

2002 신진연구자  
북한 및 통일관련 논문집 (제 1 권)

# 정책 · 정치



통 일 부

본 논문집은 2002년도 북한 및 통일문제 신진연구자(학자) 연구지원 사업의 결과보고서를 4권의 책으로 편집·발간한 것입니다. 여기에 수록된 내용은 연구자들의 개인적인 견해이며 통일부의 의견을 반영한 것은 아님을 밝힙니다.

# 목 차

## 정책분야

1. 한국정부의 대북정책에 있어 대미자율성의 역사적 추이와 주도력 제고 방안에 관한 연구 ..... 1  
김 준 형 (한 동 대)
2. 정상외교의 유용성에 관한 고찰 ..... 39  
이 수 형 (인 하 대)

## 정치분야

1. 북한 인민군 정치기관 특성연구 ..... 71  
고 재 홍 (통일정책연구소)
2. 김정일 '후계체제' 구축과정과 '김정일체제' 구축과정의 상관성과 차별성 연구 ..... 109  
김 종 욱 (국회의원 보좌관)
3. 북한 '정부성명'의 대외정책적 함의 ..... 177  
신 정 화 (세종연구소)
4. 김정일 현지지도에 관한 계량분석 ..... 211  
이 기 동 (통일정책연구소)
5. 주한미군에 대한 북한의 입장 ..... 243  
이 승 현 (국회도서관연구관)

## <부 록>

1. 권별 수록 논문 일람표
2. 최근 연도별 연구 과제 목록('97~ 2002)



# 한국정부의 대북정책에 있어 대미자율성의 역사적 추이와 주도력 제고 방안에 관한 연구



김 준 형  
(한동대 교수)

## 목 차

【 요약 문 】 .....	3
1. 문제제기 및 연구의 목적 .....	5
2. 한미 대외정책기조의 역사적 추이 .....	7
3. 대북정책의 한미간 역학관계 .....	16
4. 남한의 대북정책 주도력 제고방안 .....	22
5. 결 어 .....	34
【 참고문헌 】 .....	36

## 【 요약 문 】

본 연구는 한국정부의 대북정책에 있어 미국에 대한 상대적 자율성 또는 주도력 문제를 다루었다. 모두가 인지하듯이 한국은 해방 이후 미국의 안보 우산 아래 있었다. 단순히 안보적 의존을 넘어서 정치, 경제, 사회, 문화의 모든 영역에서 미국의 절대적인 영향력을 받아 왔다. 분단과 한국전쟁은 곧 국제 냉전의 산물이었다고, 이후 한반도는 민족의 분단선을 넘어 세계의 분단선으로 자리잡아 왔다. 이렇게 태생대로라면 현재 냉전구조의 소멸은 곧 한반도 분열의 소멸로 이어져야 하지만 현실은 다르다. 냉전이 종식된 지 10년을 넘긴 지금까지 한반도는 여전히 냉전의 잔재들로 가득하다. 물론 탈냉전의 초기라고 할 수 있는 90년대 초에는, 핵위기에 불구하고 북미관계가 형성되고 남북관계가 진전을 보이는 등 변화의 조짐이 있었으나 결실을 맺지 못하고 최근에 부시행정부의 등장과 대북 강경책으로 새로운 안보딜레마가 초래되고, 한반도에는 여전히 냉전구조가 지배적이라는 것만 확인되고 있다.

이것은 곧 국제정치환경이 한반도에 절대적이고 직접적인 독립변수의 역할을 하지 못한다는 것을 말하는 것인데, 가장 큰 원인으로 동북아 국제정치에서 더욱 확고해지는 미국의 패권뿐만 아니라 여전히 동북아에 잔존하는 냉전적 관성으로 말미암은 한국정부의 대외정책기조를 들 수 있다. 물론 넓은 의미에서 전세계가 미국의 패권적 영향력의 범위를 벗어날 수 없고, 여전히 남북한이 대치하는 상황에서 이를 쉽게 극복할 수 없는 것 또한 사실이다. 그러나 국제정치환경 변화의 호기를 활용하지 못하고 미국의 동북아 정책과 관련하여 한국의 대북정책이 주도적인 역할을 다하지 못하고 있는 점은 아쉽다. 필자는 이를 비판적으로 바라보고, 가능한 범주 안에서 한국정부의 주도력을 제고할 수 있는 실제적인 방안을 제시하였다. 우선 역대 미국의 집권당과 한국정부의 역학관계를 국제정치환경변화와 연결하여 분석하되, 한국정부의 자율성 및 주도력 제고의 관점에서 의미 있는 변화를 보이는 4시기, 즉 2차대전 이후에서 1970년대 초, 1970년대 데탕트기간, 80년대 신냉전기간, 그리고 90년대 이후 탈냉전 기간을 대별하여 그 역학관계를 살펴보았다.

결론으로는 냉전질서가 강화되고 긴장이 조성되는 시기인 첫 번째와 세 번째 시기에는 남한의 미국에 대한 운신의 폭이 아주 좁아지고, 반대로 긴장이 완화되는 두 번째 네 번째 시기에는 자율성이 높아지는 경향을 보인다. 그러나 남한 정부의 자율성 여부는 국제정치환경보다 그것을 일차적으로 걸러주는 필터의 역할을 하는 미국의 동북아정책에 의해 많은 영향을 받는다. 다시 말해서 이와 같은 미국의 주도적 역할이 한반도에서 국제정치적 변수를 약

화시켜 거의 상수화하였다. 또한 탈냉전기의 동북아 역학구조의 변화를 살펴 보면 알 수 있는데, 냉전의 양극구도가 탈냉전으로 넘어가는 과정이 미국과 소련의 세력균형체제가 붕괴되기는 하였으나 겉으로 보는 것과는 달리 북한의 체제고수 노력과 이로 인한 구심력의 강화는 냉전구조의 해체를 지연시키고 있다. 따라서 소련의 붕괴로 단번에 냉전의 균형이 무너진 유럽과는 달리 이들 두 국가가 여전히 대치 중인 한반도에는 냉전의 잔재가 남아 있는 것이다. 따라서 한반도에서 냉전체제가 해체되기 위해서는 미국의 반응만큼 북한의 반응이 중요하다. 한반도의 냉전구조는 세계적인 냉전구조의 하부구조로서 영향을 받는 반면, 역으로 한반도의 상황에 따라 세계적 냉전구조에 영향을 끼치는 쌍방향의 역학관계를 보여왔다

이런 관찰을 바탕으로 본 논문은 한국정부의 대북정책의 자율성 및 주도력을 높이는 두 가지 방안을 제시하는데, 바로 이 두 가지 중심의 역할을 약화시키는 안이다. 먼저 첫 번째 중심인 북한과의 관계개선을 통해, 즉 북한을 한 극으로서 정식으로 인정함으로써 냉전적인 구심력을 약화시키는 방법이다. 물론 북한을 한미관계와 같은 비중으로 인정하기는 힘들겠지만 적어도 북한을 한반도문제로 다룰 여러 가지 네트워크 속에 들어가게 함으로써 동북아의 안보위협이 경감되고 냉전의 잔재를 약화시킬 수 있을 것이다. 특히, 북한이 제네바 협상 이후로 미국의 강경정책 때문에 몰린 상황에서 중재자의 역할을 할 수 있는 기회가 높아졌다. 두 번째로는 또 다른 중심인 미국의 영향력을 한반도 문제의 다자화를 통해서 중화시키는 방안이다. 다자주의에 대해서 미국주도의 패권질서를 위협할 수 있다는 면에서 주저하고 있지만, 한국이 주도하고 다른 역내국가가 동조한다면 반대할 명분도 없다. 특히 미국이 일단 주도하는 다자화를 통해 미국의 참가를 유도한 다음, 다른 주변국가들을 설득하는 것이 효과적일 것이다. 이 과정에서 미국과 한국의 관계가 어느 정도 불편해질 가능성이 있지만 이를 호전작용의 하나로 인식하고 한국의 의지를 분명하게 보여줄 필요가 있다. 공식적인 형태의 다자체제가 현실적으로 당장 어렵다면 우선 남한이 주도적으로 미국 외에 다른 국가들과 접촉하면서 공감대를 넓혀가야 할 것이다.

# 1. 문제제기 및 연구의 목적

## 1.1 문제제기

모두가 알고 있듯이 한국의 근대국가로서의 시작은 초기부터 일본 제국주의에 의해 좌절되고 그후 35년간 독립국가로서 기능하지 못했다. 따라서 한국이 스스로 대외정책을 결정할 수 있는 국제정치 행위자로서의 본격적인 데뷔는 아무래도 주권을 쟁취한 2차대전 이후부터라고 할 수 있을 것이다. 그러나 전후 격변하는 국제질서와 시기적으로 맞물리면서 독립국가로서의 대외정책의 자율성은 순탄하지 않았다. 유럽에는 소련을 중심으로 한 동구권의 사회주의체제와 미국 중심의 서구자본주의의 대립이 형성된 것처럼 한반도 주변도 동일한 급격한 세력재편이 진행되었다. 일본의 식민질서를 해체한다는 명분으로 같은 연합국에 속해 있던 미국과 소련이 한반도를 분할 점령하면서 또다시 강대국의 영향력에 놓이게 되었다.

이렇게 한반도에 구축된 냉전의 분열구조는 전쟁으로 이어졌고, 전쟁 후에도 양극체제가 격돌하는 일종의 이념적 경계선의 최전방으로 표현할 만큼 한반도의 질서는 냉전이라는 외부의 힘에 의해 규정되었으며 내부의 자율성은 아주 미약했다. 단적으로 말해서 한반도는 곧 냉전질서의 보루였고, 민족분할선은 국제정치의 세력균형선의 역할을 감당했다.<sup>1)</sup> 전후에 북한은 사회주의 패권국가인 소련과 중국의 동맹에 편입되었고, 남한은 일본과 더불어 미국의 영향권에 들어갔다.

그러나 1980년대 말 사회주의 국가들의 연쇄적인 몰락과 탈냉전의 도래는 다시 한번 한반도에 급격한 변화의 가능성을 몰고 왔다. 도저히 난공불락으로 보이던 미소대결의 냉전구조가 예상보다 더 빨리 붕괴되었고 대표적 결과로 독일의 통일이 이루어졌다. 국제정치환경의 변화는 한반도에도 새로운 가능성을 주는 듯했지만, 냉전종결 10년을 훨씬 넘기고 있는 시점까지 남북간 그리고 북미간의 대결구조가 여전히 남아 있고, 여전히 안보딜레마에 직면하고 있다.<sup>2)</sup> 또한 1990년대 초 북한의 핵무기 개발의혹을 둘러싸고 악화되었던 관계가 제네바합의로 새로운 가능성을 보여 주었지만, 최근 부시행정부의 출범 이후 다시 악화되고 있다. 특히 9.11테러사건으로 인한 미국의 보수적이고 강경한 정책적 공세와 ‘악의 축’ 발언

1) 박명림, “한국의 국가형성, 1945-1948,” 이우진 김성주 공편 『현대한국정치론』 (서울: 사회비평사, 1996), pp. 128-129.

2) Thomas K. Christensen, “China, the U.S.-Japan Alliance, and the Security Dilemma in East Asia,” *International Security*, Spring 1999, Vol. 23, No. 4, pp. 49-80.



을 포함한 북한에 대한 계속되는 불신 때문에 남북관계 역시 돌파구를 찾지 못한 채 어려움 속에 빠져들고 있다. 여기에서 우리는 한반도에 있어서의 미국의 영향력을 다시 한번 절감할 수밖에 없게 됐다.

물론 전세계가 미국의 패권적 영향력의 범위를 벗어날 수 없는 상황에서, 더욱이 남북한이 여전히 대치하는 냉전의 잔재가 가장 강하게 남아있는 한반도에서 미국의 영향력을 벗어난다는 것은 현실적으로 어렵고 불가피한 측면이 있다. 그러나 최근 일련의 상황을 살펴볼 때 한국정부의 미국에 대한 대북정책의 의존성은 과거 냉전적 타성으로 인한 부분도 없지 않다. 그로 인해 국제정치환경의 긍정적인 변화를 이용하여 민족문제 해결의 주도권을 회복할 기회를 적극적으로 챙기지 못하고 있다는 지적이다. 특히 현 부시 행정부의 대북강경정책으로 지난 수년간 많은 진척을 이루었던 한국정부의 대북 관계개선 노력이 기초부터 흔들리는 것은 한반도문제의 관련당사자로서, 그리고 민족의 통일과제와 새 천년의 변화하는 질서에서의 주도권을 염두에 둔다면 개선되어야 할 점이다.

## 1.2 연구의 목적

이런 문제의식을 가지고 본 연구는 한국정부가 미국의 한반도에 대한 영향력의 현실을 인정하되, 현실적으로 가능한 범주 안에서 대북정책의 주도권을 제고할 수 있는 방안을 제시하고자 한다. 이를 위해서 종래의 규범적인 접근을 피하고 역대 미국의 집권당과 한국정부의 역학관계를 그 동안의 정책사례분석을 통해서 한국의 대북정책 자율성이 미약하나마 어떻게 변화해 온 것인가를 밝혀낸 다음 이를 바탕으로 차제에 한국의 주도력을 증가시킬 수 있는 방안을 모색해 보았다. 한반도에 여전히 냉전의 잔재가 강하게 남아있는 것은 사실이지만, 탈냉전이 과거와 비교해서 상대적으로는 훨씬 운신의 폭이 넓어졌다는 점을 십분 이용하여 적극적으로 주도적인 외교자세를 확립해야 한다고 본다.

본 연구에서 다루게 될 내용은 우선 미국정부의 남한정부의 대북정책에 대한 영향력이 시작되는 시점인 해방직후로 거슬러 올라가서, 미국의 트루먼 행정부로부터 현재의 부시행정부까지, 그리고 한국정부의 이승만 정부로부터 김대중 정부까지 북한을 둘러싼 서로간의 대외정책의 역사적 변화주이를 비교하였다. 냉전의 구조 안에서 미국에 대한 남한정부의 종속적인 외교정책과정을 다루는 것이 큰 흐름이 되겠지만, 미국의 세계전략과 한국의 국내적 필요가 상호 이견이 생겼던 기간의 한국 대외정책을 살펴보았다. 물론 후자의 경우는 손으로 꼽을 만큼 드물게 나타나지만 아

주 없는 것은 아니다.<sup>3)</sup>

다음으로 본 연구는 탈냉전의 도래를 기점으로 한반도에도 미국의 대 한반도 영향력 역시 큰 변화를 겪으면서 한국정부의 대외정책의 자율성이 어떤 반응을 보이는가에 대해 주목하였다. 특히 한국정부의 상대적 자율성이 높아졌던 시기로 판단되는 김영삼 정부의 출범초기와 김대중 정부의 햇볕정책의 시작, 그리고 남북정상회담을 평가하되, 과거 극히 짧은 기간이었지만, 이승만 정부와 박정희 정부의 자율성 제고와 위에 지적한 최근 두 정부와 비교분석을 통해서 어떤 차이를 보이는지 알아보고 이를 대북정책의 자율성제고 방안에 참고하였다.

이렇게 분석한 결과를 놓고 탈냉전이 한반도상황에 주는 새로운 함의, 즉 변화의 동인으로서의 역할과 ‘냉전 2기’<sup>4)</sup> 또는 ‘냉전의 섬’<sup>5)</sup>이라고 불리는 연속성과의 관계에 대해서도 입체적으로 분석하였다. 마지막으로 이런 맥락에서 남한정부가 구체적으로 대북정책의 주도력을 확보하고 현재의 경색된 한반도 상황을 어떤 방식으로 타개해야 할 것인가라는 정책적 제안을 모색하였다.

## 2. 한미 대외정책기조의 역사적 추이

한국이 해방 직후 초기 근대국가의 모습을 형성한 이래로 지금까지 미국이 끼친 영향력은 큰 것이었다. 2차대전이 끝나면서 새로운 세계 초강대국의 지위로 부상한 미국은 여기에 맞는 대외정책을 추진하였고, 여기에 소련과 중국, 일본 등의 강대국들이 상호경쟁하고 있는 동북아에서도 유럽과 마찬가지로 교두보를 마련할 필요가 높아졌다. 물론 한반도 전체를 미국의 세력권(sphere of influence)에 두는 것이 가장 이상적인 것이었겠지만, 이를 달성하지는 못하였고 남쪽만이라도 미국의 강력한 영향권 아래 두어 이들 강국과 완충지대 내지는 세력균형을 도모하고자 하였다.<sup>6)</sup>

따라서 한반도의 분할에서부터 정부수립까지 한국의 초기 국가건설은 무엇보다도 미국의 안보우산아래 정치, 경제, 사회 제 영역에서 미국의 주도로 진행되었다. 미국 중심의 정치, 군사, 경제체제로의 편입이 남한의

3) 이런 양국간 대외정책의 다른 목소리는 미국의 대북정책에 대한 남한정부의 자율성의 표현으로 해석될 수 있을 것이다.

4) 김유남, 『두 개의 한국과 주변국들』 (서울: 훈민정음, 1996), p. 177.

5) 이종석, 『분단시대의 통일학』 (서울: 한울 아카데미, 1998), p. 11.

6) 김계동, 『한반도의 분단과 전쟁: 민족분열과 국제개입·갈등』 (서울: 서울대학교 출판부, 2000), pp. 11-18.

국가건설의 근간을 이루고 사회구조를 형성하는 초석이 됨으로써 미국은 한국이 넘기 어려운 범위로 현재까지 이르고 있다.<sup>7)</sup> 미국의 한국에 대한 영향력은 특히 대외정책에 있어 더 크게 나타난다. 더구나 미국의 입장에서 한국은 2차대전 이후 사회주의 세력과의 이념경쟁에서 하나의 시범사례(showcase)로 인식되었다.

물론 이것이 한미간의 모든 문제에서 의견일치를 의미하는 것은 아니었다. 특히 이승만과 박정희, 그리고 전두환 정권시절에 미국의 대외정책의 이해관계에 의해 자의적으로 적용되기도 했던 민주주의에 대한 입장 변화로 인해 양국간의 관계에 순탄치 못한 시기도 많았다. 또한 민주화된 정부에 와서도 때에 따라 미국과의 의견충돌이 꽤 있었고, 최근에 올수록 한국내부에 전반적인 반미감정 역시 증가하고 있다. 그러나 남북한문제에 대한 미국의 영향력의 핵심은 바로 이 논문에서 주목하고 있는 대외정책에 있다. 대외정책이란 국제정치에서 개별 독립국가의 주권이 얼마나 온전히 행사되고 있는가를 가늠할 수 있는 영역인데, 남한은 해방 이후 줄곧 미국의 절대적인 영향력 아래 놓여 있었다. 이는 무엇보다도 단순히 두 국가간의 동맹이나 외교관계를 넘어서는 것이었다.

이런 국제정치환경과 더불어 한미간의 개별적인 관계가 복합된 탓으로 냉전이 끝난 현시점에서도 오히려 한미동맹은 여전히 강한 영향력을 발휘하고 있고, 미국은 여전히 한반도문제에 관하여 가장 주도적인 행위자라는 것은 모두가 아는 사실이다. 통상적으로 동맹이라고 하면 비슷한 국력을 소유한 국가들끼리 상호간에 의무와 기대를 가지고 맺어지는 경우를 말하지만, 한국과 미국처럼 강대국과 약소국간에 비대칭적이고 불균형적으로 체결되는 경우도 적지 않다. 이런 경우는 주로 강대국이 약소국을 보호하기 위한 일종의 일방적인 보장조약의 성격을 가지는 것이 보통이다.<sup>8)</sup> 하지만 이 비대칭적인 동맹의 경우에도 다른 동맹들처럼 상호간에 모두 이익이 되는 공통이익은 존재하기 마련이다. 즉, 약소국은 안전에 대한 보장을 강대국으로부터 받고, 강대국은 대신에 약소국을 통제하고, 이를 국제정치에서의 자신의 세력을 확장시키는 방안으로 삼는다. 바로 한국과 미국의 관계는 이런 기본적 구조를 가지고 있다고 하겠다.<sup>9)</sup>

이와 같이 비대칭적인 동맹관계로 성립된 한미관계는 국제정치의 환경변

7) 한국 현대사에 있어 미국의 범위에 대한 논의를 위해서 다음을 참조. 김영명, 『한국현대 정치사: 정치변동의 역학』 (서울: 을유문화사, 1992), pp. 188-189. 박명립, 『한국전쟁의 발발과 기원 II: 기원과 원인』 (서울: 나남출판사, 1996), 10장.

8) Glenn H. Snyder, *Alliance Politics* (Ithaca: Cornell University Press, 1997), pp. 12-13.

9) 한미 종속관계에 대한 논문으로 W. Shin, *Dynamics of Patron-Client State Relations: The United States and Korean Political Economy in the Cold War* (Seoul: Seoul National University Press, 1993)을 참조.

화와 두 나라 내부의 상황에 따라서 변화의 모습을 보여왔는데 자율성의 관점에서 필자의 판단으로는 크게 보아 4 시기로 나눌 수 있을 것이다. 2차대전 직후로부터 1970년대 초 데탕트기간까지, 70년대 데탕트기간, 80년대의 신냉전 기간, 그리고 90년대 이후의 탈냉전 기간이 그것이다. 각 시기 별로 분석할 때 두 가지 문제에 특히 관심을 두었는데, 먼저 다른 동맹들과 마찬가지로 한미동맹의 가장 큰 이슈는 유지문제일 것인데, 이는 국제정치환경의 변화나 각자 내부의 상황변화에 따라 동맹의 결속력이 달라질 수 있기 때문이다. 특히 처음부터 서로가 대등한 관계로 형성된 동맹이 아니기 때문에 어느 일방--특히 강대국인 미국의--의 필요에 따라 불안정해질 가능성이 높다는 점이다.

한미동맹의 두 번째 문제는 동맹으로 인한 대외정책의 자율성문제이다. 동맹은 한편으로는 국가의 안보에 대한 보장이 되기도 하지만, 동시에 국가안보의 일부를 다른 국가에게 맡김으로써 양국 모두 대외정책의 자율성에 제한을 가져올 가능성이 있다. 이 경우 비대칭적인 동맹인 한미동맹은 조금 다른 양상을 보인다. 미국은 동맹으로 인해 자국의 안보에 대한 도움을 받는 측면보다, 오히려 앞에서 지적한대로 오히려 자국의 세력을 확장시키고, 자율성을 제고시킬 수 있다. 반면, 약소국인 한국은 안보를 담보로 대외정책의 자율성에 심각한 제한을 받을 수 있다.<sup>10)</sup> 이런 동맹의 유지와 자율성의 상관관계를 기본축으로 하여 위에서 분류한 4 시기를 살펴보고자 한다

먼저 이차대전 이후 1970년대까지의 한미관계는 냉전적 환경이 조성되기 시작했으며, 동시에 한미동맹이 형성된 기간이라고 할 수 있다. 원래 한국전쟁 직전에는 한국에 대한 미국의 전략적 관심은 그리 크지 않았다. 그렇지만 전쟁발발 이후 재분단과 소련과 중국의 개입 등으로 미국의 전략적 관심은 급격하게 확대되기 시작했다. 그럼에도 불구하고 이차대전 직후나 심지어 한국전쟁이 끝나는 시점까지도 미국 측에서는 동맹 때문에 자신들의 대외정책 자율성이 제한될 수 있다고 여겨서 주저했지만, 한국전쟁 이후 동북아에서 남북한을 가운데 두고 미국과 소련, 그리고 일본과 중국의 주변 4강의 냉전이 격화되면서 한국과의 동맹은 미국의 대 동북아 정책의 영향력을 제고시키는 역할을 해 줄 수도 있다고 보고, 초기의 우려를 씻고 동맹에 오히려 적극적인 자세로 전환하게 된다.<sup>11)</sup>

10) 구체적으로 한국은 미국의 동맹에 대한 대가로 군사기지를 제공하고, 한미행정협정이나 미사일 협정, 유사시 작전권 등 많은 정책의 자율성을 포기하고 미국에게 의사결정권을 제공하였다. 동맹의 유지와 붕괴의 역학관계에 관하여 Stephen M. Walt, "Why Alliance Endure or Collapse," *Survival*, Vol. 39, No. 1, Spring 1997을 참조.

11) 특히 미국은 일본과 남한과의 쌍무적인 두 동맹을 묶어 북한과 중국, 그리고 소련의 북방 삼각동맹과 대항동맹체제를 형성한 것은 이차대전 이후 일관된 세계정책인 대공산권 봉쇄정책의 맥락에서 이해 될 수 있을 것이다. 김계동 "한미동맹관계의 재조명: 동맹이론을 분석틀로," 『국제정치논총』 Vol. 41, No. 2, 2001, pp. 13-15.

물론 이 과정에서 정권의 사활을 건 이승만 대통령의 강력한 요구를 빼놓을 수 없다. 많은 사람들이 지적하듯이 1953년 10월 1일 한미상호방위조약은 남한측에서 휴전의 대가로 비대칭적인 보장동맹을 요청하였다는 점에서 자발적인 성격이 강했다. 그렇다면 이것을 과연 미국에 대한 한국정부의 자율성 제고로 볼 수 있을까? 분명히 이승만 정권이 당시 한국전쟁 이후 국제정치환경에 대한 정확한 이해를 가지고 미국의 지속적인 개입을 촉진시켰다는 점에서 나름대로 자율성을 가진 대외정책의 수행이라는 평가를 할 수 있을 것이다. 이런 남한의 노력은 미국의 봉쇄정책과 점점 공통분모를 가지게 되었고, 미군의 한반도 주둔결정을 이끌어내게 되었다. 그러나 이 당시 한국의 대외정책의 자율성을 생각할 여유는 없었다. 다만 공화당 정부로부터 안보에 대한 확실한 보장을 받아내는 것 외에는 어떤 다른 선택도 없는 이승만 행정부의 필사적인 노력이었다. 이렇게 볼 때 이승만 정권의 대외정책 자율성은 진정한 의미에서의 확보라기보다 한미동맹의 초기 형성기라는 면에서 아무래도 미국의 대한반도 정책의 노선도 제대로 결정이 되지 못했고, 따라서 대 남한 장악력이 그리 높지 않은 탓이 더 크다.<sup>12)</sup>

케네디 정부에는 소위 ‘유연반응전략(Stratgy of Flexible Response)’이라는 이름으로 대소관계에 탄력적인 냉전의 이완조짐은 감지되었다.<sup>13)</sup> 한편으로는 군사력의 증강을 통해서 미국의 위상을 제고하려 했고, 동시에 62년 쿠바에서 충돌할 뻔한 핵무기에 대한 통제를 위해 냉전의 경직성을 풀고자 하는 노력도 보였다. 하지만 베트남전쟁의 확전으로 냉전상황은 다시 재현되었다. 불의의 저격사건으로 재임기간이 1000일 정도에 불과한 탓에 특별한 대한반도정책이나 이슈는 없었다. 다만 인권이나 민주주의를 강조하는 민주당 정부의 특성에도 불구하고 케네디 집권시절에 일어난 한국의 5.16 군사쿠데타와 군사정부의 탄생을 묵인하였다는 사실을 미루어볼 때 한반도는 일단 그의 정책적 관심의 중심에는 없었던 것으로 보인다. 박정희 정부는 미국과의 관계에서 철저하게 순종적이었고 체제유지를 위한 미국의 안보우산은 더욱 필수적이 되었다.<sup>14)</sup>

12) 미국은 반공과 동시에 민주주의라는 두 가지 명분을 한반도에 어떻게 적용할 지에 대한 우선순위조차 제대로 체계화되지 않았던 것도 한 이유가 될 수 있다고 본다.

13) Charles W. Kegley, Jr and Eugene R. Wittkoph, *American Foreign Policy: Pattern and Process* (New York: St. Martin's Press, 1996), p. 91.

14) 신육희, “한미동맹의 내부적 역동성: 분석틀의 모색,” 『국가전략』, Vol, 7, No. 2, 여름 2001, p. 17

&lt;표-1&gt; 각 시기별 대외정책의 자율성 평가

시기별	국제정치 환경	미국의 대한반도정책	한국대외정책	남한정부의 자율성평가
제1기 (1945-60년대 말)	이차대전 이후 형성된 냉전 고착. 동북아에도 남방 및 북방동맹간 대결 격화	<b>트루먼:</b> 한반도 미군주둔 필요에 대한 과소평가로 1949년 철수 <b>아이젠하워:</b> 미군주둔의 필요확인 <b>케네디:</b> 냉전의 경직성을 탈피하려 했으나 재임시기 짧음. 군사정권의 탄생을 묵인 <b>존슨:</b> 케네디 정책기조 유지	<b>이승만:</b> 한국전쟁으로 강력한 반공정책 수행 및 안보확보를 위해 미국에게 동맹정책요구 <b>박정희(3공):</b> 철저한 반공정책과 체제경쟁에 노력가중	이승만 정권이 부분적 자율성을 보이지만 그것은 한미동맹의 초기라는 성격 때문
제2기 (1970년대)	동서간의 냉전이 이완되고 동북아에도 평화의 무드 조성	<b>닉슨:</b> 데탕트정책으로 주한미군 단계적 철수 계획 <b>포드:</b> 월남공산화로 감축 백지화 <b>카터:</b> 미군철수를 공약으로 제시하고 한국의 인권과 민주주의 개선요구 그러나 결국 의회와 남한의 반대로 철수계획 중지	<b>박정희(4공):</b> 미국의 데탕트정책으로 남북대화 및 통일논의 시도했으나, 내실은 여전히 냉전정책, 미군철수에 대비한 자체적인 군비강화노력	박정희 정권의 냉전고수정책은 미 데탕트에 대한 자율성 시도라고 볼 수 있으나 흐름을 바꿀 정도는 아니었음
제3기 (1980년대)	소련의 아프간침공과 레이건의 강경보수정책의 신냉전	<b>레이건:</b> 신보수주의 정책으로 주한미군의 북한 억지력 재확인 <b>부시:</b> 탈냉전 분위기로 인한 대북 유화정책과 제재완화, 주한미군 감축논의 시작	<b>전두환:</b> 대북화해는 정권의 홍보수단. 미국 신냉전 절대적 지지 <b>노태우:</b> 북한실체인정 및 북방외교를 통한 동구권 화해시도	초반 자율성 전무했으나, 차츰 북한에 대한 자신감으로 제한적 자율성
제4기 (1990년 이후)	소련과 동구권의 붕괴로 냉전종식, 동북아에도 탈냉전의 영향	<b>클린턴:</b> 초기 핵위기를 겪었으나, 제네바협협정을 통하여 대북접촉 및 화해정책, 동시에 주한미군 현수준 유지와 원-원전략 <b>부시 II:</b> 동북아에서의 동맹체제의 강화와 북한에 엄격한 상호주의와 검증절차를 요구하며 강경책으로 전환	<b>김영삼:</b> 초기 민족적 입장에서 대북화해를 시도하다가 후반기 국내와 미국의 반대로 보수화 경향 <b>김대중:</b> 햇볕정책으로 대북포용정책, 클린턴 정부와 공조하지만 부시정부와는 이견노출	탈냉전으로 자율성 제고 가능성이 어느 시기보다 강하나 미국범위의 견제하므로 더 이상의 진전 없음

이런 초기의 냉전체제가 그대로 이식된 형태의 한미동맹의 가장 큰 골격은 현재까지도 유지되고 있다. 하지만 그 큰 테두리 안에서는 크고 작은 변화를 겪었는데, 첫 의미 있는 변화가 바로 1970년대 초 닉슨에 의해 추진되었던 데탕트정책이라고 할 수 있다. 닉슨은 베트남전쟁의 실패로 그 동안 미국과 소련으로만 대별되던 국제정치의 경직된 구도를 탈피하고 실리를 추구하는 정책을 발표한다. 닉슨 독트린의 중심은 월남전을 종식하고, 공산권의 또 다른 패권국가인 중국과 수교를 맺었으며, 해외주둔 미군의 단계적 감축계획을 발표하였다. 이런 변화엔 여러 가지 이유가 있었는데, 우선 패권안정이론에서 지적하듯이 미국 패권의 쇠퇴로 인한 어쩔 수 없는 결

과로 첨예한 대결의 시대가 종식되고 협상의 시대가 왔다고 할 수 있다.<sup>15)</sup>

그러나 이는 구조적인 변화와 동시에 미국 내의 정책적 결과이기도 하다. 즉, 키신저가 미국의 대외정책에 적은 비용으로 더 많은 자율성을 확보하기 위해 소련, 중국, 일본, 서유럽의 5개국으로 구성되는 다극질서로 만들려는 정책구상에서 비롯된 것이라고 볼 수 있기 때문이다.<sup>16)</sup> 이런 양면적인 성격은 데탕트의 본질을 말해주는 것인데, 한편으로는 데탕트가 미-소간의 대결적인 양극체제가 이완되고 여러 국가가 다자체제로 전환되는 양상을 보이지만, 다른 한편으로는 오히려 과거에 이념의 절대적인 영향에 갇혀있던 국제정치가 보다 민족주의적인 색채를 띠게 되었다고 할 수 있다. 이런 이유 때문에 미국이 냉전적 경직성은 어느 정도 탈피함으로써 힘의 약화에도 불구하고 패권의 큰 틀은 유지할 수 있었지만, 아이러니컬하게도 서구자본주의 내부에는 오히려 심각한 분열이 초래되고 차후 미국의 리더십이 큰 도전에 직면하게 되었다.<sup>17)</sup>

그렇다면 이런 맥락에서 과연 한미관계에는 어떤 변화가 있었나? 우선 동-서간의 긴장완화가 동맹국들에게 더 많은 운신의 자유를 주었던 것은 확실하다. 그러나 서유럽이나 일본이 경제적인 이슈들을 중심으로 미국과 이견을 보이는 것이나, 서독의 빌리 브란트의 동방정책과 같은 자율적인 움직임이 미국정부의 우려에도 불구하고 진행되었던 것과 비교하면, 상대적으로 한국에게 주어진 자율성은 훨씬 작은 것이었다. 이 과정에서 북미관계의 개선과 상관없이 남북관계를 진전시킬 수 있는 시도가 실제로 있었고 그 가능성은 분명 존재했지만, 남북한의 상호불신과 대립으로 곧 흐지부지되고 만다. 예를 들면, 남북7.4공동성명이나 이산가족 상봉, 체육회담 등이 개최되었지만 어느 것 하나 제대로 결실을 맺지 못하였다. 오히려 남북의 대치상황이 변한 것이 없는 상태에서 미국의 일방적인 긴장완화는 한국에게는 안보불안으로 이어졌다.

15) 패권안정이론에 관해서는 다음의 책들을 참조하라. Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations* (Princeton: Princeton University Press, 1987). Robert O. Keohane, "The theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes 1967-1977," In *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory* (Boulder: Westview Press, 1989).

16) 그래서 리트윅(Litwak) 같은 학자는 이 데탕트를 가리켜 조율된 다원주의로 명명하였다. Robert S. Litwak, *Detente and the Nixon Doctrine: American Foreign Policy and Pursuit of Stability, 1969-1976* (London: Cambridge University Press, 1984), p. 135.

17) 특히 월남전과 세계적인 불경기의 여파로 달러가치가 폭락하고 미국의 적자가 증가되면서 국제경제에서의 미국의 상대적 지위는 하락하고, 서유럽과 일본의 도전을 받는다. 이는 자본주의 진영에서의 보호무역과 방위비분담 문제가 제기되면서 2차대전 이후에 놀라운 결속을 보이던 서구 진영이 흔들리기 시작한 것이다. 이안 클라크, 정현주 역 『지구화와 파편화: 20세기 국제관계사』 (서울: 일신사, 2001), pp. 252-255.

그러므로 이 시기의 남한정부의 자율성의 제고는 분명 감지되고 있지만 그것은 반대로 동맹의 강화, 즉 냉전으로의 복귀를 원하는 방향으로 나타났던 것이다. 그래서 길으로는 미국의 정책에 어쩔 수 없이 따라가서 나름대로 남북대화를 시도하는 등 한반도의 긴장완화노력을 보이지만, 내부적으로는 동맹의 약화나 미군의 철수에 대비해 자주국방의 노력을 기울인다. 또한 그 동안에는 생각할 수도 없었던 미국의 대외정책에 대한 부분적인 저항전략을 병행하는데, 한편으로는 미군감축계획에 상응하는 유사시 미국의 즉각적인 개입을 보장하는 상호방위조약의 수정을 요구하였고, 이는 미국 정부에게 상당한 부담으로 작용하였다.<sup>18)</sup> 특히 70년대 고조되던 남북관계의 개선이 결국 실패로 돌아가고 남북관계가 다시 경색되면서 결과적으로 박정희 정권의 자율성이 높아진 셈이 되었다.

소련과의 전략무기제한협정 등의 군축으로까지 이어지는 등 데탕트 정책은 포드행정부에도 계속되었다. 그러나 데탕트에 대한 지지는 미국 내의 지지마저 줄어들면서 결국 해외주둔 미군의 감축문제는 없던 일로 돌아간다. 결과적으로 월남전에서의 미국의 발빼기와 연이은 주둔군 감축논의는 미국에게 안보를 위탁한 많은 자본주의 진영 국가들에게 불신감을 심어준 채로 흐지부지하게 된다.<sup>19)</sup> 어떤 학자들은 데탕트가 결국 동-서간의 긴장을 일시적으로 완화시킬 수 있었으나, 각 진영의 내부에 분열을 가져왔고, 이런 분열이 1980년대의 신냉전을 초래했다고 본다. 미국이나 소련이 데탕트로 손상된 각 진영의 리더십을 회복하기 위한 시도가 바로 신냉전이라는 지적이다. 이런 상황에서 카터가 선거공약으로 내건 한반도에서의 미군의 철수 계획은 1976년 방한 이후 점점 약해지다가 1979년 전면 중단된다.<sup>20)</sup>

세 번째 시기는 이렇게 신냉전의 대두와 함께 시작된다. 공화당의 레이건 행정부는 전통적인 냉전체제의 동맹을 회복하고 강화하는 방향으로 정책을 전환하는 데, 남한에서의 주한미군의 주둔을 유지하고, 북한에 대한 억지의 가장 효과적인 수단임을 재확인한다. 특히 전두환 정부와 일본의 나카소네

18) 신육희, 앞의 논문, p. 19.

19) 데탕트 이후 유고의 티토주의(Titoism)와 소련의 아프가니스탄 침공에서도 확인할 수 있듯이 소련진영 역시 데탕트 이후 진영 내의 응집력이 심각하게 훼손되었다고 볼 수 있다. Mike Bowker and Robin Brown (eds.), *From Cold War to Collapse: Theory and World Politics in 1980's* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), pp. 2-5.

20) 한미간에 문제가 있을 때마다 그 중심에 놓인 아젠다가 바로 주한미군의 철수 또는 감축 문제인데 지금까지 모두 다섯 차례에 걸쳐 이루어졌다. 최초의 철수는 한국정부의 수립 이후 그 유명한 애치슨 국무장관의 발언으로 인한 것이고, 다음으로는 한국전쟁으로 늘어난 미군이 1954년에 8만5천 정도의 병력만 남기고 철수를 했다. 제3차는 1970년 미 제7사단이 닉슨의 데탕트정책의 일환으로 철수를 단행했고, 제4차는 1977년 카터에 의해 시도되었지만 대내외의 반대로 도중에 중단되었다. 마지막으로 1990년 탈냉전으로 미군의 감축필요성이 대두되었고 약 1만5천명이 철수했다. 김태우, “주한미군의 위상과 역할,” 『한국군사』, 2001.1 통권 12호. p. 84.



정부는 레이건 행정부와 함께 그야말로 신냉전의 기수로서 미국에 동조하여 한국전쟁 이후 형성되었던 남북삼각관계 이상 가는 강력한 동맹관계를 형성하였다. 특히 재임 1기에는 남한정부에 대한 지지와 동시에 북한에 대해서는 협상의 여지를 닫아버리는 단호한 입장을 고집한다. 하지만 재임 2기인 80년대 중반부터는 북한에 대한 입장을 다소 완화시키고, 80년대 후반에 들어서면서 비자발급을 완화한다든지 외교관의 초보적인 접촉을 허용하고, 인도적 교역을 허용하면서 미국과 북한과의 관계개선의 가능성을 열어놓았다. 신냉전은 그리 오래 가지 못했다. 냉전의 대세는 이미 데탕트 때부터 기울기 시작했음에도 불구하고 일시적인 보수반동으로 일어났는지도 모른다. 독일의 통일과 소련, 그리고 동구권의 붕괴로 국제적인 평화의 무드가 급속도로 번져 갔다. 이에 부시행정부는 그들의 구호처럼 ‘새로운 세계질서(New World Order)’에 대한 대외정책의 변화를 시도한다. 물론 한반도의 급격한 변화에 대한 부담 때문에 현상유지를 계속 선호했지만, 전임자에 비해 보다 진전된 북미관계를 구축하고자 경제제재를 완화하는 등 유화정책을 폈다. 한국정부 역시 이런 조류에 발맞추면서 한민족공동체 통일방안을 발표하고, 남북고위급회담을 비롯한 활발한 접촉을 시도하였다. 다른 한편으로는 북한을 모든 면에서 압도할 수 있다는 자신감을 가지면서 북방정책의 이름으로 소련을 비롯한 동구권과 외교관계를 공세적으로 수립하였다. 이것은 물론 미국의 묵인 하에 이루어진 일이겠지만, 완화된 국제정치환경에 발빠르게 적응하면서 부분적으로나마 대외정책에 자율성을 보여준 것이라고 평가할 수 있을 것이다. 그러나 남북기본합의서에서 명하는 등 남북관계에 많은 진전을 이룬 것은 평가할 만하지만, 동시에 공세적 북방정책으로 북한을 고립시키는 부작용을 낳게 되고 이는 흡수통일론을 등장시키는 등 한동안 남북관계의 진전에 걸림돌이 되었던 것을 지적하지 않을 수 없다. 이 때문에 90년대 초까지 미국과 남한의 유화적 접근에 상응해 오던 북한이 다시금 군사력을 다시 전진배치하고 핵개발 문제를 둘러싼 벼랑끝 전략으로 선회하게 되었다.

이렇게 클린턴 민주당 행정부는 탈냉전 무드의 본격적인 진행 속에서 북한의 핵을 불모로 한 복병을 만나게 된다. 원래 자유주의적 국제주의를 기본정책으로 삼는 민주당의 클린턴 행정부는 쌍무적인 동맹의 부적절함을 지적하고 동북아에도 안보동맹보다는 다자체제, 특히 경제적 협력을 기반으로 하는 새로운 국제질서를 천명하였다. 이를 한반도에도 적용하여 미국과 북한이 ‘법률적으로(*de jure*)’ 완전한 형태는 아니지만, ‘실질적으로(*de facto*)’ 상호체제를 인정하고 공존을 모색하였다. 냉전시대에는 사실 한반도에는 한국과 미국의 동맹만이 존재했고, 남북관계나 북미관계는 군사적으로 적대적인 대치만이 있었을 뿐이었지만, 후자의 두 관계가

새로운 국면을 맞게 된 것이다. 간단하게 말하자면 미국, 남한, 북한의 삼자관계가 성립된 것이다. 그러나 이는 세 나라의 관계가 총체적으로 이루어진 것이 아니라, 세 쌍의 독립적인 양자관계가 형성된 것이다. 더욱이 미국의 한반도에 대한 절대적인 영향력을 감안한다면 미국을 중심에 놓은 두 양자관계가 90년대 이후의 양상이다.<sup>21)</sup>

북미관계나 남북관계가 명목적이거나 거의 존재하지 않는 가운데 한미관계만 존재했던 구도가 3자 간의 쌍무관계로 발전한 것은 역설적으로 북미간 또는 남북간의 화해에 의한 관계 회복이 아니라 북한의 붕괴가능성과 핵개발 의혹으로 인한 것이다. 다시 말해서 미국이 탈냉전시대를 맞으면서 내세운 세계전략인 예방외교(preventive diplomacy)에 의해 동북아에 급격한 세력재편을 방지하는 현상유지 정책을 선호하게 되고 따라서 북한의 급격한 붕괴나 핵개발로 말미암은 질서의 재편은 미국이 원하지 않는 바이므로 북한과 협상을 시작하게 되었다.<sup>22)</sup> 이렇게 이루어진 미국과 북한의 핵협상은 미국의 대북한 인식을 바꾸었고, 너무 앞서간다는 김영삼 정부의 불만과 비판을 들을 만큼 북한의 실체를 미국이 인정하는 계기가 되었고 마침내 1994년 10월 제네바협정을 이끌어 내었다.

이런 일련의 과정들은 북한 핵위기를 해소하고 북한을 협상테이블에 실질적으로 끌어냈다는 성과를 거둔 반면, 종래의 남북관계와 한미관계를 크게 약화시킨 또 다른 부작용을 낳았다.<sup>23)</sup> 핵문제가 남북한에게 아주 민감하고 중대한 사항임에도 불구하고 남한이 배제된 채 북미간의 합의로 진행되었고, 핵문제 이후에도 이를 계기로 북미대화가 이어지면서 한미간의 공조가 흔들리는 현상이 반복되었던 것이다. 미국이 대량무기확산방지 와 북한의 붕괴로 일어날 수 있는 동북아지역의 안보위협에 대한 방지를 최우선 전략으로 삼고, 북한은 북한대로 미국의 이런 전략에 편승해서 생존을 모색함으로써 남한의 대북정책의 자율성 내지는 주도력은 국제정치 환경의 호전에도 불구하고 전혀 개선이 없는 결과를 낳았다.<sup>24)</sup>

21) 이를 김유남은 아드-맨-아웃(odd-man out) 게임으로 부른다. 이는 한편의 관계진전이 다른 한편을 필연적으로 소외시키는 구도로 오히려 남한의 소외를 초래하게 되었다. 좀 더 자세한 논의를 위해 김유남 『두 개의 한국과 주변국들』 (서울: 훈민정음, 1996) 참조.

22) Ashton B. Carter and William J. Perry, *Preventive Diplomacy: A New Security Strategy for America* (Washington, D. C. : Brookings Institution Press, 1999).

23) 제네바협정 이전에 이미 '남북기본합의서'와 '한반도비핵화공동선언'이 있었음에도 불구하고 아무런 효력을 발휘하지 못했다.

24) 박종철, 『미국과 남북한: 갈등과 협력의 삼각관계』 (서울: 오름 출판사, 2002), pp. 17-22.

### 3. 대북정책의 한미간 역학관계

지금까지 4 시기로 대별해서 한미대외정책의 역학관계에 대한 역사적 추이를 남한정부의 자율성에 그 포커스를 두고 살펴보았다. 여기에서 우리는 몇 가지 매우 중요한 결론을 얻어낼 수가 있다. 먼저 한반도 문제에 가장 큰 영향을 끼치는 독립변수는 역시 국제정치환경이라는 것을 알 수 있다. 태생부터 국제정치의 산물인 한반도의 분단은 아무래도 냉전의 강화와 이완--긴장고조와 긴장완화--에 의해 큰 영향을 받는다. 즉 냉전질서가 강화되는 시기라고 할 수 있는 첫 번째와 세 번째 기간에는 동북아 전체의 긴장에 영향을 받아 남북한 역시 긴장이 고조되고, 따라서 미국의 세계전략적인 방향 안에서 남한의 운신의 폭이 좁을 수밖에 없다. 반면, 냉전이 이완되고 긴장이 해소되는 두 번째와 네 번째 시기에는 그 반대의 현상이 일어나고 남한정부 역시 다소 탄력적인 외교정책을 추구할 수 있는 것을 볼 수 있다. 그러나 여기서 주의하지 않으면 잘못된 분석을 할 수 있다.

기본적으로는 이 구도가 틀리지 않다. 그러나 이는 국제정치환경의 변화가 한반도 문제에 영향을 미치는 포괄적인 개연성만 제시해 줄 뿐 본 논문의 핵심주제인 대북정책에 있어 남한정부의 자율성이 어떻게 영향받는가에 대해서는 별로 명쾌하게 보여 주지 못한다는 사실이다. 다만 긴장이 완화되는 시기에는 남한 역시 유화정책을 채택할 가능성이 높고, 이는 강경책보다는 아무래도 여러 가지 정책적 옵션이 가능하다는 이유로 자율성이 높아지는 개연성을 가지고 있다. 그러나 이것이 남한 정부의 대북정책에 대한 자율성의 변화를 직접적으로 초래한다고 결론을 내리는 것은 상당히 문제점을 포함한다.

이런 문제가 발생하는 근본적인 이유는 바로 처음부터 계속 지적하고 있는 미국의 범위 때문이다. 남한의 대외정책, 그것도 대북정책은 국제정치환경의 변화가 직접적으로 영향을 미칠 수 있는 것이 아니라 미국이라는 필터를 거쳐야만 한다는 점이다. 다시 말해서 남한정부의 대북정책의 자율성은 국제정치환경의 변화보다는 미국 대외정책의 변화에 의해 더 많이 영향을 받는다는 말이다. 미국이 대북한 강경책을 시행할 때 남한의 의지에 의해 온건정책을 할 수 있다든지, 미국의 온건정책을 시행할 경우 남한은 나름대로의 다른 정책을 할 수 있는 것이 바로 자율성이다. 냉전인가 탈냉전인가 하는 국제정치환경은 남한의 대북정책의 자율성에 대해 분명히 중요한 독립변수임에는 틀림없다. 그러나 미국의 영향력 과다와 한국정부의 대미의존성의 오랜 관성은 이런 국제정치변수의 역할을 약화시켜 거의 상수화 해 버렸다.

이런 한미간 대외정책의 메커니즘에 대한 이해를 돕기 위해 두 개의 그림

을 통해 설명하고자 한다. 먼저 그림-1은 한반도가 유럽과는 달리 탈냉전이라는 외부적인 변수가 끼치는 영향력이 왜 작을 수밖에 없는가에 대한 기초적인 구조를 보여주고 있다.<sup>25)</sup> 탈냉전에서 동북아 역시 다른 지역처럼 구조적인 변화에 따른 세력재편의 가능성이 분명히 있다. 하지만 잠재적으로 다른 지역에 비해 상대적으로 위험부담이 큰 역내구도를 고려할 때 다른 얘기가 된다. 또한 예로부터 이곳이 이념과 군사적인 갈등과 국경분쟁이 항상 존재해 온 충돌의 상습지역임에도 불구하고 각 나라간의 개별적인 접촉 외에는 안보를 논의하고 보장할 만한 국제적인 기구나 장치가 결여된 상황에서 아무리 탈냉전이라 하더라도 일단은 현상유지를 하고 관망하자는 분위기가 지배적이다.<sup>26)</sup>

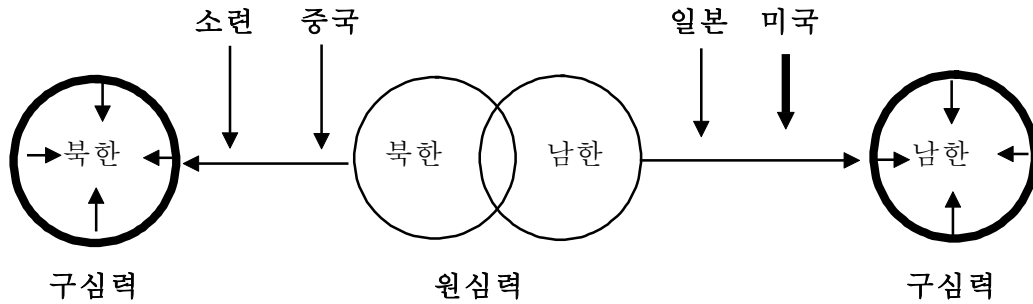
이 외에 결정적인 이유를 추가로 들 수 있는데 그것은 미국의 절대적인 영향력이다. 그림-1에서 나타난 것처럼 냉전기간동안 동서진영이 겹으로 보기에는 상당히 대등한 관계인 것처럼 보였지만, 사실 이 지역에서 중국과 소련의 대북한 영향력은 미국의 영향력에 비해서 아주 약했다. 한마디로 냉전의 형성초기부터 외피적으로는 남방삼각동맹과 북방삼각동맹이 대치하는 양극체제의 전형을 보여주는 것 같지만, 실질적으로는 미국의 패권체제의 성격이 더 강하다. 중국과 소련, 그리고 북한의 관계는 물론 한국전쟁 중에는 전쟁을 함께 치른 혈맹이었지만, 초기 동맹의 형성 이후 시간이 흐름에 따라 점점 느슨해졌고, 남방삼각동맹에 대한 대비책 정도로 자리잡는다. 특히 5-60년대부터 계속된 중국과 소련간의 분쟁은 이런 경향을 더욱 심화시켰다. 따라서 이들 세 나라의 관계에서 적어도 한반도 문제에 관해서는 주도권이 북한에게 있었다.<sup>27)</sup>

25) Joon-Hyung Kim, A New Start?: The Kim Dae Jung Government's North Korean Policy, 『대구.경북 정치학회보』, Vol. 6, No. 1, 1998, pp. 282-283.

26) 또한 다른 여타지역들과 비교해서 문화적, 인종적, 경제적, 제도적으로 너무나 이질적인 국가들로 구성이 되어있다는 점이 변화를 위한 협력을 어렵게 한다

27) 북한이 북방삼각동맹의 중심국가라는 의미는 결코 북한이 이들 두 강대국을 좌지우지하는 위치에 있다거나 한반도의 운명을 결정할 수 있다는 것이 아니라, 세계 냉전구조나 국제정치적 전략이 아닌 한반도 문제에 한정해서는 북한의 발언권이 강했다는 점을 강조하는 것이다.

<그림 1> 한반도 분단질서형성과 발달의 원심력과 구심력<sup>28)</sup>

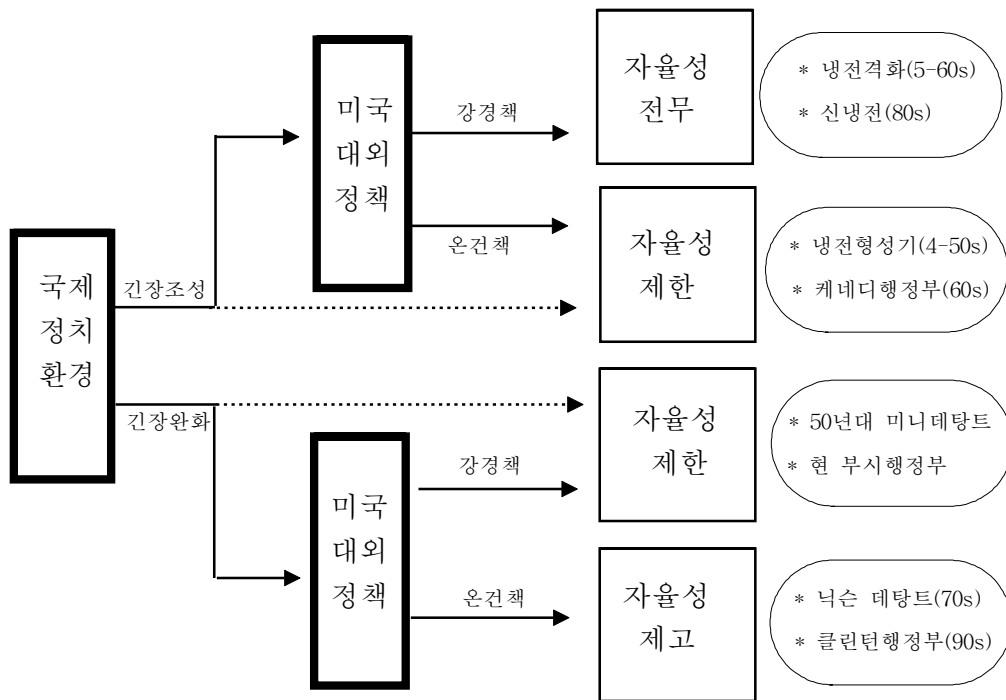


반면에 남방삼각동맹의 주도권은 미국에게 있어 왔다. 패전으로 무장해체를 당한 일본과 한국전쟁 이후의 남한은 안보를 위해 미국과 비대칭적 동맹을 맺었고, 이후 대외정책의 자율성의 심각한 제한에도 불구하고 한국과 일본은 안보에 관한 어떤 정책도 미국의 전략적 틀을 벗어나지 않았다. 그림에서 나타난 것처럼 중국과 소련이 북한을 당기는 원심력보다, 미국이 남한을 당기는 원심력이 훨씬 더 강력하다. 이를 종합해 볼 때 이 구도에 속한 6개의 행위자 중에 가장 강력한 세력은 미국이라고 할 수 있고, 소련의 역할은 상대적으로 미약했다. 따라서 동북아의 국제환경은 소련의 붕괴로 인한 변화의 임팩트가 유럽에 비해서 훨씬 적고, 미국의 전략적 필요가 살아있는 한 과거의 구조를 타파해야 할 절실한 이유가 없다.

미국을 제외하면 오히려 북방삼각동맹의 중심을 이루는 북한의 변화여부가 더 큰 임팩트를 내재하고 있다고 하겠다. 이런 이유에서 미국은 북한의 생존이 위협받는 것이 탈냉전시대의 새로운 미국중심의 안정적 패권질서 구상을 해칠 수도 있다는 것에 주목하고 북한의 변화를 관리하는 구도가 된 것이다. 클린턴 행정부는 위험한 북한을 포용정책으로 협상의 테이블에 불러 관리하는 방법을 사용했고, 현재의 부시는 이것이 효과가 없다고 보고 북한의 실질적인 변화를 요구하며, 미국의 국익에 해가 될 경우 군사력의 우위를 통해 처벌한다는 강경입장을 통해 관리하고 있다고 하겠다.

28) 이 그림은 남북한의 민족분단과정이 세포분열과 유사하다는데 착안한 그림이다. 원심력은 국제정치적 환경, 즉 냉전의 영향으로 인한 분단을 나타내는 것이며(그 중에서도 미국의 원심력이 가장 강하다), 구심력은 남한과 북한이 체제경쟁과 한반도 유일의 정통성 경쟁을 하면서 상대방을 적대시하면서 반사이익을 얻는 과정을 나타내는 것이다. 마치 시암(Siam) 쌍둥이의 운명을 가지고 태어나서 한 쪽이 생존을 위해 반대쪽의 생존을 담보하는 어려운 운명을 나타내기도 한다.

<그림 2> 한국과 미국의 대외정책 자율성의 역학관계



한편 그림-2는 그림-1의 구조를 바탕으로 바로 앞장에서 설명한 역사적 추이 분석에서 나타난 3가지 주요 변수인 국제정치환경과 미국의 범위, 그리고 남한정부의 정책자율성의 관계를 연결시켜 보여주고 있다. 국제정치환경의 변화는 한반도문제에 가장 거시적이고 기본적인 변수이다. 이 국제정치환경이 안보딜레마의 긴장으로 흐르거나 또는 긴장이 완화되고 협상의 무드로 갈 수 있다. 그러나 이는 앞에서 밝힌 바와 같이 직접적으로 남한의 대북정책의 결정에 영향을 미치는 것은 아니고 미국이라는 필터를 거치게 된다. 그래서 미국이 강경책을 쓰거나 또는 온건정책을 선택하느냐에 따라 한국의 정책자율성에 변화를 초래한다. 이렇게 볼 경우 4가지 경우의 수가 발생한다. 첫째 국제정치가 긴장상황으로 그에 따라 미국이 강경책을 펴는 경우인데, 역사적 분류에서 첫 번째와 세 번째의 대부분 기간이 여기에 해당된다. 특히 5-60년대 냉전이 격화되는 시기와 80년대초 신냉전에 그대로 적용될 수 있는데 이 경우 미국의 영향력을 절대적이고 한국 대외정책의 자율성은 전무하다.

두 번째 경우는 국제정치가 긴장상황으로 가지만 미국이 온건한 정책을 펴는 경우이다. 4가지 경우의 수 가운데 가장 드문 경우라고 할 수 있지만 아주 없는 것은 아니다. 냉전이 막 형성되는 관계로 아직 대소강경책을 마련할 수가 없었던 트루먼 행정부의 초기시절과 그 후에 케네디를 비롯한 여러

행정부에서 미국의 자신감과 필요에 따라 일시적이고 제한적인 범위 냉전의 경직성을 탈피하고자 하는 노력들을 보인다. 이 시기에는 아무래도 한국의 대외정책 역시 약간의 숨통을 틀 수 있었지만 역시 근본적인 변화라고 볼 수는 없다.

세 번째 경우는 국제정치가 화해무드를 보이는 데 반해 미국은 강경한 입장을 보이는 경우인 데, 가장 잘 맞아떨어지는 시기가 아이젠하워 시절 소위 미니 데탕트 시절과 바로 현재의 부시행정부가 아닌가 보인다. 그 외에도 미국의 필요에 따라 긴장을 조성하고 강경책을 사용한 예가 여러 차례 있었다. 클린턴 초기에 NPT 개정을 목전에 둔 미국이 다른 국가의 이탈을 막기 위해 북한을 시범케이스로 삼아 강경책을 사용한 적도 그런 경우이다. 이 경우에 남한은 긴장완화의 영향으로 자율성의 제고 기회가 주어지지만, 미국과의 불편한 관계를 감수하지 않으면 자율성을 제고하기가 어려워진다.

마지막의 경우는 국제정치가 이완되면서 미국 역시 온건노선을 택하는 경우인데, 닉슨의 데탕트 시절과 클린턴 행정부 시절을 대표적으로 꼽을 수 있을 것이다. 이 경우는 다른 것과 비교해서 남한 정부의 대외정책결정의 자율성을 높일 수 있는 가장 좋은 경우가 될 수 있다. 물론 이 경우 역시 그림-1에서 본 바와 같이 미국의 패권적 영향력의 큰 틀 자체가 변하는 것이 아니기 때문에 한계는 존재한다. 그러나 그 어느 때보다 남한이 한반도, 즉 남북 문제에 대하여 자율성을 제고할 수 있다. 또한 주어진 여건에서 남한정부의 대북정책이 중요한 변수로 등장하는 계기가 된다. 실제로 미국의 대북 포용정책은 남한정부의 적극적인 대북한 화해정책에 의해서 자극을 받았고 다듬어졌다고 할 수 있다. 예를 들면, 탈냉전 초기에 김영삼 정부는 그동안 미국이 냉전적인 정책의 패턴을 따르던 정책패턴을 추종하던 것에서, 오히려 미국의 대북한정책이 새로운 변화를 모색하기 이전에 먼저 주도적으로 북한을 민족적인 차원에서 접근하는 전향적인 대북 접근정책을 실시하게 된다.<sup>29)</sup> 또한 2000년 6월 전격적으로 남북정상회담을 실행함으로써 보수적으로 접근하던 미국정부와 행보를 달리하는 모습을 보였다. 이는 김대중 정부의 햇볕정책의 일관된 정책기조였으며, 자율성의 표현이라고 볼 수 있다.

일견 대북정책의 확실한 전환으로 보였던 이런 정책기조는 그러나 불행하게도 최근 부시행정부의 일련의 강경책으로 다시 한번 중요한 도전에 직면해있다. 부시는 클린턴 행정부의 북한포용정책을 전반적으로 재검

29) 미국은 북한의 붕괴가 가져올 동북아의 불안정을 방지한다는 목적과 남한은 통일비용에 대한 것이 부가적인 관심으로 등장하면서 포용정책은 초기의 불협화음을 겪으면서도 차츰 공통정책으로 자리잡아 갔다. 이 과정에서 초기 김영삼 정부와 김대중 정부의 햇볕정책이 큰 역할을 했다. Selig S. Harrison, "Promoting a Soft Landing in Korea," *Foreign Policy*, No. 106, 1997, p. 60.

토하고 엄격한 상호주의와 검증절차를 강화하는 입장을 고수하고 있으며, 남한에도 동북아에서의 동맹 우선주의에의 복귀라는 명분으로 대북강경책에 동조할 것을 요구하고 있다.<sup>30)</sup> 클린턴 행정부 시절 대북포용정책에 대하여 어차피 붕괴할 북한 정권을 지원할 필요가 없으며 오히려 북한의 붕괴를 촉진시키는 것이 더욱 효율적이라는 강경론이 비주류의 견해로 묻혀 있었으나, 현재는 미국의 조야에 모두 대세가 되는 느낌이다.<sup>31)</sup> 물론 2002년 초의 부시의 한국방문을 통해 남한정부의 햇볕정책에 대한 지지를 표명하는 배려를 했고, 북한과의 대화통로는 개방되어 있음을 언급하고 있지만, 미국의 기본정책은 외교적 협상보다는 공화당 식의 전통적인 군사안보를 강조한다.<sup>32)</sup>

자연스런 결과로 남북관계 역시 불과 2년 전의 정상회담을 전후로 최고조에 올랐던 화해무드가 급속하게 냉각되어버렸다. 미국정부의 집권당의 교체로 인한 정책변화에 남한의 정책자율성이 이렇게 쉽게 무너진다는 것은 여전히 한반도에서의 미국의 영향력이 얼마나 절대적인가를 재확인 해주는 증거가 될 것이다. 그러나 여기에서 잊지 말아야 할 것은 과거 냉전과는 사정이 다르다는 점이다. 미국의 패권이 여전히 강력하지만, 동시에 탈냉전의 전반적인 대세에 대한 명분과 실리를 언제까지나 외면하긴 어려운 것이다. 다시 말해서 남북한이 주도적인 행위자가 되어 협상의 테이블을 끌어낼 수만 있다면 미국의 부시정부도 막을 명분은 없다고 보여진다. 클린턴 행정부가 북한과 제네바협정을 이끌어내는 과정을 상기해보면 민주당 정부 역시 북한의 핵의혹에 대응하여 초기에 강경책으로 밀어 부쳤지만, 원래 고립적인 북한에 대해 경제적이든 군사적이든 압박정책은 큰 효과가 없는 것을 결국 확인했다. 그리고 이후에 미국은 북한 문제를 해결하기 위해 남한의 역할이 중요하다는 것을 인식한 바 있다.

마찬가지로 부시행정부가 제시한 동맹을 중심으로 한 현실적 국제주의로의 정책적 전환 역시 국제환경의 영향을 피해갈 수는 없다고 본다. 다시 한번 그림-2를 보면, 점선으로 표시된 부분이 나타내고 있는 것처럼 미국이 국제정치변화를 한국으로부터 완전히 차단할 수 없다. 9.11 테러 사건으로 미국이 추구하고 있는 힘의 외교가 정당화되고 세계각국으로부터 대체로 수용되고는 있으나, 이것이 장기화되고 미국의 독주가 계속될

30) Condoleezza Rice, "Promoting the National Interest," *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 1, January/February, 2000.

31) Nicholas Eberstadt, "Hastening Korean Reunification," *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 2, 1997, pp. 79-80. Karen E. House, "Let North Korea Collapse," *Wall Street Journal*, February 21, 1997, p. 14.

32) 더 자세한 논의를 위해서 다음의 논문을 참조할 것. Robert B. Zoellick, "A Republican Foreign Policy," *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 1, January/February, 2000.



때 반대의 목소리도 커질 것은 자명하다. 더욱 중요한 사실은 미국의 강경책이 북한에게 먹혀들지 않을 경우에는 파국 외에는 다른 대안이 별로 없다는 점을 부시 역시 인식하고 있는 듯하다. 그래서 이런 미국과 북한 간의 팽팽한 긴장을 이완시켜줄 다른 대안의 역할이 남한에게 주어져 있는 것은 아닐까?

#### 4. 남한의 대북정책 주도력 제고방안

그렇다면 한국정부의 입장에서는 대북정책의 대미자율성, 나아가서 더 적극적인 의미에서의 주도성은 어떤 식으로 제고할 수 있을까? 그것은 일단 두 가지 방향으로 진행될 수 있을 것이다. 먼저, 앞에서 살펴본 바와 같이 과거 한국이 대북정책에 있어 상대적으로 자율성을 가진 시기의 공통점은 우리가 북한을 제대로 된 행위자로 인정할 때였다. 북한이 한미 관계에 종속변수가 아니라 남-북-미의 3자 관계가 물론 똑같은 비중의 관계로 정립되기는 현재로선 불가능하겠지만, 한국이 북한을 3자 관계의 한 극으로서 정식으로 인정하면 할수록 북한의 냉전적 역할이 감소되었다는 것을 알 수 있다.

주도성을 제고하기 위한 두 번째 방법은 바로 한반도에서의 미국의 영향력을 다자화를 통해서 약화시키는 것이다. 물론 다자주의에 대한 미국 정부의 현재 입장은 미국주도의 패권질서를 약화시킬 어떤 형태의 구상도 반대할 것이기 때문에, 4자 회담이나 6자 회담이 논의될 때마다 시큰둥한 반응을 보여 왔다. 그러나 동시에 남한정부가 적극적으로 추진할 경우 미국이 이를 반대할 명분 또한 없을 것이다. 이 과정에 북한의 전향적인 자세가 어느 정도 필요하다는 점에서 결코 쉬운 일은 아닐 것이지만, 첫 번째 방법을 통한 북한과의 화해가 이를 가능하게 해 줄 수 있다. 시작부터 다자회담이 미국중심의 쌍무질서를 약화시키기를 기대하기는 어렵지만, 여러 나라에 동시다발적이고 지속적인 접촉노력을 통해서 이를 실현해나가야 한다고 본다.

그렇다면 지금부터 이들 두 가지 방안에 대해서 좀 더 구체적으로 살펴보자.

## 4.1 대북 관계개선을 통한 주도력 제고

대북정책에 있어 남한정부의 자율성, 나아가서 주도력의 제고는 지금까지 살펴본 바대로 먼저 우리가 북한을 한반도문제해결을 위한 어떤 형태의 해결책이든 북한의 실체를 인정하고 적극적인 협력관계를 가질 때 가능하다. 물론 지금까지의 북한의 행태로 보아 남한이 비록 적극적인 자세를 보인다해도 북한측의 지속적이고 책임 있는 행동을 이끌어내기가 결코 쉬운 일은 아니다. 또한 대북한 관계개선을 통해 단기적으로 북한의 체제전환을 이끌어낼 수 있다거나, 한반도에서 냉전구조를 해체할 수 있을 가능성은 희박하다. 그러나 북한이 한반도문제를 다룰 당사자로 참여하여 여러 가지 형태의 네트워크 속에 들어옴으로써 동북아의 안보위협이 경감되고 평화체제형성의 가능성이 높아질 것은 분명하다. 김대중 정부의 햇볕정책은 바로 이전 정부에서 비중 있게 제기되던 북한 흡수 통일론에 쐈기를 박고 북한의 안전을 보장하는 것이 장기적으로 한반도에 평화정착을 가능하게 하는 방법이라는 바로 이와 같은 인식에 기초하고 있다. 이는 북한 핵 개발을 계기로 북한의 다급한 생존추구를 재확인한 후에 더욱 확고하게 남한의 대북정책의 근간으로 자리잡았다.

앞장에서 동북아 역학관계를 나타내는 그림-1을 통하여 밝힌 바와 같이 냉전의 양극구도가 탈냉전으로 넘어가는 과정이 미국과 소련의 세력균형체제가 붕괴되기는 하였으나 겉으로 보는 것과는 달리 북한의 체제고수 노력과 이로 인한 구심력의 강화는 냉전구조의 해체를 지연시키고 있다. 따라서 한반도에서 냉전체제가 해체되기 위해서는 미국의 반응만큼 북한의 반응이 중요하다. 한반도의 냉전구조는 세계적인 냉전구조의 하부구조로서 영향을 받는 반면, 역으로 한반도의 상황에 따라 세계적 냉전구조에 영향을 끼치는 쌍방향의 역학관계를 보여왔다. 이는 한국전쟁이 냉전의 형성기에 큰 역할을 한 이래로 계속되었으며, 현재까지도 세계적 냉전구조의 종식에도 불구하고 여전히 한반도의 냉전구조는 자생력을 유지하는 데서도 알 수 있다.<sup>33)</sup> 이와 같은 현상이 일어나는 가장 큰 이유는 아무래도 미국의 패권적인 지위가 전세계와 한반도라는 하부체제에서 동시에 중심이라는 점 때문이며, 두 번째로 북방삼각관계의 중심인 북한이 이질적인 체제로 존속하며 남한과 대치하기 때문이다.

그런데 그 북방동맹의 중심인 북한 역시 탈냉전과 함께 조금씩 균열을 보였고, 지난 10년간 북미관계가 급속하게 진행되었고, 따라서 남북관계도 많은 진전을 이루면서 대화창구가 다변화되었다. 북한의 목적은 미국과의 관계개선을 통해서 자신들의 생존의 문제를 해결하고자 하는 것이었다. 그리고 이런 전략은 핵과 미사일개발로 한반도의 긴장을 유발하면서 대미협상의 유효한 카드로 사

33) 박종철, 앞의 책, p. 116.

용됐다. 제네바협정을 이끌어내고, 북한이 만족할 수준인 관계정상화까지는 가지 못했지만 클린턴 정부의 포용정책 하에서는 충분히 성과가 있었다. 따라서 4자 회담, 북-일 수교협상, 남북대화 같은 등의 접촉은 대미접근을 위한 보조적인 수단에 불과했다. 그러나 부시행정부가 ‘확인할 수 있는 변화(verifiable change)’를 요구하고 이를 엄격하게 검증해 나간다는 노선을 밝힌 후부터는 상황의 변경이 불가피해졌다. 북한은 당연히 경직된 자세로 돌아가고 탈냉전에 와서 새로이 형성되어가던 새로운 관계들이 모두 경색되었다.

그러나 그 끈이 모두 끊어진 것은 아니다. 미국도 북한과의 대화창구는 여전히 열어놓고 있음을 밝히고 있으며, 북한 역시 대미접근을 통한 생존권 확보라는 목표를 포기하지 않았다. 바로 이 시점에서 남한의 역할이 결정적으로 필요하다. 부시행정부의 출범 초기 견해차이에도 불구하고 남한이 북한에 대한 햇볕 정책을 어렵게 끌고 나온 덕분에 북미 양측에 모두 할말을 할 수가 있다. 미국에게는 대북 햇볕정책이 부시 행정부의 상호주의정책과 충분히 조화될 수 있다는 점을 인식시키고, 미국의 강경정책이 효력을 잃을 때 준비된 대안이 될 수 있다는 것을 미국 측에게 설득시킬 필요가 있고, 역내 다른 국가에게도 지지를 획득해야 할 것이다. 한국의 조정자 역할은 현재 북한에게 더욱 효과적일 수 있다. 미국의 강경정책이라는 전략적 카드를 내세워 북한의 가능한 변화를 작은 것부터 이끌어내는 것이 필요하다. 현재의 시점은 하기에 따라서 북한 핵위기를 해결하기 위해 남한이 배제된 채로 북미 관계가 진행되었던 시기보다 훨씬 남한의 운신의 폭이 넓어졌다고 볼 수 있다.

남북정상회담도 이런 맥락에서 이해되어야 한다. 정상회담이 있는 직후부터 북한의 김정일 국방위원장의 서울 답방은 금방이라도 실현될 것처럼 보이다가 최근에 오면서 이에 대한 실현가능성이 갑자기 작아졌다. 서울 답방의 지연에 대한 북한의 공식 및 비공식 설명들은 부시 정부의 강경정책으로 인해 정상간의 6.15 공동선언으로 모처럼 맞았던 서울과 평양의 화해와 통합의 분위기에 찬물을 끼얹었다는 것으로 요약될 수 있다. 북한의 입장에서 본다면 부시정부의 대북정책이 바뀌지 않는 한 김정일의 남한 방문에 대한 안전보장도 위협하며, 만나더라도 의미 있는 어떤 합의에도 이르기 힘들 것이라는 생각이다.<sup>34)</sup> 남북한의 정상회담의 재개여부는 분명히 남북관계진전에 큰 계기를 가져다 줄 것이

34) 이런 표면적이 이유 외에도 사실 김정일의 답방카드를 그 비중에 비해 약효를 발휘할 시기를 잃었다는 점도 작용한다. 현재 김정일위원장이 남한을 방문해보았자 2년전 김대중대통령이 평양을 방문해서 얻었던 환영이나 실질적인 성과도 얻을 만한 분위기가 아니다. 특히, 김대중정부가 마지막 레임덕 현상으로 꺼져가는 촛불과 같은 상황에서 방문하지 않으면서도 얻을 수 있는 경제협력 이상을 받아내지 못할 것이라는 것은 자명하다. 따라서 김정일은 다음 정권에서 필요할 경우 써먹기 위해 답방카드를 아끼고 있는 지도 모를 일이다.

지만, 최근의 상황을 예의 주시하면 김 위원장이 서울에 오지 않는다 하더라도 북한이 남한과의 관계개선을 상당히 필요로 한다는 것은 차츰 분명해 보인다. 그 증거는 먼저 탈냉전 이후로 중간과정에서 많은 굴곡이 있었지만 경제개혁의 추진만이 살길이라는 대명제는 변함이 없고 전체적으로 이를 추진해 온 일관성에서 찾아볼 수 있다. 두 번째로는 좀 더 구체적으로 최근 서해 상에서의 군사 충돌에 대해 먼저 사과의 제스처를 해 온 점은 이례적인 것이다. 더욱이 김 위원장이 이 사건이 자신도 모르게 북한해군 서해사령부의 지휘관의 단독판단으로 일어난 것이라고 해명하였다는 것은 북한이 결코 남북대화와 협력의 분위기가 깨지기를 원하지 않는다는 것을 확실하게 보여준다.

두 번째의 예에 관해서는 특히 주목을 할 필요가 있다. 왜냐하면 두 가지 의미가 혼재하고 있기 때문이다. 먼저는 다급한 경제사정에도 불구하고 북한 내부에 남한과 무조건적이고 일방적인 접근을 하는 데 대한 군부를 중심으로 반대 세력이 만만치 않게 존재한다는 것이다. 동시에 앞에서 지적한 바와 같이 북한의 최고정책결정자가 남북관계의 해빙을 원하는 것이 대세라는 것이다. 이는 바로 미국과의 관계와 엮물리면서 중요성을 더욱 가중시킨다. 국제정치환경이나 남북한의 내부사정 등 주위의 환경을 종합해 볼 때 분명 남한이 자율성을 가지고 남북한 문제에 이니셔티브를 행사할 수 있는 상황이 되고 있다. 물론 여전히 미국의 강경책에 남한이 얼마나 자율적으로 반대의 정책을 적극적으로 추진할 수 있을 지는 미지수이지만, 분명 남한의 태도여하에 따라 북한과의 관계진전을 이룰 수 있는 호기인 것은 분명해 보인다.

이 연구논문이 마무리되는 시점에서 터져 나온 북한핵개발에 대한 시인사건으로 남북관계 및 북미관계가 다시 냉각되는 등 상황이 급변하고 있다. 본 논문의 주제와의 연관성을 생각할 때 어떤 식으로든 다루어져야 할 것이지만, 현재의 상황이 어떤 식으로 전개가 될 것인지가 불분명한 가운데 선부분 판단이 어렵다는 점에서 본격적인 분석은 차후에 다시 논의가 되는 것이 좋을 것이다. 다만 여기에서 밝히고 싶은 필자의 생각은 북한의 핵개발 시인은 북한이 그 동안의 타협과 개방의 맥락을 변경하는 강경정책으로의 선회라고 보기는 어렵다는 점이다. 당초 제네바협약에서 기대했던 가장 큰 목적인 미국과의 관계개선을 통한 생존권의 확보라는 점에서 어떤 진전도 없이 거의 10년 세월이 허송되었고, 더욱이 계속되는 미국의 강경책과 대북압박에 대한 좌절감의 표현이거나, 1994년에 핵카드를 통한 벼랑끝전략에 대한 일말의 미련의 표시이기도 한 것으로 사료된다. 북한이 핵개발 완전포기를 조건으로 미국에게 불가침조약을 제의한 것 역시 북한의 진정한 속내를 어느 정도 짐작할 수 있다. 사안의 잠재적 중요성에 비하여 미국과 남한의 지금까지의 반응이 상당히 온건하다는 면에서 다시 한번 확인된다.<sup>35)</sup> 따라서 적어도

현 시점에서 본 논문의 정책적 대안을 바꿀만한 사건으로 보지는 않는다.

## 4.2 한반도 문제의 다자화를 통한 주도력 제고

다음으로 한반도문제를 다자화시킨다는 말은 기본적으로 신자유주의적인 입장에서 한반도 평화를 모색하는 방법과 일맥상통한다. 즉, 냉전구조의 핵심이라고 할 수 있는 동맹체제, 즉 쌍무관계를 대체하면서 분쟁의 해결을 위해서 UN이나 NATO 같은 국제기구를 적극적으로 활용하는 다자주의 협력을 강조하는 것이다. 하지만 동북아에는 여러 가지 이유로 말미암아 다른 지역에 비해서 이 지역문제를 다룰 수 있는 통합적이고 공식적인 국제기구는 존재하지 않는다. 다만 여러 가지 가능한 다자적 대안들 중에서 가장 많이 거론되고 있고 실제로 추진된 바 있는 4자 회담 정도가 있을 뿐이며, 이 역시 그 진척상황이 그렇게 좋은 편은 아니다.<sup>35)</sup>

유럽에서와 마찬가지로 탈냉전의 영향으로 동북아에도 안보위협이 감소됨에 따라 협력체제가 형성될 수 있는 가능성이 높아진 것은 분명 사실이다. 실제로 남북한, 미국, 중국 등 정전협정의 당사자국이 참여하는 4자 회담의 경우 한반도에 항구적인 평화를 보장할 수 있는 실제적인 방안으로 1996년 클린턴 행정부 당시 실제로 추진되었고 지금까지 몇 차례 회담을 가지기까지 했다. 그러나 문제는 동북아와 유럽을 같이 보기 어려운 많은 차이들, 예를 들자면 동북아 국가들이 자유주의적 전통이나 시민사회의 전통이 부재하고, 동북아의 국가들이 여전히 현실주의가 지적하는 민족주의 성향이 강하다는 사실, 북한과 중국이 사회주의를 어쨌든 고수하고 있고 동서독과는 달리 남북한은 과거에 전쟁을 겪었다는 점, 그리고 무엇보다도 동북아의 국제환경에서 소련의 이탈로 발생하는 영향력이 유럽에서와 달리 훨씬 미미해서 과거의 구조를 타파해야 할 절실한 이유가 없다는 점이다.

무엇보다도 미국의 경우에는 과거부터 지속적으로 유지하고 있는 미국-일본, 미국-중국, 미국-남한의 쌍무적인 안보체제가 중첩되어 있는 형태가

35) 미국과 남한정부는 겉으로는 북한의 핵개발에 대한 어떤 타협도 불가하다는 강경한 입장이지만, 실제적인 대책은 북한과의 대화채널을 유지하고 설득하겠다는 온건입장을 지금까지는 고수하고 있다. 북한이 핵개발 완전포기를 조건으로 제의한 불가침조약 역시 현재로는 받아들여지지 않고 있지만 1994년의 전례를 따라 동시적 타결도 가능해 보인다. 그러므로 현재 진행되고 있는 남북대화의 채널을 계속 유지할 이유는 오히려 더욱 커졌다고 볼 수 있다.

36) 여기에서는 4자 회담을 비롯한 여러 가지 다자적 접근에 대한 자세한 설명은 생략하고 이들을 상호분석 비교하면서 남한의 정책적 주도성을 증가시킬 수 있는 방안을 모색한다. 4자 회담에 대한 부분은 필자의 다음 논문을 참고하기 바람. 김준형, “미국의외교정책과 4자 회담,” 『국제문제논총』, 부산외국어대학교 국제관계연구소, 1998, pp. 39-56

자신들의 영향력을 최대한 발휘할 수 있는 이상적인 틀로 간주하고, 다자간 협의는 이러한 미국주도의 안보질서를 약화시킬 수 있다고 보기 때문에 기본적으로는 4자 회담을 비롯한 다자구조의 실현 가능성이 별로 높지 않다고 볼 수 있다. 지금의 미국이 끌고 가고 있는 남북한 관계가 미국에겐 동북아 지역의 안정이라는 정책목표상 바람직한 것으로 생각하고 있는 것이다. 미국의 탈냉전 시대의 한반도 전략의 목표는 동북아의 안정을 현상유지 하겠다는 것이며, 이 질서를 미국이 안정자(stabilizer)가 되어 주도하는 것이다. 왜냐하면 남북한 관계의 변화는 그것이 평화적이든, 그렇지 않든간에 구소련의 퇴진과 중국과 일본의 부상과 맞물려 엄청난 전략적인 충격요인이 잠재해 있다고 보기 때문이다. 미국의 경우는 이러한 부담을 시간을 끌면서 관리 가능한(manageable) 수준으로 유지하려고 애쓸 것이다. 클린턴 행정부 기간에는 이런 미국의 목적에 가장 현실적인 것이 북한 끌어안기였다면, 이제 부시행정부에서는 목적은 같을지 몰라도 남한과의 동맹체제를 강화하고 북한에 대한 엄격한 검증과 상호주의를 적용하는 것이 훨씬 더 효과적이라고 판단하는 것이다. 이런 맥락에서 미국의 영향력을 약화시킬 수 있는 다자화에는 지금까지 소극적이다.<sup>37)</sup>

미국의 이러한 전략과 관련하여 다른 주변국가들의 다양한 유형의 다자화 방식에 대한 입장을 간략하게 살펴보면 다음과 같다. 첫째로, 북한은 현재 어려움에 봉착하긴 했지만 미국과의 쌍무관계에 가장 많은 관심과 노력을 기울이고 있으며, 4자 회담 과정에서 드러난 것처럼 다자화에 대해서는 일단 부정적이다. 특히 4자 회담은 그것이 미국과 한국의 공조로 만들어진 것이라는 데 일단 거부감을 가지고 있고 이를 남한이 주장하는 남북당사자에 의한 평화회담의 전 단계로 이용할 것이라는 의혹을 가지고 있었기 때문에 초기에는 예상대로 거부를 했다. 따라서 4자 회담은 계속 실현을 보지 못하다가 미국 측에서 한국이 배제된 북미 단독의 협상을 통한 평화회담논의는 불가하다는 입장을 확고히 보임에 따라 1997년 11월 절차에 관한 협의라는 제한된 형태의 회담에 북한이 동의를 하고 지금까지 마지못해 회담에 참여하고 있다.

북한의 현 단계 입장을 한마디로 말하자면 다자화를 원칙적으로 미국과의 관계개선을 통한 자기생존권확보라는 목표를 희석할 수 있는 장애물이라고 여기는 동시에 이를 완전히 무시함으로써 생길 수 있는 계획의 차질을 우려하는 애매한 상태라고 할 수 있다. 그러나 최근 부시행정부의 등장으로 북미관계의 차질은 이를 타개할 수 있는 우회적 방법으로서 다자화가 새로운

37) 이삼성, 『한반도 핵문제와 미국외교: 북미 핵협상과 한국통일정책의 비판적 인식』 (서울: 한길사, 1994), pp. 339-341. Samsung Lee, Building A Peace Regime on the Korean Peninsula: A Three-Step Concept for the Peace Process," Asia Perspective, Vol. 20, No. 2, Fall-Winter 1996, p. 128.

관심을 불러일으킬 수 있으리라고 본다. 물론 공식적인 다자체제에 관해서는 여전히 부담을 갖고 있겠지만, 최근의 남북관계의 조심스런 개선이나 북일수교, 그리고 러시아와의 밀착 등에서 보여지듯이 다자화에 대한 북한의 태도가 우호적으로 변하고 있다.

둘째, 중국의 경우에는 다자회담에 참가하는 것이 어떤 식으로든 한반도에서 자신들의 입지를 확대시킬 수도 있다는 측면과 경제적 실리추구의 면에서 손해날 것이 없는 제안으로 여겨지지만 아직 국가이익의 관점에서 시급하거나 중대하게 취급될 일은 아닌 것으로 보여진다. 특히, 중국으로서는 분단된 한반도의 현 구조가 군사적으로는 북한을 통한 완충지대를 제공하고, 경제적으로는 남한을 통한 이익을 제공하고 있는 절묘한 틀로 보고 있기 때문에 그것이 평화적이든 군사적 충돌에 의해서건 현상타파로 이어지는 것을 원하지 않고 있다.<sup>38)</sup> 그러나 러시아의 세력약화 이후 미국과 일본이 내부적으로는 중국의 세력부상을 가장 우려하고 견제할 것이라는 것을 잘 아는 중국은 미국의 세력을 다소 약화시키고 스스로의 고립과 압력을 벗어나는 방법으로 다자화를 선호할 가능성은 다분하다. 또한 중국의 대외정책의 근간이라고 할 수 있는 반패권주의는 계속되는 미국의 영향력에 대하여 불편할 수밖에 없다.<sup>39)</sup>

다음으로 일본은 동북아의 다자화에 대해 어떤 생각을 가지고 있을까? 일본은 패전 이후 반세기 가까이 미국 주도의 세계질서 하에서 미국과의 동맹의 틀에 의지하여 경제적인 번영을 이루어왔다. 최근까지 철저하게 미-일 안보체제 안에서 미국의 정책라인을 한치도 벗어남도 없이 수동적인 입장에서 따라왔고, 남북문제에 관해서도 철저하게 미국과 남한과의 공조를 늘 염두에 두는 조심스런 자세를 견지해왔다. 물론 주적이었던 소련의 해체와 70년대 이래로 줄곧 미일양국을 불편하게 하였던 경제적인 관계가 클린턴 정부 시절에 더욱 악화된 것은 이런 구도에 지각변동을 가져올 수 있는 가능성을 열어놓는 듯 했었다.

그러나 중국의 급속한 부상에 대한 우려와 북한의 대량살상무기 개발, 특히 1998년 8월 일본 영공을 통과하는 북한의 위성발사사건으로 충격을 받은 후에 일본은 대미동맹관계를 오히려 강화하는 방향으로 돌아선 것이다. 일본의 보통국가화를 적극적으로 추진하는 우익성향의 고이즈미 정부는 부시 정부 출범 이후 더욱더 파트너십을 강화하고 있다. 소련의 위협이 사라지긴 했어도 일본의 군사력은 소련 침공에 대한 방어적 목적으로 구성되어 있기

38) Chae-Jin Lee, *China and Korea: Dynamic Relations* (Stanford: Hoover Institutions, 1996), p. 171.

39) 권기수 외, “1990년대 중국의 대한반도 정책,” 『한국정치학회보』, Vol. 30, No. 1, 1996, pp. 434-435.

때문에 한계가 있다는 것이 일본리더십의 기본인식이며, 따라서 미국과의 동맹은 이런 불안정한 동북아의 구조에서 여전히 필수적이라고 보는 것이다.<sup>40)</sup> 미국의 미사일 방어계획인 MD에 적극적인 지지를 보내는 거의 유일한 나라가 일본인 것도 그런 이유에서이다. 따라서 현재로선 한반도문제의 다자화에 미국이나 북한 다음으로 소극적이다. 그럼에도 불구하고 일본 역시 장기적으로 바라볼 때 언제까지나 미국에게 안보를 전적으로 의존할 수는 없을 것이다. 결국 보통국가화를 지향하는 일본의 정책은 따지고 보면 자신들의 안보자율성을 확보하자는 목적이라는 면에서 그들의 대미안보의존은 내재적인 모순을 가지고 있다. 한반도문제에 관해서도 마찬가지이다. 한반도의 상황이 나빠져서 일본의 안보가 위협받을 때는 미국과의 동맹에 의존하겠지만, 화해와 협력의 분위기일 때는 일본 역시 거절하지 않을 것이다. 최근에 개최된 북일 정상회담도 그런 맥락에서 이해될 수 있을 것이다. 한편, 다자회담에 가장 적극적인 자세를 보이는 나라는 과거부터 지금까지 러시아이다. 러시아는 과거 냉전구조에서 북방삼각동맹의 패권세력으로 오랫동안 북한을 통해서 동북아에 큰 영향력을 미쳐왔으나, 사회주의 실험이 실패로 끝나고 체제붕괴의 소용돌이를 겪으면서 자신의 정체성의 확립은 물론,<sup>41)</sup> 더 이상 한반도에 영향력을 미칠 수가 없게 되었다. 특별히 체제변동 초기에 서구로부터의 도움을 기대하면서 동북아에는 관심을 두지 못했기 때문에 더더욱 영향력의 감소를 스스로 내버려 둔 경향이 있었다. 그러나 최근 국내상황도 호전이 되고 경제도 본궤도에 올라가자 다시 동북아의 중요성에 눈을 돌리게 되었다. 한편으로는 미국의 독주를 막고 과거의 패권지위를 회복하겠다는 계산도 숨어있을 것이다.<sup>42)</sup>

그러나 원하는 바대로 이루어지기에는 동북아에서 넘어야 할 장애물이 너무 많다. 무엇보다도 미국의 패권이 너무 강력하고, 동북아에는 쌍무체제를 견고히 하는 정책을 펴는 탓에 러시아의 운신의 폭은 더욱 좁아질 수밖에 없는 것이다. 러시아는 브레즈네프 이후로 아시아의 집단안보체제에 대한 애착을 가지고 틈나는 대로 제의하고 있을 정도로 다자체제에 적극적이었다. 특히 탈냉전을 불러 온 소위 “고르바초프 요인(Gorbachev Factor)”의

40) 한국전략문제연구소, 『동북아 전략균형』 (서울: 동북아 전략문제연구소, 2001), pp. 121-125.

41) Sergei Stankovich, "Russia in Search of Itself," *The National Interest*, No. 28, Summer 1992, pp. 47-50.

42) 여기에는 초기에 러시아가 자신들의 개혁 방향을 미국과 서구로 잡고 그들의 도움을 받겠다는 엘친을 중심으로 한 소위 대서양주의자(Atlanticists)의 주장이 원하는 만큼의 결실을 거두지 못하게 되자 최근에는 푸틴을 비롯한 보수적이고 민족주의 성향을 지닌 유라시아주의자(Eurasianists)들의 주장이 정책의 중심을 잡고 있다. 이들은 국제정치에서의 영향력을 회복한다는 취지에서 막연한 친서방주의를 탈피하고 나름대로의 세력확장을 꾀하고 있다. 연현식, “러시아의 새로운 위협인식과 군사전략,” 정은숙 편, 『러시아의 새로운 안보환경과 전략: 분석과 전망』, (서울: 세종출판사, 1996), pp.15-17.



동북아 정책의 핵심이 바로 동북아 긴장완화를 위한 집단안보체제의 설립이었다.<sup>43)</sup> 이는 다소 비현실적인 내용을 포함하고 있지만, 미국의 절대적인 영향력을 약화시킬 수 있는 효과적인 전략일 수도 있다.<sup>44)</sup>

마지막으로, 다자회담에 대한 남한정부의 입장은 최근에 들어와서 새로운 대안으로 관심을 두고 있다. 사실 미국과의 강력한 동맹관계로 인해 다자화에 대해서는 필요성도 그리고 여유도 없었지만, 탈냉전 이후 미국과의 공조가 흔들리고, 특히 북한의 핵문제로 인해 불편했던 미국과의 관계를 개선하기 위해서 다자화에 대하여 눈을 돌리기 시작했다. 그 가운데 4자 회담은 한편으로는 북한의 한국배제정책에 대항하고, 다른 한편으로는 미국의 대북 접근을 견제하기 위하여 추진한 것이다. 사실 휴전협정을 평화체제로 전환하는 문제에 대해서는 남한이 그 동안 줄곧 수세에 처해 있었다고 할 수 있다. 북한이 평화협정의 대체를 요구할 때마다 그것이 한국을 배제하는 전략인 탓에, 우리는 정전협정 고수라는 원칙만 되풀이하고 다른 실질적인 평화구상을 내세우지는 못했다. 이런 점에서 4자 회담을 한국이 주도하여 제안한 것은 상당히 적극적인 대외정책의 전환으로 볼 수 있다.<sup>45)</sup>

지금까지 다자화에 대한 각국의 이해관계를 정리를 해본다면 표-2와 같은 결론을 내릴 수가 있다. 이 표만 봐도 현재의 동북아의 구도는 쌍무관계가 지배적이라는 것을 알 수 있다. 현재로선 러시아를 제외한 모든 국가들이 쌍무관계에 우선순위를 두고 있고, 다른 국가들은 다자체제를 차선책이나 일종의 보조적인 역할로 제한시키고 있다. 그러나 이는 가장 기본적인 분석이긴 하지만 그것만으로는 역동적인 동북아국제관계를 밝히는 데는 한계가 있다. 앞에서 각국의 입장을 분석하면서 알 수 있었듯이 국제정치환경이 변한다든지 어느 한 국가가 어떤 체제를 적극적으로 밀고 나간다면 할 경우 우선순위가 변화될 수 있는 것이었다.

43) Archie Brown, *The Gorbachev Factor* (London: Oxford University Press, 1996).

44) 1994년 3월 북한핵문제를 해결하기 위해 남북한과 러시아, 미국, 중국, 일본, UN, IAEA를 묶는 8자회담을 제의한 적이 있다. 고재남, “남북한과 대러시아 정책: 현황과 전망,” 아태재단과 고르바초프 재단 공동주최 국제세미나 논문집, 1995, p. 8.

45) 먼저 북한의 미국과의 단독협상을 통한 평화협정 대체에 상응하는 우리측 평화구상의 제안이라는 의미가 있고, 또한 4자 회담의 제의를 통해서 미국이 남한과의 공조 없이는 적어도 한반도 평화에 관한 북미간의 어떤 별도의 협상이 고려될 수 없다는 것을 미국과 공동으로 천명함으로써 미국의 남한을 배제한 대북 접근에 대한 견제와 관리라는 의미가 있었던 것이다.

<표 2> 쌍무관계 및 다자체제에 대한 주변국들의 선호도 비교

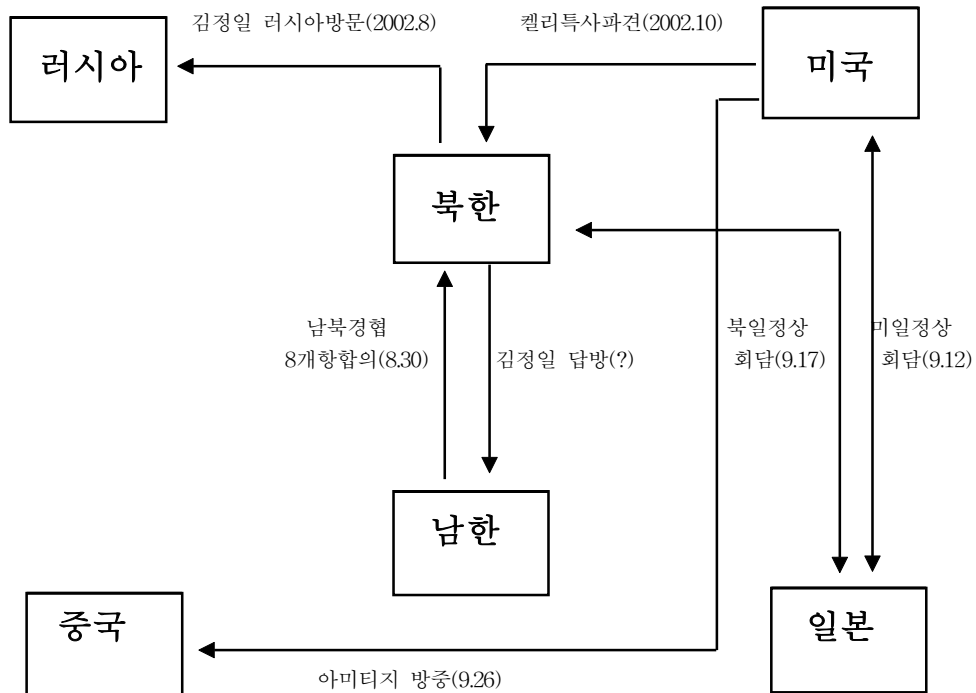
순위	남한	북한	미국	러시아	중국	일본
1	쌍무	쌍무(북미)	쌍무(한미+북미)	집단안보	쌍무	쌍무
2	4자	3자(북중미)	3자(한미일)	8자	4자	6자이상
3	6자이상	4자이상	4자이상	6자	6자이상	4자

문제는 미국이다. 지난 4자 회담의 과정에서 알 수 있듯이 미국은 다자화를 그리 원하는 입장이 아님에도 불구하고, 4자 회담의 추진이 미국의 정책적 기조와 상충하는 점도 또한 뚜렷이 없었다. 중국이나 일본 또는 러시아가 주도적인 역할을 할 경우에 발생할 수 있는 이들의 영향력 증대와 미국의 영향력 감소는 미국이 원하는 것이 분명 아니다. 그러나, 반대로 미국이 주도가 되는 다자체제라면, 한편으로는 미국지배의 동북아 질서에 대한 불만을 어느 정도 해소할 수 있을 뿐 아니라, 이런 나라들의 움직임을 다자간 협력체제안에서 적극적으로 관리할 수 있다는 이점이 있다.<sup>46)</sup> 이런 환경이 조성될 경우 미국이 4자 회담을 비롯한 다자화에 적극적으로 나서게 되고, 관련당사국의 우선 순위를 대부분 끌어올리는 효과를 가져오게 될 것이다. 따라서 우리는 여기서 미국의 적극적인 성사의사가 다자화의 성공적인 결과를 위해 가장 중요하다는 결론을 얻을 수 있다.

이렇게 볼 때 결론이 조금 이상하게 보일 수도 있다. 왜냐하면, 한국이 대외정책의 자율성을 높이기 위해 다자화를 시키는데, 우리가 얻고자 하는 주도권의 키를 쥐고 있는 미국을 설득하라는 것은 어떻게 보면 순환논리로 비칠 수도 있기 때문이다. 그러나 여기서 빠뜨리지 말아야 할 핵심은 미국을 먼저 설득시켜 다자화를 추진하라는 것이 아니라, 한국이 주도적으로 다자화를 추진하는 것이 순서상 먼저이다. 그러나 이런 노력이 제대로 된 결실을 맺기 위해서는 미국의 참가를 유도하는 방향으로 진행이 되어야 한다는 방향성을 제시하는 것이다. 동맹을 중시하는 미국의 현재 정책기조를 고려하면 미국을 먼저 설득시키는 것이 쉽지만은 않을 것이다. 초기에는 오히려 한국이 미국과 어느 정도의 불편한 관계를 감수하고서라도 한국이 주도적으로 다자화를 추진해야 할 것이다.

46) Robert A. Manning, "The Asian Paradox: Toward A New Architecture," World Policy Journal, Vol. 10, No. 3, Fall 1993, pp. 59-60.

<그림 3> 한반도 및 동북아의 긴장완화 및 다자화 분위기<sup>47)</sup>



다행인 것은 그림-3에 나타난 바와 같이 북시정부의 강경책으로 수년간 경색되었던 동북아의 정세가 다시 변화의 조짐을 강하게 보이고 있다는 점이다. 또한 다자회담과 관련하여 능동적인 러시아가 북한과 일본 등에 6자 회담을 다시 적극적으로 제의하기 시작했다는 것도 주목할 만하다. 러시아가 동북아에서 영향력을 많이 상실한 것은 사실이지만 궁지로 몰렸던 북한을 품기 시작하고 그동안 미국 쪽으로 호의적으로 기울어진 외교적 성과로 경색된 한반도문제를 푸는데 적지 않은 구실을 할 수 있게 된 것도 고무적이다. 특히 9월 17일에 성사된 북일 정상회담 소식은 큰 의미가 있다. 본 회담에서 일본인 납치 문제 해결과 연루되는 바람에 가시적인 성과가 금방 나타나지는 못하였으며, 또한 연이은 북한의 핵개발 시인으로 일종의 교착상태에 빠진 것은 사실이지만 그 결과에 상관없이 정상회담이 만났다는 자체가 이미 북한에 대한 외교적 승인이라고 볼 수 있으며, 한반도의 다자화에 큰 진전이다. 더욱 우리가 주목해야 할 것은 미국이 악의 축 발언 이후 북한을 강대국가로 분류하고 강경책으로 몰아 부쳤다고는 하지만 사실 그 동안 실질적인 정책으로 나타난 것은 드물고 발언 위주의 경고들로 이루어진 면이 없지 않았다. 그래서 어떤 이들은 미국이 실제로 북한을 엄격하게 다룰 의지가 원래 없었다고도 판단한다. 어쨌든 북일 정상회담은

47) 동아일보, 2002년 8월 31일, A4

일단 미국의 목인 하에 이루어졌을 가능성이 높고, 이 회담자체는 현재의 어려움에도 불구하고 북미간에 강경한 대치를 하다가 스스로는 문제를 해결할 수 없게 된 상황에서 양국의 체면을 다 살려 주면서 일을 풀어나가는 차선의 대화 채널이 될 여지를 여전히 남기고 있다고 하겠다.<sup>48)</sup>

재차 강조하건대 현재의 북일관계의 일시적인 어려움에도 불구하고 여전히 장기적으로 한국이 러시아, 일본, 중국 등의 역내국가들의 도움을 받아 남북한 문제를 다자화시키는 것은 여전히 바람직하다. 일시적인 부작용이나 미국의 반발을 감안하더라도 이는 호전작용의 일종이라고 여겨야 한다. 또는 오랜 기간동안 축적된 미국의 절대적인 영향력과 냉전의 관성으로 인해 이를 극복하는 과정에서 ‘금단현상(withdrawal symptom)’으로 볼 수 있다. 아무튼 미국으로 하여금 역내국가들이 공통적으로 냉전적인 동맹구조에서 탈피하고자 한다는 인식을 확실히 심어줄 필요가 있다. 이런 분위기 속에서 남한은 한편으로는 다른 역내 국가의 다자화 노력에 협조하면서, 다른 한편으로는 특정의 한 국가에게 역내 다자화를 위한 이니셔티브를 너무 많이 이양하지 않도록 가능하다면 중간에서 수위와 속도를 조절하는 일이 필요하다. 이를 위해 이런 시도들이 있을 때마다, 상응하는 남한의 독자적인 협력방안을 활발하게 제안할 필요가 있다. 예를 들자면, 북일 정상회담을 전후하여 남한이 북한이나 일본과 만나서 조율을 하는 방안 같은 것이다. 4자 회담 같은 전형적이고 공식적인 형태의 다자체제가 현실적으로 당장 어렵다면 우선 남한이 주도적으로 미국 외에 다른 주변국들과 한반도문제를 놓고 계속적인 접촉과 협의부터 시작하는 것이 바람직할 것이다.

---

48) 그것은 남한의 김대중 정부의 햇볕정책에 대한 미국의 비판적 시각을 생각하면 쉽게 짐작이 갈 것이다.

## 5. 결 어

지금까지 한국의 대북정책에 있어 자율성의 문제를 제기하고, 이에 대한 지금까지의 역사적 추이와 이를 바탕으로 한 제고방안에 관하여 살펴보았다. 마지막으로 두 가지 근본적이고 중요한 질문을 던지면서 결론을 맺고자 한다. 첫 번째 질문은 과연 탈냉전시대에 동북아환경에서 이런 남한의 대북한 정책의 주도력의 제고가 필요한 이유는 무엇인가 하는 점이다. 그것은 우선 냉전기간동안 미국의 세계전략과 동북아 전략, 그리고 남북한에 대한 전략적 이익에 서로 일치했으나, 탈냉전 이후로 이런 서로 다른 수준의 이익에 균열이 생기고 있기 때문이다. 물론 남북한이 여전히 경쟁체제이고 한미동맹이 살아있다는 점에서, 거시적인 전략에서 큰 차이를 보이는 것은 아니다. 하지만 부분적이고 하위의 전략들은 분명 차이를 보인다. 지금의 동북아를 냉전 2기라고 부를 만큼 냉전적인 구도가 현재 지배적이지만, 이미 탈냉전의 대세이며 여러 가지 변수와 정황을 미루어보아도 시기의 문제이고 속도의 문제이지 궁극적으로는 냉전구조가 사라질 것이라고 본다면 분명 변화가 대세이다. 미국의 부시정부가 현재 동맹구조로 복귀하는 강경책을 사용하고 있지만, 대세를 완전히 거스를 수는 없을 것이다.

그러므로, 변화의 과정이 혼란을 가져오고 위기상황을 초래하는 것을 막는 것이 최우선순위라는 점에서 한국과 미국 그리고 다른 역내국가들이 생각을 같이 하고 있다. 그러나 그런 현상유지를 통한 평화의 확보가 이들 국가 모두의 중차점은 아니다. 통일이라는 명제는 현재의 상황을 타파해야만 가능해진다는 면에서 우리에게 주어진 대외정책의 목표는 분명 구별된다. 그렇다면 현상의 타파가 물고 올 급격한 변화상황도 역시 대비를 해야 하며, 이럴 경우를 위해서도 주도권을 확보하는 것이 반드시 필요할 것이다. 그렇지 않을 경우 19세기말 열강의 다툼 속에서 주권을 잃어버린 상황이 재연되지 말라는 법이 없다.

한편, 주도력의 제고가 필요하다고 하더라도 과연 그것이 남한의 정책적 의도에 따라서 가능한가라는 문제가 남는다. 이는 앞에서 지적한 국제환경이 가장 큰 변수가 될 것이다. 탈냉전은 미국과 북한 관계에 전환점이 되었다. 한국전쟁에서 싸웠고 오랜 냉전기간동안 적대적인 관계 외에는 두 나라간의 관계는 전무했다. 북한은 미국에게 적국이나 테러행위를 가한 국가이지, 어떤 공식적인 외교관계는 물론이고 협상의 상대도 아니었다. 휴전협정의 당사자로서 문제가 생길 때마다 접촉을 해왔지만, 그것은 언제나 남한을 전제로 한 만남이었다. 북한은 미국의 공산주의 국가에 대한 세계적 차원의 적대적 정책에 의해서만 다루어졌고, 한국전쟁의 경험과 이후의 여러 가지 충돌이 이를 확인시킬 뿐이었다.

그러나 탈냉전의 도래는 이를 완전히 바꾸는 계기가 되었다. 90년대 이후 북한의 핵문제와 미사일 개발, 그리고 북한의 경제난에 따르는 붕괴의 위험 등을

인하여 북한에 대한 접근이 달라졌다. 특히 제네바협정을 계기로 북한과의 직접적인 접촉이 시작되었고, 물론 아직은 공식적인 외교관계까지 가지 못했지만 사안에 따라 여러 가지 협상채널을 동원하여 서로의 문제를 직접 다루고 있다. 여전히 북한과의 적대관계를 청산해내지는 못하고 있는 것도 사실이지만 미국이 북한에게 전력공급을 위해 중유를 제공하고, 인도적 차원에서의 원조를 하고 있으며, 협상채널을 필요에 따라 언제나 가동하고 있다는 것은 분명 획기적인 변화이다. 이는 북한도 마찬가지이다. 북한이 탈냉전을 맞아 생존의 위기를 겪으면서 내부개혁과 경제위기를 타개할 외부의 원조를 꾸준히 모색해 왔다. 과거 냉전기간의 강경한 대미자세를 버리고 미국의 도움을 바라고 있다.<sup>49)</sup> 이런 정황은 현재 부시 행정부의 강경책에도 불구하고 한국의 자율적 외교 노력이 딱혀들 수 있는 환경이라는 점은 분명하다.

이것은 단기적으로는 현재의 남북관계의 교착상태를 탈피할 수 있는 그래서 한국정부의 주도적인 역할을 통한 대북정책의 신축적인 대안을 마련한다는 의미가 있다. 주권국가라는 원론적인 명분뿐 아니라, 민족적인 평화와 통일의 명분을 위해서도, 그리고 한반도에서의 긴장완화라는 실리를 위해서도 남북문제의 해결을 미국이 보수강경책을 버리거나, 북한이 순순히 대화의 장에 나오기를 기다리는 수동적인 자세가 아닌 적극적으로 변화를 모색하는 외교정책의 변화가 필요하다.

한편, 장기적으로는 미국의 대한반도 영향력의 현실적인 측면을 충분히 감안하면서도 내부적인 주도권을 확보한다는 중요한 함의를 가지고 있다. 현재의 어떤 정책대안이라도 당장에는 미국의 대한반도의 영향력을 완전히 벗어나는 일은 다소 어려운 것이다. 그러나 장기간을 두고 결국은 한반도문제의 내부적 해결이라는 목표를 가지고 상황의 이완을 모색하는 중요한 시도가 되리라고 믿는다. 냉전이든, 탈냉전이든, 그리고 미국의 집권당이 공화당이든, 민주당이든 할 것 없이 미국의 패권적인 역할이라는 면이나, 미국의 국익을 우선으로 한다는 면에서는 큰 구조적 변화가 어려운 것은 사실이지만, 유독 한국과의 관련성에서는 증폭되어 나타난다는 점을 인식하고 이를 서서히 탈피해야 할 것이다. 우리에게 현재 정말 필요한 것은 남북한간에 실질적인 긴장완화를 주도적으로 실현해 나가면서, 동북아 지역안보를 위해서는 미국의 전략적 필요를 고려하여 공조하는 것이다.

49) 최근의 미국이 강경책으로 돌변한 것은 한편으로는 북한의 정책선택을 좁게 해서 서로의 대치상황을 만들 수도 있지만, 반대로 그 정책선택의 좁아진 폭으로 인해서 오히려 북한의 운신의 폭이 좁아질 수 있는 면이 존재한다. 예를 들면, 이런 상황에서 94년에 사용했던 벼랑끝 전략(brinkmanship)을 다시 사용하는 것은 그리 전략적 효과가 좋지 못할 것이라는 것을 북한도 알고 있을 것이다.

## 【참고문헌】

- 고재남, “남북한과 대 러시아 정책: 현황과 전망”, 아태재단과 고르바초프 재단 공동주최 국제세미나 논문집, 1995
- 권기수 외, “1990년대 중국의 대한반도 정책, 『한국정치학회보』 Vol, 30, No. 1, 1996
- 김계동, 『한반도의 분단과 전쟁: 민족분열과 국제개입.갈등』 서울: 서울대학교 출판부, 2000
- “한미동맹관계의 재조명: 동맹이론을 분석틀로”, 『국제정치논총』 Vol. 41, No. 2, 2001.
- 김영명, 『한국현대정치사: 정치변동의 역학』, (서울: 을유문화사. 1992)
- 김유남, 『두 개의 한국과 주변국들』, (서울: 훈민정음. 1996)
- 김준형, “미국외교정책과 4자 회담”, 『국제문제논총』 부산외국어대학교 국제관계연구소 V 1998.
- 김태우, “주한미군의 위상과 역할”, 『한국군사』 2001.1 통권 12호, 2001.
- 박명립, “한국의 국가형성, 1945-1948”, 이우진.김성주 공편, 『현대한국정치론』, (서울: 사회비평사 1996)
- 『한국전쟁의 발발과 기원 II: 기원과 원인』, (서울: 나남출판사. 1996)
- 박종철, 『미국과 남북한: 갈등과 협력의 삼각관계』, (서울: 오름 출판사. 2002)
- 신옥희, “한미동맹의 내부적 역동성: 분석틀의 모색”, 『국가전략』 Vol, 7, No. 2. 2001
- 정은숙 편, 『러시아의 새로운 안보환경과 전략: 분석과 전망』, (서울: 세종출판사. 1996)
- 이삼성, 『한반도 핵문제와 미국외교: 북미 핵협상과 한국통일정책의 비판적 인식』, (서울: 한길사. 1994)
- 이안 클라크 정현주 역, 『지구화와 파편화: 20세기 국제관계사』, (서울: 일신사. 2001)
- 이종석, 『분단시대의 통일학』, (서울: 한울 아카데미. 1998)
- 한국전략문제연구소, 『동북아 전략균형』, (서울: 동북아전략문제연구소. 2001)

- Bowker, Mike and Brown, Robin. (eds.), 1992. *From Cold War to Collapse: Theory and World Politics in 1980's*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brown, Archie. 1996. *The Gorbachev Factor*. London: Oxford University Press.
- Carter, Ashton B. and Perry, William J. 1999. *Preventive Diplomacy: A New Security Strategy for America*. Washington, D. C. : Brookings Institution.
- Christensen, Thomas K. 1999. "China, the U.S.-Japan Alliance, and the Security Dilemma in East Asia." *International Security*. Vol. 23, No. 4.
- Eberstadt, Nicholas. 1997. "Hastening Korean Reunification." *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 2.
- Gilpin, Robert. 1987. *The Political Economy of International Relations*. Princeton: Princeton University Press.
- Harrison, Selig S. 1997. "Promoting a Soft Landing in Korea." *Foreign Policy*. No. 106.
- House, Karen E. 1997. "Let North Korea Collapse." *Wall Street Journal*. July 21.
- Keohane, Robert O. 1989. "The theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes 1967-1977." In *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*. Boulder: Westview Press.
- Kim, Joon-Hyung. 1998. "A New Start?: The Kim Dae Jung Government's North Korean Policy." 『대구.경북 정치학회보』 Vol. 6, No. 1.
- Lee, Chae-Jin. 1996. *China and Korea: Dynamic Relations*. Stanford: Hoover Institution.
- Lee, Samsung. 1996. "Building A Peace Regime on the Korean Peninsula: A Three-Step Concept for the Peace Process." *Asian Perspective*. Vol. 20, No. 2, Fall-Winter.
- Litwak, Robert S. 1984. *Detente and the Nixon Doctrine: American Foreign Policy and Pursuit of Stability, 1969-1976*. London:



Cambridge University Press.

Manning, Robert A. 1993. "The Asian Paradox: Toward A New Architecture." *World Policy Journal*. Vol. 10, No. 3.

Oberdorfer, Don. 1997. *The Two Koreas: A Contemporary History*. New York: Addison-Wesley Press.

Rice, Condoleezza. 2000. "Promoting the National Interest." *Foreign Affairs*. Vol. 70, No. 1.

Snyder, Glenn H. 1997. *Alliance Politics*. Ithaca: Cornell University Press.

Stankovich, Sergei. 1992. "Russia in Search of Itself." *The National Interest*. No. 28.

Zoellick, Robert B. 2000. "A Republican Foreign Policy." *Foreign Affairs*. Vol. 79, No. 1.

# 정상외교의 유용성에 관한 고찰: 남북정상회담을 중심으로



이 수 형  
(인하대 국제관계연구소  
연구교수)

## 목 차

【 요약 문 】 .....	41
1. 서 론 .....	43
2. 정상외교에 대한 일반적 논의 .....	44
3. 남북정상회담의 추진배경 및 결과 .....	51
4. 남북정상회담의 유용성에 대한 재해석 .....	61
5. 결론 : 남북정상회담 추진의 발전방안 .....	65
【 참고문헌 】 .....	67

## 【 요약 문 】

국가의 국익을 달성하기 위한 종합적인 대외정책의 수단으로 외교는 고전적인 정책수단이자 외교정책문제들을 지속적으로 해결할 수 있는 최적의 수단중의 하나이다. 특히 제2차 세계대전 이후 오늘에 이르기까지 국가이익을 달성하기 위한 수단으로 외교의 중요성은 보다 강조되고 있는 실정이다.

이러한 외교의 발전과정에 있어서 가장 중요하고 의미있는 변화중의 하나는 소위 국가원수나 정부 수반들간의 공식적 만남이라 할 수 있는 정상외교의 발전 및 일반화 현상이라고 볼 수 있다. 특히, 냉전 종식 이후 국내적 맥락과 국제적 맥락의 상호작용 및 상호의존이 심화되고 그에 따라 지역 외교의 활성화 및 국제정치경제의 중요성이 보다 부각됨에 따라 각 국가 정상들간의 만남이 보다 빈번해지면서 정상외교는 외교의 일반적 형태로 변해가고 있으며, 또한 앞으로도 정상외교의 중요성 및 빈도는 보다 증대될 것이다.

이런 맥락에서 이 글의 목적은 정상외교 그 자체에 내포되어 있는 긍정적(순기능) 측면과 부정적(역기능) 측면을 중심으로 정상외교의 유용성 문제를 고찰하고 이를 바탕으로 하나의 사례분석으로 2000년 6월에 있었던 역사적인 남북정상회담의 유용성 문제를 긍정적 측면과 부정적 측면으로 나누어 고찰함과 동시에 향후 한반도 및 동북아 평화체제 구축을 위한 제2, 제3의 성공적인 남북정상회담 추진방안을 모색해 보고자 하는 것이다.

이러한 목적을 달성하기 위한 이 글의 논술구조 및 그 내용을 요약하면 다음과 같다. 무엇보다도 먼저, 정상외교의 일반적 논의에 해당하는 제2장에서는 정상외교의 기원, 정의, 그리고 유형에 대한 분석과 더불어 정상외교의 순기능적/역기능적 측면을 중심으로 정상외교의 유용성 문제를 고찰하고 있다. 이 글의 분석결과, 정상들간의 개인적 유대관계의 친밀감 정도, 정상외교와 관련된 관료정치와 활성화 여부, 그리고 정상외교의 결과에 대한 자국민들의 기대감의 충족도 여하에 따라 정상외교의 순기능적/역기능적 측면은 달라질 수 있으며, 따라서 정상외교의 유용성 문제는 마치 동전의 양면과 같은 성격을 가지고 있다고 볼 수 있다.

이 글의 제3장은 정상외교에 대한 하나의 사례분석으로 남북정상회담의 추진배경 및 결과를 분석하는 것이다. 남북정상회담의 추진배경과 관련하여 남한의 입장은 협의적 의미에서는 김대중 정부의 일관된 대북 포용정책의 결실이지만, 광의적 의미에서는 특히, 1980년대 후반 노태우 정부의 소위 북방정책의 연장선상에서 이해될 필요가 있다는 점이 제기되었다. 또한 북한이 정상회담에 동의하게 된 배경으로는 크게 3가지 차원 즉, 1990년대에 있어서 총체적인 경제적 위기를 맞이한 북한체제의 내부적 차원, 냉전 종식 이후 급

변하는 한반도 및 동북아 국제체제적 차원, 그리고 남한의 대북 포용정책적 차원의 상호작용의 결과라고 분석될 수 있다.

남북정상회담의 결과와 의미의 당사자 측면은 첫째, 반세기 동안 지속되었던 남북한의 적대적 의존관계를 협력적 의존관계로 만들 수 있는 극적인 전환점을 제공했다는 점, 둘째, 냉전 종식 이후 새롭게 형성된 한국·미국·북한간의 전략적 삼각관계에서 한반도 문제해결을 위한 당사자 원칙을 강화시켰다는 점, 셋째, 남북한 관계에 있어서 역사상 처음으로 한반도 통일에 대한 접점을 모색했다는 점, 그리고 마지막으로 그 동안 주기적으로 지속되어 왔던 남북 교류협력의 활성화 및 제도화를 모색하는 계기가 되었다는 점이다. 국제적 측면은 무엇보다도 남북정상회담을 계기로 한반도 냉전구조의 해체가 가시권에 들어왔다는 점과 북한이 고립주의적 외교에서 벗어나 적극적으로 대외 개방적인 외교를 추진하기 위한 환경조성의 일환으로 연차적인 북-미, 북-일 대화와 협상분위기를 조성하고 있다는 점이다.

이 글의 제4장은 제2장에서 논의되었던 정상외교의 긍정적 측면과 부정적 측면을 기반으로 남북정상회담의 유용성 문제를 재해석하는 것이다. 이 글의 분석결과, 남북정상회담은 특히 다음과 같은 점에서 긍정적/부정적 측면이 부각되었다. 남북정상회담을 통해 나타난 긍정적 측면은 무엇보다도 먼저, 남북한 정상간의 개인적 유대감이 긍정적인 방향으로 작용하여 향후 남북관계를 보다 진척시키는 데 매우 중요한 원동력으로 작용할 것이라는 점이다. 남북정상회담에서 나타난 두 번째 긍정적 측면은 남북정상회담을 통해 북한은 남한 및 국제사회에 자국 정책의 변화를 공개적으로 표방하는 메시지를 전달하고 있다는 점이다.

한편, 남북정상회담을 통해 나타난 부정적 측면은 우선적으로 이번 정상회담이 정부내 정상회담 추진체계의 효율적 운영과 활성화를 도모하지 못했을 뿐만 아니라, 정상외교가 국내정치 상황에 영향을 미칠 수 있다는 현실성을 어느 정도 반영하고 있다는 점이다. 두 번째 부정적 측면은 남북정상회담의 결과와 남한 국민들의 기대감간의 일종의 괴리현상이 목격되었다는 점이다. 특히 이러한 점은 소위 남남갈등의 등장 및 심화로 나타나고 있다고 파악된다.

결론적으로 이 글의 5장에서는 긍정적 측면을 극대화함과 동시에 부정적 측면을 최소화하여 성공적인 제2·제3의 남북정상회담을 추진하기 위한 방안으로 정부내 정상회담 추진체계의 효율적 운영과 활성화를 도모하면서, 정상회담의 결과와 국민들의 기대감 충족 차원에서 국민적 논의와 공감대 형성을 통한 정상회담 추진 방안의 모색이 필요하다고 판단된다.

## 1. 서론

일반적으로 정책결정자들은 정책목표와 그 목표들을 달성할 수 있는 방법을 결정해야만 한다. 이를 위한 가용수단의 범위는 상황의 구체성과 국가의 권력 능력에 달려 있다고 볼 수 있다. 따라서 어떠한 외교정책을 선택하느냐는 한 국가의 외교정책목표와 국가이익에 매우 중요하다.

외교정책의 수단으로써 외교는 협상과 거의 동일시되며 외교에 내포되어 있는 위험성에도 불구하고 많은 사람들은 외교를 고전적인 정책수단이자 외교정책문제들을 지속적으로 해결할 수 있는 최적의 수단이라고 생각한다. 특히 제2차 세계대전 이후 오늘에 이르기까지 국가이익을 달성하기 위한 수단으로써 외교의 중요성은 보다 강조되고 있다.

이러한 외교의 발전과정에 있어서 가장 중요하고 의미있는 변화중의 하나는 소위 국가 원수나 정부 수반들간의 공식적 만남이라 할 수 있는 정상외교(Summit Diplomacy)의 발전 및 일반화 현상이라고 볼 수 있다. 사실, 제2차 세계대전 이후 1950년대까지만 해도 정상외교는 국제적 결과를 가지는 중요 현안문제들을 논의하기 위해 강대국들의 지도자들간의 만남을 지칭하는 매우 제한적인 의미로 사용되었었다.

그러나 국내적 맥락과 국제적 맥락의 상호작용 및 상호의존이 심화되고 그에 따라 지역 외교의 활성화 및 국제정치경제의 중요성이 보다 부각됨에 따라 각 국가 정상들간의 만남이 보다 빈번해지게 되었다. 그 결과, 오늘날에는 정상외교의 범주가 모든 국가 최고지도자들간의 공식적 만남으로 확대되었고, 특히 지난 9월 11일 뉴욕 사태를 계기로 주요 국제문제들을 해결하기 위한 관련 정상들간의 전화 외교(Telephone Diplomacy)는 21세기 정보화 시대에 있어서 정상외교의 새로운 형태로 등장하고 있다. 이처럼 정상외교는 21세기에 들어와 일반적인 외교 행태가 되었으며 앞으로도 정상외교의 중요성 및 빈도는 보다 증대될 것으로 예상된다.

이런 맥락에서 이 글은 국제정치적 맥락에서 정상외교의 순기능적 측면과 역기능적 측면에 대한 고찰을 통해 정상외교의 유용성 문제를 분석하는 것이다. 구체적으로 이 글의 목적은 다음과 같다. 첫째, 이 글은 정상외교에 대한 일반적 논의를 제시함과 아울러 이를 바탕으로 하나의 사례분석으로 지난 2000년 6월에 있었던 남북정상회담의 순기능적 측면과 역기능적 측면을 분석하고자 한다. 둘째, 한반도 냉전구조의 해체를 보다 촉진시키기 위한 가장 효과적인 정책수단의 하나가 된 남북정상회담의 계속성을 위해 남북정상회담의 긍정적 측면을 극대화하고 부정적 측면을 최소화할 수 있는 방안을 모색하는 것이다.

이러한 연구 목적을 달성하기 위한 이 글의 구성은 다음과 같다. 먼저, 제2장에서는 정상외교에 대한 일반적 논의를 제시하고자 한다. 이 부분에서는 근대 정상외교의 등장배경 및 발전요인, 그리고 정상외교의 유용성을 가늠하는 주요 잣대로서 정상외교의 순기능적 측면과 역기능적 측면을 비교·분석한다. 제3장에서는 정상외교에 대한 사례분석으로 지난 2000년 6월에 있었던 남북정상회담의 추진배경 및 결과를 검토할 것이다. 제4장에서는 제2장의 일반적 논의에 기반하여 남북정상회담의 긍정적 측면과 부정적 측면을 분석하는 것이다. 마지막으로 결론 부분에서는 이상의 논의를 요약함과 아울러 남북정상회담의 계속성이란 측면에서 향후 제2·제3의 남북정상회담의 성공적 추진을 위한 발전방안을 모색하고자 한다.

## 2. 정상외교에 대한 일반적 논의

### 2.1 정상외교의 기원, 정의 및 유형

#### 2.1.1 기원

정상이란 용어가 20세기 중반에 등장했지만, 정상외교는 국제관계의 새로운 장치가 아니다. 정상외교의 기원은 외교의 가장 초기의 역사에서부터 중세 및 근대 초기에 있었던 수많은 외교적 발전에서 발견될 수 있다. 주재 대사관이 등장하기 시작한 15세기 이전까지 서로 다른 지도자들은 왕족 회의(Royal Meetings)나 결혼식 및 장례식을 통해 주기적인 만남을 가질 수 있었다. 그러나 이러한 형태의 전근대적 정상외교는 정당한 이유없이 서로에 대한 의혹과 두려움, 경호상의 문제와 관련된 회담 장소문제, 교통·통신의 미발달로 인한 여행상의 문제, 그리고 언어와 관련된 의사소통의 문제 등으로 인해 공식적 외교 행위라기보다는 예외적인 것이었다.<sup>1)</sup>

15세기에 들어와 근대 외교의 최초의 중요한 기술적 혁신이라 할 수 있는 주재 대사관의 등장과 18세기말까지 주요 국가들에서 공통적으로 목격할 수 있는 외무부의 점진적 수립을 통해 근대 초기의 외교는 주기적 공문서와 임시적 대사관에 의존하던 과거의 행태에서 벗어나 보다 규칙적이고 정기적 행태로 발전해 나갔다. 17세기에 들어와서는 강화조약의 체결과 밀접히 관련

1) Erik Goldstein, "The Origins of Summit Diplomacy," in David H. Dunn(ed.), *Diplomacy at the Highest Level: The Evolution of International Summitry* (New York: St. Martin's Press, Inc., 1996), pp. 23-25.

되어 있는 국제회의(Congress)가 외교의 새로운 메카니즘으로 등장·발전하였고 19세기 나폴레옹 전쟁(the Napoleonic Wars) 이후 오스트리아의 메테르니히(Metternich)는 외교적 수단으로써 정상회담의 도래를 예견하였다.<sup>2)</sup> 또한 20세기에 들어와 제1차 세계대전 이후의 국제관계를 논의하기 위해 마련된 파리강화회의(Paris Peace Conference)를 계기로 등장한 신외교(New Diplomacy)의 출발은 근대 정상외교의 발전에 하나의 전환점을 제공하였다.

이런 맥락에서 보았을 때, 정상외교는 외교체계의 진화뿐만 아니라 국제정치의 변화성을 반영하면서 발전해 왔다고 볼 수 있다. 특히 20세기에 들어와 정상외교의 발전은 기술의 발전에 따른 여행상의 불편함 해소, 핵무기의 등장으로 인한 국제적 위기관리의 필요성, 근대 정치의 한 특성인 외교정책에 있어서 행정부 권한의 강화, 제2차 세계대전 이후 탈식민지화 과정을 통한 국제 공동체의 확장 및 지역적 외교의 활성화, 세계경제의 역동성에 힘입어 국내적 맥락과 국제적 맥락간의 상호작용과 상호의존의 심화 등에 기인하였다.<sup>3)</sup> 국제정치경제에 있어서 이러한 변화들은 정상외교의 발생 빈도 및 기존의 전통적인 외교적 대화 방법을 대체하는 정도에서 커다란 변화를 야기하였을 뿐만 아니라 정상외교의 범주를 확대시키는 데 있어서도 큰 영향을 미쳤다.

### 2.1.2 정의

1950년대에 들어와 국제적 문제들을 해결하기 위해 정부의 최고위수준(highest level)에서 회담을 개최하자는 처칠(Winston Churchill)의 지속적인 요구에서 비롯된 정상(summit)이란 용어는 다양한 의미를 가지고 있다고 볼 수 있다. 먼저, 매우 제한적이고 협의적인 의미에서 정상외교를 정의하면, 정상외교는 참여자들의 수에 있어서 다자적(multilateral) 이어야 함과 동시에 인정된 강대국들의 지도자들간의 만남이어야 한다.<sup>4)</sup> 정상외교를 이렇게 정의했을 경우에는 강대국 정상들의 쌍무적 회담이나 약소국 정상들의 다자적 회담은 정상외교의 범주에 포함되지 않는다.

두 번째로 매우 포괄적이고 광의적인 의미에서 정상외교를 정의한다면, 정상외교는 정치 지도자들간의 비공식적 모임, 공식적 방문, 그리고 커뮤니케

2) Goldstein(1996), pp. 23-29. 특히 골드스타인은 중세 종교회의에서 그 기원을 찾을 수 있는 국제회의(Congress)의 출현을 근대 정상외교의 기원으로 간주할 수 있다는 입장을 보인다.

3) David H. Dunn, "What is Summitry?," in David H. Dunn(ed.), *Diplomacy at the Highest Level: The Evolution of International Summitry* (New York: St. Martin's Press, Inc., 1996), pp. 4-13 참조.

4) Keith Hamilton and Richard Langhorne, *The Practice of Diplomacy* (London: Routledge, 1995), pp. 221-23.

이선 등이 포함된다. 구체적으로 광의적 의미의 정상외교는 대통령의 외교정책과 선언, 개인적인 대통령의 커뮤니케이션, 대통령의 개인적 대리인이나 특사, 세계지도자들의 미국 방문, 대통령의 방문과 해외 여행, 그리고 정상회담과 회의와 같은 특징적인 요소들을 포함한다.<sup>5)</sup> 정상외교를 이렇게 정의했을 경우에는 국가 지도자들간의 비공식적, 일상적, 그리고 간접적 대화 등 정치 지도자들간의 모든 만남이 정상외교의 범주에 포함되기 때문에 정상외교의 차별성이 모호해질 수 있다.

이런 맥락에서 보았을 때, 정상외교의 정의와 관련하여 중요한 요소는 던(Dunn)의 지적처럼, 행위 주체와 행위의 성격이라고 볼 수 있다. 던의 정의에 따르면, 정상외교는 최고위수준에서 외교를 구성하는 행위인 공식적 목적을 위한 정치 지도자들의 모임이다.<sup>6)</sup> 따라서 여기에서는 던의 정의를 참조하여 정상외교를 다음과 같이 정의하고자 한다. 정상외교는 국가 원수나 정부 수반들간의 쌍무적·다자적인 공식적 모임뿐만 아니라 공적인 성격을 갖고 있는 관련 문제들을 해결하기 위한 이들간의 행위를 포함하는 직접적·간접적 외교 양식인 것이다. 정상외교를 이렇게 정의했을 경우에는 국가 원수나 정부 수반들간의 쌍무적·다자적 화상회의나 긴급한 현안 문제를 해결하기 위한 전화 외교도 정상외교의 범주에 포함된다.

### 2.1.3 유형

오늘날 모든 외교 행위중에서 가장 명백한 외교 행위인 정상외교의 유형은 크게 참여자의 수와 정상외교의 개최 빈도를 기준으로 쌍무적/다자적 정상외교와 규칙적/불규칙적 정상외교 유형으로 구분할 수 있다. 먼저, 참여자의 수적 차원에서, 쌍무적 정상외교는 양국의 관련문제 및 국제적 현안문제를 논의·해결하기 위한 양국 정상들간의 공식적 외교행위를 의미한다. 쌍무적 정상외교의 대표적인 사례는 1959년 9월 미국의 캠프 데이비드(Camp David)에서 베를린 문제를 해결하기 위해 아이젠하워(Eisenhower)와 흐루시초프(Khrushchev)간의 만남을 시작으로 지속적으로 있어 왔던 초강대국 정상외교(Superpower Summitry)<sup>7)</sup>이다. 다자적 정상외교는 3개국 이상의 정상

5) Elmer Plischke, *Modern Diplomacy: The Art and the Artisans* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1979), p. 171.

6) Dunn(1996a), pp. 14-20.

7) 냉전시대 초강대국 정상외교에 대한 자세한 내용에 대해서는 다음을 참조. Richard Nixon, "Superpower Summitry," *Foreign Affairs*, 64, 1985, pp. 1-11.; Michael Andersen and Theo Farrell, "Superpower Summitry," in David H. Dunn(ed.), *Diplomacy at the Highest Level: The Evolution of International Summitry* (New York: St. Martin's Press, Inc., 1996), pp. 67-87.; 이수형 역, 『미국외교정책사: 루스벨트에서 레이건까지』



들이 참여하는 외교 유형으로써 대표적인 사례로 서방 선진국 정상들의 모임인 G-7(Group of Seven Summits)<sup>8)</sup>, 북대서양조약기구(NATO)에서 북대서양이사회(NAC) 회담의 형태로 회원국 정상들의 참여<sup>9)</sup>, 그리고 유럽연합(EU)의 유럽이사회 모임<sup>10)</sup>, 그리고 1993년 11월 19일 시애틀에서 첫 만남을 가진 아시아·태평양경제협력(APEC) 정상회담 등을 들 수 있다. 이러한 다자적 정상외교의 공통적 특징은 제도화가 진행되면서 하나의 새로운 국제제도로 발전해 나갔다는 점이다.

정상외교의 개최 빈도의 차원에서, 규칙적 정상외교는 일정 기간을 중심으로 연속적으로 열리는 외교 유형이다. 규칙적 정상외교는 일반적으로 다자적 정상외교 유형에서 나타난다. 흔히 서방 정상외교의 기원이라고 볼 수 있는 소위 백악관 도서관(White House Library) 모임<sup>11)</sup>의 발전에서 비롯된 G-7 정상외교가 대표적인 경우이다. 또한 다자적 형태의 규칙적 정상외교는 일반적으로 시간이 흐를수록 제도화가 진행되면서 하나의 새로운 국제제도로 변화하는 경향을 보인다. 불규칙적 정상외교는 그때 그때의 당면 사안에 따라 특정 쟁점을 해결하기 위한 관련 정상들의 임시적, 예외적 외교 행위이다. 불규칙적 정상외교 유형은 일반적으로 다자적 정상외교보다는 쌍무적 정상외교에서 흔히 나타난다고 볼 수 있다. 그러나 모든 다자적 정상외교가 규칙적 정상외교 유형이고 모든 쌍무적 정상외교가 불규칙적 정상외교 유형은 아니다. 일례로 북대서양조약기구 정상외교는 다자적 유형임에도 불구하고 규칙적 정상외교는 아니다.<sup>12)</sup> 또한 동맹관계에 있는 쌍무적 정상외교는 불규

(서울: 한울 아카데미, 1997)

- 8) J.D. Armstrong, "The Group of Seven Summits," in David H. Dunn(ed.), *Diplomacy at the Highest Level: The Evolution of International Summitry* (New York: St. Martin's Press, Inc., 1996), pp. 41-52.
- 9) Bill Park, "NATO Summits," in David H. Dunn(ed.), *Diplomacy at the Highest Level: The Evolution of International Summitry* (New York: St. Martin's Press, Inc., 1996), pp. 88-105.
- 10) John Redmond, "From European Community Summit to European Council: The Development and Role of Summitry in the European Union," in David H. Dunn(ed.), *Diplomacy at the Highest Level: The Evolution of International Summitry* (New York: St. Martin's Press, Inc., 1996), pp. 53-66.
- 11) 백악관 도서관 모임은 국제금융체제와 관련된 문제들을 다루기 위해 1973년 5월 25일 미국, 영국, 프랑스, 독일, 그리고 나중에 일본의 재무장관들이 미 백악관 도서관에서 비밀 회담을 가진 것에서 비롯되었다. Robert D. Putnam, "Summit Sence," *Foreign Policy*, 54, 1984-85, pp. 73-74.
- 12) 냉전시대 회원국의 국가원수나 정부수반이 참여하는 북대서양조약기구 정상회담은 1957년, 1974년, 1975년, 1977년, 1978년, 1982년, 1985년, 1988년, 그리고 1989년에 두 번 개최되었다. 냉전 종식 이후 오늘에 이르기까지 북대서양조약기구 정상회담의 개최 빈도가 과거에 비해 상대적으로 증가하고 있는 것은 사실이나 그럼에도 불구하고 규칙성에 입각해서 정상회담이 열리는 것은 아니다.

칙적인 양상보다는 규칙적 정상외교 유형에 가깝다고 볼 수 있다.

## 2.2 정상외교의 유용성: 긍정적/부정적 측면

근대 외교의 출범이후 오늘에 이르기까지 정상외교는 근대 외교의 지구적 현실이 되었다. 특히 제2차 세계대전 이후 가장 중요한 정상외교는 미-소 정상들의 만남과 더불어 발전하였고, 1970년대 이후 정상외교는 경제문제를 다루기 위한 서방 정상외교와 더불어 보다 빈번해지면서 오늘날에는 거의 일반적 외교 행태가 되었다. 이러한 정상외교는 매우 다양한 측면을 가지고 있고 또한 다양하고 상이한 환경에서 열릴 수 있기 때문에 정상외교에 내포되어 있는 장/단점은 마치 동전의 양면과 같은 성격을 갖고 있는 것도 사실이다. 여기에서는 정상외교의 긍정적/부정적 측면에 대한 분석을 통해서 정상외교의 유용성을 고찰하고자 한다.

### 2.2.1 긍정적 측면

정상외교의 긍정적 측면으로써 가장 흔하게 인용되는 합리적 논거는 정상외교는 그들의 행위를 더 잘 파악할 수 있기 위해 정치지도자들에게 서로에 대한 역량(measure)을 파악할 수 있는 기회를 제공해 준다는 점이다.<sup>13)</sup> 어떤 의미에서 정상외교의 이러한 기능은 외교관의 고전적인 정보수집기능을 정치 지도자가 직접 행하는 것이다. 일례로, 다자적 정상외교의 형태인 APEC 정상회의는 무엇보다도 아태지역 정상간에 격의 없는 친분관계를 구축할 수 있는 좋은 기회를 제공한다는 점이 가장 큰 특징이자 장점이다. 따라서 각국 정상들은 한꺼번에 같은 ‘세미나룸’에서 서로 상대방의 정치철학과 정책노선 그리고 인간적인 성품 등을 자연스럽게 파악할 수 있게 된다. 그것이 정상들에게 주는 ‘학습효과’는 큰 것이었다.<sup>14)</sup>

또한 상대방의 정상에 대해 안다는 것은 서로 친밀하지 않은 상대방사이에 필연적으로 존재하는 상호 불신의 장벽을 허물어 향후의 협상이나 정상외교를 이끌어 낼 수 있다. 더 나아가 개인적 만남을 통한 정상외교는 국제관계를 매끄럽게 할 수 있고 정상들로 하여금 너무 국내적 측면에서만 바라본 문제들을 국제적 차원에 초점을 맞추게 할 수 있다. 특히 APEC과 같은

13) David H. Dunn, "How Useful is Summitry?," in David H. Dunn(ed.), *Diplomacy at the Highest Level: The Evolution of International Summitry* (New York: St. Martin's Press, Inc., 1996), pp. 247-48.; Glenn P. Hastedt, *American Foreign Policy: Past, Present, Future* (Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1991), p. 203.

14) 박진, 『청와대비망록: 내가 만난 세계 정상들』 (서울: 중앙 M&B, 2002), p. 48

문화권이 상이한 동서양 다자 정상회의에서는 한중일과 같은 아시아 국가들이 각각 양자관계에서 겪는 정치, 경제, 역사, 문화적인 갈등과는 별도로 국가들간의 유대를 강화하여 다양한 분야에서 아시아 국가간 협력이 모색될 수 있는 좋은 계기가 될 수 있다.<sup>15)</sup> 정상외교의 이러한 효과는 정치 엘리트들이 보다 민주 지향적으로 됨에 따라 그 중요성이 증대되고 있다.

정상외교의 또 다른 긍정적 측면은 정책변화의 신호탄이 될 수 있는 정치적 상징성을 갖고 있다는 점이다.<sup>16)</sup> 일례로 1972년 미-소간의 모스크바 정상회담은 초강대국간의 새로운 관계를 예고하면서 국제정치 전반에 화해 분위기를 가지고 온 데탕트(de'tente)의 도래를 상징하였고, 1970년 서독 수상 브란트(Willy Brandt)의 소련과 폴란드의 방문 및 독일 수상 스토프(Willi Stoph)와의 만남은 동-서독 관계 및 서독과 동구권과의 전반적인 관계변화를 암시한 동방정책(Ostpolitik)의 출발이라는 정치적 상징성을 갖고 있었다. 이와 유사하게 1990년 6월 샌프란시스코 한-소 정상회담은 국제적 탈냉전의 흐름속에서 동구권에 대한 한국 외교정책의 획기적 변화뿐만 아니라 남-북 관계에 대한 한국 정부의 새로운 접근방법을 상징하는 북방정책(Nordpolitik)의 구현이라는 정치적 상징성을 갖고 있었다.

정상회담의 유용성이 갖는 세 번째 긍정적 측면은 정상외교는 관료정치를 활성화시키고 정책결정을 위한 최종기한(deadline)을 설정할 수 있다는 점이다.<sup>17)</sup> 여기서 정상외교의 이점은 정상외교 그 자체에 있는 것이 아니라 정상외교를 위한 준비에 있다. 제1차전략무기제한협상(SALT I)과 미-일간의 오키나와(Okinawa) 지위에 관한 합의는 정상회담에 접근하는 최종기한 하에서 수행되었다. 또한 최종기한의 영향은 일회성이나 임시적 정상회담의 경우에 명백히 보다 크다. 왜냐하면 정상외교의 의제들이 다음의 연속적 정상외교로 연기된다는 보장이 없기 때문이다.<sup>18)</sup>

### 2.2.2 부정적 측면

정상외교의 부정적 측면에 있어서 일차적인 논거는 정상외교의 긍정적 측면으로 논의된 정상들간의 개인적 유대감에 대한 반감에 있다. 정상들간의 개인적 접촉은 상대 정상의 성격을 제대로 파악하지 못할 수 있으며, 그러한 상태에서 상대방이 가하는 압박을 초래할 수 있다. 또한 반복되는 정상들의 개인적 만남은 상대 정상의 감정을 해치지 않으려는 바람으로 불쾌한 문제들을 제기하지 않는 우를 범하거나 논쟁의 핵심을 불명확하게 만들 수도 있

15) 박진(2002), pp. 49-50.

16) Dunn(1996b), p. 248.

17) Hastedt(1991), p. 203.

18) Dunn(1996b), p. 250.

다. 특히, 정상외교를 통한 개인적 유대감 형성에 대한 부정적 측면에 대해 니콜슨(Harold Nicolson)은 다음과 같이 묘사한 바 있다. 세계정치인들간의 개인적 접촉이라는 습관보다 더 치명적인 것은 없다....개인적 접촉은 필연적으로 개인적 안면을 키우고 이번에는 많은 경우에 있어서 우정을 야기한다. 관련 당사국들간의 우정보다 국제관계의 정확성에 더 위험한 것은 존재하지 않는다.... 외교는 문서들을 비준 가능하고 따라서 의존적 형태로 협상하는 기술이지 결코 대화의 기술이 아니다. 어떠한 대화와 불가분의 관계에 있는 친근감은 ... 인유와 타협 그리고 고도의 의도성(high intentions)을 야기한다.<sup>19)</sup>

이처럼, 정상들의 개인적 유대감에 기초한 정상외교는 정상들의 핵심 쟁점에 대한 전문지식의 결여 및 감정 개입으로 인한 국가이익의 손실을 가져올 위험성이 있는 것이다. 이러한 측면은 제2차 세계대전 당시 일련의 전시외교 때 루스벨트(Roosevelt) 대통령이 국제정세에 대한 냉철한 판단보다는 스탈린(Stalin)과의 개인적 유대감에 바탕을 두고 전후 국제체제 문제를 해결하려고 했던 점<sup>20)</sup>이나 1961년 미-소의 비엔나 정상외교에서 케네디(Kennedy) 대통령에 대한 흐루시초프의 잘못된 판단에 따른 소련의 대미 강경책 등에서 현저하였다. 요컨대, 정상들의 개인적 유대감이 국가이익에 미치는 해악은 볼(George Ball)의 표현대로 지도자들이 상이한 배경과 관행, 언어, 그리고 많은 경우에 있어서 윤리적 태도와 이데올로기를 가졌을 경우, 정상외교는 명백한 의견의 일치(a meeting of minds)보다는 실수와 오해를 불러일으킬 가능성이 더 크다.<sup>21)</sup>

정상외교가 갖고 있는 두 번째 부정적 측면은 정상외교가 관료정치의 활성화 및 일관된 정책의 등장을 필연적으로 보장하지 않을 뿐만 아니라 정상외교가 갖는 정치적 상징성은 일방의 선전도구로 활용될 가능성이 있다는 점이다. 특히 냉전적 적대국간의 정상외교는 세계평화를 진전시키고자 하는 그들의 의지를 객관화시킬 수 있는 명백한 증거로 활용될 수 있다. 그리고 나아가 이러한 측면은 국내의 정치적 곤경에서 벗어나고자 하는 탈출구 기

19) Harold Nicolson, *Diplomacy* (Washington, D.C.: Institute for the Study of Diplomacy, 1988), p. 52.

20) 스탈린에 대한 루스벨트의 우호적 감정은 당시 연합국의 일원이었던 영국의 발발을 초래했을 뿐만 아니라 이후 냉전의 기원을 둘러싼 논쟁에서 수정주의자들은 루스벨트의 정책을 변화시킨 트루먼과 그의 보좌관들의 성격을 비판했다. 나아가 조지 케난(George F. Kennan)은 개인적 유대감에 바탕을 둔 루스벨트의 외교정책을 강하게 비판하고 권력현실에 기반한 외교정책의 중요성을 강조하면서 대소 봉쇄정책을 주장하였다. 이러한 측면들은 모두 공통적으로 스탈린과의 우호적인 개인적 유대감을 유지하고자 하는 루스벨트의 바람과 밀접히 연계되어서 나온 부정적 현상이라고 볼 수 있다. 이수형 역(1997), pp. 55-95.

21) George Ball, *Diplomacy for a Crowded World* (Boston: Little, Brown and Company, 1976), p. 32.

능을 함과 동시에 정상외교가 정권논리로 변질될 가능성이 있다. 또한 정상외교의 긍정적 측면으로 파악된 최종기한의 설정은 정상외교에 미온적인 국가에게 정상외교를 갈망하는 한쪽의 바람을 이용할 수 있는 황금 기회를 제공해 준다. 뿐만 아니라 정상외교에서 나온 정책결정들은 실제로 정책의 현실화 측면에서 보았을 때, 상황변화에 따라 정책의 적실성이 약화내지는 무용지물이 될 가능성도 존재한다.

정상외교의 세 번째 부정적 측면은 회담의 실제적 결과와 이를 바라보는 국민들의 기대감과의 불일치의 문제이다. 정상외교를 통해 의미있는 합의가 이루어지지 못했을 경우, 이를 바라보는 국민들은 엄청난 실망감에 사로잡혀 정상외교와 관련된 국가들간의 외교관계가 미묘해지거나 향후 이들간의 외교일정이 복잡하게 될 수 있을 뿐만 아니라 극단적인 경우 국내 여론의 동향에 따라 이들간의 관계는 정상회담 이전의 외교관계보다 더 악화될 가능성도 있다.

### 3. 남북정상회담의 추진배경 및 결과

#### 3.1 남북정상회담의 추진배경

2000년 6월 13-15일 평양에서 열린 역사적인 남북정상회담은 짧게 보면 한반도에서 냉전구조를 해체하고 평화체제의 구축을 통해 통일 한국의 밑그림을 마련하기 위한 김대중 정부의 일관된 대북 포용정책의 결실이지만, 넓게 보면 분단 이래 지속되어 왔던 남북한의 적대적 의존관계<sup>22)</sup>를 청산하고 한민족의 공존공영을 모색하기 위한 역대 한국 정부의 지속적인 노력의 결과라고 볼 수 있다.

특히, 1980년대 후반 탈냉전적 국제정치환경의 변화속에서 노태우 정부의 소위 북방정책을 계기로 새로운 남북관계를 모색하기 위한 지속적인 노력의 결과이자 이러한 노력의 연장선상에서 역사적인 남북정상회담이 이해되어야 할 것이다. 따라서 여기에서는 제1차 남북정상회담의 추진배경을 노태우 정부의 북방정책 추진 시기로부터 거슬러 올라가 시작하고자 한다.

22) 적대적 의존관계란 남북한이 서로 상대방과의 적당한 긴장과 대결국면 조성을 통해서 이를 대내적 단결과 통합 혹은 정권안정화에 이용하는 관계를 말한다. 이종석, 『현대 북한의 이해: 사상·체제·지도자』(서울: 역사비평사, 1995), p. 22.

### 3.1.1 남한의 입장

근 50여년 동안 전세계적 차원에서의 진영간 정치·군사·이데올로기적 대립으로 상징되었던 냉전체제가 이제 막 역사의 뒀안길로 사라지려는 역사적 전환기에 출범한 노태우 정부는 남북한 적대적 의존관계의 악순환을 끊고 새로운 남북관계를 창출하기 위한 전략차원에서 소위 북방정책을 추진하기 시작했다. 한국정치에 있어서 상대적으로 군부의 정치적 영향력이 강력했고, 또한 제3공화국부터 5공화국에 이르기까지 한국 정부의 근본적 성격이 군사정권이었으며, 특히 국민의 직선제로 선출된 노태우 대통령 역시 군인출신이라는 측면을 상기했을 경우, 북방정책의 추진은 남북관계에 있어서 획기적인 인식 및 발상의 전환이라고 평가될 수 있다. 노태우 정부가 이처럼 획기적인 외교정책을 추진할 수 있었던 배경으로는 다음과 같은 측면을 지적하지 않을 수 없다.

우선적으로 국제정치환경의 급격한 변화의 시작이다. 1985년 당시 소련의 새로운 서기장으로 등장한 고르바초프(Gorbachev)는 페레스트로이카(Perestroika)와 글라스노스트(Glasnost)로 상징되는 근본적인 개혁·개방정책과 신사고에 입각한 외교안보정책을 추진하였다. 이를 계기로 그 동안 국제정치환경을 뒤덮고 있었던 이데올로기의 장막이 빠르게 걷히기 시작하였다. 이러한 탈냉전적 기류는 지구촌의 화합과 평화를 상징하는 88 서울올림픽과 상송작용을 하면서 노태우 정부에게 새로운 남북관계 창출을 위한 전환기적 기회를 부여하였다. 동시에 국내적으로도 1987년 6·29선언을 계기로 한국의 정치발전과 민주화를 보다 촉진시킬 수 있는 내적 환경과 더불어 그 동안 억눌려왔던 국민들의 통일에 대한 열망이 한순간에 분출하기 시작하였다.

이러한 대내외적 환경변화에 직면하여 노태우 정부는 소련·중국 및 공산권과의 활발한 교류추진과 새로운 남북관계를 모색하는 북방정책을 추진하게 되었으며<sup>23)</sup>, 그것의 구체적인 표현으로서 1988년 ‘7·7선언’과 1989년 9월 ‘한민족공동체 통일방안’을 제시하였다. 특히 ‘7·7선언’<sup>24)</sup>은 첫째, 북한을 경쟁과 대결 그리고 적대의 대상으로서가 아니라 민족의 일부로 포용하여 상호 신뢰·화해·협력을 바탕으로 공동번영을 추구하는 민족공동체의 일원으로 인식하게 함으로써 대북한관에 일대 전환을 가져오게 하였다. 둘째, 북한을 내외로 고립시켜 결과적으로 북한 내부에 변화를 꾀하게 한다는 소극적인 태도로부터 오히려 북한이 국제사회의 책임있는 성원으로 참여하는 데

23) 노태우 대통령은 1987년 대선 운동에서 북방정책을 적극 추진하겠다는 공약을 발표하였다. 그는 인천 유세에서 중국과의 역사적인 관계회복을 위해 ‘우리는 황해를 건너’ 중국으로 진출하겠다고 선언하면서 서해안 지방의 새로운 번영을 약속했다. 돈 오버도퍼, 『두 개의 코리아』 (서울: 중앙일보사, 1998), p. 182.

24) 통일원, 『1990 통일백서』 (서울: 통일원, 1990), p. 49.

협조함과 동시에 미·일 등 우방과의 관계개선을 도모하게 한다는 적극적인 통일·외교정책으로의 기조전환을 의미하였다.

또한 노태우 정부는 북방정책의 일환으로 1990년 한·소 수교, 1992년 한·중 수교를 이루는 한편, 1991년 9월에는 남북한 유엔 동시가입을 이룩하였다. 더욱이 노태우 정부는 ‘탈냉전의 국제정세에 부응하여 불신과 대립을 해소하고 통일을 향한 평화와 협력의 시대를 열어 나가기 위하여 남과 북의 합의로 마련한 새로운 남북관계의 소중한 기본장전’<sup>25)</sup>인 ‘남북기본합의서’를 채택·발효시켰다.<sup>26)</sup>

요컨대, 새로운 남북관계를 열어가기 위한 노태우 정부의 북방정책과 통일정책의 변화양상은 크게 네 가지 정도로 요약할 수 있을 것이다.<sup>27)</sup> 첫째는 냉전구조를 해체하려는 외교적 노력이 활발했던 시기였다는 점이다. 특히 북방외교로 특징되어지는 이 당시의 외교방향은 한·미·일 삼각동맹을 한 축으로 하고 소·중·북을 한 축으로 하던 냉전적 대결구조를 무력화시키는 방향이었다. 둘째는 남북한간 평화공존을 위한 다각적 접촉 및 합의가 이루어졌다는 점이다. 셋째는 남북한간에 상호물자교류와 인적 교류를 위한 다양한 노력들이 경주되었다는 점이다. 넷째는 남과 북이 국제적 정세변화와 한반도의 해빙분위기에 맞게 자체의 변화를 강제하기 시작했다는 점이다. 그러나 이 글의 주제와 관련하여 보았을 때, 노태우 정부의 북방정책이 남북관계에 미친 가장 큰 영향은 1994년에 무산되었다가 2000년에 성사된 제1차 남북정상회담을 위한 근본적 밑그림을 마련하였다는 점이다.

1993년 2월에 출범한 김영삼 정부 역시 전임 행정부의 외교정책을 계승하여 남북정상회담 추진 의지를 천명하는 등 집권초기에는 적극적인 대북 포용정책을 추진하고자 하였으나 1993년 3월 12일 북한의 핵확산금지조약(NPT)탈퇴선언을 계기로 북한의 핵문제가 한반도 및 동북아의 핵심적 쟁점으로 부상하면서 남북한 관계는 경색되기 시작하였다. 특히 북한 핵문제를 둘러싼 남한과 북한, 북한과 미국, 그리고 한국과 미국간의 상호작용은 소위 전략적 삼각관계를 형성하면서 한반도 평화체제구축 노력의 무게중심을 남북한의 당사자 원칙보다는 북한과 미국과의 외교협상으로 이동시키는 결과

25) 임동원, “제1차 남북정상회담의 성사과정과 향후과제,” 『남북한관계의 회고와 전망』, 2002년 한국정치학회 하계학술대회 발표논문집, 2002년 7월 25일, p. 31.

26) ‘남북기본합의서’는 남북고위급회담(‘89-’92)과 그 테두리 안에서의 3년간의 대화와 협상을 통해 마련되었다. 이 3년간의 협상과정은 남과 북이 불신과 대결의 시대를 청산하고 새로운 남북관계를 모색하기 위하여 노력한 시기로서 ‘남북기본합의서’의 성사과정과 그 성격을 살펴본다는 것은 남북관계의 전개과정을 이해하는 데 중요한 의미를 지닌다. 이에 대해서는 직접 회담에 참여한 참여자의 글을 참조. 임동원, “남북고위급회담과 북한의 협상전략,” 곽태환 외, 『북한의 협상전략과 남북한 관계』 (서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1997), pp. 73-125.

27) 동북아평화연구회, 『국민의 정부 대북포용정책』 (서울: 밀레니엄박스, 1999), p. 90.

를 가져 왔다.

이에 따라 남북한 관계는 전반적으로 교착상태에 빠지게 된 반면, 북한과 미국의 관계는 그 어느 때 보다도 활발하게 작동되었다. 특히 1994년 10월에 있었던 북-미 합의문 서명은 북미 양자회담의 계속성을 보장하는 토대가 되었을 뿐 아니라 향후 전개될 양국간의 협상 주제의 다양화를 촉진시켰다.<sup>28)</sup> 이런 맥락에서 1990년대 동안 미국은 북한에게 정치적으로 대화 상대로서의 인정, 군사적 안전, 그리고 인도주의적 지원이라는 3가지 혜택을 제공할 수 있었다. 1990년대 대부분의 기간동안 다른 어떠한 국가도 미국과 같은 의지와 능력을 갖고 있지 않았다. 북한에게 있어서 미국만이 유일한 협상 상대국이었다.<sup>29)</sup> 그 결과 김영삼 정부 시절 다소 일관성 없는 대북 정책과 북한의 통미봉남정책으로 인해 남북관계는 답보상태에 빠지게 되었다.

1998년 2월 집권한 김대중 정부는 북한 불변론이나 북한 조기붕괴론이 아닌 북한변화론에 인식론적 바탕을 두고 경색된 남북관계를 개선하여 긴장을 완화하고 평화를 정착시키기 위해 햇볕정책으로 널리 알려진 대북 포용정책을 적극적이고 일관되게 추진하기 시작하였다. 김대중 정부의 대북 포용정책은 불신과 대결의 남북관계를 화해와 협력관계로 전환하여 북한이 개방과 변화의 길로 나올 수 있는 환경과 여건을 조성함으로써 전쟁을 방지하고 평화통일의 기틀을 마련하는 것을 목표로 하는 정책이다.<sup>30)</sup>

김대중 정부는 대북 포용정책의 3대 원칙으로서 첫째, 한반도의 평화를 파괴하는 일체의 무력도발 불용, 둘째, 흡수통일 배제, 셋째, 남북간 화해협력의 적극 추진을 내세우고 있다.<sup>31)</sup> 또한 대북 포용정책의 추진방향은 첫째, 안보와 화해협력의 병행추진, 둘째, 평화공존과 평화교류의 우선 실현, 셋째, 북한의 변화여건 조성, 넷째, 남북 상호공동이익의 도모, 다섯째, 남북 당사자원칙에 입각한 국제적 지지 확보, 그리고 마지막으로 국민적 합의에 기반한 대북 정책 추진이다.<sup>32)</sup>

28) 북미 합의문 서명이후 1990년대 후반까지 북한과 미국은 수 십차례에 걸친 양자 접촉과 다자회담, 그리고 비공식회담을 가졌다. 또한 양국간의 회담주제도 다양해져 핵, 미사일, 지하시설, 식량지원, 경제제재해제, 테러국지정해제, 중유제공, 4자회담, 유해 공동발굴작업, 연락사무소 등 양측이 관심을 갖고 있는 거의 모든 문제가 협상테이블에 올려졌다. 비록 협상에 획기적인 진전은 없었으나 이처럼 논의의 범위가 넓어졌다는 것은 상황이 호전될 경우 양국관계 전반이 협상에 의해 변화될 수도 있다는 가능성을 보여준 것이었다. 이러한 맥락에서 북한의 핵확산금지조약 탈퇴선언을 계기로 시작된 1990년대의 북-미 접촉은 양국간의 대화와 협상의 르네상스기라고 볼 수 있다.

29) Kurt M. Campbell and Mitchell B. Reiss, "Korean Changes, Asian Challenges and the US Role," *Survival*, 43-1, Spring 2001, p. 56.

30) 동북아평화연구회(1999), p. 94.

31) 제15대 대통령 취임사, 1998년 2월 25일

32) 통일부, 『통일백서』 (서울: 통일부, 1999), pp. 38-42.



분단 반세기만의 역사적인 남북정상회담을 추진하기 위해 김대중 정부는 이와 같은 대북 포용정책을 일관되고 꾸준하게 추진하여 남북정상회담 성사를 위한 국내외적 여건을 조성하였고, 다른 한편으로는 남북정상회담의 성사를 위한 보다 구체적이고 비밀스러운 남북 접촉을 벌여 나갔다.<sup>33)</sup>

### 3.1.2 북한의 입장

역사적인 남북정상회담 성사 추진을 위한 남한의 목적이 과거 반세기 동안 지속되어 왔던 적대적 의존관계를 청상하고 급변하는 국제정세에 능동적으로 대처하여 한반도 분단구조의 해체와 평화체제 구축을 통한 한반도 통일의 밑바탕을 마련하기 위한 차원이라면, 북한이 남북정상회담에 동의하게 된 목적은 이와는 달리 다양한 측면에서 해석될 수 있다. 여기에서는 북한이 남북정상회담에 응하게 된 배경을 1994년 7월 25일로 예정되었다가 김일성 주석의 급작스런 사망으로 유산된 남북정상회담의 합의배경, 정상회담이 이루어지게 된 배경에 대한 남한정부의 공식적 입장, 그리고 정상회담 성사 이후 나타나고 있는 북한의 태도 변화 등을 종합적으로 분석하여 북한이 정상회담에 응하게 된 배경을 유추한다면, 크게 북한체제의 내부적 차원, 한반도 및 동북아 국제체제적 차원, 그리고 김대중 정부의 대북 포용정책적 차원의 복합적 상호작용의 결과라고 볼 수 있다.

이런 맥락에서 북한이 남북정상회담에 응하게 된 배경으로는 우선적으로 북한체제의 내부적 차원을 들 수 있다. 특히, 탈냉전 기류가 국제환경을 강하게 몰아치고 있는 상황에서 북한은 경제난으로 상징되는 총체적 위기국면에 빠져 있어 자칫 잘못하면 전면적인 체제나 국가 붕괴의 상황으로까지 이어질 수 있었다.<sup>34)</sup> 따라서 북한은 체제나 국가 붕괴를 가져올 수도 있는 자신의 경제난을 극복하기 위해 남한과의 정상회담을 열어 한반도 안보환경의 긴장완화를 바탕으로 남한으로부터 필요한 경제적 지원을 보장받고 나아가 외부 세계로부터의 경제적 지원을 확보하기 위한 생존전략적 차원에서 남북정상회담에 응했을 가능성이 크다고 볼 수 있다. 이러한 분석은 남북정상회담 이후 김대중 대통령의 9월 뉴욕방문에서의 발언<sup>35)</sup>, 그리고 남북정상회담을 계기로 북한이 그 동안의 고립주의적 외교에서 벗어나 적극적으로 다변

33) 남북정상회담 추진현황과 관련된 보다 구체적인 내용에 대해서는 다음을 참조. 최원기·정창현, 『남북정상회담 600일』(서울: 김영사, 2000)

34) 이와 관련하여 남한의 김영삼 정부는 북한불변론과 조기붕괴론에 입각하여 대북 정책을 추진한 바 있다. 이에 대해서는 다음을 참조. 이원섭, 『새로운 모색: 남북관계의 이상과 현실』(서울: 한겨레신문사, 1997), pp. 46-65.

35) 남북정상회담이 열린 지 3개월 후 김대중 대통령은 뉴욕을 방문한 자리에서 한국문제 전문가들과 친지들에게 북한이 정상회담에 응한 첫 번째 이유로 절망상태에 있는 북한 경제를 살리기 위해서는 외부지원이 절대 필요한데 이를 위해서는 남한과의 관계개선이 필요하다는 사실을 지적했다. Don Oberdorfer, *The Two Koreas: A Contemporary History* (New York: Basic Books, 2001), p. 433.

화 외교를 전개하면서 대북 경제지원의 지원 범위를 넓혀가고 있다는 측면을 들 수 있다.

이와 관련된 또 다른 분석은 소생에 대한 북한의 희망이다. 경제회복의 가능성은 북한 지도자들에게 희망을 갖게 하고, 그러한 희망은 전부 아니면 전무라는 극단적인 사고에서 벗어나게 하여 현실주의적 태도 전환을 자극하고 있다. 북한이 1999년부터 다시 예산을 편성하고 인민경제계획법을 제정한 것에서 이러한 전환의 조짐을 간파할 수 있다. 이러한 상황에서 서방의 지원·투자원들은 남북관계의 향배에 주목하고 있었고, 더구나 남한이 제시한 카드가 식량이나 비료지원과 같은 일회적 지원이 아닌 사회간접자본 등 구조개선을 위한 대규모 지원이라는 점에서 북한이 전향적으로 반응했을 가능성이 높다.<sup>36)</sup>

북한이 남북정상회담에 응한 또 다른 배경으로 한반도 및 동북아 국제체제적 차원과 관련된 안보환경의 개선 필요성에 대한 북한의 인식을 들 수 있겠다. 국가의 생존과 직결된 1990년대 북한의 안보상황은 내부적으로나 외부적으로 모든 차원에 걸쳐서 극히 취약한 상황에 놓여 있었다. 특히 1993년에 국제적 쟁점으로 부각된 핵·미사일 문제는 미국외교정책의 최우선적 목표<sup>37)</sup>를 정면으로 도전하는 성격을 갖고 있었기 때문에 북한은 혹시 있을지도 모를 외부(특히 미국)로부터의 무력공격을 완화내지는 제지시킬 필요성을 심각하게 고려했을 것이다.

이러한 분석은 북-미 핵문제가 최대의 쟁점으로 부각되어 협상의 결과가 어떻게 전개될지 모르는 긴박한 상황에서 1994년 7월에 이미 북한은 남한과의 정상회담을 약속·시행 일보직전까지 추진했다가 김일성 주석의 급작스런 사망으로 역사적인 제1차 남북정상회담이 유산되었다는 점과 실제로 미국은 1994년<sup>38)</sup>과 1998년<sup>39)</sup> 적어도 두 차례에 걸쳐 북한에 대한 선제 무력공

36) 박건영, “남북정상회담과 대북 포용정책의 미래: 평화와 통일을 위한 접근,” 『동향과 전망』 2000년 봄호, p. 17.

37) 클린턴 행정부는 지난 93년 9월 유엔 총회 연설에서 대통령결정지시 13 (PDD-13)으로 알려진 비확산지침을 밝히면서 핵무기 및 대량살상무기의 확산금지가 미국의 최우선적 안보목표중의 하나인 점을 분명히 했다. Wyn Q. Bowen and David H. Dunn, *American Security Policy in the 1990s: Beyond Containment* (Brookfield USA: Dartmouth Publishing Company, 1996), pp. 122-23.

38) 소위 제1차 한반도 위기설에 대해서는 다음을 참조. 돈 오버도퍼(1998), pp. 288-308.

39) 소위 제2차 한반도 위기설에 대해서는 다음을 참조. Richard Halloran, “New Warplan Calls for Invasion of North Korea,” *Global Beat*, November 14, 1998; <http://www.nyu.edu/globalbeat/asia/Halloran111498.html>

(검색일:1999/01/11); 또한 가장 최근에 미국의 안보 및 에너지 전문 연구기관인 노틸러스 연구소가 공개한 미국 비밀해제 문서와 북한 핵공격 모의훈련 문건을 참조.

<http://www.nautilus.org/nukestrat/USA/bmd/7aftmd98.pdf>(검색일: 2002/09/14);

<http://www.nautilus.org/nukestrat/USA/NSNF/4fw98ex.pdf> (검색일: 2002/09/14)

격을 계획, 예비훈련을 실시했다는 점등을 통해서 유추할 수 있는 것이다.<sup>40)</sup> 마지막으로 북한이 남북정상회담에 응한 세 번째 이유는 김대중 정부의 대북 포용정책이 상당히 긍정적으로 작용했다는 점이다. 우선적으로 이러한 분석은 남북정상회담이 개최된 지 3개월 후 뉴욕 방문에서 김 대통령 자신의 발언<sup>41)</sup>, 그리고 “북한도 김일성 주석 생존시 정상회담에 합의한 바 있어 지금이 긴장과 대결의 남북관계를 화해·협력의 관계로 전환시켜 나아가야 할 때라고 인식”<sup>42)</sup>하고 있었다는 점과 “민간차원의 협력을 사회간접자본 건설, 제도적 장치마련 등 당국차원의 협력으로 확대함으로써 남북관계의 획기적인 발전을 도모하겠다는 베를린 선언에 대해 북한측이 그 취지를 이해하고 호응해 온 것”<sup>43)</sup>이라는 정부의 설명 등을 통해 확인할 수 있다. 즉, 김대중 정부의 일관되고 인내적인 대북 포용정책에 대한 북한의 호의적 반응으로 남북정상회담이 열릴 수 있었다는 점이다.

이와 유사한 맥락에서 북한이 남북정상회담에 응한 배경으로 포용정책의 반전 가능성을 들 수 있다. 북한으로서도 김대중-클린턴 라인이 자신의 생존을 담보해 줄 현실적으로 가장 바람직한 결합이라는 점을 모르는 바가 아니었을 것이다. 김정일 정권이 그 동안 내부 정비를 위해 시간을 소비했다면 이제 정치적 안정을 바탕으로 더 늦기 전에 특히 미국 정치의 보수화 가능성이 현실화되기 전에 기회를 잡으려 할 개연성이 높다. 나아가 미국 대선에서 대북 보수 강경의 공화당 후보가 북한의 위협을 활용할 선거전략을 구사할 것으로 예상, 이를 봉쇄하는 차원에서 남북정상회담을 수용했을 수도 있다.<sup>44)</sup>

## 3.2 남북정상회담의 결과와 의미

### 3.2.1 당사자 측면

남북정상회담의 당사자 측면이 갖는 가장 중요한 의미는 냉전의 고도로 남아 있는 한반도 안보환경에서 지난 반세기동안 지속되었던 적대적 의존관계를 협력적 의존관계로 만들 수 있는 극적인 전환점을 마련했다는 점이다. 물론 역사적인 남북정상회담에서 한반도 냉전구조의 해체와 평화체제 수립

40) 북한은 자신이 처한 안보환경을 개선할 필요성에서 남북정상회담에 응했다는 필자의 논지와는 반대로 북한이 자신의 안보환경이 획기적으로 개선되고 있다는 인식이 작용하여 남북정상회담에 응했다는 견해에 대해서는 다음을 참조. 박건영(2000), pp. 16-17.

41) Don Oberdorfer(2001), p. 433.

42) 통일부 통일정책실, 『통일속보』 제2000-3호, 2000년 4월 10일.

43) 통일부 통일정책실(2000)

44) 박건영(2000), pp. 17-18.

을 위한 공식적인 합의가 공동선언문에 명기되지는 못했지만, 남북 정상 이전쟁방지를 위해 남과 북이 이미 「남북기본합의서」를 통해 합의한 “불가침”을 보장하는 장치를 마련하고 우발적인 무력충돌을 방지하기 위한 조치들을 마련하여 평화공존의 기반을 다져 나가기로 했다<sup>45)</sup>는 점이다.

남북정상회담의 당사자 측면에 있어서 또 다른 의미는 냉전종식 이후 새롭게 형성된 한국·미국·북한간의 전략적 삼각관계에서 한반도 문제해결을 위한 남북한 당사자 원칙을 강화시키는 계기를 제공해 주었다는 점이다. 냉전종식 이후 정상회담 이전까지 핵무기의 생존전략화를 통한 북한의 벼랑끝 외교<sup>46)</sup>와 이에 대한 미국의 대응과정을 통해 1990년대 대부분 동안 한반도 안보환경의 핵심적 관계는 남한과 북한의 당사자 원칙이 아니라 북-미 관계에 좌우되었다. 그러나 이번 정상회담을 계기로 남북한은 당사자 원칙에 입각해 한반도문제를 평화롭게 해결할 수 있는 환경을 주도적으로 형성해 나갈 수 있는 발판을 마련하였다.

남북정상회담의 당사자 측면이 갖고 있는 세 번째 의미는 남북관계사에 있어서 역사상 처음으로 한반도 통일에 대한 접점을 모색했다는 점이다.<sup>47)</sup> 우선 「나라의 통일문제는 주인인 우리 민족끼리 힘을 합쳐 자주적으로 해결」해 나가자는 당사자해결 원칙을 재확인한 것이다.<sup>48)</sup> 자주적 통일원칙 천명은 과거 7·4 공동성명의 자주원칙과는 다른 새로운 합의의 성격을 지니고 있다. 7·4공동성명은 “외세에 의존하지 않는” 자주원칙이었으며, 북한은 이를 외세배격, 즉 주한미군 철수로 해석해 온 데 비해, 남한은 통일의 당사자 원칙으로 해석함으로써 서로 대립하고 있었다.<sup>49)</sup>

그러나 통일은 주변국들의 지지와 협력 없이는 실현 불가능하며, 따라서 “배타적 자주”가 아닌 “열린 자주”이어야 한다. 또한 미군은 동북아에서의

45) 임동원(2002), p. 41.

46) 냉전 종식으로 심화되는 국제적 고립감과 안보에 대한 우려감, 그리고 붕괴직전의 경제난을 타개하기 위한 방편으로 북한은 핵무기 개발계획을 협상카드로 이용, 미국으로부터 북한에 대한 승인과 안전보장, 그리고 경제적 이익을 얻어내려 했다. 이수형, “동맹의 안보 딜레마와 포기-연루의 순환: 북핵 문제를 둘러싼 한·미 갈등관계를 중심으로,” 『국제정치논총』 제39집 1호, 1999, p. 30. 뉴욕 타임스지 논설위원 출신인 리온 시걸도 이와 유사한 입장을 표명한 바 있다. 그는 “북한은 미국을 협상테이블에 나서도록 만들기 위해 의도적으로 우리의 경각심을 불러일으키고 있다. 북한의 의도는 위기를 통해 미-북 관계 정상화 등 대가를 얻기 위한 것”이라고 주장했다. 『조선일보』 1999/01/14.

47) 2000년 6월 15일 남북 정상간에 서명된 「남북공동선언문」 제2항에서 “남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합제안과 북측의 낮은 단계의 연방제안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향으로 통일을 지향시켜 나가기로 하였다”라고 통일방안의 공통점을 인정하고 통일을 향해 나아갈 것을 합의하였다.

48) 임동원(2002), p. 42.

49) 서동만, “남북정상회담과 국제협력,” 세종연구소 편, 『정상회담 이후 남북관계 개선전략』 (성남: 세종연구소, 2000), p. 48.

세력균형과 안정을 위해, 동구공산권 붕괴 후에도 유럽에 미군이 주둔하는 것처럼, 통일 후에도 한반도에 주둔하는 것이 민족의 이익에 부합된다는 김대통령의 설득에 김정일 위원장이 동의함으로써 북한의 태도변화가 확인되었다.<sup>50)</sup> 김정일 위원장은 미군이 역할을 변경하여 한반도와 동북아의 평화와 안정에 기여한다면 미군 주둔에 반대하지 않는다는 것이 북한의 입장이라며, 이러한 입장은 이미 '92년초에 미국정부에 공식 통보했다는 사실을 밝혔다.<sup>51)</sup>

남북정상회담의 당사자 측면이 갖고 있는 네 번째 의미는 그 동안 주기적으로 지속되어 왔던 남북 교류협력의 활성화 및 제도화를 모색하는 계기가 되었다는 점이다. 정상회담 이전까지 남북한은 주기적인 교류협력을 지속시켜 왔었지만 교류협력의 속도와 범위 그리고 폭은 상대적으로 제한적이었고 또한 남북한의 정치적 역학관계에 따라 좌우되는 양상을 보여 왔었다. 그러나 이번 정상회담을 계기로 남북한 교류협력은 속도, 범위, 그리고 폭에 있어서 이전 시기와는 비교할 수 없을 정도의 변화 양상을 보이고 있을 뿐만 아니라 교류협력의 제도화 차원으로까지 발전할 수 있는 극적인 계기를 제공해 주었다고 볼 수 있다.<sup>52)</sup>

### 3.2.2 대외적 측면

남북정상회담은 국제적 차원에서 분쟁 가능성이 높은 위험지역중의 하나이며, 실제로 긴장이 만성적으로 고조되어 있던 한반도에서 대결의 축인 남한과 북한이 화해와 협력을 약속한 사건이었다. 특히 남북정상회담은 그 동안 갈등상태를 벗어나지 못하고 있던 북·미 관계와 북·일 관계를 개선시키고 북한과 전통적인 우호관계를 유지하고 있는 중국이나 러시아의 한국과의 관계에도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 기대된다.<sup>53)</sup> 따라서 남북정상회담

50) 임동원(2002), p. 42.

51) 임동원(2002), p. 42.

52) 일반적으로 정상회담 이전까지의 남북 교류협력은 상대적으로 인도주의적 측면과 경제협력 측면에 치중되어 있었으나 정상회담을 계기로 남북 교류협력은 인도주의적·경제협력의 제도화 추진 논의, 사회·문화·체육·보건·환경 등의 여타 분야에서의 교류협력의 활성화뿐만 아니라 제한적이기 하지만 정치적·군사적 분야에서의 교류협력의 촉매제 역할로 작용하고 있는 것이 사실이다. 또한 남북한 과거의 역사에 비추어 보아 전반적인 분야에 걸친 남북대화가 갑작스럽게 중단될 가능성은 여전히 존재하지만 그 현실적 가능성은 상당히 완화되었다고 볼 수 있다. 1970년대 초반이후 남북대화의 역사적 부침 현상에 대해서는 다음을 참조. Young-Ho Park, "North-South Dialogue in Korea: Ways Toward Cooperation?," Korea and World Affairs, 17-3, Fall 1993, p. 461.

53) 이종석·백학순·진창수·홍현익, 『남북정상회담 이후 주변 4강의 대북정책 변화와 우리의 대응방향』 (성남: 세종연구소, 2001), p. 14.

은 탈냉전의 비동시적 중복성<sup>54)</sup>에 기인하는 한반도 및 동북아 안보환경의 냉전적 기류를 완화시키고 보편 국제경쟁체제로 나아가고자 하는 탈냉전적 기류를 보다 활성화시킬 수 있는 계기를 마련한 것으로 평가할 수 있다. 이러한 맥락에서 남북정상회담의 대외적 측면을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 남북정상회담이 한반도 및 동북아 국제정치에 미친 가장 중요한 영향중의 하나는 냉전적 기류보다는 탈냉전적 기류가 보다 강하게 작용하고 지속될 수 있는 유용한 토양을 마련했다는 점이다. 오늘날 동북아 안보질서의 변화는 이중적 경향을 보이고 있다. 하나의 경향은 평화·안정 지향의 지정학적 질서가 조성되고 있다는 분석에 기초하고 있으며, 또 다른 경향은 갈등·불확실성의 지정학적 질서가 계속 우세할 것이라는 분석에 기초하고 있다.<sup>55)</sup> 이러한 중복적이고 전환기적 동북아 안보상황에서 남북정상회담은 국가들의 지정학적 경쟁논리에 입각한 적대적·대결적 양상보다는 역내 국가들간의 협조적 평화체제 구축방향을 동북아 정치의 주된 흐름으로 만들 수 있는 계기가 되었다는 점이다.

둘째, 남북정상회담은 역내 국가들간의 새로운 관계형성을 위한 출발점<sup>56)</sup>을 제공하고 있을 뿐만 아니라 북한이 그 동안의 고립주의 외교에서 벗어나 보다 적극적으로 국제무대에 나서는 북한의 다변화 외교를 가속화시키는 계기가 되었다는 점이다. 우선적으로 남북정상회담은 그 동안 갈등의 대칭축을 이루었던 남과 북이 적대적 관계에서 협력관계로 전환하는 계기를 마련하였고, 특히 북한은 남북정상회담을 계기로 2000년 7월 처음으로 아세안지역포럼(ARF: ASEAN Regional Forum)에 가입하였을 뿐만 아니라 영국, 독일, 이탈리아, 필리핀, 캐나다, 오스트레일리아 등 자신의 외교범위를 전방위로

54) 냉전종식은 지정학적으로 전세계에 걸쳐 동시적으로 발생하지 않았다. 그 결과 오늘날의 국제관계는 상이한 지역적 안보구조가 형성되었고, 그에 따라 행위자들간의 안보적 상호작용의 유형도 상이하면서도 중복적인 모습을 보이고 있다. 탈냉전의 비동시성이라는 측면에서 보았을 때, 유럽에서의 격변이 지정학적 지진이었고 20세기 두 번에 걸친 세계대전의 여파로 수립된 베르사이유(Versailles)와 얄타(Yalta)질서를 해체시켰다면, 동북아에서의 변화는 지정학적 여진이었고 아직도 냉전질서가 유지되고 있다. 탈냉전의 중복성이라는 측면에서 유럽의 안보구조는 냉전구조가 해체된 새로운 안보환경을 맞이하였다면, 동북아 안보구조는 냉전적 속성과 탈냉전적 속성이 강하게 교차되는 중복성을 보이고 있다. 이수형, “한·미 연합방위체제의 구조조정방안 모색,” 『국제정치논총』 제40집 3호, 2000, pp. 380-81.; 또한 탈냉전 진행의 비동시성이란 세계적 차원에서의 냉전해체와 동북아시아 차원, 그리고 한반도 차원에서의 냉전해체가 시간적인 차이를 두고 진행되고 있음을 말한다. 이종석, 『분단시대의 통일학』 (서울: 한울 아카데미, 1998), p. 39.

55) 한국전략문제연구소, 『동북아 전략균형』 (서울: 한국전략문제연구소, 2001), pp. 1-2.

56) 남북정상회담 이후 동북아시아의 새로운 국면전개에 대해서는 다음을 참조. Kent E. Calder, “The New Face of Northeast Asia,” *Foreign Affairs*, 80-1, January/February 2001, pp. 106-22.

다변화시키고 있다. 또한 북한은 가장 최근에 역사상 처음으로 북-일 정상회담을 개최하여 동북아 역내 국가들간의 새로운 관계형성을 보다 촉진시키고 있다.

특히, 북한의 적극적인 다변화 외교전략은 1994년과 1998년에 등장했던 소위 한반도 위기설을 상당히 잠재우는 효과를 보이고 있다. 즉, 북한의 다변화 외교전략은 역설적으로 북한에 대한 미국의 강경정책을 자제시키는 결과를 초래하고 있다. 사실, 1993-1994년의 한반도 위기 당시 북한이 국제원자력기구(IAEA)와 핵확산금지조약의 의무를 위반했기 때문에 북한은 제재를 받아야 한다는 미국의 입장은 유엔안전보장이사회의 지속적인 반대에 부딪혔었다.<sup>57)</sup> 북한이 1990년대의 고립주의 외교노선에서 벗어나 적극적인 다변화 외교를 추구하면 할수록 북한에 대한 미국의 제재 또는 압박정책의 실효성은 보다 더 떨어질 것이다. 이러한 경향은 핵·미사일 문제를 둘러싼 북한과 미국간의 관계는 극한적인 대결정책보다는 대화와 협상을 통한 타결책 모색이 주류를 이룰 가능성이 높다는 점을 시사하는 것이고, 그에 따라 한반도 및 동북아 안보질서는 보다 평화적이고 안정적인 모습으로 나아갈 가능성이 높은 것이다.

#### 4. 남북정상회담의 유용성에 대한 재해석

이론적 측면에서 정상외교의 유용성은 긍정적 측면과 부정적 측면이 동시에 작용하고 있음을 앞에서 살펴보았다. 남북정상회담과 관련하여 보았을 때, 정상회담의 긍정적 측면은 크게 남북정상간의 개인적 접촉과 북한의 정책변화의 신호탄으로 작용한 측면이 강하다고 분석되어 진다. 그러나 정상외교의 긍정적 측면중의 하나인 관료정치 활성화 부분은 남북정상회담에서 순기능적으로 작동하지 못한 것 같다.

남북정상회담과 관련하여 정상외교의 부정적 측면은 남북 정상간의 공식적인 첫 만남이라는 역사적 상징성에 대한 부담감, 남북정상회담이 국내정치적으로 활용될 가능성, 그리고 관료정치의 활성화를 촉진시키지 않았다는 측면, 나아가 정상회담을 국가적 논리 차원이 아닌 특정 정부 차원으로 인식하는 국민적 정서를 지속시켰다는 점등이 상대적으로 부각되었다고 볼 수 있

57) Mitchell Reiss, *Bridled Ambition: Why Countries Constrain Their Nuclear Capabilities* (Washington, D.C.: Woodrow Wilson Press, 1995), pp. 263-71.; Leon V. Sigal, *Disarming Strangers: Nuclear Diplomacy with North Korea* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1998), pp. 95-123.

다. 그러므로 여기에서는 이러한 측면을 중심으로 남북정상회담의 긍정적 측면과 부정적 측면을 분석하고자 한다.

#### 4.1 남북정상회담의 긍정적 측면

남북정상회담의 가장 긍정적인 측면중의 하나는 남한과 북한의 양 정상들이 우호적인 개인적 유대관계를 형성, 이를 바탕으로 협력적인 남북관계를 만들어나가고 있다는 점이다. 정상회담 이전에 이미 김대중 대통령은 2000년 2월 9일 일본 도쿄 방송(TBS-TV)과의 회견에서 북한의 김정일 국방위원장이 지도자로서 판단력과 식견을 갖췄다는 우호적인 발언을 한 바 있었다. 또한 정상회담 과정에서 양 정상들은 서로 인간적 신뢰구조를 쌓으려는 구체적인 노력을 보여주었다.

김정일 국방위원장의 공항영접과 환송, 양 정상이 주최한 만찬과 오찬, 두 차례의 정상회담, 그리고 그 과정에서 북한의 핵심 인사들이 우리측 인사들과 격의 없는 접촉을 했으며, 특히 양 정상들은 서로 얼굴을 맞대고 이전까지는 논의되기 힘들었던 민감한 사안들, 예를 들면 북한의 핵·미사일 문제, 주한미군 문제, 남한의 국가보안법 문제들과 통일방안과 방법들을 서로의 입장을 개진했다.<sup>58)</sup> 이러한 과정에서 양 정상들은 상대방의 사고와 의지를 어느 정도 이해하면서 그 동안 누적되어 왔던 상호 불신의 장벽을 허물어 향후 양국관계를 발전적으로 이끌 수 있는 계기를 마련하였다. 어떤 의미에서 정상회담의 성사 및 남북관계의 협력적 분위기 형성은 이러한 양 정상들의 개인적 관계가 우호적으로 형성되었기 때문에 가능했다고 볼 수 있다.

남북정상회담의 또 다른 긍정적 측면은 이번 정상회담이 특히 북한의 전체적인 대남·대외정책변화의 신호탄이라는 정치적 상징성을 갖고 있다는 점이다. 따라서 정상회담을 통한 남북관계의 개선은 북한의 대외·대남 전략의 근본적인 변화를 수반하면서 이루어지고 있기 때문에 장기적이고 지속적으로 이루어질 것으로 전망된다. 그리고 향후 남북관계는 우발적 분쟁이나 남북의 이해대립으로 단기적 소강상태에 빠질 가능성은 상존하나, 근본적으로 공존과 협력의 방향에서 진전되어 나가리라고 본다.<sup>59)</sup> 특히 북한이 남한을 배제하려고 했던 그 동안의 정책을 일단 접고 남한과의 직접 협상을 선택함으로써 국제사회를 대상으로 하는 남북한의 경쟁도 가라앉게 되었다.<sup>60)</sup>

58) 이종석, “남북정상회담의 성과와 향후 과제,” 세종연구소 편, 『정상회담이후 남북관계 개선전략』 (성남: 세종연구소, 2000), pp. 21-22.

59) 이종석(2000), p. 29.

60) Robert G. Sutter, “Post Cold War Dynamics in East Asia, Recent Developments on the Korean Peninsula, and their Implications for the United States,” The ICAS



남북정상회담이 북한의 대남·대외정책변화의 신호탄으로 해석될 수 있는 충분한 징후들은 여러 측면에서 포착되고 있다. 일례로, 정상회담을 계기로 남북교류협력의 속도와 범위, 그리고 폭의 확대현상, 고립주의 외교에서 적극적인 외교 다변화전략을 보이고 있는 북한의 외교 행태, 2002년 9월 17일 역사적인 북-일 정상회담의 개최 등이 북한의 대남·대외정책변화의 상징적 사건들이라 하겠다.

## 4.2 남북정상회담의 부정적 측면

남북정상회담의 부정적 측면중의 하나는 우선적으로 정상회담이 갖는 역사적 상징성에 대한 김대중 대통령의 부담감에 따른 남북 현안쟁점들에 대한 광범위하고 심도있는 협상 및 결과산출의 부재를 들 수 있다. 이와 관련된 대표적인 예가 역사적인 남북정상회담을 성공적으로 추진하기 위해 서로 간의 이해관계의 상충을 피하면서 절충의 형식을 취한 6·15 공동선언 제2항의 통일방법과 관련된 남한의 국가연합단계와 북한의 낮은 단계의 연방제와의 대화를 모색했다는 점이다.<sup>61)</sup>

남북정상회담의 두 번째 부정적 측면은 남북정상회담이 국내정치적으로 활용될 가능성이 있었다는 비판이 나오는 점이다. 비판론자들은 구체적으로 남북정상회담의 합의서가 남한에서 있었던 2000년 4·13 총선 바로 직전인 4월 10일 발표되었다는 점을 지적한다. 더욱이 합의서 내용중의 일부는 이러한 입장을 입증해 주고 있다. 즉, 합의서 마지막 문장이 “양측은 가까운 4월 중에 절차 문제 협의를 위한 준비 접촉을 갖기로 하였다”는 대목이 그것이라는 것이다.<sup>62)</sup> 이와 관련하여 북한주재 외교관 출신 만수로프는 북한 정부는 정상회담을 희망하는 남한정부에 응답하고, 총선을 앞두고 새천년민주당이 간발의 승리를 거두는 데 도움을 줌으로써 건설적 태도로 남한 선거결과에 영향을 끼치려는 선택을 했다고 평가했다.<sup>63)</sup> 또한 정상회담 2개월 후 여론조사에서도 국민들의 정서도 상당부분이 김대중 정부가 남북정상회담을

Lectures, No. 2001-1011-RGS, October 11, 2001, p. 6.

61) 남과 북이 합의한 통일방법은 다음과 같은 문제점을 가지고 있다. 우선적으로 남의 연합제는 통일 전의 상태이고, 북의 낮은 단계로의 연방제는 통일 후의 상태이기 때문에 남과 북의 통일방안은 중착역이 다르다는 점이다. 박건영, “대북화해·협력정책 추진의 배경과 방향,” 제3회 국가정보대학원 학술회의 발표논문, 2002년 10월 25일.; 또한 남과 북의 통일방안은 남북연합 개념의 모호성, 북한 연방제 성격의 모호성, 중앙정부의 성격(지위)문제, 내전 가능성 등의 문제점이 지적된다. 남궁영, “대북정책의 국내정치적 갈등: 쟁점과 과제,” 『국가전략』 제7권 4호, 2001년 가을, pp. 91-93.

62) 최원기·정창현(2000), p. 174.

63) 알렉산드르 만수로프, “북, 햇볕정책 손잡은 까닭,” 『한겨레신문』 2000년 4월 11일

정치적으로 이용하고 있다고 본 것으로 나타났다.<sup>64)</sup>

정상회담이 국내정치적으로 활용될 가능성은 이미 대북 정책과 관련하여 형성되어 왔던 소위 남남갈등을 더욱 증폭시킬 개연성을 갖고 있을 뿐 아니라<sup>65)</sup> 정상회담의 또 다른 부정적 측면인 관료정치의 활성화를 야기하지 못했다는 점이다. 남북정상회담의 성사과정을 돌이켜 보았을 때, 그 준비 과정이 정부의 공식 대북정책기구가 전면에서 나서지 않고 문화부장관이 중심이 되어 이루어졌고, 또한 정상회담 성사 합의문 발표도 그를 통해 발표되었다.

물론 역사적인 남북정상회담 성사과정에 있어서 김대중 대통령의 방침은 비선(秘線)을 사용하지 않으면서 가급적 공식 루트를 사용하면서 관련 부처간의 경쟁원리를 적용하는 것이었다.<sup>66)</sup> 따라서 정상회담 성사를 위해 관련 정부부처가 총망라되었다고 볼 수 있다. 특히 정상회담 준비접촉(수석대표 통일부차관) 과정에서의 부처간 체계적 협조적 관계는 유지되었다. 그러나 정상회담 성사과정의 초기단계에서 특정 부서나 특정 인물에게 과도한 무게 중심이 주어지는 차원으로 비쳐지게 되었다.

정상회담 준비과정에 있어서의 이러한 구조는 일면 회담의 역사성 및 중요성, 그리고 남북한의 특수한 관계라는 측면을 감안했을 경우 어느 정도 이해가 될 수도 있지만, 보다 중요한 것은 남북정상회담은 국민적 합의에 바탕을 둔 국가논리에서 출발해야 한다는 점이다. 그러나 이번 남북정상회담의 추진과정은 그렇지 못했기 때문에 광범위한 국민적 지지에 바탕한 국가적 논리의 측면이 상대적으로 크게 부각되지 못했던 배경<sup>67)</sup>, 그리고 남북한의 지속적인 협력관계 및 제도화를 위한 제2·제3의 남북정상회담의 추진에 대한 국민들의 절대적인 열망이나 지지가 미흡한 것도 이와 무관하지 않은 것이다.

64) 중앙일보의 여론조사에서는 “정부의 대북 정책이 국내에서 정치적 수단으로 얼마나 이용되고 있다고 생각하십니까?” 라는 질문에 77.4%가 정치적 이용이 있다고 답변하였다. 『중앙일보』 2000년 8월 24일

65) 김대중 정부의 대북정책과 관련, 남남갈등을 야기하는 주요한 논제는 첫째, 햇볕정책(대북포용정책), 둘째, 북한의 전략적 변화 여부 및 신뢰성 문제, 셋째, 대북정책의 국내정치적 이용 문제(이에 결과한 대북 저자세 협상 비판), 넷째, 대한민국의 자유민주주의 정체성 손상 여부 문제, 다섯째, 통일론의 문제, 여섯째, 대북정책의 투명성 및 국민적 합의 문제, 일곱째, 대북 지원의 상호주의 문제 등이다. 남궁영(2001), pp. 79-101.

66) 최원기·정창현(2000), p. 156.

67) 일례로 김대중 정부의 대북 포용정책이 정상회담을 바라보는 국민적 인식은 국가적 논리 차원이 아니라 특정의 정권적 논리차원에서 인식되는 경향이 강하다. 이에 대해서는 다음을 참조. 김근식, “김대중 정부의 햇볕정책: 평가와 전망 그리고 과제,” 『한국과 국제정치』 제18권 제2호, 2002년, pp. 95-119. 특히 pp. 113-116 참조.

## 5. 결론 : 남북정상회담 추진의 발전방안

2000년 6월 13일 김대중 대통령과 김정일 국방위원장간의 평양정상회담은 냉전의 고도로 남아 있는 한반도 및 동북아 안보환경에 극적인 전환점을 마련했다. 더욱이 6월 15일 남북한 정상간의 공동선언은 지난 반세기 동안 지속되었던 적대적 의존관계를 청산하고 새로운 남북평화공존시대의 서막을 장식하면서 한반도에서 냉전구조를 해체하고 나아가 자주적 통일을 이루기 위한 유의미한 원칙과 방법을 제시하였다.

그러나 한반도 평화체제의 구축 및 한반도 통일의 밑그림은 일회성의 남북정상회담에 기초한 남북한의 관계개선만으로는 불충분할 뿐만 아니라 역내 강대국들의 남북한 정책 및 동북아 정책 변화에 따라 남북한 관계 및 동북아 질서는 얼마든지 변화할 수 있는 개연성을 내포하고 있는 것이 오늘의 현실이기도 하다. 따라서 이제 막 긍정적인 방향으로 흐르기 시작한 남북한 관계를 보다 촉진시키고 이를 안정적이고 예측가능한 관계로 구축하기 위한 남북한 관계의 제도화 및 역내 강대국들간의 한반도 및 동북아 상호작용을 긍정적인 방향으로 유도하기 위해서는 무엇보다도 제2·제3의 남북정상회담이 지속되어야 할 것이다.

이런 맥락에서 향후 한국 정부의 남북정상회담 추진의 발전방안을 모색해보면, 앞에서 분석했듯이, 남북정상회담에 나타난 부정적 측면을 최소화하고 긍정적 측면을 극대화시키는 외교전략을 구사해야 할 것이다. 무엇보다도 먼저, 향후의 남북정상회담 추진은 대북 정책의 총체적인 범위내에서 국민적 동의와 지지하에 중장기적 계획을 가지고 추진되어야 할 것이다. 비록 김대중 정부의 대북 정책이 일관성이 있고 또한 인내적으로 추진되어 정상회담이라는 역사적 결과물을 도출해 냈지만, 한편으로는 광범위한 국민적 동의와 지지를 받지 못한 상황에서 국내정치 상황적으로 오해를 받을 소지도 나타났다고 볼 수 있다. 바로 그렇기 때문에 남북정상회담이 총체적인 국가적 논리의 측면보다는 특정 정권의 논리라는 비판적인 목소리와 이를 둘러싸고 한국사회에 남남갈등을 야기한 원인이었던 것이다.

향후 남북정상회담의 추진은 우선적으로 이러한 단점을 보완·극복하는 방향에서 추진되어야 할 것이다. 그에 따른 하나의 방안으로는 남북정상회담의 추진 주체세력인 정부는 민의의 대변체인 국회와의 폭넓은 논의와 공감대 조성을 통해 가시적이고 전체적인 남북정상회담 프로그램을 마련하여 국민적 지지하에 남북정상회담을 준비·추진해 나가야 할 것이다.

남북정상회담 추진의 또 다른 발전방안은 정상회담 준비와 관련된 정부내 추진체계의 효율적운영과 활성화 방안을 모색하는 것이다. 이는 비단 성공적

인 정상회담 추진에 필수적인 차원을 넘어서서 한국 정부의 종합적이고 체계적인 대북 정책을 마련, 이를 토대로 지속적인 남북한 관계를 이끌어 내어 남북교류협력의 범위와 폭을 전방향으로 확산시킬 수 있기 때문이다. 사실, 남북정상회담이 특정 인물에게 과도한 권한이 주어지게 된다면 대북 정책과 직접적인 이해관계를 가지고 있는 다양한 정부부처간의 유기적이고 체계적인 연계성이 상대적으로 떨어지는 측면이 나타날 수 있다. 따라서 향후 남북 정상회담 추진의 발전방안은 기본적으로 대북 정책과 관련된 주요 부처들간의 체계적인 연계성을 토대로 횡적 차원에서 추진될 수 있는 방안이 모색되어야 할 것이다.

마지막으로, 남북정상회담 추진의 발전방안과 관련하여, 이제는 남북정상 회담을 남북관계 전반을 해결할 수 있는 매우 특별하고 예외적인 만병치료 제적 인식에 바탕을 두기보다는 일반적인 남북관계의 또 다른 외교행태 차원에서 접근해 나가야 할 것이다. 물론, 남북한의 역사적이고 특수한 관계를 고려했을 경우, 양 정상에 만남을 갖는 정상회담의 충격과 파급효과는 다른 외교적 행태보다 크다고 볼 수 있다. 그러나 역으로 정상회담의 결과에 대한 가시적 성과가 조기에 실현되지 못하거나 정상회담의 결과와 그에 대한 국민적 기대감간에 상당한 괴리감이 발생한다면, 그 영향 또한 남북관계의 진전에 상당히 부정적으로 작용할 위험성을 내포하고 있는 것도 사실이다.

따라서 향후 남북정상회담은 북한에 대한 희망섞인 기대와 사고를 버리고 현실과 신화를 분리해<sup>68)</sup> 추진될 필요가 있는 것이다. 왜냐하면 이론적으로 분석한 정상회담의 유용성의 부정적 측면을 고려했을 경우 남북정상회담이 언제나 남북관계에 긍정적으로 작용할 것이라는 보장이 없을 뿐만 아니라 정상회담에 응하는 북한의 전략적 의도가 명쾌하게 분석되지 않은 상황에서 우리의 기준과 우리의 판단만으로 남북정상회담의 긍정적 측면만을 부각시키는 것은 결코 국가적 논리에 따른 국가이익의 증진에 도움이 되지 않기 때문이다.

---

68) Robert A Manning, "Kim Jong-il Seeks Survival, Not Reform," Korea Herald, August 23, 2001 참조.

## 【참고문헌】

### 1. 국내문헌

- 김근식, “김대중 정부의 햇볕정책: 평가와 전망 그리고 과제,” 『한국과 국제 정치』 제18권 제2호, 2002
- 남궁영, “대북정책의 국내 정치적 갈등: 쟁점과 과제,” 『국가전략』 제7권 4호 2001년 가을
- 돈 오버도퍼, 『두개의 코리아』 (서울: 중앙일보사, 1998)
- 동북아평화연구회, 『국민의 정부 대북포용정책』 (서울: 밀레니엄박스, 1999)
- 박건영, “남북정상회담과 대북 포용정책의 미래: 평화와 통일을 위한 접근,” 『동향과 전망』 2000년 봄호
- 박건영, “대북 화해·협력정책 추진의 배경과 방향,” 제3회 국가정보대학원 학술회의 발표논문, 2002.10.25
- 박진, 『청와대비망록: 내가 만난 세계 정상들』 (서울: M&B, 2002)
- 서동만, “남북정상회담과 국제협력,” 세종연구소 편, 『정상회담 이후 남북관계 개선전략』 (성남: 세종연구소, 2000)
- 이수형 역, 『미국외교정책사: 루스벨트에서 레이건까지』 (서울: 한울 아카데미, 1997)
- 이수형, “동맹의 안보 딜레마와 포기-연루의 순환: 북핵 문제를 둘러싼 한·미 갈등관계를 중심으로,” 『국제정치논총』 제39집 1호, 1999
- 이수형, “한·미 연합방위체제의 구조조정방안 모색,” 『국제정치논총』 제40집 3호, 2000
- 이원섭, 『새로운 모색: 남북관계의 이상과 현실』 (서울: 한겨레신문사, 1997)
- 이종석, 『현대 북한의 이해: 사상·체제·지도자』 (서울: 역사비평사, 1995)
- 이종석, 『분단시대의 통일학』 (서울: 한울 아카데미, 1998)
- 이종석, “남북정상회담의 성과와 향후 과제,” 세종연구소 편, 『정상회담이후 남북관계 개선전략』 (성남: 세종연구소, 2000)
- 이종석·백학순·진창수·홍현익, 『남북정상회담 이후 주변 4강의 대북정책 변화와 우리의 대응방향』 (성남: 세종연구소, 2001)
- 임동원, “남북고위급회담과 북한의 협상전략,” 곽태환 외, 『북한의 협상전략과 남북한 관계』 (서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1997)
- 임동원, “제1차 남북정상회담의 성사과정과 향후과제,” 『남북한관계의 회고와 전망』, 2002년 한국정치학회 하계학술대회 발표논문집, 2002. 7.25
- 최원기·정창현, 『남북정상회담 600일』 (서울: 김영사, 2000)
- 통일원, 『1990 통일백서』 (서울: 통일원, 1990)
- 통일부, 『통일백서』 (서울: 통일부, 1999), pp. 38-42.
- 한국전략문제연구소, 『동북아 전략균형』 (서울: 한국전략문제연구소, 2001)

## 2. 외국문헌

- Andersen Michael and Theo Farrell, "Superpower Summitry," in David H. Dunn(ed.), *Diplomacy at the Highest Level: The Evolution of International Summitry* (New York: St. Martin's Press, Inc., 1996)
- Armstrong J.D, "The Group of Seven Summits," in David H. Dunn(ed.), *Diplomacy at the Highest Level: The Evolution of International Summitry* (New York: St. Martin's Press, Inc., 1996)
- Ball George, *Diplomacy for a Crowded World* (Boston: Little, Brown and Company, 1976)
- Bowen Wyn Q and David H Dunn, *American Security Policy in the 1990s: Beyond Containment* (Brookfield USA: Dartmouth Publishing Company, 1996)
- Calder Kent E, "The New Face of Northeast Asia," *Foreign Affairs*, 80-1, January/February 2001
- Campbell Kurt M and Mitchell B Reiss, "Korean Changes, Asian Challenges and the US Role," *Survival*, 43-1, Spring 2001
- Dunn David H, "What is Summitry?," in David H. Dunn(ed.), *Diplomacy at the Highest Level: The Evolution of International Summitry* (New York: St. Martin's Press, Inc., 1996)
- Dunn David H, "How Useful is Summitry?," in David H. Dunn(ed.), *Diplomacy at the Highest Level: The Evolution of International Summitry* (New York: St. Martin's Press, Inc., 1996)
- Goldstein Erik, "The Origins of Summit Diplomacy," in David H. Dunn(ed.), *Diplomacy at the Highest Level: The Evolution of International Summitry* (New York: St. Martin's Press, Inc., 1996)
- Halloran Richard, "New Warplan Calls for Invasion of North Korea," *Global Beat*, November 14, 1998;  
<http://www.nyu.edu/globalbeat/asia/Halloran111498.html>  
 (검색일: 1999/01/11)
- Hamilton Keith and Richard Langhorne, *The Practice of Diplomacy* (London: Routledge, 1995)
- Hastedt Glenn P, *American Foreign Policy: Past, Present, Future* (Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1991)
- Manning Robert A, "Kim Jong-il Seeks Survival, Not Reform," *Korea Herald*, August 23, 2001
- Nicolson Harold, *Diplomacy* (Washington, D.C.: Institute for the Study of Diplomacy, 1988)

- Nixon Richard, "Superpower Summitry," *Foreign Affairs*, 64, 1985
- Oberdorfer Don, *The Two Koreas: A Contemporary History* (New York: Basic Books, 2001)
- Park Bill, "NATO Summits," in David H. Dunn(ed.), *Diplomacy at the Highest Level: The Evolution of International Summitry* (New York: St. Martin's Press, Inc., 1996)
- Park Young-Ho, "North-South Dialogue in Korea: Ways Toward Cooperation?," *Korea and World Affairs*, 17-3, Fall 1993
- Plischke Elmer, *Modern Diplomacy: The Art and the Artisans* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1979)
- Putnam Robert D, "Summit Sence," *Foreign Policy*, 54, 1984-85
- Redmond John, "From European Community Summit to European Council: The Development and Role of Summitry in the European Union," in David H. Dunn(ed.), *Diplomacy at the Highest Level: The Evolution of International Summitry* (New York: St. Martin's Press, Inc., 1996)
- Reiss Mitchell, *Bridled Ambition: Why Countries Constrain Their Nuclear Capabilities* (Washington, D.C.: Woodrow Wilson Press, 1995)
- Sigal, Leon V, *Disarming Strangers: Nuclear Diplomacy with North Korea* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1998)
- Sutter Robert G, "Post Cold War Dynamics in East Asia, Recent Developments on the Korean Peninsula, and their Implications for the United States," *The ICAS Lectures*, No. 2001-1011-RGS, October 11, 2001

### 3. 기타 자료

『조선일보』 1999/01/14.

『중앙일보』 2000/08/24

『한겨레신문』 2000/04/11

<http://www.nautilus.org/nukestrat/USA/bmd/7aftmd98.pdf>

(검색일:2002/09/14)

<http://www.nautilus.org/nukestrat/USA/NSNF/4fw98ex.pdf>

(검색일: 2002/09/14)

# 북한 인민군 정치기관 특성연구 (1945~1950)



고재홍  
(통일정책연구소  
연구위원)

## 목 차

【 요약문 】 .....	73
1. 서론 .....	75
2. 북한 군 정치기관 설치배경 .....	77
3. 북한 군 정치기관 조직 .....	83
4. 북한 군 정치기관의 위상과 특성 .....	88
5. 결론 .....	104
【 참고문헌 】 .....	106



## 【 요약 문 】

이 글은 북한 창군기 군 정치기관에 대한 체계적 정리를 통해서 정치기관의 조직적·인적·기능적 특성을 파악하고 이러한 특성들이 북한 초기 당군 관계에 어떠한 의미를 갖는지 규명하는 데 있다.

우선 서방국가의 군대형태와 다르게 북한 군내 정치기관인 정치문화부와 문화군관계가 설치될 수 있었던 배경은 소비에트 군 형태의 이식에 기인한 것이었으며 평양학원을 통해 체계적으로 문화군관이라는 간부양성이 조직적으로 이루어져 가능했던 것이었다.

북한 군 정치기관은 1946년 8월 북조선임시인민위원회 직속의 보안간부훈련대대부의 대대본부 내 한 부서인 ‘정치문화부’로 설치되어 1948년 9월 9일 내각산하 민족보위성의 문화훈련국으로 발전하였다. 이후 1949년 5월 중대급에 문화부중대장제를 신설함으로써 전체 조직이 완성되었다.

이들 군 정치기관과 북조선노동당과의 관계는 매우 중요하다. 당시 북조선 노동당내에는 군대관련 전담부서가 없었으며, 군내는 당 조직도 당 세포조차도 없는 유일한 곳이었다. 그럼에도 불구하고 정치기관은 군내 노동당원의 통제와 통계를 전담했으며 인사문제에 간접적으로 개입하였고 비당원을 철저히 배제시킴으로써 북한군을 ‘노동당의 군대’로 만드는 당의 ‘정치적 보조기관’으로서 역할을 수행하였다. 더욱이 노동당과 군 정치기관의 이런 관계는 군내 군사지휘관과 정치문화부를 책임지는 문화부사령관의 관계에 영향을 미쳤다. 문화부사령관이 비록 ‘군사유일관리제’ 아래서 공식적으로 ‘군사지휘관’의 명령을 수행하는 정치적 보조자로서 규정되었으나 문화부사령관은 군사지휘관의 명령체계에 대해 여타 부서의 군사군관들 만큼 완전히 종속되어 있지 않았다. 경우에 따라서는 군사지휘관의 지휘권에 도전할 수도 있는 지위에 있었다. 따라서 문화부사령관에게 더욱 중요했던 지위는 군사지휘관의 반당, 반역행위와 군사규율을 감시하는 ‘군내 감시자’였던 것이다.

이것은 북한 군 정치기관이 ‘이중적 종속’을 조직적 특성으로 하고 있기 때문에 가능한 것이었다. 상급기관과 해당 군사지휘관에 동시에 복종할 의무가 있는 정치기관의 독특한 ‘이중적 종속’은 참모부, 포병부, 후방부 등 여타 부서와 분리성·우월성·독자성을 갖는 당의 정치적 보조기관이었다는 것을 의미한다.

더구나 문화군관들의 인적 특성은 선발, 교육, 경력에 있어서 군사군관과 명확히 분리되어 있었다. 전원 노동당원으로서 노동당에 의해 모집·임명되

었고 정규 군관학교를 졸업하지 않아도, 군사훈련이나 사격훈련조차 받지 않아도, 각 군종·병종에 상관없이 당 경력과 당 충성도에 의해 ‘군관’으로 배치될 수 있었던 유일한 군인이었다. 그래서 문화군관들은 스스로 ‘군인’이기 보다는 ‘열성당원’으로 인식하였다.

이들 정치기관의 기능적 특성은 부대내 사상상태를 파악하고 맑스-레닌주의에 기초한 정치사상교육과 민청지도를 담당함으로써 애국주의 교양 및 적개심 고취를 통해 전투력 강화에 큰 역할을 담당하였다.

따라서 북한 군 정치문화부와 문화군관은 북한군을 ‘당의 군대’로 만드는 당의 ‘정치적 보조기관’이자 ‘정치적 보조자’로 규정지을 수 있을 것이다.

## 1. 서론

본 연구의 목적은 북한 군 창군기 정치기관에 대한 체계적 정리를 통해 정치기관의 조직적·인적·기능적 특성을 파악하고 이러한 특성들이 북한 초기 당군관계에 있어서 어떠한 의미를 갖는지 규명하는 데 있다.

북한 당군관계 및 한국전쟁 연구와 관련, 북한군에 대한 많은 연구가 있어 왔지만<sup>1)</sup> 유독 북한 군내 정치기관인 정치문화부와 문화군관에 관한 구체적 연구는 매우 미흡한 실정이다. 이러한 북한 군 정치기관에 대한 관심부족은 정치기관 자체의 비밀성, 연구자료의 결핍 등 다양한 연구 제약요소에 따른 것이지만 오히려 북한군의 형태를 서방국가의 군형태와 동일시하는 데에 기인한 점이 크다고 하겠다.

이로 인해 북한 군내 정치조직 자체나 군사조직과의 분리성 혹은 군사군관과 정치군관간의 관계와 같은 군내부의 개별적 요소에 대한 연구 주제에는 관심을 돌리지 않아 왔다.

북한 군 정치기관인 각급 부대 정치문화부는 기본적으로 북한 군대의 통합성을 위한 하나의 기능 부서였으며 소속 문화군관은 북한 군의 지휘체계에 종속된 ‘군인’이었다. 그럼에도 불구하고 정치문화부는 여타 부서보다 상위에 위치 지어졌으며 1948년 2월 북한군 창설시 가장 영향력있는 부서로 일컬어 졌다. 그리고 정치문화부 문화군관들은 군내 참모부, 포병부, 후방부의 군사군관들과 다르게 해당 부대의 최고책임자인 군사지휘관의 명령체계에 완전히 종속되어 있지 않은 유일한 군관이었다. 오히려 상황에 따라서는 군사지휘관의 지휘권에 도전할 수 있는 지위에 있었다. 이것은 북한 군이 군사와 정치가 분리된 ‘권위의 이중적 체계’를 조직적 특성으로 하고 있다는 것을 의미한다고 할 수 있다.

1) 기존 북한의 당군관계 연구를 방법론적으로 분류하면 첫째, 구소련과 중국, 북한의 당군관계를 비교분석하는 것으로 Suk-Ho Lee, *Party-military Relations in North Korea : A Comparative Analysis* (Seoul: Research Center for Peace and Unification of Korea, 1989) : Young-Chool Ha, “Party-military Relations in North Korea : A Comparative Perspective”, in Robert A. Scalapino and Dalchoong Kim eds., *Asian Communism* (Berkeley : Institute of East Asian Studies, University of California, 1988) : 신상진, 전현준, “중국과 북한의 정치체제 비교연구 : 당군관계를 중심으로” (서울: 민족통일연구원, 1994) 둘째, 군에 대한 당의 통제제도면에 초점을 맞춘 것으로 강신창, “북한 공산주의의 당군관계연구” (건대 박사학위논문, 1987), 안찬일, “북한군의 정치기구에 관한 체계론적 연구” 국방대학원 안보문제연구소 편, 『안보학술논집』 제6집, 2호(1995) 셋째, 북한 당군관계의 역사적 변천과정을 다룬 것으로 유영구, “북한의 정치군사관계의 변천과 군내의 정치조직 운영에 관한 연구” 한국전략문제연구소편, 『전략연구』 4권 3호,(1997), pp.61-125. 서동만, “북한 당군관계의 역사적 형성-창군기에서 한국전쟁 직전까지를 중심으로” 『외교안보연구』 제3호, 1997. pp.267-298.; 이대근, “조선인민군의 정치적 역할과 한계” 고려대 박사학위논문, 2000년.

만약 북한 군 정치기관인 정치문화부가 군내 여타 부서(참모, 후방, 포병)와 기능적으로 독립되어 있고, 독자적인 위계체계를 가진 당의 하위 부서로서의 특성을 가지고 있었다면, 그리고 문화군관들이 스스로 ‘군인’이 아니라 단지 ‘열성당원’으로서 군사군관들과 구별되는 특성을 가지고 있었다면 북한 군 권위체계에 있어서 군 정치기관에 대한 개별적 연구주제는 중요한 의미를 갖는 것이 될 수 있을 것이다.

본 고에서는 북한 군 정치기관의 변화를 추적하기보다는 북한 군 창설기를 전후한 정치기관의 조직과 위상 그리고 조직적·인적·기능적 특성을 파악하고자 하기 때문에 연구 범위를 1945년 9월부터 1950년 10월 21일 북한 군내 당단체를 조직기로 한 조선노동당 중앙위 정치위원회 결정이 나오는 시기로 한정하고자 한다. 그 이유는 1950년 10월 21일 전후로 북한 군 정치기관인 문화훈련국과 문화군관은 총정치국 및 정치군관으로 개칭되고 그 권한과 책임소재에 있어서 중대한 변화를 가져오기 때문이다.

특히 용어사용과 관련, 북한 군 초기 내부적으로 상호호칭이 조직이나 계급위주보다 ‘직책중심의 호칭’이 사용되었고 ‘문화간부’로 총칭되었으나 본 고에서는 편의상 한국전쟁 이후 사용된 ‘문화군관’이란 용어로 사용하였다. 필요한 경우, 각급 부대 정치문화부 책임자인 문화부사령관과 구별지었다.

또한 연구방법과 관련하여 현재의 상태에서는 북한의 공간물을 비롯한 문헌 조사와 각종 정보보고, 귀순자의 증언을 통한 짜맞추기식 연구방법 이외에는 별다른 연구방법이 정형화되기 어렵다고 여겨진다. 설혹 북한군 연구를 위한 모형이나 방법론이 있다고 하더라도 그 모형이나 방법론을 지탱해 줄 경험적 증거나 사실을 제대로 수집할 수 없다는 한계를 가지고 있다. 따라서 본 연구에서는 이와같은 자료의 한계에도 불구하고 당시 미군정 정보보고와 한국전쟁 중 북한 노획문서, 북한 군 제105탱크여단 문화군관으로 복무했던 오기완 상위의 증언을 바탕으로 공식적 간행물이나 북한 자료의 이면에 숨겨진 내용분석을 통해 북한 군내 정치문화부와 문화군관의 특성에 대한 역사적 기술을 전개하고자 한다.

우선 군내 정치문화부와 문화군관제 설치배경으로서 소련 점령군 정치국과 정치장교의 특징 그리고 문화군관 양성기관인 평양학원을 간략히 검토하고, 북한 군 정치기관의 조직과 위상을 보다 구체적으로 살펴보고자 한다. 그리고 정치문화부와 문화군관들의 특성을 조직적, 인적, 기능적으로 분류·분석함으로써 북한 초기 당군관계에 어떠한 의미를 갖는지 규명하고자 한다.

## 2. 북한 군 정치기관 설치배경

### 2.1 소련 점령군 정치국과 정치장교

1945년 8월 북한 지역을 점령한 소련 제25군은 서방세계에서는 볼 수 없는 독특한 군내 정치국(Politadyel) 조직과 정치장교(Political Zampolit)제도를 가지고 있었다. 소련 공산당의 군 통제제도의 일환으로 설치된 소련 군 정치국과 정치장교는 소련 군의 모든 단위부대와 교육기관에 설치되어 있었다.<sup>2)</sup> 특히 소련군 정치장교는 엄격히 말해 소련 공산당 당비서들로서 집행기관인 소련 군 정치국을 책임지고 군사령관이나 참모부의 지휘계통과는 분리된 독립적인 지휘계통을 가지고 있었다.<sup>3)</sup>

이러한 소련 군내 정치국과 정치장교들이 2차대전 말 당시 점령지역에서 수반되는 정치적 문제를 총괄적으로 담당하는 임무를 가졌으며 북한에서도 예외는 아니었다.

그래서 소련 제25군 군사위원회 정치위원이자 정치담당 부사령관인 레베데프(Nikolai G. Lebedev)<sup>4)</sup> 소장을 비롯, 메크레르 중좌, 코니예프스키 대좌 등 소련군 제25군의 정치국 정치장교들이 북한지역의 민정부문을 통제 담당하였으며 제25군의 상급부대인 제1극동전선군(1945년 9월 연해주 군관구로 개칭) 군사위원회의 명령을 받았다.<sup>5)</sup>

정치와 군사의 분리를 전제로 한 소련 군의 특징은 1945년 10월 3일 수립된 소련민정관리국의 조직체계<sup>6)</sup>에서도 그대로 나타났다. 소련민정관리국은

2) 소련공산당의 군통제 제도는 가장 상위기구로서 당중앙위에 직속되어 있는 정치행정처(Main Political Administration)와 각 군구, 군단, 함대에 대응하는 정치국(Political Department) 그리고 각 사단에 대응한 정치부(Political Sections), 연대에는 정치담당부사령관을 의미하는 잠폴리트(Political Zampolite)로 구성되어 있었다. Roman Kolkowicz, *The Soviet Military and the Communist Party* (Princeton New Jersey : Princeton University Press, 1967), pp.84-87.

3) 소련 군은 1942년 이후 부대지휘와 관련, '이중지휘관제'에서 '군사단일지휘관제'로 변경, 기존 정치장교들이 군사지휘관보다 일계급 낮은 상태로 예하에 들어가는 정치담당부사령관(Political Zampolit) 제도로 운영되고 있었다. 소련군 총정치국(MPA)의 역사적 변천과 정치장교에 대한 보다 자세한 설명은 Yang, Hyun-soo, *The Political Officer in the Soviet Military* (Columbia Univ. Ph.D. 1995), 참조.

4) 레베데프는 1941년이래 소련 제25군 군사위원회 정치위원으로 1945년 10월 초까지 제25군 정치담당부사령관이었으며 1947년 가을 로마넵코의 후임으로 소련민정관리국장이 되었다.

5) 중앙일보특별취재반 편, 『조선민주주의인민공화국』 상권 (서울 : 중앙일보사, 1990), p.290.

6) 일반적으로 로마넵코사령부로 불려졌던 소련민정관리국의 수립과 조직·운영에 관한 자세한 내용은 Erik Van Ree, *Socialism in One Zone: Stalin's Policy in Korea, 1945-1947* (Oxford : Berg., 1989), pp.97-107. 참조

명목상 소련주둔군 제25군 사령부의 집행기구로서 25군 사령부 산하에 있었으나 군사지휘계통에 지배받지 않았으며 민정관리국장인 로마넵코(Romanenko)<sup>7)</sup> 소장은 제25군 부사령관임에도 제25군 사령관 치스차코프의 지휘를 받지 않았다. 소련민정관리국은 엄격히 말해 제25군 군사위원회의 산하기구로서<sup>8)</sup> 제25군의 상급부대인 연해주 군관구 군사위원회의 명령체계에 있었으며 특히 연해주 군관구 정치위원인 스티코프(Shtykov)에게 종속되어 있었다. 이것은 소련군 정치장교들이 해당 부대 군사지휘관의 명령체계에 있기보다는 상급 정치기관에 종속되어 있다는 것을 의미하는 것이라 하겠다.

더구나 민정관리국의 하부 지방체계를 보면 정치와 군사의 분리는 더욱 뚜렷해졌다. 북한의 각도 소재지의 도별 민정대표부의 책임자(도고문관)들과 그 수행원들은 거의 정치장교들로 채워졌다. 예를 들어 청진에는 사단정치부원이었던 구레비치(Grevich)대좌가 함흥에는 사단 정치부원이었던 데민(L.F.Demin)대좌가, 해주에는 사단 정치부원인 꼬뉴호프(I.F.Koniuk-hov)대좌가, 평양에는 군 참모부 정치위원이었던 꼬로레프(V.F. Korolev)대좌가 원산에는 꾸추모프(V.I.Kutchumov) 대좌가 각각 그 지역 고문관으로 활동하였다.<sup>9)</sup> 그리고 보다 하위 차원의 지역별 시·군의 인민위원회와 공산당 조직에 대한 통제는 시·군 위수사령부(연대급)에 배속된 정치담당부사령관(Zampolit)과 정치부 소속 장교들에 의해 달성되었다.<sup>10)</sup>

이들 지역별 위수사령부의 정치담당부사령관(Zampolit)은 ‘민정관리국의 지역별 대표’이자 동시에 지방 임시인민위원회 혹은 지방 공산당의 ‘정치고문’으로서 모든 민간검열, 선전 그리고 방송의 통제를 공개적이거나 은밀한 방법으로 감독하는 임무를 가지고 있었으며 그 지역의 모든 정치문제의 최종 결정권을 가지고 있었다. 특히 郡위수사령부에서는 상부의 정책지침을 공산당 간부와 郡인민위원회 보안국에 정책지침을 전달, 조언하였고 북한 간부의 정치적 태도와 임무 수행을 상급 기관에 보고하는 임무를 가졌다.<sup>11)</sup>

확실히 북한에서 소련 제25군의 정치장교들인 레베데프, 로마넵코, 이그나

7) 로마넵코는 정치장교로서 만주 길림지역의 제35군 군사회의 제2군사위원이였으며 1945년 10월 제25군 정치담당부사령관 겸 민정관리국장이 되었다.

8) HQ, USAFIK, *Intelligence Summary Northern Korea*(이하 ISNK로 약칭), no.20. sep.21, 1946, 아시아문화연구소 편, 『주한미군북한정보요약(이하 북한정보요약)』 1권 (춘천 : 아시아문화연구소, 1989), p.289.

9) N.G. 레베데프, “수행하여야 할 의무를 자각하며”, 『조선의 해방』 (국토통일원, 1988) pp.125-126.: 각각의 인물에 대한 이력은 ISNK, no.31.Incl.1., 『북한정보요약』 1권, pp.523-543.

10) ISNK, no.37. Incl.4., p.49. 『북한정보요약』 2권, p.138.

11) ISNK, no.30. 『북한정보요약』 1권, pp.502-503. ; ISNK, no.127. 『북한정보요약』 3권, pp.97-100.

치예프<sup>12)</sup>, 메크레르, 코니예프스키<sup>13)</sup> 그리고 지역 위수사령부의 정치담당부사령관은 1945년 8월 이후 도 수준의 북조선 공산당 간부, 북조선 (도)임시 인민위원회나 북조선 노동당의 지역 간부임명을 승인했으며<sup>14)</sup> 공산당 간부 양성, 인민위원회와 보안조직의 감독과 평양학원 및 중앙보안간부학교를 비롯, 모든 군사정치학교의 감독과 교장을 임명하였다.<sup>15)</sup> 이렇듯 소련군 정치장교들은 북한지역에서 당·정권·군건설에 있어서 치스차코프 등 군사장교보다 더 민감한 책임감을 가진 영향력 있는 집단이었다.

이러한 군내 군사와 정치의 업무 및 지휘체통의 분리를 전제로 한 소련군의 정치국과 정치장교제도가 북한의 군 조직 건설에 있어 내용에 비록 차이를 갖고 있었지만 형태는 그대로 이식되었다.<sup>16)</sup>

## 2.2 평양학원

### 2.2.1 설립 목적과 조직

소련 군이 황무지에 비유될 수 있는 북한에서 근대적 군을 건설하기 위해 최초로 관심을 기울인 것은 충실한 소련식 군체도를 이식시킬 수 있는 정치군사 간부들을 양성하는 교육기관의 설립이었을 것이다.

평양학원은 미군정 정보에 의하면, 소련 군이 북한을 점령한 지 한달이 채 못된 1945년 9월 말~10월 초경에 북한·중국·소련공산당 대표부에 의해 체계적으로 세워진 최초의 정치군사학교로서 소련 제25군 정치국(Politad yel)의 감독하에 있었던 것으로 보고되었다.<sup>17)</sup>

평양학원이 여타 정치학교보다 중요한 이유는 후에 살펴보겠지만 북한 정규군 건설을 위한 각 군종, 병종 간부양성의 모체일 뿐 아니라 문화군관을

12) 이그나치예프 대좌는 제35군 정치국장으로서 9월 15일경 입북하였으며 중대정치교관을 시작으로 연대 당위원회비서, 연대 정치위원, 사단 정치국장, 사단 정치위원을 거친 순수 정치장교였다. Erik Van Ree, *op.cit.*, p.102.

13) 제25군 정치국 정치장교였던 코니예프스키(Konievsky)는 보안간부훈련대대부 정치문화부시절부터 1948년 2월 인민군 문화훈련국 고문으로 활동하였다. *ISNK*, no.159. p.19., 『북한정보요약』 4권, p.352.

14) *ISNK*, no.30. 『북한정보요약』 1권, p.503.

15) *ISNK*, no.39. Incl.1., p.3. 『북한정보요약』 2권, p.207.

16) 북한군 건설기에서부터 1950년 10월까지 소련군과 북한군내 정치기관과 정치장교제도의 가장 커다란 차이는 책임과 권한영역이었다. 소련의 총정치국(MPA)에 해당하는 북한군내 문화훈련국은 공식적으로 당중앙위원회에 직속되어 사업하지 않았다는 점과 당조직을 건설하지 않음으로써 군내 입당문제를 다룰 수 없었다는 점이다.

17) *ISNK*, no.39. Incl.1., pp.3-4., 『북한정보요약』 2권, pp.208-209.: *ISNK*, no.37. p.13. 『북한정보요약』 2권, p.102.

양성하는 최초의 교육기관이었다는 점에 있다. 비록 평양학원의 공식적인 설립취지가 “목전 절박하게 수요되는 북조선의 정당, 정치기관, 민중단체의 간부를 양성”하기 위한 것이라고 하였지만<sup>18)</sup> 1945년 말 평양학원의 단기 졸업생들의 진출에 대한 미군정 정보보고의 평가에 따르면, 경찰임무를 부여받은 졸업생은 소수에 지나지 않으며, 궁극적으로는 북한 군의 문화군관을 양성하는 역할을 담당했던 것으로 평가되었다.<sup>19)</sup>

특히 1946년 7월 8일 임시인민위원회 결정으로 순수한 군 초급간부양성을 목적으로 한 ‘북조선보안간부학교’가 창설됨으로써<sup>20)</sup> 당시 보안대 간부 중 정치간부 요원은 평양학원에서, 순수한 군사작전 간부 요원들은 보안간부학교를 통해 충원됨으로써 북한 군내 군사·정치간부의 양성과 충원기관이 조직적으로 분리되게 되었다.<sup>21)</sup>

초기 평양학원의 조직구성의 특징은 철저하게 소련군 정치국 감독하에 김일성 빨치산파에 의해 장악 운영되었다는 점에 있다고 하겠다. 북한문헌에 의하면 평양학원 설립 초기, 초대원장은 안길이었으며 정치부교장 조정철, 교무주임 심태산, 김증동, 최용진, 전창철 등이 관여하였던 것으로 보인다.<sup>22)</sup>

평양학원이 1946년 1월 3일 정식 개원할 즈음 김일성은 명예원장<sup>23)</sup>이었으며, 미군정 정보에 의하면 김책은 대리원장 (acting principal)으로 실질적인 책임자는 소련계 한인 기석복이 부원장 겸 정치담당책임자였던 것으로 보고되었다.<sup>24)</sup> 특히 조직부서 책임자의 면면도 김동수, 박춘 등 소련계 한인들과 조정철(부원장), 전창철(정치교사), 심태산(교무주임), 주도일(제1대대장) 등 김일성 빨치산파들이 장악하였다.

평양학원의 초기 조직구성은 크게 정치반과 군사반으로 나뉘어져 있다가 1945년 11월경 새로 대남반이 포함되었으며 1946년 1월 특별노어반이 편성되었다. 1946년 2월부터 군사반 계열의 학생이 철도경비대대 혹은 중앙보안간부학교로 이동하였고 그 뒤 정치반의 일부가 중앙당학교로 각각 이전하였

18) 『정로』, 1946년 1월 15일자. 초기 평양학원에서는 기술교관요원, 노어통역요원, 공군요원 등 군건설기 정치와 군사교육을 담당할 기간요원 양성을 목적으로 하였다고 한다. 중앙일보 특별취재반 편, 앞의 책, 상권, p.81.

19) ISNK, no.39. Incl.1., p.4. 『북한정보요약』 2권, p.209.

20) “보안간부학교설립에 관한 건-북조선임시인민위원회결정 제35호(1946.7.8)” 『북한관계사료집』 5권,(서울: 국사편찬위원회, 1987), pp.665-666.

21) 김일성도 “중앙보안간부학교는 인민군지휘관들의 모교”가 되어야 한다고 역설하였다. 김일성, “중앙보안간부학교의 임무(1947.4.25.)” 『김일성저작집』 3권 (평양 : 조선로동당출판사, 1979), p.230.

22) 태병렬, 오찬복, 『태양을 모시고 60년』 (평양: 금성청년출판사, 1997), p.64.

23) 『정로』, 1946년 1월 15일자.

24) ISNK, no.126. 『북한정보요약』 3권, p.84. 기석영은 기석복의 가명인 듯 보인다.



던 것으로 보인다.<sup>25)</sup>

따라서 엄격한 보안과 끊임없는 개편에 놓여있던 평양학원의 1947년 6월경 편제는 원장, 정치담당 부원장 겸 당위원장, 노어담당부원장, 참모장 겸 군사담당부원장이 있었고 참모장 예하에 제1대대, 제2대대 그리고 기타 문화부와 행정부서로 조직되어 있었다. 특히 제1대대는 4개의 정치중대와 노어중대, 대남반이 있었으며 제2대대는 통신중대, 항공정비중대, 비행훈련중대로 구성되어 있었다. 이 평양학원의 제1대대 예하 2개 정치중대에서는 당노선을 추종하는 의지를 확인받은 학생들 각각 160명씩 도합 320명의 학생이 정치학 및 정치사상 교육을 받으며 북한 군 문화군관이 되기 위해 준비했다.<sup>26)</sup>

이 평양학원은 1946년 8월 북한군 총사령부격인 보안간부훈련대대부와 1947년 5월 북한 집단군시기 사령부 직속부대로 남아 있었으며 북한 군창건과 함께 제2정치군관학교로 개칭되었다. 그 후 통신중대의 독립 등 부분적인 소속 중대의 변화가 있었던 것으로 보이나 그 형태와 내용에서 큰 변화없이 유지되었다.

## 2.2.2 교 육

평양학원의 초기 입학생들은 김일성과 그 동료그룹이 입북한 직후 각 지방 치안조직 책임을 맡으면서, 그들이 중심이 되어 일본 군대에서 교육받은 경험있는 적위대 대원과 공산당원들을 중심으로 충당되었다.<sup>27)</sup> 김일성도 조카 김원주와 그의 부인, 외삼촌 강용석, 할머니 리보익의 조카 김병렬 등 일가친척을 입학시켰다.<sup>28)</sup> 나아가 1946년 10월 8일에는 평양학원에 당위원회와 당세포를 조직하여 당 중앙본부에 직속시킴으로써<sup>29)</sup> 학원생 전원은 노동당원이 되었으며 당증수여사업을 위해 구성된 班심사위원회는 위원장 기석복 외에 조정철, 전창철 등 김일성 빨치산 파들이 주도하였다.<sup>30)</sup>

평양학원의 입학절차는 1946년 6월경 입학할 원하는 학생은 우선 중등학교이상의 학력을 소지한 자로 북한 노동당 지역책임자나 노동당원으로부터

25) 1946년 6월 평양학원의 정치반의 일부가 평양 사동으로 옮겨 중앙당학교(고급지도간부학교)를 개교하였고 군사반은 중앙보안간부학교로 이전했다고 한다. 중앙일보 특별취재반 편, 앞의 책, 상권, p.81.

26) ISNK, no.37. p.12A 『북한정보요약』 2권, p.101.; ISNK, no.121.(1948.1) 『북한정보요약』 3권, pp.580-581. : ISNK, no.146. 『북한정보요약』 3권, pp.511-512 참조

27) ISNK, no.39. Incl.1., p.3-4. 『북한정보요약』 2권, pp.208-209. ; 중앙일보 특별취재반 편, 앞의 책, 상권, pp.80-82.

28) 태병렬, 오찬복, 앞의 책, p.68.

29) “평양학원 및 보안간부학교내 당조직에 대하여- 북조선노동당 중앙상무위원회 제7차회의 결정서 (1946.10.8)” 『북한관계사료집』 30권, p.13.

30) “평양학원 및 보안간부학교 당단체에서의 당증수여사업조직에 대하여-북로당 중앙상무위원회 제18차 회의결정서(1946.12.27.)” 『북한관계사료집』 30권, p.98.

추천서를 받아야만 했다. 입학희망자는 추천서를 갖고 평양학원 원장에 제출한 다음 필수적인 신체검사를 통과해야 하며, 개인이력에 대한 구두면접 그리고 국제상황에 대한 견해를 피력한 논술시험을 통과해야만 입학자격을 부여받을 수 있었던 것으로 보인다.<sup>31)</sup> 교육기간은 초기 4~6개월의 단기 과정이었으며, 1년기간의 특별노어과정이 있었다. 특히 노어과정은 공산주의에 대한 충성도에 의해 선발되었다.

평양학원의 교관 대부분은 1945년 12월~1946년 1월이 되어서야 소련계 한인들이 담당하였으며<sup>32)</sup> 교육내용은 주로 기초 군사훈련과 정치사상교육이 주류를 이루었다. 오전교육은 본질적으로 정치교육이었으며 소련 행정 및 공산당사, 기초노어, 한국사, 세계지리와 공산주의 정치이론을 교육받았다. 특히 소련, 중국, 북한 공산당간의 협력은 모든 정치교육에서 강조되었으며 편협된 민족주의는 허용되지 않았었다.<sup>33)</sup> 그리고 후에 문화군관들의 기본 임무들, 당원들과의 사업이나 민청원들과의 사업, 당정책 해설사업, 당정치사상 교양사업, 벽보, 구호판 제작 등을 가르쳤다.<sup>34)</sup> 오후시간에 군사·기술과목들을 교육받았는데 어디까지나 정치반 학생들의 군사교육은 지휘나 전술훈련이 아닌 기초적인 것으로 근접정찰훈련, 소화기훈련, 실사격훈련, 총검술, 산악전, 정보수집훈련 등이었다.

이 평양학원(후에 제2군관학교)을 졸업하여 북한군에 배치된 문화군관은 1949년 말경 북한 군내 문화간부 성원통계표에 의하면, 총원 1892명 중 1010명 (53.4%)에 달하였다.<sup>35)</sup> 결국 평양학원은 북한 군 문화군관을 양성하기 위한 북조선노동당의 학교였다.

31) HQ, USAFIK, *G-2 Weekly Summary*, no.82.,no.100., 일월서각 편, 『미군정정보보고서』 13권 (1989), p.151., p.596.

32) 중앙일보특별취재반 편, 앞의 책, 상권, p.81.

33) *ISNK*, no.37., pp.12-13. 『북한정보요약』 2권, pp.100-102. ; *ISNK*, no.121 『북한정보요약』 2권, p.581. 참조.

34) 김일성, “참다운 인민의 군대, 현대적인 정규군대를 창건하자- 평양학원졸업생들의 과업 (1947.10.5)”, 『김일성저작집』 3권, pp.467-468.

35) 국사편찬위 소장 미간행 미군노획문서, “문화간부 성원통계표(1949년)” 이에 비해 중앙당학교출신은 53명(2.8%), 사동학교 140명(7.4%), 기타 군사학교 89명(4.7%)에 불과하였다.

### 3. 북한 군 정치기관 조직

#### 3.1 정치문화부의 의미와 발전

북한 군 정치문화부는 1946년 8월 15일 임시인민위원회 직속의 보안간부 훈련대대부 대대본부내 포병부, 참모부, 후방부와 병렬적으로 ‘정치문화부’라는 일개 기능부서로서 설치되었다.<sup>36)</sup>

일반적으로 ‘정치’를 빼고 ‘문화부’라 칭했던 것은 미군정 보고서에 의하면 소련군의 정치국 기능이 한국어 번역으로 ‘문화’를 뜻하는 의미로 해석되었기 때문이었다고 한다.<sup>37)</sup> 그러나 보다 중요한 이유는 북한 군 초기에 당조직을 건설하지 않아 ‘군내 입당절차’라는 중요한 ‘정치’기능이 제외되었기 때문에 ‘정치’를 빼고 ‘문화부’라고 일컬어 졌다. 그래서 1950년 10월 각급 문화부를 정치부로 개칭한 배경<sup>38)</sup>중의 하나는 군내 당단체가 조직됨으로써 정치부가 입당문제를 다룰 수 있게 되었다는데 있다. 그럼에도 북한 군 각급 부대 ‘문화부’의 공식적인 명칭은 1950년 10월까지 ‘정치문화부’였다.

북한 군에 ‘문화부’가 설치된 이유는 부대의 “정치의식을 제고시켜 현 정치노선을 옳게 파악토록 하며 문화를 향상시키기 위하여” 설치하였다고 하나<sup>39)</sup> 후에 살펴보겠지만 소련의 경우에서 처럼 ‘군의 정치적 도전을 방지’하기 위한 하나의 제도적 장치에 불과한 것이었다.

북한 군 총사령부의 맹아적 형태인 보안간부훈련대대부의 1946년 말 초기 조직구성과 관련한 미군정 정보보고<sup>40)</sup>에 의하면 보안간부훈련대대부의 사령관 밑에 군사담당부사령관과 정치담당부사령관을 두고 정치담당부사령관 밑에 정치문화부장(Head of Political Cultural Section)으로 김일성 빨치산파의 김일<sup>41)</sup>이 임명되었다. 동시에 ‘정치문화부’에는 소련군 25군 정치국 정치장교

36) 보안간부훈련대대부 예하부대에 대한 자세한 설명은 장준익, 『북한인민군대사』 (한국발전연구원, 1991), pp.53-59. 참조.

37) HQ, USAFIK, “North Korea Today-For American Eyes Only”, *G-2 Periodic Report* (Assitant Chief of Staff, G-2 United States Army Forces in Korea), 한림대 아시아문화연구소 편, 『주한미군정보일지 부록』 (1990), p.532.

38) 김일성, “조선로동당 중앙위원회 정치위원회에서 한 결론(1950. 10. 21.)” 『김일성저작집』 6권, (조선로동당출판사, 1980), p.148.

39) “북조선 보안사업 총결보고”(1946년 11월예상)에서는 “보안원의 정치의식을 제고시켜 현정치노선을 옳게 파악토록하며 문화를 향상시키기 위하여 보안기관내에 정치문화부를 설치”할 것을 보고하였다. 萩原 遼 편, 『북조선의 극비문서』 상권(동경: 夏の書房, 1996), p.404.

40) ISNK, no.39. Incl.1., p.7. 『북한정보요약』 2권, p.212, 그림참조.

인 코니예프스키(Konievsky)대좌가 고문으로 활동하였다.<sup>42)</sup>

이 보안간부훈련대대부는 1947년 5월 17일 전 대원들에게 정식 군 계급장을 수여함으로써<sup>43)</sup> ‘북조선인민집단군사령부’으로 개칭되었고<sup>44)</sup> 대대본부의 정치문화부는 ‘문화훈련국’으로 개칭되었다. 따라서 김일의 공식 직함도 인민집단군 문화부사령관 겸 문화훈련국장이었으며 제1경보병사단 문화부사단장은 김봉을,<sup>45)</sup> 제2경보병사단 문화부사단장은 임해<sup>46)</sup>였으며, 독립혼성여단의 문화부여단장은 전 철도경비대 부사령관이었던 유박용이었다.<sup>47)</sup> 이들 문화부사단장의 계급은 사단장보다는 낮지만 참모장보다는 일계급 높은 직위를 부여받았다.

이후 인민집단군 정치문화부는 1948년 9월 9일에 내각산하 민족보위성의 문화훈련국으로 발전하였다. 이 문화훈련국의 하위부서로는 각 사단/여단, 연대, 대대에 이르기까지 각급 부대 사령부의 참모부 등 여타 부서와 병렬적으로 조직되었으며 1949년 5월 17일에 중대급에도 문화부중대장 1명을 배속시키는 문화부중대장제를 신설함으로써 ‘문화훈련국’의 전체 조직이 완성되었다. 이 ‘문화훈련국’의 ‘훈련’이란 명칭이 의미하듯이 문화부는 일부를 제외하고는 생소하고 이질적인 것이었을 것이다. 이 부서는 사실상 서방세계의 군대 형태에서 볼 수 없는 소련 군대의 역사적 산물이었으며 이런 의미에서 근대적 군을 처음으로 접한 북한에게 있어 ‘훈련’이 필요했을 것이다.<sup>48)</sup>

이러한 문화부 조직체계는 한국전쟁을 거쳐 오늘날에 이르기까지 북한 군 총정치국 조직의 기본이 되고 있다.

41) 본명 박덕산. 가명 김재범으로 소련 타시켄트종합대를 졸업 45년 11월 북조선공산당 평북도 책임비서, 북조선공산당 상무위원회 위원, 46년 개천 1사단 문화부사단장, 보안간부훈련대대부 문화부사령관 이후는 46년 8월 북로당 중앙위 상무위원, 48년 민족보위성 부상 겸 문화훈련국장

42) ISNK, no.159. 『북한정보요약』 4권, p.352.

43) 당시 공식적인 계급 호칭에 대해서는 주영복, 『내가 겪은 조선전쟁』 1권, (서울: 고려원, 1990), p.95.

44) 국방부 전사편찬위원회 편, 『한국전쟁사』 1권(개정판, 1977), p.91.

45) 39년 9월 레닌그라드 대학을 졸업하고 해방직후 소련군 특무장으로 신의주 안전참모학교 통역관, 평북도당 김일 책임비서하에서 선전부장직을 맡았고 47년경 개천주둔 1사단 문화부사단장에 있다가 1948년 3월 노동당 평북도 조직부장, 50년 9월경 531군부대(포병사령부) 참모장 50년 12월 포병사령관이었다.

46) 본명 주춘길. 소련계 한인으로서 해방전 소련군사학교를 졸업, 만주 중국팔로군에 복무했고 해방전 신문기자와 저술활동을 했으며 해방직후 조선신민당의 중앙집행위원이며, 간부부장으로 있다가 46년 8월 북조선노동당 중앙위원회 위원, 46년 10월 북조선노동당 중앙위원회 농민부 부부장, 46년 말 나남보안간부훈련소 정치소장

47) ISNK, no.46., 『북한정보요약』 2권, p.440.

48) 김일성은 군대는 말할 것도 없이 “대학조차도 관리운영해 본 경험이 없었음”을 언급했었다. 김일성, “종합대학을 창설할 데 대하여,(1945.11.13)” 『김일성저작집』 1권,(조선로동당출판사,1969), p.383.

### 3.2 정치문화부의 위계 조직

1948년 2월 8일에 창건된 북한 군 총사령부에는 소련군사고문단으로 총고문 스미르노프(Smirnov) 소장을 비롯, 14명의 장교가 있는 것으로 파악되었다. 그 중 문화훈련국에는 1명의 대좌(Koeivsky), 소좌 1명, 대위 2명 등 총사령부 여타 부서 중 가장 많은 5명의 장교가 고문으로 배속되어 있었다.<sup>49)</sup> 확실히 문화부는 소련군의 지도와 원조가 가장 필요했던 부분이었으며 북한 군을 소비에트 군대로 만드는 원천이기도 하였다.

이러한 소련고문관의 지도아래 북한 군 총사령부 문화훈련국은 문화부사령관 겸 문화훈련국장인 김일 대좌를 책임자로 부국장제를 두고 있는데 부국장에는 김강<sup>50)</sup>대좌였다. 그리고 그 운영은 “문화훈련국 사업규정”에 의해 이루어졌다고 하나<sup>51)</sup> 그 문건을 찾지는 못했다. 다만 여러 자료에 근거해 볼 때 총사령부내 문화훈련국은 1948년 3월경 다음과 같은 조직부서로 구성되어 기능하고 있었던 것으로 생각된다.<sup>52)</sup>

① 간부부(Staff Officers Section)의 정확한 기능은 파악되지 않으나 참모군관을 비롯 전체 군관들의 인사기록과 개인파일을 작성·보관하고, 승진과 조동 등 인사문제 개입과 정치적 감시를 담당했던 것으로 보인다. 북한 군 총사령부 대령과 역사기록참모를 지낸 최태환의 증언에서는 “총참모부 간부국이 당원출신의 군관을 승진하거나 새 부대로 배치할 때 문화훈련국 조직부에 통보했으며 조직부는 추진여부를 총참모부 간부국에 회신했다”고 한다.<sup>53)</sup> 최태환의 증언으로 미루어 볼 때, 간부과의 존재는 조직부내에 한 과로서 독립적인 기능을 가졌던 것으로 보인다. 왜냐하면 1950년 10월 문화훈련국을 총정치국으로 개편한 이후 조직부내 간부과가 위의 기능을 담당했기 때문이다.

② 조직부(Organization section)는 각급 부대내 전반적인 사상동태를 파악하고 비상사고(월남자)에 대비하는 등 부대운영을 감시하였다. 그리고 군대내 노동당원에 대한 통계를 작성하였으며 노동당원 및 민청맹원의 책벌과 군사규율 위반적발, 그리고 각급 제대 하위 부서의 검열을 담당했다.

49) ISNK, no.137, 『북한정보요약』 3권, p.320. 참모부내 전략국 2명, 통신국에 2명, (공병)엔지니어국에 1명 포병부에 2명, 후방부에 1명이었다.

50) 김강은 소련 중등학교를 졸업하였고, 소련군 대위출신으로 해방전 중국연안의 조선독립동맹 선전부위원, 1946년 8월에 입북, 북로당 중앙본부에 있었으며, 1948년 문화훈련국 부국장, 1950년 4월 17일 조선의용군계열의 제12사단 문화부사단장으로 전임했다.

51) 오기환 면담, 2001년 4월 27일.

52) ISNK, no.138, 『북한정보요약』 3권, pp.346-349.

53) 이대근, “조선인민군의 정치적 역할과 한계, (고대박사학위논문, 2000. 12.) p.49에서 재인용.

③ 선전부(Propaganda section)는 소좌급을 책임자로 3명의 장교와 사병이 배속되어 부대의 사상단련, 사기양양을 고취시키기 위해서 각급 부대 선전원들의 정치선전사업의 지도와 감독을 담당하였다. 또한 당외곽단체로서 연대-중대급까지 설치된 민청위원회의 감독기관으로서 맹원들에 대한 정치교육사업을 담당하였다. 특히 노동당 중앙위원회 선전선동부의 지원하에 군사훈련 시 정치상학을 계획하고, 정치보도와 정치시사 자료를 작성할 뿐만 아니라 당회의 문건 해설 및 선전사업을 담당하고 기타, 강연, 세미나 개최, 벽보게시판, 각종 구호제작, 가요보급, 영화연극상영 등 문화오락사업 등을 통해 정치문화활동을 지도했다.<sup>54)</sup>

④ 군사출판부(Printing Section)는 정치상학교재나 빼라, 소책자 등을 발간했다.

⑤총무부(General Affairs Section)는 문화부내 휴가와 예산지출 등 일상적인 행정업무를 취급했다.

⑥구락부(Club Section)는 군무자대회나 강연개최, 소련영화상영, 도서관인건국실 운영 등을 담당하였고 영화기사, 사진기사, 도서관원 등이 배속되었다.

⑦협주단(Concert Group)으로 군내의 연예단체로서 약 70명의 연주자와 댄서로 각 부대 위문공연을 했다.

⑧신문사(Newspaper Section)는 군내의 정치사상교육과 사기진작을 목적으로 『조선인민군』 신문을 발행하기 위해서 1947년 12월에 조직되었으나 1948년 3월까지 그 신문은 출판되지 않았다. 오기찬 중좌가 책임주필이었다.

⑨ 적공부(Enemy Operations Section)는 적지역 점령이나 대치시 선무공작, 함화공작과 빼라살포 등을 통해 적의 사기를 약화시키고 동화시키는 심리전 담당부서로서 중국의용군 계열 사단과 38경비여단을 중심으로 조직되어 있었던 것이 확산된 것으로 보인다.

북한 군 총사령부 문화훈련국의 하위 조직은 총사령부 예하 사단·여단 사령부내에도 동일한 형태로 구성되었다. 즉 인민군 사단의 경우, 사단사령관 밑에 일계급 낮은 문화부사단장, 참모장, 포병부사단장 후방부사단장이 존재했으며 사단사령부에 정치문화부가 있었다.<sup>55)</sup> 사단문화부에는 통상 문화부사단장을 비롯, 15명(조직지도원, 선전원, 민청위원장 등 9명과 출판국 5명)의 군관과 전사 4명이 배속되었으며<sup>56)</sup> 부서는 일반적으로 조직과, 선전과, 민청지도과, 적공과, 구락부(도서관), 출판과, 협주단 등으로 구성되었다.

54) U.S.D.S., *North Korea : A Case Study in the Techniques of Takeover*, (Washington : USGPO, 1961) p.92. ; 오기완 면담, 2001년 4월 27일.

55) "1950년 4월 인민군 제3사단 문화부 조직 도표", HQ, USAFIK, "KLO #497", 『G-2 Periodic Report-주한미군정보일지 부록』 (1990), pp.449-451.

56) ISNK, no.135. 『북한정보요약』 3권, p.279.

1948년 3월 김광협이 여단장으로 있던 독립혼성여단(후에 인민군 3사단)의 경우<sup>57)</sup>와 1950년 5월의 제105탱크여단 문화부는 문화부여단장을 비롯, 8~9명의 군관과 3~4명의 하사관, 전사 2명이 정규배속되었다. 이 숫자는 여타 후방부, 참모부, 정보부, 위생부에 비해 군관이 가장 많았다.<sup>58)</sup>

이하 연대, 독립대대의 경우에도<sup>59)</sup> 사단문화부서와 거의 동일하게 조직되어 있다. 연대 문화부는 통상 문화부연대장(중좌)을 포함 5~8명의 문화군관이 배속되었고 영화기사조수, 사진사, 미술원, 당문헌취급서기 등은 하사관이 고, 정규배속된 전사는 없었다.<sup>60)</sup> 그러나 전사의 경우 수시로 예하부대에서 충원되어 이용되었다.

대대(독립중대)의 경우에는<sup>61)</sup> 조직부서로서 문화부는 없었으며 문화부대대장(대위)이하 선전원과 민청지도원 등 2~3명이 대대이하 중대·소대의 문화교양사업을 관장했다.

중대의 경우에는<sup>62)</sup> 1949년 5월 27일 내각 결정 제60호를 통해 문화부중대장제를 신설하였다. “조선인민군대내에서 문화교양사업을 질적으로 일층 개선시키며 교양사업의 사상적 수준을 제고시키며 전체 군무자들의 군사규율과 정치사상상태를 강화할 목적”으로 문화부중대장 1명을 배치하였다. 1949년에 문화부중대장제를 실시하게 된 배경에는 1949년 초 인민군 입대제도가 자원입대에서 징집제로 전환되고<sup>63)</sup> 10월에 3개 민청훈련소가 신설되는 등 인민군대의 급속한 확장으로 중대의 구성원들이 북로당 당원보다는 민청원 등 비당원들이 늘어 이들에 대한 당적 지배와 정치사상교육을 강화할 필요성이 제기되었던 것으로 보인다. 그러나 현실적으로 문화부중대장의 임무수행은 너무 벅찬 것이었고 부대내 문맹자가 많았기 때문에 매우 형식적으로 수행되었다고 한다.<sup>64)</sup>

57) ISNK, no.146. 『북한정보요약』 3권, p.507.

58) ISNK, no.152. 『북한정보요약』 4권, p.96.

59) 북한 군 제4사단 10연대 문화부와 1950년 3월 제6사단 1연대 문화부조직 도표참조, ISNK, no.156. 『북한정보요약』 4권, p.207. : HQ, USAFIK, 『G-2 Periodic Report-주한미군정보일지 부록』 p.429., p.478.

60) “부록-보병연대조직편성표” 萩原 遼 편, 『북조선의 극비문서』 하권 (東京: 夏の 書房, 1996), p.451.

61) 1949년 5월 당시 105탱크여단 기계화보병연대 45mm 포대대와 제1보병대대 문화부조직 도표 참조, HQ, HUSAFIK, “KLO# 513-A”, 『G-2 Periodic Report-주한미군정보일지 부록』 (1990), pp.457-460.

62) “조선인민군대내에 중대문화부중대장제 실시에 관한 결정서-내각결정60호(1949.5.27)” 萩原 遼 편, 『북조선의 극비문서』 중권 (東京: 夏の 書房, 1996), pp.21-23.

63) U.S.D.S., *op.cit.*, p.69.

64) 오기완 면담, 2001년 4월 27일. 형식적인 측면의 대표적인 것은 부대내 정치사상동태에 대한 보고서 제출시 내용보다는 우선 많이 쓰는 것이 잘 쓴 것으로 인정되었다고 한다.

## 4. 북한 군 정치기관의 위상과 특성

### 4.1 정치문화부와 문화군관의 위상

#### 4.1.1 북조선노동당과의 관계

북한 군 문화부와 문화군관들은 소련 군이 총정치국과 정치장교들을 당중앙위원회에 종속시켰던 것과<sup>65)</sup> 다르게 당중앙위원회에 종속되어 있지 않았다. 뿐만 아니라 북조선노동당내에는 군대관련 전담부서가 없었으며 당과 군은 분리되어 있는 것처럼 보였다. 1946년 10월 21일 북조선노동당 중앙상무위원회에서는 “보안훈련소, 철도경비대는 전 인민의 군대인 바, 군대내 당군화를 방지하고 군대의 통일적 통솔권을 보장하기 위하여 대오 내에 당조직을 두지 않기로” 결정하였다.<sup>66)</sup> 이와 같이 북조선노동당이 군내 당조직을 건설하지 않기로 결정한 배경에는<sup>67)</sup> 소련의 의도가 있었던 것으로 보인다. 마치 폴란드의 군대 건설 사례처럼<sup>68)</sup> 당시 ‘통일전선’ 노선추구는 북조선공산당원 세포요강에서도 첫 번째 임무로 강조되어 오던 것이었다.<sup>69)</sup> 따라서 북한 군건설기 군대내 당조직을 두지 않기로 한 데는 ‘통일전선’을 추구하고 있던 당시의 정치적 조건을 고려한 것이라 할 수 있다.<sup>70)</sup>

그럼에도 불구하고 각 군사학교와 경위대에서는 당조직이 있었으며 1949

65) Roman Kolkowicz, *op.cit.*, p.41.

66) “군대내 당조직에 관하여-북조선노동당 중앙상무위원회 제9차회의결정서(1946.10.21)” 『북한관계사료집』 30권, p.39.

67) 이에 대해 여러 가지 추론이 존재하는 바, 첫째는 만주파의 불충분한 당장악력 등을 들고 있다.(서동만, “북한 당군관계의 역사적 형성-창군기에서 한국전쟁 직전까지를 중심으로” 『외교안보연구』 2호,(외교안보연구원,1997) pp.291-292. 둘째, 김일성의 강력한 반대때문이라는 것이다. 1933~35년 반민생단투쟁의 역사적 경험으로 김일성은 군대내 당조직에 대해 강한 거부감이 있었기 때문이라는 것이다. 안찬일, “북한군의 정치기구에 대한 체계론적 연구”, 『안보학술논집』 제6집, 2호 (국방대학원안보문제연구소, 1995), pp.25-26.

68) 폴란드에서는 군대내 공산당원 비율이 7%에 불과했기 때문에 소련은 군대에 대한 강력한 정치적 통제를 유보하였고, 군내 당조직을 두지 않았으며 맑스-레닌주의 교육도 선택적으로 실시했었다. Herspring, "Poland and East Germany : The External Factor" *Studies in Comparative Communism*, Vol. XI. no.3(Autumn 1978), pp.226-229.

69) 평남도당선전부 편, “세포공작요강(1946.1.23)”, 萩原 遼 편, 앞의 책, 상권, p.168, p.174.

70) 군대내 당조직을 두지 않은 것은 “통일전선 문제때문”이었다고 한다. “조국의 자유독립과 민주건설을 위한 조선로동당의 투쟁” 『인민경제대학 통신교재』 (제2학년용) 제2호, (1956.11.) p.36. 이종석, 『조선로동당연구』 (서울 : 역사비평사, 1995) p.240에서 재인용



년부터 중국팔로군 산하의 조선의용군이 입북해 모체가 된 북한인민군 5, 6, 12사단의 당조직들은 그대로 유지시켰다.<sup>71)</sup> 북한 군내 일부 사단에 조직된 각급 당위원회 등 당조직은 해당부대 문화부사령관의 지도와 통제하에서 사업을 하도록 되어 있었으며 전체적으로 북조선노동당 중앙조직위원회 위원이자 민족보위성 문화부장이었던 김일이 담당하도록 되어 있었다. 북조선노동당 중앙조직위원회에서는 “금후 당조직이 있는 인민군 부대들에 대해서도 당교양을 실시할 데 대한 대책을 취할 것을 김일동무에게 책임지운다”고 결정하였다.<sup>72)</sup> 이와 같이 문화부가 당중앙위원회 앞에 책임을 지지 않았지만 군내 노동당의 결정이나 정치사상교육, 인민위원회 선전사업 등은 당 중앙상무위원이며 북한 군 문화부상인 김일에게 위임하는 형식으로 이루어졌다고 할 수 있다.<sup>73)</sup>

그 외 일반적으로 북한 군에는 군내 당 조직, 당 세포도 없었을 뿐만 아니라 군내 위화감을 방지하기 위해서 당원·비당원의 구별이 엄격히 금지되었지만 문화부는 군내 노동당원의 통제를 전담하는 역할을 갖고 있었다.

김일성도 군대내 문화부가 “군인들에 대한 문화교양사업과 당원들과의 사업”을 담당해 왔다고 언급한 바와 같이<sup>74)</sup> 문화부는 같은 노동당원들에게 보다 우호적이었으며 비당원 군관의 경우 ‘조동’시키는 방법으로 한직에 배치하거나 불명예 제대시켰다.<sup>75)</sup> 동시에 군대내 당원에 대해서도 당규약과 군사규율 위반시 당규약상 처벌을 적용하였다. 보안간부훈련대대부 시기부터 대원으로 있는 당원들 처벌은 연대 문화부장이 취급하고 소재 도당부에서 비준하였으며 군관으로 있는 당원들 처벌은 집단군 문화사령이 취급하고 중앙당부에서 비준하기로 결정하였다. 또한 이러한 당의 결정을 군대내 당원들에게 해석하는 것을 문화부책임자에게 위임하였던 것이다.<sup>76)</sup>

특히 “군대로 간 당원의 검찰책은 북조선노동당 중앙본부 조직부”로 보내졌던 것과 같이 북로당 중앙본부 조직부는 군내 당원통계를 전담하는 부서였다.<sup>77)</sup> 그리고 군 입대시 당증을 문화부에 반납하도록 함으로써 각급 부대

71) 이들 사단에 당조직을 두게 된 것은 1950년 초 대대적으로 벌어진 전당사업 즉 사단내 중국공산당원을 노동당원으로 전환시키기 위한 방편으로 행해진 것이었다. 민족보위성 총참모부 “명령” 萩原 遼 편, 앞의 책, 중권, p.131.

72) “내무성당단체들의 당정치교양사업강화를 위하여 조선노동당 중앙조직위원회 제12차회의결정서(1949.12.9)” 『북한관계사료집』 29권, p.399.

73) 1946년 10월 군대내 당조직에 관한 당 중앙상무위원회의 결정의 해설사업은 김일에게, 집행조직과 검열책임은 김책에게 위임하였다. 『북한관계사료집』 30권, p.37.

74) 김일성, “인민군대내에 조선노동당 단체를 조직할데 대하여(1950.10.21)” 『김일성저작집』 6권, p.145.

75) 오기완 면담, 2001년 4월 27일.

76) “군대내 당조직에 관하여-북조선노동당 중앙상무위원회 제9차회의 결정서(1946.10.21)” 『북한관계사료집』 30권, p.37.

77) “북조선노동당 당원등록과 통계에 관한 총측 (1946.8)”, 『북한관계사료집』 20권, pp. 7-10.

문화부내 조직과는 부대내 노동당원의 통계를 파악하고 있었다.<sup>78)</sup> 즉 군대내 당원의 책별이나 통계문제와 관련하여 문화부는 당 중앙본부 조직부의 군내 부서로서 역할을 해왔던 것이었다. 당 중앙본부 선전부에서도 문화부를 통해 교육, 강연, 모임, 출판, 포스터, 문화계획, 영화상영, 연극 등 여러 가지 방법에 의하여 군내 당선전사업을 행했던 것으로 평가되었다.<sup>79)</sup> 따라서 문화부는 북조선노동당 중앙위 조직부와 군내 당원사업, 간부사업(임면과 승진), 정치사상교육 등 사안에 따라 연계되어 당조직부의 군내 보조기관역할을 담당했던 것으로 보인다.

일례로 1950년 한국전쟁 발발초기에 전쟁수행 유공자표창자 선정과 관련, 한 정치담당 부연대장은 노동당원에게 유리하게 하는 이유에 대해서 “우리는 노동당의 군대이니까 당원이 우선입니다”라고 설명하였고 비노동당원은 북조선노동당 중앙위원회의 승인 없이 대위계급이상으로 진급될 수 없었다고 한다.<sup>80)</sup>

결국 문화부가 당원사업을 담당했다는 것은 김일성이 후에 언급했던 대로 “우리 당은 인민군대를 창건한 첫날부터 군대내에서 당의 령도적 역할과 정치교양사업을 강화하는데 심중한 주의를 돌린” 발로였으며<sup>81)</sup> “여러가지 조건을 고려”해 조직되지 못했던 인민군내 당조직을 건설하기 위한 조직적 준비였던 것이다.<sup>82)</sup>

#### 4.1.2 군내 지위

북한은 군대 건설 시기부터 그 지휘체계로 ‘군사유일관리제’<sup>83)</sup>를 채택, 총사령부로부터 소대에 이르기까지 해당 부대 군사지휘관이 통일적인 지휘권 아래 모든 사업을 집행·처리하도록 했다. 그것은 군사지휘관보다 우월한 혹은 동등한 권한을 가진 당대표가 공식적으로 존재할 수 없다는 것을 의미하는 것이다.

따라서 북한 군 문화훈련국(문화부)의 지위는 “문화훈련국 사업규정”에 규정되어 있는 것으로 추측되지만 그 문건을 찾지는 못했다. 단지 1951년 ‘내

78) “지령-정당별 통계에 관하여” 萩原 遼 편, 앞의 책, 중권, p.452. 오기완은 비록 민보성 지시에 의하여 정당별 통계작성을 825군부대 참모부가 사단대령과에 보고하도록 지시 하였지만 실제로 문화부가 주도할 수밖에 없는 것이었다고 한다. 오기완면담, 2001년 4월 27일.

79) U.S.D.S., *op.cit.*, p.92.

80) 주영복, 앞의 책, 1권, pp.121-122., p.379., p.166.

81) 김일성, “인민군대내에 조선노동당단체를 조직할데 대하여(1950.10.21)” 『김일성저작집』 6권, p.147.

82) 김일성, “현정세와 인민군대의 당면과업(1949.10.27.)” 『김일성저작집』 5권, p.291.

83) 김일성, “인민군대내 당정치사업을 강화하기 위한 몇가지 과업에 대하여(1952.7.7)” 『김일성저작집』 7권, p.308.

무국 당정치사업 지도규정'과 '교통성내 정치국 사업규정'을 근거로 유추해 볼 경우, 북한 군 문화훈련국은 "민족보위상의 정치적 보조기관"이었다고 할 수 있다.<sup>84)</sup> 따라서 각급 부대 문화부는 해당 부대의 총지휘자인 사령관의 방대한 업무를 보좌하기 위해 비군사적인 업무, 즉 부대내 정치사상교육과 군사규율, 당원문제와 관련된 정치업무의 독자적 권한과 임무를 수행하였다.

그리고 '문화군관'은 각급 부대 문화부를 책임지는 문화부사령관과 소속 문화군관으로 나누어진다. 각급 부대 문화부사령관은 해당 부대 군사령관보다 계급상 일계급 아래에 위치해 있으면서 군사령관의 명령을 수행할 의무를 가지고 있었다. 그러므로 문화부사령관의 지위는 사령관을 정치적으로 방조하는 '정치적 보조자'라고 할 수 있을 것이다.<sup>85)</sup> 특히 1950년 10월 이전까지 문화군관이든 군사군관이든 군관신분증에는 동일하게 민족보위성 표식이 찍혀 있었다. 외형적으로 문화군관과 군사군관의 구별은 없었다.<sup>86)</sup> 결국 문화부는 참모부, 후방부, 포병부의 업무에는 관여할 수 없었듯이<sup>87)</sup> 인민군을 통합시키는 많은 기능 부서들 중 하나였으며, 여타 참모, 후방, 포병부 군관들처럼 북한 군 '군관'처럼 보였다.

그럼에도 불구하고 북한 군을 통합시키는 전문화된 기능적 측면만으로는 왜 문화부와 문화군관들이 여타 부서나 군사군관들보다 우월적 지위를 갖는가를 설명할 수 없는 한계를 가지고 있다.

우선 북한 군 문화부상 겸 문화훈련국장인 김일의 '이중적 지위'의 예를 들어 본다. 1946년 8월부터 '군사유일관리제'하에서 소련고문관들은 김일 문화부사령관을 '꾼술완트'라 불렀는데 이것은 "어떤 사업에 대하여 조언을 해주는 그 방면의 전문가"를 의미하는 것이었다. 따라서 김일의 지위는 총사령관 최용건의 '정치적 보조자'로 규정할 수 있을 것이다. 그러나 동시에 더욱 중요했던 김일의 지위는 1946년 2월부터 당영도기관에 등용할 간부를 임명하는 조선공산당 북조선분국 상무위원회 위원이었으며<sup>88)</sup> 1946년 8월에는 북조선노동당 중앙위원이며 상무위원이었다. 따라서 김일의 이러한 '이중적 지위'는 지휘체계상 직속 상관인 최용건의 지휘하에 있었으나 여타 부서처럼 총사령관의 완전한 통제를 의미하는 것이 아니었다.

또한 민족보위성 문화부상이라는 지위가 말해 주듯 동일 계급의 참모, 후

84) "교통성 정치국사업규정", "내무기관내 당정치사업지도에 대하여", "사회안전기관내 당정치사업지도에 대하여" 『북한관계사료집』 29권, pp.541-559.

85) "조선인민군대내에 중대문화부중대장제 실시에 관한 결정서-내각결정60호(1949.5.27)" 萩原 遼 편, 앞의 책, 중권, p.21.

86) 오기완 면담, 2001년 4월 27일.

87) 여정, 『북계 물든 대동강』 (동아일보사, 1991), p.49.

88) 1946년 2월 조선공산당 북조선분국 제4차 확대집행위원회 결정서에서는 당영도기관에 등용할 간부임명을 북조선분국 집행위원회에서 분국 상무위원회에 위임하였고 김일은 북조선분국 상무위원회 위원이었다. 萩原 遼 편, 앞의 책, 상권 p.134.

방, 포병부 책임자보다 우위에 위치해 있었다. 이는 사단이하 수준에서도 동일하다.<sup>89)</sup> 이것은 문화부사령관이 비록 군사령관보다 계급상 아래지만 동일 계급하에서는 첫 번째 지위를 차지하며 각급 부대 참모장보다는 위에 있다는 것을 의미한다.<sup>90)</sup> 더구나 문화부사령관은 해당 부대의 ‘정치적 지도자’ 혹은 ‘사상적 지도자’로서 군사지휘관의 군사규율 상태를 감시하였으며 필요할 경우, “중앙당에 직보”할 수 있는 권한을 가지고 있었다. 그래서 1948년에 문화훈련국(Political Bureau)은 인민군 총사령부에서 최고 영향력있는 부서(Top office)로 일컬어졌다.<sup>91)</sup>

이것은 북한 군 내부적으로 사령관과 문화부사령관의 지위와 책임영역에 있어서 애매모호함을 가져왔다. 김일성은 일부 정치일군들이 군사지휘관들과 사업상 협의를 잘하지 않는다는 것을 지적하고 정치일군들이 군사지휘관의 사업을 정치적으로 잘 보장해 주어야 한다고 하면서도 결함이 나타날 때에는 제때에 바로 잡아주어야 한다고 하였다.<sup>92)</sup> 또한 어느 미상의 부대내 문화사업에 대한 대열검열보고서에서는 전반적 결점으로 군사와 문화간부사이에 긴밀한 연계가 부족하여 문화사업에 지장이 많음을 지적하고 일반적으로 부대지휘관들 자신이 정치문맹자이기 때문에 문화사업에 관심이 부족하다고 지적되었다.<sup>93)</sup> 이는 ‘군사유일관리제’하에서 문화부사령관의 위치를 잘 표현하는 것이라 할 수 있다.

따라서 북한 군 총사령부로부터 사단·여단, 연대, 대대, 중대에 이르기까지 문화부와 문화부사령관은 여타 부서처럼 사령관에 대한 단순한 ‘보좌’ 그 이상이라고 할 수 있다. 전투정치훈련시 행해지는 문화부의 정치상학과 정치보도의 계획과 내용은 문화부의 독자적인 결정과 계획에 의해서만 수행되었고<sup>94)</sup> 부대내 정치-도덕적 상태에 대해 상급 문화부에 정기적으로 보고해야 했다. 특히 군내 당원책별과 통계사업을 담당하여 중앙당 조직부와 연계되어 있었다.

결국 문화부와 문화부사령관들의 군내 지위는 해당부대 사령관의 ‘정치적 보조자’라기 보다는 군사규율을 책임지고 군내 당원과의 사업을 관장하는 ‘당의 보조자’였다고 할 수 있다.

89) 주영복, 앞의 책, 1권, p.73., p.93.

90) “부록 보병연대조직편성표” 萩原 遼 편, 앞의 책, 하권, pp.446-458.

91) ISNK, no.151. 『북한정보요약』 4권, p.74.

92) 김일성, “인민군대내 당정치사업의 중심과업(1951.3.6.)” 『김일성저작집』 6권, pp.325-326.

93) “대열검열결과보고서” 萩原 遼 편, 앞의 책, 하권, p.268.

94) 371군부대(3사단 포연대), “1950년도 하기전투정치훈련 제1단계훈련계획표” 萩原 遼 편, 앞의 책, 중권, pp.330-363.

## 4.2 정치문화부와 문화군관의 특성

### 4.2.1 조직적 특성

북한 군 문화부 조직은 총사령부를 비롯, 사단·여단, 연대, 대대, 중대에 이르기까지 군사지휘체계의 위계구조내에 포함되어 있었다. 이것은 참모, 포병, 후방부서의 조직체계와 별반 다르지 않다. 그럼에도 불구하고 문화부의 조직체계의 내용에는 ‘이중적 종속’과 군사지휘관에 대한 통제라는 조직적 특성을 가지고 있다. 이것은 문화부를 군 명령체계에서 조직적으로 분리시키고 독자성을 갖게 만드는 요인이 되고 있다.

#### 1) 문화부 조직체계의 ‘이중적 종속’

‘군사유일관리제’하에서 각급 문화부와 문화군관은 각급 군사령관의 명령에 복종해야 할 의무가 있다. 그러나 여기에는 문화부의 ‘이중적 종속’이라는 애매모호함이 남아 있다.

최말단인 문화부중대장 경우를 예로 들어본다. 문화부중대장은 군사지휘관인 중대장에게 복종하도록 규정되었지만 동시에 문화부중대장의 상급부대인 대대의 문화부대대장에게도 복종해야 한다고 규정되었다. 따라서 문화부중대장의 고유업무인 부대의 정치교육에 대한 정치사상상태를 중대장에게 보고하는 동시에 상급 문화부대대장에게도 보고해야 한다.<sup>95)</sup> 이제 대대급의 문화부대대장은 군사지휘관인 대대장에게 복종해야 하지만 동시에 상급부대인 연대 문화부연대장에게 복종해야 한다. 마찬가지로 부대의 정치사상상태에 대해서 보고해야 한다. 그 상위체계인 연대, 사단의 경우도 이와 동일하다.<sup>96)</sup>

이렇듯 최정점에는 문화훈련국이 존재하고, 민족보위성 문화부상 겸 문화훈련국장인 김일은 민족보위상인 최용건에게 복종해야 한다. 동시에 당 중앙위원회 위원이자 상무위원회 위원으로서 당에 복종해야 한다는 결론이 나온다. 이러한 문화부의 ‘이중적 종속’은 기율징벌에도 그대로 적용된다. 문화부대대장은 직속 상관인 대대장보다 일계급 높은 상급의 권한을 가진 상관에 의해서만 실내근신, 영창구류처분을 받을 수 있었다.<sup>97)</sup>

그렇다면 각급 문화부장의 독특한 ‘이중적 종속’이 의미하는 것은 무엇인

95) “조선인민군대내에 중대문화부중대장제 실시에 관한 결정서-내각결정60호(1949.5.27)” 萩原 遼 편, 위의 책, pp.21-23.

96) 제262군부대 (2사단 자주포대대) 문화부, “정치전투보고서(1950.8)”, “미상 사단산하 문화부연대장의 보고” 萩原 遼 편, 앞의 책, 하권, pp.184-234., pp.331-332.

97) 민족보위성 총참모부, “기율규정”(1949) 북한연구소편, 『북한군사론』(북한연구소, 1976), p.538.

가? ‘군사유일관리제’하에서 최소한 각급 부대 문화부장은 각급 부대 사령관에 종속되어 있지만 해당 부대 사령관에 대한 문화부의 복종은 포병과 참모, 후방 등 여타 부서들 만큼 종속적이지 않다는 것이다. 이것은 문화부가 인민군내 여타 부서보다 우위를 차지하는 이유이기도 하며, 군사명령체계에서 분리되어 있고 독자성을 가지고 있다는 것을 의미하는 것이라 할 수 있다. 그리고 문화군관들이 특별한 권한을 가졌다는 것을 의미하는 것이다.

일례로 105탱크여단장인 유경수는 1950년 10월 후퇴당시 계급장을 떼고 민간인복장을 하고 후퇴하였는 바, 이런 중대한 군사규율 위반사항에 대해 문화부여단장만이 사령관의 과오를 지적하고 시정을 요구할 수 있었다고 한다.<sup>98)</sup> 이것은 각급 부대 문화부사령관이 해당 부대 사령관 이외에 다른 상급 부대 문화부사령관에 종속되어 있고, 보고체계를 가지고 있는 유일한 군관이었기 때문에 가능한 것이었다.

## 2) 군사지휘관에 대한 통제

문화부사령관과 문화군관들은 각급 군사지휘관과 군사군관에 대한 다양한 통제 권한을 가지고 있었다.

첫째, 문화부는 ‘중앙당 직보’체계를 가지고 있었다. 문화부는 당원·비당원에 상관없이 모든 군사군관들의 반당, 반역, 군사규율 위반행위에 대해서 “당 조직부”에 문화군관의 이름으로 직접 보고할 수 있는 권한을 가지고 있었다. 그리고 이것은 군내 문화군관만이 가졌던 유일한 특권이었다.<sup>99)</sup>

가령 105탱크여단의 경우 문화군관들은 당원이든 비당원이든 각급 부대 군사지휘관이 사상적으로 문제가 있다거나 상급의 명령에 위반되는 사항을 적발했을 경우, 문화군관은 여단문화부사령관과 상의한 후 사안에 따라 문화부사령관 혹은 자신의 이름으로 해당 군사지휘관을 “군사처벌”해 줄 것을 중앙당에 요구할 수 있는 보고를 할 수 있었다. 이 경우, 거의 해당 군사지휘관나 군사군관은 불명예 제대하게 되었다. 이와 같은 “중앙당 직보”체계는 문화부가 비록 군사지휘관의 정치적 보조기관이지만 동시에 군내 당의 보조기관이었다는 것을 의미하는 것이라 할 수 있다.

둘째, 연대급 이상의 문화부사령관들은 군내 당원 책벌을 제기할 수 있는 권한을 가지고 있었다. 이것은 동시에 연대급 이상의 문화부연대장과 대대급의 문화부대대장의 권한차이를 의미하는 것이기도 하다.

보안간부훈련대대부 시기부터 문화부는 부대내 노동당원의 인물과악과 통

98) 오기완 면담. 2001년 4월 27일. 그러나 문화부여단장 전동수는 전쟁초기 사망하였다고 한다.

99) 오기완 면담, 2001년 4월 27일.

계를 담당하고 있었다. 따라서 연대 문화부연대장은 하전사들 중 당원으로서 당규율 위반시 소재 도당위원회에 제출하는 권한을 갖고 있었으며 군관으로 있는 당원들 책벌은 문화훈련국장이 취급하고 중앙당부에서 비준하였다.<sup>100)</sup> 이것은 각급 부대의 노동당원인 군관들이 군사지휘관의 발언보다 당원을 관장하는 문화군관들의 발언을 더 중요하게 생각하는 근거가 되었다.

셋째, 각급 문화부는 간부사업에 개입할 수 있는 권한을 가지고 있었다.<sup>101)</sup> 간부사업과 관련, 문화부의 임무는 당의 목적에 부합한 인사관리를 추진하는 것이었다. 인민군 창설기 부대내 당원/비당원의 차별을 엄격히 금지시켰으나 각급 부대 문화부는 당원과 비당원에 대한 인사자료를 담당했기 때문에 “군관 승진과 임명에 간접적으로 개입할 수 있는 영향력”을 가졌다. 최태환의 증언에 의하면 민보성 문화훈련국 내 조직부(간부과)에서는 당원의 동향을 수집하고 당원실적을 평가하여 당원인 군관의 인사를 추진할 수 있는 권한까지 행사, 참모부 간부국이 당원출신의 군관을 승진시키거나 ‘조동’시킬 때 문화훈련국 조직부에 통보하여 추인을 받았다고 한다.<sup>102)</sup> 그러나 문화훈련국은 정확한 의미에서 군관의 임명과 승진의 권한을 가졌다기 보다는 누구를 승진해서는 안된다고 주장할 수 있었다. 가령 조선민주당 당원인 군관을 승진시킨다거나, 과거 일제치하시 불순한 경력이 있다거나 성분이 나쁠 경우, 문화부 조직과에서 승진에 이의를 제기할 수 있었다는 것이다. 따라서 문화부는 승진에 있어서 직접적인 권한을 행사했다기 보다는 간접적인 개입으로 영향력을 행사했다고 보는 것이 타당할 것이다. 이 점은 군사지휘관의 군내 표창이나 훈장수여권에 대해서도 동일한 영향력을 미쳤다.

넷째, 연대급 이상의 문화부사령관들은 군사지휘관의 훈련명령서에 연서할 수 있는 권한을 가지고 있었다.<sup>103)</sup> 이것은 소련군대 정치장교의 역할처럼 군사훈련명령서에서 반란, 반역의 내용이 없는가를 확인하는 군 통제조치의 일환이었지만 당시에는 매우 형식적으로 이루어졌다고 한다. 더구나 군사지휘관의 고유권한인 전투명령서나 정찰명령 등에는 연서하지 못했다.

다섯째, 각급 문화부사령관은 군내 “군관명예심판위원회”와 “방역위원회”<sup>104)</sup>를 관장하였다. 1950년 6월 3일 제7사단장 전우는 사단장명령으로 연합부대 및 독립대대내에 문화부사령관을 위원장으로 하는 “군관명예심판위

100) “군대내 당조직에 관하여 - 북조선로동당 중앙상무위원회 제9차 회의 결정서(1946.10.21)” 『북한관계 사료집』 30권, p.37.

101) 오기완 면담, 2001년 4월 27일.

102) “최태환 증언”, 이대근, “조선인민군의 정치적 역할과 한계” (고대박사논문, 2000. 12.), p.49.재인용.

103) 「북한분석」(국방대학원,1966),p.213, 백봉중,“북괴의 권력구조와 군당숙청관계연구”(국토통일원, 1977), p.22. 재인용.

104) “명령-1950년 5월 12일 민족보위성 참모부명령제 0353호에 의한 방역위원회조직에 대하여” 萩原 遼 편, 앞의 책, 중권 pp.430-433, p.440.

원회를 조직”할 것을 명령하였다.<sup>105)</sup> 이 명령은 “조선인민군 군관명예심판에 관한 규정”이라는 제목에서 알 수 있듯이 825군(12사단) 부대만이 아니라 민족보위성에서부터 인민군 연대급까지 설치되었다. 그리고 어떤 사건이 명예심판에 속하는냐 속하지 않는냐를 결정하는 것은 문화부사령관의 몫이었다. 명예심판에서 판결은 명예위원 5명의 공개투표에 의해서 다수 가결되며 ① 무죄선고 ② 遣責 ③ 경고 ④ 엄중경고 ⑤ 진급연기에 대한 제의 ⑥ 강등 및 降職에 대한 제의 ⑦ 타부대로 전출제의 ⑧ 강제 제대에 대한 제의 등의 엄한 책벌을 결정하였다.<sup>106)</sup> 이로써 문화군관들은 군관명예심판위원회를 통해 하급 부대 군사군관에게 영향력을 미칠 수 있는 수단으로 활용되었다.

#### 4.2.2 인적 특성

문화부 소속 문화군관들은 100% 중앙당에서 임명되었으며 따라서 스스로 자신이 ‘군인’이기 보다는 ‘열성당원’으로서 인식하였다. 그리고 군사학교를 나오지 않거나 군사훈련을 받지 않았음에도 북한 군 ‘군관’이 될 수 있었던 유일한 군인이었다. 더구나 경력에 있어서도 당관료 혹은 사무직 계통의 인테리들이었다.

이러한 인적 특성들은 문화군관들을 군사군관들과 분리시키며 문화군관들이 당의 ‘정치적 보조자’임을 의미한다고 할 수 있다.

##### 1) 문화군관의 임명

1946년 10월 북조선노동당 중앙상무위원회 제9차회의시 “간부배치와 이동에 관하여”라는 결정서에서는 “군대기관에서 일하는 간부들은 하급당부에서 취급하지 못한다”고 규정하였다.<sup>107)</sup> 이후 1949년 노동당 중앙본부의 “간부배치 및 이동에 대한 규정”에서는 민족보위성의 국장, 부국장과 군관학교 교장 뿐만 아니라 인민군대내 부사단장, 부여단장, 연대부연대장, 해군사령부 부사령관 등은 당 중앙 간부부에서 취급하고 당중앙 조직위원회의 토의를 거쳐 비준을 받아야 했으며 이하 민족보위성의 부처장, 직속부부국장, 처의 부장, 문화참모장, 문화부부장, 상급지도원, 군관학교 부교장, 교무부장 및 당부위원장과 인민군대내 인민군대중앙병원의 원장, 문화부원장, 인민군신문사의 주필, 부주필, 사단(여단)의 문화부장, 민족보위국 문화훈련국 상급지도원과

105) “명령- 군관명예심판위원회조직에 대하여(1950.6.3)”, 萩原 遼 편, 위의 책, p.449.

106) 극동문제연구소 편, 『북한전서』 중권, pp.64-66.

107) “간부배치 및 이동에 관하여 - 북조선노동당 중앙상무위원회 제9차 회의 결정서 (1946.10.21)” 『북한관계사료집』 30권, p.36.



동등한 지위에 있는 문화간부 전원은 당중앙 조직위원회 위원들이 문건을 회람하여 비준하였다. 그리고 북한 군 대대장과 문화부대대장은 당 중앙본부 당 간부부의 동의를 받아야만 했다.<sup>108)</sup>

그래서 각급 부대의 문화군관들은 당경력이 오래된 100% 노동당원들로서 당간부부의 동의를 받은 자들로 구성되었다. 만약 비당원이 문화군관으로 배치되었다는 사실이 드러날 경우, 조동시키는 방법으로 한직에 배치하거나 제대시켰다고 한다.<sup>109)</sup> 이것은 문화군관들 만큼은 중앙당에서 임명했으며 100% 노동당원으로 임명하였다는 것을 의미한다.

따라서 문화군관의 임명과정과 관련하여 정확히 문서적 과정은 없으나 문화군관이었던 오기완상위의 증언과 1950년 민족보위성이 노동당에 보낸 절대비밀 문서에서 민족보위성이 필요한 간부인원과 모집을 노동당 간부부에 요청한 사실로 유추해 볼 때<sup>110)</sup> 직접 당에서 이루어진 것으로 보인다. 우선 민족보위성에서 필요한 문화간부 인원을 중앙당 간부부에 요구하면 중앙당 간부부는 우선적으로 각 정치군사학교 졸업생 중 간부를 확보하고 부족할 경우, 각 도당부나 내각 산하부서 혹은 민청 등에 해당간부 추천을 지시하여 노동당원으로서 인원을 모집한 후 간단한 강습을 거쳐 민족보위성에 넘겨져 배치하는 것이다. 오기완 상위의 경우, 1950년 3월 김일성대학을 졸업하고 농림성 직속 중앙간부학교 교무주임재직시 중앙당명령으로 소집되어 민족보위상 최용건의 명령으로 105탱크여단 정치문화부 선전원(상위)으로 배치되었다고 한다.<sup>111)</sup> 결국 모든 문화군관은 중앙당에서 모집·임명되었고 단지 민족보위상의 명령에 의하여 배치되었던 것이다.

## 2) 문화군관의 교육과 경력

1946년 7월 8일 순수 군사간부양성을 목적으로 한 “북조선보안간부학교”가 창설됨으로써 정치간부요원은 평양학원에서, 순수한 군사작전 간부요원들은 중앙보안간부학교를 통해 충원됨으로써 북한군내 군사·정치간부의 양성과 충원기관이 조직적으로 분리되었다. 이후 1949년 인민군 문화간부 총인원 1892명 중 평양학원(제2군관학교), 중앙당학교, 사동학교, 기타학교 출신자들

108) “간부배치 및 이동에 대한 규정-노동당 중앙본부(1949)” 『북한관계사료집-조선노동당 자료 1』 1권, (1982), pp.555-560.

109) 오기완 면담, 2001년 4월 27일.

110) 민족보위성 간부처, “각대학 및 전문학교 졸업생 수요인원보고에 관하여(1950.5.11)” 萩原 遼 편, 앞의 책, 중권, pp.65-75.

111) 오기완, “소련유학생으로 뽑히기까지” 『신동아』 (1966년 5월호), pp.337-339. : 오기완 면담, 2001년 4월 27일.

은 1292명에 달하였다.<sup>112)</sup>

이것은 문화군관들이 정규적인 군사교육을 받지 않은 군인이 아닌 군인들이었다는 것을 의미한다. 설령 평양학원, 중앙당학교, 사동학교 등에서 군사교육을 받았다 할지라도 그것은 지휘·전술훈련이라기 보다는 기초 군사훈련에 불과한 것들이었다. 대부분의 문화군관들은 군중, 병중에 무관할 뿐만 아니라 알 필요도 없었다. 인민군 제2사단 문화부사단장인 임해의 경우는 대표적이었다. 제105탱크여단의 문화부 선전원 오기완이나 민청지도원의 경우도 과거 탱크와 관련한 군사훈련 뿐 아니라 사격훈련의 경험조차 없지만 상위계급을 단 군복을 입고 배치되었다.<sup>113)</sup> 그래서 북한 군 정치전투훈련시 일주일에 1차 2시간씩 군사학을 연구하여 초보적인 군사지식을 소유할 것을 지시하기도 하였다.<sup>114)</sup> 당시에는 이로 인해 군사지휘관이나 동일계급의 참모부 계열의 군사군관들이 문화군관들을 우습게 보는 경향이 많았다고 한다.

이와 같이 군사지식 부족과 부대지휘 경험이 전무했기 때문에 각급 부대 문화부사령관은 부사령관임에도 불구하고 사령관 유고시 사령관직을 이어받지 못했다. 가령 대대장 유고시 대대 참모장이, 중대의 경우 선임소대장이 사령관직을 승계함으로써 문화부중대장은 선임소대장의 지휘밑에 들어가야만 했다. 이것만 보아도 문화군관들은 군사군관의 지휘업무를 담당하지 못하는 군인이며 따라서 군사군관들과는 인적으로 구별된다고 볼 수 있다.

경력에 있어서도 문화군관들은 군사군관들과 상호교류가 거의 없었던 것 같다. 김봉을 등 극히 예외적인 경우를 제외하고는 1946~50년까지 문화군관과 군사군관간 이적은 거의 없었다. 가령, 1950년 4월 입북한 조선의용군 출신의 원용주는 1950년 6월 15일부터 인민군 제563군부대 문화부 도서주임으로 배치되었다. 그는 1941년 12월부터 1950년 2월까지 지도원의 직책을 가지고 있었고 중국공산당 후보 당원이었다. 입북을 전후한 1950년 3월 중국 하남성 정주시 독립 15사시절부터 대대장을 맡았으나 1개월 만에 미편제 상태로 되었으며 이후 다시 문화부 소속의 도서주임으로 배치되었던 것이다.<sup>115)</sup> 이것은 문화군관들의 경력이 처음부터 군사지휘관의 지휘나 전술업무에는 전혀 경험이 없다는 것을 의미한다.<sup>116)</sup> 우리가 알고 있는 문화군관들 예를 들면 김일, 임해, 김강, 김경석, 조정철, 전창철, 서철, 여정 등과 군사군관인 김광협, 최춘국, 유경수, 오백룡, 최용진, 지병학, 김창봉, 오진우, 최현, 최광,

112) “1949년 문화간부 성원통계표”, 국사편찬위 소장 미군노획문서. 제2정치군관학교 1010명(53.4%) 중앙당학교 출신은 53명(2.8%), 사동학교 140명(7.4%), 기타 군사학교 89명(4.7%)에 불과하였다.

113) 오기완, “소련유학생으로 뽑히기까지”, 앞의 책, pp.338-340.

114) 371군부대 참모부, “1950년도 하기전투정치훈련 계획표”, 萩原 遼 편, 앞의 책, 중권, p.337.

115) “원용주의 이력서” 萩原 遼 편, 위의 책, p.92.

116) 박명림, 『한국전쟁의 발발과 기원 II』 (나남,1996), pp.722-729.참조.

허봉학 등의 경력과 비교해 보면 북한 군내 정치와 군사부문이 분리되어 있었으며 따라서 이들 정치에서 군사로의 전직이 거의 없다는 것을 알 수 있다. 왜냐하면 문화군관들은 교육과 경력에 있어서 당조직 생활을 경험한 당관료 출신이거나 정치학교 등 비군인 출신들로서 부대지휘나 전술업무에 무지하였기 때문이었다.

### 3) ‘열성당원’으로서 문화군관

1949년 인민군 문화간부 성원통계표에서는 총원 1892명중 출신별로 제2정치군관학교(1010명), 중앙당학교(53명), 사동학교(140명) 대내등용(564명) 기타군사학교(89명)로 구성되었는 바, 이들 학교의 출신자들은 북조선분국 제4차 확대집행위원회에서의 결정 이후 전부 당원이었다.

특히 당 연한과 관련, 3~4년 된 자가 70.5% (1334명), 2~3년이 15.4% (291명), 4~5년은 4% (76명), 1년 이하 2.8% (53명)이었다. 그리고 1949년 초에 복무기간이 1년 이하인 문화군관은 1892명 중 1392명(73.6%)에 달하였다. 이것은 1948년도에 임명된 문화군관들은 당 연한이 주로 3-4년이 된, 즉 1945년~1946년 북조선공산당과 북로당 합당직후 노동당원 중에서 문화군관들을 주로 선발했다는 것을 의미한다.<sup>117)</sup> 즉 문화군관이 되기 위해서는 군사 경력보다 당원으로서 당연한, 즉 당 충성도와 당조직생활의 경험이 문화군관의 중요 임명 기준이었다는 것을 알 수 있다. 그래서 문화군관들은 스스로 ‘군인’이라기 보다는 노동당원이며 그 중에서도 ‘열성당원’임에 더 자부심을 갖고 있었다.<sup>118)</sup>

이로 인해 그들은 일반 군사군관들보다 군대명령체계에 대한 인식이 희박할 수밖에 없었다. 미상 부대의 문화사업에 대한 검열보고서 등에서는 문화군관들이 상부에 대한 인식이 희박하여 연대장, 참모장, 부연대장 및 직속상관에 대한 존엄성이 없다는 것이 자주 지적되었다.<sup>119)</sup> 실제로 인민군 초기 문화군관들은 민주당원인 최용건 총사령관보다 노동당 중앙위 위원인 김일을 더 높이 인식하였다고 한다.

117) 국사편찬위원회 소장 미간행 북한노획문서, “문화간부 성원 통계표(1949)” 오기완 상위의 경우 1946년 2월 북조선공산당 후보당원이었으나 1946년 8월 합당시 북조선노동당 후보당원으로 재등록되어 105탱크여단 문화부배치시까지 당 연한은 4년정도가 된다.

118) 오기완 면담, 2001년 4월 27일, 오기완 상위는 군사훈련이나 사격훈련 한번 받아 보지 않은 자신이 인민군 군복과 상위계급장을 단 문화군관으로 배치되었지만 실제로는 열성당원이지 군인이 아니라고 증언하였다.

119) “대열검열결과보고서” 萩原 遼 편, 앞의 책, 하권, pp.268-270.

### 4.2.3 기능적 특성

북한 군내 문화부와 문화군관들은 군내 규율감시, 정치문화교육, 민청지도 등을 담당하여 왔다.

그런데 이런 문화부의 기능적 특성들은 인민군대내 당단체사업과 별반 차이가 없는 것이었다. 1950년 11월 29일 당중앙위원회가 비준한 “조선인민군대 당단체 사업규정”<sup>120)</sup>에서 당단체들의 사업은 당정치교양사업을 주요 구성부문으로 규정하였다. 이것은 문화부와 문화군관들이 군대내에서 이미 수행해 왔던 기능에 불과한 것이었으며 따라서 문화부는 군내 당 정치기관의 역할을 수행해 왔다고 할 수 있다.

#### 1) 군사규율 감시

각급 문화부사령관들은 군사지휘관의 명령이 하급부대에서 제대로 수행되는 지를 감시하는 군사규율의 책임자였다.

1949년 5월 신설된 중대 문화부중대장의 중요한 임무는 군사규율 감시와 관련되어 있었다. 문화부중대장은 “중대장이나 그이상의 상관들의 명령 및 지시의 실행여부를 엄격히 감시”하여야 했다.<sup>121)</sup> 즉 중대 문화부중대장은 중대장 명령의 이행을 감독하기 위해 산하 소대장들을 감시해야 한다. 이것은 역으로 각급 소대장들은 군사규율에 있어 문화부중대장의 감시를 받아야 한다는 것이다. 마찬가지로 문화부대대장은 대대장의 명령이행에 대해 예하 중대장들을 감시하는 것이다. 문화부연대장은 예하 대대장들을 감시하고 문화부사단장은 예하 연대장들을 감시하는 것이다. 문화훈련국장은 민족보위성 부상으로서 민족보위상의 명령에 대해 사단·여단장을 비롯, 전 부서의 군사지휘관들을 감시하게 되는 것이다.<sup>122)</sup>

이런 규율감시는 문화부의 검열계통으로 나타나는 데, 인민군 6사단 사단장이 행군 준비명령을 내릴 경우, 분대-소대-중대 행군 전 준비에 대한 검열은 문화부중대장의 몫이었다. 대대의 문화부대대장은 소대와 중대를 검열하고 연대의 문화부연대장은 대대와 중대를 검열, 사단문화부장은 연대와 대

120) 북한연구소 편, 『북한군사론』 pp.527-531.

121) “조선인민군대내에 중대문화부중대장제 실시에 관한 결정서-내각결정 60호(1949.5.27)” 萩原 遼 편, 앞의 책, 중권, pp.21-23.

122) 예를 들어 1950년 3월 평양에서 내무국 산하 대대장과 소부대지휘관이 참가하는 전원회의시 각 부대의 문화통제에 대한 총괄보고에서는 대대장의 ‘무단외출’이 너무 잦다고 비판하고, 대대내 사병들의 월남은 대대장들이 문화훈련에 보다 많은 관심을 기울이지 않았기 때문이라고 비판하고 있다. 이런 관심과 주의 부족은 잘못된 것으로 대대장이 책임을 져야 한다고 결론지었다. HQ, USAFIK, “KLO# 498-C”, 『G-2 Periodic Report- 주한미군정보일지 부록』 (1990), pp.452-453.

대를 검열하는 중첩적인 것이었다.<sup>123)</sup>

그리고 군사규율 위반에 대한 보고도 문화부중대장이 소대장의 군사규율 위반을 문화부대대장에게 보고하고, 문화부대대장은 중대장의 규율위반을 연대문화부장에게 보고하고, 연대문화부장은 대대장들의 군사규율 위반을 사단 문화부장에게, 사단문화부장은 연대장들의 군사규율위반을 문화훈련국에게, 김일 문화부상은 사단장을 비롯 전 고위 군사군관의 군사규율 위반을 민족보위상에게 보고하고 당에 보고할 수 있었다. 북조선노동당은 “간부배치 및 이동에 대한 규정”과 “기율규정”에 의해서 인민군 군관을 임명하고 파면시킬 수 있는 유일한 권력이었다.

## 2) 부대내 사상통제

각급 부대 문화부사령관과 문화군관은 해당 부대내 전반적인 ‘사상통제’를 담당하였다.

문화군관들은 군대내 사상동태와 특별사고에 대한 ‘주간보고’를 작성하여 상급부대에 보고하였다. 매주 105탱크여단내 사상동태와 특별사고에 대한 주간보고를 작성하였던 오기완은 ‘주간보고’는 부대의 전반적인 사상동태와 흐름에 대한 개략적인 보고로서 군사군관들이나 당원들의 비행을 조사하기 위해 작성한 것은 아니었다고 한다. 실제로 북한의 남침전 353부대 문화부대대장 오의삼이 2사단 문화부 부대장에 보낸 ‘보고’는 일반적으로 부대내 사병들의 사기 및 사상동태에 관한 보고에 불과하였다.<sup>124)</sup> 이런 보고들은 초기에 인민군 총사령부에서 부대들의 일반적인 사상동태와 흐름을 파악하기 위한 것으로 보여졌다.<sup>125)</sup> 따라서 문화부의 ‘주간보고’는 상급 기관에서 부대통제를 위해 전반적인 부대의 군무자들의 사기를 파악하고 정치교양방식을 개선하기 위한 형식적인 측면이 강했다고 한다. 그럼에도 부대내 “사상통제”의 영역은 현실상 애매모호한 것이었다.

최태환의 경우 1948년 4월경 민족보위성 현관 벽보판에 자작시를 게재했다가 벽보 등 출판물을 담당하는 문화훈련국에서 반혁명적 시를 게재했다는 이유로 자아비판을 받을 뻔했다고 한다.<sup>126)</sup> 이와 같이 문화군관들은 일반 군관들의 연설, 발언 등에 반당, 반혁명적 문제가 있을 경우 해당 군관을 문책할 수 있었다.

123) 제655군부대 문화부, “전시정치문화사업” 萩原 遼 편, 앞의 책, 중권, p.391.

124) “보고”, 萩原 遼 편, 위의 책, pp.379-383.

125) 당시 군대 건설기에 있었기 때문에 군사군관의 권한이 훨씬 높았다. 주간보고에 군사지휘관의 이름이 거명된다면 문화군관은 군사지휘관으로부터 혼쫓이 났었다고 한다. 따라서 거명을 하고 싶어도 할 수 없었던 것이지 못하는 것은 아니었다. 그러나 전시의 경우, 개별 군관과 병사들의 발언과 성향까지 보고되었다.

126) 최태환, 『젊은 혁명가의 초상』 (공동체, 1989), pp.72-75.

더구나 전시의 경우 주간보고는 매일보고로 바뀌었고 개별 군관들과 병사들의 발언과 성향까지 상급부대에 보고되었으며, 부대내 변절자, 명령불복종자, 전투기피자, 도주자 등에 대해서 직접 처단 혹은 군사재판에 회부할 수 있었다.<sup>127)</sup>

### 3) 부대내 정치문화교육과 민청통제

문화부와 문화군관의 주요 기능중의 하나는 군내 정치문화교육과 민청조직 통제를 주관하는 것이었다.<sup>128)</sup>

군내 정치교양사업은 부대원들이 군사규율과 질서를 유지하고 ‘적’에 대한 불타는 증오심과 적개심을 갖도록 하며 부대 앞에 제기되는 군사과업을 철저히 수행하는 동원사업을 책임지는 것이었다.<sup>129)</sup> 교육방법은 정치상학과 정치보도를 비롯, 세미나개최, 당원과의 사업, 군무자회의, 민청회의, 담화, 구호제작 등 다양한 형식과 방법으로 진행하는 것이었다.

정치사상교육을 위해 북한 군에서는 정규적 시간을 할당해 놓고 있었는데 105탱크여단에서는 오후에 두시간씩 정치상학 혹은 정치보도를 실시하였고 1950년 5월 전투훈련시에는 저녁시간을 이용하여 3시간씩 강행하였다고 한다.<sup>130)</sup> 군사훈련시에는 1950년 아침식사후 7시 10분부터 8시까지는 정치사상보도가 모든 훈련에 앞서 계획되었다.<sup>131)</sup> 정치사상교육의 내용은 주로 ‘당노선’을 종교적으로 따를 것을 요구하고 있으며 미군정정책과 미군을 주요 매도대상으로 삼는 것이었다.<sup>132)</sup> 또한 김일성의 명령이나 연설, 정부발표에 대한 『문헌집』 등의 출판사업을 담당하여 김일성의 연설을 전체사병들에게 해설·침투시켰다.<sup>133)</sup>

실제로 1950년 6월 25일~30일에 걸쳐 조선인민군 249부대 5대대 문화부의 문화사업실시 통계부에서는 김일성의 연설에 대한 라디오정취, 김일성수상의 역사적인 방송연설과 우리 군무자들의 과업제하의 강연, 당원과 함께

127) 제655군부대 문화부, “전시정치문화사업” 萩原 遼 편, 앞의 책, 중권, pp.390-396. : “제315군부대(9사단) 문화부사단장 최달언의 지령” (1950.8) 萩原 遼 편, 앞의 책, 하권, p.330. 인민군 9사단은 한국전쟁이전 내무성 38경비 제7여단으로 당조직이 존재해 있었다.

128) 오기완, “소련유학생으로 뽑히기까지”, 앞의 책, pp.338-340.

129) 조선인민군 전선사령부 문화훈련국, “문헌집(1950.7.)”, 萩原 遼 편, 앞의 책, 하권, pp.8-28. 혹은 “열차수송에 있어서 문화사업계획표” 萩原 遼 편, 앞의 책, 중권, pp.271-274.

130) 오기완, “소련유학생으로 뽑힐때까지”, 앞의 책, p.344.

131) 萩原 遼 편, 앞의 책, 중권, p.310.

132) HQ, USAFIK, “North Korea Today-For American Eyes Only”, 『G-2 Periodic Report - 주한미군정보일지 부록』 (1990), p.532.

133) 조선인민군전선사령부 문화훈련국 편, “문헌집(1950. 7)” 萩原 遼 편, 앞의 책, 하권, pp.8-28.

김일성동지호소문지지 쉼기대회와 관련한 회의, 후방군관과의 담화로 “군무자들의 식사”나 “후방사업”에 대한 후방군관과의 담화, 문화일꾼들의 “전투노력 및 정치상학집행에 대하여” 회의개최, “민보상동지 호소문지지 군무자대회에 대하여”, “전투력강화를 위한 문화사업의 방향”을 회의하였고 동시에 사병전원들의 사기진작을 위한 ‘오락’과 ‘영화’ 상영 등 다양한 형식과 방법으로 정치문화교육이 실시되었다.<sup>134)</sup>

이런 다양한 문화부의 사업 중 중요한 것은 부대의 충성심을 보장하는 정치사업을 담당하는 것이었는데 가령 ‘조국전선위원회’에서 호소문이 발표되었을 경우, 조국전선 호소문 지지대회를 개최하여 결의문채택, 서명운동을 주도하는 것이었다.<sup>135)</sup> 그외 부대 사기진작을 위한 모범군무자대회 개최와 문화오락사업을 주관하였으며 후방일꾼들을 방조하여 식사와 음료수를 보장케 하는 것도 문화군관에 대한 당의 중요한 요구였다.<sup>136)</sup>

군내 민청단체에 대해서는 보안훈련소, 철도경비대시절부터 중대(민청초급단체), 대대(대대민청위원회), 연대(연대민청위원회)까지 설치되었다. 특히 연대민청위원회는 시·군위원회와 동급의 권리를 부여함으로써 부대내 모든 비당원을 민청단체에 흡수하게 되었다. 그리고 문화부가 각급 민청위원회의 교육과 감독을 관장하였다.<sup>137)</sup> 연대급이하 대대까지는 민청단체 문화부사령관과 문화부 민청지도원에 의해 통제되었고 중대의 경우에는 문화부중대장이 통제하였다.

문화부는 민청맹원인 하사관급들의 정치강습을 매일 아침 2시간씩 담당하였다고 한다. 민청에 대한 일반적 지도는 병사들의 정서교육과 문예활동, 군무 등을 통해 부대의 사기를 앙양시키는 것이었으나 중요한 것은 역시 정치교육이었다. 민보성에 근무했던 최태환은 정치교육의 내용은 주로 소련의 『프라우다』나 『이스베스차』의 한글판을 편집해서 강의자료로 삼거나 중앙당 토요강좌내용, 북에서 편집한 『레닌주의제문제』나 레닌의 저서로 『무엇을 할 것인가』라는 책을 소개하기도 했다고 한다. 그리고 당 정치국위원이나 지방당 위원장급을 강연자로 초청하여 정치강습을 하기도 하였다.<sup>138)</sup>

이와 같이 문화군관은 부대내 정치문화교육 뿐 아니라 민청조직을 지도, 하전사들로 하여금 끊임없이 적대의식을 고취, 전투력강화에 중요한 역할을 수행하였다.

134) 조선인민군 249부대 5대대문화부, “문화사업실시통계부(1950.6.25)”, 『한국전쟁-증언과 자료』 (공보처, 1992), p.97.

135) “조국통일민주주의전선중앙위원회 호소문에 대한 보고” 萩原 遼 편, 앞의 책, 하권, p.206.

136) 제655군부대 문화부, “전시정치문화사업” 萩原 遼 편, 앞의 책, 중권, pp.390-396.

137) “군대내 민청조직에 관하여-북조선로동당 중앙상무위원회 제9차 회의 결정서(1946. 10. 21.)” 『북한관계사료집』 30권, p.38.

138) 최태환, 앞의 책, p.76.

## 5. 결 론

북한 군 정치기관은 여타 사회주의권 국가에서 보여진대로 군의 ‘정치적 도전’을 방지하기 위하여 설치된 것이었다. 북한 군 정치문화부는 1946년 8월 북조선임시인민위원회 직속의 보안간부훈련대대부의 대대본부내 한 부서로 설치되어 1948년 9월 9일 내각산하 민족보위성의 문화훈련국으로 발전하였다. 이후 1949년 5월 중대급에 문화부중대장제를 신설함으로써 북한 군 사단·여단, 연대, 대대 그리고 중대에 이르기까지 군사지휘체계에 대항해 문화부의 전체 조직이 완성되었다.

이미 밝혀진 바와같이 북한 군 창군기에 북로당내에는 군대관련 전담 부서가 존재하지 않았으며, 군에는 당조직도, 당세포조차도 없는 유일한 곳이었다. 더욱이 군입대시에는 각 소속 당증을 문화부에 반납케 함으로써 군내 당원·비당원의 차별을 엄격히 금지시켰다. 그리고 문화군관들의 신분증에는 당 마크가 아니라 군사군관과 마찬가지로 민족보위성의 마크가 새겨져 있었다.

그럼에도 불구하고 군 정치기관은 군내 노동당원의 통제와 통계를 전담했고, 군내 인사문제에 간접적으로 개입하여 비당원을 배제시킴으로써 노동당의 군대로 만드는 ‘당의 보조기관’으로서 정치적 역할을 수행하였다.

이러한 정치기관의 정치적 역할은 군사지휘관과 문화부사령관의 관계를 통해 더욱 뚜렷히 나타난다. 문화부사령관은 ‘군사유일관리제’의 원칙하에서 군사령관보다 일계급 아래이며 따라서 부대의 정치-도덕적 상태와 군사규율 문제에 있어서 사령관에 복종해야 하며 보고해야 할 의무가 있었다. 그러나 동시에 문화부사령관은 상급 부대 문화부사령관에게도 복종해야 하며 보고해야만 했다. 부대의 어떤 다른 군관들도 직속 상관인 사령관을 제외하고는 상급 부대의 상급 군관에게 보고할 책임을 가지고 있지 않았다. 이것은 문화부사령관이 군사령관의 명령체계 있어 여타 부서(참모, 포병, 후방)의 군사군관들 만큼 완전히 종속되어 있지 않다는 것을 의미한다. 경우에 따라서는 군사지휘관의 지휘권에 중대한 도전과 약화를 가져올 수도 있었다. 더욱이 모든 부대의 문화군관들은 당원과 비당원을 불문하고 군사군관의 반당, 반역행위에 대해 자신의 이름으로 ‘군사처벌’을 내려 줄 것을 ‘중앙당에 직보’ 할 수 있는 특권을 가지고 있었다.

이렇게 상급 기관과 해당 군사령관에 동시에 복종할 의무가 있는 문화부의 독특한 ‘이중적 종속’과 ‘중앙당 직보’ 권한은 문화부가 참모, 후방, 포병 등 여타 부서와 분리되어 있고 우월하며 독자성을 가진 ‘당의 정치적 보조기관’으로서 군사군관들의 반당, 반역 및 군사규율 감시를 가능케 한 조직적 특성이었다.

확실히 문화군관들은 군사군관들과 분리되어 있고 이질적인 성격을 가진



‘군인아닌’ 군인이었다. 문화군관은 선발, 교육, 경력에 있어서 군사군관의 그것과 뚜렷한 차이를 보여주고 있다. 문화군관들은 노동당에 의해 모집·임명되었고 전원이 노동당원들로 구성되었다. 그들은 정규 군관학교를 졸업하지 않고 군사훈련이나 사격훈련조차 받지 않았어도, 각 군종, 병종에 상관없이 당 경력과 당 충성도에 의해 북한 군 ‘군관’으로 배치될 수 있는 유일한 군인이었다. 그래서 문화부중대장은 중대장의 유고시, 비록 부중대장의 지위에 있었지만 결코 지휘업무를 승계하지 않았으며 담당할 능력도 없었던 것이다.

이것이 문화군관들 스스로가 ‘군인’이기보다는 오히려 ‘열성당원’으로 인식하게끔 하였던 것이다. 그들은 ‘열성당원’으로서 군사규율을 감시하고 부대내 정치사상상태를 파악하였으며 맑스-레닌주의에 기초한 정치사상교육과 민청 지도를 담당하는 폭넓은 기능을 수행한 것이었다. 단지 북한 군에서 문화부가 할 수 없었던 중요한 정치적 기능은 군대내 당조직이 없었기 때문에 군내에서는 노동당의 입당이 불가능하다는 것 정도였다.

위와 같은 북한 군 문화부와 문화군관의 조직적·인적·기능적 특성은 북한 군내 당조직이나 당세포가 없었음에도 불구하고 북한 군을 ‘당의 군대’로 만드는 당의 ‘정치적 보조기관’이자 ‘정치적 보조자’로서 규정시킬 수 있을 것이다.

## 【참고문헌】

- 국사편찬위원회편, 『북한관계사료집』 전31권, 국사편찬위원회, 1982~1998.
- 국사편찬위 소장 미간행, “6.25 당시 노획한 북한자료 마이크로 필름목록”, 1995
- 김일성, 『김일성저작집』 제1~6권, 평양 : 조선노동당출판사, 1969~1973.
- 김일성, 『김일성선집』 제2~4권. 평양 : 조선노동당출판사, 1953~1954.
- 조선중앙통신사 편, 『조선중앙년감(1949)』 평양: 조선중앙통신사, 1950.
- 사회과학원력사연구소편, 『조선전사』 제23~24권 평양: 과학백과사전출판사, 1981.
- 태평렬·오찬복, 『태양을 모시고 60년』 평양: 금성청년출판사, 1997.
- 소련과학아카데미 동양학연구소 편, 국토통일원 역, 『조선의 해방』 국토통일원, 1976.
- 중앙일보사 특별취재반 편, 『조선민주주의인민공화국』 상·하권, 중앙일보사, 1991.
- 최태환, 『젊은 혁명가의 초상』 공동체, 1989.
- 여정(강수봉) 저, 『붉게 물든 대동강』 동아일보사, 1991.
- 유성철, “나의 증언(6)”, 『한국일보』 1990년 11월 7일.
- 국방부 전사편찬위원회 편, 『한국전쟁사』 1권, 국방부, 1967.
- 주영복, 『내가 겪은 조선전쟁』 1권, 고려원, 1990
- 이대근, “조선인민군의 정치적 역할과 한계” 고대박사학위논문, 2000.
- 서동만, “북한 당군관계의 역사적 형성-창군기에서 한국전쟁직전까지를 중심으로”, 『외교안보연구』 제2호, 외교안보연구원, 1997.
- 백봉중, “북괴의 권력구조와 당·군속청 관계연구” 국토통일원, 1977.
- 오기완 면담, 2001.4.27
- Roman Kolkowicz, *The Soviet Military and the Communist Party* Princeton New Jersey : Princeton University Press, 1967.
- Timothy Colton, *Commissars, Commanders and Civil Authority* Cambridge: Harvard University Press, 1979.
- Royumond L, Garthoff, *Soviet Military Doctrine*, Glencoe, Illinois: The Free Press, 1953
- Yang Hyun-soo, *The political Officer in the Soviet Military* Columbia univ. Ph.D., 1995.

- Erik Van Ree, *Socialism in one zone: Stalin's Policy in Korea, 1945-1947*  
Oxford : Berg., 1989.
- Herspring, "Poland and East Germany : The External Factor" *Studies in Comparative Communism* Vol. XI. no.3 Autumn, 1987.
- 萩原 遼(하기하라 료) 편, 『미국·국립공문서관소장 북조선의 극비문서』 상, 중, 하권, 동경 : 夏の書房, 1996.
- HQ USAFIK, 1945~1949. *G-2 Periodic Report* 『미군정정보보고서』 전10권. 일월서각, 1988.
- HQ USAFIK, 1945~1949. *G-2 Weekly Summary*, 『미군정정보보고서』 제11~15권. 일월서각, 1989.
- HQ USAFIK, 1945~1948. *Intelligence Summary Northern Korea* 『주한미군북한정보요약』 제1,2,3,4권, 국내영인본, 춘천: 한림대아시아문화연구소, 1989.
- HQ USAFIK, *G-2 Periodic Report*, 주한미군정보일지-부록』 춘천: 아시아문화연구소, 1990.
- HQ USMAGIK, 1949~1950, *G-2 Periodic Report*, 『미군사고문단정보일지』 전2권, 춘천: 한림대 아시아문화연구소, 1990.

# 김정일 ‘후계체제’ 구축과정과 ‘김정일체제’ 구축과정의 상관성과 차별성 연구

- 정치적 리더십과 관료체제 변동을 중심으로 -



김 종 욱  
(국회의원 보좌관)

## 목 차

【 요약문 】 .....	111
1. 서 론 .....	113
2. 김정일체제 분석을 위한 이론적 틀 .....	116
3. 김정일 후계체제 구축: 1960년대 말~1970년대 .....	121
4. 김정일체제 구축: 1990년대 .....	139
5. ‘후계체제’와 ‘김정일체제’의 상관성과 차별성 .....	152
6. 결 론 .....	162
【 참고문헌 】 .....	165

## 【 요약 문 】

본 연구의 핵심적 문제의식은 김정일체제를 어떻게 이해할 것인가이다. 현재 우리가 직면하고 있는 김정일체제는 1960년대 말 위기의 국면에서 출발했다. 김정일은 30년 동안의 후계체제 구축을 통해 현재 북한의 최고 권력자에 올라 있다. 이 과정에서 김정일은 장기간 북한 역사를 경험했고, 그 과정을 통해 권력구조에 대한 경험적 학습을 했다. 즉 30년의 역사는 김정일에게 북한의 과거와 미래를 바라보는 학습효과를 제공해 준 것이다. 따라서 김정일이 후계자로 내정되는 1960년대 말부터 1970년대 초반까지의 상황을 주목할 필요가 있다. 후계자 내정과정은 현재 김정일의 권력확립 과정의 반면교사이기 때문이다. 본 연구는 김정일이 후계체제를 구축하는 과정과 현재 김정일체제를 구축하는 과정에 대한 비교를 통해 북한의 변화를 조망하는 것이다. 그리고 김정일체제를 관료체제와 정치적 리더십이론을 통해 분석한다. 그 이유는 최고권력자 중심의 분석을 탈피하고 북한사회의 구조적 변동과정에 주목하고자 하기 때문이다. 즉 최고권력자의 리더십 실행과 관료체제의 작동 메커니즘의 상호관계적 측면에서 북한을 바라볼 때 객관적 분석을 할 수 있기 때문이다.

우선 후계체제가 구축되는 과정과 김정일체제가 구축되는 과정은 공히 권력의 위기국면에서 이루어졌다. 공통점은 위기국면을 극복하는 과정에서 발견된다. 후계체제 구축과정 시 위기의 극복과정은 관료체제의 재구축을 위한 수령제와 주식제의 도입으로 나타났다. 북한은 1970년대 제도로서의 주식제와 사상·이데올로기로서 수령체제를 구축했다. 이는 당시 관료체제의 변동이 심각했으며, 변동을 최소화하기 위해 주식제를 통해 관료들을 권력의 수직적 편제 하로 흡인하는 ‘좌경적’ 체제공고화의 과정이었다. 그러나 관료에 대한 물질적 유인이 부족한 상황에서 관료적 통제에 작동이 불가능했다. 그래서 물질적 유인을 대체할 사상적 통제 메커니즘인 ‘수령제’를 탄생시켰다. 즉 수령제는 관료적 통제를 위한 이데올로기적 기제로 작동한 것이다.

1990년대 김정일체제의 등장과정도 강도의 차이는 있지만 심각한 위기국면을 극복하는 과정이었다. 북한은 계획경제의 구조적 모순으로 인해 경제침체현상이 개선되지 못했다. 위기를 극복하기 위해 김정일이 제시한 것은 권력의 독점적 강화가 아니라 강성대국론이었으며, 이를 실행하기 위해 선군정치를 주장했다. 선군정치는 강성대국을 이루기 위한 하위개념이다. 강성대국이라 함은 사상, 정치, 군사, 경제에서 강국이 되는 것인데, 이미 북한은 사상과 정치, 군사에서 강국이기에 때문에 경제강국만 달성하면 된다는 것이다. 뒤집어 보면 경제회생을 위한 슬로건이 강성대국론인 것이다. 선군정치의 핵심도 바로 경제회생에 있다. 북한은 최근 권력의 분권과 경제의 개혁조치들

을 취하고 있다. 이는 관료들의 자율성을 부분적으로 보장하는 방향에서 관료체제를 정비하는 신호로 볼 수 있다. 김정일체제의 친시장적 개혁조치와 분권화 개혁조치는 기본적으로 과거 후계체제 구축과정의 ‘학습효과’로 보아야 한다. 특히, 김정일은 1990년대에 들어서 경제회생 없이 체제를 유지하기 어렵다는 점을 통감했을 것이다.

향후 김정일은 합리적 리더십을 구사할 가능성이 높다. 최근의 개혁적 조치들은 북한 상황에 대한 합리적 판단에 입각한 선택이었다고 볼 수 있기 때문이다. 따라서 김정일은 합리적 판단 하에 관료체제의 정비를 진행할 것이다. 즉 북한은 합리적 선택을 통해 국가운영시스템을 복원하는 방향으로 나갈 것이다.

북한 사회주의 시스템은 기본적으로 관료체제에 의해 작동된다. 위기를 극복하는 과정은 필히 극복을 위한 논쟁들이 벌어지고 이 논쟁은 관료체제의 재정비로 나타난다. 그러나 관료체제의 정비는 상이하게 나타났다. 후계체제 구축과정에서는 권력의 독점적 강화로, 김정일체제 구축과정에서는 권력의 분권으로 나타났다. 이것은 바로 김정일이 역사를 통해 학습한 결과이며 그 결과에 의한 새로운 방식의 정치적 리더십이 실행되는 것이다. 그러나 권력 구조의 변동 없이 부분적인 경제 개혁조치에 머무른다면 북한의 미래는 암울할 수밖에 없다. 궁극적으로 이런 부분적인 변화조치는 다시금 관료체제의 변동을 야기할 것이며 관료체제의 변동은 김정일의 권력을 위협하는 방향에서 작동할 것이기 때문이다.

# 1. 서론

## 1. 문제제기

본 연구의 목적은 ‘김정일체제’를 어떻게 이해할 것인가에 대한 것이다. 핵심적으로는 1960년대 말부터 1970년대 초반까지 김정일 국방위원장(아래 김정일)의 후계체제 구축과정과 1990년대 김일성 주석(아래 김일성) 사망 이후 ‘김정일체제’<sup>1)</sup> 구축과정간의 상관성과 차별성은 무엇인가를 분석하는 것이다. 즉 두 시기의 유사성과 차별성의 분석을 통해 현재 김정일체제의 권력공고화가 어떤 형태로 이루어지고 있으며 어떤 방향으로 나아갈 것인지 예측하기 위함이다. 현재 김정일체제에 대한 다양한 논의들이 진행되고 있다. 특히 북한체제에 대한 분석은 주로 군사화<sup>2)</sup>를 바라보는 시각에 따라 다르게 나타나고 있다. 그러나 최근 북한의 변화하는 모습을 보면 이와 같은 평가에 문제점이 있다는 것을 발견할 수 있다. 김정일은 ‘김일성체제’ 하에서 후계체제를 구축한 권력공고화의 경험을 갖고 있다. 적어도 30년 이상 북한의 권력을 유지·운영하고 있다. 즉 30년간의 권력운동을 토대로 해서 현재의 김정일체제가 존재하는 것이다. 현재의 김정일체제를 이해하기 위해 과거 후계체제 구축과정의 주·객관적 상황을 살펴볼 필요가 있다. 그 당시 상황에서 김정일이 후계체제를 어떻게 구축했는지 살펴보는 것은 현재의 김정일체제를 이해하는 경험적 근거가 될 것이다. 이 과정을 통해 과거의 김정일 후계체제와 현재의 김정일체제가 어떤 유사성과 차별성을 갖고 있는지 분석할 것이다. 필자는 과거 김정일의 권력운영 경험이 현재에도 중요한 자산이 되고 있다고 판단한다. 김정일은 1960년대 말 위기의 국면에 후계체제를 구축했다. 그리고 현재 북한은 위기와 변화의 기로에 서 있다. 김정일은 두 번째 위기의 국면을 맞고 있는 것이다. 이 위기를 어떤 방향으로 극복하려고 하는지가 본 연구의 가장 핵심적인 문제의식이다.

### 1.1 연구목적

본 연구의 목적은 김정일이 현재의 위기를 어떻게 극복하려고 하는가에

- 
- 1) ‘김정일체제’라 함은 1994년 김일성의 사망 이후 진행된 북한 사회주의를 총칭하는 용어이다.
  - 2) 군사국가화 논의와 관련해서는 다음과 같은 연구가 있다. ‘정규군국가’(와다 하루끼 2001) ‘전시 체제적 사회주의 강화’(서동만, 1998), ‘유사전시체제화’(서주석, 1999), ‘군중심의 비상관리체제’(안인혜 1998), ‘전시형 국가병영관리’(강신창 1998), ‘군사국가의 제도화’(이종석 2000), ‘군사국가화’(김용현 2001) 등이 있다.

초점이 맞추어져 있다. 위기 극복을 위한 김정일의 해법은 북한이 경험해온 역사와 새롭게 제기되는 역사와의 긴장과 조화로 볼 수 있다.

본 연구의 기본적 전제는 다음과 같다. 1960년대 북한은 사회주의권의 변화과정에서 권력을 공고화하기 위해 ‘좌경적’ 체제공고화를 구축했고 그 결과 관료체제의 강화를 통한 ‘주석제’로 나타났다. 이 과정에서 김정일은 권력 공고화의 주요 주체가 됨과 동시에 후계체제 구축 기반을 조성했다. 1990년대는 사회주의권의 붕괴에 뒤이은 최고권력자의 사망이라는 위기상황에서 김정일체제가 시작됐다. 현재의 권력 공고화 과정은 관료제의 기제가 아닌 군사화를 통해 이루어지고 있다는 논지들이 제기되고 있다. 군사화라는 측면은 관료적 통제 메커니즘과 다른 양상의 권력구조화를 의미한다. 그러나 최근 군사화경향이 상당히 완화되고 있는 현상이 발견되고 있으며 사회주의 개혁·개방의 다양한 징후들이 포착되고 있는 점을 감안할 때, 다시금 60년대 관료체제의 구축과 같은 권력구축 현상이 나타날 가능성이 높다는 점에 주목할 필요가 있다. 따라서 군사화의 지속이 아닌 정상적 “당-국가 사회주의 시스템”으로 전환되고 있는 것이 아닌가라는 판단도 가능하다. 본 연구는 1960년대 후반부터 1970년대까지가 관료체제의 강화를 통해 김일성으로 권력의 일원적 편제와 후계체제 구축이 이루어졌다는 점을 전제로 한다. 또한 현재 북한도 위기의 국면을 넘어서면서 과거와 같이 김정일을 중심으로 하는 새로운 관료체제의 구축을 통해 권력공고화를 기할 것이라는 점을 기본 전제로 한다. 이 과정에서 나타난 김정일의 정치적 리더십이 관료체제에 어떻게 영향을 주었는지도 살펴볼 것이다.

## 1.2 시간적 범위

이 연구의 시간적 범위는 다음과 같다. 우선, 1960년대 말부터 1970년대 초반까지(1967~1974)를 후계체제 구축과정으로 보고 이 시점의 변화를 연구할 것이다. 이 시기는 북한사회의 커다란 변동이 있었던 시기이며 권력구조의 변화와 후계체제의 구축이 이루어진 시기이기 때문이다. 다음으로 1994년 이후 현재까지를 김정일체제 구축과정으로 보고 이 시점을 연구할 것이다. 김일성의 사망 이후 전개되는 북한의 위기국면은 김정일의 위기국면이라고 할 수 있다. 이 시기 북한은 비상체제로의 전환이 이루어졌고, 1997년 김정일체제의 공식화가 이루어졌다. 최근에는 ‘강성대국’론을 제시하며 새로운 변화를 모색하고 있다. 그리고 1960년대 후계체제의 태동과 1990년대 김정일체제의 비교·분석을 위해 그 외의 시점은 배제 또는 생략하나 필요한 사건과 내용들을 취사선택할 것이다.



### 1.3 방 법

먼저 ‘내재적 접근방법’이다. 북한사회를 이해함에 있어서 자본주의적 인식론과 방법론에 입각한 접근의 문제점을 지적하는 접근방법이다. 북한사회는 북한식의 목적과 지향, 그리고 체제 메커니즘이 존재한다. 이러한 조건을 무시한 접근은 그 접근의 시작부터 오류를 내재할 수 있다. 이와 같은 한계를 극복하기 위해서 북한사회를 ‘내재적 접근방법’<sup>3)</sup>으로 분석할 것이다. 그러나 ‘내재적 접근방법’에 대한 비판적 논거들을 해소하기 위해 비판적 관점을 유지할 것이다. ‘내재적 접근방법’의 문제점은 첫째, 북한사회를 이해함에 있어 가장 유효한 접근방법임에도 불구하고 기존의 적용과정에서 북한사회를 있는 그대로만 서술하는 한계를 드러냈다는 점, 두 번째는 사회주의 자체 이념과 정책은 존재하지만, 그것은 현존 사회에서 이데올로기의 한 지점일 수밖에 없다는 사실에서, 인류의 보편적 가치에 의한 평가에 장애요소로 등장할 수도 있다는 점등이다.<sup>4)</sup> 둘째, 김정일의 정치적 리더십의 형성과정과 관료체제 형성을 시대적 조건과 연계하여 연구하기 위해 ‘역사 구조적 접근방법’<sup>5)</sup>을 사용한다. 기존 연구에서 북한의 단편적인 측면들만 부각시켜 그 단편들을 전체인 양 서술하는 경향이 있었다. 이런 연구는 북한사회에 대한 잘못된 편견과 분석만을 부추길 뿐이다. 그럼으로 북한사회의 발전과정을 북한 사회주의 건설과정이라는 큰 틀에 입각한 역사 구조적 접근이 필요하다. 이 접근을 통해 총체성의 획득과 과거와 현실의 간극을 메우고 역사의 연장선상에서 접근할 것이며, 북한사회의 구조변동과 접목할 것이다. 위와 같이 본 연구는 ‘내재적 접근방법’과 ‘역사 구조적 접근방법’을 통해 논문의 목적에 접근할 것이다. 접근방법의 활용과 함께 이론적 측면의 고찰이 필요하다. 본 연구의 목적이 김정일의 정치적 리더십과 김정일체제를 형성하는 관료체제에 관한 연구이기 때문에 다음 장에서 정치적 리더십 이론과 관료체제론에 대해 이론적 틀을 구성할 것이다.

3) 사회주의 이념과 현실을 내재적으로, 즉 안으로부터 분석·비판하여 사회주의사회가 자본주의사회와는 다른 이념과 정책의 바탕 위에 서 있다는 것을 인정하고, 이 사회주의가 이룩한 성과를 이 사회가 이미 설정한 이념에 비추어 검토·비판하는 것이다. 송두율(1988), p.107.

4) ‘내재적 접근방법’의 한계를 극복하기 위한 방법론으로는 ‘내재적비판적접근방법’이 있다. 그 내용은 “연구대상이 되는 사회나 집단의 내재적 작동논리(이념)를 이해하고 그것이 현실정합성과 이론·실천적 특질과 한계를 규명해내려는 접근관점”을 말한다. 이종석(1992), p. 27.

5) “과거의 구조나 역사적 경험이 오늘의 구조나 사회행위에 미치는 효과와 획기적인 사회구조의 변화를 유발하는 역사 전환기의 분석”을 말한다. 강정구(1990), p. 31.

## 2. 김정일체제 분석을 위한 이론적 틀

### 2.1 정치적 리더십 이론

#### 2.1.1 정치적 리더십 일반이론

사회주의에서 지칭되는 정치적 리더십이란 제도상으로 ‘인민’에게 위임받는 권력으로 정의되는 것으로 ‘인민적 리더십’ 또는 ‘민중적 리더십’이라 명명할 수 있다. 이에 반해 자본주의사회의 리더십은 엘리트적 관점에서 권력을 바라본다. 따라서 제도상으로는 확연히 구분되는 정치적 리더십의 차이가 드러난다. 그러나 이러한 제도상의 차이에도 불구하고 사회주의 국가에서 정치적 리더십은 오히려 더욱 엘리트적 양상을 띠는 문제점을 도출했다. 위임받은 권력이 ‘인민’ 또는 ‘민중’이라는 본래적 의미가 아니라 사회주의 권력을 창출한 혁명주체들만이 보유하는 정치적 리더십으로 변질되었던 것이다.

리더십은 광의의 리더십과 협의의 리더십으로 분류할 수 있다. 광의의 리더십은 보통 구성원으로 하여금 집단의 목표를 달성하는 방향으로 행동하도록 하는 지도자의 모든 작용이다. 이에 반해 협의의 리더십은 지도자의 이 작용이 ‘자발성의 자극’을 통해서 기능 하는 경우에만 한정된다. 결국 리더십은 집단성원이 최대한으로 만족감을 가지고 효과적인 목표달성을 위해 자발적으로 행동하도록 동기를 부여하는 힘을 뜻한다. 리더십은 이 동기부여를 통해 집단성원의 바람직한 행위를 유도하고 통합함으로써 집단의 잠재력을 현실화하는 것이다.

먼저 리더십이란 용어에 대한 정의를 보자. Tucker는 리더십을 “정치에서 뿐만 아니라 사회생활의 모든 분야에 걸쳐서 일어나는 현상이며, 언제 어디서나 지도자들과 동시에 이들이 지도하는 사람들간의 상호관계에서 발견”되는 것으로 정의한다.<sup>6)</sup> 이는 리더십이 정치적 영역에만 발휘되는 것이 아니라 집단이 존재하는 곳에서는 어떤 형태로든 발견되는 고유한 양식이라는 것이다. 그렇다면 이런 리더십이 발휘되어야 하는 이유는 무엇인가. 이에 대해서 Burns는 “추종자들로 하여금 지도자와 모두가 공유하는 가치와 동기들을 충족시키는 어떤 목적을 위해 행동하도록 지도자가 유도하는 것”이라고 지적한다.<sup>7)</sup> 이는 집단에게 어떤 목적이 존재하며 이 목적을 달성하기 위해 지도자에게 일정한 권한을 부여한다는 뜻이다. 부여받은 권한을 행사하는 지도자는 이 목적을 달성하기 위해 최선의 노력을 기울이고 이 과정에서 집단

6) Robert C. Tucker(1981), p. 5.

7) James Macgregor Burns(1978), p. 11.

은 지도자를 평가하고, 한편으로 지도자의 지시에 따라 실행하는 모습을 보여주게 된다.

따라서 리더십은 지배자와 추종자(권한을 위임한 집단 구성원)간의 관계에서 보여지는 영향력, 즉 한 사회 속에서 그 사회를 지배하는 지배자와 피지배자간에서 지배자가 지배를 수용하는 피지배자들에게 행사하는 여러 가지 제관계와 행위·역할의 총체라 할 수 있다. 이러한 행위의 전제는 피지배자가 지배자의 권위를 인정할 때 가능하다. 즉 위임된 권력의 전제는 권위와 그에 합당한 능력이다. 이것이 바로 피지배자가 지배자에게 요구하는 것이다. 이에 대해 Weber는 세 가지로 권위를 유형화한다. 그것은 합리적 권위, 전통적 권위, 카리스마적 권위이다. 이러한 권위는 피지배자들이 지배자에게 권한을 위임할 수 있는 근거가 된다. 권위의 존재는 그 권위가 정당성을 가질 때 유의미성을 갖는다. 정당성은 그것이 옳고 그름을 판단하는 기준이 아니라 피지배자들이 권위를 부여할 수 있는 여건과 능력을 총칭한다. 이러한 상황을 종합해 보면 리더십의 분석은 ① 권위를 부여할 수 있는 정당성의 존재 ② 지배자와 피지배자들 간의 상호관계 ③ 지배자와 피지배자간의 목적 합리성과 실행 메커니즘에 있다고 할 수 있다.

정치적 리더십 연구는 크게 보면 특성이론을 거쳐, 상황이론, 그리고 종합적인 상호작용론적 접근방법으로 이어져 왔다.<sup>8)</sup> 본 연구에서는 상호작용론적 접근을 통해 김정일의 리더십을 분석할 것이다. 이는 특성론과 상황론의 문제점을 보완할 수 있기 때문이다. 즉 리더십이란 지배자와 대중간의 상호작용, 집단을 둘러싼 환경요인에 의한 제약 등에 의해 변화되기 때문에, 단지 지배자의 특성만을 다룬다거나 상황적 요인을 너무 강조하는 것 모두 리더십 분석을 편향되게 만든다.

다음으로 북한정권의 정치적 리더십을 어떻게 분석할 것인지에 대한 기본적인 틀(frame)을 구성한다. ① 권위를 부여할 수 있는 정당성의 존재부터 확인할 필요가 있다. 김일성과 달리 김정일은 항일투쟁의 경험이 전무하며, 한국전쟁과 전후 복구 기간동안의 경험도 전무하다. 그렇기 때문에 김일성과 같은 카리스마를 가질 수 없다.

---

8) 김상태(2001), pp. 23~29.

&lt;표 1&gt; Political Leadership의 주요 접근방법

	主要 内容	主要 論者*
특성론적 접근	지도자의 특성을 주요 설명변수로 가정. 지도자 특유의, 또는 공통적인 특성분석을 중시하는 접근	Greenstein, Gergen
상황론적 접근	상황, 즉 지도자 외적요인의 특수성을 주요변수로 가정. 이들이 Leadership에 미치는 영향력을 규명하는데 초점을 맞추는 접근	Paige
상호작용론적 접근	행위자의 특성과 주어진 환경의 특징이 어우러져야 훌륭한 지도자가 나온다는 가정. 상황과 특성의 상호작용을 중시하는 통합적 접근.	Simonton, Suedfeld, Rank, Bienen, Hollander

- \* 출처 : Bienen, Henry and Walle, Nicholas Van De, 1991, *Of Time and Power: Leadership Duration in the Modern World*, Stanford: Stanford University Press. Gergen, David, 2002, *Eyewitness to Power: The Essence of Leadership, Nixon to Clinton*, New York: Simon & Schuster. Greenstein, Fred, 2000, *The Presidential Difference: Leadership Style from FDR to Clinton*, New York: Free Press. Paige, Glenn, 1976, "Toward a Political Leadership Profile for a Changing Society", Dae-Sook Suh and Chae-Jin Lee (eds), *Political Leadership in Korea*, Sattle: University of Washinton Press. Simonton, Dean, 1981, "Presidential Greatness and Performance: Can We Predict Leadership in the White House?", *Journal of Politics*, Vol.49, Summer. Suedfeld, Peter and Rank, Otto, 1976, "Revolutionary Leader: Long-term Success as a Function of Changes in Conceptual Complexity", *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol.34, August.

그렇다면 Weber가 제기하는 합리적 권위 또는 전통적 권위를 부여받을 수 있는 조건이 형성되었는가에 대해 살펴보아야 할 것이다. 이는 1960년대 말부터 시작된 김정일의 후계체제 구축과정이 어떻게 이루어졌는지를 살펴보는 것과 함께 김일성 사망 이후 시작된 김정일체제의 구축과정을 비교하는 과정에서 확인될 수 있을 것이다. ② 지배자와 피지배자의 상호관계에 대한 평가이다. 이 과정은 김정일을 후계자로 선정하는 과정에서 지도부가 어떤 조건 속에서 어떤 고려를 통해 이루어졌는지를 통해 유추해석 해 볼 것이다. 그리고 김정일체제 구축과정에서 피지배자들은 어떤 상호작용을 통해 후계자를 최고지도자로 수용하였는가를 살펴볼 것이다. ③ 지배자와 피지배자간의 목적 합리성과 실행 메커니즘이다. 즉 선군정치(실행 메커니즘)와 강

성대국(목적 합리성)이 어떻게 작동되는지, 지배자인 김정일은 어떤 목적을 위해 제도와 정책을 작동하는지, 이에 대한 피지배자들의 목적 합리성이 어떻게 나타나는지를 평가할 것이다.

또한 상호작용론적 접근에 근거하여 지배자(김정일)의 특성과 그 당시를 구성했던 환경의 상호작용이 어떻게 이루어졌는가를 분석할 것이다. 즉 환경이 특성에 미친 영향과 특성이 환경에 미친 영향이 무엇이었는지를 통해 정치적 리더십의 발현을 주목한다는 것이다. 특히 리더십 분석에 있어 변동의 시기는 중요한 분석의 자료가 된다. “리더십은 문제상황(problem situation) 속에서만 그 두각을 나타낸다”<sup>9)</sup>라는 Gibb의 분석처럼 문제상황 속에서 그 문제를 진단하고(diagnostic function) 처방하고(prescriptive function) 동원하는(mobilizing function) 능력은 리더십을 분석하는데 유용할 것이다.<sup>10)</sup> 단, 리더십을 분석하는 과정은 뒤에 제시될 관료체제의 형성과 변화과정을 중심으로 고찰될 것이다. 필자의 기본적 견해는 북한의 제도변화가 관료제의 변화와 연동된다는 것을 전제로 한다. 따라서 리더십을 실행하는 과정을 관료체제의 형성과 변화라는 과정에서 추적할 것이며, 이는 리더십이 단지 지배자와 피지배자간의 직접적인 상호관계<sup>11)</sup>에 의해서만 이루어지는 것이 아니라 지배자와 피지배자간의 소통을 매개하는 관료체제에 의해서도 작동된다고 전제하기 때문이다.

## 2.2 관료체제론

관료체제는 근대사회에 진입하면서부터 보편적인 형태로 존재해왔다. 관료체제는 지배를 위한 수단으로서의 역할을 수행한다. 따라서 지배집단의 이익에 복무해야 하며 이를 위해서 지배 기술적 합리성 기준에 따른 지배효율을 지향할 수밖에 없다. 이러한 특성에 연유하여 관료체제는 위계적 속성을 갖는다. 이는 관직의 위계를 통해 수직적 지시와 복종을 강제하는 형태로 진행된다. 관료 체제적 위계질서의 특징을 몇 가지 살펴보면 다음과 같다.<sup>12)</sup> 첫째, 관료 체제적 위계질서는 “복수의 참모들을 가진 독임제적(獨任制的) 지도의 피라미드적 위계체제를 이루고 지배자가 관료들을 배타적으로 임명하고 해임함으로써 ... 일체의 민주적 선임제를 배제함으로써 보장”되는 속성

9) C. A. Gibb, "The Principles and Traits of Leadership," in Leadership ed. Gibb, p. 211. Tucker(1981), p. 14에서 재인용.

10) Tucker(1981), pp. 18~19.

11) 김정일의 현지도 등을 통해 북한이 지배자와 피지배자가 직접적인 상호관계를 갖는 제도가 존재하나 이는 직접적인 매개작용이라기 보다는 김정일의 정치적 리더십을 강화하기 위한 일종의 '정치적 연출'로 바라보는 것이 타당하다.

12) 황태연(1996), pp. 172~180.

을 갖는다. 따라서 지배자의 독점적인 선택에 의해 참모들의 생사여탈권을 관리하는 체제이다. 둘째, 관료 체제적 위계질서에 의해 관료들이 지배자의 지시를 수행하는 수직적 관계를 갖고 있는 것과 같은 원리에 의해 관료들은 대중에 대해 수직적 관계를 가지려고 하는 경향을 노골화한다. 셋째, 관료 체제적 위계질서에서 지배자들은 정보를 독점하고 통제한다. 정보의 독점과 통제를 통해 위계적 질서를 공고화하며 관료들을 자기 부서 이익에만 매몰되는 방향으로 내몬다. 넷째, 관료 체제적 위계질서는 지배자의 지시에도 불구하고 관료들은 자신의 이익에 의해 지시를 왜곡·변질시킴으로써 관료로서의 이익을 지향하는 경향을 갖는다. 다섯째, 관료 체제적 위계질서에서 “관료는 일체의 생산수단 및 행정수단뿐만 아니라 인신적인 종속으로부터 해방되어 있다. 게다가 그들의 관직장악은 형식원리상 신분, 탄생, 자산에 관계없이 자격과 이데올로기적 충성심에 입각해서만 이루어진다.” 즉 자본주의 하의 관료체제는 ① 독점적 임면권(생사여탈권), ② 자격과 이데올로기적 충성 중심성, ③ 정보의 독점과 소통, ④ 관료자신의 이익추구 경향, ⑤ 이중적 위계질서(지배자-관료-대중)라는 특징을 갖는다.<sup>13)</sup>

이러한 특성들은 자본주의에만 통용되는 것이 아니라 사회주의에 이르러 더욱 강화된다. Weber는 이미 합리적 사회주의이든지 어쨌든 간에 “행정의 필요성은 모든 대중행정의 핵으로서의 관료체제의 숙명성”으로 간다고 예언하고 있다.<sup>14)</sup> 사회주의 사회에서 필연코 관료체제가 강화될 것이라는 예견은 적중했다. 전 사회의 모든 재화와 제도가 국가에 의해 국유화되는 상황은 전 사회의 관료체제화로 정의할 수 있다. Weber는 “사적 소유의 점점 더 광범한 제거가 일단 성공한다고 전제한다면, 그것은 근대 산업노동의 강철같은 가막소의 분쇄를 의미하는 것이 아닐 것이다. 오히려 그것은 국유화된 또는 그 밖의 ‘공공경영체’로 넘겨진 기업들의 관리도 관료적으로 된다는 것을 뜻한다”라면서 사회주의는 자본주의를 능가하는 관료체제의 ‘강철같은 가막소’가 될 것이라고 예언하고 있다.<sup>15)</sup> 이는 역으로 그것이 옳고 그름을 떠나 사회주의의 발전방식이 관료체제의 강화를 통해 진행된다는 것을 의미한다. 그리고 Weber에 의하면 카리스마는 계승되기 어렵다고 하면서 궁극적으로 카리스마는 세속화되거나 관료제 하에서 변형될 수밖에 없다고 지적한다. 이는 김일성체제에서 김정일체제로 전환하는 과정에서 김정일의 카리스마는 세속화되거나 변형된다는 것이며 따라서 관료체제의 방향으로 움직일 수밖에 없다는 이론적 근거가 된다. Weber에 대한 비판적 논의 속에서 도출되는 것은

13) 이외에도 관료체제의 성격을 논하는 다양한 지점들이 있으나 필자는 황태연 교수의 논의 중에서 일부분만 차용하도록 한다. 그 이유는 위에 제기된 5가지 경향이 사회주의체제의 관료체제를 분석하는데 유용하다고 판단하였기 때문이다.

14) Weber, M.(1985), p. 129. 황태연, 앞의 책, p. 188에서 재인용.

15) Weber, M.(1985), p. 835. 황태연, 앞의 책, p. 188에서 재인용.

Page가 주장하는 ‘관료제의 다른 얼굴’(bureaucracy’s other face)이라는 비공식 구조이다. 비공식 구조는 비공식 관계, 비공식 규범과 가치, 비공식적 권력 계층제와 비공식적 권력투쟁을 뜻한다.<sup>16)</sup> 이는 관료체제의 효율성과 달리 비공식적 구조에 의해 관료체제가 왜곡·변질될 가능성을 주시하는 것이다.

이상과 같이 관료체제는 사회주의에서 더욱 강화되며 어떻게 기능 하는지, 그 기능과정의 문제점이 무엇인지 등에 대해 살펴보았다. 이러한 근거를 바탕으로 북한 사회주의를 관료체제론으로 설명하고자 한다. 이는 북한이 1961년 국가사회주의를 완료했으며 이후 1960년대 후반에 새로운 세대로의 세대교체가 이루어졌다는 역사적 사실에 근거한다. 즉 1960년대 후반에 북한은 새로운 관료체제를 형성하는 과정이었으며 1970년대 초반까지 진행되었다. 또한 김일성의 사망 이후 새롭게 시작되는 ‘김정일체제’는 또 다른 형태의 관료체제를 형성할 것이며 그것이 소위 말하는 ‘새로운 북한식 관료체제’가 될 것이다. 이와 같이 1960년대 말부터 1970년대 초반까지 이루어진 관료체제의 형성과 1990년 중반 이후 구축된 관료체제의 형성과정을 분석하면서 김정일이 새롭게 구축한 후계체제와 김정일체제 간의 유사와 차이를 연구할 것이다. 이는 현재의 김정일체제를 이해하는데 주요한 준거가 될 것이다.

### 3. 김정일 후계체제 구축: 1960년대 말~1970년대

#### 3.1 관료체제 변화와 ‘좌경적’<sup>17)</sup> 체제공고화

1966년 당대표자회를 기점으로 해서 북한은 권력구조의 부분적인 변화를 시도했다. 당대표자회 직후 당중앙위원회에서 당위원장, 부위원장제를 폐지하고 총비서제를 신설하여 김일성이 총비서가 되고 비서국이 신설되었다. 또한 정치위원회 내에 상무위원회가 신설되었다. 제도의 개편과 함께 등장한 인물들은 만주파를 위시로 군 출신들이 다수를 차지했다(표-3 참조). 이는 그 당시 안보환경이 중요한 요인이었지만 근본적으로는 권력구조의 개편이 필요했다는 점을 시사한다. 권력구조의 개편과정은 김일성의 단일적 위계질서의 구축이 핵심이었다. 따라서 김일성의 노선을 추종하지 않는 집단들은 배제될 수밖에 없었다. 당 제4기 제15차 전원회의를 통해 대대적인 숙청이 있었다.<sup>18)</sup> 노선을 둘러싼 정책투쟁은 갑산계와의 논쟁이었다.<sup>19)</sup> 갑산계<sup>20)</sup>는

16) Page, C. H.(1976), pp. 89~91. 에바 에치오니-할레비 저 윤재풍 역, “관료제와 민주주의”(서울: 대영문화사, 1990), p. 58에서 재인용.

17) ‘좌경적’체제 공고화는 소련과 동구의 1960년대 개혁적 조치들과는 반대로 과도한 권력집중과 전 사회를 기율통제권 아래로 일원적으로 편제하는 권력구조로 정의할 수 있다.

속도보다는 경제의 균형을 요구하였고, 당의 간섭을 배제해야 한다고 주장했다.<sup>21)</sup> 그 당시 경제의 침체현상으로 인해 이런 입장에 대한 관료들의 호응이 높았으리라 짐작할 수 있다. 그러나 이들의 입장은 관철되지 못하고 오히려 역사의 장에서 사라졌다. 관료들의 저항은 박금철을 위시한 갑산계와 김광협 등에 의해 대변되었던 것으로 보인다. 이러한 저항은 단지 지도부 몇몇의 저항이 아니라 많은 관료들의 입장을 대변한 것이었다. 관료들의 저항은 계획 경제의 이완과 주민통제의 약화로 나타났다. 북한은 전체적인 국가운영 시스템 상에 문제가 발생했으며 그 원인은 발전전략을 둘러싼 논쟁이었고 그 추동력은 일부 관료들이었다. 이러한 저항에 대해 김일성을 중심으로 한 만주과는 관료체제를 개편할 필요성을 절감했을 것이다.<sup>22)</sup> 1960년대 중·후반 이와 같은 변화는 주체사상의 유일 사상화와 권력의 일인 독점을 구조화 한 유일사상체계에 의한 ‘유일영도체계’라는 북한식 운영구조를 정착시켰다. 이것은 1960년대 소련과 동구에서 경제 저 발전을 극복하기 위해 개혁적 조치를 취했던 것과는 판이하게 다른 양상이다. 즉 북한은 과도한 권력집중과 수령에 의해 전 사회가 기율통제권<sup>23)</sup>에 일원적으로 편재되는 구조를 갖게 된 것이다. 이러한 현상은 북한사회를 고도의 경직성과 구조적 모순으로 인도하

- 
- 18) 북한은 이 회의에 대해 당내의 이색분자들을 색출하고 당의 유일사상체계 확립을 이론 계기로 정의하고 있다. 이 과정에서 박금철, 이효순, 허석선 등의 ‘갑산계’들이 숙청의 대상이 되었다. 이 숙청의 원인은 ① 당정책교양과 혁명진통교양을 방해 ② 남조선혁명과 조국통일문제에 대한 우경적, 수정주의적 궤변 ③ 천리마운동의 발전을 방해하였으며 수정주의적 이론 유포(“그들은(박금철, 이효순 등-필자) 우리 당이 내놓은 독창적인 자립적 민족경제건설로선과 경제건설과 국방건설을 병진시킬 데 대한 로선을 반대하였으며 가장 우월한 사회주의경제관리체계인 대안의 사업체계도 받아들일 수 없게 하였습니다”. 김정일, “반당반혁명분자들의 사상여독을 뿌리빼고 당의 유일사상체계를 세울데 대하여,” 『김정일선집』 1권, 조선로동당출판사, 1992년, p. 234). ④ 자본주의적 생활양식의 유포(『조선로동당략사』, p. 599) 등이었다. 갑산계에 대한 숙청은 아마도 발전전략을 둘러싼 정책논쟁에서 패배한 결과로 보는 것이 타당할 것이다. 과거의 숙청과는 달리 15차 전원회의에서의 숙청은 김일성과 직접 항일유격투쟁을 전개한 갑산계까지 숙청함으로써 권력의 집중도를 더욱 높였다.
- 19) 북한에서 만주과를 제외하고는 결속과 규율이 약한 그룹들은 ‘계’로 칭한다. 이 분류는 와다 하루끼의 분류를 따르는 것이다. 와다 하루끼(2002), p. 33.
- 20) 1936년 5월5일 무송현 동강회의에서 조국광복회가 결성되게 된다. 조국광복회는 김일성을 중심으로 하는 항일유격대들이 국내에 교두보를 확보하기 위한 조직으로 통화성 장백현을 중심으로 하는 만주조직과 함경남도 갑산군을 중심으로 하는 국내조직으로 나뉘어 활동하게 되는데 이 지역 중에서 갑산군을 중심으로 항일투쟁을 전개했던 집단을 ‘갑산계’라 일컫는다. 이종석(1988), pp. 110-120.
- 21) 이태섭(2000), pp. 429~436.
- 22) 1966년부터 1967년까지 김일성은 행정관료뿐만 아니라 당조직까지도 계획에 대해 소극성을 보이고 있으며, 이익을 위해 위법행위를 하고 있다는 지적과 함께 자신의 지시가 하부로 관철되지 않고 있다는 지적을 했다. 김일성, “당대표자회의 결정을 철저히 관철하기 위하여”, “당 사업을 개선하며 당 대표자회의 결정을 관철할 데 대하여”, 『김일성저작집』 21권(평양: 조선로동당출판사, 1983).
- 23) ‘기율통제권’이란 관료적 통제뿐만 아니라 전사회적 차원에서 국가권력이 정치권력부터 최하위 사회까지 관통하는 통제권력을 말한다.



는 동인이 되었다. 전원회의를 계기로 하여 당내에서의 유일사상체계 확립에 대한 다각적 작업들이 실행되었다. 그 핵심적 내용이 ‘수령론’<sup>24)</sup>이다. 수령론은 1969년부터 이론화 작업이 시작되었다. 1969년 4월 전국 사회과학자 토론회에서 노동계급 당의 수령을 “전체 당원들과 근로자들을 통일 단결시키는 유일한 중심이며 혁명과 건설의 향도적 역량인 당과 정권기관, 근로단체들을 유일적으로 지도하는 최고뇌수”라고 정의했다.<sup>25)</sup> 이때부터 공식적으로 수령론을 정의하기 시작했다. 이 이론화작업은 제5차 조선노동당 대회에서 “오늘 우리 당 안에는 유일사상체계가 튼튼히 섰으며 전 당이 맑스-레닌주의 사상, 우리 당의 주체사상에 기초하여 굳게 통일 단결되어 있습니다”<sup>26)</sup>라고 결론 지으며 제1단계<sup>27)</sup> 유일사상체계 확립이 이루어졌다. 수령론은 수령을 중심으로 모든 것이 편재되는 ‘일원적 위계질서’를 뜻한다. 수령론을 뒷받침하는 것은 주체사상이다. 즉 1960년대 초반부터 시작된 주체사상<sup>28)</sup>은 수령론의 등장과 함께 수령을 중심으로 하는 유일사상체계의 유일사상이 되었다. 수령론은 1960년대의 위기상황을 극복하기 위한 권력 강화의 필요성에 의해 등장했다. 위기상황을 극복하기 위해서는 권력의 새로운 편재가 필요했다. 경제상황은 상당히 어려워지고 있었다. 자원의 배분이 불가능한 상황에서 권력의 강화를 위해서는 물질적 유인을 대체할 사상적 통제 메커니즘이 필요했다. 그것이 수령의 ‘유일적 영도’를 보장할 수 있는 ‘유일사상체계’이며 ‘비제도적 지배자’로서 수령제의 창출이다. 그리고 수령론과 함께 제도적으로 이를 뒷받침할 주석제가 신설되었다. 이를 통해 권력의 독점적 지배체제를 구축했다. 강력한 권력구조 하에서는 권력의 수직적 재편과 강력한 통제가 작동한다. 당 관료들은 권력에 순응하지 않으면 숙청된다는 사실을 ‘경험적 결과’로 알고 있기 때문에 저항은 존재하지 않는다. 즉 ‘수령론’은 주체사상과의 융화를 위해 만들어진 것이 아니라, 관료적 통제를 위한 권력구조로서 만들어진 것이며, ‘유일사상체계’ 또한 관료적 통제를 용이하게 하기 위한 이데올로기 기제로 작동한 것이다. 그리고 이것의 구체적 제도화가 ‘주석제’이다. 이러한 제

24) 이론적 정의는 2장의 “북한의 정치적 리더십으로서 후계자론” 참조.

25) “김일성동지는 우리당과 4천만조선인민의 위대한 수령이시며 국제공산주의 운동과 노동운동 및 세계혁명 승리에 크게 기여하고 계시는 탁월한 맑스-레닌주의자이시다.” 『로동신문』, 1969년 4월 29일. 이종석(1992), p. 271에서 재인용.

26) 1970년 11월 조선로동당 5차 대회에서 김일성이 한 당중앙위원회 사업총화보고. 『북한 ‘조선로동당’대회 주요문헌집』(1988), p. 331.

27) 여기에서 말하는 ‘1단계’란 당대회를 기간으로 북한이 유일사상체계 확립을 주장하는 시점을 말한다. 즉 2단계는 제6차 조선로동당대회에서 북한의 유일사상체계 확립을 주장하는 시점이다.

28) 주체사상은 1955년 12월 28일 김일성이 당 선전선동일군들 앞에서 한 연설 “사상사업에서 교조주의와 형식주의를 퇴치하고 주체를 확립할 데 대하여”에서 ‘주체’라는 용어가 처음 사용되었다. 공식적으로 ‘주체사상’이란 용어가 등장한 것은 1962년 12월 19일자 로동신문 사설을 통해서다.

도적·이데올로기적 기제는 향후 북한 권력구조의 안정성뿐만 아니라 북한의 발전전략을 추구하는 관료체제의 변화에도 상당한 영향을 끼쳤다. 1972년 12월 최고인민회의 제5기 제1차 회의에서 ‘조선민주주의인민공화국사회주의 헌법’이 채택됐다.<sup>29)</sup> 동 헌법에 의하면 주체사상을 조선로동당의 “자기활동의 지도적 지침(제4조)”으로 규정함으로써 북한의 이데올로기로 공식화했다. 또한 주석제를 신설하고 주석에게 절대적인 지위와 권한을 부여했다(표-2 참조).

주석제는 국가권력의 전부를 김일성 일인에게 집중한 것이며, 소환권도 없는 무소불위의 권한을 김일성에게 부여한 것이다. 위와 같이 권력의 집중화를 위한 제도적 장치의 구축과 함께 관료체제의 정비가 이루어졌다. 그 방향은 기존 관료들의 숙청과 새로운 관료체제의 구축, 그리고 관료주의와의 투쟁이었다. 우선 관료들에 대한 숙청과정을 살펴보자. 1967년 전원회의 숙청과정에 의해 갑산계가 권력의 중심에서 사라졌다. 갑산계는 ‘만주파’의 최근방에 있던 조직이었다. 갑산파는 김일성의 1로군과 연합을 했던 함경도를 중심으로 한 세력이었다.<sup>30)</sup> 뒤이어 1969년 1월 군내에서 대대적인 숙청이 진행되었다. 1969년 김일성은 자신의 주재 하에 개최된 ‘인민군 당위원회 제4기 제4차 전원회의’(1월6일-14일)에서 김창봉(민족보위상)과 허봉학(대남총책)을 필두로 최 광(인민군 총참모장), 김철만, 유창권, 김양춘, 김정태 등이 비판받고 숙청되었다.<sup>31)</sup> 이들은 대부분 항일유격대 제2로군 소속이었다.<sup>32)</sup>

29) 『조선로동당력사』, p. 466.

30) 이종석에 의하면 1967년 숙청은 ‘만주파’만의 권력을 위한 최종적 숙청과정으로 보고 있다. 그 과정은 국내계(1948~1953)→ 연안계파·소련계(한국전쟁~1959)→ 갑산계(1967)→ 항일유격대 일부(1968~1970년대 말)의 순으로 진행되었다. 이종석(1995), p. 323.

31) 최 성(1993), p. 120.

32) 정영철(2001), p. 84. 와다 하루끼에 의하면 조선로동당 제5차 대회에 최용진, 최용진, 오진우, 전창철, 김대홍을 제외하고 만주파 31명 중 26명은 제1로군 계이고, 그 중 17명이 6사, 제2방면계였다고 한다. 와다 하루끼(1992), pp. 314~317. 따라서 만주파라는 용어보다는 만주파 제1로군이라는 표현이 더 적절할 듯하다.

&lt;표 2&gt; 주석의 위상과 역할

위상	제89조	조선민주주의 인민공화국 주석은 국가의 수반이며 조선민주주의 인민공화국 국가주권을 대표한다.
역할	제91조	주석은 중앙인민위원회를 직접 지도한다.
	제92조	주석은 필요에 따라 정무원회의를 소집하고 지도한다.
	제93조	주석은 조선민주주의인민공화국 전반적 무력의 최고사령관, 국방위원회 위원장으로 되며 국가의 일체 무력을 지휘·통솔한다.
	제94조	주석은 최고인민회의 법령, 중앙인민위원회 정령, 최고인민회의 상설회의 결정을 공포한다.
	제95조	주석은 특사권을 행사한다.
	제96조	주석은 다른 나라와 맺은 조약을 비준 및 폐기한다.
	제97조	주석은 다른 나라 사신의 사임장, 소환장을 접수한다.
	제98조	주석은 자기 사업에 대하여 최고인민회의 앞에 책임진다.
특이사항		72년 사회주의헌법에서는 주석을 소환할 수 있는 권한이 명시되어 있지 않다.

군내의 숙청이유는 ① 당정책의 불이행, ② 군벌주의, ③ 군부내의 도당 형성 등이다.<sup>33)</sup> 김정일은 이 사건에 대해 “지난 기간 민족보위성의 책임적 위치에 들어앉아 있던 군벌관료주의자들의 저지른 죄행과 그 엄중성이 심각하게 폭로 되었습니다.……군벌관료주의자들이 저지른 가장 엄중한 것은 인민군대안에서 당조직과 정치기관들의 기능을 마비시키고 인민군대에 대한 당의 령도를 약화시킨 것입니다”라고 설명하고 있다.<sup>34)</sup> 이들은 김일성과 함께 항일투쟁을 전개한 항일유격대 출신이지만 제1로군이 아닌 제2로군 출신들이었다. 특히 숙청의 근거로 제시된 당정책 불이행이란 유일사상체계의 위반을 뜻한다. 즉 같은 항일투쟁의 경험을 갖고 있더라도 유일사상체계를 위반했다면 숙청을 면할 수 없다는 김일성과 북한 지도부의 강력한 경고 메시지이며, 결론적으로 항일유격대 제1로군에 의한 권력의 최정예화라고 할 수 있다. 군부숙청 이후에도 ‘유일사상체계 확립 10대 원칙’에 의해 검열이 지속되었던 것으로 보인다. 그것은 정치위원회 서열 4위였던 김광협, 그리고 국내 치안문제에 깊숙이 개입했던 김익선, 석산, 이영호 등이 제5차 조선로동당대회 이전에 사라졌다는 사실에서 유추해 볼 수 있다.<sup>35)</sup> 이러한 일련의 조

33) Dae-sook Suh(1988), pp.208-209. 그리고 신경완에 따르면 “당의 영도와 지도에 불만을 품어 거부하고 당조직을 무시했다. 또 군대 내에 수정주의를 끌어들이고 군벌주의를 조장하고 군대 내 가족주의를 조성하고 당을 반대하는 종파를 형성해 당을 반대하고 나아가서는 반혁명을 일으키려고 준비했다.”라고 김일성이 인민군 당위원회 제4기 4차 전원회의에서 결론지었다고 한다. 신경완(1991)上, p. 402.

34) 김정일(1969. 1. 19), “인민군대 당조직과 정치기관들의 역할을 높일데 대하여,” 『김정일선집』 1권, pp. 415-416.

치와 함께 1969년의 군내 숙청작업 이후 군에 대한 당의 지도관철을 위해 당중앙위원회 내에 군사위원회를 설치하여 당에 의한 군의 장악을 제도화했다.<sup>36)</sup>

다음으로 관료체제의 개편과정을 살펴보자. 1970년 7월 당 제4기 21차 전원회의에서 김일성은 유일 사상화를 특별히 강조했다.<sup>37)</sup> 그리고 이 시기에 당위원회에서 노동자들의 대거등용 준비작업이 이루어졌다.<sup>38)</sup> 유일사상체계 확립을 위해서 인물교체를 통한 관료체제의 정비에 착수한 것이다. 이것은 곧 기존 관료체제를 새로운 관료체제로 전환하는 일대 지각변동을 의미한다. 조선로동당 제5차 대회에서 주목할 부분은 우선 당지도부의 대폭적 물갈이를 들 수 있다. 당 중앙지도기관 선거에서 117명의 정위원과 55명의 후보위원이 선출되었다. 그리고 같은 날 열린 당 중앙위원 제5기 1차 전원회의에서 당지도부가 선출되었다. <표-3>에서와 같이 1966년 당대표자회에서는 당지도부의 변화와 함께 5차 당대회에서도 당지도부의 대거 탈락과 새로운 인물들이 충원되었다.<sup>39)</sup> 1966년 당대표자회 이후부터 꾸준히 이루어진 김일성과 ‘만주파’에 의한 권력장악은 1970년 당대회를 기점으로 확고하게 자리잡게 된다.<sup>40)</sup> 지도부의 ‘만주파’화와 동시에 세대교체를 통한 관료체제의 변화가 이루어진 것이다.

북한정권이 수립된 지 이미 20여년 이상이 흘렀고 많은 혁명세대들은 늙어갔다. 새로운 세대의 형성은 숙청을 통해 관료층의 저항을 무력화시키는 한편, 김일성의 유일사상을 학습한 젊은 세대들이 대거 충원되었다. 지도부의 교체 이후 북한은 1972년 말부터 당내의 반동적 사상요소 제거를 목적으로 ‘당중교환사업’을 전개했다.<sup>41)</sup> 조선로동당원은 “위대한 사상리론가이며 혁명의 영재이신 경애하는 수령 김일성동지의 영생불멸의 주체사상을 철저히 관철하며 그것을 대를 이어가면서 계승발전시키기 위하여 투쟁하는 자각적인 투사”로 정의됐다.<sup>42)</sup> 당원의 첫째가는 의무는 당의 유일사상체계를 튼

35) 이정식, 스칼라피노(1987), p. 824.

36) 이종석(1992), p. 272.

37) 김일성(1970. 7. 6), “간부들 속에서 당의 유일사상체계를 세우며 혁명화하기 위한 사업을 강화할 데 대하여,” 『김일성저작집』 25권, pp. 144-185.

38) 앞의 글, p. 179.

39) 이 사실과 관련지어 변화부분들을 지적하자면, 첫째, 1961년에서 1970년 사이 당 지도부의 2/3이상이 정치무대에서 사라졌다는 점. 둘째, 5차 당대회에 선출된 중앙위원 약 1/3가량이 김일성과 35년 이상 개인적인 관계를 유지해온 옛동료들이라는 점. 셋째, 젊은 층들이 당중앙위원회 하위서열이지만 대거 진출했다는 사실이다. 이정식·스칼라피노(1987), p. 827.

40) 이 당시 권력의 인적 구성에 대해 “1970년 당 5차 대회를 통해서 빨치산과 31명 중 26명이 제1로군 계열이고, 이중 17명이 김일성의 제2방면군, 제6사 계열 출신이었다. 정치위원에는 빨치산과 9명 중 최용건을 제외하고 전원이 제1로군이었다. 제1로군 계열이 권력의 정점에 서게 된 것이다”라고 평가한다. 정영철(2001), p. 65.

41) 김일성(1972. 10. 23-26), “조선로동당 중앙위원회 제5기 5차 전원회의에서 한 결론,” 『김일성 저작집』 27권, pp. 501-503. 이종석(1992), p. 282에서 재인용.

특히 세우는 것이었다.<sup>43)</sup> 즉 1972년 말 ‘당증교환사업’은 유일사상체계 확립에 동의하는 당원들을 흡수하는 일종의 세대교체 작업이었다. ‘당증교환사업’을 계기로 유일사상에 반하는 인물들은 대거 탈락하고 새로운 당원들로 충원되었다.

<표 3> 당중앙위원회 인물 변천과정

	제4차조선로동당대회 (1961년)	제2차당대표자회 (1966년)	제5차조선로동당대회 (1970년)
당중앙 위원회 정치 위원회 위원	김일성, 최용건, 김일, 박금철, 김창만, 이효순, 박정애, 김광 협, 정일홍, 남일, 이종욱 (이상, 11명)  *김영주 조직지도부 부장	**정치위원회 상무위원회 위원 : 김일성, 최용건, 김일, 박금철, 이효순, 김광협(이상, 6명) 정치위원 : 김익선, 김창봉, 박 성철, 최현, 이영호(이상, 5명)	김일성, 최용건, 김일, 박성철, 최현, ***김영주, 오진우, 김동 규, 서철, 김중린, 황익수 (이상, 11명)
당중앙 위원회 정치 위원회 후보위원	김익선, 하양천, 한상두, 현무 광, 이주연 (이상, 6명)	석산, 허봉학, 최광, 오진우, 임춘 추, 김동규, 김영주, 박용국, 정경 복(이상, 9명)	현무광, 정준택, 양형섭, 김만금 (이상, 4명)
당중앙 위원회 정치위원 회비서		김일성(총비서), 최용건, 김일, 박금철, 이효순, 김광협, 석산, 허 봉학, 김영주, 박용국, 김도만 (이상, 11명)	김일성(총비서), 최용건, 김일, 김영주, 오진우, 김동규, 김중 린, 황익수, 현무광, 양형섭 (이상, 10명)

\* 김영주의 권력등장. \*\* 1966년 신설되었다가 1970년 폐지됨.

\*\*\* 김영주 당서열 6위로 급부상.

\* 출처 : 『한국공산주의운동사』 3권, 『조선로동당의 지도사상과 구조변화에 관한 연구』에서 정리.

<표-4>를 보면 알 수 있듯이 1965년부터 1978년까지 당원수가 정체국면에 있다. 특히 1966년부터 1970년까지 당원이 5만명 감소했다. 그리고 1972년 당증교환사업이 이루어진 후 당원은 40만명이 늘어났다. 이것은 많은 당원들이 1966년과 1970년 사이에 물갈이가 단행되었고, 1972년에 당증교환사업을 통해 새로운 세대가 대거 당원이 되었다는 것을 반증한다. 이 사실은 1965년~1974년까지 당내에서 유일사상에 반대하는 인물에 대한 대대적인 숙청작업이 지속되었다는 것을 의미한다. 이는 관료체제의 심각한 변동을 의미했다. 김일성과 만주파는 자신의 권력을 소수로 집중시킴과 동시에 새로운 세대로 관료체제를 변화시킴으로써 권력구조의 강화를 도모한 것이다. 즉 비

42) 『정치사건』, p. 271.

43) 앞의 책, p. 271.

제도적 지배자인 ‘수령제’와 제도적 무소불위의 권력을 갖는 ‘주석제’의 신설을 통해 강력한 북한식 프롤레타리아독재를 성립시킴과 동시에 이 권력을 중심으로 관료체제를 권력의 수직적 편재 하로 흡입하는 제도화를 완성한 것이다. 이를 필자는 ‘좌경적’ 체제공고화라고 정의한다. ‘좌경적’ 체제공고화가 이루어진 것은 김일성의 권력욕에 의해서도 아니며 주체사상에 의한 전일적 국가를 건설하기 위한 목적도 아니다. 원인은 1960년대 초·중반부터 북한사회의 모순이 심화되었으며 관료체제가 1960년대 중반부터 작동되지 않았다는 것이다.

<표 4> 조선로동당 당원증가 추세

연도	당원수	인구대비	당세포수	비 고
1946년	366,000명	4%	12,000개	1차 당대회
1948년	750,000명	3%	28,000개	2차 당대회
1956년	1,164,945명	10%	58,259개	3차 당대회
1961년	1,311,563명	12.2%	65,000개	4차 당대회
1965년	1,600,000명	12.7%		
1966년	1,650,000명	12.9%		2차 당대표자회
1970년	1,600,000명	11.4%		5차 당대회
1972년	2,000,000명	13%		당증교환사업
1978년	2,000,000명	13.3%	약 200,000개	
1980년	3,000,000명	15%	약 200,000개	6차 당대회

참고 : 북한개요(서울: 국토통일원, 1986), p. 32.

鐸木昌之, 『北朝鮮 社會主義と 傳統の 共鳴』(東京: 東京大學出版會, 1993), pp. 86-87.

이는 발전노선을 둘러싼 논쟁으로 격화되었고 이에 따른 권력구조의 변동은 예고된 것이었다. 이 위기의 국면을 탈출하기 위한 방편은 권력의 집중을 통해 관료체제의 개편을 이루는 것이었다. 이를 용이하게 하기 위해서는 사상적으로 ‘수령제’가 필요했으며 제도적으로 ‘주석제’가 필요했다. 그 결과는 관료체제의 근본적 변화를 위한 권력운동 메커니즘의 변화인 것이다.

### 3.2 관료체제의 강화와 후계체제 구축 : 후계자론

김정일로의 후계자 선정과정은 1960년대 말부터 시작되었다. 1960년대 말 김정일은 당 선전선동부에서 일하고 있었다. 그의 활동은 대부분 김일성의 주체사상을 유일 사상화 하는 것이었다.<sup>44)</sup> 문학예술부문에서도 그의 독점적

지위가 확고해졌다. 이러한 과정에서 당내에서 후계자에 관한 문제가 거론되었다. 그 이유는 소련과 중국의 후계자 문제에 따른 경험이었다.

북한 지도부는 스탈린 사후에 일어난 ‘스탈린 격하운동’에 의해 개인숭배가 비판당함으로써 이 영향이 북한에도 미치게 되어 1956년도에 반종파투쟁으로 이어지게 되었던 경험을 알고 있었다.<sup>45)</sup> 그리고 중국의 경험이었다. 1969년 4월 1일부터 24일까지 열린 중국공산당 제9차 전국대표자대회에서 당규약 총강에 임표를 “모택동 동지의 친밀한 전우이며 후계자”라고 기재했었다.<sup>46)</sup> 그러나 1971년 9월 8일 임표는 무장정변을 결정하고 반란을 일으켰고 실패하여 9월13일 국외로 도주 중 비행기 사고로 사망하는 사건이 발생했다.<sup>47)</sup> 이 사건을 북한 지도부로서는 심각한 문제로 받아들였다. 특히 후계자로 지명된 상태에서 일으킨 반란이기에 더욱 심각하게 생각했을 것이고, 후계자가 김일성과 지도부에 충실한 인물이어야 한다는 판단을 했을 것이다.<sup>48)</sup> 따라서 1960년대 말부터 김일성은 후계자문제에 대해 고민하기 시작했다.<sup>49)</sup> 후계자 논의는 아마도 71년 초부터 72년 1월,<sup>50)</sup> 72년 4월,<sup>51)</sup> 또는 12월<sup>52)</sup> 등 70년대 초 정치위원회를 통해서 진행되었을 것이다.

위에서 언급했듯이 수령체제의 구축과 이를 제도화 한 주식제와 관료체제의 강화는 궁극적으로 김정일 후계체제 형성을 위한 우호적 환경을 조성했다. 김정일은 대학을 졸업함과 동시에 주요 부서에서 활동했다. 또한 1967년부터 1969년까지 김정일은 자기가 몸담고 있는 부서(표-5 참조)에서 유일사

44) 이 당시 김정일은 왕재산혁명사적 건설 등의 많은 혁명사적지 건설의 대부분을 조직 지도하였으며, 그의 담화내용도 대부분 김일성에 대한 충실성 문제였다. 『조선전사』 32권, pp. 109-110 및 『김정일선집』과 『주체혁명위업의 완성을 위하여』 등에 실린 이 당시 김정일의 글을 참조하라.

45) “1950년대에 이르러 흐루쇼브에 의해서 스탈린의 위업을 말살하려는 반혁명적 책동이 감행됨으로써…레닌, 스탈린의 위업을 계승하는 문제, 수령의 후계자문제를 옹계 해결하지 못한데”라는 것에서 알 수 있다. 김유민(1984), pp. 54-55.

46) 요개룡(1993), p. 353.

47) 앞의 책, pp. 355-356.

48) 이종석(1992), p. 109.

49) 신경완은 71년 4월 정치위원회에서 “김정일을 조직비서에 임명할 것을 제의한 사람은 김영주를 비롯해 최용진, 김일 등 원로정치위원들이었다”. 『결에서 본 김정일』 上, p. 365. 주체사상 연구소장 박승덕은 다음과 같은 요지의 발언을 하였다. “김정일을 후계자로 추대한 것은 원로정치국원이었다. 그것을 대표로 건의한 사람은 임춘추였다. 김주석은 그에 반대했다. 그후 원로정치국원들은 김주석이 거부하더라도 이 문제만은 우리 의견대로 결정하겠다고 통보하고 김정일에 대한 교양을 시작했다.” 이태섭(1992), p. 81에서 재인용.

50) 72년 1월은 당선전선동부장이 되는 시점이다.

51) 72년 4월은 김일성의 60회 생일(4.15)이며, 60회 생일은 후계자문제가 제기되기에 충분하다고 볼 수 있다.

52) 1972년 12월 27일 사회주의헌법이 제정이 되고, 특히 권력구조가 유일지도체계의 형태로 개편되면서, ‘수령관’이 이론적으로, 제도적으로 안착된 시점으로 볼 수 있다.

상체계 확립을 위한 사업을 진행했다.<sup>53)</sup> 김정일은 1973년 9월 당 제5기 제7차 전원회의에서 비서국 조직·선전담당 비서로 선출되고, 다음해 2월 당 제5기 제8차 전원회의에서 정치위원회 위원으로 선출되었다.<sup>54)</sup> 사후적 정리이긴 하나 『조선로동당력사』에서 김정일의 당중앙위원회 비서로의 추대와 당중앙위원회 정치국 위원으로의 추대를 “경애하는 수령 김일성동지의 유일한 후계자, 주체위업의 위대한 계승자로, 당과 혁명의 영명한 지도자로 높이 추대되었다”<sup>55)</sup>고 공식화하고 있는 것을 볼 때, 1973년 9월부터 1974년 2월까지의 일련의 과정은 후계자로의 확정시기로 정의할 수 있다.<sup>56)</sup> 이때부터 김일성과 김정일의 ‘복합정치’<sup>57)</sup>가 시작된다.

### 3.2.1 유일사상체계 확립과정과 김정일

유일사상체계 확립과정은 필히 수령론의 이론화 작업과 연동될 수밖에 없다. 1967년부터 시작된 유일사상체계 확립은 주체사상의 체계화와 함께 이루어졌다. 김정일은 1974년 전국 당선전일군 강습회에서 “온 사회를 김일성주의화하기 위한 당사상사업의 당면한 몇 가지 과업에 대하여”를 발표하면서 유일사상체계 확립을 위해 노력했다. 그는 온 사회의 김일성주의화<sup>58)</sup>를 “모든 사회성원들을 다 수령님께 충직한 김일성주의자로 만들며 김일성주의의 요구대로 사회를 철저히 개조하여 공산주의의 사상적 요새와 물질적 요새를

53) 1967년 5월 30일 문학예술부문 일군들 앞에서 한 연설과 1968년 10월 11일 김일성종합대학 일군들과 한 담화, 1969년 5월 13-16일까지 영화예술인들의 무대공연 총화모임에서 한 연설(이상 순서대로, 『주체혁명위업의 완성을 위하여』1권, pp. 24-29, pp. 88-89, pp. 109-116) 및 1967년 10월 12일 만경대혁명학원을 졸업한 혁명가유자녀들과 한 담화, 1967년 8월 16일 문학예술부문 책임일군들 앞에서 한 연설(이상 순서대로, 『김정일선집』 1권, pp. 314-322, pp. 299-305) 등에서 알 수 있듯이 김정일의 거의 대부분의 활동이 유일사상체계 확립의 문제와 관련이 되어 있다.

54) 『조선로동당력사』, p. 473.

55) 『조선로동당력사』, p. 473.

56) 그 예로는, 1974년 2월 11-13일까지 열린 당 제5기 제8차 전원회의에서 김정일이 정치위원회 위원으로 선임된 후 2월 14일 『로동신문』에 “위대한 수령님의 부르심과 당중앙의 호소를 받들고 전당·전국·전민이 사회주의 대건설사업에 총동원되자!”라는 기사가 실린 사실과 “위대한 수령님의 부르심과 당중앙의 호소를 높이 받들고 모든 힘을 사회주의 대건설사업에 총동원하자!”라는 제하의 글에서 “위대한 수령 김일성 동지의 부르심과 당중앙의 호소를 높이 받들고 우리는 사회주의건설에서 새로운 양양을 일으킴으로써 우리의 사회주의 진지를 정치·경제·군사적으로 더한층 반석같이 다져야 한다”라는 등 1974년 2월 이후 김정일은 당중앙으로 불리우고 후계자로 내정된다. 『근로자』, 3호(평양 : 근로자사, 1974), p. 36.

57) 여기에서 ‘복합정치’란 김일성·김정일의 통치력이 공동으로 발휘되는 것이나, 여전히 모든 권한은 김일성의 수중에 있다.

58) 김일성주의는 주체사상과 혁명이론, 그리고 영도방법으로 구성된다. 즉 주체사상의 상위체계로서 ‘김일성주의’가 정식화된다.



점령하는 것”이라고 정의했다.<sup>59)</sup> 그리고 김일성주의를 “현 시대의 공산주의 미래를 대표하는 유일하게 과학적인 혁명사상”으로 정의했다.<sup>60)</sup> 김정일은 맑스-레닌주의의 한계를 지적하며 김일성주의를 보편적 혁명사상으로 격상시켰다.

<표 5> 김정일의 직책 변천과정(1967-1974년)

일 시	직 책
1966년 2월	당중앙위 조직지도부 및 선전선동부 지도원
1968년 2월	당선전선동부 영화예술과장
1969년 3월	당조직지도부부부장
1969년 9월	당선전선동부부부장
1970년 10월	당선전선동부 문화예술담당 부부장
1972년 1월	당선전선동부 부장
1973년 9월	당중앙위원회 조직·선전담당 비서
1974년 2월	당중앙위원회 정치위원회 위원

\* 김종욱(1993), p. 45.

김정일은 “우리 당은 창건된 지 30년이 가까이 되는 오늘에 와서 비로소 김일성주의화를 자기의 강령으로 내세울 수 있게” 되었다면서 종파주의와 기회주의자들과의 투쟁에서 승리한 결과로써 김일성의 사상이 온 사회의 중심에 서게 되었다는 것을 시사했다. 이 당시 김정일의 활동에 대해 북한은 “영광스러운 당중앙은 우리 혁명과 건설이 보다 높은 단계에 들어서고 있던 시기인 1974년 2월 당 선전선동일군 강습회에서 온 사회를 김일성주의로 일색화 할 데 대한 전투적 강령을 내세우고 그 역사적 위업 실현으로 전체 당원들과 인민을 힘있게 이끌어주었다”<sup>61)</sup>라고 평가하며 온 사회의 김일성주의화 업적을 그에게 돌리고 있다. 같은 해 4월 2일 당이론선전일군들과의 담화에서 “주체철학의 리해에서 제기되는 몇 가지 문제에 대해서”를 발표하며 김일성주의의 일 구성요소인 주체사상을 구체화시킨다. 즉 주체철학은 인간을 자주성, 창조성, 의식성을 가진 사회적 존재로, 그리고 이 세 가지가 인간의 본질적 속성을 이룬다는 것이다.<sup>62)</sup> 이러한 구체화 이후 같은 달 14일 당중앙 및 국가, 경제기관, 근로단체, 인민무력, 사회안전, 과학, 교육, 문화예술, 출판보도부문 일군들 앞에서 “전당과 온 사회에 유일사상체계를 더욱 튼튼히 세우자”라는 연설을 통해 온 사회의 김일성주의화를 구체적 지침으로

59) 『주체혁명위업의 완성을 위하여』 3권, p. 3.

60) 앞의 책, p. 8.

61) 『조선전사』 32권, p. 189.

62) 앞의 책, pp. 75-81.

세밀하게 확정하고, 전체 인민의 생활적 지침으로 제시한다. 김정일은 이 발표에서 당의 유일사상체계 확립 10대 원칙<sup>63)</sup>을 재접수, 재토의하는 사업을 제기하며 10대 원칙을 새롭게 제기했다.<sup>64)</sup> 이상과 같이 ‘유일사상체계 확립 10대 원칙’은 10대 원칙과 65개의 소원칙으로 구성되어 있다. 위 원칙은 온 사회를 김일성주의로 일색화 하기 위한 헌법과 같은 의미를 담고 있다. 10대 원칙의 발표와 함께 북한의 전 주민은 10대 원칙대로 생각하고 실천하는 것

63) 10대 원칙은 신경완에 따르면 당 제4기 16차 전원회의에서 채택된 것이라고 한다. 『결에서 본 김정일』 上, p. 399. 그 내용을 입수하지 못했지만 73년 판 『정치사전』에서 다음과 같은 6가지로 내용정리를 하고 있다. 당의 유일사상체계를 세우기 위한 원칙적 방도, ① 수령님의 혁명사상, 당의 유일사상으로의 교양사업을 강화하는 것 ② 수령님의 교시와 당 정책을 관철하기 위한 실천투쟁을 강화하는 것 ③ 수령의 사상과 어긋나는 온갖 반당적, 반동적 사상을 반대하여 연결이 투쟁하는 것 ④ 전당, 전 국가가 수령의 유일적 영도 밑에 움직이는 강한 조직규율을 확립하는 것 ⑤ 수령을 튼튼히 보위하기 위한 투쟁을 강화하는 것 ⑥ 위 사업을 끊임없이 심화 발전시키며 대를 이어가면서 당의 유일사상체계를 확고히 세우는 것 등이다. 『정치사전』, pp. 269-271.

- 64) 1. 위대한 수령 김일성동지의 혁명사상으로 온 사회를 일색화하기 위하여 몸바쳐 투쟁하여야 한다.
- 1) 당의 유일사상체계를 세우는 사업을 끊임없이 심화시키며 대를 이어 계속해나가야 한다.
  - 5) 전 세계에서 주체사상의 승리를 위하여 끝까지 싸워나가야 한다.
2. 위대한 수령 김일성동지를 충성으로 높이 우러러 모셔야 한다.
- 2) 한 순간을 살아도 오직 수령님을 위하여 살고 수령님을 위하여서는 생명도 기꺼이 바치며 어떤 역경 속에서도 수령님에 대한 충성의 한마음을 변함없이 간직하여야 한다.
3. 위대한 수령 김일성동지의 권위를 절대화하여야 한다.
4. 위대한 수령 김일성동지의 혁명사상을 신념으로 삼고 수령님의 교시를 신조화하여야 한다.
- 3) 위대한 수령 김일성동지의 교시를 무조건 접수하고 그것을 자로하여 모든 것을 재여보며 수령님의 사상의지대로만 사고하고 행동하여야 한다.
5. 위대한 수령 김일성동지의 교시집행에서 무조건성의 원칙을 철저히 지켜야 한다.
6. 위대한 수령 김일성동지를 중심으로 하는 전당의 사상의지적 통일과 혁명적 단결을 강화하여야 한다.
7. 위대한 수령 김일성동지를 따라 배워 공산주의적 풍모와 혁명적 사업방법, 인민적 사업작풍을 소유하여야 한다.
8. 위대한 수령 김일성동지께서 안겨주신 정치적 생명을 귀중히 간직하며 수령님의 크나큰 정치적 신임과 배려에 높은 정치적 자각과 기술로써 보답하여야 한다.
9. 위대한 수령 김일성동지의 유일적 영도밑에 전당, 전군, 전민이 한결같이 움직이는 강한 규율을 세워야 한다.
10. 위대한 수령 김일성동지께서 개척하신 혁명위업을 대를 이어 끝까지 계승하며 완성해 나가야 한다.
- 1) ……수령님의 영도밑에 당중앙의 유일적 지도체계를 확고히 세워야 한다.
  - 3) 당중앙의 유일적 지도체계와 어긋나는 사소한 현상과 요소에 대해서도 묵과하지 말고 비타협적으로 투쟁하여야 한다.
  - 4) 자신 뿐 아니라 온 가족과 후대들도 위대한 수령님을 우러러 모시고 수령님께 충성을 다하며 당중앙의 유일적 지도에 끝없이 충실하도록 하여야 한다.
  - 5) 당 중앙의 권위를 백방으로 보장하며 당중앙을 목숨으로 사수하여야 한다.
- ※ 이상 원문의 내용 중 10대 원칙 외의 세부항목 중 중요한 부분은 첨가하여 기술하였음. 『주체혁명위업의 완성을 위하여』 3권, pp. 107-117.

이 기본 지침이 되었다. 김정일은 김일성을 대신해서 사회의 규율과 규범을 제시하는 위치까지 오른 것이다. 특히 주목할 부분은 10항이다. 혁명의 대를 잇는 문제와 관련해서 당중앙의 유일적 지도체계를 구축해야 한다고 강조하고 있다. 단서조항으로 수령의 영도 밑에 구축되는 것이지만 어찌 보면 이원적 구조로 해석할 여지가 있다. 이 발표를 통해 김정일은 김일성주의 유일한 해석자, 유일사상체계를 구현하는 조직자로 부상한다. 완벽한 후계자가 되었음을 공포한 것이나 마찬가지다. 특히 10대 원칙 발표 후 당조직일군 강습참가자들에게 김일성이 보낸 서한(1974. 7. 31) “당사업을 더욱 강화할 데 대하여”에서 김일성은 “당중앙의 유일적 지도를 떠나서는 당안에서 사상의지적 통일을 보장할 수 없으며 전당이 한사람같이 움직이는 전일적인 조직체로 될 수 없습니다”<sup>65)</sup>라고 주장함으로써 김정일의 후계체제를 강조했다.

<표 6> 현지지도현황(1966년-1975년)

	김일성 단독현지지도	김정일 대동현지지도	김정일 단독현지지도	김정일의 연설 담화 및 지도
1966년	7회	11회	3회	1회
1967년	9	5	2	2
1968년	19	6	8	5
1969년	10	3	3	8
1970년	20	1	4	7
1971년	12	1	4	14
1972년	16	2	13	10
1973년	40	1	10	14
1974년	55	0	10	10
1975년	25	0	7	7

\* 출처 : 『조선전사』 년표 2권.

이는 1966년부터 1975년까지 진행된 현지지도 현황을 통해서도 추측할 수 있다(표-6 참조). 1968년을 계기로 김정일 단독현지지도가 늘어난다. 특히 1972년~1973년은 김정일 단독 현지지도가 대폭 늘어나는 것을 볼 수 있다. 그만큼 김일성으로부터 자율성이 강화되었다고 볼 수 있다. 즉 김정일은 유일사상체계를 확립하는 과정을 통해 자신의 후계체제를 구축하는 이중체제를 구축한 것이다. 유일사상체계 확립은 김정일에게는 새로운 리더십을 구축하는 결정적 계기가 된 것이다.

65) 『조선로동당략사』, p. 688.

### 3.2.2 김정일 중심의 관료체제 형성

1971년 조선사회주의로동청년동맹 제6차 대회(1971.6.24)에서 김일성은 “청년들은 대를 이어 혁명을 계속하여야 합니다”라는 연설을 했다. 이 연설에서 “혁명은 계속되며 세대는 끊임없이 바뀌어 집니다. 혁명의 과녁은 변하지 않았는데 세대는 바뀌어 벌써 해방후 자라난 새로운 세대들이 우리 국가와 사회의 주인으로 등장하고 있습니다. 자라나는 새세대들이 혁명을 계속하여야만 혁명의 대를 이어나갈 수 있으며 우리의 성스러운 혁명위업을 완수할 수 있습니다”라며 세대교체 문제를 제기했다.<sup>66)</sup> 위의 발언은 새로운 세대를 통한 관료체제의 정비와 후계문제를 언급한 것이다. 이미 위에도 언급을 했듯이 1970년 당대회를 통해 지도체제의 구축과 새로운 당원으로서의 세대교체로 나타났다. 세대교체의 핵심은 3대혁명소조운동의 준비였다. 북한은 “위대한 수령님께서서는 1972년 9월말에 <경공업월간>을 설정하시고 당일군들과 평양 경공업대학, 평양기계대학, 김책공업대학 학생들을 망라한 지도소조를 평양 피복공장, 평양방직공장을 비롯한 여러 경공업공장들에 파견하시었다”라며 3대혁명소조운동의 시작을 명시하고 있다.<sup>67)</sup> 3대혁명소조운동은 김일성이 발기했지만 실제 김정일에 의해 주도되었다. 3대혁명소조운동은 김정일에게 충실한 관료로 양성하기 위한 통로역할을 했다. 김정일은 1974년 초 혁명발전의 요구에 맞게 전당을 간부화 하는 방침을 제시했다.<sup>68)</sup> 이 방침의 제시와 함께 당 조직부가 중심이 되고 선전선동부가 결합하여 당 조직 생활지도와 정치사상교양사업을 시작했다.<sup>69)</sup> 1974년 3월에는 “생산도 학습도 생활도 항일유격대식으로!” 라는 구호를 제시하며 당이 항일유격대처럼 혁명활동에 이바지할 것을 요구하며, 관료들을 독려하기 시작했다.<sup>70)</sup> 특히 수령의 권위를 빌려 김정일 중심의 영도체계를 강조했다. “수령님께서서는 당중앙을 통하여 당 사업 전반을 령도 하시며 당중앙의 지도는 수령님의 혁명사상과 교시, 그이의 의도를 실현하기 위한 것”이라며<sup>71)</sup>, 수령인 김일성의 지침과 김정일의 활동을 동급 처리하고 있다. 한발 더 나아가 “당중앙의 가르침을 끝까지 신봉하며 그것을 한치도 어길 수 없는 법으로, 지상의 명령으로 여기고 무조건 끝까지 관철하는 혁명적 기풍”을 요구하며 당에서 김정일의 위상을 한층 격상시킨다.<sup>72)</sup> 이와 함께 ‘김일성동지혁명사적관’과 ‘김일성동지혁명사상연구실’

66) 김일성, “청년들은 대를 이어 혁명을 계속하여야 한다,” 『근로자』 6호(평양: 근로자사, 1971), p. 10.

67) 김창성, “3대혁명소조운동과 그 위대한 생활력,” 『력사과학』 제1호(평양: 과학백과사전출판사, 1982), p. 11.

68) 『근로자』 4호(평양:근로자사, 1974), p. 23.

69) 『조선전사』 32권, p. 208.

70) 『조선로동당력사』, p. 485.

71) 『근로자』 9호(평양: 근로자사, 1974), 19쪽.

을 거점으로 모든 당 조직의 사상교양을 강화했다.<sup>72)</sup> 또한 각 군당위원회 일군들을 아래에 내려가 사업하게 하는 기풍을 세우며, 당중앙위원회와 도당 일군들은 한 달에 20일 동안 아래에 내려가 조직정치사업을 하고 10일 동안 올라와 재무장, 재작전을 하고, 시·군 당 일군들을 10일간 밭과 공장, 기업소에 내려가 일하고 5일 동안 올라와 재무장, 재작전하는 것을 제도화했다.<sup>74)</sup> 이 사업과 함께 “전당, 전민, 전군이 학습하자!”라는 구호를 제기하며 유일사상 학습을 강화했다. 또한 2일 및 주당생활총화제도<sup>75)</sup>를 세워 상호비판을 강력히 전개하도록 했다. 그리고 김정일은 “당대렬을 새로 자라나는 로동자, 농민, 병사, 근로 인텔리의 우수한 선진분자들로 계속 보충하는 것은 당대렬의 조직구성을 개선하는 중요한 방도”라고 지적하면서 세대교체를 제기했다.<sup>76)</sup> 이처럼 세대교체의 방식은 유일사상체계를 세운다는 명목 하에 김일성을 빌려와 김정일의 유일적 지도를 보장하는 방식으로 진행되었다. 즉 당내의 유일사상교양을 강화함으로써 사상적 통제를 강화하고, 관료주의를 배격한다는 명목으로 자신의 인물들을 배치하는 방식으로 후계체제를 구축했다.

이상과 같이 관료체제의 재구성과정은 김정일의 후계체제 구축과 연동되었다. 당으로부터 시작된 관료충원은 전체로 과급되었다. 김정일이 후계자로서 자신의 지도를 관철시키기 위해서는 관료체제를 통제할 수 있어야 했다. 따라서 당에서는 정치위원과 조직·선전담당 비서라는 직함을 통해 당 관료를 통제했을 것이며, 경제부문에 있어서는 ‘속도론’을 앞세운 고도성장정책 운영과 3대혁명소조운동의 소조원들을 통해서 간접적인 통제가 가능했을 것이다. 그러나 군 관료들의 통제는 쉽지 않았던 것으로 보인다. 김정일은 수령의 힘을 빌려 자신의 후계체제를 구축하였고 그 핵심은 관료들의 충원을 통한 관료체제의 변화로 가능했을 것이다. 그럼에도 불구하고 김정일은 김일성과 같은 정당성을 확보하지 못했다. 그는 오히려 폐쇄된 권력지도부 내의 결정에 의해 후계자로 내정되는 한계를 갖게 되었다. 즉 그는 관료들을 통제하는 권한은 갖고 있었지만 명실상부한 지도자로 선택받을 만큼의 정당성은 확보하지 못한 것이다.

72) 앞의 책, p. 19.

73) 『조선전사』 32권, p. 196.

74) 앞의 책, p. 212.

75) 2일 및 주당생활총화제도는 “위대한 수령님께서 항일무장투쟁속에서 창조시킨 항일유격대식 당생활총화제도를 오늘의 새로운 현실에 맞게 창조적으로 발전시킨 것”이라고 한다. 『주체혁명위업의 완성을 위하여』 3권, p. 191. 이외에도 수요강연회, 토요학습, 경영확학습, 금요노동 등의 학습기풍을 확립하기 위한 여러 가지 방식이 제기된다.

76) 김정일, “당사업을 근본적으로 개선강화하여 온 사회의 김일성주의화를 힘있게 다그치자,” 『주체혁명위업의 완성을 위하여』 3권, pp. 182-183.

### 3.2.3 김정일의 후계체제의 발전전략

북한은 1960년대에 7개년 계획을 완료했으나 계획의 실패로 인해 3년간의 완충기를 가져야만 했다. 1970년 5차 당대회에서 사회주의 공업국가로 전변 되었다고 주장했으나 그것은 거짓이었다. 오히려 자신들이 주장한 당대회 이후의 기본과업인 공업화 성과의 공고화, 기술혁명의 고양, 사회주의의 물질 기술적 토대 축성 등을 달성하기 위해 경제정책의 변화를 선택한 것이 아니라 과거와 같은 대중운동을 통한 돌파전략을 선택했다. 제5차 조선로동당대회 사업총화보고에서 김일성은 “우리는 공업과 농촌경리를 비롯한 인민경제를 부문에서 기술혁신운동을 널리 벌려 중로동과 경로동의 차이, 농업로동과 공업로동 차이를 줄이며 녀성들을 가정일의 무거운 부담에서 벗어나도록 하여야 하겠다”며 3대 기술혁명의 과업을 제시했다.<sup>77)</sup> 그리고 사상과 문화부문에 도 넓은 잔재가 남아 있다며 사상, 기술, 문화 3대혁명을 제기했다. 이는 경제 저발전 현상을 타개하기 위한 운동방식임과 동시에 세대교체를 이루려는 의도였다. 이러한 배경 속에서 1973년 2월초 김일성의 발기에 의해 ‘3대 혁명소조운동’이 시작된다. 최초로 1973년 2월 10일~21일에 공업부문의 3대 혁명소조와 농업부문의 3대 혁명소조를 각각 공장, 기업소, 협동농장에 파견했다.<sup>78)</sup> 3대 혁명이 제기된 배경에 대해 북한은 ① 온 사회의 혁명화, 노동 계급화를 위한 투쟁의 심화 ② 사회주의의 물질 기술적 토대의 공고화 ③ 사회주의적 민족문화의 개화발전 등을 통한 사회주의 완전승리를 위한 것이라고 주장했다.<sup>79)</sup> 또한 관료들이 현실을 따라잡지 못하고 보수주의, 경험주의, 기관본위주의, 관료주의에 물드는 것을 해결하기 위해서라고 주장했다.<sup>80)</sup> 이러한 과제를 해소하기 위해 공장과 기업소에 대체로 20~30명 또는 큰 공장 기업소에는 50명이 한 조가 되어 3대혁명소조가 파견되었다. 김일성은 3대혁명소조의 파견 목적을 “간부들을 잘 도와주어 그들이 보수주의를 비롯한 넓은 사상을 버리고 당이 요구하는 대로 일을 잘 하도록 함으로써 우리나라의 경제를 더욱 빨리 원만하게 발전시켜” 나가려는 데 있다고 설명했다.<sup>81)</sup> 그러나 그 이면에는 세대교체를 이루어 후계체제를 안정화시키려는 의도가 있었다. “우리 당의 핵심들과 함께 넓은 것에 물젖지 않고 주체사상밖에는 그 어떤 다른 사상도 모르는 참신한 혁명적 새세대, 청년인텔리들을 동원하는 것이 적절하다는 것을 뚜렷이 보여주었다”<sup>82)</sup>라는 평가처럼, 북한에서

77) 『조선로동당대회 자료집』 3집, p. 42.

78) 류길재(1993), p. 74.

79) 『조선전사』 32권, pp. 142~143.

80) 앞의 책, p. 143.

81) “3대 혁명을 힘있게 벌려 사회주의 건설을 더욱 다그치자,” 『로동신문』, 1975년 3월 5일자.

82) 『조선전사』 32권, p. 144.

는 3대혁명소조운동을 통해 세대교체를 이루고 후계체제의 안정적 구축을 도모했다. 1974년 2월 당 제5기 제8차 전원회의에서 사회주의 대건설방침이 제시되었다. 이와 함께 사회주의 경제건설 10대 전망목표<sup>83)</sup>가 제시된다. 그리고 김정일은 속도전을 제시했다. 속도전 방침은 “수령님의 위대한 주체사상과 계속혁명사상을 가장 빛나게 구현한 독창적인 방침이며 위대한 투쟁의 기치”<sup>84)</sup>로 제시되며, 사상혁명을 경제부문에 투영시킨다. 즉, ‘속도전’은 각 생산현장에서 새로운 세대의 혁명적 열의를 생산력 증대와 연결시키려는 운동이며, 주로 사상사업분야의 성과를 증산으로 연결시키려는 것이다. 이후 1974년 10월 김정일은 속도전을 중심으로 하는 ‘70일 전투’를 발기했다. ‘70일 전투’에 대해 김정일은 “전당이 총돌격전을 벌려 만년을 극복하고 올해의 긴장된 계획과제를 기어이 넘쳐 수행함으로써 수령님의 심려를 덜어드리기 위한 충성의 대전투”<sup>85)</sup>라고 정의했다. ‘70일 전투’ 성공의 관건을 “모든 당조직들이 당중앙의 의도를 어떻게 접수하고 전투에 어떻게 달라붙는가 하는데 있다”<sup>86)</sup>며 자신의 의도를 관철시켜야 한다고 주장했다. 즉 ‘70일 전투’는 수령에 대한 충실성의 표현이며 당중앙의 지도관철이 관건적 문제이며, 경제문제에 있어 김정일의 지도를 보장해야 한다는 것이다. 이렇듯 1974년 10월 하순부터 12월말까지 북한의 전 경제분야에서 전개된 ‘70일 전투’는 김정일의 입지를 한층 높이는 계기가 되었다. 이 성과를 바탕으로 김정일은 3대혁명소조운동을 직접 담당하게 되었다. 일단 김정일이 정치위원에 취임한 직후부터 3대혁명소조운동에 간여했지만, 1975년 5월 3대혁명소조운동을 맡아보는 일군들과의 협의회를 마련하면서부터 김정일의 관장 하에 당중앙위원회로 집중되었다.<sup>87)</sup> 이 운동을 진행하는 3대혁명소조원들은 “당중앙의 친위대, 근위대답게 일군들 속에서 나타나는 온갖 그릇된 현상을 반대하여 강한 사상투쟁을 벌림으로써 그들이 위대한 수령님의 교시와 당정책을 관철하는 충성의 한길에서 자기의 고귀한 정치적 생명을 빛내어 나가도록 하여야 한다”<sup>88)</sup>면서, 소조원들은 ① 위대한 수령님의 혁명사상과 우리 당정책의 철저한 옹호자, 그 적극적인 선전자로 ② 위대한 수령님의 교시와 당정책의 철저한 집행

83) 사회주의 경제건설 10대 전망목표는 1,200만 톤의 강철, 100만 톤의 유색금속, 1억 톤의 석탄, 500억 킬로와트의 전력, 2,000만 톤의 수산물, 500만 톤의 화학비료, 10만 정보의 간석지, 1,000만 톤의 알곡고지 등의 생산목표를 달성하는 것이다. 앞의 책, p. 216.

84) “위대한 수령 김일성동지의 혁명사상으로 온 사회를 일색화하는 것은 우리 당이 지닌 가장 영광스러운 혁명위업,” 『근로자』 4호(평양: 근로자사, 1974), p. 23.

85) 김정일(1974. 10. 9), “전당이 동원되어 70일 전투를 힘있게 벌리자,” 『주체혁명위업의 완성을 위하여』 3권, p. 244.

86) 앞의 책, 244쪽.

87) 김창성, “3대혁명소조운동과 그 위대한 생활력,” 『근로자』 1호(평양: 근로자사, 1983), p. 12.

88) “3대혁명소조운동은 우리당의 군중로선을 구현한 위대한 혁명운동,” 『근로자』 5호(평양: 근로자사, 1975), p. 58.

자, 무조건적인 관철자로 ③ 온갖 낡고 침체한 것을 반대하고 새것을 지향해 나가는 투쟁의 기수로 규정된다.<sup>89)</sup> 이 운동을 통해 “청년인텔리들이……주체형의 공산주의자로, 혁명의 믿음직한 전위로 자라났으며 주체형의 당, 조선로동당의 영광스러운 당원으로 되었다”라며 세대교체의 달성을 시사했다.<sup>90)</sup>

1970년대는 모든 부문에서 대중동원의 전성기였다. 핵심은 사상투쟁을 증산으로 연결한다는 것이다. 그리고 이 이면에는 세대교체를 통한 후계체제의 강화라는 의도가 있었다. 이 당시 대중운동은 대부분 김정일에 의해 발기되었다. 사상과 선전선동이 결합된 대중운동은 목표를 위해 구호를 제시하고 대중은 그 목표를 위해 움직이는 시스템이다.

김정일이 추진한 대중운동은 기본적으로 속도론에 입각한다. 속도론은 기본적으로 대중동원체계의 구축을 전제로 한다. 1970년대 전개된 다양한 대중동원운동은 기본적으로 대중을 동원할 수 있는 메커니즘과 그것을 작동할 수 있는 관료시스템의 구축이 필수 불가결하다. 이것이 전제되지 않으면 동원의 효과는 존재하지 않는다. 이를 위해 북한은 관료체제의 정비를 단행한 것이며 이도 믿지 못해서 3대혁명소조운동을 통해 이중적 감시체제를 구축한 것이다. 관료체제는 김정일을 중심으로 편재되었다. 그리고 3대혁명소조운동도 김정일이 담당했다. 그러나 김정일이 주창한 ‘속도론 경제’는 실패할 수밖에 없는 구조적 메커니즘을 갖고 있다. 대중동원경제는 계획의 일관성과 주기성을 파괴하고, 경제의 파동성을 확대시킨다. 이는 북한경제의 구조적 모순과 맥을 같이 한다. 이러한 실패의 원인에도 불구하고 김정일은 자신의 관료체제를 구축하는 성과를 얻었다. 경쟁이 존재하지 않는 상황에서 김정일이 관료들을 획득함으로써 향후 안정적 리더십을 획득할 수 있는 기반을 조성하게 된 것이다.

89) 손병찬, “3대혁명소조원들은 당의 로선관철에 끝없이 충실한 혁명의 전위투사들이다,” 『근로자』 1호(평양: 근로자사, 1977), pp. 29-30.

90) 『조선전사』 32권, p. 159.



## 4. 김정일체제 구축: 1990년대

### 4.1 경제위기와 관료체제의 붕괴:

#### ‘우리식 사회주의’와 그럭저럭 버티기(Muddling Through)

북한은 1980년대 말 사회주의권의 붕괴에 의한 체제위기에 뒤이어 핵사찰 문제를 둘러싸고 전쟁 직전까지 치닫는 등 1990년대 초반은 그야말로 전반적인 북한의 위기상황 그 자체였다. 이 과정에서 북한은 남한과의 대화를 위한 노력을 기울이는 한편 경제적 측면에서 변화를 모색했다. 그 결과가 바로 남북정상회담의 합의이며 경공업·농업·무역의 ‘3대제일주의’였다. 사회주의권 붕괴와 핵사찰을 둘러싼 국가 위기 국면에서 국가 발전과 관련된 논란이 1990년대 초 발생했으며 그 과정에서 김정일은 일정부분 논의에서 배제되는 상황을 맞게 되었다는 주장이 있다. 이는 김정일 리더십의 후퇴를 뜻한다. 논지의 핵심은 다음과 같다. 1991년 12월 전원회의를 시점으로 해서 최고지도자와 전문엘리트간의 ‘종적 정책연합’(vertical policy coalition)이 이루어졌고, 이 회의를 기점으로 북한은 대외경제정책에 변화가 왔다는 것이다.<sup>91)</sup> 위기의 국면에서 당연히 위기의 해법을 찾기 위한 정책논쟁은 존재할 수밖에 없다. 이 논지의 핵심도 경제정책 상의 변화에 한정짓고 있다. 따라서 권력 변동으로까지 논지를 끌고 갈 수는 없다. 그러나 이를 통해 북한에서 1990년대 초반의 위기국면을 해결하기 위한 방안으로 대외경제의 개방을 요구하는 관료그룹들이 형성되었을 가능성이 있다.<sup>92)</sup> 북한의 권력구조상 개방을 요구하는 관료들이 정치세력화 할 가능성은 높지 않지만 경제정책을 실행하는 과정에서 관료적 영향을 끼칠 수 있다. 이는 북한경제 변화의 단초로 이해될 수도 있다. 북한은 1990년대 초반의 위기상황을 극복하기 위해 다양한 시도를 전개했다. 한편으로 그것은 체제유지를 위한 통제와 경제문제를 해결하기 위한 다양한 시도였다. 체제유지를 위한 담론은 ‘우리식 사회주의’로 집약되었다. 김일성은 1990년 1월 1일 신년사에서 “우리식대로 살아나가자!”는 구

91) 김근식(1990), pp. 316~317.

92) 이 시기에 김일성을 위시한 ‘원로파’와 김정일을 위시한 ‘후계파’의 논쟁이 전개되었다는 논지이다. 사회주의권의 붕괴로 인한 경제적 위기국면에서 ‘원로파’의 경우 경공업과 농업에 집중을 통한 인민의 생활적 향상을 주장하였고, ‘후계파’의 경우 이와 반대로 ‘중공업 우선 노선’의 지속적 유지를 주장하였으며 이와 관련하여 내부적 이론논쟁이 야기되었다는 것이다. 이 과정에서 ‘원로파’의 주장이 설득력을 가졌고 그 결과 ‘3대 제일주의’가 시작되었다고 본다. 이는 김정일을 중심으로 하는 ‘후계파’의 정치적 타격으로 볼 수 있으며 이 과정은 김정일에게 정치적 후퇴를 가져온 계기로 볼 수 있다.

호를 제시하며 모든 분야에서 주체를 세울 것을 요구했다.<sup>93)</sup> 김정일도 1991년 5월 5일 조선로동당 중앙위원회 책임일군들에게 한 담화 “인민대중 중심의 우리식 사회주의는 필승불패이다”를 통해 ‘우리식 사회주의’를 제기했다. 김정일은 이 담화에서 “사회주의는 인류역사에 존재한 모든 착취사회와는 근본적으로 다른 새 사회로서 계급적 원수들과의 치열한 전쟁을 벌리며 전인미답의 길을 헤쳐나가는 것만큼 전진도상에서 일시적인 우여곡절도 겪을 수 있으나 인류가 사회주의 길을 따라 나아가는 것은 그 어떤 힘으로도 막을 수 없는 력사발전의 법칙”<sup>94)</sup>이라며, 사회주의의 위기는 일시적인 것으로 중국적으로 사회주의는 승리하며 특히 우리식 사회주의는 건재하다고 주장했다. 그리고 1993년 3월에 발표한 김정일의 담화 “사회주의에 대한 훼방은 허용될 수 없다”<sup>95)</sup>에서도 우리식 사회주의의 고수를 주장했다.<sup>96)</sup> 체제고수의 담론과 함께 관료주의에 대해서도 문제제기를 했다. 이는 1990년대 초반 관료들에게 여러 가지 문제가 있었다는 점을 시사한다.<sup>97)</sup> 이러한 체제 유지적 담론은 수세적 저항으로 볼 수 있다. 이 수세적 담론의 핵심 구호가 우리식 사회주의인 것이다.

다음은 경제문제를 해결하기 위한 북한의 여러 가지 시도를 들 수 있다. 북한은 대외관계의 개선과 선진경제에 대한 접근을 통해 새로운 모색을 추구했던 것으로 보인다. 그 사례는, ① 1991년 1월 김용순 당 국제부장이 중국을 방문하였는데 특히 이례적으로 소련의 극동경제특구와 인접해 있고 중국이 변경개방구로 지정한 흑룡강성을 장기간(6일) 방문<sup>98)</sup> ② 1991년 1월 북한 경제대표단(대외경제사업부, 무역부, 대외경제위원회 등 정무원 관계자로 구성)의 독일방문<sup>99)</sup> ③ 1991년 1월 정무원 총리 연형묵이 태국, 인도네시아, 말레이시아 등 동남아 3개국 순방<sup>100)</sup> ④ 1991년 10월 김일성의 중국 경제특

93) 『근로자』 제1호(평양: 근로자사, 1990), p. 7.

94) 김정일, “인민대중중심의 우리식 사회주의는 필승불패이다,” 『김정일저작선집』, p. 541.

95) 통일원, 『월간 북한동향』, 1993년 3월호, 87-107쪽.

96) 김정일은 ‘우리식 사회주의’에 대해 주체의 사회주의 사상이 구현된 것이라면서 “주체의 사회주의 사상은 사회주의가 인민대중이 모든 것에 주인으로 되고 모든 것이 인민대중을 위하여 복무하며 인민대중의 단결된 힘에 의하여 끊임없이 발전하는 가장 선진적인 사회”라고 밝히고 있다. 앞의 책, p. 92.

97) “로동계급의 당의 올바른 령도밑에 군중노선을 철저히 관철하여 인민대중이 국가와 사회의 주인으로서의 지위를 차지하고 주인으로서의 역할을 다하게 하면 세도와 관료주의를 없앨 수 있다.” 라며 간접적으로 관료주의적 병폐가 있음을 시사하고 있다. 앞의 책, p. 96.

98) 주간북한동향, 91년 4호.

99) 주간북한동향, 91년 4호.

100) 주간북한동향, 91년 5호.

구 방문<sup>101)</sup>등 1990년대 초반은 경제문제 해결을 위한 선진경제 접근과 중국식 개혁·개방 정책에 대한 탐색이었다. 1990년대 이후 지속된 북한경제의 침체현상은 북한 경제 내부의 모순에 기인한다.<sup>102)</sup> 이러한 내부의 모순과 함께 사회주의권의 붕괴는 대외경제관계의 급격한 악화로 나타났으며 대외관계의 재편을 통해 활로를 모색해야 했다. 그것은 바로 개정 합영법의 발표와 자유경제무역지대의 설치로 나타났다. 특히 주목되는 부분은 개정 합영법의 발표와 ‘자유경제무역지대’의 설정이었다. 북한은 91년 12월 정무원 결정 74호에 의해 함경북도 나진-선봉지역(621km<sup>2</sup>)을 “자유경제무역지대”로 설정했으며 나진·선봉·청진 등 3개항을 ‘자유무역항’으로 지정했다.<sup>103)</sup> 대외관계에 있어서도 변화의 징후들이 보였다. 1991년 1월 일본과 국교정상화를 위한 회담을 진행하면서 대외관계의 다변화를 위한 사전작업들이 진행됐다. 이러한 노력에도 불구하고 북한의 경제는 도대체 개선될 여지가 보이지 않았다. 그 선차적 이유는 명령형 계획경제에 있다. 당의 통제하에 이루어지는 명령형 계획경제는 당이 자원의 사용이나 수입·분배를 독점적으로 행사하기 때문이다. 이 권한을 매개로 하여 당에 의한 정치적 지배가 유지된다.<sup>104)</sup> 따라서 자원의 배분을 중심으로 위계적 의존관계(hierarchical dependence relation)가 형성된다. 당에 대한 관료의 의존관계, 관료에 의한 일반주민의 의존관계가 발생한다.<sup>105)</sup> 의존관계를 유지하는 자원의 부족은 의존관계의 균열을 뜻한다.

따라서 북한은 자원의 부족을 메울 방법을 만들어야 했다. 그 방식 중에 하나가 군대의 경제현장 투입이었다. 이미 북한은 1986년 9월 6일 인민군 최

101) 김일성은 1989~1991년까지 3년에 걸쳐 중국을 방문하였다. 이는 이례적인 것으로 북한이 중국식 개혁·개방정책에 대해 관심을 갖기 시작한 징후로 볼 수 있다. 주간북한동향, 91년 40호.

<쌍방의 교환방문 현황>

북한	중국
· '89. 11. 5 김일성	· '88. 9. 7 양상곤 국가주석
· '90. 9. 11 김일성	· '89. 4. 24 조자양 당총서기
· '90. 11. 23 연형묵	· '90. 3. 14 강택민 당총서기
· '91. 10. 4 김일성	· '91. 5. 3 이 봉 총 리

102) 김연철은 북한경제의 공장관리에서 공장 내부의 인격적 충성관계, 계획실패에 따른 흥정관계, 이를 토대로 성립한 지도자와 인민의 후견-피후견관계를 구조적 요인으로 보고 있다. 김연철(1995), pp. 309~314.

103) 91. 12. 30 조선중앙통신.

104) Walder, Andrew G.(1995), pp. 1~2.

105) Walder에 의하면, 당국가 위계제 내의 하급자들의 상급자에 대한 ‘조직화된 의존’ 관계, 주민들의 국가·간부들에 대한 조직화된 의존관계를 낳게 된다고 보고 있다. Walder, Andrew G.(1994), pp. 297~323. 정세진(2001), p. 113에서 재인용.

고사령관 명의로 15만 병력의 건설공사 투입을 처음 공식적으로 보도한 이후 현재까지 계속 현역 및 제대군인들을 주요 경제건설 현장으로 동원을 강화하고 있다. 91년 한 해 동안 군의 건설현장 투입의 실태를 보더라도 북한은 군을 통해 ‘부족의 경제’를 유지하고 있는 것이다.

<표 8> 북한군 주요 건설투입 현황(1991)

구 분	주 요 건 설 현 장
기업소	순천비날론 연합기업소 제2단계 건설, 동평양 화력발전소, 남강발전소, 무산광산연합기업소, 김책제철연합기업소 확장공사, 10월 9일 강철종합공장, 3대혁명전시관, 사리원 카리비료 연합기업소(2.19 중방)
주 택	평양시 주택건설 평양통일거리 주택건설 (2.25 중방)
도 로	성천강다리공사(평양-회천간 고속도로간) 평양궤도전차화 공사 (3. 2 중방)
교 량	능라 쇠밭줄다리 공사 (3. 2 중방)
탄 광	개천지구 탄광연합기업소(제대군인) (3.19 중방)

\* 출처 : 주간북한동향, 1991년 12호.

이러한 노력에도 불구하고 북한은 당 중앙위 제6기 제21차 전원회의('93.12. 8)와 1994년 김일성 신년사를 통해 제3차 7개년 경제계획('87~'98)의 실패를 공식적으로 시인하고 향후 3년간을 완충기로 설정할 수밖에 없는 상황에 처했다. 실패를 인정하고 중공업 중심 정책을 부분적으로 전환하여 농업·경공업·무역제일주의를 제시했다. 그러나 김일성의 사망으로 완충기의 과제는 수행되지 못했다. 오히려 1995년과 1996년 발생한 홍수와 1997년의 가뭄으로 인해 경제 상황은 더욱 어렵게 되었다. 배급제는 사실상 붕괴되었고 자원의 배분은 가능하지 않았다. 식량문제를 위해 스스로 자신의 처지를 세상에 알리고 구호를 요청해야 할 상황으로 치달았다. 명령형 계획경제의 붕괴는 위계적 의존관계의 중간을 맡고 있는 관료체제의 붕괴를 의미한다. 자원배분을 매개하는 관료층에게 자원의 부족은 탈(脫)계획화를 의미한다. 기존에 존재했던 '제2차경제'106)는 배급제의 붕괴로 인해 더욱 확장되었다.

106) 2차경제에 대해 Kemeny는 “불법적이든 합법적이든 공식기관에 의해 기록되지 않는 부분”으로 정의했고, 전홍택은 “직접적으로 사적이익을 추구하는 경제활동은 그것이 불법적이든 합법적이든 또는 추가 소득을 창출하든 단순히 기존의 소득을 재분배하든 모두 제2경제”라고 정의하고, 김연철은 “사적 경제활동과 계획영역 내부의 불법적 경제활동을 포괄하는 개념”으로 정의한다. Istvan Kemeny(1989), p. 57. 전홍택(1997), p. 52. 김연철(1997), pp. 26~27.

일종의 사회주의적 시장이 확대되었다는 것을 의미한다. 시장은 이익을 창출하는 공간이며 이 이익을 위해 관료들은 위계적 의존관계를 벗어나 비공식적 거래의 장으로 나선다. 그것이 암시장으로 지칭되는 2차 경제이다. 따라서 관료들은 새로운 수입을 위해 당 중심에서 탈피하여 시장 지향적 방향으로 조금씩 이동한다. 계획중앙의 자원배분 기능이 마비된 상황에서 간부층들의 일탈행위는 일상적인 수준을 넘어서 당국가체제의 안정성과 결속력을 위협하는 수준으로 변형됨으로써 당의 통제력을 약화시키게 된다. 즉, 하부단위들에 대한 전반적인 지배능력뿐만 아니라, 조직화된 감시와 제재기능도 약화되었다는 것이다.<sup>107)</sup> 당의 통제력 약화는 사회주의 경제시스템의 변화를 의미한다. 중앙에 의한 일원적 경제통제 시스템이 지방으로 부분적으로 이양되는 간접적 경제통제 시스템으로 변용 되고 있는 것을 뜻한다. 북한은 ‘수령-당-대중’으로 연결되는 ‘사회 정치적 생명체’<sup>108)</sup>론을 주장한다. 사회 정치적 생명체는 국가운영논리임과 더불어 경제운영 시스템과도 접목되어 있다. 경제적 동원을 위한 이데올로기로서 사회 정치적 생명체론이 활용되었다. 그러나 당의 활동은 정지상태이며 대중은 식량을 구하기 위해, 이익을 취하기 위해 비공식적 거래의 장으로 나선다. 거래에서 발생하는 이익에 관료들도 눈을 돌리게 된다. 이는 궁극적으로 수령의 통제력 약화를 의미하며 북한 수령제의 근간이 흔들린다는 것이다. 김정일이 1996년 김일성 종합대학에서 행한 연설에서 “내가 혼자서 당과 군대를 비롯한 중요부문을 틀어쥐어야지 경제실무까지 맡아보면 혁명과 건설에서 돌이킬 수 없는 후과를 미칠 수 있습니다”<sup>109)</sup>라고 하며 경제관료들에 대한 비판을 행했다. 김정일은 이 연설에서 또한 “지금 군대에서는 당정치사업을 활발히 벌이고 있지만 사회의 당정치활동은 맥이 없다”<sup>110)</sup>고 지적했듯이, 이미 북한은 당 활동 마비상태에 빠져 있다. 여기에 김정일이 말하듯 경제관료들까지 마비상태에 왔음을 밝히고 있다. 당과 정이 모두 마비상태임을 뜻하는 것이며, 이는 위계적 의존관계의 붕괴를 뜻한다. 이런 와중에 김일성의 사망은 북한사회에 엄청난 충격을 던

107) 정세진(2001), p. 123.

108) 김정일은 ‘사회 정치적 생명체’를 다음과 같이 정의하고 있다. “인민대중은 당의 령도 밑에 수령을 중심으로 하여 조직사상적으로 결속됨으로써 영생하는 자주적인 생명력을 지닌 하나의 사회 정치적 생명체를 이루게 됩니다. 개별적인 사람들의 육체적 생명은 끝이 있지만 자주적인 사회정치적생명체로 결속된 인민대중의 생명은 영원합니다. 위대한 수령 김일성동지께서는 력사상 처음으로 개인의 육체적 생명과 구별되는 사회정치적생명이 있다는 것을 밝혀주시었습니다. 영생하는 사회정치적생명은 수령, 당, 대중의 통일체인 사회 정치적 집단을 떠나서는 생각할 수 없습니다. 개별적인 사람들은 오직 이러한 사회 정치적 집단의 한 성원으로 됨으로써만 영생하는 사회 정치적 생명을 지닐 수 있습니다”. 김정일, “주체사상교양에서 제기되는 몇 가지 문제에 대하여,” p. 13.

109) 김정일, “우리는 지금 식량 때문에 무정부 상태가 되고 있다-1996년 12월 김일성종합대학 창립 50돌 기념 김정일 연설문,” 『월간조선』 1997년 4월호.

110) 앞의 책, p. 307.

저했다. 우리식 사회주의의 총지휘자이며 사회 정치적 생명체의 뇌수인 김일성의 사망은 리더십의 공백을 가져왔다. 이제 북한은 김정일에 의한 새로운 리더십이 요구되었다. 그러나 그 과정은 쉽지 않았다. 김일성 사후 김정일 중심의 비상체제를 구축함으로써 김정일의 리더십이 발휘될 수 있었으나 국가적 위기로 인해 오히려 내부의 통제와 '벼랑끝 전술'로 헤쳐나가는 새로운 형태의 리더십을 형성하게 됐다. 김일성 사망 이후 3년간(1994~1997)은 '생존을 위한 정치'만으로 한정된 국가운영이 이루어졌다. 그래서 이 시기가 '그럭저럭 버티기'(muddling through)<sup>111)</sup>로 지칭될 정도로 정치는 사라지고 권력의 수직적 작동이 이루어지지 못한 정치적 공백기였다.

## 4.2 군부중심 체제 강화와 관료체제 정비 : 선군정치와 개혁준비

시장지향성은 기본적으로 탈(脫)정치화를 의미한다. 앞서서도 밝혔듯이 당의 권력유지는 자원의 독점과 통제를 통한 위계적 의존관계를 통해 성사된다. 자원의 부족현상은 관료체제의 균열과 혼란을 동반한다. 따라서 관료체제의 균열을 최소화하기 위해 권한의 일부분을 위임한다. 그 조치가 바로 일선 군(郡)에 재정적 권한을 부여한 것이다. 즉 군이 상업활동에 있어서 임금을 군의 수준에 따라 독자적으로 설정할 수 있도록 한 조치이다.<sup>112)</sup> 북한은 또한 1998년 개정헌법에서 경제분야 조항을 상당부분 수정·보충함으로써 변화된 내부 경제현실을 법제화하고 향후 개방 지향적 정책을 추진할 수 있는 법적 기반을 마련했다. 생산수단에 있어서 소유권한을 확대(제20조, 제24조)하였고, 독립채산제와 가격개념을 도입하였으며(제33조), 특수지역의 경우 기업 창설·운영을 장려(제37조)했다.<sup>113)</sup> 이는 경제활동의 일정한 자율성을 보장하는 것으로 볼 수 있다. 그 동안 묵인해 왔던 경제활동을 부분적으로 현실화하고 대외경제관계에 있어서도 확대된 권한을 부여했다. 그러나 다음 해 열린 최고인민회의 제10기 제2차 회의에서 '인민경제계획법'이 심의·통과되면서 98년 헌법개정 경제분야 내용과 충돌이 발생했다. 이 인민경제계획법에 대해 양형섭은 다음과 같이 정의하고 있다.

위대한 령도자 김정일 동지의 직접적인 지도 밑에 마련된 조선민주주의 인민공화국 인민경제계획법은 지난 기간 계획사업분야에서 이룩한 성과를 법적으로 고착시

111) Marous Noland(1997), pp. 115~117.

112) 김정일, "군의 역할을 높여 인민생활에서 전환을 일으키자," 『김정일선집』 13, p. 444.

113) 주간북한동향, 98년 399호.

키고 인민경제계획화에서 새로운 전환을 일으켜야 할 절박한 요구를 반영하여 나온 주체적이며 혁명적인 사회주의 계획법전이며 ... 경제의 계획적 관리에서 그 어떤 분권화도 자유화도 허용하지 않으며 지난날과 마찬가지로 앞으로도 국가의 중앙집권적 통일적 지도원칙을 변함없이 고수해 나갈 것이다.<sup>114)</sup>

인민경제계획법은 북한이 밝히고 있듯이 계획경제의 복구를 그 목적으로 하고 있다. 이는 계획경제가 잘 작동되지 않고 있다는 반증이기도 하다. 과거와 같은 계획경제로 돌아가자는 구호는 ‘허깨비’같은 것이다. 인민경제계획법은 오히려 계획경제의 붕괴를 인정하는 것이다. 조선중앙통신(1999. 4. 9)에 의하면 국가통제능력의 상실과 계획경제간의 모순을 잘 보여주고 있다. 그 내용은 ① 국가계획을 제멋대로 변화시키거나 계획권 밖에서 경제활동을 벌이는 자그마한 요소도 나타나지 않도록 지도 통제하여야 한다. ② 자기기관의 이해관계와 특성을 세우면서 계획을 추가 조절하려 하거나 계획 대 생산과 건설을 망탕 돌려놓는 일이 없도록 하여야 한다 등이다.<sup>115)</sup> 계획으로부터 이탈하는 현상이 사회적으로 만연되어 있으며 이를 국가차원에서 바로잡기 위한 것이 인민경제계획법이다. 이는 헌법의 개정내용과는 부분적으로 상반되는 점이 많다. 98년 개정헌법은 시장 친화적 측면을 부분적으로 도입한 것이라면 인민경제계획법은 계획을 유지하려는 것이다. 따라서 98년 개정헌법과 99년 인민경제계획법의 경제정책상 변화는 기본적으로 친(親)시장적 기제들을 부분적으로 도입하되 국가차원의 계획경제 유지에 대한 의지를 표명한 정도로 바라보는 것이 타당할 것이다. 따라서 전자에 우선권을 두는 것이 타당한 분석이다. 앞서서도 지적했듯이 계획경제의 이완으로 인한 통제 메커니즘의 붕괴가 북한 사회주의에 중대한 문제로 등장했다. 북한은 기본적으로 제2차경제에 대해 암묵적으로 용인하고 있다. 배급제의 붕괴에 대한 공백을 제2경제에서 해소하고 있는 것이다. 즉 국가계획경제와 제2경제가 함께 공존하는 것이다. 사회주의에서는 일반적으로 암시장 등이 존재해왔다. 그러나 그 규모는 크지 않았다. 북한도 과거에는 그랬지만 지금은 계획경제의 근간을 뒤흔들 만큼 확대되었다. 이미 ‘은폐된 시장체제’<sup>116)</sup>로 보는 견해도 있다. 제2경제의 확산은 경제관료들의 이탈을 부추긴다. 자원의 부족에 따라 이윤을 지향하는 관료들이 점증하게 된다. 따라서 북한에서 경제부문의 관료체제는 거의 붕괴되었다고 보아야 할 것이다. 이런 측면에서 ‘선군정치’를 이해하는 것도 좋은 방법일 것이다. 즉 당 구조의 붕괴, 경제구조의 붕괴 속에서 북한은 체제유지의 선택으로 군(軍)을 이용할 수밖에 없었기 때문이다.

114) 양형섭, “조선민주주의인민공화국 인민경제계획법을 채택함에 대하여”, 『로동신문』, 1999년 4월 9일. 신지호(2000), pp. 77~78에서 재인용.

115) 정세진(2001), p. 129에서 재인용.

116) 김연철(1997), pp. 52~53.

&lt;표 8&gt; 1994년 이후 김정일 공개활동 중 군 관련 행사

분류 시기	총횟수	군관련 행사수	군관련행사수/ 총횟수(%)
1994	21	1	4.7
1995	35	20	57
1996	52	35	74
1997	59	40	67
1998	70	49	70
1999	69	41	59
2000	73	21	29
2001	83	39	47

\* 출처 : 이대근, “조선인민군의 정치적 역할-김정일시대의 당·군 관계를 중심으로”, 고려대학교 박사학위논문 2000, p. 75.

북한에서 공식적으로 선군정치라는 용어를 사용한 것은 1998년 5월 26일 로동신문 정론을 통해서다.<sup>117)</sup> 이에 앞서 북한은 인민군 창건 66돌을 기념하는 노동신문 기념사설에서 김일성의 군(軍)사상을 ‘선군혁명사상’으로 김정일의 군사상을 ‘군중시사상’으로 설명하면서 군의 중요성을 강조했다.<sup>118)</sup> 이는 이미 1998년 초반부터 군을 중심으로 체제를 운영하는 방침이 정해졌다는 것으로 이해할 수 있다. 북한은 1994년을 기점으로 경제의 붕괴현상이 가속화되었다. 당 체제도 작동이 되지 않았다. 따라서 선택은 군이다. 1994년 김정일의 군 관련 활동은 4.7%에 불과했으나 1995년에 들어서면서 전체활동의 절반 이상을 차지하게 되었고 그 현상은 확대되었다.

이 상황은 어쩔 수 없는 선택으로 보는 것이 타당하다. 생산구조의 파괴와 그에 따른 통제구조의 파괴라는 ‘연쇄파괴’ 과정을 극복하기 위해서는 군을 활용하여 산업복구, 농업복구 등의 경제현장에 동원하는 한편, 주민들의 이탈을 방지하고 체제를 유지하기 위한 강압적 통제력으로서 군을 활용할 수밖에 없기 때문이다. 즉 마지막 가용자원이 군이었던 것이다. 선군정치란 “혁명군대의 강화를 통하여 인민대중의 자주적 지위를 보장하고 인민대중의 창조적 역할을 최대한으로 높이는 정치방식”이며 “선군정치방식은 바로 군사선행의 원칙에서 혁명과 건설에서 나서는 모든 문제를 해결하고 군대를 혁명의 기둥으로 내세워 사회주의위업전반을 밀고 나가는 영도방식”으로 정의된다.<sup>119)</sup> 모든 사업에 있어 군을 우선적으로 중심에 놓는다는 논리이다. 김정일은 1968년 군사모험주의와 맹동주의, 그리고 유일사상 위반 등의 죄목

117) 동태관·전성호, “정론 : 군민일치로 승리하자”, 『로동신문』 1998년 5월 26일.

118) 주간북한동향, 98년 380호.

119) 노동신문·근로자 공동논설, “우리당의 선군정치는 필승불패이다,” 1999년 6월 16일.



으로 군에 대한 대대적인 숙청을 진행한 경험을 갖고 있다. 그렇다면 북한은 군을 중심으로 하는 정치를 수행할 것인가? 많은 논자들은 북한이 군사국가화로 가고 있다고 주장한다. 그러나 군사국가화라는 주장에는 많은 문제점들이 발견된다. 우선 북한이 공식적으로 제기하는 문헌에서도 군사국가화 논의는 부정된다. 조선로동당 당 규약 제46조에는 조선인민군을 “조선로동당의 혁명적 무장력”이라고 규정하고 있으며 모든 군 결정사항은 당중앙위원회 군사위원회에서 결정(제27조)하도록 되어 있다. 98년 개정헌법에도 북한의 모든 조직은 당의 영도 하에 활동(제11조)하도록 규정하고 있다. 현실적으로 당 활동이 전무하기 때문에 규정이 현실에 작동하지 않는다고 하나, 북한이 김정일의 유일적 권력을 인정하는 체제라면 총비서인 김정일은 당의 최고책임자이다. 둘째, 북한 군 100만 명 이상 중에서 약 40만 명 가량이 직업군인이다. 40만 명의 직업군인들은 관료화 된 집단으로 볼 수 있다. 이 집단은 자신의 직업 전문성을 중심으로 움직인다.<sup>120)</sup> 적어도 40만 명의 직업군인 모두가 정치화된 군인이 아닌 이상 국가구조의 하위 관료체제의 직업군인으로 활동하는 것이다. 따라서 군이 전면에 나선다는 것을 군이 북한권력의 중심을 장악했다고 분석하는 것은 타당치 않다. 군도 직업 관료적 작동을 실행하고 있는 것이다.<sup>121)</sup>

셋째, 앞에도 언급했지만 북한은 군을 제외하고는 작동시킬 수 있는 관료체제가 전무하다. 이 상황에서 김정일과 북한지도부는 군을 활용할 수밖에 없고 이에 맞는 정책운영 시스템을 구축해야 한다. 그리고 북한주민들에게 그 정당성을 설파할 필요가 있다. 이것이 바로 선군정치란 구호가 나온 배경이다. 즉 위기극복을 위한 능동적 대응으로써 군사국가화가 아니라 위기극복을 위한 수동적 대응으로써 군의 활용인 것이다. 넷째, 군 승진의 인플레이션을 들 수 있다. 김정일은 최고사령관에 취임한 이후 여러 차례의 대규모 인사를 했다. 대부분의 추측은 군의 사기진작을 위한 것으로 또는 군과의 관계유지를 위해서라는 식의 분석이었다. 그러나 군 인사문제는 군 인사의 적체해소와 군 사기진작이라는 양 측면에서 바라볼 필요가 있다. 만약 군부 내의 영향력을 확대하기 위해서라면 모두에게 똑같은 승진보다는 김정일 측근만의 승진이 오히려 더 나은 정치적 효과를 낳았을 것이다.<sup>122)</sup> 다섯째, 북한

120) 관료화 된 군 집단은 전문성을 바탕으로 군 관련 정책결정과정에 참여하게 된다. 이 과정에서 당과의 ‘정책적 흥정’(bargaining)이 발생하게 되고 상호간은 당이 중심이 되겠지만 서로 이익이 되는 방향으로 결정을 진행하는 과정을 겪는다. 이 과정을 통해 당과 군은 양자의 영역을 넘어서 상호지지와 동맹의 그물망을 형성한다는 것이다. Timorothy J. Colton(1979), p. 14. 김용현(2001), p. 18에서 재인용.

121) 당과 군간의 관계를 양자의 상호 참여와 침투의 과정으로 분석하는 입장이 있다. 이는 전문 관료집단으로서 당과 군의 관계를 설명하는 ‘참여모델’ 유형이다. Timorothy J. Colton(1978), pp. 53~73.

122) 양현수(2001), pp. 65~66.

의 최대 관심사는 체제유지이지만 경제회복이 그 전제조건이라는 점이다. 북한은 “선군정치방식은 정치와 군사를 유기적으로 결합시켜 나가는 새로운 형태의 정치방식이다. 그것은 정치에도 만능이고 군사에도 만능이고 경제문화에도 만능인 탁월한 정치가에 의해서만 구현될 수 있다”<sup>123)</sup>라고 하면서 경제문제의 중요성을 제기했다. 따라서 선군정치는 정치뿐만 아니라 경제와 문화도 성공적으로 이끌어야 한다. 이 논지라면 북한의 선군정치는 경제회생을 위한 구호로 사용되고 있을 가능성이 높다. 선군정치의 핵심을 강성대국 건설과 일치시키는 점에서 그런 해석이 가능하다. 북한은 선군정치를 “지난 5년간의 선군혁명 영도사를 돌이켜 보면서 가장 자랑스러운 것은 이 나라에 강성대국 건설의 도약대가 튼튼히 마련된 것이다. ... 선군정치는 비단 제국주의자들과의 대결전에서만 유효한 것이 아니다. 단순히 군사를 위한 군사, 국방력강화를 위한 정치가 아니라 나라의 전반적인 국력을 최상의 높이에 이르게 하는 정치”라고 정의한다. 이 점에서 선군정치의 핵심은 명확해진다. 즉 선군정치의 지향은 곧 강성대국론과 직결되어 있다. 여섯째, 김정일은 국방위원장에 취임하기 전 해인 1997년에 총비서에 취임했다. 일각에서는 김정일이 주석에 취임하지 않고 국방위원장의 직책으로 국가를 통치하는 것을 근거로 군사국가화를 주장한다. 그러나 북한은 1998년 9월 최고인민회의 제 10기 제1차 회의에서 국방위원장의 “지위와 권능”을 격상시킨 것을 “군 중시의 국가정치체제를 수립”한 것이라고 정의하면서도 “국가기구 자체를 군사체제화 한 것이 아니라 국가기구체제에서 군사를 우선 시하고 군사분야의 지위와 역할을 최대한 높이도록 권능을 규제한 정치체제”라고 정의한다.<sup>124)</sup> 즉 당에 의한 군의 영도는 전제이고 이를 바탕으로 군을 중시하는 체제를 의미한다. 따라서 주석제 폐지와 국방위원장의 권한강화는 일종의 하위 권한의 분배로 보는 것이 타당하다.

정리하자면 국가제도의 파괴에 따라 사회적 통제가 불가능했으며 이에 따라 통제구조인 관료체제의 작동이 마비되었다. 이 현상은 북한식 사회주의의 근간을 위협하는 것이었으며 김정일과 지도부는 이를 비상상황으로 인식하고 군부를 중심으로 하여 과도적 위기관리체제를 작동하기 시작했다. 이를 북한은 선군정치라고 규정한 것이다.<sup>125)</sup> 그러나 선군정치는 군사화라는 것으로 집약되는 것이 아니라 단기적으로 위기를 극복하기 위한 과정의 정치방식이며 북한이 제기한 강성대국의 하위개념으로 존재하는 것이다. 문제는 군도 김정일체제의 관료집단이라는 사실이다. 군이 전면에 나선다고 해서 북한

123) 노동신문·근로자 공동논설 “우리당의 선군정치는 필승불패이다”, 1999. 6.16.

124) 김철우(2000), pp. 23~24.

125) 북한은 선군정치에 대해 “김정일장군의 수십 년간에 걸친 선군혁명영도사의 새로운 높은 단계에서의 발전”이라며 주체혁명과정이 바로 선군정치의 과정이라고 설명하고 있다. 그러나 이 표현은 선군정치를 정당화하기 위한 것으로 보인다. 앞의 책, p. 23.

이 과거방식의 정치를 고수할 것이라는 전망은 단순 도식화이다. 과거 식으로 항일혁명을 전개한 인물들로 구성된 군이 아니라 북한의 군은 현대화된 관료인 직업군인으로 구성되어 있다. 이들이 필히 보수적 입장을 고수할 것이라는 추측은 절반의 평가이다. 오히려 이들이 합리적인 선택을 할 수 있는 여지가 있는 것이다. 즉 평화유지를 바라고 경제에 있어서 전반적인 균형발전을 지향할 수도 있다는 점이다.<sup>126)</sup>

### 4.3 새로운 정치적 비전과 리더십 : ‘강성대국론’

선군정치를 통한 북한식 발전전략이 바로 강성대국이다. 강성대국은 김정일체제가 출범하면서부터 시작되었다. 1998년 9월 5일 열린 최고인민회의에서 국방위원장으로 추대되기 직전인 1998년 8월 15일 로동신문 사설 “위대한 수령 김일성동지가 회복한 우리 조국을 한없이 빛내자”에서 강성대국이 공식적으로 제기되었다. 뒤이어 1999년 1월 1일 ‘로동신문’, ‘조선인민군’, ‘청년전위’ 공동사설로 발표한 신년사 “올해를 강성대국건설의 위대한 전환의 해로 빛내이자”에서 “위대한 당의 령도따라 강성대국건설에로 전진하는 새로운 전환의 해, 총진격의 해”로 규정하면서 김정일체제의 공식적 국가목표를 강성대국으로 제시했다. 강성대국의 요체는 사상, 정치, 군사, 경제에서 사회주의 강국을 만드는 것이다. 특히 경제건설은 “강성대국건설의 가장 중요한 과업”이며 “정치 사상적, 군사적 위력에 경제적 힘이 안 받침 될 때 우리 나라는 명실공히 강성대국의 지위에 오를 수 있다”고 주장한다. 북한의 총체적 발전전략임과 동시에 낙후한 경제를 희생시키기 위한 경제발전노선이라고 할 수 있다. 경제발전노선에 농업을 “강성대국건설의 천하지대본”이며 과학기술은 “강성대국 건설의 힘있는 추동력”이라며 농업과 과학기술의 중요성을 강조했다. 2000년 신년사에서 사상, 총대, 과학기술이 강성대국의 3대 기둥이라며 특히 과학기술의 발전을 강조하고 있다. 2001년 신년사에서 “우리가 건설하는 강성대국은 모든 것이 흥하고 인민들이 세상에 부럽없이 사는 사회주의 낙원”이기 때문에 올해에는 “인민생활을 향상시키는데 최대의 힘을”기울여야 한다고 제기했다. 2002년 신년사에서 강성대국의 구호로 4대 제일주의(수령, 사상, 군대, 제도)를 강조하면서 “경제강국건설의 자랑찬 성과로 민족최대의 명절을 빛내자”며 여전히 “인민생활과 관련된 문제들을 제1차적인 과업을 풀어”나가야 한다고 주장했다. 이상의 신년사를 살펴본 결과 강성대국은 기본적으로 북한의 21세기 발전전략으로 볼 수 있으며 특히 경제문제에 대한 강조가 강화된다. 북한식 정의로 강성대국은 “사회

126) 양현수(2001), p. 70.

주의의 원칙을 지키면서 가장 큰 실리를 얻을 수 있게 하는 것”이다. 이는 모순적 전략이다. 사회주의원칙을 지키면서 즉 국가의 계획경제 틀을 유지하면서 경제적 이익까지 얻겠다는 불가능한 전략이다. 모순적 전략이 가능한 방법은 사회주의 계획경제의 틀을 약화시키는 것이다. 현재 이러한 조치들이 부분적으로 시행되고 있기 때문에 계획경제의 틀이 약화되는 것이 아닌가 하는 주장들이 제기되고 있다. 북한은 최근 기업경영의 자율성 확대, 개인경작지의 확대, 배급제 폐지와 물가·환율의 조정 등의 정책을 추진하고 있는 것으로 나타났다.<sup>127)</sup> 이러한 계획은 시장경제로의 진입이라고 속단하기는 어렵다. 북한 조치에 대한 상반된 견해가 있다. 즉 시장개혁의 출발로 보는 입장<sup>128)</sup>과 계획경제의 정상화 조치<sup>129)</sup>로 보는 입장이다. 그러나 북한은 경제시스템의 변화를 시도한 것만큼은 명백한 사실이다. 이미 북한은 2000년 ‘고난의 행군’이 끝났다는 신년사 발표 이후 지금까지 경제조치에 대한 내부교육을 진행했다고 한다.<sup>130)</sup> 그리고 최근 시·군별로 자체수입과 지출계획을 세우도록 하는 지방예산제를 도입한 것으로 밝혀지고 있다.<sup>131)</sup> 이는 지방행정기관에게 상당한 자율성을 부여한 것이다. 이는 1990년대 초반부터 자원의 부족으로 인해 지방단위에서 자력으로 경제를 건설하는 것과는 다른 새로운 “북한식 자력갱생” 방식으로 볼 수 있다. 경제적 비전을 중심으로 정책이 작동하고 있다는 여러 가지 징후들이 드러나고 있는 것이다. 즉 강성대국은 궁극적으로 북한식 사회주의의 총적 목표일지 모르나 현재는 경제적 문제를 해결하기 위한 슬로건으로 사용되고 있다.

그렇다면 북한이 사회주의 시스템의 변화를 추진하고 있는 것인가. 경제

127) ① 기업경영 자율성 확대 : 기업의 경영권을 당으로부터 지배인에게 넘겨 경영의 전문성을 높였으며 국가에 내던 감가상각비와 초과이윤을 상여금 등 재투자비용으로 쓰도록 했다. 자재 공급을 위해 기업간 ‘물자 교류 시장’을 허용하는 등 시장 원리를 처음으로 공식 도입했다. ‘금요노동’을 폐지하고 관리, 사무직의 잉여인력을 대폭 정리, 생산부문에 투입했다. ② 개인경작지 확대 : 개인경작지 면적을 30~50평 수준에서 400평으로 크게 늘렸다. 함북 회령·무산 등에서는 협동농장 토지를 개인에게 할당하는 개인영농제를 시범실시중이다. 이 제도는 70년대 후반 중국 개혁·개방 초기 개인에게 자재와 토지를 임대해 생산력 발전을 꾀한 ‘농가청부제’와 유사하다. ③ 배급제 축소·폐지와 물가·환율조정 : 주민들이 식량과 생필품을 직접 사도록 배급제를 축소·폐지했으나 매점매석 방지를 위해 구매권을 발급하고 있다. 국가보위 계층과 취학 아동에 대해서는 배급제가 유지된다. 버스·지하철요금은 10전에서 2원(20배)으로, 전기료는 kW당 3.5전에서 2.1원(60배)으로 올랐다. 임금도 광산노동자는 240~300원에서 6,000원(20~25배)으로, 일반노동자는 110원에서 2,000원(18배)으로 올랐다. 부양자가 2명 이상인 무직 가구주에게는 월 200~300원 수준의 생활보조금이 지급된다. 1달러 당 2.2원이던 환율이 153원 안팎으로 현실화됐다. 문화일보, 2002년 8월 22일.

128) 김연철, “최근 북한경제 변화, 배경과 전망,” 제25차 통일전략포럼(2002. 8. 1) 발표문.

129) 조동호, “계획경제시스템의 정상화”, KDI정책포럼 제160호(2002-05) 발표문.

130) 김창수, “‘고난의 행군’ 직후부터 경제개혁을 준비했다”(http://www.ohmynews.com, 2002. 8. 1).

131) 중앙일보, 2002년 8월 22일. 중앙일보는 북한의 계간지 『경제연구』 2호(2002년 5월)를 통해 내용을 확인했다.

분야에서는 다분히 그러한 현상이 나타나지만 정치적 영역에서는 여전히 사상성의 강조와 김정일과 당의 유일적 영도를 강조하는 담론이 우세하다. 1998년 신년사에서 “위대한 김정일동지를 수반으로 하는 당중앙위원회의 세련된 령도따라 사회주의조국의 부강발전과 주체혁명위업의 승리”를 이루자고 호소했다. 1999년 신년사에서 “수령, 당, 대중의 혼연일체가 굳건해지고 우리식의 정치체제가 튼튼히 다져지게”되었고, “김정일동지를 수반으로 하는 당중앙위원회의 두리에 굳게 뭉쳐 사회주의조선의 기상을 만방에 떨치며 주체혁명의 새 시대”가 되었다고 주장했다. 2000년 신년사도 마찬가지로 “올해 전투적 과업을 성과적으로 수행하기 위하여서는 당을 강화하고 당의 령도적 역할을 백방으로 높여야 한다”고 당의 역할을 강도 높게 주장했다. 2001년 신년사도 마찬가지로 논조였다. 선군정치를 주장하지만 기본적으로 북한 시스템은 당을 우위에 두는 당-국가 시스템이다. 총체적 위기국면에서 당이 작동하지 않았지만 김정일체제가 공식적으로 시작하면서부터 당의 역할은 지속적으로 강조되고 있다. 이는 정치와 경제를 분리하는 모델로 볼 수 있다. 경제에 있어서는 부분적인 변화를 추구하면서 정치에 있어서는 북한이 말하는 우리식 사회주의 고수를 주장하는 것이다. 2002년 신년사에서 북한은 “당조직들의 전투적 기능과 역할을 높이는 것은 강성대국 건설의 총진군을 힘있게 다그치기 위한 결정적 요인”이라면서 당의 역할을 강성대국 건설로 못박고 있다. 이런 북한의 변화는 김정일의 새로운 리더십이 시작되고 있는 것으로 볼 수 있다. 강성대국론은 경제위기를 극복하기 위한 21세기 북한식 발전전략임과 동시에 체제를 유지하기 위한 통제담론으로서의 기능도 담당하는 이중적 함의를 담고 있다. 21세기 변화된 세계와의 적응 및 국내정치의 안정을 위해서는 무엇보다도 경제적 성장을 그 담보로 할 수밖에 없는 상황에서, 북한 지도부의 절박한 문제의식의 결과 구상된 새로운 발전전략을 ‘강성대국론’이라고 정의할 수 있다. 위기관리를 위한 군부의 활용은 위기를 관리하고 극복하는 과정까지만 유효할 수 있으며 새로운 도약을 위해서는 정상체제로의 전환이 필수적이다.<sup>132)</sup> 이 과정은 필히 관료체제의 복원을 통해 가능하다. 북한은 1990년대 많은 혁명원로들이 사망했다. 김정일의 든든한 지원자이기 했던 혁명원로들의 사망은 김정일에게는 위기임과 동시에 새로운 리더십을 펼칠 수 있는 계기가 되었다.

132) 정상체제란 당-국가 시스템을 지칭한다. 과도군사화 된 북한을 정상적인 시스템으로 변화시키는 것이다. 그러나 북한은 개혁·개방을 통한 친(親)시장적 기제를 도입하지 않는다면 강성대국에 입각한 발전전략도 실패할 가능성이 높다.

&lt;표 9&gt; 북한 주요인사 사망자(1990~현재)

성명	직책	사망일	성명	직책	사망일
허 담	조평통위원장/당비서/외교부장	1991. 5. 13	허정숙	조평통부위원장/당비서, 최고인민회의 부의장	1991. 6. 7
현무광	당정치국 후보위원/당검열위원장	1992. 3. 30	홍기문	사회과학원 원장/최고인민위원회 부의장	1992. 7. 5
방학세	당중앙위 위원/중앙재판소장	1992. 7. 20	주도일	국방위원회 위원/차수	1994. 7. 1
서 철	당정치국 위원	1992. 9. 30	강희원	정무원 부총리	1994. 7. 30
조명선	당중앙위 위원/강건종합관학교장	1994. 7. 27	오진우	인민무력부장	1995. 2. 25
태병렬	중앙위 위원/대장	1997. 2. 4	최 광	인민무력부장	1997. 2. 21
김광진	인민무력부 제1부부장	1997. 2. 27	전문섭	최고인민회의 상임위 명예부위원장	1998. 12. 29
이종옥	전 국가부주석	1999. 9. 23	이두익	당중앙위원회 및 당중앙군사위원회 위원/차수	2002. 3. 13

\* 출처 : 『주간 북한동향』 1991~2001년까지 추적한 사망자 명단임.

북한에서 혁명 1세대의 대거 사망은 새로운 세대로 관료체제가 완성되어 간다는 것을 반증한다. 이제 김일성의 후광과 혁명원로들의 지원이 없는 김정일에 의한 북한통치와 정치적 리더십이 실행되는 것이다. 위기의 시점에 정치적 리더십은 빛을 발한다. 바로 위기관리체제에서 정상체제로 넘어가는 과정이 김정일의 정치적 리더십을 판별할 수 있는 시점이라고 할 수 있다. 후계체제는 김일성의 존재에 의해 가능한 절반의 리더십이었다면, 1990년대 시련의 과정은 위기의 극복을 위해 리더십을 실현할 자원이 절대적으로 부족한 시점이었다. 따라서 21세기 북한식 발전전략에 대한 비전과 실행을 통한 체제의 정상화과정에서 발휘되는 김정일의 리더십이야말로 정당한 리더십이라 할 수 있다.

## 5. ‘후계체제’와 ‘김정일체제’의 상관성과 차별성

### 5.1 김정일 정치적 리더십의 변화와 지속

정치적 리더십은 이론적 논의에서 제시했듯이 세 가지의 틀에서 논의될

것이다. 첫째 권위를 부여할 수 있는 정당성이 존재하는가, 둘째 지배자와 피지배자간의 상호관계는 어떻게 진행되는가, 셋째 지배자와 피지배자간의 목적 합리성과 실행 메커니즘이 어떻게 작동하는가 이다.

우선 권위를 부여할 수 있는 정당성이 존재하는가에 대한 분석이다. 권위가 관통되는 이유는 북한 주민들에게 권위의 정당성이 인정될 때 가능하다. 김정일의 후계체제 구축과정은 정당한 권위가 존재할 수 없었다. 후계자로 확정되는 과정은 베일 속에 가려져 있었으며 김일성과 북한지도부의 결정에 의해서 이루어졌다.<sup>133)</sup> 이 과정을 유추해보면 김정일은 전 국민적 동의를 절차 거치지 않고 지도부에 의해 임명되는 ‘폐쇄적 리더십’을 구축하게 된다. 사회주의권의 후계자 이행과정에서 발생한 다양한 문제점들은 북한사회에서 김일성의 아들을 후계자로 선정하는데 중요한 경험적 사실이 되었다.<sup>134)</sup> 김정일이 자신의 위치를 만든 과정은 지도부의 선택과 함께 북한의 위기국면에 적극적인 개입을 통해 이루어졌다. 1967년 전원회의 사건에 김정일이 깊숙이 개입하면서 당내 입지를 구축했다. 특히 선전선동과 예술분야에서 활동을 전개했는데 이 사실은 김정일이 사회주의 권력구조를 잘 이해하고 있었다는 것을 나타낸다. 이 분야가 사회주의에서는 가장 중요한 분야이기 때문이다. 따라서 김정일은 ‘폐쇄적 리더십’이라는 태생적 한계를 안고 있었지만 당내 핵심 부서를 장악함으로써 입지를 구축하는 합리적 선택을 했다. 김정일의 후계자 지명 이후 정당성의 확보는 ‘속도론’이란 1970년대 북한의 경제발전전략과 유일사상체제 확립과정을 통해서였다. 1974년부터 시작된 속도전은 경제정책의 근간을 이루었다. 특히 이 과정에서 3대혁명소조운동을 통해 친정부대를 구축하는 과정이 되었다. 속도를 유지하기 위해서는 대중동원체제를 구축해야 했다. 이 과정에서 북한은 속도를 위한 동원체제를 구축했다. 속도론은 당중앙(김정일)의 지도하에 관장되었다. 동원체제를 지휘하는 것이 김정일인 것이다. 한편으로 유일사상 확립과정을 통해 유일사상인 주체사상

133) 김정일의 후계자 선정과정을 살펴보면 다음과 같다. 1974년 당 제5기 제8차 전원회의에서 김정일 정치위원 선출에 대해 “이 문제(정치위원 선출)는 당초 회의의 의제로서 예정되어 있지는 않았으나……항일무장투쟁의 시기부터 김일성주석 지도 아래서 싸워왔던 노간부가 김정일비서를 당 중앙위원회 정치위원회 위원으로 추천한 것.”(井上周八(1983), p. 163)이라며 이 노간부를 김일 부주석이라고 지적한다(사카이 다카시(1991), p. 23). 『김정일 지도자』 2권에는 “김정일동지를 당중앙위원회 정치위원으로 추대하는 것은 혁명의 요청이며 전체인민의 열망입니다”라고 한 노정치위원이 발언(『김정일지도자』 2권, p. 7)했다고 하며, 다른 책에서는 김일성을 설득해서 그를 정치위원에 선임되도록 했다고 한다(石川昌(1987), p. 82).

134) 반대로 중국의 경험은 김정일에게는 유리한 조건이 되었다. 사회주의국가들에서 30대 초반에 권력의 중심에 위치한 예는 거의 보기 드물다. 예외적인 일로는 중국에서 왕홍문이 38세의 나이에 1973년 8월에 열린 당 제10차 전국대표대회에서 부주석 및 정치국의 중앙사업을 주관하도록 한 것이다. 이 사실은 왕홍문이 모택동의 후계자로 근접하고 있었다는 것이며, 이러한 사실은 북한에서 김정일을 후계자로 내세우는데 좋은 선례가 되었으리라 추측된다. 요계룡(1993), pp. 359-360.

의 체계화가 김정일에 의해 이루어진다. 아래 표와 같이 김정일은 김일성의 사상인 주체사상을 풍부화시키는 과정을 통해 김일성을 제외하고 주체사상의 유일한 해석자가 된다. 주체사상의 풍부화는 근본적으로 유일사상체계의 내용을 만드는 것이다. 북한사회가 1970년대 유일사상체계에 의해 작동된 사회였기 때문에 김정일은 사상문제를 중심으로 자신의 정당성을 확장해 나간 것이다. 즉 김정일은 유일사상체계 확립과 속도론을 위한 대중동원체제를 통해 자신의 입지를 구축했다.

<표 10> 김정일 주체사상의 변천

년도 분류	1960년대	1974년	1976년	1982년	1985년
내 용	사상에서 주체 정치에서 자주 경제에서 자립 국방에서 자위	인간은 자주성, 창조성, 의식성 을 가진 사회 적 존재 규명	(**김일성주의) 주체사상+혁명 이론+영도방법	(주체사상) 철학적원리 + 사회역사원리+ 지도적원칙	(주체사상정식화) 주체사상+반제반봉건민 주주의혁명과사회주의혁 명이론+사회주의공산주 의건설이론+인간개조이 론+사회주의경제건설이 론+사회주의문화건설이 론+영도체계+영도예술
비 고	초기 주체사상	김정일주체사 상해석권 독점 주 체사상의보편이 론화작업의 과도기	주체사상의 보편이론화	주체사상을 주 체시대의 유일 한 해명철학으 로 명명	주체사상완전정식화

- \* 시기구분 1970년 이전: 모든 분야의 주체적 입장에서부터의 자주노선(김일성).  
1974년 : 주체철학 이해에서 제기되는 몇 가지 문제에 대하여.  
1976년 : 김일성주의의 독창성을 옹호 인식할 데 대하여.  
1982년 : 주체사상에 대하여.  
1985년 : 주체사상총서 10권 발간.

\*\* 김일성주의는 주체사상이 그 중심이지만 주체사상보다는 포괄적인 개념.

1994년 김일성의 사망 이후 김정일은 북한의 최고지도자인 수령이 되었다. 그러나 김정일은 죽은 수령(김일성)의 카리스마에 의지해야 하는 ‘유훈통치’를 3년간 진행했다. 이는 김정일이 김일성을 대신할 만큼의 정당성을 부여받지 못했다는 것을 의미한다. 김정일은 유훈통치를 지속하다가 1997년 총비서에 추대되면서 당의 대표로서 진정한 수령의 위치에 오르게 되었다. 여기서 '94~'97년 3년간은 정당성을 확보하기 위한 과정으로 볼 수 있다. 그리고 연이은 자연재해는 오히려 김정일의 정당성을 강화시켜 준 계기였다. 이때는 계획경제는 붕괴되고 통치 메커니즘은 작동하지 않았다. 이는 북한 계획경제의 근본적인 모순에 있는 것이었다. 그러나 자연재해와 경제침체 상황에서 김정일은 ‘고난의 행군’을 주장하며 과거의 혁명경험을 현실에 작동시켰다.



김정일을 중심으로 이 고난을 극복하고 강성대국을 건설하자는 슬로건을 내건 것이다. 이제 자연재해도, 외부의 적도 북한체제를 압박하는 주된 요인이 되면서 근본적인 경제정책 상의 문제를 압도했고 그래서 결속의 슬로건은 주민들에게 먹혀 들어갔다. 정당성의 확보과정은 긍정적 방향이 아닌 부정적 방향에서 위기의 국면에서 확보되었다. 이는 1960년대 말 위기의 국면에서 주석제가 탄생하고 후계체제가 구축되었던 경험과 유사하게 작동했다.

둘째, 지배자와 피지배자의 상호관계는 ‘유일사상체계’와 ‘사회정치적 생명체’론으로 설명할 수 있다. 1970년대는 유일사상체계에 의해 지배자와 피지배자가 상호작용 했던 시기이다. ‘유일사상체계’는 “당안에 하나의 혁명사상, 오직 수령의 사상만이 지배하게 하고 수령의 두리에 전당과 전체인민을 묶어세우며 수령의 유일적령도밑에서 혁명투쟁을 벌려나간다는 것을 말한다. 다시 말하여 전당에 수령의 사상체계, 령도체계를 철저히 세운다는 것을 의미”한다.<sup>135)</sup> 김정일은 1974년 유일사상체계 확립 10대 원칙에서 “수령의 영도밑에 당중앙의 유일적 지도체계”를 확고히 세워야 한다고 주장했다. 유일사상체계의 작동은 김정일에 의해서 많은 부분 이루어졌다. 김정일은 1970년 초반부터 사상교양의 강화를 위한 다양한 정책들을 시행했다. 그것이 구호를 통한 대중동원과 교양학습체계였다. 김정일의 북한 주민과의 상호작용은 일방적인 유일사상체계의 접수를 강요하는 형태로 진행되었다. 현지도<sup>136)</sup>를 통해서 주민과의 접촉면을 넓히면서 직접적인 대면정치도 진행했다. 현지도의 핵심은 유일사상체계가 관철되는가 아닌가에 있었다. 1990년대 김정일은 ‘사회정치적 생명체’론<sup>137)</sup>에 입각해서 대중과 상호작용을 했다.<sup>138)</sup> 수령을 정점으로 하는 수령·당·대중이 하나의 거대한 가족으로 공생한다는 것이다. 김정일은 수령의 영도 밑에 자신의 유일적 지도를 보장하는 유일지도체

135) 『조선로동당력사』, p. 432.

136) “언제나 인민대중의 힘과 지혜를 무한히 신뢰하고 인민대중이 살며 일하는 현지에, 혁명과 건설이 들끓는 현실 속에 들어가 실정을 깊이 알아보고 문제해결의 옳바른 방도를 세우며 대중의 자각적인 열성과 창발성을 불러일으켜 모든 문제를 풀어나가는 가장 혁명적이며 과학적이며 인민적인 방법이다.” 리근모, “경애하는 수령님의 현지도방법은 공산주의적령도방법의 위대한 모범”, 『근로자』 4호, p. 35.

137) “인민대중은 당의 령도 밑에 수령을 중심으로 하여 조직 사상적으로 결속됨으로써 영생하는 자주적인 생명력을 지닌 하나의 사회정치적 생명체를 이루게 됩니다. 개별적인 사람들의 육체적 생명은 끝이 있지만 자주적인 사회정치적생명체로 결속된 인민대중의 생명은 영원합니다. 위대한 수령 김일성동지께서는 력사상 처음으로 개인의 육체적 생명과 구별되는 사회정치적생명이 있다는 것을 밝혀주시었습니다. 영생하는 사회정치적생명은 수령, 당, 대중의 통일체인 사회 정치적 집단을 떠나서는 생각할 수 없습니다. 개별적인 사람들은 오직 이러한 사회 정치적 집단의 한 성원으로 됨으로써만 영생하는 사회정치적생명을 지닐 수 있습니다.” 김정일, “주체사상교양에서 제기되는 몇가지 문제에 대하여”, 『근로자』 7호(평양 : 근로자사, 1987), p. 13.

138) ‘사회정치적 생명체’론의 기원은 1964년 ‘정치적 생명’이란 개념으로 사용되었고, 그 뒤에 ‘사회정치적 생명’ 등으로 불리다가 1986년 김정일의 논문을 통해 정의되었다. 김종욱 (1993), p. 86.

계139)를 형성한 이후 ‘사회정치적 생명체’론에 의한 우리식 사회주의를 주장한 것이다. 대중과의 상호작용은 사상을 중심으로 일원적으로 편재된 유일지도체계에 의해 작동되었다. 김일성 ‘수령’밑에 유일지도체계 구축(표-11 참조)을 통해 대중과의 상호교류와 자신의 후계체제를 구축한 것이다.

<표 11> 김정일 유일지도체제 변천과정

	유일지도체계 출발(1967년)	유일지도체계 이중화 (1973-1974년)	사회정치적 생명체론 (1986년)	우리식사회주의 (1991년)
발생요인	①당의 조직사상적 결속②수정주의조류 침습 방지③반동반혁명 분자 발생 ④경제지발전현상	①김정일의당내 후계자 공식화②유일사상체계의 세련화,정식화	①권력승계 이론적 공고화 ②주체사상의 이론적 발전 ③사회주의권의 변화 ④새로운 사회통합 모델 요구(유기체적 세계관)	①사회주의정권의 붕괴 ②강력한 당의 영도 부각 ③경제지발전현상 ④후계승계의 다면적 구성
내용	①유일사상교양 ②혁명전통교양 ③온사회의 혁명화, 로동계급화	①유일사상체계 10대원칙 ②수령의 영도 밑에 후계자의 유일지도체제 형성	①수령당대중의 관계 강조 ②혁명적수령관과 집단주의적생명관 중심	①정치생활:사회주의적민주주의 및 민주주의중앙집중제 ②경제생활:전인민적소유,창조적로동, 전인민적 시책 ③사상문화생활:3대혁명강조,사회주의적민족문화
방도	①반대세력숙청 ②혁명사적지 건설 ③사상투쟁 전개	①사회주의건설 대중운동②당중앙의 유일적 지도 보장③젊은세대 진출	①사회주의 대가정 ②구호나무발굴을 통한 상징조작	①당의 영도강화 ②세도와 관료주의 타파 ③수령에 대한 충성과 효성 강조

그리고 김정일은 후계체제 구축시기부터 현지도 방식과 대중적 선전을 통해 대중과의 친근성을 확장해 나가는 전략을 구사했다. 우선 현지도에 대해서 살펴보면 김정일은 대학시절부터 김일성과 대동하여 현장 정치수업을 받았다. 대학졸업 이후에도 김일성과 함께 현장에서 북한의 실상들을 접해나갔다. 특히 1970년대부터 김정일 단독의 현지도 횡수가 급격히 증가하

면서 자신의 입지를 차츰차츰 넓혀 나갔다. 현지도 자체가 주민들과의 직접적인 접촉을 통해 이루어지기 때문에 김일성이 가장 중요하게 여기는 지도방식이다. 특히 김일성의 후계자로서 김정일의 현지도는 북한주민과의 직접적 접촉면의 확장을 의미하고, 이 방식을 통해 자신의 대중적 이미지를

139) 유일지도체계는 혁명적 수령관에 기초해서 제시되는 ‘수령·당·대중의 통일체’를 관통하는 지도체계를 뜻한다. 이는 수령뿐 아니라 후계자에게도 해당된다. 이종석(1995), p. 19.

쌓아나갔다. 김정일은 현지지도를 통해 대중적 친근성을 과시하는 한편 자신의 업적을 과대 포장하여 대중에게 선전·학습시킴으로써 신비화 전략을 구사했다. 김정일은 대중과의 접촉면으로서 현지지도와 신비화전략에 입각한 대중선전작업을 통해 자신의 이미지를 대중에게 주입시켰다. 이 전략은 ‘유일사상체계’와 ‘사회정치적 생명체’에 의해 유지·작동되었다.

셋째, 지배자와 피지배자간의 목적 합리성과 실행 메커니즘이 어떻게 작동하는 가이다. 후계체제를 구축하는 과정에서 나타난 북한사회의 목적합리성은 ‘유일사상체계’를 확립하는 것이다. 그 실행 메커니즘은 새로운 세대의 진입을 통한 3대혁명소조운동과 ‘속도론’이었다. 1960년 중 후반부터 1970년대까지 북한의 목적은 유일사상체계를 구축하는 것이었다. 북한은 목적을 달성해야 하는 합리적 타당성으로 3대혁명의 수행을 통한 사회주의 완전 승리를 제기했다. 즉 북한은 유일사상체계를 통해 수령의 영도 아래 김정일의 유일적 지도체계를 만들어서 3대혁명(사상, 기술, 문화)을 수행하고 이를 통해 사회주의의 완성승리를 달성한다는 전략이다. 이런 목적합리성을 위해 북한은 동원체제를 강화했다. 특히 단기목표인 10대 전망목표를 위한 동원의 첨병노릇은 3대혁명소조운동을 전개하는 소조원들이 담당했으며, 이들은 경제의 높은 속도를 보장하기 위해 각종 속도전투를 전개했다.

1990년대 김정일체제의 목적합리성은 ‘강성대국’ 건설이다. 강성대국을 건설하기 위한 실행 메커니즘은 선군정치다. 후계체제 구축과정과 유사한 시스템을 갖고 있다. 강성대국 건설을 위해서는 당의 영도가 보장되는 선군정치<sup>140)</sup>가 실행되어야 한다는 논리이다. 차이점은 실행 메커니즘의 작동방향의 변화다. 과거는 계획경제의 강화와 권력독점의 방향으로 리더십이 행사되었다면, 현재의 강성대국 건설은 경제정책의 개혁적 변화를 통한 정경분리 모델을 지향하는 리더십이 실행되고 있다. 즉 지방의 권한강화라는 권력의 분배를 통해 경제를 회생시키려는 방식인 것이다. 이 과정에서 군은 군사력으로서의 의미라기 보다는 경제력으로서의 의미가 강하게 내포된다. 전 사회의 기율권력으로의 일원적 편제라는 과거 방식을 탈피하고 권력의 분산을 통한 느슨한 유일 권력의 유지라는 방향으로 나아가고 있다. 이런 점에서 현재 구사되고 있는 김정일의 리더십은 합리성을 갖고 있는 것으로 볼 수 있다.

이상과 같이 김정일의 리더십을 후계체제와 김정일체제로 분리해서 비교·분석하였다. 분석의 기준은 김정일의 정치적 리더십이 지배를 정당화 할 수 있는 권위를 갖고 있는가, 김정일과 당·대중의 상호관계에서 지배가 관철될 수 있는가, 그리고 이들간의 목적합리성과 실행메커니즘이 있는지 살펴 보았다. 김정일은 초기 정당성을 부여받지 못한 ‘폐쇄적 리더십’이었고, 후계

140) 앞서서도 제기했듯이 선군정치는 군을 중심으로 하는 정치가 아니라, 당의 영도아래 선군후경(先軍後經)하는 정책을 뜻한다.

문제와 관련되어 경쟁이 없는 일방적 구조였다. 그러나 이후 당·정·군에 관여하면서 자신의 후계체제를 구축했다. 김일성의 사망 이후 김정일은 새로운 리더십을 구축해야 했다. 현재 북한의 변화양상은 김정일이 합리적 리더십을 구축하고 있다는 여러 가지 정황증거를 보여주고 있다. 김정일은 자신의 권력승계를 시작한 1997년(총비서 추대)부터 자신의 구호인 강성대국을 주장했다. 그리고 강성대국으로 가기 위해 선군정치방식을 활용하고 있다. 그러나 핵심적인 것은 경제회복과 당 시스템의 복원이다. 김정일은 경제정책에서 새로운 실험을 전개하고 있으며 합리적 리더십을 구현한다고 볼 수 있다. 특히 합리적 리더십 문제와 관련해서는 합리성을 논하는 이유가 북한의 개혁·개방 가능성 때문이다. 1990년대 위기국면에서 배급제의 근간이 흔들리면서 암시장이 확대되었다. 북한은 계획경제와 2차경제가 혼합된 경제체제에서 2차경제를 소극적으로 공식화했다. 그리고 최근에 와서는 가격을 조정하고 배급제를 폐기했으며 개혁적 경제정책을 실험하고 있다. 이는 시장 친화적 경제로 가는 과정으로 볼 수 있다.<sup>141)</sup> 김정일과 북한은 이제 경제 실험에 들어간 것이다. 이는 합리적 결정으로 볼 수 있다. 따라서 최근 북한의 변화는 김정일의 리더십이 합리적으로 작동하고 있다는 것을 보여주고 있다.

## 5.2 관료체제의 변동과 김정일

북한의 관료체제에 대해서는 다섯 가지의 측면에서 살펴본다. 그것은 ① 독점적 임면권 ② 자격과 이데올로기적 충성 중심성 ③ 정보의 독점과 소통 ④ 관료자신의 이익추구 경향 ⑤ 이중적 위계질서이다.

북한은 위기의 국면을 해소하기 위한 과정에서 관료체제를 변화시켰다. 1960년대 중반 위기의 국면에서 북한은 권력을 일원적으로 편재하는 기율권력을 구축했다. 그것이 수령제를 축으로 하는 유일사상체계이며, 무소불위의 주석제를 통한 권력의 유일적 독점권한을 만드는 것이었다. Weber는 근대국가에서 “일상적 지배는 필수적으로 그리고 불가피하게 관료주의”라고 정의했다.<sup>142)</sup> 또한 “행정수단 및 폭력수단의 국가독점을 행정관리 및 행정노동자의 행정수단으로부터의 분리로 파악하였듯이 모든 생산수단 소유의 ‘사회주의적’ 국유화를 소유권적 분리의 완성으로 규정”하면서<sup>143)</sup> “사적자본주의의 폐지는 국유화되거나 사회화된 기업의 최고경영이 관료정치화 된다는 것을 의미”한다고 정의한다.<sup>144)</sup> 사회주의는 소유권적 분리를 통해 행정수단과 폭

141) 김연철(1997), pp. 59~64.

142) Max Weber(1968), p.1393.

143) 황태연, 엄명숙(1994), p. 233.

144) Weber(1968), p. 1402.

력수단을 국가가 독점하고 관료들을 행정수단으로부터 분리한다. 이를 통해 사회주의당은 모든 수단을 폭력적으로 독점하는 양상을 띤다. 북한사회도 마찬가지로의 형태였다. 그러나 1960년대 말부터 발생한 위기의 국면에서 행정수단의 독점권을 유일한 수령에게 모두 귀속시키는 권력구조의 변화를 가져온다. 즉 수령과 후계자, 그리고 만주파를 제외하고 나머지는 행정수단으로부터 분리되는 과정을 밟게 되는 것이다. 이 과정에서 북한은 관료체제의 변화를 추구했다. 변화된 권력을 수용(수령에 의한 행정수단의 독점과 관료들의 행정수단으로부터의 분리)하는 관료체제로의 전환을 모색한 것이다. 이 과정은 1966년 당대표자회, 1967년 당 제4기 제15차 전원회의, 1968년 인민군의 숙청, 1970년 제5차 조선로동당대회, 1972년 ‘당증교환’사업 등을 통해 유일사상체제를 수용하지 못하는 관료들은 숙청 당하고 새로운 관료들로 충원되는 격변의 시기였다. 즉 지배의 효율성을 극대화시키는 전략을 구사한 것이다. 수령제와 유일사상체제는 일종의 판옵티콘적 효과를 나타낸다.<sup>145)</sup> 판옵티콘<sup>146)</sup>은 시선을 통한 감시체제의 구축과 이를 통해 내면화를 구축하는 것이다. 즉 유일사상 10대 원칙은 유일사상체제를 관철하기 위한 지침이다. 이 지침에 근거해서 전 사회는 감시체제가 된다. 이 감시체제는 학습과 통제를 통해 달성된다. 그 과정의 지속은 자신 스스로 유일사상체제를 내면화하는 과정이다. 북한은 일종의 유일사상체제를 구현하는 판옵티콘인 것이다.

1990년대 김정일체제는 새로운 관료체제를 구축해야 했다. 많은 혁명원로들이 사망하고 1970년대 이후 30년의 세월이 흘렀다. 그러나 과거와 같은 판옵티콘 구조를 만들 수는 없었다. 북한 사회주의는 실패한 사회주의였으며, 그 실패로 인해 관료체제는 붕괴되었다. ‘경험적 효과’에 의해 과거와 같은 완벽한 일인권력 독점 구조로의 회귀는 불가능했던 것이다. 이미 북한이 98년 헌법개정을 통해 소유권의 범위를 확대하는 등의 개혁적 조치를 취했고, 최근 배급제 폐지, 가격제도의 변경, 지방에 예산권 부여 등을 고려할 때, 권력의 분산을 통한 분점적 권력구조로 변동될 것이다. 이는 관료들의 권한 강화를 의미한다. 관료들의 권한강화는 관료체제의 또 다른 위기를 내재한다. Paige의 주장처럼 관료제의 또 다른 얼굴인 비공식관계가 더욱 강화될 것이기 때문이다. 이는 관료제의 효율성을 왜곡·변질시키는 작용을 한다. 권한을 통한 후원-피후견관계(patron-client relationship)<sup>147)</sup>의 조성은 사회주의의 근원적 모순으로 작동한다. 그야말로 “산 넘어 산”인 것이다.

이제 북한의 관료체제 작동과정을 살펴보자. 우선 독점적 임면권이다. 북

145) 판옵티콘은 벤담의 형(Samuel Bentham)이 공장건물용으로 기안한 건축설계를 감옥개혁에 원용하면서, 1789년부터 1812년까지 약 25년 동안 이것을 기안, 완벽화, 실천적 관철을 위해 노력하였던 감옥개혁에 관한 설계논문이다. 황태연·엄명숙(1994), p. 216.

146) 판옵티콘에 대한 자세한 설명은 J. Bentham, Panopticon, or, the Inspection House, in: J. Bentham, The Works of Jeremy Bentham, Vol. 4(New York, 1962, Reproduced from the Bowering Edition of 1838-1843) 참조.

147) 김연철(1996), pp. 313~314.

한은 김정일에 의해 독점적 임면권이 행사된다. 즉 북한 관료들의 생사여탈권을 쥐고 있는 것이다. 김정일은 후계체제를 구축하는 과정에서부터 수령의 후광 하에 유일지도체제에 근거해서 임면권을 행사했다. 후계체제 구축과정의 임면권은 김일성의 지시 하에 이루어졌으며 김정일은 이 과정에서 일정한 영향력을 행사했으리라 예측할 수 있다. 초기 김정일은 당에서부터 활동영역을 넓혀나갔다. 초기 당조직부와 선전선동부, 예술부문을 장악해 들어갔으며, 과학교육부문으로 영역을 확장했다. 당 장악과정을 우선 시 했고 경제분야·군사분야로 영역을 확장했다. 1973년 조직선동담당 비서, 1974년 정치위원회 위원, 1980년 정치국, 비서국, 군사위원회 위원으로 선출되면서 김일성과 김정일의 혼합정치가 시작되고, 1993년 국방위원회 위원장, 1997년 총비서, 1998년 강화된 국방위원회 위원장이 되면서 국가의 모든 임면권을 틀어쥐었다. 임면권은 관료체제를 통제하는 기제가 된다. 김정일은 30년간 임면권을 통해 자신의 측근들을 권력의 중심으로 임명하면서 후계체제를 구축했다. 후계체제 구축과정에서 항일유격대 출신의 혁명원로들은 김정일의 든든한 후원자가 되었으며, 만경대혁명학원 출신, 김일성종합대학 출신들은 권력의 중심을 이루었고, 3대혁명소조원들은 관료집단의 중추적 역할을 수행하고 있다. 이외에 군부관료집단의 경우도 김정일에게 충성을 서약하고 있다. 이것이 가능한 이유는 수령제라는 특수한 북한사회의 통치구조에도 있지만 기본적으로 관료체제의 특징인 관료에 대한 독점적 임면권에 있다. 둘째, 자격과 이데올로기적 충성 중심성이다. 관료체제는 그 전문성을 바탕으로 한다. 관료들에게 행정수단을 분리시키면서 동시에 관료들의 행정지식을 차용하는 과정이다. 일반적으로 관료들은 자신의 신분, 탄생, 자산과 같은 것을 통해 관직을 장악한다. 그러나 관료체제가 강화되면 될수록 지배자는 자격과 이데올로기에 의해 관직을 임명한다. 유일사상을 강조하는 북한사회는 기본적으로 이데올로기를 기준으로 관료체제가 구축되었다. 유일사상을 철저히 지키는가가 관직 획득 또는 상승의 기준이 된 것이다. 그리고 이것에 부수적으로 포함되는 것이 정치색이 엮은 기술관료들의 등용이다. 관료들은 기술적 발전을 통한 전문성의 추구보다는 사상성의 강화를 통한 상승을 추구할 수밖에 없다. 즉 관료들의 과도정치화를 의미하는 것이다. 따라서 관료체제의 작동은 체제의 발전에 부정적 영향을 미칠 수밖에 없다. 특히 1990년대 중반 관료체제가 붕괴한 후 군을 중심으로 경제건설을 진행한 것은 과도정치화의 결과로 볼 수 있다. 최근 이러한 문제점을 해소하기 위해 해외에 관료들을 파견<sup>148)</sup>하고 과학기술을 강조하는 것은 관료체제 복원의 신호로 볼 수 있다. 셋째, 정보의 독점과 소통이다. 이는 이중적 함의를 담고 있다. 지배자는 모

148) 경제사절단은 2000년 11월부터 2001년 9월까지 약 10개월간 15회에 걸쳐 14개국에 파견되었다. 그리고 동기간 외국의 경제사절단도 14개국 15회에 걸쳐서 이루어졌다. 이는 경제문제를 해결하기 위한 경제관료들의 육성으로 볼 수 있다. 최신립(2002), pp. 83~84.

든 정보를 독점하고 통제한다. 정보를 지배자가 독점·통제하는 위계질서가 구축되면 관료들은 정보의 소외로 인해 자신이 정보를 가지고 있는 부서에 이익에 매몰된다. 북한은 고도의 통제사회로 모든 것을 감시하는 시스템을 구축하고 있었다. 교양학습체계를 통해, 상호감시체계를 통해 통제체제를 구축했다. 관료간에 서로 소통구조를 확보하기 어렵도록 통제하고 있었다. 그러나 계획경제의 근본적 모순은 관료들간의 소통을 가능하게 했다. 자원의 부족은 계획의 파동성을 높이고 목표량을 달성하기 위해 허위보고가 횡행했다. 특히 수직적 구조의 틈바구니에서 수평적 소통구조가 만들어지는 것이다. 이 과정은 배급제의 붕괴로 인한 관료체제의 이완과 연동되어 소통구조가 확장되었다. 공장은 가동되지 않고 많은 북한주민들이 식량을 구하기 위해 이동하게 되었다. 이것은 정보를 위계적으로 전달할 체계가 붕괴된 것이며 이동하는 주민들간에는 다양한 소통이 발생했다. 관료를 묶어둘 유인을 상실했고 정보의 통제정책을 진행한 지배자가 오히려 정보로부터 소외되어 가는 결과를 잉태했다. 넷째, 관료자신의 이익 추구 경향을 들 수 있다. 관료체제의 속성상 지배자의 지시에도 불구하고 관료들은 자신들의 이익에 의해 지시를 왜곡·변질시키는 경향을 갖는다. 이는 사회주의 계획경제 일반에서 나타나는 경향이다. 다섯째, 이중적 위계질서의 문제로 앞에 문제와 연동되는 것이다. 지방정부는 계획경제 하에서 자원의 전달창구 기능으로 한정된다. 강력한 계획경제가 진행되는 과정에서 중앙정부와 지방정부의 관계는 위계적으로 연결된다. 1960년대 중반 북한사회는 경제발전전략을 둘러싸고 논쟁이 있었다. 그것은 경제의 '속도'와 '균형'의 문제였다. 갑산파로 대변되는 균형론자들은 고도성장 정책의 문제점을 지적하며 균형을 강조했고 이는 북한의 경제-국방병진노선을 반대하는 것이었다. 이를 매개로 해서 김일성은 이들을 숙청하게 된다. 이런 위기가 도래한 것은 경제위기(1967년부터 3년간 완충기 설정)에 원인이 있었다. 1990년대 후반에도 이런 논쟁들이 다시 불거진 것으로 보인다. 이 논쟁은 북한경제의 절대절명의 위기에 근원 한다. 1998년 그 이전부터 개혁·개방의 필요성을 언급한 글들이 있었는데 특히 이 시점부터 상당히 많은 글들이 나왔다는 주장이 있다.<sup>149)</sup> 이 상황에서 김정일은 개혁·개방과 계획경제를 절충적으로 수용한 것으로 보인다. 과거처럼 대규모의 숙청을 통한 일방적 입장의 관철방식은 채택하지 않았다. 특히, 1990년대 중반 경제위기 국면에서는 자원의 절대적 부족현상이 나타났다. 통제의 기제로 활용했던 자원의 부재는 통제력을 약화시킬 수밖에 없었다. 많은 공장과 기업소들은 자체에서 원자재를 조달·생산해야 하는 상황까지 직면했다. 이제 중앙에 눈을 돌리는 것이 아니라 생산현장 또는 밖으로 눈을 돌리게 되었던 것이다. 이미 2차경제를 통해 국가통제 밖에서 이익이 창출되고 있었고, 관

149) 독립채산제, 추가적 노동 보수, 상급, 장려금, 가급금의 의의, 물질적 자극의 활용, 무역의 중요성에 대한 내용 등이다. 사카이 다카시, pp. 102~105.

료들은 위보다는 이익이 창출되는 아래로 집착하기 시작했다. 과거 수령-당(관료)-대중 구조에 의한 수령에 대한 당(관료)의 충성, 당(관료)에 대한 대중의 충성구조는 자원의 배분을 통해 이루어졌다. 그러나 이제 위계질서는 파괴되고 역전현상이 발생한다. 따라서 관료체제는 작동할 수 없다. 이런 측면에서 북한이 실시하는 지방의 예산편성 권한 위임은 시사하는 바가 크다.

이상의 특징으로 인해 북한사회의 관료체제는 위기를 극복하는 과정에 많은 변동을 가져왔다. 1967년부터 1970년대까지 관료체제가 새롭게 구축되었다. 이 과정은 김일성을 유일 권력으로 하고 ‘만주파’를 핵심으로 하는 권력상층부를 구성하고, 새로운 세대의 충원을 통해서 관료체제를 구축했다. 새로운 세대는 ‘유일사상체계’를 자신의 삶의 원칙으로 내면화할 수 있게 지속적인 검열과 교육이 이루어졌다. 1990년대 중반 이후 김정일체제의 관료체제는 당과 정의 붕괴로 인한 군의 활용으로 정리할 수 있다. 그러나 여전히 당의 영도성이 관철되는 구조이다. 따라서 북한은 지속적으로 당 복구작업을 진행하는 한편, 경제기술관료들의 충원을 실시할 것이다. 이를 통해 군은 기본적인 역할로 돌아가고 당과 정에 의해 움직이는 사회구조로 정착될 것이다. ‘강성대국론’이 궁극적으로 경제도약을 위한 북한식 담론으로 이해되며 이는 국가시스템의 정상적 작동을 전제로 하는 것이다. 따라서 당-국가시스템의 복원을 통한 당-정-군의 관계재정립이 이루어질 것이며 당의 정치적 위상을 제고하기 위해 당의 정상화과정과 경제회복을 위한 정의 정상화과정이 뒤따를 것이다.

## 6. 결 론

본 연구는 김정일의 후계체제 구축과정과 최근 김정일체제 구축과정을 비교·분석한 것이다. 비교·분석은 정치적 리더십과 관료체제의 이론적 틀을 통해 이루어졌다. 이제까지 북한사회를 이해함에 있어 정치적 리더십의 관점에서 고찰된 연구는 있으나 관료체제의 변화과정을 통해 분석한 연구는 거의 없었다. 관료체제의 변동과정을 살펴보면 알 수 있는 것은 위기의 원인과 그것의 과장이다. 북한사회는 계획경제의 구조적 모순으로 인해 경제의 지속적 침체현상이 개선되지 못하고 있다. 위기의 시기에 북한이 선택한 것은 수령제로 지칭되는 일인 절대권력의 창출이었고, 군을 앞세우는 선군정치였다. 그러나 수령제가 만들어진 이유는 관료체제의 이완현상이 그 근원이었다. 관료체제가 작동되지 않는다는 것은 국가운영이 제대로 되지 않는다는 것을 의미한다. 따라서 관료체제의 변화를 통해 위기를 극복하는 전략을 선택하게 되는 것이다.



북한은 1970년대 제도로서의 주식제와 사상·이데올로기로서 수령제를 구축했다. 1960년대 말 위기상황의 극복을 위해서 김일성 일인으로서의 권력개편을 결정한 것이다. 제도적으로 주식제는 스탈린식 프롤레타리아 독재<sup>150)</sup>의 강화를 도모한 것이다. 이 주식제를 통해 당 관료들을 권력의 수직적 편제하로 흡인하는 제도화를 공식화했다. 그러나 관료에 대한 물질적 유인이 부족한 상황에서 관료적 통제는 작동이 불가능했다. 그래서 물질적 유인을 대체할 사상적 통제 메커니즘인 ‘수령제’를 탄생시킨 것이다. 즉 관료적 통제를 위한 이데올로기적 기제로 작동한 것이다. 북한은 주식제와 수령제를 통해 관료체제를 정비하고 경제성장을 추진하기 위해 ‘속도론’을 추구했다. 그러나 속도론은 경제의 일관성을 파괴하고 과동성을 높이는 결과를 가져왔다. 이 체제는 1990년대 북한 위기의 원형이며 근원이기도 했다. 김정일은 1990년대 위기의 국면에서 어떤 선택을 했는가를 살펴보면 권력의 분권을 통해 관료들의 자율성을 부분적으로 보장하는 방향에서 관료체제를 정비하고 있다. 과거와 같은 권력의 독점방식을 취하지 않는 것이다. 이것은 1960년대와 1970년대의 학습효과로 보아야 할 것이다. 북한의 김정일이 공식적으로 총비서에 취임한 이후 선군정치와 21세기 북한식 발전전략인 강성대국을 주장했다. 선군정치는 강성대국을 이루기 위한 하위개념이다. 따라서 강성대국이 사상, 정치, 군사, 경제에서 강국이 되는 것이며, 강성대국론에 의하면 북한은 이미 사상과 정치, 군사에서 강국이기에 때문에 경제에서의 강국만 달성하면 강성대국이 된다. 뒤집어 보면 경제회생을 위한 슬로건이 강성대국론인 것이다. 선군정치의 핵심도 바로 경제회생에 있다. 김정일은 과거처럼 강성대국을 위해 속도론을 주장하지 않는다. 경제의 개혁조치를 통해 회생을 시도하고 있다. 이것도 일종의 ‘학습효과’로 보아야 한다. 김정일체제의 친시장적 개혁조치와 분권화 개혁조치는 기본적으로 과거 후계체제 구축과정의 ‘학습효과’로 보아야 한다.

김정일은 정치적 리더십의 출발은 정당성의 부재, 폐쇄적 후계자 결정과정 등 권위를 부여받기 어려운 여건에서 출발했다. 그러나 김일성을 필두로 하는 혁명원로들에 의해 자신의 후계체제를 빠르게 구축할 수 있었다. 즉 비정상적 리더십으로 출발한 것이다. 그리고 1980년대는 상징조작을 통한 이미지 구축이라는 왜곡된 리더십이 이루어지기도 했다. 그 과정에서 김정일은 사회주의 몰락도 경험했고, 절체절명의 안보위기도 겪었으며, 김일성의 사망이라는 커다란 지각변동도 경험했다. 혁명의 시기에 발휘되는 리더십과 달리 김정일은 실용적 요소들을 많이 접할 수 있었다. 특히, 1990년대에 들어서 경제회생 없이 체제를 유지하기 어렵다는 값진 교훈을 얻었다. 따라서 김정일

150) 특별히 차문석은 ‘절정기 스탈린주의’가 프롤레타리아 독재의 왜곡된 형태로 보고 있다. 그 특징은 관리에 대한 당 통제권의 강화와 노동력의 대대적인 총원과 이의 통제를 통해 소련이 위기를 왜곡되게 대처했다고 본다. 차문석(2001), pp. 150~161.

은 향후 합리적 리더십을 구사할 가능성이 높다. 최근의 개혁적 조치들은 북한 상황에 대한 합리적 판단에 입각한 선택이었다고 볼 수 있다. 김정일은 합리적 판단 하에 관료체제의 정비를 진행할 것이다. 김정일의 정치적 리더십은 관료체제와 연동될 수밖에 없다. 그 이유는 김정일의 리더십이 관료체제를 통해 전달되기 때문이다.

향후 북한은 합리적 선택을 통한 국가운영시스템으로 복원될 것이다. 그러나 그것이 당의 영도성만을 강조하는 부분적 분권화에 그친다면 다시 한번 위기는 찾아올 것이다. 그리고 그것은 관료체제의 변동으로부터 시작될 것이다.

## 【참고문헌】

### 1. 국내

- 고영환, 「우리민족제일주의론」, (평양: 평양출판사, 1989)
- 과학원력사연구소, 「조선통사(하)」, 평양, 1958(서울: 오월 1989년).
- 금성청년출판사, 「주체의 학습론」, 평양:금성출판사, 1982 (서울:미래사, 1989).
- 금성청년출판사, 「혁명적 세계관과 청년」, 평양: 금성출판사, 1977(서울: 광주,1989).
- 김유민, 「후계자론」, (평양: 신문화사, 1984)
- 김일성, 「김일성저작집」 21권·39~44권, (평양: 조선로동당출판사, 1983·1993~1996)
- 김일성, 「김일성전집」 21~27권, (평양: 조선로동당출판사, 1998~1999)
- 김일성, 「세기와 더불어」 1-4권, (평양: 조선로동당출판사, 1992~1993)
- 김재천, 「후계자 문제의 이론과 실제」, (1989)
- 김정일, 「김정일선집」 1~3·11~13권, (평양: 조선로동당출판사, 1997~1998)
- 김철우, 「김정일장군의 선군정치」, (평양: 평양출판사, 2000)
- 리기섭, 「사회주의적 민주주의」, (평양: 사회과학출판사, 1987)
- 박영근 외, 「주체의 경제관리 이론」, (평양: 사회과학출판사, 1992)
- 사회과학원, 「주체사상의 사회역사원리」, 평양: 사회과학출판사, 1985년(서울: 백산서당, 1989).
- 사회과학출판사, 「정치경제학연구의 몇 가지 문제」, (평양: 사회과학출판사, 1988)
- 사회과학출판사, 「정치사전」, (평양: 사회과학출판사, 1973)
- 사회과학출판사, 「주체사상 총서」 1-10권, 평양: 사회과학출판사, 1985  
(서울: 백산, 지평, 오월, 진달래 등에서 분할 발간).
- 유작춘, 「정통과 계승」, (현대사, 1992)
- 조선로동당, 「인민의 지도자」 1~2권, (평양: 조선로동당 출판사, 1982~1984)
- 조선로동당, 「김정일선집」 1~3권·5~14권, (평양: 조선로동당출판사, 2000)
- 조선로동당, 「조선로동당력사」, (평양: 조선로동당출판사, 1993)
- 조선로동당, 「조선전사 16~33권」 (평양: 과학백과사전출판사, 1982)
- 조선로동당, 「주체혁명위업의 완성을 위하여」1,2,3,5권, (평양: 조선로동당출판사, 1987~1988)
- 조선로동당, 「친애하는 지도자 김정일동지의 문헌집」, (평양: 조선로동당출판사, 1992)

- 조선로동당, 「조선로동당력사」, (평양: 조선로동당출판사, 1993)
- 조선로동당중앙위원회당력사연구소, 「조선로동당력사」, (평양: 조선로동당출판사, 1979년)
- 조선로동당출판부, 「사상의식을 어떻게 개조할 것인가」, (평양: 조선로동당출판사, 1958)
- 조총련중앙상임위원회, 「자주시대의 향도성」 1-3권, 동경: 구월서방, 1984-1985.
- 최성욱, 「우리 당의 주체사상과 사회주의적애국주의」, (평양: 조선로동당출판사, 1966)
- 김일성, “당 사업을 개선하며 당 대표자회의 결정을 관철할 데 대하여”, 「김일성저작집」21권, (평양: 조선로동당출판사, 1983)
- “당대표자회의 결정을 철저히 관철하기 위하여”, 「김일성 저작집」21권, (평양: 조선로동당출판사, 1983)
- “청년들은 대를 이어 혁명을 계속하여야 한다”, 「근로자」6호」, (평양: 근로자사, 1971)
- “간부들 속에서 당의 유일사상체계를 세우며 혁명화하기 위한 사업을 강화할 데 대하여”(1970년 7월 6일), 『김일성저작집』 25권, (평양: 조선로동당출판사, 1983)
- 김장호, “영광스러운 당중앙의 현명한 령도밑에 숨은 영웅들의 모범을 따라 배우는 운동의 조직전개”, 『력사과학』 4호, (평양 : 과학백과사전출판사, 1981)
- 김정일, “당사업을 근본적으로 개선강화하여 온 사회의 김일성주의화를 힘있게 다그치자”, 『주체혁명위업의 완성을 위하여』 3권, (평양: 조선로동당출판사, 1988)
- “우리는 지금 식량 때문에 무정부 상태가 되고 있다-1996년 12월 김일성종합대학 창립 50돌 기념 김정일 연설문”, 「월간조선」1997년 4월호.
- “주체사상교양에서 제기되는 몇가지 문제에 대하여”, 『근로자』 7호, (평양: 근로자사, 1987)
- “전당이 동원되어 70일 전투를 힘있게 벌리자”(1974. 10.9.), 『주체혁명위업의 완성을 위하여』 3권, (평양: 조선로동당출판사, 1988)
- “반당반혁명분자들의 사상여독을 뿌리빼고 당의 유일사상체계를 세울데 대하여”, 『김정일선집』 1권, (평양: 조선로동당출판사, 1992)
- “인민군대 당조직과 정치기관들의 역할을 높일데 대하여”(1969. 1. 19), 『김

- 정일선집』 1권, (평양: 조선로동당출판사, 1992)
- “정치도덕적자극과 물질적자극에 대한 올바른 리해를 가질데 대하여,” 『김정일선집』 1권, (평양: 조선로동당출판사, 1992)
- 김진용, “사상적 요새와 물질적 요새는 사회주의, 공산주의에로 가는 길에서 반드시 점령하여야 할 구 요새”, 『근로자』 8·9호, (평양: 근로자사, 1969)
- 김창성, “3대혁명소조운동과 그 위대한 생활력,” 『력사과학』 1호, (평양: 과학백과사전출판사, 1982)
- 김창성, “3대혁명소조운동과 그 위대한 생활력,” 『근로자』 1호, 평양: 근로자사, 1983.
- 리근모, “경애하는 수령님의 현지도방법은 공산주의적령도방법의 위대한 모범,” 『근로자』 4호』, (평양: 근로자사, 1978)
- 손병찬, “3대혁명소조원들은 당의 로선관철에 끝없이 충실한 혁명의 전위투사들이다,” 『근로자』 1호, (평양: 근로자사, 1977)
- 江副敏生, 『사회구성체이행논쟁』, (서울: 세계, 1986)
- 김병노, 『김정일저작해제』, (서울: 민족통일연구원 1993)
- 김성철 외, 『북한 사회주의체제의 위기수준 평가 및 내구력 전망』, (서울: 민족통일연구원 1996)
- 김성철, 『북한 간부정책의 지속과 변화』, (서울: 민족통일연구원 1997)
- (1999), 『김정일의 퍼스널리티·카리스마·통치스타일』, 서울: 통일연구원.
- 김진계, 김응교 共著, 『조국』 上, 下, (서울: 현장문학사 1990)
- 김현식·손광주, 『다큐멘터리 김정일』, (서울: 천지미디어 1997)
- 동아일보사안보통일문제조사연구회, 『안보통일문제기본자료집』, (서울: 동아일보사 1972)
- 박규식, 『김정일 평전』, (서울: 양문각 1992)
- 보니스 까갈리쯔끼, 『소련단일체제의 와해』, (서울: 창작과 비평사 1993)
- 사카이 다카시 외, 『북한의 실상과 전망』, (서울: 동화연구소 1991)
- 서대숙 저, 서주석 역, 『북한의 지도자 김일성』(서울: 청계연구소 1989)
- 서대숙, 『현대 북한의 지도자: 김일성과 김정일』, (서울: 을유문화사 2000)
- 서재진 외, 『사회주의체제 개혁, 개방 사례 비교연구』, (서울: 민족통일연구원 1993)
- 스즈키 마사유키 저, 유영구 역, 『김정일과 수령제사회주의』(서울: 중앙일보사 1994)

- 신지호, 「북한의 개혁·개방」, (서울 : 한울 2000)
- 에바 에치오니-할레비 저, 윤재풍 역, 「관료제와 민주주의」, (서울: 대영문화사 1990)
- 오코노키 마사오 저, 강성윤·이종국 역, 「김정일과 현대북한」, (서울: 을유문화사 2000)
- 오쿠무라 사토시 지음·박선영 옮김, 『새롭게 쓴 중국현대사』, (서울: 소나무 2001)
- 와다 하루끼 지음·이종석 옮김, 「김일성과 만주항일전쟁」, (서울: 창작과 비평사 1992)
- 와다 하루끼 지음·고세현 옮김, 『역사로서의 사회주의』, (서울: 창작과 비평사 1994)
- 와다 하루끼 지음·서동만·남기정 옮김(2002), 「북조선」, 서울: 돌베개.
- 요개룡, 『중국공산당사』, (서울: 녹두 1993)
- 이승주, 『북한의 권력엘리트 구조변화에 관한 연구』, 연대 정치학과 학위논문 (1990)
- 이정식 著·김성환 譯, 『조선로동당 약사』, 서울: 이론과 실천.
- 이정식, 스칼라피노 공저·한홍구 옮김(1987), 『한국공산주의운동사』 3권, 서울: 돌베개.(1986)
- 이종석, 『새로 쓴 현대북한의 이해』, (서울: 역사비평사 2000)
- 이종석·백학순, 「김정일 시대의 당과 국가기구」, (서울: 세종연구소 2000)
- 이주철, 「김정일의 생각읽기」, (서울: 지식공작소 2000)
- 이찬행, 「김정일」, (서울: 백산서당 2001)
- 이태섭, 「김일성 리더쉽 연구」, (서울: 들녘 2000)
- 임강택, 『북한의 군수산업 정책이 경제에 미치는 효과 분석』, (서울: 통일연구원 2000)
- 작가황석영석방대책위원회, 『사람이 살고 있었네』, (서울: 시와 사회사 1993)
- 정영태, 『북한의 국방위원장 통치체제의 특성과 정책 전망』, (서울: 통일연구원 2000)
- 정창현, 「겉에서 본 김정일」, (서울: 토지 1999)
- 조광동, 『더디가도 사람생각하지요』, (서울: 지리산 1991)
- 조용환, 「매우 특별한 인물 김정일」, (서울: 지식공작소 1996)
- 중앙일보특별취재반, 『조선민주주의인민공화국』 上,下, (서울: 중앙일보사 1992·1993)

- 중앙일보특별취재반, 「한반도 절반의 상속인 김정일」, (서울: 중앙일보사 1994)
- 중앙정보부 편, 『북괴군사전략자료집』, (서울: 중앙정보부, 1974)
- 진성계, 『김정일』, (서울: 동화연구소 1990)
- 차문석, 「반노동의 유토피아」 (서울: 박종철출판사 2001)
- 최 성, 『소련공산당의 해체와 북한사회주의의 진로』, (서울: 한울 1991)
- 최 성, 「북한정치사: 김정일과 북한의 권력엘리트」, (서울: 풀빛 1997).
- 터 커, 「리더쉽과 정치」, (서울: 까치 1981)
- 통일부, 「김정일 연구」, (서울: 통일부 1999)
- 통일원, 『월간 북한동향』, (서울: 통일부 1991~2001)
- 편집부, 「북한 ‘조선로동당’대회 주요문헌집」, (서울 : 돌베개 1988)
- 편집부, 「중·소대립과 북한」, (서울: 나라사랑 1988)
- 편집부, 「주체사상연구」, (서울: 태백 1989)
- 편집부, 「사회주의 대개혁 논리」, (서울: 풀빛 1990)
- 편집부, 「북한 조선로동당대회 주요문헌집」, (서울: 돌베개 1998)
- 한국정치연구회, 『북한정치론』, (서울: 백산서당 1990)
- 한국정치학회 공저, 「남북한의 최고지도자」, (서울: 백산서당 2001)
- 한승조, 『리더쉽이론과 한국정치』, (서울: 민족지성사 1988)
- 허문영, 『1993년 12월 당 중앙위원회 전원회의 및 최고인민회의 결과분석』, (서울: 민족통일원.(1993)
- 황태연, 「지배와 이성」, (서울: 창작과 비평사 1996)
- 황태연, 엄명숙 지음, 『포스트사회론과 비판이론』, (서울: 푸른산 1994)
- 강신창, “북한군의 통수·방위결정체제의 변화와 특징: 포스트 김일성·김정일 시대,” 『북한연구학회보』 제2권 2호, (서울 : 북한연구학회 1998)
- 강정구, “연구방법론: 우리의 반쪽인 북한사회를 어떻게 이해하고 설명해야 할까?,” 『북한의 사회』, (서울: 을유문화사 1990)
- 강혜련, “주체사상의 대중관에 대한 연구,” 연대 정치학과 석사논문.(1990)
- 고유환, “김정일의 주체사상,” 『안보연구』 23집, 서울: 동국대 안보연구소.(1993)
- 곽승지, “북한의 후계자론과 권력승계과정,” 『안보연구』 23집, 서울: 동국대 안보연구소.(1993)
- 김근식, “북한체제의 변화가능성,” 『현대북한연구』 2권 1호, 서울: 경남대극동문제연구소.(1990)

- 김남식, “이미 끝난 김정일의 수령승계,” 『사회와 사상』, 8월호(1989)
- 김남식, “조선노동당의 강령, 정책 변화과정,” 『북한연구』, 가을호(1991)
- 김민규, “북한의 지배체제에 대한 연구,” 동국대 사회학석사학위논문.1992)
- 김상태, “남북한 최고 정치지도자 리더십 평가,” 『남북한의 최고지도자』, 서울: 백산서당(2001)
- 김연철, “북한산업과 과정과 공장관리의 정치(1953~70): ‘수령제’ 정치체제의 사회경제적 기원,” 성균관대학교 박사학위논문(1995)
- 김연철, “북한의 배급제 위기와 시장경제 개혁,” 삼성경제연구소 1997-10(1997)
- 김연철, “최근 북한경제 변화, 배경과 전망,” 제25차 통일전략포럼(2002.8.1) 발표문(2002)
- 김영수, “김정일: 궁예형 지도자”, 한국정치학회 회원 공저, 『남북한의 최고지도자』, 서울: 백산서당.(2001)
- 김용현, “북한의 군사국가화에 관한 연구,” 동국대박사학위논문.(2001)
- 김윤환, “북한경제개발계획의 목표와 추진과정,” 『통일문제연구』 제1권 2호.(1989)
- 김종욱, “김정일의 정치적 리더십 형성과정에 관한 연구: 후계승계를 논의를 중심으로,” 동국대학교 석사학위 논문.(1993)
- 류길재, “천리마운동과 사회주의 경제건설,” 『북한 사회주의 건설의 정치경제』, 서울: 경남대 극동문제 연구소.(1993)
- 박형중, “북한의 군민관계와 ‘통일한국’의 건설,” 『전략논총』 2호, 서울: 한국전략문제연구소.(1994)
- 백종천, “북한의 군사력과 군사전략,” 『통일문제연구』 제1권 2호.
- 사카이 다카시(2000), “경제 개혁·개방의 의의와 현황,” 『김정일과 현대북한』, 서울: 을유문화사.(1989)
- 산사연 북한사회연구반, “북한사회 연구동향: 80년대말 이후를 중심으로,” 『경제와 사회』, 봄호.(1993)
- 서동만, “北朝鮮における社會主義體制の形成 1946~1961,” 동경대 박사학위논문.(1995)
- 서동만, “북한붕괴론에 관하여,” 건국대학교 한국문제연구소·Center for Asia-Pacific Studies 공편, 『북한의 개방과 통일전망』, 서울: 건국대학교 출판부.(1998)
- 서동만, “북한의 대남정책,” 『통일시론』, 창간호, 서울: 청명문화재단.(1998)
- 서주석, “북한군사연구,” 북한연구학회, 『분단 반세기 북한연구사』, 서울: 한



- 울(1999)
- 송두율, “북한사회를 어떻게 볼 것인가?,” 『사회와 사상』 12월호.(1988)
- 스즈끼 마사유키, “김정일의 지도력과 정책전망,” 『안보연구』 23집, 서울: 동국대안보연구소.(1993)
- 스즈끼 마사유키, “북한의 우리식 사회주의와 김정일의 정책전망,” 『안보연구』 제23호, 서울: 동국대 안보연구소.(1993)
- 신경완, “겉에서 본 김정일” 上·下, 『월간중앙』 5, 6, 7월호.(1990·1991)
- 안인해, “김일성헌법과 김정일체제,” 『한국정치학회보』 32집 4호.(1998)
- 양길현(2001), “21세기 남북한 정치지도자의 바람직한 리더쉽과 치적,” 한국정치학회 회원 공저, 『남북한의 최고지도자』, 서울: 백산서당.
- 양현수, “북한군의 정치적 위상과 역할,” 한국정치학회 회원 공저, 『남북한의 최고지도자』, 서울: 백산서당.(2001)
- 오승렬, “북한의 재정, 금융,” 『북한연구』 겨울호.(1992)
- 유광진, “김정일체제의 정치개혁 전망,” 『안보연구』 23집, 서울: 동국대 안보연구소.(1993)
- 유길재, “조선로동당과 북한의 당, 정관계,” 『북한연구』 가을호.(1991)
- 유영구, “북한 사회민주당 연구,” 『월간중앙』 5월호.(1990)
- 은철기, “전환기 북한연구의 시각과 방법론 고찰,” 『북한』 8월호.(1988)
- 이대근, “조선인민군의 정치적 역할-김정일시대의 당·군 관계를 중심으로”, 고려대학교 박사학위논문.(2000)
- 이승주, “북한의 권력엘리트 구조변화에 관한 연구,” 연대 정치학과 학위논문.(1990)
- 이우정, “최근 북한 권력엘리트의 변화와 정책전망,” 『통일문제연구』 제1권 2호.(1989)
- 이우정, “사회주의국가의 권력승계에 관한 이론과 사례,” 『안보연구』 3집, 동국대안보연구소.(1993)
- 이종석, “북한지도집단의 항일무장투쟁의 ‘역사적 경험’에 대한 연구,” 성균관대 정치학 석사학위 논문.(1988)
- 이종석, “김일성의 반종파투쟁과 북한권력구조의 형성,” 『역사비평』 가을호, 서울: 역사비평사.(1989),
- 이종석, “북한연구방법론, 비판과 대안,” 『역사비평』 가을호, 서울: 역사비평사.(1990)
- 이종석, “조선로동당의 지도사상과 구조변화에 관한 연구,” 성대 정치학박사

- 학위논문.(1992)
- 이종석, “북한위기의 구조와 전망,” 『통일경제』 1월호, 서울: 현대경제사회연구원.(1997)
- 이종석, “김정일정권의 위기관리 방식,” 「김정일체제의 역량과 생존전략」, 서울: 경남대극동문제연구소.(2000)
- 이태섭, “김정일 권력승계 어떻게 볼 것인가,” 「월간 말」, 7월호.(1992)
- 장달중, “북한의 정책결정구조와 과정,” 『사회과학과 정책연구』 제15권 2호, 서울: 서울대 사회과학연구소.(1993)
- 전용헌, “북한정치체제의 변화에 관한 연구,” 고대 학위논문.(1991)
- 전홍택, “북한의 제2경제의 성격과 기능,” 「통일경제」2월호.(1997)
- 정동규, “북한사회주의건설과 반종파투쟁에 관한 연구,” 외국어대 석사학위논문.(1990)
- 정세진, “북한사회의 수령제적 변화: 계획경제 침식과 ‘수령제’적 지배메카니즘의 변화,” 「21세기 남북한과 미국」, 서울: 삼영사.(2001)
- 정영철, “김정일체제 형성의 사회정치적 기원: 1967~1982,” 서울대 박사학위논문.(2001)
- 정운재, “제3세계 발전에 대한 정치리더쉽 접근사론,” 「한국정치학회보」제25집 제2호.(1992)
- 조기숙 · 이성봉, “북한체제변동의 정치경제학,” 『북한연구』 겨울호, 서울: 대륙연구소.(1993)
- 조동호, “계획경제시스템의 정상화,” KDI정책포럼 제160호(2002-05) 발표문.(2002)
- 中川雅彦, “조선로동당의 간부정책,” 『사회과학과 정책연구』 제15권 2호.(1993)
- 최 성, “수령체계의 형성과정과 구조적 메카니즘에 관한 연구,” 고대 정치학박사학위논문.(1993)
- 최수영, “북한의 경제정책과 개발전략,” 『북한연구』 겨울호.(1992)
- 최신립, “북한의 대외경제관계 현황과 경제개방 전망,” 「정상회담 이후의 북한」, 서울: 경남대극동문제연구소(2002).
- 한국정치연구회 북한분과, “북한체제 50년 : 연구쟁점과 과제,” 「정치비평」제7호 봄/여름.(2000)
- F. 샤브리나, “한반도 현실과 소련의 남북한 현대사연구,” 『역사비평』 가을호, 서울: 역사비평사.(1990)

## 2. 국외

- Almond & Powell(1996), *Comparative Politics*, Little, Brown & Company.
- Avolio, B. J and B. M(1988), "Transformational Leadership, Charisma, and Beyond", J. G. Hunt, B. R. Baliga and Schriesheim. (ed) *Emerging Leadership Vista*, Lexington. Mass: D. C. Health.
- Bienen, Henry and Wall,e Nicholas Van De(1991), *Time and Power: Leadership Duration in the Modern World*, Stanford: Stanford University Press.
- Blau, P. M.(1963), "Critical Remarks on Weber's Theory of Authority", *American Political Science Review* 57, no. 2.
- Brandy, R. T(1987), *Charisma and Social Power: A Study of Love and Power, Wholeness and Transformation*, New York: Paragon.
- Burns, James MacGregor(1978), *Leadership*, New York: Harper & Row.
- C. A. Gibb, "The Principles and Traits of Leadership," in *Leadership* ed. Gibb.
- Calvert, Randall L(1992), "Leadership and Its Basis in Problem of Social Coordination", *International Political Science Review*, Vol.13, No.1, January.
- Clover, W. H(1990), "Transformational Leaders Team Performance Leadership Relations and Firsthand Impression", K. E. Clark and M. B. Clark, (eds), *Measures of Leadership*, West Organ, N: Leadership Library of America.
- Dae-Sook Suh(1993), "The Prospects for Change in North Korea", *Korea & World Affairs*, Vol.17, No.1 Spring.
- Dae-sook Suh(1988), *Kim il sung : The North Korean Leader*, New York : Columbia University Press.
- Dale R. Herspring and Ivan Volgye(1978), *Civil-Military Relations in Communist Systems*, Colorado: Westview Press.
- Downtown, J. V(1987), *Rebel Leadership: Commitment and Charisma in Revolutionary Process*, New York: Free Press.
- Elgie, Robert(1995), *Political Leadership in Liberal Democracies*, London: Macmillan Press.
- Gardner, John W(1990), *On Leadership*, New York: The Free Press.
- Gergen, David(2002), *Eyewitness to Power: The Essence of Leadership, Nixon to Clinton*, New York: Simon & Schuster.

- Gibb C. A.(1969), "The Principles and Traits of Leadership", C. A. Gibb (ed), *Leadership, Middlesex*, Eng: Penguin Books.
- Gibb. C. A(1970), *Leadership*, Harmondss Worth: Penguin.
- Glenn H. Syyder(1984), 'The Security Dilemma in Alliance Politics', *World Politics*, Vol. 36 Jury.
- Greenstein, Fred(2000), *The Presidential Difference: Leadership Style from FDR to Clinton*, New York: Free Press.
- Hannes Adomeit, Robert Boardman(1979), 'The comparative study of communist foreign policy', *Foreign Policy Making in Communist Countries: A comparative approach*, Saxon House.
- Hill, C. W.(1984), "Leadership and Symbolic Authority in Psychoanalysis", B. Kellerman (ed), *Multi-disciplinary Perspectives*, Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall.
- Huntington, Samuel P(1968), *Political Order in Changing Society*, New Haven: Yale University Press.
- Istvan Kemeny(1989), "The Unregistered Economy in Hungary", *Soviet Studies* 1982, July No. 3.
- J. Bentham(1962), Panopticon, or, the Inspection House, in: J. Bentham, *The Works of Jeremy Bentham*, Vol. 4, New York.
- James Macgrego Burns(1978), *Leadership*, New York: Harper & Row.
- Marous Noland(1997), "Why North Korea Will Muddle Through", *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 4(July/August).
- Max Weber(1968), *Economy and Society*, New york: Bedminster Press.
- Myron Rush(1978), "The Problem of Succession in communist Regimes", *Journal of International Affirm*, Vol32, No2, Fall/Winter.
- O'Donell, G and Schmitter, P. C(1986), *Transition from Administration Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Paige, Glenn(1976), "Toward a Political Leadership Profile for a Changing Society", Dae-Sook Suh and Chae-Jin Lee (eds), *Political Leadership in Korea*, Sattle: University of Washington Press.
- (1977), *The Scientific Study of Political Leadership*, New York: Free Press.
- Robert C. Tucker(1981), *Politics as Leadership*, Colombia & London: Univ. of Missouri Press.
- Robert Michels(1966), *Political Parties*, New York: The Free Press.

- Shils, E.(1965), "Charisma, Order, and Status", *American Sociological Review* 30.
- Simonton, Dean(1981), "Presidential Greatness and Performance: Can We Predict Leadership in the White House?", *Journal of Politics*, Vol.49, Summer.
- Suck-Ho Lee(1989), *Party-Military Relations in North Korea: A Comparative Analysis*, Seoul: Research Center for Peace and Unification of Korea.
- Suedfeld, Peter and Rank, Otto(1976), "Revolutionary Leader: Long-term Success as a Function of Changes in Conceptual Complexity", *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol.34, August.
- Timothy J. Colton(1979), *Commissar, Commanders and Civilian Authority: The Structure of Soviet Military Politics*, Cambridge: Harvard University Press.
- Timothy J. Colton(1978), "The Party-Military Connection: A Participatory Model", *Civil-Military Relations in Communist System*, Colorado: Westview Press.
- Tucker, Robert C(1968), "The Theory of charismatic Leadership", *Daedalus*, 97.
- (1995), *Politics As Leadership*, Columbia: University of Missouri Press.
- Walder, Andrew G.(1994), "The Decline of communist power: Elements of theory of institutional change," *Theory and Society*, Vol. 23/2 April.
- Walder, Andrew G., ed.(1995), *The Waning of the Communist State: Economic Origin of Political Decline in China and Hungary*, Berkeley: University of California Press.
- Weber, M(1985). *Wirtschaft und Gesellschaft. Tübingen*, besorgt v. J. Winckelmann.
- Wolpe, H.(1968), "A Critical Analysis of Some Aspect of Charisma", *The Sociological Review*, 16.
- Yuki, G. A and D. D. Van Fleet(1982), "Cross-Situational Multi-Method Reach on Military Leader Effectiveness", *Organizational Behavior and Human Performance* 30.
- Zaleznik, A.(1974), "Charismatic and Consensus Leader: A Psychological Comparison", *Bulletin of Menninger Clinic* 38.

- 重村知計, “1990年代の米朝關係一封印込めからパートナーム、” 小此木政未  
編, 『金正日時代の北朝鮮』日本國際問題研究所、1999.
- 小此木政夫 編, “岐路に 立つ 北朝鮮,” 日本國際問題研究所, 1987.
- 鐸木昌之, “北朝鮮,” 東京大學出版會, 1992.
- 石川昌, 『金正日書記その人と業績』, 東京: 雄山閣出版社, 1987.
- 小此木政未 編, 『ポスト 冷戦の 朝鮮半島』, 日本國際問題研究所, 1994.
- 鐸木昌之, 『北朝鮮 社會主義と 傳統の 共鳴』, 東京: 東京大學出版會, 1993.
- 井上周八, 『現代朝鮮の 金正日書記』, 東京: 雄山閣出版社, 1983.

# 북한 ‘정부성명’의 대외정책적 함의

-1990년대 이후 대미·일 정부성명을 중심으로-



신 정 화  
(세종연구소  
객원연구위원)

## 목 차

【 요약문 】 .....	179
1. 문제제기 .....	181
2. 1993년 3월 ‘정부성명’의 배경과 의미 .....	184
3. 1999년 8월 ‘정부성명’의 배경과 의미 .....	194
4. 결 론 .....	207
【 참고문헌 】 .....	209

## 【 요약 문 】

본 연구는 1993년 3월 12일자의 정부성명 및 1999년 8월 10일자의 정부성명을 제1차 분석대상으로, 그와 관련된 타 기관의 성명 및 담화를 2차 분석대상으로 택해, 북한의 ‘정부성명’이 갖는 대외정책적 함의를 규명했다.

조선민주주의인민공화국 사회과학원에서 출판한 『정치용어사전』에 의하면, 성명이란 “정부나 개별적성 또는 사회단체들 혹은 개인이 중요한 국제국내문제와 관련하여 자기의 입장과 견해를 공식적으로 표명하는 형식”이다. 실제로 북한은 국제적으로 관심이 집중되고, 북한체제의 유지와도 관련이 있는 주요현안에 대한 자국의 대외인식 및 대외정책을 국제사회에 알리는 수단으로서 정부성명을 대표로 하여, 외교부·외무성대변인, 조선아시아태평양평화위원회, 조선중앙통신과 로동신문 등의 이름으로 각종 성명과 담화를 발표해 왔다. 정부성명은 전략적 차원에서 발표되는 북한정부의 공식적 입장이라고 한다면, 외교부·외무성대변인, 조선아시아태평양평화위원회, 조선중앙통신과 로동신문 등에 의한 각종 성명과 담화는 전술적 차원에서 발표되는 것으로서, 정부성명을 확인하고 강조하기 위한 것이라 할 수 있다.

북한의 핵개발 의혹에 대한 국제적 관심이 집중되고 있었던 시기에 발표된 1993년 3월 12일자의 정부성명의 주요내용은 핵비확산조약(NPT)으로부터의 탈퇴 및 미국에 대한 직접협상 제안이었다. 두 번째 성명인 1999년 8월 10일의 “일본은 대조선압살정책을 버리고 과거의 죄행에 대하여 사죄와 보상을 하여야 한다”는 전후 50여년 만에 개최된 북일국교정상화 회담이 결렬된 후 정체상태에 있던 북일관계를 개선하기 위한 목적에서 발표된 것으로서 일본에 대해 과거청산에 기초한 관계개선을 요구하고 있었다.

1993년 3월 정부성명의 내용대로 북한의 대미외교는 전개되었다. 즉 IAEA로부터 탈퇴를 선언하고 핵을 수단으로 미국과의 직접협상에 돌입한다. 그리고 그 결과로서 1994년 북미제네바합의를 통해 미국으로부터, 잠정적이기는 하나, 일단 체제를 보장받은 것으로 간주된다. 또 북한은 1999년의 8월의 대일정부성명 발표를 계기로 1992년 11월의 제8차 회담이후 결렬되어 있던 국교정상화를 위한 북일정부간 회담을 다음해인 2000년에 재개했다.

이렇듯 90년대에 발표된 2개의 정부성명은 탈냉전이라는 상황하에서 북한이 체제유지와 경제재건을 위해 추진하고 있는 미국과 일본과의 관계개선과 관련한 북한의 입장 및 정책을 대변하고 있는 것이다. 이와 같은 사실은 북한의 대외인식 및 대외정책을 이해하는 데 있어 정부성명의 분석이 갖는 중요성을 입증한다.



# 1. 문제제기

## 1.1 연구의 목적

조선민주주의인민공화국 사회과학원에서 출판한 『정치용어사전』에 의하면, 성명이란 “정부나 개별적성 또는 사회단체들 혹은 개인이 중요한 국제국내문제와 관련하여 자기의 입장과 견해를 공식적으로 표명하는 형식”이다.<sup>1)</sup> 실제로 북한은 국제적으로 관심이 집중되고, 북한체제의 유지와도 관련이 있는 주요현안에 대한 자국의 대외인식 및 대외정책을 국제사회에 알리는 수단으로서 정부성명을 대표로 하여, 외교부·외무성대변인, 조선아시아태평양평화위원회, 조선중앙통신과 로동신문 등에 의한 각종 성명과 담화를 발표해 왔다.

이들 다양한 성명 가운데, 정부성명은 다른 기관의 성명과는 달리 북한의 기본적이며 공식적인 입장을 대변하고 있다는 점에서 특히 중요하다. 즉 동일한 현안을 대상으로 한 성명이라고 할지라도 다른 기관의 성명이 전술적 차원에서 발표되기 때문에 상황에 따라 수정이 가능한데 비해, 정부성명은 전략적 차원에서 원칙적 입장을 제시하고 있기 때문에 좀처럼 수정이 불가능하다는 사실에서 무게를 갖는다. 다시 말해, 정부성명이 전략적 차원에서 발표되는 북한정부의 공식적 입장이라고 한다면, 외교부·외무성대변인, 조선아시아태평양평화위원회, 조선중앙통신과 로동신문 등에 의한 각종 성명과 담화는 전술적 차원에서 발표되는 것으로서, 정부성명을 확인하고 강조하기 위한 것이라 할 수 있다. 이와 같은 정부성명이 갖는 중요성은 정부성명이 타기관의 성명과는 비교할 수 없을 정도로 발표 수가 적다는 사실에 의해서도 확인된다.

과거 북한이 발표한 대표적인 정부성명을 연대별로 보면 다음과 같다. 1950년대에는 6.25전쟁이 한국에 의해 시작되었다는 ‘북침설’을 주장하는 정부성명(1950년 6월 27일) 및 한반도 통일방법으로서 선(先)외국군대의 철거, 후(後) 한반도 전역에 걸친 선거를 제시하고 있는 정부성명(1958년 2월 5일) 등이 발표되었다. 1960년대에는 한일협정과 관련한 “‘한일조약’과 제‘협정’은 무효이다”라는 제목의 정부성명(1965년 6월 23일)을 대표로 해, 몇 개의 성명이 발표되었다. 한편 1970년대에는 1970년 4월 29일의 정부성명이 상징하듯이, 당시 국제적 현안이었던 미국의 인도차이나 반도개입과 관련한 성명이 여러 차례 발표되었으며, 1980년대에는 주한미군의 철수를 요구하는 정부성

1) 조선민주주의인민공화국 사회과학원, 「정치용어사전」(평양: 사회과학출판사, 1970. 369쪽.

명(1987년 7월 23일)이 발표되었다. 그리고 1990년대에 들어와서 핵비확산조약(NPT)로부터의 탈퇴 및 미국에 대한 직접협상 제안을 주요내용으로 하는 정부성명(1993년 3월 12일)과 “일본은 대조선압살정책을 버리고 과거의 죄행에 대하여 사죄와 보상을 하여야 한다”는 제목하의 대일본정부성명(1999년 8월 10일)이 발표되었다. 그리고 이를 끝으로 북한은 현재까지 정부성명을 발표하고 있지 않다.

이상과 같이 1948년 정권 수립이후 오늘에 이르기까지의 약 50여년간 발표된 정부성명을 통해 알 수 있듯이, 정부성명은 6.25전쟁과 관련한 북침설, 주한미군철수, 한일기본조약 무효 등 당시의 주요현안과 관련된 북한의 인식 및 공식적 정책을 대내외에 제시하는 주요수단이었다.

본 연구가 대상으로 하는 1990년대에 발표된 2개의 정부성명 역시 예외는 아니다. 즉 1990년 북한이 발표한 정부성명은 탈냉전이라는 국제적 질서와 누적된 체제위기를 극복하기 위한 방편으로 추진하고 있는 미국 및 일본과의 관계정상화와 관련한 북한의 인식 및 정책을 제시하고 있는 것이다. 1993년 3월 12일에 발표된 성명은 북한의 핵개발 의혹에 대한 국제적 관심이 집중되고 있었던 시기에 발표되었으며, 주요내용은 핵비확산조약(NPT)으로부터의 탈퇴 및 미국에 대한 직접협상 제안이었다. 두 번째 성명인 1999년 8월 10일의 “일본은 대조선압살정책을 버리고 과거의 죄행에 대하여 사죄와 보상을 하여야 한다”는 전후 50여년 만에 개최된 북일국교정상화 회담 결렬(1992년 11월) 약 1년 후에 발표된 것으로서, 일본에 대해 과거청산에 기초한 관계개선을 제시하고 있었다.

이상의 사실로 볼 때, 북한의 대외인식 및 외교정책을 정확히 이해하기 위해서는 일차적으로 정부성명에 대한 분석이 필요함을 알 수 있다. 다시 말해 정부성명에 대한 분석이 이루어진 위에 다른 기관의 성명과 담화가 설명되어야 한다. 그럼에도 불구하고 현재의 북한의 대외인식 및 대외정책과 관련된 다양한 논의는 북한정부성명에 대한 분석은 물론, 다른 기관의 성명, 담화에 대한 분석이 결여된 채 진행되고 있다고 할 수 있다.

이에 본 연구는 1993년 3월 12일자 및 1999년 8월 10일자의 ‘조선민주주의인민공화국 정부성명’을 제1차 분석대상으로, 그와 관련된 타 기관의 성명 및 담화를 2차 분석대상으로 택해, 북한의 대외인식 및 대외정책을 분석한다. 1993년 3월의 정부성명이 미국을 대상으로, 또 1999년 8월의 정부성명이 일본을 대상으로 하고 있는 것과 관련하여, 본고는 북한의 대외인식 및 정책을 주로 미국과 일본과의 관계를 중심으로 분석할 것이다.

## 1.2 연구대상 및 연구방법

본 연구는 북한의 정부성명 및 외교부·외무성대변인, 조선아시아태평양평화위원회, 조선중앙통신과 로동신문 등에 의한 각종 성명과 담화를 대상으로 북한의 대외정책, 특히 대미정책과 대일정책을 분석하고, 그를 통해 북한의 정부성명을 비롯한 타기관의 성명 및 담화가 대외정책에 있어 갖는 함의를 규명한다. 따라서 연구대상은 1990년대부터 현재까지, 북한이 대미, 대일정책과 관련하여 발표한 정부성명을 중심으로 한 일련의 성명 및 담화이다. 그 중에서도 대미, 대일정책과 관련되어 발표된 2개의 성명, 즉 1993년 3월 12일에 발표된 대미외교 관련 담화인 “조선민주주의인민공화국 정부성명”(NPT탈퇴선언성명) 및 1999년 8월 10일의 대일외교 관련 담화인 “조선민주주의인민공화국 정부성명-일본은 대조선압살정책을 버리고 과거의 죄행에 대하여 사죄와 보상을 하여야 한다”가 주요 분석 대상이다. 이와 함께 정부성명을 확인, 강조하는 외교부·외무성, 조선아시아태평양평화위원회 및 조선중앙통신과 로동신문 등의 언론매체 등이 발표한, 각종 성명 및 논평 또한 북한의 대외정책과 관련한 기존 연구물들이 2차 자료로 활용된다.

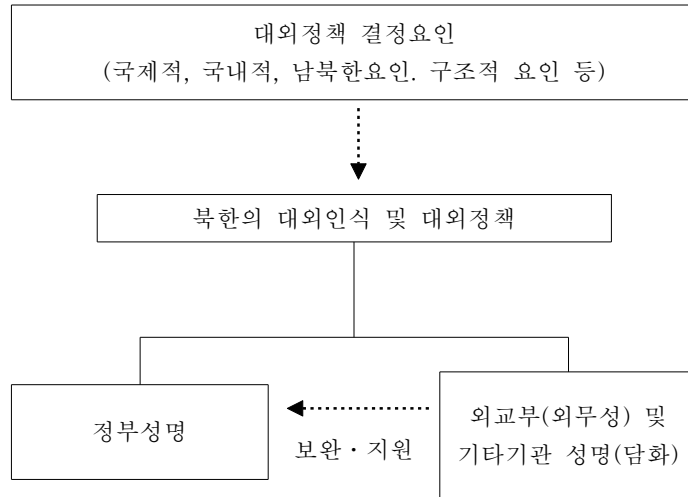
연구방법으로서는 1차 자료를 중심으로 한 문헌분석방법을 사용한다. 구체적으로 첫째, 1993년 3월 12일 자의 “조선민주주의인민공화국 정부성명”과 1999년 8월 10일 자의 “조선민주주의인민공화국 정부성명-일본은 대조선압살정책을 버리고 과거의 죄행에 대하여 사죄와 보상을 하여야 한다”는 두 개의 정부성명의 내용 분석을 행한다. 이와 함께 외교부·외무성대변인, 조선아시아태평양평화위원회, 그리고 조선중앙통신과 로동신문 등의 매체를 통해 발표된 각종 성명과 담화를 대미정책관련 문건과 대일정책 관련 문건으로 구분한 뒤 그 내용을 분석한다. 둘째, 정부성명을 비롯한 각종 성명과 담화와 관련된 국내외적 배경을 분석하기 위해 기존 연구 성과물들을 활용한다.

본 논문은 다음과 같이 구성된다. 제2장에서는 1993년 3월 12일 자의 “조선민주주의인민공화국 정부성명”을 중심으로 북한의 대미인식과 대미정책을 분석한다. 구체적으로는 먼저 정부성명의 주요내용인 북한의 핵개발의혹과 북한의 대미정책을 설명하기 위한 전제로서 북한의 70년대 이후의 핵정책과 대미정책을 제시한다. 다음으로 정부성명의 내용을 중심으로 핵개발의혹 및 대미관계와 관련한 북한의 정책을 추적한다. 마지막으로 정부성명 이후의 북미관계를 살펴보는 것을 통해, 정부성명이 이후의 북미관계에 어떻게 투영되었는가를 제시한다.

제3장에서는 1999년 8월 10일 자의 “조선민주주의인민공화국 정부성명-일본은 대조선압살정책을 버리고 과거의 죄행에 대하여 사죄와 보상을 하여야 한다”를 중심으로 북한의 대일인식 및 대일정책을 규명한다. 구체적으로는 북한이 정부성명을 발표한 배경을 1990년 이후의 북일관계, 특히 북일국교정

상화 협상을 중심으로 설명한다. 다음으로 정부성명의 내용분석을 통해 북한의 대일정책의 구체적 내용을 제시한다. 마지막으로 정부성명 이후의 북일관계를 추적하는 것을 통해, 정부성명이 북일관계 속에 어떻게 관철되었는가를 분석한다. 마지막 장인 제4장에서는 2장, 3장의 분석을 토대로 하여 북한의 정부성명 및 각종 성명 담화가 대외정책에 있어 갖는 함의 및 차별성을 제시한다.

(그림 1) 북한의 정부 및 각 기관의 성명(담화) 발표과정

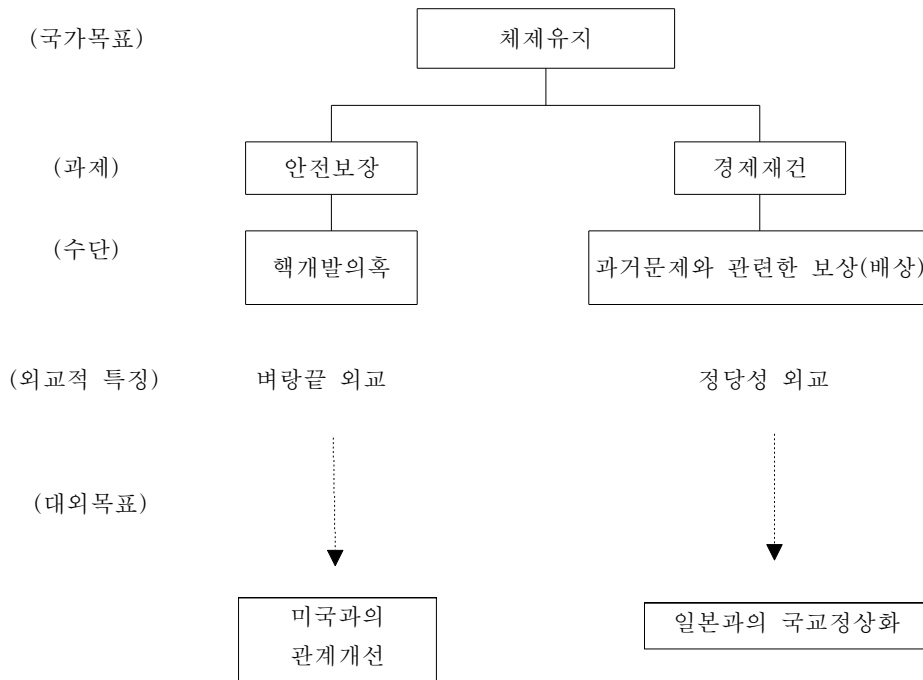


## 2. 1993년 3월 ‘정부성명’의 배경과 의미

### 2.1 북한의 핵개발의혹과 북미관계

베를린 장벽의 붕괴가 상징하는 동서냉전의 종결은 북한에게 심각한 타격이었다. 북한체제 성립이후 최대 동맹국이자 우호국이었던 소련이 한국과의 국교정상화를 발표하고, 북한에 대해 종래의 ‘형제적’ 경제 협력관계를 국제가격에 근거한 경제관계로 변화시킬 것을 요구한 것은 북한체제의 근본을 뒤흔들었던 것이다. 이와 같이 불리한 국제환경 속에서 북한이 외교적 고립과 경제적 위기를 극복하고 체제를 유지하기 위해 선택한 전략은 냉전기 적대관계를 유지해 왔던 서방측 국가와의 관계개선이었다. 북한은 미국과 일본과의 관계개선을 통해 안전보장은 물론 경제회생을 도모하고자 했던 것이다. 이를 그림으로 설명한 것이 (그림2)이다.

(그림 2) 북한의 국가전략과 대외정책과의 연관성(1993년 정부성명 발표시)



출처) 신지호, “북한의 대외관계와 경제전략 : 전환기의 상호작용,” 『현대북한연구』 2권 2호 (1999), 176쪽으로부터 재구성

북한의 핵개발 의혹이 국제 사회에 부상되기 시작한 것은 1980년대 말부터였으나, 북한이 핵개발에 관심을 갖기 시작한 것은 1950년대 말로 거슬러 올라간다. 1959년 북한은 소련과 원자력협력협정을 체결하였으며, 1960년대 중반에는 평안북도 영변에 대규모 핵단지를 조성하고 소련 유학파들을 중심으로 핵관련전문가를 양성하는 한편, 1965년 소련으로부터 연구용 원자로(2000kW)를 도입하였다. 핵개발을 위한 자체 내의 기술과 인력이 전무한 가운데 북한은 소련의 도움 하에 핵개발을 시작한 것이다.

북한이 핵전략과 관련해 방침을 표명한 것은 1972년 6월 일본 공명당(公明党) 방북단과의 회담에서이다. 김일성 주석은 “우리나라(북한)는 작은 나라이기 때문에 핵무기를 만들어도 시험할데가 없습니다. 우리에게는 핵무기가 요구되지도 않으며 또 우리는 그것이 필요하다고 생각하지도 않습니다.”<sup>2)</sup> 또 북한은 1980년 조선로동당 제6차 대회에서 북한은 ‘조선반도의 비핵·평화지대 구상’을 발표했으며, 당시 일본사회당이 적극적으로 추진하고 있던 동북아시아 비핵지대와 구상에도 적극적으로 참여하였다.

한편 북한은 1974년 9월 국제원자력기구(IAEA : International Atomic

2) 김일성, ‘일본공명당대표단과 한 담화(1972년 6월 1일)’ 『김일성 저작집』 27권, 248-249쪽.

Energy Agency)에 가입한 이후 IAEA가 주관하는 각종 원자력 기술연수 및 회의에 적극 참여하는 것을 통해 선진 원자력 기술의 습득에도 노력을 기울였다. 1970년대 말부터 북한은 자체 우라늄광 탐사를 본격 실시하여, 총 매장량 2600여만t 중에서 경제성 있는 가채량은 400만t에 달한다고 발표하였다.<sup>3)</sup>

1980년대에는 원자로의 실용화와 핵개발 체계의 완성에 힘을 기울였다. 그 결과 우라늄의 정련 및 변화시설을 운용하기 시작하였고, 평북 태천에 200MWe급 원전을 착공하였다. 또 영변에 대규모의 재처리시설을 건설하고 고폭실험을 실시하였다.

북한이 핵개발을 적극적으로 추진한 이유는 북한에게 불리하게 변화한 국제적 상황하에서 자국의 안전을 확보하기 위한 것이었다고 볼 수 있다. 냉전이 붕괴하고 “북한의 백년숙적인 미국”을 정점으로 한 세계정세의 재편, 한국과 소련의 수교(1990년 9월)는 북한에게 외교적 고립을 넘어 체제의 위협으로 다가왔을 것이다.<sup>4)</sup> 또 한국이 미국의 핵우산의 보호 밑에 있을 뿐만 아니라, 한국에는 북한을 대상으로 상정한 미국의 핵이 배치되어 있는 반면, 소련과 중국과의 동맹관계약화라는 불리한 군사적 상황에서 핵무기의 보유는 안전보장을 위해 요구되었던 것이다.

이와 함께 고려해야 할 사실은 원자로 가동이 핵무기제조에 필요한 플루토늄뿐만 아니라, 전력을 생산한다는 점이다. 북한은 1987년부터 시작된 제3차 7개년 경제계획의 주요과제로서 복수의 원자력 발전소 건설을 제기했다. 이는 북한이 핵을 부족한 에너지를 충족시키기 위한 대체에너지로서 중시하고 있었음을 의미한다.<sup>5)</sup> 이와 같이 북한은 안전보장 수단뿐만 아니라, 에너지 확보의 수단으로서 핵개발을 추진하고 있었던 것이다.

1985년 12월 12일 핵확산금지조약에 가입한 후, 북한은 핵확산금지조약 회원국의 의무인 핵안전조치협정(safeguard agreement)의 의무이행을 계속해서 지연함으로써 미국을 비롯한 국제사회의 의혹을 사기 시작했다. 1989년 1월부터 미국은 북한을 A급 감시지역으로 설정하고 군사정찰 위성의 정찰활동을 강화시켜, 북한의 핵시설이 건설되어 있는 영변지역을 감시하는 등 북한의 핵무기제조와 관련한 의혹을 감시하고 수집하기 시작했다.

1990년 2월 평양 북방 90km 지점에 있는 영변 부근의 원자력 발전시설을 찍은 서방측 인공위성 사진이 공개됨으로써 북한이 핵무기를 제조할 수 있는 시설물과 제조 가능한 능력을 보유하고 있음이 공개되었다. 물론 사진만으로는 북한이 핵재처리시설을 가지고 있는지 입증하는 것은 곤란했으나, IAEA와의 핵안전협정을

3) 1980년 6월, 북한 중앙TV 방송.

4) 백학순, ‘북미·북일관계개선문제’

<http://web.sejong.org/psj/NationStrategy/990502/990502-A4.htm>, 00-06-22

5) 신지호, “북한의 대외관계와 경제전략: 전환기의 상호작용,” 『현대북한연구』 2권 2호 (1999), 167쪽.

계속해서 지연시키는 북한의 태도는 핵개발과 관련한 국제사회의 의혹을 증폭시켰던 것이다.<sup>6)</sup>

특히 미국은 북한의 핵개발의혹에 대해 중대한 관심을 표명했다. 소련의 붕괴 후, 세계유일의 패권국으로서 등장한 미국은 국가전략의 주요목표를 핵우위에 기초한 세계군사 패권의 유지와 냉전기 훼손된 경제력의 효과적인 회복에 두고 있었다. 특히 미국의 군사패권유지전략은 자신의 핵무기의 안정성과 신뢰성을 제고하고 신기술을 개발하는 동시에 핵 확산을 야기할 안보위협을 극소화를 그 목표로 하고 있었다.<sup>7)</sup> 미국은 이와 같은 군사패권유지전략에 입각해, 북한의 핵개발의혹을 ‘핵 확산’의 관점에서 취급했다.<sup>8)</sup> 북한이 핵무기를 개발하면, 그것은 한국을 자극하게 될 것이고, 또 일본에게 영향을 미치게 되어 동북아에 있어서의 군비경쟁·핵확산을 초래할 것 될 것이다. 이는 곧 미국이 추구하고 있는 핵 우위에 기초한 군사력 패권유지를 위해서는 필수적인 NPT체제의 붕괴를 의미했다. 이를 그림으로 설명하면 (그림3)과 같다.

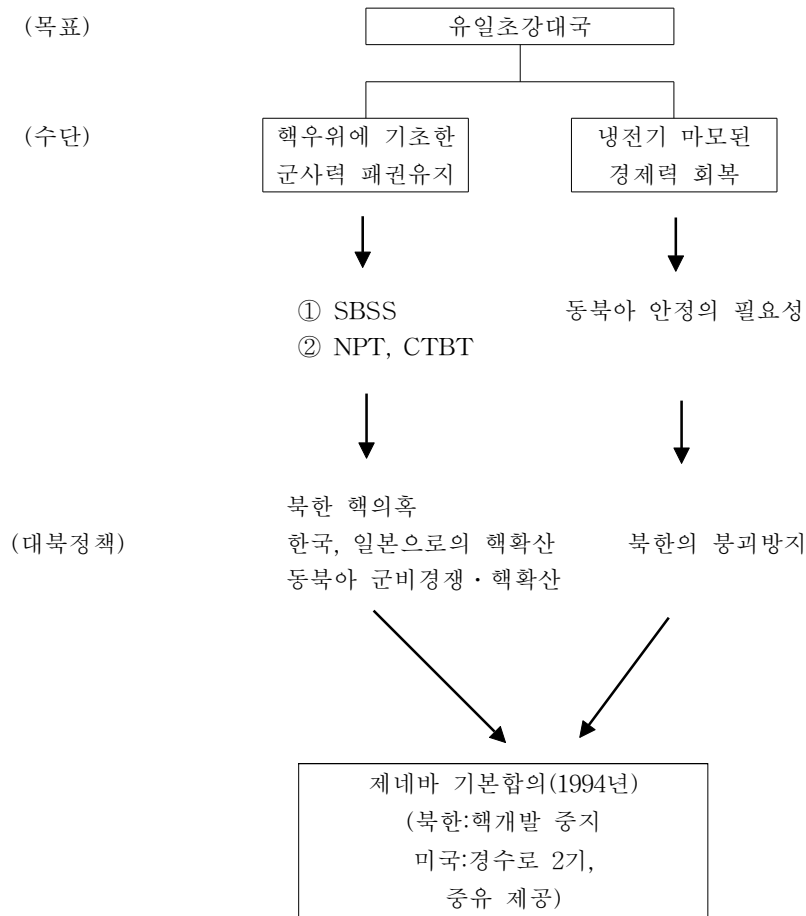
확대되는 미국을 위시로 한 국제사회의 핵개발의혹 규명요구에 대해, 북한의 연형묵 총리는 1990년 9월 2일의 국제연합(UN) 연설에서 “남한 내의 미군 핵이 완전히 철수되면 해결의 길이 열리게 될” 것이라고 말함으로써 ‘선(先) 미군핵 철수 후(後) 핵안전협정 서명’의 태도를 표명했다. 그리고 이와 같은 북한의 주장에 남한이 응한 결과, 남북한은 1991년 12월 31일 ‘한반도의 비핵화에 관한 공동선언’에 합의했다. ‘비핵화 공동선언’을 통해 남북한은 핵무기의 시험, 제조, 생산, 접수, 보유, 저장, 배치, 사용을 금지하고 핵재처리시설과 농축시설의 보유를 포기하기로 약속하였다. 이 선언 직후인 1992년 1월 7일 한국은 1992년도 팀스피리트 훈련을 중단한다고 발표하였으며, 같은 날 북한도 IAEA의 안전협정에 서명하고 사찰을 수용하겠다고 선언하였다.

6) 이춘근, 『북한 핵의 문제- 발단, 협상과정, 전망』 세종연구소, 1995. 40-42쪽.

7) 박건영, “미국의 대북한 정책의 재조정: 기본합의와 그 이후,” 『한국과 국제정치』 제15권 제1호(1999년 봄·여름) 및 The White House, “A National Security Strategy of Engagement and Enlargement,” February 1995.

8) 伊豆見元, “米國の朝鮮半島政策-北朝鮮のNPT脱退宣言後の政策を中心に-,” “小此木政夫編「ポスト冷戦の朝鮮半島」, 日本國際問題研究所, 1994年, 177쪽.

(그림 3) 탈냉전기: 미국의 국가전략과 대북정책



출처)박건영, “미국의 대북한 정책의 재조정: 기본합의와 그 이후,” 『한국과 국제정치』 제15권 제1호(1999년 봄·여름), 24쪽으로부터 재구성

주) SBSS: 과학적 핵무기관리프로그램(Science-Based Stockpile Stewardship) - 미국의 군사패권 유지를 위해 클린턴 행정부가 추진하고 있는 프로그램

CTBT: 포괄적 핵실험금지조약 (Comprehensive Test Ban Treaty)  
1996년 국제연합(UN) 총회에서 어떠한 형태·규모·장소에서도 핵폭발 실험을 금지한다는 내용으로 결의한 전면적이고 포괄적인 핵실험금지조약

미국의 계속되는 압력에 타협하는 형태로 북한은 NPT에 가맹한지 6년 1개월만인 1992년 1월 30일 IAEA와의 사이에 핵안전협정에 서명했으며, 4월 9일 이를 비준하였다. 동 안전협정에 의거하여 IAEA의 전문사찰단은 영변을 비롯한 북한의 주요 핵시설에 대한 사찰을 1992년 5월부터 다음해인 93년 2월까지 총 6차례에 걸쳐 실시했다. 1993년 2월의 6차 사찰 종료 후,



IAEA는 북한이 신고한 핵물질과 IAEA의 사찰 결과 사이에는 ‘중대한 불일치’(Significant inconsistencies)가 있음을 주장하면서, 북한에 대해 2월 15일 이내에 영변 핵 단지 내 2개 미신고 시설에 대한 특별사찰을 요구했다.<sup>9)</sup>

IAEA의 특별 사찰 결의안이 채택되고, 한미 양국이 팀스피리트 훈련 재개를 결정하자, 북한은 외교부 대변인 성명을 발표하여 한미 양국의 팀스피리트 훈련 재개 결정을 강력히 비난하고 핵통제공동위원회를 제외한 모든 남북간 대화창구를 폐쇄하였다. 2월 14일자 로동신문 논평 “우리의 의사를 알아야 한다”는 북한과 미국, 일본과의 관계개선이 핵문제와는 무관함을 주장하고, “간섭과 압력을 받으면서는 미·일 양국과 관계 개선을 할 의사가 없음”을 표명했다.<sup>10)</sup> 또 1주일 뒤인 2월 21일자 로동신문 논평을 비롯한 일련의 논평들은 특별사찰의 부당성을 강조하면서, 특별사찰과 팀스피리트훈련을 중지할 것을 요구했다.<sup>11)</sup>

북한의 반발에도 불구하고, IAEA는 특별핵사찰을 요구했으며, 한국과 미국은 팀스피리트훈련을 실시했다. 북한은 1993년 3월 10일 외교부장 김영남 명의로 IAEA 사무총장에게 특별사찰 거부를 공식 통보했다. 특별사찰거부 이유는 다음의 두 가지였다. 첫째, IAEA는 제3국이 제공하는 정보를 이용하여 사찰할 권리가 없으며, 둘째, 핵활동과 관련이 없는 군사시설은 IAEA 안전협정에 따른 사찰대상이 아니라는 것이었다. 그와 함께 북한은 “핵문제가 결코 압력에 의해서는 해결할 수 없으며, 오직 대화와 협상의 방법으로만 해결할 수 있음”을 주장했다.<sup>12)</sup>

이후 북한은 한국과 미국을 대상으로 핵협상을 전개하였으며, 미국과의 일괄타결에 힘을 기울였다. 북한은 미국과의 일괄타결을 이끌어 내기 위해 핵카드의 효용성을 높이는 전략을 구사했다. 과거 핵문제와 관련해 최대한의 애매모호한 태도를 보이는, 이른바 ‘모호성전략’을 구사했다. 또 미국과 한국이 대화를 포기하고 제재정책을 실시할 것을 표명하면, 그에 맞서 제재에는 전쟁으로, 대화에는 대화로 응할 것임을 분명히 밝혔다.<sup>13)</sup>

9) 이춘근, 위의 책, 57-72쪽. 중대한 불일치의 내용은 다음과 같다. 즉 북한이 1990년 3월 단 한차례 재처리를 통해 90g의 플루토늄을 추출했다고 주장한데 반해, IAEA는 북한이 최소한 3회(1989년, 1990년, 1991년)의 재처리를 통해 ‘kg’단위의 플루토늄을 추출한 것으로 추정했다.

10) 『로동신문』 1993년 2월 14일.

11) 『로동신문』 1993년 2월 21일.

12) 『로동신문』 1993년 11월 2일.

13) 한용섭, “북한의 대미평화협정 협상전략,-본질과 대응책을 중심으로,”곽태환 외 지음 『북한의 협상전략과 남북한관계』 경남대학교 극동문제연구소, 1997년. 228쪽.

## 2.2 성명의 내용 및 의미

북한의 핵개발의혹과 관련하여 한반도의 긴장이 고조되고 있던 1993년 3월 12일 북한은 ‘조선민주주의인민공화국’명의의 정부성명을 발표해, 국제사회의 핵개발의혹 규명요구에 대한 북한의 공식적 입장을 발표했다.<sup>14)</sup>

첫째, 정부성명은 IAEA와 미국의 특별사찰 요구에 대해 다음과 같은 인식을 표명하고 있었다.

“미국과 남조선 당국은 우리 공화국을 반대하는 핵전쟁연습인 《팀 스피리트》 합동군사연습을 끝끝내 재개하였으며 이와 때를 같이하여 미국에 추종하고있는 국제원자력기구 서기국 일부 계층과 일부 성원국들은 지난 2월 25일 국제원자력기구 관리리사회 회의에서 핵활동과 아무런 관련이 없는 우리의 군사대상에 대한 《특별사찰》을 강요하는 《결의》를 채택하였다....이것은 우리 공화국의 자주권에 대한 침해이고 내정에 대한 간섭이며 우리의 사회주의를 압살하려는 적대행위이다.”

즉 IAEA는 미국에 추종하는 기구이다. 또 IAEA가 특별사찰을 요구하고 있는 영변 핵단지 내 2개 미신고 시설은 북한의 핵활동과는 아무런 상관이 없는 순수군사시설이다. 따라서 IAEA의 특별사찰 요구는 미국이 IAEA를 조정해 북한을 붕괴시키고자 하는 목적 하에 추진시키고 있는 것이다.

둘째, 정부성명은 특별사찰 요구와 관련한 대응방안을 제시했다.

“오늘 조성된 이러한 비정상적인 사태하에서 우리는 핵무기 전파방지 조약상 의무를 더 이상 리행할 수 없게 되었다. 조선민주주의인민공화국 정부는 나라의 최고리익을 수호하기 위한 조치로서 부득이 핵무기전파방지 조약에서 탈퇴한다는 것을 선포한다...핵무기전파방지조약에서의 탈퇴는 우리공화국에 대한 미국의 핵전쟁책동과 IAEA 서기국안의 일부 계층의 부당한 처사에 대한 응당한 자위적조치이다.”

국제사회의 핵사찰 압력에 대한 북한의 응답은 IAEA로부터의 탈퇴였다. 즉 정부성명이 IAEA 및 국제사회의 핵압력이 북한의 사회주의체도를 압살하려는 미국과 일부 국가들의 적대적 음모라고 주장하는 점에 있어서는 앞

14) 이하 정부성명의 인용은 “조선민주주의인민공화국 정부성명,” 『조선중앙년감』 1994년, 639-641쪽에 따른다.

서 발표된 일련의 성명 및 담화의 수준과 동일했다. 그러나 정부성명은 “자국의 자주권과 존엄을 유지하기 위해 특별사찰을 허용할 수 없다”는 단순 사찰거부를 넘어서, “나라의 최고리익을 수호하기 위한 조치로서 부득이 핵무기전파방지조약에서 탈퇴” 함을 선언함으로써, 앞선 타기관의 성명과 담화의 수준을 넘어섰던 것이다.

셋째, 정부성명은 핵개발의혹을 해결하기 위한 방안으로써 미국에 대해 직접협상은 제기했다.

“우리의 이러한 원칙적 입장은 미국이 우리에게 대한 핵위협을 중지하고 IAEA 서기국이 독자성과 공정성의 원칙으로 돌아설 때까지 달라지지 않을 것이다.”

이렇듯 북한은 핵개발의혹을 둘러싼 북한 대(對) IAEA의 구조를 북한 대(對) 미국의 구조로 변화시킬 의지를 밝히고, 그의 수단으로써 미국과의 직접협상을 주장했다. 즉 북한은 정부성명을 발표한 시기부터 남북한간의 핵문제, 북한-IAEA간의 핵문제를 북미간의 문제로 바꾸는 전략을 사용하기 시작했다. 그리고 핵문제는 사찰로 해결될 것이 아니라, 미국과의 관계 개선이 이루어질 때 해결될 수 있음을 주장한 것이다.<sup>15)</sup>

북한이 미국에 대해 직접협상을 요구한 것은 1970년대로 거슬러 올라간다. 1974년 3월 북한 최고인민회의 제5기 3차 회의는 미국에 대해 ‘정전협정 당사자 논리’에 입각하여 남북한간 평화협정체결에 대신한 북미간 평화협정체결, 즉 미국과의 직접협상을 주장했다.<sup>16)</sup> 이때부터 북한은 한반도문제를 미국과의 직접협상을 통해 해결하고자 하는 의도를 명확히 했던 것이다. 그러나 미국이 한국이 당사자로서 참여하지 않는 북미간 회담에는 응하지 않을 방침을 표명함으로써 북미간 직접협상을 성사되지 않았다. 이에 북한은 1977년 9월 미국이 북한과의 직접 회담에 응한다면, 한국의 참가에 대해서도 협의를 할 수 있다는 이른바 ‘3자회담’을 제안했다. 그리고 북한의 3자회담 제안은 남북한과 미국이 동일 당사자로 참여하는 3자회담 그 자체에 그 목적이 있었기보다는, 미국과의 직접협상을 위해서는 한국의 참여는 목인할 수 있다는 한 제안이었다고 할 수 있다. 1984년 1월 북한은 중앙인민위원회·최고인민회의 상설연합회의 명의로 미국정부 및 국회에 보내는 편지를 채택하고, 미국에 대해 대미평화협정의 체결을 제의했었다.<sup>17)</sup> 북한의 이와 같은 지

15) 한용섭, 위의 논문 226쪽.

16) 1974년 3월 25일, 북한 최고인민회의 제5기 3차 회의

17) 1984년 1월 10일 북한중앙인민위원회, “북한 최고인민회의가 채택한 미의회에 보내는 서한”

속적인 노력에도 불구하고 미국의 반응은 냉담했다. 미국은 북한과의 관계개선이 자국의 이익에 크게 도움이 되지 않으며, 또 전통우방인 한국과의 동맹 관계를 훼손시킬지도 모른다고 생각했다.<sup>18)</sup> 이와 같은 미국의 대북자세는 1980년대 북한의 핵개발의혹의 대두와 관련되어 변화했다. 미국은 북한을 미국의 핵비확산전략을 위협하는 최대의 문제국가로 인식하게 되었으며, 북한의 NPT로부터의 탈퇴를 계기로 북한의 핵문제를 미국의 문제로 받아들이고 북한과 빈번히 접촉하기 시작했다. 이렇듯 북한은 핵문제를 국제문제화해 미국의 관심을 끄는 데 성공한 것이다.

정부성명 발표 약 2주일 후인 3월 29일인 발표된 외교부 성명은 “평등과 호혜의 원칙에 입각한 교섭”을 미국에 요구하는 것을 통해 정부성명에서 북한이 제안한 직접협상을 받아들일 것을 미국에 요구했다.<sup>19)</sup> 또 같은 날 『로동신문』 논평은 “향후 사태의 진전 여하는 조미협상이 실현될 것인가 아닌가, 미국이 책임을 질 입장에 서는 가 아닌가에 달려 있다. 만일 미국이 책임을 질 입장에 서 성실한 자세로 조미협상에 임한다면 사태는 올바르게 해결될 수 있을 것”이라고 하여 정부성명을 재삼 강조했다.<sup>20)</sup>

북한의 NPT 탈퇴는 국제사회가 북한에게 더 이상 핵사찰을 강요할 명분이 없어졌음을, 북한의 핵문제를 규명할 제도적 장치가 없어진 것을 뜻하였다. 더 나아가 이는 미국의 주도하에 운영되고 있는 NPT 체제에 대한 중대한 도전을 의미하였다.<sup>21)</sup> 이제 북한의 핵문제의 해결당사자는 북한과 미국이 된 것이다.

## 2.3 성명 발표 후 북미관계

1993년 6월 강석주 북한 외교부 제1부부장과 로버트 갈루치(Robert Gallucci)미 국무부 정치·군사 담당 차관보는 북·미 제1단계 고위급회담을 개최하고 다음 사항에 합의했다. 첫째, 핵무기를 포함한 무력의 불사용 및 불위협을 보장한다. 둘째, 전면적인 핵안전조치의 공정한 적용을 포함한 비핵화된 한반도의 평화와 안정을 보장하고 상대방 주권을 상호 존중하며 내정에 불간섭한다. 셋째, 한반도의 평화통일을 지지한다. 넷째, 평등하고 공정한 기초 위에서 대화를 계속한다. 다섯째, 북한이 필요하다고 인정하는 기간 동안 NPT 탈퇴효력을 일방적으로 정지시키는 데 합의한다.<sup>22)</sup> 그리고 이 원

18) 이대우, “북·미관계: 현황 및 전망,” 백학순·진창수 편 『“북한문제”의 국제적 쟁점』 세종연구소, 1999년. 228쪽.

19) “북한외교부 성명” 1993년 3월 29일.

20) 『로동신문』 1993년 3월 29일.

21) 김태현, “상호주의와 국제협력: 한반도 핵문제의 경우,” 『국가전략』 제8권 제3권(2002년 가을), 21쪽.

칙에 따라 양국정부는 정당·평등·공정한 기초 위에서 대화를 계속하기로 하였다. 이에 대해 북한은 NPT 탈퇴 효력을 필요하다고 인정하는 만큼 일방적으로 임시 정지기로 하였다.<sup>23)</sup>

북한과 미국의 합의가 북한의 NPT 탈퇴 발효시한인 1993년 6월 12일 직전에 이루어졌다는 사실은 미국이 대화와 협상을 통한 핵문제해결을 주장해 온 북한의 의사를 받아들였음을 의미했다.

북·미 제1단계 고위급회담의 합의에 따라, 다음달인 7월 개최된 북미간 후속회담은 지난달 6월의 공동발표문의 원칙을 재확인하는 ‘언론발표문’(Press Statement)을 발표했으며, 북한핵문제의 궁극적 해결방안으로 ‘경수로 도입’지지 및 이를 위해 협의할 용의가 있음을 밝혔다. 이렇듯 북한은 1993년의 정부성명을 통해 제시한 핵문제의 대화와 협상을 통한 해결 뿐만 아니라, 지난 20여년간 요구해 온 미국과의 직접협상을 실현한 것이다.

그 후 핵연료봉 인출·보관 문제를 계기로 한 경제제재 방침과 NPT탈퇴 및 선전 포고 위협으로 대립하던 미국과 북한은 미국은 1994년 2월 북한이 IAEA의 7개 신고시설에 대한 사찰에 합의함에 따라 북·미 실무자접촉이 재개되었다. 그리고 북한과 미국은 1994년 8월 13일 공동성명을 발표하고, 같은 해 10월 21일 스위스 제네바에서 북미기본합의문에 조인하였다.

북미기본합의문은 첫째, 북한의 흑연 감속 원자로 및 관련시설을 경수로 원자로 발전소로 대체하기 위해 협력할 것, 둘째, 정치적·경제적 관계의 완전한 정상화를 추구할 것, 셋째, 핵무기 없는 한반도의 평화와 안전을 위해 공동으로 노력할 것, 넷째, NPT체제 강화를 위해 공동 노력할 것을 기본골자로 하고 있었다. 제네바 합의를 통해 북한 핵문제는 일단 평화적 해결 국면으로 방향이 전환된 것이다. 이에 따라 북한은 핵개발 동결에 따른 경제적 이익을 확보하고 미국과의 관계개선을 이룩한 한편, 폐연료봉 건식보관 기간 및 과거 핵규명 시한의 연장을 통해 협상카드를 계속해서 쥐게 되었다.<sup>24)</sup>

다음해인 1995년 5월 북미 양국은 왈라룸푸르에서 준고위급회담을 개최해 경수로 공급 이행계획을 마련하였고, 같은 해 12월 뉴욕에서 한반도에너지개발기구(KEDO)와 북한이 경수로 공급협정에 서명함으로써 경수로사업의 현실적 토대가 마련되게 되었다. 이와 함께 북미기본합의문 이행의 일환인 북미간 연락사무소 개설문제를 논의하기 위해 3차례의 전문가회담(워싱턴 1994년 12월, 1995년 1월, 1995년 9월)이 개최되었다. 북한과 미국은 영사업무, 부지위치 등과 관련한 논의를 행하였으나, 연락사무소 직원의 활동범위 문제 등 몇가지의 기술적 문제에 대한 이견으로 인하여 합의에는 이르지 못했다.

22) Joint Statement of the Democratic People's Republic of Korea and the United States of America(New York, June 11, 1993).

23) 『로동신문』 1993년 6월 13일.

24) 정규섭, 『북한외교의 어제와 오늘』 일신사, 1997. 272쪽.

중요한 점은 북한이 일련의 핵협상을 통하여 6.25전쟁이후 북한체제의 최대위협국가였던 미국으로부터 체제 보장을 획득했다는 사실이다. 즉 북한의 핵개발 시도는 그 목적을 달성한 것이다. 한편 미국 역시 핵 협상을 통하여, 북한의 핵개발이 ‘체제 생존전략의 일환’임을 이해하게 된 듯이 생각된다.<sup>25)</sup> 간단히 말해, 북한과 미국은 핵협상을 통해 상대의 체제에 대한 이해를 넓힌 것이다. 그럼에도 불구하고 미국은 여전히 북한이 대규모의 군사력, 대량살상무기 등을 보유하고 있기 때문에 한반도의 안정은 물론 아시아지역 질서 및 세계적 차원의 비확산체제 유지에 위협이 되고 있다고 간주했다.<sup>26)</sup> 이와 같은 인식에 기초해 이후, 미국은 대북억지력을 유지하면서도 북한과의 관계를 개선한다는 두 축으로 구성된 대북정책을 실시한다.

북미기본합의가 이루어진 다음해인 1995년 1월 1일 『로동신문』, 『조선인민군』, 『로동청년』의 공동사설이 주장하고 있는 것처럼 북미기본합의는 “우리 당과 공화국 정부의 확고한 자주적 립장과 일관된 평화적 핵활동, 평화통일정책의 빛나는 결실”이었다. 그리고 북한은 미국의 성실한 이행이 양국의 신뢰관계 조성, 한반도 핵문제의 근원적인 해결 및 비핵화의 실현을 가능하게 할 것이라고 주장했다. 이렇듯 북한은 1993년 3월 12일자 정부성명이 제시한 대로, NPT로부터 탈퇴를 선언하고, 그를 미국과의 직접협상 실현의 도구로 사용함으로써, 6.25 전쟁이후 북한체제의 가장 큰 위협세력이었던 미국으로부터 체제안전을 확보한 것이었다.

### 3. 1999년 8월 ‘정부성명’의 배경과 의미

#### 3.1 북일국교정상화 회담과 북한의 대일정책

1999년 8월 10일 북한은 “일본은 대조선압살정책을 버리고 과거의 죄행에 대하여 사죄와 보상을 하여야 한다”는 제목하의 정부성명을 발표했다. 동성명은 1969년의 일본 사토에사구(佐藤榮作) 내각의 한국조항 발표와 관련된 정부성명 이후 약 30여년 만에 발표된 대일정부성명이었다.

북한은 북한과 일본 사이의 주요 현안과 관련해서 조선아시아태평양평화위원회의 이름으로 담화 및 성명을 발표하는 경우가 많았으며, 협상에 있어서도 조선로동당 통일선전부의 다른 이름인 조선아시아태평양평화위원회를

25) 박건영, 위의 논문, 15쪽.

26) Scott Snyder, "A Coming Crisis on the Korean Peninsula? The Food Crisis, Economic Decline, and Political Considerations," USIP Special Report, 1977.

담당기관으로 사용해 왔다. 또 외교부·외무성 및 조선아시아태평양평화위원회 명의의 성명 및 담화는 북한의 대일정책의 방향성을 명시하기보다는 일본에 대한 비난을 위주로 하는 선전 차원의 의사표시를 주요내용으로 하고 있었다.<sup>27)</sup> 그러나 이번 성명은 이전의 타기관의 성명과는 달리, 조선민주주의인민공화국의 이름 하에 발표된 정부의 공식입장 표명이었던 것이다.

뿐만 아니라, 이번 정부성명은 1991년과 1992년에 걸쳐 개최된 북일국교정상화를 위한 정부간교섭에 의해 일정정도 우호적 관계를 유지하던 양국간 관계가 1년전인 1998년 8월 북한이 발사한 광명성 1호(대포동미사일)가 일본 열도를 통과한 사실과 관련해 양국관계가 최악의 상황에 있던 시기에 발표된 것이었다.

북한과 일본은 1990년대 초 냉전의 붕괴라는 국제정세의 변화 및 한국의 노태우 정부의 '7.7선언'을 배경으로 국교정상화를 위해 적극적으로 움직였다. 1989년 8월 일본의 다케시타노보루(竹下登) 총리는 일본정부의 '신견해'를 발표해, 북한과의 관계개선 의사를 표명했다. 또 김일성은 1989년 4월의 다나베마고토(田辺誠) 전 사회당 서기장을 단장으로 한 방북단과의 회담에서 일본이 북한 적대정책을 포기한다면 일본과의 관계개선도 가능하다고 언급했다.

북한에게 있어서 일본과의 관계개선은 냉전의 붕괴라는 불리한 세계정세의 변화 속에서 외교적 고립과 경제적 위기를 극복하고 체제를 유지하기 선택이었다. 특히 냉전기에 있어 북한의 최대 동맹국이자 우호국이었던 소련이 한국과의 국교정상화를 발표하고, 북한에 대해 종래의 '형제적' 경제협력관계를 국제가격에 근거한 경제관계로 변화시킬 것을 요구한 가운데, 북한은 일본을 소련을 대신한 우호국으로 상정한 것이었다.<sup>28)</sup> 이는 한소국교수립과 관련한 김일성의 "아시아(의 문제)는 아시아인이 해결하지 않으면 안 된다"는 발언을 통해서도 확인된다.<sup>29)</sup>

한편 일본에게 있어서 북한과의 국교정상화는 일본에게 남겨진 전후처리 문제의 완결을 의미할 뿐만 아니라, 한반도 정책에 있어서의 유효한 수단의 확보 및 동북아시아에서의 영향력 확대를 의미했다.

이와 같은 판단 하에, 북한과 일본은 국교정상화를 목적으로 한 정부간 회담을 1991년 1월부터 1992년 11월까지 총 8차례에 걸쳐 개최하였다. 회담의 의제는 첫째, 국교정상화에 관한 기본문제(관할권, 합병조약의 합법성 문제 등), 둘째, 국교정상화에 수반하는 경제적 문제(재산권 청구권, 전후 보상 등), 셋째, 국교정상화에 관련하는 국제문제(핵사찰, 남북문제), 넷째, 그 외

27) 伊豆見元 “北朝鮮政府對日聲明の示唆するもの、” 『東亞』 第387號(1999年9月號)、41쪽.

28) 북한의 북일국교수립 방침이 9월2일부터 3일까지 열린 세바르드나제 · 김영남 회담 이후에 행하여진 김일성의 중국방문을 거쳐 결정되었다는 사실은 이를 웅변해 준다.

29) 『朝日新聞』 1990年9月27日.

쌍방이 관심을 갖는 문제(재일 조선인의 법적 지위, 일본인 배우자문제 등)였다.

회담에 있어 북한은 일본과의 관계정상화가 “일본이 조선을 무력으로 침략하고 식민지통치를 강요한 과거사를 옳게 반성총화하고 그 토대 위에서 우리나라와 참다운 평등, 호혜의 선린관계를 수립하는 문제”라고 주장했다. 그리고 그를 위해서는 첫째, 과거에 대한 사죄문제를 바르게 해결할 것, 둘째, ‘구(舊)조선’에 대해 강요한 모든 조약과 협정이 불법이고 무효임을 선언할 것을 일본에 대해 요구했다. 그리고 보상문제와 관련하여서는 구두 또는 문서에 의한 사죄와 함께 교전국간에 적용되는 배상 및 재산청구권에 의한 물질적 보상, 그리고 전후 45년간의 피해와 손실에 대하여서도 보상해야 함을 요구했다.<sup>30)</sup>

이러한 북한의 주장은 김일성에 의한 민족해방을 일본에 인정시켜 한국정부보다 민족적이라는 자신의 역사적 전통성을 확인하고, 한국이 한일조약을 통해 달성하지 못했던 한일합병조약의 불법성을 일본정부에게 인정시키는 것을 통해 한국정부에 대항하기 위한 것이었다.<sup>31)</sup> 그리고 더욱 중요한 것은 북한체제유지의 관건인 경제회복을 위한 수단이 일본으로부터 배상(보상)금 명목으로 획득할 자금이외에는 존재하지 않는다는 사실과 관련한다. 식민지 지배의 불법성을 인정하면 할수록 일본으로부터 북한이 획득할 수 있는 보상금(배상금)의 액수는 증가될 것이었다. 그리고 보상(배상)금의 액수가 증가하면 할수록 그것은 북한경제회복에 더 큰 도움이 될 것이기 때문이었다.

이에 대해 일본은 과거에 일시적으로 일본과 조선 사이에 불행한 과거가 있었다는 사실에 대해서는 유감을 표명했다. 그러나 식민지 지배에 관한 모든 조약이 현재는 무효지만 당시는 유효하게 성립되었다고 주장하고, 북한과 일본은 교전국간 관계가 아니었기 때문에 보상, 배상이라는 개념은 인정할 수 없다고 맞섰다.

또 일본은 북한의 핵개발의혹 해결에 우선순위를 두었다. 일본은 미국의 북한핵문제의 선결적 해결이라는 요구를 받아들여, 북한에 대해 NPT 가맹국인 이상 IAEA에 의한 핵사찰을 받아들일 것을 요구했다. 미국의 동북아시아 안보전략을 지원하고, 그를 통해 동북아지역에서의 정치·경제·군사적 영향력 확대를 지향하는 일본의 국가전략은 일본과는 직접적인 관련이 없는 문제임에도 불구하고, 미국의 요청에 따라 북한에 대해 핵개발의혹 해결을

30) 과거청산문제와 관련하여 북한의 입장변화는 다음과 같다. 제1차 회담에서 제4차 회담까지는 전쟁배상과 식민지 보상을 주장했으며, 제5차 회담부터는 교전국간에 적용되는 배상을 주장하지 않고 국제관행이나 도덕·윤리의 관점을 포함한 가해자로서의 보상을 요구했다.

31) 鐸木昌之, “北朝鮮の對日政策,” 『ポスト冷戦の朝鮮半島』日本國際問題研究所. 1994年, 73쪽.



강력히 요구하게 했던 것이다. 이에 대해 북한은 핵문제가 “북미간 협상에 의해서 해결된 문제”임을 주장했으며 일본이 북한의 핵문제에 관해서 관여하는 것은 교섭을 결렬시키기 위한 것이며, 또 “일본 스스로의 핵무장화를 위한 구실을 만들기 위한 것이다”라고 반박하였다.<sup>32)</sup>

양국의 주장이 팽팽히 맞서는 가운데, 회담은 일본측이 이은혜 납치의혹을 제기한 것을 계기로 결렬되었다. 즉 일본은 북한에 대해, 북한이 88년 행했던 대한항공기 폭파사건의 범인 김현희에게 일본어를 가르쳤다고 추정되는 이은혜라는 일본여성이 북한에 의해 납치되었다는 의혹을 제기하고 그의 확인을 요구하였다. 이에 대해 북한은 있지도 않은 문제를 지어내는 일본의 자세는 “조일교섭에 인위적인 난관을 만들고자 하는 한국의 음모에 합류해, 북한의 이미지 및 회담의 분위기를 악화시키는 것을 의도”한 것이라고 격렬히 비난했으며, 이를 이유로 교섭의 결렬을 선언하였다.

북한의 입장에서 볼 때, 전전 36년간에 대한 일본의 배상 거부 및 일본측의 핵사찰 요구는 북한의 입장에서부터 보면, 북한의 정당성에 대한 일종의 도전이었으며, 미국과 한국의 “필요 없는 간섭”으로부터 자유롭지 못하다는 것, 즉 다시 말해서 일본의 ‘자주성’ 결여의 소산이었다.

한편 일본의 입장에서조차 북한의 주장은 받아들이기 어려운 문제였다. ‘배상 문제’와 관련하여 일본은 한반도 식민지 지배가 정당했음을 이미 65년의 한일기본조약 체결 당시 밝히고 있었으며, 한국이 주시하는 가운데 그 인식을 바꾸는 것은 불가능하였다. 한편 핵문제는 일본의 안전과 관련될 뿐만 아니라, 한반도의 안전보장과 직접적으로 연결되는 것으로서 한국과 미국의 중대한 관심사였다. 따라서 미국과 한국과의 관계중시라는 일본의 기존 외교방침을 변경하지 않는 한 타협할 수 없는 문제였다.

회담 결렬 후 북한측 대표단장 이삼로는 『조선신보사』 기자단과의 단독 회담을 통해, 회담결렬의 이유가 핵문제와 관련한 일본의 ‘대미추종’, 즉 ‘대미자주성’을 결여하고 있기 때문이라고 주장했다.<sup>33)</sup> 즉 대미자주성이 결렬된 일본이 회담과는 아무런 관계도 없는 핵문제를 제시했기 때문에 회담이 결렬되었다고 주장했다. 그리고 회담은 일본이 대미자주성을 회복할 때 이루어질 수 있다고 선언했다.<sup>34)</sup> 이와 함께 북한은 일본과의 관계정상화를 대미정책에 종속하는 것으로 격하시켰다. 즉 북한은 자주성이 결여된 일본이 미국의 반대에 불구하고 북한과의 국교정상화를 추진하는 것은 불가능하기 때문에 만약 북한이 미국과의 관계를 개선한다면 일본은 북한과의 관계개선에

32) 북일 정상화 교섭에 관한 북한과 일본의 주장에 대해서는 “朝日國交正常化政府間1次—8次會談”、「月刊朝鮮資料」(1991년4월—1991년12월)를 참조

33) 『朝鮮新報』 1992년11월8일.

34) 1999년 5월 8일자 로동신문 논평은 “일본의 대조선외교자세를 논함”이라는 제목 하에 일본의 대미비자주성을 격렬하게 비난하고 있다.

적극적으로 임할 것이라고 판단한 것이다.

NPT로부터의 탈퇴를 선언하고 미국과의 직접협상을 요구한 1993년 3월 12일자 ‘조선민주주의인민공화국 정부성명’은 이와 같은 북한의 대일정책변화를 상징하고 있었다. 그리고 정부성명 발표 한달 뒤인 4월 7일의 북경주재 일본대사관 외교관의 북한대사관 접촉시도에 대한 북한측의 거부 및 “일본 등 각국이 핵문제를 구실로 압력을 계속 가한다면 자위적 조치를 취할 것”이라는 1993년 10월 16일자의 북한외교부의 담화를 대표로 하는 일련의 담화는 북한이 일본과의 관계개선보다는 미국과의 직접교섭을 우선하는 쪽으로 전략을 변경했음을 알렸다. 이후 북한은 일본과의 협상보다는 미국과의 관계개선에 주력한다. 이와 함께 북한은 일본의 핵무장 가능성을 비난하고, 일본의 유엔안보리 상임이사국 진출에 대해 반대하고, 종군위안부의 진상 규명을 요구하는 등 일본에 대한 비난을 높인다.

### 3.2 정부성명의 내용 및 의미

한국 김대중 정부의 대북 포용정책, 미국 클린턴 행정부의 페리보고서 등 한국과 미국의 대북 유화정책과 관련해 북한을 둘러싼 국제정세가 호전되고 있던 1999년 8월 10일 북한은 “일본은 대조선압살정책을 버리고 과거의 죄행에 대하여 사죄와 보상을 하여야 한다”는 제목하의 대일정부성명을 발표했다.<sup>35)</sup>

정부성명은 “일본의 대조선정책 100년 범죄사를 다시 한번 명백히 밝히기 위하여”성명을 발표한다는 전제 하에, 북한이 일본과의 관계개선을 추진하는 목적으로 다음의 두가지를 제시하고 있다.

첫째, 일본은 대조선압살정책을 포기하여야 한다. 일본은 100년에 걸친 대조선적대시정책을 반성, 총화하고 새로운 정책전환에로 나와야 할 것이다.

둘째, 일본은 조선인민에게 저지른 과거의 모든 죄행에 대하여 성근한 사죄와 철저한 보상을 하여야 한다. 죄많은 과거를 금세기안으로 청산하는가, 다음세기로 넘기는가 하는 역사의 분기점에서 일본은 심사숙고하여 인류의 량심앞에 자기의 의지와 결심을 명백히 밝혀야 할 것이다.

각 항목은 지금까지 북한이 주장해 오던 내용을 반복하고 있었다. 우선,

35) 이하 정부성명의 인용은 조선민주주의인민공화국 정부성명(1999년 8월 10일), “일본은 대조선압살정책을 버리고 과거의 죄행에 대하여 사죄와 보상을 하여야 한다,” 『조선중앙년감』 2000년. 503-506에 따른다.

“일본은 대조선압살정책을 포기하여야 한다”는 첫 번째 항목은 멀게는 1965년의 한일기본조약체결과 관련하여, 가깝게는 1998년 9월 북한이 발사한 대포동미사일과 관련한 일본의 대응과 관련하여 북한이 요구하고 있던 내용이였다.<sup>36)</sup>

두 번째 항목인 “ 과거의 모든 죄행에 대하여 성근한 사죄와 철저한 보상을 하여야 한다” 역시, 1965년의 한일기본조약 체결 당시서부터 1991년에서 92년에 걸쳐 개최된 국교정상화회담에 이르기까지 약 30여년간 계속하여 북한이 일본에게 요구해 왔던 내용이였다.

일본은 북한의 과거청산 요구에 대해 1965년의 한일국교정상화 당시보다는 일보 진전된 태도를 표명했다. 1992년 북한이 ‘중군위안부’를 포함한 과거의 피해 조사를 목적으로 한 “일본제국주의 조선점령 피해조사위원회”를 발족시킨 것과 관련하여, 일본은 중군위안부의 연행문제를 정부차원에서 조사하고, 1993년 8월에는 중군위안부의 강제성을 인정하는 내각관방장관 담화를 발표했다. 그리고 일본정부는 ‘중군위안부’에 대한 보상금 지불을 위한 “여성을 위한 아시아 평화국민기금”을 설립했다.<sup>37)</sup> 또 1995년 8월 일본의 무라야마도미이찌(村山富一) 총리는 전후 처음으로 식민지 지배에 대한 일본의 공식적 입장을 다음과 같이 밝혔다.

“우리나라(일본)는 오래되지 않은 과거 한때, 잘못된 국책을 써 정쟁을 일으키고, ... 식민지 지배와 침략에 의해 많은 나라, 특히 아시아 여러나라의 사람들에 대하여 다대한 손해와 고통을 주었다. 나(수상)는... 의심할 수 없는 이러한 역사를 겸허하게 받아들여, 여기에서 다시 한번 통절한 반성과 깊은 사과를 표명합니다.”

여성을 위한 아시아 평화국민기금과 총리담화에 대한 북한의 평가는 부정적이였다. 즉 여성을 위한 아시아 평화국민기금과 관련하여 북한은 1993년 8월 13일자 『로동신문』을 통해, 중군위안부에 대한 진상규명이 불충분하고 국가의 책임이 명확하게 제시되어 있지 않다고 비판했다. 또 총리담화와 관련하여서는 1995년 9월 9일자 『로동신문』의 “일본의 인상을 낮출 뿐이다”라는 논평을 통해, 담화가 “일본이 범죄로 가득 찬 과거와 확실히 결별하고, 새롭게 출발하기를 바라는 아시아인민과 세계의 평화애호인민을 실망시켰다”고 비판하면서 “일본은 조선침략과 범죄행위를 성실하게 사죄하고, 보상해야만 한다”라고 강조했다.<sup>38)</sup> 이렇듯 과거문제에 대한 철저한 사죄와 보상은 북한의 일관된 요구였던 것이다.

이처럼 정부성명이 대일관계 개선의 목적으로 제시한 주장은 전혀 새로운

36) 조선아시아태평양평화위 비방록 “최근 조일관계와 관련하여” 1999년 1월 31일.

37) 『로동신문』 1993년 8월 13일.

38) 『로동신문』 1995년 9월 9일.

것이 아니었다. 그러나 정부성명을 전체적인 흐름에서 파악하면 그것은 이전의 타기관의 성명과는 일정한 차별성을 갖고 있었다. 즉 성명은 먼저, 일본에 대해 “새로운 정책으로의 전환”을 요구하고, 둘째로, 새로운 정책을 “성실한 사죄와 철저한 보상”으로 규정하고, 세 번째로 일본이 “과거청산”=“성실한 사죄와 철저한 보상”을 거부한다면 “무자비한 보복”을 행할 수밖에 없음을 주요내용으로 하고 있었던 것이다.<sup>39)</sup>

이는 북한의 대일정책의 중심이 국교정상화에서 ‘성실한 사죄와 철저한 보상’으로 옮겨갔음을 의미한다. 돌이켜보면, 1991년 북한이 일본과의 국교정상화에 임한 것은 북한의 국교정상화에 앞선 배상금 지불요구에 대해 일본이 “국교 수립 이전에 배상을 할 수 없다”는 입장을 표명했기 때문이었다.<sup>40)</sup> 체제유지를 목적으로 한 경제재건을 위해서는 일본으로부터의 배상(보상)금 확보가 필요했던 북한은 일본과의 국교정상화가 ‘두개의 한국’을 초래하기 때문에 할 수 없었던 기존의 입장을 변경시켜 일본과의 국교정상화를 결정했던 것이다. 그러나 1992년 핵문제를 둘러싸고 북일국교정상화를 위한 정부간 회담이 결렬된 후, 핵개발을 수단으로 한 미국과의 직접협상이 1994년의 북미기본합의를 이끌어낸 것이 상징하듯이, 미국으로부터 체제보장을 획득했다고 생각되는 상황에서 대미자주성이 결여된 일본과의 국교정상화가 갖는 의미는 하락했던 것이다.<sup>41)</sup> 이를 그림으로 설명하면 (그림4) 와 같다.

북한은 대미관계개선과 대일관계개선을 동시에 추진할 수는 없었으며, 이미 일본과의 국교정상화회담은 결렬된 상황이었다.<sup>42)</sup> 만약 북미관계가 정상화되어 미국이 대북적대정책을 철회한다면 미국의 동북아시아정책에 추종하는 일본 역시 대북적대정책을 포기할 것이라고 판단했을 것이다. 이와 같은 판단 하에 북한은 미국과의 관계개선을 일본과의 관계개선보다 우선한다. 그 결과 대일정책은 국교정상화와 배상(보상)금 획득이라는 정치·경제적 관계의 동시 개선에서 배상(보상)금의 우선적 확보 즉, 경제관계의 개선으로 변경된 것이다.

또 북한이 정책을 변화시킬 수 있었던 또 다른 이유는 바로 ‘사죄와 보상’이 갖는 성격이다. 사죄와 보상은 과거 식민지 지배와 관련된 것으로서 미국과는 관계가 없는 북한과 일본 사이의 문제이기 때문에 일본에 대해 대

39) 伊豆見元, “北朝鮮政府對日聲明の示唆するもの、”『東亞』第387號(1999年9月號) 44쪽.

40) 石井一、『近づいてきた遠い國一金丸訪朝團の証言』日本生産性本部、1991、152쪽.

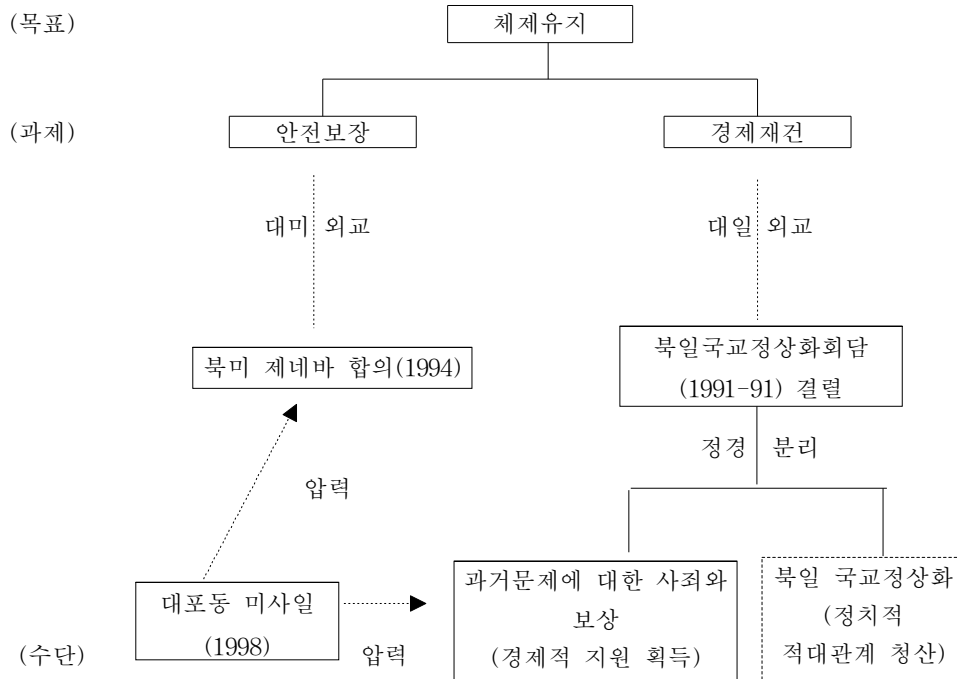
41) 박정진, “북한의 일본에 대한 ‘전략적 이해변화’분석-‘65년 질서와 ‘94년 질서’-,” 통일부 신진연구자 2001년, 40쪽.

42) 재미 통일학연구소 소장 한호석은 다음과 같이 대미전략과 대일전략의 상관성을 설명하고 있다. 북한이 대일관계개선을 하려는 이유는 “단순히 배상과 보상의 획득에 있는 것이 아니다. 일본의 북한 적대정책을 파탄시킴으로써 조선반도의 통일에 유리한 전략환경을 조성”하려는 것이다., “...미국의 대북적대정책이 소멸되는 길은 몇 갈래 있겠지만, 일본의 대북정책을 파기시키는 것도 그 방도가 된다.”

<http://www.onekorea.org/research/020923.html>

미자주성을 요구할 필요가 없는 것이다.<sup>43)</sup> 실제로 정부성명은 1992년 국교정상화 협상 결렬이후 일관되게 요구해 왔던 일본의 대미자주성 회복을 주장하지 않고 있었다.

(그림 4) 북한의 국가전략과 대외정책과의 연관성(1999년 정부성명 발표시)



돌이켜 보면, 북한은 정부성명 발표 약 2년전인 1996년부터 북한은 국교정상화보다는 과거문제와 관련한 사죄와 보상을 우선적으로 요구하고 있었다. 1996년의 여름 이후, 북한은 ‘국교정상화’와 ‘과거청산’을 분리해서 취급하기 시작했다. 예를 들어, 1996년 7월 26일자 외교부대변인성명은 “국교정상화는 해도 좋고, 또 하지 않아도 좋다. 일본의 과거청산문제는 회피할 수도 연기할 수도 없는 문제다”고 단정하고 있었다.<sup>44)</sup>

정부성명 발표 다음날인 8월 11일에 개최된 기자회견석상에서 박동춘 부수상은 다음과 같이 말해, 정부성명을 확인했다. “우리는 일본이 지금처럼 우리나라를 반대하는 적대행위를 계속하는 한 일본과는 절대로 국교정상화를 하지 않는다. 그러나 피해자로서 일본으로부터 당당히 청산을 받을 권리를 가지고 있는 우리는 여하한 형태와 방법으로라도 꼭 사죄와 보상을 받을 것이다.” 이처럼 북한은 일본의 대미‘비자주성’에 의해 국교정상화가 불가능한 상태에서 국교정상화에 앞선 사죄와 보상을 일본에 대해 우선적으로 요

43) 伊豆見元, “北朝鮮政府對日聲明の示唆するもの,” 『東亞』 第387號(1999年9月號) 45쪽.

44) “외교부대변인성명” 1996년 7월 26일자.

구했던 것이다.

그럼에도 불구하고 북한의 입장에서 볼 때, 일본이 철저한 과거청산에 기초해 관계개선을 요구한다면, 그를 거부할 필요는 없는 문제였다. 이에 대해 정부성명은 다음과 같이 입장표명을 하고 있다.

“일본의 과거청산은 반드시 협상의 방법으로만 실현되는 것이 아니며 우리는 이 문제해결을 무한정 앉아서 기다리거나 방임해두지 않을 것이다. ...우리는 일본이 과거청산을 통한 선린관계수립으로 나온다면 그에 기꺼이 응할 것이지만 한사코 최악에 찬 력사의 전철을 다시 밟으면서 모험적인 도발을 감행한다면 그 기회를 놓치지 않고 무자비한 보복을 가하여 한세기동안 쌓이고 쌓인 값비싼 피의 대가를 받아내고 뼈에 사무친 민족적 원한을 기어이 풀고야 말 것이다.”

“일본이 재침략 야망실현을 위한 구실을 찾으면서 끝끝내 힘의 대결에 로 나온다면 우리도 그에 상응하는 대응책을 선택할 수밖에 없다.”

이와 같이 북한은 일본이 북한에 대한 적대정책을 포기한다면 언제든지 일본과의 관계개선에 임할 의사가 있음을 밝히는 동시에 만약 일본이 적시 정책을 지속한다면 대응책을 강구할 수밖에 없음을 선언했다. 이와 같은 대일본 ‘대응책’은 1998년 10월 27일의 조국통일민주주의전선의 성명의 연장선상에 있었다. 북한은 대포동발사와 관련한 일본이 행한 일련의 군비강화 움직임을 ‘반공화국 책동’으로 규정하고, 일본이 계속하여 반공화국책동을 실시한다면, “그에 단호히 대처할”뿐만 아니라, “천백배로 복수”할 것을 공포(公布)하고 있었던 것이다.<sup>45)</sup>이렇듯, 정부성명은 양국간 국교정상화가 이루어지지 않는 원인이 일본의 대북적대정책에 있음을 주장하면서, 일본이 정책을 변경시키지 않는다면, 그에 대한 ‘대응(응징)’을 행할 것이라는 위협까지 가하면서 일본에 대한 보상(배상)문제의 우선적 해결을 요구하고 있었다.

### 3.3 성명 발표 후의 대일정책

1999년 9월 북한과 미국간에 베를린 회담이 잠정합의에 이르고 북한 외교부 대변인이 미사일 발사 일시정지를 발표한 후, 북일 양 정부는 접근을 개

45) 조국통일민주주의전선성명, “일본의 반공화국, 반종련 책동규탄” (평양, 1998년 10월 27일발 『조선중앙통신』) 및 외무성대변인 성명, “대일 3대응조치를 선언/인공위성발사문제” (평양 1998년 9월 15일발 『조선중앙통신』)

시하기 시작했다. 9월 25일 백남순 북한외상은 뉴욕 유엔 본부에서 기자회견을 갖고, 일본이 과거에 대한 사죄 및 보상의 의사를 표현한다면 일본과의 국교정상화에 적극적으로 임할 것임을 밝힘으로써, 정부성명을 새삼 강조했다.<sup>46)</sup> 그러나 ‘전쟁선포’를 운운할 정도로 일본에 대해 적대적 태도를 보이던 북한이 일본과의 회담에 적극적으로 임할 것을 밝힌 것과 관련하여 주목할 점은 북한의 대외전략의 변화이다. 즉 북한이 미국과의 관계정상화를 외교의 중심축으로 하고 있는 것에는 변화가 없었지만 백남순 외상의 7년만의 유엔참가 및 이탈리아, 호주, 필리핀 등과의 관계 개선, 그리고 중국과 러시아 등의 전통적 우호국가들과의 관계 개선이 말해주듯이 북한은 전방위 외교를 추구하고 있었다. 바꿔 말해, 일본과의 관계개선은 미국을 중심으로 한 전방외교의 일환으로서 추진되기 시작한 것이다.

한편, 북한의 제안에 응하는 식으로 일본의 노나카히로무(野中廣務) 관방장관도 북한과의 관계 개선을 시작할 의향을 밝혔으며, 정부간 국교정상화협상을 원활하게 행하기 위한 환경정비를 목적으로 무라야마(村山) 전 총리를 단장으로 한 초당파의원단의 방북을 적극 추진시킬 의사를 표명한다.

12월 3일 발표된 무라야마 전 총리를 단장으로 한 각 정당 대표방북단과 조선노동당사이의 공동발표문은 “자국의 정부에 대한 회담의 조기개선을 촉구한다”는 점에 있어서는 1995년 5월 연립여당대표방북단, 그리고 1997년 11월 여당방북대표단과 조선로동당과의 사이의 공동발표문의 내용을 답습하고 있었다. 그러나 이번 공동발표문은 북일간의 최대현안이라고 할 수 있는 ‘인도문제’, 바꾸어 말해 일본인 납치문제와 식량지원 문제의 “해결이 갖는 중요성” 및 그것을 해결하기 위해 “적십자에 대해 협력을 의뢰할 것”에 합의했다는 점에서 이전의 공동발표문보다 한발 앞서 있었다.<sup>47)</sup>

무라야마 전 총리의 북한 방문 11일 후인 14일 일본정부는 1998년 8월의 대포동미사일 발사를 계기로 북한에 대해 행했던 제재장치(국교정상화 협상의 중단 및 식량지원 동결)를 해제했다. 그리고 1주일도 채 경과하지 않은 19일부터 북일 적십자 회담이 개최되어 인도적 차원의 문제, 즉 일본인 납치문제 및 북한에의 식량지원문제와 관련된 논의가 이루어졌다. 그리고 제8차 회담 결렬 7년 5개월만인 2000년 4월에는 제9차 회담이, 8월에는 제10차 회담이, 그리고 11월에는 제11차 회담이 연속해서 개최되었다.

한편, 1991년과 92년의 국교정상화회담 결렬 후 북한의 대일정책의 중심이 국교정상화를 통한 정치·경제관계의 동시해결에서 과거청산을 통한 경제적 지원의 확립으로 변화되었듯이 일본의 대북정책에도 변화가 있었다. 즉 91년

46) 『朝日新聞』 1999年 9月 27日.

47) “일본 초당파 국회의원단과 조선로동당과의 공동발표문” 1999年12月3日.

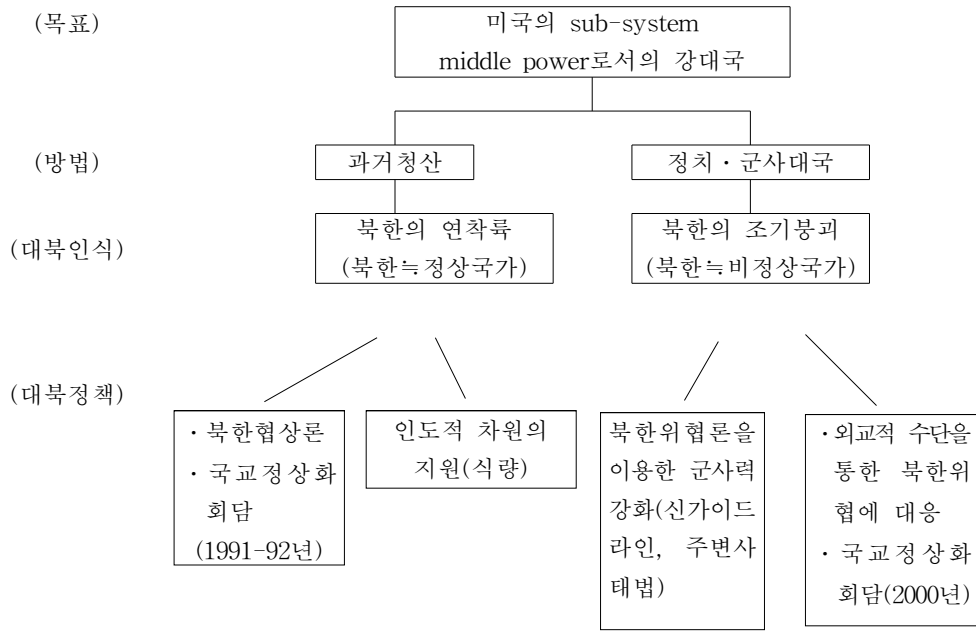
과 92년의 회담이 과거청산에 기초해 북한과의 관계개선을 주장하는 ‘북한협상론’에 기초해 이루어졌다고 한다면, 북한의 정부성명 발표이후 이루어진 제9, 10, 11차 회담은 ‘북한위협론’에 기초해서 이루어졌던 것이다.<sup>48)</sup>

일본의 정치·군사대국화를 지향하는 보수정치세력들은 자국의 군사력을 강화하기 위해 일본인납치문제, 핵개발문제, 그리고 광명성 1호(대포동 미사일) 등으로 연결되는 북한의 움직임을 일본에 대한 북한의 군사적 위협의 증대, 이른바 북한위협론으로 격상시켰다. 그리고 보수우익세력은 북한위협론을 활용해, 과거청산에 기초하여 북한과의 관계를 정상화할 것을 주장하는 진보세력을 무력화시켰으며, 1996년 4월의 미일안보 공동선언, 1997년 9월의 신가이드라인, 1999년 5월의 주변사태시 일본의 평화와 안전을 확보하기 위한 조치에 관한 법률, 일본자위대와 미국 군대간의 후방지원, 물품 또는 용역의 상호 제공에 관한 일본정부와 미국정부간의 협정을 개정하는 협정(ASCA 개정협정) 등을 통해 군사력을 강화시켰다. 이와 같은 일본의 군사력 강화는 중국을 가상적국으로 하고 있을지라도, 자위대가 한반도에서 유사 발생 시 미국에 대한 지원이라는 명목으로 한반도에 개입할 수 있는 권리를 확보한 사실에서 확인할 수 있듯이 그 1차적 대상을 북한으로 하고 있는 것이다. 이를 그림으로 나타낸 것이 (그림5)이다.

48) ‘북한협상론’과 ‘북한위협론’에 관한 자세한 논의는 신정화, “북일관계: 북한협상론과 북한위협론,” 『정세와 정책』 세종연구소, 2002-09(통권 74호) 참조.



(그림 5) 탈냉전기: 일본의 국가전략과 대북정책



2000년에 개최된 3차례의 국교정상화회담에 있어서도 북일양국은 과거청산을 비롯한 제반현안을 둘러싸고 대립했다. 특히 제10차 회담에 있어서 북한대표 정태화 대사는 “과거청산을 요구한다는 원칙적인 입장은 조금의 변화도 없다”면서 사죄, 보상, 문화재반환, 재일조선인의 법적 지위보장이라는 4개항을 포괄적으로 해결할 필요를 제기했다. 또 정 대사는 “전례 등에 구애되지 말고 대국적인 견지에서 해결해야 한다”고 촉구하는 것을 통해, 국교정상화에 앞선 배상(보상)을 주장했다. 이렇듯 2000년의 국교정상화회담에 있어서의 북한의 주장은 1999년 8월 정부성명에 기초하고 있었던 것이다.

2000년에 개최된 제9, 10, 11차 국교정상화회담에 있어서의 북한과 일본의 주장은 (표 1)과 같다.

(표 1) 제9-11차 회담의 주요현안 및 북일의 주장

현 안	일 본	북 한
식민지배 청산문제	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 재산청구권, 경제협력으로 타결 한 일국교정상화에 대해 언급</li> <li>· 1995년 무라야마 담화 수준으로 사죄</li> </ul>	보상 요구 및 과거 사죄
미사일 문제	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 미사일, 핵문제, 등은 심각한 위협이며, '페리 보고서'에 기초해 위협을 감소시켜야 함.</li> <li>· 미사일문제(개발, 배치, 제3국 이전)는 한미일공조로 해결</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· '인공위성의 발사'이며, 북한의 자주권에 속하는 문제</li> <li>· 2000년 10월 김 정일 위원장 올브라이트 장관에 대해 미사일의 연구와 개발, 시험, 생산, 배치의 중지 의사를 밝힘.</li> </ul>
일본인납치문제 (8건 11인)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 일본인납치문제의 해결 없이는 국교정상화는 불가능</li> <li>· 일본인납치문제 등 제반 현안의 일괄해결</li> </ul>	'그런 사실이 없다'
	양측 모두 조기 정상화에 의욕. 외교당국간의 교류 촉진, 민간 경제인 교류에 일치	

위의 표에서 알 수 있듯이 제9-11차 회담의 주요현안은 식민지 지배청산 문제, 일본인 납치문제, 미사일 문제였다. 미사일문제는 북한의 핵개발문제가 1994년 10월 북미제네바협약에 의해 일단락 된 후 새롭게 등장한 군사적 현안이었다. 북한은 1998년 8월 발사한 광명성 1호(대포동) 미사일은 인공위성이며, “김정일 총서기의 불멸의 영도업적을 세계적으로 과시” 하기 위한 것이라고 주장했다. 그러나 일본은 대포동 미사일이 일본상공을 횡단해 태평양측에 떨어진 사실과 관련하여, 일본에 대한 군사적 위협을 목적으로 한 탄도미사일임을 주장하면서, 대포동 미사일을 북일국교정상화회담의 현안으로 제기했던 것이다.

한편 일본인납치문제는 1990년 5월의 제3차 회담에서 제기된 현안으로써, 1997년 2월, 니가타 현(新潟縣)에 살고 있던 여중생 요꼬다 메구미(横田めぐみ)의 실종이 북한에 의한 납치였다는 것이 보도됨에 따라 북일간의 최대현안으로 격상되어 있었다. 그리고 일본 정부는 1998년부터 일본인납치문제의 해결을 국교정상화의 전제조건으로 제시하고 있었다.

양국은 1990년대 초 회담에 있어서의 주장을 반복했으며, 결국 회담은 결렬되었다. 제10차 회담에 있어서 북한의 정태화 대사는 과거청산 문제를 우선적으로 해결할 것을 집요하게 요구하는 한편, 수교자금의 명칭과 관련한 과거의 자세를 바꿔, 명칭보다는 금액회담에 들어갈 것을 일본에 요구했다.

또 일본정부의 대북 무역보험의 재개와 아시아 개발은행(ADB)에의 가입 가능성을 타진했다. 이는 북한의 입장이 명분에서 실리위주로 변화했음을 의미한다고 볼 수 있다.

이에 대해 일본의 다카노(高野) 대사는 1995년 무라야마(村山) 총리담화에 근거한 대북사죄와 ‘경제협력방식’(한일간 해결방식)에 의한 자금지원을 제시하는 한편, 납치문제해결에 대한 북한의 성의 있는 대응을 강조했다.

2000년의 회담성과는 다음과 같이 평가할 수 있다. 먼저 북한은 1991년에서 92년 회담 당시 제기했던 과거문제와 관련한 사죄와 보상에 있어서 명분보다는 실리를 중시하는 것으로 입장을 변경시켰다. 한편 일본 역시, 북한이 만족할만한 수준은 아니지만, 한일기본조약 체결 당시보다는 일보 진전한 내용을 담은 무라야마 총리담화에 입각한 사죄를 표명하는 등 북한의 요구에 나름대로의 성의를 표시했다. 간단히 말해, 북한과 일본은 입장을 조금씩 변경시키는 것을 통해 타협을 길을 모색했던 것이다.

## 4. 결 론

이상에서 분석한 것처럼, 1990년대에 발표된 2개의 정부성명은 탈냉전이라는 불리한 국제환경 속에서 북한이 체제 유지를 위해 추구한 대미, 대일 정책에 관한 공식적 입장을 제시하고 있었다. 그리고 외교부·외무성대변인, 조선아시아태평양평화위원회, 조선중앙통신과 로동신문 등에 의한 각종 성명과 담화는 정부성명을 강조·보완하는 역할을 수행하고 있었다.

구체적으로, 1993년 3월 12일의 대미외교 관련 담화인 “조선민주주의인민공화국 정부성명”(NPT탈퇴선언 성명)은 북한의 핵개발의혹이 국제사회의 주목을 받기 시작한 1980년대 말부터 1994년 북미제네바합의에 의해 북한의 핵문제가 일단락 될 때까지 북한의 핵개발에 대한 인식 및 핵을 수단으로 한 협상방안을 제시하고 있었다. 정부성명은 미국을 중심으로 한 국제사회가 요구하는 핵개발의혹의 규명에 대해 북한이 NPT탈퇴로 대응할 것임을 알렸으며, 핵문제해결을 위해서는 미국이 북한과의 직접협상에 임할 것을 요구하고 있었다. 실제로 정부성명 발표 후 북한은 핵을 수단으로 미국을 대상으로 한 벼랑끝 외교를 실시했다. 그리고 여러번에 걸친 위기와 타협의 순간들을 거쳐 체결된 1994년의 북미제네바합의가 상징하는 것처럼 미국으로부터 한 정적이거나 체제보장을 획득하는 데 성공했다.

또 1999년 8월 10일의 대일외교 관련 담화인 “조선민주주의인민공화국 정부성명-일본은 대조선압살정책을 버리고 과거의 죄행에 대하여 사죄와 보상을 하여야 한다”는 탈냉전기 북한의 대일정책과 관련한 입장 및 정책을 제시하고 있다. 북한은 경제적 어려움과 외교적 고립으로부터 벗어나기 위한

수단의 일환으로 일본과의 관계개선을 택했다. 즉 북한에게 있어 일본과의 관계개선은 비정상적 국가간 관계의 해소보다는 경제 회복을 위한 보상(배상)금의 확보를 의미했다. 그러나 국교정상화 이전에는 보상(배상)금을 지불할 수 없다는 일본의 주장에 승복하는 형태로 북한은 북일국교정상화가 한반도 분단의 고정화를 초래한다는 기존의 논리를 변경시켜 일본과의 국교정상화 회담에 임했다. 그럼에도 불구하고 1991년에서 92년에 걸쳐 총 8회 개최된 국교정상화를 위한 정부간 회담은 북한의 철저한 과거청산요구와 일본의 주장인 핵개발의혹의 해소가 대립하는 가운데 결렬되어 버렸다. 이후 북한은 핵문제를 미국과의 직접협상에 의해서 해결하고 그를 통해 미국으로부터 체제보장을 획득한다는 전략을 추진한다. 이 결과 북일국교정상화의 의미는 약화되었다. 즉 북한의 대일정책은 경제적 지원의 확보로 회귀한 것이다.

1999년 8월의 정부성명은 이와 같은 북한의 대일정책의 변화를 대내외에 알리는 것이었다. 즉 성명이 제시하고 있는 과거의 철저한 청산은 1965년의 한일국교정상화이후부터 1991년부터 92년에 걸쳐 개최된 북일국교정상화 회담에 이르기까지 북한이 일관되게 주장해 온 것이며, 또 기존의 타기관의 성명 및 담화에 있어서도 제시된 내용이었다. 그러나 정부성명은 1992년 11월의 국교정상화를 위한 회담 결렬 이후 북한의 대일정책이 정치·경제적 적대관계의 동시해결에서 정경분리를 통한 경제적 관계의 우선적 해결로 변경되었음을 공식적으로 알렸다는 점에서 이전의 타기관의 성명 및 담화와는 차별성을 가지고 있었다. 그리고 2000년에 개최된 제9, 10, 11차 북일국교정상화회담에서 북한은 정부성명에서 제시한 것처럼, 일본에 대해 과거청산을 강도 높게 주장했다.

이렇듯, 1993년의 대미정부성명은 안전보장을, 1999년의 대일정부성명은 경제재건이라는 탈냉전기에 있어 북한이 체제유지를 위해 추구하고 있는 2가지 국가목표와 그의 실현을 위한 대외정책의 구체적 내용까지를 대내외에 제시하고 있었다. 그리고 정부성명 발표 후 북한의 대미, 대일정책은 우여곡절을 겪으면서도 정부성명에서 제시한 노선을 중심으로 전개되었다. 즉 정부성명은 체제의 유지와 관련된 주요현안에 대한 북한의 인식 및 대외정책을 국제사회에 알리는 수단이자, 북한 자신에게 있어서는 정책실시의 기준으로 작용하고 있는 것이다. 이와 같은 사실은 북한의 대외인식 및 대외정책을 이해하고 분석하는 데 있어 정부성명이 갖는 중요성을 입증하고 있다.

## 【 참고문헌 】

### 1. 1차자료

조선중앙년감, 로동신문, 조선신보, 민주조선, 근로자, 정치용어사전  
 朝日新聞, 讀賣新聞, 每日新聞, 月刊朝鮮資料  
 FBIS (Foreign Broadcast Information Service)  
*Joint Statement of the Democratic People's Republic of Korea and the  
 United States of America*(New York, June 11, 1993).

### 2. 2차자료

윤해수, “북한국제외교론” 한울아카데미(2000)  
 백학순·진창수 편, ““북한문제”의 국제적 쟁점” 세종연구소(1999)  
 리언시걸 지음, 구갑우·김갑식·윤여령 옮김, “미국은 협력하려 하지 않았  
 다- 북한과 미국의 핵외교-” 사회평론 (1998)  
 Mike M. Mochizuki, ed., *Toward A True Alliance. Washington* (D.C.:  
 Brookings Institution Press., 1997).  
 정규섭, “북한외교의 어제와 오늘” 일신사(1997)  
 현대경제사회연구원, “타협을 위한 대결- 북한의 대외정책과 남북관계”  
 (1997)  
 김용호, “현대북한외교론”, 도서출판 오름((1996)  
 올리비에 르블, “언어와 이데올로기” 역사비평사, (1995)  
 The White House, “*A National Security Strategy of Engagement  
 and Enlargement,*” (February 1995) .  
 이삼성, “한반도 핵문제와 미국외교- 북미 핵협상과 한국 통일정책의 비판적  
 인식-” 한길사(1994)  
 통일원, “김일성선집 내용비교분석” (1979)  
 민족통일연구원 연구보고서 95-19, “북한주요 기초문헌 해제집(Ⅲ): 「근로  
 자」 해제”  
 민족통일연구원 연구보고서 94-16, “북한의 대남동향분석(1994.7~9)”  
 민족통일연구원 연구보고서 94-08, “북한의 대남동향분석(1994.1~3)”  
 Murray Edelman, “Language and Perception of Politics”, *The Symbolic  
 uses of Politics* (Illinois :Univ. Illinois Press, 1964).

- 신정화, “북일관계: 북한협상론과 북한위협론,” 『정세와 정책』 세종연구소, 2002-09(통권 74호)
- 박건영, ‘미국의 대북한 정책의 재조정: 기본합의와 그 이후,’ “한국과 국제정치” 제15권 제1호(1999년 봄·여름)
- 伊豆見元, ‘北朝鮮政府對日聲明の示唆するもの,’ “東亞”, 第387號(1999.9)
- Michael Richardson, “Tiptoeing Past China, Japan Extends a Hand to Asia”, *International Herald Tribune*, (January 15, 1997)
- 小此木政夫, ‘南北朝鮮關係の推移と日本の對應: 東京・ソウル・平壤關係の基本構造,’ 日本國際政治學會編, “國際政治” 第92號, (朝鮮半島の國際政治)(1988.10)
- Kim, Hosup, ‘Japan’s Stance Regarding Korea Question : With Focus on Ongoing Tokyo-Pyongyang Negotiations for Diplomatic Relations,’ *“East Asian Review”* vol. III, No. 1(Spring 1991)
- 안춘옥, ‘북한신문의 기능에 관한 연구’ 고려대학교 대학원 박사학위논문(1990)
- Roy, Denny, ‘North Korea’s Relations with Japan : The Legacy of War,’ *“Asian Survey”*(December, 1988)
- 武貞秀士, ‘日韓關係の展開,’ 小此木政夫·赤木完爾, “脫冷戰の際政治” 慶應通信(1987)
- 고성순, ‘자주, 친선, 평화는 대외활동에서 견지하고 있는 우리 당의 기본리념,’ “근로자” 제538호(1987)
- 안용세, ‘자주, 친선, 평화는 우리 당 대외정책의 기본리념,’ “사회과학” 제5호(1981)
- 정동욱, ‘자주, 친선, 평화는 우리 당 대외정책의 기본리념,’ “근로자” 제526호(1986)
- 정세현, ‘북한의 국제커뮤니케이션에 대한 태도와 대외관, 자아상 연구,’ “서울대학교 국제문제연구소 논문집”, 제9호(1985)
- 이상우, ‘로동신문사설에 나타난 북한정책 관심의 변천: 1967~1973,’ “성곡논총”, 제6집(1975)
- 조형준, ‘북한언론에 관한 연구-로동신문사설의 내용분석을 중심으로,’ “서울대학교 신문대학원 석사학위논문”(1972)

<http://www.nis.go.kr>

<http://www.kcna.co.jp>

<http://www.korea-np.co.jp>

<http://www.onekorea.org>

# 김정일 현지지도에 관한 계량분석



이 기 동  
(통일정책연구소  
연구위원)

## 목 차

【 요약 문 】 .....	213
1. 서 론 .....	215
2. 기존 연구검토 및 개념 정의 .....	219
3. 김정일 현지지도에 관한 계량 분석 .....	223
4. 결 론 .....	238
【 참고문헌 】 .....	241

## 【 요약 문 】

본 논문은 김정일의 현지지도를 계량적 방법을 통해 분석하고, 그 결과에 대해 나름대로의 해석을 덧붙였다. 6가지 변수마다 도출된 결과를 요약하면 다음과 같다.

우선 년도와 관련해서, 현지지도는 3년상이 끝나고 김정일이 총비서에 취임한 직후의 해이자 ‘고난의 행군’의 마지막 해인 1998년부터 증가하였으며, 2000년에 잠시 주춤하다가 2001년부터 다시 증가추세를 보이고 있다. 그리고 2000년도에 경제부문이 군사부문보다 현지지도의 빈도가 더 많은 이유는 2000년은 김정일이 경제회생 방안에 주력하였고, 동시에 남북한 정상회담으로 인해 군사적 긴장상태가 완화되었기 때문인 것으로 보인다.

월과 관련해서, 4~6월에 현지지도가 가장 빈번하며, 1월과 8월에 가장 빈도가 낮다. 4월에는 김일성생일과 군창건기념일이 있기 때문인 것으로 예상되며, 이 시기는 모든 생산단위, 특히 농업부문에서 사업을 가장 활발하게 추진하는 시기일 뿐만 아니라, 날씨도 가장 화창한 시기이다. 반면에, 1월과 8월은 날씨가 가장 좋지 않은 달이며, 김정일의 휴가기간과도 무관하지 않을 것으로 보인다.

지역과 관련해서, 함경남도, 평안북도, 황해남도 순으로 빈도가 높고, 도 단위에서는 황해북도가 가장 낮다. 함경남도와 평안북도는 공장·기업소가 밀집된 지역이라는 특성과 연관이 있고, 황해남도는 농업, 특히 협동농장과 토지정리사업과 연관이 있는 것으로 보인다. 황해북도가 가장 낮은 이유는 특화된 산업이 없기 때문인 것으로 판단된다. 도별로 특정 시기에 일시적인 현지지도의 증가추세를 보이는 것은 해당지역에 대한 집중적인 지도사업과 관련이 있다. 강원도는 1999년 3월 맨처음 토지정리사업 실시, 양강도는 1998년 대홍단군내 감자농장 집중 육성, 자강도는 1998년 중소형 발전소 건설사업 시범실시, 평안북도는 2000년 기계공업 육성, 황해남도는 2001년 토지정리사업 및 협동농장에 대한 집중 지도 등이다.

부문과 관련해서, 전반적으로는 군사부문이 가장 높고 경제부문이 두 번째로 높다. 특히 선군정치를 표방하기 시작한 1996년부터 군부대에 대한 시찰 및 방문이 급증하였다. 이것은 선군정치의 등장 및 확산과 현지지도의 빈도간에 밀접한 상관관계가 있음을 보여주는 것이다. 그리고 1998년부터 하향추세를 보이던 군부대에 대한 현지지도는 2001년부터 다시 증가하는데 이는 부시행정부의 등장 및 9.11테러와 밀접한 연관이 있는 것으로 보인다. 경제부문은 김정일의 총비서 취임 이듬해인 1998년부터 급증하여 경제에서의 실리보장을 강조한 2000년에 가장 높은 빈도를 보이고 있다. 그 이후 2001년에 약간 주춤하다가 2002년부터 다시 상승세를 타고 있다. 경제관리 개선조치와 관련 향후 경제부문에 대한 현지지도는 더욱 증가할 것으로 예상된다.



단위와 관련해서, 경제부문에서는 공장·기업소에 대한 현지도가 가장 많고, 그 다음은 지역 단위이다. 지역 단위의 대부분이 공장·기업소 단위를 포함한다는 점을 고려하면, 공장·기업소에 대한 현지도의 빈도는 훨씬 증가한다. 그리고 협동농장과 발전소가 그 다음 순위이다. 군사부문에서는 육군부대에 대한 현지도가 가장 많다. 거기에다 해군부대와 공군부대를 합치면 훨씬 더 증가한다. 군수시설 단위에 대한 현지도는 보안사항이기 때문에 실제보다 훨씬 낮게 나타나 있다.

방식과 관련해서, 시찰 방식이 가장 높게 나타났다. 그 이유는 전체적으로 군사부문에 대한 현지도의 빈도가 높은 상황에서 군사부문에 대한 현지도 방식의 대부분이 시찰이기 때문이다. 시찰방식이 많다는 것은 그만큼 시찰이 내포하고 있는 ‘의도’적 의미때문에 군부대 시찰은 상당수가 계획적이라는 것을 말한다. 다음으로 많은 것은 ‘현지도’ 방식이며, 이는 군사부문에서의 시찰과 마찬가지로 경제부문에 대한 현지도의 대부분을 차지한다. 이것 역시도 시찰처럼 사전에 철저한 준비와 검열이 선행된다. 이어서 방문 방식이며, 이 방식은 주로 신년, 군창건기념일, 해군절 등을 기념하고 축하하기 위한 군부대 방문이 대부분이다. ‘돌아보심’은 주로 건설이 완공된 곳을 방문할 때 사용하는 방식을 말한다.

지금까지의 분석을 통해, 김정일 현지도에서 발견된 특징을 두 가지만 제시하고자 한다.

첫째, 김정일의 현지도는 대내외적 환경 변화에 민감하게 반응하였다. 그 근거들로는 김일성 사망 직후 김일성이 유훈계승 차원에서 생전의 김일성이 마무리하지 못한 건설장 현지도, 선군정치 제창 이후 군부대 방문 및 시찰 대폭 증가, 6.15공동선언 이후 군사부문에 대한 시찰의 축소와 경제부문에 대한 ‘현지도’의 강화, 그리고 9.11테러 이후 감소추세에 있던 군사부문에 대한 시찰의 재 강화 등을 들 수 있다. 이와 같은 시대적 상황의 변화와 현지도의 변화가 연동성을 갖는다는 것은 현지도가 정책지도 활동을 넘어 하나의 정치방식으로 자리매김했다는 것을 의미하는 것이다.

둘째, 현지도의 대상, 특히 경제부문과 군사부문에 따라 김정일 자신 뿐만 아니라 수행원들의 호칭이 달라진다는 점에서 김정일은 경제와 군사를 엄격하게 분리하는 지도방식을 취하고 있다고 할 수 있다. 예컨대, 김정일이 자강도의 경제부문을 현지도할 경우 김정일은 노동당 총비서로, 연형묵은 자강도당 책임비서라는 호칭이 쓰여지면서 군 수행원들보다 먼저 등장하지만, 다음 날 자강도에 있는 어느 군부대를 방문할 경우 김정일은 국방위원회 위원장 겸 인민군 최고사령관으로, 연형묵은 국방위원회 위원으로 불리면서 순위는 군행원들보다 나중에 등장한다. 이것은 김정일이 경제부문과 군사부문의 사업을 진행할 때 그 경계를 엄격히 구분한다는 것을 보여주는 일례이다.

# 1. 서 론

## 1.1 연구목적

북한의 「조선중앙통신」은 “김정일 영도자의 현지도방법은 <이민위 천>의 숭고한 리념을 지니신 위대한 김일성주석의 인민적이며 혁명적인 령도방법의 계승이며 그 빛나는 구현이다”라면서 해방 이후부터 2001년까지 5,781일 동안 11,326개 단위를 현지도 하였으며, 그 연장길이가 무려 453,307 키로미터에 이른다고 주장하였다.<sup>1)</sup> 북한의 선전매체들은 이와 같은 방식으로 김정일의 현지도 실태를 매년 한 두 차례에 걸쳐 선전하고 있다.

이러한 김정일 국방위원장의 현지도는 단순히 정책결정과 집행과정의 한 방식으로서만이 아니라, 북한의 정치·경제·사회·문화영역에 수령의 뜻을 전달하는 수령과 대중의 연결고리로서의 기능을 수행한다. 그렇기 때문에 현지도가 북한체제 전반에서 차지하는 영향력은 지대하다고 할 수 있다. 그러나 북한사회주의체제 내에서 현지도가 지니는 이러한 중요성에도 불구하고, 지금까지 우리나라 북한연구 학계에서는 현지도에 관한 연구를 상대적으로 소홀히 해온 것이 사실이다.

필자의 판단으로 볼 때, 북한 연구자들이 현지도에 관심을 가져야 할 만한 필요성은 다음과 같다. 첫째는 북한의 정책결정 및 집행과정을 이해하고 파악하는 데 필요한 연구대상 중의 하나라는 점이다. 민주주의국가들의 정책결정과정을 일종의 ‘블랙박스(black box)’에 비유한다면, 과거 중국은 ‘죽의장막’, 소련은 ‘철의장막’에 비유될 만큼 사회주의국가들의 정책결정과정은 훨씬 더 파악하기 어려운 대상이었다. 특히, 북한처럼 국가의 규모가 작으며 변방에 위치해있고, 폐쇄적인 대외관계를 유지하고 있는 경우에는 더 힘들 것이다. 따라서 현지도에 관한 연구는 북한의 정책결정 및 집행과정을 이해하는 데 다소나마 도움을 줄 것으로 기대한다.

둘째, 북한에서 현지도는 ‘최고지도자’인 김일성과 김정일의 정책지도 활동을 상징하는 독특한 개념이다.<sup>2)</sup> 그렇기 때문에 현지도에 관한 연구는 최고지도자에게 모든 권력이 집중되어 있는 수령제 또는 유일체제에서

1) 조선중앙통신, 2002년 2월 8일발.

2) 북한은 현지도라는 용어를 김일성의 정책지도활동에 국한해서만 사용해왔다. 김정일에 대해서는 80년대 중반 일시적으로 현지도(1984년 2월 28일 평양방송 보도)라는 표현을 쓰긴 했으나, 주로 ‘실무지도’라는 표현을 사용하여 김일성의 현지도와 구별해왔다. 그러다가 1990년 1월 7일을 기점으로 북한의 모든 선전매체에서 김일성과 김정일 모두에게 현지도라는 표현을 사용하게 되었다. 정창현, “현지도” 통일경제, 1997년 12월호, p. 98.

최고지도자의 통치방식을 파악하는 데 필수적이라고 할 수 있다.

셋째는 현지도에 관한 연구를 통해 현지도의 주체인 최고지도자와 그 종체인 생산단위 종사자들(간부 또는 인민)과의 관계유형을 이해할 수 있다. 이와 같이 현지도는 북한의 정책결정 및 집행과정, 최고지도자의 리더쉽, 그리고 국가와 사회관계를 연구하기 위한 필수요소로 규정할 수 있을 만큼 중요하다.

그럼에도 불구하고, 정작 현지도가 북한의 주요 연구주제로 관심을 끌지 못한 데는 나름대로의 이유가 있다. 이와 관련하여 홍민은 수령의 현지도를 단순한 민정시찰정도로 인식할 뿐 통치행위로서의 중요성을 깨닫지 못했고, 현지도 자체가 갖는 비공개성과 은폐성으로 인해 자료의 신빙성에 문제가 있기 때문이라고 지적하였다.<sup>3)</sup> 그러나 현지도 연구의 중요성을 간과한 것은 북한 연구자들 자체의 몫이지만, 현지도와 관련한 자료의 신빙성 문제에는 큰 문제가 없는 것 같다. 왜냐하면 북한의 입장에 볼 때, 김정일의 현지도를 축소하거나 은폐할 필요가 없다는 것이다. 아마도 과장할 필요성은 있겠지만, 그 경우 현지도 사실 자체가 아니라 그 선전내용면에서 가능할 것이고, ‘몇 년간 몇 개단위 몇 킬로미터’라는 식처럼 현지도의 양에 대한 총괄적인 선전방식에서나 있을 수 있다고 생각한다.

다행스럽게도 본 논문은 김정일이 현지도시 행한 발언 및 행동과 관련한 북한 선전매체들의 보도내용을 분석하는 것도 아니고, 총체적인 현지도의 양에 기초해서 분석하는 것도 아니다. 본 논문은 필자가 직접 계량화한 데이터를 가지고 빈도분석과 교차분석에 입각하여 김정일의 현지도를 실증적으로 분석하려는 것이다. 이와 관련한 자세한 내용은 아래의 연구방법 및 범위에서 설명하기로 한다.

본 연구는 김정일의 현지도와 관련한 계량화된 데이터를 제공하고 있다는 점에서 나름대로의 의미를 찾을 수 있다. 계량화된 데이터에 대한 분석은 이를 분석하려는 분석가들의 시각에 따라 달라질 수 있다. 그것도 김정일 현지도와 관련한 또 다른 연구작업일 것이다. 따라서 필자도 역시 나름대로의 계량화된 데이터에 대한 분석을 시도하여 보고자 한다.

끝으로 한가지 아쉬운 점이 있다면, 원래 필자가 의도했던 바대로 김정일 현지도의 특징분석까지 연구가 이뤄지지 못했다는 점이다.

3) 홍민, 북한 현지도의 정치경제학적 기원에 관한 연구, 동국대학교 대학원 석사학위논문, 2001, p. 5.

## 1.2 연구방법

본 논문의 연구방법은 한마디로 계량분석이다. 그 중에서도 빈도분석과 교차분석을 주로 활용하였다.

계량분석을 위한 기초자료는 북한에서 매년 발행하는 「조선중앙년감」과 「조선중앙통신」을 이용하였다. 「조선중앙통신」은 매년 「위대한 영도자 김정일 동지의 현지도」라는 별도 항목을 두고 김정일의 현지지도를 자세히 소개하고 있다. 그리고 아직 「조선중앙년감」이 발행되지 않은 2002년도의 자료는 조선중앙통신사 사이트([www.kcna.co.jp](http://www.kcna.co.jp))에 접속하여 현지도에 관한 자료들을 발췌하였다. 이렇게 수집된 자료들은 지정된 변수에 따라 SPSS 10.0 프로그램에 직접 코딩하여 데이터화 되었다.

변수(variables)는 6가지—년도, 월, 지역, 부문, 단위, 방식—로 설정하였다. 년도는 김일성이 사망한 1994년 7월 8일 이후부터 2002년 7월 31일까지를 범위로 하였다. 북한은 김정일의 현지지도를 두 시기로 구분하고 있다. 첫 번째 시기는 해방과 동시에 부친을 따라 평양에 들어 온 1945년 11월부터 김일성 종합대학 정치경제학부를 졸업하던 1964년 3월까지로 김정일이 김일성의 현지지도를 수행·보좌하였던 시기이다.

둘째는 중앙당 조직지도부 지도원으로 일하기 시작한 1964년 6월부터 현재까지이다. 그런데 북한은 이 시기를 다시 김일성 사망 이전의 시기와 이후의 시기로 나눈다. 물론 김정일은 이미 70대 초반부터 실질적인 후계자로 책봉되고 1980년 6차당대회를 기점으로 실권을 장악했다고 할 수 있으나, 현지도와 관련해서는 여전히 수령으로서 김일성의 역할이 지대했고 김정일의 역할은 보조적 역할로 인식될 수밖에 없었다. 그러므로 김일성의 생존여부는 현지도에서 만큼은 매우 중요하다고 할 수 있다. 따라서 본 논문에서는 김일성이 사망 이후의 시점부터 현재까지를 김정일 현지도의 연구범위로 하고자 한다.

김정일 현지도의 년도를 변수로 설정한 이유는 북한이 처한 년도별 상황과 당해년도 현지도와의 연관성을 밝히기 위해서이다. 만약 그 해의 특별한 상황과 현지도간에 연관성이 있다면, 현지도가 북한의 정책결정 및 집행과정에 영향을 미치는 요소임을 입증하게 되는 것이다.

다음 변수는 현지도를 실시한 월이며, 월 변수를 통해 김정일이 선호하는 현지도의 계절을 확인할 수 있으며, 북한이 처한 시기적 상황과 현지도간의 관계를 보다 구체적으로 확인하는데 필요하다. 요컨대, 9.11 테러를 전후로 한 김정일의 군부대에 대한 현지도 실상을 구체적으로 파악할 수 있다는 것이다.

지역은 북한의 행정구역상 도·직할시 이상을 범위로 하였으며, 지역 변수를 통해 전반적으로 현지도의 지역적 편중여부와 특정시기에 특정지

역에 대한 집중적인 현지도의 여부 등을 알 수 있다.

부문은 정치·경제·군사·사회문화(사문)·외교로 구분하였고, 숫적으로 얼마되지 않는 과학기술 부문은 경제부문에 포함시켰다. 그리고 군부대에서 건설한 발전소나 양어사업장과 같이 경제부문과 군사부문이 얽혀있는 것들은 경제부문에 포함시켰다. 또한 다수를 차지하고 있는 조선인민군 협주단 공연 참석과 같은 군사적 문화활동들은 어느 부문에도 포함시키지 않았다. 왜냐하면, 이것들은 김정일의 지도방식이라기 보다는 일종의 취미생활에 가까울만큼 빈번하기 때문이다. 다시 말하면, 조선인민군 협주단 공연에 대한 김정일의 관람횟수가 많다고 해서 김정일이 군부대를 비중있게 생각하고 있다거나 문화활동에 관심 많다는 근거로 삼기 어렵다는 것이다. 그리고 오진우 병문안과 기념촬영 등도 배제시켰다. 사회문화 부문에는 학교 시찰, 일반 공연 참가, 유적지나 사적지 방문 등이 포함된다. 외교 부문에는 정상회담, 외빈 접견, 외국방문, 정주영일행 접견 등이 포함된다. 부문 변수를 통해 김정일이 선호하는 부문이 무엇인가를 파악할 수 있고, 특정 사건과 부문을 연계시켜 그 연관성을 파악하는 데 도움을 준다.

단위 변수는 부문속에서도 특히, 어떤 단위를 중점적으로 현지도하였는가를 파악하는 것을 용이하게 해준다. 본 논문에서 경제부문과 군사부문에 한해서 단위에 대한 분석을 시도하였다. 경제부문의 단위는 건설장, 공장·기업소, 과학원, 광산, 농장, 목장, 발전소, 양어사업소, 지역, 토지정리 등으로 세분하였고, 군사부문의 단위는 군부대, 공군부대, 해군부대, 군사학교, 군사시설로 구분하였으며, 나머지는 기타에 포함시켰다. 그리고 '지역'이라는 단위를 별도로 포함시킨 이유는 '함경남도 공업부문', '평안북도 인민경제여러부문'과 같이 한번에 여러 곳을 현지도할 경우, 그 단위를 하나 하나 적시할 수 없다. 따라서 지역이라는 단위로 표기하였으며, 대개 지역은 경제부문에 해당된다.

방식 변수는 「조선중앙년감」의 표기를 주로 따라 11개 방식으로 구분하였다. 11개 방식은 격려, 관람, 돌아보심, 방문, 시찰, 외국방문, 접견, 정상회담, 참가, 참관, 현지도이다. 이중에서 외국방문, 정상회담, 참관은 필자가 임의로 덧붙인 것들이다. 방식 변수를 통해 김정일의 현지도가 얼마나 계획적으로 실행되는가를 알 수 있다. 다시 말하면, 시찰이나 현지도의 비율이 높으면 현지도가 계획적으로 이뤄진다는 것을 의미한다고 볼 수 있다.

본 논문은 이상과 같이 6개의 변수를 가지고 빈도분석과 교차분석을 실행하였다. 빈도분석을 통해서 각 변수마다 나타나는 빈도와 비율을 밝힐 수 있고, 교차분석은 2개 이상의 변수 사이에서 나타나는 관계수치를 도출할 수 있다. 필요에 따라 경제부문과 군사부문에 한하여 케이스선택(select

case)을 활용하였으며, 빈도분석과 교차분석의 실행은 SPSS 10.0 버전을 이용하였다.

끝으로, 북한은 1994년부터 2001년까지 김정일이 총 1,300개 단위를 현지도하였으며, 그중에서 군사부문만 814개 단위가 된다고 주장하고 있다.<sup>4)</sup> 반면에, 본 논문이 「조선중앙년감」과 「조선중앙통신」이 발표한 내용에서 발췌한 현지도의 총 수는 391건에 불과하다. 다음과 같은 세가지 이유에서 이와 같은 차이가 발생한다. 첫째, 앞에서도 밝혔듯이 본 논문에서는 군사관련 예술단이나 공훈단의 공연 관람을 배제시켰다. 둘째, 역시 전술한 바와 같이, 한 번에 한 지역에 있는 여러 공장·기업소를 현지도한 것을 ‘지역’ 단위로 묶었기 때문이다. 이상의 두 가지는 사실상 큰 비중을 차지하지 않는다. 문제는 북한이 공개하지 않는 현지도 즉, 군수시설에 대한 현지도는 그 수가 대단히 많을 것으로 예상됨에도 불구하고 공개되지 않고 있기 때문이다.

## 2. 기존 연구검토 및 개념 정의

### 2.1 기존 연구검토

현지도에 관한 기존 연구는 두가지 유형으로 대별할 수 있다. 하나는 현지도의 정치·경제·사회적 의미를 북한의 문헌들에 기초하여 이론중심적으로 고찰한 연구들이고, 다른 하나는 주어진 통계에 기초하여 그 통계 결과가 갖는 의미를 분석하는 계량적 연구들이다.

우선 전자의 사례를 보면, 유호열,<sup>5)</sup> 서동만<sup>6)</sup>, 정창현<sup>7)</sup>, 고지수<sup>8)</sup>와 같이 논문집이 아닌 저널에 기고한 연구들이며, 학위논문으로는 석사논문 두 편<sup>9)</sup>이 있다. 유호열은 김일성의 1980년대 현지도의 내용과 그 역할을 분석함으로써 김일성 통치력의 제반 특성을 정치경제학적 입장에서 살펴

4) 조선중앙통신, 2002년 2월 8일발.

5) 유호열, “김일성 「현지도」연구 : 1980-1990년대를 중심으로,” 통일연구논총, 제3권 1호, 1994.

6) 서동만, “김정일의 경제지도에 관한 연구,” 통일경제, 1997년 11월호.

7) 정창현, “현지도” 통일경제, 1997년 12월호.

8) 고지수, “최고지도자의 정책지도법 ‘현지도’”, 민족21, 2001년 6월호.

9) 황계준, 북한의 현지도 연구 -특성과 기능을 중심으로-, 서강대학교 공공정책 대학원 석사학위논문, 1998 ; 홍 민, 북한 현지도의 정치경제학적 기원에 관한 연구, 동국대학교 대학원 석사학위논문, 2001.

본다는 연구목적하에서 주로 부문별<sup>10)</sup>로 나타난 현지도 사례들을 설명하고 있으나, 필자가 의도한 정치경제학적 접근과는 다소 거리가 있다. 그러나 현지도 연구의 본격적인 지평을 열어놓았다는 점에서 높이 평가할 만하다.

서동만은 김정일 총비서의 경제위기 수습방안은 북한체제의 개혁·개방과 관련하여 초미의 관심사가 되고 있다는 전제하에, 김정일의 경제부문에 대해 ‘지도’가 어떠한 것이었는지 그 실상을 추적하고, 이를 북한의 공식문헌 설명과 비교하여 상당히 분석적으로 설명하고 있다.

정창현은 수령의 현지도는 어떻게 이루어지고, 북한 사회에서 갖는 의미가 무엇인가라는 질문을 던지면서, 그 해답을 찾기 위해 현지도의 유형, 현지도 이전의 준비과정, 그리고 현지도 실시과정 등 현지도 일반에 관해 마치 북한의 현지도 실무자가 묘사하듯이 상세하게 서술하고 있다.

고지수는 정창현 논문에 포함되어 있는 내용들을 2쪽에 걸쳐 짧게 기술하고 있다. 다만, 현지도는 단순히 시찰로 끝나는 것이 아니라, 일반주민들에게까지 그 내용이 숙지되는 절차를 밟기 때문에 현지도는 북한사회의 동향을 파악할 수 있는 ‘척도’라는 점을 강조하고 있다.

두 편의 석사논문 중 황재준의 논문은 북한의 현지도는 초기 사회주의 건설시기에 경제발전을 위한 구체적 방법에서 시작되어 경제메커니즘이 마비된 지금까지 유지되고 있는 데, 그 지속력의 원천은 무엇인가라는 문제를 제기하였다. 그리고 그 해답으로서 관료주의의 잔존과 수령의 권위강화를 위한 수단으로 현지도가 여전히 유용하기 때문이라고 지적한다.

홍민의 논문은 황재준과 유사한 문제의식을 갖고 있으면서, 현지도가 제도화 될 수 있었던 사회경제적 조건과 배경에 관심을 두고 있다. 그러면서 그는 현지도가 제도화된 배경을 북한만의 독특한 것으로 보기 보다는 사회주의 일반에서 나타나는 다양한 구조적 현상에 대한 행위자적 대응의 결과로 인식하고 있다. 따라서 그는 현지도의 등장은 관료주의적 폐해와 생산성의 극대화라는 50년대 북한의 사회경제적 요구와 함께 권력투쟁이라는 정치상황 속에서 이에 대한 김일성 자신의 행위자적 대응으로 나타났다고 주장한다.

이와 같이, 현지도에 관한 대부분의 기존 연구들은 이론중심적 연구에 중점을 두고 있다. 현지도를 연구하는 데 있어서 이론중심적 접근방법의 한계는 우선 북한자료의 신빙성 여부 문제를 지적할 수 있고, 다음으

10) 일반적으로 북한의 현지도를 부문별로 구분하자면, 정치, 경제, 군사, 사회, 문화 등으로 나누지만, 유희열은 협동농장, 공장·기업소, 건설사업현장, 교육·문화 및 상업시설, 군부대, 공연 및 전시장처럼 특이하게 구분하고 있다.

로는 이론적 주장과 근거를 뒷받침할 수 있는 경험적 근거와 자료의 부족을 들 수 있다. 따라서 현지도와 같은 최고지도자의 통치행위를 분석하는 연구들은 수령의 통치행위가 어떤 유형으로 나타나고, 어느 부문에 중점적으로 이루어져 왔는가에 대한 계량적 분석이 선행되거나, 병행되어야지, 이론중심적 분석에만 치중하기에는 다소 아쉬운 점이 있다.

현지도에 관한 계량적 접근은 필자가 조사한 범위내에서는 김상기의 연구<sup>11)</sup>가 유일하다. 김상기는 북한의 현지도는 지도과정에서 제시된 과제나 모범이 창출되면 이것이 전국적인 대중운동으로 일반화되는 경우가 많기 때문에 현지도의 방문지나 그 지도내용은 북한의 경제정책의 내용과 방향을 파악하는 데 중요한 단서를 제공하고 있다고 한다. 따라서 그는 김정일 현지도의 특징을 시기별, 지역별, 부문별로 구분해서 현지도의 내용과 특징을 분석하고 있다. 이 연구에서 아쉬운 점이라면, 현지도에 대한 계량적 분석이 경제부문에만 국한되어 있다는 점과, 총비서 취임 이듬해인 98년을 김정일 현지도의 시작시점으로 설정했다는 점이다. 북한과 같이 전체 사회에서 군사의 비중이 큰 체제를 연구하기 위해서는 비경제적 부문에 대한 분석을 병행하는 것이 보다 객관적인 연구를 위해 매우 중요하다.

## 2.2 현지도의 정의

북한의 「현대조선말대사전」은 현지도를 “최고지도자가 현지에 직접 내려가 그 실태를 구체적으로 파악한데 기초해 그 문제점과 결함을 해결하고 올바른 사업방향을 제시하는 방법”으로 정의하고 있다. 또한 「조선말대사전」도 현지도를 “현지에서 직접 내려가서 지도하는 것”이며 “가장 혁명적이며 인민적인 대중지도방법의 하나이다”라고 풀이하고 있다.<sup>12)</sup>

그러던 것이 유일사상체계 10대원칙을 내세우면서 수령제를 한층 강화하기 시작한 1960년대 후반부터 현지도는 수령제와 밀접한 연관성을 가지게 되었다. 「근로자」는 현지도를 김일성의 “위대한 혁명사상과 고매한 공산주의적 덕성의 빛나는 구현이며 가장 철저한 혁명적 사업방법과 인민적 사업작풍의 집중적 발현”이자 “혁명과 건설의 매개 부문, 단위, 전국의 매개 지방의 생동한 현실속에서 혁명발전의 현실적 및 전망적 요구와 인민대중의 지향과 념원을 통찰하고 대중의 풍부한 투쟁경험을 포착하며 그것을 일반화하여 현명한 로선과 정책으로 집대성하는 혁명의 위대한 수령

11) 김상기, “김정일 경제부문 현지도 분석,” KDI북한경제리뷰, 2001년 10월호.

12) 사회과학출판사, 조선말대사전, 평양: 사회과학출판사, 1992.



의 탁월한 령도방법”이라고 소개하고 있다.<sup>13)</sup>

또한 1970년대 중반 현지지도는 수령제 뿐만 아니라, 당의 지도와 인민대중을 결합하는 수단으로 인식되기도 하였다. 역시 「근로자」는 현지지도를 “당의 지도와 인민대중의 결합을 높은 형태에서 가장 훌륭히 구현하게 하는 령도방법”이며, “당 정책을 대중 자신의 것으로 철저히 만들고 그 관철에로 인민대중의 힘을 능숙히 조직동원하는 위력한 사업방법”이라고 밝히고 있다.<sup>14)</sup>

이와 같이, 북한의 공식문헌들에 나타난 현지지도에 대한 정의는 수령제가 배제된 정의에서부터 수령제가 가미되고 거기에 당의 지도원칙까지 추가된 정의에 걸쳐 다양하다. 이와 관련하여 홍민은 표면적 의미로만 보았을 때, 현지지도는 최고지도자가 현장방문을 통해 현지의 인민대중과 직접적으로 접촉, 현지의 사정을 파악하고 이에 대한 올바른 사업방향을 제시해 주는 지도방법이지만 실질적으로는 일반적 지도(정치사업)와 개별적 지도(경제사업)를 결합해서 대중의 자발적 의식을 고취하고 생산에 대한 가열찬 열의를 이끌어내는 방법이며 이를 위해 중심고리를 찾고 한 점에 모범 창출의 역량을 집중하고 반복적인 현지지도를 통해 관리와 감독을 높여 생산열의를 고취하는 방법이라고 정의하고 있다. 필자는 이러한 홍민의 정의에 기본적으로 공감하지만 그의 정의는 간단하고 명료한 문제점을 갖고 있다. 그러므로 필자는 현지지도를 “최고지도자가 현지사정을 직접 관찰·파악하여 인민대중을 동원하고 생산열의를 고취하는 지도방법”으로 정의하고자 한다. 그리고 수령론이 발전하면서 현지지도는 수령의 가장 중요한 과업이 되었다. 이러한 취지에서 한호석은 북한에서 ‘수령의 현지지도’는 국가와 사회의 전 분야를 대상으로 하는 가장 중요한 정치사업이며 위기와 난관을 극복하는 결정적인 동력으로 작용하였다고 믿고 있으며 이것은 북한만이 갖고 있는 국정운영의 독특한 전통이라고 주장한다.<sup>15)</sup>

이상과 같은 현지지도라는 개념에 대한 정의와 동시에 본 논문에서 계량적 분석을 하기 위해서는 또 다른 정의가 필요하다. 그 이유는 본 논문이 주요자료로 활용하고 있는 「조선중앙년감」이 “위대한 령도자 김정일동지의 현지지도”라는 항목 안에 앞서 지적한 바와 같이, 현지지도 방식의 하나로서 또다른 ‘현지지도’가 등장한다. 이와 같은 현지지도 개념의 이중적 사용은 개념의 혼동을 초래할 수 있다. 따라서 전자를 현지지도의 광의 개념이라 하고 거기에는 11가지의 방식이 모두 포함되며, 후자는 협의개념이라 하여 그것을 11가지 방식 중의 하나임을 의미하는 것으로 정의하고자

13) 편집국, “김일성동지의 위대한 현지지도방법을 따라배우자,” 근로자, 제11호(1969), p. 2-3.

14) 편집국, “아버이수령님께서 보여주시는 정력적인 현지지도의 위대한 모범”, 근로자, 제4호(1974), p. 8-10.

15) 한호석, “선군혁명영도와 제2의 천리마 대진군”, www.onekorea.org.

한다. 그리고 양자를 구분하기 위해서 협의개념의 현지도에는 ‘작은 따옴표’를 사용하고자 한다.

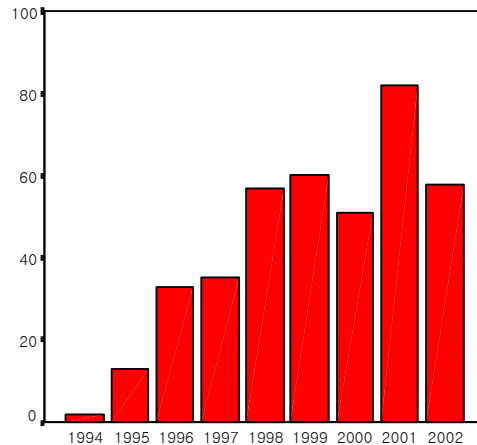
### 3. 김정일 현지도에 관한 계량 분석

#### 3.1 년도별

<표 3.1 년도별 빈도>

	빈도	퍼센트	유효퍼센트	누적퍼센트
1994	2	0.5	0.5	0.5
1995	13	3.3	3.3	3.8
1996	33	8.4	8.4	12.3
1997	35	9.0	9.0	21.2
1998	57	14.6	14.6	35.8
1999	60	15.3	15.3	51.2
2000	51	13.0	13.0	64.2
2001	82	21.0	21.0	85.2
2002	58	14.8	14.8	100.0
합계	391	100.0	100.0	

<표 3.1 년도별 빈도>



위의 표와 그래프에서 보는 바와 같이, 김정일의 현지도는 해가 바뀌어 감에 따라 점차 증가하고 있음을 알 수 있다. 이러한 점증현상은 김일성 사망 이후 김정일의 정치권력 장악과정이 상당히 순조롭게 진행되어 왔음을 보여주는 것이다. 만약, 정치권력 장악과정이 순탄하지 않았다면, 김정일의 현지도는 해마다 불규칙한 등락과정을 보였을 것이다. 특히, 1998년도에 들어 현지도의 빈도가 다른 년도에 비해 상대적으로 급격히 증가한 것은 김일성의 3년상이 끝나면서 ‘죽은 사람’의 유훈통치를 사실상 마감하고, 1997년 10월 총비서직에 취임하면서 ‘산 사람’의 직접통치가 시작되었음을 보여 주는 것이기도 하다.

또 다른 특이할만한 점은 점증추세를 보이던 현지도의 빈도가 2000년도에 들어서면서 감소하였다는 것이다. 이 시기는 북한이 ‘고난의 행군’과 ‘강행군’을 마치고, ‘구보로 달리자’라는 구호하에 새로운 도약을 위한 ‘구보행군’이라는 구호가 제창되기 시작한 시점이라는 점에서 김정일이 북한 경제의 회생방안 마련에 골몰한 것과 연관이 있는 것으로 보인다. 실제로 2000년도 김정일의 부문별 현지도 상황을 보면, 김정일이 얼마나 경제회

생에 역점을 두었는지를 알 수 있다.

<표 3.2. 년도별 부문 빈도>

	부문					전체
	경제	군사	사문	외교	정치	
1994	1				1	2
1995	4	7	1		1	13
1996	4	24	5			33
1997	1	21	13			35
1998	12	32	7		6	57
1999	23	30	2	1	4	60
2000	32	13	3	1	2	51
2001	27	37	6	8	4	82
2002	16	19	6	12	5	58
전체	120	183	43	22	23	391

위의 표는 김정일 현지도의 년도와 부문을 교차분석한 결과이다. 2000년도 항목을 살펴보면, 이전 해와는 달리 경제부문에 대한 빈도(32회)가 군사부문에 대한 빈도(13회)를 앞서고 있다. 물론 2001년도에 들어서면 다시 군사부문이 앞서기는 하지만, 선군정치를 주창하면서 경제부문에 대한 현지도를 강화했다는 것은 경제회생에 대한 김정일의 의지가 어느 정도였는가를 짐작케 해주는 대목이다. 그리고 군사부문에 대한 현지도의 빈도가 1999년의 30회에서 2000년의 13회로 거의 절반이상 감소한 것은 2000년 6월 13일부터 15일까지 진행된 남북정상회담과 6.15 공동선언의 영향이 컸을 것으로 평가된다. 아무래도 남북한 정상회담은 북한으로 하여금 체제 안전을 어느 정도 보장해 주는 역할을 하였고, 김정일은 그 여력을 경제부문에 쏟아 부을 수 있었다.

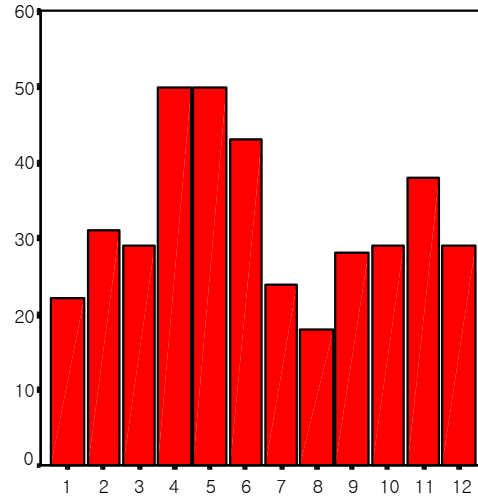
2002년에 들어서면서 경제부문(16회)과 군사부문(19회)에 대한 현지도는 어느 정도 균형을 잡아가고 있다. 비록 7월말까지의 통계지만, 경제관리 개선조치를 취한 상황에서 경제부문에 대한 현지도를 강화할 것으로 예상되므로 남은 기간동안에도 군사부문과 경제부문은 거의 비슷한 빈도를 유지할 것으로 예상된다.

## 3.2 월별

<표 3.3. 월별 빈도>

	빈도	퍼센트	유효퍼센트	누적퍼센트
1	22	5.6	5.6	5.6
2	31	7.9	7.9	13.6
3	29	7.4	7.4	21.0
4	50	12.8	12.8	33.8
5	50	12.8	12.8	46.5
6	43	11.0	11.0	57.5
7	24	6.1	6.1	63.7
8	18	4.6	4.6	68.3
9	28	7.2	7.2	75.4
10	29	7.4	7.4	82.9
11	38	9.7	9.7	92.6
12	29	7.4	7.4	100.0
합계	391	100.0	100.0	

<표 3.3. 년도별 빈도>



위의 표와 그래프에서 보는 바와 같이, 김정일 현지도의 월별 빈도에서 눈에 띄는 점은 현지도가 주로 4월(12.8%), 5월(12.8%), 6월(11.0%)에 많이 이루어져 왔다는 것이다. 이 시기는 일반적으로 연중 가장 좋은 날씨를 보이는 기간이며, 모든 사업단위들이 당해년도의 업무를 가장 활발하게 추진하는 시기이다. 이런 두 가지 외에도 4월과 5월에는 아래의 표에서 보는 바와 같이, 다른 월과 달리 김일성 생일(4.15)과 인민군 창건기념일(4.25)과 관련하여 군부대에 대한 방문이 활발하다. 4월에는 군사부문에 대한 현지도가 27회로 가장 높고, 그 다음으로는 26회로 5월이다. 6월은 전체적으로 3위지만, 경제부문과 군사부문이 각각 19회씩으로 고루 높은 빈도를 보이고 있다. 1월(5.6%)와 8월(4.4%)에 가장 낮은 빈도를 보이고 있는 것은 날씨 탓으로 보인다. 그럼에도 불구하고 8월보다 1월에 약간 많은 빈도를 보이는 이유는 1월에는 주로 금수산기념궁전과 새해맞이 군부대 방문이 있고, 8월에는 김정일의 휴가기간이 있기 때문으로 판단된다.

위의 그래프에서 보는 바와 같이, 김정일의 현지도는 전반적으로 월에 따라 큰 격차를 보이지는 않는다. 최고값인 12.8%와 최저값인 4.6%를 제외한 평균값을 계산하면 평균값이 7.74%이고, 최고값과 최저값을 포함한 평균값은 7.72%를 보이고 있다는 점이 이를 입증해준다. 이와 같이, 김정일의 현지도는 계획에 따라 매월 정기적으로 시행된다는 것을 알 수 있으며, 다만 월별로 약간의 차이를 보이는 이유는 날씨와 상황에 따라 현지도를 조절하고 있기 때문인 것으로 파악된다.

&lt;표 3.4. 월별 부문 빈도&gt;

	부문					전체
	경제	군사	사문	외교	정치	
1	7	9	2	1	3	22
2	5	18	4	3	1	31
3	7	14	5	1	2	29
4	6	27	9	3	5	50
5	14	26	5	4	1	50
6	19	19	3	2		43
7	7	7		5	5	24
8	8	6	4			18
9	10	12	3	1	2	28
10	12	10	3	1	3	29
11	14	20	3	1		38
12	11	15	2		1	29
전체	120	183	43	22	23	391

### 3.3 지역별

아래의 도표에서 보듯이, 소재를 파악할 수 없는 지역이 204건으로 전체의 52.2%이다. 이 지역들은 주로 군사부문과 관련이 있는 곳들로서 보안상 부대번호(예: 제123군부대)만을 표기하기 때문이다. 따라서 지역소재 파악이 가능한 187곳만을 대상으로 지역별 현지도도를 분석하고자 한다. 참고로 이들 지역은 주로 경제관련 현지도도 대상지역이었음을 밝혀 둔다.

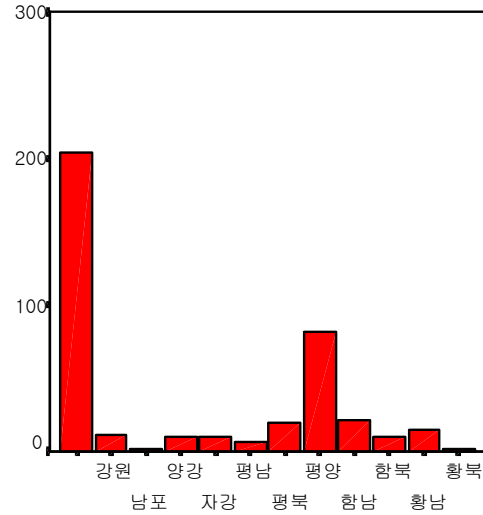
평양은 지역별 현지도도의 빈도에서 타 지역에 비해 압도적으로 많다. 평양이 정치, 경제, 사회, 문화 등 제 분야의 중심지역이라는 점을 감안한다면 지극히 당연한 결과이다. 그 다음은 함경남도(5.6%), 평안북도(4.9%), 황해남도(3.6)의 순서로 많고, 남포(0.3), 황해북도(0.5%)로 순서로 가장 적다. 김정일의 현지도도 비율이 함경남도 지역에서 가장 높게 나타난 이유는 주로 공장, 기업소가 밀집된 지역이기 때문인 것으로 판단되며, 황해북도가 가장 적은 이유는 특화된 산업이 없기 때문으로 평가된다. 다시 말하면, 공장, 기업소가 거의 없고, 그나마 주력산업인 농업부문은 황해남도에 뒤진다는 것이다. 실제로 황해남도의 현지도도 내용들을 살펴보면, 토지정리사업에 대한 현지도도와 협동농장에 대한 현지도도가 반반을 이루고 있다. 그리고 황해남도의 경우는 강원도 다음으로 군부대가 많이 배치되어 있는 지역적 특성상, 김정일의 군부대 방문이나 시찰시 인근 경제부문에

대한 현지도가 이루어졌기 때문이라는 추측도 가능하다. 이 밖의 지역들에 대한 현지도는 아래의 그래프에서 보는 바와 같이 고른 빈도를 보이고 있다.

<표 3.5. 지역별 빈도>

	빈도	퍼센트	유효퍼센트	누적퍼센트
	204	52.2	52.2	52.2
강원	11	2.8	2.8	55.0
남포	1	.3	.3	55.2
양강	10	2.6	2.6	57.8
자강	10	2.6	2.6	60.4
평남	7	1.8	1.8	62.1
평북	19	4.9	4.9	67.0
평양	81	20.7	20.7	87.7
함남	22	5.6	5.6	93.4
함북	10	2.6	2.6	95.9
황남	14	3.6	3.6	99.5
황북	2	.5	.5	100.0
합계	391	100.0	100.0	

<표 3.5. 연도별 빈도>



<표 3.6. 연도별 지역 빈도>

	지역												전체
	강원	남포	양강	자강	평남	평북	평양	함남	함북	황남	황북		
1994					1		1						2
1995	7						6						13
1996	21	3			2	1	4		2				33
1997	22						10			3			35
1998	33		1	1	5	3	1	9		3	1		57
1999	34	5		3	2		2	7	5	1	1		60
2000	19	1		5	1		6	7	8	1	2	1	51
2001	46	2			1		4	14	4	3	7	1	82
2002	22			1	1	1	5	23	5				58
전체	204	11	1	10	10	7	19	81	22	10	14	2	391

위의 도표를 보면, 지역에 따라 현지도의 빈도가 앞선 해에 비해 눈에 띄게 증가한 해가 있는데 이는 해당 지역에 대한 당의 집중지도사업과 관련이 있다. 여기에서 ‘집중’이라는 일시적 의미가 담긴 용어를 사용하는 이유는 해당 년도만 높게 나타나고 다음 해는 다시 원상으로 복귀하는

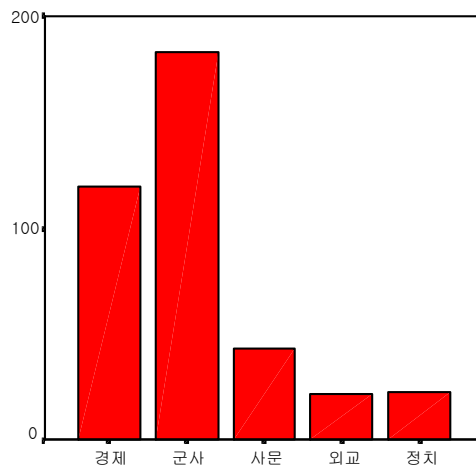
양상을 보이고 있기 때문이다. 강원도(1999년), 양강도(2000년), 자강도(1998년), 평안북도(2000년), 황해남도(2001년)가 그 대상이다. 강원도는 1999년 3월 맨처음 토지정리사업 실시, 양강도는 1998년 대흥단군내 감자농장 집중 육성, 자강도는 1998년 중소형발전소 건설사업 시범실시, 평안북도는 2000년 기계공업 육성, 황해남도는 2001년 토지정리사업 및 협동농장에 대한 집중 지도 등과 관련이 있다.

### 3.4 부문별

<표 3.7. 년도별 빈도>

	빈도	퍼센트	유효퍼센트	누적퍼센트
경제	120	30.7	30.7	30.7
군사	183	46.8	46.8	77.5
사문	43	11.0	11.0	88.5
외교	22	5.6	5.6	94.1
정치	23	5.9	5.9	100.0
합계	391	100.0	100.0	

<표 3.7. 년도별 빈도>



김정일 현지지도의 부문별 빈도를 보면, 군사부문이 가장 높고 그 다음으로는 경제부문이며, 외교와 정치부문이 가장 낮다. 외교와 정치부문이 낮은 이유는 헌법상 국가를 대표하는 김영남 최고인민회의 상임위원장이 김정일을 대신하여 한국, 중국, 러시아와 같은 주요 국가수반과의 정상회담을 제외하고는 외빈 접견을 담당하고 있기 때문이다. 그리고 정치부문에서의 활동빈도가 낮은 배경으로는 일당 또는 패권적 정당체제를 갖고 있는 사회주의 정치체제의 속성상 대부분 종신지위를 보유하고 있는 최고지도자가 야당이나 시민사회와의 정치적 거래를 하거나 선거에서 재선을 위한 정치적 캠페인을 할 필요가 없기 때문인 것으로 분석할 수 있다.

반면에, 군사부문은 전체의 46.8%로 거의 절반에 가까운 빈도를 보이고 있다. 특히, <표 3.2>에서 보는 바와 같이, 김정일은 선군정치를 공식적으로 표방하기 시작한 1996년부터 거의 매년 20차례 이상 군부대를 방문해 왔으므로 군사부문에 대한 현지지도의 빈도와 선군정치의 등장 및 확산과

는 밀접한 상관관계가 있음을 알 수 있다. 김정일이 1998년 한 해 동안 군사부문 현지도에 집중한 것과 관련 “나는 아무리 어려워도 끝까지 이기고야 말 것이라는 굳은 의지를 보여주기 위해서 계속 인민군 군부대들에 대한 현지도를 하고 있다”고 말했다는 점을 유념할 필요가 있다.<sup>16)</sup>

1998년을 기점으로 하향 추세를 보이던 군부대에 대한 현지도 빈도는 2001년부터 다시 상승추세를 보인다. 이는 부시행정부의 대북강경노선과 국제무역센터에 대한 테러의 영향때문인 것으로 판단된다.

경제부문은 30.7%로 전체의 1/3을 차지할만큼 비중이 크다. 경제부문에 대한 현지도는 1997년까지는 거의 약세를 보이다가 김정일이 총비서직에 취임한 직후인 1998년부터 급격히 증가하여 경제에서의 실리보장을 강조한 2000년에 가장 높은 빈도를 보였으며 2001년에 약간 주춤한 이후 2002년부터 다시 증가추세를 보이고 있다. 이와 같은 빈도추세를 보면, 경제부문의 중요성이 점차 증대되어 왔음을 알 수 있다.

사회·문화부문은 문화부문에 대한 김정일의 관심에 비해 낮은 빈도를 보이고 있다. 그리고 사회주의체제에서의 사회부문은 교육·의료서비스와 같이 대부분 공식적 부문으로 구성되어 있다는 점을 감안하면, 김정일이 사회부문에 대해 특별한 관심과 별도의 배려를 표시한다는 자체가 김정일에게는 부담을 가중시키는 결과를 초래한다. 왜냐하면, 사회부문에 대한 배려는 가뜩이나 부족한 국가자원의 지출을 불가피하게 야기하기 때문이다.

부문별 현지도의 빈도에서 볼 수 있는 특징은 군사와 경제부문에 대한 빈도가 전체의 약 78%를 차지하고 있는 데서 알 수 있듯이 김정일은 체제안전과 경제회복이라는 두 마리 토끼를 모두 잡아야 하는 새로운 군사경제병진노선을 추진하고 있음을 알 수 있다. 다만, 군사부문에 대한 현지도는 98년 이후 매년 30회 정도를 유지하고 있는 반면, 경제에 대한 현지도는 증가추세를 보이고 있다는 점에서 약간의 차이가 있다.

---

16) 한호석, 앞의 논문.



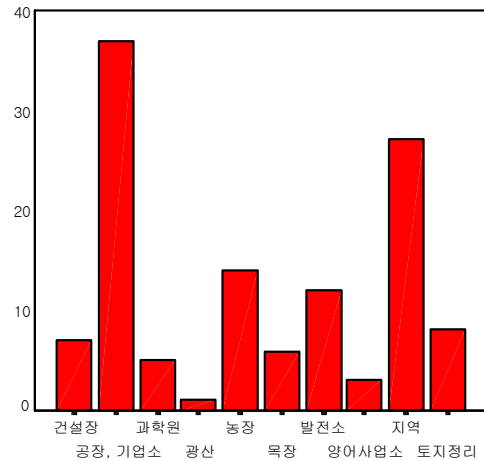
### 3.5 단위별

#### 3.5.1 경제부문

<표 3.8. 경제부문 단위별 빈도>

	빈도	퍼센트	유효퍼센트	누적퍼센트
건설장	7	5.8	5.8	5.8
공장, 기업소	37	30.8	30.8	36.7
과학원	5	4.2	4.2	40.8
광산	1	.8	.8	41.7
농장	14	11.7	11.7	53.3
목장	6	5.0	5.0	58.3
발전소	12	10.0	10.0	68.3
양어사업소	3	2.5	2.5	70.8
지역	27	22.5	22.5	93.3
토지정리	8	6.7	6.7	100.0
합계	120	100.0	100.0	

<표 3.8. 년도별 빈도>



김정일 현지도의 단위별 빈도를 보면, 공장·기업소가 전체의 30.8%로 가장 많고, 지역단위가 27%로 그 뒤를 잇고 있다. 그런데 지역단위의 현지도가 대부분 공장이나 기업소에 대한 현지도라는 점을 감안한다면, 공장·기업소에 대한 현지도의 빈도는 실질적으로 50%를 넘는다. 이처럼 김정일이 공업부문에 대한 현지도를 많이 할애하고 있는 것은 북한의 산업구조가 중공업 위주로 형성되어 왔음을 말해주는 것임과 동시에 경제회생을 위해서는 기계공업과 같은 기간산업부문이 발전해야 한다는 것을 의미하는 것이기도 하다.

그 다음으로는 협동농장으로 14%를 차지하고 있고, 발전소가 12%를 기록하고 있다. 이는 먹는문제의 해결과 전력난 해소의 절박성과 그 만큼 현실적인 해결책 강구의 어려움을 보여주는 것이다. 구체적으로 말하자면, 먹는문제의 해결과 전력난의 해소는 북한 경제가 해결해야 할 가장 큰 과제임에도 불구하고, 현지도의 빈도가 그 중요성만큼 높지 않다는 것은 해결전망이 불투명하기 때문에 현지도를 의도적으로 회피하였다는 것을 의미한다. 특기할만한 점으로는 북한은 주로 석탄에 의존하는 에너지소비 구조임에도 불구하고, 광산에 대한 현지도가 단 한차례에 그쳤다는 점이다.

&lt;표 3.9. 연도별 경제부문 단위 빈도&gt;

	연도									전체
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	
건설장	1	3					3			7
공장, 기업소					8	3	9	8	9	37
과학원		1				2	1		1	5
광산									1	1
농장						4	5	3	2	14
목장				1		2		3		6
발전소			4			1	4	2	1	12
양어사업소						2		1		3
지역					4	6	6	9	2	27
토지정리						3	4	1		8
합계	1	4	4	1	12	23	32	27	16	120

김정일은 김일성이 사망한 이후 신규사업에 대한 지도보다는 김일성이 생전에 추진해오던 건설사업—청류다리 공사, 금릉2동굴, 평양-향산간 고속도로 등—에 대한 현지도도를 실시하였다. 그 이유는 유훈통치 기간에 걸맞게 부친이 생전에 추진하다가 마무리를 하지 못한 사업을 계승해 나간다는 것을 부각시키려 했던 것으로 풀이된다. 그러다가 1996년에 새로 건설중인 안변청년발전소와 녕원발전소에 대한 현지도도를 4차례에 걸쳐 집중적으로 단행하였다. 이와 같은 김정일의 선택은 전기문제의 해결없이는 아무것도 할 수 없다는 절박한 심정과 함께 안변청년발전소 건설을 통해 혁명적 군인정신의 모범을 창출함으로써 이를 전체인민들에게 확산·보급하고자 하는 의도에서 비롯된 것으로 보인다.

1997년에 경제부문에서는 단 한 곳, 그것도 목장에 대한 현지도도를 실시한 김정일은 ‘고난의 행군’이 끝나고, 총비서 취임 직후의 해인 1998년부터 자강도내 인민경제 여러부문을 시작으로 본격적인 현지도도에 착수하였다. 1999년부터는 현지도도 대상단위가 보다 다양화되기 시작하였다. 처음으로 협동농장, 양어사업소, 토지정리사업에 대한 현지도도가 실시되었다. 그 중에서도 지역단위에 대한 현지도도가 가장 활발하게 이루어졌다.

2000년에는 1999년에 잠시 주춤했던 공장, 기업소에 대한 현지도도가 다시 활기를 띠었다. 그리고 나머지 단위들에 대한 현지도도는 거의 비슷한 빈도를 보이고 있다. 이것은 북한의 경제가 회생 기미를 보이고 있다는 것을 간접적으로 시사하는 대목이다. 2001년은 여전히 공장, 기업소에 대

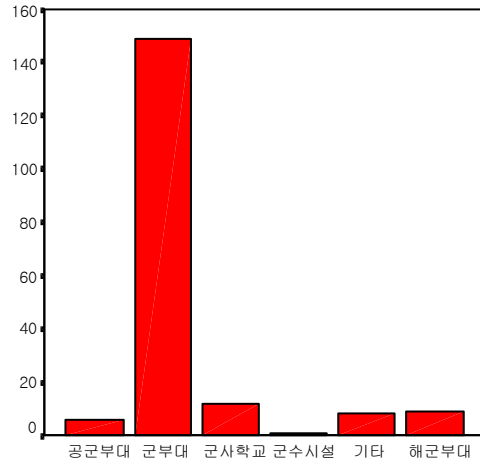
한 현지지도를 활발히 전개하는 가운데 지역단위에 대한 현지지도를 늘렸다. 기간을 많이 소요하는 지역단위에 대한 현지지도를 늘렸다는 것은 그만큼 김정일의 현지지도가 정력적이고 적극적으로 추진되고 있다는 점을 보여주는 것이기도 하다. 2001년에는 토지정리사업에 대한 현지지도가 단 1건에 불과하고 2002년 7월 현재 1건도 없다는 것은 이미 북한의 토지정리사업이 마무리되었음을 시사하는 것이다.

### 3.5.2 군사부문

<표 3.10. 군사부문 단위별 빈도>

	빈도	퍼센트	유효퍼센트	누적퍼센트
공군부대	6	3.2	3.2	3.2
육군부대	149	80.5	80.5	83.8
군사학교	12	6.5	6.5	90.3
군수시설	1	.5	.5	90.8
기타	8	4.3	4.3	95.1
해군부대	9	4.9	4.9	100.0
합계	185	100.0	100.0	

<표 3.10 년도별 빈도>



군사부문에서는 역시 육군부대에 대한 현지지도가 80.3%로 가장 많다. 여기에 해군부대와 공군부대에 대한 현지지도를 합한다면 88.4%로 군사부문 현지지도의 거의 대부분을 군부대에 할애해 왔음을 알 수 있다. 이러한 압도적인 수치는 역시 총을 가진 군대만이 체제수호의 최후 보루라는 김정일의 인식을 읽을 수 있는 대목이다. 이러한 결과를 통해 김정일이 선군정치만이 살길이라는 인식을 가질 수 있었던 한 단면을 이해할 수 있다.

그리고 김정일은 2000년 4월과 2002년 5월에 해군사령부를 방문하였다. 2000년 4월에 실시된 해군사령부에 대한 김정일의 현지지도는 1999년 6월에 벌어진 연평해전에서의 패배 이후 해군의 사기진작 차원에서 시행된 것으로 예상되며, 2002년 5월의 현지지도는 6월 29일에 발생한 서해교전한 달 전이라는 점에서 시기적으로 미묘한 시점에 이루어졌다. 유일한 군수시설에 현지지도는 경기용총탄공장이며, 군수공장에 대한 시설은 철저한 보안을 요한다는 점에서 잘 드러나지 않을 뿐만 아니라, 일반 공장, 기업소에 대한 현지지도의 일환으로 실시되기 때문에 빈도가 매우 낮게 나타

났다고 할 수 있다.

기타 단위에는 국방체육선수단(1996.4), 판문점 대표부(1996.11), 중대장 대회 참가자 축하 집견(1999.3), 갈마휴양소(2001.8), 인민보안성 군견훈련소(2001.9), 인민무력부 선물관(2002.4), 군창건 70돐 열병식(2002.4) 등이 포함되어 있다.

<표 3.11. 년도별 군사부문단위 빈도>

	년도								전체
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	
공군부대		1		2			1	2	6
육군부대	5	16	18	26	27	12	32	13	149
군사학교		3	3	3	2			1	12
군수시설		1							1
기타		2			1	1	2	2	8
해군부대	2	1		1	1	1	2	1	9
전체	7	24	21	32	31	14	37	19	185

김일성이 사망한 1994년에는 한 건의 군사부문에 대한 현지도도 없다. 그러다가 1995년에 들어서면서 5건의 육군부대와 2건의 해군부대를 현지도 하였다. 드물게도 해군부대에 대한 현지지도를 두 번씩이나 하고, 그것도 2월과 6월이라는 짧은 간격에서 이뤄졌다. 2월에 방문한 155군부대는 김일성이 해방직후 북한지역에 ‘개선’할 당시에 타고 온 이른바 ‘개선회’라는 선박을 보기 위해 시찰하였다고 한다.<sup>17)</sup> 이것은 김정일이 부친의 뉘를 기린다는 점을 군인들과 인민들에게 부각시키기 위한 차원에서 이뤄진 것으로 평가된다. 그 다음 6월 방문은 해군절을 맞아 의례적인 축하방문이었다.

1996년은 1995년에 비해 현지도의 횟수가 전체적으로 증가하였고, 주된 증가단위는 육군부대이며, 각 단위마다 현지도가 한번 이상씩은 실시되었다는 특징을 보이고 있다. 특히, 3회에 걸친 군사학교에 대한 현지도가 눈에 띄지만, 1996년은 군사부문 이외에도 당시 사회안전부소속의 김일성정치대학, 김일성종합대학 등을 방문하기도 하였다는 점과 간부들의 사업태도를 비판하는 내용으로 알려진 김정일의 ‘간부들에게 행하는 연설’을 당시 김일성대학 방문시에 했다는 점에서 간부들의 사업태도의 문제점과 교육사업과 연계시키려 했던 것이 아닌가하는 의구심을 제공하는 대목이다.

17) 조선중앙통신사, 조선중앙년감 1996, 평양 : 조선중앙통신사, 1997, p. 79.

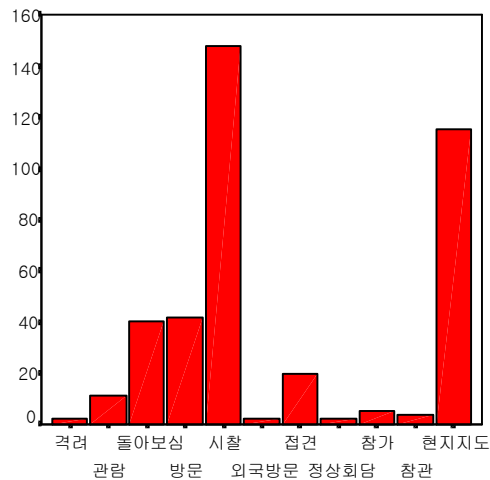
1997년부터 1999년까지는 단위면에서 별다른 변화없이 육군부대에 대한 현지지도의 빈도가 꾸준한 증가세를 보이다가, 2000년에 급격히 하락한다. 2000년의 하락세는 북한이 경제회생을 위한 새로운 방안을 적극적으로 모색하던 시기이자, 남북정상회담 이후 다소나마 체제안전이 보장되던 것과 관련이 있는 것으로 보인다. 그러면서 9.11테러가 발생하여 미국이 테러와의 전쟁을 선포하고, 북한이 그 우려대상에 포함되자, 2001년부터는 앞선 2년동안 실시하지 않았던 공군부대에 대한 현지지도를 재개하고 육군부대에 대한 현지지도를 대폭 늘리며, 해군부대에 대한 현지지도를 해군사령부를 포함하여 2회 실시하는 등 군사부문에 대한 현지지도를 강화하였다. 2002년 7월 현재, 공군부대에 대한 현지지도를 벌써 2회 실시하는 등 보다 강화된 모습을 보여 주고 있다.

### 3.6 방식별

<표 3.12 방식별 빈도>

	빈도	퍼센트	유효퍼센트	누적퍼센트
격려	2	.5	.5	.5
관람	11	2.8	2.8	3.3
돌아보심	40	10.2	10.2	13.6
방문	42	10.7	10.7	24.3
시찰	148	37.9	37.9	62.1
외국방문	2	.5	.5	62.7
접견	20	5.1	5.1	67.8
정상회담	2	.5	.5	68.3
참가	5	1.3	1.3	69.6
참관	4	1.0	1.0	70.6
현지지도	115	29.4	29.4	100.0
합계	391	100.0	100.0	

<표 3.12 년도별 빈도>



위의 표와 그래프를 보면, 김정일의 현지지도 방식 중 시찰 방식이 전체의 38%로 압도적인 우위를 보이고 있으며, 그 다음은 협의개념으로서의 ‘현지지도’ 방식으로 전체의 29.4%를 차지하고 있다. 이어서 방문 방식과 돌아보심 방식이 각각 10.7%와 10.2%로 거의 비슷하다. 그리고 나머지 방식들은 5% 이하로 앞의 방식들과 격차를 보이고 있다.

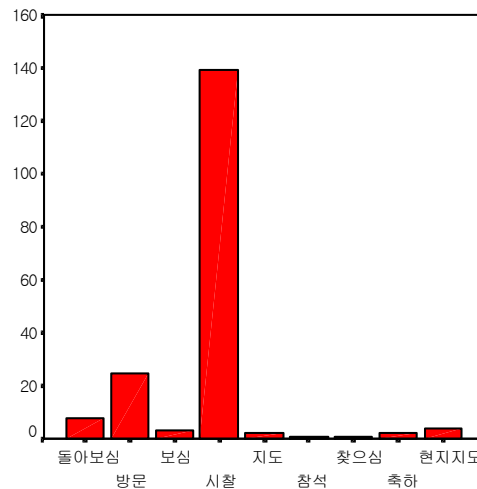
먼저 시찰부터 살펴보자. 시찰은 경제부문으로 말하자면 협의개념으로서의 현지지도와 그 절차면에서 유사하다. 당 조직지도부에서 김정일이 시찰하고자 하는 부대를 선정하고, 철저한 사전검열을 한 다음 김정일이 직

접 부대를 방문하여 해당 부대 지휘관들의 ‘정황보고’를 청취한 후 ‘강령적인’ 과업을 제시하거나 걱정을 ‘료해’한 후 군부대의 과업을 제시하는 식의 계획적인 것을 의미한다.<sup>18)</sup> 북한의 「조선말대사전」은 시찰을 “(일정한 목적하에) 웃단위에서 아랫단위에 내려가 실지사정을 살피는 것”으로 정의하면서<sup>19)</sup> 괄호안에 별도로 ‘일정한 목적’을 강조하고 있다는 점에서 북한의 용법을 제대로 이해할 수 있다. 이와 같이 목적의식적이고 계획적인 시찰 방식의 현지도가 많다는 것은 김정일의 현지도가 북한에서 정형화된 통치방식으로 확립되어 있다는 점을 뒷받침하는 근거로 활용할 수 있다.

<표 3.13 군사부문 방식별 빈도>

	빈도	퍼센트	유효퍼센트	누적퍼센트
돌아보심	8	4.3	4.3	4.3
방문	25	13.5	13.5	17.8
보심	3	1.6	1.6	19.5
시찰	139	75.1	75.1	94.6
지도	2	1.1	1.1	95.7
참석	1	.5	.5	96.2
찾으심	1	.5	.5	96.8
축하	2	1.1	1.1	97.8
현지도	4	2.2	2.2	100.0
합계	185	100.0	100.0	

<표 3.13 년도별 빈도>



김정일의 현지도 방식 중 시찰방식이 가장 높은 빈도와 비율을 차지하고 있는 이유는 위의 표와 그래프를 통해 알 수 있듯이, 김정일이 군부대에 대한 현지도를 많이 실시하였을 뿐만 아니라, 군부대에 대한 현지도의 대부분이 시찰 방식이기 때문이다. 그리고 위의 표에서 보듯이, 경제부문에 대한 시찰 방식은 총 6건이다. 이 중 3건은 1996년 전력문제 해결을 위해 강원도지역의 발전소 건설에 박차를 가하는 와중에서 이루어진 것으로, 현지도 대신에 시찰이라는 표현을 쓴 이유는 아마도 건설의 주체가 군인들이었기 때문인 것으로 판단된다.

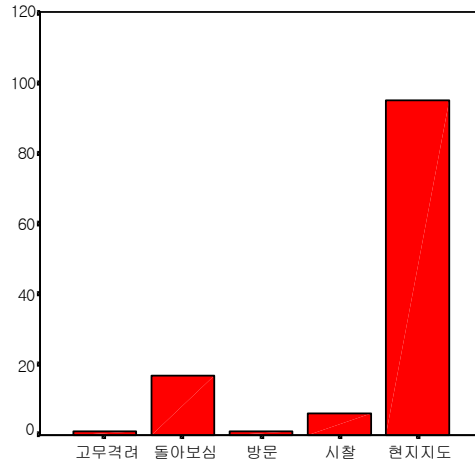
18) 정창현, “현지도”, 통일경제, 1997년 12월호.

19) 사회과학출판사, 조선말대사전(1), 평양 : 사회과학출판사, 1992년.

<표 3.14 경제부문 방식별 빈도>

	빈도	퍼센트	유효퍼센트	누적퍼센트
고무격려	1	.8	.8	.8
돌아보심	17	14.2	14.2	15.0
방문	1	.8	.8	15.8
시찰	6	5.0	5.0	20.8
현지지도	95	79.2	79.2	100.0
합계	120	100.0	100.0	

<표 3.14 년도별 빈도>



두 번째로 많은 ‘현지지도’는 위의 표와 그래프에 나타나듯이, 대부분 경제부문에 국한된다. 간혹 ‘현지에서 지도’라는 방식이 등장하는 데 이것은 현지지도 방식에 포함시켰다. ‘현지에서 지도’는 대개 사회문화 부문에 적용되며, 일반적으로 김정일이 현지에서 즉흥적으로 지도했을 때 사용되는 것으로 보인다. 심각한 경제난에 봉착한 북한의 상황을 감안할 때, 어느 방식보다도 ‘현지지도’가 가장 많은 비중을 차지할 것으로 예상했던 것과는 달리 시찰 방식에 뒤진 것은 단기적으로 경제회생 전망이 어려운 상황에서 김정일 스스로가 경제부문에 대한 ‘현지지도’를 회피했기 때문인 것으로 설명할 수 있다.

그리고 위의 <표 3.13>에서 보면, 주로 경제부문에 국한된 ‘현지지도’ 방식이 군사부문에 4건이 있다. 이것들은 모두 공교롭게도 1996년 2월에 4월 사이에 있었던 2개의 군부대, 군수시설, 국방체육단을 대상으로 한 것이다. 이 중 군수시설과 국방체육단에 대한 ‘현지지도’ 방식의 표현은 이해가 가지만, 2건의 군부대에 대한 ‘현지지도’ 방식의 표현은 특이하다. 이러한 표현방식의 차이를 명확히 이해하기는 어렵지만, 아마도 2건의 군부대 방문은 군부가 아닌 노동당 중앙위원회에서 계획한 것이 아닌가하는 추론도 가능하다.

방문 방식은 전체에서는 세 번째이고, 군사부문에서는 두 번째이며, 경제부문에서는 최하위이다. 군사부문에서 방문은 신년, 군창건기념일, 그리고 해군절 등과 같이 특정 기념일을 축하하기 위해 의례적으로 방문하는 것이라는 점에서 특정 군사적 의도를 가진 시찰과 구별된다고 할 수 있다. 방문방식의 현지지도가 해마다 대개 1월(신년), 4월(군창건기념일), 6월(해군절)에 집중되어 있는 것을 보면, 이러한 예상이 신빙성이 있음을 뒷받침

해 준다. 경제부문에서 1건의 방문은 러시아방문에서 돌아오는 길에 함경북도 라남탄광연합기업소를 들른 것으로, 사전 계획이 없던 것이기 때문에 ‘현지도’가 아닌 방문이라는 표현을 쓴 것으로 보인다.

그 다음은 ‘돌아보시였다’(필자주 : 돌아보심)라는 방식이다. 이 방식은 전체에서는 네 번째이고, 경제부문에서는 두 번째로 많으며, 군사부문에서는 세 번째를 차지하고 있다. ‘돌아보심’ 방식은 새로 건설된 곳을 방문하였을 때 주로 사용한다. 대개 건설장이나 사적지, 그리고 군부대내에서 건설한 목장이나 양어장 같은 곳이 그 대상이다. 완공된 곳을 돌아보는 것이기 때문에 별도의 지시보다는 격려와 만족의 표시가 이뤄진다.

나머지 격려 방식은 주로 중대지도원대회 참가자들을 격려, 관람은 군관련이 아닌 순수 문화예술공연단의 예술공연 관람, 외국방문은 중국과 러시아 방문, 접견은 정주영 일행이나 중국공산당 방문단 등 외국 사절 접견, 정상회담은 남북정상회담과 북·러정상회담, 참가는 최고인민회의 대의원선거 참가, 참관은 군사훈련 참관을 주 내용으로 한다.

<표 3.15. 년도별 방식 빈도>

	방식											전체
	격려	관람	돌아보심	방문	시찰	외국방문	접견	정상회담	참가	참관	현지도	
1994			2									2
1995		1	4	3	3						2	13
1996			5	4	19						5	33
1997		4	2	6	16						7	35
1998			10	8	25		1		1		12	57
1999		1	7	6	22		1		1	3	19	60
2000	1		5	3	13			1			28	51
2001		1	2	9	35	2	4	1	1	1	26	82
2002	1	4	3	3	15		14		2		16	58
전체	2	11	40	42	148	2	20	2	5	4	115	391

위의 도표를 통해서, 우리는 앞에서 논의한 몇가지 점들을 뒷받침하는 근거를 찾을 수 있다. 첫째, ‘고난의 행군’이 끝나는 해이자 총비서직에 취임한 직후의 해인 1998년부터 경제부문에 대한 ‘현지도’가 급증하기 시작했으며, 이는 김정일 스스로 경제회생에 대해 어느 정도의 자신감을 갖기 시작했다는 것을 보여 주는 것으로 해석할 수 있다. 그리고 9.11테러가 발생한 2001년부터 감소추세를 보이던 시찰방식의 군부대에 대한 현지도가 다시 급증하기 시작했다. 이것은 9.11테러와 테러와의 전쟁이 김정일



에게 안겨 준 긴장감의 정도를 대변해 주는 것이다. 그리고 남북정상회담이 개최된 2000년에 군사부문에 대한 시찰이 급격히 감소한 것은 남북한 정상회담이 북한지도부로 하여금 체제안정감을 심어 주었다는 것을 보여 주는 것이다.

## 4. 결 론

본 논문은 김정일의 현지지도를 계량적 방법을 통해 분석하고, 그 결과에 대해 나름대로의 해석을 덧붙였다. 6가지 변수 마다 도출된 결과를 요약하면 다음과 같다.

우선 년도와 관련해서, 현지지도는 3년상이 끝나고 김정일이 총비서에 취임한 직후의 해이자 ‘고난의 행군’의 마지막 해인 1998년부터 증가하였으며, 2000년에 잠시 주춤하다가 2001년부터 다시 증가추세를 보이고 있다. 그리고 2000년도에 경제부문이 군사부문보다 현지지도의 빈도가 더 많은 이유는 2000년은 김정일이 경제회생 방안에 주력하였고, 동시에 남북정상회담으로 인해 군사적 긴장상태가 완화되었기 때문인 것으로 보인다.

월과 관련해서, 4~6월에 현지지도가 가장 빈번하며, 1월과 8월에 가장 빈도가 낮다. 4월에는 김일성생일과 군창건기념일이 있기 때문인 것으로 예상되며, 이 시기는 모든 생산단위, 특히 농업부문에서 사업을 가장 활발하게 추진하는 시기일 뿐만 아니라, 날씨도 가장 화창한 시기이다. 반면에, 1월과 8월은 날씨가 가장 좋지 않은 달이며, 김정일의 휴가기간과도 무관하지 않을 것으로 보인다.

지역과 관련해서, 함경남도, 평안북도, 황해남도 순으로 빈도가 높고, 도 단위에서는 황해북도가 가장 낮다. 함경남도와 평안북도는 공장·기업소가 밀집된 지역이라는 특성과 연관이 있고, 황해남도는 농업, 특히 협동농장과 토지정리사업과 연관이 있는 것으로 보인다. 황해북도가 가장 낮은 이유는 특화된 산업이 없기 때문인 것으로 판단된다. 도별로 특정 시기에 일시적인 현지지도의 증가추세를 보이는 것은 해당지역에 대한 집중적인 지도사업과 관련이 있다. 강원도는 1999년 3월 맨처음 토지정리사업 실시, 양강도는 1998년 대홍단군내 감자농장 집중 육성, 자강도는 1998년 중소형 발전소 건설사업 시범실시, 평안북도는 2000년 기계공업 육성, 황해남도는 2001년 토지정리사업 및 협동농장에 대한 집중 지도 등이다.

부문과 관련해서, 전반적으로는 군사부문이 가장 높고 경제부문이 두 번째로 높다. 특히 선군정치를 표방하기 시작한 1996년부터 군부대에 대한 시찰 및 방문이 급증하였다. 이것은 선군정치의 등장 및 확산과 현지지도

의 빈도간에 밀접한 상관관계가 있음을 보여주는 것이다. 그리고 1998년부터 하향추세를 보이던 군부대에 대한 현지도는 2001년부터 다시 증가하는 데 이는 부시행정부의 등장 및 9.11테러와 밀접한 연관이 있는 것으로 보인다. 경제부문은 김정일의 총비서 취임 이듬해인 1998년부터 급증하여 경제에서의 실리보장을 강조한 2000년에 가장 높은 빈도를 보이고 있다. 그 이후 2001년에 약간 주춤하다가 2002년부터 다시 상승세를 타고 있다. 경제관리개선조치와 관련 향후 경제부문에 대한 현지도는 더욱 증가할 것으로 예상된다.

단위와 관련해서, 경제부문에서는 공장·기업소에 대한 현지도가 가장 많고, 그 다음은 지역 단위이다. 지역 단위의 대부분이 공장·기업소 단위를 포함한다는 점을 고려하면, 공장·기업소에 대한 현지도의 빈도는 훨씬 증가한다. 그리고 협동농장과 발전소가 그 다음 순위이다. 군사부문에서는 육군부대에 대한 현지도가 가장 많다. 거기에다 해군부대와 공군부대를 합치면 훨씬 더 증가한다. 군수시설 단위에 대한 현지도는 보안사항이기 때문에 실제보다 훨씬 낮게 나타나 있다.

방식과 관련해서, 시찰 방식이 가장 높게 나타났다. 그 이유는 전체적으로 군사부문에 대한 현지도의 빈도가 높은 상황에서 군사부문에 대한 현지도 방식의 대부분이 시찰이기 때문이다. 시찰방식이 많다는 것은 그만큼 시찰이 내포하고 있는 ‘의도’적 의미때문에 군부대 시찰은 상당수가 계획적이라는 것을 말한다. 다음으로 많은 것은 ‘현지도’ 방식이며, 이는 군사부문에서의 시찰과 마찬가지로 경제부문에 대한 현지도의 대부분을 차지한다. 이것 역시도 시찰처럼 사전에 철저한 준비와 검열이 선행된다. 이어서 방문 방식이며, 이 방식은 주로 신년, 군창건기념일, 해군절 등을 기념하고 축하하기 위한 군부대 방문이 대부분이다. ‘돌아보심’은 주로 건설이 완공된 곳을 방문할 때 사용하는 방식을 말한다.

지금까지의 분석을 통해, 김정일 현지도에서 발견된 특징을 두 가지만 제시하고자 한다.

첫째, 김정일의 현지도는 대내외적 환경 변화에 민감하게 반응하였다. 그 근거들로는 김일성 사망 직후 김일성이 유훈계승 차원에서 생전의 김일성이 마무리하지 못한 건설장 현지도, 선군정치 제창 이후 군부대 방문 및 시찰 대폭 증가, 6.15공동선언 이후 군사부문에 대한 시찰의 축소와 경제부문에 대한 ‘현지도’의 강화, 그리고 9.11테러 이후 감소추세에 있던 군사부문에 대한 시찰의 재 강화 등을 들 수 있다. 이와 같은 시대적 상황의 변화와 현지도의 변화가 연동성을 갖는다는 것은 현지도가 정책지도 활동을 넘어 하나의 정치방식으로 자리매김했다는 것을 의미하는 것이다.

둘째, 현지도의 대상, 특히 경제부문과 군사부문이나에 따라 김정일 자신 뿐만 아니라 수행원들의 호칭이 달라진다는 점에서 김정일은 경제와 군사를 엄격하게 분리하는 지도방식을 취하고 있다고 할 수 있다. 예컨대, 김정일이 자강도의 경제부문을 현지도할 경우 김정일은 노동당 총비서로, 연형묵은 자강도당 책임비서라는 호칭이 쓰여지면서 군 수행원들보다 먼저 등장하지만, 다음 날 자강도에 있는 어느 군부대를 방문할 경우 김정일은 국방위원회 위원장 겸 인민군 최고사령관으로, 연형묵은 국방위원회 위원으로 불리면서 순위는 군수행원들보다 나중에 등장한다. 이것은 김정일이 경제부문과 군사부문의 사업을 진행할 때 그 경계를 엄격히 구분한다는 것을 보여주는 일례이다.

## 【 참고 문헌 】

- 고지수, “최고지도자의 정책지도법 ‘현지도’”. 『민족21』, (2001. 6.)
- 김상기, “김정일 경제부문 현지도 분석”. 『KDI북한경제리뷰』, (2001. 10.)
- 사회과학출판사, 「조선말대사전」. 평양: 사회과학출판사. (1992)
- 서동만, “김정일의 경제지도에 관한 연구”. 『통일경제』, (1997. 11.)
- 유호열, “‘현지도’ 연구”. 1980-1990년대를 중심으로”. 『통일연구논총』 제3권 1호 (1994.)
- 정창현, “현지도”. 『통일경제』. 1997년 12월호.
- 조선중앙통신사, 「조선중앙년감」. 평양 : 조선중앙통신사. 1995-2001년 각권.
- 조선중앙통신, 2002년 2월 8일발
- 편집국, “김일성동지의 위대한 현지도방법을 따라배우자”. 「근로자」. 제11호. (1969년)
- 편집국, “어버이수령님께서 보여주신 정력적인 현지도의 위대한 모범”. 「근로자」. 제4호. (1974년)
- 한호석, “선군혁명영도와 제2의 천리마 대진군”. [www.onekorea.org](http://www.onekorea.org).
- 황재준, 「북한의 현지도 연구-특성과 기능을 중심으로」. 서강대학교 공공정책 대학원 석사학위논문. (1998.)
- 홍민, 「북한 현지도의 정치경제학적 기원에 관한 연구」. 동국대학교 대학원 석사학위논문. (2001.)

# 주한미군에 대한 북한의 입장: 유형과 변화원인



이 승 현  
(국회도서관 연구관)

## 목 차

【 요약 문 】 .....	245
1. 머리말 .....	247
2. 북한 입장의 몇가지 유형 .....	249
3. 북한 입장의 변천과정 .....	259
4. 북한 입장변화의 원인분석 .....	261
5. 북한 입장변화에 따른 대응방향 .....	264
6. 맺음말 .....	268
【 부록 】 .....	270
【 참고문헌 】 .....	276

## 【 요약 문 】

이 글의 목적은 주한미군에 대한 북한의 여러 가지 입장을 체계적으로 분석하고 이에 대응하기 위한 논리를 모색하는데 있다. 이를 위해 북한의 입장을 몇 가지 유형으로 분류하고 각 유형의 논리를 분석한 다음 각 유형간 변천 과정을 추적할 것이다. 그리고 이러한 변화의 원인을 분석하고, 이를 바탕으로 우리의 대응방향을 모색해 볼 것이다.

연구의 범위는 1945년 이후 2001년까지 주한미군에 대한 북한의 주요 언술을 대상으로 한다. 연구의 방법은 주한미군에 대해 북한이 현재까지 보여준 언술에 대한 내용 분석을 중심으로 한다.

연구의 주요 내용을 보면 주한미군에 대한 북한의 입장을 4가지로 유형화하였다. 주한미군의 철수와 주둔문제에 시간개념을 고려한 분류로서 첫째가 즉각적인 철수론, 둘째가 단계적인 철수론, 셋째가 한시적인 주둔론 넷째가 + 무기한 주둔론이다. 물론 이 유형들은 이념형으로서 현실적으로 북한이 이러한 유형에 100% 맞는 입장을 모두 보여준 것은 아니다. 그러나 이러한 유형에 가까운 사례들을 보여주었거나 앞으로 보여줄 가능성이 있는 것들로서 현실적인 유용성을 가질 수 있는 것들이다.

지금까지 북한이 주한미군에 대해 언급한 것을 시간 요인에 따라 추적해 본 결과 매우 이중적이고 혼돈스러운 모습을 보여주었음을 알 수 있었다. 이러한 혼돈스럽고 이중적인 내용들을 좀더 심도있게 추적하고 분석하는 것이 본 연구의 주요 내용이었다. 주한미군에 대한 북한의 입장은 하나의 유형에서 또 다른 하나의 유형으로 명백하게 이동하지 않았다. 오히려 누적적으로 입장표명을 해온 측면이 강하다. 즉 주한미군 철수라는 입장을 기본으로 하면서 이전에 말하지 않던 입장을 새롭게 추가하는 방식으로 변천해 왔다. 처음에는 주한미군의 전면적이고 즉각적인 철수를 주장하다가 여기에 덧붙여 단계적이고 부분적인 철수를 주장하는 견해를 쌓아올리는 방식인 것이다.

북한은 첫째, 즉각적이고 전면적인 철수, 둘째 단계적이고 부분적인 철수, 셋째 통일 이전까지 한시적인 주둔 용인, 넷째 통일 이후에도 무기한 주둔 용인의 순서로 입장을 표명해 왔다. 이러한 주장이 나오게 된 시점을 추적해 보면 전면적인 철수는 한국전쟁이래 지속적으로 주장해 왔고, 단계적이고 부분적인 철수는 1987-1988년경에 나왔다. 한시적인 주둔이든 지속적인 주둔이든 주둔을 용인하는 듯한 입장은 1990년대 초반이후에 나타나기 시작했다. 그리고 남북정상회담 이후 주한미군 주둔문제에 관한 한 더욱 융통성있는 자세를 견지하는 것으로 보인다.

그러나 북한은 한 입장에서 다른 입장으로 단절적으로 수직 이동하는 형식을 띠고 있지는 않다. 새로운 입장을 표명하였다고 해서 이전의 입장을 완

전히 철회하지는 않았다. 새로운 입장을 천명하면서도 새로운 입장과 모순되는 논리를 갖고 있는 종래의 입장도 기회가 되면 언급하는 방식을 취하고 있다.

주한미군의 역할에 대한 인식의 폭도 매우 크게 바뀌어 왔다. 북한은 주한미군을 첫째 점령군, 침략군, 둘째 한반도 평화 유지자, 셋째 동북아 세력 균형자의 순서로 인식의 폭을 넓혀 왔다. 북한은 주한미군을 침략군이라고 인식하는 단계에서 출발하여 한반도의 전쟁제어 역할로 폭을 넓혔으며 심지어는 동북아의 세력균형자로 인식하는 단계에 이르고 있다.

주한미군에 대한 북한의 입장이 바뀌게 된 원인은 매우 복잡적이다. 북한 내부의 정치적 이유, 세계적 냉전체제의 해체, 미국의 동아시아 전략과 대북 정책, 북미관계의 변화, 동북아 국제질서, 남북관계등 큰 흐름의 변화를 바탕으로 주한미군에 대한 입장을 바꾸고 주한미군에 대한 인식의 폭을 넓혀 왔다. 주한미군의 즉각적인 철수를 주장하는 입장에서부터 주둔을 용인하는 입장으로 발상의 전환을 이룰 수 있었던 것은 매우 극적인 사건이라 할 만하다.

주한미군의 주둔을 용인하면서 북한은 일정한 전제조건들을 함께 이야기하고 있다. 북한은 한반도에서 유엔사를 해체하고, 미국과 평화협정을 체결하고, 북한의 연방제 통일을 인정하는 조건아래서 주한미군이 한반도에 주둔해도 좋다는 입장이다. 북한이 일정한 전제조건을 달기는 했지만 주한미군 문제에 대해서 새로운 인식을 하게 되었다는 점은 주목할 필요가 있다. 왜냐하면 북한이 남북관계나 북미관계에서 일정한 전제조건을 달지만 상황에 따라서 전제조건을 전격적으로 철회하거나 묵시적으로 인정하면서 새롭게 보여주었던 입장으로 선회하는 전례가 있기 때문이다.

과거의 입장에서부터 보다 유연한 입장으로 변화하는 원인을 정치, 경제, 안보의 차원에서 검토해 보았다. 그러나 가장 근본 원인은 북한의 체제안보 확보라는 절대명제속에서 찾아 볼 수 있다. 과거 북한이 남한보다 상대적으로 국력우위에 있다고 판단되던 시절에는 통일을 제일의 가치로 놓고 보았다면 이제 남한이 국력우위에 있다고 판단되는 시점을 맞이하여 통일 보다는 안보를 제일의 가치를 가진 것으로 놓고 보는 것이다.

이러한 북한의 인식변화는 우리의 대응방향을 결정하는데 많은 시사점을 주었다. 정책 대안을 제시한다는 차원에서 북한의 주장에 대한 대응논리와 거시적인 정책방향을 고민해서 정리해 보았다. 물론 북한의 인식변화가 새로운 공식적인 입장으로 완벽하게 자리잡은 것은 아니다. 변화의 가능성을 보여준 것에 불과할 수 있다. 새로운 인식을 보여주는 것은 했지만 그러한 인식을 공식적으로 채택하기 까지는 많은 시간이 필요하다. 북한이 보여준 새로운 가능성은 주한미군 주둔에 대한 우리의 운신의 폭을 넓혀 주고 있다는 점만은 분명하다.

## 1. 머리말

지난 2000년 6월 15일 남북정상회담 당시 김정일 국방위원장은 “주한미군이 한반도에 주둔해도 좋다”고 말했다. 남북정상회담 당시 김대중 대통령과 김정일 국방위원장은 주한미군의 주둔에 대해 일정한 공감대를 확인 했다.<sup>1)</sup> 6.15 공동선언을 통해 활자화되지는 않았지만 양 정상은 나눈 대화이므로 상당히 의미를 가질 수 있는 내용들이었다. 그 내용을 간추리면 주한미군은 남북간의 전쟁 억지 뿐만 아니라 한반도 주변의 세력균형을 유지하는데 필요한 존재라는데 남북한 정상이 동의했다는 것이다. 이는 김대중 대통령과 그와 함께 동행했던 인사들의 발언을 통해 전달된 내용들이다.

그러나 그로부터 약 1년이 지난 다음 열린 북러정상회담에서는 “주한미군 철수”를 주장했다. 북한과 러시아는 모스크바 선언문에 “조선민주주의 인민공화국은 남조선으로부터의 미군 철수가 조선반도와 동북아시아의 평화와 안전보장에 미룰 수 없는 초미의 문제로 된다는 입장을 설명하였다. 로씨야 측은 이 입장에 이해를 표명하였으며 비군사적 수단으로 조선반도의 평화와 안정을 보장하여야 할 필요성을 강조하였다”<sup>2)</sup>는 내용을 담은 바 있다. 북한은 주한미군의 즉각적인 철수를 주장하였고 러시아는 이를 지지하였다.

남북정상회담에서는 주한미군이 주둔하는 것이 한반도 주변세력균형을 유지하는데 필요하다, 즉 동북아의 평화를 유지하는데 필요하다는데 의견을 같이했다. 그러나 북러정상회담에서는 주한미군이 철수하는 것이 한반도와 동북아시아의 평화와 안전보장에 필요하다는데 의견을 같이했다. 180도의 방향 전환이 아닐 수 없다.

본 연구의 목적은 주한미군에 대한 북한의 여러 가지 입장을 체계적으로 분석하고 이에 대응하기 위한 논리를 모색하는데 있다. 연구의 범위는 1945년 이후 2001년까지 주한미군에 대한 북한의 주요 언술을 대상으로 한다. 연구의 방법은 주한미군에 대해 북한이 현재까지 보여준 언술에 대한 내용 분석을 중심으로 한다.

주한미군이 한반도에 주둔하는 제1차적인 목적은 북한으로부터 대한민국을 보호하기 위한 것이다. 따라서 주한미군 주둔에 대한 북한의 입장을 파악하는 것은 매우 민감하고 중요한 주제이다. 주한미군 일반에 대한 연구는 많이 있다. 그러나 주한미군 주둔에 대한 북한의 입장을 추적한 연구는 그렇게

1) 당시 정황에 대한 내용은 “金正일은 주한미군의 非적대화를 조건으로 계속 주둔에 찬동” 『월간조선』 2001년 11월호 참조.

2) “조선민주주의 인민공화국과 로씨야련방의 모스크바 선언” (2001. 8. 4).



많지 않다. 대표적인 것으로는 구종서<sup>3)</sup>, 이기종<sup>4)</sup>, 윤해수<sup>5)</sup>, 송승재<sup>6)</sup>, 노명준<sup>7)</sup>, 그리고 최종기<sup>8)</sup>의 연구가 있다. 주한미군 주둔에 대한 북한의 입장을 다룬 초기의 연구들은 대개 철수론에 초점을 맞추고 진행되어 왔다. 송승재, 노명준, 최종기 모두 철수론을 중심으로 다루고 있다. 시기적으로 이 연구들이 나올 당시에는 철수론 이외에 다른 입장이 없었으므로 불가피한 구성이라 할 수 있다.

그러나 최근에 진행된 연구들 속에서는 주한미군 철수론 이외의 다양한 입장도 소개하기 시작했다. 구종서, 이기종, 윤해수의 연구가 그 대표적인 것이다. 윤해수의 연구는 본격적으로 북한의 입장변화를 추적하고 있다. 필자는 김정일이 공식적인 북한의 최고 지도자로 등장하는 시기를 기준으로 그 전과 후의 북한 입장이 어떻게 달라졌는가를 추적하고 있다. 필자는 김정일 등장 이전에는 북한이 주한미군 철수에 대해 비교적 적극적 입장이었으나 김정일 등장 이후에는 소극적 주장으로 변해갔다는 가정하에 연구를 진행하고 있다. 이 연구는 북한이 주한미군의 주둔을 용인할 수도 있는 입장변화의 가능성에 대해 주목하고 그 가능성을 검토하였다는 점에서 의의가 있다.

기존 연구를 검토한 결과 주한미군에 대한 북한의 입장변화를 추적하는 연구가 좀더 체계적으로 진행될 필요가 있다는 인식아래 본 연구를 시작하였다. 본 연구는 주한미군에 대한 북한의 입장을 논리적으로 유형화하고 각 유형간의 변화 그리고 그 변화의 원인을 분석하려 한다는 점에서 기존의 연구와는 차별성을 갖는다. 그리고 나아가서 우리의 실질적인 대응논리를 정리해 보려했다는 점에서도 기존의 연구와는 차이가 있다. 이러한 연구 목적이 성공한다면 주한미군 문제의 이해관계국 중의 하나인 북한의 입장을 논리적으로 분석하고 대응하는데 일정한 진전이 있을 것이다.

3) 구종서, “주한미군과 동북아평화” 『평화연구』 제10권 제1호.

4) 이기종, “주한미군과 한반도 평화” 『평화연구』 제10권 제1호.

5) 윤해수, “북한의 주한미군에 대한 입장 변화 연구 - 김정일 등장 전후의 비교분석” 『사회과학논총』 (명지대) 제17집 (2001, 8), pp. 289-303.

6) 송승재, “북한의 ‘주한미군철수’ 주장에 대한 고찰” 『통일논총』 6권 2호 (1986, 12), pp. 129-150.

7) 노명준, “북한의 주한미군 철수주장에 대한 논리적 대응방안” 『정책연구』 74 (1985, 10), pp. 109-131.

8) 최종기, “주한미지상군 철수에 관한 연구” 『서울대학교 국제문제연구소 논문집』 7 (1982, 6), pp. 307-325.

## 2. 북한 입장의 몇가지 유형

주한미군의 역사는 한반도 냉전의 역사와 같이 시작했다. 제2차 세계대전이 종식된 직후인 1945년 9월 8일 한반도에 미군이 처음 진주함으로써 주한미군의 역사는 시작되었다. 그러나 한반도에서의 이익을 미국의 사활적 국익으로 간주하지 않은 미국은 1949년 6월 군사고문단 500명만 남기고 모두 철군하였다. 1950년 한국전쟁이 일어나자 미국은 연인원 32만 5천명의 미군을 한국에 파병하였는데, 전쟁이 끝난 후인 1955년 이후 1970년대 초 까지 8만 5천명의 주한미군을 남한에 주둔시켰다. 1970년대 초 주한미군의 감축이 시작되어 1972년에는 4만 1천명의 주한미군이 남한에 잔류하게 되었다. 이후 몇 차례의 감축과 약간의 증원이 교차하면서 현재는 약 3만 7천명 정도 유지되고 있다.<sup>9)</sup>

북한은 이러한 주한미군을 ‘조선’의 해방에 가장 큰 장애물로 인식했다. 따라서 통일의 장애물, 즉 주한미군을 철수시키기 위해 기회 있을 때마다 주한미군 주둔의 부당성을 주장해 왔다.<sup>10)</sup> 북한은 제국주의 국가인 미국이 남한을 식민지로 만들었다고 보고 있으며 그 근거중 하나로 주한미군 주둔을 제시하고 있다. 유엔군조차도 미군이 유엔의 모자를 빌려 썼을 뿐이기 때문에 본질적으로는 미군과 동일한 것으로 파악하고 유엔군 사령부의 해체도 지속적으로 주장했다.<sup>11)</sup> 주한미군이 존재함으로써 한반도의 평화체제가 구축되지 않는다는 입장<sup>12)</sup>을 견지하고 있는 것이다.

이러한 주한미군에 대해 북한이 좀더 다른 입장을 보이기도 하였다. 즉 단기·중기적으로 첫째, 북한이 미국과 고위급 회담을 열어 북미안보협의회의를 만들고, 둘째 이 회의에서 유엔군 사령부의 해체를 결의하고, 북·미 평화협정을 체결하고, 셋째 북한은 주한미군의 주둔을 인정하고, 대한민국과는 남북기본합의서에 따라 군사공동위원회를 가동시키며, 미국은 고려연방제 통일

9) 이춘근, “미군의 신동아시아 전략과 주한미군,” 『주한미군과 안보협력』 (성남: 세종연구소, 1996), pp. 53-57; 강성학, “주한미군과 한반도: 역사적 전개와 의미,” 『주한미군과 안보협력』 (성남: 세종연구소, 1996), 9-41쪽; 남문희, “주한 미 지상군 한국 떠난다,” 『시사저널』, 2001년 3월 15일자.

10) 김일성, 『미제를 반대하는 아세아 혁명적 인민들의 공동투쟁은 반드시 승리할 것이다』 (평양: 조선로동당출판사, 1971), p. 18; 김일성, 『미제를 반대하는 투쟁에서 조선로동당과 미국공산당 사이의 연대성을 강화하자』 (평양: 조선로동당출판사, 1988), pp. 2-5; 별첨 자료 참조.

11) 조선민주주의 인민공화국 외교부, 「유엔은 조선문제와 관련한 자기의 불미스러운 과거를 빨리 청산하여야 한다」 『조선중앙년감』 (평양: 조선중앙통신사, 1997), p. 464.

12) 북한은 “미국이 남조선에 미군을 주둔시키고 있는 것은 우리에게 대한 무력침공을 위해서이며 그것 때문에 조선반도의 평화는 항시 위협받고” 있다고 인식하고 있다. “용단을 내려야 한다” 『로동신문』, 1999년 1월 6일.

을 수용하라는 구상을 갖고 있다.<sup>13)</sup> 즉 자신들이 제시한 조건이 충족된다면 주한미군의 주둔을 용인할 수도 있다는 것이다.

역사적으로 긴 안목에서 보았을 때 주한미군과 관련한 북한의 입장은 상황에 따라 다양한 모습을 띠어 왔던 것이 사실이다. 주한미군 철수를 지속적으로 주장해왔던 북한이 전면적이고 즉각적인 철수로부터 단계적인 철수로 그 강도를 낮추거나<sup>14)</sup> 아예 논의 대상으로 삼지 않거나<sup>15)</sup> 또 경우에 따라서는 주한미군의 주둔을 인정하는 듯한 입장까지도 보여주고 있다.<sup>16)</sup> 한반도 주변상황에 따라서 주한미군 ‘철수’로부터 주한미군 ‘문제’로 표현을 누그러뜨리거나, ‘지위변경’<sup>17)</sup>문제, 주한미군 ‘재배치’문제로 표현을 바꾸기도 했다.<sup>18)</sup>

본 연구를 통해 주한미군에 대한 북한의 입장을 분석하고 몇가지 유형을 추출해 볼 것이다. 그리고 이러한 유형간의 변화과정을 추적하고, 전이가 일어나는 원인을 분석해 볼 것이다.

- 
- 13) 구중서, “주한미군과 동북아 평화,” 『평화연구』 제10권 제1호, p. 189.
- 14) 북한 당국의 공식적인 입장은 1954년 주한미군의 즉각적 철수 요구로부터 시작해 평화통일의 선결조건으로 주한미군의 단계적·점진적 철수(1987년), 남북군축에 상응하는 비율로의 주한미군의 단계적 철수(1990년), 통일전까지의 주한미군 주둔 용인, 통일이후 주한미군의 단계적·점진적 철수(1992년)를 요구한 것으로 정리할 수 있다. 정영태, “미군지위-북한 요구와 그 대응,” 『중앙일보』, 1999년 4월 9일.
- 15) 예컨대 2001년 7월 31일 “노동당 중앙위원회 구호”에서는 6.15 공동선언의 이행과 자주적 통일을 촉구하였지만 과거와는 달리 주한미군 철수 주장은 하지않았다.
- 16) 1992년 6월 24일 북한의 이삼노 군축평화연구소 고문은 하와이에서 열린 세미나에서 “연방정부가 구성돼서 완전 통일될 때 까지 미군이 필요하다면 단계적으로 철수해도 좋다”고 언급했다. 『조선일보』, 1992년 6월 28일; 또한, 1995년 9월 북한의 이찬복 군사정전위 북측 대표는 셀리그 해리슨(Selig Harrison) 카네기재단 수석연구원에게 “주한미군은 한반도 연방정부 수립후에 철수해도 좋다”고 말하기도 했다. 『중앙일보』, 1999년 4월 8일; 김용순 북한아태평화위원장도 94년 4월 베탄코트 세계평화회의 사무총장을 접견한 자리에서 “주한미군의 소규모 상징적 주둔은 필요하다”고 말한 바 있으며, 96년 4월 28일 이종혁 북한아태평화위 부위원장은 미국 조지아대에서 열린 한반도관련 학술회의에 참석한 자리에서 “미군의 평화유지 역할수행을 반대하지 않을것”임을 밝히고 다만 그 전제조건으로 한국·일본과의 합동군사훈련 중단 등을 꼽았다. 『문화일보』, 1999년 4월 8일; 홍용표, 『김정일 정권의 안보딜레마와 대미·대남정책』 (서울: 민족통일연구원, 1997), p. 29; 또한 2000년 6월 남북정상회담 당시 “주한 미군은 남북 간의 전쟁 억지 뿐만 아니라 한반도 주변의 세력균형을 유지하는 데에도 필요한 존재이며, 통일 후에 까지 주둔해야 한다고 생각합니다. 저는 1992년에 방미한 김용순 동지를 통해서 미국 정부 측에 이런 뜻을 전달한 적이 있습니다”라고 발언한 것으로 전해지고 있다.
- 17) 1998년 3월 2차 4차회담 기간중에 북한이 “주한미군 지위변경” 문제를 제기했으며 10월 3차회담때 재론하기도 했다. 『경향신문』, 1999년 4월 8일. 역사적으로 볼 때 주한미군의 지위는 변경되어 왔다. 최초로 미군이 한반도에 온 것은 1945년 38도선 이남의 일본군의 무장을 해제하기 위한 “점령군”으로 진주하였으며, 한국전쟁 발발이후 “침략자”를 격퇴하기 위한 “유엔군”의 자격으로 다시 한반도로 돌아왔다. “점령군” → “유엔군”으로 지위가 변경된 주한미군이 21세기에 어떤 형태로 한반도에 남아 있을 것인가는 전적으로 “남북한의 능력”에 달려있다.
- 18) 정낙근, “미국의 대북정책: 전략적 이해를 위하여,” 『국제적 측면에서 본 북한문제』 (서울: 한국정치학회, 1997), p. 16.

북한이 주한미군에 대해 갖고 있는 입장을 유형화하기 위해 한쪽 극단에 철수 그리고 그 반대 개념으로 무기한 주둔용인을 설정할 수 있다. 이는 이념형적 설정이기 때문에 양 입장이 현실적으로 나타나는가 하는 문제와는 별개이다. 철수를 한쪽 끝에 놓고 주둔용인을 다른 한쪽 끝에 놓았을 때 중간 개념으로 두 가지 정도를 더 설정할 수 있다. 하나는 철수쪽에 가까운 위치에 단계적 철수를 놓을 수 있을 것이다. 다른 하나는 주둔용인쪽에 가까운 위치에 한시적 주둔용인을 놓을 수 있을 것이다.

이렇게 크게 철수요구와 주둔용인으로 나누고, 철수 요구는 즉각적인 철수와 단계적인 철수로 다시 유형화 할 수 있을 것이다. 단계적인 철수는 한시주둔과 같은 개념으로 혼용할 수 있는 여지가 있다. 단계적으로 철수한다는 말은 결국 한시적으로만 주둔하다가 중국에는 모두 철수하는 것이기 때문이다. 그러나 북한의 주장이 단기적인 시점을 설정하고 그 시점까지 단계적으로 철수하라는 주장과 같이 철수 쪽을 강조한 경우는 단계적인 철수로 볼 것이다.

그러나 좀더 장기적인 시점을 설정하고 그 이후에 철수를 해도 좋다고 주장하는 경우 주둔을 용인하는 의사가 함께 있는 것으로 보고 한시주둔으로 해석할 것이다. 예컨대 연방정부가 수립되고 그 이후에 필요에 따라 통일이 될 때까지 철수하면 된다는 식으로 장기적인 시점을 설정하고 철수를 이야기하는 경우 이는 한시적이지만 주둔을 인정하는 유형으로 해석할 것이다. 연방정부 수립의 시점이 언제가 될지 모르는 것이고 된다 하더라도 현재 상황에서 볼 때 매우 장기적인 시간이 걸릴 것으로 예상되는 바 이렇게 분류해도 무리가 없을 것으로 보인다. 주둔 용인의 경우는 통일 이전까지 인정하는 한시적 주둔 용인의 경우와 통일 이후에도 인정하는 무기한 주둔용인의 경우로 나누어 분석할 것이다.

즉각철수	단계적인 철수	한시주둔	무기한 주둔

이 글에서는 위와 같이 첫째, 즉각적 철수론, 둘째 단계적 철수론, 셋째 한시 주둔론, 넷째 무기한 주둔론으로 유형화 하여 이 유형들 간의 입장변화를 추적해 볼 것이다.

## 2.1. 즉각적 철수론

북한이 주한미군에 대하여 가장 대표적으로 견지하고 있는 공식적인 입장

은 즉각적인 철수론으로 유형화 할 수 있다. 1953년 8월 조선로동당 제2기 제6차회의 보고에서 남한에서 미군철수를 공식화 한 이래 현재까지도 유효한 입장이다. 1953년 정전협정 체결 직후 열린 조선로동당 제2기 제6차 회의에서 김일성은 “정치회의의 기본 목적은 미군과 그 추종국가 군대들을 남조선에서 완전히 철거시키고 조선문제를 조선사람 자체의 손으로 해결하는데”<sup>19)</sup> 있다고 보고하고 있다. 당시 김일성은 미국이 주한미군을 “영원히 주둔시킬 것”에 대해 매우 우려하고 있었으며, “한미상호방위조약”을 북한에 대한 침략전쟁을 목적으로 한 것이 아닌가 우려하고 있었다. 김일성은 주한미군을 “침략군대”로 인식하고 이의 철수를 강력히 주장하였다.

1960년 8월 14일 김일성은 8.15해방 15주년 기념대회에서 주한 미군 철수와 더불어 남북한 군대를 각각 10만 이하로 줄이자는 제안을 한 바 있다.<sup>20)</sup> 또한 김일성은 북미간의 회담이 아닌 남북간의 회담을 제안하고 있다. “무엇 때문에 남조선 사람들은 미국놈들에게 자기 자리를 빼앗겨야 하겠습니까? 미국놈들은 물러가야 하며 조선문제는 우리 조선사람들끼리 모여앉아 협의해야 합니다”라고 주장한 바 있다. 그리고 주한미군을 “미제국주의자들이 남조선을 강점”하고 있는 상징으로 파악하고 있다.

1980년 조선로동당 제6차 대회에서 김일성은 정전협정을 평화협정으로 전환하자고 미국을 향해 제의하면서 미국이 주한미군을 철수 시키고 통일을 방해하지 않는다면 미국과도 우호적으로 지낼 수 있다는 발언을 한 바 있다.<sup>21)</sup>

즉각적인 철수를 주장하는 내용은 1990년대 2000년대 들어서도 계속되고 있다.<sup>22)</sup> 그중 최근의 것으로 주목해야 할 것은 2001년 8월 4일 『조선민주주

19) 김일성, “모든 것을 전후인민경제복구 발전을 위하여: 조선로동당 중앙위원회 제6차 전원 회의에서 한 보고 1953년 8월 5일,” 『김일성 저작집(8)』 (평양: 조선로동당출판사, 1986), pp. 14-15.

20) 김일성, “조선인민의 민족적명절 8.15해방 15돐 경축대회에서 한 보고,” 『김일성 저작집(14)』 (평양: 조선로동당출판사, 1981), pp. 247-248.

21) 김일성, “조선로동당 제6차 대회에서 한 중앙위원회 사업총화보고,” 『김일성 저작집(35)』 (평양: 조선로동당출판사, 1987), pp. 344-366.

22) 북한이 주한미군 철수를 주장한 중요한 것들중 2000년 이후의 것을 아래와 같이 예시할 수 있다.

2000년 4월 29일 『로동신문』, 미군의 철수를 한반도의 평화와 안정을 위한 절실한 요구이며 조선문제 해결의 기본 열쇠라고 주장

2000년 5월 11일 『평양방송』, 한반도 평화정착과 남북관계 개선을 바란다면 남한과의 합동 군사훈련을 중지하고 주한미군을 철수해야 한다.

2000년 6월 16일 『평양방송』, 미군 철수가 조선문제의 직접적인 책임이 있는 당사자로서 미국이 조선의 통일을 돕는 첫 걸음이 될 것이다.

2001년 8월 16일 『로동신문』, 주한미군 철수는 조선반도와 동북아시아의 평화와 안전보장에 더는 미룰 수 없는 초미의 문제라고 주장.

2001년 8월 27일 『조선중앙통신』, 주한미군 철수는 한반도와 동북아의 평화와 관련한 초미의 문제라며 미국에게 주한미군 철수의 용단을 내릴 것을 촉구

의 인민공화국과 로씨야련방의 모스크바 선언』이다. 이 선언은 “조선민주주의 인민공화국은 남조선으로부터의 미군철수가 조선반도와 동북아시아의 평화와 안전보장에 미룰 수 없는 초미의 문제로 된다는 입장을 설명하였다. 로씨야측은 이 립장에 리해를 표명하였으며 비군사적 수단으로 조선반도의 평화와 안정을 보장하여야 할 필요성을 강조하였다.”라는 내용을 담고 있다. 주한미군의 즉각적 철수에 대한 북한의 기본 입장이 여전히 유효하다는 단적인 증거를 담고 있는 선언이다.

북한이 모스크바선언에 이러한 조항을 삽입한 것은 주한미군 문제를 카드로 사용하기 위해 꺼내든 것으로 평가되기도 한다.<sup>23)</sup> 이 카드는 미국과의 대화에 있어서 강경한 조건을 내거는 것과 동시에 남북정상회담에서 김정일이 주한미군 주둔을 양해했다는 한국 정부의 입장을 실증적으로 논박하는 것으로 해석<sup>24)</sup>되고 있다. 남북 정상회담에서 주한미군 주둔에 대해 인정하는 발언을 했던 김정일 위원장이 러시아에 가서는 이를 뒤집는 발언을 했다. 이러한 언행은 매우 이중적인 것으로 북한의 국익을 최대화하기 위한 목적에서 나온 것이지만 우리 입장에서는 말을 바꾼 것이므로 매우 치명적이라고 할 수 있다. 게다가 평양의 남북정상회담 당시의 발언내용은 문서화하지 않았던 반면 모스크바에서의 발언은 활자화했다는 점에 주목해야 할 것이다.

공식적으로 북한의 입장은 이전과 바뀐 것이 없다는 것을 확인한 것이다. 북한이 주한미군 주둔을 “공식적”으로 인정하는 것은 그 만큼 어려운 일이다. 북한은 이 조항을 통해 미국의 재래식 군사력 위협에 대응하는 카드로 주한미군 문제를 공론화 하는 데는 성공하였지만 남북간 신뢰에는 손상을 준 것이다. 남북간의 신뢰에 손상을 줄 수 있다는 부담에도 불구하고 주한미군 철수론을 다시 한번 확인한 것이다.

즉각적 철수를 주장하는 북한의 인식을 좀더 분석해 볼 필요가 있다. 먼저 주한미군의 역할에 대한 인식이다. 즉각적 철수론의 입장에서는 주한미군을 유엔군의 모자를 쓴 미군이라고 인식한다. 예컨대 1996년 7월 22일 『평양방송』은 “유엔군 사령부는 미제가 남조선을 강점한 저들의 침략군에 함부로

2001년 8월 28일 『로동신문』, “미국은 우리에게 대한 주적 관념과 적대시 정책을 버리고 주한미군을 철수해야 한다”

2001년 10월 24일 『로동신문』 “미군이 남조선에 남아 있을 구실은 없다” 주한미군 철수는 우리 민족사의 절박한 요구라면서 주한미군이 민족분열의 장본인 일뿐 아니라 조국통일을 가로막는 주되는 장애물이라고 주장.

2001년 11월 13일 유엔주재 북한 대표부 리형철 대사 “6.15 공동선언에 따라 남북이 화해와 협력으로 나가는 실정에 주한미군이 남아있어야 할 이유가 없다. 미군 철수는 한반도뿐 아니라 동북아 평화와 안전보장을 위해 더 이상 미룰 수 없는 문제”라고 주장.

23) 이에 대해 한미는 주한미군 문제는 한미간의 문제라는 것이 공식입장이다. 정부측 설명에 의하면 러시아는 “북측이 주한미군 철수의 필요성을 설명한 것이고, 러시아가 이 부분에 이해를 표명한 것은 동의를 의사가 아니라 북한의 입장을 들은 것”이라고 설명했다.

24) 유길재, “북러 공동선언 엇갈린 국내시각” 『국민일보』 2001년 8월 8일자.

붙인 이름”이라고 주장한 바 있다. 따라서 한반도 통일을 위해서는 다른 무엇보다도 우선 유엔군사령부를 즉각 해체하고, 주한미군도 즉각 철수해야 한다는 것이다.

이러한 주장 뒤에는 주한미군이 북한에 대한 적대적 역할을 하고 있다는 기본인식이 깔려있다. 소극적 의미에서 주한미군은 북한의 남침을 막기 위한 안전판 역할 또는 인계철선 역할을 하고 있다는 인식에서 출발한다. 주한미군이 있기 때문에 북한은 남침하고 싶어도 내려올 수 없다는 인식을 하고 있는 것이다. 이 경우 주한미군은 북한 주도의 한반도 적화통일을 막는 장애물이 되는 것이다.

공세적 의미에서 주한미군을 북한을 침략하기 위한 군대로 인식하는 것이다. 주한미군은 한미 연합훈련등을 통해 전시에 준하는 전력을 갖고 있고 언제라도 북한을 침공할 수 있는 능력이 있다는 것이다. 주한미군이 한미연합군을 이끌고 북한을 침공할 가능성에 대해 북한은 매우 민감하게 반응한 바 있다. 예컨대 “미국이 남조선에 미군을 주둔시키고 있는 것은 우리에게 대한 무력침공을 위해서”라고 주장한다.<sup>25)</sup> 주한미군이 철수해야 자신의 안보가 확고해 질 수 있다고 보기 때문에 북한은 주한미군이 즉각적으로 철수해야 한다는 것이다. 후에 남한에 의한 흡수통일이 논의되는 시기에는 오히려 주한미군이 주둔하는 것이 남한에 의한 북한의 무력 흡수통일을 제어하는데 도움이 된다는 현실인식으로 바뀌게 되는데 이는 엄청난 변화라 할 수 있다.

북한은 주한미군의 지위와 역할을 유엔의 모자를 쓰고 남한을 점령하고 있는 군대, 북한을 침략할 수 있는 군대로 보고 있다. 주한미군은 남한을 점령하고 있는 점령군일 뿐만 아니라 남한을 기반으로 북한까지 공격하여 점령할 수 있는 침략군으로 보고 있는 것이다.

## 2.2. 단계적 철수론

북한이 주한미군에 대하여 철수를 주장하면서도 즉각적인 철수가 아닌 단계적인 철수를 주장하는 입장을 새롭게 제기한 바 있다. 이런 입장을 단계적 철수론으로 유형화 할 수 있다. 단계적 철수론을 주장한 대표적인 경우들을 살펴봄으로써 북한이 주장하는 단계적 철수논리를 정리해 볼 수 있을 것이다. 북한은 1987년 7월 23일에 조선민주주의 인민공화국 정부 성명을 통해 주한미군의 단계적 철수를 주장한 바 있다.<sup>26)</sup> 북한은 1988년부터 1991년까지 3단계에 걸쳐 남북의 군사력을 축소하고, 1992년부터 각각 10만이하로 병력

25) “용단을 내려야한다” 『로동신문』 1999년 1월 6일.

26) 조선로동당, 『조국의 자주적 통일을 위한 우리당의 정책』 (평양: 조선로동당출판사, 1992), pp. 143-144.

을 축소하게 되면 이에 맞추어 주한미군도 단계적으로 철수할 것을 주장하였다.

1988년 포괄적 평화방안을 제시하면서 역시 주한미군의 단계적 철수를 주장한 바 있다.<sup>27)</sup> 1988년 11월 7일 조선민주주의 인민공화국 중앙인민위원회, 최고인민회의 상설회의, 정무원연합회의에서 평화보장 4원칙과 포괄적인 평화방안을 제기하였는데, 여기서 주한미군의 단계적인 철수를 주장하였다. 평화보장 4원칙중의 하나로 외국무력의 철수를 거론하였으며 평화방안의 하나로 단계적인 미군 철수와 남북군축방안을 제시하였다.

단계적인 미군철수방안은 첫째, 1990년말까지 핵무기를 2단계로 나누어 철수할 것, 둘째 주한미군 병력을 1991년말까지 3단계로 나누어 철수할 것을 포함하고 있다. 특히 주한미군을 철수한 이후 남한에 새로 무력을 재투입하거나 군사장비를 제공하지 않으며, 철수하는 무기와 전투기술 자재를 남한에 넘겨주지 말 것을 요구하고 있다. 그리고 주한미군의 철수와 남북군대의 감축에 대한 통보와 검증 문제도 다루고 있다. 주한미군의 단계적 철수를 논의하기 위해 남북한과 미국이 참여하는 3자 회담을 개최하자고 제안하였다. 1990년에는 남북군축에 상응하는 비율로 주한미군을 단계적으로 철수해야 한다고 주장하기도 했다.

1994년 6월 19일에는 카터가 씨엔엔(CNN) 회견에 나와서 “김일성이 남북한간의 군사력을 각기 10만명 선으로 똑 같이 감축하고 주한미군도 이 비율에 맞춰 감축할 것을 제의했다”고 밝히기도 했다. 김일성이 생존당시 카터에게 단계적 철수를 제의한 것으로 볼 수 있는 실마리이다.

단계적 철수를 주장할 때 주한미군의 역할에 대한 인식에는 큰 변화가 없다. 즉각적인 철수가 불가능하다는 현실을 깨닫고 좀더 물러선 입장이 단계적 철수론이다. 단계적으로 철수를 하거나 일정한 비율로 줄이는 방법으로 주한미군의 주둔 규모를 줄이는 것을 목표로 하는 이 주장은 과도적인 단계로 보인다.

물론 단계적 철수론의 최종 종착지는 전면적 철수다. 즉 즉각적이고 전면적인 철수로부터 단계적이고 부분적인 철수로 입장을 약화하기는 했지만 궁극적으로 지향하는 바는 변하지 않았다는 것이다.

### 2.3. 한시적 주둔론

특정 시점까지는 한시적으로 주둔해도 좋다는 입장을 한시적 주둔론으로 유형화할 것이다. 한시적인 시점으로는 두가지 정도를 설정할 수 있다. 첫째는 연방정부 수립까지 한시적으로 주둔하는 경우를 설정할 수 있다. 둘째는

27) 조선로동당, 『조국의 자주적 통일을 위한 우리당의 정책』, pp. 145-147.



연방정부의 활동을 통해 완전한 통일을 이루고 하나의 국가가 탄생하는 시점까지 주둔하는 경우를 설정할 수 있다. 이 두 경우가 북한의 주장 속에서 모두 발견될 수도 있고 하나도 발견되지 않을 수도 있다. 이와 유사한 주장만 발견될 가능성도 높다. 그러나 이 유형에 100% 맞는 주장이 현재까지는 나오지 않았다 하더라도 앞으로 나올 개연성은 충분히 있는 유형이라 할 수 있다. 이 유형에 해당하는 주장이 나온다면, 즉각적이고 전면적인 철수 주장이나 단계적이고 부분적인 철수 주장에 비해 주둔을 인정하는 입장으로 태도를 바꾸는 것이므로 이것은 큰 변화로 해석할 수 있을 것이다.

북한은 1992년에 최초로 주한미군의 주둔을 용인하는 취지의 발언을 한 바 있다. 이삼노, 이종혁, 조명록으로 이어지는 잇단 발언들은 북한의 태도 변화의 일단을 보여주는 것이다. 1992년 6월 24일 이삼노 군축평화연구소 고문은 하와이에서 열린 세미나에서 “연방정부가 구성돼서 완전 통일될 때까지 미군이 필요하다면 단계적으로 철수해도 좋다”는 뜻을 언급하였다.<sup>28)</sup> 이삼노는 연방정부가 구성돼서 미군이 필요하다고 생각하면 연방이 단계적으로 미군 철수를 진행하면 된다는 부연설명을 하였다. 즉 최소한 연방정부가 수립되는 시점<sup>29)</sup>까지는 한시적이지만 현 주둔 상태를 인정하겠다는 것이다. 이 발언만 놓고 본다면 현실적으로 연방정부가 수립되기까지는 상당한 시간이 걸릴 것으로 예상되는 바 실질적으로 주한미군의 현 주둔 상태를 인정하는 것으로 해석할 수 있다.

한편 1996년 4월 29일 이종혁 아태평화위원회 부위원장은 미국 조지아대학교에서 개최된 세미나에서 “떠오르는 남·북·미 3각관계”라는 주제 발표를 통해 “한반도 주둔 미군이 북한과 남한의 군대를 분리시키는 평화유지자로서 활동하는데 반대하지 않을 것”이라고 언급했다.<sup>30)</sup> 북한의 민족문제연구소 회장인 박승덕이 “미국은 한반도에서 평화유지자로서의 직접적이고 막중한 책임을 가지고 있다”는 발언을 하였고 이에 대한 논평을 통해 이와 같이 발언하였다. 우리는 이 언급에 주목할 필요가 있다. 주한미군이 남한에 주둔함으로써 북한에 대한 남한의 군사적 행동을 억제하는데 도움을 줄 수 있다는 북한의 인식이 드러난 것으로 볼 수 있기 때문이다.<sup>31)</sup>

2000년 10월 조명록의 워싱턴 방문시에도 주한미군의 한반도 주둔을 양해할 수 있다는 북한의 의사를 미국에게 전달한 것으로 알려져 있다.<sup>32)</sup>

28) 『조선일보』, 1992년 6월 28일.

29) 물론 연방정부수립 자체가 고려연방제를 전제로 한 것이므로 우리로서는 받아들이기 어려운 것이다. 그러나 통일방안에 관한 논의는 별도의 주제이므로 여기서는 이와 관련된 자세한 내용은 언급하지 않는다. 단지 주한미군과 관련하여 북한의 입장변화를 발견할 수 있는 부분이 있으므로 그 점에 초점을 맞추고자 한다.

30) 『경향신문』, 1996년 5월 1일.

31) 윤해수, “북한의 주한미군에 대한 입장 변화 연구,” p. 295.

32) 『중앙일보』, 2001년 2월 21일.

통일 이전까지 한시적으로 주둔하는 주한미군의 지위는 현재의 형태를 인정하는 것으로 보인다. 주한미군의 역할은 북한의 남한에 대한 공격을 방어하는 역할 뿐만 아니라 있을 수도 있는 남한의 북한에 대한 공격을 견제하는 역할도 하고 있다는 현실 인식을 깔고 있다.

통일이 언제될 지 기약하기 어려운 현실을 고려할 때 통일 이전까지 주한미군의 주둔을 인정한다는 것은 주한미군의 역할에 대해 매우 융통성 있는 사고를 할 수 있게 되었다는 반증이기도 하다. 주한미군이 한반도에서 “평화유지자”로 활동할 수 있다는 인식은 더 이상 북한의 체제에 위협을 주지 않고 있으며, 대한민국 군대와 힘을 합쳐 북침하려는 의도를 갖고 있지 않다는 판단을 했을 때 나올 수 있는 입장이다. 나아가 주한미군이 있으므로 해서 대한민국이 단독으로 중대한 시도를 할 수 없다는 점도 인식하고 있는 것이다.

남북한의 국력 격차가 커지고 1980년대말 이후 구 소련과 동구권이 붕괴하면서 체제안전에 위협을 느낀 북한의 위기의식이 주한미군 문제에 대해서도 냉철한 현실인식을 가능하게 해 주었던 것으로 보인다. 군사력, 경제력 등 물리적 힘에서 압도적 위치를 쌓아가고 있는 대한민국이 북한을 흡수통일 하려고 시도할지도 모른다는 전제는 주한미군 문제에 있어서도 북한의 인식체계에 상당한 영향을 끼친 것으로 보인다.

제한적 주둔용인론이 1990년대 초반이후 나오기 시작했다는 사실은 이러한 논리에 상당한 설득력을 부여해 주고 있다.

## 2.4. 무기한 주둔론

통일 이후에도 주한미군이 한반도에 주둔할 수도 있다는 입장을 무기한 주둔론으로 유형화 할 수 있을 것이다. 북한 조선로동당 비서였던 김용순은 1992년 열린 북미 고위급 회담에서 켄터 국무부 정무차관과 만나 “통일 이후에도 주한미군이 그대로 주둔할 수 있는 가능성을 배제하지 않았”던 것으로 확인된 바 있다.<sup>33)</sup> 1995년 9월 이찬복 군사정전위 북한측 대표는 셀리그 해리슨 카네기 재단 수석연구원에게 “미군이 당장 철수하지 않는다는 것이 미국의 아시아전략인 이상 우리는 미군의 한반도 주둔이 무기한 계속된다는 상호이해의 기틀 위에서 새로운 평화체제를 구축해 나갈 것”<sup>34)</sup>이라고 말하기도 했다. 그러나 유엔사의 해체는 불가피하다는 입장을 확인하였다. 셀리

33) “김정일 평양회담 발언,” 『월간 조선』 2000년 8월호.

34) 『대한매일』, 1995년 9월 29일; 다른 신문은 북한이 “미군의 무기한 주둔에 반대하지 않는다는 입장을 명백히 했다”고 해리슨이 전한 것으로 보도하고 있다. 『문화일보』, 1999년 4월 8일.

그 해리슨에 따르면 강석주는 “북미간 우호적 관계를 위해 주한미군이 유엔의 모자를 벗을 때가 됐다”고 말했다는 것이다. 북한은 미국의 아시아 전략의 실체를 분석하고 현실적으로 무기한 주둔 가능성까지도 고려의 대상으로 생각해 본 것이다.

게다가 2000년 6월 김정일은 “주한 미군은 남북간의 전쟁 억지 뿐만 아니라 한반도 주변의 세력균형을 유지하는 데에도 필요한 존재이며, 통일 후에 까지 주둔해야 한다고 생각합니다. 저는 1992년에 방미한 김용순 동지를 통해서 미국 정부측에 이런 뜻을 전달한 적이 있습니다”라고 말한 것으로 알려지고 있다.<sup>35)</sup> 김대중 대통령은 독일 일간지 디 벨트와의 회견에서도 “남북이 통일되더라도 한반도에 미군이 계속 주둔해야 한다”는 점에 대해서 김정일 국방위원장과 의견이 일치되었다고 밝혔다.<sup>36)</sup>

2000년 7월 김정일 국방위원장이 재미언론인 문명자씨와의 인터뷰에서 “그 동안 우리가 미군더러 나가라고 했지만 그들이 당장 나가겠느냐. 그들은 남북분단에 책임이 있는 만큼 통일을 적극 돕는 방향에서 알아서 결정해야 한다”<sup>37)</sup>고 말했다. 이는 당장 나가지 않는데 어떻게 하겠느냐 그냥 주둔을 인정할 수 밖에 없지 않겠느냐는 것으로 해석된다.

통일 이후에도 주한미군이 한반도에 남아 있어도 좋다고 보는 주장은 주한미군의 역할이 남북한관계에 국한되지 않고 동북아시아의 균형자로서의 역할로까지 확대되었을 때 가능하다. 이러한 역할인식의 변화는 이찬복의 발언에서 찾아 볼 수 있다. 1996년 5월 이찬복은 워싱턴 세미나에 참석, “주한미군의 역할은 한반도 전체의 안정자와 균형자로 변해야 한다”고 말한 바 있다.<sup>38)</sup> 이는 주한미군의 역할이 대북역지에서 한반도 나아가 동북아시아의 평화와 안정의 균형자로 바뀌어야 한다는 취지였다는 점에 주목할 필요가 있다.

통일 이후 주한미군이 한반도에 남아 있을 수 있는 중요한 논거는 동북아시아의 세력균형자로서의 역할을 인정했을 때 그 실마리를 찾을 수 있기 때문이다. 통일한국의 국력이 중국이나 일본에 비해 상대적으로 열세인 상황에서 주한미군은 군사적으로 정치적으로 중요한 의미를 가질 수 있다. 통일한국이 중국이나 일본과의 군비경쟁이라는 무한경쟁에 휩쓸려 들어가지 않을 수 있는 좋은 대안이 주한미군의 주둔이기 때문이다.

주한미군은 더 이상 남한과의 동맹군이 아니라 동북아시아의 세력균형자로서 동아시아 군비경쟁을 제어하는 역할을 할 수 있을 것이다. 통일이후 한

35) 그리고 1992년 1월 22일 김용순과 북미회담을 가졌던 켄터 차관은 “그런 말을 들었다”고 확인해 주었다. “김정일 평양회담 발언,” 『월간 조선』 2000년 8월호.

36) 『국민일보』, 2000년 8월 28일.

37) 『한국일보』, 2001년 8월 7일.

38) 『조선일보』, 1999년 4월 12일.

반도에서 주한미군이 즉시 철수한다면 한반도를 포함한 동아시아에는 심각한 힘의 공백상태가 초래될 것이다. 이 힘의 공백을 메우기 위해 중국과 일본은 세력경쟁을 펼칠 것이 명약관화하다. 이런 상황속에서 신생 통일한국도 힘에 버거운 군비경쟁에 나서지 않을 수 없을 것이다.

따라서 통일 이후에도 주한미군이 주둔해도 좋다는 북한의 주장은 이런 동아시아의 세력균형을 염두에 두지 않고는 나올 수 없는 견해라 할 수 있다.

### 3. 북한 입장의 변천과정

지금까지 북한이 주한미군에 대해 언급한 것을 시간 요인에 따라 추적하여 정리해 보면 매우 이중적이고 혼돈스러운 모습을 보여주고 있다. 이러한 혼돈스럽고 이중적인 내용들을 좀더 심도있게 추적하고 분석하는 것이 본 연구의 주요 내용이었다. 주한미군에 대한 북한의 입장은 하나의 유형에서 또 다른 하나의 유형으로 명백하게 단절적으로 이동하지 않았다. 과거의 입장을 더 이상 언급하지 않고 새로운 입장만을 표명한다면 하나의 입장에서 또 다른 입장으로 명백하게 단절적으로 이동한 것으로 볼 수 있을 것이다. 그러나 오히려 누적적으로 입장표명을 해온 측면이 강하다. 즉 주한미군 철수라는 입장을 기본으로 하면서 이전에 말하지 않던 입장을 새롭게 추가하는 방식으로 변천해 왔다.

즉 처음에는 주한미군의 전면적이고 즉각적인 철수를 주장하다가 여기에 덧붙여 단계적이고 부분적인 철수를 주장하는 견해를 쌓아올리는 것이다. 사실 현 시점에서 볼 때 북한의 대내적 차원에서는 전면적이고 즉각적인 철수 이외에 다른 주장을 하기 어렵다.<sup>39)</sup> 따라서 주한미군의 즉각적인 철수론 이외의 다른 견해들을 표명하기는 했지만 이러한 입장들은 극히 부분적인 수준에서 북한 국내에 알려졌을 가능성이 높다. 북한의 이런 입장들은 주로 미국을 상대로 밝힌 것들이다.

주한미군에 대한 북한 입장은 현재도 본질적으로 바뀐 부분은 없는 것으로 보인다. 즉 전면적이고 즉각적인 철수론을 기본명제로 하고 있다는 것이다. 이러한 기본 명제와 더불어 대외적인 차원에서 몇 가지 입장이 덧붙여진 것으로 볼 수 있다. 처음에는 즉각적이고 전면적인 철수로부터 부분적이고 단계적인 철수로 그리고 주둔을 용인하는 입장까지도 나타나게 되었다.

39) 김정일 국방위원장은 남북정상회담 당시 “우리 인민들은 갑자기 생각이 바뀌지 않으므로 (주한미군의 주둔용인을) 공개적으로 이야기하지 못하고 있을 뿐입니다”라고 말한 것으로 전해지고 있다. “김정일 평양회담 발언,” 『월간 조선』 2000년 8월호.

여러 입장이 나타나게 된 순서를 단순 시계열로 살펴보면 즉각적이고 전면적인 철수 → 단계적이고 부분적인 철수 → 통일 이전까지 한시적인 주둔 용인 → 통일 이후에도 무기한 주둔 용인의 순서로 바뀌어 왔다.

이러한 주장이 나오게 된 시점에 대해서 추적해 보면 전면적인 철수는 한국전쟁이래 지속적으로 주장해 왔고, 단계적이고 부분적인 철수는 1987-1988년경에 나왔다. 한시적인 주둔이든 지속적인 주둔이든, 주둔을 용인하는 듯한 입장은 1990년대 초반이후에 나타나기 시작했다. 그리고 남북정상회담 이후 주한미군 주둔문제에 관한 한 더욱 융통성있는 자세를 견지하는 것으로 보인다. 그러나 이것은 한 입장에서 다른 입장으로 수직 이동하는 형식을 띠고 있지는 않다. 새로운 입장을 천명하면서도 새로운 입장과 모순되는 논리를 갖고 있는 종래의 입장도 기회가 되면 언급하는 방식을 취하고 있다.

여전히 전면적이고 즉각적인 철수론이 기본 입장으로 주장되고 있다. 그러나 이러한 기본 입장에 약간의 융통성을 발휘하여 부분적이고 단계적인 철수론이 새롭게 등장하였던 것이다. 나아가 주한미군의 주둔을 용인하는 듯한 입장까지도 표명하기에 이르렀다. 특히 김정일의 공식적인 등장 이후 주한미군을 인정할 수도 있다는 견해가 비교적 빈번하게 등장하고 있다.<sup>40)</sup>

주한미군의 주둔과 철수에 대한 인식의 폭은 확장되었지만 주한미군의 지위에 대한 입장은 일관된 모습을 보여주고 있다. 즉 현재 유엔군 사령부체제 하에서 주둔하고 있는 미군의 지위에 대해서는 매우 부정적이다. 주한미군 철수를 주장할 때나 주한미군 주둔을 용인하는 듯한 입장을 보일 때나 일관되게 유엔사 해체를 주장하고 있다. 사실 북한도 우리와 함께 유엔회원국으로 가입한 이후 한반도 정전관리의 주체로 유엔사 형태를 유지하는 문제는 국제법논리상 미묘한 상태에 놓이게 되었다. 유엔군 사령부는 북한을 침략자로 규정하고 구성된 것이었는데 이제 북한이 유엔의 회원국이 된 이상 북한의 논리를 무조건 무시할 수 만은 없는 상황이 생겨난 것이다.

주한미군의 역할에 대한 인식의 폭도 매우 크게 바뀌어 왔으므로 그를 추적해 볼 필요가 있다. 여러 입장이 나타나게 된 순서를 단순 시계열로 살펴보면 주한미군에 대한 북한의 인식은 점령군, 침략군 → 한반도 평화 유지군 → 동북아 세력 균형자의 순서로 바뀌어 왔다. 북한은 주한미군을 침략군이라고 인식하는 단계에서 출발하여 한반도의 전쟁제어 역할로 폭을 넓혔으며 심지어는 한반도의 평화유지자 나아가 동북아의 세력균형자로 인식하는 단계에 이르고 있다.

북한이 주한미군의 역할에 대해 초기에 갖고 있던 인식은 남한에 대한 점

40) 윤혜수, “북한의 주한미군에 대한 입장 변화연구,” 『명지대학교 사회과학논총』 제17권 (2001), p. 295.

령군, 북한에 대한 침략군이었다. 남한을 미국 제국주의의 식민지로 만든 점령군이 주한미군이고, 남한을 점령한데 만족하지 않고 북한까지도 침략하려는 의도를 반영한 것이 주한미군 주둔이라고 본 것이다. 그러나 북한은 최근 들어 주한미군의 역할을 더욱 확대하여 동북아의 세력균형자로서의 역할에까지도 눈을 뜬 것으로 분석된다. 주한미군이 북한의 체제를 위협하는 침략군의 속성 뿐만 아니라 동북아의 세력균형자로서의 역할까지도 수행하고 있다는 인식으로 확대되는 과정은 거의 극적인 변화라 할 만하다.

## 4. 북한 입장 변화의 원인분석

주한미군에 대한 북한의 입장이 바뀌게 된 원인은 매우 복잡적이다. 북한 내부정치적 이유, 세계적 냉전체제의 해체, 미국의 동아시아 전략과 대북정책, 북미관계의 변화, 동북아 국제질서, 남북관계 등 큰 흐름을 바탕으로 북한의 주한미군에 대한 입장변화가 생겨나고 있다.

우선, 북한의 입장이 변화한 원인을 분석하기 위해서는 기존에 북한이 주장하던 논리적 근거를 역으로 분석하는데서 출발해야 한다. 예컨대 북한이 주한미군 철수를 주장하면서 강조하던 내용이 무엇이고 이러한 내용이 바뀌어서 입장을 바꾼 것인지, 이러한 내용은 바뀌지 않았는데 입장을 바꾼 것인지 구별하는 데서 출발해야 할 것이다.

주한미군 철수를 주장하면서 북한이 밝혔던 내용들을 정리하고<sup>41)</sup> 이러한 조건들이 충족되었는지 그렇지 않은지 분석해 볼 필요가 있다.

첫째, 주한미군은 남북통일에 있어 통일의 장애물이기 때문에 철수되어야 한다. 선 철수 후 통일의 논리라 할 수 있다. 그러나 이미 북한은 통일이후에도 일정한 조건아래 주한미군이 주둔할 수도 있다는 입장을 표명하기도 했다. 즉 선 통일 후 철수의 논리라 할 수 있다. 이는 주한미군이 통일의 절대적인 장애물은 아니라는 것이다. 이 전제 조건은 충족되지 않았지만 조건을 내건 북한이 스스로 이 조건 자체를 무의미한 것으로 만들어 버렸다.

둘째, 남북통일은 물론 남북대화의 전제조건으로서 주한미군을 철수시켜야 한다. 주한미군이 철수하지 않았지만 북한은 대화의 장으로 나왔다. 남북통일은 물론 남북대화의 전제조건으로 주한미군 철수를 주장했었지만 주한미군이 여전히 주둔하고 있는 상태에서도 남북대화는 계속되고 있다. 주한미군이 있어서 남북대화를 할 수 없었던 것은 아니며 앞으로도 주한미군의 철수 여부와 관계없이 남북대화는 계속될 것이다.

41) 김윤영, “한총련과 북한의 주한미군철수 주장비교연구,” 89쪽.

셋째, 한국군은 작전지휘권이 없어 미국에 예속되어 있고 한국의 실질적인 군사적 지배자이기 때문에 미군은 철수하여야 한다. 주한미군이 주둔하고 있는 상태에서 부분적이지만 작전지휘권이 대한민국으로 환원되었다. 그리고 주한미군이 주둔하고 있는 상태에서도 전시 작전지휘권을 대한민국이 회복할 가능성도 나타나고 있다. 즉 작전지휘권과 주한미군철수와는 별 관계가 없다. 작전지휘권의 이전 문제는 한국과 미국간의 문제이다.

넷째 주한미군 주둔은 한반도의 긴장의 근원이기 때문에 철수해야 한다. 주한미군이 주둔하고 있으므로 한반도와 동북아의 평화가 유지되고 있다는 견해에 북한도 부분적으로 동의하는 상태가 되었다. 주한미군은 한반도 긴장의 근원이 아닐 수도 있다는 점을 북한이 인정한 것이다.

다섯째, 주한미군은 모든 외국군의 철거를 예견한 휴전협정에 위반되기 때문에 철수해야 한다. 주한미군이 주둔한 상태에서도 휴전 협정이 잘 이행되고 있으며, 오히려 주한미군은 정전상태를 유지하는데 일정한 역할을 하고 있다.

즉 이런 전제조건이 바뀌어 주한미군 철수에 대한 북한의 입장이 바뀐 것은 아니다. 요컨대 북한의 입장이 바뀐 원인은 북한의 국내정치적 이유, 경제적 이유, 그리고 북한의 안보 상황 변화라는 복합적인 이유에서 찾아 볼 수 있다. 세계적인 냉전체제가 붕괴되는 상황속에서 북한은 미국이 유엔사를 해체하고, 북한과 평화협정을 체결하고, 연방제 통일을 받아들인다는 조건이라면 주한미군의 한반도 주둔을 용인하겠다는 것이다.<sup>42)</sup> 북한은 미국으로부터 안전보장, 경제원조, 국제적 고립탈피, 내부적인 체제위기 해결, 그리고 연방제 통일까지도 이루겠다는 맥락속에서 주한미군 문제에 대해서도 새로운 인식을 하게 된 것이다. 북한의 복합적인 인식을 분석적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 국내정치적 측면에서 볼때 북한의 대내적인 수준에서는 대국민 선전용으로 조국통일론의 차원에서 가장 명분이 있는 입장인 즉각적이고 전면적인 철수를 주장할 수 밖에 없다. 오랜 세월에 걸쳐 북한이 주한미군 철수를 주장해온 근본적인 이유는 바로 북한의 국내정치 상황에서 찾을 수 있다.<sup>43)</sup> 북한 국내용으로 주한미군 철수를 주장했던 측면이 있다.<sup>44)</sup> 따라서 주한미군 철수라는 기본원칙은 상당기간 지속적으로 표명될 것이다.

둘째, 경제적 이유도 주한미군 주둔에 대한 입장 변화의 원인이 될 수 있다. 경제적 난관을 타개하기 위해 다양한 시도를 하고 있는 북한으로서는 계속해서 과격적인 조치들을 내 놓고 있다. 예컨대 북미 핵 협상 당시 대미 관

42) 구종서, “주한미군과 동북아 평화,” p. 190.

43) 이기중, “주한미군과 한반도 평화,” p. 131.

44) 김정일 국방위원장은 2000년 6월 남북정상회담 과정에서 미군철수 주장은 “내부용”이라고 언급했다. 『한겨레』 2000년 8월 10일; 『한국일보』 2000년 8월 10일.

계를 개선하여 경제적 이익을 추구하려 시도한 바 있다. 이 당시 그간의 주한미군 반대 정책을 전환함으로써 미국으로부터 더 많은 양보를 얻어내기 위해 입장을 바꾼 측면이 있다.<sup>45)</sup> 또한 최근 발표한 경제개혁 조치, 북일수교 재개과정, 그리고 신의주 경제특구 발표등의 과정을 보면 북한의 입장변화는 가히 파격적이다. 새로운 개혁정책을 시도하고 기존의 조치와 수준이 다른 경제특구의 발표 그리고 이에 소요될 자본을 확보하기 위한 북일 수교 교섭의 재개 등 북한은 대외적인 투쟁보다는 대내적인 경제회복에 주력하려는 모습을 보이고 있다. 이런 전반적인 상황들로 볼 때 북한은 동북아의 평화상태가 일정한 기간 유지되는 것을 희망하고 있을 가능성이 높다. 북한은 주한미군이 현 수준에서 동북아시아의 평화상태를 담보하는 주요한 역할을 하고 있다는 판단을 충분히 할 수 있다.

셋째, 안보적인 측면에서는 주한미군이 한반도의 평화유지자, 안전보장자, 동북아시아의 세력균형자 역할을 하고 있다는 판단을 하지 않았나 하는 생각이 들 정도로 인식의 폭을 넓힌 것으로 보인다.<sup>46)</sup> 또한 주한미군이 철수했을 때 대한민국, 일본, 중국이 경쟁적으로 군비경쟁에 나서는 상황은 북한에게도 별로 바람직하지 않다. 즉 현상유지정책의 일환으로 주한미군의 주둔을 현실로 인정하는 측면이 있는 것으로 보인다.

김정일의 지시를 받은 특정 개인들이 북한의 주민들이 쉽게 접할 수 없는 지역에서 주한미군 문제에 대해 보다 유연한 입장을 보여주시기도 했다. 그러나 단계적 부분적 철수론이나 주한미군 한시적 주둔론 등을 대내적으로 적극 선전하였다는 증거를 찾기가 매우 어렵다. 이는 주한미군 문제에 관한 북한의 기본 입장이 근본적으로 바뀐 것은 없다는 결론에 이르게 한다.

그럼에도 불구하고 이전에 나타나지 않았던 새로운 주장들이 나온다는 점에는 주목할 필요가 있다. 과거의 입장에서부터 보다 유연한 입장으로 변화하는 원인을 정치, 경제, 안보의 차원에서 검토해 보았다. 그러나 가장 근본 원인은 북한의 체제안보 확보라는 절대 명제속에서 찾아 볼 수 있다. 과거 북한이 남한보다 상대적으로 국력우위에 있다고 판단되던 시절에는 통일을 제일의 가치로 놓고 보았다면 이제 남한이 국력우위에 있다고 판단되는 시점을 맞이하여 통일 보다는 안보를 제일의 가치를 가진 것으로 놓고 보는 것이다.

동구권과 구 소련의 붕괴라는 암담한 현실속에서 북한은 주한미군이 자신들의 체제안전을 유지하는데 도움이 될 수도 있다는 판단을 한 것이다. 이러한 판단에 따라 주한미군 철수라는 기본 입장을 바탕에 깔면서 필요에 따라

45) 이기중, “주한미군과 한반도 평화,” p. 130.

46) 그러나 주한미군 지위와 역할과 관련하여 평화유지군의 성격등 북한의 개념은 아직도 명확하지 않은 부분이 많이 있다. 조성렬, “한반도 평화체제의 수립 이후 주한미군의 역할 조정,” 『세계지역연구논총』 제14집, p. 225.



서 새롭고 유연한 입장들을 첨가해 나온 것이다. 자신들의 체제안전을 염려할 필요가 없고 남한에 대한 적화 가능성이 높던 시절에는 즉각적인 철수를 주장하였지만 상황이 바뀌자 이러한 입장이 바뀐 것이다.<sup>47)</sup> 즉 체제 안전을 염려할 필요가 생김에 따라 주한미군의 역할에 대한 인식을 새롭게 하였고 그에 따라 융통성을 보여주게 된 것이다. 남한에 의한 흡수통일론이 제기되던 시절에 북한은 단계적 철수 내지는 주둔 용인을 언급하면서 주한미군이 남한에 의한 북한 흡수통일을 막아줄 완충장치로 역할하기를 기대하였다. 나아가 통일이후에도 주한미군이 동북아시아의 세력 균형자로서 역할 할 수 있다는 인식으로까지 발전하여 주한미군이 일정한 조건 아래서 주둔할 수 있다는 의사를 표명하기 시작한 것이다.

## 5. 북한 입장변화에 따른 대응방향

주한미군 주둔에 대한 북한의 입장변화와 인식의 확대를 고려하여 북한이 보여준 네 가지 입장에 대해서 각기 대응해야 할 경우 생각해 볼 수 있는 논리와 대응방안을 정리해 볼 것이다. 그리고 좀더 거시적인 차원에서 대응 방향을 점검해 볼 것이다.

### 5.1. 북한의 각 입장에 따른 대응방안

지금까지 주한미군에 대한 북한의 입장을 네 가지로 유형화했으므로 각각의 입장에 따른 대응논리를 생각해 볼 수 있을 것이다. 논리적으로 생각할 수 있는 대안이므로 북한의 입장을 수용하는 경우와 수용하지 않는 경우로 나누어 살펴볼 것이다. 그리고 이러한 대응논리의 검토는 정책 판단과 관련된 문제이므로 현 시점에서 현실성 있는 방안의 도출은 제한적일 수 밖에 없다.

첫째, 북한이 즉각적인 철수를 주장할 때 생각해 볼 수 있는 대응방안이다. 즉각적인 철수론에 대한 대응방안은 비교적 명확하다. 즉각적인 철수의 상황이 조성되었다면 수용하면 될 것이다. 즉각적인 철수를 받아들일 수 없는 상황아래서는 철수불가론으로 대응하면 될 것이다.

즉각적인 철수를 받아들일 수 있는 상황은 주한미군 주둔의 대내외적인 요인들이 사라졌을 때이다. 예컨대 대외적으로 동북아의 평화체제가 완벽하게 구축되고 동시에 대내적으로는 대한민국의 국가안보를 확보할 수 있는

47) 이기중, “주한미군과 한반도 평화,” p. 131.

국방자주화와 정보자주화가 완결되었을 경우이다. 현재 상황은 대한민국의 국방자주화나 정보자주화가 완결되지 않은 상태이므로 철수불가론으로 대응할 수밖에 없을 것이다.

둘째, 단계적인 철수를 주장할 때이다. 북한이 연방제 통일 이전까지 일정한 시기를 설정하고 단계적으로 주한미군을 철수시켜야 한다고 주장한다면 우리가 선택할 수 있는 대안은 두 가지이다. 하나는 단계적이든 즉각적이든 철수불가론을 견지하는 것이다. 두 번째 대안은 일정한 조건이 충족될 경우 단계적인 철수를 수용할 수 있다는 것이다. 예컨대 최소한 남북한의 신뢰가 구축되어 한반도 평화체제가 확립되고, 남북한 군축이 일정한 수준에 도달하여 주한미군이 더 이상 북한의 남침을 제어하는 역할을 상실했을 경우이다.

셋째, 한시적 주둔론을 주장할 경우 그대로 수용하면 될 것이다. 북한이 주장하는 한시적 주둔이란 연방제 통일 때까지이므로 그 시기는 매우 장기적인 것이다. 한시적 주둔론은 북한이 체제 안보에 불안을 느끼는 상황에서 나온 것이므로 우리 입장에서는 크게 부담될 것이 없는 입장이다. 그리고 한시적 주둔론의 논리아래에서 북한지역에 주한미군을 배치하도록 역제의 할 수도 있을 것이다. 주한미군을 현재 휴전선이 아닌 압록강변이나 두만강변 등에 주둔하도록 역 제의할 수도 있을 것이다. 이러한 제의는 북한을 당황하게 하기 위한 것이 아닐 수도 있다. 예컨대 북한이 지속적으로 확대해 오고 있는 경제특구 지역에 상징적 규모의 미군이 주둔하는 방안을 고민해 볼 수 있을 것이다. 북한이 주한미군이 남한뿐만 아니라 한반도 전체의 평화유지자 역할을 하고 있다는 인식도 하고 있는 만큼 북한지역에 주한미군이 주둔하지 못할 이유도 없다. 신의주나 개성 또는 나진 선봉지역에 미군을 수용하는 방안은 현재 침체와 소강상태에 빠져있는 북한의 해외자본 유치에 결정적인 돌파구가 될 수도 있을 것이다. 물론 이러한 조치는 중국 등 주변국가와 면밀한 협의를 통해 합의를 이끌어 낸 다음에 이루어져야 할 것이다.

넷째, 무기한 주둔론을 주장할 경우 좀더 근본적인 고민을 해보아야 할 필요성이 제기된다. 한반도에 주한미군이 영구 주둔하는 것이 한민족 전체의 입장에서 보았을 때 이익이 될 것인지 해악이 될 것인지 근본적인 질문을 던져보고 고민해 보아야 할 것이다.

그러나 북한이 보여주는 입장이 네 가지중 한가지에 고정되어 있지 않다는데 어려움이 있다. 최근 들어 북한은 1년사이에 철수와 주둔용인을 넘나들면서 복합적인 입장을 표명하고 있다. 이와 같은 이중적 입장을 표명할 수밖에 없다는 것은 북한이 처한 입장이 그 만큼 어렵다는 반증이기도 하다. 이런 상황에 대해서는 즉각적인 대응도 중요하지만 우리가 원칙적인 입장을 세우고 그에 따라 거시적으로 접근하는 것이 문제 해결에 도움이 될 것이다.

## 5.2. 거시적인 대응방향

거시적인 수준에서 주한미군 문제를 바라볼 때 우리가 고민해 보아야 할 사항들을 정리해 볼 수 있다.

첫째, 주한미군의 주둔과 철수 문제에 대해 사고의 폭을 넓힐 필요가 있다. 우리와 비교해서 사고가 경직된 것으로 알고 있었던 북한의 주한미군에 대한 사고가 매우 유연하다는 사실이 확인되었다. 철수로부터 주둔용인에 이르기 까지 상당히 넓은 인식의 폭을 갖고 있는 북한을 상대해야 하는 우리의 인식의 폭은 어느 정도인지 재 점검해 볼 필요가 있는 것이다. 주한미군이 주둔하고 철수하는 판단의 기준은 대한민국 국익이 유일한 잣대이지 주둔 또는 철수 자체가 불변의 진리는 아닌 것이다. 북한의 인식이 변화했다고 해서 우리도 입장을 바꾸어야 하는 것은 아니다. 그러나 탈 냉전 시대를 맞이하였음에도 불구하고 오히려 우리의 인식이 주한미군의 주둔만을 고수하고 철수 절대불가 입장이라는 경직된 사고를 하고 있는 것은 아닌지 되돌아 볼 필요는 있는 것이다. 철수든 주둔이든 모든 결정의 관건은 대한민국의 국익이며 이에 따라 어떤 결정이든 내릴 수 있는 사고의 유연성을 갖출 필요가 있다.

둘째, 북한의 입장과 우리의 입장의 차이점 뿐만 아니라 인식을 공유할 수 있는 부분을 치밀하게 따져볼 필요가 생겼다. 그 동안에 북한의 입장과 우리의 입장은 차이점만이 존재했었다. 그러나 만약 북한이 주한미군을 한반도의 평화유지자 그리고 동북아의 세력 균형자로서 인식 하기 시작했다면 이로부터 공통의 이익이 되는 부분을 발견할 수도 있을 것이다. 그리고 이렇게 된다면 남북관계 개선과 한반도 평화체제를 수립하는 과정에서 적극적으로 활용할 수도 있을 것이다. 차이점을 도출해낸 내용들은 그대로 인정하고 일관되게 입장에 반영할 것과 융통성을 갖고 조정할 필요가 있는 것을 구별하여 정책에 반영해야 할 것이다. 이 과정에서 우리가 단기적으로 기준으로 삼아야 할 것은 현재 한국의 입장이지만 장기적으로는 전체 한 민족의 통일국가인 통일한국의 민족적 입장도 참고해야 할 것이다.

셋째 주한미군 주둔문제에 관해 원칙적인 입장을 견지하면서 남북관계를 개선해 나가야 할 것이다. 이는 이미 우리가 확인한 것이기도 하다. 주한미군 철수의 전제조건으로 걸었던 내용들을 하나씩 철회하면서 오히려 주한미군 주둔문제에 대한 자신들의 입장을 바꾸어온 북한의 변화를 고려하면 앞으로도 주한미군 주둔 문제에 관한 한 대한민국 정부와 미합중국간의 논의와 결정에 따라 소신껏 일관성을 유지하며 대처할 필요가 있다는 것이다.

넷째, 주한미군이 대한민국에 주둔하는 근거는 한미동맹이므로 주한미군 주둔과 철수 문제는 원칙적으로 한미간의 문제라는 점은 분명하다. 그러나

한국, 미국, 중국, 일본은 물론이고 북한까지도 주한미군을 동북아의 세력 균형자로 인정한다고 한다면 주한미군의 역할에 관한 한 더 이상 한미간의 문제에만 머무르지 않는다는 사실이 분명해 졌다. 주한미군의 역할과 관련한 논의는 동북아 평화체제 확립에 있어 매우 중요한 주제가 된 것이다. 동북아의 세력균형자로서 주한미군이 역할을 성공적으로 수행한다면 동북아의 평화유지에 중요한 존재가 될 수 있을 것이다. 그리고 이 역할에 성공하기 위한 가장 기초적인 전제는 주한미군 주둔에 대한 동북아 관련국의 상호이해인 것이다. 따라서 주한미군의 미래와 역할에 관해 동북아 관련국들이 활발하게 논의하게 될 가능성도 점점 높아지고 있다. 이에 대한 대비책과 대응논리도 면밀하게 검토해야 할 것이다.

다섯째, 주한미군 문제를 논의하는 주체가 누구인지 명확히 해야 할 것이다. 원칙적 수준에서는 주한미군 문제의 논의 주체는 한국과 미국이다. 그러나 공식입장에도 불구하고 공식입장과 다른 현실은 엄연히 존재하고 있다. 예컨대 한미 양국은 주한미군 주둔과 철수 문제의 논의 주체가 한국과 미국이라고 공식입장을 견지하고 있지만 주한미군 주둔과 철수의 실질적인 주체는 미국이라는 현실이 존재하고 있다. 주한미군이 철수하거나 증원되는 결정은 모두 미국의 국내정치에 의해 좌우되고 있다. 이처럼 현실적으로 주한미군 주둔과 철수의 주체가 미국이므로 이를 그냥 인정할 것인지, 아니면 논의의 주체로서 한국의 입장을 주장하며 한국과 미국으로 한정할 것인지, 아니면 한국, 미국 그리고 동북아의 관련국가를 포함할 것인지 진지하게 검토할 필요가 있다. 동북아의 관련국가, 한국을 포함하여 미국이 진지한 자세로 주둔과 철수 문제를 다루어야 할 필요성은 이미 제기되어 있다.

여섯째, 주한미군 주둔과 관련한 다양한 논의에 대비하여 북한측 입장과 논리를 좀더 분석적으로 추적할 필요가 있다. 한반도 냉전체제의 해체가 서서히 진행되면서 주한미군 주둔문제에 관한 다양한 논의들이 분출될 것으로 예상되고 있다. 이에 대한 여러 가지 대비가 필요하겠지만 주한미군 주둔문제의 직접적 이해당사자 중의 하나인 북한의 입장도 추적하여 분석할 필요가 있다. 특히 분석적으로 접근하기 위한 출발점이 북한측 입장을 유형화하는 작업이라 할 수 있는데 본 연구는 그러한 작업을 시도하였다. 물론 본 연구의 유형화에서 충족되지 않는 부분이 있어 후속연구를 통해 보완해야 할 것이다. 그러나 본 연구는 북한 측 입장의 유형화를 시도하여 이론적으로 접근하려는 첫 시도였다는 점에서도 일정한 의의를 갖는다. 앞으로 주한미군 주둔과 관련된 각국의 입장을 좀더 논리적이고 체계적이며 이론적으로 분석하는 연구들이 더욱 활성화될 필요가 있다고 본다.

일곱째, 학계 일부에서 논의되고 있는 주한미군의 역할 조정에 대한 다양한 논의를 활성화할 필요가 있다. 활발한 토론을 통해 주한미군의 합리적인

역할과 지위를 모색하고 그 결과물을 갖고 북한측을 논리적으로 설득하는데 적극적으로 활용할 필요가 있다. 지금까지 살펴본 것처럼 북한측이 주한미군 주둔을 용인하는 쪽으로 방향을 전환한다면 주한미군의 역할 조정에 대한 논의는 동북아 세력균형자로서 주한미군의 새로운 탄생을 앞당길 수 있을 것이다.

## 6. 맺음말

북한은 주한미군의 주둔에 대해 과거에는 즉각적이고 전면적인 철수라는 단순한 입장을 견지하였다. 그러나 그들의 국가목표인 전 한반도의 적화 통일은 고사하고 자신들의 체제안전을 염려하게 되면서 좀더 복잡한 입장을 보여주게 되었다. 북한이 주한미군 문제에 대해 좀더 융통성을 보여주게 된 중요한 계기는 세계적인 수준의 냉전체제 해체로부터 찾을 수 있다. 동구권 붕괴와 구 소련의 붕괴이후 북한은 체제안전을 우려해야 했고 자신들의 체제안전을 미국으로부터 직접 보장받고자 다양한 노력을 기울여 왔다.

이 과정에서 주한미군의 철수와 주둔에 대한 인식의 지평을 넓힌 것으로 보이며, 그 결과 주한미군의 즉각적인 철수라는 기본 입장이외에도 주한미군의 단계적 철수 또는 한시적인 주둔용인의 입장도 보여주게 되었다.

주한미군의 역할에 대한 인식의 폭도 상당히 넓어진 것으로 보인다. 과거에는 북한에 적대적인 존재인 침략군으로서 주한미군을 바라보았고, 통일의 장애물로서 주한미군을 바라보았다. 그러나 이제 북한은 주한미군의 역할을 북한에 대한 침략군으로서 뿐만 아니라 한반도 평화유지자로서 나아가 동북아시아의 세력균형자로서 인식할 수 있게 되었다.

현재 주한미군에 대한 북한의 입장은 이중적이다. 북한은 대내적으로는 주한미군의 철수를 주장하지만 대외적으로는 주한미군의 즉각적인 철수와 더불어 단계적인 철수 또는 주한미군 주둔의 용인을 포함한 복잡한 입장을 보여주고 있다.

이러한 이중적 입장의 밑바탕에는 인민들의 사고의 폭이 제한적이라는 현실이 자리잡고 있다. 북한의 인민들은 자의든 타의든 미국에 대한 적대적인 감정을 수 십년간 키워왔다. 주한미군에 대한 인식도 이러한 적대적인 대미관의 맥락과 크게 다르지 않다. 김정일이 말했듯이 미국에 대한 인민들의 생각이 빨리 바뀌지 않기 때문에 주한미군에 대한 입장변화를 대내적으로 알리는데 조심스러울 수 밖에 없는 것이다.

그러면 우리는 제한적인 사고로 부터 자유로운가? 우리도 수 십년간 적대적인 대북관을 키워왔다. 우리 대한민국 국민들의 사고의 폭은 얼마나 덜 제한적일까? 북한의 인민들보다 심하지는 않겠지만 우리 국민들의 사고의 폭도 그렇게 넓지만은 않다.

이러한 현실로부터 남북한의 구성원들이 탈냉전적 사고와 인식으로 방향 전환해야 하는 필요성이 제기될 수 있다. 남북한 구성원 모두가 탈냉전적 사고와 인식을 할 때 주한미군 문제가 민족의 이익에 도움이 될 것인지 부담이 될 것인지 정확하게 가늠해 볼 수 있을 것이다.

그리고 한반도에서 주한미군의 장기적인 주둔을 남한 뿐만 아니라 북한도 현실로 인정하고 있는 만큼 주한미군의 실질적인 주둔 조건을 합리적으로 개선하는 작업이 병행되어야 할 것이다. 주둔군 지위협정과 한미상호방위조약의 불평등한 부분, 불합리한 부분은 최소한 미국이 일본이나 독일과 맺은 수준으로 개선하는 노력이 병행되어야 할 것이다.

## &lt; 부록 &gt;

## 주한미군에 대한 북한 입장의 변화 추이

- 1948년 3월 9일 북조선민전 중앙위 25차 회의에서 조선에서 외국군대를 철거시키는 것이 절대로 필요하다고 주장.
- 1948년 4월 30일 남북제정당·사회단체 대표자회의 공동성명. 외국군대의 즉각적인 동시 철수 주장.
- 1948년 9월 10일 “조선최고인민회의 요청서” 미국군대, 조선으로부터 철거를 주장.
- 1949년 6월 28일 조국통일 민주주의 전선 결성대회. 미군과 “유엔조선위원단”은 즉시 철퇴.
- 1953년 8월 노동당 제2기 제6차 회의 보고: 남한에서 미군 철수를 공식화
- 1960년 8.15 15주년 기념 연설: 주한미군의 즉각 적인 철수 주장
- 1970년 9월 16일 제25차 유엔총회에 제출한 북한측 비망록. 남한에서 유엔군의 간판을 가진 미제침략군을 비롯한 일체 외국군대 철거, UNCURK 해체 요구.
- 1980년 주한미군 철수 요구
- 1988년 포괄적 평화 방안을 제시하면서 주한미군의 단계적 철수 주장
- 1990년 9월 4일-7일: 남북고위급회담(1차) 연형묵 총리가 주한미군 철수를 제시
- 1990년 12월 11일-14일: 남북고위급회담(3차) 연형묵 총리가 주한미군 철수를 다시한번 강조
- 1991년 9월 17일 남북한 유엔 가입을 계기로 주한미군 철수 주장
- 1992년 1월 북한 노동당 김용순 대남담당 비서 북미 고위급 회담에서 주한미군의 주둔을 용인하고 연방제 통일 후 주한미군이 단계적으로 철수할 수 있음을 언급
- 1992년 6월 이삼로 군축평화연구소 고문 하와이 국제학술 회의에서 통일 후에도 미군이 잠정적으로 한반도에 남아 있을 수 있다고 언급
- 1992년 9월 8일 연형묵 총리 “국가 수립 44주년 기념행사 보고문”에서 주한미군 철수요구
- 1993년 4월 7일 최고인민회의 제9기 제5차 회의 개최. 강성산 총리가 “조국통일을 위한 전민족 대단결 10대 강령” 채택을 위한 보고에서 미군 철수 의지 표명

- 함께 발표한 4개 대남 요구사항: 주한미군의 무조건적인 철수가 아니라 남한에서 미군철수 의사를 표명할 것을 요구.
- 김일성이 재미 언론인과의 인터뷰에서 남북한이 10만으로 병력을 감축한 후 자체적으로 방위할 수 있을 때까지 미군의 주둔을 용인할 수 있다는 입장을 밝힘.
- 1993년 5월 27일 동년 6월 2일의 북미간 제1차 고위급 회담에 임하는 북한 측 요구사항중 하나로 주한미군 철수를 요구
- 1994년 6월 19일 카터의 씨엔엔(CNN) 회견에서 “김일성이 남북한간의 군사력을 각기 10만명 선으로 똑같이 감축하고 주한미군도 이 비율에 맞춰 감축할 것을 제의했다”고 밝힘.
- 1994년 카터의 방북시 김일성 주석이 주한미군 존재가 한반도 지역의 안보를 위해 필요하다면서 한국군, 북한군, 주한미군 병력규모 감축을 제기.
- 1995년 9월 리찬복 북한군 판문점 대표(셀리그 해리슨 전언)는 평양 쪽이 미군의 즉각적인 철수를 기대하지 않고 있음을 명백히 했다. 북한이 원하는 것은 적대적 관계의 종식.
- 1996년 4월 이종혁 아태평화위원회 부위원장 미국 조지아 대학에서 개최된 학술회의에서 미국과 북한 양측이 평화조약을 모색하는 동안 미군이 한반도에서 평화유지군으로 활동하는데 대해 반대하지 않을 것임.
- 1996년 5월 리찬복, 워싱턴 방문시 주한미군의 역할이 대북역지에서 동북아 평화안정의 균형자로 바뀌어야 한다는 취지의 발언을 함.
- 1996년 7월 17일 국제연락위원회 의장단 클린턴에 서한, 유엔군사령부의 이름을 도용한 미군의 철수를 요구
- 1996년 7월 22일 평양 방송을 통해 “유엔군사령부는 미제가 남조선을 강점한 저들의 침략군에 함부로 붙인 이름으로 그런 위선 기구가 오늘까지 존재한다는 것은 유엔의 수치가 아닐 수 없다고 비난.
- 1996년 7월 24일자 로동신문, “주한미군을 남조선 강점 미제 침략군으로 규정.
- 1996년 9월 2일, 중앙방송을 통해 “미국이 지난 4월 16일 제주도 선언에서 4자회담의 목적이 항구적 평화협정을 마련하기 위한 과정에 착수하는 데 있다고 했다”면서 “이것이 사실이라면 회담의 주의제는 미군철수 문제가 되어야 할 것이”이라고 주장.
- 1996년 11월 28일 평양방송, “우리는 내용도 목적도 명백하지 않은 4자회담 제안에 별로 관심을 돌려본 적이 없으며, 만일 미국측이 회담에서 남조선 주둔 미군 철수문제를 논의할 용의가 없다면 그러한 형식의 회담은 어디에도 쓸모가 없다”고 주장하면서 회담의 의제가 주한미군 철



수에 관한 것이라면 응할 용의가 있음을 밝히기도 했음.

- 1997년 3월 11일 평양방송, “미국 호전계층들은 조·미 기본 합의문이 채택된 오늘에 와서도 북한에 대한 침략 야망을 버리지 않고 무력 증강 책동을 체계적으로 계획적으로 진행하고 있다”고 비난하고 주한미군을 “조국 통일의 기본 장애이며 민족 분열의 화근”이라고 주장하였음.
- 1997년 7월 31일 북한 대표부 이근 차석대사 성명, 다음달 5일부터 개최되는 4자회담 예비회담에서 주한미군 문제를 기본 의제로 삼을 것이라고 밝힘.
- 1997년 8월 5일 김계관 외교부 부부장, 4자회담 예비회담 기조연설에서 북미간 평화협정 체결을 주장하면서 4자회담에서 다루어야 할 하나의 주제로 주한미군 주둔문제를 지적하였음. 4자 회담 예비회담이 개최되자 한반도를 외국군 으로부터 해방시키는 것은 항구적인 평화를 보장하는 길로 이는 4자회담을 통해 달성되어야 할 주요한 과제라고 하면서 모든 주한미군과 주변국 주둔 미군의 무조건적인 철수를 미국이 조선반도의 평화와 북남 화해를 위해 당장 우선적으로 실행해야 하는 것이라고 지적하였음.
- 1997년 8월 9일 김계관 수석대표, 4자 회담 본회담. 한반도의 새로운 평화체제 구축을 위해서 북미간 평화협정이 체결되어야 하며 한반도의 긴장완화를 위해서는 주한미군의 철수가 선행되어야 함.
- 1997년 8월 16일 조선반도에서 평화가 보장되지 못하고 있는 기본 요인은 우리와 미국이 교전관계에 있고, 남조선에 미군이 주둔하고 있는데 있음. 조선반도의 평화보장을 위해 조미사이에 평화협정을 체결할 것과 남조선 주둔 미군을 철수할 것을 지적하였음. 이 두 가지를 철회할 수 없는 북한의 원칙적인 입장이라고 밝혔음.
- 1997년 12월 31일 중앙통신 보도, 주한미군 철수와 조미 사이의 평화협정 체결 같은 근본문제들에 대한 우리의 원칙적인 입장은 시종일관 명백히 천명되어왔음.
- 1998년 1월 13일 로동신문 “조선반도에서 냉전체제는 해체되어야 한다” 국제적으로 냉전이 종식되었으나 한반도에는 아직까지 냉전구도가 존재한다고 지적하고 그 이유를 미국이 한반도에 유엔군 사령부를 두고 있다는 데서 찾았음. 한반도에서 냉전체제를 종식시키고 새로운 전쟁을 막기 위해서 정전체제의 평화보장 체제로의 전환과 주한미군의 철수가 이루어져야 함.
- 1998년 3월 23일 『로동신문』 논평, 주한미군이 한반도 안정과 평화에 필요하기 때문에 주한미군의 철수 문제는 논의의 대상이 되지 않는다는 한국 정부의 입장에 대해 수수방관할 수 없는 언동이라고 일축하고, 거

등 주한미군 철수를 주장. 주한미군 문제를 사활적인 문제로 간주하고 북한에게는 미국이 남조선에 대한 군사적 강점 정책을 포기하고 자신의 군대를 철수시킬 것을 주장할 응당한 권리가 있다고 주장. 주한미군 철수문제에 대한 태도는 민족자주와 외세의존, 애국과 매국, 대화와 대결, 평화와 전쟁의 입장을 가르는 시금석이라고 주장.

- 1998년 11월 24일 『평양방송』 주한미군은 한반도 평화의 장애요인이라고 하면서 주한미군 철수를 다시 주장. 주한미군이 조선반도와 동북아시아에서 군비경쟁을 야기시키고 전쟁 위험을 증대시키는 근원으로 되어 있음. 조선반도의 평화와 안정의 보장은 미군의 철수에 결정적으로 달려있음. 미국이 남조선으로부터 미군을 철수시키는 것은 조선과 아세아를 위해서 할 수 있는 가장 옳은 일임.
- 1999년 4월 21일 4자회담 5차 본회담을 앞두고 “조선반도의 평화를 보장하기위한 4자회담 제안 이후 주한미군 철수문제가 토의되어야 한다는 것은 북한의 일관된 주장이며, 북한은 주한미군 철수문제가 4자회담에서 논의되어야 할 기본의제라는 것을 다시 한 번 명백히 밝힌다”고 주장.
- 1999년 4월 25일 4자회담 전체회의에서 김계관 수석 대표는 미군 철수 및 북미간 평화협정 체결 문제를 먼저 다루어야 한다는 종래의 입장을 재확인. 본회담에서도 주한미군 철수문제를 4자회담 의제로 삼을 것을 주장.
- 1999년 8월 4자회담 6차 본회담에서 북한은 북미간 평화협정의 체결 및 주한미군의 철수와 같은 근본적인 문제들이 먼저 해결되어야 한다고 주장
- 1999년 9월 6일 북한의 조국평화통일위원회는 미군의 한반도 진주 54주년을 기해 “새 천년을 앞둔 역사의 분기점에 있는 현 시대의 요구에 맞게 남조선에서 미제 침략군을 철거시키기 위한 결정적 대책이 필요하다고 인정함. 철수 시간표를 제시하는 것은 남한정부의 자주의지를 검증하는 척도가 된다”고 강조. 남한정부가 미군철수를 위한 실제적 대책을 취한다면 남조선 당국을 서로 상종할 수 있는 자주적 존재로 인정할 수 있을 것이며, 함께 손잡고 민족의 진로를 열어나갈 수 있게 될 것이라고 주장.
- 2000년 3월 26일 『로동신문』 논평, 북한 및 주한미군과 관련한 토머스 슈워츠 주한미군 사령관과 윌리엄 코언 미국방장관 등이 북한의 미사일 위협설을 내세워 미군의 한국 주둔 필요성을 강조한 발언을 조목조목 거론하면서 한반도의 긴장격화 책임을 북한에 전가하고 남한 내에서 일고 있는 반미기운을 가라앉혀 보려는 넋두리에 불과하다고 비난.
- 2000년 4월 29일 『로동신문』 논평, “결단을 내릴 때가 되었다” 조선반도의 공고한 평화와 안전보장을 위한 대화와 협상들이 진행되고 있는

오늘의 현실에서 미군이 남조선에 계속 남아 있어야 할 그 어떤 명분도 구실도 없다고 지적. 1990년 9월 한소 수교, 1992년 8월 한중수교, 1994년 북미 기본합의문 채택 등을 거론하면서 냉전이 이미 종식되었음을 지적하면서 미군의 철수를 한반도의 평화와 안정을 위한 절실한 요구이며, 조선문제 해결의 기본 열쇠라고 주장. 북한은 미국이 계속 우리 민족의 숙적으로 되는 것을 바라지 않는다고 하면서 미국 정부에 대해 주한미군을 조속히 철수시키는 결단을 내려야 한다고 촉구.

- 2000년 4월 29일 『조선중앙통신』 미군을 남조선에 철수시키는 것은 조선반도에서 냉전을 종식시키고 항구적인 평화와 안정을 담보하는 근본문제라고 함.
- 2000년 5월 11일 『평양방송』 한반도 평화정착과 남북관계 개선을 바란다면 남한과의 합동 군사훈련을 중지하고 주한미군을 철수해야 함을 강조.
- 2000년 6월 14일 남북정상회담, 주한미군은 남북 간의 전쟁 억지뿐만 아니라 한반도 주변의 세력균형을 유지하는 데에도 필요한 존재이며, 통일 후에 까지 주둔해야 한다고 생각합니다. 저는 1992년에 방미한 김용순 동지를 통해서 미국 정부측에 이런 뜻을 전달한 적이 있습니다. 다만, 우리 인민들은 갑자기 생각이 바뀌지 않으므로 공개적으로 이야기하지 못하고 있을 뿐입니다.
- 2000년 6월 16일 『평양방송』 미국은 기회 있을 때마다 북·남 관계 개선을 환영한다고 말해왔다. 미국은 더 이상 자주적 평화통일을 방해하지 말아야 하며, 미군의 남조선 강점을 끝낼 용단을 내려야 한다고 주장하였고 미군 철수가 조선문제의 직접적인 책임이 있는 당사자로서 미국이 조선의 통일을 돕는 첫 걸음이 될 것이다. 평화적으로 조국통일을 이룩하기 위해서는 남북 사이의 긴장상태를 완화하고 공고한 평화를 보장하는 것 외에 주한미군을 철수시켜야 함
- 2000년 7월 31일 “노동당 중앙위원회 구호” 6.15 공동선언의 이행과 자주적 통일을 촉구하였지만 이전과 달리 대남비난과 주한미군 철수 주장은 하지 않음.
- 2000년 8월 30일 김대중 대통령 『워싱턴 포스트』와의 인터뷰 “김정일 국방위원장은 주한미군의 필요성을 주장하는 한국의 입장을 잘 이해했다” “한반도가 일본, 중국, 러시아등 강대국들로 둘러싸여 있기 때문에 주한미군이 남아있는게 바람직하다는 그의 말을 듣고 매우 놀랐다”
- 2001년 8월 4일 『조선민주주의 인민공화국과 로씨야련방의 모스크바선언』 조선민주주의 인민공화국은 남조선으로부터의 미군철수가 조선반도와 동북아시아의 평화와 안전보장에 미룰 수 없는 초미의 문제로 된

다는 입장을 설명하였다. 로씨야측은 이 입장에 리해를 표명하였으며 비군사적 수단으로 조선반도의 평화와 안정을 보장하여야 할 필요성을 강조하였다.

- 2001년 8월 16일 『로동신문』 주한미군 철수는 조선반도와 동북아시아의 평화와 안전보장에 더는 미룰 수 없는 초미의 문제라고 주장. 미군이 남조선에서 물러가면 조선반도에서 공고한 평화가 유지될 수 있으며 통일에 유리한 조건이 조성될 수 있다.
- 2001년 8월 27일 『조선중앙통신』 “주한미군 철수는 한반도와 동북아의 평화와 관련한 초미의 문제”라며 미국에 주한미군 철수의 용단을 내릴 것을 촉구.
- 2001년 8월 28일 『로동신문』 논평 “미국은 우리에게 대한 주적 관념과 적대시 정책을 버리고 주한미군을 철수해야 한다”
- 2001년 10월 21일 『로동신문』 논평 “미국이 남한에서의 군사력을 증강해 조선반도에 나타난 복잡한 정세에 비추어 우리는 경각성을 높이지 않을 수 없으며 군사역량을 더 강화하지 않을 수 없다”
- 2001년 10월 24일 『로동신문』 논평 “미군이 남조선에 남아 있을 구실은 없다”에서 주한미군 철수는 우리 민족사의 절박한 요구라면서 주한미군이 민족분열의 장본인 일뿐 아니라 조국통일을 가로막는 주되는 장애물이라고 주장.
- 2001년 11월 13일 유엔주재 북한 대표부 리형철 대사는 “6.15 공동선언에 따라 남북이 화해와 협력으로 나가는 실정에 주한미군이 남아있어야 할 이유가 없다. 미군 철수는 한반도 뿐 아니라 동북아 평화와 안전 보장을 위해 더 이상 미룰 수 없는 문제다”라고 주장.

\* 이 부록자료는 로동신문, 평양방송, 조선중앙통신, 각종 일간지, 윤희수, “북한의 주한미군에 대한 입장 변화연구” 그리고 국토통일원, 『북한측의 대남군사문제 제의-주장 내용』 (서울: 국토통일원, 1979)을 참조하여 재정리하였다.

## 【 참고문헌 】

### 1. 국내문헌

- 『경향신문』 1996. 5. 1.  
 『국민일보』 2000. 8. 28.  
 『대한매일』 1995. 9. 29.  
 『월간조선』 2000. 8; 2001. 11.  
 『조선일보』 1992. 6.28  
 『중앙일보』 2001. 2. 21.  
 『한겨레』 2000. 8. 10.  
 『한국일보』 2001. 8. 7.외 다수.
- 강성학, “주한미군과 한반도: 역사적 전개와 의미” 『주한미군과 안보협력』 .  
 성남: 세종연구소, 1996.
- 강호식, “한반도 군사 안정, 슈워츠 입에 달렸다: 대북관계·주한미군 전력운용  
 등 미 정부 방침에 결정적 역할 할 듯” 『뉴스메이커』 2001년 2월  
 15일자.
- 구종서, “주한미군과 동북아평화” 『평화연구』 제10권 제1호.
- 국제문제연구소, “한반도 정세의 변화와 주한미군의 철수논의 및 지위변경에  
 관한 소고” 『국제문제』 제367호 (2001. 3).
- 국토통일원, 『북한측의 대남군사문제 제의·주장 내용』 . 서울: 국토통일원,  
 1979.
- 극동문제연구소(편), “북한의 주한미군 철수주장 비판” 『공산권연구』 109  
 (1988. 3).
- 김강녕, “북한과 러시아의 “모스크바선언”과 주한미군 철수론”. 『국제문제』  
 제373호 (2001. 9).
- 김계관, “4자 회담 예비회담 기조연설” (1997. 8. 5).
- 김계동, “북한의 대미정책” 『국제정치논총』 34. 2 (1994).
- 김계동·서주석, 『북·미 관계개선 전망과 아국의 대응정책 방향』 한국 국방  
 연구원 연구보고서 (1995).
- 김국신, 『북·미관계와 한·미관계변화 전망』 민족통일연구원 연구보고서  
 (1995).
- 김당, “DJ-김정일 9시간 단독회담 내용은?: 주한미군 지위변경 등 허심탄회한  
 논의... 서울 답방 때 “윤곽” 드러날 듯” 『주간동아』 (2000. 7).
- 김동규, 『주한당군 주한미군』 . 서울: 을지서적, 1993.

- 김성한, 『한반도 평화체제 구축과 주한미군의 역할』. 서울: 외교안보연구원, 1999.
- 김연수, “미국의 신동북아전략과 주한미군의 역할 변화: 한반도 통일과 관련하여” 『북한조사연구』 (1998. 2).
- 김용삼, “‘평화협정’ 그 후가 두렵다” 『주간조선』. 2001년 3월 8일자.
- 김윤영, “한총련과 북한의 주한미군 철수 주장 비교연구” 『공안연구』 45 (1997. 2).
- 김정원, “김정일은 주한미군 철수 원치 않는다” 『신동아』 (2000. 7).
- 김종구, “셀리그 해리슨 우드로 윌슨 연구소 선임연구원 인터뷰: “통일 이후 주한미군 철수해야”” 『한겨레 21』 (1999. 5).
- 김태서, “주한미군 철수와 북한의 전략” 『북한』 65 (1977. 5).
- 남문희, “주한미지상군 한국 떠난다”. 『시사저널』 2001년 3월 15일자.
- 노명준, “북한의 ‘주한미군 철수 주장에 대한 논리적 대응방안’” 『정책연구』 74 (1985. 10).
- 리영희, “남북 관계와 주한 미군 문제, 사고의 대전환이 필요하다” 『당대비평』 (2000. 9).
- 문정인, “남북한 갈등구조와 주한미군 철수” 『민족지성』 (1991. 1).
- 문철, “도마 오른 “주한 미군 위상”: “카드” 보인 북한에 정부도 “평화유지군” 처음 공론화... 미션 논의 자체에 “떨떠름”” 『뉴스플러스』 (1999. 4).
- 백봉중, “통일 이후의 주한미군과 중국” 『21세기 정치학회보』 (1999. 6).
- 세종연구소, 『주한미군과 한미 안보협력』. 성남: 세종연구소, 1996.
- 송승재, “북한의 ‘주한미군철수’ 주장에 대한 고찰” 『통일논총』 6, 2 (1986. 12).
- 송승중, “주한미군의 지위 변경론에 대한 우리의 입장” 『국방저널』. 68호 (2001).
- 양창식, “주한 UN군(미군) 지위 변경에 대한 견해” 『군사세계』 (1999. 6).
- 옥태환, 『한반도 문제를 위요한 미행정부와 의회의 협력과 갈등: 카터의 주한미군 철수 정책과 북한 핵문제 사례연구를 중심으로』, 서울: 민족통일연구원, 1998.
- 유길재, “북러 공동선언 엇갈린 국내시각” 『국민일보』 2001년 8월 8일자.
- 윤해수, “북한의 주한미군에 대한 입장 변화 연구: 김정일 등장 전후의 비교 분석” 『명지대학교 사회과학논총』 제17권 (2001).
- 이기중, “주한미군과 한반도 평화” 『평화연구』 제10권 제1호.
- 이동복, “남북한 정상간 ‘전쟁포기’ 합의가 사실이라면 주한미군 철수 요구 정당화” 『월간 조선』 (2001. 1).
- 이승현, “북미관계의 변화: 전망 및 대응방안” 『입법조사연구』 251 (1998. 6).

- 이승현, “주둔군 지위협정 개정과 향후 전망”. 『입법정보』 국회도서관 입법 전자 정보실 (2001. 12. 28).
- 이승현, “주한미군: 최근 논의와 쟁점” 『입법정보』 국회도서관 입법 전자 정보실 (2001. 12. 21).
- 이용우, “속내 숨긴 축하 “두 얼굴의 미국”” 『주간동아』 (2000. 5).
- 이장희, 『통일시대를 대비한 한미군사관계의 재조명』. 서울: 아사연, 1998.
- 이종태, “민족자주와 주한미군의 동거시대” 『말』 (2000. 8).
- 이창곤, “한반도의 딜레마 “주한미군”: 남북정상회담 계기로 공론화 열기 뜨거워” 『한겨레 21』 (2000. 7).
- 이철기, “주한 미군을 평화유지군으로 바꿔야” 『신동아』 (2000. 1).
- 이춘근, “미군의 신동아시아 전략과 주한미군” 『주한미군과 안보협력』. 성남: 세종연구소, 1996.
- 전인영, “북한의 외교정책: 지속과 변화” 『고려대 아세아연구』 81 (1989).
- 정낙근, “미국의 대북정책: 전략적 이해를 위하여” 『국제적 측면에서 본 북한문제』. 서울: 한국정치학회, 1997.
- 정세진, “미국 내에서도 주한미군 위상 검토되고 있다: 주한미군의 장래는 어떻게 될 것인가 1”. 『통일한국』 205호.
- 정세진, “중재의 모색인가 패권의 강화인가: 주한미군의 장래는 어떻게 될 것인가 3”. 『통일한국』 207호.
- 정세진, “철수인가 재배치인가, 관건은 미 국익: 주한미군의 장래는 어떻게 될 것인가 2”. 『통일한국』 206호.
- 정영태, “미군지위 - 북한 요구와 그 대응” 『중앙일보』 1999년 4월 9일.
- 조계완, “중립화로 긴장을 풀어라: 냉전체제 청산을 위한 주한미군의 미래” 『한겨레 21』 (2000. 7).
- 조성렬, “한반도 평화체제의 수립 이후 주한미군의 역할 조정” 『세계지역연구논총』 제14집 (2000. 11).
- 최종기, “주한미지상군 철수에 관한 고찰, 북한측의 반응을 중심으로” 『서울대 국제문제연구소논문집』 7 (1982. 6).
- 커크 도널드, “주한미군은 한반도 주변질서의 안전판이다: 반미 감정과 주한미군” 『한국 논단』 제132호 (2000. 10).
- 허용범, “미국은 우리 외교의 가장 중요한 축. 주한 미군 철수 주장 자체가 잘못” 『월간조선』 (2000. 7).
- 홍용표, 『김정일 정권의 안보딜레마와 대남·대미정책』. 서울: 민족통일연구원, 1997.
- Cossa, Ralph, “남북관계 개선 이후에도 주한미군 주둔이 필요한가” 『통일한국』 205호.

## 2. 북한문헌

『로동신문』 1996. 7. 24; 1998. 1. 13; 1998. 3. 23; 1999. 1. 6; 2000. 3. 26;  
2000. 4. 29; 2001. 8. 16; 200. 10. 24. 외 다수.

『중앙방송』 1996. 9. 2. 외 다수.

『평양방송』 1996. 7. 22. 1998. 11. 24; 2000. 5. 31; 2000. 6. 16. 외 다수.

강성산, “조국통일을 위한 전민족 대단결 10대 강령 채택을 위한 보고”

(1993) : 최고인민회의 제9기 제5차 회의 보고.

김일성, “모든 것을 전후인민경제복구 발전을 위하여: 조선로동당 중앙위원회 제6차 전원회의에서 한 보고 1953년 8월 5일” 『김일성 저작집(8)』 . 평양: 조선로동당출판사, 1986.

김일성, 『미제를 반대하는 아세아 혁명적 인민들의 공동투쟁은 반드시 승리 할 것이다』 . 평양: 조선로동당출판사, 1971.

김일성, 『미제를 반대하는 투쟁에서 조선로동당과 미국공산당 사이의 련대성을 강화하자』 . 평양: 조선로동당출판사, 1998.

김일성, 『반제 반미 투쟁을 강화하자』 . 평양: 조선로동당출판사, 1968.

김일성, “조선로동당 제6차 대회에서 한 중앙위원회 사업총화보고” 『김일성 저작집(35)』 . 평양: 조선로동당출판사, 1987.

김일성, “조선인민의 민족적 명절 8.15해방 15돐 경축대회에서 한 보고” 『김일성 저작집(14)』 . 평양: 조선로동당출판사, 1981.

김정일, 『위대한 수령 김일성동지의 조국통일 유훈을 철저히 관철하자』 . 평양: 조선로동당 출판사, 1997.

박태호, 『조선민주주의 인민공화국 대외관계사 1』 . 평양: 사회과학출판사, 1985.

박태호, 『조선민주주의 인민공화국 대외관계사 2』 . 평양: 사회과학출판사, 1987.

조선로동당, 『조국의 자주적 통일을 위한 우리당의 정책』 . 평양: 조선로동당 출판사, 1992.

“조선민주주의 인민공화국과 로씨야련방의 모스크바 선언” (2001. 8. 4).

조선민주주의 인민공화국 외교부. “유엔은 조선문제와 관련한 자기의 불미스러운 과거를 빨리 청산하여야 한다” 『조선중앙년감』 . 평양: 조선중앙통신사, 1997.