1973~1975년 북한의 대미 직접대화 추진

김정일 후계체제 구축과의 상관성에 대한 탐색적 고찰*

손주희**

본 연구는 1973~1975년 북한의 대미 직접대화 추진이라는 정책 변화가 김정일 후계체제 구축과 일정한 상관관계가 있었음을 탐색적 수준에서 고찰하였다. 1970년대 초 북한은 미·중 데탕트라는 국제정세 변화 속에서 중국의 중재와 남북대화를 연계하는 간접적인 대미접근을 시도하였으나, 1973년 말부터는 '평양에서 직접 워싱턴으로 향하는' 북미 직접대화 정책을 본격화하였다. 이때부터 북한은 강경한 외교 공세를 통해 미국을 압박하는 동시에, 다양한 백채널을 활용하여 직접협상을 모색하는 이중적 전략을 구사하였다. 이러한 정책변화는 북한 내부의 정치적 동학, 특히 김정일 후계체제 구축과도 맞물려 전개되었다. 1970년대 초 김정일은 김일성 유일체제의 기반 위에서 군부 및 항일 원로들의 지지를 받으며 후계자로서의 입지를 구축하였던바, 이 과정에서 주체사상의 이데올로기와 사상적 기초가 강화되었다. 동시에 그는 '70일전투' 등 대규모 경제동원 정책의 성공을 통해 후계자로서 국정운영 능력을 입증해야 했기에 실용적 태도를 병행할 수밖에 없었다. 이러한 일련의 내부 정치적 상황들은 북한의 대미정책이 이념적 강경성을 유지하면서도 실용적 협상의 가능성을 열어 두는 전략적 이중성을 띠게 된 배경으로 작용하였다고 볼 수 있다.

주제어: 북미관계, 북미대화, 북한 대미전략의 이중성, 김정일 후계체제 구축, 70일 전투

* 이 글은 필자의 박사학위논문 “1970년대 전반기 북한의 대미정책 변화연구: 중국 중재에서 직접 대화로의 변화를 중심으로”(북한대학원대학교, 2023) 중 제3장과 제4장의 핵심 논지를 발췌하여 수정·보완한 것입니다. 익명의 심사평을 제공해주신 세 분의 심사위원께 감사의 말씀을 드립니다.

** 북한대학원대학교 박사.

1. 서론

최근 출범한 트럼프 제2기 행정부는 제1기 행정부의 대북 정책 기조를 견지하며, 강경한 압박 노선과 대화 및 관여 정책을 병행하는 이중적 전략을 지속적으로 추진할 것으로 전망된다.¹⁾ 북한 또한 남북관계의 경색과 북·러 및 북·중 관계의 재편 등 국제환경의 변화 속에서 북미관계 개선과 국교수립을 위한 외교적 돌파구 마련의 필요성이 증대되고 있다. 이러한 상황에서 과거 북한이 미국과의 직접대화를 추진했던 사례를 분석하는 것은 현재의 북미관계를 심층적으로 이해하고, 향후 한국정부가 주도적인 역할을 수행하기 위한 전략을 수립하는데 중요한 시사점을 제공할 것이다.

특히, 1973~1975년 본격적으로 추진된 북한의 대미 직접대화 정책은 북한 대미정책의 중요한 전환점으로 평가된다. 이러한 정책 변화는 단순히 외부 환경 변화에 대한 대응 차원이 아닌, 북한 내부의 정치적 변화와도 밀접하게 연관되어 있었다. 김정일 후계체제가 본격화되던 이 시기에 나타난 북한의 대미정책 변화는 북한의 내부 정치와 외교 전략이 어떻게 맞물려 전개되는지를 보여 주는 중요한 사례라 할 수 있다. 본 연구는 이 시기 북한의 대미 직접대화 추진 과정을 분석함으로써, 대미정책 변화가 단지 외부 요인의 결과가 아닌, 김정일 후계체제 구축이라는 내부 정치적 맥락과도 깊은 관련이 있었음을 밝히고자 하였다.

1) 오경섭, “트럼프 2기 행정부의 대북정책 전망: 트럼프와 외교·안보라인 주요 인사들의 발언을 중심으로,” https://www.kinu.or.kr/main/module/report/view.do?nav_code=mai1674786581&category=53&idx=128233(검색일: 2025년 3월 29일).

본 연구와 관련된 주요 선행연구를 살펴보면, 1970년대 전반기 북한이 미국과의 직접대화를 추진하게 된 배경에 대한 다양한 분석이 이루어져 왔다. 기존 연구들은 대체로 당시 국제적 환경 변화나 남북관계의 영향을 중심으로 논의를 전개해 왔다.

먼저, 국제환경적 요인을 중심으로 분석한 연구로 최명해는 북한이 기존의 중국 중재 방식에서 벗어나 미국과 직접 평화협정 체결을 제안한 배경을 북중관계의 이완에서 찾았다. 미중 데탕트 시기에 북한은 중국의 중재 역할을 기대하며 미중 대화 국면을 모색하였지만, 중국은 미국과의 관계를 긴밀히 하며 북한보다 대미 관계 개선과 자국의 이익을 우선시하게 되었다. 이로 인해 북중관계가 소원해졌고, 결국 이는 북한이 미국과의 직접대화를 추진하는 요인으로 작용하였다고 보았다.²⁾

남북관계 요인을 종합적으로 분석한 연구도 존재한다. 이보미는 북한이 1974년을 기점으로 평화협정의 체결 대상을 한국에서 미국으로 전환하는 '통미봉남' 전략을 추진한 배경을 국제적 요인과 남북관계 요인으로 나누어 설명하였다. 국제적 요인으로는 파리협정 체결과 북중관계 이완을, 남북관계 요인으로는 한국 내 야당 세력의 성장과 1975년 이후 북한이 남한과의 군사·경제적 경쟁에서 수세에 처한 상황을 제시하였다.³⁾

북한의 대미정책과 대외정책 전반을 설명함에 있어 외부 환경적 요

2) 최명해, “중국의 대미 데탕트 시도와 북·중 동맹 관계의 재조명,” 『아세아연구』, 제51권 3호(2008), 230~264쪽.

3) 이보미, “1970년대 북한의 평화협정 제안 연구: 한국 배제의 시원,” 『세계정치』, 제20집(2014), 323~370쪽.

인뿐만 아니라 북한의 내부적 변수와의 연관성을 중심으로 분석한 연구도 일부 존재한다. 김태운은 탈냉전기 북한 외교정책을 분석하면서, 최고지도자의 대외인식과 북한의 대외정책 사이의 연계성을 고찰하였다. 그에 따르면, 탈냉전기 북한 최고지도자의 대외인식은 이중적인 성격을 띠고 있었으며, 이러한 인식은 북한의 외교정책에도 그대로 반영되었다. 즉, 주체사상이라는 이념적 요소로 인해 진영론적 시각이 유지되었으며 이는 선군외교의 형태로 나타났다. 동시에 북한은 실용주의적 외교 접근을 통해 경제 회복을 위한 돌파구를 모색하고자 하였다.⁴⁾

김혜원은 냉전기 북한의 대미외교 행태를 분석하며, 북한이 대내외적 상황에 따라 이념적 측면을 강조하며 반미행보를 강화하는 동시에, 국가이익 실현을 위해 실용주의적 자세로 미국에 접근하였다고 설명하였다. 그는 1970년대 초반부터 중반까지 북한이 기존 적대적 정책에서 벗어나 대미 인민외교를 활용하여 관계 개선을 시도하였다고 분석하였다. 이 연구는 북한이 실용적 목표를 달성하기 위해 이념적 요소를 약화하는 경향을 보였음을 분석하였다.⁵⁾

김용찬은 김정일과金正은의 권력승계에 나타난 북한의 대외정책 변화 양상을 분석하였다. 1994년 김일성 사망 후 김정일의 권력승계가 시작되었으며, 이때 북한의 대외정책은 정권안정과 생존을 최우선 과제로 삼으면서, 핵 개발, 대미적대 정책, 남북관계 조정 등을 통해 군사

4) 김태운, “최고 정책결정자의 대외인식과 북한 외교정책,” 『한국동북아논총』, 제34호(2005), 123쪽.

5) 김혜원, “냉전시기 북한의 대미외교행태 연구: 국가이익을 중심으로”(고려대학교 대학원 박사학위 논문, 2023), 1~267쪽.

적 긴장 조성과 외교적 협상을 병행하는 방향으로 전개되었다.⁶⁾

본 연구는 이상의 선행연구를 토대로, 1970년대 전반기 북한의 대미 직접대화 추진 배경을 분석하고자 한다. 특히 이 시기 북한의 대미 정책 변화가 북한 내부의 정치적 요인, 즉 김정일 후계체제 구축이라는 내부정치적 동학과도 긴밀하게 연결되어 있었음을 조명하고자 한다. 이를 위해 본 연구는 다음과 같은 연구 질문을 설정하였다. 첫째, 1970년대 전반기 북한의 대미 직접대화 정책은 어떠한 방식으로 전개 되었으며 그 성격은 무엇인가? 둘째, 북한의 대미 직접대화 정책이 강경한 외교기조와 실용주의적 접근이라는 이중적 양상을 띠게 된 이유는 무엇인가?

데탕트 초기인 1971~1972년 북한은 중국의 대미 데탕트 정책의 틀 속에서 중국의 중재를 활용하고 이를 남북 대화와 연계하여 미국과의 간접적인 접촉을 시도하였다. 그러나 1973년 말경부터는 보다 독자적인 대미 전략으로 전환하며, ‘평양에서 직접 워싱턴으로 향하는’ 북미 직접대화를 적극적으로 추진하기 시작하였다. 이러한 북한의 직접대화 전략은 표면적으로는 강경한 외교 공세를 통해 미국을 압박하면서도, 동시에 다양한 채널을 활용하여 협상의 공간을 마련하는 이중적 성격을 띠고 있었다.

이 시기 북한의 대미정책 변화는 김정일 후계체제가 본격적으로 구축되던 시점과 밀접히 맞물려 있었다. 김정일의 후계 구도는 김일성의 유일지도체제를 기반으로 형성되었으며, 이 과정에서 ‘김일성주의’

6) 김용찬, “권력승계기 북한의 대외정책에 관한 연구: 김정일과 김정은 권력승계 과도기 대외정책을 중심으로,” 『민족연구』, 제59권(2014), 182~206쪽.

를 주장하는 등 이념적 통제와 사상적 기조가 한층 강화되었다. 또한 김정일이 항일 1세대 군부의 지지를 확보하며 정치적 기반을 다지는 과정에서 군부의 영향력도 함께 증대되었는데, 이는 북한 내부적으로 사상적 강경성을 수반하였다. 이러한 일련의 내부 상황은 북한이 기존의 '남한을 매개로 하는' 간접적 대미 접근 방식을 벗어나, 미국과의 직접 협상을 요구하는 보다 공세적인 대미 전략을 추진하는 데 중요한 배경이 되었다.

한편, 김정일은 후계자로서 자신의 국가 운영 능력을 입증하기 위해 6개년경제발전계획의 성공적 달성을 목표로 한 '70일전투'와 같은 대규모 경제 동원정책을 주도하였다. 이러한 경제건설 중심의 정책 추진은 북한의 대외정책에 실용주의적 성격을 부여하는 데 일조하였으며, 북한의 대미정책이 압박과 공세 일변도에서 벗어나 대화와 협상을 병행하는 이중적 전략으로 전개되는 데 영향을 주었다고 평가할 수 있다.

본 연구는 문헌분석과 역사학적 방법론을 기반으로 하였다. 북한정부가 공식적으로 발행한 『조선중앙년감』, 『김일성저작집』, 『김정일선집』 등의 사료를 활용하여 북한의 공식적 입장을 검토하였다. 또한 한국 외교부 외교사료관 자료 및 국내 신문 자료를 검토하여 북한의 대미정책에 대한 한국정부의 평가와 분석을 살펴보았다. 아울러 미국 국무부 및 중앙정보국(CIA) 보고서, 포드 대통령 사료관 자료 등을 분석하였고, 우드로윌슨센터의 NKIDP 자료를 종합적으로 검토하여 북한의 내부정치와 경제정책 상황을 다각적으로 분석하였다.

본 연구는 기초적 수준에서나마 냉전기 북한의 대미정책 변화와 김정일 후계체제라는 내부 정치적 동학 간의 상관성을 탐색하였다는 점

에서 의의를 지닌다. 이는 기존 북한 외교 분석이 주로 외부적 요인에 치중했던 한계를 극복하고, 북한의 정치구조와 권력구도와 같은 내적 요인을 동시에 고려하는 다각적 접근의 필요성을 강조하였다는 점에서 학술적 의의가 있다. 본 연구가 북한 외교정책 연구의 범위를 확장하는 데 기여할 수 있기를 기대한다.

2. 1973~1975년 시기 북한의 대미 직접대화 추진

1) 1971~1972년 시기 북한의 대미접근: '서울을 통한' 워싱턴행

냉전기 북한은 소련과 중국의 영향력 아래에서 공산 진영의 노선에 따라 미국을 '미제'라는 외부의 적으로 규정하고 강경한 대미 적대정책을 지속하였다.⁷⁾ 그러나 1971년 미중 데탕트가 본격화되자 북한 역시 대미정책 변화를 고심하게 되었다. 특히 중국이 자신의 대미 데탕트 정책에 대한 지지를 조건으로 경제적·군사적 지원을 약속하자, 북한은 이에 호응하며 중국의 노선에 동참 의사를 표명하였다. 더 나아가 남북대화 개시를 선언하며 유화적 태도를 보였다. 이 시기 북한은 미중 데탕트에 편승하여 대미 접근을 시작하는 동시에, 남북대화를 연계하여 남북평화협정 체결을 추진하고, 궁극적으로는 주한미군 철수를 실현하려는 전략을 구상하였다.⁸⁾

7) 김계동, "북한의 대미정책," 양성철·강성학 공편, 『북한 외교정책』(서울: 서울프레스, 1995), 179쪽.

8) 최명혜, 『중국·북한 동맹관계: 불편한 동거의 역사』(서울: 오름, 2009), 287~305쪽.

1972년 1월 10일, 김일성은 일본 『요미우리 신문』 기자와의 인터뷰를 통해 정전협정을 평화협정으로 전환하기 위한 대안으로 ‘남북평화협정’을 제시하였다. 이 과정에서 북한은 기존의 ‘주한미군 철수 후 평화협정 체결’이라는 입장에서 한발 물러나, ‘선(先)남북평화협정 체결, 후(後)주한미군 철수’라는 보다 완화된 입장을 나타냈다.⁹⁾

더 나아가 북한은 남북대화가 물밑에서 진행 중이던 1972년 1월 29일, 판문점 통역관 회의를 통해 미국 장교와 접촉하여 북한과 미국이 ‘정부 대 정부’ 형태로 만나 비밀협상을 통해 유엔군 철수 등을 논의하고자 구두로 제안하였다. 이에 미국 정부는 북한의 제안을 북미 간 고위급 회담 제의로 간주하고 한국 정부에 이 사실을 통보하였다. 그러나 한국 정부가 북미접촉을 강력히 반대하자 미국은 북한에 회담 요청 거절 의사를 전달하였는데, 북한은 미국 측의 답신 자체를 접수하지 않음으로써 북미 간 접촉 시도는 사실상 무산되었다.¹⁰⁾

이 시기 미국 정부는 한국을 배제한 채 북한과 양자관계를 수립하는 것은 용인할 수 없다는 기존 원칙을 고수하였다. 그러나 김일성이 남북평화협정 체결을 제안하는 과정에서 ‘선(先)남북평화협정 체결, 후(後)주한미군 철수’라는 전술적 변화를 시도한 점에 주목하면서, 북한이 기존의 강경한 태도에서 벗어나 보다 온건한 입장으로 남북대화에 참여하고 있으며, 대미정책 역시 일정 부분 완화된 방향으로 전환되고 있음을 긍정적으로 평가하기도 하였다.¹¹⁾

9) 조선중앙통신사, 『조선중앙년감』(평양: 조선중앙통신사, 1973), 39~40쪽.

10) 대통령비서실, 보고번호: 제72-86호, “제목: 북괴의 비밀협상제안에 대한 주한미공사와의 면담(1972년 2월 14일),” 대통령기록관, EA3079.

11) 외교부, 『대한민국 외교사료해제집』(1972년)(서울: 외교부, 2017), 403쪽.

이처럼 1971~1972년 북한은 중국의 대미 화해정책에 동참하는 한편, 남북대화를 전략적으로 활용하여 남북 평화협정 체결을 모색하였고, 이를 대미 협상과 연계함으로써 주한미군 철수를 실현하려는 외교전략을 추진하였다.

2) 1973~1975년 시기 북한의 대미접근: '평양에서 직접' 워싱턴행

(1) 대미 의회 서한외교를 통한 직접대화 시도

1973년 4월 5일부터 10일까지 개최된 최고인민회의 제5기 제2차 회의에서 북한은 상임위원회 의장 황장엽 명의로 미국을 비롯한 세계 각국에 보내는 서한을 채택하였다. 이 서한에서 북한은 미국이 표면적으로는 남북대화를 환영하면서도 실제로는 주한미군을 유지하고 남한군의 현대화를 지원함으로써, 남한이 군사적 우위를 바탕으로 협상에 임하도록 유도하고 있다고 비판하였다. 또한 북한은 한반도 문제의 평화적 해결을 위해 주한미군 철수와 유엔한국통일부흥위원단(UNCURK) 해체가 선행되어야 한다고 주장하며, 한반도 평화통일을 가로막는 장애물을 제거해야 한다고 강조하였다.¹²⁾

이때 북한은 해당 서한의 수신자로 대부분의 국가에는 정부와 의회를 모두 지정한 반면, 미국에 대해서는 정부를 배제하고 의회만을 수신 대상으로 설정하였다. 이는 당시 닉슨 행정부와 미 의회 간의 갈등을 전략적으로 활용하여 행정부에 대한 외교적 압박을 가하려는 의도로 해석된다. 1973년 초, 리처드 닉슨(Richard Nixon) 대통령은 베트남

12) 조선중앙통신사, 『조선중앙년감』(평양: 조선중앙통신사, 1974), 641쪽.

전쟁 수행에 따른 비판과 더불어, 워터게이트 사건으로 인해 심각한 정치적 위기에 직면해 있었다. 특히, 민주당이 다수를 차지한 미 의회는 청문회와 특별위원회 등을 통해 워터게이트 사건에 대한 강도 높은 조사를 진행하며, 닉슨 행정부의 국내외 정책 전반에 대한 견제와 감시를 강화하였다. 북한은 이러한 정치적 상황을 고려하여, 미 의회를 주요 외교 대상으로 설정함으로써 닉슨 행정부의 입지를 약화시키고, 나아가 미국의 대남 지원 정책을 견제하려는 전략을 구사한 것으로 보인다.¹³⁾

이후 북한은 1973년 12월부터 기존의 대미 의회 접근 방식을 넘어, 최초로 ‘북미평화협정’ 체결을 언급하며 미국과의 직접대화 필요성을 제기하기 시작하였다. 1973년 12월 31일, 김일성은 조선노동당 중앙위원회 정치위원회 연설에서 ‘남북대화 추진 방향을 재논의할 것’임을 언급하며, 자주적 평화통일 실현을 위한 방안으로 ‘북한과 미국 간 평화협정 체결’이 필요하다고 주장하였다.¹⁴⁾

이러한 입장은 1974년 3월 25일 개최된 최고인민회의 제5기 제3차 회의에서 ‘정전협정의 전환’을 요구하며 ‘북미평화협정 체결’을 공식적

13) 김차준, “1970년대 전반기 북한의 대미접근: 미국조선친선공보센터의 활동을 중심으로,” 『현대북한연구』, 제20권 2호(2017), 172쪽.

14) 김일성은 “우리는 남북대화를 어떻게 추진시키겠는가 하는 문제를 연구하고 있습니다. 이 문제에 대하여서는 앞으로 당중앙위원회 정치위원회에서 다시 한번 토의하려고 합니다. 조국의 자주적평화통일을 이룩하려면 하루빨리 우리와 미국사이에 평화협정을 맺어야 합니다. 이것이 조국통일을 위한 투쟁에서 우리가 이룩하려는 중요한 목표의 하나입니다”라고 언급했다. 김일성, “올해 사업총회와 다음해 사업방향에 대하여: 조선로동당 중앙위원회에서 한 연설”(1973년 12월 31일), 『김일성전집』 제53권(평양: 조선로동당출판사, 2004), 334~354쪽.

으로 제안하는 것으로 이어졌다. 이 회의에서 북한은 ‘미 의회에 보내는 편지’를 채택했는데, 여기에서는 정전협정의 종료를 위한 대안으로서 북미 간 상호 불가침, 군비경쟁 중단 등을 전제로 한 ‘북미평화협정’ 체결을 요구하였다.¹⁵⁾

이에 대해 미국 정부는 1974년 3월 25일 발표한 공식 성명을 통해 북한의 제안을 수용할 수 없다는 입장을 밝혔다. 미국은 한반도 문제와 관련된 어떠한 협상도 한국 정부의 참여 없이는 진행할 수 없다는 기본 원칙을 고수하며, 북한의 북미평화협정 체결 요구를 사실상 거부하였다.¹⁶⁾

1973년 초부터 미국 정부는 새로운 대한반도 정책을 구상하며 북미관계 개선 가능성에도 관심을 두고 검토하였다. 그러나 당시 미국 입장에서 북미 간에 독립적인 양자 관계를 구축한다는 발상 자체는 수용하기 어려운 것이었다. 미국 정부는 북미관계를 미중관계나 남북관계의 연장선상에서 이해했으며, 북미관계 자체를 전략적 우선순위로 설정할 만한 고유한 이해관계를 갖고 있지 않다고 판단하였다. 다시 말해, 미중관계 또는 남북관계와 연계되지 않는 상황에서 미국이 북한과 직접 접촉함으로써 얻을 수 있는 실질적 이익은 크지 않다고 보았다. 이러한 인식은 북미관계에 내재된 구조적 비대칭성을 보여 준다.¹⁷⁾

(2) 뉴욕 주재 북한 유엔대표부를 통한 직접대화 시도

미중 데탕트의 흐름 속에서 중국이 1971년 유엔에 가입한 데 이어,

15) 조선중앙통신사, 『조선중앙년감』, 1975년(평양: 조선중앙통신사, 1975), 258쪽.

16) “북의 평화협정체결 제의 미 검토한 바 없다,” 『조선일보』, 1974년 3월 26일.

17) 홍석률, 『분단의 히스테리』(파주: 창비, 2012), 365~370쪽.

북한 또한 1973년 5월 세계보건기구(WHO)에 가입하면서 유엔 체제에 부분적으로 편입되었다. 같은 해 9월, 북한은 뉴욕에 유엔대표부를 설치하였고, 이를 통해 미국과 제한적 외교 접촉이 가능해졌다. 정권 수립 이후 최대의 적대국이자 세계 최강대국인 미국으로부터 북한의 외교적 존재감을 제한적으로나마 인정받았다는 점에서, 북한 입장에서는 중요한 외교적 성과였다.

당시 북한의 대미 외교에서 가장 핵심적인 역할을 수행한 창구는 뉴욕 주재 북한 유엔대표부였다. 북한은 1973년 9월 뉴욕에 유엔대표부를 설치하고 권민준을 초대 대사로 임명하였다. 같은 해 9월 15일, 유엔대표부 대사 권민준은 미국 입국 직후 기자회견을 열고 자신의 소회를 밝히며, 제28차 유엔총회가 한반도의 자주적 평화통일 실현 실현을 위한 적절한 조치를 취해 줄 것을 촉구하였다.¹⁸⁾

당시 유엔총회에서 남북한은 한반도 문제(Korean Question)를 둘러싸고 치열한 외교 공방을 벌이고 있었다. 특히 1970년대 초반, 다수의 신생 독립국들이 유엔에 대거 진입하면서 유엔 내부의 정치적 지형은 기존의 서방 중심 체제에서 비동맹 국가들의 영향력이 강화되는 방향으로 전환되고 있었다. 북한은 이러한 국제정세 변화를 적극적으로 활용하며 신생 독립국가들의 지지를 바탕으로 미국을 압박하는 외교 전략을 추진하였다. 1973년부터 북한이 남한과 동등한 옵서버 자격으로 유엔 논의에 참여할 수 있게 되면서 한반도 문제를 둘러싼 남북간의 경쟁이 본격화되었다. 이에 따라 유엔총회에서는 미국과 서방의

18) 대한민국외교사료관 소장사료, 『주UN(유엔) 북한대표부 설치 1973』, 생산년도 1973, 등록번호 6165, 151~153쪽. 이하 외교사료관 소장사료는 『문서명』, 생산년도, 등록번호, 페이지의 순으로 표기하였다.

지지를 받는 남한 측 결의안과 공산권 및 비동맹의 지지를 받는 북한 측 결의안이 팽팽하게 맞붙었다.¹⁹⁾

1973년 제28차 유엔총회에서 유엔한국통일부흥위원단(UNCURK)의 해체가 결정된 이후, 1974년 제29차 총회와 1975년 제30차 총회에서는 유엔군사령부(UNC)의 해체 문제를 둘러싸고 남북한 간의 외교적 대립이 한층 더 격화되었다. 특히 비동맹 진영을 중심으로 북한을 지지하는 국가들이 증가하자, 한국과 미국은 크게 긴장할 수밖에 없었다.

1974년 8월 16일, 알제리를 비롯한 비동맹 국가들과 중국, 소련 등 32개국은 유엔군사령부의 철수와 북미협상 개시를 촉구하는 내용의 결의안을 유엔총회에 제출하였다. 이에 맞서 9월 3일, 미국과 한국을 지지하는 일본, 영국 등 6개국은 남북대화를 촉진하고 유엔군사령부 존속 문제를 적절한 시기에 유엔 안보리에서 논의하도록 권고하는 내용 등이 포함된 결의안을 제출하며 대응하였다.²⁰⁾

당시 뉴욕 주재 북한 유엔대표부는 대미 접촉을 위한 외교 창구 역할을 수행하였다. 유엔총회 개최를 앞두고, 미국은 중국 측에 북한이 미국이 원하는 방식의 유엔군사령부 해체안을 수용하도록 설득해 줄 것을 요청하였다. 1974년 6월경, 미국은 주미 중국연락사무소를 통해 미국 측의 유엔군사령부 해체안인 'NSDM 251'을 북한에 전달해 달라고 요청하였다. 그러나 같은 해 10월경, 중국은 북한이 해당 제안을

19) 유엔총회에서의 남북한 간 경쟁에 대해서는 다음의 논문 참조. 최익제, “제30차 유엔총회 북한의 한국문제(Question of Korea) 결의안 통과에 관한 연구: 북한의 대중소 교섭 레버리지와 비동맹 외교를 중심으로”(서울대학교 석사학위논문, 2022), 1~197쪽.

20) “우방 「한국문제 결의안」의 저변 「탈UN화」의 선제공세,” 『동아일보』, 1974년 9월 6일.

강력히 거부하고 있다고 언급하며,²¹⁾ 북한이 중국과의 사전협의 없이 독자적으로 비동맹 국가들을 결집하여 유엔총회에 결의안을 제출하였다고 말했다. 또한 더 이상 중국이 북한 외교에 영향력을 행사하기 어려운 상황이라고 설명하며 미국에 북한과 직접대화를 시도해 볼 것을 권유하였다.²²⁾

이러한 배경 속에서 북한의 권민준 대사는 미국을 상대로 강경한 태도를 고수하였다. 그는 1974년 12월 3일 유엔본부에서 기자회견을 열고, '외국군 철수 요구는 타협의 대상이 될 수 없다'라고 밝히며, 미국 측 결의안과의 협상 가능성을 전면 배제하였다.²³⁾ 이어 12월 9일 가진 기자회견에서도 그는 '북한은 한국 내 모든 외국군 철수를 위해 계속 투쟁할 것'이라고 강조하며, 강경한 입장을 재확인하였다.²⁴⁾ 1974년 제29차 유엔총회에서는 한국과 미국 측의 결의안이 채택된 반면, 북한 측의 결의안은 가부동수로 부결되었다. 그러나 이러한 결과는 북한을 향한 국제적 지지세가 지속적으로 확대되고 있음을 보여주는 중요한 지표였다.

이후 1975년 제30차 유엔총회를 앞두고 북한은 어떠한 타협안도 수용하지 않은 채 '북미 평화협정 체결'과 이를 위한 '북미 양자 대화' 추

21) US Department of State-President Ford's visit to Korea(22-23 November 1974)," Ford Presidential Library, <https://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/0337/24465897.pdf>(검색일: 2022년 8월 1일).

22) 홍석률, "1970년대 전반 북미관계: 남북대화, 미중관계 개선과의 관련하에서," 『국제정치논총』, 제44집 2호(2004), 45~48쪽.

23) "북, 권 외국군철수 타협거부 터널 사건무관 주장," 『동아일보』, 1974년 12월 3일.

24) "한국문제 17일 UN총회상정, 정위가 서방측안 공산안 재제기활동 표대결 움직임," 『동아일보』, 1974년 12월 11일.

진 등의 입장만을 강경하게 고수하였다. 제30차 총회 표결을 앞두고 비동맹 국가들의 결집과 북한에 대한 국제적 지지세가 더욱 강화되고 있음을 인지한 미국 국무장관 헨리 키신저(Henry Kissinger)는 북한에 대한 부분적 승인을 시사하는 남·북·미·중 4자회담을 제안하며²⁵⁾ 다시금 북한과의 타협을 재차 시도하였다.

그럼에도 불구하고 북한은 이를 거부하고, 기존의 입장대로 북미 간 직접대화만을 요구하는 강경한 태도를 지속하였다. 양측 간 대립이 지속되는 가운데, 1975년 9월에는 쿠르트 발트하임(Kurt Waldheim) 유엔 사무총장까지 직접 나서 북한 측 권민준에게 중재를 위한 대화를 요청하였다. 발트하임 사무총장의 사무실에서 권민준 대사와 통역 김충걸이 배석한 가운데 이례적으로 장시간 면담이 진행되었다.²⁶⁾

이후 같은 해 10월 7일 발트하임 사무총장은 키신저 국무장관에게 서한을 보내 북한이 미국과의 직접대화를 원하고 있음을 전달하였다. 이에 대해 키신저는 1975년 10월 18일 자에 발트하임에게 보내는 답장에서 ‘우리는 북한과 협상할 용의가 있으나, 한국의 참여 없이 진행하는 것은 불가능하다’라는 입장을 다시금 명확히 하였다.²⁷⁾

25) “Building International Order, address by Secretary Kissinger before the 30th Regular session of the UN General Assembly,” *The Department of State Bulletin*, Vol. LXXIII, No. 1894(October 13, 1975), p. 545.

26) “발 총장·권민준 회담,” 『동아일보』, 1975년 9월 29일.

27) 동 서한에서 키신저는 본인이 총회에서 행한 연설에서 말한 것처럼, “우리는 한반도에서의 영구적인 협약을 논의할 수 있는 신중한 협상에 관심을 갖고 있습니다. 다른 모든 정전협정 당사자들과 만나려는 우리의 제안은 이와 같은 일을 할 수 있는 실행 가능한 방안인 것입니다. 귀하께서도 아시겠지만 대한민국의 참가하에 한반도의 앞날과 관련된 문제협상에 응할 용의가 있다는 것이 우리의 입장입니다. 원칙상 우리는 북한 사람들과 이야기할 용의를 갖고

1975년 10월 20일, 권민준은 유엔본부에서 기자회견을 열고 ‘타협은 있을 수 없다’는 완강한 입장을 다시금 강조하며 10월 21일부터 29일까지 개최되는 유엔총회 제1 정치안보위원회의 한반도문제 논의에서 북한 측 결의안이 압도적 다수표로 채택될 것으로 전망하였다.²⁸⁾

결국 제30차 유엔총회에서도 양측이 사전협상에 실패한 채 결의안은 표결에 부쳐졌고, 상반된 내용을 담은 양측의 결의안이 모두 다수표를 얻어 동시에 채택되는 이례적인 상황이 발생하였다. 이후 제31차 유엔총회에서도 양측의 간의 첨예한 대립이 지속될 것으로 예상되었으나, 1976년 8월 판문점에서 발생한 도끼만행사건 이후 비동맹 국가들의 북한 지지세가 급격히 악화하면서, 북한은 제31차 총회에 상정했던 결의안을 자진 철회하였다. 이에 따라 유엔총회에서의 한반도문제 논의 역시 중단되기에 이르렀다.

(3) 백채널(Back-channel)을 활용한 직접대화 시도

북한은 공식적으로는 미국에 대한 강경한 외교적 공세를 지속하면서도, 비공식 채널을 통해 미국과의 접촉을 다각적으로 시도하는 양면적 전략을 구사하였다. 이는 북한이 표면상으로는 강경하고 대립적인 태도를 견지하였지만, 실질적으로는 북미 간 직접협상을 실현하기 위해 대화의 공간을 열어 두며 전략적 접근을 병행하였음을 의미한다.

있습니다. 그러나 남한의 참가 없이 우리가 어떻게 이것을 할 수 있을지는 모르겠습니다. 우리의 커다란 관심사이며 민감한 문제에 관해서 정보를 전해 주신 것을 감사히 여기고 있습니다”라고 답하였다. 대한민국외교사료관 소장 사료, 『북한의 대미국 직접 평화협정 체결 제의 및 대책, 1975』, 생산년도 1975, 등록번호 8284, 16~20쪽.

28) “한국문제 타협안해 북 권민준 큰소리,” 『동아일보』, 1975년 10월 21일.

이와 관련하여 키신저는 차오관화(喬冠華) 중국 외교부장과의 면담에서 ‘중국은 모르겠지만, 북한이 다양한 경로를 통해 미국과의 접근을 시도해 오고 있다고 언급한 바 있다. 키신저는 북한이 루마니아뿐 아니라 이집트 등 여러 국가를 매개로 미국과의 직접대화 가능성을 타진하였으며, 심지어는 미국 재계의 유력인사인 데이비드 록펠러(David Rockefeller)를 통한 접촉까지 시도하였다고 밝혔다.²⁹⁾

1974년 8월 김일성은 루마니아를 통해 포드(General Ford) 대통령과의 비밀 회동을 제안하였다.³⁰⁾ 같은 해 8월 27일, 루마니아 차우세스쿠(Nicolae Ceaușescu) 대통령의 특사였던 폰간(Vasile Pungan) 고문은 포드 대통령 및 키신저와의 비밀회담에서 북한 문제를 거론하며, ‘북한 지도부가 미국과의 비밀접촉(confidential contacts)을 원하고 있다’고 전달하였다. 그는 또한 포드 대통령이 원한다면 루마니아가 북미 관계의 중재자 역할을 수행할 의사가 있음을 밝혔다. 이에 대해 포드는 “제안에 감사드린다. 키신저 장관과 논의해 보겠다. 그러나 접촉에 앞서 논의해야 할 사안들이 있으며, 확실한 이해 없이는 시작하고 싶지 않다”라고 답변하였고, 키신저가 루마니아 대사에게 연락을 취할 것이라고 밝혔다.³¹⁾ 그러나 이러한 시도에도 불구하고 북미 간 비밀 회동은 성사되지 않았던 것으로 보인다.

같은 시기, 북한은 일본 채널을 통한 대미 접촉도 시도하였다. 1974

29) 홍석률, 『분단의 히스테리』(파주: 창비, 2012), 364쪽.

30) 이완범, 『카터 시대의 남북한: 동맹의 위기와 민족의 갈등』(성남: 한국학중앙연구원, 2017), 46쪽.

31) “Memorandum for the President’s File(August 27, 1974),” Ford Presidential Library, <https://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/0314/1552767.pdf>(검색일: 2022년 9월 5일).

년 8월, 북한은 일본 자민당 의원 우쓰노미야 도쿠마(宇都宮徳馬)를 통해 서도 미국에 북미회담 의지를 직간접적으로 전달하였다. 우쓰노미야는 과거 일본과 중국 간 국교 정상화 사절로 활동한 인물이었다. 그는 1974년 8월 5일부터 15일까지 평양을 방문하여 김일성과 두 차례 면담을 가졌다. 이때 김일성은 남한이 미국의 지원을 받아 북한보다 수배나 강한 군사력을 보유하고 있어 북한이 안보적 위협을 느끼고 있으며, 이에 따라 북미 평화협정 체결이 필요하다는 입장을 피력하였다.³²⁾ 추후 1975년에도 북한은 우쓰노미야 채널을 통해 미국에 직접대화 의지를 지속적으로 전달하였다. 1975년 8월 6일 개최된 미일 정상회담에서 일본의 미키 다케오(三木武夫) 총리는 포드 대통령에게 최근 우쓰노미야의 방북 결과를 공유하며, 김일성이 미국과의 직접대화를 원하고 있다는 북한 측 입장을 상세히 전달해 주었다.³³⁾

1975년에도 북한은 루마니아의 차우셰스쿠 채널을 수차례 활용하여 포드 대통령과의 양자대화를 성사시키고자 하였다.³⁴⁾ 1975년 6월 11일 백악관에서 진행된 포드-차우셰스쿠 정상회담에서도 북한 문제가 논의되었다. 차우셰스쿠는 포드 대통령에게 “김일성은 동북아 지

32) 외교부, 『대한민국 외교사료해제집』(1974년)(서울: 외교부, 2019), 514쪽.

33) US Government, “209. Memorandum of Conversation, Washington(August 6 1975),” *Foreign Relations of the United States, 1969-1976, Volume E-12, Documents on East and Southeast Asia, 1973-1976*, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76ve12/d209>(검색일: 2022년 9월 5일). 북한의 일본 백채널을 통한 대미 직접대화 시도에 대해서는 손주희, “1970년대 전반기 북한의 대일접근: 초당파적 의회협력 네트워크를 중심으로,” 『국제정치연구』, 제28권 1호(2025), 55~82쪽 참조.

34) 이완범, 『카터 시대의 남북한: 동맹의 위기와 민족의 갈등』, 47~48쪽.

역에서 긴장 고조를 원하지 않으며, 지속적인 평화 구축이 필요하다는 점을 이해하고 있고 통일 역시 평화적인 방법을 통해 이루어져야 한다는 입장을 견지하고 있다”라고 설명하였다. 또한 김일성이 그러한 평화를 구축하는 데 시간이 걸릴 것임을 잘 인지하고 있다고 언급하였다.³⁵⁾

1975년 8월 3일, 부쿠레슈티에서 차우셰스쿠와 키신저 국무장관은 간 비밀 회동이 있었는데, 이 자리에서 차우셰스쿠는 키신저에게 ‘북한이 비밀 접촉을 희망하고 있다’고 재차 전하였다. 그는 김일성이 군사적 해결보다는 평화적 방법을 선호하여 미국과의 대화를 절실히 원하고 있음을 강조하며, 북한이 중국 및 소련과는 차별화된 독자 노선(independence policy)을 견지하고 있다는 점을 피력하였다. 이에 대해 키신저는 ‘북한으로부터 비밀 메시지를 받을 준비는 되어 있으나, 이는 철저하게 비밀리에 진행되어야 한다고 하였다. 이에 차우셰스쿠는 ‘중요한 것은 미국이 북한과의 비밀 접촉에 관심이 있다는 점을 확인한 것’이라며, 루마니아 중재자를 워싱턴으로 파견하는 방안 또는 미국 측 인사를 부쿠레슈티로 보내는 방안을 논의할 것을 제안하였고, 키신저도 이에 동의하였다.³⁶⁾ 그러나 이와 같은 구체적인 논의에도 불구하고 실질적인 북미 접촉은 결국 성사되지 않았던 것으로 보인다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 북한은 1970년대 초반 데탕트 초기 국

35) “Memorandum of Conversation (June 11, 1975),” Ford Presidential Library, <https://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/0314/1553117.pdf>(검색일: 2022년 9월 5일).

36) “Memorandum of Conversation, US-North Korean Relations(August 3, 1975),” Ford Presidential Library, <https://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/0314/1553195.pdf>(검색일: 2022년 8월 30일).

면인 1971~1972년 동안 중국의 대미 데탕트 전략과 연계하여 남북 대화와 병행하는 간접적 대미 접촉을 모색하였다. 그러나 1973년 이후 북한은 서울을 배제한 채 ‘평양에서 직접 워싱턴으로 향하는’ 북미 간 직접대화를 적극적으로 추진하였다. 이러한 북한의 대미 전략은 표면적으로는 강경한 외교적 공세를 통해 미국을 압박하면서도, 동시에 다양한 비공식 채널을 활용하여 미국 정부와의 협상 가능성을 타진하는 이중적 성격을 보였다. 이러한 접근 방식은 북한이 미국과의 실질적인 협상 가능성을 열어 두기 위해 강경 노선과 실리적 대화 시도를 병행한 전략적 대응이었다고 평가할 수 있다.

3. 북한의 대미 직접대화 추진과 김정일 후계체제 구축

1971~1972년 북한은 미중 데탕트의 흐름에 편승하여 남북대화를 미국에 접근하기 위한 전략적 수단으로 활용하였다. 그러나 1973년 이후부터는 남한을 배제한 채 직접 미국과의 대화를 추진하는, 이른바 통미봉남 전략을 본격적으로 구사하였다. 이러한 전략적 전환은 국제 환경의 변화, 남북경쟁 심화와 같은 외부적 요인의 영향을 크게 받았지만, 북한 내부의 정치적 요인 역시 복합적으로 작용하였음을 간과할 수 없다.

1) 김정일의 등장

1972년 12월 개정된 사회주의헌법을 통해 김일성 중심의 1인 독재

체제가 완성되었다. 김일성은 당에서는 총비서이자 정치위원회 서열 1위, 행정 부문에서는 국가주석과 중앙인민위원회 위원(서열 1위), 군사적으로는 인민군 최고사령관 및 군사위원회 위원장 직위를 겸임함으로써 당·정·군을 포괄하는 절대권력을 장악하였다. 이를 통해 김일성의 권력은 헌법적·제도적으로 더욱 공고화되었으며, 북한 내 정치·행정·군사 체계 전반에 걸쳐 그의 독점적 지배 구조가 완성되었다.³⁷⁾

김일성을 중심으로 한 권력 독점 작업이 완성되자, 이를 영속화하기 위한 후계체제 구축 작업이 본격화되었다.³⁸⁾ 1973년 2월부터 전개된 '3대혁명소조운동'은 이러한 후계체제 구축을 위한 중요한 조치였다. 김일성은 이를 통해 '혁명의 새로운 세대'가 주체로 부상하고 있음을 강조하며 후계승계를 위한 초석을 마련하였다.³⁹⁾

한편, 1970년대 초부터 김정일은 당 조직 내에서 실질적인 영향력을 확대해 나갔다. 당시 조직지도부장 김영주의 건강 악화로 인해 정상적 활동이 어려워지자, 김정일은 그를 대신하여 당 조직 운영에 깊숙이 관여하기 시작하였다. 특히 1970년 제5차 당대회 준비과정에서 김정일은 조직부와 선전선동부를 주도적으로 이끌며 당대회를 성공적으로 개최하는데 기여하였다. 이 과정에서 그의 조직 운영능력을 입증함과 동시에 항일 1세대 원로들로부터 후계자로서의 신임을 확보하게 되었다. 이후 이들 원로들은 김정일을 후계자로 추대하기 위한 본

37) 김창희, “북한의 정치권력 변천과 의미: 로동당과 국가기구와의 관계를 중심으로,” 『지역과 세계』, 제42권 1호(2018), 83쪽.

38) 권혁범, “북한정권의 수립 및 전개과정,” 양성철·강성학 공편, 『북한 외교정책』 (서울: 서울프레스, 1995), 43쪽.

39) 이종석, 『새로 쓴 현대북한의 이해』(서울: 역사비평사, 2002), 500~501쪽.

격적인 준비 작업에 착수하였다.⁴⁰⁾

이러한 과정을 거쳐 김정일은 1972년 10월 당중앙위원회에 공식적으로 진입하였으며, 1973년 9월 개최된 당중앙위원회 제5기 제7차 전원회의에서는 비서국의 조직·선전 담당 비서로 선임되어 당 조직 운영의 핵심적 임무를 수행하게 되었다. 더 나아가 1974년 2월 제5기 제8차 전원회의에서는 당 내 핵심 권력 기구인 중앙위원회 정치위원회 위원으로 임명됨으로써 공식적인 후계자로 인정받았다. 이 시점을 기점으로 북한의 공식 언론에서도 김정일을 '당 중앙'으로 호칭하기 시작하였다.⁴¹⁾

2) 김정일의 후계체제 구축: 대미정책의 강경기조 강화

김정일의 후계 구도가 본격화되는 과정과 맞물려 북한의 대외정책 기조 또한 보다 독자적이고 강경한 노선으로 변화하는 양상을 보였다. 다음에서는 김정일 후계체제 구축이라는 내부 정치적 동학이 북한의 대외정책에 어떠한 영향을 주었는지, 그리고 두 요소 간의 상관관계가 어떻게 나타났는지를 분석하고자 한다.

(1) 사상적 기조 강화

김정일 후계체제의 형성은 주체사상을 중심으로 한 유일체제가 뿌리를 깊게 내리는 과정이었다.⁴²⁾ 당시 김정일은 30대의 젊은 나이였

40) 정영철, 『김정일 리더십 연구』(서울: 선인, 2005), 195쪽.

41) 이종석, 『새로 쓴 현대북한의 이해』, 501쪽.

42) 홍석률, “1970년대초 남북대화의 종합적 분석: 남북관계와 미중관계, 남북한

고, 항일운동에 직접 참여한 경험이 없어 지도자로서 정통성을 확보하는데 어려움이 있었다. 또한 카리스마적 지도자로 인식되기에도 한계가 있었다. 이러한 한계를 극복하기 위해 북한 지도부는 김정일을 주체사상을 발전시키고 구현한 핵심 인물로 부각시켰다.⁴³⁾ 이를 통해 김정일을 김일성의 사상적 후계자로 선정함으로써 후계자로서의 정당성을 확보하고자 하였다.

이 시기 김정일 후계체제의 구축과정에서 주체사상은 단순히 ‘마르크스-레닌주의의 조선 현실에 대한 창조적 적용’을 넘어, ‘김일성주의’로 격상되었다. 1973년부터 ‘김일성주의화’라는 개념이 본격적으로 등장하기 시작하였다.⁴⁴⁾ 이러한 사상적 발전은 1974년 2월 19일 발표된 ‘2월 19일 선언’을 통해 ‘온 사회의 김일성주의화’라는 공식 이념으로 정립되었다. 당시 사회주의 국가들 가운데 지도자의 이름을 내건 이데올로기는 스탈린주의와 모택동주의 정도였으나, 1974년 김정일이 ‘김일성주의’를 명명함으로써⁴⁵⁾ 이데올로기의 승격을 꾀한 것이었다.

이처럼 김정일은 후계자로서 자신의 정치적 정당성을 확보하기 위해 주체사상을 이론적으로 체계화하는 데 주력하였다. 즉, 이 시기 김정일은 후계자로 부상하면서 주체사상을 체계화하였고, 나아가 ‘김일성주의’를 공식화함으로써 이를 마르크스-레닌주의와 동등한 차원의 독자적 이념으로 격상시키고자 하였다. 이러한 이데올로기의 강화는

내부정치 of 교차점에서,” 『이화사학연구』, 제40호(2010), 316쪽.

43) 김태운, “주체사상의 기능이 북한의 대외정책에 미친영향,” 『지역개발연구』, 제2호(1997), 150쪽.

44) 리진규, 『21세기: 김정일시대』(평양: 평양출판사, 1995), 43쪽.

45) 정영철, 『김정일 리더십 연구』, 211쪽.

주체사상의 독자성을 강조하는 결과를 가져왔다.⁴⁶⁾

요컨대, 김정일의 권력 기반 강화 과정은 주체사상을 중심으로 한 사상적 정당성 확보와 맞물려 진행되었다. 이러한 과정에서 김일성주의를 중심으로 한 사상적 일체성이 강조되었으며, 이러한 일련의 분위기 속에 이데올로기적 강경함도 심화되었다고 볼 수 있다.

(2) 김정일과 군부의 영향력 강화

김정일은 군부와 항일 빨치산 출신 원로들의 지지를 기반으로 부상하였기에, 그의 후계체제 구도는 정책적 경직성과 강경함을 수반할 수밖에 없었다. 1970년대 초 남북조절위원회에서 중앙정보국 9국장 자격으로 참여했던 강인덕은 ‘1973년 초라는 시점은 김정일 후계구축 기간으로, 이 시기에는 북한 전반에 걸쳐 원칙적 입장이 더욱 견고해졌다고 회고한 바 있다.’⁴⁷⁾

당시 한국 언론의 심층분석에 의하면, 김일성은 자신의 유일독재 체제를 공고히 하기 위해 김정일 후계체제를 구상하였다. 김정일의 후계 구도를 지지하는 두 개의 핵심 집단이 존재했는데, 첫째는 항일 빨치산 출신을 중심으로 한 당의 원로 세력과 군부 강경파로, 이들은 김정일의 후견인 역할을 하며 그의 권력 기반을 강화하는 데 기여하였다. 둘째는 김정일을 직접 보좌하는 집단으로, 소년대원 출신과 순수 당료 출신의 50대 인사들로 구성된 관료층이었다. 이들은 김정일이 지도자

46) 최대석·현인에, “주체사상의 재인식: 형성과 확립, 그리고 쇠퇴,” 『북한연구학회보』, 제11권 2호(2007), 265~266쪽.

47) 이용주, “1973년 북한의 남북대화 중단과 유엔외교로의 전환 과정 연구”(북한대학원대학교 석사학위논문, 2018), 22쪽.

로 자리매김하는 과정에서 행정적·정책적 지원을 담당하였다.⁴⁸⁾

특히 김정일 후계체제를 지지한 핵심 기반이 항일 유격대 출신 원로, 그중에서도 오진우와 같은 강경한 인물들이 주류를 이루었다는 점은 주목할 만하다. 미국 중앙정보국(CIA)이 1983년 작성한 보고서 ‘북한의 당 엘리트와 후계 이슈’에서도 오진우는 김정일의 가장 핵심적인 후원자로 지목되었다.⁴⁹⁾

물론 김정일의 후계구도는 김일성의 절대 권력의 기반 속에서 형성된 것이므로, 김일성의 영향력은 절대적이었다. 따라서 김정일과 그의 지지 기반의 득세가 북한의 대외정책 기조 변화의 가장 핵심적인 요인이라고 볼 수는 없다.

다만, 홍석률이 지적한 바와 같이 북한의 외교정책 노선은 강경론과 온건론이라는 고정된 세력 간의 대립이라기보다는, 급변하는 국제정세 속에서 특정한 정치·외교적 환경에 따라 유동적으로 변화하는 경향을 보일 수 있다.⁵⁰⁾

이러한 맥락에서 볼 때, 북한이 1971~1972년 남북대화에 참여하며 비교적 온건한 대외정책을 추진했던 시기에는, 대화 정책을 수행하는 온건 성향의 관료들을 앞세워 대외정책을 이끌어 나갔기에 상대적으로 유화적 분위기가 조성되었다. 그러나 1973년 이후 김정일의 등장과 군부의 영향력 증대는 경직성과 강경함을 수반할 수밖에 없었다.

이 시기에 남북대화의 중단도 맞물려 나타났는데, 김정일의 등장이

48) “북의 권력체제 변화,” 『동아일보』, 1975년 3월 7일.

49) CIA, “North Korea: The Party Elite and the Succession Issue”(September 1983).

50) 홍석률, 『분단의 히스테리』, 236쪽.

남북대화의 중단을 야기했다고 단정할 수는 없지만, 그의 후계체제 구축 과정에서 부상한 군부 세력이 특히 남북대화에 부정적 입장을 보였음을 감안할 때, 대남정책과 전반적 대외정책이 강경 기조로 변화하는데 일정한 영향을 주었다고 볼 수 있을 것이다.

예를 들어, 앞서 언급했듯 군부는 남북대화에 부정적 태도를 보였다. 1970년대 남북대화에 참여했던 강인택은 당시 북한 내부에서 남북대화를 두고 강경파와 온건파 간 의견대립이 존재했다고 언급한 바 있었다.⁵¹⁾ 1970년대 초 남북적십자회담 실무를 이끌었던 김달술도 북한에서 남북대화를 두고 강경파와 온건파가 존재했는데 군부 쪽 인물들은 남북대화에 반대하는 입장이었다고 회고하기도 하였다.⁵²⁾

이후락 중앙정보부장이 평양을 방문하여 김일성과 접견할 당시에 도 김일 정무원 총리, 김중린 당 대남비서 등 남북조절위원회 관련 인사들만 배석하였고, 군부 인사는 전혀 보이지 않았다. 이를 두고 언론에서는 군부가 남북대화에 강한 불만을 품을 수밖에 없다고 분석하였다. 실제로 1973년 이후 남북대화가 냉각기에 접어들면서 김일, 김영주, 박성철, 김중린 등 남북대화에 관여했던 인물들이 일시적으로나마 실각하였고, 반대로 최현, 오진우 등 군부 강경 인사들의 영향력이 크게 증대된 것으로도 분석되었다.⁵³⁾

이처럼 1973년 이후 김정일의 후계구도의 구축 과정에서 군부의 위상이 다시금 강화되었고, 이와 맞물려 북한의 대외정책도 점차 강경

51) 강인택·송종환 외, 『남북회담: 7·4에서 6·15까지』(서울: 극동문제연구소, 2004), 178쪽.

52) 홍석률, 『분단의 히스토리』, 236쪽.

53) “한계 드러낸 유일체제 강화,” 『경향신문』, 1974년 4월 10일.

한 방향으로 전환되는 경향을 보이기 시작하였다.

특히 1973년 9~10월경, 북한 군 내부에서는 “현시기가 무력통일의 적정기”라는 주장이 제기되었으며, 군부 인사들이 김일성을 설득하려 했던 정황도 확인된다. 1973년 11월 15일, 평양 주재 루마니아 대사관이 본국에 보낸 비밀 전문에 따르면, 같은 해 10월 8일부터 13일까지 평양에서 조선인민군 지휘관들이 대거 참석한 군사훈련과 회의가 연쇄적으로 개최되었다. 이 자리에서 오진우 인민군 총참모장은 “현재 남한과 국제정세를 고려할 때 즉각적인 북한의 군사적 개입이 필요하며, 인민군은 이를 위한 군사적 준비를 완료하였다”라는 입장문을 발표하였다.⁵⁴⁾

위 상황에 대해 평양 주재 소련 및 헝가리 외교관들이 언급한 바에 의하면, 북한 내 특정 강경파(certain fiery elements)가 이러한 무력통일론을 주도하고 있는 것으로 분석되었다. 1973년 9월 조선노동당 전원회의에서 긴 논쟁이 이어진 것도 이들 강경 세력의 무력통일 주장 때문이라는 관측을 제기하였다. 그러나 김일성은 본 논쟁에 적극적으로 개입하여 무력통일론을 불식시켰고, 이에 따라 9월 전원회의에서는 “평화적인 정치적 수단을 통해 한반도 문제를 해결”하는 노선이 확정되었다고 평가되었다.⁵⁵⁾

일본 정부 기관의 소식통을 인용한 보도에서도, 1973년 이후 북한

54) “Telegram from Pyongyang to Bucharest, SECRET, No. 061,465 Urgent (November 15, 1973),” NKIDP, <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/114077>(검색일: 2022년 8월 21일).

55) “Telegram from Pyongyang to Bucharest, SECRET, No. 061,465 Urgent (November 15, 1973),” NKIDP, <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/114077>(검색일: 2022년 8월 21일).

이 호전적 태도를 보이게 된 배경으로 강경 노선을 지지하는 세력의 입지 강화가 중요한 요인이라는 분석이 제기되었다. 당시 남북대화에 반대하는 그룹이 ‘남북대화를 통해 실질적으로 얻은 것이 무엇인가’라는 회의적 태도를 보이자, 이에 남북대화를 주도했던 그룹은 ‘대남 적화혁명 목표를 달성하기 위해서라도 남북대화가 필요하다’는 명분론을 내세웠다. 그러나 결국 남북대화의 실효성에 대한 의구심이 커지며 결국 남북대화 노선은 철회되었다. 그 과정에서 김영주, 박성철, 김중린 등 남북대화에 관여했던 인물들의 입지가 약화되었고, 반면 강경 노선을 견지하는 세력의 영향력은 점차 증대되었다고 본 기사는 분석하였다.⁵⁶⁾

이처럼 김정일 후계체제의 등장과 함께 그를 지지하는 항일 원로와 군부의 영향력이 증대된 점은 북한의 대외정책 기조 변화에도 일정한 영향을 미쳤을 것으로 보인다. 즉, 이러한 일련의 상황 속에서 이데올로기적 강경성이 강화되었다. 또한 남북대화에 부정적 입장을 보이던 군부의 정치적 영향력이 증대된 점은 북한이 기존 남북대화를 활용한 대미접근에서 벗어나, 남한을 배제한 채 보다 독자적인 대미정책을 추진하는데 기여한 측면이 있다고 볼 수 있다.

(3) 김정일의 후계구도 구축과 대외정책

1970년대 전반기에는 김일성이 여전히 절대적인 권력을 보유하고 있었기에, 대외정책 결정에서 김정일이 실질적인 권한을 행사했다고 보기는 어렵다. 다만 이 시기 김정일도 당권에 상당한 영향력을 행사

56) “굵아터진 북한 권력투쟁,” 『경향신문』, 1973년 12월 13일.

하고 있었으며, 특히 대남사업과 관련된 조직개편을 주도하며 대남정책 형성에 일정 부분 관여했을 개연성이 있음을 감안하면, 김정일의 등극이 북한 대외정책 기조 변화에 일정한 영향을 주었을 가능성은 존재한다.

1970년대 초반부터 김정일은 당 조직 운영에 관여하기 시작했으며, 1973년 9월 조선노동당 제5기 제7차 전원회의에서 조직지도부장 겸 조직비서, 선전선동부장 겸 선전비서로 선임되었다. 이어 1974년 2월 제5기 제8차 전원회의에서는 정치위원으로 선출되면서 공식적으로 후계자로 공인되었다.⁵⁷⁾

특히 김정일이 1973년 9월 조직지도부장 및 선전선동부장에 임명된 것은 그가 당내 핵심 권력 기구를 장악하는 계기가 되었다. 조직지도부는 북한 사회 전반에 대한 통제와 관리뿐만 아니라, 고위 간부들의 인사, 검열, 처벌 권한을 행사할 수 있는 최상위 권력기관으로 평가되며, 당·정·군 요직의 인사를 추천할 수 있는 막강한 영향력을 보유하고 있었다. 또한, 선전선동부는 당의 정책과 결정을 각종 매체를 통해 대내외적으로 선전하고, 심리전을 수행하며, 언론·출판·문화예술·방송·보도 부문을 총괄하는 기구로서 대외 선전 사업을 주도하였다.⁵⁸⁾ 이 두 조직이 북한의 핵심 통치 기구로 평가된다는 점에서, 1973년 김정일이 당의 핵심 요직을 장악한 것은 곧 그가 상당한 권력을 보유하고 있었음을 시사한다.⁵⁹⁾

57) 정영철, 『김정일 리더십 연구』, 199~200쪽.

58) 김경준, “북한 외교정책 결정에 있어서의 노동당의 역할(I),” 『북한』, 통권 제 246호(1992), 80쪽; 태영호, 『3층 서기실의 압호: 전 영국주재 북한공사 태영호의 증언』(서울: 기파랑, 2018), 254쪽.

이 시기 김정일은 특히 대남사업 운영 체계 개편에 집중하였다. 그 이전까지 대남사업은 김중린이 대남비서직을 맡아 김일성의 지도 아래 운영되었고, 연락부·문화부·조사부·작전국 등으로 구분된 지휘체계를 갖고 있었다.⁶⁰⁾

그러다가 김정일이 대남사업부를 개편하면서 수차례의 조직 통·폐합이 진행되었다. 1974년 5월경, 김정일은 기존의 문화부와 연락부를 통합하여 문화연락부를 신설하고, 김중린이 문화연락부 부장을 겸임하도록 하였다. 같은 해 10월에는 다시 문화부와 연락부를 분리하고, 김중린이 문화부만 담당하도록 조정하였다. 이어 1975년 6월부터 대남공작부서에 대한 집중적 검열을 시행하여 1975년 11월 대남공작 조직과 지도체계를 개편하였다. 이 과정에서 문화부가 폐지되고 '남조선연구소'가 신설되었으며, 김중린이 강등되어 남조선연구소장으로 임명되었다. 또한, 문화부가 담당하던 조총련 및 해외동포 관련 업무는 당 국제부로, 남북대화 관련 업무는 외교부로 이관되었으며, 대남공작 및 우회공작 업무는 연락부가 관할하도록 하였다. 이러한 연속적인 개편 과정에서 김정일은 대남부서 책임자들을 자신의 측근 인물들로 교체하면서 대남사업 전반에 대한 통제력을 심화시켰다.⁶¹⁾ 이러한 일련의 상황을 고려할 때, 1973~1975년 시기 북한의 대남정책과 대외정책의 기초가 변화하는 데 김정일이 일정한 영향을 미쳤음을 추론해 볼 수 있다.

59) 정창현, 『인물로 본 북한현대사: 김일성에서 김정은까지』(서울: 선인, 2011), 137~140쪽.

60) 김동식, 『북한 대남전략의 실제: 남파 공작원 출신 북한학 박사의 심층분석』(서울: 기파랑, 2013), 208쪽.

61) 김동식, 『북한 대남전략의 실제: 남파 공작원 출신 북한학 박사의 심층분석』, 208~209쪽.

위의 논의와 더불어, 당시 김정일이 북한의 대남정책 뿐 아니라 대외정책 전반에서 직접적인 영향력을 행사할 수 있었는지를 살펴보면, 당시 대미외교 등 외교 실무자들과의 관계 및 인사 구성 등을 고려할 때, 그가 직접적으로 개입했다기보다는 간접적으로 개입했을 가능성은 존재한다.

당시 북한의 대외 업무를 담당하는 주요 조직으로는 당 조직인 조선노동당 중앙위원회 국제부와 정부 조직인 외교부가 있었다. 특히, 1973년 9월 뉴욕에 개설된 유엔대표부는 북한의 대미 외교 및 정부 접촉 창구로서 중요한 역할을 수행하였다.

뉴욕 주재 유엔대표부의 대사로 권민준이 임명된 점은 주목할 만한 사안이다. 뉴욕에 위치한 외교 공관에서 북한의 대미외교를 총괄할 유엔 대표 인선은 한국 정부 역시 면밀히 주시하던 사안이었는데, 예상과는 달리 외교 경력이 거의 없는 사회주의로동청년동맹(사로청) 간부인 권민준이 임명되자 한국 측 관찰차들은 의아하다는 반응이었다. 권민준의 이력을 살펴보면, 그는 1955~56년 민청중앙위 조직부 지도원으로 등용된 이후, 1957년 모스크바 공청학교 1년 수료, 1958년 김일성대학 민청지도원, 1962년 9월 민청부위원장 겸 조선학생위원회 부위원장, 1964년 6월 사로청 중앙위원, 1965~67년 국제학생동맹(체코) 서기, 1967년 3월 국제학생동맹 제9차대회 단장으로 콩고방문 등 청년단체 업무에 지속적으로 종사해 왔었다. 그러다가 1973년 7월에 돌연 외교부 부부장 승진되더니 1973년 9월에는 뉴욕 주유엔 북한대표부 대사로 임명된 다소 특이한 이력을 가지고 있었다.⁶²⁾

62) 대한민국외교사료관 외교사료, 『주UN(유엔) 북한대표부 설치 1973』, 생산년

또한 1976년 8·18 도끼만행사건 이후, 북한을 지지하던 다수의 비동맹 국가들이 북한에 대한 지지를 철회하자 북한 측은 유엔총회에 상정했던 결의안을 철회했는데, 권민준도 이때부터 종적을 감추었다가 1979년 초, 남북한 당국이 판문점 중립국감독위원회에서 고위급 회담을 진행할 시, 돌연 조선노동당 중앙위원회 부부장이자 북한 측 수석대표로 등장하였다. 한국 측 대표단의 함병춘이 권민준에게 유엔에 여러 해 있었는지 묻자, 그는 ‘돌아온 지 한 2년쯤 되었습니다’라고 답하였다.⁶³⁾

권민준이 사로청 및 청년단체 업무에 오랫동안 관여한 점, 사로청이 김정일 후계체제 구축 과정에서 김정일의 친위대 역할을 수행했다는 점, 1973년 중반부터 김정일이 당권을 장악하였으며 같은 해 9월부터는 실질적인 고위 간부 임명권을 보유했다는 점, 권민준이 1973년 9월 뉴욕 주유엔 북한대표부 대사로 임명된 점, 그가 유엔대표부 대표직 수행 후 대남업무를 수행하는 당 부부장으로 보직된 점 등을 종합적으로 고려할 때, 당시 북한 대미 외교의 최전선에서 핵심 역할을 수행했던 권민준이 김정일의 측근일 가능성도 추론할 수 있다. 이 경우, 북한의 대미정책 방향 설정에서 김정일이 우회적으로나마 관여했을 가능성도 결코 배제할 수 없다.

아울러, 『조선중앙년감』 1975년판의 대외활동 서술에서는 북한의 대외정책이 ‘수령님’과 ‘당중앙’의 지도에 의해 확장되었다고 기술하고 있다. 이는 당시 대외정책에서 ‘당중앙’의 역할이 지도적 위치로 인정

도: 1973, 등록번호: 6165, 151~153쪽.

63) “회담 전 환담 안녕하십니까... 웃으며 악수 눈독들 남북동결 풀려야죠,” 『동아일보』, 1979년 2월 17일.

받고 있었음을 시사하는 대목이라 할 수 있다.

당중앙에서는 수령님의 이 방침의 성과적 실현을 위하여 대외활동을 하나하나 세심히 보살펴주었다. 위대한 수령님의 현명한 대외활동방침과 당중앙의 세심한 지도에 의하여 1974년에 우리나라는 리비아, 코스타리카, 스위스 등 15개 나라와 대사급 외교관계를 새로 맺었으며 뻬루와 무역관계를 가지었다. 이것은 우리당과 공화국정부의 국제무대에서의 일대 개선행진이었다. 그리하여 1974년 현재 우리나라는 80개 나라와 대사급 외교관계를 가지고 8개 나라와 총령사관계 및 무역관계를 설정하였으며 139개의 각종 국제기구에 가입하여 활동하였다.⁶⁴⁾

이상의 분석을 종합하면, 1973~1975년 시기에 김정일이 대외정책 전반을 직접 결정할 수 있는 실질적인 권한을 행사했다고 보기는 어렵다. 그러나 김정일이 1973년부터 당권을 장악하고 대남사업 관련 조직개편을 주도하며 정책 수립에 관여했을 가능성이 높은 정황 등을 고려할 때, 1973년 이후 북한이 남한을 경유한 대미접근에서 벗어나 보다 강경하고 독자적인 방향으로 전환되는데 김정일의 존재가 일정 부분 간접적인 영향을 미쳤을 가능성이 존재한다고 볼 수 있다.

3) 김정일의 '70일전투' 추진: 대미정책의 실용주의적 기조 강화

북한의 대미 전략이 단순한 압박과 공세에 국한되지 않고, 실리주

64) 조선중앙통신사, 『조선중앙년감』(1975년)(평양: 조선중앙통신사, 1975), 507쪽.

〈표 1〉 1970~1972 북한의 공장수입 현황

수입국	공장 개수	
	구입완료(purchased)	협의 중(under negotiation)
소련	28	0
선진 서방국가 (Industrial West)	15	13
동유럽	5	N.A
중국	N.A	N.A
합계	48	13

자료: CIA, "Intelligence Memorandum North Korea: Imports of Whole Industrial Plants for the Six-year Plan (April 1972)," p. 4.

의적 요소를 포함하여 대화와 협상을 요구하는 방향으로 전개된 배경에는 김정일이 주도한 '70일전투'의 성공적 완수라는 경제적 요인도 일정 부분 영향을 주었을 것으로 보인다.

한국전쟁 이후 북한은 소련과 중국을 비롯한 사회주의 국가들로부터 유·무상 원조를 받으며 전후 복구 사업을 성공적으로 완수하고 경제 성장을 이루었다. 그러나 1960년대 들어 소련과 중국으로부터의 원조가 대폭 감소하면서 북한 경제는 자립경제 건설 과정에서 기술 낙후, 산업 간 불균형, 과도한 군사비 지출 등의 한계에 직면하게 되었다.⁶⁵⁾

이러한 상황에서 북한은 1971년 6개년 경제발전계획(1971~1976년)을 착수하였다. 미국 중앙정보국(CIA)은 북한의 계획 성공에 있어 서방 국가로부터의 공장 및 장비·기계 수입, 차관 확보가 결정적 역할을 할 것이라고 보았다. 〈표 1〉에서 볼 수 있듯이, 북한은 1972년 당시

65) 양문수, 『북한경제의 구조: 경제개발과 침체의 메커니즘』(서울: 서울대학교 출판부, 2004), 115~116쪽.

서방 국가들로부터 15개 공장을 이미 수입하였고, 13개 공장 추가 수입을 협의 중이었다.

1973년은 북한의 6개년 계획 성패를 판가름 짓는 결정적인 해였다. 또한, 경제정책의 방향 전환이 이루어졌다. 김일성은 계획의 중간시점인 1973년에 돌연 '중화학공업 촉진을 통한 고도성장'으로 방향을 전환하였고, 동 계획 완수를 1년 앞당겨 1975년까지 조기 달성할 것을 지시하였다.⁶⁶⁾

그러나 경제적 현실은 매우 엄중했다. 특히 1973년 말 오일쇼크로 인한 세계적 경제공황이 북한에도 심각한 영향을 미쳤다. 북한의 주력 수출품이었던 광물 및 금속류의 국제시장 가격이 폭락하면서 북한의 외화 획득이 어려워졌고, 서방으로부터의 차관 상환 부담이 가중되었다.⁶⁷⁾

그럼에도 김일성은 6개년계획의 조기완수를 강력히 촉구했다. 이때 전면에 등장한 것이 바로 김정일이었다. 정영철에 따르면, 김정일 후 체제의 공식화 이후 김정일의 주도로 유일사상체제를 확립하기 위한 당내 조직 사상사업 강화가 절대적으로 우선시되었는데, 그 과정에서 '경제의 정치화'가 강조되었다. 이로 인해 '경제발전'의 문제는 '계승'의 과제와도 결부되어 진행되었다는 것이다.⁶⁸⁾

김정일은 1973년 당 선전선동부와 조직지도부 비서로 임명된 데 이

66) 경남대학교 극동문제연구소, 『북한무역론』(마산: 경남대학교 출판국, 1979), 109~110쪽.

67) 김기수, "북한의 대외경제정책," 강성학·양성철 공편, 『북한외교정책』(서울: 서울프레스, 1995), 120쪽.

68) 정영철, 『김정일 리더십 연구』, 218~219쪽.

어, 1974년 2월 김일성의 후계자로 공식 등극하였고, 1974년 10월에는 ‘70일전투’를 지휘하며 경제 건설 영역에도 본격적으로 개입하기 시작하였다. 정영철은 동 ‘70일전투’가 “처음부터 끝까지 김정일의 의도와 계획에 따라 진행”되었다고 평가한다.⁶⁹⁾ 이때 김정일은 “전 당이 총돌격전을 벌려 난관을 극복하고 1974년의 긴장한 계획과제를 초과 수행하여 6개년계획 수행의 돌파구를 열기 위해 충성의 70일전투를 벌일 방침”을 제시했다.⁷⁰⁾

1974년 김정일은 “수령님께서 올해 신년사에서 제시하신 과업을 수행하는가 못 하는가에 따라 당 제5차대회에서 내놓은 6개년계획의 응대한 과업을 앞당겨 완수하는가 못 하는가 하는 것이 결정됩니다”⁷¹⁾ 라고 하며 경제발전 계획의 조기완수를 촉구하였다. 김정일은 1974년 10월 9일 당중앙위원회 및 정무원책임 일군들과 도당위원회 책임비서들의 협의회에서 “우리가 70일전투에서 풀어야 할 중심문제는 채굴공업과 수송문제, 수출문제”임을 강조하였다.⁷²⁾

한편, <표 2>에서 나타나듯, 북한의 대자본주의국가 수입 비중은 1972년에 전체의 24.5%였는데, 1973년에는 39.9%, 1974년에는 60.3%로 증가세를 보였다. <표 3>에서 나타나듯 대서방 외자도입은 설비

69) 위의 책, 249쪽.

70) 김종수, “북한 대중운동 연구: 권력승계 측면에서 비교한 ‘150일전투’와 ‘70일전투’를 중심으로,” 『사회과학연구』, 제18권 1호(2010), 165쪽.

71) 김정일, “경제선전선동사업을 힘있게 벌릴데 대하여,” 『김정일선집』 제6권(평양: 조선로동당출판사, 2010), 131쪽.

72) 김정일, “전당이 동원되어 70일전투를 힘있게 벌리자. 당중앙위원회 및 정무원책임일군들과 도당위원회 책임비서들의 협의회에서 한 연설”(1974년 10월 9일), 『김정일선집』 제7권(평양: 조선로동당출판사, 2011), 23~25쪽.

〈표 2〉 북한의 대자본주의국가 무역추이

(단위: 백만 달러)

연도	수출		수입		수출/수입
	금액	비중	금액	비중	
1967	39.5	17.8	31.5	14.5	1.3
1968	78.7	28.4	51.1	16.7	1.5
1969	80.7	26.3	90.4	23.2	0.9
1970	112.0	30.6	111.0	25.3	1.0
1971	67.5	22.4	64.3	11.4	1.0
1972	85.3	21.4	156.9	24.5	0.5
1973	142.2	28.6	336.2	39.9	0.4
1974	276.1	40.8	786.5	60.3	0.4
1975	313.4	38.5	560.7	51.3	0.6
1976	212.5	32.3	290.8	35.1	0.7

자료: 북한연구소, 『북한총람』(서울: 북한연구소, 1983), 657~681쪽.

류, 장비류, 기계류가 주를 이루었으며 모두 1974년을 기점으로 폭발적으로 증가하는 양상을 보였음을 알 수 있다.

CIA의 분석에 의하면, 1971~1975년 기간 북한의 GNP는 매년 10% 이상 성장하였다.⁷³⁾ 그러나 북한은 이와 같은 외형상의 경제성장과는 달리 수입증대로 인한 외화부족 사태에 직면해 있었다. 서방과의 교류 대부분이 차관이었기 때문에 그 성장률만큼 역설적으로 경제체제의 모순이 누적되고 있던 것이다. 1974년부터 서방 국가들과의 계약한 건에 대한 물자배송이 물밑듯이 밀려옴과 동시에 신용대출의 상환 일자가 도래하고 있었다. 그러나 북한은 외화부족 사태로 인해 상환금 지불에 어려움을 겪게 되었고 1975년 초부터 그 상황은 더욱 악화

73) CIA, "North Korea: A new direction in Economy Policy(January 1, 1983)".

〈표 3〉 자본주의국가 외자도입 내역별 구성

(단위: 백만 달러)

연도	현금차관	곡물차관	기계류	장비류	설비류	합계
1970	-	-	-	-	9	9
1971	-	-	-	-	53	53
1972	-	7	-	-	198	205
1973	118	50	46	32	111	357
1974	91	-	28	94.3	279	492.3
1975	5	-	31	-	56	92
1976	-	-	11	17	-	28
1977	-	-	-	8	-	8
합계	214	57	116	151.3	706	1,282.3
비중	16.7	4.4	9	11.8	55.1	100

자료: 북한연구소, 『북한총람』(서울: 북한연구소, 1983), 657~681쪽.

되었다.⁷⁴⁾ 결국 1975년에 북한은 공산주의 국가 최초로 모라토리엄을 선언하는 불명예를 안게 되었다.⁷⁵⁾

이러한 외부 평가와는 달리 북한의 공식 발표에 따르면, ‘당중앙이 지도한 70일전투’는 대성공으로 완료되었으며, 1974년 11~12월 공업 총생산액은 전년 대비 각각 148%, 152% 증가하였다. 또한, 전년도 대비 공업 생산량은 17.2%, 1970년 대비 1.9배 상승하여, 6개년 경제계획이 목표로 한 연평균 성장률(14%)을 초과 달성한 것으로 평가되었다. 70일전투의 성공적 이행을 기념하기 위해 당시 약 300여 명의 노동자에게 노력 영웅 칭호가 부여되었는데 이때 김정일도 1975년 2월 15일 중앙인민위원회로부터 공화국 영웅 칭호를 수여받았다. 이로 인

74) CIA, “North Korea Payment problem with the West (June 3, 1975)”.

75) 최성철·홍용표, “냉전기 북한과 서유럽의 갈등과 협력,” 『한국정치외교사논총』, 제26권 2호(2005), 23쪽.

해 김정일은 경제 관리능력을 인정받게 되었으며 그의 지도영역은 경제분야까지 확대되었다.⁷⁶⁾

70일전투의 성과를 시작으로, 1975년 중·하반기부터 김정일은 국가 기관, 특히 정무원에 대한 당의 유일지도체제를 구축하는 사업을 본격화하였다. 김정일은 정무원 내 당 조직의 기능 및 역할을 강화하고, 정무원 기구 개편, 정무원 당위원회 신설, 정무원 사무국 및 참사실 기구개편 등을 주도하며,⁷⁷⁾ 정부 내 영향력도 증대해 나갔다.

4. 결론

테탕트 초기인 1971~1972년 시기, 북한은 중국의 대미 테탕트 정책의 틀 속에서 중국의 중재를 활용하고 이를 남북대화와 연계하는 방식으로 대미 접촉을 모색하였다. 그러나 1973년부터는 보다 독자적인 대미 전략을 추진하며, ‘평양에서 직접 워싱턴으로 향하는’ 북미 직접 대화를 적극적으로 모색하기 시작하였다.

본 연구에서는 이러한 북한의 대미 직접대화 추진은 표면적으로 강경한 외교 공세를 강화하여 미국을 압박하는 전략을 취하면서도, 동시에 다양한 채널을 활용하여 미국에 직접대화를 요구하는 이중적 접근 방식으로 나타났음을 분석하였다. 즉, 북한은 강경한 대미 입장을 유지하면서도 실질적인 대화 가능성을 열어 두는 전략적 선택을 하였

76) 이종석, 『새로 쓴 북한의 이해』, 505쪽.

77) 정영철, 『김정일 리더십 연구』, 252쪽.

음을 살펴보았다. 또한 본 연구에서는 이러한 대미정책 변화는 데탕트와 남북관계 등 국제환경의 영향뿐만 아니라, 김정일 후계체제 구축 과정에서 나타난 내부 정치적 동학과도 일정한 상관성이 있음을 주장하였다.

김정일은 조직지도부장, 선전선동부장 등의 직책을 맡으며 당의 실권을 확대해 나갔고, 군부 및 항일 빨치산 원로들의 지지를 기반으로 권력 기반을 공고히 하며 1974년 2월 공식적으로 후계자로 지명되었다. 김정일 후계체제 구축과 군부의 영향력 증대는 북한 내부에서 사상적 기초를 강화하고 자주성과 독자성을 강조하는 분위기를 수반하였으며, 결국 이러한 상황은 북한의 대미정책이 기존 중국 중재와 남북대화 연계 방식에서 벗어나, 보다 독자적이고 강경한 노선을 추구하며 미국과의 직접협상을 추진하는 방향으로 전환되는 데 일정 부분 영향을 주었다고 볼 수 있다.

이와 함께, 김정일은 '70일전투'와 같은 경제 동원 정책을 주도하면서 후계자로서의 역량을 입증하고자 하였는데, 이러한 활동은 북한의 경제정책 및 대외관계 전략의 실용주의적 전환과도 조응하였다. 1970년대 중반, 북한은 서방과의 경제교류 확대를 시도하였으나, 무역 적자와 외채 누적으로 인해 경제적 어려움이 심화되었다. 이 시기에 내부 경제건설을 주도하던 김정일의 존재는 경제회복의 돌파구로 외교적 유연성 확보와 실리외교를 병행하는 방향으로 전환되는 데 일정한 영향을 미쳤을 개연성이 있다. 이러한 맥락에서, 당시 북한의 대미정책은 강경한 이데올로기적 입장과 실용적 협상 태도가 병존하는 이중적 양상을 보였다.

본 연구는 북한의 대미정책 변화와 김정일 후계체제 구축 간의 상

관관계를 탐색적 수준에서 고찰하였다. 그러나 북한 내부 권력 구조 변화에 대한 객관적 자료의 부족으로 인해, 여전히 두 현상 간의 인과 관계를 보다 명확히 입증하는 데는 한계가 있었다. 향후 연구에서는 북한의 대외정책 형성과정에서 김정일의 구체적 역할과 권력 행사의 범위를 구체적으로 규명할 수 있는 기록물, 회고록, 구술자료 등의 분석이 필요할 것이다.

그럼에도 불구하고, 본 연구는 냉전기 북한의 대미정책 변화와 내부 정치적 동학 사이의 상관성을 탐색하였다는 점에서 의미를 지닌다. 특히, 외부 요인에 편중된 기존의 북한 외교정책 분석에서 벗어나, 1970년대 북한의 내부 정치구조와 권력구도라는 내적 요소를 함께 고려하는 다각적 접근의 중요성을 제기하였다. 이를 통해 향후 북한 외교정책 연구의 확장을 위한 기반을 제공할 수 있을 것으로 기대된다.

■ 투고: 2025.03.10. / 수정: 2025.04.01. / 채택: 2025.04.07.

참고문헌

1. 북한 자료

1) 단행본

김일성, “미국 뉴욕타임스지 기자들과 한 담화(1972년 5월 25일),” 『김일성저작집』, 제27권(평양: 조선로동당출판사, 1984).

_____, “올해 사업총회와 다음해 사업방향에 대하여, 조선로동당 중앙위원회에서 한 연설”(1973년 12월 31일), 『김일성전집』, 제53권(평양: 조선로동당출판사, 2004).

_____, “사회주의경제건설에서 새로운 양상을 일으킬데 대하여, 전국공업대회에서 한 연설”(1974년 3월 7일), 『김일성전집』, 제54권(평양: 조선로동당출판사, 2004).

김정일, “경제전선동사업을 힘있게 벌릴데 대하여,” 『김정일선집』, 제6권(평양: 조선로동당출판사, 2010).

_____, “전당이 동원되어 70일전투를 힘있게 벌리자. 당중앙위원회 및 정무원책임 일군들과 도당위원회 책임비서들의 협의회에서 한 연설”(1974년 10월 9일), 『김정일선집』, 제7권(평양: 조선로동당출판사, 2011).

리진규, 『21세기: 김정일시대』(평양: 평양출판사, 1995).

『조선중앙년감』(평양: 조선중앙통신사, 1972).

『조선중앙년감』(평양: 조선중앙통신사, 1973).

『조선중앙년감』(평양: 조선중앙통신사, 1974).

『조선중앙년감』(평양: 조선중앙통신사, 1975).

2. 국내 자료

1) 단행본

강인덕·송종환 외, 『남북회담: 7.4에서 6.15까지』(서울: 극동문제연구소, 2004).

경남대학 극동문제연구소, 『북한무역론』(마산: 경남대학출판국, 1979).

- 권혁범, “북한정권의 수립 및 전개과정,” 양성철·강성학 공편, 『북한 외교정책』(서울: 서울프레스, 1995).
- 김계동, “북한의 대미정책,” 양성철·강성학 공편, 『북한 외교정책』(서울: 서울프레스, 1995).
- 김동식, 『북한 대남전략의 실제: 남파 공작원 출신 북한학 박사의 심층분석』(서울: 기파랑, 2013).
- 양문수, 『북한경제의 구조: 경제개발과 침체의 메커니즘』(서울: 서울대학교출판문화원, 2001).
- 외교부, 『대한민국 외교사료해제집』(1972년)(서울: 외교부, 2017).
- _____, 『대한민국 외교사료해제집』(1974년)(서울: 외교부, 2019).
- 이종석, 『새로 쓴 현대북한의 이해』(서울: 역사비평사, 2002).
- 이완범, 『카터 시대의 남북한: 동맹의 위기와 민족의 갈등』(성남: 한국학중앙연구원, 2017).
- 정영철, 『김정일 리더십 연구』(서울: 선인, 2005).
- 정창현, 『인물로 본 북한현대사: 김일성에서 김정은까지』(서울: 선인, 2011).
- 최명해, 『중국·북한 동맹관계: 불편한 동거의 역사』(서울: 오름, 2009).
- 태영호, 『3층 서기실의 암호: 전 영국 주재 북한공사 태영호의 증언』(서울: 기파랑, 2018).
- 홍석률, 『분단의 히스테리』(파주: 창비, 2012).

2) 논문

- 김경준, “북한 외교정책 결정에 있어서의 노동당의 역할(I),” 『북한』, 제246호(1992), 76~87쪽.
- 김광용, “북한 수령제 정치 체제의 구조와 특성에 관한 연구”(한양대학교 박사학위논문, 1995).
- 김용찬, “권력승계기 북한의 대외정책에 관한 연구: 김정일과 김정은 권력승계 과도기 대외정책을 중심으로,” 『민족연구』, 제59권(2014), 182~206쪽.
- 김중수, “북한 대중운동 연구: 권력승계 측면에서 비교한 ‘150일전투’와 ‘70일전투’를 중심으로,” 『사회과학연구』, 제18권 1호(2010), 150~179쪽.

- 김차준, “1970년대 전반기 북한의 대미접근: 미국조선친선공보센터의 활동을 중심으로,” 『현대북한연구』, 제20권 2호(2017), 136~191쪽.
- 김창희, “북한의 정치권력 변천과 의미: 로동당과 국가기구와의 관계를 중심으로,” 『지역과 세계』, 제42권 1호(2018), 75~98쪽.
- 김태운, “최고 정책결정권자의 대외인식과 북한 외교정책,” 『한국동북아논총』, 제34호(2005), 121~140쪽.
- _____, “주체사상의 기능이 북한의 대외정책에 미친영향,” 『지역개발연구』, 제2호(1997), 145~183쪽.
- 김혜원, “냉전시기 북한의 대미외교행태 연구: 국가이익을 중심으로”(고려대학교 박사학위논문, 2023).
- 손주희, “1970년대 전반기 북한의 대일접근: 초당파적 의회협력 네트워크를 중심으로,” 『국제정치연구』, 제28권 1호(2025), 55~82쪽.
- 이보미, “1970년대 북한의 평화협정 제안 연구: 한국 배제의 시원,” 『세계정치』, 제20집(2014), 323~370쪽.
- 이용주, “1973년 남북대화 중단과 유엔외교로의 전환 과정 연구”(북한대학원대학교 석사학위논문, 2018).
- 최대석·현인애, “주체사상의 재인식: 형성과 확립, 그리고 쇠퇴,” 『북한연구학회보』, 제11권 2호(2007), 255~277쪽.
- 최명해, “중국의 대미 테탕트 시도와 북-중 동맹 관계의 재조명,” 『아세아연구』, 제51권 3호(2008), 230~264쪽.
- 최성철·홍용표, “냉전기 북한과 서유럽의 갈등과 협력,” 『한국정치외교사논총』, 제26권 2호(2005), 5~28쪽.
- 최익제, “제30차 유엔총회 북한의 한국문제(Question of Korea) 결의안 통과에 관한 연구: 북한의 대중소 교섭 레버리지와 비동맹 외교를 중심으로”(서울대학교 석사학위논문, 2022).
- 홍석률, “1970년대 전반 북미관계: 남북대화, 미중관계 개선과의 관련하에서,” 『국제정치논총』, 제44집 2호(2004), 29~54쪽.
- _____, “1970년대 초 남북대화의 종합적 분석: 남북관계와 미중관계, 남북한 내부 정치의 교차점에서,” 『이화사학연구』, 제40호(2010), 290~330쪽.

3) 신문

“굶아터진 북한 권력투쟁,” 『경향신문』, 1973년 12월 13일.

“발 총장·권민준 회담,” 『동아일보』, 1975년 9월 29일.

“북, 권 외군철수 타협거부 터널 사건무관 주장,” 『동아일보』, 1974년 12월 3일.

“북의 권력체제 변화,” 『동아일보』, 1975년 3월 7일.

“북의 평화협정체결 제의 미 검토한 바 없다,” 『조선일보』, 1974년 3월 26일.

“우방 「한국문제 결의안」의 저변 「탈UN화」의 선제공세,” 『동아일보』, 1974년 9월 6일.

“한계 드러낸 유일체제 강화,” 『경향신문』, 1974년 4월 10일.

“한국문제 17일 UN총회상정, 정위가 서방측안 공산안 재제기활동 표대결 움직임,”
『동아일보』, 1974년 12월 11일.

“한국문제 타협안해 북 권민준 큰소리,” 『동아일보』, 1975년 10월 21일.

“회담 전 환담 안녕하십니까… 웃으며 악수 눈녹듯 남북동결 풀려야죠,” 『동아일보』,
1979년 2월 17일.

4) 기타 자료

대통령비서실, 보고번호: 제72-86호, “제목: 북괴의 비밀협상제안에 대한 주한 미주
공사와의 면담(1972년 2월 14일),” 대통령기록관, EA3079.

대한민국외교사료관, 『주UN(유엔) 북한대표부 설치 1973』, 생산년도 1973, 등록번
호 6165.

_____, 『북한의 대미국 직접 평화협정 체결 제외 및 대책 1975』 생산년도 1975,
등록번호: 8284.

오경섭, “트럼프 2기 행정부의 대북정책 전망: 트럼프와 외교·안보라인 주요 인사들
의 발언을 중심으로,” [https://www.kinu.or.kr/main/module/report/
view.do?nav_code=mai1674786581&category=53&idx=128233](https://www.kinu.or.kr/main/module/report/view.do?nav_code=mai1674786581&category=53&idx=128233)(검색일:
2025년 3월 29일).

3. 국외 자료

1) 기타 자료

“Building International Order, address by Secretary Kissinger before the 30th Regular session of the UN General Assembly,” *The Department of State Bulletin*, Vol. LXXIII, No. 1894, October 13, 1975.

CIA, “Intelligence Memorandum North Korea: Imports of Whole Industrial Plants for the Six-year Plan,” April 1972, <https://www.cia.gov/readingroom/docs/CIA-RDP85T00875R001700030062-8.pdf>(검색일: 2022년 6월 19일).

_____, “Central Intelligence Bulletin,” February 12, 1974.

_____, “North Korea Payment problem with the West,” June 3, 1975, CIA-RDP86T00608R000600050021-9, CREST system, p. 2, <https://www.cia.gov/readingroom/docs/CIA-RDP86T00608R000600050021-9.pdf>(검색일: 2022년 6월 19일).

_____, “North Korea: A new direction in Economy Policy,” January 1, 1983, CIA-RDP84S00553R000100030005-1, CREST system, p. 1, <https://www.cia.gov/readingroom/docs/CIA-RDP84S00553R000100030005-1.pdf>(검색일: 2022년 6월 26일).

_____, “North Korea: The Party Elite and the Succession Issue,” September 1983, <https://www.cia.gov/readingroom/docs/CIA-RDP84S00928R000100120003-7.pdf>(검색일: 2025년 3월 28일).

“Memorandum for the President’s File(August 27, 1974),” Ford Presidential Library, <https://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/0314/1552767.pdf>(검색일: 2022년 9월 5일).

“Memorandum of Conversation (June 11, 1975),” Ford Presidential Library, <https://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/0314/1553117.pdf>(검색일: 2022년 9월 5일).

“Memorandum of Conversation, US-North Korean Relations (August 3, 1975),” Ford Presidential Library, <https://www.fordlibrarymuseum.gov/library/>

document/0314/1553195.pdf(검색일: 2022년 8월 30일).

“Telegram from Pyongyang to Bucharest, SECRET, No. 061.465 Urgent (November 15, 1973),” NKIDP, <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/114077>(검색일: 2022년 8월 21일).

“US Department of State-President Ford’s visit to Korea(22-23 November 1974),” Ford Presidential Library, <https://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/0337/24465897.pdf>(검색일: 2022년 8월 1일).

US Government, “209. Memorandum of Conversation, Washington(August 6 1975),” *Foreign Relations of the United States, 1969-1976, Volume E-12, Documents on East and Southeast Asia, 1973-1976*, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76ve12/d209>(검색일: 2022년 9월 5일).

North Korea's Pursuit of Direct Dialogue with the US in 1973-1975

An Exploratory Study on the Correlation with Kim Jong-il's Succession Process

Son, Juhee (University of North Korean Studies)

This study explores the correlation between the policy shift of North Korea's pursuit of direct dialogue with the US from 1973 to 1975 and the Kim Jong-il's succession process. In the early 1970s, North Korea aligned itself with China's policy of rapprochement toward the US, strategically pursuing indirect engagement through inter-Korea dialogue. However, from 1973 onwards, North Korea adopted a more independent approach, actively seeking direct negotiations with the US. This shift in strategy was characterized by a dual-track approach- intensifying diplomatic pressure on the US while simultaneously utilizing various channels to initiate direct talk. This study argues that North Korea's shift in its US policy was not solely a response to external factors but was also closely linked to internal power dynamics, particularly the process of consolidating Kim Jong-il's successor. As Kim consolidated his authority

over the party and government, he reinforced ideological frameworks while simultaneously promoting economic development and pragmatic diplomatic engagement. These internal circumstances shaped the dual strategy of North Korea's US policy, which maintained ideological rigidity while keeping the door open for negotiation.

Keywords: North Korea-US relations, North Korea-US talks, duality of North Korea's US policy, Kim Jong-il succession process, 70-day battle