

Journal of Military History
2018, No. 106, pp.37-81
<https://doi.org/10.29212/mh.2018..106.2>
Printed in the Republic of Korea

전망이론 측면에서 본 푸에블로호사건과 북한의 정책선택

김창규*

1. 머리말
2. 기존연구 분석과 전망이론의 적용
3. 푸에블로호사건과 북한의 정책선택
4. 맺음말

1. 머리말

6·25전쟁 이후 적대적인 미·북, 남북관계가 지속되면서 북한은 크고 작은 대남, 대미도발을 끊임없이 자행해 왔다. 그 중에는 특히

* 국방부 군사편찬연구소 전 책임연구원

이 글은 본인의 박사학위 논문(“푸에블로호사건과 북한의 정책선택: 전망이론을 중심으로”(경남대학교 대학원, 정치학박사, 2016))을 보완하여 작성한 것이다.

미국에 대한 도발로 인해 미·북 간, 남북 간에 긴장이 고조되어 한반도에 전쟁 위기감마저 감돈 상황도 있었다. 그 대표적인 사례들이 1968년 1월 ‘미 정보함 푸에블로호사건’(약칭 푸에블로호사건), 1976년 8월 ‘8·18 판문점 도끼만행사건’, 그리고 1994년의 제1차 북핵위기 국면 등이다.

이들 사건 중 가장 먼저 발생한 푸에블로호사건은 1968년 1월 23일, 원산 앞바다 해상에서 첩보수집 임무를 수행하고 있던 미 정보수집함 푸에블로호가 북한군에게 납치되어 승무원 83명이 북한에 억류되었다가, 335일 만인 1968년 12월 23일 귀환한 사건이다. 이는 미국의 군함이 공해에서 납치된 초유의 사건으로, 6·25전쟁 휴전 이후 자행된 북한의 대미 도발사건 중 최초로 국제적인 이슈가 되었다.

푸에블로호사건은 지금으로부터 50년 전에 발생했지만, 그 당시뿐만 아니라 현재까지도 한·미·북 관계와 한반도 안보에 영향을 미치고 있다. 1953년 한미동맹이 성립된 이래 한·미 간에는 연루(連累, entrapment)와 방기(放棄, abandonment)의 우려가 교차하는 동맹게임¹⁾의 양상이 계속 반복되어 왔는데, 이 사건이 그 시초가 되었다. 이를 계기로 미국은 한반도의 분쟁에 연루될 것을 우려하여 주한미군 감축을 검토하였고, 1970년대 초에 실제로 미 제7단을 철수시켰다. 한편 한국은 미국의 방기를 우려하여 독자적인 군사력 증강을 본격적으로 추진하게 되었다. 그리고 오늘날 한미안보협력의 기본이 되고 있는 한미안보협의회의(SCM)도 이때부터 시작되었다.

1) 연루와 방기는 스나이더가 동맹관계에서 나타나는 딜레마를 설명한 개념이다. 한 국가가 다른 국가와 동맹관계를 맺게 되면 한편으로는 이익을 얻게 되지만, 다른 한편으로는 행동의 자유가 불가피하게 제약을 받게 된다는 것이다. 즉, 동맹관계 때문에 원하지 않는 분쟁에 연루될 가능성이 생기는 것이다. 그리고 동맹을 맺은 나라는 동맹관계에 자신의 안보를 의존하게 되면서 동맹을 맺은 국가로부터 방기되지 않을까 우려하기도 한다. 이에 동맹을 맺은 국가들은 연루와 방기의 우려 사이에서 갈등하며 동맹게임을 벌이게 된다는 것이다. Glenn H. Snyder, "The Security Dilemma in Alliance Politics," *World Politics*, Vol. 36, No. 4, 1984, pp.461-495.

한편 이 사건은 미·북 관계에도 매우 중요한 영향을 미쳤다. 이로 인해 북한은 최초로 미국 정부와의 협상을 경험했고, 당시 북한이 구사했던 ‘통미봉남(通美封南)’, ‘벼랑끝외교(brinkmanship diplomacy)’, ‘살라미(salami tactics)’ 전술은 오늘날에도 여전히 북한의 유용한 전략전술로 사용되고 있다. 이때부터 시작된 북한의 전략전술에 대해 미국은 아직까지도 효과적인 대응책을 찾지 못하고 고전하고 있다. 또한 이 사건은 적대적인 위기상황을 만들어야 대화가 시작된다는 미·북관계의 ‘이상한 공식’²⁾이 출현하는 계기가 되기도 했다.

북한의 대미도발은 푸에블로호 납치를 시발점으로 하여 8·18 판문점 도끼만행사건을 거쳐 현재의 핵·미사일 도발로 이어지고 있다. 지금도 마찬가지지만 이 사건이 발생한 시점에서 미국은 세계 최강국이었고, 북한은 미국과 비교도 되지 않는 약소국이었다. 상식적인 생각으로는 약소국인 북한이 어떻게 미국이라는 초강대국을 상대로 모험적인 도발을 할 수 있는지 이해하기 쉽지 않다. 하지만 북한의 대미 도발은 오늘날도 계속되고 있다. 현재의 도발도 당시의 상황과 유사하게 진행되고 있다는 점을 고려할 때, 약소국 북한의 지도부가 사건 당시 어떤 상황인식하에서, 또 어떤 동인으로 초강대국 미국을 상대로 모험적인 도발을 하였는지, 그 정책 선택의 메커니즘을 더듬어 시사점을 찾아보는 일은 적지 않은 의미가 있다 할 것이다.

이를 위해 본 연구에서는 최근 국제정치학에서 발전되고 있는 ‘전망이론(Prospect Theory)’을 기초로 분석하고자 한다. 왜냐하면 전망이론이 합리적 상식으로는 이해하기 어려운 북한의 군사적 모험에 대한 설명의 논거를 일정부분 제공해 주고 있기 때문이다. 전망이론은 정책결정자가 자신이 판단하는 ‘준거점(reference point)’을 기준으로, 현재(또는 가까운 미래) 처한(처할) 정치적 상황을 ‘이익영역(gain

2) 홍석률, 『분단의 히스테리: 공개문서로 보는 미중관계와 한반도』, 경기: (주)창비, 2012, 79쪽.

frame)’과 ‘손실영역(loss frame)’으로 나누고, 이 영역의 위치에 따라 모험을 할 수도 있고 안전한 선택을 할 수도 있다는 이론이다.³⁾

이 이론에 따라 위기상황에서 특정 국가가 특정 정책을 선택한 이유를 분석하기 위해서는 첫째, 정책결정자가 누구였는가? 둘째, 그 정책결정자의 준거점은 무엇이었는가? 셋째, 정책결정자는 자신이 처한 국내의 상황을 어떤 영역으로 인식하고, 그 결과 어떤 정책적 선택을 했는지를 살펴보아야 한다. 그런데 푸에블로호사건은 고도로 민감한 정치·군사적 사건이었고, 당시 북한은 김일성 유일체제를 구축한 상황에서 모든 권력이 김일성에게 집중되어 있었기에 김일성이 정책결정자였다는 데는 별다른 이의가 없을 것이다.

따라서 본 연구에서는 김일성의 준거점은 무엇이었는가? 당시 북한을 둘러싼 대내외 정치상황은 어떠하였으며, 김일성은 그 상황을 어떻게(어떤 영역) 인식하였는가? 그리고 이들의 상호작용의 결과로 어떤 정책이 선택 되었는가?에 대한 인과관계를 분석해 나갈 것이다.

2. 기존연구의 분석과 전망이론의 적용

가. 푸에블로호사건에 대한 연구

푸에블로호사건에 대한 기존 연구의 범주는 ① 사건 자체 전반에 관한 연구 ② 사건의 영향과 관련요인을 다룬 연구 ③ 사건의 배경과 북한의 도발동기에 대한 연구 등 세 가지 범주로 분류해 볼 수 있다.

첫 번째 범주로 사건 자체 전반에 관한 연구로 대표적인 것이 미첼 러너(Mitchell B. Lerner)의 연구이다.⁴⁾ 러너는 역사학자로서 미국

3) Daniel Kahneman and Amos Tversky, "Prospect Theory: An Analysis of Decisions under Risk," *Econometrica*, vol. 47, No. 2, 1979, pp.263-292.

정부자료 및 관련자들의 회고록과 인터뷰 등 방대한 자료를 토대로 푸에블로호의 탄생부터 승무원 송환까지의 전 과정을 심도 깊게 연구했다. 주일 미 해군사령부에서 근무했던 모블레이(Mobley) 중령은 사건 발생과 초기 군사적 대응 위주로 분석했다.⁵⁾ 국내의 연구물로는 국방부 군사편찬연구소에서 연구편찬한 『국방사건사 제1집』을 들 수 있다.⁶⁾

두 번째 범주는 사건의 영향과 관련요인을 다룬 연구이다. 사건 관련 미국의 위기관리 및 협상정책, 사건으로 인한 남·북·미 3국관계의 변화 등이 여기에 해당된다. 국내 대부분의 연구들은 이 범주에 초점을 맞추고 있다. 정성운, 조영갑, 이성봉 등은 위기관리 문제에 초점을 두었고, 문순보, 박호섭, 엄정식, 김연철, 척 다운스(Chuck Downs) 등은 미국과 북한과의 협상 전략과 과정을 고찰했으며, 이신재는 사건이 북한의 대미인식과 협상전략에 미친 영향을 분석했다.⁷⁾ 양성철·문정인, 류길재, 홍석률, 임재학은 사건이 한·미동맹 관계, 남·북·미 관계에

4) Mitchell B. Lerner, *The PUEBLO Incident : A Spyship and The Failure of American Foreign Police* (Lawrence Kan. : University Press of Kansas, 2002)

5) Richard A. Mobley, "PUEBLO", *Naval War College Review*, Vol. 7, No.2, Spring 2001.

6) 김창규, 『국방사건사 제1집: 1·21 청와대 기습 미수사건, 미 정보함 푸에블로호 피랍사건, 8·18 판문점 도끼만행사건』, 서울: 국방부 군사편찬연구소, 2012.

7) 정성운, “북한의 푸에블로호 나포사건과 미국의 위기정책결정”(고려대학교 박사학위논문, 2007); 조영갑, “한반도 위기관리사례 연구: 청와대 기습사건 및 푸에블로호 납치사건”, 『한국군사』, 제3권, 1996, 211~231쪽; 이성봉, “북한과 미국의 위기사태 시 대응전략”, 『신아세아』, 제16권 제4호, 통권 61호, (2009년 겨울), 114~138쪽; 문순보, “북미협상에 관한 사례연구: 푸에블로호 나포사건을 중심으로”, 『본질과 현상: 평화를 만드는 책』, 통권 9호, 2007, 122~164쪽; 박호섭, “위기시 미국의 대북한 협상행태: 푸에블로호 납치사건과 판문점 도끼만행사건을 중심으로”, 『해양전략』, 제121호, 2003, 173~192쪽; 엄정식, “푸에블로호 사건을 둘러싼 북한과 미국의 접근”, 『軍史』, 제86호, 2013, 71~92쪽; 김연철, “냉전시기의 북미협상: 1968년 푸에블로호 사건을 중심으로”, 『북한학연구』, 제12권 제1호, (2016년 6월), 5~35쪽; 척 다운스(Chuck Downs) 지음, 송승중 옮김, 『북한의 협상전략(OVER THE LINE: North Korea's Negotiating Strategy)』, 서울: 한울, 1999; 이신재, “푸에블로호 사건이 북한의 대미 인식과 협상전략에 미친 영향”(북한대학원대학교 박사학위논문, 2013)

미친 영향 등을 고찰했다.⁸⁾ 이 사건의 직접적인 당사자로서 당시 푸에블로호를 작전통제했던 미 국가안보국(NSA: National Security Agency)의 연구원인 뉴턴(Robert E. Newton)은 동 사건이 미 신호 정보에 미치는 영향에 대해 분석했다.⁹⁾

세 번째 범주는 사건의 배경과 북한의 도발동기에 대한 연구이다. 러너, 정성윤, 임석훈, 미치시타(Narushige Michishita) 등이 이에 대한 다양한 연구결과를 내놓고 있다.¹⁰⁾

한편 미국 우드로 윌슨 국제학술센터(Woodrow Wilson International Center for Scholars)는 사건 당시 소련 공산당 서기장 브레즈네프(Leonid Brezhnev)의 소련공산당 중앙회의에서의 연설 내용¹¹⁾과 북한에 주재하고 있던 외국 대사관의 전문 내용 등을 분석하여 사건의 실체를 파악하고자 했다. 이들 연구 중 라드첸코(Sergey

8) 양성철·문정인, “한·미 안보관계의 재조명: 푸에블로호 사건의 위기 및 동맹관리 사례를 중심으로”, 『한국과 미국 I: 정치·안보관계』, 서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1988; 류길재, “1960년대 말 북한의 도발과 한미관계의 균열”, 『박정희시대 한미관계』, 서울: 백산서당, 2007; 홍석률, “1968년 푸에블로호 사건과 남한·북한·미국의 삼각관계”, 『한국사연구』, 제113호, 2001, 179~208쪽; 홍석률, “위기 속의 정전협정 : 푸에블로호 사건과 ‘관문점 도끼살해’ 사건”, 『역사비평』, 통권 63호, (2003년 여름), 57~76쪽; 임재학, “미국의 대북한 군사개입 억제요인 분석: 푸에블로호 사건과 8·18사건을 중심으로”(경북대학교 박사학위 논문, 2011)

9) Robert E. Newton, *The Capture of the USS Pueblo and Its Effect on SIGINT Operations* (Washington D.C.: National Security Agency, 1992)

10) Lerner, *op.cit.*, pp.99-122(제5장); 정성윤, “1968년 북한의 푸에블로호 나포 원인에 대한 연구”, 『국제정치연구』, 제11집 2호, 2008, 247~276쪽; 임석훈, “북한의 대미 군사적 모험에 관한 연구: 푸에블로호 나포사건을 중심으로”(동국대학교 대학원 박사학위논문, 2015); Narushige Michishita, *North Korea's Military-Diplomatic Campaigns, 1966-2008* (New York: Routledge, 2009)

11) Leonid Brezhnev, “Speech by Leonid Brezhnev at the April (1968) CC CPSU Plenum, 9 April 1968” from Document 23 in Sergey S. Radchenko's *Cold War International History Project(CWIHP) Working Paper #47, “The Soviet Union and North Korean Seizure of the USS Pueblo: Evidence from Russian Archives”* (Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2006)

S. Radchenko)와 새퍼(Bernd Schaefer)의 연구가 주목할 만하다.¹²⁾

위에서 살펴본 푸에블로호사건에 대한 연구들의 특징을 살펴보면, 대체로 주장의 근거로 삼은 자료의 출처에 따라 상이한 결론을 내고 있다. 그런데 이 사건은 미·중·소·일 뿐만 아니라 남북의 이해관계가 복잡하게 충돌하는 한반도에서, 그리고 북한이라는 독재국가에 의해 발생했다는 특징이 있다. 따라서 어느 특정국가나 부분적인 자료만으로는 역사적 사실을 규명하기가 어려운 측면이 있다. 따라서 필자는 나름대로 미국, 공산권, 북한 등 최대한 다양한 자료들과 기존의 연구성과물들을 종합분석하여 사실에 접근해 보고자 한다.

나. 전망이론과 북한의 군사적 모험에 관한 연구

전망이론을 통해 북한의 군사적 모험을 설명하고자 하는 연구는 최근에 이루어진 몇 가지 사례가 있다. 황지환은 북한의 제1, 2차 핵 위기 분석을 통해 핵 정책의 변화를 고찰했고, 김관옥은 북한의 장거리미사일 발사와 3차에 걸친 핵실험, 이에 따른 유엔 안보리 제재와 북한의 대응을 검토하여 김정은 시대 북한의 대외정책 변화를 분석했다. 조재욱 등은 핵개발과 핵실험, 2010년 연평도 포격도발 사건을 대상으로 북한의 위기조성전략을 고찰했으며, 박상운은 북한과 리비아의 핵정책과 관련하여 각기 상이한 결정을 내린 요인을 전망이론적 관점에서 검토했다. 문인철은 북한의 대내외적 손실 인식으로 인한 위험추구적인 행동이 남북갈등으로 수렴된다고 보고 이의 상관성을 규명했다.¹³⁾

12) Radchenko, op.cit.; Bernd Schaefer, "North Korean 'Adventurism' and China's Long Shadow, 1966-1972", *CWIHP Working Paper #44* (Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, October 2004)

13) 황지환, "전망이론을 통해 본 북한의 핵 정책 변화: 제1, 2차 북한 핵 위기의 분석", 『國際政治論叢』, 제46집 1호, (2006. 4), 79~101쪽; 김관옥, "김정은시대 북한 대외정책 변화 연구: 전망이론을 중심으로", 『평화학연구』, 제14권 제3호,

박시영은 1960년대의 DMZ 도발, 1·21 청와대 기습미수사건, 푸에블로호사건, 울진·삼척 무장공비 침투사건과 1970년대의 서해 NLL 일대의 도발, 8·18 판문점 도끼만행 사건을 사례로, 1960년-70년대 북한의 위협인식과 전략적 선택과정을 통해 군사적 모험주의 전략이 작동되는 메커니즘을 전망이론 관점에서 분석했다.¹⁴⁾

이상의 연구사례에서 보듯이 전망이론에 기초한 북한의 군사적 모험에 관한 연구는 대부분 핵개발과 장거리미사일 발사를 연구대상으로 하고 있다. 박시영이 푸에블로호사건을 포함하여 1960-70년대 북한이 군사적 모험주의를 선택하게 되는 메커니즘을 분석하고 있으나, 시대적 상황 변화를 추적하며 개략적이고 일반적인 분석을 내놓고 있지, 푸에블로호사건이라는 특정 사건에 대한 구체적인 분석은 제시하지 않고 있다.

따라서 본 연구에서는 푸에블로호 납치라는 특정사건이 발생한 위기 상황에서 북한의 정책선택이 어떻게 이루어지는지, 그 메커니즘에 대해 전망이론을 적용하여 구체적으로 분석해 보고자 한다. 이는 향후 유사한 사건 발생했을 때 시사점을 유추하는데 적지 않은 도움을 줄 것이다.

다. 전망이론의 개념

전망이론은 인지심리학(cognitive psychology)을 바탕으로 경제학에서 널리 적용된 이론이지만, 최근에는 국제정치이론에도 많은 영향을

(2013. 6), 145~169쪽; 조재욱·이제성·박경우·주성열, “북한의 위기조성전략에 관한 고찰: 전망이론에 의한 인식론적 접근”, 『국방연구』, 제54권 제3호, (2011. 12), 59~79쪽; 박상운, “전망이론과 핵 정책의 결정요인: 북한과 리비아 사례 비교”, 『동북아연구』, 제28권 제1호, 통권 제36호, (2013. 8), 133~157쪽. 문인철, “북한의 손실 인식과 대남 적대적 군사행동 연구: 숙적관계와 전망이론을 중심으로”(성균관대학교 박사학위논문, 2016)

14) 박시영, “1960-70년대 북한의 군사적 모험주의 연구: 위협인식과 전략적 선택 (북한대학원대학교 박사학위논문, 2015)

미치고 있다.¹⁵⁾ 카네만과 트버스키에 의해 소개된, ‘반사경 게임 (Mirrored Gamble)’¹⁶⁾에서 밝혀진 것과 같이, 인간의 선택은 효용 극대화에 바탕을 두고 이루어지는 것만이 아니라, 상황에 따라 위험을 회피하거나 위험을 추구할 수 있다는 것이다. 전망이론에서는 이를 ‘영역효과 (frame effect)’로 설명한다. 즉 이익을 선택하거나 예상되는 상황(‘이익 영역: gain frame’)에서는 안전한 것을 선택(‘손실회피: loss-aversion’ 또는 ‘위험회피: risk-aversion’)하고, 손실을 선택하거나 예상되는 상황(‘손실영역: loss frame’)에서는 모험적인 것을 선호(‘위험추구: risk-seeking’ 또는 ‘위험감수: risk-taking’)하게 된다는 것이다.¹⁷⁾

전망이론에서 인간은 이익보다 손실에 대해 더 민감성을 보이는 경향이 있는데 이는 ‘소유효과(endowment effect)’에 그 근원이 내재되

15) 전망이론은 이스라엘의 저명한 심리학자이자 경제학자인 카네만(Daniel Kahneman)과 트버스키(Amos Tversky)의 연구에서 시작되었으며, 맥더맷(Rose McDermott), 파른함(Barbara Farnham), 레비(Jack S. Levy) 등이 국제관계와 외교정책 결정과정에 적용하면서 이론을 심화시켰다.

16) 기대효용이론에 의하면 <실험 1>, 선택 A의 기대효용은 300만원(300만원×100%)이고, 선택 B의 기대효용은 320만원(400만원×80% + 0원×20%)이다. 그런데 대부분의 사람들이 기대효용이 높은 선택 B를 택할 것으로 예상되지만, 실제 실험결과는 선택 B보다는 기대효용이 낮은 선택 A를 택했다.(A:B=80%:20%)

<실험 1> 선택 A : 300만원을 얻을 확률 100% 선택 B : 400만원을 얻을 확률 80% 또는 한 푼도 얻을 수 없는 확률 20% <실험 2> 선택 C : 300만원을 잃을 확률 100% 선택 D : 400만원 잃을 확률 80% 또는 한 푼도 잃지 않을 확률 20%

<실험 2>에서 선택 C의 기대효용은 -300만원(-300만원×100%)이고, 선택 D의 기대효용은 -320만원(-400만원×80% + 0원×20%)이다. 이 경우에도 기대효용이론에 따르면 손실이 적은 선택 C가 선호되어야 할 것이지만, 실험에 참가한 대부분의 사람은 기대효용면에서 열등한 선택 D를 선호했다.(C:D=8%:92%). Kahneman and Tversky, op.cit., pp.263-269.

17) Kahneman and Tversky, op.cit., pp.263-272; Robert Jervis, "The Implications of Prospect Theory for Human Nature and Values," *Political Psychology*, Vol. 25, No. 2, 2004, pp.163-176.

어 있다고 본다. 그리고 소유효과는 최근에 획득한 것일수록 더 강하게 나타나는데 전망이론에서는 이를 ‘최근획득효과’라 한다.¹⁸⁾

그렇다면 이익영역과 손실영역을 구분하는 기준은 무엇인가? 전망이론에서는 이를 ‘준거점(reference point)’이라고 하는데, 전망이론가들은 인간이 현재 상태를 기준으로 변화에 대응하고 판단한다는 점에서 현재 상태(status quo, 현상) 또는 현 자산(current assets)이 준거점 역할을 하지만, 미래의 자산 수준이나 기대(expectation), 열망하는 수준이나 지점(aspiration level or point)이 준거점이 되기도 한다고 주장한다. 특정인의 준거점 형성에는 개인적 경험이나 역사적 교훈 등이 많은 영향을 미칠 수 있다.¹⁹⁾

전망이론에서 제시하는 개념 중의 하나가 ‘도미노 효과(domino effect)’이다. 즉 정책결정자들은 작은 손실이 점차 확대되어 큰 손실로 이어질 것을 우려할 수 있다는 것이다. 예를 들어, 국내·외적인 영향력이나 신뢰도가 한 번 떨어지기 시작하면 그것은 도미노 효과에 의해 더욱 큰 영향력이나 신뢰도의 실추를 가져올 수 있다는 우려를 말한다.²⁰⁾

또 하나의 개념은 ‘확실성 효과(certainty effect)’와 ‘선호의 역전(preference reversal)’ 현상이다. 인간은 대체로 단순히 그럴듯한 결과(가능성)보다는 확실하다고 판단되는 결과에 더 의미를 두는 데, 이를 확실성효과라고 한다. 그리고 원래 손실영역에서는 대체로 위험 감수적인 경향을 보이지만, 전망이 확실한 상황에서는 위험회피적인

18) Jack S. Levy, "Prospect Theory and International Relations: Theoretical Applications and Analytical Problems," *Political Psychology*, Vol. 13, No. 2, 1992, p.182.

19) Kahneman and Tversky, op.cit., pp.274-276. p.286; Levy, op.cit., pp.284-285; Rose McDermott, "The Failed Rescue Mission in Iran: An Application of Prospect Theory," *Political Psychology*, Vol. 13, 1992. pp.237-264.

20) Robert Jervis, "Political Implications of Loss Aversion", *Political Psychology*, Vol. 13, No. 2, 1992, p.189.

경향을 보일 수 있는데 이를 두고 선호의 역전현상이라 한다.²¹⁾ 이러한 선호의 역전은 선택의 결과가 너무 극단적일 것으로 예측될 경우(‘극단적 손실영역’)에도 나타날 수 있다. 즉 손실의 경우에도 ‘재앙과 같은 손실(catastrophic losses)’ 또는 ‘파멸적인 손실이나 환경(ruinous losses or circumstance)’을 초래할 수 있을 것으로 전망될 때는 손실 영역에서도 위험회피 경향을 보일 수 있다는 것이다.²²⁾

전망이론에서 정책결정자가 어떤 정책을 선택하느냐는 객관적인 이득과 손실보다는 준거점이 무엇이나는 것과 영역을 어떻게 보느냐가 핵심적인 요소이다. 따라서 이 이론은 특정 개인이나 지도자에게 미치는 상황요인과 국제관계의 맥락을 강조한다. 지도자(국가)들은 영토, 명성, 국내지지, 기타요소를 방어하기 위해 위험을 추구할 수 있다. 전망이론가들의 주장을 종합하면 정책결정자들이 손실영역에 있다고 판단할 경우는 대체로 아래 4가지로 요약할 수 있다.²³⁾

- ① 현 상태(자산)를 잃을 가능성이 있을 때(소유효과)
- ② 최근 손실을 보았거나 가까운 장래에 손실을 볼 가능성이 높을 때
- ③ 현 상태가 기대수준에 미치지 못할 때
- ④ 작은 손실이 더 큰 손실로 이어질 우려가 있을 때(도미노효과)

라. 전망이론의 푸에블로호사건 적용

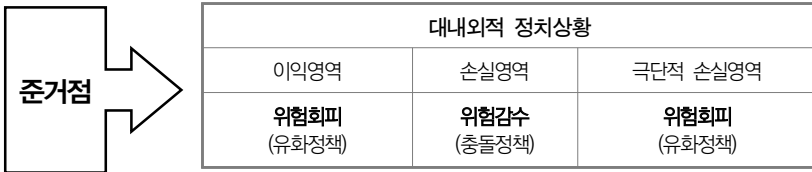
전망이론의 주장은 정책결정자들이 항상 이익의 극대화를 추구하는

21) Amos Tversky and Daniel Kahneman, "Rational Choice and Framing of Decisions", *Journal of Business*, Vol. 59, No. 4, 1986, p.258.

22) Ibid.: 황지환, 앞의 글, 83~85쪽.

23) Jervis(1992), op.cit., p.189; Anat Niv-Solomon, "When Risky Decisions are Not Surprising: An Application of Prospect Theory to the Israeli War Decision in 2006," Prepared for the International Studies Association Annual Conference, Montreal, Canada, (March 16-19, 2011), pp.7-8.

합리적인 정책만을 선택하지 않는다는 것을 제시한 것으로, 이는 때때로 보이는 북한의 비합리적이고 도발적인 정책을 이해하는데 적실성이 크다고 볼 수 있다. 전망이론에서 정책결정자의 선택행위는 영역효과를 통해 결정되고, 영역효과는 준거점에 따라 다르게 나타난다. 따라서 김일성이 자신의 준거점을 기준으로 북한의 국내외 상황을 어떻게 인식하느냐, 즉 이익영역인가? 손실영역인가? 아니면 극단적 손실영역인가?에 따라서 위협감수적인 충돌정책을 선택할 것인가? 위협회피적인 유화정책을 선택할 것인가를 결정하게 될 것이다.²⁴⁾ 이러한 정책 선택의 메커니즘을 도표화하면 아래와 같다.



전망이론에서는 정치적 환경요인의 중요성을 매우 강조하면서 정치적 상황 변화가 지도자의 영역인식과 정책결정을 변화시킨다고 제시하고 있는데, 이 개념은 푸에블로호사건에서도 분명하게 드러난다. 푸에블로호사건은 크게 2단계로 구분할 수 있다. 제1단계는 푸에블로호 납치 및 미·북의 초기대응단계로, 북한이 푸에블로호가 동해에 투입되었음을 탐지한 1월 16일경부터 1월 23일 이 배를 납치하고, 이후 대미협상을 거부하면서 버틴 2월 1일까지이다. 제2단계는 미·북협상단계로, 북한과 미국이 협상테이블에 앉기 시작한 2월 2일부터 푸에블로호 승무원이 송환된 12월 23일까지이다.

제3장에서 분석하겠지만 김일성은 제1단계에서는 손실영역으로 인식하고 위협감수적인 ‘충돌정책’을 선택했으며, 제2단계에서는 이익영역

24) 여기서 충돌정책과 유화정책이라는 용어는 황지환이 쓴 개념을 차용했다. 황지환, 앞의 글, 86~98쪽.

으로 인식하고 위험회피적인 ‘유화정책’을 선택했다. 정치적 상황이 변화됨에 따라 제1단계와 제2단계의 정책선택이 상반되게 나타난 것이다.

전망이론은 정책결정자의 준거점과 정치적 상황에 대한 인식이 정책을 선택케 하는 핵심요소임을 강조한다. 따라서 본 고에서도 김일성의 준거점과 더불어 각 단계별 김일성의 상황인식 변화를 고찰함으로써 사건 당시 북한의 정책선택의 메커니즘을 분석할 것이다.

3. 푸에블로호사건과 북한의 정책선택

가. 푸에블로호사건의 개요

1960년대 미국은 민간 선박을 개조하여 정보수집에 활용하는 계획을 발전시켰는데, 이에 따라 푸에블로호가 탄생했다. 푸에블로호는 겉(공식적)으로는 바다의 수심, 온도, 염도 등의 일반환경을 조사하는 해양 조사선이었다. 그러나 실제 임무는 북한과 소련의 레이더, 소나, 무선 교신과 같은 전자정보를 감청·수집하고, 청진·성진·마양도·원산 등 북한 항구 연안에서의 북한 해군활동과 블라디보스톡에 위치한 소련 태평양함대사령부에 대한 통신정보를 수집하는 것이었다. 푸에블로호에 대한 지휘통제는 미 태평양사령부 예하의 주일 미 해군사령부가 행하고 있었지만, 신호정보 수집에 대한 기술적인 통제는 미 국가안보국(NSA)에서 수행하고 있었다.²⁵⁾

푸에블로호는 1968년 1월 11일 일본의 사세보항에서 출항하여 1월 16일 최초 임무지인 청진항 인근에 도착했다. 이후 푸에블로호는 23일 북한군에게 납치되기 전까지 성진항-마양도-원산항 인근 해역에서

25) Lerner, *op.cit.*, pp.10-43.

첩보수집 임무를 수행했다. 임무수행 중 21일과 22일 북한의 대잠함과 트롤선들이 푸에블로호에 접근하여 관측을 했으나 아무런 일도 없었다. 그러나 1월 23일 북한군의 통신량이 급증하면서 정오 무렵 북한의 미그기 2대와 대잠함 2척, 어뢰정 4척이 접근하여 푸에블로호를 납치하여 원산항으로 끌고 갔다.²⁶⁾

푸에블로호 피랍상황이 전파되자 미국 군 수뇌부는 푸에블로호가 원산항에 도착하기 이전에 구출하려 했다. 태평양사령부 예하에는 한국의 오산기지를 비롯하여 일본 본토의 요코타, 이와쿠니, 오키나와의 가데나기지 등 1시간 30분 내에 출격할 수 있는 공군기지가 6개나 있었고, 항공모함 엔터프라이즈도 가용했었다. 그러나 이들은 사전 경고를 받지 못했고 이에 따라 작전준비가 갖추어져 있지 못했던 관계로, 미군 수뇌부는 마땅한 구출 전력조차 투입하지 못하고 말았다.²⁷⁾

존슨(Lyndon B. Johnson) 미 대통령은 고위관리들로 구성된 ‘푸에블로호 자문단’을 구성하여 해결책을 강구하도록 했다. 사건 초기 자문단은 북한선박의 납치와 억류, 북한의 주요항구 봉쇄, 북한에 대한 부분적인 공습 등 여러 가지 군사적 대응방안을 검토했다. 그러나 베트남 전에 이미 깊숙이 개입해 있었던 존슨 행정부는 한반도에서 또 다른 전쟁이 일어나는 것을 극구 피하려 했다. 따라서 존슨 행정부는 외교적 해결을 기본방침으로 세웠고, 이에 따라 외교적 노력과 더불어 북한에 압박을 가하기 위한 수단으로 무력시위를 전개했다. 무력시위는 엔터프라이즈 등 3척의 항공모함을 포함한 21척의 군함 동해 전개, 192대의 항공기 한국 전개, 항공예비군 동원, 항공 및 해상 정찰 등으로 1월 25일부터 2월 초순까지 계속되었다. 한편, 소련은 자신들과 아무런 사전 협의 없이 사건을 일으킨 북한을 매우 못마땅하게 여기고 비판하면서도 정보수집함, 구축함, 잠수함 등 총 16척의 함정을 동해로 출동

26) Lerner, *op.cit.*, pp.68-82; Newton, *op.cit.*, pp.61-63.

27) Lerner, *op.cit.*, pp.76-82; Newton, *op.cit.*, pp.51-71.

시켜 미국의 무력시위에 대응했다. 소련의 군사적 대응이 강화되자 미국은 무력시위를 중단했다.²⁸⁾

〈그림 1〉 푸에블로호 피랍지점과 피랍상황



미국은 무력시위와 병행하여 다양한 외교적 해결 노력을 기울였다. 미국은 소련을 비롯하여 북한과 연결될 수 있는 모든 국가들과 접촉하여 북한을 설득하려 했으나 그 어떤 것도 성공하지 못했다. 미국은 또한 이 문제를 유엔안보리에 제기했고 안보리는 중재를 위한 여러 가지 방안을 모색했으나, 김일성이 유엔주도의 해결방안을 거부하면서 물거품이 되고 말았다. 이외에도 미국은 국제적십자사와 국제사법재판소의 중재, 중립지역에서의 비밀회담, 제3자에 의한 조정 등

28) Newton, *op.cit.*, pp.100-101.

가용한 모든 외교적 수단들을 가동했다. 그러나 전방위적으로 실행된 미국의 외교노력은 김일성의 거부로 거의 모두 실패했을 뿐만 아니라, 무력시위의 효과마저도 퇴색시키고 말았다.

김일성은 초기에는 미국의 모든 제의를 거부했으나, 소련의 권유에 따라 1월 27일부터는 판문점에서 미국과 직접협상에 의한 문제 해결만을 되풀이해서 요구했다.²⁹⁾ 모든 외교적 수단이 통하지 않게 되자 미국은 판문점 군정위를 통해 미·북 간 직접협상을 하자는 북한의 제의를 받아들여 2월 2일부터 직접협상에 나섰다.

미·북 협상이 시작되자 미국에 단호한 조치를 요구해 왔던 한국이 강력하게 반발했다. 박정희 대통령은 베트남에 파병된 국군부대의 철수까지 언급하며 미국을 압박했다. 결국 존슨 미 대통령이 밴스(Cyrus R. Vance)특사를 한국에 파견하여 1억 달러의 특별군원을 제공하고, 매년 양국 국방장관회의를 개최하기로 합의하면서 한국의 반발을 무마할 수 있었다.³⁰⁾

미·북 협상은 1968년 12월 23일 푸에블로호 승무원이 송환될 때까지 29차례나 진행되었다. 회담은 2월 10일 제5차까지는 미국이 여러 가지 협상방법을 제시하지만 북한이 거절하는 모습으로 진행되었다. 2월 14일 제6차회담에서 북한대표 박중국 중장³¹⁾은 소위 ‘3A’(Admit, Apologize, Assure: 인정, 사과, 보장), 즉 푸에블로호가 북한 영해를 침범했음을 인정하고, 간첩행위에 대해 사과하며, 다시는 북한 영해를 침해하는 일이 없도록 보장한다면 승무원을 풀어주겠다는 조건을 제시했다. 그러나 미국은 국가위신과 한국과의 동맹관계 등을 고려하여 이를 거부하고, 이후 여러 가지 대안을 제시했지만 북한은 끝내 이를 받아들이지 않았다.

29) Lerner, *op.cit.*, pp.138-142.

30) 김창규, 앞의 책, 172~177쪽.

31) 북한의 장성급 계급은 당시에도 소장-중장-상장-대장으로 이루어져 있었으므로, 중장은 우리의 소장(two star)과 같은 계급이다.

5월 8일 제16차 협상에서 박중국은 북한이 작성한 사과문을 제시 하면서 미국 대표에게 서명하기를 요구했지만, 미국은 이를 거부했고 협상은 교착되었다. 이후 미국은 묘안 찾기에 골몰하다 8월 29일 제20차 회담에서 소위 ‘덧쓰기 방법(Overwrite Formula)’³²⁾을 제시했다. 이 안을 가지고 협상은 10월 23일 제24차까지 5차례 진행되었으나, 박중국이 미국 대표 우드워드 소장의 ‘태도의 거만함’을 문제 삼으면서 결렬되었다. 그러다 12월 17일 제26차 협상에서 결국 미국과 북한은, 미국 대표가 “푸에블로호의 북한 영해침범을 인정하지 않았으며, 따라서 사과할 수 없다”는 요지의 성명문을 발표한 후에, 북한이 작성한 사과문에 서명하면 승무원들을 송환하기로 한다³³⁾는 아주 이상한 합의에 도달했다. 그리고 12월 23일 09:00, 미국 대표 우드워드 장군은 성명문을 발표한 후 북한이 준비해온 사과문에 서명했다. 이에 따라 같은 날 미국은 82명의 승무원과 납치 당시 북한군의 사격으로 사망한 시신 1구를 판문점의 ‘돌아오지 않는 다리’를 통해 송환받게 되었고, 이로써 사건은 마무리됐다.³⁴⁾

나. 김일성의 준거점

푸에블로호사건은 단순히 미국과 북한만의 문제가 아닌 한국, 소련,

32) ‘덧쓰기’란 북한이 ‘타이프’로 미리 작성해 온 사과문에 대각선으로 덧쓰거나, 여의치 않을 경우 하단에 우드워드가 ‘자필’로 “오늘 판문점에서, 살아 있는 82명의 미합 푸에블로호 승무원과 해군 듀안 호지스(Duane Hodges)의 시신이 나에게 인도되고 있다.”는 한 문장을 추가로 쓴 후 서명을 한다는 것으로, 이는 미국은 오직 승무원들의 송환을 위해서만 서명한다는 것을 보여줌으로써, 미국의 국가위신 손상을 최소화하면서 승무원들을 송환시키려는 교육지책이었다. Lerner, *op.cit.*, p.205.

33) 이 제안은 미 국무부 한국담당 레너드(James Lenard)가 제시한 것으로 일명 ‘레너드 안’이라고 하는데, 이 역시 미국의 국가위신 손상을 최소화하려는 교육지책이었다. Lerner, *op.cit.*, p.210. 우드워드 대표의 성명문은 김창규, 앞의 책, 183쪽 참조.

34) Lerner, *op.cit.*, pp.138-146, 203-213, 219-222.

중국, 일본과도 관련된 문제였다. 따라서 김일성의 준거점 분석 시 북한을 중심으로 한 주변 4국과 관련된 측면을 모두 분석할 필요가 있다. 또한 국가적 차원은 물론, 일인 지배체제를 구축한 독재자로서의 개인적 차원으로도 접근할 필요도 있다.

먼저, 국가적 차원에서 최고통치자로서 김일성이 가장 우선적으로 고려해야 할 요소는 북한의 국가이익과 국가전략목표일 것이다. 국가이익 중에서 존망의 이익(또는 사활적 이익)은 국가의 안전보장이다.³⁵⁾ 북한에 있어서도 존망의 국가이익은 다른 나라와 유사하게 국가의 안전보장이라 할 것이다. 김일성은 이를 가리켜 “조국의 안전과 혁명의 전취물을 지키는 것”³⁶⁾으로 표현했다.

북한의 국가전략목표는 노동당 규약을 보면 알 수 있는데, 사건 당시에 유효한 노동당 규약은 1961년 제4차 당대회에서 개정된 규약이다. 여기에 노동당의 당면목적은 “공화국 북반부에서 사회주의의 완전한 승리 보장, 전국적 범위에서 반봉건민주주의혁명 과업을 수행하는 것”으로 명시되어 있다.³⁷⁾요컨대, 당시의 북한의 사활적인 국가이익은 ‘국가안전보장’, 국가전략목표는 ‘한반도 사회주의 건설’로 볼 수 있다.

둘째, 개인적 차원에서 김일성이 추구하는 바는 한마디로 ‘독재권력 강화’였다고 말할 수 있다. 김일성은 독재권력 강화를 위해 정권수립 이후 지속적으로 숙청을 거듭하여 사건 당시 이미 유일체제를 구축했음에도 불구하고, 이에 만족하지 않고 권력을 계속 강화하여 1970,

35) 최석철 외, 『안보관계용어집』, 서울: 국방대학교, 2010, 2쪽.

36) 김일성, “국가활동의 모든 분야에서 자주, 자립, 자위의 혁명정신을 더욱 철저히 구현하자. 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제4기 제1차회의에서 발표한 조선민주주의인민공화국 정부정강 1967년 12월 16일”, 『김일성 저작선집 4』, 평양: 조선로동당출판사, 1968, 540, 573쪽.

37) 노동당 규약에는 당의 당면목적과 최종 목적을 규정하고 있다. 북한에서 국가는 노동당의 영도를 받는 조직에 불과하고, 전략의 주체는 노동당이기 때문에 노동당의 당면목적이 국가전략목표인 동시에 혁명전략목표라 할 수 있다. 김동식, 『북한 대남전략의 실체』, 서울: 기파랑, 2013, 57~62쪽; 이종석, 『조선로동당 연구-지도사상과 구조 변화를 중심으로』, 서울: 역사비평사, 1997, 344쪽.

80년대 마침내 수령체제로 이행해 왔기 때문이다.

준거점의 개념에 따라 사건 당시 김일성이 무엇을 지키고자 했는지(현상 유지) 또는 어떤 기대를 가지고 있었는지(기대하는 목표·수준)를 위의 국가적인 차원과 개인적인 차원을 종합해 보면, 김일성의 준거점은 국가안전보장(대외), 독재권력 강화(대내), 그리고 대남혁명역량 강화(대남)였다고 추정할 수 있다. 그리고 김일성은 국가안전보장을 위해 북한의 주권 수호, 대중·소 동맹 강화 및 자주성 유지, 군사력 증강을 추구했다. 따라서 당시 김일성의 준거점은 ① 북한의 주권 수호 ② 대중·소 동맹 강화 및 자주성 유지 ③ 김일성 독재권력 강화 ④ 대남혁명역량 강화로 구체화할 수 있다.

1) 북한의 주권 수호

북한은 1948년 9월 9일 조선민주주의인민공화국을 선포하여 정부를 수립했으나, 유엔은 남한 정부만을 한반도의 유일한 합법정부임을 인정하고 북한을 인정하지 않았다. 미국 역시 북한을 국가로 인정하지 않음은 물론, 6·25전쟁의 침략자로 규정하며 철저히 무시해 왔다. 북한 입장에서 주권 인정은 국가의 안전보장과 국가위상 강화, 그리고 김일성의 권력강화를 위해서도 매우 중요한 일이었다. 따라서 북한은 푸에블로호 납치 이전에도 주권(특히 해상주권) 수호 의지를 분명히 보여주고, 푸에블로호 납치 후 미국과의 협상에서도 이를 인정받으려 부단히 노력했다.

북한은 6·25전쟁 정전협정 협의과정에서 12해리 영해를 주장했고³⁸⁾, 1955년 3월 5일 내각결정 제25호에 의해서도 영해 12해리를

38) 1952년 1월 말 실시된 연해수역(coastal waters) 협상과정에서 유엔군 측은 당시 관행에 따라 3해리를 주장했고, 유엔군 측에 의한 해상봉쇄를 우려한 공산군 측은 12해리를 주장했다. 이로 인해 해상분계선 설정에 대한 합의가 이루어지지 않았다. 조성훈, 『군사분계선과 남북한 갈등』, 서울: 국방부 군사편찬연구소, 2011, 85쪽.

채택했다고 주장해 왔다.³⁹⁾ 그러면서 한국 어선들이 조업 중에 그들이 주장하는 12해리 범위에 진입하게 되면 영해를 침범했다는 이유로 이들을 나포했는데, 1954년부터 1968년까지 북한에 의해 납치된 어선은 총 395척, 2,748명에 달했다.⁴⁰⁾

사실 푸에블로호는 보조환경조사선 표준모델 제2호(AGER-2)로서, 제1호선은 배너호(USS Banner)였다. 배너호는 1965년 8월에 일본에 배치되어 1967년 12월 푸에블로호와 대치될 때까지 동해 등지에서 총 15회의 첩보수집 활동을 했다. 이중 직접 북한에 대해 첩보수집 활동을 한 것은 1966년 3월, 1967년 2월과 5월 등으로, 1967년 2월에는 원산항 20마일 지점까지 접근한 일도 있었다.⁴¹⁾

북한은 군사정전위원회 회의에서 배너호를 포함한 한국과 유엔군 측 함선의 월선과 첩보수집 행위를 수시로 항의한 바 있는데, 1965년 9회, 1966년 12회, 1967년 6회에 달했다. 북한은 유엔군 측이 구잠함, 경호함, 경찰선 등 다수의 함선들을 이용하여 적대행위를 하고 있고, 어선들 속에 위장한 함선 및 간첩선을 섞어 넣어 정찰 및 첩보수집 행위를 하고 있다고 강력히 항의했는데, 여기에는 배너호에 관한 사항도 포함되었다.⁴²⁾ 이와 같은 군정위에서의 지속적인 항의는 북한이 자신들이 주장하는 영해에 대한 해상주권 수호의지를 드러낸 것이라 볼 수 있다.

북한은 미·북 협상과정에서도 그들의 주권인정에 노력을 집중했다. 북한은 미국이 제시한 모든 협상방안을 거부하고, 오직 판문점에서의 직접협상만을 받아들였는데, 이는 미·북 협상을 정부 간의 협상으로 성격을 규정하고자 하기 위함이었다. 협상과정에서도 북한의 박종국

39) 김달중 편, 『한국과 해로안보』, 서울: 법문사, 1988, 325쪽.

40) 조성훈, 앞의 책, 158쪽.

41) Richard A. Mobley, *FLASH POINT NORTH KOREA: The Pueblo and EC-121 Crises* (Annapolis, maryland: NAVAL INSTITUTE PRESS, 2003), p.24.

42) 합참정보참모부 군사정전위원회, 『군사정전위원회편람 4』, 서울: 합참, 1999, 162~183쪽.

대표는 2월 4·5·7일, 4월 11일, 5월 8일 “푸에블로호사건 협상은 조선민주주의인민공화국과 미국 정부 사이의 협상”임을 반복적으로 주장했다.⁴³⁾

이와 같이 북한은 미국과의 협상과정에서 북한을 정식 국가로 인정 받음과 동시에 북한의 12해리 해양주권과 더불어 북한의 주권까지 인정받으려 집요하게 노력했다는 것을 알 수 있다. 이는 그만큼 김일성이 이 점을 중시했다는 반증이기도 하다.

2) 대(對)중·소 동맹 강화 및 자주성 유지

중·소관계가 1950년대 중반부터 악화되자 북한은 기회주의적인 자세로 중·소 양국의 눈치를 보면서 ‘줄타기 외교’ 또는 ‘시계추 외교’ 정책을 펼쳤다.(친중노선: 1961~1964년, 친소노선: 1965~1968년) 군사·경제적 실리를 위해서는 소련에 의지하지 않을 수 없었으나, 이념 문제에서는 중국의 ‘민족해방투쟁노선’을 지지했기 때문이었다.⁴⁴⁾

그런데 1968년 초 당시 북한의 양국에 대한 동맹관계는 매우 모순적인 것이었다. 북한은 이념면에서는 일인독재체제 구축과 민족해방전쟁을 옹호하는 중국과 함께 하고 있었지만, 현실 정치상황은 중국과의 관계가 매우 악화되어 있었다. 반면 소련은 1965년 이후 관계가 개선되어 북한에 적극적인 경제·군사적 원조를 제공하고 있었다. 그러나 세계적인 충돌을 피하고자 하면서 평화공존을 주장하는 소련은 이념면에서 넘지 못할 산이었다. 따라서 북한이 추구하는 인민해방전쟁 수행 시 북한을 지원해 줄지, 심지어 미국으로부터 공격을 받을 때 북한의 안보를 책임져 줄지도 확신하기 어려운 상황이었다. 실제 소련은 적어도 북

43) Telegram From the Embassy in Korea to the Department of State, Seoul, February 5, 1968, 1045Z, *FRUS 1964-1968*, pp.608-609.; Telegram #7078 from American Embassy Seoul to State Department, May 8, 1968, central files 1967-69, pol 33-6, box 2259, NA 2.

44) 김계동, 『북한의 외교정책과 대외관계: 협상과 도전의 전략적 선택』, 서울 : 명인문화사, 2012, 243~244쪽.

한의 인민해방전쟁은 지원할 의사가 없었다.⁴⁵⁾

한편, 김일성은 이미 1956년 소위 '8월 종파사건'⁴⁶⁾의 경험을 통해 중·소로부터 자주성을 유지하는 것이 국가의 독립성은 물론, 자신의 권력을 유지·강화하는 데 핵심적인 요소임을 확실히 인식하고 있었다. 그러나 국가안보를 담보 받고 경제발전과 군사력 증강을 위해서는 소련과 중국의 지원에 의지할 수밖에 없는 현실을 고려하여, 중·소 양국과 동맹을 맺고 두 나라 사이에서 '시계추' 외교를 해 왔던 것이었다.

요컨대, 북한이 안보와 자주성의 딜레마 속에서 대중·소 관계에서 추구해온 목표는 자국의 안보와 경제발전을 위해 '조·소동맹 및 조·중동맹을 강화하면서도 자주성을 잃지 않는 것'이었다고 볼 수 있다. 이것이 당시 북한의 대중·소 외교목표이면서 김일성이 기대하는 목표 또는 희망하는 상태로서의 준거점이라고 추론할 수 있다.

3) 김일성 독재권력 강화

북한정권 수립 이후 김일성은 지속적으로 독재권력을 강화해 왔다. 특히 1956년 8월의 소위 '8월 종파사건'과 이후 1958년까지 이어진 '반종파투쟁'을 통해 그에게 반기를 들었던 연안계와 소련계 인사들을 대부분 숙청함으로써 김일성 비판세력은 거의 완전히 소멸되고, 명실상부한 김일성 중심의 단일지도체계가 확립되었다.⁴⁷⁾

김일성을 중심으로 한 단일지도체계가 형성되면서 1960년대 초반부터 김일성 개인숭배가 당과 사회로 확산되기 시작했다. 이후 북한이 극

45) 1968년 2월 26일, 브레즈네프는 소련을 방문한 김창봉에게 “북한이 남한을 침공한다면 소련은 지원을 하지 않을 것이며, 북한이 전쟁을 일으키는 경우에는 김일성은 자신이 그 결과에 대하여 본질적으로 책임을 져야 할 것”이라고 경고한 바 있다. Leonid Brezhnev, “Speech by Leonid Brezhnev at the April (1968) CC CPSU Plenum, 9 April 1968” from Document 23 in Radchenko, op.cit.

46) 8월종파사건에 대해서는 이종석, 앞의 책, 289~323쪽, 김근식, “북한 발전전략의 형성과 변화에 관한 연구 - 1950년대와 1990년대를 중심으로”(서울대학교 대학원 박사학위논문, 1999), 104~133쪽 참조.

47) 이종석, 앞의 책, 250~289쪽.

단적인 개인숭배 시대로 이행하면서 조선로동당 지도부에서는 다시 한번 당내 숙청의 회오리가 몰아쳤다. 이 숙청은 1967년 3월 열렸던 당 중앙위원회 제4기 제15차 전원회의에서 이루어졌다. 이 회의를 통해 당의 조직, 사상, 문화분야 담당자들이었던 ‘한인민족해방동맹’(소위 갑산파) 출신의 박금철, 이효순, 김도만, 고석, 허석선, 김왕룡 등의 인사들이 숙청되었다. 이들이 숙청된 핵심적인 이유는 김일성의 유일혁명 전통 수립에 소극적이었던 것으로, 당내에서 김일성의 유일지도성에 장애가 되는 부분들을 제거하기 위한 것이었다. 이후 1969년부터 나타나기 시작한 혁명적 수령관의 등장으로부터 1972년 개정된 헌법에서의 주체사상 공식화, 1974년 김정일에 의한 ‘유일사상 10대 원칙’에 이르기까지 김일성 수령제 정치체제는 계속 진화하게 된다.⁴⁸⁾

푸에블로호 납치 시점에서 김일성 유일체제는 거의 확립되었으나 완전한 것이 아니었다고 볼 수 있다. 1967년 갑산파 숙청 이후 북한사회의 유일사상체제 확립과 개인숭배가 급속도로 진행되었음에도 불구하고, 1968년 말 또다시 민족보위상 김창봉과 대남총책 허봉학 등 군부 숙청사건이 터졌다. 이런 사건들은 북한의 유일사상체제가 정치적, 이데올로기적 측면에서도 완전히 정착되지 못했음을 반증하는 것이라 할 수 있다.

따라서 김일성의 준거점은 사건 당시까지 쌓아온 유일체제 구축을 통해, 특히 1967년 갑산파 숙청 이후 급속도로 김일성의 권력이 강화된 현 상태로 볼 수도 있고, 아직 좀 더 강화되어야 할 기대수준(기대 목표 또는 희망상태)을 준거점으로 볼 수도 있는데, 어쨌든 김일성의 준거점은 ‘독재권력 강화’였다고 추론할 수 있다.

4) 대남혁명역량 강화

김일성은 1966년 10월 열린 제2차 조선노동당 대표자회 연설에서

48) 위의 책, 303~317쪽.

“한반도 통일은 한시도 지연되어서는 안 된다. 남한 해방은 국가적 의무이다”⁴⁹⁾라고 강조했다. 이 연설이 있은 후 북한 선전매체들은 김일성이 살아 있는 현 세대에 남한을 해방시켜야 된다고 주장했다.

북한이 말하는 통일이란 무력적화통일을 말하는 것으로 북한은 이를 일관되게 추구해 왔다. 북한의 대남전략 목표는 ‘민족해방 인민민주주의혁명’으로 남한을 적화통일하는 것이며, 이를 위한 군사전략이 ‘국방자위’와 ‘4대 군사노선’이다.

1962년 10월 ‘쿠바 미사일 사건’을 계기로, 북한은 동년 12월 10일 당 중앙위원회 제4기 5차 전원회의를 열어 국방자위(독자적인 군사력 증강) 노선을 결정했다. 이 회의에서 김일성은 “경제발전에서 일부 제약을 받더라도 우선 국방력을 강화하여야 한다”며 ‘경제건설과 국방건설’을 병진한다는 방침을 제시하고, ① 전 인민의 무장화 ② 전 국토의 요새화 ③ 전 군의 간부화 ④ 군 장비의 현대화로 요약되는 ‘4대군사노선’을 채택했다.⁵⁰⁾

이러한 정책에 따라 북한은 3개월 정도의 지구전을 치를 수 있는 물자의 비축과 무기의 자체생산을 위해 국방비를 대폭 증가시켰다. 10여년에 걸쳐 군사력 증강을 추진했는데, 특히 1965년을 고비로 이를 급속도로 강화하여 연간 예산의 30% 내외(약 6~7억 달러) 정도를 군사비로 지출했다.⁵¹⁾ 이와 같이 김일성은 남한 무력통일을 위해 대남혁명역량을 강화하였는데, 이는 김일성이 기대하는 수준·목표로서의 준거점으로 볼 수 있다.

49) 김일성, “현정세와 우리 당의 과업(1966년 10월 5일)”, 『김일성 저작선집 4』, 399~400쪽.

50) 김일성, “우리 인민군대를 혁명군대로 만들며 국방에서 자위의 방침을 관철하자(발취)”, 『김일성 저작집 17(1963. 1~1963. 12)』, 평양: 조선로동당출판사, 1982, 448쪽.

51) 국방부, 『국방사 제3집(1961. 5~1971. 12)』, 서울: 국방부, 1990, 370쪽, 374~375쪽.

다. 김일성의 영역인식과 정책 선택

1) 푸에블로호 납치 및 미·북의 초기대응단계: 충돌정책

앞에서 살펴본 바와 같이, 북한의 거듭되는 항의에도 불구하고 미국은 배너호에 이어 푸에블로호를 동해 상에 투입하여 북한에 대한 첩보수집 활동을 지속했다. 북한 입장에서 ‘철천지 원수’로 여기고 있는 적국의 함정이 자국에 대한 정찰활동을 계속하는 것은 안보를 위협하는 행위일 뿐만 아니라, 북한과 김일성의 자존심을 상하게 하는 일일 수밖에 없을 것이었다.

북한은 푸에블로호를 납치하기 3일 전인 1968년 1월 20일 개최된 제260차 군정위 본회의에서 미국에 강력한 항의를 했다. 북한 대표는 “1967년 12월 23일부터 1968년 1월 20일까지 기간에 연 24차에 걸쳐 각종 해군함선과 무장간첩선이 우리 측 연해를 침범하였고, 특히 어선으로 위장한 무장간첩선이 연해에서 정찰활동을 실시하였다”⁵²⁾고 항의하면서 이를 중단할 것을 요구했다. 북한의 강력한 항의에도 불구하고 푸에블로호의 정찰활동이 계속 이어지자 북한은 푸에블로호를 납치하기에 이르렀다.

사실 김일성은 푸에블로호를 납치하지 않고 그대로 방치하든지, 아니면 북한 영해로 못 들어오게 하거나 더 멀리 추방하는 식으로 위협을 회피하는 유화적인 선택을 할 수도 있었을 것이다. 이 선택은 합법적이며 큰 어려움 없이 행할 수 있는 방책이었다. 그러나 이 경우에는 김일성이 생각하는 가치, 즉 ‘주권수호’와 ‘김일성 독재권력 강화’라는 준거점에 큰 손실을 입을 수 있었다.

전 항에서 살펴본 바와 같이 북한은 영해주권을 수호하고자 하는 강력한 의지를 보여 왔고, 미국의 영해침범 행위에 대해서도 군정위 회의를 통해 수차례 경고를 한 바 있었다. 그런데 (북한의 주장대로) 영해

52) 합참정보참모부 군사정전위원회, 앞의 책, 222쪽

를 침범하고 정탐행위를 한 푸에블로호를 모른 척하거나, 순순히 영해 밖으로 내보낸다면 미국에 굴복하여 영해수호 의지와 자주권을 포기하는 것으로 비칠 수 있었다.⁵³⁾

그리고 더 큰 손실은 김일성의 위신손상을 초래할 수 있다는 점이었다. 북한에서 미국은 제1의 적, 철천지 원수, 타도의 대상으로 규정되어 왔다. 김일성도 국제정세를 언급하는 거의 모든 국내외 연설에서 미제국주의를 비난하는 말로부터 시작했고, 강력한 반미투쟁을 강조하면서 미제와 절대로 타협해서는 안 된다고 주장해 왔다.⁵⁴⁾ 그런데 만약 미국의 푸에블로호를 그대로 두거나 영해 밖으로 추방하는 정도의 유약한 조치를 취하게 된다면 이는 지금까지의 자신의 주장을 부정하는 결과가 될 것이었다. 이는 김일성에 대한 인민의 신뢰를 약화시키고, 국제사회에서의 명망을 떨어뜨리며, 나아가 국가의 정통성과 인민의 대미투쟁에 대한 자부심 및 대미 적개심의 약화까지도 초래하는 결과를 낳게 할 우려가 있었다.

한편, 푸에블로호를 격침시키는 선택은 북한의 영해와 자주권 수호 의지를 확실하게 보여줄 수 있는 방책이 될 수 있었다. 그러나 이는 자칫 전면전으로 확대되어 북한정권의 생존을 위협할 정도로 극단적인

53) 김일성은 사건이 발생하기 전 가장 최근에 한 연설에서도 자주권을 강조한 바 있었다. 그는 1967년 12월 16일 개최된 최고인민회의 제4기 제1차 회의에서 북한정부의 '10대 정부정강'을 발표하면서, "우리 당의 자주, 자립, 자위의 정신이 훌륭히 구현된 결과, 우리 나라는 당당한 독립국가로서 자기의 모든 로선과 정책을 자주적으로 규정하며 대외에서 완전한 평등권과 자주권을 행사하고 있습니다. 그 누구든지 우리 민족의 권리와 존엄을 유린하거나 모독하는 것을 용납하지 않을 것입니다."라고 밝혔다. 김일성, "국가활동의 모든 분야에서 자주, 자립, 자위의 혁명정신을 더욱 철저히 구현하자", 『김일성 저작선집 4』, 534~536쪽.

54) 예를 들어, 김일성은 1966년 10월 5일 조선노동당 제2차 대표자회에서 "미제국주주의는 세계인민들의 첫째가는 투쟁대상"이라며, "공산주의자들은 무엇보다도 미제국주주의를 반대하는 원칙적립장을 확고히 견지할 것"과 "국제문제들에서 원칙을 버리고 미제와 타협하는 일을 절대로 허용하지 말아야 하며", "견결한 반제투쟁을 전개해야 한다"고 주장했다. 김일성, "현정세와 우리 당의 과업", 『김일성 저작선집 4』, 320~321쪽.

손실영역으로 빠질 우려가 높은 것으로 채택하기 어려운 선택일 수밖에 없었을 것이다.

김일성은 푸에블로호의 정찰활동을 “날강도적인 해적행위이며 주권 국가에 대한 단폭한 침해”로 규정하고⁵⁵⁾ 푸에블로호를 납치했다. 그리고 미국의 강력한 무력시위에도 불구하고 이에 맞서는 강수를 두었다. 김일성은 북한의 대내외적인 정치상황이 극단적인 손실영역으로는 가지 않을 것으로 예상하면서도 현재의 손실영역에서 더 큰 손실영역으로 빠지지 않기 위해 위험감수적인 충돌정책을 선택했는데, 그는 무엇을 근거로 이와 같은 선택을 했을까?

전망이론은 정책결정자가 전쟁유발과 같은 극단적인 손실이 예상될 때는 손실영역에서도 오히려 위험회피적인 선택을 할 수 있다고 제시하고 있다. 그런데 김일성은 위험회피 대신 오히려 위험을 감수하는 모험을 선택했다. 김일성은 푸에블로호 납치로 인해서 극단적인 손실영역, 즉 전쟁으로는 가지 않을 것으로 판단했기 때문이었다. 당시 북한은 중·소와 군사동맹관계를 맺고 있었는데, 미국의 무력시위에 대응하여 소련이 군사력을 동해로 파견한 것은 북한에 대한 소련의 동맹의지를 보여준 것이었다. 또한 북한은 자체적으로도 미국의 위협에 대비해 철저한 전쟁준비와 대응태세를 갖추고 있었다. 한편, 미국은 베트남전의 격화로 인해 이미 49만 명이 넘는 군대를 투입하고 있었고, 국내에서는 반전운동이 확산되고 있는 어려운 상황에 처해 있었다. 김일성은 이러한 국내외 정세 속에서 미국이 상황을 전쟁으로까지 확대하지 않을 것으로 판단했다. 이런 가운데 미국의 협상의지가 훤히 노출되는 부적절한 군사·외교 투 트랙 대응⁵⁶⁾을 보고는 미국의 무력시위는 강압

55) 김일성, “조선인민군창건 스무돛을 맞이하여 1968년 2월 8일”, 『김일성 저작선집 5』, 평양: 조선로동당출판사, 1972, 6쪽.

56) 예를 들면, 미국은 푸에블로호사건에 대해 유엔이 단호한 조치를 결의해 줄 것을 촉구하면서도, 미국 정부는 최고위급 수준에서 외교적 수단에 의해 신속하고도 평화적으로 문제를 해결하려 노력하고 있다는 점도 천명했다. Transcript of minutes of Security Council Meeting, January 26, 1968, JL, NSF, NSG

적인 협상수단에 불과하며, 실제로는 미국이 전쟁의지가 없음을 간파했다.

그렇다면 김일성이 손실영역으로 인식한 근거는 무엇일까? 이를 분석해 보면 다음과 같다. 먼저, 푸에블로호 납치 전후의 북한의 국내외 정치상황과 이에 대한 김일성의 인식이다. 우선 대외적 상황을 보면, 세계 및 동북아 정세는 매우 불안정하여 북한 입장에서는 자국의 안보가 위협을 받고 있다고 인식할 수 있는 정치환경이 조성되고 있었다. 1964년부터 미국의 개입으로 국제전의 양상을 띠게 된 베트남전이 격화되어 1967년 말경에는 베트남 파견 미군이 49만 명을 넘었고, 한국 군도 2개 사단과 1개 해병여단이 파견될 정도였다.⁵⁷⁾ 중동지역에서는 1967년 6월 제3차 중동전쟁이 발발했다. 이 전쟁은 6일 만에 끝났으나, 이스라엘의 영토를 더욱 확대시킨 결과를 낳음으로써 주변 아랍국들의 뿌리 깊은 불만을 심화시켜 여전히 불씨를 남기고 있었다.

1960년대 초부터 본격화된 중·소의 이념 대립은 더욱 격화되어 양국 국경지역에서 충돌이 발생하는 사태에까지 이르게 되었다. 이런 가운데 북한은 중·소 양대 동맹국 사이에서 줄타기 외교를 했다. 그런데 소련은 평화공존론을 고수하면서 북한이 인민해방전쟁을 일으키지 못하도록 견제했다. 소련은 북한을 군사적·경제적으로 지원하기는 했으나 북한이 원하는 수준에는 훨씬 못 미치는 것이었다.⁵⁸⁾ 중국은 1966년 5월부터 시작된 문화혁명의 소용돌이 속에서 권력투쟁과 내부 혼란을 겪고 있었으며, 홍위병의 김일성에 대한 비난 등으로 양국 관계는 거의

History, Pueblo Crisis, 1968, Boxes 31-33, vol. 13.

57) 국방부, 앞의 책, 346~355쪽

58) 북한은 1965년 최근 방공기술을 포함하여 총 1억 5천만 루블에 달하는 무상 군사원조를 요청했고, 이후에도 미국의 위협을 빌미로 지속적으로 지원을 요청했다. 그러나 한반도에서의 분쟁을 원치 않았던 소련으로서는 북한의 요구를 다 들어줄 수 없는 일이었다. "Conversation between Vladmir Novikov and Yi Chu-yon" (9 June 1966), AVPRF: fond 0102, opis 22, papka 107, delo 4, list 6-12. (Radchenko, op.cit., pp.9-10에서 재인용)

적대적 수준에 이르기까지 심한 갈등을 겪고 있었다.⁵⁹⁾ 반면에 미국의 적극적인 권장 속에 남한과 일본은 1965년 6월 ‘한일기본조약’을 타결 시킴으로써 북한이 우려한 소위 한·미·일의 남방 삼각동맹관계 상황이 조성되었다. 이와 같은 상황은 김일성의 ‘대중·소 동맹강화’라는 준거점에 비추어 현상을 손실영역으로 인식하게 하는 것이었다.

이러한 상황 속에서 미국 정보수집함인 푸에블로호가 그동안 북한의 수차례에 걸친 경고에도 불구하고 북한 인근의 동해에서 첩보수집활동(북한표현으로는 정탐행위)을 하고 있었다. 푸에블로호의 첩보수집활동은 북한의 주권을 침해하는 행위였다. 푸에블로호의 정탐행위를 그냥 두었다가는 북한의 안보위협은 물론 북한의 주권수호 의지가 약화될 수 있었다. 따라서 김일성은 ‘북한의 주권수호’라는 준거점에 비추어서도 현상을 손실영역으로 인식한 것으로 분석된다.

둘째, 국내 정치상황에 대해 김일성은 어떻게 인식했을까? 1967년 3월 열린 노동당 제4기 15차 전원회의를 계기로 북한사회는 유일사상체계 확립과 개인숭배의 전면화가 급속도로 진행되었다. 그리고 같은 해 12월 제4기 1차회의에서 채택된 조선민주주의인민공화국 정부정강에는 당의 유일사상인 ‘주체사상을 모든 부문에 걸쳐 구현할 것’이 제1항으로 규정되는 등 김일성 수령체제가 구축되는 과정에 있었다.⁶⁰⁾ 그런데 1967년 3월 갑산파가 숙청되는 등 아직은 김일성 수령체제가 완전히 구축되지 못한 상황이었다. 그리고 자주노선의 추구로 소련과 중국의 지원이 중단되거나 약화되었고, 경제·국방 병진노선을 고수함으로써 북한 경제는 어려움에 처하였으며, 이로 인해 야심차게 추진했던 ‘7개년계획’도 차질을 빚고 있었다.

그러나 어쨌든 사건 당시 김일성의 권력은 과거에 비해 현저하게

59) 홍석률, 앞의 책, 61쪽; 김학준, 『북한 50년사: 우리가 떠안아야 할 반쪽의 우리 역사』, 서울: 동아출판사, 1995, 242쪽.

60) 이종석, 앞의 책, 311~315쪽. 이종석은 이러한 현상을 두고 단일지도체계가 유일지도체계로 진화된 사회문화적 공간의 굴절이동이라고 평하고 있다.

강화된 상태였다. 김일성에게 이같이 강화된 독재권력을 잃거나 약화되는 상황은 용납할 수 없는 일이었을 것이다.(최근 획득효과) 김일성은 권력을 오히려 더 강화하려고 했다. 그런데 1967년 3월 갑산파의 숙청과 1969년 1월 군부 강경파의 숙청에서 나타나듯이 당과 군부 내에서도 여전히 김일성의 유일체제 구축에 불만을 가진 세력이 존재했다. 김일성으로서는 전망이론에서 제시하는 ‘도미노효과’에 의해 이들에 의한 작은 손실(권력 누수)이 더욱 더 큰 손실로 이어질 수도 있다는 우려를 했을 수 있다. 권력의지가 강했던 김일성은 자신의 권력이 도미노효과에 의해 약화되어 손실영역으로 전환되는 것을 방지하기 위해 위험을 감수하는 선택을 했던 것이다.

셋째, 김일성은 대남측면에서는 어떻게 상황을 인식했을까? ‘5·16 군사정변’으로 집권한 박정희 정부는 강력한 반공정책을 국시로 삼고, ‘경제개발 5개년계획’을 성공적으로 추진함으로써 남한의 경제는 급속도로 발전하고 있었다. 이에 북한은 남한 내부 교란과 혁명세력의 부식을 위해 1967년부터 적극적인 유격전을 전개하면서 박정희 대통령 암살을 목적으로 ‘1·21사태’를 일으켰다.

그런데 남한으로 침투한 북한의 특공대들은 청와대 습격에 실패했고, 특공대 제2조 조장이었던 김신조가 남한에 귀순하여 북한의 도발 의도를 폭로하는 바람에 북한은 외국의 원수를 암살하려 했다는 국제적 비난에 직면하게 되었다. 이에 북한은 1·21사태를 ‘남한의 불순 청년들이 일으킨 사건’이라고 우기고, 사살된 공비들의 시체마저 인수하기를 거부하는 반인륜적 태도를 보이면서 발뺌을 하려고 했다.⁶¹⁾ 그러면서 김일성은 청와대 습격에 대한 국제적인 비난의 화살을 북한에 대한 미국의 침략행위로 돌리고자 했다.⁶²⁾

61) 김창규, 앞의 책, 206쪽. 북한은 1968년 10~11월의 울진·삼척지구 무장간첩 침투사건 당시에도 침투간첩들의 활동을 두고, ‘남조선 인민의 유격투쟁’이라고 선전했다. 홍석률, 앞의 책, 57쪽.

62) Kathryn Weatherby, "The Enigma of the North Korean Regime: Back to

북한은 1·21사태를 통해 반공주의자인 박정희를 제거하고 남한을 혼란 속으로 몰아넣고자 했는데 오히려 역효과를 내고 말았다. 침투한 공비들은 소탕되고 있었고, 남한의 국민적인 규탄대회는 10일 이상 지속되었는데, 이는 남한 국민들의 반공의식을 오히려 강화하는 결과를 초래했다. 또한 미국도 1월 22일 로버트 매클로스키 국무부 공보관의 성명을 통해 1·21사태를 “1953년 이래 가장 중대한 정전협정 위반”이라고 비난했고, 유엔군사령부는 22일 군사정전위원회 본회의를 열 것을 요구했다.⁶³⁾

이러한 상황은 북한이 추구하는 대남혁명 수행에 불리하게 작용하고 있었고, 또 박정희 대통령은 강력한 보복을 주장하고 있었기에 미래의 안보위협도 가중될 수 있는 상태였다. 따라서 ‘대남혁명역량 강화’라는 김일성의 준거점에 비추어 보았을 때, 현상태는 물론 예견되는 상황 역시 손실영역이라고 인식하기에 충분한 것이었다.

북한은 푸에블로호를 납치한 후, 미국의 무력시위와 소련의 압력 속에서도 미국과의 협상에 응하지 않고 버티는 충돌정책을 계속 고수했다. 이는 김일성이 외부의 압력에 굴복한다면 예상되는 결과가 그의 준거점으로부터 더욱 멀어질 것으로 판단하고, 더 악화된 손실영역으로 빠져들지 않기 위해서였다고 볼 수 있는데 그 이유를 분석해 보면 다음과 같다.

미국은 푸에블로호가 납치되자 무력시위와 외교적 노력을 병행했다. 미국은 3척의 항공모함과 192대의 항공기 등 엄청난 무력을 동원하여 시위를 하면서, 동시에 다양한 외교적 수단들을 동원하여 푸에블로호와 그 승무원을 석방하라고 북한에 압력을 가했다. 그러나 이는 김일성 으로서는 도저히 받아들일 수 없는 일이었다. 미국의 압박에 굴복하여

the Future?”, presented at the Conference on the US-Korean Alliance and the Future of Northeast Asia, (6-7 December 2004), Johns Hopkins' School of Advanced International Studies, Washington D.C.

63) 김창규, 앞의 책, 125쪽.

푸에블로호 승무원을 석방한다면 푸에블로호를 납치한 의미가 상실될 뿐더러, 북한의 위신과 김일성의 이미지에도 치명적인 타격을 받을 것이 뻔했다. 푸에블로호를 납치한 목적이 기본적으로 북한의 주권수호와 김일성의 독재권력 강화에 있었는데, 아무런 대가 없이 승무원을 송환한다는 것은 이에 대한 김일성의 의지를 포기하는 것을 의미했다.

한편, 소련은 푸에블로호 납치 이후 미국과의 협상을 통한 문제해결을 강조하면서 심지어 푸에블로호와 그 승무원들을 미국에 돌려 줄 것을 북한에 종용했다.⁶⁴⁾ 그런데 이는 그동안 북한이 외교정책의 기본 원칙으로 견지해 왔던 자주성이 침해받는 것이었다. 북한이 중국과 소련 사이를 왔다 갔다 하면서 줄타기외교를 했던 근본적인 이유도 자주성을 유지하기 위한 것이었음을 고려할 때, 소련의 압력에 쉽게 굴복하는 것은 김일성에게 받아들일 수 없는 일일 수밖에 없었다. 푸에블로호 납치 후 사건 해결 과정에서도 김일성은 자주성을 크게 침해받지 않는 범위에서 소련과의 동맹을 강화하고 군사·경제적인 지원을 받고자 했다.

어쨌든 ‘북한의 주권수호’와 ‘대소 동맹을 강화하면서도 자주성 유지’, 그리고 ‘독재권력 강화’라는 김일성의 준거점에 비추어 볼 때, 미국과 소련의 압력에 굴복하는 것은 북한과 김일성에게 치명적인 손실을 가져올 것이므로 도저히 용인할 수 없는 일이었다. 따라서 김일성은 현 상황을 손실영역으로 인식하고 위협을 감수하는 충돌정책을 선택하게 된 것이다.

종합하면, 제1단계에서 김일성은 자신의 준거점에 비추어 현재 상황을 손실영역으로 인식했을 뿐만 아니라, 향후 더 큰 손실영역으로 빠지지 않기 위해 위협을 감수하는 충돌정책을 선택·유지했다고 볼 수 있다.

64) Telegram From the Embassy in the Soviet Union to the Department of State, January 27, 1968, *FRUS 1964-1968*, p.535.

2) 미·북 협상단계: 유화정책

전망이론은 정책결정자가 그의 준거점을 기준으로 현재상태가 개선(회복)되고 있거나 준거점(기대 수준)을 충족 또는 상회할 때, 이를 이익영역으로 인식하고 위협회피적인 유화정책을 선택할 것이라고 제시한다.

미국은 외교적 압박수단으로써 무력시위를 감행했으나, 소련이 군사적 대응에 나서자 이를 중지했다. 소련은 북한의 소행을 못마땅해 하면서도 북한이 중국으로 다시 기울어지지 않도록 하고, 또 국제공산주의 종주국으로서 연대차원에서 북한을 지원하지 않을 수 없었다.⁶⁵⁾ 북한 입장에서 소련의 군사적 지원으로 미국의 군사행동이 저지된 것은 북한의 안보를 동맹인 소련이 담보해 줄 수 있다는 것을 의미했다.

또 소련이 사건에 대한 상세한 설명 요구와 더불어 푸에블로호 승무원의 송환을 권유했음에도 불구하고 북한은 이를 무시했다. 그러나 소련은 더 이상 이를 중용하지 않고 미국에 대해 북한과 직접 협상하라고 권유함으로써, 북한의 위신을 세워주고 자주성을 인정했다. 그리고 군사적인 지원에 더해 푸에블로호가 북한 영해를 침범한 것이 확실하다며 북한 편을 들어 주었다.⁶⁶⁾ 이러한 조치들은 ‘대소 동맹 강화와 자주성 유지’라는 김일성의 준거점에 비추어 현상이 이익영역으로 전환되고 있는 것으로 인식하도록 하는 것이었다.

미국이 무력시위를 중단함으로써 북한에 대한 강압적인 협상 강요는 더 이상 유효하지 않게 되었다. 미·북 협상과정에서 미국은 승무원들의 안위 때문에 초조해진 반면, 북한에게는 느긋하게 협상을 주도할 수 있는 여건이 조성되었다. 즉, 북한이 승무원들을 인질로 하여 미국의 사과를 받아냄으로써, 김일성의 준거점인 ‘북한의 주권수호’ 의지를

65) “Lenoid Brezhnev’s speech at the April (1968) CC CPSU Plenum”; Radchenko, op.cit., p.13.

66) Radchenko, op.cit., pp.12-19..

미국으로 하여금 인정하도록 만들 유리한 위치를 점한 것이었다.

3월 초를 기준으로, ‘나’ 항에서 제시한 김일성의 준거점 중에서 대(對)소 동맹 강화와 자주성 유지 측면은 이미 앞에서 살펴본 바와 같이 이익영역으로 진입하였다. 대남측면에서의 준거점이었던 대남혁명역량 강화도 한국과 미국 사이에 갈등을 유발하도록 만드는 성과⁶⁷⁾를 달성함으로써 이익영역으로 진입했다고 할 수 있다. 주권수호의 준거점 측면은, 4월 11일 제14차 회담에서 미국이 북한의 12해리 영해를 인정했고, 또 북한을 국가로 인정하라는 부분에 대해서도 미국이 공식 시인은 하지 않았지만 회담 간 거의 묵인하는 태도를 취했기⁶⁸⁾ 때문에 상당부분 이익영역으로 전환되었다. 또 다른 준거점인 김일성 독재권력 강화 측면도 이익영역으로 전환되고 있었다. 푸에블로호 승무원들의 자백 방송과 선전활동⁶⁹⁾ 등을 통해서 대내외에 자신의 위대함을 지속적으로 선전할 수 있었기 때문이었다.

푸에블로호 승무원들을 인질로 한 미·북 간의 협상이 지루하게 진행되면서 거의 대부분의 상황이 북한에 유리하게 전개되었고, 미국이 마지막으로 ‘레너드 안’을 제시한 12월 중순 경에는 김일성이 얻고자 하는 거의 모든 것이 이루어진 상태였다. 김일성은 그가 의도한 대로 북한의 주권을 수호할 수 있었다. 또 미국과 맞서면서 소련에 대해서도 당당한 모습을 보여 줌으로써 자주성을 유지하는 배짱있는 지도자로 인식되면서 그의 위상은 더욱 높아졌고, 이에 따라 김일성의 독재권력은 한층 강화되었다. 소련에 동맹의무를 상기시켜 북·소동맹을 강화하는 한편 그 한계성도 파악했고, 추가적인 경제적·군사적 지원도 얻어냈다. 또 한미갈등을 유발하는 결과도 얻어냈다. 그리고 푸에블로호 납치를 통해 미국의 관심과 전력을 한반도로 전환시킴으로써 같은 공산권의 북

67) 세부내용은 김창규, 앞의 책, 172~177쪽 참조.

68) Telegram From the Embassy in Korea to the Department of State, Seoul, April 22, 1968, 0923Z, *FRUS 1964-1968*, pp.681-683.

69) 이에 대해서는 Lerner, *op.cit.*, pp.117-121 참조.

베트남을 간접지원하는 효과를 낳았고, 중국과의 동맹관계를 회복하는 효과도 얻었다.⁷⁰⁾ 따라서 김일성은 현상을 이익영역으로 인식하고 협상을 타결하게 되었다.

이와 같이 제2단계인 미·북 협상단계에서는 시간이 갈수록 현상이 개선되었고, 막바지에는 김일성의 준거점이 거의 충족됨으로써 김일성은 이를 이익영역으로 인식하고 유화정책을 선택하게 되었던 것이다.

4. 맺음말

본 연구는 전망이론에 근거하여 푸에블로호사건에서 보여 준 북한의 정책선택의 메커니즘을 분석한 것이다. 사건 당시 김일성의 준거점은 대외적으로는 ① 북한의 주권을 수호하고 ② 중국 및 소련과 동맹을 강화하면서도 자주성을 유지하는 것이었으며, 대내적으로는 ③ 김일성의 독재권력을 강화하는 것이었다. 대남 측면에서는 ④ 대남혁명 역량을 강화하는 것이었다.

푸에블로호사건은 2단계로 구분할 수 있는데, 제1단계는 푸에블로호 납치 및 미·북의 초기대응단계(1. 16~2. 1)이다. 이 단계에서 김일성은 미국이 국내외의 어려운 정치적 여건으로 인해 사건을 전쟁으로까지 확대하지 않을 것으로 판단했다. 그리고 모순적인 대(對)중·소 동맹관계, 한일관계 정상화에 따른 피포위의식 확대, 김일성의 권력약화 우려, 1·21청와대 기습 실패 등으로 어려운 상황에 처한 김일성은 푸에블로호의 대(對)북한 첩보수집활동을 북한주권 침범행위이자 자신의 권위에 대한 도전으로 보았다. 따라서 김일성은 위의 4가지 준거점에 비추어 현상태가 손실영역에 처한 것으로 인식하였을 뿐만 아니라, 향후

70) 김창규, 앞의 책, 178~193쪽.

더 큰 손실영역으로 빠지지 않기 위해 푸에블로호를 납치했고, 이후에도 미국과의 협상을 거부하며 버티는 충돌정책을 선택했다.

제2단계는 미·북 협상단계(2. 2~12. 23)이다. 미국은 모든 노력이 실패하자 무력시위를 중단하고 미·북 협상에 임했다. 협상이 진행되면서 미국은 북한이 요구해온 '3A'(인정·사과·보장)에 대해 조금씩 양보했고, 결국 북한은 미국으로부터 주권을 인정받는 결과를 얻었다. 그리고 소련과의 동맹강화 및 추가원조 획득, 김일성의 독재권력 강화, 한미갈등 유발, 북베트남 간접지원 효과 달성이라는 성과도 얻었다. 이와 같은 국내외적 정치상황의 개선은 김일성의 4가지 준거점을 거의 충족시키는 것이었다. 따라서 김일성은 현상태를 이익영역으로 인식하고 위험회피적인 유화정책, 즉 협상을 마무리짓는 선택을 했다.

푸에블로호사건에 대한 본 연구 결과는, 정책결정자가 국내외적 정치상황에 대해 현재 손실영역에 처해 있거나 향후 처할 것으로 인식할 경우, 손실회복이나 더 큰 손실을 막기 위해 위험을 감수하는 모험을 하게 된다는 전망이론의 적실성을 확인해 주고 있다. 최근의 북핵 위기 상황에서 북한의 행동방식과 정책의 변화도 전망이론의 틀 속에서 분석이 가능할 것이다. 황지환을 비롯하여 최근 북핵 위기를 분석한 여러 연구들이 전망이론의 기초 위에서 이루어지고 있음이 이를 방증한다.

이런 맥락에서 본 연구 결과는 위기에 빠져 있는 현 북한 김정은 정권이 어떤 방향으로 나아갈지에 대한 예측 가능성을 시사하고 있다. 김정은이 추구하는 목표는 체제보전(정권생존)과 독재권력 강화이며, 이를 위한 국가발전 전략으로 '경제·핵무력 병진 건설'을 내걸고 있다. 김정은의 목표와 국가발전 전략은 곧 김정은의 기대수준(목표, 상태)으로서의 준거점으로 볼 수 있을 것이다. 그런데 북한은 그동안의 핵실험과 미사일 발사로 국제사회의 강력한 제재에 직면하여 이를 달성하기가 어려운 상황에 처해 있다.

전망이론에 따르면, 현 상태(자산)를 잃을 가능성이 있을 때(소유

효과)나 현 상태가 기대수준(준거점)에 미치지 못할 때 정책결정자는 이를 손실영역으로 인식할 수 있다고 제시하고 있다. 김정은 역시 이와 같은 상황에 처할 때 이를 손실영역으로 인식하고 위험감수적인 모험을 할 가능성이 높을 것이다. 한편, 전망이론은 ‘파멸적인 손실’이 초래될 것이 확실시 될 때는 ‘선호의 역전’ 현상이 생길 수 있음도 제시하고 있다. 즉, 김정은이 정권붕괴와 같은 파멸적인 손실이 확실하게 예상될 때는, 손실영역에서도 오히려 위험회피적인 유화정책을 선택할 가능성도 있는 것이다. 반면에 김정은이 현상태가 개선되고 있거나, 자신의 준거점을 충족시키고 있다고 인식할 경우는 이익영역에 있는 것으로 인식하고 위험회피적인 유화정책을 선택할 수 있을 것이다.

이와 같이 전망이론은 북한의 정책선택 메커니즘에 대하여 비교적 일관된 설명을 제공해 주고 있지만, 이를 북한에 보다 적실성 있게 적용하기 위해서는 주의 깊은 노력이 필요하다. 첫째는 정책결정자의 준거점을 정확히 파악하는 일이며, 둘째는 국내외적 정치상황에 대한 정책결정자의 인식을 분석하는 일이다. 이의 정확한 분석을 위해서는 적실성 있는 북한 정보와 자료의 획득이 필수적이며, 이를 위해 우리는 모래 속에서 진주를 찾아내듯 북한의 작은 변화와 징후도 주의 깊게 관찰하고 분석해야 할 것이다.

푸에블로호 납치로부터 시작된 북한의 대미도발은 8·18 판문점 도끼 만행사건을 거쳐 현재의 핵·미사일 도발에 이르기까지 지속되고 있다. 대한민국에 대한 도발도 6·25전쟁 이후 3,040여 회⁷¹⁾에 이르고 있다. 북한은 핵·미사일 도발뿐만 아니라 제1·2연평해전, 천안함 폭침사건, 연평도 포격도발, DMZ 지뢰설치 및 포격사건, 사이버테러 등 잦은 도발을 자행해 왔다. 한편, 푸에블로호사건 시 북한이 구사했던 통미봉남 전술, 벵랑끝전술, 살라미전술 등은 여전히 북한의 유효한 전략전술로 이용되고 있다. 북한의 반복된 도발에 대한 예방과 적절한 대응을

71) 국방부, 『2014 국방백서』, 서울: 국방부, 2014, 251쪽.

위해서는 북한 지도부가 지향하는 바(준거점)와 위기 시 정책선택의 메커니즘을 파악하여 그 고리를 끊거나 변화시키는 것이 지름길이 될 수 있다. 이런 측면에서 본 연구가 작은 도움이 되기를 기대한다.

(원고투고일 : 2017. 10. 1, 심사수정일 : 2018. 2. 2, 게재확정일 : 2018. 2. 22)

주제어 : 푸에블로호사건, 전망이론, 준거점, 영역인식, 위험감수정책, 위험 회피정책

〈참 고 문 헌〉

1. 한글문헌

- 국방부, 『국방사 제3집 (1961. 5~1971. 12)』, 서울: 국방부, 1990
 , 『2014 국방백서』, 서울: 국방부, 2014
- 김계동, 『북한의 외교정책과 대외관계: 협상과 도전의 전략적 선택』, 서울: 명
 인문화사, 2012
- 김관옥, “김정은시대 북한 대외정책 변화 연구: 전망이론을 중심으로”, 『평화
 학연구』 제14권 제3호(2013년 6월호): 145-169
<http://uci.or.kr/G704-002115.2013.14.3.009>
- 김근식, “북한 발전전략의 형성과 변화에 관한 연구 - 1950년대와 1990년대를
 중심으로”, 서울대학교 대학원 박사학위논문, 1999
- 김달중 편, 『한국과 해로안보』, 서울: 법문사, 1988
- 김동식, 『북한 대남전략의 실제: 남파 공작원 출신 북한학 박사의 심층분석』,
 서울: 기파랑, 2013
- 김창규, 『국방사건사 제1집: 1·21 청와대 기습 미수사건, 미 정보함 푸에블로
 호 피랍사건, 8·18 판문점 도끼만행사건』, 서울: 국방부 군사편찬연
 구소, 2012
- 김학준, 『북한 50년사: 우리가 떠안아야 할 반쪽의 우리 역사』, 서울: 동아출
 판사, 1995
- 류길재, “1960년대 말 북한의 도발과 한미관계의 균열”, 『박정희시대 한미관
 계』, 서울: 백산서당, 2007
- 문순보, “북미협상에 관한 사례연구: 푸에블로호 나포사건을 중심으로”, 『본질
 과 현상: 평화를 만드는 책』 통권 9호(2007): 122-164
- 박상운, “전망이론과 핵 정책의 결정요인: 북한과 리비아 사례 비교”, 『동북아
 연구』 제28권 제1호, 통권 제36호(2013년 8월호): 133-157,
<http://doi.org/10.18013/jnar.2013.28.1.005>
- 박시영, “1960-70년대 북한의 군사적 모험주의 연구: 위협인식과 전략적 선
 택”, 북한대학원대학교 박사학위논문, 2015

- 박호섭, “위기 시 미국의 대북한 협상행태: 푸에블로호 납치사건과 판문점 도끼만행사건을 중심으로”, 『해양전략』 제121호(2003): 173-192
- 양성철·문정인, “한·미 안보관계의 재조명: 푸에블로호 사건의 위기 및 동맹관리 사례를 중심으로”, 『한국과 미국 I: 정치·안보관계』, 서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1988
- 엄정식, “푸에블로호 사건을 둘러싼 북한과 미국의 접근”, 『軍史』 제86호(2013): 71-92, <http://doi.org/10.29212/mh.2013..86.71>
- 이성봉, “북한과 미국의 위기사태 시 대응전략”, 『신아세아』 제16권 제4호, 통권 61호(2009년 겨울호): 114-138
<http://uci.or.kr/G704-000851.2009.16.4.004>
- 이종석, 『조선로동당 연구-지도사상과 구조 변화를 중심으로』, 서울: 역사비평사, 1997
- 임석훈, “북한의 대미 군사적 모험에 관한 연구: 푸에블로호 나포사건을 중심으로”, 동국대학교 대학원 박사학위논문, 2015
- 임재학, “미국의 대북한 군사개입 억제요인 분석: 푸에블로호 사건과 8·18사건을 중심으로”, 경북대학교 박사학위논문, 2011
- 정성윤, “북한의 푸에블로호 나포사건과 미국의 위기정책 결정”, 고려대학교 박사학위논문, 2007
- _____, “1968년 북한의 푸에블로호 나포 원인에 대한 연구”, 『국제정치연구』 제11집 2호(2008): 247-276
- 조성훈, 『군사분계선과 남북한 갈등』, 서울: 국방부 군사편찬연구소, 2011
- 조영갑, “한반도 위기관리사례 연구: 청와대 기습사건 및 푸에블로호 납치 사건”, 『한국군사』 제3호(1996): 211-231
- 조재욱·이제성·박경우·주성열, “북한의 위기조성전략에 관한 고찰: 전망이론에 의한 인식론적 접근”, 『국방연구』 제54권 제3호(2011년 12월호): 59-79
- 척 다운스(Chuck Downs) 지음, 송승종 옮김, 『북한의 협상전략(OVER THE LINE: North Korea's Negotiating Strategy)』, 서울: 한울, 1999
- 최석철 외, 『안보관계 용어집』, 서울: 국방대학교, 2010
- 합참 정보참모부 군사정전위원회, 『군사정전위원회편람 4』, 서울: 합참, 2006

- 홍석률, “1968년 푸에블로호 사건과 남한·북한·미국의 삼각관계”, 『한국사 연구』 제113호(2001): 179-208
- _____, “위기 속의 정전협정: 푸에블로호 사건과 ‘판문점 도끼살해’ 사건”, 『역사비평』 통권 63호(2003년 여름호): 57-76
- _____, 『분단의 히스토리: 공개문서로 보는 미중관계와 한반도』, 경기 : (주) 창비, 2012
- 황지환, “전망이론을 통해 본 북한 핵 정책 변화: 제1, 2차 북한 핵위기의 분석”, 『國際政治論叢』 제46집 1호(2006년 4월호): 79-101
- 김일성, 『김일성 저작선집 제4권』, 평양: 조선로동당출판사, 1968
- _____, “현정세와 우리 당의 과업(1966년 10월 5일)”, 『김일성 저작선집 4』: 399-400
- _____, “국가활동의 모든 분야에서 자주, 자립, 자위의 혁명정신을 더욱 철저히 구현하자.(1967년 12월 16일)”, 『김일성 저작선집 4』: 534-536
- _____, “조선인민군창건 스무돛을 맞이하여(1968년 2월 8일)”, 『김일성 저작선집 5』, 평양: 조선로동당출판사(1972): 6
- _____, “우리 인민군대를 혁명군대로 만들며 국방에서 자위의 방침을 관철하자(발취)(1963년 10월 5일)”, 『김일성 저작집 17(1963. 1~1963. 12)』, 평양: 조선로동당출판사(1982): 448

2. 외국문헌

- Brezhnev, Leonid, “Speech by Leonid Brezhnev at the April(1968) CC CPSU Plenum, 9 April 1968”, Document 23 in Sergey S, Radchenko's Working Paper #47, 2006.
- Jervis, Robert, “Political Implications of Loss Aversion”, *Political Psychology*, Vol. 13, No. 2(1992): 189
- _____, “The Implications of Prospect Theory for Human Nature and Values”, *Political Psychology*, Vol. 25, No. 2(2004): 163-176

- Kahneman, Daniel, and Tversky, Amos, "Prospect Theory: An Analysis of Decisions under Risk", *Econometrics*, Vol. 47, No. 2(1979): 263-292
- Lerner, Mitchell B., *The PUEBLO Incident: A Spyship and The Failure of American Foreign Police*, Lawrence Kan.: University Press of Kansas, 2002
- Levy, J. S., "Prospect Theory and International Relations: Theoretical Applications and Analytical Problems", *Political Psychology*, Vol. 13, No. 2, Special Issue: "Prospect Theory and Political Psychology", (June 1992): 182
- McDermott, Rose, "The Failed Rescue Mission in Iran: An Application of Prospect Theory," *Political Psychology*, Vol. 13(1992): 237-264.
- Michishita, Narushige, *North Korea's Military-Diplomatic Campaigns, 1966-2008*, New York: Routledge, 2009
- Mobley, Richard A, *FLASH POINT NORTH KOREA: The Pueblo and EC-121 Crises*, Annapolis, Maryland: NAVAL INSTITUTE PRESS, 2003, "PUEBLO", *Naval War College Review*, Vol. 7, No. 2, Spring 2001.
- Newton, Robert E., *The Capture of the USS Pueblo and Its Effect on SIGINT Operations*, Washington D.C.: National Security Agency, 1992
- Niv-Solomon, Anat, "When Risky Decisions are Not Surprising: An Application of Prospect Theory to the Israeli War Decision in 2006," Prepared for the International Studies Association Annual Conference, Montreal, Canada, March 16-19, 2011
- Radchenko, Sergey S., "The Soviet Union and North Korean Seizure of the USS Pueblo: Evidence from Russian Archives", *Cold War International History Project Working Paper*, No. 47, Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholar, 2006.

Schaefer, Bernd, “North Korean Adventurism and China's Long Shadow, 1966–1972”, Cold War International History Working Paper No. 43, October 2004.

Telegram #7078 from American Embassy Seoul to State Department, May 8, 1968, central files 1967–69, pol 33–6, box 2259, NA 2.

Telegram From the Embassy in the Soviet Union to the Department of State, January 27, 1968, Office of the Historian Bureau of Public Affairs, Department of State Publication, *Foreign Relationship of the United States 1964–1968*, Vol. XXIX, Part 1, Korea, Washington: United Government Printing Office(2000): 535

Telegram From the Embassy in Korea to the Department of State, Seoul, February 5, 1968, 1045Z, *FRUS 1964–1968*(2000): 608–609.

Tversky, Amos, and Kahneman, Daniel, “Rational Choice and Framing of Decisions”, *Journal of Business*, Vol. 59, No. 4(1986): 258

<Abstract>

The Incident of USS Pueblo and North Korea's Policy Choices based on 'the Empirical Analysis with Prospect Theory'

Kim, Chang-kyu

This study is the analysis based on Prospect Theory for the North Korea's mechanism of policy choices on the USS Pueblo Incident happened in 1968.

The Kim's reference points at the time of the USS Pueblo incident are externally to protect North Korea's sovereignty, to strengthen the alliance with the U.S.S.R. and China in addition to maintaining the autonomy for national security, internally to consolidate the Kim's autocratic power and to reinforce the revolutionary power against the South Korea

The USS Pueblo incident can be divided into two stages. The first stage is to seize of the USS Pueblo and the first response stage of the U.S.A. and North Korea. (from Jan. 16 to Feb. 1) At this stage, Kim estimated that the U.S.A. would not drive the situations to war because of her domestic and international political difficulties.

In early January 1968, North Korea faced the difficult political situations due to her contradictory relationships with U.S.S.R. and China, the increase of consciousness to be encircled because of the establishment of the diplomatic relationship between South Korea and Japan, and the failure of the raid on Blue House by the North Korea's guerrillas. In these situations, the information collection of the USS Pueblo on North Korea was a threat against North Korea's security and a violation of North Korea's sovereignty, and it was also a challenge against Kim. So Kim perceived the situations were in loss-domain on the basis of his 4 reference points and chose the risk-taking collision policy to seize of the USS Pueblo and to deny negotiation.

The second stage is the negotiations between the U.S.A. and North

Korea, (from Feb. 2 to Dec. 23). As all efforts were failed, the leadership of the U.S.A. could not help stopping the armed demonstration and sitting down on the table for the individual negotiations with North Korea. As the negotiations had been going on, the U.S.A. had somewhat conceded '3A'(Admit, Apologize, Assure) and North Korea could get the result to be admitted the North Korea's sovereignty by the U.S.A. Kim had got the result to strengthen the alliance with the U.S.S.R. and to acquire her additional economical and military support, to improve the relationship with China, to enhance his internal & external prestige, to support the North Vietnam indirectly and to succeed in resulting in conflict between Korea and the U.S.A. These situations almost satisfied Kim's 4 reference points. So Kim perceived the situations as gain-domain and decided to choose the risk-avoiding selection to conclude the negotiations.

This study shows the effectiveness of Prospect Theory. It will be the short cut to grasp the reference points of North Korea's leadership and the mechanism of policy choice and to cut or change its links in order to prevent and oppose the continuing North Korea's provocation effectively. This study expects to contribute to this.

Key Words : USS Pueblo incident, Prospect Theory, reference point, domain perception, risk-taking policy, risk-avoiding policy.

