

# 南北韓關係와 美國

國內學術會議 發表論文集

1994. 4. 1

民族統一研究院

## 序 文

작년 3월 북한의 「核非擴散條約」(NPT) 탈퇴 선언 이후 지난 한해 동안 북한 핵문제는 국내외적으로 심각한 현안으로 대두되었다. 북한의 핵무기 개발 가능성과 핵을 협상 카드로 활용하려는 북한의 형태는 국제사회에 대한 挑戰으로 간주되었을 뿐 아니라 한반도 情勢를 긴장시키는 남북한관계 개선에도 부정적인 영향을 미쳐왔다.

우리 정부는 북한이 한반도 「비핵화 공동선언」을 준수하고 국제조약상의 의무를 성실히 이행하므로써 핵의혹을 불식시킬 수 있도록 유도하기 위해 對話와 協商을 통한 해결방안을 지속적으로 추진해 왔다.

그러나 올해 들어 남북간 特使交換 문제와 북·미 3단계회담 및 국제원자력기구의 대북사찰 문제가 交叉하는 가운데 북한 핵문제는 복잡한 양상을 띠고 전개되고 있으며 이에 대한 樂觀的 전망을 유보하게 하고 있는 실정이다.

남북대화에 우선하여 미국과의 직접협상에 집착하고 있는 북한의 행태에 주목할 때 향후 핵문제 해결과 남북관계 진전에 미국의 역할이 부각될 수 밖에 없을 것으로 예상된다. 한편, 한·미관계의 弛緩을 통해 한국을 疏外시키려는 북한의 企圖를 봉쇄하기 위한 실효성있는 조치로서 한·미관계 및 國際共助體制의 강화가 더욱 강조되어야 할 것이다.

이와 같은 상황에서 본 연구원은 지난 4월 1일 「남북한관계와 미국」이라는 주제를 갖고 開院 3주년 기념 국내학술회의를 개최

하였다.

이 보고서는 학술회의 발표 論文과 討論內容을 수록한 것으로, 토론 내용은 발간과정에서 부분적으로 재편집되었다.

아무쪼록 이 보고서가 북한 핵문제와 남북관계의 발전 방향에 대한 均衡된 인식을 제고하고, 나아가 정부의 대북 및 대외정책 구상에 기여할 수 있기를 기대한다.

1994. 4.

민족통일연구원

정 책 연 구 실

# — 目 次 —

## 序 文

開 會 辭 .....	李秉龍 ...	1
I. 會 議 .....		3
1. 北·美關係와 韓國		
— 過去, 現在와 未來 .. 吉炆宇(民族統一研究院 政策研究室長) ...		5
2. 南北韓關係와 韓·美關係		
— 北韓 核問題에 대한 韓國과 美國의 對應을 中心으로		
..... 金學俊(檀國大學校 教授) ...		41
3. 南北韓關係와 韓·美關係 .....	安秉俊(延世大學校 教授) ...	75
II. 綜合討論 .....		91
〈附錄〉 會議日程 .....		129

## 開 會 辭

오늘 저희 연구원은 개원 3주년을 맞아 의미있는 주제를 갖고 學術會議를 준비하였습니다.

바쁘신 중에도 발표자, 사회자, 토론자로 참석하여 주신 학자, 전문가 여러분께 감사의 인사를 드립니다. 또한 공사다망하신 가운데 본 學術會議에 참석하여 자리를 빛내주신 내빈 여러분들을 진심으로 환영하며 감사드립니다.

지난 1월 25일 연구원이 「北韓 核問題와 南北韓 關係展望」이라는 주제로 學術會議를 개최할 당시, 국내에서는 북한 핵문제가 진전되고 남북관계도 정상화될 수 있으리라는 기대가 擴散되고 있었습니다.

그럼에도 불구하고 당시 회의에서는, 南北關係의 實質的 進展보다는 미국과의 關係改善에만 집착하고 있는 북한의 태도로 보아 南北關係가 우리의 기대수준 만큼 조속히 개선되리라고 낙관할 수는 없다는 結論이 내려진 바 있습니다.

현재의 狀況은 저희의 이같은 결론이 均衡된 판단이었음을 보여주고 있습니다.

아시다시피 핵문제 대두 이후 우리 정부는 韓半島의 긴장고조를 억지하기 위해 북한과의 대화를 통한 평화적 문제해결에 진력해 왔습니다. 아울러 우리 정부는 核問題가 가진 국제적 성격을 감안하여 미국을 비롯한 관계국과 국제기구와의 긴밀한 共助體制를 유지하면서 北韓 核問題 해결의 突破口를 마련하고 남북

대화를 재개하기 위해 다각적인 노력을 경주해 왔습니다.

그러나 지난달 북한은 국제원자력기구가 요구하는 수준의 査察을 거부하였으며, 남북간 特使交換을 위한 실무접촉도 결렬시킴으로써 한반도에는 또다시 긴장 분위기가 조성되고 있는 것이 현실입니다.

南北對話에 우선하여 미국과의 直接協商에 집착하고 있는 북한의 행태를 주목할 때 향후 핵문제 해결과 南北關係 進展에 미국의 역할이 부각될 수 밖에 없을 것으로 예상됩니다. 한편, 한·미관계의 弛緩을 통해 한국을 소외시키고자 하는 북한의 기도를 봉쇄하기 위한 實效性있는 조치로서 한·미관계 및 國際共助體制의 강화가 더욱 필요할 것입니다.

이와 같은 상황하에서 본 연구원은 남한, 북한과 미국간 相互關係의 現況을 分析하고, 그 진전방향을 예측하고자 學術會議를 준비하였습니다.

금번 학술회의가 北韓 核問題와 南北關係를 展望하고 나아가 우리 정부의 대북 및 대미정책 구상에 기여할 수 있는 유익한 토론의 場이 될 수 있도록 이 자리에 참석하신各界 전문가 여러분께서 진지한 의견을 나누어 주실 것을 부탁드립니다. 회의의 인사에 갈음하고자 합니다.

1994. 4. 1

民族統一研究院

院 長 李 秉 龍

# I. 會 議

빈 면



# 北·美關係와 韓國

— 過去, 現在와 去來 —

吉 炆 宇

民族統一研究院 政策研究室長

## 〈 목 차 〉

I. 序 論

II. 북·미관계의 展開過程

IV. 북·미관계 發展展望

III. 북한 核問題와 북·미관계

V. 結 論

## I. 序 論

북한 핵문제가 남북관계 뿐 아니라 한국의 대외정책에 있어 중대한 사안으로 대두되면서 우리 정부에게는 엄청난 試鍊과 挑戰으로 다가오고 있다. 핵문제라는 것이 우리 정부에게는 70년 대 말 독자적인 핵개발을 시도했던 경험을 제외하고는 새로운 문제일 수 밖에 없으며 우리의 의지대로 핵을 이용하는 데에는 근본적인 제약이 있었던 까닭에 대내외정책에 있어 여전히 생소

할 수 밖에 없는 문제였다. 더욱이 핵문제가 갖고 있는 국제적 성격때문에 우리의 독자적인 대응에 분명한 한계가 있었으며, 문제 해결과정에서 엄연한 시련으로 인식되었던 것이다.

다른 한편 북한 핵문제의 대두는 우리 정부로 하여금 한국이 국제사회에서 차지하는 位相과 役割을 재확인하고 남북관계의 현실과 우리의 대북정책을 재점검하는 계기가 되었다. 아울러 한국전쟁 이후 '냉전시대 우리에게 주어진 상황으로서의 동맹국' 미국의 존재가 과연 우리에게 어떠한 의미를 가지는가를 점검할 수 있는 기회를 제공하기도 한다.

미국은 우리에게 남북관계 진전과정에서 뿐 아니라 핵문제 대두 이후 더욱 중요한 존재로서 부각되고 있다. 미국에 대한 새로운 인식의 출발은 한국이 과거 권위주의 정권하의 대미관계에 있어 守勢的인 자세를 보일 수 밖에 없었던 상황에서 점차 탈피할 수 있게 된 여건의 변화와 무관치 않다. 아울러 통일문제를 부담없이 논의할 수 있게 된 상황에서 「한반도 문제의 韓國化」를 주장하며 남북당사자간의 통일논의를 강조하던 이들이 북한 핵문제 대두 이후 安保論理가 전면에 부각되면서 안보동맹국으로서의 미국의 役割과 存在를 다시금 생각하지 않을 수 없게 되었다는 점도 우리에게는 상황의 변화이다.

탈냉전의 분위기에서 통일문제와 안보논리를 分離해서 인식함으로써 남북관계의 돌파구를 모색해 보겠다는 우리 정부의 의지는 1991년 말 남북간에 「기본합의서」와 「비핵화 공동선언」을 도출해 냄으로써 남북간 분단해소 논의의 가능성에 대한 기대를 안겨주었다. 그러나 북한 핵문제의 대두는 남북 당사자간의 통

일논의에 한계가 있음을 露呈시키는 동시에 통일논의에 앞서 보장되어야 할 안보문제에 대한 우리 자신의 능력을 재점검할 수밖에 없는 상황을 연출한 것이다. 바로 이러한 상황에서 “우리에게 미국은 과연 어떠한 存在인가”라는 의문을 제기하고 있는 것이다.

그러나 한반도에 있어서 미국의 역할에 대한 省察은 핵문제에 따른 안보상황의 부각과 관련, 미국의 對韓 안보공약에 대한 우려에서 비롯된 것은 아니다. 오히려 自信心에 기초한 우리 정부의 대북정책이 대화의 상대인 북한 자신의 문제로 인하여 한계에 부딪히게 되고, 더욱이 적극적인 대북정책을 추진하려던 文民政府의 의지가 북한 핵문제로 인해 실현되지 못한 채, 문제 해결에 미국을 간여시키지 않을 수 없는 상황에 처하게 된 데 그 일차적인 이유가 있다.

아울러 미국의 역할에 대한 의문은 핵문제 논의과정에서 북한과 미국간의 직접협상이 개최되고 우리 정부의 운신의 幅이 상대적으로 좁아지는 가운데, 미국이 한국을 배제한 채 미국의 자체 論理에 따라 북한과의 협상을 이끌어 가고 있는 것이 아닌가라는 의혹이 대두되는 현상과도 무관치 않다.

이 글에서는 “이러한 의혹이 타당한 것인가? 근거있는 우려라면, 이같은 우려가 생긴 背景은 무엇인가? 또 현 상황에서 우리의 대북·대미정책 目標를 어떻게 설정하고, 이를 위한 우리의 노력은 어떠한 方向으로 개진되어야 하는가?”라는 문제들을 던져놓고 이에 대한 답변을 도출해 보고자 한다.

이러한 의문이 북한 핵문제 대두와 함께 북·미간 직접대화 개

시와 관련하여 발생된 것인 만큼, 지난날 북·미관계를 일람하고 북한과 미국이 상대방으로부터 기대하는 바를 설정한 후, 향후 양국관계의 진전 方向과 速度를 결정하는 데 영향을 미칠 사안들을 정리해 보기로 한다.

## II. 북·미관계의 展開過程

북한과 미국은 한국전쟁 이후 敵對感에서 비롯된 대결관계를 유지해 왔으며 냉전체제하에서 이러한 적대관계가 해소될 수 있는 계기를 발견하기는 어려웠던 것이 사실이다. 북한에 대한 미국의 인식과 태도는 일관되게 否定的이었던 바, 미국은 북한을 세계에서 가장 閉鎖的이고 極端的 전체주의 공산독재 정권하에 유지되는 好戰的인 국가이며 동북아 지역의 안정에 위협을 주는 非友好 국가로 보고 있다.<sup>1)</sup>

북한에 대한 미국의 부정적인 인식과 경계심은 1968년 美 푸에블로호 拿捕사건, 1969년 EC-21 정찰기 추락사건, 1976년 비무장지대 미군 살해사건, 1983년 랑군 테러사건, 1987년 KAL기 공중폭발사건 등 북한의 도발행위로 인해 더욱 강화되었으며 북한은 여전히 테러국가로 분류되고 있다.

한편 북한도 김일성정권 수립 이후 미국을 최대의 敵이며, 한반도 공산화통일의 최대 장애물로 간주해 왔다. 특히 한·미방위조약에 의거해 남한에 주둔하고 있는 미군을 그들이 추구하는

---

1) Selig S. Harrison, "A Chance for Detente in Korea," *World Policy Journal* (Fall 1991), pp. 610, 612.

赤化統一의 장애로 보고 남한으로부터의 미군철수를 북한 외교 정책의 최우선과제로 책정해 왔다.<sup>2)</sup> 이러한 북한의 대미 적대감은 1970년대 초에 들어 美·中관계 개선과 日·中외교관계 수립 등 한반도 주변의 국제관계 변화와 더불어 다소 완화되는 경향을 보이게 되었다.

북한은 공식적 태도나 이데올로기적 차원에서는 적대적인 입장과 反美的 修辭를 계속 견지했으나, 필요에 따라 국가와 인민을 구분해 사용하는 소위 人民外交를 대미관계에서 구사하는 모습을 보이기도 하였다. 이에 따라 미국의 주요 언론인(1972. 5 솔즈베리 뉴욕타임즈 편집국장, 1972. 6 해리슨 워싱턴 포스트 極東 총국장 등)과 교수 및 在美 한인정치학자들을 초청하기도 하였다.

1972~73년간의 남북대화가 성과없이 끝나자 북한은 1974년 3월 한국을 배제한 미국과의 兩者會談을 제의하였다. 당시 북한은 미국의 소위 「두개의 조선정책」이 한반도 분단을 固着化시키는 것이라고 단정하고 있었는 바, 1979년 7월 한·미 양국이 북한에 대해 3자간 고위당국자대표회의를 제안하였으나 북한은 「두개의 조선정책」을 自認하게 된다는 이유로 이를 거부하였다.

1983년 랑군 테러사건 이후 실추된 국제적 位相을 회복하기 위해 북한은 주한미군 철수에 초점을 둔 북한의 전략목표에는 변화를 보이지 않은 채, 전술적 차원에서 미국과의 직접대화에 점차 관심을 기울이게 되었다. 북한은 1984년 1월 미국과 한국

---

2) Young C. Kim, "North Korean Foreign Policy," *Problems of Communism* (January-February, 1985), p. 9.

이 동등한 자격으로 참가하는 3자회담을 미국에 제의하였으며, 이 회담을 통해 북·미간 평화협정과 남북간 不可侵선언을 채택하고 이 두 과제가 해결된 후 남북한 통일문제를 다루기 위한 대화를 가져야 한다는 주장을 내세웠다.<sup>3)</sup>

1988년 한국정부의 7.7선언 이후 미국은 10월 31일 미 국무부의 외교관 행동지침을 발표하고 대북한 완화조치를 취했는데, ① 미국인의 북한지역 여행 완화 및 학술, 문화 등 非政治的 교류 허용, ② 식량, 약품 등 人道的 차원의 교역 허가, ③ 북한의 미 입국비자 발급 완화, ④ 북한 외교관과 비공식 대화 허용 등이 지침에 포함되어 있다. 이러한 배경에서 출발한 북경에서의 북한과 미국 외교관들의 비공식 접촉은 1988년 12월 처음으로 이루어졌다.<sup>4)</sup> 미국은 북경에서의 정무 참사관 접촉을 남북대화의 분위기 조성에 기여하고 북·미간의 理解를 도모하며, 향후 양국간 관계 개선의 기초를 마련한다는 데 의미를 두고 있었으며, 북한은 가능한 한국을 배제한 채 미국과의 직접대화 창구를 유지할 수 있다는 데 비중을 두고 있었다.

북한 핵문제가 대두되기 이전에는 북·미간 북경 접촉의 議題에 여러 사안들이 포함되어 있었다. 미국은 북한에 대해 ① 남북대화의 실질적인 진전 촉구, ② 비무장지대의 긴장완화를 위

---

3) Ralph Clough, "North Korea and the United States," in Jae-Kyu Park et al., eds., *The Foreign Relations of North Korea: New Perspectives* (Seoul: Kyungnam University Press, 1987), pp. 263, 269~70.

4) Daniel Russel, "U.S.-North Korean Relations," in *Current Issues in Korean-U.S. Relations: Korean-American Dialogue* (Seoul: The Institute for Far Eastern Studies, 1993), p. 49.

한 軍事的 신뢰구축 조치, ③ 한국전에서 실종된 미군유해의 송환, ④ 핵안전조치 협정 체결 촉구, ⑤ 테러리즘 포기 입증 등을 요구하였으며, 북한은 미국에게 ① 주한미군 철수, ② 남북한의 상호 減軍, ③ 휴전협정의 평화협정으로 대체, ④ 팀스피리트훈련 중지, ⑤ 북·미간 직접대화 및 관계 개선, ⑥ 미군 유해 송환을 위한 양국 정부간 협의 등을 주장하였다. 당시 미국이 북한에 대해 완화된 외교조치를 취한 것은 남북대화를 지원하고 북한의 핵안전조치 협정 체결과 사찰 수용을 유도하는 데 주된 이유가 있었다고 판단된다. 미국이 북한측에 대하여 요구한 사항들을 다섯가지로 요약할 수 있는 바, 이들 사항에 대한 북한측의 수용 여부에 따라 미국도 양국관계의 개선을 위해 이에 상응하는 후속조치를 취할 것임을 시사하였다. 미측이 제시한 5개 사항은, ① 남북대화의 진전, ② IAEA와의 핵안전조치 협정 체결, ③ 한국전에서 사망, 실종된 미군 유해 송환, ④ 군사신뢰조치(CBM) 및 ⑤ 테러행위 포기 보장 등이다.<sup>5)</sup>

미국은 이외에도 북한에게 反美구호 및 선전 중지, 중동지역에 대한 미사일 판매 중지와 인권정책 시정 등을 散發的으로 요구하였으나, 이상의 여러 사항들 가운데 남북대화와 핵사찰문제가 가장 중요한 문제로 지적되었다.

미국의 對북한 정책과 관련, 이상에서 언급한 여러 고려사항들은 북한에 대한 미국의 인식과 밀접한 관계가 있다.

5) Richard H. Solomon 미 국무부 동아·태 차관보, "The Last Glacier: The Korean Peninsula and the Post-Cold War Era," 미 하원 외무위 동아·태 소위 원회, February 11, 1991, p. 107.

첫째, 대다수의 미국인들은 역사적 경험에 의해 북한에 대한 뿌리깊은 不信感과 敵對感을 갖고 있으며, 이러한 적개심이 대북정책을 부정적인 방향으로 이끌게 한다.

둘째, 미국은 북한의 선언, 약속, 발언 등이 제대로 준수되지 않은 경우를 흔히 경험하였는 바, 북한의 협력을 얻어내기 위한 유일한 방법은 단호한 조치로써 強硬대응을 하는 것이라는 잠정 결론을 내리고 있었다.

셋째, 미국의 대북정책이 友邦인 남한을 당혹하게 만들어서는 안된다는 데 대한 고려이다. 이러한 고려는 한국의 장래가 미국에게 중요하며 미국의 대북조치가 우방국 남한과 일본의 오해를 야기시킴으로써 미국의 안보공약에 대한 의구심을 불러 일으켜서는 안된다는 판단에 근거하고 있다.

넷째, 20년 전 중국과의 관계개선 당시 상황과 달리 북한에 대한 미국의 전략적 利害關係가 크지 않다는 점이다. 핵문제와 미사일 확산 문제, 테러행위 및 지원 문제 등을 제외한다면 북한에 대한 관심은 대체로 한반도내에서의 사태 진전에 머무는 수준이다.<sup>6)</sup>

이러한 미국의 고려사항으로 인해 1990년대 들어 북한이 미국과의 직접대화에 적극성을 보였음에도 불구하고 미국은 정치적으로 북한을 不承認하는 입장을 견지하고, 경제적으로는 敵性國家로 분류, 「대적성국 교역법」(Trading with the Enemy Act)

---

6) Alan D. Romberg, "North Korea: Consideration in American Policy," in Gerrit W. Gong et al., eds., *Korean Peninsula Developments and U.S.-Japan-South Korea Relations* (Washington, D.C.: CSIS, 1993), p. 57.



에 근거하여 북한과의 경제거래를 금지하는 한편, 기타 북한이 국제경제기구에 참여하는 데 반대 입장을 고수하였다.

### Ⅲ. 북한 核問題와 북·미관계

북한은 1985년 12월 NPT에 가입한 후 18개월 이내 체결해야 하는 IAEA와의 핵안전조치 협정 체결의무 이행을 계속 지연시킴으로써 핵무기 개발 의혹을 야기시켰다. 특히 1989년 9월 프랑스의 상업위성 SPOT의 영변 핵시설 촬영 사진이 공개됨에 따라 북한의 핵개발계획에 대한 국제사회의 우려가 증대되었다.

북한이 IAEA 핵안전조치 협정을 체결하고 이에 따라 핵사찰을 수용하도록 하려는 미국의 노력은 북경 참사관 접촉시 누차 언급되었으나, 북한은 핵안전조치 협정 체결을 남한내 미국의 전술핵무기 철수와 連繫시키는 입장을 고수하였다. 북한 외교부는 1990년 11월 16일 “미국이 우리에게 핵위협을 가하지 않겠다는 법률적 보장(legal assurances)을 해야만 핵안전조치 협정에 서명할 것이며, 이 문제에 관해 미국과 조속한 협상을 갖게 되기를 희망한다”는 요지의 성명을 발표하면서 미국과의 직접협상을 요구하였다. 이러한 북한의 입장은 북한이 1986년 6월 23일 발표한 「조선반도 비핵화 창설에 관한 성명」과 脈을 같이 하는 것이었는 바, 북한은 IAEA 핵안전조치 협정 서명 및 사찰 수용의 전제조건으로서 ① 남한으로부터의 핵무기 철수, ② 핵무기 不使用 및 不威脅에 대한 법적 보장을 지속적으로 요구하였던 것이다.

남한으로부터의 전술핵무기 철수는 냉전종식과 소련의 정국 혼란 등으로 핵軍備 軍縮 및 핵무기 관리 문제가 심각하게 대두되는 가운데, 전술핵무기 폐기가 세계 전략적 차원에서 필요하다는 미국의 판단에 따라 결정되었다. 미국의 부시 대통령은 1991년 9월 27일 전술핵무기 폐기를 선언하였으며, 이 조치는 같은 해 11월 8일 당시 노태우 대통령의 「한반도의 비핵화와 평화 구축을 위한 선언」(한반도 비핵화 선언)과 12월 18일 남한내 核不在 선언을 가능케 하였다.

#### 가. 북한의 NPT탈퇴 선언 以前

북한의 IAEA 핵안전조치 협정 체결을 유도하기 위한 한·미간의 이같은 노력은 1992년 1월 22일 미 국무부 캔터(Arnold Kanter) 차관과 북한 노동당 국제부장 金容淳간의 뉴욕회담으로 이어지게 됨으로써 미측의 요구에 의해 북·미간에 처음으로 고위급회담이 개최되었다. 미국은 이 회담을 통해 핵문제를 둘러싼 북·미간의 솔직하고 권위있는(candid and authoritative) 대화를 갖고자 하였으며,<sup>7)</sup> 북한이 집요하게 요구하던 북·미간 고위급회담을 ‘一回에 제한된 회담임을 전제로’ 수용함으로써 북한의 IAEA 핵안전조치 협정 체결 분위기를 조성하였다.

북한이 IAEA 핵안전조치 협정 체결 의사를 표명함에 따라 한국은 1992년 1월 7일 '92년 팀스피리트훈련 중단을 발표하였

---

7) 북·미회담을 갖게 된 미국측 의도는 Arnold Kanter, "North Korea, Nuclear Proliferation, and U. S. Policy: Collective Engagement in a New Era," 미상원 외교위 동아·태 소위 청문회, February 6, 1992, p. 16.

다. 한·미간의 이같은 공동보조에도 불구하고 미국이 북한과의 고위급회담을 개최한 데 대한 다른 해석도 있다. 즉 첫째, 미국은 1991년 말 북한과의 「기본합의서」와 「비핵화 공동선언」을 체결하는 과정에서 한국 정부가 북한의 핵문제를 소홀히 다루는 경향이 있다고 판단하는 한편, 한국이 국내정치적 고려에서 북한의 요구를 무비판적으로 수용하면서 대북관계를 급속히 개선하고 있다고 인식하였다는 것이다. 이러한 한반도내 사태를 두고 미국 정부는 자신의 견해를 직접 북한에 전달하고 북측의 意圖를 정확히 알아보기 위해 고위급회담을 갖는 것이 바람직하다고 보았을 것이라는 해석이다.

둘째, 미국 정부는 북한과의 직접대화를 통해 미국의 國益을 보다 효과적으로 수호하고 개선할 시기가 되었다고 생각했을 수도 있다. 또한 미국은 그러한 직접 대화가 남한의 일방적인 행동에 제약을 가하는 효과를 갖고 있음을 의식하고 있었다고 생각해 볼 수도 있다.

셋째, 미국의 對북한정책이 硬直되고 상황 변화에 適應力이 부족하다는 자국내 비난을 감안한 조치일 수도 있다.

넷째, 당시 한국 정부가 북한의 요구 사항을 사실상 수용하였기 때문에 북한의 핵안전조치 협정 체결의 지연에 따르는 비난이 미국에게 돌아오는 것을 원치 않았을 것이며, 적어도 한번 정도 고위급 접촉을 갖는 것이 도움이 된다고 판단했을 가능성도 있다.

다섯째, 미국은 IAEA를 통한 핵문제의 평화적 해결이 불가능해질 경우 불가피하게 논의될 강제조치에 대한 국제사회의

지지 확보를 위해 名分 축적용으로라도 북한과의 접촉을 통한 외교적 노력이 선행되어야 한다고 판단했을 가능성도 있다.<sup>8)</sup>

이러한 해석은 이후 북한 핵문제 전개과정에서 미국이 취한 태도를 이해하는 데 도움이 된다.

「비핵화 공동선언」에 의거하여 상호핵사찰 체제를 수립하기 위한 남북간 논의과정에서 미국은 자신이 상정하는 상호핵사찰 구상을 한국 정부를 통해 실현하려 하였으며, 우리측이 相互主義에 입각한 연간 동일횟수의 사찰과 24시간전 통보하에 실시되는 핵시설 및 군사기지에 대한 聖域없는 특별사찰(challenge inspection)<sup>9)</sup>등을 주장하도록 함으로써 전례없이 강력한 사찰체제 구현에 노력하였다.

남북한간에 상호핵사찰 논의가 진전되지 못하는 가운데 1992년 5월부터 1993년 2월까지 6차례에 걸쳐 실시된 IAEA의 대북 임시 일반사찰 결과 북한측의 최초보고서와 사찰결과간에 중대한 불일치가 발견되고, 이를 해소하기 위해 IAEA는 1993년 초 북한에 대한 특별사찰을 요구하게 되었다. 특히 미국의 위성사진에 포착된 영변지역 두개의 미신고시설이 핵폐기물 저장소라는 의혹이 대두되고, 이곳에 대한 특별사찰을 요구하는 IAEA 결의안이 2월 25일 채택되는 가운데 북한은 3월 12일 NPT탈퇴

8) 金英鎮, “미국의 대북한정책,” 민족통일연구원 주최 제2회 국제학술회의 발표 논문, 1992. 9. 30, pp. 2~3.

9) 상호사찰 협상에 있어 우리측은 모든 핵관련 활동의 투명성과 예측성을 확보, 완전한 신뢰를 구축하기 위해 “일방이 지정하는 장소에 대해 불시에(any time, any place)” 실시하는 強制的 성격의 사찰을 도입하려 했으나, 북한의 거부로 무산되었다. 이 개념은 IAEA 핵안전조치 협정상(제73조, 77조)의 ‘특별사찰’과는 다르다.

를 선언하였다.

미측의 위성사진이 IAEA 이사회에서 공개되면서 국제사회의 노력은 북한에 대한 특별사찰 요구 관철에 집중되었으며, 두 곳의 시설을 핵문제와 무관한 군사기지라고 강변하는 북한에 대해 국제사회의 압력이 가중되었다.

#### 나. 북한의 NPT탈퇴 선언 以後

국제사회의 압력이 증대되는 가운데 북한은 핵문제가 미국과의 직접협상을 통해 해결되어야 한다는 주장을 되풀이하였으며, 한반도 비핵화 및 핵비확산체제 유지 차원에서 북한 핵문제를 중시하는 미국은 1993년 5월 11일자 유엔 안보리 결의안에 의거, 6월과 7월 두차례의 북·미 고위급회담을 개최하였다.

제1단계 고위급회담에서 미국은 북한을 일단 NPT체제에 잔류시키고 IAEA 핵사찰 지속의 근거를 확보한다는 목표를 세웠으며, 북한의 NPT탈퇴 효력 발생의 임시정지라는 성과를 거두었다. 제2단계 회담에서 미국은 IAEA 사찰문제 해결에 주력하였으며, 북한이 IAEA와의 협의 및 남북간 대화 재개 의사를 표명함으로써 IAEA 대북사찰단의 파견과 남북간 特使交換 논의의 근거를 마련하였다.

미국은 핵무기 등 무력의 불사용 및 불위협, 북한체제의 존중, 관계개선의 기초를 다지기 위한 후속회담 약속 등 誘引策을 제시하여 북한의 사찰 거부 名分을 줄여왔다고 볼 수 있다. 미국은 북·미회담이 장기화되고 있는 데 대한 적지않은 인사들의 우려 표명을 감안하여 북·미회담이 生産的(productive)일 경우

에 한해 회담을 계속할 수 있다는 입장을 천명하였는 바, 북한이 ① NPT를 탈퇴할 경우, ② 추가적으로 핵재처리를 할 경우, ③ 핵안전조치의 연속성을 저해할 경우, 후속회담을 가질 수 없다는 입장을 북측에 분명히 하였다.<sup>10)</sup>

한편, 북한은 핵무기 개발 및 대미관계 개선의 並行 추진의 어려움을 감안, 북한 핵개발의 투명성을 보장하는 대가로 대미관계 정상화를 통한 체제인정 및 서방세계와의 경제협력 가능성을 모색하였다. 아울러 생화학무기, 미사일 등 대량살상무기의 개발 및 수출, 인권문제 등이 대미관계 개선의 장애요인으로 대두되는 것을 사전 차단하기 위해 一括妥結(package deal) 방식을 견지하였다.

1993년 7월 14~19일간 제네바에서 열린 제2단계 북·미 회담에서 미측이 요구한 사항은 ① 핵재처리 금지 이행, ② 5MW 원자로 연료봉 교체시 IAEA 사찰관 입회, ③ IAEA가 추진하고 있는 사찰단 방북 허용, ④ 특별사찰문제 해결을 위한 IAEA와 협상 개시, ⑤ 비핵화 이행을 위한 남북대화 재개 등이다. 북측이 제시한 문제들은 ① 핵 선제 불사용(Negative Security Assurance: NSA)의 雙務間 문서 보장, ② 핵무기 불배치 선언, ③ 팀스피리트 및 대규모 군사훈련 중지, ④ 휴전협정의 평화협정으로 대체, ⑤ 북한을 테러국가 명단에서 제외, ⑥ 북한의 고려연방제 통일방안 지지 ⑦ 대북 경수로 교체 지원 등이다.

북한의 요구사항 가운데 테러국가 지정 철회, 통일방안 지지,

---

10) 북·미 1단계 회담 직후 발표된 미 국무부 설명자료 참조.

경수로 지원 문제는 처음 제기된 것이었는 바, 미국은 북한이 금후 명시적인 테러행위 지원이 어려울 것이라는 판단하에 북한의 테러국 지정 철회문제에 대해 逆說的으로 긍정적 기대를 하였던 것으로 알려지고 있으며, 경수로 지원 문제에 대해서도 북한 핵개발 계획의 투명성 증대와 安全度를 감안하여 긍정적인 관심을 보였다.

위에 나열한 양측의 제안들은 향후 북·미간 핵문제를 둘러싼 쌍무간 협상이 包括協商으로 전환되는 과정에서 반복하여 등장하게 될 것이라는 점에서 주목할 필요가 있다. 특히 1993년 7월에 개최된 제2단계 북·미 고위급회담은 두가지 점에서 핵문제 논의와 북·미관계 진전에 중요한 의미를 가진다고 생각된다.

첫째, 양국간 실질적인 의미에서 핵문제의 包括的 해결방식을 도입한 시발점이 된다.

둘째, 미국은 당시까지 집요하게 관철시키려 했던 對북한 특별사찰 주장이 현 단계에서 실현가능성이 높지 않다는 판단하에 이를 강력히 주장하지 않은 채, 후속회담의 안전으로 넘기면서 실천 가능한 IAEA의 임시 일반사찰을 통해 핵안전조치의 연속성을 보장하는 데 협상의 초점을 맞추게 되었다는 점이다. 미국 측 협상대표였던 갈루치 국무부 차관보는 회담 직후 기자회견에서 “북한은 영변 두개 미신고시설에 대한 추가 情報 제공 및 訪問(특별사찰)을 포함한 핵안전조치 협정의 이행 문제 등에 대해 IAEA와 협의한다는 데 합의하였다”고 언급하면서 특별사찰이라는 용어를 의도적으로 사용하지 않고 방문(visit)이란 용어로 완곡히 표현하고 있다. 또한, 기자회견 중 “북한이 특별사찰

을 수용치 않고 사찰에 관한 대화만을 하려 할 경우 3단계 회담을 가질 것인가”라는 질문에 대하여 갈루치 차관보가 긍정적으로 답변함으로써 대북한 특별사찰 문제가 회담에서 논의는 되었으나 실질적인 결론에 도달했는가에 대한 의문을 갖게 하였다. 전반적으로 볼 때 제2단계 북·미 회담에서 미국은 핵문제에 대한 기존 입장의 관철보다는 IAEA 및 한국과 북한과의 후속협상으로 공을 넘기기에 급급했다는 인상을 지울 수 없다.

요약컨대 두차례의 북·미 고위급 회담은 향후 양국간 핵문제 논의 案件과 관련, IAEA의 핵안전조치의 연속성 문제에 초점을 맞추고, 합의방식에 대해서는 包括協商을 택하게 되는 계기가 되었다.

#### 다. 一括妥結, 包括協商 및 「철저하고 광범위한」 接近方式

一括妥結(package deal) 방식에 대한 북한의 집착은 미국과의 협상에서 미국식 협상방식을 택할 경우 활용할 협상카드가 제한될 수 밖에 없는 북한으로서는 불가피한 협상방식일 수 밖에 없다고 이해된다.

북한은 제3단계 북·미 회담일로 예정된 1993년 9월 하순까지 IAEA 대북사찰 및 남북대화가 진전되지 않음에 따라 북·미 회담이 불투명해진 상황에서 미 하원 애커만(Ackerman) 외무위 동아·태 소위원장의 방북시 수행한 미 국무부 퀴노네스(Ken Quinones) 북한담당관에게 북한은 일괄타결 방안에 대한 비공식문건(non-paper)을 10월 12일 전달하였다. 아울러 북·미 회담의 북한측 대표인 姜錫柱 외교부 제1부부장은 11월 12일 북한



핵문제와 북·미관계 개선 문제를 일괄타결 방식으로 해결할 것을 공식 제안하는 담화를 발표함으로써 북·미간 일괄타결 방안이 공론화되었다. 같은 날 미 국무부는 핵문제의 包括的 解決 (comprehensive solution) 방안이 북·미간에 논의될 수 있을 것이라는 입장을 공식 표명하였다.

북측이 제기한 일괄타결안에는 북한이 IAEA의 임시 일반사찰을 수용함으로써 (미신고시설에 대한 특별사찰은 언급하지 않은 채) 핵투명성을 보장하는 대가로 미국이 대북한 핵위협 중단 (팀스피리트훈련 중지, 핵선제 불사용 문서 보장), 대북 적대정책 해소(북·미수교, 국가인정, 휴전협정의 평화협정으로 대체) 및 경수로 전환 지원 등이 포함되어 있다.

한편 1993년 11월 23일 워싱턴에서 개최된 한·미 정상회담에서 양국 頂上은 북한 핵문제 해결에 대화 우선원칙을 재확인하고 핵문제의 최종적 해결을 위해 「철저하고 광범위한 접근」 방식(thorough and broad approach)을 추진하기로 합의하였다. 이러한 방식에 대한 우리 정부의 해석은 핵문제 해결의 目標 설정에 있어서는 철저하고 완전한 해결을 모색하되, 해결 手段으로 모든 가능한 방안을 활용할 것이라는 것이었다. 이후 양국은 북한 핵관련 공식 문서에서 「철저하고 광범위한」 문제 해결이란 용어를 사용하고 있는 바, 당시 한·미 頂上간 합의된 「새로운」 방식, 특히 「광범위한」 접근이라는 표현에 대한 해석을 미국이 핵문제 해결에 국한할 것인지, 아니면 보다 넓은 의미로 확대 해석할 것인지는 핵문제 논의과정에서 결정될 것이다.<sup>11)</sup>

11) 미국의 包括協商 방식과 우리가 주장하여 관철시킨 「포괄적이고 광범위한」 접근

1993년 7월 제2단계 북·미회담 합의사항에 따라 8월 3~10일 간 IAEA 사찰단이 북한을 방문, 핵시설 감시장비의 배터리와 필름을 교환하였으나 5MW 원자로 및 재처리시설에 대한 북측의 접근거부로 정상적인 사찰이 이루어지지 않았다. 사찰문제에 대한 IAEA와 북한간 협상이 '93년 8월 31일~9월 4일 평양에서 개최되었으나, 북한은 IAEA의 不公正性 문제를 제기함으로써 2개 미신고시설에 대한 사찰문제는 진전을 보지 못하였다. IAEA측이 북한의 恣意的인 사찰범위 제한을 수용할 수 없다는 입장을 고수하는 가운데 IAEA는 정기이사회(9. 23)와 총회(10. 1) 결의안 채택을 통해 북한에 대한 핵안전조치 협정이 이행되지 않고 있음을 지적하고 북측의 사찰 수용을 촉구하였다.

북한이 10월 5~8일로 예정된 북·IAEA간 사찰 협상을 일방적으로 취소한 상황에서 남북한은 特使交換을 위한 실무접촉을 10월 5일부터 25일까지 세차례 개최하였다. 이 즈음 미국은 북한의 일괄타결 제의를 둘러싸고 관련 부처간의 협의를 거쳐 북측의 협상방식을 原則적으로 수용하기로 결정한 것으로 알려지고 있다. 부처간 협의과정에서 국무부의 긍정적인 해석에 대하여 국방부 및 CIA 등의 반론이 제기되었다고 하지만 국무부가 주도하는 대북 포괄협상을 일단 시도해 보기로 결정을 내린 것

---

방식간의 차이는 1993년 11월 23일 한·미정상회담 직후 열린 미 백악관 브리핑 시 질의 응답과정에서 발견할 수 있다. 즉 미 국무부는 「광범위한」이란 용어를 해석하면서 북·미간에 '폭넓은 事案'들을 논의할 수 있다는 입장을 취하였는 바, 이는 우리 정부가 주장하는 폭넓은 手段을 활용한다는 해석과 미묘한 차이를 보이고 있다. 미국측 해석은 1994년 3월 3일 미 상원 외교위 동아·태 소위원회에 출석한 미 국무부 Lynn Davis 차관의 증언에서도 확인된다.

이다.<sup>12)</sup>

따라서 한·미 정상회담에서 우리 정부가 「철저하고 광범위한」 접근이라는 새로운 용어를 통해 한·미간에 대북 협상방식을 조절하려 했던 것은 미국이 한국을 배제한 채 북한과의 협상을 추진할 가능성에 대한 우려에서 출발한 것일 뿐, 북한 핵문제 논의방식에 대한 한·미간의 완전한 交感에서 비롯된 것은 아니라고 판단된다. 즉 양국 頂上은 북한이 IAEA 사찰을 수용하고 남북대화가 진전될 경우에 한하여 제3단계 북·미 고위급회담을 개최하기로 합의하였으나 미 행정부 내에서는 당시 상황에서 한국정부가 취한 입장을 불편하게 생각하는 목소리가 분명 존재하고 있었음을 확인할 수 있다.<sup>13)</sup> 아무튼 양국 頂上은 12월 7일 전화 협의에서 ‘북한 핵문제 해결의 目標 및 原則은 확고히 견지하되, 戰術的으로는 柔軟하게 대처키로’ 합의함으로써 11월 정상회담에서 우리 정부가 표명했던 다소 強硬한 입장을 관철하기 어려운 상황이 전개되었다.

미국은 11월 1일 유엔 총회에서의 대북결의안이 140개국의 찬성과 북한의 유일한 반대로 통과된 이후 북한이 국제적 압력을 충분히 이해한 바탕 위에서 姜錫柱 외교부 부부장의 대미 일괄

---

12) 당시 미 행정부내 국무부의 유연한 입장이 여타 부서의 견해를 선도하였듯이 한국에서도 정부부처간에 다양한 견해가 있어 혼란을 주고 있다는 여론을 감안, 핵문제에 관해서는 외무부가 주도하도록 조정되었다. 이후 핵문제의 해결 과정에 한국 외무부의 상대적으로 유연한 입장이 반영되었다는 사실이 한·미 공동체제와 관련, 시사된 바 있다. 「워싱턴 포스트」지는 미 국가안보회의가 1993년 11월 중순 대북협상에 있어 미국이 包括的 협상방식으로 전환하는 결정을 내렸다고 밝히고 있다. *The Washington Post*, November 17, 1993.

13) *The New York Times*, November 24, 1993, A 16면.

타결 제안이 나온 것으로 판단하고, 守勢的일 수 밖에 없는 북한과의 포괄협상에 대한 기대를 갖고 핵문제 해결의 돌파구를 찾으려 했다고 이해된다. 미국이 한·미 정상회담의 결과를 북측에 통보하는 형식으로 11월 24일 시작된 북·미간 일련의 실무접촉은 12월 29일까지 계속되었으며, 북한은 7개 신고시설에 대한 IAEA의 연속성 보장사찰<sup>14)</sup>을 수용하기로 합의하였다. 그러나 1994년 1월 7일 이후 북한과 IAEA간에 사찰 논의가 구체화되는 과정에서, '93년 말 북·미간 합의내용에 대하여 미국, IAEA 및 북한은 해석상의 차이를 보였는 바, 북한은 합의된 사찰을 북한의 NPT 탈퇴 유보라는 특수상황에서 핵안전조치의 연속성 유지를 위한 1회 制限的 사찰로 주장하는 반면, 미국과 IAEA는 NPT 회원국이 수용하는 全面的 범위의 사찰로 해석하였다.

#### 라. 미국의 壓迫戰略과 사태의 破局

북한과 IAEA간 협상이 난항을 겪는 가운데 미국은 國際共助體制를 가동하여 1994년 2월 21일 IAEA의 정기이사회 개최시점을 북한 핵문제의 유엔 안보리 회부 결정 시한으로 설정하고 북한에 대한 압력을 가중시켰다. 북한은 핵카드의 효용성 극대화를 위해 NPT 탈퇴 유보 철회를 시사하였으나, NPT 탈퇴가 기정사실화될 경우 유엔 안보리의 대북한 제재조치가 발동되고 북·미 후속회담 개최가 무산될 것임을 감안, 2월 15일 7개 신고

14) IAEA와 북한은 임시 일반사찰이라는 용어를 사용하지 않고 있는 바, 사찰의 목적이 핵안전조치의 연속성 보장에 초점이 두어진 점을 감안할 때, 연속성 보장사찰이라고 지칭할 수 있다.

시설에 대한 사찰 용의의사를 IAEA측에 통보함으로써 파국적인 사태 진전을 피하였다. 이에 따라 북·미 실무접촉이 재개되고 양측은 1994년 2월 25일 '94 팀스피리트훈련 중단, 3단계 북·미 회담 일정(3월 21일 예정), IAEA 사찰 수용, 남북간 特使交換을 위한 실무접촉 재개 등 「동시행동조치」 4개항에 합의하였으며 3월 3일부터 IAEA 사찰단이 대북사찰을 실시하고 남북간에는 1993년 10월 25일 이후 중단되었던 特使交換을 위한 실무접촉이 재개되었다.

3월 14일까지 실시된 IAEA의 사찰활동이 북한의 방해로 방사화학실험실에서의 잔류시료채취에 실패함으로써 핵물질의 轉用 여부를 확인하지 못함에 따라 북한 핵개발 의혹 해소를 위한 실질적인 진전을 이루지 못하였다. 한편, 남북한간에 다섯 차례에 걸쳐 개최된 실무접촉은 북측이 미국과의 합의 내용에 북·미 3단계 회담 以前 남북간 特使交換 성사가 포함되어 있지 않다는 이유를 들어 합의를 회피함에 따라 3월 19일 실무접촉은 결렬되고 남북관계는 긴장국면에 처하게 되었다.

북한의 전면사찰 거부와 特使交換 무산에 따라 3월 21일로 예정된 북·미 3단계 회담이 열리지 않았으며 IAEA는 3월 21일 특별이사회를 소집, 북한 핵문제를 유엔 안보리에 보고토록 하는 결의안을 채택하였다. 북한은 같은 날 외교부 대변인 성명을 통해 '미국이 북·미 회담을 회피하고 팀스피리트훈련을 재개하거나 IAEA가 사찰 결과를 왜곡하여 불공정성을 더욱 확대하는 경우' NPT탈퇴를 강행할 것이라고 밝혔다.

1994년 들어 미국이 구사한 대북한 壓迫戰略은 1993년 12월

말 북·미간 합의 사항에 대해 북한측이 恣意的으로 해석하며 사찰을 회피하려 하자, 미 행정부내 국방부, CIA, DIA, 백악관 등에서 작년 11월 이래 국무부가 이끌어 온 대북협상이 성과없이 북한에 대해 양보만 하였다는 비난이 제기되고 언론의 비난이 가세됨으로써 국무부의 位相이 악화된 가운데 출발한 것으로 이해된다. 남한에 패트리엇 미사일 배치, 아파치 헬리콥터 배치, 미 항공모함의 이동 등 일련의 논의는 미 국방부의 입장을 대변하는 것이었으며, 이에 대하여 미 국무부가 이렇다할 반론을 제기하기에는 사태 해결에 북한이 지나치게 비협조적이었던 것이 사실이다.

미 행정부내 강경론자들의 목소리가 전면에 부각되는 와중에 북한은 IAEA의 사찰을 수락하였으며, 이러한 북한의 완화된 태도는 미국내 강경론자들의 입지를 강화시켜 주는 결과를 낳게 되었다.<sup>15)</sup> 이와 관련 주목할 점은 작년 11월 이래 미 행정부가 북한 핵문제 해결 및 대북관계에 있어 包括的 해결을 시도하고 북·미협상 과정에서 한국의 배제 가능성에 대한 한국정부의 우려에도 불구하고 독자적인 정책을 추진해 왔는 바, 올해 들어 북한이 신고된 시설에 대한 사찰에 있어서도 비협조적인 태도를 보임에 따라 대화를 통한 평화적 문제해결을 주장하던 이들의 입지가 어렵게 되었다는 사실이다.

이러한 현상은 한국내에서도 마찬가지로였던 바, 한·미 共助體

---

15) Charles Krauthamer, Jim Hoagland 등 「Washington Post」 칼럼니스트들의 강경논조의 기고가 미 행정부의 정책결정 분위기를 반영하고 있다.

제가 불가피하게 한·미 양국정부 부처내에 性向이 비슷한 집단 간의 交感에 의해 시현되는 것이라고 할 때, 작년 말 이래 미국무부와 한국 외무부가 이끌어 온 대북 행정책의 對話基調가 시련에 부딪히게 된 것이라고 생각된다. 그러나 간과해서 안될 점은 미 행정부내 대화론자들이 남북 特使交換 성사를 3단계 북·미 회담의 전제조건으로 고집하며 사태를 梗塞시킨 데 대한 책임을 한국정부에 돌릴 가능성이 있다는 사실이다. 이 경우 한·미 간 대화론자들간의 共助體制에 균열이 생긴다면 이는 향후 장기화될 북한 핵문제 해결과정에서 심각한 문제로 등장할 수 있다는 점에서 우려되는 바이다.

#### IV. 북·미관계 發展展望

북한에 대한 미국의 不信과 無關心, 한국에 대한 미국의 利害關係 등은 북·미관계 개선 과정에 영향을 미치는 주요 요인이 될 것임은 앞에서 언급한 바 있다. 미국의 對한반도정책이 클린턴 행정부 출범 이후 크게 변화한 뚜렷한 근거는 없다. 그러나 북한의 핵문제 대두 이후 남한에 대한 관심과 이해관계가 不變임에도 불구하고 국제적 사안으로서의 핵문제 해결과정에서 미국은 대북관계를 재조명해 볼 수 밖에 없는 상황에 처하게 되었다.

클린턴 행정부는 냉전 이후 시대 미국이 직면하고 있는 많은 외교적 사안들에 비하여 한반도사태를 심각하게 인식하고 있지 않

았으며, 미 행정부의 고위 정책입안자들 중에 한반도 문제를 주요 이슈화할 만한 인사들이 포함되어 있지 않았고, 對한반도정책에 미국의 대외정책 基調에서 벗어난 예외적 접근방식을 적용해야 한다는 의식도 강하지 않았다.<sup>16)</sup> 이러한 해석들은 과거 2차대전과 한국전쟁 이후 미 행정부의 對한반도정책이 1980년대를 제외하면 一貫性이 결여된 다분히 事態對應的(reactive)인 면이 두드러진다는 해석과도 脈이 상통한다.<sup>17)</sup>

북한 핵문제 대두 이후 미국의 대북정책에 變化를 찾아 볼 수 있다면, 우선적으로 그 동안 냉전체제하에서 우방국인 한국을 통해 북한을 인식하던 미국이 북한을 나름대로 이해하고 이를 근거로 한 대북정책을 수립하기 시작하였다는 점이다. 미국은 1988년 12월 이래 현재까지 30여 차례에 걸친 북경 참사관 접촉, 1992년 1월 뉴욕에서의 金容淳-칸터(Kanter) 고위회담, 핵문제 논의를 위한 북·미간 수많은 실무접촉과 1993년 6월과 7월의 고위급회담 및 이를 준비하기 위한 실무접촉, 작년 11월 말 이래 대북한 사찰과 包括協商을 위한 실무접촉 등을 통해 북한

16) 吉烜宇, 「미국 클린턴 행정부의 東北亞政策과 東北亞秩序 變化 - 1990년대 東北亞秩序 豫測 (Ⅲ)」, 민족통일연구원 연구보고서 93-06, 1993. 9. , pp. 49~50.

17) 2차대전 이후 미국의 대한반도정책이 뚜렷한 基調없이 변화를 거듭한 점에 대한 지적은 Norman D. Levin and Richard L. Snider, "Korea in Post-War U.S. Security Policy," in Gerald Curtis and Sungjoo Han, eds., *The U.S.-South Korean Alliance* (New York: Lexington Books, 1983), pp. 31~64; 또한 Norman D. Levin, "From Politics to Policy: American Involvement in Korean Security in a Post-Cold War, Pre-Unification, and U.S. Domestic Policy Era," 외교안보연구원과 RAND 공동주최 "A New Order in Northeast Asia and Korea-U.S. Relations," 주제 국제학술회의 발표논문 (서울, 1992. 11. 19~20), pp. 3~4.



에 대한 이해를 제고할 수 있는 기회를 가졌으며, 이를 근거로 북한의 행태와 협상자세, 북한의 전략목표 등에 대한 獨自의인 판단을 할 수 있었다.

둘째, 북한과의 협상을 통해 미국에게는 익숙치 않은 一括妥結 방식에 접하게 되었으며 핵문제 논의 과정에서 불가피하게 북한식 일괄타결과 흡사한 包括協商 방식을 원용하게 된 점이 대표적인 미국의 변화라고 할 수 있다. 앞서 언급하였듯이 일괄타결이란 협상의 守勢的인 입장에 놓인 측이 제시할 수 밖에 없는 방식인 바, 미국의 판단에 기초하여 적절히 주고 받는 협상 방식을 일관해 온 미국에게는 엄청난 변화라고 할 수 있다.

셋째, 보다 기술적인 문제와 관련, 미국은 애초에 문제시되었던 북한에 대한 특별사찰 문제를 현 단계에서 관찰시킬 수 없다는 판단하에 임시 일반사찰을 통한 IAEA 핵안전조치의 연속성 보장에 협상의 우선적인 초점을 맞추는 段階的 접근방식 (measured approach)을 택하게 되었다는 점도 변화라고 할 수 있다.

대북정책에 있어 이러한 미국의 변화에도 불구하고 클린턴 행정부의 대외정책에 있어 북한은 여전히 큰 부분을 차지하고 있지 못하다. 소말리아, 보스니아, 아이티 등지에서 미국의 개입이 완결되지 않고 있으며 러시아의 장래에 대한 불확실성이 상존하고 있고 중동 평화문제도 완결되는 데 상당한 시간이 필요할 것으로 예상된다. 아울러 클린턴 자신의 부동산관련 스캔들과 의료보험 등 福祉문제를 포함한 산적한 국내 경제문제들이 현 정부가 대외정책에만 몰두할 수 없게 만드는 요인이 되고 있다.

이러한 많은 문제들이 한반도문제 및 대북정책에 있어 미 행정부가 鈍感하고(Insensitive), 성급하며(impatient), 중·장기적 비전없이 事態適應的(reactive)으로 임하는 결과를 초래하고 있다. 대표적인 예로서 1991년 말 국제사회가 북한의 IAEA 핵안전조치 협정 체결을 촉구하는 압력을 가하고 있을 때 북한에 대한 밀수출을 허용한 것이라든가, 1993년 2월 특별사찰 문제를 거론함으로써 IAEA의 임시 일반사찰의 원만한 이행의 기회를 성급히 포기한 채 북한의 NPT 탈퇴 사태까지 몰고간 것이라든가, 올해 2월 말 북·미간 사찰논의 합의 직후 북·미 실무접촉의 미측 대표가 한국의 保安法 개정 필요성을 거론한 것 등을 들 수 있다.

북한 핵문제 대두 이후 미국내 정책입안자들간에는 부단한 갈등이 있어 왔는 바, 이를 크게 두 집단으로 나누어 볼 수 있다. 즉 미국의 세계전략 차원에서 핵무기의 비확산에 비중을 두고 있는 이들(non-proliferationist)과 한반도의 特殊性, 특히 북한 체제의 특이한 성격에 대한 理解의 필요성을 강조하며 미국의 대외정책 基調에 다소 변화를 가하더라도 융통성있는 정책을 구사해야 한다고 주장하는 이들(regionalist)로 구분해 볼 수 있다. 북한에 대한 강경한 정책 구사를 선호하는 이들은 대개가 핵비확산주의자들이며 지역주의자들은 伸縮的인 온건 노선을 취하고 있다고 단순화해 볼 수도 있는 바, 탈냉전시대 유일 군사대국으로서의 미국의 대외정책 수행과 新秩序 수립에 있어 지역주의자들이 큰 목소리를 내기란 어렵게 되어 있다.

클린턴 민주당 행정부는 대외정책의 비중을 대량살상무기의

확산억지에 두고 있으며, 외교정책에 있어 경제우선을 내세우는 반면, 전통적 의미에서의 외교영역을 상대적으로 소홀히 하고 있다는 지적이 있다.

아울러 인권문제와 민주주의 확산 등 미국의 普遍的 가치 전파를 강조하는 미국이 이러한 외교정책 基調에 어긋나는 북한과 핵문제 논의, 나아가 관계개선 협상을 할 수 밖에 없는 상황이 미국으로서는 곤혹스러울 수 밖에 없다. 그러나 미국의 외교정책 基調를 감안할 때 북한의 特殊性에 대한 이해에 근거하여 중·장기적 대안을 갖고 문제 해결 노력을 기울이는 대신 골칫거리를 단기간에 해결하고자 하는 성급함이 지난 한해 미국의 대북 협상에서 엿보인다.

이와 관련 향후 북·미관계의 진전속도를 결정할 수 있는 요인들을 정리해 볼 때, 우선 관계개선을 促進시킬 수 있는 요인들로서, 미국의 무력 사용을 억지하고 적은 대가를 지불한 채 문제 해결을 도모하려는 경제우선 논리와 미 행정부 정책입안자들의 성급함, 북한이 핵무장할 경우 초래될 동북아 지역국가들의 핵개발에 대한 우려 등을 들 수 있다.

한편, 북·미관계 개선에 있어 장애물은 미 행정부의 전통적 價値와 이를 반영한 외교정책 基調, 북한에 근본적으로 부정적인 미국내 여론과 관계 개선과정에서 거쳐야 할 미 국내법 및 절차상의 문제, 북·미관계의 급속한 진전을 우려하는 한국 정부의 입장 등을 들 수 있다.

보다 현실적으로는 미국의 조급한 사태대응 자세가 문제의 순조로운 해결에 장애로 등장함으로써 관계개선을 오히려 억지하

는 결과를 초래할 가능성도 있다. 그러나 무엇보다도 양국관계 개선의 속도는 북한의 태도와 입장 변화 정도에 따라 결정될 것이라는 점은 새삼 강조할 필요가 없다.

이러한 요인들을 고려할 때, 북한이 미국으로부터 원하는 바가 무엇이며 이러한 기대가 실현 가능한 지를 검토해 볼 필요가 있다.

첫째, 북한은 원칙적으로 미국과의 대화 수준을 格上하고 나아가 국교수립까지를 희망하고 있다. 그러나 실제로 북한 정권의 正統性에 부정적 영향을 주지 않으면서 군사, 경제 등 여러 분야에 걸쳐 상황을 개선시킬 수 있는 기회를 확대하기 위해서는 漸進的인 접근이 불가피할 것이다.

둘째, 북한은 미국이 對남북한관계에 있어 中立的인 태도를 취하며 남북간 대립시 남한을 지지하지 않기를 희망할 것이다. 그러나 실제에 있어서 북한이 원하는 바는 미국이 북한에 대한 여러가지 규제를 완화하고 군사적 위협을 제거해 주는 것이다.

셋째, 북한은 미국과의 교역 및 투자 등 경제관계 수립을 원하고 있다고 할 수 있으나, 실제에 있어서 북한은 여타 국가 및 국제경제기구들과 북한과의 경제관계 확대 노력을 미국이 차단하지 않도록 하는 데 우선적인 관심을 갖고 있다고 판단된다.

넷째, 북한은 미국이 주한미군을 철수하고 기타 군사훈련을 중지함으로써 북한에 대한 위협을 중단할 것을 촉구하고 있다. 그러나 실제로는 남북간의 군사대립 상황을 고려할 때 주한미군의 漸進的인 철수를 북한이 현 시점에서 크게 반대할 이유는 없다고 생각된다.

미국에게 있어 북·미관계 개선을 위한 기본조건은 남북관계 개선을 통한 한반도의 안정과 평화 및 남한의 장기적 안보와 번영을 위한 실질적 보장이라는 점은 미 행정부 관리들에 의해 누차 강조되어 왔다.

한국에 대한 방위공약이 북·미간 협상의 대상이 될 수 없으며 對남북한관계에 있어 미국이 中立的인 입장을 취하길 북한이 기대하는 것은 무리라는 해석이 여전히 지배적이다.

미국은 북·미관계 정상화가 국교수립으로까지 연결되는 상황을 배제하고 있지는 않지만 북·미관계 개선의 속도를 무엇보다도 남북관계 진전에 連繫하여 추진할 것임을 명백히 밝혀왔다. 그러나 남한에 대한 확고한 지지가 북한에 대한 敵對感으로 자동적으로 이어지는 것이라고 해석할 필요는 없다는 주장이 미국 내에서 대두되고 있다.

북·미관계에 있어 미국의 주요 관심사 가운데 핵 비확산, 미사일 수출 통제 및 테러리즘 억지 등은 한반도에만 국한된 사항이 아니라 미국의 폭넓은 전략과 연결되어 있는 것들이다. 따라서 북·미관계의 실질적 진전은 미국내 對한반도정책 입안자들 뿐 아니라 보다 큰 정책결정 집단이 만족할 수 있는 상황하에서만 가능하게 될 것이다.

## V. 結 論

이 글을 읽고 난 이들은 필자가 서론에서 제기한 질문, “미국

은 한국을 배제한 채 북한과 관계개선을 할 것인가? 북·미관계 개선속도가 우려할 정도인가?”에 대한 답변이 肯定的이지 않다는 느낌을 갖게 되리라고 생각한다. 그럼에도 불구하고 “북·미관계 개선 자체를 우리가 우려해야 하는가?”라는 문제는 별개의 사안임을 분명히 해두고자 한다. 이와 관련, 결론 부분에서는 남북한관계에 있어서 미국의 역할을 염두에 두고 정책적 考慮事項을 정리해 본다.

지난 한해 북한 핵문제를 둘러싼 북·미회담, 남북대화, 북한과 IAEA간 협상을 지켜보면서 우리는 물론, 미국을 비롯한 국제사회는 북한의 意圖와 行態에 대한 많은 경험을 할 수 있었으며, 이는 비록 핵무기 개발이라는 심각한 사안과 관련, 긴장된 상황하에서의 경험이었음에도 불구하고 우리에게는 향후 대북한 정책 뿐 아니라 대미, 대주변국정책 수립에 적지 않은 교훈이 되었다고 생각한다.

우리가 얻은 교훈은 무엇이며, 이 교훈을 어떻게 활용해야 할 것인가?

첫째, 북한 핵문제는 발단부터 남북한과 미국의 三者가 이루는 구도(Korean Triangle)하에서 비롯되었으며 그 진전과 해결책도 기본적으로는 이러한 구도하에서 발견될 수 있을 것이다. 한국을 배제한 채 미국과의 직접협상을 통해 자신이 처한 난국을 타개하고자 하는 북한의 의도가 분명하다고 할 때, 한국은 미국과의 협조체제를 통해 북한이 현실에 대한 착각에서 벗어나 미국을 향한 지나친 기대가 幻想임을 깨닫도록 해야 한다.

그러나 다른 한편 한·미간 협조관계의 성격에 대한 우리의

냉철한 이해도 필요하다. 한·미간에는 핵문제와 관련, 한반도의 비핵화와 동북아 역내에서의 확산 방지라는 공통의 利害關係를 갖고 있다는 점에서 공조체제를 유지할 뚜렷한 근거가 있다. 그러나 북한 핵문제에 대처해 나가는 과정에서 취할 수 있는 미국과 한국의 입장이 항시, 또는 반드시 일치하기를 기대할 수는 없다. 장황하게 설명하지 않더라도 우리 정부가 대북한 무력제재에 선뜻 동조할 수 없는 이유, 대화를 통한 평화적 문제해결에 대한 집착을 쉽게 포기할 수 없는 이유는 분명 근거가 있는 것이다.

남북한과 미국이 이루는 三角構圖가 전개되는 과정에서 남북 대화가 진전될 수 있는 상황을 창출하기 위해서는 북한이 인식하는 미국이 북한에게 국제사회의 原則과 規律를 강조하는 상대(bad guy)의 역할을 행사하며, 남한이 미국측의 강경한 대북정책에 融通性을 촉구하며 남북관계 개선을 위한 실질적인 誘引策을 제시하는 상대(good guy)가 되는 방향으로 구도를 이끌어 가야 한다. 그러나 지난 한해 동안의 三者關係의 전개를 보면 그 반대현상이 지배적이었음을 발견할 수 있다.

둘째, 핵문제는 분명 국제적 사안이다. 북한 핵문제가 민족의 공멸을 초래할 위험성을 가지고 있다는 점에서, 또한 핵문제의 궁극적 해결에는 남북간 합의를 통한 노력이 필요하다는 점에서 민족내부간의 문제일 수 있다. 하지만 문제 해결과정에서 우리 정부가 할 수 있는 役割과 能力에는 한계가 있으며 이러한 현실을 우리가 거부하려고 해서는 안된다.

문제 해결과정에서 우리의 우방인 미국, 북한이 가장 중시하

는 상대로서의 미국의 존재와 역할을 인정할 수 밖에 없는 현실을 바로 보아야 한다. 다만, 미국만의 힘으로 모든 문제를 철저히 해결할 수는 없다는 미국의 한계 또한 인식할 필요가 있다. 북한 지도부가 미국에 가지는 幻想을 우리부터 버리지 않으면 안된다.

북한 핵문제 해결과정에서 중국의 역할이 부각되고 향후 북한의 개방·개혁을 통해 남북관계가 새로운 차원으로 발전하게 될 때, 한반도 문제에 있어서 중국의 位相은 제고되는 방향으로 전개될 것이다. 그러나 중국의 역할에 대한 막연한 기대와 우리가 원하는 바대로 중국이 움직여줄 것인가는 별개의 문제인 바, 중국에 대한 우리의 요구가 관철되기 위해서는 북한 핵문제에 대한 중국의 인식과 대한반도정책 목표에 대한 理解가 선행되어야 한다.<sup>18)</sup>

핵문제가 갖는 국제적 성격에서 비롯된 國際共助體制 가동은 국제사회, 특히 주변국으로 하여금 북한 핵문제 해결에 적극 동참할 수 있는 분위기를 조성하고 이들의 노력이 우리가 상정하는 남북관계의 발전방향과 相馳되지 않도록 유도하는 데 그 목적이 두어져야 하며 공조체제 가동에는 方向性이 부여되어야 한다. 이때 우리가 상정하는 방향은 앞서 언급한 바대로 북한의 개방·개혁을 통해 체제의 변화를 유도하는 것을 그 내용으로 한다.

현 시점에서 國際共助體制의 원만한 가동을 위해서는 핵문제와 관련 남한내 논쟁이 야기할 의도하지 않은 부정적 결과에 敏

---

18) 북한 핵문제에 대한 중국의 입장은, 文興稿, 「北韓 核問題에 대한 중국의 立場과 우리의 對中政策 方向」(서울: 民族統一研究院, 1994) 참조.



感해질 필요가 있다. 核主權 논의와 「비핵화 공동선언」의 再考 주장 등이 대표적인 예가 될 것이다.

셋째, 한반도 문제의 국제적 성격을 명확히 인식할 때 비로소 韓國化 주장이 의미를 가질 수 있으며, 또한 우리 정책의 幅도 확대될 수 있다는 理解가 요구된다. 이러한 理解에 충실한다면 남북대화를 북·미회담의 진전과 경직되게 連繫시켜 추진하였던 정책에 수정을 가할 이유를 발견할 수 있다.

핵을 협상카드로 활용하면서 북·미 직접협상을 고집하는 북한의 意圖를 감안할 때, 우리의 恣意的인 연계 완화가 효과를 거둘지 의문시 되지만 핵문제 해결의 突破口도 마련되지 않은 상황에서 남북대화가 북·미회담에 항상 우선되어야 한다는 주장은 실현 가능성과 기대 효과를 감안할 때 수정되어야 할 자세라고 생각한다. 핵문제 해결과정에서 남북대화를 거치지 않고는 진전될 수 없는 상황이 분명히 있으며 미국도 이러한 상황에 대한 명확한 이해를 하고 있다면 우리 정부는 북·미회담 이후 문제시 될 사안들을 놓고 미국과 협의를 시작하는 것이 현 시점에서의 현명한 선택일 것이다. 「비핵화 공동선언」 이행을 위한 상호사찰 체제의 완화 및 수정 논의가 한 예가 될 수 있다.

넷째, 북·미관계 개선을 우려하기 보다는 미국의 대북한정책의 內容과 速度를 조정하는 데 있어 積極的 의미에서의 역할을 행사할 필요가 있다. 작년 초 미국과 한국에서 신행정부가 출범하고 한국의 文民政府와 12년만에 등장한 미국의 민주당 정부간에 한·미관계의 새로운 발전 방향을 정립할 수 있는 좋은 기회를 맞이했다고 생각한다. 그러나 북한 핵문제가 양국 정부 출범

직후 중대한 사안으로 대두되면서 한·미 모두에게 심각한 挑戰으로 인식됨에 따라 한·미관계를 발전적 차원에서 재조정할 기회를 상실하였음이 안타깝다.

클린턴 행정부내 한반도 전문가가 극히 제한된 상황에서 한국이 미국의 대한반도정책의 바람직한 방향을 설정하고 그 내용을 채울 수 있는 소중한 기회를 맞게 되었으나, 핵문제 대두 이후 미국의 論理가 지배하는 상황에서 우리의 목소리가 상대적으로 작을 수 밖에 없었다.

적어도 우리 정부가 핵문제 논의과정에서 대화를 통한 외교적 해결에 우선을 두고 인내심을 갖고 정책을 추진해 온 점은 높이 평가할 만하다. 그러나 주로 우리 국내정치적 이유 때문에 등장한 散發的이고 突出的인 발언과 정책이 미국 정책입안자들과 여론 형성층에 혼란을 야기시킴으로써 미 행정부의 대북정책 수립에 우리의 역할이 부각되지 못한 점을 간과해서는 안된다.

불가피하게 미국의 역할이 중요할 수 밖에 없다면 미국의 정책 수립에 영향력을 행사할 수 있는 실효성있는 방안을 강구하고 이를 적극 추진해야 한다. 미국이 우리의 盟邦이고 우리와 정책목표를 공유한다는 이유만으로 우리의 정책을 일방적으로 지지할 것으로 생각하는 安易함을 버려야 한다. 미국의 여론 주도층, 즉 議會와 言論을 상대로 하여 북한체제에 대한 이해, 한반도 정세의 均衡된 인식을 도모하고 우리 정책의 妥當性을 논리적으로 설명하는 노력이 體系的으로 구사될 수 있을 때, 우리는 북·미관계의 진전 속도에 민감한 반응을 보이지 않고 우리의 구상대로 남북관계를 先導할 수 있는 여지를 확보할 수 있다.

다섯째, 핵문제가 심각한 문제임이 분명하고 핵문제 해결 없이는 진정한 의미에서의 남북관계 진전에 한계가 있다는 논리에 반대할 근거는 없으나 핵문제에 모든 것을 걸고 대북관계와 대미, 대주변국관계를 추진하는 것은 우리의 정책 立地를 좁히는 결과를 초래할 것이라는 점을 지적하고자 한다. 더욱이 이러한 자세는 핵문제의 궁극적 해결에도 도움이 되지 않을 것으로 생각한다.

북한이 40여년간 유지해 온 체제 존립의 마지막 안전판으로 핵무기 개발을 추진하고 있다면, 북한의 포기를 유도하는 데 많은 어려움이 수반될 것이다. 強硬 일변도의 대북정책, 方向性 없는 宥和策 모두가 북한의 誤判을 야기할 수 있다는 점에서 바람직하지 않다. 그러나 핵문제 해결에 상당한 시간이 필요하고 해결 이후에도 남북관계가 우리의 희망대로 진전되리라 기대하기 어렵다면, 현 시점에서의 대북정책은 중·장기적 관점에서 재정립되어야 한다.

북한이 핵개발의 투명성 제고의 대가로 요구하는 사항들 가운데에는 북한 지도부가 확실한 의미를 이해하고 있든, 아니든 간에 어쩔 수 없이 북한의 漸進的 개방을 수반할 사안들이 포함되어 있다. 북한체제의 변화없이 남북관계 진전이 어렵다는 인식을 거부하지 않는다면 북한의 개방과 개혁에 기여할 수 있는 주변국들의 대북 조치에 우리가 반대할 이유는 없다고 생각한다.

이상에 열거한 몇가지 정책적 고려사항들이 정책 수립에 반영되고 나아가 구체적 정책이 되어 나타나기까지는 많은 논란이 있을 것이다. 북한 핵문제는 우리에게 엄청난 試鍊과 함께 새로

운 機會를 가져다 주고 있다. 어려운 문제를 풀어가면서 우리는 동북아에서 우리의 位相, 국제사회에서 한국의 立地, 우방국에 비치는 한국의 모습을 재조명해 보는 소중한 기회를 가질 수 있었다. 그러나 우리와 달리 북한과의 가시적 성과없는 대화를 지속해 왔던 미국에게는 이러한 상황이 機會라기 보다는 挑戰과 試鍊으로 비추어 졌을 것이다. 북한 핵문제 해결에 중요한 역할을 할 수 밖에 없는 미국이 인내심을 잃지 않고 한반도의 特殊性에 대한 인식을 바탕으로 均衡된 정책을 구사할 수 있도록 유도하는 데 있어 우리의 役割과 責任이 지대하다는 점은 아무리 강조해도 지나치지 않다.

# 南北韓關係와 韓·美關係

— 北韓核問題에 대한 韓國과 美國의 對應을 中心으로 —

金 學 俊

檀國大學校 教授

## 〈 목 차 〉

- |                       |                      |
|-----------------------|----------------------|
| I. 머리말                |                      |
| II. 북한 핵문제의 발생과 전개    | V. 북한과 미국의 협상        |
| III. 북한의 체제내적 특성과 핵개발 | VI. 대한민국의 입장과 한·미 관계 |
| IV. 북한 붕괴론에서 본 핵개발    | VII. 맺음말             |

## I. 머리말

오늘날 남북한관계는 대단히 경색되어 있다. 언론매체들에 보도된 남북 당국자들의 발언들만 보고 있으면, 한반도 상황은 전쟁 한 걸음 직전의 위기상황에 접급한 것 같은 인상마저 준다.

예컨대 1994년 3월 19일에 관문점에서 열린 「남북한 특사교환

을 위한 제8차 남북한 실무자접촉」에서 북한측 대표단은 “남측이 전쟁별집을 터뜨리고 있다. 그렇다면 우리도 전쟁을 불사하겠다. 일단 전쟁이 일어나면 서울이 불바다가 될 줄 알라”는 극언을 서슴지 않았다.<sup>1)</sup> 이에 맞서 대한민국 안에서는 북한에 대해 「유화정책」을 취할 것이 아니라 「강경정책」을 취해야 한다는 목소리가 커지고 있다. 「국민일보」 3월 21일자 사설이 ‘강력하고 확고한 대처’를 요구했고, 「조선일보」 3월 22일자 사설이 대한민국 정부의 북한 정책을 신랄하게 비판하면서 ‘단호한 행동’을 취할 것을 요구한 것이 그 보기들이다. 이러한 비판을 의식하고, 대한민국 국방부 장관은 3월 23일 국회 국방위원회에서 “만일 북한이 도발을 가해 올 경우 우리는 한·미 연합군을 통해서나 대한민국 국군 단독으로 강력한 응징보복을 실시하겠다”고 말하고, 거기서 한 걸음 더 나아가 “만일 북한이 남침한다면 한·미연합군은 북한의 청천강까지 진격해 평양을 함락시키고 북한정권을 소멸시켜 대한민국 주도 아래서의 통일을 성취하겠다”고 설명했다.<sup>2)</sup> 확실히 남북한관계는 긴장되어 있다. 1989년에 베를린 장벽이 무너진 이후 세계는 탈냉전의 시대에 접어들었다. 그러나 한반도는 그러한 국제 추세의 예외로 남아 있다. 남과 북 사이에는 여전히 이념의 장벽이 서 있으며 군사적 대결이 강화되고 있는 것이다. 한마디로 한반도에는 아직도 해빙의 봄이 오지 않았으며 겨울의 찬바람이 몰아치고 있다. 그러면 한반도는

1) 이 점에 대해서는 「조선일보」, 1994년 3월 20일.

2) 위의 글, 1994년 3월 24일.

어째서 여전히 냉전상태에 머물러 있는가? 무엇이 남북한관계를 지속적 불안정의 상황속으로 몰아넣고 있는가? 이 물음에 대한 해답을 우리는 북한의 핵개발정책에서 찾지 않을 수 없게 된다. 핵무기를 확보해 핵국가가 되려는 북한의 끈질긴 노력은 어떠한 종류의 핵무기도 갖고 있지 않은 대한민국을 불안하게 만들었다. 특히 북한은 대한민국의 불안을 해소시켜 주는 조치를 취하는 대신에, 1993년 3월 12일에는 핵확산금지조약(NPT)에서 탈퇴하겠다고 선언함으로써 대한민국을 더욱 놀라게 만들었다.

북한의 그 선언은 핵확산금지조약 체제의 주도국인 미국도 당황시켰다. 여기서부터 북한과 미국사이의 직접적 정치협상이 본격화됐다. 한편 대한민국은 북한 핵 문제의 해결은 1차적으로 미국과 북한 사이의 협상을 통해 추구될 수 있고, 2차적으로 남북대화를 통해 시도될 수 있다는 입장을 취했다. 그러나 결과적으로 대한민국은 북한과의 의미있는 본질적 협상을 진행시킬 수 없었으며, 북한의 입장에 관해 미국과 협의할 수 밖에 없었다.

북한이 핵확산금지조약으로부터 탈퇴하겠다고 선언한 때로부터 벌써 1년이 지났다. 그러나 그 동안 북한의 핵 개발이 막아지지도 않았고, 남북한관계가 개선되지도 않았으며, 마침내는 전쟁 위기설마저 유포되기에 이른 것이다.

이 시점에서 이 글은 남북한관계를 한·미관계의 맥락에서 조명하고자 한다. 구체적으로 말해, 북한의 핵문제에 대해 대한민국과 미국이 각각 어떻게 대처해 왔는가를 분석하고자 한다.

## II. 북한 핵문제의 발생과 전개

그러면 먼저 북한 핵문제가 서방세계에 의해 어떻게 인식되어 왔는가를 브레이크(Paul Bracken) 교수의 논문을 중심으로 살펴보기로 한다.<sup>3)</sup> 북한이 1985년에 핵확산금지조약에 가서명하고 평양 북방의 영변에 있는 30메가와트의 흑연 연구용 원자로를 국제사찰에 맡기게 됐을 때만 해도 북한 핵개발에 대한 국제사회의 우려는 적었다. 그러나 1989년에 북한이 같은 장소에 플루토늄 재처리 공장을 세우고 있음이 미국 인공위성의 사진 촬영을 통해 확인되면서 상황은 달라졌다.

이영변 원자로의 산출물이 화학적으로 분리될 수 있는 플루토늄을 포함하고 있음도 확인됐다. 플루토늄은 핵무기를 만드는 데 쓰여질 수 있다. 이에 따라 미국은 북한이 핵무기를 만들려는 계획 아래 필요한 조치들을 하나씩 들씩 취하고 있는 것으로 판단했다. 이에 대해 북한은 자신이 ‘조그만 실험실 재처리 능력’을 갖고 있을 뿐이며, 그것은 플루토늄 시험량을 분리시키는 데 쓰일 뿐이라고 주장했다.

그러나 미국은 의혹을 버리지 않았다. “영변 원자로의 연료는 북한에서 채광되고 정제된 자연 우라늄으로부터 나온다. 핵사이클도 토착적인 자연 우라늄과 흑연에 의존하고 있는데, 반면에 외부의 공급자들과 전문가들에 대한 북한의 의존을 높일 수 있

---

3) 이하의 내용은 대체로 다음에 의존했다. Paul Bracken, “Nuclear Weapons and State Survival in North Korea,” *Survival*, vol. 35 no. 3 (Autumn 1993), pp. 138~48.



는 선진적 기술(예컨대, 레이저 동위체 원소 분리 같은 것)은 피하고 있다. 김일성의 극단적인 자립 논리인 주체철학은 이러한 방식으로 핵무기를 만들 것을 요구해 왔다. 이렇게 볼 때, 북한은 외부의 영향을 배제시킨 채 내부의 힘만으로 핵연료 사이클을 발전시켜 궁극적으로는 독자적으로 핵무기를 만들려고 하고 있음이 확실하다.” 미국은 대체로 이러한 취지로 결론을 내렸다. 서방 세계의 많은 나라들도 이같은 미국의 결론에 동의했다.

그러면 북한은 구체적으로 어떻게 핵무기를 만들게 되는 것인가? 북한의 속셈을 아주 나쁘게 생각할 때, 북한은 영변의 30메가와트 원자로로 1년에 15파운드 정도의 플루토늄을 생산할 수 있다. 그것으로부터 1년에 15~20킬로톤 폭탄 1개를 만들어 낼 수 있는 물질을 뽑아낼 수 있다. 15~20킬로톤의 폭탄이란 바로 1945년 8월에 일본 히로시마에 떨어졌던 폭탄 규모에 해당된다.

문제는 거기서 끝나지 않는다고 서방의 일부 전문가들은 주장한다. 북한의 핵개발 계획이 국제사회에 의해 막아지지 않은 채 원래의 계획대로 진행되어, 예컨대 1993~94년의 어느 시점에 약 2백메가와트의 대형 원자로와 플루토늄 재처리 시설이 가동되는 경우에는 히로시마 원폭 크기의 원폭을 1년에 몇 개씩 만들어낼 수 있을 것이라는 추론이 가능해진다는 것이다. 바로 이러한 추론에서 당시 미국 중앙정보부장 로버트 게이츠(Robert Gates)는 1992년 2월 25일 미국 연방하원 외무위원회에서 북한이 ‘몇 달 또는 몇 해’안에 원폭을 가질 수 있을 것이라는 예측

을 발표했던 것이다.<sup>4)</sup>

물론 반론이 제기될 수 있다. 반론의 근거는 북한의 과학과 공업의 효율성에 관한 의문이다. 예컨대, 북한은 1970년대에 식량 증산을 위해 산의 높은 지대에 조차 밭을 만드는 사업을 대대적으로 벌였다. 그럴 경우 흙과 돌이 모두 부서져나가 오히려 농사를 망치게 된다. 그러나 북한 당국은 이에 대한 사전예방 조치를 취하지 않아 식량생산 계획에서 재난을 겪어야만 했다. 부작용은 그것 뿐만이 아니었다. 흙과 돌이 흘러내려와 개천이나 강을 막아버려 수상교통이 사실상 대부분 막히고 말았다. 심지어 수력발전소의 발전 능력까지 떨어뜨렸다.

다른 보기로 전기 기구가 자주 망가지는 일을 꼽을 수 있다. 화력발전소로 보내라고 지시된 석탄의 양이 많기 때문에, 탄광의 관리 책임자들은 석탄에서 불순물들을 제거하지 않은 채 보냈고 화력발전소는 이 석탄을 그대로 썼기 때문에 전기 격자에서 변전이 지나치게 일어나 결국 북한 주민들이 쓰는 전기기구는 수명대로 가지 못하고 마는 것이다.

이러한 일들은 무엇을 말하는가? 그것들은 북한의 핵무기개발 계획도 질적으로 그것들과 비슷한 행정적·기술적 제약을 받고 있으며 예정보다 더디게 추진되리라는 추측을 가능하게 한다.<sup>5)</sup>

그러나 그 반대로도 생각할 수 있다. 북한 권력당국에게 핵개발 계획은 너무 중요해서 모든 방면의 힘을 쏟아왔기에 계획대

---

4) *New York Times*, 26, Feb. 1992: Bracken, "Nuclear Weapons and State Survival in North Korea," p. 139 재인용.

5) *Ibid*, pp. 139~140.

로 추진되고 있고, 더구나 핵시설들의 상당히 많은 부분들을 성공적으로 감추고 있는 것이 사실이라면, 미국이 추정 한 원폭제조 능력은 오히려 실제보다 적은 것일 수도 있다.

지난날 미국을 비롯한 서방세계의 정보기관들은 이라크와 남아프리카공화국의 핵개발 계획을 진상에 가깝게 짚어내는 데 성공하지 못했다. 이 두나라의 경우 모두 핵개발계획에 관여된 사람들의 수가 많았고 북한보다 접근이 훨씬 쉬웠다. 그런데도 확보한 정보는 제약되어 있었다. 그렇다면 북한에 대한 정보와 판단은 현실에 비해 훨씬 더 미흡한 것일 수 있다.<sup>6)</sup>

게다가 북한은 현재 핵 탄두를 운반할 수 있는 미사일도 개발하고 있다. 옛 소련의 스커드 미사일의 한 변종인 이 미사일은 ‘로동 1호’로 이름 붙여져 1993년 5월 29일에 시험 발사됐는데, 그 사정거리는 남한의 모든 지역과 일본의 서부가 포함되는 1천 킬로미터에 이르는 것으로 추측되고 있다. 북한은 곧이어 ‘로동 2호’의 시험 발사에도 성공했으며, 최근에는 사정거리가 최고 3천 5백킬로미터에 이르는 새 미사일 2종을 개발하고 있는 것으로 보도됐다.<sup>7)</sup>

이러한 맥락에서 자신의 핵개발 계획을 감추려는 북한의 최근 노력은 대단히 불길하다.<sup>8)</sup> 북한은 어떻게 해서든지 1990년대 중반까지 몇 기의 원폭과 운반 수단을 확보함으로써 명실공히 핵

---

6) Ibid, p. 140.

7) 「조선일보」, 1994년 3월 10일. 이 신문은 영국의 군사전문지 Jane's Defense Weekly가 1994년 3월 9일에 이 사실을 보도했다고 말했다.

8) 이 점은 특히 앞에서 소개한 Bracken, "Nuclear Weapons and State Survival in North Korea," p. 140에서 강조되고 있다.

국가가 되어 대한민국과 그 이웃 나라들을 상대로 핵공갈 외교를 벌이려고 시도할 것처럼 보이는 것이다.

물론 북한은 핵무기 제조를 위해 큰 재처리 공장을 짓고 있다는 서방세계의 비난을 일관되게 부인했다. 얼마 뒤에야 북한은 핵확산금지조약의 안전수칙 규정들을 준수하겠다고 선언했고, 이에 따라 1992년 1월에 국제원자력기구(IAEA)의 사찰계획이 발표됐다. 그해 4월에 문제의 영변 핵시설에 대한 국제원자력기구의 다섯개의 사찰이 허용됐다. 그 결과 국제원자력기구는 새로운 중대한 사실을 발견할 수 있었다. 미국 「워싱턴 포스트」지의 제프리 스미드(R. Jeffrey Smith) 기자가 1992년 4월 27일자로 보도한 기사에 따르면, 사찰단이 수집한 핵표본들은 결코 감춰질 수 없는 서로 다른 비율의 플루토늄 동위체 원소들을 드러내 보인 것이다.

이것에 대해 북한은 지난 1990년에 단일의 적은 플루토늄 시험량만을 재처리했을 뿐이라고 변명했다. 그러나 상이한 표본들에 상이한 동위체 원소들이 존재한다는 사실은 1회분이 아니라 적어도 2회분의 플루토늄이 분리됐음을 명백히 증명하는 것이었다. 더구나 같은 시설에 있던 쓰레기 수거함들 속에서 거둔 표본들은 다른 양의 아메라시움을 포함하고 있었는데, 알파방사성이라고 풀이되는 아메라시움은 방사성 半減期를 지닌 동위체 원소이다. 이것은 플루토늄 분리가 1989년부터 1992년까지 매년 한번씩 있었음을 증명하는 것이다.<sup>9)</sup>

---

9) Ibid.

미국의 인공위성도 새로운 사진들을 찍어냈다. 스미드 기자의 같은 기사에 따르면, 그 사진들은 북한이 불법적인 재처리 과정으로부터 나왔으리라고 짐작되는 핵 폐기물을 묻어버렸다는 사실, 그리고 그 사실을 감추려고 묻어버린 곳 위를 덮어 씌운 사실을 보여주었다.

### Ⅲ. 북한의 체제내적 특성과 핵개발

그러면 북한은 왜 철저히 감추지 못하고 이것 저것 들리게 된 것일까? 이 물음에 대한 대답으로 브레이큰 교수는 두가지를 제시한다.<sup>10)</sup>

첫째, 북한은 탐지의 물리학, 핵반감기, 그리고 묻어놓은 방사성 폐기물은 그 부근의 초목들을 모두 죽이게 됨으로써 인공위성의 사진촬영에 잡힌다는 것을 모르고 있을 것이라는 추측이다. 둘째, 북한은 핵개발 계획을 감추는 「속임수의 계획」을 집행할 능력을 갖고 있지 못하다는 추측이다. 브레이큰 교수는 이 두가지 추측 가운데 두번째 추측이 더 맞을 것이라고 말한다.

북한의 이러한 은폐의 실패는 무엇을 의미하는가? 다시 브레이큰 교수에 의존하면 다음 2개의 중요한 뜻을 알게 된다.<sup>11)</sup>

첫째, 북한은 정녕 숨기려고 하는 어떤 무엇을 갖고 있을 것이라는 점이다. 북한은 처음에는 서방세계를 속여보려고 했

---

10) Ibid, p. 141.

11) Ibid, pp. 141~45.

다. 그러나 진상이 드러나게 되자 북한은 시간별기 작전으로 들어가, 우선 1993년 3월 12일에 핵확산금지조약 탈퇴를 선언했다. 이 협정으로부터 탈퇴를 선언한 나라는 북한이 첫번째인데, 이 협정에 따르면 그 선언의 발효는 선언 3개월 뒤인 6월 12일에 시작된다.

둘째, 이러한 일련의 과정에서 북한의 체제능력이 효율성에서 다시 한번 한계를 드러냈다는 사실이다. 쉽게 풀이해 서방세계를 속이려 했으나 실패한 서툰 시도들에서 드러난 기술적 전문성과 관리능력의 결여, 그리고 그러한 중대한 결함속에서도 김일성과 김정일의 정치적 결정을 무조건 수행하려는 무모함은 북한의 정치체제가 얼마나 제한된 능력을 가진 체제인가를 말해주는 동시에 그러한 체제가 저지를 수 있는, 더구나 핵무기를 가지고 저지를 수 있는 모험의 위험성을 말해주는 것이다.

어떻게 보면 김일성과 김정일의 국내적 권력은 막강하다. 글자 그대로 전지전능하며 그들의 권력이 통하지 않는 곳이 북한에는 없다. 어느 누구에 의해서도, 어느 세력이나 집단에 의해서도 통제되지 않는다. 김일성과 김정일의 교조적 발상이나 즉흥적 지시, 때로는 말 한마디에 따라 경제적 조치도 전략적 기본틀도, 심지어는 대학의 교과목 조차 바뀐다.

어느 나라에서나 관료적 기구들의 여건을 객관적으로 분석해 정책을 세우고 일이 뜻대로 되지 않을 경우의 대안들도 검토하며 상층부의 정책적 구상들을 억제시키기도 한다. 그러나 브레이크 이론 교수가 적절히 지적했듯이 북한에서는 이러한 보편적인 관

료 행위를 보기 어렵다.<sup>12)</sup>

북한이 오늘날 안고 있는 모든 문제들, 즉 농업의 파탄과 공업의 실패에 따른 경제의 전반적 쇠퇴, 그것이 길어짐에 따라 조성된 붕괴의 위기, 교조주의적 대외정책, 테러리스트적 공격 따위들은 모두 관료적 기구들에 의해 전혀 견제되지 않는 김일성 부자의 무소불위의 국내적 권력으로부터 나온 것이다. 이것은 역설적으로 김일성 부자의 권력이 상당히 제한되어 있음을 뜻한다. 그들의 그 神政的 권력으로도 농업을 파탄으로부터 건지지 못하고 있고, 공업을 실패로부터 만회시키지 못하고 있으며, 국제관계를 고립으로부터 활성화시키지 못하고 있기 때문이다.

이 점은 김일성 부자체제가 가장 중요하게 의지하고 있는 군대조직에서 조차 발견된다. 90만여명 규모의 큰 상비군 가운데 무려 10만여명이 유격전 부대나 폭동진압 부대와 같은 특수한 군사조직으로 구성되어 있는데, 이들은 참모본부의 지휘밖에 있고 김일성과 김정일에게 직접 연결되어 있다. 10만여명의 특수군대도 여러 부대들로 나뉘어져 있는데, 부대들도 개별적으로 김일성 부자에 직할되어 있다. 80만여명의 나머지 정규군도 부대별로 김일성 부자에 연결되어 있다. 따라서 부대들 사이의 횡적 연결과 조정은 특히 유사시에 어려운 것이라는 분석마저 제시되고 있다.<sup>13)</sup>

이러한 국가적 특성이 북한의 핵개발 정책을 더욱 불안하게

---

12) Ibid, p. 142.

13) Ibid, pp. 142~44.

보도록 만들고 있다. 조직관리론이나 국가경영론의 일반적인 이론에서 볼 때 이상스럽고 별난 정치체제를, 특히 군대조직을 이끌고 있는 김일성 부자가 핵무기를 탄두와 운반수단 모두에서 확보했을 때, 그리고 그들이 몹시 위급한 상황에 처하게 됐을 때, 비상식적이고 비합리적인 조치들을 취할 가능성은 배제하기 어렵기 때문이다.

#### IV. 북한 붕괴론에서 본 핵개발

이러한 불길한 측면이 경시되어서는 안될 것이다. 왜냐하면 최근 몇 해 사이에 북한에서 펼쳐지고 있는 상황은 많은 서방의 관찰자들로 하여금 북한 정권의, 또는 북한 국가의 붕괴 가능성을 검토하도록 만들고 있는 것이다.

오늘날의 북한상황은 ‘하루 두끼 먹기 운동’ 속에 집약적으로 잘 요약되어 있다. 이러한 현실을 반영하는 듯, 서방언론은 북한의 일부 지역들에서 주민들이 식량문제를 둘러싸고 소요를 일으켰다고 때때로 보도하기도 했다.

예컨대, 1993년 9월 19일의 「워싱턴 포스트」지 기사를 꼽을 수 있다. 이 신문의 도쿄 특파원은 북한을 여행한 한 일본인의 말을 인용해 “북한에서 흉작에 따른 식량 부족으로 '93년 봄에 폭동이 있었고, 이 일 때문에 북한 당국은 10일마다 취항하던 정기 여객선 만경봉호의 운항을 2개월 전부터 중단했다”고 보도한 것이다. 북한은 이 보도를 곧바로 부인했고 대한민국 정부의



통일원도 “그러한 징후를 발견하지 못했다”고 부인했다.

그러나 필자가 1993년 10~11월에 북경과 동경에서 만난 서너 명의 중국인 및 일본인 북한 여행자들은 북한의 식량 사정이 대단히 나쁘다는 것, 북한 주민의 건강상태가 전반적으로 좋지 않다는 것, 식량을 확보하기 위한 절도범들이 북한에서 급증하고 있다는 것, 그리고 북한주민의 사기가 떨어져 있다는 것 등에 대해 구체적으로 설명했다. 미국 시민권을 가진 대한민국 출신 기업인으로 '93년 봄에 2주일 동안 북한을 여행한 한 젊은이는 자신이 만난 북한주민들 가운데 남한을 부러워하는 사람들과 김일성 부자를 비판하는 사람들이 있었다고 까지 말했다.

확실히 북한의 여러 경제지표들은 북한경제의 열악성을 말해 준다. 「워싱턴 포스트」지의 1993년 9월 26일자에는 제프리 스미드 기자가 북한의 내부 사정에 대해 자세히 쓴 기사가 있다. 이 기사를 보면, “북한은 경제적 산출에 있어서 지난 1990~93년 기간에 약 15%로부터 약 30%까지의 하락을 보였다”는 미국 정부 기관 안의 북한 전문가들의 분석을 읽을 수 있다. 이 기사는 이러한 경제적 곤경을 고려할 때, 북한정권이 앞으로 몇 해안에 붕괴할 것으로 본다는 윌리엄 페리(William J. Perry) 당시 미국 국방부 차관(현 국방부 장관)의 전망을 소개했다.

바로 여기서 우리의 토론은 새롭게 시작되어야 하겠다. 과연 북한 정권은, 아니 한걸음 더 나아가, 북한의 국가 자체가 앞으로 몇 해안에 붕괴할 것인가? 붕괴한다면 어떤 형태를 취할 것인가? 그것이 남북한 사이의 평화적 통일로 이어질 것인가, 아니면 전쟁을 촉발시키는 계기로 이어질 것인가? 앞에서 인용한

제프리 스미드 기자의 기사에는 ‘한반도에는 앞으로 3년 안에 통일이 있든가 전쟁이 있을 것’이라는 미국 국방부 관리의 말이 인용되어 있는데 그러한 전망을 어떻게 평가해야 할 것인가? 북한의 핵개발과 북한 붕괴 가능성 사이에는 어떤 연관이 있는 것일까? 이러한 질문들이야말로 북한의 핵문제와 남북한관계의 장래를 진단함에 있어서 반드시 검토되어야 할 대상이라고 하겠다.

이 일련의 서로 연결된 질문에 대한 첫번째 대답은 적어도 북한정권이 결국 앞으로 서너해 안에 붕괴할 것이라는 전망이다. 브레이크 교수는 여기서 한걸음 더 나아가 북한의 정부기구들과 사회구조 모두가, 곧 북한이라는 국가 자체가 붕괴해 20세기가 끝날 무렵에는 지도상에서 북한이란 표시 자체를 찾을 수 없을 것 같다고 전망한다.<sup>14)</sup>

붕괴론자들은, 이 시점에서, 곧 북한이 정권의 차원에서건 국가의 차원에서건 붕괴할 때, 핵무기 사용의 위기가 따를 가능성을 배제할 수 없을 것으로 걱정한다. 앞에서 소개한 페리 국방부 장관이 그러한 우려를 공개적으로 개진하고 있다. 또 북한을 극단적으로 불신하는 대한민국의 어떤 전문가들은 김일성 부자가 가신들의 체제의 붕괴위험성을 내다 보면서 “나도 죽지만 너도 죽어라”는 최후발악적 동반자살의 수단으로 무기개발을 서두르고 있다고 까지 주장한다.

북한 붕괴론에 대한 반론도 만만하지 않다. 이 입장을 취하는 전문가들은 현재의 위기가 북한의 정부기구들과 사회구조 전반

---

14) Ibid, p. 147.

에 대한 위기라기 보다는 정권에 대한 위기라고 파악함과 아울러 김일성 체제는 그 위기가 파국으로 치닫지 않도록 관리할 수 있으리라고 전망한다. 예컨대, 오랫동안 북한을 관찰했고 몇차례 방문하기도 했던 오스트레일리아국립대학교의 제임스 커튼(James Cotton) 교수가 그러한 입장을 취한다. 그는 무엇보다 김일성 체제가 수십년 동안 북한 주민들을 철저히 세뇌시켜 놓았고 또 북한주민들은 수십년 동안 역경속에 살아 왔기에 적어도 김일성이 살아 있는 기간에 북한주민들이 집단적으로 봉기할 가능성은 거의 없다고 진단한다.<sup>15)</sup>

중국의 북한 전문가들도 비슷한 입장을 취한다. 그들은 북한 주민들에게 현재의 가난은 여전히 견딜만 하며 김일성에 대한 그들의 충성심에는 아무런 동요가 없다고 주장하면서, 적어도 김일성이 살아 있는 동안에는 북한에서 루마니아식 인민 봉기의 발생을 보지 못할 것이라고 단언한다. 그들은 이어 김일성이 죽은 뒤 북한주민들은 위기의식 때문에 “우선 멍치고 보자”는 심리 아래서 김정일 주변에 단결할 것이며, 그래서 김정일의 단독 통치가 2년 정도는 계속되리라고 내다 본다. 그러나 그 이후에 단결의식이 해이해져 당파적 갈등과 사회적 불만이 증폭됨으로써 김정일 체제가 제대로 기능을 다하지 못할 때는 군부의 집단 지도 체제가 등장해 북한을 이끌 것으로 내다 본다. 이 체제가 계속해서 교조적 강경노선을 취할 것인지 아니면 뜻밖에도 합리적 온건노선을 취함으로써 북한의 본질적 변화를 불러 일으키면

15) 1993년 11월 22일 오스트레일리아국립대학교 태평양학연구대학원 동북아시아부에서 열렸던 세미나에서 커튼(James Cotton) 교수가 개진한 의견.

서 대한민국과의 접합점을 찾으려 할 것인지는 그때의 상황에 따라 결정될 것으로 그들은 내다본다.<sup>16)</sup>

북한 붕괴론에 부정적인 태도를 보이는 학자들은 마지막으로 중국의 역할을 중시한다. 북한의 붕괴와 그에 따른 대한민국에 의한 한반도 통일을 중국은 바람직스럽지 않게 생각한다는 것이다. 왜냐하면 그것은 중국에게 경쟁적인 강력한 자본주의적 통일국가의 한반도 지배이면서 동시에 해양세력과의 사이에 존재 하던 완충지대의 해소를 의미하기 때문이라고 그들은 주장한다. 그러므로 중국은 북한의 붕괴를 막으려고 할 것으로 내다본다.<sup>17)</sup>

그런데 붕괴론의 입장을 취하든 또는 붕괴론에 반대하는 입장을 취하든 한가지 중요하게 공통되는 점은 북한이 최소한 자신의 생존수단으로 핵무기를 개발하고 있다는 분석이다. 북한은 이미 소련과 동유럽에서 공산주의 체제가 붕괴하는 것을 목격했으며 소련이 해체되는 것을 목격했다. 공산주의의 붕괴가 자신에게도 반드시 닥쳐올 것이라는 예견은 커다란 악몽이다. 더구나 북한은 경제적으로 계속해서 가라앉고 있으며 국제적으로 철저히 고립되어 있다. 이에 비해 대한민국은 경제적으로 계속해서 발전하고 있고 국제적으로 그 지위가 상승되어 있어서 서방 세계의 많은 관찰자들은 아무리 늦게 잡아도 앞으로 10년 이내

---

16) 1993년 10월 8일 北京 中國社會科學院 韓國研究中心에서 있었던 중국의 한반도 전문가들과의 회견.

17) 예컨대, 중국 학자들의 연구보고서(1993년 6월). 이 보고서는 「신동아」, 1994년 4월호, pp. 486~501에 요약되어 있다.

에 대한민국이 북한을 흡수통일할 것이라는 전망을 제시하고 있다. 이러한 전망 역시 북한에게는 견디기 어려운 악몽이 아닐 수 없다. 여기에 더해, 북한은 미국이 북한을 붕괴시키기로 결심하고 북한의 국력을 소진시키고자 북한을 과도한 군비경쟁으로 끌어내려하고 있다고 의심한다. 이러한 배경에서 북한은 자신의 생존을 위한 최후의 수단으로 핵무기를 개발하기로 결심했으며, 따라서 핵무기개발을 위해 모든 힘을 기울이고 있는 것이다.

북한이 핵무기를 보유한다고 해서 붕괴의 위기를 극복할 수 있겠는가의 물음은 또 하나의 논쟁거리가 된다. 북한이 핵무기를 확보한다고 해도 결국 붕괴될 것이라고 보는 북한 전문가들도 적지 않다. 그러나 북한 지도층은 핵무기 확보를 자신의 생존과 동일시하고 있으며, 이렇게 볼 때 북한은 어떻게 해서든지 핵무기를 확보하려고 최선을 다할 것이라며, 북한이 일단 핵무기를 확보하면 북한의 자위 능력은 높은 수준으로 향상될 것이라는 학계의 공통된 전망이다.

## V. 북한과 미국의 협상

위에서 살펴 보았듯이, 어떻게 해서든지 핵무기를 확보하려는 북한에 대해 국제원자력기구가 핵사찰을 끈질기게 요구하게 되자 북한은 1993년 3월 12일 핵확산금지조약으로부터의 탈퇴를 선언해 세계를 놀라게 했다. 돌이켜 보면, 북한의 시기선택은

절묘했다. 미국에서 정부의 교체가 발생한 때로부터 2개월 미만의 시점에서, 그리고 대한민국에서 정부의 교체가 발생한 때로부터 1개월 미만의 시점에서, 곧 두나라 모두는 북한에 대한 단호한 결정을 신속히 내리기 어려운 시점에서 북한은 일격을 가한 것이다.

북한의 탈퇴선언에 대해 우선 미국은 무척 당황해 했다. 제2차 세계대전이 끝난 이후 미국이 주도적으로 쌓아올린 국제체제들 가운데 하나가 핵확산금지조약 체제인데, 이것이 어느 한 곳에서 깨진다면 미국의 세계 지도자적 위신은 부분적으로 손상되기 때문이었다. 꼭 위신의 문제라는 차원에서만이 아니다. 북한의 탈퇴를 막지 못하고 결과적으로 북한의 핵개발을 인정하게 된다면 핵확산금지조약 체제가 타격을 입게 되고 1995년에 열릴 핵확산금지조약 평가회의도 사실상 무산될 수 있을 것이다. 그뿐만 아니라 클린턴 행정부가 취임 초기부터 강조한 「무기확산금지체제의 강화와 이에 수반되는 미사일 기술통제제도」의 보강역시 ‘종이 호랑이’로 인식되어질 수밖에 없고, 파키스탄과 이라크 및 이란 등 제3세계 국가들의 핵무기개발도 견잡을 수 없이 확산될 것이다. 파급효과는 거기서 그치지 않는다. 일본이 독자적인 핵무기개발계획에 착수할 수 있을 것이며 대한민국도 핵무기 대안을 심각하게 고려할 가능성이 높아진다.<sup>18)</sup>

이러한 배경에서 미국은 우선 1993년 6월 초 뉴욕에서 북한이 요구하는 대로 대한민국을 배제시킨 채, 그리고 역시 북한이

---

18) 이정민, “북한 핵정책, 이대로는 안된다,” 「신동아」, 1994년 4월호, pp. 164~165.

요구하는 대로 정부 대 정부의 고위회담을 가졌다. 북한은 1974년 이후 일관되게 북한과 미국이 정부 대 정부의 수준에서 쌍무 회담을 열어 한반도의 정치 및 군사문제를 협의하여 현행 휴전 협정을 평화협정으로 전환시켜야 한다고 주장했으며, 이에 맞서 미국과 대한민국은 그 협의에 대한민국도 당연히 참여해야 한다고 주장했다. 이렇게 볼 때, 미국이 뉴욕회담을 계기로 북한과의 쌍무회담에 응한 것은 북한의 외교적 승리이면서 동시에 미국의 북한정책의 중대한 변화라고 하겠다.

회담의 결과 역시 북한의 외교적 득점을 보여 주었다. 회담이 끝난 뒤 발표된 미국과 북한 사이의 공동성명은 ① 상대방에 대해 무력에 의한 위협과 무력을 사용하지 않을 것, ② 상대방의 주권을 존중할 것, ③ 상대방의 내정을 간섭하지 않을 것 등을 다짐했는데, 이러한 표현들이 북한에게 특별한 의미를 갖는 것임은 물론이다.<sup>19)</sup> 그 표현들은 북한의 생존을 미국이 보장한다는 뜻을 함축한 것으로, 이로써 미국은 북한이 미국과 대한민국으로부터 느끼는 위기의식 또는 포위의식을 상당히 완화시켜 주었다.

한마디로, 미국은 북한에게 상당한 양보를 베푼 것이다. 그러나 그 양보로부터 미국이 얻은 것은 매우 적었다. 북한은 핵확산금지조약으로 복귀한다고 선언하지 않고 핵확산금지조약으로부터 탈퇴하겠다고 선언했던 자신의 결정의 효력을 일방적으로 정지시킨다고 선언함에 그쳤다. 뒤집어 말해, 핵확산금지조약으

---

19) 박봉식, “북한의 핵문제와 한·미관계,” 『외교』, 제27호 (1993년 9월), p. 40.

로부터의 탈퇴 결정은 그대로 유효한 것이라는 뜻을 북한의 선언은 함축하고 있는 것이다.

더구나 미국은 북한의 핵개발계획에 대한 사찰에 관해 아무런 약속도 받아내지 못했다. 이로써 북한의 핵개발계획에 대한 투명성을 확보하려는 국제원자력기구의 노력은 여전히 실현될 수 없었다.

이 논문의 제Ⅲ장 부분에서 이미 지적했듯이 핵확산금지조약에 따르면 이 조약으로부터의 탈퇴를 선언할 경우, 그 선언의 발효는 선언 3개월 뒤에 시작된다. 그러므로 북한의 선언은 1993년 6월 12일에 발효하게 되어 있었다.

북한의 탈퇴 선언이 발효하기 이전에 북한으로부터 탈퇴 결정의 효력정지라는 다짐을 받아낸 것만으로도 발등의 불을 껐다고 안도의 숨을 내쉬던 미국은 한달 뒤인 1993년 7월 초 제네바에서 제2차 미·북한 정부 고위급회담을 열었다. 이 회담을 통해 미국은 북한의 흑연감속원자료를 경수감속원자료를 대체하려는 북한의 의사를 지원하기로 약속함과 아울러 미·북한 사이의 관계를 전반적으로 개선하기 위해 2개월 이내에 다시 회담을 열기로 동의했다. 간단히 말해, 미국은 북한에 대해 경제적 협력과 관계 개선을 약속한 것이다.

여기서 중요하게 지적돼야 할 점은 미국의 태도변화이다. 미국은 북한 핵문제의 해결이 선행되지 않고는 북한에 대해 경제 교류나 관계개선을 시도하지 않겠다고 다짐했던 것인데, 뉴욕회담을 계기로 핵문제 해결이 선행되지 않더라도 북한에 대해 경



제교류나 관계개선을 시도할 수 있다는 뜻을 보인 것이다.<sup>20)</sup>

미국의 이러한 양보에 대해 북한이 취한 결정은 문제의 핵시설들에 대한 국제원자력기구의 후속사찰에 대해 국제원자력기구와 협의할 것이라는 약속 하나였다. 그러나 그 약속도 1994년 3월 초까지 전혀 지켜지지 않았다. 국제원자력기구가 요구하는 사찰을 북한의 주권에 대한 부당한 제약이라는 명분 아래 거부한 것이다. 1994년 3월 초에 북한이 국제원자력기구의 핵사찰을 마지못해 허용했을 때도 국제원자력기구의 요구에 전면적으로 응하지 않아 국제원자력기구의 사찰은 미흡한 상태로 끝나고 말았다.

그러면 어째서 미국은 두 차례에 걸친 회담을 통해 북한에게 사실상 양보를 거듭했던가? 이 물음에 대한 대답을 얻기 위해 우선 박봉식 교수의 다음 관찰을 음미하기로 한다: “북측은 뉴욕 회담 직전까지 유엔이 북에 대해 어떤 제재라도 결의하면 이는 제2의 6·25를 일으키는 것이 된다고 협박하는 자세를 취하였다. 이는 마치 쥐가 고양이를 협박하는 꼴인데 결과적으로 쥐의 협박이 고양에게 먹혀든 결과가 되고 말았다.”<sup>21)</sup> 박 교수는 이와 관련하여 다음과 같이 설명한다.

오늘날 국제사회는 탈냉전으로 말미암아 새로운 국제질서는 아직 마련되지 않았다고 할 수 있는데, 이러한 시기에 두드러진 현상은 일부 독재정치의 작은 나라가 폭력을 휘두르고 국제사회가 여

---

20) 위의 책, pp. 42~43.

21) 위의 책, p. 41.

기에 이끌려 가는 것 같은 상황이 전개되고 있다. 중동의 사담 후세인, 세르비아의 밀로 세비치, 극동의 김일성이 그들이다. 이들의 특징은 폭력 사용을 주저하지 않는 의지와 그 행사이다. 이를 저지하는 데 효과적인 방법을 강구하지 못하는 국제사회는 이들 무법자들을 응징하기 이전에 먼저 타협의 방법을 강구하고, 그 뒤 체면을 유지할 수 없는 단계에 와서 겨우 무력사용을 강구하는데, 이 단계에서도 무력사용을 실천에 옮기는 과정에서 의견의 일치를 보지 못해 그동안 희생자만 회복 불능의 상태에 빠지고 말았다.

대표적인 예가 보스니아의 회교도들의 사정이다. 또 이라크를 공격하기 위해 온 세계를 동원했던 미국은 100시간 전쟁이라는 장난같은 방식으로 전쟁을 끝내고 말았으며 전쟁의 목적은 달성되지 않았다. 유럽의 여러 나라들은 독자적으로 전쟁을 오래 해보지 않아, 그리고 미국도 국내정치 사정으로 전쟁상태로 체력을 끌고 갈 수 없으며, 또 단시간 내에 최소한의 희생으로 압도적 승리를 가져올 수 없는 곳에는 무력을 사용할 수 없는 형편이다. 바로 이 사정을 북한이 잘 알고 있다.<sup>22)</sup>

간단히 말해, 탈냉전시대의 국제상황과 미국의 국내형편을 정확히 파악한 북한의 협박외교, 특히 핵공갈정책이 북한의 핵무기 보유 여부에 관계없이 성공한 셈이다. 이에 따라 미국 국내에서도 클린턴 행정부의 북한정책에 대한 비판이 높아졌으며, 특히 1993년 11월에 북한이 미국을 상대로 「일괄타결안」을 제시한 이래 워싱턴 정가는 북한에 대해 어떻게 접근하는 것이 바람

---

22) 위의 책, pp. 39~40.

직한가의 문제를 놓고 격론을 벌여 왔다. 북한의 「일괄타결안」은 단순화시켜 말한다면 미국이 북한에 대해 외교적 승인과 경제적 지원을 베풀면서 남한에 핵무기를 배치하지 않겠다고 약속해 북한의 생존을 구체적으로 보장하는 대신에 북한은 국제원자력기구의 핵사찰을 전면적으로 받아들인다는 것이다.

미국 행정부안의 온건파들은 정치적, 경제적, 군사적 양보안들을 궁극적으로 북한 핵문제의 최종타결과 연계시키자는 생각에 대해 반대하지 않고 있다. 예컨대, 미국 국무부의 정치·군사 문제 담당차관보이면서 미·북한 고위급회담의 미국 수석대표인 로버트 갈루치(Robert Gallucci)가 그러한 입장을 대표하고 있다. 그는 미국이 남한 내에 핵무기를 배치 사용하지 않겠다는 약속을 북한과의 협상에서 논의할 수 있다는 견해를 피력하고 있다.<sup>23)</sup>

그러나 주로 국방부와 중앙정보부에 포진해 있는 클린턴 행정부의 강경파 인사들에게 미국의 핵우산을 제거하라는 북한의 요구는 도저히 받아들일 수 없는 것이 되고 있다. 의회의 강경파들도 한반도에서 미국이 군사행동을 자유롭게 취하는 것을 제한할 어떠한 요구에 대해서도 강력하게 반대한다는 입장을 보이고 있다. 예컨대, 미국 연방상원 외교위원회의 前위원장이며 지금도 강력한 영향력을 행사하는 리차드 루거(Richard Lugar) 의원은 남한에 전술핵무기를 즉각 재배치해야 한다고 끊임없이 주장해 왔다.<sup>24)</sup>

---

23) 셀리그 해리슨, “미국의 對북한정책 갈등 구조의 내막,” 「신동아」, 1994년 3월호, p. 198.

24) 위의 책, p. 199.

강경파 인사들은 경제적 양보와 핵문제를 연계시킨다는 생각에 대해서도 반대한다. 예컨대, 국방부의 핵확산 대응 담당 차관보인 애쉬톤 카터(Ashton Carter)는 “북한의 양보를 얻어내기 위해 그들의 체제를 외교적으로 인정해 줄 수는 있다. 그것은 미국이 핵확산문제를 안고 있는 다른 나라들에 대해 이미 그렇게 해왔기 때문에 위험한 선택이 되지 않는 것이다. 그러나 그들에게 그밖의 다른 방법으로 보상을 해주는 방안의 효과는 매우 의심스럽다”고 주장한다. 그는 계속해서 이렇게 말했다: “만약 북한이 정말로 절박한 상황에 놓여 있고 비용이 적게 든다면, 경제적 지원 문제를 갖고 그들과 협상할 수도 있을 것이다. 그러나 그들이 다른 엉뚱한 생각을 갖고 있다면 경제지원은 절대로 안 된다. 그 결과가 어떠했는지는 이란의 선택에서도 알 수 있지 않은가?”<sup>25)</sup>

부시 대통령의 안보보좌관이었던 브렌트 스코우크로프트(Brent Scowcroft)도 강경한 대처를 옹호한다. 그는 미국은 경제제재를 통해 사찰을 위한 압력을 강화하는 방안을 모색해야 하고, 이때 북한이 군사적으로 보복해 올 가능성에 대해서도 대비해야 한다고 주장한다. 부시 행정부때 국무부 정치담당부 장관이던 아놀드 칸터(Arnold Kanter)도 비슷한 의견을 제시한다. 그는 미국과 남한 및 일본 세 나라가 북한 근해에서 해상훈련을 실시해 무력제재 방안이 강화되고 있음을 보여줘야 한다고 주장한다.<sup>26)</sup>

---

25) 위의 책.

26) 위의 책, p. 200.

캔터의 주장에 나타나 있듯이, 강경파 인사들은 경제제재를 추천하면서 거기에는 반드시 해상봉쇄조치가 포함되어야 한다고 덧붙인다. 찰스 크로써머(Charles Krauthammer)를 비롯한 보수적 성향의 컬럼니스트들은 북한에 대해 해상봉쇄조치를 취하지 않는다면 북한은 이란으로부터 원유를 공급받는 등 해상보급책들의 지원에 힘입어 살아남을 수 있으리라고 경고하고 있다.<sup>27)</sup>

북한에 대한 경제제재에는 일본에 있는 親북한 한국인들이 북한으로 돈을 보내는 일을 중단시키는 조치가 포함되어야 한다. 현재 그들이 북한으로 현금하는 돈의 액수는 매년 6억 달러로부터 10억 달러까지인 것으로 추정되고 있다. 이 문제와 관련해 다우 존스社 국제담당 부회장 카렌 엘리엇 하우스(Karen Elliott House)는 일본 정부는 그러한 송금을 더 이상 허용해서는 안된다고 주장하면서, 만일 미국이 북한에 대해 경제제재를 가하기로 결정할 때 일본이 여기에 실질적으로 공동보조를 취하지 않는다면 미국은 미·일 방위조약을 파기할 수 있다고 위협해야 한다고 까지 제의했다.<sup>28)</sup>

강경파들의 이러한 주장에는 북한 정권이 멀지않은 장래에 무너질 것이라는 전제가 깔려 있다. 국방정보국(DIA)이 그러한 전망을 제시해 왔다. 따라서 미국과 대한민국이 외교적 승인과 경제적 지원을 통해서 북한정권이 유지되도록 돕기보다는 오히

---

27) 위의 책.

28) 위의 책.

려 그들을 약화시키고 고립시킴으로써 붕괴를 촉진시키는 것이 바람직하다고 주장한다.

그들은 북한에 대해 설령 외교적 승인과 경제적 지원을 베풀다고 해도 북한과 미국의 반목은 해소될 수도 없으며 북한은 순치될 수도 없다고 확신한다. 중앙정보부장 제임스 울시(James Woolsey)는 상원의 인준 청문회에서 “우리는 소련이라는 거대한 용 한마리를 죽였다. 그러나 우리는 지금 엄청나게 많은 독사들이 우글거리는 정글 속에 살고 있다”고 말한 뒤 김일성이 지배하는 북한이야말로 국제 정글 속의 가장 위험한 독사라고 말함으로써, 북한을 결코 화해할 수 없는 미국의 적으로 규정했다.<sup>29)</sup> 국무부 차관보와 2개 주요국 대사를 지낸 미국의 한 퇴역 외교관도 “나는 외교적 승인이나 경제적 협력을 통해 북한을 손에 넣고 싶지 않다. 나는 북한을 파멸시키고 싶다”고 말하면서 북한에 대해 지속적인 압력을 가할 것을 제의했다.<sup>30)</sup>

반면에 온건파들은 북한 정권이 그렇게 쉽게 붕괴하리라고는 내다 보지 않는다. 국무부 정보조사국은 북한정권이 나진·선봉지구를 자유무역투자지구로 만든 것에서도 나타나듯이 조심스럽게나마 경제개혁을 시도하고 있음을 지적하면서 앞으로 개혁과정을 순조롭게 진행시킬 경우 충분히 안정을 유지할 수 있다고 주장하고 미국과 대한민국 그리고 일본이 북한에 대해 융통성 있는 정책을 취하고 경제협력을 베풀다면 북한은 확실하게 안정

---

29) 위의 책, p. 201.

30) 위의 책.

될 것이라고 전망한다.<sup>31)</sup>

## VI. 대한민국의 입장과 한·미관계

그러면 대한민국의 입장은 무엇인가? 정부의 입장, 여당인 민주자유당의 입장, 야당인 민주당의 입장, 언론의 입장, 그리고 학계의 입장을 각각 살펴기로 한다.

정부의 입장은 기본적으로 對北 협력론 또는 온건노선으로 요약된다. 북한을 경제제재와 같은 방법을 통해 자극시키면 마치 궁지에 몰린 쥐가 발악으로 고양이를 물려고 시도하듯이 대한민국에 대해 군사도발을 모험할 수 있으며, 그렇게 되면 한반도는 불가피하게 전쟁의 불더미 속으로 빠져들 것이므로, 될 수만 있다면 북한을 자극하지 않아야 한다는 논리이다. 이 논리는 곧 북한에 대한 「당근」론으로 이어진다. 북한에 대한 미국의 외교적 승인과 경제적 지원, 북한을 상대로 미국과 대한민국이 연례적으로 실시한 합동군사훈련인 팀스피리트훈련 중지 등과 같은 「당근」을 북한에 약속해주면 북한은 핵무기개발을 전면 포기할 수 있을 것이라는 주장이다.

그렇다고 해서 대한민국 정부가 북한에 대해 협력론만 앞세우지는 않았다. 북한이 합리적인 반응을 보이지 않는 경우에는 팀스피리트훈련도 계속해야 하고 북한에 대한 경제제재 조치도 취

---

31) 위의 책, p. 202.

해야 한다고 주장한다. 바꿔 말해, 「당근」이 효력을 발휘하지 못하면 결국 「채찍」을 사용할 수 밖에 없다는 논리이다.

대한민국 정부의 이러한 「당근과 채찍」론의 바탕에는 민족주의의 논리가 작용하고 있음도 사실이다. 남북한은 같은 민족이므로 「채찍」부터 앞세우는 것은 바람직스럽지 않으며 더구나 북한으로 하여금 전쟁의 길을 선택하도록 궁지로 몰아넣는 정책은 한민족 전체의 자살을 가져 올 수 있기 때문에 가능하다면 회피해야 한다는 것이다.

정부의 對北 협력론의 바탕에는 또 다른 계산이 깔려 있다. 그것은 이른바 「북한 길들이기」론 또는 「북한 변화 유도」론이다. 북한이 미국과 일본을 비롯한 서방 국가들과 수교하고 그들로부터 경제원조를 받아들이며 그들과 여러 방면에서 교류와 협력을 전개하게 되면, 결국 북한은 모험주의적인 호전성을 버리게 되고 자본주의의 길에 들어서게 되며 서방 세계와 동질화하게 된다는 것이다. 북한이 그렇게 변질된다면 그것은 북한 동포들을 위해서도 좋고 남북한관계를 위해서도 좋으며 남북한이 평화적으로 통일될 수 있는 훌륭한 기반이 될 수 있다고 그들은 주장한다.<sup>32)</sup>

---

32) 대한민국 정부의 공식적 입장은 다음의 글들에 잘 요약되어 있다. 황의봉, “남북 대화보다 남남대화가 더 어렵다,” 「신동아」, 1994년 1월, pp. 211~27; 한승주 외무부 장관의 의견에 대해서는 다음을 보라. 박의준, “한승주 외무장관의 낙관론 아래 점검해 본 북한 핵협상 전망,” 「월간중앙」, 1994년 2월, pp. 306~13; 한 장관의 의견은 그에 대해 비판적인 다음의 글에서도 잘 나타나 있다. 김연광, “한승주 장관의 북한에 대한 저자세,” 「월간조선」, 1994년 4월, pp. 132~50; 정부의 정책결정자들 사이에서의 의견 차이와 갈등에 대해서는 다음을 보라. 「동아일보」, 1994년 3월 23일; 「조선일보」, 1994년 2월 24일; 정부의 북한정책에 일관



이러한 논리에 대한 반론이 정부 안의 한 부분에서 존재하는 것도 사실이다. 남북대화를 오랫동안 담당했던 국가안전기획부의 일부 관리들은 북한에 대해 민족주의적 논리로써 접근하는 것은 대단히 순진할 뿐만 아니라 위험스럽기조차 하다고 주장한다. 그들은 북한 정권은 사실상 교활하고 속임수에 능한 「악마」로서 외교적 승인이 경제적 협력 등의 「당근」에 의해 순치되거나 변질될 존재가 아니라고 주장한다.

남북협상의 베테랑들인 그들은 북한에 대한 브링크맨십(brinkmanship)의 채택을 제안한다. 북한에 대해 군사적 압력과 경제적 압력을 포함한 모든 압력 수단을 동원하여 전쟁도 불사한다는 강경한 태도로 맞서야 북한은 굴복한다는 것이다. 그들의 주장에 따르면, 1993년 6월의 뉴욕회담과 7월의 제네바회담에서 미국은 브링크맨십을 발휘했어야 했다.<sup>33)</sup>

이러한 논쟁은 여당인 민주자유당 안에서도 일어났다. 민주자유당의 정책위원회 의장인 이세기 의원을 비롯한 몇몇 의원들은 정부의 민족주의론과 온건론을 비판하면서 북한에 대해서는 강경하게 대응해야 북한을 대한민국의 요구에 순응시킬 수 있다고 주장한 것이다.<sup>34)</sup>

---

성이 부족했다는 분석은 신정현 교수에 의해 제기됐다. 신 교수의 논문은 다음 신문에 요약되어 있다. 「국민일보」, 1994년 2월 21일; 또 이서항 교수와 김계동 교수의 대담을 보라. 「조선일보」, 1994년 3월 22일.

33) 남북협상의 베테랑인 전 국가안전기획부 특별보좌관 이동복의 다음 글을 참조하라. 이동복, “남북대화, 무엇이 문제인가?” 「월간중앙」, 1994년 2월, pp. 254~61.

34) 「한겨레신문」, 1994년 3월 22일; 또는 「국민일보」, 1994년 3월 15일 1면 머리기사.

야당인 민주당도 강은 양론을 보여 주었다. 공식적으로는 “북한은 전쟁을 도발할 능력이 없으며 따라서 북한에 대해 경제적·군사적 제재를 가하는 정책을 취하기 보다는 될 수 있는 대로 끝까지 협상을 진행시켜 일괄타결의 방식을 통해 북한 핵문제를 해결해야 한다”는 입장을 취하고 있다. 그러나 일부 의원들은 역시 강경한 대응을 제의하고 있다.<sup>35)</sup>

언론계 역시 강은 양론으로 나뉘어져 있다. 그러나 정부의 「당근과 채찍」론을 이해하면서도 북한에 대해 강경히 대처해야 한다는 주장을 앞세우고 있다. 이 점에 있어서는 대한민국의 최대 유력지인 조간신문 「조선일보」의 논조가 두드러진다. 북한 출신의 기업인이 창립한 비교적 보수 성향의 이 신문은 일찍부터 북한에 대한 민족주의적 접근은 김일성 정권의 본질을 이해하지 못한 데서 나온 순진한 정책이라고 비판하고 북한에 대해 더 이상 감상주의적이고 희망주의적이며 근거없는 낙관주의적 접근을 버리라고 강력히 촉구해 왔다.<sup>36)</sup> 또 하나의 유력지인 조간 「동아일보」 역시 비슷한 견해를 나타내 왔다. 정부의 온건노선이 어느 정도 성과를 거뒀음을 인정하면서도, 북한을 상대로 어떠한 전쟁 위협에도 결연히 대처하겠다는 확고한 태도를 보여야 한다고 거듭 주장해 왔다.<sup>37)</sup>

정치학계의 의견도 비슷한 양상을 보여왔다. 젊은 교수인 이

---

35) 「한국일보」, 1994년 3월 23일.

36) 「조선일보」 사설, 1994년 3월 22일; 또 같은 신문의 사설, 1994년 2월 14일 및 2월 18일; 「중앙일보」 사설, 1994년 3월 21일.

37) 「동아일보」 사설, 1994년 3월 19일.

삼성 박사는 북한의 위기의식과 포위의식을 풀어주는 조치들이 선행되는 것이 바람직하다고 주장하면서 온건론을 옹호한다.<sup>38)</sup> 한편 이미 1970년대 초부터 북한이 핵무기를 개발할 것이라고 경고해 온 군사전략 전문가인 이기택 교수는 정부의 ‘순진한 민족주의적 감상론’을 비판하면서 북한에 대해 강경한 대응을 강력히 주장해 왔다.<sup>39)</sup>

대한민국 내부에서의 이러한 의견의 차이는 북한 핵문제를 둘러싼 한·미관계에 적지 않은 영향을 주었다. 미국은 때로는 온건론에 때로는 강경론에 귀를 기울여야 했다. 이 점 때문에 미국의 한 보수적인 유력지는 “한국 정부의 일관성없는 대응과, 미국 정부의 온건론을 비판하는 남한 안의 반미감정 등의 영향으로 미국의 북한 핵정책이 어려움을 겪고 있다”고 보도하기도 했다.<sup>40)</sup>

이러한 가운데서도 한·미 정부 사이의 긴밀한 대화를 통해 두 나라는 북한 핵문제의 해결을 위해 미국이 북한과의 협상에서 취할 정책에 대해 합의할 수 있었다. 특히 1993년 11월 23일에 워싱턴에서 열린 김영삼 대한민국 대통령과 클린턴 미국 대통령 사이의 정상회담은 「철저하고도 광범위한 접근방식」에 합의했다. 핵 문제 해결의 목표 설정에 있어서는 철저하고 완전한 해

---

38) 그의 주장은 다음 글에 인용되어 있다. 황의봉, “남북대화보다 남남대화가 더 어렵다,” p. 219.

39) 그의 논문은 다음 신문에 게재되어 있다. 「세계일보」, 1994년 3월 20일; 이정민 교수도 정부의 대북 협상태도를 날카롭게 비판했다. 이정민, “북한 핵정책, 이대로는 안된다,” p. 160.

40) *Wall Street Journal*, March 9, 1994.

결을 모색하되, 해결의 수단으로 모든 가능한 방안들을 활용한다는 뜻이었다. 이 방식은 북한이 제의해 온 「일괄타결방식」에 대한 대답이었다.

한·미 두 나라의 이러한 제의에 대한 북한의 반응이 긍정적으로 나타나 1993년 12월 10일에 뉴욕에서 미국과 북한 사이에 실무접촉이 열렸으며, 이 실무접촉이 몇 차례 계속되었다. 그 결과로 북한 외교부는 12월 30일에 “팀스피리트 훈련 중단과 사찰 문제 등을 일괄 타결하기로 합의했다”고 발표했다.<sup>41)</sup> 이어 1994년 1월 7일부터 북한은 국제원자력기구와 핵사찰에 관한 협상에 들어갔으며, 그 협상의 결과로 3월 1일에 국제원자력기구의 사찰이 재개되었으나 결국 미흡한 상태로 끝나고 만 것이다.

## Ⅶ. 맺음말

북한에게 핵무기 개발은 외교카드이면서, 보다 본질적으로는 생존전략이다. 한편 미국에게는 핵확산금지조약 체제의 유지와 지속을 위한 핵주도권의 문제이다. 그러나 우리 대한민국에게는 안보의 문제로 직결된다. 그것은 우리로서는 북한의 핵무기 개발을 결코 허용할 수 없다는 뜻이다. 바꿔 말해, 우리는 북한의 핵무기 개발을 반드시 막아야 하는 것이다.

북한 핵 문제를 깊이 연구한 전문가들에 따르면, 북한의 핵무

---

41) 「조선일보」, 1994년 12월 31일.

기 개발이 막아지지 않는다면 북한은 1995년 이후부터 핵무기 양산체제에 들어가게 되는 것이 확실시된다.<sup>42)</sup> 이것은 우리가 피하려고 해도 피할 수 없는 현실이 될 것이며, 이 현실 아래서는 “남북은 그래도 한 형제이다”라는 말은 글자 그대로 대단히 순진하면서도 무책임한 민족 감상론으로 비난될 것이다.

오늘날의 시점에서 가장 중요한 것은 대한민국 정부 내부에서의 대응책을 일원화하고 그것을 일관성있게 집행하는 일이다. 그리고 여론의 지지 기반을 넓혀 국내적 반발이나 비난을 최소화시키는 것이 바람직하다. 그리고 그러한 바탕위에서 미국 정부와 긴밀한 협조 관계를 유지시켜야 한다. 미국과 북한 핵개발 저지라는 공동의 목표를 위해 결속해 나가는 일이야말로 이 시점에서는 대단히 긴급하다.<sup>43)</sup>

이것은 미국정부도 북한 핵개발 문제에 대해 일관성있는 확고한 입장을 취해야 함을 의미한다. 미국 정부의 태도에도 때때로 흔들림이 있었고 이것이 대한민국 정부를 당황시킨 경우가 있었기 때문이다.

돌이켜 보면, 클린턴 행정부는 대외정책 전반에 있어서 비교적 대응적인 자세를 취해 왔다. 문제를 해결하기 위해 선도적 조처를 취하기 보다는 문제가 일어나면 그때 비로소 대응하는 방식을 취해 왔다. 그렇기 때문에, 이미 발생한 문제를 기정사

---

42) 윤덕민, “북한의 핵능력, 무기 제조 수준에 와있다,” 「신동아」, 1994년 4월, pp. 172~184.

43) 이 점에 대해서는 다음에 게재된 안병준 교수의 시론들을 참조하라. 「중앙일보」, 1994년 3월 21일 및 「신동아」, 1993년 9월, pp. 130~39.

실로 받아들이는 경향을 보여 왔다.

클린턴 행정부의 이러한 대응 행태는 북한을 고무시킬 수 있다. 대한민국 정부는 클린턴 행정부에 대해 그러한 대응 행태의 위험성을 끊임없이 경고하는 것이 바람직하다.

한반도에서의 전쟁 재발은 반드시 방지되어야 한다. 그렇다고 해서 북한의 전쟁위협에 대한민국이 위축되는 모습을 보이면 북한은 대한민국을 하나의 인질로 잡고서 미국에 대해 주한미군의 철수를 포함해 대한민국의 안전에 직접적으로 연결된 사안들의 해체를 요구할 것이다. 또 대한민국에 대해서도 대한민국의 사실상의 무장해제를 요구할 것이다.

그러므로 대한민국은 북한 군사 도발에 대해 미국과의 협조 체제를 통해 군사적으로 적절히 대응한다는 결연한 자세를 보여야 한다. 또 위기 관리에 필요한 예비 계획도 마련해야 한다.

한반도의 안보 상황은 이미 불안정의 세계로 들어 섰다. 이 불안정의 세계에서 전쟁의 재앙을 피하는 길은 대한민국이 미국과의 굳은 유대를 과시하는 가운데 북한에 대해 단호하게 대처하는 것 밖에는 달리 없다. 북한은 말보다는 행동에 의해 움직인다는 사실을 언제나 기억해야 할 것이다.

# 南北韓關係와 韓·美關係

安 秉 俊

延世大學校 教授

## 〈 목 차 〉

- |                                     |  |
|-------------------------------------|--|
| I. 平和와 統一을 위한 戰略的 思考                | IV. 南北關係와 韓·美 및 北·美 關係間의 連繫性과 韓·美 結 束의 重要性 |
| II. 美國의 反應的 외교정책과 한 國의 主導權 行사의  필요성 | V. 結論: 平和와 統一을 위한 國內結束                     |
| III. 北韓의 體制 및 國家生存을 위한 二重戰略         |  |

## I. 平和와 統一을 위한 戰略的 思考

북한이 국제원자력기구(IAEA)가 요구한 핵 재처리시설의 사찰을 거부한 뒤 남북한관계는凍結되었고, 이 결과 한반도에서는 또 다시 대결과 긴장이 고조되고 있다. 이러한 상황에서 전쟁을 억지하고 평화를 유지하며 남북관계를 개선하여 합의통일을 이루기 위해서는 무엇보다도 「戰略的 思考」가 요망된다.

여기서 「戰略的 思考」라 함은 국가이익, 그 중에서 특히 평화

와 국가안보를 달성하기 위하여 필요한 국내의 資源을 효과적으로 동원하는 계획을 말한다.<sup>1)</sup> 구체적으로 이 계획은 한반도의 맥락에서 북한의 핵무기 개발을 방지하고 재래식 군사위협도 억제하며 질서있는 변화를 고무한다는 분명한 목적의식을 갖고 이것을 달성하는 데 필요한 정책과 수단을 一貫性있게 추구하는 활동이다.

탈냉전기의 불확실한 국제질서 속에서 미국은 국내경제문제 해결을 우선적으로 추구하여 기본적으로 反應的인 외교정책을 나타내고 있다. 이 점을 이용하여 북한은 1991~92년에 형식적으로나마 보였던 남북교류 협력의 시대를 개시하려는 움직임을 1993년 초에 중단하고 핵카드를 이용하여 미국과 직접협상을 성공시켜 자기 체제의 생존을 기도하다가 좌절을 겪고 있는 실정이다.

이러한 상황에서 한국은 남북관계와 한·미관계 및 북·미관계에서 핵무기방지를 포함한 안보, 경제적 相互依存, 민주주의와 통일의 목적을 지향하는 對美 同伴者關係를 착실하게 구축해 가야만 남북관계도 우리가 원하는 방향으로 개선될 수 있다는 것이 이 小考의 핵심적인 주제이다. 보다 평이한 말로 이것을 표현하자면, 우리가 한반도에서 추구하는 목적을 정확하게 설정하고 그것을 미국에게 분명하게 전하고 그것을 북한에 대하여 공동으로 추구할 때 우리가 원하는 평화와 통일이 성취될 수 있다는 것이다. 이것이 곧 筆者가 이 글에서 강조하고자 하는 「戰

---

1) B. H. Liddel Hart, *Strategy*, 2nd ed (New York: Praeger, 1972), p. 366.



略的 思考」의 핵심인 것이다.

왜 이러한 안보태세가 필요한 지를 납득하기 위해서 다음과 같은 요점을 정리해 둔다.

첫째, 클린턴 행정부의 국내외정책 실체를 살펴본다면 미국의 對한반도정책을 당연시할 수 없으므로 이제 미국의 외교정책을 맹종하는 냉전시대의 사고를 벗어나서 진실로 우리가 전략적으로 추구하는 목적을 분명히 정의한 뒤에 그것을 달성하는 데 갈팡질팡하지 않고 우리의 안보목적에 대하여 미국과 결속해야 한다.

둘째, 북한은 1991~92년에 냉전이 종식된 대변화에 적응하기 위하여 남한과 「기본합의서」와 「비핵화공동선언」을 조인하여 관계개선을 시도했으나, 1993년부터 핵확산금지조약(NPT)을 탈퇴하여 미국과 직접협상을 성사시킨 뒤에는 자기 체제를 유지하기 위하여 남한과의 和解는 회피하고 핵카드를 이용하여 미국이 자기를 승인하고 경제협력을 제공하도록 최대한도로 「벼랑끝의 외교」를 구사해 왔다.

셋째, 북한이 핵무기를 포기하고 남한과 和解함으로써 자기 체제를 존속시키고 평화공존 및 통일을 협상하게 만들기 위해서는 평화, 협력, 화해 및 통일에 대하여 한·미간에 강한 결속을 이루어야 한다. 그래야만 남한이 남북관계를 주도할 수 있고 미·북한 관계에서도 남한의 견해가 우선적으로 고려될 수 있을 것이다.

넷째, 이상과 같은 원칙들이 실천된다면 남북관계는 평화, 협력, 화해 및 통일의 과정을 통하여 對話와 合意를 축적해 나갈 수 있을 것이다.

이와 같이 하나의 과정으로서의 통일을 달성하기 위해서 우리는 무엇보다도 국내에서 안보태세를 강화하고 남북관계 및 한·미관계의 방향에 대하여 합의를 이루고 그것을 실현하는 데 결속해야 할 것이다.

## II. 美國의 反應的 외교정책과 한국의 主導權 행사의 필요성

냉전이 종식되었고 공산주의가 유럽에서 붕괴한 뒤 집권한 클린턴 행정부하의 미국은 기본적으로 해외에 사건이 발생했을 때 그에 대하여 사후 수습을 시도하는 反應的(reactive) 외교정책을 실천해 왔다. 한반도에서도 이 경험이 반복된다면 미국은 북한의 핵물질을 既定事實로 인정할 것이며, 이렇게 되면 북한의 핵무기를 억제할 수 없고 한국의 국가이익을 보장받을 수 없게 될 것이므로 우리는 미국의 정책을 이제 당연시하지 말고 우리가 主導權을 행사해야만 미국이 그것을 무시할 수 없게 할 수 있다. 그런데 문제는 한국에서는 아직도 미국의 정책을 여전히 당연시하는 경향이 있는 데 있다.

클린턴 행정부는 보스니아, 소말리아 및 아이티에 대하여 능동적인 행동보다는 輿論(특히 CNN 방송)이 요구하면 그 사태에 개입했다가 그것이 악화되면 군사력을 철수 또는 보류하는 실제의 예를 보여서 反應的인 외교정책을 나타내 왔다. 이와 같이 미국이 단호한 지도력을 행사하는 데 주저한 데는 여러 가지 이유가 있다.

첫째, 냉전이 끝난 세계에서 미국의 생존을 직접 위협하는 세력이 없어졌으므로 미국이 세계 경찰역할을 수행할 필요가 감소되었다.

둘째, 이 여건하에 戰後세대의 일원으로서 대통령이 된 클린턴은 외교문제에 대해서는 강한 관심이나 신념이 없고 국내문제, 특히 경제 및 건강보험 등에 전력을 기울여 왔으며 이 국내과제에 부정적 영향을 끼칠 수 있는 외교문제를 회피해 왔다는 것이다.<sup>2)</sup> 소말리아에 2만명의 미군을 1993년에 파견했다가 18명의 군인들이 叛軍에 의하여 사살된 것이 CNN에 보도되자 1994년 3월 31일까지 완전 철수할 것을 클린턴은 명령했던 것이다. 보스니아에서는 세르비아족이 회교도들을 살상하는 이른바 「인종세탁」을 자행했음에도 불구하고 미군개입을 2년 이상이나 거부하다가 1994년 2월 한 시장에 운집한 민간인 68명이 포격당하여 사살된 것이 세계의 텔레비전에 비춰지자 클린턴은 NATO군에 의한 공중폭격을 제안했던 것이다.

셋째로, 이러한 상황에서 미국의 시민들도 국내문제에 몰두하여 미국이 외국의 위기에 개입하는 것을 원치 않고 있다. 1994년 2월 20일에 발표한 한 여론조사(NYT-CBS)에 의하면 미국 사람들의 오직 1%만이 전쟁과 평화에 관심을 가졌고 그들의 관심이 집중되고 있는 분야는 범죄(19%), 건강보험(15%), 경제(14%), 실업(12%), 연방적자(5%) 그리고 복지문제(2%)였던

---

2) Leslie H. Gelb, "A Different World Challenger and Different Presidency," *International Herald Tribune*, March 8, 1994.

것이다.<sup>3)</sup> 또 다른 조사에 의하면 미국인들 중 오로지 4%만이 외교문제에 대하여 관심을 표시했다는 것이다.<sup>4)</sup>

확실히 미국의 政府와 民間에는 비록 孤立主義가 아닐지라도 국내문제에 집착한 나머지 대외위기에 대하여 등을 돌리는 경향이 있다. 만약 이와 같이 反應的인 정책이 한반도에서도 그대로 적용된다면 북한의 핵무기 개발을 기정사실로 인정할 수 밖에 없게 될 것이다. 실제로 미국이 북한과 1993년 6월 뉴욕에서 행한 제1차 접촉과 7월 제네바에서 한 제2차 접촉, 그리고 1994년 2월에 뉴욕에서 행한 비공식 접촉에서 미국은 북한의 입장을 가능한 그대로 수용했고 한국이 요구한 남북상호사찰과 대화의 중요성을 副次的인 것으로 취급한 인상이 짙다.

이렇게 되자 북한은 한국과의 대화는 물론이고 그들이 먼저 제안했던 특사교환 회담과 핵통제공동위원회 회의를 회피했던 것이다. 적어도 북한의 인식에는 미국과 「一括妥結」을 해서 국교정상화, 경제협력 및 경수로 기술지원을 획득하고 그 대신에 한국을 따돌릴 수 있다고 믿었을 가능성이 있다. 이것은 북한이 「벼랑끝의 외교」(brinkmanship)를 무지막지하게 구사했고 미국은 전쟁의 위험을 피하기 위해서 그것을 최대한 수용한 것으로, 이것은 핵사찰이 완수되기 전에 팀스피리트훈련의 중단과 제3차 고위급회담을 약속한 데서 잘 나타났던 것이다.

사실 미국은 북한을 NPT에 잔류시켜서 범세계적인 핵확산금

---

3) *New York Times*, February 20, 1994, E 3.

4) Gelb, "A Different World Challenger and Different Presidency."

지에 더 많은 관심을 가졌고 남북상호사찰을 실시하여 한반도의 非核化를 실현하는 것은 副次的인 것으로 여겨 왔다. 이 때문에 미국은 북한과 비록 느슨한 형태라 하더라도 IAEA의 사찰을 받게 하기 위하여 북한이 원하는 「一括妥結」안에 호의적으로 대해 왔던 것이다. 나아가서 북한이 이미 생산했을지도 모르는 플루토늄이나 핵무기는 눈감아 주고 그 대신 앞으로 더 많은 재처리를 하거나 무기를 생산하여 그것을 외국에 수출하는 것만 封鎖하면 된다는 정책을 조용히 모색해 왔던 것이다. 즉 미국은 클린턴이 핵무기를 절대로 허용할 수 없다는 선언에서 후퇴하여 핵무기의 防止(prevention)보다는 그것의 과급을 封鎖(containment)하는 것으로 정책의 우선순위를 전환해 왔던 것이다.<sup>5)</sup> 이 정책이 실현된다면 북한이 이미 생산한 핵물질은 기정사실(fait accompli)로 인정받게 되고 남북상호사찰은 불가능해진다. 이렇게 되면 북한은 제2의 이라크가 될 것이고 남한은 북한 핵무기의 위협하에서 살아야 할 지도 모른다. 그럼에도 불구하고 한국에서는 미국이 설마 그렇게 할 리가 없다는 것을 당연시 하는데 문제의 심각성이 있다.

### Ⅲ. 北韓의 體制 및 國家生存을 위한 二重戰略

미국이 북한을 NPT에 묶어두기 위하여 그 입장을 심분 수용하려 하자 북한은 핵무기도 개발하고 그것을 외교카드로 이용하

5) Jim Hoagland, "Containing North Korea is the Better Way," *International Herald Tribune*, March 10, 1994.

는 동시에 자기 체제 및 국가생존을 보장받으려는 二重戰略을 추구하는 전략을 집요하게 견지해 왔다. 여기서 중요한 점은 현존하는 북한체제의 生存과 正統性을 유지하기 위해서는 남한과의 관계정상화는 받아들일 수 없으며, 반대로 자기 체제의 생존뿐만이 아니라 국가의 안보를 보장받기 위해서도 미국과 직접 협상하여 국가승인, 관계수립 및 경제협력을 얻어내려는 二重戰略을 추구해 왔다는 사실이다.

이러한 二重戰略은 김일성의 1994년 신년사에서 잘 엿볼 수 있다. 그는 핵문제는 어디까지나 「조·미 회담」을 통하여 해결해야 한다는 것을 분명하게 선언했으나, 남한과 대화할 의사는 밝히지 않았다. 심지어 그는 김영삼 대통령의 문민정부는 “허울 뿐이고 실지로는 역대 군부독재와 다를 것이 없다”고 까지 폭언하였다.<sup>6)</sup>

북한은 대남통일정책을 국내문제의 일환으로 보면서 「주체사상」을 적용하여 「조선은 하나다」라는 입장을 고수하고 있으나 미국과 관계정상화를 추구하는 대외정책에는 「두개의 조선」정책을 실천하고 있다. 자기정권과 체제수호를 위해서는 대남통일전선전략을 버릴 수 없으며 이와 함께 국가안보를 위해서는 두개의 조선을 사실상 인정해 왔다. 이 양자간의 모순은 현 체제가 계속되는 한 해결하기 어려운 심각한 딜레마인 것이다.

북한은 국내에서 자기체제를 정당화하기 위해서도 「주체」와 「고려연방 민주공화국」을 계속해서 주장하지 않을 수 없다. 김

---

6) 「로동신문」, 1994. 1. 1.

정일에게의 권력승계도 이 입장을 견지하여 오직 김일성 부자만이 「10대강령」과 4개 전제조건에 근거한 통일을 달성할 수 있다는 것을 고취하여 정당화하고 있다. 이것을 부인하게 되면 그것은 「우리식 사회주의」를 포기하는 것과 같으며, 외국이 이것을 인정하지 않는다면 그것은 이 「우리식 사회주의」를 枯死시키는 기도로 볼 수밖에 없는 것이다.

한편 탈냉전기의 국제환경에 북한도 하나의 국가로서 적응하기 위해서는 제한된 開放도 조심성있게 시도해야 하며 무엇보다도 미국과의 단독 협상을 성공시켜서 국교수립과 핵사찰을 한꺼번에 교환하는 「一括妥結」을 성공시켜야 한다.

이와 같이 그들의 국내이익은 김일성체제를 보호하는 것이고 국가이익은 외교적 승인과 경제협력을 얻어내는 것이다. 북한은 이 두 목표를 동시에 추구하는 二重的 접근법을 추구해 왔다. 북한에서 중국이나 러시아에서와 같이 「보수파」와 「개혁파」는 찾아볼 수 없고 같은 사람들이 이 두가지 목표를 동시에 추구하고 있다고 보는 것이 현실에 가까울 것이다.

핵무기 대안은 외교카드로서 체제 및 국가생존을 달성하는 데 매우 유용한 수단이 되어 왔다. 미국이 북한에 실시해 온 「벼랑 끝의 외교」를 묵과하면 할 수록 북한은 더욱 더 과감하게 새로운 요구를 했고, 그러면서도 IAEA의 특별사찰과 남북간의 상호사찰은 극구 회피해 왔던 것이다.

이러한 관점에서 북한은 1991년의 김일성 신년사에서 밝힌 바와 같이 당시 국가연합에 가까운 언급을 한 뒤, 남한과 「기본합의서」를 조인했다가 1993년 초에 NPT를 탈퇴했을 때부터 남한

과의 관계를 凍結시켰던 이유를 추리해 볼 수 있다. 핵무기에 의존하여 체제 및 국가생존을 하기로 북한당국은 결정했으며 반대로 남한과 진정한 화해·협력의 시대를 여는 것은 「평화이행」의 길을 터주어서 위험천만한 것으로 인식했던 모양이다. 일단 이러한 판단을 내리자 핵카드 유용성에 미국이 긍정적으로 응해 준 것은 북한으로 하여금 舊사고로 전환할 수 있도록 도와주는 결과를 초래했다. 북한이 이를 더욱 조장한 것은 미국과 한국에서도 전쟁 아니면 평화를 계속하는 길밖에 없다든지, 대미수교와 같이 더 많은 유인을 제공하여 「일괄타결」을 시도해 보는 것이 필요하다는 지극히 단순한 논의가 득세하고 있었던 때문이다.

심리학자들에 의하면 인간은 대체로 자기가 이미 갖고 있는 것을 놓치지 않으려는 경향을 갖는다고 지적하고 있다. 국제관계에 이 시각을 적용하여 주권국가도 무엇이든 자기가 현재 갖고 있는 것을 상실하는 것은 꺼려한다고 주장하는 학자가 있다.<sup>7)</sup> 만약 북한이 자기생존의 중요한 수단으로서 핵무기를 기어코 개발하려고 한다면 이것을 쉽게 놓칠려고 하지는 않을 것이다. 그렇다면 극소수의 핵무기보다도 더욱 중요한 것을 놓칠 위험이 있다고 판단할 때, 그때에는 북한도 그것을 놓치지 않기 위하여 핵대안을 포기할 지도 모른다. 북한이 현재의 태도를 바꾸지 않고서는 자기 체제의 현상태를 더 지탱할 수 없는 정도로 강압받

---

7) Janice Gross Stein, "International Cooperation and Loss Avoidance: Framing the Problem," in Janice Gross Stein and Louis W. Pauly, eds., *Choosing to Co-operate, How States Avoid Loss* (Baltimore: The John's Hopkins University Press, 1993), pp. 2~34.



게 될 때 핵무기를 포기할 수밖에 없을 것이다.

이 평가가 타당하다면 북한의 핵무기 개발기도를 결코 안이하  
게 취급할 수 없다는 것을 알 수 있다. 이 심각한 도전에 대하  
여 우리는 한·미 및 남북관계를 재정립해 가지 않으면 안될 것  
이다.

#### IV. 南北關係와 韓·美 및 北·美關係間의 連繫性과 韓· 美 結束의 重要性

북한이 남한을 따돌리고 미국과 핵협상을 「一括妥結」하려는  
것을 그대로 방치한다면 남북관계의 정상화는 어렵고 동시에 남  
북상호사찰도 실현 불가능하게 될 것이다. 우리의 목적이 상호  
사찰을 실현하여 북한의 핵무기개발을 꼭 저지시키는 것이라면  
이에 대하여 한·미 결속이 선결과제이며 그 바탕위에서 남북관  
계와 북·미관계간의 戰略的 連繫를 지어야 할 것이다.

이상적으로 보면 북·미관계는 한·미간의 합의에 근거하여 진  
행되어야 하며 남북관계의 진전을 지나치게 앞서가서는 안된다.  
왜냐하면 현재 북한이 二重戰略을 그대로 계속하는 상황에서 북·  
미회담이 남북관계와 아무런 連繫가 없이 진행된다면 장기화되고  
정상화된다면 북한은 남한과 신뢰구축 조치를 협상할 아무런 유  
인을 갖지 않을 것이기 때문이다.

북한문제에 관한 한 한·미 결속을 건실하게 유지해 가야 한  
다. 여기서 결속이라 함은 공동목적에 대하여 한·미 양국이 합  
의하고 협력하는 관계를 의미한다. 남북관계에 관한 한 한·미

관계에서도 한국의 이익이 우선적으로 존중되어야 하며 한국의 경험이 먼저 고려되어야 한다. 이 원칙이 관철될 때 참된 의미의 한·미 共助體制가 실현될 수 있을 것이다.

남북협상에서 한국이 얻은 중요한 교훈은 협상과 합의를 정확한 언어로 달성해야 한다는 것이다. 북한은 남한과 「기본합의서」에서 비교적 정확한 용어로 약속을 해 놓고도 그 뒤에 그것을 뒤집고 「10대 강령」을 내세워 새로운 4개 전제조건을 요구하곤 했다. 따라서 가능한 한 공동이해를 이루어 정확한 문서로 합의하지 않는 한 북한은 자기식으로 합의를 해석하고 새로운 요구를 하기 마련이다.

공동목표와 가치를 결여하고 있는 상대와 대화와 협상을 할 때 애매한 해석의 여지를 극소화하는 노력은 매우 중요한 것이다. 북한과의 협상은 모두가 한국의 이익에 저촉되므로 한국의 전문가와 경험자들의 견해를 듣고 그들의 분석에 근거하여 협상 전략을 고안하는 것이 필요하다. 이처럼 미국은 많은 경험을 했고 정보도 많이 가진 한국의 견해를 일차적으로 존중해야 할 것이다. 물론 한국이 미국의 외교정책에 대하여 거부권을 행사하라는 뜻은 결코 아니다. 단지 한국의 이익이 관여되는 사안에 대해서 한국측의 견해를 먼저 듣고 그것을 고려해야 한다는 뜻이다. 이러한 의미에서 한·미 결속은 한국측이 자진해서 능동적으로 주창하여 채질 때 확보될 수 있는 것이다.

북한이 NPT의 요건과 동시에 남북상호사찰의 요건을 충족시켜야만 미·북한 정상화가 가능하다는 입장을 관철시키기 위해서 한·미 양국이 결속한다면 북한이 한·미 관계를 離間시키려는

전략을 효과적으로 저지할 수 있다. 남북상호사찰은 핵물질에 대한 투명성을 입증하기 위해서도 필요하지만 남북간의 정치 및 군사력 신뢰구축 조치를 개시하기 위해서도 필수적인 것이다. 이미 브라질과 아르헨티나간에는 IAEA의 주선하에 상호사찰이 협의되고 있다.<sup>8)</sup> 최근에 미국과 러시아도 플루토늄 보존과 처리에 대하여 상호사찰을하기로 합의한 바 있다. 1991년 12월에 북한은 남한과 「한반도 비핵화에 대한 공동선언」을 조인했음에도 불구하고 플루토늄을 이미 생산한 것으로 판명되었다. 미국이 한국으로 하여금 우라늄 농축과 핵재처리 시설을 포기하도록 한다면 북한에게도 똑같은 요구를 관철시킬 의무가 있다. 남한은 이것을 검증하기 위해서도 상호사찰을 꼭 실시해야만 하는 것이다.

궁극적으로 북한이 남한과 관계를 개선하고 정상화하지 않는 한 미국과 관계를 정상화할 수 없다는 것을 한·미 양국이 과시해야 한다. 한국과 미국은 핵무기방지, 재래식 군사배치의 후방이전과 군사 투명성의 실현, 북한의 질서있는 변화를 추구하는 목적에 대하여 공동인식을 갖고 있다.

이처럼 한·미 양국은 한반도에서 평화를 지키고 나아가서 동북아 지역에서도 안정을 보장하며 이 지역의 경제적 相互依存을 심화하고 민주주의와 같은 普遍的 가치를 추구하는 데 同伴者가 되고 있다. 통일에 관한 한 기본적으로 남북한 당사자들이 해결

---

8) Kathleen C. Bailey, *Strengthening Nuclear Non-proliferation* (Boulder: Westview, 1993) p. 6, 8.

할 민족자결원칙이 중시되어야 한다. 그러나 통일을 지역안보를 해치지 않는 방법으로 달성하려면 미국의 이해와 협조가 필요하다. 이렇게 본다면 건실한 한·미 동반자관계가 유지될 때, 그 기초위에서 남북관계와 북·미관계가 개선될 수 있다는 것을 잘 알 수 있다.

이러한 의미에서 한국과 미국은 안보에 대해서는 「한반도문제를 국제화」하고 통일에 대해서는 「한반도문제를 韓半島化」하는데 동반자관계를 구축해 나가야 한다. 한국외교는 이 「국제화」와 「한반도화」를 전략적으로 잘 조화하여 안보도 보장하고 통일도 성취하는 데 기여해야 할 것이다. 이것이 우리가 앞으로 지향해야 할 統一外交의 대방향인 것이다.

## V. 結論：平和와 統一을 위한 國內結束

지금까지 서술한 바와 같이 통일을 달성하기 위해서는 평화를 정착해야 하며 미국과 북한이 이 원리를 지지하게 하기 위해서는 무엇보다도 국내에서 이에 대한 결속을 다져 두어야 한다. 남북한간에 평화와 통일을 질서있게 성취하려면 생존, 이익 및 가치공동체를 남북한간에 결성하는 과정을 거쳐야 한다.

「生存공동체」라 함은 남북이 핵무기를 보유하지 않고 재래식 무기대결도 억지하여 평화공존하는 상태를 의미한다. 우리는 아직 이 단계를 제대로 制度化하지 못하고 있다. 남북관계를 개선하려면 핵무기에 대한 의혹을 말끔히 씻어야 하기 때문이다. 이 목표는 남북간에 투명한 상호사찰과 IAEA에 의한 특별사찰

이 실현되어야 달성될 수 있을 것이다.

「利益공동체」라 함은 비록 체제를 달리 하더라도 양자간에 경제, 문화, 체육교류를 성사시켜서 공동이익을 향한 협력을 실현하는 단계이다. 중국과 대만간에는 공식적인 합의 없이도 이러한 교류협력이 활발하게 진행되고 있다. 세계에서 이산가족끼리 상봉할 수 없는 유일한 곳이 남북한간이라고 할 때, 이것이야말로 한반도의 현황을 가장 극적으로 잘 묘사하고 있는 것이다. 이것은 하루 빨리 극복되어야 할 것이다.

「價值공동체」라 함은 양측이 민주주의와 같은 이념과 정치제도를 향하여 화해하고 합의하는 단계이다. 이것이 「남북연합」이나 「국가연합」에 해당하는데, 이 단계에 가서야 남북은 상호 호환적인 제도와 법률의 채택을 협상할 수 있으며 새로운 헌법과 국가형태도 논의할 수 있을 것이다. 바로 이것이 단일 통일국가를 구상하는 前단계로서 「共同安保」를 행동으로 실천하는 단계이다.

이와 같은 전망이 실현되려면 북한체제가 구조적인 변혁을 보여야 한다. 이것이 나타날 때까지 우리는 국내에서 우리가 원하는 남북관계와 統一像에 대하여 국민적 합의를 이루고 결속하여 조용히 기다리는 것이 필요하다. 남북관계 개선과 통일은 무슨 좋은 방안과 정책을 떠들썩하게 내놓는다고 해서 달성되는 것은 결코 아니며 여러 가지 여건이 충족될 때 이루어진다는 것을 명심할 필요가 있다.

남북관계에 있어서도 우리가 이를 주도해야 하지만 지나치게 북한사태를 조작할 수 있다고 기대하는 것은 비현실적이다. 북

한체제가 어떻게 변할 지는 북한내부에서 결정될 문제이다. 다만 우리는 낙관적인 시나리오가 구현되지 않을 경우에 대해서도 철저한 대비계획을 마련해 두고 위기관리 능력을 배양해 두어야 할 것이다. 이와 같이 국내 및 한·미간에 우리가 추구하는 목적에 대하여 착실하게 결속하면서 북한의 변화를 촉구하는 것이 우리가 취해야 할 안보태세요, 동시에 통일을 향한 준비태세라 하겠다.

## Ⅱ. 綜 合 討 論

빈 면



## 綜 合 討 論

### 〈 토 론 〉

사회자 : 구영록(서울대 교수)

토론자 : 이범준(성신여대 교수)

전인영(서울대 교수)

김동수(중앙일보 논설위원)

사회자: 감사합니다. 세분 전문가들의 주제발표를 끝내고 토론으로 들어가겠습니다. 토론 참가자는 성신여대 이범준 교수님, 서울대학교 전인영 교수님, 중앙일보 김동수 논설위원님이며 이범준 교수님부터 토론하시겠습니다.

이범준: 소개받은 이범준입니다. 세분의 논문은 너무나도 종합적이고 포괄적이어서 그 이상 평가할 것이 없다고 해도 과언이 아닙니다. 세분의 논문에서 공통된 것이라면 첫째, 미국과의 공조체제가 중요하다. 둘째, 북한으로 하여금 핵을 갖게 해서는 안된다. 셋째, 따라서 우리 정책의 일관성, 일원화 그리고 군사적인 대비와 국내결속이 중요하다는 점입니다.

그런데 김박사님, 안박사님 논문에서 미국이 북한을 너무 모르기 때문에 유화적인 정책으로 나갈 가능성이 많으며, 더구나 국내문제 우선주의 경향이 있기 때문에 한국은 우리 의사를 분명히 미국에 전달해야 됨을 강조한 반면에 김박사님의 논문에서

는 미국의 대북 강경정책의 가능성이 있으니까 우리가 미국으로 하여금 대북 인내심을 길러주어야 한다는 내용이 있었습니다. 그래서 먼저 길박사님에게 질문을 드리겠습니다.

첫째로 저는 다음과 같이 길박사님의 논문을 이해했습니다. 즉 미국이 북한에 대해 제재를 가한다 해도 한국은 이에 동조할 수 없으며 평화적 해결에 집착해야 한다. 그것은 북한이 우리의 동족이기 때문이다 라고 보았습니다. 하지만 지난 일년간 우리는 감상적 민족주의적인 정책으로 일관하여 왔습니다. 이는 동족끼리 무력으로 선제공격을 하자는 것이 아니라, 협상의 전술적인 실패라고 보여집니다. 앞으로 한국이 북한에게 우리 체제를 통째로 줄 의향이 없는 한 기존의 대북정책, 즉 평화적인 문제해결에 집착해야 하는지 길박사님의 개인적인 의견을 듣고 싶습니다.

둘째는 길박사님께서서는 한국·미국·북한의 삼각관계에서 한국을 good guy로 만들고 미국을 bad guy로 만드는 것이 우리의 역할이라고 하셨는데, 이는 우리가 지금까지 해 온 것이 아닌가 생각합니다. 예를 들어 북한이 먼저 공격했을 때를 대비한 방어용 패트리엇 미사일도 배치하지 않겠다고 good guy 노릇을 했는데 북한은 그에 대해서 상응조치도 없고 고마워하지도 않는 그런 상황입니다. 그런데 미국의 대북강경정책에 대해서 우리가 미국에게 인내심을 길러줘야 한다니 다시 한번 길박사님의 설득력있는 설명을 바랍니다.

셋째로 길박사님께서서는 미국의 힘만으로는 북한 핵문제를 해결할 수 없다고 하시면서 중국의 역할을 강조했습니다. 어제 중

국의 황병태 대사 발언으로 많은 논란이 있었습니다. 그렇다고 길박사님이 황대사처럼 미국과 중국의 역할을 동일선상에 두고 얘기했다고 생각하지 않습니다. 그러나 북한의 무력도발시 과연 중국이 우리를 군사적으로 지원해줄 수 있을 것인가? 저는 아직도 대북편향정책을 취하고 있는 중국의 역할은 대단히 제한되어 있다고 생각하며, 오히려 미국이 우리보다도 더 강력한 대중국 지렛대를 행사할 수 있는 실력을 가지고 있다고 보고 싶습니다. 물론 우리가 국제기구에서 중국의 비토권행사를 막아야 하지만, 이를 미국의 역할과 동일선상에 두고 생각할 수 없다고 생각하는데, 길박사님께서서는 중국이 미국보다 우리를 위해 어느 정도 역할을 할 수 있는지 말씀해 주시기 바랍니다.

넷째로 대단히 중요한 문제라고 생각합니다만, 북·미고위급회담에서 남북대화를 분리시키는 것이 바람직한 것이 아닌가 하고 조심스럽게 의견을 제시하셨는데, 이번 북·미회담 결렬 이유는 남북회담만이 아니었고 IAEA사찰이 완전히 이루어지지 않았다는 것입니다. 그렇다면 과연 길박사님의 생각에 남북대화를 분리시키면 어느 정도 파격적인 협상의 성공을 거둘 수 있는지 말씀해주시기 바랍니다.

3월 21일자 중앙일보에서 안병준 교수님은 “남북상호사찰을 반드시 하기 위해서는 북·미고위급회담에서 남북대화를 분리시켜서는 안된다. 그리고 대북관계에 있어서는 북·미고위급회담에서건 남북대화에 있어서건 주도권을 우리가 잡아야 한다”고 주장하셨습니다. 북한 핵문제는 미국만의 문제가 아닙니다. 우리의 운명이 직결되어 있는 문제입니다. 그래서 만일 남북대화라

는 조건을 북·미고위급회담에서 분리시킨다면 그것이 북한이 노린 것이라고 봅니다. 그렇게 되면 미국이, 발표자들이 말씀하셨듯이, 북한을 NPT에 묶어두는 것으로써 모든 목적을 달성했다고 생각하게 되면 북한의 핵물질에 대해서는 불문에 붙이고, 안 박사님이 정확히 말씀하신 바와 같이 북한 핵개발의 확산봉쇄에만 역점을 두었지 우리는 속수무책이 되는 것이 아닌가 하는 생각이 듭니다. 애당초 저의 생각은 북·미회담을 저지했어야 한다고 봅니다. 그 당시 북한이 수년전부터 주장해 온 3당국자회담을 고집했어야 됩니다. 그것이 여의치 않았다면 미국을 통해 엄격한 조건을 제시했어야 했는데 우리는 그 기회를 놓치고 말았습니다. 바로 그것이 일반사찰, 특별사찰, 남북동시사찰 의 세가지 조건입니다. 솔직히 외무부장관이 때만 되면 이 세가지 조건을 충족시켜야 북한의 핵투명성을 보장할 수 있다고 했습니다. 그런데 북·미회담이 시작되면서 어느 틈에 두번째, 세번째 조건은 자취를 감추고 말았습니다. 우리는 지금까지 핵공갈 또는 벵랑끝전략(brinkmanship)에 끌려다니고 있습니다. 북한은 미국도 한국도 무서워하지 않습니다.

여기에 대한 저의 의견을 말씀드리기 전에 길박사님께 질문을 하나 드리겠습니다. 북한은 핵을 절대로 포기하지 않는다고 말씀하셨는데 우리의 대북정책은 핵이 없으니까 핵을 갖지 못하도록 하겠다는 것이었습니다. 그럼 우리의 대북정책을 수정해야만 하느냐, 포기하지 않는다면 우리는 북한이 핵을 가지고 있다는 전제에서 대북정책을 수립해야 하는데, 그렇다면 기존의 대북정책을 수정해야 한다고 생각하는지 길박사님께 여쭙보고 싶습니다.

안박사님께는 아까 길박사님께 질문드렸던 것중에 북·미고위급회담에서 남북대화를 분리시키는 것이 바람직한가의 문제를 여쭙보고 싶습니다. 질문을 이것으로 끝내고 시간이 허용된다면 제가 몇가지를 지적하고 싶습니다. 이미 안박사님이 지적했지만 북한은 IAEA의 사찰을 받고 남북대화를 하고 핵투명성을 보장만 하면 북·미고위급회담을 가질 수 있고, 미국과의 수교도 이루어질 수 있고 미국과의 경협도 이루어질 수 있다는 도식이 눈앞에 훤히 있는 데도 불구하고 미국과의 회담을 결렬시키고 있는 이유가 어디에 있는가? 미국과의 수교와 경협을 원하지만 그것은 「독이 든 당근」이라는 우려를 아직도 버리지 못하는 데 이들의 고민이 있다고 생각합니다. 또 하나는 핵개발의 시간을 벌어야 한다는 사고가 작용하는 것이라고 봅니다. 아직 그들이 충분하다고 생각한 만큼 핵개발에 시간이 필요한 것인지도 모르겠습니다. 그래서 이것이 북한의 딜레마라면 우리가 북한의 약점을 충분히 이용해서 대북협상에서 주도권을 장악할 수 있다고 생각합니다. 그동안 북한이 미국의 클린턴이 反戰세대라는 것, 정치경험이 부족하다는 것을 잘 알고 있고, 누누히 지적했듯이 보스니아, 소말리아 등에서 우유부단한 정책을 택함으로써 미국은 종이호랑이라는 것이 여실히 증명되었습니다.

한편 남한은 전쟁공포중에 걸린 중환자라는 것을 알게 되었습니다. 감상적인 민족주의가 대북정책에서 헤어나오지 못한다는 것을 너무나 잘 알게 되었습니다. 조건없이 이인모를 보내지 않았습니까? 아무리 동족이라 하더라도 북한이 우리에게 핵무기를 가지고 대하는데, 북한의 김일성을 동족이라는 범주에 집어넣고

대북정책을 구상할 수 있겠습니까? 게다가 점차 일부 여론에서는 북한이 핵을 가지고 있다고 해도 우리가 어떻게 하겠는가? 제재 대신에 대화로 나가는 길밖에 없지 않겠는가? 이런 유화정책이 공공연히 나오고 있습니다. 이렇게 해서 국론이 분열되고 있습니다.

아파치 헬리콥터, 패트리엇미사일, 틴스피리트, 미국의 핵우산 등과 같은 것이 방어용이지 선제공격용이 아니라는 것을 우리가 너무나 잘 알고 있습니다. 그러나 북한은 스커드미사일 같은 로동 1호·2호 등을 만들고 있는데, 우리는 스스로 방어용무기도 배치하지 말라고 어찌 감히 우리가 미국에게 얘기할 수 있겠습니까? 제가 보기에 우리는 대북, 대미외교협상에서 낙제생입니다. 너무나 미리 카드를 보여주었습니다. 도대체 숨겨둔 카드라는 것이 없습니다. 외교에는 변할 수 없는 원칙이 있고 변할 수 있는 전술이 있습니다. 우리는 그동안 이것을 혼동해 왔습니다. 그래서 우리 국론은 대북정책에서 온건정책과 강경정책이라는 이분법적으로 분열되었습니다. 그러나 대북정책은 이런 이분법으로 해결될 문제가 아닙니다. 안보가 걸려 있습니다. 그래서 대북정책에 있어서는 온건·강경정책이라는 논쟁은 무의미합니다.

그런데 언젠가부터 온건정책을 주장하는 사람은 탈냉전주의자, 민족주의자, 통일지향주의자이고, 강경론자는 냉전주의자, 반민족주의자, 반통일주의자로 인식되어 가고 있습니다. 이것은 핵심을 잃은 논쟁이라고 생각합니다. 우리나라의 안보가 어떻게 될지 모르는 상황에서, 북한이 우리를 불바다를 만들겠다는 상황에서 그런 논쟁은 너무나도 사치스런 논쟁이라 생각합니다. 敵前분열이

있어서는 안됩니다.

그리고 대화에는 상대가 있습니다. 반드시 상대의 실체를 정확히 파악해야 하는데 동족이라는 단 하나의 이유만으로 북한의 실체를 파악하지 못하고 있습니다. 前駐韓대사 前駐中대사를 지낸 릴리 대사의 말을 인용하지 않아도 잘 알 것입니다. 1968년 푸에블로호 피납사건, 1976년 판문점 도끼만행사건, 1991년 체니 국방장관의 브리핑, 즉 5천명의 미군철수 보류선언, 유엔동시가입시 우리의 단독가입을 감행하고자 했을 때 북한이 우리에게 던진 그 무시무시한 공갈을 여러분들도 기억하실 것입니다. “우리는 전쟁도 불사하겠다. 두고 보라”는 등 여러가지 협박을 하였습니다. 그러나 1960년대, 1970년대에 미국이 B52폭격기를 동원하였을 때 그들은 굴복했습니다. 우리가 유엔에 단독가입도 불사한다고 했을 때 그들은 한술 더 떠서 우리보다 먼저 유엔에 가입신청을 했습니다.

제 생각으로는 앞으로 우리도 브링크맨십(brinkmanship)을 쓰자는 것입니다. 그러나 이것이 공갈이라는 인상을 주는 것이어서는 곤란합니다. 물론 동족을 선제공격을 해서는 절대 안됩니다. 그러나 그들로 하여금 “우리가 무모한 짓을 하면 큰일나겠다” 하고 생각할 정도의 엄두를 낼 수 없을 군사적인 대응을 해야 합니다. 따라서 북한이 불바다를 만들겠다고 했을 때 김일성을 건드려서는 안되겠다는 대응은 외교의 ABC도 모르는 정책입니다. 그래서 저는 제재를 명백하게 해주어야 한다고 생각합니다. 그러면 어떤 제재건 그들은 계속해서 강수를 둘 것입니다. 그러나 제재가 명백해질 때 그들은 후퇴할 것이라고 장담합

니다. 왜냐하면 그렇게 되면 북한은 전세계에게 선전포고를 하는 것이기 때문입니다.

그리고 중국도 반드시 비토권을 행사할 수 없다고 생각합니다. IAEA이사회에서 이 문제를 토의할 때 공개투표를 중국이 요구했다고 합니다. 그리고 중국은 기권을 했습니다. 이 사실에 우리는 주목해야 한다고 생각합니다. 끝으로 우리는 목표를 정확하게 세워둘 필요가 있습니다. 그것은 바로 북한 핵무기 개발 저지와 군사도발 억지입니다. 우리에게서 전쟁이 있어서는 안됩니다. 평화적인 변화를 유도해야 되겠지요. 우리의 동족이니까, 평화적으로 통일을 달성해야 할 것입니다. 그러나 단기간내에 북한의 핵무기 개발을 저지하기 위해서는 끝까지 “일반사찰, 특별사찰, 남북상호사찰 이행없이 북한과 미국간의 수교는 있을 수 없다. 미국의 대북경협도 있을 수 없다”는 우리의 굳은 의지를 북한과 미국에게 아주 강하게 전달할 필요가 있다고 생각합니다.

사실 북한에는 생화학물질도 있다고 알려져 있는데, 우선 우리는 이러한 원칙을 끝까지 미국과 북한에게 전달해야 된다고 생각합니다. 1991년 미국이 한국에게 핵 재처리시설을 포기하라고 압력을 가했고, 우리는 거기에 응해서 한반도 비핵화공동선언까지 했지만 북한은 서명을 해 놓고도 핵개발을 추진하였습니다. 그런데 누구도 여기에 대한 분개심을 나타내는 사람은 없었습니다. 북한은 멋대로 해도 되고 우리가 그러한 요구를 조목조목 내세우면 김일성의 신경을 건드린다고 보는 것이 문제라고 생각합니다. 따라서 우리가 물러설 수 없는 원칙을 세워놓고



“이것이 관철되지 않으면 우리도 남북대화 필요없다”고 먼저 거부를 하자는 이야기입니다. 그렇게 되면 북·미고위급회담에서 김박사님이 말씀하신 바와 같이, 남북대화 조건을 양보할 것이 아니라 우리가 이러한 강력한 조건을 내세우고 그것이 여의치 않으면 “우리는 남북대화 필요없다”라는 식으로 거부할 수 있는 방법도 있습니다. 결론적으로 우리의 만형논리, 수류탄을 든 동생논리, 채소밭에서 발광하는 송아지 논리 등은 남북관계의 심각성을 간과한 말장난에 불과합니다. 이는 북한 김일성의 오판을 초래하는 위험한 비유입니다. 앞으로는 남북대화에 너무 연연하지 말고 원칙을 세워놓고 일을 해 나가야 할 것입니다.

전인영: 감사합니다. 전인영입니다. 오늘 시점이 관심을 불러 일으키기 충분하기 때문에 오늘 이 모임에 상당한 의미가 있는 것 같습니다. 사실 내부의 단결이 잘 되어있고, 강력한 리더십이 있다면 우리가 무슨 문제가 되겠는가 하는 생각을 해보았습니다. 그렇다면 불바다 운운하는 것도 먹혀 들어가지 않고 오히려 북측이 다음에는 그런 이야기를 함부로 하지 못하는 상황이 되지 않겠는가 하고 생각합니다. 우리가 북한의 그러한 요구를 어떻게 보느냐는 것이 문제인데, 저도 정확한 판단을 내리지는 못했습니다.

전에 제가 경향신문에서 “북한이 남침할 때 떠들고 했느냐, 2년동안 조용히 있다가 쳐들어오고 오히려 이쪽에서 북쪽을 통일한다고 떠들다가 당하지 않았느냐” 하는 이야기를 하면서 “떠들놈 무섭지 않다”라는 서대숙 교수의 글을 읽은 적이 있습니다.

사실 사담 후세인은 미국이 떠들 줄로만 알고 가볍게 생각하다가 혼나지 않았습니까? 또 1973년 욘 키푸르 전쟁때 사다트가 칼자루를 덜컥거리는 호전적인 발언을 하니까 이스라엘이 방심을 했다가 완전히 기습을 당했던 일도 있습니다. 그렇기 때문에 우리가 온건한 대책이나, 강건한 대책이나 하는 것을 떠나서 언제나 대비는 되어 있어야 한다는 이야기입니다. 그리고 힘이 약하고 준비가 덜 되어 있어도 대비가 되어있을 때는 크게 낭패를 당하지 않습니다. 그런 점에서 우려가 되는 것이고, 우리가 내부적으로 잘 되어 있다면 온건정책을 써서 더 유도해보고 외교적인 수단을 마지막까지 구사해 보는 것도 좋다는 생각을 저는 가지고 있습니다.

그리고 반드시 우리가 이것을 최악의 상태로만 볼 것이냐, 찾으면 길이 있지 않겠는가, 그리고 우리에게도 작으나마 외교정책의 수단들이 있지 않겠는가를 생각해 보게 됩니다.

안박사님 논문에서 의문을 느낀 점은 안보는 한·미동반자관계를 돈독히 해서 해결하고 통일은 한반도화를 통해서 해결한다는 이분법 같은 것을 적어놓으셨는데, 그것이 명확하게 갈릴 수 있는 문제인가 하는 것을 설명해 주시기 바라며, 북한의 질서있는 변화를 유도한다고 하면서 내부 변화가 있어야 된다고 이야기 했는데, 우리에게서 아무런 수단이 없는 것인가, 예를 들면 우리가 논의했던 패키지중에서 우리가 활용할 수 있는 것은 없는가, 그리고 오늘 발표에서는 잘 만나왔습니다만 경협문제를 활용할 수 있는 방법은 없는가, 이것이 일방적으로 이용만 당하는 것이 될 것인가, 아니면 다른 내부 접근방법(approach)이 오히

려 우리의 입장을 살릴 수 있지는 않은가 하는 것을 생각해 보았으면 좋겠습니다. 물론 위험성이 있기는 하지만 우리가 좀 더 여유있게 나가면서 이런 것을 시도해 볼 수 있는 시간이 아직도 있지 않느냐 하는 생각을 하게 됩니다.

김학준 선생님 경우에도 불확실한 시대가 오고 어려운 시기가 올 것이라고 했습니다만, 그럼에도 불구하고 아직도 시간적으로 여유가 있다고 볼 수는 없는가 하는 생각도 해 봅니다. 1962년 쿠바사건을 보면 소련군들이 접근을 하고 있으면서도 협상을 했던 시기가 있었습니다. 그 봉쇄선이 돌파될 수도 있는 급박한 시기에서도 여유를 가지고 해결해 나갔던 것을 우리는 생각해 봐야 할 것입니다. 그런 상황과 비교할 때 우리는 아직도 여유가 있지 않은가 생각합니다. 그리고 북한이 생존전략의 일환으로 핵을 개발하고 정권이나 체제유지를 위하여 핵을 개발한다는 것은 이해할 수 있지만, 북한이 경제적인 어려움을 줄이기 위해서 군비통제나 그 비용면에 대해서 관심이나 생각을 가지고 있고 전력난 때문에 핵을 개발할 필요가 있다는 면까지 복합적으로 생각해 볼 때, 우리가 북한에 대한 어프로우치를 아직도 다 쓴 것은 아니지 않느냐 생각합니다. 그래서 저는 거꾸로 북한이 요구한 4~5가지 조건, 즉 ‘경수로 지원’, ‘안전 보장’ 등등을 거꾸로 풀어나가면서 우리가 던질 수 있는 카드가 어떠한 것이고, 우리의 능력이 어느 정도이며 한·미간에 서로 협력하고 절충해서 제시할 수 있는 것이 어떤 것인지를 개발해 나가야 할 것으로 봅니다.

그렇다고 해서 제가 온건한 입장을 취하는 것은 아니고, 강경

한 입장으로 나갈 경우, 일을 그르치고 나면 그것을 수습하기가 어렵기 때문에 아직은 더 시도를 해 볼 여유가 있지 않는가 라는 생각을 해봅니다.

그리고 김학준 교수님의 발표도 재미있게 들었습니다. 그런데 과연 북한이 절묘한 시점을 택해서 NPT탈퇴 선언을 한 것인가, 아니면 전반적인 분위기가 그렇게 된 것인가는 좀 더 생각해 봐야 할 점이라고 봅니다. 여기서 제가 지적하고 싶은 것은 북한측 입장을 보는 데 있어서 우리가 너무 인색하지 않는가? 북한이 어떠한 상황에서 이러한 결정을 내렸는가? 북한에서는 우리가 생각하는 것보다는 상당히 고민을 하고 좌절을 느끼는 상황에서 나온 것이 아닌가를 생각해 볼 수 있습니다. 물론 그동안 국제정세가 변하고 불확실해졌기 때문에 북한이 여유를 찾아서 그러한 제한된 시도를 해보았다고 생각해 볼 수도 있습니다. 구소련의 국내사정도 바뀌었고, 중국과의 관계도 다시 회복되는 상황이며, 북한 내부의 충격도 가신 상황에서 북한이 그런 카드를 쓰지 않았는가 하고 생각합니다.

우리의 입장에서 볼 때, 이런 카드를 쓴다고 하면 지금 논의된 식으로 갈 수밖에 없는데, 만약에 북한측에게 정말 어려운 점이 있고 북한도 반대급부만 충분히 받으면 핵문제를 포기할 수 있다는 생각을 하고 있다면 우리가 잘못 나가는 것이 아닌가 하는 생각이 듭니다.

협상과정에서 보면, 미국이 1단계, 2단계, 3단계 몰아가는 것을 보면서 역시 우리보다 낫다고 생각했습니다. 단계적으로 몰아가고 나중에 어떻게 나올지도 모르고 클린턴 행정부의 약점도

있습니다만, 그래도 역시 소련이라든지 구라파나 여러 국가들 대상으로 또는 세계적으로 협상을 많이 한 know-how가 있어서 그런지 단계적으로 서서히 몰아가면서, 또 받아들이며 양보하면서 또 밀고 나가는 협상기술이 눈에 보입니다. 우리는 그럴 때 마다 너무 민감한 반응을 보이고 있는 것으로 보아 상당히 한·미간에 갈등이 심한 것 같이 보이고, 우리 언론도 너무 대서특필하는 것을 좋아해서 어떤 경우에는 우리를 혼란에 빠지게 만드는 경우도 있습니다. 좀 냉정하게 본다면 그것도 다음 단계를 위한 하나의 변화인데 그런 면에서 우리가 너무 민감하게 반응하지 않는가 라는 측면도 생각해 봐야 할 것입니다. 다시 한번 김학준 교수님께 말씀드리고 싶은 것은 엔드루 맥의 견해를 스스로는 어떻게 평가하시는지, 그리고 이 길밖에 없는지에 대한 견해를 들었으면 좋겠습니다.

길정우 박사님께서 결론 부분에서 말씀하신 여러 포인트들은 문제해결에 아직 시간적인 여유가 있다고 판단할 때 시도를 조심스럽게 해 볼 수 있는 것들이 아닌가 생각합니다. 즉 우리의 생각을 조금씩 새로운 사고로 바뀌가면서 해 보았으면 좋겠다는 생각을 해 봅니다.

한가지, 무력충돌의 불가성은 충분히 근거가 있다고 봅니다. 북한이 물론 위협이나 공갈로 그런 이야기를 하는 것이기는 하지만 사실 북한은 좌절감이 많은 나라입니다. 수십년동안 당해서 원한이 사무쳐 있는 미국은 때릴 수가 없게 되어 있습니다. 미국은 북한과 무력충돌을 해도 자기 국토는 손톱하나 상하지 않고 해결할 수 있습니다. 지난 걸프전에서 보면 토마호크 미사

일로 때려버리고 배만 후퇴하면 되기 때문에 분명한 응징수단을 가지고 있는 나라입니다. 하지만 안타깝게도 우리는 북한이 특별히 겁먹고 들을만한 수단이 없습니다. 그렇기 때문에 미국은 강경발언을 하고 있는 것입니다. 역사적으로 그렇게 당해왔기 때문에 미국의 발언이 효과를 볼 수도 있는데, 이것이 너무 지나치면 오히려 우리가 뺨을 맞을 수도 있습니다. 북한 대표도 “너희는 발전소가 없느냐”는 이야기를 합니다. 저는 그것을 심각하게 받아들입니다. 오창림 북한대사가 발전소가 없느냐 라고 하더니 이제는 서울을 불바다로 만들겠다고 하는 것은 상당히 좋지 않은 단계로 간 것입니다. 발전소 뿐만 아니라 서울까지도 타겟으로 해 놓은 것인데 우리가 그런 것에 맞서서 끌려간다면 그것은 우리식이 아니라고 할 수 있을 것입니다.

제가 여기서 이야기하고 싶은 것은 시간이 가는 것이 과연 북한에게만 이익인가, 아니면 북한정권이 점점 회복할 수 없는 상태로 가고 김일성이라는 사람은 사라질 수밖에 없는 상황이 되어 안에서 스스로 무너져 버릴 수밖에 없는 상황이 되면 우리에게 해결책을 제시할 수 있는 것이 아닌가를 우리는 생각해야 될 것입니다.

안병준: 이범준 교수님이 길정우 박사님께서 북·미회담과 남북회담을 반드시 연결시킬 필요가 있겠느냐 라고 질문하신 데 대해 저는 남북대화 그 자체가 목적은 아니라고 항상 생각하고 있습니다. 그래서 북·미회담에서 우리가 원하는 목적, 원칙과 이익을 확신할 수 있다면 반드시 남북대화를 북·미회담에 연결

할 필요가 없다고 생각합니다.

그런데 불행하게도 현 상황에서는 미·북회담과 남북회담을 연결하지 않을 수 없다고 생각합니다. 왜냐하면 그 목적 가운데 우리가 상호사찰을 포기하지 않는 한, 남북비핵화공동선언에 의하면 1991년 12월 30일 오후 5시에 남과 북은 핵재처리를 안하고 농축우라늄을 갖지 않기로 약속했습니다. 그것은 미국사람들이 우리에게 압력을 가했기 때문이며, 이에 우리는 농축과 재처리를 포기했습니다. 논리적으로 본다면 북한도 농축과 재처리를 하지 않아야 되는 것이죠. 이것을 실현하기 위해서는 남북상호사찰을 반드시 해야 합니다. 그리고 미국사람들도 공개적으로 3가지 목적을 내걸고 있는데, 첫째는 북한을 NPT에 묶어 두는 것, 둘째는 IAEA의 일반사찰과 특별사찰을 받는 것, 셋째는 남북비핵화공동선언의 실천과 남북대화입니다. 저는 남북간의 상호사찰 실현을 위해서 북·미회담과 남북회담은 연계하지 않을 수 없다고 생각합니다.

현재의 북한의 전략대로 나간다면, 즉 만약에 북·미회담과 남북회담을 완전히 분리시킨다면 남북관계개선 가능성은 전혀 없다고 생각합니다. 따라서 상호연계가 불가피하다는 것이 제가 가지고 있는 견해입니다. 전인영 교수님은 북한의 입장에서 보는 견해인데 동기가 순수하고 민족주의 차원에서 저는 상당히 높이 평가합니다. 그러나 첫째로 안보에 대해서는 한·미공조화하고 통일에 대해서는 한반도화 했는데 안보는 남북한 관계에만 국한되는 것이 아닙니다. 특히 핵문제는 국제적인 문제이고 또 한반도의 안보가 순전히 남북한간의 문제가 아니라, 일본, 중국,

러시아, 미국 등이 다 포함되어 있기 때문에 국제화가 불가피합니다.

그러나 이에 비해 통일문제는 민족자결주의라든지 당사자원칙에 의해서, 결국 남북한간에 합의와 협상에 의해서 해결되어야 할 문제입니다. 그럼에도 불구하고 통일도 이 지역에 안정을 해치지 않는 범위내에서 진행되어야 하기 때문에 완전히 남북한간의 문제만은 아닙니다. 우리의 입장에서 본다면 통일문제는 한반도 문제의 한반도화, 또 안보문제는 국제화 라는 양자를 어떻게 조화시키느냐가 우리 외교가 당면한 어려운 문제라고 생각합니다. 그리고 우리는 질서있는 변화를 원하고 그것은 바로 질서있는 북한의 변화인데 그 변화는 우리가 원한다고 생기는 것도 아니며, 북한 내부에서 저절로 일어나는 현상이라고 생각합니다. 전인영 교수님의 말씀은 아직도 시간이 있으며 여유가 있다고 하셨는데, 기술적으로 북한의 핵을 방지할 수 있는 시간적 여유가 있는지는 모르겠지만, 지금까지 읽은 자료나 미국 당국에서의 발언은 시간이 없다는 쪽으로 결론이 났습니다. 그렇기 때문에 유엔에 간 것 아닙니까? IAEA가 더이상 북한의 핵안전을 담보할 수 없고, 따라서 IAEA의 사람들의 결론에 의하면 더이상 시간적 여유가 없다는 것입니다. 만약 시간이 있다면 무한정으로 토의도 하고 대화도 할 수 있을 것입니다. 하지만 시간이 있는지, 없는지는 우리가 희망적으로 생각해서 결론 내릴 문제는 아닙니다.

또 근본적으로 북한의 요구조건을 우리가 다 알아서 해주면 해결되지 않겠느냐는 의문에 대해서 저는 의견을 달리합니다.



우리가 사전에 다 해 주면 저 사람들은 우리가 주는 것을 다 받아먹고, 결국은 자기네 목적은 변하지 않고 그대로 다 추구할 것이라고 생각합니다. 지금까지 북한이 해 온 행적이나 기록은 이를 여실히 증명해 주고 있다고 생각합니다.

김동수: 제 생각으로는 오늘 토론의 중점이 미국과 협력을 해 가면서 북·미협상의 진행상황으로 그 결과를 지켜볼 것인가, 아니면 지금처럼 남북특사교환 같은 남북관계 진전을 전제로 할 것인가에 있다고 봅니다. 토론자의 입장을 보면 길박사님의 입장은 전제조건이 아니라도 좋고 다른 두분 입장은 그래서 안된다는 입장이라는 인상을 받았습니다. 사실 미국과 북한이 접촉하고 있는 과정을 보면 미국이 접근하는 방법은 일괄타결이라는 방법을 염두해 두고 있는 것이 아닌가 하는 생각을 합니다.

그런데 지금 대부분의 우리의 여론은 북한에 대해서 전제조건을 철회해서는 안된다고 보고 있는데, 이를 바꿔 얘기하면 일괄타결을 해서는 안된다는 것이라고 생각합니다. 그런데 저희의 딜레마는 북한이 그렇게 주장하던 일괄타결이라는 방식을 철회할 것이냐 하는 것입니다. 그렇게 하기는 어려울 것 같습니다. 그런 상황에서 북한이 후퇴할 조짐이 없는데, 북한으로 하여금 핵사찰을 받아들이게 한다면 지금 발동되고 있는 국제적 압력, 유엔 안보리 제재수순, 팀스피리트훈련 같은 쪽으로 나아가야 할 것입니다. 그럴 경우에 과연 북한이 벼랑끝까지 갔다가 돌아설 것이냐? 물론 돌아서겠죠. 돌아서겠지만 어느 정도까지 돌아

서는냐는 것은 그동안 그들의 회담 행태 등을 보았을 때 조금 양보하다가 다시 또 돌아서는 것이 되풀이 될 것이라고 생각됩니다. 그렇다면 이러한 문제를 언제까지 끌고 갈 것이냐는 의문 사항입니다.

앞으로는 그것까지 포함해서 강건책이나, 온건책이나를 생각해야 될 것입니다. 그래서 강건책으로는 안되겠고, 그래서 온건책으로 나서겠다고 해도 문제가 됩니다. 만약에 3단계 전제조건을 안해도 좋다고 양해한다고 가정할 경우, 북한은 미국과 일본과 같은 나라와 관계개선에 응하면서 남북한관계 진전을 계속 피해가고 한·미간을 이간시키는 전략을 그대로 유지할 것이 분명합니다. 그럴 경우를 대비해서 미국과의 관계를 특별히 결속해야 하지 않을까 생각을 합니다.

하지만 자신이 있어야 북한이 그런 행태를 보이더라도 저희가 양해할 수 있지 않나 생각합니다. 문제는 여러 선생님들이 지적한 바와 같이 한·미간의 결속을 얼마나 돈독하게 할 수 있느냐가 관건이라고 생각합니다. 그리고 김학준 교수가 말씀하신 바와 같이 북한이 핵무기를 제조해서 보유한 단계에 와 있는 것 같다고 확신에 가깝게 말씀하셨고, 그러면서 북한은 자신의 생존을 위한 최후의 수단으로 핵무기를 개발하기로 결심했으며, 모든 힘을 핵무기 개발에 기울이고 있다고 말씀하셨는데, 조금 방향을 바꿔서 핵무기 개발을 생존수단으로 삼았다면 핵카드를 생존의 수단으로 삼는 것이 아닌가 라는 시각도 있다고 봅니다. 그 이유는 지금까지 북한이 해온 정책이 소위 NCND 정책이기 때문입니다. 어떻게 보면 미국판 NCND 정책입니다. 이것을 이

용해서 외교입지를 넓혀오고 있다는 것을 주목해야 할 것입니다.

북한의 핵능력이나 개발사항에 대해서 정보를 얻는다는 것이 거의 제한되어 있기 때문에 이것을 북한이 활용하고 있는 것이 아니냐 하는 생각도 듭니다. 그래서 특히 핵카드에 우리나라나 미국이 끌려다니는 것이 아닌가 생각하는데, 그 근거는 북한의 핵개발상황에 대해서 상당히 잘 알고 있다고 생각하는 중국이나 러시아는 북한의 핵개발에 대해서 저희나 미국처럼 민감하지 않다고 생각합니다. 만약에 북한이 핵무기 개발을 생존의 수단으로 삼았다고 생각할 경우에 중국과의 관계가 정말로 지금과 같이 계속 편하게 유지되겠느냐를 생각해 봅니다.

제가 이 문제에 관한 해박한 전문가는 아니지만, 사실 지금 중국과 북한간에 핵무기 개발로 긴장관계는 없다고 생각합니다. 그렇지만 그것을 너무 낙관해서는 안되겠죠. 만일 현재 북한이 핵무기를 개발하려고 한다면 그에 필요한 시간은 계속 벌고 있다고 생각합니다. 그런 점들을 경계해야겠죠. 그래서 사찰문제를 빠른 시일내에 해결할 수 있도록 노력해야 되는데, 그 노력을 압박으로 해서 하는냐, 아니면 길박사나 전인영 교수께서 말씀하신대로 한·미관계를 돈독히하고 결속을 강화하면서 한발짝 물러서서 북한의 핵사찰을 먼저 완벽하게 받아들일 수 있는 수단을 강구해야 되느냐는 이 자리에서 토론을 해 봐야 된다고 생각합니다. 김학준 교수의 논문에서 보면 이런 말이 나와 있습니다. 즉 “정부의 당근-채찍론을 이해하면서도 북한에 대해 강경히 대처해야 한다는 주장을 앞세우고 있다”라는 말이 있는데, 언뜻 보면 신문의 주장이 이렇게 강경처럼 보입니다.

하지만 북한에 대해서 강경한 대책을 주장하는 언론도 있지만, 저는 언론에서 기본적으로 정부의 일관성있는 정책과 당국자들이 말바꾸는 개인적인 판단 내지는 성급하고 일시적인 대응에 대한 비판이 더 많이 하는 것이 아닌가 생각합니다. 그리고 북한과 대화를 하든 강경대책을 취하든 정책을 분명히하고 그를 위한 구체적 방침들을 세우기 위해서는 상황에 적절하게 대응하여 문제를 풀어나가는 입장을 지녀야 한다고 주장하는 것이 신문의 입장이라고 봅니다.

김학준: 이범준 교수님, 전인영 교수님, 김동수 논설위원님. 제 논문에 대해서 여러가지 시각에서 비판해 주시고, 또 부족한 점에 대한 보완점까지 제시해 주신 점에 대해서 깊이 감사드립니다. 그러면 제기되었던 질문들에 대한 저의 의견을 말씀드리겠습니다.

먼저 전인영 교수님의 질문들에 대해서 답변하겠습니다. 전인영 교수님은 기본적으로 저에게 “한번 북한의 시각에서 북한의 핵개발 문제를 보는 것이 논문 전체의 균형을 위해서 바람직하지 않겠느냐? 또 북한의 시각에서 북한 핵개발 현황을 살펴야 우리가 진상에 좀 더 정확히 접근할 수 있는 것이 아니냐”라는 아주 건설적인 의견을 제시해 주셨습니다. 옳은 지적입니다. 그러나 다만 저에게 주어진 제목이 한·미관계였고 또 써야 할 양의 제한도 있고 해서 제가 북한의 의도에 대해서는 깊이 서술을 하지 않았다는 점을 먼저 말씀드리겠습니다.

그러나 설령 제가 북한의 시각에 대해서 더 깊이있게 썼다 하

더라도 저의 결론은 마찬가지일 것입니다. 왜냐하면 북한이 자신의 핵개발에 관련하여 말하고 있는 논리는 대강 다음과 같기 때문입니다. 물론 북한이 핵을 개발할 의사도 능력도 없다고 일관되게 얘기하고 있지만, 어쨌든 북한이 자신의 대외행태를 어떻게 설명하고 있느냐 또는 합리화하고 있느냐는 대체로 다음과 같이 정리될 수 있습니다. 즉 북한은 자기들이 완전히 포위당하고 있다고 생각합니다.

우선 자기들에게 충격을 준 것은 한·소수교였다고 말합니다. 사실 우리가 생각해 봐도 북한으로서는 놀라운 일이 아닐 수 없었을 것입니다. 입장을 바꿔서 우리는 소련이나 중국하고 아무런 관계개선이 없는데, 어느날 갑자기 미국의 부시 대통령이 김일성과 만나서 회담을 하고 두나라가 국교를 정상화했다고 결정했다고 생각해 보십시오. 우리가 얼마나 놀랐겠습니까? 또 그것으로 끝나지 않고 일본의 수상이 김일성과 만나서 국교를 맺기로 합의했다고 할 때 우리가 받는 충격은 대단했을 것입니다.

그렇기 때문에 북한 스스로도 한·소수교의 발표를 보았을 때의 충격을 자세하게 말하고 있지 않습니다. 또 거기에 이어서 한·중수교까지 이루어지게 되니까 북한이 느끼는 고립감이라는 것은 이루 말할 수가 없었을 것입니다. 즉 그들은 국제적인 고립감을 실감하고 있습니다. 게다가 공산권에서 지난날의 공산정권이 모두 무너졌습니다. 심지어는 소련이 해체되었습니다. 이때의 북한 지배엘리트들의 놀라움은 이만저만이 아니었을 것입니다. 차우체스쿠가 처형되기 전날까지도 북한의 「로동신문」은 차우체스쿠를 높이 평가했습니다. 차우체스쿠가 처형당할 것을

몰랐었던 것 같습니다. 다만 차우체스쿠가 위기에 빠진다고만 느꼈기 때문에 「로동신문」은 루마니아사태가 발생할 때, 계속 차우체스쿠를 찬양하고 차우체스쿠와 김일성이 얼마나 가까운가를 강조했는데, 차우체스쿠가 처형당하니까 그 놀라움은 이만저만이 아니었을 것입니다.

언젠가 제가 북한의 협상자들을 직접 만나겠다는 일본의 특파원들과 자세하게 이야기를 나눈 적이 있었습니다. 그런데 북한의 협상자들이 그런 말들을 하더랍니다. 동독이 망한 뒤에 동독에서 밥술이나 먹던 사람들이 지금은 통일된 독일에서 어떻게 생활하고 있는지 자기네들이 면밀히 조사해 봤는데, 사람취급도 받지 못하고 너무나 비참하더랍니다. 그런데 우리가 대한민국 주도아래 통일이 되었을 때 자기들이 당할 꼴이라는 것은 그것 이상으로 비참할텐데 그것을 어떻게 감당할 수 있겠냐는 말을 하더라는 것입니다. 비록 일화이기는 하지만, 그런 것에서 우리는 북한 지도층이 현재 얼마나 심각한 위기를 느끼는가를 절감할 수 있습니다.

이토록 국제환경이 북한에게 악화되고 있는 터에 대한민국과의 발전격차는 점점 벌어지고 있습니다. 이 점은 북한의 지배엘리트들도 그대로 느끼고 있는 형편입니다. 자기네들이 대한민국보다 얼마나 못살고 있는가? 대한민국의 발전이라고 하는 것은 이제는 역전될 수 없는 수준에 까지 올라와 있다고 하는 것을 그들은 절감하고 있습니다. 상황이 이렇기 때문에 북한 지도층은 이제는 별다른 방법이 없으며, 자기들 스스로의 개선 노력을 통해서 남북격차를 교정할 수 없다고 생각하니까, 생존의 마지

막 수단으로 핵무기에 매달린다고 봅니다.

여기서 제가 강조하고 싶은 것은 바로 이 점입니다. 이 문제는 김동수 논설위원님도 제기한 문제이기 때문에 같이 대답하겠습니다. 한때는 미국에서도 북한의 NPT탈퇴를 외교카드로 이용하고 있다는 해석이 많았습니다. 왜 핵무기를 개발하느냐? “핵무기 개발로 미국과의 수교를 얻어내고 미국으로부터 경제원조를 받아내기 위한 것이다. 북한은 생존의 위협을 절감하고 있기 때문에 미국으로부터 체제유지의 보장을 받으려고 한다. 그래서 체제유지에 확고한 보장을 받기만 하면 북한은 굳이 핵개발도 안할 것이고 대한민국에 대해서 보다 더 완화된 태도를 취할 것이다. 말하자면 북한의 행태는 착한 소년(good-boy)가 될 것이다.” 이러한 생각들을 많은 사람들이 가지고 있었습니다.

또 미국이 북한과 수교를 하고 미국이 북한에 대해서 경제원조를 주면 일본도 그 뒤를 따를 것이 아니냐? 이렇게 되면 북한의 태도는 훨씬 완화가 되고 말하자면 “북한이 중국처럼 변화할 것이다” 라고 보는 것이죠. 중국의 경우, 미국이 국교를 맺어주고 게다가 일본이 국교를 맺어주고 나니까 오늘날 훨씬 더 국제사회에서 책임있는 일원이 되지 않았습니까? 그러니까 중국에 대해서 썼던 정책을 북한에 대해서도 쓰면 북한도 중국과 같이 변화할 것이라는 전제가 미국의 정책수립가들이나 학자들에게 있었습니다. 저도 한때는 그렇게 생각했습니다. 그런데 저는 현재 그러한 전제들에 대하여 상당한 회의를 가지고 있습니다. 미국의 정책수립가들도 회의를 가지고 있는 것으로 알고 있습니다. 왜냐하면 북한에게 이른바 “당근을 주겠다. 그리고 너희와

국교도 맺어주겠다. 경제원조도 해 주겠다. 요컨대 너희가 바라는 것을 다 해주겠다”라고 했을 때도 북한이 상당히 주저한다는 것을 최근에 서방측 협상자들은 느끼고 있는 것입니다. 왜냐하면 마치 미국에서도 강온론으로 나뉘고 우리나라에서도 강온론으로 나뉘듯이 북한의 지배엘리트들 사이에서도 미국과의 관계를 어떻게 설정하느냐, 대한민국과의 관계를 어떻게 설정하느냐를 놓고 강온대립이 있는 것은 확실합니다.

그런데 그 토론의 결론은 “미국이나 일본과 수교를 하거나, 미국과 일본으로부터 경제원조를 받았다가는 오히려 우리가 빨리 망하는 것이 아니냐”라는 우려들을 북한의 지배엘리트들이 갖고 있고, 또 그것을 부분적으로 노출하고 있다는 사실입니다. 즉 북한이 정말 소련이 망할 때 얼마나 놀랐겠습니까? 공산권이 왜 망했느냐를 북한은 면밀히 연구했음에 틀림없습니다. 그리고 내린 결론이 “개혁과 개방을 잘못했다가는 망하는 것이다”라는 것이었을 겁니다. 그것이 부분적으로는 북한 지도층의 말에 나오고 있습니다. 즉 “개혁과 개방은 완전히 다른 것이다. 완전히 다른 것인데, 고르바초프는 개혁과 개방을 동일한 것으로 보고 그것을 똑같이 추진하다가 망한 것이다”라는 것이죠.

그런데 부분적인 것이기는 하지만, 그것을 보면 이 사람들에게 “개혁과 개방을 동시에 하다가는 완전히 망하는 것이고, 개혁 하나만이라도 한다고 하다가는 망하거나 멸망을 재촉하는 것이다”라는 인식이 확산되고 있다고 봅니다. 한때는 북한의 경제적인 어려움을 극복하는 길은 개혁과 개방이라고 우리는 생각했고 따라서 북한이 그래도 합리적인 국가라면 개혁과 개방을 시



도해서라도 자신들의 경제적인 어려움을 극복하고 국제관계도 개선해 나가지 않겠느냐 라고 우리가 생각했었는데, 북한의 지도층은 개혁과 개방을 했을 때 자기네의 멸망이 촉진된다는 위험성을 느끼고 있기 때문에, 과연 우리가 전제했듯이 미국과의 수교, 미국으로부터의 경제원조를 북한이 자기들의 체제유지를 위하여 바람직한 것으로 생각하고 있는냐 라는 것에 대해 의문을 갖게 되는 것입니다. 그렇기 때문에 북한은 미국과의 협상에 있어서도 오락가락 하는 것이 아니겠느냐 하는 생각이 듭니다. 한때는 이것을 받아들여자는 쪽으로 갔다가, 나중에는 미국과의 수교, 미국으로부터의 경제원조라는 것을 잘못 받아들였다가는 빠른 속도로 망한다고 느끼기 때문에 미국과의 협상과정에 대하여 상당히 주저하고 또 방어적인 태도로 나가는 것이 아니냐 라는 점을 저는 느끼고 있습니다.

그렇기 때문에, 다시 요약하면, 북한이 상당히 위급하기 때문에 이러한 위급한 상황을 서방측이 풀어주면 문제가 해결되지 않겠는가 라는 정책적 전제도 사실은 부분적인 사실일 뿐이지, 전체적으로 볼 때는 사실이 아니지 않느냐 라는 것이 저의 생각입니다.

그 다음으로 김동수 위원님이 “북한도 사실상 현재 NCND로 나가고 있다”고 보셨는데, 저도 그렇게 보고 있습니다. 저의 개인적인 의견으로 볼 때는 북한은 아직 핵폭탄 그 자체를 하나도 만들지 못했다고 생각하고 있습니다. 설령 핵폭탄을 거친 상태로나마 만들었다고 해도 그것을 당장 실전에 쓸 수 있는 단계로까지는 보고 있지 않습니다. 북한이 현재 그런 상태에 와 있기

때문에 아마 지난번에 IAEA 핵사찰을 방해했는지도 모릅니다. 만일 북한의 핵개발상태라고 하는 것의 실상이 별 것 아니라는 것이 알려졌을 때, 그날로 북한의 핵카드를 효력을 잃어버립니다. 따라서 북한은 북한대로 종이호랑이로 남아있으려는 전략을 구사하고 있을 가능성도 많습니다.

그래서 제가 강조하고 싶은 점이 이것입니다. 북한이 또 불바다를 만든다는 말을 했지만 저는 북한이 절대로 대한민국을 상대로 전쟁을 도발하지 못한다고 확신하고 있습니다. 왜냐하면 저의 발표에서도 부분적으로 말씀을 드렸지만, 김일성, 김정일이 “내일이면 우리는 망하겠다. 김일성, 김정일은 확실하게 망하겠다. 그래서 야 이거 안되겠다. 핵폭탄이라도 써라”라고 했을 때 북한의 군부가 그 명령을 그대로 따를 것이냐에 대해서는 논쟁의 여지가 많습니다. 저는 북한의 군부가 안 따르리라고 봅니다. 그때는 쿠데타라도 일으켜서 만일 김일성, 김정일 부자가 남침하라고 명령을 내리면, 북한판 위화도회군이 일어날 가능성이 높다고 봅니다. 저는 북한이 절대로 우리 대한민국을 상대로 전쟁을 일으키지 못할 것이라고 생각하고 있습니다. 다만 문제는 북한의 핵공갈에 지금 서방세계가 상당히 우왕좌왕하고 있다는 것이 포인트입니다.

북한의 핵공갈에 상당히 우왕좌왕하기 때문에 북한은 그것을 이용하여 이것저것을 자꾸 챙기고 있고, 그리고 이러한 경향이 정지되지 않는다면, 앞으로 1년 또는 2년이 흘러갈 경우 북한은 마침내 핵폭탄도 만들고 핵폭탄을 미사일에 적재시키는 기술까지도 확보하게 될 것이며, 그렇게 되면 명실공히 핵무기 국가가

될 가능성이 많다는 점입니다. 그래서 저는 북한에 대하여 온건론을 제시한 사람들의 입장을 충분히 이해합니다. 왜냐하면 북한은 미친 놈들이기 때문에 “미친 놈들이 불장난을 하면 우리만 다 죽는것이 아니냐. 그러니까 미친 놈을 달래자”는 것이지, 무조건 북한에게 굴복하자는 것이겠습니까? 그런데 제 판단은 북한의 핵무기개발 수준이 현재 그 정도 밖에 안되어 있고, 전쟁도 걸어오지 못할 것이기 때문에 우리도 브링크맨십(brinkmanship)을 발휘를 해도 좋다는 것입니다. 우리나라 미국이 brinkmanship을 발휘해도 전쟁은 일어나지 않고, 오히려 brinkmanship을 강력히 행사해야만 북한이 그나마 굴복을 할 것이며, 그렇게 해서 우리 의도대로 물고 갈 수 있다는 것이 저의 판단입니다. 그래서 저는 한·미 두나라가 북한에 대해서 자꾸 물려서는 협상행태를 보일 것이 아니라, 강력하게 brinkmanship을 발휘해야만 우리가 원하는 방향으로 북한을 유도할 것이라고 보고 있습니다.

그런데 유감스럽게도 안병준 교수님이나 다른 분들도 지적하셨듯이 클린턴 행정부가 북한의 핵개발 문제에 대해서 그저 적당한 선에서 타협하리라는 우려를 가지고 있습니다. 클린턴 행정부는 기본적으로 외교문제에 대한 정열이 떨어집니다. 그리고 지금 클린턴에게 제일 관심있는 것은 재선입니다. 임기가 3년 남아있습디만, 미국은 대통령에 당선되자마자 재선운동을 시작한다는 말이 있지 않습니까? 클린턴의 최대관심은 재선입니다. 더구나 국내적으로 스캔들에 물려서 상황이 자꾸 어려워지고, 국제문제 때문에 시끄러워지면 미국 국민들의 비난을 감수

해야 하는 방향으로 나아가게 됩니다. 그렇기 때문에 저는 미국이 유화적으로 이 문제에 응하게 될 것이며, 그렇게 되면 될수록 북한은 더욱 기고만장해질 것으로 봅니다. 불행하지만, 이런 상태가 계속되면 북한이 완전한 핵무기 국가가 되는 시점에 도달하게 될 것입니다. 그렇게 되면 대단히 불행해지는 상황이 되고, 우리 대한민국은 북한의 핵공갈에 포로가 될지도 모른다고 판단됩니다. 그렇기 때문에 우리가 상당히 강하게 나가야 된다는 것이 저의 입장입니다.

길정우: 저에게 여러가지 질문을 주셨습니다. 그리고 모두 타당하다고 생각하고 있습니다. 제기하신 문제와 직접적으로 관련된 것, 또 그와 관련해서 직접적인 관련은 없으나 제가 가진 생각을 이해할 수 있는 데 도움이 될 수 있는 얘기를 덧붙여서 답변하겠습니다.

저는 남북관계를 보면서 전문가들의 얘기는 들으면 들을수록 혼동스럽다고 생각합니다. 제가 얘기하는 가운데서도 모순이 있다고 생각하는 분들이 있으실 것입니다. 저는 저 자신을 북한문제 전문가라고 말하지 않습니다. 왜냐하면 연구의 대상이 바로 북한이기 때문입니다. 중국문제 전문가, 소련문제 전문가, 미국문제 전문가, 일본문제 전문가라고 얘기하는 수준에 오르는 북한문제 전문가가 있을 수 있는가에 대해 저는 회의를 갖습니다. 왜냐하면 연구의 대상인 북한이라는 상대에 대한 정의를 내리기 어렵기 때문에 그렇습니다. 어느 정도는 가지고 있습니다만, 우리는 북한에서 일어나는 일이나 사건에 대한 정확한 정보나

상황 첩보를 가지고 있지 않습니다. 예를 들어서 북한의 경제상황이 어렵다는 데 대해서는 대부분의 사람들이 동감하실 것입니다. 그렇지 않다는 주장은 별로 많지 않습니다. 하지만 얼마나 어려우냐에 대해서는 의견이 엄청나게 달라집니다. 우리가 연구하는 대상인 북한은 바로 이렇습니다.

또 하나는 그렇기 때문에 연구를 하는 전문가들이 분석의 틀을 명확히 만들 수 없으며, 분석의 틀이 있다고 해도 그것을 검증할 방법이 없는 것이 북한연구라고 생각합니다. 그렇기 때문에 내가 북한문제 전문가라고 하고, 내 의견만이 옳다고 주장하면 할수록 그 사람은 실체에서 멀어진다고 생각됩니다. 지금 핵문제를 놓고 강경, 유화 얘기를 많이 합니다. 말씀하신 분 가운데도 유화다, 강경이다 라는 의견이 나왔지만, 그러한 구분을 하는 것은 무의미하다고 생각합니다. 현실주의자의 어프로우치(approach)를 선호합니다. 그러면서도 결국 글을 다 읽고 평가를 하는 데 있어서는 유화다, 강경이다라고 나눕니다. 저는 우리의 문제를 보면서, 가장 큰 문제점은 사태를 너무 단순화해서 보는 데 있다고 봅니다.

몇가지 예를 들어보겠습니다. 북한이 과연 시간을 벌었느냐에 관한 문제는 우리 뿐만 아니라 외국에서도 많은 관심을 가지고 있습니다. 시간을 벌었다고 얘기하는 사람들의 근거가 어디 있습니까? IAEA 사찰이 아직 끝나지 않았습니다. 그냥 추측만 할 뿐입니다. 물론 물리적인 시간을 벌었을 것입니다. 하지만 자기네가 벌은 시간만큼 잃은 것은 없느냐에 대해 생각해 봐야 합니다. 가시적으로 잃은 것이 있습니다. 자기네가 기대했던 바

를 이루지 못한 것은 엄청나게 많습니다. 대표적으로 엄청난 외교적인 고립은 감수해야 했으니깐요. 그 나라가 잃은 것과 얻은 것을 비교해야지, 우리 기준으로 무조건 잃었다, 얻었다라고 평가하는 것은 공정하지 않다고 생각합니다.

또 “내부의 단결이 필요하다”는 얘기는 참 좋은 생각입니다. 그 문제에 대해서 누가 뭐라고 하겠습니까? 정치권이나 언론에서 항상 대북정책을 가지고 내부 결속이 안된다고 얘기해 왔습니다. 북한에 대한 인식을 근거로 해서 정책을 만들어야죠. 저는 “북한실체에 대한 인식이 제대로 되어 있는가, 실체가 무엇이나”에 대해 자신있게 얘기할 수 있는 사람이 별로 없다고 생각합니다. 저희 연구원에서도 많은 북한의 귀순자들을 초청해서 인터뷰를 하고 있습니다. 북한에서 평생을 살고 귀순한 사람들이 보는 자기나라에 대한 얘기도 다른데, 어떻게 우리가 “이것이 북한이다”라고 규정하고 여기에 근거하여 연구하고 정책을 수립합니까?

“원칙을 고수해야 된다. 일관성이 있어야 된다”는 것도 좋은 생각입니다. 저 자신도 핵무기에 관한 한 원칙은 분명히 있어야 한다고 생각합니다. 하지만 그동안 우리가 일련의 정책을 추진해 오면서 너무 뚜렷한 원칙과 그것에 대한 행동규범을 만들어 놓고 우리 스스로가 자가당책에 빠진 경우를 경험해 왔다는 사실을 생각해 볼 필요가 있다고 봅니다. 그것을 보고 언론이나 외부에서는 일관성이 없다고들 합니다. 즉 이것은 국제적인 사안이기 때문에 우리 스스로가 민족내부의 일로 치부화하면서, 우리 스스로가 해결할 수 있다고 주장을 하면 할수록 우리정책

은 자가당착에 빠지게 되었고, 그러면서 일관성은 없는 것처럼 느껴지게 되었습니다.

하지만 지난 일년간을 총괄적으로 보십시오. 한반도의 긴장을 고조시키지 않으면서 사태를 대화를 통해 평화적으로 해결하겠다는 노선에 대해서 그것이 왜 유연하다, 왜 유약하다고만 생각하는지에 대해서 저는 의문을 갖습니다. 그 노선은 유지되어 왔습니다. 단지 제가 말씀드렸듯이 어떠한 정치적인 이유 때문에 나온 산발적이고 돌출적인 발언이 저희들의 신뢰를 낮추게 한 것입니다. 구체적인 답변을 드리겠습니다. 북한의 대북제재에 선뜻 동조하지 못하는 것이 북한이 우리의 동족이기 때문인가? 절대 그렇지 않습니다. 저는 우리의 정책에 있어서 알게 모르게 언론이나 우리 국민이나 정부가 북한을 우리의 피붙이, 우리와 은연중의 관계가 있는 상대로 암암리에 생각하고 있다는 것이 우리의 균형적인 정책에 엄청난 장애가 되고 있다는 것을 항상 주장하고 있습니다. 감상적인 민족주의라고 반박하는 사람조차도 그 사람의 많은 얘기에는 분명히 어딘가에 그런 요소가 담겨 있습니다. 저는 동족이라는 이유 때문에 대북정책이 흐려진 측면은 분명히 있다고 봅니다. 북한이라는 상대를 중립적인 상대로 볼 때, 저희가 균형적인 정책을 취할 수 있다고 봅니다.

대북제재에 선뜻 동조하지 못하는 또 하나의 이유는 한·미간의 정책적인 공조체제를 유지하고 공통의 이해관계를 갖고 있다는 것과 그 문제를 보는 양자의 입장이 똑같다는 것과는 다른 것이기 때문입니다. 입장은 다를 수밖에 없습니다. 입장이 다른 것을 가지고 공조체제가 균열됐다고 해석하는 것은 지나친 해석

입니다.

또한 “미국을 bad guy로 보고 한국을 good guy로 봐야 되는 것이 아닌가”라는 것은 어떤 정책적인 사고가 그런 방향으로 가야 된다고 주장하는 것이 아니라, 정책을 만드는 사람들의 머리 속에는 그러한 정책적인 사고를 가질 필요가 있다는 것을 말하고 싶었기 때문에 제 글에 쓴 것입니다. 이것은 다분히 전술적인 차원의 문제입니다.

그동안 우리의 예를 보면, 미국이 그나마 북한에 대해 압력을 가하는 상대로서 북한에게 받아들여질 때, 형식적으로나마 남북 대화가 있었습니다. 그것은 인정하실 것입니다. 그렇지만 지난 한해를 볼때, 포괄협상과 같은 문제에 있어서는 미국이 북한에 대해 엄청난 호의를 베푼 것입니다. 아마도 지난 한해동안 북한에게는 미국이 한국보다 훨씬 호의적으로 보였을 것입니다. 그런 상황에서 우리가 남북대화를 할 수 있으리라는 기대는 처음부터 잘못됐다고 봅니다.

이범준 교수님께서 “패트리엇 미사일 배치문제에 제동을 건 것이 예외가 아니냐”라고 하셨습니다. 그렇습니다. 지난 해 3월 북한의 NPT 탈퇴선언 이후 남북한과 미국의 삼각관계를 보면, 지난 1월중순에 한승주 외무부장관이 미국에 가서 패트리엇 미사일 도입에 제동을 건 것이 유일한 예외라고 저는 생각하고 있었습니다. 그런데 안타깝게도 그 예외라는 것은 한반도의 긴장상황이 상당히 고조되기 시작한 상황에서 그럴 수밖에 없었다는 데 문제가 있었습니다. 그렇기 때문에 저희들의 그런 노력이 빛을 발할 수 없었던 부분이 있었다고 생각합니다. 하지만



저는 개인적으로 패트리어트 미사일이나 대야포 추적장치 등은 분명히 방어적인 무기이기 때문에 그것의 배치에 대해서 전혀 반대하지 않고 있습니다.

다음으로 '인내심'에 대해 말씀하셨습니다. 제가 인내심을 말한 것은 이런 의미입니다. “미국에 정책결정자들이 여론의 힘에 너무 끌려가는 것이 아니냐”라는 견해는 두 교수님이 다 말씀해 주셨습니다. 그러한 여론정치를 하는 나라에서 한반도문제에 대한 전문가가 나름대로 전략적인 사고를 가지고 정책을 입안하고 추진할 수 있으면 균형은 유지됩니다.

하지만, 여러분이 지적하신 바와 같이, 미국 클린턴 행정부에 우리 문제에 대한 전문가가 얼마나 있는가에 대해서는 미국사람 자신들이 의구심을 가지고 있습니다. 그렇기 때문에 “미국의 인내심이 필요하다”는 것은 “미국이 정책수립을 하는 과정에 있어서 균형감각을 불러 넣어줄 필요가 있다. 인내심을 쉽게 잃기 전에 균형감각을 불러 넣어줄 필요가 있다”는 것을 강조하기 위한 것입니다. 우리가 인내심을 잃은 상태에서 미국에게 인내심을 기대할 수는 없습니다.

그 다음에 우리의 상대로 인식할 때, 미국과 중국을 동일선상에 놓고 볼 수는 없습니다. 김동수 위원님께서도 지적하셨듯이, 제가 강조하고 싶었던 것은 핵문제를 보는 데 있어서 중국의 특수한 입장이나 시각이 있을 수밖에 없으며, 중국과 북한과의 특수한 관계가 있을 수밖에 없다는 것을 우리가 알아야 된다는 점입니다. 또 하나 우리가 미국의 대북정책을 생각할 때 미국의 대중정책, 미국과 중국과의 관계에서 일어나는 역동성에 염두를

두어야 한다는 점입니다. 왜냐하면 미국내에서는 지금 미국의 대북정책에 대한 비난 뿐만 아니라, 미국의 대일정책, 미국의 대중정책에 대한 비난이 엄청나게 고조되고 있기 때문입니다.

다음으로 북·미회담과 남북대화 분리문제에 대해 질문하셨습니다. 이에 대해 안교수님께서 답변하시는 과정에서 이것은 남북상호사찰이라는 것을 염두에 두기 때문이라는 구체적인 예를 들었습니다. 상호사찰문제는 물론 중요합니다. 이것은 어떻게 해서라도 관철해야 됩니다. 왜냐하면 비핵화공동선언이 우리에게 주는 중요한 의미가 있기 때문입니다. 하지만 “북·미회담과 남북대화에 있어서 남북대화를 북·미회담에 전제조건화하고 경직되게 연결할 필요가 있겠느냐”는 저의 얘기는 남북상호사찰을 포기하자는 얘기가 절대 아닙니다. 북·미회담의 진전과정에서 남북간의 비핵화공동선언의 이행, 상호사찰관계가 논의될 때까지는 상당한 기간이 흘러가게 되어 있습니다.

제가 발표하는 과정에서 제외하였지만, 그동안 북·미 실무간에 고위급회담을 하면서 피차간에 논의했던 여러가지 의제에 대해서는 논문 안에 언급되어 있습니다. 미국이 북·미회담을 통해서 앞으로 풀어나가고자 하는 계획도 분명히 가지고 있습니다. 그것은 북한식의 일괄타결은 절대 아닙니다. 미국이 현시점에서 북한과 주고 받을 수 있는 문제들의 패키지(package)의 연장선상에서 포괄협상(comprehensive solution)을 하자는 것이 미국의 의도입니다. 그리고 한 패키지에서 그 다음 패키지를 묶어나가는 과정에서는 분명히 거쳐야 하고 북한이 해야 할, 그리고 북·미간에 합의해야 할, 남북간에 합의해야 할 사항들이 있습니다.

다. 남북대화는 그러한 필요한 시점에 우리들이 주장할 때, 실질적인 성과를 거둘 수 있습니다 “남북대화와 북·미회담간의 불연계다.” 그건 언론식의 표현이죠. “분리다.” 그건 과장된 것이며 상당히 단순화시킨 것입니다. 우리는 정책을 수립하는 사람이나, 언론이나, 전문가 모두가 어떠한 구체적인 정책을 만드는 데 있어서 사고의 비약을 많이 합니다. 북·미회담으로 핵문제의 돌파구가 마련되지 않은 상황에서 남북간의 특사교환을 통해 북한으로부터 합의를 얻어낼 수 있겠는가에 대해서는 많은 전문가들이 회의적이라고 보고 있습니다. 북한에 대한 경험, 기업인의 방문허용, 특사교환, 상호사찰과 같은 문제들은 일시에 일어날 수 있는 문제가 절대 아닙니다.

따라서 제가 말하고 싶었던 것은 어떠한 상황이 벌어졌을 때 기업인의 방문이 허용되고, 어떠한 상황이 벌어졌을 때 남북간의 상호사찰 문제를 논의할 것인가에 대한 보다 전략적이고 구체적인 사고가 있어야 된다는 것입니다.

브링크맨십(brinkmanship)에 관해 말씀드리겠습니다. 김학준 교수님이 말씀하셨듯이 이제는 한·미간의 브링크맨십(brinkmanship)이 필요하다는 것에 대해서는 동의합니다. 제가 말씀드리고자 하는 브링크맨십은 다른 차원에서 말씀드리는 것입니다. 브링크맨십도 내용과 수준이 있습니다. 미국이 행사할 수 있는 브링크맨십, 북한이 해왔던 브링크맨십은 그 내용과 수준의 차이가 있습니다. 과거 북한과 미국간의 북경접촉을 담당했고, 주한미국대사관의 고위의교관으로 있다가 이임한 어떤 사람의 말을 잠시 인용해 보겠습니다. 그는 지난 동안 자기가 북한

에 대해 보고 듣고 또 한국에서 남북대화를 지켜본 경험을 말하면서, 우리가 흔히 북한이 대화나 협상에 있어서 브링크맨쉽을 쓴다고 표현을 하지만, 자기가 볼 때 남한도 똑같이 브링크맨쉽을 쓴다고 얘기한 적이 있습니다. 그것이 북한을 많이 접하고 한국을 이해했던 미국 고위관리의 이야기입니다.

이것으로 제 답변을 마치겠습니다. 감사합니다.

사회자: 감사합니다. 오늘같이 중요한 시점에 적절한 토론 주제로 여러 선생님들이 말씀해 주셨습니다. 시간 관계상 오늘의 토론은 이것으로 마치겠습니다. 감사합니다.

## 〈附錄〉會議日程

- 13:30~14:00 登 錄
- 14:00~14:05 開 會 辭：李秉龍(民族統一研究院 院長)
- 14:05~15:40 主題發表
  - 司會：具永祿(서울大 教授)
  - 發表：吉烜宇(民族統一研究院 政策研究室長)  
“北·美關係와 韓國”  
金學俊(檀國大 教授)  
“南北韓關係와 韓·美關係”  
安秉俊(延世大 教授)  
“南北韓關係와 韓·美關係”
- 15:40~16:00 Coffee Break
- 16:00~18:00 討論：李範俊(誠信女大 教授)  
全寅永(서울大 教授)  
金東秀(中央日報 論說委員)
- 18:00~19:30 다과회

## ◎發刊資料目錄 案內◎

### 〈세미나시리즈〉

- 91-01 轉換期の 東北亞 秩序와 南北韓 關係
- 91-02 岐路에 선 北韓의 經濟社會: 實相과 展望
- 91-03 北韓體制的 變化: 現況과 展望
- 92-01 南北和解·協力時代, 우리의 座標와 課題
- 92-02 북한의 權力構造와 金일성 이후 政策方向 전망
- 92-03 北韓의 核問題와 南北韓 關係
- 92-04 韓半島 周邊4國의 對北韓政策
- 92-05 轉換期の 南北韓關係: 現況과 展望
- 93-01 統一理念으로서의 民族主義
- 93-02 北韓 核問題: 展望과 課題
- 93-03 中國의 改革·開放
- 93-04 北韓開放에 대한 周邊4強의 立場
- 93-05 南北韓 關係 現況 및 94年 情勢展望
- 94-01 北韓 核問題와 南北韓 關係展望
- 94-02 南北韓關係와 美國

### 〈研究報告書〉

- 91-01 第2次大戰後 新生國家의 聯邦制度 運營事例
- 91-02 北韓聯邦制案의 分析 및 評價
- 91-03 美國聯邦制 研究: 歷史的 發展過程을 中心으로
- 91-08 韓半島 非核地帶化 主張에 대한 對應方向
- 91-09 東西獨 事例를 통해 본 南北韓關係 改善方案: 정상 회담과 기본조약체결 사례 중심

- 91-10 國際的 平和保障 事例研究
- 91-11 在野統一案 研究
- 91-12 蘇聯의 東北亞政策 變化와 東北亞秩序 改編：1990年代 東北亞秩序 豫測(Ⅰ)
- 91-13 北韓體制的 實相과 變化展望
- 91-14 「한민족공동체」 具體化方案 研究：社會·文化·經濟 交流·協力 中心
- 92-01 統一獨逸의 分野別 實態 研究
- 92-02 中國의 改革·開放 現況과 展望：北韓의 中國式 改革·開放 모델 受容 可能性과 關聯
- 92-03 美國의 對韓半島政策：韓國安保와 南北韓 統一問題 를 중심으로
- 92-04 日本의 國際的 役割增大와 東北亞秩序：1990年代 東北亞秩序 豫測(Ⅱ)
- 92-05 1992年度 統一問題 國民輿論調查 結果
- 92-06 軍備統制 檢證 研究：理論 및 歷史와 事例를 中心으로
- 92-07 北韓住民의 人性研究
- 92-08 國際社會에서의 南北韓間 協力方案 研究
- 92-09 日本의 對韓半島政策
- 92-10 러시아聯邦의 對韓半島政策
- 92-11 東北亞 經濟協力的 發展方向
- 92-12 統一獨逸의 財政運用 實態研究：統一關聯 財政政策 中心
- 92-13 南北韓 國力趨勢 比較研究
- 92-14 南北韓 社會·文化共同體 形成方案：社會·文化的 同 質性 增大方案 中心

- 92-15 北韓의 權力엘리트 研究
- 92-16 東北亞 新國際秩序下에서의 韓半島 統一基盤 造成方案
- 92-17 南北韓 經濟共同體 形成方案
- 93-01 1993年度 統一問題 國民輿論調查 結果
- 93-02 金日成著作 解題
- 93-03 日本의 對北韓政策
- 93-04 中國의 改革·開放 加速化와 東北亞秩序: 1990年代 東北亞 秩序 豫測(Ⅳ)
- 93-05 中·臺灣關係의 現況과 發展方向
- 93-06 美國 클린턴 行政府의 東北亞政策과 東北亞秩序 變化 - 1990年代 東北亞秩序 豫測(Ⅲ) -
- 93-07 東北亞地域에서의 多者間 安保協力體 形成展望과 對 應策
- 93-08 獨逸統一後 東獨地域에서의 私有化政策 研究
- 93-09 對北 投資保護 및 紛爭解決方案 研究
- 93-10 脫冷戰期 北韓의 對中國·러시아 關係
- 93-11 北韓 軍事政策의 展開樣相과 核政策 展望
- 93-12 北韓의 人權實態 研究
- 93-14 베트남 統合事例 研究
- 93-15 金正日著作 解題
- 93-16 韓半島 軍備統制方案 研究: 유럽 軍備統制條約의 示 唆點과 관련하여
- 93-17 北韓 家族政策의 變化
- 93-18 主體思想의 理論的 變化
- 93-19 예멘 統合事例 研究



- 93-20 北韓 政治社會化에서 傳統文化의 役割: 北韓映畫分析을 中心으로
- 93-21 北韓의 에너지 수급실태 연구
- 93-22 北韓 國營企業所의 管理運營體系
- 93-23 社會主義體制 改革·開放 事例 比較研究
- 93-24 南北韓 國力趨勢 比較研究(改訂版)
- 93-25 「한민족공동체」 形成過程에서의 僑胞政策
- 93-26 日本의 核政策
- 93-27 東北亞의 新經濟秩序
- 93-28 러시아聯邦의 對北韓政策
- 93-29 南北韓 政治共同體 形成方案 研究
- 93-30 統一論議의 變遷過程 1945~1993

〈統一情勢分析〉

- 91-01 韓·蘇, 日·蘇 頂上會談 結果 分析: 韓半島 周邊情勢 및 南北韓關係에 미칠 影響을 중심으로
- 91-02 고르바초프 權力的 現況과 展望
- 91-03 李鵬 中國總理的 訪北 結果 分析: 韓半島 周邊情勢 및 南北韓關係에 미칠 影響을 중심으로
- 91-04 第85次 國際議會聯盟(IPU) 平壤總會 結果分析
- 91-05 中·蘇 頂上會談 結果分析
- 91-06 北·日, 北·美關係 變化展望과 對策
- 91-07 北韓의 유엔加入宣言의 影響과 政策變化展望
- 91-08 美國의 東北亞 安保政策 基調와 最近動向
- 91-09 유고슬라비아의 民族葛藤과 聯邦解體 危機
- 91-10 中國의 對韓政策 展望

- 91-11 열진의 러시아大統領 當選이 蘇聯國內情勢에 미칠 影響 分析
- 91-12 美·蘇의 對 東北亞政策과 東北亞 軍事秩序 再編 可能性
- 91-13 美·蘇 頂上會談의 結果 分析
- 91-14 戰術核 관련 부시 美大統領 宣言이 東北亞 및 韓半島 安保에 미치는 影響
- 92-01 부시 美國大統領의 아시아4個國 巡訪結果 分析: 南·北 韓關係와 관련하여
- 92-02 豆滿江地域開發計劃 發展方向
- 92-03 中國의 改革·開放 深化가 北韓에 미치는 影響
- 92-04 러시아聯邦의 改革과 韓·러 關係 展望
- 92-05 東北亞情勢와 統一環境: 1992年 上半期
- 92-06 북방정책 이후 동북아정세와 한반도 통일환경
- 92-07 豆滿江地域開發計劃의 現況과 展望: 開發代案 및 法制度 中心
- 93-01 最近 러시아聯邦의 政局推移: 國民投票 結果를 中心으로
- 93-02 北韓 核問題의 展開過程 分析 및 展望
- 93-03 北韓의 對南動向 分析(1993. 1~6)
- 93-04 「조국통일을 위한 전민족대단결 10대강령」과 北韓의 對南政策
- 93-05 東北亞 多者間 安保協力體 構成展望과 南北韓關係
- 93-06 北韓의 對南動向 分析(1993. 7~9)
- 93-07 中國의 核實驗이 國際 및 東北亞情勢에 미칠 影響

- 93-08 第5次 亞·太經濟協力體(APEC) 會議를 계기로 본  
亞·太地域 協力の 發展方向
- 93-09 1993年 12月 黨 中央委 全員會議 및 最高人民會議  
結果 分析
- 94-01 美國의 對韓半島 政策-北韓 核問題와 美·北 關係改  
善을 中心으로
- 94-02 中國의 對北韓政策: 現況과 展望
- 94-03 북한의 대외개방 현황과 전망-외자유치 관련법 제  
정을 중심으로
- 94-04 러시아의 權力構造 改編에 따른 對內·外政策 展望
- 94-05 北韓 核問題에 대한 중국의 입장과 우리의 對中政策  
方向
- 94-06 核關聯 北韓의 協商戰略戰術 分析
- 94-07 韓·日, 韓·中 頂上會談 結果 分析
- 94-08 北韓의 對南動向 分析(1994. 1~3)
- 94-09 北韓 最高人民會議 第9期 第7次會議 結果分析

〈世界主要事件日誌〉

- 91-01 世界主要事件日誌(1991. 4. 1~1991. 6. 30)
- 91-02 世界主要事件日誌(1991. 7. 1~1991. 9. 30)
- 91-03 世界主要事件日誌(1991. 10. 1~1991. 12. 31)
- 92-01 世界主要事件日誌(1992. 1. 1~1992. 3. 31)
- 92-02 世界主要事件日誌(1992. 4. 1~1992. 6. 30)
- 92-03 世界主要事件日誌(1992. 7. 1~1992. 9. 30)
- 92-04 世界主要事件日誌(1992. 10. 1~1992. 12. 31)
- 93-01 世界主要事件日誌(1993. 1. 1~1993. 3. 31)

93-02 世界主要事件日誌(1993. 4. 1~1993. 6. 30)

93-03 世界主要事件日誌(1993. 7. 1~1993. 9. 30)

93-04 世界主要事件日誌(1993. 10. 1~1993. 12. 31)

### 〈年例情勢報告書〉

91 統一環境斗 南北韓 關係: 1991~1992

92 統一環境斗 南北韓 關係: 1992~1993

93 統一環境斗 南北韓 關係: 1993~1994

### 〈論叢〉

統一研究論叢 創刊號(1992. 6)

統一研究論叢 第1卷 2號(1992. 12)

統一研究論叢 第2卷 1號(1993. 7)

統一研究論叢 第2卷 2號(1993. 12)

THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION  
vol. 1(1992)

THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION  
vol. 2(1993)

THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION  
special edition(1993)

### 〈資料〉

92-01 統一 吳 北韓關聯 研究文獻目錄(國文篇)

92-02 統一 吳 北韓關聯 研究文獻目錄(外國語篇)

93-01 藏書目錄: 單行本·研究報告書

93-02 藏書目錄: 特殊資料

93-03 獨逸統一條約 批准法律

---

---

## 南北韓關係와 美國

세미나시리즈 94-02

---

發行處 民族統一研究院

編輯人 民族統一研究院 政策研究室

서울 중구 장충동 2가 산 5-19

전화 : 232-4726, FAX : 232-5341

印刷處 웃고문화사 전화 : 267-3956

印刷日 1993년 4월 일

發行日 1993년 4월 일

---

---