

북한의 대외 관계와 경제 전략 : 전환기의 상호 작용

신지호(연세대 통일연구원, 정치학)

I. 북한의 행방과 대외 관계

1994년 10월, 제네바에서 조인된 미북간의 합의(Agreed Framework)는 핵문제의 해결과 더불어 북한의 대외 관계가 개선되어 갈 것이라는 전망을 낳았다. 그러나 1998년 여름 이후 새로운 지하 핵시설 의혹의 부상과 대포동 발사라는 일련의 사태는 한반도 정세를 다시 충돌인가 타협인가 하는 위기에 몰아넣었다. 1999년 초 미국의 코언(William Cohen) 국방장관은 이러한 상황에 대하여 “희망적 측면과 도발적 측면, 모두가 보인다”¹⁾고 지적하였다. 요컨대 제네바 합의에도 불구하고 문제 해결은 언제든지 원점으로 돌아갈 수 있다는 것이 확인되었던 것이다.

1) 『朝日新聞』, 1999年 1月 12日.

한편 북한 당국은 ‘완벽한’ 경제 파탄에 대해 주로 자력 간생이라는 기존 노선을 고집하면서 제한적인 ‘개혁·개방’과 지하 경제에 대한 소극적 묵인이라는 임기응변적 대응으로 일관하고 있다. 그러나 이러한 대응이 근본적 해결책이 못 된다는 것은 두말할 나위가 없다. 북한은 왜 본격적인 ‘개혁·개방’을 결단하지 못하고 있는 것일까?

이 점에 대해 KEDO의 초대 사무국장이었던 보스워스(Stephen Bosworth) 주한 미국 대사는, 북한은 “외부 세계에 대한 불신, 그리고 체제 붕괴에 대한 우려 때문에 개방을 못하고 있다고 생각”²⁾한다고 언급했다. 이 같은 진단은 정확하다. 북한이 본격적인 ‘개혁·개방’에 나서기 위해서는 두 가지 난제가 해결되지 않으면 안 된다. 먼저 한미 연합군과의 전쟁 가능성이 소멸함과 동시에 한·미·일이 교류의 확대를 통해 북한 체제의 변질을 꾀하는 화평연변(和平演變)이 아닌 ‘순수한’ 경제 협력을 해주는 것이다. 다음으로 김정일 정권 스스로가 중국, 베트남과 같이 시장 경제를 도입하여도 정권을 유지해 나갈 수 있다는 확신을 갖는 것이다.

단, 문제 해결의 순서로 보자면 전자가 선행되어야 한다. 한미일과의 관계 개선을 통한 경제 협력 없이 체제 유지에 고민하고 있는 김정일 정권이 전면 개방과 시장 경제 도입이라는 결단을 내리기는 힘들기 때문이다. 요컨대 대외 관계 개선 없는 ‘개혁·개방’ 노선으로의 전환은 불가능하다고 하겠다. 즉 안정적인 대외 관계는 본격적인 ‘개혁·개방’의 전제 조건임에 틀림없다.

그렇다고 한다면, 북한의 ‘개혁·개방’을 논함에 있어 대외 관계와 경제 전략의 상호 관계에 대한 분석은 빠뜨릴 수 없는 것이 된다. 특히 대외 관계가 북한의 국가 전략, 경제 전략에 미쳐온 영향을 철저히 분석해야 할 것이다. 이러한 관점에서 볼 때, 냉전 종식 후 북한의 대외 관계는 ‘개혁·

2) 『중앙일보』, 1999년 1월 4일.

개방'으로의 노선 전환에 적합한 것이었다고 할 수 있는가? 만일 그렇지 않다면 북한의 대외 관계는 어떠했으며 그들의 선택에 어떠한 영향을 미쳐 온 것일까? 그 결과, 북한의 국가 전략 및 경제 전략은 어떻게 변화되어 왔는가?

본고에서는 대외 관계와 경제 전략의 상호 작용이라는 관점에서 냉전 종식 이후 북한의 생존 전략의 변화 과정을 유형화하여 분석하고자 한다. 그 과정은 3단계로 나누어진다.

- 1) 제1기(1989~1992년) : 핵개발과 경제 개방의 동시 추진
- 2) 제2기(1993~1997년) : 핵카드에 의한 체제 보장과 경제 원조의 획득
- 3) 제3기(1998년~현재) : 핵-미사일카드에 의한 대타협의 달성

이러한 분석을 통해 북한의 전략, 특히 경제 전략은 북한 지도부의 의도만이 아니라 관계된 각국의 북한 정책과의 상호 작용으로 결정된다는 가설을 검증하고자 한다.

이러한 시도는 기존 논의에 대한 비판이기도 하다. 기존 논의에 있어서는 북한을 '수수께끼의 나라'로 간주하여, 북한 지도부의 의도는 바깥 세계에서는 도저히 파악할 수가 없는 블랙홀이며 북한은 예측 불가능한 국가라고 취급하는 경향이 강하다. 또한 '개혁·개방' 노선으로 전환하지 않고 있는 원인도 북한측에 있다고 주장한다.³⁾ 그러나 서방 세계의 상식과 가치관으로 이해하기는 힘들겠지만, 북한도 그들 나름의 사고 방식과 행동 양식을 가지고 있으며 그 같은 기준에 입각해 행동하고 있다고 보아야 할 것이다. 그러지 않는 한, 북한에 대한 객관적 분석 작업은 어려워지며 문제 해결의 방법을 찾아내는 것 또한 불가능해진다.

3) 이 같은 경향의 대표적인 예로서 나이(Joseph S. Nye)의 발언을 들 수 있다. 『조선일보』, 1999년 1월 3일.

II. 냉전 종식에 따른 국가 목표의 변화 : '남조선 해방'에서 체제 유지로

냉전 종결이 가져다 준 국제적 고립과 경제 파탄은 마침내 북한의 국가 목표를 변화시키기에 이르렀다. 1991년 신년사에서 김일성은 “서로 다른 두 제도가 존재하고 있는 우리나라의 실정에서 조국 통일은 누가 누구를 먹거나 누구에게 먹히우지 않는 원칙에서 하나의 민족, 하나의 국가, 두 개 제도, 두 개 정부에 기초한 연방제 방식으로 실현되어야” 한다고 밝혀 통일 정책의 변경을 시사하였다.

1980년 조선로동당 제6차 대회에서 제창한 ‘고려민주연방공화국’ 창설 방안에서도 남북 지역 정부의 존재는 인정되었으나, 그 권한은 제한적이어서 정치, 국방, 외교의 권한을 지닌 ‘최고민족연방회의’(연방 정부)의 지도를 받게 되어 있었다. 그러나 1991년의 새로운 제안은 “지역 자치 정부에 더 많은 권한을 부여하며 장차로는 중앙 정부의 기능을 더욱더 높여나가는 방향에서”의 점차적 연방제 통일을 수용하고 있다. ‘더 많은 권한’이란 외교 및 국방 정책에 관한 결정권에 다름 아니어서, 결국 한국이 주장하는 ‘국가 연합’에 상당히 근접했다고 할 수 있다. 이는 북한 통일 정책의 커다란 수정이라 아니할 수 없다.

그 후 북한은 같은 해 5월, 중국의 리펑(李鵬) 총리로부터 남북의 유엔 동시 가입에 반대하지 않으며 한국의 유엔 가입 신청에 더 이상 거부권을 행사하지 않겠다고 통보받은 후,⁴⁾ 당시까지 ‘두 개의 조선’, 즉 분단을 영구화한다는 이유로 결사 반대해 왔던 유엔 동시 가입을 용인하게 된다. 또한 같은 이유로 반대해 왔던 주변 4대국에 의한 남북한 교차 승인도 한소·한중 관계의 급진전에 자극을 받아 사실상 수용, 1990년 9월 이후 일

4) 돈 오버도퍼, 뉴스위크 한국판 뉴스팀 역, 『두개의 코리아』(서울 : 중앙일보사, 1998), 221쪽.

본과의 국교 수립에 적극적으로 나서기 시작했다.

이러한 일련의 변화는 무엇을 의미하는 것일까? 그것은 냉전 종결과 더불어 북한의 국가 목표가 자국 주도의 통일에서 체제 유지로 바뀌었음을 시사하고 있다. 이는 “조국 통일은 누가 누구를 먹거나 누구에게 먹히우지 않는 원칙”에서 실현되어야 한다는, 독일식 흡수 통일을 정계한 김일성의 발언에서도 확인된다.⁵⁾ 또한 김정일이 로동당 중앙위원회 책임 일꾼들에게 행한 “인민 대중 중심의 우리식 사회주의는 필승 불패이다”라는 담화에서 “제국주의자와 반동들의 책동으로부터 우리식 사회주의를 고수하자”고 호소한 것도 이 시기다.

그렇다면 북한의 국가 목표는 왜 변화할 수밖에 없었던 것일까? 그것은 ‘남조선 해방’(적화 통일)의 실현 가능성이 소멸한 것에 기인한다.

북한 주도의 통일이 가능해지는 상황은 두 가지라 여겨져 왔다. 전쟁에서의 승리와 ‘남조선 혁명’에 의한 사회주의 통일 국가의 출현이다. 먼저 전쟁에서의 승리 가능성은 거의 소멸했다고 해야 할 것이다. 이는 1950년 한국전쟁 당시의 상황과 비교해 보면 명백해진다. 당시 북한 지도부는 한국을 미국의 방어선에서 제외시키는 이른바 ‘애치슨 라인’의 설정이라는 국제 환경 속에서 중소의 지원을 얻어 전쟁을 일으켰다. 그러나 미국의 참전에 의해 결국 무승부로 끝나고 말았다. 그런데 현 상황에서의 전쟁은 소련과의 동맹 관계가 붕괴되고 중국의 지원도 얻기 힘든 상황에서 북한 단독으로 일본의 후방 지원을 받는 한미 연합군과 싸우는 시나리오로 된다. 이 점과 관련, 황장엽은 북한은 “승산이 없기 때문에 남침 전쟁을 일으키지 못하고 있다”⁶⁾고 지적하였다.

5) 독일 통일이 실현된 것은 김일성의 이 발언이 있기 불과 3개월 전인 1990년 10월 3일이었다. 따라서 독일 통일의 충격이 이 같은 방침 전환에 일정한 영향을 미쳤다고 추측할 수 있다.

6) 황장엽, “평화통일전략”, 『중앙일보』, 1999년 1월 11일.

다음으로 ‘남조선 혁명’에 의한 적화 통일 시나리오 또한 현실성을 상실 했다고 해야 할 것이다. 북한은 1960년대 초부터 ‘3대 혁명 역량’(북조선, 남조선, 국제 혁명 역량)에 의거하여 ‘남조선 혁명’을 성공시켜 전국적 차원의 ‘민족해방인민민주주의혁명’을 완수한다는 전략을 택해왔으나, 냉전 종결에 의해 ‘3대 혁명 역량’은 현저한 타격을 받게 되었다. 특히 ‘남조선 혁명’의 주력군이라 여겨져 왔던 한국 혁명 역량의 경우, 냉전 체제 붕괴와 한국 사회 민주화의 시기적 일치, 동시 진행에 의해 사회 운동의 주류가 혁명 지향적 반체제 운동에서 자본주의 틀 내에서의 개혁을 지향하는 시민 운동으로 이동, ‘남조선 혁명’은 사실상 불가능하게 되었다.

이처럼 남북간 힘의 균형이 완전히 무너진 결과, 북한 지도부는 수세에 몰려 체제 생존을 사실상의 국가 최고 목표로 삼게 되었다. 최근의 심각한 식량난은 그 어느 때보다 그 같은 목표의 절박성을 보여주고 있다.

III. 핵개발과 경제 개방의 동시 추진(1989~1992년)

1. 두 개의 과제와 두 개의 수단

체제 유지에 커다란 불안을 느끼게 된 북한 지도부는 생존을 위하여 두 개의 과제를 완수하여야 하였다. 첫째, 경제 쇠퇴로 인해 통상 전력 면에서의 경쟁이 불가능하게 됨으로써 군사적 열세를 만회하고 안전 보장을 확고히 해줄 군사적 수단을 개발하지 않으면 안 되었다. 둘째, 경제 회생을 위해 소멸한 사회주의 경제를 대신할 새로운 경제 협력의 파트너를 확보하여야만 하였다.

이러한 두 개의 과제를 달성하기 위해 북한 지도부는 두 개의 수단을 선택했다. 먼저 안전 보장의 확고한 수단으로 북한 지도부는 핵무기 개발에 본격적으로 착수하였다. 물론 핵개발은 냉전 종결 이전부터 추진되어 온 김일성 정권의 염원 프로젝트였다. 그러나 중소와의 동맹 관계의 해소·변질과 통상 전력상의 열세 등 새로운 군사 정세하에서 핵무기 보유는 안전 보장상의 보다 절실한 과제가 되었다. 그 결과 북한이 채택한 것이 핵무기 등 대량 살상 무기 개발을 통한 군사적 균형의 유지라는 이른바 ‘비대칭 전략’이다.

핵무기 개발과 관련하여 한 가지 더 주목해야 할 것은 원자로 가동은 핵무기 제조에 필요한 물질(플루토늄)뿐만 아니라 전력도 생산한다는, 즉 이중의 용도를 지닌다는 점이다. 심각한 에너지 부족에 직면해 있는 북한에 있어 흑연 감속로의 보유 및 가동은 핵개발뿐만 아니라 에너지 문제 해결을 위해서도 불가결한 것이었다. 실제 북한 지도부는 1987년에 시작된 제3차 7개년 계획의 주요 과제로서 복수의 원자력 발전소 건설을 제기한 바 있다. 이 점은 후술하는 바와 같이 흑연 감속로를 포기하는 대신 경수로를 획득하려고 했던, 제네바 합의에 이르기까지 북한이 취했던 전략의 배경이 된다.

다음으로 구사회주의권과의 우호 무역 및 구소련으로부터의 경제 원조를 대체할 대안으로서 북한 지도부는 일본과의 국교 정상화 및 한국과의 본격적인 경제 교류를 적극적으로 추진하기 시작하였다. 일북 수교 교섭은 1990년 9월의 가네마루 신(金丸信) 전 부총리의 전격 방북을 계기로 추진되었으며, 남북 경제 교류는 1990년 9월부터 시작된 남북 고위급 회담의 성과로서 다음해 12월 13일에 조인된 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」를 근거로 구체적으로 논의되기 시작하였다. 이 합의서에는 경제 교류·협력의 구체적 조치로서 자원의 공동 개발, 대규모 물자 교류, 합작 투자의 실시 등이 포함되었다. 또한 남북 기본 합의서 조

인 불과 2주 후인 12월 28일, 북한 정무원은 함경북도의 나진·선봉 지역에 ‘자유경제무역지대’를 설치한다고 선포하였다.

이처럼 북한 지도부는 경제 재건의 구체적 대안으로서 일본, 한국 등 자본주의 국가들과의 경제 협력을 선택했다. 이는 대외 경제 전략의 방향 전환이자 경제 개방의 대폭적 확대라고 보아야 할 것이다. 즉 사회주의 경제권의 소멸에 따른 고육지책이라고는 하나 북한 지도부는 경제 재건을 위해서는 일본, 한국 등의 경제력에 기댈 수밖에 없다는 것을 현실로 인정, 대외 경제 관계의 중심축을 자본주의권으로 이동시켜 그에 동반되는 경제 개방을 받아들이겠다는 자세를 명확히 하였던 것이다.

단, 북한 지도부가 일북 및 남북 경제 교류가 미칠 영향에 대하여 어떻게 생각하였는지는 불분명하다. 다만 1970년대 초반부터 약 20년 간에 걸친 북한 경제 개방의 전개 과정에서 나타난 특징에 입각해 추론해 본다면, 북한 지도부는 한일과의 경제 교류에 따른 ‘개방의 확대’를 ‘우리식 사회주의’의 통제하에 두어 체제에의 영향을 차단한다는 계산을 했을 것으로 보인다.⁷⁾ 한편 한국과 일본이 북한과의 경제 교류에 대하여 어떤 의도를 갖고 있었던가도 명확하지 않다. 그러나 그 후의 남북 경제 교류에 있어서의 수많은 시행착오와 ‘수교 보상금’의 사용 방안에 관한 일본 정부의 구상이 아직도 백지 상태라는 점을 감안한다면, 한일 양국이 구체적 전략 전술을 세우고 있었다고는 보기 힘들다. 그렇다고는 해도 만일 한일과의 경제 교류가 실현되었다면 북한의 경제 개방은 한층 확대되었을 것이다.

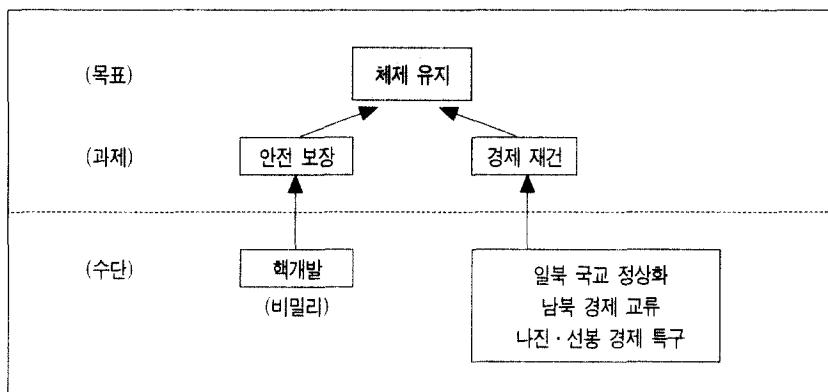
그런데 새로운 시도 중에서 북한 지도부가 가장 기대를 걸었던 것은 일북 수교였다. 왜냐하면 가네마루와 같은 거물이 결단하였기 때문에 수교가 이루어질 것이 틀림없고 그에 따라 거액의 ‘배상금’을 획득할 수 있어 상당한 부담이 되는 한국과의 교류를 추진할 필요성도 경감된다는 계산을 하였

7) 이 점에 대해서는 참고 “北朝鮮の經濟開放－合弁事業から經濟特區へ”，『法學政治學論究』，第36号(東京：慶應人學)를 참조。

기 때문이다. 실제 8차에 걸친 본교섭에서 북한측이 가장 심혈을 기울였던 것이 다름 아닌 경제 문제였다.⁸⁾

이상을 도식화하면 <그림 1-1>과 같이 된다.

<그림 1-1> 1989년부터 1991년 말까지의 북한의 국가 전략



그런데 안전 보장과 경제 재건이라는 두 개의 과제는 양자 택일이 아니라 동시에 추진하지 않으면 안 되는 것으로 이해하여야 한다. 핵무기는 군사적으로 너무도 중요한 생존 보장 수단이지만, 그것만으로는 불충분하여 예컨대 핵무기가 완성되었다 할지라도 경제 재건이 이루어지지 않으면 체제 불안은 지속된다. 또한 경제가 재건되었다 할지라도 안전 보장상의 확고한 수단이 없으면 휴전 상태가 지속되고 있는 군사적 상황에 대응하기가 어려워진다.⁹⁾ 이 점은 북한 지도부가 실제로 핵개발과 경제 개방을 동시에

8) 일북 수교 교섭의 상세한 경과에 대해서는 小田川興, “日朝交渉の歩みをたどる”, 小此木政夫 外, 『北朝鮮その實像と軌跡』(東京: 高文研, 1998)을 참조

9) 이 점에 대해서는 小此木政夫, “朝鮮半島の冷戦終結”, 小此木政夫 編, 『ポスト冷戦の

추진하여 온 과정을 관찰해 보면 명확해진다.

따라서 군사력 강화와 경제 개방 확대의 동시 추진이라는 현상을 놓고 북한 지도부의 진의는 어느 쪽에 있는가, 또 김정일은 강경파인가 온건파인가 등을 물으면서 북한 정치의 변동을 강경파와 온건파의 권력 투쟁으로 설명하고자 하는 관점¹⁰⁾은 북한의 국가 전략의 본질을 간과하고 있다. 예를 들어 북한은 1992년 4월, 최고인민회의 제9기 제3차 회의에서 20년 만에 헌법을 대폭 개정하였는데, 그 중에서 국방에 관한 규정을 정치 관련 장(章)의 한 조항(구헌법 제14조)에서 하나의 독립된 장(제4장)으로 확대하면서 ‘4대 군사 노선’(전인민의 무장화, 전국토의 요새화, 전군의 간부화, 전군의 현대화)과 ‘관군 일치’, ‘군민 일치’ 등을 새롭게 명기하는 등 군사색을 한층 강화함과 동시에, “외국의 범인 또는 개인과의 합영·합작을 장려한다”(제37조)는 조항을 신설하는 등 경제 개방 확대의 자세 또한 명확히 하였다.

요컨대 북한 지도부에게 있어 군사력 강화와 경제 개방 확대는 모순되지 않는, 양쪽 모두 추진하지 않으면 안 되는 과제였던 것이다. 물론 두 가지 과제를 동시에 달성하여 군사적으로나 경제적으로나 강해짐으로써 ‘살아남기’를 뛰어넘어 한국에의 역전승을 노리는 것이야말로 북한 지도부의 진짜 의도였다고 보아야 할 것이다.

2. 미국의 핵확산 방지 전략과의 충돌

한국전쟁 아래 미국은 김일성을 세계에서 가장 억압적이고 권위주의적인 국가의 위험하고도 예측 불가능한 지도자로 간주하여 왔다. 북한은 적

朝鮮半島』(東京：日本國際問題研究所, 1994)를 참조.

10) 이 같은 관점의 대표적 논자로서는 해리슨(Selig Harrison)을 들 수 있다.

성 국가 가운데서도 가장 부정직하고 신뢰하기 어려운 나라라는 인식이다.¹¹⁾ 그 결과 1988년 외국 주재 미국 외교관이 제3국에서 열리는 행사에서 북한 외교관을 접촉하는 것을 허가한 것과 베이징에서 북한 대사관과 외교 채널을 유지한 것을 제외하면 미국 정부는 북한과의 일체의 접촉을 금해왔다. 오직 전쟁 방지라는 군사적 억지 정책에 충실했던 뿐으로 북한을 외교의 상대로 인정하지 않는다는 이른바 ‘무시 정책’이었다.

그러나 북한 핵문제의 부상은 이러한 미국의 태도에 변화를 가져왔다. 냉전 종결에 의해 세계 유일의 초강국이 된 미국에 있어 자국 중심의 세계 질서 유지, 특히 대량 살상 무기의 확산 방지는 가장 중요한 과제의 하나가 되었다. 그 때문에 1989년 아래 본격화된 북한의 핵개발 의혹에 미국은 상당한 신경을 기울이지 않을 수 없게 되었다. 요컨대 북한의 핵개발로 위기감이 고조되면서 북한은 갑자기 미국에 중요한 존재로 부상하게 된 것이다.

북한의 핵개발 계획이 미국의 정찰 위성에 처음으로 탐지된 것은 1982년이었다. 그 후 의혹이 깊어가는 속에서 1989년, 북한은 영변의 5메가와트 원자로를 100일간 폐쇄하는 조치를 단행했다. 이 100일간은 연료봉 교체를 통해 핵무기 1~2개의 제조에 필요한 플루토늄을 추출할 수 있는 충분한 시간이었기 때문에 북한의 핵개발 의혹은 화급히 해결하지 않으면 안 되는 심각한 문제로 급부상하였다.

여기서 미국은 북한에 IAEA의 사찰을 수용하라는 압력을 가했다. 북한은 1985년 12월, 경수로 4기를 제공받는다는 조건하에 구소련이 제시한 NPT 가맹을 결행한 바 있었다. 가맹국은 18개월 이내에 IAEA와의 사이에 안전(사찰) 협정을 체결할 것을 요구받았다. 북한의 경우, IAEA 사무국의 실무 착오로 18개월간의 유예 기간이 추가되었으나 안전 협정은 체결되지 못했다. 소련 정부의 급변으로 기대했던 경수로 4기의 도입이 무산될 조짐

11) 하버드 대학교 케네디 스쿨 편, 서재경 역, 『한반도, 운명에 관한 보고서』(서울 : 김영사, 1998), 29~30쪽.

을 보였기 때문이었다.

다른 한편 미국은 1990년 9월부터 시작된 일북 및 남북 관계의 진전 움직임에 대해, 이를 현안의 진전은 반드시 핵문제 해결과 연동되어야 한다는 의견을 한일 양국에 전달했다. 1990년 9월의 노태우 방미시 부시는 남북 총리급 회담의 급진전에 대해 우려를 표명하였으며, 가네마루 자민당 부총재가 방북하기 직전 미국 정부 관계자를 도쿄에 급파, 일본을 설득하려고 하였다. 한일 양국은 이러한 미국의 요구를 무시할 수 없었다. 이로 인해 핵개발과 경제 개방을 동시에 추진한다는 북한의 제1기 생존 전략의 수행은 제동이 걸려, 그 후 핵문제 해결 없는 일북 수교와 남북 경제 교류는 사실상 불가능하게 되었다.

한편 북한은 미국의 사찰 수용 요구에 대하여 한국에 배치되어 있는 미국의 핵무기 위협이 존재하는 한 일방적인 사찰은 받아들일 수 없다고 반발, 핵무기 철거 및 상호 사찰을 주장하였다. 한 예로 북한 외교부는 1990년 7월 15일, “미국이 우리측에 대한 핵 위협을 제거만 한다면 우리측은 언제라도 IAEA와의 안전 협정을 체결할 준비를 갖추고 있다”¹²⁾고 발표하였다. 미국은 당시까지 한국에 핵무기를 배치했는지 여부에 대해 궁정도 부정도 하지 않는 이른바 NCND 정책을 구사해 왔으나 핵무기가 존재한다는 것은 공공연한 비밀이었다. 때문에 북한측의 요구는 국제 사회에 호소하는 바가 있었고 미국도 핵무기 배치를 재검토하기 시작했다.

1990년 10월, 주한 미국 대사 그레그(Donald Gregg)는 주한 미군 사령관 로버트 리스카시와의 협의를 거쳐 워싱턴에 한국 배치 핵무기의 철거를 권고하였다. 그러나 대통령 안보 담당 보좌관 브렌트 스코크로프트는 그 같은 조치는 북한에 지나치게 양보하는 것이라고 강하게 반대하였다.¹³⁾

그러나 다음해 8월 소련에서 반(反)고르바초프 쿠데타가 발발, 소련 정

12) 『北朝鮮政策動向』, 第6号(東京: ラヂオプレス, 1993), 3쪽.

13) 문 오버도퍼, 『두개의 코리아』, 244~245쪽.

세가 불안정해지자 핵무기 관리는 미국에 절박한 과제가 되었다. 마침내 1991년 9월 27일 부시는 전 세계의 미군 기지로부터 지상·해상의 전술핵을 모두 철수한다고 선언하였다. 이는 물론 모스크바로부터 동일한 조치를 끌어내기 위해 고안된 것이었다.

그 결과 한국에 배치되어 있던 핵무기는 철거되기에 이르렀고, 미국은 이러한 변화를 북한 핵문제의 해결로 연결시키기 위해 핵무기가 저장되어 있던 군산의 미군 기지를 북한이 사찰해도 좋다고 선언하였다. 이어 노태우는 같은 해 12월 8일 '핵부재 선언'을 행한다. 이러한 한미 양국의 방침 전환을 받아들여 북한은 12월 31일 '한반도의 비핵화에 관한 공동 선언' 초안에 가조인하기에 이르렀다. 주된 내용은 남북 쌍방이 "핵무기의 시험, 제조, 생산, 접수, 보유, 저장, 배비, 사용을 하지 아니"함과 더불어 "핵 재처리 시설과 우라늄 농축 시설을 보유하지 아니"하며 이를 검증하기 위해 상호 사찰을 실시한다는 것이었다.

이어 1992년 1월 7일 한미 양국은 북한의 변화에 화답하는 방식으로 1976년부터 실시되어 온 팀 스파리트 훈련을 중지한다고 발표하였다. 같은 달 21일에는 '한반도의 비핵화에 관한 공동 선언'이 정식으로 조인되었다. 또한 같은 날 뉴욕에서는 한국전쟁 아래 처음으로 미북간 고위급 회담이 열렸다. 이어 같은 달 30일 북한은 IAEA와의 안전 협정에 조인하였다. 그 후 4월 8일 북한 최고인민회의 제9기 제3차 회의에서 IAEA와의 안전 협정은 비준되었다.

이처럼 IAEA를 통한 접근과 남북한간 접근이라는 양면 작전이 성과를 거두어 북한의 핵문제는 대화에 의한 해결로 방향을 잡아가는 듯이 보였다.

3. 한미의 전략 부재와 경제 개방 시도의 좌절

한미의 전술 핵무기 철거와 팀 스피리트 훈련 중지에 북한이 남북 비핵화 공동 선언과 IAEA의 사찰 수용으로 응답함으로써 한때 해결의 실마리가 보이는 듯했던 북한의 핵문제는 그 후 또다시 담보 상태에 빠져든다.

무엇보다도 미북 회담에 임하는 양측의 태도는 접점을 찾기에는 너무나도 이질적인 것이었다. 북한은 1970년대부터 미국과의 직접 교섭을 모색해 왔다. 미국을 서방 세계의 우두머리이자 한국과 일본의 종주국이라고 간주하였기 때문이었다. 평양 당국은 또한 미국과의 관계 구축이 이루어지면 한국과의 제로섬 게임에서 승리할 수 있다고 믿어왔다. 특히 일북 수교 교섭이 핵문제 등으로 교착 상태에 빠지자 북한 지도부는 문제의 타개책은 결국 대미 관계 개선을 통해 이루어질 수밖에 없다는 인식에 이르게 되었다. 즉, 대미 관계 개선이 북한 국가 전략의 최우선 과제가 된 것이다. 그래서 북한 지도부는 1992년 1월의 미북 고위급 회담에 상당한 기대를 걸었고 회담의 성과를 공동 성명 형태로 발표할 것과 차기 회담 개최에 합의 할 것을 요구하였다.

이에 대해 미국측은 대화 제안은 하였으나 기본적인 입장 정리조차 못하고 있었다. 무엇보다도 북한과 같은 ‘깡패 국가’(rogue state)와의 외교 교섭은 그 자체가 대단한 양보라는 의견이 뿐리깊어 회담 개최 여부를 놓고 격렬한 논쟁이 거듭되었다. 그 결과 대화는 하되 큰 의미를 부여하지는 않는다는 묘한 결론이 내려졌다.¹⁴⁾ 타협의 산물이라고 할 수 있는 이러한 결정의 배경에는 미북 직접 교섭에 대한 한국측의 우려를 배려한 측면도 깔려 있었다.

회담에서 미국측 대표 캔터(Arnold Kanter) 정치 담당 국무차관은 북한

14) 케네디 스쿨 편, 『한반도, 운명에 관한 보고서』, 44쪽.

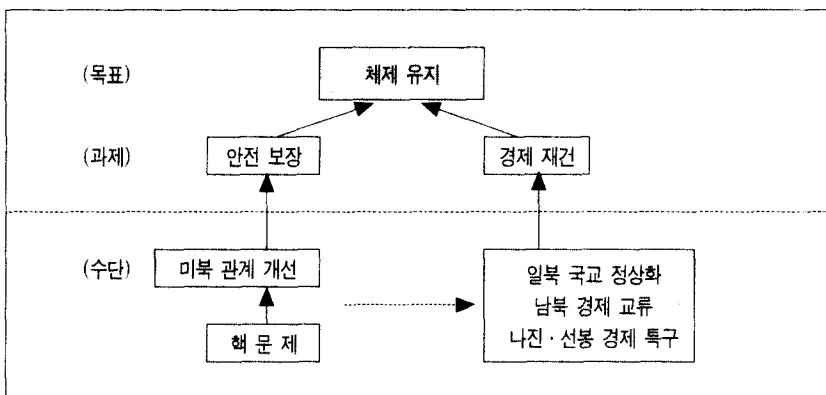
에 IAEA의 사찰 수용과 핵무기 개발 자체를 요구하나 그 반대 급부에 대해서는 절대 언급해서는 안 된다는 훈령을 받았다. 특히 국교 정상화에 대해서 논의하는 것은 금물이었다. 그 결과 미국은 공동 성명 발표와 차기 회담 약속이라는 북한측의 최소한의 요구조차 거절하였다. 요컨대 북한이 먼저 변해야 한다는 '선(先) 변화, 후(後) 협력'의 주장이었다. 예를 들어 캔터의 주장에 의하면, 북한이 취해야 할 조치는 NPT 준수, 미사일 수출 중지, 생화학 무기에 관한 국제 규정 준수, 한국전쟁시 행방 불명이 된 미군 유골의 반환, 테러 행위의 포기, 인권 상황의 개선 등이었다.¹⁵⁾ 이와 같은 주장에는 한미 양국이 핵무기 철거 및 팀 스피리트 훈련 중지 조치를 단행 하였으므로 이제는 북한이 양보할 차례라는 인식이 깔려 있었다.

그러나 북한은 핵의혹을 해소시키려고 하지 않았다. 남북 비핵화 공동 선언과 IAEA 사찰 수용으로 자신들도 이미 양보하였기 때문에 문제 해결을 위해서는 그 이상의 것들이 이루어져야 한다는 자세였다. 즉, 핵무기 철거와 팀 스피리트 훈련 중지로는 부족하며 적어도 미국과의 전면적인 관계 정상화(핵무기 불사용 보장, 경제 제재 해제, 국가 승인 등)에 의한 북한 체제 보장과 일북 수교 등이 실현되지 않는 한, 핵무기 개발을 완전히 포기할 수는 없다는 입장이었던 것이다. 이와 같은 북한 지도부의 의도를 도식화하면 <그림 1-2>처럼 된다.

<그림 1-2>에서 알 수 있듯이 북한은 핵개발과 경제 개방의 동시 추진이 미국의 견제에 의해 불가능해졌음을 깨닫고 대미 직접 교섭을 통한 문제 해결을 모색하지 않을 수 없게 되었다. 그 결과 핵문제의 성격도 핵무기 개발 그 자체로부터 외교상의 협상 카드로 그 중심이 옮겨지게 되었다. 이것이 <그림 1-1>에서 <그림 1-2>로의 변화이다. 즉 1991년 말부터 약 1년간은 제1기에서 제2기로 넘어가는 과도기에 해당된다고 할 수 있다.

15) Mitchell Reiss, *Bridled Ambition, Why countries constrain their nuclear capabilities* (Princeton, N. J. : Woodrow Wilson Center Press, 1995), p. 293.

<그림 1-2> 1991년 말부터 1992년 말까지의 북한의 국가 전략



단, 한 가지 지적해 둘 것은 개발로부터 외교 카드로 핵문제의 성격이 바뀐 것이 곧바로 핵무기 개발의 포기를 의미하지는 않는다는 점이다. 이 점은 후술하는 바와 같이 북한이 IAEA에 플루토늄 추출량을 허위 신고한 데서도 명확히 드러난다. 기대한 성과를 획득하기 전에 핵무기 개발을 포기할 수는 없다는 계산인 것이다. 오히려 사찰 수용 이후의 전개를 살펴보면, 한편으로는 핵카드를 교묘히 이용해 외교적 성과를 거두면서 또 다른 한편에서는 IAEA의 사찰이 미치지 않는 곳에서 비밀리에 핵개발을 지속한다는 것이 북한 지도부의 본심이었다고 보아야 할 것이다.

그러나 북한이 국제적인 의무를 수행하면 충분한 보상을 제공한다는 것은 애초부터 미국의 구상이 아니었다. 그러기는커녕 대화를 지속하는 것조차 쉽지 않았다. 요컨대 핵사찰에 동의함으로써 북한이 기대했던 반대 급부는 한꺼번에 획득되기 힘들어 보였다. 또한 남북 비핵화 공동 선언의 이행을 위해 1992년 6월까지 5회에 걸쳐 남북 핵통제 공동위원회가 개최되었으나 한국측이 IAEA의 사찰에 덧붙여 공개, 비공개의 핵관련 시설에 대한 강제적인 특별 사찰(Challenge Inspection)을 요구한 데 대하여, 북한은

모든 군사 시설에 대한 사찰로 이어진다고 반발, 이렇다 할 진전을 이루지 못했다.

한편 북한은 1990년에 90그램의 플루토늄을 추출했다고 IAEA에 신고하였으나 1992년 5월부터 11월까지 IAEA의 4회에 걸친 사찰 결과, 1989년, 1990년, 1991년 3회에 걸쳐서 플루토늄 추출 작업이 행해졌을 가능성이 높다고 판단되는 ‘중대한 불일치’가 발생, 북한이 상당량의 플루토늄을 비밀리에 보관하고 있지 않는가 하는 의혹이 높아졌다.

이러한 상황에서 한국, 미국, IAEA는 각자의 사정으로 문제 해결에 실패하게 된다.

첫째, 한국에서는 1992년 12월의 대통령 선거가 다가옴에 따라 북한 정책이 국내 정치적 요구에 의해 결정되는 경향이 놓후해지기 시작했다. 1988년부터 이른바 ‘북방 정책’을 추진해 온 노태우는 김일성과의 정상 회담을 포함해 남북 관계의 획기적인 진전을 희망했다. 그러나 임기 말이 되어 여당 후보인 김영삼과의 힘 관계가 역전되자 노태우의 구상은 모두 좌절하고 만다.

김영삼이 노태우의 계획에 반대한 이유는 명백하였다. 남북 관계의 진전이 대통령 선거전의 경쟁자인 김대중에게 유리하다고 판단하였기 때문이다. 주지하듯이 김대중은 오랫동안 남북 화해에 의한 긴장 완화와 평화 통일을 주장해 온 인물이었다. 그 때문에 김영삼은 남북 관계의 진전을 저지하고자 하였다. 즉 김대중 견제가 대북 정책 결정의 최우선 요인으로 작용하였던 것이다.

국가안전기획부는 1992년 10월 8일, 사상 최대의 북한 간첩단 ‘조선로동당 중부지역당’ 조직을 적발했다고 발표하였다. 이 사건은 그 후 대통령 선거전에서 ‘김대중 때리기’의 재료로 이용된다. 또한 같은 날 한미 양국의 국방장관은 “남북 관계, 특히 상호 핵사찰에 의미 있는 진전이 없었기 때문”이라는 이유로 1993년에 팀 스피리트 훈련을 재개한다고 발표하였다.

팀 스피리트 훈련에는 핵무기 사용 훈련도 포함되어 있었다. 이는 사실상 대화 노력의 포기 선언에 다름 아니었다.

둘째, 북한에 대한 '선변화, 후협력'의 강경 노선과 더불어 1992년 11월의 대통령 선거로 인해 미국의 북한 문제에의 대응은 더욱 무뎌졌다. 부시는 재선에 실패하여 문제 해결의 의지를 상실하였고 1993년 1월 20일에 취임한 클린턴은 '국내 문제 우선'이라는 선거 공약도 있어 북한 문제에 신속히 대응하지 못했다. 특히 위기가 고조되는 가운데 1992년 후반 로동당 서기 김용순이 베이징의 외교 채널을 통하여 국무차관 캔터에게 사태 해결을 위한 회담을 제안하였으나 미국이 이를 거절한 것은 주목할 만하다.¹⁶⁾ 요컨대 미국은 북한을 대화 상대로 인정하려고 하지 않았다. 이는 대화에 의한 문제 해결의 거부라고 할 수 있다.

셋째, IAEA는 전례 없는 강경 태도로 일관하였다. 북한의 신고 내용과 IAEA의 사찰 결과와의 차이를 규명하기 위해 IAEA는 플루토늄이 저장되어 있는 것으로 추정되는 영변의 두 곳 시설에 대한 특별 사찰을 요구하였는데 이러한 요구는 1957년 IAEA 창설 이래 처음 있는 일이었다. 원래 IAEA는 NPT 조인국이 자발적으로 신고한 민간 핵시설과 물질을 조사하는데 자신의 역할을 한정시켜 왔다.

그러나 걸프전 이후 이라크에 대한 사찰에서 그들의 핵개발 계획이 서방측의 예상을 뛰어넘어 진전되어 있다는 사실에 충격을 받아, IAEA는 가맹국으로부터 기밀 정보(주로 정찰 위성이 촬영한 사진)를 건네받을 수 있는 권리와 강제적인 특별 사찰을 요구할 수 있는 권리를 확립하고자 하였다. 그런 의미에서 북한은 IAEA의 새로운 역량과 자세를 가늠해 볼 수 있는 최초의 시범 사례가 되었다. IAEA는 이라크에서의 실패로 추락된 권위를 만회하기 위하여 시종일관 강경 자세를 유지하였다.

16) 돈 오버도퍼, 『두개의 코리아』, 251쪽.

이상과 같은 한국, 미국, IAEA의 강경 자세에 북한은 강하게 반발하였다. 1992년 10월 14일 연형묵 총리는 팀 스피리트 훈련 재개의 철회와 ‘중부지역당’ 사건에 대한 사과를 요구, 한미 양국이 이에 응하지 않을 경우 남북 대화를 중단할 것이라고 선언하였다. 그러나 한미 양국이 이를 거부하자 마침내 같은 해 11월 3일, 남북 기본 합의서 실행을 위한 4개의 공동 위원회는 유산되었고, 이어 11월 5일에는 제8차 일북 수교 교섭 본회담이 결렬되었다. 이로써 일북 수교와 남북 관계 개선을 통한 경제 재건 시도는 좌절되었다. 바꿔 말해 한미일 3국은 핵의혹 때문에 북한의 경제 개방 시도를 허용하지 않았던 것이다.

그러나 이 와중에서도 북한 당국이 경제 개방의 자세를 무너뜨리지 않았다는 점은 눈여겨볼 만하다. 첫째, 1992년 12월 10일에 열린 조선로동당 중앙위원회 제6기 제20차 전원회의에서 개방파로 알려진 강성산이 총리로 재등용되었고 김달현과 김용순이 정치국 후보로 선출되었다. 강성산은 1984년 합영법 제정 당시의 총리로서 1988년부터는 함경북도로동당 책임 비서를 맡아 나진·선봉 자유 경제 무역 지대의 설치를 지휘해 온 인물이었다. 1990년 5월 조선로동당 대표 단장으로 중국을 방문하였을 때 장쩌민(江澤民) 총서기와의 회담에서 “중국공산당이 추진하고 있는 4개 원칙의 견지, 개혁·개방 정책의 실행, 중국적 특색을 가진 사회주의 건설은 중국 인민의 염원에 부합한다”고 말해 개혁·개방 정책을 칭송하기도 하였다.¹⁷⁾ 둘째, 나진·선봉 자유 경제 무역 지대의 본격적 개발을 위한 준비 작업에 착수하여 1992년 10월 20일에 외국인투자법, 외국인기업법 및 합영법을, 1993년 1월 31일에는 자유경제무역지대법, 외국투자기업 및 외국인세금법, 외화관리법 등을 제정하였다.

이상의 사실은 일북 수교와 남북 경제 교류의 실패에도 불구하고 북한

17) 『人民日報』, 1990年 5月 12日。

지도부가 나름의 대외 개방 정책을 추진하고자 했다는 것을 보여준다. 후술하듯이 이 같은 자세는 그 후 ‘혁명적 경제 전략’으로 계승된다.

그런데 북한의 경제 개방 시도는 좌절하였으나 특별 사찰에 대한 IAEA의 요구는 강해지기만 하였다. 1993년에 들어 IAEA는 영변의 2개소에 대한 특별 사찰을 요구하였으나 북한은 군사 시설이라는 이유로 거부하였다. 북한이 플루토늄 추출에 대해 허위 신고를 한 것은 거의 틀림이 없었으나 특별 사찰을 인정할 수는 없는 노릇이었다. 왜냐하면 경제 개방 시도가 실패로 끝난데다 특별 사찰마저 인정하게 되면 핵개발은 사실상 불가능하게 됨과 동시에 외교 카드로서의 효력도 상실하게 되어 결국 체제 유지 수단을 모두 상실하기 때문이었다. 실제로 북한의 원자력공업부장 최학근은 IAEA 사찰관에게 “우리가 속였다 하더라도 결코 인정하지 않을 것이다”¹⁸⁾라고 말했다. 요컨대 북한에 있어 특별 사찰 수용은 항복 선언에 다름 아니었던 것이다.

그러나 IAEA는 그와 같이 진퇴양난에 빠진 북한의 사정을 감안하지 않은 채 압력을 강화하여 나갔다. 1993년 2월 25일 IAEA는 이사회를 열어 1개월 이내의 특별 사찰을 요구하고 만일 북한이 이를 받아들이지 않으면 유엔 안보리에 이관하여 제재 조치를 검토할 것이라고 최후 통첩을 보냈다. 클린턴은 이를 지지하였다. 또한 같은 해 3월 9일에 팀 스피리트 훈련이 재개되었다.

이처럼 한미 양국과 IAEA는 북한에 완전 항복을 요구하였다. 그것은 현존 체제의 생존을 허용하지 않겠다는 의사 표현에 다름 아니었다. 그러나 한미 양국이 북한의 붕괴를 명확한 목표로 그와 같은 강공책을 구사했다고는 보기 힘들다. 이 점은 후에 북한의 NPT 탈퇴에 한미 양국이 얼마나 충격을 받고 당황해했는지를 살펴보면 분명해진다. 오히려 강공책이 몰고

18) 돈 오버도퍼, 『두 개의 코리아』, 260쪽.

을 결과에 대하여 충분한 인식을 갖고 있지 않았다고 보아야 할 것이다.

환언하자면 한미 양국에는 정책의 목표, 우선 순위, 그것들을 실현시키기 위한 수단 및 방법론, 예상되는 상대측의 반응 등 치밀하고 확고한 전략 전술이 결여되어 있었던 것으로 보인다. 특히 국내 정치의 변동은 전략 운영에 커다란 지장을 초래하였다. 당시의 주한 미국 대사였던 그레그는 1992년 10월의 팀 스피리트 훈련 재개 결정은 ‘한반도 정책의 큰 실책’이었다고 회상하였다.¹⁹⁾ 통상 팀 스피리트 훈련 개최 여부는 12월부터 1월 사이에 결정된다고 한다.

한편 1992년 8월 24일 한중 국교가 수립되고 다음해 1월 21일 쿠나제리시아 외무차관이 북한을 방문하여 소조 우호 협력 상호 원조 조약의 ‘쇄신’을 제안하자 북한의 국제적 고립감은 한층 깊어져 갔다.

북한에 이미 다른 선택은 남아 있지 않았다. 군 최고 사령관 김정일은 팀 스피리트 훈련이 재개되기 전날 준전시 체제를 선포하였다. 3월 12일, 북한 중앙인민위원회는 “국가와 민족의 최고 이익을 위협하는 사태가 조성”된 것과 관련하여 “우리식 사회주의 제도를 단호히 옹호, 고수하기 위한 절박한 요구로부터 자주권을 행사하여 우리나라가 핵확산 방지 조약으로부터 탈퇴할 것을 결정하였다”고 선언하였다.

19) 위의 책, 256쪽.

IV. 핵카드에 의한 체제 보장과 경제 원조의 획득(1993~1997년)

1. NPT 탈퇴 선언에 의한 대미 직접 교섭의 실현과 제네바 합의의 달성

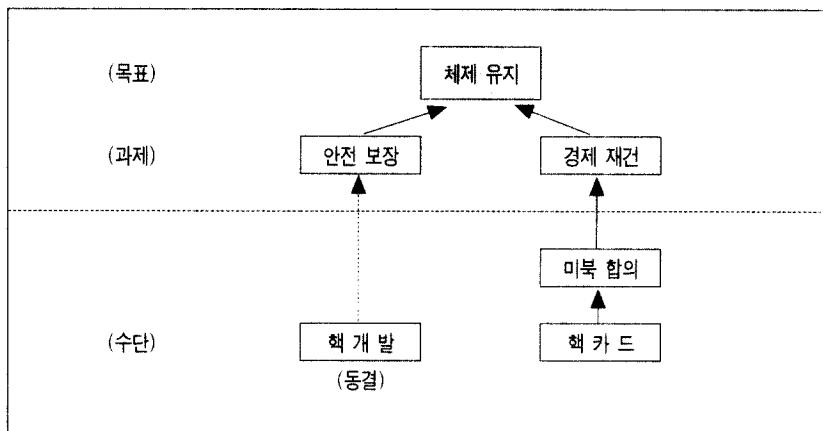
핵의혹에 대한 미국의 견제로 일북 수교와 남북 경제 교류가 실패로 끝난 상황하에서 체제 생존을 위해 북한에 남겨진 수단은 핵카드밖에 없었다. 그 카드를 이용할 상대는 당연히 미국이었다. 그 결과 대미 직접 교섭에 의한 국면 타개는 북한에 사활적인 과제가 되었다. 즉 하나의 수단(핵 카드)에 의해 두 개의 과제(안전 보장과 경제 재건)를 달성해야만 하는 상황이 된 것이다. 제1기로부터 제2기로의 이행이다.

그러나 미국은 북한과의 직접 교섭에 부정적인 입장이었다. 이러한 상황에서 핵카드라는 유일한 수단을 가장 효율적으로 사용하는 길은 NPT 탈퇴 선언에 의한 대미 직접 교섭의 실현이었다. NPT 탈퇴 위협이 미국을 협상의 테이블로 불러들일 것이라고 계산하였던 것이다. 이른바 ‘벼랑끝 외교’의 시작이다.²⁰⁾

북한은 NPT 탈퇴를 선언한 최초의 국가가 되었다. 그런 만큼 세계를 경악시켰다. 당시 미국은 1995년까지 NPT의 유효 기간 연장 문제를 처리하지 않으면 안 되는 입장이었다. 때문에 북한의 탈퇴 선언은 냉전 종결 이후 미국 중심의 세계 질서 유지에 ‘직격탄’이 되었다. 외부 세계가 두려워 하면 할수록 북한에 있어 핵개발 계획은 가치 있는 재산이 되었다. 1993년 봄 이후 북한 지도부는 핵개발 계획을 미국에 의한 국가 승인, 안전 보장, 경제적 이익 획득을 위한 카드로서 이용하였다.

20) 1993년 3월 21일자 *LA TIMES*는 “북한의 NPT 탈퇴를 두고 미행정부의 북한 문제 전문가들은 최근, 북한은 서방과의 관계 개선을 희생해서라도 핵개발을 추진할 결의를 굳혔다는 결론에 도달했다”고 보도하였다. 만일 이 보도가 사실이라면 미행정부는 북한의 의도를 전혀 읽지 못했다고 할 수밖에 없다.

<그림 2> 1993년부터 1997년까지의 북한의 국가 전략



* 핵개발부터 안전 보장까지의 절차는 두 가지 가능성을 나타낸다. 첫째, 핵문제를 표면상으로는 외교상의 협상 카드로 사용하면서 비밀리에 핵개발을 지속하는 것이다. 둘째, 핵개발 포기의 확실한 반대 급부를 얻을 때까지 핵개발을 동결하여 반대 급부 지급이 완료되었음을 확인한 다음 핵개발을 포기하는 것이다. 제네바 합의가 바로 이렇다.
두 시나리오 사이에는 커다란 차이가 존재한다. 그러나 실제 결과는 북한의 의중뿐만 아니라 IAEA의 사찰 능력 및 한미 양국의 핵개발 저지 능력의 영향도 받기 때문에 북한의 의도가 반드시 실현된다고만은 할 수 없다.

1993년 3월 29일 북한 외교부 대변인은 성명을 발표, ‘평등과 호혜의 원칙에 입각한 교섭’을 미국측에 요구하였다. 같은 날 『로동신문』 논평은 “향후 사태의 진전 여하는 조미 협상이 실현될 것인가 아닌가, 미국이 책임을 질 입장에 서는가 아닌가에 달려 있다. 만일 미국이 책임을 질 입장에 서 성실한 자세로 조미 협상에 임한다면 사태는 올바로 해결될 수 있을 것”²¹⁾이라고 강조하는 등, 미북 직접 교섭을 일관되게 주장하였다.

한편 출범한 지 얼마 안 된 클린턴 정권은 차관급 이하 실무위원회를

21) 『로동신문』, 1993년 3월 29일.

설치하는 등 체제를 정비한 후 대응책을 논의하기 시작했으나, 제재인가 대화인가를 둘러싸고 의견이 분열되어 좀처럼 합의점을 찾지 못하였다. 그런 가운데 1993년 5월 11일 유엔 안보리는 북한에 대해 NPT 탈퇴 선언을 재고할 것과 IAEA와의 안전 협정을 준수할 것을 촉구함과 동시에 유엔의 전 가맹국에 대해 이 결의에 북한이 전향적으로 대응하도록 격려할 것을 요청하는 결의를 찬성 13, 기권 2(중국, 파키스탄)로 채택하였다. 덧붙여 IAEA 이사국인 프랑스, 영국, 러시아도 대화를 적극적으로 권고했다. 뿐만 아니라 미북간의 협의에 난색을 표명해 왔던 한국도 교섭 내용을 핵문제에 한정시킨다는 조건부로 미북 협의에 찬성을 표명하였다.²²⁾

이 같은 일련의 움직임을 받아들여 미국은 5월 24일 국무성 성명을 통해 미북 협의를 6월 2일에 개최한다고 발표하였다. 이는 교섭에 의한 문제 해결로 미국의 북한 정책이 변화하기 시작했음을 의미하는 ‘역사적인 발표’²³⁾였다. 이 시점까지 30회를 넘는 베이징에서의 참사관급 접촉이 있었지만 그것은 어디까지나 ‘접촉’에 불과했으며, 1992년 1월에 열린 캔터-김용순 회담도 미국에는 ‘외교 교섭’이라기보다는 ‘의견 교환의 장’이었다. 따라서 1993년 5월 24일의 성명은 미국의 북한 정책이 군사적 억지만을 중시하는 접근에서 군사·외교 양면의 접근으로 변화하는 시그널이었다고 할 수 있다. 거꾸로 말하자면 이러한 미국의 변화는 NPT 탈퇴 선언을 통한 대미 직접 교섭의 실현이라는 북한의 기습 작전이 소기의 목적을 달성했음을 의미하는 것이기도 하였다.

그런데 대화 노선을 결정하기는 했으나 미국은 협의의 내용을 핵문제로

22) 이 같은 상황 전개의 계기가 된 것이 1993년 4월 22일 방콕에서 열린 한승주 외무장관과 중국 천지천(錢其琛) 외교부장관의 회담이었다. 이 회담에서 한 장관은 유엔 안보리 결의에서 중국이 거부권을 행사하지 않으면, 한국은 이제까지 반대해 왔던 미북 직접 교섭을 용인할 것이라고 제안하였다.

23) 伊上見元, “米國の朝鮮半島政策-北朝鮮のNPT脱退宣言後の政策を中心に”, 小此木政大編, 『ポスト冷戦の朝鮮半島』(東京: 日本國際問題研究所, 1994), 186쪽.

한정시키고자 하였다. 교섭 대표에 국무성의 동아시아태평양 담당 차관보 로드(Winston Lord)가 아닌 정치 군사 담당 차관보 갈루치(Robert Gallucci)가 임명된 것은 그러한 미국의 의도를 상징적으로 보여주고 있다. 왜 미국은 교섭 내용을 핵문제에 국한시키고자 하였던 것일까?

첫째, 이 시기에 있어서 미국의 북한 정책의 목표는 세계적 차원에서의 NPT 체제 유지를 위한 한반도의 비핵화, 즉 핵화산 방지에 있었기 때문이다. 둘째, 핵 이외의 문제에 대하여 북한과 교섭을 해서는 안 된다는 의견이 여전히 미행정부 내에 강하게 남아 있었기 때문이다. 셋째, ‘당사자주의’에 집착하고 있던 김영삼은 미북 협의의 내용이 핵문제 이외로 확장되는 것을 강하게 경계하였기 때문이다.

그 결과 핵문제는 1989년부터 1994년까지 미국의 한반도 정책을 좌우하면서 때로는 다른 사안이 없는 것처럼 여겨지기도 하였다.²⁴⁾ 이를바 미국 외교에 있어서의 ‘단일 주제 접근법’(Single Issue Approach)의 경향이다. 그러나 북한의 관심은 대미 관계의 전반적인 개선을 통한 체제 보장과 경제 원조의 획득에 있었다. 핵문제는 어디까지나 그를 위한 수단이었다. 회담이 있기 전 북한은 “미국이 정말로 문제를 해결하고자 생각한다면 조미 관계를 근원적으로 해결하고자 하는 입장에 설 필요가 있다”²⁵⁾고 주장, 미북 관계 개선에 대한 기대를 간접적으로 시사하였다.

이와 같은 양측 의도의 차이는 1993년 6월 2일부터 11일까지 뉴욕에서 개최된 미북 회담 제1라운드에서 확연히 드러났다. 미국이 NPT-IAEA 체제의 준수와 남북 비핵화 공동 선언의 완전 이행을 촉구한 데 대하여 북한은 대미 관계 개선을 희망, 교섭은 교착 상태에 빠지는 듯했으나, 6월 12일부터 NPT 탈퇴 선언의 효력이 발생하는 문제도 있고 해서 양측은 끈질긴 교섭을 통해 공동 성명을 채택하기에 이른다.

24) 돈 오버도퍼, 『두개의 코리아』, 243쪽.

25) 『로동신문』, 1993년 5월 30일.

공동 성명은 실로 타협의 산물이었다. 북한은 “핵화산을 방지하는 목적에 합치되도록 남북 비핵화 공동 선언에 대한 지지를 표명”한 위에 “NPT 탈퇴의 효력을 필요하다고 인정하는 기간 동안 일방적으로 정지시킨다”고 하여 미국의 요구에 응답하였고, 미국은 “핵무기를 포함한 무력을 사용하지 않으며 무력에 의한 위협도 하지 않을 것을 보장”하며 “주권을 상호 존중하고 내정에 불간섭”한다고 북한에 약속하였다.

공동 성명은 북한에 있어 ‘역사적인 사건’이었다. 6월 18일 북한측의 교섭 대표인 강석주 외교부 제1부부장은 담화를 발표, “조미간의 상호 존중과 불가침을 골자로 한 공동 성명이 채택”된 것은 “40년 남짓한 조미간의 적대 관계에 종지부를 찍고 핵문제를 근원적으로 해결할 수 있는 기초를 마련한 것”이라고 높게 평가하였다.²⁶⁾ 공동 성명 채택과 지속적인 회담 개최는 1년 전 김용순이 요청했다가 거절당한 것들이었다.

공동 성명 후 북한의 태도는 변화하였다. 매년 6월 25일의 반미 집회가 전년도에 이어 중지되었고 『로동신문』 사설은 한국전쟁에 대해 전년도의 ‘미제가 도발한 전쟁 범죄’에서 ‘미제에 의해 강요된 전쟁’으로 표현을 바꾸었으며,²⁷⁾ 또한 평양방송은 “조미 쌍방이 공동 성명에 준하여 평등하고도 공정한 기초 위에서 허심탄회하게 성의 있는 협의를 계속해 나간다면 긍정적인 결과를 내울 수 있을 것이다”²⁸⁾라고 하여 미국과의 화해를 강조하였다.

그러나 한국은 미국이 너무나도 많은 것을 양보했다고 불만을 표출하였다. 김영삼은 6월 25일 방영된 영국 BBC와의 회견에서 북한은 “전쟁 준비를 위한 시간 별기를 하고 있다. 미국 정부는 더 이상 북한에 양보해서는

26) 『北朝鮮政策動向』, 第8号(1993), 12쪽.

27) “대결, 분열의 역사에 종지부를 찍고 평화통일의 길로 나아가자”, 『로동신문』, 1993년 6월 25일.

28) “조선전쟁의 재난은 되풀이되어서는 안된다”, 평양방송, 1993년 6월 25일. 『北朝鮮政策動向』, 第9号(1993), 48쪽 재인용.

안 된다”고 발언하였다. 이 발언은 한국의 동의를 얻어 교섭에 착수하였던 미국을 곤혹스럽게 만들었다.

대화 계속에 합의한 미북은 1993년 7월 14일부터 19일까지 제네바에서 제2라운드 협상을 가졌다. 이 자리에서 미국은 특별 사찰 수용을 요구했으나 반대 굽부에 대해서는 밝히지 않아 교섭은 또다시 교착 상태에 빠졌다. 그러나 회담 후반 북한은 만일 경수로를 제공해 주면 흑연 감속로를 포기할 용의가 있다는 새로운 제안을 하였다. 이 제안은 미국에 ‘완전한 충격’이었다. 특히 경수로 제공 요구는 미대표단의 대다수 사람들에게 생경한 것이었다.²⁹⁾ 즉, 구소련으로부터 경수로 4기의 제공 약속이 있었기 때문에 북한이 NPT에 가맹했다는 기초적인 사실조차 모르고 있었던 것이다.

미국의 담당자들 사이에서는 제안의 진정한 의도가 무엇인지, 핵무기 개발의 포기인지 개발을 위한 시간 벌기인지를 둘러싸고 또다시 의견이 갈라졌다. 그 결과 회담 종료시 발표한 공동 보도문(Press Statement)은 “미국은 핵문제의 중국적 해결의 일환으로서, 또한 경수로 설비와 관련된 문제가 해결될 수 있다는 것을 전제로 경수로의 도입을 지원하며 그를 위한 방도를 조선민주주의인민공화국과 함께 모색할 용의가 있다”는 정도의 표현에 그쳤다.

그렇다고는 하나 공동 보도문은 미북의 또 다른 상호 양보에 의한 일보전진이었다고 평가할 수 있다. 북한이 “IAEA와의 협상을 가능한 한 빠른 시일 내에 시작할 용의가 있음을 표명”하고 또한 “핵문제를 포함한 쌍방의 문제에 대하여 가능한 한 빠른 시일 내에 남북 회담을 개최할 용의가 여전히 있음을 재확인”한 데 대해, 미국은 양국간의 “전반적인 관계 개선의 기초를 마련하기 위해 2개월 이내에 차기 회담을 개최할 것에 합의”하여 핵 문제에만 국한되어 있었던 미북 관계는 변화의 조짐을 보이기 시작했다.

29) 케네디 스쿨 편, 『한반도, 운명에 관한 보고서』, 84쪽.

그리나 공동 보도문에 대한 양측의 해석은 너무나도 판이한 것이었다. 회담 후 가진 기자 회견에서 갈루치는 “북한이 IAEA 사찰 수용 의무와 남북 비핵화 공동 선언을 완전히 이행하지 않는 한 경수로 설비 제공에 미국은 협력하지 않는다. 또한 IAEA 및 한국과의 진지한 협의가 이루어지지 않으면 제3라운드 미북 협상도 기대할 수 없다”고 말했다. 이에 대해 강석주는 “문제는 IAEA가 외부 세력의 영향으로 공정성을 지키지 못하고 있는 것이다. 그렇기 때문에 우리측은 향후 IAEA와의 협상에 임함에 있어 불공정성 문제를 기본으로 토의하고자 한다”고 말하고, 남북 대화에 대해서는 “우리측이 제기한 특사 교환³⁰⁾이 실현되어야 한다”고 언명했다.³¹⁾ 이러한 양측의 차이 때문에 약속한 2개월의 시간이 경과했음에도 북한의 IAEA 및 한국과의 교섭은 실질적인 진전을 이루지 못했고 문제 해결은 또다시 미궁에 빠지게 되었다.

이러한 상황 속에서 북한은 국면 타개를 위해 같은 해 11월 11일 강석주가 담화를 발표, “미국이 우리측에 대하여 핵위협 및 적대 정책을 포기하는 실천적 행동을 취하고 우리측이 NPT에 그대로 잔류하여 안전 조치를 전면적으로 이행한다면 핵문제는 원만히 해결될 것이다”라고 일괄 타결을 제안하였다. 이는 ‘선 핵문제 해결, 후협력’이라는 미국의 주장과 ‘선 체제 보장, 후 핵문제 해결’이라는 북한의 주장을 절충하여 모든 문제의 동시적이고 포괄적인 해결을 제창한 것으로 적립 방식으로부터 일괄 타결 방식으로 교섭의 골조를 전환시키고자 한 시도였다.

미국은 이 제안을 받아 ‘포괄적 접근’(Comprehensive Approach)에 기초

30) 북한은 1993년 5월 25일 한국에 정상 회담 개최 준비를 위한 ‘남북 정상의 특사’ 교환을 제안하고 “이 특사는 통일 문제 해결을 위해 쌍방의 정상이 만나는 문제와 북남간의 현안 문제를 타결하기 위한 최고위급의 중대한 의지를 전달하는 임무”를 담당하는 것이 가능하다고 밝혔다. 이 시점까지 남북이 각각 정상 회담을 제안한 적은 있으나 그것이 구체적인 대화 의제로 제기된 것은 처음 있는 일이었다.

31) 『北朝鮮政策動向』, 第9号(1993), 5~6쪽.

한 해결 방안을 준비하였다. 그 내용은 북한이 IAEA의 통상 사찰을 다시금 받아들이고 한국과의 대화를 재개하는 대신에 미국은 팀 스피리트 훈련을 중지하고 지연되고 있는 제3라운드 미북 협의를 개최하며, 제3라운드의 협상 재료로서 문제의 영변 폐기물 시설 2개소에 대한 IAEA의 특별 사찰을 실시하는 대신에 북한에 대해 국가 승인, 한미일에 의한 무역과 투자에 서의 협력 등을 제시한다는 것이었다.

이는 군사 일변도의 접근에서 군사·외교 양면의 접근으로 바뀌기는 했으나 여전히 핵문제에만 외교 교섭의 의제를 국한시키고자 했던 미국의 북한 정책이 일변하여 그 밖의 의제들까지 다루게 되었음을 의미하는 것으로, 냉전 종결 후에 있어 미국의 북한 정책의 두번째 변화라고 할 수 있다.

그러나 이 구상을 ‘한국의 어깨 넘은 미북 접근’으로 간주한 김영삼의 반발에 의해 ‘포괄적 접근’은 ‘광범위하고도 철저한(Broad and Thorough) 접근’으로 명칭이 변경되었고³²⁾ 내용도 후퇴하여 남북 특사 교환이 제3라운드 미북 협의의 전제 조건으로 되었다.

또한 사찰의 범위를 둘러싼 IAEA와 북한 간의 갈등도 문제 해결의 장해 요인이 되었다. IAEA가 다른 NPT 가맹국과 똑같은 전면 사찰을 요구한 것에 대해 북한은 NPT 탈퇴를 임시 정지하고 있는 자국의 ‘특수한地位’에 합치하는 ‘안전 조치의 지속성’(Continuity of Safeguards)에 대한 제한 사찰(직전 사찰 이후의 핵물질의 전용 여부를 확인하는 사찰)을 주장하며, 통상 및 특정 사찰은 제3라운드 미북 협의에서 일괄 타결에 의해 해결되어야 한다고 강조하였다. 일단 IAEA측이 양보하였으나 이 사찰 범위를 둘러싼 갈등은 그 후의 제한 사찰에서 재현된다.

이와 같이 미국과 한국, 미국과 IAEA의 불일치로 인해 미국–북한, 한국–북한, IAEA–북한이라는 세 축은 유기적 보완을 이루어내지 못하였

32) 1993년 봄 김대중이 일괄 타결에 의한 문제 해결을 제언하고 있었기 때문에 김영삼은 ‘포괄적’, ‘일괄 타결’이라는 표현에 강한 거부감을 나타내었다.

고, 그 결과 문제 해결은 보다 복잡하게 꼬이기만 하였다.

이러한 우여곡절을 거쳐 1994년 2월 25일 미북 양국은 미국에 의한 팀 스피리트 훈련 중지 발표, IAEA에 의한 안전 조치의 지속성 보장을 위한 사찰 실시, 남북 특사 교환을 위한 실무 접촉의 재개, 제3라운드 미북 회담의 3월 21일 개최 발표 등에 합의했다. 그러나 그 실시를 놓고 미국이 IAEA에 의한 핵사찰의 완전한 이행과 남북 특사 교환을 통한 남북 대화의 실현을 조건으로 팀 스피리트 훈련 중지 및 제3라운드 미북 회담 개최를 실행한다고 발표하자, 북한은 합의한 것은 ‘특사 교환의 실현’이 아니라 ‘특사 교환을 위한 실무 접촉의 재개’라고 반박하며 전제 조건 제시는 합의 정신에 반하는 것으로 동시에 행동 조치를 취해야 한다고 주장, 또다시 긴장이 고조되었다.

남북 특사 교환을 위한 실무 회담에서 북한측은 “최고위급 특사 교환에 대한 쌍방의 의사를 재확인하여 북과 남이 가까운 시일 내에 특사를 교환 할 것을 완전히 합의했다는 것을 공동 보도의 형식으로内外에 공표하자”고 제안하였으나 한국측이 이를 거부, 회담은 결국 결렬되었다. 또한 북한이 IAEA에 의한 사찰의 일부(플루토늄 재처리 시설에서의 계측 작업)를 안전 조치의 지속성 보장의 범위를 넘어 정기, 비정기 사찰에 필적하는 무례한 요구라는 이유로 거부하자, IAEA 특별이사회는 1994년 3월 21일, 북한의 핵문제를 유엔 안보리에 재회부하자고 결의했고 클린턴은 같은 날 패트리엇 미사일을 한국에 재배치하겠다고 발표하였다.

북한도 같은 날 외교부 대변인 성명을 발표, 미국이 “동시에 행동하는 것을 원칙으로 한” 2월 25일의 미북 합의를 “전면적으로 뒤집는 배신 행위를 하였기” 때문에 제3라운드 미북 회담에 대표단을 파견하지 않겠다고 선언하고, 팀 스피리트 훈련을 재개한다든지 강권과 압력으로 나올 경우 NPT 탈퇴도 불사하겠다고 경고하였다.³³⁾ 또한 이전보다 더욱 강한 어조로 ‘대화에는 대화로, 전쟁에는 전쟁으로 답한다’는 것을 강조하였다.³⁴⁾ 그 후

4월 3일 페리(William Perry) 미 국방장관은 “북한이 핵개발을 지속한다면 군사적 선제 공격의 가능성도 배제하지 않겠다”고 발언하였고 같은 달 18일에 패트리엇 미사일이 한국에 도착하였다. 한반도 정세는 긴박하게 돌아가기 시작, 군사 충돌의 위험성마저 감지되었다.

이런 와중에 북한은 1994년 5월 8일부터 국제적 승인, 감시 없이 사용 후 연료봉의 제거 작업을 개시했다. IAEA는 5월 말에 감시팀을 파견, 경과 확인을 위해 연료봉을 분리하겠다고 하였으나 북한은 이를 묵살하였다. 6월 2일 한스 블릭스 IAEA 사무총장은 유엔 안보리에 서한을 보내 “원자로에서 나온 핵물질이 과거 군사 목적으로 전용되었는가의 여부를 확인할 수 있는 능력을 상실했다”고 언명하고 국제 사회에 대북한 제재를 호소하였다. 이에 미국은 대화를 통한 문제 해결 노력을 실패했다고 판단, 제재를 염두에 두는 ‘위압 외교’ 노선으로 전환하였다. 6월 10일 IAEA 이사회가 대북한 제재를 결의하자 북한은 IAEA로부터의 즉각적인 탈퇴를 선언하고 유엔의 제재는 선전포고로 간주한다고 선언, 군사 충돌의 가능성은 한층 높아졌다.

결국 미국은 전쟁 준비에 착수하였다. 6월 16일 페리 국방장관과 게리 럭 주한 미군 사령관은 클린턴 대통령, 고어 부통령, 크리스토퍼 국무장관, 갈루치 북한 핵대사 등에게 1만 명의 미군 병력 투입 계획 등 군사적 대응 책에 대해 설명하였다.

그러나 같은 날 지미 카터 전 대통령은 평양에서 김일성을 만나 대화를 통한 위기 해소를 시도했다. 이 자리에서 김일성은, 1) IAEA 사찰관(2인)의 잔류와 사찰 기재의 배비를 인정한다, 2) 5메가와트 실험용 원자로에

33) 『北朝鮮政策動向』, 第4号(1994), 14~17쪽.

34) 북한의 김광진 인민무력부 부부장은 1993년 11월 3일 권영해 한국 국방부 장관이 핵 의혹의 해결을 위해 “군사적 대응도 불사한다”고 말한 것에 반발하여 “대화에는 대화로, 전쟁에는 전쟁으로 답한다”고 언명하였다.

새로운 연료봉을 장전하지 않는다, 3) 사용 후 연료봉의 풀루토늄을 재처리하지 않는다고 ‘핵개발 계획의 일시 동결’을 약속하고 만일 미국이 핵 불사용을 보장하고 경수로 공급을 지원해 준다면 흑연로를 해체하고 NPT에 복귀하겠다고 밝혔다. 또한 김일성은 김영삼과 남북 정상 회담을 열어 남북 병력 각각 10만 명으로의 감축, 주한 미군 축소, 남북 이산 가족 재회를 위한 인도적 교류, 남북의 군에 대한 상호 사찰 등에 관하여 대화할 것을 제안하였다.

이러한 극적인 변화를 수용하여 김영삼은 정상 회담을 수락하였고, 클린턴은 유엔 안보리에서의 제재 움직임을 중지하고 제3라운드 미북 협의를 실시한다고 발표하였다. 이로써 일촉즉발의 위기는 사라지고 교섭은 재개 되기에 이르렀다. 같은 해 7월 8일 미북 협의가 시작되었는데 갑작스런 김일성의 죽음에도 불구하고 북한은 시종일관 실무적인 자세로 임해 교섭 전에 강한 의욕을 보였다. 그러자 미국측도 비로소 북한의 진의가 핵개발 그 자체가 아니라 경수로 획득과 미북 관계 개선에 있다는 것을 확신하기에 이르렀다.³⁵⁾

이는 북한의 핵의혹이 국제 문제로 부상한 이래 처음 있는 일이었다. 교섭은 거듭되는 협의를 거쳐 포괄적 합의를 향해 진전하였고 쟁점이 되고 있던 영변의 미신고 시설 2개소에 대한 특별 사찰—전술한 바와 같이 이 문제로 북한은 NPT 탈퇴를 선언하였다—에 있어서도 북한측은 당초의 “주권 침해이므로 절대 응할 수 없다”는 강경 자세로부터 “약속된 경수로 기재의 7, 8할이 반입될 때까지 우리는 특별 사찰(실제로는 다른 표현을 사용하였다)을 받아들일 의무가 없다”고 후퇴, 조건부로 특별 사찰을 수용할 의사가 있음을 분명히 했다.³⁶⁾ 이로써 미북간의 이견은 거의 사라졌다. 단 미수교 상태인 북한과의 합의를 조약의 형태로 하면 의회의 승인을 받기

35) 캐네디 스쿨 편, 『한반도, 운명에 관한 보고서』, 154쪽.

36) 강석주가 이 같은 방침 전환을 시사한 것은 10월 6일이었다.

어렵다는 이유로 ‘합의 틀’(Agreed Framework)이라는 형식이 취해졌다.

그러나 김영삼이 “붕괴 직전에 있는 북한 정권의 수명 연장을 도와줄 뿐”, “지나친 태협”이라는 이유로 타결 직전에 있던 미북간의 합의에 반대 의사를 표명하여³⁷⁾ 일시적으로 회담은 난관에 봉착하기도 하였으나, 북한이 이 합의 후 대화 분위기가 조성되는 대로 남북 대화에 임한다는 선에서 태협이 이루어져 미북 양국은 1994년 10월 21일 합의문에 조인하였다. 그 주된 내용은 아래와 같다.

미국은 자국의 주도하에 국제 컨소시엄을 구성, 2003년까지 복수의 2천 매 가와트급 경수로 발전소를 북한에 제공하기 위한 제반 조치를 책임을 지고 실행한다.

미국은 제1호 경수로 발전소가 완공될 때까지 북한의 흑연로 감속로와 제반 관련 시설의 동결에 따른 에너지 손실을 보전하기 위한 조치(연간 50만 톤의 중유 공급)를 취한다.

북한은 본 합의문이 서명된 날로부터 1개월 이내에 IAEA의 감시하에 흑연 감속로와 제반 관련 시설에 대한 동결을 완전히 이행한다.

경수로 제공이 완료된 시점에서 북한은 흑연 감속로 및 제반 관련 시설을 완전히 해체한다.

경수로 시설의 상당 부분이 제공된 후, 그리고 주요 핵관련 부품이 인도되기 전에 북한은 IAEA가 필요하다고 판단하는 모든 조치를 포함하여 IAEA와의 안전 조치 협정을 전면적으로 이행한다(특별 사찰을 의미).

쌍방은 3개월 이내에 통신 및 금융 거래에 대한 제한을 포함한 무역 및 투자 제한을 완화시킨다.

상대방의 수도에 각각 연락 사무소(Liaison Office)를 개설하고 상호 관십 사항에 대한 진전이 이루어지는 데 맞추어 양국 관계를 대사급으로 승격시킨다.

37) *New York Times*, October 9, 1994.

미국은 북한에 핵무기를 사용하지도 위협하지도 않을 것을 보장하며 북한은 남북 비핵화 공동 선언을 이행하기 위한 조치를 취한다.

제네바 합의는 북한에 있어 지극히 귀중한 외교 성과였다. 핵개발과 경제 개방의 동시 추진을 통한 체제 유지라는 제1기의 생존 전략이 미국의 핵확산 방지 전략과 충돌하여 실패로 끝난 후 생존의 기로에 서 있던 북한은, NPT 탈퇴 선언이라는 벼랑끝 전술을 교묘히 구사하여 생존을 보장할 수 있는 수단을 획득하였던 것이다.

이는 물론 핵카드에 의한 체제 보장과 경제 원조의 획득이라는 제2기 생존 전략의 완성을 의미하는 것은 아니다. 그러나 제네바 합의는 최종 목적지에 이르기 위해 반드시 통과하지 않으면 안 되는 중간 관문을 돌파한 것에 해당된다. 특히 합의문 조인이 있기 하루 전, 클린턴이 ‘조선민주주의인민공화국 최고 지도자 김정일 각하’라는 존칭을 구사하여 보낸 경수로 제공에 관한 ‘보증 서한’은 미국에 의한 김정일 체제 승인의 상징처럼 받아들여졌다. 이렇게 해서 북한을 둘러싼 정세는 새로운 국면에 접어들게 된다.

2. '혁명적 경제 전략'

북한 지도부는 1993년 12월 8일 로동당 중앙위 제6기 제21차 전원회의를 개최하여 제3차 7개년 계획(1987~1993) 수행에 대한 평가를 실시, 동 계획이 미달성으로 끝났음을 명확히 한 위에 향후 2, 3년간을 ‘완충기’로 설정하여 농업 제일주의, 경공업 제일주의, 무역 제일주의를 추진하는 것을 골자로 한 ‘혁명적 경제 전략’을 채택하였다.

북한 역사에 있어서 이 ‘혁명적 경제 전략’이 갖는 특징은 두 가지로 집약된다.

첫째, 이제까지 북한 당국이 1977년과 1985~1986년 등에 ‘완충기’를 설정한 적은 있었으나 모두 이전 계획이 완수되었다는 평가에 기초한 것이었다. 즉, 북한 당국이 계획의 미달성을 공식적으로 인정한 것은 처음 있는 일이었다. 이러한 ‘이례적인 정직’은 미달성을 인정할 수밖에 없을 정도로 경제 상황이 어렵다는 것의 반증일 것이다. 실제 3년간의 ‘완충기’가 1996년 말로 끝났음에도 불구하고 북한 당국은 아직까지 새로운 장기 계획을 내놓지 못하고 있다.

둘째, 농업, 경공업, 무역의 3대 제일주의를 전면적으로 내건 것도 북한 건국 이래 처음 있는 일로 중공업 우선의 자립적 민족 경제 건설을 기본 노선으로 삼아온 경제 운영 방침의 ‘혁명적’ 전환이라 할 수 있다. 물론 북한 지도부는 중공업 우선과 자력 생생이라는 원칙하에서 3대 제일주의를 제창하였으나 그것은 어디까지나 정책의 일관성을 확보하기 위한 지배 논리의 수사에 불과할 뿐, 그 내용은 결정적으로 변화하였다.

그렇다면 왜 북한 지도부는 그와 같은 정책 전환을 결단하였던 것일까? 그 점을 논하기 전에 먼저 정책 전환이 이루어진 시점에 대해 생각해 볼 필요가 있다. ‘혁명적 경제 전략’이 채택된 것은 1993년 12월 8일이었다. 그러나 『人民日報』, 1993년 11월 9일자에 의하면 김일성은 같은 해 11월 8일 북한을 방문한 중국 인민정치협상회의 대표단에게 3대 제일주의로의 방침 전환을 밝혔다.

그런데 1993년 후반기는 전술한 대로 7월의 제2라운드 미북 협의 아래 양측의 주장이 평행선을 달려 문제 해결의 출구가 보이지 않았던 시기로 북한 지도부는 그 이후의 정세가 어떻게 전개되어 갈 것인가, 즉 대화에 의한 해결인가 군사 충돌인가가 불투명한 상황하에서 3대 제일주의를 핵으로 하는 ‘혁명적 경제 전략’을 채택하였던 것이다. 이는 무엇을 의미하는가?

그 답을 생각함에 있어 결코 간과해서는 안 될 것이 있다. 중공업에 기초를 둔 자립적 민족 경제 건설은 북한 건국 이래 일관되게 견지되어 온

방침이며, 그 배경에 한국전쟁의 교훈이 작용하였다는 것은 주지의 사실이다.³⁸⁾ 즉 중공업 우선은 군수 산업 강화, 전쟁 준비 체제와 밀접한 관계가 있어왔다. 그렇다면 대화에 의한 결착인가 군사 충돌인가가 불투명한 상황 하에서 왜 전쟁 준비와는 반대 방향으로 경제 전략을 조정하였던 것일까? 후술하겠지만 북한 당국은 3대 제일주의를 단순한 슬로건이 아닌 실제의 정책 과제로 추진하였으며, 나진·선봉 자유 경제 무역 지대 건설 계획 또한 차실히 진행시켰다.

따라서 북한 지도부가 “새로운 전쟁의 위협이 한층 증대된 조건”³⁹⁾이라는 정세 판단을 내리면서도 농업, 경공업, 무역의 3대 제일주의로 전환한 것은 이러저러한 외부의 억측에도 불구하고 그들이 결코 전쟁을 원치 않았고 거기에 대비하고자 하지도 않았다는 것을 보여준다. 요컨대 북한 지도부가 바랐던 것은 전쟁도 불사한 핵개발 강행이 아니라 핵카드에 의한 체제 보장과 경제 원조의 획득이었다. 김일성이 1994년 신년사에서 올해는 “우리나라 사회주의 건설이 새로운 발전 단계에 들어서는 혁명적 전환의 해”가 될 것이라고 말한 것도 그와 같은 맥락에서 보아야 할 것이다.

그렇다고 한다면 냉전 종결 후 북한의 생존 전략에서 ‘혁명적 경제 전략’은 어떻게 위치지어질 수 있을까? 결론부터 말하자면 ‘혁명적 경제 전략’은 제1기의 경제 개방 전략이 실패한 상황에서 취해진 대내용 경제 재건 책임과 동시에 미북 핵합의 이후의 경제 운영까지 시야에 넣은 정책이라 볼 수 있다. 또한 그 내용이 3대 제일주의와 ‘완충기’의 설정 등 비교적 ‘유연한 노선’임을 감안한다면, 제1기의 경제 개방 전략의 연장선상에 있는 것으로 보는 것이 타당할 것이다. 실제 ‘혁명적 경제 전략’이 채택되기 1년

38) 이 점에 대해서는 小此木政夫, “北朝鮮共産主義の誕生-その原型をめぐって”, 松木正朗・川本邦衛 編著, 『ベトナムと北朝鮮』(東京：大修館書店, 1995)을 참조.

39) “제3차 7개년 계획의 수행상황에 관한 조선로동당 중앙위원회 전원회의 보도”, 『로동신문』, 1993년 12월 9일.

전 김일성은 “사회주의 경제 건설에서는 농사를 잘하는 문제와 공업 부문에서 생산을 정상화하는 문제, 대외 경제 관계를 발전시키는 문제, 기본 건설을 잘하는 문제, 이 네 가지 문제가 가장 중요”⁴⁰⁾하다고 언급한 바 있다. 또한 생산자가 직접 무역을 행하는 새로운 무역 체계가 1991년 11월에 승인된 사실,⁴¹⁾ 1992년도 예산안에 ‘8·3 인민소비품 생산 운동’⁴²⁾이 반영된 사실로부터 이미 북한 지도부가 일정한 정책 전환을 하고 있었다는 것이 드러난다. ‘혁명적 경제 전략’은 그러한 흐름을 보다 체계적으로 기정 사실화한 것이라 할 수 있다. 즉 제1기의 경제 개방 전략도 제2기의 ‘혁명적 경제 전략’도 냉전 종결 후 북한의 새로운 경제 전략 모색의 산물이며 기존 노선으로부터의 질적 변화를 나타내는 것이라 할 수 있다.

그럼 ‘혁명적 경제 전략’이 가져온 질적 변화에 대하여 구체적으로 검증해 보자.

무엇보다도 눈에 띄는 것이 경제 운영에 있어서의 분권화와 물질적 자극의 강조다. 1994년 4월 6~8일에 열린 최고인민회의 제9기 제7차 회의에서 채택된 “사회주의 경제 건설의 완충기 과제를 성공리에 수행할 데 대하여”라는 결정에는 이 점과 관련, 다음과 같이 적혀 있다.

경제 사업에 대한 국가의 통일적인 지도를 확고히 보장하는 기초 위에서 위원회·부와 도·시·군의 공장, 기업소의 창발성을 높이 발양시켜 특히 각 도·시·군에서 지방의 원천과 예비를 최대한 동원하여 인민 소비품을 가능한

40) “현 시기 정무원앞에 나서는 중심과업에 대하여”, 『김일성 저작집』, 44권(평양 : 조선로동당출판사, 1996), 2쪽.

41) 김일성, “변화된 환경에 맞게 대외무역을 발전시킬데 대하여”, 『사회주의 경제관리 문제에 대하여』, 7권(평양 : 조선로동당출판사, 1997), 429~430쪽.

42) ‘8·3 인민소비품 생산운동’은 각 부문, 지방의 공장, 기업소에 ‘작업반’을 설치, 폐물을 이용하여 생활필수품을 생산, 직영점을 통해 판매하는 운동으로 1984년 김정일의 지시에 의해 시작되었다. 기존 틀을 벗어 난 경공업제품 충산운동이라 할 수 있다.

한 자체로 생산, 보장하도록 한다.

‘대안의 사업 체계’의 요구에 합치되도록 노력 관리, 설비 관리, 자재 관리를 개선하고 경제적 타산을 정확히 하여 생산, 경영 활동에서 경제적 효과성을 최대한으로 높인다. 원가, 가격, 수익성과 같은 경제적 지렛대를 올바로 이용하고 독립 채산체를 올바로 실시하며 원(화폐)에 의한 통제를 한층 강화한다.

주지하듯이 북한 당국은 일관되게 분권화와 물질적 자극보다 중앙 집권화와 사상, 도덕적 자극을 우선해 왔던바, 이 정도로 전자를 강조한 것은 전례 없는 일이었다. ‘혁명적 경제 전략’이 갖는 ‘개혁’ 지향적인 성격을 가늠해 볼 수 있는 대목이다.

가장 두드러진 변화를 보인 곳은 무역 분야였다. 새로운 무역 체계는 당시까지 대외경제위원회(구무역부)만이 소유해 왔던 무역 회사를 생산을 담당하는 각 위원회, 부와 각 도에 설치하여 외국과 직접 무역을 하도록 하였다. 이 새로운 무역 체계를 이론화시킨 논문⁴³⁾에는 ‘파격적’인 표현이 눈에 띤다.

첫째, “국가의 중앙 집권적인 계획적 지도 밑에”라는 전제를 달기는 했으나 각 위원회, 부와 각 도 행정경제위원회의 독자적인 무역 회사가 “대외 시장의 요구와 자기 부문, 자기 지방의 생산 능력과 자연 경제적 조건들을 과학적으로 타산한 데 기초하여 수출입 계획을 세우며” 그 계획에 입각하여 무역 계약을 체결, 계약에 따라 수출품을 생산하고 무역 활동도 직접 별이게 하는 체계와 방법이어서 상당한 수준의 분권화를 허용하였다는 것을 알 수 있다.

둘째, “아무리 좋은 수출품을 많이 생산하였다고 하더라도 수출입 무역을 직접 담당한 무역 일군들이 주인으로서의 책임과 역할을 제대로 하지

43) 리신호, “새로운 무역체계의 본질적 특징과 그 우월성”, 『경제연구』, 제4호(1992).

못하면 대외 무역을 확대 발전시키는 사업이 제대로 될 수 없다”는 언급에서 북한지도부가 생산 과정과는 다른 유통 과정(마케팅)의 중요성을 인식하기 시작했다는 것을 알 수 있다.

셋째, “생산된 수출품을 유리한 무역 조건과 가격으로 판매하고 생산에 필요한 모든 수입품을 유리한 조건으로 제때에 원활히 구입하여 공급하는 것”에 의해 “보다 많은 외화를 획득할 수 있다”는 언급은 자본주의 무역 이론과 다를 바 없다.

넷째, “분업과 협업은 나라와 나라 사이에서도 이루어져 무역을 통해 실현된다”는 언급은 제국주의 무역 이론이라 비난하여 왔던 ‘비교 우위론’과 일맥 상통한다. 국가간 분업을 인정한 것은 자립적 민족 경제 건설 노선에 대한 간접적 비판이라고도 할 수 있다.

다섯째, “생산자들도 대외 무역의 발전에 직접적인 이해 관계를 갖게 됨으로써 잠재력과 가능성을 적극적으로 동원하게 된다”는 언급은 마치 자본주의 사회에 있어서의 이윤 추구를 동기로 한 경제 행위에 관한 설명과 같다.

이 밖에도 경공업 제일주의가 무역 제일주의와 불가분의 관계라는 점, 핵문제로 긴장이 높아져 가고 있는 속에서도 나진·선봉 자유 경제 무역 지대의 관련법 정비 등 개발 계획을 일관되게 추진하였다는 점 등을 감안하면, ‘혁명적 경제 전략’은 북한 건국 아래 당국이 기본 노선으로서 채택해 온 정책 중에서 가장 유연하고 개방적이며 또한 실용주의적인 것이라고 할 수 있다.

‘혁명적 경제 전략’의 추진은 김일성이 사망(1994년 7월 8일) 직전, 경제 담당 간부들에게 행한 “라진-선봉 자유 경제 무역 지대 개발과 수력 발전 소 건설을 다그칠 데 대하여”(6월 14일)와 “사회주의 경제 건설에서 새로운 혁명적 전환을 일으킬 데 대하여”(7월 6일)에서도 재확인되었다. 그리고 제네바 합의 이후에도 계속해서 추진되었다. 따라서 ‘혁명적 경제 전략’은

미북 합의 이후 예상되는 한국, 일본과의 경제 교류 활성화에 대비한 것이 라고도 할 수 있다. 종합적으로 볼 때 ‘혁명적 경제 전략’은 냉전 종결 후의 체제 생존을 위한 경제 전략이며 초보적이기는 하나 전례 없는 북한식 ‘개혁·개방’ 노선이다. 그런 점에서 가히 ‘혁명적’이라 할 수 있다.

3. 미국의 소프트 랜딩 정책 : 상이한 의도의 착종

클린턴 정권은 제네바 합의에 의한 북한의 핵개발 동결 및 NPT 체제 유지를 보스니아 분쟁을 종결시킨 데이턴 합의와 함께 최대의 외교적 성과로 인식했다. 그러나 제네바 합의에 대한 미국 내 여론은 우호적이지만은 않았다. 『워싱턴 포스트』지는 “미북간의 거래는 커다란 결점을 안고 있다. 합의는 북한이 문제의 플루토늄 생산 시설을 몇 년이고 숨길 수 있도록 허용하고 있다”⁴⁴⁾고 비판하였다. 그러나 어쨌든 제네바 합의로 핵화산 방지와 IAEA-NPT 체제 유지라는 미국의 최우선 목표는 해결의 기닥을 잡게 되었다.

그런데 북한 경제의 악화 현상은 멈추질 않았고 설상가상으로 자연 재해도 발생하여 아사자가 속출하는 등 심각한 식량난에 직면, 북한 붕괴설은 그 어느 때보다도 현실성을 띠고 논의되기 시작하였다. 이 붕괴 가능성은 핵문제와는 성격을 달리하는 위기, 즉 자포자기에 의한 무력 도발과 돌연한 붕괴가 물고 올 경제적 영향에 관한 논의의 기폭제가 되었다.

이러한 상황 변화에 따라 미국은 북한 정책에 있어서 핵개발 저지만이 아니라 체제의 약화가 물고 올지도 모르는 돌발 사태까지 상정한 종합적인 위기 관리책을 입안하지 않으면 안 되게 되었다. 제임스 레이니 전 주한

44) “The Content of the Korea Accord”, *Washington Post*, October 21, 1994.

미국 대사는 이 점과 관련, 다음과 같이 논했다.

우리가 전통적으로 사용해 온 기준에 따르면 우리의 억지 전략은 이제까지 유효하게 기능하여 왔으나 그 수명은 다해가고 있다. 원래 북한의 군사적 위협이 존재하는 한, 억지 전략은 유지되어야 하고 또한 유지될 것으로 보인다. 그러나 지금 안정을 해치는 주요한 도전은 북한의 쇠약함과 자포자기의 가능성에 의해 조성되고 있다. 그것은 우리가 이제까지 채택해 온 전략을 단지 그냥 추진하는 것에 의해 극복될 성질의 것이 아니다. 억지는 그 자체가 목적이지 않다. 안정을 달성하기 위한 하나의 수단일 뿐이다. 오늘날 한반도의 안정을 가장 위협하는 요소를 억지력만 가지고 해소시키는 것은 불가능하다. 따라서 그에 더해—그를 대체하는 것이 아니고—신뢰 조성 협력에의 적극적 유인을 중대시키지 않으면 안 된다.⁴⁵⁾

즉 억지를 넘어서 외교적 관여 정책(Engagement Policy)을 적극적으로 추진해 나가야 한다는 주장이다. 한편, 폐리는 북한을 고장나서 급속히 고도를 상실하고 있는 비행기에 비유하여 이 나라를 ‘연착륙’시켜야 한다는 견해를 제시했다. 이를 계기로 미국의 북한 정책은 통칭 ‘소프트 랜딩’ 정책이라 불리게 되었다.

그러나 연착륙의 차지점이 어디인지, 즉 1) 핵개발 저지 및 전쟁 방지인지, 2) 중국, 베트남과 같은 ‘개혁·개방’을 통한 단계적 체제 이행인지, 3) 군사 도발을 동반하지 않는 ‘조용한 붕괴’인지는 명확하지 않았다. 미 행정부 내에는 이와 관련, 뚜렷한 정책 목표가 부재하였다. 특히 제네바 합의 이후의 북한 정책에 있어 2)와 3)은 양립할 수 없는 것이었다. 어느 쪽을 택하는가에 따라 정책이 결정적으로 달라지기 때문이다. 이를 검증해 보자.

45) James T. Laney, “North and South Korea : Beyond Deterrence”, Asia Society Corporate Conference, Seoul, Korea(May 11, 1996).

<사례 1> David E. Brown(핵위기 당시의 국무성 한국부장)

- 북한의 붕괴는 한국 및 그 우방국들의 이익에 합치하지 않는다.
- 오직 억지력에만 의존하면서 북한 경제의 개혁을 적극적으로 장려하는 태도를 결여한다면 북한이 궁극적인 체제 붕괴와 무질서의 길을 걸을 확률이 꽤 높아진다.
- 결국 북한 내부의 논쟁은 수출 주도형 경제 개발로의 전환을 피하기 위해 흔들림 없는 노력을 지속하자는 방향으로 결착지어질 것으로 생각된다. 이러한 방향 전환을 촉구하는 제도 개혁은 ‘이진일퇴’(二進一退)의 양상을 보이고 있다.
- 선례를 보면 동아시아형 개발 모델을 배움으로써 북한이 경제를 부흥시키고 발전시키는 것이 불가능한 이유는 그 어디에도 존재하지 않는 것으로 생각된다.⁴⁶⁾

<사례 2> Stanley Roth(국무차관보) 등

- 원래 1994년의 제네바 합의는 북한이 내일이라도 붕괴할 것이라는 판측을 전제로 이루어진 것으로 그 실상은 북한의 쇠약을 기다리는 ‘시간 벌기’(스탠리 로스)를 겨냥한 것이었다. 조인 당시 미 행정부의 한 고관은 “합의에 명기된 미국측의 부담을 이행하기 전에 북한은 붕괴할 것이다”라고 의회 공청회에서 증언하였다.⁴⁷⁾
- Joel S. Witt(1993년부터 1995년까지의 미북 교섭시 갈루치의 상급 고문), “우리는 북한 독재 시스템의 평화적 종언, 이를바 소프트 랜딩 전략을 촉진시켜야 한다.”⁴⁸⁾

46) “岐路に立つ朝鮮半島と米國の役割”,『外交フォーラム』, 1997年1月。

47) *Washington Post*, October 24, 1994.

48) “道りくる米朝危機、米國から打つべき次の手”,『世界週報』, 1999年2月9日。

위의 예로부터 소프트 랜딩이라는 개념을 놓고 미 행정부 내의 의견이 분열되어 있었음을 알 수 있다. 그런 의미에서 소프트 랜딩 정책은 상이한 의도의 착종이었다고 할 수 있다. 즉 봉괴를 전제로 했을 경우에는 자포자기에 의한 무력 도발을 저지해 가면서 가능한 한 부작용이 발생하지 않도록 봉괴의 속도를 조절하는 관리가 주요 과제로 떠오르나, 반대의 경우에는 북한이 ‘개혁·개방’의 방향으로 향하도록 신속히 그 환경을 제공해 주는 것이 주요 과제로 등장한다. 또한 이 둘의 차이는 제네바 합의의 이행을 어떤 속도로 진행시켜 나갈 것인가에도 결정적인 영향을 미친다.

그런데 제네바 합의 이후 2, 3년간 미 행정부 내에는 북한이 가까운 장래에 봉괴할 것이라는 정세 판단이 압도적이었다. 한 예로 도이치(John Deutch) CIA 국장은 1996년 2월 미상원 정보특별위원회에서의 증언에서 “북한의 정치, 경제 상황은 악화일로에 있어 현 체제의 붕괴 가능성은 아주 높다”고 강조하면서 “체제 봉괴가 평화적으로 이루어질 것인가 아니면 폭력적인 형태를 떨 것인가는 확실치 않다”고 언명하였다. 같은 해 럭(Gary Luck) 주한 미군 사령관도 미의회에서의 증언에서 “문제는 북한이 봉괴하는가 봉괴하지 않는가가 아니라 언제, 어떤 형태로—내부 봉고인가 외부 폭발인가—봉괴하는가이다”라고 지적하였다. 이러한 인식은 “합의에 명기된 미국측의 부담을 이행하기 전에 북한은 봉괴할 것이다”라는 논리로 연결되어 1994년의 선거에서 승리하여 상하 양원을 제압하게 된 공화당의 제네바 합의에 대한 “너무 양보했다”는 비판을 완화시키는 재료로 사용되었다.

그러나 이렇게 되면 체제의 연명을 꾀하고 있는 북한과의 관계가 원만히 풀려나갈 리가 없었다. 왜냐하면 “미국과 국제 사회가 요구하고 있는 것이 ‘핵문제의 해결’이지 ‘김일성-김정일 부자 체제의 전복’이 아니라는 것을 평양측에 납득시킬 때 비로소 우리는 핵문제 해결의 커다란 진전을 기대할 수 있게 되기” 때문이었다.⁴⁹⁾ 이처럼 미국의 소프트 랜딩 정책은

그 애매함으로 인해 파란의 요소를 다분히 품고 있었다. 이 불명확한 정책은 그 후 미북 관계의 원만한 진전과 제네바 합의의 일정대로의 이행을 방해하는 원인(遠因)으로 작용한다.

V. 핵-미사일 카드에 의한 대타협의 달성인가?(1998년~현재)

1. 북한 : 대미 불신과 강경 노선으로의 복귀

미북 사이에 제네바 합의가 체결되기는 했으나 그것은 결코 완전한 것이 아니었다. 문제는 갈루치가 지적한 대로 합의가 상호 불신 위에서 성립되었다는 점이었다. 미국측에는 북한이 핵개발을 단념하지 않고 서방측의 경제 원조만을 획득하려고 하지 않을까라는 불신이, 북한측에는 핵개발을 포기하는 순간 미국이 경제 원조와 관계 정상화 약속을 깨버리지 않을까라는 불신이 각각 있었다.⁵⁰⁾ 제네바 합의가 양측의 동시 행동 계획을 설정한 것도 바로 그 때문이었다. 그렇다고는 해도 합의 이후의 정세 전개에 대한 북한 지도부의 기대는 매우 높은 것이었다. 이 시기의 북한의 의도를 정리해 보면 아래와 같다.

<안전 보장>

49) 伊豆見元, “米國の朝鮮半島政策－北朝鮮のNPT脱退宣言後の政策を中心に”, 195~196쪽.

50) “U.S.-North Korea Accord Has a 10-Year Timetable”, *New York Times*, October 21, 1994.

- 대미 관계 개선을 통한 국교 정상화
- 미북 평화 협정의 체결(유엔군, 중국군 및 북한군 사령관이 1953년에 서명한 정전 협정을 미북 양국간의 평화 협정으로 대체하고자 하는 것으로 1994년 4월 24일 북한 외교부장이 ‘새로운 평화 보장 체제’라는 이름으로 제안하였다.)

<경제 재건>

- 2003년까지 100만 킬로와트 능력의 경수로 2기를 제공받고 경수로 완공까지 매년 50만 톤의 중유를 제공받아 에너지 난을 해소함과 동시에, 미국의 대북한 경제 제재 조치의 해제를 계기로 구사회주의권을 대체할 수 있는 경제 협력 파트너를 확보한다.
- 대미 관계 개선에 따라 일북 수교를 성사시켜 거액의 보상금을 획득 한다.
- 제한적인 남북 경제 교류

이 같은 구상에서 주목해야 할 점이 두 가지가 있다. 첫째, 대미 관계가 어느 정도 개선되면 일북 수교가 가능해져 거액의 자금을 확보할 수 있다는 판단이다. 이는 “당연히 조일 관계가 조미 관계보다 먼저 개선되어야 한다”⁵¹⁾는 조선로동당 부부장 이종혁의 발언에서도 확인된다. 둘째, 북한 지도부는 ‘남북 관계 개선 없는 미북 및 일북 관계 개선’을 희망하였고 또한 그것이 가능하다고 판단하였다는 점이다. 예를 들어 외교부 부부장 김계관의 “북남 관계 개선과 병행하여 조미 관계를 개선한다는 미국의 입장은 우리 자신과의 관계 개선을 부정하는 것이라고 이해할 수밖에 없다”, “조미 관계 정상화는 동북아시아의 힘의 균형을 보장하는 전략적 관심을

51) 『朝鮮時報』, 1995年 4月 3日。

충분히 반영하고 있어 조선반도의 평화와 안전을 적극적으로 보장한다”⁵²⁾는 발언과 이종혁의 “조일 수교는 조선의 자주적 평화 통일에 유리한 국제 환경을 마련한다는 측면에서도 바람직하다”는 발언은, ‘남북 관계 개선 없는 미북 및 일북 관계 개선’을 통해 한국에 대한 열세를 만회하고자 하는 북한 지도부의 의도를 나타내고 있다.

그러나 북한의 그와 같은 시도는 순조롭게 진척되지 못했다.

먼저 일북 관계의 경우 1995년 3월 30일 일본의 연립 3당(자민당, 사회당, 신당사키가케) 대표단이 방북, 조선로동당과의 사이에 “제9차 수교 교섭을 빠른 시일 내 실시할 것을 양국 정부에 권고한다”는 것을 주된 내용으로 하는 ‘회담 재개를 위한 합의서’를 채택하였다. 그 속에 “양국간의 회담이 철저히 자주적이고 독자적인 입장에서 이루어지지 않으면 안 된다”는 것이 명문화되자 북한은 “조일 관계를 개선하는 데 있어 이번 합의서는 매우 중요한 위치를 차지한다”고 환영하였다. 또한 같은 해 6월과 10월, 두 차례에 걸쳐 일본 정부가 북한에 50만 톤의 쌀을 원조하자 1996년 3월 중순 외무성 담당 과장 레벨의 비공식 접촉이 시작되는 등 한때 일북 관계에 밝은 전망이 보이는 듯했다.

그러나 같은 해 4월 한미 정상이 4자 회담을 제안하자 하시모토(橋本) 내각은 지지를 표명하였고, 6월의 김영삼-하시모토 회담에서는 “일북 관계 개선은 한국의 의사를 존중하여 진행한다”는 원칙이 확인되어 일북 관계는 남북 관계에 연계되기에 이르렀다.

다음으로 미북 관계 및 제네바 합의 이행의 경우, 1995년 3월 9일 경수로 제공을 위한 국제 컨소시엄 ‘한반도 에너지개발기구(KEDO)’가 발족했으나 한국형 경수로 모델의 수용 여부를 둘러싼 밀고 당기기로 인해 예정보다 8개월 늦어진 1995년 12월 15일에 북한과 KEDO 사이에 경수로 제

52) 김계관 외교부 부부장이 미국의 애틀랜틱 카운실이 주재한 회의(1997년 3월 11일)에서 행한 연설. 『月刊朝鮮資料』, 5月号(1997).

공 협정이 조인되었다. 또한 1996년 9월, 북한 잠수함 침입 사건이 발생하여 김영삼 정권이 KEDO에의 자금 협력을 동결하자 경수로 사업은 일시 정지될 수밖에 없었다.

한편 미북 평화 협정 제안의 연장선에서 북한은 1996년 2월 22일 미북 잠정 협정 체결을 제안하여 한국을 제외시킨 질서 재편을 재차 시도했으나, 같은 해 4월 16일 한미 정상은 남북한 주도의 항구적 평화 체제 추구라는 입장을 재확인한 위에 4자 회담을 제안하여 북한의 의도를 허용하지 않았다.

이처럼 한국을 제외한 미북·일북 관계 개선에 의한 남북한간의 세력 균형 회복이라는 북한의 전략은 성공하지 못했다. 결국 북한은 같은 해 12 월 29일 잠수함 사건에 대해 유감의 뜻을 표하고 다음날 4자 회담 설명회에의 참가를 표명하는 것에 의해 국면 타개를 시도한다. 그러나 경수로 사업이 재개되고 4자 회담 설명회가 개최되게 되었음에도 불구하고, 북한의 의도는 좀처럼 실현될 것처럼 보이지 않았다.

첫째, 경수로 건설과 중유 제공이 예정대로 진행되지 않았다. 경수로 건설 사업은 한국형 모델 수용 여부와 잠수함 침입 사건으로 인해 지연되어 착공식이 예정보다 1년 이상 늦어진 1997년 8월에 시행되었는데, 그 후에도 KEDO의 분담금 문제를 둘러싼 관계 당사국간의 협의에 상당한 시간이 소요되어 1998년 초의 시점에서 이미 2003년까지의 건설은 불가능하게 되었다.

이와 더불어 1996년 말까지 순조롭게 진행되어 오던 중유 공급도 미의회의 비협조로 제동이 걸렸다. 매년 50만 톤을 공급하기 위해서는 6,000만 달러 상당의 자금이 소요되는데 미의회는 1997년까지 필요액의 3분의 1, 1998년에는 3,000만 달러밖에 예산 지출을 승인하지 않았다. 그로 인해 1998년 5월 현재 KEDO의 누적 채무(중유 대금의 미지급금)는 4,700만 달리에 달했다. 이에 미국은 중국과 러시아에 KEDO에의 협력을 타진하기에

이르렀다.⁵³⁾ 1998년의 경우, 5월까지도 미국은 중유 제공의 일정표조차 제시하지 않았다.

둘째, 미국에 의한 경제 제재 완화는 북한의 희망보다 훨씬 늦어졌다. 북한은 “조인 후 3개월 이내에 쌍방이 무역과 투자의 장벽을 완화한다”는 합의에 따라 1995년 1월에 대미 제한 조치를 모두 철폐하였으나, 미국은 같은 달 통신에 관한 업무 취급 허가 등 4항목, 1996년 3월에 인도적 물자 원조의 제한 해제 등 일부를 완화하였으나 여전히 미국 내의 북한 자산을 동결시키고 미국 은행을 통한 달러 결제를 허가하지 않는 등 전면 완화를 실시하지 않았다.

이러한 미북간의 차이는 기본적으로 경제 제재 완화에 대한 입장 차이에서 기인하는 것이었다. 북한은 “경제 제재의 전면 해제는 실질적으로 적대 정책의 전환점이 되어 향후 미북 관계의 진전을 점칠 수 있는 중요한 열쇠가 된다”는 인식하에 제네바 합의에 따른 무조건적 실시를 주장한 반면, 미국은 “제재를 한층 완화시키는 타이밍과 완화의 규모는 기본적으로 미사일 확산, 미군 병사의 유골 반환 등 우리의 관심 사항에 대하여 북한이 건설적인 대응을 할 의사가 있는가 없는가에 달려 있다”는 로스 국무차관보의 발언(1996년 2월 8일의 강연)에서 알 수 있듯이 경제 제재 완화를 북한으로부터 가일층의 양보를 이끌어내기 위한 외교 카드로 인식하였다.

셋째, 4자 회담을 통한 ‘새로운 평화 보장 체제’ 구축 시도는 북한의 의도대로 진척되지 않았다. 1997년 8월 5일부터 11월 21일까지 3회에 걸친 예비 회담을 통해 본회담의 개최에 합의는 하였으나, “미군 철수와 조미 평화 협정 체결 문제를 4자 회담에서 집중적으로 논의한다는 전제”하에 4자 회담을 개최하기로 하였다는 북한 외교부 대변인의 담화(11월 23일)에서 예상되었던 대로, 같은 해 12월의 제1차 본회담과 다음해 3월의 제2차

53) 『日本經濟新聞』, 1998年 5月 9日.

본회담에서 북한측은 시종일관 주한 미군의 철수와 미북 평화 협정 체결을 주요 의제로 채택할 것을 주장하였다. 그러나 한미가 이에 완강히 반대하자 회담은 실질적인 진전을 이루지 못하였다.

넷째, 일북 수교도 북한측의 의도대로 진전되지 않았다. 북한측은 교섭 재개의 돌파구를 열기 위해 1997년 7월 16일 ‘조선아시아태평양평화위원회’ 대변인 담화에서 일본인 처의 고향 방문에 필요한 대책을 강구하겠다고 발표하였다. 이어 같은 해 8월 21일 베이징에서 열린 심의관급 예비 회담에서 전제 조건 없는 수교 교섭의 조기 실현에 합의를 보았다. 일본인 처의 고향 방문은 같은 해 11월과 다음해 1월, 2회에 걸쳐 실현되었다(합계 27명). 또한 1997년 11월 14일 일본의 연립 여당 대표단이 재차 방북하여 “가능한 한 빠른 시일 내에 제9차 수교 회담이 개최되도록 당이 주도적인 역할을 한다”고 조선로동당과 의견 일치를 보았다.

그러나 북한 공작원에 의한 일본인 납치 의혹이 불거지자 일본의 매스컴은 이 문제를 대서특필하게 되었고, 일본 사회의 대북 감정은 매우 나빠져 ‘전제 조건 없는 수교 교섭의 조기 실현’은 불가능한 분위기가 되었다. 그러나 북한으로서는 일본이 요구하는 납치 의혹에 대한 진상 규명에 응할 수는 없는 노릇이었다.

이상과 같이 제네바 합의 이후 북한 지도부가 원했던 것은 그 어느 것 하나 제대로 실현되지 않았다. 단 하나, 북한에 대해 ‘햇볕정책’을 펼 것을 주장하는 김대중 정권이 1998년 2월 등장한 것이 유일한 긍정적 요소였으나, 전체 국면을 전환시킬 정도의 것은 아니었다. 한편 이 기간 동안 북한 국내에서는 3년간의 ‘완충기’ 경제 정책으로 채택되었던 ‘혁명적 경제 전략’이 대외 관계 개선의 부진에 의해 기대한 성과를 거두지 못하였고, 그 결과 경제 사정은 더욱 악화되었다. 이 때문인지 ‘완충기’의 3년째인 1996년에 들어 ‘혁명적 경제 전략’은 어디론가 사라지고 그 대신 “가장 곤란한 환경”을 극복하기 위한 ‘고난의 행군’ 캠페인이 시작되었다. ‘고난의 행군’은

2년간 지속되었고 1998년에 들어서도 ‘최후의 승리를 위한 강행군’으로 명칭만 바뀐 채 계속되었다. 그리고 이러한 상황 전개 속에서 자력 개생에 대한 강조는 그 도를 더해갔다. 자력 개생의 강조는 대외 경제 협력의 부진을 반영한 것이었다. 바꿔 말해 이 시기 북한의 경제 전략에 가장 큰 영향을 끼친 것은 대외 관계 개선의 부진이었다.

이처럼 건국 50주년인 1998년이 되어도 대외 관계 개선을 통한 경제 재건의 전망이 불투명한 상태를 벗어나지 못하자, 북한은 강한 불만을 표출하기 시작하였다. 당초 북한은 “우리의 원자력 개발은 계획적인 사회주의 경제 건설에서 전략적 의의를 갖는 중요한 부분이며 거기서 시간은 사활적 성격을 띤다”⁵⁴⁾는 인식을 보여왔다. 그러나 “막대한 자금과 노력을 투입하여 건설한 자립적 원자력 에너지 시설을 즉시 동결하고 사용 후 연료의 안전 보관 작업도 최종 단계에 접어드는 등 합의문에 명기된” 북한측의 의무 사항을 성실히 이행하고 있는 데 반해, 미국측은 경제 제재를 해제하지 않은 채 “수년간 빙밀만 뒤풀이하고 있으며 경수로 건설도 제공 협정이 체결된 지 2년이 지났음에도 자금 분담 등 KEDO 내부의 사정을 이유로 이렇다 할 진전이 없다”고 미국측을 강하게 비판하고 “언제 완성될지도 모르는 경수로만 믿고 자립적인 원자력 에너지 공업을 계속해서 희생시키는 것은 불가능하다”고 경고하였다.⁵⁵⁾

그 후 1998년 4월 중순 북한 당국은 사용 후 연료봉의 안전 보관 작업을 중지하였고 5월 7일에는 작업 정지 사실을 공개하였다. 또한 같은 날 외교부 대변인은 『조선중앙통신』과의 회견에서 “만일 사용 후 연료봉의 보관 작업 중지가 장기간 지속되면 우리는 기술 안전상 어쩔 수 없이 사용

54) “합의는 쌍방의 성실한 이행에 의해서만 유지된다”, 『조선중앙통신』, 1996년 11월 15일 ; 『月刊朝鮮資料』, 1月号(1997) 재인용.

55) “미국은 조미기본합의문 이행에 대한 성의를 행동으로 보여야 한다”, 북한 외교부 대변인 담화, 1998년 3월 6일 ; 『月刊朝鮮資料』, 5月号(1998) 재인용.

후 연료봉을 안전히 보관하기 위한 대책을 취할 수밖에 없을 것이다”고 사용 후 연료봉의 재처리에 의한 플루토늄 추출의 가능성을 시사했다.

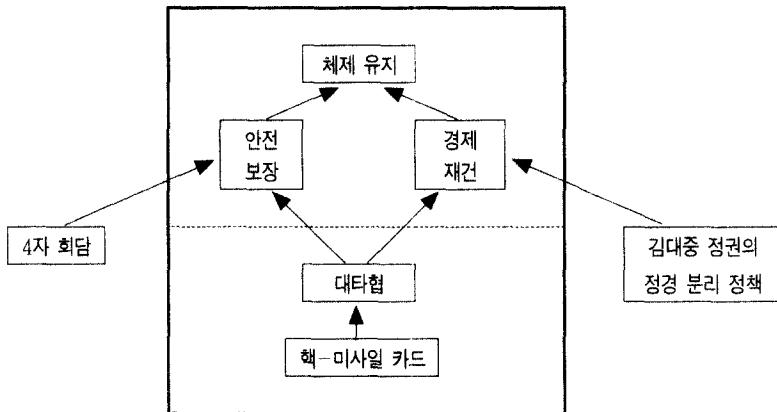
그런데 같은 해 4월 6일에 발사된 파키스탄의 신형 미사일 ‘가우리’가 북한에서 수입한 ‘노동2호’를 개량한 것이라는 사실이 미 국방성에 의해 판명되어 5월 4일, 미 행정부는 국내법에 의거하여 제재 조치를 발동하였다. 덧붙여 미국은 미사일 수출 중지를 경제 제재 완화의 전제 조건으로 위치지었다.

이러한 움직임에 대항하여 『조선중앙통신』은 같은 해 6월 16일 논평을 발표하여 미사일 개발 및 실험을 계속해서 해나갈 것임을 분명히 한 위에 수출에 관해서는 “미국이 우리측을 반세기 이상에 걸쳐 경제적으로 고립시키고 있기 때문에 우리의 외화 획득의 원천은 심히 제한되었고 따라서 미사일 수출은 우리가 어쩔 수 없이 선택한 길이다”라고 설명하고 “미국이 진실로 미사일 수출을 막으려고 한다면 하루라도 빨리 경제 제재를 해제하고 미사일 수출 중지에 따른 경제적 보상을 행하는 길로 나가야 할 것이다”라고 주장하였다. 이는 미사일을 외교상의 새로운 카드로 사용해 가겠다는 일종의 의사 표명이었다.

이와 관련, 이 논평이 있기 직전 북한적십자회가 자국에 일본인 행방 불명자는 없으며 또한 고향 방문 제3진의 대상이 된 일본인 처들이 일본측의 태도에 분노하여 방문 신청을 취소하였다고 발표한 것은 주목할 만하다. 요컨대, 이 시점에서 북한 지도부는 일북 관계 개선을 당분간 단념하고 미사일 카드를 본격적으로 구사하겠다는 결단을 내렸던 것이다. 그 후 북한은 1998년 8월 31일 일본 영공을 통과하는 ‘대포동’을 발사하여 미사일 카드를 완성시킨다.

대포동 발사는 건국 50주년 국경일의 축하 분위기를 조성하기 위해 고안된 국위 발양용이기도 하였다. 더불어 김일성 사후의 과도기(‘고난의 행군’)가 끝나고 김정일 체제가 공식 출범(‘사회주의 강성 대국의 건설’)하는

<그림 3> 1998년부터 현재까지의 북한의 국가 전략



시그널이 되었다. 외교 전략의 맥락에서 본다면 “탄도미사일 개발 능력을 과시하고 그것을 핵무기 개발 능력과 결합” 시킴으로써 “보다 큰 대미 교섭 능력을 획득하는 것이 김정일의 새로운 게임 플랜의 출발점”이었다고 할 수 있다.⁵⁶⁾ 이렇게 해서 냉전 종결 후 북한의 생존 전략은 새로운 단계(제 3기)에 진입하게 된다.

‘사회주의 강성 대국’ 건설의 경제 전략은 1998년 9월 17일 조선로동당 기관지인 『로동신문』과 『근로자』의 공동 사설 “자립적 민족 경제 건설로 선을 끝까지 견지하자”에서 명확해졌다.

이 사설은 “인민 생활을 높인다고 하면서 중공업을 소홀히 하거나 외화가 있어야 경제 문제를 풀 수 있다고 하면서 대외 무역에만 치중하는 것은 옳은 해결 방도로 될 수 없다”고 주장하여 경공업과 무역을 제일 과제로 설정하였던 ‘혁명적 경제 전략’에서 중공업 우선 정책으로 복귀했음을 분명

56) 小此木政夫, “北朝鮮問題を発火させないための現実的な提言－危機回避と一括妥結は可能である”, 『世界週報』, 1999年 2月 16日.

히 했다. 또한 “사회주의 경제는 사상의 힘에 의하여 전진한다”, “사회주의 경제 건설을 위한 투쟁에서 최후 승리를 이룩할 수 있는 결정적 담보는 우리 당의 백전백승의 정치에 있다”고 강조하여 ‘혁명적 경제 전략’에서 확대되고 있던 물질적 자극을 부정하였다.

그러나 이와 같은 외교적·경제적 강경 노선으로의 복귀가 미북 및 일북 관계 개선 노력의 포기를 의미하는 것은 아니었다. 오히려 핵카드에 미사일 카드를 추가시킴과 동시에 군부 중심의 위기 관리 체제를 확립함으로써, 한편에서는 국내 정치의 안정을 기하고 다른 한편에서는 한미일로부터 보다 큰 양보와 제네바 합의의 신속한 이행을 촉구하는 기반 조성을 기도했다고 보아야 할 것이다. 이렇듯 제3기의 생존 전략은 미사일 카드의 추가라는 새로운 ‘벼랑끝 전술’로 시작되었다.

2. 미국 : 북한 정책의 재검토

북한의 대포동 발사는 그것이 인공 위성이었던 미사일이었던 북한의 미사일 개발 수준이 예상보다 훨씬 진전되어 있다는 것을 입증시켰다는 점에서 한미일에 커다란 충격과 우려를 안겨주었다. 덧붙여 대포동 발사 직전인 8월 중순 북한이 영변 부근의 금창리에서 비밀 지하 시설을 건설중이라는 것이 미 정보 당국에 의해 판명되어, 제네바 합의에 따라 동결한 핵개발을 재개하기 위해 원자로와 핵연료 재처리 시설을 만들고 있는 것이 아닌가라는 의혹이 불거졌다. 뿐만 아니라 9월 9일의 건국 50주년에 맞춰 공식 출범한 김정일 체제는 국방위원장은 국가의 최고 직책이라고 규정하는 등 한층 군사색을 강화시켰다.

이러한 일련의 움직임은 미국에 북한 정책의 재검토를 압박하는 결정적 요인이 되었다. 특히 이 시점에서 정책 재검토를 불가피하게 만든 것은 제

네바 합의 이후 미국의 북한 정책이 입각하고 있던 전제가 거의 무너졌다 는 사실이었다. 그 전제란 다음과 같은 것이었다.

- 1) 제네바 합의는 북한의 핵계획을 종결시킨다.
- 2) 북한은 봉고 직전의 나라이므로 전쟁을 동반하지 않는 ‘조용한 봉고’로 유도(소프트 랜딩)하여야 한다.
- 3) 제네바 합의 이후 북한은 점진적이기는 하나 남북 화해와 국내 개혁, 대외 개방의 방향으로 나갈 것이다.⁵⁷⁾

그러나 새로운 핵의혹의 부상과 대포동 발사, 경제 파탄에도 불구하고 공고해져 가는 김정일 체제, 경제 운영에 있어서의 ‘개혁·개방’적 경향의 후퇴라는 정세 전개는 위의 세 가지 전제를 근저로부터 흔드는 결정적인 요인이 되었다. 바꿔 말해 제네바 합의는 북한의 쇠약을 기다리는 ‘시간 벌기’를 겨냥한 것이었건만, 실제 상황 전개는 북한측에 핵무기와 미사일을 개발할 ‘시간 벌기’의 기회를 제공해 주고 만(Robert Manning, 미 외교 협회 선임 연구원) 격이 되었다.⁵⁸⁾

이러한 상황 변화에 직면하여 워싱턴의 외교협회(Council on Foreign Relations)가 주관하는 한반도 문제에 관한 태스크 포스는 10월 7일 클린턴 앞으로 공개 서한을 보내 북한 정책의 전반적 재검토를 요청하였다. 이 태스크 포스는 공동 의장인 에이브라모위츠(Morton Abramowitz) 외교협회 수석 연구원과 레이니 전 주한 대사를 포함, 37명의 한반도 및 동북아시아 전문가들로 구성된 조직으로 1997년 9월에 발족했다. 이미 1998년 6월에 클린턴 행정부에 “Managing Change on the Korean Peninsula”라는 한반도

57) Richard L. Armitage, “A Comprehensive Approach to North Korea”, *Strategic Forum* (Seoul : National Defence University, March 1999).

58) 長島昭久, “日米韓一體の對北政策”, 『讀賣新聞』, 1998年 10月 29日.

정책에 관한 제언을 하는 등 한반도 문제에 있어 미국 내에서 가장 영향력 있는 집단이었다.

이 서한은 “제네바 합의는 한반도의 안정 확보를 위해 필요하나 충분하지는 않은 정책이다. 그러나 북한이 이 합의를 지킬 의사가 있는 한, 미국은 그것을 정책의 중심으로 삼아야 한다”는 기본 인식을 표명한 위에 대통령에게 다음과 같은 단계적 조치를 제언하였다. 이 제언은 그 이후 미국의 북한 정책 재검토의 기초를 이룬다.

- 1) 새로운 상황을 주시하여 현 정책에 대한 주의 깊은 검토를 행한다. 검토 내용에는 북한의 의도에 대한 해석, 한국·일본과의 협력의 효율성, 미국의 장기 정책 목표, 보다 포괄적인 접근을 위한 협상 수단의 통합, 제네바 합의의 유지 여부에 대한 미국의 자세 등이 포함된다.
- 2) 지하 의혹 시설과 제네바 합의 이행에 대한 북한의 진의를 검증하지 않으면 안 된다. 이를 확인한 후에 KEDO에 자금을 거출한다.
- 3) 북한 정책의 검토를 담당할 고위 특사를 임명하여 의회의 초당파적 지지와 한국, 일본과의 정책 공조를 조정할 권한을 부여한다.
- 4) 제네바 합의 준수에 대한 북한의 의사를 확인한 후에 경제 제재 해제를 고려한다.

이러한 제안을 받아들여 클린턴 행정부와 미의회는 1999 회계 연도 예산안에서 북한에 제공할 중유 비용 3,500만 달러의 거출을 같은 해 3월 1 일까지 동결하고, 대통령이 특사를 임명하여 북한 정책을 재검토하고, 같은 해 5월 31일까지 지하 핵의혹 시설의 실체 규명과 탄도미사일 규제에 관한 확인서를 의회에 제출하면, 단계적으로 자금 거출을 인정하기로 합의 했다.

이렇게 해서 미국은 북한 정책의 전반적인 재검토를 시작했으나, “미북

관계는 중대한 기로에 서 있다”는 1998년 11월 20일의 올브라이트 미 국무장관의 발언과 지하 시설 사찰이 이루어지지 않는 경우에 대비해 군사 행동 태세도 고려할 수밖에 없음을 시사한 같은 달 24일의 미 국무성 루빈 보도관의 발언에서 알 수 있듯이 미국은 강경 자세로 문제 해결에 임했다.

이에 대해 북한 인민군 총참모부 대변인은 성명을 발표, “미국의 강경 보수 세력이 지하 시설 사찰을 실시하지 않으면 조미 기본 합의문을 파기하겠다고 말하는 것은 본질에 있어 공화국과의 전쟁도 불사하겠다는 선전 포고와 같다”고 규정하고, “‘외과 수술식’ 공격이라든지 ‘선제 공격’이라는 것은 결코 미국만의 선택권이 아니며 그 공격 방식도 결코 미국의 독점물이 아니다. 우리 인민 군대의 공격에는 한계가 없으며 그 공격을 피할 장소는 지구상에 없다”고 경고하며 한국, 일본도 공격 표적이 된다고 선언하였다. 이 성명 직후 북한 외무성 대변인이 “조미 관계가 급격히 군사적인 대결로 치닫고 있기 때문에 우리 외교관이 할 일은 더 이상 없다”라는 성명을 발표하자 한반도 정세는 또다시 평화적 해결인가 군사 충돌인가 하는 기로에 서게 되었다.

그렇다면 왜 제네바 합의는 이와 같이 파기될 위기에 처하게 된 것일까? 그 원인은 어디에 있는 것일까? 격한 상호 비난과 책임 전가와는 달리 객관적으로 볼 때, 미북 양측 모두가 원인을 제공했다고 말할 수밖에 없다.

먼저 북한의 경우, “지하 시설은 핵파는 아무런 관련도 없다”는 부정에도 불구하고 한반도 평화 담당 대사인 카트만(Charles Kartman)이 “확증은 없으나 핵 관련 시설이라고 판단할 수 있는 충분한 증거(Compelling Evidence)는 있다”고 지적한 것처럼 핵개발을 완전히 단념하지 않고 있다. 더욱이 1994년 제네바 합의 문서의 비밀 메모랜덤에서 북한이 핵처리 시설을 장래에 건설하지 않겠다고 약속했다는 보도⁵⁹⁾가 사실이라면, 북한은

59) 『한겨레신문』, 1998년 11월 28일.

합의를 위반한 것이 된다.

다음으로 미국의 경우, 제네바 합의 이후의 북한 정책에 있어 그 전제가 되는 정세 판단을 크게 그르쳤다. 전술한 세 개의 전제가 모두 그릇된 예측에 기초하였음이 판명되었는데, 특히 내일이라도 무너질지 모른다는 조기 붕괴설과 그것에 기초한 ‘안락사 유도론’은 ‘강인한 정치 체제와 취약한 경제’를 최대의 특징으로 하는 북한의 ‘유교 사회주의’ 체제에 대한 이해가 너무나도 결여된 것이었다. 이러한 안이한 정세 판단뿐만 아니라 장기적인 전략 수립과 명확한 정책 우선 순위도 책정되어 있지 않았다. 결국 미국의 정책은 단락적이었다고 할 수밖에 없다.

이와 같은 정책적 혼선은 경제 제재, 경수로 건설, 중유 제공의 일정을 상당히 지연시켰고, 그 결과 북한의 대미 불신감을 증폭시키는 결정적 원인이 되었다. 이와 같은 혼란스런 정책이 북한에 강경 노선으로 복귀하는 구실을 제공했다는 것은 결코 부인할 수 없다.

3. 김대중 정권의 유연 자세와 한미일의 확대 관여

1997년 12월 한국의 제15대 대통령 선거에서 대한민국 역사상 처음으로 여야간의 정권 교체가 실현되어 다음해 2월, 김대중 정권이 출범하였다. 주지하듯이 김대중은 오랜 기간 동안 남북 화해와 교류, 협력의 활성화를 통한 단계적 통일을 주장하여 온 정치가로 북한 문제에 있어 전형적인 비둘기파의 대표적인 인물이었다. 덧붙여 북한은 1987년과 1992년의 한국 대통령 선거에서 대남 공작 기구인 ‘한국민족민주전선’을 통해 김대중을 지지하는 활동을 펼쳐 김대중 낙선에 공로(?)를 세운 바가 있었다.

김대중은 취임 연설에서 1) 어떠한 무력 도발도 결코 용납하지 않으며, 2) 북한을 해치거나 흡수하려고 하지 않으며, 3) 남북간의 화해와 협력을

가능한 분야부터 적극적으로 추진하여 나간다는 대북 정책 3원칙을 천명하였다. 또한 정책의 목표를 평화, 화해, 협력의 실현을 통한 남북 관계의 개선에 두고 현 단계에 있어서는 평화와 안정의 정착을 통해 남북간의 평화 공존을 실현, 평화 통일의 기반 조성에 힘쓰겠다고 선언하였다.⁶⁰⁾ 그 후 김대중 정권의 대북 정책은 통칭 ‘햇볕정책’ 내지 ‘포용정책’으로 불리게 된다. 이 정책에서 특히 주목되는 점은 두 가지가 있다.

첫째, 정경 분리 원칙에 기초한 남북 경제 교류의 활성화다. 주지하듯이 김영삼 정권 때에는 경제 교류를 정치 군사 문제에 종속시키는 경향이 놓후했으나 김대중 정권은 경제 교류를 기업의 자율적 판단에 맡기는 방향으로 재조정하였다. 이 정경 분리 정책은 북한 잠수정의 동해안 침입 사건, 새로운 핵개발 의혹, 대포동 발사에도 불구하고 지속적으로 추진되어 1998년 11월에는 한국인의 금강산 관광이 실현되었다.

둘째, 미북, 일북 관계 개선을 적극 장려하고 있다는 점이다. 이 또한 김영삼 정권과는 결정적으로 다르다. 김영삼은 ‘당사자주의’에 집착하여 남북 관계 개선 없는 미북, 일북 관계 개선에 쇄기를 박고자 하였으나, 김대중은 한반도의 평화와 안정을 위해 남북 관계 개선 여부와는 관계없이 미북, 일북 관계가 개선되어야 한다는 입장을 피력하였다.

이와 같은 정책이 수립된 배경에는 북한의 점진적 변화가 통일 문제 해결의 현실적 대안이며, 따라서 그것이 가능한 환경을 만드는 것이 중요하다는 인식이 작용했다. 즉 북한의 점진적 변화를 통한 단계적 통일 추구가 김대중 정권의 대북 정책 핵심이라 할 수 있다.

단, 한 가지 지적해야 할 것은 정책 의도에 대한 해석이 갈릴 수 있다는 점이다. 즉 정책의 궁극적 목표가 ‘바람’ 대신에 ‘햇볕’을 사용하여 북한 체제의 변질을 꾀하는 화평연변(和平演變)에 있는지, 아니면 상호 체제 인정

60) 통일부, “국민의 정부의 대북정책추진기조”, 1998년 3월 21일.

<표 1> 김대중의 통일론

명칭	'3단계 통일론'
단계	남북 연합→연방→완전 통일
원칙	자유, 평화, 민주
사상적 기조	열린 민족주의(Open Nationalism), 적극적 평화주의(Positive Peace), 전지구적 민주주의(Global Democracy)
1단계	남북 연합 단계(1연합, 1민족, 2국가, 2체제, 2독립 정부) 남북 연합 정상 회의와 남북 연합 회의를 구성하여 분단 상황을 평화적으로 관리 군비 통제 등 평화 공존 체제의 확립, 교류, 협력의 증진을 통한 상호 공동 이익 제고 및 민족 동질성 회복
2단계	연방 단계(1민족, 1국가, 2체제, 2지역 자치 정부) 외교, 군사, 주요 내정의 권한을 지닌 연방 정부와 일반적 내정에 대한 자율성을 갖는 지역 자치 정부
3단계	완전 통일 단계(1민족, 1국가, 1체제, 1중앙 정부) 민주주의, 시장 경제, 사회 복지, 도덕적 선진국, 평화주의

* 출처 : 김대중, 『김대중의 3단계 통일론』(서울 : 아태평화출판사, 1995), 48쪽.

에 기초해 현 북한 체제의 생존을 보장하고 분단 상황을 평화적으로 관리하는 평화 공존에 있는지가 명확하지 않았다. 특히 북한의 입장에서 보면 '햇볕정책'과 '평화 공존 정책'은 너무나도 큰 차이였다. 실제 북한은 "바람"이든 '햇볕'이든 본질에 있어서는 모두 영구 분열 노선"이며 '햇볕정책'은 북한의 사상과 제도의 존재를 부정하는 새로운 대결 논리라고 비난하였다.⁶¹⁾ 이러한 현상은 <표 1>에서 나타나듯이 단기적 목표(평화 공존)와 장기적 목표(북한의 '개혁·개방')을 통한 한국 중심의 통일)의 차종과 정책 목표에 관한 대내용 설명과 대북용 설득과의 모순에서 기인하는 것이라 할 수 있다.

그러나 새로운 핵개발 의혹의 부상에 의해 긴장이 고조되자 김대중 정

61) 북한 조국평화통일위원회의 공개 질문장, 『조선중앙통신』, 1998년 8월 20일.

권은 평화 공존 정책의 입장을 분명히 했다. 1998년 12월 7일 김대중은 폐리와의 회담에서 북한의 핵-미사일 개발, 수출 포기를 미일과의 관계 정상화, 식량 지원, 경제 재개 완화 등과 교환하는 일괄 타결(Package Deal) 방식을 제안하였다. 또한 “나의 임기중에 가능한 것은 평화 공존 질서의 정착이다”⁶²⁾라고 발언하는 등 북한의 생존을 사실상 허용한다는 입장을 명확히 하였다. 이 발상은 “줄 수 있는 것은 모두 주고, 받을 수 있는 것은 모두 받는” 일괄 타결을 통해 한반도의 냉전 체제를 해체시킨다는 구상으로 법적(De Jure) 통일이 아닌 사실상(De Facto)의 통일을 추구한다는 입장 표명이었다. 요컨대 제네바 합의의 틀을 뛰어넘는 확대 관여 정책의 추진을 표명한 것이었다.

이와 같은 김대중 정권의 유연 자세는 지역 안정을 최우선시하는 한국과 대량 살상 무기의 확산 방지를 최우선시하는 미국과의 ‘온도차’에도 불구하고 클린턴 정권에 일정한 영향을 미쳤다. 즉 미국은 당사자인 한국의 의중을 무시하면서까지 행동할 수는 없었다. 특히 김대중은 김영삼과 달리 북한 정책에 있어 워싱턴으로부터 일정한 평가를 받았다. 더불어 미국 내에서도 제네바 합의의 파기까지 각오한 강경 노선보다는 북한에 한 번 더 기회를 주는 방향에서 정책을 재검토해야 한다는 의견이 다수를 점하게 되었다. 그 결과가 한미일 3국에 의한 이른바 ‘포괄적 접근’이다.

결국 1998년 11월에 시작한 지하 의혹 시설을 둘러싼 미북 협의는 1999년 3월 16일 합의에 이르렀다. 양국은 공동 성명을 채택, 1993년 6월의 미북 공동 성명과 제네바 합의의 이행을 재확인한 위에, 북한은 지하 시설에 대한 미국의 수차에 걸친 만족할 수 있는 접근(Access)을 허용하였고, 미국은 양국의 정치, 경제 관계를 개선하는 조치를 취하겠다고 발표하였다. 공동 성명 발표 6일 후 미국은 20만 톤의 식량을 북한에 지원한다고 발표하

62) “민주주의와 시장경제”, 국제회의에서의 발언, 『중앙일보』, 1999년 2월 27일.

였는데 10만 톤은 유엔 기관을 통하지 않고 직접 제공한다고 밝혀 1950년 12월 이래 직접적인 식량 지원을 금지해 온 북한에 대한 ‘적성국 교역법’의 적용이 해제되었음을 시사했다.

그 후 같은 해 5월 미국의 전문가 팀이 금창리 지하 시설을 방문, 조사 활동을 벌였으나 미 국무성은 “이제까지 파악한 한에 있어서는 북한이 재네바 합의를 위반했다고 결론지을 수 있는 증거는 없다”고 밝혀 핵개발의 혹이 일단 사라졌음을 분명히 했다.

한편, 같은 달 21일에 폐리가 클린턴의 특사로 평양을 방문했다. 폐리는 김영남 최고인민회의 상임위원장과 만나 클린턴이 김정일에게 보낸 친서를 전달함과 동시에 한미일의 포괄적 접근에 대해 설명하는 등 주요 현안에 관한 의견을 교환하였다. 그 후 북한이 한미일의 포괄적 접근을 받아들일 것인가가 초점이 되었으나, 김계관 외무성 부상이 “관계를 개선하고자 하는 미국의 입장은 이해가 가나 우리가 받아들일 수 없는 요구를 하고 있다”⁶³⁾고 발언하는 등 한미일 3국의 제안에 대해 불만을 토로하였다.

양측 상이점의 본질적 부분은 무엇인가? 그것은 미사일 문제를 어떻게 처리할 것인가에 있다. 북한에 있어 미사일은 생존을 위한 최후의 카드다. 당연히 체제 유지의 결정적 보장이 될 만한 것을 획득하기 전에는 결코 손에서 놓을 수 없는 입장이다. 이 결정적 보장이 되는 것이 미북간의 평화 협정 체결 및 주한 미군 철수다. 다시 말해, 미사일 수출은 경제 보상 등으로 중지할 수 있지만, 개발, 생산, 배비, 실험 등은 미국의 군사적 위협이 없어지지 않는 한 그만둘 수 없다는 논리다.

그러나 한미일 3국이 이와 같은 북한의 요구에 응하는 것은 매우 어려울 것으로 보인다. 특히 한국을 배제한 미북 평화 협정 체결과 주한 미군 철수는 포용정책을 실시하고 있는 김대중 정권조차 양보하기 힘든 사안이

63) 『중앙일보』, 1999년 8월 9일.

다. 결국 1953년의 정전 협정을 대체하는 새로운 평화 체제 구축을 둘러싼 공방—미북 평화 협정인가 2(남북한)+2(미국과 중국)인가—이 지속되는 한, 핵과 미사일을 국교 정상화 및 경제 원조와 교환한다는 대타협은 성립 되기 힘들 것으로 보인다.

오히려 가까운 장래에 예상되는 것은 문제 해결의 자연 내지는 부분적 해결일 것이다. 한 예로 대포동 재발사를 둘러싸고 미국은 1999년 8월의 미북 협의에서 “발사 유예 선언을 요구하였고 북한은 그 대가로서 경제 제재 완화를 요구했다.⁶⁴⁾ 그러나 그 이상의 것, 즉 개발, 생산, 배비의 중지 및 MTCR 가맹 등의 문제는 앞서의 평화 체제 구축을 둘러싼 공방에 결착 이 지어지지 않는 한, 미해결인 상태로 남을 가능성이 높다. 결국 쟁방의 접점을 찾을 수 있는 타협안⁶⁵⁾이 만들어질 것인가 아닌가가 문제의 초점이 될 것이다. 그런 의미에서 현재의 상황은 유동적이다.

VI. 맷음말

1. 전환기의 상호 작용

이제까지 냉전 종결 이후 북한의 국가 전략이 어떻게 변화되어 왔는지를 고찰해 보았다. 분석의 결과 명확해진 것은 북한의 국가 전략이 대외

64) 『중앙일보』, 1999년 8월 18일.

65) 이 같은 타협안으로 주목되는 것이 미국 조지워싱턴 대학 김영진 교수의 제안이다. 김 교수는 문제 해결의 5대 시안으로 미북간의 신협정, 남북 기본 합의서 재확인, 남북 정상 회담, 미북 정상 회담, 6자 회담을 제시하고 있다. 『讀賣新聞』, 1998年 11月 7日.

관계, 특히 미북 관계의 영향을 크게 받아왔다는 점이다. 전술한 대로 북한의 생존 전략은 미국의 핵화산 방지 전략과 충돌하여 제1기에서 제2기로 이행하였고, 그 후 미국의 조기 붕괴를 전제로 한 정책과의 갈등에 의해 제2기에서 제3기로 이행하였다. 이러한 사실은 북한의 전략이 블랙홀이 아니라 한미일의 북한 정책과의 상호 작용에 의해 결정된다는 것을 보여주고 있다.

한편 경제전략은 그와 같은 국가 전략의 변화에 의해 결정되어 왔다. 일북 수교와 남북 경제 교류를 시도한 대외 개방 전략에서 ‘혁명적 경제 전략으로의 조정, 이후 자력 생생 노선으로의 복귀라는 변화는 대외 관계 개선의 추이와 밀접하게 연관되어 있다. 요컨대, 경제 전략은 생존 전략의 종속 변수이며 항상 대외 관계의 변동으로부터 강한 영향을 받아온 것이다.

그러나 클린턴, 김영삼 양 정권에는 이와 같은 북한의 생존 전략의 전체 상과 그 변화 과정에 대한 적확한 인식이 결여되어 있었고, 그 결과 “핵, 미사일 개발을 단념하고 개혁·개방 정책을 실시하면 지원해 줄 텐데 왜 그 방향으로 나가지 않는가”라는 대북 불신감만을 노출하였다. 그러나 생존을 지상 목표로 설정하고 있는 북한이 대외 관계가 충분히 개선되지도 않은 상황에서 핵개발을 포기하고 정치적 혼란을 가져올지 모르는 본격적인 개혁·개방을 결단한다는 것은 도저히 불가능한 일이었다.

환언하자면 미북 및 남북한간의 상호 불신과 서로의 의도에 대한 인식의 격차(Perception Gap)는 문제의 원만한 해결을 저해하였다. 특히 북한의 의도에 대한 한미양국의 단편적인 이해는 정책 운영에 있어 시행착오를 불러왔다. 한미 양국에는 정책의 최종 목표와 당면 과제, 정책 목표간의 우선 순위, 그것들을 실현할 구체적인 수단과 방법론, 예상되는 상대방의 대응, 그리고 양 진영의 상호 작용의 결과 어떠한 상황이 조성될 것인가 등에 관한 체계적이고 실효성 있는 전략 전술이 부재했다고 할 수밖에 없다.

이제까지의 분석에서 명확해진 것처럼 전면 전쟁을 각오하지 않는 한,

북한 현 체제의 생존을 허용하지 않으면서 대량 살상 무기의 개발을 포기 시킬 수 있는 방도는 존재하지 않는다. 그렇다고 해서 전쟁을 결행한다면 승리할 수는 있겠지만 막대한 인명 및 재산 피해를 입게 된다. 1994년 5월에 행한 미 행정부의 시뮬레이션에 의하면, 전면전의 경우 최초 90일간 미군 병사 사상자가 5만 2,000명, 한국군 사상자가 49만 명을 넘으며 재정 지출도 600억 달러를 초과할 것이라고 한다.⁶⁶⁾

결국 김정일 정권의 생존을 허용하면서 대량 살상 무기를 포기시키는 것 이외의 다른 선택은 있기 힘들다. 바꿔 말해 북한 문제 해결에 있어 최선의 길은 존재하지 않는다. 그러나 이러한 인식이 한미 양국의 정책 입안의 출발점이 되어야 했음에도, 김영삼 정권과 클린턴 정권은 북한 정세를 잘못 읽어 ‘조용한 봉기’를 목표로 정책을 운영해 왔다. 그 결과는 문제 해결의 지연과 그에 따른 위기의 증폭이었다. 달리 말하자면 북한이 생존을 위해 목숨을 건 결전을 수행해 온 데 반해, 한미 양국은 안이한 정세 판단 및 주관적 희망에 기인하여 전략의 운영을 그르쳐 긴장 완화와 평화 정착의 타이밍을 지연시켰다. 200만 명에 이른다고 이야기되는 아사자 문제도 이와 전혀 무관하게 고는 할 수 없을 것이다.

정책 목표 설정의 오류와 더불어 정책 운영에 있어서의 일관성도 결여되어 있었다. 제네바 합의에 이르는 과정과 최근의 확대 관여 정책에 이르는 과정을 돌아보면, 한미 양국은 최초에 설정한 목표와 정책 수단에서 조금씩 후퇴해 있음을 알 수 있다. 전체적으로 보면 최근 10년간은 북한의 주장에 한미 양국이 근접해 가는 과정이었다고도 할 수 있을 것이다.

이와 같은 관점에서 냉전 종결 이후 한미 양국의 북한 정책을 총괄해 보면, 군사적 억지 정책은 확고한 것이 되고 있는 반면, 외교적 관여 정책은 상당한 시행 착오를 거치고 있다고 할 수 있다. 그 결과, 남북 분단을

66) 돈 오버도퍼, 『두개의 코리아』, 291쪽.

낳은 구질서(냉전)는 붕괴했음에도 한반도에는 아직 새로운 질서가 정착되지 못하고 있다.

그러나 과거 10년간의 경험으로부터 한미 양국은 한반도에 있어서의 냉전 종결은 구소련이나 동구와는 달리 북한의 돌연한 붕괴가 아니라 점진적이고 단계적 체제 이행을 통해서만 실현될 수밖에 없다는 교훈을 얻고 있으며 정책도 그런 방향으로 조정되고 있다. 그런 의미에서 최근 몇 년간은 전환기라고 할 수 있다. 이 전환기는 향후 한미일의 확대 관여 정책과 북한의 생존 전략이 상호 작용한 결과, ‘대량 살상 무기 없는 경제적으로 안정된 북한’ 실현의 구체적 전망이 열린 시점에서 종결될 것이다.

2. '개혁·개방'을 위한 국제 환경

그렇다면 ‘대량 살상 무기 없는 경제적으로 안정된 북한’은 어떠한 환경에서 실현 가능해질 것인가? 이 문제를 검토하기 위해서는 먼저 대량 살상 무기 개발과 경제 재건 간의 관계를 정리할 필요가 있다.

핵-미사일 개발과 경제 재건의 사이에는 일견 직접적 연관성이 없는 것처럼 보인다. 그러나 전술한 대로 두 과제 모두 북한의 최고 목표인 체제 유지의 하위 요소이며 그것을 실현시키기 위한 수단으로 조정, 운영되고 있다. 그런데 두 과제의 동시 추진이 불가능하게 되면, 양자의 관계는 보완 관계가 아니라 대체 관계가 된다. 과거 10년간의 경험은 이 명제를 증명해 주고 있다. 요컨대 핵-미사일 개발에 뛰어들면 대외 관계 개선은 어려워지고, 대외 관계가 악화되면 경제 재건이 난망해진다.

결국 핵무기와 미사일 문제를 해결하고 그것을 통해 국제 협조와 남북 협력을 실현하지 않는 한, 북한의 경제 재건도 한반도 정세의 안정화도 불가능하다는 결론에 이르게 된다. 그러나 국제적 고립과 경제적 부진으로

위기에 처한 북한 지도부가 냉전의 심리적 후유증, 즉 과도한 타인 불신과 투쟁 심리를 극복하고 정말로 핵-미사일 개발을 포기할 수 있는가는 여전히 불투명하다.⁶⁷⁾ 따라서 관계 개선, 경제 협력을 통해 체제 유지의 확고한 전망을 제시하면서 그 반대 급부로 핵-미사일 개발을 포기시키는 '대타협'이 유일한 해결책이 된다. 이는 북한 정책에 있어서 왜 '채찍'보다 '당근'이 선행되어야 하는지를 설명해 준다.

실제 북한의 김계관은 1997년 3월 11일 미국의 애틀랜틱 카운실이 주재한 회의에서 "미국의 대북 정책은 상호 이해의 중요성을 정확히 반영한 것이 아니라 거꾸로 일방적이고 주관적인 요구에 기초해 있다"고 지적한 다음 "우리의 체제를 존중하는 것에 기초를 둔 관계 개선이 아니라 우리의 체제를 변화시키는 '관계 개선'이라는 생각"을 갖고 있다고 비난한 바 있다. 이처럼 북한 지도부의 체제 유지에 대한 우려가 불식되지 않는 한, 핵-미사일 개발의 포기는 있을 수 없을 것이다.

여기서 한 가지 명기해 둘 것은, 북한 지도부가 체제 존속의 확고한 전망이 열릴 때까지 핵개발을 애매한 상태로 놓아둘 것이라는 점이다. 그 이유는 자명하다. 만일 북한이 과거에 핵연료를 극비리에 전용하여 플루토늄을 제조한 사실이 없다고 판명되면, 북한의 위협은 저하되고 외교 교섭력은 실종될 것이며 미국의 관심으로부터 멀어질 것이다. 거꾸로 북한이 거짓말을 해 공표한 이상의 플루토늄을 생산한 사실이 밝혀진다면, "핵무기를 가질 의지도 능력도 없다"고 공언해 온 북한은 체면을 잃고 경제·군사적 제재에 직면하게 될 것이기 때문이다. 따라서 북한은 핵개발에 있어 '전략적 애매함(Strategic Ambiguity)'을 유지할 수밖에 없다. 이는 제네바 합의에 이르는 과정에서 북한지도부가 체제 소멸로 이어질지 모르는 군사 충돌의 위기에 처하면서도 '과거의 핵'(플루토늄 보유량)을 명확히 하고자 하는

67) 小此木政夫, “朝鮮半島の冷戦終結” 참조

특별 사찰을 완강히 거부했던 사실에서 이미 검증된 바 있다.

따라서 전쟁을 하면 혹시 승리할 수 있을는지 모르겠다는 유혹을 완전히 포기시키는 군사적 억지력의 확보와 동시에 핵무기, 탄도미사일 등 대량 살상 무기 개발을 포기하면 체제 유지에 충분한 외교 관계 수립과 경제 지원을 행한다는 입장을 일관되게 북한에 제시하는 것이 핵-미사일 문제를 궁극적으로 해결하는 지름길이라 할 것이다. 구체적으로는 KEDO 사업을 신속히 집행할 필요가 있다. 그것이 자연되면 될수록 핵문제의 해결도 자연되기 때문이다. 본격적인 ‘개혁·개방’은 이러한 문제들이 순조롭게 해결된 후에나 비로소 논의될 수 있을 것이다. 즉, 핵-미사일 문제 해결에 따른 대외 관계 개선이 곧바로 ‘개혁·개방’의 실시로 직결되지는 않겠지만—오히려 한미일의 현금, 현물 위주의 경제 지원은 북한의 ‘개혁·개방’을 자연시킬 수 있다—그것을 위한 분위기를 조성하는 것만은 분명하다.

비핵화된 한반도에서는 남북한과 주변 4대국의 협조 아래 병력 감축 및 군비 관리 논의가 진전될 것이다. 그렇게 하지 않고서는 북한도 통상 전력의 균형을 유지하는 것이 불가능하기 때문이다. 이렇게 해서 군사적 위력을 상실하게 된 북한은 그 대가로 획득한 외교 관계와 경제 원조를 기초로 본격적인 경제 재건에 착수하여 체제의 장기 존속을 시도할 것이 틀림없다. 경제 재건의 방법과 관련해서는 체제 유지에 미칠 악영향을 우려해 시장 메커니즘을 쉽게 받아들이지는 않겠지만, 현재보다 진일보한 모습이 될 것이라는 점은 틀림이 없다. 이렇게 되면 김정일 정권의 앞에는 새로운 문제, “낡은 정치 체제와 새로운 경제 시스템 사이의 모순”이 등장할 것이다.

현재 김정일 정권은 대외 관계에 있어 커다란 모순을 안고 있다. 그것은 한미일과의 긴장 유지를 통한 체제 단속과 3국의 협력에 의한 경제 재건 사이의 모순이다. 물론 관계 개선이 이루어진다고 해서 곧바로 적대 논리와 감정이 없어지지는 않겠지만, 기존 논리에 일정한 변화가 일어나는 것은 피할 수 없을 것이다. 또한 3국과의 관계 개선이 대외 개방의 비약적

확대를 가져올 것이라는 점은 필지의 사실이다. 그 결과 북한의 경직된 체제는 조금씩 연화(軟化)되어 갈 것이다. 지금 한미일 3국에 요구되는 것은 선악을 분별하는 가치 판단이 아니라, 이상과 같은 현실적이고 실효성 있는 대책의 대담한 추진이다.

참고문헌

- 김일성, 『김일성 저작집』, 44권(평양 : 조선로동당출판사, 1996).
- 김일성, “변화된 환경에 맞게 대외무역을 발전시킬데 대하여”, 『사회주의 경제관리문제에 대하여』, 7권(평양 : 조선로동당출판사, 1997).
- 돈 오버도퍼, 뉴스위크 한국판 뉴스팀 역, 『두개의 코리아』(서울 : 중앙일보사, 1998).
- 리신효, “새로운 무역체계의 본질적 특징과 그 우월성”, 『경제연구』, 4호(1992).
- 통일부, “국민의 정부의 대북정책추진기조”, 1998년 3월 21일.
- 하버드 대학교 케네디 스쿨 편, 서재경 역, 『한반도, 운명에 관한 보고서』(서울 : 김영사, 1998).
- 小田川興, “日朝交渉の歩みをたどる”, 小此木政夫 外, 『北朝鮮その實像と軌跡』(東京 : 高文研, 1998).
- 小此木政夫, “北朝鮮共産主義の誕生—その原型をめぐって”, 松本三朗・川本邦衛 編著, 『ベトナムと北朝鮮』(東京 : 大修館書店, 1995).
- 小此木政夫, “朝鮮半島の冷戦終結”, 小此木政夫 編, 『ポスト冷戦の朝鮮半島』(東京 : 日本國際問題研究所, 1994).

伊豆見元, “米國の朝鮮半島政策－北朝鮮のNPT脱退宣言後の政策を中心
に”, 小此木政夫 編, 『ポスト冷戦の朝鮮半島』(東京: 日本國際問
題研究所, 1994).

James T. Laney, “North and South Korea : Beyond Deterrence”, Asia
Society Corporate Conference, Seoul, Korea(May 11, 1996).

Mitchell Reiss, Bridled Ambition, *Why countries constrain their nuclear
capabilities*(Princeton, N. J. : Woodrow Wilson Center Press, 1995).

Richard L. Armitage, “A Comprehensive Approach to North Korea”,
Strategic Forum(Seoul : National Defence University, March 1999).

『로동신문』.

『조선중앙통신』.

『중앙일보』.

『조선일보』.

『한겨레신문』.

『讀賣新聞』.

『北朝鮮政策動向』.

『世界週報』.

『外交フォーラム』.

『月刊朝鮮資料』.

『人民日報』.

『日本經濟新聞』.

『朝鮮時報』.

『朝日新聞』.

Washington Post.

New York Times.

LA TIMES.

(Abstract)

North Korea's External Relations and Economic Strategy : Interactions in the Transitional Periods

Shin Ji Ho(Yonsei University, Political Science)

Since the end of the cold war, the objective of the North Korean regime has changed from the liberation of South Korea to the survival of its own sovereignty.

North Korea's "survival strategy" has been influenced by its external relations, in particular by the United States policy toward North Korea. The way in which North Korea's strategy has changed can be characterized as follows :

Phase 1(1989 to 1992) :

Simultaneously pursuing nuclear weapons development and an open door policy

Phase 2(1993 to 1997) :

Acquiring security assurance and economic assistance through brinkmanship diplomacy using nuclear weapons as the main bargaining chip

Phase 3(1998 to present) :

Making a great compromise by using missiles as bargaining chips along with nuclear weapons

One of the main characteristics of Phase 1 is the simultaneous promotion of nuclear development while pursuing an open door policy. To North Korea's chagrin, however, this strategy clashed with the United States non-proliferation policy. Moreover, attempts to normalize its relations with Japan and to establish inter-Korean economic cooperation also failed. Consequently, to compensate for these failures, the Kim Il Sung regime began using the threat of nuclear weapons development as a bargaining chip by declaring that North Korea was seceding from the NPT. This represented the transition from Phase 1 to Phase 2.

Pyongyang succeeded in directly negotiating with the United States, and the "Agreed Framework" was signed between United States and North Korea in 1994. However, the United States' "soft landing" policy delayed the improvement of its bilateral relations as the policy contradicted North Korea's intention, starting a new round of brinkmanship diplomacy by combining missiles (launching the Taepodong missile) with nuclear weapons to be used as bargaining chips in Pyongyang. This marked the transition from Phase 2 to Phase 3.

Washington started to review its North Korea policy from this point, and has since formulated "a comprehensive and integrated policy" in coordination with South Korea and Japan. The policy mainly involves the normalization of North Korea's relations with the United States and Japan, and includes economic cooperation in exchange for the abandonment of nuclear weapons and ballistic missiles. It seems, however, to be very

difficult for North Korea to accept this compromise since the missile issue represents its only remaining bargaining chip on which its survival depends. On the other hand, the economic strategy of North Korea has changed from an open door policy(Phase 1) to a “revolutionary economic strategy”(Phase 2) before returning to its existing policy in Phase 3.

In sum, North Korea's strategy has been strongly influenced by its external relations, especially its relations with the United States ; therefore, the international situation surrounding North Korea makes shifting to a policy of reform and openness extremely difficult.

Key words : North Korea, External Relations, Economic Strategy, Survival