

1990년대 북한의 대미 정책

— 핵과 미사일 사례로 본 북한의 협상전략 —

최용환(경기개발연구원 동북아협력팀)

1. 서론

제네바 합의의 붕괴로 1990년대 북한 외교의 성과는 그 빛이 바랬지만, 탈냉전기 북한의 협상전략이 새로운 주목을 받았던 것은 사실이다. 그런 의미에서 북한의 외교에 대한 연구서들의 대부분이 탈냉전기를 다루고 있고, 특히 핵문제에 집중하는 경향을 보이는 것은 당연한 측면이 있다.¹⁾ 북한 외교가 많은 연구자들의 주목을 받으면서 북한의

1) 북한 핵문제와 관련된 주요 저작을 몇 가지만 들어보자면, Selig Harrison, *Korean Endgame: A Strategy for Reunification and U.S. Disengagement*(Princeton: Princeton University Press, 2002); Leon Sigal, *Disarming Strangers: Nuclear Diplomacy with North Korea*(Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1998); Michael J. Mazarr, *North Korea and the Bomb: A Case Study in Nonproliferation*(New York: St. Martin's Press, 1995); Peter J. Hayes, *Pacific Powderkeg: American Nuclear Dilemmas in Korea*(Toronto: Lexington Books, 1991); James Clay Moltz and Alexandre Y. Mansourov, eds., *The North Korean Nuclear Program*(New York: Routledge, 1999) 등이 있다.

이 외에 북한의 협상행태에 주목하는 연구들은 송종환, 『북한 협상행태의 이해』(서울: 오름, 2002); Chuck Downs, *Over the Line*(Washington D.C.: AEI Press, 1999); Scott Snyder, *Negotiation on the Edge: North Korean Negotiating Behavior*(Washington D.C.: United States Institution of Peace

외교정책을 규정하는 ‘곡예외교’,²⁾ ‘줄타기외교’,³⁾ ‘벼랑끝외교’ 등등의 개념이 사용되고 있지만, 그것을 이론적으로 설명해내는 연구는 많지 않다. 개념은 직관적으로 설명되고, 내용은 분석보다는 설명에 치중하는 경향을 보인다.

더 나아가 최근 북한에 대한 연구에서 서구의 이론적 틀을 적용하려는 시도는 많지 않았다. 그것은 소위 ‘북한 특수성’이라는 전제에서 북한에 접근하기 때문이다. 물론 북한이라는 체제가 매우 독특한 것은 사실이다. 그러나 북한이 다른 국가들과 많은 공통점을 공유하고 있다는 것 역시 부인할 수 없다. 만약 다른 국가와 북한의 공통점을 무시하고 북한의 독특한 특성에만 주목한다면, 북한은 당연히 특수하게 된다. 그렇지만 이 경우 북한과 다른 국가의 공통점과 차이점을 설명할 수 없을 뿐만 아니라, 이론적 접근이 불가능하게 될 것이다. 북한은 약소국이며, 사회주의 체제를 가지고 있고, 전체주의적 성격을 농후하게 지니고 있다. 또한 군사국가적 성격이 강할 뿐만 아니라, 이데올로기의 지배를 강하게 받는 국가이다. 이 외에도 북한과 다른 국가들이 공유하고 있는 문제는 수없이 존재할 것이다. 북한 체제가 다른 국가들과 공유하고 있는 이러한 공통점을 인정한 위에서 북한의 특수성을 접목할 때 북한에 대한 올바른 접근이 가능할 것이다.

이 글은 북한의 협상전략에 대한 본격적인 이론화의 시도는 아니다.⁴⁾ 하지만 북한의 대미전략이 추구했던 목표를 구분하여 이 목표들

Press, 1999) 등이 있다. 오래된 연구로는 한국전쟁 정전협상 과정을 서술한 C. Turner Joy, *How Communists Negotiate* (New York : Macmillan, 1955)이 대표적이다.

2) 윤해수, 『북한 곡예외교론』(서울: 한울, 2000).

3) 김계동, 『북한의 외교정책: 벼랑에 선 줄타기외교의 선택』(서울: 백산서당, 2002).

4) 북한의 협상전략에 대한 이론화 시도는 최용환, “북한의 핵개발 전략과 그 지정학적 함의,” 『한국과 국제정치』, 제20권 2호(2004년 여름), 57~89

을 달성하기 위한 전략이 어떻게 채택되고 구사되었으며, 어떻게 평가할 수 있는지를 살펴보고자 한다.

북한에 있어서 1990년대는 대내외적으로 심각한 위기에 직면했던 시기라고 할 수 있다. 대외적으로는, 1980년대 말에 시작된 동구 사회주의권의 몰락으로 외교적 고립에 직면하였으며 당시까지 북한의 안보적 방패막이 역할을 해주던 소련이라는 주요한 사회주의 동맹을 상실하였다. 대내적으로는 김일성 주석의 사망으로 인해 정권수립 후 최초의 권력교체를 겪어야만 했으며, 자연재해까지 겹쳐진 심각한 경제난을 극복해야만 하는 상황이었다. 더구나 경쟁관계에 있던 한국의 급속한 경제성장과 1980년대 말에 시작된 적극적 북방정책은 북한의 위기 의식을 더욱 첨예하게 만들었을 것이다. 실제로 북한은 1990년대를 ‘고난의 행군’시기라고 부른다.

후술하겠지만 탈냉전의 충격과 내부적 침체에 직면한 북한의 국가 전략 목표는 분명한 편이었다. 첫째는 국가 혹은 정권의 생존이고, 둘째는 경제의 회복이었다. 대내외적 위기상황에 직면하여 북한은 정치적으로는 자본주의 세력의 유일 패권국으로 남은 미국을 직접 상대하여 문제를 해결하기로 결정한 것 같다. 억지와 강제를 동시에 추구한 것이다.

억지의 기본적 논리는 “상대방이 취하려는 행위의 비용이나 위험부담이, 기대되는 이득보다 크다는 것을 상대방에게 설득하는 것”⁵⁾이다. 반면 강제는 “상대방이 이미 행하고 있는 어떤 행위를 중지시키거나, 상대방의 의사에 반하는 방향으로 행동을 변화시키도록 위협 혹은 물리력을 행사하는 것”이다. 셸링(Thomas Shelling)은 ‘상대가 무엇인가를 하

쪽 참조

5) James E. Dougherty and Robert L. Pfaltzgraff, Jr., *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey*, 5th edition(New York: Addison Wesley Longman, 2001), p. 344.

도록(또는 하고 있는 것을 중지하게) 만드는 위협과 무엇을 시작하지 못하게 하는 위협 간의 차이'에 대해 언급하고 있다. 셸링은 전자와 후자의 차이를 강제(compellance)와 억지(deterrence)의 차이라고 구분한다.⁶⁾ 억지와 강제의 차이점은 무력의 적극적인 이용과 소극적인 이용 간의 차이라고 할 수 있다. 즉, 억지의 성공은 상대방의 특정 행동이 실행되지 않았다는 것으로 판단할 수 있는 반면에 강제의 성공은 상대방이 얼마나 빠르고 정확하게 자신이 원하는 방향으로 행동을 변화시키는가로 판단될 수 있다.⁷⁾

1990년대 북한은 핵프로그램을 가동하여 미국이 주도하는 NPT (Nuclear Non-proliferation Treaty) 체제를 위협하였고, 적극적으로 미사일을 개발하고 시험발사하기도 하였다. 그 결과 미국을 협상의 테이블로 끌어냈으며, 1994년의 제네바 합의를 이끌어내기도 하였다. 북한은 왜 이와 같은 위협한 방법을 채택하였을까? 탈냉전의 위기를 극복하기 위해 북한은 어떠한 전략을 구사하였으며, 그러한 전략을 채택하게 된 배경은 무엇이었는가? 더 나아가 북한의 대외전략은 어떻게 구사되었으며, 그 특징은 무엇이고 얼마나 성공적이었는가?

이러한 모든 문제에 답하기 위해서는 북한의 대내외적 선택을 종합적으로 살펴보아야 할 것이다. 하지만 여기서는 대외적 측면, 특히 미국과의 관계에 초점을 맞추어 북한의 선택과 대미정책의 성과를 평가해보기로 한다. 이 연구가 미국과의 관계에 초점을 맞추는 이유는 1990년대 북한의 대외관계는 미국과의 갈등이 가장 중요한 부분을 이루고 있었다고 판단되기 때문이다. 또한 이 글은 1990년대 북미관계의

6) Thomas Shelling, *The Strategy of Conflict*(Oxford: Oxford University Press, 1960), p. 195.

7) Robert J. Art, "The Four Foundations of Force," Robert J. Art and Robert Jervis, *International Politics: Enduring Concepts and Contemporary Issues*, 3rd ed. (New York: Harper Collins Publishers, 1992), p. 135.

핵심쟁점이라고 할 수 있는 북한의 핵과 미사일 사례를 중심으로 살펴볼 것이다. 과연 북한의 대미 협상전략은 얼마나 성공적이었는가? 이것은 북한의 대미전략 목표와 그 목표의 달성 여부로 평가할 수 있을 것이다.

2. 탈냉전의 위기와 북한의 인식

1) 사회주의권의 붕괴와 대외적 고립

1989년 말 지중해의 몰타에서 열린 미소정상회담을 통해 반세기 이상 지속되던 냉전이 종식되었다. 1990년대는 동구 사회주의권의 몰락 그리고 유일패권국가 미국의 부상과 함께 시작되었다. 소련의 정치·경제적 지원이 감소하면서 동구 사회주의 체제는 급속하게 녹아내렸으며, 이후 사회주의를 표방하는 국가는 중국, 베트남, 쿠바, 그리고 북한 정도만이 남았다. 미국은 걸프전을 통해 쿠웨이트를 침공한 이라크에 대해 무력을 사용하였다. 1991년 1월 17일 시작된 일명 ‘사막의 폭풍’(Desert Storm)작전은 43일 만에 미국의 일방적 승리로 종결되었다.

북한에 있어서 이러한 변화들은 결코 바람직스러운 것이 아니었을 것이다. 사회주의 동맹국의 상실은 북한의 대외적 고립으로 이어졌고, 걸프전을 통해 미국이 ‘세계경찰’을 자임하며 나서는 것은 외부적 불안요소의 증대를 의미했다. 실상가상으로 한국의 공격적 ‘북방외교’(Nordpolitik)는 북한의 국제적 입지를 현저하게 약화시켰다. 또한 북한과 비슷한 전력(戰力)을 가진 것으로 평가되던 이라크가 불과 40여 일

만에 미국에 완전히 패배한 사실이 북한에 대해 의미하는 바는 분명했다.

소련이 한국과의 수교를 준비하자 북한은 이를 노골적으로 비난하였고, 심지어 핵개발 의도를 드러내기도 하였다. 1991년 1월 소련 외무장관 셰바르드나제(Eduard Shevardnadze)의 평양 방문시 북한 외무상 김영남은 소련이 북한을 배신하기로 결정한다면, 북한의 지도층은 대량 파괴위력을 지닌 무기를 개발하지 않겠다는 의무조항에서 풀려나는 것으로 간주할 것이며 쿠릴 열도에 대한 소련과의 국경 분쟁에서 일본의 편을 들 것이고, 미국과 직접적 외교 관계를 수립하기 위해 협상을 시작할 것임을 공표했다.⁸⁾ 이보다 앞선 1990년 9월 북한은 “소련이 한국과 수교를 한다면, 기존의 북한·소련·중국이라는 삼각체제가 도전을 받을 것이며, 따라서 기존 우방에 더 이상 의존할 수 없으므로, 모종의 무기를 자체적으로 보유하는 것 이외에 대안이 없다”는 경고 성명을 발표하기도 하였다.⁹⁾

그러나 소련은 북한의 경고를 무시하고 한국과 수교하였으며, 북한의 유일한 사회주의 동맹국으로 남은 중국마저 한국과의 수교에 나섰다. 중국은 탈냉전 이전에 이미 개혁·개방의 노선을 천명하였다. 개혁개방 이래 중국 국가이익의 핵심내용은 지속적 경제성장이며, 이를 위한 평화로운 주변 환경의 확보에 있었다.¹⁰⁾ 하지만 북한의 인식은 여전히 미국으로부터의 군사적 위협에 초점이 맞춰져 있었다. 1990년대 초반 북한의 신년사들은 공히 ‘제국주의 국가들의 반사회주의 책동이

8) Alexander Platkovskiy, “Nuclear Blackmail and North Korea’s Search for a Place in the Sun,” James Clay Moltz and Alexandre Y. Mansourov, *The North Korean Nuclear Program*(New York: Routledge, 1999), pp. 96~97.

9) 『조선중앙통신』, 1990년 9월 15일, Michael J. Mazarr, *North Korea and the Bomb*(New York: St. Martin’s Press, 1995), p. 62에서 재인용.

10) 이태환, “중국의 안보전략,” 송대성 편저, 『주변국 안보정책과 우리의 대응전략』(성남: 세종연구소, 2003), 83쪽.

자신들에게 집중되는 복잡한 정세'에 대한 비판으로 시작하고 있다.¹¹⁾ 물론 이러한 인식의 차이가 북·중동맹의 본질적 변화를 초래하지는 않았다. 하지만 사회주의 동맹국으로서 북한에 대한 중국의 신뢰도가 과거에 비해 떨어지는 것은 불가피했다.¹²⁾

급기야 북한은 1990년대 초반 그동안 혁명의 대상으로 간주해왔던 한국이 거꾸로 흡수통일을 기도하고 있다고 비난하기에 이르렀다.¹³⁾ 이는 역설적으로 북한이 당시의 상황을 심각한 위기로 인식하고 있음을 드러낸 것이라고 할 수 있다. 이 외에도 북한은 1990년 9월 일본 정계의 거물 가네마루 신(金丸信)의 방북을 계기로 북·일 국교정상화를 추진하였으나, 핵문제 등으로 실패하였다.

이러한 북한의 위기의식은 1990년대 초반 북한 대외정책의 초점을 미국에 맞추도록 만들었다. 북한 지도부는 자신이 인식하는 가장 큰 위협의 주체인 미국과의 문제를 해결하지 않고는 어떤 문제도 해결하지 못한다고 판단한 것 같다. 북한 지도부가 일고자 하는 것은 정권안보 차원의 안전보장과, 대내적 경제난 극복을 위한 지원이었다. 미국을 대상으로 이러한 것을 얻기 위해 북한은 핵개발을 추진하였다. 핵개발의 초기부터 경제적 지원까지를 염두에 두었는지는 알 수 없지만, 1990년대 초반의 위기를 겪으면서 핵의 유용성을 확실하게 학습한 것은 분명하다.

11) 북한연구소 편, 『북한 신년사 분석, 1945-1995』(서울: 북한연구소, 1996), 213~246쪽 참조.

12) 북한과 중국의 동맹관계와 변화에 대해서는 김용호, “비대칭동맹에 있어서 동맹신뢰성과 후기동맹딜레마: 북·중동맹과 북한의 대미접근을 중심으로,” 『동일문제연구』, 2001년 하반기호(통권 제36호), 5~37쪽 참조.

13) 『로동신문』, 1991년 6월 25일; 1991년 8월 21일.

2) 사회주의 경제의 몰락과 경제난

1989년 베를린 장벽 붕괴로 상징되는 동구 사회주의권의 급격한 붕괴는 그렇지 않아도 하강 국면에 있던 북한 경제에 심각한 타격을 주었다. 북한의 대외경제는 사회주의 국가들에 크게 의존하고 있었다. 포포프(Alexander Popov)의 연구에 따르면 북한 대외거래액에서 사회주의 국가들이 차지하는 누적적인 비율은 55~60퍼센트 이상을 유지하였으며, 1988년에는 70퍼센트에 이를 정도였다. 그러던 것이 1992년 40퍼센트로 급감하였다. 1991년 코메콘이 해체되면서 이에 속했던 국가들은 북한에게 달러 결제와 세계시장 가격의 결제를 요구했으며, 선린가격(friendship prices)으로 수출하는 것도 중단하였다. 더구나 한국의 적극적인 북방정책의 결과 한·러, 한·중 수교가 이루어지면서 북한의 대외적 고립은 더욱 심화되었다.¹⁴⁾

1990년경부터 유엔개발계획(UNDP)의 주도로 추진된 두만강지역 개발계획이 주목을 받기 시작했다. 이것은 중국 지린성의 훈춘, 북한의 나진, 러시아 연해주 지역의 포시에트를 잇는 약 1,000km²의 소삼각지대에 국제 자유무역도시를 건설하려는 동북아시아 지역협력 프로젝트였다. 북한은 이러한 국제적 움직임에 대응하여 1991년 12월 28일 정무원 결정 제74호를 통하여 함경북도 동북부의 나진과 선봉의 일부지역을 자유경제무역지대로 지정한다고 선포하였다. 김일성은 나진-선봉지역을 잘 개발하면 여기서 번 돈만으로 전 국민에게 윤택한 생활을

14) 알렉산더 포포프, “북한의 경제침체와 대외관계: 1970년대 후반~1990년대,” 황의각 외, 『북한 사회주의경제의 침체와 대응』(서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1995), 141~147쪽. 북한의 전략물자 수입 격감에 대한 사례를 하나만 들자면, 북한은 1980년대 말엽 소련으로부터 매년 80~100만 톤의 석유와 석유제품을 수입하였으나, 1991년에는 4만 3,000톤으로 감소하였으며, 1992년에는 사실상 원유수출을 중단하였다.

제공할 수 있을 것이라고 기대감을 표현하였다.¹⁵⁾ 그러나 나진-선봉 지역에 대한 투자유치 실적은 북한의 기대에 미치지 못하였다. 이 지역에 대한 투자유치 실적은 발표기관에 따라 상이하지만 두만강지역 개발계획(TRADP) 사무국에 의하면 1998년 말 현재 약 8,800만 달러 수준에 불과하다.¹⁶⁾ 남궁영에 따르면 북한의 투자유치 실패 원인은 과도한 행정적 관여, 지역 당국의 자율권 제한, 지나치게 외진 곳에 위치한 데 따른 출입의 제약, 부족한 인프라, 내부경제와의 차단, 국제사회의 불신, 경직된 사회주의 체제 운영 등을 들고 있다.¹⁷⁾ 이 외에도 1990년대 초반 한반도를 전쟁 위기로 내몰았던 북한 핵문제가 결정적 역할을 하였으리라고 추정하는 것은 어렵지 않다. 결국 북한의 경제특구는 체제의 고질적인 문제점을 극복하지 못함으로써 이 역시 한계만을 노정한 채 실패하였다고 할 수 있다.

이러한 상황은 단순히 대외 투자의 유치 실패에 그치는 것이 아니었다. 대내적으로는 외화난, 식량난, 에너지난이라는 소위 3난에 시달리게 되는 결과를 초래하였다. 에너지와 사회간접자본의 부족은 북한의 성장 잠재력을 소진시켰으며, 외화난은 경제 성장에 필요한 기초적인 자본 축적의 실패를 의미하였다. 또한 식량난은 북한 경제 내부에 2차경제의 성장을 가져와 국가의 통제력 약화를 초래하였다. 더구나 1990년대 중반의 거둬된 자연재해는 북한으로 하여금 자존심을 버리고 국제사회의 도움을 요청하도록 만들 정도로 심각한 상황을 만들어냈다. 이러한 대내외적 경제 위기에 봉착한 북한 지도부는 나름대로 경제 회생을 위하

15) 김일성, “라진-선봉 자유경제무역지대개발과 수력발전소 건설을 다그칠 데 대하여,” 『김일성저작집』, 제44권(평양: 조선로동당 출판사, 1996).

16) 고일동, “두만강지역 개발계획의 현황과 과제,” 한국개발연구원, 『KDI 북한 경제리뷰』, 1996년 9월, 9쪽에서 재인용. 기타 기관들의 나진-선봉 지역 투자 유치 실적에 대한 발표 자료는 남궁영, “북한의 경제특구전략: 신의주 경제특구정책을 중심으로,” 『중소연구』, 통권 99호(2003), 155~156쪽 참조.

17) 남궁영, “북한의 경제특구전략: 신의주 경제특구정책을 중심으로,” 157쪽.

여 중대한 정책 변화를 선택할 수밖에 없는 지경에 이르게 되었다.

3) 북한의 대외인식과 대응전략

탈냉전기 북한의 대외인식에서 발견되는 첫 번째 요소는 ‘피포위 의식’(siege mentality)¹⁸⁾이다. 탈냉전질서하에서 북한은 미국의 위협이 보다 노골적이 될 것이라고 인식한 것 같다. 북한이 느끼는 피포위 의식은 동구 사회주의권의 붕괴로 더욱 심화되었다. 앞서 설명한 것처럼 소련을 비롯한 사회주의권의 붕괴는 북한을 지원해줄 사회주의 동맹세력의 상실을 의미하였다. 물론 중국이라는 우호적인 세력이 남아 있는 것은 사실이지만, 적극적인 시장개방을 서두르는 중국이 과거와 같이 북한의 모든 정책에 우호적 지지를 보내는 것은 아니다. 결국 북한은 자신에 대해 적대적인 국가들로 둘러싸여 있다는 피포위 의식을 가지게 되었으며,¹⁹⁾ 이러한 의식이 정책결정에 영향을 미치게 되었다.

18) 와다 하루키에 따르면 북한의 피포위 의식은 탈냉전 이전 시기부터 존재해 왔다. 북한은 처음에는 소련의 국가사회주의를 충실히 수용했다. 그러나 1950년대 후반에 김일성의 만주파가 국내파, 연안파, 소련파를 쫓아버리고 당과 정부를 완전히 장악한 후 민족주의가 강해져서 ‘주체’를 고창하기 시작했다. 북한은 일본을 용납하지 않았고, 한·미와는 대결을 계속하였을 뿐만 아니라, 개인숭배를 비판하는 소련을 불신하기 시작했다. 중국과는 가까운 만큼 반발도 생겼다. 문화혁명(文化革命)시기에는 홍위병이 북한에 대해 공격을 가한 적도 있었다. 이러한 완전한 포위상황에서 북한에는 점차 유격 대국가라 부를 만한 국가체제가 형성되어갔다는 것이다. 와다 하루키, 고세현 옮김, 『역사로서의 사회주의』(서울: 창작과 비평사, 1994), 138~139쪽.

19) 북한 스스로 자신이 제국주의 국가들에 의해 포위되어 있다는 의식을 표현하는 것은 무수히 찾을 수 있다. 한두 가지만 예를 들자면, 사회주의권 붕괴 이후 김정일은 “지난날 사회주의를 건설하던 적지 않은 나라들에서 사회주의가 좌절된 것만큼 우리는 자본주의 포위 속에서 혁명을 하지 않으면 안 되게 되었다”면서 우리식 사회주의를 강조하였다. 김정일, “당 사업을 강화하여 우리식 사회주의를 더욱 빛내이자,” 『김정일선집』, 제12권(평양: 조선로동당 출판사, 1997), 254쪽; 또 김정일은 다른 연설에서 “우리는 여러 나라들에서 사회주의가 좌절된 것으로 하여 더욱 오만무례해진 세계제국주의자들의 이

두 번째는 북한의 정책결정자들이 인식하는 미래에 대한 불투명한 전망이다. 북한은 당시의 상황이 매우 어려웠으며 장기적으로 개선되기를 기대하기도 어려운 형편이었을 것이다. 현 상황이 극도로 악화되어 있으며, 점차적으로 개선될 것이라는 전망마저 보이지 않는 경우라면 체제의 생존을 담보로 하는 과감한 대안을 마련하지 않을 수 없을 것이다. 북한 경제가 1980년대부터 이미 하락하기 시작하였으며, 1990년대 초반 사회주의권의 붕괴로 결정적 타격을 받았다는 것은 일반적으로 인정되는 사실이다.²⁰⁾ 실제로 1994년 북미 체내비합의 시기에 미국 정가의 많은 사람들은 공공연히 북한 붕괴를 주장하기도 하였다.²¹⁾

놀랜드(Marcus Noland)는 북한경제의 비교우위가 저임금을 바탕으로 한 경공업에 있으므로, 이러한 산업이 한국과 일본의 사양산업인 점을 이용한다면 북한 경제의 경쟁력이 살아날 수 있다고 보고 있다. 그렇지만 이 같은 정책이 성공하기 위해서는 중공업 중심의 북한 경제가 경공업 중심으로 대폭 바뀌어야 하며, 노동자와 기업의 의미 있는 조정,

중삼중의 포위 속에서 누구의 도움도 없이 사회주의를 건설하지 않으면 안 되게 되었다”면서 자력갱생, 간고분투의 정신을 요구하기도 하였다. 김정일, “우리식 사회주의를 견결히 옹호보위하는 참다운 사회안전일군들을 키워내자.” 『김정일선집』, 제13권(평양: 조선로동당출판사, 1998), 240쪽.

20) Marcus Noland, “Prospects for the North Korean Economy,” Dae-Sook Suh, Chae-Jin Lee, eds., *North Korea after Kim Il Sung*(London: Lynne Rienner Publishers, 1998), p. 38.

21) 전 국무장관 와인버거(Casper Weinberger)는 “지난 40년 동안의 어떤 시기보다 북한은 붕괴에 근접해있다”고 주장했다[Casper W. Weinberger, “The Appeasement of North Korea,” *Forbes Magazine*(November 21, 1994), p. 35]. 주한미군 사령관 럭(Gary Luck)은 미국 하원에서의 증언을 통해 “북한이 붕괴할 것인가 하는 것이 문제가 아니라 언제, 어떻게(implosion or explosion) 붕괴하는가 하는 것이 문제이다”라고 주장하였다[Testimony before the U.S. House Committee on National Security(1996. 3. 28.)]. 미국의 합참의장인 셸리카슈빌리(Sheikashvili) 역시 럭과 동일한 주장을 하였다 (Selig S. Harrison, “U.S. Policy Toward North Korea,” Dae-Sook Suh, Chae-Jin Lee, eds., *North Korea after Kim Il Sung*, p. 61).

노동 인센티브의 제공, 특히 군대로 대규모 동원되는 인력의 산업활동으로의 전환 등이 수반되어야 한다고 지적하고 있다.²²⁾ 이러한 주장은 북한이 그토록 거부하는 개인주의와 자본주의 사조의 유입을 의미하는 것으로 북한이 스스로 받아들이지 않겠다고 수없이 반복해 강조한 조건들이다.

근본적 개혁이 없는 북한 경제의 회생 가능성에 대해 긍정적 입장을 표명하는 연구자는 거의 없다. 이러한 사실은 1984년의 합영법 제정, 1991년의 나선경제특구 설치 등의 실패로 분명해졌다. ‘우리식 사회주의’와 ‘자력갱생’, ‘고난의 강행군’을 주장하는 북한의 정책결정자들 역시 이러한 문제를 인식하고 있었던 것 같다.

북한의 가장 강력한 우방이었던 러시아와 중국은 한국과 수교를 맺었고, 북한보다 더 많은 경제교류를 한국과 가지기 시작하였다. 더 심각한 것은 한국과 러시아 및 중국의 관계가 더욱 심화될 것이라는 우려였을 것이다. 그러나 일본과의 북·일 수교 교섭은 실패하였고, 국제무대에서 북한의 입지는 현저히 좁아졌다. 1990년대 초반 북한의 핵문제가 대두되기 이전까지 미국은 외교무대에서 북한을 지속적으로 배제시켜 왔으며²³⁾, 한국 역시 남북한의 양자대화 없는 북·미관계 개선에 반대해왔다. 이러한 상황은 역설적으로 북한으로 하여금 미국의 중요성을 인식하게 만들었다. 북한은 자신의 안보와 경제, 그리고 당장 시급한 원조 등 체제 생존의 핵심으로 미국을 인식하였다.²⁴⁾

22) Marcus Noland, "Prospects for the North Korean Economy," pp. 48~51.

23) 퀴노네스에 따르면 1982년 이전까지만 해도 미국 외교관이나 정부관리는 북한측 인사와 접촉 자체가 금지되어 있었다. 1982년 이후에도 간단한 인사를 나누는 것이 허용되었을 뿐, 북한측 인사가 참여하는 행사 참석에는 국무부 사전허가가 필요했다. 이러한 상황은 1992년까지 지속되었고, 퀴노네스는 이를 ‘미소외교’라고 부르고 있다. 케네스 퀴노네스, 노순욱 옮김, 『2평 뽕집에서 결정된 한반도 운명』(서울: 중앙 M&B, 2000), 30~31쪽.

24) Robert A. Manning, "The United States in North Korean Foreign Policy,"

북한 정책결정자들의 대응 방식과 관련하여 가장 중요하게 지적할 수 있는 것은 그들이 안고 있는 정책적 딜레마이다. 당시의 상황에서 북한의 선택은 둘 중 하나였다. 그동안 쌓아온 모든 것을 포기하고 사회주의권의 변화에 동참하거나, 자신들이 중요시하는 것을 포기할 수 없다면 무언가 적극적인 해결책을 찾아야 했다. 여기에서 북한 정책결정자들의 딜레마를 읽을 수 있다. 당시 북한이 가진 정책적 딜레마는 정권유지와 개혁·개방에 관련된 것이었다. 즉, 경제난 극복을 위해 개혁·개방을 선택해 미국에 유화적인 정책을 선택하면 정권이 붕괴될 것이고, 정권을 유지하기 위해 당면한 개혁·개방을 미루자니 경제난이 너무나 심각한 상황이었다. 북한의 정책결정자들은 정권을 유지하면서 생존에 필요한 경제적 지원을 획득하기를 원했다.

북한 정책결정자들의 대외적 대응방식을 논함에 있어 두 번째로 지적할 수 있는 것은 그들이 가지고 있는 군사적 특성이다. 북한 정치체제의 구조를 설명하는 많은 정의들이 유일체제 혹은 수령제에 주목하고 있다면, 북한 정치체제의 성격을 규정하는 많은 정의들은 북한 군사국가적 특성에 주목한다. 북한이 군사국가의 성격을 가지고 있다는 것은 정책결정집단이 군사적 특성을 가지고 있다는 것과 함께 사회 전체를 군사문화가 지배하고 있다는 것이다. 류길재는 군사국가란 “국가 운영을 위한 규범과 의식, 절차, 관행 등 제도적 틀이 군사문화 또는 병영문화에 토대하고 있는 국가”라고 정의한다.²⁵⁾ 또한 북한은 김정일 시대의 지도사상을 칭하여 ‘선군정치’라고 부른다. 어떤 국가의 최고지도자를 ‘장군’이라고 부르는 것은 일반적으로는 생소한 표현이다. 그러나 북한은 김일성과 김정일을 장군이라고 부르는 데 주저하지 않는다.

Samuel S. Kim, ed., *North Korean Foreign Relations in the Post-Cold War Era* (New York: Oxford University Press, 1998), p. 141.

25) 류길재, “‘예외국가’의 제도화: 군사국가화 경향과 군의 역할 확대,” 『현대북한연구』, 4권 1호(2001), 132~133쪽.

이 역시 스스로 정의하는 체제의 특성을 군사적인 것으로 파악하지 않는 이상 불가능한 일이다. 이는 북한 정치체제의 특징과도 부합하는 것으로 보인다. 와다 하루키는 북한을 유격대 국가(최근에는 정규군 국가)로 정의한다. 다른 학자는 북한을 게릴라 제국(*guerilla dynasty*)²⁶⁾이라고도 정의한다.

한 국가의 정책결정집단이 군사적 성격을 가지고 있다는 것은, 과정보다 결과를 중시하는 군사적 특성이 대외정책의 성격을 결정하는 데 영향을 미친다는 의미이기도 하다. 총체적 국력에 있어 열세에 있는 국가가 자신보다 강한 국가를 상대로 군사적 선택을 하는 경우에 대한 연구에서도 정책결정자의 군사적 성격이 주요한 요인의 하나로 지적되기도 한다.²⁷⁾

결국, 자신을 압박하는 자본주의·제국주의 세력들로부터 포위되어 있으며, 장기적 전망마저 불투명한 상태에서 북한의 정책 결정자들은 체제의 안전을 보장하기 위해서는 상당한 위험을 감수하고라도 제국주의의 핵심세력인 미국을 상대하여 근본문제를 해결해야 한다고 판단한 것으로 보인다.

3. 핵개발과 제네바 합의

북한의 핵개발 역사는 1950년대까지 거슬러 올라간다. 그러나 북한 핵문제가 국제사회의 이슈가 된 것은 1980년대 후반부터의 일이다.

26) Adrian Buzo, *Guerilla Dynasty: Politics and Leadership in North Korea* (Allen & Unwin, 1999).

27) T. V. Paul, *Asymmetric Conflict: War Initiation by Weak Powers*(New York: Cambridge University Press, 1994), pp. 20~34.

1987년까지만 해도 미국의 CIA는 북한 핵개발의 기본 목표가 에너지 생산 능력의 증대를 통한 경제개발에 있다고 보고 있었으며, 핵무기 개발의 잠재력에 대해 우려를 표시하는 정도²⁸⁾였으나, 1988년에 이르러 새로운 원자로에 대해 몇 가지 의문을 제기하기 시작하였다.²⁹⁾ 1989년의 CIA 보고서는 북한이 빠르게 핵관련 활동을 증가시키고 있다고 언급한다.³⁰⁾ 이어서 1991년 미국 국무부 관리의 중국 방문시 만들어진 자료는 북한의 영변 핵시설이 플루토늄을 생산할 수 있으며, 1990년대 중반에 이르면 핵무기급 플루토늄을 생산할 수 있을 것이라는 보다 구체적인 우려를 중국에 전달하고 이를 지지하도록 중국이 압력을 넣어 줄 것을 제안하고 있다.³¹⁾ 미국측이 판단하기에 이 원자로는 연구용으로는 지나치게 크고, 발전용으로 보기에는 송전망에 전혀 연결되어 있지 않았다. 마자르(Michael Mazarr)가 지적하고 있는 것처럼 이 원자로의 설계방식은 단지 하나의 목표, 플루토늄을 만들기 위한 것³²⁾처럼 보였다. 북한의 원자로가 전력보다는 플루토늄 생산에 적합한 시설이라는 점은 미국과 국제사회의 관심을 끌기에 충분했다.

1989년 서방 정보기관들은 영변에 더욱 대규모의 다른 원자로가 착공되었음을 알게 되었다. 닉시(Larry Nicksch)에 따르면 1984년 이후 영

28) CIA, *North Korea's Nuclear Efforts*(April 28, 1987) in Robert A. Wampler, ed., *North Korea and Nuclear Weapons*.

29) CIA, *North Korea's Expanding Nuclear Efforts*(May 3, 1988) in Robert A. Wampler, ed., *North Korea and Nuclear Weapons: The Declassified U.S. Record*.

30) CIA, *North Korea: Nuclear Program of Proliferation Concern*(March 22, 1989) in Robert A. Wampler, ed., *North Korea and Nuclear Weapons: The Declassified U.S. Record*.

31) Department of State Talking Points Paper for Under Secretary of State Bartholomew's China Trip, ca. 30(May 1991), Subject: North Korean Nuclear Program (For China)[FOIA-Declassified 2002] in Robert A. Wampler, ed., *North Korea and Nuclear Weapons: The Declassified U.S. Record*.

32) Michael J. Mazarr, *North Korea and the Bomb*, p. 36.

변과 태천에 건설 중이던 50MWe, 200MWe 원자로에서는 30개의 핵무기를 생산할 수 있는 200킬로그램의 플루토늄이 매년 생성될 수 있었다.³³⁾ 이 외에도 북한은 플루토늄 재처리 시설로 보이는 대규모 건물을 영변에 건설하였다. 북한은 불성실하게도 이 시설을 ‘방사화학실험실’이라고 신고했지만, 만약 이것이 재처리에 사용된다면 세계에서 두 번째로 큰 규모의 시설이었다.

북한의 핵 문제가 본격적으로 제기되던 시기인 1991년, 중동에서는 ‘결프전’이 발발하였다. 결프전을 통해 이라크의 핵개발이 예상보다 많이 진전되어 있었음이 밝혀지면서, IAEA와 미국의 입장은 보다 강경해졌다. ‘사막의 폭풍’ 작전으로 NPT회원국인 이라크가 IAEA의 사찰 대상 시설에 인접한 비밀공장에서 고성능 핵무기를 집중적으로 개발해온 사실이 드러났다. 이 사건으로 무능하고 소극적이라는 비판에 직면한 IAEA는 적극적 조치를 취하기 시작했다. 즉, IAEA의 조사에 필요할 경우, 미국 및 다른 회원국들이 제공하는 정보를 채택할 권리와 의심되는 시설에 대한 의무적 ‘특별사찰’을 할 수 있는 권리를 확립했다.³⁴⁾

결프전의 후속조치로 미국은 IAEA에 정보를 제공하기 시작했다. 미국은 미국 국립 연구소의 정보와 대외에 공개된 적이 없는 첩보위성의 사진도 제공했다. 조사대상에 대한 광범위한 정보를 획득한 IAEA 간부들과 국제사찰단은 더 이상 기만당하지 않겠다고 다짐했으며, 자신들의 새로운 역량과 태도를 시험할 첫 사례로서 북한을 대하였다.³⁵⁾

33) Larry A. Niksch, *North Korea's Nuclear Weapons Program*, CRS Issue Brief for Congress(Washington D.C.: Congressional Research Service, The Library of Congress, January 7, 2003), pp. 4~5.

34) Don Oberdorfer, *The Two Koreas: A Contemporary History*(Basic Books, 1997), pp. 267~268.

35) *Ibid.*, p. 268.

이처럼 IAEA의 태도가 종전과는 사뭇 달라진 상황에서 북한은 최초의 핵 보고서를 1992년 5월 4일 IAEA에 제출하였다. 이것은 안전조치 협정하에서 요구되는 것보다 신속한 것이었다. 북한이 신고한 목록에는 방사화학실험실이라고 기재되었지만, 재처리 공장의 건설이 재확인되었다. 북한이 공개한 사실 가운데 가장 놀라운 것은 이미 90그램 가량의 플루토늄을 재처리했다는 사실이었다. 미국 정보기관들은 이때까지 북한이 재처리를 했다는 사실을 알지 못했다. 미국은 북한의 신고서를 본 후, 북한이 핵폭탄 1~2기 분량의 플루토늄을 추출할 수 있는 사용 후 핵연료를 생산했을 것이라고 재평가하게 되었다.³⁶⁾

이후 북한이 신고한 시설에 대한 일반사찰이 실시되었고 이후 계속된 추가 조사의 결과 북한이 제출한 소량의 플루토늄과 폐기물 샘플에서 중대한 화학적 불일치가 발견되었다. 이는 문제의 핵 폐기물이 북한이 주장하는 90그램의 플루토늄을 생산하는 과정에서 나온 것이 아님을 뜻했다.³⁷⁾ 북한이 거짓말을 한 것이다.

이러한 상황이 발생한 것에 대해 당초 북한 사찰단장이었던 빌리 타이스(Willi Theis)는 “북한은 IAEA의 측정 능력을 너무나 저평가했다. 그들은 우리에게 동위원소 분석능력이 있다는 사실을 몰랐다”고 주장했다.³⁸⁾ 즉, 북한이 IAEA의 사찰 능력을 과소평가한 결과, 궁지에 몰리게 되었다는 것이다. 그 결과 의심되는 시설들에 대한 특별사찰 문제가 대두되었고, 북한의 『로동신문』은 “특별사찰을 거론하는 것은 국제원자력기구를 내세워 우리의 군사대상과 기지들을 개방함으로써 우리를 군사적으로 무장해제시켜 보려는 불순한 정략적 목적으로부터 출발한 범죄행위”라고 비난했다.³⁹⁾

36) Leon V. Sigal, *Disarming Strangers: Nuclear Diplomacy with North Korea* (Princeton: Princeton University Press, 1998), p. 39.

37) 남찬순, 『평양의 핵미소』(서울: 자작나무, 1995), 19~20쪽.

38) Don Oberdorfer, *The Two Koreas*, p. 271.

급기야 1993년 3월 8일 북한은 ‘준전시상태’를 선포하였다. 뒤이어 3월 12일 북한은 평양 만수대의사당에서 중앙인민위원회 제9기 7차회의를 열고 IAEA의 특별사찰 요구로 야기된 NPT 탈퇴 문제를 의제로 상정, 성명을 채택하였다.⁴⁰⁾ NPT는 어느 나라라도 자유의사에 따라 탈퇴가 가능하였기 때문에 북한의 탈퇴선언이 국제법 위반은 아니었다. 단 탈퇴를 선언한 나라는 90일 이후에 그 탈퇴의 효력이 발생하기 때문에 1993년 6월 12일이 되면 탈퇴가 확정될 상황이었다. 1995년 NPT 재협약⁴¹⁾을 앞둔 미국으로서는 북한의 탈퇴가 NPT의 존폐에 미칠 국제적 파장을 염려하지 않을 수 없는 상황이었다.

1993년 여름 미국은 북한의 핵개발을 중단시키기 위한 군사적 방어를 검토하였다. 검토 결과에 따르면 한반도에서 전쟁이 발발한 처음 9일 동안 50만 명의 군인이 희생될 수 있다는 것이었다. 전비(戰費)는 1000억 달러 정도로 추산되었는데 이는 걸프전에 사용된 710억 달러를 상회하는 것이었을 뿐만 아니라, 전쟁으로 인한 경제적 문제들을 고려할 때 그 비용은 1조 달러까지 치솟았다.⁴²⁾ 더 이상 잃을 것이 없는 북한을 상대로 미국이 이만한 희생을 감수한다는 것은 사실상 매우 부담스러운 일이다. 물론 NPT와 MTCR체제의 유지라는 문제는 미국이 북한을 제지하여야 할 명분과 이유를 제공해준다. 그러나 북한이 더 이상 문제를 일으키지 않는다면(소위 미래 핵을 동결하겠다면) 미국은 한두 개의 핵을 가진 북한과 더불어 사는 것이 불가능하지만은 않다고

39) 『로동신문』, 1993년 2월 12일.

40) 북한의 NPT 탈퇴 정부성명 전문은 <http://nk.chosun.com/original/print.html?year=1990?original_id=385> 참조.

41) 1970년 발효된 NPT는 25년이 되는 1995년 조약의 영구적 연장 여부 및 평가회의를 가지게 되어 있었다.

42) Statement of General Gary E. Luck, US Congress, Senate, Committee on Armed Service, Security Implications of the Nuclear Nonproliferation Agreement with North Korea, 104th, First Session, pp. 20~23.

판단할 수 있다. 1993년 상황에서 북한이 1~2개의 핵무기를 보유하고 있더라도, 그 투발수단이 사거리 1,300킬로미터의 노동미사일에 국한되는 한, 미국으로서는 묵인할 수도 있는 정도라고 판단할 수 있다. 이러한 분석은 1994년의 북·미간 제네바 합의 결과를 예상할 수 있게 해준다.

1993년 4월 5일 북한은 미국과의 직접대화를 요청했고 1993년 6월 2~11일 뉴욕에서 제1단계 북·미회담이 실시되었다. 이 회담의 결과 북한은 NPT 탈퇴 확정시한 하루 전인 6월 11일 NPT 탈퇴 유보 공동성명을 발표하였다. 이 성명에서 미국과 북한은 “한반도 비핵화공동선언에 대한 지지를 표명하고, 핵무기를 포함한 일체의 무력을 통해 상대방을 위협하지 않는다”는 것을 천명했다.⁴³⁾

6월 11일의 합의에도 불구하고 NPT에 대한 북한과 미국의 시각차가 존재했다. 미국은 북한이 NPT로 복귀한 만큼 그에 따른 의무도 당연히 준수하기를 바랐다. 그러나 북한에 있어서 NPT 탈퇴유보란 단지 잠정적으로 탈퇴를 유보하고 있다는 것에 지나지 않았다.⁴⁴⁾ 북한은 자신들은 NPT 탈퇴를 유보한 ‘특별하고 독특한 범주’에 속하기 때문에, 어떤 사찰조건을 받아들여야 하는 것은 전적으로 자신들이 결정할 문제라고 주장했다.

1993년 7월 14~19일 속개된 2단계 북·미회담에서 강석주 북한대표는 경수로에 대해 언급하였다.⁴⁵⁾ 2단계 회담의 마지막 날인 1993년

43) 북미 공동성명의 전문은 <<http://nk.chosun.com/original/original.html>> 참조.

44) Michael J. Mazarr, *North Korea and the Bomb*, pp. 125 ~ 126.

45) 북한이 경수로에 대한 관심을 보인 것이 이때가 처음은 아니었다. 1980년대 중반 소련으로부터 제공받기로 했던 원자로 역시 경수로였으며, 1992년 5월 북한을 방문한 한스블릭스 IAEA 사무총장에게도 경수로 도입을 도와달라고 요청한 적이 있고, 1992년 7월 서울을 방문한 김달현 부총리도 휴전선 인근에 경수로 발전소를 건설하자는 제안을 한 적이 있다. 그러나 경수로의 후연감속로보다 훨씬 복잡하고, 부품의 대부분이 북한 기술로 생산할

7월 19일 북한과 미국은 합의문을 발표하였다. 이 합의문에는 “미국은 핵문제의 중국적 해결의 일환으로서 또 경수로 설비와 관련된 문제 해결이 실현될 수 있다는 것을 전제로 하면서 조선의 경수로 도입을 지지하며 그를 위한 방안을 조선민주주의인민공화국과 함께 모색할 용의를 표명한다”는 문구가 삽입되었다.⁴⁶⁾ 그러나 2단계 회담 역시 ‘특별사찰’이라는 문제에 대해 합의를 이루지 못한 채 끝났으며, 회담을 계속하기로만 합의하였다.

어쨌든 미국이 북한에 경수로 제공 방안을 모색할 용의를 가진다고 인정한 이후 북한은 미국의 경수로 제공을 기정 사실화하고, “이른바 법률 및 재정적 이유를 구실로 그 실현을 늦잡는다면 핵문제를 해결하려는 자세가 아니다.”⁴⁷⁾ “미국은 경수로 제공 용의를 표시한 이상 이런저런 구실을 내대거나 부당한 전제조건을 제기하지 말고 그 실현에 주목을 돌려야 한다.”⁴⁸⁾ 혹은 “경수로 제공 문제는 기술·재정적 문제라기보다는 정치적 문제”라며 미국을 압박하였다.

우여곡절 끝에 1994년 10월 21일 제네바에서 ‘북·미 합의문’이 채택됨으로써 1990년대 초반의 북한 핵위기는 일단 봉합되었다. 제네바 합의문은 형식이나 내용면에 있어서 양측에 구속력을 갖는 의무조항이 포함된 사실상의 조약(treaty)이었지만, 미국 상원의 인준을 받지 못할 가능성을 우려하여 조약 대신 ‘기본합의문’(Agreed Framework)이라는 형태를 띠었다.⁴⁹⁾

수 없는 것으로 판단되었을 뿐만 아니라 북한의 에너지난은 비핵연료로 훨씬 값싸고 빠르게 해결할 수 있을 것으로 판단되었기 때문에 북한의 경수로 제안은 ‘완전히 무모한 계획’이라고 판단되었다. Don Oberdorfer, *The Two Koreas*, p. 286.

46) 북미합의문 전문은 <<http://nk.chosun.com/original/original.html?ACT=detail&mode=year&y...>> 참조.

47) 북한 외교부 대변인 회견(1993. 7. 23.).

48) 『로동신문』, 1993년 8월 2일.

제네바 합의에서 미국은 북한의 핵연감속로 포기를 조건으로 경수로와 증유를 제공하기로 하였으며, 정치·경제적 완전 정상화를 약속하였다. 또한 미국은 북한에 대해 핵무기 불위협을 약속함으로써 북한에 대한 안보 위협을 완화시켰다. 북한은 핵문제를 적극적으로 만들어냄으로써, 미국으로부터의 안보위협을 완화시키고, 경제적 지원을 얻어내는 성과를 거두었다. 제네바 합의의 결과만을 놓고 본다면 억지와 강제라는 두 목표를 모두 달성했다고 할 수 있다. 물론 북한이 핵개발 초기부터 억지와 강제를 동시에 추구했는지는 알 수 없다. 하지만 보다한 것은 이 계기를 통해 북한은 적절한 긴장 조성을 통해 안보위협 의 억지와 경제적 지원의 강제를 달성할 수도 있다는 것을 인식한 것처럼 보인다는 사실이다. 이는 이후의 사건 전개를 보면 더욱 분명해진다.

4. 금창리 사건

1996년 하반기 미국의 정보기관들은 북한의 금창리 지하 시설에 관심을 가지기 시작했다. 1997년 말 미 국방정보국(Defense Intelligence Agency: DIA)은 2003년경 핵무기 관련 시설이 완성될 것으로 보이는 금창리 지하 시설에 대한 비밀 보고서를 작성하였다. 이 보고서는 “이 시설의 기능이 분명하지는 않지만, 핵무기 생산이나 저장시설일 가능성이 있다”고 언급하고 있었다. 국방정보국은 이 보고서를 1998년 봄 의회의 핵심 구성원들에게만 알려주었다. 그러나 1998년 8월 『뉴욕타임즈』(New York Times)와 『워싱턴포스트』(Washington Post)가 이 보고서

49) Don Oberdorfer, *The Two Koreas*, p. 356.

의 내용을 보도하여 세상에 알려지게 되었다.⁵⁰⁾ 북한 외무성 대변인은 11월 16~18일 평양에서 개최될 예정이었던 ‘건설중인 지하시설물 성격규명협상’에 앞서 이와 관련된 담화를 발표하면서 ‘미국측이 가이코 보아야했다면 우리 요구대로 보상을 하고 와보면 된다’면서 ‘선보상, 후사찰’ 입장을 공식화하였다.⁵¹⁾ 이어서 평양에서 11월 16~18일 개최된 협상에서도 북한은 금창리 시설에 대한 현장접근조사의 경우 핵시설이 아닌 것으로 판명되면 ‘모욕’에 대한 보상을 하라고 요구하였으나, 미국측은 보상이라는 개념 자체를 받아들일 수 없다는 입장을 표명하였다.⁵²⁾

금창리 시설 사찰에 대한 미국과 북한 간의 협상에서 북한은 처음부터 경제적 대가를 노골적으로 요구하였다. 제1차 협상(1998. 11. 16~18, 평양)에서 북한은 ‘1개 장소, 1회 방문’ 및 보상액수(3억 달러)를 구체적으로 제시하였으나, 미국은 보상불가 입장을 표명하였다. 제2차 협상(1998. 12. 4~11, 뉴욕·워싱턴)에서 북한은 보상방법을 ‘다른 적절한 형식’도 가능하다고 주장하였으나, 미국은 보상불가 입장을 견지하였다. 제3차 협상(1999. 1. 16~24, 제네바)에서 북한은 보상의 다른 형식으로 ‘정치·경제적 혜택’을 언급하였고, 미국은 보상은 불가하나 인도적 차원의 대북 식량지원 용의가 있음을 표명하였다.⁵³⁾

결국 금창리 시설 사찰에 대한 북·미간 합의는 1999년 3월 16일에 이루어졌다. 미국은 WFP를 통해 최소한 50만 톤의 식량과 NGO를 통한 시범농업지원사업(쌈자, 식량)을 북한에 제공하기로 하고, 사찰이 허용되었다. 이 합의에서 양측은 3월 29일 제4차 미사일 협상을 평양

50) Larry A. Niksch, *North Korea's Nuclear Weapons Program*, p. CRS-2.

51) 『조선중앙통신(KCNA)』, 1998년 11월 9일.

52) 통일부, 『주간북한동향』.

53) 통일부, 『주간북한동향』.

에서 개최하기로 하였다. 최초 사찰은 1999년 5월 20~22일에 이루어졌으나 핵개발에 관련된 증거를 찾아내지는 못했다.⁵⁴⁾ 이 사건을 통해 미국은 북한이 제네바 합의를 어겼다는 심증을 굳힌 반면 북한은 미국이 있지도 않은 사건을 조작하여 자신들을 압박한다고 주장하였다. 그러나 금창리 사건을 통해 북한은 미국으로부터 경제적 보상을 받아냈으며, 정치·경제적 관계개선 조치에 대한 합의를 이끌어냈다. 그리고 금창리 사찰과 관련된 협상을 통해 제4차 미사일 회담의 개최에 합의하는 등 부수적인 성과를 거두었다.

5. 미사일 협상

북한의 미사일 기술 도입 및 개발 역사는 1960년대로 거슬러 올라간다.⁵⁵⁾ 북한은 자신들이 개량하여 개발한 미사일을 중동 국가에 수출하기도 하였다. 북한의 미사일 개발과 중동 수출이 거듭되면서, 북한의 미사일 수출에 위협을 느낀 이스라엘은 북한의 미사일 수출을 중단시키기 위해 북한과 여러 차례 협상하였다. 1992년 10월 이스라엘의 외무부 차관이 북한을 방문하여 북한의 미사일 수출 중단에 대한 경제적 보상을 제공하는 방안을 협의하였다. 이스라엘은 북한 미사일의 중동 수출 중단 대신 300만 달러의 가격으로 운산금광을 매입하는 방안을

54) 금창리 시설과 관련한 미국측의 반응에 대해서는 이호령, “미국 비확산 정책: 잃어버린 기회” (고려대학교 정치외교학과 박사학위논문, 2001), 188~196쪽. 북한측 주장을 대변하는 김명철은 금창리 사건에 대하여 김정일이 고의로 미국 정찰위성을 속여 금창리 사건을 만들어냈으며, 결국 관광료(?) 3억 달러를 받아냈으면서 미국을 조롱하고 있다. 김명철·윤영무 옮김, 『김정일의 통일전략』(서울: 살림터, 2000), 202~211쪽.

55) 북한의 미사일 도입 및 개발 역사에 대해서는 Joseph S. Bermudez Jr., *The Armed Forces of North Korea*(New York: I. B. Tauris, 2001) 참조.

제시하였다.⁵⁶⁾ 그러나 1993년 3월 북한이 NPT를 탈퇴하자 미국은 이스라엘로 하여금 북한과의 협상을 중단하도록 하였다. 1994년 3월 이스라엘과 북한의 협상이 재개되어 이스라엘은 북한에게 미사일 수출 중단 대가로 10억 달러를 제공하는 방안을 논의한 것으로 알려졌다.⁵⁷⁾ 1993년 6월 20일자 『뉴욕타임즈』(New York Times)는 이스라엘이 북한과 일련의 접촉을 조용히 진행해왔으며 이것은 경제협력을 미끼로 북한의 이란에 대한 핵기술 및 미사일의 공급을 중지시키려는 것이라고 보도하였다.

북한의 미사일 개발 역사에서 가장 의미 있는 사건 중 하나는 1990년대 초반에 완성된 노동미사일이다. 노동미사일 계획은 1988년부터 추진된 것으로 보인다. 버뮤데즈에 따르면 노동미사일 계획의 세 가지 기본 디자인 목표는 첫째, 일본 전역과 오키나와의 미군 기지를 공격할 수 있는 사거리 1,000~1,500킬로미터, 탄두중량 1,000~1,500킬로그램, 둘째, 보다 장사정의 탄도미사일 개발에 사용될 수 있는 관련 기술과 기본 시스템 개발, 셋째, 1세대 핵탄두의 장착 등이었다. 버뮤데즈는 노동미사일이 북한 자체적으로 디자인한 미사일이라는 점에 비중을 두고 있다. 그의 주장에 따르면 노동미사일은 핵탄두를 장착할 수 있는 북한 최초의 미사일이며, 이전의 화성 5/6호와 달리, 새롭게 설계된 미사일이다.⁵⁸⁾

1993년 5월 29~30일 북한은 3기의 화성 5/6호와 1기의 노동미사일 시험발사를 하였다. 이 시험발사에는 이란과 파키스탄의 참관인이 참석하였다.⁵⁹⁾ 노동미사일 시험발사에 이란과 파키스탄의 참관인이 참석

56) *Time*(June 7, 1993).

57) "The North Korean Connection," *Times* (June 1993); 박종철, 『북·미 미사일 협상과 한국의 대책』(서울: 통일연구원, 2001), 52~53쪽.

58) Joseph S. Bermudez Jr., *The Armed Forces of North Korea*, p. 264.

59) *Ibid.*, pp. 256~267.

한 것은 북한의 미사일 수출 역사를 반추해볼 때 이들 국가와 북한의 관계를 짐작할 수 있게 해준다.

노동미사일에 이어 1998년 8월 31일 북한은 3단계 대포동 1호 우주 발사체의 시험비행을 실시하였다. 버뮤데즈에 따르면 이 미사일의 1단계 로켓은 발사 95초 후 무수단리 동쪽 253킬로미터 동해상에 떨어졌다. 144초 후에는 탄두덮개(payload shroud)가 분리되어 발사된 곳으로부터 1,090킬로미터 동쪽 태평양 상에 떨어졌다. 2단계 로켓은 발사 266초 후 무수단리로부터 동쪽 약 1,646킬로미터 태평양 상에 떨어졌다. 3단계 로켓은 기술적 문제가 있어, 광명성 1호를 궤도에 올리지 못하고 불탔으며, 그 과정은 대략 4,000킬로미터까지 날아갔다.⁶⁰⁾ 미 CIA의 정보분석관인 월폴(Robert D. Walpole)에 따르면 대포동 1호의 발사는 미국 정보기관들에 의해 정확하게 예견, 예고되었다. 그러나 동시에 많은 예기치 못한 부분을 가지고 있었다. 당시까지 북한은 2단계 대포동 1호 탄도미사일을 개발하고 있는 것으로 알려져 있었다. 3단계 추진체와 인공위성 능력은 놀라운 것이었으며,⁶¹⁾ 그 이전에 추정⁶²⁾되었던 것과 달리 대포동 계획이 대륙간 탄도탄 개발이라는 것을 의미했

60) 대포동 미사일의 비행거리에 대해서는 의견이 분분하다. 김태우는 발사체의 1단계는 발사대로부터 253킬로미터 떨어진 지점 또는 블라디보스토크 남쪽 200킬로미터 지점이 동해에 떨어졌으며, 제2단계는 일본 혼슈를 넘어 미사와 미군기지 북동쪽 580킬로미터 또는 발사대로부터 1,380킬로미터 떨어진 태평양 상에 떨어졌다고 주장한다. 세 번째 부분은 6,000킬로미터 떨어진 알래스카 해안의 태평양에 떨어졌다고 주장하여, 버뮤데즈의 주장과 2,000킬로미터나 차이를 보이고 있다. 김태우, 『미사일 안보와 미사일 주권』(성남: 세종연구소, 1999), 17쪽.

61) Bradley Graham, "North Korean Missile Threat is Reassessed," *Washington Post*(September 25, 1998).

62) 대포동 1호가 발사되기 이전에는 2단계 추진에 사거리 2,500킬로미터 정도의 능력을 가진 것으로 추정되고 있었다. 김태우는 1998년 8월 31일 발사된 발사체가 3단계 추진체였다는 점에 주목하여 이를 대포동 1호가 아닌 대포동 2호라고 주장한다. 김태우, 『미사일 안보와 미사일 주권』.

다. 이 시험발사는 다단계 미사일, 유도체계 및 여러 종의 연료체계 등과 같은 대륙간탄도탄의 여러 측면에 대한 시험이었다. 김태우 역시 이때 북한은 3단계 추진체에다 마지막 단계에서 고체연료를 사용했다는 점에서 북한이 연료개발, 재진입 등에 있어서 상당한 수준의 기술을 습득했음을 보여주었다고 평가하고 있다.⁶³⁾

버뮤데즈의 주장에 따르면 3단계 대포동 우주발사체가 미사일로 구성된다면, 200킬로그램의 탄두를 미국의 중심부에 이르게 할 수 있다. 탄두를 100킬로그램으로 줄이면, 워싱턴에 닿을 수 있다. 버뮤데즈는 더 크고 강력한 대포동 2호의 경우, 아직 시험을 거치지 않았으며, 정확도가 떨어지지만 700~1,000킬로그램의 탄두를 장착할 경우 약 6,700킬로미터 사거리를 가질 것으로 추측한다. 그는 만약 북한이 보다 작은 탄두를 장착한다면 미 본토의 어느 지역이나 타격할 수 있을 것이라고 주장한다.⁶⁴⁾ 월폴(Robert D. Walpole)의 주장 역시 버뮤데즈와 크게 다르지 않다. 그는 대포동 1호가 수백 킬로그램의 탄두를 2,000킬로미터까지 운반할 수 있는 능력이 있는데, 이 3단계 추진체가 미사일로 전용될 경우 작은 탄두를 5,500킬로미터까지 나를 수 있고, 탄두가 작아질수록 사거리는 늘어날 것이라고 주장한다. 보다 큰 대포동 2호는 수백에서 수천 킬로그램의 탄두를 4,000~6,000킬로미터(알라스카와 하와이)까지 운반할 수 있으며, 탄두가 가벼워질수록 사거리는 더욱 길어질 것이라고 주장한다.⁶⁵⁾ 이처럼 대포동 1호의 발사를 통해 북한이 보여준 미사일 능력은 극적인 것이었다. 동시에 북한으로서 미사일은 주요한 외화 획득원 구실을 하고 있었다는 점에서 북한이 미사일과 그

63) 위의 책, 17쪽.

64) Joseph S. Bermudez Jr., *The Armed Forces of North Korea*, pp. 275~281.

65) Robert D. Walpole, National Intelligence Officer for Strategic and Nuclear Programs, *North Korea's Taepo Dong Launch and Some Implication on the Ballistic Missile Threat to the United States* (December 8, 1998).

관련기술 수출을 중지시키는 대가로 이에 상응하는 경제적 보상을 요구할 수도 있음을 알 수 있다.

북한이 보여준 미사일 능력과 북한의 미사일 수출은 미국의 관심을 끌기에는 충분한 정도였다. 그러나 북한의 미사일 능력은 미국을 직접 상대하기에는 미흡하다. 오히려 한국과 일본이라는 미국의 주요 동맹국을 상대로 상당한 억지력을 행사함으로써 간접적으로 미국을 억지하는 것이라고 평가하는 것이 온당할 것이다. 북한은 미국 본토를 직접 위협할 수 있는 미사일 능력의 과시나, 적극적인 미사일 수출을 양보하는 대신 미국의 정치·경제적 지원을 받아내고 싶어하는 것처럼 보인다. 북한은 미사일 개발을 통해, 적절한 억지력을 확보한 상태에서 장래의 미사일 개발과 수출을 담보로 미국으로부터 경제적 보상을 받아내기 위한 협상을 시도하였다.

북한의 미사일 개발 진전과 미사일 및 관련기술의 수출이 늘자 이 문제는 동북아의 안보만을 위협하는 것으로 제한되지 않았다. 그 이유는 첫째, 1993년 발사한 노동미사일은 사거리가 1,000킬로미터 이상이 되어 사실상 일본 영토의 대부분을 타격할 수 있게 되었다는 점에 있다. 이는 당연히 일본의 군비증가로 이어질 가능성이 높았고, 이는 다시 중국을 자극하게 될 것이었다. 특히 북한이 개발한 미사일에 화학·생물학 탄두가 장착되거나, 북한이 개발했는지 모르는 핵탄두가 장착되었을 때의 파급효과가 엄청나다. 둘째, 북한이 개발한 중거리 탄도미사일과 그 관련기술의 수출은 미국이 구상하고 있는 MTCR의 붕괴를 의미하게 될 것이다. 이는 대량살상무기 비확산체제의 한 축이 무너지는 것이기 때문에 미국으로서는 심각하게 대처해야만 하는 사안이다. 뿐만 아니라 북한 미사일의 주요 수출국이 중동이라는 사실은 이 문제를 그냥 넘어갈 수 없게 만드는 주요한 이유였다.

1994년의 제네바 합의를 통해 북한의 핵개발을 일단 중지시킨 것으로 파악한 미국 역시 북한의 미사일 개발 및 수출을 통제하기 위한 북·미 미사일협상을 시작하였다. 클린턴 행정부 기간 동안 미국과 북한 사이에는 총 6차(1차: 1996. 4. 20~21, 2차: 1997. 6. 11~13, 3차: 1998. 10. 1~2, 4차: 1999. 3. 29~30, 5차: 2000. 7. 10~12, 6차: 2000. 11. 1~3)의 미사일 회담이 진행되었다. 1999년 3월 29~30일 평양에서 개최된 제 4차 미사일 협상에서 북한은 “미사일 개발계획은 미국의 대북 적대시 정책이 유지되는 한 협상의 여지가 없으나, 미사일 수출문제는 보상이 있으면 논의할 수 있다”는 입장을 견지하였다. 이러한 북한의 입장은 ‘미사일 수출’을 ‘현금보상’과 연계시키고, ‘미사일의 개발·생산·배치’를 미국의 ‘대북 적대시 정책 포기’에 연결시켜 대응하고 있음을 보여 준다.

1999년 9월 24일 북한 외무성 대변인은 “조미사이의 현안을 해결하기 위한 고위급 회담에 더 좋은 분위기를 조성하기 위하여 이 회담이 진행되는 기간에 미사일을 발사하지 않을 것이다”⁶⁶⁾라고 선언함으로써, 경제적 보상과 연계된 미사일 회담의 성과에 대한 기대를 간접적으로 표명하였다. 2000년 7월의 칼라툼푸르에서 진행된 제5차 미사일 회담 결렬 이후 양측의 주장이 보다 명확히 밝혀졌다. 당시 북한측 수석 대표인 장창선 북한 외무성 미주국장은 기자회견을 통해 “자주권에 속하는 미사일 문제 해결방안으로 미국의 상응하는 보상을 요구했다”고

66) 이 외에도 김정일 국방위원장은 2000년 8월 12일 한국 언론사 사장단을 만난 자리에서 “로켓 연구해서 몇 억 달러씩 나오는데 거저 안 할 수 있습니까? 수리남과 이란에 로켓을 판매하고 있습니다”라고 말해 미사일 수출 사실을 시인했으며, 2000년 10월 24일 평양을 방문한 매들린 올브라이트 미국무장관에게 “이것이 첫 번째 위성발사이자 마지막이 될 것”이라고도 말한 바 있다. 또 2001년 5월 3일 유럽연합 의장국인 스웨덴의 페르손 총리와 가진 북·EU 정상회담에서는 “미사일 시험발사 유예가 2003년까지 지속될 것”이라고 밝히기도 했다.

밝혔다. 그의 발언에 따르면 북한은 미사일 수출 중단에 따른 정치·경제적 손실에 대한 보상으로 10억 달러를 요구하였다. 이는 1994년 이스라엘이 북한에 제시했던 금액과 같은 액수이다. 더 나아가 그는 미사일 수출은 금전적 보상을 해준다면 중지할 수 있지만, 미사일의 개발과 생산, 배치는 전적으로 자주권에 속하는 사항이기 때문에 협상 대상이 될 수 없다고 못 박았다. 반면 로버트 아인혼 미 국무부 핵 비확산 담당 차관보는 “미사일 수출 중단에 따른 금전보상은 논의의 대상이 될 수 없으며, 북한의 미사일 개발은 주변국을 위협하고 지역안정을 해치는 만큼 반드시 중단되어야 한다”고 밝혔다.⁶⁷⁾

2000년 7월 19일 북한을 방문한 블라디미르 푸틴 러시아 대통령에게 김정일 국방위원장은 “외국의 로켓 추진 기술을 이용할 수 있게 된다면 오직 평화적인 우주개발 연구에만 사용할 준비가 돼 있다”고 제안했다.⁶⁸⁾ 이에 따라 6차 미사일 회담은 북한의 장거리 미사일 개발 포기 대신 북한 인공위성을 대리 발사하는 문제에 대해 다루었다. 그러나 구체적인 합의사항을 이끌어내지 못했다.⁶⁹⁾ 제6차 미사일 회담이

67) 『연합뉴스』, 2000년 7월 12일.

68) “북한 미사일 관련 주요발언,” <http://nk.chosun.com/news/news.html?ACT=detail&cat=3&res_id=6440> (검색일: 2003년 3월 16일).

69) 미국은 북한의 위성을 대리 발사할 경우 북한이 사거리 1,000~1,500킬로미터 이상의 중장거리 미사일의 연구와 개발을 중단하고 북한 미사일 기술자가 참여할 수 없다는 입장을 제시한 반면, 북한은 위성발사 비용 등 각종 문제는 미국의 전적인 책임아래 실시하되, 북한 기술자들이 참여해야 하며, 우주개발을 위한 순수 연구는 진행되어야 한다고 주장한 것으로 전해졌다. 결국 인공위성 발사횟수, 장소, 기술이전 등에 대한 구체적인 합의를 이루지 못했다. 미사일의 수출중단에 대해서도 북한은 현금에 상응하는 보상을 요구한 반면, 미국은 국제경제기구 등을 통한 간접지원 방식을 제시하였다. 그리고 미국은 클린턴 방북시 이루어질 북미정상회담에서 서명될 기본협정 초안과 양측의 의무사항을 명시한 비공개 서한을 북한에 전달했다고 한다. 『연합뉴스』, 2000년 11월 2일; 『중앙일보』, 2000년 11월 4일; Michael R. Gordon, “How Politics Sank Accord on Missiles with North Korea,” *The New York Times*(March 6, 2001); Wendy R. Sherman, “Talking to the North

종료된 직후 실시된 미국의 대통령 선거(11월 7일)에서 공화당의 부시 후보가 당선됨으로써 미사일 회담은 더 이상 진행되지 못했다.

6. 결론

탈냉전기 북한의 핵과 미사일 개발을 통한 대미 전략은 두 가지 목표를 가지고 있는 것으로 보인다. 즉, 북한에 대한 안보 위협을 억지하고 경제적 지원을 얻어내기 위한 것이다. 이 두 가지 목표는 때로 명확히 분리되어 표현되기도 하고, 순차적으로 추구되기도 하였다.

첫째, 1993년의 핵개발 사례에서 북한은 먼저 안보위협을 억지하고 그 다음에 경제적 보상을 요구하였다. 핵문제가 시작되고 상당 수준으로 긴장이 고조되는 과정, 즉 핵문제의 초기 단계에서 북한이 구체적으로 경제적 보상을 요구하지는 않았다. 이는 당시 북한의 최우선 목표가 안보 위협의 억지에 있었음을 보여주는 것이다. 북한은 핵개발 초기 단계에서 자신들에 대한 핵무기의 불사용 혹은 불가침에 대한 확약을 요구하였으며, 이는 평화조약 체결 요구로 연결되었다. 하지만 핵문제에 대한 북·미간의 협상이 가시화되자 북한은 갑자기 경수로 제공을 요구하였다. 이 과정에서 이스라엘이 북한 미사일의 중동 수출에 대한 경제적 보상을 협의하였다는 점에서 이의 학습효과라고 추측할 수 있다. 어쨌든 미국이 경수로 제공 방안을 모색하기로 합의하자, 북한은 이를 기정 사실화시키면서 경수로 제공 여부가 핵문제 해결의 중요한 조건임을 거듭 강조하였다. 1993년 핵위기를 통해 북한은 핵의 유용성을 완전히 인식한 것으로 보이며 이후 대미관계에 있어 이러한 전략의 일정

Koreans," *The New York Times*(March 7, 2001) 등 참조.

한 패턴을 형성하게 된다.

둘째, 제네바 합의가 이루어진 이후 제기된 ‘금창리 사건’은 안보위협의 억지보다는 경제적 보상을 얻어내는 성격을 농후하게 지녔다. 금창리 사찰에 대한 협상이 이루어지기 이전에 이미 북한은 ‘선보상, 후사찰’ 입장을 분명히 하였으며, 3차의 협상을 통해 미국으로부터 50만 톤 이상의 식량지원을 얻어냈다. 금창리 사건을 통해 북한은 적절한 정도의 긴장을 유발시킬 수 있는 문제를 만들어내고, 이의 제거를 구실로 경제적 보상을 얻어냈다고 할 수 있다.

셋째, 미사일 협상에서 북한은 안보위협의 억지와 경제적 보상을 명백히 분리시켰다. 즉, ‘미사일의 개발과 생산 및 배치’는 협상의 대상이 아닌 자주권에 속하는 사항으로, ‘미사일 수출’은 적절한 보상이 이루어진다면 협상할 수 있는 사안으로 제시하였다. 이 과정에서 북한은 10억 달러라는 구체적 금액을 제시하면서 적극적으로 협상에 임했고, 스스로 미사일 시험 발사를 유보하는 등 긴장이 너무 높아지지 않도록 배려하였다. 그러나 결과적으로 미사일 협상에서 북한은 경제적 보상을 받아내지 못했다. 그것의 가장 큰 원인은 부시행정부로의 정권교체 때문이었다.

이상의 과정을 종합하면, 북한의 대미 전략에서 최우선 순위는 안보위협의 억지에 있는 것처럼 보인다. 북한은 미국의 태도가 강경해지거나, 위협적으로 느껴지면 자신이 보유하고 있는 핵과 미사일 능력을 이용해 긴장을 고조시켰다. 1993년 핵위기의 초반 시기, 그리고 2005년 현재 북한의 대미 정책 초점은 안보위협의 억지에 주력하고 있다.

반면, 협상이 시작되면 북한은 긴장의 강도를 조절하면서, 경제적 보상을 요구하는 태도를 보여주었다. 미사일 협상이 시작되자, 스스로 미사일 시험발사를 유보하였다. 즉, 경제적 보상을 받아내기 위해서 북한의 긴장을 낮추는 방법을 사용하였다. 금창리 의혹이 제기되자 북한은,

협상이 시작되기도 전에 ‘선보상, 후사찰’을 주장하여 경제적 보상을 받아내겠다는 의도를 분명히 하였다. 그리고 협상 과정에서 적절한 보상이 이루어지자 사찰을 허용하였다. 물론 사례가 많지 않기 때문에 이러한 결론을 일반화하는 데는 한계가 있지만, 지금까지 탈냉전기 북한의 대미전략은 대략 이러한 패턴을 보여주었다.

이러한 북한의 대미전략에 대해 혹자는 세계에서 가장 부유하고 강력한 나라를 대상으로 핵카드를 멋지게(brilliantly) 사용한 것이라고 평가하기도 한다.⁷⁰⁾ 하지만 이러한 북한의 대미전략은 자신들이 가지고 있는 본질적인 문제를 해결하지 못하는 한 근본적인 한계를 가질 수밖에 없다. 북한은 1990년대 내내 미국과의 협상에서 많은 것을 얻었지만, 실제 북한 내부에서는 배급이 중단되고, 식량난으로 인해 최소한 수십만 명 이상의 아사자가 속출하는 상황이 벌어졌다.⁷¹⁾ 1990년 이후 북한 경제는 내리 9년 동안 마이너스 성장을 기록했고, 1995년부터 1998년까지 4년 동안에는 국가예산조차 공표하지 못했다.⁷²⁾ 북한은 대내외적 안보위협을 극복하기 위해 미국과의 관계 개선에 초점을 두었다. 그러나 이러한 방식은 북한의 내부적인 문제점을 스스로 극복하지 않는 한 큰 성과를 거두지 못한다는 점이 점점 더 분명해지고 있다. 또한 북한의 대미전략은 미국이 북한의 의도를 어떻게 인식하고 대응하느냐에 의해 크게 좌우된다. 북한이 상당한 긴장을 조성하면 미국이

70) Gavan McCormack, *Target North Korea: Pushing North Korea to the Brink of Nuclear Catastrophe*(New York: Nation Books, 2004), p. 155.

71) 기아와 기아관련 질병으로 인한 사망자의 숫자는 집계하는 기관이나 연구자에 따라 수십만에서 수백만까지 다양하게 나타난다. 기아관련 사망자의 숫자에 대해서는 Marcus Noland, *Avoiding the Apocalypse: The Future of the Two Koreas*(Washington D.C.: Institute for International Economics, 2000), pp. 191~194 참조.

72) 1998년 예산결산안과 1999년 예산안은 1999년 4월 7일 최고인민회의에 보고되었다.

협상의 장으로 나오고, 북한을 협상 상대로 인정함으로써 안보위협이 낮아지기도 하지만 안보위협의 역지를 넘어선 실질적 경제적 강제를 얻어내는 것에는 한계를 보이고 있다. 역지와 강제를 비교한다면 역지는 상대적으로 달성하기 쉬운 반면 그 성공을 판단하기는 어렵다. 아직 실행되지 않은 행동에 대한 판단이기 때문에 상대방이 원래부터 그런 의도가 없었다고 주장할 수도 있고, 실제로 그런 의도가 없었을 수도 있기 때문이다. 반면 강제는 그 성공 여부를 판단하기는 쉽지만, 달성하기는 매우 어렵다. 왜냐하면 상대방으로 하여금 자신이 원하는 행동을 하도록 만드는 것이 강제이기 때문에 국가적 위신의 손상이 올 수도 있고, 약소국이 강대국의 행동을 바꾸는 것은 결코 쉽기 않기 때문이기도 하다.

이런 점에서 1990년대 북한의 대미 정책은 단기적으로는 성과가 있었지만, 장기적으로는 얻은 것이 별로 없는 결과에 이르고 말았다. 즉, ‘전투’에서는 승리하였을지 모르나, ‘전쟁’에서는 패하는 결과를 가져오고 말았다.

■ 접수: 3월 18일 / ■ 채택: 4월 9일

참고문헌

<1차 자료>

김계동, 『북한의 외교정책: 벼랑에 선 줄타기외교의 선택』(서울: 백산서당, 2002).

김명철·윤영무·옴김, 『김정일의 통일전략』(서울: 살림터, 2000).

김용호, “비대칭동맹에 있어서 동맹신뢰성과 후기동맹달레마: 북·중동맹과 북한의 대미접근을 중심으로,” 『통일문제연구』, 2001년 하반기호(통권 제36호).

김일성, “라진-선봉 자유경제무역지대개발과 수력발전소 건설을 다그칠 데 대하여

여,” 『김일성저작집』, 제44권(평양: 조선로동당 출판사, 1996).

김정일, “당 사업을 강화하여 우리식 사회주의를 더욱 빛내이자,” 『김정일선집』, 제12권(평양: 조선로동당출판사, 1997).

_____, “우리식 사회주의를 견결히 옹호보위하는 참다운 사회안전일군들을 키워 내자,” 『김정일선집』, 제13권(평양: 조선로동당출판사, 1998).

『로동신문』, 1991년 6월 25일 / 1991년 8월 21일 / 1993년 2월 12일 / 1993년 8월 2일.

『조선중앙통신(KCNA)』, 1990년 9월 15일 / 1998년 11월 9일.

〈2차 자료〉

김태우, 『미사일 안보와 미사일 주권』(성남: 세종연구소, 1999).

남궁영, “북한의 경제특구전략: 신의주 경제특구정책을 중심으로,” 『중소연구』, 통권 99호(2003).

남찬순, 『평양의 핵미소』(서울: 자작나무, 1995).

류길재, “‘예외국가’의 제도화: 군사국가화 경향과 군의 역할 확대,” 『현대북한연구』, 4권 1호(2001).

박종철, 『북·미 미사일 협상과 한국의 대책』(서울: 통일연구원, 2001).

북한 외교부 대변인 회견(1993. 7. 23.).

북한연구소 편, 『북한 신년사 분석, 1945-1995』(서울: 북한연구소, 1996).

송종환, 『북한 협상행태의 이해』(서울: 오름, 2002).

알렉산더 포포프, “북한의 경제침체와 대외관계: 1970년대 후반~1990년대,” 황의각 외, 『북한 사회주의경제의 침체와 대응』(서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1995).

와다 하루키, 고세현 옮김, 『역사로서의 사회주의』(서울: 창작과비평사, 1994).

윤해수, 『북한 곡예외교론』(서울: 한울, 2000).

이태환, “중국의 안보전략,” 송대성 편저, 『주변국 안보정책과 우리의 대응전략』(성남: 세종연구소, 2003).

이호령, “미국 비확산 정책: 잃어버린 기회”(고려대학교 정치외교학과 박사학위 논문, 2001).

최용환, “북한의 핵개발 전략과 그 지정학적 함의,” 『한국과 국제정치』, 제20권 2호(2004년 여름).

케네스 쿠키네스, 노순욱 옮김, 『2평 뺑집에서 결정된 한반도 운명』(서울: 중앙 M&B, 2000).

Art, Robert J., “The Four Foundations of Force,” in Robert J. Art and Robert Jervis, *International Politics: Enduring Concepts and Contemporary Issues*, 3rd

- ed.(New York: Harper Collins Publishers, 1992).
- Barmudez, Joseph S. Jr., *The Armed Forces of North Korea*(New York: I. B. Tauris, 2001).
- Buzo, Adrian, *Guerilla Dynasty: Politics and Leadership in North Korea*(Allen & Unwin, 1999).
- CIA, North Korea: Nuclear Program of Proliferation Concern(March 22, 1989) in Robert A. Wampler. ed., *North Korea and Nuclear Weapons: The Declassified U.S. Record*.
- _____, North Korea's Expanding Nuclear Efforts (May 3, 1988) in Robert A. Wampler ed., *North Korea and Nuclear Weapons: The Declassified U.S. Record*.
- _____, North Korea's Nuclear Efforts (April 28, 1987) in Robert A. Wampler. ed., *North Korea and Nuclear Weapons: The Declassified U. S. Record*.
- Department of State Talking Points Paper for Under Secretary of State Bartholomew's China Trip, ca. 30 (May 1991), Subject: North Korean Nuclear Program (For China) [FOIA-Declassified 2002] in Robert A. Wampler, ed., *North Korea and Nuclear Weapons: The Declassified U.S. Record*.
- Dougherty, James E. and Robert L. Pfaltzgraft. Jr., *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey*, 5th edition(New York: Addison Wesley Longman, 2001).
- Downs, Chuck, *Over the Line*(Washington D.C.: AEI Press, 1999).
- Gordon, Michael R., "How Politics Sank Accord on Missiles with North Korea," *The New York Times*(March 6, 2001).
- Graham, Bradley, "North Korean Missile Threat is Reassessed," *Washington Post*(September 25, 1998).
- Harrison, Selig, *Korean Endgame: A Strategy for Reunification and U.S. Disengagement*(Princeton: Princeton University Press, 2002).
- Harrison, Selig S., "U.S. Policy Toward North Korea," in Dae-Sook Suh, Chae-Jin Lee, eds., *North Korea after Kim Il Sung*(London: Lynne Rienner Publishers, 1998).
- Hayes, Peter J., *Pacific Powderkeg: American Nuclear Dilemmas in Korea*(Toronto: Lexington Books, 1991).
- Joy, C. Turner, *How Communists Negotiate*(New York: Macmillan, 1955).
- Luck, Gary E., Statement of General Gary Luck, US Congress. Senate Committee on Armed Service. Security Implications of the Nuclear

- Nonproliferation Agreement with North Korea, 104th, First Session.
 _____, Testimony before the U.S. House Committee on National Security
 (1996. 3. 28).
- Mazarr, Michael J., *North Korea and the Bomb*(New York: St. Martin's Press,
 1995).
- McCormack, Gavan, *Target North Korea: Pushing North Korea to the Brink of
 Nuclear Catastrophe*(New York: Nation Books, 2004).
- Moltz, James Clay and Alexandre Y. Mansourov, eds., *The North Korean Nuclear
 Program*(New York: Routledge, 1999).
- Niksch, Larry A., *North Korea's Nuclear Weapons Program, CRS Issue Brief for
 Congress*(Washington D.C.: Congressional Research Service, The Library of
 Congress, January 7, 2003).
- Noland, Marcus, "Prospects for the North Korean Economy," in Dae-Sook Suh,
 Chae-Jin Lee, eds., *North Korea after Kim Il Sung*(London: Lynne Rienner
 Publishers, 1998).
- _____, *Avoiding the Apocalypse: The Future of the Two Koreas*(Washington D.C.:
 Institute for International Economics, 2000).
- Oberdorfer, Don, *The Two Koreas: A Contemporary History*(Basic Books, 1997).
- Paul, T. V., *Asymmetric Conflict: War Initiation by Weak Powers*(New York:
 Cambridge University Press, 1994).
- Platkovskiy, Alexander, "Nuclear Blackmail and North Korea's Search for a
 Place in the Sun," in James Clay Moltz and Alexandre Y. Mansourov,
The North Korean Nuclear Program(New York: Routledge, 1999).
- Shelling, Thomas, *The Strategy of Conflict*(Oxford: Oxford University Press, 1960).
- Sherman, Wendy R., "Talking to the North Koreans," *The New York Times*
 (March 7, 2001).
- Sigal, Leon V., *Disarming Strangers: Nuclear Diplomacy with North Korea*(Princeton:
 Princeton University Press, 1998).
- Snyder, Scott, *Negotiation on the Edge: North Korean Negotiating Behavior*(Washington
 D.C.: United States Institution of Peace Press, 1999).
- Walpole, Robert D., National Intelligence Officer for Strategic and Nuclear
 Programs. North Korea's Taepo Dong Launch and Some Implication on
 the Ballistic Missile Threat to the United States(December 8, 1998).
- Weinberger, Casper W., "The Appeasement of North Korea," *Forbes Magazine*
 (November 21, 1994).
- "The North Korean Connection," *Times*(June, 1993).

『연합뉴스』, 1997년 8월 27일 / 2000년 11월 2일.

『중앙일보』, 2000년 11월 4일.

통일부, 『주간북한동향』.

한국개발연구원, 『KDI 북한경제리뷰』, 1996년 9월.

Time(June 7, 1993).

<<http://www.nkchosun.com>>.

North Korean Foreign Policy toward U.S. in the Post-Cold War Era

Yong-Hwan Choi(Research Fellow, Dept. of Northeast Asian and International Studies, Gyeonggi Research Institute, Political Science)

This article tries to probe the background and purpose of the North Korean foreign policy toward the United States. The debacle and collapse of the eastern socialist states in the early 1990s posed a great threat to the survival of North Korea. Faced with diplomatic isolation and serious internal economic problems, North Korea fell into the very grave dilemma. Namely, North Korea should avoid the road to “Reform and Opening” as long as possible if it wants to preserve its inherited political system. But North Korea desperately needs outside-help if it wants to overcome diplomatic isolation and economic hardship.

As a way to escape from this dilemma, North Korea has tried to develop its nuclear programs. North Korea believed that the nuclear programs might help to not only deter the threat to its political system but also enforce the economic aids from the concerned and

relevant states. North Korea's policy in the early stage of nuclear programs focused on deterring security threat to her regime. So North Korea claimed a peace accord between the U.S and North Korea. And the U.S. sat around the talk table, North Korea said that she needed a light-water reactor. Finally the Geneva Agreement gave an agreement of full normalization of political and economic relations and light-water reactor power plants to North Korea. And the U.S. could freeze North Korean nuclear program.

In the Kumchang-ri case, North Korean policy focused on the economic reward not deterrence of threat. North Korea insisted on the principle, 'No reward, no investigation'. On that event North Korea took half million tons of food from the U.S. North Korea had made a problem, and took economic reward in compensation for solve that problem.

On the missile talk between North Korea and the U.S. North Korean policy focus was divided between deterrence and economic reward. North Korea insisted that the production and deployment of missiles is a sovereign right. But she could resign the exportation of missiles when the U.S. gave sufficient economic reward to her.

In the post-cold war era, North Korean policy toward U.S. had dual purpose, to deter the threat to her inherited regime and take outside-help. To achieve these purposes North Korea brilliantly used her nuclear card. But considering its long-term effects, the North Korean nuclear development efforts can not be a good strategy because it can never solve the fundamental and structural problems that North Korea has been facing with.

Key Words: North Korea, Foreign Policy, North Korean Nuclear & Missile Program, North Korea's Strategy toward the United States, security

최용환

현재 경기개발연구원 동북아협력팀 책임연구원. 서강대학교 정치외교학과에서 “북한의 대미 비대칭 억지·강제 전략: 핵과 미사일 사례를 중심으로”라는 논문으로 정치학 박사학위(2003)를 받았다.

주요 논저로는 “북한의 대미전략: 채택배경과 작동논리”(2004), “북한의 핵개발전략과 그 지정학적 함의”(2004), “북핵의 진실게임: 6자회담의 쟁점과 전망”(2004), 『대타협: 북한 vs 미국, 평화를 위한 로드맵』(2004) 등이 있다.