

해외전문가 기고

# 북미간 핵 합의의 배경

제임스 킷튼 / 호주 타스마니아 대학 정치학과 교수

1994년 10월 미국과 북한은 상호간 핵 대결의 해소를 위한 일련의 임시 조치를 마련해 주는 기본 틀에 합의하였다. 모두 4부로 이루어진 이 기본 틀은 8월의 공동 성명에 기초한 것이었으며, 한편 이 공동 성명은 부분적으로는 카터 전(前) 대통령의 평양 방문으로 인해 성사된 것이었다.

우선적으로, 미국은 북한의 흑연감속로 대신에 경수로를 제공하기 위한 국제 컨소시엄을 조직하기로 하였다. 또한 이 프로젝트의 완성 시기까지 북한의 연료 손실을 보상하기 위하여 미국은 발전용 중유(重油) 제공을 약속하였다. 이의 대가로, 북한은 국제 사찰을 받고 있던 핵 개발 계획을 동결하며, 훗날에는 이 계획을 완전히 포기하도록 하였다.

두번째로, 양쪽은 상호 교역과 접촉의 장애물을 제거하고, 또한 장차 상호간 외교적 승인을 도출할 수 있는 일련의 조치들을 취하기로 합의하였다. 세번째로, 한반도의 평화와 안보를

증진시키는 데 합의하고, 그 구체적 조치로서 미국은 북한에 대한 핵무기 불사용을 보장하고, 북한은 남한과의 협상과 접촉을 재개하기로 하였다. 마지막으로, 북한은 핵무기확산금지조약(NPT) 체제에 계속 잔류하며, 본 합의 사항들이 실현될 경우에는 자신의 핵 시설에 대한 국제원자력기구(IAEA)의 사찰을 허용하기로 하였다.

이번 합의의 가장 독특한 점은 '단계성'이라 할 수 있다. 이러한 단계성은 북한으로 하여금 자신의 핵 개발 계획을 상당 기간 동안 감출 수 있도록 하는 것이다. 또 한가지 주목할 점은 남북한 접촉과 협상의 재개 요건이 구체적인 시간표나 방법에 대한 언급없이 매우 일반적인 용어로서 표현되고 있다는 사실이다.

현재까지 이 기본 틀은 구체적 조치들로 이어져 왔다. 북한내 경수로 건설 비용을 마련하기 위해 한반도에너지개발기구(KEDO)라는 국제 컨소시엄이 조직되었으며, 미국은 북한에게

5만 톤의 중유(약 5백만 달러의 비용 소요)를 제공하였다. 또한 양 측은 상호간 투자 및 교역 제한을 완화하였고, 북한 핵 개발 계획의 동결을 위한 기술적 문제에 대한 진전이 있었으며, 외교적 승인을 목적으로 한 중간 조치들에 대한 회담이 열렸다. 1994년 12월에 발생한 북한 영공내 미군 비행기의 격추 사건 또한 양국간 기본 합의를 위협하지 못했다.

이상의 묘사에서 볼 때, 이 문제에 관한 한 북미 양국의 입장 차이가 그리 크지 않았던 것처럼 보일 수도 있을 것이다. 하지만 1995년 1월의 미 의회 청문회에서 국방장관과 국무장관의 증언에 의하면, 평양과의 협상이 실패했던 1994년 당시 미국은 북한 핵 시설에 대한 무력 활동도 심각하게 고려하였던 것으로 확인되고 있다. 이 청문회에서 크리스토퍼 국무장관은 10월의 합의가 이루어지지 않았더라면, 당시 상황의 심각성은 쿠바 미사일 위기에 비교할 정도였을 것이라고 증언하였다. 이러한 정책의 변화를 이해하기 위해서는, 이 문제의 전개 과정에 대한 검토가 필요하다.

## I. 북한 핵 문제의 배경

1991년 12월 남북한이 핵 무기의 개발, 수송, 및 배치에 대한 모든 계획을 포기하기로 합의했을 당시, 한반도에서의 40년간에 걸친 대결이 이제 해결 국면으로 접어드는 것으로 생각되었다. 당시 합의는 미군 지상 핵무기의 남한

으로부터의 철수를 포함하는 많은 요인들에 의해 이루어진 것이었다.

하지만 1992년에 들어서자, 남북한 양측은 12월 합의에 의해 설립된 핵통제공동위원회가 남북한 각국의 핵 활동을 제대로 감시할 수 없다는 사실을 발견하게 되었다. 동시에 북한 핵 시설에 대한 IAEA의 사찰 결과, 북한이 몰래 핵 무기 개발 계획을 추진해 오고 있을 지도 모른다는 의혹이 제기되었다.

이러한 의혹을 씻어 줄 수 있는 추가적인 사찰 활동이 북한에 의해 금지되자, IAEA는 북한이 NPT를 위반하였음을 공포하였다. 그러자 북한 정부는 NPT로부터 탈퇴하였다. 이 문제는 유엔 안전보장이사회에 넘겨졌으며, 안보리는 1993년 5월 11일에 채택한 결의안을 통해 북한으로 하여금 NPT 탈퇴 결정을 철회할 것을 촉구하였다.

미국 측의 양보에 의해 북한은 NPT 탈퇴를 일단 보류하게 되었다. 미국 정부는 북한 측의 안보 우려를 논의하기 위한 양국간 직접 대화를 제안하였으며, 2차에 걸친 회담(그리고 수많은 임시적 접촉들)이 이루어졌다. 1993년의 대부분이 북한으로 하여금 IAEA 사찰을 수용하도록 설득하는 데 사용되었다. 1994년 3월초 드디어 제한적 성격의 핵 사찰이 재개되었다. 하지만 북한을 방문한 IAEA 조사팀은 핵 안전 보장의 유지가 제대로 이루어지지 않고 있다고 판단하게 된다. 1993년 부착된 IAEA의 검사 인증표가 북한 측에 의해 손상되었음이 밝혀지

자, 영변의 다른 핵 시설에 대한 IAEA 조사팀의 접근이 금지되었던 것이다.

미국 정부는 북한과 직접 대화를 하면서도 다른 한편으로는 남한과의 공동 전략도 추구하였다. 북한과의 다음 번 직접 회담이 1994년 3월 21일로 예정되어 있었으나, 미국 측은 그 때까지 진정한 긴장 완화 조치가 이루어질 경우에만 회담을 개최하기로 하였다. 북한의 IAEA 사찰 준수는 물론 필요 조건이지만, 충분 조건은 아니었다. 그 밖에도 미국 정부는 남북한 접촉 재개, 구체적으로는 고위급 대표의 상호 교환의 실현을 조건으로 내세웠다. 4개월이 지난 후 양측이 만났으나, 북한 측은 북한 지도부와 핵 문제를 직접 논의할 수 있는 대표의 수용을 거부하였다.

북한은 다시 NPT 완전 탈퇴를 위협하였다. 이에 대응하여, 남한과 미국은 '튀스피리트' 훈련 취소 방침을 재고하겠다고 밝혔다. 또한 북한 측 공격에 대한 방어 수단으로서 패이트리오트(PATRIOT) 미사일을 배치하겠다는 미국의 계획이 남한 지도부에 의해 승인되었으며, 1994년 4월 이 무기를 실은 첫번째 배가 남한에 도착하였다. 한편, 행정부 관료를 포함한 미국의 많은 여론 주도 인사들은 북한 정부에 군사적 압력을 가할 것을 주장하였다.

당시 상황에서는 미국과 북한의 입장 차이는 좁혀질 수 없는 것으로, 양국간의 대결은 불가피한 것으로 보였다. 여기서 자연스럽게 제기되는 의문은 북한은 무엇 때문에 이처럼 위험한 결과를 초래할 수도 있는 무기 개발 계획을

시작하게 되었으며, 또 미국은 무엇 때문에 핵무기 확산이라는 이 사건에 이처럼 강경한 입장을 취했는가 하는 것이다.

## II. 북한 정책의 합리적 근거

비록 결정적인 증거는 없지만, 북한은 수년간에 걸쳐 핵무기 개발을 위해 노력해 왔으며, 또한 분명한 위험에도 불구하고 이같은 정책을 지난 3년 동안에도 지속시켜 온 것으로 대부분의 전문가들은 생각하고 있다. 이것이 사실이라면, 이러한 개발 계획은 과연 어떤 목적을 위한 것이었는가? 북한 지도부는 자신의 계획이 초래하게 될 국제적 압력 및 미국으로부터의 군사적 위협을 어떻게 피할 수 있으리라고 생각했을까? 이 질문들에 대한 대답을 위해서는, 북한의 안보 및 정권 시각에 대한 심도 있는 분석이 필요하다.

북한이 핵무기 개발을 시작한 것은 아마도 다음과 같은 이유일 것이다. 북한은 전투 중에 있다. 자신의 과거 동맹국인 중국과 러시아 그 어느 쪽에도 의존할 수 없게 되었으며, 냉전의 종식은 북한 경제를 뒤흔들어 놓았다. 북한 언론은 과거 동맹국들과의 관계가 흔들림에 따라 많은 어려움이 발생하고 있음을 분명히 시사하고 있다. 경제 계획은 일시 정지 상태이며, 현재는 3년간에 걸친 조정기에 있다. 또한 1993년 말에는 외부적 어려움으로 인해 지난 7년 계획(1987~93)의 주요 목표들이 달성되지 못하였음을 언급하기도 하였다.

더 이상의 경제적 어려움을 피하기 위해, 교역 및 투자를 수반하게 될 세계 경제에의 개방과 같은 개혁이 시도되기도 했다. 북한은 대외경제협력추진위원회를 통해 두만강 자유경제무역지대에 대한 외국 자본가와 무역업자들의 관심을 끌기 위해 상당한 노력을 기울이고 있다. 자유경제무역지대가 설립된 지난 1991년부터 북한은 재산권, 기업 경영, 과세, 그리고 외환 거래 등에 대해 여러 규정을 마련하였는데, 이들은 적어도 중국에서의 규정만큼은 외국 투자자에게 매력적인 것으로서 북한 경제와 아시아·태평양 지역 경제와의 보다 긴밀한 연계를 도모하기 위한 것이었다. 비록 이들 조치들이 매우 조심스럽고 미진한 것이라고 판단할 수도 있지만, 북한이 아직도 주체 이념을 신봉하는 사회라는 점을 고려한다면, 이들 개혁 노력이 갖는 의미는 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다.

이러한 상황은 안보 위기를 초래하게 되었다. 북한은 점차 고도화되고 가격이 올라가는 전통적 무기로서는 더 이상 남한과 미국 군대를 억지할 수 없다고 판단하게 되었다. 또한 그러한 무기를 구입하는 것도 그리 쉬운 일이 아니었다. 러시아 대변인은 더 이상 북한에 미그 23/29나 다른 고도의 무기 체계를 공급하지 않겠다고 확인하였던 것이다.

게다가, 북한의 정치 체계는 매우 불안정한 상태에 있다. 사회주의는 그 시대가 지났다고 할 수 있으며, 김일성의 사망으로 정권의 지속 자체가 위협을 받고 있다. 북한 언론은 사회주

의가 국제적 힘으로부터 도전을 받고 있음을 몇 차례 반복하여 천명하였다. 또한 지난 1974년부터 북한이 유지해 온 승계 전략이 계획처럼 매끄럽게 이루어지지 않았을 지도 모른다. 비록 김정일이 자신의 부친인 김일성의 후계자 임이 이미 천명되었으나, 그는 아직도 김일성이 차지하고 있던 공식 직책 중 어느 것도 승계하지 않고 있다. 물론 외교적 서신에서는 김정일의 이름이 부기(附記)되어 있으나, 북한은 아직도 공식적인 국가 수반이 없는 상태이다.

핵무기 개발은 북한 정권이 추구하던 최고의 안보 목표라 할 수 있는 외부로부터의 침략이나 압력에 대한 억지를 가능케 해 줄 것으로 생각되었다. 또한 핵무기의 소유는 북한 지도부에게 일종의 심리적 안정감을 제공해 준다. 경제적 개방 정책이 초래할 정치적 효과 (특히 북한 주민들이 남한의 편안한 생활에 익숙해질 경우)를 두려워한 지도부는 핵무기의 소유를 통해 자기 나라의 개방을 제한적인 것으로 유지하고 또한 자신들의 통제 하에 둘 수 있으리라고 생각했던 것 같다.

북한의 핵무기 개발 계획은 비록 필사적인 노력이기는 하였지만 비이성적인 것은 아니었다. 북한의 미사일 계획 또한 설명하기 어렵지 않다. 북한이 이미 핵무기의 운반 기체를 개발했다는 충분한 증거가 있다. 1993년 중반, 북한은 스킨(SCUD) B의 향상된 기종을 실험 발사하였는데, 이는 최소한 1,000 km의 사정 거리를 갖는 것이었다.

### III. 미국의 대북한 접근의 전개 과정

초창기 미국의 시각은 단순하였다. 불량자 같은 공산국가 (즉, 북한)이 냉전 초기 미국민의 희생을 치루면서 맺어진 미국의 가장 오래된 우방 국가의 하나인 남한을 위협하고 있는 것이었다. 게다가 북한의 핵무기 확산은 새로운 국제 질서 하에서 미국의 주요 목표 중의 하나라고 할 수 있는 NPT 체제의 연장 및 보편화를 위협하는 것이었다. 이러한 접근 자세는 그 어떠한 상황에서도 북한이 핵무기를 보유하도록 용납치 않겠다는 클린턴 대통령의 발언에서도 그대로 드러났다.

수사학적 차원에서는 북한 체제에 대한 이 두 가지 반대 모두가 공존할 수 있다. 하지만 북한에 압력을 가하기 위해서는 유엔 안보리나 IAEA와 같은 국제 기구를 통해 그러한 압력을 조정 및 정당화해야 하며, 이러한 국제적 공조를 위해서는 북한이 남한과 국제 사회에 대해 미치는 위협이나 위험을 강조해야 했다. 다른 국가에 대한 제재나 압력을 가할 때는 이를 정당화하기 위하여 국제 협력(가능하면 유엔을 통한)을 구하는 것은 이미 냉전 이후 미국 외교 정책의 기본 원칙이 되었다. 물론 이 경우에는 북한의 행위 자체가 NPT에 가입한 모든 국가들에 대한 의무와 약속을 지키지 못했다는 점에서, 국제적 협조를 구하는 일은 별로 어렵지 않았다. 핵확산금지조약은 다자적 조약으로서, 미국과 북한만을 구속하는 것이 아니라는

점을 상기할 필요가 있다. 북한내 핵 시설에 대한 IAEA의 사찰 거부와 남북한 협상의 결렬은 유엔 안보리 내에서 북한 제재를 위해 주도적으로 힘썼던 미국의 행동을 정당화시켜 주기에 충분하였다.

하지만 이러한 전략은 미국 입장에 있어서 많은 비일관성을 드러내었다. 첫째, 이스라엘의 경우는 미국의 가신(家臣) 국가로서 장기간 동안 핵무기 개발 계획을 추구할 수 있었다. 이러한 계획이 어느 정도 성과를 거두었는가는 분명치 않으나, 이스라엘의 핵무기 능력은 최소한 북한의 능력만큼은 발전된 것으로 많은 학자들이 생각하고 있다. 게다가, 이스라엘의 핵무기를 운반하게 될 최전방 비행기는 미국에서 만든 것이다. 둘째, 핵무기 소유에 근접해 있는 또 다른 국가인 파키스탄에 대한 미국의 정책 또한 대북한 정책과 상당한 대조를 보여 준다. 1994년 4월의 협상에서 미국은 파키스탄이 더 이상의 무기용 핵분열성 물질을 생산하지 않는 조건으로 38개의 F-16을 파키스탄에 제공할 의사가 있음을 밝혔다. 파키스탄의 생산 중단은 국제 사찰에 의해 확인될 수 있다는 것이었다. 파키스탄 정부는 사찰 제의는 거절하고 대신 자국의 기술적 방법 (위성 관찰)을 통한 확인을 제의했다. 비록 NPT 체제 밖에 존재하며 또한 미국의 전통적 동맹국이라고는 하나, 핵무기 확산에 이미 성공한 것으로 추측되는 국가에게 기존 핵무기 능력을 보유할 수 있도록 해주는 협상안이 제의되었던 것이다. 게다가

그 국가가 위치하고 있는 지역이 1948년 이래 세 번의 전쟁과 그에 따른 군비 경쟁을 경험했다는 점은 더더욱 놀라운 사실이다.

이러한 압력 정책은 일관성에 문제가 있을 뿐만 아니라 그 현실성에도 문제가 있었다. 냉전 이후의 국제 질서 하에서 이미 실증된 사실은 아무리 강대국들의 합의에 의한 결정이라 할 지라도, 모든 것을 가능케 하는 것이 아니라 분명한 제약이 존재한다는 것이다.

북한 문제에 있어서 가능한 대안들을 고려하기 위해 워싱턴에 모인 전문가들은 북한의 특수성을 다시 한번 발견하게 되었다. 동구 사회주의 국가들과는 달리, 북한이란 국가는 현재 중국으로부터 수입되는 몇 가지 물품을 제외하고는 그다지 외부와의 교역에 의존하지 않고 있다. 북한 경제는 분명히 상당한 어려움을 겪고 있으나, 붕괴의 위기까지는 다다르지 않고 있다. 북한 주민들은 오랜 세월의 궁핍과 통제에 익숙해져 있다. 그들은 세계 다른 곳에서 발생하는 사건들에 대해서도 별로 정보가 없으며, 현재 자신들의 생활이 위기에 처해 있음을 알리는 선전과 홍보의 대상이 되고 있다.

로버트 갈루치가 주도한 이 전문가 팀은 북한에 대한 경제적 혹은 다른 제재가 북한 정책의 변화를 가져올 수 있다고 믿었던 소위 압력론자들의 주장을 그릇된 것으로 판단하였다. 또한 이 팀은 북한이 핵무기를 제조하기에 충분한 양의 핵분열 물질을 가지고 있는가를 판단할 기술적 방법에도 분명한 제약이 있음을

발견하였다. 이와 더불어, 군사적 시각에서 볼 때 핵시설만을 정확히 집어내어 파괴하는 것이 매우 어려운 일이라는 것도 발견하였다.

한마디로 미국의 대북 정책은 애당초 제시되었던 목표를 추구하기 위해 필요한 장치와 조건을 갖추지 못하였다. 게다가 압력 정책이 남한과 한미 동맹 관계에 미칠 영향을 고려할 때, 이 정책은 추가적인 단점까지 드러내게 되었다.

미국 정책의 표류는 남한 내에서 심각한 우려를 발생시켰다. 한반도에서 발생하는 충돌의 비용을 직접 지불하게 되는 남한으로서는 예측 불가능한 북한 정권을 자극하는 데 따르는 위험도가 너무 높다고 생각했을 가능성이 크다. 1994년에 이르러 남한의 북한 관측자들은 북한의 공산주의 체제는 결국은 없어지게 되리라는 견해를 가지게 되었다. 현재와 같은 극도의 폐쇄 체제가 곧 붕괴하거나, 아니면 개혁을 통해 5년 정도 독립된 국가를 유지한다 할 지라도 그들로서는 감당하기 어려운 비사회주의적 사고와 영향력이 널리 퍼지게 될 것으로 생각하였다. 어떻게 되든, 남한 주도의 (즉, 서울이 수도가 되는) 한반도 통일이 이루어지게 될 것으로 전망하였다. 이러한 장기적 전망이 맞다면, 그리고 북한에 대한 국제적 압력이 막대한 피해를 수반하는 무력 충돌을 야기할 가능성이 있다면, 남한의 최선의 선택은 당분간 핵무기를 보유한 북한과 공존하는 것이 된다.

남한의 관점에서 볼 때, 이 문제의 군사 전략적 측면뿐만 아니라 정치적 측면 또한 이해하

는 것이 필요하다. 1천만 인구를 가진 서울은 북한과의 접경에서 32 km 떨어져 있다. 따라서 핵부기가 없다 할 시라도, 남한 전체 인구의 약 1/4이 북한의 대포 및 다양한 미사일 (FROG와 SCUD)의 사정 거리에 있다. 그 중 일부는 화학 부기를 가지고 있는 것으로 알려져 있다. 한편 평양은 남북한을 가르는 비무장지대(DMZ)에서 150 km 떨어져 있다. 게다가, 남한 국민들은 북한이 자신들에게 미치고 있는 위협을 잘 알고 있다.

#### IV. 한·중 핵 문제와 주변 강대국

북한에 대한 압력론자들은 걸프전 직후인 당시의 상황에서 강대국들이 한 마음으로 행동할 수 있으리라는 가정을 가지고 있었다. 하지만 여러 가지 이유로 인해, 걸프전에서 보여 주었던 강대국들간의 연합 및 협력은 북한 문제에서 재현될 수 없었다.

비록 NPT 체제에 가담하였으며, 또한 핵무기의 해제라는 목적에는 분명한 지지를 표명했던 중국이었지만, 대북한 제재에는 처음부터 반대의 입장을 표명하였다. 북한은 중국의 과거 및 현재의 사회주의 우방 국가이며, 중국은 아직도 북한에 대해 약간의 영향력을 행사하고 있다. 물론 이 영향력의 정도는 추측할 수밖에 없으나, 이를 뒷받침해 주는 상황 증거는 쉽게 발견될 수 있다. 중국은 군사적 혹은 다른 목적의 대표단을 북한에 계속 보내고 있으며, 정기

적으로 북한 지도부의 외교 사절을 받고 있다. 중국은 현재 북한의 주요 교역 상대국으로, 양국간 교역의 상당 부분이 중국의 차관으로 이루어지고 있어, 북한의 대중국 총부채는 현재 약 20억 달러에 이르고 있다. 구체적으로, 중국은 현재 북한 원유의 대부분과 북한 철강산업의 지속적 운영을 위하여 필요한 점결탄(코크스용 석탄)의 거의 전량을 공급하고 있다.

중국 지도부는 압력 정책을 통해 북한의 핵 무기 개발 계획을 포기시킬 수 있을 것으로 생각하지 않고 있다. 게다가 최근 미국의 중국 인권 문제에 대한 비난으로, 북한 문제에 있어서 양국간 협력의 가능성은 거의 없어졌다고 할 수 있다. 따라서 완전한 핵 사찰을 수용치 않으면 대북한 제재를 가하겠다는 유엔 안보리의 결의안은 중국의 반대에 의해 무산되고 말았다. 즉 1993년 유엔 안보리의 북한 핵문제에 대한 최종 논의에서 중국은 투표에 참여하지 않고 기권하였던 사실을 상기해야 할 것이다.

또한, 러시아도 한반도에서 자신의 영향력을 되찾아 보고자 노력하고 있다. 이 문제가 유엔 안보리에서 논의되고 있을 당시, 러시아 정부는 만일 북한이 공격을 당하게 된다면 러시아는 구소련과 북한 사이에 체결된 1961년 상호 안보조약에 의거 군사적 지원을 하게 될 것이라고 밝혔다. 러시아 정부는 1992년에 이미 1961년 조약이 사문화되었다고 밝힌 적이 있는데 측면에서, 이는 매우 놀랄 만한 사건이었다. 물론 여기에는 러시아 국내 정치에서 우파의

지지를 회복해 보고자 하는 엘친 대통령의 의도도 작용했던 것으로 보인다.

핵 위기 기간을 한미 동맹 관계에 어려운 시련기를 가져다 주었을 뿐만 아니라, 그 밖에 여러 가지 폭넓은 함의도 가지고 있었다. 그 중에서도 미국의 안보 수혜자로서의 일본의 지위에 대한 문제가 미국 내에서 긴밀하게 논의되었던 것이다.

핵 위기 기간을 통해서 북한이 반복해서 제기했던 주장은 동북아 지역 불안성의 주요 원인은 바로 일본에 의한 상당량의 플루토늄 축적이라는 것이다. 북한은 이 지역에서 충돌이 발생하게 되면, 어쩔 수 없이 일본도 이에 가담하게 될 것이라고 하였다.

## V. 카터 이니셔티브

북한의 IAEA에 의한 핵 사찰 거부로 북미간 협상이 결렬되자, 1994년 3월 21일 IAEA는 북한 핵문제를 유엔 안보리로 송부하였다. 클린턴 행정부는 대북 제재를 성사시키기 위해 국제적 협력을 구하였으며, 안보리에서의 토론을 거친 후, 안보리 의장은 북한에게 NPT 체제로 되돌아 올 것을 촉구하는 동시에, 이를 수용치 않으면 국제적 제재를 받을 지도 모른다는 성명을 발표하였다. 5월 들어서 자신의 핵 연료를 교체하겠다는 북한의 성명으로 긴장이 고조되었다. 6월 들어서 미국, 일본, 남한 등은 북한에 경제적 혹은 다른 제재 조치를 가함에 있어서 긴밀히 협력할 것을 약속하였다.

그 당시 미국 측의 수많은 강경 발언에도 불구하고, 대북 압력을 구체적으로 실행하는 계획을 수립함에 있어서, 앞에서 언급했던 많은 문제들이 드러나게 되었다. 게다가 북한을 고립시키는데 수반되는 추가적 비용도 고려해야만 했다.

비록 국제적 제재에 대한 합의가 이루어졌다 할지라도 이에 대해 북한이 취하게 될 확률이 가장 높았던 행동은 NPT 체제를 떠나는 것이었을 것이다. 1993년부터 북한은 이 조약에 있어서 ‘탈퇴 유보’(suspended withdrawal) 상태에 있었다. 탈퇴는 NPT 회원국 모두가 주권 국가로서 갖는 권한이었다. 물론 3개월간의 통보 기한 등과 같은 정해진 절차를 밟아야 하는 것은 사실이었다. 일단 NPT 체제 밖으로 나가게 되면, 북한이 추가적인 비난과 고립을 당하게 될 것은 분명했다. 하지만 유엔으로서 북한에 대한 제재나 그 밖에 다른 조치를 정당화하기 위해서는 북한이 세계 전반의 평화와 안전에 위협을 미치는 국가임을 선포해야만 한다.

하지만 1994년 중반 당시의 시각에서 볼 때, 이러한 주장이 성립될 가능성은 별로 없었다. 단지 핵무기를 개발했다고 해서 세계 전반에 위협이 된다는 주장은 설득력이 없는 것이다. 현재 NPT 체제 밖에는 파키스탄, 이스라엘, 인도 등과 같은 많은 국가들이 북한이 소유한 것에 비해 보다 발전된 핵무기를 소유하고 있는 것이다. 북한은 1953년 이래로 한 번도 전쟁을 치른 적이 없으며, 비록 국제적 행동에 있어서 개선할 점은 있지만, 최근의 북한 행동은



중동 평화 협상에서 미국과 보조를 맞추었던 시리아에 비해 나쁜 편이라고 보기는 어렵다.

이처럼 핵 개발 노력에 대한 아무런 통제가 가해지지 않는 상태라면, 북한은 핵무기나 핵 기술을 해외로 수출하고픈 욕망을 가지게 되거나, 혹은 원하지 않더라도 경제적 어려움을 극복하기 위한 수단으로 이를 감행해야 할 상황에 놓였을 것이다. 북한은 이미 이라크와 이란 등과 군사 기술 분야에서 협력하고, 또 시리아에 무기를 공급한 경험이 있다. 그 밖에 다른 무기 시장도 분명히 존재하고 있다. 따라서 NPT 체제의 약화는 물론 화학무기협약(Chemical Weapons Convention) 등과 같은 다른 무기 통제 수단들의 성공 가능성까지도 위기에 처하게 되었을 것이다. 간단히 말해서, 인류 공동의 목적을 위해 또 다시 국제적 협력을 구축할 가능성이 매우 줄어들게 되었을 것이다.

바로 이러한 시점에서, 전(前) 미국 대통령 지미 카터는 록펠러 재단의 후원과 지원을 받아 평양을 방문, 김일성과의 대화를 통해 당시 난국 타개의 실마리를 마련하게 된다. 김일성은 북한 핵무기 개발 계획을 동결시키는 대신, 미국과의 고위급회담 재개를 제안하였다. 또한 선례에 없던 일로, 김일성은 남한의 김영삼 대통령과 직접 만날 것도 제안하였다.

카터는 어떻게 이러한 외교적 성과를 거두게 되었는가? 카터는 지금까지 평양을 방문한 최고위급 인사였다. 그는 의제에 대한 사전 논의 없이 단기간 내에 북한을 방문하였으며, 이것

은 미국 의회의 고위급 대표가 비슷한 제안을 받았다가 다시 기절 당한 직후였다. 평양 방문을 통하여, 카터는 김일성에게 위신과 신뢰를 부여할 수 있었다. (게다가 CNN이 독점 보도권의 대가로 지불한 약간의 돈도 있었다)

카터의 방문은 김일성에게 아량의 제스처를 취할 기회를 제공해 주었다. 즉, 직접 대화를 조건으로 북한 핵 활동의 동결을 제안했던 것이다. 하지만 이것만큼 중요한 점은 클린턴 대통령 또한 자신의 신뢰도를 유지할 수 있도록 해 주었다는 것이다. 클린턴 행정부는 북한 정부에게 불가능한 일 (즉, 자신의 핵 개발 계획을 완전히 없애 버리는 일)을 하도록 주장하는 데서 벗어날 기회를 잡은 것이다. 곧 이은 김일성의 사망 후에도, 북미간 화해와 조정은 계속 진전하게 되었으며, 이는 타결이 임박함을 알리는 8월의 중간 성명으로 이어지게 된다.

## VI. 1994년 8월의 공동 성명

1994년 8월 13일의 북미간 공동 성명은 북한 핵 위기의 완전 해결에는 약간 못 미치는 것이었다. 그럼에도 불구하고, 양측이 이 복잡한 문제들을 새로운 시각으로 바라보고 있다는 것은 분명하게 드러났다. 이 성명서가 드러낸 또 한 가지 사실은 북한의 새로운 지도자인 김정일이 새 정권의 대변인에 의해 공포된 목표들 외에도 자기 선친이 추구했던 목표도 완수하려는 의지를 갖고 있다는 사실이었다.

다시 강조하자면, 미국의 입장은 남북한 사이에 대화가 재개되지 않는 한, 그리고 북한의 과거 및 현재 핵무기 계획에 대한 철저한 사찰이 실시되지 않는 한, 북한과의 직접 대화는 불가능하다는 것이었다. 클린턴 대통령은 어떤 상황 하에서도 북한의 핵무기 보유를 허용치 않을 것이라고 공식 발언하였으며, 몇몇 관료들은 북한 핵 시설에 대한 군사 공격 가능성까지도 제기하였다.

8월의 공동 성명에서, 북한은 NPT 체제에 머무를 것이며, 또한 이 문제가 완전히 해결될 때까지 영변 핵연료의 재처리 및 대체를 포함한 모든 핵 활동에 대한 사찰을 수용할 의지가 있음을 표명하였다. 이의 대가로, 미국은 북한에 무기 전용 가능성이 낮은 대체 원자력 발전소를 제공해 주며, 상호 외교적 승인의 목표방향에 관계를 개선해 나가며, 또한 안보 및 경제적 보장을 제공해 주기로 하였다.

이러한 협상안은 1993년 당시와는 매우 다른 입장을 반영하는 것이었다. 한편으로, 미국의 접근 자세는 전보다 훨씬 더 실용적이었다. 북한 핵 개발 계획을 완전히 없앤다는 거창한 목표보다는 이를 통제 혹은 봉쇄한다는 보다 현실적인 목표를 수용했던 것이다. 1994년 4월 클린턴 행정부가 동남아에서 취한 정책 이래, 핵무기 확산에 관한 한 미국이 보다 제한적인 정책 목표를 추구하고 있음이 분명해 졌다. 다른 한편으로, 북한의 입장은 남한과의 관계 개선이 협상안의 일부를 차지해야 한다는 현실을 받아

들이게 되었다. 이에 따라, 북한은 이 공동 성명에서 1991년 12월 남한과 합의한 한반도 비핵화 협정을 실행할 의지를 표명하게 된 것이다. 그 때까지, 북한은 이러한 연계에 반대해 왔다.

북한의 방침 또한 바뀌었다. 그들이 1992년부터 지속적으로 추구해 오던 핵 카드를 드디어 실행에 옮길 때가 되었다고 판단한 것이다. 미국의 정책 결정자들은 북한의 핵 카드 전략에 대해서 두 가지 측면에서 오해를 하고 있었다. 클린턴 행정부에서 로버트 갈루치(Robert Gallucci)가 이 문제를 전담하고 나서야 이러한 오해가 풀리게 되었다. 그가 이 복잡한 문제를 제대로 이해하고 있다는 사실은 문제 해결에 결정적인 역할을 하였다.

북한은 핵 문제 개발을 중지하는 대가로 경제 원조와 무역 규제 완화와 같은 물질적 이득을 일관되게 추구해 왔다. 하지만 북한은 최소한의 핵 억지 능력 또한 포기할 수 없다는 입장이었으며, 이와 함께 김일성 혹은 김정일 체제의 정권 보장 또한 원했던 것이다.

경제난의 지속과 심화가 북한의 협상안 수용에 도움을 준 것은 분명하다. 하지만 이러한 북한의 선택은 아직도 끝나지 않은 정치적 승계 과정과도 밀접한 연관을 갖고 있다. 김일성 정권과 달리, 김정일 정권은 주민들에게 계속 국가를 위한 충성과 공뒸를 요구할 수만은 없는 처지이다. 게다가, 승계 자체도 이러한 선택의 시기와 내용에 영향을 미쳤다. 김정일은 김일성에 비해 항상 업적이 모자랐다. 미국으로부터 경제 원조와 안보

공약, 그리고 가장 중요하게도 김정일 체제에 대한 외교적 승인을 얻어낸다는 것은 김일성이 50년 가까이 권좌에 있으면서도 이루어 내지 못한 매우 중요한 업적이라고 할 수 있다.

이번 합의가 성공한다면, 김정일은 엄청난 외교 정책 성과를 이루게 되는 것이다. 현재 그가 국가 주석 자리에 앉지 못하고 있다는 사실에 비추어 볼 때, 그가 어쩌면 이러한 성과를 필요로 하고 있는 것이 아닌가 하는 추측이 가능하다. 소장파 군 인사들의 승진과 같은 지도층내의 불확실성을 나타내는 몇 가지 징후가 발견되고 있으며, 북한의 공식 발언에서도 김정일이 군 지도부 인사와 자신의 삼촌인 김영주 부주석과 함께 집단지도체제를 형성할 지도 모른다는 내용이 발견되고 있다. 북한의 가장 오래되고 강력한 적이라 할 수 있는 미국과의 협상 성공은, 특히 이것이 북한 체제를 유지시킬 정도의 경제 원조와 무역을 초래한다면, 김정일의 권력 장악에 엄청난 도움이 될 것이다.

또 한가지 김정일을 도왔던 것은 관련 국가들 모두가 독립된 북한 체제의 유지가 자신들에게도 이득이 된다는 사실을 인식하게 되었다는 사실이다. 남한은 현재의 북한 체제를 혼자서 재건할 여력을 갖고 있지 못하다.

## VII. 10월 합의 틀에 대한 회고

과연 미국은 북한과 같은 부랑자 국가의 요구 사항을 들어주었어야 했는가? 클린턴 대통

령에 대한 미국 의회의 비판론자들이 주장하는 것처럼, 북한의 현 지도부가 내부 정책 순위를 재조정할 때만, 그리고 그 정도에 맞추어서 북한과의 협상을 진행하겠다고 의사 표시를 한다면, 이는 커다란 실수가 될 것이다. 만일 북한이 정권 보장의 대가로서 자신의 핵 무기나 물질을 제3자에게 제공하지 않겠다고 약속한다면, 이로써 미국의 정책 목표는, 물론 최적은 아니지만 어느 정도, 달성되었다고 할 수 있다. 하지만 북한이 전혀 변하지 않는다고 주장하는 것은 옳지 않다.

최소한 자신의 기준에 비추어 볼 때, 북한은 지난 5년간에 걸쳐 상당한 정도의 경제 개혁을 도입했다. 1991년 12월 자유경제무역지대의 선포는 완전한 자립경제를 고집했던 과거의 경제 전략이 실패했음을 솔직하게 시인하는 것이었다. 변화하는 경제 환경에 따라 중국 기업가와 교역 물품에 의한 북한의 상업적 침투가 증가하게 되었으며, 이는 보통 여행자도 쉽게 느낄 수 있을 정도이다. 이러한 발전 과정은 지난 1880년대 초반 중국이 한국을 자신의 보호국으로 만들려 할 때의 상황과 비슷하다. 민족주의 감정을 최대한 이용했던 김일성 정권으로서 이처럼 민족적 체면을 양보하는 일에 동의했을까 없다. 물론 핵 문제의 해결은 김일성 정권의 기반을 계속 손상시킬 지도 모른다. 하지만 핵 문제를 둘러싼 갈등의 지속은 남한 등 국제 기업들로 하여금 북한과의 교역과 투자 가능성을 활용치 못하도록 할 것이며, 결과적으

로 중국 상업 이익에 북한의 상당 부분을 건네 주는 효과를 가져 올 수도 있을 것이다.

또한 만일 남북한 정상간의 회담이 성사된다면, 이는 북한의 커다란 양보를 의미한다는 사실을 잊어서는 안 될 것이다. 북한은 지금까지 한번도 분명하게 남한 정부를 합법적이고 독자적인 대화 상대자로 인정한 적이 없다.

하지만 북미간 합의 틀이 냉전 체제의 마지막 갈등과 대결을 완화시키는 데 최소한 현재까지는 성공했다고 할 지라도, 관련 국가들 모두가 이를 환영한 것은 아니었다.

남한 정부가 이 합의 틀을 어떻게 수용했는가 하는 것은 매우 중요하다. 북미간 핵 합의 타결은 김영삼 정부에게 심각한 문제를 유발시켰다. 당시 한승주 외무장관은 이 합의를 적극적으로 환영한 반면에, 김영삼 대통령의 발언은 긍정적이나 다소 유보적인 것이었다. 남한 국회의 야당은 합의안의 재정적 측면을 비난하였으며, 합의에 대한 이같은 비판적 여론이 1995년에 있었던 한승주 장관 경질의 한 가지 요인이 되었다.

남한의 입장에서 보면, 북미 합의는 지난 2년간 북한과의 관계에서 남한이 진지했던 여러 가지 입장을 약화시키는 것이었다.

한 동안, 남한 정부는 위기 해소의 절대적 요건으로서 북한의 핵 투명성 보장을 고집했다. 이러한 조치를 취하지 않고는 남북한간의 실질적 협력은 있을 수 없다는 것이었다. 하지만 이제 북한은 마치 일종의 집행 유예를 받은 양, 자신의 핵 개발 계획에 대한 완전한 공개없이

미국에 의한 조직되는 국제 컨소시엄으로부터 원조를 받게 되었다. 남한 정부는 이러한 원칙을 종국적으로 관철할 수 있을 것이나, 합의에 의하면 이는 북한이 해외 핵 기술을 도입하는 5년의 기간이 지난 후에야 가능하게 되어 있다.

두번째로, 남한내 비판자들은 아직도 북한의 핵 무기 능력이 불투명한 상태에서 북한 핵 시설 대체에 들어가는 비용을 실제로 지불해야 한다는 점에 대해 강력한 반대를 표시했다. 약 40억 달러로 추산되는 총 비용 중 절반 이상을 남한이 지불해야 한다면, 이는 막대한 재정적 부담을 가할 것이다. 게다가, 비록 남북한 접촉이 재개되어야 한다는 문구가 합의문에 들어 있기는 하나, 구체적인 절차나 일정은 언급되어 있지 않았다. 이것은 북한에 대한 원조 제공의 경우 구체적 일정이 합의되어 있다는 사실과는 매우 대조적이다.

마지막으로, 공식적 외교 관계의 수립이라는 목표를 향해 북미 양국이 관계 개선을 진행하기로 합의한 사실은 한반도의 매우 불안정한 평화 상태를 고려하지 못하고 있는 것으로 생각된다. 1963년 이래 현재까지 한반도에 휴전 협정은 있었으나 공식적인 평화 협정은 없었으며, 북한이 남북한 문제에 대해서는 아무런 고려없이 미국과의 평화 협정 체결을 추구하리라는 우려가 남한 내에서는 팽배하고 있다. 이 문제는 1994년 중국이 한국전 이래 주둔하던 휴전 감시위원회에서 철수함으로써, 더더욱 심각한 쟁점으로 부상하게 되었다.

그럼에도 불구하고, 김영삼 정부는 많은 보수 세력들로부터 북한의 약속은 믿을 수 없으며, 결국 북한은 핵무기 개발을 위한 시간 벌기에 성공하였다는 비난을 받아야만 했다. 하지만 남북한 관계 개선을 위해서 현재의 주어진 상황을 최대한 이용한다는 측면에서, 남한 정부는 기업의 방북 및 대북한 투자에 대한 규제를 완화하는 방향으로 나아갔다.

하지만, 남한으로서 이 합의를 지지하는 것 외에 다른 대안을 가지고 있었는가? 합의에 대한 지지를 거부하는 것은 미국과의 안보 동맹을 약화시키는 효과를 가져왔을 것이다. 합의문의 모든 규정이 실현되지 않는다 하더라도, 이것이 한반도 핵 위기 해결을 위한 중요한 첫걸음이 될 수 있는 것이다.

여기서 한 가지 짚고 넘어가야 할 점은 북미간 합의는 그것이 채택한 구체적 목표들보다도 훨씬 더 광범위한 합의를 가지고 있다는 사실이다. 구체적 목표들이란 북한 핵 개발 계획의 동결 및 이에 대한 국제적 검증, 핵무기 선용이 어려운 핵 기술로의 대체, 북한의 에너지난을 돕기 위한 잠정적 조치들, 북미간 공식 관계의 개선, 남북한 대화의 재개 등을 포함한다. 하지만 이 합의의 의미와 결과는 이보다 훨씬 더 폭넓은 중요성을 가지고 있다고 주장할 수 있다. 즉, 이는 북한 경제와 세계 시장과의 기술적 및 사업적 연계, 그리고 북한 무기 개발의 정지 등까지도 의미하고 있는 것이다.

이번 합의에 따르면, 북한은 자신의 핵 시설

을 재건하기 위해서 해외의 기술, 전문가 및 물품을 받아들여야만 할 것이다. 또한 핵 무기 전용가능한 물질의 실험 계획을 포기해야만 한다. 자신의 핵 개발 계획에 대한 국제적 사찰과는 별도로, 지금까지 선별적이고 제한적으로만 외부의 영향을 받던 북한의 경제 및 사회 체제 내에서 해외의 요인들이 상당한 역할을 수행하게 될 것이다. 이는 북한 사회에 거대한 영향을 미칠 것이며, 특히 북한 엘리트들은 경제 개방의 올바른 관리를 통해 자신들의 생존과 국가 번영을 이룩할 수 있음을 깨닫게 될 것이다. 따라서 개혁 추진이 더욱 강화될 것이며, 경제 개혁이 진행됨에 따라 안보 문제의 중요도는 감소하게 될 것이다. 또 한가지 중요한 점은 이러한 과정을 통해 북한의 핵 능력 추구가 더욱 어려워 질 것이라는 사실이다. 무기 개발은 해외 원조를 어렵게 만들 뿐만 아니라 미국과의 대결이라는 위험까지 초래하는 것이다. 이러한 고려 사항들은 북한의 정책을 유화적인 것으로 유도해 나갈 것이다.

김영삼 대통령이 여러 세력들의 비판을 이겨 낼 수 있다고 가정할 때, 과거 및 현재 핵 활동에 대한 모든 사항을 공개할 것을 요구하던 남한 정부의 대북 강경 입장의 수정은 남북한 관계의 의미 있는 발전을 초래할 지도 모른다. 왜냐하면, 만일 북한이 실제로 핵 무기를 개발해 왔다면, 이러한 사실을 증명하는 일은 오히려 북한의 대외 정책 및 관계의 긍정적 변화에 방해가 될 수도 있기 때문이다. **김민**