

북·미관계 개선과 북한의 대남정책 변화 전망

1996. 12.

이 헌 경

(북한연구실 책임연구원)

民族統一研究院

- 이 報告書는 民族統一研究院의 研究計劃에 依據한 自體 研究 結果임.
- 收錄된 內容은 統一問題研究 및 政策開發의 參考資料로 提供되는 것으로 刊行處의 意見을 반드시 反映하는 것은 아님.

民族統一研究院 北韓研究室

요약

본 연구는 제네바 핵합의 이후를 시점으로 북·미 관계 및 북한의 대남정책을 전반적으로 살펴보고 향후 북·미, 남북관계를 전망하는 데 주 목적을 두고 있다.

분석적 차원에서 북·미관계 변화를 독립변수로 삼고 남북관계를 종속변수로 삼고 있다. 북한의 대남정책 변화 및 남한의 대북정책 변화, 한·미관계 등은 매개변수로 작용한다. 이에 따라 본 연구는 미국의 대북정책·접근 및 북한의 대미정책·접근, 북한의 대남정책·접근 및 남한의 대북정책·접근, 한·미공조체제 등을 분석 단위로 북·미관계 및 이것이 남북관계에 미치는 영향을 총체적으로 파악하고자 한다.

1. 북한의 대미정책 및 미국의 대북정책

북한은 미국과의 관계개선을 통해 체제안정을 보장하고 당면한 문제들을 풀어나가려 하고 있다. 북한은 미국과의 새로운 관계를 조성, 북한문제 및 한반도문제를 풀어가려 하고, 남한배제 및 한·미공조체제 이간을 통해 북한의 전략적 목표를 완수하려 한다.

즉 북한은 미국과의 협상을 통해 심각한 식량난 및 경제난을 해소하고 이를 통해 국가체제를 존속시키겠다는 전략을 가지

고 있다. 북한은 소위 '협상·실리전략'(negotiation-profit strategy)을 구사하고 있다.

한편 미국은 생존위기에 있는 북한을 추락시키기보다는 살리는 쪽으로 정책방향을 잡고 있다. 어느 정도의 양보와 조정을 통해 현안문제를 해결하고, 다방면에 걸친 교류·협력을 통해 북한을 국제사회의 일원으로 참여할 수 있도록 하는 '연착륙'(soft landing)정책을 추진하고 있는 것이다.

그리고 미국의 대한반도정책은 북한으로부터의 대량살상무기 감축을 비롯, 군사적 위협을 상쇄시켜 한반도 지역의 평화와 안정을 구축하는 데 있다. 즉 '예방방위'(preventive defense)가 미국의 대한반도정책의 핵심이다. 북한의 핵프로그램 동결이 우선적 목표이며 미사일 생산 및 수출중단, 생물화학무기 제거 등이 예방방위를 위해 필요하다. 또 다른 선택적 대안으로 미국은 '아·태집단 안보체제 구축'을 통해 한반도 안보를 위한 제도적 장치를 마련하려 한다.

2. 북·미관계 개선 과정

북·미 모두 관계개선에 동의하면서 정치군사적 협상 및 합의 사항 이행, 비정치적 접근을 진행하고 있다. 사안별 어려움이 있지만 양자가 추구하는 상대적 목적이 양립되는 것이 아니라 보완적이기 때문에 양국간 관계는 순조롭게 진행되고 있다.

북·미간 정치군사적 협상 및 합의사항 이행 과정은 다음과 같다.

첫째, 북·미는 제네바 핵합의에 명기된 대로 연락사무소 (liaison office) 개설을 위한 외교적 협상을 진행시켜 왔다. 그러나 미국 외교행낭과 외교관들의 판문점 통과, 남북한 왕래허용 등 기술적 문제와 미해병대의 평양 파견 등 북·미 양국간의 의견차이로 인해 평양 연락사무소 개설이 지연되고 있다.

둘째, 북한은 평화협정체결을 위한 수순으로 판문점 공동경비구역 무장병력시위를 일으키면서 잠정협정체결을 미국에 제의하였다. 그러나 미국은 정전협정의 유효성과 남한을 배제하고 있다는 이유를 들어 이를 거부하였다.

셋째, 제네바 핵합의 당시 미국은 북한에 관계개선을 위해 미사일 문제가 선행해결되어야 함을 통보하였다. 이에 따라 북·미간 미사일 협상이 진행되었으나 북한의 대이란, 대이집트 미사일 수출이 발각되자 협상은 중단되었다.

넷째, 북한은 미국과 정치협상화와 군사적 접촉의 폭을 넓히기 위해, 미국은 북한과의 관계개선에 있어 국내여론의 지원을 이끌기 위해 미군유해 및 억류 미국인 송환협상을 벌려 왔다. 협상타결에 따라 1차 유해발굴작업이 진행되었으며 두 명의 미국인이 미국으로 송환되었다.

다섯째, 제네바 핵합의에 따라 북한은 5MWe 원자로의 재장전 포기 및 50MWe, 2백MWe 원자로건설 중단을 통해 플루토

높추출시설로 추정되는 방사화학실험실을 폐쇄하는 일련의 핵활동 동결작업을 실천해 왔다. 그리고 5MWe 원자로에서 꺼낸 8천여 개의 사용후 핵연료봉을 밀폐보관하는 작업에 착수해 이 중 절반 이상을 완료한 상태다.

여섯째, 미국은 북한의 기존 핵발전시설 가동중지를 조건으로 경수로 건설에 합의하고, 1995년 15만t, 1996년부터 경수로가 완공되는 2003년까지 매년 50만t의 중유를 북한에 공급하기로 약속하였다. 미국은 약속에 따라 65만t에 달하는 중유를 북한에 공급하였다.

북·미간 비정치적 접근은 다음과 같다.

첫째, 미국은 1995과 96년의 대수해로 심각한 식량난에 빠진 북한을 살리기 위해 정부적·비정부적 차원의 대북 곡물지원 및 현금지원에 나서고 있다.

둘째, 미국은 1단계 대북 교역·투자제한 완화 및 통신·금융거래 제한 완화조치를 취하였다. 이러한 대북 경제조치는 관련법규 개정없이 대통령의 행정명령에 의해 이루어진 것이며, 남북관계 진전없는 북·미관계 진전만을 염려한 한국정부의 요청을 고려한 최소한의 제재완화조치에 해당된다. 이를 계기로 북·미간 교역이 확대되고 있다.

셋째, 북·미간 인적 교류는 주로 정치인, 종교인들의 방문에 의해 이루어졌다. 이는 북·미 관계개선의 일환이다.

클린턴 집권2기 미국의 대북정책은 기존의 틀을 크게 벗어나

지 않을 것이다. 북한은 미국의 대북정책 흐름을 주시하면서 적절한 대미정책을 추구할 것이다.

정치·군사분야에 있어 미국의 대북정책은 핵동결, 미군유해 송환, 연락사무소 개설문제 등에 초점을 맞출 것이고, 북한의 미사일 생산중단 및 수출중단, 생물화학무기 감축 등을 위한 협상에 임할 것이다. 북한은 미국의 추진에 대해 사안별로 협의할 것이며 체제존속을 위해 필요한 대가를 요구할 것이다.

비정치적 분야에 있어 북·미관계는 남북관계의 진전여부에 영향을 받는다. 따라서 미국의 대북 식량지원, 추가 경제제재 완화조치, 북·미간 인적 교류 등이 남북대화, 4자회담 성사여부에 영향을 받을 것이다.

3. 북·미관계 개선 과정에 있어 북한의 대남정책

제네바 핵합의 이후 북한은 남한배제정책에 의해 체제존속 및 북한문제를 풀어나가려 하고 남조선혁명론에 입각한 대남 적대공세를 가하고 있다. 대북 식량지원과 관련 북경 3원칙 거부와 4자회담 수용결정 유보는 남한당국을 대화의 상대로 인정하지 않겠다는 데서 비롯된다.

북한은 비정부적 차원의 대남 경제교류·협력을 선별적으로 확대하고 있으며, 남한 기술진이 주로 참여하는 KEDO의 경우

로 건설사업에도 협조적 자세를 취하고 있다. 정경분리 원칙하에 정치적으로 주도권을 쥐고 경제적으로 실리를 챙기겠다는 양면전략으로 나오고 있는 것이다.

향후 북한은 3대혁명역량이 총체적으로 약화된 상태에서 정권안정과 내부결속을 위해 체제수호적 대남정책을 우선적으로 추구할 것이다.

정치분야에서 당국간 남북대화 거부, 대남비방 강화, 폭력적 도발 등 대남 적대정책을 계속하고 4자회담을 거부할 것이다. 그러나 경제적 이득을 가져다 줄 수 있는 남북 경제교류·협력에는 선별적으로 협조할 것이다. 국제사업인 경수로 건설사업에 대해서는 체제에 부정적이지 않는 범위 내에서 진행할 것이다.

4. 북·미관계 개선이 남북관계에 미치는 영향

1997년: 북·미관계 진전, 남북기술·경제관계 약진 후 관계경색

잠수함 사건이 일단락됨으로써 북·미관계 및 남북관계는 잠수함 사건 이전의 상태로 돌아갈 것이다.

남북간 상품교역 및 단순임가공·설비제공임가공 교역의 확대 그리고 남한기업인의 투자조사를 위한 방북이 이루어질 것으로 예상된다. 남한의 정부적·비정부적 차원의 대북 식량지원도 뒤따를 것이다. 4자회담과 관련, 북한은 공동설명회에 먼저 참

가하는 방법을 모색할 것이다. 아울러 북한의 연료봉 봉인작업이 재개될 것이고, 경수로 공급사업이 착수될 것이다. 이를 통해 남북간 기술협력이 시작될 것이다.

북·미관계는 정치·군사·외교·경제분야에 걸쳐 진척될 것이다. 제2차 미군유해발굴작업과 북·미간 고위급회담 및 미사일협상이 추진될 것이다. 아울러 평양 (순회)연락사무소가 개설될 것이다. 국제기구의 요청이 있을 경우 미국은 추가 대북 식량지원에 나설 것이고 대북 연착륙정책의 일환으로 추가 경제제재 완화조치 및 곡물수출을 확충할 것이다.

그러나 남한이 대선 정국에 들어설 7월부터는 4자회담에 대한 공식적 거부표명과 함께 적극적 대남 공세를 펼칠 가능성이 크다. 대선정국에 있는 남한사회를 더욱 혼란스럽게 해 남조선혁명 역량을 강화하려는 것이다. 이로 남북관계가 경색국면에 놓이게 되고 양자간 교역·경협이 다시 위축될 것이지만 경수로 공급사업은 국제사업인 만큼 계속될 것으로 전망된다.

1998~2000년: 북·미관계 보다 진전, 남북기술·경제관계 약진

북한은 1998년부터 남한의 새 정부를 상대하려 할 것이다. 미국은 1997년 중반 이후 남북관계로 진전을 보지 못한 북·미간 비정치적 분야의 사안을 풀어 나가기 위해 적극적 대북 개입과 확대정책을 추진할 것으로 전망된다.

북한의 4자회담 거부 표명 이후 한·미간 대북정책 마찰이 예상되며, 북한은 계속해서 남한과의 정치군사적 사안에 대한 대화접촉을 배제할 것이기 때문에 북·미관계 진전이 남북관계 진전을 이끌어 내지 못할 것이다.

한편 대북 경수로 공급사업을 매개로 남북기술협력은 계속될 것이다. 이러한 협력이 원활히 이루어지면 남북간 경제교류·협력의 규모가 확대될 것이다. 그러나 남북간 경제영역에서의 기능적 협력관계가 정치영역에서의 협력을 이끌지 못해 '閉鎖效果'(encapsulation)가 일어날 것이다.

2001~2003년: 북·미관계 경색, 남북관계 경색

미국의 차기 대통령이 강력한 반공인사나 한국정부의 대북정책을 지지하는 인사가 된다면 미국의 대북정책은 전면 수정이 뒤따를 수밖에 없다. 그러면 북한은 폐연료봉 이전을 연기하고 체제수호를 위한 핵카드를 미국에 사용할 것이다. 이에 미국이 대북 강경정책과 대북 제재로 나서면 북한은 전쟁불사 자세로 나올 것이다. 따라서 이 시기는 북·미관계 악화가 남북관계 악화로 이어질 가능성이 크다.

미국의 차기 대통령이 클린턴 정부의 대북정책의 맥을 이어 나간다면 하더라도 북한은 미국의 대북정책의 틀을 확신하는 차원에서 핵카드를 숨기고 지켜볼 것이다. 따라서 북·미간, 남북

간은 경색상황에 놓이게 될 것이다.

경수로 공급사업을 매개로 한 북·미간, 남북간협력에 금이 가기 시작할 것이고 이로 인해 경수로 건설이 계획대로 진행 되기 어려울 것이다.

2004년 이후: 북·미관계 경색, 남북관계 경색

또는 북·미관계 약진, 남북기술·경제관계 약진

2004년 이후 북·미, 남북관계는 두 방향에서 전망될 수 있다. 첫째, 북한이 핵카드를 들고 나올 경우 미국은 대북 연착륙정책 대신 강경정책으로 선회할 것이고 북한문제 해결에 있어서도 채찍정책을 우선시 할 것이다. 미국은 남한과의 공조체제를 강화할 것이며 북한의 대남 공세에 강력 대응할 것이다.

둘째, 북·미간 협상으로 폐연료봉 이전과 대북 경수로 건설이 동시에 이행되어지면 새로운 북·미관계가 열릴 것이고 남북 기술·경제협력이 재개될 수 있을 것이다. 그러나 남북간 이러한 협력이 대화접촉 및 관계개선을 이끌지는 못할 것이다.

목 차

제I장 서론	1
제II장 북한·미국의 정책목표	4
1. 북한의 대미정책 목표	4
가. 체제안정 보장	4
나. 경제지원 및 협력 확보	7
2. 미국의 대북정책 목표	13
가. 연착륙 유도	13
나. 한반도 안전보장 구축	21
제III장 북·미관계 개선 과정	28
1. 정치·군사 접근	28
가. 연락사무소 개설 협상	28
나. 평화협정 제의	31
다. 미사일 협상	33
라. 미군유해 및 억류 미국인 송환협상	36
마. 핵동결 작업 및 대북 중유제공	41
2. 비정치적 접근	45
가. 대북 식량지원	45
나. 경제교류·협력	52
다. 인적 교류	55

3. 북·미관계 전망	59
가. 정치·군사분야	60
나. 비정치적 분야	65
제IV장 북·미관계 개선 과정에 있어 북한의 대남정책	70
1. 정치분야	70
가. 대남혁명역량 강화	70
나. 남한당국 배제	78
다. 4자회담 수용결정 유보	80
2. 비정치분야	84
가. 대북 식량지원 관련 북경 3원칙 거부	84
나. 경제교류·협력 선별적 확대	89
다. 경수로 건설사업 협조	97
3. 대남정책 변화 전망	101
가. 정치분야	101
나. 비정치분야	106
제V장 결론: 북·미관계 개선이 남북관계에 미치는 영향	112
참 고 문 헌	128

제I장 서론

냉전기 남북관계는 이념적·정치군사적 대결의 연속이었다. 이러한 대결구도 속에 미국은 남한을 그리고 중국과 구소련은 북한을 정치군사적 측면에서 전폭적으로 지지해 줌으로써 한반도에서 세력균형을 바탕으로 한 대립구도가 형성되었다. 그러나 사회주의체제 변화 및 냉전체제의 종식 등 국제적 환경 변화와 한국정부의 북방정책의 결실로 남한은 북한의 동맹국, 특히 중국, 러시아 등과 기능주의적 차원의 새로운 관계를 창출하여 왔다. 반면 북한은 계속해서 폐쇄주의를 견지함으로써 사회전반에 걸친 위기에 직면하고 있다.

이로 인해 북한의 '3대혁명역량'이 전반적으로 약화되고 중국과 러시아로부터의 경제지원 감소 및 군사지원에 대한 불확실성이 대두되자, 북한은 핵무기 개발에 보다 박차를 가했고, 미국의 주도하에서 IAEA는 이를 저지하고자 했다. 미국은 대북 금수조치 등 제재안을 마련했으나 제네바 핵합의를 통해 북한이 핵동결 및 대북 경수로지원 건설에 동의함으로써 북한 핵문제는 일괄타결되었다. 그 이전까지 북한은 미국을 제국주의로 그리고 남한을 그 식민지로 간주, 미국과 남한 모두를 主敵으로 삼았다. 북한은 그들의 주적들을 제거하기 위해 주한미군 철수 주장 및 남조선혁명역량을 강화하는 등 결정적 순간에

남한을 전복하려는 통일전선전술을 구사하여 왔다. 이에 남한과 미국은 방어적 전략에 입각해 대응해 왔다.

냉전기 미국은 대북 강경노선을 견지해 왔으나 북한과 핵협상 과정에서는 강·온 양면전략을 취했고, 제네바 핵합의 이후에는 북한을 고립·봉쇄하기 보다는 협상을 통해 북한문제를 해결해 나간다는 정책방향을 세워 놓고 있다. 북한을 궁지에 더욱 몰기 보다는 북한이 생존할 수 있는 여건을 마련해 주려는 것이다. 북한 역시 자신들이 살 길은 오직 미국과의 관계개선에 의해서만 찾을 수 있음을 인식하고 대미 접근에 적극성을 띠고 있다. 협상을 통해 적대감을 불식시켜 관계개선을 하겠다는 데는 異意가 없다.

그러나 이러한 북·미간의 접근이 북한을 살리고 한반도문제 해결에 긍정적으로 작용할 것이라는 점에 대해서는 확신을 주지 못한다. 그 이유는 첫째, 북한의 핵투명성이 보장되지 않고 있고, 둘째, 대남도발 가능성이 계속해서 남아 있으며, 셋째, 미국의 대한반도정책이 통일보다는 현상유지에 목적을 두고 있고, 넷째, 북한이 남한을 배제한 채 미국과의 대화접촉을 통해 북한문제 및 한반도문제를 해결하려 하고 있으며, 다섯째, 미국의 대북정책과 남한의 대북정책이 사안에 따라 불일치하기 때문이다. 이런 점들을 고려할 때 다방면에 걸친 교류협력으로 북·미관계가 개선될 가능성은 크나 남북관계 진전에는 한계가 있다고 본다.

이에 근거해 본 연구는 제네바 핵합의 이후를 시점으로 북·미관계 및 북한의 대남정책을 전반적으로 살펴보고 향후 북·미, 남북관계를 전망하고자 한다. 제II장에서는 북한의 대미정책 목표와 미국의 대북정책 목표를 파악하고, 제III장에서는 각각의 목표하에 진행되는 북·미간의 관계개선과정을 정치적, 비정치적 접근으로 나누어 살펴볼 것이다. 그리고 제IV장에서는 북·미관계 개선 과정에 있어 북한의 대남정책을 알아보고, 끝으로 제V장에서는 북·미관계 개선이 남북관계에 미치는 영향을 분석하고자 한다.

분석적 차원에서 본 연구는 북·미관계 변화를 독립변수(independent variable)로 삼고 남북관계를 종속변수(dependent variable)로 삼고 있다. 북한의 대남정책 변화 및 남한의 대북정책 변화, 한·미관계 등은 매개변수로 작용한다. 이에 따라 본 연구는 미국의 대북정책·접근 및 북한의 대미정책·접근, 북한의 대남정책·접근 및 남한의 대북정책·접근, 한·미공조체제 등을 분석의 단위(unit)로 삼고 북·미관계 및 이것이 남북관계에 미치는 영향을 총체적으로 파악하고자 한다.

제II장 북한·미국의 정책목표

1. 북한의 대미정책 목표

가. 체제안정 보장

사회주의권 몰락 이후 북한의 최우선 목표는 사회주의체제 유지, 김정일 정권의 정통성확보와 정권강화에 있다. 현재 북한은 경제적·군사적·외교적 위기에 직면해 있으며 이러한 상황은 김일성 사후 더욱 악화되어, 국가생존마저 위태로운 처지에 놓여 있는 상태이다. 따라서 북한체제를 존속시키려면 직면한 총체적 위기가 해소되어야 한다.

이를 위해 북한은 ‘중심고리’전략을 채택하고 있는 바, ‘중심고리’란 “혁명발전의 매 시기 매 단계마다 복잡하게 제기되는 수많은 과업들의 연쇄가운데서 어느한 과업이 해결되면 그에 따라 다른 모든 과업들도 쉽게 해결될 수 있는 그러한 가장 중요한 고리”¹⁾를 말하며, “중심고리를 찾아내고 거기에 공격을 집중하는 것”²⁾이 바로 ‘중심고리전략’이다. 그 중심고리가 바로

1) 사회과학출판사 편, 「정치용어사전」 (평양: 사회과학출판사, 1970), p. 558.

2) 조선로동당출판사 편, 「김일성선집 6」 (평양: 조선로동당출판사, 1960), p. 463.

대미관계를 의미하며 북한이 미국과의 관계계선에 총역량을 집중하여 과업을 성공적으로 해결하려는 이유도 여기에 있다.

그동안 미국과 핵게임을 벌려 온 북한은 협상과정에서 남한을 따돌리고 미국과의 협상을 통해 그 나름의 정치·외교적 성과를 거두었다고 판단하고 있는 것으로 보인다. 따라서 북한은 그 이후에도 계속 남한을 배제한 채 미국과의 새로운 관계를 조성, 북한문제 및 한반도문제를 풀어가려 하고 있다. 이것을 성공적으로 이끌기 위해 북한은 우선적으로 한·미공조체제를 이간시키려 한다. 한·미는 북한의 무력도발에는 공동대응한다는 자세를 견지하고 있지만 군사적 사안의 외교적·경제적 사안에 대해서는 부분적으로 견해의 불일치를 보이고 있다. 이러한 견해차를 이용하여 북한은 적극적으로 한·미간을 분열시키려 한다. 남한이 개입하면 할수록 한반도 문제의 주도권은 남한이 가지게 되기 때문에 가능한 한 이를 저지해야 한다는 것이 북한의 전략적 목표다. 즉 북한은 한·미공조체제 이간이 성공적으로 작동되면 남한의 개입차단 및 국가적 위상을 손상시켜 결국 한반도문제에 있어 자신이 주도권을 가질 수 있다는 계산과 산을 가지고 있다.

그리고 북한은 신국제정치체제하에 중국과 러시아가 ‘2개의 한국정책’ 및 ‘남북 등거리외교’를 모색하듯 미국 역시 북한을 같은 식으로 대해 주도록 유도하고, 주변국들의 정책이 북한에게 유리하게 작동되도록 하고자 한다. 이미 남한은 러시아 및

중국과 수교 및 다방면에 걸친 교류협력을 진척시키는 등 새로운 관계를 형성해 나가고 있다. 경제적 이익에 따라 맺어진 한·중, 한·러관계가 이제는 정치외교적 관계로 발전하고 있는 것과는 달리 북·러, 북·중관계는 예전과 같지 않다. 한편 미국은 여전히 북한과 수교를 이루지 않은 채 한·미공조체제의 큰 틀 안에서 북한과의 관계를 모색하려 하고, 일본은 미국의 대한반도 정책을 따르려 하고 있다.

북한은 또한 미국과의 관계개선을 통해 서방세계국가들과 관계개선을 도모하고자 한다. 그들과 외교관계의 발판을 마련하고 다방면에 걸친 교류협력을 진전시킬 수 있다면 북한이 국제적 고립으로부터 탈피할 수 있고 주도권을 빼앗긴 남한과의 외교대결에서도 북한에 불리한 외부환경을 극복하는데 도움이 될 것이다.

군사적 차원에서 북한은 주적이었던 미국을 상대로 자신이 받고 있는 군사적 불안감을 제거하고자 한다. 러시아와 중국의 대북 공세적 지원정책이 방어적 지원정책으로 전환하자 북한은 군사적 불안감을 느끼게 되었다. 북한이 핵무기 개발을 시도했던 이유 중 하나도 미국으로부터의 핵공격 및 선제공격 가능성을 차단하고자 하는데 있었다. 제네바 핵합의에 따라 미국은 북한에 대해 핵무기 사용 및 사용위협을 가하지 않겠다는 약속을 한 바 있다.³⁾ 그러나 북한은 여전히 미국으로부터

3) 「미·북 기본합의문」(Agreed Framework Between The United States

의 군사적 두려움을 느끼고 있는 것으로 보인다. 한 예를 들어 북·미간 군사적 충돌이 심화될 때, 미국이 괌에 배치된 B-52 장거리 핵미사일⁴⁾과 태평양을 순회하는 미핵잠수함을 이용해 북한을 향해 언제든지 핵무기를 발사할 수 있다는 데 대한 공포를 가지고 있는 듯하다.

북한은 어떤 형태이든 미국과 평화협정이 체결되면 적대관계가 해소될 것이고 북한을 공동의 적으로 규정하고 있는 한·미 상호방위조약에도 영향을 미쳐 단기적으로 유엔사·연합사의 해체, 미지상군의 후방지역 재배치 그리고 중장기적으로 주한미군의 완전철수도 가능하다고 본다. 그러나 남한이 적극적으로 반대하면 미국으로서도 북한과의 평화협정체결이 불가능할 것이다. 그럼에도 불구하고 북한이 미국과 평화협정체결을 위해 노력하고 있는 내면의 이유는 미국과의 정치군사적 대화접촉을 지속시킴으로써 미국으로부터 군사적 안전장치를 보장받으려는 데 있다.

나. 경제지원 및 협력 확보

북한은 미국과의 협상을 통해 심각한 식량난 및 경제난을 해

of America and The Democratic People's Republic of Korea) 참조.

4) David E. Rosenbaum, "U.S. to Pull A-Bombs from South Korea," *New York Times*, October 20, 1991.

소하고 이를 통해 국가적 생존 및 체제를 존속시키겠다는 전략을 가지고 있다. 북한은 ‘협상·실리전략’(negotiation-profit strategy)을 구사하고 있다.

북한은 토양의 급속한 산성화, 영농기술 및 종자개량의 낙후, 1995, 96년의 대홍수 등으로 심각한 식량난에 처해 주민의 생존마저 위협을 받고 있는 실정이다. 유엔 세계식량계획(WFP)과 식량농업기구(FAO)에 의하면, 북한의 1995년 수확이 거의 소비되었으며 식량재고가 심각하게 낮은 수준이라고 한다.⁵⁾ 당장 외부로부터의 식량지원이 없으면 굶어죽는 사람이 늘어날 정도로 긴급한 상황이다. 이러한 문제는 미국의 대북 식량지원 결정없이 풀어나가기 어렵다. 중국과 러시아의 대북 식량지원은 한계가 있고 일본은 미국과 남한의 대북 식량지원정책을 동시에 고려해야 하는 어려움이 있다. 남한의 대북 식량지원이 전개되지 않으면 미국과 일본의 적극적 대북 식량지원도 어렵게 된다.

5) 쌀·옥수수 등 북한의 곡물 수확량은 1991년 4백80만t에서 1994년 4백10만t으로 점차 줄고 있으나 수요는 1990년 6백40t에서 1995년 670만t으로 증가하고 있어 1992년 이래 매년 약 200만t 이상의 식량부족 현상이 계속되고 있다. 이를 살펴보면 1992년 207.3만t, 1993년 231.2만t, 1994년 278.6만t, 1995년 259.5만t에 달한다. 농촌진흥청, 「북한의 곡물 생산량 추정」(서울: 농촌진흥청, 각년도); 「美의회보고서」, 1996.4.15 참조. FAO-WFP의 「북한식량위기 보고서」, 1996.5.13는 금년 북한의 절대부족 곡물량을 1백47만1천t으로 평가하고 있다.

이러한 현실로 인해 북한은 식량문제를 외교무기로 사용하지 않는 미국의 전통을 이용해 대북 식량지원이 적극적으로 전개 되도록 하고자 한다. 미국은 지난 1991~92년 에티오피아 기근 당시 위정자들의 전제정치가 계속됨에도 불구하고 에티오피아 주민의 기아문제를 돕기 위한 국제사회의 요청에 동참한 적이 있다. 북한은 그 때와 마찬가지로 미국이 인도주의적 명분을 내세워 대북 식량지원에 앞장서면 남한의 대북 정책에 영향을 받지 않고 서방세계국가 및 국제기구로부터 정부 및 비정부적 차원의 식량지원을 받을 수 있다고 판단하고 있는 것으로 보인다.

북한의 다음 단계의 관심은 외부로부터의 대북 경제지원에 초점이 맞추어져 있다. 북한은 주체경제의 실패, 중국 및 러시아로부터의 지원 감소, 대외무역 감소 등으로 인한 심각한 경제난에 처해 있다. 북한의 경제정책 및 경제체제 그리고 사회주의 시장에 의존하는 구조적 문제들을 감안할 때 자체적으로 경제난을 극복하기는 어렵다. 이를 타개하기 위해서는 외국자본과 첨단기술을 도입해야 한다.

그러나 서방기업들은 북한경제의 구조적 취약성 및 사회간접시설의 열악 그리고 한반도에서의 군사적 충돌 가능성에 대한 염려 등으로 대북 투자진출을 망설이고 있는 실정이다. 미국이 대북 적성국 규정을 적용시키고 있는 점 역시 문제로 남아 있다. 남한기업들의 대북 투자진출이 활발히 이루어지면 해외기업들의 염려를 불식시키는 데 일조할 수 있지만 이를 통해 남

한의 경제적 침투가 본격화될 수 있다는 우려가 있다. 차선책으로 북한은 남한기업들의 투자는 선택적·제한적으로 하고 미국과 일본 기업들의 대규모 대북 투자진출을 이끌어 서방기업들의 투자를 촉발시키려 한다.

북한은 美기업의 대북 투자진출을 위해서는 미국의 법적·제도적 장애 등 대북 제재가 완전 철폐되어야 한다고 주장하고 있다. 미국은 한국전 발발 직후인 1950년부터 시행되고 있는 「수출관리법」, 「적성국교역법」, 「대외원조법」, 「국제무기거래규제법」 등을 통해 대북교역·투자·금융거래·원조 등 각 방면에서 여행·통행·운송 등을 규제하고 있으며, 공산국가, 미사일수출통제체제위반국, 자유이민조항 미준수국가로서 받는 규제, KAL기 폭파사건에 따른 테러지원국 지정 등 1백가지가 넘는 대북 제재항목을 통해 북한의 목을 조이고 있다.⁶⁾ 특히 미국은 북한이 정치군사적 위기국면을 전쟁이나 테러 또는 다른 무력적 방법에 의해 해결하려는 의도가 여전히 남아 있고 테러지원에 대한 북한측의 태도에 대한 의심 및 테러행위 중단에 대한 확실한 입증조치가 없다는 이유로 북한을 테러국가로부터 제외시키지 않고 있다.⁷⁾ 美행정부의 대북 제재완화조치 정도에 따

6) 「중앙일보」, 1996.5.3.

7) 미국무부는 1996년 4월 30일 의회에 제출한 「95년 세계 테러 양상 보고서」를 통해 북한, 쿠바, 이란, 이라크, 리비아, 수단, 시리아 등 7개 국가를 테러국가로 재지정하였다. 이어 미재무부는 8월 30일 북한을 테러지원국으로 지목한 바 있다. 그러나 클린턴 대통령은 9월

라 경제특구로 지정된 나진·선봉자유경제무역지대 및 두만강 유역개발에 해외기업의 외자유치가 촉발되고 그들로부터 경영 지식 및 기술도입이 가능해진다.

북한은 나진·선봉지역에 반도체 집적회로 생산프로젝트 등 총 58건에 대해 4억4천만 달러 규모의 투자를 유치하려 한다.⁸⁾ 북한은 이 지역에 외국기업의 대규모 투자를 유치해 사회주의 체제를 지탱하겠다는 의도를 가지고 있다. 1996년 7월까지 이 지역에서의 투자계약은 49건 3억5천만 달러이며 이 가운데 22건 3천4백만 달러가 이행단계에 있다.⁹⁾ 네덜란드 쉘社의 원유 비축기지 건설과 태국 록솔리社의 통신설비 투자 그리고 네덜란드 ING은행과 홍콩 페레그린은행의 나진지점 설치사업 등이 진행중에 있다.¹⁰⁾ 이 밖에도 대우그룹, 일본·중국·영국·러시아의 일부 회사와 금융기관들이 대북 투자를 시작했으나 미미한 수준이다. 정치불안 등 투자불안 요인들이 여전히 남아 있어 미기업들이 나서지 않으면 다른 서방기업들 역시 대북 투자를

24일 유엔연설에서 미국이 테러지원국으로 지목해 고립시키겠다고 밝힌 이란·이라크·리비아 등 불량국가의 명단에 북한을 포함시키지 않았다. 「경향신문」, 1996.9.25.

8) 북한이 유엔공업개발기구를 통해 밝힌 내용. 「조선신보」, 1996.5.17. 투자항목은 반도체·집적회로(IC) 등 제조부문이 23건으로 가장 많고 의류 10건, 식료품제조 7건의 순이며 그밖에 가구, 의약품 생산 등이다. 투자액수는 제조 5천만 달러, 의류제조 부문 1천9백80만 달러, 컬러TV 조립 1천5백만 달러 등이다.

9) 「동아일보」, 1996.8.4; 「세계일보」, 1996.8.14.

10) 「세계일보」, 1996.8.14.

주저할 것이다. 따라서 미기업들의 대북 투자진출은 미정부의 대북 직접투자 허용조치없이 불가능하다.

뿐만 아니라 북한은 나진·선봉지역의 철도나 도로, 통신망 등 사회간접시설 건설에 착수했으나 그들의 능력으로 이를 감당할 수 없을 것이다. 약 40억 달러의 재원 중 20%는 자력으로 해결할 수 있다고 보지만, 나머지 80%는 아시아개발은행(ADB) 등 국제금융기관 및 선진국 유력은행의 차관과 다국적기업의 투자를 필요로 한다.¹¹⁾ 이 역시 미국의 도움없이 불가능할 것이다. 미국내법은 테러국가에 대한 국제기구의 차관공여에 대해 절대 반대표를 행사하도록 규정하고 있다. 세계은행(IBRD)의 경우 미국은 25% 상당의 투표권을 행사할 수 있고 ADB에는 남한·일본과 함께 상당한 지분을 가지고 있어 북한이 이들로부터 차관을 얻으려 할 때 미국의 도움은 절대적이다.

미국과의 경제적 접근을 통해 북한은 중국·러시아로부터의 식량지원을 얻고 경제관계를 회복시키고자 한다. 그러나 냉전기 북한을 지원해 준 구소련은 분열되었고 러시아는 자국의 경제회생에 급급해 더 이상 북한을 지원해 줄 여력이 없다. 현 대화를 추진하고 있는 중국의 지원 역시 한계가 있다. 심지어 중국과 러시아는 각각 구상무역 대신 경화결제를 요구하는 등

11) 김정우가 일본 주요도시 '나진선봉지구 투자설명회'(1996.7.14~26)에서 밝힌 내용; 나진·선봉자유경제무역지대의 정책책임자이자 김일성 종합대학 경제학 교수인 김수영이 '나진·선봉지역 국제투자포럼' 연설에서 밝힌 내용, 「세카이닛포(世界日報)」, 1996.9.15.

북한에 주는 경제적 혜택을 축소하고 있다. 그러나 북한은 미국과의 경제관계가 진전될 경우 중국이 북한의 미국·일본 등 자본주의국가들로의 경제적 종속을 방지하기 위해 북한을 경제적으로 도와줄 것이라고 기대하고 있는 것으로 보인다.

그리고 북한은 인도주의적·기능주의적 차원을 뛰어 넘어 미국과 보다 폭넓은 교류가 전개되기를 바라고 있다. 그러나 이것은 미국과의 관계개선이 뒤따라야 하기 때문에 기능주의적 접근만 가지고는 어렵다. 비록 북·미간 정치군사적 채널을 통해 대화의 장이 마련되고 있지만 북한에 대한 미국인의 긍정적 여론을 얻기에는 한계가 있다. 미국인에게 현재의 북한은 과거의 테러국가라 아니라는 점을 분명 보여줘야 하나 이 역시 어려운 일이다. 이러한 모든 문제점을 극복하기 위해 북한은 기능주의적 접근과 함께 다원주의적 접근을 통해 미국과의 접근을 모색하고자 한다.

2. 미국의 대북정책 목표

가. 연착륙 유도

탈냉전기에 접어들어 클린턴 정부가 모색하고 있는 대외정책의 핵심은 강력한 군사력을 바탕으로 세계문제에 적극적으로

로 개입, 자유민주주의와 시장경제체제를 확장한다는 것이다.¹²⁾ 소위 ‘개입과 확대 전략’(engagement-enlargement strategy)¹³⁾을 통해 세계문제를 풀어나가겠다는 것이다. 미국은 북한 핵문제가 일단락되자 ‘북한문제’ 역시 이러한 대외정책의 기본 틀 속에서 접근하려 한다. ‘북한문제’란 두 가지 의미를 함축하고 있다. 첫째, 식량난·경제난 등으로 국가적 생존위기에 처해 있는 북한 자체의 문제이며, 둘째, 핵무기 개발, 미사일 개발 등 무력적 수단을 통해 대외 및 대남문제를 풀어가려는 정책 등이다.

이러한 북한문제를 북한은 미국과의 협상을 통해 해결하려고 하고 협상이 어렵다고 판단될 때 무력적 수단에 의존한 공갈·협박을 동원하려 한다. 반면 미국은 생존위기에 있는 북한을 추락시키기보다는 살리는 쪽으로 방향을 잡고 있다. 미국은 어느 정도의 양보와 조정을 통해 현안문제를 해결하고, 다방면에 걸친 교류·협력을 통해 북한을 국제사회의 일원으로 참여할 수 있도록 하는 ‘연착륙’(soft landing)¹⁴⁾정책을 추진하고

12) Bill Clinton, “National Security Strategy Report Released,” *U.S. Department of State Dispatch*, August 1, 1994, pp. 522~23.

13) 이는 U.S. Department of Defense, *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1995); The White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement* (July 1994)에서 잘 묘사된다. Joseph S. Nye, Jr., “The Case for Deep Engagement,” *Foreign Affairs* (July/August 1995), pp. 90~102 참조.

14) ‘연착륙’에 대한 개념은 미하원 亞太소위 공개청문회(1996.4.17)에서 미국방대학원 마빈 오토 교수가 북한을 하늘에 떠 있는 고장난 비

있다.¹⁵⁾ 냉전기 대북 ‘봉쇄·대결전략’(containment-confrontation strategy)을 포기¹⁶⁾하고 대신 연착륙정책을 통해 북한문제를 해결하겠다는 것이다. 다시 말해 체제전환과정에서 발생할 수 있는 비상사태에 대한 파장을 최소화하며 점진적 개방·개혁을 유도하려는 것이다.

특히 클린턴 정부는 북한이 붕괴할 가능성이 크기 때문에 이

행기로 가상해 정의를 내린 것을 참고해 볼 만하다. ‘soft landing’은 북한기가 안전하고 부드럽게 착륙하는 것, ‘hard landing’은 북한기가 지상에 팽하고 떨어지는 것, ‘no landing’은 북한기가 계속 하늘에 떠 있는 것이다. 한편 다케사다 히데시는 연착륙정책의 배경이 다음과 같은 인식에 있다고 본다. 첫째, 북한이 NPT체제에서 벗어나면 핵·미사일 개발을 정지시킬 수 없게 되고 NPT체제 유지를 목표로 하는 미국이 곤란해진다. 둘째, 북한의 강경발언이나 핵무기는 무기라기보다는 체제유지 수단이다. 셋째, 설사 북한이 군사행동을 해도 미국의 통상병기로 충분히 대응할 수 있다. 넷째, 북한의 온건파가 대미교섭을 바라기 때문에 미국은 온건파를 지원한다. 다섯째, 대북 강경책은 일본·한국의 신속한 전면적 협력 및 중국의 ‘목인’을 얻어내기 곤란하다. 『중앙일보』, 1996.10.7.

- 15) 이에 대해 북한은 “골병이 든 중환자가 건강한 사람이 어찌다 내는 기침소리에 놀라 걱정해 주는 것과 같은 가소로운 것”이라고 비난하고 있다. 『중앙통신』, 1996.7.26.
- 16) 이는 미국의 세계지도력 회복을 정책기조로 하고 이를 위해 힘을 통한 평화를 유지하겠다고 천명하고 있는 미공화당 전당대회(1996.8.12) 政綱政策과 다른 것이다. 이 정강은 또한 대북 중유·경수로 제공 중단을 비롯해 북·미협정을 파기하겠다는 것도 포함하고 있다. 대북 유화정책을 중단하고 대북 강경정책으로 선회하겠다는 것이다. 둘 후보는 제네바 합의가 근본적 해결책이 되지 못하며, 대북 식량지원 및 대북 유화책 역시 한반도 문제해결에 있어 적절하지 못하다고 주장한 바 있다.

를 막기 위한 차원에서 대북 연착륙이 필요하다는 입장이다.¹⁷⁾ 그러면 북한의 붕괴 가능성은 어느 정도인가. 이에 대해서는 미국내의 견해도 몇 갈래로 나누어 진다. 도이치(John Deutch) CIA 국장(1996.2.22)¹⁸⁾ 및 페리 미국방장관(1996.2.28)¹⁹⁾은 북한의 심각한 식량난 및 경제난으로 결국 체제가 붕괴할 가능성이 높다고 본다. 반면 국무부는 북한이 식량난 및 경제난을 겪고 있으나 체제를 위협할 정도는 아니며 黨의 지배력이 약화되지 않았고 김정일 및 지도부에 대한 도전이 없어 정권이 비교적 안정되어 있다고 결론짓고 있다.²⁰⁾

이렇게 상반된 견해는 CIA 및 軍이 국가안보 차원에서 최악의 경우를 염두에 두고 있는 반면 북한의 핵동결을 이끈 국무부는 앞으로도 북한을 양면전략으로 다루려는 의도를 가지고

17) 이에 대한 북한의 반응 역시 주목할 만하다. “우리 체제는 지난 수십년간 고장난 것도 없으며 앞으로도 영원히 고장날 수 없게 되어 있다. 그 비행기는 지금 자기항로를 따라 거침없이 날고 있으며 자기 목적지에 무사히 가 닿게 될 것”이며 “나뭇잎이 떨어진다고 나무가 죽는 것이 아니다”라는 속담까지 인용해 북한체제의 존재를 주장했다. 『중앙통신』, 1996.7.27.

18) 美상원 정보위원회에서의 증언(1996.2.22), 『조선일보』, 1996.2.24; 『동아일보』, 1996.2.24; 『중앙일보』, 1996.2.24.

19) 『매일경제신문』, 1996.3.1. 한편 럭(Gary E. Luck) 주한 미사령관은 1996년 3월 13일 북한의 崩壞는 기정사실이며 다만 시기의 관심일 뿐 자체붕괴나 남침 중 택일할 것으로 보고 있다. 美하원 국가안보 세출소위원회에서의 증언(1996.3.13), 『Washington Times』, March 15, 1996.

20) 『아사히(朝日) 신문』, 1996.2.23.

있어 현재 북한의 위기를 극단적 상황으로 여기지 않으려는 경향이 있기 때문이다. 한편 미국방정보국(DIA) 패트릭 휴즈 국장은 북한정권이 당장 붕괴할 징후는 보이지 않고 있으나 식량부족 등 경제사정이 더욱 악화될 것으로 보여 경제문제에 대한 해결책이 마련되지 않는 한 정권존속 가능성이 희박하다는 결론을 내리고 있다.²¹⁾

붕괴의 의미와 관련, DIA는 정권의 붕괴를 그리고 軍 및 CIA는 체제의 붕괴를 함축하고 있으며 국무부는 정권의 붕괴와 체제의 붕괴를 구분해 설명하고 있다. ‘정권붕괴’는 김정일이 실각하고 새로운 정권의 등장을 의미한다. 반면 ‘체제붕괴’는 바로 국가체제인 사회주의체제가 무너지는 것이다. ‘국가붕괴’는 북한이라는 국가 자체가 소멸되는 상태를 일컫는다. 정권붕괴가 체제붕괴로, 체제붕괴가 국가붕괴로 이어질 가능성도 전혀 배제할 수 없다. 그러나 김정일 정권이 붕괴하더라도 대체정권이 등장해 사회주의체제를 유지할 가능성이 있고, 사회주의체제가 무너지더라도 대체체제(예를 들어 사회자본주의체

21) 그의 주장을 구체적으로 설명하면 다음과 같다. 식량 및 경제난에 대한 해결책이 곧 마련되지 않을 경우 3년내 대정변을 겪을 수 있으며 북한지도부는 자멸 내지 붕괴에 직면하게 될 것이다. 당면한 문제점을 피하기 위해 한반도 전쟁발발 가능성은 현재로선 매우 낮은 데, 그 이유는 북한군이 야전훈련보다 내부통제 강화에 역점을 두고 있어 전면전 수행능력이 떨어지기 때문이다. 이러한 상황 속에서 북한정권이 향후 15년간 존속할 가능성은 낮다. *Washington Post*, August 10, 1996.

제)를 통해 국가의 존속을 이어갈 가능성도 있다. 그러므로 정권의 붕괴가 체제의 붕괴로, 그리고 체제의 붕괴가 국가붕괴로 반드시 이어진다고 볼 수 없다.

그러나 여러 정황을 종합해 내린 클린턴 정부의 결론은 북한의 경제적 위기가 체제붕괴로 이어질 수 있다는 것이다.²²⁾ 또한 북한의 심각한 식량난이 폭력을 수반한 정치적 소요로 이어질 수 있다고 보고 정치경제적 위기가 극에 달하면 자체 붕괴하거나 대남도발할 가능성이 크다고 보고 있다. 대남도발의 경우는 내부적 불안요인을 외부로 돌리기 위해서이다. 닉쉬(Larry Nicksch)는 평양의 '불안정한' 지도자들이 1993년 데이빗 코레쉬와 그 분파들이 미정부의 범집행에 직면하여 텍사스와코에 있는 그들의 본거지를 불지르고 집단 자살을 감행했던 것을 모방하여, 대규모로 불행한 사태를 일으킬지 모른다²³⁾고 전망하고 있다.

최근 미국의 랜드 연구소, 닉슨 평화자유센터, 하버드대 과학국제관계센터는 북한이 경제·사회·정치권력의 3중 위기로 인해 연내 붕괴국면에 돌입할 가능성이 있다고 전망하고 있다.²⁴⁾ 뿐

22) *New York Times*, February 18, 1996.

23) Larry A. Nicksch, "미·북관계와 미국의 대한반도정책," 「북한정세 변화와 주변4국의 대한반도정책」 (민족통일연구원 제5회 국제학술회의, 1996.5.17), p. 75.

24) 「지지(時事)통신」, 1996.7.17. 구체적으로 설명하자면, 북한의 위기에 따라 ① 난민의 대량 남하, ② 북한내 각 세력에 의한 무력충돌, ③ 비무장지대 월경 등 북한국의 군사침공, ④ 한국에 의한 북한 핵시

만 아니라 주한·미군소속 켈린스는 ‘북한 7단계 붕괴론’ - 식량난 등 자원고갈 → 자원에 대한 차별적 공급 → 생존을 위해 각 지역별로 자구책을 마련하는 지역독립 → 중앙정부의 억압 → 내부저항 → 폭력을 수반한 균열 → 권력재편 과정 - 을 내놓으면서 현재 제3단계와 제4단계가 동시에 진행중이라 판단하고 있다.²⁵⁾ 실제로 북한이 식량난·에너지난·경제난 등으로 붕괴의 길에 접어드는 절망적 상태에 이르면 자멸보다는 전쟁을 통한 해결을 택할 가능성이 크다.²⁶⁾ 태평양전쟁 당시 일본은 미

설 장악 등이 있다고 지적하고 전쟁회피와 한반도 핵무장화 저지에 미, 일, 중, 러의 중대한 국익이 걸려 있다고 강조하고 있다.

- 25) 이 보고서는 미의회와 합참에 보고되었고 한미연합사에서도 공감을 얻고 있는 시나리오다. 「조선일보」, 1996.3.25. 일본 방위청 산하 육상마료감부 조사부의 내부보고서 「북한 3단계 붕괴가능성」도 주목할 만하다. 이를 구체적으로 살펴보면, 북한은 이미 정부가 국민에게 필요한 물자와 서비스를 제공할 수 없는 1단계(적색신호)를 넘어 국민통제가 불가능한 제2단계에 들어섰다. 이렇게 보는 이유는 배급제도 와해, 망명자의 증대, 정보통제의 이완, 사상모순의 증대, 군대 규율 문란 등 정권붕괴 징후가 급속히 확산되고 있다는 데 근거를 두고 있다. 이러한 상황이 악화되어 제3단계에 접어들 경우 내란 또는 쿠데타에 의해 김정일이 실각하게 될 것으로 평가하고 있다. 「세계일보」, 1996.9.16.
- 26) 남한을 공격, 상당한 영토를 점령한 뒤 남한으로부터 상당한 경제원조를 얻어 내 전쟁을 종식할 가능성도 있다고 스탠리 로스 前 백악관국가안보위원회 동아시아 담당보좌관은 보고 있다. 美하원 東亞·太소위 청문회에서의 증언(1996.3.19), 「세계일보」, 1996.3.21. 그러나 미국의 일부 전문가들은 한·미 대응 前 북한이 전격침공할 가능성이 크다고 보는 반면 대부분의 전문가들은 중국이 병력지원을 하지 않을 것이 확실한 만큼 북한의 승산은 없고 따라서 ‘자살전쟁’을 일으키지 않을 것으로 보고 있다. *New York Times*, April 14, 1996.

국과의 전쟁으로부터 승전에 대한 기대가 희박했음에도 불구하고 진주만을 기습했다. 일본이 석유금수를 방치해 패전을 감수하기보다는 돌파구를 뚫어나가려 선제공격을 택한 역사적 전례는 북한의 경우에도 해당될 수 있다고 본다. 결국 미국이 체제 불안정 요인으로 인해 김정일 정권이 남침할 가능성이 크다고 보고 있기 때문에 클린턴 정부의 대북 연착륙정책은 김정일 정권과 북한공산주의체제 모두를 대상으로 하고 있는 셈이다.

클린턴 정부의 연착륙 정책방침에 따라 미국은 대북 지원을 통해 북한살리기에 나서고 포용정책과 적극적 대북 개입정책을 통해 북한의 변화와 개방을 유도하고자 한다. 이러한 미국의 정책변화는 국익 차원에서 지역적 분쟁을 원치 않기 때문인데 특히 한반도에서의 전쟁발발을 우려하고 있다. 동북아시아에서 냉전구도가 아직 청산되지 않고 있는 시점에서 미국이 북한문제로 중국과 러시아를 상대로 전쟁을 치루기를 원하지 않는다. 요컨대, 클린턴 외교의 특징은 일련의 국제분쟁이 발발하는 것을 저지하고 정치군사적 사안이 걸린 외교문제가 확대되지 않고 어느 선에서 해결되기를 원하고 있다. 북한문제 해결방식 역시 그 연장선으로 볼 수 있다.

또한 美군사전문가들은 북한이 한국과 開戰을 하게 되면 파멸될 것이라 지적하고 바로 이 점 때문에 전쟁 가능성이 희박하다고 본다. *New York Times*, April 7, 1996. 중국은 북한이 훈련문제와 연료부족 그리고 내부통제력 상실 우려 등의 이유로 남한과 주한미군을 공격하지 않을 것으로 전망하고 있다. *Washington Times*, February 29, 1996. 전쟁불가론은 Luck의 견해와 불일치하는 것이다.

나. 한반도 안전보장 구축

북한은 극심한 식량난 및 경제난에도 불구하고 계속해서 군사력을 증강하고 있다. 특히 북한은 비무장지대 일선에 군사장비의 현대화 및 장거리 포대를 꾸준히 증강배치²⁷⁾하고 있고 최전방 야전부대에는 화학무기를 집중배치²⁸⁾함으로써 전쟁위협을 증폭시키고 있다. 이것은 탈냉전기 세계가 군비축소 및 상호협력체제를 형성하려 하고 있는 것과는 달리 한반도에서는 남북간 대결·갈등구도가 청산되지 않고 있는 증거이다.

냉전기 미국은 이러한 북한을 적성국으로 지정, 제거해야 할 대상으로 여겼다. 그러나 제네바 핵합의 이후 미국의 대한반도 정책은 한반도내 두 개의 체제가 존재하는 것을 인식, 두 개의 한국정책을 추구하고 이 지역의 평화와 안정을 위해 직접적인 미국의 지도력과 '개입과 확대정책'을 강조하고 있다. 이와 함께 클린턴 정부는 북한을 상대로 '채찍 또는 당근'이란 선택적 정책을 상황에 따라 적절히 구사, 북한의 전쟁위협을 감소시키려 하고 있다.

이것은 냉전기식의 抑止力만 가지고 해결할 수 없고 여기에 신뢰구축 조치 및 협력이 뒤따라야 한다는 것을 의미한다. 신

27) 미CIA 보고 내용, *Washington Times*, July 25, 1996.

28) 북한은 화학무기를 최전방 야전부대(1·2·4·5군단)에 집중배치해 놓고 있으며 나머지는 마람, 지하리 등의 지하 특수시설에 보관하고 있다. *Jane's Intelligence Review*, August 1, 1996.

국제질서는 현실주의적 시각과는 달리 상호협력·상호의존 그리고 다자간 협상이 요구되는데 미국이 북한을 대하는 태도 역시 역시 차원의 현실주의적 논리를 그대로 적용하고 있다고 볼 수는 없다. 미국은 抑止를 위해서 미군의 존재와 미군사력의 접근이 용인되어야 하며, 한반도 분쟁 발발시 즉각적 자동 개입²⁹⁾을 분명히 하고, 신뢰구축을 위해서는 북한과의 '新통신 및 상호작용 통로'를 열어 접근하고자 한다. 이를 위해 미국은 양자의 필요를 충족시키는 '잠정적이며 부수적인 협정들'(interim and side arrangements)을 모색하고 있는데, 근본적으로 북·미기본합의를 이행하는 과정에 속한다. 동시에 미국은 북한에게 공격에 의한 상황탈출이 결코 성공할 수 없다는 것을 깨우쳐 주고 무력이 수반되지 않은 탈출구를 북한에 열어 줌으로써 상호협력만이 공존할 수 있다는 것을 인식시키고자 한다.

요컨대, 미국의 대한반도정책은 북한으로부터의 대량살상무기 감축을 비롯, 군사적 위협을 상쇄시켜 한반도 지역의 평화와 안정을 구축하려는 것으로 요약될 수 있다. 이른바 '예방방위'(preventive defense)에 중점이 두어지고 있다. 이를 위해 미국은 북한의 핵프로그램 동결에 우선적으로 초점을 맞추고 있다. 미국은 북한이 몇 개의 핵무기 제조를 위한 충분한 플루토

29) U.S. Department of Defense, *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*, p. 26.

늄을 보유하고 있으며, 핵개발능력도 낮은 수준이나마 가지고 있는 것으로 잠정적인 결론을 내리고 있다.³⁰⁾ 그러나 이것이 한반도 군사적 상황에 그리 큰 위협을 주지 않는다는 잠정적 결론을 내리고 미래 핵동결에 초점을 맞추고 있다. 아울러 미국은 북한이 NPT조약 탈퇴를 통해 플루토늄을 생산할 수 있는 원자료를 재가동하지 못하도록 하고 있다.

한편 북한이 핵개발을 다시 추진할 시 미국이 대북 경제제재를 취하더라도 중국의 협조없이 성과를 거두기가 어려울 뿐만 아니라 최악의 경우 북한의 핵시설을 파괴한다 하더라도 비밀장소에 숨겨져 있을 플루토늄을 파괴한다는 것은 불가능하다. 따라서 미국은 북한을 달랠 수밖에 없다고 판단하면서 북한의 핵동결에 만전을 기하고 있다.

핵동결 못지않게 북한의 미사일 개발 및 생산중지는 예방방

30) 미정보기관 CIA, DIA는 북한이 1989년 12kg의 플루토늄을 추출했다고 추정한다. Larry A. Niksch, *North Korea's Nuclear Weapons Program*, CRS Issue Brief, Updated June 2, 1995, pp. 3~4. 반면 미국무성 정보연구국은 異意를 표시하고 있다. *Washington Post*, December 3, 1993; *Washington Times*, December 22, 1993; *International Herald Tribune*, December 27, 1993/June 26, 1994; *New York Times*, December 26, 1993/January 9, 1994 참조. 한편 미대통령 TV토론(1996.10.6)에서 둘 후보는 “북한이 6개의 핵무기를 만들 수 있는 플루토늄을 보유하고 있다”고 주장한 바 있다. 최근 버뮤즈 박사는 *Jane's Intelligence Review* 특별보고서 9호에서 북한이 연구용원자료를 20년 가까이 가동, 2~4개의 핵무기를 개발할 수 있는 18~22kg의 플루토늄을 추출했다고 주장하고 있다. 「세계일보」, 1996.11.2.

위를 위해 중요하다. 핵확산방지조약과는 달리 미사일개발과 관련한 어떠한 국제적 조약도 없으므로 북한의 미사일개발은 핵무기개발 못지않게 주변국들을 긴장시키고 있다. 북한은 Frog, Scud-B, Scud-C, Scud-D 미사일³¹⁾을 보유하고 있으며 이들은 오차³²⁾가 커 남한 군사목표물을 향해 발사할 경우 목

31) 구체적으로, Frog-5/7 로켓미사일은 사정거리가 50~70km이며 인구 1천만 이상이 사는 서울을 겨냥하고 있다. Scud-B 미사일은 사정거리 320~340km로 1t의 탄두를 장착할 수 있으며 전라도와 경상도를 공격목표권 안에 두고 있다. Scud-C 미사일은 사정거리가 500km로 0.5t의 탄두를 장착할 수 있으며 한반도 전체를 겨냥하고 있다. 로동1호라 불리는 Scud-D 미사일은 사정거리가 1,000~1,300km 이상에 달하는 데 한반도전체와 일본의 니가타·오사카·동경, 러시아의 하바로프스크, 필리핀 그리고 중국의 상해·북경과 대만의 타이베이 까지 공격 사정권에 두고 있다. 이것은 일단 대기권 밖으로 나간 뒤 재돌입하며 관성유도장치를 활용하는 탄도미사일이며 핵탄두를 장착할 수 있다. 그리고 북한은 사정거리 2,000km 1t의 탄두를 장착할 수 있는 대포동 1호 미사일 개발과 사정거리 3,000km 이상이며 알래스카까지 도달할 수 있는 대포동 2호 미사일 개발에 있다. 보충 설명은 Richard D. Fisher, Jr., "Building a More Secure Asia through Missile Defense," *Asian Studies Center Backgrounder*, No. 138, October 24, 1995, pp. 5~6; Dietrich Schroerer, "Nuclear Proliferation, Missile Defense and the Case of Korea" (동아일보사 통일연구소·한국전략문제연구소·한국정보통신주식회사 공동주최 학술회의 발표논문, 1996.5.10), p. 8; Long-range Guided Weapons, *Defense White Paper 1995~1996* (Seoul: Ministry of National Defense, 1996), p. 61; 「국회통일외무위원회 국정감사 자료」, 1996.9.25 참조. 북한의 대륙간탄도탄개발 관련, 존 맥래플린 NIC 부의장은 2001년까지 개발 가능성이 있다고 보는(美상원 정보특별위원회에서의 증언, 1996.12.4) 반면 게이츠 CIA 전국장은 향후 15년간 개발이 어려울 것으로 본다(「동아일보」, 1996.12.6).

표지점 부근 민간인과 민간시설이 대량살해·파괴될 수 있다. 페트리어트 미사일 요격시스템이나 일본이 구상하고 있는 ‘전역미사일방위’(Theater Missile Defense: TMD)체제가 구축된다 하더라도 북한의 미사일공격을 완전 차단하기는 어렵다. 이러한 우려를 불식시키기 위해 미국은 우선적으로 ‘미사일 기술이전 통제체제’(MTCR)에 북한이 가입하도록 유도하고 있다.

북한은 또한 다량의 생물·화학무기를 보유하고 있다. 화학무기는 핵무기에 비해 낮은 기술과 값싼 가격으로 제조되나 핵무기에 버금가는 대량살상효과가 있다. 북한은 신경성·수포성·혈액성 유독가스 1천여 t에 달하는 화학무기를 보유하고 있다. 특히 신경제인 VX는 인체에 한방울(0.3~0.4mg)만 묻어도 사망하게 된다.³³⁾ 북한은 생물무기도 생산비용이 적게들어 많이 생산해 오고 있는데, 연간 1t을 생산·비축할 수 있는 능력을 갖고 있다. 또한 북한은 세균무기로 전용될 수 있는 콜레라, 페스트, 탄저균, 유행성 출혈열의 病原 등 전염성 작용제까지 배양·생산하고 있는 것으로 알려지고 있다.³⁴⁾ 이러한 위협을

32) 주요 미사일의 오차범위를 살펴보면, Scud-B 미사일은 500m~1km, Scud-C 미사일은 1~2km, Scud-D 미사일은 2km 이상이다. Schroeer, "Nuclear Proliferation, Missile Defense and the Case of Korea," p. 8. 군사적 목표물을 미사일로 공격할 경우 오차반경이 50m 이내여야 하나 북한의 Scud 미사일은 최저 500m 이상의 오차가 있어 군사적 효과가 없다.

33) 「한겨레신문」, 1996.7.6.

34) 「조선일보」, 1994.6.13, 1995.3.22.

제거하기 위해 미국은 북한이 - 생물무기협약(Biological Weapons Convention: BWC)에는 가입한 상태이기 때문에 - '화학무기협약'(Chemical Weapons Convention: CWC)에 가입하도록 권고하고 있다.

또 다른 선택적 대안으로 클린턴 대통령은 '아·태집단 안보 체제 구축'을 통해 한반도 안보를 위한 제도적 장치를 마련하려 한다. '동북아 안보대화'³⁵⁾ 창설안이 그것이다. 이 기구는 역내 군사적 신뢰를 쌓아가기 위한 틀로 한반도 유사시 필요한 역내 국가들간 군사적 대화를 통해 예상되는 군사적 위기의 사전 해소에 도움이 된다. 그러나 북한은 미국만이 자국의 안보를 보장해 줄 수 있다는 생각으로 이 기구 창설에는 반대의 입장을 취하고 있다.

이 기구 창설 계획과 함께 미국은 기존의 '아세아안보포럼'(ARF)을 적극 활용하고자 한다. 이는 '아·태경제협력체'(APEC)와 달리 정치·안보협력만을 논의하는 협의체이며, 남한·미국·일본·중국·러시아 등 한반도 주변국이 모두 참여하고 있다. 북한은 ARF에 가입하기를 원하고 있는데, 이것이 성

35) '다자간 안전보장형'도 아울러 생각할 수 있다. 이것은 특정한 지역의 정치·안보·경제·환경·과학·기술 등 포괄적인 사항을 협의 관리하는 방식인데 역내 분쟁과 불가침을 확실히 막을 수는 없다. 그러나 한반도의 경우 남북한이 군사동맹의 해체나 주한미군의 철수없이 지역다자간 협력체에 참여할 수 있어 한반도 평화와 안전에 효과적으로 작용할 것으로 기대된다.

사되면 한반도문제 당사국과 주변국 모두가 참여하게 되어 이 구도 안에 당사자 중심의 평화체제와 ARF의 다자안보체제를 종축과 횡축으로 하는 '이중보장체제'를 형성할 수 있어 한반도 안전과 평화에 기여할 수 있다.

미국이 이러한 유형의 협의체를 구상하고 있는 이유는 유럽 안보협력회의(Conference on Security and Cooperation in Europe: CSCE)와 같은 역내 다자간 안보협의기구 창설을 통해 한반도지역에서의 여러 분쟁을 사전예방하려 하기 때문이다.³⁶⁾ 미국의 입장에서 다자간 안보협의기구 창설은 지리적으로 수 천마일 떨어진 한반도에 대한 군사적 부담을 조금이라도 덜 수 있게 한다. 냉전종식 후 계속되고 있는 중국의 군비증강에 제동을 걸 수 있음과 동시에 일본에게 동북아지역의 안보를 위한 책임과 부담을 일부분 떠맡길 수도 있다. 따라서 미국은 최소한의 역할로 동북아지역에서 균형자 역할을 계속할 수 있으며 한반도 안보구조도 정착시킬 수 있다.

36) 역내는 아시아·태평양과 동북아시아 지역을 동시에 생각할 수 있다. 아시아·태평양 지역은 미국, 동남아시아, 동북아시아, 오세아니아 등이 포함된다. 동북아시아 지역은 주로 남북한, 미국, 일본, 중국, 러시아에 제한될 것이다. 한반도의 평화와 안전면에 있어 대지역적보다는 소지역적 집단안전보장체제가 유리하다. 그렇지만 소지역적 안전보장기구를 가동시킬 경우 북한은 미군의 철수를 전제로 참여할 가능성이 크다. 따라서 남북한 상호신뢰구축이 어느 정도 이루어지기까지는 대지역적 집단안전보장형의 기구에 먼저 참여해 국가안보 및 여러 문제점들을 상호협의하여 해결해 나가는 것이 좋다.

제Ⅲ장 북·미관계 개선 과정

북한과 미국은 제네바 핵합의 이후 연락사무소 교환원칙에 합의하는 등 핵문제로 인한 국제적 마찰이 일단 해소되자 새로운 관계에 접어들고 있다. 양국 모두 관계개선에 동의하면서 정치군사적 협상을 진척시키고 대북 지원 및 경제교류·인적 교류를 추진하는 등 대화접촉과 협력을 모색하고 있다. 실제로 북·미가 추구하는 상대적 목적은 양립되는 것이 아니라 보완적이기 때문에 양국간 관계는 순조롭게 진행되고 있다.

1. 정치·군사 접근

가. 연락사무소 개설 협상

핵문제 타결 이후 북·미는 국교관계가 없는 상태에서 정상관계에 준하는 외교적 관계를 유지해 오면서 제네바 합의에 명기된 대로 연락사무소(liaison office) 개설을 위한 외교적 협상¹⁾에 임해 오고 있다.

1) 북·미간 협상이 평양에서 열린 것은 주시할 만하다. 1995년 9월 23일 미국무부 한국담당관인 골드스타인(Jeff Goldstein)을 단장으로 한 전문가 13명이 대북 협상을 위해 북한에 들어가 협상에 임했는데, 제3국이 아닌 평양에서 미정부의 공식대표단이 북한 대표단과 협상을 진행하기는 이번이 처음이다.

미국은 평양에 연락사무소를 설치하면 관계정상화문제뿐만 아니라 북한의 핵무기 개발, 재래식무기 및 미사일확산, 미군 유해송환, 테러리즘, 인권 등 현안문제들에 대해 북한과 직접적인 대화를 통해 해결할 수 있고 군사정전위와 같은 기구들의 역할을 보충할 수 있어 결국 미국의 국익에 도움을 준다고 결론짓고 있다. 한편 북한은 워싱턴에 연락사무소를 개설하면 미국과의 직접 협상을 가능하게 하고 나아가 미국내 교포사회에 대한 침투활동을 본격화해 친북 세력형성 및 그들의 대북 투자를 적극적으로 유도할 수 있다고 결론지은 것으로 보인다.

그러나 북한은 평양 연락사무소 개설에 소극적 자세를 취해왔다. 그 이유는 첫째, 유엔주재 북한대표부가 미국 연락사무소 기능을 수행하고 있고,²⁾ 둘째, 미외교관과 정보원들의 대북 정보수집이 가능한 데 대한 우려와 함께 이것이 체제에 부담을 줄 수 있기 때문이다. 그리고 셋째, 미국이 평양에 연락사무소를 개설하면 북한은 워싱턴에 연락사무소를 개설해야 하기 때문에 당면한 경제적 어려움과 외화부족으로 개설을 꺼리고 있으며, 넷째, 전략적 이유로서 연락사무소 개설을 조건으

2) 뉴욕채널이 열려 있는 것이다. 이는 미국무부 한국과 부과장과 북한 대표부 한성열 공사간에 이루어지는 대화의 창구로 북·미간의 '유일한 파이프라인'이다. 한공사는 중요 시안은 강석주 외교부 제1부장을 통해 김정일에 직접 전달하기 때문에, 이 뉴욕채널이 양자간 대화에 매우 중요한 역할을 한다. 이에 대해서는 「한국일보」, 1996.10.25 참조.

로 대북 추가 식량지원 및 경제제재 완화를 획득하려하기 때문이다.

그러나 보다 중요한 문제는 기술적 측면이다. '기술적 측면'이란 미국 외교행낭과 외교관들의 관문점 통과 및 남북한 왕래허용, 통신설비, 사무소 운영에 따른 행정지원 등이다. 북한은 요원들의 관문점 통과문제가 보안문제를 야기할 수 있다는 군부의 입장을 이유로 협상을 지연시키고 있다.

북한은 또한 미국 해병대의 평양 파견을 절대 받아 들일 수 없다는 강경 입장을 취하고 있다. 미국은 세계 전지역의 대사관과 연락사무소의 내부 경비 보안을 미해병대에 맡기고 있다. 미국은 이런 관례에 따라 평양 연락사무소에 수 명의 해병대 병사를 평양에 파견하겠다고 제의한 바 있다.³⁾

이러한 문제들로 평양 연락사무소 개설이 지연되는 가운데 미국은 북한의 부담을 줄여준다는 차원에서 상주연락사무소 대신 순회연락사무소 설치를 북한측에 제안한 바 있다.⁴⁾ 순회연락사무소는 미국관계자들의 평양상주없이 상황과 사안에 따라 평양에서 일정기간 만나는 형태이다. 이러한 제의는 금년 8월 토니 힐 하원의원과 함께 평양을 방문한 칼 스펜스 리처드슨에 의해 북한측에 전해졌고, 북한은 이를 검토중에 있다.

3) 「중앙일보」, 1996.11.12.

4) 「한국일보」, 1996.9.14.

나. 평화협정 제의

북한은 정전협정의 폐기와 대미 평화협정체결을 계속해서 주장해 왔다.⁵⁾ 북한은 1994년 12월 중국측 대표단을, 그리고 1995년 2월 중립국감독위원회의 폴란드대표단을 철수⁶⁾시켜 정전위를 무력케한 뒤 이를 정전체제의 마비상태라 결론짓고 미국에 대해 새로운 평화보장체계 수립과 평화협정 체결을 주장하였다.

이에 미국이 반대입장을 표명하자 북한은 평화협정체결을 위한 수순으로 1996년 2월 22일 잠정협정체결을 미국에 제의하였다. 잠정협정의 주요 내용은 첫째, 미국과의 평화협정체결 이전의 과도적·단계적 조치에 해당된다고 주장하고, 둘째, 무장 충돌과 돌발사태에 대한 해결방안과, 셋째, 군사정전위를 대신 할 북·미공동군사위 조직·운명을 제시하고 이를 위해 실무진의 협상을 촉구하고 있다. 이것은 미국과 신평화보장체제를 구축해 한반도에서 발생할 수 있는 군사적 충돌을 막고 궁극적으로 한반도 긴장상태를 해소하겠다는 것인데, 남한을 미국의 종속적 존재로 부각시키고 한반도 군사문제에서 남한을 배제하려는 전략적 의도를 함축하고 있다.

5) 북한은 1953년 정전협정 체결 이후 '남북간 평화협정'(1962.10.22), '북미간 평화협정'(1974.3.25), '북미간 평화협정체결' 및 '남북간 불가침선언'을 채택하는 '3자회담'(1984.1.10) 그리고 '북미간 평화협정체결'(1994.4.28) 등을 주장해 왔다.

6) 1993년 4월에는 체코대표단을, 1994년 4월에는 군사정전위 북측 요원을 철수시키고 대신 조선인민군 판문점대표부를 설치(5.24) 하였다.

판문점 공동경비구역 무장병력시위(1996.4.5~7)를 통해 전쟁 위기를 고조시켰던 것도 정전체제 무력화를 통한 미국과의 잠정협정 체결을 위한 것이었다.⁷⁾ 당시 북한은 한반도 정세를 ‘전쟁 전야의 상황’⁸⁾으로 규정하고 잠정협정 체결에 미국이 호응할 것을 촉구하였다. 그러나 공세대상이 남한이지 미국이 아닌 점을 부각시켜 군사적 메시지와 함께 정치적 메시지를 미국에 보냈다. 이에 미국은 정전협정의 유효성과 남한을 배제하고 있다는 이유를 들어 잠정협정체결안을 거부한 바 있다.

특히 북한은 상호안보협약체 구성에 집착을 보였다. 이것은 정전체제 대체문제로 국한되는 것이 아니라 정치·군사·경제문제를 안보문제로 확대하여 상호안보대화를 성사시키자는 것이다. 북한은 이 협약체 구성을 위해서 북·미간 고위급 정치군사 협상을 먼저 시작할 것을 주장하고 있다.⁹⁾

7) 과거 40년 동안 42만여건에 달하는 정전협정 위반사태가 있었으나 그리 위협적인 수준은 아니었다. 「조선일보」, 1996.4.10. 그러나 이번 무력시위는 평화협정을 촉구하는 위협행위에 머물지 않고 정전협정 자체를 파기하려는 행위였다.

8) 「로동신문」, 1996.7.16. 이어 북한은 9.17 한반도에 “폭발직전의 초긴장상태”가 조성되고 있다면서 미국에 잠정협정 체결을 촉구하였다. 또한 정전협정은 “사문화된 공문”이며 잠정협정이 수립되어야만 “조선반도의 긴장상태를 완화하고 평화를 보장하는 데서 획기적인 국면이 열릴 것”이라 주장했다. 「평양방송」, 1996.9.18.

9) 북한은 휴전협정 43주년을 맞아 “현재 조선반도의 정세는 정전체제의 파괴로 언제 전쟁이 발발할지 모르는 상황에 처해”(「로동신문」, 1996.7.27) 있다고 지적하고 우발적 무력충돌 방지 및 정전상태를 효과적으로 유지하기 위해 북·미간 합법적인 군사적 접촉창구를 설치하고 장성급 군사회담을 개최할 것을 재차 주장한 바 있다.

심지어 북한은 「로동신문」 논평(1996.9.30)을 통해 한반도에
서 전쟁이 발발하는 경우 “미국도 결코 무사하지 못할 것”이라
위협하고, 미국에 대해 “승산이 없는 대조선 강권정책을 포기
하고 평화모색의 방향으로 나가야 한다”면서 북·미간 새로운
평화보장체계 수립을 재차 강조한 바 있다. 이번 역시 불안정
한 정전상태를 강조하고 있는데 미국을 위협하면서 평화보장
체계 수립을 제의한 것은 주목할 만하다.

이렇게 북한이 평화협정체결, 잠정협정체결을 주장하거나 그
대안으로 상호안보협의위원회, 장성급 실무협상 등을 제의하고
있는 것은 미국과 반드시 평화협정을 체결하자는 것이 아니라
이를 지렛대로 미국과 정치군사적 협상을 계속 이어 나가겠다
는 의도인 것으로 보인다.

다. 미사일 협상

제네바 핵합의 당시 미국은 북한에 관계개선을 위해서는 미
사일 문제가 선결되어야 함을 통보한 바 있다. 이에 따라 북한
은 ‘미사일개발 및 수출통제’(Missile Technology Control
Regime: MTCR)¹⁰⁾ 협상(1996.4.20~21)에 임했다.

10) MTCR이 비공식적인 국제조약으로서 이를 감독·운영하는 어떠한
국제기구도 존재하지 않고 기본원칙들이 분명하게 성문화되어 있지
않기 때문에 개별 국가는 그 규정을 국내법에 근거하여 자의적으로
해석하고 있다.

이 협상에서 미국은 대량살상파괴무기 확산금지 및 핵운반 미사일이나 관련기술 이전을 금지키로 한 MTCR을 준수토록 북한에 요청하였다. MTCR은 사정거리 300km, 탑재중량 500kg을 초과한 미사일 완제품이나 무인항공시스템과 그 생산 설비의 수출·이전을 허용하지 않는다.¹¹⁾ 이에 북한은 자위권을 주장 미국과의 평화협정체결 및 미군철수 등 미국의 군사위협 제거를 전제조건으로 내세웠다.

미국은 미사일 협상을 통해 북한의 미사일 제조동결까지 바라지는 않았지만 미사일 수출을 저지해야 할 긴박감을 가지고 있다. 북한은 지금까지 이란, 시리아 등에 약 4백기의 개량형 Scud B/C 미사일 및 미사일개발기술을 수출¹²⁾해 왔고, 이들 중동국가들은 수입한 미사일로 상대국에 직접적인 군사적 위협을 가하고 있다. 최근 북한은 아랍에미리트와 베트남과도 수출협상을 하고 있다.¹³⁾ 미국은 추가 대북 경제제재완화 조치란 당근을 제시해 북한의 미사일 수출을 저지하려 했으나 북한이

11) 「경향신문」, 1996.6.11.

12) 「국회통일외무위원회 국정감사 자료」, 1996.9.25. 북한은 미사일 수출을 통해 연간 5억 달러 상당의 외화획득을 하고 있으며, 돈 대신 barter무역에 의해 필요한 상품을 들여 오기도 한다. 이를 살펴보면 1988년 Scud-B 미사일 1백기를 이란에 판매, 1991년 Scud-C 미사일 1백50여 기를 시리아에 밀수출, 1994년 같은 미사일 18기를 자이르에 판매했다. 보충적으로 「한국일보」, 1996.4.22; 「세계일보」, 1996.5.4; 「동아일보」, 1996.10.7; 「조선일보」, 1996.10.21 참조.

13) 「중앙일보」, 1996.6.9.

이에 대한 충분한 대가를 제시해 합의점을 찾지 못했다. 그렇지만 이를 계기로 북·미간 군사적 대화접촉의 통로를 터 놓았고, 북한은 미국과의 관계개선의 초석을 마련했다고 볼 수 있다.

북한의 미사일 수출은 공공연한 사실이지만, 제네바 핵합의 이후에도 계속해서 북한이 이란, 이집트 등에 미사일을 수출해 왔다는 점은 미국을 자극시키고 있다. 지난 1979년 제정된 미국의 「무기수출통제법」은 미사일 수출 관련 국제조약을 위반하는 국가에 대해서는 즉각적인 제재조치를 취하도록 못박고 있다. 수출국은 물론 수입국도 대상이다. 이 규정에 따라 미정부는 북한의 대이란 미사일 판매를 이유로 1992년부터 2년 동안 대북, 대이란 제재조치를 취한 바 있다.

미정부는 북한의 창광신용회사가 이란의 군수조달부에 미사일부품을 수출한 사실을 밝혀내고 대북 제재에 나섰다. 제재는 회사가 아닌 국가를 대상으로 하고 있는 데, 그것은 북한이 시장경제체제가 아니기 때문이다. 미정부는 향후 2년간 미기업들이 미사일 기술 및 설비, 부품 등의 판매를 북한과 계약체결하는 것을 금지시키는 등 미사일분야에 대한 대북 제재조치를 취하였다.¹⁴⁾ 이는 MTCR의 규정에 따른 것이다. 그러나 일반적 대북 제재조치가 풀리지 않고 있고, 북한과 수교관계도 없이 접촉마저 제한된 상황이기 때문에 실질적 제재효과는 거의 없어 상징적 의미만 주고 있다. 그러나 제네바 핵합의 이후 미

14) 「매일경제신문」, 1996.7.2; 「중앙일보」, 1996.7.2.

국의 첫 대북 제재조치란 점에서 주목할 만하다.

그러나 이집트의 경우는 다르다. 이란이 미국의 적성국이라 면 이집트는 협조국이다. 북한이 미사일부품뿐만 아니라 미사일과 미사일 발사대도 이집트에 수출한 것이 적발되었음에도 불구하고 미국이 대이집트 제재에 주저하고 있는 것은 대중동 정책 수행에서 이집트의 협조가 절대적이기 때문이다. 비록 무기수출통제법에 국가안보상 중대한 사유가 있을 경우 제재조치의 시행유보를 결정할 수 있다는 예외규정을 적용해 대이집트 제재를 피하려 하고 있으나 이 여파로 미국의 추가 대북제재 역시 미지근해 지고 있다.

라. 미군유해 및 억류 미국인 송환협상

한국전쟁시 북한에서 사망한 미군의 유해를 송환하는 일은 미국의 입장에서는 조속한 시일 내에 해결해야 할 당면 과제이다. 자국에서 전쟁을 치른 경험이 없는 미국으로서는 타국에서 조국을 위해 싸우다 전사하거나 실종된 장병들의 귀환이나 유해송환은 국가적 사명이라 할 수 있다.

북한은 유해외교를 통해 미국과 정치협상과 군사적 접촉의 폭을 넓혀 관계개선 및 수교를 이루고자 한다. 베트남 전쟁 이후 미국과 베트남이 미군유해 송환협상을 시작으로 적대관계 청산 → 연락사무소 설치 → 수교로 이어진 사례가 있어 북한

으로서는 미국과의 연락사무소 개설을 북·미관계 개선에 최대한 이용하려 한다. 반면 미국의 입장에서는 북·미관계 개선에 있어 국내여론의 지원을 받는 데 크게 도움이 되고, 大選에 접했던 클린턴 대통령이 막강한 영향력을 발휘하고 있는 재향군인회 및 전쟁미망인협회의 대폭적 지지를 끌기 위해서다.

그 과정을 살펴보면 미국은 북한과 1988년 유해송환협상을 시작한 이후 1990년 5구, 1991년 11구, 1992년 33구, 1993년 148구, 1994년 14구 등 모두 211구의 유해를 북한에서 발굴하였다.¹⁵⁾ 이중 말, 소 등 동물뼈를 제외하고 미군유해로 확인된 것은 4구 미만이다.¹⁶⁾ 1993년 8월 북한과 미국은 「미군유해에 관한 합의서」에 조인, 미군유해 조사·발굴·송환 절차 방법, 유해발굴을 위한 상호협조문제, 합의서 이행을 위한 실무그룹 결성문제 등에 관해 합의를 본 바 있다.

이어 북·미는 1996년 1월과 5월 2차례에 걸쳐 미군유해 송환 협상을 벌였다. 그러나 북한이 과도한 유해발굴비용 및 미국조사단의 출입에 異意를 제기하고 유해외교와 평화체계수립 문제를 서로 연계시키려 해 협상타결에 많은 어려움이 있었다. 북한이 유해발굴비용 - 1993~1994년 동안 미국에 인도된 162구의 유해송환대가 - 으로 4백만 달러를 요구하고 미국은 1백만 달러를 제시하자 대금을 둘러싼 마찰이 계속되었다.¹⁷⁾ 북한의

15) 「경향신문」, 1996.5.11.

16) 「한국일보」, 1996.5.9.

기준은 유해 1구당 보상비용이고 미국의 기준은 발굴소요에 드는 실비로 계산했기 때문에 합의점에 도달하기가 힘들었다.

그러나 실질적 관건은 보상문제보다 공동발굴조사단 구성문제였다. 미국은 북한의 발굴기술 및 감식기술상의 문제 등을 이유로 공동조사단 구성을 요구했었다. 그러나 북한의 입장에서 유해산재 지역으로 추정되는 곳이 평양과 압록강 사이에 존재했던 미군포로수용소나 억류장소 그리고 전투가 치열했던 군사적 요충지에 해당돼 미국조사단의 출입을 받아들이는 데 어려움이 있었다.

북한은 1차회담시 미국과의 평화협정체결 후이나 조사단 구성이 가능하다며 난색을 표명하였으나 2차회담에서 ① 미국이 유해발굴비용으로 2백만 달러를 지급하고, ② 공동조사단을 구성 및 조사작업에 착수하고, ③ 연내에 공동발굴할 것을 합의함으로써 협상을 타결한 바 있다.¹⁷⁾ 이를 구체적으로 살펴보면 양국은 유해발굴비용에 있어서는 1993~94년 인도된 162구를 기준으로 하되 이번 지급이 향후 보상의 선례가 되지 않으며 그리고 실비제공 수준의 비용을 제공하는 데 합의하였다. 공동조사단은 미국 군전문가와 유해감식 전문가, 폭파전문가 7~8명이 포함된 15~20명이 민간인 복장으로 북한군사지역내 발굴작업에 참여할 수 있게 하였다. 북·미 공동발굴팀은 한국전

17) 「주요국제정세일보」, 1996.3.26, p. 2.

18) 「중앙일보」, 1996.5.3; 「동아일보」, 1996.5.10, 11; 「경향신문」, 1996. 5.11.

당시 B-29 전투기 추락지점을 중심으로 1차발굴작업(1996년 7월 10일부터)에 들어가 한 미군병사의 것으로 보이는 유골을 발견했다.¹⁹⁾

그 동안의 유해송환문제를 정리해 보면, 미국은 인도주의적 차원에서 이를 해결하려 하는 반면, 북한은 유해송환을 지렛대로 미국과의 정치군사적 협상에서 유리한 고지를 점령하려는 전략으로 많은 난관이 뒤따랐다. 그러나 이번 유해협상타결로 북한은 미국으로부터의 경제제재완화조치 및 관계개선의 디딤돌을 마련할 수 있었고 판문점의 군사정전위가 마비된 상태에서 북·미간 대화통로를 열어 미국과 정치군사협상을 할 수 있는 발판을 구축해 놓았다. 또한 미국인에게 양보도 할 줄 알고 타협도 하는 국가적 이미지를 줌으로써 핵문제로 야기된 테러적 이미지를 불식시키게 하는 여러 효과를 거둘 수 있었다.

유해협상과는 달리 억류 미국인 송환협상은 미국귀환 자체에 중점이 두어졌다. 북·미간 새로운 관계가 형성된 이후 미국은 북한에 억류된 두 명의 미국인 송환을 위해 협상을 가진 바 있다.

첫번째는 '보비 홀 준위 사건'이다. 홀은 1994년 12월 17일 미군 소속 헬기를 몰고 정찰중 DMZ 인근 북한영토에 불시착

19) 「조선일보」, 1996.7.28. 계속해서 9월부터 평양에서 남서쪽으로 약 50km 떨어진 남포 부근에서 2차 발굴작업을 벌일 예정이었으나 잠수함 사건으로 인해 중단되었다.

했다. 북한당국은 그가 북한군사시설에 대한 정찰활동을 벌렸다는 이유를 앞세워 그를 체포하였고, 미국정부를 간첩협의를 지령 전달 주체로 보았다. 이에 미국은 국무부 부차관보를 평양에 보내 그가 북한영토를 침범했다는 사실을 인정하고, 북·미 군사채널을 약속한 뒤 그를 미국으로 데려왔다.²⁰⁾

두번째는 ‘에반 헨지커 사건’이다. 헨지커는 1996년 8월 24일 중국쪽 압록강에서 수영을 하다 실수로 국경을 넘어 북한경비대에 붙잡힌 것으로 알려지고 있다. 북한은 그가 “안기부에 의해 파견돼 정보수집을 목적으로 불법 월경했다”²¹⁾고 주장, 그를 체포했다. 그러나 불법 월경혐의는 인정되나 안기부 지령에 의해 월경했다는 것은 설득력이 전혀 없어 보인다. 그럼에도 불구하고 북한이 그를 억류한 이유는 ‘잠수함 사건’²²⁾으로 조성된 대북 강경국면을 미국과의 접촉을 통해 돌파하려는 의도에서 비롯된 것으로 분석된다.

헨지커 사건이 발생하자 미국무부는 자국민보호 차원에서 북한과 접촉하였고, 북한은 뉴욕협상을 통해 헨지커를 석방하였다. 북한이 그를 석방한 것은 잠수함 사건과 관련한 국면전환을 위해 그리고 북·미관계를 이 사건 이전으로 돌리기 위한 화

20) 「동아일보」, 1996.10.7; 「조선일보」, 1996.10.10.

21) 「중앙통신」, 1996.10.25. *Washington Post*, October 8, 1996은 잠수함침투 사건 이후 북한이 공언해 온 무자비한 보복의 일환일지 모른다고 보고 있다.

22) 이에 대해서는 제IV장 1절 ‘대남 혁명역량 강화’ 항목 참조.

해 제스처의 일환으로 볼 수 있다. 또한 이러한 제스처를 통해 한·미공조체제를 와해시키려는 의도도 포함되어 있는 것으로 생각된다.

클린턴 행정부는 미군유해협상과 억류 미군들의 송환을 위한 안건을 가지고 북한당국과 간헐적으로 접촉한 바 있으나 잠수함 사건 이후 이러한 접촉마저 가급적 삼갔다. 그럼에도 북한 측은 잠수함 사건 해결을 이유로 이형철 외교부 미주국장이 미국과 10차례나 접촉하는 등 미국과의 대화를 계속 시도하여 정치군사협상의 맥을 이어 왔다.

마. 핵동결 작업 및 대북 증유제공

제네바 핵합의²³⁾대로 북한은 5MWe 원자로의 재장전 포기를 비롯, 50MWe, 2백MWe 원자로건설 중단을 통해 플루토늄 추출시설로 추정되는 방사화학실험실을 폐쇄하는 일련의 핵활동 동결작업을 실천해 왔다. 북한은 1996년 5월 1일부터 IAEA 감독하에 미에너지부 전문가 및 민간용역회사(NAC社) 관계자

23) Larry Niksch에 의하면 1994년 미국정부의 정책은 원자로가 완성되기 전 북한이 내부갈등을 못이겨 붕괴하리라는 예측을 근거로 북·미간 기본합의문이 만들어졌다 한다. *Washington Times*, November 8, 1996. 한편 와인버거 前 미국방장관은 National Press Club 조찬 회견(1996.11.13)에서 북·미 핵합의는 뮌헨조약 이래 최악의 양보협정이라고 주장하고 있다.

10여 명이 북한측에 협력하는 형태로 5MWe 원자로에서 꺼낸 8천여 개의 사용후 핵연료봉²⁴⁾을 밀폐보관하는 작업에 착수해 이 중 절반 이상을 완료한 상태이다.²⁵⁾ 이에 대해 미국은 이러한 북한의 작업에 만족하고 있으나 IAEA는 핵개발계획의 과거를 알아보기 위한 연료봉 시료채취를 북한이 불허했기 때문에 북한의 핵개발 의혹은 계속해서 남아 있다고 본다. 실제로 시료채취없이 북한이 동의하는 봉인만으로 북한 핵문제에 대한 의혹이 해소될 수는 없다. 이러한 북한의 태도에 대해 IAEA는 1996년 10월 29일 북한·이라크 두 나라에 대해 핵안전 조치협정사항 이행을 촉구하는 결의안을 채택한 바 있다.²⁶⁾

24) 8천개의 연료봉으로부터 플루토늄 25~30kg이 추출될 수 있어 핵폭탄 4~5개를 만들 수 있다.

25) 「중앙일보」, 1996.10.10; 「조선일보」, 1996.11.23. 일본의 NHK 방송은 (1996.11.19) 북한이 핵연료봉 봉인 저장작업을 11월 초 중단했으며 가까운 시일내에 재개될 조짐을 보이지 않고 있다고 보도하였다. 「니혼게이자이(日本經濟) 신문」, 1996.11.23의 보도는 이를 뒷받침한다. 이들 보도는 작업을 하지 않는 기간에는 미국인 기술자가 필요없다며 국외퇴거를 요구했다는 내용을 포함하고 있다. 그러나 IAEA 대변인은 북한당국이 IAEA의 사찰활동에 협조적이며 현재 핵동결 계획은 정상적으로 추진되고 있다고 하면서, 이에 대해 미국으로부터 어떠한 통보도 받은 바 없다고 전하고 있다. 「중앙일보」, 1996.11.20. 그는 이어 “연료봉 봉인작업은 그간 기술적인 문제로 일시 중단되는 경우가 많았다”면서 “북한이 동결작업대비계획의 일환으로 작업중지를 사전에 신청했고美에너지부측에 핵연료봉 봉인작업 중단통보를 해오지 않은 점으로 볼 때 심각한 상태는 아니다”라고 밝히고 있다. 「문화일보」, 1996.11.23. 이에 한국정부는 북한이 잠수함 사건으로 빚어진 위기를 탈출하기 위한 카드로 보고 있다.

26) 결의안 채택에 미국 등 1백41개국은 찬성, 중국 등 8개국은 기권,

더불어 문제가 되는 것은 북·미간의 협상안이 여전히 불확실하다는 점이다. 북한의 핵활동 동결 및 관련시설 해체는 명시되어 있으나, 또 다른 원자로 건설을 금지하는 조항이 포함되어 있지 않다. 게다가 기존시설 해체 시기도 막연해 2기의 경수로가 완공될 때까지 원자로나 재처리시설을 해체하지 않을 수도 있다.

이러한 우려가 있음에도 불구하고, 미국은 북한의 기존 핵발전시설 가동중지를 조건으로 경수로 건설에 합의하고, 1995년 15만t, 1996년부터 경수로가 완공되는 2003년까지 매년 50만t의 중유를 북한에 공급하기로 약속한 바 있다. 이를 위해 美행정부는 중유비용과 그 밖의 KEDO 비용조달을 위해 1997년 회계연도 예산안에 2천5백만 달러를 요청했고 미상원 본 회의는 1996년 7월 26일 원안대로 통과시켰다. 그러나 이전의 북·미간 합의내용에 비판적인 미하원이 KEDO 분담금을 1천3백만 달러로 삭감(6.18)한 바 있다. 이 때 북한은 미국이 대북 중유제공 약속을 이행하지 않으면 나름대로의 조치를 취할 뜻을 밝혔다.

1996년 12월 현재까지 미국으로부터 북한에 공급된 중유는 65만t에 달한다. 이에 대해 북한은 핵동결에 따른 응당한 보상이라 주장하고 있다. 미국이 대북 중유제공 약속을 지키고 있는 데 반해 북한은 공급받은 중유 중 20% 이상을 군사용으로

북한은 반대표를 던졌다. 이라크는 수년간 유엔분담금을 내지 못해 투표권을 박탈당해 표결에 참석하지 못했다. 「동아일보」, 1996.10.31.

전용²⁷⁾하는 등 난방과 발전용으로 사용하겠다는 당초 약속을 지키지 않고 있다. 이러한 약속불이행 문제는 앞으로도 계속 쟁점이 될 것으로 보인다.

한편 북한은 잠수함 사건과 관련, 한·미·일 KEDO 이사국이 활동동결²⁸⁾을 결정하고 미국이 관계소원 및 외면정책을 택하자 자위적 조치 일환으로 기본합의문의 파기 가능성을 시사하였다. 또한 미국측이 한국정부와의 연계 아래 “경수로 제공문제에 당치 않은 전제를 붙여 그 이행을 지연시키려”하기 때문에 “우리(북)는 경수로 제공과 관련한 시한문제를 차요시(부차적인 것으로 여기는 것)한 채 언제 중단될지 모를 중유나 제공받으면서 핵동결을 무한정 동결시킬 수 없다”²⁹⁾고 강조한 바 있다. 이에 대해 미국은 북한이 핵동결 합의를 위반하면 중유 지원 중단은 물론 한반도에서 미국 국익의 수호를 위해 군사

27) 「조선일보」, 1996.7.8.

28) 한·미 양국이 취한 의정서 가서명거부, 7차 부지조사단 파견 연기 등 제한적 조치가 이에 해당된다. 그렇다고 사업연기가 제네바 핵합의 파기를 의미하는 것은 아니다.

29) 「중앙통신」, 1996.11.15. 같은 날 유엔 북대표부 고위관계자 역시 비슷한 내용을 반복한 바 있다. 특히 강석주 외교부 제1부부장은 “우리는 부득이 현재 진행중인 폐연료봉 봉인작업을 중단하고, 독자적인 핵무기 완성을 위한 핵개발 계획에 다시 착수하지 않을 수 없다”는 서한을 윈스턴 로드 미국무부 동아태담당 차관보에게 보낸 바 있다. 「중앙일보」, 1996.11.16. 이어 북한은 핵합의를 파기할 것이란 위협을 가했다. 「중앙통신」, 1996.11.29. 그러나 이는 전형적인 협박전술의 일환이다. 북한은 경수로 협상이 지연될 때마다 핵동결 파기 위협을 일삼았고 이번 역시 마찬가지다.

적 대응도 불사하겠다고 엄중 경고하였다.³⁰⁾ 미국의 강력 대응에 북한은 핵연료봉 봉인작업의 재개와 경수로사업 진전을 연계시키겠다는 의도를 미국측에 전달하였다.³¹⁾ 북한의 이러한 태도는 핵동결을 파기하겠다는 것보다 미국의 대남 밀착과 대북 관계소원에 대한 경고 차원으로 보인다. 북한이 기본합의를 깨뜨리는 어떠한 행동을 보이지 않고 파기위협만 하고 있는 것이 그 증거이다.

2. 비정치적 접근

가. 대북 식량지원

미국은 대수해 등으로 심각한 식량난³²⁾에 빠진 북한을 살리

30) 「조선일보」, 1996.10.17; 「한국일보」, 1996.10.17; 「서울신문」, 1996.10.28.

31) 「지지(時事)통신」, 1996.11.30.

32) 평양시민 3백50만, 군인 1백20만, 농업인구 7백~8백만, 두만강·압록강 등 접경지대 거주 인구, 그리고 개성 등 특정 도시와 상류층은 별 문제가 없겠지만, 식량 자급률이 40%에도 못미치고 교환수단도 별로 없는 함경북도·자강도·양강도는 식량사정이 매우 어려운 실정이다. 한국농촌경제연구원 김운근 박사의 보고, 「중앙일보」, 1996.7.29. 평양에 머물고 있는 UNDP와 WFP 책임자들에 의하면 북한주민 하루 식량배급량이 2백50g으로 떨어졌다고 전한다. 이 역시 반찬 등 부식품이 없는 성인 하루 최저 수요량의 절반에도 못미치는 것이다. 이러한 실정이 6개월간 지속되면 모든 신체기능이 저하된다. 어린이들의 영양실조는 심각한 상태다. 의약품 역시 절대

기 위해 정부적·비정부적 차원의 대북 곡물지원 및 현금지원에 나서고 있다.³³⁾

비정부적 차원에서는 국제선명회가 홍콩을 통해 밀가루 1,000t과 71만2천 달러, 美적십자사가 7만 달러, 월드비전 인터내셔널이 160만 달러 상당의 종자와 120만5천 달러 상당의 쌀, 의약품, 국수기계, 의류 등을, 그리고 국제자선단체연합도 쌀과 의약품을 북한에 공급하였다.³⁴⁾ 그리고 가톨릭구호서비스, 개신교세계구호위원회 등 종교 관련 단체들이 쌀, 옥수수 등 곡물과 분유, 의약품, 의류, 신발 등을 지원하였다. 이렇게 민간 종교단체들을 활용 대북 지원에 나섰던 것은 북한과의 수교관계가 없고 법적으로 적성국으로 분류되고 있어 대통령이나 국무장관의 재량으로 재해지역에 대한 지원이 어렵기 때문이다.

정부적 차원의 미국의 대북 지원은 유엔의 1차 호소³⁵⁾

적으로 부족하다. 「조선일보」, 1996.8.2. 북한중국무역관계 소식통(「도쿄(東京)신문」, 1996.8.7)에 의하면, 평양시내에서까지 餓死者가 많은 날에는 하루 1백명에 달하며, 북한당국은 이를 감추기 위해 시신매장을 밤에 하도록 지시한다고 전한다. 한편 국방부는 북한이 “군사비 6억 달러를 전환하면 식량난 타개가 가능하고, 김정일 휴양소 등 낭비요소를 억제할 경우, 체제불안 수주의 경제난도 극복 가능하다”고 밝힌 바 있다. 「국방부 국정감사보고서」, 1996.9.25.

33) 「주요국제정세일보」, 1996.8.27, p. 1.

34) 「주요국제정세일보」, 1996.8.8, p. 2.

35) 유엔은 1천7백만 달러를 목표액으로 잡고 서방선진국에 대북 지원을 요청하였다. 당시 미국 2백25만 달러, 일본 50만 달러, 스웨덴 2백50만 달러, 스위스 86만 달러, 덴마크 50만 달러, 호주 37만5천 달러, 핀란드 22만7천 달러, 노르웨이 11만6천 달러를 지원했다. 모금

(1995.9)에 따른 것이다. 미국은 유엔 및 민간봉사기관을 통해 1995년 9월 2만5천 달러를, 유엔아동기금(UNICEF)을 통해 같은 해 20만 달러 상당의 아동용 식량과 약품을, 그리고 WFP를 통해 2백25만 달러 상당의 곡물을 북한에 지원한 바 있다. WFP를 통한 지원시 美농무부가 주관하는 대외재난구호기금(FDA)³⁶⁾을 사용했으며 한국정부의 양해와 일본의 지지하에 이루어졌다. 그동안 미국은 남한의 대북 식량정책과의 불일치로 적극적 태세를 취하지 못했으나 유엔의 대북지원 요청에 의해 대북지원 명분을 얻을 수 있었다.

북한은 미국의 이러한 지원에 대해 공식적인 감사를 표시(1996.2.8)하였다.³⁷⁾ 그러나 다음날 군부의 방침임을 빌어 대외원조기구들에 추가 식량원조를 요청하지 않겠다고 공표하였으나,³⁸⁾ 이후 대북 식량지원을 외부세계에 재차 요청한 바 있다.

액은 목표액의 53%인 9백만 달러에 달했다. 전달된 현금이 북한정부에 그대로 지원되는 것이 아니라 유엔이 필요한 물품을 국제시장에서 구매해 북한주민들에 직접분배하는 방식이다. 「경향신문」, 1996.6.12.

36) 미국은 1996년 초 하와이에서 열린 한·미·일 3자회담에서 對개도국 식량원조법인 「농업교역 발전·개발지원법」(PL-480)에 의한 대북 식량원조를 제외했으나 과거 미국이 對韓 무상 식량원조 때 적용했던 규정을 적성국인 북한에 적용한다는 데 대해 한국의 반대가 있어 포기한 바 있다.

37) 「중앙통신」, 1996.2.8. 아울러 북한은 “미국이 취한 이런 인도적 조치는 양측간의 불신을 해소시키고 양측간 기본합의의 원활한 이행을 위해서도 바람직한 분위기를 조성할 것”이라고 긍정적으로 평가했다.

38) *New York Times*, February 8, 1996.

이러한 태도는 김정일과 군부의 갈등으로 비롯된 것이 아니라 외부세계로부터 더 많은 식량지원을 얻기 위해 취해진 일련의 전술로 볼 수 있을 것이다.

한편 미국은 민간 차원의 대북 구호지원을 더욱 늘릴 수 있게 「대북 인도적 지원 규제」를 해제(1996.4.7)해 구호용 식량, 보건 및 의약품류, 의류 및 가정 필수품 등 인도적 차원의 대북 물품제공을 가능하게 하였다.³⁹⁾ 이에 따라 북한에 구호물품을 보낼 사람이나 단체는 정부의 사전 허가없이 유엔이나 국제적십자사 또는 공인된 구호단체·기관을 통해 바로 북한에 전달할 수 있게 되었다.

이어 미국은 북한의 식량난 실태를 조사(1996.5.14~24)하고 귀국한 유엔 인도지원국(UNDHA)의 현지 조사단 보고에 입각해 마련된 「유엔 긴급 대북 원조계획」⁴⁰⁾에 의해 결정된 2차 대북 지원(1996.6.6) 요청에 따라 6백2십만 달러 상당의 식량을 북한에 지원하기로 결정하는 한편 대외원조처(USAID)가 美농

39) 「동아일보」, 1996.4.9.

40) 유엔의 대북 지원금은 곡물 등 식량원조 2천6백80만 달러, 농지복구 1천3만 달러, 보건 의료 및 아동 지원 5백90만 달러 등 총 4천3백60만 달러에 이르며 추가로 원조이행 감시 및 행정비용으로 56만6천 달러가 소요될 예정이다. 이 중 미국 25%, 일본 15%, 남한 0.8%의 분담금을 내기로 되어 있으며 이들은 1천7백만 달러를 냈다. 이 외 스웨덴, 덴마크, 오스트레일리아 등이 참여하였다. 지원은 1996년 7월 1일부터 1997년 3월 31일까지 9개월에 걸쳐 이루어진다. 「한국일보」, 1996.6.8; 「경향신문」, 1996.6.12.

무부를 통해 식량을 구입, WFP로 하여금 북한에 전달하기로 하였다. 이 결정 역시 유엔의 대북 지원 요청에 힘입은 것이지만 남북대화 및 관계개선 그리고 북한의 4자회담 수용여부와 연관없이 인도주의적 이유를 들어 대북 식량지원에 나서게 된 것이다. 그러나 이 결정은 인도주의적 이유 외에도 정치적인 이유가 내포되어 있는 것으로 보아야 할 것이다. 즉 북한은 평양을 방문한 리처드슨 하원의원에게 북한이 4자회담 공동설명회에 참여하고 한국전 참전미군 유해발굴 작업에 조기 착수하겠다는 비공식 비밀약속⁴¹⁾을 함으로써 미국은 유엔의 대북 지원 요청에 선뜻 나서게 되었다.

이때 미국은 FDA예산이 고갈되었다는 이유를 들어 우방국 원조에 사용하는 「농업교역 발전·개발지원법」(PL-480)에 의거 대북 지원을 하였다. 이 법은 1996년 4월 초 신농업법에서 다소 변경되었는데 인도적인 경우 자원봉사기구, 公社(또는 정부간기구) 등이 식량지원을 할 수 있도록 허용하고 있다.⁴²⁾ PL-480에 따른 미정부의 재정지원이 WFP와 같은 국제기구를 통할 수 있도록 법에 명문화하기는 처음인데, 미국은 PL-480과 「적성국 교역금지법」(Enemy Act)을 별개로 취급하고 있다. 이번에 미국은 단순 흉작이 아닌 자연재해 등이 발생했을 때, 긴급 지원을 해줄 수 있는 규정에 의해 대북 지원을 해 준 셈이다.

41) *Washington Post*, June 7, 1996.

42) 「주요국제정세일보」, 1996.6.2, p. 2.

결국 모든 대북 지원은 북한이 餓死보다 전쟁을 택할 수 있다는 비관적 상황적 판단과 핵동결 약속 파기에 대한 우려, 그리고 대선을 접한 시점에 있어 한반도 문제가 더 이상 주요 국제문제로 대두되기를 원하지 않는 클린턴 정부의 정책적 고려에 이루어졌다.

한편 북한은 미국에 식량을 요청하는 과정에서 구걸과 위협을 동시에 구사하는 양면전략을 추구하였다. 구걸의 예를 들어 보면 다음과 같다. 5억 달러 규모의 추가지원 요청(1995.9),⁴³⁾ 대북 경제제재완화 조치 및 대북 지원 요청(1996.4),⁴⁴⁾ 10여 만t에 달하는 곡물지원(1996.5)⁴⁵⁾ 요청 등이다. 1996년 수해 이후에는 이례적으로 이번 홍수피해 - 8개도의 11개 시·군들에서 살림집과 공공건물, 탄광을 비롯한 공장·기업소, 논밭이 침수·매몰·유실되었고 서해곡창지대의 좋은 작황이 피해를 입었으며 홍수피해액은 17억 달러⁴⁶⁾ - 사실을 외교부대변인 담화를 통해

43) *New York Times*, October 1, 1995.

44) 미국을 방문한 김정우 대외경제위 부위원장, 이종혁 아·태평화위 부위원장은 자급자족경제가 한계에 달했고 무역제일주의 실현을 위해 미국의 대북 경제제재완화 조치 및 대북 지원을 요청한 바 있다. Jong U. Kim, "North Korea's External Economic Policy," April 22~23, 1996, pp. 1~7; 「한겨레신문」, 1996.4.25; 「매일경제신문」, 1996.4.30; 「경향신문」, 1996.5.1; 「조선일보」, 1996.5.1; 「중앙일보」, 1996.5.1; 「세계일보」, 1996.5.4.

45) 평양을 방문한 리처드슨 의원을 통해 미국의 대북 곡물지원을 요청하였다.

46) 「중앙통신」, 1996.8.7. 국제적십자사연맹의 한 관리는 50만명의 수재

즉각 외부에 알린 것도 국제사회로부터 지원을 얻기 위해서다.

이러한 태도와는 달리 북한은 대북 추가지원이 없을 시 ‘북한에서 폭동·혁명이 발생할 가능성’(1995.5)⁴⁷⁾ 및 ‘핵동결 약속 파기’(1995.9)⁴⁸⁾ 등을 예시하고, 김정우(1996.6)를 통해서 “일본을 사정권에 둔 핵미사일 4기를 보유하고 있으니 식량지원을 해달라”⁴⁹⁾고 요청하였다. 이는 동북아의 안전과 연계되고 있는 북한의 기아문제 해결을 촉구한 미국·일본과 이에 제동을 걸고 있는 남한과의 이간전술로 볼 수 있을 것이다. 잠수함 사건 이후 북한은 세계식량정상회의(로마, 1996.11.13~17)에서 세계 각국과 국제기구가 인도적 차원에서 계속 식량을 지원해 줄 것을 호소한 바 있다.⁵⁰⁾ 이러한 호소 또한 잠수함 사건 이후 대북 쌀지원에 소극적 견해를 보이고 있는 한국정부와 인도주의적 차원에서 대북 지원에 나서야 한다는 입장을 피력하고 있는 미국 및 국제기구간의 이간전술로 볼 수 있을 것이다.

민 가운데 상당수의 4~6세 북한 어린이들이 1일 최소영양섭취량의 38%만 섭취하고 있을 정도로 기아선상에 있다고 밝히고 있다. 또한 김영남 외교부장은 獨ZDF-TV와의 회견(1996.12.11)을 통해 북한이 “지난 해부터 발생한 홍수로 총 1백72억 달러의 피해를 입었다”고 말한 바 있다.

47) 이종혁의 발언, 「아사히(朝日)신문」, 1996.5.8.

48) *New York Times*, October 1, 1995.

49) 「산케이(産經)신문」, 1996.6.9. 기술적으로 핵미사일은 폭발실험을 거쳐야 의미가 있는 것인데 북한의 핵실험이 관측된 바는 없다. 따라서 북한의 핵보유에 대한 신빙성은 의문이지만 외부로부터 핵미사일을 도입했을 개연성은 있다.

50) 「평양방송」, 1996.11.20.

나. 경제교류·협력

미국은 북한을 적성국, 테러지원국, 인권침해국 등으로 지정하고 「적성국 교역법」(Trading with Enemy Act)과 이의 시행령인 「해외자산통제규정」 및 「수출관리법」을 통해 교역·투자·금융 등 모든 분야에서 대북 경제거래를 금지해 왔으나 한국 정부의 '7.7선언'을 계기로 이에 상응하는 대북 경제제재완화 조치를 취해 왔었다. 한편 미국은 북한 핵문제가 극한 상황에 돌입하자 유엔 및 국제사회의 지원하에 전면적 대북 경제제재까지 고려한 적도 있었다. 따라서 그동안 북·미간 경제관계는 주로 제한된 일부 분야에서 미미한 규모의 교역만이 성사되어 왔을 뿐⁵¹⁾ 실질적 경험은 진척된 것이 없었다.

제네바 핵합의 이후 미국은 부분적으로 대북 경제제재를 완화했다. 미국은 1995년 1월 9일 미국상품 반입과 선박입항을 허용하였고, 20일에는 1단계 대북 교역·투자제한 완화 및 통신·금융거래 제한 완화조치를 취했으며, 이어 3월 5일 미재무부 해외자산통제국은 북한정부에 귀속되지 않는 자산동결 조치를 해제했다.

51) 1988년부터 1993년까지 북·미간 교역액을 살펴보면 다음과 같다. 1988년, 6만5천 달러; 1989년, 60만8천 달러; 1990년, 3만2천 달러; 1991년, 11만1천 달러; 1992년, 467달러; 1993년, 197만9천 달러이다. 북한의 대미 수출은 1989년 59만2천 달러, 1991년 1만1천 달러에 달할 뿐, 미국의 대북수출이 대부분이다. 한국무역협회, 「1995 주요북한경제지표」 (서울: 한국무역협회, 1995.2), p. 105.

1단계 대북 경제제재완화조치는 ① 언론취재와 통신, ② 일정한 조건하에서 금융거래 허용, ③ 북한산 마그네사이트 수입 허용,⁵²⁾ ④ 원자력분야 사업 등 4개항을 포함하고 있다.⁵³⁾ 실천적으로 미국의 직통전화선 가설을 위한 통신장비 수출허가 조치에 따라 AT&T는 4월 10일 일본의 국제전신전화사를 중계로 미국·일본·북한을 연결하는 3각 국제전화를 개통하였다.

이러한 대북 경제조치는 관련법규 개정없이 대통령의 행정명령에 의해 이루어진 것이며, 남북관계 진전없는 북·미관계 진전만을 염려한 한국정부의 요청을 고려한 최소한의 제재완화 조치에 해당된다. 보다 폭넓은 대북경제제재 해제를 위해서는 의회의 승인이 요구된다. 그러나 클린턴 정부의 대북정책에 비판적인 공화당 의원들의 지지를 끌어내기에는 한계가 있다.

비록 소폭적 경제제재완화조치에 해당되나 이를 계기로 북·미간 교역이 확대되고 있다. 1995년 한 해 양자간 총교역액이 5백만6천 달러⁵⁴⁾에 이르고 있음은 이를 잘 보여주고 있다. 모두 미국이 북한에 상품을 수출한 것인데, 옥수수 수출이 84.1%에 달한다. 옥수수 수출은 美상무부가 인도주의적 차원에서 대

52) 함경남도 단천일대에 매장되어 있는 마그네사이트는 65억t으로 전세계 매장량의 50%를 훨씬 넘는다. 질적으로 우수하고 가격도 저렴해 미국이 수입을 위해 취해진 조치이지만 보다 근본적인 이유는 북한의 달러결제력을 키워주기 위해서다.

53) U.S. Department of State, *Easing Sanctions against North Korea*, January 20, 1995.

54) 한국무역협회, 「1995 주요북한경제지표」, p. 105.

북 곡물수출을 허가함에 따라 가능했는데 바틀래트社(3.15)가 5만5천t(421만 달러)을 북한에 수출하였다. 그 밖의 수출품목과 금액은 디젤유 48만3천 달러, 유황 12만8천 달러, 의약품 6만8천 달러, 식료품 1만 달러, 니켈합금박 7만 달러, 검사용 측정기기 3만 달러, 스파너 및 렌치 7천 달러이다.⁵⁵⁾

한편 1995년 2월부터 GM, MCI, 인터내셔널, US워싱턴뱅크, 스탠턴그룹 등 11개 미기업대표단은 평양과 나진·선봉지역 현지시찰 및 상업거래문제를 협의하기 위해 북한을 방문한 바 있다.⁵⁶⁾ 특히 비핵연료 발전설비 전문업체인 스탠턴그룹은 4차례에 걸친 에너지실태 기초조사를 실시하고 미재무부로부터 대북 경제활동에 관한 인가를 얻어 가동이 중단되어 온 나진·선봉지역 화력발전소 및 정유공장을 북한과 공동으로 운영하고 있으며, 발전소, 에너지 및 광공업부문 대북 투자진출을 모색하고 있다. 한편 북한에서는 이상준 조선국제무역촉진위원회 서기장(1995.5.29)에 이어 무역실무대표단(1995.6.4)이 마그네사이트 수출문제를 협의하기 위해 방미하였다.⁵⁷⁾

프랑스 주재 북한대표부 경제담당 참사관에 의하면, 미국의

55) 최수영, “미·일 대북 지원정책의 효과,” 『統一研究論叢』, 제5권 1호 (1996), p. 131.

56) 위의 논문, p. 130; 김국신, “미국의 대북 지원정책 결정배경과 향후 전개방향,” 『統一研究論叢』, 제5권 1호 (1996), p. 67; 『세계일보』, 1996.5.4, 6.29.

57) 『조선일보』, 1996.11.30.

GM, 코카콜라 등 미기업이 이미 대북 투자를 하고 있다고 전하고 있다.⁵⁸⁾ 그리고 AT&T, 칼텍스, 셸퍼시픽社, AMP, DMJM, CNN, Success 매거진, 티센 USA 등 미기업들이 대북 투자를 검토중에 있다.⁵⁹⁾

이들 미기업들은 미정부가 「적성국 교역법」 규정을 북한에 계속해서 적용하고 있고 북한의 투자환경이 전반적으로 취약해 단기적으로 경제적 실리를 얻기에는 어렵다고 판단하고 있으나 장기적 관점에서 북한에 먼저 진출, 저가의 원료 확보 및 기득권 행사에 대한 기대를 걸고 있다.

다. 인적 교류

핵동결 약속을 비교적 성실하게 이행하고 관계개선에 적극적인 북한에 대해 미국은 북한을 ‘부랑아국가’(pariah states) 명단에서 제외(1996.1)⁶⁰⁾시켰고 이어서 북한을 ‘여행경고국’(travel

58) 「조선일보」, 1995.11.13.

59) 최수영, “미·일 대북 지원정책의 효과,” p. 130; 「세계일보」, 1996.6.29; 「매일경제신문」, 1996.5.1. 이와 독일·스위스·스웨덴·네덜란드의 일부 기업들도 북한과의 경협을 희망하고 있으며, 이와 이탈리아·덴마크·프랑스 대표단, 일본의 주한외국기업들도 대북 투자에 관심을 가지고 있다.

60) 클린턴 대통령은 1996년 3월 19일 의회에 제출한 예산안 설명서에 북한을 ‘불량국가’(outlaw states) 명단에서 슬그머니 빼버렸다. 불량국가, 부랑아국가 등은 테러지원국가와는 달리 미행정부의 후속조치를 요하는 어떠한 공식 행정용어는 아니다.

warnings)에서 제외(2.24)시키는 일련의 조치를 취하였다. 미국에 적대적인 국가들을 대상으로 하고 있는 ‘여행경고국’제도는 북한에 강력히 적용되었으나 최근 몇 년간 북한의 도발적 행위나 테러적 행위가 없었고, 향후 절대로 그 같은 행동을 일으키지 않겠다는 약속서한을 보낸 점 등이 크게 반영되었다. 이로써 미국인의 북한방문이 가능해 짐과 동시에 북·미간 인적 교류를 기대할 수 있게 되었다.

이러한 미정부의 대북 조치는 북한과의 다양한 접촉을 확대시켜 북한의 개방을 유도하기 위해서이다. 반면 북한은 정부 및 비정부기구의 경로를 통해 인적 교류를 진전시켜 포괄적 의미에서 관계개선의 초석을 마련해 미국내 북한의 입지를 강화하고자 한 것이다.

미국이 대북조치 - 부랑아국가 명단에서 북한제외, 대북 여행경고국제외 조치 - 를 취하기 이전까지 북·미간 인적 교류는 주로 종교 관련 접촉에 한정되었다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 넬슨 그레이먼 목사(1994.11)의 방북에 이어 조선천주교인협회 위원장 장재철을 단장으로 한 종교인·학자대표단 6명(1995.1.24~2.12)이 빌리 그레이엄 목사 초청으로 방미, 클린턴 대통령을 예방하고 미의회 주최 연례 조찬기도회에 참석하였다. 강영섭 조선기독교도연맹 위원장 등 종교·예술대표단 10명(1995.6)이 한달 동안 L.A., 시카고 등 7개市를 방문, 종교행사에 참가하였으며, 같은 달 미기독교계 대학 총장단의

방북도 있었다. 허섭, 유길웅 등 前 북한외교부관리들(1995.11.14)도 美퀘이커교 종교재단의 초청으로 방미하였다. 이러한 종교행사를 위한 방문은 종교적 의미라기보다는 인사치레에 불과한 것이지만 양국간의 불편한 관계를 해소시키는 데 선구자적 역할을 하면서 종교교류의 문을 열어 놓았다는 데 의미가 있다.

미국의 위와 같은 대북 조치 이후에는 주로 정치인을 앞세운 ‘세미나 외교’가 전개되었다. 이를 참가단, 주제, 주최측(일시) 순으로 정리하면 다음과 같다. 김문성 대외경제협력 추진위 서기장과 대표단 5명, ‘동북아 경제포럼,’ 하와이대 동서문화센터(1.18); 김정우 대외경제위 부위원장과 일행 4명, ‘한반도 문제,’ 조지워싱턴대학 부설 동아시아연구소(4.19); 김철남 평화군축연구소 연구원 일행, ‘국제문제,’ 미국제전략문제연구소(4.23); 박승덕 주체사상연구소장과 북한관리·학자 7명, ‘종교교류,’ 북·미 주기독자협회(4.24); 이종혁 아·태평화위 부위원장 일행 ‘북·미 관계,’ 조지아대 국제문제연구센터(4.29); 이근 북한외교부 미주과장 일행, ‘북·미관계,’ 스탠퍼드대 동아시아연구소(6.23) 등이다. 특히 북한이 김정우·이종혁 일행의 학술회의 참가 및 박승덕 일행의 종교 관련 행사로부터 정부적 차원의 대담으로 연계시킨 점은 주목할 만하다.

뿐만 아니라 북한은 아·태평화위원회 대표단(1995.2.22~3.7)에 이어 군축평화연구소 김병홍 소장을 비롯한 대표단(1995.11.15~19)을 뉴욕에 보내 북·미관계 세미나에 참석케 하였다.

민간회의인 아·태안보협력회의(CSCAP) 참석을 계속 거부해 오던 북한이 평화군축연구소 연구원들을 미국으로 보낸 점은 이례적이다. 대학생들의 해외파견을 우려하고 있는 북한당국이 대학생들(1996.4.3~27)의 방미를 허용한 점 역시 이례적이다. 미국측에서는 존슨 CNN 방송 사장(1995.5.23), 골드마크 미록 펠러재단 회장 및 스칼라피노 아시아재단 이사(1995.7.19), 이 슨 조단 CNN 방송 제1부총사장 일행(1996.2.24~27)의 방북이 있었다.

북한이 이인모(1996.5.29)를 신병치료차 뉴욕에 보낸 점은 다분히 정치적·선전적 의미를 담고 있다. 거동조차 어려운 그를 가까운 일본 대신 유엔본부와 언론사들이 밀집해 있는 뉴욕으로 보낸 점, 북한주민이 굶주림에 허덕이고 있는데 그를 위해 6~7만 달러를 소비했다는 점은 이해하기가 어렵다. 실제로 그를 통해 남한의 인권문제를 부각시키고 인도적 면모를 통해 테러국가라는 이미지를 불식시키려는 김정일의 정치적 계산에서 비롯된 것으로 보인다.

실제로 이러한 인적 교류는 양국간의 적대적 감정을 완화시키고 대화의 장을 마련하는 데 도움을 주고 있다. 그러나 미국을 방문한 북한인은 평양이 허락한 정치인·학생·종교인 이외에 관광을 목적으로 한 조총련계 재일교포들⁶¹⁾이 대부분이었고

61) 북한 여권소지자에 대한 미국 정부의 비자발급건수는 1995년 1,583건에 달한다. 이 중 관광비자가 1,417건으로 약 90%를 차지하는데

북한거주 북한인의 방미는 일부에 불과했다. 이러한 점을 볼 때 북한이 미국과의 대화접촉을 한 단계 높이려 할 뿐 체제존속에 부정적인 민간차원의 인적 교류에는 여전히 반대하고 있음을 알 수 있다.

북한이 애틀랜타 올림픽(1996.7)에 참가한 것은 북·미간 인적 교류 및 체육교류를 진척시키는 신호탄이 되었다. 북한은 경제사정을 이유로 올림픽에 불참하려 했으나 카터 前 美대통령의 설득과 외부세계의 지원에 힘입어 참가할 수 있었다. 그러나 북한이 올림픽에 참가한 실제적 이유는 관계개선을 위해 美정부의 요청을 거부할 수 없었고 유엔 및 세계 각국으로부터 대북 식량지원이 전개되는 시점에 국제적 이목을 집중시키고 온건이미지를 부각시키는데 도움이 될 수 있다고 판단하였기 때문인 것으로 보인다.

3. 북·미관계 전망

클린턴이 재선됨으로써 기존의 대북정책의 큰 틀은 변화가 없을 것으로 보인다. 김정일 정권은 미국의 대북정책 흐름을 주시하면서 적절한 대미정책을 추구할 것이다. 본 절에서는 정

거의 조총련계 재일동포들이다. 다음으로 비즈니스 비자 75건, 학생 비자 44건, 국제기구 관련 비자 32건 순이었다. 비자 발급건수와 실제 미국 입국 비자 건수는 다르며 비자를 받은 북한인 중 상당수가 미국에 입국하지 않았다. 「한국일보」, 1996.8.26, 9.25.

치·외교·군사분야, 대북지원, 경제·사회·문화분야로 나누어 북·미관계를 전망하고자 한다.

가. 정치·군사분야

정치·군사분야에 있어 클린턴 행정부의 대북정책은 핵동결, 미군유해송환, 연락사무소 개설문제 등에 초점이 맞춰질 것이고, 북한의 미사일 생산중단 및 수출중단, 생물화학무기 감축 등을 위한 협상이 주류를 이룰 것으로 보인다. 이러한 안건들은 북·미가 중장기적으로 협상하고 처리해야 하며, 남한의 정책이나 남북관계에 크게 영향을 받지 않고 미국이 독자적으로 추진할 수 있는 것이다. 북한은 미국의 추진건에 대해 사안별로 협의할 것이며 체제존속을 위해 필요한 대가를 요구할 것이다.

제2차 미군유해 공동발굴작업은 조만간 이루어질 것으로 보이고 제2기 클린턴 정부와 연락사무소 개설문제에 대해서도 본격적으로 협상할 것이다. 이 문제는 기술적인 문제로 지연되고 있지만 미국의 대북 식량지원을 매개로 1997년에는 평양에 (순회)연락사무소가 개설될 것으로 전망된다. 북·미는 이를 통해 대화채널을 마련하고 hot-line 구축을 통해 양국관계에 걸쳐 있는 제반사안들에 대해 논의할 것이다. 워싱턴에 (순회)연락사무소가 개설되면 폭넓은 대화의 장이 마련될 수 있다. 수교문제도 거론될 수 있을 것이다. 그러나 미국이 수교문제 해

결을 위해서는 북한의 핵동결, 미사일 생산중단 및 수출중단, 생물화학무기 감축 등 대량살상무기에 대한 위협이 감소되어야 가능할 것이다.

북한의 핵문제는 핵투명성⁶²⁾이 보장되지 않고 있지만 당분간 지켜 볼 수밖에 없다. 그러나 북한이 핵협정을 이행하고 있는 한, 미국은 대북 중유제공 및 대북 경수로 건설지원을 이행해야 한다. 그러나 미국은 공화당 우세의 의회로부터 이 안건에 대한 예산통과가 결코 쉽지 않기 때문에 컨소시엄을 구성해 자신이 안고 있는 부담을 줄이려 할 것이다.

북한의 핵동결 작업과 대북 경수로 건설사업이 차질없이 진행되고 있는 점에 만족하고 있는 클린턴 정부는 앞으로 북한의 미사일 협상을 성공적으로 성사시키려 할 것이다. 북한의 대중동지역 미사일 수출은 클린턴 정부의 대북 유화정책에 제동을 걸고 있고, 이 안건을 가지고 공화당은 반격태세를 갖추고 있다. 이를 만회하기 위해 클린턴 정부는 미사일 협상을 통해 북한이 MTCR에 가입하도록 노력할 것이다. 이것이 이루어

62) 과거핵투명성을 확보하는 방법에는 ① 2개 미신고 시설에 대한 특별사찰, ② 핵개발 활동에 대한 북한의 자진신고 및 이에 대한 검증, ③ 미신고 시설에 대한 북한의 추가신고 및 이에 대한 임시·일반사찰, ④ 5MWe원자로에서 인출한 폐연료봉에 대한 정밀분석, ⑤ 미신고시설 주변의 토양, 물, 식물 등 환경시료채취(field test) 등의 방법이 있다. 박종철, “김정일정권의 대남정책과 남북관계 전망,” 「북한의 대외관계 변화와 남북관계 전망」 (민족통일연구원 제22회 국내학술회의, 1996.11.11), p. 36.

지면 Scud B/C 미사일의 완제품 및 부품, 플랜트의 중동국가 수출이 어렵게 된다. 이에 북한은 주한미군에 배치된 미사일의 철수, 주한미군의 역할조정 및 단계적 감축 등을 주장할 것이고 미사일 수출동결에 대한 충분한 대가를 바랄 것이다. 미국은 북한의 미사일 수출 중단에 수혜자가 될 이스라엘, 일본⁶³⁾ 등으로부터 보상비용을 마련하고 미국의 추가 대북 경제제재완화 조치로 북한의 요구에 응할 가능성이 크다. 이와 함께 미국은 북한과 CWC협상에 들어갈 것이다. 이 협약은 비준동의서를 제출한 국가가 65개국 이상이면 6개월 뒤 자동으로 발효되는데 내년부터 CWC가 발효될 가능성이 커 미국으로서는 화학무기 사용 가능성이 큰 북한을 반드시 가입시키려 할 것이다.

북한이 MTCR 및 CWC에 가입하더라도 북·미협상은 계속될 것이다. MTCR이 미사일의 기술·장비의 수출을 규제하는 데 초점을 두고 있으나 독자기술에 의한 미사일 개발까지 제한하는 것은 아니기 때문에 미국은 북한과 미사일 개발중단 및 검증에 관한 제도적 장치 마련 등에 관해서도 논의해야 된다. CWC협약 역시 검증, 운영비용, 제재조치 등의 문제와 화학무기 생산중단을 강제적으로 할 수 없는 문제점이 계속 남아 있다. 그러므로 워싱턴측은 북한으로부터 MTCR, CWC협약 준

63) 이스라엘과 일본이 5천만~1억 달러 정도를 부담하는 방안이 검토 중에 있으며 남한은 경험형식의 보상에 참여할 가능성이 있다. 『서울신문』, 1996.2.27; 『동아일보』, 1996.3.27.

수를 얻어 내기 위해 평양측과 계속해서 협상에 임할 것이고 협상타결에 대한 대가로 무리한 양보를 할 가능성도 있다. 또한 미국은 미기업의 대북 직접투자에 저촉되는 관련 법규 해제, 적성국·테러리스트 국가에서의 제외, 최혜국대우, 북한의 국제금융기구(IMF, IBRD, ADB 등) 가입 지원 등을 검토할 수 있을 것이다.

그러나 한국정부가 민감한 반응을 보이고 있는 평화협정체결 문제에 대해서는 클린턴 행정부 역시 불가입장을 취할 것이다. 이는 한국정부가 북·미간 접촉에 한반도의 현상변경·평화와 안전·장래 등 세 가지 범주를 절대 양보할 수 없는 기준으로 설정하고 특히 평화협정체결문제에 있어 남한의 절대적 참여를 주장하고 있기 때문에 미정부로서도 북한과 평화협정체결에는 제약이 뒤따를 수밖에 없는 실정이다. 북한은 이를 반드시 관철시키기보다는 이 사안을 매개로 미국과 정치군사적 협상을 이어나가려 하는 전략적 의도를 가지고 있는 것으로 보인다.

그리고 북한은 개혁·개방 및 대미 협상에 있어서 굶주림 및 餓死를 택하기보다는 전쟁을 일으킬 수 있다는 군부강경파의 입장을 빌어 대미 협상에서 유리한 고지를 차지하기 위해 ‘군부카드’를 상황에 따라 활용할 것이다. 또한 북한은 남한을 대상으로 정치군사적 위기를 조성하면 할수록 미국으로부터 얻을 수 있는 이득이 크다는 것을 계산하고 미국과 정치군사적 협상의 다리를 마련하려 할 것이다. 이렇게 북한이 위기고조전략

을 협상카드로 활용하고 있는 것은 미국이 북한을 상대로 어떠한 군사적 행동도 취하지 않을 것이라는 판단에서 비롯된 것으로 보인다. 즉 북한은 14명의 미군이 희생되자 국내여론에 굴복, 병력을 철수시킨 소말리아 사태의 경험을 기억하고 있고 미군의 대량희생이 필수적으로 뒤따르는 북한과의 군사적 충돌에 적극적으로 나서지 않을 것이고, 미국의 대북 연착륙정책이 계속되는 한, 대북 공세를 취하지 않을 것으로 예상하고 있는 것으로 보인다.

미국이 대북 강경정책을 취할 경우 북한은 핵동결 조치를 스스로 해제하고 핵폭탄을 제조하려 할 것이다. 이에 미국은 대북제재 등 강경공세를 취할 것이고 북한은 전쟁불사 자세로 맞대응하려 할 것이다. 이 단계까지는 아니더라도 북한이 2기 경수로가 건설될 때까지 폐연료봉을 북한에 계속 보관하겠다고 고집하면서 연료봉 이전문제를 들고 미정부와 협상을 벌일 수도 있을 것이다. 북한의 NPT조약의무 및 남북한 비핵화선언을 무시한 전력을 상기할 때 이러한 가능성은 충분히 있다고 본다.

실제로 기본합의문이 구체적인 권리·의무 등을 발생시키는 국제법상 협의의 조약이라기보다는 핵문제 해결과 관계개선이 라는 주요 현안을 위해 마련된 정치적·정책적 합의이므로 어느 한 측이 합의내용을 위반한다 해도 국제법상 제재가 이루어지는 어렵다. 또한 이것은 상원 비준을 받아야 하는 조약도 아

니다.⁶⁴⁾ 따라서 북한은 실정을 최대한 이용, 체제의 안정과 온건과 입지강화를 위해서는 미국의 대북 지원이 필수적임을 부각시킬 것으로 예상된다.

나. 비정치적 분야

정치적 분야와는 달리 비정치적 분야에 있어 북·미관계는 남북관계에 영향을 받게 된다. 그 이유는 북·미간 정치군사적 거래·협상이 남한의 개입이 수반되지 않는 반면 미국의 대북 식량지원, 추가 경제제재완화조치 등은 남한의 정책을 고려해야 하고 북한과의 인적 교류에 있어서는 남북간 인적 교류가 이루어지지 않는 한 적극적으로 추진하기도 어렵다. 따라서 비정치적 분야에 있어 북·미관계는 남북관계의 진전여부에 영향을 받을 것이기 때문에 여기에서는 남북관계의 변화에 따른 단기적 전망을 시도해 보려 한다.

대북 곡물지원에 있어 클린턴 행정부는 ‘先회담 後지원’ 원칙을 고수하고 있다. 그러나 북한이 재차 수해피해를 받은 상황이라 국제기구의 지원요청이 있을 경우 미국은 인도주의적 명분하에 대북 식량지원을 전개할 것이다. 그러나 더 이상 재원을 조달하기 힘들어 미국은 남한과 일본의 적극적 참여를 이끌어 내려 할 것이다. 아울러 미국은 비정부적 차원의 대북 지

64) *Washington Times*, November 8, 1996.

원도 함께 시도할 것이다. 이미 美적십자사, 월드비전 인터내셔널, 유진 벨 재단, 이스트 게이트 재단 등 12개 비정부기구들이 컨소시엄을 결성하고 평양에 상주사무소를 개설해 체계적인 구호활동에 나서기로 의견접근⁶⁵⁾을 본 상태이다.

북·미간의 교역은 1996년에 비해 1997년이 보다 활발해질 것이다. 미정부가 지난 1995회계연도중 美기업에 대해 2년 동안 15억6천6백만 달러 이상을 북한에 수출할 수 있도록 허가⁶⁶⁾함에 따라 북·미간 교역량은 더욱 증대할 것이다. 북한의 결제능력에 문제가 있긴 하지만 당분간 마그네사이트를 현물로 결제하는 구상무역형태를 취할 것이다. 교역의 확대를 위해서는 투자 및 금융지원에 관한 대북 경제제재조치가 완전 해제되어야 하고 북한을 최혜국 대상으로 인정해 줘야 한다. 그러나 이러한 혜택은 미국과의 정치군사적 협상진전 정도에 따라 결정되는 것으로 단기적으로는 어려울 것으로 보인다.

미국은 유해협상 타결에 대한 대가로 美해외현지법인의 대북 투자 허용, 대북 수출허용품목 확대, 선박 및 전세기 북한입국 허용, 美은행을 통한 송금 허용, 美여행자의 북한내 신용카드 사용 허용 및 1일 지출한도(2백 달러) 철폐 등 25개 항의 2단계 완화조치⁶⁷⁾를 추가적으로 취할 움직임을 보이고 있어 교류

65) 「동아일보」, 1996.8.8.

66) 최수영, “미·일 대북 지원정책의 효과,” p. 131.

67) 「중앙일보」, 1996.5.3.

확대를 기대할 수 있게 된다. 주로 별도의 법 개정없이 행정조치로 해결할 수 있는 현실적인 사안들이다. 미국은 북한의 협력정도에 따라 북한이 요구하는 美기업의 직접투자 허용, 대북 교역에 대한 수출신용 제공, 미국내 북한자산동결 해제 등 본격적 제재완화조치를 검토할 수 있을 것이다.

북한은 미기업들의 대북 투자진출을 위해 현재 이용중인 '외화바꿈돈'을 없애는 대신 달러와 북한원화를 직접교환 사용할 수 있도록 하고 변동환율제를 적용할 것이며, 투자유치의 안정성을 보장하기 위한 법률을 추가로 제정할 것이다. 미기업들은 북한의 주요 사회간접자본시설과 동북아시장을 겨냥한 자동차 부품공장 설립 등에 관심을 가지고 있지만 북한의 사회간접시설 및 투자환경이 너무 열악하기 때문에 사전조사 차원에 머무를 것이고, 다만 구상무역을 위한 마그네사이트 생산 차원에서 미기업의 대북 투자진출을 우선적으로 허용할 것이다.

북·미간 인적 교류는 1996년과 비슷한 정도로 추진되면서 남북관계와 북·미관계의 진전여부에 따라 교류범위와 폭이 정해질 것이다. 예상할 수 있는 인적 교류는 카터를 중심으로 한 對민간외교 강화와 북한의 학자·전문가·정치인들을 활용한 세미나외교 등이다. 또한 북한은 친북성향의 미국인 및 민간기업인, 재미교포들에 대한 초청외교를 보다 본격적으로 추진해 양국 인적 교류의 초석으로 삼으려 할 것이다.

이외 북·미간 예술, 체육, 종교 등 사회·문화분야의 교류가

부분적으로 진행될 것으로 전망된다. 예술분야에 있어서는 북한 예술가와 재미동포 예술가의 합동공연이나 방문교환 공연을 통해 이루어질 수 있을 것이다. 종교분야는 재미동포 종교인 및 저명 美종교인의 방북이 이어질 것이고 북한종교단체가 美종교단체나 재미한인종교단체의 초청을 받아 행사에 적극적으로 참여하게 될 것이다.

북·미간 스포츠교류 역시 이루어질 것이다. ‘평풍외교’가 中·美간 관계개선의 지렛대로 활용되었듯이 북·미간에도 스포츠교류를 관계개선의 지렛대로 삼으려 할 것이다. 북한의 강세종목인 탁구, 레슬링, 복싱 등이 주 교류 대상이 될 수 있다. 양국은 상호 전지훈련을 실시할 수도 있고 미국과 북한 또는 제3국 체육행사에 다같이 참가할 수도 있을 것이며 이를 통해 양국 관계를 보다 우호적으로 발전시키려 할 것이다.

그러나 학생교류는 성사되기 어려울 것으로 전망된다. 재미한인과학기술자협회는 북한의 농업과 생명공학 관련 대학생 10여 명을 대상으로 미국대학연수 프로그램을 내년에 실시할 예정으로 있는데,⁶⁸⁾ 북한당국이 이를 허용하지 않을 것으로 예상된다. 사회주의권 붕괴 이후 동유럽 및 구소련으로 유학갔던 북한의 학생들 중 상당수가 한국으로 망명한 사실을 생생히 기억하고 있는 북한이 자본주의의 산실인 미국으로 학생들을 보낸다는 것은 그 자체가 모험일 수밖에 없다. 대안으로 북한

68) 「매일경제신문」, 1996.6.25.

당국은 학생 1~2명당 감시원을 딸려 보내려 하겠지만, 이 경우 주최측에서 이를 허용하지 않을 것이다.

이러한 경제·사회·문화분야에서의 교류는 북·미관계가 순조롭게 진행될 때 가능한 것이다. 남북관계가 최악의 상태에 접어들거나 북한이 핵동결과 같은 극단적 행동을 취할 경우 북·미간 비정치적 분야의 교류가 성사되기는 어려울 것이다. 비정치적 분야에 있어 북·미관계 역시 남북관계와 같이 정치군사적 요인에 영향을 받기 때문이다.

제Ⅳ장 북·미관계 개선 과정에 있어 북한의 대남정책

1. 정치분야

가. 대남혁명역량 강화

제네바 핵합의 이후 북한은 미국과의 관계개선을 모색하면서 남한에 대해서는 계속 '민족해방 인민민주주의혁명 전략'(남조선혁명)에 입각, 남한정권 전복을 기도하여 왔다. 남한에서 혁명의 주력군을 양성하고 반혁명역량을 약화, 통일전선역량을 강화함으로써 결정적인 순간에 민중봉기나 북한의 지원에 의해 남한을 전복하려는 북한의 대남통일전선전술에는 변화가 없다. 즉 북한은 주적개념에서 미국을 후퇴시키고 대신 남한만을 주적대상으로 폭동·반란 선동, 반정부투쟁 선전·선동, 대남 비방·중상, 지하당 조직 및 통일전선 조직, 테러행위와 폭력도발을 일삼는 등 남한사회를 혼란스럽게 함으로써 연방제 통일방안을 실현하려 하고 있다.

북한은 한국정부를 '반통일세력·반민족적 정권'으로 규정하고 남한내 북한지지 재야·학생단체를 비롯 각계각층이 연대적으로 통일투쟁과 정권타도에 나서도록 촉구하여 왔다. '민민전'(1995.1.16)은 52개의 투쟁구호와 함께 국가보안법 철폐, 큰

크리트장벽 철거 투쟁 등을 주장한 통일구국선언을 발표하면서 한국민의 반정부·통일투쟁 방향을 제시하고, ‘한총련’ 위주의 학생시위를 장려, 학생·청년들과의 연대적 반정부 투쟁을 선동하였고, 노동자들에게는 ‘투쟁만이 살길’¹⁾이라며 노사분규와 함께 반정부 투쟁을 선동하여 왔다.

특히 북한은 1995년 1월 24일 ‘대민족회의’ 개최 제의를 통해 ‘전민족대단결 10대강령’에 의한 연방제 통일과 국가보안법 철폐를 강력히 주장하였다.²⁾ 이것은 해외동포를 포함한 남한내 각계각층과의 대북접촉 및 대화를 선동, 정부와 국민간의 분열책동을 유도, 대북 접근에 혼란을 가중시키려는 의도에서 채택된 것이다.

이어 ‘조국통일범민족연합’(범민련) 북측본부는 제7차 ‘범민족대회’를 1996년 8월 15일 서울, 평양, 중국 瀋陽에서 분산 개최키로 하고 한총련을 앞세워 정전협정 폐기, 북·미평화협정 체결, 연방제통일, 주한미군 철수, 핵무기 철거, 틴스피리트 훈련 중지, 국가보안법 철폐 등을 주장, 대남혁명역량강화 및 남한내 반정부 투쟁을 선동하였다. 한국정부가 범민족대회 참여를 불허하자, 이를 “대화와 회담을 전면 부정하는 것”으로 단정짓

1) 「평양방송」, 1996.9.24.

2) 이 제의는 대남통일전선전술적 차원에서 年初에 발표되는 의례적인 것이나 「연석회의」(1988.1), 「정치협상회의」(1989.1, 1991.1), 「범민족대회」(1989.9) 제의와는 달리 정권타도와 보안법 철폐 투쟁을 선동하고 있다.

고 남북한 및 해외동포들에 “남조선 정권을 제거하기 위한 투쟁에 거족적으로 떨쳐 나설 것”³⁾을 요구하였다.

대민족회의 제의나 범민족대회는 모두 ‘하나의 조선’론에 입각, 남한당국을 대화접촉 상대에서 제외시키고, 남한내 정당·사회단체 및 학생·노동자들의 통일에 관한 다양한 견해와 당국의 정책을 마찰시켜 혼란에 빠뜨리게 하고, 반정부·통일 투쟁을 선동해 남조선혁명역량을 강화하려는 의도에서 구성된 단체이다.

북한은 김일성 사후에도 연방제 통일방식에 의한 통일실현 투쟁 선동을 지속하고 있다. “제도를 단일화하려는 것은 상대방을 먹는 것을 전제로 하는 것인 만큼 이를 강요하려 한다면 불피코 동족상쟁밖에 빚어질 것이 없다”⁴⁾면서 ‘1민족 1국가 2제도 2정부’에 기초한 연방제방식의 통일을 계속 주장하고 있다. 이것은 김정일체제에서도 연방제통일론이 변함없다는 것을 분명히 하고 있는 것이다.

이와 함께 북한은 남북한이 통일되지 못하고 있는 것은 반통일적 국가보안법이 존재하고 안기부가 반통일을 위해 앞장서기 때문이라 하면서 ‘보안법 철폐’⁵⁾ 및 ‘안기부 해체’⁶⁾를 주장

3) 「로동신문」, 1996.8.9.

4) 「평양방송」, 1996.7.24.

5) 「남조선의 국가보안법철폐를 위한 대책위원회」는 공개질문장(1995. 2.1)을 통해 보안법에 대한 모순을 제기하고, 이어 대책위원회 발표(3.5)를 통해 보안법이 ① 시대에 역행하는 반민족 악법, ② 조국통일을 가로막는 영구 분열 악법, ③ 민주와 인권을 말살하는 살인악법, ④ 범죄와 모략사건 조작의 악법이라고 매도하였다. 3월 9~13

하고 있다. 남북대화가 단절되고 있는 것도 김영삼 정부가 김일성 조문을 불허한 데서 비롯된다고 주장, 이에 대한 사과를 요구⁷⁾하고 분단의 영속화에 대한 책임과 대화의 단절⁸⁾ 등에 대한 모든 책임을 남측에 전가하고 있다. 이는 제네바 합의문에 명기된 남북대화 이행을 위해 노력하고 있으나 남한 때문에 대화가 단절되고 있다는 것을 미국에 보여주기 위해서이다.

일 사이에는 “<국가보안법>은 철폐되어야 한다”는 연재(5회)를 통해 보안법을 “비법적으로 꾸며진 법아닌 <법>,” “민족의 화해와 단합을 가로 막는 반민족적 악법,” “인민들의 념원을 짓밟는 파쇼악법”으로 매도하고 문민정부를 “악법으로 생존하는 파쇼도배들”로 몰아 부치면서 “우리민족과 세계는 악법철폐를 강력히 촉구한다”고 주장하였다. 그리고 「조국평화통일위원회 서기국 보도」(제669, 675호)는 국가보안법 위반 대학생에 대한 구속과 형집행을 파쇼적 만행이라고 발표하였다.

- 6) 「로동신문」, 1995.2.28~3.4. “<안기부>는 해체되어야 한다”는 연재(3회)를 통해 국가안전기획부를 “악명높은 정보모략정치의 소굴,” “반공모략과 파쇼폭압의 총본산,” “민족의 통일념원에 도전하는 모략기구” 등으로 중상모략하고, 안기부에 대한 폭파를 선동하기까지 하였다.
- 7) 「조선직업총동맹」, 「조선사회주의 로동청년동맹」, 「조선농업근로자동맹」, 위원장들은 1995년 3월 28일 김영삼 정부의 조문거부에 대해 극단적 비판을 가하면서 이를 규탄하는 담화를 발표하였다.
- 8) 최근의 경우를 보더라도 북한의 대화제스처가 정치적 쇼에 불과하다는 결론을 내릴 수 있다. 북측이 판문점 무력시위를 벌리면서 쌀 관련 회담을 북경에서 갖자고 남측에 제의한 사실로부터 이는 잘 나타난다. 그리고 대한적십자사 강영훈 총재가 이산가족문제 및 북한식량난 해결을 위해 남북적십자 총재나 부총재가 조건없이 조속히 만날 것을 전화통지문을 통해 제의(1996.8.12)했으나 접수조차 거부한 점을 예시하고 있다.

특히 김영삼 대통령에 대한 비방은 그 어느 때보다 강도가 높다. 이를 살펴보면, 북한은 현 정권을 ‘사대매국정권,’ ‘파쇼독재정권,’ ‘분열주의정권’으로 규정하고 『로동신문』 (1995.1.13~2.26)은 ‘괴뢰역도의 집권2년 범죄록’을 총 33회에 걸쳐 김대통령을 ‘배신자, 변절자, 인간추물,’ ‘<을사오적>을 롱가하는 친일매국노,’ ‘군부독재기반우에 서있는 <문민>독재자’ 등으로 매도하고 있다. 게다가 ‘재북평화통일촉진협의회’(1995.2.24)는 김대통령을 ‘만고의 대역죄를 지은 추물,’ ‘외세의존의 사대 매국노,’ ‘반민족-반통일 분열광,’ ‘남북관계를 대결로 몰고간 호전광,’ ‘문민의 탈을 쓴 파쇼광,’ ‘민생고 사회악의 장본인,’ ‘북-미 기본합의문 이행의 훼방꾼’ 등으로 그동안 전개된 김대통령에 대한 인신공격을 총정리하고 있다. 북한은 김영삼 정권의 반통일 정책으로 조국통일이 실현되지 못한 채 민족분열이 계속되고 있다고 선전하면서 남한내 각계각층의 연대적 통일투쟁과 정권타도를 선동하고 있는 것이다.

또한 북한은 한반도 정치군사적 긴장국면이 남한내 강경세력의 오판으로 기인된다고 선전하면서 전쟁불사의 입장천명과 함께 군사분계선과 비무장지대에서 무력도발을 증대하고 ‘무장정찰조 침투(1995.10.17),’ ‘무장간첩 남파(1995.10.24),’ ‘무장병력 군사분계선 남침(1996.5.17),’ ‘잠수함을 통한 무장간첩 동해안 침투(1996.9.15~17) 등을 통해 남한사회를 혼란에 빠지게 하였다. 그럼에도 북한은 한반도 긴장에 대한 책임을 남한측에

전가하고 남북대화 단절도 남한의 '군사훈련'과 '국제공조'⁹⁾ 때문이라 지적하는 등 그들 나름의 대남 공세를 취해 왔다.

특히 잠수함 사건과 관련된 남한의 대응¹⁰⁾에 대해 북한은 “우리의 보복은 백배의 것으로도 될 수 있고, 천배의 것으로도 될 수”¹¹⁾ 있으며 “합법적인 수단과 방법을 통해 보복”¹²⁾하겠다고 협박하는 등 파렴치한 대응자세를 보여 왔다. 한국정부의 대북 협력사업 동결에 대해서도 이를 ‘반민족적·반통일적 행위’로 낙인하면서 반정부투쟁을 선동한 바 있다.¹³⁾ 이러한 극한 대결 국면으로 인해 남북간 예정된 해외행사 - ‘세계기상기구 지역협의회’(몽골 울란바토르, 9.24~10.3), ‘제5회 아시아종교인 평화회의’(태국 방콕, 10.15~19), ‘21세기 정신과 문화 발전 국제학술회의’(중국 심양, 10.18~22), ‘제2회 코리아평화미술전(일본 도쿄, 10.18~23), ‘4자 향로회담(태국 방콕, 11.27~29)’ 등 - 가 취소 또는 연기된 바 있다.

9) “조국평화통일위원회 성명,” 1996.7.15.

10) 미국의 반응 역시 주목할 만하다. 미관리들은 북측의 분명한 도발행위라고 규탄하면서도 이를 대남정보수집 과정에서 일어난 사건 정도로 취급하고 있다. 그러면서 미국무부는 ‘모든 당사자들(all parties)의 자제’를 촉구한 바 있다. 한국정부는 북한의 도발이 명백한데도 미국이 양측을 공평하게 취급한데 대해 격노하여 강력한 대북 대응자세를 취했다. 이러한 한국정부의 입장을 고려하여 미국은 그간의 입장에서 후퇴하고 남한의 입장을 지지하여 왔다.

11) “인민무력부대변인 담화,” 「중앙통신」, 1996.9.23.

12) 「중앙통신」, 1996.10.10.

13) “사민당 대변인 담화,” 1996.11.19.

잠수함 사건으로 남북관계는 보다 악화되었다. 북한은 유엔사에 유감표명¹⁴⁾ 용의를 보이고 남한에게도 미국을 통한 유감을 표명¹⁵⁾할 용의가 있음을 알린 바 있다. 이에 한국정부는 북측에 '수락할 수 있는 조치'(acceptable steps)¹⁶⁾를 취해야 이 사건이 일단락될 수 있음을 분명히 밝혔다. 그런데도 북한은 잠수함에 댄던 북한 승무원들의 유해송환 요구, 판문점 북측 연락사무소 잠정적 폐쇄¹⁷⁾ 등 오히려 남북관계를 저해하는 행

-
- 14) 과거의 예에서 이는 나타난다. 북한은 1976년 도끼만행 사건에 대해 그리고 미국은 홀 준위 헬리콥터 북한 영공 침입사건 등에 유엔사를 통해 유감의 뜻을 전달한 바 있다.
- 15) 「요미우리(讀賣) 신문」, 1996.12.19은 북·미간 뉴욕 실무접촉(1996. 11.30)에서 북한이 한국정부에 직접 사과할 것도 검토하겠다는 입장을 밝혔다고 전하고 있다.
- 16) 한국정부는 애초 북한에 문서사과까지 요구하였다. 그러나 한·미 정상회담(마닐라, 1996.11.24)을 통해 김영삼 대통령은 문서사과보다 한 단계 낮은 '조치'를 북한에 촉구하였다. 이는 사과의 대상이 한국이어야 하고 국민들이 수궁해야 하는 두 가지 원칙을 분명히 하고 있다. 그렇다고 “북한으로부터 항복을 받자는 뜻이 아니고,” 다만 “남북사이에 유사한 사건이 재발할 경우 우발적 충돌로 발전하지 않도록 처리관례를 만들어두자”는 것이다. 김석우 통일원차관, 「한국일보」, 1996.11.23. 한편 정상회담에서 미국은 '적절한 의사표명'(proper expression)을 북측에 요구한 바 있는데 이는 남측의 입장과는 다른 것이다.
- 17) 북한은 남측의 대북협력사업 동결조치에 대응하여 연락사무소를 폐쇄하면서 이에 대한 책임을 한국측에 전가하고 있다. 「중앙통신」·「중앙방송」, 1996.11.20. 이에 대해 미국무부는 “이 사무소가 지난 5년 동안 크게 한 일이 없어 폐쇄되는 것으로 알고 있다”고 밝히고 있다. 「동아일보」, 1996.11.21. 이러한 미국의 반응은 연락사무소 영구폐쇄가 아닌 잠정폐쇄에 무게를 두고 한 논평으로 여길 수 있다.

동을 보여 왔다. 이러한 북한의 태도는 미국에게 북한이 설득 가능하다는 것을 보임과 동시에 한·미간 공조체제의 틈새를 노리고 국제사회에 남북관계의 경색 책임을 남한으로 전가하기 위한 것이다.

그러나 북한의 식량문제 등 절박한 내부사정과 한·미공조체제 강화 및 한국정부의 압박외교는 결국 북한당국의 손을 들게 하였다. 북한은 내년 김일성 사망 3주기 이후로 전망되는 김정일의 권력승계 시점에 앞서 미국에 기대지 않고서는 체제 유지마저 어렵다고 판단, 국제적 고립 탈피 모색 및 미국과의 관계진전 그리고 미국으로부터의 추가 대북 식량지원 및 경제제재완화 조치를 이끌기 위해 한국국민에 잠수함 사건에 대한 시인, 깊은 유감표명, 재발방지에 대한 약속 등 3요소가 포함된 내용을 1996년 12월 29일 외교부대변인 성명¹⁸⁾을 통해 발표하였다. 이는 북한이 저지른 수많은 대남도발사건 가운데 첫 공식사과이다. 북한이 대남도발을 일으키면 발뺌, 역공, 침묵으로 일관한 것을 감안하면 이번 공식사과는 신속하면서 이례적인 경우라 할 수 있다. 이로써 북·미관계는 잠수함 사건 이전

18) 이는 대남·대외용인 「평양방송」 및 「중앙통신」을 통해 전달되었다. 그동안의 북·미간 협상은 이형철 북한외교부 미주국장과 마크 민턴 미국무부 한국과장간 10차례에 걸쳐 진행되었다. 북한은 잠수함이 훈련중 엔진고장으로 표류한데 불과하다는 주장을 계속해 협상타결에 진통을 겪었으나 미국의 강력한 태도에 북한이 결국 굴복하게 되었다. 비록 협상이 간접적이었으나 남북문제 현안을 해결하기 위한 실질적 접촉이었다.

으로 돌아오게 된 셈이다. 그렇다고 북한이 대남혁명역량 강화 정책을 포기한 것은 아니다.

나. 남한당국 배제

제네바 합의 이후 북한의 대남정책은 미제국주의·남한정권 타파라는 정책기조로부터 '대미 접근,' '남한 배제'라는 정책으로 전환되었다. 이러한 정책변화는 3대혁명역량이 총체적으로 약화된 상황에서 신국제질서에 다소 부응하려는 데서 비롯된다. 통일전선전술 차원에서 남한을 계속 미제국주의로부터 해방되지 않은 식민지로 취급하고 지배국인 미국을 대상으로 조국통일의 주도권을 가지겠다는 구도를 깔고 있다. 남한은 정통성이 결여되어 있고 정전협정의 당사자 역시 북한과 미국이기 때문에 한반도문제 해결과정에 남한이 끼여 들 이유가 없음을 분명히 하고, 김영삼 정부는 반통일적이며 김일성 조문을 불허했기 때문에 대화할 필요조차 없다는 입장에서 남한배제정책을 취하고 있다.

남한배제정책은 한·미공조체제를 이간시키는 데 또 다른 목적을 두고 있다. 북한은 그들의 공세적 전략이 성공적으로 작동되면 미국의 연착륙정책과 한국정부의 대응정책이 충돌해 한·미공조체제 와해가 가능하다고 생각한 것으로 보인다. 북한이 군사경계선 부근에 병력집결, 판문점 무장병력시위, 무장간

침선 동해안 침투 등의 돌출행동을 통해 긴장국면을 유발시켰던 것도 남한과 미국의 대응이 일치하지 않을 때 한·미공조체제가 와해될 수 있다는 판단에서 비롯된 것으로 보인다.

한편 북한은 미국과 남한의 대북 식량지원정책이 일치하지 않음을 이용, 한·미공조체제를 와해시키는데 주력하여 왔다. 한·미가 북한의 식량사정이 심각한 상태라고 결론짓고 있는 점은 같으나 남한은 북한이 군량미 비축분이 있고 서방 8개국의 재보험사들로부터 1994년 냉해에 따른 흉작보험금을 받은 것이 있어 어느 정도까지 견딜 수 있다고 보는 반면, 미국은 심각한 상태로 판단하고 있다.¹⁹⁾ 이러한 각각의 평가 속에 남한은 대북 식량지원이 남북대화와 연계되어야 함을 주장하고 있는 반면, 미국은 대북 연착륙 시각에서 대북 지원정책에 임하고 있다. 이러한 주장과 시각차에 힘입어 북한은 이를 둘러싼 마찰이 크면 클수록 한·미공조체제 와해 가능성이 크다고 판단하고 있는 것으로 생각된다.

또한 북한당국은 한국정부가 북한을 붕괴시키거나 흡수하기 위해 대북 고립정책을 추구하고 있기 때문에 이를 추진하고 있는 한국정부를 상대해서는 안된다는 논리를 펼치고 있다. 이

19) 남한은 북한당국이 흉작보험금으로 1억3천만 달러를 1996년 1월 말 지급받았음에도 불구하고 식량난 해소를 위해 사용하지 않고 있다고 밝히고 있다. 미국무부 한 관리는 이러한 사실을 반박하고 있으며, 실제 북한이 받은 보험금액은 많아야 2천5백만 달러 정도라고 주장하고 있다. *Washington Post*, July 12, 1996.

러한 이유에서 북한은 당국이 아닌 남한내 다양한 계층의 사람들과 통일논의를 전개, 조국통일을 성취해야 한다고 논리를 펴고 있다.

다. 4자회담 수용결정 유보

북한은 한·미정상이 1996년 4월 16일 제시한 '4자회담'에 대한 응답을 유보하고 있다.²⁰⁾ 4자회담은 북한이 주장하고 있는 평화체제로의 전환문제에 대해 적극적으로 대처하고 실질적인 한반도의 항구적 평화장치 구축의 일환에서 남북한이 주당사자가 되고 미국과 중국이 합의를 보장한다는 것이다. 한반도 긴장완화 및 평화협정 체결에 있어 남북한이 주당사자가 되나 이외의 문제와 관련해서는 북·미간의 회담이 무방하다는 것을 공표하고 있어 남북당사자 원칙을 부분적으로 수정하고 있다. 이는 남북관계, 한·미관계, 북·미관계를 분리시켜 여러 갈래의 쌍무협상을 가능케 하며 '남북대화연계'라는 전제조건없이 북·미간의 대화접촉 및 관계개선을 보다 용이하게 해 주고 있다. 또한 북·미간 현안을 포함, 남북간 정치·군사·신뢰구축문제 및 경제·사회·문화 교류협력 등 포괄적 현안을 다루고 있다.

20) 이러한 제의에 대해 미·일·중은 한반도 긴장완화 측면에서 환영한 바 있으나 러시아는 한반도 문제에 직간접적으로 관련되어 있는 모든 당사자들이 참여되지 않는다는 이유를 들어 반대입장을 보이고 있다.

이에 북한은 외교부 대변인 발언을 통해 ‘현실성 여부 검토’(4.18), ‘미국측의 설명 요구’(5.7), ‘4자회담에 관심을 가질 근거가 없음’(8.23), ‘4자회담에서 주한·미군 철수 문제 우선 논의’(9.2), ‘4자회담 설명을 꼭 들어 볼 필요성 느끼지 않음’(11.11) 등 일관되지 않은 입장을 표명하면서 공식입장을 일단 유보하고 있다.²¹⁾ 한편 북한은 “만일 미국측이 회담에서 남조선 주둔 미군철수문제를 논의할 용의가 없다면 그러한 형식의 회담은 어디에도 쓸모가 없다”²²⁾고 하면서 4자회담 의제를 주한미군 철수문제에 한해 줄 것을 요구하고 있다. 이는 남한이 제외하고 있는 4자회담과는 본질적으로 다른 것이다. 한·미가 받아들이기 어려운 제안을 꺼내 4자회담에 대한 대답을 최대한 유보 또는 무산시키고 대신 미국과의 직접협상을 통해 평화협정을 체결하려 하는 전략적 의도가 깔려 있다.

21) 이외 4자회담에 관한 발언은 다음과 같다. 러시아 주재 손성필(4.16)은 “한반도의 신안보체제구축을 위해 국제회의를 개최할 이유가 없다” 그리고 태국주재 북한대사 이삼로 및 「로동신문」 사설은 “정전협정의 당사자가 북한과 미국이고 남한은 개입할 자격조차 없다”는 언급을 통해 거부입장을 표명한 바 있다. 이대사(4.17)는 이번 제외는 미국이 제안한 것으로 “평화협정에 한국을 읍서버로 참가시키는 문제를 미국과 예비회담에서 논의할 용의가 있다”는 등 남한당국을 의도적으로 배격하는 태도를 취하였다. 한편 황장엽 최고인민회의 외교위원장(「마이니치(毎日) 신문」, 1996.8.16)은 “중국을 제외하고 남북한과 미국이 참여하는 3자회담이라면 올 가을 회담에 응할 용의가 있다”고 밝힌 바 있다.

22) 「평양방송」, 1996.11.28.

북한은 4자회담 수용여부를 놓고 여러 각도에서 이해득실을 따지고 있는 것으로 보인다. 만일 북한이 4자회담을 수용하면 ① 실질적 대미접근, ② 대북 경제제재 추가완화, ③ 남북경제 교류·협력 확대, ④ 남한·일본·미국으로부터의 대규모 대북곡물 지원 등의 이익이 생긴다. 또한 ⑤ 미국과의 관계개선을 촉진시킬 수 있고 이를 계기로 ⑥ 기타 서방세계국가들과의 관계개선을 도모할 수 있어 외교적 고립을 탈피하는 데 도움이 된다. 반대로 4자회담 수용은 ① 남한 인정으로 인한 주적 개념 상실, ② 남한배제정책 노선의 차질, ③ 대미접근전략 수정 불가피, ④ 군부강경세력들의 반발로 인한 내부갈등 가능성 등 손실이 뒤따른다. 남한이 주도적으로 이 회담을 이끌고 있고 한국정부가 이러한 식으로 한반도 문제를 해결하려 할 경우 주도권마저 남한에 빼길 수 있다는 염려도 뒤따른다. 어쨌든 4자회담 제안을 거부할 경우 북한은 국제적 고립, 식량난 및 경제난 심화 등을 각오해야 하나, 주적개념, 정책 일관성 유지, 체제결속 강화 등을 유지할 수 있을 것이다.

4자회담 수용여부에 대한 답변을 유보하고 있는 북한에 대해 한·미는 북한이 '4자회담 공동설명회'(이하 '공동설명회')에 먼저 참여하기를 종용하고 있다.²³⁾ 공동설명회의 목적은 4자회담

23) 미국은 '先 공동설명회 수용, 後 대북지원'을 그리고 북한은 공동설명회 수용과 미국의 대북 경제제재 추가 완화를 연계하여 이를 동시에 이행하는 방안을 모색하고 있다. 미국의 종전 입장은 북한이 공동설명회를 수락하면 대북지원을 추진하겠다는 입장이었다. 이어

의 취지를 북한측에 설명하기 위한 것이다. 중국을 제외한 3자가 참여하는데, 이는 4자회담을 주도할 국가가 남북한 그리고 미국임을 분명히 하고 있다.

잠수함 사건 이후 남한당국은 대북 강경노선을 취하였지만 잠수함 사건이 해결됨에 따라 4자회담의 문을 열어 놓고 있다.

24) 북한은 미국과의 잠수함 사건 해결을 위한 뉴욕접촉을 통해 ① 공동설명회 개최 직후 준고위급 회담 개최, ② 준고위급 회담에서 4자회담 개최 때 북한에 대한 경제제재 완화와 대북 경제지원책 논의, ③ 북한의 공동설명회 참석을 위해 미국 곡물회사인 카길의 대북한 곡물 물물교환 허용 등 일부 경제제재 완화,²⁵⁾ ④ 비정부기관이나 단체들도 보다 적극적으로 대북 식량지원에 나서도록 할 경우 공동설명회에 응할 수 있다는 입장을 밝힌 바 있다.²⁶⁾

ARF(1996.7.23~25)에서 한·미·일 외무장관은 공동설명회를 성사시키기 위해 어떠한 유화조치도 취하지 않기로 했다. 「조선일보」, 1996.7.24.

- 24) 김영삼 대통령은 1996.11.4 獨슈퍼雜誌 회견에서 “한반도의 과국을 피하기 위해서는 중국과 미국을 포함, 분쟁당사국들이 모여 시급히 신뢰구축 조치를 마련하지 않으면 안된다”고 4자회담의 필요성을 재차 강조한 바 있다.
- 25) 북한은 1996년 봄 카길이 제안한 미 곡물회사의 대북한 곡물 상업 판매를 미정부가 허용하고 미국 항공기의 북한 취항, 미국계 회사의 북한 광업에 대한 투자 허용 등 부분적인 경제제재를 완화할 경우 4자회담을 위한 공동설명회에 참석할 수 있다는 의사를 미국에 밝힌 바 있다. 「한겨레신문」, 1996.11.4.
- 26) 이형철 북한 미주국장과 마크 밀튼 미국무부 한국과장이 참석한 뉴

따라서, 향후 남북한·미국 등 3국은 3자설명회 및 4자회담 개최 문제를 중심으로 다양한 접촉과 대화를 진행할 것으로 전망된다.

2. 비정치분야

가. 대북 식량지원 관련 북경 3원칙 거부

대북 식량지원에 있어 한국정부는 대국민 설득력을 상실하여 쉽게 지원에 나서지 못하는 어려움이 있었다. 남한은 1995년 15만t의 쌀을 북한에 제공한 바 있으나 북한이 쌀수송선 시아팩스호 인공기 게양사건, 삼선비너스호 선원억류사건, 대남도발 등 불성실한 태도로 대하자 한국정부는 국민으로부터 비난을 감수해야 했다. 그 이후 남한당국은 정부 차원의 대북 곡물 지원은 '북경 3원칙' - 북한당국의 공식적 식량지원 요청, 남북당국자간 회담 한반도 개최, 대남비방 중지 - 등이 충족되어야 가능하다는 입장을 견지해 왔다. 한국은 민간차원의 곡물지원을 허용하지 않는 대신 빵·라면·식용유 등을 대북 지원품목으로 한정하고 인도주의적 차원의 대북 지원 창구를 대한적십자사로 일원화하였다. 대한적십자사는 76개 기관과 75명의 독지

육접촉(1996.10.24, 30)에서 이 제안이 북한으로부터 제기되었다. 「동아일보」, 1996.10.25; 「경향신문」, 1996.10.26; 「한겨레신문」, 1996.11.4.

가들의 기부에 힘입어 1995년 11월부터 1996년 9월까지 총9차에 걸쳐 모포, 담요, 양말, 라면, 식용유, 밀가루 등을 북한에 지원한 바 있다.²⁷⁾ 쌀 및 현금지원이 제외된 것은 북한이 이를 어떻게 쓰는지 확인할 길이 막연하다는 이유에서였다.

그럼에도 불구하고 남한내 종교·사회단체들은 대북 곡물지원에 나서 정부를 난처하게 하였다. 한국복음주의협의회는 1996년 2월 5천여 만원, 5월 7천3백여 만원 상당의 쌀과 옥수수를 美유진벨재단을 통해 북한에 지원하였고, 이외 종교계 일각에서는 제3국이나 재미교포를 통해 대북 곡물·현금지원에 나선 바 있다.²⁸⁾ 남한종교계는 세계교회협의회(WCC) 등 국제단체가 대북 지원에 나서는 데 한국정부가 같은 민족의 지원을 금지시킨다는 것은 비합리적이라 지적하면서 쌀·의약품 등의 지원에 동참하겠다는 의지를 밝혀 왔다. 이로 인해 한국정부와 남한종교계의 대북 식량지원정책에 마찰이 뒤따랐다.

한편 한국정부는 북한이 북경 3원칙을 따르면 식량지원에 적

27) 대한적십자사의 북한 수재민 지원 실적은 다음과 같다: 1차(1995.11.23) - 담요 5천매; 2차(1995.12.8) - 담요 3천매; 3차(1996.1.30) - 담요 2천매, 라면 10만개, 양말 2만족; 4차(1996.5.16) - 식용유 18만6천6백24리터; 5차(1996.7.18) - 밀가루 1만3천포, 전지분유 1천8백포; 6차(1996.7.24) - 밀가루 1만3천포; 7차(1996.8.10) - 밀가루 6천포, 전지분유 2천포; 8차(1996.9.9) - 밀가루 2만2천포; 9차(1996.9.17) - 5만포. 이는 총 14억4천만원 상당에 해당된다. 남북회담사무국, 「남북대화」, 제64호 (1995.12~1996.10), pp. 130~131.

28) 「한국일보」, 1996.6.2.

극적으로 나서겠다는 뜻을 분명히 하여 왔다. 그러나 북한이 이를 계속해서 무시하면서 기독교, 가톨릭, 불교, 원불교, 유교, 천도교로 구성된 '범종단북한수재민돕기추진위원회'(범종추)에 쌀을 포함한 수재지원품을 보내달라고 요청하고 있다. 북한은 대북 식량지원과 관련 한국정부와 민간사회단체들간의 마찰이 증폭되기를 원하며, 이러한 목적에서 당국 대신 민간단체에 식량지원을 요청한 것이다.

그러나 동족이라는 특수성이 대두되고 남한내 민간단체들이 대북 식량지원에 나서는 등 북한의 식량문제가 내외적 현안으로 부상하자 한국정부도 이를 더 이상 외면하기 어려운 입장에 놓이게 되었다. 아울러 미국·일본이 대북 지원에 나서고 있는데 동족이 이를 외면하기가 어렵고, 해방 이후 한국이 WFP 등 국제단체로부터 받은 지원금이 1억 달러에 달하므로 국제기구의 대북지원 요청을 거부하기란 사실상 불가능하다. 따라서 한국정부는 유엔의 「북한식량위기보고서」를 토대로 마련된 인도적 대북 지원방침을 수용할 수밖에 없었다.

즉 한국은 정부적 차원의 대북 쌀지원에 있어서는 '북경 3원칙' 및 '4자회담'과 연계하겠다는 방침을 분명히 하면서 유엔 등 국제기구를 통한 인도적 지원을 분리해 우선적으로 국제기구의 대북 곡물지원사업에 참여하기로 하였다. 또한 한국정부는 효과적 대북 지원을 위해 국제적십자사가 긴급대상으로 선정한 13만명 - 평안북도 2만9천명, 자강도 5만3천명, 황해북도

3만3천명, 황해남도 6천명, 강원도 7천명²⁹⁾ - 의 북한주민을 수혜대상으로 한정해 줄 것을 요청하고 있다.

한국정부의 새로운 대북 지원 방침은 대한적십자사³⁰⁾를 창구로 한 민간차원의 대북 지원을 가능하게 하고 있으며 쌀을 제외한 곡물지원을 허용키로 하였다. 이유는 북한의 ① 과도한 군사비 지출,³¹⁾ ② 군량미 비축,³²⁾ ③ 지원받은 쌀 군량미로 전용,³³⁾ ④ 남한의 쌀부족 실정 등 때문에 발생할 수 있는 국

29) 「경향신문」, 1996.6.4.

30) 한국정부는 각 종교·사회단체 등이 대한적십자사와 국제적십자연맹(IFRC) 창구를 주로 활용해 민간차원의 대북 곡물지원을 하도록 조치를 취하고 있다. 미국과 일본은 대북 지원에 있어 국제기구를 통한 간접지원 방식을 고려하고 있지만 한국정부는 주로 적십자사를 활용하려 한다. 국제기구를 이용할 시 구호금의 30% 정도를 운영비 명목으로 줘야 하고 실적 위주의 대북 구호사업을 추진하는 경향이 있기 때문이다.

31) 외무부의 한 고위당국자는 “북한은 현재 연간 55~60억 달러의 군사비를 지출하고 있는데 이는 북한 국내총생산의 23.3%에 해당”되며 “북한이 군사비의 10%만 감축해도 가장 품질이 우수한 美캘리포니아산 쌀 1백만t을 구입”할 수 있으며, 이정도 분량이면 북한이 식량난을 해결할 수 있다고 보고 있다. 「세계일보」, 1996.10.31. 이와 유사하게 국방부는 북한이 군사비 6억 달러를 전환하면 식량난 타개가 가능하고 김정일 휴양소 등 낭비요소를 억제할 경우, 체제불안 수준의 경제난도 극복 가능하다고 주장한 바 있다. 「국방부 국정감사보고서」, 1996.9.25.

32) *LA Times*, February 11, 1996. 보다 구체적으로 「미의회보고서」는 1996년 4월 15일 북한이 매년 전체 곡물수확량의 15~20%를 군량미로 할당하고, 이중 쌀은 전시 4개월 분량인 1백20만t이 비축되어 있다고 밝히고 있다.

33) 일본적십자사는 1995년 10월 북한이 일본으로부터 지원받은 쌀을

내반발을 우려, 민감한 품목인 쌀을 제외한 것이다.

잠수함 사건 이후 한·미·일 세 나라는 제3차 고위정책협의 회(1996.9.26)에서 인도적 차원의 대북 식량지원을 고려하지 않기로 의견일치를 보았다. 이것은 종교·민간단체들의 대북 지원에 경종을 주고 있다. 그럼에도 종교계는 “이번 사태로 인해 굶주리는 북한주민의 고통을 덜어주려는 노력이 중지돼 선 안된다”³⁴⁾는 입장을 밝히고 있다. 그러나 이 사건을 계기로 전달창구인 대한적십자의 기능이 사실상 단혀 있고 종교계 외 기타 민간단체들의 대북 지원모금이 현저히 줄어들고 있는 실정이다.

결국 북한이 한국정부에 직접 식량지원을 요청하지 않고 있

일반 주민보다 군인들에 우선 분배하였다고 밝히고 있다. 「산케이(産經)신문」, 1996.2.22. 남북쌀회담(북경, 1995.9)에 참가한 북측 대표 전금철은 “군인들도 인민”이며 이들에게 “남한에서 보내온 쌀을 먹인 것이 문제가 될 수 있느냐”면서 간접적으로 군량미 전용 사실을 통보하였다. 「경향신문」, 1996.5.30. 그러나 국제적십자연맹 북한 지역 책임자인 지오프레이 테니스의 증언은 이와 다르다. 국제적십자자연맹이 구호물자의 하역작업 감독 및 수송·배분도 관장했으며 쌀의 경우 북한주민들의 주민증을 확인한 뒤 1인당 1일 4백50g, 밀가루 2.2kg 썩을 나눠주었다고 그는 밝히고 있다. 「한겨레신문」, 1996.8.8; 「USAID 실태보고서」, 1996.6.6는 미국의 2백만 달러 상당의 대북 식량지원이 군량미로 전용되었을 가능성이 없다고 전한다. 재미교포나 관계기관의 증언에 따르면 북한당국은 국제기구가 수해 지역 주민들에게 직접 배급한 곡물들을 국제기구 대표들이 떠난 뒤 모두 회수하며, 이 곡물들은 식량배급 규정에 따라 일부만 배급되고 나머지는 국가로 귀속되고 있다고 밝히고 있다. 「조선일보」, 1996.11.18.

34) 「한겨레신문」, 1996.10.23.

는 이유는 다음과 같이 정리될 수 있다. 첫째, 북경 3원칙 준수
 는 남한의 주도권을 인정하는 것이고, 둘째, 대북 식량지원
 과 관련한 한·미간의 이견이 한·미공조체제를 와해시킬 수 있
 는 계기가 될 수 있기 때문이다. 그리고 셋째, 한국정부의 비
 정부적 차원의 대북 식량지원 방침이 사회·민간단체와 크게 충
 돌하고, 넷째, 북경 3원칙 및 4자회담에 응하지 않더라도 유엔
 의 대북 식량지원 요청이 있을 경우 인도주의적 차원에서 이
 것이 이루어질 수 있다고 자신하기 때문인 것으로 보인다.

나. 경제교류·협력 선별적 확대

북한은 대남 경제관계에 있어 정경분리원칙을 채택하고 있
 다. 즉 남한과 정치적 사안은 회피하는 대신 경제분야에서의
 교류협력을 통해 이득을 챙기는 실리주의 노선을 택하고 있는
 것이다.

이러한 북한의 대남 경제관계 방침과 한국정부의 ‘남북경제
 협력활성화’(1994.11.18) 조치에 힘입어 남북한은 1995년 5억2
 천4백만 달러에 달하는 교역을 성사시켰다.³⁵⁾ 이로써 남한은
 일본·중국에 이어 북한의 세번째 교역국이 되었다. 그러나 북
 한이 판문점 무력시위를 벌이는 등 긴장국면에 접어든 1996년
 상반기(1~7월) 남북교역은 현저히 감소하였다. 이 기간중 남

35) 통일원 교류협력국, 「남북교류동향」, 제55호 (1996.1.1~1.31), pp. 31
 ~32.

북교역 승인실적은 8백88건에 1억4천만 달러로 전년 동기에 비해 규모 면에서 30.2% 감소하고,³⁶⁾ 위탁가공 반입승인 실적도 1백30건 1천5백만 달러로 지난해 같은 기간에 비해 18.9% 줄어 들었다.³⁷⁾ 하지만 북·미간 제네바 합의 이후 남북간 경제교류는 남북관계가 별다른 진전이 없었음에도 불구하고 꾸준히 이루어지고 있음을 알 수 있다.

북한은 임가공교역 중심의 남북경협에 적극적이었다. 1995년도 임가공교역 승인기준으로 북한으로부터 반입 2천6백만 달러, 반출 2천만 달러에 이르렀다는 것은 이를 증명한다.³⁸⁾ ‘설비제공임가공(간접투자)’ 거래도 이루어졌는데 삼성이 수십만 달러 상당의 조립설비를, 그리고 LG전자가 컬러TV 검사장비를 반출, 북한에서 상품제조에 나섰다.³⁹⁾ 마침내 대동강 천연색 TV공장에서 LG전자의 부분품을 조립한 컬러 TV 20인치 보급형인 CNR2009모델 2백50대가 남한으로 들어와 시장에 나오게 되었다.⁴⁰⁾

북한이 대우와 조선삼천리회사간 합작사업을 허용함에 따라 남포공단에서 작업이 이루어지고 있다. 이는 셔츠, 블라우스, 재

36) 통일원 교류협력국, 「남북교류동향」, 제61호 (1996.7.1~7.31), p. 13.
최근 세경물산 등 2개 업체가 중국 무역상사를 통해 북한산 마그네사이트 4천8백30t을 최초로 국내에 반입한 것은 주목할 만하다.

37) 위의 책, p. 14.

38) 통일원 교류협력국, 「남북교류동향」, 제55호, p. 76.

39) 「한국경제신문」, 1996.4.19.

40) 「동아일보」, 1996.5.14.

킷, 가방 등을 생산하기 위한 남북간 최초의 합작사업에 해당된다.⁴¹⁾ 이외 기타 합작사업을 모색하기 위해 남한의 34개 기업이 49차례⁴²⁾에 걸쳐 북한을 방문, 투자조사를 실시한 바 있다.

대외경제협력위원회는 1996년 6월 북경에서 임가공 교역, 공단설비 문제 등 남북경협에 관해 중소기업협동조합중앙회 관계자⁴³⁾들과 협의하고, 중소기업들의 나진·선봉지대 공단조성을 위해 토지개발공사가 나서줄 것을 요청한 바 있다. 이러한 북한의 요청에 의해 토지개발공사는 8월 나진·선봉지대 내의 공업단지 조성사업 참여의 타당성을 살피기 위해 현지답사를 다녀왔다.⁴⁴⁾

41) 북한은 트럭·승용차 생산을 위한 3백ha 규모의 부지를 조성하는 방안에 대해서도 대우와 협의한 바 있다. 「한국경제신문」, 1996.8.2.

42) 기업 규모별로는 대기업 11개사, 중소기업 23개사이다. 연도별로는 1991년 1차례, 1992년 3차례, 1994년 1차례, 1995년 30차례, 1996년 (1~8월) 14차례 방북했다. 1994년 이전엔 평양과 남포를 그리고 1995년부터 나진·선봉지역을 주로 방문하였다. 상세한 설명은 남북회담사무국, 「남북대화」 제64호 (1995.12~1996.10), p. 109; 「한겨레신문」, 1996.9.23; 「중앙일보」, 1996.9.26 참조.

43) 전경련 관계자들과도 협의한 바 있다. 「매일경제신문」, 1996.7.25.

44) 토공은 나진·선봉지역에 있는 3개 항만 중 웅상항의 경우 물동량이 아예 없으며 도로 또한 대부분 비포장이다. 구체적 부분별 조사내용은 「한겨레신문」, 1996.11.11 참조. 美국제경제연구소와 美한국경제연구소가 공동 현지조사를 실시한 뒤 그 결과를 분석한 평가보고 역시 같은 결론을 내리고 있다. 나진·선봉지구 계획은 현지 사회간접시설 미비 및 북한당국의 시장경제 거부로 결실을 맺기 어려우며, 대규모 투자 없이는 현실적인 발전가능성이 없고, 인프라가 정비되어도 시장경제 운영을 할 수 있을지 여부는 의문이라고 보고 있다. 「산케이(産經)신문」, 1996.10.30.

대외경제협력위원회는 또한 무역관 개설에 대해 남한기업이 많이 들어오면 가능하다고 밝히고 있다.⁴⁵⁾ 무역관이 개설되면 북한지역에 준정부기관이 상주하게 되는 셈이다. 이를 통해 남한기업은 투자정보를 얻을 수 있고 각종 수속을 대행함으로써 투자를 크게 활성화할 수 있다.

외국기업의 나진·선봉자유경제무역지대 투자유치를 위해 북한은 정치적으로 안정되어 있으며 이 지역에서 만큼은 자본주의와 사회주의의 구별이 없다는 점을 강조해 왔다. 대외경제협력위원회는 1996년 3월 이 지역의 부문별 투자대상에 자동차 부품, 자동차 조립, 오토바이 공장을 포함시키고, 7월 '일본 투자설명회'에서는 투자유치안⁴⁶⁾을 밝히는 등 외부기업의 투자진출을 촉구한 바 있다. 뿐만 아니라 김정우는 10년 이상 경영활동을 하는 기업에 대해 기업소득세를 이윤이 발생한 해로부터 3년간 면제하고 다음 2년간은 50% 범위 내에서 경감해 주며, 총투자액이 6천만원 이상인 하부구조건설 투자는 기업소득세를 이윤이 발생한 해로부터 4년간 면제하고 그 후 3년간은 50% 범위 내에서 경감한다는 내용의 투자에 대한 특혜를 선

45) 김정우가 「조선일보」와의 회견(홍콩, 1996.7.31)에서 밝힌 내용, 「조선일보」, 1996.8.1.

46) 그 내용은 ① 토지를 임차한 자가 토지를 판매·채임대·증여·저당할 수 있고, ② 임차면적에 제한을 두지 않고, ③ 임차기간은 50년으로 하되 무기한 연장을 허용하며, ④ 상속을 가능케 하고, ⑤ 나진·선봉지대에 인력알선기관을 설치, 투자기업에 인력을 제공하고 계약조건에 따라 해고 등을 가능하게 하고 있다.

전하고 있다.⁴⁷⁾

특히 김정우는 1996년 7월 18일 “남한기업들이 남의 나라에 투자하는 것보다 제나라 제땅에 투자하는 게 통일을 위해서도 바른 길”⁴⁸⁾이라면서 남한기업의 적극적인 대북 투자를 희망하였다. 북한은 남한기업들의 투자열기가 높으나 실질적인 투자가 성사되지 않고 있는 것은 남한당국이 핵문제, 4자회담, 잠수함 사건 등을 구실로 남한기업의 투자를 막고 있다고 본다. 그동안 많은 남한기업들이 북한을 방문 투자조사를 실시하고 일부 기업은 경제개발 약속을 한 바 있으나 한국정부의 통제로 성사되지 못했다고 북한은 주장하고 있다. 금강산 개발에 대해서도 현대그룹 정주영 명예회장과 합의에 따라 김일성이 제반 준비까지 지시한 적 있으나 한국정부의 미승인으로 실현되지 못했다고 여기고 있다.

김정우는 나진·선봉지대 남한기업의 투자유치를 위해 필요하다면 남북한간 「투자보장협정」 및 「이중과세방지협정」 등을 맺을 용의가 있음을 밝힌 바 있다.⁴⁹⁾ 지난 2, 3차 북경 쌀회담에서 이러한 협정체결을 거절한 바 있는 북한이 이번에 남측

47) The Committee for the Promotion of External Economic Cooperation DPR of Korea, *Questions and Answers for Investment in the Rajin-Sonbong Free Economic and Trade Zone* (June 1996), p. 32.

48) 「경향신문」, 1996.7.20.

49) 김정우가 내외신 기자회견(일본, 1996.7.19; 홍콩, 1996.7.31)에서 밝힌 내용. 「경향신문」, 1996.7.21; 「동아일보」, 1996.7.21, 8.1.

의 요구를 받아들일겠다는 것은 그 만큼 남한기업의 대북 투자가 절실히 필요되기 때문이다. 다만 이 문제에 대해서는 한국과 직접협상이 아닌 UNDP내 설치된 '두만강개발사업 5개국 공동위원회'를 통해 협의하고자 한다.

한편 북한은 외부기업들의 대북 투자유치를 위해 '나진·선봉 투자설명회'(1996.9.13~15)를 개최한 바 있다.⁵⁰⁾ 이를 성공적으로 이끌기 위해 지난 '북경설명회'에 북한단독으로 처리한 것과는 달리 유엔공업개발기구(UNIDO)의 지원을 업고 나왔다. 초청대상에는 남한기업도 포함되어 있었다. 대외경제협력위원회는 당초 2백여 개 남한기업체와 10명의 언론인을 투자설명회에 참여하도록 제의했고, UNIDO와의 약정서를 통해 정부관계자 초청을 약속한 바 있다. 이에 따라 한국정부는 KOTRA에 1차 참여업체선정을 맡겨 투자계획이 구체적이고 현실적인 업체와 임가공, 교역 등 북한과의 거래실적이 있는 중소기업체를 우선적으로 선정⁵¹⁾하였고 정부실무대표와 언론인을 포함 53명

50) 북한은 나진·선봉지대 국제투자포럼행사중 북한이 홍콩 앰퍼러그룹(호텔 1억8천만 달러, 은행 3천만 달러); 홍콩 안토회사(수산물가공 4백만 달러); 중국 오토바이업체와 관광업체(1천만 달러); 태국 록슬리(조립식 주택, 통신 등 1천만 달러) 등과 총 2억8천5백만 달러에 달하는 투자계약을 성사했다고 밝히고 있다. 「중앙통신」, 1996.9.16, 19; 「중앙방송」, 1996.9.16. 그러나 미쯔비시, 스미또모, 마루베니 등 대기업 외에도 싱와(信和)물산, 도요(東洋)엔지니어링 등의 기업인, 민간 관광단 및 정부기관, 연구소, 기자 등 230여 명의 참가단을 구성한 일본측으로부터 투자 의사를 밝힌 기업은 없었던 것으로 보인다. 통일원 정보분석실, 「북한동향」, 제298호 (1996.9.14~9.20), p. 9.

의 참가단을 파견하기로 하였다.

그러나 북한당국은 남한측이 신청한 참가단 중 정부관계자, 언론인 그리고 I, S社 등 5개 기업들의 참가를 거부했다. 북한은 나진·선봉지역의 숙박시설이 부족하다는 이유를 들었다.⁵²⁾ 일본·미국·중국의 정부실무관계자들이 초청대상에 포함되면서 남한측 정부관계자들이 그 대상에서 배제된 점은 설득력을 주지 못한다.

북한측의 거부 이유를 이번 설명회와 연관지어 생각할 때, 첫째, 북한이 그동안 접촉한 10여 개의 남한기업들이 이번 참가대상에서 배제되었다는 이유가 제기되고, 둘째, 남한기업을 선별수용하겠다는 의도가 포함되어 있으며, 셋째, 최종검토과정에서 강경파들이 기업인 외의 참가단을 배제했을 가능성이 크다. 남북경제관계를 포함 남북관계를 연계해 생각할 때, 넷

51) 코오롱상사, 해태상사, (주)비락 등 200백개 안팎의 업체가 참가신청을 냈다. 이중 KOTRA는 중소·중견들로 한정, 전자·기계부품·식음료·의류·직물·신발·피혁·목재가공·종이인쇄·화학제품·수지 등 11개 업종의 24개 기업체를 선정하였다. 북한 역시 그동안 남한의 대기업들이 대북 투자진출을 모색해 왔으나 별 성과가 없다고 판단, 그 방향을 중소기업으로 돌리려 하고 있는 참이다.

52) 북한의 주장에 의하면 일본·미국·중국·러시아 등 각국에서 참가하는 인원은 모두 8백49명인데 가능한 숙박시설은 나진호텔 2백8객실과 일본참가자들이 묵을 선박 등을 모두 포함, 5백50명 정도를 수용할 수 있으나 더 이상은 어렵다는 것이다. 한국정부가 해외공관 등을 통해 추계한 바에 의하면, 일본 참관단 2백70여 명, 미국 57명(재미동포 35명 포함), 중국 33명을 포함 17개국 4백7명이 참가하였다. 「조선일보」, 1996.9.13.

째, 참가 외부기업(특히 일본기업)들의 대북 투자관심이 높아지면 남한기업의 대북 투자유치를 가능한 제한하려 하고, 다섯째, 정경분리 원칙을 고수 남한과의 경제관계에 있어 남한당국의 개입을 가능한 차단하려 하기 때문이다. 이와 같은 이유로 북한측은 남한측의 참가를 사실상 거부한 것이다. 게다가 향후 남한과의 경제관계는 강경과의 입장을 고려하여 남한기업의 대북 투자가 선별수용될 것임을 알리고 있다. 이렇게 북한당국이 약속을 불이행함에 따라 한국정부는 나진·선봉 투자설명회 후속조치를 위해 UNIDO에 기증한 30만 달러의 사용을 유보시킨 바 있다.

더구나 북한이 잠수함 사건을 통해 민간인 살해 및 대남 보복협박을 가하는 등 강경태도를 보이자 한국정부는 북경 두만강개발회의(1996.10.21)서 금년 4월 기증한 1백만 달러가 북한 지역에서 사용되는 것을 유보시켰고, 남한기업의 대북 경험을 유보시키는 방침을 세우는 등 대북제재 조치에 나섰다. 또한 남포공단에서 철수한 대우 관계자들의 재입북 승인을 보류시키고 기업인들의 방북도 일단 중단시켰다. 이러한 남한의 대응에 대해 조국평화통일위원회는 ‘악랄한 반통일 행위,’ ‘용납 못할 범죄행위’ 등으로 맹렬 비난하고 한국민들에게 반정부 투쟁을 극력 전개할 것을 선동⁵³⁾하는 등 사과는 커녕 남북간 경색 국면을 자아냈다. 그러나 잠수함 사건이 해결됨에 따라 경제

53) “조국평화통일위원회 성명,” 1996.11.16.

교류·협력문제는 잠수함 사건 이전 상태로 복원되었다.

요컨대 북한은 남한과의 경제관계에 있어 경제교류·협력이 북한에 부정적 영향을 미치지 않는 범위 내에서 진전시켜 왔다. 경제난 해결을 위해 남한기업과의 경협을 피할 수 없지만 선별적·시범적 사업을 통해 경제이득과 협력 가능성을 먼저 타진해 보고 이로 인한 파급이 체제유지에 득이 되는지 아니면 失이 되는 지를 계산하고 있다. 하지만 남북관계가 최악의 상태가 돌입했을 때 북한의 계산대로 진행되지 않는 경향을 보여 왔다.

다. 경수로 건설사업 협조

북한 핵문제 해결의 방안으로 마련된 평화적 목적의 경수로 원자로⁵⁴⁾ 공급사업은 현재까지 순조롭게 진행되고 있다. 초기에 논란이 되었던 것은 ‘한국형 채택’ 문제였다.⁵⁵⁾ 이는 합의사

54) 경수로원자로는 북한에 존재하지 않는 농축우라늄을 사용하며 핵분열 연쇄반응 때 중성자의 속도를 가속시킬 수 있는 물을 사용한다. 경수로에서 생산된 플루토늄 239의 순도가 70% 이하로 나타나기 때문에 북한이 재처리시설을 가지고 있더라도 핵폭탄을 제조할 수 없다.

55) KEDO의 주당사자인 한·미·일은 대북 경수로유형으로 ‘한국표준형 1천MW2其’를 정한 바 있다. 이는 미국 컨버스천 엔지니어링社(CE)의 1천3백MW급 ‘S80’기종을 남한기술로 설계제작한 1천MW급 독자모델로 각종 운전설비가 동양인에 맞게 제작되었다. 게다가 기존 가압수형경수로에 비해 안전도 및 경제성이 뛰어나다.

항에 간접 표시되었을 뿐 공식적인 것이 아니며, '샌프란시스코 회의'(1994.12), '워싱턴회의'(1995.1)에서 조차 한반도에너지 개발기구(KEDO) 설립 협정문안에 한국형을 명문화하지 않았다. 실제로 미국형은 기술도입의 어려움으로 그리고 러시아형은 안전성 문제가 제기된 반면, 한국형은 건설비용이 적게 들고 원전운용기술이 편리해 선호되었다. 그러나 북한의 반대로 채택에 많은 어려움이 있었으나 북한당국은 55억 달러⁵⁶⁾에 달하는 경수로 건설비용을 장기간 무이자로 지원할 나라는 남한 뿐이라는 점을 인식, 한국형을 받아들였다.

남북관계가 순탄치 않음에도 불구하고 KEDO의 대북 경수로 공급사업은 비교적 원활히 진행되고 있다. KEDO와 북한간 경수로 공급협정이 예정보다 8개월 뒤인 1995년 12월 15일 이루어졌지만, 북한이 경수로공급범위, 건설비용 상환방법, 배상문제, 안전기준, 의무사항 등에 관해 규정한 경수로 공급협정 합의문에서 명함으로써 발효되었다. 주로 공급범위와 상환문제가 쟁점이 되었다. 공급범위에 대해서는 북한이 송배전선 시설, 핵연료 가

56) KEDO의 주요 당사국인 한·미·일은 '비용부담은 최소화, 사업참여는 극대화'한다는 방침을 가지고 경수로 비용협상에 임해 왔다. 남한은 60%선에서 비용분담을 하되 남한의 중심적 역할보장을 요구하고 있다. 일본은 10억 달러를 제공하겠다는 입장을 보이면서 한국정부가 요구하는 30% 이상의 비용부담은 주요 부품제작과 연계되어야 함을 강조하고 있다. 한편 미국은 '비용부담불가' 원칙을 견지하면서 올린 3~4호기 건설 때의 미국참여 지분을 강하게 요구하고 있다. 구체적인 설명은 「조선일보」, 1996.9.3.

공공장 건설 요구 등을 철회하고, KEDO측은 모의훈련대(simulator) 등 원전의 운영과 안정성 확보에 필수적인 사항만을 부담한다는 선에서 합의를 보고, 상환문제는 쌍방이 경수로 각 호기별로 3년거치 17년 분할상환에 합의함으로써 타결되었다.⁵⁷⁾

1996년에 들어 KEDO와 북한 양측은 경수로건설 착공을 위해 ① 특권면제 및 영사보호(5.23),⁵⁸⁾ ② 통신(6.27),⁵⁹⁾ ③ 통행(6.27)⁶⁰⁾에 관한 의정서를 타결짓고 ④ 부지인수⁶¹⁾ 및 ⑤ 서비

- 57) 통일원 정보분석실, 「월간 북한동향」(서울: 통일원, 1995.12), p. 63.
- 58) 북한내에서 KEDO의 법인격 및 작업인력의 신변을 보장하는 내용이다. KEDO가 북한당국과 협상할 수 있게 하고 계약체결, 소송제기, 동산·부동산의 취득과 처분을 가능하게 하고 있다. 특권부여 대상 지역을 경수로 건설부지인 신포 및 주변항구 등 사업 관련 지역으로 제한하고 있으나, KEDO는 현지에서 질서 유지권을 자체적으로 보유한다. KEDO직원은 외교특권을 그리고 한전 직원을 비롯 KEDO 작업인력은 준외교관 특권을 부여받고 북한이 체포·구금, 재산압류·수색 등을 못하게 하고 있다. 그리고 KEDO 직원 및 선박항공기 승무원에 대한 영사보호 업무를 KEDO 현지 사무소가 수행하도록 하고 있다.
- 59) 통신망은 당분간 신포-베이징-서울을 경유한 선로를 구축키로 했다. 경수로사업이 본격착수되는 시기에 무궁화 위성을 활용, 서울-신포를 직접 연결하는 위성통신망을 이용할 수 있도록 하였다.
- 60) 바지선의 남북한 영해를 통한 직항운행, 건설인력과 물자의 기존해로 이용 등에 관한 것이다. 인원은 항공을 그리고 물자는 선박을 이용하기로 하였다. 남북한간 항공로 개설에는 실패했으나 베이징-선덕 사이에 새로운 항공로를 개설하는 선에서 합의를 보았다.
- 61) 원전부지, 노동자 임시숙소, 통행로를 포함 남대천 일대 2백70만평의 땅을 골재채취장 및 취수장 등의 용도로 KEDO에 제공한다는 내용이다. 신포 앞바다 1백여 만평을 발전소 냉각수의 취수와 용수 공급을 위해 사용하기로 하였다.

스⁶²⁾에 관한 합의문안까지 작성한 상태에 있었다. 그러나 한·미·일이 잠수함 사건에 대한 대응으로 ‘부지인수 및 서비스 의정서’에 가서명하는 것을 거부함으로써 경수로건설 착공에 제동이 걸렸다. 이와 함께 한국정부는 안전상 이유를 들어 10월 초 예정된 7차 부지조사단 실폐과건을 취소하였다.

그러나 잠수함 사건이 해결됨에 따라 경수로 문제는 예정대로 진행될 것으로 전망된다. 어쨌든 경수로를 매개로 남북한 기술자들이 대화·접촉하였다는 그 자체가 그 나름의 의미를 주고 있다. 1995년 8월 이후 KEDO는 일정에 따라 6차례⁶³⁾에 걸쳐 부지조사단을 북한에 파견했으며, 16명의 남한전문가가 포함된 4차 조사 이후에는 수적·기능적으로 남한이 중심적 역할을 해왔다. 이 과정에서 북한기술자와 KEDO의 모자를 쓴 남한기술자들이 협력방안을 논의한 바 있는 데, 이것이 바로 남북간 기술협력의 싹을 띄우는 시초로 볼 수 있다.

62) 북한근로자의 월임금으로 북한은 해외파견 근로자들이 받는 3~4백 달러를 요구했고, KEDO는 북한내 합영기업 임금수준인 80~1백10 달러를 제시하였다. 결국 양측은 합영기업 임금수준에서 경수로사업이 갖는 특수성을 고려한 절충선에서 임금을 결정하기로 하였다.

63) 이는 다음과 같다. 제1차, 1995.8.15~22; 제2차, 1995.10.24~11.4; 제3차, 1995.12.16~1996.1.16; 제4차, 1996.1.16~2.24; 제5차, 1996.4.25~5.7; 제6차, 1996.7.6~7.30. 남북회담사무국, 「남북대화」 제64호, p. 75.

3. 대남정책 변화 전망

체제존속을 최소 국가목표로 그리고 공산화혁명을 최대 국가목표로 삼고 있는 김정일 정권은 3대혁명역량이 총체적으로 약화된 상태에서 정권안정과 내부결속을 위해 체제수호적 대남정책을 우선적으로 추구할 것이다.

정치분야에서 당국간 남북대화 거부, 대남비방 강화, 폭력적 도발 등 대남 적대정책을 계속하고 4자회담을 거부할 것이다. 그러나 경제적 이득을 가져다 줄 수 있는 남북 경제교류·협력에는 선별적으로 협조할 것이다. 국제사업인 경수로건설사업에 대해서는 체제에 부정적이지 않는 범위 내에서 진행할 것이다.

가. 정치분야

1) 4자회담

단기적으로 향후 북한의 대남정책은 4자회담 수용여부에 초점이 맞춰 질 것이다. 남한은 조만간 4자회담 공동설명회를 가지고 필요할 경우 몇 차례의 예비회담을 가진 뒤 북한이 4자회담에 응하도록 한다는 방침을 세워 놓고 있다.

북한이 4자회담을 받아들이면 남북 경제교류·협력 확대를 비롯 남북관계는 급속히 진전될 것이다. 그러나 다각도로 분석한

것을 토대로 내릴 수 있는 결론은 북한이 - 완전 거부로 인한 失이 너무 크기 때문에 - 수정제의를 통해 4자회담 제의를 거부할 것으로 전망된다.

예상되는 수정제의 내용은 첫째, 4자회담을 북·미회담으로 변질시키거나, 둘째, 남북한과 미국만이 참가하는 3자회담을 역제외하는 것이다. 전자의 경우는 4자회담의 주 당사자가 북한과 미국만을 의미하는 것으로 사실상 거부하는 것이다. 후자의 경우 미국과는 평화협정체결문제를 그리고 남한과는 불가침문제를 협의한다는 식으로 남한을 업저버로 묶어 놓으려는 구상이 될 가능성이 큰 것으로 4자회담의 본질과는 전혀 다르다. 이 모두 한반도 문제의 당사자가 북한과 미국임을 재차 확인하는 것에 불과하다.

결국 이러한 수정제의들은 4자회담을 사실상 거부하는 것으로서 북한은 다음과 같은 이유로 인해 4자회담 수정제외형식을 빌어 이를 거부할 것으로 추정된다.

첫째, 4자회담의 틀 밖에서도 미국과의 유해송환, 연락사무소 개설, 미사일수출문제 등 북·미간 현안에 대해 직접 협상할 수 있다.

둘째, 한·미공조체제를 통해 대북 지원중단을 택하더라도 유엔의 인도주의적 차원의 대북 지원요청이 있을 경우 미국·남한이 이를 거부하기 어렵다.

셋째, 미국과 미사일 협상, 생물·화학무기 협상의 여지가 있

어 어느 정도의 양보를 통해 추가 대북 경제제재완화 조치를 이끌어 낼 수 있다.

넷째, 남한은 내년 중반 이후부터 대선 열풍에 휩쓸려 4자회담 제의가 희석될 것이고, 정권이 교체되면 새로운 대북정책을 택할 것으로 판단하고 있다.

북한이 4자회담을 당장 거부하지는 않을 것이다. 한·미가 잠수함 사건을 계기로 공조체제를 강화하고 있기 때문이다. 또한 유엔의 2차 대북 지원 목표액인 4천3백만 달러 중 현재 40%인 1천7백만 달러⁶⁴⁾ 밖에 지원되지 않았기 때문에 추가 대북 지원을 위해서라도 당장 거부 의사를 표명할 수 없는 입장이다.

북한은 4자회담 수용여부 결정에 앞서 1997년 초쯤 공동설명회에 먼저 응할 가능성이 있다. 그 이유는 첫째, 잠수함 사건이 원만히 해결되었고, 둘째, 공동설명회 참여가 4자회담을 수용한다는 등식으로 반드시 이어지지 않으며, 셋째, 미국의 압력을 일축하기 힘들고, 넷째, 공동설명회 참여를 최대한 연기, 4자회담 수용여부 결정을 가능한 늦출 수 있기 때문이다.

2) 남북관계

남북관계는 4자회담의 수용여부에 따라 그 진척 정도가 결정될 것이다. 북한이 4자회담을 수용한다는 그 자체가 남한과 한

64) 제Ⅲ장 각주 40 참조.

반도 문제 전반에 걸쳐 논의할 자세가 되어 있다는 것을 의미한다. 그럴 경우 남북대화는 주로 '남북기본합의서'에서 합의한 사항 등에 관해 논의할 것이다.

대남 통일정책에 있어서는 「전민족 대단결 10대강령」에 입각한 연방제 통일방안을 계속 주장할 것이다. 카리스마를 지니고 있지 못한 김정일이 유훈통치의 명분하에 김일성의 통일정책을 계속 이어 나간다는 맥락이다. 또한 남한당국과 각계각층의 통일정책 마찰을 유도하기 위해 민족대단결론 및 민간급 대화를 주장하는 통일전선전술을 강화할 것이다. 더불어 김영삼 정부에 대한 인신공격과 대남 비방을 강화해 반정부 투쟁을 선동할 것이고, 내년 남한의 대선시기에 접어들어서는 남한내 북한지지 지하조직을 이용, 지역간 갈등을 조성하고 사회혼란을 기도하는 게릴라식 침투행위를 일삼을 것이다.

더구나 미국의 대북정책이 한국정부에 의해 제동이 걸릴 경우나 북한이 한반도 긴장고조를 통해 미국과의 군사접촉에 유리한 국면을 조성하려 할 경우 북한은 군사분계선 지역이나 판문점 등지에서 도발행위, 무력시위 등을 감행, 미국 및 남한에 경고할 가능성도 있다. 남북관계가 최악의 경색국면에 접어들면 여객기나 어선 납북, 무장공비 납파, 테러행위 등을 감행하고 국지도발을 일으키는 등 폭력적 행위를 서슴치 않을 것이다. 특히 백령도·연평도·우도 등으로 통칭되는 서해 5도에 대한 도발이 빈번해 질 수 있다. 이 지역은 38도선 이북에 위

치해 유사시 아군의 지원이 가장 어려운 지역이다. 그러나 도발상대가 남한이지 미국이 아님을 인식시키면서 미국을 자극하지 않으려 할 것이다. 군사충돌의 강도가 높아지면 미국의 대북 유화정책이 강경정책으로 선회할 가능성도 있어 군사충돌과 긴장의 수위를 적절히 조절하려 할 것이다.

그러면서 북한이 제네바 핵합의를 이행하고 있다는 것을 보여주기 위해 남북대화를 제의하는 등 위장평화공세를 취할 가능성도 있다. 이러한 제의는 주로 쌀회담 위주가 될 것인데 '북경 3원칙'을 무시하고 제3국에서 남북간 쌀회담을 열자는 식이 될 것이다. 이 밖의 안건에 대해서는 김일성 사후 조문불허에 대한 사과를 먼저 요구하는 등 당국간 남북대화를 사실상 거부할 것이다.

나. 비정치분야

1) 대북 식량지원

한국정부는 북한이 잠수함 사건에 대한 수락할 수 있는 조치를 취하지 않는 한 대북 쌀지원을 동결하겠다는 입장을 밝혀왔다. 북한의 행위가 '끓고 있는 개에게 먹이를 주었더니 먹으면서 손을 물더라는 식'이기 때문에 더 이상의 대북 쌀지원에 나설 수 없다는 입장이었다. 정부의 입장과 마찬가지로 남한내

민간단체도 북한의 테러적 행동에 격노, 대한적립자사에 금품을 보내는 것을 감축하고 있는데 이것은 정부의 대북 쌀지원 동결에 힘을 실어 주고 있다.

그러나 잠수함 사건이 마무리됨에 따라 남한의 대북 식량지원이 전개될 것으로 예측된다. 한국정부는 1995년에는 '북경 3원칙'을 그리고 1996년에는 '4자회담'을 들고 나와 미국의 대북 식량지원정책에 제동을 걸었고, 잠수함 사건이 발생하자 대북 식량지원정책을 재고하기에 이르렀다.

여전히 북경 3원칙과 4자회담에 대한 북한의 수용여부가 대북 식량지원 주체 및 규모를 결정짓겠지만 잠수함 사건이 일단 해결된 이상, 남한의 정부적·비정부적 차원의 대북 식량지원이 전개될 것이다. 정치적 이유보다 인도주의적 이유가 우선하고 국제기구의 대북 지원요청과 민간·사회단체들의 대북 지원 움직임이 확충될 경우 정부적 차원의 대북 식량지원을 피하기 어렵기 때문이다.

그러나 북한이 북경 3원칙을 지킬 가능성이 거의 없고 4자회담에 대한 대답 역시 지연할 가능성이 크기 때문에 남한이 정부적 차원의 대규모 지원을 당분간 하지 않을 것으로 생각된다.

2) 남북 경제교류·협력

잠수함 사건이 일단락됨에 따라 남한은 점진적·단계적 통일방안의 실현과 통일비용 절감을 위해 그리고 북한은 경제회생

을 위해 남북간 경제관계가 재개될 것으로 전망된다. 북한은 '정경분리'정책, 남한은 '정경연계'정책⁶⁵⁾과 함께 남북 경제교류·협력을 추진할 것이다.

남한당국은 그동안 중단시켰던 남한기업의 대북 투자진출을 일부 허용해 북한과의 경협을 추진할 것이다. 우선적으로 대우·삼천리공사의 남포공장의 가동이 재개될 것이다. 삼성이 계획하고 있는 의류분야의 임가공사업 확대, TV용 스피커 생산설비의 본격가동, 나진·선봉지역 통신사업 재추진과 LG의 전기·전자분야의 임가공사업 확대가 이루어질 것이다. 이랜드, 신원, 진도패션, 국제상사, 한일합섬, 고합물산 등 기업들의 임가공 주문물량도 확충될 것이다. 기타 대기업들이 모색하고 있는 합영공장 - 펠라트 생산공장(포항제철),⁶⁶⁾ 모노롬 생산공장(한화), 섬유생산공장(고합·한일합섬), 전자제품 생산공장(대우) - 의 건립과 합작사업 - 기관차 생산(현대), 컨테이너 생산(LG), 나진·선봉항 시멘트유통기지(사일로) 건설(동양시멘트) - 등이 검토된 뒤 일부 사업이 추진될 가능성이 있다. 아울러 KOTRA의 무역관 개설과 토지개발공사의 나진·선봉 한국전용공단 설립이 검토될 것이다.

65) 이현경, "남북한 경제교류·협력 활성화 방안 모색: 신기능주의적 접근," 「통일문제연구」, 제8권 1호 (1996 상반기), p. 72.

66) 포철은 현지에서 펠리트를 생산, 국내에서 반입하는 사업계획을 구상하고 있고, 북한은 냉연강판 등 2차 가공공장을 비롯 대규모 철강재공장 건립을 요청하고 있다. 「매일경제신문」, 1996.6.22.

남한의 대북식량 및 농업개발기술지원, 북한 관광개발 등 10개 분야의 대북 지원⁶⁷⁾이 검토될 것이며 북한의 호응여부에 따라 일부 계획이 실현될 수 있을 것이다. 북한이 4자회담을 수용하면 한국정부로부터 남북경협사업 추가승인, 투자상한선 5백만 달러 철폐 등을 확보하며 본격적인 남북경협이 이루어질 수 있다.

북한은 외국기업의 대북 투자를 우선적으로 원하고 있으나 현실적으로 남한기업의 대북 투자가 활발해져야 외국기업의 투자도 뒤따른다. 외국기업의 투자진출이 미미한 수준에 있고 경제적 논리를 떠나 대북 투자에 나설 수 있는 기업은 남한기업 뿐이다. 따라서 북한당국은 남한기업의 투자진출을 위해 남북한간 투자보장협정 및 이중과세방지협정을 체결하고 외국기업의 투자유치 안정성을 보장하기 위해 1백여 개의 법규를 추가로 제정⁶⁸⁾할 가능성이 크다.

그러나 본격적인 남한기업의 대북 투자 진출이 이루어지면 남한의 관련 기술자들의 북한주민 접촉, 외부세계와의 통신 등으로 북한사회의 개방 촉진과 이로 인한 북한주민의 동요 가능성에 대한 우려가 북측으로부터 제기될 수 있다. 뿐만 아니라 남북경

67) 문무홍 통일원 정책실장의 발언, *LA Times*, November 21, 1996.

그는 또한 “북한의 자존심을 건드리거나 부담을 주지 않고 돕는 방안을 생각하고 있다”고 말한 바 있다.

68) 「중앙통신」, 1996.7.30. 아울러 북한은 나진·선봉지역의 외국기업에 근무할 북한 근로자들의 노임을 베트남 임금수준인 30달러로 낮추고 토지임대료 역시 책정된 것의 절반수준으로 낮추는 방안을 검토하고 있다. 「조선일보」, 1996.11.21.

제관계가 정치적 변수에 종속⁶⁹⁾되기 때문에 남북관계가 순탄치 않을 경우 양자간 경제교류·협력이 진척되기 어려울 것이다.

3) 경수로 건설사업

대북 경수로건설 일정은 1기 1997년 5월 착공⁷⁰⁾ 2002년 완공, 2기 1998년 착공 2003년 완공하기로 되어 있다. 경수로 착공이 늦어지고 있지만 잠수함 사건이 일단 해결됨으로써 경수로건설 사업이 본격화될 것으로 전망된다. KEDO와 북한간에 이미 부지인수 및 서비스 등에 관해 합의문까지 마련한 상태이기 때문에 정치적 합의만 도출된다면 '실무적 절차'⁷¹⁾를 거쳐 부지공사에 착수할 수 있다.

중장기적으로 북한당국이 경수로 건설사업과 관련, 협조적

69) 이현경, "남북한 경제교류·협력 활성화 방안 모색," 제III장 1절 참조.

70) 한·미·일 3국은 경수로1기 착공식을 1996년 11월로 갖는다는 계획 하에 일정을 조정한 바 있다. 「산케이(産經)신문」, 1996.8.24. 기술자·노동자들에 대한 신분보장 협상과 노동력과 물자에 대한 합의가 거의 이루어졌다고 판단하기 때문이다. 비용분담문제에 있어선 3국 중 어느 나라가 경수로 건설대금의 일부를 부담 건설공사를 착수하고 분담금 협상이 마무리대는 대로 이를 추후정산하는 '先착공-後분담금' 협상 원칙에 동의하였다.

71) 이는 ① 부지인수 서비스 의정서 가서명, ② KEDO와 북한간 입국절차 등 협의, ③ 북한의 부지인수증 발급, ④ 신포지역 KEDO사무소 설치, ⑤ 주계약자인 한전과 북한당국간 근로자 임금계약 체결, ⑥ KEDO 사무국 및 남북한간 직통전화 설치, ⑦ 출입국에 관한 지침 등이다. 품질보장, 북한노동자의 훈련 등에 관한 의정서도 필요하나 공사가 시작된 뒤 성사시켜도 무리가 없다. 「경향신문」, 1996.10.1; 「한겨레신문」, 1996.10.7.

태도를 보일지는 의문이다. 특히 남한기술진에 대한 협조는 더욱 의문시된다. 남한기술진은 KEDO의 모자를 쓰고 경수로 건설사업에 참여하게 되며, 연간 5백명 안밖⁷²⁾의 남한 기술자가 투입된다. 경수로 사업이 본격화되면 한전인력 수 천명이 신포지역에 상주하게 되어 북한주민과의 접촉을 피할 수 없고, 위성통신이 사용되면 신포지역 경수로 건설부지는 사실상 통신개방구가 됨으로써 외부세계의 정보 유입을 차단하기도 어렵게 된다.⁷³⁾

북한당국은 경수로 건설사업이 북한체제 변화를 이끄는 ‘트로이의 목마’(Trojan horse)가 되지 않도록 노력하겠지만, communication 전파로 북한사회에 개방사조가 파급될 가능성이 있으며, 이렇게 되면 북한주민의 동요 및 체제 도전도 있을 수 있어 통제된 개방정책이 완전 실패할 가능성도 크다. 따라서 북한당국은 경수로 건설사업으로 체제에 대한 위협수위에 도달했다고 판단되면 이 사업에 제동을 걸 가능성이 크다.

-
- 72) 경수로 건설일정에서 예정된 주요사업 파견인력은 다음과 같다. 경수로 착공(1997.5), 150~200명; 토목공사(1998), 400~500명; 1호기 원자로 설치(1999.7), 600~700명; 2호기 원자로 설치(2000), 600~700명; 1호기 수압시험(2001), 500~600명; 1호기 핵연료 장전/2호기 수압시험/1호기 완공(2002), 200~300명; 2호기 핵연료 장전/2호기 완공(2003), 100~200명이다. 「한국일보」, 1995.6.14; 「중앙일보」, 1996.6.14.
- 73) ‘통신 의정서’에 KEDO측은 보안상 필요에 따른 위성통신 기술 또는 통신내용의 확인요청에 응해야 한다는 조항이 포함되어 있지만 외부 소식을 사사건건 차단하기는 어렵다.

뿐만 아니라 남북 및 북·미 관계에 있어 여러 돌출변수가 상시 존재할 수 있어 경수로 건설사업이 예정대로 진척되기 어렵지 않을 것이다. 아무리 국제사업이라 하더라도 북한이 무력도발을 일삼고 남한을 위협하면 남한기술진의 신변안전을 위해서라도 건설관계자들이 철수할 수밖에 없다. 남북관계란 변수 외에 북·미관계도 경수로 건설사업에 중대한 영향을 미친다. 클린턴 대통령의 대북 연착륙정책이 성공을 거두지 못할 때 대북 강경노선이 부각되어 대북 중유제공 및 경수로 건설사업이 중단될 가능성도 있다.

결국 경수로 건설사업과 관련, communication 전파로 북한 사회에 동요가 일어나거나 남북관계 악화 또는 미국의 대북정책이 강경으로 전환될 경우 경수로 건설사업이 난관에 빠질 가능성이 크다.

제V장 결론: 북·미관계 개선이 남북관계에 미치는 영향

한·미공조 및 남북관계는 북·미관계에 영향을 미치는 매개변수로 작용하고 있다. 이러한 구도 속에 남한은 미국이 북한과의 직접 협상에서 말려들지 않기를 바라고, 역으로 북한은 남한을 배제한 채 미국과의 직접 협상을 통해 체제존속의 목적을 달성하려 한다. 이에 반해 미국은 남북관계의 안정과 상호균형을 유지하면서 대북 연착륙정책과 함께 북한의 핵동결을 성공리에 이끌려 한다.

향후 미국의 대북정책은 연착륙에, 그리고 북한의 대미정책은 실리에 맞추어져 있으나 미국의 대북정책은 남북관계를 고려해야 할 것이다. 제III장 3절을 통해 북·미관계를 정치군사분야, 비정치분야로 나누어 전망하였지만 이는 남한의 대북정책, 한·미공조 등과 같은 변수를 일일이 투입하지 않았다. 따라서 본 장 결론에서는 이 변수를 북·미관계에 투입해 전망하고 북·미관계개선이 남북관계에 미치는 영향을 살펴볼 것이다.

이를 위해 제III장, 제IV장을 취합한다면 다음과 같이 정리될 수 있을 것이다.

- A: 남한의 대북정책에 영향을 받지 않고 진행될 수 있는 북·미간 사안(정치군사분야)
- A₁; 핵동결, A₂; 미사일 생산중단 및 수출동결, A₃; 생물·화학무기 감축, A₄; 연락사무소 개설, A₅; 유해발굴
- B: 남한의 대북정책에 영향을 받는 북·미간 사안(비정치분야)
- B₁; 대북 쌀지원, B₂; 대북 경제제재완화 조치, B₃; 경제교류·협력, B₄; 인적 교류
- C: 남북간 사안(정치분야)
- C₁; 남북대화, C₂; 남한배제, C₃; 남조선혁명 역량
- D: 남북간 사안(비정치분야)
- D₁; 대북 쌀지원, D₂; 경제교류·협력, D₃; 인적 교류
- E: 한·미간 공동사안
- E₁; 한·미공조, E₂; 한·미공조 와해
- F: 남·북·미 공동사안
- F₁; 대북 경수로공급 사업, F₂; 4자회담, F₃; 평화협정 체결

이를 바탕으로 북·미관계는 다음과 같은 기본 명제로 정리될 수 있을 것이다.

명제 1: B는 A에 종속된다.

A가 진전되면 B가 진전된다.

A가 진전되지 않으면 B가 진전되지 않는다.

A에 대한 진전은 미국으로부터 B₁, B₂를 추가적으로 얻는 것을 가능하게 하고 B₂의 결과에 따라 B₃가 진행될 수 있고, B₄도 함께 이루어진다. 그러나 A가 진전되지 않으면 B₁, B₂, B₃, B₄ 모두 진행되기 어렵다. 왜냐하면 미국이 A에 대한 대가로 B를 주려는 것이지 B를 위해 A를 진전시키려는 것이 아니기 때문이다.

이와 같은 기본 명제를 바탕으로 남북간 변수를 투입해 북·미관계가 남북관계에 미치는 영향을 살펴 보고자 한다. 이를 통해 남북관계 악화가 북·미관계에 미치는 영향과 북·미관계 진전 또는 악화가 남북관계에 미치는 영향을 논리적으로 분석하고자 한다.

1案: 북·미관계 진전이 남북관계에 미치는 영향

명제2: A가 진전되면 B가 진전된다.

B가 더욱 진전되기 위해선 C_1 , F_2 가 수반되어야 한다.

북·미간 정치군사분야의 진전은 추가 대북 경제제재완화 조치를 이끌어 낼 수 있고 이것은 양자간 교역확대를 가져온다.

남북대화 및 4자회담 수용은 북·미간 정치군사분야의 전개에 있어 필요조건은 아니다. 그래서 이들과 상관없이 북·미간 정치군사분야 협상이 진척될 수 있다. 그러나 한·미관계를 고려하지 않고 남북대화가 완전 배제된 상태에서 북·미간 비정치분야 활성화를 기대하기 어렵다.

명제 3: C_1 은 C_2 에 반대된다.

F_2 수용도 C_2 에 충돌된다.

그래서 C_1 , F_2 대신 A 진행에 협조하고 D_2 를 진척시키려 할 것이다.

남북대화 및 4자회담의 성사가 남북관계 및 북·미관계를 진척시킬 수 있다. 그러나 이는 북한의 전략적 목표인 남한배제와 정면으로 충돌된다. 남북대화에 있어서는 유동성이 있다.

제3국에서 진행시킬 수 있고 의제를 쌀지원 및 경제교류·협력 문제에 국한시킬 수 있다. 그러나 4자회담 수용은 남한배제 정책을 포기해야 함으로 이를 받아들이기가 어렵다.

그렇다고 남북대화도 하지 않고 4자회담도 거부하면 북·미관계 진전에 어려움이 뒤따른다. 대안으로 북한은 핵동결 및 유해발굴 진척, 미사일 생산중단 및 수출동결 및 생물·화학무기 감축 협상 진전, 연락사무소 개설 등으로 난관을 풀어 나가려 할 것이다. 그리고 남한기업과의 경제교류·협력에 나서 남북관계 진전을 위해 노력한다는 이미지를 줄 것이다. 이러한 식으로 북한은 미국에 접근하고 대북 식량지원 및 대북 경제제재 완화조치를 함께 이끌어 낼 것이다.

명제 4: D_2 가 가능하면 B_2 , B_3 를 보다 확대시킬 수 있다.

이는 궁극적으로 C_1 을 이끌 수 있다.

남북간 경제교류·협력이 확대되면 궁극적으로 남북한에 이득이 된다. 남한의 기술과 자본, 북한의 노동력이 결합되면서 경제적 이익을 추구할 수 있다.

투자여건이 불안한 북한에 남한기업들이 많이 진출하면 할수록 서방기업들의 대북 투자관심도 높아진다. 이는 궁극적으로 미국의 추가 대북 경제제재 완화조치를 이끌고 북·미경제관계를 활성화시킨다. 미국·일본·남한·서방기업들이 다국적기업을

형성할 수 있고 인프라건설에도 이들 다국적기업들이 컨소시엄을 구성해 나설 수 있게 되어 그만큼 투자안정성을 보장받을 수 있다. 남한기업은 단독투자로 인한 위험부담을 경감시킬 수 있고, 북한은 남한기업을 별도로 취급하기보다는 외국기업이라는 한 울타리 안에 넣어 대할 수 있어 관리측면에서도 유리하다.

남북간, 북·미간, 경제관계가 원활히 진행되면 상호이익에 대한 만족과 상호신뢰가 어느 정도 형성된다. 이는 점진적으로 남북대화를 유도한다.

명제 5: C_1 이 전개되어도 C_2 , C_3 가 약화되지 않는 한 관계진전이 어렵다.

북한은 남한기업으로부터 경제적 실리를 챙기기 위해 대화하려는 것이지만 정치군사적 사안에 대해 대화접촉하지는 않을 것이다. 따라서 북한의 남한배제 및 남조선혁명 역량이 약화되지 않고는 남북대화 및 남북관계진전은 기대하기 어렵다.

2案: 남북관계 악화가 북·미관계에 미치는 영향

명제 6: C_3 이 강화되면 B, C_1 , D에 부정적 영향을 미치고 E_1 를 강화시킨다.

북한이 테러행위, 잠수함 사건과 같은 방식을 통해 남조선혁명 역량을 강화하려는 것이 표출되면 북·미간 비정치적 분야에서 협력에 제동이 걸리고 남북대화를 비롯 남북간 비정치분야에서의 교류·협력도 위기를 맞게 된다. 더불어 한·미공조체제가 강화된다.

명제 7: E_1 이 강화되면 A에 난관이 따른다.

A가 어려우면 B가 성사되기 어려워진다.

한·미공조체제가 강화되면 북한의 남한배제정책이 실패로 돌아 가고 북·미간 정치군사적 분야의 협상에도 어려움이 따른다. 이는 결국 양자간 비정치적 분야에서의 협력에도 제동을 걸어 양자간 전반적 난관에 처하게 될 것이다.

3案: 북·미관계 악화가 남북관계에 미치는 영향

명제 8: A_1 , F_1 은 상관관계다.

A_1 이 중단되면 F_1 이 중단된다.

더불어 E_1 이 최고로 강화된다.

북·미관계가 꼬이기 시작해 막판에 이르면 북한은 핵동결 중단이란 최후 배수진을 칠 것이다. 북한이 핵동결을 중단하면 미국은 정치·군사·경제·사회·문화 모든 분야에서 교류·협력을 중단할 것이고 대북 경수로공급사업에 대한 지원을 중단할 것이다. 이러한 상황은 제네바 핵합의 이전으로 돌아 오는 것이다. 북한은 핵카드를 재차 들고 나올 것이며 미국은 대북 강경 정책 및 대북 제재를 모색할 것이다. 이 때 한·미공조는 매우 강화될 것이며 남북관계는 북·미관계와 함께 최악의 상태에 접어들 것이다.

1, 2, 3案을 바탕으로 북·미관계 및 남북관계를 시기별로 추론하면 다음과 같다.

1997년: 북·미관계 진전, 남북기술·경제관계 약진 후 관계경색

북한이 잠수함 사건에 대한 유감표명 및 재발방지에 대한 공식적 입장을 표명함에 따라 북·미관계 및 남북관계는 잠수함 사건 이전의 상태로 돌아갈 것이다.

남한은 그동안 진퇴에 빠진 북한과의 경협을 재추진할 것이다. 북한과의 상품교역의 확대 및 단순임가공·설비제공임가공

교역의 확대가 예상되고 남한기업인의 투자조사를 위한 방북이 뒤따를 것이다.

북한은 중단시키고 있는 폐연료봉 봉인작업을 재개할 것이고, 한·미·일은 중단위기에 있는 경수로 공급사업을 본격화할 것이다. 「부지인수 및 서비스 의정서」에 대한 서명과 제7차 부지조사단 派北이 이루어지고 한국원자력연구소의 원자로 설계 및 예비안정성 작성이 착수될 것이다. 이 모든 것이 이루어지면 실무절차를 거쳐 경수로 부지공사를 착공할 것이다. 이를 통해 남북간 기술협력이 시작될 것이다.

남한의 대북 식량지원도 뒤따를 것이다. 유엔의 대북 식량지원 요청과 남한내 민간·사회단체의 대북 지원 움직임이 확대될 경우 정부적·비정부적 차원의 대북 식량지원이 전개될 가능성이 크다. 그러나 4자회담에 대한 북한의 공식적 입장이 전달될 때까지 정부적 차원의 대규모 대북 식량지원은 보류될 것이다.

잠수함 사건으로 주춤했던 북·미관계는 진전될 것이다. 제2차 미군유해발굴작업이 북한에서 전개될 것이며 평양 (순회)연락사무소가 개설될 것이다. 미국은 추가 대북 경제제재완화조치를 취할 것이고 대북 곡물수출을 확충할 것이다. 아울러 북·미간은 고위급회담 및 미사일협상을 추진할 것이다.

요컨대, 1案 명제4, 5에서 언급된 바와 같이 남북간 기술·경제협력이 비정치분야에서의 북·미관계를 진전시키겠지만 남북관계를 진전시키지는 못할 것이다. 특히 4자회담과 관련, 북한

은 직접적인 거부 대신 우회적 표현, 대답유보·회피로 무마시키려 할 것이다. 공동설명회에 먼저 참가하는 방법을 모색, 4자회담에 대한 공식 입장표명을 가능한 지연시키려 할 것이다.

그러나 남한이 대선 정국에 들어설 7월부터는 4자회담에 대한 공식적 거부표명과 함께 적극적 대남 공세를 펼칠 가능성이 크다. 대선정국에 있는 남한사회를 더욱 혼란스럽게 해 남조선혁명역량을 강화하려는 것이다.

그래서 1997년 후반기부터 북·미, 남북관계는 명제5에서 설명된 바와 같이 남북대화(예. 공동설명회)가 시작되더라도 북한의 남한배제와 남조선혁명역량 강화로 남북관계는 경색상황에 놓이게 될 것으로 보인다. 이로 남북간 교역 및 경험의 다시 위축될 것이지만 경수로 공급사업은 국제사업인 만큼 계속될 것으로 전망된다.

또한 2案 명제6과 같이 북한의 남조선혁명 역량이 강화되면 북·미간 비정치적 분야에서의 협력에 제동이 걸리며 한·미공조체제가 강화된다.

1998~2000년: 북·미관계 보다 진전, 남북기술·경제관계 약진

북한은 1998년부터 남한의 새 정부를 상대하려 할 것이다. 미국은 1997년 중반 이후 남북관계로 진전을 보지 못한 북·미

간 비정치적 분야의 사안을 풀어 나가기 위해 적극적 대북 개입과 확대정책을 추진할 것으로 전망된다.

북한의 4자회담 거부 표명 이후 한·미간 대북정책 마찰이 예상되며, 북한은 계속해서 남한과의 정치군사적 사안에 대한 대화접촉을 배제할 것이기 때문에 북·미관계 진전이 남북관계 진전을 이끌어 내지 못할 것이다. 이 때 미국의 대북정책 방향이 남한의 그것과 상당한 차이가 있을 경우 클린턴 정부는 남한의 정책을 크게 반영하지 않을 것으로 생각된다. 미국은 그들의 대북정책과 남한의 그것이 반드시 연계될 필요가 없다고 판단하기 때문이다.

이에 대응 남한의 새 정부는 북·미간 접근에 있어 '어떤 것은 OK, 나머지는 NO'라는 식의 'positive system'으로부터 '어떤 것은 NO, 나머지는 OK'란 'negative system'으로 전환해 한·미공조체제를 유지하려 할 것이고 한반도 평화·안정이 걸린 정치군사적 사안(예. 평화협정 체결)에 대한 북·미간 협상타결에 단호히 NO할 자세를 피력할 것이다.

한편 대북 경수로 공급사업을 매개로 남북기술협력은 계속될 것이다. 이러한 협력이 원활히 이루어지면 남북간 경제교류·협력의 규모가 확대될 것이다. 그러나 명제5에서 제시된 바와 같이 이러한 기술적·경제적 관계가 남북관계 진전으로 이어지는 어려울 것이다. 그 이유는 첫째, 북한이 남한배제와 남조선혁명 역량 강화정책을 포기하지 않고, 둘째, 북한이 '波及效

果'(spill-over)를 바라는 것이 아니며, 셋째, 남한기업으로부터 경제적 이익을 챙기려는 것이지 결코 남한과의 정치군사적 대화접촉을 통해 한반도 통일 및 평화·안정을 논의하겠다는 것이 아니기 때문이다. 따라서 남북간 경제영역에서의 기능적 협력 관계가 정치영역에서의 협력을 이끌지 못해 '閉鎖效果'(encapsulation)가 일어날 것이다.

2001~2003년: 북·미관계 경색, 남북관계 경색

2001년까지 북한에 보관되어 있는 폐연료봉은 제3국으로 이전되어야 한다. 그러나 누가 미국의 차기 대통령이 되느냐에 따라 미국의 대북정책이 수정될 수 있다. 만약에 강력한 반공 인사나 한국정부의 대북정책을 지지하는 인사가 미국의 차기 대통령으로 당선될 경우, 미국의 대북정책은 전면 수정이 뒤따를 수밖에 없다. 북한은 폐연료봉 이전을 연기하면서 체제수호를 위한 핵카드를 미국을 대상으로 사용할 수 있을 것이다. 이에 미국이 대북 강경정책과 대북 제재로 나서면 북한은 전쟁불사 자세로 나올 것이다. 따라서 이 시기는 3案에서 언급된 바와 같이 북·미관계 악화가 남북관계 악화로 이어질 가능성이 크다.

미국의 차기 대통령이 클린턴 정부의 대북정책의 맥을 이어

나간다 하더라도 북한은 미국의 대북정책의 틀을 확신하는 차원에서 핵카드를 숨기고 지켜 볼 것이다. 따라서 북·미간, 남북간은 경색상황에 놓이게 될 것이다.

경수로 공급사업을 매개로 한 북·미간, 남북간 협력에 금이 가기 시작할 것이고 이로 인해 경수로 건설이 계획대로 진행되기 어려울 것이다.

2004년 이후: 북·미관계 경색, 남북관계 경색
또는 북·미관계 약진, 남북기술경제관계 약진

2004년 이후 북·미, 남북관계는 두 방향에서 전망될 수 있다. 첫째는 북한이 핵카드를 들고 나와 북·미관계 및 남북관계가 3案과 같이 전개될 가능성이 있다. 미국은 대북 연착륙정책 대신 강경정책으로 선회할 것이고 북한문제 해결에 있어서도 채찍정책을 우선시 할 것이다. 미국은 남한과의 공조체제를 강화할 것이며 북한의 대남 공세에 강력 대응할 것이다.

반면 북한은 체제존속의 해결법을 미국 대신 중국을 통해 풀어 나가려 할 것이다. 중국은 남한과는 경제적 관계를 그리고 북한과는 정치·외교·군사·경제 전분야에 걸친 관계를 통해 한반도 문제에 깊숙이 개입하려 할 것이다. 이럴 경우 북·미관계 및 남북관계는 진전되지 않고 북·중관계만 진전하게 된다. 그리고 북한이 중국에 지나치게 의존하면 과거 조선시대와 같이

중국이 종주국으로, 북한이 종속국으로 전략할 수 있어 자주적 남북통일의 길이 한층 멀어질 것이다.

둘째는 북·미간 협상으로 북한의 폐연료봉 이전과 대북 경수로건설이 동시에 이행되어지면서 1案과 같이 전개될 가능성이 있다. 이를 매개로 남북기술·경제관계 역시 재개될 수 있을 것이다.

두 시나리오 모두 1案 또는 3案과 같이 그대로 진행될 것이라 기대되진 않는다. 남북간, 북·미간 걸쳐 있는 변수와 북한내 존재하는 변수가 서로 얽혀 작동하고 북한의 미래가 불투명해 북·미관계, 남북관계를 중장기적으로 예측하기 어렵기 때문이다.

총괄적으로 북·미관계 진전 → 남북기술·경제관계 약진 후 관계경색(1997년), 북·미관계 보다 진전 → 남북기술·경제관계 약진(1998~2000년), 북·미관계 경색 → 남북관계 경색(2001~2002년), 북·미관계 경색 → 남북관계 경색 또는 북·미관계 약진 → 남북기술·경제관계 약진(2004년 이후)으로 요약될 수 있다. 2案과 같이 남북관계 악화가 북·미관계 악화를 가져올 수 있고, 3案과 같이 북·미관계 경색이 남북관계 경색으로 이어질 수 있다. 전반적으로 북·미관계가 진전되더라도 1案에서 추론된 바와 같이 남북관계에 있어 波及效果는 일어나지 않을 것이다.

그렇다고 클린턴 정부의 대북정책이 북·미관계를 발전시키고 대북 연착륙을 성공적으로 이끌 수 있다는 것을 의미하지는 않는다. 실제로 북·미관계 진전이 남북관계 진전을 수반하지

않을 때 남북갈등구조 청산 및 남북통일은 더욱 어려워진다. 대북 연착륙에 대해서도 의문이다. 미국의 대북 지원이 뒤따른다 하더라도 북한의 경제개혁·개방없이 경제회생이 힘들고 북한의 준비증강은 국가생존을 더욱 어렵게 만든다. 남북관계의 진전이 없으면 남한기업의 대북 투자 역시 한계에 직면하고 이럴 경우 미기업의 대북 투자 역시 위축된다.

미국이 북·미관계를 남북문제와 연계시키고 한반도문제를 당사자 위주로 풀어 나가려 한다면 이는 궁극적으로 남북관계에 도움을 준다. 남북간 기능적 영역의 협력이 서로에 이득을 주고 나아가 상호신뢰가 형성되면 그 다음 단계의 '波及效果'를 기대하게 돼 결국 한 단계 높은 남북협력 및 남북대화를 유도할 수 있다. 이는 또한 미국이 추진하고 있는 대북 연착륙정책을 성공시키고 북한사회를 개방하는 데 도움이 된다.

그러나 미국이 한반도문제를 북한 위주로 협상하고 북한이 체제존속 문제를 미국과의 관계개선을 통해 해결하려 할 때 한반도의 통일은 더욱 지연될 것이다. 이는 자주외교의 원칙에도 위배되며 시계바늘을 1945년으로 되돌려 놓는 결과를 낳게 된다. 미국의 개입으로 조선이 독립되었지만 미국의 정책결정에 의해 남북으로 분단되었다는 역사적 경험을 상기할 때 북한의 지나친 대미(혹은 대중) 편중은 결과적으로 남한과의 통합과정에 찬물을 끼얹고 스스로 외세에 종속되는 결과를 만들어 낸다.

따라서 미국은 북한문제 해결을 위해 남북관계 진전을 함께

모색해야 하며, 북한은 민족자주통일을 위한 차원에서 남북관계를 먼저 고려해야 한다. 남한은 북한문제 해결 및 남북통일을 위해 적극 개입해야 하며 북한이 국제사회에 소외되지 않고 활동할 수 있도록 도와 주어야 할 것이다.



참 고 문 헌

1. 단행본

남북회담사무국. 「남북대화」, 제64호 (1995.12~1996.10).

농촌진흥청. 「북한의 곡물 생산량 추정」. 서울: 농촌진흥청, 각
년도.

사회과학출판사 편. 「정치용어사전」. 평양: 사회과학출판사,
1970.

조선로동당출판사 편. 「김일성선집 6」. 평양: 조선로동당출판
사, 1960.

통일원 교류협력국. 「남북교류동향」, 제55호 (1996.1.1~1.31).

_____ . 「남북교류동향」, 제61호 (1996.7.1~7.31).

통일원 정보분석실. 「북한동향」, 제298호 (1996.9.14~9.20).

한국무역협회. 「1995 주요북한경제지표」. 서울: 한국무역협회,
1995.2.

Ministry of National Defense. *Defense White Paper 1995~*
1996. Seoul: Ministry of National Defense, 1996.

Niksich, Larry A. *North Korea's Nuclear Weapons Program*.
CRS Issue Brief, Updated June 2. 1995.

The Committee for the Promotion of External Economic Cooperation DPR of Korea. *Questions and Answers for Investment in the Rajin-Sonbong Free Economic and Trade Zone*. June 1996.

The White House. *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*. July 1994.

U.S. Department of Defense. *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1995.

U.S. Department of State. *Easing Sanctions against North Korea*. January 20, 1995.

2. 논문

김국신. “미국의 대북 지원정책 결정배경과 향후 전개방향.” 「統一研究論叢」, 제5권 1호 (1996).

박종철. “김정일정권의 대남정책과 남북관계 전망.” 「북한의 대외관계 변화와 남북관계 전망」. 민족통일연구원 제2회 국내학술회의, 1996.11.11.

이헌경. “남북한 경제교류·협력 활성화 방안 모색: 신기능주의적 접근.” 「통일문제연구」, 제8권 1호 (1996 상반기).

- 최수영. “미·일 대북 지원정책의 효과.” 『統一研究論叢』, 제5권 1호 (1996).
- Clinton, Bill. “National Security Strategy Report Released.” *U.S. Department of State Dispatch*. August 1, 1994.
- Fisher, Richard D. Jr. “Building a More Secure Asia through Missile Defense.” *Asian Studies Center Back-grounder*, No. 138, October 24, 1995.
- Kim, Jong U. “North Korea’s External Economic Policy.” April 22~23 1996.
- Niksch, Larry A. “미·북관계와 미국의 대한반도정책.” 『북한 정세 변화와 주변4국의 대한반도정책』. 민족통일연구원 제5회 국제학술회의, 1996.5.17.
- Nye, Joseph S. Jr. “The Case for Deep Engagement.” *Foreign Affairs*. July/August 1995.
- Schroerer, Dietrich. “Nuclear Proliferation, Missile Defense and the Case of Korea.” 동아일보사 통일연구소·한국전략문제연구소·한국정보통신주식회사 공동주최 학술회의, 1996.5.10.

3. 기 타

「국방부 국정감사보고서」, 1996.9.25.

「국회통일외무위원회 국정감사 자료」, 1996.9.25.

「경향신문」.

「동아일보」.

「로동신문」.

美국무부, 「95년 세계 테러 양상 보고서」, 1996.4.30.

「미·북 기본합의문」(Agreed Framework Between The United States of America and The Democratic People's Republic of Korea).

「美의회보고서」, 1996.4.15.

「매일경제신문」.

「문화일보」.

「서울신문」.

「세계일보」.

「월간 북한동향」.

「조선신보」

「조선일보」.

「주요국제정세일보」.

「중앙방송」.

「중앙일보」.

「중앙통신」.

「평양방송」.

「한국경제신문」.

「한국일보」.

「한겨레신문」.

「니혼게이자이(日本經濟) 신문」.

「도쿄(東京) 신문」.

「마이니치(毎日) 신문」.

「산케이(産經) 신문」.

「세카이닛포(世界日報)」.

「아사히(朝日) 신문」.

「요미우리(讀賣) 신문」.

「지지(時事) 통신」.

일본 NHK 방송.

FAO-WFP. 「북한식량위기 보고서」. 1996.5.13

International Herald Tribune.

Jane's Intelligence Review.

LA Times.

New York Times.

「USAID 실태보고서」. 1996.6.6.

Washington Post.

Washington Times.

◎ 發刊資料目錄 案内 ◎

〈세미나시리즈〉

- 91-01 轉換期の 東北亞 秩序와 南北韓 關係
- 91-02 岐路에 선 北韓의 經濟社會: 實相과 展望
- 91-03 北韓體制的 變化: 現況과 展望
- 92-01 南北和解·協力時代, 우리의 座標와 課題
- 92-02 북한의 權力構造와 金日成 이후 政策方向 전망
- 92-03 北韓의 核問題와 南北韓 關係
- 92-04 韓半島 周邊4國의 對北韓政策
- 92-05 轉換期の 南北韓關係: 現況과 展望
- 93-01 統一理念으로서의 民族主義
- 93-02 北韓 核問題: 展望과 課題
- 93-03 中國의 改革·開放
- 93-04 北韓開放에 대한 周邊4強의 立場
- 93-05 南北韓 關係 現況 및 94年 情勢 展望
- 94-01 北韓 核問題와 南北韓 關係 展望
- 94-02 南北韓關係와 美國
- 94-03 예멘 統一의 問題點
- 94-04 金日成사후 北韓의 政策展望과 우리의 統一方案

- 94-05 統一文化와 民族共同體 建設
- 94-06 南北韓關係 現況 및 95年 情勢展望
- 95-01 韓半島 平和體制 構築方案 摸索
- 95-02 남북화해·협력의 실천지표: 「민족발전공동계획」
- 95-03 金正日 政權의 向方
- 95-04 南北韓關係 現況 및 '96年 政勢 展望
- 96-01 북한정세 변화와 주변4국의 대한반도정책
- 96-02 脫冷戰期 韓半島의 戰爭과 平和問題
- 96-03 北韓 經濟制度의 問題點과 改革 展望
- 96-04 북한의 대외관계 변화와 남북관계 전망

〈研究報告書〉

- 91-01 第2次大戰後 新生國家의 聯邦制度 運營事例
- 91-02 北韓聯邦制案의 分析 및 評價
- 91-03 美國聯邦制 研究: 歷史的 發展過程을 中心으로
- 91-08 韓半島 非核地帶化 主張에 대한 對應方向
- 91-09 東西獨 事例를 통해 본 南北韓關係 改善方案:
정상회담과 기본조약체결 사례 중심
- 91-10 國際的 平和保障 事例研究
- 91-11 在野統一案 研究
- 91-12 蘇聯의 東北亞政策 變化와 東北亞秩序 改編:
1990年代 東北亞秩序 豫測(I)

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

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

- 93-16 韓半島 軍費統制方案 研究: 유럽 軍費統制條約의 示唆點과 관련하여
- 93-17 北韓 家族政策의 變化
- 93-18 主體思想의 理論的 變化
- 93-19 예멘 統合事例 研究
- 93-20 北韓 政治社會化에서 傳統文化의 役割: 북한영화 分析을 中心으로
- 93-21 北韓의 에너지 수급실태 연구
- 93-22 北韓 國營企業所의 管理運營體系
- 93-23 社會主義體制 改革·開放 事例 比較研究
- 93-24 南北韓 國力趨勢 比較研究(改訂版)
- 93-25 「한민족 공동체」 形成過程에서의 僑胞政策
- 93-26 日本의 核政策
- 93-27 東北亞의 新經濟秩序
- 93-28 러시아聯邦의 對北韓政策
- 93-29 南北韓 政治共同體 形成方案 研究
- 93-30 統一論議의 變遷過程 1945~1993
- 94-01 북한 관료부패 연구
- 94-02 美國과 日本의 對北韓 關係改善과 南北韓關係
- 94-03 韓國의 對러 經濟協力 推進方向
- 94-04 中·臺灣의 統一政策 比較研究
- 94-05 北韓의 社會間接資本 實態分析

- 94-06 主體思想의 內面化 實態
- 94-07 金正日 리더쉽 研究
- 94-08 北韓 民族主義 研究
- 94-09 金正日의 軍事權力基盤
- 94-10 韓國의 對中 經濟協力 推進方向
- 94-11 中國과 日本의 軍事力 增強이 韓半島安保에
미칠 影響
- 94-12 統一韓國의 政黨制度와 選舉制度
- 94-13 南北聯合 形成 및 運營 方案研究
- 94-14 金正日體制의 對南政策 展望
- 94-15 北韓과 中國의 經濟關係 分析
- 94-16 北韓 指導部의 情勢認識 變化와 政策展望
- 94-17 북한의 대외경제 개방정책 현황과 전망
- 94-18 統一韓國의 對外經濟協力 方向: 亞·太地域
多者間協力 關聯
- 94-20 「조선전사」 解題
- 94-21 1995年 NPT延長會議와 韓國의 對策
- 94-23 北韓 住民들의 價値意識 變化: 蘇聯 및 東歐와의
비교 연구
- 94-24 韓國 民族主義 研究
- 94-26 中國과 北韓의 政治體制 比較研究: 黨·軍關係의
變化와 關聯

- 94-27 統一韓國의 登場에 따른 東北亞地域 安保構造
變化 對應策
- 94-28 南北韓 文化政策 比較 研究
- 94-29 南北韓 協商行態 比較研究
- 94-30 南北韓 特殊關係의 法的 性格과 運營方案
- 94-31 統一韓國의 權力構造
- 94-32 統一韓國의 社會福祉政策
- 94-33 統一韓國의 政治理念
- 94-34 統一以後 國民統合 方案 研究
- 94-35 統一韓國의 經濟體制
- 94-36 國際機構를 통한 南北韓 交流·協力增大 方案 研究
- 95-01 러·北關係 變化展望과 韓國의 對應方案
- 95-02 金正日 政權의 人權政策 變化展望
- 95-03 北韓 知識人政策의 變化
- 95-04 韓半島 平和體制 構築方案
- 95-05 金正日 政權의 權力엘리트 研究
- 95-07 서독의 분단질서관리 외교정책 연구:
한국 통일외교에 대한 시사점 모색
- 95-08 北韓의 對美國政策 變化 研究
- 95-09 韓·日關係 變化展望과 韓國의 對應方案
- 95-10 金正日 體制下的 軍部役割: 持續과 變化
- 95-11 남북한 軍비통제의 포괄적 이행방안: 미·북관계
및 남북관계 개선 관련

- 95-12 독일의 정치교육 연구:
한반도 통일대비 정치교육에의 시사점 분석
- 95-13 북한의 협상전술 특성 연구: 남북대화 사례를
중심으로
- 95-14 남북한 양자간 및 동북아 다자간 원자력협력에
관한 연구
- 95-15 북한의 경제특구 투자환경 연구: 중국·베트남과
의 비교
- 95-17 鄧小平 死後 中國의 國內情勢와 韓半島政策 展望
- 95-18 北·美關係와 韓·美關係 變化展望
- 95-19 북한 주요 기초문헌 해제집(Ⅲ): 「근로자」 해제
- 95-21 탈냉전기 중북한관계 변화 연구
- 95-22 북한의 경제개혁과 남북경협
- 95-23 통일문제에 대한 세대간 갈등 해소 방안
- 95-24 지역갈등 해소방안 연구: 국내적 통일기반 조성
방안
- 95-25 金正日 政權의 對外政策 變化 展望
- 95-26 1995年度 統一問題 國民輿論調查 結果
- 96-01 김정일의 당권장악과정 연구
- 96-02 통일과정에서 매스미디어의 역할
- 96-03 동·서독 인적교류 실태 연구
- 96-04 동서독간 정치통합 연구
- 96-05 남북한 환경분야 교류·협력 방안 연구: 다자적·
양자적 접근

- 96-06 북한과 주변4국의 군사관계
- 96-07 한·미 안보협력 증진방안 연구
- 95-08 동북아 평화체제 조성방안
- 96-09 북한 경제개혁의 최적방향 연구
- 96-10 통일과정에서의 민간단체의 역할
- 96-12 한반도 평화체제 구축과정에서의 한국의 안보
정책 방향
- 96-13 남북교류협력 활성화를 위한 법제도 개선방안
- 96-14 북한 사회의 계급갈등 연구
- 96-15 통일과정에서의 정당역할 연구
- 96-16 KEDO 체제하에서 남북한 협력증진에 관한 연구
-협력이론을 중심으로-
- 96-17 남북한 에너지분야 협력방안 연구
- 96-18 북한 이탈주민의 사회적응에 관한 연구
- 96-19 북한의 대외경제정책 변화와 남북경협 활성화 방안
- 96-20 미국의 대북한 경제제재 완화와 남북한관계
- 96-21 북한의 노동정책과 노동력 평가
- 96-22 한·러 안보협력 방안 연구
- 96-23 북한 사회주의체제의 위기수준 평가 및 내구력 전망
- 96-24 북한체제의 변화주도세력 연구
- 96-25 북한의 농업정책과 식량문제 연구
- 96-26 북·미관계 개선과 북한의 대남정책 변화 전망

〈統一情勢分析〉

- 91-01 韓·蘇, 日·蘇 頂上會談 結果 分析: 韓半島 周邊
情勢 및 南北韓關係에 미칠 영향을 중심으로
- 91-02 고르바초프 權力的 現況과 展望
- 91-03 李鵬 中國總理의 訪北 結果 分析: 韓半島 周邊
情勢 및 南北韓關係에 미칠 영향을 중심으로
- 91-04 第85次 國際議會聯盟(IPU) 平壤總會 結果分析
- 91-05 中·蘇 頂上會談 結果 分析
- 91-06 北·日, 北·美關係 變化展望과 對策
- 91-07 北韓의 유엔加入宣言의 影響과 政策變化展望
- 91-08 美國의 東北亞 安保政策 基調와 最近動向
- 91-09 유고슬라비아의 民族葛藤과 聯邦解體 危機
- 91-10 中國의 對韓政策 展望
- 91-11 엘친의 러시아大統領 當選이 蘇聯國內情勢에
미칠 影響 分析
- 91-12 美·蘇의 對 東北亞政策과 東北亞 軍事秩序 再編
可能性
- 91-13 美·蘇 頂上會談의 結果 分析
- 91-14 戰術核 관련 부시 美大統領 宣言이 東北亞 및
韓半島 安保에 미치는 影響

- 91-08 美國의 東北亞 安保政策 基調와 最近動向
- 91-09 유고슬라비아의 民族葛藤과 聯邦解體 危機
- 91-10 中國의 對韓政策 展望
- 91-11 엘친의 러시아大統領 當選이 蘇聯國內情勢에
미칠 影響 分析
- 91-12 美·蘇의 對 東北亞政策과 東北亞 軍事秩序 再編
可能性
- 91-13 美·蘇 頂上會談의 結果 分析
- 91-14 戰術核 관련 부시 美大統領 宣言이 東北亞 및
韓半島 安保에 미치는 影響
- 92-01 부시 美國大統領의 아시아4個國 巡訪結果 分析:
南·北韓關係와 관련하여
- 92-02 豆滿江地域開發計劃 發展方向
- 92-03 中國의 改革·開放 深化가 北韓에 미치는 影響
- 92-04 러시아聯邦의 改革과 韓·러關係 展望
- 92-05 東北亞情勢와 統一環境: 1992年 上半期
- 92-06 북방정책 이후 동북아정세와 한반도 통일환경
- 92-07 豆滿江地域開發計劃의 現況과 展望: 開發代案
및 法制度 中心
- 93-01 最近 러시아聯邦의 政局推移: 國民投票 結果를
中心으로
- 93-02 北韓 核問題의 展開過程 分析 및 展望

- 93-03 北韓의 對南動向 分析(1993.1~6)
- 93-04 <조국통일을 위한 전민족대단결 10대강령>과
北韓의 對南政策
- 93-05 東北亞 多者間 安保協力體 構成展望과 南北韓關係
- 93-06 北韓의 對南動向 分析(1993. 7~9)
- 93-07 中國의 核實驗이 國際 및 東北亞情勢에 미칠 影響
- 93-08 第5次 亞·太經濟協力體(APEC)會議을 계기로 본
亞·太地域 協力の 發展方向
- 93-09 1993年 12月 黨 中央委 全員會議 및 最高人民
會議 結果 分析
- 94-01 美國의 對韓半島 政策: 北韓 核問題와 美北關係
改善을 中心으로
- 94-02 中國의 對北韓政策: 現況과 展望
- 94-03 북한의 대외개방 현황과 전망: 외자유치 관련법
제정을 중심으로
- 94-04 러시아의 權力構造 改編에 따른 對內·外政策 展望
- 94-05 北韓核問題에 대한 中國의 立場과 우리의 對中
政策 方向
- 94-06 核關聯 北韓의 協商戰略戰術 分析
- 94-07 韓·日, 韓·中 頂上會談 結果分析
- 94-08 北韓의 對南動向 分析(1994.1~3)
- 94-09 北韓 最高人民會議 第 9期 7次會議 結果分析

- 94-10 韓·러關係 定立方案: 1994年 6月 頂上會談을
契機로
- 94-11 탈북자 발생 배경 분석
- 94-12 北韓의 南北頂上會談 提議 意圖 및 會談의 展望
- 94-13 무라야마(村山) 內閣의 對內外政策 展望
- 94-14 北韓의 對南動向 分析(1994.4~6)
- 94-15 金正日 政權의 登場과 政策 展望
- 94-16 北韓의 對南動向 分析(1994.7~9)
- 94-17 李鵬 總理의 訪韓結果 分析과 對中政策 方向
- 94-18 美國의 中間選舉 以後 對韓半島政策 變化展望
- 94-19 北韓의 變化와 金正日 政權의 將來
- 94-20 核·經協連繫 緩和措置와 北韓의 對應政策 展望
- 95-01 鄧小平 死後 中國의 國內政勢 및 韓半島政策 展望
- 95-02 北韓의 對南動向 分析(1995. 1~3)
- 95-03 中國의 政局展望: 第8期 全人大 3次大會 結果를
中心으로
- 95-04 金正日 承繼體制 鞏固化 動向
- 95-05 北韓의 食糧支援 要請背景과 對北韓 食糧支援 方案
- 95-06 金日成 死後 1年: 북한정세의 동향과 전망
- 95-07 「조·소 우호협조 및 상호원조조약」 廢棄의 意味
와 評價
- 95-08 江澤民 中國 國家主席 訪韓 結果分析

- 96-01 北韓의 承繼政治 動向: 2·16 生日行事를 中心으로
 96-02 中國의 對內政策과 對臺灣政策 展望: 제8기
 全人大 4차회의 結果分析을 中心으로
 96-03 北韓의 對美·中政策 懸案과 展望
 96-04 周邊4國 頂上會談과 韓半島 安保環境
 96-05 러시아 大選結果 分析
 96-06 金日成 死後2年: 北韓政勢의 動向 및 展望
 96-07 나진-선봉지대 개발계획과 남북한 경제관계 전망
 96-08 일본총선 결과분석
 96-09 미국 대통령 및 의회 선거 결과 분석

〈世界主要事件日誌〉

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

- 93-02 世界主要事件日誌(1993. 4. 1 ~ 1993. 6. 30)
- 93-03 世界主要事件日誌(1993. 7. 1 ~ 1993. 9. 30)
- 93-04 世界主要事件日誌(1993. 10. 1 ~ 1993. 12. 31)
- 94-01 世界主要事件日誌(1994. 1. 1 ~ 1994. 3. 31)
- 94-02 世界主要事件日誌(1994. 4. 1 ~ 1994. 6. 30)
- 94-03 世界主要事件日誌(1994. 7. 1 ~ 1994. 9. 30)
- 94-04 世界主要事件日誌(1994. 10. 1 ~ 1994. 12. 31)
- 95-01 世界主要事件日誌(1995. 1. 1 ~ 1995. 3. 31)
- 95-02 世界主要事件日誌(1995. 4. 1 ~ 1995. 6. 30)
- 95-03 世界主要事件日誌(1995. 7. 1 ~ 1995. 9. 30)
- 95-04 世界主要事件日誌(1995. 10. 1 ~ 1995. 12. 31)
- 96-01 世界主要事件日誌(1996. 1. 1 ~ 1996. 3. 31)
- 96-02 世界主要事件日誌(1996. 4. 1 ~ 1996. 6. 30)
- 96-03 世界主要事件日誌(1996. 7. 1 ~ 1996. 9. 30)

〈年例情勢報告書〉

- 91 統一環境斗 南北韓 關係: 1991 ~ 1992
- 92 統一環境斗 南北韓 關係: 1992 ~ 1993
- 93 統一環境斗 南北韓 關係: 1993 ~ 1994
- 94-01 北韓 核問題斗 南北關係
- 94-2 統一環境斗 南北韓 關係: 1994 ~ 1995
- 95-01 統一環境斗 南北韓 關係: 1995 ~ 1996

〈論叢〉

統一研究論叢 創刊號(1992. 6)

統一研究論叢 第1卷 2號(1992. 12)

統一研究論叢 第2卷 1號(1993. 7)

統一研究論叢 第2卷 2號(1993. 12)

統一研究論叢 第3卷 1號(1994. 8)

統一研究論叢 第3卷 2號(1994. 12)

統一研究論叢 第4卷 1號(1995. 8)

統一研究論叢 第4卷 2號(1995. 12)

統一研究論叢 第5卷 1號(1996. 7)

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

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

THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION
special edition(1993)

THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION
vol. 3(1994)

THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION
special edition(1994)

THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION
vol. 4(1995)

한독 WORKSHOP: ECONOMIC PROBLEMS OF NATIONAL
UNIFICATION(1993)

한미 WORKSHOP : US-Korean Relations at Time of
Change(1994)

〈資料〉

- 92-01 統一 및北韓關聯 研究文獻目錄(國文篇)
- 92-02 統一 및北韓關聯 研究文獻目錄(外國語篇)
- 93-01 藏書目錄: 單行本·研究報告書
- 93-02 藏書目錄: 特殊資料
- 93-03 獨逸 統一條約 批准法律
- 94-01 貨幣·經濟·社會統合에 관한 條約(上)
- 94-02 貨幣·經濟·社會統合에 관한 條約(中)
- 94-03 貨幣·經濟·社會統合에 관한 條約(下)
- 95-01 藏書目錄: 單行本·研究報告書(追錄I)
- 95-02 藏書目錄: 特殊資料(追錄I)

〈통일문화시리즈〉

- 94-01 統一文化研究(上)
- 94-02 統一文化研究(下)
- 95-01 統一과北韓社會文化(上)
- 95-02 統一과北韓社會文化(下)

북·미관계 개선과 북한의
대남정책 변화 전망

研究報告書 96-26

發行處 民族統一研究院

編輯人 民族統一研究院 北韓研究室

서울 중구 장충동2가 산5-19

전화: 237-9288, FAX: 237-9289

印刷處 陽東文化社 전화: 266-0892

印刷日 1996년 12월 일

發行日 1996년 12월 일
