



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

정책학 석사 학위논문

Allison 모델을 적용한
북한 핵문제 정책결정과정 분석
- 제1차 핵 위기를 중심으로 -

2016 년 6 월

서울대학교 행정대학원

행정학과 정책학 전공

김 아 람

Allison 모델을 적용한
북한 핵문제 정책결정과정 분석
- 제1차 핵 위기를 중심으로 -

지도교수 최 종 원

이 논문을 석사 학위논문으로 제출함
2016 년 3 월

서울대학교 대학원
행정학과 정책학 전공
김 아 람

김아람의 석사 학위논문을 인준함
2016 년 6 월

위 원 장 우 지 속 (인)

부위원장 최 태 현 (인)

위 원 최 종 원 (인)

국문초록

제1차 북핵 위기는 1993년 2월 13일 북한이 핵확산금지조약(NPT, Nuclear Nonproliferation Treaty) 탈퇴를 선언하면서 촉발되었다. 1년 7개월 동안 북미 협상 과정을 거쳐 1994년 10월 21일 북미 양국간 제네바 합의(Agreed Framework between the United States of America and the Democratic People's Republic of Korea)를 도출하면서 1차 위기는 일 단락되었다.

북핵 위기의 전 과정에서 핵 위기의 해소를 위해 대응해야 할 남한 정부의 정책결정에 있어 두 가지 의문점을 발견하였다. 이러한 의문에 대해 엘리슨의 제시한 합리적 행위자모형, 조직행태모형, 정부정치모형 세 가지 정책결정모형을 순차적으로 적용하여 분석하였다.

첫 번째 제기되는 의문점은 남한 정부의 한미 팀스피릿 훈련재개 결정이다. 1993년 남북기본합의서와 비핵화 공동선언으로 남북관계는 정상화 궤도에 올랐다. 이러한 상황에서 북한이 가장 민감해 하는 팀스피릿 훈련을 재개함으로써 NPT 탈퇴 선언이라는 북핵 위기의 원인을 제공하였다. 이러한 정책결정에 대해 엘리슨 모형을 적용한 결과, 노태우 정권 말기 대북정책 결정과정에서 가장 강력한 정책결정 영향력을 행사하던 대통령의 권한이 약해짐으로서 각 부처 고유의 조직 목표와 행동절차에 의해 각각 운영된 조직행태의 결과의 산물로 나타난 것임을 확인하였다. 특히 부처 간 조정기구가 따로 존재하지 않았던 당시 조직행태모형이 세 가지 정책 모형 중 설명력에 우위를 보였다. 즉 한반도 평화를 위한 북핵 위기의 해소라는 정책목표에 일치하지 않는 정책결정은 하위 조직의 고유 업무 처리대로 운영된 조직행태 결과의 산물이었다.

두 번째 제기되는 남한의 비합리적 정책결정으로 북미협상 일괄타결안 거부 결정이다. 북한의 NPT 탈퇴로 인해 시작된 북핵 위기는 북미간 협상을 통해 1994년 10월 21일 제네바 합의를 도출하며 1년 7개월간의 북핵 위기가 종결되었다. 제네바 합의의 원형은 1993년 10월에 제안된 일괄타결 협상안이었다. 북한이 핵동결과 핵사찰을 수용하면 미국이 북한과의 관계정상화를 보장하는 것으로 안보 대 안보 대형패키지 방안이었다. 협상안은 남한과 북한, 미국이 합의에 이른 북핵 위기 해소를 위한 협상 대안이었으나 이러한 포괄적 접근안 즉 일괄타결안을 거부한 것은 김영삼 대통령이었다. 이것은 국내외 정치적 영향요인에 의한 대통령의 단독 정치적 산물로 정책결정을 설명하는 정부정치 모형의 설명력이 가장 우위를 보였다.

따라서 한반도에 현존하는 북핵문제의 해결에 있어 본 연구가 시사하는 점은 대외적 영향요인과 더불어 국가의 최상위 정책목표와 정책결정이 일치하지 않는 비합리적 정책결정이 이루어지는 것은 국가를 이루는 수준 체계 즉 하위조직과 하위조직을 이루는 개인의 정책목표가 반드시 일치하는 것은 아니며 이것은 구조적 한계를 가지고 있다. 또한 이러한 각 수준의 정책목표와 집행에 있어 국내 정치적 영향요인이 크게 작용하며, 정권 초와 정권말 정책결정권자의 권한의 정도와 관료의 참여 정도에 따라 정책결정이 정책목표와 일치하는 합리성에 영향력을 행사하는 것을 확인할 수 있었다.

주요어 : 북핵위기, 엘리슨모형, 의사결정

학 번 : 2012-21979

목 차

제 1 장 서 론	1
제 1 절 연구의 필요성 및 목적	1
제 2 절 연구대상 및 방법	3
제 2 장 제1차 북핵 위기 과정 개관	5
제 1 절 제1차 북핵 위기의 전개	5
1. 핵 위기 1기 : 남북한 화해 조성기	5
2. 핵 위기 2기 : NPT탈퇴와 북미 협상기	11
3. 핵 위기 3기 : 한반도 전쟁 위기와 제네바 합의	14
제 2 절 연구문제의 제기	18
제 3 장 선행연구 검토	21
제 1 절 사례에 관한 선행연구	21
제 2 절 Allison 모형	25
1. 이론적 배경과 논의	25
2. 사례에 대한 Allison 모형의 적용	31
3. 분석의 기본틀	36
제 4 장 노태우 정부: 팀스피릿훈련 재개결정 ..	40
제 1 절 사례분석	40
제 2 절 합리적 행위자모형	43
제 3 절 조직행태모형	54
제 4 절 정부정치모형	63
제 5 절 소결	67

제 5장 김영삼 정부: 일괄타결안 거부 결정	70
제 1 절 사례분석	70
제 2 절 합리적 행위자모형	72
제 3 절 조직행태모형	78
제 4 절 정부정치모형	82
제 5 절 소결	86
제 6장 결론	90
제 1 절 연구요약 및 비교분석	90
제 2 절 이론적 함의	93
제 3 절 정책적 함의	95
제 4 절 연구의 한계	97
참고문헌	98
Abstract	103

표 목 차

[표 2-1] 제1차 북핵위기 관련 주요 사건 일지	15
[표 3-1] Allison Model 구성	27
[표 3-2] 연구분석틀	39
[표 4-1] 클린턴 정부의 핵정책 NPR 주요내용 재구성 ...	51
[표 4-2] 합리적 행위자모형에 의한 분석 주요내용	54
[표 5-1] 합리적 행위자모형에 의한 분석 주요내용	78
[표 5-2] 정부정치 모형에 의한 분석 주요내용	86
[표 6-1] 1차 핵위기시 대북정책 결정과정 사례분석	90
[표 6-2] 1차 핵위기시 대북정책 결정과정 사례분석	93

그 립 목 차

[그림 2-1] 제1차 북핵 위기의 전개과정과 연구문제	20
[그림 4-1] 남한의 정책결정에 따른 북한의 대응	42
[그림 4-2] 모델 I: 합리적 행위자 모형 적용	44
[그림 4-3] 노태우 정권의 북방정책 상황	48
[그림 4-4] 모델 II: 조직행태모형 적용	56
[그림 4-5] 모델 III: 정부정치모형 적용	63
[그림 4-6] 소결 : 엘리슨 모형을 적용한 분석 주요내용 ..	69
[그림 5-1] 남한의 정책결정에 따른 북한의 대응	70
[그림 5-2] 모델 I: 합리적 행위자 모형 적용	74
[그림 5-3] 모델 II: 조직행태모형 적용	79
[그림 5-4] 모델 III: 정부정치모형 적용	83
[그림 5-4] 소결 : 엘리슨 모형을 적용한 분석 주요내용 ..	90

제 1 장 서론

제 1 절 연구의 필요성 및 목적

한반도의 평화적 통일은 대한민국 헌법에 근거한 국가과업 중 하나이다. 그러나 1948년 8월 15일 남한이 대한민국 정부 수립을 선포하고 같은 해 9월 9일 북한이 조선민주주의인민공화국을 선포한 이래 남북 분단 상황은 지속되고 있으며, 북핵 위기는 한반도 평화에 중대한 위협을 제공하는 안보 현안으로 존재하고 있다. 지난 20여년간 한반도 평화에 중대한 위협을 제공한 북핵 문제의 해결은 한반도 평화와 통일을 위한 선결과제로 불가분한 구조에 놓여있음을 의미한다. 한반도의 지정학적 위치와 분단의 역사적 맥락에 의해 남북한의 관계는 국내적 요소만이 아니라 주변국의 국가이익이 개입된다. 특히 북핵 위기는 주변국에 심각한 안보 위협을 제공함으로써 자국 이익과 직결된 정책결정 우선순위에 지대한 영향을 미친다. 따라서 남북 분단의 특수한 지위에서 추구되는 한반도 평화 정책으로서의 국가이익은 주변국의 국가이익과 반드시 일치하는 것은 아니며 국가이익의 충돌로 전개될 가능성이 크다. 한반도에 개입된 주변국들의 국가이익에 이해관계를 조율하며 북한의 핵 위협을 제거하기 위한 국제적 협력의 공조 틀은 향후 통일을 위한 외교적 협조 체계에 기반이 될 것이다. 또한 북한이 기보유한 핵기술 및 무기의 해체 등 북핵 관련 어젠다는 통일 이후 부상할 문제이기도 하다.

그러나 북한 핵 위기의 해법을 둘러싼 관련국의 정책결정을 조율하는데 있어 남한의 정책결정에는 제약이 존재한다. 그러한 제약이란 대외적, 내부적 영향요인을 의미하는데 본 연구에서는 1차 북핵 위기 과정에서 도출

된 의문점을 연구문제로 분류하고 증거를 수집하여 엘리슨이 제시한 3가지 모델을 적용하여 분석함으로써 제1차 북한 핵 위기 정책결정과정에서의 특징을 밝히고자 한다. 제1차 북핵 위기의 과정에서 북한의 핵 위기도발 정책결정과 이러한 위기에 대응하여 각 이해관련국이 채택한 대안이 왜 그리고 어떻게 일어났는가에 관해 한국을 중심으로 Allison이 제시한 합리적 행위자모형(Model I), 조직행태모형(Model II), 정부정치모형(Model III) 3가지 모형을 적용하여 주어진 상황과 법칙에 따라 문제의 현상이 일어날 만 했다는 것을 설명하고자한다. 분단 이래 지속된 핵 위기 국면은 현상은 달랐으나 본질적인 원인과 구조는 동일하다. 1차 핵위기, 2차 핵위기, 3차 핵위기 및 북한의 핵보유국 선언에 이르기까지 핵 위기 사건에 대한 관점이 정부마다 달랐으며, 대응하는 방법에 차이가 있었다. 따라서 이러한 분석을 통해 한국 정부의 북핵 관련 정책결정에 있어 본질적인 원인과 구조가 되는 대내외적 영향요인을 확인하고 Allison의 3가지 모형의 적용한 정책결정과정의 분석을 통해 북핵 해결을 위한 남한의 정책결정자에게 적실성 있는 관점(perspective)을 제공하고자 한다. 국가의 이익을 극대화하는 합리적 의사결정자(모델 I)로서 국가의 정책결정이 비합리적이라고 여겨지는 부분에 대한 의문점과 이러한 정책대안이 산출된 원인에 대해 국가가 조직으로 이루어진 조직체라는 점(모델II)과 조직 역시 개인 행위자로 구성되어 행위자간의 정치적 경쟁을 통한 결과물(모델III)로 보는 Allison의 각 3가지 모형을 적용함으로써 정부 행위에 대한 상호보완적인 설명을 제공하여 북핵 정책결정의 전체 인과적 구조를 확인하고자 한다. 즉 국가의 정책결정이 정책목표와 일치하지 않는 비합리적 정책결정이 이루어지는지 중점적으로 살펴보고자 한다.

제 2 절 연구대상 및 방법

본 연구의 대상은 제1차 북핵 위기 사례이다. 연구 목적에 따라 다음과 같이 연구의 범위를 한정한다. 첫째, 연구의 시기는 북한이 NPT 탈퇴의 원인행위가 발생한 1992년 10월부터 북미 제네바 합의가 이루어진 1994년 10월 21일까지이다. 제1차 북핵 위기에 대한 시기적 구분은 국제원자력기구(IAEA, International Atomic Energy Agency)가 북한 핵시설의 사찰 결과 북한 측의 주장과 불일치하는 플루토늄 추출량에 대해 특별사찰을 요구하자 이에 북한이 강하게 반발하며 1993년 3월 12일 핵 확산 금지조약(NPT, Nuclear Non-Proliferation Treaty) 탈퇴를 선언하면서 촉발된 위기의 시발점에서부터 18개월간 북미 양국의 협상을 통해 1994년 10월 21일 제네바 합의(Agreed Framework between the United States of America and the Democratic People's Republic of Korea)를 도출하면서 긴장 국면이 종료된 시점까지이다. 둘째, 연구의 대상 국가는 한국이다. 한국은 북한의 핵위협에 가장 직결된 안보 이해관계를 가진 당사국이다. 핵 위기 발생 이전 1991년 2월 19일 '남북 한반도 비핵화 공동선언'을 발표하였다. 그러나 제1차 북핵 위기를 해결하기 위해 협상에 나선 국가는 북한과 미국이다. 미국은 한국과 한미상호방위조약이 맺어져 있으며 28,500명의 미군이 한국에 주둔하고 있고 전시작전권을 한미연합사령부(ROK-US CFC)에 이양되어있다. 북핵 협상당사자인 북한과 미국 이외에도 중국은 북중간 조·중 우호협력 상호원조조약이 맺어져있는 북한의 강력한 동맹이며 유엔 상임이사국으로 거부권을 가지고 있었다. 따라서 남한을 중심으로 핵 위기 타결을 위한 북미 양국의 협상과정에 가장 영향력을 행사한 국가들을 간접적인 형태로 연구에 포함하고자 한다.

본 연구의 방법은 다음과 같다. 첫째, 사례연구이다. 본 연구는 제1차

북핵 위기 사건에 대한 사례연구이다. 사례연구는 현실적인 맥락 속에서 현상을 탐구하는 경험적인 탐구로서 현상과 맥락의 경계가 분명하지 않고 다양한 증거가 사용되는 탐구라고 할 수 있다(Yin, 1984: 23). 특히 대상의 특성을 포괄적으로 파악하여 전면적인 인과관계를 파악할 수 있다. 조사대상의 독특한 성질을 구체적이고 상세하게 연구하는데 유용하며 비교적 소수의 대상을 시간적인 변화에 따라 조사함으로써 현상의 동태적 파악에 유용하며 문제의 원인을 밝혀주는데 유용하다(박병식, 1993; 이지훈, 2000: 6-10). 둘째. 문헌조사이다. 미국, 중국, 한국의 경우 공통적으로 외교문서의 대한 비밀보존 기간이 설정되어 있다.¹⁾ 미국의 경우 국가비밀해제는 최초 분류로부터 통상 10년 후 해제, 정보의 민감성에 따라 최대 25년 후이다. 중국의 경우 ‘적절한 시기’로, 우리나라는 외교문서의 경우 30년²⁾, 비밀의 해제는 초기 비밀생산 담당자의 보호기간 명시 등에 의해 결정된다(박흥식, 2005). 이에 문헌조사는 정보의 접근성에 따라 다음과 같이 진행하였다. 공통적으로는 신문기사, 구술 인터뷰 자료, 정부 부처 정책 자료집 및 백서, 의회보고서 및 감사발표자료, 대통령 및 협상 참여자 회고록, 공개된 회의록 등을 이용하였다. 특히 북핵 협상 당사자들이 저술한 협상기록을 담은 회고록과 북핵 위기 때 각 부처 장관들의 구술 인터뷰와 영상 인터뷰를 기록하여 이용하였다.

1) 미국 대통령 행정명령 제13292호(2003), 중국 중화인민공화국 국가기밀 보호준수법(1990), 한국 보안업무규정(대통령령 제17517호, 2002)

2) 외교부령 외교문서공개에 관한 규칙에 의거 1994년부터 연례적으로 공개되고 있다. 현재 제20차(1982)년도까지 공개되었다. 외교부 사이트 방문일자 2014.03.03

제 2 장 제1차 북핵 위기 과정 개관

제 1 절 제1차 북핵 위기의 전개

1차 북핵 위기는 1993년 2월 13일 북한이 핵확산금지조약(NPT, Nuclear Nonproliferation Treaty) 탈퇴를 선언하면서 촉발되어 1년 7개월 동안 북미 협상 과정을 거쳐 1994년 10월 21일 북미 양국간 제네바 합의(Agreed Framework between the United States of America and the Democratic People's Republic of Korea)를 도출하면서 1차 위기는 일단락되었다. 그러나 NPT를 탈퇴하기 전부터 IAEA 안전협정 서명을 비롯한 핵개발 의혹에 대한 일련의 증거로 인해 핵사찰 등에 핵 안전으로 국제적인 이슈로 부각되면서 북핵 위기의 전초전이라 할 수 있는 위기의 국면이 조성되어 왔다. 따라서 제1차 북핵 위기 직후의 전 과정을 시기별로 분류하여 먼저 살펴보고자 한다.

1. 핵 위기 1기: 남북한 화해 조성기(1980년대 말~1993년 2월 25일)

1988년 2월 25일 노태우 정권의 제6공화국 출범과 함께 한국은 북한을 민족번영을 위해 협력하는 동반자로 규정하고, 북한과의 화해·협력을 통한 평화통일 추구라는 새로운 차원에서의 대북·통일정책을 추진하기 시작하였다. 이러한 정책전환은 사회주의권의 개혁·개방 추세 및 탈냉전이라는 세계정세 변화를 배경으로 한국의 지속적인 경제성장과 민주화 흐름을 기반으로 한 것이었다. 한국의 새로운 대북정책 기조는 노태우 대통령의 1988년 7월 7일 ‘민족자존과 통일번영을 위한 특별선언’ (7.7 선언), 1988년 10월 18일 ‘한반도에 화해와 통일을 여는 길’이라는 유엔총회 연설 등

을 통해 지속적으로 표명되었다. 노대통령은 ‘7.7 선언’을 통하여 그동안 북한을 경쟁·대결상대로 인식해 온 시각에서 탈피하여 남북화해·협력시대의 개막 및 공동번영을 이룩하는 민족공동체로서의 관계발전을 촉구하면서, ①남북 상호교류와 자유왕래, ②이산가족의 서신왕래와 상호방문, ③남북교역, 문호개방, ④남북한 민족경제의 균형 발전 및 우방국의 대북한 교역 불반대, ⑤국제사회에서의 남북한 협조, ⑥북방외교 추진 및 북한과 우방과의 관계개선 협조 등 6개항의 정책추진을 천명하였다.³⁾ 한국은 ‘7.7 선언’의 후속조치로서 남북적십자 실무회담 개최 제의, 남북 교육당국회담 제의, 전향적인 대북 외교시책 시행, 북한 및 공산권 자료 개방, 대북 비난방송 중지, 대북 경제개방조치 추진 등을 발표하는 한편, 노 대통령은 1988년 8월 15일 제43회 광복절 경축사를 통하여 남북정상회담 개최를 제의하였고, 1988년 10월 18일 유엔총회 연설을 통하여 ‘7.7 선언’의 의의를 재강조하면서 남북정상회담 개최를 통한 남북불가침 공동선언을 제의하였다. 이러한 대북정책 전환에 따라 한국은 1988년 12월 28일 강영훈 국무총리 명의로 북한에게 남북간 신뢰구축과 긴장완화 문제를 포괄적으로 협의·해결해나가기 위한 총리가 수석대표로 하는 ‘남북고위당국자회담’ 개최를 제의하였다. 한편 북한은 1980년대 후반 소련 및 동유럽 사회주의권의 급격한 변혁, 비동맹국가들의 탈이념·실용주의화, 가중되는 경제난 등으로 인하여 남북공존 및 평화문제를 강조하면서 남북관계를 재조정하려는 입장을 보였다. ‘남북공존’에 관해 김일성은 1988년 ‘신년사’를 통해 “조국통일문제는 누가 누구를 먹거나 누구에게 먹히우는 문제도 아니고 일방이 타방을 압도하고 우세를 차지하는 문제도 아니며 북과 남이 다같이 한 피줄을 나눈 겨레로서 민족적 단합을 실현하는 문제”이며, “통일문제를 해

3) 대통령비서실, 『노태우대통령 연설문집, 제1권』 (서울: 대통령비서실, 1990), pp. 176-179; 통일원, 『통일백서 1990』 (서울: 통일원, 1990), pp. 300-302; 김형기, 『남북관계 변천사』 (서울: 연세대학교 출판부, 2010), p. 149-150.

결하는 가장 합리적인 방도는 북과 남이 서로 상대방의 존재를 인정하는 기초우에서 중립적이며 뿔럭불가담적인 하나의 련방국가를 창설하는 것”4)이라고 언급함으로써 남북공존의 필요성을 인정하는 입장을 표명하였다5) 이와 함께 북한은 1986년 6월 정부명의로 ‘조선반도에서 비핵지대, 평화지대를 창설할데 대한 제안’ 이후 1986년 12월 김일성 명의로 남북고위급 정치·군사회담 및 남북한의 긴장완화 방안 제의, 1987년 7월 정부명의로 ‘조선반도에서 단계별 다국적 무력감축협상’ 제의, 1988년 11월 중앙인민위원회, 최고인민회의 상설회의, 정무원 연합회의 명의로 ‘조선의 자주적 평화통일을 촉진하기 위한 포괄적인 평화방안’6 제의 등을 통해 대남 평화공세에 주력하면서 ‘고위급정치군사회담’ 개최를 제의하였다. 앞에서 언급한 1988년 12월 28일의 강영훈 국무총리 제의에 대해 북한은 1989년 1월 16일 정무원 총리 연형묵 명의의 서한을 통해 ‘북남고위급정치군사회담’의 테두리 안에서 예비회담 개최에 동의하였으며, 한국은 1월 23일 강영훈 국무총리의 대북서한을 통해 예비회담 개최를 수락하였다. 남북한은 1989년 2월 8일부터 1990년 7월 26일까지 8차례의 예비회담과 2차례의 실무대표 접촉을 통하여 쌍방 총리를 수석대표로 하는 남북고위급회담을 개최하여 ‘남북간의 정치·군사적 대결상태 해소와 교류협력·실시문제’를 의제로 논의하기로 합의하였다6)

1) 남북관계 기본합의서와 한반도 비핵화선언

4) 『로동신문』, 1988년 1월 1일.

5) 이러한 해석은 이정식, “공존과 혁명과 통일논의,” 유세희·이정식 편, 『전환기의 북한』 (서울: 대한교과서주식회사, 1991), p. 245

6) 남북고위급회담 예비회담, 본회담의 전개에 대한 세부적인 내용은 통일원, 『통일백서 1992』, pp.144-175; 임동원, “남북 고위급회담과 북한의 협상전략,” 광대한 외, 『북한의 협상전략과 남북한관계』 (서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1997), pp. 73-107; 강인덕·송종환 외, 『남북회담: 7.4에서 6.15까지』 (서울: 극동문제연구소, 2004), pp. 304-317 참조.

1990년 9월부터 12월 사이에 제1~3차 남북고위급회담이 개최되었으나, 선정치·군사문제 해결, 불가침선언 채택을 주장한 북한의 입장과 ‘남북관계 개선에 관한 기본합의서’ 채택, 이산가족문제 해결, 경제교류·활성화를 주장한 한국의 입장이 대립하여 실질적 성과는 없었다. 1991년 2월로 예정되었던 제4차 남북고위급회담을 북한이 한·미 합동군사훈련을 구실로 연기함에 따라 남북관계는 일시동결 상태에 들어갔다. 북한은 1991년 8월 소련에서 쿠데타가 발생하자 8월 27일~30일로 1차 연기되었던 제4차 회담을 다시 연기함으로써 남북고위급회담은 약10개월 동안 중단되었다. 1991년 10월에 재개된 제4차 남북고위급회담에서 북한은 기존 입장에서 선회하여 상호 실체 인정, ‘불가침선언’과 ‘교류·협력에 관한 합의서’의 단일문건 채택, 법률적·제도적 장애조항 삭제, 이산가족문제 해결조항과 상대방에 대한 일체의 파괴·전복행위 금지조항 신설 등을 제시함으로써 태도 변화를 보였다. 이에 따라 제4차 남북고위급회담에서 남북한은 단일문건으로 된 ‘남북 사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서’라는 명칭의 합의서와 내용 구성에 합의한 후, 12월 11일~13일간 개최된 제5차 남북고위급회담에서 이를 채택하였다. 제5차 회담 종료후 남북한은 3차례의 대표접촉을 가지고 12월 31일 핵무기 시험·제조·접수·사용금지, 핵의 평화적 이용, 핵재처리·농축시설 보유 금지, 핵사찰 등 6개항으로 구성된 ‘한반도의 비핵화에 관한 공동선언’을 채택하였다. 1992년 2월 19일 제6차 남북고위급회담에서 남북기본합의서, 비핵화 공동선언, ‘남북고위급회담 분과위원회 구성·운영에 관한 합의서’가 발효되었다. 제6차 회담 이후 남북한은 정치, 군사, 교류·협력 등 3개 분과위원회와 핵통제공동위원회를 구성하여 1992년 3월부터 제7차 남북고위급회담 이전까지 각각 3차례에 걸친 부문별 회의를 진행하였으나, 통일3원칙의 해석, 부문별 우선순위, 협의·이행방법, 부속합의서의 성격, 공동위 구성시기, 공동위 기능, 접촉창

구 등 주요 쟁점과 함께 각 분과위 및 핵통제공동위에서의 입장 차이로 인하여 실질적인 성과를 도출하지 못하였다.⁷⁾

2) 북한 핵개발 의혹: IAEA-북한 간의 대립 전개

북한과 IAEA 대립은 제1차 북핵 위기 전 과정에 개입되어 있다. IAEA와 북한의 대립은 북한의 핵개발 경위를 먼저 간략히 살펴볼 필요가 있다. 1962년 북한은 영변에 원자력연구소를 세웠다. 이듬해 6월에는 소련으로부터 소규모 연구용 원자로(IRT-2000)를 도입했다. 이후에 1974년 9월 국제원자력기구(IAEA)에 가입했다. 당시 북한은 핵확산금지조약 회원국이 아니었기 때문에 ‘전면적 안전조치 협정’이 아닌 ‘부분적 안전조치 협정’을 맺었다. 그런데 남한의 원전 개발과 전력 부족에 시달리던 북한은 이때부터 경수로 도입을 모색하기 시작했다. 1985년 12월에 이르러 소련과 원자력발전소 건설을 위한 경제기술협정을 맺으면서 북한은 440메가와트(MWe)급 소형 경수로 원전 4기를 도입하려고 했다. 이때 소련이 핵확산금지조약에 가입하라는 조건을 달았고 이에 북한은 1985년 12월 12일 가입하였다. NPT에 가입하면 18개월 안에 전면적 안전조치 협정을 의무적으로 체결해야 하는데 북한은 이를 계속 미뤘다. 이에 IAEA는 당연히 북한이 핵개발을 숨기려는 것이 아닌지 의심했다. 그런 와중에 1991년 12월 소련체제가 붕괴하는 바람에 북한의 경수로 도입도 중단되고 말았다. 이와 별도로 89년 9월 프랑스의 상업위성에서 영변 핵단지를 촬영한 사진이 공개되면서 북한의 핵개발에 대한 국제사회의 의혹과 우려가 증폭되었다. 사진에는 북한이 87년부터 자체 개발한 5메가와트급 실험용 흑연감속로뿐만 아니라 50메가와트와 200메가와트 흑연감속로 시설, 그리고 방사화

7) 정규섭, “남북협상의 성과와 남북관계 발전방향,” 민족통일연구원, 『북한의 핵문제와 남북한관계』 (국내학술회의발표논문집, 1992.6), pp. 71-79.

학실험실로 알려진 핵재처리시설 건설 모습이 담겨 있었다. 이에 90년 2월 IAEA 이사회는 북한에 하루빨리 전면적 안전조치 협정을 맺고 사찰을 수용하라고 촉구하고 있었다. 북한은 1992년 1월 30일 IAEA 「핵안전조치협정」에 조인하고 4월 10일 발효되었고 5월 4일 북한은 핵시설 및 핵물질에 대한 「최초보고서」를 IAEA측에 제출하였다. IAEA는 최초보고서의 검증을 위하여 92년 5월부터 93년 2월까지 총 6차례의 임시사찰을 실시하였다. 인공위성 사진 등으로만 추정해왔던 북한의 핵개발 현황이 상당부분 드러나게 되었다. 5MWe 흑연감속로 형의 실험용 원자로에서 1회에 걸쳐 80~90g의 플루토늄을 추출한 것으로 주장하였으나 북한이 주장한 방사화학 실험실은 대규모의 재처리 시설로 밝혀졌다. 또한 건설 중 시설임에도 불구하고 생산라인이 가동되어 실제로 최소 3회('89, '90, '91) 플루토늄을 추출하는 등 가동 중임이 밝혀졌다. 2개의 미신고시설은 재처리한 핵폐기물의 저장소임을 확인하였다. 한스 블릭스(Hans Blix) IAEA 사무총장 93년 2월 9일 「핵안전조치 협정」 73조 b항 및 77조에 따라 불일치에 대한 북한의 추가적 정보제공 및 영변의 2곳에 대한 특별사찰을 요구하는 공식서한을 발송하였다. 이에 대해 북한은 2월 15일 답신을 통하여 수락할 수 없다는 입장을 명백히 하였으며, 이어 외교부 대변인의 기자회견과 주요국 주재 대사들의 발언을 통하여 IAEA가 특별사찰을 요구하는 2개 장소는 군사시설이므로 절대로 특별사찰을 받아들일 수 없으며 북한에 대해 부당한 조치를 강요한다면 이에 대응한 자위적 조치를 취할 것이라고 맞섰다.

2. 핵 위기 2기: 핵 위기의 발생, NPT 탈퇴와 북미 협상기

1) 점진적 확대전략(1993년 3월~8월)

미국과 한국은 북한과의 직접 현상을 피하고 점진적 확대전략(gradual escalation)을 통해 대북연합세력을 형성하여 북한에 대한 압력 수위를 높여 나가는 다자적 접근법을 취하기로 결정했다. 대북정책에 강경파와 온건파의 입장이 나뉘어 북한과의 직접적 협상에 대한 부담이 작용했기 때문이었다. 제재나 직접적 타격을 강행할 경우에 북한이 전면적인 전쟁으로 대응할 수도 있는 위험이 존재했기 때문에 외교적 방안을 모색하되 북한의 행동에 반대하는 세계적 여론을 조성하고 영국·프랑스·중국을 중심으로 다자간 협조체제를 구축하여 북한을 압박하는 것을 일단 목표로 하였다. 구체적인 조치로 IAEA의 특별사찰 요구 결정을 지지하고 IAEA 이사회의 지지를 확보하여 3월 25일까지 북한이 사찰을 이행하지 않을 경우 UN 안보리에 이 문제를 회부하기로 했다. 그 이후 안보리 제재안으로 전면적인 경제제재안에는 못 미치는 리비아 제재 모델을 제안하기로 했다. 이는 무기 수출 분야의 금지 조치로서 북한의 미사일 수출을 차단하는 조치를 취하기로 한 것이었다. 이처럼 미국 정부는 초기 직접적 북미대화보다는 다자적 압력을 통해 북한을 굴복시키는 전략을 채택하였다.

2) 부처간 균형의 삼면전략(1993년 8월~1994년 3월)

삼면전략은 북한-IAEA 관계, 남한-북한 관계, 북한-미국관계를 각각 한 쪽 다리로 하여 앞선 두 관계가 잘 굴러가면 9월의 3차 회담에서 북미 관계 회복의 기초가 다져질 것이라는 구상에서 나온 것이었다. 이는 부분적으로 동맹국인 남한 정부의 입장을 고려하고 핵 관리 체제인 IAEA의 권위를 위한 배려와 전략이었다. 남한으로서는 북한 정부가 남북 관계 개선에 나서도록 하는 방법에 미국과의 관계 개선에 대한 전제조건으로 이

를 내거는 것이 유일한 방법이었기 때문이다.

3) 제재전략(1994년 3월~6월)

3월 19일 남북 5차 실무회담에서 북측 대표 박영수가 ‘불바다 발언’과 함께 퇴장하자 남북 관계의 끈이 끊어지고 말았다. 이는 단지 남북 관계의 중단뿐만 아니라 남한 내의 반복정서와 함께 강경파의 득세 분위기를 조성했고 미국 내에서 제재 전략을 구체화하는 계기가 되고 말았다. 당일 미국의 장관급 위원회가 소집되어 제재조치의 실행에 대해 논의했다. 패트리엇 미사일의 남한 배치를 즉시 실시하고 팀스피리트 훈련 재개와 한국에 대한 안보 공약의 재확인 성명을 발표하기로 결정했다. 그리고 IAEA가 UN 안보리에 북한 문제를 회부하는 3월 21일 이후 미국이안보리에서 취해야 할 조치에 대해 논의했다. 그러나 3월의 사찰에서 IAEA가 안전조치 연속성이 단절된 증거를 찾지 못한 사실 때문에 점진적인 압박을 다시 취하기로 했고 UN 대표부가 중국의 지지를 확보하기 위해 노력할 것을 건의하면서 참석자들은 IAEA 이사회가 종료되는 대로 안보리에서 대북제재가 이루어지기까지 시간이 얼마 남지 않았다고 경고하는 내용의 결의안 또는 의장성명서 채택을 결의하였다. 미국의 국제사회의 대북 압력이 높아가는 가운데 5월 9일 북한은 영변의 핵발전소 원자로에서 사용 후 연료를 배출하기 시작하면서 상황은 더욱 악화일로를 치달았다. 급기야 클린턴정부는 5월 31일 열린 각료회의에서는 단계적인 제재안을 마련하고 6월 3일로 예정한 고위급회담 재개 제안을 철회하였다. 미국은 북한의 핵무기 개발을 둘러싼 한반도 긴장이 고조되면서 ‘작전계획 5027’로 불리는 대북 군사행동 계획을 구체화해 왔다. 실제 미 국방성은 5월 들어 주한미군 증강을 통해 전쟁계획을 구체적으로 검토하였다

(Oberdorfer 1997, 288-300) 김영삼 대통령도 대북 제재의 불가피성을 인정하였다. 미국의 양보 및 대화 수용을 기대하면서 반복된 북한의 벼랑끝 외교는 미국으로부터 맞벼랑 끝 대응을 초래하였다. 미국의 영변 핵시설 공격 계획은 카터 방북으로 진정국면으로 접어들었다. 남북정상회담을 하려고 하였으나, 예비 접촉 과정에서 1994년 7월 8일 김일성이 사망하였다.

4) 일괄타결전략(1994년 6월~10월)

단기적인 1단계에서는 6개월 안에 북한이 비확산관련 의무를 모두 준수하고 모든 원자로 건설을 중단·동결하여 사용후 연료를 제3국으로 이전하는조건으로 '비핵'에너지 지원을 실시하고, 워싱턴-평양간 연락사무소의 설치, 경제제재의 일부 해제, 북한에 대해 핵 공격을 하지 않겠다는 보장을 제공하기로 했다. 장기적인 2단계에서는 북한의 재래식 군사력, 탄도미사일 확산 통제 국제협약 준수, 화학무기 보유 금지, 인권 사항 개선을 요구 사항으로 하고 그 대가로 경수로 지원, 경제제재의 추가 해제, 대사급 외교관계의 수립, 정부 고위관리의 교차 방문을 제안하기로 했다. 이는 미국이 일괄타결로 북한 문제를 해결하겠다는 뜻이었으며 단계적으로 그 이행 조치를 확인하겠다는 의도를 가지고 있었다.

3. 한반도 전쟁 위기와 제네바합의

미국은 특별성명을 발표하고 안보리의 대북제재 논의를 촉구하기 시작했고, 대북제재 결의안 초안을 6월 15일 발표했다. 오시라크 옵션 즉 영변에 대한 기습공격, 주한미군증강, 패트리엇 미사일 한국으로 이동등 대결국면으로 치달았다. 전쟁의 긴장감이 감돌 때 개인자격으로 전 대통령

카터의 방북으로 북한은 6·25 전사자 미군유해 합동 발굴에 합의했다. IAEA사찰단과 감시장비의 잔류를 허용하고, 남북정상회담에 동의하며 벼랑 끝 전술로 대결로 치달았던 북미관계에 출구전략이 되었다.

7월 8일 북미 고위급 회담이 제네바에서 전개되었다. 북한의 흑연감속로를 경수로로 대체하는 협상 중 김일성 주석이 7월 9일 사망하였다. 8월 5일 3차 북미회담에 재개되었다. 미국은 북한에 경수로를 제공하고 대체 에너지를 제공하기 위한 조치를 취하기로 했다. 북한에 대한 핵무기의 사용이나 위협을 하지 않겠다고 보장했다. 북한은 이에 NPT에 잔류하고 안전협정을 이행하며 한반도 비핵화 공동선언을 이행하기로 했다. 미국과 북한은 외교관계를 개설하고 기술적 문제에 대해 전문가급 회담을 개최하며 9월에 회의를 재개하기로 하는 합의문에 서명하였다. 1994년 9월 23일부터 10월 17일까지 제네바에 3차 북미회담 2차 회기가 진행되었다. 북한은 미국과의 관계 정상화를 통한 대북 제재에 숨통을 틔울 수 있게 되었고, 경수로 완공전까지 중유를 공급받게 됨으로써 에너지난과 전력난을 다소 해소할 수 있게 되었다. 또한 미국으로부터의 안전보장을 제공받아 안보 위기를 해소하게 되었다.

[표 2-1] 제1차 북핵위기 관련 주요 사건 일지

년/월/일	미국	북한	한국	IAEA/UN/기타
85.12.12		NPT 가입		
89.9				프랑스 위성 스파2호 영면 공개
90.3.6		대북 핵 불사용 및 불위협 명시 요구		IAEA, 북의 전면 안전 조치 협정 체결 권고
90.9.4-12.14		남북고위급회담 개최(3회) 남북대사 주한미군 핵과 질 수락하겠다(11.16)	동시 사찰시 IAEA 사	
91.4		IAEA 핵 안전 조치 협정 비준, 발효		
91.6.5	미-북 고위관리, 워싱턴서 첫 접촉			
91.7.30		북 외무성 '한반도 비 핵화지대화 제안'		
91.9.4-12.14		남북고위급회담 개최 3회		
91.9.8		남북 UN 동시가입		
91.9.21				IAEA 총회 '북한 핵 안전 조치 협정 이행 결의안' 채택
91.9.28	부시 대통령, 핵무기 선언(8)			
91.10.22-25		제4차 남북 고위급회담 개최		
91.10.28		한미, 주한미군 전술 핵무기 전면 철수 합의		
91.11.8			노태우, '한반도의 비 핵화와, 평화 구축을 위 한 선언 발표'	
91.11.25		외무성, 핵 안전 협정 서 명 발표, 사찰 수락 성명		
91.12-11			북에 한반도 비핵화 공동선언문 제의	
91.12-13		남-북, 불가침 교류협력 합의서 서명		
91.12.18			노태우, 남한내 핵 부 재 선언	
91.12.26-31 ★		남북 핵협상 고위급회담 1차, 2차, 3차 실무 접촉 남북한 기본합의문 및 비핵화 공동선언 체 택(92.2.19 발효)		
92.1.1		김일성, 신년사 핵사찰, 수락 용의 피력		
92.1.7		'안전조치 협정' 서명 및 IAEA 사찰 수용	한미, 팀 스피릿 훈련 중단, 선언	
92.1.22	미북 최초 고위급 회담(켄터-김용순)			
92.1.30				IAEA, 북과 안전조치 협정 체결(비준, 4/10)
92.2.19- 3.14		남북 고위급 대표 접촉(7차례) IAEA 핵사찰 수용		
92.3.19		남북핵통제공동위원회 구성 운영에 관한 합의서 채택 발효 남북핵통제공동위원회 설립		
92.5.4		IAEA에 최초 보고서 (Initial Report) 제출		
92.5.25-6.5				제1차 IAEA 임시사찰
92.7.2	미국방부, 한국 내			

	핵무기 철수 완료 발표			
92.7.8-18				제2차 IAEA 임시사찰
92.9.19-11				제3차 IAEA 임시사찰
92.11.2-13				제4차 IAEA 임시사찰
92.12.14-19				제5차 IAEA 임시사찰
92.12.22				북에 2개 미신고시설 방문 허용요청
93.1.5		IAEA의 요청 거부		
93.1.26★			함미 재개 발표	팁스퍼릿훈련
93.1.26-2.6				제6차 IAEA 임시사찰
93.1.19		남북 고위급회담 북측대중포단, 모든 남북대화		
93. 2.9				2곳 폐기물시설(미신고시설) 특별사찰 허용 촉구
93.2.21		<노동신문>특별사찰 강요하면 전쟁초래 경고		
93.2.23	CIA국장 소조보유 주장, 핵무기 1개 철회할 핵물질			IAEA 이사회 특별사찰 요구 결의안 채택
93.2.24		특별사찰 거부		
93.2.25			김영삼 대통령 취임	전기이사회 북의 특별사찰 결의안 채택 (시한 1개월)
93.3.8		준전시상태 선포		
93.3.12★		NPT 탈퇴 서한 UN 안보리 제출	한국, 각중 남부 관련, 합의사항 남부만 단 및 사찰 허용요구	
93.3.18			(93.3.19) 비전향 장기수 이인모 송환	IAEA 특별이사회, 대북결의안 채택
93.3.31				IAEA 특별이사회 북의 안전조치 불이행의 UN 안보리 보고 결의 채택
93.4.1				IAEA 이사회, 대북결의안 발표
93.4.8				UN 안보리, 북핵문제 의장정명 채택
93.5.11				UN 안전보장이사회, 북 핵사찰수용과 NPT 탈퇴 철회 촉구안(825) 채택
93.5.17-21		'북미 고위급회담' 개최 위한 실무접촉		
93.6.2-11		1차 북미 고위급회담(강석주-갈루치) NPT탈퇴 잠정유보 *6.11 공동성명	(93.6.14)함미 팁스퍼릿 훈련 중단 발표	
93.7.14-19		2차 북미 고위급회담(제네바) 경수로 대체 문제 논의		
		북 거부(8.9)	남북핵통제공동위원회 개최 제의	
93.8.31 - 9.4				IAEA사찰단 방북(제한사찰)
93.9.13	미하원체 채택	대북 무력결의안		
93.11.1				UN총회 안전협정 이행 결의안

93.11.11		강성욱 외 국에 일괄타결안	외교부 부부장제		
93.11.14		남북 통제 공동위원	행통제 공동위원		
93.11.23★	한미정상회담(클린턴-김영삼)			한미정상회담(클린턴-김영삼)	
93.12.1	주한미군 패트리엇 미사일 배치 요청	IAEA에 계속성 악화 비난 전문	북핵현황의 전문		
93.12.3					IAEA총장 핵물질 전 용어부검증 불가능 선언
93.12.29	북-미 뉴욕실무접촉 미 고위급 회담	북미 실무회담개최/94년 팀스피릿 중단/3차 북 회담			
93.1.7-2.15					AEA-북 안전조치 유지를 위한 실무접촉(7회)
94.2.25	북미 공동성명 발표(핵사찰 합의내용) (팀스피릿중단, 사찰 개시(3.3-12))	남북회담재개, IAEA			
94.3.3-14		시료채취 거부			IAEA 의심시설 7곳 사찰 재처리시설 추가 건설 확인
94.3.3					
94.3.9		제2차 남북실무회담			
94.3.12		제3차 남북실무회담, 특사교환 원칙 합의			
94.3.16		제4차 남북실무회담			
94.3.19		제5차 남북실무회담 북, "서울 불바다 발언"			
94.3.19	패트리엇 미사일 배치 계획 발표				
94.3.21			군 특별 경계강화령		IAEA특별이사회, 북핵문제 안보리 회부 결정
94.3.31					남, 북 추가사찰의 상설성명 채택
94.4.4			제3차 북미회담 전제 조건 특사교환 철저히 실현		
94.4-7	클린턴 미 대통령 취임 축하 메시지				
94.4.10		영변5MWe 원자로 가동 중단			
94.4.18			패트리엇 미사일 1차 한국 배치		
94.4.28		'정전협정 무효화 및 군사정전위원회' 탈퇴 선언			
94.5.4-6.15		5MWe 원자로 연료봉 인출, 약50천여개 인출 8톤			
94.5.17-24		5MWe 원자로 폐연료봉 임의 인출			IAEA 추가/후속사찰 실시
94.5.27	미국부 3차 북미 고위급 회담 발표				하스블릭스 IAEA 아드리엔 "사찰은 총장 후 연료봉 무단 인출로 인해 활동 불가능 보고" 관행정 보 확인 불가능 보고
94.6.10					IAEA이사회 대북제재 결의안 채택

94.6.13		IAEA탈퇴 공식 선언 이에 대한 제재는 전포고 간주할 것 선언	
94.6.14	장관급회의 '대북 공격 (Orirak Option)' 검토		
94.6.15	UN안보리에 '대북제재 결의안 초안' 제시 (1단계-무기금수와 문화기술과학교류금지 2단계-국제금융거래중단)		
94.6.15-18	카터-김일성회담 해결을 위한 특별성 보장 용의 IAEA사찰관 자유 허용 검수로 지원선 원자로 폐기 미북정상회담 발족 남북정상회담 협의	김영삼 대통령 정상회 담수립 남북정상회담 확정	
94.7.8-10	3차 북미 고위급 회담(제네바)		
94.7.8		김일성 주석 사망(7.9 공식발표)	
94.8.5-12	제3차 북미회담 1차 회기 제3차 북미회담 2차 회기		
94.9.10-14	북미 실무급 전문가 회의		
94.10.21	제네바합의문 체결		
출처: 북핵일지(통일부) 두 개의 한국 북핵위기 20년 또는 60년 북핵위기의 전망 발췌			

제 2 절 연구문제의 제기

1차 북핵위기 전 과정을 살펴본 바 남한의 정책결정과정에서 가장 비합리적이라고 여겨지는 정책결정을 도출할 수 있었다. 첫째, 북한의 NPT 탈퇴의 원인행위가 된 남한의 팀스피릿 훈련재개 결정이다. 남북기본합의서와 비핵화 공동선언으로 이행에 있어 남북관계가 정상화 궤도에 올랐으나 이러한 상황에서 북한이 가장 민감해 하는 팀스피릿 훈련을 재개함으로써 NPT 탈퇴라는 북한의 북핵 위기의 원인을 제공하였다.

둘째, 남한의 일괄타결안 거부 결정이다. 북한이 NPT 탈퇴로 인해 시작된 북핵 위기의 조성국면은 북미 협상과정을 통해 해결방안을 모색하기

8) 오퍼도퍼의 저서에 따르면 이 선언과 함께 부시 대통령은 당시 한국에 배치된 전술핵무기도 철수하라고 비밀리에 명령했다.

시작하였는데 이러한 협상은 김영삼 정부 정권초기부터 시작되었다. 제네바 합의로 1년 7개월간의 북핵 위기가 해결 국면을 맞이하였으나 제네바 합의의 원형은 1993년 제안된 일괄타결 협상안이었다. 즉 핵 동결과 핵사찰을 수용하면 미국과의 관계정상화를 보장하는 것으로 안보 대 안보 대 형폐키지 방안으로 통했는데 남한은 1993년 10월 이를 거부함으로써 핵 위기를 연장시키는 결과를 낳았다. 이러한 결정에 대해 의문이 제기되지 않을 수 없다. 이상 북핵 위기 전 과정에서 남한의 비합리적 정책결정을 도출하였다. 남한의 정책결정이 왜, 어떻게, 누가 결정하였는지 앨리슨 모형을 통해 이러한 비합리적 국가의 정책결정을 분석해보고자 한다.

[그림 2-1] 제1차 북핵 위기의 전개과정과 연구문제

핵 위기 1기		핵 위기 2기	
한미 팀스피릿 훈련 재개 결정		일괄타결안 거부 결정	
핵 위기 발생 원인 행위		핵 위기 지연 원인 행위	
남한의 정책결정	북한의 대응	남한의 정책결정	미국/북한의 대응
한미, 팀스피릿 훈련 중단 (1992.2.7.)	⇒ IAEA 안전조치 협정 서명 및 사찰 수용	미국에 포괄적접근안 (일괄타결안) 제의 (1993.9.9.)	⇒ 미국, 부수장 위원회, 한국측 제안 안건 논의 (1993.10.13.)
한미, 팀스피릿 훈련 재개 발표 (1993.1.7.)	⇒ 한미 강력 비난 준전시상태 선포 (1993.1.7.)	대통령 재가 통과	⇒ 애커맨 방북, 북한 일괄타결안 제안
IAEA, 특별사찰 요구	⇒ 거부	남북회담 성과 無 (1993.10.15.)	⇒ 한미 정상회담
IAEA 이사회 특별사찰 요구 결의안 채택	⇒ NPT탈퇴 서한 제출 (1993.3.12.)	일괄타결안 합의 수용 예정이던 한미정상회담 에서 거부 (11.23)	⇒ 북한, IAEA 협상 비협조 북미협상 지연 및 미국 군사 조치 대안 검토 등 한반도 전쟁위기 발생

제 3 장 선행연구 검토

제 1 절 사례에 관한 선행연구

북핵 문제가 20여년간 장기화되면서 본 연구 분야도 메타분석이 가능할 만큼 양과 질적인 면에서 상당한 성과를 보이고 있다. 1991년부터 2010년까지 석/박사논문과 학술지에 게재된 1,605건의 북한 핵을 주제로 한 연구에 대한 메타분석을 하였는데 북핵 협상의 주요 쟁점을 협상 구조적 측면, 전략과 성과평가에 관해 살펴보았다. 또한 핵문제 해결을 위한 정부의 협상노력에 대해 일반 학계와 연구기관 연구자들이 어떻게 평가해왔는지 분석한 바에 따르면 북핵 협상 과정에 대한 연구들이 북핵 일지 혹은 과정정리에 지나치게 많은 비중을 두고 있으며, 특히 북한 핵 협상 사례 분석의 전제를 각 연구자의 선호에 따라 연구를 진행한 것이 대부분이라고 밝히고 있다(차재훈, 2011). 이와 같은 지적처럼 양적인 성장에도 불구하고 북핵문제의 전개과정에 대해 협상의 진전 혹은 담보상태에 따른 역사서술적 전개하는 연구가 많은 비중을 차지하고 있다(김일수, 2007: 205-222) 이론에 바탕으로 한 분석(Theory-driven analysis)이 부족한 면이 있다.

핵 비확산체제의 관점에서 미국은 북한 북핵 사례에 대한 연구를 핵억지를 위한 차원으로 보는 연구가 주를 이룬다. 억지(deterrence)는 일반적으로 “어느 한쪽이 상대방을 공격하려는 경우 보복으로 인한 피해가 공격으로 인한 이익보다 클 것이라고 위협함으로써 그 공격을 방지하는 것”으로 정의된다(Glenn H. Snyder, 1961:14-6). 미국은 동맹국과 우방국에 핵확

장억지력을 제공함으로써 핵 비확산 레짐을 현실적으로 유지하는 기능을 하고 있다. 미국의 핵비확산레짐의 정책의 관점에서 인도와 이란, 북한의 정책적 차이점과 핵 위기 사례를 분석하고 미국과 북한의 핵정책에 관한 상호관계에서 야기되는 상황별 시나리오에 대하여 한반도에 대한 대응정책을 제시하였다(Michael J. Mazarr, 1995, 92-122 : Leon V. Sigal, 1999, 정철호, 2011) 특히 약소국의 경우 자국의 안보를 이유로 핵무기 프로그램을 진행시키는 경우 비확산체계가 커다란 제약이 되지 못한다는 인식이 북한이나 이란의 경우의 사례를 제시하고 있다. 그리고 북한의 핵개발을 국제정치적 요소가 아니라 역사적 맥락에서 이해하려는 주장도 있다. 미국의 정책기반이 제국주의적인 속성과 관료주의 자체내의 갈등의 소산이라는 대한정책이라는 관점도 존재한다(Bruce Cuming, 1981, 1990). 또한 북핵 위기를 만들어 낸 핵심인 침체된 북한의 경제를 재건시키고, 그 대가로 북한으로 하여금 경제를 개혁하고 강압적인 통치를 완화하도록 만드는 ‘전쟁이 없는 체제변화’를 주장도 있다(MJ Mazarr, E Cruickshanks, 1995). 핵무기 보유가 주변국에 안보위협이 되고 이는 군비경쟁과 지역 불안정을 부추기기 때문에 핵보유는 이득 못지않은 큰 비용을 양산 해낸다. 이 때문에 미국을 비롯한 핵 강대국들은 제 3세계 국가의 핵보유 시도에 민감하며 이를 막기 위해 여러 방법을 동원해 제재와 처벌을 가해왔다. 이러한 핵보유에 의한 안보딜레마는 군비경쟁과 강대국의 제재라는 자체적으로 큰 안보비용을 유발하기에 국가는 안보위협의 상황에서도 핵보유 결정을 쉽게 내릴 수 없다고 한다. 또한 지난 60여년간 파키스탄과 북한 같은 일부 예외를 제외하면 핵무기를 만들기 위한 기술과 고농축 핵물질에 대한 통제는 효과적으로 이루어졌으며 NPT체제가 완전하지 않지만 대다수 국가가 NPT에 가입함으로써 핵개발의도가 없음을 국제사회에 알리는데 협조해 왔다고 한다. 가입국에 대한 지원과 보상이 효과적이었

기 때문에 핵확산을 막을 수 있었다는 주장이다.

북핵 위기의 원인을 규명하는 연구(김영호, 2003; 박용수, 2007; 박용수, 2011; 백봉중 1996, 이유림·김용호 2004, 이재봉, 2003)와 미국의 북핵 문제에 대한 대응 과정을 분석하는 연구(김근식, 서보혁 2007; 김태현 2012, 안문석, 2009; 이병희, 2003, 정희태 2007, 조동준 2007), 미국의 대북정책과 그 배경 및 변수 등을 분석하는 연구(이상신 2010, 이현률 2004, 이홍중·이성수, 2009; 전호현, 2009) 그리고 한국 정부의 번덕 등과 같은 북미 협상 지연의 원인을 찾는 연구(구갑우·안정식, 2009; 박용수, 2011; 신유희 2007)가 대표적이다.

북핵을 둘러싼 이해관계를 가진 상대국에 대한 정책결정에 대한 연구를 상호 역학적 관계에서 북핵문제를 분석한 이상숙에 따르면 디트머(Lowell Dittmer)에 따라 전략적 삼각관계는 세 행위자 사이의 ‘교차 게임의 일종’으로 각 행위자가 합리적 선택을 한다는 시각이다. 이에 북한의 비핵화 및 핵활동을 억제하려는 상황에서 북-미-중 삼각관계의 가장 중요한 특성은 북한의 핵활동과 이에 대항한 미국과 중국의 비확산 억제 행위의 대립으로 보고 있다(이상숙, 2009)

북핵문제에 관한 다양한 논의들의 방향은 대체로 크게 다음의 2가지로 나누어 볼 수 있겠다. 첫째, 국가 중심적 시각 즉 행위자 중심의 논의와 동북아시아 국제환경 즉 구조 중심의 논의가 있다. 국가 중심적 시각(행위자)에서 서술적 분석을 한 경우는 북핵문제의 발생원인과 진행과정에서 나타난 북한의 전술적 행태분석(Scott Snyder, 2003; Samuel S. Kim, 2002) 이에 대한 미국의 정책, 중국과 한국의 입장과 역할 등에 대한 논의들이다. 즉, 행위주체가 취했던 전략과 정책적 인과관계에 대한 연구가 주를 이루는 부분이다. 특히 북한의 핵정책, 미국의 반테러전, 한국의 북

핵 정책 등을 중심으로 각 국가의 입장을 잘 비교하고 있다.(하영선, 2005) 한편, 북핵문제에 대한 구조적인 분석은 탈냉전기 이후 동북아시아의 특징과 관련하여 국제관계나 지역적 체계, 구조의 영향이 가져온 개별 국가들의 반응과 결과를 논의한 것이다(김명섭, 2006). 둘째, 북핵문제의 해결과정에서 국가간의 관계를 양자주의적 관점에서 다루던 분석과 다자주의적 관점에서 논의한 연구들로 나눌 수 있다. 양자주의적 관점은 기존의 북핵문제를 북미관계, 남북관계, 미중관계 등으로 설명하고 있다(김창희, 2004; 이태환, 2002). 특히, 북핵문제에 속의 미중관계에 대하여, 1차 북핵 위기에 비해 2차 북핵 위기시 중국의 태도전환을 분석하면서 국제관계 차원에서의 미중관계가 원인임을 주장하고 있다. 또한 미중간의 우호관계가 중국에게 국제사회의 운신의 폭을 넓혀주었고, 북핵 문제에 대한 중국의 개입은 미중관계를 강화시키기 위한 차원에서 시도되었다고 분석하고 있다(한석희, 2005). 그러나 보다 근본적으로, 중국의 태도변화의 원인을 북한에 대한 미국의 군사력 사용가능성 때문이었다는 점을 강조하였다. 반면 미국과 중국이 전략적으로 상이한 이해관계를 가지고 있기 때문에 북핵 문제를 둘러싼 미중사이의 협력은 제한적이라고 지적하고 있다(신상진, 2006) 미국과 중국의 북핵 전략은 공유성(한반도 비핵화, 북핵 프로그램 저지, 6자회담체제를 통한 세력 균형적 대응)과 상치성(미중이 6자회담의 근본적 목적이 상이, 대북경제제재에 대한 이견 등)이 공존하고 있음을 분석했다(이우정, 2006)

따라서 앞서 살펴 본 북핵 관련 선행연구가 양적으로는 발전하였으나 북핵 위기가 현재에도 한반도를 위협하는 안보현안임을 감안할 때 북핵 위기에 대한 구조적 관점을 가진 연구가 드물었다. 북핵 위기가 되풀이 될 때 나타나는 국가의 반복적인 행태에 대한 원인과 결과를 볼 수 있는

정책분석 도구가 필요한데 이론에 기반한 연구의 경향이 증가하긴 하였으나 드물었으며 남한과 북한의 정책 결정의 영향요인을 살펴볼 수 있는 연구를 발견 할 수 없었다. 따라서 본 연구의 분석모형으로 앨리슨이 제시한 세 가지 정책결정모형 적용을 통해 현상에 대한 원인을 구조적으로 확인 할 수 있을 것이라 판단하였다. 첫째, 유기적 단일체로 국가의 의사결정에 합리성으로 부여한 합리적 행위자 이론을 통해 상황에 따른 정책 목표함수를 확인하고 대안이 도출된 원인을 분석한다. 둘째, 조직행태 모형을 통해 국가는 국가위기라는 안보상황에도 불구하고 각 하위조직체로 이루어진 조직체임을 인식한다. 각 하위조직의 목표함수와 정책대안을 살펴보고자 한다. 특히 앨리슨 모형의 가장 우수한 점은 구조적으로 국가의 수준체계를 나누어서 본 점이다. 셋째, 국가가 조직체이나 조직체를 구성하는 것은 개인이다. 개인의 목표함수와 대안을 찾음으로 비로서 국가를 구성하는 세 차원 국가 전체, 조직, 개인의 목표함수와 그에 따른 대안을 살펴봄으로써 앨리슨이 말하는 정책결정과정을 분석하는 분석도구로서의 그물이 완성하는 것이다.

제 2 절 Allison 모형

1. 이론적 배경과 논의

정책결정이론에 있어 합리적 모형이 지배적 패러다임으로 작동되어 왔다. 합리적 모형이 연구대상의 현상을 설명하는데 이론의 정확성, 일반성, 간명성 및 인과성을 제공하였기 때문이다. 이에 합리적 모형은 신고전주의 미시경제학 및 사회과학 전반에 널리 수용되었다. 외교정책결정모형에 있어서 합리적 모형은 국제정치학의 현실주의 이론과 결합하여 지배적 패러

다임을 고수하여 왔다. 단 국가의 행위를 개인의 합리적 선택이론과 동일하게 적용하기 위해서 국가를 단일 인격체인 개인으로 유추하여 적용하는데 한계점을 드러내고 있었다. 스나이더(R.Snyder,⁹⁾는 국가의 작용, 반작용, 상호작용으로 이루어지는 국제정치의 상황 속에서 국가의 행위는 정책결정자를 의미하며, 정책결정자는 외교정책결정과정에서 참여하는 사람들에게 대한 분석이 되어야 한다고 하였다. 정책결정자는 독단적으로 행동하는 것이 아니라 그들이 처한 상황에 영향을 받으며 행동하기 때문에 대내적, 대외적 요인, 사회구조적 요인이 포함된다고 하였다. 스나이더는 행위자와 상황과의 관계를 기본개념으로 하여 외교정책결정자 개개인이 주어진 상황에서 어떻게 영향을 받으며 외교정책 결정과정에서는 어떠한 이유에서 특정 정책을 선택하는가를 분석함으로써 기존의 방법과는 다른 외교정책연구의 새로운 분석틀을 제공하였다. 스나이더모델에 대한 비판으로 엘리슨은 외교정책 결정단위로서 통일적인 의지를 갖지 않는 정부를 구성하는 조직들에 관심을 두었으며 이에 관료정치모델(Model III)을 개발하였으며, 1999년 개정판에 이를 수정하여 정부정치모델로 명명하였다.¹⁰⁾

엘리슨은 70년대 후반의 모형의 상대적 우위에 대한 소모적인 논쟁을 뒤로하고 제한된 요인에 의해 외교정책 결정 유형화를 시도하였다. 즉 쿠바미사일 위기를 분석하는 과정에서 국가의 비합리적인 정책결정에 의문을 가지고 3가지 모델을 병용하였다. 단순히 모델을 제시하는 것이 아니라 이론적 구조를 통해 주어진 상황과 법칙에 따라 문제의 현상을 설명하

9) Snyder,R.C, Bruck,H.W, Sapin,B.,Foreign Policy Decision Making (Revisited) p186-192

10) 엘리슨이 개정판을 내면서 ‘관료정치(bureaucratic politics)’라는 용어를 버리고 ‘정부정치(governmental politics)’를 쓴 것은 정책 게임에 참가하는 사람들이 대부분 관료들로서 그들이 어떤 관료 조직의 ‘대표 선수’임에는 틀림없지만 그것이 전부는 아니라고 인식했기 때문이었다. 즉 이들은 조직의 대표 선수라는 정체성 외에 개인으로서 가지는 개체적 정체성과 기타 다양한 사회적 정체성을 가진 존재이기 때문이다. Graham Allison, Philip Zelikow, 김태현, 결정의 옛센스, 모음북스, 2005 p11

고 있다. 패러다임의 기본요소로 분석의 기본단위, 구성개념, 지배적인 추론패턴, 구체적 명제를 도출하여 이론에 근거한 3가지 다른 모형을 통해 쿠바미사일 사태에 같은 현상의 다른 측면을 볼 수 있도록 해줌으로써 문제의 현상이 왜 일어나는지 그 영향요인에 대한 설명할 수 있는 분석 모델을 제공하였다. Allison 모형은 기본적으로 외교정책에 대한 분석틀로 고안되었으며 기존의 합리모형의 제한적 설명에 있어 외교 정책결정과정 에 있어 제3모델: 정부정치모델을 통해 정치적 요인을 설명하는데 유용하게 활용되었다.(Graham Allison 1969, 김태현 2005)

[표 3-1] Allison Model의 구성(Graham T. Allison, 1969,1971,1999) 재구성

Allison's Model (패러다임)	Model I (합리적 행위자)	Model II (조직과정)	Model III (관료정치)
근거	합리적 모형	조직과정이론 회사모형	합리적 모형+조직과정이론
분석의 기본단위	합리적 선택으로서 정부행동	조직의 산출로서의 정부행동	정치적 결과로서 정부행동
구성개념들	단일 주요행위자 유기체적 통합된 정부	분할, 분산된 권력의 조직의 행위자	행위자의 인지, 선호, 영향력
지배적인 추론경향	국가의 이익 극대화를 위한 최적의 수단	조직의 능력, 자원에 의한 행동 산출	게임, 협상의 산출
일반적인 명제	비용 대비 이익 효용(utility)극대화	조직의 우선순위와 표준운영절차	정치적 결과



사례 분석 쿠바미사일 사태 연구문제	<ol style="list-style-type: none"> 1. 소련은 왜 쿠바에 미사일을 배치했는가? 2. 미국은 왜 해안봉쇄로 대응했는가? 3. 소련은 왜 미사일을 철수 하였는가?
------------------------------	---

1) 합리적 행위자 모형(Model I)

분석의 기본단위로 선택으로서 정부의 행동으로 나타나는 정책을 의미하는바 분석대상은 전략적 문제에 대한 정부의 해법으로 전략적 목표와 목적을 극대화하기 정부의 행동이다. 행위자는 합리적이고 단일한 의사결정자로 국가 혹은 정부이다. 문제는 행위자가 처한 전략적 상황에 대한 대응으로 나타나는 행동이다. 행동은 목적, 대안, 결과, 선택으로 나타나며 이는 합리적 선택으로서의 행동이다. 이를 통해 지배적 추론패턴은 국가가 취한 특정 행동은 행위자의 목적을 달성하는데 있어서의 가치를 극대화시키는 수단으로서 선택되었다고 추론한다. 따라서 행위가 달성하고자 하는 목적을 발견함으로써 의문점은 해결된다(Allison, 1999) 정책결정이론에 있어 합리적 모형이 지배적 패러다임으로 작동되어 왔다.

2). 조직행태모형(Model II)

조직은 서로 다른 목표를 가진 하위조직의 연합체로 조직내의 하위조직 간에는 갈등이 불가피하다. 조직의 환경을 매우 유동적이며 선택한 대안의 집행 결과도 불확실하기 때문에 의사결정자는 대안의 선택에 있어서도 예측가능성을 중시하고, 불확실성을 회피(uncertainty avoidance)하게 된다. 조직은 경험을 통해 학습하게 된 행동규칙인 표준운영절차(standard operating procedure)에 따라 의사결정을 하는 성향을 갖는다(Cyert & March, 1963:116-125). 엘리슨은 1모델에서 단일 행위 주체로서의 국가로 상정시 완전한 합리성을 만족할 수 없고 한정된 합리성(bounded rationality)만 가지고 대응한다. 분석의 기본단위는 ‘조직의 산출로서 정부의 행동’으로 정책을 조직과정의 산물로 보고 이론을 전개한다. 구성개념

에서 행위자는 단일의 국가나 정부가 아니라 느슨하게 연결된 조직들의 연합체이다. 분해된 문제와 분절된 권력에 따라 조직은 상당한 정도의 자율성을 가진 상태에서 문제를 인식하고 일련의 활동을 수행한다. 명시적, 묵시적 조직의 임무가 존재하며, 임무수행방식과 능력 등 조직고유의 신념과 문화가 생성된다. 조직의 산출로서 행동은 프로그램화된 특성이다. 조직 운영의 목표에 따라 순차적으로 관심을 기울이며 표준운영절차에 따라 조정과 통제가 이루어진다. 정형적인 상황에 대처 할 수 있는 조직내 축적된 대응조치 즉 프로그램이 모여 레퍼토리를 형성한다. 조직은 불확실성을 회피하며 문제 지향적 검색을 통해 해결책을 검색한다. 조직문화의 틀은 학습을 통하여 이루어지고 급격한 변화는 이루어지지 않는다. 정부지도자들은 조직이 제공하는 정보, 조직의 프로그램에 의해 얻는 평가와 대안 속에서 움직이므로 영향력의 행사가 제한적이다. 따라서 지배적 추론패턴은 국가가 특정한 행동은 문제와 관련된 하위 조직들의 관행과 조직내 축적된 레퍼토리에서 정부지도자들에 의해 선택되고 다듬어진 프로그램이므로 조직행태모형은 정책을 산출한 조직 내의 특수 역량, 레퍼토리, 조직의 절차를 확인함으로써 가능하다.

3) 정부정치모형(Model III)

국가의 대외정책은 관료정치의 결과이다. 국가는 단일의 행위자가 아닌 복수의 관료조직의 장으로 구성된다. 그리고 각각의 장은 그 소속하는 조직의 이익 또는 개인적인 신조를 기초로 정치를 전개한다. 그리고 그 정치 속에서 지배적인 연합을 구축하는데 성공한 그룹의 정책이 그 국가의 대외정책이 된다. 정책결정 과정의 다양한 구성요소 사이의 밀고 당기기의 결과이며 충돌하는 선호와 여러 관료들의 불균형한 권력의 결과물이

다. 기본적으로 “정부정책은 하나의 합리적인 결정자가 아니라 다수의 조직과 정치적 행위자들의 집단에 의해서 결정된다. 그런데 이 조직과 행위자들은 정부가 뭘 해야 하는지에 대해서 의견이 다르다”고 강조했다 (Allison and Halperin, 1972).

분석의 기본단위는 정치적 결과의 산물로서 정부의 행동이다. 다양한 이해관계와 영향력을 가진 관료들 사이에 타협, 갈등, 혼란을 통해 산출된 결과를 의미한다. 즉 정부의 특정한 행위는 주요참여자들의 이해관계와 상대적 영향력에 의해 결정된다. 참여자는 국가나 조직의 연합체가 아니라 특정 직무를 맡고 있는 개인이며 개인의 지위, 성향, 신념 등이 정책결정에 중요한 영향을 미친다. 직무, 직위 등 참여자의 특정 이슈에 대한 입장, 선호, 인식에 따라 정책입장이 다르며, 문제의 해결책에 대한 인식은 이슈화의 계기나 마감시한에 따라 달라질 수 있다. 정책 결정에 영향을 행사하는 참여자의 권력은 협상에서의 이점, 기술, 의지 이에 따른 상대방 인식이다. 각 참여자의 입장과 영향력이 결합하여 정부의 정책결정과 행동이 나타난다. 행동경로, 게임의 규칙, 정치적 결과의 산물로서 행동의 상호작용을 통하여 정치적 게임의 결과로서 정부의 행동이 나타난다. 따라서 지배적인 추론패턴은 국가의 정책은 정부 내부의 개인과 집단들 간의 흥정의 산물이며 참여자의 선호와 게임, 행동경로를 분석을 통해 확인할 수 있다. 합리적 행위자 모형이 외교정책 결정과정에서의 대통령의 역할을 강조하는 반면에 관료정치 모델은 상대적으로 다원적인 권력투쟁에 주목한다. 이러한 권력투쟁의 추진력은 각 행위자의 이익 추구에서 나오며, 행위자는 일차적으로 생존확보와 영향력 유지, 사명 완수, 필요한 능력 보장을 위해서, 나아가 자율성과 조직의 사기 유지, 조직의 기본 요건 보호, 예산의 확충 등을 위해서 각각이 해석하는 최선의 정책 또는 올바른 정책을 산출하려고 노력한다는 것이 관료정치 모델을 지지하는 분석

가들의 견해이다. 다양한 이익의 충돌과 올바른 정책에 대한 다른 해석 때문에 행위자 사이의 갈등은 불가피하고 이러한 갈등을 조정하고 해결하는 과정 즉 정책결정과정은 복잡하고 투쟁적일 수밖에 없다는 것이 관료정치 모델의 핵심적인 주장이다(최종철, 1998). 국가의 작용, 반작용, 상호작용으로 이루어지는 국제정치의 상황 속에서 국가의 행위는 정책결정자를 의미하며, 정책결정자는 외교정책결정과정에 참여하는 사람들에 대한 분석이 되어야 한다고 하였다. 정책결정자는 독단적으로 행동하는 것이 아니라 그들이 처한 상황에 영향을 받으며 행동하기 때문에 대내적, 대외적 요인, 사회구조적 요인이 포함된다고 하였다. 스나이더는 행위자와 상황과의 관계를 기본개념으로 하여 외교정책결정자 개개인이 주어진 상황에서 어떻게 영향을 받으며 외교정책 결정과정에서는 어떠한 이유에서 특정 정책을 선택하는가를 분석함으로써 기존의 방법과는 다른 외교정책연구의 새로운 분석틀을 제공하였다(Snyder,R.C:186-192). 외교정책은 하나의 행위자가 결정하는 것이 아니고 관료체계 속에 들어가 있는 많은 행위자들이 갈등, 분규, 타협, 즉 ‘밀고 당기기(pulling and hauling)’를 하면서 그 과정 속에서 결정한다. 존슨 미국 대통령이 탄도미사일 요격미사일을 배치하는 결정을 내리는 과정을 분석한 결과 이 결정이 군과 정부관료, 의회 의원, 그리고 일반 여론에 의해 영향을 받아서 결정된 것임을 보여줬다(Halperin, 1974:306) 엘리슨의 관료정치모델은 외교정책 분야에 지대한 영향을 미쳤다. Essence of Decision이 인용된 경우가 1700회 이상이라는 점은 관료정치적 개념과 분석이 사회과학에 있어 일반적 개념으로 자리잡게 되었다는 것을 보여준다. 엘리슨은 많은 비판들을 일부 수용함으로써 자신의 모델에 유연성을 강화하여 “conceptual lenses”라는 개념을 통해 종합적 판단의 필요성을 강조하고 있다.

2. 사례에 대한 Allison 모형의 적용

Allison 모형이 외교정책의 분석틀로 인정받았음에도 불구하고 실제로 세 가지 모형을 적용하여 외교정책 또는 정책결정 사례 연구를 통해 검증하는 연구는 드물었다(Smith, 2004:300). 미국의 걸프전과 이라크전 강압 사례를 엘리슨의 모형으로 분석한 결과 걸프전과 이라크전 사례에서 공통적으로는 관료정치 모형에 따라 정책결정과정의 주요 행위자들간 정치 게임과 협상을 통해 정치 속에서 지배적인 연합을 구축하는데 성공한 그룹의 정책이 대외정책방향을 결정한다고 하였다. 걸프전의 경우 부시대통령, 이라크전의 체니 부통령이 주요 행위자로 반비반전 여론에도 불구하고 신보수주의 그룹과 연합하여 영향력을 확대시킨 결과로 보았다. 또한 세 가지 모델이 균등한 설명력을 제공하는 것이 아니라 사례에 따라 강한 설명력을 보이는 모델이 있으며 이들은 상호보완적인 정책결정 모형을 보였다(이선희, 2006). 노무현 정부의 이라크 1차 파병과 추가파병 정책결정 연구를 통해 노무현 정부의 이라크 1차 파병 정책결정에 관해 조직과정 모델을 통한 분석으로 사안의 예측가능성과 예측에 따른 표준행동절차의 사전확립이라는 두가지 요소로 인해 조직 행동의 산출이라는 면을 강조하였고, 추가 파병 정책은 추가파병의 경우 국내외적 환경 요인의 변화로 인해 매우 복잡한 시스템과 과정을 통해 결정되었는데 청와대 내부의 행위자들이 각각의 정책 선호에 따라 그룹을 형성하였고 이들간의 밀고 당기기를 통해 정책의 방향이 결정되었다고 하였다(우경림, 2010).

엘리슨의 세 가지 정치 모형 중 관료정치 모형을 적용하여 진행한 연구에는 대북정책을 이해하는데 있어 주요 행위자로서 대통령뿐만 아니라, 통일부와 국정원을 중심으로 관료라는 행위자들에 대해서도 주목할 필요가 있다는 점을 강조한 연구가 있다. 대북정책을 결정하고 추진하는 것이

대통령에 의해 전적으로 진행되는 것이 아니라, 관료들도 일정한 역할을 담당하고 있다는 점이다. 그 결과 관료들의 정치적 모습들을 확인할 수가 있었고, 이는 1990년대 동안 반복되고 있음을 발견할 수 있었으며 대통령과 대북정책에 관여하고 있는 관료들의 생각과 행동, 그리고 다양한 역할들을 함께 고려하는 것이 필요하다는 점을 강조하고 있다(배중윤, 2002, 2003)

국가의 대외정책 결정에 관한 이외에도 현재 정책결정론으로서 분석 분야의 대상 영역을 확장하고 있다. 국내 정책결정과정에서 엘리슨의 정책결정 모델로 분석한 연구가 다수 존재한다. 참여정부의 5.23 부동산 안전대책에 관한 부동산 정책결정과정(장옥민, 2003), 경부고속철도 건설정책의 결정과정(이원희, 2001), 첨단의료복합단지 조성 정책형성연구(정용일, 2012), 참여정부의 사립학교법 개정과정분석(김덕근, 2011), IPTV 정책결정의 특징 분석(이기태, 2010)이 있다. 외교정책결정 사례 외에도 엘리슨의 모델을 적용하는 연구가 점차 증가하는 추세를 보이는 것은 최고정책결정권자인 대통령에 의해 정책결정이 주로 의지되던 바에 비해 다양한 사회세력 및 정부부처에 의해 영향을 받고 개개인의 성향이 정책결정 과정에 중요하게 대두되었음을 보여준다. 즉 대통령의 권위주의 체제하에서 정책조정양식이 민주화되고 경쟁과 참여가 제도화되었다는 것을 의미한다(김기정, 1992). 즉 모델 I에 의한 설명력이 정책결정에 영향을 미치는 제도 및 관료 문화의 변화로 모델Ⅱ,Ⅲ의 상호보완적인 설명이 필요하며, 행위자들의 다양한 이익의 충돌로 인해 정책결정과정은 모델 Ⅲ에 의한 설명력이 증가한 것으로 보인다.

1) 합리적 행위자 모형(Model I: Rational Policy)

북한 연구관점에 대한 안보 패러다임의 대안으로 북한을 애처로운 행위자(sad actor)이며 합리적 행위자(rational actor)로 볼 것을 제안하고 있다. 북한이 국제관계에서 보이고 있는 행태를 정확하게 파악하기 위해서는 그 역사와 맥락을 알아야 한다고 한다. 북핵 프로그램 개발을 북한의 경제 개발난에 대한 해결의 목표에서 찾았는데 김정일의 경제 개혁이 실패하고 정권 승계의 시기상 김정일에 대한 반발감을 가진 군부를 지지하기 위해 북핵 위기를 촉발하였다고 하였다(Ergene lee, 2000)

제1차 북핵 위기 사례를 통해 북한의 외교정책 결정과정에 대한 영향요인을 분석하였는데 이는 합리적 행위자 모델을 통해서 분석이 가능하다고 본다. 그러나 김일성 사후 김정일이 자신의 권력기반을 확고하게 굳혔고 또 나름대로 독특한 통치 스타일을 적용해 왔다는 점을 고려할 때, 앞으로 조직과정 모델과 관료정치 모델을 보완적으로 적용해야 할 것으로 판단된다고 하였다. 북한 내부에서는 혁명1세대 중심의 기존 체제가 탈피되어 가는 과정에서 김정일 중심의 견고한 1인 독재체제가 확립되는 동시에 다양한 분야의 전문 테크노크라트가 등장하고, 북한 나름대로 개방을 통해 사회의 분화를 겪으면서 여러 기관들 사이의 이해관계에도 영향을 미치는 현상이 병행되어 온 것으로 보인다. 이러한 현상이 제2차 북핵위기의 진행과정에서 김정일의 유일적 영도체계를 바탕으로 한 합리적 행위자 모델의 적용 가능성을 증대시켜 주는 한편, 여러 기관들 사이의 분화를 통해 조직과정 모델의 적용 가능성도 높이는 양면적인 영향을 미쳐 왔으며, 아울러 김정일 측근의 엘리트층을 통한 관료정치 모델의 속성도 향상시켜 온 것으로 평가하였다(조건식, 2005).

3) 관료정치모형(Model III: Bureaucratic Politic)

2006년 북핵실험에 대한 한국의 대북정책결정과정에서 김대중 정부의 햇볕정책을 계승한 노무현 정권의 입장에서 대북 포용정책의 지속여부에 관한 정부부처내의 다양한 갈등과 타협을 분석하였다. 북한의 핵실험 직후 노무현 대통령은 포용정책의 근본적 수정을 언명했다. 하지만 포용정책의 정당성과 효율성을 주장하는 관료들의 주장에 의해 대통령의 방침은 시간이 지나면서 변화했다. 특히 이후 개성공단과 금강산 사업 여부에 관해 부처간의 이견이 표출되었고 관계부처간 조정회의에서도 경합과 논쟁으로 발현되었다. 즉 정부관료들이 다른 정책선호를 가지고 타부처 관료들과 직접 부딪치고 갈등하는 과정을 밟은 것이다. PSI(대량살상무기 확산방지 구상)와 같은 구체적인 정책의 방향도 정부내 강경세력과 온건세력의 논쟁을 거치면서 조정되는 양상을 보였다. 이는 대통령을 비롯한 고위 정책 담당자, 그리고 관련 부처 사이의 경합과 ‘밀고 당기기(pulling and hauling)’에 의한 것으로 볼 수 있다(안문석, 2008).

북핵 1차 위기 사례에서 미국의 정책 결정과정을 분석하였다. 정부정치모델이 제 I, II 모델과 비교했을 때 가지는 강점은 국내의 협상과정을 이해하도록 도와줌으로써 특정 정책의 수립 배경을 보다 구체적으로 파악할 수 있게 하고 나아가 복잡한 내부 과정으로 도출된 절충안이라고 할 수 있는 그 정책이 수시로 변천, 소멸을 겪는 이유도 무리 없이 설명할 수 있다고 하였다. 비교적 단기간의 긴급한 성격의 외교 협상의 경우 정부정치모델이 가지는 강점은 최고위 결정자들 사이의 협상은 원래 대통령이 의도했던 것과는 다른 결과를 가져오기 일쑤고 각 조직의 표준운영절차에 따른 분석을 기다릴 여유가 없다. 이들의 문제 인식 및 신념이 더 중요한 문제가 되고 그것은 협상에 투영된다. 이런 면에서 1차 북핵 위기에 대한 미국의 대응은 정부정치모델에 의해 설명력이 크다고 하였다(장영선, 2012).

1·2차 북핵위기 당시의 관료정치 양상을 분석한 연구가 있다. 1차 위기

의 경우 각 부처의 정책결정 행위자들의 갈등에 대해 부처들의 권력구조 및 정책결정 환경을 조성 관리하는 대통령의 리더십을 원인으로 들고 있다. 당시 청와대의 대북외교정책 독주와 신중하지 못한 발언으로 인해 통일원, 외무부 등 주무부처의 불만은 날로 높아졌으며 대통령이 확고하고 일관된 비전을 갖지 못함으로써 부처간의 혼란이 발생하기도 했다. 즉 대통령이 시시각각 변함에 따라 부처들은 그에 맞추기 위해 과당경쟁을 하거나, 혹은 아예 불만을 표출하였다. 2차 위기의 경우 이 시기 관료정치的原因是 NSC의 독주는 대통령의 전폭적인 지지를 바탕으로 하고 있었으며 대통령의 탈권위적이고 수평적이며 토론을 중시하는 리더십은 관료들간의 활발한 토론을 유도하였는데 이 과정에서 갈등등이 공개적으로 표출되며 NSC와 갈등을 빚고 있던 외교통상부와 국방부 등은 더욱 격렬한 반응을 보였다. 즉 1,2차 시기의 사례분석을 통해 대통령 리더십과 관료정치 양상을 중심으로 외교정책결정과정을 관료정치모형을 통해 검증한 연구이다(김옥진, 2004)

3. 분석의 기본틀

1차 북핵 위기의 사례 분석에 있어 앨리슨에 세가지 모형 적용은 북핵 정책결정과정에 미치는 영향요인을 분석함에 있어 인과적 타당성을 밝히는데 다른 정책결정모형에 비해 우위적 설명력을 제공한다. 특히 앨리슨 모형은 국가가 가지는 구조적 한계를 이해한것에서부터 국가의 비합리성을 잘 설명한 모델이다. 국가 위기 사안에 있어서 국가이익, 하나의 목표함수로 통합하기 쉽지만 국가의 구조는 하나의 유기체가 아니라 조직체이다. 국가는 조직 목표가 다른 각기 하위 조직체로 구성되어있고, 각 조직체를 구성하는 것은 개인이다. 각기 다른 계층에 목표함수, 국가의 목표, 조직의 목표, 개인(관료)의 목표를 비교할 수 있기 때문에 국가의 정책결정과정에서 도출된 비합리성을 밝히는데 가장 유용한 분석모형이라고 할

수 있다. 이러한 구조적 한계를 비합리성에 대응하여 풀어낸 모델 I, II, III가 상호보완적으로 합쳐질 때 하나의 퍼즐이 완성되는 것과 같다.

이는 북핵문제가 가진 3가지 측면의 특징에 기인한다. 첫째, 다수의 이해당사국이 관여되어 있기 때문에 대외적 영향요인 파악이 중요하다. 국가를 하나의 유기체로 파악하여 국가의 목표를 확인하고 상황을 파악하여 최고의 대안을 선택하는 합리적 행위자 모형은 이러한 정책결정과정 분석에 유리하다. 둘째, 핵문제의 특수성으로 인해 협상해야 할 대상자가 다양하다. 안보, 외교, 대북문제가 중첩되어 각기 다른 설립목적은 가진 부처들이 참여했다. 핵문제의 2가지 측면은 상호작용하여 엘리슨의 3가지 모형을 모두 적용하여 정책결정을 해석해야 하는 전제조건이 된다.

북핵 위기의 전과정에서 북핵 문제는 다음과 같은 특징을 가진다. 첫째, 북한 핵문제에 다자적 체계의 원형이다. 다수의 이해 당사자국은 핵 위기를 조성한 북한과 이로 인해 안보위협에 처한 남한과 미국, 중국이다. 각 나라는 위기상황에 있어 국가의 이익 극대화를 목표로 합리적으로 행동하는 주체이다. 각국의 국가이익은 충돌할 수 밖에 없다. 다수의 이해당사국은 경제 및 정치 체제가 상이하고, 이에 따른 정부 조직의 구조와 문화, 정책결정자의 권력의 소재와 이에 따른 정책결정에 참여하는 참여자들의 응집성이 다르다. 남한과 미국은 자유경제체제의 민주주의 국가이며, 중국과 북한은 사회주의 국가이다. 북한은 우리식 사회주의를 고수하는 독재 전체주의적 국가이며, 중국은 자본주의 시장경제의 질서를 도입한 공산국가이다. 따라서 상이한 체제와 국가이익을 목표로 할 경우 국가의 정책목표에 따른 합리적 선택은 달라지며 이것은 국가간 충돌로 이어진다. 이러한 경우 정책목표에 대한 정확한 이해가 선행되어야 한다. 북한은 UN, IAEA 현재 가입국으로 유엔 제재레짐에 포함되어 있다. 유엔헌장이나 국제법 및 국제적 의무를 위반하여 “국제평화 및 안전의 유지를 침해하는

국가에 대하여 유엔안보리를 중심으로 취해지는 강제조치에 관한 규범과 원칙, 그리고 의사결정체라고 할 수 있다. 유엔 제재 레짐의 주요당사자는 유엔안보리 및 제재위원회, 주요강대국, 그리고 국제원자력기구(IAEA)등 국제안보관련 국제기구 등이라고 할 수 있다. 제1차 북핵 위기에서 주요 갈등은 국제기구의 의무준수 사항을 회피한 북한과의 갈등도 주요했다. 둘째, 핵문제의 특수성으로 인해 안보문제는 국방부, 국제기구와의 관계에서 국제적 공조를 요구하기 때문에 외교부, 또한 남북관계에서의 핵문제로 인해 국가 조직의 다양한 부처의 의사결정이 필요했다. 이것은 정책결정을 조직의 산출물로 보며, 조직의 목적과 표준운영절차를 파악하는 조직행태모형을 통해 분석이 가능하다. 핵문제의 2가지 측면은 상호작용하여 엘리슨의 3가지 모형을 모두 적용하여 정책결정을 해석해야 하는 전제조건이 된다.

1차 북핵위기의 사례 분석은 두 가지 연구문제로 구성하였다. 북한의 NPT 탈퇴의 직간접적인 원인행위가 된 남한의 팀스피릿 훈련 재개 결정과 군사적 조치까지 검토하도록 위기를 최악까지 몰고간 북미간 북핵 협상안인 일괄타결안 거부 결정이다. 이러한 정책결정이 왜, 어떻게, 그리고 누구에 의해 이루어졌는지 엘리슨이 제시한 세 가지 모형을 도식화한 흐름에 따라 질문을 구성하고 이에 따른 해답을 찾아가는 방식으로 구조화하였다. 또한 시기적으로 1차 북핵위기 원인행위인 팀스피릿 훈련재개의 결정이 이루어진 시기는 노태우 정부 임기말에 이루어졌으며 북핵 위기 과정에서 일괄타결안의 남한측 거부로 인해 한반도 전쟁 위기가 고조되었던 시기는 김영삼 정부 시기이다. 따라서 두 정권 시기에 이루어진 정책결정을 엘리슨의 세가지 모델을 적용하여 비교하고자 한다.

[표 3-2] 연구분석틀

연구문제	구분	앨리슨 3가지 모델		결론
		모델 도식화	질문 구성	
팀스피릿 훈련재개 결정 (노태우정부)	I	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 2px;">목표</div> <div style="text-align: center;">▼</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 2px;">상황</div> <div style="text-align: center;">▼</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">합리적 대안</div>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 한국의 정책목표는 무엇인가 2. 한국이 인식하는 위협과 기회의 상황은 무엇인가 3. 이러한 상황에 따른 대안지는 무엇인가 	⇨
	II	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 2px;">조직목표, 구조와 문화, 자원</div> <div style="text-align: center;">▼</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 2px;">표준운영 절차(SOP)</div> <div style="text-align: center;">▼</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 2px;">프로그램 과 레퍼토리</div> <div style="text-align: center;">▼</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">조직의 산출</div>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 북핵 관련 관여한 조직과 조직의 목표 및 구조, 문화, 자원 등 조직요소는 무엇인가 2. 조직이 보유한 표준운영절차와 이로 인해 대안을 선택함에 있어 생기는 역량과 제약은 무엇인가 3. 조직의 프로그램과 레퍼토리는 무엇인가 	
일팔타결안 거부 결정 (김영삼정부)	III	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 2px;">참여자</div> <div style="text-align: center;">▼</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 2px;">행위자의 입장, 영향력</div> <div style="text-align: center;">▼</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 2px;">게임</div> <div style="text-align: center;">▼</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">정치적 결과</div>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 참여자(행위자)는 누구인가 2. 행위자의 상대적 영향력(인식, 선호행동, 사안에 대한 결정요소)은 무엇인가 3. 각 행위자의 행동채널은 무엇인가 4. 행위자간 정치적 경쟁(게임)은 있었는가 	

제1차
북핵
위기
정책
결정
과정
분석

제 4 장 노태우 정부: 팀스피릿 훈련 재개 결정

제 1 절 사례분석

전술한 북한 핵 위기의 소과정에서 일련의 남북한회담과 비핵화 선언 등 남북관계의 훈풍이 불던 때에 한국 정부가 팀스피릿 훈련 재개를 미국에 요청한 것은 이러한 흐름에 배치되는 행위이기 때문에 남한의 정책결정에 대해 의문을 가질 수 밖에 없다. 91년 3월 27일 부시 대통령은 해외 전술핵무기를 철수하기로 결정했다. 이에 노태우 정부는 91년 11월8일 ‘한반도 비핵화와 평화구축을 위한 선언’을 발표했다. 이어서 남과 북은 판문점에서 3차에 걸쳐 핵 협상을 벌인 끝에 91년 12월 31일 ‘한반도 비핵화 공동선언’에 이르렀다. 주한미군 철수, 팀스피릿 훈련 중지 등의 조건을 걸며 완강히 거부하던 북한이 한달 뒤인 92년 1월 30일 마침내 원자력기구와 핵안전조치협정에 서명했다. 92년 1월7일 노태우 정부는 북한이 그토록 반대해온 팀스피릿 군사훈련을 중지한다고 발표했다. 보름 뒤인 1월 22일에는 미국이 처음으로 뉴욕에서 차관급 북-미 고위급 접촉이 이루어졌고 92년 1월 19일 ‘한반도 비핵화 공동선언’이 발효되자 한-미는 남북간 상호사찰을 추진하기로 했다. 비핵화와 남북관계 개선을 추구하던 한국이 입장을 선회하여 북한의 강렬한 반대를 예상하면서도 1992년 중지한 팀스피릿 훈련을 재개하기로 한 결정을 한 이유는 무엇인지 의문에 제기된다.

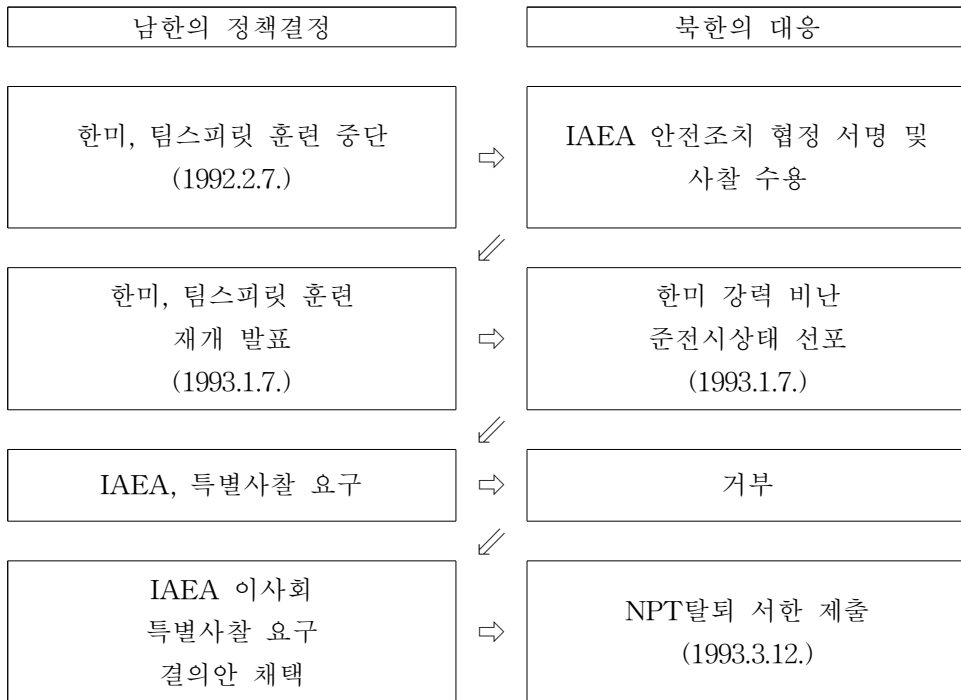
1차 북핵 위기의 발생 원인 행위인 북한의 NPT 탈퇴 경위를 살펴보면 남한의 팀스피릿 훈련 재개 결정이 중대한 사안이었음을 확인 할 수 있다. 1993년 3월 12일 북한의 NPT탈퇴 성명에 의하면 NPT탈퇴조치가 한

미측의 팀스피리트 훈련과 IAEA의 특별사찰 강행에 대해 “사회주의 제도를 견결히 옹호 고수하기 위한 응당한 자위적 조치이며” 이같은 입장은 “미국이 북에 대한 핵위협을 중지하고 IAEA가 독자성과 공정성의 입장으로 돌아설 때까지 달라지지 않을 것”이라고 강조하였다.

더군다나 1991년 12월말 남북기본합의서와 한반도 비핵화 공동선언의 채택이 될 수 있었던 것은 1990년 9월에서 1992년 9월까지 남북이 3박 4일씩 제8차까지 2년여간 남북간의 화해와 관계발전을 위하여 고위급 회담을 진행한 노력의 결과물이다. 아직까지 남북기본합의서는 남북간 화해와 협력을 위한 기본원칙을 담은 문서로 기본축이 되고 있다. 1991년 12월말 남북기본합의서와 한반도 비핵화 선언이 채택될 수 있었던 결정적 배경 가운데 하나는 한미 양국이 1992년 팀스피리트 훈련을 중지할 수 있다는 입장에 있었고, 실제로 92년 1월 7일 노태우 정부는 중지 방침을 공식 발표했다. 그러나 한미 양국은 그해 10월 8일 워싱턴에서 열린 한미연례 안보협의회의에서 “남북 상호핵사찰 등 의미 있는 진전이 없을 경우 1993년 팀스피리트 훈련을 실시하기 위한 준비조치를 계속해나갈 것임”을 천명했다. 이는 안기부 간첩단 사건 발표 이틀 후이자, 통상 팀스피리트 훈련 발표보다 3개월 정도 빠른 것인데 훈련의 재개 발표는 한국측의 요청으로 이뤄진 것으로 알려졌다. 북한은 10월 12일, 즉시 한미 양국의 발표를 비난하면서 철회를 요구했고, 12일 후에는 팀스피리트 훈련 강행시 남북대화의 동결을 경고했다. 11월 2일에는 이 훈련 재개시 “핵안전조치협정 이행에 새로운 엄중한 난관이 조성되게 될 것”이라며 IAEA 사찰 거부를 경고했고, 11월 3일에는 남북공동위원회 제9차 회의 불참을 통보했다. 그러면서도 11월 말까지 팀스피리트 훈련 재개 방침을 철회하면 12월에 공동위원회 회의를 열 수 있다고 말했다. 11월이 지나도 한미 양국 입장

에는 변함이 없자, 12월 15일을 새로운 시한으로 제안했고, 그래도 호응이 없자 이듬해 1월 29일 남북대화 중단을 선언하고 말았다. 이것이 노태우 정권의 마지막 남북협상이 된 것이다.

[그림 4-1] 남한의 정책결정에 따른 북한의 대응



제 2 절 합리적 행위자모형

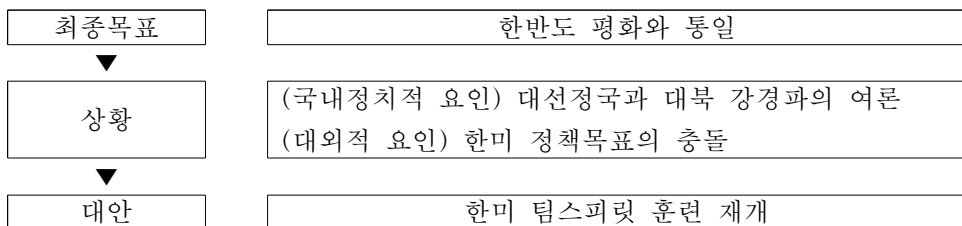
Allison의 합리적 행위자 모형(Model I:Rational actor model) 핵심은 국가 혹은 정부는 목표를 달성하기 위해 가치 극대화를 추구하는 선택을 하는 합리적인 의사결정자로 가정하는 것이다. 정부의 행위, 즉 국가의 정책의 결정은 전략적 상황에 대한 대응으로서 선택된다. 국가는 단일하고 잘 통제되며 완전한 정보를 가진 주체이며 목표함수에 따라 큰 효용을 주는 대안을 선택한다고 한다. 따라서 정부의 행위에 대해 목표함수에 집중하고 국가 혹은 정부가 처한 상황을 분석하여 그것이 합리적 정책결정이라는 것을 입증함으로써 사건을 설명하는 것이다.

국가는 단일하고 유기체적인 의사결정자로서 정책목표에 가치를 극대화하는 선택을 하는 합리적 의사결정자로서의 앨리슨 I모형을 적용하여 분석하고자 한다. 북한 정부는 한-미 양국의 팀스피리트 훈련 재개는 “북남 관계의 진전에 제동을 걸고 북남 대화를 위기로 몰고 가기 위해 획책된 범죄적 행위”라고 규정했다. 그로부터 몇 주 후 북한은 팀스피리트 훈련 재개를 이유로 들면서 공동핵통제위원회 회담을 제외한 모든 채널의 남북 대화를 중단한다고 선언했다. 그리고 얼마 지나지 않아 핵통제위원회 회담마저 중단했다. 북한은 팀스피리트 훈련 재개 결정이 “미국이 핵공격 위협을 포기하겠다고 한 약속을 저버리는 도발행위”라고 단언하며 IAEA 핵사찰을 거부할 수 있다고 처음으로 경고했다.¹¹⁾ 결국 북한은 주권과 국가의 최고이익을 지키기 위해서는 자위를 위한 대응조치를 취하지 않을 수 없다고 경고는 NPT 탈퇴로 현실화 되었다. 제1차 북핵 위기의 전(全)

11) 돈오퍼돈퍼, PP. 407-408

과정을 통해 한국 정부가 북핵 위기에 대응한 정책결정과정에서 제기된 의문점에 대해 한국 정책목표에서 찾고 그러한 목표를 세워야만할 상황을 분석한다. 이를 통해 목표를 달성하기 위해 이익을 극대화하는 결정 대안을 선택한 것을 밝히고자 한다. 이를 통해 왜 그러한 결정을 내렸는가에 대한 의문에 대한 해답을 찾고자 한다.

[그림 4-2] 모델 I :합리적 행위자 모형 적용



1. 정책목표

대한민국 헌법은 민주주의와 법치주의 그리고 평화주의를 국가의 기본원리로 천명하고 있다. 헌법에 내재되어 있는 기본원리는 국가의 근본이념으로서 모든 법률 해석의 기준이 되며 우리나라가 지향하고 수호해야 하는 국가의 최고 가치관을 의미한다. 그 중 평화주의는 세계적 차원과 한반도 영역에 평화를 의미한다.¹²⁾ 특히 세계평화주의에 기반하여 우리 헌법은 조국의 평화적 통일 목표를 명시하고 있다. 전문의 ‘조국민주개혁과 평화적 통일의 사명에 입각하여 정의·인도와 동포애로써 민족의 단결을 공고히 하고’라는 규정과 제66조 3항의 ‘대통령은 조국의 평화적 통일을 위한 성실한 의무를 진다’라는 규정, 그리고 제69조에 의해 대통령의

12) 헌법 전문에서 ‘밖으로는 항구적인 세계평화와 인류공영에 이바지함으로써’라 하고, 제5조 1항에서 ‘대한민국은 국제평화의 유지에 노력하고 침략적 전쟁을 부인한다’라고 하여 국제 평화주의를 표방하고 있다.

취임선서에서조차 국민 앞에 조국의 평화적 통일을 위해 노력할 것을 선서하게 하였다.¹³⁾ 정책목표는 미래에 도달하고자 하는 바람직한 상태로써 미래성과 방향성을 가지고 있다. 또한 정책목표는 무엇이 바람직한 상태인가를 판단하는 가치판단에 의존하기 때문에 주관적이며, 타당성이나 규범성을 지니고 있다. 남북한 분단의 특수한 상황에 있어서 남한의 정책결정자는 주어진 제약조건 속에서 일관성이 있고 가치를 극대화하는 합리적 선택의 합리성에 대한 가치판단은 헌법이 지향하는 평화주의 규범성에 구속된다. 노태우 정권의 북방정책의 최종목표를 한반도 평화와 안정, 통일이라는 입장에서 김달중(1989)은 북방정책이란 “중국, 소련, 동구제국과 기타 공산국가 및 북한을 대상으로 하는 외교정책과 외교를 의미하는 것으로서 중국과 소련과의 관계 개선을 도모함으로써 한반도의 평화와 안정을 유지하고 공산국가와의 경제협력을 통한 경제이익의 증진과 남북한 교류 협력관계의 발전 추구 그리고 궁극적으로는 공산국가와의 외교정상화와 남북한 통일의 실현을 위한 정책과 이러한 정책실현을 위한 방법”으로 정의하고 있다. 북방정책이 통일정책으로 수렴되는 것이라는 노태우 대통령의 이같은 인식은 북방외교를 1단계, 대북정책을 2단계, 생활문화권의 북방확대라는 순서로 표현했고, 북방정책의 외교와 통일 전략간 우선순위는 분명한 듯 했다.

나는 특히 남북한 대치상태에 대해서는 중국 전국시대 진나라가 썼던 원교근공 전략을 생각했다. 북한의 문이 안열리니 저 먼데로 돌자고 판단한 것이다. 제1차로 비동맹국, 그다음에 북한과 관계가 있는 나라들, 즉

13) 헌법 제69조 대통령은 취임에 즈음하여 다음의 선서를 한다.“나는 헌법을 준수하고 국가를 보위하며 조국의 평화적 통일과 국민의 자유와 복리의 증진 및 민족문화의 창달에 노력하여 대통령으로서의 직책을 성실히 수행할 것을 국민 앞에 엄숙히 선서합니다.” 그 외 제98조 1항 ‘평화통일정책의 수립에 관한 대통령의 자문에 응하기 위하여 민주평화통일자문회의를 둘 수 있다’라는 규정이 있다.

동구권, 소련과 중국까지 우리가 친밀해지자고 걱정했다. 어차피 남북통일이라는 것은 전쟁을 통하지 않고서도 개방만 시키면 되는 것이다. “개방=통일”이라는 것이 나의 통일에 대한 기본 개념이었다. <노태우, 노태우 육성회고록 51-54>

2. 상황

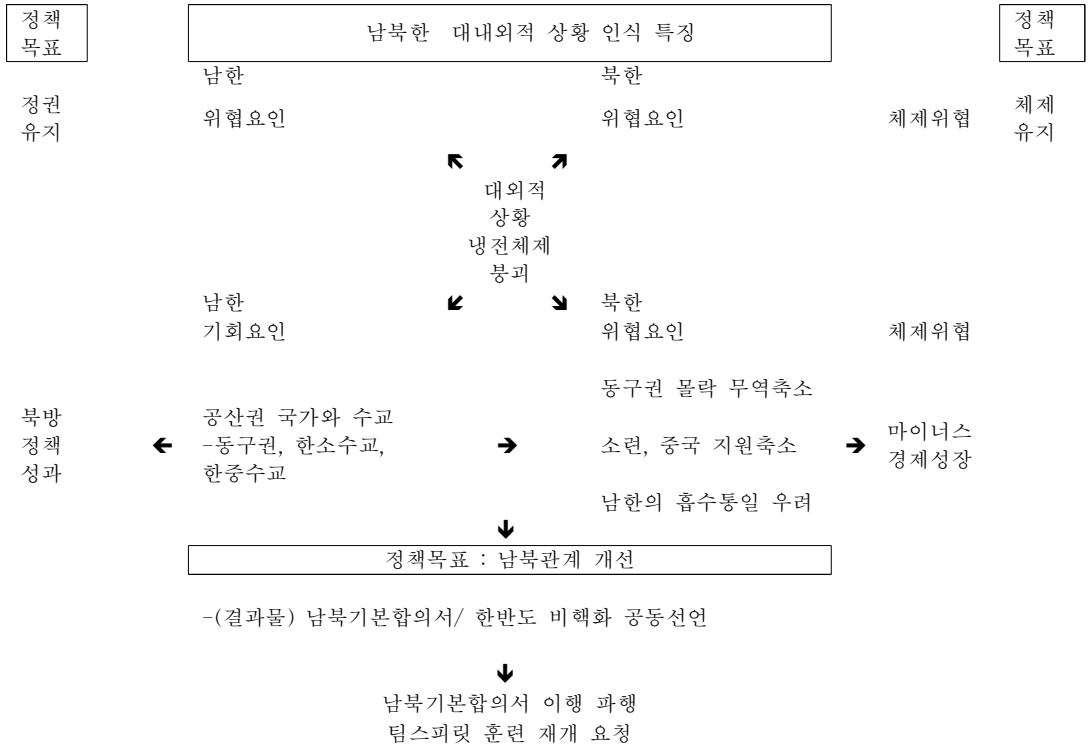
1993년 3월 12일 북한의 NPT 탈퇴 선언은 김영삼 정부 출범 1993년 2월 25일 이후 한달이 채 되지 않은 이후에 발생하였다. 그러나 북한의 NPT 탈퇴에 대한 남한의 원인 행위는 북한의 NPT 탈퇴 성명에서도 밝힌 바와 같이 NPT 탈퇴조치가 한미측의 팀스피리트 훈련과 IAEA의 특별사찰 강행에 대한 자의적 조치라고 강조한다. 1992년 1월 7일 노태우 정부가 공식적으로 중단 선언한 팀스피리트 훈련에 대해 그해 10월 훈련 중단을 번복한 정책결정에 의해 제1차 북핵 위기가 조성되었다. 따라서 본 장에서는 노태우 정부의 팀스피리트 훈련 재개 결정에 대한 상황을 살펴보고 이러한 상황에 대응한 정책목표를 찾고 정책목표를 달성하기 위한 최적 결정 대안이었는지 살펴보고자 한다.

한반도는 지정적학적 위치에 의해 주변국가들의 이해관계가 개입될 수밖에 없다. 한국 자체의 외교적 자율성을 가지고 외교정책 목표를 수립하기 어려운 역사적, 지리적 이유를 가지고 있다. 특히 냉전시대에 한반도는 미소대립의 장이었으며 외교정책과 대북정책의 정책목표가 분리된 것은 이러한 한반도의 특수적 배경에 기인한다. 1980년대부터 1990년대 초까지, 즉 북한의 NPT탈퇴로 핵 위기가 조성되기 전까지 남북한 관계는 대전환점을 맞는 듯 보였다. 1980년대 말 소련의 해체와 동구 공산권 국가의 개혁과 개방으로 세계 냉전체제가 와해됨으로 남한과 북한은 대외적인 급격

한 변화의 흐름에 놓이게 된다. 먼저 대외적 냉전 종식이라는 국제정세의 변화는 국내 상황과 맞물려 남한과 북한에 각각 다른 기회와 위협요인에 근거한 남북한 관계 개선이라는 동일한 정책대안을 선택하도록 하였다. 이러한 기회요인과 위협요인에 따른 선택은 남한과 북한이 대안 선택에 있어 순환적 원인을 제공하는 결과를 제공하는 양태를 보였다.

노태우 정권이 들어선 이후 남북한은 새로운 대내외적 국면을 맞이하게 되는데 바로 냉전종식이다. 냉전 해체라는 대외적 상황에 따라 남북관계 개선이라는 공통적인 필요가 발생하였다. 특히 1988년 노태우 대통령이 발표한 7·7 선언에 골자를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 남북한간의 적극적 교류 둘째, 이산가족들의 생사 확인 및 왕래 셋째, 남북한간 경쟁 및 대결외교의 종식과 상호협력 여섯째, 남북한 쌍방의 상대 우방국관의 관계개선 노력에 협력한다는 내용이다. 김달중(1989)은 북방정책이란 “중국, 소련, 동구제국과 기타 공산국가 및 북한을 대상으로 하는 외교정책과 외교를 의미하는 것으로서 중국과 소련과의 관계 개선을 도모함으로써 한반도의 평화와 안정을 유지하고 공산국가와의 경제협력을 통한 경제이익의 증진과 남북한 교류 협력관계의 발전 추구 그리고 궁극적으로는 공산국가와의 외교정상화와 남북한 통일의 실현을 위한 정책과 이러한 정책실현을 위한 방법”으로 정의하고 있다.

[그림 4-3] 노태우 정권의 북방정책 상황



그러나 이러한 남북한의 대외적 기회요인에도 불구하고 가장 기술적인 문제가 발생한다. 북한이 1992년 5월에 자국의 핵물질과 시설에 관한 150페이지에 달하는 보고서를 IAEA에 제출하는데, 이때 1990년 봄에 영변의 5메가와트 원자로에서 약 90그램의 플루토늄을 추출한 적이 있다고 밝혔다. 그러나 IAEA는 이후 영변 핵 시설에 대한 사찰을 진행한 결과, 북한의 보고와는 달리 실제로는 1989년부터 1991년까지 세 번의 독립적인 핵 재처리 활동이 있었다고 발표하였다. IAEA는 북한에 이러한 편차에 대한 검증을 요구하며 두 곳의 미신고 시설에 대한 특별사찰을 요구하였지만, 북한은 이 시설들이 군사시설이라고 주장하며 IAEA의 사찰요구를 강력

하게 거부하며 북핵문제가 시작되었다. IAEA와 NPT 가입국으로 국제기구의 법률에 구속될 수 밖에 없고 이것은 국내문제가 아니라 국제적 문제로 노태우 정권이 추진할 수 있었던 대외적 기회요인에 정면으로 대비되는 위협요인이 되었다. 남북비핵화 공동선언을 실천하기 위해 구성된 핵통제공동위원회가 사찰과 검증을 둘러싸고 점차 이견이 드러났고 IAEA와의 갈등이 본격화 되었던 것이다. IAEA와 NPT는 국제기구로 자율성이 있지만, 국제기구의 존립 목적은 미국의 비확산 체계의 목표와 일치한다. 미국의 대북정책은 반테러전쟁이나 이라크 전쟁과 같은 세계 전략의 영향하에 있을 수밖에 없지만 한국의 대북정책은 남북관계와 한반도 통일이라는 동북아 지역적인 수준과 국내정치적인 변수에 영향이 크다. 미국은 국익에 부합하는 안보 정책 목표에 관리영역이 매우 광범위하고 중첩적이다. 그것은 전 세계에 주둔하고 있는 135개국 820개 부대의 미군 205,118명¹⁴⁾이 방위를 담당하는 나라의 안보와 세계 최대 핵탄두¹⁵⁾를 보유한 핵보유국¹⁶⁾으로서 미국의 핵정책에 기인한다. 미국은 국가 안보정책 목표의 포괄적 틀에서 지역이 처한 안보환경의 특성에 따라 전략이 상이하다. 미국의 대북정책은 미국과 동북아시아 지역의 안보, 일본과 한국과의 정책공조, 한국에 대한 안보 공약, 중국에 대한 견제를 위해 미국의 국익을 고려할 전략적 접근이 필요하다. 1970년대 전 세계적으로 핵확산의 추세가 강화되었는데 NPT가 인정한 핵보유국 외에 인도가 핵 실험을 단행했고 이에 잠재적 핵확산 국가에 대한 외교적 노력을 해왔다. 미국은 냉전의 종식과 함께 1991년 9월 27일 조지(George H.W.bush) 대통령은 전 세계에 지상발사 전술핵무기를 일방적으로 철수할 것이라고 발표했다.¹⁷⁾ 핵

14) 출처: 위키백과

15) abc news, 2013.6.13. The Department of Defense disclosed in 2012 that “as of September 30, 2009, the U.S. stockpile of nuclear weapons consisted of 5,113 warheads.”

16) 핵 확산 금지 조약(NPT)에서 인정하는 핵무기 보유국은 미국, 영국, 러시아, 프랑스, 중국 5개국이다.

확산 금지 체제를 유지하고 북한의 비핵화 목표는 정권과 무관한 일관된 미국의 정책목표였다. 클린턴 정부의 NPR¹⁸⁾ 보고서를 통해 확인할 수 있는 것은 북한의 요주의 대상으로 미국에게 충분히 북한에 대한 선제타격이 가능한 상황이었다. 실제적으로 1994년 3월 북한의 IAEA 사찰단 협조 거부와 유엔안보리에 북핵 문제가 회부되면서 미국은 패트리엇 미사일의 남한 배치와 후속적으로 1994년 윌리엄 페리 국방장관이 1만명의 추가 병력을 한국에 투입하겠다고 발표하면서 북한과의 전쟁의 전면전까지 고려되기도 하였다. 클린턴 행정부의 미국의 안전전략보고서¹⁹⁾에 의하면 클린턴 행정부 1기는 유엔을 비롯한 국제기구에 대한 신뢰를 바탕으로 미국이 다자주의적 협력을 주도하는 ‘방어적 자유주의(defensive liberalism)’로서 동아시아 핵심 안보목표로 비확산체제를 위해 노력했다고 한다. 미국의 경우 미국의 핵심국가이익에 있어 안보정책, 핵정책, 동아시아 안보정책, 대북정책, 대남정책 영역에 대한 하위 정책목표에 있어 고려되어야 할 스펙트럼이 넓다. 미국은 북한 핵의 자국에 대한 직접적인 위협보다는 비확산레짐에 부정적 영향을 우려하였다. 또한 북한 핵에 대응한 한국과 일본, 대만의 핵무장 도미노 현상을 가장 두려워하였다. 이러한 미국과의 대북 정책목표와 한국의 정책목표는 충돌할 수 있는 여지의 구조를 가지고 있었다.

17) 전게서 p11

18) 미국 행정부에서 발간하는 핵관련 보고서이다. 이 보고서는 미국의 핵 정책과 연관이 깊으며, 8년을 주기로 해서 작성된다. 지금까지 1994년 빌 클린턴 행정부와 2002년 조지 부시 행정부, 2010년 오바마 행정부까지 해서 총 3번 발간되었다. 해당 보고서를 바탕으로 해서 앞으로의 5~10년간의 핵정책과 관련 예산 편성이 결정된다. 출처: 위키백과

19) 美 행정부는 1986년 골드워터·니콜스 法(Goldwater-Nichols Defense Reorganization Act)에 따라 국가안보전략보고서를 2년마다 의회에 제출하게 되어 있음. 2000년 1월 클린턴 행정부의 국가안보전략보고서 발표

[표 4-1] 클린턴 정부의

핵정책 NPR²⁰⁾(Nuclear Posture Review) 주요내용 재구성

구분	주요내용
군사력 방향	위협에 기초한 모델 (threat-based model)
핵전략의 삼각틀	1) 대륙간탄도미사일 2) 잠수함발사핵미사일 3) 대륙간 전략폭격기
비핵공격에 대한 핵공격 지침	소극적 안전보장(NSA); 핵무기를 보유하지 않고, 핵무기를 보유한 국가와 연합해 공격하지 않을 시, 미국은 핵무기 사용 및 사용 위협을 하지 않겠다는 약속
즉각적 분쟁	이라크의 주변국 공격, 북한의 남한 공격, 중국-대만의 무력 충돌
요주의 대상	북한, 이라크

3. 합리적 대안

대외적으로 맞이한 냉전의 종식이라는 가장 유리한 환경은 북방정책을 적극적으로 추진할 수 있게 하였다. 대북협상에 있어 북한이 의지 할수 있는 중국, 소련, 기타 동구권의 해체로 인해 남북협상에 진지하게 임하게 하는 효과를 가져왔다. 이에 남북기본합의서와 남북비핵화공동선언이라는 결과물을 가질 수 있었고. 1992년 남북기본합의서와 비핵화 공동선언이 발효됨으로써 이를 이행하기 위한 핵통제 공동위원회, 경제교류협력위원회 등이 구성되었다. 그러나 한미양국과 북한에 대한 입장차가 장애가 되기 시작한다.

20) 클린턴 정부의 NPR 재구성

<1991년 한반도 비핵화 공동선언>

남과 북은 한반도를 비핵화함으로써 핵전쟁 위험을 제거하고 우리나라의 피오히와 평화통일에 유리한 조건과 환경을 조성하여 아시아와 세계의 평화와 안전에 이바지하기 위하여 다음과 같이 선언한다.

1. 남과 북은 핵무기의 시험, 제조, 생산, 접수, 보유, 저장, 배비, 사용을 하지 아니한다.
2. 남과 북은 핵에너지를 오직 평화적 목적에만 이용한다.
3. 남과 북은 핵재처리시설과 우라늄농축시설을 보유하지 아니한다.
4. 남과 북은 한반도의 비핵화를 검증하기 위하여 상대측이 선정하고 쌍방이 합의하는 대상들에 대하여 남북핵통제공동위원회가 규정하는 절차와 방법으로 사찰을 실시한다.
5. 남과 북은 이 공동선언의 이행을 위하여 공동선언이 발표된 후 1개월 안에 남북 핵통제공동위원회를 구성·운영한다.
6. 이 공동선언은 남과 북이 각기 발효에 필요한 절차를 거쳐 그 본문을 교환할 날부터 효력을 발생한다.

1992년 1월 20일

남북고위급회담 남측 대표단 수석대표 대한민국 국무총리 정원식
북남고위급 북측대표단 단장 조선민주주의인민공화국 정무원 총리 연형묵

특히나 IAEA가 북한의 핵 개발 의혹에 대한 해명을 요구함으로써 이것은 남북한의 문제만이 아니라 비확산 체계의 미국의 핵 정책목표와 중첩되면서 미국의 대북정책 목표와 갈등을 빚게 될 수 밖에 없는 구조에 놓여 있으며 이것은 냉전의 종식의 기회적 요인에도 불구하고 남한에 정책 결정에 제한을 의미하는 것이다. 이러한 상황에서 10월 한미-연례안보회의에서 핵 의혹 해소 불충분을 이유로 1993년 팀스피리트 훈련 재개를 결정하여 11월 예정이던 분야별 공동위원회, 12월 예정이던 9차 남북 고위

급 회담이 결렬되었다. 이는 냉전의 종식에 따른 한반도의 자율성의 틈이 닫히고 핵우산 아래에 살아야 하는 남한의 상황과 대북강경파들의 득세에 따른 국내 여론에 따른 대안이었다. 실제 비핵화에 대한 갈루치에 평가를 보면 노태우 대통령이나 입안자들이 자신하던 남한의 주도적 대북정책 수립, 한반도 비핵화 선언에 관해, 다음과 같이 평가하고 있다.

그러나 미국의 입장에서 볼 때 핵부재 선언까지 한 것은 시쳇말로 오바한 것이었다. 미국은 그때까지 한국 내 핵무기의 존재에 대해 확인도 부인도 않는 소위 NCND 정책을 유지해왔기 때문이다. 이에 대한 부시대통령이 한 대답은 정치적 모호성의 입장에서 명언이었다: “나도 그가 한말을 들었소. 그렇다고 그것을 따질 생각은 없소”

또한 미국에 핵우산을 제공받는 좁은 입지에서의 정책적 대안도 이를 뒷받침하고 있다.

“1992년 가을쯤으로 기억되는데, 미국이 1993년부터 팀스피리트 훈련을 재개하겠다고 발표한 거예요. 도대체 어떻게 이렇게 바뀌었는지 궁금했는데, 작년에 그레그 전 미국대사가 방한해 대답하면서 한번 물어봤어요. 상당히 곤혹스러워하면서 당시 아버지 부시 행정부의 국방부장관이었고 나중에 아들 부시 행정부의 부통령으로 막강한 네오콘 실세였던 딕 체니가 바뀌었다는 거예요. 당시 노태우 정부 인사들은 그 이유를 잘 모르고 있었고 그냥 미국 방침에 순응한 것 같아요.” <한완상 인터뷰, 2006>

대북 핵사찰을 해결하지 못했기보다 IAEA 국가기구가 개입하고, 한국정부가 주도적으로 이끌어갈 입지가 줄어들었고, 특히 핵우산을 제공받는

한국의 입장에서 즉 최종적 목표, 한반도 평화와 통일을 위해 북방 국가들과 관계를 개선하여 팀스피릿훈련을 재개할 수밖에 없었다. 그러나 정책목표에 따른 대안의 선택으로 보기에는 비합리적인 부분이 설명이 되지 않는다. 따라서 2절에서 조직행태 모형을 적용하여 설명해보고자 한다.

[표 4-2] 합리적 행위자모형에 의한 분석 주요내용

분석요소	주요내용
정책목표	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 한반도 평화와 통일(남한의 안보 우선)
상황	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 냉전종식에 따른 대외적 기회요인 발생, 봉방정책의 상호작용으로 남북한 관계 개선 ▪ IAEA 핵 사찰과 남북한 비핵화 선언에 따른 핵 사찰 이행 충돌, 남북간 문제가 아니라 국제적 핵문제로 확대됨으로 미국 개입 ▪ 미국 개입으로 인한 핵 정책목표 충돌
합리적 대안	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 한미 연례안보협의회의, 핵 의혹 불충분을 이유로 팀스피릿 훈련 재개 결정

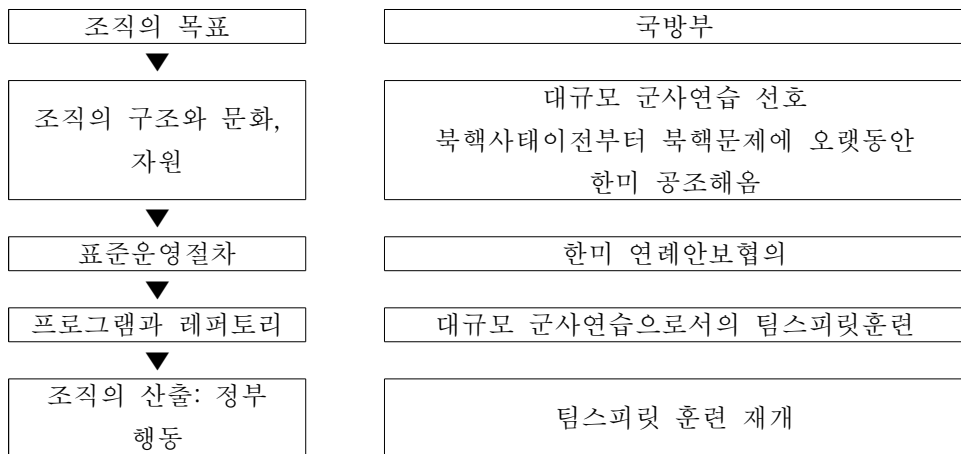
제 2 절 조직행태모형

정부의 행동은 조직의 루틴 혹은 통상절차를 작동함으로써 이루어진다. 정부의 행위는 의식적인 선택이 아니라 거대한 조직들이 미리 규정된 행위 패턴에 따라 작동한 일종의 산출이다. 각 조직은 고유의 업무가 있고 해당업무에 관한 반독립적인 지위를 누린다. 조직의 복잡한 업무를 수행하기 위해 표준행동절차를 따른다. 사전에 정립된 프로그램이 필요하고 정부에 대응은 사전에 준비된 루틴 표준절차에 의해 결정된다. 조직의 산

출물로 정부의 행동은 하위조직의 목표와 문화에 크게 영향을 받는다. 조직의 목표 상위에 있는 정책목표나 방향성이 존재하더라도 조직의 존립근거 및 목적에 따라 접근하는 전략적 목표 즉 수단, 수단을 선택하는 것은 전술조직은 서로 다른 목표를 가진 하위조직의 연합체로 조직내의 하위조직 간에는 갈등이 불가피하다. 조직의 환경을 매우 유동적이며 선택한 대안의 집행 결과도 불확실하기 때문에 의사결정자는 대안의 선택에 있어서도 예측가능성을 중시하고, 불확실성을 회피(uncertainty avoidance)하게 된다. 조직은 경험을 통해 학습하게 된 행동규칙인 표준운영절차(standard operating procedure)에 따라 의사결정을 하는 성향을 갖는다(Cyert & March, 1963:116-125). 엘리슨은 1모델에서 단일 행위 주체로서의 국가로 상정시 완전한 합리성을 만족할 수 없고 한정된 합리성(bounded rationality)만 가지고 대응한다고 하였다. 분석의 기본단위는 '조직의 산출로서 정부의 행동'으로 정책을 조직과정의 산물로 보고 이론을 전개한다. 구성개념에서 행위자는 단일의 국가나 정부가 아니라 느슨하게 연결된 조직들의 연합체이다. 분해된 문제와 분절된 권력에 따라 조직은 상당한 정도의 자율성을 가진 상태에서 문제를 인식하고 일련의 활동을 수행한다. 명시적, 묵시적 조직의 임무가 존재하며, 임무수행방식과 능력 등 조직고유의 신념과 문화가 생성된다. 조직의 산출로서 행동은 프로그램화된 특성이다. 조직 운영의 목표에 따라 순차적으로 관심을 기울이며 표준운영절차에 따라 조정과 통제가 이루어진다. 정형적인 상황에 대처 할 수 있는 조직내 축적된 대응조치 즉 프로그램이 모여 레파토리를 형성한다. 조직은 불확실성을 회피하며 문제 지향적 검색을 통해 해결책을 검색한다. 조직문화의 틀은 학습을 통하여 이루어지고 급격한 변화는 이루어지지 않는다. 정부지도자들은 조직이 제공하는 정보, 조직의 프로그램에 지배적 의해 얻는 평가와 대안 속에서 움직이므로 영향력의 행사가

제한적이다. 따라서 추론패턴은 국가가 특정한 행동은 문제와 관련된 하위 조직들의 관행과 조직내 축적된 레퍼토리에서 정부지도자들에 의해 선택되고 다듬어진 프로그램이므로 조직행태모형은 정책을 산출한 조직 내의 특수 역량, 레퍼토리, 조직의 절차를 확인함으로써 가능하다. 이것은 조직행태에 즉 대북정책에 있어 발생한 상황에 대해 외교적 정책 기조가 정해지더라도 조직의 특성에 따라 수립하는 전술(tactic)이 달라지는 것을 의미한다.

[그림 4-4] 모델Ⅱ: 조직행태모형 적용



전절에서 살펴본 바와 같이 93년 남한의 팀스피릿 훈련 결정이 상황에 따른 대안지에 하나였다고 하여도 그러한 남한의 비일관적 정책결정에 의문이 해소되지 않는다. 노태우 대통령의 임기말이 다가오고 김영삼이 후보로 확정되고 새로운 권력이 부상하자 레임덕 현상이 나타난다. 청와대의 주도권이 약화되자 본격적으로 부처 이기주의가 나타나기 시작했다. 노태우 대통령의 북방정책에 반대 세력들이 나타났다. 1991년 12월 남북 기본합의서와 비핵화 공동선언이라는 획기적인 대북정책의 결과물에도 불구하고 북핵 문제가 부각되자 외교부나 안기부는 대북 포용정책에 대한

입장을 달리한다. 특히 1992년 9월 15일부터 9월 18일까지 평양에서 개최된 제 8차 남북고위급 정상회담때 발생한 훈련조작사건을 통해 대통령의 결정 선호와 다른 양상이 나타나기 시작함을 확인 할 수 있다. 후일 감사원에 따르면 1992년 9월 당시 안기부 특보 이동복은 이인모 노인송환과 이산가족 고향방문단 정례화를 교환하라는 대통령의 새로운 훈련을 회담 대표였던 총리에게 보고하지 않았다. 노태우 정부의 고위급 회담은 이로써 종결되었다. 특히 팀스피릿 훈련의 재개는 한국의 군부가 먼저 요청한 것으로 알려졌다.

“북핵문제 진전되면서 외무부와 협상이 주로 이루어졌다. 국방부는 핵우산 보장해달라는 것 말고는 조치가 따로 없었다. 핵 기술에 관한 것은 국방부 본연의 기능이다. 외교안보회의 국방부가 거의 다하고 공동성명발표하고 하는거 외무부에서 나온 차관급들이 그 사람들 이름으로 나가고.. 국방부도 한미라인 가동되었습니다. 한미연례안보협의 자체가 한미상호방위조약에 근거한 것이기 때문이죠.” <권영해 국방부 장관, 구술인터뷰(2002)>

안기부는 팀스피릿 훈련 재개를 발표할 즈음 이른바 이선실 간첩사건이라는 대규모 간첩 사건을 발표했으며 팀스피릿 훈련은 북한을 움직일 수 있는 가장 효과적인 한국군의 전투 준비태세를 강화하는 중요한 기회로 평가되고 있었다. 놀라운 점은 양국의 국방장관이 연례 회담 자리를 빌어 발표하면서 워싱턴 정부의 부처관 정책위원회에 통보나 조언을 구하지 않은 사실이다. 이후 북한은 공동핵통제위원회의 회담을 제외한 모든 채널의 남북대화를 중단한다고 선언하였다 또한 IAEA 핵사찰을 거부할 수 있다고 처음으로 경고하였다. 남북관계 정체에 분노한 한국은 1993년

팀스피리트 훈련 재개를 원했다. 1992년 10월 8일 한미안보연례협의회에서 체니 국방장관도 동의했다 미국 국방부는 한국과 마찰을 빚고 싶지 않았다. 미국의 주한 미대사 도널드 그렉 미국의 대한반도 정책에서 가장 큰 실수의 하나였다고 한다.

<공동성명서, 제24차 한미 연례안보협의 주요내용 >

양국 대표단은 북한의 핵개발과 관련된 모든 활동을 저지하기 위하여 계속 긴밀히 협력해 나가기로 다짐하였다. 체니 장관은 노태우 대통령의 1991. 12. 18 『한반도 핵부재 선언』을 상기하고, 미국은 노 대통령의 동 선언을 환영하며, 미국의 정책 또한 동 선언과 기초를 같이하고 있고, 남북합의에 의한 상호 핵사찰이 이행될 경우 미국은 주한미군의 군사시설을 공개할 준비가 되어 있음을 재강조하였다. 양측은 북한이 국제원자력기구 (IAEA)의 핵안전협정에 서명하고 동 협정을 이행하며 IAEA 핵사찰을 수용하겠다고 결정한 것은 한반도 평화를 위해 필요하고 유용한 일 단계 조치라는데 인식을 같이하였다.

양국대표단은 미국의 한국방위 역할이 지원적 역할로 순조롭게 전환되고 있으며 또 앞으로도 계속 되어야 한다는 데 인식을 같이하였다. 양측은 한국군에 대한 평시작전통제권을 늦어도 1994년 12월 31일까지 한국에 전환하기로 합의하였다. 최 장관과 체니 장관은 한미 군사위원회로 하여금 시행지침과 구체적인 전환시기를 1993년 제25차 SCM에 건의하도록 지시했다. 또한 양측은 한미 연합훈련은 한반도 연합전비태세 및 대북 억제력 유지 차원에서 필요하다는 데 인식을 같이하고, 남북관계 특히 상호핵사찰 등에 있어서 의미 있는 진전이 없을 경우 '93 팀스피리트 훈련을 실시하기 위한 준비조치를 계속해 나가기로 합의하였다.

1992년 10월, 미국 워싱턴에서 열린 한미 연례안보협의회의(SCM)에서 양국은 “남북 상호 핵사찰 등 의미있는 진전이 없을 경우 팀스피리트 훈련을 1993년 재개하기 위해 준비할 것”이라고 발표했다. 당시 국토통일원 차관으로 재직했던 김대중 정부 시절의 임동원 외교안보 특보는 회고록 피스메이커에서 당시 훈련 재개를 강력히 주장하고 이러한 내용을 담은 공동선언문 초안을 제시한 쪽은 한국 국방부였다고 한다. 또한 그레그 전 주한 미국대사에 의하면,

“1992년 가을에 펜타곤에서 열린 연례 안보참모회의에서 팀스피리트 훈련을 1993년 3월에 다시 실시하도록 한 것이다. 양국의 군사기관들은 이 훈련작전이 제공해주는 더할 나위없이 귀중한 훈련 기회에 대해 떠들어댔고, 딕 체니 국방장관은 국무부나 나하고는 의논조차 없이 훈련을 부활시키고 말했다.” <역사의 파편들, 2002>

공동선언문 초안을 제시한 쪽도은 한국 국방부였다고 한다. 미 안보협의회의(ROK-US Security Consultative Meeting, SCM)은 한-미 양국의 주요군사정책 협의 조정 기구로 국방장관 수준에서 주요 안보 문제를 협의하고 이를 해결하기 위해 양국에서 번갈아가며 연례적으로 개최하는 회의이다. 팀스피리트훈련 여부는 북한이 특히 민감히 여기는 사안이었기 때문에 대통령의 재가 없이는 발표되기 어려운 사안이었다. 비록 공동성명서는 1993년 훈련준비를 시작한다고 했지만 최종 결정은 12월이나 1월중에 내릴 것이라고 했다. 그러나 미국과 한국 두 나라 모두 정권 교체기에 있었다. 결정권자의 정책 영향력이 조직에 미치는 것이 둔화된 상태였다. 레임덕 영향과 정권 교체로 인한 조직의 업무 인수인계상 드러나는 허점이

보이기도 했다. 즉 두 나라의 각 조직들은 조직의 업무대로 수행해나가고 있었다. 권영해 전 국방부 장관에 의하면 군 당국은 국방부의 조직 목표대로 업무를 수행해 나가고 있었다.

“국방부는 북한 핵개발 의지를 가지고 실행에 옮길때부터 관심을 가졌다. 6.25 끝나고 김일성이 적화통일을 왜 못했나 분석했는데 크게 나누어 10가지 정도를 분석, 보완해야 한다. 첫번째가 핵과 관련된 이야기다 6.25 낙동강 선까지 못갔고 중공군 북진함으로써 다시 개입을 했고 겨우 일사후퇴해서 중공군이 내려왔지만 또 미국이 더이상 개입하기 어렵다 휴전협상해라 메시지를 모택동, 스탈린 2차대전직후니까 미국... 핵무기 쓴다면 우리 무력지원못하니까 휴전.. 휴전제의를 소련과 중국쪽에서 먼저 김일성 억울하지만 휴전협상 시작 현재 휴전선에서 고착 근본이 뭐냐 핵때문이다 소련도, 중국도 겁을 내는 핵을 스스로 했을때 지원도 얻고 필요하면 지원없는 상태에서 할수 있다 미국과 붙었을때 너죽고 나죽고 ... 핵 집착 시작이다 실패원인 분석할때 미국 핵때문에 소련도 중국도 겁냈다. 북핵 핵개발 어려우니까 전략형 무기를 가지자 화학 생물학전 게스 세균 이런거 북한 개발하고 만약 그전에 남침할수 있는 기회가 마련된다면 게스 세균으로 간다 중국적으로는 핵무기 개발 김일성 전쟁직후 교시로서 내린 첫번째... 막대한 지원, 과학자 소련에 보내고 지원받고 한계가 있죠 소련도 조금씩 알려주고 ... 그렇게 하다가 제3세계 관계를 하는 과정에서 파키스탄에서 핵기술 전수받고 수준 올라가 영변에 올리고 본격적으로 소련에 지원, 구소련 멸망 후 많은 과학자들 핵무기 군사무기 동원한 과학자... 소련 통제력 없을때 북한이 교섭하여 데려왔다 핵심적 과학자 40명 그 이전에 정부가 다 파악하고 있었다 소련 붕괴후 현상이니까 소련에 돈만주면 무기 다 사올때니까 ... 핵개발

참여시작,, 핵개발 속도 나기 시작 기술제공자는 소련. 거기다가 파키스탄 핵과학자 인도, 파키스탄 경쟁관계니까 북한에 재원받아서 하나까 기폭실험 기폭 폭발장치 영변에서 하나까 잡히기 시작.. **미국과 우리가 다 공유하고 있었다.** 국방부 장관에 있을때 이야기다. 기획관리실장 차관, 북한 핵개발 어떻게 할거냐 공개적 핵실험 핵보유선언으로 간다 이렇게 되었던것이 그전에는 그렇다해도 말할수 있는 단계가 아니었고 다만 노태우 정부 정삼회담 할때 비핵화 공동선언을 했죠 북한 핵개발 물렸으면 안했죠 그 선언하면서 우리는 충실히 이행 한반도 전술핵무기 내보내겠다 플루토늄 재처리 안하겠다 NPT에 신고하고 남한은 다했다. 북한은 안한거죠. 거기서부터 북한은 그대로 합의는 합의고 개발은 개발 그렇게 간거죠”<권영해 전 국방부장관, 구술인터뷰, 김영삼민주센터>

당시 국무부 한국과장이었던 찰스 카트만은 “많은 사람들이 팀스피릿 훈련을 하나의 카드로 사용할 수 있다고 생각했다. 그 카드를 사용할 것을 주장하는 한국의 말을 들어주는 것이 좋다는것도 명백했다. 그도 그것이 역효과를 일으킬 수 있다고 주장한 사람의 하나였지만 그와 같은 조심스러운 입장은 소수에 불과하였다”고 전한다.

남북기본합의서와 비핵화 공동선언이 나오기까지 남북한의 대화에 있어 팀스피릿 훈련 중단은 북한에게 가장 큰 카드였다. 북한은 줄기차게 팀스피릿 훈련 중단을 요구하였는데 노태우 정부 시절의 한 인사는 “북측 대표단은 만찬 등 비공식 자리에서 ‘(한미 연합훈련 때문에) 생산시설을 지하화하는 데 드는 초기 설치비용과 조명 및 습도 조절을 위한 전력 소모가 너무 많다. 우리가 죽겠다’는 말을 한 적이 있다”고 회고했다. 북한이

가지는 한미팀스피릿 훈련에 대한 압박은 엄청난 것이었다.

북한의 육군 장성은 “북한은 준(準)전시태세에 들어가 동굴 등 지하시설 물로 병력과 무기를 넣는 지하화로 대응했다. 항공기도 평상시 1시간 내 출격 준비를 갖춘다면 팀스피릿 때는 30분, 15분 간격으로 출격 대기하는 등 북한에 큰 압력이 된다”고 평가했다.

양국은 팀스피릿 훈련 재개의 북한의 반응을 인식하고 있었지만 대선정국에 있어 미국은 한국과 마찰을 빚고 싶지 않았고 체니 장관도 이에 동의했다. 결국 최세창 국방부 장관과 딕체니 장관은 국방부 고유에 업무절차에 따라 훈련재개를 준비한 것이다.

“1992년 가을쯤으로 기억되는데, 미국이 1993년부터 팀스피릿 훈련을 재개하겠다고 발표한 거예요. 도대체 어떻게 이렇게 바뀌었는지 궁금했는데, 작년에 그레그 전 미국대사가 방한해 대담하면서 한번 물어봤어요. 상당히 곤혹스러워하면서 당시 아버지 부시 행정부의 국방부장관이었고 나중에 아들 부시 행정부의 부통령으로 막강한 네오콘 실세였던 딕 체니가 바꾸었다는 거예요. 당시 노태우 정부 인사들은 그 이유를 잘 모르고 있었고 그냥 미국 방침에 순응한 것 같아요.” <한완상 인터뷰, 2006>

“국방부와 노태우가 합의한것은 아니고 정치행위잖아요 국방부 있는사람은 안되나고 건의할수 있지만 가로막고 못하게 할수 없잖아요 반발은 있었죠 결과적으로는 큰 화를 좌초하게 될거다 예측하고 있었죠 결국은 미국에 전술핵무기는 옮겨가고 플라토늄 재처리 안하겠다 한국스스로

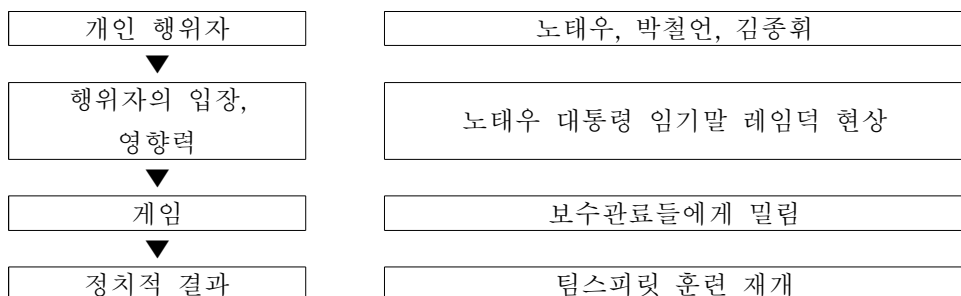
하니까 미국으로서는 핵무기 확산을 우려하는 나라에서는 대환영.. 노태우 마지막까지의 현상이었다.” <권영해 전 국방부장관, 구술인터뷰, 김영삼민주센터>

즉 양국 국방부의 선호적 정책으로 팀스피릿 훈련 재개 결정이 이루어졌다는 것을 의미한다.

제 3 절 정부정치모형

Allison의 Model III(Bureaucratic Politic)은 정치적 결과의 산물로서 정부의 행동이다. 다양한 이해관계와 영향력을 가진 관료들 사이에 타협, 갈등, 혼란을 통해 산출된 결과를 의미한다. 즉 정부의 특정한 행위는 주요 참여자들의 이해관계와 상대적 영향력에 의해 결정된다. 참여자는 국가나 조직의 연합체가 아니라 특정 직무를 맡고 있는 개인이며 개인의 지위, 성향, 신념 등이 정책결정에 중요한 영향을 미친다. 행동경로, 게임의 규칙, 정치적 결과의 산물로서 행동의 상호작용을 통하여 정치적 게임의 결과로서 정부의 행동이 나타난다.

[그림 4-5] 모델Ⅲ : 정부정치 모형 적용



팀스피릿 훈련의 재개는 공식적으로는 한미연례안보회의를 통해 공식적으로 발표되었다. 대북정책에 관여하는 관료들은 당시 외교정책과 통일정책이 분화되지 않는 냉전 시기 대결주의 관성을 벗어나지 못하고 있었다(이정철, 2011) 노태우 정부의 대북정책에 있어 투톱라인으로 박철언장관과 김종휘 수석이 두 축을 이루었다.

“ 나는 두사람의 역할을 나누었는데 공식적이고 공개적인 외교, 안보사항은 김수석(김종휘)이 관장하고, 특사를 보내거나 비밀 접촉을 해야하는 비공식적인 일들은 박 장관(박철언)에게 시켰다. 여기서 한가지 덧붙인다면 김수석은 북방정책의 종합참모로서 나와 함께 북방외교의 큰 그림을 그렸다는 점이다. ” <노태우 회고록 하권(2011)>

노 대통령은 청와대에 외교통일정책의 공식 시스템을 갖추고 이 공식 라인이 대북정책을 집행하게 하는 동시에 내각에 자리한 박철언 장관으로 하여금 대북 비밀 접촉 라인을 갖고 남북관계 막후 조절역까지 진행하게 하였다고 한다. 김종휘 수석은 1988년 12월 8일 청와대 비서실의 업무가 조정되면서 정무수석이 담당하던 공개 외교분야가 김종휘 보좌관에게 이관되어 그 부처가 외교안보보좌관실로 확대 개편된 이후 앞서 박철언 장관이 대북 비밀 접촉이나 미수교국과의 비밀 접촉을 맡되 그 외 공식적인 외교 안보 업무 일반은 김종휘 보좌관이 주도하게 되었다(박철언, 2005) 그러나 1991년 12월 박 장관이 사임하였고, 김종휘 수석은 노 대통령과 임기를 같이 하였다. 김종휘 안보수석은 대통령의 신임과 더불어 청와대가 주도하는 외교안보통일 정책을 관리하고 있었다. 김종휘 수석이 회고한 바에 의하면 자신은 북한의 대미, 대일 외교를 적극적으로 무산시키는

데 주력하였다. 미국이 북한과 직통하지 못하게 외교력을 동원하고 북미 직접대화의 지속을 막기 위해 조건부 대화만 허용하였다. 김종휘 수석은 미군기지 이전이나 작전권 이양 문제로 군부와 마찰도 있었고 심지어 김종휘 수석을 향해 “청와대 안에 빨갱이가 있는 것이 아니냐”라는 소문이 퍼지기도 했다. 노태우 대통령의 북방정책, 대북정책에 반기를 든 보수 관료들은 기회만 노리고 있었다는 후문이다(박철언, 2005).²¹⁾ 즉 대통령 임기 말기 박철언 장관이 후퇴하고 청와대의 주도권이 약화대자 보수 관료들은 대북정책과 북방정책에 대해 반기를 들었다. 앞서 훈련조작사건이나 팀스피릿 훈련 바로 다음날 안기부가 대규모 간첩사건인 ‘남한 조선노동당 사건’을 발표하였다. 팀스피릿 훈련재개 발표와 안기부의 발표로 분야별 공동위원회와 9차 남북고위급회담은 끝내 개최되지 못하였다. 이에 갈루치는 남북관계에 제동을 걸기 위한 정보기관을 술수로 대선정국에서 보수 심리를 자극하여 여당 후보에게 유리한 국면 조성을 노린 정치적 술수로 분석하였다. 따라서 임기말 보수관료들의 정치적 결과물로 대북 강경책인 팀스피릿 훈련 재개가 결정되지 않았겠느냐라는 추론만 가능할 뿐이다. 그러나 후술할 김영삼 대통령 정권의 일괄타결안 거부결정에 대한 정책결정에서 나오겠지만 노태우정권, 김영삼 정부초기만 하더라도 각 부처에서 북한 핵문제에 대한 이견이 따로 없었던 것이 공통된 의견이다. 이것은 현재와 같은 국가안전보장이사회 등 회의기구가 존재하지 않았고, 관련 부서 장관회의로 논의되었던 것을 볼수 있다. 각 부처의 고유 업무대로 처리해 나갈 뿐이었다.

“박관용 실장이 대통령에게 보고 드리고, 북한 이미 한것에 과민반응 할 필요가 없다. 이미 예상한거니까 관계장관 회의하면서 방안을 건의

21) 박철언. 바른역사의 증언

하겠다하니 너무 염려하지 마세요 일단은 청와대라든가 공식적 코멘트는 가만 계시는게 좋을것 같습니다. 대통령께 보고드렸다. 그래서 행사 끝나고 올라와서 정종욱 수석보고 우선 통일부총리 시작해서 안보관련된 장관회의 그때만 하더라도 NSC 정상적으로 가동이 안될때이다. 노태우 정권때도 없었다. 그냥 관련장관회의.. 그와 관련된 제한된 장관 만나자 청와대서 만나서 우리는 NPT 탈퇴했다고 해서 핵관련 공동선언에 대한 위반이므로 북한 잘못이라는 것을 이야기하고 NPT가 대응할 문제니까 오히려 NPT에 촉구하도록 하자라고 했다“

“관료들의 이견 싸움이 없었냐 하는데 전혀 없었다. 전혀 없었다. 외무부, 통일부 같은데서 전혀 그 부분에 대해 알지도 못했다 생각 못했다. 관심들이 없었죠. 외무부는 외교적으로 국제사회에 통상하는 방식,, 공관 통해 항의하고 그런 수준으로 우리 뭐해야 됩니까 NPT에 대해 공식적으로 촉구하고 항의하라 미국에 대해서도 북한 핵개발 자제할수 있다더니 왜 이렇나 우리는 합의 남북한 합의 잘 지켰는데.. 통일부가 제일 입장이 난처한 입장 앞뒤 관계는 모르겠는데 이인모 북송, 거의 비슷하게 북송시키고 며칠상간에 이게 나와서 한완상 부총리가 상당히 곤혹스럽게 되었다. 일방적으로 대통령을 설득해서 이인모 보내줬는데 여기 답변이 이거나 소위 비난을 받았다. 일단은 통일부가 주도해서 했던 장기수 북송문제와 NPT 탈퇴문제가 이슈되어서 그것을 계기로 앞으로 남북관계에 대한 NPT 탈퇴— 이인모 북송 즉각적으로 관계 장관회의만 할게 아니라 이것을 제도화하자 외교 국방 통일 제도화 하기 시작 그때서 외교안보장관회의가 정례화 되었다.” <권영해 전 국방부장관, 구술인터뷰, 김영삼민주센터>

전직 장관, 즉 93년 핵위기 당시 국방부, 외교부, 통일부 각 장관의 인터

뷰를 살펴본 결과 각 부처의 통합된 의견으로 따로 부처간 조정기구가 없었을 뿐만 아니라 관료들의 정치적 경쟁이 개인의 선호라기보다 부처 고유의 목적과 이해관계로 움직여 나간 것을 확인 할 수 있었다.

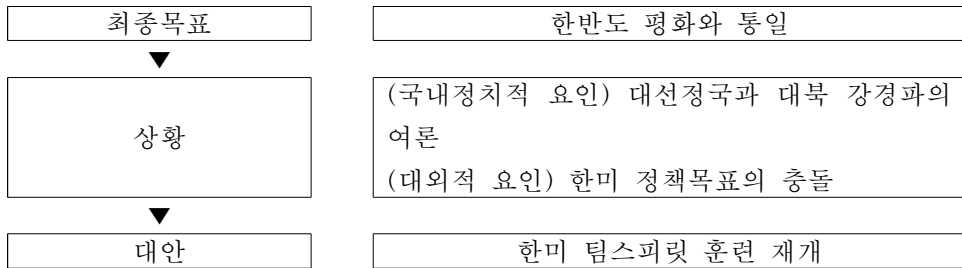
제 4 절 소결

제1차 북핵 위기 과정에 있어 북한의 NPT 탈퇴라는 원인 행위를 제공했던 팀스피릿 훈련재개 결정에 대해 엘리슨의 세 가지 모형을 적용하여 보았다. 팀스피릿 결정이라는 정책결정은 조직의 목표에 따른 고유한 업무로서 조직의 산출물로 이루어진 결정이라는 모형Ⅱ 설명력이 우위를 가진다. 그러나 설명력의 우위가 존재하더라도 정책결정에 대한 현상을 100% 설명할 수 있는 것은 아니었다. 합리적 행위자모형과 정부정치모형의 설명을 퍼즐로 맞추어 갈 때 팀스피릿 훈련 재개라는 정책결정의 영향요인과 원인을 알 수 있었다. 즉 북핵 정국에 관련 당사국이 미국, 북한, 한국이 모두 정권 교체시기에 있었다. 팀스피릿 훈련재개 결정을 내리던 시기는 노태우 정권이 임기말로 레임덕 현상이 나타나고 있었고, 대선정국의 흐름을 타고 국내는 대북정책에 대한 강경세력 여론이 강하였다. 미국도 마찬가지였다. 앞서 주한대사 그레그의 인터뷰처럼 디체니 국방부장관도 국무부와 상의없이 한미 연례안보협의에서 팀스피릿 훈련재개를 결정하였는데 한미 양국 국방부는 국방부의 고유 목적인 안보 우선순위에 따른 선호결정을 한 것이었다. 따라서 합리적 행위자 모형대로 국가가 유기체와 같이 정책목표대로 상황에 따른 가치를 극대화한 대안을 선택해 추진동력이 없었고, 정부정치모형에 따른 관료들간의 정치적 경쟁에 따른 정치적 산물이라기보다 부처의 조직 목표대로 조직의 이익을 위해 움직이고 그 업무는 고유에 표준운영절차대로 움직여졌다고 볼 수 있다. 이러한

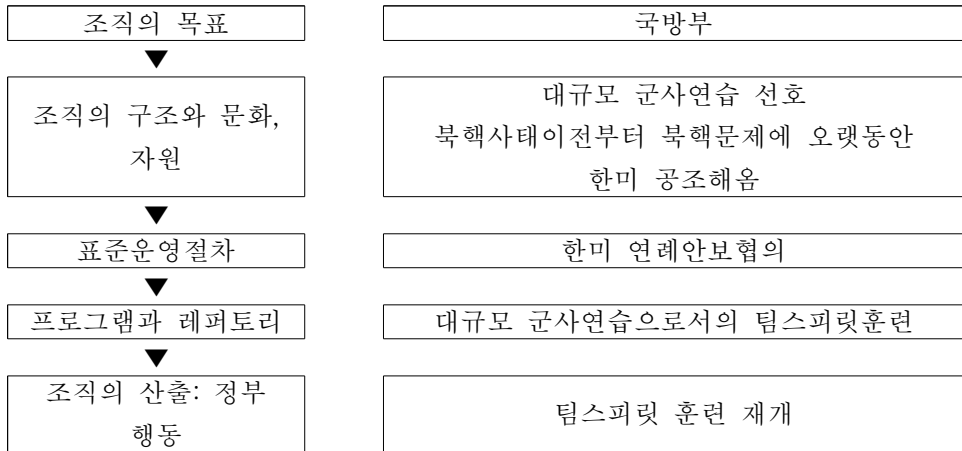
조직행태 모형이 뚜렷하게 나타날 수 있었던 것은 대북정책 결정과정에서의 강력한 추진체, 대통령의 권한이 약해짐으로서 가능했던 것으로 분석된다. 또한 전직 장관, 즉 93년 핵위기 당시 국방부, 외교부, 통일부 각 장관의 인터뷰를 살펴본 결과 각 부처의 통합된 의견으로 따로 부처간 조정 기구가 없었을 뿐만 아니라 관료들의 정치적 경쟁이 개인의 선호라기보다 부처 고유의 목적과 이해관계로 움직여 나간 것을 확인 할 수 있었다. 김영삼 정부 및 거슬러 노태우 정부도 마찬가지였다는 의견이 공통적이었다.

[그림 4-6] 소결: 엘리슨 모형 분석 주요내용

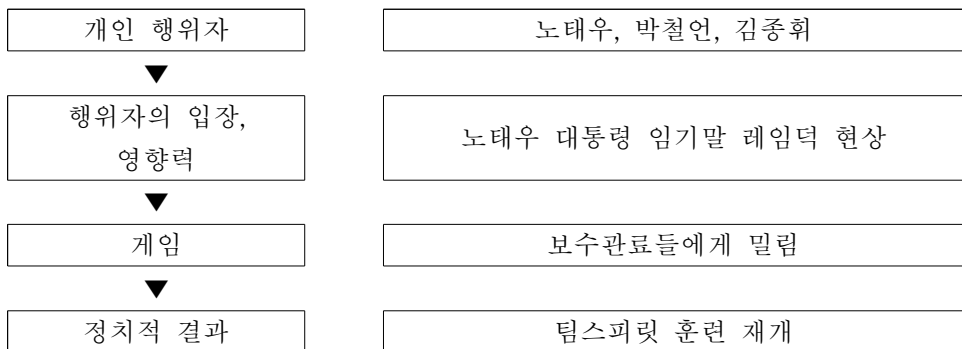
< 모델 I: 합리적 행위자 모형 >



< 모델 II: 조직행태 모형 >



< 모델 III: 정부정치 모형 >



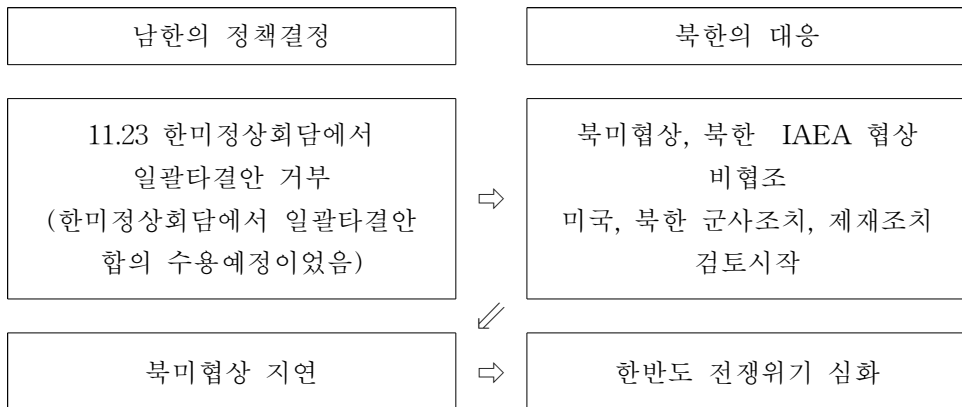
제 5 장 김영삼 정부 : 북핵 일괄타결안 거부 결정

제 1 절 사례분석

북한이 NPT를 탈퇴한 날로부터 제네바합의에 이르기까지 북핵 위기 국면이 종료되기까지 18개월이 소요되었다. 북미 대화를 통한 외교적 방법과 유엔 제재, 무력행사까지 북핵 해결을 위한 방안이 북핵 위기 전 과정에서 순차적 또는 동시 다발적으로 진행되었다. 북미 양국의 대화를 통해 도출된 제네바 합의를 살펴보면 북한이 93년 제안한 일괄타결안의 내용과 유사한 점을 알 수 있다. 1993년 10월 애커맨 의원 방북시 국무부 케네노스에게 전달된 북한의 일괄타결안 제안의 문서와 11월 강석주가 발표한 일괄타결안 내용이 반영되어 있음을 알 수 있다. 당시 이러한 일괄타결안은 북한이 IAEA 사찰수용을 용인하고 핵동결을 하면 미국은 북한에 대한 무력사용금지과 경수로 제공, 외교관계의 정상화를 제공한다는 내용이다. 이러한 미국의 포괄적 접근안을 수용하는 것을 발표 예정이었던 1993년 한미정상회담자리에서 남한은 입장을 완전히 바꾸었다. 한국대사관과 외무부를 통해 전달받은 미국의 포괄적 접근안을 김영삼 대통령이 강력하게 반대한 것이다. 11월 23일 한미 정상 공동 기자회견에서 일괄타결이라는 작구를 “광범위하고 철저한”으로 변경하여 발표하였다. 정책의 내용을 바꾼 것은 아니었지만 북미협상에 있어 북한에게는 잘못된 신호를 주었다. 미국의 ‘포괄적 접근’이라는 용어에서 광범위하고 철저한 이름이 바뀌니까 북한이 내용이 바뀐 것으로 오해하고 그 뒤 북미협상과 IAEA 협상에 비협조적인 태도를 보였다. 또한 클린턴 대통령 역시 이후 수세에

물리게 된다. 북미 협상이 지연됨으로 공화당 강경파 입장이 강해져 북한의 군사행동을 촉구하는 목소리가 높아졌다. 국내 언론은 마치 한국의 주도성을 평가하며 한국의 위상을 높였다는 내용이 장악하고 있었다. 협상이 다시 해를 넘기게 되자 안보리 제재와 군사적 조치 대안이 검토되기 시작했다. 게리릭 한반도 연합사령군은 전면전에 대비한 전쟁계획 수립 후 워싱턴에 보고하였고 1994년 5월 18일, 페리 합창의장은 한국전 재발에 대비한 특별군사회의를 소집하고 이틀 후 클린턴 대통령에게 회의결과를 보고하였다. 북한이 핵연료봉 교체를 시작하고 8000개의 연료봉을 통해 재처리 플루투늄 25-30 kg 추출시 4-5개 핵무기를 만들 수 있는 단계였다. 즉 북미 대화를 통한 외교적 방법으로 북핵 위기를 타결 할 시점에서 왜 남한정부는 11월에 타결되었을 핵문제가 다시 한반도의 전쟁 전면전까지 고려되도록 북핵 위기를 1년간 연장시켰는지 비합리적인 정책결정에 의문을 제기하지 않을 수 없다.

[그림 5-1] 남한의 정책결정에 따른 북한의 대응

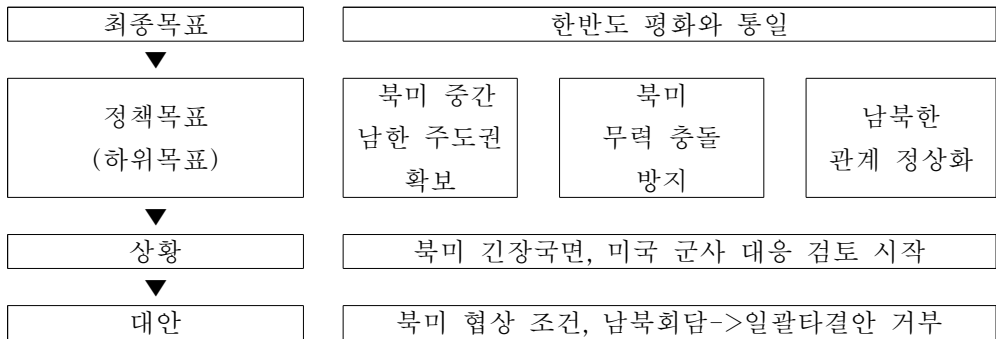


제 2 절 합리적 행위자모형

김영삼 정부의 북핵 위기의 대응한 정책목표는 세 가지로 볼 수 있다. 북미 무력충돌 방지, 남한 주도권 확보, 남북관계 정상화에 있었다. 북핵 위기 대응과정에서 상황에 따른 목표를 변경하기도 했으나 대안의 선택의 목표는 일관성을 가지고 있었다. 이것은 김영삼 정부의 북핵 대응에 대한 대안선택의 폭이 좁았기 때문이기도 하다. 미국의 경우 북한과의 협상을 통한 외교, 국제기구를 통한 제재, 군사적 조치 등의 대안지에 비해 제한된 대안의 선택을 할 수 밖에 없었다. 1차 핵위기에서 협상의 당사자는 북한과 미국이었으며, 북한은 남북관계에서는 당사자주의를 취하였지만, 북핵관계에서는 남한은 정전협정에 의한 당사국도 아니고, 북미대화를 위한 유인책으로 남북관계를 활용하고, 남한을 배제하는 태도로 일관하였다. 또한 동맹관계에 있는 미국에 있어서 미국은 비핵화문제는 국지적인 문제가 아니라 세계 핵 비확산체계와 관련하여 북한의 핵보유가 인정될 경우 동북아의 핵도미노 현상을 막을 수 없고, 기타 이란 등을 고려한 핵 비확산 체계의 정책우선순위로 인해 남한의 정책목표와 충돌할 수 밖에 없었다. 즉 미국이 북핵에 대한 대안지로 무력충돌까지 감행할 경우 남한은 그 피해를 고스란히 입어야 하는 위험성에 놓여있었다. 즉 미국이 국지적 무력을 행사하더라도 북한에 1만 장거리포는 미국 본토에 도달할 수 없고 북한의 사정거리에 있는 남한에 공격이 가해질 것이기 때문이다. 본 장은 Allison의 합리적 행위자 모형(Model I:Rational actor model)에 따라 국가 혹은 정부는 목표를 달성하기 위해 가치 극대화를 추구하는 선택을 하는 합리적인 의사결정자로 가정한다. 정부의 행위, 즉 국가의 정책의 결정은 전략적 상황에 대한 대응으로서 선택된다. 국가는 단일하고 잘 통제되

며 완전한 정보를 가진 주체이며 목표함수에 따라 큰 효용을 주는 대안을 선택한다고 가정한다. 따라서 정부의 행위에 대해 목표함수에 집중하고 국가 혹은 정부가 처한 상황을 분석하여 그것이 합리적 정책결정이라는 것을 입증함으로써 사건을 설명하고자 한다.

[그림 5-2] Model I: 합리적 행위자 모형 적용



1. 정책목표

김영삼 정부는 북핵 위기 해소를 위해 세 가지 정책목표를 통해 북한과 미국의 상황에 따라 대안의 선택을 달리하였다고 보여진다. 미국과 북한의 협상을 인정했고 오히려 93년 2월 25일 취임하자마자 한승주 외무부장관을 워싱턴으로 보내 미국은 북한과 직접대화를 할 것을 설득하게 했다. 북한의 NPT 탈퇴 선언으로 인해 미국이 무력행동을 못하게 하는 것이 최우선이었다. 한국이 처음부터 북핵 문제를 해결하는데 아주 중요한 역할을 했다고 볼 수 있다. 김영삼 대통령은 1993년 3월 7일 공로명 대사를 미국에 특사로 파견하여 미북 고위급 회담을 제안했고 3월 23일 미국을 방문한 한승주 외교부장관에게 북한과의 대화 창구를 닫지말라는 서한을 전달하게 했다(Wit et al 2005, 80).

“북한이 3월 12일날 그 당시 신문을 보시면 알지만 대통령까지 제일 걱정하는게 미국이 북한 폭격하는거 제일 걱정했습니다. 그 당시 국회에서도 외무부 장관 빨리 가서 미국이 북한 폭격 못하게 하라 그게 주문이었습니다. 북한 핵문제는 핵개발하면 미국이 폭격 가할수도 있고 전쟁날 수 있고 확산 우려도 있고 상당히... 적어도 장관 맡은지 2주만에 NPT 탈퇴를 했는데 그때까지 탈퇴 가능성에 대해서 대비하는 국내의 논의가 었습니다.” <한승주 장관 인터뷰, 2002>

미북 협상이 전면적으로 이루어지기 전까지는 북핵 위기 해소를 위한 전제조건으로 북미 대화를 우선순위로 인식하고 있었다. 남한의 목표는 상황에 따라 순차적으로 상황에 대처하는 양태를 보였다. 첫째, 북미 무력 충돌 방지 둘째, 북미 중간 남한 주도권 확보. 셋째, 남북한 관계 정상화이다. 즉 북미 무력충돌의 목표에 따라 북미대화가 이루어질 수 있도록 외교적 지원을 하는가하면 북미간 무력충돌의 위기가 낮아진 상태에서 북미대화가 진행될 때에는 남한의 주도권과 남북관계 정상화 정책목표를 추구했다고 볼 수 있다. 세 차례에 걸친 북핵과정에서 북미고위급 회담이 이루어질때마다 김영삼 대통령은 부정적 반응을 보인 것을 확인할 수 있다.

1993년 3월 북한의 NPT 탈퇴 이후 6월 2일부터 11일까지 뉴욕에서 1차 북미 고위급 회담이 개최되었다. 5월 17일부터 21까지 회담을 위한 실무접촉까지 북미는 진지한 태도로 협상에 임했다. 북한외무성의 제1부상 강석주를 단장으로 대한 대표단과 미국 국무부차관보 로버트 L. 갈루치를 단장으로 하는 양국의 협상 대표단은 6월 11일 북미 공동선언을 발표하게 된다.

<1993년 6월 11일 북미 공동성명 요지>

조선민주주의인민공화국과 미합중국은 다음과 같은 원칙들에 합의하였다.

- 핵무기를 포함한 무력을 사용하지 않으며 이러한 무력으로 위협도 하지 않는다는 것을 담보한다.
- 전면적인 담보적용의 공정성 보장을 포함하여 조선반도의 비핵화, 평화와 안전을 보장하며 상대방의 자주권을 호상 존중하고 내정에 간섭하지 않는다.
- 조선의 평화적 통일을 지지한다.

이러한 원칙들에 준하여 조미쌍방정부들은 평등하고 공정한 기초위에 대화를 계속하기로 합의하였다. 이와 관련하여 조선민주주의인민공화국정부는 핵무기전파방지조약으로부터의 탈퇴효력을 필요하다고 인정하는 만큼 일방적으로 임시 정시시키기로 하였다.

북미가 협상을 통해 북한의 NPT 탈퇴 유보와 계속적 협상 참여를 이끌어 냈으나 김영삼 대통령은 잇따른 언론과의 인터뷰에서 부정적 반응을 보였다. 6월 25일 BBC 방송과의 회견에서 미국은 북한에게 추가적인 협상을 해서는 안되며, 북한의 움직임에 전쟁 징후가 있다며 우려를 표하기도 했다. 또한 7월 9일 CNN 인터뷰에서 북한에게 이라크와 같은 조치가 발생하지 않기를 경고하기도 하였다.

이것은 북미 대화가 진행되는 가운데 북핵 정국에서 남한의 주도권을 염두해 둔것인데 그 전후 상황을 보면 이해할 수 있다. 북미 대화를 앞두

고 남북대화 요구를 제안할 때 마다 이를 북한이 거절한 것이다. 5월 21일 황인성 총리 명의로 핵문제에 대한 남북당사자 해결을 위한 남북고위급회담 재개를 제안하였다. 그러나 북은 거부하였다. 김영삼 대통령은 5월 24일 제26차 태평양경제협의회 서울총회에서 ‘태평양시대와 한국의 신외교를 발표하며 신외교의 5대 정책기조로 세계화, 다변화, 다원화, 지역협력, 미래지향을 주장하였다. 이에 남북간의 경쟁 종료를 선언하며 남북대화를 통해 핵문제와 제반문제를 책임있게 해결할 것을 촉구했다. 6월 3일 취임 100일 기자회견에서 “우리는 핵무기를 갖고 있는 상대와는 결코 약속 할 수 없다는 점을 분명히 해둔다. 북한의 핵투명성이 보장될 때 우리와 국제사회는 북한을 적극 도울 것이며 공존공영은 구체화될 것”²²⁾이라고 주장했다. 바로 6월 9일 국내 언론과의 인터뷰에서 “북한의 핵의혹이 해소되고 남북 간에 화해 협력이 제도화 되면 의미있는 정상회담이 개최될 수 있다”고 하였다. 7월 북미 고위급 회담이 진행되는 중에 남북핵통제공동위원회 개최를 북한에 제의했지만 8월 9일 북한은 거부통보를 했다. 남북대화를 위해 핵 의혹 의소를 요구하면서도 북미협상이 진행되는 가운데에서도 남북대화를 연계할 수 있도록 지속적인 제안을 해나갔다. 즉 김영삼 정부는 미국에 대북협상에서 미북관계 진전을 견제하면서 남북관계 우선성을 유지하고자 하였다. 남북대화의 시기적으로도 그렇다.

남북한의 대화를 위해 선 핵의혹 해소를 주문하던 입장에서 북한의 NPT 탈퇴 보유라는 중대한 합의점에도 불구하고 북미 협상에 대한 부정적 평가는 남북주도하에 위기를 풀어나가려는 목표를 분명히 한 것이다. 그러나 상황은 북한이 남한을 배제하고 북미간의 문제로 집중하면서 김영삼 대통령은 대북협상에 대해 강경한 입장을 드러낸다.

미국 역시 북미대화 재개를 위해 남한이 요구하는 남북대화를 전제요건

22) 경향신문 1993/06/03

으로 제시할때마다 북한이 반대한다는 것을 염두해 두고 협상 조건을 준비해야했다. 퀴노네스도 미국입장에선 한국정부가 북한만큼 다루기 힘들고 서울의 경직된 태도가 워싱턴에서 역효과를 냈다고 주장했다 (Quinones 2000,265)

1차 북미 고위급 회담 이후 북한은 IAEA와 협의하고 남북대화를 재개한다는 의무를 인정했지만 북한은 남한의 회담 개최 제안을 거절하고 IAEA 사찰단 방북에도 특별사찰의 대상이 된 미신고 시설을 제외한 제한사찰로 대응하고 IAEA 와의 대화와도 중단되자 제3차 북미 고위급 회담의 재개 가능성이 희박해져가고 있었다. 이 과정에서 북한인사는 대형 패키지(“북한은 일괄타결 이라는 용어를 선호한다)를 제안한 것이었다.

따라서 김영삼 정부는 미국의 대북정책에 비해 협소한 목표를 추구했다고 할 수 있다. 김영삼 정부는 IAEA, UN 등 국제기구의 북한의 핵문제 해결의 돌파구를 마련하고자 미북 고위급 회담을 허용하는 한편 남북 고위급 회담 대표 접촉이라는 두 개의 방법을 동시에 추진했으나 북측이 남한을 배제하여 오히려 북미 협상의 지연을 초래한다는 비판을 받았다. 그러나 실질적으로는 통일부, 청와대는 특사문제 남북문제와 연결하여 북미 협상을 진행해보려는 노력, 그런 연계한 것이 협상을 지연시켰다는 비판에 대해 한승주 외무부 장관은,

“그렇게 많이 지연시킨건 아니예요 일주일, 이주일 그것은 기본적으로 정치적이고 기싸움의 문제지 실용적인 것은 없어요 북한이 넣는다고 필요하다고 해서 안넣을 것도 아니고 정치는 심볼리즘 명분이 중요하기 때문에 그런 것이 필요하고 북한의 입장에서든 우리가 그렇게 실리는 없지만 요구하는게 있어야 자기네들이 버텼다 실무자들도 버텼다 이야기하고 그 내용자체는 복잡한데 그것이 실제로 그것이 남북대

화에 도움을 주는거냐는 것이예요.” <한승주 구술 인터뷰, 2002, 김영삼 민주센터>

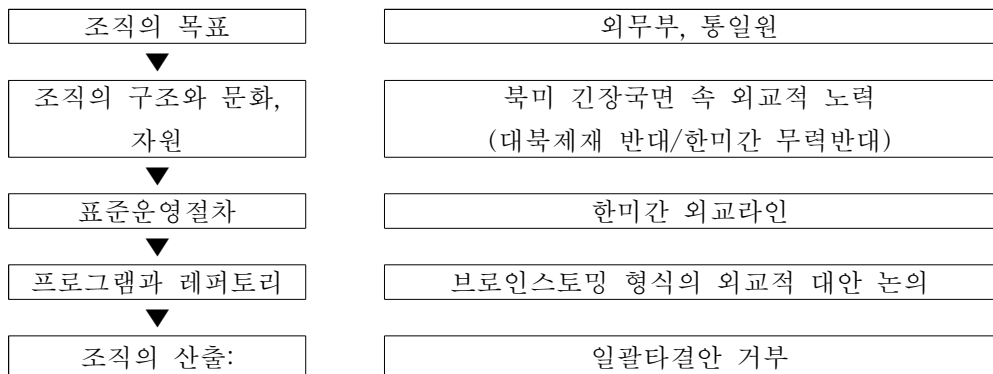
[표 5-1] 합리적 행위자모형에 의한 분석 주요내용

분석요소	주요내용
정책목표	▪ 북미 중간 남한 주도권 확보
상황	▪ (대외적) 북미 협상에서의 북한의 남한 배제 전략 ▪ (대내적) 강경파 여론 득세
합리적 대안	▪ 일괄타결안 거부 결정

제 3 절 조직행태모형

전절에서 살펴본 바와 같이 김영삼 정부가 일괄타결안을 반대하는 정부의 행위가 남한의 주도권 확보를 대안지에 하나였다고 하여도 그러한 남한의 정책결정에 의문이 해소되지 않는다. 따라서 앨리슨 모형의 조직행태 모형을 통해 관련 조직의 목표와 표준운영절차에 따른 조직의 산출물이었는지 살펴보고자 한다.

[그림 5-3] Model II: 조직행태모형 적용



모형 I 에서 남한의 정책 목표에 북미 협상 가운데 남한의 주도권 확보라는 목표함수를 찾을 수 있었다. 그러나 실상 북미협상이 진전되는 가운데 남한의 조직들은 남한의 주도권 확보라기 보다는 각자의 고유업무를 통해 북핵문제를 해결해 나가고 있었다. 핵문제 해결에 관해서도 청와대와 통일부, 안기부, 외교부간의 이견이 있지는 않았다. 한승주 외무부 장관 인터뷰에서도 “협상을 통해서나 압력을 통해서나 다만 통일부에서 남북대화, 남북협상이 있으면 좋겠다”는 의견이 처음부터 있었다.

“갈루치팀 자체 한국에 자주 왔었다. 그때 스몰패키지, 라지 패키지 이야기하는 과정에서 나왔다. 그 당시 한미간 협의 가장 중요한 특색은 협상이라든지 또는 주고 받는 반론이라기보다 브레인스토밍 형식이 많았다 어떻게 이 문제를 해결할까 갈루치팀과 우리팀 뿐만이 아니라 미국에 국방부를 방문했을 때 국방부장관 페리 이런 사람과 이야기할때도 우리는 이렇게 생각하니까 한국에 협조해달라 이렇게 없고 이것을 어떻게 해결하면 좋겠나 우리가 방안이 있으면 이야기 하고 논의하고 어느 정도는 사전협의의 성격이 많고 해결방안을 찾는 형태지 서로 입장이 있어서 조정하는 것보다 어떤쪽이 주장이 강한가 보다 아이디어를 내는 쪽이 주장이 우세하였다. 그래서 적어도 그당시 미국이 협상을 했기 때문에 우리에게 의사에 반해 협상을 했다 이런 것은 없었다.” <한승주 외무부장관 구술인터뷰>

북미협상과정에서 북미가 먼저 움직이는 반응은 대통령이 모르는 사이 진행될 때가 있었다. 진행될때는 그때 그때 보고를 비서실, 외교부를 통해서 받으셨다” 일괄타결안에 대한 포괄적 접근안도 남측쪽에서 나온 아이

디어였다. 한승주 외무부 장관의 인터뷰 내용이 일치한다.(Wit et al 2005, 118)

“9월 9일 한승주 외무장관과 한완상 부총리는 새로운 아이디어를 내놓았다. 이들은 단계적 전략을 버리고 “안보와 안보”를 교환하는데 초점을 둔 포괄적 접근안을 내세웠다. 제3차 북핵회담에서 핵문제가 해결될 경우 북미관계 정상화를 논의할 제 4차 회담을 제안하는 것이었다. 이는 핵문제를 제3차 회담에서 마무리 짓기를 바라는 보수진영과 북한으로 하여금 남북협력에 관심을 가지게 할 수 있는 남북대화를 바라는 온건진영을 모두 만족시키기 위한 제안이었다.(Wit et al 2005, 118)

북한정부는 대형패키지를 열기 위해 소형패키지를 제안했는데 IAEA 가 요구하는 포괄적 핵사찰을 수용하는 대신 북한은 팀스리트 훈련중단, 경수로 지원에 대한 협의, 일부 경제 제재조치 해제를 원했다. 이러한 논의 중 미국의 하원 동아시아-태평양 소위원회 위원장이 개리 애커만 의원이 10월 9일-12일 북한을 방북하였다. 대형 패키지안은 (일괄타결식으로 명칭) 북한이 NPT 탈퇴 자격을 유지하고, IAEA 안전조치를 충실히 이행하는 대신 북한은 미국에 무력 사용 금지를 보장받고, 경수로를 제공하는 과정을 책임지며, 북한과 외교관계를 수립할 것을 미국에 요구했다. 특히 북한은 문제가 된 IAEA 특별사찰은 반대하는 입장이었지만 이름은 다르더라도 내용은 특별사찰에 해당하는 것을 수락하겠다는 입장이었다. 또한 IAEA 의무사항을 이행하기 위해 IAEA 불공정 문제를 들어 준전시상태를 선포했던 상황처럼 이 문제에 대해 언급하지 않고 NPT에 복귀하겠다는 입장을 전했다. 이러한 안보 대 안보 패키지는 9월 9일 한국측이 제시한 포괄적 접근안과 일치한다. “협상에 한국이 끌려다닌다. 한국은 대리

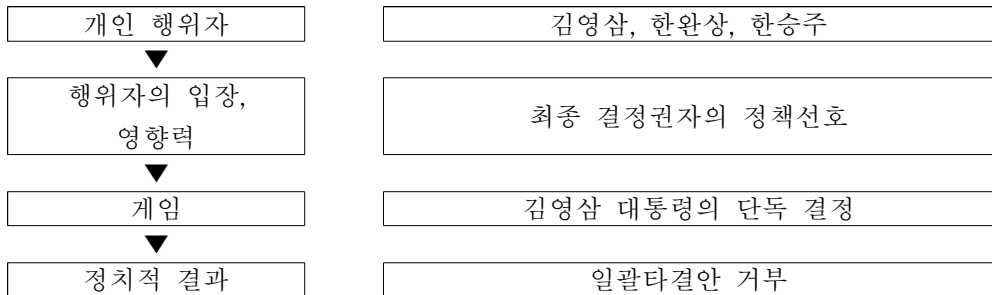
자에 불과하다” 국내 언론과는 다르게 워싱턴은 한국의 의견에 큰 비중을 두었다. 10월 13일 미국의 부수장위원회는 한완상/한승주 장관이 제안한 포괄적 접근법에 따라 중요한 조치를 취했다. 회의를 몇시간 앞두고 한국의 관계 장관 회의는 핵문제가 먼저 해결된다면 새로운 접근방식의 핵심적인 요소인 북미 외교관계를 수립을 반대하지 않겠다고 결정하였다. 이에 강석주 부부장에게 건네받은 일괄타결안 즉 북한이 IAEA 사찰 수용을 용인하고 핵을 동결한다. 미국은 북한에 대한 무력 사용금지과 경수로 제공을 보장하고 외교관계를 정상화 시킨다는 내용과 일치한 포괄적 접근안이었다. 외교부와 통일부의 서울 워싱턴 라인은 북한의 제안과 남한의 포괄적 제안을 수용한 미국의 포괄적 접근안에 대한 청와대 제가를 받아들였다. 그러나 11월 23일 한미 양국간의 포괄적 접근안을 수용한다는 발표의 자리에서 이를 뒤집어 엮은 것은 김영삼 대통령이었다. 따라서 일괄타결안을 거부한 비합리적인 선택에 대하여 엘리슨의 정부정치모형을 적용하여 다음절에서 설명하고자 한다.

제 4 절 정부정치모형

Allison의 Model III 정부정치 모형은 정치적 결과의 산물로서 정부의 행동이다. 다양한 이해관계와 영향력을 가진 관료들 사이에 타협, 갈등, 혼란을 통해 산출된 결과를 의미한다. 즉 정부의 특정한 행위는 주요참여자들의 이해관계와 상대적 영향력에 의해 결정된다. 참여자는 국가나 조직의 연합체가 아니라 특정 직무를 맡고 있는 개인이며 개인의 지위, 성향, 신념 등이 정책결정에 중요한 영향을 미친다. 행동경로, 게임의 규칙, 정치적 결과의 산물로서 행동의 상호작용을 통하여 정치적 게임의 결과로서 정부의 행동이 나타난다. 11월 23일 한미 양국간의 포괄적 접근안을

수용한다는 발표의 자리에서 이를 뒤집어 였은 것은 김영삼 대통령이었다. 따라서 일괄타결안을 거부한 비합리적인 선택에 대하여 앨리슨의 정부정치모형을 적용하여 설명하고자 한다.

[그림 5-4] 모델Ⅲ: 정부정치모형 적용



앨리슨 모델의 정부정치모형에서 다양한 이해관계와 영향력을 가진 관료들 사이에 타협, 갈등, 혼란을 통해 산출된 정치적 결과물로서 정부의 행동을 설명하는데 여기에 참여자에는 대통령도 포함된다. 애커맨 방북으로 일괄타결, 즉 포괄적 접근안이 북미라인-한미 워싱턴 라인 실무측에서 새로운 북핵 정국 해결을 위한 가능성으로 제시되며 실무 논의가 이어졌지만 김영삼 대통령은 키노네스에게 건네준 북한의 제안서에도 의구심을 버리지 않고 있었다. 특히 안보대 안보의 교환이라는 아이디어는 한승주, 한완상 부총리에서 나온터였다. 북미간 외교관계 수립을 일괄타결안의 일부로 보는 보좌관들의 생각과 달리 김대통령은 북미관계 개선이 매우 제한적으로 이루어져야 한다고 생각했다. 또한 이것은 공산주의의 전술이라고 보았다((Wit et al 2005, 131) 1993년 10월 9일 안보장관회의에서 김영삼 대통령은 일괄타결안에 대해 완강한 태도를 보였다.

“ 내친김에 나는 대북전략에 대해 지금은 북-미 일괄 타결로 핵문제를

풀어야 할때라고 강조했다. 김대통령은 내 말에 긴장하는 듯했다. 달가워하지 않는 표정이 역력했다. 그러나 그날 내 발언은 일괄 타결을 고려하는 클린턴 행정부의 기류를 감지했기 때문에 나온 발언이었다. 또한 나는 근본적으로 북미간 일괄타결이 한반도 핵 문제를 풀 수 있는 열쇠라고 판단하였다. 북한은 이를 끈질기게 요구해왔고 최근에는 미국도 이 문제를 신중하게 검토하는 듯 하였다. 김대통령은 이런 정황을 한승주 외무장관을 통해 들었을법한데 여전히 완강해 보였다. <한반도는 아프다, 한완상 184>

11월 12일 한완상 통일부총리와 김덕 안기부장이 국회에서 북미관계 정상화를 포함한 일괄타결안을 지지한다는 발언이 언론에 보도되었다. 김대통령은 이에 분노했고 정부는 서둘러 언론보도를 부인했다. 김덕 안기부장과 한 부총리 또한 언론보도가 와전된것이라고 주장했지만 이미 언론은 정부의 혼선을 비판하였다. 이때 <워싱턴 포스트지>에서 미국의 수장급 위원회에서 포괄적 접근방법을 승인받았다는 내용이 보도되었다. 미국에 한국이 끌려간다는 여론이 거세졌다. 특히 미국의 새로운 정책으로 팀스피릿 훈련은 무조건 중단되고 북한과의 외교관계 수립을 포함한 평양의 일괄타결안 제안을 수용하며 남북대화의 역할을 격하시키게 될것이라고 잘못된 기사를 실었고 여론은 대통령에게 굉장히 불리하게 돌아갔다. 정종욱 청와대 외교안보수석은 대통령을 보좌하는 청와대에 있어 남북관계 정상화, 대통령을 부각시키는 정치적 욕구가 강했다.

“합의 따로 이행 따로다.. 그 당시 여론이 굉장히 부정적이었습니다. 대통령에 대한 언론의 배려가 필요했습니다. ” <정종욱 인터뷰, 이제는 말할수 있다 2012>

“출국 전 김영삼 대통령과 점심을 같이 했다. 포괄적 접근안에 대한 반대, 그런 낌새는 전혀 내비치지 않았다. 포괄적 접근안은 외무부 장관 한승주가 시간을 많이 들여 준비했던 문제였죠. 그의 상사 김대통령이 그것을 반대하여 그는 많이 실망했죠.” <주한 미대사, 제임스 레이니 인터뷰>

일괄 타결안을 두고 관료들의 정책선호과 완전히 상반된 상황이었다. 포괄적 접근안에 대한 김영삼 대통령의 강력한 반대는 어느 누구도 예상하지 못한 것이었다. 한미 관계자들은 곤혹스러워했다. 정상회담 일정을 결정 하는데에만 수개월이 걸렸고 미국의 국가안전보장회의(NSC)와 국무부 관리들은 한국측 담당자들과 포괄적 접근안에 대한 합의를 조율해왔다.

클린턴 대통령과의 회담 직전 백악관 영빈관 블레이어하우스에 모였다. 한승주 외무장관, 정종욱 외교안보수석, 박관용 비서실장, 유종하 주유엔대사가 자리에 함께 했다. 한승주 장관은 미국과의 협의에서 합의된 포괄적 접근방식을 설명했다. 그러나 유종하 대사는 북한에 대한 당근은 특히 팀스피릿 훈련 중단과 같은 큰 당근은 남북한 상호사찰에 연계시켜야 한다고 주장하며 대북강경책을 옹호했다. 박관용 비서실장은 유대사의 입장을 지지했다. <북핵위기의 전말, 134-135>

그러나 클린턴 대통령 집무실에서 핵문제에 관해 짧게 회의를 한 후 자리를 옮겨 각료회의실에서 포괄적 현안에 대해 논의하려는 장소에서 김영삼 대통령은 북한에 대한 포괄적 접근방식에 대한 강하게 반대의사를 밝혔다. 김대통령은 “일괄타결”방식이든 “포괄적 거래”든 결국 같은 것으로 언론에서는 북미관계 정상화와 같은 북한에 대한 양보를 의미하는 것으로

쓰고 있다고 반복해서 지적했다. 주유엔대사 유종하 대사의 강경한 접근법을 인용하면서 북한이 설사 IAEA 사찰을 수용하고 남북대화를 시작한다 하더라도 팀스피릿 훈련 중단 여부를 여전히 유보해야 한다고 주장했다. 클린턴 대통령과 레이크 안보보좌관, 크리스토퍼 국무장관은 입을 딱벌렸다. 양국 정상회담은 사전에 철저히 조율되고 준비되어 성명을 내게 되는데 현장에서 한국대사관과 외무부를 통해 전달받은 한국의 입장을 완전히 바꾼 것이었다. 김영삼 대통령의 완강한 거부로 인해 클린턴 대통령은 안보보좌관에게 포괄적 접근법이라는 표현 대신 ‘철저히 광범위한’ 접근법으로 수정하고 합의에 이르렀다. 단지 표현의 문제라는 결론이었다. 또한 마지막 까지 소형패키지에 팀스피릿 훈련을 유보하자는 대통령의 요구에 따라 미국과 한국의 담당자는 수정안을 주고 받았다. 팀스피릿 훈련시기는 북한 특사가 서울을 방문하여 진지한 협의를 한 이후에만 중단하기로 했다. 한국이 완강히 거부하는 일괄타결안에 대해 미국이 끌고 나갈 수만 없는 상황이 되었다.

한미 정상회담이 끝나고 통일원 한완상 부총리는 경질되었고 이영덕 총장이 선임되었다. 이후 외무부의 영향력을 축소하였다. 한미 정상회담 이전 외무장관, 국가안보보좌관, 통일부 총리, 안기부장 등 소그룹에서 의사결정을 내렸으나 한완상 부총리의 경질 이후 대북정책조정위원회가 신설되었다. 즉 대통령의 정책선호에 의해 타 관료들의 정책제안이 경쟁에서 후퇴되고 단독으로 이뤄낸 정부정치 모형에 해당한다.

[표 5-2] 정부정치 모형에 의한 분석 주요내용

분석요소	주요내용
주요 역할자 (개인 행위자)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 김영삼 대통령 ▪ (외무부) 한승주 장관⁸⁶ ▪ (통일원) 한완상 장관(부총리) ▪ (청와대) 정종욱 외교안보수석
행위자의 정책선호,영향력	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 김영삼 대통령(국내정치에 민감, 보수적 성향) ▪ 한승주 장관 (온건파) ▪ 한완상 장관 (온건파)
행동채널	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 대통령 (청와대) 정종욱 외교 (외무부) 한미-워싱턴라인 (통일원) 남북
정치적 결과물	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 김영삼 대통령 영향력에 의해 한미정상회담에서 일괄타결안 거부
▼	
결과	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 행동채널 조정 대통령 → (통일원) 환완상 통일원 장관 경질 (외무부) 영향력 축소 대북정책조정위원회 신설, 온건파로 구성 즉 대통령의 성향에 따라 내각 개편, 이후 북핵 위기 타결에 이르기까지 시간을 지연한 원인으로 작용

제 4 절 소결

남한의 일괄타결안 즉 포괄적 접근안에 대한 반대로 인해 북핵 협상 당사자인 북한과 미국은 핵 타결에 이르기까지 상당한 지연을 초래하였다.

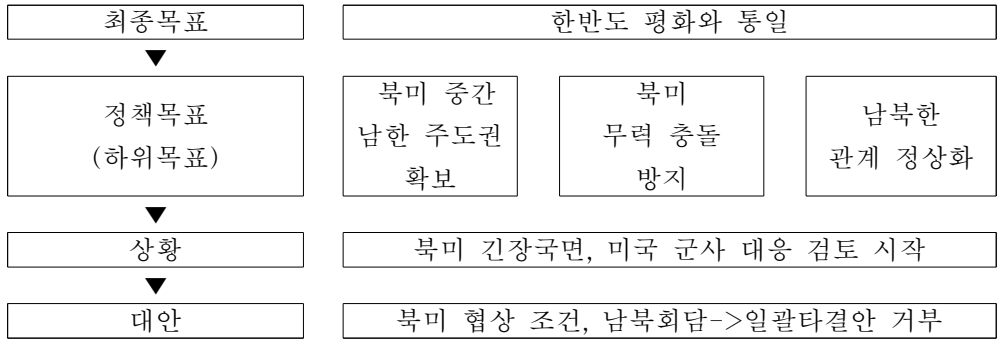
북미 협상이 지연되자 미국 역시 중간선거를 앞두고 공화당 강경파의 입지에 강해져 북한에 군사적 조치를 촉구하는 언론이 강해졌고, 이후 한미 연합사령관 게리릭에 의하면 북의 전면전에 대비한 대대적 군비증강을 위해 패트리엇 배치와 북한 도발 저격요 아파치헬기, 대포병 레이더 배치가 요청 되었다. 특히 1994년 3월 19일 남북특사교환 실무 8차 회담에서 북한의 실무회담 박영수 대표가 “서울 불바다 발언”을 통해 회담이 결렬되고 한반도 전쟁위기가 고조되는 여론몰이가 시작되었다. 남북한 긴장이 고조되고 북핵 협상을 위한 북미 고위급 회담 예정도 무산되자 미국도 군사조치대안을 감안하면서 북방성의 대규모 전폭기 동원 영변 폭격시물레이션이 이루어졌다. 한반도 전쟁위기가 최고조에 달했으나 이러한 상황에서 정부는 외신보도만으로 미국의 군사적 조치를 짐작하고 있었다. 미국 카터대통령의 방북으로 협의에 돌출구를 찾고 전쟁위기를 경험한 북미는 제네바 합의를 도출하게 된다. IAEA 핵사찰 거부로 인해 드러난 북한의 핵 개발 의혹은 북미간 전면전으로 귀결될뻔한 국제적 문제였다. 즉 93년 11월에 타결되었을 핵문제가 1년간의 긴 시간을 보내게 된 것이다. 이러한 불합리한 포괄적 접근안의 반대 결정은 게임의 행위자로 참여한 대통령에 의해서였다. 포괄적 접근안을 협상안으로 올리기까지 남한, 북한, 미국 실무자들은 수차례 실무 접촉을 가졌다. 그러나 협상장에서 김영삼 대통령은 보좌진, 관료들에게 아무런 상의없이 일괄타결안에 대한 반대를 미국에 표출하게 되고 당시 현장에서 급박하게 문구를 수정하여 정책 내용은 바뀌지 않았지만 포괄적 접근안, 일괄타결안 대신 광범위하고 철저한으로 수정하였으나 후속적으로 이것은 북한의 반발을 일으키게 되고 북한과의 협상을 통해 북핵문제를 풀려는 외교적 노력에 대한 입지를 좁혀 강경파의 군사적 조치 방안을 검토하게 되는 결과를 초래한 것이다.

제1차 북핵 위기 과정에서의 정책과정을 분석한 결과 남한, 북한, 미국

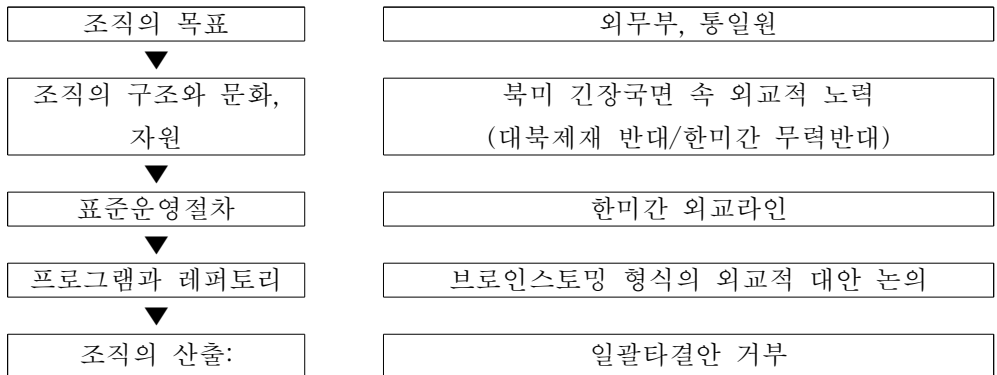
의 각 관료가 동의하고 합의한 포괄적 접근안을 거부한 것은 최고 결정권자의 영향력이었다. 한미정상회담에서 조율된 부처의 의견을 뒤엎을 수 있었던 것은 대통령 자신이었다. 따라서 본 사례에서는 엘리슨 모형의 정부정치 모형에 따라 참가한 대통령이 참가한 관료들의 정책선호와 반대로 개인의 정책목표함수를 관철한 것으로 설명할 수 있다.

[그림 5-5] 소결 : 엘리슨 모형 분석 주요내용

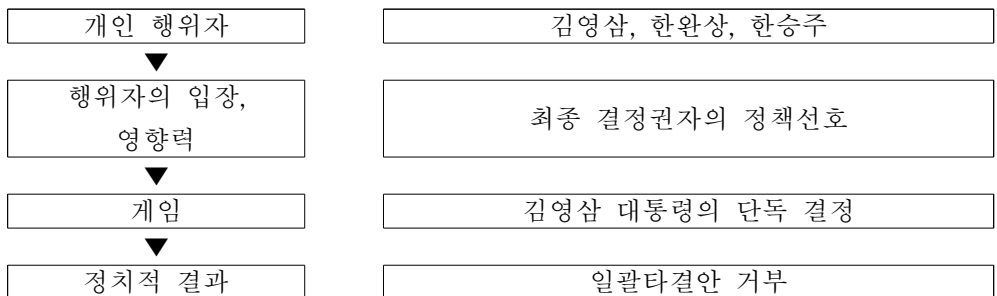
<모델 I: 합리적 행위자모형 분석>



< 모델 II: 조직행태모형 분석>



< 모델 III: 정부정치모형 분석>



제 6 장 결론

제 1 절 연구결과 요약 및 비교분석

[표 6-1] 1차 핵위기사 대북정책 결정과정 사례 분석 비교

구분	사례	
	Allison모형의 설명력	
	팀스피릿훈련 재개 결정	일괄타결안 거부 결정
공통점	북핵 위기 조성의 원인에 대한 남한의 비합리적 정책결정	
공식적 권위 (정도)	<div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> <div style="text-align: center;"> ▼ 저 </div> <div style="border: 1px solid black; width: 100%; height: 1.2em; display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="width: 15%;"></div> <div style="width: 15%;"></div> <div style="width: 15%;"></div> <div style="width: 15%;"></div> <div style="width: 15%;"></div> <div style="width: 15%;"></div> <div style="width: 15%;"></div> <div style="width: 15%;"></div> <div style="width: 15%;"></div> </div> <div style="text-align: center;"> ▲ 고 </div> </div> <p style="text-align: center; margin-top: 5px;">▼ 노태우정권 임기말(레임덕) ▲ 김영삼정권 취임초</p>	
시기	노태우 정권 말기	김영삼 정권 취임 초
모형의 설명력	정부정치모형<합리적 행위자모형 <조직행태모형	조직행태모형<합리적 행위자모형 <정부정치모형
합리적 행리자모형	한반도 평화 목표함수에 따른 합리적 대안	남한의 주도권 목표함수에 따른 합리적 대안
조직행태 모형	국방부의 SOP에 따른 조직산출물	외교부-통일원 SOP 에 의한 조직 산출물 -> 일괄타결안
정부정치 모형	덕체니 장관의 정치적 산물	김영삼 대통령의 단독 정치적 산물 -> 일괄타결안 거부 (한미정상회담)

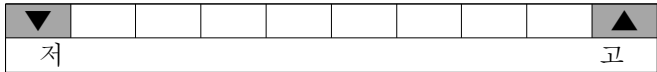
제1차 북핵 위기의 전 과정을 살펴 본 이후 남한의 정책결정과정에서 두 가지 의문점이 제기되었다. 북핵 위기의 타결을 위해 대응해야 할 남한의 행위, 즉 정책결정에 있어 오히려 북핵 위기를 초래한 원인행위와 북핵 위기의 타결을 지연시킨 비합리적인 정책결정이 도출되었다. 첫째는 북한의 NPT 탈퇴 선언의 원인행위로 작동한 남한의 틱스피릿 재개 결정이었다. 이러한 정책 결정이 이루어진 원인과 결과를 설명하기 위하여 엘리스가 제시한 세 가지 정책결정모형을 순차적으로 적용하여 분석한 결과 합리적 행위자 모형에 의해 북핵 위기의 타결이라는 목표함수 외에도 남한의 주도권 확보라는 정책목표와 그에 따른 합리적 대안임을 확인 할 수 있었다. 그러나 남한의 주도권 정책목표에 따른 정책결정으로 결론내리기에 설명되지 않은 비합리성에 대해 조직행태 모형을 적용하였다. 틱스피릿 재개결정의 전후 절차와 배경을 살펴 본 결과 노태우 정권 말기의 레임덕 현상이 매우 강하게 작용한 것으로 확인되었다. 한반도 평화라는 최상위 정책목표에도 불구하고 하위조직 외교부, 국방부, 통일부 각 조직의 목표대로 표준절차에 의해 운영되고 있었다. 정부정치모형을 적용한 결과 안보와 직결된 북한 관련한 정책결정자는 대통령이다. 그러나 노태우 정권 말기로 북방정책을 추진했던 노태우 정권도 정권말 시기적 요인으로 인해 치열한 경쟁에 개인 행위자의 영향력보다 관료 중심으로 있어 권력 경쟁에 대한 영향력이 적었다. 따라서 엘리스 모형을 순차적으로 적용하여 분석한 결과 설명력은 조직행태 모형이 가장 컸다.

두 번째는 북핵위기의 타결 협상 과정에서 남한의 비합리적 정책결정으로 일괄타결안 거부한 남한의 대응이다. 북핵 협상 당사국은 미국과 북한이었으나 미국과 북한 모두 북핵에 대한 직접적 안보 이해국은 남한이며 남한과의 협조를 공고히 해 나갈 수밖에 없는 상황이었다. 또한 놀랍게도 일괄타결안, 즉 포괄적 안보 보장과 핵 타결의 아이디어는 남한의 관료가

최초 제시한 것이었다. 북핵 위기 타결점인 제네바 합의 내용이 그대로 들어간 일괄타결안을 거부하고 협상이 1년 이상 길어지게 된 남한의 정책 결정에 대해 전술한 바와 동일하게 적용하여 분석한 결과 합리적 모형에 의해 남한의 주도권 확보라는 목표함수를 확인하고 이에 따른 정책 대안이었음을 확인 하였다. 그러나 국가의 유기적 단일체로 내린 합리적 결정임을 설명하는데 한계가 존재하였다. 조직행태 모형을 통해 하위 조직의 목표와 표준절차를 확인하였으나 오히려 하위조직의 수행과 반대로 결정이 이루어졌음을 확인하였다. 마지막으로 정부정치 모형을 통해 하위조직의 개인 행위자를 장악한 대통령의 영향력을 확인 할 수 있었다. 관료보다는 정치적 영향력을 가진 인물로 개각되고, 대통령에 의해 권력이 편성되는 시기가 정권 초기이다. 특히나 대한민국 최초의 문민정부 대통령으로 북한과의 관계개선을 의욕적으로 추진하고 개혁적인 정부의 이미지를 구축하는데 김영삼 정권에게 중요한 시기였다. 개인 행위자의 영향력으로 인해 정책결정이 이루어진 것을 확인함으로써 정부정치 모형의 설명력의 우위를 설명하였다.

제 2 절 이론적 함의

[표 6-2] 1차 핵위기사 대북정책 결정과정 사례 분석 비교

구분	사례	
	Allison모형의 설명력	
	팀스피릿훈련 재개 결정	일괄타결안 거부 결정
공식적 권위 (정도)		
	▼ 노태우정권 임기말(레임덕)	▲ 김영삼정권 취임초
모형의 설명력	정부정치모형<합리적행위자모형<조직행태모형	조직행태모형<합리적행위자모형<정부정채모형

정정길(1975)에 따르면 조직의 상위계층으로 갈수록 조직의 표준운영절차에 적용가능성은 낮아지고, 의사 결정의 핵심에서 멀어질수록 정치적 행위가 개입할 개연성이 떨어진다고 하였다. 즉 조직의 권위를 공식적 권위와 기능적 권위로 나누고 정부정치 모형은 조직의 상위 계층의 의사결정을 설명하기가 적합하고 조직행태 모형은 조직의 하위 계층의 의사결정을 설명하기에 적합하다고 하였다. 본 사례를 적용해 본 결과 공식적 권위가 낮아지는 레임덕 현상이 발생하는 대통령의 임기 말기에는 실제로 정부정치 모형에 따른 설명력이 떨어지고 오히려 하위 조직계층의 표준운영절차에 따른 설명력이 더 우위에 있었다. 또한 공식적 권위가 높아질 경우 조직의 SOP에 따른 적용 가능성이 낮아지고 정부정치 모형에 의한 의사결정의 적용 가능성이 높아졌다. 따라서 국가의 제도와 시기, 정책결정권자의 조직 장악력에 따라 공식적 권위가 높은 단계에 있을 경우 조직

의 SOP에 따른 적용 가능성이 낮아지고 공식적 권위가 낮은 단계에 있을 경우 조직의 SOP에 따른 적용 가능성이 높아진다고 하겠다. 즉 국가의 제도와 국정형태 최고결정권자의 공식적 권위가 강할수록 정부정치모형에 대한 설명력이 강하고 공식적 권한이 약할수록 조직형태모형이 설명력이 강함을 알 수 있다. 또한 공식적 권한이 강할수록 국가가 하나의 유기적 연합체로 최고의 국가이익을 추구한다는 목표함수가 반드시 공식적 권한을 가진 결정자와 국가이익이 반드시 일치하는 것이 아니기 때문에 합리적 행위자 모형은 공식적 권위에 따라 반비례하는 정부정치모형과 조직형태 모형의 설명력의 중간단계에 위치해 있다고 볼 수 있다. 따라서 제도에 다른 국가의 공식적 권위 중앙집권적 대통령제 일경우 엘리슨 모델에 있어 정부정치모형이 두드러질 것이며 제도가 동일하더라도 국가의 위기에 직면해 대통령에게 강력한 권한이 집중 또는 이양되어 있을 경우 정부정치 모형에 따른 설명력이 증대할 것으로 보인다. 즉 국가위기 상황에 따른 설명력에 강점을 가진다고 하겠다.

정책목표는 “정책을 통하여 이룩하고자 하는 바람직한 상태”로 정의한다. 대북정책에 있어서 정책결정자는 정책목표의 일관성을 요구받는다. 정책목표는 이를 구체화하기 위한 정책수단으로서의 하위목표를 지니고 있으며, 달성하고자 하는 상위목표를 지니고 있다. 목표들은 서로 상·하 관계를 지니고 있으며 목표-수단 계층제를 이룬다. 현재 남한은 남북한 휴전 전시상태라는 분단의 특수한 상황에 의해 법이 구성되어 있고 조직이 이루어져 있다. 이러한 역사적 상황에 의해 국가의 존립 근거와 정체성을 담고 있는 대한민국 헌법은 정책목표의 맨 마지막에 상위목표가 없는 최종목표를 담고 있다. 정책목표는 여러 가지 정책수단 중에서 최선의 것을 선택하는 기준이 되는 역할을 한다. 그러나 각 의사결정자는 불확실성하에서 위험에 대한 선호 경향이 다르다. 의사결정자에 따라 달라지는 위험

에 관한 선호도는 결국 주관적인 가치라 할 수 있고 합리적인 의사결정을 위해서는 이를 객관적인 척도로 대치시켜 줄 수 있는 방법이 필요하다. 이와 같이 위험에 대한 의사결정자가 각 개인의 선호도를 수치로 표현한 것을 효용이라고 한다. 의사결정자들은 특정한 위험에 관하여 다른 효용값을 가질 수 있으며 동일한 의사결정자도 동일한 위험에 관하여서도 다른 효용값을 가질 수 있다. 그러나 이러한 개인의 선호를 구속하고 일관된 효용함수를 가질 것을 구속하는 법적 당위성이 존재한다. 따라서 국가 이익을 극대화 시키는 최선의 대안을 선택하는 정부의 행위는 합리적이고 단일적 결정자이며 일관된 선호와 목표, 평가기준을 지닌다고 전제하여 정책목표를 찾아 “왜” 그러한 정책결정을 하였는가에 대한 인과적 설명을 하는데 있어 앨리슨 모델은 설명적 우위를 가진다. 국가, 국가를 구성하는 조직, 조직을 구성하는 개인의 목표를 살펴봄으로써 하나의 퍼즐을 완성할 수 있다.

제 3 절 정책적 함의

1차 핵위기 과정에서 남한의 비합리적 의사결정에 대한 분석을 통해 다음과 같은 정책적 함의를 제공한다. 첫 번째 사례에서 정권 말기에 대북 정책에 가장 강력한 의사결정권한을 가진 대통령의 레임덕 현상으로 인해 각 조직의 부처할거주의과 나타나고, 각 조직 역시 관료로 구성되면서 조직의 목표와 이익을 위한 방향으로 정책결정이 이루어진 것을 알 수 있었다. 이에 노태우정권이 의욕적으로 추진했던 북방정책기조와는 달리 북한과의 관계 정상화의 정책 목표에 일치하지 않는 국방부 고유의 업무 선호 즉 안보우선의 한미 팀스피릿 훈련 결정이 이루어지며 북한의 북핵위기의 명분을 제공하는 원인을 제공하였다. 두 번째 사례에서 김영삼 정권 초

이루어진 북핵 위기 타결을 위한 북미 협상과정에서 남한의 대응은 남한의 주도권 확보라는 국지적 목표함수를 발견하였는데 대내적인 정치적 요인에 의한 김영삼 대통령의 정치적 산물로서 정책결정이 이루어졌음을 발견하였다. 이에 남북분단이 계속되고, 북핵 문제가 대내외적으로 지리하게 이어져가고 있는 한반도의 현 시점에 있어 대북정책에 관한 정책적 시사점이 크다고 하겠다. 즉 대북정책에 일관성을 유지하고 최상위 정책목표인 통일을 달성하기 위해서는 대내적 정치요인을 간과하지 않아야 한다는 것이다.

또한 중요한 특징 중 하나는 안보에 대한 이해관계가 가까운 동맹관계인 미국과 남한의 정책목표가 달랐다는 것이다. 미국의 국가이익과 남한의 국가이익이 다를 수 있다. 동일한 상황에 동일한 정책문제가 발생하더라도 그러하다. 미국은 북핵문제를 핵비확산 체계라는 관점의 국제적인 범위에서 문제를 다루었다면 남한은 대북정책에서의 남북관계 정상화, 그리고 통일, 한반도 평화를 추구하고 있는데 이는 국제적 측면의 핵 비확산 정책목표보다 협소하다고 할 수 있다. 즉 두 나라는 동맹국가이지만 정책목표에 따른 대안지가 달라질 수 있고, 북핵 위기 협상과정에서 한국과 미국의 국가이익이 다를 수도 있다는 것을 보여주었다. 그리고 부처간 사전 조율이 있더라도 최종결정권자의 결정에 따라서 부처간의 사전협의도 하나의 대안지이며 정치적 결과물에 따라 정책결정이 변화될 수 있다는 것을 알 수 있었다. 특히 두 사례, 한미 팀스피릿 훈련 결정과 일괄타결안 거부 결정에 공통적으로 나타나는 결과의 도출에 있어 합리적 행위자 모형에 따른 정책적 시사점에 의미가 크다. 정부는 정책목표에 따른 합리적 의사 결정자로 자국의 이익을 위해 움직이므로 정책적으로는 핵문제와 관련된 한반도 주변의 4국가의 공조체계를 이룰 수 밖에 없는 다자체계를 구축해야만 한반도 통일을 이룰 수 있다. 따라서 주변의 국가이익을 조율

할 수 있는 다자 회담과 다자 공조체계는 계속 유지되어야 함을 시사하고 있다.

제 4 절 연구의 한계

1차 북핵 위기에 대한 공식적인 문서가 존재하지 않거나 정책결정에 대한 기록이 남아있지 않거나 아직 해제되지 않았기 때문에 당시 한국의 관료들과 미북 협상당사자들의 회고록, 구술 인터뷰에 의존하다 보니 자료의 객관성을 확보할 수 없었다. 특히 구술자마다 동일한 상황에 대한 인터뷰 내용이 달라 사실 확인이 어려운 부분이 있었다. 특히 회고록의 경우 주관적 의견이기 때문에 이러한 회고록을 토대로 한 증언은 연구의 내적 타당성을 저해하는 부분이 있다. 다만 앨리슨이 세 가지 모형을 제시한 것은 세 가지 각기 다른 관점의 모형을 통해 상황에 따른 퍼즐을 완성하여 그물을 완성하는 것이라고 하였듯이 93년 핵 위기 당시의 관련 당사자들의 증언을 토대로 상황의 퍼즐을 맞추어 본 결과 상당히 흥미로운 점이 많이 발견되었다. 북핵 위기 과정에서 남한이 미국에 대리자 역할에 불과했다는 비판에 비해 실제 일괄타결안, 포괄적 접근안의 아이디어가 남한의 관료가 제기했다는 사실과 정책결정자들의 정책결정에 국외 뿐만 아니라 국내정치적 요소가 많이 개입되었음을 확인하였다. 또한 조직행태모형과 정부정치모형의 설명력은 행정부의 수장인 대통령의 정책 영향력에 의해 설명력의 차이가 크다는 것을 발견하게 되었다. 즉 대통령 임기말과 취임 초에 나타나는 조직 장악력에 따라 각 모형이 가지는 설명력에 차이가 있었다.

참 고 문 헌

<단행본 및 연구보고서>

- 정정길·최종원·이시원·정준금. (2003). 정책학원론. 대명출판사.
- 최종철. (1998). 관료정치와 외교정책. 김달중 편저. 외교정책의 이론과 이해. 서울: 도서출판 오름.
- 김세균. (2006). 북한체제의 형성과 한반도 국제정치, 서울 : 서울대학교 출판부.
- 정진위(1996). 미국외교정책, 1890~1993. 서울:박영사
- 돈 오퍼돈퍼. (1998). 두 개의 코리아. 서울: 중앙일보.
- 노태우. (2011). 노태우 회고록 상·하. 조선뉴스프레스.
- 김영삼. (2001). 김영삼 대통령 회고록: 민주주의를 위한 나의 투쟁, 상·하. 서울:조선일보사.
- 한완상. (2013). 한반도는 아프다. 한울.
- 박철연. (2005). 바른역사를 위한 증언. 랜덤하우스코리아
- 한승주. (2000). 남과북 그리고 세계. 나남
- 왕선택. (2013). 북핵위기, 20년 또는 60년. 서울:선인
- 통일연구원. (2009). 북핵일지 1955~2009
- 이수혁. (2005). 전환적 사건: 북핵 문제 정밀 분석. 중앙북스
- Graham Allison and Philip Zelikow. (1999). 결정의 옛센스. 김태현 역. 서울:모음북스
- Joel S. Wit, Daniel B.Poneman, Rober., L. Gallucci. (2005). 북핵위기의 전말. 김태현 역. 서울:모음북스.
- Susan Rosegrant, Michael D. Watkins. (1998). 서재경 옮김. 한반도, 운

명에 관한 보고서. 김영사.

전성훈. (2009). 북한 비핵화를 위한 한미 전략적 협력에 관한 연구. 통일 연구원.

함택영.남궁곤 공편. (2010). 한국외교정책: 역사와 쟁점. 서울:사회평론.

함형필. (2009). 김정일 체제의 핵전략 딜레마. 한국국방연구원.

<논문>

Graham T. Allison. (1969). "Conceptual Model and the Cuban Missile Crisis." *The American Political Review*. 63(3): 589-718

Graham T. Allison.(1971), *Essence of Decision:Explaining the Cuban Missile crisis*, Boston: Little, Brown and Compocy.

David A. Welch. (2010). "The Organizational Process and Bureaucratic Politics Paradigms: Retrospect and Prospect." *International Security*. 17(2): 112-146.

Hazel Smith(2000), *Bad, Mad, Sad or Rational Actor? Why the 'Securitization' Paradigm makes for Poor Policy Analysis of North Korea*, *International Affairs*, 76(3): 593 - 617.

Jonathan Bendora and Thomas H. (1992). *Rethinking Allison's Model*, *American Political Science Review*. 86(2):301-322.

Krasner, Stephen(1972) "Are Bureaucracies Important? Or Allison wonderland," *Foreign Policy*. 7:159-179.

Jonathan Bendora and Thomas H.(1992), *Rethinking Allison's Model*, *American Political Science Review*. 86(2):301-322.

Krasner, Stephen(1972) "Are Bureaucracies Important? Or Allison

wonderland," Foreign Policy. 7:159-179.

A Mack.(1994). A Nuclear North Korea: The Choices Are Narrowing,
- World Policy Journal.

ME O'Hanlon, M Mochizuki. (2003). Crisis on the Korean Peninsula:
How to deal with a nuclear North Korea. 2. McGraw Hill
Professional

배종윤. (2002). 한국외교정책 결정과정의 관료정치적 이해. 국제정치
논총, 42(4), 97-116.

배종윤. (2003). 한국의 대북정책과 관료정치: 통일부와 국가정보원을 중
심으로, 한국정치학회보, 37(5):147-166

조윤영. (2007). 미국의 세계전략과 핵무기정책의 변화와 한반도: 북핵문
제가 한미관계에 미친 영향을 중심으로. 21세기 정치학회보.
17(2):167-185.

정희태. (2007). 북핵 위기사례를 통해 본 북한의 위기관리 연구 - 제1,2차
북핵 위기를 중심으로. 정치정보연구 10(1):107-132.

이기중. (1997). 북한의 대남정책 결정요인과 전망, 국제정치논총. 37(2):
180-207.

임재형. (2002). 북한외교정책결정과정의 특징과 군의 역할: 김정일 시대
를 중심으로. 북한연구학회보. 6(1).

김용호. (1993). 남북기본합의서 채택과정과 북한의 정책결정구조. 사회과
학과정정책연구. 15(2): 154-160

이춘근. (1992). 팀스피리트 훈련과 남북한 관계, 통일문제연구. 4(4):
181-198.

이중범. (1994). 김영삼 대통령의 리더쉽 특성과 국정관리유형: 문민
정부 1 년의 정책평가. 한국행정학보. 28(4): 1127-1140.

- 함성득 & 김옥진. (2005). 한국의 외교·안보정책결정과정에서 대통령의 리더십과 관료정치현상과의 연관성 분석. 국제관계연구. 10(2): 37-71.
- 이선희. (2005). 미국의 대외 정책 결정과정에 관한 연구. 전략연구. 35(1): 113-155.
- 이정철. (2012). 탈냉전기 노태우 정부의 대북정책. 정신문화연구. 35(2): 130-61.
- 박상현. (2009). 북한 대외정책의 합리성에 대한 고찰: 약소국의 전략적 상호작용과 인지심리학적 함의를 중심으로, 통일정책연구, 18(1): 33-61.
- 안문석. (2008). 북한 핵실험에 대한 한국의 대북정책 결정과정 분석: 관료정치 모델의 적용. 한국정치학회보, 42(1):207-226.
- 이성봉. (2004). 북한의 대외정책과 남북한관계. 북한연구학회보. 8(1):163-67.
- 박기덕. (2010). 북핵위기에서 미국과 북한의 전략선택. 세종연구소.

<학위 논문>

- Ki-Tae Park. (2010). Analyzing North Korea's Decision-Making Process on its Nuclear Weapons Programs with the Rational Choice and Cognitive Choice Models, PhD diss., RAND.
- Ergene Lee(2000), The 1993 North Korean nuclear crisis: A Foreign Policy Analysis. 석사학위논문. Virginia Polytechnic Institute and State University.
- 장영선. (2012). 미국의 1차 북핵위기 대응 과정 분석: 엘리슨의 정부정치

- 모델을 중심으로. 석사학위논문. 경북대학교.
- 권영진. (1988). 북한 핵 문제에 대한 한국의 정책결정과정 연구. 박사학위 논문. 고려대학교.
- 구해우. (1999). 대북정책에 있어 한·미 갈등요인 분석. 석사학위논문, 고려대학교.
- 정희태. (2001). 북한의 대미 위기관리 연구-북한의 핵의혹 사례를 중심으로. 박사학위 논문. 서울대학교.
- 정상우. (1997). 정책의 일관성에 대한 평가: 김영삼 정부의 대북정책을 중심으로. 석사학위논문. 서울대학교.

<기타>

- _____, 남북대화연표(1993.1.1.~12.31), 1994
- _____, 남북대화연표(94-Ⅰ), 1994.4
- _____, 남북대화연표(94-Ⅱ), 1994.7
- _____, 남북대화연표(94-Ⅲ), 1994.10
- 대통령비서실, 김영삼 대통령 연설문집 Ⅰ,Ⅱ,Ⅲ,Ⅳ(1994~1997)
- 통일연구원.(2007). 한반도평화체제: 자료와 해제 서울: 통일연구원
- 국방부. (1993). 국방백서 1993 서울:국방부
- 국방부. (1994). 국방백서 1994 서울:국방부
- 외교부 북한 핵문제 분석자료집. 서울: 외교부 2005
- 외교부 북한 핵문제 분석자료집. 서울: 외교부 2011
- 국회사무처.(1993). 제160회 국회 의무통일위원회 회의록 제1차
- 김영삼 민주센터.(1993). 북핵 1차 핵위기 관련자 구술 인터뷰(영상)

Abstract

The decision-making process analysis of North Korea nuclear issue in relation to Allison's model -The first North Korean Nuclear Crisis

Aram Kim

Department of Public Administration

The Graduate School

Seoul National University

The first North Korean nuclear crisis started on February 13, 2013 when North Korea confirmed it ended the Nuclear Nonproliferation Treaty (NPT). Over 1 year and 7 months of negotiations, the Agreed Framework between the United States of America and the Democratic People's Republic of Korea was signed on October 21, 1994, settling the first crisis.

Regarding the South Korea government's decision in reactionary policies to resolve the North Korea nuclear crisis throughout the entire process of the crisis, this researcher found two questions. To answer this researcher's questions, a case study by political scientist Graham

T. Allison was applied. Allison applied three models of policy decision and analyzed nuclear crises: the Rational Action Model, the Organizational Process Model and the Government Politics Model.

The first question is the South Korean government's decision to resume the Korea-U.S. "Team Spirit" training. In 1993, through the Inter-Korean Basic Agreement and the Joint Declaration of the Denuclearization of the Korean Peninsula, the North and South Korean relation was normalized. Under such circumstances, South Korea resumed what North Korea found as most sensitive, the "Team Spirit" training, thus creating the cause of the North Korean nuclear crisis through its quitting the NPT. Upon applying Allison's models, this study confirms that as South Korean President's authority, which maintained the most powerful influence during the decision-making process on policies of North Korea, weakened toward the end of the Roh Tae-woo presidency, the decision was a product of separately operated organizations, following the unique organizational purpose and behavioral process under each department. Especially, since there was no such mechanism of mediation between government departments at the time, of Allison's three policy models above, the Organizational Process Model holds a dominant position in its reasoning. In other words, the decision-making was incoherent to the policy goal. The resolution of the North Korean nuclear crisis for the peace of the Korean peninsula was a product of organizational functions that under a system followed the unique, independent task processing.

The second question concerns South Korea's rejection to all

negotiations with North Korea and the U.S., which was caused by South Korea's irrational policy decision-making. The North Korean nuclear crisis from its quitting the NPT was resolved after 1 year and 7 months through the talks between North Korea and the U.S., which settled in Geneva on October, 21, 1994. The "Agreed Framework" in Geneva was a package settlement proposed in October, 1993. It was a large-scale security package which addressed: if North Korea should freeze nuclear activities and allow inspections of its nuclear site, the U.S. guarantees the normalization of relationship between North Korea and the U.S. The negotiation package was an alternative to resolve the North Korean nuclear crisis after the agreement between North and South Korea and the U.S.; however, it was President Kim Young-sam who rejected the comprehensive approach, or package deal.

This is viewed as a singularly political product by the President, who was influenced by political factors in Korea and abroad, best-fitting the Allison's Government Politics Model which explains policy decision-making by the President. Thus, in resolving the North Korean nuclear crisis in the Korean peninsula, this study suggests that irrational policy decision-making driven by external factors of influence and discordance between a nation's highest policy goals and decision-making show structural limitations in that the grand system making up a nation, namely subsystems and individuals with policy goals making up a subsystem do not necessarily match. And, factors of political influence in Korea and abroad greatly affect policy goals at each level and executions; and also depending on the degree of

authority assumed by the highest policy decision-maker in the beginning or end of his political power and the degree of participation by government officials, policy decision-making can be effective in its rationality, coinciding with policy goals.

Keywords : North Korean nuclear crisis, Allison model, **decision making**

Student Number : 2012-21979