

김영삼정부 북핵위기 대응의 한계에 대한 재평가: 김영삼 대통령의 주도성 추구성향과 정부대응의 경직성을 중심으로*

박 용 수 | 연세대학교

김영삼정부는 제1차 북핵위기와 이에 대한 미북합의로 인해 한국전쟁 이래로 북한문제에 대한 가장 큰 위협과 기회를 맞이했다. 그런데 김영삼정부는 그 기회를 충분히 살리지 못했고, 위험회피에도 기여하지 못했다는 평가가 지배적이다. 기존 연구에서는 관료정치와 언론의 영향력 강화 그리고 김영삼 대통령의 돌출적인 행태 등으로 인한 김영삼정부의 일관성 부족 그리고 북핵위기 대응과정에서 한국의 주도성 미흡 등이 그 기본적인 이유로 지적되었다. 이와 달리 이 연구는 김영삼정부가 일정 범위에서 일관성을 유지했고, 미국과의 조율을 통한 김영삼정부의 영향력은 높은 수준이었음을 밝히고자 했다. 나아가 이 글은 김영삼정부 북핵위기 대응의 한계를 김영삼 대통령이 일정 범위의 일관성과 주도성을 추구하면서 드러냈던 경직성에서 찾고자 한다.

주제어: 김영삼, 대통령리더십, 북핵위기, 일관성, 경직성, 한미관계

I. 이 글의 문제의식

외교안보전략 측면에서 김영삼정부는 전임 노태우정부나 후임 김대중정부에 비해 주목받지 못했다. 김영삼정부의 '신외교'는 노태우정부의 '북방정책'이나 김대중정부의 '햇볕정책'과 같이 국가전략을 대표할 만한 비중을 지닌 것은 아니었다. 김영삼정부의 대외전략이 주목받는 경우에도 성과나 과정의 측면에서 부정적인 평가가 대부분이었다. 그 주된 비판 내용은 한국이 제1차 북핵위기 전개과정에서 미국과 북한 관계에 의해 소외되었고, 김영삼정부는 대응기조의 일관성을 견지하지 못했다는 것이다. 이와 같은 부정적 평가의 주요

*이 연구는 한국연구재단 중점사업(KRF-2008-411-J01603)의 지원을 받아 수행되었음.

원인으로 과시적 효과와 폐쇄적인 정책결정방식을 선호했던 김영삼 대통령의 리더십이 지적되었다. 외환위기는 치명적 실패를 초래한 김영삼정부는 외교안보 측면에서도 그 중요성이 외면되거나 부정적 평가를 받고 있는 셈이다.

김영삼정부시기 발생했던 미국과 북한의 합의, 김일성 사망이나 북한의 식량위기 등은 탈냉전이후 남북관계 변화에 결정적 계기가 될 수 있었다. 김영삼정부는 이러한 조건을 충분히 활용하지 못하고 남북관계와 한미관계를 경색시킨 채 별다른 성과를 내지 못했다고 볼 수 있다. 그렇지만 북핵위기가 시작된 당시 상황은 기회의 측면뿐 아니라 위협의 성격을 무시할 수 없고, 김영삼정부가 북핵위기를 일관된 방향으로 주도할 만한 조건과 능력을 확보했다고 보기 어렵다. 그러므로 일관성과 주도성 기준에서 김영삼정부의 한계는 제약조건을 감안한 평가가 필요하며, 이와 다른 다양한 측면에서 재검토될 필요가 있다. 이 글은 김영삼정부의 한계가 일관성이나 주도성 결여보다 그 대응방식의 경직성과 관련되어 있음을 밝히고자 한다.

이것을 설명하기 위해 이 글은 다음 세 가지 가설을 제시하고자 한다. 첫째 북핵문제에 대한 김영삼정부의 반복된 대응에서 일정한 기초와 변화범위를 확인할 수 있다. 김영삼정부의 북핵문제에 대한 대응기조는 압박에 기반한 남북대화 우선 전략으로 요약할 수 있다. 이러한 대북정책기조와 달리 김영삼정부는 전향적인 대북포용조치를 시도하기도 했지만, 그것을 북핵위기에 대한 대북정책기조 수준으로 규정하기 어렵다. 또한 대북정책 일관성이 부족했다 하더라도 그것을 정책실패로 규정하기보다 기회를 충분히 살리지 못한 것으로 규정하는 것이 적절하다. 그리고 김영삼정부 대응의 변화 폭이 북한과의 일괄타협부터 군사적 조치까지 고려했던 클린턴정부에 비해 크다고 보기 힘들다. 이러한 의미에서 김영삼정부의 북핵위기 대응에 대한 비일관성이라는 평가는 완화될 필요가 있고, 그 주된 한계는 다른 측면에서 확인할 수 있다는 것이다.

둘째 김영삼정부의 대북정책목표는 한국의 주도성이었으며, 이것은 클린턴정부와 조율에도 불구하고 마찰을 초래하기 쉬웠다. 김영삼정부는 한국의 주도성 확인 혹은 과시를 위해 북핵위기해소 지연도 감수할 수 있는 듯한 태도를 보였다. 북핵위기 처리과정이나 방식에 대한 한국의 주도성은 당시 한국 여론에 의해 당위적으로 강조되었다. 김영삼정부는 북핵위기해소를 위해 미국과 북한의 협상을 인정했지만, 한국의 주도성 보장이라는 기대가 충족되지 않을 경우 미국과 북한의 협상결과에 대해 반발했다. 클린턴정부는 대북정책에 대해 김영삼정부와의 공조를 긴밀히 유지했고, 김영삼정부의 입장은 미국과 북한의 협상이나 합의이행에 반영되었다. 그러므로 김영삼정부의 경우 북핵위기 전개과정에서 주도

권은 아니더라도 무시 못 할 수준의 영향력을 행사했다고 볼 수 있다.

셋째 김영삼정부의 북핵위기에 대한 대응방식은 김영삼 대통령의 정치성향이나 리더십 유형과 관련되어 있다. 김영삼 대통령은 권위주의시대 민주화운동을 주도한 정치인이었지만, 기본적으로 북한에 대한 보수적 정치성향을 유지했다. 그의 보수적 정치성향은 북한 체제의 붕괴를 염두에 둔 봉쇄와 남한 주도의 대화라는 정책기조에 친화적이다. 또한 그는 주도권을 유지하지 못하는 불리한 정치상황이 지나가기를 기다리기보다, 결단을 통해 상황변화를 시도하는 경우가 많았다. 김영삼 대통령은 북핵위기 전개과정에서 한국의 주도성이 무시되거나 불확실한 경우 미국과의 마찰이나 북핵위기해소 지연 등을 감수하면서 적극적으로 반발했다. 이러한 그의 정치성향이나 리더십유형은 북핵위기과정에서 나타난 김영삼정부의 대응을 설명하는 근거가 될 수 있다.

이상의 내용을 연결하면 김영삼정부는 김영삼 대통령의 주도성 추구성향을 기반으로 한국주도의 압박에 기반한 협상전략을 유지하고자 했다. 그런데 김영삼정부가 추구했던 한국주도의 북핵위기해소는 클린턴정부의 북핵위기해소라는 목표에 비해 달성하기 힘든 것이었다. 북한과의 직접 협상뿐 아니라 북한에 대한 군사적 압박조치도 추진했던 클린턴 정부에 비해 김영삼정부는 선택의 폭이 좁기 때문이다. 다시 말해 김영삼정부에게 대북압박정책은 군사적 위기수준으로 전개되어서는 안 되고, 미국과 북한의 합의에는 남북관계 진전이 전제되어야 하는 등 까다로운 것이었다. 클린턴정부의 대응방식을 유연한 것으로 평가할 수 있다면, 김영삼정부의 대응은 경직된 것이었다. 그러므로 제1차 북핵위기에 대해 김영삼정부는 협소한 목표를 경직된 방식으로 추구했다고 볼 수 있다.

이 글의 주장은 김영삼 대통령의 주도성 확보 집착과 이로 인한 대응방식의 경직성이 김영삼정부의 북핵위기에 대한 대응의 한계를 설명할 수 있는 주요 요인이라는 것이다. 이상의 내용을 설명하기 위해 이 글은 우선 기존 연구를 검토했고, 주요 자료는 김영삼 대통령을 비롯한 제1차 북핵위기 관련 실무담당자들의 회고록이나 발언이고, 이 외에 김영삼정부의 외교백서, 당시 국내 주요 일간지, 그리고 미국의 NSA(National Security Archive) 디지털 공개자료 등이다. 다음 장에서는 김영삼정부 대북정책에 대한 기존 연구를 검토하고, 본문에서 김영삼 대통령 리더십 특성, 김영삼정부의 대북정책의 일관성, 영향력 측면을 검토할 것이다.

II. 정책 일관성 및 주도성 관련 기존 연구 검토와 이 글의 관점

이 장에서는 김영삼정부의 대북정책에 대해 일관성, 주도성, 그리고 대통령리더십의 측면에서 접근한 기존 연구를 개괄적으로 정리할 것이다. 우선 기존 연구 중에서 김영삼정부의 대북정책에 대한 일관성에 관련된 연구를 살펴보자.

예를 들어 이희선·김기수(1999)는 정책 일관성을 목표수단 간의 우선순위, 정책 간 상호 대립, 시간적 일관성 등을 기준으로 구분하여, 세 기준에서 모두 김영삼정부 대북정책의 일관성이 부족했다고 주장했다. 구갑우(2007)는 김영삼정부가 역대정부 중에 미국에 대한 자율성이 컸지만, 대북정책의 담론과 정책이 분리되었고, 정책 일관성도 없었다고 주장했다. 이종석(1998)은 정책목표와 수단을 구분하여 정책수단의 가변성을 용인하더라도, 김영삼정부의 대북정책은 정책기조와 추진체계가 흔들려 당시 유리한 조건을 활용하지 못했다고 주장했다. 김연철(1998)은 대북정책이 일관성 없이 강경과 온건으로 급반전되어 정책능력을 약화시켰다는 의미에서 김영삼정부시기를 ‘공백의 5년’으로 규정했다. 문명호(1995)는 북한의 한국배제, 미국과의 마찰을 근거로 김영삼정부의 대응을 ‘우왕좌왕 외교’로 표현했다.

권위주의시대 압도적이었던 대통령의 권한이 민주화 이후 제약되면서 김영삼정부의 여타 행위자들의 중요성이 부각되기 시작했다. 김영삼정부의 대북정책은 탈냉전 이후 정책 결정과정 특히 관료정치에 대한 중요한 연구대상으로 주목받았다. 김기정(1998), 배종운(2003) 등의 경우 김영삼정부의 대북정책의 일관성 결여가 안기부 대 통일부, 청와대비서실 대 외교부 간의 경쟁 혹은 대립으로 나타나는 관료정치와 관련되었다고 주장했다. 그리고 이정진(2003)은 민주화 이후 대북정책 결정과정에서 언론의 영향력이 강화되는 현상을 지적하면서, 김영삼정부가 뚜렷한 노선 없이 대북정책에서 강경-온건 노선을 오가며 혼선을 빚었다고 주장했다. 이들 연구는 민주화 이후 정책결정과정에서 관료와 여론의 비중이 커졌음을 강조했다.

한편 관료와 언론에 비해 대통령의 중요성은 상대적으로 낮아진 측면이 있다. 예를 들어 조동준(2005)은 대통령리더십을 한국정부의 대북정책에 별다른 영향을 주지 못 한 소극적인 요인이라고 주장했다. 그것은 국가이익에 치명적인 사안의 경우 대통령의 리더십이 미치는 영향이 제한되기 때문이라는 것이다. 그가 볼 때 노태우 대통령의 경우 소극적인 심리성향에도 불구하고 ‘북방정책’을 통해 적극적으로 상황변화를 추구하고, 김영삼 대통령

은 적극적인 성향에도 불구하고 미국 주도의 대북정책을 수동적으로 수용했다는 것이다. 그런데 남북문제 해결은 경제성장과 민주화 이후 한국 대통령에게 공통적으로 중요한 최상위 과제였고, 더구나 북핵위기는 남북관계뿐 아니라 초미의 안보사안이었다. 그러므로 이 글은 북핵위기에 대한 대응에서 대통령리더십이 주요 요인이라고 가정한다.

이와 관련하여 함성득·김옥진(2005)은 민주화 이후 대통령 이외의 행위자들이 부각되었지만 여전히 대통령 요인의 중요성을 강조했다. 그들은 김영삼정부시기 대북정책에서 나타난 관료정치현상이 대통령리더십과 관련되어 있음을 보여주었다. 이 연구에 의하면 김영삼 대통령의 경우 사안에 대한 인지방식에서 관료나 비서들과의 토론이나 조율보다 독대나 직보를 선호했고, 결정권한도 위임하기보다 대통령이 독자적으로 결단하는 방식이었으며, 관료정치에 대해서도 이를 체계적으로 혹은 직접 관리하기보다 경쟁을 방임했다. 김영삼 대통령이 폐쇄적이고 구획된 보고체계를 선호하고 부처 간의 경쟁을 방임한 것은 관료정치에 대한 자신감에 기반한 것이었다. 이 경우 관료정치현상이 항상 정책혼란과 일치되는 것은 아니지만, 대통령의 결단시점이 늦어지거나 권한이 약화되면 정책혼란으로 연결되기 쉽다.

그런데 이와 같이 기존 연구는 정책 비일관성이 곧 정책 실패로 연결된다고 가정하지만, 김영삼정부의 일관성 결여가 어느 정도의 부정적 결과를 초래한 것인지 판단하기 쉽지 않다. 그것은 기본적으로 북핵문제가 남북관계에서 해소되기 힘들고, 미국과 북한 그리고 IAEA 간의 문제라는 측면이 있기 때문이다. 또한 임기초 북핵문제 대두, 카터방북과 남북정상회담 제안, 김일성 사망, 미북 제네바합의 등은 김영삼정부에게 급격한 상황변화이자 근본적인 변화를 의미할 만큼 큰 상황변화를 의미한다. 이러한 외적 조건의 변화를 고려하지 않고 정책의 비일관성만을 강조하는 것은 상황에 대한 유연한 적응을 고려하지 못하는 것이 될 수 있다. 마지막으로 김영삼정부의 대북포용조치가 김대중정부와 같이 단호한 것이었는지 생각해 볼 필요가 있다. 김영삼정부의 대북포용조치가 김대중정부와 같은 정책기조의 수준이 아니었다면, 그 조치의 포기 혹은 보류를 정책 일관성 부재로 규정하는 것은 과도한 것일 수 있다. 이에 대한 보다 구체적 내용은 본문에서 검토할 것이다.

다음으로 대북정책 관련 한국의 대미 자율성의 관점에서 김영삼정부의 대북전략에 대한 기존 연구를 살펴보자. 제1차 북핵위기가 기본적으로 미국과 북한에 의해 전개되었고, 특히 경수로 지원비용부담에 비해 한국은 자신의 목소리를 제대로 반영하지 못했다는 평가가 지배적이다. 그런데 1994년 미북합의 직후 미북관계 개선 지연과 북한의 식량위기 그리고 미국의 대북 중유지원 등을 고려할 때, 경수로 경비지원의 많은 비중을 부담한다는

것이 어느 정도 한국이 주도권을 발휘할 수 있는지 판단하기 쉽지 않다.

오히려 최근 탈냉전과 민주화 이후 김영삼정부의 미국에 대한 자율성이 높았다는 주장이 제기되고 있다. 안정식(2007)은 김대중정부의 대북정책과 비교하면서 김영삼정부시기 대북정책을 둘러싼 최대 화두이자 김영삼정부의 대북정책목표를 ‘한국의 주도적 역할’로 규정했다. 미국의 대북조치에 대한 한국의 반발이 미국 내 클린턴정부에 대한 비판과 상호작용하여 클린턴정부에게 부담을 주었던 만큼, 클린턴정부는 김영삼정부의 반응에 민감했다는 것이다. 구갑우·안정식(2009)은 탈냉전과 민주화 이후 미국에 대한 한국의 자율성 제고현상을 보다 분명히 밝히면서 이에 대한 개념화를 시도했다. 그들은 김영삼정부 시기 한국이 미국의 대북정책에 미친 영향을 ‘한국의 범위’로 표현했는데, 이것은 해방 이후 미국에 의해 한국의 선택이 제한되었다는 의미의 ‘미국의 범위’에 대응하는 표현이었다. 그들이 볼 때 미국에 대한 한국정부의 자율성으로 인해 한국과 미국 정부 간의 대북정책의 엇박자가 초래되었고, 이로 인해 한미관계에서 마찰이 발생했다.¹⁾ 결국 미국정부가 한국정부의 북핵위기에 대한 입장을 고려했음에도 불구하고, 김영삼정부는 대북정책에 대한 탈냉전 이후 한미 간의 협력모형을 만드는데 실패했다는 것이다.

이 글의 관점에서 볼 때 김영삼정부가 한미 간 협력모형을 만드는데 실패했다면, 그 이유는 한국의 일관성 결여보다 집착에 가까운 주도성 추구하고 관련되어 있다. 물론 북핵문제 대응에 대한 한국의 주도성은 김영삼 대통령뿐 아니라 국내 여론의 폭넓은 공감대를 지닌 명분이었다. 그렇지만 미국으로부터 체제를 인정받으려는 북한에 대한 김영삼정부의 남북협상 우선 정책은 북핵위기 해소 지연 혹은 심화를 감수해야하는 부담을 수반하는 것이었다. 북핵문제에 대해 처음부터 끝까지 일관되게 한국의 주도성이 관철되어야 한다는 믿음은 북핵문제가 지니는 국제수준의 의미를 고려할 때 과도한 것일 수 있다.

정리하자면 이 글의 관점은 김영삼정부의 북핵위기에 대한 대응의 일관성이나 주도성 부재나 미흡보다, 오히려 이를 과도하게 추구했던 것이 정책 유연성을 약화시키는 경직성의 문제를 초래했다는 것이다. 한국 여론이나 관료의 영향력이 민주화 이후 강화되었지만,

1) 대북정책에서 미국정부에 대한 한국의 역대 정부의 자율성을 무시하기 힘들다. 예를 들어 1991년 7월 한미정상회담에서 북핵문제에 대해 한국의 주도권을 인정하면서 미국의 입장을 반영하는 방식으로 의견조율이 이루어졌다(조동준 2005). 김대중대통령은 클린턴대통령으로부터 대북정책에 대한 자율성을 넘어 주도성을 인정받았다. 민주화 이전에도 이승만, 박정희 대통령의 경우 한미동맹 체결과정, 베트남 추가파병거부, 유신체제 수립 과정에서 미국에 대한 일정한 자율성을 확인할 수 있다.

이에 대한 주요 요인으로 김영삼 대통령의 리더십 특성에 주목할 것이다.

III. 북핵위기에 대한 김영삼정부의 대응기조

이 장에서는 김영삼정부의 대북정책기조와 정책변화 범위를 통해 정책 일관성에 대해 살펴볼 것이다. 여기에서 주목하는 정책 일관성의 기준은 정책기조와 개별 조치의 구분과 상황변화에 대한 적응이라는 두 가지 측면이다. 정책기조에 해당되지 않는 일회성 조치이거나 중요한 상황변화가 발생한 경우 조치의 철회나 정책의 전환은 일관성 부족이라는 평가를 완화할 필요가 있다는 것이다.

이와 관련하여 이 장에서는 김영삼정부의 북핵위기에 대한 대응을 크게 세 가지로 나누어 검토할 것이다. 첫째 집권 초기와 카터방북 직후 그리고 1995년 대북 쌀지원 등의 김영삼정부의 대북포용조치 사례를 검토하여 그 의미와 조건이 무엇인지 검토할 것이다. 둘째 1994년 전반기 두 차례에 걸쳐 미국의 대북강경책에 대해 김영삼정부가 반대했던 사례를 살펴볼 것이다. 셋째 1993년 3월 북한의 NPT 탈퇴 선언 이후 세 차례에 걸친 미국과 북한의 고위급회담 타결에 대한 김영삼정부의 반복된 반응을 검토할 것이다. 이를 통해 김영삼정부가 군사적 위기로 진행되지 않는 수준에서 압박정책기조를 유지했고, 상황과 조건에 따라 북한의 호응을 기대하며 대북포용조치를 추진했음을 확인할 것이다.

1. 전향적인 대북조치

1993년 2월 김영삼 대통령은 취임사에서 동맹보다 민족이 중요하다는 입장을 표명했고, 김일성 주석과의 조건없는 만남을 제안했다.²⁾ 그리고 3월 북송을 원했던 비전향 장기수 1인을 북한으로 조건없이 보냈다. 김영삼 대통령의 한완상 통일원부총리의 임명은 재야 통

2) 김영삼 대통령은 1993년 2월 25일 취임사에서 다음과 같이 선언했다. “김일성 주석에게 말합니다. 우리는 진심으로 서로 협력할 자세를 갖추지 않으면 안됩니다. 세계는 대결이 아니라 평화와 협력의 시대로 나아가고 있습니다. 다른 민족과 국가 사이에도 다양한 협력이 이루어지고 있습니다. 그러나 어느 동맹국도 민족보다 더 나을 수는 없습니다”, “김일성주석이 참으로 민족을 중요하게 생각하고 진정한 화해와 통일을 원한다면 언제 어디서라도 만날 용의가 있다”고 밝혔다 (경향신문 1993/02/26).

일노리를 수용하겠다는 의지를 나타낸 것이었다. 김영삼 대통령은 1993년 3월 7일 공로명 대사를 미국에 특사로 파견하여 미북 고위급회담을 제안했고, 3월 23일 미국을 방문한 한승주외교부장관도 북한과의 대화장구를 단지말라는 김영삼 대통령의 서한을 전달했다(Wit et al. 2005, 80). 이와 같은 김영삼 대통령의 조치들은 집권을 배경으로 한 전향적인 대북포용조치라고 볼 수 있으며, 김영삼정부의 대북정책기조가 아니라 북한의 호응을 기대한 전략적 선택으로 볼 수 있다.

그런데 이러한 김영삼정부의 전향적인 대북포용조치는 대북압박조치를 배제하면서 실시된 것은 아니었다. 그 대표적 사례로 김영삼정부는 3월 9일부터 19일까지 팀스피리트훈련을 실시했다. 팀스피리트훈련은 노태우정부시기 남북기본합의서, 한반도비핵화선언, 유엔동시가입 등의 진전에도 불구하고 임기말 남북관계를 경색시킨 결정적인 사안이었다. 이 외에도 3월 3일 한승주 외무부장관이 밝힌 북핵문제와 남북관계의 연계입장은 김대중정부의 정경분리원칙과 대조되는 것이다. 그리고 북한의 NPT탈퇴선언 이전 3월 5일 김영삼 대통령은 육사 졸업식에서 남북한 상호핵사찰을 강조하여, 북핵문제해소가 남북관계의 전제조건임을 드러냈다. 그러므로 집권초기 김영삼정부의 대북포용조치는 김대중정부와 같은 대북정책기조의 일환으로 추진된 것은 아니었다.

김영삼 대통령의 집권 초기 전향적인 대북조치는 북한의 호응을 기대한 것으로 이해할 수 있다. 그는 이인모를 복송한 뒤 “우리가 조건없이 그들의 영웅을 보내면 그들도 무엇인가 느끼는 바가 있어 좋은 반응을 보일 것”이라는 기대를 드러냈다. 그렇지만 이인모 복송은 그에게 실망감을 넘어 이용당했다는 배신감을 주었다.³⁾ 결국 김영삼정부는 북한의 NPT 탈퇴에 대한 압력수단으로 이산가족 재회 등 인도적 분야를 제외한 기업인의 방북과 대북투자 등 경제협력을 잠정 동결시켰다. 3월 13일 서울, 부산, 광주 등 전국 8개 도에서 열린 대학생들의 팀스피리트훈련 중단촉구 집회가 열리자, 15일 김영삼 대통령은 북한의 대남공작강화 가능성이 높다고 치안당국의 대비를 강조했다. 이와 같이 김영삼정부의 집권 초기 대북포용조치는 봉쇄기조 하에서 북한의 호응을 기대하면 추진된 것이었다.

1994년 6월 카터 전대통령이 전달한 김일성의 조건없는 남북정상회담 의사는 미국의 대북제재나 미북고위급회담에 의해 주도된 북핵위기과정을 남북관계 중심으로 전환시킬 수 있는 계기가 될 수 있었다. 이러한 맥락에서 김영삼 대통령은 남북정상회담을 전격적으로

3) “북한에서 살아있는 영웅으로서 ‘공산주의는 실수하지 않는다’는 공산주의 무오류성을 강조하는 등 그들의 체제강화에 이용되었을 뿐이다(주돈식 1997, 78).

수용했다고 볼 수 있다. 이것은 클린턴정부가 미국정부의 요구를 수용하겠다는 강석주의 공식입장을 확인하기 전까지 카터의 방북결과에 조심스러웠던 것과 비교된다. 그렇지만 김일성이 사망하자 김영삼 대통령은 정부차원의 조문을 하지 않았을 뿐 아니라 민간 차원의 조문을 금지했다. 김일성장례식은 남한이 주도할 수 없는 행사였고, 김일성이 없는 북한체제가 유지될 수 있을 지 불분명했던 것이다. 이에 비해 미국은 북한의 공식적인 입장을 확인하고 제3차 고위급회담을 재개하여 10월 기본합의서를 체결했다.

1995년 6월 시작된 김영삼정부의 북한에 대한 쌀지원은 일본의 대북 쌀지원 논의가 배경이었다. 김영삼정부는 조건없는 지원을 표명했지만, 일본의 대북 쌀지원보다 먼저 남한 쌀 지원이 이루어지고, 이를 위해 북한이 한국정부에게 공식적으로 협상을 제안할 것을 조건으로 내세웠다. 결국 북경에서 재경원차관과 북한의 아태평화위원회 부위원장이 비밀리에 만나 무상으로 총 15만 톤을 해상으로 원산지표시 없이 지원하기로 합의했다. 그런데 제1차 남한의 쌀을 선적한 배가 청진항에서 북한의 인공기를 달고 하역했다는 사실이 알려지면서 이는 중단되었다. 북한의 공식사과를 계기로 제2차 쌀지원이 재개되었지만, 다시 청진항에서 사진촬영을 이유로 배와 선원이 억류되는 사건이 발생했다. 결국 쌀지원은 남북관계 경색을 해소시키지 못한 채 중단되었다.

이렇게 볼 때 산발적으로 전개된 대북포용조치를 바탕으로 김영삼정부의 대북정책기조를 포용정책이라 규정하기는 힘들다. 비일관성은 대북포용조치가 김영삼정부의 대북정책기조일 때 보다 타당한 주장이 될 수 있지만, 김영삼정부의 대북정책기조를 포용정책으로 규정하기 어려운 만큼 일회성 포용조치의 실시를 이유로 정책 일관성 부재를 주장하기 힘들다. 김영삼 대통령은 대북포용조치를 상황과 조건에 따라 북한의 호응을 기대하며 채택했고, 북한의 호응이 없거나 북한의 상황이 기대에 미치지 못하면서 대북포용조치는 일회성 조치로 끝났다. 이것은 대북포용조치가 정책기조가 아닌 조건에 따라 선별적으로 채택된 것임을 보여준다.

2. 미국의 대북 강경책에 대한 김영삼정부의 대응

이 절에서는 클린턴정부의 대북 강경책에 대한 김영삼정부의 대응을 살펴볼 것이다. 또한 한반도 긴장강화에 예민하게 반응했던 김영삼정부의 대응이 지니는 의미도 살펴볼 것이다. 클린턴정부의 대북강경책은 1994년 1월 초부터 6월 중순 카터 전대통령이 방북한 시점까지 점차 강화되었다. 이에 따라 한반도 긴장이 최고조로 높아졌다가 남북정상회담이

합의되는 등 급격한 상황변화가 전개되었다.

1994년 초 클린턴정부는 대북압박 강화의 일환으로 패트리엇 미사일 한국배치를 추진했다. 그런데 이것이 김영삼정부와 협의 이전에 미국언론에 공개되어, 김영삼정부는 1993년 11월 한미정상회담에서 어렵게 확보한 한국의 주도적 이미지가 무의미해졌다고 느끼게 되었다. 당시 한국 야당과 언론은 미국정부가 상업적 동기로 패트리엇 미사일 배치를 추진하며,⁴⁾ 북한을 불필요하게 자극할 필요가 없다고 주장했다(서울신문 1994/02/05). 이에 한승주장관이 미국을 방문하여 패트리엇 미사일 한국배치는 논의단계라고 주장하여 그 추진에 제동을 걸었다. 이것은 한편으로 언론의 반응과 주도성에 민감한 김영삼 대통령의 성향이 작용한 것이고, 다른 한편으로 한국은 대북압박정책이 무력 충돌에 이르는 것을 원치 않는다는 것을 나타낸 것이다(Wit et al. 2001, 151; 안정식 2007, 108).

그리고 1994년 2월 25일 미국과 북한 간의 합의로 일단 긴장이 완화되는 듯 했지만 1994년 6월 중순까지 강화되었다. 6월 3일 IAEA는 더 이상 북한에 대한 과거 핵개발에 대한 검증을 할 수 없다고 발표했다. 이를 계기로 미국은 제3차 북한과의 고위급회담을 중단하고, 유엔에 대북제재조치를 상정하며 군사적 대비태세를 강화했다. 주한미군의 무기와 병력을 통상범위(3만 7,000명)에서 최대한 강화하고, 추가적으로 주한미군 확대를 위한 하원과 상원의 결의안이 통과되었다. 6월 16일을 정점으로 군사적 긴장은 급격히 이완되었는데,⁵⁾ 이 과정에서 김영삼정부는 군사적 위기를 초래할 수 있는 조치에 반대했다. 다시 말해 6월 16일 이전까지 한국은 미국과 대북압박정책에 대한 공조체제를 유지했지만, 대북압박기조 강화를 위한 공조에서 이탈한 셈이다.

4) 당시 언론에는 패트리엇 미사일은 상대의 미사일을 격추시키는 기능을 지니고 있지만, 1991년 걸프전에서 명중률이 낮았고 산악지형이 많은 한국에는 더욱 실효성이 떨어질 것이라는 예측이 제기되었다(세계일보 1994/02/06).

5) 클린턴회고록이나 Wit(2005) 등에 의하면 2004년 6월 16일 클린턴정부가 북핵문제를 놓고 최고위회의를 진행한 상황에서 미국정부가 김영삼대통령의 반응에 영향을 받았다는 증거는 없다(Clinton 2004, 869; Wit 2005, 278-280). 그리고 Wit(2005)은 당시 상황과 관련하여 김영삼대통령 회고록의 내용 중 사실과 다른 세 가지를 지적했다. 첫째 주한미대사관측은 청와대에 철수계획에 대해 상세히 알려주었지만, 자국민철수를 곧 실시할 계획은 아니었다. 둘째 한국정부는 미국이 취한 조치는 물론이고 백악관 회의에서 논의 중인 조치에 대해서도 잘 알고 있었다. 셋째 백악관에는 당시 김영삼 대통령이 민간인 철수나 임박한 전쟁에 대해 클린턴 대통령과 통화했다는 기록이 없다(Wit et al. 2005, 269).

6월 초 러시아와 우즈베키스탄을 방문하고 돌아온 김영삼 대통령은 8일 국가안전보장 회의에서 당분간 한반도 긴장이 지속될 수밖에 없다고 설명했다. 그는 유엔안보리 결의안을 통해 국제공조의 대북 경제제재조치를 점진적으로 강화하는 것에 찬성했다(김영삼 2001:상, 311). 6월 10일 클린턴은 김영삼에게 전화를 걸어 유엔대북제재에 대한 합의를 확인했고, 페리 국방장관도 이병태 국방장관에게 직통전화를 통해 유엔안보리 회부 이후 한미연합군 방어태세 강화에 대한 의견을 전달했으며, 주한미군사령관도 한국의 합참의장과 긴밀히 협조하여 이에 대한 계획을 수립했다. 그런데 6월 16일 김영삼 대통령은 레이니 주한미대사의 대북제재조치강화를 위한 통상절차로 비전투 자국민 소개조치 발표계획을 보고받자, 레이니 대사를 청와대로 소환하여 이에 대한 강한 반대의사를 표명했다.⁶⁾

그리고 김영삼정부는 북핵위기에 대한 대응을 위해 중국 및 러시아와의 공조를 중요시했다. 1994년 3월 말 김영삼 대통령의 방중시기 황병태 주중대사의 발언 파동⁷⁾에서 잘 나타났다. 황병태 주중대사는 1994년 3월 29일 “중국은 앞으로 핵문제와 관련한 북한의 오해를 푸는데 노력하게 될 것이며 한국은 미국과의 논의에만 의존해오던 북한핵문제를 중국과도 처음부터 협의하고 같이 행동하게 될 것”이고, “일본의 역할수준에는 한계가 있다”고 밝혔다(한국일보 1994/03/30). 그리고 1994년 6월초 러시아를 방문한 김영삼 대통령은 열린대통령으로부터 대북 무기공급 중단, 러북 우호조약 사문화, 북핵문제 해결을 위한 공조, 청와대-크렘린 핫라인 설치, 한국전쟁 문서 전달 등을 약속을 받았다(김영삼 2001:상, 299).

1994년 김영삼정부는 군사적 위기를 고조시키는 패트리엇 미사일 한국배치와 미국인 소개조치에 반대했다. 김영삼정부의 대북강경정책은 미국뿐 아니라 중국 및 러시아와의

6) “클린턴 대통령이 이럴 수가 있습니까! ... 미국이 북한을 폭격하면 그 즉시 우리 남한도 북한의 포격으로 초토화됩니다. 내가 분명히 말하지만 내가 있는 한 전쟁은 절대 안 되고 가족 등 미국인들의 소개도 안 됩니다. ... 나는 한국군의 통수권자로서 우리 군인 60만 중에 절대 한 사람도 동원하지 않을 겁니다”(김영삼 2001: 상, 316). 그런데 16일 백악관 최고위회의는 북한에 대한 군사적 공격을 결정하는 자리가 아니었으며, 한반도위기 고조에 대한 연속적인 과정의 일환으로 주한미군 확대강화 결정을 위한 자리였다. 이 회의에서 한국에 대한 미군 증파가 결정되었다 하더라도 이것은 한국정부의 동의가 필요한 것이었다(안정식 2007, 126).

7) 이에 대해 정종욱 청와대 외교안보수석은 황 주중대사의 발언을 현지에서 정면으로 막았다. 그렇지만 기본적으로 김영삼정부는 북한 핵개발 의혹의 평화적 해결을 위해서는 ‘중국가드’의 유용성을 인정했다. 실제로 1994년 4월 초 유엔안보리 토의에서 중국이 ‘부드럽고 건설적인 의장성명’을 주장하며 상당한 발언권을 행사했다고 볼 수 있다.

공조를 통한 봉쇄였던 것이다. 이러한 사례는 김영삼정부가 클린턴정부에 의해 무시되었음을 드러낸 사례이기보다 강경조치에 대한 입장 차이를 보여준 것이었다. 김영삼정부에게 대북압박이 군사적 조치와 구분되는 것이라면 클린턴정부에게 대북압박은 군사적 조치로 점진적으로 연결될 수 있는 것이었다.⁸⁾

3. 미국과 북한의 합의에 대한 김영삼정부의 반발

김영삼정부는 북한과 미국 간의 합의내용에 대한 불만을 지속적으로 제기했고, 이것이 김영삼정부의 대북정책기조를 가장 분명히 보여주는 조치였다. 1993년 6월 12일 제1차 미북고위급회담 합의내용은 북한의 NPT 탈퇴 유보와 아울러 미국과 북한간의 핵협상 지속을 포함했다. 북한의 과거 핵활동에 대한 IAEA 특별사찰은 ‘안전조치의 공정한 적용’이라는 문구를 통해 추후 협상대상으로 남겨두었다. 미국의 입장에서 합의내용에 포함된 폭력의 위협이나 사용 배제, 주권 존중, 내정 불간섭 등은 NPT 회원에게 보장하는 일반적인 수준이었다. 그렇지만 정전협정 이후 최초의 미국과 북한 간의 합의였던 제1차 미북고위급회담은 김영삼정부가 볼 때 북한에게 준 선물이었고, 이에 비해 IAEA 사찰에 대해서는 분명치 않은 것이었다.

이에 대해 김영삼 대통령은 합의내용을 북한 핵개발을 위해 시간을 준 것으로 평가절하했다. 6월 12일 김영삼 대통령은 전방부대를 방문하여 “남북 간에 진실한 대화가 오가려면 북한이 핵의혹을 해소, 남북한의 신뢰회복이 우선되어야 한다”(세계일보 1993/06/13)고 주장했다. 이러한 김영삼 대통령의 불만은 그 이후 반복적으로 표출되었다. 6월 25일 BBC 방송과의 회견에서 그는 미국은 북한과의 핵협상에서 추가적인 양보를 해서는 안 되며, 당시 여러 징후들이 북한이 전쟁준비중임을 보여주고 있다고 우려했다. 7월 9일 CNN과 인터뷰에서 그는 북한은 핵문제 때문에 미국이 이라크에 대해 취했던 조치와 같은 조치를 자초하지 않기를 바란다고 경고했다.

이러한 김영삼 대통령의 반응은 1993년 5월 이후 상황을 검토하면 이해할 수 있다. 5월 21일 황인성총리 명의로 핵문제에 대한 남북당사자 해결을 위한 남북고위급회담 재개를

8) 1994년 4월 초 NSA 문서에 의하면 대북 제재조치에 대한 미국의 단호한 결의는 대화가능성을 줄이고 한반도의 긴장을 강화하기 쉬운 것이었다(연세대학교 국가관리연구원 National Security Archive자료집 00944).

제안한 바 있다.⁹⁾ 5월 24일 김영삼 대통령은 ‘신외교’¹⁰⁾를 발표하면서 남북 간의 경쟁 종료를 선언하며, 남북대화를 통해 핵문제와 제반문제를 책임있게 해결할 것을 촉구했다. 특히 6월 3일 취임 100일 기자회견에서 그는 “우리는 핵무기를 갖고 있는 상대와는 결코 악수할 수 없다는 점을 분명히 해둔다. 북한의 핵투명성이 보장될 때 우리와 국제사회는 북한을 적극 도울 것이며 공존공영은 구체화될 것(경향신문 1993/06/03)”이라고 주장했다. 6월 9일 한국일보 인터뷰에서 그는 북한의 핵의혹이 해소되고 남북 간에 화해 협력이 제도화되면 의미있는 정상회담이 개최될 수 있다는 입장을 표명했다.

당시 김영삼정부의 대응은 여론을 반영한 것이지만 이에 의존했다고 보기는 어렵다. 1993년 6월 11일 보궐선거 중 강원도 명주·양양 선거에서 민자당의 원로 김명운후보가 민주당의 신진 최옥철후보에게 패배했다. 이것을 계기로 야당이 대통령주도 개혁에 대해 제도개혁을 요구하며 견제할 수 있었다. 그렇지만 6월 초까지 김영삼 대통령의 성공적인 개혁추진으로 높은 지지율을 유지했다. 김영삼 대통령의 개혁추진에 대한 보수세력의 반발도 6월 이후 시작하여 특히 8월 금융실명제 실시 이후 강화되었지만, 대북강경노선을 이미 6월 3일 분명히 표명되었던 만큼 여론에 좌우된 것으로 보기는 어렵다. 그러므로 김영삼 대통령이 자신에 대한 반대여론을 북한으로 돌리거나 개혁으로 불만이 커진 보수여론을 의식하며 제1차 미북 고위급회담 합의에 반발한 것으로 보기는 어렵다.

김영삼정부의 미북합의에 앞선 남북대화 요구는 1994년 2월 25일 제2차 미북합의에 대해서도 제기되었다. 이때 합의내용은 북한의 IAEA 사찰을 허용, 특사교환 위한 남북 실무 접촉, 미국과 북한의 제3차 북미회담 개최, 한국의 팀스피리트훈련 중단과 미국의 지지 등이었다.¹¹⁾ 여기에 김영삼정부가 요구했던 남북대화가 포함되었지만, 기본적으로 김영삼 대통령이 반대했던 일괄타결안이었고, 남북관계 경색은 1993년 11월 특사교환협상 결렬 이후 지속되었다. 이러한 상황에서 김영삼정부는 특사교환을 제3차 북미회담보다 먼저 해

9) 5월 25일 북한 강성산총리의 남북정상을 염두에 둔 남북현안을 다루자는 특사교환제외에 대해, 김영삼정부는 북한이 북핵문제를 비켜가려 한다는 이유로 대응하지 않다가 10월에 수용하여 남북협상을 진행했지만 11월 3일 결렬되었다.

10) 김영삼대통령은 1993년 5월 24일 제26차 태평양경제협력회의(Pacific Basin Economic Council) 서울 총회에서 ‘태평양시대와 한국의 신외교’를 발표했다. ‘신외교’는 5대 정책기조로 세계화(Globalization), 다변화(Diversification), 다원화(Multi-dimesionalism), 지역협력(Regional Cooperation), 미래지향(Future Orientation) 등으로 구성된다.

11) 이 합의는 1993년 12월 29일 이루어졌지만, 북한과 IAEA 간의 사찰협상 때문에 1994년 2월 25일로 늦추어진 것이다.

야 한다는 조건을 주장했고, 3월 19일 남북실무협상에서 북한 측의 ‘서울 불바다’ 발언이 나오며 결렬되었다. 또한 북핵문제 해결을 위한 또 다른 한 축이었던 IAEA의 북한핵사찰도 중단되어 상황은 급격히 악화되었다.

1994년 10월 미국과 북한의 제네바 기본합의서 체결 직후에도 김영삼정부의 강경한 입장을 견지했다. 김영삼정부는 북핵문제 해결을 전제로 북·미 관계정상화나 북·미 평화협정은 불필요하며, 남북 간에 평화협정이 체결되더라도 주한미군은 한·미 상호방위조약에 따라 계속 주둔해야 한다는 입장이었다. 김영삼정부는 ‘한반도비핵화공동선언’과 ‘남북기본합의서’ 이행을 위한 남북대화를 통해 핵통제공동위와 경제공동위 등 중단된 5개 남북공동위를 재가동하고, 남북교류와 남북정상회담 개최, 그리고 남북한과 미국 및 중국이 참가하는 이른바 ‘2+2회담’을 제기했다(국민일보 1994/10/19). 김영삼정부는 중국을 포함시켜 미북관계 진전을 견제하면서, 남북관계 우선성을 유지하고자 했던 것이다.

지금까지 살펴본 바와 같이 한편으로 김영삼정부는 미국의 대북협상에 대해 보다 강경한 입장을 표출하면서 불만을 제기했고, 다른 한편으로 미국의 군사적 압박정책에 대해 위협을 고조시킬 필요 없다는 이유로 반대했다. 이것은 김영삼정부가 미국의 온건, 강경 대북정책 중 어느 수준에서 대응기조를 유지했음을 의미한다. 다시 말해 김영삼정부는 미국의 대북정책에 비해 협소한 목표를 추구했다고 볼 수 있다.¹²⁾

IV. 북핵위기에 대한 김영삼정부의 영향력

이 글의 관점에서 한미 간의 마찰을 초래한 요인은 김영삼정부가 북핵문제에 대한 한국 주도성을 강하게 견지했다는 점이었다. 이것은 북핵위기에 대한 김영삼정부 대응의 경직성과 관련된 이 글의 핵심 내용에 해당된다. 대북문제에 대한 한국의 주도성 여부는 국내 여론에서도 민감하고, 특히 김영삼 대통령의 리더십과 밀접히 관련되어 있다. 이 장에서는 우선 민주화의 정치지도자였지만 보수적이고 상대방과의 관계에서의 주도성에 민감했던

12) 일관성 결여를 비판한 기존 연구들도 내용적으로 김영삼정부 대응의 경직된 측면을 지적했다. 김연철은 김영삼정부의 입장을 ‘선택사찰 후회담, 단계적 타결’으로 규정하며 북한의 핵동결과 과거규명의 동시 해결을 주장한 강경입장으로 규정했다(김연철 1998, 373). 퀴노네스는 1994년 2월 시점에서 미국입장에서 한국정부가 북한만큼 다루기 힘들고, 서울의 경직된 태도가 워싱턴에서 역효과를 냈다고 주장했다(Quinones 2000, 265).

정치인 김영삼의 리더십특성을 검토하고, 북핵위기 과정에서 주도성을 매개로 나타난 김영삼정부의 미국에 대한 대응을 검토하고자 한다.

1. 김영삼의 보수성과 주도성추구 성향

이 장에서 다룰 김영삼 대통령의 보수성은 김영삼정부 대북정책의 일관성과 관련된다. 김영삼은 김대중과 함께 한국 민주화의 대표적 정치지도자이지만, 김대중과 달리 권위주의 집권세력으로부터 이념적 공격을 받지 않을 만큼 보수적이었다. 그는 해방 직후 미군정하에서 경찰청장을 맡아 좌익척결을 주도했던 장택상의 비서로 정계에 입문하여, 1954년 총선을 통해 자유당 국회의원으로 정치인생을 시작했다. 그리고 김영삼이 1956년 민주당합당과정에 참여한 이후 가장 큰 영향을 받았다고 고백한 조병옥 또한 장택상 못지않은 강경한 반공주의자였다.¹³⁾ 그런데 김영삼의 정치활동은 대체적으로 국내정치 사안에 집중되었고, 대북정책이나 외교정책에 대한 보수적 주장이나 대응은 적고 온건한 편이었다. 권위주의시기 그의 회고록이나 언론보도에서 이념적 경계에 달하는 진보적 주장이나 과격한 반공주의에 편승한 내용은 찾아보기 힘들다.

그가 자신의 이념적 보수성을 보다 분명히 드러낸 것은 1987년 민주화 이후로 보여진다. 1988년 4월 총선에서 여소야대 국회를 만들었지만, 제1야당 지위를 김대중의 평민당에게 내준 상황에서 김영삼은 자신의 심정을 다음과 같이 표현했다. “사실 나는 이때 상당히 곤혹스러웠다. 6·29 선언으로 이제 민주 대 반민주의 투쟁시대는 지나가버리지 않았다. 야당지도자가 투쟁경력만으로는 국민들에게 희망을 주지 못하는 것 아니냐. 대안을 제시하고 국민들을 편안하게 해주어야 한다. 이제는 과거와 다른 정치가 필요하다.” 그의 회고록에 따르면 1990년 민자당 3당합당에 합류한 이유 중 일부에는 그의 보수적 이념경향이 자리잡고 있었다. 그는 1988년 9월 21일 당시 노태우정부의 실세였던 박철언을 만나 자신의 노선이 김대중과 다른 ‘보수의 길’이라고 말하기도 했다(박철언 2005, 354).

김영삼에게 1990년 3당합당이라는 “정계개편의 단초는 1988년 말 야당인 민주당사가 노동자들에게 접거되는 미증유의 사태를 맞으면서 시작되었다. 사회 전반의 무정부적 상태가 지속되는 것을 지켜보면서 나는 쿠데타의 재발을 심각하게 우려하게 되었다.” 그에

13) 그는 회고록에서 조병옥을 “과단성있는 참다운 용기를 가졌고 대여투쟁뿐 아니라 협상”도 마다하지 않은 정치가로 규정했다(김영삼 2000: 1, 113).

계 이 사건은 부마항쟁의 도화선이 된 YH여공의 신민당 농성 사건이 아니라, 1980년 ‘서울의 봄’이 신군부의 쿠데타로 막을 내린 기억으로 연결되었던 것이다. 그리고 문익환목사의 방북사건을 접하며 김영삼은 1989년 3월 30일 김일성면담을 위한 방북용의가 있다는 그 1년 전 발언을 취소했다. 또한 1989년 6월 김영삼은 소련방문¹⁴⁾ 당시 만난 북한 허담의 평양 방문과 김일성과의 회담 제안을 거부하며, 북과의 대화 창구는 정부로 단일화 되어야 한다는 입장을 표명했다(김영삼 2000: 3, 195).

1989년 8월 1일 재야세력의 연속되는 방북과 공안정국에 대해 그는 기자회견을 열어 “우리 당의 이념적 색채를 분명히 하고자 한다고 밝힌 뒤, 서정원, 문익환, 임수경, 문규현 등의 방북에 대해 소영웅주의적 행동은 결코 통일에 도움이 되지 않을 뿐 아니라, 북한만 이롭게 하므로 단호히 배격한다. 특히 서 의원이 현역의원으로 밀입북, 김일성 등과 만나 그들이 제공하는 자금을 받은 점은 어떤 이유로도 용납될 수 없다.”는 입장을 표명했다(김영삼 2000: 3, 205). 이러한 그의 북한에 대한 이념성향은 기본적으로 보수적이면서 조건에 따라 진보적 대안을 활용하는 것으로 이해할 수 있다. 그 조건이란 상황에 대한 자신의 주도성을 높이는 것이며, 이를 위해 경쟁상대의 반응이나 국내여론이 중요하다.

김영삼의 리더십을 규정하는 중요한 요인은 상대 혹은 상황에 대한 주도성 추구 경향이 다. 김영삼에게 중요한 것은 정책효과나 문제해결능력보다 상대로부터 자신의 우위를 인정받고 개별 상황에서 주도성을 인정받는 것이었다.¹⁵⁾ 이러한 그의 리더십은 그의 정치역정을 보면 어느 정도 이해할 수 있다. 그는 1954년 26세에 국회의원이 된 이후, 30대에 야당의 주요 당직을 맡는 중견 정치인, 40대에 대통령에 도전하면서 야당의 지도자로 자리잡았다. 그는 정치적 성장 과정에서 연장자로부터 ‘형님’이라는 호칭을 듣는 경우가 있었고, 이것을 자신의 회고록에 언급할 정도로 그에게 상대방으로부터 받는 인정은 중요한 것으로 보인다.¹⁶⁾ 이러한 사례는 대통령이 된 이후에도 나타난다. 김영삼 대통령은 집권시기 한

14) 1988년 6월 30일 국회본회의 통일민주당 대표연설에서 “남북관계 개선과 함께 외교지평의 확장을 추진하기 위해 북경과 모스크바를 방문해 책임있는 실세와 허심탄회하게 대화하는 일에 나설 용의가 있다. 민족통일과 한반도의 평화, 남북교류에 보탬이 된다면 평양을 직접 방문해 진정한 민주화합의 새 장을 열고자 한다”(김영삼 2000: 3, 149).

15) 김형준(2007)은 의사결정과정의 폐쇄성, 여론에 대한 민감성 등을 근거로 김영삼을 ‘권위적 여론과시’형으로 규정했다.

16) 김영삼은 회고록에 다음 사례를 기록하고 있다. 1955년 당시 원용덕 헌병사령관과 만났을 때 그가 자리를 박차고 나오자, 원용덕과 함께 왔던 장군이 당황해서 쫓아나오며 자신보다 나이가 많았음에도 불구하고 자신에게 형님이라고 불렀다는 것이다. 또한 1969년 초산테러를 당하고 난

일정상회담의 비공식적 자리에서 하시모토수상이 자신에게 형님으로 불렀다고 회고했고(김영삼 2001: 하, 221), 한미정상회담에서도 김영삼 대통령은 클린턴대통령을 정치후배로 여기는 듯한 발언을 했다(김영삼 2001: 상, 359).

또한 대통령의 리더십 요인은 비전제시, 협상조정능력, 위기해결능력, 도덕성 등 다양하지만, 김영삼의 경우 결단력이 두드러진다. 최평길(2007, 49-52)은 결단성과 저돌성(추진력)을 구분하여 김영삼은 이 두 가지 성격이 강하다고 평가했다. 이러한 김영삼의 리더십은 번즈(James M. Burns)의 리더십 유형에서 ‘거래형’보다는 ‘변혁적’ 유형에 가깝다. 정치 위기를 주로 자신의 결단을 통해 극복했던 김영삼의 리더십은 ‘승부사형’으로 규정할 수 있다. 김영삼은 상대와의 관계뿐 아니라 정치상황을 주도하기 위한 과감한 선택을 시도하여 승부사적 리더십을 발휘했다.

예를 들어 1969년 당시 야당이 박정희대통령의 3선개헌을 막지 못하고, 개인적으로 초산테러를 당하면서 위기에 몰렸을 때, 그는 당내 원로를 제치고 ‘40대 기수론’을 제기하며 대통령선거 출마를 선언하여 야당바람을 일으켰다. 1983년 단식투쟁 또한 그가 전두환정부에 의해 정치활동을 금지당하는 등 정치적으로 어려운 상황을 돌파하여 1980년대 민주화운동을 촉발시켰다. 1990년 3당합당이나 민자당의 대통령후보가 되는 과정에서도 김영삼의 승부사적 선택은 그를 1992년 말 대통령당선에 결정적인 역할을 했다. 이러한 김영삼 대통령의 성향은 여론을 주도하려는 능동적인 것이었으며, 다만 실패가 예상될 때 그 선택을 신속히 후퇴하는 여론 의존적 측면도 확인할 수 있다.

이를 종합하여 김호진(2007)은 김영삼의 리더십을 인치형, 승부사형, 과시형 리더십으로 규정했다. 리더십 측면에서 김영삼 대통령은 자신과 관련된 정치 사안의 전개과정에서 자신이 소외되는 상황을 수용하지 않았고, 흐름을 단절시켜서라도 자신의 주도성 확보를 시도했으며, 그의 정치경력에서 이러한 시도는 그가 한국의 정치지도자로 성장하는데 결정적 계기가 되곤 했다.

2. 김영삼정부의 주도성 추구와 정책 경직성

김영삼 대통령은 대북문제에 대한 주도성이 한국에 있다는 것을 확인받고 싶어 했고, 이

이후 김영삼은 배후인물로 당시 김형욱 중앙정보부장을 지목했고, 곧이어 중앙정보부장에서 해임된 김형욱은 자신을 만나자 형님으로 불렀다는 것이다(김영삼 2000: 1, 115/297).

것을 정상회담을 통해 대외적으로 보여주고자 했다.¹⁷⁾ 당시 미국의 대북협상 실무자는 북한과의 협상문의 단어 하나하나까지 주미한국대사관을 통해 서울과 협상했다고 회고했다(Quinones 2000, 267-268). 그럼에도 불구하고 김영삼 대통령은 불만을 표출했고 남북 정상회담을 통해 만회 혹은 바로잡고자 했다. 실제로 1993년 7월과 11월 한국과 미국에서 이루어진 한미정상회담에서 김영삼 대통령은 소기의 성과를 거둘 수 있었다.

1993년 7월 10일 한미정상회담은 제1차 미북 고위급협상 타결에 대한 김영삼 대통령의 불만을 미국이 달래는 양상으로 전개되었다. 그 결과 한국정부가 원했던 북한의 NPT 복귀, 북한의 IAEA 특별사찰 수용, 남북한 상호핵사찰 등을 합의했다. 한미대통령 사이의 긴밀한 조율을 위한 조치로서 24시간 언제나 통화가 가능한 직통전화(hot line)가 설치되었다. 또한 클린턴 대통령은 판문점에 들러 북한이 “핵무기를 사용한다면 이는 북한정권의 종말을 의미한다”고 강경한 발언을 했다. 이러한 한미정상회담은 7월 14일 제네바에서 열린 제2차 고위급회담에서 클린턴의 대북강경발언에 대한 북한의 반발을 초래했고, 제1차 고위급회담 타결의 의미를 크게 부여하지 않으려는 미국의 입장을 강화시켰다. 한국의 영향력이 미북협상에 제동을 건 셈이었다.

APEC회담 참석차 미국을 방문한 김영삼 대통령은 클린턴 대통령과 1993년 11월 23일 북핵문제를 주제로 정상회담을 가졌다. 10월 애커만의원이 북한을 방문하여 일괄타결방식(package deal)을 북한으로부터 제안 받았고,¹⁸⁾ 이에 대해 김영삼 대통령은 회의적인 반응을 나타냈지만(Wit et al. 2005, 117), 미국정부에 의해 수용될 것이라는 미국의 언론 보도가 나왔다. 이에 불만을 느낀 김영삼 대통령은 한미정상회담에서 ‘포괄적(comprehensive)’ 접근방식에서 ‘철저하고 광범위한(thorough and broad)’ 접근으로 표현을 바꾸는데 성공했다.¹⁹⁾ 미국은 그 의미의 차이를 인정하지 않았지만, 김영삼 대통령은 일괄타결을 포함하는 것에서 단계적 접근방식으로 전환하는 의미를 부여했다. 이 외에 김영삼 대통령은 대북정책에 대한 미국의 한국과 충분한 사전 조율, 팀스피리트 훈련 중단은 한국이 결정, 남북특

17) 당시 레이니 주한미대사(1993-1997)에 의하면 김영삼 대통령이 가장 우려했던 것은 한국이 배제되는 상황이었고 이는 도저히 참을 수 없는 굴욕이었다(Korea Economic Institute 2011, 136).

18) 애커만 의원과 방북에 동행했던 퀴노네스가 공개한 북한의 일괄타결안에 의하면 IAEA사찰문제는 미국과 북한 간의 일괄타결의 일환으로 처리되는 것이었다(Quinones 2000, 242-243). 이것은 북한이 느꼈던 IAEA와 미국정부 간의 사찰에 대한 입장차이를 미국중심으로 일원화시키는 의미를 지녔다.

19) 대북정책에 대한 노선 명칭을 둘러싼 한미 간의 조정이 실무수준에서 다루어지지 않고, 정상회담에서 김영삼 대통령이 일방적으로 주장하고 이를 클린턴 대통령이 수용한 것이었다.

사교환을 통한 남북상호 핵사찰 등의 주장도 관철시켰다(김영삼 2001: 상, 214-215).

김영삼정부의 '4자회담' 전략은 공식적으로 1996년 4월 16일 김영삼-클린턴 제주정상회담에서 합의되었다. 이 회담의 양국 대통령 간 합의 내용은 다음과 같다. 항구적인 평화협정에 의해 대체될 때까지 현 정전협정을 유지하되, '4자회담'은 항구적 평화협정을 위한 과정의 의미를 지닌다. 새로운 항구적 평화체제 추구는 남북한이 주도하며, 이와 관련하여 미국과 북한간의 별도 협상은 필요 없다. 김영삼 대통령은 아무런 전제조건없이 북한대표와 정부차원에서 만날 용의가 있고, 클린턴대통령은 미국이 이러한 노력을 지원하는데 적극적이고 협조적인 역할을 하겠다고 밝혔다. 또한 양국 대통령은 중국의 협력이 크게 도움이 될 것이라는 점에 의견을 같이 하였다. 이에 따라 양국 대통령은 한국, 북한, 중국 및 미국 대표 간의 4자회담을 아무런 전제조건없이 조속히 개최할 것을 제의했다.²⁰⁾

김영삼정부는 '4자회담'을 공식 합의한 이후에도 클린턴정부와 계속 마찰을 경험했다. 예를 들어 미국 대통령이 공동으로 4자회담을 제의한 직후 김영삼정부는 언론에 "미국이 베를린회담 등 최근에 열린 일련의 대북접촉에서 4자회담 개최문제 등을 논의하는 등 대북접근을 가속화하는데 대해 우려를 전달했다"고 밝혔다. 이에 대해 미국은 "북한을 대화의 장으로 끌어내기 위해서는 최소한의 불가피한 조치"라고 해명하면서(경향신문 1996/04/24), 레이니 주한미대사를 통해 "클린턴 대통령이 분명히 밝혔듯이 미국과 북한의 일방적인 협상은 없을 것이다. 어디까지나 대화의 주역은 남북한이다. 베를린 미사일회담에서도 제네바협정과 관련한 미사일문제만 논의하고 있지 다른 문제는 다루지 않고 있다"는 입장을 밝혔다(동아일보 1996/04/29).

1993년 11월 한미정상회담에도 불구하고 미국은 북한과 12월 29일 일괄타협안을 합의했지만, 일괄타협안에 포함된 남북협상이 결렬되면서 북핵위기는 군사적 위기상황으로 전개되었다. 그러므로 김영삼 대통령의 주장은 바로 미국정부에게 수용되지 않았지만, 이행과정에서 관철된 것으로 볼 수 있다. 이 외에 앞 장에서 다룬 1994년 전반기의 군사적 위기고조 상황에 대한 한국정부의 반대로 북핵위기에 대한 한국의 영향력을 나타낸 것이다. 또한 김영삼정부의 간헐적인 대북포용조치는 북한과의 관계에 의해 일회성 조치에 그쳤지만, 미국정부의 견제를 받지않고 추진될 수 있었다.

20) '4자회담'은 1997년 3월 5일 공동설명회를 시작으로 8월부터 11월까지 3차례의 예비회담이 뉴욕에서 개최되었으며, 본회담은 제네바에서 1997년 12월 9일 열렸다. '4자회담'은 실질적 효과는 없었지만 한국전쟁 정전협정 당사국들이 처음 한 자리에 공식적으로 모였다는 의미를 지닌다" (문화일보 1997/12/10).

요약하자면 김영삼 대통령의 북핵위기의 대응에서 한국 주도성 확인 혹은 과시 의사는 클린턴정부도 알고 있었으며, 이를 고려하여 주요 사안에 대해 사전 혹은 사후에 한미 간의 의사교환과 조율을 거쳤다. 그렇지만 이것은 한국정부가 미북협상과정에 의해 소외 혹은 배제되지 않고 있음을 나타내는 것일 뿐, 한국정부의 주도성을 보여주는 것은 아니었다. 다시 말해 한국정부가 주도성을 발휘하기 어려운 북핵위기 처리과정에서 주도성을 과시하기 원했던 김영삼 대통령은 반복적으로 문제제기하거나 돌출적 요구를 했다고 볼 수 있다. 이러한 대응이 미북협상을 통한 북핵문제 해소에 김영삼정부가 걸림돌이 되는 듯한 양상을 초래했다.

이러한 경직된 대응은 북핵위기처리에 대한 주도성 추구의 결과로 볼 수 있다. 또한 김영삼정부의 주도성 추구는 적극적인 대외전략의 추구를 통한 방식이기보다 미북협상에 문제제기를 하는 소극적(부정적) 방식을 나타냈다. 이러한 측면에서 김영삼정부의 주도성 추구는 노태우정부의 ‘북방정책’이나 김대중정부의 ‘햇볕정책’의 적극적(공정적) 방식과 대조된다.

V. 이 글의 의미와 한계

김영삼정부의 대북정책은 상대적으로 관심을 받지 못했지만, 한국전쟁 이래 역사적인 전환점이 될 만한 김영삼정부 시기에 주요 사건들이 발생했다. 예를 들어 미북 제네바 기본합의서 체결, 남한-북한-미국-중국의 ‘4자회담’은 한국전쟁 휴전협정 이후 최초의 고위급회담 성과였고 당사국 간 다자협상이었다. 김일성 사망과 식량난은 한국전쟁 이래 북한 체제 최대의 위기였고, 북한의 핵개발 시도는 탈냉전시대 한반도뿐 아니라 동북아나 세계 수준의 긴장이나 분쟁을 초래할 수 있는 사안이었다. 이러한 의미에서 김영삼정부의 북핵 위기에 대한 대응의 실패 혹은 성공이라는 단정적 평가 이전에 또한 탈냉전 이후 거의 20년간 지속되고 있는 북핵위기에 대한 이해수준을 높이기 위해 보다 다양한 관점에서 접근할 필요가 있다.

기존 연구는 주로 일관성과 주도성의 관점에서 김영삼정부의 북핵위기에 대한 대응에 대해 부정적으로 평가했다. 김영삼정부의 대응이 안정적이거나 체계적이지 못했고, 클린턴정부와의 조율과정에서 투박한 외교행태를 드러냈다. 특히 미국과 북한 간의 협상진전에 대해 김영삼 대통령이 예민하게 반응하여, 한미 간의 조율이 부족하고 한국이 배제되는

것 아닌가 하는 우려를 심화시키곤 했다. 여기에 김영삼 대통령의 상황 주도권을 중시하는 돌출적 행태는 대외전략의 단절성을 부각시킨 측면이 있다. 김영삼정부의 외교는 조용하면서도 실리를 확보하는 외교와는 거리가 멀었고, 이러한 양상이 기존 연구의 평가에 반영되었다고 볼 수 있다.

그렇지만 김영삼정부의 북핵위기에 대한 대응기조를 대북압박에 기초한 남북협상 우선 전략으로 규정할 때, 김영삼정부의 대응은 일관성을 유지했다고 볼 수 있다. 일회성으로 그친 대북포용조치는 부차적인 것이었고, 일회성에 그친 만큼 이와 다른 정책기조의 일관성을 확인할 수 있기 때문이다. 예를 들어 남북정상회담 합의 직후 김일성 사망에 대해 조문을 금지한 것도 이러한 정책기조에서 이해할 수 있다. 이러한 김영삼정부의 대응기조로 인해 제1차 북핵위기가 위험 수준이 고조되기도 했지만, 파국으로 치닫지 않고 미북합의를 통해 관리될 수 있었다고 볼 수 있다.

그리고 김영삼정부의 북핵위기에 대한 대응기조는 대북 협상과 제재를 크게 선회했던 클린턴정부 대북정책기조의 범위를 벗어나는 것은 아니었다. 북핵위기에서 한국이 주도성을 발휘하기 힘든 기본적인 제약조건을 고려할 때, 미국과의 조율을 통한 김영삼정부의 영향력은 높은 수준이었다. 김영삼정부의 영향력은 한미정상회담을 통해 미북협상의 진전에 제동을 걸거나, 1994년 제네바 기본합의서 체결 이후 일방적 미북관계 진전을 반대하며 '4자회담'을 주도한 것에서 확인할 수 있었다. 이 외에도 김영삼정부는 미국의 북한에 대한 군사 압박 강화에 반대했고, 선제적인 포용조치는 미국의 제약을 받지 않고 추진할 수 있었다. 이에 대해 클린턴정부는 당혹해 하면서도 김영삼정부의 입장을 반영하고자 노력했다.

그런데 문제는 정책기조의 일관성과 미국과의 관계에서 일정한 주도성을 인정받을 수 있었지만, 남북관계와 한미관계는 미북 제네바 합의 이후 경색되었다는 점이다. 다시 말해 큰 위기 이후 큰 기회를 맞이했지만, 김영삼정부가 이 기회를 활용하여 별다른 성과를 내지 못했던 것이다. 특히 김영삼정부 이후 미국과 북한의 관계는 냉각되다가 김대중정부 후반기에는 다시 단절되게 된다. 이 부분과 관련하여 당시 상황을 적절히 활용하지 못한 김영삼정부 대북정책기조의 경직성 문제에 집중할 필요가 있다는 것이 이 글의 주장이다. 이 글은 미북합의와 북한의 식량위기는 김영삼정부의 대북정책기조를 유연하게 적용하려 했다면, 상당히 다른 적극적인 대안이 가능했을 것이라는 전제를 갖고 있다. 정책실패와는 다르다고 볼 수 있지만 기회의 상실은 결과적으로 그 이후 전개과정을 고려할 때 아쉬움으로 남는다.

이 글은 김영삼정부의 대북, 대미 정책에 대한 기존 연구와 다른 시각에서 접근하는 시론 수준의 연구이며, 정책평가의 주요 개념인 정책의 (비)일관성, 경직성(유연성)에 대한 엄밀한 개념규정을 하지 못한 한계를 지님을 인정하지 않을 수 없다.

투고일: 2011년 7월 3일
심사일: 2011년 8월 5일
게재확정일: 2011년 9월 15일

참고문헌

- 공보처. 1997. 『변화와 개혁 4: 김영삼정부 국정 5년 자료집』.
- 구갑우. 2007. “탈냉전·민주화시대의 대북정책과 남북관계: 평화연구의 시각.” 『역사비평』 81호, 76-108.
- 구갑우·안정식. 2009. “김영삼·클린턴 정부시기의 한미관계: 북한 위협의 상수화와 미국식 자본주의의 수입.” 『역사비평』 88호, 244-278.
- 김기정. 1998. “김영삼정부 5년의 대북정책평가: 정책의 혼란과 관료정치현상.” 『통일경제』 37집, 7-17.
- 김성주. 2003. “한국의 대외정책.” 전득주 외 편. 『대외정책론』. 서울: 박영사(개정증보판)
- 김연철. 1998. “공백의 5년: 김영삼정부 통일정책의 반성과 비판.” 『한국민족문화』 12호, 365-386.
- 김영삼. 2001. 『김영삼 대통령 회고록』. 서울: 조선일보사.
- _____. 2000. 『김영삼 회고록: 민주주의를 위한 나의 투쟁』 전 3권. 서울: 백산서당.
- _____. 1992. 『나의 정치 비망록: 민주화와 의정 40년』. 서울: 심우.
- 김용호. 2002. “대북정책과 국제관계이론: 4자회담과 햇볕정책을 중심으로 한 비판적 고찰.” 『한국정치학회보』 36권 3호, 135-153.
- 김형준. 2007. “김영삼 대통령의 리더십과 문민정부 국정운영평가.” 한국정치학회·관훈클럽 공편. 『한국의 대통령리더십과 국가발전』. 서울: 인간사랑.
- 동아일보 특별 취재팀. 1999. 『잃어버린 5년 갈국수에서 IMF까지: YS문민정부 1,800일 비화 2』. 서울: 동아일보사.
- 마거렛 G. 허만. 2008. “정치 지도자의 개인적 특성이 외교정책에 미치는 영향.” 『비교외교정책론』. 서울: 한울아카데미.

- 문명호. 1995. “김영삼 집권 2년: 외교 - 우왕좌왕 외교.” 『한국논단』 2월호, 47-54.
- 박용수. 2011. “노무현 대통령의 한미 FTA 추진 이유: 대통령리더십을 통한 접근.” 『평화연구』 19권 1호, 39-74.
- _____. 2007. “1990년대 이후 한반도 안보환경의 변화: ‘푸에블로호 사건’과 비교해 본 제1, 2차 북핵 위기의 특징.” 『국제정치논총』 47권 2호, 51-73.
- 배종운. 2002. “한국외교정책 결정과정의 관료정치적 이해.” 『국제정치논총』 42권 4호, 97-116.
- _____. 2003. “1990년대 한국의 대북정책과 관료정치: 통일부와 국가정보원을 중심으로.” 『한국정치학회보』 37권 5호, 147-165.
- 서보혁. 2004. 『탈냉전기 북미관계사』. 서울: 선인.
- 안정식. 2007. 『한국의 자주적 대북정책은 가능한가: 탈냉전기 한미 대북정책의 갈등과 협력』. 서울: 한울아카데미.
- 연세대학교 국가관리연구원 편. 2011. 『Digital National Security Archive 1994-1』. 서울: 연세대학교.
- 외무부. 1994~1998. 『외교백서』. 서울: 외무부.
- 유진규. 2000. 『4자회담 경과와 북한의 협상전략』. 한국전략문제연구소 국방정책 연구보고서.
- 이강로. 1994. “김영삼의 지도력 유형.” 『한국정치학회보』 27권 2호, 145-163.
- 이용준. 2004. 『북한핵: 새로운 게임의 법칙』. 서울: 조선일보사.
- 이정진. 2003. “대북정책 결정과정에 나타난 대통령과 여론의 영향력 변화.” 『국제정치논총』 43권 1호, 253-273.
- 이종석. 1998. “정책의 일관성 부족과 국내정치논리.” 『통일경제』 37권 1호, 18-25.
- 이희선 · 김기수. 1999. “대북정책의 일관성에 대한 평가분석: 김영삼 정부를 중심으로.” 『한국정책학회보』 8권 2호, 27-45.
- 조동준. 2005. “외교정책결정자 심리분석의 유용성 검토: 1990년대 북핵위기를 둘러싼 한미관계를 중심으로.” 『한국정치외교사논총』 26권 1호, 197-222.
- 최평길. 2007. 『대통령학: 대통령을 보면 나라가 보인다』. 서울: 박영사.
- 함성득 편. 2001. 『김영삼정부의 성공과 실패』. 서울: 나남.
- 함성득 · 김옥진. 2005. “한국의 외교 · 안보정책결정과정에서 대통령의 리더십과 관료정치현상과의 연관성 분석: 1·2차 북핵위기를 중심으로.” 『국제관계연구』 10권 2호, 37-71.
- Clinton, Bill 저. 정영목 · 이순희 역. 2004. 『빌 클린턴의 마이 라이프 2』. 서울: 물푸레.
- Gregg, Donald P. 1998. 『한국: 동북아의 새로운 협력중심으로』. 서울: 세계경제연구원.
- Harrison, Selig 저. 이홍동 외 역. 2002. 『셀리그 해리슨의 코리안 엔드게임』. 서울: 삼인.
- Kenneth, Quinones, C. 저. 노순옥 역. 2000. 『2평 빵집에서 결정된 한반도운명』. 서울: 중앙 M&B.

Korea Economic Institute 편. 2011. 『한미 외교 비사의 현장들: 대사관 순간의 기록』. 서울: 매일경제신문사.

Oberdorfer, Don 저. 이종길 역. 2003. 『두 개의 한국』. 서울: 길산.

Sigal, Leon V. 저. 구갑우·김갑식·윤여령 역. 1998. 『미국은 협력하려하지 않았다: 북한과 미국의 핵외교』. 서울: 사회평론.

Wit and Poneman and Gallucci 저. 김태현 역. 2005. 『북핵위기의 전말』. 서울: 모음박스.

ABSTRACT

A Critique on the Inflexible Responses of Kim Young Sam Administration to North Korean Nuclear Crisis

Yong Soo Park | Yonsei University

The Kim Young Sam administration faced not only the peak of crisis but also the biggest opportunity for settlement of the North Korean problem after the Korean War. On the one hand there was the first official US-DPRK agreement, on the other hand the Nuclear Crisis arose just before the military crash in the Korean Peninsula. In these circumstances the Korean Government kept its inflexible conservative position, which was not lack of consistency as many studies argued as a main reason of the failure of the Kim Young Sam administration's foreign policy. The purpose of Kim's inflexible conservative responses were to secure its autonomy to the US and initiative about the North Korean nuclear problem. It seems that the Kim Young Sam administration took more autonomy and initiative, but made the ROK-US or ROK-DPRK relations uneasier.

Keywords: Kim Young Sam, presidential leadership, North Korean nuclear crisis, inflexibility, consistency, ROK-US Relation