

1994년 영변 위기의 전략적 재해석

전재우(한국국방연구원)

I. 서론: 왜 지금 1994년인가?

2026년 2월 미국의 대이란 군사작전 이후, 한국 안보 담론은 두 가지 질문을 중심으로 형성되었다. 첫째는 ‘북한이 다음 표적인가’이다.¹ 이 질문은 ① 북한의 핵 보유, ② 이스라엘 같은 역내 ‘악역’ 부재, ③ 중·러의 군사적 개입 가능성, ④ 미국의 전쟁 수행 능력 한계를 근거로 북한 공격 가능성을 부정하는 방향으로 귀결된다. 둘째는 ‘미·이스라엘의 대이란 공동 개전이 동맹의 조건이 전장에서 구현된 사례인가, 그리고 한국에는 어떻게 적용될 수 있는가’이다.² 그러나 이와 같은 질문이 한국과

¹ 문정인, “북한이 다음 표적이 될 수 없는 네 가지 이유”, 『한겨레』, 2026년 3월 23일, <https://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/1250537.html> (접속일: 2026. 04. 18.).

² 조비연, 「미·이스라엘 대이란 군사작전의 함의: 전장의 변화와 동맹의 역할」, 『세종정책브리프』, 제 2026-18 호, 세종연구소, 2026.04.13, <https://www.sejong.org/web/board/1/egoread.php?bd=3&itm=&txt=&pg=26&seq=12883> (접속일: 2026. 04. 18.).

이스라엘의 본질적 차이, 북한과 이란의 안보 환경 차이를 면밀히 분석하는 단계로 이어지기보다 한미가 ‘긴밀하고’ ‘정교하게’ 대응해야 한다는 규범적·당위적 선언에 그치고 있다.

두 질문은 형식은 다르지만 동일한 전제 위에 서 있다. 즉, 미국과 한국은 북한을 큰 차이 없이 ‘위협’으로 바라본다는 것이다. 그러나 그 전제 자체가 검증되어야 할 대상이다. 한국과 미국이 북한을 바라보는 층위는 다르다. 한국에게 북한 문제는 그 자체가 최상위 전략 과제다. 반면 미국에게 북한 문제는 상위 전략적 목표를 추구하기 위한 수단일 수 있다.

미국은 북한에 핵이 없던 1990년대 초, 북한을 군사적으로 타격하지 않았다. 오히려 그 시기에 훨씬 강대한 군사력을 보유한 이라크를 상대로 걸프전을 치렀다. 2000년대 초도 마찬가지다. ‘핵이 있으니 공격하지 못 한다’는 설명은 개별적으로는 사실일 수 있으나, 통시적으로 보면 인과적 순서가 뒤바뀐 것이다. 북핵 위기가 지속된 30여 년 중, 초기 약 20년 동안 북한에는 핵이 없었기 때문이다.³ 핵 보유가 억지력으로 기능한다는 논리는 추가적 요인이거나 결과를 원인으로 읽는 사후 합리화에 가깝다. 더 근본적인 이유는 다른 곳에 있다. 미국에게 북한 문제는 한반도 안보 문제가 아니라 동북아 안보구조, 특히 대중국 전략의 하위 문제다. 한국의 북핵 담론은 오랫동안 이 구조를 간과하거나 외면해왔다.

본고는 이 비대칭적 인식의 기원을 추적하는 첫 번째 지점으로서 1994년 영변 위기를 재조명한다. 기존의 지배적 서사는 이렇다. 북한이 핵개발을 강행하자 미국이 영변 정밀타격을 준비했고, 김영삼의 결단과 카터 방북으로 전쟁이 저지되었으며, 제네바 합의가 도출되었다는 것이다. 이 서사는 30년 이상 교과서적 사실처럼 유통되었다. 그러나 각 행위자의 이해관계와 구조적 조건이라는 렌즈로 이 사건을 다시 들여다볼 때, 전혀 다른 윤곽이 드러난다.

³ 북한은 2009년 2차 핵실험 이후에야 유의미한 핵탄두 위력을 확보했다고 평가된다.

II. 기존 서사와 그 공백

1994년 영변 위기에 대한 기존 설명의 핵심 명제는 세 가지다. 첫째, 미국은 실제로 영변을 타격할 의지와 계획을 갖고 있었다. 둘째, 김영삼이 이를 저지함으로써 전쟁을 막았다. 셋째, 카터 방북이 결정적 전환점이 되어 제네바 합의로 이어졌다. 이 서사는 여러 당사자들의 회고와 증언을 통해 반복적으로 재생산되었다. 협상의 직접 당사자였던 위트(Joel Wit), 포너만(Daniel Poneman), 갈루치(Robert Gallucci)는 당시 전쟁 위기가 실제였음을 강조한다.⁴ 김영삼 전 대통령 역시 회고록에서 자신이 미국의 북폭 계획을 저지했다고 서술했다.⁵

그러나 이 서사에는 설명되지 않는 공백이 있다. 당시 미국의 군사 행동을 억제한 핵심 변수로 흔히 제시되는 것이 북한 장사정포의 서울 타격 능력과 전면전 확대 위험이다. 그런데 페리 국방장관은 클린턴에게 영변 타격 시 ‘서울에서 최초 수일 내 수만 명의 사상자’를 보고했고,⁶ 러 주한미군사령관은 전면전 확전 시 총 사상자가 ‘백만 명 단위’에 달할 것이라 추산했다.⁷ 이 두 수치의 편차는 비정상적으로 크다. 같은 사건에 대한 분석에서 수만 명과 백만 명 단위라는 결론은 서로 다른 정치적 맥락에 따라 조정·제시되었다는 해석이 더 합리적이다.

더 결정적인 것은 페리 자신의 후일 증언이다. 그는 “(영변 핵시설을 공격하는 긴급사태 대책은) 내 책상 서랍에는 있었지만, 대통령에게 보고한 것도 아니고, 그것을 책상 위에 꺼내놓은

⁴ Joel S. Wit, Daniel B. Poneman, and Robert L. Gallucci, *Going Critical: The First North Korean Nuclear Crisis* (Washington: Brookings Institution Press, 2004), pp. 207–240.

⁵ 김영삼, 『김영삼 대통령 회고록』(서울: 조선일보사, 2001). 한승주 당시 외교부장관 역시 CSIS Beyond Parallel 구술 인터뷰에서 당시 위기 상황과 한미 협의 과정을 증언했다. Han Sung-Joo, “Living History: U.S.-ROK Allied Coordination in Negotiating the 1994 Agreed Framework,” CSIS Beyond Parallel, December 5, 2016, <https://beyondparallel.csis.org/living-history-han-sung-joo/>.

⁶ William J. Perry, *My Journey at the Nuclear Brink* (Stanford: Stanford University Press, 2015), pp. 105–108; Wit, Poneman, and Gallucci, *Going Critical*, pp. 207–215.

⁷ Don Oberdorfer and Robert Carlin, *The Two Koreas: A Contemporary History*, 3rd ed. (New York: Basic Books, 2014), pp. 326–328; Michael Mazarr, *North Korea and the Bomb* (New York: St. Martin’s Press, 1995), pp. 178–181.

것도 아니다”라고 밝혔다.⁸ 피해 추산을 대통령에게 보고하면서도 정작 폭격안 자체는 서랍 안에만 두었다는 것—이 모순은 수치가 실제 군사 계획이 아니라 다른 정치적 목적을 위해 활용된 것임을 강하게 시사한다.

또한 ‘김영삼이 막았다’는 서사와 ‘카터가 해결했다’는 서사를 동시에 성립시키려면, 미국이 북한 핵시설 타격을 강행하려 했다는 전제가 필요하다. 그런데 그 전제를 받아들이는 순간 ‘김영삼이 막았다’는 서사는 붕괴하고, 받아들이지 않는 순간 ‘카터가 결정적이었다’는 서사가 흔들린다. 다시 말해, 미국이 실제로 폭격을 강행할 계획이었다면, 김영삼이 전화 통화만으로 막기 어려웠을 것이고, 반대로 미국의 애초 계획이 (김영삼이 막을 수 있는 수준의) 강압 외교나 블러핑이었다면, 카터의 방북은 ‘결정적인’ 변곡점이 아니라, 미국이 짜놓은 전체적인 전략의 일환으로 보아야 한다. 이 공백을 메우기 위해서는 당시 북한이 실제로 얼마나 위협적이었는가, 그리고 미국의 ‘군사 옵션’ 가능성은 실제로 무엇을 목적으로 했는가를 먼저 확인해야 한다.

III. 실제 당시 상황: 고립된 북한과 연출된 위기

1. 전략적 후원의 동시 소멸

1994년 북한의 구조적 조건은 명확하다. 전략적 후원 세력이 동시에 소멸한 상태였다. 1991년 소련 붕괴는 북한의 안보 구조에 결정적 공백을 만들었다. 1961년 조소우호협력상호원조조약의 자동 군사

⁸ 이 발언은 한승주 전 외교부장관의 회고록 『외교의 길』(서울: 올림, 2023)에서 소개된 페리의 발언에 대한 KBS 보도에서 재인용. KBS, “1994년 6월 金泳三의 北爆 반대, 한국은 기회를 놓쳤다”, <https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=3495438>. 페리는 또한 SBS와의 인터뷰에서 “(영변 폭격안을) 클린턴 대통령에게 결코 제안하지 않았다. 외교가 실패할 경우야 제안했을 것”이라고 직접 증언했다. SBS, “[월드리포트] ‘영변 폭격론’의 진실”, https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1003297043 (2015.12.03.). 이는 Perry, *My Journey at the Nuclear Brink*, pp. 105–108의 회고록 서술과도 일관된다. 회고록에서 페리는 영변 공습 계획이 논의 테이블에 올랐지만 결론은 외교적 해결이었다고 술회하고 있다.

개입 조항은 1992년 러시아가 북러 관계를 ‘정상적 국가관계’로 격하하면서 사문화되었다. 당시 러시아는 극심한 체제 전환의 혼란 속에 있었고, 기밀 해제된 문서들은 러시아가 이 시기 북한의 모험주의에 동조할 의사가 전무했음을 보여준다.⁹

같은 해 한중수교는 북한으로부터 중국의 이탈을 공식화했다. 덩샤오핑 남순강화 이후 경제 개혁·개방에 총력을 기울이던 중국에게, 북한의 모험주의는 자국 발전 전략에 대한 위협이었다.¹⁰ 북한 외교부가 한중수교에 공식 항의문을 제출했다는 사실 자체가, 북한 스스로 중국의 군사 지원 의지 소멸을 내부적으로 확신하고 있었음을 방증한다.¹¹

2. 실질적 전쟁 수행 능력의 붕괴

후원 세력의 이탈은 결정적인 물질적 결과를 수반했다. 소련제 장비 및 부품 공급이 끊겼고, 에너지 수입량은 1990년 대비 1994년까지 약 90% 감소했다.¹² 탈북 군 관계자들의 증언은 이 시기 정비 불량과 부품 부족이 북한군 전반에 심각한 수준이었음을 일관되게 확인한다.¹³ 소위 ‘고난의 행군’으로 이어진 극심한 식량난은 더 말할 것도 없었다.

즉, 1994년의 북한은 중국과 러시아의 지원도, 자체적인 전쟁 능력도 없는 상태였기 때문에 전쟁을 선택할 수 없었다. 북한의 소위 ‘서울 불바다’ 위협은 실질적 공격 의지라기보다 붕괴 직전 체제가 구사한 비대칭적 블러핑에 가깝다. 오히려 재래식 억제력이 무너진 바로 그러한 상황이

⁹ Celeste A. Wallander, “Lost and Found: Gorbachev’s Perestroika and the End of the Soviet Empire,” in *The Cambridge History of the Cold War*, Vol. III (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), pp. 355–377.

¹⁰ Jae Ho Chung, *Between Ally and Partner: Korea-China Relations and the United States* (New York: Columbia University Press, 2007), pp. 54–61.

¹¹ Oberdorfer and Carlin, *The Two Koreas*, pp. 258–261.

¹² Marcus Noland, Sherman Robinson, and Tao Wang, “Famine in North Korea: Causes and Cures,” *Economic Development and Cultural Change* 49(4), 2001, pp. 741–767.

¹³ Ken E. Gause, *North Korean Civil-Military Trends* (Carlisle: Strategic Studies Institute, 2006), pp. 34–41.

북한이 향후 핵을 추구한 이유를 설명한다고 보는 것이 타당할 것이다. 그리고 1991년 걸프전 쇼크는 이 인식을 더욱 강화했을 것이다.

3. 장사정포 억제력의 구조적 제약

장사정포의 분산 배치와 은닉 전술은 충분한 차량과 연료, 일사불란하게 기능하는 지휘통신망을 전제로 한다. 앞서 확인한 에너지 공급망 붕괴와 소련제 부품 공급 중단은 이 전술적 전제를 구조적으로 붕괴시켰다. 게다가 실제 작전 상황에서 상당수의 장사정포가 선제적으로 제거되었을 것이라는 점을 감안하면, 실질적 보복 능력은 기존 추산보다 현저히 낮았을 가능성이 크다.

물론 반론도 가능하다. 1991년 걸프전에서 미국이 이라크의 스커드 미사일을 끝내 완전히 제거하지 못했다는 사례를 들어 장사정포 위협을 과소평가해서는 안 된다는 등의 주장이 대표적이다.¹⁴ 그러나 걸프전 이전 이라크군의 전투력은 미국 정보기관에 의해 상당히 과장되었고, 그 과장이 의회의 전쟁 승인을 이끌어내는 데 활용되었다는 것이 이후 확인된 바 있다.

4. RSOI의 역설: 군사 전개인가, 협상 연출인가

당시 북한의 대내외적 조건이 이러했음에도, 미국이 실제로 타격하려는 의도가 있었다는 주장을 검증하는 또 다른 방법은 미국의 전력 전개 방식을 살펴보는 것이다.

주목할 만한 것은 미 국방부가 추진했다는 3단계 증원 계획의 방식이다. 수개월에 걸친 공개적 RSOI(수용·대기·전방이동·통합) 전개는 선제적 기습 타격의 교리와 긴장 관계에 있다. 물론 강압 외교 이론에서 전력의 공개적 전개는 그 자체가 핵심 수단이다. 걸프전에서도 미국은 수개월간

¹⁴ Thomas A. Keaney and Eliot A. Cohen, *Gulf War Air Power Survey Summary Report* (Washington: USAF, 1993), pp. 81-88.

공개적으로 병력을 집결한 뒤 실제 작전은 기습적으로 개시했다. 물론 이론적으로 공개적 집결과 기습적 실행은 양립 가능하다.

그러나 상술한 것처럼 미국이 북한의 장사정포 위협을 상정하는 조건이 사실이라면, 북한이 RSOI를 타격 직전 신호로 읽고 장사정포를 선제 운용하기 시작할 경우, 공개적 전력 증강은 오히려 타격의 효과를 구조적으로 제약하는 효과를 낸다. 이 점에서 수개월에 걸친 RSOI의 공개성은 실제 타격보다 협상 압박을 목적으로 한 강압 외교 가설과 더 자연스럽게 정합된다. 이는 앞서 살펴본 페리의 증언—“(영변 핵시설 공격 계획은) 대통령에게 보고한 것도 아니고 책상 위에 꺼내놓은 것도 아니다”—과도 일관된다. 공개적으로 전력을 증강하면서 정작 폭격안을 최고 결정권자에게 보고하지 않았다는 것은, RSOI가 실제 작전 준비가 아니라 협상 압박의 수단이었다는 해석을 강화한다.

이 세 가지 분석—북한의 구조적 취약성, 장사정포 억제력의 과장, RSOI의 공개성—은 각각의 요소만으로는 결정적 증거가 되지 못한다. 그러나 누적적으로 읽으면 하나의 일관된 해석을 가리킨다. 미국의 전력 증강은 실제 대북 타격을 목적으로 한 작전 전개가 아니라, 협상을 포석에 둔 강압 외교의 시각적 연출이었다는 것이다. 이는 극심한 경제 붕괴와 후원 세력의 동시 상실이라는 이중의 구조적 위기에 처한 북한이, 장사정포라는 재래식 억제력만으로 세계 최강의 군사력을 실제로 억지했다는 서사보다 훨씬 더 높은 설명력을 갖는다.

IV. 왜 괴리가 생겼는가: 위협 과장의 구조와 양면 전략

1. 구조적 필요: 미국에게 북한은 무엇이었는가

소련 붕괴 이후 미국의 대외 전략은 근본적인 정당성 위기에 직면했다. 냉전의 주적이 사라진 상황에서 동아시아 주둔 미군의 존재 이유는 재정의가 필요했다. 중국과는 당시 경제적 상호관계가 확대·심화되는 국면이었고, 적어도 단기적으로는 직접적인 군사적 위협이나 잠재적 패권 경쟁자로 공식화하기 어려웠다. 그렇다고 향후 중국의 행보가 어떤 방향으로 전개될지 불확실한 상황에서 한반도와 일본에서 선제적으로 철군할 수도 없었다. 동아시아 전진 배치 전력을 유지하는 것은 미국의 대중국 장기 전략의 핵심 포석이었기 때문이다.

이 구조 속에서 북한은 매우 특수한 기능적 위치를 점하고 있었다. 북한이 붕괴하거나 통일이 실현될 경우, 주한미군의 주둔 정당성은 근본적으로 약화될 가능성이 있었다. 그리고 주한미군이 사라지면 주일미군의 존재 근거도 연쇄적으로 흔들릴 가능성이 있었다. 결국 미국에게 필요한 것은, 북한을 비난할 수 있을 만큼의 위협으로 유지하되 실제로 붕괴하거나 통일되어서는 안 되는 상태였다. 이 조건이 충족될 때에만 미국은 중국을 직접 겨냥하는 부담을 지지 않으면서도 역내에 군사력 주둔을 새롭게 정당화할 수 있었다.

미국 내에도, 한국 내에도 강경한 목소리는 실재했다. 의회에서는 군사행동을 촉구하는 수정안이 통과되었고, 언론은 북한 위협을 연일 크게 다뤘다. 그러나 이 강경론들은 실제 정책 결정의 층위와는 별개였다. 페리의 증언이 보여주듯, 영변 폭격안은 클린턴의 책상 위에 오른 적이 없었다. 강경론은 미국의 상위 전략적 목표를 위해 활용된 환경이었지, 그것을 결정하는 변수가 아니었다.

2. 각론적 이해관계: 위협 과장은 어떻게 작동했는가

미국의 구조적 필요가 위협 과장의 토대를 만들었다면, 각 행위자는 저마다의 이유로 그 방향을 강화했다. 그러나 이 각론적 이해관계를 이해하기 위해서는 먼저 하나의 핵심 조건을 확인해야 한다. 미국의 양동 전략은 그 진의가 동맹국과 적성국 모두에게 읽히지 않아야만 작동했다.

한국이 미국의 큰 그림—북한 위협을 제거하기보다 활용하겠다는 것—을 알게 되면 주한미군 주둔의 정당성에 의문을 제기할 수 있었다. 또한, 북한이 미국의 실제 의도를 파악하면 애초에 협상 지렛대가 성립할 수가 없었다. 따라서 미국은 한국에게는 “타격을 진지하게 고려하고 있다”는 긴장 신호를 유지하면서 실제로는 그로 인한 피해 규모를 과장하는 방식으로 한국의 독자적 행동을 관리해야 했고, 북한에게는 군사적 압박을 연출하면서 동시에 비공식 채널로 출구를 열어두어야 했다. 이러한 다중성이 당시 미국의 대중국 전략을 염두에 둔 새로운 동아시아 안보 구조를 설계하기 위한 전략의 본질이었다.

이 구조의 이면에서는 각 행위자의 각론적 이해관계도 작동했다. 클린턴 행정부에게 북한 위협의 과장은 세 가지 목적에 부합했다. 첫째, 막대한 비용이 드는 대북 지원(KEDO, 경수로, 증유)에 대한 국내 정당화였다. ‘평화의 비용’이 ‘전쟁의 비용’보다 싸다는 논리를 위해, 전쟁의 비용이 충분히 크게 제시되어야 했다.¹⁵ 둘째, 취임 초기 병역 기피 의혹으로 군부의 불신을 받던 클린턴에게, 군사 옵션을 진지하게 검토했다는 서사는 군 통수권자로서의 단호함을 증명하는 도구였다. 1994년 11월 중간선거를 앞두고 헬스케어 개혁 실패로 수세에 몰린 상황에서 외교·안보 분야의 가시적 성과는 도움이 될 수 있었다. 셋째, 냉전 종식 이후 국방 예산 삭감 압박에 직면한 미

¹⁵ Leon V. Sigal, *Disarming Strangers: Nuclear Diplomacy with North Korea* (Princeton: Princeton University Press, 1998), pp. 156–185.

군부에게, 북한의 위협을 크게 제시하는 것은 한반도 주둔 전력의 유지와 패트리엇 미사일 등 신형 무기 체계 배치를 정당화하는 직접적 근거였다.¹⁶

북한 역시 자신의 위협 능력이 과장되는 것은 협상력에 도움이 되었다. 한국도 예외가 아니었다. 위협의 크기가 클수록 안보 협력 체계의 정당성이 강화되고, 지도자의 ‘강대국의 공격 의지에 맞선 평화를 위한 결단’은 정치적 업적으로 여겨질 가능성이 높았다.

결국 각 행위자는 각자의 이유로 위협을 부풀린 측면도 존재했다. 이들이 사전에 공모한 것은 아니다. 그러나 미국의 전략이 만들어놓은 구조 안에서, 각 행위자의 합리적 행동은 결과적으로 같은 방향을 향했다.

3. 양동 전략의 실행: 한국을 관리하고 출구를 설계하다

위협의 과장과 출구의 설계는 별개의 사건이 아니라 한 전략의 두 축이었다. 미국은 한쪽에서는 군사적 긴장을 가시화하여 북한을 압박하고 한국을 통제하면서, 다른 한쪽에서는 비공식 채널을 통해 협상 출구를 조용히 열어두었다. 이 두 축이 동시에 작동해야만 전략이 완성되었고, 그 전략의 진의는 어느 쪽에도 노출되어서는 안 되었다.

공식 서사는 미국이 북한을 타격하려 했고 김영삼이 이를 막았다고 말한다. 그러나 이러한 서사는 당시의 단면 또는 표면만을 설명할 뿐이다. 실제로 한국과 미국 모두에서 영변 타격을 지지하는 목소리가 존재했다. 오버도퍼는 당시 미국이 한국의 독자적 행동 가능성을 심각하게 우려했다고 서술했다.¹⁷ 위키리크스의 관련 외교 전문들에서도 미국 외교관들은 한국 정부의 대북 강경론을 ‘관리해야 할 대상’으로 반복적으로 언급한다.¹⁸ 기밀 해제된 클린턴-김영삼 통화 기록도

¹⁶ Andrew Bacevich, *The New American Militarism* (Oxford: Oxford University Press, 2005), pp. 126–142.

¹⁷ Oberdorfer and Carlin, *The Two Koreas*, pp. 336–340.

¹⁸ WikiLeaks Cablegate Database 를 활용. <https://wikileaks.org/plusd>.

한국이 더 강경한 태도였음을 보여준다. 1994년 6월 통화에서 김영삼은 미국보다 더 강경한 즉각적 제재를 촉구했고, 클린턴은 국제적 명분 축적을 이유로 속도를 조절했다. 같은 해 10월 통화에서는 김영삼이 미국의 대북 접근을 ‘순진하고 양보 지향적’이라고 공개 비판하자 클린턴이 격노했다.¹⁹

당시 한국의 모습은 미국의 실제 의도를 읽지 못한 채 과장된 불안과 막연한 강경론 사이에서 일관성을 잃고 있었다고 보는 것이 실상에 가까울 것이다. 김영삼 대통령 본인도 레이니 주한미국대사에게 “미국이 북한을 폭격하면 그 즉시 우리 남한도 초토화됩니다”라고 경고하면서도, 공개적으로는 “핵을 가진 자와는 악수할 수 없다”는 강경 발언을 유지했다.²⁰

당시 사태의 본질은 미국이 스스로 공세적 기동을 멈췄다는 점에 있으며, 이러한 미국의 전략적 의도는 동맹국인 한국에게조차 철저히 함구되어야 했다. 북한의 급격한 국력 쇠퇴와 기아 사태 속에서 제재나 군사력 행사는 통제 불가능한 북한의 붕괴를 초래할 리스크가 컸기 때문이다. 북한의 붕괴 가능성은 미국이 추구해 온 동아시아 안보 구조의 근간을 뒤흔들 수 있는 사안이었다.

앞서 살펴본 북한의 구조적 조건—후원 세력의 소멸, 전쟁 수행 능력의 붕괴, 극심한 식량난—을 고려하면, 협상 출구가 열리는 한 북한이 이를 거부하는 것은 현실적으로 불가능했다. 미국은 이 점을 알고 있었다. 클린턴은 카터가 정부 대표가 아닌 개인 자격으로 방북한다는 조건을 명시한 뒤 방북을 허락했다. 카터의 개인 자격 방북을 공식 외교의 일탈로 치부하는 것은 단견이다. 클린턴이 카터의 방북을 개인 자격이라는 조건을 명시하고 허락했다는 사실은, 양자 사이에 일정 수준의 조율이 있었음을 시사한다. 외교 시스템에서 민감한 비공식 채널의 운용은 극소수의 최상층부에서만 공유되는 것이 일반적이다. 위키리크스에 나타난 일부 미 외교관들의 카터에 대한

¹⁹ National Security Archive, Document No. 02: Memorandum of Telephone Conversation, Clinton-Kim Young Sam, June 22, 1994, <https://nsarchive.gwu.edu/document/20408-national-security-archive-doc-02-memorandum>; Document No. 08: Memorandum of Telephone Conversation, Clinton-Kim Young Sam, October 14, 1994, <https://nsarchive.gwu.edu/document/20414-national-security-archive-doc-08-memorandum>.

²⁰ 김영삼, 앞의 책; 조갑제·김필재, “1994년 6월 金泳三의 北爆 반대, 한국은 기회를 놓쳤다!”, 『뉴데일리』, 2016년 1월 7일, <https://www.newdaily.co.kr/site/data/html/2016/01/07/2016010700015.html> (접속일: 2026. 04. 18.).

비판적 시각은 카터의 독단적 행동 때문이 아니라, 국무부의 통제권 밖에서 결과물이 나온 데 대한 관료적 거부감으로 읽는 것이 타당하다.

실제로 카터 방북 직후 클린턴은 김영삼과 제네바 합의로 이어질 대북 지원을 국내 여론에 어떻게 정당화할 것인가를 직접 논의했다.²¹ 이 지점에서 미국의 대중국 전략이라는 상위 목표와 1994년 영변 위기의 구체적 전개 방식이 하나로 연결된다. 미국에게 필요한 것은 북한을 붕괴시키는 것도, 완전히 방치하는 것도 아니었다. 북한 체제의 급격한 변동은 동아시아 안보 구조의 재편을 강제하고, 미군 주둔의 근거를 약화하거나 소멸할 가능성이 있었다. 군사적 긴장의 연출과 카터를 통한 협상 출구의 개방은 바로 이 목표—북한을 관리 가능한 위협 상태로 유지하는 것—을 위한 수단이었다. 미국은 위기의 과장과 봉합의 서사를 통해 한국에 자국의 의도를 드러내지 않으면서도, 실제 봉합 과정에는 한국과 조율하는 모습을 가미함으로써 자신의 목적을 관철했다.

V. 결론

1994년 영변 위기에 대한 지배적 서사가 30년 넘게 교정되지 않은 이유는 단순한 무능이나 태만이 아니다. 서사를 수정할 이해관계를 가진 행위자가 구조 안에 사실상 존재하지 않았기 때문이기도 하다. 미국에게 이 서사는 동맹 관리와 대북 정책의 정당성을 뒷받침하는 역사적 자산이다. 한국 정부에게는 안보 의존의 정당성과 지도자 개인의 역사적 공적을 확인하는 서사다. 북한에게도 핵개발의 정당성을 강화하는 논거가 된다. 모두가 이 서사로부터 중요한 ‘자산’을 얻고 있다.

²¹ Wit, Poneman, and Gallucci, *Going Critical*, pp. 215–240; Strobe Talbott, *The Russia Hand* (New York: Random House, 2002), pp. 131–132.

그러나 더 근본적인 문제는 서사의 교정 여부가 아니다. 이 서사가 30년간 유통되는 동안, 한국의 안보 담론이 머문 층위 자체가 문제다. 한국의 분석은 줄곧 위협(인식)에 고착되어 있었다. 그 위층에 있는 질문들, 즉 강대국에게 북한은 어떤 구조적·기능적 의미를 갖는가, 합의는 누구의 이익을 위해 설계되었는가, 실제 레드라인은 무엇이며, 누구의 관점에서 설정된 것인가 같은 질문들은 한국 안보 담론에서 구조적으로 잘 제기되지 않는다. 이것은 단순히 분석가 개인의 역량 문제로 환원할 수 없다. 위협 인식 중심의 틀이 지배적인 한, 군사 작전 이하 수준의 전술적 계산에 집중하면서 그 위에 있는 강대국 전략 경쟁의 구도를 놓치는 것은 필연적이다.

결국 1994년 영변 위기가 30년이 지난 오늘날 우리에게 던지는 진정한 화두는 단순히 과거 서사의 진위 여부가 아니다. 오히려 그것은 동맹이라는 거대한 구조 안에서 한국의 안보 담론이 얼마나 자체적인 시각을 확보하고 있었는가에 대한 뼈아픈 성찰에 가깝다. 이제 한국의 안보 담론은 북한의 위협을 나열하는 단계를 넘어, 급변하는 동아시아 안보 지형 속에서 우리의 전략적 자율성을 어떻게 정의하고 실현할 것인지에 대한 보다 깊은 고민으로 나아가야 한다. 1994년의 기록을 다시 읽는 행위는 과거의 부정이 아니라, 우리가 직면한 동맹의 비대칭성을 직시함으로써 비로소 안보의 새로운 구조를 준비하려는 노력이어야 할 것이다. ■

참고문헌

- Bacevich, Andrew. *The New American Militarism*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- Chung, Jae Ho. *Between Ally and Partner: Korea-China Relations and the United States*. New York: Columbia University Press, 2007.
- Gause, Ken E. *North Korean Civil-Military Trends*. Carlisle: Strategic Studies Institute, 2006.
- Han Sung-Joo. "Living History: U.S.-ROK Allied Coordination in Negotiating the 1994 Agreed Framework." *CSIS Beyond Parallel*, December 5, 2016.
<https://beyondparallel.csis.org/living-history-han-sung-joo/>.
- Keanev, Thomas A., and Eliot A. Cohen. *Gulf War Air Power Survey Summary Report*. Washington: USAF, 1993.
- Mazarr, Michael. *North Korea and the Bomb*. New York: St. Martin's Press, 1995.
- National Security Archive. "The North Korean Nuclear Crisis, 1994." *Electronic Briefing Book*. <https://nsarchive.gwu.edu>.
- Noland, Marcus, Sherman Robinson, and Tao Wang. "Famine in North Korea: Causes and Cures." *Economic Development and Cultural Change* 49(4), 2001.
- Oberdorfer, Don, and Robert Carlin. *The Two Koreas: A Contemporary History*. 3rd ed. New York: Basic Books, 2014.
- Perry, William J. *My Journey at the Nuclear Brink*. Stanford: Stanford University Press, 2015.
- Sigal, Leon V. *Disarming Strangers: Nuclear Diplomacy with North Korea*. Princeton: Princeton University Press, 1998.
- Talbott, Strobe. *The Russia Hand*. New York: Random House, 2002.
- Wallander, Celeste A. "Lost and Found: Gorbachev's Perestroika and the End of the Soviet Empire." In *The Cambridge History of the Cold War, Vol. III*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- WikiLeaks Cablegate Database. <https://wikileaks.org/plusd>.
- Wit, Joel S., Daniel B. Poneman, and Robert L. Gallucci. *Going Critical: The First North Korean Nuclear Crisis*. Washington: Brookings Institution Press, 2004.
- 김영삼. 『김영삼 대통령 회고록』. 서울: 조선일보사, 2001.
- 문정인. "북한이 다음 표적이 될 수 없는 네 가지 이유". 『한겨레』, 2026년 3월 23일.

조갑제·김필재. “1994년 6월 金泳三의 北爆 반대, 한국은 기회를 놓쳤다!” 『뉴데일리』, 2016년 1월 7일.

조비연. 「미·이스라엘 대이란 군사작전의 함의」. 『세종정책브리프』 제2026-18호. 세종연구소, 2026.

한승주. 『외교의 길』. 서울: 올림, 2023.

■ **저자:** **전재우**_한국국방연구원(KIDA) 연구위원.

■ **담당 및 편집:** **이상준**_EAI 연구원; **오인환**_EAI 수석연구원

문의: 02-2277-1683 (ext. 211) | leesj@eai.or.kr

본 논평을 인용할 때에는 반드시 출처를 밝혀주시기 바랍니다.
EAI는 어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.
EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은 EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

발행일 2026년 5월 4일 979-11-7584-088-1 95340
“1994년 영변 위기의 전략적 재해석”

재단법인 동아시아연구원
03028 서울특별시 종로구 사직로7길 1
Tel. 82 2 2277 1683 Fax 82 2 2277 1684

Email eai@eai.or.kr Website www.eai.or.kr