

미국의 대한반도정책

강근형*

I. 서론

냉전시대에 한반도에 대한 미국의 관심은 공산세력의 확대 견제, 미국에 적대적인 세력의 출현 억제, 그리고 한반도의 지정학적·전략적 가치에 근거한 자유민주주의와 시장경제체제의 실현을 통한 미국의 가치를 구현하려는 차원에서 표출되어 왔다. 한국이 시장경제에 입각한 민주적인 국가로 발전하여 북한 공산주의와의 첨예한 경쟁에서 승리한다면 미국은 세계 모든 나라에게 미국식 민주주의의 우월성을 입증할 수 있는 셈이기 때문이다.

이제 냉전에서 승리한 미국은 한반도에서 자유민주주의의 우월성을 입증할 필요가 없게 되었으므로 한국만을 배타적으로 지지할 필요성도 상대적으로 줄어들게 되었다. 그리고 미국의 이익에 저해될 지 모르는 한반도에서의 긴장 조성보다는 긴장 완화를 더욱 선호할 가능성이 높다. 따라서 한반도와 동북아에서의 주도적인 영향력을 행사하기 위해서는 북한을 배제하기보다는 북한을 미국의 영향력권 내에 두어야 한다. 즉, '북한포용전략'이 매우 중요해지는 시점에 와 있는 것이다.

이런 점에서 클린턴 행정부의 대한반도 정책은 과거 미국의 정책과는 여러 면에서 다른 점을 보이고 있으며, 그 결과 북미 관계와 한미관계에도 상당한 정도의 변화가 예상된다. 이와 같이 변화하는 이유를 설명하고 분석해 보려는 이 글의 목적이다.

II. 북한의 핵개발 의도와 미국의 대북접근

일반적으로 냉전의 종식과 국가간의 상호의존의 증대로 말미암아 군사력에 입각한 힘의 중요성이 점차 약화되고, 폭력이나 물질로 강요하지 않고 상대방을 움직이게 하는 힘이 더 중요해지고 있다. 즉, 설득을 통한 협력이 더욱 요청되고 있으며, 여기에서 영향력을 발휘하는 것이 곧 국가의 힘의 중요한 자원이 되고 있다. 상호의존이 진전된 세계에서는 군사력에 입각한 힘은 그 대체성이 낮아 효용성이 약해지고 있으며,¹⁾ 오히려 경제력에 입각한 '경제적 시혜능력'과 힘의 연성 자원인 국가적인 지도력이 중요한 자원으로 부각되고 있다고 할 수 있다. 요컨대, 국가적 결집력, 보편적 문화, 개방성, 래직결성능력, 국제협력능력, 이념적 지도력 등의 '연성의 힘'(soft power)²⁾이 더욱 중요해지고 있는 것이다.

미국은 경제력의 상대적 쇠퇴에도 불구하고 영토의 크기, 자원, 기술수준, 군사력, 자유민주주의, 정치적 지도력 등 여러 측면에서 여타 국가들보다 힘의 우위를 점하고 있으며, 가까운 장래에는 미국의 패권에 대체될 새로운 패권세력이 출현할 가능성은 약하다. 다만 미국의 경제력이 약화되고 유럽 및 일본의 경제력이 강화됨에 따라, 독일과 일본의 국제정치적 역할이 더욱 증대될 것이 불가피하다. 또한 현대화 추진으로 고속성장중인 중국과 여전히 강대국으로 자리잡은 러시아의 역할도 무시할 수는 없다. 이 점에서 오늘날의 세계질서는 '단일다극구조'(uni-multipolarity)³⁾라고 할 수 있을 것이다.

미국은 이와 같은 냉전이후시기의 단일다극구조 하에서 대외정책 면에서 유일 초강대국으로서의 역할을 강조하고 있을 뿐만 아니라, 연성의 힘인 지도력의 중요성을 인식하여 세계질서 구축에 주도적 역할을 수행하려 하고 있다. 다만 미 클린턴 행정부는 냉전구조의 왜곡으로 주요 세력간 전쟁 위험이 감소된 상황에서 전세계에 걸친 패권을 추구하기보다는 러시아, EU, 일

* 제주대학교 정치외교학과 교수

1) 이 점에 대해서는 David A. Baldwin, "Power Analysis and World Politics: New Trends Versus Old Tendencies," *World Politics*, Vol. 31, No. 2 (January, 1979), pp. 165-166 참조.

2) Joseph S. Nye, Jr., *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power* (New York: Basic Books, Inc., 1990), p. 188.

3) 이 점은 Samuel P. Huntington, "America's Changing Strategic Interest," *Survival*, Vol. 33, No. 1 (January/February, 1991), pp. 3-17 참조. 나이는 단 하나의 위계구조로 다층적 구조를 가진 세계정치를 정확하게 묘사할 수는 없다고 주장하면서도, 최상의 군사적 층에서는 미국에 비견할 만한 군사력을 가진 나라가 없기 때문에 일극구조(unipolar)라고 한다. 그리고 경제적인 중간층은 지난 20년 동안 삼극구조였으며, 초극적 상호의존의 최저층은 힘의 분산구조를 보인다고 주장한다. Joseph S. Nye, Jr., "What New World Order?," *Foreign Affairs*, Vol. 71, No. 2 (Spring, 1992), p. 88.

본, 중국 등 주요 세력간의 합의의 기반 위에서 미국 주도의 공동안보체제를 구축해 나가려 하고 있는 것이다. 이를 위해서 일본과 독일의 유엔안보리 상임이사국 진출을 지지하고, 이를 통하여 역할 분담을 통한 유엔 중심의 집단안보체제를 강화해 나가려 하고 있다. 이러한 시각에서 미국은 주요 세력과의 협력을 통한 유엔의 국제평화 및 안보기능을 활성화시킴으로써 주요 세력간의 합의 기반을 도출, 범의 지배와 분쟁의 평화적 해결을 바탕으로 한 새로운 세계질서를 구축하려 하고 있는 것으로 보인다.

미국의 클린턴 행정부는 냉전이후시기의 국가안보전략으로서 '관여와 확장(Engagement and Enlargement)전략'을 천명했는 바, 여기에서 세 가지 목표를 추구하고 있다. 신뢰할만한 안보체제의 확립, 미국경제의 활성화, 그리고 민주주의의 확산이다. 더 나아가서 동북아시아에서도 궁극적인 안보의 보장자로서의 역할을 자임하고 있다.⁴⁾ 즉, 미국이 주도하는 하나의 세계를 구축하려는 장기적인 계획을 세우고 있으며, 이는 시장경제와 민주주의체제를 갖춘 하나의 공동체 실현에 그 목표를 두고 있다.

여기에서 '관여(Engagement)'라 함은 아직 관계를 맺지 않은 나라와 관계를 설정하여 미국에 의존하도록 만들어 다음 정책을 펼 수 있게 조건을 만드는 것이며, '확장(Enlargement)'은 이러한 바탕 위에서 강온의 영향력을 행사하여 상대국가가 미국이 제시하는 새로운 세계질서에 순응하게 만든다는 것이다.⁵⁾ 미국이 제시하는 질서의 핵심은 상대국가의 민주개혁, 국제관행 존중 유도 등이며, 이를 통하여 미국이 주도하는 신세계질서의 충실한 구성원이 되도록 만든다는 것을 의미함은 물론이다. 냉전이 종식되었다고 해도 미국의 안보의지에 신뢰성을 부여하기 위하여 필요한 곳에 군사력을 유지하며, 대량살상무기에 대응하고, 다자평화체제에 기여하며, 그리고 대테러투쟁을 지원한다고 선언하고 있다.

이러한 정책적 틀 속에서 미국은 미국은 앞으로도 상당 기간 동아시아에서의 미군을 주둔시킬 것으로 보인다.⁶⁾ 이러한 미군의 전진 배치를 바탕으로 역내안보를 유지하는 데에 지속적인 지도력을 행사할 것이며, 이를 위해 기존의 양자간 관계를 중요시하면서도 다자간 접근방식을 점진적으로 확산시킬 것으로 전망된다. 이를 달성하기 위하여 경제면에서 APEC의 활성화와 안보 면에서 역내안보체제의 결성 등을 추진할 것이다. 이를 통해 미국은 자국의 경제를 활성화하고, 일본과 중국의 동북아시아의 패권 추구를 견제하며 북한의 무모한 도발을 방지하기 위하여 미국은 이 지역에서의 균형자(balancer)의 역할을 지속적으로 추구할 것이다. 따라서 미국의 동북아정책은 단기적으로는 한국 및 일본과의 동맹관계 지속, 중국과의 관계 확대, 그리고 한반도의 비핵화 실현 및 북한과의 교섭 강화 전략을 구사할 것으로 전망된다. 중장기적으로는 양자간 관계를 해치지 않는 범위 내에서 다자간안보포럼을 활성화함으로써 집단안보에 입각한 평화체제를 제도화하려는 것으로 평가할 수 있겠다.

이러한 정책적 변화에 따라 미국은 북한에 대해서도 점진적인 개입정책을 추구했는 바, 이것이 바로 '북한 포용전략'이라 할 수 있다. 미국의 북한에 대한 접근은 1988년 레이건 행정부가 제한적인 접촉 창구를 열기 위해 소위 '조심스러운 이니셔티브(Modest Initiative)'를 내놓으면서 시작되었다. 이 조치는 인도적 물자 거래를 허용함으로써 미국의 포괄적인 대북 경제제재에 첫 변화를 가져왔다. 여기에는 비정부, 문화, 학술 교류를 위한 미국인과 북한 주민간의 접촉을 위해, 그리고 이를 위한 비자 발급을 포함하여 미국 정부의 공식 지원이 해당되었다. 부시 행정부는 1992년 1월 처음으로 북미 고위관리들간의 회담 개최에 합의하였다. 이것은 유용하기는 했으나 그 후 고위급 공식 접촉으로 계속 이어지지는 않았으며, 북미대화는 곧 중국 주재 대사관을 통한 실무급 접촉으로 뒷걸음질치고 말았다.⁷⁾

이와 같은 배경 하에서 1993년 3월 북한의 NPT 탈퇴 선언으로 구체화 된 북한의 핵무기 개발 시도는 미국이 신세계질서를 형성해 가는 과정에 있어 증대한 문제였다. 핵무기 확산방지를 전쟁 목적으로까지 설정하여 걸프전쟁을 승리로 이끈 미국에게 북한의 핵 개발 시도는 냉전이후의 핵무기 개발을 저지해야 한다는 국제규범에 대한 심각한 도전으로 받아들여 졌다.

4) The White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, July, 1994, p. 5, p. 23 ; Department of Defense Office of International Security Affairs, *United States Security Strategy for the East Asian-Pacific Region*, February, 1995, pp. 1-7.

5) 이상우, "미국이 그리는 21세기 국제질서상," 『신아시아』, 제7권, 제2호 (2000년 여름), p. 9.

6) 1995년 2월 미 국방성이 발표한 '동아시아태평양지역안보전략' 보고서에서도 미국은 앞으로도 계속 동아시아에 10만명 정도의 군대를 상주 시키겠다고 천명하고 있다. 이 보고서에서 2개 여단으로 편성된 지상군 1개 사단과 1개 전투비행단, 그리고 해병과 1개 함모전단을 상주 시키겠다고 밝히고 있다. 그리고 미국은 아시아에서 계속 '관여와 확장'(engagement and enlargement) 정책을 유지할 것이며, 이 지역에 자국이 주도하는 안정질서를 구축하겠다는 결의를 재천명하고 있다. Department of Defense, "United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region," February 1995.

조셉 나이 미국 전국방차관보도 미하원 외교위원회 아시아·태평양 소위원회에서 행한 증언에서 미국의 국익을 위해서 미국은 이 지역 전체에 대해 깊이 개입해야 한다고 강조하고, 미군의 이 지역의 주둔은 동아시아 안보 균형에 있어 중요한 변수이며, 미국이 이 지역에 개입함으로써 안정을 다지고 군비증강의 필요성을 낮추고, 패권세력의 등장을 저지할 수 있을 것이라고 주장하고 있다. Joseph S. Nye, Jr., "U.S. must engage Asia in maintaining security and prosperity," prepared statement before the House Committee on International Relations Subcommittee on Asia and the Pacific, June 27, 1995 : _____, "East Asian Security: The Case for Deep Engagement," *Foreign Affairs* (July/August, 1995), pp. 90-102.

7) 1996년 3월 19일에 윈스턴 로드 동아시아 태평양 담당 미국무부 차관보의 미국의 대한반도 정책에 관한 하원 외교위원회 아태소위원회에서 행한 증언 참조.

소련이라는 적이 사라진 냉전이후시대에 있어, 상기한 바와 같이 미국은 국가안보의 가장 중요한 목표의 하나로서 제3세계로의 핵확산을 방지하는 데 두었다. 역설적이기는 하지만 북한은 이러한 미국의 최고 목표에 정면으로 도전함으로써 북한이 바라는 소기의 목적을 거두었다고 할 수 있다. 왜냐하면 미국은 북한의 핵 개발이 미국의 중대한 국익을 침해하는 것으로 간주했기 때문에 이에 적극적으로 대응하지 않을 수 없었으며, 그 결과 북한과의 협상을 추진해야 했기 때문이다.

이와 같이 북한의 핵 개발 의도에 대해 정확하게 간파할 수 없는 상황에서 북한의 핵 카드에 대응하는 방법 면에서 한국과 미국 사이에는 미묘한 차이가 나타나기 시작하였다. 즉, 과거에 대한 핵무기 개발까지를 포함한 완벽한 핵 투명성을 보장해야 된다는 한국 정부의 주장과 IAEA의 핵사찰 이후부터의 핵 동결로써 북한과의 외교관계를 수립하고 그 이후 단계적으로 핵 투명성을 보장받으려는 미국 정부의 입장이 다르게 나타났기 때문이다.

한국으로서는 한반도의 비핵화선언이후 한국내의 미군이 보유하고 있는 핵무기를 완전히 철거한 상황에서 북한이 핵무기를 개발한다는 것은 자국의 안보에 대한 중대한 위협이 아닐 수 없었으며, 한반도에서의 여하한 핵 가능성이라도 인정할 수 없는 것이었다. 그러나 미국은 한반도를 포함한 동북아시아의 안보에 있어 북한의 핵무기는 한국 및 일본의 핵무장을 초래할 가능성이 있다고 보고 이를 저지하기 위해서는 명분상 북한이 NPT에 잔류하고 핵 개발을 포기한다는 선언 만으로서도 자국의 정책을 만족시켜 줄 수 있다고 보았다. 그리고 이를 계기로 미국이 북한을 국제사회에 끌어들이며 미국의 영향력 속에 북한을 가두어 둘 수 있다면 이보다 더 좋은 기회는 없는 셈이었다. 특히, 한국이 중국 및 러시아와 수교를 하고 있는 상황에서 미국이 북한과 공식적인 외교관계를 가질 수 있는 좋은 명분을 제공해 주었다. 물론 북한으로서도 핵 개발 포기 선언은 미국과의 수교를 가능하게 함으로써 경제협력뿐만 아니라 안보를 보장받을 수 있으며, 이 과정에서 한미관계를 소원하게 할 수도 있는 일석이조의 것이었다.

결국, 미국은 김일성이 카터 전대통령을 통하여 핵 개발 동결 의사를 밝힘에 따라, 1994년 7월 8일 제네바에서 북미 3단계 회담을 재개하였다. 하지만 김일성이 7월 8일 사망함에 따라 북미 3단계 회담은 하루만에 연기되었다. 그러나 미국과 북한은 제네바에서 8월 5일부터 13일까지 3단계 1차 회담을 개최하여 북미간 공동성명을 발표함으로써 어느 정도 핵 위기 타결의 실마리를 잡았다. 이 성명에서 북한은 NPT체제에 머무를 것이며, 또한 이 문제가 완전히 해결될 때까지 영변 핵연료의 재처리 및 대체를 포함한 모든 핵 활동에 대한 사찰을 수용할 의지가 있음을 표명하였다. 이의 대가로 미국은 북한에 무기 전용 가능성이 낮은 대체 원자력 발전소를 제공해 주며, 상호 외교적 승인의 목표를 향해 관계를 개선해 나가며, 또한 안보 및 경제적 보장을 제공해 주기로 하였다.

이러한 협상안은 1993년 당시와는 매우 다른 미국의 입장을 반영하는 것이다. 그 동안 미국은 남북한 사이에 대화가 재개되지 않는 한, 그리고 북한의 과거 및 현재의 핵무기 계획에 대한 철저한 사찰이 실시되지 않는 한, 북한과의 직접대화는 불가능하다는 것이었음을 감안한다면, 이제 미국의 접근 자세는 전보다 매우 실용적이 되었다고 할 수 있다. 북한의 핵 개발 계획을 완전히 없앤다는 거창한 목표보다는 이를 통제 혹은 봉쇄한다는 보다 현실적인 목표를 수용하게 된 것이다.

이후 북한과 미국은 3단계 2차 회담을 1994년 9월 23일 제네바에서 재개하여 10월 21일에 북미간 기본합의문에 합의하였다. '북미간 기본합의문'(Agreed Framework between the United States of America and the Democratic People's Republic of Korea)은 1) 경수로 지원 조항, 2) 관계개선 조항, 3) 한반도 비핵화 조항, 4) NPT체제 유지 조항으로 구성되어 있다.

이 합의문의 주요 내용만을 간략히 살펴보면, 우선적으로 미국은 북한의 흑연감속로 대신에 경수로를 제공하기 위한 국제 콘소시엄을 조직하기로 하였다. 또한 이 프로젝트의 완성 시기까지 북한의 연료 손실을 보상하기 위하여 미국은 발전용 중유를 연간 50만톤까지 제공하기로 약속하였다. 이의 대가로 북한은 국제사찰을 받고 있던 핵개발 계획을 동결하며, 훗날에는 이 계획을 완전히 포기하도록 하였다. 두번째로 양측은 상호교역과 접촉의 장애물을 제거하고, 장차 상호간 외교적 승인을 도출할 수 있는 일련의 조치들을 취하기로 합의하였다. 세번째로 한반도의 평화와 안보를 증진시키는 데 합의하고, 그 구체적 조치로서 미국은 북한에 대한 핵무기 불사용을 보장하며, 북한은 남한과의 협상과 접촉을 재개하기로 하였다. 마지막으로 북한은 NPT체제에 계속 잔류하며, 본 합의 사항들이 실현될 경우에는 자신의 핵 시설에 대한 IAEA의 사찰을 허용하기로 했던 것이다.

이번 합의의 가장 독특한 점은 '단계성'이라 할 수 있다. 이러한 단계성은 북한으로 하여금 자신의 핵개발 계획을 상당기간 동안 감축 수 있도록 하는 것이다. 또 한가지 주목할 점은 남북한 접촉과 협상의 재개 요건이 구체적인 시간표나 방법에 대한 언급 없이 매우 일반적인 용어로 표현되고 있다는 사실이다.

현재까지 이 기본 틀은 구체적 조치들로 이어져 왔다. 북한 내 경수로 건설비용을 마련하기 위해 '한반도에너지개발기구'(KEDO)라는 국제콘소시엄이 조직되어 약 46억 달러에 달하는 경수로 건설비용을 지원하기로 북한과 합의하였다. 그리고 미국은 북한에게 5만톤의 중유(약 5백만 달러의 비용 소요)제공하였다. 또한 양측은 상호간 투자 및 교역 제한을 완화하였고, 북한 핵개발 계획의 동결을 위한 기술적 문제에 대한 진전이 있었으며, 외교적 승인을 목적으로 한 중간 조치들에 대한 회담이 열렸다. 1994년 12월에 발생한 미군 헬기 사건을 리차드슨 하원의원, 허바드 미 국무부 부차관보와 북한간 정치회담을 통하여 해결한 바 있다. 북한은 이 회담에서 한반도에서의 평화와 안보를 위협하는 사태를 방지하기 위하여 군사당국자간 적절

한 접촉 채널을 유지하기로 합의했던 것으로 보도되었다.⁸⁾

앞에서도 지적한 바와 같이, 북미간 합의문은 북한에게 미국과의 관계정상화의 길을 열게 해 주었고, 미국으로부터 에너지 및 경제 지원과 안보를 확약 받게 됨으로써 핵 카드의 유용성을 심본 얻을 수 있었다. 미국도 클린턴 행정부가 이것을 외교업적으로 내세워 국내선거에 이용할 수 있게 되었으며, 이를 통해 1995년의 NPT 연장의 기틀을 마련할 수 있었다. 그리고 동북아에서의 핵 확산을 미연에 방지함으로써 일본의 핵무장을 막을 수 있게 되었을 뿐만 아니라, 무엇보다도 중요한 것은 북한과의 수교에 대한 명분을 얻을 수 있다는 점이다.

그러나 이 합의문이 주는 한국의 김영삼 정부에 대한 부담은 매우 충격적인 것이었다. 우선 한국이 참여하지 않은 회담에서 한국에 영향을 미칠 중요한 합의안들이 결정되었으며, 특히 한국이 계속 주장해 왔던 북한 핵의 과거에 대한 투명성을 확보해야 한다는 주장은 관철되지 않았고, 북한 핵의 현재와 미래를 동결하는 데 만족해하는 미국의 주장에 한국의 주장은 결국 용해되어 버렸다.

또한 북한의 핵무기 능력이 불투명한 상태에서 한국은 KEDO 내에서 북한의 경수로 지원 비용의 상당액을 지원해야 한다는 점이다. 약 46억 달러로 추산되는 총 비용 중 절반 이상을 한국이 부담해야 된다면 이는 막대한 재정적 부담을 가할 것이다. 한국내의 야당은 물론 국내여론도 합의안의 재정적 측면에 대해 부정적이었다. 즉, 한국이 참여하지 않은 합의안에 무조건 돈만 낸다는 사실을 국민들에게 설득하기가 여간 어려운 일이 아니었던 것이다.

한편, 한국으로서는 무역마찰을 둘러싸고 한국 내에 반미감정이 점고되고, 오랜 기간 동안 미군의 주둔으로 민족적 자존심이 훼손되고 있다는 분위기가 점차 확산되는 상황에서, 북한에 대한 지원에 대해 미국의 일방적인 요구를 수용한다는 것은 국내 여론을 지극히 자극할 수 있는 시안이었다. 따라서 한미간에 미묘한 기류를 자아내었다. 그러나 한국의 김영삼 정부는 북미간 합의를 수용하는 것 이외에 어떤 다른 대안을 선택할 수는 없었다. 합의를 거부한다면, 한미간의 동맹관계에 부정적인 영향을 미칠 것은 분명했다. 미국이 한국을 필요로 하는 것보다 한국이 미국을 필요로 하는 정도가 훨씬 큰 마당에 한국 정부의 선택은 미국의 주장을 지지할 수밖에 다른 방책이 없었던 것이다.

북한의 핵 동격을 이끌어낸 북미기본합의는 냉전종식 이후 미국의 동아시아정책의 기조인 '관여와 확장'(engagement and enlargement) 정책이 극명하게 드러난 것이라고 할 수 있다. 카트만(Charles Kartman) 전 미국무성 동아시아·태평양문제담당 차관보대행이 미하원 아·태소위원회에서 증언한 바와 같이⁹⁾, 미국의 대북정책은 이제 "억지로부터 관여"(From Deterrence to Engagement) 정책으로 전환한 것이다. 억지전략은 냉전시대의 미국의 대북정책의 기본 지침이었다. 이는 한국에 대한 강력한 안보공약을 천명함으로써 북한의 남침 야욕과 그 가능성을 사전에 제거하는 데 초점이 맞추어졌다. 냉전이후시대에 들어와서는 미국은 한반도의 안정이 억지력 하나만으로는 달성할 수 없다고 보고, 신뢰구축 조치와 협력을 이끌어내는 것이 중요하다고 본다. 이렇게 하기 위해서는 북한을 고립으로부터 끌어내어 책임 있는 국제사회의 일원이 되도록 유도하는 것이 더욱 효과적이라고 보고 있는 것이다.

요컨대, 북한이 핵 동결에 대해 미국에 협력하고, 점차 비호전적인 태도로 나온다면, 미국은 대북 경제적 지원은 물론 정치적 관계의 개선까지도 발전할 가능성을 시사하고 있는 것이다. 이러한 정책이 구체화된 것이 클린턴 행정부에 들어서서 국무성을 중심으로 주장되었던 '연착륙정책'(the soft-landing policy)이었다. 북한은 고장난 비행기와 같이 때문에 북한을 코너로 몰아 갑작스럽게 붕괴한다면, 이는 한국과 미국 모두에게 이롭지 않으며, 그러므로 북한이 서서히 개혁·개방으로 나와 자체적으로 개혁할 수 있도록 한국과 미국은 북한에 대해 협조적인 정책으로 일관해야 한다는 것이다. 이러한 정책이 한반도의 안정과 장기적인 평화통일을 위해서 최선임을 강조한다.

북한이 핵 개발을 추진하고, 미국과 한국이 위협한다면 최악의 경우 한반도에서의 전쟁도 불사하겠다는 강력한 '극단정책'(brinkmanship policy)이 미국과 한국으로 하여금 북한을 달래기 위해 협력정책으로 나오도록 하게 했으며, 그 결과는 북한이 원하는 바대로 미국으로부터 생존권을 보장받고, 경제적 지원을 얻음은 물론 공식적인 외교관계의 개선까지 가능할 수 있는 토대를 마련하게 된 것이다. 이른바 북한의 '벼랑끝외교'가 큰 성과를 거두게 된 것이라고 할 수 있다.

미국의 대북 연착륙정책은 한국전 당시의 실종 미군들(MIAs)의 유해를 회수하고, 북한의 미사일 및 미사일 기술의 개발과 수출의 종결을 위해 북한과 미국 사이에 여러 차례의 회담이 열렸고, 협력 기반을 구축해 갔던 것이다. 1996년 4월 미국 측의 협상 관리들은 북한의 미사일 개발·배치 등에 대해 논의하기 위해 북한의 고위 관리들과 회담을 가졌으며, 또한 양측은 북미기본합의에 따라 양국간의 연락사무소의 개설을 서서히 진행해 오고 있는 것이다.

한편, 미국은 북한에 대한 경제 제재를 완화하는 여러 조치들을 취하기 시작했다. 1995년 1월 미국 정부는 자국의 회사들이 미·북한 직간접 원거리 통신 서비스를 제공할 수 있도록 허용했으며, 북한으로부터의 마그네사이트 수입을 허가하였다. 그리

8) 통일원, 「주간북한동향」, 제209호 (1994. 12), pp. 25-31 참조.

9) Charles Kartman, "U.S. Policy Toward North Korea," Testimony Statement of Acting Assistant Secretary before the House Committee on International Relations Subcommittee on Asia and the Pacific, February 26, 1977 참조.

고 1996년 12월에는 곡물 50만톤을 북한에 판매하려던 미국 회사의 영업 허가를 미국 정부가 승인했던 것이다. 또한 미국은 인도주의적 원조라는 명분 하에 95년과 96년 2년 동안 북한의 수해 및 식량부족을 지원하기 위해 긴급구호 원조용으로 1천8백4십2만5천 달러 어치의 현금 및 현물(주로 의료용품과 식량)을 제공하였다. 그리고 1997년 2월에는 유엔 세계식량계획(WFP)의 긴급구호를 위해 1천만 달러 어치의 현물을 기증했던 것이다.¹⁰⁾

이처럼 북미간에 조심스러운 접촉이 이루어지는 가운데에도 불구하고, 1998년 8월 북한의 대포동 미사일 발사와 금강리 핵 시설 의혹이 불거짐으로써 북한과 미국사이에는 이렇다할 실질적인 관계개선이 진척되지 않았다. 이러한 상황에서 클린턴 대통령은 미국의 대북정책을 종합적으로 조정하기 위하여 윌리엄 페리 전 국방장관을 대북정책조정관으로 임명하여 '대북정책검토팀'(A North Korea policy review team)을 구성하고, 대북정책에 대한 종합적인 보고서를 입안하도록 하였다. 이른바 '페리 보고서'로 알려진 이 정책보고서를 작성하기 위하여 페리 박사는 클린턴 대통령의 특사로서 1999년 5월 직접 북한을 방문하기도 하였으며, 관련국의 전문가들은 물론 국무성의 고위 관료, 의회지도자들, 그리고 북한전문가들과의 다각적인 면담을 하였다.

이 보고서에서 페리 조정관은 미국의 대북정책의 핵심을 북한의 핵무기와 장거리 미사일 개발의 방지에 두어야 한다고 강조하고 있다.¹¹⁾ 그리고 이러한 목적을 달성하기 위하여 양면전략(A Two-Path Strategy)을 추진할 것을 강력히 제안하고 있다. 최초단계는 북한과의 협상에 있어 새롭고 종합적이며 통합된 접근을 시도해야 한다는 것이다. 즉, 북한의 핵무기 개발, 장거리 미사일 개발 및 배치, 그리고 이러한 미사일의 수출을 방지하기 위하여 미국은 한국, 일본 등 관련 동맹국들과 함께 단계적이고도 상호적인 방식(in a step-by-step and reciprocal fashion)으로 북한에 대한 압력을 완화해 가야 한다고 강조한다. 북한은 주변국들이 자신을 위협하고 있다고 인식하고 있는데, 이러한 위협이 감소된다면 북한은 점차 미국 및 주변국들과의 평화적인 공존에 대해 신뢰를 갖게 되어 핵무기와 장거리 미사일 개발을 포기하게 될 것이라고 보고 있다. 북한이 핵과 미사일 일을 제거하는 방향으로 나아간다면 미국은 북한과의 관계정상화는 물론 무역제재도 해제하고 북한에 대해 여러 기회를 제공할 긍정적인 조치를 취할 것을 건의하고 있다. 물론 이에 따른 한국과 일본의 북한과의 관계정상화도 제안하고 있다.

그러나 이러한 정책은 한·미·일의 노력뿐만 아니라, 이를 따르려는 북한의 의지에 달려 있다고 보고, 이러한 것이 실패할 경우에 대비하여 다음단계의 정책을 제안하고 있는데, 그것은 협상을 통한 북한의 핵과 미사일의 제거에 실패할 경우 북한의 위협을 강력히 견제하는 행동이 필요하다고 주장한다. 만약 북한이 처음단계의 방식을 거절한다면, 미국의 북한과의 새로운 관계개선은 불가능할 것으로 보고, 이 경우 미국과 한국, 일본 등은 북한의 위협을 견제하고 한반도에서의 안보를 보장하기 위하여 다른 조치를 취해야 한다고 제안한다. 그것은 기존의 '북미간기본합의문(Agreed Framework)'을 손상시키지 않으면서 직접적인 갈등을 회피하는 방법이다. 이 경우에도 미국은 북한에 대해 첫째단계로 회귀하여 한반도에서의 불안정한 안보상황을 회피하지는 확고한 설득을 해야 한다고 제안하고 있다. 그리고 이러한 정책을 추진함에 있어, 북한의 협력을 미국이 돈으로 구매하는 정책(Buying our objects)은 반대하고 있으며, 뿐만 아니라 한국에서의 미군도 절대로 철수해서는 안된다고 주장하고 있다. 즉 미군철수는 한반도에서의 평화와 안정을 해치고, 강력한 억지력을 손상시킬 것이라고 보고 있는 것이다.

이와 같은 페리 보고서는 국가간 협상에서의 "협조에는 협조로, 배반에는 배반으로" 대응하는 맞받아 싸주기(tit-for-tat) 전략에 입각해 있는 것 같다. 철저한 상호주의에 바탕을 두어 상호간의 이익을 얻는 전략인 것이다. 북한이 협력으로 나오면 미국은 이에 대해 보상을 해주고, 북한이 배반으로 나오면 미국도 적극 강력한 처벌을 행하겠다는 전략이다.

페리 보고서는 클린턴의 집권 후반기에 있어 대북 포용정책의 핵심으로 자리잡아왔다. 북한은 그 동안 대포동, 노동 미사일 등의 장거리 미사일 발사 시험을 일시적으로 중단했고 양국간 고위급 관료들의 몇 차례의 회담도 있었으며, 이에 따라 미국은 점차적으로 대북제재를 해제하는 방안을 검토해왔다.

III. 남북정상회담 이후의 북미관계, 한미관계

김영삼 정부와 클린턴 정부는 대북정책에 대한 견해 차이로 말미암아 한미 양국간에는 마찰이 있었다. 즉, 그것은 한마디로 미국이 추진한 '북한포용전략'에 대한 이견이라 할 수 있는 바, 당시 미국은 북한을 국제사회에 끌어내어 그 호전성을 약화시키기 위해서는 북미수교가 필요하므로 북한이 거부하고 있는 남북대화를 수교의 전제조건으로 삼지 않을 수도 있다는 주장을 했다.¹²⁾ 이른바, "선북미수교, 후남북대화중용"의 시나리오를 추진했던 것이다.

10) *Ibid.*

11) "Review of United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations" Unclassified Report by Dr. William J. Perry, U.S. North Korea Policy Coordinator and Special Advisor to the President and Secretary of State, Washington, DC, October 12, 1999.

12) 테이니 주한미국대사는 남북대화를 북한의 대미협상의 전제조건으로 만들려는 과거의 노력들은 모두 실패했다고 보고, 남북한 상호관여

한국 정부도 북한을 국제사회에 끌어내야 한다는 점에 대해서는 적극 찬성했으나, 다만 미국의 대북수교는 남북대화가 선행된 이후야만 된다고 주장했다. "선남북대화, 후북미수교"를 요구했던 것이다. 남북관계가 개선되지 않고 북미수교가 이루어진다면 한반도에서의 남북관계의 주도권은 북한에게 유리해질 것이기 때문이다. 특히, 김영삼 정부는 북한이 계속 추구해 온 북미관계 개선 과정에서의 '남한배제정책'을 우려하고 있었던 것이다.

이와 같이 북한문제를 둘러싼 한미간의 이견은 김대중 대통령이 집권하여 대북 햇볕정책을 추진함에 따라 말끔히 해소될 수 있었다. 햇볕정책(Sunshine policy)은 북한에 대한 경제협력과 교류를 확대하여 남북한이 상호 신뢰를 구축하고, 한반도에서의 긴장완화의 토대를 마련하려는 정책이며, 아울러 북한의 국제사회에의 개방을 유도하여 장기적으로 통일의 기반을 쌓아가려는 정책이다. 이는 기능주의 이론에 입각하여, 경제분야 등 비정치적 교류의 확대가 정치적 교류를 이끌어낼 수 있다는 전제에 바탕을 둔 정책이며, 따라서 남북교류가 활발해지고 북한이 국제사회에 통합되게 되면 북한의 호전성도 그에 따라 줄어들 것으로 보고 있는 것이다.

김대중 대통령은 햇볕정책을 구체화하기 위해 북한의 침략 도발을 용납하지 않으며, 흡수통일을 추구하지 않으며, 그리고 상호 교류 협력을 추구한다는 대북정책 3원칙을 천명하였다. 그리고 이를 실현하기 위해 교류협력의 3원칙을 제시했는데, 그것은 북한이 원하는 식량, 비료 등에 협력하며, 인도적 차원에서 이산가족문제를 해결하며, 그리고 정경분리의 원칙 아래 기업인의 방북을 허용하고 대북 투자한도를 폐지하겠다는 것이다.

북한을 개혁, 개방시킨다는 점에서 미국의 연착륙정책과 남한의 햇볕정책은 '대북 포용정책'으로 일치된 견해를 이룰 수 있었다. 이러한 포용정책의 결과에 힘입어 역사적인 남북정상회담이 2000년 6월 13일부터 15일까지 개최될 수 있었으며, 이로 말미암아 남북화해의 신시대를 열어갈 수 있게 된 것이다. 현실점에서 북한이 무슨 이유로 남한과의 정상회담을 수락하고, 이산가족 상봉과 남북한고위급회담 등 남북교류에 적극 나서도록 하게 됐는지에 대해서는 확실한 분석을 하기는 어렵다.

소련과 동유럽의 공산주의가 와해된 이후 북한은 늘 외부로부터의 체제전복의 위협을 느껴왔으며, 아울러 북한의 경제난의 가중과 탈북자의 증가로 말미암아 이러한 불안은 더욱 가속화되어 왔다고 할 수 있다. 이러한 상황에서 김대중 대통령의 '햇볕정책'과 클린턴 대통령의 '연착륙정책'은 북한에 대한 흡수통일을 자제하고, 북한으로 하여금 안정되게 국제사회로 진출하게 함으로써 북한의 생존능력을 제고할 수 있는 길을 마련해 주었다. 즉, 대북 '포용정책'이라는 점에서 한국과 미국은 합의점을 찾고 북한을 개방시키기 위해 상호 노력해 온 것이다. 물론, 이 정책의 전제는 북한의 개방과 경제난의 극복은 궁극적으로 북한의 호전성을 약화시켜, 한반도의 평화와 통일에 적극 기여할 것이라는 점에 있다.

따라서 북한이 남북대화에 나서게 된 이유는 대체적으로 다음과 같이 추론해 볼 수 있을 것이다. 즉, 북한은 체제를 위협하지 않을 정도의 남북대화라는 최소한의 변화를 보이면서 미국과의 관계개선을 이룩함으로써 미국으로부터 생존권을 보장받고, 일본과의 개선을 통하여 역사적인 배상금을 받아내고, 남한으로부터 경제협력을 끌어내어 식량난 등 경제위기를 극복하려는 전략이라는 것이다. 더 나아가 남북화해 제스처를 보임으로써 남한의 대북 경계심을 약화시킬 수 있고, 북한의 변화를 둘러싼 이념갈등을 부추김으로써 남한 내부를 교란할 수 있을 것이라는 적극적인 전략도 계산에 넣었을 것이다.

2000년 6월 15일 역사적인 남북정상회담 공동선언의 제1항은 남과 북은 나라의 통일문제를 그 주인인 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 해결해 나가기로 하였다. 즉, 남북통일 문제의 자주적 해결 원칙을 천명하였다. 또한 제2항은 남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합체와 북측의 낮은 단계의 연방제 안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향하여 나가기로 하였다. 즉, 남북한 사이에 통일방안의 공통성을 인정하는 것이다. 제3항은 이산가족, 장기수의 해결, 제4항은 다방면의 교류협력, 제5항은 당국자 대화 조속 개최이다.

이후 이산가족 방문, 장기수의 북한 귀환, 남북장관급 회담 개최, 김용순 비서의 남한 방문, 그리고 남북국방장관 회담 등이 이루어져 오고 있다. 남북장관급회담에서는 경험관련 제도적 장치 마련(이중과세방지, 투자보장 등)하고, 경의선 복원 공사 일정을 협의하기 위한 실무위원회를 개최하며, 그리고 기타 이산가족 교환방문추가(2회)와 한라백두교차관광 및 3차장관급회담 개최(제주) 등에 합의하였다.

이러한 합의는 남북협력과 평화통일을 향한 민족사적 대전기를 마련한 것으로 평가할 수 있을 것이다. 그러나 남북정상회담 이후 남북교류가 급속히 전개됨에 따라 순차적인 준비 없이 너무 조급하게 일이 진척되는 것이 아니냐는 회의적인 시각도 대두되고 있는 실정이다. 특히, 남북한 평화체제와 이를 담보하는 동북아시아의 평화체제의 제도화 없이 통일 방안부터 합의한 것은 너무 안일하게 북한을 대처하고 있다는 비판이 일고 있고 있는 것이다.

제1항의 통일문제의 자주적 해결 원칙은 "한반도 문제의 한국화"를 선언한 것이었으며, 이는 한민족으로서의 당연한 원칙이라고 할 수 있으나, 결과적으로 남한과 북한이 긴밀한 협조관계를 구축하게 된다면 한국에서 미국이 유지해 온 독점적 위치가 흔들리게 됨은 물론 북한을 주적(主敵)으로 하는 한미안보협력체제도 재편될 수밖에 없는 상황을 조성할 수 있는 것이다.

(engagement)의 유형을 촉진하기 위해서는 북미협상은 중요한 수단이라고 주장한다. James T. Laney, "North Korea: What's the Problem. What's the Answer?" Speeches in the University of Southern California East Asian Center, April 17, 1995 참조.

더욱이 북한의 위협이 완화되는 상황에서 통일문제의 자주적인 해결을 위해서는 남한 내에서 주한미군의 존재에 회의적인 시각이 강하게 대두될 것은 불을 보듯 뻔한 이치였다.

이런 상황은 한반도 문제의 직접 당사자이며, 주한미군을 눈에 가시처럼 여기는 중국의 입장을 매우 강화하는 것이었다. 중국은 별로 힘을 들이지 않고서도 한반도에서 미국의 주도권을 약화시킬 수 있는 길을 터놓게 된 것이다. 바로 이 점에 대해 미국은 우려를 자아냈으며, 미국은 역사적인 남북정상회담을 환영한다고 하면서도, 서둘러 북한에 접근하려는 전략을 취해왔던 것이다.

패리 프로세스의 답방 형식이기는 하지만, 조명록 북한 국방위원회 제1부위원장의 워싱턴 방문이 지난 10월 이루어졌으며, 여기에서 북한의 핵 및 장거리 미사일 개발 문제와 북한의 테러국 해제 문제 등이 심도 있게 논의되었다. 방문 끝에 발표된 '북미공동성명'에서는 "북한과 미국은 근본적으로 상호관계를 개선시켜 나가기 위한 단계를 밟을 것이며, 어느 한 정부도 상대방에 대해 불신의 감정을 갖지 않고 양측 모두 과거의 적대관계를 청산하고 새로운 관계 수립을 약속할 것을 결정했다"고 천명하였다. 그리고 "조선반도에서 긴장상태를 완화하고 1953년의 정전협정을 공고한 평화보장체제로 바꾸어 조선전쟁을 공식 종식시키는 데는 4차회담 등 여러 가지 방도들이 있다는 데 대하여 견해를 같이 했다"고 명시하였으며, 또한 "북미기본합의문에 따르는 의무를 완전히 이행하기 위한 공약과 노력을 배가할 것을 약속하면서, 이것이 조선반도의 비핵평화와 안전을 이룩하는 데 중요하다는 것을 굳게 확인하였다"¹³⁾고 천명하고 있다. 이 선언문은 북한과 미국간에 현존하는 광범위한 문제에 대해 합의하고 있음을 천명하고, 1994년 10월에 합의된 바 있는 '북미간기본합의문'의 성실한 이행을 다짐하고 있으며, 더 나아가 양국 사이의 오래된 적대관계를 해소하자는 데에 양국이 근본적으로 합의했음을 천명하는 성명이었다. 이러한 것을 구체화하고 클린턴 대통령의 방북을 사전 협의하기 위하여 미국의 울브라이트 국무장관의 방북이 뒤이어 이루어졌다.

울브라이트 장관의 방북 후에 나온 성명을 보면, "한반도 긴장완화, 북미외교대표부 개설, 미사일 문제 등 두 나라 현안에 대해 진지하고 건설적이며 심도있게 논의했으며, 특히 최대의 걸림돌이었던 미사일 문제에서 중요한 진전을 이루었다"고 논하고 있다. 더욱이 "미사일 개발과 수출에 대해서는 미국이 위성발사를 지원하는 대신 북한이 미사일 개발 및 수출을 자제하는 구상을 다뤘다"고 울브라이트는 밝혔으며, 북한의 김정일 위원장은 "미사일 계획 중단 조건으로 북한 위성을 미국이 발사하도록 하자고 제안했다"고도 한다.¹⁴⁾ 이런 논의들을 보면, 이제 미국과 북한 사이에는 미사일 문제를 둘러싸고 어느 정도의 기본적인 합의가 이루어져가고 있다고 할 수 있을 것이다. 만약 미사일 문제가 잘 해결된다면 북한과 미국이 오랜 적대관계를 청산하고 화해의 시대를 여는 데 획기적인 계기가 될 것은 의심할 바 없을 것으로 보인다.

남북대화가 이루어지는 시점에서 북한은 왜 미국에 대한 접촉을 가속화시키는 것일까? 그리고 북한이 얻는 이익은 무엇인가?

북미간의 관계개선은 이미 94년의 '기본합의문'에 의거 조건들이 성숙된다면 순차적으로 이루어질 것이었으나, 핵 합의 이후에도 북한이 지속적으로 장거리 미사일을 개발해왔기 때문에 지연되어왔던 것이다. 북한은 우선 현재의 심각한 경제난을 해소하기 위해서는 남한으로부터의 지원은 물론 IMF나 세계은행 등 국제기구로부터의 지원이 필수적이다. 그런데 이러한 기구들의 북한에 대한 지원을 끌어내기 위해서는 이들에게 큰 영향력을 행사하고 있는 미국의 승인 없이는 불가능하다. 특히, 미국이 테러국으로 지정한 리스트에 있는 국가에 대해서는 원조는 물론 국제기구를 통한 어떠한 지원도 미국은 거부하고 있는 상황이다. 따라서 북한으로서 미국으로부터 테러국의 리스트에서 제외시키는 조치를 받아내는 것은 북한 경제난의 극복을 위해서는 사활적인 이해관계가 걸려 있는 문제라고 할 수 있다. 또한 북미간의 관계정상화는 필연적으로 일본의 대북 교섭을 자극할 것이기 때문에 북미관계의 진전에 따라서 북일관계도 정상화될 것이고, 그 결과 일본으로부터 많은 원조를 받아낼 수도 있을 것이다.

다음으로 미사일 문제가 잘 타결되어 북미관계의 정상화가 이루어진다면, 미국으로부터 생존권을 보장받는 동시에, 북한이 끈질기게 추구해 온 '통미봉남' 전략을 구사할 수 있는 부수적인 효과도 얻을 수 있다는 점이다. 즉, 미국과의 평화협정 체결을 주장하고 주한미군의 철수 분위기를 조성함으로써 한미간의 미묘한 마찰을 야기시킬 수 있는 것이다.

마지막으로 만약 양국간의 협의가 잘 되어 클린턴의 북한 방문이 이루어진다면, 이는 김정일의 외교적인 성공을 대내외에 알리는 데 결정적인 역할을 할 것이라는 점이다. 특히, 북한 주민들에게는 "적의 우두머리인 남한의 김대중 대통령과 미국의 클린턴 대통령이 줄줄이 김정일 위원장을 만나기 위하여 몸소 찾아 왔다"고 선전함으로써 자신의 위상을 절대화할 수 있는 좋은 기회가 될 것은 명백하다.

미국으로서 북미관계 개선을 통하여, 북한으로 하여금 핵무기와 장거리 미사일 개발을 포기하게 할 수 있다면, 냉전 중

13) 북미공동코뮤니케의 전문은 『조선일보』, 2000년 10월 13일 참조.

14) 울브라이트 국무장관의 성명에 대해서는 평양의 고려 호텔에서 가진 기자회견인 "Albright: Full Range of Missile Concerns Discussed." *Washington File* (October 24, 2000)과 워싱턴의 프레스 클럽에서 가진 "Remarks by Secretary of State Madeleine K. Albright and Question and Answer Session at National Press Club." *Washington File* (November 2, 2000) 참조.

식 이후 미국 안보전략의 가장 중요한 우선순위로 두고 있는 제3세계에서의 핵확산을 막을 수 있는 좋은 기회가 되고, 클린턴의 대북포용정책의 정당성이 높아져 민주당 행정부의 외교업적을 드높이는 결과가 될 것이며, 이는 11월 미국 대통령 선거에서 민주당에게 유리하게 작용할 수 있는 기회인 것이다. 그리고 북미관계의 개선은 남북정상회담 이후 한반도 문제의 주도권이 남한 정부에 넘어갔던 것을 다시 되돌려 미국이 주도할 수 좋은 기회가 될 뿐만 아니라, 북한을 중국으로부터 등거리시킬 수 있는 기회이기도 했다.

한국 정부는 북미간의 고위급 회담에 대해 환영하는 성명을 발표하기도 했지만, 그 결과는 양면성을 띠다고 할 수 있다. 김대중 대통령이 추진해 온 '햇볕정책'의 입장에서 보면, 물론 북미관계의 개선은 포용정책의 정당성을 높여 주는 호재임은 물론 김대중 대통령의 외교업적을 널리 알리는 계기가 된다. 아울러 이는 햇볕정책의 논리대로 북한을 국제사회의 책임 있는 일원으로 북한을 끌어낼 수 있게 되고, 이에 따라 한반도의 긴장완화가 조성되며, 평화 통일을 위한 기반을 쌓을 수 있는 남북한 화해의 신시대가 진정으로 열리게 됨을 의미한다. 그러나 이러한 결과를 가져오기 위해서는 북한이 진정으로 개혁, 개방에 나서고, 한반도에서의 적화통일을 포기했다는 것을 입증할 수 있다는 전제에서만 가능한 것이다.

한편, 북미간의 접근을 우려하는 입장에서는 상기한 바처럼, 북한의 '통미봉남' 전략의 구사 가능성에 높은 가치를 두고 있다. 즉, '북미공동선언'에 나타난 1953년의 정전협정을 평화보장체제로 바꾸자는 논의를 하였다든가 하는 문제에서, 혹시나 남한을 배제하고 북한과 미국과만 평화협정을 맺지 않을까를 우려하고 있는 것이다. 먼저 북미간의 평화협정을 맺고 한국과 중국에게 조인하라는 결과를 통고할 것이 아니냐는 염려이다. 특히, 북한은 군사적 긴장완화와 평화협정 체결과 같은 문제는 미국과의 협상을 통해서만 해결하겠다는 원칙을 고집해왔고, 남북정상회담 이후의 장관급회담이나 국방장관 회담에서도 경제지원 문제만 관심을 피력하고 군사문제는 회피하는 태도를 보여왔기 때문에 이러한 우려는 상당히 현실성이 있다고 아니할 수 없는 것이다. 그리고 한국으로서는 한반도의 평화협정 문제는 어디까지나 남북한 당사자가 우선 결정할 문제이며, 남북한이 합의한 후에 미국과 중국이 보증하는 '2+2형식'이 되어야 한다고 본다.

그리고 북한의 핵개발과 미사일 개발 의혹이 완전히 사라지지 않은 가운데 북미관계의 개선은 오히려 북한을 더욱 강화시킬 위험이 도사리고 있다고 볼 수 있다. 북한에 대한 식량지원 등 경제지원이 투명성을 확보하지 않은 가운데 이루어지고 있어 정말로 어려운 북한의 인민들에게 혜택이 돌아가는 것이 아니라 김정일 정권을 강화시키는 방향으로만 이용될 수 있다는 우려도 그 가능성을 완전히 배제할 수는 없는 것이다. 이렇게 된다면, 햇볕정책이 전제하고 있는 대북교류의 활성화와 경험의 증대는 점차적으로 북한의 호전성을 약화시키고 북한으로 하여금 실질적인 개혁, 개방에 나서게 될 것이라는 예측과는 달리, 오히려 강력해진 김정일 정권이 자신의 야욕을 실행하기 위한 수단으로 이를 사용할 가능성도 있는 것이다.

이러한 논쟁은 결국 남북대화와 북미대화에 나서고 있는 북한의 변화가 전략적 변화인지, 아니면 전술적 변화인지에 대해 객관적인 검증할 수 없기 때문에 어느 주장이 더 옳다고 평가하기는 현시점에서는 매우 어려운 일이다. 다만 현시점에서 남한이 취해야될 정책은 북한이 전략적 변화와 전술적 변화라는 두 가지의 정책을 다 사용할 수 있다는 가정 하에서 남한이 최대한의 국가이익을 취하려는 노력을 해야 한다고 생각된다. 그것은 북한의 전략에 맡겨둘지도 않으면서 북한의 호전성을 약화시켜 남북대화를 지속하게 하는 방안인데, 바로 '엄격한 상호주의' 정책을 구사해야 한다는 것이다.

이미 미국의 패리 보고서에서 제안한 바 있듯이, 북한에 대한 식량지원이나 경제협력은 그에 상응하는 북한의 양보를 하나씩 받아내는 차원에서 신중하고도 효율적으로 해야 한다. 무조건 우리가 베풀다 보면 북한도 우리의 진심을 알게 되어 감사하게 생각할 것이고, 그러면 남북화해와 통일이 될 것이라는 감상적인 생각은 북한의 전술적 변화에 맡겨들어 견잡을 수 없는 혼란에 직면하게 될 것이기 때문이다. 남북관계가 동족간의 관계이고, 다른 나라와 상대할 경우와는 다른 차원에서 접근해야 한다는 감상주의적인 민족주의적 접근으로서는 우리가 바라는 평화 통일에의 길은 오히려 멀어지고 남한 내부에서의 갈등으로 말미암아 혼란만 가중시킬 뿐이며, 결과적으로 북한에게 이용당할 위험성이 높다고 할 수 있다. 특히, 이러한 정책은 한국, 미국, 일본 사이에 철저한 공조를 취하여 공동으로 북한의 변화를 유도하는 전략을 쓰는 것이 매우 효과적이라고 생각한다. 3국간의 공조가 잘 안될 경우, 북한은 3국을 이간질하는 전략을 쓸 것이고, 그것은 우리에게 엄청나게 불리한 결과를 가져다주게 될 것이다. 이러한 점에서 한국 정부는 대북정책에 관한 한, 국내에서의 반대입장을 취하는 보수세력이나 야당과도 대화를 통해 합의적인 정책을 끌어내야 하며, 더 나아가서 미국 및 일본과의 정책적 합의와 공조가 어느 때보다도 요청된다고 할 수 있다.

한편, 남북화해와 북미접촉은 한국 내에 새로운 문제를 야기시켜 한미간의 마찰 가능성을 점고시킬 가능성이 높다. 그것은 바로 한반도에서 긴장완화가 이루어질수록 더욱 강렬하게 주장될 문제인 바, 바로 주한미군의 위상 변화에 관한 것이다.

주한미군은 대북억지력과 동북아시아에서의 세력균형자의 역할을 해왔다. 남북대화와 미북관계가 정상화될수록 대북억지력으로서의 미군의 역할에 대해 회의적인 시각이 점증할 것이다. 특히, 금년에 논의되고 있는 한미행정협정(SOFA)의 개정 문제와 관련하여 미국측이 한국이 요구하는 사항에 대해 소극적인 입장을 보임으로써 한국 내부의 주한미군 철수 주장이 대화가 는 물론 일반 시민들에게까지 확산될 가능성이 높아지고 있다. 또한 미국도 한국 내에서 미군철수의 주장이 더욱 세어진다던

미국 여론도 미군 주둔의 필요성에 대해 그 공감대가 매우 약화될 것이다. 미국은 주둔군가가 원하지 않는 한 미군은 언제든 철수할 수 있다는 입장을 보이고 있으며, 보스워스 주한미국대사는 "비싼 세금을 부담해 가면서 수만명의 미군을 한국에 주둔시키는데 대해 미국 여론은 예전과 달리 흔쾌히 지지하지는 않고 있다"¹⁵⁾는 주장을 서슴치 않고 하고 있는 상황인 것이다. 따라서 한국 내에서 미군에 대한 여론이 극도로 나빠질 경우에는 미국은 주일미군을 보장하는 정책적 변화를 통해 주한미군을 철수할 가능성도 완전히 배제하지는 않을 것으로 전망할 수 있을 것이다. 이렇게 될 경우 미국의 한반도 정책은 점차 '2개의 한국정책'을 취하게 될 것으로 예상된다.

21세기의 동아시아에서 일본과 중국간의 패권 경쟁이 노골화될 가능성은 높다. 따라서 미국이 없는 경우 우리는 일본과 협력하여 중국을 견제할 것인지, 중국과 연계하여 일본을 견제할 것인지를 선택해야 되는 기로에 처할 가능성도 무시하기 어렵다. 그러므로 한반도에서의 평화체제가 제도화되고, 동북아시아에서의 평화체제가 제도화될 때까지는 용미론(用美論)의 입장에서 주한미군을 보는 합리적 시각이 필요하다고 판단된다. 이러한 점에서 한국 정부는 주한미군의 주둔 필요성을 국민들에게 적극적으로 홍보할 필요가 있다.

IV. 결 론

지금까지 클린턴 행정부의 한반도 정책을 동아시아정책 하에서 고찰해보고, 이와 관련하여 북미관계의 현황과 그에 따른 한미관계의 마찰 가능성에 대해서 분석해보았다. 냉전이후시대에 군사력의 역할이 점점 저하되고 미국의 경제력도 상대적으로 약화되고 있는 상황에서 미국은 지도력에 입각하여 세계문제에 영향력을 행사하려고 하고 있다. 이러한 전략은 미국의 동북아 정책과 한반도정책에서도 드러나고 있으며, 구체적으로는 북한의 핵과 장거리 미사일 문제를 해결하는 과정에서 미국이 보인 유희적인 '대북포용정책'에서 찾아볼 수 있다. 그리고 이러한 포용정책은 한국의 김대중 정권이 집권하여 '대북햇볕정책'을 추진함에 따라 과거 김영삼 정부 시기와는 달리 북한문제를 둘러싼 마찰은 상당 정도 해소되었다고 할 수 있다. 다만 한반도의 문제 해결에 있어 주도권을 둘러싼 눈에 보이지 않는 미묘한 경쟁은 있어 왔다고 볼 수 있겠다.

현시점에서 미국은 북한의 핵과 미사일 개발의 저지에 대북정책의 핵심이 모아지고 있다고 해도 과언이 아니다. 이 문제만 원만히 해결된다면 북미관계의 정상화는 쉽게 이루어질 것으로 보인다. 그러나 미사일문제의 해결을 위해서는 북한 내부의 핵 및 미사일 개발 가능성이 있는 지역에 대한 철저한 사찰과 검증이 필요한데, 과연 북한이 자신의 군사적인 비밀스런 부분들을 기꺼이 공개할 것인지는 확실치 않다. 그리고 한국으로서는 북미관계의 개선 과정에서 나타날 수 있는 북미간의 평화협정체결 가능성을 예의 주시해야 한다. 북한이 계속 남한이 휴전 당사자가 이라는 이유를 들어 남한을 배제하고 미국과만 평화협정을 체결하려고 해왔기 때문이다. 이 점에서 한미공조는 그 어느 때보다도 절실하다고 하겠다.

아울러 한반도의 평화는 평화조약만으로 달성되는 것이 아니라는 사실을 유념해야 한다. 한반도에서의 평화체제를 제도화하기 위해서는 상호군축과 이를 검증하는 감시체제가 이루어져야 한다. 요컨대, 주요 군대 이동의 사전통고와 군사훈련의 참관과 같은 상호군축검증체제는 물론 휴전선 부근에 배치된 군비를 수비편제로 후방 배치하는 등의 가시적인 행동이 필요하다. 여기에다가 이를 보증하는 미국, 중국 등의 안전보장조치도 매우 중요하다. 따라서 한국정부는 북한에 대해 상호군축을 지속적으로 제안하는 것이 필요하며, 북한이 이러한 제의에 기꺼이 적극적으로 응해를 때려야만 북한의 변화가 전술적 변화가 아니라 진정한 의미의 평화적인 상호공존과 남북화해를 바라는 전략적 변화를 보이는 것이라고 평가할 수 있을 것이다.

미국의 차기 대통령이 누가 될 것인지는 장담할 수 없지만, 민주당의 고여가 된다면, 클린턴 행정부의 '대북포용정책'이 지속되리라는 것은 분명하다. 그러나 공화당의 부시가 당선될 경우에는 대북정책의 방향이 클린턴의 시기와는 약간 다른 방향으로 전개될 가능성이 있다. 아무리 미국의 외교정책이 정당간의 이념적 차이에도 불구하고 철저히 국가이익을 바탕으로 한 실용주의 성향을 지닌다고 하더라도, 보다 현실주의적인 공화당의 노선은 힘에 입각한 대북압력을 증대할 가능성도 배제하지 않을 것으로 예상된다. 부시후보의 외교정책 참모진의 면모가 쿨린 파워일 전 합참의장, 폴 윌포비츠 전군방부차관, 리처드 아미티지 전 국방부차관보, 그리고 콘돌리사 라이스 교수 등 비교적 대북강경론자로 알려진 인물들이 포진하고 있기 때문이다. 뿐만 아니라 상하원에 다수를 차지하고 있는 공화당 내에 하원에서 대북강경론자로 알려진 벤자민 길먼 아태소위원장이나 크리스토퍼 콕스 정책위원장 및 데니스 헤스터트 하원의장 등이 이번 선거에서 모두 재선되었으며, 상원에서도 보수강경론자인 제시 헬름스 외교위원장이 잔재해있기 때문이다.

공화당의 부시 후보는 북한, 이라크, 리비아 등을 불량국가(rogue state)로 보고 이들의 미사일 공격을 100% 차단할 수 있

15) 김동성, "한반도 평화체제 구축을 위한 국제협력," 제주대 동아시아연구소 주최, 한반도 평화체제 구축을 위한 국제협력 세미나 발표 논문집(2000년 9월 20일), p. 9에서 재인용.

는 '국가미사일방어체계(NMD)'의 강화를 강력히 주장하고 있는 실정이다. 따라서 현재로서는 북한의 핵무기를 포함한 장거리 미사일 개발이 이러한 NMD체제의 확립에 좋은 명분이 되어왔다는 사실을 감안한다면, 쉽게 북한에 대해 유화정책을 추진하지는 않을 것이다. 이런 점을 한국 정부는 유념하여 미국과의 공조를 통한 대북정책을 합의해 가는 전략을 미리 준비하는 것이 좋을 것 같다.

미북관계가 순조롭게 정상화되고 이에 따라 북일관계도 정상화된다면, 한반도에서의 4강에 의한 남북한 교차승인이 이루어지게 될 것이다. 이렇게 될 경우 한반도의 '평화체제의 제도화', 즉 국제적 보장체제에 대한 논의도 활발히 전개될 것으로 예상된다. 이를 촉진하기 위해서라도 우선 동북아시아에서의 '다자간안보협의체'의 결성이 무엇보다도 필요하다고 생각된다. 냉전이후시기에 동북아에 있어 러시아의 정정은 매우 불안정하며, 일본과 중국의 지역패권 경쟁은 점차 고조될 가능성이 높다. 당분간은 미국의 균형자의 역할은 만족할 수준이기는 하지만 미국의 경제력이 상대적으로 약화되는 상황에서 이 지역에서 장기적으로도 안보 보장자로서의 미국의 역할이 지속될 것인지는 불확실하다.

아무리 보수적이고 현실주의적인 공화당이 집권한다 하더라도 미국의 경제력이 50년대 60년대와는 달리 상대적으로 약화되고 있는 상황하에서는 다음 두 가지 점에서 패권적 지도력을 떠맡을 의지는 점차 줄어들 가능성이 높다고 보여진다.¹⁶⁾ 하나는 클린턴 대통령의 당선에서도 이미 나타났듯이, 앞으로 20년 정도는 미국의 정치지도자들이 40년대와 50년대의 제2차대전과 냉전의 시작을 경험한 세대보다는 오히려 대부분 60년대 70년대의 시민권운동과 베트남전쟁, 그리고 데탕트 등의 사건에 의해 형성된 견해를 가진 사람들이 주도할 것이라는 점이다. 이들은 대외문제에의 개입에 회의적이며, 이들보다 이전세대나 이후세대보다도 국내개혁에 더 관심을 갖고 좀 더 낙관적인 세대들이다. 따라서 이들이 주도하는 미국 정치는 이전보다 고립주의적인 성향을 띠 가능성이 높다.

다른 하나는 냉전 종식 이전에는 소련이라는 명백한 적이 있었기 때문에 미국의 적극적이고 확장적이며 지속적인 대외적 역할이 국가적 생존을 위해 정당화될 수 있었으며, 따라서 국민들을 설득할 수 있었다. 그러나 이제는 그러한 위협을 대신할 마땅한 것이 없어 대외적인 역할을 정당화하기가 매우 어려워져 가고 있으며, 미국의 상대적인 경제적 쇠퇴가 가속화 될 수록 미국이 세계적인 지도력과 책임을 저야한다는 주장은 점차 국민적 합의를 끌어내기 어려운 일이 될 것이다.

미국의 패권이 약화된다면 앞으로의 세계는 세력균형체제로 이어질 가능성이 높고, 국가간 경쟁도 더욱 치열해 질 것이다. 이미 여러 학자들이 앞으로의 세계는 미국, 유럽, 러시아, 일본, 중국, 인도 등이 경쟁하는 세력균형체제가 될 것으로 전망하고 있는 실정이다.

단기적으로는 미국이 동북아시아에서의 안보 유지 역할을 하려 할 것이나, 장기적으로 미국의 패권이 쇠퇴하는 상황에서는 그러한 역할을 담당할 능력이 점차 저하될 것이므로 안보 보장자로서의 미국의 역할은 점차 줄어들 것으로 보인다. 이와 같은 국제환경의 변화로 인해 일본의 정치·군사대국화 노선은 가속화되고, 중국의 패권 추구 야욕도 검증될 것이다. 따라서 미국의 패권이 쇠퇴할 경우 주한미군의 철수 등 현상변경이 올 것에 장기적인 대응을 하기 위해서는 동북아시아에서도 핵확산 방지문제, 역내군축문제 및 해로문제 등 이슈 별로 관련 국가들끼리 '안보레짐'을 결성, 상호신뢰와 투명성을 확보하는 것이 필요하다. 이렇게 함으로써 역내국 간의 안보적 불안감을 감소시킬 수 있기 때문이다. 한반도를 둘러싼 관련국들끼리의 동북아시아에서의 '다자간안보협의체' 뿐만이 아니라, 궁극적으로는 아시아에서도 '아시아집단안보기구'를 결성하도록 한국은 모든 외교적 채널을 통해 노력을 기울여야 할 것이다. 왜냐하면 강대국간의 각축 속에 있는 약소국은 집단안보체제하에서 강대국간의 세력균형을 통해서 만이 생존을 보장받을 수 있기 때문이다.

한반도 관련국들 사이에 대화의 제도화(institutionalization of dialogue)가 구축되어 가고 이것이 토대가 되어 한반도에서 평화체제가 제도화된다면, 이는 북한으로 하여금 무력통일의 야욕을 저지시켜 진정한 의미의 남북대화를 해가지 않을 수 없게 할 것이므로 지속적인 남북대화과 이를 통한 평화통일을 위해서도 진일보의 계기가 될 수 있을 것으로 평가된다.

16) 이 점에 대해서는 Aaron L. Friedberg, "The Future of American Power," *Political Science Quarterly*, Vol. 109, No. 1 (Spring, 1994), pp. 18-19 참조.