

## 미국의 한반도정책과 북미관계

강 근 형\*

### 目 次

- I. 서 론
- II. 미국의 동북아정책  
: 냉전의 종식, 미국 패권의 변화 그리고 미국의 동북아정책
- III. 미국의 한반도 정책의 변화와 북미관계의 추이
- IV. 한반도의 안보와 통일
- VI. 결 론

### I. 서 론

제2차대전 이후 냉전질서가 강화되면서 한국은 미국을 중심으로 한 자본주의 진영에 편입되었고, 미국의 정치·군사·경제적 지원 하에서 국가 발전을 모색해 왔다. 반면에 북한은 소련을 중심으로 한 공산주의 진영에 편입되어 소련의 지원 하에서 '북한식 사회주의체제'를 발전시켜 왔다. 그리고 동북아시아는 한반도의 긴장이 지속되는 가운데 미국, 일본, 소련, 중국이 남북한을 축으로 경쟁과 갈등을 지속·강화하는 냉전의 첨예한 결전장이 되어 왔다. 1950년에는 한국전쟁이 발발함으로써 냉전이 열전이 되기도 했으며, 한국전은 어느 쪽의 승리도 가져다주지 않은 채 양측간의 갈등의 골만을 더욱 깊게 하는 결과를 초래하였다.

지난 반세기 동안의 양측의 경쟁 결과는 이제 눈앞에 나타나고 있다. 소련의 붕괴와 중국의 변화는 물론이고 남북한의 체제경쟁에서 자유민주주의와 시장경제를 국가이념으로

\* 제주대학교 정치외교학과 교수

채택해 온 한국이 공산주의와 사회주의경제를 힘써 온 북한보다 모든 면에서 우월한 입장에 서게 된 것이다. 그리고 공산체제의 와해로 초래된 냉전의 종식은 전 세계에 걸쳐 자유민주주의의 확산을 가져와 민주화의 열풍이 거세게 몰아치고 있다. 다만 북한 체제만은 아직 긴 동면에서 깨어나지 않아 여전히 냉전적 태도를 표명하며 '북한식 사회주의'를 고수하고 있는 실정이다.

전 세계가 변화하고 있는데 북한만 영원히 예외의 지역으로 머무를 수 있겠는가? 북한도 머지않아 체제 내적 변화를 겪지 않을 수 없을 것이다. 이미 한반도 주변 강대국의 정책도 냉전 종식 이후에 눈에 띄게 변화되고 있다. 특히, 한국과 가장 긴밀한 동맹관계에 있는 미국의 정책이 과거 냉전시대와는 많이 달라진 모습을 보이고 있다. 한반도의 안정과 통일에 있어 미국의 역할은 어떤 다른 국가들보다 더 중요하다. 이런 점에서 우리는 미국의 동북아 및 한반도에 대한 정책의 변화를 눈여겨보아야 한다.

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 북미관계에도 상당한 정도의 변화가 예상된다. 이와 같이 변화하는 이유를 설명하고 분석해 보려는 이 글의 목적이다.

제2장과 3장에서는 미국의 동북아 정책 및 한반도 정책의 변화 이유 및 그 양상을 설명하고, 그리고 그 결과 나타나는 북미관계의 변화 추이를 검토하려 한다. 제4장에서는 이것이 한반도의 안보와 통일에 어떤 영향을 미칠 것인가를 분석해 보려 한다.

## II. 미국의 동북아정책

### : 냉전의 종식, 미국 패권의 변화 그리고 미국의 동북아정책

미국의 한반도정책은 동북아정책의 일환으로 수행되어 오고 있다. 그러므로 미국의 한반

도정책의 변화를 분석하기 위해서는 우선 동북아정책을 고찰할 필요가 있을 것이다.

현재의 국제정세는 2차대전 이후 국제관계를 지배해 온 동서 냉전체제가 와해되고, 새로운 세계질서가 정립되어 가는 일대 전환기라 할 수 있다. 구소련의 붕괴로 야기된 냉전체제의 종식은 불가피하게 냉전이후의 새로운 세계질서의 구축을 요청하고 있다. 그것은 정치·군사 면에서의 미국의 유일 초강대국의 역할을 담보하면서도, 미국의 경제력의 상대적 쇠퇴로 말미암아 경제면에서는 패권이 불확실한 국제정치구조를 노정시키고 있다.

미국의 대외정책 환경을 인지함에 있어 대결적 경쟁구조로부터 공존적 경쟁구조로의 변화를 가져오게 하는 요인은 다음의 두 가지 점에서 찾아볼 수 있다. 첫째는 소련 및 동구 국가들의 체제변화로 야기된 냉전체제의 종식이다.<sup>1)</sup> 이로써 강대국간의 국제관계는 전반적으로 대립과 분쟁을 지양하고 협력과 안정을 기반으로 전개되었으며, 동북아에서도 미국은 러시아 및 중국과의 협력과 대화를 통해 안정적 질서를 유지하려 하고 있는 것이다. 물론 이러한 상황이 가능하게 된 배경에는 중국이 개혁·개방을 추진하고, 자국의 현대화를 추진하기 위해서 미국 및 서구의 도움을 필요로 하게 되었다는 점도 매우 중요하다.

둘째는 미국의 경제력의 상대적 약화로 인한 미국 패권의 변화이다.<sup>2)</sup> 1970년대 초에 접어들면서, 그 동안 미국의 마셜 플랜 등 전후 복구사업에 힘입어 새로운 경제강국으로 등장한 서독과 일본의 도전으로 말미암아 미국의 경제력이 상대적으로 약화됨에 따라 경제면에서의 패권의 쇠퇴 현상이 나타나기 시작했다. 그것은 달러화의 금 태환 정지를 선언한 닉슨 쇼크와 그 이후 계속되는 미국 달러화의 약화 현상에서 보여졌다. 그리고 1980년대에 들어서면서 레이건 행정부가 추진한 국방력 강화정책은 군사비의 증액으로 인한 무역적자와 재정적자를 동시에 기록하게 함으로써, 미국은 세계 최대의 채무국으로 전락하고 말았

- 1) 냉전 종식 과정에 대한 상세한 분석은 다음 참조. John Lewis Gaddis, *The United States and the Cold War: Implications, Reconsiderations, Provocations* (New York: Oxford University Press, 1992), pp. 133-216 : \_\_\_\_\_, "International Relations Theory and the End of the Cold War," *International Security*, Vol. 17, No. 3 (Winter, 1992/93), pp. 5-58.
- 2) 패권(hegemony)이란 어떤 국제질서 속에서 군사·경제면에서 지배적인 위치에 있는 국가가 각 국가간의 관계를 관리하는 데 필요한 규칙과 제도를 결정하고, 자국이 주도하는 질서를 유지하기 위하여 지도력을 발휘하는 것이라고 정의할 수 있다. 그리고 패권국(hegemon)이 되기 위한 조건으로는 첫째, 전 세계를 방어할 수 있는 군사력을 보유하거나 동원할 수 있어야 한다. 둘째, 강력한 경제력이 필요하다. 동맹국을 재정적으로 지원하고 패권적 지위를 유지하기 위해서는 강력한 경제력이 뒷받침되어야 한다. 셋째, 국가적 지도력이 요청된다. 동맹체를 구성하고 국제정치경제 관계를 지배할 규칙과 제도를 형성할 수 있는 정치적 지도력은 중요한 연성의 자원이라 할 수 있다. 이 세 가지 패권의 자원 중에서 어느 한 자원이 쇠퇴할 경우에는 패권의 변화라는 용어를 사용할 수 있을 것이다. 따라서 미국은 경제력의 자원에서는 상대적으로 약화되고 있으나, 군사력과 지도력 면에서는 여전히 강한 힘을 갖고 있기 때문에 미국의 패권이 쇠퇴했다기 보다는 패권이 변화하고 있다는 보는 것이 더 적절하다고 생각된다. 이에 대한 자세한 논의는 강 근형, "국제정치의 성격변화와 패권이론," 『국제정치논총』, 제35집, 2호 (1995), pp. 5-38 참조.

다. 따라서 그 적자분을 일본의 대미 투자증가와 공채매입으로 보전하였다. 클린턴 정부가 출범한 이후 적극적인 산업정책에 힘입어 미국 경제는 다시 불황을 극복하고 활성화되고 있으나, 1950년대, 1960년대와 비교하여 오늘날 세계총생산에서 차지하는 미국의 비중은 현저하게 줄어들었으며<sup>3)</sup>, 이점에서 미국의 경제적 패권은 절대적 우위로부터 상대적 우위로 변화했다고 말할 수 있을 것이다.

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,<sup>4)</sup> 오히려 경제력에 입각한 '경제적 시혜능력'과 힘의 연성 자원인 국가적인 지도력이 중요한 자원으로 부각되고 있다고 할 수 있다. 요컨대, 국가적 결집력, 보편적 문화, 개방성, 레짐결성능력, 국제협력능력, 이념적 지도력 등의 '연성의 힘'(soft power)<sup>5)</sup>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)<sup>6)</sup>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 와해로 주요 세력간 전쟁 위협이 감소된 상황에서 전세계에 걸친 패권을 추구하기보다는

3) 세계의 GDP 총액에서 차지하는 미국의 비율은 1960년 45.1%, 1970년 39.6%, 1980년 26.7%, 1990년 28.0%로 점차 줄어들어 왔다. UN, *Yearbook of National Accounts Statistics*, various issues 참조.

4) 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.

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

6) 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.

러시아, EU, 일본, 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, 법의 지배와 분쟁의 평화적 해결을 바탕으로 한 새로운 세계질서를 구축하려 하고 있는 것으로 보인다.

미국의 클린턴 행정부는 냉전이후시기의 국가안보전략으로서 세 가지 목표를 추구하고 있다. 신뢰할만한 안보체제의 확립, 미국경제의 활성화, 그리고 민주주의의 확산이다. 더 나아가서 동북아시아에서도 궁극적인 안보의 보장자로서의 역할을 자임하고 있다.<sup>7)</sup> 이른바, '관여와 확장'(engagement and enlargement) 정책을 추구하고 있는 바, 이는 미국이 냉전이후시대에도 동아시아 문제에 지속적으로 개입하겠다는 확고한 의지를 표명함과 동시에 민주주의의 전세계적인 확장도 지속적으로 추진하겠다는 의사를 밝히고 있는 것이다. 그러므로 동북아시아에서 미국의 정책은 냉전시대처럼 한·미·미·일동맹의 기반 하에서 강력한 군사력으로써 소련과 중국을 견제하려는 것이 아니라, 집단안보체제를 구성하여 관련국들과의 협력과 견제의 기반 위에서 균형자(balancer) 내지는 조정자의 역할을 통해 역내 안보를 유지하려는 것이라 할 수 있다. 이 점에서 미국은 집단적 개입주의(collective engagement)를 선호할 것으로 예상된다.

이미 클린턴 행정부는 부시 행정부가 반대해 왔던 아시아에서의 집단안보체제에 대해 긍정적인 평가를 내리고 있으며, 냉전이후시대에 아·태지역의 새로운 안보문제에 대처하고 자국의 영향력을 견지하기 위하여 광역적 차원에서는 '아세안지역포럼'(ARF)을 활용하고 있다. 이 기구는 태평양 지역 최초의 폭넓은 기반에 바탕을 둔 안보문제에 관심을 가진 협의체이다. 1994년 7월에 최초의 회동을 가졌는데 여기에는 아세안국가들, 미국, 캐나다, 일본, 한국, 오스트레일리아, 뉴질랜드, 중국, 러시아, 베트남 등이 참석했다. ARF는 '아세안확대외무장관회의'(ASEAN-PMC)와 더불어 각국 정부의 의도 전달, 긴장완화, 투명성 증진, 신뢰구축, 군비경쟁 억제, 그리고 안보문제에 관한 협의·협력 습관을 기르는 데서 중요한 역할을 할 수 있을 것으로 보인다. 또한 동북아시아에서는 미국은 1993년부터 한국, 중국, 러시아, 일본, 북한 등이 참여하는 '동북아시아협력대화'(Northeast Asian Cooperation Dialogue)를 추진해 오고 있는 바, 이는 민간인과 정부의 관리가 동시에 참석하는 형식으로 하고 있으며, 샌디에고의 캘리포니아대학 '세계갈등협력연구소'가 주관하는 것으로 되어 있다. 이러한 민간차원의 대화가 점차 확대되어 상호 신뢰가 구축된다면 동북아시아국가간의 공식적인 안보대화에도까지 발전시킬 목표를 갖고 있다. 그리고 이를 더욱 구체화하는

7) 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.

방안으로 클린턴 대통령은 '신태평양공동체'(New Pacific Community)를 제의했던 것이다.

'신태평양공동체' 구상은 1993년 7월 클린턴 대통령이 한국과 일본을 방문했을 때 발표한 것으로서, 일본 와세다 대학에서의 연설이 "보다 개방된 경제"와 "민주주의에 대한 지원"을 축으로 아·태지역의 공동체 창설을 주장하면서 APEC을 공동체 추진의 중심으로 활용할 것을 강조한 반면, 한국 국회에서의 연설은 '신태평양공동체'의 안보적 측면을 부각시켰다. 이 구상의 내용은 다음과 같다.<sup>8)</sup> 첫째, 미국은 이 지역 안보의 중요성을 인식, 역내 안보문제에 대하여 지속적으로 개입하여야 한다는 점을 강조하고 있다. 둘째, 역내 안보 위협에 대처하고 이 지역의 경제성장을 보호하기 위해 미군의 주둔이 필요하다는 점을 강조하고 있다.

이와 같은 기조 하에서 미국은 안보 면에서 네 가지 우선 과제를 추진하고 있다. 첫째, 미군의 지속적인 역내 주둔이다. 둘째, 대량살상무기 확산을 방지하기 위한 보다 강력한 노력이다. 셋째, 공동의 안보위협을 전반적으로 다루기 위한 새로운 지역안보대화의 모색이다. 넷째, 이 지역 전체에 대하여 보다 개방된 사회와 자유민주주의를 지원한다는 것이다. 이러한 우선 과제를 성취하기 위하여 클린턴 대통령은 첫째, 한국, 일본, 호주, 필리핀, 태국 등 5개 역내국가들과 유지하고 있는 양자적 안보관계가 중요하다는 점을 강조하였다. 둘째, 클린턴 대통령은 대량살상무기 및 운반수단의 확산 방지와 관련하여 북한의 신형미사일 개발 및 중동지역에 대한 무기판매에 대하여 우려를 표명하는 한편, 생화학무기의 확산을 방지하여야 한다는 점을 강조하였다. 또한 북한에 대하여 '핵확산금지조약'(NPT)과 '국제원자력기구'(IAEA)의 의무 사항을 준수할 것을 요구하였다. 셋째, 지역안보대화의 필요성과 관련, 클린턴 대통령은 소련 위협의 소멸과 함께 등장한 종족분쟁, 지역불안, 난민문제 및 마약과 불법무기 등 냉전이후시대의 안보위협에 대처하기 위하여 아·태지역에서도 유럽과 같은 지역기구가 필요하다는 점을 강조하였다. 넷째, 클린턴 대통령은 아시아지역의 일부 국가에 대한 민주주의와 인권문제의 적용이 맞지 않는다는 주장을 일축하면서, 민주주의의 확산이 국민의 필요와 기대를 충족시키는 가장 중요한 수단이라는 점을 강조하였다.

'신태평양공동체' 구상을 분석해보면 상기한 냉전이후의 미국의 국가안보전략의 주요 내용이 모두 포함되고 있음을 알 수 있다. 역내에서 신뢰할만한 안보체제를 확립하기 위하여 미군의 지속적인 역내주둔과 아울러 아·태지역에서도 유럽과 같은 지역안보기구의 설치를 추진할 것으로 예상된다. 미국경제의 활성화를 위해 동북아국가들과의 긴밀한 경제관계를 유지하면서도 공정한 경쟁을 내세워 한국과 일본에 대한 시장개방 압력이 강화될 것이다. 그리고 아시아에서의 민주주의의 확산을 강조함으로써 앞으로 계속 중국 및 미얀마 등 비민주주의 국가와의 마찰이 예상된다.

8) U.S. President Bill Clinton's Address to National Assembly, July 10, 1993 : 민족통일연구원, "미국과 일본의 대북한 관계개선과 남북한관계." 연구보고서 94-02 (1994년 9월), pp. 8-9 참조.

미국은 앞으로도 상당 기간 동아시아에서의 미군을 주둔시킬 것으로 보인다.<sup>9)</sup> 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 역내안보레짐의 결성 등을 추진할 것이다. 이를 통해 미국은 자국의 경제를 활성화하고, 일본과 중국의 동북아에서의 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 집단 안보에 입각한 평화체제를 제도화하려는 것으로 평가할 수 있겠다.

경제면에서도 미국은 자유주의 국가로서 아직까지는 전 세계의 자유무역을 옹호하고 있기 때문에 동아시아에 있어서 말레이시아의 마하티르 수상이 제안한 바 있는 '동아시아경제협력체'(EAEC)와 같은 일본 중심의 '배타적 지역주의'가 강화되는 것을 미연에 방지하고 자국의 이익을 보장받기 위하여 '개방적 지역주의'를 지지하고 있으며, 이를 통하여 자국의 지도력을 행사하려 하고 있다. 이러한 정책이 구체화 된 것이 바로 '아·태경제협력체'(APEC)라고 할 수 있을 것이다.<sup>10)</sup> 특히, 미국은 클린턴 행정부에 들어와서 APEC에 대한 지지 표명과 아울러 적극적인 참여를 시도해 왔다. 미국은 APEC을 통하여 역내의

9) 1995년 2월 미 국방성이 발표한 '동아시아태평양지역안보전략' 보고서에서도 미국은 앞으로도 계속 동아시아에 10만명 정도의 군대를 상주시키겠다고 천명하고 있다. 이 보고서에서 2개 여단으로 편성된 지상군 1개 사단과 1개 전투비행단, 그리고 해병과 1개 함모전단을 상주시키겠다고 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 지역에의 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.

10) 미국은 APEC이 '신태평양공동체'를 건설하는 요소 중의 하나로 보고 있으며, 아·태지역에 대한 전반적인 미국정책의 핵심 요소라고 강조하고 있다. 즉, APEC은 '신태평양공동체'의 성격을 명확히 드러내는 조직망을 만들고 있으며, 경제면에서 뿐만 아니라 안보 및 정치 면에서도 미국을 이 지역에 정착시키는 일에 도움이 되고 있다는 것이다. Winston Lord, "Contours of a Pacific Community Are Surfacing," 1995년 1월 12일 샌프란시스코 커먼웰스 클럽에서 행한 로드 미국무차관보의 연설 참조.

여타 국가들과 지역기구에 대한 통제력 및 영향력을 행사하려 하고 있는 것이다. 구체적으로는 일본에 대한 통제력을 강화하려는 것인 바, 이는 대일 안보·경제정책의 기초는 그대로 유지하는 한편,<sup>11)</sup> 일본을 일련의 다자간 경제·안보협력을 위한 제도적 틀에 묶어둠으로써, 일본이 미국의 국가이익에 반하는 독자적인 국가전략을 추구하는 초강대국으로 성장하는 것을 견제하려는 것이다.<sup>12)</sup> 이는 일본의 경제력에 상응한 국제적인 역할 증대도 어디까지나 미국이 주도하는 다자간 제도적 틀 안에서 이루어지도록 하려는 것이라고 평가할 수 있겠다.

### Ⅲ. 미국의 한반도 정책의 변화와 북미관계의 추이

앞에서 지적한 바와 같이, 냉전의 종식으로 말미암아 미국은 동북아에서의 미국의 역할에 대해 냉전시대와는 다른 정책 전환을 추구할 수밖에 없다. 그것은 러시아와 중국 및 북한에 대한 강력한 견제세력으로서의 역할이 아니라, 이들을 포함하면서 동북아에서의 평화를 제도화하기 위한 세력균형자로서의 역할인 것이다. 이를 달성하기 위해서는 러시아 및 중국과의 관계 강화는 물론 북한과의 관계도 적대적이 되어서는 안 된다. 특히, 냉전이후시기에 있어 군사력보다도 경제력과 지도력의 힘이 더욱 중요해지고 있음을 감안할 때, 미국은 강력한 군사력보다도 경제적인 시혜와 지도력을 통해 동북아지역에서 주도적인 영향력을 행사하려는 것이다.

물론, 기존의 우방국가인 일본 및 한국에 대해서는 미국의 경제력의 약화로 이들 국가와의 경쟁 때문에 더 이상 경제적인 혜택을 주기는 쉽지 않다. 그러나 러시아, 중국 및 북한에 대해서는 여전히 경제적인 혜택은 매우 유효하다. 러시아의 시장경제체제로의 전환 과정에 미국은 도움을 줄 수 있으며, 중국이 개혁·개방정책을 성공적으로 추진하기 위해서도 미국의 시장과 자본 및 기술은 매우 중요하다. 그리고 북한의 식량난을 해소하고 개방가능성을 타진하는 데도 미국의 협력은 필요하다. 미국이 직접 원조를 하지 않는다 하더라도 전 세계에 걸친 미국의 지도력을 이용하여 서방 선진국들의 원조를 끌어낼 수 있는 것이다.

이러한 정책 변화가 한반도에 직접적으로 미치는 것은 바로 미국의 북한에 대한 점진적 개입정책의 일환으로 추진하고 있는 '북한포용전략'이라고 할 수 있다. 이로 인해 한미관계

11) 이러한 정책은 클린턴의 일본 방문 시에 발표된 '미일신안보체제선언'에서도 강조되고 있다. 즉, 냉전 종식 이후에도 미국이 일본 및 동아시아에서의 지속적인 군사력 유지를 약속함으로써 일본의 군사대국화 움직임에 제동을 걸고 있는 것이다.

12) 이 점은 Joseph S. Nye, Jr., "Coping with Japan," *Foreign Policy*, No. 89 (Winter, 1992/93), p. 101-115.



에도 약간의 변화가 초래될 수 있을 것이다. 미국은 한반도의 통일 과정에서 예측하지 못할 불상사가 일어날 가능성을 배제할 수 없기 때문에 당장의 통일보다는 오히려 긴장완화를 통한 현상유지를 더 지지할 수도 있다. 이 점에서 한국과 미국 사이에는 냉전기와는 다르게 정책목표와 전략 면에서 상이한 견해가 노정될 수도 있으며, 양국간의 마찰이 발생할 소지도 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.<sup>13)</sup>

이와 같은 배경 하에서 1993년 3월 북한의 NPT 탈퇴 선언으로 구체화 된 북한의 핵무기 개발 시도는 미국이 신국제질서를 형성해 가는 과정에 있어 중대한 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. 소련이라는 적이 사라진 냉전이후시대에 있어 미국은 국가안보의 가장 중요한 목표로서 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.

북한의 핵무기 개발정책은 분명 핵무기의 현상 동결을 규정한 '핵확산금지조약'(NPT: Nuclear Non-Proliferation Treaty)에 대한 전면적인 도전이었다.<sup>14)</sup> 또한 NPT 속에서도 타

13) 1996년 3월 19일에 윈스턴 로드 동아시아 태평양 담당 미국무부 차관보의 미국의 한반도 정책에 관한 하원 외교위원회 아태소위원회에서 행한 증언 참조.

14) 핵확산금지조약은 1968년 7월 1일에 조인되고, 1970년 3월 5일에 발효되었다. 1975년 비준을 완료하였고 북한은 1985년에 가입함으로써 조약당사국이 되었다. 전문과 11개 조항으로 되어 있는 조약 전문은 U.S. Arms Control and Disarmament Agency, *Arms Control and Disarmament Agreement 1959-1972*. (June 1, 1972) 참조.

오늘날 핵확산이란 개념은 핵력의 평화적 목적을 위한 개발을 넘어선 넓은 개념으로 정의되고 있다. 즉, '단 한 번의 핵 폭발'을 핵확산으로 보는 좁은 정의보다는 차츰 광범위하게 고도의 핵 지식의 소유와 핵 물질의 보유 가능성, 핵무기의 조립기술 및 조립을 위해 소요되는 시간, 운반수단의 획득, 지휘·통제, 그리고 통신을 포함한 전략 원칙의 정립까지를 지칭하는 포괄적인 개념으로 넓게 정의되고

당성을 갖는 한국에 대한 미국의 핵우산 제거까지를 요구한 북한의 의도는 미국과의 관계 정상화를 위한 시간 벌기는 물론 핵사찰을 거부하는 명분을 만들기 위한 것이기도 했다.

북한은 1985년 12월에 NPT에 가입한 이래 1992년 1월에야 '국제원자력기구'(IAEA)의 핵안전협정에 가입하였고, 그 해 4월에 이 협정은 발효되었다.<sup>15)</sup> 이에 앞서 1991년 12월에 남·북한은 한반도비핵화 공동선언에 합의하였다. 북한은 IAEA의 핵안전협정에 가입한 뒤인 1992년 5월에 임시사찰을 받았다. 그러나 그 사찰 결과는 불만족스러운 것이었고, 이에 따른 IAEA의 특별사찰 요구에 대해 북한은 1993년 3월 12일에 NPT로부터 탈퇴 선언으로 대응하였다. 이러한 상황은 북한에 대한 유엔의 제재 압력을 낳았고 북한은 그 탈퇴 선언의 효력이 발생하기 하루 전인 6월 11일 미국과의 고위급회담에 합의한 뒤 "NPT탈퇴를 유보"한다고 선언, NPT의 특수지위를 주장하였다. 그러한 특수지위 속에서 북한은 IAEA의 특별사찰 요구에 대응하기 위하여 1994년 6월 14일에는 IAEA로부터의 탈퇴 선언을 하기에 이르렀다. 북한은 한동안 NPT 탈퇴를 유보한 상태에서 북한에 잔류하고 있는 IAEA의 사찰단의 임무수행은 인정하는 혼란된 상태에 있었다. 다만 포괄적인 핵안전협정을 파기한 상태에서 법적으로 IAEA의 사찰 요구에 응할 의무는 배제해 버렸다. IAEA의 특별사찰권을 배제한 상태에서 북한이 원하는 것은 오직 미국과의 협상에서 핵 카드의 효력을 극대화시키자는 것이었다.<sup>16)</sup> 이 상황에서 북한의 핵무기 개발 의도는 두 가지 측면에서 분석될 수 있다. 하나는 북한의 핵무기 개발은 탈냉전적 국제조류와 사회주의권의 붕괴에 따른 극도의 고립감과 불안 속에서 정권적 안보를 위한 근본적인 선택으로서 복잡하고 정밀한 계산에서 나온 정권적 도박이기에 결코 그 의도를 포기하지 않으리라는 견해이다.<sup>17)</sup> 이는 한국과 일본의 지배적인 강성견해이다. 다른 하나는 북한의 핵무기 개발은 이를 미국과의 외교협상 카드로 사용함으로써 현재 북한이 부딪치고 있는 안보 및 경제적 난관을 극복하기 위한 의도에서 나온 견해라는 것이다.<sup>18)</sup> 이는 온건적인 견해로서 중국과 러시아가

있다. Lewis A. Dunn and William H. Overhalt, "The Next Phase of Nuclear Proliferation Research," in William Overhalt (ed.), *Asian Nuclear Future* (Colorado: Westview Press, 1977), pp. 1-2.

15) 북한의 핵에 대한 상세한 분석은 Michael J. Mazarr, *North Korea and The Bomb: A Case Study in Nonproliferation* (New York: St. Martin's Press, 1995) ; Young Whan Kihl and Peter Hayes, "A Road Map for Korean Security and Peace Building." Y. W. Kihl and P. Hayes (eds.), *Peace and Security in Northeast Asia: the Nuclear Issue and the Korean Peninsula* (New York: M.E.Sharpe, 1997), pp. 3-13 참조.

16) 오기평, 『한국의교론: 신국제질서와 불확실성의 논리』 (서울: 오름, 1994), pp. 341.

17) 이러한 주장의 대표적인 견해는 안병준, "남북관계의 현황과 전망," 『북한연구』, 제6권, 제2호 (1995년 여름), pp. 7-22 ; Byung-joon Ahn, "The Man Who Would Be Kim," *Foreign Affairs* (November/December, 1994), pp. 94-108 참조.

18) 이 주장은 길영환, "북미관계개선과 남북관계의 변화," 『통일경제』, 제2호 (1995년 2월), pp. 30-47 ; Young Whan Kihl, "Confrontation and Compromise?: Lessons from the 1994 Crisis," Kihl and Hayes (eds.), *op. cit.*, p. 189 참조.

이렇게 생각하였다.

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 만으로써도 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 북한으로서는 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 3단계회담을 재개하였다. 하지만 김일성이 7월 8일 사망함에 따라 북미 3단계회담은 하루만에 연기되었다. 그러나 미국과 북한은 제네바에서 8월 5일부터 13일까지 3단계 1차회담을 개최하여 북미간 공동성명을 발표함으로써 어느 정도 핵 위기 타결의 실마리를 잡아갔다. 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 됐다고 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 2차회담을 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 국제콘소시엄을 조직하기로 하였다. 또한 이 프로젝트의 완성 시기까지 북한의 연료 손실을 보상하기 위하여 미국은 발전용 증유를 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 감출 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 증유(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 적절한 접촉 채널을 유지하기로 합의했던 것으로 보도되었다.<sup>19)</sup>

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 십분 얻을 수 있었다. 미국도 클린턴 행정부가 이것을 외교업적으로 내세워 국내 선거에 이용할 수 있게 되었으며, 이를 통해 1995년의 NPT 연장의 기틀을 마련할 수 있었다. 그리고 동북아에서의 핵 확산을 미연에 방지함으로써 일본의 핵무장을 막을 수 있게

19) 통일원, 『주간북한동향』, 제209호 (1994. 12), pp. 25-31 참조.

되었을 뿐만 아니라, 무엇보다도 중요한 것은 북한과의 수교에 대한 명분을 얻을 수 있다는 점이다.

그러나 이 합의문이 주는 한국에 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.

이는 그 동안 북한에 대해 견지하고 있던 한국의 입장을 약화시키는 결과로 작용할 가능성이 높다. 물론 미국은 '북미기본합의서'에 따라 경수로 사업이 진척되어 간다면 남한과 한국과의 접촉도 점차 증대될 것이라고 주장한다.<sup>20)</sup> 그리고 북미간 합의 내용 중에 남북대화 재개 요건이 포함되어 있다. 그러나 구체적인 절차나 일정은 언급되어 있지 않다. 북한에 대한 원조 제공에 대해서는 구체적인 일정이 합의되어 있다는 점에서 이는 매우 대조적이다. 북한은 이후 한반도 한국과의 대화에 성실하게 응하지 않고 있는 것이 현실이며, 오히려 한국과 미국을 이간시키고, 한반도 문제 처리에 있어 한국을 배제시켜 기선을 잡으려고 애쓰고 있다. 이러한 이유 때문에 북미기본합의에 대해 한국 내의 여론은 우려를 금치 못했던 것이다.

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. 그 당시 한국내의 야당은 물론 국내여론도 합의안의 재정적 측면에 대해 부정적이었다. 즉, 한국이 참여하지 않은 합의안에 무조건 돈만 낸다는 사실을 국민들에게 설득하기가 여간 어려운 일이 아닐 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 사안이었다. 따라서 한미간에 미묘한 기류를 자아내었다.

그러나 한국 정부가 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 동결을 이끌어낸 북미기본합의는 냉전종식 이후 미국의 동아시아정책의 기초

20) 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.

인 '관여와 확장'(engagement and enlargement)정책이 극명하게 드러난 것이라고 할 수 있다. 카트만(Charles Kartman) 미 국무성 동아시아·태평양문제담당 차관보대행이 미하원 아·태소위원회에서 증언한 바와 같이, 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 같기 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 대북한 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. 그리고 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.<sup>21)</sup>

#### IV. 한반도의 안보와 통일

주지하다시피 냉전이후의 유일 초강대국으로서의 미국의 국가이익은 그 우선 순위에 있어 첫째는 세계적인 핵확산금지이고, 둘째가 지역안정 및 평화이며, 셋째가 국지분쟁 해결이다. 그러나 중진국으로서 한국의 국가이익은 우선 순위에서 그 첫째가 북한에 의한 핵무기 및 전쟁도발을 억제하는 것이고, 둘째가 동북아지역의 안정이고, 셋째가 세계적 핵확산금지이다.<sup>22)</sup> 냉전시에는 미국의 세계전략과 우리의 국지전략은 일치했다. 따라서 한국은 미국의 외교 및 전략을 추종해도 큰 문제가 없었던 것이다.

냉전이 종식된 후 미국 자신에 대한 위협이 사라진 국제질서에서 미국의 세계전략과 한국의 대북한전략은 반드시 일치하지 않을 수도 있다는 사실을 우리는 명심해야 한다. 미국은 북한의 핵 동결을 성공시켜 세계적인 핵확산방지와 NPT의 갱신을 우선적으로 달성하기 위하여 제네바합의를 서둘러 타결했다.<sup>23)</sup> 그 결과 미국은 북한 핵의 과거 행동, 남북대화, 재래식군사대결 및 한국형 경수로에 대해 모호하게 남겨둔 채 북한이 핵 동결만 지킨다면 중유공급, 연락사무소의 설치 및 관계개선을 하겠다는 입장을 취하였다.

이제 한국은 미국의 정책을 그대로 따를 수만은 없는 상황에 이르렀다. 남북대화가 중단되고 있음에도 불구하고 미국은 핵 동결을 위하여 북한과 계속하여 협상을 진행할 것이기 때문이다.<sup>24)</sup>

한반도 안보의 초석이 한미방위조약에 의한 강력한 대북 억지력에 기인한다는 점을 감안한다면 한미간의 마찰은 한국의 안보를 위해 바람직한 일이 아니다. 더욱이 무역문제를 둘러싸고 한미간에 마찰이 노정되고 있는 상황에서 대북한 공조체제에 이상이 있어서는 안된다. 한반도의 안보를 다지는 것은 통일의 전제가 될 수 있다. 무엇보다도 분명히 해야 할

21) *Ibid.*

22) 안병준, 앞의 글, p. 9.

23) Mazarr, *op. cit.*, pp. 181-204 참조.

24) 『요미우리신문』 보도에 의하면 1995년 11월 북한과 미국이 관계 개선에 극비로 합의했다고 보도하고 있다. 이에 의거하여 미국이 대북경제조치 완화를 모색하고 있으며, 북한은 우성호 선원의 송환, 미군 병사(MIA)의 유해 수색 및 반환에 합의, 그리고 애틀란타 올림픽에의 참가를 표명했다고 한다. 『讀賣新聞』, 1996년 1월 6일 참조.

사항은 무력을 통한 통일이라도 “통일만 되면 되지 않느냐”는 통일지상주의적 발상을 경계해야 한다. 무력 통일은 그 동안 이루어 온 민족의 발전 토대를 하루아침에 무너뜨릴 것이기 때문이다. 따라서 견실한 안보에 토대를 둔 평화 통일이 민족의 목표가 되어야 한다. 이런 점에서 보면 한미안보체제의 중요성은 아무리 강조해도 지나침이 없을 것이다.

미국의 대한방위공약은 확고부동함을 미국은 누누이 강조하고 있다.<sup>25)</sup> 한미 양국은 안보 및 정치적인 동반자일 뿐만 아니라, 시장경제체제를 공유한다는 점에서 냉전이후에도 상호 공동 이익을 추구할 수 있는 점이 많다.

그러나 대북정책에 있어 미국은 한국 정부의 견해와는 약간 다른 견해를 보여 왔다. 즉, 그것은 한마디로 ‘북한포용전략’이라 할 수 있는 바, 북한을 국제사회에 끌어내어 그 호전성을 약화시키기 위해서는 북미수교가 필요하므로 북한이 거부하고 있는 남북대화를 그 전제조건으로 삼지 않을 수도 있다는 것이다.<sup>26)</sup> 이른바, “선북미수교, 후남북대화중용”의 시나리오를 추진하는 것으로 볼 수 있겠다.

한국 정부도 북한을 국제사회에 끌어내야 한다는 점에 대해서는 적극 찬성한다. 다만 미국의 대북수교는 남북대화가 선행된 이후라야만 된다고 주장하는 것이 다르다. “선남북대화, 후북미수교”를 요구하고 있다. 남북관계가 개선되지 않고 북미수교가 이루어진다면 한반도에서의 남북관계의 주도권은 북한에게 유리해질 것이기 때문이다. 특히, 북한이 계속 추구하고 있는 북미관계 개선 과정에서의 ‘남한배제정책’을 우려하고 있는 것이다. 아무튼 현재로서는 미국은 남북대화와 대북협상을 병행한다는 것에 원칙적으로 합의하고 있지만, 범세계적인 지도력을 발휘하기 위해 미국은 독자적인 대북접근도 계속 추진할 것이다.

이와 같이 북한문제를 둘러싸고 한국의 김영삼 정부와 미국의 클린턴 정부사에는 미묘한 마찰이 지속되어 왔다. 이러한 한미간의 이견으로 불편한 관계가 지속되고 있는 상황에서 1996년 4월 16일 제주에서 개최된 김영삼 대통령과 클린턴 대통령의 정상회담은 이러한 미묘한 한미관계를 어느 정도 해소했다는 데 큰 의의를 찾을 수 있을 것 같다. 요컨대, ‘제주선언’에서 한반도의 평화확립 문제는 남북한이 주도해야 하며, 북미간의 별도 협상이 고려될 수 없다고 천명하였다. 그리고 한반도의 평화협정 문제는 한국이 주도하며, 이와는 별도로 북미관계를 추진한다고 밝힘으로써 한국이 미국의 대북접촉에 대한 양해를 표명한 것이다. 이로써 미국의 대북접촉은 가속화 될 수 있게 되었다.

금년에 출범한 김대중 정부는 미국의 대북접촉에 대해 이전의 어느 정부보다 유연한 태

25) James T. Laney, “The ROK-U.S. Relationship and the Test of Time,” Speeches in the Seoul Form, November 22, 1994 참조. 1996년 4월 16일에 발표된 김영삼 대통령과 클린턴 대통령의 ‘제주선언’에서도 미국의 대한방위공약의 확고함을 강조하였다.

26) 레이니 주한미국대사는 남북대화를 북한의 대미협상의 전제조건으로 만들려는 과거의 노력들은 모두 실패했다고 보고, 남북한 상호관여(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.



도를 보이고 있다. 신 정부는 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.

8월 15일 건국 50주년 경축사에서 김대중 대통령은 남북합의서의 정신에 입각하여 북한의 안정과 발전을 지원할 용의가 있음을 천명하고, 금강산 개발과 농업개발을 포함한 모든 경제협력을 지원하겠다고 밝혔다. 그리고 남북양측이 모두 인도적 정신과 동포로서 이산가족 상봉을 위한 조치를 취해야 한다는 점을 강조하였다. 이러한 일을 추진하기 위해 장차관급을 대표로 하는 남북상설 대화기구를 창설하여 성실한 대화의 장을 마련함으로써 남북간의 교류 협력을 촉진하자는 제안을 북한측에 제시했다. 요컨대, 이러한 제안은 김 대통령이 대북 '햇볕정책'을 지속적으로 추진하겠다는 의사를 내외에 천명한 것이라고 평가할 수 있을 것이다.

과거 북한과의 협력에 대해 좀더 유연한 자세를 보였던 김대중 대통령은 대북 교류협력을 촉진시키기 위해서는 북미간의 접촉 내지는 교류를 이용할 수 있다고 보기 때문에 북미간의 관계 개선에 대해서도 과거의 정권처럼 크게 반대하지 않고 있다. 금년 6월 9일에 워싱턴에서 개최된 한미정상회담에서 김대중 대통령은 미국의 대북접근을 막지 않겠다는 입장을 표명하였으며, 클린턴 대통령은 남북관계의 진전 정도에 따라 대북경제 제재를 단계적으로 완화해 나가겠다는 입장을 천명함으로써 한국 정부의 상호주의 원칙을 지지하였다. 이로써 김대중 대통령의 '햇볕정책'과 클린턴 대통령의 '연착륙정책'이 대북 '포용정책'이라는 공통분모를 찾음으로써 대북정책을 두고 야기되었던 한미간 갈등은 크게 해소되었다고 할 수 있다.<sup>27)</sup>

다만, 이 시점에서 한국과 미국은 북한이 어떠한 방향으로 변화하는 것이 한반도의 안정과 평화통일을 위해 가장 바람직스러운 것인지에 대한 진지한 합의가 있어야 한다. 이를 도출하기 위해서는 북한이 과연 어느 방향으로 나갈 것인가에 대한 분석이 필요하며, 그 중에서도 한국과 미국의 입장에서 가장 합리적인 방향이 어느 것인가에 대해서도 모색해 보아야 할 것이다.

북한이 앞으로 나아가게 될 노선은 다음과 같은 방향 중에 어느 하나가 되리라는 것이 북한을 관찰하는 사람들의 대체적인 예측이다.<sup>28)</sup>

첫 번째 시나리오는 북한이 급격히 붕괴하는 경우이다. 북한이 경제에 대한 통제를 상실

27) 한미정상회담에 대한 자세한 분석은 민족통일연구원, 『한·미정상회담 결과분석』, 통일정세분석 98-03 (1998년 6월) 참조.

28) 이러한 예측은 로버트 스칼라피노, "미국과 북한의 문제: 미래의 선택," 『계간 사상』 (1997년 가을), pp. 219-237; 한승주, "남북관계와 한국의 외교," 『계간 사상』 (1997년 가을), pp. 170-191 참조.

했으며, 통제를 회복할 수 없다고 보고, 앞으로 이러한 상황은 더욱 악화될 것이므로 이것이 지도층을 분열시켜 급격한 붕괴로 나아갈 것이라 주장이다.

두 번째는 북한에 최소한의 변화만이 오는 시나리오이다. 북한의 가장 보수세력들(특히 군부)이 그들이 통치를 더욱 강화하여 난국을 헤쳐 나가면서, 체제 변화를 위한 양보를 극소화하는 것이다. 북한이 개혁의 조짐에도 불구하고 현재 이 시나리오를 진행 중에 있다고 주장하는 사람들이 많다.

세 번째는 황장엽과 다른 망명자들이 시사한 바와 같이, 충돌의 시나리오이다. 북한의 지도자들이 점점 더 위기의식을 느끼면 남한에 대대적인 타격을 입히기 위해 선제공격을 가할 것인데, 이러한 공격은 적이 조국을 공격하려는 것에 대한 방어적 수단이라는 생각을 주민들에게 주입시켰기 때문에 가능하다는 것이다.

네 번째의 시나리오는 북한이 점진적 변화를 보이면서 남한과의 대화에 나서고 신뢰구축을 함으로써 점진적인 평화통일에의 토대가 마련되는 방향이다. 이 노선은 한국정부뿐만 아니라 한반도 주변의 모든 열강들의 지지를 받을 수 있는 시나리오이다. 즉, 북한이 서서히 개혁, 개방으로 정책을 전환하여 중국식 모델을 수용해 가는 것이다.

이상의 네 가지 방향 중에 현재로서 북한이 어떠한 노선을 택하게 될 것인가는 북한의 사실상의 지도자인 김정일과 측근 정치엘리트들의 태도나 성향, 북한 내부에 조직적인 반김정일 세력이 과연 존재하는가 하는 점과 북한을 둘러싼 외부환경이 어떠한가, 그리고 북한의 정치엘리트들이 외부환경에 대한 인지도는 어떠한가 등 국내외적인 변수를 모두 고려하여 분석해야 한다.

현재까지 알려진 바에 의하면, 북한 내에 조직적인 반김정일 세력이 존재하지는 않는다고 한다. 그리고 김정일의 카리스마가 김일성만큼은 못하다해도 70년대 이후부터 오랫동안 지도자의 수업을 쌓아왔고, 측근들을 군부의 최상층에 많이 포진시켰기 때문에 강력한 리더십을 행사하고 있다고 알려져 있다. 따라서 아무리 경제 상황이 어렵다해도 북한은 쉽게 붕괴하지는 않을 것이다. 특히, 주변 어느 국가도 북한의 급작스런 붕괴를 바라지 않고 있다는 점에서도 이러한 상황은 현실화되기가 어렵다고 볼 수 있다.

북한이 전쟁을 도발하는 충돌의 시나리오도 그렇게 가능성이 높지는 않다고 생각된다. 북한의 정치엘리트들도 합리적인 정책결정자들일 터인데, 도저히 이길 수 없는 전쟁을 할 수 있겠는가? 현재, 미국의 대한안보공약은 확고하며, 안보 면에 관한 한 한미간의 공조와 협력은 아주 잘 이루어지고 있다. 그리고 중국과 러시아도 북한의 도발에 대해 부정적인 태도를 보이고 있기 때문에 후원자 없는 전쟁을 북한이 감히 일으킬 수는 없을 것이다.

그러므로 북한이 선택할 수 있는 가장 현실적인 노선은 두 번째와 네 번째의 시나리오 중 어느 하나의 방향으로 나가게 될 공산이 크다. 즉, 북한은 최소한의 변화와 점진적인 개혁, 개방으로 나서는 변화 중의 하나를 선택할 수밖에 없는 것이다. 북한은 현재 적극적인 개혁, 개방을 하려고 해도, 그 결과가 구소련과 동구처럼 급격한 체제의 변화를 겪게 될 가

능성이 높기 때문에 이것을 우려하여 개방에 나서지 못하고 있다. 그러므로 북한은 최소한의 변화를 보이면서 미국과의 관계 개선을 통해 미국으로부터 생존권을 보장받으려 하며, 일본과의 개선을 통해서도 역사적 배상금을 받아 내어 경제 회복을 모색하려 하고 있는 것이다. 단기적으로는 북한은 아주 소극적인 변화만을 추구할 것이나, 약간의 변화를 통해 점차 생존에 대한 자신감을 얻게 된다면, 증장기적으로 북한은 적극적인 개혁, 개방에 나설 가능성도 있다. 최소한의 변화만으로는 어려운 경제를 회복시킬 수도 없을 뿐더러 외부의 지원도 크게 기대하기가 어려울 것이기 때문이다.

북한이 어느 시나리오를 선택할 것인가에 대한 객관적인 분석은 한반도의 안정과 평화통일을 모색하는 데 매우 중요하다. 그러나 북한의 폐쇄성으로 인해 확실한 예측을 하기는 매우 어렵다. 그러므로 북한이 어느 방향으로 나아갈 것인가를 분석하여 이에 대처하는 것보다, 오히려 한국의 입장에서 북한이 어느 방향으로 나아가는 것이 가장 유리한지를 탐색하고, 북한으로 하여금 그 길로 나오도록 하는 유도하는 것이 한반도의 안정과 평화통일을 이룩하는 데 더욱 효과적이라고 할 수 있을 것이다. 이것을 찾아내고, 미국과의 완전한 합의의 기반 하에서 북한을 이 방향으로 유도해 내어야 하는 것이다.

그러면, 한반도의 안보와 평화통일을 위해서 북한을 어느 방향으로 이끌어내는 것이 가장 바람직한 것인가? 그것은 바로 네 번째의 시나리오인 북한이 점진적인 개혁, 개방정책을 택하여 한반도에서의 신뢰구축과 점진적인 평화통일에의 토대를 마련하는 길일 것이다. 북한의 급격한 붕괴로 말미암아 단시간 내에 흡수통일이 이루어진다고 해도, 여러 관찰자들이 우려하는 바와 같이 '통일비용'<sup>29)</sup>이 엄청나 한국경제에 오히려 큰 부담이 되고 혼란만 가중될 수 있다. 그리고 북한이 전쟁을 택한다면, 북한이 승리할 수는 없겠지만 남한도 대량 파괴되어 엄청난 피해를 입을 것은 분명하다. 민족의 생존을 위해서도 그러한 최악의 사태만은 막아야 한다. 따라서 한국으로서 가장 바람직하고 합리적인 방향은 북한으로 하여금 점진적인 개혁, 개방의 길로 나오게 하는 것이다. 이점에 대해서는 미국도 전적으로 동의하고 있으며, 미국의 '연착륙정책'도 이러한 방향으로 북한을 끌어내기 위한 전략이라고 할 수 있다.

상기한 바처럼, 북한이 개혁, 개방으로 나서기를 꺼리는 이유는 개방으로 인한 체제의 불안과 동요를 우려하는 데 기인한다. 그러므로 한국과 미국은 북한의 지도층들이 우려하지 않도록 여러 채널을 통해 생존권 보장에 대한 확고한 의지를 전달해야 한다. 이점에서 김대중 대통령이 흡수통일을 하지 않겠다고 선언한 것은 매우 시의 적절하다고 하겠다. 그리고 오히려 북한이 개혁, 개방으로 나오지 않는다면 더욱 희망이 없다는 현실을 깨닫도록 중국 등을 통하여 강력한 메시지를 보내야 한다. 북한이 장기적으로 개혁, 개방으로 나와 경제적 수렁에서 빠져 나오면 한국이 큰 이득을 얻게 될 것이다. 또한 북한의 경제발전을

29) 마커스 노랜드는 통일비용이 약 1조억 달러가 될 것이라고 예상하고 있다. Marcus Noland. "Why North Korea Will Muddle through." *Foreign Affairs* (July/August, 1997). p. 114.

위해 도울 수 있는 나라는 지리적 인접성, 문화적 배경, 언어, 경제적 의지 등을 고려할 때, 한국이 가장 적합한 나라라는 것을 북한에게 미국 및 중국 등을 통해 주지시키는 것도 중요하다. 그렇게 하면 북한도 경제협력을 구하기 위해 남북대화에 나서게 될 것이기 때문이다. 이런 점에서도 한국의 입장에서는 북한의 적극적인 변화는 경제적 이득과 평화를 확보하는 일석이조의 정책인 셈이다.

이러한 맥락에서 본다면, 북미협상이나 더 나아가 북미수교가 이루어지는 것이 단기적으로는 한국의 입장에서 외교적인 실패요 남북관계에서의 주도권을 상실하는 것으로 보일런지 몰라도 장기적으로 본다면 좀 더 다르게 해석할 수 있다.

제네바 북미협약의 이후 북한은 자신의 핵 시설을 재건하기 위해서는 해외의 기술, 전문가 및 물품을 받아들여야만 한다. 또한 핵무기 전용 가능한 물질의 실험 계획을 포기해야만 한다. 자신의 핵 개발 계획에 대한 국제적 사찰과는 별도로, 지금까지 선별적이고 제한적으로만 외부의 영향을 받아 오던 북한의 경제 및 사회체제 내에서 해외의 요인들이 상당한 역할을 수행할 수 있을 것이다. 이는 북한 사회에 거대한 영향을 미칠 것이며, 특히 북한 엘리트들은 경제 개방의 올바른 관리를 통해 자신들의 생존과 번영을 이룩할 수 있음을 깨닫게 될 것이다.<sup>30)</sup>

북한의 경제개혁이 적극 추진된다면 안보 문제의 중요성은 상대적으로 감소하게 될 것이다. 그리고 이러한 과정 속에서 북한의 핵무기 개발은 더욱 어려워질 것이란 점이 중요하다. 무기개발은 해외원조를 어렵게 만들뿐만 아니라 미국과의 대결이라는 위험까지 초래할 수 있기 때문이다.

따라서 북한을 코너를 모는 '북한고사전략'은 고도의 무기를 보유하고 있는 북한이 모험을 할 가능성이 있다는 점에서 절대로 피해야 한다. 북한을 고립시키지 말고 좀 더 유화적인 방향으로 정책을 전환하도록 유도해야 하며, 앞에서 제기한 바와 같이 한반도의 안정을 위해서는 동북아시아 국가들의 주류로 북한을 끌어들이는 것이 한국에게도 유리하다. 북미협상과 북미수교는 이러한 방향으로 북한을 개방시키는 데 순기능을 할 것이다. 그러므로 한국 정부는 북미수교를 전향적으로 수용해야 할 것으로 생각된다. 물론 이 과정에서 한국과 미국과의 사전 협의는 매우 필요하며 미국은 한국을 소외시키는 일이 있어서는 안될 것이다. 특히, 북미수교 과정에서 북한이 조건으로 내 걸 가능성이 많은 휴전협정의 '평화협정'<sup>31)</sup>에로의 대체 주장에 대해서는 한국은 명백히 반대해야 한다. 평화협정 체결을 통해 주한미군을 철수시키고 남북한간에 분쟁이 발생할 경우 미국의 개입을 차단하려는 것이

30) 제임스 컷튼, "북미간 핵 합의의 배경," 『통일경제』, 제12호 (1995년 12월), p. 16.

31) 북한은 1994년 4월 28일 외교부 대변인 성명을 통해 북미간 적대관계를 해소하고 평화를 보장하기 위해서는 정전협정을 평화협정으로 대체할 필요가 있기 때문에, 이 문제를 협의할 협상을 시작할 것을 미국에게 제의한 바 있다. 자세한 분석은 민족통일연구원, 『한반도 평화체제 구축방안 모색』, 세미나 시리즈 95-01 (1995. 6. 21) 참조.

이 협정의 주된 목적이기 때문이다.

아무튼 북한과 미국의 수교가 이루어진다면, 북한과 일본과의 수교도 성사될 것이므로 한반도에서는 명실공히 미·일·중·러의 4강에 의한 남북한 교차승인이 완료되게 될 것이다. 이렇게 될 경우 한국은 기존의 미·일과의 동반자 관계를 더욱 강화한 토대 위에서 중·러와의 관계를 심화시킬 필요가 있다. 그리고 4강은 우선적으로 한반도의 현상유지를 선호할 가능성이 높기 때문에 한국이 주도적으로 “안보의 기반 위에서의 통일”을 달성하기 위해서는 적극적인 ‘통일외교’가 요청된다.

한반도의 비핵화, 평화장치, 교류협력 및 통일에 대한 국가전략과 원칙을 명백히 하여 초당적으로 통일외교를 전개해 나가야 한다. 정부간 공식외교 채널뿐만이 아니라 의회, 언론 및 민간여론 선도층에 이르기까지 광범위한 부문에서의 한국의 정책을 널리 알려 다양한 지지를 획득할 필요가 있다. 오늘날은 모든 나라가 민주화되고 있기 때문에 여론에 대해 한국의 입장과 정책을 설득하는 것은 무엇보다도 중요하다고 하겠다.

이런 맥락에서 보면, 김영삼 대통령이 ‘제주선언’에서 아무런 전제조건 없이 북한대표와 만날 용의가 있음을 표명하고, 한반도에서의 항구적인 평화협정을 구축하기 위해 남북한, 미국, 중국이 참여하는 4자회담을 제의한 것은 통일외교 면에서 매우 의미가 크다고 평가된다. 그리고 김대중 대통령이 취임사에서 4자회담의 성사와 화해·협력·평화정책에 토대를 둔 남북관계의 발전을 추진하고 정상회담에 응할 의사가 있음을 대내외에 밝힌 것과 8·15 경축사에서 남북교류협력을 재촉한 것도 큰 의의를 갖는다. 한국이 남북관계 개선을 위해 정상회담은 물론이고 4자회담까지도 적극 원하고 있음을 전 세계에 천명하고 있기 때문이다.

북한을 국제사회에 끌어들이 개방을 유도하는 전략을 여러 방면에서 추진하면서도, 남북관계 및 통일은 민족 내부의 문제이므로 남북대화 추진을 위한 끈질긴 노력이 매우 요청된다. 이미 합의한 바 있는 ‘남북기본합의서’와 ‘한반도비핵화공동선언’을 북한이 수용하도록 주변 4강과의 외교적 채널을 통한 적극적인 노력을 해야 하며, 이를 위해서는 불필요하게 북한을 자극하는 행동은 삼가하고 채찍보다는 당근을 통한 접근 방법을 구사해야 할 것으로 생각된다. 이 점에서 김대중 정부가 대북 ‘햇볕정책’을 지속적으로 추진하고 있는 것은 매우 바람직한 정책이라고 평가할 수 있다. 그리고 남북경협은 통일비용을 미리 지불한다는 차원에서라도 적극 추진하여 북한의 경제발전이 미래의 한민족의 발전의 토대가 될 수 있다는 점을 명심해야 한다.

4강에 의한 남북한 교차승인이 이루어지면 한반도의 ‘평화체제의 제도화’, 즉 국제적 보장체제에 대한 논의도 활발히 전개될 것으로 예상된다. 이를 위해서는 우선 ‘다자간안보협의체’의 결성이 무엇보다도 필요하다. 냉전이후시기에 동북아에 있어 러시아의 정정은 매우 불안정하며, 일본과 중국의 지역패권 경쟁은 점차 고조되고 있는 실정이다. 당분간은 미국의 균형자의 역할은 만족할 수준이기는 하지만 미국의 경제력이 상대적으로 약화되는 상

황에서 이 지역에서 장기적으로도 안보 보장자로서의 미국의 역할이 지속될 것인지는 불확실하다.

미국의 경제력이 상대적으로 쇠퇴하고 있는 상황하에서는 다음 두 가지 점에서 패권적 지도력을 떠맡을 의지는 점차 줄어들 가능성이 높다고 보여진다.<sup>32)</sup> 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 이후 세대보다도 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 져야한다는 주장은 점차 국민적 합의를 끌어내기 어려운 일이 될 것이다.

미국의 패권이 약화된다면 앞으로의 세계는 세력균형체제로 이어질 가능성이 높고, 국가 간 경쟁도 더욱 치열해 질 것이다. 이미 여러 학자들이 앞으로의 세계는 경제면에서의 미·일·유럽의 삼극체제를 주장하고 있는 것으로 보아, 그렇게 될 가능성은 높다고 할 수 있다.

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 점점될 것이다. 이러한 점에 대해 장기적인 대응을 위해서는 동북아시아에서도 핵확산 방지문제, 역내군축문제 및 해로문제 등 잇슈 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.

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

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

## VI. 결 론

지금까지 냉전의 종식으로 변화된 미국 클린턴 행정부의 대동북아정책 및 한반도정책을 고찰하고, 그것이 북미관계의 변화와 한반도의 안보와 통일에 미치는 문제를 검토해 보았다.

냉전이후시대에 군사력의 역할이 점점 저하되고 미국의 경제력도 상대적으로 약화되고 있는 상황에서 미국은 지도력에 입각하여 세계문제에 영향력을 행사하려고 하고 있다. 이러한 전략은 미국의 동북아정책과 한반도정책에서도 드러나고 있으며, 구체적으로는 북한의 핵 문제를 해결하는 과정에서 미국이 보인 유화적인 '북한포용전략'에서 찾아볼 수 있다. 이에 따라 남북대화를 북미수교의 전제조건으로 내세우고 있는 한국과 미묘한 마찰도 노정되었다.

상기한 바와 같이, 앞으로 미국은 한국의 의사를 고려하면서도 독자적인 대북접근의 태도를 지속할 것으로 예상된다. 따라서 한국정부는 한미간의 사전협의 등 대북공조체제를 미국정부에게 강력히 요청해야 할 것이다. 그리고 한국은 미국의 대북접근 및 관계개선에 대해 좀 더 신축적인 자세를 보여야 할 것으로 생각된다. 미국의 대북수교로 인해 분단이 고착되고 한반도 문제 해결에 있어 한국이 주도권을 놓치는 것처럼 보일런지 몰라도, 좀 더 긴 안목으로 본다면 북미수교는 북한을 국제사회로 끌어내어 책임 있는 일원이 되게 할 것이며, 북한의 개방을 더욱 촉진시키는 계기가 될 것이다. 이는 결과적으로 한반도의 안정과 통일에 순기능적인 역할을 할 것임은 명백하다. 다만 이 경우에도 북한이 오만하지 않도록 한미안보체제의 결속은 매우 필요하며, 안보 면의 허점을 보여서는 안 된다.

북미수교를 계기로 북한과 일본과의 수교도 이루어져 명실공히 4강에 의한 교차승인이 이루어지고 남북한과 주변4강이 합의하여 '한반도 평화체제'를 제도화할 수 있다면 한반도에서도 적극적 의미의 진정한 평화가 보장될 수 있을 것이다. 이를 위해서도 관련국 끼리의 '다자간안보협의체'의 결성은 매우 시급한 것으로 여겨진다. 한국은 장기적인 면에서 '한미방위조약'을 보완할 수 있는 동북아시아에서의 '안보레짐' 등을 적극 모색할 필요가 있다. 미국의 패권이 쇠퇴할 경우 주한미군의 철수 등 현상변경이 올 것에 미리 대비하기 위해서이다. 물론 독자적인 억지력을 키우기 위해 자위력을 신장시키려는 노력 또한 게을리해서는 안될 것이다.

한반도 평화체제의 제도화를 통하여 안보를 보장받고 지속적인 남북대화를 통해 남북간

의 이질화를 극복해 나간다면 북한 체제도 점진적으로 개혁·개방으로 나올 수밖에 없을 것이므로, 이는 한반도의 평화 통일을 위한 진일보의 길이 될 수 있을 것이다. 다만 이와 같이 장기적인 정책을 추진하면서도 심각한 식량난과 탈출자들의 속출 등 북한의 국내사정이 너무 불안하여 줄지에 붕괴되는 사태도 올 가능성을 완전히 배제할 수는 없으므로 이에 대한 준비도 미리 해 둘 필요가 있다.