

한국의 대미 통일외교전략

인쇄/1998년 12월 28일

발행/1998년 12월 30일

발행처/민족통일연구원

발행인/양영식

편집인/통일정책실

등록/제2-2361호(97. 4.23)

(142-076) 서울특별시 강북구 수유6동 535-353

전화(대표)900-4300 (직통)901-2523 팩시밀리 901-2544

© 민족통일연구원, 1998

민족통일연구원에서 발간한 간행물은

전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 한국경제서적 : 737-7498

ISBN 89-87509-61-3

5,500원

연구보고서 98-12

•
한국의 대미 통일외교전략

박 영 호

민족통일연구원

요약

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해
이며 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이
아님을 밝힙니다.

본 연구의 목적은 한국의 통일정책 추진과정에서 핵심축의 하나인 한·미협력체제를 공고히 구축하기 위한 효율적인 대미 통일외교전략을 강구하는 것이다. 첫째, 독일 통일과정에서의 서독·미국 협력사례를 분석하여 한·미협력관계에 대한 시사점을 도출하였다. 둘째, 미국의 국가이익 차원에서 한반도가 차지하는 비중을 검토하고, 미국의 한반도정책의 변화양상을 분석하였다. 셋째, 미국의 외교정책결정과정을 대통령과 의회, 그리고 '워싱턴 집단'의 상호 작용이라는 동태적 관점에서 분석하였다. 마지막으로 이와 같은 분석들을 토대로 공고한 한·미협력체제 구축을 위한 대미외교전략의 구체적인 과제를 단기와 중장기 차원에서 제시하였다.

1. 서독·미국 협력사례의 시사점

첫째, 실리주의적 통일외교의 전개이다. 서독은 초강대국 미국의 이익과 자국의 이익간의 차이를 인정하고, 동맹관계 속에서 공통의 정책분모를 찾고자 했다. 서독은 유럽안보 보장과 독일통일의 병행이라는 미국의 전략을 주변국의 통일독일에 대한 우려를 감소시키고 자국의 입장을 이해시키는데 활용하였다. 또한 EC, NATO, CSCE 등 다자적 틀을 통해 안보 부담을 벗어나고, 정치·경제 발전의 기회를 찾았다. 그리고 경제력을 바탕으로 미국의 성숙한 파트너로 성장, 외교적 자율공간을 확대함으로써 상황의 변화가 준 기회에 통일을 이행할 수 있었다.

둘째, 효율적인 정책형성 및 집행이다. 서독은 독일정책 추진과정에서는 물론 통일의 기회가 다가왔을 때, 효율적인 정책결정과정을

통하여 정책대안을 도출, 집행하였다. 그리고 서독은 미국과의 정책 협력을 중시, 양국의 지도부 및 정책실무진들간의 긴밀한 협력관계를 유지하면서 수시 협력채널을 가동함으로써 미국으로부터 신속한 협력과 지원을 획득할 수 있었다.

셋째, 대외정책에서의 국제적 신뢰 확보이다. 서독은 대동독 및 주변국 정책에서 신뢰를 확보하였다. 구조적으로 패권추구가 불가능했던 서독은 상호의존을 통한 국제평화 달성이라는 도덕 외교와 그에 따른 책임성의 정책을 추진함으로써 강대국들의 현실주의적 외교정책의 교차점에서 이상주의적 외교역량을 발휘할 수 있었다.

넷째, 최고지도자의 정치적 리더십 발휘이다. 베를린장벽 붕괴 이후에도 여러 정치지도자들이 급속한 통일의 후유증과 주변국들의 우려를 인식하여 점진적 통일을 선호하였다. 그러나 콜 수상은 독일국민의 통일에 대한 기대의 급속한 확산을 간파하고, 한편으로는 미국의 강력한 지원을, 다른 한편으로는 소련의 무력한 대응과 영국 및 프랑스의 통일독일에 대한 우려 인식을 바탕으로 통일과정을 강력하고도 신속하게 추진하였다.

다섯째, 동맹국의 절대적인 지원 확보이다. 독일통일과정에서 미국의 지원, 특히 부시 대통령의 지원이 결정적인 역할을 발휘하였다. 부시 대통령의 지원 배경에는 양국의 공통적인 국익과 함께 지도자 개인간의 상호 신뢰가 작용하였다.

여섯째, 통일의 국내적 기반 확립이다. 서독이 독일정책을 성공적으로 추진할 수 있었던 이유는 민주제도의 안정적 정착, 경제발전을 통한 선진화, 다양성과 자율성에 기초한 사회적 안정성 확보 등 총체적 국력을 발전시킴으로써 강국이 되었기 때문이다. 동독주민이 통일을 요구하였을 때, 서독은 독일민족 재결합이라는 민족적 정서에 의하여 통일국가에 대한 자신감을 갖고 이를 수용할 수 있었다.

2. 미국의 안보이익과 한반도정책

미국은 아시아에서 자국의 안보이익을 ①미국과 동맹국들의 외부 공격으로부터의 보호, ②지역적 평화와 안정의 유지, ③미국의 정치적, 경제적 접근의 확보, ④핵 억지의 보장, ⑤민주주의와 인권의 신장, ⑥핵·화학·생물무기와 탄도미사일체계의 확산금지, ⑦항해자유의 확보, ⑧불법 마약거래의 감소 등으로 규정하고 있다.

동아시아지역은 미국의 교역에서 20% 이상을 차지하는 세계경제의 3대 지주중의 하나이다. 미국은 이 지역을 자국의 국익체고에 결정적으로 중요한 자원으로 인식하고 있으며, 이 지역에서의 교역과 투자의 증대 등 시장 확대를 통해 장기적인 국익의 확보를 지속하고자 한다.

이에 따라 미국은 「개입과 확대의 국가안보전략」을 통해 아·태 지역에 능동적으로 참여할 것임을 명백히 하고 있다. 미국의 아·태 지역 안보전략의 최종 목표는 중복되고 상호 연결된 안보 망으로 연계된 신태평양 공동체를 구축하는 것이다. 미국은 기존의 쌍무적 안보 동맹 및 우호관계를 유지·강화하면서, 동시에 다자간 안보협력을 통한 “협력적 개입”으로 아·태 지역에서의 지도자 역할 및 정치·안보·경제적 주도권을 확보하고, 장기적으로는 예방외교를 통해 지역내 분쟁의 방지와 갈등의 평화적 해결을 지향하고 있다. 그리고 미국은 중국이 21세기에 자국의 패권을 위협할 수 있는 초강대국으로 등장할 가능성이 있다고 보고, 이를 예방하는 차원에서 일본과의 안보협력을 더욱 공고히 하고 있으며, 중국과도 군사적 화해를 모색하여 ‘전략적 파트너십’관계를 구축하였다.

한반도정책과 관련, 미국은 남북관계가 여전히 대립상태에 있고

북한이 동북아지역의 평화와 안정에 대한 주된 위협이기 때문에 전진배치방위태세 유지, 자유민주주의 시장경제하의 한국에 대한 안보 공약, 북한과의 협상을 통한 북한의 대량살상무기 확산 방지 등을 이 지역에서 미국의 사활적 이익을 보호하기 위한 수단으로 간주하고 있다. 북한과의 핵 합의는 동북아에서의 포괄적인 안보구도를 형성하는 과정에서 핵심적인 요소가 된다.

미국의 대북정책 목표는 북한이 불안정하고 불가측적이며 잠재적인 안보 위협요인이라는 판단에 기초하고 있다. 단기적인 목표는 북한의 군사력 사용 억지, 대량살상무기 확산 방지, 한반도 긴장 완화 등이다. 중장기적인 목표는 북한의 국제사회 편입과 한국 주도의 화해와 통일의 평화과정으로 이끄는 것이다. 이러한 구상에 따라 미 행정부는 북한 연착륙 정책을 추진해오고 있다. 한편, 미국의 대북 접근은 중국을 견제하는데 사용할 수 있는 ‘북한카드’를 확보하려는 측면도 있다. 결국 미국은 한반도에서 한국과의 양자동맹을 유지하면서, 다른 한편으로는 다양한 지역안보 문제에 효율적으로 대처하기 위하여 대북 접근정책을 추진하고 있는 것이다.

그러나 미국의 대북정책은 대량살상무기와 미사일 문제에 관한 북한의 태도에 영향을 받는다. 클린턴 행정부가 의회의 요구에 따라 대북정책을 재검토하고 있는 것은, 기존의 대북정책 기조 유지 속에서도 북한의 핵 및 미사일 문제에 대한 대응 여하에 따라 강경한 방향으로 대북정책을 변경시킬 수도 있음을 의미한다.

요컨대 한·미 양국의 대북정책이 북한의 점진적 변화를 유도하려는 데에 공통분모를 가지고 있지만, 미국은 세계 및 동아시아전략 차원에서 접근하고 있고 한국은 국지전략 차원에서 접근하고 있다는 점에서 근본적인 차이가 있다. 그러나 북한문제가 한국만의 문제가 아니라 한반도에 전쟁이 발생할 경우 불가피하게 전쟁에 개입하게

되어 있는 미국에게도 중대한 관심사라는 점에서 미국의 한반도정책은 기본적으로 한·미 동맹관계의 틀 속에서 변화가 모색될 것이다.

이러한 관점에서 볼 때, 한국의 통일정책 추진과정에서 한반도 통일에 대한 미국의 입장이 매우 중요한 변수가 된다. 현재의 미국의 입장은 북한체제의 불확실성과 불안정성으로부터 비롯될 수 있는 한반도에서의 군사적 위기 발생을 방지하면서 남한체제의 연장선으로서의 안정된 통일을 선호하고 있는 것으로 보인다.

3. 미 대통령, 의회 및 '워싱턴 집단'의 역할

미국의 한반도정책은 외교·안보정책의 하위결정체계 속에 있다. 미국의 외교정책 결정과정에서 대통령(행정부)과 의회는 정책 기조와 노선은 물론 구체적인 사안들을 둘러싸고 상호마찰과 협력의 관계에 있다. 2차 대전 이후 외교정책과 관련 대통령과 의회간의 역학관계의 변화는, 1955년부터 1965년의 기간 중에는 대통령의 영향력이 크게 확대되었으나, 월남전에 대한 비판 여론이 고조된 존슨 대통령의 임기 말부터 닷슨 대통령의 워터게이트 스캔들을 거치면서 의회의 영향력이 강화되었다. 냉전 종식 이후 외교정책결정과정에서 미 의회의 역할은 보다 강화되어 왔다. 그리고 군사·안보문제가 통상·무역·금융 등 전통적으로 비안보적 영역으로 간주되었던 문제들과 밀접하게 연계됨에 따라 의회는 과거보다 더 많은 역할을 하게 되었고, 더 높은 위상을 지니게 되었다.

북한 핵문제가 대두된 이후 미 의회에서는 상원결의안 19호(S. Con. Res. 19, '93.3.23), 상원결의안 92호(S. Res. 92, '93.4.2), 상원결의안 4호(S. Con. Res. 4, '95.1.25), 하원결의안 83호(H. Joint Res. 83, '95.9.18), 상원결의안 29호(S. Joint Res. 29, '95.11.28) 등이 통과

되어 행정부의 대북정책을 견제하였다. 미 의회는 99회계연도 세출예산법안('98.10.19)중 KEDO 지원 예산 지출에 엄격한 조건을 부가하였다. 이와 같은 의회의 입장에 따라 클린턴 행정부는 대북정책 결정 및 집행과정에서 공화당 주도 의회의 동향에 지속적인 관심을 기울이지 않을 수 없다. 의회의 의사결정과정에서는 입법보좌관들과 의회조사국 전문가들의 영향과 역할이 두드러지고 있다.

행정부내의 외교정책결정과정에서는 국무부, 국방부, NSC, CIA 등 각 부서가 다른 이해관계를 가질 수 있으며, 이러한 이해관계의 상호작용에 의해 대북정책이 결정된다. 특히 한국과 같은 상대적 약소국가의 경우, 미 행정부의 정책결정과정에서 때로는 장관급 이상의 인사들보다도 국장급, 과장급의 관료들이 매우 중요한 역할을 수행하고 있음을 유의해야 한다.

한편, 미국의 외교정책결정과정에서 민간부분, 특히 '워싱턴 집단'의 역할이 증대되고 있다. 워싱턴에는 수많은 정책연구기관(think tanks)이 있다. 평화 및 국제안보문제와 관련하여 420개 이상의 주요 기관들이 있는데, 독립적인 연구기관 만해도 80개 이상에 달한다. 이 중 한반도문제를 다루는 기관으로는, 의회조사국(CRS), 미국평화연구소(USIP), 우드로 윌슨 국제연구센터(WWICS), 국방연구소(ISA) 등 의회 또는 행정부에 의해 설립된 연구기관들을 비롯하여 전략국제문제연구소(CSIS), 헤리티지재단(Heritage Foundation), 브루킹스연구소(Brookings Institution), 카네기 국제평화기금(Carnegie Endowment for International Peace), 미국기업연구소(AEI), 외교협회(CFR), 미국대서양협회(ACUS), 허드슨연구소(Hudson Institute), 케이토연구소(Cato Institute), 국제경제연구소(IIE), 진보정책연구소(PPI), 랜드연구소(RAND-Washington Office) 등 민간연구기관들이 있다.

각 연구기관의 한반도문제 관련 학자 또는 전문가들은 그들간에는

물론 행정 각부의 한반도문제 관련 정책담당자들과 긴밀한 정책협조를 위한 연계망이 형성되어 있다. 이들은 연구보고서 제출, 토론, 자문, 신문에 의견제출 등의 방법을 통하여 미 행정부의 정책결정과정 에 참여함으로써 미국의 한반도정책에 영향을 미치고 있다.

요컨대, 미국의 다원주의적 정치과정에서 한반도정책은 대통령(행정부)과 의회, 그리고 정책전문가집단 간에 공식적, 비공식적으로 연구·토론·조정 의 순환과정을 거치면서 결정되고 집행된다. 이러한 점에서 볼 때, 정부간 차원의 교섭대상인 미 행정부 뿐 아니라, 의회와 워싱턴 “belt way” 내부 정책결정과정의 일원으로서 ‘워싱턴 집단’의 역할에 대한 심층적 이해에 토대를 둔 대미 접근이 요구된다.

4. 대미 통일외교 전략

가. 단기전략

첫째, 한·미 정책협력 창구의 체계화가 필요하다. 최고 정책결정자 수준에서부터 각급 정책실무선에 이르기까지 한·미간에 상시적인 협력채널이 구축·운영되어야 한다. 한·미 정책협력과 조정의 제도화를 위한 출발점으로서 한국의 대미 통일외교 창구가 체계화되어야 한다. 그리고 공식적 정책협력체제를 뒷받침하기 위하여 정책연구기관과 민간 차원의 각종 정책연계망을 조성·운영함으로써 상호 이해의 기반을 다져야 할 것이다.

둘째, 대미 협상능력을 제고해야 한다. 대북정책 현안은 물론 통일 문제에 관해 깊은 지식과 전략 및 비전을 가지고 적극적인 대미외교를 추진할 수 있는 협상 능력이 필요하다. 통일외교가 미국측의 지속

적인 지원을 필요로 한다는 점을 감안할 때 지식과 경륜, 능력을 가진 전문가의 양성 및 충원이 절실하다. 그리고 대미 정책조정 및 통일문제 관련 회의에 관한 모든 지식, 정보, 기록들을 체계적으로 정리, 보완하여 후임자, 관련 부서의 인사들과 관련 정책연구기관의 전문가들이 공유할 수 있는 공공재로 만들어야 한다.

셋째, 대북정책에서의 신뢰를 확보해야 한다. 북한 핵문제 해결과정에서 한국정부가 보여준 정책적 혼선은 미국의 정책담당자를 비롯 정책전문가의 한국에 대한 불신과 불만의 원인이 되었다. 정책 투명성과 일관성의 유지, 책임 있고 명분에 집착하지 않은 정책대안 개발과 제시, 북한에 대한 신뢰 구축 등은 동맹국 미국의 의회, 행정부, 정책연구집단, 언론 등으로부터 강건한 신뢰를 확보할 수 있는 토대가 될 것이다. 이러한 과정은 주변국들을 포함하여 국제사회로부터의 신뢰도 획득할 수 있는 길이다.

넷째, 한·미 협력에 관한 전략적 사고를 확립하는 일이다. 한국은 미국의 동아시아전략을 유지시켜줄 수 있는 전략적 요충지에 있으며, 장기적으로도 미국의 사활적 국익을 확보시켜줄 수 있는 중요한 전초기지이다. 미국이 한국에 대해 필요로 하는 전략적 보완점을 활용하는 외교전략적 사고가 개발되어야 한다.

다섯째, 위의 토대에 입각하여 실리적인 외교를 추구해야 한다. 동북아지역 안보와 평화유지에 있어 한국의 중요성을 인식하고 있는 미국의 입장을 활용, 한국의 전략적 중요성과 동아시아 안보에 기여할 수 있는 역할의 지속적인 강조가 필요하다. 특히 한반도문제의 중요성에 대한 미 의회와 '워싱턴 집단'의 지속적인 관심을 유도해야 한다. 그리고 한국은 미국에 대한 보다 성숙한 파트너로 성장했다는 논리 위에서 외교적 자율공간을 확대함으로써 일본, 중국, 러시아와의 정치·안보적 관계를 발전시켜 나가야 한다.

여섯째, 통일외교와 관련하여 국내적 합의를 도출하는 일이다. 대북 및 통일정책 관련 외교협상이 관료의 전유물이 되어서는 안되며, 국회, 관련 전문연구기관, 언론 그리고 국민과의 유기적 협의와 합의 하에 통일관련 외교협상의 목적, 전략, 전술이 도출되어야 한다.

일곱째, 정치지도자의 리더십 발휘가 중요하다. 한국정치 특성상 대통령의 역량은 대북 및 통일정책 입안·추진과정에서 압도적인 영향을 미친다. 대통령은 다양한 정책제안과 비판을 종합적으로 파악·조정할 수 있는 능력을 가지고, 이를 정책으로 실천하는 과정에서 지도력을 발휘해야 한다. 정책결정엘리트들도 정치적이기보다는 최고지도자의 리더십을 제도적 차원에서 보완해야 하며, 국가경영 차원에서 대북 및 통일정책을 바라보고 정책대안을 개발·반영시켜야 한다.

나. 중·장기전략

첫째, 무엇보다도 미국의 외교정책에 대한 올바르고 정확한 이해가 요구된다. 미국의 정치과정과 그로부터 비롯되는 외교정책의 형성에 대한 정확한 이해는 한국의 정책 결정자, 정책개발 전문가, 학자, 언론인 등 대북 및 통일정책 추진과정에서 한·미 협력의 중요성을 강조하고 있는 모든 사람들이 갖추어야 할 일종의 필수조건이다.

둘째, 통일외교 로비를 활성화해야 한다. 로비는 미국의 정치과정에서 필수 불가결한 요소가 되어 있으며 공개적인 정책과정의 일환이다. 한국은 이러한 미국의 공개적인 정책결정과정의 틀을 통해 우리에게 유리한 정보를 적시적소에 제공하여 통일정책 추진에 도움이 되는 환경 조성과 정책적 선호를 유도하는 작업을 추진해야 한다.

셋째, '워싱턴 집단'에 대한 홍보를 강화하는 일이다. 현재 정부 각 부처에서 한국의 정책적 이익을 미국정치과정에 투영시키기 위한 공

무원들이 파견되어 있으며, 학계나 재계에서 공식·비공식적 협력관계를 구축하고 있다. 그러나 아직까지 이러한 활동이 워싱턴의 'belt way' 안에서 우리의 정책을 근본으로부터 이해시키는 데는 성공하지 못하고 있다. '워싱턴 집단'에 대한 효율적이고도 체계적인 홍보는 근본적으로 우리의 정책적 입장을 이해시키는 방법이 될 수 있다.

넷째, 한반도문제 관련 인사들에 대한 체계적인 정보관리이다. 한반도문제 관련 미 행정부 정책담당자, 의원, 학계 및 연구기관 전문가들의 인적 정보가 체계적으로 수집·관리·활용되어야 한다. 효율적인 정보수집과 관리를 위해서는 우리 정부와 민간부문 간의 자발적인 정보제공과 협조관행의 수립이 필요하다. 그리고 정부와 관련기관, 기업 등이 미 의원들에 대한 체계적인 정보를 교환하여 개별 의원의 지역구에 대한 인적·물적 투자를 바탕으로 공식적, 비공식적 관계를 발전시켜 나가야 할 것이다.

다섯째, 미 의원들의 지역구를 활용하는 방법을 고안할 수 있다. 지역구의 유권자들의 이익을 대변하는 의원들은 지속적으로 정치일선에 머물기 위해서라도 지역구 여론에 민감할 수밖에 없다. 따라서 한반도정책에 영향을 미치는 의원들의 지역구의 주요 이익 및 지역언론을 대상으로 하여 언론기고 및 설명회 개최와 같은 방법을 통하여 우리의 입장을 전달하는 각종의 노력이 필요하다.

여섯째, 의원외교의 내실화를 기해야 한다. 최근 들어 한국의 국회 의원들의 대미외교 활동이 활발해지고 있으나, 향후 한반도문제와 관련하여 우리의 이익을 미국의 정책결정과정에서 보다 깊숙이 반영시키기 위해서는 의원들의 외교가 보다 활성화, 적극화되어야 한다.

일곱째, '인종적' 차원의 한국계 미국인 이익세력을 연대하는 일이다. 한국의 이익을 대변해줄 수 있는 교포사회의 힘도 이제는 상당한 규모로 커져 있다. 우선적으로 재미교포들이 미국정치에 대해 높은

관심을 갖고, 미국 내에서 이들의 권익이 신장될 수 있도록 교민정책을 추진할 필요가 있다. 교민들의 미국정치과정에서의 적극적인 참여는 인종적 차원에서 한국계 미국인 세력의 영향력을 든든하게 하는 것으로써 장기적으로 우리의 통일정책에 대한 미국정부와 미국시민의 지지를 확보하는 기반이 된다.

여덟째, 차세대 지한(知韓) 인사의 저변을 확대하는 일이다. 미국의 대학, 연구기관, 사회단체 등에서 한반도문제에 관심을 갖는 학생, 신진학자, 정치지망생, 사회활동가들을 대상으로 한반도문제에 대한 홍보 방안, 장기적인 물적 투자 방안 등을 강구·실행해야 한다. 한반도문제에 대해 관심을 갖는 차세대 엘리트들과의 유대 강화는, 통일정책 추진과정에서는 물론 통일의 시기가 도래할 때, 미국의 국내 여론을 한국 입장의 지지분위기로 조성하는 데 도움이 될 것이다.

아홉째, 동맹국 미국의 절대적인 지원을 확보하는 일이다. 한국의 통일정책 집행에서 국제적 차원의 최종적 지원은 결국 미국이 제공할 것이다. 한국은 미 대통령(행정부) 및 의회로부터 한반도문제를 해결하는 데 대한 우리의 정책에 절대적인 지원을 확보할 필요가 있다. 이러한 지원이 다른 주변국, 특히 중국의 영향력을 완전히 배제하는 것은 아니다. 한국은 통일과정에서는 물론 통일 이후 동북아의 전략적 환경의 변화를 인식하는 중국, 일본 및 러시아로부터 자국의 이익을 침해하는 대상으로 인식되어서는 안된다.

마지막으로 통일의 국내적 기반을 확립하는 일이다. 우리 사회에서 통일국가에 대한 자신감을 가질 수 있도록 견실한 정치·경제·사회적 기반의 확보가 무엇보다도 필요하다. 국내적 및 국제적 차원에서의 통일의 준비는 정치적 민주주의의 제도화와 경제의 제도화, 그리고 사회적으로 구성원간에 도덕적이고 서로 신뢰하는 공동체를 형성하는 것으로부터 출발되어야 한다.

목 차

제 I 장 서 론	1
제 II 장 서독·미국 협력사례 분석	6
1. 서독과 미국의 동맹정책	6
2. 통일과정에서의 서독·미국 협력	12
3. 한·미협력관계에 대한 시사점	29
제 III 장 미국의 안보이익과 한반도정책	35
1. 미국의 안보이익과 한반도	35
2. 한반도정책의 변화 양상	44
제 IV 장 미 대통령, 의회 및 ‘워싱턴 집단’의 역할	53
1. 대통령과 의회의 영향력	53
2. ‘워싱턴 집단’의 역할	61
제 V 장 대미 통일외교 전략	68
1. 단기전략	69
2. 중·장기전략	81
제 VI 장 결 론	93

참고문헌

제 I 장 서 론

북한체제의 위기가 지속되고 있는 상황에서 한반도 정세변화에 대한 주변4국의 관심이 증대되고 있다. 주변4국은 한반도의 상황변화가 자국에 미칠 영향과 한반도가 통일될 경우, 그것이 수반할 동북아의 전략적 구도의 변화에 대한 연구와 대비를 하고 있다. 더욱이 한반도는 역사적 경험에서 알 수 있듯이 강대국의 이해관계가 교차하는 지 전략적(地戰略的) 위치에 놓여 있기 때문에 주변국들은 한반도문제를 동북아질서의 변화에 결정적인 영향을 미칠 변수의 하나로 간주하고 있다. 지난해와 올해에 들어 이어지고 있는 주변4국간 교차 정상회담에서¹⁾ 한반도문제는 동북아의 안정과 평화와 관련하여 중요한 이슈로 다루어지고 있다.

그러나 주변4국은 한반도 통일과정이 자국의 전략적 이해를 침해하지 않는 방식과 범위 내에서 이루어지길 바라고 있기 때문에 한반도의 현상 타파에 적극적으로 나서지는 않고 있다. 한반도 통일이 남북한간에 평화적인 방식으로 이루어져야 한다는 입장은 이러한 정책의 표명에 다름 아니며, 통일한국의 전략적 위상에 대한 우려감 때문에 가급적 북한의 안정을 통한 현상유지를 원하고 있다. 이에 따라

1) 1997년 한 해 동안 미·러 정상회담(3.20 헬싱키)을 필두로 미·일 정상회담(4.25 워싱턴), 중·일 정상회담(9.5 베이징), 미·중 정상회담(10.29 워싱턴), 러·일 정상회담(11.2 크라스노야르스크), 중·러 정상회담(11.10 베이징)이 개최되었다. 1998년에는 일·러 정상회담(4.18 가와나), 미·중 정상회담(6.27 베이징), 미·일 정상회담(9.22 워싱턴, 11.20 도쿄), 일·러 정상회담(11.13 모스크바), 중·러 정상회담(11.23 모스크바), 중·일 정상회담(11.26 도쿄) 등이 열렸다. 이러한 연쇄 정상회담을 통해 표명된 미·일간 '신안보협력관계,' 미·중간 '건설적 동반자관계' 또는 '전략적 유대관계,' 미·러간 '평화를 위한 동반자관계,' 중·러간 '전략적 동반자관계,' 그리고 일·러간 2000년까지 평화협정 체결 합의 등은 냉전종식 이후 근본적으로 변모한 한반도 주변4국간 국제관계의 현실을 보여주는 한편 동북아질서의 재편작업에 매우 중대한 영향을 미칠 사건들이다.

2 한국의 대미 통일외교전략

주변4국은 남북관계 개선이나 한반도통일을 원한다는 공식적 입장을 표명하면서도 한반도 분단상황을 안정적으로 관리하면서 자국의 실리를 확보하려는 전략을 추구하는 양태를 보이고 있다.

이러한 주변 여건 속에서 북한에 대한 경수로지원, 식량지원, 4자 회담과 같은 남북관계의 현안은 물론 궁극적인 통일의 문제가 민족 내부의 문제로서만 해결할 수 없는 상황으로 전개되고 있다. 주변4국은 한반도에 대한 전통적 이해관계 및 한반도정세 변화가 자국의 국익에 미칠 영향 등을 감안, 향후 한반도 통일문제에 상대적 영향력을 더욱 강화하려 할 것이다. 더욱이 최근 북한이 미국과의 관계개선을 체제 및 국가생존을 위한 전략으로 선택한 상황에서 미국이 연착륙 정책에 따라 대북접근을 추진하면서 남북한과 미국의 관계는 새로운 상황을 맞이하고 있다.

이러한 상황은 북한체제의 급격한 붕괴 없이, 그리고 통일에 따른 유상적, 무상적 부담을 가급적 완화하면서 평화적인 방식의 통일을 추구하는 우리의 전략적 입장에 비추어 볼 때, 통일과정에서 어떻게 주변4국의 협력과 지지를 획득하는가의 문제를 우리에게 과제로 부여하고 있다. 주변4국 사이에 벌어지고 있는 역학관계의 재편성을 위한 활발한 움직임과 동북아시아의 국제정치경제적 중요성의 증대를 감안할 때, 한국의 자주적이고 적극적인 변화적응 노력이 뒤따르지 못할 경우 한반도문제가 주변국들의 헤게모니 추구 경쟁에 따른 종속변수가 될 수 있다. 즉 한국에게는 통일과정에서 한반도 내부조건과 외부조건이 병행적 발전이 요구되며, 특히 외적조건을 발전을 위하여 통일 외교정책에 대한 새로운 도전이 되고 있는 것이다.

서독이 독일통일에 성공할 수 있었던 중요한 배경에는 통일이 유럽의 안보와 발전에 공헌하며 통일 이후에도 유럽공동체(EC 및 NATO)의 일원으로 남을 것이라는 확신을 장기간에 걸쳐 미국과 서

구 국가들에 심어준 외교적 노력이 있었다. 그리고 급격하게 진행된 통일과정에서는 부시 미대통령의 적극적인 지원하에 고르바초프를 독일 통일에 동의하도록 설득한 콜(Helmut Kohl) 수상외교적 승리가 작용하였다.²⁾ 이 과정에서 서독은 통일문제는 '민족자결'원칙에 입각하여 추진해야 함을 주창하고 미국으로부터 확고한 지원을 받았으며, 미국은 통일의 외적 여건을 조성하는 주도적인 역할을 담당하였다.³⁾ 마찬가지로 한국의 통일정책은 동북아지역의 안보와 공동번영에 기여하는 방법으로 추진되어야 주변국의 지지를 얻을 수 있을 것이다.

특히 한국의 대북 및 통일정책 추진과정에서 협력을 얻어야 할 가장 중요한 주변국가가 미국이라고 할 때,⁴⁾ 한·미 양국의 협조관계는 한반도문제의 한반도화와 국제화의 조화로운 추진을 위한 기본 축이 되어야 할 것이다. 그 만큼 한국의 통일정책에서 미국이 차지하는 비중이 높으며, 미국의 이해와 협력은 필수적이라고 할 수 있다. 따라서 한국으로서는 한국과 미국이 한반도문제의 국내적 차원과 국제적 차원의 역할과 기능을 분담하는 건실한 동반자관계를 구축해야 할 것이다. 즉 미국은 동북아의 평화적인 안보질서를 구축하는 안보전략 차원에서 「한반도문제의 국제화」를 주도하고, 한국은 통일의 당사자로서 「한반도문제의 한반도화」를 주도하는 역할을 담당해야 할 것이

2) Philip Zelikow and Condoleezza Rice, *Germany Unified and Europe Transformed: A Study in Statecraft* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1997), chaps. 4~9 참조.

3) *Ibid.*, pp. 111~118, 149~197 참조.

4) 민족통일연구원에서 1997년 주변4국 한반도문제 전문가를 대상으로 한 조사결과는 주변국의 전문가들이 정도의 차이는 있지만 미국을 가장 중요한 한국의 통일외교 대상국으로서 지적하고 있으며, 한국이 가장 가깝게 느끼는 나라도 압도적인 비율로 미국을 지적하였다. 박영호 외, 「한반도 통일문제에 대한 주변4국의 입장 분석: 전문가 인식조사 결과」 (서울: 민족통일연구원, 1997), pp. 70~71 참조.

4 한국의 대미 통일외교전략

다. 기능적으로는 안보에 대해서는 「한반도문제를 국제화」하고 통일에 대해서는 「한반도문제를 한반도화」하는 전략을 추진함으로써⁵⁾ 한반도의 평화정착과 남북관계 개선, 그리고 통일의 길로 나아가야 할 것이다.

본 연구에서는 이러한 문제인식 아래, 단기적 차원의 대북정책 추진과정에서 뿐만 아니라 통일정책 추진과정에서 공고한 한·미협력체제를 구축하기 위하여 미국에 대한 현실주의적이고 효율적인 통일의교전략방안을 모색하고자 한다.

이러한 목적을 위해서 본 연구에서는 독일통일과정에서의 서독·미국협력관계를 검토하는 사례분석, 미국의 한반도정책 관련 공식·비공식 문헌분석 및 관련 전문가와의 의견교환, 그리고 한국의 정책 담당자 및 전문가와의 정책토론 방법 등을 사용할 것이다. 미국의 한반도정책과 관련해서는 정부 및 의회의 공식문헌, 청문회 및 언론 브리핑자료 등 1차 자료를 중심으로 하여, 본 연구의 주제와 관련된 2차 자료를 활용할 것이다.

본 연구의 내용구성은 다음과 같다. 제II장에서는 서독과 미국 양국의 동맹정책의 변화를 살펴보고, 1980년대 말 이후 급격하게 진행된 독일통일과정에서 서독과 미국이 어떠한 협력관계를 보였는가를 구체적인 전개과정 속에서 분석함으로써 한·미 협력관계를 구축하기 위한 시사점을 도출한다. 동서독관계와 남북한관계가 구조적, 상황적, 지역적 맥락에서 분명한 차이가 있음에도 불구하고 독일통일과정에서 서독이 유지한 미국과의 협력관계는 한국의 대미 통일외교정책형성에 유용한 시사점을 줄 것으로 기대된다. 특히 독일통일이 베를린 장벽의 붕괴로부터 통일국가가 출범하기까지 단기간 내에 국내외

5) 안병준, “남북한관계와 한·미관계,” 「남북한관계와 미국」(서울: 민족통일연구원, 1994), p. 88.

적인 문제에 대한 협상이 이루어졌다는 점에 유의할 것이다. 제Ⅲ장에서는 한반도가 미국의 안보이익에서 차지하는 비중을 분석하고 미국의 한반도정책의 변화양상을 분석·평가한다. 제Ⅳ장에서는 미국 외교정책결정과정을 대통령(행정부)과 의회, 그리고 정책연구기관, 언론 등 ‘워싱턴 집단’의 상호작용이라는 동태적 관점에서 분석한다. 이러한 분석은 미국의 한반도정책 결정과정을 염두에 두는 것이다. 제Ⅴ장에서는 제Ⅱ장, 제Ⅲ장, 그리고 제Ⅳ장에서 각각 분석된 결과를 바탕으로 한·미동맹관계, 미·북관계 및 남북한관계 등 여러 변수를 고려하여 공고한 한·미협력체제 구축을 위한 대미외교전략의 구체적인 과제를 단기와 중장기 차원에서 제시할 것이다. 마지막으로 제Ⅵ장에서는 본 연구의 결과를 요약하고 정책적 함의를 제시한다.

제II장 서독·미국 협력사례 분석

1. 서독과 미국의 동맹정책

가. 2차 대전 이후~1960년대 전반

2차 대전 이후 영국, 프랑스, 소련은 유럽평화를 위한 독일의 역할에 부정적 입장을 견지하였다. 미국은 유럽평화를 위해 독일의 군사적 재발흥을 봉쇄하고, 소련 공산주의의 팽창을 봉쇄하는 이중봉쇄정책(double containments policy)에 입각한 유럽정책을 추진하기 시작하였다.⁶⁾ 미국은 1947년 3월의 '트루만 독트린'과 동년 6월의 '유럽재건계획'(마셜플랜)을 기반으로 소련의 팽창을 저지하기 위해 서유럽에 강력한 동맹체제를 구축하기 시작하였다. 마셜플랜의 독일에 대한 적용은 별도의 서독 국가를 창건하는 것이었다.⁷⁾ 1949년에는 북대서양조약기구(NATO)가 창설되었고, 유럽경제협력기구(OEEC)를 통한 유럽의 경제부흥 및 경제통합정책이 추진되기 시작하였다.

미국은 1948~49년 소련의 베를린봉쇄와 1950년 한국전쟁의 발발에 따라 서유럽통합을 더욱 강력하게 추진했으며, 이 과정에서 서독의 재무장과 서유럽동맹체제로의 편입 필요성을 절감하게 되었다. 영국과 프랑스가 서독의 재무장을 반대하였으나, 미국은 서독과 프랑스의 화해를 중재하였으며, 이에 따라 1951년 서독과 프랑스를 주축으로 하는 유럽석탄철강공동체(ECSC)가 탄생하였다. 미국은 서독의 재

6) Wolfram F. Hanrieder, *Germany, America, Europe: Forty Years of German Foreign Policy* (New Haven: Yale University Press, 1989), pp. 5~7.

7) Manfred Görtemaker, *Unifying Germany: 1989-1990* (New York: St. Martin's Press, 1994), p. 16.

무장과 NATO가입을 추진하여 1955년에 이를 성사시켰다.

이후 독일통일문제에 대한 논의가 일단 사라지고, NATO와 바르샤바조약기구(WTO)간의 대립구도가 형성되었다. 서독은 대미 의존 및 미국과의 긴밀한 협력을 발판으로 1955년 재무장과 NATO 및 서유럽연합(WEU) 가입으로 제한적이거나 주권을 회복할 수 있었지만, 그 대가로 독일은 분단문제의 미해결 상태를 감수해야만 했다.⁸⁾ 즉 서독과 서방 3대연합국은 1952년 '독일조약'(Deutschlandvertrag)을 체결하여 독일문제에 대한 전승 4대국의 유보권을 인정하고 통일을 뒤로 미루었다. 이러한 서독의 소극적인 독일정책에는 독일문제는 냉전구도 속에서 미·소에 의해 결정될 것이며, 미·소 세력균형은 결국 미국의 우세로 귀결될 것이라는 전제가 있었다.⁹⁾ 1950년대 말 미국의 대소련 긴장완화 정책이 가시화되는 가운데에도 미국은 서독의 이익을 충분히 고려했다.

1955년 이후 서독의 아데나워 수상은 외교정책적 정상화를 시도하는 동시에 동독불인정을 바탕으로 적극적인 독일정책을 추진하기 시작했으며, 이는 1960년대에 접어들면서 미국과의 갈등을 유발했다.¹⁰⁾ 서독은 소련의 대서방 최후통첩으로 유발된 베를린위기에 대해 미국을 비롯한 서방동맹국이 강력하게 대응하지 못한 점에 대해 불만을 표출하였다. 특히 1960년 미국의 케네디정부 출범 이후 변화하기 시작한 미국의 대소 및 유럽안보정책은 아데나워의 안보 및 독일정책과 마찰을 빚게 되었는데, 소련과의 긴장완화를 중시한 케네디 대통

8) James L. Richardson, *Germany and the Atlantic Alliance: The Interaction of Strategy and Politics* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1966), pp. 11~23.

9) Wolfram F. Hanrieder, *Germany, America, Europe: Forty Years of German Foreign Policy*, p. 8.

10) 김학성, 「서독의 분단질서관리 외교정책 연구: 한국 통일외교에 대한 시사점 모색」 (서울: 민족통일연구원, 1995), pp. 34~35.

령의 “평화전략”은 독일통일에 대하여 큰 가치를 부여하지 않았다.¹¹⁾

동·서 긴장완화에 외교적 주안점을 두는 케네디 행정부가 들어선 이후 서독은 몇 가지 사건들을 통해서 미국의 독일정책상 변화를 느끼기 시작하였다. 첫째, 미국은 베를린 위기의 결과로 나타난 소련의 일방적 결정, 즉 동베를린의 동독수도 인정과 베를린장벽 설치를 사실상 묵인한 것, 둘째, 동·서 긴장완화와 독일문제해결(독일통일)은 반드시 연계되어야 한다는 아데나워의 요구에 대한 미국의 거부, 그리고 1963년 제한핵실험금지 조약체결과 관련, 미국이 서독의 요구를 묵살하고 동독의 참여를 인정함으로써 아데나워의 철저한 동독불인정 정책이 무시되고 서독이 사실상 동독을 인정하는 결과가 초래된 것 등이다.

케네디의 긴장완화정책은 실질적으로 독일분단의 현상유지를 인정하는 것이기 때문에 아데나워의 동독 불인정 정책 및 힘의 정책을 통한 강력한 통일외지와 상충할 수밖에 없었다. 비록 미국이 서독 및 서유럽국가들과의 관계를 고려하여 동독을 국가로 인정하는 정책을 전개하지는 않았지만, 동서간 긴장완화를 정책적으로 우선시함으로써 독일문제해결과 긴장완화를 연계하려는 서독의 입장을 등한시하였다.

그러나 1960년대 전반기 동안 독일문제를 둘러싼 서독과 미국의 갈등은 근본적인 목표가 달랐기 때문이라기 보다는 방법상의 차이에 기인한 것이었다. 즉 미국이 독일문제를 긴장완화의 토대 위에서 유럽정치의 맥락 속에서 해결하려 했던 데 반해, 당시 아데나워를 비롯한 서독의 기민당 지도부는 소련 및 동독에 대한 양보없는 압력을 통하여 해결하려 했던 것이다.

11) Erich Honecker, *Aus meinem Leben*, 14th ed. (Berlin: Deitz Verlag, 1989), pp. 197~207; Manfred Görtemaker, *Unifying Germany: 1989-1990*, p. 23 재인용.

나. 1960년대 후반~1970년대 전반

독일문제를 둘러싼 서독과 미국간의 갈등은 1966년 기민당과 사민당(SPD)의 대연정(great coalition)이 출범한 후 가시화된 서독의 독일 및 동방정책상의 변화와 더불어 해소의 실마리를 찾게 되었다. 사민당은 아데나워 정부 말기부터 이미 기민당 정부의 동독불인정 정책을 수정해야 된다는 입장을 표명하였는데, 대표적으로 사민당의 에곤 바(Egon Bahr)는 1963년 7월 미국의 대소 긴장완화 정책을 높이 평가하고 서독의 독일정책도 이를 본받아야 된다고 강조하면서, “접근을 통한 변화”(change through rapprochement)정책의 필요성을 역설하였다.¹²⁾

대연정 하에서 외무장관으로 취임한 브란트(Willy Brandt)는 우선 동구국가들과의 관계개선에 주력하고, 1968년에는 ‘할슈타인 원칙’을 폐기하였으며, 동·서독 수상간의 서신 교환도 이루어졌다. 서독의 독일정책이 동·서 긴장완화에 순응하는 방향으로 전환되면서 미국과 서독간의 독일문제에 대한 접근방법상의 차이가 점차 좁혀지게 된 것이다. 1969년 브란트의 사민당정부 등장 이후 독일문제를 둘러싼 서독과 미국간의 갈등은 해소되었으며, 서독의 ‘신동방정책’은 1970년을 전후한 미국과 서유럽의 관계변화 속에서 오히려 서독의 외교적 자율공간을 확대하는 결과를 가져다주었다.¹³⁾ 신동방정책은 주변국들이 원하지 않는 독일통일을 내세우기보다는 유럽평화가 우선적이라는 현실적 인식과 함께 주변국가들과의 ‘선택적 협조’보다는 ‘경

12) Egon Bahr, "Wandel durch Annäherung. Ein Diskussionsbeitrag in Tutzing, July 15, 1963," in Karsten Schröder, *Egon Bahr. Mit einem Beitrag von Günter Grass* (Rastatt, 1988), pp. 325~330; Manfred Görtemaker, *Unifying Germany: 1989-1990*, p. 36 재인용.

13) 김학성, 「서독의 분단질서관리 외교정책 연구: 한국 통일외교에 대한 시사점 모색」, p. 49.

쟁적 협조'를 통한 서독의 외교적 고립 방지라는 정책적 필연성에서 나온 것이기 때문에, 미국을 비롯한 서유럽국가들로부터 독일통일노력의 일환으로 오해받을 여지 또한 없었다.¹⁴⁾ 브란트는 신동방정책과 아울러 서유럽동맹체제의 새로운 결속을 강조하였다. 서유럽동맹체제의 새로운 결속 촉구는 서유럽과 미국의 군사적·경제적 안보 협조를 재조정함으로써 동맹체제내에서 서유럽의 지위를 격상시키는 의미를 가졌다.

1970년대 전반기 국제경제질서의 일대 변화와 유럽안보협력회의(CSCE)의 성립 등을 배경으로 브란트의 외교정책은 실질적 성과를 거두었다. 서독은 증대된 경제력에 따라 EC를 주도하는 국가로 성장하게 되었고, 이에 따라 EC의 정치적 뒷받침 아래 서독은 대미 종속성을 감소시킬 수 있었다. 이러한 배경에서 서독과 동독은 1972년 12월 상호 독립성을 인정하는 기본조약을 체결하게 되었다.

다. 1970년대 후반~1980년대 초반

이에 따라 1974~75년 헬싱키협약에서 독일통일문제가 거론될 수 있게 되었다. 헬싱키협약에서는 기존의 유럽의 국경을 변경할 수 없다는 소련의 입장이 반영되었으나, 국제법과 평화적 방법으로 변경할 수 있음을 인정하였다. 소련의 협약비준은 적어도 이론적으로는 평화적 방법에 의한 독일의 통일을 인정하는 결과가 되었다. 또한 헬싱키협약은 각국이 원하는 바에 따라 국제기구, 양자 및 다자조약 등 동맹선택을 할 수 있음을 인정하였다.

14) Peter C. Ludz, *Deutschlands doppelte Zukunft: Bundesrepublik und DDR in der Welt von morgen* (München: Carl Hanser Verlag, 1974), pp. 50~51; 김학성, 「서독의 분단질서관리 외교정책 연구: 한국 통일외교에 대한 시사점 모색」, p. 49 재인용.

브란트에 이어 등장한 슈미트(Helmut Schmidt) 수상은 통일여건의 조성차원에서 내독관계의 실질적 개선에 초점을 맞추어 분단으로 인한 일상적인 불편함을 해소하는 데 정책의 주안점을 두었다. 그리고 1970년대 이후 서독이 경제적, 정치적 역량의 증대로 유럽의 강대국으로 부상함에 따라 주변국으로부터 독일의 재발흥이라는 우려가 증대되었기 때문에 소련을 비롯한 주변 열강들과의 관계개선에 주력하였다. 이러한 정책은 서독의 안보문제와 동방정책이 미국과의 관계에서만뿐만 아니라 소련 및 동유럽국가들과의 긴장완화와 신뢰구축으로부터도 도움을 받을 수 있기 때문이었다. 1970년대 후반 냉전 상황에서도 서독은 유럽에서의 중거리핵무기 협상과 관련하여 미·소간 중재자 역할을 수행함으로써 소련의 신뢰를 확보하는 데 성공하였다.

그러나 슈미트 수상 집권하에서 서독의 외교적 자율성 확대 노력은 근본적으로 동서관계의 틀 속에서 규정될 수밖에 없었으며, 따라서 서독의 안보이익은 미국의 보호는 물론 소련의 의사에 강하게 영향을 받음을 재확인하게 되었다.

라. 1980년대 초반~1980년대 후반

1982년에 등장한 콜(Helmut Kohl)정부는 슈미트 정부의 경험으로부터 서독의 외교적 자율성의 한계를 인식하고, 동맹국과의 공조에 우선권을 두는 외교정책을 추진하면서 주변국의 독일에 대한 불안을 감소시키기 위하여 유럽안보의 틀 속에서 통일문제에 접근하였다. 콜 수상은 레이건 미대통령의 “힘의 우위”에 바탕을 둔 대소정책에 동참하는 한편, ‘유럽의 분단 극복을 통한 독일 통일의 달성’이라는 목표를 내세웠다. 그리고 동독에 대해서는 동방조약과 독일기본합의서를 인정하고 동독의 안전을 보장하는 ‘당근정책’을 추진하였다.

그러나 콜 정부의 미국의 대소 강경정책 동참은 소련과의 관계를 악화시켰으며, 이에 따라 서독은 소련과의 관계개선을 위한 정책을 적극적으로 추진하였다. 서독의 대소련관계 개선 노력은 고르바초프 등장 이후 신사고 외교정책을 추진한 소련의 서유럽에 대한 인식변화와 맞물려 전개되었고, 양국관계는 급속도로 발전하게 되었다. 소련은 특히 동독을 담보로 서독으로부터의 경제지원을 기대하였으며, 서독은 소련에 대한 서방의 경제원조를 위해 적극적으로 나섬으로써 소련의 신뢰를 확보하였다.

독일정책과 관련, 서독의 대소련 관계개선 정책은 최소한 동서독 관계를 지속적으로 발전시키고 장기적으로 통일을 향한 주변환경 여건을 조성하는 데 주된 목적이 있었다. 그러나 이러한 서독의 정책에 따른 소련의 서독에 대한 신뢰조성은 동독정세의 급격한 변화과정에서 짧은 기간내에 통일이 이루어지는 데 결과적으로 기여하였다.

한편, 1980년대 말에 들어서 독일에서는 통일문제가 문화와 인간 접촉의 문제이지 영토재결합의 문제가 아니라는 여론이 지배하게 되었다. 1989년 4월에 실시된 서독국민에 대한 한 여론조사에서는 조사 대상자의 절반 이상이 독일의 통일을 포기해야 한다고 인식하고 있는 것으로 나타나기도 하였다.¹⁵⁾

2. 통일과정에서의 서독·미국 협력

가. 동독의 위기심화와 독일정책의 변화

독일정책의 변화를 모색할 수 있었던 계기는 냉전종식이라는 국제 질서의 흐름 속에서 고르바초프의 대동유럽정책의 변화라는 외부환

15) *Der Spiegel*, April 10, 1989, p. 156.

경의 변화가 가져다주었다. 공산주의체제의 구조적 모순점을 “인간적 사회주의”라는 기치하에 극복하고자 개혁정책을 추진한 고르바초프는 유럽에서의 군사적 대결의 탈피가 소련의 국가이익이라고 인식하고, 신사고 외교정책의 기치아래 동유럽국가에 대한 비간섭정책을 추진하였다.

이와 함께, 서독이 이러한 계기를 통일을 향한 적극적 기회로 활용할 수 있었던 배경에는 1970년대 이후 추진한 대주변국 친화정책, 즉 통일의 외적 여건 조성정책이 있었다. 구체적으로 서독의 독일정책의 변화는 경제 침체, 지도부의 무능력 등으로 체제불만이 고조되고 있었던 동독주민들이 1989년 5월 헝가리 접경 오스트리아 국경을 통해 서방으로 이탈하기 시작하고 점차로 계획적, 집단적으로 동독을 이탈하기 시작하면서 나타나기 시작하였다. 폴 정부는 동독 이주민에 대한 정책을 변경, 동독의 반발에도 불구하고 헝가리, 체코, 폴란드 등 주변국가를 통한 동독인들의 서방 탈출에 협력하면서, 동독에 대해 여행법과 정치·경제개혁을 촉구하였다. 그러나 서독정부의 정책적 우선 순위는 아직은 통일보다는 동독의 인권개선에 있었다. 내부개혁에 집중하고 있었던 고르바초프는 동독주민의 탈출을 동서독간의 문제로 보고, 비개입 입장을 표명하였다.¹⁶⁾

한편, 미국의 부시행정부는 냉전의 종식을 유럽에서의 재래식 무기의 대폭감축과 유럽의 분열을 종식시킬 수 있는 기회로 인식하고, 나아가 독일 분단의 극복과 연계시킬 수 있다는 분명한 입장을 보였다. 독일통일에 대한 미국의 입장은 서독정부에 비해서 앞서 나가고 있었으며, 많은 독일인들은 이러한 미국의 입장에 대해 독일문제가 풀려나갈 수 있다는 것으로 인식하여 환영하였다.

16) Mikhail Gorbachev, *Memoirs* (New York: Doubleday, 1996), p. 250.

콜 수상은 동독주민들의 집단적 탈출을 통일문제에 대한 새로운 기회로 판단하여 1989년 8월 22일 독일문제가 국제적 문제로 등장했음을 선언하고,¹⁷⁾ 통일문제에 대한 새로운 접근을 시작하였다. 콜 수상이 통일문제에 대한 원칙과 확신을 갖기 시작한 것이다. 취임이후 독일통일문제를 주요 외교적 이슈의 하나로 인식하고 있었던 부시대통령은 유럽의 평화적 질서와 모든 민족자결의 맥락에서 독일통일에 대한 긍정적 입장을 가지기 시작하였다.

국내경제가 극도로 악화된 상황에서 동독주민의 집단적 탈출이 계속되고 라이프찌히에서의 대규모 시위로 정치적 위기가 심화되자, 동독은 사회주의체제를 연장하기 위한 수단으로써 지도부를 교체하고 동독주민에 대해 여행의 자유를 허용하는 정책을 추진하였다. 그러나 동독지도부는 정치적 위기에 직면하여 지리멸렬한 상태에서 정책선택에서도 다소 혼동된 상태를 보였다. 동독의 경찰, 군대 등 안보담당 부서가 폭력적 진압을 선택할 수도 있었으나, 동독 및 소련의 경제회복에 대한 서독의 지원을 바라는 소련의 비개입적 입장이 결정적 영향을 미쳤다.

이에 콜 수상은 동독의 점진적 변화에 기초한 동방정책의 가정에서 벗어나 모든 동독 이주민을 환영하고 동독정권의 근본적인 정치개혁을 촉구하는 동독 공산정권의 변화정책을 강력하게 추진하면서 ('접촉을 통한 변화' 정책 → '힘을 통한 변화' 정책) 공개적으로 통일의 가능성을 거론하기 시작하였다. 이와 함께 부시대통령에 대하여 자신의 정책에 대한 지원을 요청하였다. 부시대통령은 독일통일에 대한 영국, 프랑스 등 일부 유럽국가의 우려를 불식하면서 적극적인

17) Philip Zelikow and Condoleezza Rice, *Germany Unified and Europe Transformed: A Study in Statecraft* (Cambridge: Harvard University Press, 1997), p. 79.

지지입장을 표명하였다. 부시의 독일통일에 대한 강력한 지지입장에 따라 유럽지도자들의 독일통일에 대한 공개적인 우려 표명을 어렵게 만들었고, 독일통일문제가 기정사실화 되었다.¹⁸⁾

나. 베를린장벽 붕괴와 통일의 계기 확보

베를린장벽의 붕괴는 동독주민의 서방을 향한 열기와 동독지도부의 정책혼선이 동시에 작용하여 갑작스럽게 나타난 결과였다. 1989년 11월 9일 베를린 장벽이 붕괴되자, 서독정부는 동독인들이 궁극적으로 통일을 원할 것이라는 기대하에 동독의 자결권을 선언하였다. ‘통일’문제가 처음부터 표면화되지는 않았으나, 동독에 대한 자결권 선언은 주변국들의 개입을 사전에 방지하고, 양독의 주도로 통일문제를 해결하겠다는 의지의 표명이었다. 콜 수상은 미국의 지지를 확신하고, 소련은 자신의 안보이익이 존중되는 한 동독의 개혁에 개입하지 않을 것으로 판단하였다.

서독은 1989년 11월 16일 의회에서 동독의 전면적 개혁을 조건으로 새로운 차원의 지원과 협력을 발표하였다. 이에 대해 동독의 개혁공산정권은 정치, 교육 등 개혁정책을 발표하였으나, 통일보다는 양독의 협조적 공존을 원하였다. 그러나 동독지도부는 동독사회를 통제할 수 있는 능력을 사실상 상실하였다. 대부분의 동독주민들은 1989년 11월 19일 라이프찌히에서 통일을 요구하는 대중시위가 있는 후에도 통일보다는 동독이 독립국가로서 계속 남기를 원했으며, 궁극적으로 통일을 위한 사람들조차도 동독에서 보다 좋은 “사회주의”가 존속되기를 바랐다.

18) *Ibid.*, pp. 92~98.

그러나 콜 수상에게 독일의 자결권은 두개의 독일이 하나가 되는 것을 의미하였으며, 서독은 ①자결원칙, ②국경문제 비거론의 입장에 영국, 프랑스, 소련 등 독일통일을 우려한 국가들에 대해 외교전을 전개하였다. 표면적으로 동독의 민주화를 강조하면서도, 독일의 통합이 유럽공동체, NATO, 동서관계 등 유럽정치의 틀 속에서 이루어지는 과정임을 설득하고 소련이 불안해하지 않도록 유의하였다. 동시에 콜 수상은 소수의 보좌관들을 통해 통일계획을 준비하여 1989년 11월 28일 의회연설에서 「독일통일을 달성하기 위한 10개항 계획」¹⁹⁾을 발표하였다. 콜 수상은 독일통일이 전유럽의 발전과 동서관계의 발전이라는 맥락에서 추진될 것을 강조하여 유럽의 평화와 발전에 기여하는 것으로 설득하였다. 「10개항 통일계획」은 단계적 과정인 것처럼 보이나, 통일이 목표임을 명백하게 선언한 것이다.

한편, 미국은 이미 내부적으로 독일통일에 관한 미국의 정책을 준비하기 시작하였는데, 독일통일에 관한 미국의 정책을 작성하는데 있어서 적용될 4원칙을 세웠다. 4원칙은 ①독일의 자결권 지지, ②독일통일은 독일의 NATO 및 EC 잔류 속에서 이루어짐, ③통일과정은 점진적, 단계적, 평화적으로 진행, ④국경문제에 대해서는 모든 당사자가 헬싱키 최종의정서의 원칙 준수 및 유럽 변경의 불가침성 인정 등이다.²⁰⁾

19) ①동서독간 여행촉진 조치, ②동독에 대한 기술협력 확대, ③동독의 근본적 정치·경제개혁과 연계된 대규모 경제원조, ④협력의 제도화를 위한 조약공동체 설립, ⑤동독 자유총선거후 “국가연합적 구조”를 거쳐 전독일에 걸친 연방제 실시, ⑥내독관계 발전은 “전유럽과정과 동서관계”에 기반, ⑦민주동독 및 동유럽 신 민주국가에 대해 EC를 개방, ⑧CSCE 강화, ⑨군비통제 진전, ⑩독일통일을 허용하는 평화적 질서 수립에 노력 등이다. Helmut Kohl, “Zehn-Punkte Programm zur Überwindung der Teilung Deutschlands und Europas,” in *Texte zur Deutschlandpolitik*, ser. 3, vol. 7 - 1989 (Bonn: Deutscher Bundes-Verlag, 1990), pp. 426~433; Philip Zelikow and Condoleezza Rice, *Germany Unified and Europe Transformed: A Study in Statecraft*, p. 120 재인용.

20) Dennis Ross to James A. Baker III, “How to Approach the German

다. 독일통일문제와 서독·미국의 외교 협력

(1) 말타 미·소 정상회담에서의 미국의 입장

1989년 12월 말타 미·소 정상회담에 대비, 미국은 독일통일문제에 대해 다음과 같은 입장을 정리하였다. 첫째, 동독의 자결권과 조속한 민주개혁 실행을 강조, 소련의 경계심을 회피하는 한편, 필요시 독일 통일 지지 및 소련의 전승 4국간 평화회담을 거부한다. 둘째, 콜 수상과 그의 「10개항 통일 계획」에 대한 서유럽동맹의 전면적 지지를 유도하고, 독일에 대한 미국의 중추적 입지를 활용하여 서독의 NATO에 대한 지속적 지지와 국경문제에 대한 책임 있는 입장을 촉구한다. 셋째, 부시대통령은 유럽정치의 전반적 변혁에 대한 비전을 제시하고, 이에 따른 중부유럽의 정치개혁 필요성을 역설한다.

부시 대통령은 미국은 독일통일문제가 소련에 대해 매우 민감한 문제임을 이해하고 성급하게 접근하지 않을 것이지만, 독일통일을 승인하지 않도록 요청을 받을 수 없다는 입장을 표명하였다. 고르바초프는 두 개의 독일이 존재하는 역사적 현실을 강조, 신중하게 다룰 것을 주장하면서 이 문제를 헬싱키 체제에서 취급할 것을 제안하였다. 고르바초프는 두 개 독일의 현실에 인위적 변화를 촉진하는 것에 반대하고, 유럽 및 독일의 변화과정은 역사가 결정할 것임을 강조하였다.

부시 대통령은 독일통일문제에 대한 미국의 입장표명을 완곡하게 표명하면서 고르바초프의 low-key 접근을 활용하였다. 고르바초프가

Unity Issue," unpublished document (November 13, 1989); Philip Zelikow and Condoleezza Rice, *Germany Unified and Europe Transformed: A Study in Statecraft* (1997), p. 113 재인용.

독일문제에 대해 구체적인 답을 하지 못함으로써 서방은 소련이 독일통일을 결정적으로 반대하지 않을 것이라는 인상을 갖게 되었다. 부시의 참모들은 소련이 독일통일문제 향방에 확신이 없으며, 따라서 서유럽 국가가 고르바초프의 최저선(bottom line) 선언을 유발하지 않도록 노력해야 할 것으로 판단하였다.

(2) 유럽정상회담(NATO 및 EC)과 독일통일문제

말타회담 직후 열린 유럽정상회담에서 부시 대통령은 콜 수상의 통일계획에 대한 서구동맹의 지지를 확보하는 데 노력하였다. 양국의 공고한 관계를 활용, 독일의 NATO 잔류 보장과 통일노력을 연계한 것이다. 부시-콜 정상회담에서 부시는 고르바초프가 콜의 계획이 너무 성급하다는 우려를 갖고 있음을 전달하였으며, 콜은 고르바초프에게 동독사태가 통제불능이 되는 것을 원치 않는다고 확인시켰으며, 신중하게 일을 추진할 것을 약속하였다. 또한 콜은 프랑스와 협력하고 있으며, 서방과의 지속적인 통합이 「10개항 계획」의 전제임을 재확인하고, 통일은 동독의 총선 → 두 독립국으로 구성된 국가연합적 구조 → 연방의 3단계로 추진(최대 5년)할 것을 언급하였다.

유럽정상회담 연설에서 부시대통령은 독일통일에 대한 지지를 재확인하면서 독일민족의 자결권 존중 등 독일통일의 4원칙을 언급하였다.²¹⁾ 이와 함께 부시는 “하나의 자유유럽(Europe whole and free)”이라는 기치아래 서구동맹이 동구에서의 자유 증진을 대동구정책의 기본요소로 할 것을 강조하는 한편, NATO가 동구 전환기에

21) ①어떤 특정한 통일을 상정하지 않는 독일민족의 자결권 존중, ②독일의 NATO 잔류와 유럽통합의 지속, 동맹국의 법적 역할과 책임 존중, ③통일은 전반적인 유럽의 안정에 도움이 되도록 평화적, 점진적, 단계적 추진, ④국경문제는 헬싱키 최종의정서의 원칙에 따름 등이다.

유럽안정의 보장자 역할을 해야 하며, 유럽공동안보를 위해 미군을 지속적으로 주둔시킬 것이고, 미국이 유럽국의 일원으로 남을 것임을 선언하였다.

이태리 및 영국 수상이 독일의 자결권 강조에 대한 우려를 표명했으나, 다른 유럽 정상들이 부시의 접근을 지지함으로써 결국 미국의 강력한 지원아래 콜 수상의 「10개항 통일 계획」은 서구동맹의 지지를 받게 되었다.

(3) 미국의 서독정책 지지외교와 콜의 통일추진 가속화

말타회담 이후 고르바초프 또한 바르샤바조약기구 정상회담을 가졌다. 동 회담에서 고르바초프는 말타회담의 역사성을 인정하면서도 콜 수상의 통일계획에 대한 우려를 견지하였다. 이에 대해 동구국가들은 루마니아를 제외하고는 침묵하였다. 고르바초프는 동독의 모드로프에게 동독의 “조약공동체”안이 독일통일로 가지 않는 한, 수용이 가능함을 언급하였다.

1989년 12월에 들어 동독정국은 동독공산당의 지배를 보장하는 헌법조항의 철폐, 고위간부들의 부정부패 노출에 따른 공산당지도부의 전원 사임, 정부청사 및 소련군 시설에 대한 공격 발생 등 급격한 변화를 보이게 되었고, 주민들에 의한 자유선거의 실시가 가능한 상황으로 발전하였다.

고르바초프는 여타 동구국가들도 위기에 직면하게 된 상황에서 국내적으로 각 공화국 및 엘친으로부터 압력을 받게 됨에 따라 자신의 정치적 입지를 강화하기 위해서 독일통일문제에 관해 서독에 대해 강경한 자세를 취하였다. 그는 동독이 소련의 전략적 동맹국으로서 바르샤바조약에 남아야 하며, 서독의 동독원조와 동독정치변화의 연

계를 반대하는 한편, 동독문제를 논의하기 위한 미·영·프·소 4강 대사회담을 제의하였다. 영국의 대처수상은 독일통일과정을 중지시키기 위한 목적에서 프랑스의 미테랑 대통령에게 영국과 프랑스가 이니셔티브를 가질 것을 제의하였다. 소련이 제의한 4강 대사회담 개최에 영국과 프랑스가 찬성하였으나, 미국은 이 제의가 4강의 독일내정간섭을 반대하는 자국의 원칙에 상충하는 것으로 판단하였으며 서독은 극렬하게 반대하였다. 다만, 미국은 동맹관계의 악화를 방지하기 위해 회담을 개최하되, 의제는 스포츠, 국제회의, 학생교환 등을 통한 국제도시로서의 베를린의 위상강화문제로 국한할 것을 제안하였다. 미국의 의도는 소, 영, 프의 체면을 살리면서도 이들 국가의 독일문제에 대한 간섭을 배제하기 위한 것이었다. 결국 12월 11일 개최된 회담은 미국의 의도대로 되었다.

특히 미국은 독일의 NATO 잔류를 통일과정의 필수조건화 하였으며, 이를 독일·폴란드 국경문제 해결과 함께 통일의 전제조건으로 만들었다. 1989년 12월 15일 프랑스 미테랑 대통령은 부시대통령과의 회담에서 소련을 비롯한 주변국가들의 입장에 대한 이해를 촉구하였으나, 권력의 “적절한 이전”을 통해 독일이 통일될 수 있음을 인정하였다. 그리고 서독의 콜 수상과의 회담에서는 독일통일을 EC 및 NATO의 발전과 연계할 것을 다시 강조하였다.

미국의 베이커 국무장관은 동독정세가 통일의 관건이라고 판단하고 1989년 12월 11일 베를린과 포츠담을 방문하여 독일통일문제에 대한 부시의 4원칙을 재확인하는 한편, 동독에 대해서는 서방의 동독에 대한 경제지원이 자유선거 등 개혁정책의 수행을 조건으로 할 것임을 강조하였다. 미 중앙정보국(CIA)은 수개월 내 동독에서 비공산정권이 등장하고 통일열기가 고조되는 전면적 정치변혁이 발생할 것으로 판단하였다.

미국의 독일통일 관련 외교전략은 ①통일독일의 NATO잔류 및 서방과의 유대강화, ②소련의 우려 완화, ③여타 서방국가의 통일독일에 대한 민족적 적대감 발생 방지의 3가지로 분명하게 정리되었다. 1989년 12월에 들어 서독의 콜 수상은 미국의 전폭적인 지지에 힘입어 통일을 적극적으로 추진하기 시작하였다. 콜은 유럽에서의 미국의 안보이익 유지와 서독의 독일문제 해결을 동시에 해결하려는 미국의 외교전략을 굳건한 독·미 협력관계의 바탕으로 받아들이면서, 동독의 모드로프(Modrow) 수상과의 회담을 통해 양독 왕래에 대한 제약 해제를 약속 받는 한편, 동독을 방문하여 동독주민의 통일 열기를 고조시켰다.

라. 「2+4」 협상체계의 성립과정²²⁾

1989년 말에서 1990년으로 접어드는 시기에 이미 소련은 독일통일에 대한 자국의 의견을 반영시키는 힘을 상실하게 되었다. 세바르드나제 소련외상이 1989년 12월 19일 유럽의회 연설에서 소련이 이니셔티브를 잡기 위해 독일통일의 가능성을 언급하였으나, 소련 외교정책의 딜레마만을 노출시켰다. 그러나 소련은 독일문제에 개입하기 위하여 전승 4국에 의한 독일문제 논의 정책을 다시 추진하였고, 세바르드나제는 동서독관계 논의를 위한 4강 회의를 제안하였다. 이에 대해 영국과 프랑스는 관심을 표명하였으나, 미국은 베를린의 문화 및 상업 접촉에 논의를 국한하자는 입장을 보였고 서독은 완강히 반대하였다.

미국과 서독은 동독의 급작스러운 붕괴를 원치 않았으나, 1990년 1

22) Philip Zelikow and Condoleezza Rice, *Germany Unified and Europe Transformed: A Study in Statecraft*, pp. 149~197.

월 동독의 정세는 경제난의 악화, 비밀경찰의 부패상 노출, 동독주민의 이탈 가속화, 동독정부의 기능 사실상 마비 등으로 급속하게 악화되었으며, 동독주민의 기대와 동독지도부의 괴리 증대로 동독의 붕괴 위험성이 증대되었다. 이에 따라 콜 수상은 동독 모드로프 수상의 국가연합제의를 일축하고 서독 주도하의 중간단계 없는 직접적인 통일 계획을 추진하기 시작하였다. 미국도 독일의 통일이 예상보다 빨라질 것으로 판단하여 조기통일의 방향으로 정책을 선회하였다. 이제 콜 수상의 5개년 통일계획은 더 이상 의미가 없어지게 되었다. 미국은 통일과정이 길어지면 소련 및 여타 국가들이 통일독일의 NATO 잔류 및 군사적 참여, 유럽주둔 미군 및 핵무기 등과 관련하여 양보 요구가 증대될 것으로 판단하였다.

1990년 2월을 전후하여 독일통일문제를 지연시키기 위하여 고르바초프와 모드로프의 국가연합방식 제안, 소련의 영국 및 프랑스에 대한 접근, 대처 영국수상의 영·프연합 시도 등이 있었으나 서독과 미국의 결속으로 모두 실패하였다. 고르바초프가 부시 대통령에게 4강 회의를 제안하였으나, 미국은 「2+4」 방식을 제시하였고 민족자결권 존중을 지지해왔던 고르바초프는 1990년 2월 「2+4」 방식의 회담 개최에 동의하였다.²³⁾

미국의 국가안보회의(NSC)와 국무부는 통일이 급진전될 것으로 판단하여, 이를 수행할 외교과정을 구상하고 1990년 1월 말 중부유럽에 대한 3가지 정책노선을 결정하였다. 즉 첫째, 독일의 조기통일과 NATO의 위상을 조정하고, 둘째, 「2+4」 협의는 독일통일이 목표로서 외무문제 협상에 국한하며 통일과정은 4강의 감독이나 CSCE 협

23) Horst Teltschik, 329 Tage: Innenansichten der Einigung (Berlin: Wolf Jobst Siedler Verlag GmbH, 1991), 호르스트 텔치, 임호현 옮김, 「329일-베를린장벽 붕괴에서 독일통일까지」 (서울: 고려원, 1996), pp. 156~165.

상과제가 아니며, 셋째, 부시 대통령이 향후 유럽주둔 미군병력 수준을 결정하고, 이를 향후 유럽군축 협상과 연계하는 것이다.

「2+4」 방식에 따른 독일통일문제 해결은 미국과 서독의 외교적 협력의 산물이었는데, 미국과 서독은 독일문제 해결에서 가장 큰 걸림돌이 유럽의 안보문제라는 것에 의견이 일치하였다. 통일독일의 NATO 잔류에 반대하는 소련의 안보이익을 만족시킬 수 있는 장치의 마련이 필요하였던 것이다. 1990년 1월 소련의 세바르드나제 외상은 CSCE의 확대를 강조하면서, 독일통일 가능성과 연계시킴으로써 소련측의 독일통일에 대한 조건부 양해의사를 처음으로 공식화하였다. 영국과 프랑스가 소련이 제안한 CSCE 정상회담에 호의적 반응을 보였으나, 미국은 동 회담이 유럽재래식전력(CFE) 감축조약의 체결 이후에 개최되어야 하며, 또한 독일평화회담이 되어서는 안된다는 입장을 표명하였다. 1990년 1월 말 동독의 모드로프와 만난 고르바초프는 국가연합 형태의 통일가능성을 타진한 모드로프에게 '유럽공동의 집'을 건설하는 가운데 독일문제가 점진적으로 해결할 수 있음을 언급하여 다소 피상적 입장을 표명하였다.²⁴⁾ 고르바초프의 의도는 독일통일이 역사적 대세임을 인정하되, 소련의 안보이익을 최대한으로 보장받으려는 의도였다.

서독의 겐서 외상은 고르바초프의 '유럽공동의 집' 구상에 대해 독일통일은 유럽의 틀, 특히 CSCE의 활성화 속에서 이루어질 것임을 천명하고, 통일독일이 EC와 NATO에 잔류할 것임을 분명하게 밝혔다. 2월 2일 미국의 베이커 국무장관과 서독의 겐서 외상간의 회담에서 베이커는 참모인 로스(Dennis Ross)와 켈릭(Robert Zoellick)이 창안한 「2+4」 방식을 제안하여 겐서의 동의를 받아냈다. 이어 미국

24) 위의 책, p. 142.

과 서독의 소련측 설득외교가 전개되었다. 2월 8일 베이커는 소련을 방문하여 「2+4」 회담을 제안했고, 서독의 콜 수상과 겐서 외상이 2월 10일 모스크바 방문에서 고르바초프의 동의를 받아냈다. 베이커는 세바르드나제와 고르바초프와의 회담에서 독일통일이 급속히 다가오며, 따라서 유럽의 안정과 이익을 위한 대외문제 처리과정이 필요함을 역설하였다. 베이커는 중립독일이 소련의 안보에 더 위협적이며, NATO의 영역을 확장하지 않을 것임을 설득하였다. 그리고 통일문제는 양독간에, 대외문제(안보 및 베를린 문제)는 4강간에 처리할 것을 제안하였다. 콜과 겐서는 소련과의 회담에서 통일독일과 소련의 선린관계가 소련에 경제적 이득을 주고, 소련의 대서방시장 접근을 가속화시킬 것이라고 설득하였다. 이에 고르바초프는 독일통일의 수용 준비를 시사하고 통일의 형태, 시기, 조건 등은 독일국민들이 결정할 문제라는 입장을 표명하였다.²⁵⁾

한편, 콜 수상의 소련방문을 앞두고 서독과 미국은 사전 정책조율을 통해 ①독일통일지지, 상황변화에 따른 조기통일도 미국·독일의 공동목표의 달성임, ②통일독일의 NATO 잔류 및 미군의 독일주둔 지속, ③통일 후 NATO의 방위공약을 전독일영토로 확대 등 양국의 입장을 재확인하였다. 이후 2월 11~13일간 오타와에서 개최된 NATO와 바르샤바조약 국가들간의 “Open-Sky” 회담에서 독일과 유럽의 장래문제가 집중적으로 논의되어 「2+4」 회담 개최가 결정되었다. 미국과 소련은 중부유럽에서의 병력을 각각 195,000명으로 제한하는 데 합의하고 소련이 미국과의 동률 감축원칙을 포기함으로써 돌파구가 열렸다.²⁶⁾

25) 위의 책, p. 163.

26) Michael Beschloss and Strobe Talbott, *At the Highest Levels: The Inside Story of the End of the Cold War* (Boston: Little, Brown, 1992),

「2+4」 방식의 기본발상은 민족자결원칙에 따라 통일문제는 양독이 결정할 사항이며, 유보권을 가진 전승 4국은 통일이 가져올 국제정치차원의 문제, 특히 안보문제를 양독과 더불어 해결하자는 것이다. 영국과 프랑스가 거부적인 태도를 보이고 「4+0」 공식을 거론하였으며, 소련도 처음에는 「4+0」 공식을 거론하였다. 그러나 미국과 서독이 영국과 프랑스를 설득하고, 콜과 겐서의 모스크바 방문에서 서독이 많은 대가를 지불할 것이라는 암시로 고르바초프를 설득함으로써 「2+4」 공식이 관철될 수 있었다.

미국의 목표는 유럽에서의 민주혁명 공고화, 동유럽에서의 소련군 사력의 감축, 독일영토 내에서의 소련군 철수 및 미군의 잔류와 함께 독일의 통일은 절대적으로 서구방식으로 이루어져야 한다는 것으로서, 이는 소련의 실질적인 패배를 의미하는 것이었다.²⁷⁾

마. 통일독일의 성립

동독의 경제난 악화, 대서독 경제지원 요구, 동독주민 이탈 급증 등으로 통독협상을 서두를 필요성이 증대하자 콜 수상은 동독과의 합작보다는 흡수통일을 결심하였다. 그는 1990년 1월 수상실에 “독일 정책”을 추진하기 위한 실무작업단(단장: 수상실 비서실장)을 설치하고, 새로 구성된 내각의 「독일통일위원회」에 보고하도록 지시하였다.²⁸⁾ 이들의 주된 임무는 독일 통일의 실현과 그 국제적 환경을 다지는 것이었다.

p. 190.

27) Philip Zelikow and Condoleezza Rice, *Germany Unified and Europe Transformed: A Study in Statecraft*, p. 197.

28) 호르스트 텔치, 엄호현 옮김, 「329일-베를린장벽 붕괴에서 독일통일까지」, p. 143.

통일 방식으로는 ①서독헌법 146조에 의한 방식(합병: 신국가, 신헌법, 신정부 구성)과 ②동 헌법 23조에 의한 방식(흡수: 동독이 기존의 서독에 합쳐짐)이 있었는데, 실무작업단은 처음부터 흡수통일의 방식을 추진하였다. 1990년 3월 이후 콜 수상은 기존의 서독헌법과 체제가 고수되는 제23조에 의한 통일 방식을 공언하였다. 통일 후 NATO 잔류문제를 두고 외무장관과 국방장관간의 알력이 있었으나, 콜 수상은 국내선거를 의식하여 겐서 외상을 지지하였다.

1990년 3월부터 9월까지의 기간동안 네 차례에 걸쳐 개최된 「2+4」 회담에서 영국과 프랑스는 애초의 부정적 태도로 인하여, 그리고 동독은 신정권의 한계로 인하여 적극적인 역할을 수행하지 못했으며, 회담은 미국, 소련, 그리고 서독에 의해 주도되었다. 영국의 대처수상은 공개적으로 통일독일에 불편한 입장을 표명하였고, 프랑스의 미테랑 대통령은 통일지지에 모호한 입장을 견지하는 한편, 통일독일의 NATO 잔류문제에 대해서는 무관심을 표명하였다. 소련은 4강이 독일통일문제를 주도해야 한다는 입장을 재거론하였다. 이에 부시 미대통령은 영국과 프랑스를 설득하기 위한 콜, 대처, 미테랑 간 정상회담 개최를 제의하였다.

미국은 「2+4」 회담을 준비하면서 서독과의 의견조율을 통하여 ① 서독과 기타 동맹국들이 안보문제에 대해 공동입장을 갖도록 하고, ② 「2+4」 회담을 지연시키면서 통일을 서두르며, ③ 「2+4」 회담의 의제는 4강의 권리종료에 대한 법적 문제, 흡수통일 결과 처리, 동독 지역의 군대 처리문제 등으로 국한시키는 전략을 구상하였다. 양국은 통일독일의 NATO 잔류, 미군의 통일독일 및 기타 유럽지역 주둔 지속, 미국의 유럽의 안정 보장자 역할, 구동독지역의 특별군사지위 부여 등에 합의하였다.

소련은 「2+4」 회담을 준비하면서 동독의 모드로프와 회담을 갖고

서독헌법 제23조에 의한 통일 반대, 통일독일의 NATO 회원 반대, 「2+4」 회담에서 안보, 국경문제 등 모든 문제 토의 등을 구상하였다. 그러나 현실적으로 소련의 입장이 받아들여지기에는 역부족이었으며, 시간적으로도 이미 여유가 없었다. 1990년 3월 실시된 동독선거에서 콜 수상을 지지하는 독일연맹(Alliance for Germany)이 48%를 획득, 다수당이 됨으로써 제23조에 따른 독일통일의 지지 기반을 확보하였다.²⁹⁾ 바르샤바동맹은 독일문제에 대한 공동전선의 구축에 실패하고, 동독선거의 결과로 영국과 프랑스의 태도도 완화되었다.

제1차 및 2차 회담에서 통일독일의 국경문제는 타결되었으나, 소련은 유럽안보체제와 독일통일을 연계하고 통일독일의 NATO 회원 가입이 불가능하다는 입장을 견지하여 이 문제가 최대 장애물로 등장하게 되었다.³⁰⁾ 그러나 CSCE의 활성화를 통한 범유럽안보체제의 확립에 대해 서방측의 기본적 양해가 이루어진 상황에서 소련의 반대 입장은 근본적으로 소련의 국내개혁과 밀접한 연관을 맺고 있는 것이었다. 소련의 고르바초프를 비롯한 개혁세력은 이미 대세가 독일통일로 기울었음을 인식하고 있었지만, 보수세력의 역공을 피할 수 있는 대가없이 독일통일을 승인할 수가 없었다. 또한 발틱 3국이 독립을 선언하는 등 고르바초프는 국내적으로 정치적 위기를 맞이하게 되었다. 따라서 소련은 독일통일을 용인하는 대가로 서방으로부터의 대규모 경제지원을 기대하였다.

미국의 통일독일 NATO 회원 잔류 입장은 확고하였으며, 소련의 이러한 사정을 파악한 콜 정부는 소련에 대해 정치적·경제적 지원은 물론 소련정부의 요구를 가능한 범위 내에서 최대한 수용하기 위해

29) Philip Zelikow and Condoleezza Rice, *Germany Unified and Europe Transformed: A Study in Statecraft*, p. 230.

30) *Ibid.*, pp. 240~250.

서방 동맹국과의 외교적 협상을 추진하였다. 그 결과 1990년 7월 6일 런던에서 개최된 NATO 정상회담의 결정에서 NATO는 향후 소련과의 협력기구로 발전될 것이며, CSCE의 틀 속에서 동구와의 협력을 보장할 것이라고 선언되었다. 그리고 같은 달 휴스턴에서 열린 서방 선진국(G7) 경제정상회담에서 통일독일의 NATO 잔류가 확인되었으며, 서독은 3억 달러의 대소련 신용대출 기간 연장, 동독주둔 소련군 지원비 8억5천만 달러 계상 등 경제적 지원의사를 밝혔다.³¹⁾

그러나 소련이 서방에 요구한 150~200억 달러의 경제지원은 미국, 캐나다, 영국, 일본 등이 부정적 입장을 취함에 따라, 국제통화기금(IMF)이 연말까지 대소련 경제지원 필요성에 대한 연구결과를 제출하기로 합의하였다. 또한 1990년 7월 15일 콜 수상은 소련을 방문하여 고르바초프와의 회담에서 독일의 군사력 제한을 비롯한 소련의 여러 가지 요구를 구체적으로 수용함으로써 「2+4」 회담의 장애를 제거하였다.³²⁾ 이 밖에 콜과 고르바초프는 「2+4」 정상회담이 끝나면 독일의 완전한 주권회복이 이루어지도록 하는 데 합의하였다. 그리고 서독은 소련이 경제지원문제를 「2+4」 정상회담 및 독일문제의 최종적 해결과 연계함에 따라 협상을 통하여 무이자 신용공여 30억 DM를 포함한 120억 DM의 대소 경제지원을 제안하고, 고르바초프가 수용함으로써 독일통일의 최종적인 걸림돌을 제거하였다.³³⁾

한편, 미국은 독일의 통일이 다가옴에 따라 양국의 미래관계를 위

31) *Ibid.*, pp. 258~260.

32) ①통일 이후 군사력 37만명 이하로 유지, ②핵, 생물, 화학무기의 생산 및 보유 금지, ③1994년 말까지 소련군의 동독주둔 허용, ④소련군 철수전 동독지역에 NATO군 주둔금지, ⑤소련군의 철수비용 및 철수소련군인들의 주택건설비 지원(총 135억 DM), ⑥ 「2+4」 조약 체결 이후 독·소 경제협력 및 친선조약 체결 등이다.

33) 자세한 진행과정에 대해서는 호르스트 텔치, 엄호현 옮김, 「329일-베를린장벽 붕괴에서 독일통일까지」, pp. 416~422 참조.

한 몇 가지 문제를 사전에 정리해야 할 필요가 있었다. 미국에게 가장 중요한 문제는 독일통일 이후에도 유럽에 대한 미국의 영향력을 지속하기 위하여 미군 및 미 핵전력의 독일주둔이 허용될 수 있도록 서독 및 베를린 주둔 연합군의 주둔 권리 및 지위의 순조로운 이전을 보장하는 것이었다. 미국의 입장은, 1954년 주둔협정에 따른 연합군의 주둔 및 지위문제, 연합군의 베를린 주둔 및 지위문제, NATO군 지위문제(SOFA) 등에서 가급적 기존의 협정을 연장하거나 또는 갱신하는 것이었다.

서독의 야당은 과거와는 다른 새로운 협정이 체결되어야 한다고 주장했으나, 결국 미국과 서독은 1954년 주둔협정을 갱신하고, 4강의 권리 종료 후 베를린 주둔 영국, 프랑스 및 미국 군대의 새로운 주둔협정, NATO군 SOFA를 사실상 구동독지역으로 확대하는 협정 등을 체결하였다. 이에 따라 독일주권회복을 위한 마지막 절차를 남겨두게 되었는데, 1990년 8월 31일 동서독간의 통일조약이 체결되고, 9월 12일에는 「2+4」 조약이 체결되었으며, 마침내 10월 3일에는 서독이 동독을 흡수함으로써 역사적인 통일독일이 출범하게 되었다. 이어 11월 9일 독일·소련 쌍무조약, 11월 14일 독일·폴란드 조약이 체결되었다. 그리고 1994년 중반까지 독일군은 357,000명으로 감축되었고, 1994년 9월 NATO 군사지휘체계에 독일군이 통합되었다.

3. 한·미협력관계에 대한 시사점

가. 실리주의적 통일외교 전개

1970년대 이후 서독은 서독·미국관계가 비록 선린우호의 동맹관계 이기는 하지만, 범세계적 초강대국으로서의 미국의 이익과 지역 강대

국으로 성장하는 서독의 이익이 항상 합치되기가 어렵다는 점을 인정하고, 동맹관계의 유지 속에서 공통의 정책적 대안을 찾고자 했다. 특히 서독은 안보차원에서 대미 의존적인 구조 속에 놓여 있는 자국의 외교정책적 한계를 미국을 통해 주변국, 특히 영국, 프랑스, 소련의 대통일독일 우려감을 완화하는 데 활용하였다. 즉 서독은 유럽안보의 보장과 독일의 통일이 병행해야 한다는 미국의 전략을 소련, 영국, 프랑스의 통일독일에 대한 위협 인식을 감소시키고 서독의 입장을 이해시키는 데 활용하였다.

또한 서독은 독일의 재발흥에 대한 주변국가의 우려를 인식하여 EC, NATO, CSCE와 같은 다자적 틀을 활용함으로써 안보적 제약에 따른 부담을 벗어나는 한편, 정치·경제적 발전을 적극적으로 활용할 수 있는 기회를 찾을 수 있게 되었다. 그리고 서독은 경제력을 바탕으로 다자간 서유럽공동체의 발전 기회를 최대한 활용함으로써 미국에 대한 보다 성숙한 파트너로 성장했으며, 이에 따라 자국의 외교적 자율공간을 확대함으로써 상황의 변화가 준 기회를 맞아 독일정책의 변화라는 결단을 실행할 수 있었다.

한국은 이와 같은 서독의 실리주의적 외교를 거울로 삼아야 할 것이다. 무엇보다도 한국은 한국과 미국에게 북한이 갖는 전략적 의미가 다를 수 있음을 인정하고, 통일 목표가 미국의 동아시아지역에 대한 전략적 목표 달성에 기여한다는 차원에서 정책적 공통분모를 찾아야 한다. 안보차원에서 한국의 대미 의존도는 서독의 대미 의존도보다 훨씬 높다. 북한의 군사적 위협 수준에서 볼 때, 통일과정에서 한국은 미국의 협력에 크게 의존하지 않을 수 없다. 따라서 한국은 한·미 안보동맹을 기반으로 하면서 점차적으로 한국의 안보체계를 동북아안보에 연동시키는 정책을 추진함으로써 주변국의 통일한국에 대한 우려를 완화시키는 정책을 추진해야 할 것이다.

현재 동북아에서는 유럽에서와 같이 경제 및 안보 차원에서 다자간 협력이 활성화되고 있지는 않다. 그러나 다자협력의 필요성이 부각되고 있음을 감안할 때, 한국은 다자협력기구를 형성하는 데 주도적으로 참여함으로써 이를 통일외교에 활용해야 할 것이다. 4자회담은 한반도문제를 다자적 차원에서 해결하려는 좋은 사례이며, 한국은 아·태경제협력회의(APEC), 동북아협력대화(NEACD)와 같은 다자대화채널을 보다 적극적으로 활용하는 방안을 강구해야 할 것이다.

그리고 경제적 차원에서 미국, 일본과는 물론 중국, 러시아와의 경제교류협력의 심화는 한국의 주변국에 대한 외교의 효용성을 높여줄 것이며, 따라서 우리의 외교적 자율성을 한층 높여줄 수 있을 것이다. 한국은 경제 재도약을 통하여 우리의 경제적 역동성을 외교적 수단으로 활용해야 하며, 이를 통해 통일과정에서 주변국으로부터의 지원을 획득해야 한다.

나. 효율적인 정책형성 및 집행

서독은 동독의 정치적 위기에 따라 통일의 기회가 다가왔을 때, 효율적인 정책결정과정을 통하여 신속한 정책대안을 도출, 집행을 할 수 있었다. 이러한 정책집행은 수상실을 중심으로 외무성 등 독일문제를 담당하는 기관들간의 체계적이고도 신속한 정책 협력을 바탕으로 하고 있었다.

이와 함께 서독은 미국과의 정책협력을 중시, 양국의 지도부 및 정책실무진들간의 긴밀한 협력관계를 유지하면서 핫라인 및 수시 협력채널을 가동, 사안이 발생할 때마다 긴급한 협의와 지원을 요청하였다. 이러한 점에서 한·미간에는 최고정책결정자 수준에서부터 각급 정책실무선에 이르기까지 상시적인 협력채널이 구축되어 운영되어야

할 것이다. 그리고 공식적인 양국간 정책협력체제를 받쳐 줄 수 있는 준정부 및 민간 차원의 각종 정책연계망을 조성·운영함으로써 상호 이해를 든든하게 다져 나가야 할 것이다.

다. 대외정책에서의 국제적 신뢰 확보

서독이 미국과의 협력을 통해 주변국을 설득하고 서독주도의 통일에 대한 지지를 확보할 수 있었던 기반에는 서독의 대동독정책을 비롯하여 주변국에 대한 정책에서 신뢰를 확보하고 있었기 때문이다. 서독이 군사적 열세에도 불구하고 서유럽통합의 구심점으로서 영향력을 발휘할 수 있었던 배경에는 상호의존을 통한 국제평화의 달성이라는 도덕적 외교와 그에 따른 책임성의 정책을 추진한 것이 작용하였다. 구조적으로 패권추구가 불가능했던 서독은 윤리와 책임을 강조함으로써 강대국들의 현실주의적 외교정책의 교차점에서 이상주의적 외교역량을 발휘할 수 있었다.

한반도는 역사적으로나 지정학적으로 강대국의 팽창정책의 주요목표가 되어왔는데, 통일한국에 대한 주변국의 우려는 이러한 전략적 위치와 무관하지 않다. 따라서 한국은 통일한국이 동북아시아의 안정적 평화, 경제적 상호의존 및 발전, 지역 공동안보의 확보 등에서 긍정적 기여를 할 수 있다는 신뢰를 확보하는 외교정책을 추진해야 할 것이다. 특히 통일한국의 위상이 동북아시아 질서에서 협력적 파트너로서 기능할 것임을 부각시킬 필요가 있다.

또한 군사력이나 법적 질서만이 정치적 영향력의 기반이 되는 것이 아니라, 북한에 대한 신뢰회복, 주변국들과의 협력의 증대 등을 통해 정치적 영향력을 확보하는 정책은 한국이 주변 강대국으로부터 신뢰를 확보할 수 있는 발판이 될 것이다.

라. 최고지도자의 정치적 리더십 발휘

베를린장벽 붕괴 후에도 단시간내의 통일달성을 예상하는 정치지도자들은 별로 없었다. 오히려 많은 지도자들이 급속한 통일의 후유증과 주변국들의 우려를 인식하여 점진적인 통일을 선호하였다.

그러나 콜 수상은 독일국민의 통일에 대한 기대가 급속히 확산되고 있음을 간파하는 한편, 점진적 통일이 주변국의 역할 확대에 효과적인 성과를 기대하기 어렵다고 판단하고 조기 통일의 방식을 선택하였다. 특히 콜 수상은 한편으로는 미국이라는 강력한 우방의 지원을, 다른 한편으로는 소련의 무력한 대응과 영국 및 프랑스의 통일독일에 대한 우려 인식을 바탕으로 통일과정을 강력하고도 신속하게 추진하였다.

마. 동맹국의 절대적인 지원 확보

독일통일과정에서 미국의 지원이 절대적인 역할을 발휘하였는데, 특히 부시 대통령의 콜 수상에 대한 지원이 중요하였다. 이러한 부시 대통령의 절대적인 지원 배경에는 양국의 공통적인 국익과 함께 지도자 개인간의 상호 신뢰가 작용하였다.

한국의 통일정책의 집행과정에서도 최종적인 지원은 결국 미국이 제공해야 할 것이다. 따라서 한국은 미국 행정부 및 대통령으로부터 한반도문제를 해결하기 위하여 우리의 정책에 대한 절대적인 후원을 확보할 필요가 있다. 이러한 지원은 다른 주변국, 특히 중국의 영향력을 완전히 배제하는 것은 아니다. 한국은 통일과정에서는 물론 통일 이후 동북아의 전략적 환경의 변화를 인식하는 중국, 일본 및 러시아로부터 자국의 이익을 침해하는 대상으로 인식되어서는 안된다.

그러나 한반도 통일과정에서 미국이 우리의 절대적 후원자 역할을 할 수 있는 국가라고 판단할 때, 주변국 중 미국으로부터의 주도적인 지지확보는 절대적인 필요조건이라고 할 수 있다. 이러한 맥락에서 한국은 주변 강국의 우호적인 외교적 지지를 확보하는 통일외교를 전개하면서도 한·미동맹을 근간으로 미국이 한반도 통일지원의 주도적 역할을 담당하도록 해야 할 것이다.

바. 통일의 국내적 기반 확립

서독이 중·장기적인 독일정책을 성공적으로 추진할 수 있었던 이유는 민주제도의 안정적 정착, 경제발전을 통한 선진화, 다양성과 자율성에 기초한 사회적 안정성 확보 등 총체적 국력을 발전시킴으로써 강국이 되었다는 데서 찾을 수 있다. 서독주민들은 분단의 장기화로 인해 1980년대 후반에 이르러서는 통일에 대한 기대가 낮았다. 그럼에도 불구하고, 서독이 동독주민의 통일에 대한 요구를 수용할 수 있었던 것은 독일민족의 재결합이라는 민족적 정서 이외에 통일국가에 대한 자신감이 있었기 때문이다. 즉 통일국가에 대한 자신감을 낼 수 있는 정치·경제·사회적 기반의 확보가 필요하다는 점을 말해주는 것이다.

그리고 통일 이후 구동독지역에 대한 대규모 투자로 인해 경제적 부담, 실업문제, 동서지역 주민간의 갈등 등 사회통합의 문제가 발생하고 있으나, 이러한 문제들이 통일독일의 무용성을 제기하는 것은 결코 아니다.

제Ⅲ장 미국의 안보이익과 한반도정책

1. 미국의 안보이익과 한반도

탈냉전시대의 동아시아 국제관계의 변화 속에서 한반도는 주변4국의 안보이익에 매우 중요한 전략적 가치를 갖게 되었다. 타 강국과 마찬가지로 미국은 한반도가 지역 내 평화와 안정을 유지하는 데 있어 중요한 역할을 하는 것으로 인식하게 되었다. 미국의 안보이익에서 한반도가 차지하는 전략적 위상은 동아시아지역에 대한 미국의 안보이익으로부터 파생된다. 봉쇄정책을 기본전략으로 하였던 냉전시대전반에 걸쳐 한반도는 동아시아지역 내 공산주의의 팽창을 제어하기 위한 전초기지로서의 가치가 있었다.³⁴⁾

냉전시대와 마찬가지로 탈냉전시대에도 미국은 철저한 국익에 근거하여 전략을 구상하고 있다. 미국의 국익은 사활적(vital) 이익, 매우 중대한(extremely important) 이익, 중대한(just important) 이익, 부차적(secondary) 이익의 네 가지로 분류된다.³⁵⁾ 이에 따르면, 동아시아지역에서의 적대적 패권국가의 출현 방지와 일본과 한국이 미국의 동맹국으로서 자유롭고 번영된 국가로 존속하는 것은 사활적 이익이고, 새로운 핵·생물·화학무기, 즉 대량살상무기(weapons of mass destruction) 생산국가의 출현 방지와 한반도·대만해협·남중국해가

34) 이러한 성격규정이 일반적이었지만 미 국내정치정세의 변화, 미·소간 테탕트 등 국제정세의 변화, 한·미관계의 수준변화 등에 따라 카터 행정부와 같이 한반도의 전략적 역할을 낮게 평가하고 주한미군 철수문제를 본격적으로 제기한 때도 있었다.

35) Commission on America's National Interest, *America's National Interest* (1996), 미국 국익위원회, "미국의 국익," 『국가전략』, 제3권 2호 (1997), pp. 289~341.

분쟁 없는 지역으로 존속하는 것은 매우 중대한 이익이며, 중국 및 여타 권위주의 정권의 다원적 정치체제로의 발전과 역내국가의 시장 개방정책의 확대는 중대한 이익으로 규정된다.³⁶⁾

미국은 아시아에서 자국의 안보이익을 ①미국과 동맹국들의 외부 공격으로부터의 보호, ②지역적 평화와 안정의 유지, ③미국의 정치적, 경제적 접근의 확보, ④핵 역지의 보장, ⑤민주주의와 인권의 신장, ⑥핵·화학·생물학무기와 탄도미사일체계의 확산금지, ⑦항해자유 의 확보, ⑧불법 마약거래의 감소 등으로 규정하고 있다.³⁷⁾

미국은 자국의 이익을 위해 아시아지역에 대하여 대체적으로 개입 정책을 추진해왔는데, 이러한 개입정책의 주요 목표는 경제적인 것이 었다.³⁸⁾ 동아시아지역은 미국의 교역에서 20% 이상의 비중을 차지하고 있으며, 북미, 유럽연합과 함께 세계경제의 3대 지주중의 하나이다. 따라서 미국은 이 지역을 자국의 국익체고에 결정적으로 중요한 자원으로 인식하고 있으며, 이 지역에서의 교역과 투자의 증대 등 시장의 확대를 통해 장기적인 국익의 확보를 지속하고자 한다.³⁹⁾

미국은 탈냉전시대 국제질서의 변화 속에서도 미국의 지도력을 유지한다는 목표⁴⁰⁾하에 세계적 차원에서 중동과 동북아시아의 두 개의

36) 위의 글, p. 310.

37) U.S. Department of Defense, *A Strategic Framework for the Asia Pacific Rim: Reptot to Congress, 1992* (Washington, D.C.: U.S. Department of Defense, 1992), p. 13.

38) Robert A. Scalapino, *Asia and the Major Powers: Implications for the International Order* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1972), p. 61.

39) 박건영, "탈냉전기 동북아 역학관계와 한미동맹의 바람직한 미래," 『국가전략』, 제3권 2호 (1997 가을·겨울), p. 184.

40) 탈냉전시대의 국제질서가 냉전시대에 만들어진 서방의 자유민주주의 질서의 연장으로서 미국은 서방질서로 통합된 세계질서 속에서 여전히 중심적인 역할을 수행하여야 한다는 것이다. John Ikenberry, "The Myth of Post-Cold War Chaos," *Foreign Affairs* (May/June 1996).

전쟁을 동시에 수행하여 승리하는 Win-Win 전략의 국방정책을 제시하고,⁴¹⁾ 「개입과 확대의 국가안보전략」을 통해 아시아·태평양지역에 능동적으로 참여할 것임을 천명하였다.⁴²⁾ 즉 미국의 국익을 극대화하기 위하여 강력한 군사력으로 전세계적인 개입을 유지하고, 자유시장과 민주주의의 확대를 추구한다는 것이다. 구체적으로 첫째, 강력한 안보의 증진을 위해서 냉전 이후의 안보상황을 참작하여 다양한 전략의 소요를 충족시킬 수 있는 적절한 규모와 준비태세의 군사능력을 보유하고, 강력한 방위력을 유지하며, 해외주둔을 지속한다. 둘째, 경제번영을 위해서는 지구환경 차원에서 건실한 경제성장과 자유무역을 촉진하고 외국시장에 대한 미국의 공개적이며 동등한 접근을 요구하기 위한 활발하고 통합된 경제정책을 추진함으로써 미국경제의 활성화를 촉진한다. 셋째, 민주주의의 증진을 위해서는 자유시장 민주주의의 공동체를 보호, 공고화, 확대함으로써 안보를 증진시키는 민주주의를 확대한다.

동북아에 대한 미국의 안보전략은 1995년 2월의 「동아·태지역 안보전략보고서」⁴³⁾로 정리되고, 1998년 11월의 「동아·태지역 안보전략보고서」⁴⁴⁾에서 재확인되었다. 안보전략의 기저는 전통적 우방국가에 대한 “협력적 개입”(Cooperative Engagement)을 증대하고, 중국, 러시아, 베트남 등 사회주의 국가 및 체제전환 국가에 대한 개입을 강

41) Les Aspin, *Report of the Bottom-Up Review* (Washington, D.C.: Department of Defense, October 1993).

42) The White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement* (Washington, D.C.: U.S. G.P.O., 1994).

43) Department of Defense, Office of International Security Affairs, *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region* (Washington, D.C.: U.S. G.P.O., February 1995).

44) Department of Defense, Office of International Security Affairs, *The United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region* (East Asian Strategy Report 1998) (November 1998).

화함으로써 자유시장·민주주의를 “확대”(Enlargement)하여 이 지역에 대한 영향력을 지속적으로 행사하는 것이다. 그리고 최종 목표는 중복되고 상호 연결된 안보 망으로 연계된 신태평양 공동체(New Pacific Community)를 구축하는 것이다.

미국이 구상하는 신태평양 공동체의 핵심은 동북아로서, 이 지역에 대한 미국의 전통적인 지정학적 차원의 전략적 이익과 함께 이 지역의 경제적 역동성을 중요시하여⁴⁵⁾ 장기적으로 미국의 사활적 국익을 보호하기 위한 것임에 이론의 여지가 없다. 특히 미국은 급속하게 성장하고 있는 중국의 경제력과 군사력을 고려할 때, 21세기 초반에 중국이 이 지역에서 미국의 국익을 위협할 수 있는 지역 패권국가로 등장할 가능성이 있다고 판단하고,⁴⁶⁾ 양자간 ‘전략적 협력관계’ 구축 등 ‘예방적’ 차원에서 중국에 대한 ‘포괄적 개입’(Comprehensive Engagement) 정책을 추진하고 있다.⁴⁷⁾ 포괄적 개입은 장기적으로 아태지역의 안보적 불안요인을 줄이면서 이 지역에 5천억 달러 이상의 교역과 1천5백억 달러 이상의 투자를 하고 있는 미국의 경제적 이익을 유지·강화하기 위한 자유로운 시장접근을 확대하려는 의지를 담고 있다.⁴⁸⁾ 즉 기존의 군사적 안보개념을 포함하여 동북아 지역에서 정치적 협력과 경제적 이익을 강화하는 방향으로 운용한다는 개념이다.

45) 미국은 1997년 중반 이후 시작된 아시아지역의 금융위기가 자국의 핵심적인 안보관심사이기 때문에 이 지역의 경제적 후퇴의 영향을 완화하기 위해 지도적인 역할을 수행할 것을 다짐하고 있다. *East Asian Strategy Report 1998*, p. 67.

46) William S. Cohen, *Report of the Quadrennial Defense Review* (Washington, D.C.: Department of Defense, May 1997), p. 5; Zbigniew Brzezinski, *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives* (New York: BasicBooks, 1997), pp. 151~173.

47) *East Asian Strategy Report 1998*, pp. 30~35.

48) *Ibid.*, pp. 16~18.

이와 함께 미국은 다자간 안보협력을 통한 “협력적 개입”으로 아·태지역에서의 지도자 역할 및 정치·안보·경제적 주도권의 확보, 장기적으로는 협력안보(Cooperative Security)라는 대화, 협상, 군비통제의 예방외교를 통해 지역내 분쟁의 방지와 갈등의 평화적 해결을 지향하고 있다.⁴⁹⁾ 아·태지역에서의 다자간 안보 구상은 기존의 쌍무적 안보 메카니즘을 보완하고 불필요한 군비경쟁, 대량살상무기 확산방지 등 지역의 불안정 요소를 제거하려는 의도에서 시작되었다. 최근에는 아세안 지역포럼(ASEAN Regional Forum: ARF), 동북아 협력 대화(Northeast Asian Cooperation Dialogue: NEACD) 등을 중심으로 투명성 증대, 긴장완화, 신뢰증진을 위한 다자간 안보 협의와 협력을 강조하고 있다.⁵⁰⁾ 미국이 추진하고 있는 아·태지역 다자간 안보 협력의 요소로는 협의를 통한 상호안정 증대, 핵 확산 방지, 신뢰구축 및 재래식 군비감축, 군사투자와 확산에 대한 제한, 분쟁의 평화적 해결, 침략행위에 대한 국제적 대응을 들 수 있다.⁵¹⁾

미국은 다자간 안보협력을 적극적으로 주도하여 아·태지역의 국가들과 안보협력을 추진하고⁵²⁾ 동시에 잠재적 패권국의 등장을 견제하고자 한다. 이를 위해 미국은 ‘미·일 안보협력지침’을 개정하여 일본과의 안보협력을 더욱 공고히 하고 있으며, 중국과도 군사적 화해

49) 협력적 안보에 관한 미국측의 구체적인 구상에 관해서는 Ashton B. Carter, William J. Perry, John D. Steinbruner, *A New Concept of Cooperative Security* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1992); Janne E. Nolan, ed., *Global Engagement: Cooperation and Security in the 21st Century* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1994) 참조.

50) Walter B. Slocombe, Under Secretary of Defense for Policy, “U.S. Security Interests in the Pacific,” (Statement before a Hearing of the House Committee on International Relations Subcommittee on Asia and the Pacific, May 7, 1998), pp. 1~2.

51) U.S. Department of Defence, *Asia-Pacific Strategic Framework Report, 1994* (Draft), (May 6, 1994) 참조.

52) *East Asian Strategy Report 1998*, pp. 19~44.

를 모색하여 '전략적 파트너십' 관계를 구축하였다. 따라서 기존의 쌍무적 관계 이외에도 다자간 안보협약과 협력을 보완적으로 추진하겠다는 것이 미국의 새로운 전략이라고 할 수 있다. 북한과의 핵 합의는 동북아에서의 포괄적인 안보구도를 형성하는 과정에서 핵심적인 요소가 된다.⁵³⁾

따라서 미국은 동아시아지역에 자국의 사활적 이익이 있으며, 이 지역에 전진 배치된 10만명 수준의 미군을 앞으로도 상당기간 유지하겠다는 것이다. 즉 미국의 국력이 상대적으로 쇠퇴하고 국방예산의 삭감에 따라⁵⁴⁾ 동북아 지역에서 힘의 공백이 생기고 미국의 영향력은 감소할 수밖에 없다는 우려에 대해 미국은 세계최강의 군사력을 보유한 국가로서 동북아지역에 대한 지속적인 미군주둔 전략을 추진하고 있는 것이다.

이러한 미국의 탈냉전시대 동아시아전략 구상 속에서 한반도는 핵심축의 하나이다. 미국은 남북관계가 여전히 대립상태에 있고 북한이 동북아 지역의 평화와 안정에 대한 주된 위협이기 때문에⁵⁵⁾ 전통적인 의미에서의 억지능력을 유지하기 위한 전진기지로서의 한반도의 역할은 변함이 없음을 강조하고 있다.⁵⁶⁾ 오히려 북한체제의 취약성,

53) Thomas C. Hubbard, "The Nuclear Accord with North Korea: Dangers and Oppprtunities," (Remarks at the Heritage Foundation Conference, January 31, 1995), p. 4.

54) 미국의 국방예산은 1989년도에는 연방예산의 28%를 차지했으나, 1997년도에는 15%로 줄었으며, 1998년 불변가격기준으로는 1992회계년도 3조2천962억 달러에서 1999회계년도 2조5천726억 달러로 줄었다. Council on Foreign Relations, *Future Vision for U.S. Defense Policy* (December 1997). <http://www.foreignrelations.org/studies/transcripts/speeches.html>; William S. Cohen, *Annual Report to the President and the Congress, 1998*, Appendix B, Table B-1 참조. <http://www.dtic.mil/execsec/adr98/toc.html>.

55) Charles Kartman, "Recent Developments in North Korea," (Testimony before the Subcommittee on East Asia and the Pacific, Senate Foreign Relations Committee, September 25, 1998), p. 1.

56) *East Asian Strategy Report 1998*, p. 9.

막강한 군사력 등에서 비롯된 불확실성과 불안정성의 증대는 동북아 지역의 안정과 평화에 더 큰 위협이 되고 있다고 평가되기도 한다.⁵⁷⁾ 그리고 미사일 및 대량살상무기로 무장한 북한을 이 지역의 안정을 위협하는 핵심적인 요인으로 판단하고 있다.

따라서 미국이 전진배치방위태세(forward based defense posture)를 유지하면서 자유민주주의 시장경제하의 한국에 대한 안보를 공약하고, 북한과 미사일 협상을 하며 북한의 대량살상무기 확산문제를 다루기 위한 한·미 비확산 작업 팀(Task Force)을 운영하고 있는 것은⁵⁸⁾ 한반도가 동아시아지역에서 미국의 국익에 사활적 내지는 매우 중대한 이익을 구성하고 있기 때문인 것으로 평가할 수 있다. 미국에게 한미동맹은 동북아시아에서의 미국의 경제적, 정치적, 전략적 이익을 확보하는 데 있어서 중심적인 변수이며, 장기적으로 이 지역 안보의 초석인 미·일 동맹에 영향을 미치는 변수인 것이다.⁵⁹⁾

그러나 옛 소련의 해체, 경제적 상호의존의 확산, 독일의 통일, 중국의 개혁개방정책, 미국 내 고립주의적 경향 등 탈냉전시대의 주요 현상들은 미국의 세계안보전략의 자원동원기반을 변경시켰다. 미국이 자국의 물적 자원을 일방적으로 지원하면서까지 유지하고자 했던 봉쇄전략과는 달리 탈냉전시대의 개입과 확대전략은 미국의 군사적, 외교적, 경제적 자원을 가급적 덜 동원하면서 안보목표를 달성하고자 하는 대전략의 변화를 의미한다. 미국의 국가능력의 상대적 쇠퇴를 주장하는 전문가들은 중장기적으로 동아시아지역에서 미국은 패권유

57) Institute for National Strategic Studies, "Korean Peninsula," *Strategic Assessment* (1997). <http://198.80.36.91/ndu/inss/sa97/sa97ch8.html>.

58) *East Asian Strategy Report 1998*, p. 48.

59) Robert A. Manning and James J. Przystup, "The Great Powers and the Future of Korea." (Paper prepared for the Council on Foreign Relations, March 2, 1998), p. 2. <http://www.foreignrelations.org/studies/transcripts/manning.html>.

지정책 또는 세력균형정책 중 하나를 선택함으로써 평화를 유지해야 한다고 주장한다. 즉 미국은 독자적으로 패권유지정책을 지속할 수 있는 자원이 충분하지 않으며, 따라서 오래지 않아 미국은 동아시아 지역에서 일방적인 시혜적 행위와 전진배치전략을 통해 지역안보를 보장할 수 있는 위치로부터 멀어지게 될 것이라는 것이다.⁶⁰⁾ 미국의 동아시아 안보전략도 이러한 우려를 반영하고 있다.

요컨대 미국의 동아시아 안보전략은 중국 및 미·일관계를 중심 대상으로 대량살상무기 확산, 무역정책 및 국방예산을 어떻게 일관성 있는 틀로 엮어 잘 조화하여 추진하는가의 문제이다.⁶¹⁾ 탈냉전시대에 미국이 한반도에 대해 갖는 안보이익의 변화는 바로 이러한 자원 동원능력의 구상 속에서 찾을 수 있다. 즉 종래의 군사안보적 차원의 이익으로부터 일본과 중국, 그리고 한반도로 연결되는 거대한 시장에 대한 미국의 경제적 안보이익 확보로 무게의 중심이 이동하고 있다. 장기적인 미국의 동아시아전략에서 주한미군의 역할이 북한의 군사도발 억제라는 '전통적' 임무로부터 지역안보 내지는 안정유지의 추가적 임무와 책임을 갖는 것으로 강조되는 이유이다. 주한미군이라는 한정된 국방자원을 동원하여 종래의 임무를 수행하면서 지역 균형자로서의 새로운 임무를 추가하는 것은 바로 한반도의 전략적 가치의 기저가 변하고 있음을 뜻한다.⁶²⁾ 이러한 맥락에서 미국은 한국과 일

60) Douglas T. Stuart and William T. Tow, *A U.S. Strategy* (London: International Institute for Strategic Studies, 1995), p. 4.

61) Christopher Layne, "Rethinking American Grand Strategy: Hegemony or Balance of Power in the Twenty-First Century?" *World Policy Journal*, Vol. XV No. 2 (Summer 1998), p. 8.

62) 물론 이와 같은 새로운 역할의 부가는 탈냉전시대에 들어서 주한미군의 기존 역할이 더 이상 근거를 상실했다는 미 국내의 비판에 대응하고, 북한의 전략고수 및 한반도의 군사적 불균형을 이유로 미군의 전진배치를 앞으로 도 상당기간 지속해야 한다는 한국의 요구를 수용하면서 미국의 동아시아 전략을 추진하기 위한 새로운 논리의 개발이라는 측면도 있다.

본에 주둔한 미군을 동아·태의 여타 지역의 방위에 활용하겠다는 ‘신축적 운용’전략 개념을 도입하고 있다.⁶³⁾ 주한미군의 성격을 대북 억지뿐만 아니라 미국의 세계방위전략 틀에서의 전초기지, 즉 동아·태 지역의 안전관 역할로도 병행하겠다는 의미이다.⁶⁴⁾

그리고 통일 이후 미군이 철수한 한반도는 중국의 영향권으로 편입될 수도 있다는 우려로부터⁶⁵⁾ 미국은 통일 이후에도 한반도에 주한미군이 필요하다는 한국정부의 입장을 환영하고, 북한의 위협이 소멸된 이후에도 한미동맹과 미군 주둔이 한국의 잔여 안보 요구와 남북한 통합과정에 도움을 줄 수 있다는 입장을 가지고 있다. 더욱이 통일 이후에도 한미 양국이 핵무기, 영토분쟁, 역사적 긴장, 대량살상 무기 및 그 운반 수단 등으로부터 비롯되는 아·태지역의 불안정 요인들을 완화하는 데 깊이 협력하며, 한국이 국제안보문제와 민주주의 및 자유시장경제의 확산에 기여할 수 있다는 것이다.⁶⁶⁾ 이러한 점은 통일 이후 또는 그 이전에라도 주한미군이 철수되어야 한다는 미국 내 일부 주장에도 불구하고,⁶⁷⁾ 미 행정부가 주한미군을 유지하려는 것을 한국이 통일정책과 연계하여 이해할 필요가 있음을 말해주는 것이다.

결국 한반도 통일에 대한 미국의 확고한 지지를 확보하기 위해서는 미래의 한·미동맹관계에 대한 한국의 기여 폭이 더욱 커질 것이고, 동아시아의 평화와 안정에 통일한국이 기여할 수 있다는 인식을

63) *East Asian Strategy Report 1998*, pp. 9~12.

64) 길정우, “미국방부 전략보고서에 담긴 의미,” 『중앙일보』, 1998년 11월 3일.

65) Zbigniew Brzezinski, *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives* (New York: BasicBooks, 1997), p. 190.

66) *East Asian Strategy Report 1998*, pp. 62~63.

67) Chalmers Johnson, “Korea,” *National Interest* (Fall 1995), p. 67; Doug Bandow, *Tripwire: Korea and U.S. Foreign Policy in a Changing World* (Washington, D.C.: Cato Institute, 1996), pp. 83~101.

미국의 아시아전략의 핵심적인 요소로 투입할 필요가 있음을 말해주는 것이다. 미국의 장기전략 속에서 한반도는 단지 안보동맹으로서의 가치뿐만 아니라 교역, 투자, 경제협력 등 경제적 이익과 자유민주주의, 보편적 인권의 신장 등 미국의 외교정책에서의 주된 목표가치가 이 지역에 적극적으로 확산시킬 수 있는 다차원의 동맹국가로서의 역할을 수행할 수 있는 국가임을 인식시켜야 하는 것이다. 이는 향후 미국의 동아시아전략에서 통일한국이 포괄적인 안보의 중심 축이 되어야 함을 의미한다.⁶⁸⁾

2. 한반도정책의 변화 양상

1990년대에 들어서 미국은 탈냉전시대의 동아시아전략 목표를 달성하기 위하여 현실적 정책수단의 운용측면에서 전진배치방위전략을 유지하면서도 비용절감 차원에서 금세기 말까지 이 지역주둔 미군을 10만명 수준으로 감축할 것을 구상하고, 주한미군도 3단계에 걸쳐 감축하기로 하였다. 이에 따라 주한미군 약 7,000명(육군 5,000명, 공군 1,987명)이 1단계로 철수하였으나, 북한 핵문제가 대두됨에 따라서 미국은 제2단계 철군계획을 보류하기로 결정하였다.

미국은 한·미 안보관계가 한반도 및 동북아시아의 안정에 여전히 중요하며, 정전협정 및 정전체제가 적절한 협정으로 대체될 때까지 유지되어야 한다는 입장을 보여주고 있다. 또한 한반도의 분단은 남북한만이 해결할 수 있으며, 따라서 정전협정의 대체는 남북한간의 직접 대화를 통해서 이루어져야 한다고 보고 있다. 그리고 미국은 북

68) Robert Dujarric (ed.), *Korea: Security Pivot in Northeast Asia* (Indianapolis: Hudson Institute, 1998), pp. 116~119.

한의 위협이 소멸된 이후에도 지역안보를 위해 한국과 강력한 방위 동맹을 유지하려는 의지를 가지고 있다.⁶⁹⁾

미국은 북한을 동북아 지역 안보에 대한 불가측적이며 잠재적인 위협요인으로 보고 있다. 북한이 여전히 대규모의 공세적 군사력, 대량살상무기와 그 운반수단을 가지고 한반도의 안정에 대한 위협은 물론 아시아지역 질서 및 전세계적 차원의 비확산체제 유지에 위협이 되고 있다는 것이다.⁷⁰⁾ 그리고 최근에는 북한체제의 전반적 능력이 저하됨에 따라 급격한 붕괴의 가능성에 대해서도 우려의 목소리가 증대하고 있으며, 이에 대한 대비의 필요성이 제기되고 있다.⁷¹⁾

이러한 배경에서 볼 때, 미국의 한반도정책에서 단기적인 목표는 북한의 군사력 사용 억지, 대량살상무기 확산 방지 및 한반도 긴장 완화이며, 중기적 목표는 북한의 국제사회 편입과 한국 주도의 화해와 통일의 평화과정으로 이끄는 것이다.⁷²⁾ 북한의 군사적 위협을 줄이는 것은 이러한 단기적 및 중기적 목표에 걸쳐 있는 핵심적 사안의 하나로서 미국의 국가안보이익의 제1순위이다.⁷³⁾

이에 따라 미국은 중국, 러시아 등에 대한 확대전략을 북한에 대해서도 적용하고 있는 것이다. 미국이 북한의 핵 동결을 대가로 북한과 경수로 2기 건설, 대체에너지 제공 및 관계개선 등을 내용으로 하

69) *East Asian Strategy Report 1988*, p. 62.

70) William S. Cohen, *Report of the Quadrennial Defense Review*, pp. 3~4.

71) Scott Snyder, "A Coming Crisis on the Korean Peninsula? The Food Crisis, Economic Decline, and Political Considerations," *USIP Special Report*, 1997; Scott Snyder, "North Korean Crises and American Choices: Managing U.S. Policy Toward the Korean Peninsula," (A Paper Presented at the 1997 International Studies Association Convention panel entitled "Crisis Forecasting on North Korea: Myth and Reality" Toronto, Canada, March 19, 1997) 참조.

72) Robert A. Manning and James J. Przystup, "The Great Powers and the Future of Korea," pp. 2~3.

73) *Ibid.*

는 제네바합의를 이루어내고, 이의 이행을 강조하고 있는 것은 이러한 미국의 대북 정책의 실례이다. 특히 제네바합의는 대량살상무기의 감축 또는 제거를 위한 성공적인 사례로서 간주된다.⁷⁴⁾

미국의 대북 접근은 전략적 차원에서 볼 때, 미국이 기존의 전력만으로는 운용하기 어려운 Win-Win 전략의 운용상 제약을 보완할 수 있다는 측면이 있다. 미국의 국내여론도 미국이 독자적으로 두 개의 전쟁을 동시에 수행할 수 있는 능력을 구비하는 것에 비판적이다.⁷⁵⁾ 따라서 미국은 북한에 대한 억지력을 계속 유지하면서도 잠재적 적국이었던 북한과의 관계를 개선함으로써 한반도에서의 군사적 부담을 경감시키고, 또한 주변국들과 방위비, 책임 및 역할을 분담함으로써 미군의 주둔을 용이하게 하려는 목표를 가지고 있는 것이다. 다시 말해 미국은 한국에 대한 기존의 영향력을 유지하면서, 단기적으로는 북한과의 관계개선을 통해 동북아에서 북한이 안보적 불안요인으로 작용하는 것을 방지하고, 중·장기적으로는 북한을 가능하다면 자국의 영향권으로 편입시키려고 한다.⁷⁶⁾ 따라서 미국의 대북 정책은 ①미·북 제네바합의 이행, ②남북대화를 통한 한반도의 긴장완화 유도, ③미·북 접촉확대를 통한 한반도의 안보 및 안정의 증진이라는 3가지 차원에서 동시에 추진되고 있다.⁷⁷⁾

74) William S. Cohen, *Report of the Quadrennial Defense Review*, p. 10.

75) 미국의 국방비 부담과 관련한 한 여론조사 결과에 따르면 미 국민의 71%가 미국이 독자적으로 2개의 전쟁 수행능력을 구비하는 것에 반대하는 것으로 나타났다. Steven Kull, "Americans on Defense Spending: A Study of US Public Attitude, Summary of Findings," (Program on International Policy Attitudes, University of Maryland, December 19, 1995), p. 2.

76) Warren Christopher, "U.S. National Interest in the Asia-Pacific Region," (Address before the National Press Club, July 28, 1995), p. 1.

77) Winston Lord, "Testimony of the Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs," (House Committee on International Relations, Subcommittee on Asia and The Pacific, March 19, 1996).

미국의 입장은 1997년 5월에 발표된 「새로운 세기를 향한 국가안보전략」 보고서에서 재확인되었다. 그 내용을 살펴보면 다음과 같다.

한반도의 긴장은 동아시아지역의 평화와 안정에 대한 주된 위협이다. 한반도에서의 전략적 이익은 한반도 비핵화를 통한 한국분쟁의 평화적 해결이다. 이와 병행하여 한반도에서 생화학무기 위협을 제거하는 것도 (미국의) 전략적 이익이다. 생산적인 남북대화는 이러한 방향으로 긍정적인 기여를 할 것이다. 미국은 한·미 동맹 및 주한미군배치 유지, 기본합의서에 따른 북한 핵 계획 동결 및 궁극적인 해체, 북한을 지역국가 및 세계국가들과 정상적 관계를 갖도록 끌어내기 위한 쌍무접촉의 발전, 그리고 남·북한·미·중간 4자회담의 지속 등을 통해 (한반도) 안정의 조건을 조성하려고 힘쓰고 있다. 향후 4년간에 걸쳐 한국과의 동맹결속을 유지하고, 고립되고 (경제적) 난관에 처해 있는 북한이 그들의 문제를 해결하기 위해 군사적 선택을 하지 않도록 보장하며, 평화롭고 번영된 한반도 조성을 위한 미국의 공약을 강화할 것이다. 동시에 미국은 북한이 핵문제 해결에 계속 협력하고 남북대화에 참여하며 한국전 이래 실종된 미군의 유해발굴에 지속적으로 노력하고 생화학무기 개발 및 탄도미사일 확산활동을 중지할 경우, 이에 상응해서 북한과 쌍무적인 정치·경제관계를 기꺼이 개선할 것이다.⁷⁸⁾

클린턴 행정부의 북한 연착륙 정책은 이러한 전략의 일환이며, 특히 북한의 식량난 심화에 따른 대량난민 발생, 북한의 우발적 군사도발 등을 방지하기 위해서도 대북 연착륙 정책을 강조해왔다. 북한에 대한 경제제재 조치의 부분적 완화, 미군유해송환, 북한의 미사일 수출문제 등 양자간 문제를 통한 대북 접근, 국제사회에서의 대북식량 지원 주도 등은 이를 증명해준다. 미국의 입장에서 보면 북한의 군사적 공격으로 미군이 전쟁에 개입하는 상황이 발생하지 않는 조건하

78) The White House, *A National Security Strategy for a New Century* (Washington D.C.: The White House, May 1997), pp. 23~24.

에서는 북한에 대해 기본적으로 폭넓은 유연성을 가지는 정책을 선택할 수 있다. 미 정부는 북한의 대남 행태가 변하지 않는 상황에서라도 북한에 대한 식량지원과 무역·투자를 증대시켜야 하며, 이를 통해서 북한의 세계관이 변화될 수 있다고 믿고 있는 것이다.⁷⁹⁾

클린턴 행정부는 제네바합의의 이행으로 일단 북한 핵문제가 해결 과정에 들어선 것으로 판단하고, 4자회담을 당분간 한반도문제를 해결하기 위한 틀로서 활용하는 정책을 추진해오고 있다. 미국은 자국이 북한의 현 상황을 개선하는 데 필요한 수단을 가지고 있다고 북한이 믿는 것으로 파악하고 있으며, 북한의 4자회담 참여를 증대한 변화의 조짐으로 보고 있다.⁸⁰⁾

한편 미국의 대북한 접근은 중국을 견제하는 데 사용할 수 있는 ‘북한카드’를 확보하려는 측면이 있다. 즉 현재의 북·중관계에 미국이 관여할 여지는 매우 제한되어 있으나, 장래에 중국을 견제하려 할 경우 북한이 전략적 효용 가치가 있다는 판단에서 북한에 대한 전향적 자세를 취하고 있는 것으로 보인다.⁸¹⁾ 미국이 한반도 평화체제 구축은 궁극적으로 남북간에 해결해야 한다는 입장을 보이면서도, 그 방법으로 4자회담을 한국과 공동으로 제안하여 추진하고 있으며, 4자회담의 틀을 남북대화의 우회적인 방법으로 인식하고 있는 것도 이러한 맥락으로 해석할 수 있다.

결국 미국은 한반도에서 한국과 기존의 양자 동맹을 유지하면서,

79) Stanley O. Roth, "Prepared Statement on US Policy toward Korean Peninsula," (Statement before the Subcommittee on Asia and the Pacific, House International Relations Committee, March 17, 1996) 참조.

80) Charles Kartman's testimony before the Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs, Senate Foreign Relations Committee, July 8, 1997. "Transcript of Hearing of the East and Pacific Affairs of the Senate Foreign Relations Committee," July 8, 1997, SF-08-03, p. 2.

81) Douglas T. Stuart and William T. Tow, *A US Strategy for the Asia-Pacific*, Adelphi Paper 299 (London: IISS, 1995), pp. 21~33.

한편으로는 다양한 지역안보상의 문제를 효율적으로 대처하기 위하여 북한과의 접근정책을 선택하고 있는 것이며, 이 과정에서 중·장기적으로는 한·미군사관계도 점진적인 변화를 모색할 것이다.

그러나 미국의 대북정책은 대량살상무기와 미사일문제에 관한 북한의 태도에 영향을 받는다. 북한은 1998년 8월 31일 중거리 미사일을 발사하였고, 금창리 지하시설에 대한 의혹을 받고 있다. 1998년 9월 10일 미·북간 고위급회담의 결과, 미국이 북한에 밀 30만t을 제공하는 대가로 양국이 제네바 핵합의 이행 및 4자회담 재개 등에 합의하고 11월 16일 카트만(Charles Kartman) 평화회담담당특사의 평양 방문을 통해 지하시설에 대한 협의를 시작하였으나, 미 의회, 전문가 집단 및 언론 등에서는 대북정책에 대한 비판적 여론이 제기되고 있다.⁸²⁾

클린턴 행정부는 의회의 요구⁸³⁾에 따라서 국방장관이었던 페리(William J. Perry)를 북한정책조정관(North Korea Policy Coordinator)에 임명하여 대북정책을 재검토하고 있다. 클린턴 대통령 자신도 북한의 대량살상무기개발 활동이 제네바합의를 위협하는 것으로서 이

82) *L.A. Times*, October 7, 1988; *Washington Times*, October 21, 1988; 통일부, “한·미 실무정책협의회 결과”(1998. 10. 14); 미 허드슨연구소 Lt. Gen. William E. Odom과 필자의 전화토론(1998. 10. 20); 미 평화연구소(USIP) 프로그램 담당관(한반도문제 연구팀 간사) Scott Snyder와 필자의 면담(1998. 11. 4).

83) 미 의회는 1998년 9월 17일 하원에서 대북 중유공급 예산 3,500만 달러를 전액 삭감하였는데, 1998년 10월 15일 클린턴 행정부와 1999회계년도 예산 협상 과정에서 동 예산을 부활시켰다. 그러나 상하 양원 협의회는 예산 부활의 조건으로 북한 금창리 지하시설에 대한 의혹 해소, 북한정책조정관 임명을 통한 정책검토 등을 부가하였다. 이에 따라 미 행정부는 KEDO예산 3,500만 달러를 1999년 3월 1일 부터 사용할 수 있으나(1999년 6월 1일 이전 1,500만 달러, 6월 1일 이후 2,000만 달러), 미·북 제네바 합의 이행, 미사일 개발 및 수출 저지를 위한 만족할만한 성과 등의 조건을 충족시켜야 하며, 이를 의회에 보고해야 한다. House-Senate Conference Report for HR4328, “Sec. 582. Korean Peninsula Energy Development Organization,” Omnibus Appropriations Bill (October 19, 1998).

라크의 대량살상무기 개발문제에 못지 않은 미국 외교정책의 중대사안이라고 강조하고 있다.⁸⁴⁾

미국의 이러한 입장은 가급적 북한을 국제사회의 일원으로 끌어내기 위한 정책을 지속하는 기존의 대북정책 기초를 유지하면서도 북한이 핵 및 미사일 문제에 관한 미국의 단호한 입장을 긍정적으로 수용하지 않을 경우 강경한 방향으로 대북정책을 변경시킬 수 있음을 의미하는 것이다.⁸⁵⁾ 이에 따라 단기적으로 북한 핵 투명성의 확보와 미사일 수출 및 개발의 중지를 추구하는 미국의 정책목표와 핵·미사일을 외교적 무기로 활용하여 경제제재 해제, 외교관계 구축 등 실리를 추구하는 북한의 정책목표간의 차이에 따라 미·북 양측간 지루한 갈등조정과정이 지속될 것이다.

대량살상무기와 미사일 개발문제에 대한 북한측의 태도는 미국의 대북정책 전환여부에 결정적인 영향을 미칠 것이다. 만약 협상과정에서 미국이 만족할만한 성과를 얻어내지 못할 경우, 북한 핵 시설에 대한 미국의 선제공중폭격 논의와 같은 강경한 정책대안을 주장하는 목소리가 미국 내에서 커지고, 이에 대해 북한이 강경하게 대응하는 미·북간 군사적 갈등의 고조 가능성을 배제할 수 없다. 미국이 냉전

84) Reuters, "Clinton Concerned Over N. Korean Nuclear Activity," November 18, 1998.

85) 국무부, 국방부를 비롯 정책연구집단 사이에서는 미국의 대북정책 재검토와 관련하여 정책대안들을 검토하고 있는 데, 현재 논의되고 있는 대북정책 대안들의 유형은 크게 ①대타협(Grand Bargain, Package Deal), ②제한적 포용(Limited Engagement), ③관망(Benign Neglect, Do-nothing policy), ④점진적 해결(Peaceful Evolution), ⑤강압 외교(Coercive Diplomacy), ⑥적극적 불안정화(Active Destabilization) 등으로 분류된다. 이러한 대안들은 상호배타적이지 않으며, 미 의회 및 국내여론, 지하의혹시설 및 미사일문제에 대한 북한의 대응, 한국의 대북정책, 중국·일본 등 주변 강대국의 움직임 등과 같은 변수를 고려하여 논의가 진행되고 있다. 미 평화연구소(USIP) 프로그램 담당관(한반도문제 연구팀 간사) Scott Snyder와 필자의 면담(1998년 11월 4일).

이후 10년 동안 유일 초강대국으로서의 위상을 구가하며 국제정치경제 질서의 편성을 주도하고 있지만, 1998년 12월 이라크문제 해결과정에서 국제사회의 강력한 지지없이 군사행동을 취한 것은, 미국의 외교적·경제적·정치적 능력이 상대적으로 위축되고 있음을 보여주는 것이다.

요컨대 미국의 대북정책과 한국의 대북정책이 북한의 점진적 변화를 유도한다는 점에서 그 기본 취지가 일치하고 있지만, 미국은 북한을 세계전략 및 동아시아전략 차원에서 접근하고 있으며 한국은 국지전략 차원에서 접근하고 있는 근본적인 차이가 있다.

그러나 북한문제가 한국만의 문제가 아니라 한반도에 전쟁이 발생할 경우 불가피하게 전쟁에 개입하게 되어 있는 미국에게도 중대한 관심사라는 점에서 미국의 한반도정책은 기본적으로 한·미 동맹관계의 틀 속에서 변화가 모색될 것이다.⁸⁶⁾ 이러한 관점에서 볼 때, 한반도 통일에 대한 미국의 입장이 중요한 변수로 작용할 것이다.

미국은 그 동안 한반도의 통일 그 자체보다는 평화와 안정이라는 통일 이전의 분단관리와 통일국가의 체제와 대미관계의 전개를 중시해왔다. 미국은 통일한국이 미국과의 견실한 동맹관계를 지속하여 동북아시아의 세력균형과 평화유지, 지역갈등 예방, 경제번영의 확보 등 상호이익을 도모하는 역할을 하면서⁸⁷⁾ 자유민주주의와 시장경제의 지역적 확산의 전진기지가 되기를 바라고 있다. 이러한 의미에서 미국은 자국과 동맹관계에 있는 현재의 남한의 연장으로서 한반도가 통일되기를 기대하고 있는 것이다. 따라서 미국의 입장에서는 한반도

86) 김경원, "북한과 한미관계," 『중앙일보』, 1998년 2월 2일.

87) Jonathan D. Pollack and Young Koo Cha, *A New Alliance for the Next Century: The Future of U.S.-Korean Security Cooperation* (Santa Monica, CA: National Defense Research Institute, RAND, 1996), pp. 63~75.

의 통일이 기존의 한·미 동맹관계에 현격한 변화를 초래하는 방식으로 이루어지는 것을 원치 않을 것이다. 이와 같은 미국의 한반도 통일에 대한 입장은 독일통일과정에서 서독이 통일 이후에도 NATO의 일원으로 남아 미국과 안보동맹을 유지하기를 원한 사실에서도 엿볼 수 있다.⁸⁸⁾ 한국 주도에 의한 통일을 선호하는 미국의 입장에는 한·미간의 긴밀한 동맹관계가 통일 이후에도 필요하다는 정치세력이 한국의 통일을 추진하는 경우 미국이 한반도 통일과정에서 적극적인 협력을 제공할 것이라는 의미를 내포한다.⁸⁹⁾

결론적으로 미국의 한반도 통일에 대한 입장은 북한체제의 불확실성과 불안정성으로부터 비롯될 수 있는 한반도의 지역적 불안정 발생을 대비하면서 남한체제의 연장선으로서의 안정된 통일을 선호하고 있는 것으로 볼 수 있다.

88) 제2장 제2절 참조.

89) 이삼성, 「미국의 대한반도정책: 한국안보와 남북한 통일문제를 중심으로」 (서울: 민족통일연구원, 1992), p. 153.

제IV장 미 대통령, 의회 및 '워싱턴 집단'의 역할

미국의 한반도정책은 외교·안보정책의 하위결정체계속에 있다. 미국의 외교·안보정책은 대통령(행정부)과 의회의 상호작용에 의해서 뿐만 아니라 언론과 민간부문이 정책결정과정에서 중대한 영향을 미친다. 민간부분에는 많은 정책연구기관을 비롯하여 각종의 이익집단, 다국적 기업, 선거구민 등이 포함되는데, 이들은 대체적으로 워싱턴에 사무소를 두거나 자기의 이익을 대변해줄 수 있는 법률회사, 로비 회사 등과 계약을 맺어 정책결정과정에 자기들의 이익이 반영되도록 노력한다. 이들을 총칭하여 '워싱턴 집단'으로 부를 수 있는데, 본 연구에서는 주로 정책연구기관을 대상으로 한다.

1. 대통령과 의회의 영향력

미국의 외교정책 결정과정에서 특히 중요한 것은 정책 기초와 노선은 물론 구체적인 사안들을 둘러싸고 전개되는 대통령(행정부)과 의회간의 상호마찰과 협력이다. 이것이 미국 외교정책의 결정구조와 체계의 핵심이며, 의회와 대통령 가운데 누가 주도권을 행사하는가에 따라 미국 외교정책의 방향과 성격, 그리고 내용이 변화된다.

미국의 헌법에는 외교관련조항이 별로 없으며 관련조항도 애매 모호하다. 이러한 헌법상의 명백한 권한규정 미비에 따라 외교정책 수행과 관련하여 의회(입법부)의 권한으로 규정되지 않은 것은 대통령(집행부)의 권한으로 해석되어 왔다.⁹⁰⁾ 코윈(Edward S. Corwin)에

90) Richard M. Pious, *The American Presidency* (New York: Basic Books, 1979), p. 333.

의하면 미국 “헌법은 대외관계에 영향을 미칠 수 있는 권한의 일단을 대통령에게, 그와 유사한 권한을 상원에게, 그리고 비슷한 유형의 권한을 하원에게도 부여함으로써 이들 중 어느 기관이 미국의 대외관계 정립에 있어서 보다 결정적이고 최후적인 영향력을 행사하게 될 것인가 하는 문제는 구체적인 사안에 따라서 좌우되도록 방치해 놓고 있다”⁹¹⁾는 것이다.

외교정책 결정과 관련하여 대통령과 의회와의 역학관계는 “내가 미국 외교정책을 만든다”는 트루먼 대통령의 언급처럼 대통령이 정책결정을 주도한다는 ‘대통령 우위론’과 전쟁 선포권 및 예산 승인권을 가진 의회가 외교정책 결정과정에서 우세하다는 ‘의회 우위론’이 경합하지만 대체적으로 대통령의 권한에 대한 의회의 도전이라는 패턴을 보이고 있다.⁹²⁾ 따라서 미국 현대외교사에서 보면 대체로 대통령이 외교정책과정을 지배하였으나, 의회가 힘을 발휘한 때도 많았다. 2차 대전 이후 외교정책과 관련한 대통령과 의회간의 역학관계의 변화를 간략히 정리하면 아래와 같다.

2차 대전 직후부터 1950년대 중반까지 대통령과 의회는 유엔, 마셜계획(Marshall Plan), 북대서양조약동맹(North Atlantic Treaty Alliance: NATO) 등 중요한 외교정책 이니셔티브와 관련하여 적극적인 협력관계를 유지하였다. 1955년부터 1965년의 기간 중에는 외교문제와 관련한 대통령의 영향력이 크게 확대되었다. 대통령은 국가안보회의(National Security Council: NSC), 국무부, 국방부, 중앙정보국(CIA)을 비롯한 광범위한 관료기구를 통하여 정보력과 전문성에 있

91) Edward S. Corwin, *The President, Office and Power, 1787~1957* (New York: New York University Press, 1957), p. 171.

92) Barbara Kellerman and Ryan J. Barilleaux, *The President As World Leader* (New York: St. Martin's Press, 1991), pp. 36~45.

어서 훨씬 유리한 자원동원능력을 활용하여 외교정책 결정과정을 주도하였다. 이 시기에 의회는 대통령에게 미국의 국익을 위해 현명하다고 판단되면 대통령이 사실상 일방적으로 세계의 거의 모든 지역에 미군을 파병할 수 있는 권한을 부여하는 결의안들을 통과시켰다.⁹³⁾

그러나 월남전에 대한 비판 여론이 고조된 존슨 대통령의 임기 말부터 닉슨 대통령의 워터게이트 스캔들을 거치면서 외교정책에 대한 의회의 영향력이 강화되었다. 의회는 1973년 11월 닉슨 대통령의 거부권을 물리치고 전쟁수행권법(War Powers Act of 1973)을 통과시켰다. 이로써 의회는 전쟁과 평화에 관한 대통령의 권한을 크게 제한하면서 영향력을 확대하였다. 1974년 10월 대통령의 거부권을 물리치고 통과된 전쟁수행권법 최종안(War Powers Act of 1974)은 미국이 다른 나라와 교전상태에 진입할 경우 48시간 이내에 대통령의 의회에 대한 보고를 의무화하였다. 이 법안은 대통령이 의회의 승인이 없이 최장 60일 동안 군사행동을 지속할 수 있으며 미군의 철수 완료 를 위해 30일을 더 사용할 수 있도록 허용하고 있으나, 상·하원이 동시에 결의안을 통과시킴으로써 언제라도 전쟁을 중단시킬 수 있는 권한을 의회에 부여하였다.⁹⁴⁾ 이에 따라 상·하원에서 단순 다수투표에 의해 전쟁 또는 “적대상태”를 포함하는 군사 상황으로부터 해외 파견 미군이 철수될 수 있게 되었다.

또한 TV를 통해 월남전의 참상, 특히 미국 청년들의 참혹한 죽음을 생생하게 보게 된 미국시민들의 전쟁 참여에 대한 비판 고조는

93) Randall B. Ripley, *Congress, Process and Policy* (New York: Norton, 1975), p. 283.

94) James A. Nathan and James K. Oliver, *Foreign Policy Making and the American Political System* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994), pp. 79, 127~129.

대외정책과 관련하여 의회의 역할을 증대시키는 계기가 되었다. 이후 외교정책을 둘러싸고 의회가 발휘하는 주도권이 고양되어 대통령과 의회의 권한의 불균형은 점차로 시정되었다.⁹⁵⁾ 즉 의회가 행정부에 비해 우월한 지위를 점유하지는 못한다고 하더라도 최소한 동반자적 관계를 구성하게 되었다.⁹⁶⁾

냉전 종식 이후 외교정책결정과정에서 미 의회의 역할은 보다 강화되어 왔다. 그리고 군사·안보문제가 통상·무역·금융 등 전통적으로 비안보적 영역으로 간주되었던 문제들과 밀접하게 연계됨에 따라 미국 정치과정에서 사실상 대통령과 행정부의 주도하에 있었던 대외 정책에 대해 각종 이익집단과 사회세력은 물론 일반 유권자들까지 더 민감한 반응을 보이게 되었다.⁹⁷⁾ 미국의 정책결정과정에서 정부를 포함하여 다양한 이익과 세력의 이해관계 및 의견이 공개적으로 표명되고 교환되는 장소가 의회이며, 의회 내에서의 논쟁은 실제로 미 행정부의 정책결정에 지대한 영향을 미치고 있다.

1990년대에 들어서 의회는 과거보다 더 많은 역할을 하게 되었고, 더 높은 위상을 지니고 있다. 그 동안 미국의 유권자들은 미국의 만성적인 재정적자가 해결되지 못한 주된 이유가 의회에 있다고 비판하면서 의회의 역할에 대하여 부정적인 인식을 가지고 있었다.⁹⁸⁾ 그러나 미국의 경제가 회복되고 재정적자문제가 해결국면에 들어서면

95) Norman Ornstein, "The Constitution and the Sharing of Foreign Policy Responsibility," in *The President, the Congress, and Foreign Policy* (New York: Association of Former Member of Congress and the Atlantic Council of the United States, 1985), p. 64.

96) 박영규, "미국 외교정책 결정과정에서의 의회의 역할 및 기능," 「현대사회」, 제30호 (1988 여름), p. 145.

97) 최선근, "IMF 시대 대미의회 외교전략," 정책과제보고서 98-03 (성남: 세종연구소, 1998. 6), pp. 15~19.

98) 위의 글, p. 17.

서 의회의 역할에 대한 인식이 바뀌고 있다. 즉 최근에 들어서는 많은 미 국민들이 클린턴 대통령보다는 의회가 국가의 정책을 주도하기를 원하고 있다.⁹⁹⁾ 통치력 차원에서 볼 때, 미국의 대통령은 4년 임기 말에는 '레임 덕' 현상이 발생한다. 클린턴 대통령처럼 스캔들이 발생하거나 카터 대통령처럼 외교정책 추진과정상에서 정책수행능력의 미비점이 나타날 경우에는 이러한 현상이 더 빨리 나타난다. 대통령의 권위가 약해지면 행정부의 기능도 상대적으로 위축된다. 최근 미 행정부의 지도력에 대한 미국 시민의 지지도는 30년 전에 비해 훨씬 낮아졌다.¹⁰⁰⁾

미국의 행정부는 광범위한 관료기구와 정보력 및 전문성에 바탕을 둔 정책결정 및 수행 능력을 가지고 있으나, 이와 같은 여론의 동향에 영향을 받지 않을 수 없으며,¹⁰¹⁾ 따라서 정책을 추진하는 과정에서 과거보다 더 의회의 입장에 관심을 기울이게 되었다. 의회는 대외 정책 결정과정에서 청문회, 결의안, 법안 등을 통하여 행정부에 영향

99) 1997년 7월, 1997년 10월, 1998년 2월에 실시된 한 여론조사의 결과에 따르면, "누가 국가를 위한 정책을 주도하기를 원하십니까?"라는 질문에 대하여 의회가 주도해야 한다는 응답이 각각 45%, 43%, 49%로 나타난 데 반하여 클린턴 대통령이 주도해야 한다는 응답은 각각 35%, 35%, 28%로 나타나 미국인들의 의회의 역할에 대한 기대를 보여주고 있다. Hart and Teeter for NBC News-The Wall Street Journal, in *National Journal*, July 19, 1997, p. 1484; October 18, 1997, p. 2086; February 14, 1998, p. 368.

100) 1968년 미국시민의 행정부의 지도력에 대한 지지도가 61%였었는데 반하여, 1998년의 지지도는 33%로 나타났다. *Washington Post*, December 27, 1998.

101) 1970년대 중반부터 1990년대 초반까지 미 외교정책에 대한 미국민의 여론 변화 추이를 분석한 한 연구에 따르면, 일반 국민은 여전히 미국이 "협력적이고 보다 적극적인" 국제주의 입장에서 세계의 지도자적 역할을 할 것을 선호하고 있는 것으로 나타났다. William Schneider, "The Old Politics and the New World Order," in *Eagle in a New World: American Grand Strategy in the Post-Cold War Era*, eds. Kenneth Oye, Robert J. Lieber, and Donald Rothchild (New York: Harper Collins, 1992), pp. 58~59.

력을 미친다. 결의안은 법적 구속력이 없기 때문에 실효성이 없다고 보는 견해도 있으나, 행정부에 대해 새로운 아이디어를 제공하거나 정책개발 동기를 부여하고 기존의 정책방향을 지원하는 등의 효과를 가지고 있다. 오히려 법적 구속력이 없다는 점에서 손쉽게 채택되는 측면도 있기 때문에 가장 자주 이용되는 대 행정부 영향력 행사양식이다.¹⁰²⁾ 특히 결의안은 미 의회가 외국정부를 상대로 직접적인 구속력을 지니는 법률을 제정할 수 없기 때문에 외국정부를 상대로 하는 미국 의회의 의사표시 내지는 영향력의 행사 수단으로 작용한다. 실제로 미국 의회는 1975년 1월부터 1987년 7월까지 대(對) 한국 결의안을 80건이나 제출하였다.¹⁰³⁾

대북정책이나 한반도 통일문제에 대해서도 동일한 논리가 적용된다. 예를 들어, 북한 핵문제가 대두된 이후 미 의회에서는 상원결의안 19호(S. Con. Res. 19, 93.3.23),¹⁰⁴⁾ 상원결의안 92호(S. Res. 92, 93.4.2), 상원결의안 4호(S. Con. Res. 4, 95.1.25), 하원결의안 83호(H. Joint Res. 83, 95.9.18), 상원결의안 29호(S. Joint Res. 29, 95.11.28) 등이 통과되어 행정부의 대북정책을 견제하였다. 물론 위에서 언급한 바와 같이 결의안 통과로 클린턴 대통령의 대북정책이 변화를 모색할 만큼 구속을 받은 것은 아니지만, 주요 정책대안의 집행과 관련하여 공화당이 주도하는 의회의 동향에 지속적인 관심을 기울이지 않을 수 없었다.

102) 박재창, “미국 상원의 대한 외교정책 결정구조,” 민만식 외, 「현대 미국 정치의 쟁점과 과제」 (서울: 전예원, 1996), p. 272.

103) 위의 글.

104) 미 의회에서 동의 결의안(concurrent resolution)은 상·하 양원의 의견을 일치된 양식으로 표명하기 위한 것으로서 상원에서 발의되는 경우에는 S. Con. Res. 기호와 일련번호가 부여되고, 하원에서 발의되는 경우에는 H. Con. Res. 기호와 일련번호가 부여된다. 따라서 S. Con. Res. 19는 상원에서 발의되어 하원도 동의한 결의안을 의미한다. S. Res. 또는 H. Res. 는 각기 상원 또는 하원만의 결의안을 뜻한다.

결의안의 내용들은 법안의 내용으로 포함되어 강력한 구속력을 발휘하기도 한다. 한반도문제와 관련한 가장 최근의 예로 1998년 10월 19일에 통과된 1999회계연도 종합세출법안(Omnibus Appropriations Bill)의 한반도에너지개발기구(KEDO)에 대한 예산지출에 부속된 제한조건을 들 수 있다. 즉 동 법안에는 대북정책에 대한 상·하 양원의 의견이 합동회의록의 형식으로 포함되어 미 행정부의 정책을 구속하게 되었다.¹⁰⁵⁾

오늘날 미 의회는 한반도문제에 대하여 미 국내여론뿐만 아니라 국제사회의 여론에 많은 영향을 미친다. 특히 의원 각 개인은 일반 유권자들의 과거 보다 높아진 의회의 역할에 대한 인식을 배경으로 행정부의 대북정책 결정과정에 더 효율적으로 제약을 가하고 있다. 지난 몇 년 동안 상원의 머코스키(Frank H. Murkowski) 의원, 헬름스(Jesse Helms) 의원, 맥케인(John McCain) 의원, 파인스타인(Diane Feinstein) 의원, 리버만(Joseph I. Lieberman) 의원, 프레슬러(Larry Pressler) 의원, 루가(Richard Lugar) 의원 등과 하원의 길먼(Benjamin A. Gilman) 의원, 베로이터(Doug Bereuter) 의원, 리치(James A. Leach) 의원, 애커만(Garry L. Ackerman) 의원, 리차드슨(Bill Richardson) 의원 (현 상무장관), 해밀턴(Lee H. Hamilton) 의원 등은 결의안 제출, 북한 방문 등의 방법을 통하여 미국의 대북정책에 상당한 영향력을 미쳐 왔다.

그리고 의회의 의사결정과정에서 입법보좌관들과 의회조사국 전문가들의 영향과 역할이 두드러지고 있다. 이미 미국의 입법과정은 의원들만의 의사결정에 의하여 운영되는 메카니즘이 아니다. 오히려 의

105) House-Senate Conference Report for HR4328, "Sec. 582. Korean Peninsula Energy Development Organization," Omnibus Appropriations Bill (October 19, 1998).

회 입법전문가들의 사안에 대한 분석과 법안 성안과정에서의 주도력과 창의력에 의해서 정책결정의 향방과 속도가 좌우되고 있다고 평가할 수도 있다.¹⁰⁶⁾

한편, 행정부 내의 외교정책 결정과정에서 각 부서는 제각기 다른 이해관계를 가지고 있으며, 이러한 이해관계의 상호작용에 의해 정책이 결정된다.¹⁰⁷⁾ 즉 대북정책과 관련 국무부, 국방부, NSC, CIA 등이 같은 목표를 추구하면서도 정책대안의 차이를 보일 수 있다. 각 정부기관간의 이해의 상충은 행정부의 정책수립을 어렵게 만든다. 물론 최종적으로 결정적인 역할은 하는 것은 대통령 자신이다. 그러나 대통령의 최종 결정은 전반적인 정치분위기, 여론, 의회와의 관계, 선거주기와 같은 거시적인 요소들이 주요 변수가 된다.¹⁰⁸⁾ 특히 한국과 같은 상대적인 약소국가의 경우, 미 행정부의 정책결정과정에서 때로는 장관급이상의 인사들보다도 차관급 이하의 관료들, 심지어는 과장급의 관료들이 매우 중요한 역할을 수행하고 있음을 유의해야 한다.¹⁰⁹⁾

결론적으로 미국의 외교정책결정은 대통령과 의회의 역학관계, 그리고 이들에게 영향을 미치는 여론, 이익집단, 언론 등의 상호작용 속에서 이루어지는 것이다. 이러한 점에서 볼 때, 정부간 차원의 교섭대상인 미 행정부에 대한 협력 강화 모색과 더불어 미국 의회가 외국과 직접 의사를 소통함으로써 미국의 외교정책 방향을 기능할

106) 박재창, "미국 상원의 대한 외교정책 결정구조," p. 330.

107) 미국 외교정책 결정과정에 대한 관료정치(Bureaucratic Politics) 관점에서의 제반 논의로는 G. John Ikenberry, ed., *American Foreign Policy: Theoretical Essays* (Glenview, IL: Scott, Foresman and Company, 1989), pp. 331~457 참조.

108) 김만규, 백광일, 문경인, 「대미통상로비연구」, (인천: 인하대학교 국제관계연구소, 1987), p. 34.

109) 위의 책.

수 있는 최대의 제도적 장치라는 점에서 각별히 주목해야 하는 외교 정책 추진의 대상이다. 그리고 미국의 다원주의적 정책결정과정에서 차지하는 '워싱턴 집단'의 역할에 대한 심층적인 이해가 요구된다.

2. '워싱턴 집단'의 역할

미국은 풀뿌리(grass-root) 민주주의가 가장 발달한 나라이다. 시민들은 자기들의 이익을 정부의 정책결정과정에서 반영시키기 위하여 시민단체를 조직하여 활동한다. 시민의 힘은 쓰레기처리와 같은 일상적 삶의 문제에서부터 안보외교정책에 이르기까지 미치지 않는 영역이 없다. 이와 같은 시민의 힘은 '시민권력'으로 '제5부'라고 일컬어지기도 한다.¹¹⁰⁾

따라서 미국에서의 외교정책결정은 행정부가 주도하지만 대통령은 각종 이익단체의 주장을 비롯하여 여론의 흐름을 등한시할 수 없다. 닉슨 대통령처럼 외교문제를 주도할 수 있는 역량을 가진 경우에는 대통령이 전략적 구상과 정책수행을 주도하지만 레이건 대통령처럼 그러한 능력이 부족할 경우에는 국무장관, 안보보좌관 등 참모에 의존하거나 여론의 흐름 및 사안에 따라 반응하는 수동적인 정책을 수행하게 된다.¹¹¹⁾

미국의 외교정책결정과정에서 민간부분, 특히 '워싱턴 집단'의 역할이 증대되고 있다. 예를 들어, 한반도문제와 관련하여 워싱턴의 정책연구기관이 북한에 대한 정책의 변화를 주장 또는 요청하는 정책건

110) 입법부, 행정부, 사법부의 권력 3부와 더불어 언론을 제4부, 시민권력을 제5부로 부른다.

111) Hedrick Smith, *The Power Game: How Washington Works* (New York: Random House, 1988), p. 568.

의를 하거나 정책논문을 발표하면, 의회에서 관련 의원들이 결의안, 법안 등을 제출하거나 청문회를 개최하는 등 행정부에 압력을 가하기 시작한다. 이 과정에서 행정부의 대북 지원을 규제하거나 반대하는 보수주의자들의 목소리가 높아지고 행정부는 북한과 협상을 계속하는 한편 규제법안의 입법에 반대하여 그 철회와 수정을 의회에 요구한다. 의회는 법안 및 예산 심의과정에서 행정부와 타협하는 과정을 진행한다. 미국 외교협회(Council on Foreign Relations)의 ‘대북 정책 검토 연구팀’(공동의장: Morton Abramowitz 전 카네기 국제평화기금 이사장/전 국무차관보, James Laney 전 주한 미대사)이 1998년 8월 31일 북한의 중거리 미사일발사를 계기로 미 행정부에 대북 정책을 신중히 검토할 것을 건의하는 공개서한을 10월 7일 클린턴 대통령에게 전달하고,¹¹²⁾ 미 의회가 행정부로 하여금 KEDO의 대북 지원예산 지출에 엄격한 조건을 부가하고 북한정책조정관(North Korea Policy Coordinator)을 임명하도록 하는 조항을 99회계연도 예산안에 포함시킨 것¹¹³⁾은 대표적인 사례이다.

국제문제의 중심지로서 워싱턴에는 대학교 부설 연구기관 이외에도 수많은 연구소(think tanks)와 평화 및 국제안보문제 관련 정책연구기관들의 본부 또는 지부가 있다. 이들 기관은 국제안보문제와 관련한 미 정부기금 및 민간연구기금을 얻기 위하여 경쟁을 하며, 이

112) ‘대북정책 검토 연구팀’ 또는 ‘한반도변화관리 연구팀’으로 불릴 수 있는 이 팀은 전직 주한대사, 하원의원, 주한미군사령관, 동아·태담당 국무차관보를 비롯하여 학자, 전문가들로 구성되었으며 공동명의로 클린턴 대통령에게 대북정책검토 건의 편지를 보냈다. Morton Abramowitz, James Laney *et al.*, "Letter to the President of the United States from the Independent Task Force on Managing Change on the Korean Peninsula," (Council on Foreign Relations, October 7, 1998).

113) House-Senate Conference Report for HR4328, "Sec. 582. Korean Peninsula Energy Development Organization," Omnibus Appropriations Bill (October 19, 1998).

과정에서 미국의 외교정책에 영향을 미친다. 우드로 윌슨 국제연구센터(Woodrow Wilson International Center for Scholars)의 조사에 따르면, 워싱턴에는 평화 및 국제안보문제 연구와 관련하여 420개 이상의 주요기관들이 있는데, 이중 독립적인 연구기관 만해도 80개 이상에 달한다.¹¹⁴⁾

이중 한반도문제를 다루는 기관으로는 의회조사국(Congressional Research Service), 미국 평화연구소(United States Institute of Peace), 우드로 윌슨 국제연구센터(Woodrow Wilson International Center for Scholars), 국방연구소(Institute for Defense Analysis) 등 의회 또는 행정부에 의해 설립된 국가연구기관들을 비롯하여 전략국제문제연구소(Center for Strategic and International Studies), 헤리티지재단(Heritage Foundation), 카네기 국제평화기금(Carnegie Endowment for International Peace), 브루킹스연구소(Brookings Institution), 미국 기업연구소(American Enterprise Institute for Public Policy), 랜드연구소(RAND-Washington Office), 외교협회(Council on Foreign Relations), 미국 대서양협회(Atlantic Council of the United States), 허드슨연구소(Hudson Institute), 케이트연구소(Cato Institute), 국제경제연구소(Institute for International Economics), 진보정책연구소(Progressive Policy Institute)와 같은 민간연구기관들이 있다. 이들 연구기관 중에는 헤리티지재단과 같이 보수주의(conservatism) 내지는 공화당(Republican Party) 편향의 정책 성향을 뚜렷하게 드러내는 기관도 있으나, 대부분이 비당파적(nonpartisan) 내지는 초당파적(bipartisan)인 정책 연구지향을 표명하

114) Robert W. Janes, *Scholars' Guide to Washington, D.C., for Peace and International Security Studies* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1995), pp. 181~234.

고 전문성과 객관성에 대한 평판을 지키려고 한다.¹¹⁵⁾ 이 밖에도 연구기관은 아니지만 코리아협회(Korea Society), 코리아클럽(Korea Club)과 같은 민간단체들이 있다.

CRS, USIP, IDA의 동아시아 담당 부서 또는 담당자들이 한반도 문제를 일상적으로 다루고 있으나, 위의 연구기관들의 연구사업 중에서 한반도문제가 차지하는 비중은 미약하다. 특히 민간연구기관의 경우 자체 기금을 활용하여 한반도문제를 연구하는 비중은 매우 낮은 것으로 평가된다. 민간연구기관은 기관이 가장 중점을 두고 있는 연구분야를 제외하고는 당시의 관심과 재정 확보 가능성의 토대 위에서 연구프로그램을 새로 만들거나 없애는 것이 일반적이다.¹¹⁶⁾ 그리고 한반도문제를 연구하는 정책전문가들의 수도 일본 또는 중국 관련 정책전문가들의 수에 비해 훨씬 적다.

그러나 동아시아에서 한국의 정치, 경제적인 역할이 커지고 최근에는 북한의 대량살상무기 및 그 운반 수단인 미사일의 개발, 북한체제의 불안정 등에 따라 한반도문제가 주요한 관심영역의 하나로서 부각되었다. 이에 따라 한반도문제에 새로운 관심을 갖는 전문가들의 수도 제한적이지만 늘어나고 있고, 북한문제, 한반도 안보 및 통일문제와 관련한 세미나, 간담회 등이 비교적 자주 개최되고 있다.

특히 각 연구기관에 소속되어 한반도문제를 연구하는 학자 또는 전문가들은 그들간에는 물론 행정 각부의 한반도문제 관련 정책담당자들과 긴밀한 정책협조를 위한 연계망이 형성되어 있다. 이러한 연계망의 형성은 미국의 정책연구기관에 종사하는 연구원들이 행정부

115) David D. Newsom, *The Public Dimension of Foreign Policy* (Bloomington: Indiana University Press, 1996), p. 160.

116) Robert W. Janes, *Scholars' Guide to Washington, D.C., for Peace and International Security Studies*, p. 181.

의 관료로 충원되는 핵심적 인력 풀(pool)을 구성하고 있다는 점에서 더욱 중요하다. 장관급을 비롯하여 차관, 차관보, 국장급 및 하위관료에 이르기까지 행정부의 관리로서 종사한 사람들이 연구기관의 연구원으로 자리를 이동하거나, 그 반대 경로를 통해 연구기관 연구원들이 행정부의 관리가 되는 것이 일상화되어 있다. 예컨대 AEI는 레이건 행정부 때 20명의 연구원이 백악관의 참모로 발탁되었다.¹¹⁷⁾ 현 클린턴 행정부의 국무장관인 올브라이트(Madeleine Albright)는 전직 국가정책연구소(Center for National Policy) 소장이었으며, 국무부 동아·태담당 차관보 로스(Stanley O. Roth)는 USIP 연구실장이었다.

정책연구기관 연구원들은 미국의 한반도정책을 연구하면서 연구보고서 제출, 토론, 자문, 신문에 의견제재 등의 방법을 통하여 미 행정부의 정책결정과정에 참여한다.¹¹⁸⁾ 예를 들어, 미 의회에 의해 설립된 미 평화연구소는 1993년 가을 이후 한반도문제 전문가들로 연구그룹을 구성하고, 북한 핵문제, 북한의 급격한 붕괴 가능성, 4자회담 등 한반도문제 현안에 대한 일련의 토론회를 개최하고 특별리포트들 작성·제출함으로써 미국의 한반도정책에 영향을 미치고 있다.¹¹⁹⁾

117) David D. Newsom, *The Public Dimension of Foreign Policy*, p. 150.

118) 예를 들어 한 연구기관에서 한반도문제와 관련된 세미나 또는 워크숍 등을 개최할 경우, 국무부, 국방부, 국가안보회의, 의회조사국 등의 관련 정책담당자 및 연구자들과 민간연구기관의 연구자들이 함께 모여 집중적인 토론을 한다. 필자는 1997년 3월 1일부터 8월 31일까지 워싱턴의 허드슨연구소에 초청연구위원으로 있으면서 이러한 정책토론에 여러번 참여하면서 미국의 민간연구기관 연구자들과 정부 정책담당자들간의 연계가 매우 긴밀하게 작동하고 있음을 경험하였다.

119) 지금까지 이 연구그룹이 작성한 특별리포트로는 "North Korea's Nuclear Program: Challenge and Opportunity for American Policy" (1994), "The North Korean Nuclear Challenge: The Post-Kim Il Sung Phase Begins" (1994), "A Coming Crisis on the Korean Peninsula?: The Food Crisis, Economic Decline, and Political Considerations" (1996), "North Korea's Decline and China's Strategic Dilemmas" (1997), "Beyond the Financial Crisis: Challenges and Opportunities for U.S. Leadership" (1998), "Challenges of Building a Korean Peace Process: Political and Economic

그리고 정책연구기관의 전문가와 학자들은 TV 방송 토론 및 논평 프로그램에 출연하여 의견을 적극적으로 개진하며 신문, 저널 등에 기고하여 정부의 정책을 비판하거나 지지하고 대안을 제시함으로써 외교정책에 대한 여론 형성에 주도적인 역할을 수행한다. 이들 전문가들은 때로는 미 외교정책의 새로운 어젠다(agenda)를 제시하여 정부의 정책을 이끌기도 한다. 또한 이들 기관에서 발행하는 각종 책자와 저널, 연구보고서 등은 미국의 많은 대학에서 참고서로 활용되고 있다.¹²⁰⁾

워싱턴에 위치한 이들 연구기관들은 수시로 토론회를 개최하는데, 매우 공식적이고 형식을 갖춘 회의 이외에도 점심시간을 이용한 “brown-bag lunch” 회의¹²¹⁾와 같은 모임을 통하여 현안뿐만 아니라 정책방향, 정책대안들을 수시로 점검한다. 코리아협회는 미 의회도서관 한국과와 공동으로 매달 세 번째 화요일 점심시간을 이용하여 미 의회도서관 회의실에서 한반도문제와 한·미관계에 관심을 가지고 있는 전문가, 학자, 행정부관리, 의회관리, 의원 및 의원보좌관, 언론인 등이 모여 특정한 주제를 두고 토론을 함으로써¹²²⁾ 한반도문제와 관련한 여론형성 및 정책대안에 대한 토론을 수행하는 중요한 역할을 하고 있다. 코리아클럽도 한반도의 정치, 경제, 사회, 안보적 문제를 가지고 토론하는 모임을 매달 개최하고 있다. 이러한 모임은 한반도 문제에 관심을 가지고 있는 미국과 한국의 여러 인사들이 한반도의

Transition on the Korean Peninsula” (1998) 등이 있다.

120) David D. Newsom, *The Public Dimension of Foreign Policy*, p. 160.

121) “brown-bag lunch” 회의는 회의 참가자들이 각자 가벼운 점심식사를 지참하여 식사를 하면서 회의를 하는 것을 말한다. 많은 경우에 있어서는 회의를 주최하는 측에서 샌드위치와 같은 간단한 점심식사를 준비한다.

122) 이 모임의 공식적인 명칭은 “Tuesday Lunch Group on Korea”이며 모임의 장소는 Dining Room A, 6th Floor, Madison Building, Library of Congress 이다.

현안에 대해 토론하고 최신 정보를 교환하는 창구로서 뿐만 아니라 인적 관계를 형성하는 자리의 역할을 하고 있다. 그러나 아직까지는 참여 인사들의 범위가 널리 확산되지 못하고 있는 실정이다.

미국 정치과정의 특성상 '워싱턴 집단'의 역할은 워싱턴 외곽을 감싸는 순환고속도로를 의미하는 "belt way" 내부집단(establishment)의 일원으로서 미국의 외교정책 결정과정에 지대한 영향을 미치고 있다. 이러한 관점에서 볼 때, 미국의 한반도정책은 행정부와 의회, 그리고 정책전문가집단 간에 공식적, 비공식적으로 연구·토론·조정 순환과정을 거치면서 결정되고 집행된다고 할 수 있다.

제 V 장 대미 통일외교 전략

미·북간의 제네바합의 이후 남북한 및 미국의 3자관계가 변하고 있다.¹²³⁾ 또한 북한의 핵문제와 미사일문제, 북한체제의 불안정성 증대에 따라 한반도문제의 국제화 경향이 심화되면서 한국의 통일외교 전략의 복잡성이 증대되고 있다.

통일외교전략은 우리의 통일문제에 이해관계를 가지고 있는 국가의 이익을 저해하지 않으면서 외교교섭을 통하여 통일에 대한 지지와 지원을 확보하는 전략이라고 규정할 수 있다. 이론적으로 통일의 교전략은 한국의 외교전략의 하위수단이다. 경제 및 통상문제가 각국의 외교에서 차지하는 비중이 압도적으로 커지고 국가간 및 국제수준에서 다루는 문제의 범위가 다양화, 다변화되면서 통일문제가 우리의 외교에서 차지하는 비중이 상대적으로 위축되고 있다.

그러나 우리의 외교에 있어서 남북한관계 및 통일문제가 차지하는 위상이 결코 낮지 않고, 분단이 국내정치경제에 지대한 영향을 미치고 있다는 점에서 통일외교전략의 중요성은 아무리 강조해도 지나침이 없다.

그 동안 한국이 안보를 미국에 의존하고 1990년대에 들어서 한반도문제가 국제적 문제로 대두되면서 미국의 역할이 매우 커졌음에도 불구하고, 통일정책의 차원에서 대미외교를 효과적으로 전개해 왔다고 볼 수 없다. 한국과 미국의 힘의 차이를 감안할 때, 한국의 통일외교는 미국 측의 이해관계가 높지 않은 한 소기의 성과를 기대하기 어렵다.¹²⁴⁾ 더욱이 미 외교정책 형성과정의 복잡성과 행위자의 다양

123) 박영호, 「미·북관계의 변화와 한국의 대북정책 방향」 (서울: 민족통일연구원, 1998), pp. 46~61.

124) 힘의 비대칭관계에 있는 동맹 또는 우호 국가간의 협력관계를 끌어 내는

성은 실질적 차원에서의 한국의 대미 외교 접근에서의 어려움을 가중시킨다.¹²⁵⁾ 그 동안 한·미공조를 언급할 때면 미국내 폭넓은 인맥의 구축, 로비력의 강화 등이 일상적으로 언급되어 왔다. 그러나 이러한 과제들은 단시일 내에 달성될 수 없고, 구체적인 전략구도가 없으면 현안이 등장할 때마다 거론되는 것으로 그치고 만다. 더욱이 미국의 대외정책에서 보면, 한국은 전략적인 가치가 매우 높기는 하지만, 일상적으로 큰 관심을 기울일 만큼 가장 중요한 국가가 아니다. 그러나 미국이 동아시아에 중요한 이해관계를 가지고 있기 때문에 미국에 대하여 효과적인 전략을 강구하여 동맹국간에 상호 이익을 도모하기 위한 차원에서 협력 및 정책조정을 이루어 나간다면 미국이 한반도에 대해 갖고 있는 이해관계 이상의 관심을 유발할 수 있다.¹²⁶⁾

1. 단기전략

가. 한·미 정책협력 창구의 체계화

한국은 동아시아지역에서 미국의 핵심적인 동맹국가이다. 미국의 장기적인 동아시아전략 구도 속에 한미동맹의 유지가 주요 고려요소

이론적 논의에 대해서는 Curtis S. Signorino, "Simulating International Cooperation under Uncertainty: The Effects of Symmetric and Asymmetric Noise," Paper No. 95-5 (The Center for International Affairs, Harvard University, 1995) 참조.

125) 외교통상부 대미외교관련 정책실무자와 필자의 전화토론(1998. 12. 22).

126) 이하의 논의에서는 문정인, "미국 통상 정책과 한미 무역 관계," 김기수 편, 「미국 통상 정책의 이해」 (성남: 세종연구소, 1996)와 최선근, "IMF 시대 대미외교 외교전략," 정책과제보고서 98-03 (세종연구소, 1998. 6)으로부터 많은 시사점을 받았다. 특히 최선근 박사와는 대미 외교전략과 관련하여 많은 토론을 하였다.

가 되고 있음을 고려할 때, 이러한 동맹관계를 보다 적극적으로 활용할 필요가 있다. 동맹국간에도 국익의 차원에서는 이해의 차이와 갈등이 발생한다. 그러나 동맹국간 특정사안에 대한 정책대안의 차와 갈등을 극복하고 협력을 강화하기 위해서는 동맹관계의 이탈을 방지할 수 있는 제도적 장치의 일상화가 필요하다.¹²⁷⁾ 서독과 미국의 협력사례 분석에서 알 수 있었듯이 동맹국간의 상호신뢰가 제도화되어 있다면, 정책협력과 조정의 과정이 효율적으로 수행될 수 있다. 서독은 동독의 정치적 위기에 따라 통일의 기회가 다가왔을 때, 효율적인 정책결정과정을 통하여 신속한 정책대안을 도출, 집행을 할 수 있었다. 이러한 정책집행은 수상실을 중심으로 외무성 등 독일문제를 담당하는 기관들간의 체계적이고도 신속한 정책 협력을 바탕으로 하고 있었다. 이와 함께 서독은 미국과의 정책협력을 중시, 양국의 지도부 및 정책실무진들간의 긴밀한 협력관계를 유지하면서 핫라인 및 수시 협력채널을 가동, 사안이 발생할 경우마다 긴급한 협의와 지원을 요청하였다. 이러한 점에서 한·미간에는 최고 정책결정자 수준에서부터 각급 정책실무선에 이르기까지 상시적인 협력채널이 구축되어 운영되어야 할 것이다. 한미동맹이 정책협력과 조정 측면에서의 제도화를 위한 출발점으로서 대미 통일외교 창구의 체계화가 필요하다.

원론적으로 평가할 때, 미국은 다원주의 국가이고 한국은 조합주의적 성격이 강한 국가이다.¹²⁸⁾ 그러나 한미정책 공조에 있어서 미국은 국무부를 중심으로 일관성있고 체계적인 협상태도를 견지하는 반면, 오히려 한국은 일관성이 없으며 내부갈등적인 협상자세를 보여

127) Celeste A. Wallander and Robert O. Keohane, "An Institutional Approach to Alliance Theory," Paper No. 95-2 (The Center for International Affairs, Harvard University, 1995), pp. 23-34.

128) 문정인, "미국 통상 정책과 한미 무역 관계," p. 244.

왔던 것을 부인할 수 없다. 더욱이 남북문제와 통일문제에 대해서는 한국이 당사자로서 큰 전략구도를 제시하고 세부 의제를 제안하며 설명할 수 있는 위치에 있어야 한다. 그러나 실제로 전개되었던 현상은 한국이 미국이 제시한 의제에 수동적으로 대응하는 비정상적인 행태가 많이 발생했던 것이다. 더욱이 한국은 한미공조에 있어서 우리의 구상을 충분히 제시하지 못했던 것으로 보인다.

그리고 한·미간 공식적인 정책협력체제를 든든하게 받쳐 줄 수 있도록 정책연구기관과 민간 차원의 각종 정책연계망을 조성·운영함으로써 상호 이해가 항상 든든하게 다져져야 할 것이다. 민족통일연구원, 외교안보연구원, 한국국방연구원과 같은 정부출연연구기관의 전문가들을 보다 적극적으로 활용함으로써 미국의 한반도정책에 영향을 미치는 정책전문가집단과의 협의채널과 정책 토론망을 일상화시키는 것은 유용한 수단이다. 정보통신매체의 발달로 한·미의 전문가들 사이에는 개인적 수준에서 수시 토론과 자문 등이 진행되고 있다. 미국의 한반도정책에 우리의 입장을 보다 효율적으로 반영시키기 위해서는 이와 같은 개인적 수준의 협의채널을 보다 체계적으로 조직할 필요가 있다.

나. 대미 협상능력의 제고

통일과 관련한 외교협상능력의 제고가 절실하게 요청된다. 우리의 외교협상능력에 대한 지적은 북한 핵문제와 통상문제에서 여실히 드러난 바 있다. 최근 통상문제에 있어서는 전문가들을 총원함으로써 문제점을 보완하려는 노력이 엿보인다. 그러나 통일문제와 관련해서는 전문적인 노력이 충분하게 이루어지지 않고 있다.

대미 외교협상의 주된 담당자는 외교관들이다. 그러나 우리의 외

교관들은 통일문제에 관한 전문성이 결여되어 있다. 특히 우리의 외교관들은 순환 보직제에 따라 한시적으로만 통일문제에 관심을 갖게 된다. 더욱이 외교관의 입장에서 보면 통일문제가 주된 관심사항은 아니다. 또한 미국측이 자주 불만을 표시하는 문제가 '명분에 집착'하는 한국의 외교협상 스타일이다. 협상의 실질적인 내용보다는 격식, 장소와 같은 외형적인 측면에 관심을 갖고 있는 것이 한국의 외교이며, 명분을 지키는 것을 종종 '원칙'의 준수로 착각하는 경향이 있는 것으로 지적된다.¹²⁹⁾

이에 따라 한·미간에 대북정책과 관련한 현안문제를 논의하는 과정에서 물론 통일문제에 관한 중장기적인 비전에 입각하여 적극적인 대미선풍외교를 벌이기가 근본적으로 어렵다. 한미공조를 위한 협의과정에서 우리의 외교관들이 당연히 비교우위를 가지고 논의를 주도하는 것을 어렵게 하고 있다. 그렇다고 하여 통일문제 전문가들인 통일부의 관리들이 외교관의 역할을 대신할 수 있다고 보기도 어렵다. 통일부는 우리 정부의 편제상 대미 외교를 수행하는 임무를 부여 받고 있지 못하다. 또한 대미 통일외교를 효율적으로 수행할 수 있는 능력이 충분히 구비되어 있지 않은 것 같다. 또한 외교협상의 실질적인 주체가 외교관이라고 할 때, 외교통상부와 통일부간 기관 이익차원의 알력이 문제가 될 수 있다. 실질적으로 통일부 관리를 통일주체관으로 파견하려는 과정에서 양 기관간의 정책협조가 원만히 이루어지지 못했다는 지적도 있다.

앞으로의 대미 통일외교가 미국 측의 지속적인 지원을 필요로 해야 한다는 점을 감안할 때 지식과 경륜, 그리고 능력을 가진 전문가의 양성 및 충원이 절실하다. 그리고 전문적 지식과 경륜 못지 않게

129) 박두식, "명분족쇄 탈피, 실리외교 펼쳐야," 「조선일보」, 1998년 5월 30일.

중요한 것은 영어 구사 능력이다. 미국인 이상의 영어 능력을 보유해야만 바람직한 협상결과를 유도해 낼 수 있다는 점은 아무리 강조해도 지나치지 않다.

특히 우리의 단점으로 지적할 수 있는 것은 협상의 know-how에 대한 수직적, 수평적 의견 교류와 관련 지식 및 경험의 축적이 효과적으로 이루어지지 않고 있다는 점이다. 보직 순환에 따른 주요 협상 책임자의 교체는 협상사안에 대한 지속성을 단절시키고 다시 원점에서 시작하게 되는 잘못과 어리석음을 범하게 된다. 따라서 대미 통일 관련 협상 또는 정책조정회의와 관련한 모든 지식, 정보, 기록들을 체계적으로 정리, 보완하여 후임자를 포함하여 관련 부서의 인사들과 정부관련 연구기관의 전문가들이 공유할 수 있는 공공재로 만들어야 할 것이다.¹³⁰⁾

다. 대북정책에서의 신뢰 확보

한반도문제의 국제화가 증대된 1990년대에 걸쳐 한국의 대북정책에 대한 미국 및 국제사회의 신뢰는 그렇게 높지 않았다. 더욱이 북한 핵 문제를 해결하는 과정에서 한국정부가 보여준 정책적 혼선은 미국의 정책담당자를 포함하여 정책연구집단의 한국정부에 대한 불신과 불만의 원인이 되었음을 부인할 수 없다.

서독이 미국과의 협력을 통해 주변국을 설득하고 서독주도의 통일에 대한 지지를 확보할 수 있었던 배경에는 서독의 대 동독정책을 비롯하여 주변국에 대한 정책에서 미국과 유럽 열강의 신뢰 확보가 있었다. 그리고 서독이 군사적 열세에도 불구하고 서유럽통합의 구심

130) 문정인, “미국 통상 정책과 한미 무역 관계,” p. 245.

점으로서는 영향력을 발휘할 수 있었던 것은 상호의존을 통한 국제평화의 달성이라는 도덕적 외교와 그에 따른 책임성의 정책 추진이 작용하였다. 구조적으로 패권추구가 불가능했던 서독은 윤리와 책임을 강조함으로써 강대국들의 현실주의적 외교정책의 교차점에서 이상주의적 외교역량을 발휘할 수 있었다.

한반도는 역사적으로나 지정학적으로 강대국의 팽창정책의 주요목표가 되었다. 이러한 목표는 21세기에 들어서도 그 성격이 크게 달라지지 않을 것이다. 한반도 통일로 등장할 단일국가에 대한 주변국의 우려는 이러한 한반도의 전략적 위치와 무관하지 않다. 따라서 한국은 통일한국이 동북아시아의 안정적 평화, 경제적 상호의존 및 발전, 지역의 공동안보의 확보 등에서 긍정적 기여를 할 수 있다는 신뢰를 확보하는 외교정책을 추진해야 할 것이다. 특히 한반도 평화체제 정착을 위한 정책 추진에 있어서나, 통일한국이 동북아시아에서 평화와 안정을 위한 새질서 구축과정에서 협력적 파트너로서 역할을 수행할 것임을 지금부터 적극적으로 부각시킬 필요가 있다.

또한 군사력이나 법적 질서만이 정치적 영향력의 기반이 되는 것이 아니라, 정책적 투명성과 일관성의 유지, 책임있고 명분에 집착하지 않은 정책대안 개발과 제시, 북한에 대한 신뢰 구축 등은 동맹국 미국의 의회, 행정부, 정책연구집단, 언론 등으로부터 강건한 신뢰를 확보할 수 있는 발판이 될 것이다. 이러한 과정은 주변국들을 포함하여 국제사회로부터의 신뢰도 획득할 수 있는 길이다.

라. 한·미 협력에 관한 전략적 사고 확립

대북정책 또는 통일정책과 관련된 한·미 협상에 대하여 전략적 사고를 갖추어야 할 필요가 있다. 지금까지의 한·미 외교협상은 '미국

의 공세'와 '한국의 수세'라는 일반적인 공식으로 정형화될 수 있다.¹³¹⁾ 북한 핵문제를 해결하는 과정에서도 북한의 남한배제전략이 영향을 미치기는 하였으나, 이러한 패턴을 밟았다고 볼 수 있다. 한국은 전통적인 한·미 동맹관계가 어떠한 경우에도 우리의 정책적 입장을 반영할 수 있는 튼튼한 기반이라는 선입견으로부터 벗어나야 한다. 또한 미국의 안보공약과 경제적 지원, 그리고 외교적 협력을 받을 수밖에 없는 한국의 입장에서는 대미 협상에서 근원적으로 수세적인 입장에 처해 있다고 판단하기 쉽다.

그러나 한국은 더 이상 미국에 절대적으로 의존하는 안보의 무임승차국이 아니다. 한국은 안보적 차원에서 미국의 동아시아전략을 유지시켜 줄 수 있는 중요한 전략적 요충지에 있으며, 경제적으로는 미국의 주요 수출시장일 뿐만 아니라 장기적으로 미국의 동아시아시장의 확대를 위한 중요한 전초기지가 된다. 그만큼 미국도 한국에 의존해야 하는 부분이 있다. 따라서 한국은 이러한 미국이 한국에 대해 필요로 하는 전략적 보완점을 활용하여 적극적인 외교전략을 전개해야 할 것이다. 단순히 '지킬 것은 지키고 줄 것은 준다'는 논리만으로는 미국과의 외교협상에서 우리의 이익을 극대화할 수 없다. 합법적으로 미국으로부터 얻어낼 수 있는 것은 더 얻어내야 한다.

이러한 발상의 전환을 위해서는 기존의 관료적 타성을 벗어나서 미국을 적극적으로 설득할 수 있는 새로운 의제를 쌍무적·지역적·다자적 차원에서 강구하여 추진해야 할 것이다. 예컨대, 쌍무적 차원에서 한·미 기업의 대북공동 진출, 지역적 차원에서 한·미안보동맹의 동북아 안보와 연계 발전, 다자적 차원에서 정부간 동북아 안보대화의 공동 발의·추진 등을 생각할 수 있다.

131) 위의 글, p. 246.

마. 실리의외교의 추구: 한반도의 전략적 중요성 강조

미국은 21세기에도 동아시아지역에서 자국의 영향력을 유지하려는 전략적 구상을 입안·실천하고 있다. 동아시아지역에 대한 미국의 정책이 일차적으로는 일본과 중국을 염두에 두는 것이나, 한반도의 지정학적 위치는 미국의 동맹국으로서 한국의 역할을 무시할 수 없도록 하고 있다. 미국의 장기전략에서도 한반도는 동아시아정책결정의 핵심적인 변수이다.¹³²⁾ 따라서 단기적으로는 동북아시아의 안보와 평화유지에 한국의 중요성을 인식하고 있는 미국의 입장을 활용하여 한국의 전략적 중요성과 동아시아 안보에 기여할 수 있는 역할에 대한 지속적인 강조가 필요하다. 특히 이 지역의 안보에 미치는 한반도 문제의 중요성에 대해서 미 의회와 워싱턴 집단의 지속적인 관심을 유도해야 한다.

그러나 한국의 전략적인 중요성에 대한 강조가 앞서 지적한 바와 같이 종래와 같은 전통적인 한·미안보동맹에 입각한 특수성에 안주해서는 안될 것이다. 서독의 예에서 보았듯이, 한·미관계가 선린우호의 동맹관계이기는 하지만, 범세계적 초강대국으로서의 미국의 이익과 지역의 중견국가로 성장하는 한국의 이익이 항상 합치되기가 어렵다는 점을 인정하는 속에서 동맹관계의 질적 발전을 위한 공통의 정책대안을 찾아야 한다. 다시 말하여, 한국과 미국의 북한에 대한 전략적 의미가 차이가 있음을 인정하고 우리의 통일 목표가 미국의 동아시아지역에 대한 전략적 목표 달성에 기여함을 강조해야 한다. 이러한 관점에서 한국은 미국에 대하여 대북정책에 대한 “실질적 동반관계”가 구축될 수 있도록 전략적 및 전술적 차원의 정책공조를

132) William S. Cohen, *Report of the Quadrennial Defense Review; East Asian Strategy Report 1998*.

위한 적극적인 설득외교, 공동연구 등을 추진해야 할 것이다. 또한 한국은 미국으로부터의 절대적인 외교적 지원을 획득하기 위해 정부, 의회, 연구기관, 민간기구 등을 적극적으로 활용해야 한다.

그리고 미국과의 관계를 축으로 하여 주변국에 대한 실리외교를 전개해야 한다. 서독은 안보차원에서 대미 의존적인 구조 속에 놓여 있는 자국의 외교정책의 한계를 미국을 통해 주변국, 특히 영국, 프랑스, 소련의 대 통일독일 우려를 완화하는 데 활용하였다. 즉 서독은 유럽안보의 보장과 독일의 통일이 병행해야 한다는 미국의 전략을 소련, 영국, 프랑스의 통일독일에 대한 위협 인식을 감소시키고 서독의 입장을 이해시키는 데 활용하였다. 그리고 통일과정에서는 서독이 독일의 재발흥에 대한 주변국가의 우려를 인식하여 EC, NATO, CSCE와 같은 다자간 틀을 활용함으로써 안보적 제약에 따른 부담을 벗어나는 한편, 정치·경제적 발전을 적극적으로 활용할 수 있는 기회를 찾았다.

안보차원에서 한국의 대미 의존도는 서독의 대미 의존도 보다 훨씬 높으며, 북한의 군사적 위협의 수준에서 볼 때 통일과정에서 한국은 미국의 협력에 크게 의존하지 않을 수 없다. 그러나 중국, 일본 등 주변국은 통일이한국이 자국의 안보에 미칠 영향을 의식하고 있다. 따라서 한국은 주변국에 대하여 한·미안보동맹이 단기적으로는 북한의 군사적 도발억제에 있으며, 장기적으로는 동북아안보와 평화에 더 많이 기여하는 안보체제로 전환되어 지역적 안보에 연동시키는 정책을 추진할 할 것임을 주지시켜야 할 것이다.

이와 관련하여 한국은 미국에 대한 보다 성숙한 파트너로 성장했다는 논리 위에서 외교적 자율공간을 확대함으로써 일본, 중국, 러시아와의 정치·안보적 관계를 발전시켜 나가야 한다. 한국은 경제 재도약을 통하여 우리의 경제적 역동성을 외교적 수단으로 활용해야 할

것이며, 북한에서 급격한 체제전환과정이 발생할 경우 주변국으로부터의 지원을 획득할 수 있을 것이다. 현재 한국이 미국과 공동으로 추진하고 있는 4자회담은 한반도문제를 다자간 차원에서 해결하기 위한 첫 시도이다. 동북아지역에서는 아직까지 유럽에서와 같이 경제 및 안보 차원에서 다자간 협력이 활성화되고 있지는 않으나 점차로 다자간 협력기구의 필요성이 부각되고 있음을 감안할 때, 한국은 APEC, NEACD와 같은 다자간 대화채널에 주도적으로 참여함으로써 통일외교에 활용해야 할 것이다.

바. 통일외교와 관련된 국내적 합의 도출

대미 통일외교와 관련된 국내적 합의를 도출해야 할 것이다. 일반적으로 한국의 대외협상의 특징으로 협상 그 자체가 관료들의 배타적인 전유물이 되는 경향이 강하다는 점이 지적되고 있다.¹³³⁾ 이러한 현상은 대북정책에서도 마찬가지이다. 이와 같은 행위 패턴은 한국의 대미 설득력을 크게 약화시킬 수 있다. 민주화시대에 외교협상이 관료의 전유물이 될 수 없다. 국회, 관련 전문연구기관, 언론 그리고 국민과의 유기적 협의와 합의하에 통일관련 외교협상의 목적, 전략, 전술이 도출되어야 하며 관료조직의 일방적인 독주는 없어야 한다. 더구나 세계화, 정보화, 지식화 등으로 상징되는 급변하는 국제환경변화 속에서 국가발전에 기여하는 관료들의 능력이 효율적이지 않다는 점이 지적되고 있는 상황에서 더욱 그렇다.

그리고 국회와 국민의 여론동향이 대미 외교협상의 지렛대로 활용될 수 있음을 유의해야 할 것이다. 미국 행정부가 미 의회의 반대 또

133) 문정인, “미국 통상 정책과 한미 무역 관계,” p. 245.

는 거부감을 이유로 예컨대 경수로 건설비 부담 거부는 물론 중유지 원금 조차도 충분히 부담할 수 없다고 한 사례에서처럼 특정사안을 양보할 수 없다는 논리를 펼 때 한국 측도 그와 유사한 논리를 펼 수 있어야 한다.¹³⁴⁾ 그렇게 하기 위해서는 국내적으로 시민사회와 정치사회의 지원과 협력이 없이는 효과적인 대미 외교협상을 전개할 수 없다는 민주주의체제의 일반논리에 관심을 가져야 할 것이다.¹³⁵⁾ 이러한 외교협상 자세가 바로 미국을 원칙적으로 설득할 수 있는 방법이다. 김영삼 정부아래서 한미공조의 문제가 있었음에도 불구하고 정부가 항상 한미공조에 문제가 없다고 주장한 것과 같은 행태에서 벗어나 협상과정과 결과에 대한 정보를 국민들에게 공개해야 하며 보다 유기적인 협력체계를 구축할 수 있도록 하는 제도적 장치를 마련해야 할 것이다.

사. 지도자의 정치적 리더십 발휘

독일의 사례 분석에서 알 수 있었듯이 대북 및 통일정책 추진과정에서 지도자의 역량이 매우 중요한 변수가 된다. 서독의 정치지도자들은 분단의 장기화에도 불구하고 독일정책을 일관되게 추진함으로써 독일국민의 민족적 정체성에 대한 기대감을 유지시켜 나갔다. 통일과정에서 서독이 미국으로부터 전폭적인 협력을 얻을 수 있었던 까닭은 통일 이전부터 양국의 동맹관계를 안정적으로 제도화시켰을

134) 1998년 6월 김대중 대통령의 방미시 미국은 융성한 대접을 하면서도 위에서 지적한 사안들에 대하여 김대통령에게 의회를 설득해 보라고 하였으며, 의회 지도자들은 언론을 상대로 설득할 것을 언급한 사례는 미국측의 이러한 협상술의 분명한 예이다.

135) Peter Evans, Herold Jacobson, and Robert Putnam, eds., *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics* (Berkeley: University of California Press, 1993) 참조.

뿐만 아니라 지도자간에 돈독한 개인적 유대관계를 쌓았기 때문이다.

또한 서독 국민의 통일에 대한 기대가 점차 낮아졌으나, 통일의 기회가 포착되었을 때, 서독의 정치지도자들은 독일국민의 여론을 통일의 길로 이끄는 역량을 발휘하였다. 콜 수상은 동독과 서독에서 통일에 대한 기대가 급속히 확산됨에 따라 점진적 통일이 주변국의 역할 확대로 효과적인 성과를 기대하기 어려울 것으로 판단하고 과감히 조기 통일의 방식을 선택하였다. 특히 콜 수상은 한편으로는 미국이라는 강력한 우방의 지원을, 다른 한편으로는 소련의 무력한 대응과 영국 및 프랑스의 통일독일에 대한 우려 인식을 바탕으로 통일과정을 강력하고도 신속하게 추진하였다. 겐서 외상을 비롯하여 주변 참모들도 효율적인 통일정책 추진에 기여하였다. 이와 같은 지도력의 발휘는 물론 정치지도자들의 개인적인 국가경영 역량에 크게 기인하고 있는 것이지만, 서독의 안정적이고 제도화된 민주주의체제가 기반으로 작용하였다.

한국정치의 특성상 대통령의 역량은 대북정책의 입안과 추진과정에서 압도적인 영향을 미친다. 대통령은 모든 분야에서 전문가와 같은 지식을 반드시 보유할 필요는 없다. 그러나 국가경영의 최고 책임자로서 대통령은 정부, 국회, 전문가집단 및 학계, 언론 등에서 제기되는 다양한 정책제안과 비판을 종합적으로 파악하여 조정할 수 있는 능력을 가지고, 이를 정책으로 실천하는 과정에서 지도력을 발휘해야 한다. 동일한 맥락에서 대통령을 가까운 거리에서 보좌하는 정책결정엘리트들도 정치적이기보다는 최고지도자의 리더십을 제도적 차원에서 보완해야 하며 국가경영의 차원에서 대북정책과 통일정책을 바라보고 정책대안을 개발하여 반영시켜야 할 것이다.

2. 중·장기전략

가. 미국의 외교정책에 대한 올바르고 정확한 이해

한·미동맹은 우리의 외교정책에서 가장 핵심을 이루는 바탕이 되어 왔다. 역대 정권의 지도자들이 취임 후 가장 먼저 미국을 방문한 것에서 알 수 있듯이 우리의 외교에서 미국이 차지한 비중은 설명을 필요로 하지 않는다. 많은 정치인, 관료, 학자, 전문가들이 모두 미국이 중요하다고 강조해왔다. 그럼에도 불구하고, 아직도 미국에 대한 이해가 부족하다는 평가에 대해 자신 있게 '아니다'라고 대답할 수 있는 사람은 별로 없을 것이다.

미국에 대한 외교전략은 막연히 한·미동맹이 우리의 안보, 경제, 심지어는 국내정치의 기반이 되기 때문에 중요하다고 보는 것은 더 이상 의미가 없다. 미국이 자유민주주의, 시장경제, 지역안보를 위해서 결정적인 국면에서는 한국의 편을 들것이라고 기대하는 것 또한 냉전 이후시대의 국제환경변화를 제대로 이해하지 못하는 것이다. 물론 한국이 미국의 동아시아전략에서 차지하는 비중은 매우 높으며 통일 이후에도 미국은 한국을 아·태지역 안보의 핵심적인 동맹국으로 인식하고 있다.¹³⁶⁾

미국에 대한 효과적인 외교전략을 추진하기 위해서는 무엇보다도 미 국내에서 어떻게 외교정책이 입안되고 수행되는가에 대하여 올바르고 정확한 이해가 선행되어야 한다. 미 국내정치과정과 그로부터 비롯되는 외교정책의 형성에 대한 정확한 이해는 한국의 정책 결정자, 정책개발 전문가, 학자, 언론인 등 대북 및 통일정책 추진과정에

136) *East Asian Strategy Report 1998*, pp. 62~63.

서 한·미협력의 중요성을 강조하고 있는 모든 사람들이 갖추어야 할 일종의 필수조건이라고 할 수 있다.

나. 통일외교 로비의 활성화

미국인들은 로비활동을 수정헌법 제1조¹³⁷⁾의 청원권으로 인식하고 있으며, 로비는 미국의 정치과정에서 필수 불가결한 요소가 되어 있다.¹³⁸⁾ 미국은 세계정치경제의 중심지로서 미국의 제반 정책은 타국의 정치·경제상황에 큰 영향을 미치고 있으며, 이에 따라 미국의 정책결정에 자국의 입장을 반영시키려는 외국의 노력은 계속되고 있다. 미국의 정책결정과정의 복잡성과 정치체제의 개방성은 외국로비의 강도를 높여 주고 그 로비의 활동영역도 확대되고 있다.¹³⁹⁾ 이스라엘이 높은 국민소득에도 불구하고 미국으로부터 가장 많은 대외원조를 받고 있는 것은 유대계 미국인 압력단체에 의한 ‘민족적’ 이익투영의 로비가 잘 발달되어 있기 때문이다. 예를 들어 유대인 압력단체 중 가장 세력이 큰 미국 이스라엘 공공문제 위원회(American Israel Public Affairs Committee)는 1970년대 말 미 국방부가 아랍국가들에 대한 미사일 판매계획을 의회에 제안했을 때, 잘 조직된 정보망과 연락망을 활용하여 의회와 국무부 등에 반대 논리를 제시하고 전화, 편지, 문의 등의 방법을 통해 이스라엘의 안보에 덜 위협이 되도록 무

137) 수정헌법 제1조(종교, 언론, 결사, 청원의 자유)는 “미국 연방의회는 종교의 설립 또는 종교활동을 제한하거나, 언론 및 출판의 자유를 제한하거나, 국민이 평온한 집회를 하고 고충의 시정을 정부에 청원하는 권리를 침해하는 법률을 제정할 수 없다”고 규정하고 있다. David McKay, *American Politics & Society* (Oxford: Blackwell Publishers, 1993), p. 318.

138) 이정희, “외국로비의 성장과 규제,” 민만식 외, 「현대 미국정치의 쟁점과 과제」(서울: 전예원, 1996), p. 213.

139) 위의 글, p. 208.

기관매의 조건을 수정하도록 하였다.¹⁴⁰⁾

미국 외교정책 결정과정에서 로비의 중요성을 인식한 한국 정부도 예를 들어 미국 한국경제연구소(Korea Economic Institute of America; KEI)를 한·미간 통상문제와 관련하여 한국의 이익을 대변하는 로비스트(agent)로 활용하고 있다. KEI는 외국로비스트 등록법(Foreign Agents Registration Act)에 따라 미 법무부에 등록된 기관으로 대외경제정책연구원(KIEP)의 자금지원에 의해 운영되고 있다. 그러나 한국의 대미 로비는 1970년대의 박동선 사건이나 1990년대의 김창준 의원에 대한 불법적인 자금 공여의 경우에서 보는 것처럼 미국의 정치과정을 적절하게 활용하지 못하는 미숙함에서 벗어나지 못하고 있다. 미국의 대외정책 결정과정에서는 대통령과 의회, 그리고 정책전문가집단 이외에도 각 영역을 담당하는 이익집단의 역할이 중요하다. 이러한 과정을 이해하지 못하고 미국에 접근하면 한국의 이익을 효율적으로 투영시킬 수 없다. 가장 최근의 예로서 1997년 9월 한국 자동차시장에 대한 미 정부의 수퍼 301조 발동을 협의하는 백악관회의에는 미 자동차공업협회(AMMA)의 관계자들이 참석하여 자동차 업계의 이익을 대변했고, 실제로 한·미 자동차협상에서는 이 협회가 비토권을 행사하였다. 한국의 경제관련 장관이 월스트리트의 미국 신용평가기관을 처음으로 방문한 것은 국제통화기금(IMF) 사태가 터진 이후였다.¹⁴¹⁾

미국에서의 로비는 공개적인 정책과정의 일환이다. 한국정부는 이러한 미국의 공개적인 정책과정의 틀을 통해 우리에게 유리한 정보

140) Thomas M. Frank and Edward Weisband, *Foreign Policy by Congress* (New York: Oxford University Press, 1979), pp. 186~190.

141) 강효상, “백악관판 쳐다보다 ‘월가’에 당하다,” 『조선일보』, 1998년 5월 31일.

를 적시적소에 제공하여 우리의 정책 추진에 이로운 환경과 정책적 선호를 유도하는 작업을 추진해야 한다.¹⁴²⁾ 통일과 관련한 대미 외교 전략에서도 이러한 방법은 예외일 수 없다.

다. '워싱턴 집단'에 대한 홍보 강화

현재 주미대사관에는 외교통상부의 외교관, 국방부의 무관뿐만 아니라 정부 각 부처에서 담당분야와 관련하여 한국의 정책적 이익을 미국의 정치과정에 투영시키기 위한 공무원들이 파견되어 있다. 워싱턴에는 한반도문제 관련 의회담당자 3명을 비롯하여 언론·공보담당자 2명, 학계담당 1명, 통일문제 담당 1명이 파견되어 있는데, 이들은 소관 영역에서 미 행정부처, 의회, 언론계, 학계 등과 교류하며 정보를 수집하는 기능을 수행하고 있다. 이들은 항상 미 의회내에서의 법안 심의 동향과 관련 집단의 움직임을 파악하려는 노력을 하고 있다. 그리고 한반도문제에 대한 홍보물과 최근에는 전자우편을 통해서 우리의 입장을 전달하고 있다. 이 밖에도 한국의 연구계, 학계는 미국의 정책연구기관들과 공식적 및 비공식적 협력관계를 구축하고 세미나, 워크숍, 간담회 등을 통하여 한반도문제를 협의하고 정보를 교환하는 활동을 하고 있다.

그러나 아직까지 이러한 활동이 워싱턴의 'belt way' 안에서 우리의 정책을 근본으로부터 이해시키는 데는 성공하지 못하고 있다. 이들에 대한 홍보가 체계적으로 이루어지기보다는 즉응적이고 대응적인 차원에서 이루어지고 있으며, 정부 각 부처간의 이해관계가 상충하는 경우가 발생하고 정부와 민간간의 협력체계가 갖추어지지 않았기 때

142) 최선근, "IMF 시대 대미의회 외교전략," p. 50.

문이다. 워싱턴 집단에 대한 효율적이고도 체계적인 홍보는 고액의 로비스트를 고용하는 것보다 훨씬 더 근본적으로 우리의 정책적 입장을 이해시키는 방법이 될 수 있다. 그리고 미 의원들의 정책입안과정에 지대한 영향을 줄 수 있는 의원보좌관, 전문위원들을 비롯하여 의회의 참모들에 대한 정보전달 및 홍보에 각별히 유의해야 한다.

라. 한반도문제 관련 인사들에 대한 체계적인 정보관리

미 의회는 매2년마다 새로 구성된다. 미국 정치과정의 특성상 현직 의원들이 재당선하는 비중이 매우 높지만, 최근 몇 차례의 회기에서는 새로운 인물들이 많이 충원되었다. 따라서 회기별로 미 의회를 구성하는 모든 의원들에 대한 체계적인 정보관리가 필요하다. 하원 국제문제위원회와 동·아태소위원회와 상원의 외교위원회와 동·아태소위원회 등 각 상임위원회의 활동과 관련해서는 물론 한국문제에 대해서 특별히 관심을 가지고 있는 의원들뿐만 아니라 모든 의원들의 이념적 성향, 지역구의 이익, 정책적 선호, 출신 배경 등에 대한 정보를 체계적으로 관리해야 한다. 그리고 이러한 정보를 정부부문과 민간부문이 공유하여 활용할 수 있는 작업이 필요하다.

그 동안 일본은 우선 미 의원들의 지역구에 투자한 후에 해당 의원들과의 관계를 돈독히 하는 데 비교적 성공해 왔다. 한국도 정부와 관련기관, 기업 등이 미 의원들에 대한 체계적인 정보를 교환하여 개별 의원의 지역구에 대한 인적, 물질 투자를 바탕으로 그 의원과의 공식적, 비공식적 관계를 발전시켜 나가야 할 것이다. 한국의 대미의회 로비는 1980년대 말에 본격적으로 시작되었으며, 그 계기는 통상 마찰 때문이었다. 사실상 이 때부터 한국정부 관리들은 미국을 방문할 때 의원들을 만나기 시작하였다. 그리고 이 때부터 기업들도 법률

회사를 고용하여 자문을 구하기 시작하였다. 그러나 일반기업들과 정부 사이에 전혀 정보교환이 이루어져 오지 못했으며, 이러한 상황은 한국의 체계적인 대미의회 외교전략 수립에 도움을 주지 못했다. 민간부문으로부터의 정보를 포함해서 미 의원들에 대한 정보를 규합하여 관리할 수 있는 정보전담기구가 필요하다.¹⁴³⁾ 그리고 한반도문제 관련 정책담당자, 학계 및 연구기관의 전문가들의 인적 정보도 체계적으로 수집하여 관리해야 할 것이다.

그러나 정보수집과 관리만으로는 불충분하다. 정부는 현재까지 축적한 높은 질의 정보를 민간부문에 제공하여 이들의 관심을 유도하고, 이들로부터 자발적으로 정보를 제공받는 관행을 수립하는 노력이 필요하다.¹⁴⁴⁾ 우선 정부가 자세한 자료를 공개하고 공유하려는 자세를 가져야 한다. 이러한 과정을 거쳐서 비로소 미 의원들과 행정부의 정책담당자, 워싱턴 집단 인사들이 한반도문제에 대해 가지고 있는 이익과 정책적 선호에 대한 종합적인 자료의 축적이 이루어질 수 있다.

마. 의원 지역구 활용: 아래로부터의 접근

지역구의 유권자들의 이익을 대변하는 의원들은 지속적으로 정치 일선에 머물기 위해서라도 지역구의 목소리에 민감할 수밖에 없다. 따라서 이러한 점을 감안하여 미 의회 의원들의 지역구를 활용할 수 있는 방안을 구상하여 추진해야 한다.¹⁴⁵⁾ 의원들의 지역구의 주요 이익 및 지역 언론을 대상으로 하여 언론기고 및 설명회 개최와 같은 방법을 통하여 우리의 입장을 전달하는 각종의 노력이 필요하다.

143) 위의 글, p. 51.

144) 위의 글.

145) 위의 글, p. 52.

그리고 상·하 양원에서 한반도문제와 관련하여 상대적으로 강한 영향력을 행사하는 의원들의 지역구처럼 전략적으로 중요한 지역에는 먼저 우리의 경제발전 여건과 맞는 기업인들을 파견하여 사업 투자나 공동사업 등을 협의·시행함으로써 한국의 이미지를 제고하고 한국의 정책적 입장에 대한 우호적인 분위기를 만들어 나가야 한다.

주요 국내인사의 방미시 중요한 의원의 지역구를 방문하여 연설을 하거나 이벤트를 기획하는 등 의원들의 관심을 끌 수 있는 행사를 구상·실천해야 한다. 해당 지역구에 교민단체들이 조직되어 있을 경우 이들 단체를 적극적으로 활용해야 하며, 교민단체가 조직되어 있지 않거나 활동이 미약할 경우 이들의 활동을 지원하는 방안을 강구하여 시행해야 할 것이다.

바. 의원의외교의 내실화

최근 들어 한국의 국회의원들의 대미외교 활동이 활발해지고 있다. 그러나 향후 한반도문제와 관련하여 우리의 이익을 미국의 정책결정 과정에 보다 깊숙이 반영시키기 위해서는 의원들의 외교가 보다 활성화, 적극화되어야 한다. 한국의 국회의원들이 미국을 방문하여 미 의원들을 만날 때는 우선 그들 각자가 현재 어떤 관심을 가지고 있는지, 특히 그들의 지역구 이익과 관련하여 현재 가장 큰 관심을 가지고 있는 이슈는 무엇인지를 사전에 파악하는 준비가 필요하다.¹⁴⁶⁾ 이러한 기본 배경에 대한 준비는 한미의원 사이에 공동관심사를 발전시켜 내실이 있는 대화를 이루고, 보다 개인적인 친분관계를 구축하는 데 도움을 줄 수 있다.

146) 위의 글.

지금까지 국회의 대미의원외교방문단은 주로 미국의 의원, 행정관료, 학자 및 연구소 연구원들을 대상으로 접촉해 왔다. 이러한 활동이 앞으로도 더욱 발전되어야 하지만, 미국의 대외정책 결정과정에서 미 의원들에게 많은 영향을 미치는 언론인, 입법관료, 이익집단의 대표, 특히 선거구 유관인사에 대한 접촉과 교섭이 상대적으로 부족했다는 사실을 의미한다. 물론 최근에 이르러서는 접촉 대상의 범위가 다양해지고, 그 수도 급진적으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 이러한 활동이 효율적으로 추진되기 위해서는 접촉 대상을 선정하는 과정에서부터 전략적 기획이 강화되어야 한다. 한반도문제에 관한 특정 사안이 현안으로 대두되었을 때, 대응하는 차원에서 의원외교를 추진하는 것은 실효성이 크지 않다.

의원외교는 정부간 차원의 외교보다는 보다 덜 형식적이고 보다 더 인간적인 유대관계를 형성하는 방법이 될 수 있다. 따라서 한반도 문제의 중장기적인 해결을 위한 의원외교차원의 포괄적인 대미의회 외교전략이 기획되고, 이를 단계적으로 실행해 가는 작업이 추진되어야 한다.

사. '인종적'차원의 한국계 미국인 이익세력의 연대

미국은 다민족, 다인종 사회이며 전세계의 모든 지역문제에 개입하고 있다. 이러한 미국 사회의 성격과 미국의 세계 지도국가로서의 역할은 각 민족 또는 인종의 이익을 확보하기 위한 미국시민의 집단 세력화 현상을 보편적인 것으로 만들었다. 인종적 성격에 바탕을 둔 이익세력들은 출생 또는 기타 배경을 근거로 자기가 연대감을 가지고 있는 인종의 국가 이익을 확보하기 위해 미국의 외교정책에 영향을 주기 위한 활동을 한다. 유대계 미국시민들은 이스라엘의 국익을

위하여 정치참여의 활동을 높일 뿐 아니라 정치헌금, 로비 등의 방법을 통하여 미국의 이스라엘 정책결정과정에서 깊은 영향을 미친다. 유대계 미국인의 수는 600만 명 정도밖에 되지 않지만 이들의 정치적 영향력은 2000만 명이 넘는 아프리카계 미국인이나 1000만 명이 넘는 라틴계 미국인의 영향력에 비교할 수 없을 정도로 크다.¹⁴⁷⁾

한국의 이익을 대변해줄 수 있는 교포사회의 힘도 이제는 상당한 규모로 커져 있다. 이민 1세에 의한 미 연방 하원이 배출되었으며, 연방정부의 차관보급 인사에 한국교포 2세가 진출해 있다. 주정부 및 주의회 수준에서도 여러 한인교포들이 진출해 있다. 그리고 한국계 시민들이 예컨대 미국내 각 지역별 한인단체의 전국연합의 성격을 갖는 미주한인단체총연합회를 구성하여 활동하고 있다. 동 연합회는 일종의 로비단체인 한미정치행동위원회(Korean-American Political Action Committee)를 구성하였다. 이들은 물론 미국시민으로서 미국 내에 있는 한국계 교민들의 이익을 보호하고 권익을 신장하는 데 주력하고, 대외적으로는 미국의 이익을 대변한다고 할 수 있다. 그리고 아직까지 이들의 영향력은 매우 미약하다.

그러나 이들을 통한 우리의 합법적인 이익투쟁을 미국 정치과정은 허용한다. 따라서 가장 우선적으로는 재미교포들이 미국정치에 대해 높은 관심을 갖고, 미국 내에서 이들의 권익이 신장될 수 있도록 교민정책을 추진할 필요가 있다. 재미교포들이 미국정치과정에 보다 적극적으로 참여하도록 할 수 있는 조직이나 방안을 강구하여 실행해야 할 것이다. 교민들을 통해 한국의 이해를 미국시민과 의원들, 그리고 언론에 전달하려는 노력이 우리의 외교활동에 추가되어야 한다.

147) James A. Nathan and James K. Oliver, *Foreign Policy Making and the American Political System* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994), p. 200.

정치활동위원회(political action committee)에 적극 참여하고 정치헌금도 적극적으로 장려해야 한다. 교민들의 미국정치과정에서의 적극적인 참여는 인종적으로 한국계 미국인 세력의 영향력을 든든하게 하는 것으로서 장기적으로 우리의 통일정책에 대한 미국정부와 미국시민의 지지를 확보하는 기반이 된다.

아. 차세대 지한 인사의 저변 확대

1990년대에 들어서 한국정부는 국제교류재단(Korea Foundation)을 통하여 미국의 우수 대학들이 한국학 관련 프로그램을 세우도록 지원하거나 한국학관련 교수기금을 지원하는 등 한국에 대한 이해의 저변을 확대하기 위한 노력해 오고 있다. 미국 사회의 저변으로부터 한반도문제에 대한 이해를 제고하는 이러한 프로그램들은 장기적인 안목을 가지고 지속적으로 강화할 필요가 있다. 왜냐하면 아직까지는 한반도문제에 대한 일반 미국시민과 차세대들의 이해가 그리 높지 않은 것이 현실이다.

따라서 미국의 대학, 연구기관, 시민단체들에서 한반도문제에 관심을 갖는 학생, 신진학자, 정치지망생, 사회활동가들을 중심으로 한국 문제에 대한 적극적인 홍보방안을 강구하여 실행해야 한다. 한국 유학생들이 미국의 유학생 사회에서 차지하는 비중은 5위안에 들 정도로 큰 규모이다. 재미 한국유학생단체를 활용하여 미국 학생들 사이에 한반도문제에 대한 인식이 제고되도록 하는 것도 한 방안이다.

한반도문제에 관심을 갖는 차세대 인사 및 학생들을 선발하여 한국으로의 여행기회 제공이나 한국에서의 학업 기회 제공, 또는 장학금 제공 등의 방법을 확대할 필요가 있다. 이러한 방안을 통해서 한반도문제에 대해 관심을 갖는 차세대 엘리트들과의 유대를 강화함으

로써 통일과정에서는 물론 통일의 결정적 시기가 도래할 때, 이러한 유대관계를 활용하여 미국의 국내 여론을 적극적인 한국통일의 지지 분위기로 조성하는 데 도움을 얻을 수 있다.

자. 동맹국의 절대적인 지원 확보

독일의 통일과정에서 미국의 지원이 절대적인 역할을 발휘하였는데, 특히 부시 대통령의 콜 수상에 대한 지원이 중요하였다.¹⁴⁸⁾ 이러한 부시 대통령의 절대적인 지원 배경에는 유럽의 통합 틀 내에서 독일의 통일이 추진되고 통일독일과 미국의 안보동맹 지속으로 양국의 공통적인 국익과 함께 지도자 개인간의 상호 신뢰가 작용하였다.¹⁴⁹⁾ 부시 대통령은 그의 참모들과 함께 콜 수상의 동서독간 문제 처리과정에 신뢰를 가졌으며, 영국의 대처 수상, 프랑스의 미테랑 대통령, 특히 소련의 고르바초프가 통일독일이 유럽의 안보지도를 바꿀 수 있다는 우려에 대하여 적극적인 설득 외교를 전개하였다.

한국의 통일정책의 집행에서도 최종적인 지원은 결국 미국이 제공할 것이다. 따라서 한국은 미국 행정부 및 대통령으로부터 한반도문제를 해결하는 데 대한 우리의 정책에 절대적인 후원을 확보할 필요가 있다. 이러한 지원은 다른 주변국, 특히 중국의 영향력을 완전히 배제하는 것은 아니다. 한국은 통일과정에서는 물론 통일 이후 동북아의 전략적 환경의 변화를 인식하는 중국, 일본 및 러시아로부터 자국의 이익을 침해하는 대상으로 인식되어서는 안된다.

148) George Bush and Brent Scowcroft, *A World Transformed* (New York: Alfred A. Knopf, 1998), pp. 182~204.

149) Philip Zelikow and Condoleezza Rice, *Germany Unified and Europe Transformed: A Study in Statecraft*, p. x, p. 368.

그러나 우리의 절대적 후원자 역할을 할 수 있는 국가는 미국이라는 판단에서 볼 때, 주변국 중 미국으로부터의 주도적인 지지확보는 절대적인 필요조건이라고 할 수 있다. 이러한 맥락에서 한국은 주변 강국의 우호적인 외교적 지지를 확보하는 통일외교를 전개하면서도 한·미동맹을 근간으로 미국이 한반도 통일지원의 주도적 역할을 담당하도록 해야 할 것이다.

차. 통일의 국내적 기반 확립

서독이 중·장기적인 독일정책을 성공적으로 추진할 수 있었던 이유는 민주제도의 안정적 정착, 경제발전을 통한 선진화, 다양성과 자율성에 기초한 사회적 안정성 확보 등 총체적 국력을 발전시킴으로써 강국이 되었다는 데서 찾을 수 있다. 서독주민들이 분단의 장기화로 1980년대 후반에 이르러서는 통일에 대한 기대가 낮아짐에도 불구하고 동독주민의 통일에 대한 요구를 수용할 수 있었던 것은 독일 민족의 재결합이라는 민족적 정서 이외에 통일국가에 대한 자신감이 있었기 때문이다. 그리고 통일 이후 구동독지역에 대한 대규모 투자에 따른 경제적 부담, 실업문제, 동서지역 주민간의 갈등 등 사회통합의 문제가 발생하고 있으나, 이러한 문제들이 통일독일의 긍정적 효과를 상쇄하지는 못한다.

이러한 관점에서 보았을 때, 우리 사회에서는 통일국가에 대한 자신감을 낳을 수 있는 정치·경제·사회적 기반의 확보가 무엇보다도 필요하다. 통일의 준비는 정치적 민주주의의 제도화와 경제의 재도약, 그리고 사회적으로도 구성원간에 도덕적이고 서로 신뢰하는 공동체를 형성하는 것으로부터 출발되어야 한다.

제VI장 결 론

통일문제는 남북한간의 문제일 뿐만 아니라 한반도의 현상변화에 국가이의 차원의 이해관계를 가지고 있는 주변국이 관련되는 문제이다. 독일의 통일과정에서 전승 4국의 이해관계 조정이 '민족자결' 원칙에 따른 서독과 동독의 통합과정 못지 않게 중요하였다. 한반도와 독일은 분단의 성격이 다르며 한반도문제와 독일문제의 전략적, 국제적 환경에도 차이가 있다. 특히 독일의 통일은 냉전구조의 해체과정에서 그 한 축을 지배하고 있었던 소련사회주의체제의 몰락이라는 역사적 흐름과 맞물려 발생하였다. 또한 동구사회주의국가들의 급격한 체제전환과정이 동독에도 파급되었으며, 이 과정에서 동독주민이 자유의사에 의하여 서독으로의 흡수를 선택함으로써 매우 짧은 기간 안에 평화적인 방식으로 통일이 달성되었다.

이러한 독일의 경험이 한반도에도 반복될 것인가에 대해서는 사회과학적 예측과 역사적 가정을 불허한다. 현실적으로 동서독과 남북한은 상호 관계의 정도, 동맹체제의 여건, 지전략적(地戰略的) 구조와 같은 거시적 조건 이외에도 역사, 민족성, 정치·경제적 발전의 수준, 사회적 안정도 등 여러 가지 측면에서 많은 차이가 있다. 특히 남북한의 적대적 대치관계의 지속은 동서독 관계의 경험과는 질적인 차이를 보이고 있다. 따라서 독일통일의 사례에 대한 연구로부터 한반도 통일문제를 해결하기 위한 시사점을 찾으려고 할 때, 서독의 경험을 절대적인 기준으로 삼을 수는 없으며 우리의 내외적 조건에 적실성이 있는 측면을 찾거나 또는 응용할 수 있는 교훈을 찾아야 할 것이다.

한국의 북방정책이 서독의 동방정책에서 많은 시사점을 얻었듯이

서독의 견실한 미국과의 동맹관계에 기반을 둔 독일정책과 통일과정에서 서독이 보여준 미국과의 정책적 협력의 경험은 통일을 지향하는 한국의 정책대안 구상에 있어서 유용한 준거를 제공하고 있다. 무엇보다도 1989년 중반 이후 1990년 10월 통일이 되기까지 1년 남짓한 짧은 기간동안 서독과 미국이 보여준 효율적이고도 굳건한 협력관계 아래서의 통일 과업 수행은 우리의 대미 통일외교 전략에 중요한 시사점을 준다. 물론 유럽에서의 탈냉전의 흐름과 냉전 이후의 유럽의 안보와 경제질서 구축방향에 대한 미국과 서독의 전략적 이해관계가 일치하기도 하였으나, 서독이 주변국의 우려를 물리치고 성공적인 통일을 달성할 수 있었던 이유의 하나는 2차 대전 이후 장기간 쌓아온 미국과의 신뢰 깊은 동맹관계를 들 수 있다. 독일통일과정에서 나타난 서독과 미국의 협력은 분단국으로서 서독이 전개한 분단질서관리 외교정책의 결실이라고 할 수 있다. 이러한 배경 위에서 동서독간 기본조약 체결 이후 서독은 대 동독관계에서는 물론 대 주변국에 대한 신뢰조성에 꾸준히 노력했으며, 자유민주주의와 시장경제체제의 굳건한 바탕 위에 통일여건을 조성하는 실질적이며 실리적인 외교를 전개하였다.

그리고 서독의 통일외교 전략의 성공은 국내적으로는 국내외적 환경변화에 직면하여 정치적으로나 사회·문화적으로 분단문제에 대한 서독의 정치지도자와 주민의 인식전환이 이루어졌기 때문에 가능했다. 즉 동독에 대한 정책에서 장기적인 전략을 가지고 동독을 변화시키는 정책을 일관되게 추진함으로써 동독정권의 인간 존엄성 박탈과 침해에 염증이 난 동독주민이 서독을 선택하도록 만든 것이다. 요컨대 북한체제의 변화에 대한 다양한 가능성에 상관없이 한·미 협력관계가 어떻게 이루어져야 할 것인가에 관하여 중요한 단서를 제공해주고 있다.

한국은 1953년 이후 근 반세기 동안 미국과 안보동맹을 유지하고 있다. 한·미동맹은 냉전시기에는 아시아지역에서의 공산주의 팽창을 저지하는 방벽의 역할만으로도 충분하였다. 그러한 구조 속에서 한국은 미국과 후원-피후원(patron-client)의 관계에 만족하면서 남북관계에 접근할 수 있었다. 그러나 탈냉전시대 국제질서의 구조적 변화 속에서 한·미동맹은 더 이상 그러한 관계가 아니며 보다 실리적인 차원으로 동맹관계의 성격이 변화되고 있다.

지난 몇 년 동안 북한 핵 문제, 식량지원문제, 4자회담, 잠수함 침투사건 등 다양한 현안에 대하여 굳건한 한·미공조를 지속적으로 강조해왔다. 그럼에도 불구하고 한·미공조가 기대만큼 이루어지지 않았다는 비판이 꾸준히 제기되었음을 감안할 때, 한·미협력에 대한 재점검은 아무리 강조해도 지나치지 않다고 할 수 있다. 견실한 한·미협력관계는 단기적 차원의 대북정책뿐만 아니라 중·장기 차원의 통일정책의 밑바탕이 된다.

한·미간의 견실한 정책협력은 단기간에 이루어질 수 없다. 미국이 미국 나름대로의 국익을 가지고 있고, 미국 정치과정과 제도의 특성상 한국이 통일문제와 관련하여 자국의 정책적 이익을 미국의 정책에 투영하는 과정은 매우 다변적이고 복잡할 수밖에 없다. 따라서 한국의 정책적 선호를 미국의 대외정책, 특히 한반도정책에 반영시키기 위해서는 고도의 전략적인 접근을 필요로 한다. 그러한 접근의 기반은 무엇보다도 미국이라는 나라와 그 정치과정 및 외교정책에 대해 정확히 이해하는 것이다. 대미정책을 추진하는 정책담당자나 그에 도움을 주는 미국 전문가가 손꼽힌다는 지적은 정보화와 지식산업화의 시대에는 더 이상 통용될 수가 없다.

다음으로 정부, 국회, 전문가집단, 언론, 기업, 학자, 그리고 미국에 대해 관심을 가지고 있는 모든 국민들이 전지구적 차원에서 진행되

고 있는 국가간 경쟁과 상호의존의 시대에 부응하는 한·미동맹에 대한 인식을 갖는 것이다. 한국과 미국이 서로 상대방으로부터 도덕적 신뢰와 물리적 이익을 얻는 상호성(reciprocity)을 안정적으로 확보할 수 있을 때, 한·미동맹이 진정한 동반자적 협력관계로 제도화될 수 있다는 인식이 필요하다. 그러한 인식의 토대 위에서 본 연구에서 제시된 대미 통일외교전략의 구체적인 정책과제들이 추진될 때, 실질적인 효과를 거둘 수가 있다.

결론적으로 한국은 통일과정 및 통일 이후 동북아지역 공동안보와 발전에 기여하는 정책적 목표를 뚜렷하게 세우고 튼튼한 국내적인 기반이 뒷받침될 수 있을 때, 전반적인 통일외교와 그 속에서의 한·미 협력관계가 바람직하게 발전될 수 있을 것이다.

참고문헌

1. 단행본

- 김만규·백광일·문정인. 「대미통상로비연구」. 인천: 인하대학교 국제관계연구소, 1987.
- 김학성. 「서독의 분단질서관리 외교정책 연구: 한국 통일외교에 대한 시사점 모색」. 서울: 민족통일연구원, 1995.
- 박영호. 「미·북관계의 변화와 한국의 대북정책 방향」. 서울: 민족통일연구원, 1998.
- 박영호 외. 「한반도 통일문제에 대한 주변4국의 입장 분석: 전문가 인식조사 결과」. 서울: 민족통일연구원, 1997.
- 이삼성. 「미국의 대한반도정책: 한국안보와 남북한 통일문제를 중심으로」. 서울: 민족통일연구원, 1992.
- Teltschik, Horst. *329 Tage: Innenansichten der Einigung*. Berlin: Wolf Jobst Siedler Verlag GmbH, 1991. 호르스트 텔치. 엄호현 옮김. 「329일-베를린장벽 붕괴에서 독일통일까지」. 서울: 고려원, 1996.
- Ash, Timothy Garton. *In Europe's Name: Germany and the Divided Continent*. New York: Random House, 1993.
- Bandow, Doug. *Tripwire: Korea and U.S. Foreign Policy in a Changing World*. Washington, D.C.: Cato Institute, 1996.
- Beschloss, Michael and Strobe Talbott. *At the Highest Levels: The Inside Story of the End of the Cold War*. Boston: Little, Brown, 1992.

- Brzezinski, Zbigniew. *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*. New York: Basic Books, 1997.
- Bush, George and Brent Scowcroft. *A World Transformed*. New York: Alfred A. Knopf, 1998.
- Carter, Ashton B., William J. Perry, John D. Steinbruner. *A New Concept of Cooperative Security*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1992.
- Corwin, Edward S. *The President, Office and Power, 1787~1957*. New York: New York University Press, 1957.
- Dujarric, Robert. (ed.). *Korea: Security Pivot in Northeast Asia*. Indianapolis: Hudson Institute, 1998.
- Ekiert, Grzegorz. *The State Against Society: Political Crises and Their Aftermath in East Central Europe*. Princeton: Princeton University Press, 1996.
- Evans, Peter, Herold Jacobson and Robert Putnam. (eds.). *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*. Berkeley: University of California Press, 1993.
- Frank, Thomas M. and Edward Weisband. *Foreign Policy by Congress*. New York: Oxford University Press, 1979.
- Garthoff, Raymond. *The Great Transition: American-Soviet Relations and the End of the Cold War*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1994.
- Gedmin, Jeffrey. *The Hidden Hand: Gorbachev and the Collapse of East Germany*. Washington, D.C.: AEI Press, 1992.

- Geipel, Gary L. *Germany in a New Era*. Indianapolis: Hudson Institute, 1993.
- Glaessner, Gert-Joachim and Ian Wallace. (ed.). *The German Revolution of 1989: Causes and Consequences*. Oxford: Berg, 1992.
- Goldberg, David Howard. *Foreign Policy and Ethnic Interest Groups: American and Canadian Jews Lobby for Israel*. New York: Greenwood Publishing Company, 1990.
- Gorbachev, Mikhail. *Memoirs*. New York: Doubleday, 1996.
- Gortemaker, Manfred. *Unifying Germany: 1989-1990*. New York: St. Martin's Press, 1994.
- Hanrieder, Wolfram F. *Germany, America, Europe: Forty Years of German Foreign Policy*. New Haven: Yale University Press, 1989.
- Honecker, Erich. *Aus meinem Leben*, 14th ed. Berlin: Deitz Verlag, 1989.
- Ikenberry, G. John. (ed.). *American Foreign Policy: Theoretical Essays*. Glenview, IL: Scott, Foresman and Company, 1989.
- Janes, Robert W. *Scholars' Guide to Washington, D.C., for Peace and International Security Studies*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1995.
- Jaraus, Konrad H. *The Rush to German Unity*. New York: Oxford University Press, 1994.
- Kellerman, Barbara and Ryan J. Barilleaux. *The President As World Leader*. New York: St. Martin's Press, 1991.
- Ludz, Peter C. *Deutschlands doppelte Zukunft: Bundesrepublik*

- und DDR in der Welt von morgen*. München: Carl Hanser Verlag, 1974.
- McFalls, Laurence H. *Communism's Collapse, Democracy's Demise?: The Cultural Context and Consequences of the East German Revolution*. London: Macmillan, 1995.
- McKay, David. *American Politics & Society*. Oxford: Blackwell Publishers, 1993.
- Merkel, Peter. *German Unification in the European Context*. University Park, PA: Pennsylvania State University Press, 1993.
- Muechler, Guenter and Klaus Hofmann. *Helmut Kohl: Chancellor of German Unity*. Bonn: Federal Press and Information Office, 1992.
- Nathan, James A. and James K. Oliver. *Foreign Policy Making and the American Political System*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994.
- Newsom, David D. *The Public Dimension of Foreign Policy*. Bloomington: Indiana University Press, 1996.
- Ninkovich, Frank. *Germany and the United States: The Transformation of the German Question since 1945*, updated ed. New York: Twayne, 1995.
- Nolan, Janne E. (ed.). *Global Engagement: Cooperation and Security in the 21st Century*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1994.
- Offe, Claus. *Varieties of Transition: The East European and East German Experience*. Cambridge: The MIT Press, 1997.

- Pious, Richard M. *The American Presidency*. New York: Basic Books, 1979.
- Plock, Ernest D. *East German-West German Relations and the Fall of the GDR*. Boulder: Westview Press, 1993.
- Pollack, Jonathan D. and Young Koo Cha. *A New Alliance for the Next Century: The Future of U.S.-Korean Security Cooperation*. Santa Monica: National Defense Research Institute, RAND, 1996.
- Pond, Elizabeth. *Beyond the Wall: Germany's Road to Unification*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1993.
- Richardson, James L. *Germany and the Atlantic Alliance: The Interaction of Strategy and Politics*. Cambridge: Harvard University Press, 1966.
- Ripley, Randall B. *Congress, Process and Policy*. New York: Norton, 1975.
- Scalapino, Robert A. *Asia and the Major Powers: Implications for the International Order*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1972.
- Signorino, Curtis S. *Simulating International Cooperation under Uncertainty: The Effects of Symmetric and Asymmetric Noise*. Cambridge: The Center for International Affairs, Harvard University, 1995.
- Smith, Hedrick. *The Power Game: How Washington Works*. New York: Random House, 1988.
- Stuart, Douglas T. and William T. Tow. *A U.S. Strategy for the Asia-Pacific*. London: International Institute for Strategic

Studise, 1995.

Szabo, Stephen F. *The Diplomacy of German Unification*. New York: St. Martin's Press, 1992.

Wallander, Celeste A. and Robert O. Keohane. *An Institutional Approach to Alliance Theory*. Cambridge: The Center for International Affairs, Harvard University, 1995.

Wolpe, Bruce C. and Bertram J. Levine. *Lobbying Congress: How the System Works*. 2nd. ed. Washington, D.C.: Congressional Quarterly, 1996.

Zelikow, Philip and Condoleeza Rice. *Germany Unified and Europe Transformed: A Study in Statecraft*. Cambridge: Harvard University Press, 1997.

2. 논 문

문정인. “미국 통상 정책과 한미 무역 관계.” 김기수 편. 「미국 통상 정책의 이해」. 성남: 세종연구소, 1996.

박건영. “탈냉전기 동북아 역학관계와 한미동맹의 바람직한 미래.” 「국가전략」. 제3권 2호 (1997 가을·겨울).

박영규. “미국 외교정책 결정과정에서의 의회의 역할 및 기능.” 「현대사회」. 제30호 (1988 여름).

박재창. “미국 상원의 대한 외교정책 결정구조.” 민만식 외. 「현대 미국정치의 쟁점과 과제」. 서울: 전예원, 1996.

안병준. “남북한관계와 한·미관계.” 「남북한관계와 미국」. 서울: 민족통일연구원, 1994.

- 이정희. “외국로비의 성장과 규제.” 민만식 외. 「현대 미국정치와 정책과 과제」. 서울: 전예원, 1996.
- 최선근. “IMF 시대 대미의회 외교전략.” 정책과제보고서 98-03. 성남: 세종연구소, 1998. 6.
- Commission on America’s National Interest. *America’s National Interest*. 미국 국익위원회. “미국의 국익.” 「국가전략」. 제3권 2호 (1997).
- Adomeit, Hannes. “‘Midwife of History’ or ‘Sorcerer’s Apprentice’? Gorbachev, German Unification, and the Collapse of Empire.” *Post-Soviet Affairs*, 10 (August-September 1994).
- Bahr, Egon. “Wandel durch Annäherung. Ein Diskussionsbeitrag in Tutzing, July 15, 1963.” in Karsten Schröder, *Egon Bahr. Mit einem Beitrag von Günter Grass*. Rastatt, 1988.
- Council on Foreign Relations. *Future Vision for U.S. Defense Policy* (December 1997). <http://www.foreignrelations.org/studies/transcripts/speeches.html>.
- Ikenberry, John. “The Myth of Post-Cold War Chaos.” *Foreign Affairs* (May/June 1996).
- Institute for National Strategic Studies. “Korean Peninsula.” *Strategic Assessment* (1997). <http://198.80.36.91/ndu/inss/sa97/sa97ch8.html>.
- Johnson, Chalmers. “Korea.” *National Interest* (Fall 1995).
- Kohl, Helmut. “Zehn-Punkte Programm zur Überwindung der Teilung Deutschlands und Europas.” in *Texte zur Deutschlandpolitik*, ser. 3, vol. 7 - 1989. Bonn: Deutscher Bundes-Verlag, 1990.

- Kull, Steven. "Americans on Defense Spending: A Study of US Public Attitude, Summary of Findings." (Program on International Policy Attitudes, University of Maryland, December 19, 1995).
- Layne, Christopher. "Rethinking American Grand Strategy: Hegemony or Balance of Power in the Twenty-First Century?" *World Policy Journal*, Vol. XV No. 2 (Summer 1998).
- Manning, Robert A. and James J. Przystup. "The Great Powers and the Future of Korea." (Paper prepared for the Council on Foreign Relations, March 2, 1998). <http://www.foreignrelations.org/studies/transcripts/manning.html>.
- Ornstein, Norman. "The Constitution and the Sharing of Foreign Policy Responsibility." in *The President, the Congress, and Foreign Policy*. New York: Association of Former Member of Congress and the Atlantic Council of the United States, 1985.
- Schneider, William. "The Old Politics and the New World Order." in Kenneth Oye, Robert J. Lieber, and Donald Rothchild. (eds.). *Eagle in a New World: American Grand Strategy in the Post-Cold War Era*. New York: Harper Collins, 1992.
- Signorino, Curtis S. "Simulating International Cooperation under Uncertainty: The Effects of Symmetric and Asymmetric Noise." Paper No. 95-5 (The Center for International Affairs, Harvard University, 1995).

Snyder, Scott. "North Korean Crises and American Choices: Managing U.S. Policy Toward the Korean Peninsula." (A Paper Presented at the 1997 International Studies Association Convention panel entitled "Crisis Forecasting on North Korea: Myth and Reality" Toronto, Canada, March 19, 1997).

United Institute of Peace. "North Korea's Nuclear Program: Challenge and Opportunity for American Policy." *USIP Special Report* (1994).

_____. "The North Korean Nuclear Challenge: The Post-Kim Il Sung Phase Begins." *USIP Special Report* (1994).

_____. "A Coming Crisis on the Korean Peninsula? The Food Crisis, Economic Decline, and Political Considerations." *USIP Special Report* (1996).

_____. "North Korea's Decline and China's Strategic Dilemmas." *USIP Special Report* (1997).

_____. "Beyond the Financial Crisis: Challenges and Opportunities for U.S. Leadership." *USIP Special Report* (1998).

_____. "Challenges of Building a Korean Peace Process: Political and Economic Transition on the Korean Peninsula." *USIP Special Report* (1998).

Wallander, Celeste A. and Robert O. Keohane. "An Institutional Approach to Alliance Theory." Paper No. 95-2 (The Center for International Affairs, Harvard University, 1995).

3. 기 타

의회 문헌

Charles Kartman's testimony before the Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs, Senate Foreign Relations Committee, July 8, 1997. "Transcript of Hearing of the East and Pacific Affairs of the Senate Foreign Relations Committee." (July 8, 1997). SF-08-03.

Kartman, Charles. "Recent Developments in North Korea." (Testimony before the Subcommittee on East Asia and the Pacific, Senate Foreign Relations Committee, September 25, 1998).

House-Senate Conference Report for HR4328. "Sec. 582. Korean Peninsula Energy Development Organization." *Omnibus Appropriations Bill* (October 19, 1998).

Lord, Winston. "Testimony of The Assistant Secretary of State For East Asian and Pacific Affairs." (Subcommittee on Asia and the Pacific, House International Relations Committee, March 19, 1996).

Roth, Stanley O. "Prepared Statement on US Policy toward Korean Peninsula." (Subcommittee on Asia and the Pacific, House International Relations Committee, March 17, 1996).

Slocombe, Walter B. "U.S. Security Interests in the Pacific." (Statement before a Hearing of the House Committee on International Relations Subcommittee on Asia and the

Pacific, May 7, 1998).

정부 문헌

통일부. “한·미 실무정책협의회 결과.” 서울: 통일부, 1998.

Aspin, Les. *Report of the Bottom-Up Review*. Washington, D.C.: Department of Defense, October 1993.

Christopher, Warren. “U.S. National Interest in the Asia-Pacific Region.” (Address before the National Press Club, July 28, 1995).

Cohen, William S. *Report of the Quadrennial Defense Review*. Washington, D.C.: Department of Defense, May 1997.

Cohen, William S. *Annual Report to the President and the Congress, 1998*. Washington, D.C.: Department of Defense, 1998. <http://www.dtic.mil/execsec/adr98/toc.html>.

Department of Defence. *Asia-Pacific Strategic Framework Report, 1994* (Draft), (May 6, 1994).

_____. *A Strategic Framework for the Asia Pacific Rim: Report to Congress, 1992*. Washington, D.C.: U.S. G.P.O., 1992.

_____. Office of International Security Affairs, *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*. Washington, D.C.: U.S. G.P.O., February 1995.

_____. Office of International Security Affairs, *The United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*, Washington D.C.: Department of

Defense, November 1998.

Hubbard, Thomas C. "The Nuclear Accord with North Korea: Dangers and Opportunities." (Remarks at the Heritage Foundation Conference, January 31, 1995).

The White House. *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*. Washington, D.C.: U.S. G.P.O., 1994.

_____. *A National Security Strategy for a New Century*. Washington D.C.: The White House. May 1997.

신문 및 잡지 등

「조선일보」

「중앙일보」

Der Spiegel

L.A. Times

National Journal

Reuters

Washington Post

Washington Times

Abramowitz, Morton and James Laney. (et al.). "Letter to the President of the United States from the Independent Task Force on Managing Change on the Korean Peninsula." Washington D.C.: Council on Foreign Relations (October 7, 1998).

最近 發刊資料 案内

■ 연구보고서

96-01	김정일의 당권장악과정 연구	최진욱	著	6,000원
96-02	통일과정에서 매스미디어의 역할	이우영	著	6,000원
96-03	동·서독 인적교류 실태 연구	김학성	著	6,500원
96-04	동서독간 정치통합 연구	황병덕	著	6,000원
96-05	남북한 환경분야 교류·협력 방안 연구: 다자적·양자적 접근	손기웅	著	7,000원
96-06	북한과 주변4국의 군사관계	鄭永泰	著	6,000원
96-07	韓·美 安保協力 增進方案 研究	金國新	著	4,000원
96-08	東北亞 平和體制 造成方案	余仁坤 金永椿 申相振의共著		10,000원
96-09	北韓 經濟改革의 最適方向 研究	吳承烈	著	6,500원
96-10	통일과정에서 민간단체의 역할	조민	著	5,000원
96-12	한반도 평화체제 구축과정에서의 한국의 안보정책 방향	박영호	著	5,000원

96-13	남북교류협력 활성화를 위한 법제도 개선방안	제성호	著	5,500원
96-14	북한 사회의 계급갈등 연구	서재진	著	7,500원
96-15	통일과정에서의 정당역할 연구	김도태	著	4,500원
96-16	KEDO체제하에서 남북한 협력증진에 관한 연구	전성훈	著	5,000원
96-17	남북한 에너지분야 협력방안 연구	박순성	著	4,000원
96-18	북한이탈 주민의 사회적응에 관한 연구: 실태조사 및 개선방안	박종철 김영운 이우영	共著	7,000원
96-19	북한의 경제정책 변화와 남북경협 활성화 방안	허문영	著	5,500원
96-20	미국의 대북한 경제제재 완화와 남북한 관계	김규륜	著	3,500원
96-21	북한의 노동정책과 노동력 평가	남궁영	著	6,000원
96-22	한-러 안보협력 방안 연구	강원식	著	8,500원
96-23	북한 사회주의체제의 위기수준 평가 및 내구력 전망	김성철 정영태 오승렬	共著	8,500원
96-24	북한체제의 변화주도세력 연구	이교덕	著	4,500원
96-25	북한의 농업정책과 식량문제 연구	최수영	著	4,000원

96-26 북·미관계 개선과 북한의 대남정책 변화	전망 이헌경	著	6,500원
96-27 한·일 안보협력방안 연구	전동진	著	4,500원
96-28 북한의 유일체제와 정책경쟁	안인해	著	5,500원
96-29 韓·中 安保協力方案 研究	崔春欽	著	3,500원
97-01 한반도 통일과정에서 러시아의 역할	강원식	著	5,000원
97-02 북·일수교와 남북한 관계	이교덕	著	3,500원
97-03 경수로인력의 북한체류시 법적 문제	제성호	著	7,000원
97-04 中·北關係 전망: 미·북관계와 관련하여	신상진	著	4,000원
97-05 북한 환경개선 지원 방안: 농업분야 및 에너지효율성 개선 관련	손기웅	著	5,000원
97-06 한반도 통일문제에 대한 주변4국의 입장 분석: 전문가 인식조사 결과	박영호 배정호 신상진 조한범	共著	5,500원
97-07 통일한국의 위상	옥태환 김수암	共著	6,000원
97-08 북한 간부정책의 지속과 변화	김성철	著	4,500원
97-09 중국과 러시아의 경제체제개혁 비교연구	조한범	著	4,500원

97-10	김정일 정권의 안보딜레마와 대미·대남정책 홍용표 著	4,000원
97-11	북한의 지방행정체제: 중앙·지방관계 및 당·정관계를 중심으로 최진욱 著	5,000원
97-12	북한인권문제와 국제협력 김병로 著	6,000원
97-13	국제기구 및 비정부기구의 인도적 지원사례 이금순 著	6,000원
97-14	미국의 대북한 경제정책: 현황과 전망 김규륜 著	3,000원
97-15	통일교육 개선방안 연구 황병덕 著	5,000원
97-16	통일이후 북한지역 국유재산 사유화방안 연구 조민 著	5,000원
97-17	김정일 문예정책의 지속과 변화 이우영 著	4,500원
97-18	북한의 국방계획 결정체제 정영태 著	5,000원
97-19	'90년대 북한체제의 위기와 변화 박형중 著	4,500원
97-20	북한의 제2경제 최수영 著	5,000원
97-21	미·북관계의 변화와 한국의 대북정책 방향 박영호 著	5,500원
97-22	북한 장래에 대한 일본의 시각 김영춘 著	3,000원
97-23	북한의 관광실태와 남북한 관광분야 교류·협력방안 김영운 著	6,000원
97-24	클린턴 2기 미국의 대북정책 이현경 著	4,000원

97-25	북한과 주변 4국 및 남한간 갈등·협력관계, 1984~1997	박종철 著	5,500원
97-26	북한의교정책 결정구조와 과정: 김일성 시대와 김정일 시대의 비교	허문영 著	7,000원
98-01	북한사회의 불평등구조와 정치사회적 합의	김병로 김성철 共著	6,500원
98-04	남북한이산가족 재결합시 문제점과 대책	임순희 著	4,500원
98-05	북한 외자유치 법령의 문제점	제성호 著	6,500원
98-06	미국의 대중·대베트남 관계정상화 과정 비교: 북·미관계 개선에 대한 합의	이교덕 著	4,500원
98-07	1998년도 통일문제 국민여론조사결과	최진욱 정영태 홍용표 박형중 허문영 共著	6,000원
98-08	경수로사업과 남북관계 개선방안	홍관희 著	4,000원
98-09	남북한 교차승인 전망과 한국의 외교·안보정책방향	박종철 著	6,000원
98-10	한반도 평화체제 구축에 대한 중국의 입장과 전략	신상진 著	4,000원
98-11	북한 대외무역의 특성과 무역정책 변화전망	임강택 著	7,500원
98-12	한국의 대미 통일의교전략	박영호 著	5,500원
98-13	통일독일의 균통합 사례연구	손기웅 著	발간예정
98-14	한반도 문제를 위요한 미행정부와 의회의 협력과 갈등	옥대환 著	4,500원

98-15	NGOs를 통한 남북 사회문화 교류·협력 증진방안 연구	조한범 著	4,000원
98-16	남북한 통신분야 교류·협력방안 연구	김규륜 著	3,500원
■ 북한인권백서			
	북한인권백서 1996	옥태환 전현준 계성호의共著	10,000원
	<i>White Paper on Human Rights in North Korea</i> 1996	옥태환 전현준 계성호의共著	10,000원
	북한인권백서 1997	김병로 송정호 共著	10,000원
	<i>White Paper on Human Rights in North Korea</i> 1997	김병로 송정호 共著	\$11.95
	북한인권백서 1998	최의철 송정호 共著	7,000원
	<i>White Paper on Human Rights in North Korea</i> 1998	최의철 송정호 共著	\$11.95
■ 연례정세보고서			
96	統一環境과 南北韓 關係: 1996~1997		6,000원
97	統一環境과 南北韓 關係: 1997~1998		5,000원

■ 학술회의 총서

96-01	북한정세 변화와 주변4국의 대한반도정책	7,000원
96-02	脫冷戰期 韓半島의 戰爭과 平和	9,000원
96-03	북한경제제도의 문제점과 개혁 전망	9,000원
96-04	북한의 대외관계 변화와 남북관계 전망	7,500원
96-05	南北韓關係 現況 및 '97年 情勢 展望	7,000원
96-06	4자회담과 한반도 통일전망	8,500원
97-01	4자회담과 한반도 평화	6,500원
97-02	분단비용과 통일비용	7,500원
97-03	한반도 통일을 향하여: 정책과 국제환경	7,000원
97-04	남북한 사회통합: 비교사회론적 접근	8,500원
97-05	한반도 급변사태와 국제법	4,000원
97-06	북한 경제난의 현황과 전망	7,500원
98-01	남북협력: 새로운 지평을 향하여	9,000원
98-02	대북정경분리정책: 어떻게 실천해 나갈 것인가?	7,500원
98-03	동·서독의 정치통합이 한반도 통일에 주는 시사점	5,500원
98-04	동북아정세 변화와 남북 및 일북 관계 전망	6,500원
98-05	남북한관계와 주변4국의 대한반도정책	5,500원
98-06	법적 관점에서 본 독일 통일	2,500원

■ 통일문화시리즈

96-01 統一과 北韓 社會文化(上)	10,000원
96-02 統一과 北韓 社會文化(下)	9,500원
97 바람직한 통일문화	9,500원

■ 논총

統一研究論叢, 제5권 1호 (1996. 6)	10,000원
統一研究論叢, 제5권 2호 (1996.12)	10,000원
統一研究論叢, 제6권 1호 (1997. 7)	10,000원
統一研究論叢, 제6권 2호 (1997.12)	10,000원
統一研究論叢, 제7권 1호 (1998. 9)	10,000원
<i>The Korean Journal of National Unification</i> , Vol. 5 (1996)	6,500원
<i>The Korean Journal of National Unification</i> , Vol. 6 (1997)	9,000원

■ Translation Series

97-01 NORTH KOREA IN CRISIS: An Assessment of Regime Sustainability	7,000원
97-02 The Making of a Unified Korea: Policies, Positions, and Proposals	6,500원

민족통일연구원 定期會員 가입 안내

민족통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 定期會員에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 定期會員制를 운영하게 되었습니다. 정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구보고서, 국문 및 영문 저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

1. 정기회원의 구분

- 1) 일반회원: 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 2) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 3) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

2. 회원이입 및 재가입

- 1) 가입방법: ① 회원가입신청서를 기재하여 회비를 납부하신 入金證과 함께 본 연구원으로 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격이 취득됩니다.
② 본원 홈페이지에서 회원가입신청서를 작성하신 후 회비를 납부하신 입금증을 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격을 취득하실 수 있습니다.
- 2) 연 회 비: 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다.
일반회원 및 기관회원 10만원, 학생회원 7만원
- 3) 납부방법: 신한은행 온라인 310-05-006298(예금주:민족통일연구원)
- 4) 재 가 입: 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.(재가입 안내장 발송).

3. 정기회원의 혜택

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 정기간행물 「통일연구논총」과 The Korean Journal of Unification Studies를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구보고서(년평균 25-30권), 학술회의 총서(년평균 5-6권), 정세분석보고서(년평균 10-15권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 본 연구원의 지난자료를 50% 할인된 가격에 구입할 수 있습니다.
- 5) 본원 홈페이지에서 모든 발간물에 대한 초록검색 서비스를 제공하며, 1997년~1998년 발간물은 원문을 온라인 상으로 다운로드 받으실 수 있습니다. 단, 기관회원의 경우 담당자 1인만 가능합니다.

4. 회원이입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 수유6동 535-353 (우편번호:142-076)
민족통일연구원 통일학술정보센터 (전화:901-2559, 901-2529 FAX:901-2547)

