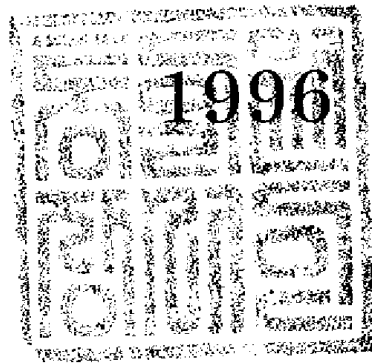


'96 北韓 및 統一研究 論文集(V)

統一環境分野



統一院

우리원은 통일문제를 연구하고자 하는 신진학자들에게 연구기회를 부여하여 북한 및 통일문제에 깊은 관심을 갖게 하고, 남북 교류협력시대에 부응하는 전문 인력의 저변을 확대하는 한편 신진학자들의 참신한 정책아이디어를 수렴하고자 '89년 이후 매년 신진학자들에게 연구용역을 위촉하고 있습니다.

금년에도 30개의 연구과제를 위촉하여 그 연구결과를 「'96 북한 및 통일연구 논문집」 5권으로 분류하여 발간하였습니다.

여기에 수록된 논문들에는 관련분야에 대한 문제점 및 대안제시등 참신하고 건설적인 의견들이 많이 논술되어 있습니다. 그러나 본 논문집의 내용은 우리원의 의견을 반영하는 것은 아닙니다.

아무쪼록 이 책자가 북한 및 통일문제를 연구하거나 관련정책을 수립하는데 널리 활용되기를 바랍니다.

1996년 12 월

통일원 정보분석실

권 별 수 록 논 문 일 랑 표

권 별	수 록 논 문 집	집 필 자
I	<ul style="list-style-type: none"> ○ 탈북귀순자의 한국사회 적응력제고에 관한 정책적대응방안 연구 ○ 김정일정권 붕괴시나리오와 한국정책 대응 모형 ○ 통일대비 교포정책 활성화방안에 관한 연구 ○ 남북한 통일헌법의 성립절차에 관한 연구 -독일 및 예멘의 통일사례와 관련하여 ○ 러시아한인들의 민족정체성과 한반도통일에 대한 인식연구 ○ 남북한 군비경쟁의 계량모형 분석 	<p>李哲宇(고려대 강사)</p> <p>河奉逵(부경대 조교수)</p> <p>金再起(전남대 통일문제연구소 책임연구원)</p> <p>朴井源(국민대 법학연구소 연구원)</p> <p>沈憲用(러시아과학아카데미 연구원)</p> <p>李殷國(연세대 조교수)</p>
II	<ul style="list-style-type: none"> ○ 북한출신 남한이주자의 국내적응력 향상을 위한 통합적지원모델 개발 -사회심리학적 지원체계구축을 중심으로 ○ 민족공동체 형성을 위한 사회통일 교육방안의 모색 -교수학습방법을 중심으로 ○ 통일시대를 위한 정치교육방안 연구 -민주적 정치교육과 정치문화를 위한 철학적 반성 ○ 통일후의 바람직한 기업구조 연구 ○ 북한의 정치교육 효과성에 관한 연구 -탈북자의 체제적응 능력을 중심으로 ○ 통일이후 남북한 법체계통합방안에 관한 연구 ○ 통일에 대비한 북한기업소들의 발전적 해체 및 사유화 방안에 대한 연구 -독일 및 동구권 국가들의 사유화과정을 참조로 	<p>李晩植(연세대 강사)</p> <p>李京禧(호남대 부교수)</p> <p>具升會(동국대 강사)</p> <p>洪德律(대구대 부교수)</p> <p>李英愛(단국대 정책과학연구소 연구원)</p> <p>洪準亨(서울대 행정대학원 전임강사)</p> <p>金炳昊(국민대 교수)</p>

권별	수 록 는 문 집	집 필 자
III	<ul style="list-style-type: none"> ○ 남북한 신뢰구축 - 비대칭성과 다차원적손실보상 전략을 중심으로 ○ 통일에 대비한 한국항공정책의 과제와 방향 ○ 북한의 국가기술혁신 시스템의 특성에 관한 연구 ○ 남북한 환거래 및 금융협력의 가능성에 관한 연구 ○ 북한의 외국인 투자관련법과 대북투자의 법적보호방안에 관한 연구 	<p>許萬鎬(경북대 조교수)</p> <p>申弘均(한국항공대 부교수)</p> <p>趙成烈(성균관대 강사)</p> <p>尹德龍(연세대 통일연구원 전문연구원)</p> <p>朴炳度(건국대 강사)</p>
IV	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중국농촌의 탈사회주의 개혁과 북한의 진로 ○ 북한여성의 「여성의식」에 관한 연구 ○ 북한정치체제 변혁의 역동성 ○ 북한 "인민"생활세계 연구 ○ 북한의 화법(話法)연구 ○ 3차원적 문화구조를 통해본 북한주민의 가치 정향연구 	<p>張慶燮(서울대 부교수)</p> <p>咸仁姬(이화여대, 조교수)</p> <p>申 進(충남대 부교수)</p> <p>金貴玉(충북대 강사)</p> <p>任七星(전남대 전임강사)</p> <p>吳基城(북한연구소 연구원)</p>
V	<ul style="list-style-type: none"> ○ 한·중관계 발전이 남북관계 및 한반도 안정에 미치는 영향 ○ 미북협상과 한국정부의 대응방안 ○ 북한의 대미협상전략의 효율성과 한계성 ○ 동북아 평화체제구성과 전망에 있어서 한·미 안보협력관계의 의미와 역할 ○ 북한의 대미접근과 한국의 대응방안 ○ 러시아의 대북한 정책의 변화와 한국의 대응 	<p>姜錫燦(건국대 민족통일연구소 연구위원)</p> <p>魯燦伯(광주보건전문대 전임강사)</p> <p>張爐淳(성균관대 강사)</p> <p>朴光基(대전대 교수)</p> <p>李宗宣(국회도서관 입법조사연구관)</p> <p>梁鉉洙(서울대강사)</p>

()는 소속기관임

<收 錄 論 文>

- ◇ 韓·中關係 發展이 南北關係 및 韓半島 安定에 미치는 影響 1
姜 錫 燦(建 國 大)
- ◇ 美·北協商과 韓國政府의 對應方案 71
魯 燦 伯(光州保健專門大學)
- ◇ 北韓의 對美協商戰略의 效率性과 限界性 117
張 爐 淳(成均館大)
- ◇ 東北亞 平和體制構成과 展望에 있어서 韓·美 安保協力關係의
意味와 役割 171
朴 光 基(大田大)
- ◇ 北韓의 對美接近과 韓國의 對應方案 225
李 宗 宣(國會圖書館)
- ◇ 러시아의 對北韓 政策의 變化와 韓國의 對應 275
梁 鉉 洙(서울大)

韓・中關係 發展이 南北關係 및 韓半島 安定에 미치는 影響

研究責任者：姜 錫 燦(建 國 大)

목 차

<요 약 문>	5
I. 문제의 제기	13
II. 한·중수교를 전후한 중국의 대한반도정책	14
2.1 江澤民體制의 대한반도정책 기조와 목표	14
2.2 국교정상화 이후 한·중관계의 발전과 중국·북한관계	22
2.2.1 한·중관계의 발전양상	22
2.2.2 중국과 북한간의 관계	30
III. 한반도 주요 현안에 대한 중국의 입장	40
3.1 북한 핵문제	40
3.2 평화협정 체결문제	44
3.3 4자회담 개최문제	48
IV. 한·중관계 발전이 남북관계에 미치는 영향	53
4.1 中國의 對韓政策 조정과 남북한관계	53
4.2 남북관계 개선과 한반도 안정을 위한 중국의 역할	59
V. 결 론 : 우리의 대응방안	62
< 참고문헌 >	67

〈요 약 문〉

I. 문제의 제기

중국은 한반도를 둘러싸고 있는 주요 강대국들 가운데서도 전통적으로 한반도에 대해 첨예한 이해관계를 지녀온 나라로서, 현실적으로도 냉전 종식 이후 한반도에 대해 커다란 영향력을 미치고 있다. 특히, 중국은 1991년 소련붕괴 이후 북한에 대한 후견자역할을 지속하는 등 여전히 북한에 대해서도 커다란 영향력을 지니고 있다.

중국의 대한반도정책에 관한 기존의 연구는 대체로 한반도정책의 내용과 결과에 치중한 나머지 정책결정요인이나 배경에 관한 분석이 상대적으로 미흡한 편이었다. 특히, 한·중수교를 전후한 중국의 대한반도정책과 관련해서도 중국이 한국과 수교를 맺고 관계발전을 꾀하게 된 근본적 이유와 목적을 간과함으로써 중국의 대한반도정책의 변화가 결과적으로 남북관계 및 한반도정세에 어떤 영향을 미칠 것인가에 대한 체계적인 분석이 이루어지지 못했다. 따라서 필자는 본 논문에서 다음과 같은 사항들을 살펴보는 데 목적을 두고 연구를 진행하고자 한다.

첫째, 한·중수교 이후 중국은 어떠한 외교정책기조와 목표하에서 대한반도정책을 수립·추진하고 있는가 하는 점이다. 둘째, 중국은 북한의 핵문제, 평화협정 체결문제, 4자회담 개최문제 등과 같은 한반도의 주요 현안에 대해 어떤 입장을 지니고 있으며, 북한과는 어떤 점에서 차이를 나타내고 있는가 하는 점이다. 셋째, 중국은 향후 남북관계의 개선과 한반도 안정을 위해 적극적인 중재자 혹은 조정자로서의 적절한 역할을 수행할 수 있을 것인가 하는 점이다.

이러한 연구를 진행함에 따른 접근방법으로는 중국의 대한반도정책뿐만 아니라 한국과 북한의 대중국정책을 체계적으로 상호 비교·분석하는 데 있어 유용한 방법이 되고 있는 비교외교정책(comparative foreign policy)에 입각한 분석방법을 채택하고자 한다.

II. 한·중수교를 전후한 중국의 대한반도정책

중국은 江澤民體制가 수립된 이래 이데올로기에서 탈피하여 실용주의적이고도 현실주의적인 입장에서 대외정책을 추구하고 있다. 특히, 중국은 1980년대 후반 이래 동유럽 사회주의권의 대변혁과 1991년 소련의 붕괴 이후 다음과 같은 새로운 외교정책목표를 추구하고 있다.

첫번째, 중국의 외교정책목표는 민족, 독립, 주권과 관련된 국가이익의 수호에 있다. 중국은 사회주의체제를 수호하는 데 있어서 다른 나라의 간섭에 반대할 뿐만 아니라 영토보전과 통일 문제에 대해서도 그와 같은 입장을 취하고 있다.

두번째, 중국의 외교정책목표는 4개 현대화계획을 위한 평화적인 국제환경을 조성하는 데 있다. 이를 위해 중국은 과거 갈등관계에 있었던 인도, 베트남과 관계를 개선하였고, 1992년 8월

한국과의 외교관계를 정상화하였으며, 동년 10월에는 일본국왕을 중국에 초청하는 등 주변국가들과의 관계를 개선하였다.

세번째, 중국은 全方位外交의 추진을 외교정책목표로 삼고 있는데, 이러한 全方位外交를 추진함에 있어 脫이데올로기적인 외교를 채택하고 있다. 이와 함께 중국은 각국과의 관계를 발전시켜 나가는 데 있어서도 이데올로기의 틀에서 벗어나 정당외교 내지는 의원외교를 촉진시키고 있다.

네번째, 중국은 제3세계국가들과의 협력강화를 외교정책목표로 삼고 있다. 중국은 1978년에 鄧小平體制가 수립되고, 당면 국가목표로 4개 현대화계획을 채택한 후 선진 자본주의국가의 풍부한 자본과 기술을 도입하기 위해 미국, 일본 등 서방국가들과의 관계를 중시하게 됨에 따라 제3세계와의 관계는 다소 소원해지게 되었다. 그러나 1989년 6.4천안문사태 이후 여러 서방국가들이 인권개선을 요구하며 중국에 대한 제재움직임을 보이기 시작하자 중국은 다시 제3세계국가들과의 협력강화에 중점을 두게 되었다.

다섯번째, 중국은 신국제정치경제질서의 확립을 외교정책목표로 삼고 있는데, 중국은 신국제정치경제질서는 마땅히 [평화공존 5원칙]의 토대위에서 수립해야 한다고 주장하고 있다.

중국의 대한반도정책도 기본적으로 상기한 외교정책목표의 맥락에서 추진되고 있는데, 그러한 정책의 기초와 목표를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 중국은 철저한 政經分離原則에 입각하여 남북한에 대해 등거리정책을 추구하고 있다. 즉, 중국은 남한과는 무역증대와 투자유치 그리고 자본과 기술의 제공 등과 같은 경제교류와 협력에 중점을 두고 있는 반면, 북한과는 기존의 정치·군사적인 우호동맹관계를 지속하고자 하고 있다. 둘째, 중국은 공식적으로는 한반도 통일이 남북한 당사자간의 대화에 의해 평화적으로 이루어져야 한다는 점을 강조하고 있다. 그러나 중국은 북한의 급작스런 붕괴나 북한이 남한에 흡수통일되는 것을 바라지 않고 있다. 특히, 중국은 남한에 의한 흡수통일이 북한이라는 완충지대를 제거하게 됨으로써 궁극적으로 한반도 전체가 미국이나 일본의 세력권에 포함되는 것을 상당히 우려하고 있다. 이런 점에서 사실상 중국은 한반도 통일의 실현보다는 한반도의 현상유지를 바라는 경향이 있다고 할 수 있다. 셋째, 중국은 당면 최대 국가목표인 4개 현대화계획의 순조로운 달성을 위해 무엇보다도 한반도를 비롯한 주변지역의 평화와 안정을 바라고 있다.

이에 따라 중국은 자국의 안보와 주변환경의 안정을 위해 정치·군사적으로는 북한을 이용하고 있고, 4개 현대화계획의 조속한 달성을 위해서 경제적으로는 남한을 이용하고 있다. 그러나 중국은 한국이 주요 경제파트너로서 현재와 같은 교류·협력관계 이상의 경쟁상대가 되는 것은 원치 않고 있으며, 궁극적으로 한반도는 중국의 4개 현대화계획이 달성된 후 중국세력권에 포함되어 자국의 영향력하에 놓이기를 바라고 있다.

1992년 8월 한·중수교가 이루어지기 이전에만 하더라도 한국과 중국간의 교류는 주로 인적

교류와 경제적 교류·협력에 국한되었으나, 한·중수교 이후에는 이러한 교류의 확대·심화와 더불어 점차 정치적·군사적 교류로까지 확대되어 나가고 있다.

먼저 경제적인 측면에서 볼 때, 한국과 중국의 경제는 매우 보완적인 성격을 지니고 있기 때문에 교역을 비롯한 양국간의 경제교류는 급증하게 되었다. 그 결과 1995년 현재 중국은 미국, 일본에 이어 한국의 세번째 교역상대국이 되었으며, 중국의 입장에서 한국은 다섯번째의 교역상대국이 되었다. 또한 중국은 현재 한국의 제1투자대상국이 되고 있다. 또한 인적 교류에 있어서도 한국인의 중국방문은 1991년 1만 5천여명에서 1995년에는 40만 7천여명으로 늘어 1991년에 비해 약 27배 가량 증가하였다. 한편 중국에 유학한 한국학생수도 1991년 불과 21명에서 1994년에는 4천 9백여명으로 무려 2백 35배나 대폭 증가하였다. 이 밖에도 한·중수교를 전후하여 양국간에는 국가원수를 비롯하여 관계, 정계 고위급 인사들의 상호방문도 늘어나고 있는 등 정치·외교적 교류도 점차 활발해지고 있다. 예컨대, 수교 직후인 1992년 9월 우리나라의 盧泰愚 前대통령이 중국을 방문하여 최초의 한·중정상회담이 열렸으며, 1994년에는 金泳三 대통령과 중국의 李鵬 총리가 각기 양국을 상호방문하였다. 이듬해인 1995년 11월에는 江澤民 국가주석이 중국의 국가원수로서는 최초로 한국을 방문하여 양국간의 경제협력문제와 한반도문제 등 공동 관심사를 깊이있게 논의한 바 있다.

이처럼 한·중수교 이후 양국관계는 수교 직후에 중점이 두어졌던 경제교류와 협력 이외에 정치·외교적으로도 차츰 긴밀성을 더해가고 있다. 중국은 현재 경제발전에 주력하고 있고, 또한 과거처럼 북한의 눈치를 보거나 또는 비밀리에 교류나 접촉을 갖지 않아도 되게 되었기 때문에 향후 한·중관계의 발전속도는 한층 빨라질 것으로 기대된다. 그러나 한·중관계가 실질적으로 발전해 나가기 위해서는 우선 양국간의 조속한 신뢰구축이 필요하며, 이제까지 중국이 정경분리 원칙에 입각해 남북한에 대해 등거리정책을 펼쳐온 것과는 달리 균형적인 관계발전이 이루어질 필요성이 있다.

한편 한·중수교 이후 중국과 북한간의 관계는 다소 냉각되고 소원한 관계를 보여왔다. 특히, 1993년 3월 북한이 핵확산금지조약(NPT)에서 탈퇴하겠다는 선언을 발표하자 북한 핵문제를 둘러싸고 중·북관계는 더욱 악화되었다. 그러나 1995년 9월을 기해 중국과 북한은 다시 관계를 복구하려는 움직임을 보이고 있다. 이는 소련 붕괴 이후 중국이 북한의 첫번째 교역상대국이 되고 있는 등 중국에 대한 경제의존도가 절대적이며, 또한 북한체제의 생존과 유지를 위해 중국의 지지가 필수적이기 때문이다.

바록 중국은 북한에 대해 전통적으로 긴밀한 이해관계를 지녀왔지만, 중·북간의 경제교류와 협력은 더 이상 확대·발전될 것으로 보이지는 않는다. 왜냐하면 중국은 경제발전을 위해 점차 경제규모를 확대시켜 나가고 있지만, 사실상 넉넉한 여유자본을 가지고 있지 못하기 때문에 북한에 대한 경제지원뿐만 아니라 경제교류 및 협력을 확대시켜 나갈 여력이 없다. 그러나 이처

림 중·북관계가 경제적으로 점차 위축되고, 상대적으로 한·중관계가 발전한다고 해서 기존의 중·북관계가 완전히 단절된다고 보기는 어렵다고 하겠다. 왜냐하면 중국과 북한은 사회주의국가로서 이념적인 동질성을 지니고 있으며, 또한 중국은 전략적인 측면에서 북한을 포기하려 하지 않을 것이기 때문이다. 따라서 한·중수교 이후 중·북관계의 전개과정을 살펴볼 때 향후의 중·북관계는 한반도에서 급박한 상황변화가 발생하지 않는 한 과거처럼 정치적 이유나 전략적 이유에 의해서 결정되어지기보다는 순수한 국가이익차원에서 우호선린관계만이 유지될 것으로 전망된다.

Ⅲ. 한반도 주요 현안에 대한 중국의 입장

중국은 1990년대 들어 신국제질서가 형성됨에 따라 한반도 주변의 다른 강대국들과 마찬가지로 한반도의 안보환경을 저해할 수 있는 어떤 급격한 상황의 변화를 원치 않고 있으며, 이에 따라 '한반도 비핵화'에 대한 입장을 분명히 밝혀왔다. 또한 중국은 동북아지역에서의 핵확산에 심각한 우려를 표시하면서 북한의 핵개발 움직임에 대해 부정적인 입장을 취해왔다. 이처럼 중국이 '한반도 비핵화' 입장을 표명하고 있는 구체적인 이유는 다음과 같다.

첫째, 북한의 핵무기 개발은 한국과 일본의 핵무기 개발을 유도하는 소위 '핵도미노현상'을 초래할 것이며, 그럴 경우 핵보유국으로서의 중국이 동북아지역에서 지녀온 막강한 지위와 영향력이 상당 부분 훼손될 것으로 보고 있다. 둘째, 중국은 4개 현대화계획을 달성하기 위한 개혁·개방정책의 추진을 위해 평화로운 국제환경이 필요하며, 평화공존을 위해서는 남북한의 현상 유지가 중국의 국가이익과 일치한다는 점에서 한반도에 있어서의 비핵화를 지지하고 있다. 셋째, 중국은 북한의 핵무기 보유가 중국 동북부의 공업지구까지를 사정거리로 하고 있다는 점도 장래 중국의 안보에 잠재적 위협요인이 될 수 있다고 판단하고 있다. 따라서 중국은 남북한의 어느 일방이 핵을 보유하게 된다면 동북아지역의 안정 및 한반도 통일에 방해가 될 것이라는 주장을 하면서 동북아에서의 핵확산 금지를 주장하고 있다.

그러나 중국은 이처럼 한반도의 비핵화를 주장하면서도 북한의 현 군사기술수준으로 볼 때 단독적으로 핵개발을 할 수는 없을 것으로 보고 있다. 또한 중국은 북한의 핵카드 사용이 북한 내부의 권력승계의 위기를 완화시킬 뿐만 아니라 북한이 국제적 지위를 향상시키고, 국제적 고립에서 탈피하기 위한 외교적 협상수단으로 파악하고 있다. 따라서 중국은 강압적 방법에 의한 북한 핵문제 해결에 반대하는 한편, 협상을 통하여 평화적으로 이 문제를 해결할 것을 강조하고 있다.

한편 중국은 북한이 주장하고 있는 평화협정 체결문제에 대하여 기본적으로는 찬성하지만, 세부사항에 대해서는 북한과 다른 입장을 보이고 있다. 즉, 중국은 한반도에서 영구적인 평화가 정착되는 시점까지 현재의 한반도 정전협정은 유효하며, 관련당사국들이 이를 준수해야 한다는

입장을 보이고 있다. 또한 중국은 한반도 평화를 위해 현행 정전협정의 유지가 긴요하며, 따라서 북한이 이를 일방적으로 파기하고, 미국과 단독적으로 평화협정을 체결하는 데 대해서는 반대하고 있다. 중국이 이와 같은 입장을 보이고 있는 것은 냉전 종식 이후 한반도에서 점차 영향력을 확대하고 있는 미국과 일본을 견제하고, 또한 자국의 한반도에 대한 영향력을 유지하고자 하는 전통적인 세력균형전략 때문이라고 할 수 있다.

이러한 맥락에서 중국은 1996년 4월 16일 한·미정상회담을 통해 제의된 4자회담에 대해 江澤民 국가주석이 직접 친서를 보내 지지 입장을 보인 바 있다. 중국의 4자회담에 대한 공식적인 지지는 최소한 북한으로 하여금 한반도문제를 무력에 의한 방법이 아닌 평화적인 방법으로 해결할 것을 재강조했다는 점에서 북한에 대한 최소한의 간접적인 압력이 되고 있다. 그런데 중국이 4자회담을 지지하는 보다 근본적인 이유는 한반도문제에 대해 첨예한 이해관계를 갖고 있는 중국이 한반도에 대한 영향력을 계속 유지하겠다는 의도를 갖고 있기 때문이다.

그러나 중국은 4자회담 지지의사에도 불구하고, 회담의 성사를 위해 적극적으로 나서지는 않겠다는 다소 유보적 입장을 보이고 있다. 중국은 4자회담이 성사되기 위해서는 무엇보다 먼저 북한이 정전협정의 직접당사자로서의 한국의 지위를 인정하지 않고, 미국과 단독적으로 평화협정을 체결하려는 입장이 바뀌어야 한다고 보고 있다. 사실상 북한은 평화협정 체결문제에 대해 그 동안 일관되게 미국하고만 협상하겠다는 입장을 보여왔기 때문에 중국의 4자회담 참여를 달가워하지 않고 있다. 따라서 북한을 4자회담에 끌어들이기 위해서는 한·중·미간의 정책협의를 통해 보다 실효성있는 구체적 방안이 마련될 필요가 있다.

IV. 한·중관계 발전이 남북관계에 미치는 영향

중국의 외교정책은 탈냉전시대 접어들어 질적인 조정기를 맞이하고 있다. 과거 냉전시대에 있어서 중국은 이데올로기의 동질성 여부를 대외관계 설정의 주요 지침으로 삼아왔으나, 냉전 종식 이후에는 상대국가가 추구하는 이데올로기나 체제와 관계없이 자국의 경제적 이익과 안보 전략적 이익을 고려하여 대외관계를 전개하고 있다.

그런데 1990년대에 들어와 미국과 일본은 북한과의 수교를 위한 다각적인 교섭을 벌이고 있고, 러시아도 최근 북한과의 관계개선을 시도하고 있다. 따라서 중국은 이처럼 급변하고 있는 한반도 주변정세가 자국의 이익에 커다란 영향을 미칠 수 있다는 판단하에 동북아지역에 있어서 강대국으로서의 위상확보를 지향하고 있다. 이를 위해 중국은 현재 미국과 일본을 중심으로 재편되고 있는 동북아질서하에서 자국의 대외정책과 정치·군사적 역할을 재조정하고자 하고 있다.

특히, 중국은 일본이 최근 동북아지역에서 정치·군사적 역할을 증대하고자 하는 움직임에 대해 상당히 우려하고 있다. 따라서 중국은 새로운 국제환경에 능동적으로 대처하기 위해서 동북

아에서 우위를 확보하려는 정책을 채택·추진하고 있는데, 그러한 정책은 해군력과 공군력의 증강 등 군사현대화를 적극 추구하는 것으로써 구체화되고 있다. 그러나 군사력 강화를 통해 동북아에서 지역패권을 차지하려는 중국의 정책은 일본과 다른 주변국가들에게 압력을 가해왔을 뿐만 아니라 아시아·태평양지역에서 미국의 영향력과 충돌하게 되었다. 이런 점에서 볼 때 중국이 한국과 수교를 하게 된 것도 이를 통해 한반도 전체에 대한 영향력을 확보함으로써 아·태지역에서의 미국과 일본의 정치·군사적 영향력·확대에 대응하려는 의도가 포함되어 있었던 것으로 보인다.

현재 남북한관계는 직접대화의 통로가 모두 차단된 채 극도로 경색되어 있다. 한때 국제사회의 주요 관심사가 되었던 북한 핵문제는 1994년 10월 제네바에서의 북·미 핵합의로 다소 해결의 실마리를 찾았으나, 아직도 북한의 핵투명성에 대해서는 의혹이 제기되고 있다. 더욱이 1996년 9월 중순에 발생한 북한의 잠수함 무장공비침투사건과 최근 잇따르고 있는 북한의 대남 보복발언으로 인해 남북관계는 악화일로로 치닫고 있다.

따라서 남북한관계가 현재의 극도의 긴장과 대립관계에서 화해와 신뢰의 관계로 전환되기 위해서는 북한의 기존 대남정책과 전략에 있어서 근본적인 변화가 있어야만 한다. 비록 중국이 현실적으로 북한에 대해 커다란 정치·경제적 영향력을 지니고 있다고 할 지라도, 북한이 기존의 대남 적화전략을 포기하거나 수정하지 않는 한 남북관계는 결코 개선되기 어려울 것이다. 따라서 중국이 단순히 수사학적으로가 아니라 진정 한반도의 평화와 안정을 희구한다면 북한의 대남 도발야욕이 탈냉전 이후 국제정세의 흐름에 역행하는 시대착오적 발상일 뿐만 아니라 급기야는 북한의 조기붕괴를 가져올 수도 있다는 점을 북한 지도층에게 지속적으로 인식시키려는 노력을 보여야 할 것이다.

중국은 과거 냉전시대와는 달리 일방적인 북한지지태도에서 벗어나 한반도에 있어서 나름대로의 새로운 역할을 모색하고 있다. 즉, 중국은 북한이 국제사회로부터 고립되는 것을 막고, 북한의 개방적인 자세를 유도하기 위해 미국과 일본에 대해서 북한과의 관계개선을 종용하고 주선하는 등 중재자로서의 역할을 담당하고자 하고 있다. 사실상 북한으로서도 체제생존과 유지를 위해 정치·군사적 후견자로서 그리고 경제적 지원자로서 중국의 도움을 절실히 필요로 하고 있다.

더욱이 최근 중국은 江澤民 국가주석을 비롯한 고위 지도층이 4자회담문제를 비롯한 한반도의 안정과 평화유지를 위해 중국이 응분의 건설적 역할을 수행하겠다는 입장을 여러 차례 표명해 왔다. 따라서 우리 정부는 이러한 중국의 중재의사와 대북 영향력을 최대한 이용하여 극도로 악화되어 있는 남북간의 긴장과 대립상태를 완화하고, 한반도의 안정을 달성하기 위해 중국과의 구체적인 협력방안을 마련할 필요성이 있다.

V. 결 론 : 우리의 대응방안

중국과 북한은 한·중수교 이후 다소 소원하고 냉각된 관계를 지녀왔지만, 현재 처해있는 상황으로 미루어 볼 때 상호간의 긴밀한 협력을 필요로 하고 있다. 우선 북한으로서는 김일성 사후 대내적으로 김정일 후계체제의 조기구축과 체제붕괴의 위기를 방지하고, 극심한 경제난을 해결하기 위해서 유일한 후견국인 중국에 절대적으로 의존할 수 밖에 없는 상황에 놓여있다. 또한 대외적으로도 북한은 국제사회로부터의 고립에서 탈피함은 물론, 대미 관계개선 및 대일 수교를 위해서 중국의 지지와 협력이 필요하다. 한편 중국의 입장에서 북한은 자국의 안보문제와 4개 현대화계획의 순조로운 달성에 필요한 평화적인 국제환경의 조성을 위해 매우 중요한 존재가 되고 있다.

따라서 한반도의 안정과 평화정착을 위해서 우리 정부는 미·일과의 기존 대북 정책공조 이외에도 중국과의 긴밀한 사전 정책협의를 병행할 필요가 있다. 중국은 한·중수교 이후에도 남북한에 대해 비교적 균형적인 입장을 취해왔기 때문에 현실적으로 볼 때 다른 어떤 나라보다도 남북한간의 갈등과 대립을 조정하는 데 있어서 최적의 역할을 담당할 수 있다. 이런 점에서 우리 정부로서는 북한을 지나치게 자극시킬 정도로 급속한 대중관계 발전을 추구하기보다는 중국이 남북관계 개선에 있어서 적극적인 중재자 내지는 조정자역할을 담당하여 궁극적으로 한반도 안정에 순기능을 할 수 있도록 중국과의 관계발전 속도를 실리적 입장에서 적절히 조절해 나갈 필요성이 있다.

그러나 과거 우리 정부의 지나친 강대국 의존정책이 결과적으로 우리나라의 대외적인 발언권과 외교정책의 범위를 제약했던 사실을 되새겨 중국의 대외정책, 특히 대북정책에 맹목적인 의존자세를 보이는 것은 결코 바람직스럽지 못하다고 하겠다. 따라서 우리의 향후 대외정책과 대북정책은 주변 강대국들의 대한반도정책에 지나치게 의존하여 종속적인 입장에서 대북전략을 추진하기보다는 자주적인 입장에서 외교적인 주도권을 장악해 나가야 한다. 다시 말해서, 우리 정부의 향후 외교정책과 대북정책은 우리의 안전을 보장하고 국가이익을 최대한 증대시키는 방향으로 뚜렷한 원칙의 수립을 바탕으로 일관되게 추진해 나가야 한다.

이와 더불어 우리 정부의 대북정책은 장기적 관점에서 보다 전향적으로 추진될 필요성이 있다. 이는 곧 우리 정부의 대북정책이 북한의 붕괴를 전제로 하여 조급하게 이루어지기보다는 북한의 존재를 인정하는 바탕위에서 이루어져야 한다는 것을 의미한다. 사실상 한반도의 평화정착은 한반도 주변 4강대국의 남북한에 대한 교차승인이 이루어질 때 보다 안정적으로 이루어질 수 있다. 즉, 우리나라는 이미 러시아뿐만 아니라 사회주의국가인 중국과도 외교관계를 수립했기 때문에 굳이 북한이 미국 및 일본과 외교관계를 수립하는 데 반대할 필요가 없다. 중국도 북한의 국제적 고립보다는 대미·일 수교가 한반도의 평화와 안정에 도움이 될 것이라는 점을 이미 여러 차례 밝혀 왔기 때문에 중국이 대미·일 수교에 기여할 수 있도록 어느 정도의 역할을

인정해 주어야 한다. 그리하여 남북한에 대한 4강대국의 교차승인이 이루어진다면 현재 우리 정부가 한반도의 항구적인 평화체제의 구축을 위해 적극 추진하고 있는 4자회담문제는 자연스럽게 해결될 수 있을 것이다.

I. 문제의 제기

역사적으로 한국과 중국은 지리적 인접성과 문화적 동질성을 바탕으로 밀접한 관계를 유지해 왔다. 이러한 관계는 고대사회부터 20세기 중반에 이르기까지 정치·경제적인 측면뿐만 아니라 사회·문화적인 측면에서도 그 긴밀성을 더해왔다. 그러나 제2차 세계대전이 종식된 후 중국 대륙에 공산주의정권이 수립되고, 남한에는 자유민주주의정권이 수립됨으로써 한국과 중국은 이데올로기와 체제의 상이성으로 인해 교류가 완전히 단절되었으며, 더욱이 한국전쟁기간 중 중국이 인민해방군을 파병하여 북한을 원조하게 됨으로써 한국과 중국은 적대적인 관계를 갖게 되었다. 이러한 적대관계는 중국과 북한간의 공고한 우호동맹관계로 인하여 1992년 8월 한국과 중국간에 공식 외교관계가 수립될 때까지 지속되어 왔다. 그러나 이제 한국과 중국은 수교를 계기로 '가깝고도 먼 나라'에서 '가까운 나라'로의 새로운 관계진전이 이루어지고 있다.

중국은 한반도를 둘러싸고 있는 주요 강대국들 가운데서도 전통적으로 한반도에 대해 매우 첨예한 이해관계를 지녀온 나라로서, 현실적인 측면에서 볼 때 냉전 종식 이후 세계 유일의 초강대국인 미국과 더불어 한반도에 대해 커다란 영향력을 미치고 있다. 특히, 중국은 1991년 소련이 붕괴된 이후 사회주의 강대국으로서 북한에 대한 후견자역할을 지속하는 등 여전히 북한에 대해서도 커다란 정치·경제·군사적 영향력을 지니고 있다.

그러나 한·중수교가 이루어진 이후 중국과 북한은 다소 소원하고도 냉각된 관계를 보이게 되었다. 특히, 북한은 1994년에 金日成이 사망한 이후 金正日 후계체제의 구축이 지연되고 있고, 극심한 경제난과 체제 내부의 동요 등으로 인해 체제위기에 직면해 있다. 이와 같은 상황에서 북한의 오랜 우호동맹국이자 현실적으로 유일한 후견국가인 중국의 대한반도정책에 대한 면밀하고도 체계적인 분석은 경색된 남북관계를 타개해 나가는 데 있어서 새로운 돌파구를 마련할 수 있을 뿐만 아니라 향후 우리의 효과적인 대북정책 및 통일정책을 수립하는 데 있어서도 매우 중요한 과제가 되고 있다.

그 동안 국내외에서 중국의 대한반도정책에 관한 연구는 비교적 많이 이루어져 왔으나, 이제까지의 연구는 대체로 대한반도정책의 내용과 결과에 치중한 나머지 중국의 대한반도정책의 결정요인과 배경에 관한 분석이 상대적으로 미흡한 편이었다. 특히, 중국이 어느 특정 시기에 있어서 자국의 정책을 변경하거나 조정하게 되는 근본적인 목적이나 이유를 제대로 파악하지 못하였다. 이러한 점은 한·중수교를 전후한 중국의 대한반도정책 변화 및 조정과 관련해서도 마찬가지이다. 즉, 중국이 그 동안의 대북한 일변도정책에서 탈피하여 한국과 공식 외교관계를 수립하고 관계발전을 꾀하게 된 근본적인 이유와 목적을 정확히 파악하지 못함으로써 중국의 한반도정책의 변화가 향후의 남북관계 및 한반도정세에 어떠한 영향을 미칠 것인가에 대한 체계적인 분석이 이루어지지 못하는 결과를 초래하였다.

한편 그 동안 우리 학계와 정계, 외교계에서는 중국의 대북 영향력에 대한 평가가 무성하였

으며, 또한 한반도의 안정을 위해 중국이 과연 긍정적인 역할을 수행할 수 있을 것인가에 관해서도 엇갈린 평가가 있어왔다. 그러나 중국이 현실적으로 자국의 안보와 경제건설을 위해 무엇보다도 한반도의 안정과 평화를 바라고 있고, 또한 최근들어 한반도 현안에 대해서 한국과 견해의 일치를 보이고 있다는 점에서 중국이 한반도문제에 대해서 긍정적인 기여를 하게 되리라는 기대가 점차 증대하고 있다.

따라서 필자는 이러한 점에 입각해 본 논문에서 다음과 같은 몇 가지 사항들을 구체적으로 규명코자 하는 데 연구목적을 두고 체계적인 분석을 해보고자 한다.

첫째, 한·중수교 이후 중국은 어떠한 외교정책기조와 목표하에서 대한반도정책을 수립·추진하고 있는가 하는 점이다.

둘째, 중국은 북한의 핵무기 개발문제, 평화협정 체결문제, 4자회담 등과 같은 한반도의 주요 현안에 대해서 어떠한 입장을 저니고 있으며, 북한과는 어떤 점에서 입장을 차이를 나타내고 있는가 하는 점이다.

셋째, 중국은 향후 한반도의 안정과 평화정착을 위해 과연 적극적인 중재자 혹은 조정자로서의 적절한 역할을 수행할 수 있을 것인가 하는 점이다.

이러한 연구를 진행함에 따른 접근방법으로는 중국의 대한반도정책뿐만 아니라 한국과 북한의 대중국정책을 체계적으로 상호 비교·분석하는 데 있어 효과적인 방법이 되고 있는 비교외교정책(comparative foreign policy)에 입각한 분석방법을 채택하고자 한다. 이와 더불어 한·중관계의 발전과 남북관계의 진전상황을 상호연관하에 적실성있게 파악하기 위해서는 연계이론(linkage theory)에 입각한 분석방법도 유용할 것으로 판단되기 때문에 이러한 방법도 아울러 원용하고자 한다.

Ⅱ. 한·중수교를 전후한 중국의 대한반도정책

2.1 江澤民體制의 대한반도정책 기조와 목표

중국은 냉전 종식 이후 이데올로기나 체제요인보다는 공통이익의 존재여부에 의해 대외관계를 추진하고 있다. 이는 곧 중국이 더 이상 이데올로기적 변수에 입각해 대외정책을 결정하는 것이 아니라 그들의 국가이익을 극대화시키는 방향에서 대외정책을 수립·추진하고 있다는 것을 말한다. 특히, 중국은 江澤民體制가 수립된 이래 보다 실용주의적이고도 현실주의적인 입장에서 대외정책을 추구하고 있다. 예를 들어, 중국의 江澤民 국가주석은 1992년 10월 中國共產黨 第14次全國代表大會(이하 14全大會로 약칭함)에서 행한 [國際形勢와 우리의 對外政策]이란 보고를 통해 다음과 같이 중국의 외교정책방향을 천명하였다.

“중국은 시종 어김없이 독립자주의 평화적 외교정책을 신봉하고 있다. 중국의 독립과 주권을 수호하고, 세계의 평화와 발전을 촉진하는 것이 중국외교정책의 기본목표이다..... 중국은 어떤 국가 혹은 국가집단과도 동맹을 맺지 않으며, 어떤 국가집단에도 참여하지 않을 것이다. 중국은 영원히 패권주의를 추구하지 않을 것이고, 대외팽창을 시도하지 않을 것이며, 동시에 어떤 형태의 패권주의와 강권정치 및 침략확장행위에도 반대한다.”¹⁾

이러한 중국의 외교정책방향은 1995년 11월 한국을 방문한 江澤民 주석의 국회연설을 통해서도 재강조되어졌다.

“우리는 독립자주의 평화적인 외교정책을 시종일관되게 추진하고, [평화공존 5원칙]에 기초하여 세계 각국과 우호적으로 지낼 것을 원하며, 특히 이웃 나라들과의 선린우호관계의 발전을 중요시하고 있다. 중국은 영원히 군비경쟁에 참가하지 않을 것이고, 확장하지 않을 것이며, 영원히 패권을 추구하지 않을 것이다.”²⁾

이처럼 어떤 형태의 패권주의와 권력정치에도 반대한다고 하는 중국의 외교정책방향은 중국의 가장 중요한 당면 전략목표가 사회주의체제를 공고화하고, 주권과 영토적 통합을 보장하는데 있다는 것을 의미하는 것이다.³⁾ 이는 달리 말해서, 중국의 주요 관심사는 중국 그 자체와 주변지역이라는 것이다. 따라서 양극체제에 기반을 두고 있던 과거 중국의 세계전략은 아시아태평양전략 혹은 동아시아전략으로 대체되어 왔다.⁴⁾

한편 중국은 1980년대 후반 이래 동유럽 사회주의국가들에서 탈공산화·민주화·개방화를 추구하는 정치적 대변혁이 발생하고, 1991년 사회주의 초강대국인 소련이 붕괴된 이후 새로운 외교정책목표를 추구하고 있는데, 이러한 외교정책목표는 대체로 다음과 같은 다섯 가지 사항으로 정리해 볼 수 있다.⁵⁾

첫번째, 중국의 외교정책목표는 민족, 독립, 주권과 관련된 국가이익의 수호에 있다. 이러한 목표는 중국이 지난 1982년의 12全大會에서 채택한 獨立自主外交路線에 입각해 추구하고 있는

1) 江澤民, “國際形勢和我們的對外政策,” 人民日報, 1992年 10月 21日.

2) 동아일보, 1995년 11월 15일.

3) Yu-shan Wu, “The Collapse of the Bipolar System and Mainland China’s Foreign Policy,” Issues & Studies, Vol. 29, No. 7 (July 1993), p.19.

4) Chang Ya-chun, “Peking’s Asia-Pacific Strategy in the 1990s,” Issues & Studies, Vol. 29, No. (January 1993), pp.75~80.

5) 周 煦, “「十四大」後的中共對外政策:持續與改變,” 『中國大陸研究』, 第36卷 第1期(1993年 1月號), pp.55~58; Pi Ying-hsien, “Peking’s Foreign Relations in the New International Situation,” Issues & Studies, Vol. 28, No. 5 (May 1992), pp.14~17.

외교정책목표이다. 중국의 獨立自主外交路線은 중국이 미국과 소련 등 어떤 초강대국과도 밀착하지 않으며, 이데올로기와 체제에 상관없이 모든 국가들과의 관계를 발전시켜 나가며, 패권주의에 반대하고, 모든 국가에 대해 장기적인 개방정책을 지속적으로 추구해 나갈 것이라고 하는 몇 가지 기본원칙에 그 토대를 두고 있다.⁶⁾ 이처럼 중국이 1970년대 反霸權主義의 반소정책과는 달리, 1980년대에 들어와 보다 자주적이고 독자적인 입장에서 대미·대소관계를 유지하고자 한 것은 바로 미·소 양국에 대한 적절한 동거리외교를 추진하고자 하는 데에 기인한 것이다.⁷⁾

따라서 중국은 사회주의체제를 수호하는 데 있어서뿐만 아니라 영토보전과 통일문제에 대해서도 다른 나라의 간섭에 반대하는 입장을 취하고 있다. 중국은 대만과 티베트의 독립에 대해서 줄곧 외국세력이 배후에서 지지하고 있다고 생각하여 티베트, 대만, 南沙群島, 釣魚島 등에 대해 모두 주권을 주장하고, 타국의 간섭과 개입을 반대하고 있으며, '하나의 中國'을 내세우며 대만과 티베트의 독립에 강력히 반대하고 있다.

두번째, 중국의 외교정책목표는 4개 현대화계획을 위한 평화적인 국제환경을 조성하는 데 있다. 이에 따라 중국은 4개 현대화계획을 순조롭게 추진하기 위해 다른 국가와의 직접적인 군사대결이나 인접국가에서의 분쟁발생을 원치 않고 있다. 1991년 12월 소련이 붕괴되기 이전까지만 하더라도 중국은 인도 및 베트남과 갈등관계를 갖는 등 평화적인 국제환경을 조성하지 못했다. 그러나 중국은 소련이 붕괴된 직후 인도 및 베트남과 변경무역을 재개하고, 상호간의 경제 교류 및 인적 교류를 강화하기로 동의하는 등 점차 관계를 개선해 나가기 시작했다. 또한 중국은 1992년 8월 한국과의 외교관계를 정상화하고, 동년 10월 일본국왕인 아키히토의 중국방문을 초청했으며, 12월에는 엘친 러시아 대통령이 중국을 방문하는 등 주변국가들과의 관계를 개선하였다.

세번째, 중국은 全方位外交의 추진을 또다른 외교정책목표로 삼고 있으며, 이러한 全方位外交를 추진함에 있어 脫이데올로기적인 외교를 채택하고 있다. 이와 관련하여 江澤民은 1992년 14全大會에서 "중국은 [평화공존 5원칙]⁸⁾의 기초위에서 모든 국가와 우호협력관계를 발전시키기를 원한다. 사회제도와 이데올로기의 차이는 국가관계 발전의 장애가 될 수 없다. 우리는 국

6) 寶暉(編著), 『中華人民共和國對外關係概述』(上海:上海外語教育出版社, 1989), pp.154~155; David S. Chou(ed.), *Peking's Foreign Policy in the 1980s*(Taipei: Institute of International Relations, National Chengchi University, 1989), pp.166~167.

7) 姜錫燦, "中國의 派閥鬭爭과 外交政策路線의 變化," 박사학위논문(서울: 건국대학교 대학원, 1991), pp.101~103.

8) [평화공존 5원칙]이란 ① 상호 주권과 영토보존의 존중, ② 상호 불가침, ③ 상호 내정불간섭, ④ 평등호혜, ⑤ 평화공존의 다섯 가지 원칙을 말한다. 이러한 [평화공존 5원칙]은 중국총리였던 周恩來가 1953년 12월 31일에 중국 티베트지방과 인도간의 관계에 관한 협의회차 중국을 방문한 인도대표단과의 접견시 처음으로 제시된 것으로서, 이후 中·印 양국관계뿐만 아니라 중국이 다른 국가와의 관계를 설정하는 데 있어서 주요 원칙이 되었다. 寶暉(編著), 前掲書, pp.50~51.

기간의 교류를 추진하면서 절대로 우리의 사회제도와 이데올로기를 다른 국가에 강요하지 않을 것이다. 이와 마찬가지로 다른 국가가 자기의 사회제도와 이데올로기를 중국에 강요하는 것을 절대로 허락하지 않을 것이다”⁹⁾라고 말한 바 있다. 이와 더불어 중국은 각국과의 관계를 발전시켜 나가는 데 있어서도 이데올로기의 틀에서 벗어나 정당외교 내지는 의원외교를 촉진시키고 있다. 예를 들어, 중국의 의회격인 全國人民代表大會(이하 全人代로 약칭함)는 1991년 말까지 모두 120개국의 외국 의회대표단과 접촉을 가졌으며, 그들 국가 중 23개국 의회와 우호협력단체를 결성하였다.¹⁰⁾

네번째, 중국은 제3세계국가들과의 협력강화를 외교정책목표로 삼고 있다. 중국은 스스로를 제3세계국가라 여기면서 “중국은 영원히 제3세계에 속한다”¹¹⁾고 하였다. 그리하여 중국은 1955년 인도네시아에서 열린 반동회의(일명 아시아-아프리카회의) 아래 1970년대 후반에 이르기까지 보다 많은 제3세계국가들의 지지와 협조를 위해 제3세계지향적인 외교를 중국외교의 기본노선으로 삼았다.¹²⁾ 사실상 중국은 제3세계를 자신의 전통적인 영향권으로 간주해왔고, 특히 1979년 이전까지는 스스로를 제3세계의 지도국이라고 주장해왔다.¹³⁾ 따라서 중국은 1970년대 후반까지는 신국제경제질서를 구축하기 위해 제3세계의 요구에 부응하는 것이 중국의 중심정책이었으나, 鄧小平體制의 출범 이후부터는 소련의 패권주의에 반대하는 연합전선의 형성이 중국의 중심정책이 되었다.¹⁴⁾

한편 지난 1978년 12월 중국공산당 第11期 3中全會를 통하여 鄧小平을 비롯한 개혁세력이 정권을 장악하게 되고, 중국의 당면 국가목표로 4개 현대화계획을 채택한 이후 중국은 선진자본주의국가의 풍부한 자본과 과학기술의 도입을 위해 미국, 일본, 서유럽국가 등 서방국가들과의 관계를 중시하게 됨에 따라 제3세계와의 관계는 다소 소원해지게 되었다. 그런데 1989년 6.4천안문사태 이후 미국과 일본을 비롯한 여러 서방국가들이 인권개선을 요구하며 중국에 대한 경제제재 움직임을 보이기 시작하자 중국은 다시금 제3세계국가들과의 협력강화에 중점을 두게 되었다. 당시 서방국가들과는 달리, 제3세계국가들은 천안문사태에 대해 중국을 심하게 비난하지 않았다.¹⁵⁾ 그리하여 중국은 제3세계국가에 대한 적극적인 외교공세를 취하게 되었다. 예를 들어, 중국은 1990년 8월에 인도네시아와 그리고 동년 10월에는 싱가포르와 공식 외교관계를

9) 人民日報, 1992年 10月 21日.

10) 人民日報, 1992年 1月 2日.

11) Sen Yi, "China belongs forever to the Third World," Beijing Review, No.39(September 28, 1981), p.23.

12) 何理(主篇), 『中華人民共和國史』(北京: 鎔案出版社, 1989), p.353.

13) Tzong-Ho Bau, "Peking's Diplomatic Strategies in a Changing World, 1989-92," Issues & Studies, Vol. 29, No. 3(March 1993), p.44.

14) 송영우-소치형, 『중국의 외교정책과 외교』(서울: 지영사, 1992), p.190.

15) Tzong-Ho Bau, op. cit., p. 44.

제개하였다.¹⁶⁾ 또한 중국은 1990년 7월 사우디 아라비아와 수교하였고, 1992년 1월에는 이스라엘과 외교관계를 수립하였다. 이 밖에도 李鵬 총리는 1991년 12월 중국총리로서는 31년만에 처음으로 인도를 방문하여 인도와의 관계를 개선하였다.

이와 같은 중국의 제3세계에 대한 외교공세는 서방국가들과의 협상에 있어서 자국의 협상력을 증대시키고자 하는 데 목적을 두고 있었다. 사실상 중국의 궁극적인 목적은 천안문사태 이후 소원해진 서방 선진국가들과의 정상적인 외교관계를 제개하는 데 있었다. 이러한 외교적 노력의 결과 중국은 1990년 후반 들어 일본 및 영국, 이탈리아 등 유럽공동체(EC) 국가들과 관계를 개선하게 되었고, 마침내 1991년에는 미국과도 관계를 개선하는 데 성공하게 되었다.¹⁷⁾

다섯번째, 중국의 외교정책목표는 신국제정치경제질서의 확립이다. 이러한 정책목표는 냉전 이후 미국이 주도하는 신세계질서에 대한 대응으로 나타나게 되었다. 중국은 부시 前미국대통령이 선포한 [신세계질서](New World Order)에 대해 상당한 경계의 반응을 나타냈으며, 이는 전세계에 걸쳐 미국의 패권을 신장시키기 위한 계략이라고 주장하였다. 이처럼 중국은 미국이 냉전 종식 이후 군사력의 우위를 바탕으로 미국의 가치체제와 정치·경제제도를 전세계로 확대시키고자 하는 것에 반대해 왔다. 따라서 중국은 신국제정치경제질서는 마땅히 [평화공존 5원칙]의 토대위에서 평화적이고 공정하며 합리적인 신국제질서를 수립해야 한다고 주장하고 있다.

이와 관련하여 江澤民은 14全大會에서의 [政治報告]를 통해 신국제정치경제질서에 대한 중국의 입장을 다음과 같이 천명하였다.

첫째, 세계 각국은 [평화공존 5원칙]의 기초위에서 평화적이고 공정하며 합리적인 신국제질서를 수립해야 한다.

둘째, 신국제질서는 평등호혜의 신국제경제질서의 수립을 포함해야 한다.

셋째, 세계 각국은 저마다 처해있는 상황이 다르므로 자국의 상황에 부합되는 사회제도와 발전의 길을 선택할 권한이 있다. 다시 말해서, 각국은 다른 국가의 제도를 모방할 필요도 없고, 또한 강요받아서도 안된다.

넷째, 세계 각국은 大小, 強弱, 貧富에 관계없이 모두 마땅히 국제사회의 평등한 성원으로 국제문제에 관여해야 한다. 바꿔 말해서, 중국은 국제문제를 미국이 독점적으로 처리하는 것에 반대한다.¹⁸⁾

이상에서 살펴본 바와 같이, 중국은 1990년대에 들어와 과거처럼 이데올로기와 사회제도에 구애받지 않고 철저히 자국의 실리를 중심으로 하여 실용주의적이고도 현실주의적인 외교정책을 추구하고 있다.

16) 中華人民共和國 外交部 外交史編輯室(編), 『中國外交概覽 1991』(北京:世界知識出版社, 1991), pp.64~65, pp.70~71.

17) Yu-shan Wu, op. cit., pp.6~8.

18) 周煦, 前揭論文, pp.56~58.

그런데 중국은 1990년대의 동북아 국제질서가 유럽 등지에 비해 상대적으로 안정을 유지하고 있으나, 다른 한편으로는 남북한간의 긴장과 대립이 고조되고 있는 등 여전히 냉전의 잔재가 지속되고 있고, 영토문제가 미해결상태에 있으며, 또한 역내국가들간에 국익 증대와 영향력 확대를 위한 치열한 경쟁으로 말미암아 긴장과 갈등을 보이는 측면도 있다고 인식하고 있다. 따라서 중국은 동북아시아에서 강대국간의 대규모 전쟁 발발가능성은 감소되고 있으나, 한반도 등에서의 국지적인 분쟁의 가능성은 여전히 존재하고 있다고 판단하고 있다.¹⁹⁾

이러한 국제정세 인식에 입각하여 중국은 동북아정책 기초를 다음과 같이 설정·추진하고 있다.

첫째, 현재 4개 현대화계획을 최우선 국가목표로 설정하고 있는 중국은 대내 경제발전을 위해 평화적인 주변환경을 조성하고자 하고 있다. 개혁·개방정책을 성공적으로 추진하기 위해서는 국내정세의 안정뿐만 아니라 대외환경의 안정이 필수적이라고 인식하고 있는 중국은 주변국가들과의 선린관계를 강화하기 위해 노력하고 있다. 이와 관련하여 중국은 이미 러시아 등 독립국가연합(CIS)과 관계를 정상화하였고, 일본과도 상호방문의교를 통해 정치·경제적 협력관계를 강화하였으며, 과거 갈등관계에 놓여있던 인도 및 베트남과도 국교를 정상화하였다. 1992년 8월 중국이 북한의 반대를 무릅쓰고 한국과 국교를 정상화한 것도 주변국과의 우호선린관계 강화를 통해 평화로운 대외환경을 조성하려는 정책기조하에서 내려진 결정으로 분석된다.

둘째, 중국은 동북아 지역강대국으로서의 영향력을 확대해 나가고자 하고 있다. 현재 중국이 적극적으로 추진하고 있는 개혁·개방정책의 궁극적인 목표는 경제력 등 신장된 국력을 바탕으로 군사력을 증강하여 南沙群島와 釣魚島 등에 대한 영유권을 확보하고, 홍콩과 대만에 대한 주권을 회복하며, 역내문제에 대한 발언권을 강화하는 것이다. 이와 관련하여 중국은 북한 핵문제 등 지역문제 해결과정에 적극 참여함으로써 동북아지역에서 영향력을 강화하고자 하고 있다.

한편 중국의 李鵬 총리는 1993년 2월 중국외교부의 한 회의석상에서 남북한에 대한 중국의 기본입장을 다음과 같이 천명하였다.²⁰⁾

첫째, 중국은 더 이상 북한과 새로운 정치 및 군사적 관계를 확대하지 않을 것이며, 이와 관련한 비밀접촉 등 어떠한 사항도 승인하지 않는다.

둘째, 중국은 남북한간의 이념적 차이로 인한 긴장관계의 조성을 찬성하지 않는다.

셋째, 중국은 한반도의 비핵화를 지지하며, 이 지역에서의 핵무기 개발과 외국의 핵무기 비축에 반대한다.

넷째, 중국은 남북대화와 남북한의 평화통일을 위한 협상을 지지한다.

다섯째, 중국은 북한에 선진 군사장비를 제공하지 않을 것이며, 동시에 다른 국가가 한국에

19) 萬光, "九十年代亞太格局的演變," 『瞭望』, 1992年 第44期(1992年 11月 2日), pp.41~42.

20) 孟 琳, "中國對南北韓的政策立場," 鏡報, 1993年 3月, p.51.

선진 군사장비를 제공하는 것도 반대한다.

여섯째, 중국과 한국간의 수교 및 관계발전은 아시아의 평화에 부합되며, 이것은 중국의 대외 기본정책의 하나이다.

일곱째, 중국은 현 단계에서 남한이 북한에 대해 전쟁을 일으킬 가능성이 있다고 생각하지 않으며, 그러한 조건을 구비하고 있지 않은 것으로 인정한다.

여덟째, 중국은 북한과 오랫동안 유지해온 우호관계가 지속되기를 희망한다. 그러나 최근 북한은 중국과 북한 양국의 정부 및 양국 인민의 관계를 파괴하고 있다. 따라서 중국은 북한이 양국관계를 악화시키는 일체의 행위를 자제하고 중지하기를 바라며, 양국관계가 악화되지 않기를 희망한다.

이와 같은 남북한에 대한 중국의 입장은 중국이 북한과의 관계를 보다 건실하게 강화하지도 않고, 또한 보다 소원한 관계도 아닌 객관적 관계를 유지할 것을 표명함과 아울러, 한·중 양국이 이미 국교를 정상화하였으므로 이전의 관계보다는 한층 더 발전시켜 나갈 것임을 시사한 것이다.

이러한 중국의 對南北韓 입장은 1995년 3월에 개최된 第8期 全人代 第4次會議에서 李鵬 총리가 발표한 보고서를 통해서도 제차 강조되었다. 즉, 중국은 ① 한반도의 평화와 안정이 유지되어야 하고, ② 핵무기가 존재하지 않아야 하며, ③ 남북한이 화해와 협력을 해야 하고, ④ 언젠가는 한반도가 평화적으로 통일이 되어야 하며, ⑤ 남북한이 각각 중국과 교류하고 협력해야 한다는 것이다.²¹⁾ 이런 점에서 볼 때 중국은 자국이 지속적인 사회주의 시장경제체제를 발전시켜 나가는 데 필요한 환경요인으로서 한반도가 평화지대(peace zone)가 되어야 한다고 보고 있는 것이다.

중국의 대한반도정책도 기본적으로 상기한 외교정책입장에 입각해 추진되고 있는데, 그러한 정책의 기초 및 목표를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 중국은 철저한 政經分離原則에 입각하여 남북한에 대해 등거리정책을 추진하고 있다. 즉, 중국은 한국과는 무역증대와 투자유치, 자본과 기술 제공 등과 같은 경제교류와 협력에 중점을 두고 있는 반면, 북한과는 기존의 정치·군사적인 우호동맹관계를 지속하고자 하고 있다. 예를 들어, 중국의 錢其琛 외교부장은 1993년 5월 한국을 방문하여 북한 핵문제의 해결과 한·중간의 경제협력을 촉진시키기 위해 양국이 공동노력하기로 합의하였다. 그러나 동년 7월 중국의 遲浩田 국방부장은 북한을 방문하여 중국이 과거 한국전쟁에 참전하여 抗美援朝한 사실을 기념하였다.

둘째, 중국은 공식적으로 한반도 통일은 남북한 당사자간의 대화에 의해 평화적으로 이루어

21) 이에 대해서는 宋賓賢, "신동북아질서하에서 중·북관계 전망," 국제학술회의 발표논문(민족통일연구원, 1996년 5월 17일)을 참고할 것.

져야 한다는 점을 강조하고 있다. 1994년 중국의 李鵬 총리는 金泳三 대통령과의 회담을 통해 남북대화의 조속한 재개에 인식을 같이 했으며, [한반도문제의 당사자 해결원칙]에 입각해 남북 관계가 개선되기를 희망한다는 점을 분명히 밝힌 바 있다. 또한 江澤民 국기주석도 1995년 11월 한국방문시 국회연설을 통해 “중국은 남북한 쌍방이 접촉과 대화를 통하여 신뢰를 점차적으로 증진하고, 관계를 개선하여 나중에는 민족의 화해와 나라의 자주적 평화통일을 이룩할 것을 희망한다”²²⁾고 밝혔다.

그러나 중국은 북한의 급작스런 붕괴나 과거 독일통일과정에서처럼 북한이 남한에 흡수통일되는 것을 바라지 않고 있다. 왜냐하면 북한의 급속한 붕괴로 인해 사회주의노선을 추구해온 북한이 자본주의체제하의 남한에 흡수통일되는 것은 전략적으로 중국의 국가이익에 도움이 되지 않을 뿐만 아니라 중국의 안보에도 부정적인 영향을 미칠 것으로 간주하기 때문이다. 더욱이 중국은 남한에 의한 흡수통일이 북한이라는 완충지대를 제거하게 됨으로써 궁극적으로 한반도 전체가 미국이나 일본의 세력권에 포함되는 것을 상당히 우려하고 있다.

이런 점에서 중국은 사실상 한반도 통일의 실현보다는 한반도의 현상유지를 바라는 경향이 짙다고 하겠다. 중국은 공식적으로 한반도통일에 대해 어떠한 구체적인 방안을 제시한 바는 없지만, 평화적 진전에 의한 통일도 북한이 붕괴되어 남한측으로 흡수될 수 있다는 인식하에 바라지 않고 있다.²³⁾

셋째, 중국은 당면 최대 국가목표인 4개 현대화계획의 효율적이고도 순조로운 달성을 위해서는 무엇보다도 한반도를 비롯한 주변지역의 평화와 안정을 바라고 있다. 江澤民을 비롯한 중국의 고위층은 鄧小平 사후에도 경제발전과 이를 위한 개혁·개방정책을 지속해 나갈 것을 이미 여러 차례 언급해 왔고, 또한 현재의 경제발전추세로 미뤄볼 때 이러한 정책의 지속적인 추진이 불가피할 것으로 보이기 때문에 한반도의 평화와 안정을 유지하고자 하고 있다.

이상의 여러 가지 사항들을 종합해 볼 때, 중국의 현실적인 한반도정책은 ‘結北韓 親南韓政策’이라고 할 수 있다. 즉, 중국은 자국의 안보와 주변환경의 안정을 위해 정치·군사적으로는 북한을 이용하고 있고, 4개 현대화계획의 조속한 달성을 위해 경제적으로는 남한을 이용하고 있다.²⁴⁾ 그러나 중국은 한국이 주요 경제파트너로서 현재와 같은 교류·협력관계 이상의 경쟁상대가 되는 것은 원치 않고 있으며, 궁극적으로 한반도는 중국의 4개 현대화계획이 달성된 후 中國勢力圈에 포함되어 자국의 영향력하에 놓이기를 바라고 있다. 즉, 중국은 비록 공식적으로는 한반도의 평화통일을 지지하고 있지만, 통일한국이 미국, 일본, 러시아 등 주변 강대국들에게 기울어져 중국의 대항세력화되는 것에 대해서는 철저히 경계하려는 태도를 보여왔다. 특히, 중

22) 중앙일보, 1995년 11월 15일.

23) 張公子, “남북한 관계개선을 위한 중국의 역할,” 제2차 한·중국제학술회의 발표논문(서울: 한양대 중소연구소, 1995. 9), p.24.

24) 朴治正, “韓·中修交 이후 中國의 對韓半島政策,” 『中國研究』, 第14輯(1995. 12), pp.13~16.

국은 한반도가 미국 단독이나 미·일의 공동지배에 들어가는 것을 바라지 않고 있으며, 또한 한반도의 분단상태가 불안정해져 일방이 타방을 흡수하는 상황으로 전개되는 것을 바라지 않고 있다.²⁵⁾ 왜냐하면 만약 한반도에서 중국이 기대하는 것과는 다른 상황이 벌어질 경우, 중국은 결국 한반도에 대한 영향력을 상실하게 될 뿐만 아니라 중국 스스로의 안보에도 부정적인 영향이 미칠 것으로 판단하고 있기 때문이다.

2.2 국교정상화 이후 한·중관계의 발전과 중국·북한관계

2.2.1 한·중관계의 발전양상

한반도에 대한 영향력 증대를 위한 중국의 노력은 1992년 8월 한국과 중국간에 공식 외교관계가 수립됨으로써 구체화되었다. 1990년대 이후 중국은 장기적 측면에서 한국과의 협력을 통하여 한반도를 중심으로 한 동북아시아에서 그들의 역할을 증대시키고자 하는 노력을 보여왔다. 이는 중국이 남북한관계에서 단지 정전협정 당사자로서의 역할뿐만 아니라 안보적·경제적 관점에서 한반도분제에 대하여 보다 적극적인 역할을 기대하고 있음을 의미하는 것이다. 특히, 구소련이 1990년 9월 한국과의 외교관계 수립을 통해 현실적인 대한반도정책으로 전환함으로써 중국도 한반도에서 경제 외적인 관계를 통하여 영향력을 제고하고자 하는 현실적인 정책전환의 필요성을 더욱 깊이 인식하게 되는 계기가 되었다. 따라서 중국은 한·소수교의 결과로서 북한과의 전통적인 우호관계를 유지하면서도 한·중수교의 명분을 얻을 수 있었던 것이다.²⁶⁾

한·중수교가 이루어지기 이전에만 하더라도 한국과 중국간의 교류는 주로 인적 교류와 경제적 교류 및 협력에 국한되었으나, 한·중수교 이후에는 이러한 교류의 확대·심화와 더불어 점차 정치적·군사적 교류로까지 발전되어 나가고 있다.

먼저 경제적인 측면에서 보면, 한국과 중국은 1990년 10월 무역대표부 설치에 관한 협정에 서명하였고, 이듬해인 1991년 1월과 4월에는 북경과 서울에 각각 무역대표부를 설치하고 업무를 개시하였다. 사실상 한국과 중국의 경제는 매우 보완적인 성격을 지니고 있기 때문에 교역을 비롯한 양국간의 경제교류는 급증하게 되었다. 예를 들어, 1996년 8월 통계청이 한·중수교 4돌을 맞이하여 펴낸 통계자료집 『중국의 주요 경제사회지표』에 따르면, 한·중수교 이전인 1991년에 44억달러에 불과했던 양국간의 교역액은 1995년 165억달러로 3.8배 가량 증가하였는데, 이러한 교역액은 같은 해 우리나라 무역총액의 6.4%를 차지하였다. 이를 구체적으로 살펴보면, 1991년부터 1995년까지의 기간 동안 한국의 대중 수출은 10억달러에서 91억달러로 9배 가량 증가한 반면, 중국으로부터의 수입은 34억달러에서 74억달러로 2.2배 가량 증가하였다. 또한

25) 黄炳茂, "중국시각에서 본 북한 핵문제와 인보리 진출문제," 『외교』, 제27호(1993년 9월), p.48.

26) 권기수·김봉석, "1990년대 중국의 대한반도정책," 『한국정치학회보』, 제30집 1호(1996), pp.428~429.

1991~1995년간 대중국 교역액 연평균 증가율을 보면 42.1%로 나타나 우리나라의 무역총액 증가율인 14.0%의 3배로 나타나 한·중무역이 급속히 늘어나고 있음을 보여주고 있다. 특히, 대중국 수출액 연평균 증가율이 5년간 73.3%로 나타나 수입액 연평균 증가율 26.7%보다 무려 46.6%포인트 앞서고 있다<표 1> 참조. 그런데 한국의 대중 수출품 중 60% 가량은 전자, 철강, 자동차, 화공제품, 기계류 등 중화학 공업제품인데 반해, 중국으로부터의 수입품 중 70% 이상은 경공업제품과 옥수수, 마늘, 고추 등과 같은 농산물과 수산물이다.

<표 1> 한국의 대중국 교역규모

(단위 : 미화 1백만달러, %)

연 도	무역총액	대중무역	비중	수출액	대중수출	비중	수입액	대중수입	비중
1990	134,860	2,853	2.1	65,016	585	0.9	69,844	2,268	3.2
1991	153,395	4,444	2.9	71,870	1,003	1.4	81,525	3,441	4.2
1992	158,407	6,379	4.0	76,632	2,654	3.5	81,775	3,725	4.6
1993	166,036	9,080	5.5	82,236	5,151	6.3	83,800	3,929	4.7
1994	198,361	11,666	6.0	96,013	6,203	6.5	102,348	5,463	5.3
1995	260,177	16,545	6.4	125,058	9,144	7.3	135,119	7,401	5.5
연평균 증가율									
'91~'95	14.0	42.1		14.0	73.3		14.1	26.7	
'93~'95	18.0	37.4		17.7	51.0		18.2	25.7	

자료:한국무역협회, 『무역통계』, 『주요 무역동향지표』, 1995~1996.

한편 한국의 대중국 무역수지를 살펴보면, 한·중수교 이전에는 한국이 무역적자를 보았으나, 1993년 이후에는 계속 무역흑자를 유지하고 있다. 즉, 한국은 1993년에 처음으로 약 12억달러의 무역흑자를 기록한 이후 1994년에는 7억 4천만달러, 1995년에는 17억달러의 흑자를 나타내었다.

<표 2> 한국의 대중국 무역수지 추이

(단위:미화 1백만달러)

수 출	585	1,003	2,654	5,151	6,203	9,144
수 입	2,268	3,441	3,725	3,929	5,463	7,401
무역수지	-1,638	-2,438	-1,071	1,222	740	1,742

자료:한국무역협회, 『주요 무역동향지표』, 1995~1996.

그리하여 우리나라의 국가별 무역액을 살펴보면, 1995년 현재 중국은 미국, 일본에 이어 한국의 세번째 교역상대국이 되었다. 한편 1995년 중국의 교역상대국별 무역액은 일본 5백 75억 달러, 홍콩 4백 46억달러, 미국 4백 8억달러, 대만 1백 79억달러, 한국 1백 70억달러 - 한·중 양국 통계기준으로 5억달러의 차이가 나고 있음 - 로서, 한국은 중국의 다섯번째 교역상대국이 되었다.

<표 3> 한국 및 중국의 5대 무역국(1995년 현재)

(단위:미화 1백만달러)

한 국			중 국		
순 위	국 가	무 역 액	순 위	국 가	무 역 액
1	미 국	54,535	1	일 본	57,468
2	일 본	49,655	2	홍 콩	44,575
3	중 국	16,545	3	미 국	40,829
4	독 일	12,549	4	대 만	17,882
5	홍 콩	11,520	5	한 국	16,982

자료:한국무역협회, 『주요 무역동향지표』, 1995~1996.

또한 한국기업의 대중국투자도 1990년 38건에 투자액은 5천 4백만달러에 불과했으나, 1994년에는 1,064건에 8억 2천만달러로 급증하였다. 특히, 1992년부터 1994년의 기간 동안 한국의 대중투자는 연평균 113.5%의 증가율을 보였는데, 이는 같은 기간 한국의 전체 해외투자 증가율인 32.4%에 비해 매우 높은 증가추세이다. 또한 1995년 한국의 대중국 투자는 725건에 8억달러에 달했는데, 이러한 투자규모는 해외 총투자건수의 56.4%, 금액을 기준으로 하면 해외투자 전체에서 차지하는 비중은 1990년 3.8%에서 1995년에는 26.6%로 확대되었다. 이러한 점에서도 확인되는 것처럼, 중국은 현재 한국의 제1투자대상국이 되고 있다. 이와는 대조적으로 중국의 대한국 투자는 1994년에는 불과 72건에 1천 7백만달러에 그쳤으나, 1995년 말 현재 1백 17건에 2천 8백만달러로 집계되었다.²⁷⁾

27) 통계청, 『중국의 주요 경제사회지표』, 1996. 8, pp.57~59; The Korea Herald, August 23, 1995; 한겨레신문, 1996년 8월 24일.

〈표 4〉 한국의 대중국 직접투자추이

(단위:건, 미화 1백만달러)

(한국측 통계)						
허가건수	54	112	269	629	1,064	2,128
허가금액	67.7	84.7	221.9	622.4	819.3	1,816.0
실행건수	30	69	171	377	830	1,477
실행금액	22.4	42.5	141.2	262.4	629.9	1,098.4
(중국측 통계)						
계약건수	63	230	650	1,748	1,849	4,540
계약액	62	137	417	1,557	1,806	3,979
실행액	17	40	119	374	723	1,273

자료: 한국은행, 『해외투자 통계연보』, 1990~1996 및 중국 대외무역경제합작부 자료.

그런데 우리나라 기업의 공식적인 대중국 투자진출은 1988년부터 시작되었다. 한국기업의 대중국 투자의 특징은 대체로 소규모 투자일 뿐만 아니라 업종별, 지역별로 편중되어 있는데, 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 1994년 말 현재 건당 평균 투자규모가 85만달러에 그치고 있으며, 전체 건수의 80%가 1백만달러 미만이라는 사실에서도 드러나듯이 소규모 투자가 중심이 되고 있다.

둘째, 투자업종에 있어서 한국의 투자는 중국의 저임노동력을 활용하기 위하여 노동집약적 제조업부문에 집중되고 있다.

셋째, 투자지역에 있어서 靑島, 烟臺, 威海 등 산동성 연해지방을 필두로 北京, 天津, 요녕성, 흑룡강성, 길림성 등 環渤海地域과 동북지방에 집중되고 있다.

넷째, 산업부문별로는 금융, 부동산 등 서비스부문보다는 제조업 투자에 집중되어 있다.

다섯째, 현지 투자기업들은 주로 설비 및 원부자재를 수입하고, 제품을 수출하는 방식으로 운영되고 있다. 즉, 투자동기가 중국의 저임노동력과 값싼 공장부지를 활용하는 것에 집중되고 있다.

여섯째, 다른 외국의 투자와 비교할 때 단독투자기업의 비율이 높고, 한국식 경영방식에 대한 집착이 강하다.²⁸⁾

그런데 한·중 양국은 지난 1992년 9월 북경에서 [민간무역협정]과 [투자보장협정]을 정부간 협정으로 서명함과 동시에, [과학기술협력협정]과 [경제·무역·기술공동위원회 설치에 관한 협정]

28) 崔奉炫, "韓國企業의 中國 東北三省 進出에 관한 研究," 『中國研究』(대륙연구소), 1993년 겨울호, p.78.

을 새로이 체결함으로써 투자진출이 한층 확대되었다. 또한 우리 정부당국이 중국의 문호개방 확대에 부응할 수 있도록 각종 법령을 개정하고 있고, 한국기업의 진출을 환영하는 중국측의 적극적인 자세를 감안해 볼 때 진출여건은 점차 호전될 전망이다.

앞에서 지적한 바와 같이, 한·중수교가 이루어지기 전까지 한국기업의 대중국 투자는 대체로 소규모적인 시험투자단계를 벗어나지 못한 상태였으나, 앞으로는 대기업에 의한 대규모 투자는 물론, 중소기업에 의한 소규모 투자 등이 다양하게 추진될 전망이다. 즉, 지금까지는 봉제완구, 운동화, 피혁제조 및 모피가공, 의류제조, 식품산업, 수산업, 전자제품 등과 같은 노동집약산업이 중국에 소규모로 진출하였으나, 앞으로는 대기업에 의한 본격적인 대규모 투자가 각 산업분야에서 추진될 전망이다.²⁹⁾

최근 우리나라 기업들은 자동차, 철강, 기계, 전자, 섬유 등은 물론, 항공기, 전자교환기, 고성능TV, 원자력분야에 이르기까지 다양한 분야에서 중국과 경제협력을 이루고 있다. 또한 한국기업들은 석유, 석탄, 석유탐사 등 자원개발분야와 사회간접자본 투자 및 건설사업에도 적극적인 자세로 참여하고 있다. 한국의 대기업들은 이미 산둥 시멘트공장 건설, 상용차생산 프로젝트, 승용차 조립생산, VTR공장 건설 등을 각각 검토 내지 추진 중에 있다. 예를 들어, LG그룹은 중국에 국내기업의 단일지역 해외투자로는 사상 최대 규모인 60억달러를 오는 2000년까지 투자할 계획인 것으로 알려졌다. 이러한 계획과 관련하여 LG그룹측은 “대단위 석유화학기지, 반도체, 통신, 전자, 운송 및 발전시설 그리고 은행과 부동산에 집중투자하게 될 것”이라고 밝혔다. LG그룹은 1988년 이후 중국에 총 7억달러를 투자해 20여개의 프로젝트를 추진하고 있고, 현재 중국내 10개의 지사와 20여개의 대표사무실을 두고 있다. 한편 1995년 LG그룹과 중국간의 교역규모는 10억 달러를 넘어서고 있다.³⁰⁾

또한 최근 중국정부는 세계 최대 규모의 다목적댐인 三峽댐 건설사업과 관련해 동아건설에 총공사비 1백 25억달러 가량의 대규모 대수로공사에 참여할 것을 요청하여 양측이 협의를 벌이고 있다. 이에 대해 동아건설은 중국정부로부터 揚子江의 물을 식수가 부족한 北京 등지에 공급하기 위해 수로로 연결하는 사업에 참여할 것을 제의받고, 이를 적극 검토 중이라고 밝혔다. 이 대수로사업은 湖北省 宜昌市에서 北京, 天津, 上海에 이르는 1천 2백 40km를 수로로 연결하는 사업으로서, 양자강 중상류에 건설 중인 세계 최대 다목적댐인 三峽댐과 연계해 추진될 예정이다.³¹⁾ 중국측이 우리 건설업체에 대규모 건설관련사업 참여를 요청한 것은 이번이 처음으로, 만약 이 사업이 성사될 경우 본격적인 중국 건설시장 진출의 중요한 계기가 될 것으로 보인다.

29) 文正九, “韓中 兩國의 經濟交流 現況과 對應方案,” 『中國研究』 (건국대 중국문제연구소), 第11輯 (1992), pp. 186-187.

30) 조선일보, 1996년 5월 7일.

31) 조선일보, 1996년 5월 7일; 동아일보, 1996년 5월 7일.

이 밖에도 한·중간에는 과학기술분야에서의 협력도 최근 활기를 띠고 있다. 1995년 5월 李洪九 총리의 중국방문기간 중 중국 靑島에서 해양과학공동연구센터를 연 것을 비롯하여 원자력공동위원회의 설치에 합의하였다. 이처럼 한·중간에 과학기술협력이 본격화되고 있는 것은 상대국의 우위기술을 흡수할 필요성과 함께 상호보완 내지 공통관심분야가 많아지고 있기 때문이다. 즉, 중국은 기초과학 및 고에너지물리, 레이저, 항공, 우주, 신소재분야 등에서 앞서있는 반면, 우리나라는 반도체, 컴퓨터, 전자통신, 자동차 등의 생산기술에서 우위에 있다. 특히, 원자력분야의 경우, 상용원전의 설계·제작·건설 및 핵연료 설계제작, 비파괴검사기술, 원전의 운영·보수 등에서 우리나라가 앞서있다는 평가를 받고 있다.

또한 한·중 양국은 황해오염, 황사현상 등과 관련, 대기과학연구센터를 한국교원대와 중국 북경대에 각각 설치해 공동연구를 진행 중이다. 서울대 천연물과학연구소와 북경중의학원에는 전통 동양약물협력센터를 설치·운영 중이다. 이 밖에도 양국은 과학기술조사단을 상대국에 파견, 과학기술자 교류 등 구체적인 협력방안을 연구하고 있다.³²⁾

한편 인적 교류에 있어서도 한국인의 중국방문은 1991년 1만 5천 2백여명에서 1995년의 경우 40만 7천명으로 크게 늘어 1991년에 비해 약 27배 가량 증가하였다. 한국인 총출국자수 대비 한국인의 중국방문객수는 1991년에 0.7%였으나, 1995년에는 9.8%로 중국방문객의 비중이 급속히 증가하고 있음을 알 수 있다. 한편 중국에 유학한 한국학생수도 1991년 불과 21명에서 1994년에는 4천 9백여명으로 무려 2백 35배나 대폭 증가하였다.³³⁾

이러한 한·중간의 인적·물적 교류의 증대는 양국간의 [무역 및 투자보장협정], [과학기술협력협정], [항공협정] 등의 체결로 인해 한층 더 증대될 전망이다. 특히, 지난 1994년에 한·중 양국은 산업협력을 증진시키기 위한 한·중산업협력위원회를 설치한 이후 최대규모의 협력산업분야인 중형 항공기 합작사업을 구체화하기로 합의했으며, 또한 한·중어업협정문제도 조기체결을 위해 정부차원의 노력을 기울인다는 데 합의하였다.

이 밖에도 한·중수교를 전후하여 양국간에는 국가원수를 비롯하여 정계, 관계 고위급 인사들의 상호방문도 급속히 늘어나고 있는 등 정치·외교적 교류도 점차 활발히 이루어지고 있는데, 그 중 대표적인 몇 가지 사례를 살펴보면 다음과 같다.

<표 5> 한·중수교를 전후한 양국 고위인사의 방문일지

일 자	내 용
1983년 5월	중국민항기 피납사건으로 한·중 정부당국간 최초의 공식접촉
1987년 12월	盧泰愚 대통령, 대중 국교수립 희망발언

32) 동아일보, 1995년 5월 16일.

33) 동아일보, 1995년 8월 23일; 한겨레신문, 1996년 8월 24일.

일 자	내 용
1989년 5월	이규성 재무부장관, ADB 총회 참석차 각료로서는 최초로 중국방문
1990년 9월	한·중외무장관 뉴욕에서 최초 접촉
1991년 10월	최초의 한·중 외무장관회담 개최(유엔총회)
—— 11월	錢其琛 중국 외교부장, APEC 각료회의 참석차 내한
1992년 4월	이상옥 외무부장관, 북경 제48차 ESCAP 총회 참석 및 제3차 한·중 외무장관회담 개최
—— 8월	한·중수교협정 체결
—— 9월	盧泰愚 대통령 중국방문, 북경에서 최초의 한·중정상회담 개최
1993년 5월	錢其琛 중국 외교부장 방한, 한·중 외무장관회담 개최
—— 10월	韓昇洲 외무부장관 중국방문, 한·중 외무장관회담 개최
1994년 3월	金泳三 대통령 중국방문, 한·중정상회담 개최
—— 10월	李鵬 중국총리 방한
1995년 4월	喬石 전인대(全人代) 상무위원장 방한
—— 5월	李洪九 국무총리 중국방문
—— 11월	江澤民 국가주석 방한, 한·중정상회담 개최
1996년 8월	李祺周 외무차관 중국방문, 한·중 외무차관회담 개최

자료: 필자 작성.

<표 5>를 통해서 살펴볼 수 있는 것처럼, 1994년에는 우리나라의 金泳三 대통령과 중국의 李鵬 총리가 각각 양국을 상호방문하였으며, 1995년 4월에는 喬石 全人代 상무위원장이 한국을 방문하였다. 또한 동년 5월에는 우리나라의 李洪九 국무총리가 중국을 방문하여 李鵬 중국총리와 회담을 가졌는데, 이 회담에서 양국 총리는 한반도의 정진체제는 유지되어야 하며, 북한 핵문제 등 한반도 현안은 남북한 당사자 사이의 대화로 해결되어야 한다는 원칙을 재확인하였다. 양국 총리는 또한 한반도 및 동북아지역의 평화유지와 양국간 신뢰회복을 위하여 군사부문에서의 양국간 협력이 필요하다는 데 의견을 같이 하고, 앞으로 군고위인사의 교류를 확대하기로 합의하였다.³⁴⁾

더욱이 1995년 11월에는 江澤民 국가주석이 중국의 국가원수로서는 최초로 한국을 방문하여 양국간의 경제협력문제와 한반도문제 등 공동관심사를 깊이있게 논의한 바 있다. 江澤民 주석은 金泳三 대통령과의 정상회담에서 “한반도문제는 주변국의 이해와 협력 아래 남북 당사자간

34) 조선일보, 1995년 5월 11일; 동아일보, 1995년 5월 11일.

의 대화를 통해서 풀어나가야 한다는 데 의견을 같이 했다”³⁵⁾고 말하였다. 또한 양국 정상은 한·중간에 중형항공기 공동개발을 조기에 착수하고, 양국이 원자력분야와 러시아 가스전 개발에 협력하는 방안을 적극적으로 모색하기로 하였다.

이러한 江澤民 주석의 방한은 중국이 한국을 단지 경제·통상분야의 파트너단계를 넘어 국제 문제 등 정치·외교분야까지 제휴·협력해야 할 상대로 인식하기 시작했다는 신호로 볼 수 있다. 그러나 다른 한편 중국의 이러한 대한 접근은 남북한간의 세력균형을 통해 한반도의 안정을 유지하고, 현상유지를 추구하는 중국의 대한반도 정책기조를 유지하겠다는 의도로도 여겨지고 있다. 사실상 외교·안보면에서 중국의 대한정책은 대남북한정책의 중심이동이라는 한국의 시각에서만 바라보아서는 안되며, 오히려 남북한에 대한 균형적 조정을 통해 동북아시아에서의 영향력 확대를 꾀하려는 의도로 보는 것이 보다 정확할 것이다.

이 밖에도 우리나라의 李祺周 외무차관은 1996년 8월 중국을 공식방문하여 한·중 외무차관회담을 가졌다. 한·중 양측은 한·중수교 4년간을 평가하면서 양국 정상간의 상호교환방문을 비롯한 고위급 인사교류가 활발히 이루어져 왔고, 교역·투자 등 물적 교류도 빠른 속도로 증가해 온 데 대해 만족을 표시하고, 양국관계가 이미 ‘전면적 발전단계’에 진입하고 있다는 데 의견을 같이 하였다. 또한 한·중 외무차관은 양국간의 교류증진에 따라 발생하는 제반 문제점에 효율적으로 대처하기 위해 [刑事司法共助條約]을 체결할 필요성이 있다는 데 공감하고, 이를 위해 실무 회담을 연내에 개최기로 합의하였다. 이 밖에도 한·중 양국은 서해상의 어로질서 확립이 양국간의 시급한 과제라는 데 인식을 같이 하고, 우호협력의 정신과 국제법의 원칙에 따라 어업협정을 조기에 체결하고, 배타적 경제수역의 경계확정을 위해 협상을 가속화한다는 원칙을 재확인하였다.³⁶⁾

이상에서 살펴본 바와 같이, 한·중수교 이후 양국관계는 수교 직후에 중점이 두어졌던 경제교류와 협력 이외에 정치·외교적으로도 차츰 긴밀성을 더해가고 있다. 사실상 한·중 양국은 외교관계의 수립 이후 다음 몇 가지 측면에서 관계를 제약하는 요인보다는 촉진시킬 요인이 더 많이 존재한다고 하겠다.

첫째, 한·중 양국은 국교정상화를 통해 공개적이고 폭넓은 교류와 협력관계를 확대시킬 수 있는 법적·제도적 장치를 마련했기 때문에 중국이 과거처럼 북한의 눈치를 보거나 또는 비밀리에 교류나 접촉을 갖지 않아도 되게 되었다.

둘째, 중국은 탈냉전시대 들어 4개 현대화계획과 경제발전에 주력하고 있기 때문에 한국과의 관계증진 필요성은 더욱 증대될 것으로 전망된다. 특히, 중국은 한국의 발전된 기술과 경제발전모델에 많은 관심을 보이고 있다는 점도 양국관계 발전에 긍정적으로 작용하게 될 것으로

35) 동아일보, 1995년 11월 15일.

36) 외무부, 『외교문제해설』 96-8(1996. 9. 9), p.10.

보인다.

이처럼 한·중관계가 더욱 발전할 수 있는 여건의 성숙은 양국관계의 발전에 대해 낙관적인 기대를 갖게 해주는 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고, 양국관계 발전이 실질적으로 또한 비약적으로 발전하는 데 있어서는 일정한 한계가 있을 뿐만 아니라 앞으로도 해결해야 할 과제가 많이 남아있다. 우선 중국과 북한간의 긴밀한 정치·군사적 관계에서 볼 때 한·중간의 조속한 신뢰구축이 필요하다. 특히, 현재 우리의 입장에서 볼 때 가장 커다란 관심사 중의 하나는 중국이 언제까지 政經分離原則에 입각하여 남북한에 대해 등거리정책을 지속해 나갈 것인가 하는 점이다.

중국은 경제발전을 위해 개혁·개방정책을 적극적으로 추진하면서도 정치적으로는 자주적·독립적 자세를 강조하고 있고, 동시에 경제적으로는 自力更生을 기본원리로 삼고 있다. 이처럼 중국은 자력갱생을 강조하기 때문에 중국의 모든 대외관계는 자주, 독립, 자력갱생이라는 원칙하에서 전개되며, 이러한 원칙들이 한국에도 그대로 적용되고 있다. 그렇기 때문에 중국은 한국과의 관계에 있어서도 이 원칙들에 위배된다면 더 이상 관계를 발전시키지는 않을 것이다.

비록 중국이 한국과 수교를 했다고 하더라도 중국과 북한은 동일한 사회주의이념과 체제를 갖고 있기 때문에 중국은 북한과의 정치적 관계에 있어서 어떤 결정적인 변화가 있지 않는 한 북한에 등을 돌리고 한국을 지지하는 결정을 내리기는 쉽지 않을 것이다. 또한 경제적인 측면에서도 한·중관계는 현재 구조적으로 상호보완적인 관계를 맺고 있지만, 앞으로 중국이 좀 더 발전하게 된다면 오히려 보완적인 면보다는 갈등적이고 경쟁적인 면이 더 많이 나타날 것으로 예상된다. 즉, 중국이 현단계보다 높은 수준의 산업기술을 습득하여 보다 좋은 제품을 생산하게 된다면 한·중간의 경제관계는 보완관계에서 경쟁관계로 전환하게 될 것이다. 더욱이 중국이 풍부한 자원과 저임노동력을 활용하고, 같은 동포인 대만의 기술과 자본이 이와 결합될 경우 선박, 의류, 가전제품 등 경공업제품은 세계시장에서 한국상품과 치열한 경쟁을 벌이게 될 것이다.³⁷⁾

한·중수교 이후 남북한에 대한 중국의 등거리정책과 그로 인한 한·중관계의 불균형발전은 그동안 우리측보다는 북한측에 유리하게 작용해온 것이 사실이며, 이는 결과적으로 한반도의 안정과 평화에 있어서 잠재적 불안정요인이 되어 왔다. 따라서 이러한 중국의 양면적인 정책은 향후 한·중간의 지속적이고도 건설적인 관계발전을 저해하는 요인이 되고 있기 때문에 중국측의 보다 현실주의적이고도 실질적인 정책전환이 요망되고 있다.

2.2.2 중국과 북한간의 관계

중국은 1949년 정권수립 이후 북한과 긴밀한 우호동맹관계를 형성·유지해 왔다. 이러한 중국과 북한간의 관계는 血盟關係 혹은 齶齒關係라 일컬어질 정도로 매우 공고한 것으로서, 이러한

37) 宋永祐 外 著, 『韓中關係論』 (서울: 서영사, 1994), pp.255~265.

관계는 중·소관계의 변화에 따라 다소의 기복은 있었지만, 대체로 지난 1980년대 초반에 이르기까지 커다란 변화없이 지속돼 왔다.

그러나 1980년대 중반 이후 중국이 보다 적극적으로 개혁·개방정책을 추진하고, 한국과의 경제협력을 모색하게 되면서부터 중국과 북한간의 관계는 다소 균열의 조짐을 보이게 되었다. 이러한 국면은 1989년 중·소관계가 정상화되고, 1990년 한·소수교로 인해 과거의 중·소관계축에서 차지하던 북한의 전략적 위상이 감소되었고, 중국 스스로도 자국의 국가이익을 위해 북한을 무조건적으로 지지하지 않게 되었다.³⁸⁾ 이러한 중국의 대북정책의 변화는 1991년 중국이 북한의 '하나의 조선'정책에 대한 지지를 철회하고, 한국의 유엔가입에 거부권을 행사하지 않음으로써 분명히 확인되었다. 이는 결과적으로 북한으로 하여금 기존의 '하나의 조선'정책에서 2國 2體制로의 정책변화를 가져오게끔 만들었다.³⁹⁾

더욱이 1990년대에 들어서면서 사회주의 초강대국인 소련이 붕괴되고, 심지어 중국마저도 대 한반도정책을 조정하여 1992년 8월 한국과 중국간에 정식 외교관계가 수립되면서부터 중국과 북한간의 관계는 다소 냉각되고 소원한 관계를 보이게 되었다. 한·중수교협정이 체결된 당일 중국 국가주석 江澤民과 중국 외교부 대변인 吳健民은 수교 직후 가진 기자들의 질문에 대해 "중국인민은 조선민주주의인민공화국과는 [평화공존 5원칙]에 근거하여 우호협력과 선린외교를 지속적으로 발전시켜 나갈 것이며, 한·중수교로 인하여 중·조간에 체결된 기존의 조약과 협정의 효력에는 아무런 변화가 없을 것이다"라고 언급하였다.⁴⁰⁾

그런데 1991년 10월 金日成의 중국방문과 1992년 4월 楊尙昆의 북한방문시 중국은 북한에 대해 한·중수교의 불가피성을 설명하였으며, 북한은 중국의 이러한 입장을 이해하면서도 한·중간의 수교시기를 북·일수교 이후로 늦춰주기를 요구했던 것으로 알려지고 있다.⁴¹⁾

그러나 이러한 북한측의 요구에도 불구하고, 냉전 종식 이후 유일한 사회주의 강대국인 중국이 이데올로기와 체제가 상이할 뿐만 아니라 한국전쟁 이후 적대관계를 지내온 한국과 수교를 하자 북한은 중국에 [항의비망록]을 전달하였다. 또한 북한은 한·중수교에 대한 항의표시로 1961년에 체결한 [중·조우호협력조약]의 효력정지를 위협하기도 하고, 중국주재 북한대사인 주창준을 긴급소환하였으며, 스포츠 및 문화교류의 잠정적 중지를 선언하기도 하는 등 노골적으로 불만을 나타냈다. 북한 노동당 기관지인 [로동신문]과 [중앙통신]도 당초 한·중수교 자체를 일체 보도하지 않다가 1992년 9월 말 盧泰愚 대통령이 중국을 방문하자 '제국주의에 굴복한 변절자, 배신자'라고 규정하면서 중국을 비난하였다. 그 뿐만 아니라 북한은 동년 8월부터 [로동

38) 이희옥, "중국의 대북한정책," 『통일문제연구』 (평화문제연구소), 제6권 2호(1994년 겨울), pp.43~44.

39) 張公子, 前揭論文, p.24.

40) 人民日報, 1992年 8月 24日; 文匯報(香港), 1992年 8月 24日.

41) 申相振, "鄧小平 이후 中國의 對韓半島政策 展望," 『中國研究』 (건국대 중국문제연구소), 第11輯(1992. 12), p.67.

신문]과 [평양방송]을 통해 사상의식 캠페인을 강조하기 시작하였고, 金正日도 논문을 통해 ‘자본주의 착취제도를 부활시키는 일’이라고 비판하면서 간접적으로 중국을 비난하는 등 중·북간에는 다소의 긴장이 초래되었다.⁴²⁾

더욱이 북한은 1992년 12월 초 중국에 대한 250억원의 채무를 상환하지 않겠다는 위협도 하였다. 또한 金日成은 1992년 6월과 12월 그리고 1993년 초에 중국 고위인사들에게 편지를 보내 남한의 기습공격을 저지하기 위한 군사장비의 제공과 에너지, 기계, 농산물의 원조도 요구하였다. 이와 함께 북한은 중국과의 새로운 정치, 경제 및 군사협력을 위한 협정의 체결을 요구하였다. 이에 대해 중국은 “북한과의 새로운 협정체결을 고려하지 않고 있으며, 북한에 대한 경제원조도 중국의 능력으로는 한계가 있다”라는 내용의 편지를 鄧小平이 직접 金日成에게 회신한 것으로 알려졌다.⁴³⁾

한편 한·중수교 이후 중국이 대북 군사지원과 경제지원을 급격히 감소시켜 나감에 따라 중국과 북한간의 경제관계도 점차 축소되고 있다. 1948년 정권수립 이래 북한의 대외경제관계에 있어서 중국은 중요한 위치를 차지해 왔으며, 소련의 붕괴 및 동유럽 사회주의국가들의 대변혁으로 이들 국가와 북한간의 경제관계가 급격히 감소한 1990년대에 들어 북한과 중국간의 경제관계는 빠른 성장세를 보여왔다. 특히, 소련의 붕괴 이후 러시아경제의 혼란 및 시장경제체제 전환으로 인해 1991년 이래 중국은 북한 제1의 교역상대국이 되었다.

<표 6> 북한의 주요 교역상대국 비중

(단위 : %)

국 가	1990	1991	1992	1993
독립국가연합 (구소련)	53.8	14.1	11.8	13.4
중 국	10.1	23.6	28.2	36.3
홍 콩	4.7	6.4	6.3	4.4
일 본	10.1	19.7	19.5	19.1

자료: 대한무역진흥공사, 『북한의 대외무역동향』, 1990~1993; 오승렬, 『북한과 중국의 경제관계 분석』 (서울:민족통일 연구원, 1994), p.37.

<표 6>에서 살펴볼 수 있는 것처럼, 1990년대에 들어 북한의 대외경제관계에 있어서 중국의 비중이 증가한 것은 과거 중국 및 소련과 북한간의 정치적 상황변화에 따른 주기적 무역구조 변화의 연장선에서 이해할 수 있다. 요컨대, 1992~93년기간 중 북한과 중국간의 무역은 양적으

42) 이희옥, 前掲論文, p.49.

43) 孟 琳, “中國對南北韓的政策立場,” 鏡報, 1993年 3月, p.51.

로 팽창했으나, 이를 경제논리에 의한 국제무역의 실현으로 파악하기는 어려우며, 오히려 북한의 경제난 해소를 위한 자구책으로서 물물교환방식을 통한 변경무역의 증대와 중국정부의 지원 성수출이 지속된 결과로 볼 수 있다.⁴⁴⁾

비록 북한은 냉전시대에 정치·외교적으로 중국과 소련 사이에서 등거리외교를 펼쳐왔지만, 경제적으로는 중국과 밀접한 관계를 유지·발전시켜 왔다. 예를 들어, 1991년의 경우 북한의 무역규모는 26억 2천만달러였고, 이 중 중국과 북한간의 무역거래 총액은 6억 1천만달러를 기록하여 중국과의 무역이 북한 무역총액에서 차지하는 비율은 23.6%로 6년 전인 1985년의 14.3%에 비해 9.3% 증가하였다. 특히, 중·북간의 무역을 내용면에서 살펴볼 때 북한의 중국에 대한 의존도가 매우 높다는 것을 알 수 있다. 예를 들어, 1991년 북한의 중국으로부터의 수입총액은 5억 2천 5백만달러였다. 그 중 석탄, 원유 등을 포함한 에너지 수입액은 2억 2천 6백만달러로서, 이는 대중국 수입액의 43.1%를 차지하였다.⁴⁵⁾

또한 1992년도 중국의 대북한 교역통계를 살펴보면 <표 7>과 같다. 중국의 대북 총수출액은 5억 4천 1백만달러로 전년대비 3% 가량 신장했고, 총수입액은 1억 5천 5백만달러로 전년도 8천 6백만달러 대비 무려 81.5%나 신장하였다. 1992년에도 중국의 대북한 수출품목 가운데 수위를 차지한 품목은 여전히 원유가 대부분인 광물연료로 2억 2천 2백만달러를 기록해 총수출의 41%를 차지했으며, 다음은 곡물류로 6천 9백만달러를 기록해 13%를 차지하였다. 한편 중국의 대북한 수입은 강철이 6천 7백만달러로 총수입의 43%를 차지했고, 다음은 광물연료로 1천 9백만달러를 기록해 12% 가량을 차지하였다.⁴⁶⁾

<표 7> 1992년도 중국의 대북한 주요품목 교역실적

(단위:미화 1백만달러, %)

주요 수출품목	금 액	비 중	주요 수입품목	금 액	비 중
수 출 총 액	541.1	100.0	수 입 총 액	155.5	100.0
1. 광물연료	222.3	41.1	1. 강 철	66.9	43.0
2. 곡 물	68.5	12.7	2. 광물연료	18.5	11.9
3. 설 탕	17.2	3.2	3. 광사, 광회	17.1	11.0
4. 면 화	14.4	2.7	4. 어류, 갑각류	12.7	8.2
5. 지분공업제품	12.9	2.4	5. 목재, 목탄 등	4.8	3.1

자료: 월간 『韓中經濟情報』, 통권 제8호, 1993년 2월, p.126.

44) 吳承烈, "북한경제의 개혁개방 전망과 북·중관계," 제2차 한·중국제학술회의 발표논문(서울: 한양대 증소연구소, 1995. 9.) pp.21~22.

45) 宋永祐 外 公저, 前掲書, pp.266~267.

46) 文정구, "중국과 북한과의 경제교류 현황과 전망," 上掲書, pp.156~157.

그러나 북한의 수출능력 부족과 중국의 시장지향적 개혁심화에 따른 경화결제요구 압력증가 등으로 인해 1993년을 고비로 북한과 중국간의 교역은 계속 감소추세에 있다. 즉, 북한의 대외 교역 중 중국과의 교역이 차지하는 비중은 1993년 36.3%에서 1994년에는 34.1%, 1995년에는 26.8%로 낮아졌다. 예를 들어, 중국의 海關統計에 따르면, 중국과 북한간의 교역은 1994년 들어 감소세로 반전되어 1994년 전체 무역량은 1993년의 9억달러보다 31% 정도 줄어든 6억 2천 4백 만달러를 기록하였다.

<표 8> 북한의 대중국 교역량 변화추이

(단위 : 억달러)

구 분	1990	1991	1992	1993	1994
수 출	1.2	0.9	1.6	3.0	2.0
수 입	3.6	5.2	5.4	6.0	4.2
합 계	4.8	6.1	7.0	9.0	6.2

자료: 『'95 북한개요』 (서울:통일원,1995),p.239.

<표 8>을 통해 살펴볼 수 있는 것처럼, 지난 1992년부터 내리 2년 동안 증가추세를 보였던 북한의 대중수출은 1994년의 경우 1993년의 2억 9천 7백만달러보다 33%나 줄어든 1억 9천 9백 만달러에 그쳤으며, 수입 또한 29.4% 감소한 4억 2천 5백만달러였던 것으로 집계되었다. 특히, 북한이 1994년 중국으로부터 수입한 물자 가운데 원유(8천 7백 40만달러), 유연탄(6천 5백 30만 달러), 곡물(6천 8백 50만달러)이 전체 수입물량의 약 50%를 차지해 북한의 식량난 및 에너지난 이 심각함을 반증하였다.

또한 중국의 海關統計에 따르면, 1996년 1/4분기 중 중국과 북한간의 교역은 1억 3천 5백만달러로 1995년 같은 기간에 비해 18% 가량 줄어들었다. 즉, 북한의 수출실적은 1천 3백만달러에 불과해 1995년 같은 기간에 비해 무려 34%나 감소하였다. 이는 중국이 원자재 수입을 줄이는 바람에 북한의 주력수출품인 철강과 시멘트의 수출이 각각 60% 이상이나 줄었기 때문이다. 한편 북한의 대중국 수입도 1995년 같은 기간보다 16% 줄어든 1억 2천만달러에 그쳤다. 이는 북한이 심각한 에너지난을 겪으면서도 경화(硬貨)부족으로 원유와 코크스의 수입을 11.6% 줄일 수 밖에 없었기 때문이다.

이처럼 북한의 대중 교역이 해마다 위축되고 있는 것은 ① 에너지 및 원자재 수급부족에 따른 생산력 저하와 외화부족으로 북한의 구매력이 떨어지고 있고, ② 중국정부가 1994년부터 자국의 과일경기를 진정시키기 위해 긴축정책과 수입억제정책을 펴는 바람에 북한의 수출길이 막혔기 때문이다. 이와 함께 중국정부가 1993년 북한과 거래하는 중국기업에 철저한 상품인수와

대금회수를 촉구하는 [대북한 교역사항]을 발표한 점도 중국-북한간 교역의 장애요인으로 작용하고 있다.⁴⁷⁾

특히, 1993년 3월 12일 북한이 핵확산금지조약(NPT)에서 탈퇴하겠다는 선언을 발표하자 북한 핵문제를 둘러싸고 중국과 북한간의 관계는 악화되기 시작하였다. 중국 외교부는 북한의 핵확산금지조약 탈퇴에 대해 “중국은 줄곧 한반도의 비핵화를 지지함과 동시에, 한반도가 긴장완화와 안정으로 향하기를 바란다”는 공식성명을 발표함으로써 중국이 북한의 조치에 결코 동의하고 있지 않음을 확인시켜 주었다. 더욱이 1994년 10월 李鵬 중국총리가 한국을 방문한 이후 중국과 북한간의 관계는 상당히 냉각되는 조짐을 보였다.

그러나 1995년 9월을 시점으로 중국과 북한은 다시 관계를 복구하려는 움직임을 보이고 있다. 중국의 江澤民 국가주석은 1995년 9월 8일 북한정권 수립 47돌(9. 9)을 맞아 金正日에게 축전을 보내 “중·조간의 전통적인 친선은 끊임없이 발전될 것”이라고 강조하였다. 이에 金正日도 동년 9월 30일 중국정권 수립 46돌(10. 1)을 맞아 江澤民 주석에게 축전을 보내 “중·중 친선협조 관계는 대를 이어 발전시켜야 한다”고 화답하였다.

또한 중국의 遲浩田 국방부장은 동년 9월 22일 북한군 후방일꾼대표단을 만난 자리에서 중국과 북한 양국간의 친선이 毛澤東과 金日成이 직접 맺어준 친선이라고 지적하면서 전통적인 친선증진과 관계발전을 강조하였다. 그는 “조선인민이 金正日을 중심으로 굳게 뭉쳐 승리를 거둬서 전진도상에 가로놓인 난관을 극복하리라 확신한다”고 말하였다.⁴⁸⁾

이어 江澤民 국가주석은 동년 10월 6일 駐中 북한대사관에서 열린 북한노동당 창당 50주년(10. 10) 기념연회에 당정치국원 겸 서기처 서기인 丁關根, 당 조직부장인 張全景 등 당·정·군 간부 80여명을 대동하여 이례적으로 참석하였다. 또한 10월 9일에는 江澤民이 북한노동당 창당 50주년 기념일을 맞아 金正日앞으로 장문의 축전을 보내기도 하였다. 江澤民은 [조선로동당 중앙위원회 정치국 상무위원회 金正日동지]에게 보내는 것으로 명기된 축전에서 다음과 같이 중국과 북한간의 우호관계를 강조하였다.

“나는 중국공산당 중앙위원회와 중국공산당 전체당원을 대표해서 그리고 내 개인의 명의로 포함해서 조선로동당 창당 50주년을 맞아 조선로동당 중앙과 전체당원 및 조선인민들에게 열렬한 축하를 보낸다..... 근년에 들어 복잡다변화된 국제정세하에서 조선로동당은 전체인민들을 당 주위로 단결시켜 곤란을 극복하고, 사회주의노선을 계속 전진시켜 왔다..... 현재 조선로동당은 김일성동지의 유지를 받들어 金正日동지를 중심으로 단결, 사회주의 건설을 위해 노력하고 있다..... 우리는 중국과 조선간의 전통적인 우호관계를 발전시키기 위해 부단히 노력할 것이다.”⁴⁹⁾

47) 동아일보, 1996년 7월 22일.

48) 人民日報, 1995년 9월 23일; 조선일보, 1995년 9월 26일.

49) 人民日報, 1995년 10월 9일.

이처럼 중국이 북한에 대해 유화적인 태도를 보이게 된 것은 1995년 11월로 예정된 江澤民 주석의 한국방문에 대한 북한의 불만을 사전에 무마하려는 의도로 분석되었다. 북한은 그 동안 한·중관계가 급속히 발전되고 있는 데 대해 여러 경로를 통해 중국측에 불만을 토로해 왔으며, 江澤民 주석의 방한이 실현되면 북·중관계가 심각한 상태에 이를 것이라는 경고메시지까지 보낸 것으로 알려졌다.⁵⁰⁾

사실상 중국은 1992년 한·중수교 이후 [남북한 등거리외교의 원칙]을 천명하였고, 이러한 중국의 태도변화는 중국·북한관계를 소원하게 만들었다. 그러나 중국은 북한과의 관계악화가 궁극적으로 4개 현대화계획 및 한반도 안정에 별 도움이 되지 않는다는 판단하에 점차 북한과의 관계개선을 모색하게 되었다. 또한 북한이 한·중관계 발전에 맞서 대미접근을 본격화하고, 미국도 점차 대북제재를 완화하는 등 급속한 북·미접근이 이루어지게 되자 중국은 더 이상 방관적인 자세를 취할 수만은 없게 되었다. 즉, 동북아에서 미국의 영향력 강화를 우려하는 중국으로서는 다시 북한을 자신의 세력권으로 끌어들이기 위해 유화제스처를 쓰게 되었던 것이다.

이러한 중국의 유화적 태도에 대해 북한도 긍정적인 태도를 보이게 되었다. 사실상 북한으로서는 당면한 정치·경제·안보적 상황으로 볼 때 중국과의 관계악화를 바랄 수 있는 처지는 못되었다. 우선 안보적 측면에서 볼 때 북한은 중국과의 전통적인 혈맹관계를 무시할 수 없는 데다가 중국은 현존하는 사회주의 강대국으로서 북한의 후진지역활을 담당하고 있기 때문이다. 또한 정치적으로 북한은 중국으로부터 김정일후계체제 구축을 위한 지속적인 지지를 구할 필요가 있으며, 경제적인 측면에서도 중국은 북한의 제1 교역상대국이 되고 있는 등 중국경제에 대한 의존도가 크기 때문이다.

국가간의 교역에 있어서 무역량이나 무역구조가 심각한 불균형을 형성하게 될 때 그것이 정치적 영향력의 행사나 압력수단으로 이용될 수 있다는 점⁵¹⁾을 고려할 때 북한의 대중 경제의존도의 심화는 곧 중국의 대북 영향력의 증대로 이어지게 된다는 것을 의미한다.

1996년에 들어오면서 북·중간의 교류는 비록 제한적이기는 하지만 다시금 활기를 띠고 있다. 예를 들어, 1996년 7월 중국 북해함대 사령관이 인솔하는 함정이 북한을 친선방문했으며, 또한 중국은 북한에 대해 10만t에 달하는 추기식량 지원을 단행하였다. 이 밖에도 중국은 향후 5년간 북한에 대해 곡물 50만t과 석유 1백 30만t 그리고 석탄 2백 50만t을 제공키로 비밀리에 약속했다고 알려지고 있다. 제공조건은 절반은 무상, 나머지는 국제가격의 1/3 가격이며, 유상분의 절반 - 전체의 1/4 - 에 대해서는 외화로 지불하되, 지불이 불가능할 때에는 제공하지 않는다는 단서가 붙어있다는 것이다.⁵²⁾

50) 조선일보, 1995년 9월 26일.

51) K. J. Holsti, *International Politics*, 5th ed. (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1988), p.227.

52) 毎日新聞(日本), 1996年 7月 18日.

중국의 이같은 파격적인 대북지원은 식량부족과 경제위기에 처한 북한의 붕괴를 막기 위한 것으로, 이는 金正日體制를 고수하려는 북한의 전략과도 일치하는 것이다. 그러나 최근 중국과 북한간의 관계는 전체적으로 이념적 연대에서 보편적인 선린우호로, 혁명 1세대간의 우의의 상징에서 실무적 차원으로 그리고 내용적으로는 특수관계에서 보편적 관계라고 표현을 달리하는 등 질적인 측면에서의 관계변화가 이루어지고 있으며, 이런 추세는 정도의 차이는 있으나 상당 기간 지속될 것으로 보인다.⁵³⁾ 그렇기 때문에 1995년 후반 들어 관계개선의 움직임이 보이고 있는 중국과 북한간의 관계가 일시적인 관계회복이 아닌 실질적인 관계발전으로 이어지게 될 것인지는 여전히 불투명하다고 하겠다.

사실상 1991년 소련의 붕괴로 인해 중국에게 있어 북한의 상대적 가치는 상당히 감소하였다. 소련이 존재했을 때만 하더라도 북한은 중·소분쟁의 틈바구니에서 자신들의 편리대로 어느 한 국가를 다른 국가에 이용하기도 하였으나, 소련이 붕괴된 현 시점에서는 오히려 북·중관계는 중국에 의해서 결정될 수 있게 되었다. 더욱이 이미 한·중수교가 이루어졌기 때문에 한반도에 있어서도 중국이 한국에 대한 정책을 결정하거나 어떠한 관계를 설정하는 데 과거처럼 북한을 의식하거나 북한을 특별히 고려할 필요가 없게 되었다. 한·중수교 이후 중국과 북한간의 관계는 북한이 정치적으로나 경제적으로 중국에 철저히 의존하지 않을 수 없게 되었고, 오히려 중국이 북한에 대해 영향력을 행사할 수 있는 처지에 놓이게 되었다. 즉, 오늘날 중국과 북한의 관계는 일반적인 예상과는 달리 중국이 북한을 정치적으로 자국에 예속시키는 것을 포기하는 경향을 띠고 있다. 한·중수교 이후 중국과 북한간의 관계는 중국 주도하에 의외의 관계로 발전해 나가고 있으며, 중국 스스로 북한과의 관계를 객관적인 관계로 만들려는 것으로 보인다.⁵⁴⁾

따라서 현재의 상황하에서 중국의 대북정책은 북한이 대외적으로 심각한 안보상의 위협을 받거나 또는 북한이 한반도에서 분쟁을 야기시키지 않는 한 중국은 북한의 전통적 지지를 확보하는 데 필요한 최소한의 개입에 그칠 것으로 판단된다. 예를 들어, 1995년 11월 14일 중국의 陳健 외교부 대변인은 한반도 전쟁발발시 중국의 자동적인 군사개입을 규정하고 있는 [중·조우호협력조약]과 관련하여 “이 조약은 파병조약이 아니다”라고 하여 [중·조우호협력조약]의 파병효력을 부정한 바 있다.⁵⁵⁾

사실상 북한의 현실적인 대외정책은 중국의 대외정책기조와 정책목표에 부합되지 않는 측면이 있다. 즉, 중국의 북한에 대한 지나친 개입은 중국이 오래 전부터 대외적으로 천명해온 [평화공존 5원칙]과 12주大會 이래 중국의 외교정책노선이 되어온 獨立自主外交路線과 상치될 뿐만 아니라 ‘외교적 자주’를 표방하고 있는 북한측으로서도 이를 내정간섭으로 여길 수 있기 때

53) 張公子, 前揭論文, p.23.

54) 이에 대해서는 조선일보, 1993년 8월 23일자에 실려있는 黃秉泰 前 駐中大使의 인터뷰 내용 및 宋永祐 外 公저, 前揭書, p.259를 참고할 것.

55) 동아일보, 1995년 11월 15일.

문이다. 더욱이 북한이 대외적으로 강경노선을 취할 경우, 이는 중국이 기대하는 동북아 평화환경의 조성에 부정적인 결과를 초래할 수도 있기 때문에 중국의 대외정책기조와도 상반된다고 할 수 있다.⁵⁶⁾

비록 중국은 북한에 대해 전통적으로 긴밀한 지정학적·안보적 이해관계를 지녀왔지만, 중·북간의 경제적 교류와 협력은 더 이상 확대·발전될 것으로 기대되지는 않는다. 왜냐하면 중국은 경제발전을 위해 점차 경제규모를 확대시켜 나가고 있고, 이를 위해 많은 자본을 필요로 하지만 사실상 넉넉한 여유자본을 가지고 있지 못하기 때문에 북한에 대한 경제원조뿐만 아니라 북한과의 경제협력 및 교류를 확대시켜 나갈 여력이 없다. 또한 북한 스스로도 체제유지에 위협을 느끼고 있는 나머지 중국처럼 적극적이고도 폭넓은 개혁·개방정책을 추진하지 못하고 있다. 이러한 문제들이 동시에 해결되지 않는 한 중·북간의 경제교류 및 협력은 결코 확대될 수 없다.

그러나 이처럼 중국·북한관계가 경제적으로 점차 위축되고, 상대적으로 한·중관계가 발전한다고 해서 기존의 중·북관계가 완전히 단절된다고 보기는 어렵다고 하겠다. 왜냐하면 중국과 북한은 같은 사회주의국가로서 이념적·체제적 동질성을 지니고 있을 뿐만 아니라 중국은 안보전략적 측면에서 북한을 쉽사리 포기하려 하지 않을 것이기 때문이다. 앞서도 지적한 바와 같이, 현 단계에 있어서 중국의 대한반도 정책기조는 북한 사회주의체제의 유지를 전제로 한 현상유지정책이라고 할 수 있다. 즉, 중국의 대한반도정책의 기본목표는 한반도에서의 통일도 북한체제의 붕괴에 의한 한반도의 불안정도 바라지 않는 것이다. 이처럼 중국이 한반도에 대해 현상유지정책을 추구하는 이유는 북한이 차지하는 전략적 중요성 외에도 북한의 체제안정이 중국의 국익에도 매우 중요하다는 전략적 인식을 갖고 있기 때문이다. 중국은 1994년 金日成 사후에도 북한을 여전히 중요한 전략적 방벽으로 인식하고 있으며, 북한이 체제의 불안정이나 체제붕괴 위기에 직면하게 될 경우 중국도 이러한 변화의 영향을 크게 받을 것이기 때문에 북한체제의 안정을 바라고 있다.

중국은 기본적으로 ‘政治反右·經濟反左路線’에 입각하여 대외정책을 추진하고 있다. 이는 곧 중국이 경제적으로는 4개 현대화계획을 최우선목표로 삼고 있기 때문에 ‘中國特色的 社會主義’라고 하는 특유의 사회주의 시장경제체제를 지향하고 있지만, 정치적으로는 사회주의체제를 고수하고 있다는 것을 의미한다. 그렇기 때문에 중국은 북한이 사회주의체제를 보전함으로써 자국과의 기존 선린우호관계를 유지하기를 바라고 있다. 또한 중국은 북한이 중국과 같이 경제적인 개혁·개방을 성공적으로 추진하여 북한이 남한과 평화공존을 이루는 가운데 남한에 크게 뒤지지 않는 경제적 안정을 회복할 것을 기대하는 입장이다. 이를 위해 중국은 자신의 능력범위 내에서 북한에 대한 외교적·경제적 지원을 계속 하고자 하고 있다.

56) 권기수·김봉석, 前揭論文, pp.430~431.

그러나 이러한 중국의 대북 지원의 정도는 어느 정도 그들의 대내 정치상황의 변화에 따라 좌우될 것으로 보인다. 현재 중국은 북한과 같이 혁명 1세대의 퇴진과 이에 따른 권력의 세대 교체가 진행되고 있다. 비록 국가주석인 江澤民은 1992년 10월에 열린 중국공산당 14全大會를 통해 당·정·군의 최고권력을 장악하게 되었음에도 불구하고, 대중적인 카리스마의 취약성과 중국 내부의 권력을 둘러싼 견제와 갈등 등 권력변동의 요소가 상존해 있다. 따라서 북한체제의 안정과 김정일 후계체제의 지원은 빠른 시간내에 이러한 충격으로부터 벗어나려는 중국의 국내 정치사정과도 연관을 지니고 있다.⁵⁷⁾

이러한 관점에서 중국은 북한에 대해 보다 현실주의적인 입장에서 다음과 같은 정책목표를 추구해 나가고자 하고 있다.

첫째, 중국은 당면 최대 국가목표인 4개 현대화계획의 조속한 달성을 위해 주변정세의 안정을 바라고 있기 때문에 무엇보다도 북한이 한반도의 안정을 해칠 무모한 군사적 모험을 꾀하지 않도록 설득하고 있다.

둘째, 중국은 북한이 중국식의 개혁·개방정책을 통해 국제적인 고립상태로부터 탈피하고, 경제난을 극복해 나가도록 도와주고자 하고 있다. 특히, 지난 1980년대 후반 이래의 사회주의권 대변혁 이후 미국을 비롯한 서방국가들의 和平演變에 적극 대비해온 중국으로서는 북한을 사회주의체제의 붕괴를 막기 위한 최후의 마지노선으로 간주하고 있다. 따라서 북한체제의 붕괴를 막아야 하는 중국의 입장에서는 金正日 후계체제의 조기구축과 남북관계의 개선이 현실적으로 가장 바람직한 정책선택이 되고 있다. 중국은 냉전 종식 이후 사회주의체제가 점차 세계적으로 고립되고 있는 상황하에서 미·일과의 관계가 급속히 악화되는 것을 상당히 우려해 왔다. 따라서 중국은 북한과 서방국가들간에 정치·군사적으로 심각한 마찰이 있는 문제들에 대해서는 이를 타협적인 방향에서 중재하고자 노력해 왔다. 중국이 미국의 주도하에 제기한 북한 핵사찰수용 문제 해결에 협력해 온 것이 그 단적인 사례라고 할 수 있다.

그렇기 때문에 중국과 북한간의 관계는 전통적인 우호관계의 틀속에서 정치·외교적 관심을 계속 보여줄 것이며, 중국은 여전히 북한의 우방국으로서 남게 되기를 희망할 것이다.⁵⁸⁾ 더욱이 현재 중국은 북한과의 군사적 유대에 대해서는 관심의 정도가 점차 낮아지고 있기 때문에 군사 동맹관계의 측면에서 본 중국의 후견역할은 사실상 기대하기 어렵다고 하겠다. 그 이유는 중국과 북한간에 공동의 적이 더 이상 존재하고 있지 않기 때문이다.⁵⁹⁾ 따라서 한·중수교를 전후한 중·북관계의 전개과정을 살펴볼 때 향후의 중·북관계는 한반도에서 급박한 상황변화가 발생하지 않는 한 과거처럼 정치적 이유나 전략적 이유에 의해서 결정되어지기보다는 순수한 국가이익차

57) 이희옥, 前揭論文, pp.58-59.

58) 人民日報, 1990年 10月 25日.

59) 소치형, “중국·북한 정치관계,” 宋永祐 外 公저, 前揭書, pp.88~91.

원에서 우호선관관계만이 유지될 것으로 전망된다.

Ⅲ. 한반도 주요 현안에 대한 중국의 입장

3.1 북한 핵문제

중국은 1990년대에 들어와 핵확산금지조약(NPT)을 공식적으로 인정하고, ‘한반도의 비핵지대화’를 찬성하는 등 한반도에서 남북한이 핵무기를 개발하거나 보유하는 것에 반대해 왔다. 즉, 1991년 10월 4일 중국 외교부장인 錢其琛은 오스트리아 방문 중 “중국은 남북한 어느 쪽도 핵무기를 보유하는 것을 원치 않는다. 한반도에서 핵무기가 개발되는 것은 한반도뿐 아니라 중국에 바람직하지 않다”⁶⁰⁾고 말한 바 있다. 이러한 錢其琛의 발언은 한반도 핵문제에 대한 중국의 최초의 공식 입장표명이었다는 점에서 주목을 받았다. 또한 중국은 1992년 3월 9일 핵확산금지조약에 가입함으로써 핵확산 금지를 위한 국제체제를 공식적으로 인정하였다. 사실상 중국은 핵무기를 보유하게 된 1960년대 중반 이후 한 동안 핵확산금지조약을 핵보유국가, 특히 미국과 소련 두 핵초강대국들이 핵무기를 독점하기 위한 공모적 성격의 조약으로 비방·선전하였으며, 또한 중국은 핵무기 개발을 주권국가의 고유권한으로 인정하는 태도를 보였다.⁶¹⁾ 이러한 점에서 중국의 핵확산금지조약에의 가입과 한반도 비핵지대화에 대한 찬성입장은 중국의 핵정책에 있어서 근본적인 변화를 의미하는 것이었다.

특히, 중국은 냉전 종식과 함께 신국제질서가 형성됨에 따라 한반도 주변의 다른 강대국들과 마찬가지로 한반도의 안보환경을 저해할 수 있는 어떤 급격한 상황의 변화를 원치 않고 있으며, 이에 따라 ‘한반도 비핵지대화’에 대한 입장을 분명히 밝혀왔다. 예를 들어, 1992년 한·중수교가 이루어질 당시 가진 한·중 외무장관회담에서 중국의 錢其琛 외교부장은 “중국은 한반도의 어느 곳에도 핵무기가 존재하는 것을 반대하며, [한반도 비핵화공동선언]을 지지한다..... 북한의 모든 핵시설은 구소련의 지원으로 건설된 것으로, 중국은 아무런 지원도 하지 않았으며, 그 이후에도 지원을 하지 않을 것이다”라고 밝혔다.⁶²⁾

또한 중국의 江澤民 국가주석도 1994년 3월 “중국정부는 한반도의 항구적인 평화와 안정이 유지되기를 마음으로부터 바라고 있으며, 한반도의 비핵화를 지지한다. 한반도의 평화와 안정이 없이 아시아·태평양지역의 진정한 평화와 안정은 없다”⁶³⁾고 밝힌 바 있다.

이처럼 중국은 기본적으로 ‘한반도의 비핵지대화’를 지지해 왔을 뿐만 아니라 동북아지역에

60) 동아일보, 1991년 10월 5일.

61) 黃炳茂, 『新中國軍事論』 (서울:법문사, 1992), pp.452~464.

62) 중앙일보, 1992년 8월 24일.

63) 人民日報, 1994年 3月 29日.

서의 핵확산에 심각한 우려를 표시하면서 북한의 핵개발 움직임에 대해서도 부정적인 입장을 취해왔다. 특히, 중국이 북한의 핵무기 개발에 대해 반대입장을 표명하고 있는 구체적인 이유는 대체로 다음과 같다.

첫째, 북한의 핵무기 개발은 그 자체에 그치는 것이 아니라 한국과 일본의 핵무기 개발을 유도하는 소위 '핵도미노현상'을 초래할 것이며, 그럴 경우 핵보유국으로서의 중국이 동북아지역에서 지녀온 막강한 지위와 영향력이 상당 부분 훼손될 것으로 보고 있다.⁶⁴⁾ 중국은 북한이 핵무기 개발을 하게 될 경우, 이는 한국의 핵개발을 부추길 뿐만 아니라 남북한간의 군사적 대치상태를 고조시킴으로써 남북간의 재래식 군비경쟁을 가속화시킬 위험이 있다고 보고 있다. 특히, 중국은 북한이 핵무기를 보유할 때 金日成 사후 권력승계가 불확실한 상황에서 북한 정치지도층간의 권력장악을 둘러싼 투쟁이 빚어질 경우 대남 군사모험을 감행할 가능성도 전혀 배제할 수 없다고 보고 있는 것이다. 더욱이 중국은 북한이 핵무기를 개발·보유하게 될 경우 주한미군의 장기주둔을 정당화시킬 명분을 제공할 수 있다고 보고 있다. 중국은 한반도정세의 안정을 위해서는 주한미군의 철수가 바람직하며, 주일미군은 일본의 군사대국화를 견제하기 위해서 필요한 것으로 평가하고 있다.⁶⁵⁾

한편 세계 유일의 원자폭탄 피폭국인 일본은 핵무기에 대한 알레르기반응을 지니고 있기 때문에 지난 1968년 이래 "일본은 핵무기를 보유하지도 제조하지도 않으며, 일본내에 핵무기의 배치도 허락하지 않는다"는 소위 [非核 3원칙]을 표명⁶⁶⁾해 왔지만, 중국은 이러한 일본의 핵정책에 대해 계속 의구심을 보여왔다. 사실상 1995년 일본의 과학기술청이 발표한 『원자력백서』에 따르면, 1994년 말 현재 일본이 국내에 보유하고 있는 플루토늄의 양은 모두 10.9t에 달하며, 핵무기 전용이 가능한 분말상태의 플루토늄은 2.4t 가량이라고 밝혔다. 핵무기 전문가들에 따르면, 통상 핵폭탄 1개를 제조하는 데 약 5kg에서 8kg의 분말형태의 플루토늄이 소요된다고 보고 있다. 이런 점에서 볼 때 일본은 1994년 말 현재 약 3백~4백 80개의 핵폭탄을 제조할 수 있는 양의 플루토늄을 보유하고 있다고 하겠다.⁶⁷⁾

둘째, 중국은 이와 같은 '핵도미노현상'에 대한 우려 이외에도, 4개 현대화계획의 순조로운 달성을 위해서는 무엇보다도 평화로운 국제환경이 필요하며, 또한 평화공존을 위해서는 남북한의 현상유지가 중국의 국가이익과 일치한다는 점에서 한반도에 있어서의 비핵화를 적극 지지하고 있다.

셋째, 중국은 북한의 핵무기 보유가 중국 동북부의 공업지구까지를 사정거리로 하고 있다는

64) 徐寶康, "解決朝鮮半島核問題良好基礎," 人民日報, 1991年 12月 1日.

65) 黃炳茂, 前揭論文, pp.49~50.

66) 高秉喆, "朝·日關係 發展과 南北關係 展望," 『현대이념연구』, 第7輯(서울:건국대 현대이념비교연구회, 1991), p.13.

67) 동아일보, 1996년 5월 11일.

점도 장래 중국의 안보에 잠재적 위협요인이 될 수 있다고 판단하고 있다. 이와 더불어 중국은 북한의 핵이 통일한국의 핵무장과 연계될 때 중국의 안보에 커다란 영향을 미칠 수 있다는 점도 고려하고 있다.⁶⁸⁾ 따라서 중국은 남북한의 어느 일방이 핵을 보유하게 된다면 동북아지역의 안정 및 한반도 통일에 방해가 될 것이라는 주장을 하면서 동북아에서의 핵확산 금지를 주장해 왔다.

중국은 이와 같은 우려에서 한반도를 포함한 동북아지역에서의 비핵화를 주장해 왔으나, 정작 북한의 핵개발능력 자체에 대해서는 의문을 표시하고 있다. 중국은 북한의 현 군사기술수준으로 볼 때 외부의 도움이 없이는 북한이 단독적으로 핵개발을 할 수 없을 것으로 보고 있다. 즉, 중국은 과거 북한과 핵기술에 관해 협력하였지만, 그것은 단지 에너지차원이었다는 것이다. 그렇기 때문에 중국은 북한내 핵무기 전문가의 존재가능성이 희박하기 때문에 북한이 핵무기를 보유한다는 것은 현실적으로 거의 불가능하다고 보고 있다.⁶⁹⁾ 이처럼 중국은 자국의 핵개발경험에 비추어 북한이 핵개발을 하여 이를 완성시키기까지는 상당한 시일이 소요될 것으로 예상하고 있다. 따라서 중국은 미국이 북한에서 핵무기를 제조한다고 생각했기 때문에 전세계적으로 긴장을 불러일으키고 있다고 진제하면서, 북한의 핵무기 개발능력에 대한 미국의 주장은 객관성을 결여하고 있으며, 오히려 미국은 자기 나라와 상관없는 일에 간섭하려 한다고 주장하고 있다.⁷⁰⁾ 이와 관련하여 중국의 遲浩田 국방부장은 1993년 9월 북한의 핵무기 개발이 과대평가되고 있다는 성명을 발표하였고, 동년 10월 李鵬 총리는 유엔 안보리에서 북한에 대한 경제제재가 결정되더라도 중국은 이에 동참하지 않겠다는 의사를 표명하였다.⁷¹⁾ 따라서 중국의 북한 핵문제에 대한 시각은 미국이 핵문제를 통해 북한을 붕괴시킬 기회로 이용하고자 한다고 믿고 있다.

68) 黃炳茂,前揭論文,p.50.

69) 민족통일연구원, 『韓半島 周邊 4國의 對北韓政策』, 제2회 국제학술회의 발표논문집,세미나시리즈 92-04,1992. 9,p.93;이창환,“개인적 관점에서 본 중국과 한반도,”정종욱·이홍영(공편), 『신국제질서와 한국의 선택』 (서울:인간사랑,1993),pp.157~158.;張公子,前揭論文,p.25.

70) 미국의 중앙정보국(CIA) 분석에 따르면, 북한은 최소한 1~2개의 핵폭탄을 보유하고 있을 것으로 판단하고 있으며, 세계적인 핵전문가인 미국 노스 캐롤라이나대학의 디트리히쉬로어교수도 1996년 5월 동아일보 통일연구소와 한국전략문제연구소 등이 공동주최한 「북한핵과 미사일체제 및 한반도안보에 관한 포럼」에서의 주제발표를 통해 “북한이 1~2개의 핵폭탄을 만들 수 있는 플루토늄을 원자로에서 추출했을 가능성이 있으며, 다수의 핵무기를 생산할 수 있는 잠재력을 갖고 있다”고 진단하였다:동아일보,1996년 5월 11일. 또한 북한 정무원 총리인 姜成山의 사위인 康明道氏는 귀순 기자회견을 통해서 “북한은 공적보다는 방비를 위해 핵개발을 추진했으며, 핵폭탄은 이미 5개를 보유하고 있다는 말을 들었다”고 밝힌 바 있다:조선일보,1994년 7월 28일.

한편 미국 공화당의 대통령 후보인 돌(Dole)은 1996년 10월 6일 열린 대통령 후보자간의 1차 토론회에서 “북한은 핵폭탄 6개를 제조하기에 충분한 플루토늄을 확보하고 있다”고 주장하였다:동아일보,1996년 10월 8일.

71) 安仁海,“북-미관계개선과 중국의 동북아 외교정책,” 『국제정치논총』, 제34집 2호(1994),p.286.

중국은 북한의 핵카드 사용이 북한 내부의 권력승계의 위기를 완화시킬 뿐만 아니라 북한이 국제적 지위를 향상시키고, 국제적 고립에서 탈피하기 위한 외교적 협상수단으로 파악하고 있다.⁷²⁾ 특히, 중국은 북한의 핵개발 움직임이 미국과의 관계개선 및 일본과의 수교를 위한 협상용 카드로 간주하고 있다. 金日成 생존 당시 북한이 핵무기 개발을 구상하게 된 동기로서는 미국의 북한에 대한 핵위협에 대비⁷³⁾하면서, 동시에 한국에 비해 열세에 놓여있는 군사력을 보완하기 위한 열등감에서 찾을 수 있다. 그러나 시간이 흐르면서 단순 방어차원에서 핵모호성과 미국과의 협상추진을 통해 정치적이고 전술적인 효과를 거냥, 핵카드를 고차원적인 전술용으로 이용하기에 이르렀다. 따라서 북한의 핵무기 개발은 자신의 정치체제가 추구하는 자체 이익 - 즉, 체제의 유지와 안정 - 이라는 목표달성을 위한 수단과 방법으로 이용되었지, 목적 자체는 아니었다고 할 수 있다.⁷⁴⁾

또한 중국은 북한 핵문제 해결에 있어서 가장 핵심적인 것은 미국의 대북정책이라고 주장하면서 강압적 방법에 의한 북한 핵문제 해결에 반대하는 한편, 협상을 통하여 평화적으로 이 문제를 해결할 것을 강조하고 있다. 사실상 중국은 1993년 3월 북한의 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴 이후 북한 핵문제가 초미의 국제적 관심사가 되었을 때에도 유엔에서 북한에 대해 강경입장을 취하지도 않았고, 또한 미국을 비롯한 서방국가들이 북한핵에 대해 경제 및 무력제재방안을 강구할 때에도 이에 대한 분명한 반대입장을 보여왔다. 예를 들어, 중국은 1993년 4월 국제원자력기구(IAEA)에서 북한 핵문제를 유엔 안보리에 회부하려는 결의안을 채택하는 것에 반대하였다. 또한 이듬해인 1994년 6월 중국의 江澤民 국가주석은 일본 NHK방송과 가진 단독기자회견에서 중국은 북한에 대한 경제제재에 반대하며, 이 문제를 남북한과 미국 및 국제원자력기구 등 4자 회담에서 해결할 것을 제의하였다. 이는 북한의 전통우호국인 중국이 북한에 대한 제재를 반대함으로써 정치적 명분을 얻고, 다른 한편으로는 한반도문제에 대해 그들의 영향력을 제고하려는 의도로 해석할 수 있다.⁷⁵⁾

이처럼 중국이 강압적 방법에 의한 북한 핵문제 해결에 반대하는 것은 만약 북한이 인내할 수 없을 정도로 핵을 둘러싼 미국과 서방국가들의 압력이 강화될 경우 한반도에는 제한적인 전쟁이 발생할 수 있고, 그렇게 된다면 중국은 북한과 우호동맹조약을 체결한 상태에서 어떠한

72) 이회옥, 前揭論文, p.54.

73) 부시 前 미국대통령은 1991년 9월 27일 미국은 지상발사 전술핵무기를 제거하고, 해상전술핵무기를 평시에는 배치하지 않겠다는 선언을 발표했으며, 盧泰愚 前 대통령도 1991년 11월 8일 [한반도 비핵화와 평화구축을 위한 선언]을 발표한 바 있다. 한편 미국의 민간 반핵환경단체인 「천연자원보호위원회」는 1995년 10월에 밝힌 한 보고서를 통해 “미국은 지난 1992년에 한국에 배치된 모든 핵무기가 완전철수됐음을 확인한다”고 밝혔다. 동아일보, 1995년 10월 14일.

74) 길영환, “북·미관계 개선과 남북관계의 변화,” 『統一經濟』(현대경제사회연구원), 1995년 2월호, pp.31~32.

75) 권기수·김봉석, 前揭論文, pp.431~432.

방식으로는 전쟁에 개입하지 않을 수 없게 되기 때문이다. 이는 중국이 당면 최대 국가목표로 설정하고 있는 4개 현대화계획에 막대한 지장을 초래하게 될 뿐만 아니라 중국의 안보에도 심각한 위협을 느끼게 될 것이다.

그렇기 때문에 중국은 기본적으로는 북한의 핵무기 개발에 반대하면서도 이에 대한 압력에는 소극적인 자세를 취하고 있으며, 또한 군사적 대응보다는 정치적 대응만을 보이고 있다. 이는 설령 북한이 중국의 반대에도 불구하고 핵무기를 개발·보유하게 된다고 할 지라도 중국에 대해 치명적인 위협이 되지는 않을 것이라는 점에 근거하고 있다. 현재 북한의 핵을 적제할 수 있는 노동 1호(사정거리 1천km), 스커드 B(사정거리 3백 20~3백 30km), 스커드 C(사정거리 5백 km)는 북경을 사정거리권에 들 수 없는 데 반해, 중국의 핵은 사정거리 2천 7백km의 대륙간 탄도탄(ICBM)인 동풍 3호(DF-3)를 통해 평양을 직접적인 사정권내에 포함하고 있다. 따라서 최악의 경우 북한이 중국의 적대국아 된다고 할 지라도 북한의 위협은 중국에 비해 상대적으로 적게 된다.⁷⁶⁾

상기한 내용들을 종합해 볼 때, 중국의 북한핵에 대한 기본입장과 전략은 북한에 대해 압력을 가하기보다는 설득과 회유의 방법을 통해 핵무기 개발을 하지 않도록 하는 데 있다. 또한 미국이 주도하고 있는 유엔과 국제원자력기구가 북한 핵문제 해결을 위한 대화체널을 상실할 경우, 오직 중국만이 북한핵에 대한 일정한 역할을 담당할 수 있을 것이라는 점에서 역설적으로 북한 핵문제는 중국의 국제적 발언권과 대북 영향력 강화에 기여하고 있다고 하겠다.

3.2 평화협정 체결문제

북한은 한국전쟁 발발 45주년인 1995년 6월 25일을 기해 정전협정의 파기를 선언하겠다고 동년 6월 22일 주한 유엔군사령부측에 통보하였다. 이에 대해 유엔군사령부는 6월 24일 성명을 발표하여 “유엔사령부는 정전협정을 일방적으로 변경·손상·파기하려는 북한의 모든 시도를 강력하게 거부한다. 정전협정을 변화시키기 위해서는 협정관련 모든 국가들의 동의가 있어야 한다”고 밝힌 바 있다.⁷⁷⁾

그런데 이러한 북한측의 정전협정 파기움직임은 처음 있었던 것이 아니다. 북한은 이미 1974년 3월에 열린 최고인민회의 제5기 3차회의를 통해 한반도의 긴장완화와 평화정착을 위해 미국과의 직접대화 및 정전협정을 평화협정으로 대체할 것을 제의한 바 있다.⁷⁸⁾

이에 대해 당시 미국의 닉슨행정부는 한국을 배제한 북한과의 대화에는 응할 수 없다는 입장을 밝히면서, 그에 대한 대안으로서 한반도 주변 4강대국인 미국, 소련, 중국, 일본에 의한 남북

76) 이희옥, 前揭論文, p.54.

77) 동아일보, 1995년 6월 25일.

78) 로동신문, 1974년 3월 26일.

한 교차승인방안을 제시하였다. 그러나 북한은 미국의 이같은 역제안에 대해 이는 '두 개의 조선'을 획책하려는 음모라고 하며 비난을 퍼부었다.

그 후 미국의 前 국무장관인 키신저(Henry A. Kissinger)는 1975년 9월 22일 제30차 유엔총회에서 한반도문제의 해결을 위해 남북한과 미국 그리고 중국이 참여하는 소위 4자회담을 제의하였으나, 북한은 외교부 대변인의 담화를 통해 미국의 4자회담 및 '교차승인' 제의는 한반도의 분단을 고착화시키고, '두 개의 조선'을 조작하려는 음모라고 비난하면서 여전히 미국과의 직접 대화 및 평화협정의 체결만을 고집하였다.⁷⁹⁾

이처럼 미·북한관계는 1980년대 초까지 특별한 진전없이 계속 평행선을 달리다가 1984년 1월 북한이 미국뿐만 아니라 남한도 동등한 자격으로 참여하는 3자회담을 다시 미국측에 제의함으로써 새로운 전기를 맞게 되는 것처럼 보였다. 당시 북한이 제의한 3자회담은 첫째, 미국과 북한이 평화협정에 관한 교섭을 벌이고, 둘째, 북한은 불가침선언을 채택하고, 이러한 평화협정과 불가침선언이 체결된 이후 남북한은 통일문제를 다루기 위한 대화를 가지며, 셋째, 평화협정이 체결됨과 동시에 주한미군을 철수시킨다는 것을 주요 골자로 하고 있었다.⁸⁰⁾

그러나 미국은 북한이 명목상으로는 이러한 3자회담에 한국을 동등한 자격으로 참여시킨다고 주장하고는 있지만, 평화협정을 교섭함에 있어 한국의 참여가 전혀 고려되지 않는 등 북한이 실질적으로 한국을 그렇게 받아들일 보장이 없다는 이유로 미국은 북한의 3자회담 제의를 받아들이지 않았다.

그런데 북한이 한국을 한반도의 유일·합법정부로 인정하고, 북한을 침략집단으로 규정하고 있는 미국과 단독적으로 평화협정을 체결한다는 것은 미국이 북한을 간접적으로 인정하는 것이며, 다른 한편으로 북한의 지위를 국제적으로 격상시키는 의미를 갖는다. 또한 북한이 한반도문제를 미국과 단독적으로 협상하는 것은 반대로 한국은 미국에 예속된 나라라는 인상을 국제사회에 심어주어 한·미관계를 이간시키고, 한국의 국제적 지위를 격하시키려는 것이다.⁸¹⁾

한국은 6공화국 들어 적극적으로 추진한 북방외교의 성공으로 북한의 우호동맹국인 중국과 구소련을 비롯한 대부분의 사회주의국가들과 수교를 하고, 정치·경제·외교 등 다방면에 있어서의 관계발전을 지속하고 있지만, 북한은 여전히 한국의 최대 우방국인 미·일과 수교를 맺지 못하고 있다. 특히, 북한은 핵사찰, 개혁·개방, 민주화 등의 거부로 말미암아 심각한 국제적 고립을 면치 못하고 있으므로 이를 해결하기 위해서는 미국과의 수교가 시급하다. 더욱이 북한은

79) 姜錫燦, "脫冷戰時代의 北韓의 對南政策과 對美·日 宥和政策間의 相關性 研究," '92 신진학자 북한·통일 연구논문집 2(서울:통일원, 1992. 11), pp.26~27.

80) Ralph Clough, "North Korea and the United States," in Jae-Kyu Park et al.(eds.), *The Foreign Relations of North Korea: New Perspectives* (Seoul: Kyungnam University Press, 1987), pp.255~268; Young C. Kim, "North Korean Foreign Policy," *Problems of Communism*, Vol. 24 (January-February 1985), p.9.

81) 유석렬, "북한의 대미 외교정책," 『외교』, 제37호(1996. 3), p.60.

金日成 사후 金正日體制의 대외적 정통성 확보와 경제난 극복을 위해 미국과의 관계에 최우선 목표를 두어왔다. 또한 북한은 미국과의 관계개선을 통해 어떤 형태로든 경제적인 도움을 보장 받을 수 있을 경우, 이와 같은 움직임이 일본은 물론 다른 서방국가들을 자극시켜 그들의 경제적 도움을 끌어들이는 데에도 큰 도움이 될 것이라고 기대하고 있다.

한편 중국은 그 동안 한반도에서 영구적인 평화가 정착되는 시점까지 현재의 한반도 정전협정은 유효하며, 관련 당사국들이 이를 준수해야 한다는 점을 강조해 왔다. 그런데 북한은 지난 1993년 7월 제네바에서 열린 제2단계 미·북 고위급회담에서 현재의 정전협정을 평화협정으로 대체해야 한다는 요구를 미국측에 공식적으로 제기하였다. 그러자 중국은 이듬해인 1994년 9월 초 북한의 요청대로 판문점 군사정전위에서 자국 대표단을 철수하겠다는 방침을 우리 정부에 통보하면서 새로운 평화체제가 수립될 때까지 현 정전체제가 유지되어야 한다는 입장을 분명히 하였다.⁸²⁾

그런데 동년 11월 초 중국의 李鵬 총리는 한국방문을 끝내며 가진 기자회견을 통해 “정전체제를 새로운 평화체제로 전환하는 과정에는 남북한 쌍방을 포함한 주변 관련국들이 모두 참여해야 한다”고 말함으로써 북한과 미국간의 단독 평화협정 체결에는 동의하지 않으며, 중국도 이러한 협정체결과정에 참여할 의사가 있음을 간접적으로 시사하였다.⁸³⁾

또한 제50차 유엔총회 참석차 뉴욕을 방문한 우리나라의 孔魯明 외무부 장관은 1995년 9월 25일 錢其琛 중국 외교부장과 한·중 외무장관회담을 가졌는데, 이 회담에서 중국측은 한반도 평화를 위해 현행 정전협정의 유지가 긴요하며, 북한이 이를 일방적으로 파기하고, 미국과 단독적으로 평화협정을 체결하는 데 반대한다는 입장을 우리측에 공식적으로 밝혔다. 錢其琛 외교부장은 이 회담에서 북한이 정전협정을 놔둔 채 미국과 평화협정을 체결하는 것은 불가능하고 불합리하며 비현실적이라고 강조하면서 북한측이 주장하는 평화협정 체결문제와 관련하여 [4대 기본원칙]을 밝혔는데, 그 요지는 다음과 같다. 즉, 錢其琛 외교부장은 ① 정전협정의 일방적 파기는 있을 수 없으며, ② 한반도에 항구적 평화체제가 정착될 때까지 현 정전협정은 유효하며, ③ 정전협정은 한반도의 평화와 안정에 긴요하다는 입장을 밝혔다.⁸⁴⁾

한편 중국의 다른 고위층 인사들도 1996년 3월 孔魯明 외무부 장관의 방중시 “한반도문제는 남북한 당사자간 직접대화과 교류가 선행되어야 한다”고 말하면서 북한이 추진코자 하는 미국과의 평화협정 체결주장에 대해 공식 반대한다는 입장을 제차 표명하였다.

이러한 점은 중국 외교부의 공식입장을 통해서도 확인되고 있다. 1996년 4월 들어 북한이 비무장지대를 인정하지 않겠다고 선포하고, 비무장지대내에서 일련의 군사행동을 감행한 데 대해

82) 동아일보, 1994년 10월 29일.

83) 조선일보, 1995년 9월 28일.

84) 조선일보, 1995년 9월 25일.

중국 외교부 대변인인 陳健은 동년 4월 9일 뉴스브리핑을 통해 “한국전쟁이 끝난 지 이미 오래 됐기 때문에 중국은 장기적인 평화체제가 정전체제를 대체해야 한다는 입장이지만, 평화협정의 체결 전까지는 반드시 현행 정전협정이 유지되어야 한다”고 말했다. 또한 그는 북한이 한국 정부를 배제하고 미국과 평화협정을 체결하려는 움직임에 대해 “이는 옹당 관련당사국간의 협의를 통해 해결돼야 한다”고 강조함으로써 이에 대한 중국측의 공식 반대입장을 분명히 밝혔다.⁸⁵⁾

1994년 9월 중국이 판문점 군사정전위 대표단을 철수시켰을 당시만 하더라도 많은 중국문제 전문가들은 중국이 정전협정 파기를 위협하는 북한의 일방적인 행동을 묵인하고 있는 것으로 인식하였다. 왜냐하면 중국이 군사정전위 대표단을 철수한 직후 북한은 이로써 정전협정이 무효화됐다는 입장을 보였으며, 이에 대해 중국측이 특별한 언급을 하지 않았기 때문이다. 그러나 그 후 중국측의 여러 차례에 걸친 입장표명에서도 확인된 것처럼, 북한은 정전협정을 변경하려면 협정 서명당사국의 협의를 거쳐야 함에도 불구하고, 중국측과 아무런 사전협의없이 군사정전위를 일방적으로 무력화시키고 이러한 조치를 지지해 주도록 중국측에 압력을 가했었다는 것이다. 사실상 중국은 정전위 대표단의 철수가 북한측의 주장처럼 정전협정의 무효를 의미하는 것이 아니며, 정전위 대표단이 조정키 위해 일시 이동했으며, 여전히 북경에 존재하고 있다는 상반된 입장을 보이고 있다.⁸⁶⁾

이처럼 중국이 북한의 정전협정 무력화공세에 반대하는 입장을 보이고 있는 것은 기본적으로 한반도의 현상유지전략과 밀접한 연관이 있다. 즉, 정전협정이 북한의 의도대로 파기되고, 북·미간에 평화협정이 체결될 경우, 정전협정의 서명당사자로서 중국이 지니고 있던 지렛대역할은 현저히 약화될 것이 분명하다. 또한 동북아지역에서 미국의 역할이 강화되는 반면, 중국의 역할이 약화되는 것은 중국의 현상유지전략과도 정면배치되는 결과를 초래할 수 있다. 따라서 중국으로서는 급속한 관계개선 움직임을 보이고 있는 북·미접근에 대해 한·중관계를 이용하여 균형을 잡으려는 의도가 있는 것으로 보인다. 다시 말해서, 중국은 현 정전체제의 유지를 바라는 한국측 입장에 동조함으로써 급속한 북·미관계개선에 제동을 걸고, 나아가 동북아질서의 급작스런 변화를 사전에 예방하고자 하는 것으로 여겨진다.⁸⁷⁾

상기한 내용들을 종합해 볼 때, 중국은 정전협정의 평화협정으로의 전환문제를 북·미간의 협상사안으로 국한시키려는 북한의 입장과는 분명히 다른 입장을 보이고 있다. 보다 구체적으로, 한반도의 현 정전체제를 평화체제로 전환하는 문제에 대한 중국의 입장을 정리해 보면 다음과 같다.

85) 人民日報, 1996年 4月 10日; 동야일보, 1996년 4월 10일.

86) 한국일보, 1995년 9월 27일.

87) 朴治正, 前掲論文, pp.26~27

첫째, 중국은 현재의 정전체제를 장기적으로는 어떤 형태의 평화체제로 전환해야 한다는 당위론은 인정하고 있다. 그러나 당장 정전체제의 평화체제로의 이진이 현실적으로 불가능하기 때문에 우선은 평화구조로 탈바꿈하는 데 대한 협의가 필요하며, 따라서 관련당사국들로 구성된 회의에서 이에 대한 구체적인 협의를 해야 한다는 것이다.

둘째, 중국은 평화체제 구축을 위한 평화협정이 남북한 당사자와 주변 관련국이 포함되는 多者協定이 되어야 한다는 입장을 보이고 있다. 그런데 이러한 중국의 입장은 하나의 원칙론일 뿐, 어느 국가가 관련당사국이 되어야 하느냐 하는 문제에 대해서는 명확한 입장을 밝히고 있지 않다. 그러나 그 동안 평화협정 체결문제와 관련한 중국의 여러 입장표명을 종합해 볼 때 관련당사국이란 정전협정에 서명한 미국과 중국, 그 외에 역사적·지리적으로 한반도문제에 대해 직접적인 이해관계를 갖고 있는 국가들을 의미한다고 볼 수 있다. 이는 사실상 중국의 참여없는 북한과 미국간의 단독적인 평화협정 체결논의는 불가하다는 것을 의미한다.

셋째, 중국은 한반도 평화체제 구축에 있어서 미국이 주도적인 역할을 하는 평화협상은 바람직하지 않다는 입장을 취하고 있다. 이는 비단 한반도에 국한된 중국의 우려가 아니라, 탈냉전 시대 들어 아시아·태평양지역에서의 미국의 독보적인 세력확장을 경계하는 태도에서 비롯되고 있다. 그렇기 때문에 중국은 1996년 4월 중순 한·미정상이 제의한 4자회담도 미국의 주도권 확보를 목표로 구상된 것이라면 이를 숙고해 볼 필요가 있다는 입장이다.⁸⁸⁾

이처럼 중국이 미·북간의 단독적인 평화협정 체결을 비현실적이고 불합리하다고 보고 있는 것은 냉전 종식 이후 한반도에서 점차 영향력을 넓히고 있는 미국과 일본을 견제하고, 또한 자국의 한반도에 대한 영향력을 유지하고자 하는 전통적인 세력균형전략 때문이라고 할 수 있다. 중국은 예로부터 以夷制夷의 전통을 중시해 왔기 때문에 한반도문제를 한반도에만 국한시키지 않고 미국, 일본, 러시아에 대한 정책과도 연관시켜 살펴보고 있다. 특히, 중국이 미·북간의 평화협정 체결에 반대하는 것은 북한이 자국과의 사전협의없이 미국과 단독적으로 평화협정을 체결할 경우 대미·일 완충지인 북한마저 미국의 세력권하에 들어갈 가능성을 사전에 방지하려는 의도라고 볼 수 있다.

3.3 4자회담 개최문제

1996년 4월 16일 우리나라의 金泳三 대통령과 미국의 클린턴 대통령은 제주도에서의 정상회담을 통해 항구적인 한반도 평화체제 구축을 위해 남북한과 미국, 중국이 참여하는 4자회담을 아무런 전제조건없이 조속히 개최할 것을 북한측에 공식 제의하였다. 이러한 4자회담 제의는 우리 정부가 지난 1953년의 정전협정 체결 이후 지금까지 일관되게 유지해온 「한반도문제의 남

88) 김유남, 『두 개의 한국과 주변국들』 (서울:훈민정음, 1996), pp.241 ~ 242; 권기수·김봉석, 前揭論文, pp.433 ~ 435.

북당사자 해결원칙]의 일대전환을 의미하는 것으로서, 앞으로의 한반도문제 논의에 커다란 변화를 가져올 것으로 예상된다.⁸⁹⁾

우리 정부는 그 동안 남북한간의 대화를 통한 당사자 해결원칙을 고수해 온 반면에, 북한은 한국을 배제한 상태에서 미국과의 직접적인 평화협정 체결을 고집해 왔다. 특히, 북한은 3개 신문 공동사설로 대체한 1996년 신년사를 통해 “조선반도의 평화와 안전을 보장하고, 통일을 실현하는 데서 선차적으로 해결해야 할 문제는 우리와 미국 사이에 새로운 평화보장체계를 수립하는 것이다. 우리와 미국 사이에 새로운 평화보장체계를 세우면 조선반도 정세는 완화되고, 북남합의서의 이행도 순조롭게 될 것이며, 조국 통일에 긍정적인 영향을 미치게 될 것이다”⁹⁰⁾ 라고 밝혀 평화협정 체결과정에서 한국을 배제하려는 의도를 분명히 한 바 있다. 이처럼 북한은 정전체제가 이미 실효성을 상실했다고 주장하면서 미국과의 단독 평화협정 체결을 내세우고 있는 것이다.

이러한 북한측의 주장에 대해 우리 정부는 ‘현 정전체제의 유지’를 주장하며 북한측과 대립해 왔다. 그런 가운데서도 우리 정부는 내부적으로 정전협정의 평화협정 대체문제를 신중히 검토해 왔다. 그 동안 우리 정부가 구체적으로 검토해 온 방안은 다음과 같은 세 가지 방식이었다. 첫번째는 ‘2+2방식’으로서, 우선 남북한이 당사자가 되어 평화협정을 체결하고, 정전협정 관련국인 미국과 중국이 이를 보장하는 방안이다. 두번째는 ‘2+1방식’으로서, 남북한이 먼저 평화협정을 체결한 뒤 미국이 이를 보장하는 방안이다. 세번째는 ‘2+4방식’으로서, 남북한이 평화협정을 체결한 뒤 한반도 주변 강대국들인 미국, 중국, 러시아, 일본 등 4자가 이를 보장하는 방안이다.⁹¹⁾ 우리 정부는 이러한 세 가지 방안 중 ‘2+2방식’을 1995년 광복 50주년을 맞이하여 북한측에 제의하는 방안을 적극 검토했으나, 남북한이 먼저 당사자가 돼서 평화협정을 체결하는 것을 결코 받아들일 수 없다는 북한측의 강력한 거부반응에 의해 결국 ‘2+2방식’의 제의는 사전에 무산되고 말았다. 따라서 우리 정부로서는 ‘2+2방식’을 변형한 4자회담을 제의하게 되었던 것이다.

그렇기 때문에 이번의 한·미정상회담을 통해 밝힌 4자회담제의는 남한과의 대화를 거부하고 미국과의 대화만을 고집하면서 정전협정의 무력화를 기도하는 북한을 대화의 장으로 끌어내기 위한 불가피한 선택이기도 하다. 그러나 이 제의는 한반도문제를 남북한이 민족적 역량에 의해 자주적으로 해결하지 못하고 미국과 중국을 끌어들이었다는 점에서 문제점을 지니고 있을 뿐만 아니라 이로 인해 미국과 중국의 한반도에 대한 발언권과 영향력이 한층 증대될 우려가 있다.

사실상 4자회담 제의는 남북한에 대한 중국의 특수한 관계 이외에, 중국의 한반도에 대한 발

89) 동아일보, 1996년 4월 17일.

90) 로동신문, 1996년 1월 1일.

91) 이에 대한 보다 구체적인 사항에 대해서는 김유남, 前掲書, pp.13~20을 참고할 것.

언권을 공식 인정해 준 것이라고 할 수 있다. 다시 말해, 4자회담 제의는 한국과 미국이 동북아 안보질서의 제편과정에서 중국을 배제할 수 없다는 소위 '중국포용정책'을 의미한다고 할 수 있다. 왜냐하면 1996년 7월 레이크 미대통령 안보담당보좌관의 중국방문에 대해 이는 한반도의 평화정착을 위한 미국과 중국의 공동전략을 협의하기 위한 것이라고 한 매커리 백악관 대변인의 발표를 통해서도 확인할 수 있기 때문이다.

중국은 한·미 양국 정상 4자회담 제의 직후 江澤民 국가주석이 金泳三 대통령에게 친서를 보내 4자회담 제의를 지지한다는 입장을 밝혔다. 江澤民 주석의 친서는 4자회담 지지를 요청한 金泳三 대통령의 친서에 대한 답신형식으로서, 江澤民은 이 친서에서 한반도의 평화와 안정을 특히 강조한 것으로 알려졌다.⁹²⁾ 또한 중국은 이에 앞서 駐中 북한대사인 주창준에게 4자회담을 지지한다는 중국측 입장을 전하고 “북한이 남북대화에 임해야 한다”는 입장을 강조한 것으로 전해졌다.

한편 중국의 錢其琛 외교부장도 1996년 4월 19일 헤이그에서 크리스토퍼 미국무장관과 회담을 가졌는데, 錢其琛은 이 회담에서 한반도 4자회담과 관련하여 “중국은 미국과 중국이 도움을 주기 이전에 남북한이 직접 한반도문제를 해결하기를 희망한다”는 입장을 표명하였다.⁹³⁾

이러한 중국의 4자회담에 대한 공식적인 지지는 한반도 평화체제 구축과 관련한 기존의 중국 입장과는 다른 것이어서 주목된다. 중국은 ‘한반도문제의 당사자 해결’을 위해 남북한 당사자간에 새로운 평화체제 구축에 대한 논의를 시작한 뒤 주변국가들이 개입하는 多者會談을 지지한다는 입장을 밝혀왔다. 또한 중국의 4자회담 지지는 표면적으로 한반도문제를 평화적으로 해결함으로써 한반도에서의 무력분쟁 발생을 억지하려고 하는 의지의 표명이라는 점에서 그 의의가 크다. 다시 말해서, 중국의 4자회담 지지는 북한의 어떠한 군사행위도 지원할 수 없으며, 대화를 통해 한반도 평화와 안정을 이룰 것을 북한측에 요구한 것이다. 그러나 다른 한편 중국이 4자회담을 지지하는 보다 근본적인 이유는 한반도문제에 친예한 이해관계를 갖고 있는 중국이 한반도에 대한 영향력을 계속 유지하겠다는 의지의 표명이기도 하다. 특히, 중국은 1996년 4월 17일 미국의 클린턴 대통령과 일본의 하시모토(橋本龍太郎) 총리가 공동발표한 [新安保共同宣言]이 궁극적으로 동북아지역에 있어서 중국의 군사력 증강과 영향력 확대를 견제하려는 데 목적이 있다는 점을 인식한 나머지 이에 적극 대응하려는 의도가 큰 것으로 파악된다.

그러나 중국은 4자회담 지지의사에도 불구하고, 회담의 성사를 위해 적극적으로 나서지는 않겠다는 다소 유보적인 입장을 보이고 있다. 즉, 중국 외교부의 고위 당국자는 “중국은 영구적인 평화체제의 수립이 한반도의 평화와 안정에 유리하다고 믿고 있다. 이를 위해 관련당사국간의 대화와 협상이 매우 중요하다. 그러나 한반도문제의 해결에 있어서 가장 중요한 것은 직접 당

92) 조선일보, 1996년 4월 21일.

93) 동아일보, 1996년 4월 21일.

사자인 남북한의 양해와 공통인식이다”⁹⁴⁾라고 말함으로써 4자회담에 대한 북한의 반응에 따라 중국의 참여여부가 결정될 것임을 강력히 암시하였다.

이러한 입장은 한편으로는 한·중수교 이래 북·중관계가 악화되어 중국이 북한에 대해 무리한 압력을 가하지 않겠다는 점을 피력한 것이기도 하지만, 다른 한편으로는 [한반도문제의 당사자 해결원칙]을 고수하겠다는 기존의 중국입장을 되풀이한 것이라고 할 수 있다.

따라서 중국은 4자회담이 성사되기 위해서는 먼저 한국과 미국이 북한과의 이견을 해소해야만 된다는 입장이다. 바꿔 말해, 이는 북한이 정진협정의 직접당사자로서의 한국의 지위를 인정하지 않고, 미국과 단독적으로 평화협정을 체결하려는 기존 입장에 변화가 있어야만 한다는 것이다. 그러나 중국의 4자회담 지지는 최소한 북한으로 하여금 한반도문제를 무력에 의한 방법이 아닌 평화적인 방법으로 해결할 것을 재강조했다는 점에서 북한에 대한 최소한의 간접적 압력이 되고 있다고 할 수 있다.

그런데 북한은 최근 미국과의 일련의 접촉을 통해 중국의 4자회담 참여에 의문을 제기하고 있으며, 중국 또한 북한의 이러한 입장을 의식한 나머지 가급적 북한의 의사를 존중하겠다고 밝히는 등 소극적인 태도를 보이고 있기 때문에 4자회담의 실현여부는 여전히 불투명한 상태이다.⁹⁵⁾ 북한은 평화협정 체결문제에 대해 그 동안 일관되게 미국하고만 협상하겠다는 입장을 보여왔기 때문에 사실상 중국의 4자회담 참여를 달가워하지 않고 있다. 더욱이 북한은 4자회담 제의 이후 강·온 양극단을 오가는 양면대응으로 일관하고 있다. 예를 들어, 4자회담 제의 당일인 1996년 4월 16일 孫成弼 러시아주재 북한대사는 “북한과 미국 이외의 제3자 개입은 불필요하다”고 말했고, 같은 날자 로동신문도 이같은 종전의 부정적 입장을 되풀이하였다.⁹⁶⁾ 그러나 동년 4월 18일 북한은 외교부 대변인 명의로 “4자회담의 현실성을 검토 중”이라는 첫 공식반응을 보였다.⁹⁷⁾ 이어서 4월 21일에는 金正宇 대외경제위원회 위원장이 워싱턴의 한 세미나에서 이와 비슷한 취지의 발언을 했으며, 4월 26일에는 방미 중이던 李種華 아태평화위원회 부위원장이 “4자회담 제의가 구체적으로 어떤 내용인지 연구 중이며, 남북대화는 서로의 의지에 달려 있지만 잘 될 것”이라는 다소 고무적인 반응을 보이기도 하였다.⁹⁸⁾ 이러한 가운데서도 북한은 『중앙통신』 등을 통해 여전히 격렬한 대남비방이나 ‘남한배제’주장을 계속하고 있다.

이처럼 북한이 4자회담 제의에 대해 강·온 양극단을 오가는 양면반응을 보이고 있는 것은 북한 내부 강경파와 온건파 사이에 4자회담 참여를 둘러싼 논의가 계속 진행 중이거나 그렇지 않으면 특유의 시간별기전략으로 실리를 극대화하기 위한 의도로 판단된다. 그런데 최근 북한의

94) 조선일보, 1996년 4월 17일.

95) 동아일보, 1996년 8월 3일.

96) 로동신문, 1996년 4월 16일; 중앙일보, 1996년 4월 17일.

97) 동아일보, 1996년 4월 19일.

98) 조선일보, 1996년 4월 27일; 한국일보, 1996년 4월 27일.

행태로 미루어 볼 때 북한은 과거 핵문제를 대외협상용 카드로 활용했던 것처럼 4자회담문제도 하나의 전술적 카드로 활용하려는 의도가 있는 것으로 여겨진다. 즉, 북한은 4자회담에 대한 공식반응을 최대한 늦추면서 한국과 미국의 조바심을 계속 자극하여 대북 쌀지원이나 남북정협의 확대, 북한에 대한 미국의 경제제재조치 완화 등과 같은 반대급부를 최대한 획득하여 실리를 극대화할 것으로 예상된다. 이러한 점은 북한이 4자회담을 위한 설명회에 참석하기에 앞서 상당한 규모의 대북지원이 이루어져야 한다고 주장해 온 점에서도 확인할 수 있다. 그런데 북한은 최근 4자회담의 전제조건을 점차 완화하는 움직임을 보이고 있어 그 귀추가 주목되고 있다. 북한은 4자회담 제의가 있고 난 얼마 후 1백만규모의 식량지원을 전제조건으로 내세웠다. 그러나 최근 4자회담과 관련한 미국과의 네 차례의 접촉을 통해 북한은 미국에 대해 처음에는 전면적인 경제제재 해제를 요구하다가 최근에는 부분해제를 요구하고 있다.⁹⁹⁾

이와 같이 북한이 점차 4자회담과 관련해 자신들의 요구사항을 줄이고는 있으나, 북한은 여전히 미국과의 단독 평화협정 체결을 강조하고 있는 등 4자회담을 거부할 가능성이 있기 때문에 북한을 4자회담에 끌어들이기 위해서는 한·중·미간의 긴밀한 정책협의를 통해 보다 실효성있는 구체적 전략방안이 마련될 필요성이 있다.

그런데 4자회담이 성사되기까지는 상가한 점 이외에도 앞으로 해결해 나가야 할 사항이 많을 것으로 예상된다. 우선 4자회담으로 대표되는 다자간 대화채널과 북·미교섭, 북·일수교협상과 같은 기존의 쌍무간 대화채널을 어떻게 조화롭게 병행시켜 나갈 것인가 하는 점이다. 특히, 4자회담은 평화협정 체결문제와 관련하여 미국이 북한과 직접 협상하지 않는 대신, 그 이외의 일반 현안에 대해서는 북·미접촉을 허용키로 했다는 점에서 문제점을 지니고 있다. 이처럼 평화협정 체결문제와 북·미간 대화의 분리는 미국의 대북정책에 많은 재량권을 부여함으로써 자칫 한반도문제와 관련하여 미국의 독주할 초래할 가능성이 있다. 한국과 미국은 이미 대북 쌀지원문제 등과 같은 몇 가지 대북정책에서 이견을 보인 바 있다. 이런 점에서 볼 때 현안 타결을 위한 북·미간의 협상과정에서 한반도문제에 관한 양자간의 분위기 조율은 얼마든지 가능하며, 북·미의 이해관계에 따라 한반도문제의 방향이 결정되고, 이러한 구도에 따라 미국이 한국을 설득할 가능성도 적지 않다고 하겠다.¹⁰⁰⁾

둘째, 4자회담의 주체와 관련해서도 이 회담에 참여하지 못한 러시아, 일본 등 일부 국가들의 반발이 예상된다. 비록 일본은 4자회담 제의 직후 하시모토 총리가 즉각 환영성명을 발표하는 등 적극적인 지지 입장을 보이고 있으나, 한반도문제에 커다란 이해관계를 지니고 있는 일본 입장에서는 자국도 참여하는 다자회담을 은근히 기대하고 있다. 특히, 러시아의 경우에는 한반도 주변국 모두 참여하는 것이 바람직하다는 입장을 보여왔기 때문에 4자회담을 지지하지 않고 있다. 예

99) 동아일보, 1996년 9월 16일.

100) 오성교, "4자회담과 한·미의 대북전략," 『統一經濟』 (현대경제사회연구원), 1996년 6월호, pp.41~42.

를 들어, 러시아의 파노프 외무차관은 한·미정상회담 하루 전인 1996년 4월 15일 한반도문제는 양자간 방식으로 접근해서는 안되며, 모든 관련당사국들의 참여하에 해결을 모색해야 한다고 거듭 촉구하였다.¹⁰¹⁾ 이처럼 러시아는 이미 여러 차례 '2+4방식'의 다자간 회담을 제안해 왔기 때문에 4자회담을 직·간접적으로 방해할 수도 있고, 또한 북한이 이러한 입장을 보이고 있는 러시아와 중국 사이에서 교묘한 술책을 벌일 가능성도 전혀 배제할 수 없기 때문이다.

그러므로 4자회담을 성사시켜 가시적인 성과를 이루어내기 위해서는 미국과 중국의 의지뿐만 아니라 일본과 러시아의 협조도 중요하다고 할 수 있다. 왜냐하면 북한과의 독자적인 대화 채널을 갖고 있는 미국과 중국이 북한은 물론, 4자회담에 대해 소극적인 입장을 지니고 있는 다른 주변국가들도 설득해야 그 실효성이 있을 것이기 때문이다. 사실상 북한을 협상테이블로 끌어낼 만큼 영향력을 지니고 있는 나라는 미국과 중국이다. 만약 미국과 중국이 4자회담을 적극적으로 개최하려는 의지와 노력을 보이지 않는다면 4자회담은 지난 1975년 제30차 유엔총회에서 당시 키신저 미국무장관이 제안했던 4자회담처럼 단순한 제안으로 그칠 가능성도 있다는 점을 유념해야 한다.

IV. 한·중관계 발전이 남북관계에 미치는 영향

4.1 中國의 對韓政策 조정과 남북한관계

중국의 외교정책은 탈냉전시대에 접어들어 질적인 조정기를 맞이하고 있다. 중국은 1970년대 후반 鄧小平體制의 수립 이후 더 이상 이데올로기와 체제를 토대로 정책을 결정하는 것이 아니라, 자국의 경제적 이익을 극대화하는 방향으로 정책을 결정하고 있기 때문에 중국의 대외정책도 보다 현실적인 방향에서 채택·추진되고 있다. 즉, 냉전시대에 있어서 중국은 이데올로기의 동질성 여부를 대외관계 설정의 주요 지침으로 삼아왔으나, 냉전 이후 시대에 들어와서는 상대 국가가 추구하는 이데올로기나 체제와는 관계없이 자국의 경제적 이익과 안보전략적 이익을 고려하여 대외관계를 전개하고 있다.¹⁰²⁾

특히, 중국은 1992년 1월부터 2월까지 두 달간에 걸친 鄧小平의 南巡講話 이후 대내 경제건설에 모든 역량을 집중시키면서 대외 경제협력을 강조하고, 주변국가들과의 선린우호관계를 중시해 왔다. 그리하여 중국은 자국의 경제발전을 위하여 한반도의 현상유지를 바라고 있으며, 한반도에 대한 영향력을 확대하고, 한국과의 경제협력을 증대하기 위하여 북한과의 기존 정치·군사협력관계를 유지하면서도 한국과의 외교관계를 수립했던 것이다.

1990년대 들어와 동북아 국제질서도 세계적 차원의 국제질서 변화에 따라 급속한 변화가 이

101) 중앙일보, 1996년 4월 17일; 동아일보, 4월 17일.

102) Xing Hua, "China's Successful Diplomacy," *Beijing Review*, May 11-17, 1992, p.12.

과거 양국간 분쟁의 원인이 되었던 국경문제를 해결하였고, 중국과의 접경지역 등 극동지역 주둔병력을 대폭 감축하였으며, 중국과의 경제협력 등을 통한 상호 신뢰회복 노력을 보이고 있다. 이로 인해 중국은 과거의 소련과는 달리 러시아로부터 직접적인 안보위협을 느끼지 않게 되었다. 그러나 러시아는 동북아에서의 기득권 상실을 최소화하고, 자국의 경제회생에 역점을 두는 한편, 한반도에서의 영향력 확대를 위해 남북한 등거리정책을 추구하고 있다. 또한 러시아는 중국·북한과 기존 유대관계의 지속을 통해 이들 국가와의 협력강화를 모색하고 있고, 한·미·일과는 지속적인 관계발전을 통해 동북아지역에 대한 영향력 확보를 꾀하고자 하고 있다.¹⁰⁴⁾

그러나 러시아는 한국과의 수교 이후 경제발전을 위해 한국과의 경제적 교류와 협력에 치중함에 따라 북한과의 기존 우호동맹관계에는 균열이 발생하게 되었다. 특히, 러시아가 구소련으로부터 승계한 [북·러 우호협력 및 상호원조조약]이 1996년 9월 만료됨에 따라 북한유사시 러시아의 '자동군사개입'까지 보장됐던 양국간의 특수한 관계는 새로운 국면에 접어들게 되었다. 더욱이 러시아는 정경분리원칙에 입각하여 대북관계를 추진하고 있을 뿐만 아니라 상기 조약의 폐기 이후 북한에 대해 새로운 조약의 체결을 요구하고 있고, 이에 대해 북한이 반발음직임을 보이고 있기 때문에 러·북관계는 좀처럼 개선되지 못하고 있다.¹⁰⁵⁾

이처럼 1990년대 들어 급변하고 있는 한반도 주변정세가 자국의 국가이익에 커다란 영향을 미칠 수 있다는 판단하에 중국은 동북아지역에 있어서 강대국으로서의 위상확보를 지향하고 있다. 비록 중국은 공산당 1당독재를 바탕으로 한 사회주의 정치체제를 유지하고 있으나, 경제발전을 위해 적극적인 개혁·개방정책을 추구하고자 자본주의국가들과의 상호의존성이 더욱 증대되고 있다. 특히, 냉전 종식 이후 사회주의 강대국으로서 사회주의체제의 보전과 더불어 경제발전을 위한 체제개혁 확대라는 두 가지 시대적 요청에 직면해온 중국으로서 특히 미국과 일본을 중심으로 재편되고 있는 동북아 국제질서하에서 자국의 대외정책과 정치·군사적 역할을 재조정하지 않으면 안되는 상황에 처하게 되었다.

특히, 중국은 일본이 1992년 6월 의회에서 자위대 해외파병법을 공식통과시키고, 아시아·태평양지역 안보기구 창설구상 등을 통해 역내 발언권과 영향력 강화를 도모하고 있는 데 대해 상당히 우려하고 있다. 그리하여 중국은 새로운 동북아 국제환경에 능동적으로 대처하기 위해서 역내에서의 우위를 확보하기 위한 전략을 채택하게 되었다. 그러한 구체적인 방안으로서 중국은 한국과의 수교 등을 통해 아시아·태평양국가들에 대한 선린외교를 강화하는 동시에, 1990년대 들어 잇따른 핵실험과 해·공군력의 증강 등 군사현대화를 적극적으로 추구하고 있다.¹⁰⁶⁾ 이러한 중국의 군사력 증강움직임은 국가방위체계의 질적인 개혁을 달성하고, 동아시아에서 최강

104) 張公子, 前掲論文, p.8.

105) 김유남, 前掲書, pp.234~235, pp.268~271.

106) *Beijing Review*, July 6-12, 1992, pp.10~14.

의 군사력을 유지하고자 하는 데 목적을 두고 있다.¹⁰⁷⁾

중국의 군사현대화는 지난 1988년부터 시작되었는데, 당시 鄧小平은 인민해방군을 기존의 8대 군구에서 7대 군구로 통폐합하고, 신속대응군을 창설하였다. 특히, 1991년의 걸프전 당시 미국의 최첨단무기에 자극을 받게 된 중국은 노후한 군사장비를 최신무기로 대거 교체하는 등 군사방면의 현대화에 한층 박차를 가하게 되었다. 게다가 중국은 1993년에 군사비를 전년 대비 15%나 대폭증액하는 등 5년 연속 군사비를 10% 이상 증액해 왔다. 또한 중국은 최근 3년간 러시아로부터 50억달러 이상의 최신무기를 구입한 것으로 알려졌다. 즉, 중국은 50대의 러시아제 수호이 27기를 사들여 공군의 원거리 작전능력을 높였는데, 이 중 26대는 1992년에 그리고 나머지 24대는 1994년까지 중국에 인도되었다. 또한 중국해군도 지난 1990년대 초 전략목표를 수정하여 작전반경을 동해 공해상인 원양으로 확대하였다. 이 밖에도 중국은 미사일 개발에도 주력하였는데, 현재 중국의 동풍 2-21 미사일(사정거리 1천 8백km)은 한국과 일본을 사정권으로 하고 있으며, 대륙간 탄도탄인 동풍 5(사정거리 1만 1천km)는 미국까지 사정권으로 할 정도의 발사능력을 갖추고 있다.¹⁰⁸⁾

이처럼 군사현대화에 대한 지속적인 노력의 결과 중국의 군사력은 최소한 15년 이상 현대화 되었다는 분석이 나오고 있다.¹⁰⁹⁾ 이러한 중국의 군사현대화와 급속한 경제성장으로 인해 중국은 21세기 초에는 강대국으로 부상할 것으로 전망되며, 이에 따라 서방국가에서는 「中國威脅論」이 대두하게 되었다. 즉, 미국을 비롯한 서방국가들은 최근 중국의 급속한 경제성장¹¹⁰⁾과 군사력 증강이 중국으로 하여금 동북아를 포함한 아시아-태평양지역에서 강경정책을 수행하도록 자극할 것을 우려하고 있다.¹¹¹⁾

사실상 중국은 이러한 경제력과 군사력 강화를 바탕으로 한반도를 비롯한 아시아-태평양지역에서 자국의 발언권과 영향력을 확대시켜 나갈 것으로 보인다. 그러나 군사력 강화를 통해 동북아시아에서 지역패권을 차지하려는 중국의 정책은 일본과 다른 주변국가들에게 압력을 가해

107) Yu-shan Wu, *op. cit.*, pp.19~20.

108) *Ibid.*, pp.20~21; 朴治正, 前掲論文, p.21.

109) 영국의 국제전략문제연구소가 발간한 '93년판 「세계군사보고서」에 따르면, 중국은 인민해방군을 비롯하여 약 1천 2백만명의 準군대를 보유하고 있으며, 해군과 공군병력도 현재 세계 3위수준인 것으로 밝히고 있다: IISS, *The Military Balance 1993* (London: IISS, 1993).

110) 1993년에 경제협력개발기구(OECD)는 중국경제가 2000년까지 매년 평균 7%씩 성장할 것으로 예측한 바 있다. 그럴 경우 중국경제는 21세기 초에 총규모면에서 세계 3,4위를 차지하게 될 것으로 보인다. 실제로 중국은 1978년부터 1991년까지 연평균 9%의 경제 성장률을 보였으며, 1992년에는 13%, 1993년에는 약 14%의 높은 경제성장률을 보였다. 강석찬, 「탈냉전시대에 있어서 중국은 강대국으로 부상할 것인가?」 『북방저널』 (북방권교류협의회), 1995년 11월호, pp.35~36; 동아일보, 1993년 3월 22일.

111) 張雅君, 「一九九三年的中共外交: 挑戰與對策」, 『中國大陸研究』, 第37卷 第2期(1994年 2月), pp.28~31; 민족통일연구원, 「미국 클린턴행정부의 동북아정책과 동북아질서 변화」, 연구 보고서 93-06(서울: 통일연구원, 1993), pp.144~145.

왔을 뿐만 아니라 아시아·태평양지역에서 미국의 영향력과 충돌하게 되었다.

이런 점에서 볼 때 한·중수교도 중국이 한국과의 관계개선을 통해 한반도 전체에 대한 영향력을 확보함으로써 아시아·태평양지역에서의 미국과 일본의 정치·군사적 영향력 확대에 대응하려는 의도가 포함되어 있었다고 볼 수 있다. 중국은 예로부터 以夷制夷의 전통을 중시해 왔기 때문에 대한반도정책을 주변 강대국들에 대한 정책과 연관시켜 추진해 왔다. 즉, 중국은 1990년대에 들어와 미·소 등 강대국들의 對韓政策이 한반도의 현상을 인정하는 방향으로 변화함에 따라 1991년 9월 남북한의 유엔동시가입을 지지하게 되었고, 1992년 8월에는 한국과 국교를 정상화함으로써 한반도에 두 개의 합법적인 국가가 존재하고 있다는 사실을 공식적으로 인정하였다. 이처럼 중국은 한국과의 수교를 통해 기존의 '하나의 한국'(One Korea)정책에서 법적으로는 '하나의 한국'(One Korea), 그러나 사실적으로는 '두 개의 한국'(Two Korea)으로, 그리고 최종적으로는 법적·사실적 '두 개의 한국'(Two Korea)으로 한반도정책의 변화를 보여왔다.¹¹²⁾

한편 중국은 자신의 주변지역에 또다른 군사강대국이 출현하는 것을 원치 않고 있다. 중국은 냉전시대에 소련과의 대립을 통해 군사적인 위협을 여러 차례 경험해 왔기 때문에 더 이상 중국의 안보에 위협을 가져다줄 강대국의 등장을 달갑게 여기지 않고 있다. 특히, 중국은 동북아에서 정치·군사적 주도권을 확보하고자 노력해 왔기 때문에 이 지역에 있어서 일본의 역할증대기도를 심각하게 우려하고 있다. 예를 들어, 1995년 11월 한국을 방문한 江澤民 주석은 일본이 군국주의를 부활하려는 조짐을 보이고 있다고 지적하면서 “한국과 중국은 일본의 소수 군국주의세력을 경계해야 한다”¹¹³⁾고 말하였다.

그러나 중국은 경제발전을 위해 선진국가의 풍부한 자본과 첨단과학기술의 도입을 절실히 바라고 있기 때문에 일본의 대외정책에 정면으로 반대할 수 있는 입장이 아니다. 따라서 중국은 일본의 정치대국화는 어느 정도 용인할 수 밖에 없으나, 일본의 군사대국화는 중국의 이익을 위태롭게 할 가능성이 있다고 판단하는 나머지 이에 적극 반대하고 있다. 그렇기 때문에 중국은 일본의 군사대국화를 견제하기 위해 주일미군의 주둔 및 미·일동맹관계가 지속되기를 바랄 것으로 보인다. 냉전시대에 있어서 중국은 소련의 팽창주의와 북한의 모험적인 행동을 저지하기 위해 주한미군의 철수에 반대하는 입장이었으나, 소련의 붕괴와 남북한관계의 진전으로 주한미군은 동북아지역에서 중국의 영향력을 확대하는 데 오히려 장애요인이 된다고 인식하고 있다.¹¹⁴⁾ 이러한 맥락에서 중국은 강력한 통일한국의 형성보다는 남북한의 현상유지가 자국의 한반도에 대한 영향력을 유지·확대하는 데 유리하다는 입장을 견지하고 있다.

현재 남북한관계는 직접대화의 통로가 모두 차단된 채 극도로 경색되어 있다. 1990년대에 들

112) 張公子, 前揭論文, p.24.

113) 조선일보, 1995년 11월 15일.

114) David Shambaugh, "China's Security Policy in the Post-Cold War Era," *Survival*, Vol. 34, No. 2 (Summer 1992), pp.97~98; 申相振, 前揭論文, pp.65~66.

이오면서 남북한 총리는 서울과 평양을 오가며 모두 8차례에 걸친 [남북고위급회담]을 개최하였고, 그 결과로서 [남북기본합의서]를 채택하였다. 또한 남북한은 [비핵화공동선언]과 [부속합의서]를 채택하는 등 점차 화해의 분위기가 조성되는 듯 하였다. 그러나 1993년 북한의 핵확산금지조약 탈퇴로 인하여 남북관계는 또다시 긴장이 고조되었다. 한편 카터 前 미국대통령의 중재로 남북한은 1994년 7월 [남북정상회담]을 개최하기로 합의하였으나, 이 또한 김일성의 급작스런 사망으로 인해 무산되고 말았다.

1995년에 들어와 남북한은 대북 쌀지원문제를 논의하기 위해 세 차례에 걸친 북경회담을 개최하였으나, 4차회담의 개최조건과 관련하여 1995년 9월 제3차회담으로 끝나고 말았다. 당시 우리 정부는 북경에서의 '쌀접촉'을 당국자회담으로 격상할 것을 요구하면서 ① 북한 당국자의 지원요청, ② 한반도내에서의 회담개최, ③ 북한의 대남 비방중지 등 이른바 [북경 3원칙]을 대화재개의 전제조건으로 내세웠으나, 북한측의 거부로 더 이상 회담이 열리고 있지 않는 상태이다. 그러나 남북간에 대화통로가 열려있는 것은 경수로회담을 통해서이다. 그러나 1996년 9월 중순 북한의 잠수함 무장공비침투사건과 북한의 잇따른 대남 보복발언으로 인하여 남북관계는 악화일로를 치달고 있다. 북한의 대남 군사보복위협 이후 金泳三 대통령은 “향후 북한의 명확한 태도변화가 있을 때까지 시혜적이거나 교섭에 의하지 않은 대북 지원을 재고하겠다”¹¹⁵⁾는 입장을 밝혔다. 또한 우리 정부는 1996년 10월 4일 통일안보 정책조정회의를 통해 북한의 명확한 태도변화가 있을 때까지 대북경협을 유보하고, 경수로 건설도 늦추기로 하는 한편, 기업인의 방북금지과 대한적십자사를 창구로 하는 민간차원의 대북지원도 동결시키기로 결정하였다.¹¹⁶⁾

따라서 남북관계가 현재의 극도의 긴장과 대립관계에서 화해와 신뢰의 관계로 전환되기 위해서는 근본적으로 북한의 대남정책과 전략에 있어서의 변화가 있어야만 한다. 정권수립 이래 북한의 대남정책은 현재에 이르기까지 남한의 반공정권을 타도하고, 민족해방·인민민주주의혁명을 달성하기 위한 통일전선의 형성에 목표를 두고 추진돼 왔다. 그러나 북한의 현 지도층이 이러한 남조선혁명노선과 기존의 대남전략·전술을 포기했다는 징후는 아직까지도 명백히 나타나고 있지 않다.¹¹⁷⁾ 그러므로 중국이 북한에 대해 현실적으로 커다란 정치·경제적 영향력을 지니고 있다고 할 지라도, 북한이 기존의 대남 적화전략을 포기하거나 수정하지 않는 한 남북관계는 결코 개선되어질 수 없다고 하겠다. 또한 그 동안 북한의 대외정책은 다분히 충동적이고 예측불가능한 모습을 지녀왔기 때문에 중국으로서도 북한을 설득하고 회유하는 데에는 일정한 한계가 있을 것으로 예상된다.

그러나 중국이 이미 여러 차례 고위층의 발언을 통해 한반도의 평화와 안정을 바란다는 입장

115) 조선일보, 1996년 10월 2일.

116) 동아일보, 1996년 10월 5일.

117) 이에 관한 자세한 사항에 대해서는 姜錫燦, “脫冷戰時代의 北韓의 對南政策과 對美·日宥和政策間의 相關性 研究,” pp.61~70을 참고할 것.

을 표명해 왔고, 또한 중국이 단순히 수사학(rhetoric)적이 아니라 진정 남북관계의 개선을 바란다면 북한의 대남 적화전략이 탈냉전 이후 국제적인 긴장완화흐름에 역행하는 시대착오적 전략일 뿐만 아니라 급기야는 북한체제의 조기붕괴를 가져올 수도 있다는 점을 북한의 고위 지도층에게 지속적으로 인식시켜야 할 것이다. 물론 이러한 과정에 있어서는 한·중간의 긴밀한 사전 정책협의를 통해 북한에 대한 강·온 양면전략이 동시에 구사될 필요가 있다. 즉, 북한이 남북 대화와 협력을 통해 한반도 안정을 이루어야 한다는 한국과 중국의 요구와 설득에 긍정적인 반응을 보일 경우 한·중 양국은 북한에 대한 경제적 지원과 협력을 지속할 필요성이 있으나, 만약 북한이 이러한 설득과는 달리 현상타파적이고 무력지향적인 경향을 보일 때에는 북한에 대한 경제지원과 협력을 축소 내지 단절할 필요가 있다.

4.2 남북관계 개선과 한반도 안정을 위한 중국의 역할

중국의 대한반도정책은 기본적으로 한반도정세의 안정에 있기 때문에 중국은 남북한간의 대화와 교류의 증진을 통해 한반도의 긴장완화와 평화공존의 유지를 바라고 있다. 과거 냉전시대에만 하더라도 중국은 북한이 국제사회에서 고립될 수 있는 궁지에 처해있을 때마다 북한을 두둔하는 입장을 취하였다. 예를 들어, 1983년 10월 비마에서 발생한 아웅산 폭탄테러사건과 1987년 11월에 발생한 대한항공기(KAL) 폭파사건이 결국 북한의 소행으로 판명되어 유엔 안보리에서 북한 테러문제를 규탄하기 위한 의제채택이 논의되었을 때 중국은 기본적으로 테러에는 반대하는 입장이지만, 북한을 규탄하는 의제채택이 오히려 사태를 복잡하게 만들 뿐만 아니라 한반도 안정에도 도움이 되지 않는다는 이유를 들어 북한편을 들었다. 사실상 중국은 이러한 북한옹호입장을 통하여 북한에 대해 지속적인 영향력을 행사하고, 미국을 비롯한 서방국가들에게 중국의 역할과 위상을 인식시키는 계기로 삼고자 하였다.¹¹⁸⁾

그러나 냉전 종식 이후 중국은 과거의 일방적인 북한지지태도에서 벗어나 한반도문제에 대해 나름대로의 새로운 역할을 모색하고 있다. 즉, 중국은 북한이 국제사회로부터 철저히 고립되는 것을 막고, 북한의 대외개방적인 자세를 유도하기 위해 미국과 일본에 대하여 북한과의 관계개선을 종용하고 주선하는 등 중재자로서의 역할을 담당하고자 하고 있다. 즉, 중국은 남북한 양측의 대외관계에 있어서 현재의 불균형상태를 변화시키고자 북·일수교와 북·미관계개선을 희망하고 있다.¹¹⁹⁾ 특히, 소련붕괴 이래 동북아시아에서 지역강대국으로서의 영향력과 역할을 증대시키고자 부단히 노력하고 있는 중국으로서는 한반도 정전체제의 평화체제로의 전환문제나 최근 한반도 평화정착과 관련하여 주요 관심사가 되고 있는 4자회담 개최문제에 대해서도 커다란 관심과 지지의사를 표명하는 등 과거와는 사뭇 다른 입장을 보이고 있다.

118) 黃炳茂, 前掲論文, pp. 48~49.

119) 이창환, 前掲論文, pp. 160~161.

중국의 江澤民 국가주석은 1995년 11월 방한 이후 가진 金泳三 대통령과의 정상회담을 통해 “한반도문제는 주변국가들의 이해와 협력하에 남북당사자간 대화를 통해 풀어나가야 한다”는 데 의견을 같이 함으로써 중국이 남북대화의 중재자역할을 수행할 용의가 있음을 간접적으로 피력하였다.¹²⁰⁾ 또한 중국의 錢其琛 외교부장도 1996년 7월 25일 인도네시아의 자카르타에서 우리나라의 孔魯明 외무부 장관과 외무장관회담을 갖고 “앞으로도 중국은 4자회담의 성사를 위해 건설적인 역할을 계속하겠으며, 남북대화가 빨리 재개되기를 희망한다”는 뜻을 밝혔다.¹²¹⁾ 이 밖에도 중국 고위층 인사들은 1996년 8월 말 중국을 공식방문한 李祺周 외무차관에게 4자회담문제를 비롯한 한반도의 안정과 평화유지를 위해 중국이 응분의 건설적 역할을 수행하겠다는 입장을 재확인하였다.¹²²⁾

이처럼 중국이 한반도문제에 대해 건설적 역할을 수행하겠다고 하는 거듭된 입장표명은 북한 핵문제의 대두와 그 이후 북한의 계속된 도발적인 인동으로 인해 극도로 경색돼 온 남북관계를 개선해 나가는 데 있어서뿐만 아니라 한반도의 안정과 평화정착을 위해서도 바람직한 움직임이라고 볼 수 있다.

현재 북한은 1994년 金日成 사망 이후 金正日 후계체제의 구축을 위한 권력변동기에 놓여있다. 그러나 金正日體制의 구축은 사실상 북한이 현실적으로 당면하고 있는 여러 대내외적 문제, 특히 극심한 경제난과 金正日의 카리스마적 리더십의 결여 등으로 인해 불확실한 상태에 놓여 있다. 따라서 향후 金正日體制의 구축이나 체제의 안정성에 대한 중국의 태도와 지지여부는 남북관계와 한반도 안정에 있어서 매우 중요한 변수로 작용하게 될 것으로 보인다.

특히, 북한체제 자체의 결함에 의해 북한의 대내외적 어려움이 지속될 경우, 북한은 체제유지를 위한 정치·군사적 후견자로서 그리고 체제생존을 위한 경제적 지원자로서 중국을 절실히 필요로 하게 될 것이다. 한편 중국 역시 지속되는 한반도의 긴장상태로 인해 북한과의 관계를 동북아시아에서의 대미일 균형유지라는 전략적 목적을 위해 유지하려 할 것이다.¹²³⁾

한·중수교 이후 중국이 남북한에 대해 政經分離原則에 입각한 등거리정책을 추진하는 것도 본질적으로는 한반도에 있어서 자국의 이익을 극대화시켜 나가기 위해서이다. 즉, 중국이 한국과의 수교에도 불구하고 북한과의 기존 우호동맹관계를 유지하고자 하는 것은 북한이 미국과 일본의 대중국 위협을 해소하는 등 중국의 안보에 있어 완충지대역할을 하고 있기 때문이다. 따라서 중국이 현재 남북한 당사자간의 직접적인 대화와 교류를 통해 남북관계의 개선을 바라는 것은 한편으로 한반도 안정이 자국의 안보와 경제발전에 도움이 된다는 판단 때문이기도 하

120) 동아일보, 1995년 11월 15일.

121) 한겨레신문, 1996년 7월 25일.

122) 외무부, 『외교문제해설』 96-8(1996. 9. 9), p.10

123) 吳承烈, 前揭論文, p.26.

지만, 다른 한편으로는 한반도문제에 대한 미·일의 간섭에 반대하고, 한반도에 대한 자국의 영향력을 계속 유지하겠다는 의도로 파악된다. 따라서 중국이 한반도의 안정을 위해 특히 북한의 급속한 붕괴가 아닌 체제유지를 바라는 근본적인 이유는 북한체제의 존속이 안보문제 이외에도 중국의 사회주의체제의 유지 및 강화에 도움이 된다고 판단하고 있기 때문이다.

사실상 중국은 4개 현대화를 위해 한반도를 둘러싸고 있는 자본주의국가들과 안정되고 협조적인 관계를 유지하는 데에 중요하고도 장기적인 관심을 갖고 있다. 특히, 중국이 아시아-태평양지역에서 지역강대국으로서의 위상을 확보하기 위해서는 무엇보다도 먼저 한국을 비롯한 주변국가들과 우호적이고 협조적인 관계를 가질 필요성이 있다. 더욱이 중국은 4개 현대화계획의 성공이 중국의 당면 정치, 경제, 안보문제 등을 해결해 나갈 수 있다고 생각하고 있을 뿐만 아니라 이는 체제의 안정에도 중요한 요소가 되고 있기 때문에 중국은 4개 현대화계획에 최대의 가치를 부여하고 있다. 이처럼 동북아시아 및 한반도의 안정은 중국의 안보 및 경제발전과 밀접한 관계를 갖고 있으며, 그렇기 때문에 중국은 그 어느 국가보다 이 지역의 안정을 회구하고 있는 것이다.¹²⁴⁾

한반도를 포함한 동북아시아의 평화와 안정에 대한 중국의 공식적인 입장은 유엔헌장의 준수, 지역패권 추구의 포기, 상호 선린우호관계의 증대, 군비증강 배제, 공동의 번영·발전을 내용으로 하는 [평화공존 5원칙]을 기본으로 삼고 있다.¹²⁵⁾ 중국은 그 동안 지속적인 경제발전과 鄧小平 후계체제의 공고화를 위해 평화적인 주변환경의 유지를 항상 강조해 왔으며, 주변국가들과의 대립과 불안정을 초래할 수 있는 공세적 외교는 가급적 지양하고자 하고 있다. 이런 점에서 중국은 한반도에서의 한국의 우위나 미·일의 영향력 확대를 저지함과 동시에, 한반도정세의 안정을 위해 북한체제의 유지를 전제로 한 현상유지정책을 추구하고 있는 것이다. 그러나 다른 한편 중국은 한반도 주변 강대국들의 지나친 영향력 확대로 인해 자국의 안보에 위협이 초래된다면 무력사용도 불사하겠다는 적극적인 태도를 표명해 왔다. 따라서 중국이 현실적으로 한국과의 수교 이후 양국관계 발전에 관심을 갖고 있는 것도 한반도가 궁극적으로 중국의 영향권 아래 놓이기를 바라고 있기 때문이라고 할 수 있다. 그렇기 때문에 중국은 한국과는 경제협력을 지속시키고, 북한과는 정치·군사면에서의 우호동맹관계를 지속시키는 등거리정책을 견지하고 있는 것이다.¹²⁶⁾ 이런 점에서 중국은 한·중수교 이후에도 러시아와는 달리 북한과 상호방위를 보장하는 [조·중우호협력조약]을 지속시키고 있다고 볼 수 있다.

그렇기 때문에 남북한이 계속 이태올로기적·군사적으로 대립되고 있는 상황하에서 현재의 중

124) Jonathan D. Pollack, "Chinese Policy toward Korea : A Continuing Dilemma?," *Asia-Pacific Defense Forum, Special Supplement*, Summer 1984, p.14.

125) 이에 대해서는 文匯報, 1992年 8月 18日字에 실려있는 錢其琛 중국 외교부장의 연설내용을 참고할 것.

126) 張公子, 前揭論文, pp.7~8.

국 지도층이 한반도에 대한 정책결정을 해나가는 과정에 있어서 한국과의 정치·군사관계를 급속히 확대시켜 나갈 것이라는 속단을 하기는 어렵다고 하겠다. 왜냐하면 중국은 한반도에서의 분단상태가 그대로 지속되면서 무력충돌과 같은 위협성만 배제되는 이른바 현상유지가 중국의 국익에 도움이 된다고 생각하고 있기 때문이다. 사실상 중국의 대한반도정책은 한반도에서 이질적인 두 정권의 공존을 제도화하면서 그것을 그들의 국익과 위상강화에 유리하도록 이용하고자 하는 것이다. 그렇기 때문에 중국은 남북한 중 어느 하나를 일방적으로 지지하거나 지원하지는 않을 것으로 보이지만,¹²⁷⁾ 한반도 안정에 커다란 저해요인으로 작용할 급격한 상황변화에는 반대할 것으로 생각된다. 이러한 점은 최근 중국이 북한의 잠수함 무장공비침투사건과 관련하여 유엔 안보리에서 의장공식성명을 채택하려는 데 대해 반대하지 않을 것이라는 점을 밝힌 사실에서도 확인되고 있다.¹²⁸⁾

이와 같이 중국은 한반도의 평화와 안정을 위해 현재처럼 북한과의 정치·군사적 유대관계를 손상시키지 않으면서 한국과 경제교류와 협력을 확대해 나가는 양면적 균형관계를 지속시켜 나가되, 남북관계 개선을 위해 남북대화과 남북한의 경제협력을 계속 강조할 것으로 보인다. 또한 중국은 북한에 대해서 한반도의 평화와 안정에 기여할 수 있는 지역경제협력이나 다자간 안보체제의 구축필요성을 인식시키면서 북한의 점진적인 대외개방을 설득해 나갈 것으로 예상된다.

V. 결 론 : 우리의 대응방안

탈냉전시대 들어 중국은 한반도를 중심으로 한 동북아시아의 새로운 국제질서 형성과정에서 독자적인 위상을 정립하고 영향력을 확대시켜 나간다는 목표를 지니고 있다. 이는 소련의 붕괴와 냉전 종식 이후 세계 유일의 초강대국으로서 강력한 대외적 영향력을 행사하고 있는 미국의 대외정책에 적극적으로 대응해 나가겠다는 의지의 표명이기도 하다. 대만문제를 둘러싼 미·중간의 갈등과 대립에서도 분명히 드러났듯이, 미국의 대중국 견제와 중국의 대미 불신은 뿌리깊으며 장기적인 양상을 띠고 있다.

따라서 당분간 동북아질서는 미국과 중국을 중심으로 해서 전개될 가능성이 매우 높다. 특히, 한반도문제의 경우 북한과 각각 독자적인 대화채널을 가지고 있는 미·중 양국이 아시아·태평양지역에서의 영향력 확대를 위해 이 지역에서 치열한 경쟁을 벌일 것으로 예상된다.

한편 북한은 현재 대내외적으로 맞고 있는 난국을 타개하기 위해 생존외교전략을 추구하고 있다. 과거 냉전시대에만 하더라도 북한은 중국과 소련간의 대립과 갈등을 최대한 이용하여 경

127) 上揭論文, pp.21~28.

128) 1996년 10월 9일 중국외교부는 “북한의 잠수함 무장침투사건과 관련하여 유엔 안보리에서 대북 의장성명이나 결의안 등을 채택할 경우, 내용과 형식에 있어 북한을 지극하지 않는 선에서 중국도 동의할 것이며, 이 문제에 관해 미국과 협의하고 있다”고 밝힌바 있다. 동아일보, 1996년 10월 11일.

제적·군사적 지원을 얻어내고자 하였다. 그러나 소련이 붕괴되고 난 탈냉전시대에 있어서 북한은 미국과 중국간의 대립과 갈등을 최대한 이용하여 그들의 실익을 도모하고자 하고 있다. 즉, 북한은 한반도 주변 4강대국과의 관계개선을 통해 무엇보다도 체제의 안정을 보장받고, 국제적 고립상태에서 탈피하며, 또한 극심한 경제난을 타개해 나간다는 것을 주요 목표로 삼고 있다. 이에 따라 북한은 현재 마.일과의 관계개선을 대외정책의 최우선순위로 삼고 있는 한편, 냉전 종식 이후 한 동안 불편하고 냉각된 관계를 지녀온 중국·러시아와의 관계도 점차 개선하려 하고 있다. 이런 점에서 북한과 이들 4강대국간의 관계개선여부는 향후 남북한관계뿐만 아니라 한반도의 안정에도 커다란 영향을 미치게 될 것으로 보인다.

비록 중국과 북한은 한·중수교 이후 다소 소원하고 악화된 관계를 지녀왔고, 아직도 북한의 지도층은 중국과 한국간의 급속한 관계발전애 내심 불만과 불안감을 갖고 있지만, 중국과 북한은 서로가 처해있는 현 상황으로 미루어 볼 때 상호간의 긴밀한 협력을 필요로 하고 있다.

우선 북한은 金日成 사후 대내적으로는 金正日 후계체제의 조기구축과 체제의 붕괴위기를 극복하고, 극심한 식량난과 에너지난을 해결하기 위해서 유일한 후견국이자 사회주의 강대국인 중국에 절대적으로 의존할 수 밖에 없는 상황에 놓여있다. 또한 대외적으로도 북한은 국제사회로부터의 고립에서 탈피하는 것뿐만 아니라 미국과의 관계개선 및 일본과의 수교를 이루는 과정에서 중국과의 지지와 협력이 매우 중요하다고 보고 있다.

한편 중국의 입장에서 북한은 자국의 안보와 4개 현대화계획의 순조로운 추진과 달성에 필요한 평화적인 국제환경의 조성을 위해서도 매우 중요한 존재가 되고 있다. 만약 북한에서 金正日이 지도층내의 권력투쟁이나 군부쿠데타 등에 의해 원만한 후계체제 구축에 실패하고, 이에 따라 체제불안이 지속될 경우 또한 경제난의 심화로 인해 체제붕괴위기가 가속화될 경우에 중국은 자국의 안보와 주변환경의 안정을 위해 적극적으로 대처하지 않으면 안된다.

따라서 한반도의 안정과 평화정착에 있어서 최악의 시나리오가 되고 있는 북한체제의 급속한 붕괴(hard landing)가 아닌 북한의 점진적인 개혁·개방과 남북간의 협상을 통해 평화적인 통일을 달성(soft landing)하기 위해서도 우리 정부는 마.일과의 기존 대북 정책공조를 강화하는 것 이외에도 중국과의 긴밀한 사전 정책협의를 병행할 필요가 있다. 특히, 중국은 현재 남북한에 대해 실리적 입장에서 등거리외교를 추구하고 있기 때문에 우리는 이러한 중국의 한반도정책을 역으로 우리에게 유리하게 이용할 필요가 있다. 중국은 주변 강대국으로서 전통적으로 한반도 문제에 대해 깊은 이해관계를 지녀왔고, 또한 한·중수교 이후 남북한에 대한 영향력 확대를 모색해 왔다. 또한 중국은 정전협정의 서명당시자로서 한반도문제의 해결에 있어서 필수적인 존재가 되고 있기 때문에 4자회담을 비롯한 한반도문제 협상과정에 참여하는 것은 중국의 이해관계에 일치할 뿐만 아니라 남북관계 개선을 위해서도 바람직스럽다고 하겠다. 비록 중국의 북한에 대한 영향력이 한·중수교 이후 다소 약화되었다고 할 지라도, 중국은 남북한에 대해 비교적

균형적인 정책을 취해왔기 때문에 오히려 다른 어떤 나라보다도 남북한간의 갈등과 대립을 조정하는 데 있어서 最適의 역할을 담당할 수 있다.

사실상 중국과 북한간의 급속한 관계악화는 향후 남북한관계에 있어서 순기능을 하기보다는 오히려 역기능을 하게 될 가능성이 크다. 즉, 중국과 북한간의 관계악화로 인한 남북관계의 정색은 단순히 남북대화 단절의 차원에 머무는 것이 아니라 고립무원의 북한으로 하여금 대남도발과 같은 극단적인 조치를 유발케 할 가능성도 결코 배제할 수 없다.

그렇기 때문에 우리 정부로서는 북한을 지나치게 자극시킬 정도의 급속한 대중관계 발전을 모색하기보다는 중국이 남북관계 개선에 있어서 적극적인 중재자 내지는 조정지역할을 담당하여 궁극적으로 한반도 안정에 순기능을 할 수 있도록 중국과의 관계발전 속도를 실리적 입장에서 적절히 조절해 나가야 한다. 사실상 기존의 중·북간의 정치·군사적 동맹관계와 북한의 현실적인 대중 경제의존도의 심화 그리고 중국의 북한중시정책으로 인해 중국과 북한간의 관계가 급속히 악화되거나 단절되기는 어렵다고 하겠다. 더욱이 북한체제의 붕괴는 중국 국내정치에 안정에 있어서뿐만 아니라 중국이 현재 최대 역점을 두고 경제발전에도 심대한 영향을 미칠 수 있기 때문에 중국은 한국과의 관계발전을 위해서 북한을 쉽사리 포기하지는 않을 것이다.

이런 점에서 한·중관계의 발전이 곧 중·북관계의 악화로 이어질 것이라고 하는 소위 제로·섬게임(zero-sum game)적 시각은 지나친 확대해석이 될 수 밖에 없다. 사실상 중국이 북한을 포기한다는 것은 남북한에 대한 등거리정책을 펼치온 중국의 입장에서 볼 때 작게는 한국, 크게는 한반도에 대한 영향력을 상실하는 것과 같기 때문에 이러한 상황전개를 기대하기는 상당히 어렵다고 하겠다.

이처럼 한·중관계는 현재의 경제적 협력단계에서 정치·외교적 우호단계로 급속히 발전해 나가는 데 있어서는 다소의 한계를 지니고 있다. 오히려 한·중 양국은 한반도의 평화와 안정유지에 대해서 기본적인 인식을 같이 하고 있기 때문에 북·중관계의 급속한 악화보다는 일정한 수준에서의 관계유지가 남북관계 개선과 한반도 안정에도 긍정적인 역할을 하게 될 것이다. 따라서 우리 정부로서는 중국이 남북한 사이의 평화정착과 통일달성에 건설적으로 기여할 수 있도록 중국에 대한 정책을 기존의 대미·일정책과 연계시키면서 보다 실리적이고 전략적으로 추진해 나갈 필요성이 있다.

중국의 기존 대외관계나 외교정책을 살펴볼 때 중국은 명분을 중시하면서 실리를 강조하는 정책을 펼쳐왔다. 그렇기 때문에 우리 정부로서는 중국의 명분을 살리주고 실리를 크게 손상하지 않는 범위내에서 대중관계를 신중하게 발전시켜 나아가야 한다. 또한 북한의 현 대남 무력전화전략이 근본적으로 한·중 양국이 전체의 일치를 보이고 있는 한반도를 포함한 동북아시아의 안정뿐만 아니라 궁극적으로 아·태지역의 세력균형에도 커다란 영향을 미칠 것이라는 점을 중국측에 인식시켜 북한이 대남적화전략을 포기하도록 설득하는 노력을 꾸준히 벌여나가야 한

다. 또한 향후 형성될 통일한국이 궁극적으로 중국의 안보와 경제발전에 커다란 지장을 초래하지 않을 것이라는 점을 중국의 고위 지도층에게 지속적으로 인식시킬 필요성이 있다. 이를 위해서는 우선 한·중 양국이 조속히 신뢰를 구축해야 하며, 따라서 지난 1991년 11월 한국과 러시아간에 체결된 기본관계에 관한 조약과 같은 형태의 [한·중 기본관계조약]을 체결할 필요성이 있다.

북한의 핵문제와 대남 적화전략의 불변으로 인해 극도로 긴장이 고조돼 있는 남북관계의 개선과 상호간의 신뢰구축을 위해서는 현재 우리 정부가 적극적으로 추진하고 있는 4자회담의 성사가 중요하다. 그러나 4자회담과 같은 '한반도문제의 국제화'는 궁극적으로 '한반도문제의 한반도화'를 위한 과정 내지는 수단으로서 추진되어야지, 그것이 목적이 되어서는 안된다. 즉, 한반도문제 해결을 위한 강대국들의 협상참여는 단기적으로 한반도 안정을 위해 바람직할 수 있으나, 장기적으로는 한반도를 지난 19세기 말처럼 자칫 주변 강대국들의 세력다툼의 장으로 만들 수도 있다는 점에서 신중을 요한다. 따라서 우리 정부가 남북관계 개선을 위한 중국의 역할에 지나친 기대와 낙관을 갖는 것은 결코 바람직스럽지 못하다.

더욱이 우리 정부로서는 중국이 남북관계 개선을 위해 막연히 어떠한 역할을 수행해 주기를 바라기 이전에, 우리 나름대로 대북정책에 대한 기본 원칙과 입장을 먼저 정리하여 중국에게 구체적인 협력방안을 제시할 필요가 있다. 예를 들어, 그 동안 대북정책 추진과정에서 많은 논란이 되어온 남북대화의 진전과 남북경제협력을 연계시킬 것인가 혹은 분리시킬 것인가 하는 문제, 대북정책의 초점을 남북한간의 장기 평화공존에 맞출 것인가 그렇지 않으면 조기통일에 맞출 것인가 하는 문제, 지역안보협력에 있어서 우리 정부가 어떤 입장과 정책을 취할 것이며, 또한 북한의 참여를 어느 정도 인정하고 도와줄 것인가 하는 문제 등이 바로 그것이다.

과거 우리 정부는 지나친 강대국 의존정책, 특히 대미 의존정책을 전개함으로써 결과적으로 우리의 외교적인 독자성과 대외적인 발언권을 제약해 왔다. 그렇기 때문에 우리 정부는 중국에 대해서도 지나친 기대나 맹목적인 의존자세를 보이는 것은 결코 바람직스럽지 않다. 다시 말해서, 우리의 향후 대북정책이나 대외정책은 미국, 중국 등 주변 강대국들의 대한반도정책에 지나치게 의존하여 종속적인 입장에서 대북전략을 수립·추진하기보다는 자주적인 입장에서 외교적인 주도권을 장악해 나가야 한다. 즉, 향후 우리 정부의 외교정책과 대북정책은 우리의 안전보장을 확고히 하고, 국가이익을 최대한 증진시키는 방향으로 뚜렷한 원칙의 수립을 바탕으로 일관되게 추진해 나가야 한다. 왜냐하면 한반도문제를 해결해 나가는 데 있어서 주변 강대국들은 단지 해결의 실마리를 풀어줄 수 있는 조정자 내지 중재자의 역할을 담당할 수 있을 뿐이지, 한반도문제 해결의 열쇠는 궁극적으로 우리 스스로의 외교역량에 달려있기 때문이다.

따라서 한반도의 안정과 평화정착을 위해서는 4자회담의 추진과 함께 이를 제도적으로 보장할 수 있는 구체적인 장치가 마련되어야 한다. 예를 들어, 남북한과 주변 강대국들이 함께 가칭

[한반도 평화정착을 위한 공동선언]을 발표하거나 또는 남북한을 포함하여 주변 강대국들로 구성되는 다자간 안보협력체제를 형성할 필요성이 있다. 중국은 이미 다자간 안보협력체제의 형성을 통해 지역불안요인을 제거해야 한다는 당위성에 대해 공감한다는 입장을 표명한 바 있고, 미국·일본·러시아 역시 이에 찬성하고 있는 상태이다. 다만 문제는 이러한 다자간 안보협력체제의 형성이 중국에 대한 견제와 봉쇄를 목적으로 해서 안된다고 하는 중국정부의 우려를 불식시키는 한편, 어떻게 북한을 새로운 안보협력틀로 끌어들이느냐 하는 것이다. 현재 북한과 주변 강대국들간의 관계로 미루어 볼 때 현실적으로 북한을 설득하는 데 있어서 커다란 영향력을 지니고 있는 나라는 바로 미국과 중국이기 때문에 우리 정부로서는 이들 국가의 대북 영향력을 최대한 활용하여 북한을 대화의 장으로 이끌어 낼 수 있어야 한다.

이와 더불어 우리 정부의 대북정책도 국제정치의 현실을 직시하여 장기적인 관점에서 보다 전향적으로 추진될 필요성이 있다. 이는 곧 우리 정부의 대북정책이 북한의 붕괴를 전제로 하여 이루어지기보다는 북한이 이미 유엔 회원국으로 가입되어 있고, 국제사회가 북한을 정치적 실체로 인정하고 있는 이상 우리도 북한의 존재를 인정하는 바탕위에서 이루어져야 한다는 것을 의미한다. 사실상 한반도의 평화정착은 한반도 주변 4강대국의 남북한에 대한 교차승인이 이루어질 때 보다 인정적으로 이루어질 수 있다. 다시 말해서, 우리나라는 이미 러시아뿐만 아니라 사회주의국가인 중국과도 외교관계를 수립하였기 때문에 굳이 북한이 미국 및 일본과 외교관계를 수립하는 데 반대할 이유나 필요가 없다는 것이다. 중국도 북한의 대·미·일 수교가 한반도의 평화와 안정에 도움이 될 것이라는 점을 여러 차례 밝혀왔기 때문에 중국이 북한의 대·미·일 수교에 기여할 수 있도록 일정한 범위의 역할을 인정해 주어야 한다. 그리하여 4강대국에 의한 남북한 교차승인이 이루어지게 된다면 현재 우리 정부가 한반도의 항구적인 평화체제의 구축을 위해 적극적으로 추진하고 있는 4자회담문제는 자연스럽게 해결될 수 있을 것이다.

참고문헌

1. 단행본

(가) 국 문

- 建國大學校 中國問題研究所(編), 『現代中國論』, 서울:희성출판사, 1989.
- 金東成, 『中共對外政策論』, 서울:법문사, 1992.
- 김소중(편역), 『중국특색의 사회주의』, 서울:대륙연구소 출판부, 1994.
- 김영문, 『중국외교론』, 서울:대왕사, 1990.
- 김유남, 『두 개의 한국과 주변국들』, 서울:훈민정음, 1996.
- 민족통일연구원, 『한반도주변 4국의 대북한정책』, 제2회 국제학술회의 발표논문집, 세미나 시리즈 92-04, 서울:민족통일연구원, 1992. 9.
- , 『북한 개방에 대한 주변 4강의 입장』, 제3회 국제학술회의 발표논문집, 세미나 시리즈 93-04, 서울:민족통일연구원, 1993. 10.
- 朴斗福 外(공저), 『中國의 政治와 經濟』, 서울:집문당, 1993.
- 謝益顯, 정재남(역), 『신중국 외교이론과 원칙』, 서울:아세아문화사, 1995.
- 서진영(편), 『현대중국과 북한 40년(1·2)』, 서울:고려대학교 아세아문제연구소, 1990.
- 蘇致馨, 『中共과 東北亞秩序』, 서울:인간사랑, 1988.
- 송영우·소치형, 『중국의 외교정책과 외교』, 서울:지영사, 1993.
- 宋永祐 外(공저), 『韓中關係論』, 서울:지영사, 1993.
- 安秉俊, 『中共政治外交論』, 서울:박영사, 1986.
- , 『中國現代化의 政治經濟學』, 서울:박영사, 1992.
- 鄭鍾旭, 『新中國論』, 서울:서울대학교 출판부, 1982.
- 黃炳茂, 『新中國軍事論』, 서울:법문사, 1992.

(나) 중 문

- 盧子健, 『一九四九以後中共外交史』,臺北:風雲論壇出版社, 1990.
- 竇暉(編著), 『中華人民共和國對外關係概述』, 上海:上海外語教育出版社, 1990.
- 吳安家(主編), 『中共政權四十年的回顧與展望』,臺北:國立政治大學 國際關係研九中心, 1990.
- 尹慶耀, 『中共의 統戰外交』,臺北:幼獅文化事業公司, 1988.
- 中華人民共和國 外交部 外交史編輯室(編), 『新中國外交風雲』, 北京:世界知識出版社, 1990.
- , 『中國外交概覽』 1990~1994, 北京:世界知識出版社, 1990~1994.
- 何理(主編), 『中華人民共和國史』, 北京:當案出版社, 1989.

(다) 영 문

- Barnett, A. Doak, *The Making of Foreign Policy in China: Structure and Process*, Boulder, Colorado: Westview Press, 1985.
- Chou, David S., ed., *Peking's Foreign Policy in the 1980s*, Taipei: Institute of International Relations, National Chengchi University, 1989.
- Choudhury, G. W., *China in World Affairs: The Foreign Policy of the PRC since 1970*, Boulder, Colorado: Westview Press, 1982.
- Garver, John W., *Foreign Relations of the People's Republic of China*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1993.
- Harding, Harry, ed., *China's Foreign Relations in the 1980s*, New Haven: Yale University Press, 1984.
- Hsiung, James C., ed., *Beyond China's Independent Foreign Policy*, New York: Praeger Publishers, 1985.
- Jae-Kyu, Park, ed., *The Foreign Relations of North Korea: New Perspectives*, Seoul: Kyungnam University Press, 1987.
- Kim, Samuel S., ed., *China and the World: Chinese Foreign Policy in the Post Mao Era*, Boulder, Colorado: Westview Press, 1984.
- Macridis, Roy C., ed., *Foreign Policy in World Politics*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1992.
- Sutter, Robert G., *Chinese Foreign Policy: Developments after Mao*, New York: Praeger Publishers, 1986.
- Zagoria, Donald S. and Kim, Young Kun, *North Korea and the Major Powers*, Seattle: George Washington University Press, 1975.

2. 논 문

(가) 국 문

- 姜錫燦, "中國의 派閥鬭爭과 外交政策路線의 變化," 박사학위논문, 서울: 건국대학교 대학원, 1991. 8.
- , "친안분사태 이후 중국외교의 딜레마: 중·미관계를 중심으로," 『政正』 (건국대학교 대학원 정치학과), 제5집(1992).
- , "脫冷戰時代의 北韓의 對南政策과 對美·日 宥和政策間의 相關性 研究," 92 신진학자 북한·통일연구논문집(2), 서울: 통일원, 1992. 11.
- 권기수·김봉석, "1990년대 중국의 대한반도정책," 『한국정치학회보』, 제30집 1호(1996).

- 김동성, "중국의 신국제질서관과 한·중관계," 『동서연구』, 제4권(1991).
- 文正九, "韓·中 兩國의 經濟交流 現況과 對應方案," 『中國研究』 (건국대 중국문제연구소), 제11집(1992).
- 朴斗福, "한·중수교와 동북아와 한반도," 『東北亞의 신질서와 韓半島』, 서울:국민대 사회과학연구소, 1992.
- 朴治正, "韓·中修交 이후 中國의 對韓半島政策," 『中國研究』 (건국대 중국문제연구소), 제14집(1995).
- 安仁海, "북·미관계개선과 중국의 동북아 외교정책," 『국제정치논총』, 제34집 2호(1994).
- 吳承烈, "북한경제의 개혁개방 전망과 북·중관계," 제2차 한·중국제학술회의 발표논문, 서울:한양대 중소연구소, 1995. 9.
- 이희옥, "중국의 대북한정책," 『통일문제연구』 (평화문제연구소), 제6권 2호(1994년 겨울).
- 張公子, "남북한 관계개선을 위한 중국의 역할," 제2차 한·중국제학술회의 발표논문, 서울:한양대 중소연구소, 1995. 9.
- 黃炳茂, "중국시각에서 본 북한 핵문제와 안보리 진출문제," 『외교』, 제27호(1993년 9월).
- 블라디미르 S. 마스나코프, "중국의 대북한정책:신노선 추진의 첫 단계," 『중소연구』 (한양대 중소연구소), 1994년 봄호.

(나) 중 문

- 萬 光, "九十年代亞太格局的演變," 『瞭望』, 1992年 第44期(1992年 11月).
- 張雅君, "九十年代中共的亞太戰略," 『中國大陸研究』, 第35卷 第11期(1992年 11月).
- , "當前中共對美國政策的基本原則與現實利益," 『中國大陸研究』, 第36卷 第6期(1993年 6月).
- , "一九九三的中共外交:挑戰與對策," 『中國大陸研究』, 第37卷 第2期(1994年 2月).
- 周 煦, "「十四大」後的中共外交政策:持續與改變," 『中國大陸研究』, 第36卷 第1期(1993年 1月).

(다) 영 문

- Chang, Parris H., "Beijing's Policy toward Korea and PRC-ROK Normalization of relations," Manwo Lee and Richard W. Mansbach, eds., *The Changing Order in Northeast Asia and the Korean Peninsula*, Seoul: IFES, Kyungnam University, 1993.
- Laohoo, Willy, "China's Foreign Policy in the 1990s," *The Korean Journal of International Studies*, Vol. XXIV, No.2(1993).
- Lee, Hee Ok, "China's Policies toward North Korea," *East Asian Review*, Vol. VII, No. 1(Spring

1995).

Tzong-ho Bau, "Peking's Diplomatic Strategies in a Changing World, 1989-92," *Issues & Studies*, Vol. 29, No. 3 (March 1993).

Ying-hsien Pi, "Peking's Foreign Relations in the New International Situation," *Issues & Studies*, Vol. 28, No. 5 (May 1992).

Yu-shan Wu, "The Collapse of the Bipolar System and Mainland China's Foreign Policy," *Issues & Studies*, Vol. 29, No. 7 (July 1993).

3. 학술지 및 정기간행물

『공산권연구』 (극동문제연구소)

『북한연구』 (대륙연구소)

『중국연구』 (건국대 중국문제연구소)

『중국연구』 (대륙연구소)

『중소연구』 (한양대 중소연구소)

『통일문제연구』 (평화문제연구소)

『한국과 국제정치』 (경남대 극동문제연구소)

『九十年代』

『中國大陸研究』

『紅旗』

The China Quarterly

Foreign Affairs

Foreign Policy

Issues & Studies

Beijing Review

4. 일간신문

로동신문(북한)

人民日報(中國)

鏡報, 明報, 文匯報(香港)

毎日新聞, 讀賣新聞(日本)

동아일보, 조선일보, 중앙일보, 한겨레신문, 한국일보 등

美・北協商과 韓國政府의 對應方案

研究責任者：魯 燦 伯(光州保健專門大學)

목 차

<요약문>	75
1. 서론	79
2. 핵협상 이전의 미북관계	80
3. 미북핵협상	84
3.1 제네바합의의 결정과정	84
3.2 핵협상에 있어서 미국과 북한의 정책	86
3.3 미북핵협상과 남한정부의 대응	88
4. 향후 미북협상과 한국정부의 대응방안	91
4.1 4자회담의 추진	91
4.2 대북경제협력정책	99
4.3 주한미군의 철수	107
5. 결론	111
※ 참고문헌	115

〈요 약 문〉

1993년 2월 북한의 NPT탈퇴 선언 이후 미국과 북한이 접촉을 시도한 결과 결과로서 1994년 10월 21일에는 제네바 협상을 이끌어 냈다. 미국과 북한은 제네바협상의 합의에 따라 북한에 경수로를 제공하기 위한 KEDO를 1995년 3월에 발족시켰으며, 1995년 6월 12일 팔라룸푸르에서 미국과 북한 양측은 경수로 문제에 관한 합의에 도달했다. 1995년 9월 30일부터 협상을 벌려 KEDO와 북한은 12월 15일 뉴욕에서 대북경수로공급을 위한 협정에 서명했다. 이로써 미북관계는 본격적인 개선국면에 접어들게 되었다.

본 연구는 미국과 북한간의 핵협상이나 관계개선을 위한 합의과정에서 우리 정부가 어떠한 전략과 인식을 가져야 할 것인가를 분석하는 것이 일차적 목적이다

실질적인 미북한간의 민간교류는 1968년 8월 미국정부가 북한이 초청한 미국공산당 대표단의 평양방문을 허용함으로써 시작되었고, 공식적인 교류는 1974년부터 시작되었으나 미국과 북한간에는 제네바 핵협상이전에는 양자간에 공식적인 합의를 이끌어 내지 못했다.

북한으로서는 경제난의 타결과 외교안보적 고립 및 위협방지를 위하여 미국이 필요하고 미국의 입장에서는 경제통상적 이유와 한반도 내지는 동북아 지역에서 정치적 영향력을 강화시키겠다는 정치외교적 이유가 맞물려 있기 때문에 양자간의 관계개선이 멀지않아 이루어질 전망이다. 그러나 동북아질서의 불투명, 북한 대내외정책의 일관성 결여, 김정일체제의 불확실성, 한반도 주변국가들의 상황분석 차이 등으로 북미관계개선이 순조롭게 추진될 지 언제 관계정상화가 이룩될 지에 대한 전망은 불투명하다.

미북관계의 개선은 북한의 경수로 건설이나 남북대화의 재개문제와 상호 연관되어 있는 문제이다. 남북대화의 착수는 합의문에 명기되어 있기 때문에 남북대화가 없이 경수로지원이나 북미관계개선은 어려울 것으로 보이며 한국과 미국정부는 이러한 원칙에 합의하고 있다.

1996년 4월 16일 한국은 미국과 공동으로 '4자회담'을 재의했다. 북한정권이 남한과의 직접 대화를 거부하고 있는 상황에서는 4자회담과 같은 우회적인 방법을 통하여 북한과의 대화를 성사시키는 전략은 긍정적으로 평가할 수 있다.

무장잠수정 침투사건으로 북한과 미국과의 관계가 어떤 영향을 받을 지 관심이 쏠리고 있지만 본질적으로는 큰 변화를 기대하기 어렵다. 미국은 무장잠수정 침투사건이 4자회담을 통한 남북 긴장완화와 북한의 핵동결이란 그동안의 한반도정책들에 영향을 주어서는 안된다는 점을 강조하고 있다.

물론 미국은 한미동맹체제를 매우 중요시하고 공비사건과 같은 북한의 도발에는 한국과 적극 협력해 공동대응할 것이다. 무력적 도발이 발생하는 경우를 대비한 한미공조는 한국의외교에 있어서 매우 중요한 것이다. 그러나 한미공조는 북한의 군사도발에 대한 억지책으로서 기능해야지 북한의 조기붕괴를 촉구하는 것이어서는 안된다.

한국은 이러한 상황에 직면하여 미국과의 관계에서 정책적 자율성을 모색하는 정책을 추구해야 한다. 한국은 한반도에서 전쟁의 위협을 제거하고 안정과 평화를 얻기 위한 최선의 선택은 남북한간의 직접대화를 통한 신뢰회복에 있음을 염두에 두고 미국정부에 대해 남북대화의 재개가 미북관계의 정상화의 관문이라는 점을 외교채널을 통해 확인시켜야 할 것이다. 더욱이 남북한의 교차승인에 대한 문제도 남한정부가 적극적으로 검토해야 하는 문제라고 생각한다.

북한이 다시 위기국면을 조성하고 있는 것은 대통령선거를 앞둔 미국의 클린턴 행정부를 겨냥한 것으로 보인다. 북한은 미국의 무력대응을 초래하지 않는 범위내에서 대남위협을 강도를 높임으로써 미국과 협상을 추진하려 할 것이다. 이러한 북한의 전략에 대한 강력한 응징과 적극적인 대미외교를 통한 한미공조를 이끌어내는 것이 필요하다.

여기서 우리가 간과해서는 안되는 문제는 정부가 한미공조는 깨뜨리지 않고 싶기 때문에 북한의 무력도발에도 불구하고 4자회담 추진과 경수로 사업 등 대북정책의 기본틀을 유지해 나간다는 생각은 지양해야 한다. 그것은 대북정책의 방향이 무엇인지를 모호하게 만드는 결과를 낳을 수도 있다는 점이다. 그리고 4자회담의 핵심이 미국과 우리 정부가 한반도문제 해결의 당사자원칙을 확인했다는 점을 분명히 인식해야 한다.

북한은 기회가 있을 때마다 자력개생에 의한 자립적 민족경제의 달성이라는 우리식 사회주의의 고수방침을 밝히고 있다. 이는 가시적 성과가 없는 상황에서 원칙의 변화는 북한체제의 내부에 큰 혼란을 초래하여 체제붕괴로 이어질 수 있다는 우려 때문이다. 중앙집권적 명령경제의 원칙이나 자력개생의 원칙 등의 관리원칙이 북한의 경제체제를 지탱하고 있는 핵심적인 요소이다.

사회주의권이 붕괴된 상황에서 북한은 군사적 차원의 안보문제를 해결하고 경제를 회복시켜 인민대중의 생활수준을 향상시켜야 하는 것이다. 이를 위한 정책의 과제는 침체에 허덕이는 경제를 회복시키기 위해 기존의 생산과 관리방식을 개선해야 하는 것이다. 이를 해결하기 위해 북한은 농업, 경공업, 무역제일주의 방침과 나진선봉자유무역지대를 성공시키고자 한다.

결국 북한경제의 회생여부와 개방정책의 확대여부의 척도는 나진선봉자유무역지대의 성패인 것이다. 북한이 외국의 자본과 기술을 유치하기 위해서는 이 지역의 투자안전이 보장되어야 한다. 이를 위해 북한도 투자국들의 안전보장을 증명하기 위해 미국, 일본 등과의 적극적인 관계 개선을 시도하는 한편, 나진선봉지역에 대한 투자안내서를 제작하고 해외에서 투자설명회를 개최하는 등 적극적인 개방자세를 보이고 있다.

북한의 경제적 어려움이 심각하다는데 대해서는 한미간에 별로 이견이 없는 것으로 보인다. 북한의 어려운 경제사정에 비추어 보아 미국을 서방국가들의 경제적 지원, 특히 식량난은 북한에게 상당히 절실한 것이다. 경제적 측면에서의 미북관계는 1996년 11월의 대통령선거를 앞둔 미국정부가 북한의 협조적 태도에 대해 상응하는 보상을 약속하되 미국의 재정적 부담을 최소

화하는 정책을 구사할 것이며, 그 과정에서 한국정부의 이해와 협조를 구하는 행태를 보일 것이다. 특히 대통령선거를 앞두고 대북경제제제완화 2단계조치, 북미연락사무소 개설 등을 단행할 가능성도 높다.

이러한 북한의 식량난 해소를 위한 추가 쌀지원문제에 대해서는 북한의 무장잠수정 침투와 북한의 정치적 보복 주장들로 인하여 북한에 대한 국내여론이 매우 부정적이기 때문에 현재로서는 남한정부가 검토할 수 없는 문제가 되어버렸다. 그러나 북한이 남한정부에 대하여 공식적인 사과를 하고 남북대화의 재개가 전제가 된다면 인도적 차원에서 충분히 검토해야 하며 국제여론을 무시할 필요는 없는 문제라고 생각한다.

남북경협에 대해 북한은 경협을 통하여 북한의 침체된 경제를 회복시키겠다는 체제수호적 목적으로 임하고 있다. 북한이 경제난을 극복하기 위하여 가장 절실하고 필요한 것이 남한의 경제협력이다.

남한의 경우는 북한의 개방과 개혁을 유도하기 위한 대북정책의 일환으로 접촉을 통한 변화라는 통일정책적 목적을 추진하고 있다. 북한은 남북한 경협으로 인한 체제위협에 극도로 민감하기 때문에 경협의 우선 순위도 미국, 일본 등 북한체제에 직접적으로 위협이 안되는 국가와의 경협에 우선 순위를 부여하고 있으며 남한기업과의 경협은 외국 기업의 투자를 유인하기 위한 투자환경 조성 차원에서 진행되는 경향이 있다. 그 동안의 남한 정부 대북경제정책의 기조는 북한을 대화의 장으로 끌어내자는 측면이 강한 것이었다.

정부의 식량지원이나 경협을 통한 북한끌어내기는 미국을 비롯한 주변 4강의 적극적인 협조가 있어야만 가능한 것이다. 따라서 한국정부는 북한의 무력도발을 억제하고 북한을 한반도 문제해결을 위한 4자회담에 응하게 하기 위해서는 보다 적극적인 경제외교를 펴나가야 한다.

북한의 개방개혁이 제대로 진행된다면 상당한 남한에 상당한 이점을 제공할 수 있는 잠재적 시장이며, 북한이 중국, 동남아 등을 대체할 수 있는 배후 생산기지로 발전할 가능성을 가지고 있다는 점에서 남한의 국익에 준거하여 북한과의 경제교류문제는 적극적으로 검토해야 한다.

한미관계에서 가장 뚜렷한 특징은 군사적 차원이 중심적 위치를 차지하고 있다는 사실이다. 북한은 대미 평화협정안을 내놓고 계속 대미공세를 펴면서 대미접촉을 시도했으나 미국은 남북한의 문제라고 거부해 왔다. 북한은 그동안 정전협정의 무력화를 위해 정전협정의 실체인 중립국 감시위원회와 군사정전위원회에 대한 치밀한 와해 작업을 벌여왔다. 북한은 정전협정 무효카드를 적극적인 대남공세정책을 펼쳐 왔다.

아직까지 미국과 북한간에 주한미군의 철수문제를 놓고 구체적인 의견 교환은 진행되고 있지 않지만 주한미군의 존재는 북한정권에게는 상당한 군사적 부담요인으로 작용하고 있기 때문에 미국과 북한간의 국교가 정상화되는 과정에서 반드시 논의될 수 있는 문제가 주한미군의 문제라고 할 수 있다.최근에 북한은 외교부대변인 담화를 통해 한미양국이 재의한 4자회담에서

주한미군의 철수문제가 주의제로 논의되어야 한다고 주장했다.

한국으로서 주한미군의 철수문제에 대해서는 남북한사이에 남북기본합의서의 원칙을 충실히 이행할 수 있는 평화협정을 체결하기 이전까지는 주한미군의 주둔이 필요함을 북한이 인식하도록 해야 한다. 주한미군의 철수가 전제되기 위해서는 남북한간에 군사적 신뢰구축이 우선적으로 필요하고 북한의 무력도발이 중단되어야 하기 때문에 남북대화의 재개와 이를 통한 남북한간의 비정치적 분야의 교류가 선행되어야 함을 미국이나 북한에게 주지시켜야 한다.

미북협상과 관련하여 우리 정부가 한반도의 안정과 평화를 유지하고 통일을 지향하기 위한 정책을 펴 나가기 위해서는 다음과 같은 인식의 대전환과 노력이 필요하다.

첫째로 한국정부의 우선적 정책목표는 통일이 아니라 한반도의 평화와 안정에 두어져야 한다. 둘째로 한국정부는 미북협상에서 한미공조체제를 강화하면서도 미국과의 관계에서 정책적 자율성을 모색하는 정책을 동시에 추구해야 된다. 셋째로 북한을 고립시키거나 붕괴시키려는 정책은 바람직 하지 않으며 가능하지도 않다. 넷째로 남한정부의 대북정책에서의 유연성도 필요하다. 남한은 북한의 대남정책이 변하지 않는다고 비난하지만 남한의 대북정책은 너무 원칙 없이 변덕스럽다는 비판을 받아들이지 않는 경직성을 가지고 있음을 간과할 수 없다. 다섯째 대북정책은 여러 가지 변수가 얽혀 있는 문제이지만 장기적 전략과 그때 그때의 전술을 분명히 구분하여 사용해야 한다. 여섯째로 정부는 북한과 대북정책을 이념적 시각에서가 아니라 현실적 시각에서 보여지도록 의제설정을 함으로써 소모적이며 시대착오적인 이념논쟁을 방지해야 할 것이다. 끝으로 새로운 대북정책에서 요구되는 것은 무엇보다도 실효성이다. 즉 정책은 천명된 목표를 달성하느냐 못하느냐에 따라 평가되어야 한다.

1. 서 론

분단과 한국전쟁 이후 한반도는 언제나 전쟁과 평화의 갈림길에 있는 것처럼 보인다. 그만큼 한반도는 남북간 대결과 불신이 냉전이라는 국제정치적 구조와 얽혀 끊임없는 군사적 긴장 속에 놓여 있었다. 특히 한국전쟁의 경험과 냉전구조의 성격으로 인해 한국과 서방국가들에서의 주요 논의는 북한의 군사적 의도와 능력에 대한 인식과 대응이라는 문제에 집중되었다 이것이 지난 1980년대까지 북한에 대한 우리의 인식과 논의를 지배해 왔다.

1990년대 소련연방이 붕괴하여 북한의 배후세력이 사라진 이후 북한이 남한에 비해 경제력에서 심한 격차로 뒤떨어지고 군사비 역시 크게 뒤쳐지고 있는 것이 분명해졌다. 그럼에도 불구하고 지난 몇 년간 한반도는 냉전의 마지막 고도로 남아있다.

1993년 2월 북한의 NPT탈퇴 선언 이후 미국과 북한이 접촉을 시도한 결과 1993년 6월 11일의 미북한공동발표문이 나왔다. 그후 북한과 미국은 여러 차례 접촉하였고 이와 병행하여 남북한간의 정상회담도 예정되었으나 1994년 7월 8일 김일성의 돌연한 사망으로 무산되었다가 1994년 8월 12일 북한이 흑연감속로를 경수로로 교체할 것에 동의하고 이를 미국이 지원하는데 합의하였다. 1993년 5월의 예비회담을 필두로하여 1994년 7월까지 3단계의 고위급회담을 가졌으며 그 결과로서 1994년 10월 21일에는 제네바 협상을 이끌어 냈다.

미국과 북한은 제네바협상의 합의에 따라 북한에 경수로를 제공하기 위한 KEDO를 1995년 3월에 발족시켰으며, 1995년 6월 12일 쿼라룸푸르에서 미국과 북한 양측은 경수로 문제에 관한 합의에 도달했다. 1995년 9월 30일부터 협상을 벌려 KEDO와 북한은 12월 15일 뉴욕에서 대북 경수로공급을 위한 협정에 서명했다. 1995년 12월말 미국과 북한간 경수로 회담이 제네바 핵협상 이후 1년 2개월만에 최종 타결됨으로써 미북관계는 본격적인 개선국면에 접어들게 되었다.

그러나 1996년 9월 17일에 발생한 북한의 무장잠수함 침투사건으로 남북한간에는 긴장이 고조되고 있으며 미국과 북한의 관계도 불안정한 상황에 놓이게 되었다. 이러한 군사적 긴장상황의 조성에도 불구하고 북한과 미국간의 관계는 점차 개선될 것으로 예견되고 있으며 미북관계 개선은 한국 정부의 의지나 이해와는 무관하게 진행될 가능성이 적지 않다.

본 연구는 미국과 북한간의 핵협상이나 관계개선을 위한 합의과정에서 우리 정부가 어떠한 전략과 인식을 가져야 할 것인가를 분석하는 것이 일차적 목적이다. 기존의 미북관계에 대한 연구는 미북관계의 전개상황이나 협상에 대한 사실 기술적이고 시사논평적인 경향이 주류를 이루어 왔으며, 한국정부의 대응방안을 정당화하거나 설명하는 정도의 수준에 머물러 있어서 분석에 있어서 체계성이나 객관성이 결여되어 있었다.

본연구에서는 미북협상에 임하는 미국과 북한의 입장을 분석해 보고 이에 대한 한국정부의 대응방안을 분석한다. 따라서 본 연구는 미북관계의 전개과정이나 한국정부의 대응내용을 설명해주는 각종 신문이나 성명서, 발표문 등과 같은 1차자료를 중심으로 하는 문헌분석적 연구방

법을 통하여 앞으로 전개될 미북협상에 있어서 한국정부가 선택할 수 있는 대응전략을 모색하고자 한다.

2. 핵협상 이전의 미북관계

북한정권이 들어선 이래 북한과 미국은 한국전쟁을 통하여 격렬하게 군사적 대치를 하였고 이것은 북한과 미국을 적대적인 국가로 만들어 놓았다.¹²⁹⁾ 그러나 북한은 1972년 닉슨의 중공방문 이후 동서간의 긴장이 완화되는 데탕트가 시작되면서 미국에 대하여 정부와 인민을 분리하는 적극적인 대민인민외교를 전개하기 시작하였다.

실질적인 미북한간의 민간교류는 1968년 8월 미국정부가 북한이 초청한 미국공산당 대표단의 평양방문을 허용함으로써 시작되었다. 북한은 이후 미국의 청년동맹대표단, 전국법률가조합 대표단 등 언론인 학자들을 초청하였으며 1971년 미조친선공보센터와 조선인민과의 연대성위원회를 설치했고 1973년 9월에는 뉴욕에 유엔주재 북한대표부를 개설하는 등 인민외교정책을 수행하기 위한 기점을 확보하는데 힘을 기울였다.¹³⁰⁾ 미중관계의 개선이 북한의 대미태도를 변화시키는데 큰 역할을 미쳤는데, 북한은 중국과 관계개선을 한 미국의 정책을 한반도에도 연결시키겠다는 의도로 미국에 대한 접근정책을 취한 것이다.

한국정부가 1973년 6월에 6·23특별선언을 발표하자 사회주의국가들이 남한을 국가로 인정하고 교섭할 의사를 표명한다면 미국도 북한과 접촉할 용의가 있음을 공식적으로 표명하였다. 이는 북한의 대서방, 특히 대미접근을 촉진하도록 자극하였다. 또한 경제적 침체 및 낙후를 극복하기 위해서 북한이 과중한 군사적 부담의 경감과 함께 서방의 자본 및 기술을 유치하도록 하는 계기가 되었다.

1974년 들어 북한은 공식적으로 미국과의 관계를 개선하려는 의지를 보이기 시작했다. 1974년 3월 25일 최고인민회의 제5기 3차회의에서 북한은 한반도의 긴장상태를 해소시키고 평화증진을 위한 방법을 놓고 미국과 직접협상할 것을 결의하고 한반도 휴전협정을 평화협정으로 대체하자는 제안을 하였다.¹³¹⁾ 이러한 북한의 제의에 대하여 미국은 국무성대변인인 존 킹의 성

129) 북한의 미국에 대한 적대감은 한국의 위세를 경계하는 역사적 산물이라고도 할 수가 있다. 끊임없는 위세의 간섭과 침입을 받아온 한국인들의 위세혐오증 및 경계심이 북한의 대미관에 그대로 반영된 것이다. 북한에게 있어서 미국의 제국주의정책은 한국에 대한 신식민주의정책으로 인식되었으며 북한은 미국이 남한지역을 감청하고 있다고 주장하였다. 김계동, “북한의 대미정책”, 양성철·강성학 편, 『북한외교정책』(서울:도서출판 서울프레스, 1995), 177쪽.

130) 백광일, “북한미국관계의 추이와 한반도 긴장완화”, 『국제정세』 1990년 8월호, 60쪽; 서성우, “북한의 대미정책 변화과정”, 『북한』 1989년 5월호, 168-169쪽.

131) 북한은 주한미군철수 시기에 대해 즉각철수에서 가장 빠른 기간 내로 변경하여야하였다는 점은 북한이 미국에 대하여 상당할 정도의 유화적인 태도를 보이기 시작하였다는 것으로 분석될 수 있다. 『로동

명을 통해 3월 25일 한반도 문제는 남북한 스스로 해결해야 할 일이며 남한의 참여가 없는 한 이를 받아들이지 않을 것임을 확실히 표명하였다.

남북한의 직접대화를 강조하면서 미국은 하나의 대안으로 교차승인방안을 제시하였다. 미국은 만약 중국과 소련이 남한을 승인한다면 미국도 북한을 승인하고 관계개선의 용의가 있음을 표명하였다. 이어서 1975년 9월 제30차 유엔총회에서 키신저 미국무장관은 한반도 문제의 해결을 위한 남북한 미국 중국의 4자회담의 개최를 제안하고 주변국가들의 남북한에 대한 교차승인을 요구하였다. 이에 대해 북한은 외교부대변인 담화를 통해 미국의 4자회담 및 교차승인 제의는 “두개의 조선조작 음모”라고 비판하면서 미국과의 평화협정체결만을 요구하였다. 미국은 1976년 9월 4자회담을 수정한 6자회담을 제의하였지만 북한은 이를 받아들이지 않았다.¹³²⁾

미북한관계는 카터가 미국의 대통령으로 당선되면서 부드러운 분위기로 전환되기 시작하였다. 카터는 취임 바로 뒤인 1977년 2월 북한, 라오스, 베트남, 캄보디아, 쿠바, 이라크 등과 화해를 모색하고 우호관계를 수립할 용의가 있음을 표명하고 이 국가들에 대한 미국인들의 여행제한을 해제하였다. 이에 대하여 북한도 적극적인 반응을 보여 1977년 3월 외교부장 허담은 벤스 국무장관에게 한반도의 긴장완화를 위해 양국이 공동으로 연구해야 한다는 내용의 서한을 보냈으며, 동년 8월 북한을 방문한 유고의 티토대통령을 통하여 미국과 협상할 용의가 있다는 의사를 전달해 주도록 요청하였다. 1977년 9월 비동맹국 특별외상회의에 참가한 허담은 “북한은 대미적대관계를 추구하지 않으며, 미국과의 협상은 한국을 포함하지 않고 수행되어야 하고 침략의사 없다”고 언명하였다. 북한은 특히 카터가 선거공약으로 내건 주한미군철폐에 대하여 적극적인 환영 태도를 보였고, 허담은 이같은 정책을 미국이 진행시켜 나간다면 미국과의 이상한 관계는 제거될 것이라는 희망적인 견해를 피력하였다.¹³³⁾

북한은 카터가 1978년 4월 26일 주한미군 철수계획을 수정하자 한반도로부터의 철수공약이 당초 세계여론을 기만하기 위한 교활한 술책이었음을 입증한 것이라는 비난을 하였다. 더구나 1979년 7월 카터대통령의 한국 방문시 주한미군철폐 동결조치가 발표되자 북한은 카터에 대한 인신모략과 함께 두 개의 조선조작침략행동이라고 규탄했다.¹³⁴⁾

카터는 한미정상회담의 공동성명을 통해 남북한과 미국이 참여하는 3당국회의를 인도네시아의 발리에서 개최할 것을 제의하였다. 이에 대하여 북한은 1979년 7월 11일 외교부 대변인 성명을 통하여 3당국회담은 극히 비현실적이며 사리에 맞지 않는 제의라고 일축하였다.¹³⁵⁾

신문』 1974년 3월 26일.

132) 서성우, “북한의 대미정책 변화과정”, 『북한』 1989년 5월호, 183쪽.

133) 북한은 처음으로 미국에 대한 호칭을 미제에서 미국으로 바꾸었다. 백광일, “미국의 북한관계의 변화 추세와 전망”, 『통일문제연구』 제2권 1호(1990년 봄), 290-291쪽; 전인영, “미북한관계의 지속과 변화”, 『정책연구』 5호(1988), 127-128쪽.

134) 이상우 외, 『북한 40년』(서울:을유문화사, 1988), 483-484쪽.

1980년대 초 소련의 아프카니스탄 침공과 미국의 대서강경주의자인 레이건이 대통령으로 취임하자 세계는 신냉전체제로 바뀌었다. 레이건이 카터 행정부의 주한미군철수계획을 전면 취소하고 한국에 대한 안보공약을 강화하자 북한은 미국이 침략적인 정책을 취하고 있으며 한반도의 분단을 영구화하려 한다고 비난하면서 레이건을 분별력없는 전쟁광이라고 부르는 등 극도의 증오감을 표명하였다. 또한 '팀스피리트 81'을 레이건의 전쟁집정정책추구라고 비난하였다. 레이건행정부의 반동적 호전적 정권이라고 규정하는 가운데 힘에 입각한 세계전략을 추구하는데 있어 전략적 요충지인 한국을 이용하려 든다고 비난하였다.¹³⁶⁾

레이건정권의 북한에 대한 강경자세로 인한 경직된 북미관계는 아웅산사태로 인하여 더욱 악화되었다. 북한은 아웅산사태를 전후하여 중국을 통하여 남북한과 미국이 참여하는 3자회담을 제의하였다.¹³⁷⁾ 김일성은 아웅산사태로 실추된 테러국이라는 북한의 이미지를 개선하기 위하여 미국에 대한 화해정책을 추구하였다. 1984년 9월 이시바시위원장 등 일본의 사회당방문단과의 회견에서 "미소간의 긴장상태가 계속되는 한 미국이 바로 군대를 철수시키라고 생각하지 않는다"고 하면서 자신은 미국과의 관계개선에 강한 의욕을 갖고 있으며, 남침할 의사도 없다는 점을 확실히 하였다.¹³⁸⁾

미국은 이에 대해 전혀 반응하지 않았으나 북한은 지속적으로 미국과의 관계개선을 위한 노력을 진행했다. 1987년 북한을 방문한 도이 다카코 일본 사회당위원장과 회담에서 김일성은 미국이 좀더 적극적으로 북한에 대하여 유화정책을 취해 주기를 요청하였다. 북한의 대미관계 개선에 대한 강한 의욕이 어느 정도 효과를 거두게 되었고, 1980년대 후반 미국은 서울올림픽을 성공적으로 개최하기 위하여 북한에 대하여 완화조치를 취하였다. 그러나 KAL기 폭파사건으로 다시 북한과의 관계가 냉각되었고 미국은 북한을 테러국가로 낙인찍고 제재를 강화하는 강경조치를 취하였다. 1988년 2월 미하원 외교위원회 동아태소위는 북한의 테러리즘을 규탄하고 모든 교역의 중단을 포함한 대북한제재조치를 세계의 모든 정부들이 취해줄 것을 만장일치로 승인하였다.

미국은 서울올림픽을 앞두고 공산권의 올림픽 참가와 한반도의 긴장완화를 위해서 북한에 접근할 필요성을 느끼게 되었다. 북한도 KAL기 폭파사건 이후 국제적인 비난을 완화시키고 외교적 고립을 막기 위하여 미국과의 대화를 필요로 하고 있었다. 북한은 우선 미국내의 여론을 긍정적인 방향으로 유도하기 위하여 1987년 12월 워싱턴 주재 소련 대사관을 통해 솔라즈 의원에게 한국 전쟁 당시 실종된 미군들의 송환문제를 제기하였다. 미국측에서도 한국 정부의 대북

135) 『로동신문』, 1979년 7월 10일.

136) 『로동신문』, 1981년 1월 30일.

137) 1984년 1월 중앙인민위원회와 최고인민회의상설회의 공동회의에서 미국에 보내는 서한을 채택하여 3자회담을 정식으로 제의하였다.

138) 『중앙일보』, 1984년 9월 29일.

대화 제의를 환영하는 동시에 북한의 기술자들의 미국입국을 허용하는 등 유화적인 태도를 보이기 시작하였다.¹³⁹⁾

미국과 북한의 접근은 남한의 노태우정부가 1988년 '7·7선언'을 하자 더욱 가속화되었다.¹⁴⁰⁾ 미국은 1988년 10월 비자규정의 테두리 내에서 북한의 체육인, 학자, 문화인들의 비공식적인 민간차원의 미국방문 장려, 미국인들의 북한 방문제한 완화, 인도적인 차원에서 미국의 대북한 교역 허용, 미국외교관의 북한외교관 접촉 완화 등 4개항을 포함하는 대북한제재의 완화방안을 발표하였다.¹⁴¹⁾

북한의 외교부장 김영남이 당시 미국무장관이었던 솔츠에게 “평화제의서한”을 보냈고 미국이 이를 받아들여 1988년 12월부터 북경에서 참사관급 접촉을 시작하였다. 북한은 1-5차 접촉까지 주한미군의 즉각 또는 단계적 철수, 팀스피리트 합동군사훈련의 중지, 한국전쟁 당시 실종된 미군유해의 송환을 위한 정부간 직접협상 등 다분히 정치적인 문제를 들고 나왔다. 이에 대하여 미국은 미군유해의 즉각 송환, 국제테러 포기 보장 등으로 맞섰다.¹⁴²⁾

1990년 1월 5일의 6차회담부터 북한은 태도를 전환하여 정치성 요구를 줄이고 미국이 관심을 갖고 있던 유해송환문제에 대해서 신축적 입장을 보였다. 7차회담 이후 베이커 미국무장관은 1990년 2월 1일 상원 외교위에서 미국의외교정책의 우선적 과제에 대한 증언을 통해 미국은 남북한관계나 미북한관계 개선을 가져다 줄 수 있는 꾸준하고 상호주의원칙에 충실한 과정이 전개되기를 기대한다고 말했다.¹⁴³⁾

팀스피리트문제로 인하여 미북간의 접촉이 일시 중단되었다가 3개월 뒤인 1990년 4월 26일 재개된 8차회담 때부터 북한의 태도에 변화가 나타났다. 특히 동구권의 대변혁과 한·소간의 급격한 관계개선이 이루어져서 북한은 대미접근을 강요받게 되었고, 3단계 미군철수안이 공식화됨으로써 북한이 미국에 접근하는 명분을 가질 수가 있었다. 미국과 북한은 핵문제로 회담이 중단될 때까지 급진전은 없었지만 꾸준한 접촉을 진행하였다.

미국과 북한간에는 제네바 핵협상이전에는 민간차원의 교류나 정부차원의 회담이 몇차례 있었으나 양자간에 공식적인 합의를 이끌어 내지 못하고 있었다.

139) 김계동, 앞의 글, 186-187쪽.

140) 7·7선언은 “비군사적 물자에 대하여 우리 우방들이 북한과 교역을 하는데 반대하지 않는다. 한반도의 평화를 정착시킬 여건을 조성하기 위하여 북한이 미국 일본 등 우리 우방과의 관계를 개선하는데 협조할 용의”가 있다고 함으로써 한국의 북방정책에 상응할 정도의 북미관계개선을 희망하고 있다는 점을 나타내었다. 김계동, “북한의 대미정책”, 양성철·강성확 편, 『북한외교정책』(서울:도서출판 서울프레스, 1995), 187쪽.

141) 『동아일보』, 1988년 11월 1일.

142) 김계동, 앞의 글, 187쪽.

143) 이는 미국의 대북한정책이 적극성을 띠고 있음을 시사하는 동시에 북한으로 하여금 객관적 정세변화에 따른 긍정적 태도를 보여줄 것을 촉구한 것으로 분석되었다. 『동아일보』 1990년 2월 3일.

3. 미북핵협상

3.1 제네바합의의 결정과정

북한의 핵개발은 남북한 관계를 악화시키는 물론 지역안정에도 해를 끼쳐 동북아의 핵확산을 초래할 수도 있다는 우려를 초래했다. 1990년대 초반 북한의 핵개발 가능성이 새로운 국제 문제로 등장하여 국제원자력기구(IAEA)가 1991년 9월 12일에 결의된 '핵안전협정안'을 승인하고 조속한 협정서명과 이를 이행하도록 북한에 압력을 가하자 북한은 “미국의 남한배치 핵무기 철수가 전제되지 않는 한” 협정체결에 응할 수 없다고 주장하면서 이를 정면으로 거부하는 동시에 국제원자력기구의 결의안 채택은 명백한 주권 침해이며 내정간섭이라고 비난하였다.

북한은 한반도의 비핵지대화를 주장했는데 비핵지대화는 영토내 핵의 제조, 보유, 반입금지 외에 제3국의 핵의 영해, 영공 출입까지도 금지시키는 것으로써 미공군에 의한 핵출입마저 금지시켜 남한에 대한 미국의 핵우산 효력을 완전히 소멸시키려는 것이 북한의 의도였다. 소련의 붕괴로 인해 미국이 세계유일의 초강대국으로 부상하고, 미국과 소련 사이의 핵감축이 가속화되었고 전술핵의 폐기와 해상전술핵의 회수를 내용으로 한 '부시선언'에 의하여 북한의 핵사찰에 대한 외부로부터의 압력을 무시하기 힘들게 되었다. 서방국가들의 북한에 대한 핵사찰압력과 더불어 한국정부는 1991년 11월 8일의 선언을 통해 '비핵 5원칙'을 선언하고 핵폐기물의 제거와 농축의 포기를 선언하면서 북한도 이를 받아들일 것을 요구하였다. 이러한 외교적인 압력에도 불구하고 북한이 입장변화를 보이지 않자 미국은 군사행동에 의한 북한핵문제해결 가능성을 암시하면서 제23차 한미안보연례회의에서 북한의 핵개발 위협이 없어질 때까지 주한미군 추가철수를 연기한다는 발표를 하였다.

결국 북한은 1992년 4월 국제원자력기구의 핵안전협정을 비준하였고 동년 5월 국제원자력기구에 최종보고서를 제출한 후 핵사찰을 반음으로써 핵문제의 해결의지를 보이기도 했다. 그러나 미국과 한국정부는 보다 확실한 사찰을 위하여 남북한 동시상호사찰을 제의하였다. 북한은 군사시설을 남한이나 미국에 공개하는 것을 꺼려서 이를 거부하였으며 이 때부터 양측의 협상은 제자리 걸음을 되풀이하였다. 핵통제위원회를 통한 남북한간의 핵문제에 대한 협상이 남북한 상호사찰 수락여부로 공전되자 미국은 1992년 6월 초 북한이 핵시설에 대한 남북한 상호사찰과 불시사찰을 거부할 경우 “북한과 미국간 관계개선은 있을 수 없으며 국제적인 제재조치도 배제할 수 없다”는 점을 명백히 하는 미국의 입장은 점점 더 강경해졌다.

북한의 핵무기에 대한 3D정책-부인(deny), 지연(delay), 은닉(disguise)정책-을 비판하면서 미국은 북한이 국제원자력기구의 사찰만 받고 상호사찰은 받지 않겠다는 것은 세번째 은닉전술에 해당하는 것이라고 지적하면서 핵문제가 해결되지 않는 한 북한과의 관계개선을 위한 협상의 진전은 있을 수 없다는 점을 명백히 했다.¹⁴⁴⁾

북한의 핵사찰문제는 북한이 1993년 3월 12일 NPT로부터 탈퇴하겠다는 성명을 발표함으로써 심각한 방향으로 발전되었다. 1993년 여름 미국과 북한은 2차에 걸친 고위급 회담을 개최하였다. 1994년 8월 13일 고위급 1차회담의 합의에 의해 북한 핵문제 해결을 위한 4대원칙이 작성되었고, 2차회담에서 채택되었다. 첫째 북한은 흑연감속로를 경수로로 교체하고 미국은 2,000MW급 경수로 및 대체에너지를 공급한다. 북한은 흑연 감속로 건설을 중지하고 재처리를 하지 않으며 방사화학 시설을 봉인, IAEA의 감시를 받는다. 둘째로 북미관계 정상화를 위한 조치로 양측 수도에 외교대표부를 설치하고 무역 및 투자 장벽을 완화한다. 셋째 미국은 북한에 핵무기를 사용하거나 핵무기로 위협하지 않는다는 담보를 제공하고 북한은 한반도의 비핵화에 관한 남북공동선언을 이행한다. 넷째 북한은 NPT의 회원국으로 잔류하고 조약에 따르는 안전협정을 준수한다. 4대원칙의 채택으로 핵문제 타결의 가능성이 높아졌으나 북한의 핵개발 의심지역인 영변의 두군데 시설에 대한 특별사찰의 문제로 결렬되고 말았다.

그러나 협상이 파국으로 치달을 경우 양측은 이득될 것이 없다고 판단하게 되어 결국 핵문제를 타결하는 방향으로 협상을 진척시켰다. 북한의 입장에서 장기간 핵문제 타결이 지연될 경우 국제적 고립이 심화되고 호전적인 국가로 낙인찍힐 우려가 있어 이미지 개선이 필요했으며 심각해진 경제난을 타개하기 위해서도 핵문제를 해결하고 미국과의 관계개선이 절실한 상황이었다.

4대원칙에 기초하여 10월 18일 북미기본합의문이 성립되었고, 10월 21일에 서명됨으로써 발효하게 되었다. 이 합의의 핵심은 북한의 NPT 잔류와 핵동결 약 속의 대가로 첫째 북미관계를 개선하고 둘째 북한의 경수로 건설을 지원한다는 것이며 끝으로 한반도 비핵화선언을 이행한다는 것이었다.¹⁴⁵⁾

협상과정에서 김일성이 사망하는 등 우여곡절은 있었으나 결국 핵문제는 1994년 10월 제네바에서 양자간 회담으로 타결을 보게 되었다. 동회담에서 발표된 핵문제에 관한 북한과 미국간의 기본합의서 채택은 미국과 북한 사이의 국가적 관계 설정에 대한 새로운 출발이었다. 즉 북한의 핵동결을 조건으로 미국은 북한에 대하여 경수로 지원 및 관계개선을 약속함으로써 양측은 화해와 협력시대로 접어들게 되는 기틀을 마련하였다.

제네바합의의 결과 미북간에는 국교관계는 없지만 평사시 이들 양자간의 교류는 국제법에 준하는 외교적 협약은 물론 정상관계에 준하는 외교적 지위를 인정하는 상호간의 예우가 보장되게 되었다. 제네바 기본합의서가 담고 있는 주요 내용에 의하면 미국과 북한은 더 이상 준전시 상황의 적대관계가 아니고 상당한 협력관계에 놓이게 되었다.¹⁴⁶⁾ 그리고 제네바 합의로 인

144) 『중앙일보』, 1992년 4월 16일; 『조선일보』, 1992년 6월 3일.

145) 오기평, 『한국외교론』(서울:도서출판 오름, 1994), 408쪽.

146) 전성훈, “북미기본합의문 타결 이후 한국의 대북 핵정책”, 『통일연구논총』 제4권 제1호(1995), 1-25쪽; 박중철, “북미관계개선과 한국의 정책대응방향”, 『통일연구논총』 제4권 제1호(1995), 27-47쪽; 김창수,

하여 미국이 빠지는 남북한관계의 변화는 현실적으로 불가능하게 되었다. 한반도 문제해결에 있어서 미국이 더욱 깊숙이 그리고 적극적으로 개입하게 되는 이른바 미국의 개입에 대한 구조적 재확인이 이루어졌다.¹⁴⁷⁾

그러나 미북간의 제네바합의서 채택 이후 남북대화는 더욱 어려워지고 실질적인 남북협상이 중단된 상태에 있다. 반면에 북미관계는 정상화를 향해 쌍방이 거는 기대가 급진적으로 상승하고 있다. 북한도 김정일 체제의 새로운 리더쉽 구축을 위한 환경조성 때문에 부분적인 대미 경제개방과 외교개방을 필요로 하고 있다. 미국도 대선을 앞두고 있기 때문에 한반도 정세에 있어서 내세울만한 업적을 필요로 한 시점에 놓여 있다.

3.2 핵협상에 있어서 미국과 북한의 정책

3.2.1 미국의 대북정책

1990년대에 들어오면서 미국의 한반도 정책은 동북아시아에서의 자국의 정치군사적 영향력을 유지하고 경제적 이익도 확보하려는 목적하에 다음과 같은 전략적인 특징을 가지고 있다. 첫째로 한반도의 세력균형을 유지하면서 군사적인 안정을 도모하고자 한다.¹⁴⁸⁾ 둘째로 남한에게 방위비를 최대한 분담시키려 하며, 무역수지의 불균형을 해소하기 위해서 지속적인 시장개방압력을 가한다. 셋째로 북한과의 정치경제적인 유대를 강화해 남북한간의 군사적인 긴장을 완화하고 대북관계를 조절함으로써 남한에게 경제적인 불협화음을 제거할 압력을 행사할 가능성을 높인다는 점이다. 넷째로 북한의 점진적인 개방과 개혁, 그리고 북한이 국제사회의 일반적인 규범을 준수하도록 압력을 행사할 것이다. 특히 북한의 핵동결과 핵활동의 투명성을 확보하고 인권상황의 개선을 요구하며 중동지역에 대한 북한의 대량 학살 무기 수출을 통제하고자 하는 것이다.

여기서는 북한과의 핵협상과정에서 나타난 미국의 정책적 의도와 성과를 중심으로 분석한다.

“미북관계개선에 따른 한미안보협력 조정방향”, 『통일연구논총』 제4권 제1호(1995), 49-78쪽.

147) 김유남, 『두 개의 한국과 주변국들』(서울:훈민정음, 1996), 140-141쪽.

148) 미의회조사국이 작성한 한 보고서는 새로운 시대에서 한국이 미국에 대해 갖는 중요성이 무엇인가에 대한 미국인들의 사고의 요점을 잘 지적하고 있다. 첫째 한반도자체가 미국에 대해 전략적으로나 경제적으로도 점증하는 중요성을 갖고 있음을 지적했다. 둘째 미국이 한국에 대해 영향력을 유지하는 것은 일본에서 미국의 이익을 보호하는 데 결정적으로 중요하다고 말하고 있다. 마지막으로 미국이 한국에 대해 영향력을 유지하는 것은 동아시아에서 지역적 균형자로서의 역할을 지키고자 하는 탈냉전기 미국의 세계전략적 비전을 뒷받침하는데 지속적인 중요성을 갖고 있음을 강조했다. Sutter, Robert G. “Korea-US Relation: Issues for Congress”, Updated November 22, A CRS issue Brief, Congressional Research Service, The Library of Congress, 1991, p.2, 이삼성, “미국의 대한정책에 대한 하나의 조망”, 김제한 외, 『한국 정치외교의 이념과 논제』(서울:소화, 1995), 176-177쪽에서 제인용.

북한핵문제를 보는 미국의 시각은 한반도와 동북아에서의 핵무기 도미노현상을 막고자 하는 것이었다. 북한을 핵확산 금지조약에 묶어 놓지 않으면 미국은 1995년 4월에 갱신되는 NPT체제를 유지할 수 없었다. 따라서 미국이 NPT에 쏟는 세계 전략 차원의 관심은 북한에 대한 한국의 입장을 고려할 여유가 없었다. 또한 북한이 핵무기를 보유하면 한국도 자체적인 핵방위체제로 전환할 것이라는 두려움을 가지고 있었다. 일본도 자체적인 핵무기를 보유하려 할 도미노현상을 막을 길이 없다고 판단하여 미국은 북한의 핵개발을 원천적으로 봉쇄해야만 했다. 특히 UN과의 공조하에 이라크의 핵무기 개발을 저지한 미국에게 북한의 핵무기 개발은 신국제질서의 형성에 또 다른 장애요인이었고 그러한 차원에서 한미간의 양해와 공조는 성립될 수 있었다.¹⁴⁹⁾

또한 미국의 대외정책은 국내정치적 고려에 따라 상당한 영향을 받는다. 특히 대통령선거나 총선때문에 북한핵문제나 한반도의 안정이 부정적으로 작용할 가능성을 가급적 차단하려 하고 있다. 1994년의 총선 시기에 미국은 북한의 핵개발을 동결시키고 극단적인 태도를 자제케함으로써 미국내에서의 논란거리로 대두되지 않고 한반도의 안정이 유지되도록 전력을 기울였다.

미북핵협상을 통해 미국은 한반도에서의 군사적 충돌 회피, 북한과의 공식적인 외교체널의 확보, NPT체제의 유지 등을 얻어냈으며 북한은 핵시설에 대한 특별사찰 5년 유예, 중유공급을 비롯한 대체에너지 확보, 대미무역장벽의 철폐, 미북연락소 설치일정 확보, 경수로 건설 지원 획득, 대일협상의 여지 마련 등의 많은 성과를 얻어냈다.

3.2.2 북한의 대미정책

한국을 배제하고 미국과 직접 협상하려는 북한의 전술은 이미 20여년 전부터 일관되게 추구되어 온 것이다. 이것은 북한외교의 현실주의적 타산에서 나온 것임과 동시에 정통성에 대해 북한이 갖고 있는 콤플렉스의 산물이었다. 1994년 10월 18일 북미간에 이루어진 합의도 그러한 정책의 산물이었다. 1995년 3월에 있을 NPT연장회의를 앞둔 상황에서 유일한 초강대국인 미국 으로서는 북한의 핵무기 개발을 저지해야 한다는 절박감을 갖고 있었다. 이러한 절박성 속에서 미국은 한국의 양해를 끌어낸 후 북한과의 직접협상을 시작하였다.

북한은 미국과의 핵협상과 접촉을 통해 개방과 체제보전이라는 상호 대립적인 두 가지 목적을 달성하고자 했다. 북한이 미국과의 외교적 노력을 통해 얻고자 하는 목표는 대체로 다음과 같은 점들이 지적될 수 있다. 첫째로 1993년 2월 NPT탈퇴선언과 핵개발문제를 계기로 미국과 직접 접촉할 수 있게 되었고 북한의 대미접촉의 목표는 공식적인 외교관계를 수립하는 것이다. 북한이 미국과의 관계개선을 하려는 이유로는 경제난 타개, 외교적 고립방지, 김정일 체제의 정통성 확보 및 안정적 유지, 안보위협 극소화노력 등으로 분석되고 있다.¹⁵⁰⁾ 둘째로 미국과의 대

149) 오기평, 『한국외교론』(서울:도서출판 오름, 1994), 408쪽.

150) 김계동, “북한의 대미·일관계개선:가능성과 한계”, 『국방논집』 제19호(1992년 가을), 50-51쪽.

화는 내부적인 체제위기와 한국과의 직접 대치에 따른 안보불안 상황을 최소한으로 유보시킬 수 있는 유용한 도구가 된다. 셋째로 대미외교의 성공은 일본을 비롯한 다른 서방국가들과의 관계개선을 촉진시켜 북한의 경제난 극복에 도움이 된다.

북한은 핵협상이라는 카드를 사용하여 체제안정을 도모하는 동시에 미국과의 관계개선을 추구하고 있다. 이러한 전략이 실효를 거두게 되어 1994년 10월 21일 미국과의 핵문제 타결을 합의함으로써 미국과의 관계개선의 틀을 마련하였으며 일본과의 관계정상화를 위한 여건조성에 노력하고 있다. 아직 경제협력 등 남한과의 관계진전의 태도는 보이지 않고 있으나, 장기적으로 현재의 호전적인 대남정책을 그대로 유지하기는 어려울 것이다. 미국과 일본정부가 북한과의 관계정상화의 전제조건으로 남북한관계의 개선을 제시하고 있으며, 북한 자신도 남한과의 긴장 상태를 지속하면서 미국이나 일본과 국교정상화 회담을 지속하는 것은 명분상 있을 수 없는 일이다.

3.3 미북핵협상과 남한정부의 대응

여기서는 미국과 북한의 핵협상과정에서의 남한정부의 외교적 대응방식을 분석한다. 남한 정부의 입장이 미국과 북한의 핵협상과정에서 얼마나 반영되었으며, 남한정부의 외교적 대응방식이나 역할에 있어서 부족한 점은 무엇이었던가에 대한 분석은 향후 전개될 미북협상에서 남한 정부가 모색할 수 있는 대안, 외교적 노력을 모색하는데 반드시 필요한 것이다.

북한의 핵문제에 대한을 한국과 미국의 시각은 출발부터 달랐다. 한국에 있어서 북한의 핵문제는 기본적으로 남북한 당사자간에 해결될 단순한 지역적 문제였는데, 반해 미국에게 있어서 그 문제는 전세계적 문제였다. 그러므로 처음부터 북한핵문제를 놓고 한미간은 수평적 공조의 여지가 없는 상하 내지 종속적 협력이 고착이었다고 생각된다. 따라서 문제의 해결책은 오로지 핵강국인 미국의 주도하에 추진되는 대북협상이었을 것이다.

제네바합의는 한국의 입장이 반영될 수 없는 북미간의 합의였다. 당시 북한과 전쟁할 각오와 준비가 되어 있지 않은 한국으로서는 미국의 중재를 고맙게 생각하라는 식의 논리를 받으들일 수밖에 없었으며 그것이 워싱턴의 공개된 입장에 가까웠다. 이러한 입장은 주한 미대사 레이니(James T. Laney)의 주장에서 잘 표현되고 있다. 그는 한국주둔 미군때문에 한국인은 라면을 사 재기하는 등 전쟁공포에서 해방됨은 물론 미북기본합의 때문에 평화를 유지하게 되었으며 그 결과 1994년 한국의 GNP는 전년보다 무려 400만불이 늘어났다는 것이다.¹⁵¹⁾ 결국 미국은 대북 관계에 있어서 주한미군과 제네바합의가 한국인의 평화와 행복을 보장해 준다는 식의 자부심에

151) 제임스 레이니 주한미대사, "한미관계, 여러분은 어떻게 생각하십니까?", 1996년 2월 9일, 한국지역정책연구원과 한미교류협회 공동개최 조찬모임 연설편, Background <배경설명>(주한미국공보원 공보실, 1996년 2월 21일), 4-5쪽, 김유남, 앞의 책, 142-143쪽에서 재인용.

가득차 있다.

미북핵협상에 있어서 미국의 대한반도정책을 결정하는 것은 주로 미국내의 현실주의적 보수주의자들과 자유주의적 정책결정자들간의 정치적 균형의 산물이었으며, 남한정부의 역할은 기본적으로 현상을 유지하고자 하고 변화에 저항하는데 있었을 뿐이다. 남한의 이러한 행동양식은 북한과 미국간의 핵협상과정에서도 되풀이 되었다. 이것은 남한정부가 한반도의 정치군사적 상황에 영향을 미치는 문제들에 대해서 정책적 이니셔티브를 추구할 수 없었음을 의미한다. 북한과 미국간의 핵협상과 관련된 많은 중요한 고비들에서 남한정부는 포괄적인 외교적 접근을 하기보다는 방해하는 역할을 수행했다. 1994년 가을 남한의 보수주의자들이 북미간의 정치적인 일괄타결에 심히 당혹해하고 있을 때 미국 국무부의 한국과장이었던 브라운(David Brown)은 남한의 보수주의자들이 미국의 보수주의자들과 잘 연결되어 있으며 상호간에 효과적으로 의사소통을 하고 있다는 것은 잘 알려진 사실임을 지적했다.¹⁵²⁾

김영삼정부는 초기에는 노태우정부의 대북정책의 연장선상에서 대북화해 정책을 폈으나 1993년 후반부터는 선회하여 북한의 핵문제의 전면 부상과 이를 다루는 과정에서 힘의 우위를 통한 강경노선으로 돌아갔다. 핵문제가 국제정치외교의 가장 큰 문제의 하나로 등장하게 된 것은 북한이 이를 통하여 체제의 생존문제를 해결하려는 벼랑끝외교를 편데도 그 이유가 있었지만 그보다는 오히려 강자인 남한과 미국의 대북강경정책의 결과였다고 할 수 있다. 남한의 공세적 대북정책은 비록 명시적으로는 흡수통합정책이 아닐지라도 바로 북한이 처한 약점들을 활용하여 북한에 압력을 증가하여 체제를 약화시키고 나아가서는 붕괴시키는 흡수통합전략의 한 표현이라고 할 수 있을 것이다.

그러나 1994년의 미북핵협상과정에서 표출된 남한의 핵외교, 김일성조문파동, 주사파 파동 등 남한의 일련의 대북강경대결정책은 북한을 위기로 내몰지 못하고 북한의 국내외적 위기를 넘기는데 기여한 측면이 있다. 국내적으로 체제전환과 개방에 직면한 기로에서 북한의 지도부는 심각한 정치적 갈등을 유발시키지 않고 군, 당, 관료, 지식인들간의 결속을 강화할 수 있었을 것으로 보인다.

국제관계면에서도 남한의 강경노선은 북한과 미국관계개선과 이를 통하여 북한이 체제인정을 획득하는데 기여한 바 크다. 북한은 남한의 강경정책에 힘입어 미국만 상대하면 되었고 이 과정에서 미국은 분명히 두 개의 한국 정책을 취하게 되었고 결국 미국은 북한에게 두 개의 한국정책이라는 조건을 확실히 주게 되었다. 북한은 이를 받고 생존을 보장받고 양보하였던 것이다.¹⁵³⁾

152) 이삼성, 앞의 글, 170-172쪽.

153) 최장집, "한반도 통일의 내외적 조건과 전망", 김재한 외, 『한국 정치외교의 이념과 논제』(서울:소화, 1995), 285-287쪽.

물론 미북협상과정에서 남한정부가 아무런 역할을 하지 않은 것은 아니다. 미북협상과정에서 남한정부는 미국에 대한 외교적 압력을 통해서 남북대화의 재개 언급, 경수로 대북지원시 주도적 역할의 수임, 통일을 겨냥한 대북경제 지원 등을 미북합의문에 삽입하는 성과를 얻어냈다.

이러한 북미간의 합의가 이루어지기까지의 과정에서 한미공조 체제가 거둔 성과에 대해서는 다양한 평가가 제시되고 있다. 제네바북핵협상의 타결을 계기로 한미관계는 많은 변화의 징후를 보이고 있다. 첫째 그동안 안보관계를 축으로 유지되어온 한미특수관계로 변화하였다는 점을 지적할 수 있다. 일본, 중국, 러시아 등이 추진해온 남북 등거리 외교의 대일에 미국도 동참하게 되었다. 남북한 교차승인의 문제도 현실화되었다. 다만 북미 핵협상의 타결을 계기로 형성된 이러한 움직임이 한반도의 평화와 안전을 위한 기초가 될 수 있을 것인가 하는 것은 북한의 성실한 자세에 달려 있다. 앞으로 북한이 계속해서 평화공존이라는 남북기본합의서 구도에서 벗어나 한국을 배제하려는 정책을 지속한다면 남북한 관계는 새로운 긴장과 갈등관계로 빠져 들어갈 가능성이 높다. 둘째 북한의 핵무기 개발을 저지한다는 목표 아래 미국은 직접 당사자인 한국과 IAEA를 소외시켰다. 이것은 한미공조체제에 역설적인 결과를 미쳤다. 셋째 미국은 NPT를 유지해야 한다는 강박 속에서 과거의 핵투명성 보장은 뒷전에 비루어 둔채 한반도에서 앞으로의 핵확산방지에만 충실하였고 이를 위해 미국은 그 동안 지속해온 봉쇄전략을 최종적으로 정리하였다. 미국은 북한을 국제사회로 끌어내는 개방정책을 선택한 것이었다. 이것은 한국정부에게는 평화공존 속에서 통일의 가능성이 보이는 것이었다. 끝으로 정치적 타결이 낳은 이러한 부담에도 불구하고 인기가 크게 하락하고 있는 클린턴행정부로서는 1994년 11월의 중간선거와 1996년의 대선에 악재로 작용할 문제를 제거해 버린 것이었다.

끝으로 우리 한국정부가 생각해야 할 가장 큰 교훈은 더 이상 우리에게 직접적인 영향을 미치는 문제였기 때문에 방관자적 역할을 수행해서는 안된다는 점이었다. 미북한 사이의 협상결과를 우리의 이익으로 승화시키는 전략이 필요하다. 특히 경수로 건설 지원문제는 북한의 핵투명성을 높이고 미국과 한국의 이익에 부합되고 경제성을 높이기 때문에 북한의 경제이익과도 직결된다. 경수로건설사업에의 참여를 통해서 남북관계개선의 물꼬를 트는 역할이 해야만 한다.¹⁵⁴⁾

다음 장에서는 미북협상과 밀접하게 연결되는 남북대화의 재개문제, 특히 남북한과 중국, 미국이 참여하여 한반도문제를 해결하자는 4자회담의 추진문제, 북한에 대한 식량지원과 남북경협과 같은 경제협력의 문제, 주한미군의 철수문제 등에 대한 남한정부의 대응방식을 살펴보고자 한다.

154) 김태우, 『한국핵은 왜 안되는가』, 서울:지식산업사, 1994., 115-117쪽.

4. 향후 미북협상과 한국정부의 대응방안

4.1 4자회담의 추진

4.1.1 미북관계개선

1994년 11월 한·미·일 3국은 KEDO(한반도에너지개발기구)를 구성하고 이를 통해 북한에 경수로를 제공한다는 원칙을 협의하였으며 1995년 3월 KEDO를 발족시키기에 이르렀다. 1995년 6월 12일 팔라렘푸르에서 미국과 북한 양측은 경수로 문제에 관한 합의에 도달했고, 1995년 9월 30일부터 협상을 벌여 KEDO와 북한은 1995년 12월 15일 뉴욕에서 대북경수로공급을 위한 협정에 서명했다. 미국과 북한간의 경수로 회담이 제네바 핵합의 이후 1년 2개월 만에 최종 타결됨으로써 미북관계는 본격적인 개선국면에 접어들게 되었다.

1996년 상반기내에 착공될 것으로 보였던 경수로건설사업이 1996년 10월까지도 이루어지지 않고 있다. KEDO와 북한은 9월 22일부터 뉴욕에서 벌여온 대북경수로건설부지 인수 및 서비스 의정서협상에서 이들 의정서 문안에 9월 27일 합의했다. 그러나 KEDO와 북한 사이의 부지인수 및 서비스 이용에 관한 의정서 협상이 북한의 일방적 선언으로 결렬된 것으로 알려졌다. 북한이 내세운 표면적인 이유는 노동자의 임금산정문제 등에 대한 이견이지만 무장간첩 남파사건과 무관치 않은 것으로 보인다.¹⁵⁵⁾ 북한이 무장잠수정 남파사건의 여파로 경수로 사업의 착공시기를 확정하기 어려운 상황에 놓여 있다. 남아있는 절차는 KEDO와 북한이 의정서에 정식서명을 해야하는데 언제 이뤄지느냐는 양쪽의 정치적 판단에 달려있다. 북한은 하루라도 빨리 공사를 시작하자는 태도이다. 11월 대선을 앞둔 미국정부도 대선 이전에 경수로 기공식을 하고자 한다. 한국정부는 무장간첩사건으로 인해 기공식을 하는 경우 여론의 비판을 받을 가능성이 있기 때문에 주저하고 있다. 미국무부의 로드차관보와 한국정부당국자간의 접촉을 통해 미국의 확고한 대한방위공약을 재확인하고 한미연합방위능력 및 대북경제태세 강화를 다짐하면서, 한반도 4자 회담과 대북경수로지원사업의 계속 추진 원칙을 강조한 것으로 알려졌다. 한반도의 항구적 평화정착을 위해 4자회담의 실현이 중요하며 한반도와 동북아와 세계평화를 위해 북미제네바핵합의에 따른 경수로사업을 추진한다는 원칙 자체에 한국도 동의하고 있다는 점에서 조만간 경수로 사업은 착공될 것으로 보인다.¹⁵⁶⁾

제네바협정에서 합의된 미북간의 연락사무소 설치건은 1995년 10월 미국무부대변인이 곧 개설될 것으로 브리핑을 했을 정도로 실무적 합의까지 이루어졌던 사안이다. 그러나 북한은 외교행낭의 판문점 통과는 곤란하다거나 경제사정상 공관 구입 및 유지가 어렵다는 등의 이유를 대

155) 『동아일보』 1996년 9월 22일, 2면.

156) 『중앙일보』, 1996년 10월 12일, 3면.

며 미북간의 연락사무소의 개설을 연기해 오고 있다. 이러한 북한의 태도에는 1996년 11월의 대선을 앞둔 미국이 연락사무소 개설에 집착하는 것을 이용하여 최대한의 대가를 얻어내자는 계산속에 개설되지 않고 있다.

실제로 1996년 7월 초 미국 국무부가 북한 연락사무소 설치 문제와 관련하여 북한측에 사무소 요원 내정자 6명이 판문점을 통해 서울과 평양간을 자유롭게 왕래하며 서울에서도 살 수 있도록 해 달라고 요구했다가 북한 군부의 반대로 거절당했다. 7월 8일 일본의 한 외교 소식통은 미 국무부가 그동안 북한 연락사무소 개설을 위한 현지 조사를 벌인 결과 북한의 의식주와 교육사정이 너무 열악해 연락사무소 요원들이 평양에서 가족들과 함께 생활하는 것이 불가능하다는 판단을 내렸다고 밝혔다. 북한측은 이에 대해 한때 긍정적으로 검토했으나 북한 군부측이 막판에 보안문제와 다른 나라 주재원들과의 형평문제를 내세워 반대하는 바람에 요청이 거절된 것으로 알려졌다.¹⁵⁷⁾

특별한 돌발사태가 발생하지 않는 한 미북간의 연락사무소 설치는 이루어질 것으로 보인다. 북한으로서는 경제난의 타결과 외교안보적 고립 및 위협방지를 위하여 미국이 필요하고 미국의 입장에서는 경제통상적 이유와 한반도 내지는 동북아 지역에서 정치적 영향력을 강화시키겠다는 정치외교적 이유가 맞물려 있기 때문에 관계개선이 멀지않아 이루어질 전망이다. 그러나 동북아질서의 불투명, 북한 대내외정책의 일관성 결여, 김정일체제의 불확실성, 한반도 주변국가들의 상황분석 차이 등으로 북미관계개선이 순조롭게 추진될 지 언제 관계정상화가 이룩될 지에 대한 전망은 불투명하다. 특히 KEDO의 활동이 본격적으로 시작되면 평양에 미국무부연락사무소 설치는 1996년 연말 이내에 이루어질 것으로 전망된다. 이미 미국과 북한간에는 1995년 4월 10일부터 일본을 경유하는 쌍방간 직통전화의 개설되어 있다. 미북간의 연락사무소 설치가 이루어지고 난 이후에는 미북간의 대사급 국교정상화도 이루어질 것으로 전망된다.

그런데 미북관계의 개선은 북한의 경수로 건설이나 남북대화의 재개문제와 상호 연관되어 있는 문제이다. 남북대화의 착수는 합의문에 명기되어 있기 때문에 남북대화가 없이 경수로지원이나 북미관계개선은 어려울 것으로 보이며 한국과 미국정부는 이러한 원칙에 합의하고 있다. 남북대화의 재개는 미북제네바합의 이행의 관건이 될 것이다. 남북대화의 재개문제는 미국 상원이 1995년 11월에 미국상원은 북한이 남북대화의 진전을 위한 약속들을 존중토록 압력을 가할 것을 클린턴행정부에 촉구하는 내용의 공동결의안¹⁵⁸⁾을 만장일치로 채택할 정도로 미국이 관심을 갖고 있는 문제이며 한미공조라는 입장에서 보아 소홀히 할 수 없는 문제이다.

미국과의 협협상에서 북한은 경수로와 대체에너지 제공 등 경제적 실익만 노리고 있을 뿐 남

157) 『중앙일보』, 1996년 7월 9일, 2면.

158) 이 결의안은 남북관계 진전상황을 추적하는 방안의 하나로 클린턴 대통령에게 결의안 발효 이후 남북관계의 현상황을 6개월마다 의회에 을 보고하도록 규정했다. 『동아일보』, 1995년 11월 12일, 2면.

북대화의 재개는 여전히 외면하고 있다. 현단계에서 북한으로 하여금 남한정부와 대화를 재개 하라는 것은 북한에게 굴복하라는 말로 받아들여질 수 있기 때문에 미국이 남북대화를 양국간의 관계개선의 전제조건으로 계속해서 내세우지 못하는 측면도 있다.

남북한 관계개선이 미북관계 개선의 선행조건이어야 한다는 한국의 당사자원칙 주장과 미국의 원칙적인 수락 사이에 현실적인 간격이 있다. 북한이 내부적인 붕괴로 망하지 않는한 미국 스스로가 외부적인 충격과 조작을 통해 북한이 붕괴하도록 하는 모험을 할 필요가 없다는 것이다. 미국의 대북전략은 북한지도부가 절망에 빠져 최후로 발악하는 자폭적인 전쟁 위협을 최대한 피하면서 한반도 및 주변의 역내안보체제를 유지한다는 것이다. 이것이 널리 알려진 미국의 북한 연착전략(soft landing)인 것이다. 이러한 미국의 입장을 고려한 북한은 체제유지와 정권연명의 차원에 필요한 만큼 대미개방을 허용하면서 시간을 벌자는 방향으로 나아가고 있다. 어떻게 보면 미국과 북한은 서로가 기대하는 현실적 국익추구에 있어서 일치점을 발견하고 협력하는 양상이 되었다.¹⁵⁹⁾

1996년 4월 한국의 총선거를 앞두고 급진적인 미북관계 개선보다는 점진적인 미북관계개선에 중점을 두는 입장이 한국정부에 의해서 개진되었을 가능성이 적지않다. 공노명 외무장관이 1996년 3월 하순 미국을 방문하는 동안 미행정부와 의회의 여러 지도자들과 공식 또는 비공식적인 의견교환을 통해 4월 11일 총선 이후 전개될 우방들의 대북정책에 대해 다각적인 의견타진이 있었다.¹⁶⁰⁾ 여기서 얻어낸 해답이 대북관계에 대한 한국과 미국간의 3원칙이었다. 한반도 평화협정에 관한 미북협상은 절대불가하며, 북미간 쌍무대화는 한반도 평화체제와 무관하게 별개의 안건으로 추진할 것, 한반도문제에 관한 당사자원칙을 준수한다는 것 등에 한미간에는 의견일치를 보았다.

4.1.2 4자회담

1996년 4월 16일 제주에서 개최된 한미정상회담에서 한국은 미국과 공동으로 '4자회담'을 제의했다.¹⁶¹⁾ 그것은 한국의 정책브레인들은 4월 11일 총선후로 미루어지고 있는 미국과 일본의 대북교섭 채널들이 홍수처럼 넘칠 것에 대비하여 뭔가 새로운 타도를 구상한 것이었다. 남북한을 비롯하여 한국전쟁과 휴전협정 당사자인 미국과 중국이 참석하는 한반도 4자회담을 조건없이 빠른 시일안에 개최하여 항구적인 평화체제를 구축하자는 제의는 적절한 정책제의였다. 그

159) 김유남, 앞의 책, 160-161쪽.

160) 북한은 남한과 남북대화를 재개할 의사를 가지고 있다고 지난 3월 24-27일 북한을 방문한 미 <CNN>방송의 조던 부사장 일행이 2월 29일 밝히기도 했었다. 『한겨레신문』, 1996년 3월 1일, 1면. 이러한 점을 보면 북한도 남북대화에 대해서 전혀 고려하지 않고 있는 것은 아닌 것을 확인할 수 있다.

161) 한반도 4자회담의 제의에 관한 한미정상간의 공동발표문 전문은 『한국일보』 1996년 4월 17일, 2면을 참조.

리나 북한은 4자회담을 거부하고 북미직접접촉에 의한 협상을 재촉구했다. 손성필 러시아주재 북한대사는기자회견을 통해 한반도의 신안보체제의 구축을 위해 중재자는 필요없다고 말했다. 그는 미국이 한반도정전협정의 서명국이라는 점을 지적하면서 북한은 미국과만 이 문제를 협상할 용의가 있다고 밝혔다.¹⁶²⁾

남한정부는 남북한관계에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 기대 속에서 미북관계의 진전을 기대하고 있으며, 이를 위해서 제시된 것이 남한과 미국이 공동으로 제의한 남북한과 중국, 미국이 참여하는 4자회담이었다. 4자회담이 효과적으로 성사되려면 남북한과 미국, 중국 등 4자간은 물론 일본과 러시아 등 주변 유관국들의 이행과 협력이 전제되어야 한다. 그러나 북한은 중국의 4자회담 참여에 대한 의문을 제기하고 있으며 중국도 북한의 이러한 입장을 의식하여 4자회담 지지의사를 직접적으로 표명하지 않은 채 북한의 의사를 존중하겠다고 밝히는 등 미온적 태도를 보이고 있다.¹⁶³⁾ 따라서 4자회담과 관련해서는 중국의 참여 필요성을 북한에 인식시키는 것이 대북지원 못지않게 4자회담 성사를 위한 중요한 관건이 될 수도 있으며, 미국과 남북한이 참여하는 3자회담을 적극적으로 추진하는 것도 고려되어야 한다. 실제로 북한의 황장엽 북한 최고인민회의 외교위원장은 북한은 중국을 제외한 남북한과 미국에 의한 3자회담 개최의사를 갖고 있으며 중국의 양해를 얻었다는 발언을 했다고 8월 16일 마이니치신문이 보도했다.¹⁶⁴⁾

남북대화의 제기는 남북한간에 직접적인 접촉을 통하여 진행되는 것이 가장 바람직한 것이지만 북한정권이 남한과의 직접 대화를 거부하고 있는 상황에서는 4자회담과 같은 우회적인 방법을 통하여 북한과의 대화를 성사시키는 전략은 긍정적으로 평가할 수 있다. 아울러 북한이 4자회담에 대해 명확한 태도표명을 회피하고 있는 현상황을 오래 끄는 것은 바람직하지 않다고 본다.

북한은 한반도평화 4자회담과 관련, 미국에 대해 차관급 이상이 참석하는 북·미 고위급회담을 평양에서 개최할 것을 제의하기도 했다. 서울의 한 외교 소식통은 26일 “북한은 미국에 4자회담 취지와 목적을 파악하기 위해 평양에서 북·미 고위급회담을 갖자는 내용의 서한을 지난 달 하순 보냈다”면서 “이같은 제의는 한성렬유엔주재 북한공사와 데이비드 브라운 국무부 한국과장 채널을 통해 이뤄졌다”고 말했다. 그는 미국은 이 제의에 대해 ‘한국이 공동으로 참여할 경우에 한해 공동설명회를 가질 용의가 있다’는 내용의 답장을 북한에 보낸 것으로 알고 있다고 주장했다. 주한미국대사관측도 이날 “한국이 배제된 4자회담 설명회가 있을 수 없다는 것이 미국의 확고한 입장”이라며 북한의 북·미 고위급회담 제의사실을 확인시켜 주었다.¹⁶⁵⁾

162) 『중앙일보』, 1996년 4월 17일, 1면.

163) 북한은 미국에게 중국이 4자회담에 참여하는 문제에 대해서 의문을 제기했다. 『동아일보』, 1996년 8월 3일, 2면.

164) 『한겨레신문』, 1996년 8월 17일, 1면.

북한이 1996년 5월에 방북한 빌 리처드슨 미 하원의원에게 비공식적으로 미국이 북한에 추가 식량지원을 할 경우 4자회담 제의에 북한이 양보하겠다는 비공식 비밀약속을 했었다는 보도가 나오기도 했지만,¹⁶⁶⁾ 북한의 공식적인 4자회담에 대한 의견표명이 이루어지지 않고 있는 상황에서 1996년 9월에 발생한 북한의 무장잠수함의 남파사건은 남북한간의 대화가능성을 더욱 어렵게 하는 것이다. 북한이 무장간첩을 남파하거나 정보활동을 한 것은 그동안 평화협정 체결과 북미장성급회담 개최 등을 집요하게 요구해 왔으나 별다른 진척을 이루지 못한 상황에서 또다른 충격요법으로 미국과의 직접접촉의 돌파구를 찾으려는 의도를 가지고 있다고 판단할 수 있다. 즉 1995년 임진강 무장간첩 남파, 부여간첩사건에 이어 끝없는 군사대결 상황을 조성해 11월의 대선을 앞두고 한반도의 평화를 강하게 희망하고 있는 미국을 단독대화 자리로 유도하려는 의도가 있는 것 같다.

북한의 무력도발이 빈발하고 있는 것은 다음과 같은 측면에서 그 배경을 살펴볼 수도 있다.

첫째 북한에서 군부의 위상이 강화되면서 북한의 대남정책이 보수화 강경화하고 있다는 점이다. 둘째 한국을 배제한 채 미국과의 직접대화를 통해 한반도의 정치군사문제를 해결하겠다는 전략의 일환인 것이다. 특히 북한은 휴전협정 체제를 유명무실화함으로써 한반도에서의 군사적 불안정성을 강조하고 이를 통해 휴전체제를 대체하는 북미평화협정 체결을 적극적으로 추진하고 있다. 셋째 심각한 경제난과 식량난으로 민심 이반현상에 직면해 있는 북한의 김정일체제가 남북관계에서 긴장을 고조시켜 이를 통해 체제이탈을 방지하면서 대내적인 단결과 안정을 유지하려는 전략을 추구하고 있다는 점이다. 이러한 점들을 고려해 볼 때 김정일 유일체제 및 폐쇄사회가 유지되는 한 북한은 한국배제를 비롯한 대남 적대정책을 결코 포기하지 않을 것이다. 뿐만 아니라 앞으로도 무장공비남파 등 대남무력도발을 계속 감행하면서 우리의 대북정책 혼선과 국론분열을 도모하고자 할 것이다. 북한으로 하여금 그들의 전략이 결코 성공할 수 없음을 인식할 수 있도록 남한정부는 확고한 의사를 북한에 전달해야 한다.

무장잠수정 침투사건으로 북한과 미국과의 관계가 어떤 영향을 받을 지 관심이 쏠리고 있지만 본질적으로는 큰 변화를 기대하기 어렵다. 북미관계 개선은 미정부로서는 결코 포기할 수 없는 기본 목표이기 때문이다. 미국정부는 북한과의 관계개선이 미국의 국익에도 부합될뿐더러 한반도의 안정과 평화유지에도 도움이 된다고 믿고 있다. 미사일회담, 미군유해송환, 연락사무소 개설 등은 미국이 더욱 필요로 하는 문제이다¹⁶⁷⁾

동사건으로 한국정부의 대북한정책이 보다 강경해진다면 미국의 대북한정책도 어떤 형태로든 영향을 받을 수밖에 없으며, 한국정부가 미국의 대북한정책을 견제할 수 있는 근거를 갖게

165) 『중앙일보』, 1996년 6월 27일, 2면.

166) 『한겨레신문』, 1996년 6월 8일, 1면.

167) 『동아일보』, 1996년 9월 20일, 6면.

되었다. 북미관계개선의 전제조건으로 한국정부가 미국측에 제시하고 있는 남북대화의 의미있는 진전도 그만큼 더 설득력을 갖게 되었다. 북한의 이해하기 힘든 도발에 맞서 북한이 모험적인 행동을 하지 못하도록 강력한 경고를 보낼 필요성에는 모두 공감한다. 그러나 지나치게 감정에 치우쳐 강경일변도로 치닫는 것은 정말로 신중히 생각해야 할 문제이다.

무장간첩사건으로 한국정부의 대북정책은 변화가 예상되기도 했다. 국방부가 한미군사합동훈련인 팀스피리트 제계를 위한 구체적인 검토작업을 벌이기도 했다. 북한의 핵동결을 콜린턴 정부의 중요한 외교적 성과로 보고 있는 미국정부로서는 북한이 극도로 협오해 온 그리고 핵동결의 취소의 구실이 높은 팀스피리트훈련의 제계를 받아들일 입장이 아니다. 동훈련의 재개요청은 미국입장에서 볼 때 전체상황을 헤아리지 못한 매우 근시안적이고 비현실적 요구로 받아들여질 수밖에 없으며 결과적으로 한미관계를 불편하게 만들 가능성이 높다.

이를 위한 정책수단으로는 쌀지원의 중단 등 경협동결, 경수로 사업시기의 지연 문제 등의 동원이 고려되기도 했다. 그러나 미국정부는 간첩사건에도 불구하고 연착륙으로 표현되는 대북 전략의 기본틀을 유지하려는 자세를 보이고 있는 상황에서는 4자회담으로 북한을 끌어들이려는 우리 정부의 대북정책구도가 설득력이 있어 보인다.

미국은 무장잠수정 침투사건이 4자회담을 통한 남북 긴장완화와 북한의 핵동결이란 그동안의 한반도정책틀에 영향을 주어서는 안된다는 점을 강조하고 있다.

마이클 매커리 백악관대변인은 “4자회담이 한반도 긴장완화를 도모하기 위한 효과적인 방식이라는 견해를 계속 갖고 있다”고 주장했다.¹⁶⁸⁾ 한미외무장관회담에서 두 나라가 취하기로 한 조처는 연합방위태세 강화, 안보리의 추가 대응조치 여부에 관한 긴밀한 협력, 한미일 3국의 강력한 대북 경고 메시지 전달 등에 불과하다. 그러나 이번 회담에서 남북대화의 진전이 제네바 합의의 필수불가결한 요소라며 더욱 긴밀한 협력의 필요성을 강조하고 4자회담에 북한이 조속히 응해 오도록 대북 설득을 계속하기로 했다는 것은 북한에 대한 분명한 한미공조적 대응방향이다.

동사건에 대한 미국의 자세와 시각은 모든 당사자들이 더 이상의 자극적인 행동을 자제해줄길 바란다(크리스토퍼 국무장관)와 이번 사건이 더 이상 확대되지 않는 것이 중요하다(페리 국방장관)는 발언에 응축되어 있다. 미국은 지난 9월 24일의 한미외무장관 회담에서 이번 사건의 성격과 관련해 명백한 정전협정 위반일뿐만 아니라 중대한 대남 군사적 도발이라는 공통된 인식을 보였다. 북한의 보복위험에 대한 공동대처를 밝힌 10월 2일의 국무부성명도 같은 맥락이었다.¹⁶⁹⁾

미국은 한국의 4자회담으로부터의 궤도 이탈을 우려하고 있다. 한국정부는 10월 11일 북한의

168) 『중앙일보』, 1996년 9월 25일, 3면.

169) “외교·안보태세 긴급점검-한미공조”, 『한겨레신문』, 1996년 10월 5일, 3면.

무장공비 침투사건과 관련 북한에 납득할만한 조치를 요구하기로 하고 북한의 조치가 선행되지 않는 한 일체의 대북지원을 중단하기로 했다. 이에 대해 미국은 정부방침에 이해를 표시했으나 공비사태와 경수로지원문제를 연계시키는 것은 반대한다는 입장을 분명히 했다. 방한중인 로드 차관보와 권오기통일부총리, 공노명 외무부장관, 유종하청와대외교안보수석 등의 연쇄접촉을 통해 미국측에 정부의 입장을 전달했다. 10월 11일의 접촉을 통해 한미양국은 대북경수로 지원과 한반도4자회담을 계속 추진한다는 기본원칙은 재확인했으나 공비사태로 보류되고 있는 경수로 사업의 재개시기에는 이견을 보였다. 한국은 북한측의 태도변화가 없는 한 사업지연이 불가피하다는 입장을 보인데 반해 미국은 북미제네바합의 이행과 관련 조속한 사업재개 필요성을 강조한 것으로 전해졌다.¹⁷⁰⁾

물론 미국은 한미동맹체제를 매우 중요시하고 공비사건과 같은 북한의 도발에는 한국과 적극 협력해 공동대응할 것이다. 무력적 도발이 발생하는 경우를 대비한 한미공조는 한국외교에 있어서 매우 중요한 것이다. 그러나 한미공조는 북한의 군사도발에 대한 억지책으로서 기능해야지 북한의 조기붕괴를 촉구하는 것이어서는 안된다. 미국에 대한 과잉기대는 비현실적인 것이다. 미국은 한반도 비상사태에 대한 한미양국의 공동대처를 강조함으로써 한미안보협력체제를 재확인하였다. 그러나 중국과 러시아의 입장은 모호하며 미국이 언제까지 우리의 입장만을 지지할 것인지는 미지수이다. 특히 미국은 이번사건에도 불구하고 대북한 관계개선을 통하여 북한의 위협을 통제하고 북한정권의 붕괴로 인한 군사적 혼란을 방지한다는 연착륙의 기존정책을 고수할 것으로 예상된다.¹⁷¹⁾

앞으로 한미간에는 대북정책을 둘러싸고 적지않은 마찰이 예상된다. 제네바합의와 KEDO를 통한 북한경수로건설을 비롯한 미국과 일본의 북한관계개선 정책은 북한 끌어안기정책의 일환으로 한국측의 불만에도 불구하고 어쩔 수 없는 선택으로 한미간의 협력을 통해 추진되고 있다. 무장잠수정 남파라는 북한의 돌발적인 행동에도 불구하고 미국은 북한과의 접근에 있어서 사전 이전과 크게 변화된 모습을 보여주지 않았다. 이처럼 미국과 북한과의 관계개선은 미국의 의지가 상당한 결정권을 갖고 있다.

한국은 이러한 상황에 직면하여 미국과의 관계에서 정책적 자율성을 모색하는 정책을 추구해야 한다. 한국은 한반도에서 전쟁의 위협을 제거하고 안정과 평화를 얻기 위한 최선의 선택은 남북한간의 직접대화를 통한 신뢰회복에 있음을 염두에 두고 미국정부에 대해 남북대화의 재개가 미북관계의 정상화의 관문이라는 점을 외교채널을 통해 확인시켜야 할 것이다.

더욱이 남북한의 교차승인에 대한 문제도 남한정부가 적극적으로 검토해야 하는 문제라고 생각한다. 한반도의 교차승인의 필요성은 동북아 관련 모든 국가가 인정하고 있다. 북한도 겉으

170) 『중앙일보』, 1996년 10월 12일, 1-2면.

171) 정진위, “긴장조성 북의 속셈”, 『동아일보』 1996년 10월 10일 5면.

로는 한반도의 교차승인이 한반도 분단의 영구화라는 주장으로 반대의 태도를 보여 왔지만 현재는 미국과의 관계개선에 적극성을 보이는 등 교차승인을 기정사실로 받아들이고 있는 것으로 보인다. 한반도의 교차승인은 한반도의 긴장완화와 평화유지를 위한 전제조건 중의 하나이다. 주변4강국의 교차승인 통일과정에 있어서나 통일 후를 대비하여 반드시 필요한 하나의 절차인 것이다. 따라서 교차승인의 전제조건인 북한의 대미·일관계 정상화는 한반도의 평화와 통일에 있어서 가장 필수적으로 요구되는 사항으로 지적되고 있다.¹⁷²⁾

새로운 국제환경은 남북한관계의 모든 문제에 있어서 남북한 당사자의 원칙을 존중하는 방향으로 전개되고 있다는 점에서 남북관계의 전망도 그렇게 어두운 것만은 아니다. 남북한은 과거와는 달리 대외관계에서 강대국의 영향력을 벗어나 자주성과 독자성의 영역을 보다 확대시킬 수 있고, 남북관계 및 통일문제에 있어 민족 내부의 역량이 가장 중요한 변수로 등장했다. 현재 북한이 남북대화 재개의 전제조건을 까다롭게 제시하고 있고, 무장잠수함 남파사건으로 인하여 남북한간에 갈등이 표출되고 있다. 그러나 남북관계의 진전과 미북관계의 진전이 실질적으로 연계되어 있다는 것을 잘 알고 있기 때문에 일정 기간이 지나면 남북대화에 응할 것으로 판단된다.

따라서 무장공비 남파사건에도 불구하고 한반도 4자회담의 제의는 여전히 유효하다¹⁷³⁾는 남한정부의 태도는 바람직한 것이며, 무력도발행위에 대해서는 강력한 응징이 필요하다. 이러한 사건을 계기로 국내적으로 안보체제를 강화하고 정치세력의 단합을 꾀하는 호기로 삼아야 하지만, 국제적 측면에서는 대북정책의 기초와 한미공조체제가 균열될 정도로 비약되는 것은 방지하는 이중적인 정책이 필요하다.

더욱이 북한은 핵개발 위협이나 한반도에서 전쟁위험을 담보로 북한이 처한 문제를 해결하려는 시대착오적인 행위 지속적으로 사용하고 있다는 점을 남한정부는 고려해야 할 것이다. 북한은 미국과의 단독접촉을 통한 대미관계 개선을 체제보전의 유일한 카드로 간주해 왔다. 이러한 목표를 달성하기 위한 가장 효과적인 방법은 위기국민 조장이었고 위기 증폭 술책은 미국의 직접적 개입을 유도하기 위한 것이었다.¹⁷⁴⁾

실제로 북한은 10월 2일 군사정전위 비서장급 회담에서 “한국에 보복하겠으니 미국은 간여하지 말라”고 한데 이어 10월 3일엔 『로동신문』의 논평을 통해 “백배 천배의 심혈적 타격으로 정벌할 것이라”고 위협했다. 그에 앞서 9월 26일 “남한 당국에 강력한 대응조치를 취할 것(당정 비상연합회의)”이라고 했으며, 9월 27일엔 남조선에 “백배천배 보복할 권리를 갖고 있다”고 위협했다. 미국에 간섭하지 말라는 말을 사용함으로써 한국과 미국을 분리시키려는 이간책을 사

172) 김계동, “북한의 대미정책”, 210쪽.

173) 『중앙일보』 1996년 9월 20일, 2면.

174) 『한겨레신문』, 1996년 10월 4일, 3면.

용하고 있다. 한미간에 방위력을 강화한다는데 합의하고 있으나 북한의 제재에 있어서는 이견을 보이고 있다는 것¹⁷⁵⁾은 북한의 이러한 정책이 어느 정도 기능을 하고 있음을 보여주는 것이라고 할 수 있다.

북한이 다시 위기국면을 조성하고 있는 것은 대통령선거를 앞둔 미국의 클린턴 행정부를 겨냥한 것으로 보인다. 북한은 미국의 무력대응을 초래하지 않는 범위내에서 대남위협을 강도를 높임으로써 미국과 협상을 추진하려 할 것이다. 이러한 북한의 전략에 대한 강력한 응징과 적극적인 대미외교를 통한 한미공조를 이끌어내는 것이 필요하다. 로드 국무부차관보는 10월 10일 김포공항 도착성명을 통해 “클린턴 대통령과 워런 크리스토퍼 국무장관도 북한의 행동에 우려를 표명했으며 굳건한 대한방위공약을 명확하고 분명하게 밝혔다”¹⁷⁶⁾고 표명한 것과 같은 한미공조가 지속적으로 유지되도록 한국정부는 외교적 노력을 경주해야 한다.

여기서 우리가 간과해서는 안되는 문제는 정부가 한미공조는 깨뜨리지 않고 싶기 때문에 북한의 무력도발에도 불구하고 4자회담 추진과 경수로 사업 등 대북정책의 기본틀을 유지해 나간다는 생각은 지양해야 한다. 그것은 대북정책의 방향이 무엇인지를 모호하게 만드는 결과를 낳을 수도 있다는 점이다. 그리고 4자회담의 핵심이 미국과 우리 정부가 한반도문제 해결의 당사자원칙을 확인했다는 점을 분명히 인식해야 한다. 한국이 4자회담에 동의한 것은 미국이 남북당사자 원칙을 지키겠다고 약속했기 때문이다. 정전협정을 평화협정으로 바꾸는 문제와 남북한간의 긴장해소, 그리고 통일은 위한 여러 가지 협의 등은 남북한이 우선 합의한 후 미국 등 관련국가가 이를 뒷받침하는 조치를 취해야 하는 것이라는 점을 분명히 우리 정부는 인식해야 한다. 4자회담에서 우리는 미북협상에 대한 방해로 하지 않는 대신에 미국의 당사자원칙 지지를 받아낸 것이다. 따라서 이 점을 더 확실히 해두는 것이 현재와 같은 남북한의 긴장상태가 조성된 상황에서는 급선무이다. 아울러 당사자원칙의 적용범위를 구체화하는 것도 필요하다.

4.2 대북경제협력정책

4.2.1 북한의 경제정책

북한은 기회가 있을 때마다 자력갱생에 의한 자립적 민족경제의 달성이라는 우리식 사회주의의 고수방침을 밝히고 있다. 이는 가시적 성과가 없는 상황에서 원칙의 변화는 북한체제의 내부에 큰 혼란을 초래하여 체제붕괴로 이어질 수 있다는 우려 때문이다. 중앙집권적 명령경제의 원칙이나 자력갱생의 원칙 등의 관리원칙이 북한의 경제체제를 지탱하고 있는 핵심적인 요

175) 클린턴행정부는 북한과 조용한 협상을 진행하면서 4자회담설명회 참여를 대가로 북한에 제한적인 경제체제 완화를 제시하고 있다. 셀리그 헤리슨, “미 대선과 한반도정책”, 『한겨레신문』 1996년 10월 10일, 5면.

176) 『동아일보』, 1996년 10월 11일, 1면.

소이다.

북한이 현재와 같은 체제의 생존까지 위협받을 정도로 심각한 경제의 위기에 처하게 된 것은 바로 명령경제의 구조적인 문제점 때문이다. 1980년대 말부터 시작하여 1990년대 초까지 계속된 사회주의국가의 급격한 변화와 냉전체제의 종식은 북한의 경제를 어렵게 만들었다. 즉 북한은 사회주의국가의 변화와 자본주의제도의 도입으로 인하여 주요 무역상대국들을 상실했고 구 소련과 중국으로부터의 원조도 대폭 감소되었다. 여기에도 자연적인 재해인 냉해와 수해가 겹쳐 만성적인 식량부족을 부채질하는 결과를 가져왔다. 식량난과 함께 북한경제의 침체를 가속화시키는 것은 만성적인 구조적 에너지 부족현상이었다. 북한의 에너지는 석탄 64%, 목재와 동식물 배설 합성연료 18%로 화석연료에 의존하고 있으며, 휘발유 및 경유제품 의존은 아주 미약한 것으로 나타났다.¹⁷⁷⁾

북한주민들은 만성적인 식량부족과 생활필수품 부족으로 인해 근로의욕을 상실하고 있으며 원자재 및 에너지 부족으로 많은 공장이 가동을 중단하고 있는 상태이다. 그러나 북한은 경제를 활성화시키기 위한 투자재원이 절대적으로 부족한 상태에 놓여있다. 그러므로 북한경제는 외부로부터의 지원이 없다면 단기간 내에 이를 극복하기가 불가능한 것으로 알려지고 있다. 김정일정권은 경제난을 해결하기 위해 대폭적인 개혁과 개방정책의 필요성을 절감하면서도 체제에 미치는 악영향을 고려해 과거 김일성시대의 제한적인 개방정책을 당분간 고수할 수밖에 없을 것으로 보인다. 김정일은 김일성의 생전에 중국식의 점진적이고 선택적인 개방정책을 긍정적으로 검토해 왔다.¹⁷⁸⁾

중국경제의 성공은 북한정권에 영향을 줄 수밖에 없었다. 그러나 외국기업과의 협작을 공식적으로 합법화시키는 것은 북한으로서는 커다란 모험일 수밖에 없다. 그것은 북한 자체를 변화시킬 수도 있는 자본주의 국가와의 인적 물적 교류는 과거 차관과 무역을 통한 경제교류와는 성격이 근본적으로 다른 것이기 때문이다.¹⁷⁹⁾

사회주의권이 붕괴된 상황에서 북한은 군사적 차원의 안보문제를 해결하고 경제를 회복시켜 인민대중의 생활수준을 향상시켜야 하는 것이다. 이를 위한 정책의 과제는 침체에 허덕이는 경제를 회복시키기 위해 기존의 생산과 관리방식을 개선해야 하는 것이다. 이를 해결하기 위해 북한은 농업, 경공업, 무역제일주의 방침과 나진선봉자유무역지대를 성공시키고자 한다. 김정일은 단기적으로 무역확대와 나진선봉지역에 대한 개방정책을 적극화할 것으로 보인다. 그러나

177) 고유환, "북한 사회주의체제의 구조적 위기와 김정일정권의 진로", 『한국정치학회보』 제30집 2호, 한국정치학회, 1996, 238쪽.

178) 홍성국, ""김정일의 경제정책 성향과 방향", 현대경제사회연구원 편, 『북한경제의 오늘과 내일』(서울:현대경제사회연구원, 1996), 302-303쪽.

179) 김창희, "전환기 북한의 개방정책과 내남정책", 한국국제정치학회·한국국제 정치학회 호남지회 공동학술회의 발표문(1996년 9월 20일), 11-12쪽.

개혁과 개방을 연계시켜 내부적인 체제전환으로 연결시키지는 않을 것이다. 이러한 정책의 적실성 여부에 관계없이 북한은 관리원칙이나 지도원리를 근본적으로 수정할 수는 없고 현재의 관리원칙의 내적 변화나 재해석을 통해 당면한 경제문제를 해결할 수밖에 없는 것이다.¹⁸⁰⁾

결국 북한경제의 회생여부와 개방정책의 확대여부의 척도는 나진선봉자유무역지대의 성패인 것이다. 북한이 외국의 자본과 기술을 유치하기 위해서는 이 지역의 투자안전이 보장되어야 한다. 이를 위해 북한도 투자국들의 안전보장을 증명하기 위해 미국, 일본 등과의 적극적인 관계 개선을 시도하는 한편, 나진선봉지역에 대한 투자안내서를 제작하고 해외에서 투자설명회를 개최하는 등 적극적인 개방자세를 보이고 있다.

4.2.2 북한경제의 지원과 협력

북한의 경제적 어려움이 심각하다는데 대해서는 한미간에 별로 이견이 없는 것으로 보인다. 북한의 어려운 경제사정에 비추어 보아 미국을 서방국가들의 경제적 지원, 특히 식량난은 북한에게 상당히 절실한 것이다. 경제적 측면에서의 미북관계는 1996년 11월의 대통령선거를 앞둔 미국정부가 북한의 협조적 태도에 대해 상응하는 보상을 약속하되 미국의 재정적 부담을 최소화하는 정책을 구사할 것이며, 그 과정에서 한국정부의 이해와 협조를 구하는 행태를 보일 것이다. 특히 대통령선거를 앞두고 대북경제제제완화 2단계조치, 북미연락사무소 개설 등을 단행할 가능성도 높다. 물론 미국은 미사일수출, 유해송환, 인권 테러지원 등 미해결 문제에 대한 정치적 지렛대 확보를 위해 핵심적인 제재수단은 앞으로 상당기간 계속 유지할 것으로 보인다.¹⁸¹⁾

유엔세계식량계획(WFP)은 1995년 11월 10일 평양에서 홍수피해를 본 북한에 880만달러 상당의 긴급구호쌀과 식용기름을 제공하는 내용의 협정을 체결했다. 미국정부도 식량난을 겪고 있는 북한에 대해 정부차원의 지원을 한다는 방침을 1996년 1월 16일경부터 한국정부에 통보하여 오고 있다.¹⁸²⁾ 미국정부는 유엔기구 등의 평가를 토대로 할 때 북한의 식량난이 매우 심각하다는 판단 아래 북한의 식량난을 인도적 차원에서 방치하기 어렵고 이를 방치할 경우 한반도 평화에 저해요인이 될 것이라고 판단하고 있다. 중국외교부대변인도 1996년 1월 23일 가진 외신기자브리핑에서 중국이 1995년 북한에 3천만위안(약365만8천달러)식량을 원조했다는 사실을 밝히면서, 한·미·일 등이 북한 식량난 해결을 위한 구체적인 행동을 보여야 한다고 주장했다.¹⁸³⁾

180) 양범직, “북한의 권력승계 문제와 경제정책의 변화”, 현대경제사회연구원 편, 『북한경제의 오늘과 내일』(서울:현대경제사회연구원, 1996), 339-340쪽.

181) 『중앙일보』, 1996년 8월 2일, 2면

182) 『동아일보』, 1995년 11월 12일, 2면.

183) 『한겨레신문』, 1996년 1월 24일, 1면.

1996년 1월 24일-25일에 있는 한·미·일의 하와이회담에 임했던 한국정부의 입장은 북한의 식량난에 대한 실상이 우선 파악되어야 하며, 식량지원이 이뤄지더라도 다른 목적으로 변질되어서는 안된다는 것이었다. 한국정부는 한국총선이 끝나는 4월까지 대북한 식량지원을 유보해 줄 것과 공법 480호에 의한 미국의 대북한 지원방안에 반대한다는 의사를 표명했다. 반면에 미국은 상대적으로 북한식량난을 심각하게 보는 것으로 인식되었다. 그러나 동회담에서 삼국이 북한의 식량문제에 대해서는 공조체제를 유지할 것 정도만 합의했으며, 북한에 대한 식량지원은 결의하지 않았다. 그러나 회담직후 1996년 1월 29일에 미국정부가 의회의 승인없이도 빠른 시일안에 북한에 식량은 지원할 수 있는 방안을 적극 검토하고 있다는 것과 북한에 대한 식량지원을 반대하는 한국의 입장을 이해하지 못한다는 것을 밝혔다.¹⁸⁴⁾

북한은 국제사회에 대하여 식량난해소를 위한 적극적인 지원을 표명하였다. 북한의 조선기독교도연맹 강영섭위원장은 1996년 2월 1일에 '동북아시아의 평화를 위한 나눔과 연대회의'에서 '북한 수해피해상황 및 대책 필요성에 대한 보고'를 통해 북한은 1995년의 수해로 5백20만명의 주민이 피해를 입었고, 그 피해액은 1백50억달러에 이르며 이로 인해 주민들의 식량형편에서 긴장된 국면이 조성되고 있다고 밝혔다. 특히 "식량생산 감소량은 논벼 1백8만톤과 강냉이 81만톤에 이르고, 1백5만톤의 재고식량도 물에 떠내려가 올해 3백20만톤 정도의 식량이 부족할 것으로 예상된다"며 식량 및 콩가루와 사탕가루와 같은 식료품 지원을 호소했다.¹⁸⁵⁾

미국정부는 2월 2일 한국정부의 반대를 무릅쓰고 북한의 식량난을 돕기 위해 2백만달러 규모의 지원을 하기로 했다고 미국무부 대변인의 성명을 통해 공식적으로 발표했다. 2월 3일 한국을 방문한 레이크 백안관 안보보좌관은 한국의 외교안보 수뇌들과 만나 대북한정체의 변화 가능성을 타진했고 미국의 대북식량원조에 대한 입장도 피력했다.

북한의 식량지원과 4자회담 수용이 직접 연계되어 있는지에 대한 미국의 태도가 상당히 불분명하다. 번스 미국무부 대변인은 8월 5일 국무부 정례브리핑에서 "대북식량지원과 4자회담은 연계되어 있지 않다"면서 만약 "유엔이 추가적인 식량원조를 요청해 온다면 확실한 약속을 할 수는 없지만 거부하지 않고 검토할 것"이라고 밝혔다. 이러한 발언은 8월 3일에 방한한 찰스 카트빈 국무부 동아태 담당 부차관보의 주장과 상반되는 것이다. 8월 3일 카트빈 부차관보와 한국 정부관리 사이의 협의에서는 북한이 4자회담을 수용해야만 대북지원이 가능하다는 말을 재확인해 대북지원의 한 부분인 식량지원이 4자회담과 실질적으로 연계되어 있음을 보여 주었다.¹⁸⁶⁾ 이러한 미국의 혼선 속에 북한도 수해와 관련해 이례적으로 외교부대변인 담화를 통해 국제사회의 지원을 공개적으로 요청했다.¹⁸⁷⁾

184) 『한겨레신문』, 1996년 1월 30일, 1면.

185) 『한겨레신문』, 1996년 2월 2일, 2면.

186) 『한겨레신문』, 1996년 8월 7일, 2면.

미국은 북한이 식량난이 심각하다는 인식하에 국제기구들을 통하여 북한정권을 미북협상에 끌어내고 북한정권의 붕괴를 억제한다는 의도하에 북한에 대한 식량지원문제를 적극적으로 검토했다. 이러한 미국의 입장은 북한이 4자회담에 대한 긍정적 반응을 보이지 않고 이에 따라 남북대화가 재개되지 않고 있는 상황에서, 그리고 북한의 대남 군사적 도발행위가 자행되는 상황에서도 대북지원을 해야 하는 상황과는 상당히 갈등을 일으키는 문제가 되고 있다. 이것은 미국과 남한정부가 안고 있는 대북정책에서의 딜레마이기도 하다.

남한정부는 8월 14일 대한적십자사를 창구로 일원화해 북한 수해를 지원하기로 했는데, 이러한 방침은 그동안 북한의 공식요청이 있어야 지원문제를 검토하겠다는 애초의 입장에서 상당히 진전된 것이었다. 김영삼대통령은 8·15경축사에서 북한의 4자회담 수용을 거듭 촉구하면서 이를 받아들일 경우 식량난에 대한 근본적 지원, 남북교역의 확대, 남한 관광객의 북한 방문 허용 등 북한의 경제난 해소를 위한 적극적인 조치를 취할 방침임을 밝혔는데 김대통령의 모든 제안들이 4자회담 수용을 전제로 하고 있다.¹⁸⁸⁾

이에 북한은 4자회담에 응해야 경제지원이 가능하다는 우리 정부의 입장을 격렬히 비난하고 나섰다. 8월 24일 북한은 평양방송을 통해 4자회담은 북미협상틀에 끼어들어 정치적 어부지리를 얻기 위해 한국정부가 미국에 요구한 것이라고 평가절하하면서 한반도의 평화·안전은 북한과 미국만이 해결할 수 있다고 주장하면서도 남북한과 미국간의 4자회담 설명회에 참석하는 조건으로 대규모 경제지원을 요구하고 있다.¹⁸⁹⁾

이러한 북한의 식량난 해소를 위한 추가 쌀지원문제에 대해서는 북한의 무장잠수정 침투와 북한의 정치적 보복 주장들로 인하여 북한에 대한 국내여론이 매우 부정적이기 때문에 현재로서는 남한정부가 검토할 수 없는 문제가 되어버렸다. 그러나 북한이 남한정부에 대하여 공식적인 사과를 하고 남북대화의 재개가 전제가 된다면 인도적 차원에서 충분히 검토해야 하며 국제여론을 무시할 필요는 없는 문제라고 생각한다.

남북한간에는 현재 직간접적인 형태의 무역교류가 행해지고 있으나 남북한간의 자유로운 경제교류는 이루어지지 않고 있다. 남북한간의 경제교류의 활성화를 위한 장애요인으로서는 간접교역 위주로 이뤄지고 있는 남북한간의 교역형태, 무역협정 및 투자보호 협정 등 경제교류에 필수적인 제도적 장치의 미비, 그리고 정치군사문제 또는 남북대화에 연계되어 추진되고 있는 경험의 추진전략상의 문제점 등이 지적되고 있다.¹⁹⁰⁾

남북경협에 대해 북한은 경험을 통하여 북한의 침체된 경제를 회복시키겠다는 체제수호적

187) 『한겨레신문』, 1996년 8월 9일, 1면.

188) 『한겨레신문』, 1996년 8월 17일, 3면.

189) 『중앙일보』, 1996년 9월 2일, 5면.

190) 이상만, “정경분리의 경제교류를”, 『한겨레신문』, 1996년 8월 5일, 6면.

목적으로 임하고 있다. 북한이 경제난을 극복하기 위하여 가장 절실하고 필요한 것이 남한의 경제협력이다. 북한의 지도층도 이를 잘 알고 있으나 이것을 들어내놓고 추진할 수도 없는 실정이다. 그러므로 비정치적 차원에서 이를 추진해 오고 있다. 남한의 경제협력은 세가지 차원으로 나눌 수 있다. 즉 일반교역, 위탁을 받아 가공해 주는 교역, 직접투자이다.

남북한의 교역은 지난 1984년 9월 북한적십자사가 수혜물자인 쌀과 직물을 제공하여 이를 남한이 인수함으로써 시작되었다. 그러나 실질적인 교역은 1988년 남한에서 소위 7·7선언과 대북경제개방조치를 발표함으로써 시작되었다. 1990년 8월 1일에는 남북교류협력법이 제정되고 남북교류협력기금법이 제정시행됨으로써 남북경제교류가 법적 제도적 뒷받침 하에 이루어지게 되었다.

1992년 7월 19일에는 북한의 부총리가 남한을 방문하였고 두만강 유역개발사업과 관련하여 남한 대표단의 북한방문을 비롯하여 남포조사단의 방북 등이 이루어졌다. 이를 계기로 남북한 간의 교류는 실질적인 경제협력 단계에 진입하는 듯한 양상을 보여주었으나 그후 북한의 핵문제, 김일성의 사망 등으로 남북간에 긴장상태가 이루어지면서 경제교류는 침체상태를 면치 못하였다. 그러나 1996년 6월 쿠알라룸푸르회담에서 경수로 지원과 관련하여 한국의 중심적 역할이 보장되는 방향으로 타결되자 남북한 경제교류관계는 어느 정도 호전되었다. 또한 남한이 북한의 쌀지원요청을 받아들여 1995년 6월부터 10월까지 15만톤의 쌀을 북한에 무상으로 제공하였다. 그후 남북한간에 제기된 여러 가지 문제는 다시 남북경협을 경색시켰다.

이처럼 남북경제협력은 정치적인 문제와 밀접히 연계되고 있으나 1988년 대북개방조치 이래 교역량이 꾸준히 증가되고 있다. 1995년에 남한한간의 교역규모를 살펴보면 남한이 반입액 229.9백만달러, 반출액 64.4백만달러로 총무역규모는 287.3백만달러 전년 대비 147%나 증가하였다.¹⁹¹⁾ 그러나 남북한간의 교역은 간접교역이 대부분을 차지하고 있다는 데 문제가 있다. 간접교역이 전체교역에서 차지하는 비중이 전체의 95%를 차지할 정도이다. 특히 대북반출이 증가하고 있는데 이는 북한이 남북교역을 통해 물자품귀현¹⁹²⁾상을 해소하려는 노력에 따른 것으로 보인다.¹⁹²⁾

남한의 경우는 북한의 개방과 개혁을 유도하기 위한 대북정책의 일환으로 접촉을 통한 변화라는 통일정책적 목적을 추진하고 있다. 북한은 남북한 경협으로 인한 체제위협에 극도로 민감하기 때문에 경협의 우선 순위도 미국, 일본 등 북한체제에 직접적으로 위협이 안되는 국가와의 경협에 우선 순위를 부여하고 있으며 남한기업과의 경협은 외국 기업의 투자를 유인하기 위한 투자환경 조성 차원에서 진행되는 경향이 있다. 북한은 경제교류 활성화를 위한 정부차원의

191) 통일원 교류협력국, 『남북교류협력동향』(서울:통일원, 1996.3)

192) 김용호, "최근 북한의 대외 경제관계의 동향과 전망", 현대경제사회연구원 편, 『북한 경제의 오늘과 내일』(서울:현대경제사회연구원, 1996).

남북대화에는 소극적이며 남한기업과의 개별적 접촉을 통해 투자상담을 진행하고자 한다.

남한의 경우에는 경협은 통일정책의 일부이기 때문에 정부에 의한 조정이 이루어지고 있으며 정치군사문제 또는 남북 대화와 연계하여 추진하고자 한다. 이러한 연계전략 때문에 남북한 간의 경협은 남북한의 정치·군사상황 등에 민감한 영향을 받으며 남북경협은 우리 기업으로서 는 위험이 높고 불안정한 투자가 되고 있다. 따라서 남북경제교류를 활성화하기 위해서는 이러한 입장 차이를 감안해 일정 기간은 정경분리 원칙에 따라 민간과 정부가 역할을 분담하여 경제교류를 추진하는 것이 바람직할 것이다. 민간의 인도주의 차원의 경협과 기업의 경제실리 위주의 경협, 그리고 정부의 통일지향적 경협을 분리하여 추진할 필요가 있다.

제네바 합의 이후 북한은 나진선봉지역에 외국의 투자가 미미하자 투자유치단을 각국에 보내 설명회를 개최하는 등 나름대로 노력을 경주하고 있다. 1996년 7월 북한의 대외경제추진위원회 위원장 김정우는 일본과 홍콩에서 나진선봉지역에 대한 외국인 투자유치설명회를 개최하였다. 여기에서 나진선봉지역투자에 대한 특혜를 강조하면서 투자를 유인하고 있다.¹⁹³⁾

그러나 북한이 경협과 관련하여 1996년 9월초에 나진선봉지역 투자포럼 한국인 참가신청자 중 20명만을 선별 초청하는 것과 같은 남한과의 관계개선을 위해서는 부정적인 측면을 노정하였다. 남한정부는 한국인 참가 신청자 53명 전원을 수용할 것을 유엔개발기구(UNDP)을 통해 북한에 촉구했다.¹⁹⁴⁾ 북한의 동의를 얻지 못한 남한 정부는 9월 10일 나진선봉국제투자포럼에 대표단을 보내지 않았다. 북한이 우리 대표단 중 일부에게만 초청장을 보낸 것은 국적과 지위에 관계없이 자유로운 참가를 보장한다는 국제기구와의 약속을 스스로 파기하는 행위라고 밝히면서 대표단 파견을 취소했다고 발표했다.¹⁹⁵⁾

나진선봉국제투자포럼(9월 13-15일)에 17개국 407명이 참가하는 것으로 잠정 집계되었는데¹⁹⁶⁾, 북한의 김정우 대외경제협력추진위원회 위원장은 9월 14일 한국의 나진선봉국제투자포럼 불참과 관련해 앞으로 한국과 대화를 하지 않겠다는 강한 불만을 나타냈다.¹⁹⁷⁾ 국제투자포럼 직후 남한 정부는 9월 17일 북한이 한국 기업들만을 대상으로 하는 별도의 나진선봉투자설명회 개최를 정식 제의하면 참석을 검토하겠다고 밝혔다. 북한의 나진선봉 설명회 참가단 선별 초청으로 참가가 무산된 직후에도 정부는 시범적 규모의 남북경제협력사업은 꾸준히 추진해 나갈 것이라고 밝히는 등 대북정책에 변화가 없음을 천명했다.¹⁹⁸⁾

그러나 북한의 무장잠수정 침투가 있는 이후인 10월 1일 김영삼대통령은 “향후 북한의 명확

193) 『조선일보』, 1996년 8월 1일.

194) 『중앙일보』, 1996년 9월 9일, 2면.

195) 『중앙일보』, 1996년 9월 11일, 1면.

196) 『중앙일보』, 1996년 9월 13일, 2면.

197) 『동아일보』, 1996년 9월 15일, 2면.

198) 『한겨레신문』, 1996년 9월 18일, 2면.

한 태도변화가 있을 때까지 일방 시혜적이거나 교섭에 의하지 않은 대북지원은 재고할 것”¹⁹⁹⁾이라고 발표함으로써 시혜성 대북지원을 재고하겠다는 의지를 천명하고 있다. 이러한 의지천명은 북한이 적화통일전략을 버리지 않고 있으며, 심각한 경제난과 체제위기에 직면해 언제 어떤 일을 저지를지 모르는 위험한 상황이라는 김대통령의 대북인식에 밑바탕을 둔 것이다. 김대통령은 “앞으로의 모든 대북정책을 북한의 대남 적화전략에 효과적으로 대응하는데 중점을 두고 재정리하겠다”고 선언했다. 또한 “철저한 힘의 우위에 의해 대북정책을 수행해 나가겠다”는 의지도 명확히 했다. 이것은 8·15일의 경축사에서 밝힌 “경색된 남북관계를 평화와 협력의 태도로 출어나갈 것이라는 선언과는 180도 달라진 것이다.²⁰⁰⁾

그 동안의 남한 정부 대북경제정책의 기조는 북한을 대화의 장으로 끌어내자는 측면이 강한 것이었다. 실제로 김영삼대통령은 남미순방중에 35만달러의 인도적 대북지원의사도 비춘 적이 있었다. 정부가 북한의 무력도발에 대해서 각종 국제기구를 통한 외교적 압박을 하는 것은 바람직하지만, 이러한 방식이 북한의 경색된 태도를 바꾸어 놓을 수 있는지에 대해서는 상당히 회의적이다. 남북경협과 인도적 대북경제지원 속도의 조절을 통하여 북한에 대한 효과적인 제재수단으로 사용하려 하지만 미국이 이에 협조하지 않으면 성과를 내기 어려운 문제이다. 정부는 남북경수로건설과 4자회담의 추진을 연계시키는 방법을 고려하기도 했으나 북한을 궁지로 몰지 않기 위해서 경수로사업과 4자회담의 추진은 계속하기로 밝혔다.²⁰¹⁾

간첩사건 이후 남북경협이 상당히 축소되는 등 정부의 대북정책의 움직임이 가시화되고 있다. 현재 정부의 대북 제재방안으로 거론되고 있는 것은 대북경수로 지원사업의 동결, 기업인 방북 불허 및 대북투자규제, 적십자사나 국제기구를 통한 대북지원 중단 등이다. 이것만이 북한과의 관계개선을 끌어내기 보다는 현 상황을 더욱 악화시킬 것이다.

정부의 식량지원이나 경협을 통한 북한끌어내기는 미국을 비롯한 주변 4강의 적극적인 협조가 있어야만 가능한 것이다. 따라서 한국정부는 북한의 무력도발을 억제하고 북한을 한반도 문제해결을 위한 4자회담에 응하게 하기 위해서는 보다 적극적인 경제외교를 펴나가야 한다. 특히 경수로건설사업은 한국정부가 이미 미국과의 공조를 통해 사업을 추진하기로 한 문제인 만큼 이 문제를 통해서 북한을 조절하려 하기보다는 북한이 절실히 필요로 하고 있는 한국기업들과의 경제협력이라는 수단을 최대한 활용하여야 한다. 북한의 개방개혁이 제대로 진행된다면 상당한 남한에 상당한 이점을 제공할 수 있는 잠재적 시장이며, 북한이 중국, 동남아 등을 대체할 수 있는 배후 생산기지로 발전할 가능성을 가지고 있다는 점에서 남한의 국익에 준거하여 북한과의 경제교류문제는 적극적으로 검토해야 한다.

199) 『동아일보』, 1996년 10월 2일, 1면; 『중앙일보』, 1996년 10월 2일 1면, 3면.

200) 『한겨레신문』, 1996년 10월 2일, 1면.

201) 『동아일보』, 1996년 9월 23일, 2면.

4.3 주한미군의 철수

한미관계에서 가장 뚜렷한 특징은 군사적 차원이 중심적 위치를 차지하고 있다는 사실이다. 이러한 결과는 몇가지 중요한 결과를 낳았다. 첫째 그것은 한미양국의 대북한 정책을 한반도에 서 남북간의 평화적 공존을 조장하기 위한 정치외교적 노력들을 대체로 배제하는 군사 중심적 사고에 바탕을 둔 좁은 영역의 정책들에만 한정시키는 경향이 있었다. 둘째로 미국의 대한정책의 전반적 방향을 결정한 열쇠는 두 나라간의 상호적인 작용이었다기보다 미국 내부의 상이한 외교정책 비전들을 가진 상이한 집단들간의 내적인 정치적 권력관계라는 사실이다. 셋째는 미국과 남한이 북한 핵문제를 다루는 방식을 결정함에 있어서 종속적 군사관계의 중심성은 적어도 두가지 측면에서 중요한 역할을 했다는 사실이다. 핵문제를 다루는 과정에서 군사 중심적 접근은 두 나라의 정책결정집단들의 상당 부분에서 지배적인 태도로 남아 있었고 이것은 한반도에서 몇차례에 걸친 심각한 군사적 긴장을 증폭시키는 원인들이 작용하기도 했다. 온건파들의 정치적 접근이 북한 핵문제 해결에서 궁극적 승리를 확보했는데 이 과정에서 이니셔티브는 미국 내 리버럴리스트들에 의한 것이었고, 한국정부 지도층은 그러한 접근에 오히려 저항했다는 점이다. 남한의 이러한 행태적 패턴이 최근 북한이 남한과의 대화를 거부하는 경향을 보이는 중요한 요인의 하나였다.²⁰²⁾

따라서 향후 미북관계 개선에 상당한 영향을 줄 수 있는 변수 중의 하나가 정전협정의 평화협정으로 전환문제와 주한미군의 문제이다. 연락사무소 개설 뒤에는 대사급 외교관계 수립 및 북미 평화협정 체결 등이 다음의 요구사항이 될 것이며 이는 결국 주한미군의 철수문제로 연계될 수밖에 없다.²⁰³⁾ 미북관계를 미북수교관계로까지 발전시키려면 현재의 정전체제를 일단 평화체제로 전환시키고, 북한이 주장하는 주한미군의 철수문제도 고려해야 한다. 미국은 장기적으로 동북아에서 중국을 견제하기 위해서라도 북한을 자신의 영향권 아래 끌어드리려는 전략을 구상할 수 있다.

북한은 대미 평화협정안을 내놓고 계속 대미공세를 펴면서 대미접촉을 시도했으나 미국은 남북한의 문제라고 거부해 왔다. 북한은 그동안 정전협정의 무력화를 위해 정전협정의 실체인 중립국 감시위원회와 군사정전위원회에 대한 치밀한 와해 작업을 벌여왔다. 북한은 정전협정 무효카드로 적극적인 대남공세정책을 펼쳐 왔다.

10여년 전부터 북한은 북미평화협정체결로 현 휴전체제를 대체할 것을 요구해 왔다. 그리고 지난 3-4년간 한국군장성이 UN군측 수석대표로 지정된 군사정전위원회에는 불참하는 대신 스스로가 판문점 대표부를 만들어 필요하면 미군측과 직접접촉을 해 왔다. 북한은 중립국감시위원회 체코대표단을 축출하고 폴란드대표단도 축출하면서 1994년 4월 28일에는 군사정전위원

202) 이삼성, 앞의 글, 151-152쪽.

203) 오기평, 앞의 책, 411쪽.

회 비서장회의에서 군사정전위원회의 기능중지를 일방적으로 통보하고 아울러 미국에 대해 새로운 평화보장체제 수립을 제의하였다. 즉 한반도에서 조성되고 있는 제반사태는 북한과 미국 사이의 적대관계를 해소하고 화해를 이룩하며 한반도의 진정한 평화와 안전을 보장하자면 반드시 정전협정을 평화협정으로 바꾸고 현정전기구를 대신하는 평화보장체제를 수립할 것이 요구되며 한반도에서 무력증강이나 전쟁도발을 막고 정세를 안정시키며 공고한 평화와 안전을 실질적으로 담보할 수 있는 새로운 평화보장체제 수립을 위한 협상을 진행할 것을 미국에 제의하였다.²⁰⁴⁾ 그리고 5월 24일에는 군사정전위원회를 대신할 조선인민군판문점 대표부의 개설을 유엔 군사령부에 일방적으로 통한 것이다.

1996년에 들어와서는 2월 22일에는 외교부대변인 성명을 통해 미국에 대해 평화협정이 체결되기 이전의 단계적 조치로 북미간의 잠정협정체결, 잠정협정의 이행감독을 위한 판문점 내 군사정전위원회를 대신하는 북미군사공동기구 설치, 잠정협정 채택 및 군사공동기구 설치문제를 토의할 협상안을 내놓았다. 3월 29일에는 북한 인민부력부 부부장 김광진이 비무장지대에서 모종의 조치를 취할 것을 선언한 이후 비무장지대 업무포기 선언과 군사행위로 현실화되어 한반도 정세의 긴장 및 국제적 우려를 고조시키는 상황으로까지 발전했다. 4월 4일 북한은 판문점 대표부 대변인 성명을 통해 군사분계선과 비무장지대를 출입하는 인원들과 차량의 모든 식별표시 부착용을 내용으로 하는 비무장지대 불인정을 발표하고 4월 5일에는 북한군 중무장병력을 판문점 공동경비구역에 투입하여 3일간 군사시위를 벌이기도 했다. 이러한 무력시위에 대해서 남한정부는 미국정부와 견해 차이를 노정했다. 남한은 높은 경각심을 보인 반면에 미국은 특별한 반응을 보이지 않았다. 유엔사령부는 평사심처럼 외국관광객의 판문점 관광을 허용했다. 미국은 그 사건이 그동안 비밀비재했던 정전협정의 위반사태에 지나지 않는 인식했던 것 같다.²⁰⁵⁾

북한이 현재의 정전체제를 준수하지 않고 평화협정을 주장하는 의도는 북한의 유엔가입과 결부시킨 논리, 체제유지를 위한 방어적 의도, 내부결속을 위한 위기관리체제의 유지, 대외협상 전략의 의도 등으로 나누어 볼 수 있다.²⁰⁶⁾ 정전협정의 파기 착수가 북한이 유엔가입을 계기로 유엔과 북한간의 비정상적인 관계의 조속한 청산이 요구된다며 유엔사령부의 해체, 정전협정의 평화협정으로의 대체, 주한미군철수 등에 대한 주장의 강도를 높이기 시작했다.

주한미군의 존재에 한미 양국의 정치엘리트들의 전반적인 사고방식은 북한에 의한 잠재적인 군사적 모험주의에 대한 강력한 의지력으로 기능하고, 그들은 주한미군이 동북아시아에서 세력 균형을 유지하는데 필수적인 것이기 때문에 반드시 유지되어야 한다는 것이다. 주한미군을 북한의 군사적 공격 기능성에 대한 궁극적 의지력으로써 보는 여전히 지배적인 인식이 반드시 타

204) 정지훈, "북한의 정전체제 파괴체동과 우리의 대응방안", 『극동문제』, 1996년 5월호, 38쪽.

205) 권만학, "탈냉전 대북정책 이대론 안된다", 『시시월간 원』, 1996년 7월호, 34쪽.

206) 김창희, 앞의 글, 18-19쪽.

당한 것만은 아니라는 점이다. 한반도에서 주한미군이 있든 없든 남북 어느 일방에 의한 침략적 행동은 상호 공멸을 초래할 수밖에 없는 자살적 행동이다. 한반도에 있어서 진정한 전쟁 억지력은 더 많은 군사력 배치에 있는 것이 아니라 남북한간의 새로운 관계속에서 찾아져야 한다. 주한미군의 한국주둔의 가치를 판단하는 궁극적인 기준은 그것이 한반도에서 그와 같은 평화통일과정을 촉진하는데 기여하는가 저해하는가에 대한 평가에 기초한 것이어야 할 것이다.²⁰⁷⁾

남한의 평화구상이 상대방 체제인정을 기반으로 한 정치적 군사적 신뢰구축을 강조하는 것이라면 북한은 미국과의 불가침협정과 주한미군철수를 중시한다는 점에 유념해야 한다.²⁰⁸⁾ 남북한의 평화적 통일을 위한 환경을 창조한다는 관점에서 우리는 북한관련 문제들을 다룰 때 덜 군사지향적이고 보다 열린 정치외교적 시각을 모색할 필요가 있다. 특히 미국을 포함한 이 지역국가들간에 진정한 다자적인 협력에 기초한 동북아의 평화체제를 건설할 가능성들을 창조적으로 모색해야 한다.

한국에 대한 주한미군의 물리적 주둔은 그러한 방향으로 나아가는 우리들의 노력을 촉진시키기 보다는 제약할 것이다. 왜냐하면 주한미군의 군사력은 한국인들 사이에 잘못된 영구적 안전의 환상을 유지할 것이며 그래서 한국인들이 너무 늦기 전에 대안적인 평화의 비전을 개발할 필요성을 이해하는 것을 지연시킬 것이기 때문이다. 두 개의 한국은 각각 저마다 미국과의 관계를 정상화할 필요가 있다. 북한은 미국과 정상적인 외교관계를 확립해야 할 시점이다. 남한 역시 미국과 남한의 군사주의적 현실주의자들의 시각과 이해관계가 과대대표된 기존의 관계양식을 시정할 필요가 있다.

미래의 한미관계에 대한 주한미군의 군사력이 갖는 의미에 대해서는 다음과 같은 비판적인 검토에서 출발해야 한다.

첫째로 남북한 사이의 군사력 균형에서 북한이 우위에 있다는 공식적 입장에 대해서 갈수록 많은 회의가 제기되고 있다. 한국인들 내부에서도 주한미군을 제외하고도 한반도 군사력균형은 남한이 유리한 상황에 있으며 북한은 남한에 대해 군사적 모험을 감행할 의도나 능력이 없다는 인식이 점점증하고 있다.

둘째로 한국은 이 지역에서 미국의 군사력에 자신의 평화와 안보의 문제를 지나치게 의존하는 체제로부터 가능한 빨리 벗어나 주변의 여러 나라들과 다변화된 실질적인 협력체제를 모색하면서 그들과 함께 평화를 위해 일하는 방법을 배워나가야 한다는 점이다.

셋째 미국은 한국민의 평화에 대한 이해관계를 바탕으로 해서가 아니라 미국의 엘리트층 자신의 다소간 상황적인 이해관계에 기초해 자신들의 군사력을 한반도에 계속 주둔시킬 것인지

207) 이삼성, 앞의 글, 179-180쪽.

208) 『중앙일보』 1996년 9월 18일, 7면

철수할 것인지를 결정하게 될 것이다. 미군부가 한국을 떠나기로 결정할 때 미국인들은 군사력 공백을 메꾸어야 한다는 명분을 내세우며 한국에 군사부기판례를 증대시킬 것이고 그럼으로써 남한에서의 군사력 증강을 조장하는 행태를 보일 것이다.²⁰⁹⁾ 주한미군을 유지시키기로 결정할 경우 그들은 계속해서 한국의 방위분담금 증액을 위해 압력을 넣을 것이다.

넷째 미국은 한반도에 대한 군사력 주둔과 상관없이 아시아 태평양세력으로 남을 것이다. 미국이 다른 동아시아국가의 잠재적인 군국주의적 행태를 견제할 능력은 한국에 대한 미국의 물리적인 군사적 주둔에만 의존하는 것이 아니다. 한국에 미군이 없다고 해서 동아시아에 대한 미국의 군사력과 영향력이 전적으로 사라지는 것을 의미하지는 않는다. 마지막으로 한국에서 미국의 군사적 주둔은 군사적 긴장을 줄이기 위한 남북한간의 진지한 노력의 진전을 방해하는 기능을 갖기 쉽다는 점을 주목해야 한다. 미군이 한반도에서 안정을 유지하는 기능을 갖는다는 주장도 일리가 있는 반면에 우리는 한국에서 미국군사력의 물리적 주둔은 한반도의 정치군사적 대결구조의 실질적인 변화를 상당부분 저해하는 방향으로 작용해 왔다.²¹⁰⁾

물론 주한미군이 철수한다고 바로 남북한의 신뢰구축이 이루어질 공산은 높지 않다. 오히려 주한미군 철수에 따른 한국내의 국론분열과 그와 연관된 정세불안은 남북한간의 현상유지를 악화시키고 새로운 불안정요인을 배태시킬 수 있다. 주한미군의 유지에 따른 방위비분담은 그리 크지 않을 수도 있다. 국방비 비중이 주한미군 철수시 GNP의 6-7%까지 상향조정될 것이다. 주한미군은 대북억제력 이상의 의미를 갖는데 주한미군은 탈냉전 이후에도 동북아에서 중요한 안정세력으로 남아야 한다.

아직까지 미국과 북한간에 주한미군의 철수분쟁을 놓고 구체적인 의견 교환은 진행되고 있지 않지만 주한미군의 존재는 북한정권에게는 상당한 군사적 부담요인으로 작용하고 있기 때문에 미국과 북한간의 국교가 정상화되는 과정에서 반드시 논의될 수 있는 문제가 주한미군의 문제라고 할 수 있다.

최근에 북한은 외교부대변인 담화를 통해 한미양국이 재의한 4자회담에서 주한미군의 철수 문제가 주의제로 논의되어야 한다고 주장했다. 만일 미국이 회담에서 미군의 즉각적인 철수문

209) 북한 미사일문제를 놓고 미국은 남북한을 동시에 효과적으로 견제하고자 한다는 점을 주목해야 한다. 미국은 이제 대북 중장거리 미사일통제회담에 있어서도 남북한을 같은 미사일기술통제체제국의 성급한 북한의 미사일기술과 수출은 물론 남한이 사정거리 180KM이상의 미사일 개발의 유혹을 느끼고 있다는 사실을 불안하게 생각한다. 미국은 차제에 북한 핵문제를 해결하는 궤도와 나란히 북한의 장거리미사일(노동미사일) 개발도 중단시키려고 했다. David C. Wright and Timur Kadyshev의 *Science & Global Security*, Vo. 4(1994), p. 129-146; 이재현 역, "북한 노동미사일에 관한 분석", 『한반도 군비통제』(서울:국방부, 1995), 249-261쪽. 1996년 6월 초 한미회담에서 미국측은 한국에게 1996년 4월 베를린에서 개최된 북미간 미사일회담의 내용과 결과를 설명했으며 동회담에서 남북한 모두가 MTCR에 가입한다는 것을 원칙적으로 합의했다. 『한국일보』, 1996년 6월 8일; 『조선일보』, 1996년 6월 10일.

210) 이삼성, 앞의 글, 180-182쪽.

제를 논의할 용의가 없다면 그런 형식의 회담은 바람직스런 것이 아니라고 주장하면서 4자회담과 미군철수를 연계시키려는 의사를 분명히하고 있다.²¹¹⁾

따라서 한국으로서 주한미군의 철수문제에 대해서는 남북한사이에 남북기본합의서의 원칙을 충실히 이행할 수 있는 평화협정을 체결하기 이전까지는 주한미군의 주둔이 필요함을 북한이 인식하도록 해야 한다. 주한미군의 철수가 전제되기 위해서는 남북한간에 군사적 신뢰구축이 우선적으로 필요하고 북한의 무력도발이 중단되어야 하기 때문에 남북대화의 재개와 이를 통한 남북한간의 비정치적 분야의 교류가 선행되어야 함을 미국이나 북한에게 주지시켜야 한다.

5. 결 론

북한과 미국의 협상은 한국정부와 밀접한 연관을 갖고 있는 문제이며 미북협상의 결과는 한국정부에 상당한 영향을 미치는 문제이다. 한국정부는 미북협상에 가급적 우리 정부의 입장을 반영시키고 우리가 원하는 방향으로 진전되기를 희망한다. 그러나 미북협상에 임하는 미국정부의 입장이 기본적으로 미국의 국가이익과 세계전략에 기초해 있기 때문에 미국이 어떠한 생각을 갖느냐에 따라서 미북협상은 우리 정부의 의도와는 정반대의 방향으로 진행될 개연성을 무시할 수는 없다.

현재까지 제네바핵협상 이후 미북간의 관계는 국교를 맺기 전단계까진 이른 것처럼 보인다. 그리고 한미공조라는 명분하에 한국 정부는 미국에 대해서 남북대화를 전제조건으로 미북협상을 진행시켜 줄 것을 지속적으로 요청하고 있다. 1996년 4월 16일에는 미국과 한국의 대통령들이 제주도에서 회동하여 남북한과 중국, 미국이 회동하는 4자회담을 제의하여 이것이 한반도문제의 해결을 위한 기본틀이 되고 있고 미국과 한국정부간에는 미북협상의 전제조건이 되고 있다.

미북협상의 진행은 미국의 국가이익에 비추어 보아 우리의 의사대로만 진행되지는 않기 때문에 우리 정부도 북한과의 실마리를 푸는 비결을 적극적으로 모색하지 않으면 안되는 시점에 놓여 있다. 일관되고 확고한 대북협상과 미국과의 외교가 필요한 때이다. 남북한에 안정된 정부와 국가가 유지될 때 한반도의 안정과 평화는 지속될 수 있다. 또한 우리 정부가 미북협상에 개입하거나 제한을 두려고 하기보다는 대북협상의 주제와 범위는 우리와 북한이 필요로하고 원하는 것만으로 제한하여 이를 적극적으로 추진해 나가는 필요하다고 본다.

한국에 대해서 가는 미국의 국익이 북한을 얻는 미국의 국익보다는 클 것이므로 미국은 한국정부의 의사를 전적으로 무시하기는 어려우므로 우리 정부는 미국의 대북관계개선을 부정적인

211) 『한겨레신문』, 1996년 9월 3일, 1면.

시각에서 보기보다는 대북관계에서 한미간의 공조를 유지할 수 있는 방법의 모색에 노력을 경주해야 한다. 특히 남북한의 평화적 통일을 위한 환경을 창조한다는 관점에서 우리는 북한관련 문제들을 다룰 때 덜 군사지향적이고 보다 열린 정치외교적 시각을 모색할 필요가 있다. 한국 정부는 평화공존을 바탕으로한 대북화해정책을 채택해야 한다. 남북한문제를 국내정치에 이용하지 않아야 하며 안보정국을 이용해 제집권을 꾀하고 공안을 강화하기 보다는 안보태세를 확고히 하되 민주적 통치를 소홀히 하면 안된다. 향후 모든 남북한문제는 제네바 북미핵합의서가 아닌 남북기본합의서에 기초해 추진해야 한다.

미북협상과 관련하여 우리 정부가 한반도의 안정과 평화를 유지하고 통일을 지향하기 위한 정책을 펴 나가기 위해서는 다음과 같은 인식의 대전환과 노력이 필요하다.

첫째로 한국정부의 우선적 정책목표는 통일이 아니라 한반도의 평화와 안정에 두어져야 한다. 한반도에서 전쟁이 일어난다면 남한측이 승리한다는 것은 군사전문가들의 견해가 대체로 일치하지만 전쟁이 가져다 줄 참화를 감안할 때 전쟁은 최대한 막아야 한다는 입장에서 모든 문제를 보아야 한다. 한반도에서 전쟁 억지력을 갖고 있는 주한미군의 철수문제에 대해서는 남북한사이에 남북기본합의서의 원칙을 충실히 이행할 수 있는 평화협정을 체결하기 이전까지는 주한미군의 철수는 재고되어야 한다. 주한미군의 철수가 전제되기 위해서는 남북한간에 군사적 신뢰구축이 우선적으로 필요하기 때문에 남북대화의 재개와 이를 통한 남북한간의 비정치적 분야의 교류가 선행되어야 함을 미국이나 북한에게 주지시켜 북한으로 하여금 남북대화에 빠른 시일안에 응하도록 해야 한다.

둘째로 북한은 제네바협상 이래 미군 유해 송환에서 경수로 제공과 미사일 수출문제에 이르기까지 미국과 합의의 틀을 깨지 않고 끈질긴 협상을 진행하고 있다. 이에 따라 미국은 북한에 대한 연착륙정책을 확고히 하고 있으며 일본도 비슷한 태도를 취하고 있다. 북한이 제네바 일정을 파기하지 않는 한 북한과 미국과의 관계는 진전될 수밖에 없다. 실질적인 남북한교차승인의 상황이 도래하고 있다는 전제하에 우리 정부는 미북국교수립을 기정사실로 받아들이되 이것이 한반도의 안정과 평화를 흐트리지 않도록 외교적 노력을 통해 미국의 확약을 받아내야 한다. 경수로 건설의 비용을 우리가 상당 정도 부담하면서도 미국의 정책에 의해 끌려다니기 보다는 우리가 요구할 것은 당당하게 요구해야 한다. 한국정부는 미북협상에서 한미공조체제를 강화하면서도 미국과의 관계에서 정책적 자율성을 모색하는 정책을 동시에 추구해야 된다. 대북한 경수로의 지원은 한국의 자발적 의지에 의한 통일경비의 선불이라기 보다는 미국의 요구에 의한 것이기 때문에 한미공조체제는 한국의 내미의존을 의미했고 양국관계에 마찰이 있을 경우 한국의 안보체제에 부정적 영향을 미칠 수도 있기 때문이다. 아울러 북한과의 관계개선의 길로 접어들면 미국과 일본이 한반도 장래에 지대한 영향을 미치게 될 것임에도 불구하고 이들 양국에 대한 우리의 연구가 부족하다는 점을 자싱하여야 한다. 이들 국가들의 정책적 목표와

방향에 대한 정확한 인식을 바탕으로 우리의 외교정책이 수립되어야 한다.

셋째로 북한에 대한 보다 객관적인 정보와 자료수집을 통해 북한 현실을 충분히 검토하고 남북대화의 재개를 위한 방향을 모색해야 한다. 현재로서는 북한을 고립시키거나 붕괴시키려는 정책은 바람직 하지 않으며 가능하지도 않다. 왜냐하면 북한이 붕괴하려면 개방개혁의 가능성이 없고 서방의 단합된 경제제재가 필요하기 때문이다.

넷째로 남한정부의 대북정책에서의 유연성도 필요하다. 미국의 대북한정책에는 유연성이 있으며 북한의 대미정책에는 양면성이 있다. 북한은 미국의 연착륙정책 뿐만 아니라 중국의 적극적인 지원정책에 힘입어 남한의 도움을 전혀 받지 않고도 정치적 불안과 경제난을 극복할 수도 있을 것이며, 미국의 붕괴 유도작전과 중국의 권력승계로 인한 위기 때문에 급작스럽게 붕괴하는 것도 가능하다. 그러나 후자의 생각은 북한의 실정에 대한 냉철하고 과학적인 분석에 근거하기 보다는 북한체제가 붕괴되어야 한다거나 붕괴되었으면 좋겠다는 감정적이고 막연한 기대의 표출이다. 남한은 북한의 대남정책이 변하지 않는다고 비난하지만 남한의 대북정책은 너무 원칙없이 변덕스럽다는 비판을 받아들이지 않는 경직성을 가지고 있음을 간과할 수 없다. 특히 미북협상에서 북한의 남한 배제정책이 남한이 제기한 대북위협에 기인하는 것인지 아닌지도 냉철하게 판단해야 할 것이다. 이성적이기보다는 일방적일 때 대외관계는 벼랑 끝에 이르게 된다. 남한은 북한에 대한 포용정책을 주도할 수 있는 구조적 위치에 서있기 때문에 북한이 적용할 수 있는 시간적 여유를 허용하는 것도 필요하다. 그 이유는 북한은 남한보다 경직된 사회이며 혁명과 타도의 대상으로 선전해 온 남한정부에 대해 일시에 비방중상을 중단하거나 대남적화정책을 변화시키는데 한어느 정도의 한계를 느낄 것이기 때문이다. 궁지에 몰린 북한에 대해 일거수 일투족 감정적으로 대응하는 것은 거시적 보상과 상대적 기회를 잃게 만든다. 남한이 미국과 북한의 협상과정에서 소외되지 않으려면 미북관계 및 북한의 장래에 대한 다양한 가능성을 고려하여 남한의 외교도 유연성이 있어야 한다.

다섯째 대북정책은 여러 가지 함수가 얽혀 있는 문제이지만 장기적 전략과 그때 그때의 전술을 분명히 구분하여 사용해야 한다. 장기적 관점에서 중심을 잡고 펼쳐가야 할 대북정책을 국내 정치문제 다루듯이 임기응변적으로 대응하다 보면 일관성도 결여되고 약효도 떨어진다는 점에 유념해야 한다.

여섯째로 정부는 새로운 정책방향에 대해 적극적인 대사회 설득을 해야 한다. 정부는 북한과 대북정책을 이념적 시각에서가 아니라 현실적 시각에서 보여지도록 의제설정을 함으로써 소모적이며 시대착오적인 이념논쟁을 방지해야 할 것이다. 이러한 관점에서 국가보안법의 개폐도 신중히 검토할 필요가 있다. 북한을 반국가단체로 규정하고 있는 보안법의 개폐는 북한정권의 신뢰를 상당히 고양시켜 줄 것이다. 물론 북한의 대남무력책동이나 간첩 등 용인될 수 없는 북한의 침투에 대해서는 단호히 대처해야 한다.

끝으로 새로운 대북정책에서 요구되는 것은 무엇보다도 실효성이다. 즉 정책은 천명된 목표를 달성하느냐 못하느냐에 따라 평가되어야 한다. 남한의 대북정책은 과거반추적이 아니라 미래지향적이어야 한다. 과거에 지나치게 사로잡힌 대결주의는 남한의 상대적 쇠퇴를 촉진한다는 점에 유의해야 한다. 새로운 대북정책은 북한의 무력도발과 같은 위협에 대처하면서도 기회를 활용할 수 있어야 한다. 북한은 무장잠수함 사건에서 살펴보는 바와 같이 여전히 군사적 화약고이다. 그러나 북한은 남한에 유리하면서도 개방개혁이 진행되면 상당한 이점을 제공할 수 있는 잠재적 시장이다. 북한이 중국, 동남아 등을 대체할 수 있는 배후 생산기지로 발전할 가능성을 가지고 있다는 것은 한국정부의 국가이익이 될 수 있다. 따라서 북한의 군사적 도발에 대해서 강경한 자세로 대처해야 하지만 경제적 교류의 문제에 대해서는 이중적인 정책을 수행하는 것도 적극적으로 고려해야 한다.

참고문헌

- 구영록, 『한국의 국가이익』, 서울:법문사, 1995.
- 김유남, 『두 개의 한국과 주변국들』, 서울:훈민정음, 1996.
- 김제한 외, 『한국 정치외교의 이념과 논제』, 서울:소화, 1995.
- 김테우, 『한국핵은 왜 안되는가』, 서울:지식산업사, 1994.
- 문창극, 『한미갈등의 해부』, 서울:나남, 1994.
- 양성철·강성학 편, 『북한외교정책』, 서울:도서출판 서울프레스, 1995.
- 오기평, 『한국외교론』, 서울:도서출판 오름, 1994.
- 이삼성, 『미래의 역사에서 미국은 희망인가』, 서울:당대, 1995.
- 이삼성, 『한반도 핵문제와 미국외교』, 서울:한길사, 1994.
- 이상우 외, 『북한 40년』, 서울:을유문화사, 1988.
- 임용순, 『신국제질서와 한반도의 통일』, 서울:성균관대학교 출판부, 1993.
- 정옥님, 『북핵 588일』, 서울:도서출판 서울프레스, 1995.
- 조재길, 『한반도 핵문제와 통일』, 서울:삼민사, 1994.
- 통일원 교류협력국, 『남북교류협력동향』, 서울:통일원, 1996.3.
- 현대경제사회연구원 편, 『북한경제의 오늘과 내일』, 서울:현대경제사회연구원, 1996.
- 고유환, “북한 사회주의체제의 구조적 위기와 김정일정권의 진로”, 『한국정치학회보』 제30집 2호, 한국정치학회, 1996, 238쪽.
- 권만학, “탈냉전 대북정책 이대론 안된다”, 『시사월간 윈』, 1996년 7월호
- 김계동, “북한의 대미·일관계개선:가능성과 한계”, 『국방논집』 제19호(1992년 가을).
- 김계동, “북한의 대미정책”, 양성철·강성학 편, 『북한외교정책』, 서울:도서출판 서울프레스, 1995.
- 김용호, “최근 북한의 대외 경제관계의 동향과 전망”, 현대경제사회연구원편, 『북한 경제의 오늘과 내일』, 서울:현대경제사회연구원, 1996.
- 김종석, “4자회담과 향후 남북관계”, 『통일경제』, 제17호, 1996년 5월호
- 김창수, “미북관계개선에 따른 한미안보협력 조정방향”, 『통일연구논총』 제4권 제1호(1995).
- 김창희, “전환기 북한의 개방정책과 대남정책”, 한국국제정치학회·한국국제정치학회 호남지회 공동학술회의 발표문(1996년 9월 20일)
- 남궁영, “동북아 경제협력과 북한의 대외개방정책”, 『통일경제』, 제16호, 1996년 4월호.
- 박종철, “북미관계개선과 한국의 정책대응방향”, 『통일연구논총』 제4권 제1호(1995).
- 백광일, “미국의 북한관계의 변화 추세와 전망”, 『통일문제연구』 제2권 1호(1990년 봄).
- 백광일, “북한미국관계의 추이와 한반도 긴장완화”, 『국제정세』 1990년 8월호.

- 서성우, “북한의 대미정책 변화과정”, 『북한』 1987년 5월호.
- 양범직, “북한의 권력승계 문제와 경제정책의 변화”, 현대경제사회연구원편, 『북한경제의 오늘과 내일』, 서울:현대경제사회연구원, 1996.
- 유성욱, “북한의 핵정책 동학에 관한 이론적 고찰”, 한국국제정치학회·한국국제정치학회 호남지회 공동학술회의 발표문(1996년 9월 20일).
- 이삼성, “미국의 대한정책에 대한 하나의 조망”, 김재한 외, 『한국 정치외교의 이념과 논제』, 서울:소화, 1995.
- 이재봉, “미국 대통령선거와 북미관계의 전망”, 한국국제정치학회·한국국제정치학회 호남지회 공동학술회의 발표문(1996년 9월 20일).
- 이재현 역, “북한 노동미사일에 관한 분석”, 『한반도 군비통제』, 서울:국방부, 1995.
- 전성훈, “북미기본합의문 타결 이후 한국의 대북 핵정책”, 『통일연구논총』 제4권 제1호(1995).
- 전인영, “미북한관계의 지속과 변화”, 『정책연구』 5호(1988).
- 정지훈, “북한의 정진체제 파괴채동과 우리의 대응방안”, 『극동문제』, 1996년 5월호.
- 허만호, “북한의 협상행위의 특징:이론적 피리와 규칙성”, 한국정치학회 1996년 하계학술대회 발표문.
- 홍성국, “김정일의 경제정책 성향과 방향”, 현대경제사회연구원 편, 『북한경제의 오늘과 내일』, 서울:현대경제사회연구원, 1996.

北韓의 對美協商戰略의 效率性과 限界性

研究責任者：張 爐 淳(成均館大)

목 차

<요약문>	121
I. 서론	125
II. 북한의 대미전략	127
1. 북한의 대미외교정책의 특징	127
2. 북한의 대미협상전략	129
가. 협상구조	130
나. 협상전략	133
III. 한·미 대북전략 게임 : ‘연착륙’ 정책의 공조	138
1. 한·미 공조체제의 조건	139
2. 대북전략 게임의 기본모델	142
IV. 미·북한의 반복 게임	152
1. 한·미 공조체제의 한계	155
2. 북한 협상카드의 한계	158
3. 한·미 공조체제의 지속성	162
V. 결 론: 한국의 대응전략	164
※ 참고문헌	167

〈요 약 문〉

이 연구는 북한의 대미 협상전략을 미국과 한국이 얼마만큼 효율적으로 대처할 수 있을 것인가를 조사한 것이다. 미국은 북한의 실질 협상 상대자로서 한국과 어떠한 대북전략을 설정하는가에 의해서 북한의 협상카드 혹은 위협이 실효성과 제약을 가져올 수 있음을 이 연구에서 파악할 수 있을 것이다. 그리고 북한의 대미협상전략이 외형적으로 효율적인 결과를 가져올 수 있도록 하는 전략적인 요소와 협상구조를 북한의 최근 협상행태와 미북한간의 협상과정을 통해서 검토하였다. 동시에 북한의 대미협상전략을 결정하는 구성 요소들을 동적인 차원에서 설명하도록 했다. 이를 위해서 직접상대인 미국 뿐만 아니라 직접상대가 아닌 한반도 문제의 당사자로서 한국의 영향력을 이해함으로써 북한의 대미전략의 효용성을 파악하였다. 이는 북한의 대미 정책결정이 북한 일방의 의도와 수단으로 이루어지는 것이 아니라 상대방인 미국과 한국에 의해서 영향을 받고 있다는 점에서 확실하다.

북한은 김정일 정권유지와 체제유지를 위한 효과적인 수단을 강구하려는 시도를 지속적으로 하고 있다. 북한이 선택할 수 있는 방법이란 냉전시기와 같은 군사적이며 이념적인 위협만으로 소기의 목적을 얻는데 한계가 있을 것이다. 특히 탈냉전하에서 미국은 북한이 필요로 하는 정치와 경제적인 지원을 해 줄 수 있는 유일한 국가이기 때문에, 북한은 자신의 생존을 미국을 통해서 해결하려고 하며 대미협상 역시 실질적인 타협을 얻기 위한 시도들로 보인다. 따라서 북한은 효율적인 협상카드를 만들어낼 수 있다면, 체제유지에 필요한 양보를 미국과 한국으로부터 얻어낼 수 있는 것이다. 최근 북한의 협상카드의 효율성은 전략적인 특성과 협상구조에 기인한다.

북한의 대미전략을 간략하게 정리하면, 첫째로 미국으로 하여금 가능한 한 대북 유화전략으로 전환하도록 하는 것이다. 둘째로 북한은 한국과 미국간의 대북전략이 크게 상충되도록 적극적으로 유도함으로써 북한의 체제유지에 유리하도록 하는 것이다. 북한체제에 대한 적극적인 지원을 하기 위한 한미 공조체제인 경우를 제외하고는 북한은 한미 공조체제의 불안정이 가져다주는 효과를 항상 긍정적으로 평가할 것이다. 셋째로 한미 양국이 북한체제의 붕괴를 촉진하기 위한 압박전략의 한 형태로 연착륙 정책을 편다면, 북한은 한미 공조체제에 영향을 줄 수 있는 방법으로 한반도내의 환경을 변경시키고자 할 것이다. 넷째로 북한은 대미정책에서 한국을 가능한 한 종속적인 위치에 잡아두기 위해 과거처럼 지속적으로 노력할 것이다. 이는 한반도 문제에서 한국이 주도권을 차지할 수 있는 가능성을 배제하려는 북한의 의도에서 비롯되는 것이다.

다음으로 미북한간의 협상구조에 영향을 미치는 요소에 관해서 언급한다면, 첫째로 북한의 위협이 국제규범에 도전하는 양상을 띄고 있다는 점이다. 이는 미국으로 하여금 적극적으로 북한의 위협에 관심을 가질 수밖에 없으며, 가능한 조속히 갈등요인을 해결하도록 하는 특성을

지니고 있다. 둘째로 미국의 대북 유화정책이다. 이것은 동북아 지역에서 갈등관계에 있는 국가마저도 극단적인 마찰을 피하면서 미국이 주도하고 있는 국제체제에 편입되도록 유도하려는 것이다. 셋째로 미국과의 관계에서 한국의 대북정책은 상당한 혼선을 보이고 있다는 점이다. 한미 공조체제가 대북전략을 결정하는데 중요한 요인임에도 불구하고, 한국정부는 북한의 대미 협상카드에 일관된 분명한 정책기조를 미국에게 전달하고 있지 못한 경향이 있다.

북한이 미국에 접근하여 협상하고 있는 이슈들은 미국의 대한반도정책과 연결되어 북한에게 상당히 유리한 결과를 가져올 수 있다. 즉 미국은 한반도를 포함한 동북아 지역에서의 군사적 안정을 추구하고 있기 때문에, 미국의 대북정책도 강압정책이기 보다는 유화정책의 성격을 기본적으로 지니고 있다. 현재 진행되고 있는 미사일 협상이나, 미군유해 송환문제는 당장 미국이 상당히 유화적인 태도를 통해서 해결을 시도하고 있다. 이 외에 생화학무기의 통제와 군축문제 등은 미국이 북한의 접근을 쉽게 차단하기 어려운 문제들이며, 나아가서 미국이 유지하고 있는 한반도의 정전체제 혹은 북한에 대한 경제제재와 같은 여건을 부분적으로 양보할 수 있는 조건을 만들어낼 수 있는 것이다. 이상의 문제에 기인한 미북한간의 접촉은 한국이 직접 개입하기에 용이하지 않는 협상구조의 특성을 지니고 있는 것이다. 하지만 비록 북한의 위협과 협상카드가 미국을 상대로 구사되고 있지만, 미국의 대북 대응전략이 한국정부의 입장을 무시하고 이루어질 수 없는 상황이다.

북한의 대미접근전략은 한미 양국이 대북정책으로 내세우고 있는 연착륙(soft landing) 정책의 테두리 안에서 이루어지고 있는 양상이다. 미국과 한국정부는 대북정책으로 추구하고 있는 연착륙 정책의 진정한 의도에 관해서 설득력 있는 설명과 실행을 하지 못한 경향이 있다. 더욱이 미국과 한국정부에게 연착륙 정책이 내포하고 있는 의도가 반드시 동일하지 않을 수 있다. 대북정책 기조로써 연착륙은 북한체제의 「체제지원론」인지 북한체제의 붕괴를 촉진시키기 위한 「압박붕괴론」인지, 「압박붕괴」로 가기 위한 전 단계로써 「체제지원」인지 분명하지 않다. 북한의 대미협상전략은 한미간의 대북전략에 의해서 좌우될 것이며, 한미 대북 공조체제는 북한의 대미협상전략을 이해하기 위해서 필수적인 것이다.

결국 한미 양국이 설정한 대북 '연착륙' 정책은 북한의 대미협상전략의 효용성과 한계성을 결정하는 중요한 기준으로 작용할 것이다. 한미 공조체제는 '연착륙'에 따른 대북전략의 일치 정도에 의해서 크게 좌우될 것이다. 따라서 북한의 대미협상전략에 대한 평가는 한국과 미국 그리고 북한의 3자 게임의 형식을 띄고 있다. 이런 3자 게임의 형식을 통해서 북한의 대미협상전략은 효과적일 수 있으나, 항상 보장되는 것은 아님을 파악하였다. 북한은 미국과 연속적인 협상과정에서 새로운 협상카드를 사용함에도 불구하고, 한국과 미국의 확고한 대북 공조체제로 인하여 한미간의 대북전략의 변화가 일어난다면 북한의 대미협상전략의 효용성은 크게 제한 받을 수 있다. 여기에서 미북한 접촉이 반복되는 과정(2단계 게임)을 통하여 미북한 관

계가 변화될 수 있는 가능성을 이해하고, 한미간 공조의 유대성이 미칠 수 있는 영향력을 파악할 수 있다.

북한의 협상카드를 새로이 제시하거나 다른 방식으로 사용하는 연속적인 상황에서도 한미 양국이 공조체제를 유지할 수 있다면, 북한의 위협은 효과적으로 제지될 수 있다. 만약 한미 양국이 북한체제를 지원하고 점진적인 개방으로 유도하려는 연착륙 정책을 실행한다는 분명한 상호 이해가 있다면, 북한이 시도하는 무모한 위협을 통한 협상카드의 효율성은 제약을 받을 것이다. 결국 북한의 대미협상전략에 대응해서 한국정부가 할 수 있는 정책은 한미 공조체제를 효율적으로 유지할 수 있는가에 의해서 좌우될 것으로 보인다. 왜냐하면 효율적인 한미 공조체제를 유지함으로써 남북한 관계를 개선할 수 있는 여지를 만들 수 있고, 동시에 북한을 국제사회의 일원으로 저항 없이 유도할 수 있기 때문이다. 따라서 대북 '연착륙' 정책에 대한 한미 양국의 공조체제가 효율적으로 유지되기 위한 한국의 정책적인 대응책을 마련할 필요가 있다.

결론적으로 한국은 대북전략을 효율적으로 실행하기 위해서 다음과 같은 점을 고려해야 할 것으로 보인다. 첫째, 한국은 미국과 대북정책을 협의하고 조정하는 과정에서 대북 접촉의 원칙이 필요하다. 한국정부는 주요 상황마다 대북전략의 기준을 유지하지 못함으로써 궁극적으로 미국과 북한 모두에게 진정한 의도를 전달하는데 어려움을 가중시키게 된다. 둘째, 한국정부는 자신의 대북정책에 대한 분명한 입장을 미국에게 미북한간 협상과정에서 전달하는 것이다. 이는 미국과 한국이 상호 대북정책에서 불필요한 오해와 의심을 낳게 하는 문제를 예방하는 것이다. 셋째, 한국은 대북 위협수단의 사용에 있어 신중을 기해야 한다. 한국이 남북한 경협을 협상칩으로 빈번히 사용하려는 경향은 반드시 효율성이 보장되는 상황으로 유도되는 것은 아니다. 한국의 대북 강경전략은 미국의 협조가 없다면 단지 한반도내에 긴장고조만을 초래할 수 있다. 넷째, 위협적인 북한의 협상카드를 한번에 해결하려는 태도는 지양해야 할 것으로 보인다. 북한이 갖고 있는 협상카드는 제한적이지만 간단히 포기시키기 어려운 특성을 가지고 있기 때문이다.

I. 서 론

북한의 대외정책은 상당한 변화를 가져오고 있다. 특히 대미외교정책은 냉전시기와 비교해서 커다란 차이를 노정시키고 있다. 국제질서의 변화와 북한의 국내정치와 경제적인 상황은 북한으로 하여금 대외정책의 변화를 유도하도록 했다. 이런 북한의 대미외교정책의 변화는 미국과 당국자간의 비공식적 접촉 뿐만 아니라 고위급 관료가 공식적으로 직접 회담하는 상황으로 발전하고 있다. 미국과 북한과의 사이에 외형적인 접촉의 무게가 의미를 더해감은 북한의 대미전략이 상당한 효과를 가져오고 있다는 반증이기도 하다.

최근의 미국과 북한간의 접촉에 따른 중요한 결과는 북한의 핵위협을 해소하려는 일련의 협상과정이라고 말할 수 있을 것이다. 북한은 NPT(핵확산금지조약)에서 1993년 3월 탈퇴를 선언하면서 야기되었던 한반도의 긴장과 미국과 북한 사이에 긴 협상과정을 갖게 되었다. 1년 반 만에 1994년 10월에 미북간에 '제네바합의서'로 북한의 핵위기를 제거하는 실마리를 찾았다. 물론 이 과정에서 한국은 나름대로 영향력을 행사하려고 했으나 기대하는 만큼의 결과를 가져오지 못했다.

이와 반대로 북한의 대미접근과 협상전략은 대체로 상당한 성과를 거두고 있다는 평가가 지배적이다. 미북간의 합의로 나타난 당장의 결과는 북한이 현재 핵활동을 중단한다는 양보만이 있을 뿐이고, 반대로 미국과 한국에 의한 양보는 2기의 경수로건설 지원, 원자로 건설 중단에 따른 대체연료를 제공하고 있으며, 팀스피리트 한미합동군사훈련을 중단한 상태이고, 미국은 핵선제 불사용과 정치체제 인정을 포함하고 있다.²¹²⁾ 그럼에도 불구하고 아직 북한의 핵카드가 완전히 해소되지 않고 있다. 과거 핵활동을 규명해야 하는 시점은 대체로 최소한 5년 이후에나 가능한 것으로 여겨진다. 북한은 자신들의 핵카드를 아직도 살아있는 협박과 타협의 수단으로 남겨 놓은 것이다.²¹³⁾

더욱이 북한이 미국에 접근하여 협상하고 있는 이슈들은 미국의 대외정책과 연결되어 북한에게 상당히 유리한 결과를 가져올 수 있다. 현재 진행되고 있는 미사일 협상이나, 미군유해송환문제는 당장 미국이 비교적 유화적인 태도를 통해서 해결을 시도하고 있다. 그 외에 생화학무기의 통제와 군축문제 등은 미국이 북한의 접근을 쉽게 차단하기 어려운 문제들이다. 하지만 이상의 문제는 한국이 미북간의 접촉에 직접 나서기도 용이하지 않는 협상구조의 특성을 지니고 있는 것이다.

212) 미북간에 '제네바합의' 이전에 한국정부는 주한미군의 핵무기철수, 한국정부의 핵부재선언, 남북 비핵화 공동선언, 팀스피리트 훈련의 일시중단 등을 양보하였다. 오기평, 「한국외교론」 (서울: 오름, 1994), p.180.

213) 제네바합의서에 대한 문제점은 전성훈, "북미 「기본합의문」 타결 이후 한국의 대북 핵정책," 「통일 연구논총」 제4권 1호 (1995), pp.1-26, 참고.

이런 상황에서 북한의 대미접근전략은 한미 양국이 대북정책으로 내세우고 있는 연착륙(soft landing) 정책의 테두리 안에서 이루어지고 있는 양상이다. 미국과 한국정부는 대북정책으로 추구하고 있는 연착륙 정책의 의도에 대한 명확한 설명은 없다. 대체로 북한체제의 급격한 붕괴를 예방하고 점진적인 개방으로 유도한다는 의미로 해석한다. 연착륙 정책이 내포하고 있는 의도는 미국과 한국정부가 반드시 동일하지 않을 수 있다. 당장의 대북정책 기조로써 연착륙은 북한체제를 살리기 위한 「체제지원론」인지 북한체제의 붕괴를 촉진시키기 위한 「압박붕괴론」을 위한 대북정책인가? 아니면 「압박붕괴」로 가기 위한 전 단계로써 「체제지원」인가? 한미 양국에 의한 이런 대북 연착륙 정책은 명확한 특징을 보여주지 못하고 있다. 대북 연착륙 정책의 애매성은 북한의 대미전략과 깊은 상관성을 지닌다고 볼 수 있다. 즉, 북한의 대미협상 전략은 한미간의 대북전략에 의해서 좌우된다. 따라서 한미 대북 공조체제는 북한의 대미협상 전략을 이해하기 위해서 필수적인 것이다.

이 연구는 북한의 협상카드에 미국이 북한의 실질 협상 상대자로서 한국과 어떠한 대북전략을 설정하는가에 의해서 북한의 협상카드 혹은 위협이 실효성을 거둘 수 있거나 오히려 사태 악화를 초래할 수 있음을 조사하는 것이다. 북한의 핵문제와 현재 진행중인 미북간의 협상 그리고 앞으로 가능한 많은 협상이슈를 고려했을 때, 북한은 미국으로부터 많은 양보를 보장받을 수 있다고 단언할 수 있는 것인가? 북한이 미국과 협상을 통해서 얻을 수 있는 요인으로 북한의 전략적인 특성은 무엇이며, 미국의 대응전략은 어떠한 특징을 갖는 것인가? 과연 북한의 대미외교정책의 실효성에 제약을 가할 수 있는 요소는 없는 것일까? 그리고 북한의 대미협상 전략은 외형적으로 효율적인 결과를 가져올 수 있도록 하는 요인은 무엇인가를 찾는 것이 이 연구의 목적이다. 동시에 북한의 대미협상전략을 결정하는 구성 요소들을 동적(dynamic)인 차원에서 파악하도록 하는 것이다. 북한의 정책결정은 북한의 일방의 의도와 수단으로 이루어지는 것이 아니고, 직접적인 상대인 미국과 직접상대가 아니더라도 한국은 한반도 문제의 당사자로서 영향력을 이해함으로써 분명한 방향을 예측할 수 있는 것이다.

이 연구에서는 북한의 대미협상전략의 효율성과 한계성을 이해하기 위해서 크게 네 가지로 구성하였다. 첫째, 북한 대외정책의 특성과 대미협상전략의 특징 및 협상구조를 살펴보도록 할 것이다. 둘째, 북한이 직접 협상테이블에 마주 앉고자 하는 상대인 미국의 대응전략을 파악하도록 한다. 북한의 대미전략이란 미국의 대응 방향과 수단에 의해서 결정된다고 한다면, 미국의 대북한 정책을 이해하는 일이 중요하다 하겠다. 미북한간의 협상이 이루어지는 이슈가 한반도에 국한되는 문제가 아니다 하더라도, 타협의 결과는 한반도에 영향을 줄 수밖에 없는 특성을 지니고 있다. 이런 점에서 한국의 대응은 미국의 대북한 정책 뿐만 아니라 북한의 대미정책에서도 상당한 변수로 작용한다. 따라서 한국이 미북한간 협상구조에 개입할 수 있는 여지를 이해하도록 할 것이다. 이런 한미 공조체제와 관련해서 북한에 대한 연착륙 정책의 측면에

서 파악하도록 했다.

셋째, 미국과 연속적인 협상과정에서 북한은 새로운 협상카드를 사용하거나, 혹은 한국과 미국의 국내요인으로 인하여 한미간 대북전략의 변화에 의한 북한의 대미협상전략의 효용성을 설명하도록 했다. 미북한 접촉이 반복되는 과정(2단계 게임)에서 미북한 관계가 변화할 수 있는 가능성에 대해서 살펴보도록 할 것이다. 즉 미북한간 연속 게임의 상황을 한미 공조의 측면에서 분석하도록 했다. 이는 북한의 위협이나 한미 국내요인에 의한 한미 대북전략의 변화를 이해함으로써 북한의 위협이나 새로운 협상카드가 갖는 효용성과 한계를 동적인 상황으로 파악이 가능하게 할 것이다. 마지막으로 한미간의 대북전략으로 나타난 북한 협상카드의 효용성에 바쳐 한국정부의 대응전략을 요약 정리하였다. 연착륙 정책에 대한 한미 양국의 공조체제가 효율적으로 유지되기 위한 한국의 정책적인 대응책을 제시하도록 했다.

II. 북한의 대미전략

1. 북한의 대미외교정책의 특징

1970년대 이후에 북한은 미국과의 직접적인 접촉을 하려는 시도를 지속적으로 해왔다. 그러나 냉전시기에 북한의 대미 접촉시도는 미국과 외교적 유대를 강화하려는 의미라기 보다는 자신들의 혁명역량 강화라는 기본 목표에서 미국을 적대적인 상대로 취급하는데 역점을 두었다. 미국은 타협과 협상의 대상이 아니라 공격과 제거의 주요 적이었다. 이런 대미정책의 기초는 북한이 대외정책을 결정하는 주요 기준으로 흔히 3대혁명역량 강화 차원에서 해석된다.²¹⁴⁾ 해외혁명역량 강화 차원에서 미국은 한반도의 공산화에 용이하도록 한국과 미국과의 관계를 약화시킬 수 있는 방향에서 접근되었다.

북한의 대미정책은 국제질서의 재편과정에서 커다란 변화가 초래되었다. 소련(러시아)과 중국의 대내외정책의 변화로 특징지어지는 국제환경의 변화는 북한의 대외정책의 목표를 수정하지 않으며 안될 만큼 급하게 이루어지고 있다. 북한이 주장하고 있는 국가목표란 북한체제의 보존과 한반도의 공산화이고 나아가서는 세계의 공산화라고 할 수 있다. 여기서 마지막 목표는 북한의 입장에서 단독으로 쉽게 성취할 수 있는 것도 아니고, 전자의 두 가지 목적이 이루어진 후에 그 실현 가능성이 조금이라도 언급될 수 있는 것이다. 결국에 북한의 국가목표는 안보와 한반도 공산화로 요약될 수 있다. 국가의 구체적 목표에 대한 북한의 비중은 북한의 국내외 환경에 의해서 크게 좌우될 것이다.²¹⁵⁾

한반도 주변의 전략환경의 변화는 북한으로 하여금 국가목표에 대한 제고를 하도록 하는 가

214) 허문영. 「북한의 대미국제정책 변화 연구」 (민족통일원, 1995), 참고.

215) 장노순. 「미북 수교이후 한반도 역학관계 변화 전망」 「정책연구」 통권 119호 (1995), pp.56-62.

장 중요한 변수라는데 이의가 별로 없다. 한국과 소련과 중국의 수교는 북한의 외교적인 입지를 약화시켰으며, 중국의 자본주의 시장요소 도입과 소련의 붕괴는 북한의 후원세력이 사라지거나 불확실한 관계로 발전하고 있음을 의미한다. 게다가 북한의 경제난과 최근의 김일성 사망은 북한의 체제 자체에 심대한 악영향을 미치는 요인으로 등장한 것이다.²¹⁶⁾

이런 국제환경의 변화와 북한 국내의 문제에 의해서 북한의 대외정책은 크게 세 가지 방향에서 정리해 볼 수 있을 것이다. 첫째, 김정일 정권의 안정을 도모하는 것이다. 둘째, 북한의 군사적 안보를 확보하는 것이다. 셋째, 북한의 경제를 회생시키는 것이다. 결국에 이 목적들을 하나로 다시 요약을 한다면 김정일 정권하에서 북한체제의 유지이다. 김정일 정권의 유지와 북한체제의 유지는 동일한 의미가 아니며, 당장에 이들 목표사이에 김정일의 정권유지가 체제유지보다 비중이 강조되어 나타나고 있다.²¹⁷⁾ 따라서 한반도의 공산화를 위한 정책보다 김정일 정권하에서 북한의 현체제를 유지하려는 것이 북한의 외교정책의 최대목표이다.²¹⁸⁾ 북한의 대외정책은 냉전시기에 지속적으로 유지해 왔던 한반도 공산화, 즉 한국의 적화통일에 대한 목표는 현실적으로 우선 순위에서 멀리 있다 하겠다. 북한의 당면 최우선 과제는 한국의 적화라는 목표보다는 남북한 공존이라는 수정된 목표에 더 관심을 표출하고 있다. 외교정책이란 국가의 당면목표에 의해서 변화하는 것이기 때문에 북한은 냉전시기에 비하여 훨씬 불리한 국내의 상황에서 자신의 체제를 유지하기 위한 정책과 전략으로 수정할 수밖에 없는 것이다.

북한의 당면 목표인 김정일 정권하에서 체제유지는 경제적인 어려움과 탈냉전시대의 유일한 군사적인 패권국으로부터 크게 위협받고 있기 때문에 경제난 해소와 미국의 정치와 군사적으로 북한체제인정이 가장 긴급히 해소해야 할 부분이다. 그러나 북한의 외교목표를 달성할 수 있도록 실질적인 영향력을 갖고 있는 국가는 미국뿐이다. 한국이 북한의 당면 문제를 실질적으로 해결해 줄 수 있는 위치에 있지 않다. 비록 한국은 북한이 필요로 하는 국제환경을 조성해 줄 수 있지만, 그것은 남북한 관계에서 남북한 어느 쪽도 결코 용인하지 않는 주도권 상실을 북한은 겪어야 하기 때문에 수용될 수 없는 것이다. 결국 한국은 북한이 당면한 문제를 해결해 줄 수 있는 듯한 대북 태도, 특히 경제협력과 지원을 통해서 역량아 있는 듯한 인식은 결코 정확한 판단이 아니라고 본다. 한국이 북한에게 제공할 수 있는 것은 결코 크지 않고, 설령 크다고 이긴다고 하더라도 북한이 남북한관계에서 주도권 상실이라는 측면을 고려한다면 한국이 북한에게 제공할 수 있는 이익이란 많지 않는 것이다.²¹⁹⁾

216) 경제난에 관해서 남궁영. "경제력 평가: 북한의 경제력 지하 심화," 최수용. "대외경제정책: 자립경제의 좌절과 경제개방 모색," 최종철 외(공저), 「북한의 생존정책」 (서울: 보성문화사, 1995), 참조.

217) Denny Roy. "The Myth of North Korea 'Irrationality'," *The Korean Journal of International Studies*, vol.25 (1994), pp.135-138.

218) 정규섭. 「김정일 정권의 대외정책 변화 전망」 (서울: 민족통일원, 1995), p.59.

219) 이런 점에서 남북한 경험을 남한의 협상침으로 사용하려는 남한의 정책결정권자들의 인식은 잘못

따라서 북한의 대미전략은 당연히 1990년 전후에서 상당한 변화를 가져왔다. 최근 북한은 미국과 다양한 이슈를 협의하는 과정에서 협상에 대한 인식이 분명하게 변화를 보이고 있다.

2. 북한의 대미협상전략

냉전시기에 북한은 미국과의 접촉에서 문제해결을 위한 접근이라기 보다는 공격적이고 완고한 기본 자세를 유지하려는 모습을 보였다. 미군철수, 평화협정체결, 동서 유엔가입 반대, 혹은 한미합동군사 훈련과 같은 정치와 군사적인 이슈에서 북한의 주장은 항상 반복되었지만 전혀 변화를 보이지 않는 일관성을 보였다. 냉전시기에 이러한 문제들을 북한과 미국이 진지하게 토의하고 협상을 할 수 있도록 한반도내외의 환경이 전혀 이루어지지 않았기 때문에 미국과 북한이 협상테이블에서 타협점을 찾는 과정 자체가 충실히 이루어지지 않았다.

미국과 북한은 정치와 군사적인 문제를 진지하게 양보를 통한 타협이 전혀 이루어지지 않는 이유는 크게 두 가지 측면에서 언급될 수 있다. 첫째, 북한은 미국으로부터 양보를 얻어낼 수 있는 실질적인 양보를 하지 않았다. 한국과 미국이 공히 북한이 한반도 정책에서 진정한 의도를 파악할 수 있는 실질적인 신뢰구축의 태도를 보이지 못했다.²²⁰⁾ 이는 북한의 입장에서도 비슷하게 인식했을 수 있다. 여하튼 북한이 미국을 상대로 (또한 한국을 상대로 요구이기도 하겠지만) 요구했던 사항을 이룰 수 있는 충분한 태도의 변화가 없었다. 둘째, 북한은 미국이 북한의 주장을 수용할 만한 위협을 가할 수 없었다. 북한이 행할 수 있는 협박이란 한국에 대한 무력침공이었으나, 미국은 한반도분쟁에 대한 확고한 개입의지를 반복해서 천명하고 있었다. 더욱이 북한의 군사력 위협이 증가하면, 북한의 의도와는 전혀 다르게 미국은 한국 방위에 절대적인 지지를 보내는 역반응만이 반복되는 현상이었다.

북한의 안보와 군사정책이란 구소련과 중국에 의해서 크게 영향을 받고 있었기 때문에 북한은 핵무기개발이나 미사일개발과 같은 군사력 증강에 자유로운 선택을 할 필요가 없었거나 할 수 없었을 것이다. 핵무기개발과 관련해서도 북한은 1986년 핵확산금지조약에 가입했으나, 1991년에 핵시설과 관련된 국제원자력기구의 감독과 통제를 받는다는 가입절차가 이루어졌다. 그것도 구소련의 압력에 의해서 이루어진 것이다. 결국 북한이 미국으로 하여금 양보를 하도록 하는 효과적인 행동을 하지 못했다. 냉전구조가 와해되면서 북한은 미국과 협상을 하면서 위에서 언급한 두 가지의 측면 모두에서 변화를 가져왔다.

북한은 적절한 양보와 효과적인 위협의 수단을 통해서 미국으로 하여금 상당한 양보를 얻어

되었다고 볼 수 있다. 유사한 주장은 이종석, “북한의 대미·일 정책: 국제적 고립 탈피 위한 대서방 접근 강화,” 최종철 (1995), pp.73-74, 참조.

220) 최장집, “한반도 통일의 내외적 조건과 전망: 남한으로부터의 한 역사적 시각에서,” 김재한 외, 「한국 정치외교의 이념과 논제」 (서울: 소화, 1995).

내고 있는 것이다. 냉전시기에는 전혀 가능하지 않는 타협이 남북한간에 이루어지고 있을 뿐만 아니라 미국과 북한은 여러 형태의 협상을 진행하고 있으며, 앞으로도 협상을 통해서 양국의 갈등 요인을 해결하려는 지속적인 관심을 보이고 있다. 미북한간 이루어졌던 협상과 현재 진행되고 있는 협상을 바탕으로 협상구조와 북한의 협상전략에 관해서 살펴보기로 한다.²²¹⁾

가. 협상구조

(i) 갈등 이슈의 국제화 -- 북한의 대미 협상구조는 국제규범에 대한 도전의 차원에서 이루어지고 있다. 북한의 핵무기개발 의혹과 미사일 개발 및 수출은 당장 국제 안보환경에 커다란 변화를 가져올 수 있는 요소이다. 국제규범을 주도하고 있는 미국의 입장에서 국제규범 자체가 미국의 국익과 직접 연관되어 있다. 따라서 북한이 위협할 수 있는 협상카드는 미국을 대상으로 사용하기 충분한 효용성을 가지고 있다. 북한의 협상카드가 한반도 역학관계에 미칠 수 있거나 미북한간 문제에 국한된다면 북한의 협상력(bargaining power)은 저하 될 것이다.

국제규범에 대한 북한의 도전을 예방하는 과정은 미국의 대외 이미지와 선례라는 의미를 지닌다. 이런 측면에서 본다면, 미국은 북한의 위협에 대해서 강경한 대응이 필요하다. 하지만 북한의 위협은 항상 이중성을 띄고 있는 것이다. 북한의 위협이 국제규범에 대한 도전이지만 동시에 한반도에서 일어나고 있다는 점이다. 미국의 강경한 대응은 결과적으로 한반도의 불안으로 연결될 가능성은 높아진다. 미국은 자신의 대외 이미지를 한반도 안정보다 우선 순위에서 높게 평가하고 있다고 말하기는 어렵다. 한반도 안정은 동북아 지역내에 있는 다른 강대국의 역학관계와도 깊은 연관성을 지니고 있기 때문에 중동지역과는 다른 지정학적 구조를 가지고 있다 하겠다.

결국 북한의 위협적인 협상카드는 한국과 동북지역내의 강대국의 이해관계와 밀접하게 연결되어 있기 때문에, 미국은 세계의 다른 지역과 비교하여 대북 강경전략을 선택하는데 어려움이 있다. 그렇지만 북한이 제시하는 협상카드가 안보와 정치적인 특징을 함축하고 있으나 다른 종교와 문화적인 요소가 복잡하게 얽혀있지 않다는 점은 문제해결 과정이 단순화될 수 있는 여지가 있다. 주변 강대국들의 정치와 경제적인 이해관계를 제외하고 북한의 문제들(핵무기개발 의혹, 미사일 개발과 성공, 경제난 등)은 관련국의 태도에 탄력성과 신축성을 크게 제약하지 않을 수 있는 것이다. 다시 말해서, 탈냉전하에서 북한의 대내외 정책이 반미 혹은 반서방정책의 성격을 지니고 있지 않기 때문에 안보와 경제적인 계산을 맞춘다면 북한의 협상카드는 위협수

221) 엄격하게 구분하면 의미에서 전략과 전술은 다른 의미를 지니지만, 이 연구에서는 특별히 구분할 필요성이 없어서 전략 용어만 사용했다. 후반부에서 적용하는 게임이론에서는 전략이 또 다른 의미이지만 역시 특별히 구분하지 않고 사용했다. Michael Blaker, *Japanese International Negotiating Style* (New York: Columbia University Press, 1977), p.146, Kim Yong Ho (1995), p.69 제안용.

준으로 발전하지 않을 것이다.

북한의 협상카드가 국제적 성격을 더욱 강화시키는 요인은 문제해결의 긴급성에 달려 있다. 탈냉전하에서 미북한간에 야기되고 있는 협상이슈는 냉전시기에 비하여 시간적인 제약을 받고 있다. 미국과 소련을 양측으로 하는 양극체제에서는 북한의 문제는 하위체제적인 문제이다. 다시 말해서, 미소간의 갈등과 화해의 정도에 의해서 근본적인 방향이 결정되는 하부의 갈등구조에 북한이 존재했다. 따라서 북한이 인식하는 위협이 당장 해결되지 않는고 하더라도 북한 체제의 존립에 심각한 문제를 야기하지 않았다. 냉전시기는 남북한이 대치하고 있는 상황에서 조만간 북한체제가 붕괴된다는 위기의식이 탈냉전시기에 비하여 강하지 않았다고 할 수 있다.²²²⁾ 냉전구조의 와해와 함께 북한은 체제 존립을 확보해야 하는 목표를 장기간에 걸쳐 이루어도 될 만큼 국내외 환경이 유리하지 않다.

북한과 미국간의 협상에서 이슈자체는 항상 급하게 해결되어야 하는 특성을 지니고 있지 않다. 하지만 북한의 입장에서는 협상이슈마다 북한체제가 유지되기 위한 정치와 경제적 양보를 미국으로부터 얻어내야 한다. 6년 연속 마이너스 경제성장으로 대변되는 북한의 심각한 경제난은 냉전시기처럼 중국과 러시아에 의존해서 해결되기에는 한계가 있는 것이다. 이는 북한의 경제난을 해결하기 위해서 미국과 서방의 경제적인 지원과 거래가 조속히 이루어져야 한다는 것을 의미한다. 그러나 오히려 북한은 핵카드를 사용하는 과정에서 게임의 제한된 시간을 협상이슈가 갖고 있는 특징을 통해서 효율적으로 이용했다. 1993년 3월 북한이 NPT에서 탈퇴를 선언하면서 미북한 간 협상은 3개월이라는 시간 제한이 만들어진 것이다. 미북한간의 협상에서 기본적인 합의가 이 기간에 이루어지지 않는 경우에, 북한은 더 이상 국제규범을 순응해야 할 의무조건이 면제되기 때문에 북한의 문제는 훨씬 복잡해진다. 미국은 대북 대응전략 선택에서 정당성의 근거를 마련하는데 어려움이 가중되는 것이다. 결국 북한은 미국으로부터 협상 계속이라는 전제하에서 NPT탈퇴 유보를 결정했다. 그리고 북한이 NPT체제에서 자신들은 특수한 지위를 주장하는 이번에는 핵카드의 실효성을 남겨 두었다 하겠다.

국제규범의 도전은 북한의 시간제약성을 극복하는 방편이 되고 있다. 협상과정에서 시간적인 제약을 받는 협상국은 일반적으로 불리한 위치에 있다.²²³⁾ 그러나 북한은 이러한 불리한 입장을 자신들의 위협의 결과에 대한 불확실성을 높임으로써 만회하고 있다. 즉 만약 북한의 요

222) 게임이론의 용어를 빌리면 '한정된 반복 게임(finitely repeated game)'으로 게임이 종료가 되는 시점이 분명히 나타나는 상황이다. 다시 말해서, 종료점(deadline)이 분명히 가시화 되는 상태라 할 수 있다. 다른 예를 들자면, 1991년 걸프전쟁 전에 부시행정부는 사담 후세인에게 1991년 1월 15일까지 쿠웨이트로부터 철군을 공개적으로 요구했다. 이 경우에 미국과 이라크간의 협상은 제한된 시간내에 이루어지는 한정된 반복 게임이 될 것이다. Eric Rasmusen. *Games and Information* (Cambridge: Cambridge University Press, 1989), esp. ch.4, 참고.

223) Howard Raiffa. *The Art and Science of Negotiation* (Cambridge: Harvard University Press, 1982), pp.78-79.

구가 제한된 시기내에 이루어지지 않는다면 위협은 훨씬 미국에게 복잡한 양상을 보이면서 반대로 선택폭은 줄어드는 상황을 초래하게 된다.

(ii) 미국의 유화정책 - 미국은 연차적 정책을 통해서 북한을 점진적으로 국제사회로 이끌어 내려는 시도를 지속하고 있다. 북한으로 하여금 미국이 주도하고 있는 현재의 국제규범을 준수하도록 하려는 것이다. 클린턴 정부의 확대와 개입전략은 북한에게 급격히 변한 국제질서에 접근하는 과정을 다소 유연하게 해 주고 있다.²²⁴⁾ 더욱이 북한은 대외정책으로써 미국의 인명 과 재산에 직접적인 적대행위를 하는 경우가 최근에는 거의 없다. 1995년 미군 홀 준위의 송환이나 한국전쟁 당시 실종된 미군유해의 부분적 송환 등으로 북한은 유화적인 태도를 계속해서 보내고 있다. 북한은 이라크 혹은 시리아와는 미국의 국익을 위협하는 패턴에서 차이가 있다고 여겨진다.

미국의 대북 유화정책은 북한의 핵위협을 해소하는 과정에 잘 나타났다. 이른바 ‘달러외교(dollar diplomacy)’를 적절히 사용했다. 미국은 북한에게 적당히 양보할 수 있는 인센티브를 제공하고 중요한 부분의 양보를 얻어내는데 성공했다.²²⁵⁾ 미국의 국익에 중대한 위협을 제거하기 위해서 미국은 자신들의 비용을 최소화하고 위협과 관련된 국가가 제공하도록 하고 있다.²²⁶⁾ 이는 북한이 필요로 하는 경제적인 지원을 미국으로부터 실질적으로 얻어낼 수 있다는 계기가 되었다. 마북한간에 열리고 있는 북한의 미사일 개발 및 통제와 미군의 유해발굴 역시 미국은 자신들의 일정한 목적을 달성하기 위해서 북한에게 정치와 경제적인 양보를 할 것이다. 마치 북한의 핵카드가 갖는 위협을 해소하기 위해서 미국이 견지했던 대북 대응전략은 계속적으로 이루어질 것으로 여겨진다.

(iii) 한국의 대북정책 일관성부재 -- 북한은 한국정부가 지향하고 있는 한반도 문제에 대한 불신을 가질 수 있는 요인을 제공했다는 점을 부인할 수 없다. 즉 현 정부가 대북정책으로 취한 일련의 시도가 동일한 목적이었다고 하더라도 적어도 그것에 대한 실행과정에서 상당한 일관성을 상실했던 부분이 존재한다. 한국정부의 입장에서는 그것이 강온전략의 혼합으로 보일 수 있지만, 북한의 입장에서는 한국의 유화전략을 충분히 신뢰할 수 없는 신호로 파악할 수 있는 것이다. 더욱이 한국정부의 일관성이 결여된 대북정책은 갈등 이슈에 대한 자신의 개입의지(commitment)를 약화시키는 결과를 초래할 수 있다. 그리고 협상력이 약화되는 것이다.²²⁷⁾

224) U.S. Department of Defense. "United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region," (Department of Defense, February 1995), 참고.

225) Mitchell Reiss. "Nuclear Rollback Decisions: Future Lessons?" *Arms Control Today*, vol.25, no.6 (July/August 1995), p.12.

226) Michael J. Mazar. "Going Just a Little Nuclear: Nonproliferation from North Korea," *International Security*, vol.20 (Fall 1995).

227) William Mark Habeeb. *Power and Tactics in International Negotiation: How Weak Nations Bargain with*

미국의 대북 유화정책에 적극적으로 호응하고 있는 북한은 체제유지를 확보하는 과정에서 한국정부가 개입할 수 여지를 줄이려고 하고 있다. 식량난을 해소하려는 북한의 시도가 보여주고 있듯이 한국정부의 협상력이 높아지거나 남북한 관계의 주도권을 장악하려는 시도를 용인하려 하지 않으려는 것이다. 그런 점에서 북한은 국제기구와 민간단체에 인도주의적인 지원에 호소하고 있다. 그렇지 않으면 한반도 주변 강대국에 호소하는 방법을 취함으로써 실질적으로 한국이 확실한 주도권을 확보하기 어렵게 하고 있다.

한국정부가 한반도 문제에 당사자로 북한과 직접적인 접촉을 하려는 시도는 현재 미북한간 접근을 제약하는 중요한 장애가 되고 있다. 미북한간 3단계 핵협상이 교착상태에 빠져 있을 때 한미 양국이 그 실효성이 제기되었던 '남북한간 특사교환' 전제조건을 철회했다. 이런 전제조건은 미국과 북한간 관계가 개선될 수 있는 속도를 저해하는 양상을 보였다.²²⁸⁾ 이는 남북한 당국간의 직접 대화에 대한 희망을 한국정부가 북한당국에 비하여 훨씬 다급하게 여긴 듯한 인상을 주고 있다. 하지만 기존의 남북한 관계를 고려한다면, 북한이 사용하는 협상카드에 남북한 당국이 직접 협상을 한다고 하더라도 협상에 따른 결과의 실효성이 의문이 된다. 비록 1992년 이루어진 남북한 기본합의서와 한반도 비핵지대화에 대한 합의점이 가시화 되었다고 하더라도 그것이 남북한의 관계를 발전적인 방향으로 도움을 주고 있지 못하다는 점이 남북한 관계의 한 단면이다.

나. 협상전략

북한은 미국을 상대로 자신들의 요구사항을 얻어내기 위해서 과거와 비교해서 효율적이고 실질적인 협상전략을 구사하고 있다. 왜냐하면 그것은 단순히 정치적인 선전과 투쟁 차원에서 대미협상을 진행하고 있지 않고, 실질적인 양보를 지향하고 있기 때문이다. 남북한간의 협상과는 달리 북한의 대표자가 미북한간 협상에서 외교부대표 자격으로 미국과 회담을 한다는 점은 북한이 미국과의 협상을 상당히 다른 차원에서 접근하고 있음을 보여주고 있다.²²⁹⁾ 그렇지만 북한의 협상전략의 특성으로 비합리적이고, 국제관행을 무시하며, 양보하기를 무조건 거부하며, 상대방을 무시하기 등을 지적한다.²³⁰⁾ 그러나 이런 북한의 협상전략은 결코 비합리적이라고 말할 수 없고, 더욱이 당위적인 차원에서 논의 될 수 있는 문제가 결코 아니다. 여하튼 북한은 다양한 협상전략을 사용하고 있다. 북한의 다양한 협상전략은 어떤 근본적인 특성을 가지고

Strong Nations (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1988), pp.19-23, Kim Yong Ho, "Characteristics and Lessons of North Korea's Negotiation Tactics with the United States," *East Asian Review*, vol.7 (Autumn 1995), pp.80-82에서 재인용.

228) 김재복, 「북핵협상 드라마: 남북미 삼각게임」 (서울: 경당, 1995), pp.234-239.

229) 양성철, 이용필, 「북한체제 변화와 협상전략」 (서울: 박영사, 1996), p.335.

230) 김도태, 차재훈, 「북한의 협상전술 특성 연구」 (서울: 민족통일원, 1995), 참조.

있는가를 이해하는 것이 중요하다 하겠다.

(i) 협상카드 만들기 -- 냉전시기에 북한은 미국을 상대로 정치적인 선전과 공세가 목적이었지만, 탈냉전하에서는 북한체제를 유지라는 긴급한 목적을 해결해야 하는 과거에 비하여 현실적인 목적을 내세우고 있다. 물론 아직도 군사와 정치적인 분야에서 북한은 미국과 한국이 쉽게 양보하기 어려운 요구를 계속하고 있지만, 탈냉전하에서 미국이 현실적으로 타협할 수 있는 요구를 하는 경우가 분명한 경향이다. 더욱이 북한은 위협적인 협상카드를 제시하지만, 이는 군사적인 사용 예컨대 핵무기를 공격용으로 사용하려는 의도라고 보기 어렵기도 하다.²³¹⁾ 이런 협상카드는 미군유해 조사 및 발굴과 같은 인도주의적인 접근 전략에서 정전체제를 평화체제로 전환하기 위한 정치적인 접근까지 포함하고 있다.

북한의 협상카드와 관련해서 세 가지 요소를 생각해 볼 필요가 있다. 첫째, 협상카드를 창출하는 방법이다. 북한이 협상카드를 갖고 있지 않거나 협상이 될 수 없을 만큼 미미한 이슈를 가지고서는 미국정부가 협상테이블에 북한과 직접 마주 앉기를 피할 수 있다. 북한은 협상카드가 될 수 있는 이슈를 해결하는 과정이 중요하다. 그것은 새로운 이슈를 만드는 것도 있겠지만, 기존의 협상카드를 유용하게 오랫동안 보유할 수 있는가도 중요한 전략이 된다 하겠다.

둘째, 미국과 관련된 협상카드의 성격이 미국과 직접적인 관련이 있으나 한국은 직접적인 관련성이 없는 협상이슈이다. 이런 협상카드는 한국이 북한과 미국이 접촉하는 과정에서 개입할 수 있는 여지를 줄이는 효과를 가져올 수 있는 것이다. 미군 유해조사 및 발굴 문제는 한국이 개입하기가 핵문제보다 용이하지 않다. 1994년 말에 미군 헬기의 비무장지대 침범과 홀 준위의 석방문제 역시 미북한간 협상으로 해결되었다. 북한은 가능한 한국당국을 배제하고, 미국과 직접적인 대화를 선호하고 있기 때문에 가능한 협상이슈를 미국정부만을 협상당사자로 국한하려는 의도가 보인다. 따라서 북한은 미국과 인도주의적인 문제와 관련된 문제나 미국의 국익과 관련은 있으나 심각한 위협이 되지 않는 문제를 직접 협상하려는 자세를 보이고 있다.

미국과 직접 관련된 북한의 협상카드는 그 해결과정에도 한국과 직접 관련된 사항에서 미국이 양보하기 어려울 것이다. 그러나 미북한 관계가 발전하는 과정에서 대체로 결정되겠지만, 이런 협상에서 북한의 양보와 유화적인 대미전략은 미국으로 하여금 자신들이 제공할 수 있는 양보를 할 수 있을 것이다. 한국과 직접 관련이 없는 대북 제재완화조치를 할 수 있을 것이다.²³²⁾

셋째, 협상카드의 성격이 국제적 성격을 띄는 협상이슈이다. 즉 미국과 한국을 포함하고 있거나, 동북아 지역과 관련이 되는 경우이다. 물론 미국의 입장에서 본다면, 전지구적인 특성을

231) Moon Young Park. "Lure' North Korea," *Foreign Policy*, No.97 (Winter 1994-95).

232) 대북 제재완화조치로 북한에 대한 수출금지 및 거래관계의 전면중지 제재, 최해국 대우 문제, 무기 거래와 관련된 제재, 테러국가조항, 해외원조제한 문제 등이 있을 수 있음. 박종철. "북미 관계개선과 한국의 정책대응방향," 『통일연구논총』 제4권 1호 (1995), pp.37-39, 참조.

갖고 있는 경우가 될 수 있다. 이러한 문제도 한국이 북한과 직접 협상을 해결할 수 있는 여지가 많지 않다. 사안 자체가 미국의 세계전략과 맞물려 있고 주변 강대국의 대외전략과 직접 관련이 되어 있기 때문에 한국이 협상을 주도할 수 있는 공간이 기본적으로 좁다. 결국 국제적인 성격을 지닌 북한의 협상카드를 미국정부 당국과 자연스럽게 협상을 할 수 있게 되었다.

북한은 협상을 통해서 미국으로부터 의도하는 목적을 얻어내기 위해서는 미국과 당국자간 그리고 가능한 고위급 수준에서 접촉할 필요가 있다고 여긴다.²³³⁾ 미국이 대북접촉에서 고위급 당국자를 회담 대표로 보내도록 하기 위하여 북한은 그에 상응한 협상카드를 만들어야 한다. 핵카드를 이런 목적에 가장 잘 부합하고 있다 하겠다. 북한이 핵확산금지조약에 대한 도전은 한국 그리고 동북아시아 나아가서는 전지구적인 차원의 문제를 일으킬 수 있는 요소를 포함하고 있다. 즉 핵확산금지조약의 해체를 가져올 수도 있다. 즉 다른 핵무기를 보유하려는 국가들로 하여금 핵무기 보유를 시도하도록 하는 계기를 제공할 수 있는 것이다. 미국은 협상을 통해서 핵카드를 해결하려는 의도가 있다면, 고위 정부대표가 북한을 접촉하지 않으면 안될 만큼 중요한 사안이라 하겠다.

결국 국제규범을 위협하는 협상카드를 위협적인 만큼 협상력을 보장하기 때문에 북한은 완전히 해소되는 상황을 당분간 만들지 않을 것이다. 하지만 북한은 체제유지라는 당면 문제를 해결했다고 하더라도 핵카드를 쉽게 포기할 것이라는 단정은 어렵다.²³⁴⁾ 핵위기 이후 제네바 합의 그리고 경수로 공급협정 등의 과정을 통해서 핵카드는 여전히 '효과적'인 협상카드임이 증명되고 있다. 북한은 핵확산금지조약에서 특수한 지위에 있음을 내세우고 있다. 미북한간 협상과정에서 미국의 양보가 기대만큼 이루어지지 않거나, 더 많은 양보를 요구하려는 위협의 요소로 계속 이용할 수 있다. 더욱이 북한의 폐핵연료봉을 제3국으로 이전하는 과정, 북한이 건설했던 핵발전시설의 폐쇄 등은 북한이 아직도 핵카드를 활용할 수 있는 여러 단계와 기회를 갖고 있다.

(ii) 다단계 협상과정 -- 북한은 대미협상 과정을 여러 단계로 나누어 합의를 도출하고 실행하려는 전략을 구사하고 있다.²³⁵⁾ 북한이 다단계 협상전략과 합의이행을 사용하는 이유는 두 가

233) 북한은 NPT 탈퇴이전에 미국과 직접대화 관계개선을 요구하였다. 그러나 그러한 요구는 미국에 의해서 충분히 수용되지 못했으나, 핵위기 본격적으로 발전한 후(북한이 NPT 탈퇴 후) 미북 고위급회담이 개최되었다. 제1차 미북 고위급회담에는 3가지 원칙에 합의하면서 미북 양국정부는 계속 대화를 하기로 합의했다.

234) Park (1994-95), p.104.

235) 다단계 협상은 원칙적으로 미국과 남한의 대북협상전략에서 자주 논의된다. 남한이 조건부협력(TFT) 전략을 선택하는 경우에 북한의 배반에 따른 손실을 최소화하려는 방법으로 다단계 협상을 이용하는 것이다. 협상과정을 여러 단계로 구분하여 점진적으로 상호 양보를 한다는 점에서는 유사한 특성을 가지고 있지만, 북한은 합의 과정의 위협을 항상 협상카드로 갖고 있으나 남한은 국내외의 여건으로 그러한 협상카드를 가질 수 없다는 점이 차이가 있다.

지 측면에서 찾아 볼 수 있다. 하나는 북한 체제에 자본주의 요소가 유입됨으로써 발생할 수 있는 체제 불안의 요인을 방지하는 것이다. 북한은 자본주의 국가와 경제적 정치적인 관계를 맺고 거래하는 과정에서 양면적인 요소를 고려해야 하는 것이다. 북한의 경제난을 해소할 수 있는 자본 투자와 무역 거래를 원활히 해야 하나, 북한의 폐쇄된 사회에 자본주의 세계에 대한 정보가 확산됨으로써 발생할 수 있는 체제의 불안요소를 제거해야 한다. 다단계 협상과 이행은 자본주의 요소에 의한 충격을 점진적으로 완화시키는데 효율적일 수 있다. 역으로 말해서 북한은 비록 미국이 일시에 많은 양보와 타협을 원한다고 하더라도 북한은 합의를 실행에 옮기는 과정에서 점진적인 양보의 태도를 보이는 것이다.²³⁶⁾

북한이 다단계 현상을 추구하는 다른 이유는 미국과 협상을 전개할 수 있는 효과적인 협상카드가 무한정 존재하지 않는다는 현실적인 한계에 기인한다. 따라서 가능한 한 협상카드가 될 수 있는 이슈에 대해서 미국과 한국으로부터 많은 양보를 얻어내기 위해서 북한은 자신의 양보를 세분화해서 협상카드를 다단계화하여 사용할 수 있도록 하는 것이다. 예컨대, 핵카드, 4자 회담, 미사일 회담, 정전협정 전환 문제에서 북한은 협상카드에 따라서 다음과 같은 두 가지의 기본적인 협상 과정을 반복할 것으로 보인다. 첫 번째의 협상형태는 처음에 사전 협상의 조건 만들기, 그리고 협상과정에서 양보 요구, 마지막으로 협상 타결이후 타협사항에 대한 준수와 이행 요구이다. 두 번째의 협상형태는 최종적인 목표를 설정하고 상대방에게 요구를 하며, 다음으로 이행 단계를 설정하여 자신들의 양보를 가시화 하는 것이다.²³⁷⁾ 단지 이런 이행 단계를 한번만 둘 것인지, 2회 이상을 둘 것인지는 미국과 한국의 대응과 이슈의 특성에 따라서 차이가 날 것으로 보인다. 첫 번째 형태의 특징을 보이는 것은 4자 회담이고, 두 번째 형태의 특징을 보이는 것은 정전협정 전환 문제이다. 현재 진행되고 있는 핵협상 혹은 미사일 회담은 두 번째 형태로 진행되고 있다고 볼 수 있다.

한가지 예를 들어 설명하면, 한국이 제안한 4자 회담 역시 북한은 다단계의 게임으로 구조를 조정하여 한국과 미국으로부터 훨씬 많은 양보를 얻어내면서, 동시에 그들의 선택폭을 재조정할 수 있게 하고 있다. 즉 4자 회담 전 단계로 설명회를 개최하기 위한 사전조건을 제시했고, 4자 회담 과정에 미국과 한국은 일정한 양보를 해야하며, 4자 회담이 종결되면서 일정한 양보를 한국과 미국이 제공해야 하는 방법으로 북한은 접근하고 있다.

236) 협상에서 타협점에 접근하는 방법과 이를 이행하는 실천적인 방법은 별개의 문제이다. 전자는 양 국가가 원칙에 합의했다고 하더라도 구체적인 실천 방안은 여러 단계에 걸쳐서 이루어질 수 있다. 따라서 일괄타결과 다단계 협상과 실천은 다른 문제라 하겠다.

237) 이와 유사한 논리로 닉쉬(Niksch)는 북한의 협상형태를 '수정에 의한 거부행위'라고 불렀다. 처음에 극단의 행위를 취하고 이를 부분적으로 수정(양보)하는 행위를 통해서 상대방으로부터 양보를 얻어내는 전략이다. Larry A. Niksch, "Comprehensive Negotiations with North Korea: A Viable Alternative for a Failed U.S. Strategy," *Korea and World Affairs*, vol.18 (Summer 1994), p.261.

(iii) 일괄협상타결 -- 북한은 일반적으로 미국 뿐만 아니라 한국과의 협상에서도 협상 의제와 무관한 의제까지를 포함해서 일괄 타결하려는 협상전략을 사용한다. 협상이 이루어지고 있는 의제만을 토의하지 않고 그들의 국가목적 달성을 할 수 있는 의제를 포함시킴으로써 상대방의 양보를 확실히 담보하려고 한다. 이런 북한의 협상전략은 미국이나 한국의 협상전략과는 반대되는 개념이다. 단계적으로 협상과 관련된 의제를 합의하고 다음의 의제로 넘어가려는 전략이 미국과 한국의 접근법이다.²³⁸⁾

북한이 사용하는 협상카드의 강한 위협적인 특성을 지닌 것과 위협적인 요소가 존재하지 않는 것(예컨대, 인도주의적인 문제)이 있다. 미국의 입장에서는 북한의 위협적인 협상카드를 조속히 해결해야 하는 시간적인 제약을 심하게 받을 것이다. 하지만 북한의 위협적인 협상카드의 국제규범과 제도속에서 통제되는 것이다. 따라서 국제규범이나 제도에 순응하는 것은 북한이 자신들의 이익이 보장되는 상황에서만이 가능하다. 북한의 당면 목표인 체제유지에 필요한 양보를 국제사회로부터 보장받아야 한다. 한반도 문제에 관한 한 미국이 국제사회를 이끌고 있다는 점에서 미국의 양보가 필요한 것이다. 북한의 위협카드를 자신들의 체제유지에 필요한 사항과 주고받기식을 하려는 것이다.

결국에 북한의 위협은 강압 혹은 반대급부와 보상을 통한 대응전략에 의해서 해결이 되지만, 미국은 강압적인 대응전략을 효율적으로 행사하기 위해서는 국제사회의 지지와 최악의 경우에 무력사용을 하겠다는 의지가 필요하다.²³⁹⁾ 이 두 가지 조건을 모두 만족시키기가 일반적으로 어렵다. 따라서 충분조건이 갖추어지지 않는 상황에서 반대급부 혹은 양보가 중요한 대체 대응전략이 될 수밖에 없을 것이다. 이런 양보를 주고받는 과정에서 북한의 위협을 완전히 해소시키기 위해서 미국과 한국은 북한으로 하여금 선제 양보와 실천을 요구한다. 하지만 북한의 선제 양보와 실행은 미국과 한국이 미래에 그에 상응한 양보를 할 것인가에 대한 분명한 확신이 가능하지 않다. 반대로 미국과 한국이 선제 양보와 실천을 한다고 하더라도 북한의 미래 행위에 대한 구속력을 갖출 수 있는 메커니즘이 존재하지 않는다 점에서 동일한 불안을 한국과 미국이 가질 수 있다.

이는 북한이 자신의 협상카드를 포기한다고 하더라도 미국과 한국으로부터 체제유지에 필요한 양보를 얻어낼 수 있는 확신을 갖도록 하기 어렵다는 의미이다. 이런 문제를 해소할 수 있는 협상전략이 일괄타결이라고 볼 수 있다. 북한은 위협적인 협상카드를 해소시켜주면서 체제

238) 일괄타결협상과 유사한 협상전략으로 다소 추상적이고 애매한 원칙을 합의하고 나서 각론적인 세부사항에 대한 협상을 진행하는 전략은 사회주의 전략의 특성으로 보인다. 중국은 미국과 과거 협상 과정에 이를 잘 증명하고 있다. Richard H. Solomon. *Chinese Political Negotiating Behavior, 1967-1984* (CA: RAND, 1995), pp.56-60.

239) 위협이 신뢰성을 갖기 위한 조건들에 대한 설명은 Thomas C. Schelling. *The Strategy of Conflict* (Cambridge: Harvard University Press, 1961), pp.35-43, 참고.

유지에 필요한 요구조건을 미국이 제공하도록 하려는 것이다. 이것을 연계전략(issue-linkage)의 일종이라 할 수 있다. 일정한 이슈에서 양보를 하면서 상대방에게 다른 이슈의 양보를 요구하는 것이다. 따라서 대체로 북한과 미국간에 이루어 질 수 있는 협상의 합의점은 일괄타결 형식을 취할 경우에 원칙적인 요소를 지닐 것이다. 그런 연후에 합의된 원칙에 입각해서 구체적인 실행절차에서의 양보는 다단계 전략을 통해서 상대방의 양보를 극대화하려는 전략을 구사하는 것이다.

따라서 북한은 미국과 협상을 위해서 효율적인 협상카드를 만들기 위한 시도를 할 것이다. 이런 협상카드는 국제규범을 도전하는 위협적인 요소를 갖고 있으며, 협상카드의 효용성을 극대화하기 위해서 다단계 협상을 갖고자 한다. 그러나 북한은 대미 협상에서 체제유지에 필요한 조건을 만족시키기 위해서 우선 원칙적인 일괄타결을 시도할 것이다. 그런 일괄타결된 원칙에 기초한 세부적인 실천 협상에서 다단계 과정을 통해서 북한체제에 불리한 영향을 최소화하고, 동시에 미국의 양보를 극대화시키려는 전략의 특성을 보인다.

III. 한·미 대북전략 게임: '연착륙' 정책의 공조

북한의 대미협상전략은 미국의 대응전략에 의해서 그 효용성이 크게 좌우될 것이다. 그러나 미국의 대북전략은 북한만을 고려함으로써 이루어지는 것이 아니고 동맹국인 한국의 대북전략을 중요한 변수로 고려해야 한다. 따라서 북한의 대미협상전략은 미국과 한국이 대북전략을 어떻게 조정하고 결정하는가에 의해서 결정될 것으로 보인다. 이는 한미간의 대북전략을 평가함으로써 북한의 대미협상전략의 한계와 효용성을 판단할 수 있음을 의미한다. 여기서 한국과 미국간 대북전략을 정하는 상황을 '한미 대북전략 게임'이라고 칭한다. 즉 한미 대북전략 게임은 미북한 관계에서 '한미 공조'의 상황을 표현하고 있다.²⁴⁰⁾

탈냉전하에서 미국과 한국의 대북정책의 특징은 '연착륙'으로 일컬어진다. 북한의 정치와 경제구조하에서 비효율적인 중앙통제체제에 의해서 경제적인 심각한 상황을 급작스런 붕괴를 피하면서 정상적인 단계로 이끌어 가는 것이다. 결국에 북한의 정치와 경제체제가 체기능을 잘 할 수 있도록 하는 것이다. 그럼에도 불구하고, 미국과 한국에서 '연착륙'에 대한 정확한 방향이 설정되고 있지 못하다. 주한미국대사 제임스 레이니는 미국의 연착륙 정책을 "북한의 문을 열어보자"로 설명하였다.²⁴¹⁾ 하바드대학 행정대학원장인 조셉 나이(Joseph Nye)는 자유시장경제체제하(혹은 한국식체제)에서 "남북한이 점진적인 통일"을 이루는 형식과 방법으로 설명하였

240) '한미 공조'를 한국이 미국을 통해서 북한과 협상한다는 의미로도 볼 수 있다. 오기병, 「한국외교론」(서울: 오름, 1994), p.407. 이 경우는 미국이 한국의 대북전략을 변화시킬 수 있는 중간자 역할을 수행하는 것이다

241) 제임스 레이니 주한미국대사와의 인터뷰, 「조선일보」, 1996년 5월 12일자 6면.

다.²⁴²⁾ 미국은 부처별로 '연착륙'에 관한 시각이 각양의 차이를 보이고 있다. 반면에 한국정부도 '연착륙'이 정확히 북한의 변화를 어느 정도에서 바라고 있는지 분명하게 정리되어 있지 못하고 있다. 미국과 한국은 대북 연착륙 정책을 통해서 「체제지원론」을 의도하고 있는 것인지 「압박붕괴론」을 의도하고 있는 것인지 북한에게 확실히 전달되지 않고 있으며, 한미 양국의 국민들에게도 분명하지 않는 상황이다.²⁴³⁾

1. 한·미 공조체제의 조건

한미 양국은 대북전략을 결정하는 과정에서 끊임없이 상호의도를 전달하고 공존체제를 유지하려고 한다. 이런 과정에서 미국과 한국에 의해서 고려되는 사항은 네 가지 조건으로 구분해 볼 수 있을 것이다.

(a) 한반도의 안정화 조건 -- 미국과 한국은 한반도에서 어떠한 군사적인 수단을 동원하여 현 상황을 변화시키려고 시도하는 상황을 바라지 않고 있다. 북한의 지도자들은 북한의 체제가 더 이상 유지하기 어렵다고 판단하는 경우에 한반도에서 군사 분쟁을 야기시킴으로써 북한의 내부의 불만을 무마시키려 할 수 있다. 더욱이 남북한을 공동으로 파멸시킬 수 있는 절망적인 시도를 할 수 있는 것이다. 따라서 북한의 지도자들이 북한의 정치와 경제상태가 한국과 미국의 압력과 억압으로 인하여 악화되고 있다고 판단하지 않도록 하는 것이다. 그리고 그런 북한 지도자들의 인식으로 인한 한반도의 안정을 저해하는 상황을 피하려는 것이다.

(b) 북한체제의 개방유도 조건 -- 이는 북한이 기존의 사회주의체제로부터 경제적인 영역에서의 시장경제체제를 도입하고 서구와의 경제적인 유대를 도모하면서 점진적으로 정치적인 변화가 이루어지기를 유도함을 의미한다. 비록 북한의 기본적인 정치체제를 그대로 유지하지만, 경제적인 개혁을 시도하도록 지원하는 것이다. 예컨대, 나진과 선봉의 자유무역지대에 대한 투자를 적극적으로 하고, 경제적인 지원과 경제제재를 완화하는 것이다. 미국의 경제제재조치를 완화하면서 북한으로 하여금 국제규범과 제도에 순응하도록 하고, 나아가서 기존의 국제질서에 편입시키는 것이다. 따라서 당장에 인권이나 정치체제의 개선을 적극적으로 요구하거나 경제적인 교류의 절대선제조건으로 삼지는 않는 것이다. 설령 이런 요구조건을 제시한다고 하더라도 경제협력관계를 유지하고 점진적인 개선을 위한 환경을 조성하는 것이다.

(c) 한반도문제의 주도권 조건 -- 한반도문제는 다양한 양태로 나타나고 있다. 물론 대부분의 문제가 남북한간 양자사이에 국한되는 경우란 드물고, 미국의 개입이 요구되는 국제문제의 성

242) 「세계일보」, 1996년 2월 1일자. 조셉 나이는 클린턴 정부의 초기에 국제안보 담당 국장차관보로 있으면서 미국의 대외정책으로 언급되는 확대와 개입전략을 주도적으로 이끌었다.

243) 북한정권에 대한 인식으로 '안정협조론'과 '붕괴축진론'이라는 구분을 시도하기도 한다. 이종선 (1995), p.56.

격을 띄고 있다. 즉 한국의 안보 및 통일문제와 관련되는 문제와 미국의 국제질서의 안정화 문제는 상호 상충될 수 있다. 따라서 북한과 관련되는 문제에서 한국과 미국은 자신들의 대북정책이 주도적인 역할을 하고, 상대방은 보조적인 역할을 취하기를 원하다. 외양적으로 한반도문제에서 한국의 주도적인 역할과 미국의 보조적인 역할이 언급되고 있지만, 현실적으로 미국이 북한과 협상테이블에 함께 앉아 있는 사례가 더욱 빈번하고 있기 때문에 쉽게 누가 주도적인 역할을 하고 있다고 판단하기 어렵다. 하지만 대북정책을 결정하는 과정에서 주도권을 차지하려는 의도가 한미 양국에게 있다 하겠다.

(d) 한미 공조체제유지 조건 - 대북정책에서 한국과 미국은 항상 강조하는 측면이 한미 공조체제이다. 미국의 입장에서 오랜 동맹국인 한국과 외교적인 마찰과 이견이 존재하는 것은 바라지 않는 바이다. 반대로 한국 역시 대북정책의 효율성이 미국의 지원과 도움 없이는 사실상 기대하기 어렵기 때문에 미국과의 공조는 필수적이다. 비록 한국은 급속한 경제발전과 정치의 개혁과정을 통해서 과거에 비하여 대미관계에서 주종관계로부터 동반자관계로 발전했다고 여긴다.²⁴⁴⁾ 그러나 아직 한국은 군사와 정치적인 대미 의존상에서 결코 대등한 관계라고 하기 어렵다.²⁴⁵⁾

이상의 네 가지 조건에 대해서 미국과 한국은 중요성의 순서에서 다소 차이가 있다. 한미 양국은 대북전략을 결정하는 과정에서 고려하는 기준에 관한 우선 순위를 가짐에 볼 수 있을 것이다. 이 가정은 클린턴 행정부의 동아시아정책과 한국의 한반도 전문가들의 주장에 근거하여 설정하였다.²⁴⁶⁾

(1) (한국과 미국의 조건) 상호 공조에 의한 전략의 결과는 상호 전략의 차이에 의한 결과보다 선호한다. [한미 공조체제 유지조건]

(2) (한국과 미국의 조건) 북한체제의 점진적 개방에 따른 결과는 북한체제의 폐쇄적 안정에 따른 결과보다 선호한다. [북한체제의 개방유도조건]

(3) (한국과 미국의 조건) 북한체제의 안정에 따른 결과가 북한체제의 급격한 변화에 따른 결

244) 박경서. "한미 관계," 정일영(편). 「한국외교 반세기의 재조명」 (서울: 나남, 1993), p.229.

245) 김덕중. "한국외교정책의 결정요인," 이범준, 김의곤 (공편), 「한국외교정책론」 (서울: 범문사, 1993), pp.138-141; 장노순. "'교환동맹모델'의 교환성: 비대칭 한미안보동맹," 「국제정치논총」 제36집 1호 (1996).

246) 몇 개의 저서만을 소개하면 다음과 같다. 정일영(편). 「한국외교 반세기의 재조명」 (서울: 나남, 1993), 특히 유식렬교수와 박경서교수의 논문; 양성철, 이용필. 「북한체제변화와 협상전략」 (1996), 특히 5장; 최장진. "한반도 통일의 내외적 조건과 전망," (1995); U.S. Department of Defense. "United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region," (Department of Defense, February 1995); Douglas T. Stuart and William T. Tow. "A US Strategy for the Asia-Pacific," *Adelphi Paper 299* (London: IISS, 1995), esp. ch.4.

과보다 선호한다. [한반도 안정화조건]

(4) (한국의 조건) 미국보다는 유화적인 대북전략에 의한 결과를 미국보다는 강경전략에 의한 결과보다 선호한다. [한반도문제의 주도권조건]

(5) (미국의 조건) 한국보다는 유화적인 대북전략에 의한 결과를 한국보다는 강경전략에 의한 결과를 선호한다. [한반도문제의 주도권조건]

한미 양국에 의한 대북전략 선택의 기준으로 이상의 다섯 가지는 한국과 미국의 각자 입장에서 선호도를 정할 수 있을 것이다. 한국은 대북전략 선택과정에서 고려하는 네 가지 조건으로부터 (d) > (b) > (a) > (c) 의 순서로 중요하게 여기며, 이를 바탕으로 (1) > (2) > (3) > (4) [(5)는 미국의 조건이기 때문에 제외]의 선호(preference) 순서로 나열할 수 있다. 마찬가지로 미국은 네 가지 조건으로부터 (d) > (a) > (b) > (c) 의 선호 순서를 결정할 수 있으며, 이는 (1) > (3) > (2) > (5) [(4)는 한국의 조건이기 때문에 제외]의 순서로 정리가 가능하다. 물론 이런 중요성의 순서는 다양한 조건에 의해서 결정될 수 있다. 그러나 여기서 제시한 조건은 대북정책에서 한국과 미국이 항상 강조하고 있거나, 당연하다고 여기는 점을 반영한 것이다. 네 번째 조건인 (d)에서 언급한 한미 공조체제유지 조건은 북한의 요구에 대응하는 과정에서 가장 중요하다고 여기는 것이다. 한반도의 안정화 혹은 북한의 개방유도가 한미 공조체제를 유지하는 상황에서 한미 양국은 가장 선호하는 결과를 얻을 수 있다고 보인다. 물론 한미 공조체제가 불협화음을 낼 수 있는 가능성은 탈냉전시기에 드러나고 있다. 미국은 한미관계를 특수관계에서 일반관계로 전환하고 있으나, 한국은 특수관계로 인식하는 경향이 있다.²⁴⁷⁾

한미간 대북정책의 차이는 실질적인 이해관계로 귀착된다. 구체적으로 한국과 미국이 대북전략 선택의 기준에서 차이를 보이는 이유는 미북한간 협상이 가져오는 결과에 따라서 비용(costs)의 분담과 이익(benefits)의 분배 과정에서 한미 양국은 자국에 유리한 방향에서 결정되도록 하려 하기 때문이다.²⁴⁸⁾ 예컨대, 북한에 경수로 공급과 대체 에너지 공급의 비용의 분담에서 한국과 미국은 (그리고 일본) 이견을 갖고 있다. 반대로 북한의 개방 과정에서 북한 시장 선점하는 문제는 한미간에 신경이 쓰여지는 사항이 될 것이다. 그러나 한국과 미국이 지속시

247) 오기평 (1994), pp.412-413.

248) 모로우(Morrow)는 국제정치에서 국가간 협력의 장애 요인과 관련해서 분배의 문제(distributional problem)와 정보의 문제(informational problem)를 지적했다. 전자는 국가간 관계에서 파생되는 비용과 이익의 분배에 따른 문제이고, 후자는 국가는 서로 자국의 이익을 높이려는 목적이 있기 때문에 정확하지 않는 정보를 제공할 수 있는 인센티브가 있다. 비록 한미간에 공조체제가 이루어지고 있다고 하더라도, 분배와 정보의 문제가 완전히 해소될 수 있다고 보기는 어렵다. 단지 이런 문제로 인하여 한미 양국은 상호의 관계를 단절하는 상황으로 발전할 가능성은 높지 않다. James D. Morrow. "Modeling the Forms of International Cooperation: Distribution versus Information," *International Organization*, vol.48 (Summer 1994), pp.387-423.

키운 동맹관계는 북한 문제를 해결하는 과정에서 와해되는 것만큼 상호 부담으로 여길 수 있는 상황이란 당분간 없을 것이다. 한반도 문제에서도 주도권을 갖고자 하는 의도가 있다고 하더라도 한미 공조체제가 와해된 상태에서는 의미가 크지 않을 수 있는 것이다. 물론 아직 공식적으로 한반도문제에서 한국의 역할이 상당히 인정되고 있으나, 현실적으로 미국의 역할이 훨씬 중요한 변수이다. 일본의 대북 접근 역시 미국의 대북정책에 의해서 상당히 영향을 받고 있으며,²⁴⁹⁾ 한국이 북한에게 제안하고 있는 당국자간의 회담 역시 미국의 지원 없이 기대하기 어려운 상황이다.

2. 대북전략 게임의 기본모델

미국에 대한 북한의 요구 혹은 위협은 미국과 한국정부의 대응전략에 의해서 결정된다. 이런 미국과 한국의 대북전략은 '연착륙' 정책의 틀속에서 이루어진다고 볼 수 있다. 그리고 미국과 한국은 대북정책의 기초가 '연착륙'임에 커다란 이견이 아직 없다.²⁵⁰⁾ 하지만 구체적으로 북한의 불시착을 예방하는 연착륙을 어떤 방식으로 시행할 것인가에 대해서 여러 의견이 있다. 대체적으로 '연착륙'을 세 가지 방향에서 해석할 수 있다. 이런 해석들은 대북정책의 기초가 된다.²⁵¹⁾ 첫째 해석은 압박을 통한 붕괴의 전략이다. 이를 '압박붕괴' 전략이라 칭한다. 북한의 정치체제를 강압적인 방법으로 완전히 전환시키려는 의도가 내재해 있다.²⁵²⁾ 따라서 압박붕괴 전략은 북한의 개방과 개혁을 한국과 미국이 급속히 유도하려는 것이다. 둘째 해석은 당장에 북한의 정치체제를 전환시키지 않지만 우선적으로 경제적인 영역에서 개방시킴으로써 시장경제와 자본주의 요소를 수용하도록 하는 것이다. 사회주의 경제체제를 점진적으로 완화하도록 북한의 개방을 유도하는 것이다. 이를 '개방유도' 전략이라 한다. 셋째 해석은 북한의 경제적인 위기를 극복할 수 있도록 경제적인 지원을 해주고, 북한의 지도부가 정치적인 안정을 찾을 수 있도록 양보를 하는 경우를 의미한다. 북한은 경제와 정치체제의 위기를 극복하면서 기존의 북한식 사회주의체제의 주요 요소를 전혀 포기하지 않아도 되는 상황이다.²⁵³⁾ 하지만

249) Christopher W. Hughes. "The North Korean Nuclear Crisis and Japanese Security," *Survival*, vol.38 (Summer 1996), pp.88-93.

250) 찰스 카드만 한국주재 미 부대사(현 동아태 부차관보)는 '연착륙'을 남한이 먼저 제안했고 미국이 동조했다고 말했다. 「조선일보」 1996년 6월 20일자 참조.

251) '확장', '붕괴', 그리고 '유화' 세 가지 유형으로 한국의 대북전략을 구분하는 경우도 있다. 양성철, 이용필 (1996), p.336.

252) 북한이 한국의 대북전략에 대한 인식의 일면을 제시한 논문은 Stephen W. Linton. "North Korea under the Son," *The Washington Quarterly*, vol.19 (Spring 1996), pp.3-17, 참고.

253) 장기적인 측면에서 미국에게 '체제지원' 전략이란 단순히 양보만을 의미하는 것이 아니고 남북한의 공존체제를 유지하는 균형자 역할로 바뀌을 의미할 수 있다. 셸리그 S. 해리슨. "북한의 연착륙을 촉진하는 정책," 「극동문제」 1996년 2월호, pp.38-45. 남한정부도 '균형'의 위치라는 정서(mentality)를 포

체제유지의 정치논리가 경제 합리성과 효율성보다 강조되는 상황에서 체제유지 보장은 북한이 경제논리를 충실히 따를 수 있는 여건을 제공하는 것이기도 하다.²⁵⁴⁾ 남북한이 완전한 평화 공존체제로 존속하는 관계로 발전할 가능성이 높다. 이 전략을 ‘체제지원’ 전략이라 칭한다.

다른 측면에서 살펴보면, 대북전략이 강경으로 선회하는 경우와 유화적인 전략으로 선회하는 경우로 대별할 수 있다. 북한의 지도부가 정치체제를 유지하면서 미국과 한국으로부터 양보를 얻을 수 있도록 하는 것이 미국과 한국의 유화전략을 의미한다. 반면에 미국과 한국의 강경전략은 북한의 정치와 경제체제의 개혁을 강압적으로 유도하는 전략을 의미한다. 유화전략은 ‘체제유지’ 전략으로 나타나고, 강경전략은 ‘압박붕괴’ 전략으로 반영된다. ‘개방유도’ 전략은 양극단의 중간에 해당된다. 즉 유화적인 특성과 강압적인 특성을 동시에 포함하고 있다.

결국 한국과 미국은 ‘연착륙’을 통해서 진정으로 의도하는 바를 구체적인 전략으로 바꾸어 말한다면, 한미 양국은 각각 세 가지의 전략을 선택할 수 있다 하겠다. 한미 양국의 전략 선택은 상대방의 대북전략 선택에 의해서 크게 영향을 받을 것이다. 예컨대, 한국정부가 아무리 북한을 점진적인 개방유도 전략을 사용하고자 한다 하더라도 미국이 선택한 대북전략에 의해서 효용성을 갖게 될 것이다. 반대로 북한의 요구에 미국이 선호하는 대북전략이 있다고 하더라도 한국의 대북전략과 일치하지 않는다면(한국이 미국의 대북전략에 이의를 제기한다면), 미국은 자신들의 선호전략을 선택하는데 어려움이 있을 것이다.

<표1> 한국과 미국의 대북전략 게임

		한 국		
		압박붕괴	개방유도	체제지원
미 국	압박붕괴	8 7	6 3	2 1
	개방유도	3 4	9 9	5 6
	체제지원	1 2	4 5	7 8

(각 칸에서 하단 좌측의 숫자는 미국의 결과선호도, 상단 우측의 숫자는 한국의 결과선호도를 지칭 함)

기하고 남북한 공존체제를 수용하는 의미로 볼 수 있을 것이다.

254) 이태섭. “북한경제의 구조적 변화에 관한 연구,” 『통일문제연구』 제8권 1호 (1996), pp.28-35.

<표1>은 한국과 미국간에 가상할 수 있는 '대북전략 게임'이다. 미국과 한국은 각기 세 가지의 전략을 선택할 수 있다. 따라서 아홉 가지의 다른 결과를 예상할 수 있다. 앞 절에서 설명한 다섯 가지의 기본적인 가정(Assumption)을 바탕으로 한미간에 이루어지고 있는 대북전략 게임의 결과에 대한 선호도를 결정할 수 있다. 이 게임의 결과(효용구조, payoff)에 대한 선호도는 '9'가 가장 선호하는 결과이고, '1'은 가장 선호하지 않는 결과이다. 한미 양국이 동일한 대북전략을 선택했을 경우, 그 전략의 특성에 관계없이 한미 공조체제의 안정을 의미하며 그렇지 않은 경우는 한미 공조체제의 불안정을 의미한다. 대북전략 게임에서 아홉 가지의 결과 중에 세 가지가 안정된 한미 공조체제의 상황을 가라키고 있고, 나머지 여섯 가지의 결과는 공조체제의 불안정을 의미한다. 현실적인 한미 관계가 보여주고 있듯이 공조체제가 항상 안정을 유지하는 것은 아니다. 경우에 따라서 한미 공조체제가 불안정하게 나타날 수 있다.

<표1>에서 나타난 아홉 가지의 결과를 구체적으로 설명하면 다음과 같다. 두 전략으로 표시한 결과에서 첫 번째의 전략은 미국을 두 번째의 전략은 한국의 전략을 나타낸다.

① '체제지원, 체제지원'의 결과 -- 북한의 정치와 경제적인 중요한 양보 없이 미국과 한국은 북한에게 경제적인 지원과 제재를 완화하고, 정치적인 양보를 한다. 북한이 가장 선호는 결과이다. 북한의 정치체제가 상당히 안정을 찾을 수 있을 것이고, 체제 강화가 이루어 질 것이다. 미북한 관계는 많은 개선을 동반할 것이지만, 남북한 관계가 반드시 미북한 관계처럼 발전할 것인지는 확실하지 않는다.

② '체제지원, 개방유도'의 결과 -- 미국은 경제지원과 제재완화를 적극적으로 추진하지만, 한국은 제한된 조건하에서만 경제협력을 한다. 하지만 한미 양국은 북한의 정치적 개혁에 대한 요구조건을 크게 내세우지 않을 것이다. 한미간은 약간의 미묘한 외교적인 갈등과 불협화음을 보일 수 있다.

③ '체제지원, 압박붕괴'의 결과 -- 북한과 미국은 상당한 관계개선의 가능성이 보이지만, 한국과 미국 사이에 커다란 마찰이 발생할 수 있다. 남북한간에도 상당한 긴장이 조성될 수 있다. 한미간의 대북전략에서 커다란 이견이 존재하게 된다. 북한은 대미 접근을 가속화하면서 강경한 대남정책을 보일 것이다. 남북한의 관계가 극도의 불안정을 보일 수 있는 상태이다.

④ '개방유도, 체제지원'의 결과 -- 미국의 제한되고 점진적인 경제지원이 이루어지지만, 한국은 무조건적으로 북한에게 경제적인 지원을 하고 당국자회담과 같은 전제조건이 전혀 제시되지 않는 상황이다.

⑤ '개방유도, 개방유도'의 결과 -- 미국과 한국은 제한된 범위에서 북한에게 경제적인 지원을 하고 정치와 군사적인 양보를 하면서 북한의 양보를 점진적으로 유도하는 전략의 결과이다. 한미간의 공조가 이루어지는 상황이며, 일반적으로 한미 양국이 대북 연착륙 정책을 통해서 얻고자 하는 가장 선호하는 결과이다.

⑥ ‘개방유도, 압박붕괴’의 결과 -- 미국은 북한에게 점진적인 경제제재를 원하지만, 한국은 경제지원을 북한의 정치적인 개혁으로 연결시키려는 의도가 내포될 수 있는 상황이다. 남북한 간 관계가 상당히 냉각될 수 있다. 한미간에도 불편함이 발생할 수 있다.

⑦ ‘압박붕괴, 체제지원’의 결과 -- 미국은 정치적인 변화를 전제조건으로 하는 경제제재를 완화할 것이지만, 한국은 커다란 전제조건 없이 적극적으로 경제협력을 시도할 것이다. 한국과 미국간에 마찰이 조성될 수 있으며, 한미 공조체제에 문제가 발생할 수 있다. 남북한간에 민간 차원의 경제교류는 있겠지만 정치적인 유대는 쉽게 이루어지지 않을 것이다. 단지 북한은 대남 접촉과 유화적인 태도를 보일 가능성은 있다.

⑧ ‘압박붕괴, 개방유도’의 결과 -- 미국은 경제지원과 제재를 크게 완화하지 않고, 한국은 제한된 범위내에서 남북한 경제협력을 시도할 것이다. 북한의 경제적인 상황이 크게 완화되기 어려울 것이다.

⑨ ‘압박붕괴, 압박붕괴’의 결과 -- 미국과 한국은 대북정책에서 공조체제를 유지하면서 북한에게 정치적인 개혁과 개방을 경제지원과 연결시켜 제시할 것이다. 북한과 미국간의 관계가 크게 진전되기 어려울 것이며, 한반도에서도 긴장이 고조될 수 있다. 북한의 협상카드가 훨씬 위협적인 방법으로 제시될 수 있다.

<표1>에 나타난 한미간의 대북전략 게임에서 예측 가능한 결과는 한미 공조체제의 한 유형이다. 한미 양국에게 ‘압박붕괴-압박붕괴’, ‘개방유도-개방유도’, ‘체제지원-체제지원’의 세 가지 한미 공조체제는 어느 경우이든지 한미 공조체제가 이루어지지 않는 결과보다 선호하게 된다. 단지 미국과 한국간의 관계에서만 본다면, ‘개방유도-개방유도’의 결과는 ‘압박붕괴-압박붕괴’ 혹은 ‘체제지원-체제지원’의 결과보다 안정적이다.

미국과 한국이 각각 세 가지 전략을 선택할 수 있다는 가정으로부터 ‘대북전략 게임’을 단순화시키기 위해서 양 국가가 두 가지 전략을 선택할 수 있는 상황을 살펴보기로 한다. 이 경우에 미국과 한국은 세 가지의 전략 중에서 하나의 전략을 선택할 수 없는 상황이라고 볼 수 있다 (그 이유는 나중에 설명함). 이렇게 미국과 한국이 두 가지 전략만 선택 가능한 폭이라면, 아홉 가지의 다른 게임 상황이 발생하게 된다. 이들 게임들은 두 가지의 기준에 의거해서 크게 두 가지로 분류할 수 있다. 분류의 첫 번째 기준은 미국과 한국이 선택할 수 있는 전략의 특성에 따른 구분이고, 두 번째 기준은 게임의 결과, 즉 균형점에 따른 구분이다.

이런 기준에 의해서 첫 번째 유형의 게임은 미국과 한국이 동일한 종류의 전략을 선택할 수 있는 폭을 가지고 있는 게임이다. 이런 게임은 세 종류가 나타난다 (A형, B형, C형 게임). 다른 하나의 종류는 미국과 한국이 선택할 수 있는 전략들이 한 가지만 동일한 유형의 전략이고 다른 전략은 상호 다른 의미의 전략이 된다. 이런 게임은 모두 여섯 가지로 나타난다 (D형, E형, F형, G형, H형, I형 게임). 두 번째 유형의 게임들은 미국과 한국이 선택할 수 있는 전략의

특징에 따라서 세 가지의 다른 타입으로 다시 분류할 수 있다. 이런 전략의 특징은 결과적으로 게임의 결과의 특징으로 나타난다. 즉 여섯 가지의 게임은 게임의 결과(균형점)에 나타난 특징에 따라 세 가지로 구분할 수 있는 것이다. 첫 번째 종류는 D형과 E형 게임이고, 두 번째 종류는 F형과 G형 게임이다. 세 번째 종류는 H형과 I형 게임이다.

우선 미국과 한국이 동일한 유형의 두 가지 전략만을 선택할 수 있는 상황을 점검하기로 한다. 이러한 모든 종류의 게임들이 <표1>에서 보여진 게임에 비하여 결코 현실성이 떨어진다고 볼 수 없다. 예컨대, <표2>에서 볼 수 있는 것처럼, 한국이나 미국은 북한의 체제를 유지시키는 목적만으로 경제적인 지원과 경제제재를 완화하는 전략을 구사하지 않을 수 있다. 반대로 이번 수해와 수확감소로 인해서 북한의 식량난에 직면하고 있는 상황에서 미국과 한국은 무조건적으로 인도적인 차원에서 식량지원을 할 수 있다. 이는 정치적인 조건이 전혀 없으면서 궁극적으로 북한체제를 유지시키는 결과를 가져오는 것으로 볼 수 있는 것이다.

아래에 표2, 3, 4에 나타난 A, B, C형의 게임에서 공통적으로 두 가지의 균형점이 나타난다. 게임에서 균형점이란 주어진 상황에서 나타날 것으로 예상되는 결과를 의미한다.²⁵⁵⁾ 따라서 주어진 게임에서 가장 예측 가능한 결과를 의미하는 것이다. 각 게임의 균형점을 설명하는 과정에서는 게임이론의 개념과 논리에 지나치게 제약되지 않고 미국과 남북한 상황과 연결하여 의미유추를 시도하였다.

<표2> A형 게임: '체제지원' 전략의 선택이 불가능한 상황

		한 국	
		압박붕괴	개방유도
미 국	압박붕괴	8 7	6 3
	개방유도	3 4	9 9

A형 게임에서 나타나는 균형점은 미국과 한국이 모두 '압박붕괴' 전략을 선택하거나, '개방유도' 전략을 선택한 상황이다.²⁵⁶⁾ '개방유도-개방유도'의 균형점은 미국과 한국 모두에게 가장

255) 게임이론에서 균형점(equilibrium)이란 한 경기자의 일방적인 전략 수정(혹은 행동, move)으로는 자신의 효용을 향상시킬 수 없는 결과를 의미한다. 물론 게임을 하는 두 경기자 모두의 협력으로 각기의 효용을 높이는 것이 가능한 경우는 있다. 즉 균형점이 최적의 결과를 보장하는 것이 아니다.

256) A형 게임부터 I형 게임까지 효용구조(payoff)에 나타난 숫자는 서수적인 결과의 선호도를 나타내는 순서이다. 그 숫자는 <표1>의 '대북전략 게임'에 나타난 숫자를 그대로 사용하였다. 따라서 숫자간

선호하는 결과를 제공한다. 그러나 ‘압박붕괴-압박붕괴’의 균형점에서 미국과 한국의 양국은 차선의 결과를 얻게 된다. 미국과 한국은 ‘개방유도’ 전략을 선택함으로써 최고의 결과를 얻기 때문에 비교적 안정적인 결과가 될 가능성이 높다. 이 경우는 북한을 점진적으로 경제적 지원과 경제체제를 풀면서 북한의 경제가 희생하도록 하는 결과를 가져올 것이다. 한국과 미국은 상호 공조체제가 비교적 안정적으로 유지될 것이다. 북한 역시 경제적인 희생 가능성을 높일 수 있을 것이다. 북한의 입장에서 적절한 위협과 협상카드를 만들 수 있다면, 미국과 한국은 점진적인 양보를 할 가능성이 높다. 물론 한미 양국은 자신들의 양보와 지원이 북한의 정치적인 변화를 가져올 것을 기대한다.

그렇다면 다른 균형점(압박붕괴-압박붕괴)은 어떤 상황에서 나타날 수 있을까? 즉 ‘개방유도-개방유도’에서 ‘압박붕괴-압박붕괴’로 균형점이 변경될 수 있는 가장 중요한 변수는 북한의 태도이다. 만약 북한이 미국과 한국의 개방유도에 기대하는 양상(점진적인 개혁)이 나타나지 않는다면, 미국과 한국은 다른 균형점으로 바뀔 수 있다. 비록 북한의 태도가 기대에 부응하지 않다고 하더라도 미국과 한국은 개방유도를 지속시키는 것이 나은 결과이나, 미국 혹은 한국의 어느 정부가 상대국가는 ‘압박붕괴’ 전략을 선택하고 있다고 믿는다면, 자신도 그렇게 ‘압박붕괴’ 전략을 선택할 것이다. 북한이 최소한의 양보를 제공하지 않는다면 한국과 미국은 위협의 신호로 전략의 변화를 보여줄 수 있다.

<표3> B형 게임: ‘압박붕괴’ 전략의 선택이 불가능한 상황
한 국

		한 국	
		개방유도	체제지원
미 국	개방유도	9, 9	5, 6
	체제지원	4, 5	7, 8

B형 게임은 A형 게임과 유사한 특징을 지니고 있다. 이 게임에서는 ‘압박붕괴’ 전략이 선택 불가능하고, 대신에 ‘체제지원’ 전략이 선택 가능하다. 두 균형점은 ‘개방유도-개방유도’와 ‘체제지원-체제지원’이다. 미국과 한국은 북한을 점진적으로 경제적인 개방을 유도하여 정치를 개혁하려는 전략에 따른 결과를 가장 선호한다. 따라서 비록 두 가지의 균형점이 존재하여 미국과 한국이 ‘체제지원-체제지원’을 대북전략으로 선택하였다고 하더라도, 이 균형점이 장기간 지속될 가능성은 많지 않다. 왜냐하면 한미 양국은 ‘개방유도-개방유도’로 대북전략을 바꿀 수

의 차이는 의미가 없고, 단지 순서의 의미만으로 해석해야 한다. 기수적인 상황에 대해서 필요한 상황에서만 특별히 의미하도록 할 것이다.

있는 인센티브가 있기 때문이다. 이는 '개방유도-개방유도'의 결과가 '체제지원-체제지원'의 결과보다 안정적인 까닭은 전자가 한미 양국이 선호하는 결과임을 의미한다.

<표4> C형 게임: '개방유도' 전략의 선택이 불가능한 상황

		한 국	
		압박붕괴	체제지원
미 국	압박붕괴	8 7	2 1
	체제지원	1 2	7 8

C형 게임은 미국과 한국이 양 극단적인 전략만을 선택이 가능한 상황이다. 예컨대, 북한이 경제적인 붕괴의 가능성이 아주 높아지거나, 급작스런 붕괴의 가능성이 있는 상황에서 한미 양국의 점진적이고 제한적인 경제지원이 그다지 효과가 없다고 여기는 상황이라 할 수 있다. 미국과 한국은 북한의 체제가 일단은 존립하는 방향에서 정책을 시행하거나, 붕괴를 촉진하는 방향에서 정책을 실행해야 한다. 갑작스런 붕괴 과정이 한반도내외에 상당히 부정적인 영향을 미친다면 체제지원에 나설 것이다. 하지만 더 이상의 북한체제를 유지시키는 것이 곤란하다고 판단한다면 붕괴를 가속화시키도록 할 것이다.

B형과 C형 게임에서처럼 이 게임에서도 두 개의 균형점이 나타난다. 하나는 미국이 '압박붕괴' 전략을 선택하고, 한국이 '압박붕괴' 전략을 선택한 결과이다. 다른 하나는 미국과 한국이 모두가 '체제지원' 전략을 선택한 점이다. 단지 두 균형점의 차이는 (이 게임상황에서만 고려한다면) 후자의 균형점(체제지원-체제지원)에서 미국이 가장 선호하는 결과(8) 일 때 한국은 두 번째 선호하는 결과(7)이고, 반대로 전자의 균형점(압박붕괴-압박붕괴)에서 한국이 가장 선호하는 결과(8)를 얻지만 미국은 두 번째로 선호하는 결과(7)를 얻는다.²⁵⁷⁾

어느 균형점이 될 것인가 하는 문제는 여러 가지 요인에 의해서 결정된다. C형 게임의 구조는 '연인들의 갈등(Battle of the Sexes)' 게임과 동일한 특징을 지니고 있다.²⁵⁸⁾ 두 가지 종류의

257) 각주(36)에서 이미 언급한 것처럼 숫자가 가지고 있는 의미는 서수적이다. $8 > 7 > 2 > 1$ 의 순서일 뿐이며 각 결과 사이의 차이는 의미가 없음.

258) '연인들의 갈등' 게임(아래 참조)의 중요한 특징은 첫째로 두 연인이 의견을 일치할 수 있으면 그렇지 못한 경우보다 낫다. 그러나 둘째 특징은 여자에게 남자의 요구에 여자가 동의하는 경우는 여자의 요구에 남자가 동의하는 경우보다 덜 선호하는 결과이다. 남자에게는 그 반대이다. James D. Morrow. *Game Theory for Political Scientists* (Princeton: Princeton University Press, 1994), pp.91-92.

균형점은 먼저 전략을 선택할 수 있는 정부가 원하는 결과를 얻게 된다. 한미간의 관계에서만 고려한다면 대북정책에 대한 한미 정부의 의지에 의해서 결정될 것이다. 최근의 북한에 대한 쌀 지원 문제는 좋은 예가 될 것이다. 한국정부는 북한의 식량난이 그다지 심각하지 않다고 주장했다. 더욱이 군량미에 대한 방출을 하지 않는 상황에서 쌀 지원은 합당하지 않다고 미국과 일본 등 우방에게 공조체제를 유지해 주기를 원했다. 그러나 북한의 식량난은 수해로 인해서 더욱 악화되었고, 미국과 일본은 북한에 식량지원을 제공하는 방향으로 선회했다. 이런 상황에서 한국은 북한에 15만 톤의 쌀을 무조건 제공한다고 급선회하였다.

외부의 조건을 고려한다면 이 게임에서 미국과 한국정부의 전략선택에 가장 중요한 요인은 북한의 대응전략에 의해서 결정될 것으로 보인다. 북한이 한국과 당국자간의 접촉 자체를 회피하면, 한국은 일방적으로 미국을 주도하는 대북전략을 설정하는 것이 용이하지 않다. 따라서 비록 한국이 선택하고자 하는 대북전략을 미국이 공조한다 하더라도 북한의 태도가 한국과 미국의 기대와 전혀 다른 방향으로 나타남으로써 한반도에 긴장이 고조되고 북한의 행동에서 예측성이 낮아진다면, 한국은 미국이 선택한 대북전략으로 보조를 맞추는 수밖에 없을 것이다.²⁵⁹⁾

D형 게임(표5)과 E형 게임(표6)에서는 미국과 한국이 북한체제를 압박해서 붕괴시키는 전략을 공통으로 선택 가능하다. 하지만 나머지 다른 전략은 한미 양국이 상호 동일하지 않다. 즉 이 유형의 게임에서 미국과 한국은 ‘압박붕괴’ 전략을 선택할 수 있으나, 양국은 각기 ‘개방유도’와 ‘체제지원’의 전략 중에 하나만 선택 가능하고 다른 전략은 선택 불가능한 상황이다. 따라서 D형 게임에서는 미국은 ‘압박붕괴’와 ‘개방유도’ 전략을 선택할 수 있는 반면에 한국은 ‘압박붕괴’와 ‘체제지원’ 전략을 선택할 수 있다.

D형과 E형 게임은 각기 두 개의 균형점이 있다. 첫 번째 균형점은 미국과 한국이 상호 다른 전략을 선택한 결과이다. D형 게임에서는 미국이 ‘개방유도’ 전략을 선택하고 한국은 ‘체제지원’ 전략을 선택한 결과이다. E형 게임에서는 미국이 ‘체제지원’ 전략을 선택하고, 한국은 ‘개방유도’ 전략을 선택한 결과이다. 어느 상황이든지 미국과 한국은 대북정책에서 공조체제가 이루어지지 않는 균형점을 갖는다. 다시 말해서, 미국과 한국은 대북정책에서 마찰을 빚는다고 하더라도 그런 상황이 단기적으로 존재할 수 있는 것이다.

두 번째 균형점은 D형과 E형 게임에서 모두 북한체제를 압박해서 붕괴시키려는 미국과 한국

		여자	
		야구경기	음악회
남자	야구경기	2, 1	0, 0
	음악회	0, 0	1, 2

(앞의 숫자는 남자, 뒤의 숫자는 여자의 효용구조를 지칭)

259) 장노순 (1995), pp.85-98.

의 전략이 공조한 결과이다. 두 번째 균형점은 공조불안의 첫 번째 균형점에 비하여 미국과 한국 양국이 선호하는 결과이다. 따라서 비록 첫 번째 균형점에서 미국과 한국이 대북 공조체제가 잘 이루어지지 않는 상태에 있다 하더라도 두 번째 균형점으로 전환될 수 있는 가능성은 높다. 공조체제에 따른 결과가 그렇지 않는 경우보다도 안정적인 균형점이 된다.

<표5> D형 게임: '압박붕괴' 전략이 공통인 상황

		한 국	
		압박붕괴	체제지원
미 국	압박붕괴	8 7	2 1
	개방유도	3 4	5 6

<표6> E형 게임: '압박붕괴' 전략이 공통인 상황

		한 국	
		압박붕괴	개방유도
미 국	압박붕괴	8 7	6 3
	체제지원	1 2	4 5

F형 게임(표7)과 G형 게임(표8)은 '체제지원' 전략이 공통인 상황이다. 미국정부에게 F형 게임에서는 '개방유도' 전략이 가능하지만, G형 게임에서는 '압박붕괴' 전략이 가능하다. 한국정부에게는 미국과 다른 상황이다. F형 게임에서 '압박붕괴' 전략이 가능하나, '개방유도' 전략을 선택할 수 없고, G형 게임에서는 그 반대의 상황이다. 이 게임들에서는 하나의 균형점만이 존재한다. 그리고 F형 게임에서는 한국이 우위전략(dominant strategy)으로 '체제지원' 전략이 갖고 있다.²⁶⁰⁾ G형 게임에서는 미국에게 '체제지원' 전략은 우위전략이다.

260) 우위전략은 상대방의 전략 선택에 관계없이 다른 전략 선택에 비하여 항상 나은 결과를 보장하는 전략을 의미한다. 우위전략이 항상 최적의 결과를 보장하는 것은 아니다. 우위전략을 선택했음에도 최적의 결과를 얻지 못하는 경우에 상대방과 협력으로 이를 극복할 수 있다. 그러나 상대방의 배반

두 게임에서 균형점은 동일하게 미국과 한국이 북한체제를 특별한 조건 없이 지원해 주는 전략을 선택한 결과이다. 따라서 이 게임에서 대북정책에 관해서 미국과 한국은 비교적 안정된 공조체제를 유지할 수 있다. 북한의 입장에서는 미국과 한국이 북한의 체제를 유지시키려는 전략을 선택하기 때문에 대미협상전략을 효율적으로 구사하고 있다고 평가된다. 더욱이 북한은 기존의 마북관계를 지속시키려고 할 것이다.

<표7> F형 게임: '체제지원' 전략이 공통인 상황

		한 국	
		압박붕괴	체제지원
미 국	개방유도	3 4	5 6
	체제지원	1 2	7 8

<표8> G형 게임: '체제지원'이 공통인 상황

		한 국	
		개방유도	체제지원
미 국	압박붕괴	6 3	2 1
	체제지원	4 5	7 8

H형 게임(표9)과 I형 게임(표10)은 '개방유도' 전략을 공통으로 가지고 있는 상황이다. 미국 정부에게 H형 게임에서는 '압박붕괴' 전략이 가능하고, I형 게임에서는 '체제지원' 전략이 가능하다. 한국정부에게는 반대의 상황이다. 두 게임에서 미국과 한국은 우위전략으로 북한을 전진적으로 개방 유도하는 전략('개방유도')을 갖고 있다. 따라서 이 게임들에서는 가장 확실하고 안정된 단 하나의 균형점을 유지할 수 있다. 한미 양국은 상호 대북전략에 대한 의심을 할 만한 여지가 거의 없고, 다른 균형점도 전혀 존재하지 않는다. 미국과 한국은 대북정책에서 확고

을 방지할 수 있는 게임구조의 전환이나, 적절한 환경적인 요소가 없다면 협력은 쉽지 않다. Robert Axelrod and Robert O. Keohane. "Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions," K.A. Oye, ed., *Cooperation Under Anarchy* (Princeton: Princeton University Press, 1986).

한 공조체제를 유지하면서 북한을 경제와 정치적으로 점진적인 개방과 개혁을 할 수 있도록 유도할 것이다.

H형과 I형 게임에서 한국을 완전히 배제하거나 미국으로부터 경제적인 지원과 외교적인 관계를 정상화시키기 위한 북한의 협상카드가 미국의 대북전략에 크게 영향을 미치지 못 할 것이다. 북한의 입장에서 F형과 G형 게임의 결과에 비하여 H형과 I형 게임의 결과가 불리하다. 북한이 위협을 통해서 협상카드를 사용하고자 한다면, 게임의 유형을 바꿀 수 있는 경우에만 가능하다.

<표9> H형 게임: '개방유도' 전략이 공통인 상황

		한 국	
		개방유도	체제지원
미 국	압박붕괴	6 3	2 1
	개방유도	9 9	5 6

<표10> I형 게임: '개방유도' 전략이 공통인 상황

		한 국	
		압박붕괴	개방유도
미 국	개방유도	3 4	9 9
	체제지원	1 2	4 5

IV. 미·북한의 반복 게임

지금까지 북한이 협상카드를 사용하면서 보여줄 수 있는 협박과 타협의 양면성에 대해서 미국은 한국과의 입장 조율과정을 통해서 대응전략을 선택하는 특징을 설명하였다. 그러나 북한은 미국을 상대로 같은 이슈이든 새로운 의제를 통해서 하든 새로운 형태의 협상카드를 제시할 수 있다. 미국은 한국과 다시 대북전략을 조율하는 과정을 가져야 한다. 따라서 이런 반복 게임(repeated game)을 해야 하는 상황은 한번만을 상징하는 게임과 근본적인 차이를 갖고 있

다.²⁶¹⁾ 미국이나 북한 그리고 한국은 각기 상대방에 대한 나름대로의 정보를 갖게 되었고, 그 동안 국내정치와 국제환경의 변화로 인해서 과거와 동일한 조건이 아닐 수 있다.

이런 상황에서 미국과 한국은 북한의 위협 혹은 협상카드를 접하고서 동일한 전략을 지속시킬 수 없는 상황이 있을 수 있다. 북한 지도부가 미국과 한국이 바라는 최소한의 경제개방과 정치개혁을 시도하지 않는 상황은 의도적일 수 있고, 국내여건상 그렇게 하기 어려울 수 있다. 비록 미국과 한국정부는 대북전략에 따른 결과에 대한 선호도에서 변화가 없다고 하더라도, 대북전략의 선택폭은 동일하지 않을 수 있다. 이제부터는 바로 대북전략의 선택폭이 변화하는 상황에서 미북한 관계의 변화를 알아보기로 한다.

미국과 한국이 선택할 수 있는 전략은 크게 두 가지 요인에 의해서 변화를 가져올 수 있다. 첫째, 미국이 한국과의 대북전략 게임을 이룬 후에 북한이 기대되는 반응을 보이지 않았기 때문이다. 이는 북한이 의도적으로 미국과 한국의 요구에 최소한의 조건을 만족시키려는 노력을 하지 않는 경우이다. 국제정치의 일반적인 특성으로 흔히 언급되는 것이지만 북한은 미국과 한국에게 자신들의 의도를 과장하거나 왜곡시킬 수 있는 인센티브를 갖고 있는 것이다.²⁶²⁾ 왜냐하면 북한체제의 존속을 도모하면서 미국과 한국으로부터 많은 양보를 얻어야 하기 때문이다. 둘째, 북한지도부의 의도와 크게 관계없이 북한의 정치 혹은 경제체제가 악화되거나 개혁이 되지 못한 상황을 의미한다. 북한지도부내에 강온파간의 대립에 의해서 이든지, 자연재해에 의해서 이든지 북한의 경제가 더욱 악화되는 상황이 될 수도 있다.

미국과 한국은 자신들의 의도에 부응하지 않는 북한의 지도부에게 경고의 의미이든지, 강압의 의미이든지, 혹은 회유의 의미이든지 전략을 변경함으로써 자국의 의도를 전달하려 할 것이다. 다시 말해서, 미국과 한국이 사용했던 전략의 변경은 북한으로 하여금 기존의 대미전략을 포함해서 대외정책의 방향을 전환시키려는 것이다. 예컨대, 극단적인 사례로 김영삼 정부는 대북정책에서 강경과 유화정책을 빈번하게 오고갔다. 이는 그때의 상황에 대처하기 위한 한국의 대응이라 하겠다. 하지만 지나치게 빈번한 대북정책의 수정은 궁극적으로 한국의 진정한 의도를 전달하는데 신뢰성을 낮추는 역효과가 있었을 수 있다. 여하튼 미국과 한국은 자신들의 전략을 바꿀 가능성은 상존해 있다.

북한의 대외정책이 첫 번째의 이유에 의해서 정치와 경제적인 개방과 개혁이 전혀 이루어지지 않는다면 미국과 한국은 강경한 전략을 취할 수 있고, 아니면 더욱 유화적인 전략을 취할 수 있을 것이다. 이는 기존의 전략이 무엇이었는데 의해서 크게 좌우될 것이다. 만약 북한의 대외정책이 두 번째의 요인에 의해서 북한의 갑작스런 붕괴를 한미 양국이 원하지 않다면, 미

261) Rasmusen (1989), esp. chs. 4 and 5, 참조.

262) 잘못된 정보를 제공하려는 인센티브가 국제정치의 특징적인 요소라는 주장에 대해서 James D. Fearon. "Rational Explanations for War," *International Organization*, vol.49 (Summer 1995), pp.379-414, 참고.

국과 한국은 유화적인 전략을 취할 가능성이 높아질 것이다.

미국과 한국이 전략의 변화를 시도하는 요인으로 미국과 한국의 측면에서도 언급할 수 있다. 하나는 한미 양국 중에 어느 정부가 먼저 기존의 대북전략을 수정함으로써 상대 정부가 한미공조를 유지하기 위해서 자신의 대북전략을 수정하는 경우이다. 미국과 한국은 북한체제가 변화해야 할 방향에 대해서 항상 일치한 효용을 상정할 수 있는 것은 아니다. 예컨대, 한국정부는 북한의 정치와 경제 개방과 개혁의 속도가 조기에 나타나길 원하면서, 그것을 위해 강압적인 전략을 구사함에 주저하지 않을 수 있을 것이다. 하지만 미국은 한반도 안정을 우선 순위에 두기 때문에 북한체제의 개혁을 실현시키기 위해서 한국정부만큼 강경하게 북한정부를 다루기를 원하지 않을 수 있다.

결국에 미북한간 협상의 구조에 변화를 초래시킬 수 있는 요인은 북한이 대남정책이나 대미정책에서 상당한 변화를 가져왔거나, 미국 혹은 한국의 국내정치에서 변화가 초래되었을 때 발생하는 것이다. 예컨대, 미국의 대통령선거라든지 행정부와 의회의 다수당과의 역학관계에 의해서 대북전략은 상당한 변화를 겪을 수 있을 것이다.²⁶³⁾ 한국에서도 선거 혹은 국내정치적인 상황은 대북정책에서 급격한 변화를 가져올 수 있다.²⁶⁴⁾ 따라서 반복 게임을 통해서 북한의 협박과 위협적인 협상카드가 미국과 한국의 전략의 변화와 어떤 연관성이 있는가를 좀 더 동적인(dynamic) 상호작용 과정에서 이해할 수 있을 것이다. 북한의 협상전략이 유용할 수 있는 상황과 그렇지 못하는 상황을 미국과 한국정부의 입장 변화를 통해서 파악하도록 할 것이다. 반대로 북한의 대미전략과 대남전략 가능성과도 연관성을 갖게 될 것이다.

이런 연속적인 미북한의 관계는 2단계 게임으로 설명할 수 있다. 2단계 게임은 미북한간에 특정 이슈에서 어떤 결과를 가져왔고, 북한이 새로운 협상카드를 제시하거나 위협을 가함으로써 미북한간은 다시 그것에 대한 해결을 시도하는 상황이라 하겠다. 따라서 첫 단계의 게임에서 미국과 북한은 하나의 결과를 얻게된 상태라 하겠다. 첫 번째 게임의 결과를 관찰함으로써 미국과 한국은 북한의 의도와 내부과정에 대한 정보(information)를 얻을 수 있고, 마찬가지로 북한은 미국과 한국에 관한 정보를 얻게 된다. 북한과 미국 그리고 한국은 첫 번째 게임을 통해서 얻은 상대방에 대한 지식을 바탕으로 두 번째 단계의 게임에 임하게 된다. 요약하면, 2단계 게임은 미국과 한국이 북한과 한번의 게임을 통해서 분명한 결과를 파악하고 두 번째 게임에서 전략 선택을 해야 하는 과정으로 반영한 것이다.

이러한 한미 양국의 전략의 변화는 북한이 협박이나 비랑끝외교전략을 적절히 대처할 수 있

263) 1996년 미국 대통령 선거는 민주당과 공화당간의 대북정책에서 상당한 차이를 보이고 있다. 민주당은 유화적이고 포용적인 정책이라면, 공화당은 강경체으로 북한의 상용한 양보와 태도 변화없이 북한 지원 중단을 천명했다. 「동아일보」 1996년 8월 14일자 참조.

264) 이삼성. “미국의 대한정책에 대한 하나의 조망,” 김재환 외, 「한국 정치외교의 이념과 논제」 (서울: 소화, 1995), pp.170-175.

는가를 아홉 가지의 대북전략 게임을 통해서 이해하도록 한다. 이 아홉 가지의 대북전략 게임은 앞 장(III)에서 설명한 상황들이다. 2 X 2 게임으로 A, B, C, D, E, F, G, H, I형 게임이 각각 2단계로 반복하는 게임으로 가정한다면, 72가지의 다른 2단계 게임(two-stage game)이 나타난다.²⁶⁵⁾

2단계 게임에서 첫 번째 단계의 게임과 두 번째 단계의 게임에서 미국과 한국은 선택 가능한 전략이 동일하다고 가정하지 않는다.²⁶⁶⁾ 즉, 첫 번째 단계의 게임에서 선택할 수 있는 전략의 일부가 두 번째 단계의 게임에서 선택할 수 없는 상황이 될 수 있는 것이다. 예컨대, 미국의 대북전략은 동일한 상황이라고 하더라도, 한국정부는 북한의 체제지원 전략이 가능하지 않았지만 급작스런 북한정권의 붕괴를 막기 위해서 '체제지원' 전략이 선택 가능할 수 있는 것이다. 만약 2단계 게임에서 남한과 미국은 대북전략에서 전혀 변화를 하지 않는다면, 기존의 미북관계는 북한의 대미전략이 변화하지 않는 한 변화가 없다.

이제부터 북한의 새로운 형태의 협상카드와 한국과 미국이 선택하는 대북 대응전략과의 상관관계를 2단계 게임에서 설명하기로 한다.

1. 한·미 공조체제의 한계

미국과 한국의 전략 변화는 동일 게임에서 다른 전략으로의 선택을 가정하지 않는다. 이미 설명한 것처럼 2단계 게임에서 전략 선택의 폭이 달라졌기 때문에 게임 구조의 일부가 변화한 것이며, 첫 단계의 게임과 두 번째 단계의 게임에서 미국과 한국이 선택할 수 있는 전략은 달라진다.

북한의 대미 혹은 대남전략의 변화에 따른 결과이든, 한국과 미국의 국내정치적 상황의 변화에 기인한 결과이든 미국과 한국은 대북전략을 수정하였고, 그에 따른 새로운 대북전략의 균형점은 북한에게 유리한 상황으로 발전할 수 있다. 2단계 반복 게임에서 미국과 한국이 전략을 전환한다라고 할지라도 오히려 북한에게 유리한 상황이 조성될 수 있는 4가지의 사례가 있다.²⁶⁷⁾ 게임의 유형에 따라서 분류한 사례는 다음과 같다.

265) 동일한 유형의 게임이 반복되는 상황은 제외한 사례의 수이다. 따라서 첫 번째와 두 번째 단계의 게임 구조(전략의 선택폭에서 변화)가 바뀐 경우만을 고려했음. 예컨대, A→B와 B→A는 다른 사례로 고려했으나, A→A는 제외했음. 결국 $9 \times 8 = 72$.

266) 게임이론에서 일반적으로 게임의 반복은 게임의 구조, 즉 전략과 효용구조 그리고 경기자의 결과선 호도 등이 동일하다고 가정을 한다. 이 가정은 항상 현실적이라고 볼 수 없다. 경우에 따라서 국내외 정치환경의 변화는 게임의 구조의 일부를 변화시킬 수 있다.

267) 두 번째 게임에서 미국과 남한이 각기 다른 대북전략을 선택하여 초래되는 결과(균형점)가 첫 번째 단계의 게임의 결과보다 향상된다고 하더라도 한미간에 '공조불안'의 결과는 오래 지속되지 않는다는 현실적인 판단하에서 고려하지 않았다.

- ① A형 혹은 B형 게임 → C형 혹은 F형 혹은 G형 게임
- ② H형 혹은 I형 게임 → C형 혹은 F형 혹은 G형 게임
- ③ A형 혹은 C형 게임 → A형, B형, C형, H형, I형, F형, G형 게임
- ④ D형 혹은 E형 게임 → A형, B형, C형, H형, I형, F형, G형 게임

이 네 가지 사례는 특성에 따라서 두 가지 형태로 구분어 된다. 사례①과 ②는 미국과 한국이 '개방유도' 전략에서 '체제지원' 전략으로 수정되는 경우이다. 사례③과 ④는 미국과 한국정부가 '압박붕괴' 전략에서 '개방유도' 혹은 '체제지원' 전략으로 전환한 경우이다. 북한의 입장에서 사례③과 ④는 사례①과 ②에 비하여 미국과 한국으로부터 훨씬 많은 양보와 최대한의 경제적인 지원을 얻어낼 수 있을 것이다.

이 사례와 관련해서 두 번째 게임에서 기대되는 결과(균형점)의 특성은 어떤 유형의 게임으로 발전하는가에 의해서 달려있다. C형 게임에서는 D형 혹은 E형 게임 보다 훨씬 북한이 미국을 위협하거나 강력한 요구를 시도할 가능성이 높다. 후자의 게임(D형 혹은 E형)에서는 균형점이 하나만 존재하기 때문에 북한에게 그 자체에서는 여지가 많지 않다. 반면에 전자의 게임(C형)에서는 균형점이 두 개이고 향상시킬 수 있는 여지 많다고 판단할 수 있다. 물론 균형점의 수만으로 단정적이며 결정적인 실명을 하기 어렵다. 복수(2개)의 균형점에서 특정 균형점이 선택될 수 있도록 미국과 한국은 대북전략을 수정할 만한 여진이 되었는데 궁극적인 해답이다. 그러나 균형점이 두 개 존재하는 게임은 하나만 존재하는 게임보다 불안정할 수 있는 구조적인 요소가 있다. 따라서 복수의 균형점에 대한 불확실성은 북한에게 유리할 수 있는 것이다 (물론 때론 불리해질 수 있음).

<표 11> 북한에게 유리한 상황전개

① A형 혹은 B형 게임: '개방유도' → C형 게임: '체제지원' H형 혹은 I형 게임: '개방유도' ↗	
② A형 혹은 B형 게임: '개방유도' → F형 혹은 G형 게임: '체제지원' H형 혹은 I형 게임: '개방유도' ↗	
③ A형 혹은 C형 게임: '압박붕괴' D형 혹은 E형 게임: '압박붕괴'] →	<div style="display: inline-block; vertical-align: middle;"> <ul style="list-style-type: none"> F형과 G형 게임: '체제지원' -A형 혹은 B형 게임: '개방유도' -H형 혹은 I형 게임: '개방유도' </div>

- ④ A형 혹은 C형 게임: '압박붕괴' → C형 게임: '체제지원'
 D형 혹은 E형 게임: '압박붕괴' ↗

<시나리오 1>

미국과 한국은 개방유도 전략에서 체제지원으로 대북전략이 선회한다. 만약 북한이 미국의 양보를 얻기 위해서 위협하였다면 북한은 효과를 얻는다. 그리고 사례①과 ②의 차이는 두 번째 게임에서 나타날 결과에 대한 확실성에서 차이가 난다. 즉 사례①에서는 미국과 한국이 반드시 체제유지 전략으로 수정하지 않을 가능성이 있다. 한국정부가 미국정부의 유화적인 대북 전략을 강력히 제동을 걸고 저지한다면, 압박붕괴 전략으로 전환할 가능성이 있다. 그러나 사례②는 북한의 위협에 따른 사태의 악화 가능성은 희박하다. 미국과 한국은 「북한 살리기」를 위한 공조체제로 나설 것이다. 북한은 첫 단계의 게임에 대한 결과를 알고 있으나 두 번째 단계의 게임의 결과가 사례①이 될 것인지 사례②가 될 것인지 일반적으로 전혀 알 수 없다. 어떤 경우이든지 <표11>에서 보인 것처럼 사례①과 사례②는 북한이 새로운 형태의 협상카드를 통해서 미국과 한국으로부터 더 많은 양보를 얻어낼 수 있음을 보여준 것이다.

<시나리오 2>

북한의 위협이나 미국 혹은 한국의 국내사정에 의해서 한미의 대북전략이 '압박붕괴'에서 북한을 '개방유도' 혹은 '체제유지'의 방향으로 선회한다. 이 시나리오에서 북한은 미국과 한국이 선택한 기존의 대북전략을 변경시키려는 커다란 인센티브가 있다. 즉 압박붕괴 전략을 취하고 있는 상황에서 북한은 결코 체제를 장기간 유지하는 일이 용이하지 않기 때문에 더욱 위협적인 협상카드를 구사할 가능성이 높다. 자포자기식의 무력공격이 일어날 수 있는 여지가 증가한다. 이 상황에서 한국이든지 미국이 대북전략의 수정을 모색하면 다른 국가는 수용하게 될 가능성이 높다.

사례③과 ④는 반복 게임 과정에서 북한에게 서로 상이한 불확실성이 내재해 있다. 사례③에서 두 번째 단계의 게임 유형에 관한 불확실성이 있다. 반면에 사례④에서는 게임 자체가 복수의 균형점에 따른 불확실성이 있다. 물론 미국과 한국에게도 그러한 불확실성은 내재해 있다. 북한체제가 붕괴하였을 때 오는 피해와 위협을 한미 양국 중 어느 정부가 훨씬 심각하게 여기는가가 관건이 될 것이다. 사례③에서 첫 번째 단계의 한미 대북전략이 두 번째 단계의 게임에서는 어떤 결과(체제유지 혹은 개방유도)가 나타날 것인지 분명한 기준은 없다. 일반적으로 말하면 북한의 내부사정과 남북한 관계 그리고 미국의 대한반도 정책에 의해서 크게 영향을 받을 것이다. 한반도 문제는 제로섬과 비제로섬의 특성을 동시에 포함하고 있고, 항상 동일한 무게로 작용하지 않는다.²⁶⁸⁾ 한미간 대북전략이 북한에게 유리하게 전환되는 것은 반드시 제

로섬의 특성이 비제로섬 구조로 발전되는 것은 아니다. 제로섬의 갈등구조를 비제로섬의 수단과 방법으로 해결하려는 한미 양국의 시도로 볼 수 있는 것이다.

2. 북한 협상카드의 한계

미국과 한국정부의 대북전략에서 변화가 북한에게 불리한 상황을 초래할 수 있는 사례이다. 미국과 북한간의 협상과정에서 변화된 게임을 보이기 위해서 첫 번째 단계의 게임에서 균형점이 설정 두 개가 존재한다고 할지라도 하나로 고정된 상황에서 변화를 추적할 것이다. 명확한 분석을 위해서 미국과 한국이 대북전략에서 다른 전략을 사용하는 경우(예컨대, 미국은 '체제유지' 그리고 한국은 '개방유도'를 대북전략으로 선택하는 경우 등)에는 '공조불안'으로 표기하였다. 이런 균형점은 한미간에 대북전략으로 기대되는 결과이기는 하지만 어떤 유형의 공조체제에 따른 결과보다 선호도가 낮기 때문에 장기간 '공조불안'의 균형점이 유지되지 않을 것이다. 따라서 선호도가 낮은 '공조불안'의 균형점은 공조체제의 균형점으로 전환된다고 보고 분석했다.

반복 게임 과정에서 한미 양국이 대북전략에 더욱 강경한 전략을 선택하게 되는 상황이다. 아홉 가지 유형의 게임에서 어떤 사건이나 이슈에서 미북한간 협상이 진행되면서 두 번째 단계의 게임의 결과에 따라서 여섯 가지 사례로 구분해 볼 수 있다. 여섯 가지 사례는 첫 단계 게임의 결과에 의해서 세 가지 유형으로 나눌 수 있으며, 이 세 가지 유형의 첫 단계 게임은 각각 두 가지 다른 종류의 게임으로 전환될 수 있다. 결국 모두 여섯 가지 다른 사례로 구분이 된다.

- ① A형 혹은 B형 게임 → C형 게임
- ② A형 혹은 B형 게임 → D형 혹은 E형 게임
- ③ F형 혹은 G형 게임 → C형 게임
- ④ F형 혹은 G형 게임 → D형 혹은 E형 게임
- ⑤ H형 혹은 I형 게임 → C형 게임
- ⑥ H형 혹은 I형 게임 → D형 혹은 E형

이상의 여섯 사례는 여섯 유형의 게임(A, B, G, G, H, I형 게임)에서 세 가지 유형의 게임(C, D, E형 게임)으로 전환하고 있다. 어떤 경우이든 북한에게 첫 번째 게임의 결과보다 두 번째 게임의 결과가 더욱 불리하게 전개된 것이다. 두 번째 단계의 게임에서 각 게임(C, D, E형 개

268) Paul Bracken. "Nuclear Weapons and State Survival in North Korea," *Survival*, vol.35 (Autumn 1993), pp.147-148.

임)은 두 가지의 균형점을 갖고 있다. C형 게임에서는 ‘체제지원’과 ‘압박붕괴’의 결과가 예상되고, D형과 E형 게임에서는 ‘압박붕괴’와 ‘개방유도-체제지원’의 전략이 나타난다(표12 참조). 북한은 다양한 협상카드를 사용하여 미국과 지속적인 협상을 진행하는 단계에서 불리한 상황전개를 직면할 수 있는 가능성에 대한 조사이기 때문에 C형 게임에서 ‘체제지원’의 결과는 여기서는 다루지 않는다(이 결과는 바로 앞 절에서 유리한 상황을 통해서 설명하였음.). D형과 E형 게임에서 미국과 한국이 공조체제를 이루지 못한 상황, 즉 서로 다른 대북전략을 선택한 결과는 공조체제에 따른 결과에 비하여 선호하는 결과가 아니기 때문에, ‘공조불안’으로 표기했다. 즉 비록 한미간에 ‘공조불안’의 결과에 이르렀다고 하더라도, 가까운 시일내에 한미간은 이견을 조정하여 공조체제를 복원 가능하다. 따라서 여기서는 ‘공조불안’의 결과는 <표12>에 표기를 하였지만 분석과정에서 고려하지 않았다.

<표12> 북한에게 불리한 상황전개

-
- ① A형 혹은 B형 게임: ‘개방유도’ → C형 게임: ‘압박붕괴’
 혹은 → C형 게임: ‘체제지원’
-
- ② A형 혹은 B형 게임: ‘개방유도’ → D형 혹은 E형 게임: ‘압박붕괴’
 혹은 → D형 혹은 E형 게임: ‘개방유도-체제지원’ (공조불안)
-
- ③ F형 혹은 G형 게임: ‘체제지원’ → C형 게임: ‘압박붕괴’
 혹은 → C형 게임: ‘체제지원’
-
- ④ F형 혹은 G형 게임: ‘체제지원’ → D형 혹은 E형 게임: ‘압박붕괴’
 혹은 → D형 혹은 E형 게임: ‘개방유도-체제지원’ (공조불안)
-
- ⑤ H형 혹은 I형 게임: ‘개방유도’ → C형 게임: ‘압박붕괴’
 혹은 → C형 게임: ‘체제지원’
-
- ⑥ H형 혹은 I형 게임: ‘개방유도’ → D형 혹은 E형 게임: ‘압박붕괴’
 혹은 → D형 혹은 E형 게임: ‘개방유도-체제지원’ (공조불안)
-

(균형점에서 미국과 한국이 다른 대북전략을 선택하는 경우[공조불안]에 미국과 한국의 전략을 특별히 구분하지 않았음.)

<표12>에 나타난 여섯 사례로부터 북한의 의도와 달리 악화되는 상황을 시나리오로 만들어 볼 수 있다. 하지만 비록 여섯 사례가 첫 단계의 게임(first stage game)과 두 번째 단계의 게임의 구조가 다르다고 할지라도, 미북관계의 특성에 의해서 공통적인 양상을 보이는 경우를 재분류하면 4 가지의 시나리오를 만들 수 있다. 즉 북한의 새로운 협상카드에 대한 대응으로 나타난 두 번째 단계의 한미 대북전략 게임의 결과에 의한 4가지 다른 시나리오가 구성될 수 있는 것이다.

<시나리오 1>

사례①과 ⑤에서 미국과 한국은 대북전략을 강경으로 선회하는 경우이지만, 전략 수정의 결과는 상황전개 과정에서 불확실성이 내재해 있다. '개방유도'에서 '압박붕괴' 혹은 '체제지원'으로 한미 대북전략이 바뀐다. 북한에게 불리한 상황은 첫 단계의 게임은 미국과 한국이 북한에게 개방유도 전략을 시도하였으나, 두 번째 게임에서는 압박붕괴로 전략을 바뀐 상황이 된다. 그러나 만약 북한이 이 사례들에서 확실한 결과를 예측하기 어렵기 때문(두개의 균형점이 존재)에 미북한에 대한 확실한 정보(information)를 갖게 된다면, 게임의 구조상으로 북한은 미국을 위협하려는 강한 인센티브를 가질 수 있다. 즉 두 번째의 게임에서 미국과 한국은 북한의 체제를 유지시키는(체제유지) 전략으로 바뀔 수 있다고 판단하는 경우에 북한은 자신의 위협에 훨씬 강한 확신을 갖는 것이다.

<시나리오 2>

사례②와 ⑥은 <시나리오1>과는 유사하지만 게임의 전환에 따른 결과에서 차이가 있는 경우이다. 첫 단계의 게임에서 미국과 한국은 북한에게 개방유도 전략을 시도하였으나, 두 번째 게임에서 압박붕괴 전략을 사용하게 된 경우이다. 이 상황에서 북한의 입장에서는 사실상 미국과 한국이 대북전략을 변경시키려는 아무런 여지가 없다. 미국과 한국으로부터 더 많은 양보를 얻어내기 어렵다. 결국 비록 미국과 한국이 개방유도 전략을 사용하였다고, 북한이 가장 선호하지 않는 결과는 아니었다고 할지라도 북한은 기존의 미북한 관계를 자신에게 유리하게 전환하려는 시도가 효과적이 못하게 된다.²⁶⁹⁾

<시나리오 3>

사례③은 미국과 한국의 대북전략 수정이 극단적으로 이루어진 경우이다. 미국과 한국은 대

269) 일반적인 가정은 2단계 게임에서 첫 번째 단계의 게임에서 두 번째 단계의 게임으로 진행되는 과정에서 북한은 두 번째 단계의 게임에 관한 유형은 전혀 알 수 없다는 것이다. 따라서 북한의 입장에서 <시나리오1>과 <시나리오2>가 같은 특징으로 볼 수 있을 것이다. 그러나 이러한 구분은 미국과 남한의 입장에서 나타나는 차이를 보이기 위해서 구분하였다.

북전략으로 첫 번째 게임에서 체제지원 전략을 사용했으나, 두 번째 게임에서 압박붕괴 전략을 사용한 경우이다. 만약에 북한이 이런 미북관계(첫 번째 단계)를 인식하고 있다면 기본적으로 북한은 미국에게 더 많은 요구를 하지 않을 것이다. 왜냐하면 체제유지 전략을 미국과 한국이 사용하며, 이것은 북한이 가장 선호한 결과를 제공하기 때문이다. 그러나 두 번째 게임에서 체제유지 전략이 지속될 수 있다 할지라도 압박붕괴 전략으로 바뀔 경우에 북한에게 최악의 결과로 바뀌는 것이다. 사례③의 경우는 대체로 북한보다는 미국 혹은 한국의 국내정치적 요인에 의해서 북한의 협상카드가 약화될 수 있을 것이다. 이런 경우에 대체로 단기적인 면에서 보면, 한반도에서 긴장이 고조되고 갈등이 심화될 가능성이 높다. <시나리오2>의 상황보다 훨씬 악화되는 과정이 될 수 있다. 하지만 반대로 북한으로 하여금 유화적인 대미와 대남정책을 구사하도록 하는 효과가 나타날 수 있는 것이다.

<시나리오 4>

사례④가 하나의 미북관계를 예측할 수 있는 경우가 되면서 사례③과 유사한 과정과 결과를 예측할 수 있다. 단지 두 사례의 차이점은 사례④에서 첫 번째 게임보다 반드시 나쁜 결과만이 두 번째 단계의 게임에서 북한에게 돌아온다는 점이다. 전혀 북한의 새로운 요구에 의해서이든 미국과 한국의 자체 요인에 의해서이든 북한은 악화된 상황만을 두 번째 게임에서 마주치게 된다. 사례③과 마찬가지로 한미 양국의 대내외 요인에 의해서 한미 대북전략이 수정되는 상황으로 파악할 수 있을 것이다.

이상의 네 가지의 시나리오를 통해서 내릴 수 있는 판단은 한미 공조체제에서 한국과 미국의 한 정부가 강경한 대북정책을 주장하는 정책집단(예컨대, 군부 혹은 정보기관)의 입장이 강화되는 상황에 처하거나 반대로 유화적인 정책집단의 강화가 이루어진다고 하더라도 그것이 반드시 실현될 것이라는 확신을 북한에게 전달할 수 없다. 북한 역시 자신의 새로운 형태의 협상카드가 미국이 호응을 얻는다고 하더라도 북한이 원하는 목적이 반드시 이루어질 수 있다고 볼 수 없다. 예컨대, 북한이 미국내에 대북정책에서 유화적인 정책집단(특히 국무부)을 고려하여 위협적인 협상카드를 사용한다고 할지라도, 한국정부의 대북 정책기조가 강경전략을 구사하는 것이고 한미 공조체제를 유지해야 된다면 북한은 기대하는 양보를 미국으로부터 얻어내기 쉽지 않을 것이다. 더욱이 미국은 북한에게 적절하게 양보를 하도록 하기 위해서 미국내의 강경파와 온건파의 대립을 이용할 수 있다.²⁷⁰⁾ 그런 미국의 대북전략이 한국에게도 최상의 결과를 주는 것이라고 판단하기 어렵다. 북한의 핵카드를 해소하는 첫 단계의 게임은 1994년 10월에 미북간에 체결된 '제네바합의서'이다. 미북간의 합의가 미국에게는 상당한 성과이었을 지 모르

270) 이삼성, 「한반도 핵문제와 미국외교」(서울: 한길사, 1995), 참조.

지만 한국에게는 많은 불만을 남겨주었다.

북한에게 불리한 상황진개와 관련해서 고려해야 할 문제는 한반도내에서 남북한간의 관계가 확실하게 진전되는 상황으로 발전하기까지는 미북한간의 접촉은 충분히 성숙되기 어렵다. 2단계 게임으로 여기서 가정하는 바는 특정 상황이나 일정 기간만을 설명할 수 있다는 점이다. 만약 2단계 게임을 지속적으로 반복하는 상황을 가정한다면, 미국과 한국이 취했던 강경전략이 유화전략으로 전환될 수 있다. 북한은 이런 2단계 게임의 반복과정에서 새로운 협상카드를 만들 수 있을 것이다. 기대한 양보를 얻지 못한 북한은 훨씬 위협적인 카드를 사용하거나 비정치적인 이슈를 내세우려 할 수 있다. 최악의 경우에 북한은 더욱 악화되는 상황을 미연에 방지하기 위해서 군사충돌을 고려할 수도 있다.²⁷¹⁾

3. 한미 공조체제의 지속성

한미간 동시에 대북정책의 변화가 발생한다고 하더라도 한미 양국의 대북전략 공조에는 커다란 변화가 나타나지 않을 수 있는 상황을 살펴보기로 한다. 다시 말해서, 미국과 한국이 대북전략에서 변화를 보인다고 하더라도 반복되는 게임의 균형점은 동일한 상황이다. 한국과 미국이 공조체제를 유지할 수 있는 전략을 공유한다면 전략의 선택폭이 변화한다고 하더라도 기존의 한미 공조체제는 안정적인 관계로 남아 있을 것이다. <표13>은 2단계의 게임 상황에서 미국과 한국의 대북전략에서 커다란 변화가 나타나지 않는 네 가지 사례이다.²⁷²⁾

<표13>에서 사례①과 ②는 불안정한 균형점이 유지 될 수 있다. 이 유형의 게임들은 각기 두 개의 균형점이 있기 때문에 미국과 한국 사이에 오해나 오인을 하는 경우에 균형점의 변화가 일어날 수 있다. 특히 선호도가 낮은 균형점은 선호도가 높은 균형점으로 바뀔 가능성은 대단히 높다. 그러나 한미 양국은 첫 단계의 게임에서 선호도가 우위에 있는 균형점(가장 선호하는 균형점)인 경우에는 둘째 단계의 게임에서도 그대로 유지될 가능성은 훨씬 높을 것이다.

사례③과 ④에서는 안정된 균형점이 확실히 유지될 것이다. 이 유형의 게임에서는 균형점이 어느 경우이든지 하나만 존재한다. 그리고 미국과 한국은 우위전략을 갖고 있기 때문에 게임의 구조가 크게 변화되지 않는다면 무조건 우위전략을 선택할 것이며, 북한의 새로운 형태의 협상카드는 그다지 유리한 상황으로 미북관계를 발전시키기 어려울 것이다.

271) 김성한, "북한 군사노선 변화의 합리성 고찰과 변화전망," 「한국과 국제정치」 제9권 1호 (1993), pp.263-264.

272) 게임의 구조가 전혀 변화하지 않는 상태에서 게임이 반복되는 상황을 고려한다면, 아홉 가지 사례가 더 있다 (예, A형 게임→A형 게임). 일반적으로 게임이론을 이용해서 국가간 협력문제를 설명하는 경우에 이런 사례를 가정한다. Kenneth A. Oye, ed. *Cooperation Under Anarchy* (Princeton: Princeton University Press, 1986), 참고.

- ① D형 게임 ↔ E형 게임
- ② A형 게임 ↔ B형 게임
- ③ F형 게임 ↔ G형 게임
- ④ H형 게임 ↔ I형 게임

<표13> 기존 현상이 지속되는 상황전개

-
- ① D형 게임: '압박붕괴' ↔ E형 게임: '압박붕괴'
-
- ② A형 게임: '개방유도' ↔ B형 게임: '개방유도'
-
- ③ F형 게임: '체제지원' ↔ G형 게임: '체제지원'
-
- ④ H형 게임: '개방유도' ↔ I형 게임: '개방유도'
-

미국과 한국의 대북전략에서 커다란 변화가 보이지 않는 상황은 공통적으로 한미 양국이 공조체제를 구축하면서 대북전략을 유지한다면 대북전략의 선택폭에서 변화가 생긴다고 하더라도 대북전략의 공조체제가 크게 흔들리는 가능성은 희박하다는 것을 의미한다. 예컨대, 사례①에서 미국과 한국은 '압박붕괴' 전략을 구사하게 된다. 설령 미국내에서 개방유도 혹은 체제지원 전략간의 정책 선택폭이 조정되고 한국 역시 그러한 국내 상황이 전개된다 할지라도 공조체제에 문제가 발생하지 않는다. 다시 말해서, 양 국가의 대북한 강경파들이 주도하는 항국을 유지하게 되는 상황이다.

사례③은 실질적으로 북한의 입장에서 미국에게 위협적인 협상카드를 더 내밀지 않을 것이다. 당장 그들이 원하는 방향에서 미북관계가 형성되고 있다고 여기기 때문에 새로운 협상카드를 만들 필요가 없다. 이 사례는 항상 동일한 양태라고 단정하기 어렵겠지만 북한은 미국과 한국으로부터 경제와 정치적인 지원과 양보를 얻는 것이다. 하지만 네 가지의 사례는 북한의 위협이든 한국과 미국의 국내요인에 의해서 이든 대북전략의 변화가 나타난다고 하더라도 한미 공조체제가 다양한 형태에서 이루어지면서 유지되는 것을 보여 준다. 즉 <표13>에서처럼 기존 현상이 지속되는 상황 전개 과정은 북한의 위협에도 불구하고 북한에게 유리한 환경은 조성되지 않을 수 있음을 보여준다. 한편 한미 양국은 국내정책결정과정에서 발생할 수 있는 대북전략의 변수를 경우에 따라서 통제하면서 공조체제를 지속시킬 수 있음을 보여준 것이다.

V. 결 론: 한국의 대응전략

북한은 김정일 정권과 체제유지를 위한 효과적인 수단을 강구하려는 시도를 지속적으로 하고 있다. 북한이 선택할 수 있는 방법이란 냉전시기와 같은 군사적이며 이념적인 위협만으로 소기의 목적을 얻는데 한계가 있을 것이다. 특히 북한은 자신의 생존을 확보해야 하는 다급한 상황에 처해 있기 때문에, 미국과의 협상은 실질적인 타협을 얻기 위한 시도들이다. 미북한간의 협상은 일반적으로 협상이 '의사결정의 상호의존성(interdependence of decision)'으로 정의될 수 있듯이 적절한 양보와 그에 상응한 반대급부를 얻는 과정이 중요한 요소의 하나가 되고 있음을 암시하고 있다. 이런 점에서 북한은 효율적인 협상카드를 만들어낼 수 있다면, 체제유지에 필요한 양보를 미국과 한국으로부터 얻어낼 수 있는 것이다. 하지만 비록 북한의 위협과 협상카드는 미국을 상대로 구사되고 있지만, 미국의 대북 대응전략이 한국정부의 입장을 무시하고 이루어질 수 없는 상황이다.

한미 양국이 설정한 대북 '연착륙' 정책은 북한의 대미협상전략의 효용성과 한계성을 결정하는 중요한 기준으로 작용할 것이다. '연착륙' 정책이 대북전략으로 적용되는 과정은 반드시 한국과 미국이 동일한 의미로 나타날 것인지는 의문이다. 결국에 북한의 대미협상은 한미 양국의 공조체제에 의해서 결정될 것이다. 한미 공조체제는 '연착륙'에 따른 대북전략의 일차 정도에 의해서 크게 좌우되는 것이다. 따라서 북한의 대미협상전략에 대한 평가는 한국과 미국 그리고 북한의 3자 게임의 형식을 띄고 있다. 이런 3자 게임의 형식을 통해서 북한의 대미협상전략은 효과적일 수 있으나, 항상 보장되는 것은 아님을 알았다. 또한 협상카드를 새로이 제시하거나 다른 형식으로 사용하는 연속적인 상황에서도 한미 양국이 공조체제를 유지할 수 있다면, 북한의 위협은 효과적으로 제지될 수 있음 보았다.

이런 관점에서 보면 북한은 대미접촉을 시도한다고 하더라도 한국과 미국이 대북전략에 대한 공조체제의 강화정도를 고려할 수밖에 없다. 북한의 지도자들은 자신들의 협상력을 높이기 위해서 한미관계와 미국의 대북정책이 북한에게 유리하게 작용하도록 유도할 것이다. 그런 의미에서 북한의 대미전략을 간략하게 정리하면, 첫째로 미국으로 하여금 가능한 대북 유화전략으로 전환하도록 하는 것이다. 이는 미국이 북한의 체제를 압박하여 붕괴를 촉진하려는 것보다는 김정일 정권하에서 북한의 체제유지를 지원하는 방향으로 이루어지도록 하는 것이다. 이를 위하여 북한은 전반적으로 대미 유화적 자세를 견지할 것이다.

둘째로 한국과 미국간의 대북전략이 크게 상충되는 상황이 북한에게 유리하게 여길 것이다. 북한체제에 대한 적극적인 지원을 하려는 한미 공조체제가 아닌 바에 북한은 한미 공조체제의 불안정이 가져다주는 효과를 항상 긍정적으로 평가할 것이다. 특히 북한의 위협적인 협상카드가 용이하게 사용될 수 있는 상황은 한미 공조체제의 와해가 필요조건으로 판단될 수 있다.

셋째로 한미간에 북한체제를 붕괴 촉진하기 위한 압박전략으로 연착륙 정책을 편다면, 한미

공조체제에 영향을 줄 수 있는 방법으로 북한은 한반도내의 환경을 변경시키려는 강한 동인을 갖는 것이다. 이 때문에 한반도내의 긴장고조와 돌발적인 무력충돌을 통해서 북한체제가 예측 불가능한 방향으로 진행될 수 있음을 나타내는 것이다.

넷째로 북한은 대미정책에서 한국을 가능한 종속적인 위치에 잡아두기 위해 노력할 것이다. 적어도 북한의 입장에서 미국은 한국에 비하여 한반도 안정을 원하고 북한체제가 당분간 지속되기를 강하게 원하기 때문에, 북한에게 지속적으로 유화적인 대북전략을 취할 가능성이 높다. 따라서 한국은 미국의 대북전략에 영향을 줄 수 있지만, 북한의 대남 접촉은 미국과의 관계진전을 위한 조건이나 환경 조성 차원에서 이루어지도록 할 것이다.

북한의 대미협상전략에 대응해서 한국정부가 할 수 있는 정책은 한미 공조체제를 효율적으로 유지할 수 있는가에 의해서 좌우될 것으로 보인다. 효율적인 한미 공조체제를 유지함으로써 남북한 관계를 개선할 수 있는 여지를 만들 수 있고, 동시에 북한을 국제사회의 일원으로 저항 없이 유도할 수 있을 것이다.

첫째, 미국과 대북정책을 협의하고 조정하는 과정에서 한국은 원칙이 필요하다. 미국이 국내 정치적인 요인으로 강온 대북전략의 수정에 관계없이 한국은 지속적인 대북전략의 일관성을 유지하는 것이 미국과 북한에게 동일한 의도를 전달할 수 있는 것이다. 이렇게 함으로써 미국이 대북정책을 결정하는데 공조체제의 기초를 한국의 입장에서 이루어지게 하는데 도움을 줄 수 있다.

둘째, 한국정부는 대북정책의 분명한 입장을 미북한간 협상과정에 있는 미국정부에 전달하는 것이다. 이는 미국과 한국이 상호 대북정책에서 불필요한 오해와 의심을 낳게 하는 문제를 예방하는 것이 중요하다. 그러나 한국정부는 지나치게 미북한간 협상과정을 통제하는 것은 바람직하지 않다. 북한의 대미접촉이 한국정부에 의해서 완전히 결정되는 것도 아니고, 한국정부가 북한에게 제공할 수 있는 협상칩도 충분히 확보되어 있지 않는 상황에서 당사자 원칙만을 내세워 미북한간 관계의 완만한 발전을 저해하는 것은 남북한 관계를 회복시키는데 도움이 안될 것이다. 나아가서 한미간의 대북전략마저 지속적인 공조가 어렵게 되는 원인이 될 수 있다.

셋째, 한국은 대북 위협수단의 사용을 신중히 해야 한다. 한미 공조가 대북전략의 성패를 좌우하는 요소이기 때문에 한국은 단독의 대북 위협과 응징이 실효를 거두기가 어렵다. 우선 한국이 갖고 있는 위협 혹은 협상칩이 믿을 만한 의지와 능력이 결여되어 있다. 이점에서 한국이 효과적으로 북한을 응징할 수 있다고 보는 견해는 지나친 낙관이거나 과장된 견해일 수밖에 없다. 응징을 위한 강경전략은 반드시 미국의 협조가 필요하다면, 경협을 정치적 이슈 혹은 인도주의적인 문제와 연결시키는 것은 여러 문제점이 내재해 있다. 한국의 강경 대북전략이 북한의 상투적인 강경대응을 불러일으키고 한반도 긴장을 조성할 뿐 이렇다할 실질적인 남북한 관계의 진전이 되지 않는다면, 경협은 협상칩으로 의미를 갖지 못한 것이다. 오히려 비용이 높지

만 군비강화가 효율적인 응징수단이 될 수 있을 것이다.

넷째, 위협적인 북한의 협상카드를 한번에 해결하려는 태도는 지양해야 할 것으로 보인다. 북한이 갖고 있는 협상카드를 한정적이지만 간단히 포기시키기 어려운 특성을 가지고 있다. 따라서 가능한 미국과 한국이 북한의 협상카드가 갖고 효용성을 점진적으로 줄여 나아가는 과정을 단계별로 확실히 검증하는 방법이 효과적일 것이다. 이는 많은 시간이 필요하지만 한국 정부가 목소리만 높이고 실질적인 소득은 전혀 갖지 못한 핵협상의 전철을 되풀이하지 않는 방법이기도 하다.

참고문헌

- 김덕중. “한국외교정책의 결정요인,” 이범준, 김의곤 (공편), 「한국외교정책론」, (서울: 범문사, 1993).
- 김도태, 차재훈. 「북한의 협상전술 특성 연구」, (서울: 민족통일원, 1995).
- 김성한. “북한 군사노선 변화의 합리성 고찰과 변화전망,” 「한국과 국제정치」 제9권 1호 (1993).
- 김재묵. 「북핵협상 드라마: 남북미 삼각게임」, (서울: 경당, 1995).
- 남궁영. “경제력 평가: 북한의 경제력 저하 심화,” 최종철 외(공저), 「북한의 생존정책」 (서울: 보성문화사, 1995).
- 박경서. “한미 관계,” 정일영(편). 「한국외교 반세기의 재조명」, (서울: 나남, 1993).
- 박종철. “북미 관계개선과 한국의 정책대응방향,” 「통일연구논총」 제4권 1호 (1995).
- 셀리그 S. 해리슨. “북한의 연착륙을 촉진하는 정책,” 「극동문제」 1996년 2월호.
- 양성철, 이용필. 「북한체제 변화와 협상전략」, (서울: 박영사, 1996).
- 오기평. 「한국외교론」, (서울: 오름, 1994).
- 이삼성. 「한반도 핵문제와 미국외교」, (서울: 한길사, 1995).
- 이삼성. “미국의 대한정책에 대한 하나의 조망,” 김재한 외, 「한국 정치외교의 이념과 논제」, (서울: 소화, 1995).
- 이종석. “북한의 대미·일 정책: 국제적 고립 탈피 위한 대서방 접근 강화,” 최종철 외(공저), 「북한의 생존정책」 (서울: 보성문화사, 1995).
- 이태섭. “북한경제의 구조적 변화에 관한 연구,” 「통일문제연구」 제8권 1호 (1996).
- 장노순. “북미수교 이후 한반도 역학관계 변화 전망,” 「정책연구」 통권119호 (1995).
- 장노순. “‘교환동맹모델’의 교환성: 비대칭 한미안보동맹,” 「국제정치논총」 제36집 1호 (1996).
- 전성훈. “북미 「기본합의문」 타결 이후 한국의 대북 핵정책,” 「통일연구논총」 제4권 1호 (1995).
- 정규섭. 「김정일 정권의 대외정책 변화 전망」, (서울: 민족통일원, 1995).
- 정일영(편). 「한국외교 반세기의 재조명」, (서울: 나남, 1993).
- 최수용. “대의경제정책: 자립경제의 좌절과 경제개방 모색,” 최종철 외(공저), 「북한의 생존정책」, (서울: 보성문화사, 1995).
- 최장집. “한반도 통일의 내외적 조건과 전망: 남한으로부터의 한 역사적 시각에서,” 김재한 외, 「한국 정치외교의 이념과 논제」, (서울: 소화, 1995).
- 허문영. 「북한의 대미국정책 변화 연구」, (민족통일원, 1995).

- Axelrod, Robert and Robert O. Keohane. "Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions," K.O. Oye, ed., *Cooperation Under Anarchy* (Princeton: Princeton University Press, 1986).
- Blaker, Michael. *Japanese International Negotiating Style* (New York: Columbia University Press, 1977).
- Bracken, Paul. "Nuclear Weapons and State Survival in North Korea," *Survival*, vol.35 (Autumn 1993).
- Fearon, James D. "Rational Explanations for War," *International Organization*, vol.49 (Summer 1995).
- Habeeb, William Mark. *Power and Tactics in International Negotiation: How Weak Nations Bargain with Strong Nations* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1988).
- Hughes, Christopher W. "The North Korean Nuclear Crisis and Japanese Security," *Survival*, vol.38 (Summer 1996).
- Kim, Yong Ho, "Characteristics and Lessons of North Korea's Negotiation Tactics with the United States," *East Asian Review*, vol.7 (Autumn 1995).
- Linton, Stephen W. "North Korea under the Son," *The Washington Quarterly*, vol.19 (Spring 1996).
- Mazarr, Michael J. "Going Just a Little Nuclear: Nonproliferation from North Korea," *International Security*, vol.20 (Fall 1995).
- Morrow, James D. "Modeling the Forms of International Cooperation: Distribution versus Information," *International Organization*, vol.48 (Summer 1994).
- Morrow, James D. *Game Theory for Political Scientists* (Princeton: Princeton University Press, 1994).
- Niksch, Larry A. "Comprehensive Negotiations with North Korea: A Viable Alternative for a Failed U.S. Strategy," *Korea and World Affairs*, vol.18 (Summer 1994).
- Oye, Kenneth A., ed. *Cooperation Under Anarchy* (Princeton: Princeton University Press, 1986).
- Park, Moon Young. "'Lure' North Korea," *Foreign Policy*, No.97 (Winter 1994-95).
- Raiffa, Howard. *The Art and Science of Negotiation* (Cambridge: Harvard University Press, 1982).
- Rasmusen, Eric. *Games and Information* (Cambridge: Cambridge University Press, 1989).
- Reiss, Mitchell. "Nuclear Rollback Decisions: Future Lessons?" *Arms Control Today*, vol.25, no.6 (July/August 1995).
- Roy, Denny. "The Myth of North Korea 'Irrationality'," *The Korean Journal of International Studies*, vol.25 (1994).

Schelling, Thomas C. *The Strategy of Conflict* (Cambridge: Harvard University Press, 1961).

Solomon, Richard H. *Chinese Political Negotiating Behavior, 1967-1984* (CA: RAND, 1995).

Stuart, Douglas T. and William T. Tow. "A US Strategy for the Asia-Pacific," Adelphi Paper 299
(London: IISS, 1995).

U.S. Department of Defense. "United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region,"
(Department of Defense, February 1995).

東北亞 平和體制構成과 展望에 있어서
韓·美 安保協力關係의 意味와 役割

研究責任者：朴光基(大田大)

목 차

<요약문>	175
1. 국제정치체제의 변화와 신국제정치질서의 형성	179
1.1 1980년대 이후 국제정치체제의 변화에 관한 역사적 고찰	179
1.2 동아시아 지역에서 미국의 정책과 신국제정치질서	184
2. 주한미군에 의한 한·미 안보협력의 역할과 의미	191
2.1 한·미안보협력관계의 역사적 고찰	191
2.2 한·미 안보협력관계의 성격	198
2.2.1 주한미군의 군사·안보적 역할과 의미	198
2.2.2 주한미군의 정치·경제적 역할과 의미	205
3. 한·미 안보협력관계와 동북아시아 평화체제의 구성	210
3.1 다자간 안보협력체의 구성 전망	210
3.2 다자간 안보협력체에 대한 관련국들의 입장	214
3.3 한·미 안보협력과 다자간 안보협력체를 바탕으로한 동북아시아 평화체제의 구성	218
4. 맺는말	224

〈요 약 문〉

1990년대의 국제정치질서의 변화는 제2차세계대전 후 냉전으로 틀지워진 자본주의 진영과 사회주의 진영간의 체제경쟁의 구도와는 달리 '실존했던' 사회주의 체제의 붕괴²⁷³⁾로 인하여 나타난 자본주의 국가들간의 경쟁으로 특징지워질 수 있다.²⁷⁴⁾ 특히 전후 자본주의 진영에서 특징적으로 나타났던 미국을 중심으로한 '미국식 생활양식'(the way of american life)²⁷⁵⁾의 강요는 이미 1947년 트루먼 독트린(Truman Doctrin)으로 구체화된 전 세계 모든 민족이 두 가지 생활양식 (자본주의 대 공산주의) 중 하나를 선택해야만 한다는 양자택일적 냉전사상으로 자리매김을 하게 되었다.²⁷⁶⁾

따라서 냉전적 사고는 당연히 전후 국제정치질서를 규정하는 이데올로기로 틀지워졌으며 이에 따라서 국제정치구조는 극심한 체제경쟁을 통하여 양분된 양극체제를 나타내게 되었다. 이 경우에 있어서 다른 여타의 정치적 이데올로기는 기존의 냉전사고로 틀지워진 두 개의 상이한 체제에 대한 위협으로 인식되었고 이에 대한 적절한 제재조치는 미국과 소련을 중심으로한 강대국에 의하여 정치·경제적 그리고 그 밖의 가능한 모든 수단을 통하여 행하여 졌다. 따라서 비록 1960년대를 통하여 국제정치질서, 특히 UN에서 제3세계국가²⁷⁷⁾의 영향력이 증대되었고 그들 국가간의 강대국에 대한 단결이 강화되었다고는 하지만 이들 국가들의 영향력은 전후 형성된 냉전구조 속의 체제경쟁의 지속을 저지하기에는 역부족이었다. 특히 경제적인 측면에서의 심화된 종속과 비종속의 관계는 제3세계국가들의 경제발전과 결부되어 정치적·군사적·안보적 측면에서의 동맹과 묵인이라는 강대국의 헤게모니정책의 측면에서 더욱 심화될 수밖에 없었다.²⁷⁸⁾ 그러나 1970년대의 동·서분쟁의 심화속에서 부분적으로 나타난 데탕트 움직임은 상대적인 강대국들의 세력 약화와 특히 미국을 중심으로 편성된 자본주의체제에서 경제적인 발전을

273) 동구권의 붕괴와 소련체제의 붕괴는 여러 가지 의미로 달리 표현할 수 있으나 정치적인 이데올로기의 성격과 경제체제의 상이점 등으로 인하여 '실존했던' 사회주의 체제의 붕괴로 본 연구에서는 사용키로 한다. 이와 관련하여 Frank Deppe의 경우, '실존사회주의'라는 표현을 쓰고 있음을 볼 수 있다. Deppe, Frank: *Jenseits der Systemkonkurrenz: Überlegungen zur neuen Weltordnung*, Marburg, 1991. 참조.

274) 앞의 책, pp. 218 ff.

275) Herz, Dietmar: *Das kurze Amerikanische Jahrhundert: Auf der Suche nach innerer und äußerer Ordnung*, Münster/Hamburg, 1991, S. 31 f. 참조.

276) 윤근식, 정치학, 대왕사, 1991(9쇄), p. 351-352.

277) 제1세계, 제2세계 그리고 제3세계에 대한 구분 역시 한편에 있어서 매우 이데올로기적 성격을 강하게 의미하는 것이기는 하지만, 일반적으로 제3세계에 대한 개념이 제2차세계대전 이후 독립한 신생 독립국들과 저개발국가들을 포함하는 것으로 이해되기 때문에 본 연구에서는 그대로 사용키로 한다.

278) Park, Kwang-Ki: *Die doppelte Zukunft Koreas im Rahmen der amerikanischen Globalstrategie*, München, 1995, SS. 47-55. (Dissertation)

바탕으로 등장한 독일을 중심으로한 유럽의 입장 변화와 일본의 경제력은 전후 편성된 정치질서의 부분적인 수정을 요구하게 되었고, 이는 특히 브레튼 우드(Breton Woods)체제의 수정과 미국의 세계전략의 변화로 나타나게 되었다.²⁷⁹⁾

이러한 일련의 변화는 전세계적인 차원에서 그 변화를 요구하는 것이었으나, 전후 타의적으로 분할된 한반도에서는 변화의 강도가 다소 둔화되어 나타났으며, 특히 한국전쟁을 통하여 심화된 남·북간의 위협적인 체제경쟁의 구도 속에서 주변 강대국들간의 역학관계로 인하여 근본적인 변화를 기대할 수 없었다. 더욱이 남·북한 모두 국내정치적인 요인들로 인하여 이러한 변화는 오히려 체제내적인 공고화를 강화하게 되었고 이는 곧 남·북한의 체제유지를 위하여 역이용되는 결과를 초래하게 되었다.

그러나 1980년대를 통하여 나타난 국제정치질서의 변화, 특히 소련의 세력구조 변화와 체제모순의 표면화로부터 결과된 고르바초프의 개혁정책은 결국 1980년대 말 동구권의 붕괴와 소련의 몰락 그리고 동·서독의 재통합을²⁸⁰⁾ 가져왔으며, 이는 한반도에도 변화의 조짐으로 나타나게 되었다. 한국에서의 '반독재' 운동으로 대표되는 '민주화'운동은²⁸¹⁾ 1990년대에 들어와 그 결실을 맺게 되었고 변화된 국제정치상황은 1980년대말과 1990년대에 있었던 남·북한간의 대화를 통하여 체결된 일련의 합의를 가능케하였으며 이러한 분위기는 한반도의 통일에 대한 기대를 가지게 하기에 충분한 것이었다. 한편 북한의 경우도 동구권과 소련의 붕괴에 따른 변화 가능성, 김일성의 죽음과 김정일 체제의 모호성, 그리고 계속되는 북한의 경제적 위기 상황들로 인하여 체제적 모순의 극복을 위한 새로운 대안들이 요구되었고, 이러한 움직임은 한국에 있어서 북한체제의 붕괴 가능성에 대한 조심스런 전망과 더불어 '통일한국'에 대한 연구를 요구하게 되었다.

그러나 이러한 국제정치적인 변화에 따른 한반도에서의 상황변화는 1993년 북한이 NPT로 부터의 탈퇴를 선언함으로써 새로운 국면을 맞게되었고 이와 결부하여 1991년 체결된 남·북한간에 체결된 의정서는 그 의미가 퇴색되었음은 물론 특히 1996년 발생한 북한의 잠수함을 통한 무장공비의 한국 침투는 1993년 이후 미국과 북한간에 이루어진 북한 핵문제에 대한 일련의 합의에 대한 정색된 결과를 초래하게 되었으며 아울러 KEDO에 대한 한국의 지원은 물론 대북한 식량위조에 대한 정책적인 고려까지도 제김토하게 되었다.

279) 김일영, "현대지본주의에 관한 테제들", 윤근식 편, 현대국제정치론: 국제관계의 정치경제학, 대왕사, 1991, pp. 151-170. 아울러 황병택, "미국의 헤게모니 위기와 자본주의 세계체제", 윤근식 편, 전개서, pp. 171-215. 참조.

280) 이 경우 본 연구에서는 동·서독의 '통일'(Einheit)이라는 표현 대신 '재통합'(Wiedervereinigung)이라는 개념을 사용하고 있음을 유의하기 바람.

281) '반독재'와 '민주화'는 분명 뚜렷한 구분이 있는 개념이며, 한국의 경우 '민주화'는 과거 군부 출신의 정치지도자들에 대한 '반독재'운동으로 특징지을 수 있다. 이에 관한 논의는 본 연구의 목표와는 현저한 거리가 있기 때문에 다른 연구를 통하여 규명코자 한다.

이러한 과정을 고려하여 본 연구에서는 국제정치적 환경의 변화 속에서 나타난 한반도 문제의 본질을 파악하고, 특히 이를 바탕으로 한반도 문제해결을 위한 하나의 해결방안으로서 동북아 평화체제의 구성과 그 전망을 살펴보고 이를 가능하게 하는 한 요인으로서 한·미안보협력관계의 의미와 역할을 다루려고 한다. 이를 위하여 본 연구에서는 다음과 같은 기본적인 연구 목표들을 수행할 것이다.

첫째, 1980년대까지 동북아의 안보환경을 틀지웠던 냉전체제에 대한 올바른 성격규명과 배경 분석을 바탕으로 1990년대 동북아안보의 기본구조의 변화와 특징 및 전망을 살펴볼 것이다.

둘째, 1990년대 중반까지도 구체적으로 나타나지 않고 있는 신국제질서에 대한 전망과 이러한 전망을 바탕으로 신국제질서가 동북아에 있어서의 상관관계를 파악하고, 특히 미국의 대아시아 정책의 변화과정 속에서 나타나는 미국의 역할 분석을 통하여 미국의 세계전략이 한반도·일본·중국에 미치는 영향을 분석하여 동북아의 평화체제구성에서 차지하는 중요성과 의미를 파악할 것이다.

세째, 이러한 분석들을 전제로 안보·정치적 요인이 동북아에서 갖는 중요성과 아울러 날로 증대되고 우선시되는 전세계적인 경제적 실리주의에 입각한 경제·사회적 요인들에 대한 분석을 통하여 이들간의 상관관계를 살펴봄으로써 동북아의 평화구조는 이들 제요인들이 분리되지 않고 서로 밀접한 관계를 가지고 형성되어 있음을 제시하고자 할 것이다.

네째, 결국 이상의 분석을 통하여 일반적으로 주장되고 있는 국가간의 현실적인 상호의존성(interdependence)에 의한 일개 국가의 영향력 감소에 따른 호혜적인 초국가적 관계(transnational relations)가 강조되는 이상주의적 국제관계가 동북아에서 가능할 것인지에 대한 검증을 통하여 동북아에서의 안보·정치적 역학관계와 경제·사회적 제요인들에 바탕을 둔 평화구조에 대한 현실과 특히 남·북한의 정치적 분단을 극복할 통일환경의 구성을 전제로한 한·미안보협력의 의미와 그 역할을 파악할 수 있을 것이다.

이상의 분석들을 통하여 본 연구가 추구하는 근본적인 목적은 냉전체제를 틀지웠던 체제경쟁적 요소가 1990년대의 '실존했던' 사회주의체제의 붕괴 이후 나타나고 있는 세계자본주의체제내의 경쟁관계 속에서 유자·발전되고 또한 변화되고 있음에 주목하여 한·미안보협력체제의 실질적인 의미를 파악하고 이를 바탕으로한 동북아평화구조의 형성을 통한 한반도 문제의 해결을 위한 대안을 제시할 수 있을 것이다.

1. 국제정치체제의 변화와 신국제정치질서의 형성

1.1 1980년대 이후 국제정치체제의 변화에 관한 역사적 고찰

20세기 후반의 특징적인 상황은 일반적으로 폭발적이며 다이나믹한 경제성장과 더불어 나타난 국제관계의 변화와 세계 각국간의 상호연관성으로 설명될 수 있다. 특히 자본주의 체제하에서의 괄목할 경제적인 성장은 국제적인 분업이 비록 마르크스주의적인 비판과 지적의 소지가 남아 있기는 하지만 실로 전후 세계구조를 유지하여주는 동인으로 작용하였으며, 실제로 1951년부터 1973년에 이르는 기간 동안의 국제경제적 성장의 폭은 국제무역구조의 총량으로만 보더라도 그 기간 동안의 공업생산량을 능가하는 것이었다. 이는 전후 특징적으로 나타난 소위 '미국식의 한 세기'(The American Century)를 의미하는 것으로 미국식 생활양식의 전세계적인 이양으로 표현될 수 있다.²⁸²⁾ 제2차세계대전을 통하여 경제적인 성장을 이룩한 미국의 경우 전쟁기간 중에 유럽에서의 전쟁을 위한 전쟁물자의 공급을 담당하였음은 물론 이미 1940년대 중반 이후 세계경제의 중심국으로 등장하게 되었는데, 1947년 미국은 세계무역량의 약 33%를, 1948년에는 41%를 점유하고 있었다. 전후 미국의 이와 같은 경제적인 절대적 우위는 유럽과 일본에 대한 전쟁복구를 위한 각종의 지원정책과 더불어 냉전적인 이데올로기에 기초하여 군사적·안보적인 보장을 통하여 신속하게 미국식 모델을 정치·경제·문화 등 각 부문에 이식시킬 수 있었다.²⁸³⁾

그러나 이미 1970년대 초부터 나타나기 시작한 국제경제질서의 새로운 구조변화는 미국식의 생활양식과 생산방식을 수용한 자본주의 국가들의 괄목할만한 경제성장에 의하여 필연적으로 나타나게 되었으며, 이러한 변화는 더 이상 생산자원의 공급지로서의 제3세계국가들과 선진공업국간의 생산자원에 대한 착취와 수탈, 그리고 이와 같은 원시적인 차원에서의 국제무역의 형태로부터 새로운 형태의 세계적인 분업을 가능케한 직접투자와 국제무역을 바탕으로한 자본이동 등을 통하여 구조적인 변화가 나타남에 따라서 다분히 마르크스주의적인 차원에서의 비판과 더불어 다국적 기업들에 의한 국제경제적 역할의 증대로 나타나게 되었다.²⁸⁴⁾ 즉 '미국식의 한 세기'로 특징지워진 이 시기의 전세계적인 생산양식의 변화는 미국의 다국적 기업들에 의한 새

282) '미국식의 한 세기'(The American Century)란 용어는 원래 Henry Luce로부터 시작된 것으로, 미국의 대표적 잡지인 "Life"에 실린 그의 글로부터 유래하고 있다. Luce, Henry: The American Century, in: Life, Vol. 10, No. 7, February 17, 1941. 참조.

283) 미국식의 생활 양식에 대한 평가와 관련된 마르크스주의적 견해에 관하여는 윤근식, 김일영, 박형중 편저, 맑스주의와 민주주의, 성균관대학교 출판부, 1996. 참조. 특히 제II부를 참조할 것.

284) 물론 이에 대한 다양한 비판의 논의가 가능할 수 있으나 본 연구에서는 근본적으로 군사·안보적 차원의 측면의 분석을 전제로한 변화의 틀을 문제시하고자 한다. 이러한 분석에 대하여는 Gilpin, Robert: The Political Economy of International Relations, Princeton, New Jersey, 1987, p. 239 f. 참조.

로운 외교정책들을 추구하게 하였으며 이러한 변화는 서유럽과 일본의 경제적인 성장에 따른 국제경제구조의 변화에 대응하기 위한 조치로 받아 들여졌다.²⁸⁵⁾

물론 이러한 미국의 조치들은 이미 1930년대를 통하여 확산된 '포오디즘'(Fordism)에 의한 생산방식의 변화가 전후 자본주의세계에 이어져 새로운 경제성장정책과 자본의 세계적인 흐름에 의한ダイナ미한 경제성장을 유도하게 되었으며, 이는 곧 자본주의사회의 구조적 변화를 야기하게 되었다고 할 수 있다.²⁸⁶⁾ 이와 더불어 또 다른 변화의 요인들로서 선진국과 저개발국가들 간의 종속의 문제를 비롯한 남·북문제, 선진자본주의 국가들의 내적인 문제들, 즉 임금의 상승과 공업생산품들에 대한 후발 자본주의 국가들(한국, 대만, 홍콩, 싱가포르 등)과의 경쟁력 약화 등이 결부되어 변화를 초래하게 되었다. 그러나 무엇보다도 전후 1950년대와 1960년대 초까지로 특징지을 수 있는 시기에 있어서 미국의 경제적인 막대한 힘과 잠재력은 생산과 소비 그리고 국제경제의 구조적인 측면을 포함한 모든 면에서 발견될 수 있는 것이었다.

이와 같은 경제적인 잠재력과 우위는 냉전이라는 이태올로기적 성향을 바탕으로 그대로 미국의 군사적·안보적 영역에서 그대로 투영되었다. 이미 당시 소련을 포함한 다른 전쟁의 승전국들은 전쟁기간 동안에 막대한 경제적·군사적 손실을 입은 반면 미국이 보유한 군사적인 잠재력은 실로 가공할 만한 것이었다. 특히 미국은 전후 곧바로 그들의 군사력을 현대식 무기체제로의 개편을 시도하였으며 이는 곧 냉전이라는 새로운 대결구도에 따른 전략적 차원의 새로운 정책을 의미하는 것이기도 하였다. 아울러 미국의 군사력은 1940년대 말까지 핵무기 독점을 통하여 확고히 보장될 수 있었다.²⁸⁷⁾ 즉 이러한 상황들은 한편으로 전후 미국의 독점적인 헤게모니를 공고히 하는 것이었고, 다른 한편으로는 미국에 의한 새로운 세계질서의 구축을 의미하는 것이었다.

전후 새로운 헤게모니 질서의 구축은 이미 1944년 브레튼 우드체제에 의한 새로운 국제통화체제의 구축으로부터 나타나기 시작하였다. 이는 국제통화체제에 대한 미국의 달러화에 대한 절대적인 영향력의 행사와 결부되는 것으로서 단지 IMF의 질정에 의하여만 조절될 수 있는 강력한 달러화체제에 의한 미국의 헤게모니를 인정하는 결과로 나타났다.²⁸⁸⁾ 결과적으로 1950년

285) 세계경제구조에 있어서 미국의 다국적 기업에 대한 영향력 평가에 관하여는 Strange, Susan, *States and Markets*, London, 1989, pp. 71 ff. 참조.

286) Altwater, Elmar: *Sachzwang des Weltmarkt*, Hamburg, 1987, S. 23. 참조. 여기서 사회구조의 변화에 대한 의미는 소비형태의 변화를 비롯한 국가경제적 투자형태의 변화와 각 개인의 생활양식의 변화 등을 의미한다. 이에 관하여는 Deppe, Frank: 앞의 책, S. 44. 이하 참조.

287) 전후 미국의 세계적인 힘의 배경에 대한 분석으로, Kennedy, Paul: *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, New York, 1987. 참조. (여기서는 Kennedy의 같은책 독일어판 *Aufstieg und Fall der großen Mächte: Ökonomischer Wandel und militärischer Konflikt von 1500 bis 2000*, Frankfurt am Main, 1989를 참조했음.)

288) 자세한 사항에 대하여는 Park, Kwang-Ki: 앞의책, p. 53 f. 참조.

대부터 1970년대 초에 이르는 기간 동안 미국의 경제적 헤게모니는 적어도 자본주의체제 내에서 강력한 경제적인 영향력에 기초한 정치적인 그리고 아울러 군사적인 헤게모니의 실현으로 이어졌다. 결국 이 시기에 있어서 물론 미국에 의한, 그리고 이에 동조한 소련을 중심으로한 ‘실존했던’ 사회주의세계에 의한 냉전정책은 한편에 있어서 양진영간의 극심한 아데올로기적 대립으로 나타났으며, 다른 한편으로는 이들 양진영의 체제의 공고화를 이룰 수 있는 근거를 제공하게 되었다.

이 시기에 있어서 미국의 세계적인 헤게모니정책은 보다 구체적으로 군사적인 그리고 정치적인 연맹정책과 아시아에 있어서는 쌍무관계에 의한 동맹정책으로 표현되었다. 그러나 이러한 세계질서는 1970년대에 있어서 나타난 자본주의사회 내에서의 변화들로부터 변화되기 시작하였다. 이 경우 무엇보다도 체제 내적인 경제구조의 변화는 미국의 헤게모니에 대한 쇠퇴와 정책의 변화를 요구하게 되었다.²⁸⁹⁾ 이미 1970년대부터 나타나기 시작한 미국의 경제적 헤게모니의 쇠퇴는 1970년대를 통하여 세계경제에 있어서 다른 자본주의국가들로 부터의 도전과 함께 세계적인 군사적 헤게모니를 유지하기 위한 미국의 군사비의 막대한 증가를 결과하게 되었고 특히 미국의 베트남전쟁에 대한 군사적 부담은 이를 뒷받침하는 것이었다.²⁹⁰⁾ 결과적으로 미국의 절대적인 경제력의 우위는 위협받게 되었고 브레튼 우드체제의 붕괴로 나타나게 되었다. 이에 따라서 닉슨의 신경제정책으로 표현되는 새로운 미국의 경제정책은 1971년 달러화에 대한 절대적인 영향력을 포기하게 되었으며 이는 1973년 다시 재수정을 거쳐 1976년 자마이카 협의를 통하여 사실상 달러화는 정치적인 의미에서 개별적인 통화로 의미가 변화됨으로써 그 위력을 상실하게 되었다.²⁹¹⁾

이와 같은 상황변화는 비록 그것이 미국의 대내적인 정치·경제적 조건들의 변화, 즉 체제내적인 문제들의 표출이라는 것으로 불가피한 것이었다고 할 수 있지만 전후 미국이 수행했던 대외정책에 있어서 미국의 세계전략의 차원에서 더욱 두드러지게 그 원인들을 파악할 수 있을 것이다. 이는 미국이 전후부터 이제까지 냉전을 통한 자본주의 체제의 옹호와 유지라는 체제경쟁 속에서 산업적 민주주의를 수호하기 위한 전적인 역할을 부담하여 왔으며, 이러한 미국의 정책에 의하여 서유럽과 일본을 비롯한 여타 자본주의 국가들은 그들의 경제 발전을 위하여 총력을 기울일 수 있었음을 의미하고, 그 결과 이들 국가들은 1960년대와 1970년대를 통하여 괄목할만한 경제성장을 이룩할 수 있었다. 그러나 이들 자본주의 국가들의 경제성장은 냉전을 기초로한 미국의 세계전략의 수정을 요구하게 되었다. 즉, 경제력을 바탕으로한 미국의 정치적·군사적 헤게모니정책이 이제는 다른 자본주의국가들의 경제력에 의하여 그 궤도 수정이 불가피하게 되

289) Kennedy, Paul: 앞의책, S. 538.

290) 황병덕, 앞의 논문, p. 197 ff.

291) Altvater, Elmar: 앞의책, S. 234 f.

있음을 의미하는 것이었다.²⁹²⁾

이와 같은 미국의 헤게모니의 쇠퇴는 특히 미·소의 냉전이 사라지고 중유럽과 동유럽의 정치적 변화를 통하여 이데올로기적이며 정치적, 경제적, 군사적인 체제경쟁의 구조의 변화에 따라서 더욱 두드러지게 나타나게 되었다.²⁹³⁾ 그러나 이러한 현상은 체제경쟁적인 요인들의 소멸로부터 절과된 것이 아니라 이미 1970년대를 통하여 나타나기 시작한 것으로 1980년대의 국제정치구조의 변화에 기인하고 있음은 물론이다. 전후 자본주의체제 내에서 미국이 절대적인 영향력을 행사한 헤게모니의 쇠퇴에 대한 논의들은 크게 두 가지 관점에서 분석될 수 있다. 그 하나는 국제경제질서 속에서 브레튼 우드체제의 붕괴에 의한 영향력의 감퇴 측면과, 또 다른 하나로 비록 이 요인 역시 경제력에 바탕을 둔 관점이라고 할 수 있지만 미국이 1970년대 이후 강조하고 있는 군사와 안보에 대한 비용증가와 이에 따른 해당 당사국들의 이해관계와 의무에 따른 비용분담과 역할 배분에 대한 분석이라고 할 수 있다.²⁹⁴⁾

그러나 여기서 어떠한 관점에 따른다고 할지라도 미국의 경제적인 잠재력과 국제정치적인 영향력 및 미국에 의한 국제정치구조에 있어서의 조정력을 결부시켜 고려한다면 미국의 헤게모니의 쇠퇴는 분명하게 나타나고 있다. 즉 1980년대 후반부터 구체적으로 시작된 미국의 헤게모니의 쇠퇴는 국제정치질서의 전부분에서 나타나고 있으며, 이는 미국의 국내·외정치는 물론 국제경제구조에 있어서 미국의 정치적·경제적 영향 및 기술적인 그리고 군사적인 영역에 있어서의 영향 등에 있어서도 그대로 투영되고 있다. 특히 미국의 경제적 헤게모니와 정치적·군사적 헤게모니간의 갈등 구조 속에서 더욱 심화되어 나타날 수밖에 없었다. 즉 미국이 정치·군사적 헤게모니 기능의 수행을 위한 과도한 군사비의 지출은 민간의 생산부문에 대한 상대적인 투자가 줄어들게 하는 결과를 초래하였고 이로써 생산력 발전은 둔화되었으며, 이에 따라서 미국이 보유하고 있던 경제적인 헤게모니의 쇠퇴로 나타나게 되었다.²⁹⁵⁾

1980년대에 있어서 미국은 떨어진 달러화의 가치를 상승시키기 위한 정책의 일환으로 한편으로 달러의 공급을 줄임으로써 물가상승을 막고, 다른 한편으로 이자율 상승을 통한 금융정책을 시행함으로써 세계화화로서의 달러화의 가치를 보유하고자 노력하였다. 따라서 미국은 이미 1979년 이자율 상승으로 미국으로부터의 자본유출을 막고 달러의 가치를 보유하고자 시도하였

292) Gilpin, Robert: 앞의 책, p. 344. 아울러 Calleo, David P.: Die Zukunft der westlichen Allianz, Die NATO nach dem Zeitalter der amerikanischen Hegemonie, Stuttgart, 1989, S. 127 ff. 참조.

293) 미국의 헤게모니 쇠퇴에 관한 대표적인 논의들은 소위 "American School of Decline"으로 표현될 수 있다. 이에 관하여는 Herz, Dietmar: The American School of Decline: Anmerkungen zur Literatur über den V erfall amerikanischer Macht, in: Neue Politische Literatur, Jg. 34, 1989. 참조.

294) 이에 대한 구체적 통계자료는 Herz, Dietmar: The American School of Decline, 앞의 논문, S. 46 f. 참조.

295) Altvater, Elmar, 앞의 책, S. 211. 참조.

으며, 이는 레이건의 신냉전 정책과 신자유주의 경제정책으로부터 나타나는 재정적자의 증가로 구체화되어 나타났다. 즉 국제정치적으로 미국이 소련의 아프가니스탄의 침공과 이란혁명에 대한 적절한 대응책을 강구하지 못하게 되면서 미국의 군사적·안보적 능력에 대한 재검토에 따라서 국방비의 대폭적인 증액과²⁹⁶⁾ ‘레이저너믹스’라 불리는 공급중시 경제정책은 소기의 목적을 달성하지 못하게 되었다. 그러나 미국이 취한 ‘레이저너믹스’ 경제정책은 비록 브레튼 우드 체제의 붕괴에 의하여 미국 자본주의체제의 헤게모니적 성격이 감소되었다고는 하지만 미국은 여전히 세계기축통화의 발권국이라는 장점을 이용하여 자국의 경제위기를 극복하려는 노력을 경주한 것으로 분석할 수 있다.

1980년대 이후 세계경제에서의 장기적인 불황의 지속과 미국이 처한 다른 부문에서의 헤게모니 위기는 1970년대 이후 미국이 취하고 있는 외교정책의 기초에서 보호무역주의, 경제 및 안보에 있어서의 블록화, 자유무역을 표방하고 이에 의한 후발자본주의 국가들에 대한 개방화로 나타나게 되었다. 이러한 미국의 정책 변화는 물론 그 근저에 있어서 전후 미국의 대외정책에 대한 근본적인 변화라기 보다는 경제와 정치·군사·안보라는 복합적 요인들의 변화에 따른 헤게모니 국가로서의 성격이 서로 상충되는 과정에서 나타나는 일부 전략적 차원의 변화로 파악될 수 있다. 즉 이러한 분석은 전후 유럽과 유럽을 제외한 아시아·아프리카·라틴아메리카에서 미국이 취한 정책들과는 다른 대외정책의 기초가 변화되지 않고 있음에서도 볼 수 있다. 이는 곧 헤게모니 국가로서 미국의 영향력이 국제정치·경제 구조에서 감소되고 있음에도 불구하고 미국의 새로운 전략적인 차원에서의 정책의 수정을 통하여 계속 헤게모니적인 지위의 보수를 원하고 있음을 의미하는 것이다.

특히 이러한 미국의 입장은 1980년대말에 있어서의 국제질서의 변화가 냉전에 의한 체제경쟁에서 미국을 중심으로한 자본주의국가들의 승리의 결과로부터 소련과 동구권의 ‘실존했던’ 사회주의국가들이 붕괴한 것이 아니라 오히려 이들 국가들의 내적인 모순들에 의하여 전후 품미한 ‘미국식 민주주의 생활방식’이 승리한 것 처럼 보여지고 있음에도 불구하고 1990년대에 있어서 이를 대신할 새로운 국제질서의 방향이 뚜렷이 나타나지 않고 있는 상황에서 더욱 뚜렷해지고 있다. 1989년과 1990년에 일어난 국제질서의 변화는 냉전의 종식으로 나타났고 전후 지속되었던 냉전을 대신할 새로운 국제질서의 모색을 필연적으로 요구하였다. 특히 소련의 체제붕괴와 고르바초프의 개혁정책들은 서방의 우려와는 달리 전략적 차원에서 시도된 것이 아니라 내재된 소련사회의 모순들을 극복하려는 실질적인 움직임으로 나타났지만, 서방의 전폭적인 지원에도 불구하고 내적인 권력투쟁과 개혁에 대한 부작용 등을 이유로 그 폭이 줄어들 수 밖에는 없었다. 그러나 이러한 국제질서 속에서 독일의 통일과 동구권의 붕괴는 비록 새로운 국제

296) 1970년대 중반 이후 미국이 지출하던 국방비는 GNP의 6% 이하였으나 1980년대에는 6%를 상회하게 되었다.

질서가 나타나고 있지 않는 실정에서 사실로 나타났고 이에 따라서 1990년대 이후 국제정치질서에서 전후 지속되었던 군사·안보적 위협요인들은 소멸된 것 처럼 보여졌다.

냉전에 의하여 국제질서가 미국과 소련을 중심으로 양분되어 있던 시기에 있어서 이들 양강대국의 헤게모니적 영향권 내에 있던 다른 국가들의 경우, 군사·안보정책에 있어 미국과 소련의 경쟁구도 속에서 오히려 이들 국가들에 의존하거나 일임함으로써 안정된 상황에 있었다.²⁹⁷⁾ 그러나 1990년 초의 상황은 비록 냉전의 구도가 붕괴되고 실질적인 안보·군사적인 위협요인들이 소멸되었다고는 하지만 과거의 냉전을 대신할 새로운 국제질서가 나타나고 있지 않은 상황에서 냉전의 우산 속에서 체제내적인 안정을 취할 수 있었던 국가들에게 안보·군사적인 불안을 더욱 가중시키게 되었다.

이러한 현상은 특히 아시아 각국에 두드러지게 나타나는 공통된 현상으로서, 아시아의 경우 비록 자본주의적인 시장경제체제를 수용하여 사회주의적 시장경제체제를 표방하고 있는 '실존' 사회주의국가인 중국의 영향력 증대와 무엇보다도 북한체제에 의한 안정구도의 위협은 한국을 비롯한 동북아시아의 질서에 변수로 작용하게 되었다. 또 다른 한편으로 냉전에 의하여 은폐되어 있던 각 국가들의 내적인 불안 요인들은 종교적, 인종적 그리고 문화적인 갈등을 표면화시켰으며, 이러한 상황이 1990년대에 있어서 새로운 양상의 분쟁요인으로 작용하게 됨에 따라서 새로운 형태의 안보·군사적 정책의 추구가 불가피하게 되었다. 이와 더불어 미국과 소련의 헤게모니에 의하여 절대적인 영향을 받던 지역의 경우, 이들 국가들의 헤게모니가 소멸 또는 약화됨에 따라서 이들 세력을 대신할 새로운 지역적 패권국가를 위한 안보·군사적인 세력확대는 지역적인 군비경쟁으로 나타나게 되었고, 그렇기 때문에 이들 지역국가들은 필연적으로 새로운 의미의 안보·군사적 정책의 수립을 필요로 하게 되었다.

특히 이러한 현상은 동북아시아의 경우에 있어서 더욱 두드러지게 나타나고 있는데, 이 지역은 전후 미국과 소련, 그리고 중국과 일본 등 강대국들의 이해관계 속에서 불안정한 세력균형을 유지할 수 있었던 지역이었다. 그러나 동북아시아의 경우, 1990년대에 들어와 소련의 붕괴에 따른 상대적인 영향력 감소, 중국의 성공적인 경제성장에 따른 내적인 불안요인의 감소와 막강한 군사력을 바탕으로 한 지역 강대국으로의 부상, 북한의 체제적인 모순에 따른 상대적인 도발위협성, 한국의 '민주화'에 의한 자주적인 안보·군사정책의 수립요구 등의 변화 요인들은 이들 국가들의 군사적인 팽창을 유발시켜 오히려 불안의 가능성이 증가하고 있는 실정이다.

1.2 동아시아 지역에서 미국의 정책과 신국제정치질서

297) 이러한 상황을 Garten, Jeffrey E.의 경우 '냉전 속의 평화' (cold peace)라는 표현을 사용하고 있다. Garten, Jeffrey E.: A Cold Peace: America, Japan, Germany, and the Struggle for Supremacy, New York, 1992. 참조.

1990년대 국제정치구조에 있어서의 일련의 변화들 속에서 동북아시아 지역에서 나타난 안보·전략환경의 특징적인 변화는 크게 두 가지로 분석될 수 있다. 그 변화의 첫째는 먼저 소련의 붕괴로 인하여 냉전시대에 지속되어 오던 강대국간의 안보·군사적 세력균형 또는 대결구도가 근본적으로 변화되었고 이에 따른 불확실성이 증대하고 있는 점이다. 또한 두 번째 중요한 변화는 1990년대의 일반적인 국제질서에서 나타나고 있는 것과 같이 소위 정치·군사·안보 관계를 주내용으로 하는 고위정치(high politics)에서 점차 경제관계가 국제관계를 틀지우는 저위정치(low politics)로의 이전으로, 동북아시아 지역이 역동적인 경제성장을 바탕으로 한 세계경제의 중심으로 부상하고 있다는 점이다.

물론 이러한 두 가지 중요한 변화요인들을 고려할 경우, 이 지역에서 국제관계에 대한 주요 관심은 안보·군사적인 불확실성 속에서 경제성장정책을 지속하고 이를 바탕으로 마치 안보·군사적 고려가 후퇴되고 있는 인상을 지울 수 없다. 즉, 동북아시아의 지역 정세의 변화는 냉전구조의 변화에 따라서 과거와 같은 이데올로기의 대립에서 탈피하여 이데올로기에 기반을 두지 않는 경제교류를 바탕으로 한 역내 주요국가들간의 양자관계에 의한 국제관계의 재정립으로 새롭게 전개되고 있다. 이에 이 지역은 역동적인 경제성장과 이에 바탕을 둔 경제적 상호의존성이 각 지역 국가들이 추구하고 있는 경제성장 우선정책에 따라 더욱 증대되고 있으며, 이는 동북아시아의 역내 상호 교역량이 최근 10년간 연평균 10% 이상 성장하고 있으며 1993년 현재 전체 대외교역량의 40% 이상을 차지하고 있음에서 증명되고 있다.²⁹⁸⁾

그러나 이와 같은 추세변화에도 불구하고 동북아시아 국가들간의 군비증가가 두드러지게 나타나고 있으며 이에 따라 경쟁구도가 심화되고 있음을 볼 수 있다. 즉, 이러한 현상은 냉전구조 속에서 미·소에 의한 초강대국의 체제경쟁이 소멸됨에 따라서 이 지역 자본주의 국가들을 묶을 수 있었던 미국 중심의 지역안보체제가 이완되고 있으며, 상대적으로 미국의 영향력이 감소되고 있음을 의미하는 것이다. 아울러 소련이 붕괴되고 등장한 러시아 역시 체제 내적인 갈등과 정치적 불안 등의 요인으로 인하여 동북아시아 지역에 있어서의 영향력의 행사가 과거 냉전시대와는 달리 쇠퇴되었고 오히려 이 지역 국가들과의 경제적인 상호 교류에 기초한 양자관계로의 변화를 나타내고 있다. 이는 곧 동북아시아에 있어서 냉전과 같은 체제경쟁의 소멸이 더 이상 나타나지 않을 것이라는 전망과 함께 러시아에 의한 안보·군사적 위협이 상대적으로 감소 하였으며, 이와 더불어 러시아가 새로운 경제적 관계에 있어서의 교역 상대국으로 등장하였음을 의미하는 것이다. 따라서 미국의 역할 감소에 따른 정치·안보에 있어서의 불확실성은 이른바 ‘힘의 공백’에 대한 두려움으로 나타나 이를 대신할 이 지역 국가들간의 군비증강과 경쟁은 냉전이 소멸된 상황에서 더욱 가중되고 있다.²⁹⁹⁾

298) 동아일보, 1995년 8월 2일자 p. 7. 참조.

299) 군비증강과 관련하여 특징적인 것은 이 지역 국가들이 ①해군력의 증강에 주력하고 있으며, ②고도

그러나 이러한 동북아시아의 일반적 안보정치적 상황의 변화에도 불구하고 한반도에서의 냉전상황은 지속되고 있는 것이 현실이다. 물론 전세계적인 냉전의 종식으로 미·소를 중심으로 한 남·북한간의 경쟁구조가 지속되고 있는 것은 아니며 남·북한간의 극심한 이데올로기 대결에 의한 체제경쟁적 요소들이 변화되고 있음에도 불구하고 특히 북한의 체제유지적 대결구도의 지속과 심화는 동북아시아 지역의 안보를 위협하고 있는 것이다. 따라서 지역적인 냉전구조의 와해를 포함한 전세계적인 탈냉전의 추세에도 불구하고 긴장이 지속되고 또한 이러한 긴장이 북한의 국내정치적 불안 요인들에 의하여 증폭되고 있는 한반도의 냉전 상황의 지속은 동북아시아의 평화질서 수립에 중요한 요인으로 작용하고 있다.

한반도에서의 정세변화는 전후 한반도의 처리문제에 있어서 강대국들의 이해관계에 의하여 틀지워졌고 이는 냉전의 사기는 물론 탈냉전시대에 있어서도 그대로 이어져 오고 있다. 이 경우 탈냉전에 의하여 소련의 붕괴와 중국의 경제성장 우선정책과 현대화정책에 따라서 이데올로기적인 대립의 성격이 감소되었음을 고려할 때, 그리고 탈냉전시대의 새로운 국제정치질서의 수립과 관련하여 미국에 의한 역할의 중요성과 미국의 정책변화에 따라서 변화될 수 있음을 의미한다. 특히 미국이 취하고 있는 탈냉전시대의 외교정책에서 동아시아에 대한 중요성이 강조되고 있으며 이에 대한 정책들이 고려되고 있음에서 미국의 대아시아정책이 이 지역의 국제정치질서를 규정짓는 중요한 변수로 작용하고 있다는 점에 더욱 분명해 질 수 있다.

미국은 동아시아에 있어서 북한문제, 중국과 일본에 의한 지역세력간의 패권경쟁 가능성 등 동북아시아에 있어서의 변화된 안보위협 요소들에 대응하고, 역동적으로 발전하고 있는 아시아·태평양지역에서의 미국의 경제적 이익을 보장하고 향후 세계경제중심지로서 부상하고 있는 이 지역에 대한 영향력을 증대시키기 위하여 동아시아 중심정책을 추구하고 있다. 즉 이러한 미국의 입장은 과거 유럽에 대한 중요성을 강조하여 유럽중심정책을 추구하였던 것을 수정하여 아시아·태평양지역에 대한 기본적인 시각과 태도의 변화를 보이고 있다는 것이다.

이러한 미국의 정책 변화는 아시아·태평양지역에서 전통적인 군사·안보적 위협요인들이 변화되었음에도 불구하고 미국내의 여건 변화에 따른 국방예산의 삭감압력으로 인하여 쌍무관계에 기초하고 있는 이 지역 동맹국들의 방위분담의 증대가 불가피하다고 인식하고 있음에 기초하고 있다. 그러나 미국은 안보태세의 성급하고 과도한 변경은 오히려 지역안정을 저해할 우려가 있을 뿐만 아니라 향후 이 지역에 대한 미국의 이해가 크게 변화되지 않을 것이기 때문에 미국의 대아시아 안보정책은 유지되어야 한다고 보고 있다. 따라서 미국은 아시아에 있어서 앞으로 지역의 균형자, 중개자 및 최종적인 안보 책임자로서의 역할 수행을 표명하고 있다.³⁰⁰⁾

의 첨단 무기체제로의 개편을 위한 무기 도입을 추구하고 있고, ③미사일 등 무기 운반체제에의 개편과 보강 그리고 확산을 시도하고 있으며, ④과거와 같이 외국으로 부터의 무기 수입에만 의존하지 않고 자체적인 무기개발에 주력하고 있는 특징을 보이고 있다.

300) U.S. Department of Defence: A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim: Looking Toward 21st

미국의 동아시아 중시정책은 이미 1990년 4월 부시행정부가 의회에 제출한 Nunn-Warner 수정안에 따른 안보정책보고서 “21세기 아시아·태평양 전략개요”에서 표명되었던 것으로 이 보고서에 의하면 아시아·태평양지역의 중요성이 유럽을 능가하는 것으로 표현되고 있다.³⁰¹⁾ 이러한 미국의 아시아·태평양지역에 대한 중요성의 새로운 인식은 이미 1992년 이 지역국가들이 전세계무역거래의 40%를 넘게 달성하여 전후 상대적으로 약화되고 있는 정치·안보적인 측면의 정책추구에서 경제적 이해관계로의 전환에 따라서 나타나고 있는 미국, 유럽 그리고 아시아 지역에서의 경제적인 영향력 확대를 위한 미국의 불가피한 현상으로 파악할 수 있다.³⁰²⁾ 그러나 이러한 미국의 정책변화는 1990년대 이후 탈냉전시대에 입각한 신국제질서의 확립을 위한 조치라기 보다는 오히려 1980년대 이후 지속된 헤게모니 국가로서의 지위 약화를 만회하기 위한 일련의 정책변화에 따른 조치로 분석할 수 있다.³⁰³⁾

이는 전후 헤게모니 국가로서의 미국이 팩스 브리타니카(Pax Britannica)로부터 팩스 아메리카나(Pax Americanna)로의 지위를 확보한 후 정치·경제·군사·안보 등 거의 전부분에 걸쳐 누리고 있었던 패권적 역할을 자본주의의 내적인 역동성에 의하여 정치와 경제적 부문에서의 지위 약화라는 상황으로 변화함에 따라서 이러한 헤게모니의 재확보를 위하여 취할 수 있는 변화된 전략의 차원으로 해석할 수도 있음을 의미하는 것이다. 더욱이 1990년대의 안보·군사환경의 변화에 따라서 미국이 취하고 있는 정책은 소련이라는 초강대국의 위치까지도 대신할 수 있는 안보·군사적인 독점적 지위를 공고히하고 이를 바탕으로 경제적 이해관계에서의 실질적인 국가이익을 극대화하려는 노력으로 나타나고 있다고 할 수 있다.

특히 이를 위하여 미국은 동북아시아에 있어서 증대되고 있는 미국의 경제적 이해관계를 지속하기 위하여 전후 유지하고 있는 패권적인 지위를 가지고 1990년대 이후에도 동북아시아 지역에서 세력균형을 이루고 있었던 지역강대국들 중 어느 1강에 의한 지역패권의 등장을 견제하고 이를 조정할 세력균형자의 역할을 담당하려고 시도하고 있다. 이와 관련하여 미국 정부가

Century, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1990, p. 1.

301) 이 보고서에는 동아시아의 중요성이 다음과 같이 표현되어 있다. 즉, “미국은 동아시아에 다방면에 서의 이익을 가지고 있는 태평양국가이다. 미국은 이 지역에 (...) 정치적, 군사적, 경제적으로 막대한 투자를 하고 있다. (중략) 경제적으로 이 지역은 미국의 최대 무역상대지역으로 유럽을 능가하고 있으며, 그 격차는 계속 증가하고 있다.” 앞의 책, p. 8. 참조.

302) 이에 관한 구체적인 논의로는 Johnson, Chalmers: Where Does Mainland China Fit in a World Organized into Pacific, North America and European Region, in: Issues and Studies, Vol. 27, No. 8, 1991; Thurow, Lester C.: Head to Head: The Coming Economic Battle among Japan, Europe and America, New York, 1992; Wang, Juyi: An Analysis of the Three Economic Rims, in: Beijing Review, Vol. 32, No. 12, 1989 등 참조.

303) 미국의 헤게모니적 지위 약화에 대하여는 이미 수 많은 논의들이 있어 왔으나 대표적인 것으로는 Nye, Joseph S. Jr.: Bound to Lead: The Changing Nature of American Power, New York, 1990; Calleo, David P.: Beyond American Hegemony, New York, 1987; Kennedy, Paul: 앞의 책 등을 참조하기 바람.

외교정책의 최우선 순위로 택하고 있는 경제력 회복을 위한 조치들도 세계경제의 기축지역으로 부상하고 있는 동북아시아의 경제적 중요성 증대와 미국의 이 지역에 대한 '지역안정임무'(regional stability mission)간의 연계 기능으로 분석할 수 있다. 즉, 미국은 미국의 최대 과제인 경제력의 회복을 위하여 미국이 항유하고 있던 안보·정치적인 우위를 안정적인 지역 평화를 유지하고 동북아시아의 증대되고 있는 경제적인 역할에 최우선 국가로서의 지위를 보장받으려고 하는 것이다. 따라서 미국은 동북아시아에 있어서 지역세력의 균형자로서 지속적인 지역안보역할을 담당하려고 할 것이며, 특히 경제 초강대국으로 부상한 일본과 쌍무적인 안보관계를 계속 유지하고 또한 1990년대 이후 급부상하고 있는 지역 강대국이며 경제적 잠재세력인 중국이 지역안정에 기여할 수 있도록 그 조정자로서의 역할을 담당하려고 시도하고 있다.

그러나 미국이 처한 군사·안보적 정책과 경제·정치적 외교정책간의 딜레마는 바로 전후 미국이 취한 세계전략과 관련하여 이들 양 정책간의 균형있는 조화를 이루어 냉전정책이 각 부문의 헤게모니의 장악을 가능케 하였고 일정 기간 유지할 수 있게 하였으나, 경제적 헤게모니에 대한 위협이 오히려 자본주의체제 내에서 나타나게 되었고 이에 따라서 미국은 외교정책을 변화시킬 수밖에 없었던 것과 마찬가지로 탈냉전의 시기에 있어서도 그대로 존재하고 있다. 또한 냉전이 종식된 이후 미국내에서는 이제 더 이상 직접적인 안보위협이 소멸됨에 따라서 과도한 해외팽창(overstretched commitment) 보다는 이에 대한 '평화배당금'(peace dividend)을 국내문제의 해결에 전용하라는 움직임이 증대하고 있는 실정이다. 따라서 탈냉전시대에 있어서 과거 미국이 동북아시아에서 소련을 겨냥하여 추구한 대소련 봉쇄정책 및 전진방위 배치전략에 대한 재조정 및 수정은 불가피하다고 인식하고 있다. 아울러 미국 클린턴 행정부의 경제최우선주의 외교정책의 추구는 일본과의 무역 마찰의 심화와 한국에 대한 시장개방 압력 그리고 인권문제와 무역 불균형 문제로 인한 중국과의 관계 소원화의 현상을 초래하여 사실상 동북아시아 지역 국가들과의 갈등을 증대시킴에 따라서 이들 국가들과 미국과의 관계는 물론 이 지역에 있어서 미국의 영향력이 약화 추세에 있음은 부인할 수 없을 것이다.

이와 관련하여 미국이 취하고 있는 한반도정책은 이러한 미국의 입장을 더욱 잘 나타내고 있다. 우선 안보적 차원에서 미국은 북한의 핵개발과 지속적인 전쟁 위협, 경제난의 가중 그리고 북한체제의 갑작스러운 붕괴에 따른 한반도에서의 긴장이 동북아시아지역에 있어서의 중요한 요인이라는 판단하에 이러한 부정적 요인이 미국의 이익에 결코 도움이 되지 못함을 인식하고 있기 때문에 한반도에서의 평화체제의 구축 등 한반도 문제를 해결하기 위한 외교적 노력을 경주하고 있다. 현재 미국은 이러한 대한반도 정책의 범주 내에서 기본적으로, 첫째 미국과 북한간에 체결된 합의문의 이행을 위하여 노력하며, 둘째 남·북한간의 실질적인 대화를 통한 한반도의 긴장 완화를 조성하며, 셋째 미국의 대북한 접촉을 증대하여 이를 달성하려는 정책을 취하고 있다.³⁰⁴⁾ 그러나 이러한 미국의 한반도에 대한 입장은 북한의 핵개발과 관련하여 취한 미

국의 태도가 북한의 전략적 도발 등에 적절히 대응하지 못하고 있으며 오히려 남·북한의 직접적인 대화에 관하여 북한이 한국을 제외한 미국과의 직접협상을 요구하고 있는 실정에서 그 한계가 지적되고 있다.³⁰⁵⁾

따라서 미국은 외교정책의 추구에 있어서 나타나는 딜레마와 더불어 동북아시아 지역의 경우에 있어서는 아직까지 상존하고 있는 북한이라는 위협요인으로 인하여 정치·군사·안보적 측면에서 어려움을 겪고 있는 실정이다. 그러나 미국이 전후 취해왔던 동북아시아에서의 안보·군사적 정책의 추구는 비록 그 강도가 변화되었다고는 하지만 상당 기간 지속될 것으로 전망된다. 미국은 그동안 아시아·태평양 지역에서 이 지역의 지역국가들과 쌍무관계를 바탕으로 대소봉쇄정책을 추진해 왔으며, 비록 이 정책이 상황에 따라서 일부 수정되기는 했지만, 그 근본 구조에 있어서는 변화되지 않았고 또한 이 정책의 추진 과정에 있어서 상당한 영향력을 행사하여 왔다.

그러므로 미국은 아시아 지역에 있어서 새로운 국제질서에 대한 새로운 정책을 수립하기 보다는 경제우선정책적인 외교정책의 태두리에서 기존의 대아시아 정책에 대한 보완과 수정을 통하여 이 지역의 평화체제의 구축에 주력할 것으로 보여진다. 특히 정치적으로 아시아·태평양 지역에서 발생할 수 있는 변동요인으로 중국과 러시아, 그리고 북한 및 캄보디아에서 일어날 수 있는 정치적인 불안과 혼란, 또한 등소평 이후 나타날 새로운 정치지도자에 대한 불안감, 북한의 내부적 정권 불안정 요인, 싱가포르와 인도네시아에서의 정권 교체 가능성 등을 들 수 있다. 그러나 이러한 불안 요인들은 비록 그것이 해당 국가들의 국내적 정치 변동 요인으로 간주할 수 있으나 이러한 불안 요인들이 이 지역 국제정치질서에 미치는 영향력을 고려할 때, 미국이 이 지역의 안정 속에서 자국의 이해관계를 확보하기 위하여 노력을 경주하는 것은 당연하다고 할 수 있다.

또한 러시아가 보유하고 있는 아시아·태평양 지역에서의 군사력은 비록 극동군관구에 대한 일방적인 군비감축에도 불구하고 방어능력의 수준 이상이며, 단기적으로 이러한 군사적 잠재력이 현대화된다고 한다면 극히 안보적 위협을 가져올 수 있는 상황으로 전개될 것이다. 특히 해군과 공군에 대한 러시아군의 현대화에 따라서 이 지역에서 러시아의 군비가 증강될 경우, 안보적 위협의 강도는 더욱 심화되어 나타날 수 있다.³⁰⁶⁾ 또한 일본이 막강한 경제력을 바탕으로

304) Lord, Winston: U.S. Policy toward the Korean Peninsula, Statement before the Subcommittee on Asia and the Pacific of the House, International Relations Committee, Washington, D.C., March 19, 1996. 참조

305) 그 하나의 예로 1994년 12월 17일 발생한 미군 헬기의 북한 불시착과 관련한 북한과 미국과의 협상 그리고 미군 유해 조사와 송환을 둘러싼 협상 등을 들 수 있다.

306) 소련의 현대화에 의한 군사력의 증강에 대한 일본의 안보위협에 대하여는 Remarks by Secretary of Defense Richard D. Cheney, Japan National Press Club, Tokyo, February 23, 1990, in Garrett, Banning N.: Ending the U.S.-Soviet Cold War in East Asia: Prospects for Changing Military Strategies, in: The Washington Quarterly, Vol. 14, No. 2, Spring 1991, p. 167 f. 참조.

군비를 확장하거나 증강할 경우, 일본 내부의 군국주의적인 사고의 증가추세와 어우러져서 동북아시아의 안보·군사적인 균형의 상실과 중국에 대한 안보위협적 요인으로 자극하여 중국이 또한 군비를 증강할 우려가 있음은 물론이다. 그러나 무엇보다도 북한의 핵무기 개발노력은 이 지역에 있어서 중대한 안보·군사적 위협으로 등장하고 있음은 이미 주지하는 것이라 할 수 있다. 따라서 미국은 과거 소련을 중심으로한 냉전의 상대국들에 대한 안보·방위적 인식에서부터 미국의 군사적, 경제적, 정치적 그리고 도덕적 이익에 침해될 수 있는 대상을 오히려 점점 복잡해지고 상호의존성이 심화되고 있는 상황에서 모든 지역국가들이 미국의 이익에 위협을 줄 수 있는 요소로 작용할 수 있다는 인식을 하고 있다.³⁰⁷⁾

이와 같이 동북아시아 지역에 대한 미국의 이해관계는 매우 복잡한 요소들에 의하여 수정·보완되고 있다. 그러나 기본적인 미국의 이해관계는 무엇보다도 미국의 본토에 대한 군사적 위협으로부터의 보호, 전세계적인 전쟁 억지정책에 대한 지원, 지역 국가들간의 정치·경제적인 접근, 일국에 의한 배권의 방지를 위한 세력균형, 민주주의의 육성과 인권의 보호, 핵확산의 방지 및 금지, 그밖에 아시아 국가들의 대서양 지양을 강화 하고 항해자유를 확보하는 것이라고 표명하고 있다.³⁰⁸⁾ 따라서 이러한 동북아시아에서의 미국의 이익을 보장하고 무엇보다도 이 지역의 평화적 환경의 조성을 위하여 미국은 비록 안보적 상황이 변화했다고는 하지만 기존의 전략개념에 대한 근본적인 수정 보다는 그러한 미국의 정책을 보완할 것이다. 이에 따라서 미국의 동북아시아에서의 전통적인 미군의 주둔은 여전히 중요한 의미를 갖는 것이라 할 수 있다. 이와 관련하여 미군의 지속적인 주둔에 관한 입장은 미군의 주둔에 따라서 미군이 담당했던 전통적 측면으로서의 지역적 세력균형자로서의 역할이 그대로 유지되어야 하고 궁극적인 안전보장자로서의 역할을 더욱 중대시켜야 된다는 표현으로 설명되고 있다.³⁰⁹⁾

그러나 미국의 이러한 기본 입장에도 불구하고 미국은 해외주둔 미군의 유지 및 지원에 총당할 국방비의 지출이 미국이 처한 경제적인 문제로 인하여 재정적인 압박요인으로 작용하게 됨에 따라서 기본적으로 기존의 전략을 지속하면서 그 규모나 비용을 감소시키고 해당 주둔국에게 그 부담을 전가하려는 정책을 표방하고 있는 실정이다. 이에 따라서 미국은 단계적으로 군사력을 감축시키고, 방위비의 부담에 대하여 해당 주둔국의 부담을 유도하고 또한 해당국들의 역할을 상대적으로 중대시키기 위하여 이들 국가들과의 협력을 더욱 강화하고 있는 실정이다.

이러한 맥락에서 미군의 한반도 주둔에 대한 의미와 평가는 과거와는 달리 평가되어야 할 것이다. 결국 미군의 한국 주둔은 동북아시아의 안보적 상황과 환경을 고려해 볼 경우, 미국의 대한반도 정책이 근본적으로 변화하거나 북한 등 위협요인들이 근본적으로 소멸되지 않는 한 지

307) Ford, Carl, W. Jr.: The U.S. Future in Asia, in: The Korean Journal of Defense Analysis, Vol. II, No. 2, Winter 1990, p. 219.

308) U.S. Department of Defense, A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim, pp. 10-11.

309) 앞의 책, p. 1. 참조

속될 것이며, 오히려 지속적인 미군주둔이 갖는 의미는 더욱 커질 것이다. 그러나 여기에 한국과 미국이 공통적으로 갖게 되는 새로운 문제는 주한미군을 근저로한 한·미 군사·안보협력관계가 동북아에서의 평화체제에 갖는 의미를 정확히 설정하고, 이와 관련하여 그 역할을 규정해야 하는 점이라고 할 수 있다.

따라서 본 논문은 앞으로 이러한 의미의 설정과 역할에 대한 규정과 앞으로의 방향을 한반도 문제의 해결과 동북아시아의 평화체제 구성과 관련하여 살펴보고자 한다.

2. 주한미군에 의한 한·미 안보협력의 역할과 의미

일반적으로 안보협력(Cooperative Security 혹은 Security Cooperation)의 개념에 대하여는 당사국들간의 정치적·군사적 신뢰를 바탕으로 일어날 수 있는 분쟁을 사전에 예방하고, 억지에 의하기 보다는 상호협력을 추구하여 쌍무적인 안보구조를 보완 내지 대체하며 군사 및 비군사적 안보에 대한 가능한 모든 수단을 추구함을 의미한다.³¹⁰⁾ 아울러 안보협력의 특징은 분쟁발생후 사태의 해결을 목적으로 하는 집단안보(Collective Security)와 구별되며, 특정한 적을 상정하여 구성되는 집단자위동맹(Collective Defense)와도 구별되는 특징을 가지고 있다. 이는 안보협력을 위한 구체적인 조치를 수행함에 있어서 군사적인 위협을 통한 직접적 강제 보다는 당사국들간의 자발적인 동의에 기초하고 있기 때문이다. 따라서 안보협력의 내용에는 군사적인 위협요인은 물론 비군사적인 위협요인, 즉 자원, 환경, 마약, 범죄, 난민문제 등을 포함하고 있다.

이러한 안보협력의 대표적인 사례는 유럽안보협력회의(CSCE)라 할 수 있는데, 이 회의는 평화공존을 기초로 하여 각 국가들이 동등한 입장에서 합의를 통하여 문제를 해결하고 있다. 유럽안보협력회의는 물론 냉전시대를 통하여 유럽의 안보에 직접적인 역할을 담당하지는 않았지만 당사국들간의 장기간에 걸친 협의에 의하여 정치·군사적인 신뢰를 구축하고, 이 과정에서 긴장완화의 효과를 거둔 것은 의미있는 점이라 할 수 있다. 따라서 안보협력은 탈냉전시기에 있어서 국제적 환경변화에 대하여 이해당사국들간의 협의가 중요한 만큼, 지역적인 불안과 위협요인들을 해소할 수 있는 효율적인 안보개념으로 평가될 수 있을 것이다.

2.1 한·미안보협력관계의 역사적 고찰

제2차 세계대전이 종식되고 전후 새로운 국제질서를 형성하는 과정에 있어서 주지하는 바와 같이 미국은 그 주도적 역할을 담당하게 되었고 특히 아시아 지역에서의 미국의 영향력은 막대한 것이었다. 미국과 서방 승전국들에 의하여 미국의 외교정책은 전통적인 유럽중시정책으로

310) Ashton, Carter; Perry, William; Steinbrunner, John: A New Concept of
Washington, D.C., The Brookings Institute, 1992, pp.

7-10.

Cooperative Security,

나타나게 되었고, 이는 곧 북대서양조약기구(NATO)의 결성과 같은 집단안보체제의 성립이 가능하게 만들었다. 그러나 아시아에서의 미국의 정책은 일본의 무장해제와 새롭게 독립하게 된 국가들에게 미국식의 민주주의와 자본주의체제를 이식하는 정책이 추구되었다.

이 경우에 아시아에서의 미국의 주된 관심은 일본에 집중되었으며 일본을 제외한 다른 지역 국가들에게는 큰 이해관계를 나타내지 않았다. 즉, 이 당시 미국의 동북아시아 정책은 일본을 서방에 편입시키기 위한 정책이 주된 관심사였으며, 따라서 일본에 대한 장기적이고도 적극적인 '포용정책'(engagement policy)을 주내용으로 하고 있다. 그러므로 2차대전을 통해서 초강대국으로 등장한 미국은 전후문제의 처리에 있어서 미국의 세계전략의 범주 내에서 동북아시아 정책을 견지하였고, 따라서 한반도에 대한 미국의 관심은 부차적인 것으로 될 수밖에 없었다.

그러나 미국의 이러한 한국경시정책은 1950년 한국전쟁의 발발과 더불어 새로운 형태로 변화를 초래하게 되었다. 일본이 한국에 비해 정치·경제적 측면에서 보다 높은 가치를 갖는다는 입장에서 보면 미국의 일본 중시정책은 일견 합리적인 것 처럼 보였으나, 1950년 북한이 소련의 협력에 의하여 한국전쟁을 통하여 이러한 미국의 가정을 시험하게 되자 미국은 당시 일본의 안보와 한국의 안보를 분리시켜서 고려한다는 것이 비현실적이라는 전략의 한계를 인식하게 되었다. 따라서 미국은 기존에 미국이 취하고 있던 냉전에 의한 소련의 봉쇄와 일본의 안보를 위해서도 한국의 안보가 중요하다는 새로운 인식을 하게 되었고, 이에 따라서 미국은 한국전쟁의 종식을 위하여 노력을 경주하게 되었다.

한국전쟁을 통하여 새롭게 한국의 안보에 대하여 인식을 달리한 미국은 전쟁의 종결과 더불어 한국을 적극적인 우방으로 간주하게 되었고, 이에 따라서 한국의 안보에 대한 미국의 정책은 적극성을 갖게 되었다. 그러나 이 경우에 있어서도 동북아시아에 있어서 한국의 안보가 일차적인 목표가 아니었으며, 소련의 안보적 위협과 냉전에 의한 소련 봉쇄정책의 일환으로 그리고 일본의 안보를 보장할 부차적인 방법으로서 한국의 안보가 미국에게는 필요한 것이었음에 의심의 여지가 없었다. 즉 이것은 한국의 안보를 통하여 한반도에서의 위협요소들에 대한 방어가 일본의 안보와 일본과의 협력을 위한 조건이었음을 의미한다. 따라서 미국은 한국이 비공산국으로 생존해 나갈로서 전략적으로 중요한 아시아의 일각에서 반공을 위해 존재하는 것이 미국의 이익에 도움을 주는 것으로 인식하게 되었다. 이러한 일련의 상황 속에서 한국의 안보에 대한 고려와 아울러 공산주의에 대한 미국의 국가적인 위신 등이 맞물려 추후 미국은 한·미방위조약에 응하게 되었다고 할 수 있다.³¹¹⁾

물론 미국은 자발적으로 한·미방위조약을 주도한 것은 아니었다. 왜냐하면 미국이 비록 한국전쟁을 통하여 한국의 안보가 동북아시아에 미치는 영향을 인식한 것은 사실이지만 아직까지

311) 한배호, "한미군사동맹의 정치: 그 이상과 현실", 구영록 외, 한국과 미국: 과거, 현재, 미래, 서울, 박영사, 1983, p. 168.

도 한국에 대한 미국의 이해관계의 강도는 일본의 경우와는 다른 상황이었기 때문이다. 그러나 당시 이승만정부의 대미정책과 정전협정의 반대 외교는 미국의 주춤거리는 입장에 대하여 다른 서방국들의 비난과 함께 미국을 한·미방위조약에 대한 협상으로 이끌어 내는데 주효하게 하였다. 따라서 1953년 7월 27일 한국전쟁의 종식을 의미하는 휴전협정이 조인되었고, 이어 10월 1일 워싱턴에서 한국과 미국은 한·미상호방위조약에 서명하게 됨에 따라 한·미군사동맹이 결성되었다. 이 조약에 따라서 미군의 한국주둔에 관한 기본적인 틀이 마련되었고, 이 조약은 아직까지도 유효하게 무력공격에 대하여 공동으로 대처한다는 양국의 입장을 밝히고 있다.³¹²⁾ 이 과정에 있어서 한·미상호방위조약은 이미 1949년 4월 이승만에 의하여 제의되었고 1953년 5월 다시 이 조약의 체결에 대하여 언급한 점으로 보아서 한·미상호방위조약은 한국의 필요와 주장에 의하여 체결된 것이라고 볼 수 있다.

그러나 이 조약에 의하여 체결된 그 후의 여러 가지 조치들은 이 조약을 보완하고 있는데, 특히 1954년 11월 17일 한국과 미국간에 체결된 “군사 및 경제원조에 관한 대한민국과 미합중국간의 합의 의사록”(이하 한·미합의의사록)은 유엔군이 한국의 방위를 책임지는 동안 한국군의 작전통제권은 유엔군 사령관에 둔다고 명시함으로써 최초로 작전통제권에 대한 언급³¹³⁾과 함께 한국군의 작전통제권을 유엔군 사령관이 보유함을 인정하는 공식 외교문서가 체결되었다. 또한 작전통제권을 “현 적대행위가 계속되는 동안”에서 “대한민국 방위를 책임지는 동안”으로 변경하여 유엔군 사령관의 권한의 범위를 확대시켰다. 한편 미국의 국방부가 개편됨에 따라서 1957년 6월 30일 미극동 사령부가 해체되고, 미태평양 사령부가 하와이에 창설됨에 따라 그 다음날 유엔군 사령부는 동경에서 서울로 이동되게 되었다. 이에 따라 유엔군 사령관은 주한미군 사령관과 미8군 사령관을 겸하게 되었으며 주한미군의 작전통제권은 미태평양 사령부로 전환되었으며, 유엔군 사령부는 한국군에 대한 작전통제만을 담당하게 되었다.

1954년 체결된 한·미상호방위조약은 미국에 의하여 그 이전까지만 해도 전략적으로 가치가 없었던 한국에 대한 인식의 변화를 의미하는 것이었으며, 이로써 한·미상호방위조약이 체결된 이후 미국이 한국에 대하여 본격적인 경제 및 군사원조를 강화함으로써 한·미군사동맹관계가 공고화 되었고, 이에 따라서 주한미군은 한반도와 동북아시아의 안정과 질서를 유지하고 안보에 대한 중요한 임무와 역할을 담당하게 되었다. 그러나 그 과정에 있어서 볼 수 있듯이 한·미상호방위조약을 통한 한·미의 동맹조약의 체결이 한·미관계를 개선시키는 것에 대하여 자동

312) 한미상호방위조약은 1954년 1월 18일 발효되었고, 이조약 제4조에 “상호합의에 의하여 결정된 바에 따라 미합중국의 육군, 해군과 공군은 대한민국의 영토내와 그 주변에 배치되는 권리를 대한민국은 이로부터 허용하고 미합중국은 이를 수락한다”라고 명시되어 미군의 한국주둔에 대한 기초를 마련하고 있다.

313) 이 이전까지는 이승만에 의하여 작전지휘권이라는 용어로 사용되었다. 합동참모본부: 연합·합동작전군사용어사전, 서울, 합참, 1994, p. 158. 참조

적으로 보장해 주지는 않았다. 동맹의 체결 자체가 한국에 대한 미국의 적극적인 전략적 평가에 기초했다기 보다는 오히려 소극적인 차원에서 한국의 적화 방지와 미국의 소련의 위협을 봉쇄하고 이에 따른 일본에 대한 이해관계의 차원이라는 점에서 체결되었다고 할 수 있기 때문이다. 이는 곧 한·미간에는 '이익의 비대칭성'(asymmetry of interests)이 존재하였고, 이러한 이익의 비대칭성 때문에 한편으로는 선의와 선린미, 다른 한편으로는 냉엄한 전략적 가치 판단에 의한 '전략적 정책'(strategic policy)이 강조되는 틈새에서 미국의 대한정책과 한·미관계는 본질적 차원에서 보다는 상황의 유동성에 따라 진동을 거듭하게 되었다.³¹⁴⁾

이와 같은 한·미상호방위조약에 기초한 한·미관계의 기본 성격 속에서 한·미상호방위조약에 의한 한·미안보협력은 주한미군과 한·미연합사령부의 창설로 공고화 되었다. 1960년대 초부터 가열되기 시작한 인도차이나반도의 사태는 급기야 미국의 베트남전쟁에 대한 참전을 결과하게 되었고, 그 여파는 한반도에까지 미치게 되었다. 베트남전쟁에 미국이 개입함에 따라서 미국은 이 전쟁의 개입에 대한 국제적인 명분을 찾고 또한 전쟁의 수행에 있어서 부족한 전투병력의 부족을 보충하기 위하여 한·미상호방위조약에 의거하여 안보협력을 취하고 있던 한국 정부에 한국군의 월남파병을 요청하게 되었다. 이러한 미국의 한국군에 대한 베트남전쟁의 참여에 대하여 한국정부는 여러 가지 요인들을 고려하여 파병을 결정하게 되었다. 한국군의 월남파병 결정에 대한 이유로는 무엇보다도 한국과 미국의 안보협력에 기초한 공동의 적에 대처하기 위한 것이었지만, 한국정부가 의도한 것으로 월남파병에 대한 부수적인 효과들에 대한 관심이 더 높았을 것으로 분석될 수 있다. 이러한 한국의 참전 결정은 물론 안보협력이 가지고 있는 원칙적인 개념에 관한 논의들을 포함하는 것이지만, 이 이외에도 ①미국이 보유하고 있는 무기들의 자연적인 한국 이동, ②한국군의 월남파병에 필요한 물자와 비용에 대한 미국으로부터의 지원, ③전쟁불자의 조달을 위한 한국내 군수 산업의 필요성과 경제적인 이익 증대 및 이들 군수산업들을 추후 한국의 방위전략산업으로의 육성, ④북한에 의하여 발발한 한국전쟁에 있어서 국제연합군의 참전에 대한 보답, ⑤공산주의의 위협에 대처하는 한국의 이미지 제고, ⑥한국군의 현대화 계획과 이와 관련한 실전경험의 충진을 비롯하여, ⑦마정희 정부의 대내적 반발세력에 대한 체제내적 갈등을 전쟁참여로의 유도 등의 복합적인 요인이 작용한 것으로 보여진다.

그러나 미국의 요청에 의한 한국군의 베트남전쟁에 대한 참전 등 한국과 미국간의 안보협력이 한·미상호방위조약이 체결될 당시에 비해서 긴밀히 이루어지고 있는 것 처럼 보였으나, 한·미간의 동맹관계는 그다지 순조롭지만은 못하였다. 1968년 1월 21일 북한의 무장공비에 의한 청와대 습격기도와 이를 뒤인 1월 23일 발생한 미국의 정보함 푸에블로(Pueblo)호의 납북사태는 한·미간의 원만하지 못한 안보협력의 상황을 보여주었다. 당시 한국군에 대한 작전통제권은

314) 안병준: "한국전쟁과 한미관계의 성격", 김덕중 외 공편: 한미관계의 재조명, 서울, 경남대학교 국동문제연구소, 1988, p. 46.

유엔군 사령관에게 귀속되어 있었고 작전통제권에 대한 행사는 유엔군 사령관의 고유권한으로 인정되었는데, 한국측은 무장공비에 의한 청와대 습격사건을 북한의 명백한 도발행위로 간주하였으나, 미국측은 이 사건을 단순한 테러행위로 인정하였다. 또한 푸에블로호의 납북사건 역시 한국은 이를 공해상에서 발생한 하나의 작은 사건으로 미국과 북한과의 관계로 보았으나, 미국은 북한의 중대한 도발행위로 간주하고 방어준비태세 II (DEFCON-II)³¹⁵)를 발령하였다. 따라서 한국방위를 책임지고 있는 유엔군 사령부와 한국 정부와의 현격한 견해차이로 안보에 대한 한·미간의 의견을 조정할 수 있는 새로운 형태의 보완이 요구되게 되었다. 즉 한·미간의 안보 협력에 대한 보다 긴밀한 체제의 형성을 통하여 한국 정부의 의견이 유엔군 사령부에 반영될 수 있는 체제로의 개편이 시급하게 되었다. 이에 따라서 1968년 한·미기획단이 발족하게 되었고, 이로써 미합동참모본부의 일방적인 전략지침에 따라서 한국의 방위계획을 수립하던 유엔군 사령부에 한국 정부의 의사를 반영할 수 있는 길이 열리게 되었고, 한·미기획단은 차후 한·미연합사령부의 창설의 발판을 마련하게 되었다.

1968년 4월 17일 호놀룰루에서 개최된 박정희대통령과 존슨 미대통령과의 정상회담의 결과 발표된 한·미 공동성명은 한·미간의 안보협력에 있어서 새로운 방향을 제시하여 주었다. 양국은 이 공동성명에서 북한의 증가되고 있는 적대적이며 침략적인 행위로 인하여 초래된 한국의 안전과 동아시아의 평화에 대처하기 위하여 양국간의 국방 각료급 회담을 개최하기로 합의하였으며, 한국군에 의한 대간첩작전의 계획 수립 및 실시 그리고 향토예비군의 창설에 동의하고 이를 지원할 것을 발표하였다. 이에 따라 1968년 5월 27일 워싱턴에서 한·미국방장관간에 제1차 한·미 국방각료회의가 개최되었으며, 1971년 제4차회의 부터는 한·미안보협의회의 (Security Consultative Meeting: SCM)로 개칭되어 매년 한·미간에 연례적으로 개최되게 되었다.

한편 1969년 7월 닉슨 미대통령에 의하여 소위 닉슨독트린(Nixon Doctrin)이 발표되어 미국의 새로운 안보정책에 대한 수정이 이루어졌다. 닉슨독트린에 의하면, 동맹국들은 핵공격 이외의 공격에 대하여는 1차적인 방위책임을 져야하며 미국은 군사 및 경제원조만을 제공한다는 원칙을 세운 것으로 동맹국의 안보 및 방위에 대한 미국의 부담을 줄이고 미국은 측면적인 지원만을 한다는 의미를 갖는 것이었다. 이에 따라서 해외 주둔 미군에 대한 점진적인 철수안이 발표되었고 1970년 미국은 미제7사단을 철수시키게 되었으며, 미제2사단은 휴전선에 대한 방어임무를 한국군 제1사단에 이양하고 후방으로 배치되었으며, 곧이어 미제1군단의 철수를 계획하게 되었다. 이와 같은 닉슨 행정부의 단계적인 주한미군 철수계획은 월남전에 대한 실패와 더불어 한국정부의 방위와 안보에 대한 불안감을 가중시켜서 한국은 미국에 대하여 미 1군단의 한국내

315) DEFCON(Defense Readiness Condition: 방어준비태세)란 당면할 상황에 대처할 목적으로 부대를 일정한 준비태세로 유지시키는 것을 의미하며, 가장 낮은 단계인 IV에서부터 상황이 긴박하게 진전됨에 따라 I단계까지 전환시키는 것이다. 합동참모본부: 앞의 책, p. 81. 참조

계속주둔을 강력히 요청하였다. 그 결과 양국은 협의를 통하여 1971년 7월 1일 한국군과 미군을 각각 절반씩 편성하여 새로운 한·미 1군단을 창설하기에 이르렀다.

월남의 폐망과 외국에 주둔한 미군의 지속적인 철수는 한국의 안보와 방위에 대한 불안감을 고조시켰으며, 특히 닉슨에 이은 카터 행정부의 적극적인 철군정책은 한국정부의 안보의식에 대한 변화를 필연적으로 초래하게 하였고, 이에 따라서 한국은 독자적인 안보·군사정책을 추진할 것을 고려하게 되었다. 따라서 한국은 한국군의 현대화에 주력하면서 방위산업을 육성시켜 독자적인 군비체제를 가질 것을 고려하게 되었다. 그러나 당시 한국의 군사상황은 북한에 대하여 절대적으로 약세에 놓여 있었으며, 이러한 상황에서 북한에 효과적으로 대응하기 위해서 미군과의 연합작전을 포함한 적극적인 안보협력은 불가피한 것이었다. 그러나 미국에 의한 외국주둔 미군의 철군 등을 포함한 새로운 외교정책의 수립과 또한 1960년대 이후 꾸준히 국제무대에서 영향력을 증대시켜오던 제3세계국가들이 유엔과 기타 국제기구에서 반미·친북한 성향으로 인하여 주한 유엔군 사령부의 해체와 주한미군의 철수를 주장하는 등 한·미안보협력의 적극적인 이행은 어려움에 봉착하게 되었다. 이에 따라서 주한미군을 기초로한 한·미안보협력은 새로운 방향전환을 모색하게 되었고, 1974년 4월 28일 한국과 미국은 한·미연합사령부(ROK-U.S. Combined Forces Command: CFC, 이하 연합사)의 창설을 제의하게 되었다.

이러한 제의에 의하여 한·미 양국은 연합사의 창설을 위한 연구와 작업에 착수하게 되었고, 결국 1977년 7월 제10차 한·미안보협의회(SCM)에서 연합사의 창설에 합의하게 되었다. 1978년 7월 27일 제11차 SMC에서 한·미 국방장관에 의하여 승인된 군사위원회 및 한·미 연합군 사령부 권한위임사항(Terms of Reference for the Military Committee and ROK-U.S. Combined Forces Command: TOR)³¹⁶⁾과 7월 28일 한·미합참의장간에 개최된 제1차 한·미군사위원회에서 하달된 전략지시 제1호(Strategic Directive No. 1)에 의거하여 1978년 10월 17일 한국의 외무부장관과 주한 미국대사간에 연합사 창설에 관한 각서가 교환됨에 따라서 1978년 11월 7일 한·미 연합군 사령부가 창설되었다.³¹⁷⁾

이에 따라서 유엔군 사령부는 한반도의 정전협정에 관한 업무만을 수행하게 되었고, 연합군 사령부는 한국방위를 위해 한·미 군사위원회로부터 전략지시와 임무를 제공받아 편성된 한·미 양국군 부대에 대하여 전시 및 평시에 작전통제를 행사하게 되었다. 즉 한·미 연합사는 양국의 통합된 군사노력으로 한국에 대한 외부의 적대행위를 억제하고, 억제실패시에는 한국에 대한 외부의 무력공격을 격멸시키는 것을 임무로하고 있다.

그러나 1980년대에 들어와 미국 의회는 계속되는 무역 및 재정적자의 심화로 인하여 경제적

316) 이 사항은 군사위원회와 한·미 연합군 사령부의 법적 성격을 규정하고 있으며, 군사위원회 및 연합사의 임무, 기능 및 구성 등이 주내용으로 되어 있다.

317) 국방부, 국방백서 1995-1996, 서울, 국방부, 1995, p. 111.

인 어려움에 봉착하게 되자 이에 따른 국방비의 대폭적인 삭감을 제기하게 되었다. 이러한 상황은 미·소간의 군축협상이 진전됨에 따라서 세계적으로 긴장완화의 분위기가 확산되었고 유럽 주둔 미군의 병력감축과 더불어 아시아·태평양지역에서 주둔하고 있는 미군을 재평가해야 한다는 움직임과 함께, 특히 한국의 경제성장에 바탕을 둔 군사력의 신장에 따라서 주한미군의 감축과 역할 변화를 주장하게 되었다. 이에 따라서 미국 의회는 1989년 8월 1일 '넌·워너 수정안'(Nunn-Warner Amendment)을 채택하여, 미국 행정부로 하여금 아시아·태평양 주둔 미군에 대한 전략적 재평가와 이에 대한 미국의 부담을 동맹국들이 부담하는 방안에 대하여 이 지역 동맹국들과 협의한 결과를 의회에 제출토록 요구하였다.

이에 대하여 미국 행정부는 1990년 4월 제1차 보고서를, 그리고 1991년 5월 제2차 보고서를 미 의회에 제출하였다. 미국 행정부는 이 보고서에서 한반도 뿐만 아니라 걸프전에서 보여준 한국정부의 지원을 고려하여 2000년을 목표로 한국의 방위에 대한 주도적인 역할을 한국군에게 이전시키기 위하여 주한미군의 감축 및 역할 조정을 한국정부와 긴밀한 협의를 통하여 단계적으로 추진하며, 한국의 지속적인 경제성장과 관련하여 주한미군의 주둔을 위한 비용과 역할 부담금의 증대를 위해 한국정부가 계속 노력해 줄 것을 희망하였다. 한편 한국정부는 지속적인 경제성장과 더불어 한국의 국력이 실질적인 자주국방을 상당 부분 감당할 수 있는 만큼 신장되었고, 장차 남·북관계의 개선과 한반도의 통일을 대비하여 이미 1985년 제17차 한·미 안보협의회에서 지휘체제의 개선문제를 미국에 제기하였다. 이러한 양측의 요구사항은 넌·워너 수정안이 미국 상원에서 통과된 1989년 8월 이후 양국 정부간에 보다 구체적으로 진행되었다.

한편 1990년 2월 15일 서울에서 개최된 제22차 한·미 안보협의회에서 주한미군 감축 및 역할 변경계획에 대하여 3단계로 구분하여 점진적으로 추진하기로 합의 되었고, 1990년 4월 미국 행정부가 '동아시아 전략구상'(East Asia Strategic Initiative: EASI)³¹⁸⁾을 발표하여 공식적으로 이를 추진하게 되었다.

구체적으로 1990년 11월 14일 워싱턴에서 개최된 제12차 한·미 군사위원회에서는 1단계 기간(1990 - 1992) 중 시행될 주한미군의 감축은 비전문요원을 위주로 지상군 5,000명과 주한 미공군기지 재조정으로 인한 공군병력 2,000명으로 합의되어 이 기간중 총 6,987명의 주한미군이 감축되었다. 한편 이기간 중에 한국 방위에 있어서 미국이 행사하고 있던 과거의 주도적 역할로부터 지원적 역할로의 전환은 1991년 유엔군 사령부 예하의 군사정전위원회의 수석대표가 미군 장성에서 한국군 장성으로 임명되었고, 또한 1992년 한·미 연합 야전군 사령부가 해체되고 지상군 구성군 사령관을 연합사 부사령관인 한국군으로 변경시켰음에서도 잘 나타나 있다.

제2단계 기간(1993 - 1995)에는 북한의 핵개발 문제와 관련하여 추가적인 주한미군의 감축은 동결되었지만, 한국군의 작전통제권을 연합사령관이 가지고 있는 상황에 대한 국내·외의 비판

318) U.S. Department of Defense, East Asia Strategic Initiative, April 1990, Washington, D.C., 1990. 참조

을 고려하여, 우선 현재의 연합 방위체제를 유지하면서 평시에 한하여 작전통제권을 한국군이 환수하기로 1992년 제14차 한·미 군사위원회 및 제24차 한·미 안보협의회의에서 합의하였다. 따라서 1993년 제15차 한·미 군사위원회에서 작전통제권을 1994년 12월 1일자로 한국군에게 이양하기로 합의함에 따라서 환수에 따른 군사위원회 및 한·미 연합군 사령부 관련 약정과 전략지시 제2호의 재작성과 각서교환에 이루어져 한국전쟁 중 이양한 작전통제권이 한국군에게 다시 환수되게 되었다.

2.2 한·미 안보협력관계의 성격

한·미 안보협력관계를 파악함에 있어서 안보협력의 주내용이 주한미군을 중심으로 구성되어 있기 때문에 무엇보다도 주한미군이 한반도와 동아시아 지역에 있어서 가지고 있는 역할과 의미를 먼저 파악하여야 할 것이다. 그러나 주한미군에 대한 역할과 의미를 파악함에 있어서 다양한 분석이 가능할 것이나 본 논문의 성격상 여기서는 군사·안보적 역할과 의미 그리고 정치·경제적 역할과 의미를 중심으로 살펴 보고자 한다.

2.2.1 주한미군의 군사·안보적 역할과 의미

현재 한·미 안보협력의 기초가 되고 있는 주한미군은 미8군 사령부 예하에 2사단과 미7공군 사령부 예하에 51 및 8전술비행단으로 구성되어 있으며, 총병력 36,250명과 전차 160대, 장갑차 310대 그리고 전술기 84대의 군사력을 보유하고 있다.³¹⁹⁾ 또한 주한 미군은 한반도의 안보 뿐만 아니라 동북아시아의 안보를 위한 진진배치 전력으로 <표 1>에서 보는 바와 같이 일본주둔 미군과 괌주둔 미군 등 다른 동북아시아에 배치된 미 군사력과 유사시 상호 증원·대비 전력의 기능을 하고 있다. 이는 미국의 아시아 정책에 기초하는 것으로 해외주둔 미군의 감축을 통해서 발생할 수 있는 군사·안보적인 공백을 이들 해외 주둔 미군간의 긴밀한 공조체제를 통하여 보완한다는 발상에서 비롯된 것이다. 이를 위하여 미국은 동북아시아에서의 안정을 위하여 역내 국가들과 쌍무동맹 또는 다자간 안보동맹을 통하여 지역분쟁에 대처하고 선별적으로 개입한다는 기본전략을 견지하고 있다.³²⁰⁾

319) 국방부: 국방백서 1995-1996, 앞의 책, p. 41.

320) 쌍무동맹관계와 다자간 안보동맹에 대한 성격은 분명히 구별되고 있으나 1990년대 이후 아시아 지역에서의 다자간 안보동맹의 움직임은 활발히 전개되고 있다. 한국전략문제연구소: 특집: 동북아 안보 협의체의 의미와 전망, 전략논총, 제3집, 1994. 참조

<표 1> 동북아시아지역의 미군사력 현황

구역	총병력	사단	장비
주한미군	36,250 명	1	전차: 160 대 장갑차: 310 대 전술기: 84 대
주일미군	44,800 명	1	전차: 70 대 장갑차: 208 대 전술기: 200 대
7함대	27,000 명		함정: 64 척 전술기: 140 대
주괌미군	7,050 명		
계	115,100 명	2	전차: 230 대 장갑차: 518 대 전술기: 424 대 함정: 64 척

출처: 국방부, 국방백서 1995-1996, 앞의 책, p. 41.

이와 같은 상황에서 주한미군이 한반도와 동북아시아에서 가지는 군사·안보적 의미와 역할은 다음과 같다.

첫째, 주한미군은 한반도의 안보와 관련하여 북한에 대한 남침억제의 기능을 담당하고 있다. 주한미군이 한반도에 주둔하고 있는 제1차적 역할은 바로 북한의 무력남침에 대한 방어적 성격이라고 할 것이다. 주한미군은 한·미상호방위협정에 의하여 한국에 주둔함으로써 현실적으로 북한에 비하여 열세한 군사력을 보유한 한국에 대하여 북한이 기존의 대남적화전전략을 포기하지 않고 공격형의 부대 육성과 배치, 군사동원태세의 강화, 통일전선 형성을 위한 대남 무력 위협을 지속적으로 추진하기 때문에, 만약 한국에서 주한미군이 완전 철수한다고 하면 북한의 독자적인 결정에 의한 대남 무력도발이 예상되고 이에 대한 대응이 어려울 것으로 예측된다. 따라서 주한미군은 한국내에 주둔함에 따라 이러한 북한의 의도를 사전에 억제하고 또 만일 북한의 무력도발이 감행되었을 경우, 신속하고 적극적으로 이에 대처할 수 있을 것이다.

특히 북한은 과거와 같은 전면 기습공격을 통한 전쟁주도권의 장악, 전·후방 동시 전장화에 의한 속전속결로 전쟁을 승리로 이끈다는 공세적 전쟁개념을 그대로 견지하고 있으나, 북한의 공격이 주한미군이 주둔함으로 인하여 남·북한 간의 전쟁의 차원에서 미국과의 직접적인 대결로 이어질 수 있기 때문에 북한의 이러한 전쟁에 대한 의욕은 주한미군의 주둔으로 인하여 억지되고 있다. 아울러 북한이 기존의 대남전략을 그대로 유지하고 있으며, 특히 북한 내부의 권

력승계에서 오는 김정일체제와 군부와의 갈등, 경제적 어려움, 국제무대에서의 고립 등을 이유로 군의 현대화와 핵무기개발, 공격형 군대의 전진배치 등 한반도에서의 위협을 가중시키고 있는 실정에서 주한미군에 의한 북한의 도발 억제 역할은 중요한 의미를 가지고 있다.

그러나 이와 같은 주한미군의 북한의 도발 억제 역할에도 불구하고 북한은 현재 북한이 당면하고 있는 어려움을 미국과의 직접적인 협상을 통하여 해결하려는 의도를 가지고 그 돌파구로서 지엽적인 도발과 위협을 가중시키고 있는 실정이다. 이러한 현상은 북한이 지속적으로 주한미군의 철수를 주장하고 있으면서도 1990년대 이후 변화된 국제안보환경 속에서 중국이나 러시아로부터의 지원을 기대할 수 없는 상황 속에서 유일한 해결책으로서 대미수교협상을 강화하고 있음에서도 나타나고 있다. 즉 북한은 핵개발 문제와 관련하여 오히려 한반도에서의 위협을 가중시키고 이의 해결방안으로 미국과의 직접적인 협상과 이를 통한 지원과 실리를 획득하려고 의도하고 있다고 할 수 있다. 이러한 현상은 또한 1994년 12월의 미군 헬기 사건에서 북한이 보인 태도와 그 협상과정에서 여실히 나타나고 있다.

따라서 북한이 취하고 있는 현재의 여러 상황들을 고려할 때, 주한미군이 갖는 북한의 무력도발에 대한 억제의 기능과 역할은 과거와 마찬가지로 한반도와 동북아시아의 평화와 안보에 중요한 기능을 하고 있음이 분명하지만, 북한의 전술적인 도발에 의한 대미관계개선을 위한 돌파구로 이용될 수 있음을 간과할 수 없을 것이다.

주한미군이 갖는 두 번째 역할과 의미는 상대적으로 북한에 대하여 열세에 있는 한국군의 방위능력을 보완해 주고 있다. 한국군의 방위능력은 1995년 현재 북한군에 비하여 병력은 약 1.6배, 장비는 2배 정도의 열세에 놓여 있는 실정이다.(<표2참조>) 그러나 주한미군은 <표1>에서 나타났듯이 전차 160대, 장갑차 310대 그리고 전술기를 84대 보유하고 있기 때문에 상대적으로 북한군에 열세에 놓여 있는 한국군의 전투능력을 보완해 주고 있다. 이와 같은 주한미군의 전투력은 미 제2사단의 경우만 보더라도 한국 육군의 전체 전투력의 5.5%에 해당하는 것으로 이것은 한국군 1.7개 사단에 해당하는 전투력을 보유하고 있음을 의미한다. 또한 미 7공군 역시 한국 공군의 전투력의 30%에 달하는 전투력을 보유하고 있어 주한미군의 전투력은 중요한 전술적인 지원을 한국군에 제공하고 있는 것이다.³²¹⁾ 또한 미국은 한반도의 위기 또는 사태발생 시 현재의 한·미 연합전투력으로 대응능력이 부족하다고 판단될 경우, 정치적 또는 군사적 목적으로 미 7함대를 포함한 신속억제방안(Flexible Deterrent Option: FOD) 및 증원 전투력(Force Enhancement: FE) 등 추가 전투력을 주한미군에 공급한다는 작전 개념을 가지고 있다.

그러나 무엇보다도 중요한 전술적인 면은 주한미군을 통하여 제공되는 북한군의 동향에 대한 정보의 획득이라고 할 수 있다. 주한미군에 의하여 수집된 북한관련 정보는 한국군이 전쟁에 합리적으로 대처하기 위하여 필수적인 것이며, 북한의 공격이 개시되기 전에 그 대응을 하

321) 황광남: "한·미 군사동맹 고찰, 군사평론, 제310호, 대전, 육군대학, 1992, p. 51.

기 위한 시간적인 여유를 확보할 수 있음은 물론 적대행위의 발단에서 작전의 개시에 이르기까지 적절한 정책과 대응책을 수립하기 위하여 필요한 것이다. 그러나 한국군의 이러한 정보수집 능력은 장비와 인력 등에서 미흡한 수준이며, 북한의 전쟁도발 징후에 대한 조기경보가 거의 불가능한 상태이므로, 조기경보에 관한 미국의 정보에 거의 의존하고 있는 실정이다.

<표 2> 남·북한 군사력 비교

구 분			한 국		북 한	
병 력			육군	54만명	65.5만명*	91만명
			해군	6만명		4.6만명
			공군	5.5만명		8.4만명
지상군	부 대	군 단	11개		19개	
		사 단	50개***		53개	
		여 단	21개		99개	
	장 비	전 차	2,050여대		3,800여대	
		장갑차	2,200여대		2,600여대	
		야 포	4,650여문		10,850여문	
해 군	전 투 합		180여척		434척	
	지 원 합		60여척		330여척	
	잠 수 합		2척		26척	
공 군	전 술 기		520여대		850여대	
	지 원 기		160여대		500여대	
	헬 기		630여대		290여대	

* 방위병 미포함, 해군에 해병병력 포함

** 육군에 해병병력 포함

*** 해병사단 포함

출처 : 국방부, 국방백서 1995-1996, 앞의 책, p. 72.

셋째, 주한미군은 정전 협정 업무를 담당하는 유엔군 사령관에게 필요시 전투부대를 지원하는 역할을 담당하고 있다. 이는 북한이 1953년 7월 27일 정전협정에 조인한 이후 1995년까지 약 42만여건에 이르는 크고 작은 도발을 감행함에 따라 정전협정을 위반하고 있다.³²²⁾ 아울러 북한은 현재의 남·북한 구도를 규율해온 유일한 법적장치인 정전협정을 무력화 시키기 위하여 노력을 경주하고 있으며, 특히 최근에는 핵개발과 관련된 일련의 대미협상을 통하여 정전협정

322) 국방부: "정전체제의 평화체제 전환문제", 주간국방논단, 제614호, 서울, 한국국방연구원, 1995, p. 2.

을 평화협정으로 대체할 것에 총 공세를 가하고 있다.

이러한 북한의 정전협정 위반에 대하여 현재 유엔군 사령관은 정전협정의 시명자로서 책임을 지고 지금까지 정전협정 업무를 수행해 왔다. 특히 1978년 연합군 사령부가 창설됨에 따라서 유엔군 사령관은 정전협정 업무에만 한정하여 그 업무를 수행하고 있으며, 필요시 연합군 사령관으로부터 전투력을 지원 받아 정전협정 위반사항에 대한 대응을 할 수 있게 되어 있다. 따라서 북한의 도발은 일치적으로 정전협정에 위반사항으로 이는 곧 유엔사에 대한 도전을 의미하는 것이며, 이에 즉각적인 대응을 할 수 있는 전투력을 가지고 있지 못하는 유엔군 사령관이 연합사령관에게 그 대처를 요구한다는 것은 의미있는 일이기 때문이다. 물론 유엔사와 연합사는 별도의 창설근거를 갖고 있는 별도의 법적 군사기구이지만 현실적으로 유엔군 사령관은 연합사 사령관인 동시에 주한미군 사령관으로서 동일 지휘관에 의한 지휘체제를 가지고 있기 때문에 지휘 및 협조체제의 긴밀성을 보장할 수 있어 결국 주한미군은 정전협정에 관한 사항에 대한 역할을 담당하게 되는 것이다.

이러한 기능적은 특성은 북한이 정전사항 위반에 해당하는 도발을 감행했을 경우, 이는 공식적으로 유엔군의 관장 사항이라고 할 수 있으나 그 대응의 측면에서 주한미군의 개입으로 이어질 수 있기 때문에 일면에 있어서 북한의 도발에 대한 억제 효과까지도 기대할 수 있다. 그러나 정전협정 이후 지금까지 수 십만에 달하는 북한의 정전협정 위반 사항에 대하여 주한미군이 즉각적이며 직접적인 대응을 할 수 없었던 점역시 이러한 기능상의 특징에 의한 것이라 할 수 있을 것이다.

셋째, 주한미군의 주둔은 한국의 방위산업 기술의 능력의 향상에 기여하고 있다. 한국의 방위산업은 미국의 외교정책의 변화에 따른 주한미군의 철수에 따른 보완책으로 시작되었으며 한국이 추진하고 있는 방위산업의 육성과 발전에 미국은 한국군의 현대화 계획과 아울러 자본과 기술에 대하여 지원하고 있다.

미국은 이미 1971년 미 제7사단의 철수에 따른 보완으로 한국군 현대화 계획에 대한 9.88억 달러를 제공하였고, 한국은 미국으로부터 M-16 자동소총의 생산공장을 설립하기 위하여 1,500만 달러의 직접자관을 도입하는 등 1971년부터 시작된 FMS 차관³²³⁾이 한국의 안보지원에 대한 주류를 이루게 되었다. 또한 이 FMS 차관은 자주국방을 이룩하려는 한국의 국방자원으로서 상당한 몫을 차지하게 되었고, 미국으로부터 최신무기를 도입하는 주요제원으로 활용될 수 있었다. 또한 FMS 차관과 더불어 1970년대 이후에 본격적으로 미국은 방위산업에 필요한 기술적인 지원을 강화하였으며, 이는 한국이 추구한 무기생산 체제 건설의 주요한 초석이 되었고, 이를 통

323) FMS(Foreign Military Sales)란 해외구매방법의 한 형태로서 미국정부가 무기수출통제법과 정부간의 계약에 의하여 대외지급수단 및 차관 자금으로 군사상 필요한 물자를 우방국, 동맹국 또는 국제기구에 유상 판매하는 것을 구매하는 것을 의미한다.

하여 병기의 제3국 수출과 일부 고도 정밀병기를 생산할 수 있는 기술력과 능력을 구비하는데 기여할 수 있게 되었다.

한편 그 동안 지속되어온 한·미 군사합동훈련을 통하여 미국은 첨단 무기를 한국군과의 군사훈련에 사용하였고 이를 통하여 한국군은 새로운 병기에 대한 경험의 습득과 아울러 이들 병기를 한·미 합동군사훈련이 끝난 후 사용할 수 있게 됨에 따라 실질적으로 이를 통한 방위산업의 육성에 이바지할 수 있었다. 아울러 이 합동군사훈련을 통하여 주한미군이 한국군에게 소개한 첨단군사장비들은 추후 이들 군사장비를 차관구입과 직접구입 등의 과정을 통하여 한국군의 현대화에 일조하게 되었고, 이에 따라서 한국군의 전력 증강은 물론 첨단 방위 설비의 기술적인 지원을 간접적으로 얻게 되는 효과를 가져오게 되었다고 할 수 있다. 그러나 이와 같은 상황에도 불구하고 한국의 방위산업에 대한 육성과 발전에 따라서 상대적으로 한국이 개발한 군사장비의 제3국 수출, 그리고 이에 대한 미국의 한국 판매와 결부되어 마찰이 일어나게 됨은 부인할 수 없었다.

다섯째, 주한미군의 한국주둔은 상대적으로 남·북한간의 극심한 군비경쟁을 억제하여 왔다. 일반적으로 군비경쟁이란 적대국가 또는 경쟁국 상호간에 군사장비에 대한 확충과 신무기체제의 도입 등을 통하여 전개되는 것으로서, 어느 한쪽이 군비를 증강하게 되면 그 경쟁국이 다시 군비를 증강하게 되고 이것이 다시 상대국을 자극하게 되어 군비증강의 악순환은 지속적으로 일어나게 된다. 이러한 군비경쟁은 대표적으로 냉전의 시기에 있어 미국과 소련을 중심으로 나타났다.

따라서 미·소에 의한 냉전의 구도가 한반도에서 그대로 투영되고 있던 기간에 있어서 남·북한간의 군비경쟁 역시 가속화 될 수 있었다. 그러나 한국의 경우, 주한미군의 철수가 시작되기 전까지 한국의 군사력은 북한에 비하여 절대적인 약세에 놓여 있음에도 불구하고 대폭적인 군비의 증강은 사실상 어려웠다. 왜냐하면 한국은 그 당시 남·북이 아데올로기적으로 첨예하게 대립하고 있었다고는 하지만 국가정책의 기본방향이 국가의 경제적 발전과 산업화에 있었으며, 더욱이 군사와 안보에 관하여는 주한미군이 갖는 실질적 그리고 상대적인 영향력에 따라서 대폭적인 군비의 증강은 고려되지 않고 있었다. 특히 한·미상호방위조약에 따라서 한반도에서의 위협이 발생될 경우, 주한미군과 연계된 미국의 군사적인 개입이 가능하였고, 평시에도 한국의 국방력과 군사력은 언제나 한국군의 군사력과 주한미군의 군사력을 합한 것으로 계산될 수 있었기 때문이다. 그러므로 한국은 북한의 군비증강에 대하여 즉각적인 반응으로 대폭적으로 군비를 증강시킬 수 없었으며, 또한 주한미군에 의한 군사 작전통제권의 행사로 인하여 제도적으로 불가능하였다. 즉 이는 주한미군의 주둔으로 인하여 실질적으로 열세한 한국의 군사력이 보완될 수 있었으며, 또한 현실적으로 대폭적인 군비증강에 대한 한국의 가능성 역시 확보될 수 없는 상황에 놓여 있었음을 의미한다.

그러나 이상과 같은 주한미군이 갖는 군사·안보적인 의미와 역할에는 이미 부분적으로 언

급한 바도 있지만 반드시 긍정적인 측면만이 있는 것은 아니다. 한국에 주한미군이 주둔함으로써 나타날 수 있는 부정적인 측면은 한국과 미국과의 안보협력이 갖는 긍정적인 측면과 함께 고려되어야만 실질적인 그리고 효과적인 안보협력을 위하여 순기능적인 역할을 담당할 수 있기 때문이다. 구체적으로 주한미군에 의한 군사·안보적 측면에서의 역기능적인 측면을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 미국이 주요전투력을 한국에 주둔시켜 한반도의 안보와 동북아시아에서의 평화에 대한 방위에 주도적인 역할을 담당하려고 한다면 한반도나 동북아시아에서의 평화에 위협이 되는 사태가 발생하였을 경우, 주한미군의 일원인 연합사령관은 한국군을 포함한 주한미군에 대한 군사 작전통제권을 장악하게 될 것이다. 이는 유사시 전쟁의 수행과정에 있어서 군의 최고 지휘관인 연합사령관이 한국이나 동북아시아의 해당 지역국가들의 이해관계에도 불구하고 미국의 이익에 부합한 작전계획을 수립하고 이에 따라서 전쟁을 수행하게 될 것이기 때문에 한국을 비롯한 다른 동맹국들과의 의견대립과 갈등이 발생할 소지를 내포하고 있음을 의미한다.

과거 이러한 상황의 발생은 연합사 창설 이전 유엔군 사령관이 한국군에 대한 작전통제권을 보유하고 있을 때 왕왕 발생하였는데, 그 예로 1968년의 북한의 무장공비에 의한 청와대 기습 사건과 푸에블로호 납치사건 등에서 한·미간의 의견대립과 마찰은 한국의 주권과 의견이 무시된 채로 미국에 의하여 독단적인 군사적 조치가 취해진 경우가 대표적이라고 할 수 있다.

한편 이러한 상황은 국지적인 긴급비상사태에 있어서 능동적인 반응을 할 수 없다는 점도 고려될 수 있다. 즉 군사 작전통제권의 발동에 대한 한국과 미국의 입장이 다를 경우, 북한이나 다른 국가에 의한 긴급한 사태 발생의 처리에 있어서 그 권한의 소재와 한계, 역할 등에 대한 논의에 의하여 이러한 사태에 대하여 신속히 대응하지 못하고, 오히려 동맹국들간의 이해의 상충이나 대립의 결과를 초래할 수도 있기 때문이다. 또한 지역 분쟁의 경우에 있어서 주한미군에 의한 개입이 그 분쟁의 장기화 내지는 다변화로 몰고갈 우려가 있으며, 이를 악용하여 북한에 의한 지역적인 도발을 조장시킬 우려 또한 가능하다고 하겠다.

둘째, 한국은 미국으로부터 대부분의 무기와 장비를 구입해야하고 또한 전술교리 및 전쟁수행 체제를 미국에 의존해야 하기 때문에 자주적이고 독자적인 작전계획이나 전술개념의 개발이 불가능하다. 한국의 경우, 한국군이 창설된 이후 미국에 의한 군사장비의 지원과 전술의 지원으로 인하여 한국군의 모든 장비와 전술체제는 미국의 것에 의존하여 왔다. 아울러 주한미군을 통한 한·미 안보협력이 지속적으로 이행되어 왔기 때문에 양국의 군사정책이나 전술의 운용에 있어서 한국은 미국의 입장과 원리를 받아들일 수밖에 없었다. 따라서 한국은 비록 1970년대 이후 한국군의 현대화 계획을 수립하여 이를 추진해 왔지만 주한미군과의 관계에 의하여 이에 적용될 수 있는 방향에서 수립되고 수행되었기 때문에 그 계획이 독자적이며 균형적으로 수행될 수 없었다.

특히 한국의 지형과 상황에 맞는 군사 전술·전략계획이 수행되어야 함에도 불구하고 미국에 의하여 주한미군에 적합한 전술과 전략이 수립되어 운용되었다. 이는 한·미 안보협력에 있어서 가장 근본적이고 실질적인 문제임에도 불구하고 미국의 주도에 의하여 이행되고 있음을 의미한다. 따라서 한국이 한·미 안보협력에 있어서 미국과의 실질적인 작전을 수행함에 있어서 효과적인 작전을 위하여 새로운 군사 장비와 전략의 수립이 불가피하다고 할 수 있다.

셋째, 주한미군의 군사력에 의하여 북한에 대한 도발을 억제할 수 있는 기능이 있다고 하지만, 북한의 입장에서 이러한 주한미군의 군사력에 대하여 오히려 위협을 느끼게 할 수도 있으며 이러한 위협에 의하여 북한으로 하여금 새로운 군비증강의 요인을 제공할 수도 있다. 즉 이는 북한으로 하여금 북한의 국가체제유지와 생존을 목적으로 핵무기의 개발을 포함한 중·장거리 유도탄의 개발 등 전략무기의 개발에 전력을 기울이게하여 한반도의 안보에 위협 요인을 가중시키고, 이에 따라서 한반도에서의 긴장을 고조시키는 물론 통일과 동북아시아의 평화에 부정적인 요소로 작용하게 할 소지가 있음을 의미한다. 실제로 이러한 상황은 전략적 무기개발에 대한 북한의 집중적인 움직임으로 나타나고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 한·미 안보협력에 있어서 주한미군의 군사·안보적 측면은 긍정적인 면과 부정적인 면이 상존하고 있다. 물론 주한미군의 긍정적인 측면은 한반도에서 긴장을 완화시키고 나아가 동북아시아에서의 안보와 방위에 있어서 주일미군의 역할과 더불어 중요한 역할을 담당하고 있다고 할 수 있다. 그러나 주한미군이 가지고 있는 부정적인 측면 역시 군사·안보적 측면에서 고려할만한 가치가 있는 것으로, 앞으로의 한·미 안보협력에 있어서 재고되어야 할 것이다.

2.2.2 주한미군의 정치·경제적 역할과 의미

주한미군의 한국주둔은 앞에서 살펴본 군사·안보적 역할에 있어서 중요한 의미가 있지만, 또 다른 한편으로 정치·경제적 측면에서도 그에 못지 않은 역할을 담당하고 있다. 따라서 주한미군이 한반도와 동북아시아에서 갖는 정치·경제적 역할과 의미를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 주한미군은 한반도는 물론 동북아시아의 안보와 평화에 있어서 세력균형의 역할을 담당하고 있다. 즉 한국에서의 미군주둔은 한반도의 세력균형은 물론 동북아시아의 세력균형을 유지하고 평화를 지속시켜주는 정치적인 기능을 담당하고 있다. 주한미군이 담당하고 있는 세력균형의 역할은 이미 미국의 대아시아 정책의 기본 골격에서 미국이 이 지역에서 세력균형의 담당자 역할을 수행 할 것임에서 명백히 나타나고 있으며, 특히 소련체제의 붕괴로 인한 군사적인 불균형을 대신하여 미국의 정치적인 세력균형 역할은 이 지역에서 더욱 큰 의미를 찾아볼 수 있을 것이다.

특히 동북아시아에 있어서 일본과 중국 그리고 남·북한이 가지고 있는 각 지역 당사국간의

정치적·경제적 이해관계의 대립은 이 지역에 있어서의 세력균형에 악영향을 미칠 것이며 궁극적으로 평화구도를 파괴할 수도 있는 것이기 때문에 미군의 한국주둔으로 인하여 이러한 사태의 발생을 미연에 방지할 수도 있을 것이다. 즉 일본과 중국의 경제적인 관심은 일면에 있어서 이 지역의 군사·안보적인 요인들 보다도 더욱 중요하게 부각될 수 있기 때문에 경제적인 이해관계의 대립이 초래할 안보에 대한 위협을 주한미군의 세력균형 역할에 따라서 조정될 수 있기 때문이다.

둘째, 주한미군의 한국주둔으로 인하여 한·미간에 상호 보완적으로 국가발전을 도모할 수 있으며, 이는 나아가 동북아시아 지역의 발전에 있어서 각 지역국간의 상호 의존적인 역할을 유도할 것이다.³²⁴⁾ 과거 한·미관계를 규정함에 있어서 전후 초기의 한·미관계는 마치 보호자와 피보호자의 관계로서 미국이 일방적으로 한국에 수혜를 베푸는 비대등적 동맹관계였다.

한국의 입장에서 볼 때, 미국과의 군사 동맹관계는 한편으로 우선 북한으로부터의 군사적 위협을 제거하고 방위에 대한 보완적 기능을 확보하게 하였으며, 다른 한편으로 적어도 1970년대 초까지 국제사회에서 한국이 외교적인 정책을 수행함에 있어서 외교적인 지원과 보장을 미국을 통하여만 가능할 수 있었기 때문에 미국은 한국에 대한 절대적이고 적극적인 후원자의 역할을 담당하였다. 또한 미국의 입장에서 한·미간의 군사동맹관계는 한국으로 부터의 정치·외교적 지원이나 또는 군사적인 지원을 기대하기 보다는 한국에 대한 정치·군사적인 영향력을 행사하면서 미국이 추구하는 세계전략과 동아시아 전략에 대한 동반자로서의 미국의 이해관계를 충실히 이행하는 전략적 축면의 역할을 담당하였다.

그러나 이러한 미국의 한국에 대한 일방적인 지원 관계는 1970년대 이후 한국의 경제성장과 동북아시아에서의 입지가 강화됨에 따라서 한국과 미국은 경제적인 교역량을 비롯한 문화적인 교류가 증대하였고 이에 따라서 일방적인 의존관계로부터 상호 보완적인 관계로 발전하게 되었다. 이와 같은 경제·사회·문화적 부문에 있어서의 상호의존성의 증대는 주한미군의 한국주둔에 따른 정치적인 이익의 증대에도 미치지 않았고, 이러한 정치적 이익의 구체적인 사항으로는 다음과 같은 것들을 지적할 수 있다. ①미국은 한국에 대하여 점차 증가되는 경제적 이해관계를 가지게 되었으며, 이를 위하여 한반도와 동북아시아의 안전이 미국의 이익에 중요한 작용을 하게 되었으며 주한미군을 통하여 이러한 평화적인 환경을 조성할 수 있다. ②한반도를 포함한 동북아시아 지역은 날로 증대되고 있는 경제적 이해관계의 상충과 새로운 경제중심지로서 이 지역이 부상됨에 따라서 경제적·전략적 가치가 제고되고 있다. ③미국의 기본적인 군사전략은 미국 본토에서의 전쟁방지에 최우선적 목표가 있으며, 이에 따라서 전진방위기지에 기초한 범세계적인 전략을 추구하고 있기 때문에 한국에 확보하고 있는 미국의 전진기지는 전체적으로 미군의 운용에 필요한 유지비를 절감시키는 효과를 가져오며 미국에게 보다 높은 전략적 가치

324) 한·미관계의 성격규명에 관하여는 한병화, 한미관계의 정치 경제 1945 - 1985, 서울, 1989. 참조.

를 부여하고 있다.

한편 한국은 미군이 한국에 주둔함으로써 다음과 같은 이익을 얻을 수 있다. 즉, ①이미 1970년대 초까지 한국이 견지한 미국중심의 외교정책의 수행에서 알 수 있듯이 한국을 미국의 우방국으로 국제사회에 인식시킴으로써 미국으로부터의 각 부문에 걸친 원조와 지원을 획득할 수 있음은 물론, 다른 서방국가들로부터 정치·경제·사회적 모든 분야에 있어서 상호보완적인 역할과 공동의 이해관계를 발전시킬 수 있다. ②한국의 산업구조는 대부분 원자재와 원료를 수입에 의존하고 이를 상품화하여 수출하는 수출지향적 산업구조를 가지고 있기 때문에 미국이 한국의 주요 교역국으로서 호혜적인 대우를 받을 수 있으며, 또한 미국이 추구하고 있는 자유시장 확대전략에 의한 해상 및 항공 교통로의 확보와 안전을 보장 받을 수 있을 것이다. ③주한미군의 한국주둔에 의하여 한반도에서의 평화 유지와 방위를 보장 받을 수 있으므로 한국은 지속적인 경제성장 정책과 안정적인 경제발전에 전념할 수 있으며, 주한미군에 의한 지역안정 유지에 의하여 평화적 환경의 조성됨에 따라 이 지역 국가들과의 경제적 교류를 확대시킬 수 있다. ④한국이 추구하고 있는 구공산권 국가들과의 교류확대는 먼저 한국의 안전이 확보된 상황에서 이루어질 수 있으므로 주한미군이 제공하는 안전보장의 실제적 심리효과와 지속적인 교류확대를 위한 외교정책의 추진에 주한미군의 역할은 확대되고 있다고 할 수 있다.

셋째, 주한미군은 남·북한간의 신뢰회복에 대한 제도적인 장치로서의 기능을 담당하고 있다. 1948년 한반도에 남·북한의 2개의 실질적인 정부가 수립된 이후 분단의 상황을 극복하기 위한 노력이 지속되고 있지만 시간이 흐름에 따라서 남·북한 사이에는 신뢰와 화합보다는 상호 적대감과 불신이 오히려 증대되어 왔다. 특히 한국전쟁의 경험으로 인하여 남·북한은 불안감과 북한군의 위협적인 공세, 이데올로기의 첨예한 대립으로 군사적인 대립은 물론, 정통성 경쟁, 경제적·외교적 대립으로 인하여 상호 소모적인 대립이 지속되고 있는 상황이다. 따라서 한반도에서의 진정한 평화와 통일을 위한 선결과제로서 남·북한간에 상존하고 있는 불신을 종식시키고 상호 신뢰의 회복이 이루어져야 할 것이다.

이러한 신뢰회복을 위한 조치들은 먼저 남·북한 정부의 생존과 안보적인 위협이 제도적으로 제거됨에 따라서 점차 그 실현이 가능하게 될 것이다. 여기서 주한미군의 역할은 북한의 위협과 도발에 대한 억제와 대응 뿐만이 아니라 한국정부에 의한 전쟁의 가능성까지도 억제할 수 있는 역할을 담당하기 때문에 이를 발전시킬 경우, 남·북한간에 상존하고 있는 불신과 적대감을 제도적으로 막아주고 신뢰회복을 위한 조치를 실현시킬 수 있는 가능성을 제공하고 있다. 특히 미국과 북한간의 대화와 접근은 주한미군에 대한 긍정적인 평가를 북한이 인정함에 따라서 남·북한 관계발전을 위한 제도적 장치로서의 주한미군의 역할과 의미를 새롭게 평가할 수 있을 것이다.

네째, 주한미군의 한국주둔으로 인한 국내·외적인 경제적 기여의 측면을 들 수 있다. 주지하

는 바와 같이 주한미군은 한국의 국방비의 지출에 대한 부담을 줄여서 한국이 경제성장에 주력하게 하여 급속한 경제성장을 이룩할 수 있는 요소를 제공하였다.

그러나 주한미군에 의한 한국의 경제 발전에 있어서의 역할은 이러한 요인이외에 대외적으로 외국자본과 기술이 한국에 투자할 수 있는 기반을 조성하여 주었다. 즉 한국은 세계에서 분쟁의 발발 가능성이 가장 높은 지역 중의 하나이지만 주한미군의 존재와 미국이 제공하고 있는 대한 안보공약에 의하여 북한의 전면적인 도발의 가능성을 소멸시켜서 한반도의 안보에 대한 확신을 가능하게 해줌에 따라서 해외투자의 유치 등 한국의 경제발전에 긍정적인 요인을 제공하였다. 결과적으로 주한미군의 존재는 유사시 미 지상군의 자동개입에 의하여 한국내의 전쟁불안을 불식시켜줌에 따라서 내·외국인의 투자욕구를 유도할 수 있었고, 이는 특히 수출주도형의 산업구조를 가지고 있는 한국경제에 중요한 심리적 안정장치로서의 역할을 충분히 담당하고 있다고 할 것이다.

한편 내적으로 주한미군이 한국에서 담당하고 있는 경제적 요인은 한국 내에서의 고용의 창출은 물론 각종의 불자 등의 구입에 의하여 실질적인 수출의 효과를 가져왔으며, 실제로 1989년 한해 동안 주한미군에 의하여 지출된 한국인의 급여 및 국내물품의 구입 등은 약 10억 달러에 이르고 있다.³²⁵⁾

그러나 이상과 같은 긍정적인 측면에도 불구하고 주한미군의 주둔에 따른 정치·경제적 역할과 의미에는 부정적인 요인이 내재하고 있음은 부인할 수 없다. 주한미군이 갖는 정치·경제분야의 부정적인 요인들은 다음과 같다.

첫째, 한반도의 통일문제를 해결함에 있어서 한국의 주도적인 역할수행을 저지하는 작용을 주한미군이 하고 있다. 이는 한국과 미국의 안보협력이 체결되기 이전 부터도 한국은 한반도의 문제해결을 미국에 의존하는 정책을 표방하여 왔다. 즉 1948년 한국의 정부가 수립된 이후 한국이 일관되게 추진한 한반도 문제의 해결을 위한 외교정책은 유엔을 통한 해결책의 모색이었고, 이 경우 유엔에서의 영향력의 확대를 위하여 일방적으로 미국에 의존하는 정책을 추구하였다. 따라서 한국은 한반도 문제의 해결에 있어서 독자적인 정책의 실현보다는 미국에 의한 정책과 또한 미국의 이해관계에 상응하는 정책들을 채택하였다. 이러한 상황은 1970년대 초까지 지속되어 1974년 6·23선언과 7·4공동성명에 의하여 합숙타인정책을 포기함에 따라 비로서 독자적으로 외교적 입지를 회복할 수 있었다. 그러나 아직까지 한국은 한국문제의 해결에 있어서 미국의 입장과 이해관계를 고려하지 않을 수 없으며 이에 따라서 한국의 주도적인 역할 수행에 걸림돌로 작용한다고 할 수 있다.

한편 북한은 남·북한에 관련된 모든 문제에 있어서 주한미군과 연계시켜왔으며 궁극적으로 주한미군의 철수를 주장하여왔다. 또한 남·북대화에 있어서도 북한은 한국을 독립적인 정부로

325) 국방부: 국방백서 1989-1990, 서울, 국방부, p. 165.

인정하지 않고 있으며, 이를 주한미군과 연계하고 있기 때문에 한국은 보다 적극적이고 주도적인 역할 수행에 어려움을 겪어왔다. 즉 주한미군의 한국주둔은 북한으로 하여금 대내·적인 선전공세에 주요한 실마리를 제공하게 하였고 이에 따라서 상대적으로 한국의 입지는 줄어들 수밖에 없었다. 또한 최근들어 북한은 한국보다는 미국과의 직접적인 대화와 협상을 요구하고 있는데, 이는 북한이 한국을 제외하고 미국과의 직접협상을 통하여 실리를 꾀하려는 것으로 이 과정에서 주한미군이 북한의 전술적인 정책에 이용될 가능성은 매우 높다고 볼 수 있다.

또한 한반도에서 한·미 연합작전에 의하여 연합사령관의 책임하에 전쟁을 수행한다고 한다면 북한지역에 대한 전후처리과정에 있어서 한·미간의 정책의 차이로 인한 갈등의 소지가 존재하고 있다. 즉 미국의 경우 북한지역은 '점령대상지역'으로서 점령군 사령관에 의하여 일정기간 군정을 실시하도록 되어 있으나, 한국의 경우 북한지역은 대한민국의 영토로 간주되기 때문에 이러한 입장의 차이에서 갈등이 발생할 소지가 존재하는 것이다. 또한 유엔군에 의한 전쟁수행의 경우도 유엔군에 참전한 당사국들간의 이해관계의 상충으로 인한 한반도의 상황은 복잡하게 전개될 수도 있을 것이다.

둘째, 주한미군은 한국에 대한 미국의 적절한 압력 수단으로 이용되어 왔다. 한국전쟁 이후 주한미군의 한반도에서의 역할은 매우 중요한 위치를 차지해 왔다. 특히 한·미 안보관계에 따라서 주한미군은 한국의 생존을 보장하는 절대적인 역할을 담당하였기 때문에 그 정치적인 의미는 실로 매우 컸다고 할 수 있다. 이러한 한국 내에서의 주한미군의 위치는 미국에 의하여 그동안 정치적으로 미국의 이념과 체제, 정책과 이해관계의 강요에 대한 유용한 수단으로 사용되어 왔다. 실제로 1970년대의 한국의 인권상황은 카터 행정부에게 주한미군의 철수에 대한 빌미를 제공하기도 하였으며, 1980년대에는 한국의 농·수산물시장 개방과 관련된 통상압력의 수단으로 주한미군 철수를 연계시키자는 논의가 미 의회에서 제기되는 등, 주한미군의 철수는 한국에 대한 강력한 압력수단으로 작용하기도 하였다.

셋째, 주한미군은 한국의 국가적 자부심과 위신을 손상시키고 사회적 문제를 야기시킨다. 그동안 주한미군 사령관의 한국군에 대한 작전통제권의 보유는 한국민에 대한 자부심을 실추시키고, 국제적으로 한국이 미국에 종속되어 있다는 인상을 줌으로써 한국의 국가 위신을 하락시키고 독립국가의 주권침해라는 민족적 자부심에 손상을 가하고 있다. 또한 주한미군에 의한 한국 내에서의 범죄행위는 주한미군이 가지는 특권에 의하여 사회적문제를 야기시킬 가능성이 내재하고 있다.

이상에서 주한미군이 가지고 있는 정치·경제부문에 있어서의 역할과 의미에 대하여 긍정적 측면과 부정적 측면을 고찰하였다. 이러한 양면성은 주한미군에 의한 한·미 안보협력이 한반도와 동북아시아에 있어서의 평화체제의 구성을 위하여 실질적인 역할을 수행하기 위하여는 반드시 고려되어야 할 것이다. 이러한 고려에 의하여 이를 보완하고 수정할 때만이 한반도에서의

평화와 한반도 문제의 해결을 위한 실마리를 찾을 수 있을 것이며, 이를 바탕으로 동북아시아에서 평화체제의 구성을 위한 근거를 마련할 수 있을 것이기 때문이다. 그러나 이러한 고려에도 불구하고 특히 북한이 국내적인 정치의 불안, 국제적인 고립으로부터 결과되는 체제의 폐쇄성, 경제적인 어려움에 대한 돌파구 마련 등의 변화 요인들에 의하여 도발을 감행할 위협소지는 남아 있다.

이 경우에 있어서 한·미 안보협력에 의하여 주한미군이 한반도와 동북아시아의 평화에 기여할 수 있는 긍정적인 요인들이 존재함에도 불구하고 북한에 의한 국지적인 도발이 발생할 경우, 한·미 안보협력에 의한 신속하고 적절한 조치를 취할 수 있는 데는 한계가 존재하고 있다.

3. 한·미 안보협력관계와 동북아시아 평화체제의 구성

본장에서는 전장에서 살펴본 주한미군을 중심으로한 한·미 안보협력관계가 동북아시아에 있어서의 평화체제의 구성에 미치는 영향과 그 가능성을 고찰할 것이다. 이 경우 동북아시아에 있어서의 평화체제가 어떠한 방향으로 구성될 것인지에 대한 고찰이 선행되어야 할 것이다. 따라서 본 연구에서는 결론적으로 동북아시아에서의 평화체제는 탈냉전시기에 있어서 다자간 안보협력체제를 중심으로 구성될 것이라는 점에 초점을 두고 동북아시아에서 이해 당사국들의 입장과 다자간 안보협력체제를 중심으로한 평화체제의 구성이 가능할 것인지에 대한 연구를 수행하고자 한다.

3.1 다자간 안보협력체의 구성 전망

안보에 관한 일반적인 개념은 국가안보(Nationale Sicherheit), 국제안보(Internationale Sicherheit) 그리고 세계안보(Globale Sicherheit)의 개념으로 나누어 볼 수 있다. 물론 각각의 경우 안보의 대상과 그 범위가 다르게 나타나고 규정될 수 있지만, 이들 각각의 개념 속에서 안보(Sicherheit)에 관한 공통적인 요소들을 찾아 볼 수 있다. 또한 이들 각각의 개념은 역사적으로 자못 그 사용과 적용에 있어서 구별을 보여왔다.

국가안보(Nationale Sicherheit)의 경우, 중상계급의 발달에 의한 시민계급의 성장과 새로운 자유주의 사상의 발달에 의하여 기존의 왕권 중심의 국가로부터 새롭게 등장한 시민계급에 의한 국가의 형성은 이들 시민계급의 이해관계를 보장하고 위협으로부터 이들을 보호할 수 있는 국가의 안보에 대한 필요성이 나타나게 되었다. 따라서 이 시기에 있어서 국가안보는 전쟁권의 확보와 국가에 대한 물리적·강제적 위협에 대한 강제적인 제재수단의 강구가 우선시 되었다.

그러나 1·2차 세계대전을 경험하면서 각국에 부여된 국가안보 우선의 사고는 점차 국제적인 평화환경의 조성에 대한 필요성이 나타나게 되었고 빛빛의 국가들에 의한 국제평화 질서의 파

괴와 위협은 전면적인 전쟁의 위협과 결부되어 국가안보가 절대적으로 위협받게 되었다는 인식을 하게 됨에 따라서 국제안보(Internationale Sicherheit)에 대한 개념이 발달하게 되었다. 그러나 이러한 국제안보에 관한 인식도 제2차 세계대전의 결과 나타난 냉전사고에 의한 체제경쟁 속에서는 각 진영의 안보가 우선시되는 결과를 초래하였고, 이는 오히려 위협과 공포의 보편화로 나타나게 되었다.

1990년대에 들어와 변화된 탈냉전의 분위기는 종전의 국제안보에 대한 사고의 변화를 초래하였고, 이 변화는 궁극적으로 세계안보(Globale Sicherheit)의 개념에 대한 인식을 새롭게 하게 하였다. 즉 새로운 국제환경 속에서 평화의 위협에 대한 판단을 해당 당사국에게 일임할 것이 아니라 가능하면 국가들 상호간의 안보협력과 협약에 의하여 그 문제에 대한 해결방안을 모색하려고 하는 다자간 안보협력의 구상이 나타나기 시작하였다.

특히 구소련과 동구권이 붕괴되는 대혼란 속에서 유럽안보협력회의(CSCE)가 냉전시대에 가장 대표적으로 대립하였던 북대서양조약기구(NATO)와 바르샤바회원국간의 화해와 협력을 도모하게 되어 전 유럽의 안전과 평화의 기틀을 마련하게 되었다는 점에서 탈냉전시대의 유럽안보협력회의는 다자간의 안보협력을 통하여 국가간의 위협을 해결하기 위한 새로운 모형으로 제시되게 되었다. 여기서 다자간 안보체제는 국제사회체제 내에서 국가들끼리 협의하고 행동을 취할 수 있도록 하는 일련의 공식적이거나 비공식적인 체제인데³²⁶⁾ 국가들은 이러한 체제의 설립을 통하여 갈등의 위험을 최소화하고 안정을 극대화 할 수 있다. 따라서 다자간 안보체제는 넓은 의미에서 상호 협력의 의지를 통해 국제적인 평화를 조성하려는 제도적 장치를 의미하는 것이다.

이와 같은 개념을 바탕으로 다자간 안보체제는 다음과 같은 몇가지의 형태로 구분되어질 수 있다.³²⁷⁾ 첫째, 세계적 안보체제(Universal Security System)로 이는 궁극적으로 모든 국가들을 단일 체제하에 통합시킴으로써 주권국가들 사이의 갈등을 제거하려는 체제이다. 그러나 이러한 사고는 전 세계의 공통적인 이익이 존재하고 개별국가들의 이해관계가 이에 상충되지 않아야 한다는 전제가 합의되어야 하기 때문에 사실상 그 실현 가능성은 매우 희박한 경우이다.

두 번째, 앞의 세계적 안보체제 보다는 현실적으로 지역안보협력체제이다. 이 체제는 크게 쌍무적 안보체제와 집단평화체제로 구분될 수 있다. 지역안보협력체제는 공통의 장치, 군사적 이해관계를 가진 두 국가에 의하여 체결된 조약에 기초한 형태이다. 이 경우 미국이 동아시아에서 그 지역의 안보를 위하여 이 지역 동맹국들과 유지하고 있는 안보형태가 그 대표적인 경우이다. 이러한 형태의 안보체제는 냉전기 중에 매우 효과적으로 운영되어 왔고 현재에도 그 역할이 지속되고 있다. 집단평화체제는 집단안보체제, 집단방위체제 그리고 다자안보체제로 다

326) Goodby, James: Disarmament Topical Paper II: Disarmament and Security Issues in the Asia-Pacific Region, in: United Nations Department for Disarmament Affairs, United Nations, New York, 1992, p. 77.

327) 안영선: "동북아 다자간안보 대화체제 구상과 전망: 한국의 입장", 동북아 다자간 안보협력체제, 한국전략문제연구소, 연구총서 제11집, 서울, 1994, p. 15-16.

시 구분할 수 있다.

집단안보체제는 그 목적을 어떤 한 침략국에 의해 다수의 다른 국가들이 집단적인 힘으로 대응함으로써 어떠한 국가도 지역의 평화와 질서를 깨뜨리지 못하게 하는데 있다. 이러한 집단안보체제의 대표적인 경우로 국제연맹과 국제연합을 들 수 있다. 그러나 이러한 의도 역시 국제연합 헌장과 안전보장이사회의 제한된 권위와 힘으로 인하여 그 원래의 목적인 전쟁의 예방에는 큰 역할을 할 수 없는 것으로 나타났다.

집단방위체제는 유엔 헌장 51조의 개별적·집단적 자위의 개념에 기초한 안보체제이다. 이러한 체제는 특정 국가 혹은 일단의 국가단체가 잠재적 적으로 존재한다는 가정을 전제로 하고 있다. 따라서 NATO와 같이 미·소를 중심으로 이데올로기적 갈등으로 서로 대립하고 있던 시기에는 가장 효과적으로 운용되었던 집단방위체제의 하나이다.

한편 다자간 안보체제는 냉전의 종식과 함께 냉전기간 중 적절히 운용되어 왔던 전통적인 안보체제를 대체할 수 있는 새로운 안보체제에 관한 접근방법으로 모색되고 있는 안보체제이다. 그 전형적인 예가 CSCE라 할 수 있다. CSCE는 이념적 차이에 기초한 군사적 대립의 방법 보다는 대화와 협력의 방법을 통하여 국가들 사이의 정치, 경제, 안보 등 각 영역에서 갈등의 극소화와 공통이익의 극대화를 목적으로 하고 있다는 점에서 NATO나 WTO 같은 집단안보체제나 집단방위체제와는 구별될 수 있다.³²⁸⁾

따라서 현재 동북아시아의 평화체제를 위해 논의되고 있는 안보협력체제는 냉전시대의 NATO와 같은 강력한 의미의 집단안보체제가 아니라 오히려 느슨한 국가간의 안보협력체제로서 CSCE에 가까운 체제를 의미하는 것이다. 이러한 상황은 탈냉전시기에 있어서 미국이 유지해왔던 쌍무적 동맹관계에 기초한 양자안보체제를 대체할 집단안보체제가 현실적으로 불가능한 것이 아니냐는 판단에 기초해 볼 경우 이러한 유형의 다자간 안보협력체제가 앞으로 동아시아의 안보협력을 통한 평화체제의 구성에 있어서 큰 의미를 갖는다고 할 수 있을 것이다.

그러나 아시아지역에 있어서 CSCE와 같은 다자간 안보협력이 가능하리라는 전망 역시 쌍무적 관계에 기초하고 있는 현재의 양자안보체제를 대신할 집단안보체제의 구상 만큼이나 불투명하다. 왜냐하면 아시아 지역에 있어서 안보협력의 형성이 어느 일방의 강요나 강제에 의하여 형성된 것이 아니라 바로 이해당사국들간의 현실적인 필요성에 기초하여 형성된 것이라는 점과 또한 이러한 이유로 인하여 냉전시기 동안 양자간 안보체제가 이 지역의 안보와 방위에 절대적인 기여를 한 만큼 기존의 안보체제를 더욱 공고히하는 것이 중요하다는 인식에서 대부분의 이해 당사국들이 기존 안보체제를 고수하기를 희망하고 있기 때문이다.

그렇지만 1990년대 이후 아시아·태평양지역에 있어서 새로운 안보체제의 구성에 대한 논의

328) CSCE의 성격과 구성 및 생성과정에 관하여는 박병석: "다자간 지역안보협력회의의 생성과 구조", 전략논총, 제3집, 한국전략문제연구소, 서울, 1994. 참조.

가 꾸준히 계속되고 있다. 이러한 논의는 기존의 이 지역안보체제가 주로 미국을 중심으로 쌍무관계에 의한 안보협력에 바탕을 두고 있으며 이는 미국의 전진배치라는 전략과 결부하여 냉전시대 동안 지속적으로 그 역할을 담당하여 왔으나, 이제 소련이라는 실제적인 위협대상이 소멸한 이후 이러한 체제의 지속이나 강화가 과연 유효할 것이냐하는 의문에서부터 출발하고 있다. 즉 과거 쌍무관계에 기초한 양자적 안보동맹에 대신하고 이를 새로운 국제질서에 탄력적으로 대응할 수 있는 지역 내에서의 새로운 안보체제의 구상이 이에 나타나게 된 것이다.

특히 동북아시아 지역을 중심으로 이 지역의 평화정착과 평화체제의 구성을 위하여 새로운 안보체제에 대한 발상은 전혀 새로운 것이 아니다. 이 지역은 전후 미국을 중심으로 일본에 대한 안보의 중요성 때문에 미국과 일본, 그리고 미국과 한국 및 미국과 다른 지역국가들 간의 쌍무적 관계의 안보관계가 이 지역 안보의 주요한 형태였다. 그러나 새로운 국제정치환경은 과거와 같은 이러한 쌍무적 관계의 안보 개념으로는 해결할 수 없는 새로운 문제를 야기하게 하였다. 즉 안보의 개념이 국방과 군사의 의미로만 해석할 수 없고 경제, 사회 등 각 부문을 포괄하는 것이기 때문에, 동북아시아 지역에 있어서 증대되고 있는 경제적 관계의 교류와 중요성 등은 새롭게 편성되고 있는 군사적 질서의 제편성과 맞물려 이들 지역 국가들간의 이해관계를 조정해야할 필요성이 증대하고 있다. 따라서 미국이 중심이 되어 편성된 현재의 쌍무적 양자안보관계의 종합에 의한 지역안보 보다는 이들 지역 국가들이 중심이 되고 또한 동등한 권리와 역할을 담당하는 다자간 지역안보체제의 필요성이 부각되고 있다.

한편 동북아시아에서 다자간 안보협력체제가 성립될 수 있는 필요성에는 미국의 태도변화에서 찾아 볼 수도 있다. 냉전이 지속되는 기간 동안 미국은 그들의 전략적인 이해관계를 양자안보체제에 의하여 수호하여 왔기 때문에, 사실상 유럽에서와 같은 전략적인 변화에 대하여 미국은 아시아·태평양 지역에서 인식하지 못하고 있었다. 또한 이러한 변화가 있었음에도 불구하고 미국은 이 지역이 가지고 있는 복잡하고 다양한 갈등 등의 잠재력을 유럽 보다도 크게 고려하지 않았을 뿐만 아니라 이러한 문제는 기존의 양자관계에 의한 안보체제에 의하여 해결할 수 있다고 주장해 왔다. 그러나 기존의 미국 중심의 쌍무관계에 의한 안보체제가 쌍무관계에 의하여 확고히 군사력을 보장할 수 있으며, 분쟁시 양국간의 의사결정을 신속히 내릴 수 있으며, 군사협력 등 협력이 성공적으로 이루어 질 수 있다는 장점에도 불구하고, 장래 전개될 아시아·태평양 지역의 불확실한 상황을 통제하는 데에는 충분하지 못하다는 인식을 갖게 되어 다자간 안보체제의 필요성에 공감하기 시작했다는 점이다.

동북아시아에 있어서 중요한 지역 강대국인 일본의 경우, 1991년까지만 허더라도 국내·외적 요인들로 인하여 사실상 다자간 안보체제에 대하여 유보적인 입장을 견지해 왔다. 그 이유로 일본은 아시아·태평양 지역의 지정학적 다양성이 여타의 언어, 인종, 영토적인 다양성과 함께 다자간 안보체제를 구성하는데 불리하게 작용한다는 점을 지적해 왔다. 또한 일본은 기존의 미

· 일안보체제에 대하여 만족하고 있으며, 이를 대체할 다른 안보체제가 필요하지 않다는 점과 일본이 당면하고 있는 러시아와의 북방 도서에 관한 협의와 처리는 당사간의 협의에 의하여 처리해야 할 것이기 때문에 다자간 안보체제의 필요성은 그다지 크지 않다고 언급해 왔다. 그밖에 일본은 아시아지역에서 언급되고 있는 다자간 안보협력은 집단안보체제와 같은 성격으로 규정하고 있으며, 이는 일본의 평화헌법 9조에 위배되기 때문에 다자간 안보체제의 구성에 참여할 수 없음을 표명해 왔다. 그러나 이러한 일본의 입장은 비록 다자간 안보체제가 구성된다고 할 지라도 이것이 미국과 일본과의 쌍무관계에 의한 안보협력에 기초하여 구성될 것이며, 그 체제는 NATO와 같은 의미의 집단안보체제가 아니라 CSCE와 같은 체제를 지양하고 있으며, 각국간의 모든 문제가 이 체제를 통하여 논의되는 것은 아니라는 점을 인식하기 시작하였다. 따라서 일본은 평화헌법에 위배가 되지 않는 범위 내에서 다자간 안보협력체제의 구성은 오히려 미국이 이 지역에 계속 주둔할 수 있는 근거를 제공해 줄 수 있기 때문에 이에 근거한 다자간 안보체제가 이 지역의 안보를 가장 확실하게 지킬 수 있는 방안이라고 인식하기 시작하였다.

한편, 이미 앞에서 언급하였지만 이 지역 내에서 발생하고 있는 군사적인 안보의 확보 뿐만 아니라 탈냉전시대에 있어서 새롭게 나타나고 있는 경제적 문제의 조정, 환경문제, 범죄, 마약, 국제적 테러리즘 등 새로운 문제들은 지역국가들간의 협의의 필요성을 점점 더 증대시키고 있으며, 이러한 제문제의 해결을 위하여 이 지역국가들간의 다자간 안보체제의 구성은 불가결하다는 인식이 증가하고 있다.

그러나 이와 같은 여러 가지 이유로부터 다자간 안보체제의 구성에 대한 필요성은 강조되었지만 무엇보다도 한반도 문제의 해결을 위한 각 지역국가들의 노력의 일환으로 다자간 안보체제는 의미를 부여 받을 수 있다. 한반도는 전통적으로 주변 국가들의 이해관계가 중복되고 또한 교차되는 지역일 뿐만 아니라 한반도에서의 안보에 대한 위협은 이 지역 전체의 안보에 커다란 영향을 미칠 수 있기 때문에 한반도의 비핵화 문제를 포함한 남·북간의 대화와 화해 및 신뢰회복을 위해서도 공식적인 체제의 정비와 불가피한 실정이다. 또한 한반도 문제의 해결을 이들 주변 이해 국가들의 다양하고 상이한 의견의 조정과 합리적인 안보정책의 수립을 위해서도 이러한 다자간의 협의는 필요한 것이며, 이를 추진하기 위해서 오히려 한반도 문제는 이 지역국가들 간의 다자간 안보체제의 구성에 있어서 촉매역할을 할 수도 있을 것이다.

3.2 다자간 안보협력체에 대한 관련국들의 입장

냉전체제의 붕괴에 의한 새로운 국제환경의 변화는 이제까지 각국이 행하고 있던 안보개념에 대한 수정과 보완을 초래하였다. 따라서 기존에 존재하고 있던 안보체제에 대한 재평가와 새로운 환경과 분쟁에 대비한 안보체제의 구성을 고려하게 되었다. 이러한 움직임은 먼저 각국이 가지고 있던 안보개념과 전략을 새로운 환경의 변화에 따라 재인식하게 되었음을 의미한다.

특히 탈냉전시기에 있어서 안보는 과거와 같은 군사적 대결구도에 따른 군비와 강제력의 확충에 주 목표를 둔 안보의 개념에서 점차 경제문제의 해결과 그밖의 사회적 문제의 해결로 그 대상과 목표가 변화되고 있는 추세이다.

이러한 변화는 이미 1992년 2월 부시 행정부의 안보정책에 대한 연례보고서에서 소련과 동구권의 붕괴로 인하여 냉전시대에 추구했던 군사적인 봉쇄정책과 반공정책에 대한 실효성이 상실하고 있다는 지적에서도 그 목표와 대상의 변화에 따라서 새로운 개념의 설정이 필요한 것으로 나타났다. 따라서 미국의 안보 전략은 유럽에서의 세계전쟁의 발발 가능성에 대한 우려는 소멸했고 더욱이 소련의 붕괴로 인하여 전세계적인 전쟁의 확산 보다는 지역적인 돌발 사태에 신속히 대응할 수 있는 '지역중심 방위전략'(regionally focused defense policy)을 강화해야 하며, 이러한 전략을 중심으로 세계의 어떤 분쟁지역에도 신속히 대응할 수 있는 미군의 전진기지를 유지하면서 '신속대응군'(contingency forces)의 활용을 강화하는 것으로 표현되었다.³²⁹⁾

이러한 기본 전략을 기초로 미국은 다음과 같은 외교정책을 추구하고 있다.

첫째, 미국은 이제까지의 양극-다극체제(bi-multipolar system)의 국제관계를 유지시키면서 국제협력의 통하여 자연스럽게 Pax Americana 정책을 추구하고 세계 유일의 초강대국으로서 범세계적인 위기관리자의 역할과 지역국가간에 야기될 수 있는 분쟁의 해결을 위하여 주도적으로 조정자와 균형자의 역할을 수행한다.

둘째, 미국은 이 지구상에서 미국의 안보를 위협하는 적대국이 사실상 소멸됨에 따라서 계속적으로 군축과 군비통제 그리고 핵확산금지를 통하여 세계평화와 안전을 추구하고, 침체된 경제의 회복을 위하여 무역개방, 지적 소유권 보장, 우르과이 라운드협상 등 경제실리 우선정책을 실시한다.

셋째, 미국은 국제화해협력의 분위기를 조성하고 신고립주의의 기초에서 'low cost & low risk' 원칙에 입각하여 미국의 직접적인 해외문제의 개입을 지양하고 해외주둔군에 대한 감축을 실시한다.

넷째, 이상과 같은 미국의 기본 외교정책을 바탕으로 기존의 양자관계를 보완하는 차원에서 다자간 안보협력 관계를 추구한다.

특히 미국의 아시아·태평양 지역에서의 안보전략은 이러한 외교정책의 기본 구조 하에서 새로운 방향으로 전개되고 있는데, 과거 미국은 양자 동맹관계의 악화를 우려하여 다자간 안보협력체의 구성에 반대하여 왔으나, 클린턴 행정부는 아시아·태평양 지역에서 다자간 안보협력을 추진할 것을 제안하고 있다. 즉 클린턴 대통령이 제시한 '신타평양 공동체'의 안보를 위한 4대 우선과제로 ①미국의 방위공약의 지속적인 실천과 한국, 일본, 호주, 필리핀, 태국 등 5개국

329) Cheney, Dick: Report to the President and the Congress, Washington, D.C., Government Printing Office, 1992. 참조.

과 미국간의 양자간 안보협력관계의 재확인, ②핵무기 등 대량파괴무기의 확산억제, ③공동안조의 도전에 대한 다자간 안보대화의 추진, ④역내 민주주의의 확산 등을 제시하였다.³³⁰⁾ 이와 같은 미국의 입장은 저비용과 위험부담의 감소를 목표로 하는 미국의 외교정책에 근거하여 새롭게 변하고 있는 아시아의 안보환경에 대처하면서 미국의 계속적인 역할 수행을 강조한 것으로 파악된다. 따라서 미국은 냉전시대 이후 아시아·태평양 지역의 새로운 안보문제에 대처하고 자국의 영향력을 견지하기 위하여 광역적 차원에서 '아세안 확대외무장관회의'를 활용하고 소지역 차원에서는 '동북아협력회의'(Northeast Asia Cooperation)를 추진하고 있다.

일본의 경우, 1991년 7월 나카야마 전외무성 장관이 ASEAN-PMC 연설을 통하여 다자간 안보협력에 대한 일본의 관심을 나타냈다. 이 ASEAN-PMC는 원래 동남아시아 지역에 있어서 안보문제를 토론헬기 위하여 제안된 것으로 '아시아 지역포럼'(Asian Regional Forum: ARF)로 결성되었다. 그리고 1992년 미야자와 일본총리의 미국 방문시의 연설과 1993년 1월 미와자와 독트린을 통하여 아시아·태평양 지역의 안보문제 논의를 위한 다자간 접근에 적극적인 의사를 표명하였다. 이는 일본이 이 지역에 있어서 다자간 안보협력체의 창설을 제안함으로써 일본의 국제적 역할 증대에 따른 주변국들의 우려를 완화하고 정치·안보·경제적 차원에서 일본의 입장을 제도적으로 확보하려는 노력이라고 할 수 있다. 또한 일본은 다자간 안보협력체를 통하여 중국을 비롯한 다른 아시아 국가들의 군비경쟁을 통제하고 특히 북한의 핵문제 등 지역적인 불안 요인들을 제거할 수 있도록 희망하고 있다. 즉 이는 일본이 당면하고 있는 아시아 지역에서의 위협요인들을 다자간 협력을 통하여 해소하고 아울러 일본이 전통적으로 취해온 안보역할 회피에 대한 주변국들의 비판이라는 상반된 안보 딜레마의 해소를 위해 노력하고 있다.

러시아의 입장에서도 다자간 안보협력에 대한 관심은 오래전부터 있었다. 과거 소련은 제2차 세계대전 이전부터 아시아와 평화와 안전의 문제에 대하여 집단적 안전보장체제의 수립을 구상하고 있었다. 이러한 소련의 구상은 브레즈네프 공산당 서기장이 안보위주의 '아시아 집단안보체제'를 제안하였으나 미국 및 그 동맹국들의 반대로 구체화 되지 못한 사실에서 나타나고 있다. 그러나 소련의 다자간 안보협력에 관한 보다 구체적인 관심은 고르바초프 대통령에 의하여 1986년 7월 '아시아관 헬싱키 회담'과 1989년 5월 '전아시아 과정'(All-Asian Process), 1989년 9월 '전아시아 안보협력회의' 등의 제안과 또한 1990년 9월 세마드나제 소련 의상에 의하여 제안된 '범아시아 포럼'(Pan-Asian Forum) 등에서 나타나고 있다. 이 상의 구상들은 아시아·태평양 지역의 모든 국가가 참여하는 형태로서 안보를 포함한 경제 및 환경, 과학, 기술 분야에서의 협력을 포괄하는 것이다.

현재 러시아는 동북아시아 지역을 비롯한 아시아·태평양 지역에서 집단안보체제의 구축이

330) U.S. President Bill Clinton: Address to the Korean National Assembly, July 10, 1993, Korea Herald, 1993년 7월 11일자 참조.

어렵다고 평가하고 아시아 지역의 안보와 안정문제를 논의하기 위하여 '유럽안보회의'(CSCE)와 유사한 '지역안보공동체'(Regional Security Community)의 창설을 추진하고 있다. 그리고 이것의 준비단계로서 러시아는 동북아 국가간의 다자간 안보협력체의 구성을 촉구하고 있다. 이는 1992년 11월 19일 엘친 대통령의 방한시 국회연설을 통하여 아시아·태평양 지역내의 다자간 대화 메카니즘의 활용의 필요성을 강조하고 위기관리를 위한 '아시아·태평양 지역 분쟁방지센터'의 설립을 제안하기도 하였다.

이와 같이 러시아가 다자간 안보협력체의 구성에 있어서 적극적인 태도를 견지함에는 이러한 다자간 안보협력체를 통하여 일본과 중국이 꾀하고 있는 군사력 증대에 대한 견제를 가능케 하고 한반도에서의 분쟁을 예방하고 핵을 비롯한 대량살상무기의 이 지역내 확산을 방지함으로써 동북아시아 지역으로 부터의 안보위협을 제거하고 동시에 러시아의 영향력을 확대시키려는 의도를 가지고 있다고 할 수 있다. 또한 러시아는 다자간 안보협력체를 통하여 역내 각 국가들과 선린우호 관계를 유지하고 더욱 확대시켜 러시아가 당면하고 있는 최대 관심사인 경제력 향상에 이들 지역 국가들의 역할을 유도할 수 있는 여건을 조성하려는 목표를 가지고 있다.

중국의 다자간 안보협력에 대한 관심은 1955년 7월 주은래에 의하여 중공인민대표회의에서 '아시아·태평양 집단안보조약'의 체결의 제안으로 나타났다고 할 수 있지만, 기본적으로 동북아시아에서의 다자간 안보협력체의 성립이 중국을 포위하려는 전략이라는 차원에서 반대하여 왔다. 따라서 중국은 다자간 안보협력 구상에 대하여 해당 이해당사자간의 양자관계개선을 통하여 역내 국가간의 신뢰를 증진하고 긴장완화를 도모한 이후 다자간 안보협력체를 점진적으로 추진해야 한다는 기본 입장을 견지하여 왔다.

그러나 탈냉전 시대에 있어서 전면적인 범세계적 전쟁의 위협은 줄어든 반면 지역분쟁의 위험성은 오히려 증가하고 있다는 인식을 갖게 되어, 지역적 분쟁의 합리적이고 안정적인 관리를 위한 다자간 안보협력체의 구상에 대하여 점차적으로 공감하는 태도를 보이고 있다. 이와 관련하여 중국은 1993년 5월 6일 전기침 외교부장의 일본 방문시 지역문제 논의를 위한 일·중 안보협약에 합의하고, '아세안 확대외무장관회의' 등 지역문제의 해결을 위한 포럼에 적극 참여함으로써 이 지역내의 다자간 안보협력의 필요성에 대하여 인식을 하고 있다고 할 수 있다.

그러나 중국은 동북아시아에서의 다자간 안보협력에 대하여 미국이나 일본 등 특정국가의 주도하에 중국을 견제하기 위한 목적으로 이용되어서는 안되며, 특히 중국이 견지하고 있는 '평화공존 5개원칙'을 기초로 설립되어야 한다는 점을 강조하고 있다. 이는 특히 중국의 민주화에 관한 다른 국가들의 우려와 관심에 대하여 지극히 민감한 반응을 보이고 있으며, 동북아시아에서의 다자간 안보협력에 중국의 내정을 간섭하는 것에 대한 압력으로 사용될 수 있음에 우려를 가지고 있다. 그러나 지역 강대국으로서의 지위를 추구하고 있는 중국의 입장에서 중국이 동북아시아에서 '동북아 협력회의' 등 다자간 안보협약에 긍정적인 입장을 취하고 있는 것은 중국

이 주변국가들의 안보딜레마로 간주되는 것을 원하지 않기 때문인 것으로 파악할 수 있다.

동북아시아의 지역국가들 중 다자간 안보협력에 반대하고 있는 북한은 한반도의 분단문제 등 이 지역 내의 주요 현안이 해결되지 않은 상태에서 다자간 안보협력의 구상은 실효성을 발휘할 수 없다는 입장을 표명하고 있다. 그러나 북한의 이러한 입장은 동북아시아에서의 다자간 안보협력체의 구성으로 다자간의 협의가 이루어질 경우 북한의 개방에 대한 압력으로 작용할 것이라는 판단에서 나온 것이라 할 수 있다. 이러한 북한의 태도는 1993년 3월 13일자 노동신문에서 “전지역아세아안보협조회의가 창설된다는 것은 곧 이 지역에서 구라파와 나토와 같은 반공, 반사회주의 침략동맹이 출현하는 것을 의미한다”³³¹⁾고 비난하고 있음에서 잘 나타나 있다.

그러나 북한의 이러한 기본 입장에도 불구하고 북한은 1993년 7월 미국에서 개최된 ‘동북아 협력회의’를 위한 준비회의에 참석하여 전세계에 유일하게 냉전지역으로 남아 있는 동북아시아의 군사적 대결을 방지하고 긴장완화를 위해 다자간 안보협력체 구성에 찬성한다는 입장을 표명하는 등 입장을 보이고 있는 것은 북한이 가지고 있는 외교적 최대 관심사인 미국과의 관계 개선 및 다자간 안보협력에 대한 다른 지역국가들의 입장에 동조하여 정치적·외교적 공세를 가하려는 의도가 포함되어 있다고 분석할 수 있다.

즉, 북한이 다자간 안보협력체의 구성에 찬성하는 것은 그동안 북한의 안보에 중요한 역할을 수행해 왔던 중국 및 소련과의 동맹조약에 대한 실효성이 상실되어 감에 따라서 상대적으로 다자간 안보협력체의 구성에 의하여 한·미 동맹관계를 이완시키고, 북한이 처하고 있는 외교적인 고립을 다자간 안보협력체를 통하여 일본 및 미국과의 대화 분위기를 조성하여 직접적인 대화와 관계개선에 이용하려는 의도와 한반도 문제의 해결에 있어서 북한의 입장을 선전하려는 의도로 분석할 수 있을 것이다.

3.3 한·미 안보협력과 다자간 안보협력체를 바탕으로한 동북아시아 평화체제의 구성

일반적으로 다자간 안보협력체가 구성되기 위하여 고려되어야 할 몇 가지의 조건이 전제되어야 한다. 우선 기본적으로 다자간 안보협력체는 아시아·태평양 지역에 있어서 뿐만 아니라 국제질서에 있어서 평화와 안정을 위하여 여러 가지 측면으로 공헌을 할 수 있어야 할 것이며, 동시에 이 다자간 안보협력체가 어느 일정 국가의 안보나 평화에 위협이 되어서는 안될 것이다. 이를 위하여는 참여국 사이의 상호위협에 대한 이해를 증진시킬 수 있을 뿐만 아니라 상호 신뢰를 통하여 협력을 바탕으로 각 지역국가들이 가지고 있는 이해관계들을 조정할 수 있어야 한다. 따라서 다자간 안보협력체가 순기능을 발휘하여 안보적 딜레마를 극복하고 평화와 안정

331) 노동신문, 1993년 3월 13일자, 참조.

에 기여하기 위하여는 어느 일국이나 몇 개의 국가들에 의하여 안보협력체가 이끌어져서도 인된다. 그리고 다자간 안보협력체가 단지 파상적인 문제를 다루게 될 경우 이 안보협력체는 결국 공전을 거듭하게 될 것이며, 여기서 합의되는 사항에 대한 이행의 문제에 있어서도 어려움이 존재하게 될 것이다 따라서 이러한 기본적인 원칙을 근거로 다자간 안보협력체가 가능하게 될 조건들을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 다자간 안보협력체는 이론적으로 지역내의 특정국가로부터 긴급한 위협이 발생하지 않더라도 구성될 수 있어야 한다. 즉, 이는 다자간 안보협력체가 가지는 특성에 의하여 비상시에만 기능을 할 수 있는 것이라고 한다면 안보의 위협에 대한 조정과 평화의 유지를 위한 안보딜레마의 사전 협의라는 원칙에 어긋나기 때문이다. 따라서 다자간 안보협력체는 상시에도 늘 기능을 수행하여 각 참여국들의 안전 및 평화에 관한 사항에 대한 논의와 합의가 이루어질 수 있어야 한다. 이에 대한 전제 조건으로서 각 당사국들들간의 커뮤니케이션의 기능이 제도적으로 보장되어야 하고 이를 통하여 발생할 수 있는 문제들을 사전에 파악하여 논의와 합의가 이루어질 수 있어야 한다.

둘째, 다자간 안보협회는 군사나 국방에 대한 안보사항만을 관장할 것이 아니라 경제, 사회, 문화, 범죄, 마약, 국제적 테러 등 참여당사국들간의 공동의 이해관계에 대하여도 협회가 가능하여야 한다. 왜냐하면 탈냉전의 시기에 있어서 일반적인 흐름은 군사와 안보의 정치적인 측면이 강조되기 보다는 오히려 정치외적인 요인들로 인한 각국간의 갈등이 안보의 위협으로 등장할 가능성이 크기 때문이다.

셋째, 다자간 안보협회는 해당 지역의 모두 국가들이 참여하는 것을 원칙으로 하지만 참여하지 않는 국가에 대하여 자발적인 참여의 가능성을 열어두고 참여를 유도해야 하지만 다자간 안보협력체가 비참여국에 강제와 위협의 수단으로 작용해서는 않된다. 만약 다자간 안보협력체가 이 안보협력체에 참여하지 않은 국가에 대하여 위협이나 강제 수단으로 작용할 경우 이 지역에 있어서의 근본적인 안보상황을 변화 시키게 될 것이며, 따라서 다자간 안보협력체의 근본 목적인 평화와 안정을 해치는 결과를 초래할 수 있기 때문이다.

넷째, 다자간 안보협력체가 구성된다고 할지라도 기존의 쌍무관계에 의한 양국안보협력체는 지속되어야 한다. 왜냐하면 현재의 국제정치적 상황에 의하면 다자간 안보협력체는 양국의 안보협력체와 같이 일종의 안보조약의 체결에 의하여 구성될 수 있는 상황은 아니며, 따라서 그 구성은 느슨한 형태의 안보협력체의 성격을 띄게 될 것이기 때문이다. 특히 동북아시아의 경우에 있어서 이 지역이 갖는 독특한 안보의 복잡성으로 인하여 한·미 안보협력체나 미·일 안보협력체가 갖는 성격의 다자간 안보협력체의 성립은 가능하지 않을 것이며, 이를 대체하는 다자간 안보협력체의 구성은 안보에 대한 공백을 초래하게 될 것이기 때문에 이 두가지 협력관계는 병행하여 기능을 수행하여야 할 것이다.

이상의 조건들은 일반적으로 동북아시아의 상황을 고려할 때, 다자간 안보협력체의 구성에 있어서 반드시 고려되어야 할 사항들이다. 그러나 이러한 사항들이 고려됨에도 불구하고 동북아시아에 있어서 다자간 안보협력체의 구성을 통한 평화체제의 구성에는 어려움이 상존하고 있다. 한국, 일본, 중국, 미국 그리고 러시아가 갖는 동북아시아에서의 이해관계는 안정과 평화의 보장이라는 기본적인 원칙에 있어서는 일치하고 있지만 기타 각각의 해당국가들과의 쌍무관계에 있어서는 이해관계가 상충하고 있기 때문이다. 특히 북한의 경우, 동북아시아의 안보환경의 변화에 가장 큰 변수로 작용하고 있으며, 비록 북한이 다자간 안보협력체의 구성에 참여한다고 할지라도 남·북한간의 한반도 문제에 대한 이해와 입장이 상이하기 때문에 그 실효성에 대하여는 미지수로 남게 된다.

그러나 이와 같은 다자간 안보협력체를 통한 동북아시아에서의 평화구조의 형성에 대한 어려움과 다양한 조건이 존재함에도 불구하고, 동북아시아에서 안보환경의 변화에 대한 가장 중요한 당사국인 한국은 다자간 안보협력체를 통한 평화체제의 구성에 대한 노력을 경주하고 있다. 한국은 당시 미국을 비롯한 주변국들이 그 구성에 대하여 회의적인 반응을 보였지만 1988년 노태우 대통령의 유엔 총회 연설에서 남·북한과 미국·일본·중국·소련이 참여하는 '동북아평화회의'의 창설을 주장하였고, 그 후 1992년 한·소, 한·중 수교가 이루어지고 한반도를 둘러싼 국제환경이 변화됨에 따라 유엔 총회에서 다시 주장하였고 역내 국가들의 긍정적인 반응을 유도할 수 있었다. 또한 1993년 5월 태평양경제협력회의의 총회에서 김영삼 대통령은 태평양시대의 도래에 따라 아시아·태평양 지역의 협력강화를 모색할 것과 역내 다자간 안보대화에도 적극 참여할 것이라는 입장을 제시하였고, 한승주 외무장관을 이를 보완하여 단시일내에 군비통제나 분쟁해결을 위한 안보협력체로 발전할 가능성이 적기 때문에 지역적 유사성이 있는 소지역단위의 동북아 안보협력체의 추진을 제시하였다.

이와 같은 한국 정부의 다자간 안보협력에 관한 관심은 다자간 안보협력체를 통하여 무엇보다도 북한의 핵문제를 포함한 한반도 안보문제의 안정적 관리와 긍정적인 통일환경 조성을 위한 주변국들의 협력을 유도할 수 있으며, 미국, 일본, 중국, 러시아 등 주변국들이 다자간 안보협력에 긍정적인 반응을 보임에 따라 이에 능동적으로 대처하고, 미·북한관계, 일·북한관계 그리고 미·일관계의 변화에 따라 조정될 수 있는 미국의 대한반도 정책과 동북아정책에 대한 사전 대비는 물론 일본과 중국의 군비 확충 움직임에 대한 안보상황의 변화에 대비하고, 아울러 다자간 안보협력체를 통하여 한국의 국제적인 역할을 증대 시킬 목적이 있다고 할 수 있다.

그러나 근본적으로 기존의 한국의 안보정책은 주한미군을 근간으로 한 한·미 안보협력에 기초하고 있다. 따라서 한국이 비록 동북아시아에 있어서 다자간 안보협력체의 구성에 찬성하고 적극적인 역할을 한다고 할지라도 한국은 미국과의 양국안보협력체를 다자간 안보협력체로 내치하지는 않을 것이다. 이는 앞에서 살펴 본 바와 같이 다자간 안보협력체가 내포하고 있는 성격과

역할을 고려할 때, 특히 불분명한 북한의 동북아시아 안보에 관한 태도로 인하여 한국이 선택하여야 할 입장이 분명하다고 할 것이다. 한국의 경우에 있어서 물론 북한이 다자간 안보협력체에 대하여 표면적인 찬성과 실질적인 반대를 하고 있으나, 다자간 안보협력체가 한반도 문제에 있어서 오히려 북한에게 유리하고 한국에게 불리한 상황을 제공하게 될 가능성도 있기 때문에, 비록 다자간 안보협력체가 구성된다고 할지라도 주한미군에 의한 한·미 안보협력관계는 지속되기를 원하고 있다. 그리고 한·미간의 양국안보협력은 다자간 안보협력체가 제기능을 발휘하지 못하고 느슨한 상태로 공전을 거듭하게 될 경우, 한반도의 안보와 위협으로 부터의 안정을 위하여 반드시 필요한 것이기 때문이다.

여기서 주한미군을 중심으로 이루어지고 있는 한·미 안보협력이 다자간 안보협력체의 성립을 통하여 동북아의 평화체제의 구성에서 차지하는 역할과 의미를 발견할 수 있을 것이다. 앞에서 살펴본 바와 같이 한반도의 안보와 동북아시아에 있어서 주한미군의 역할과 의미는 긍정적인 측면과 부정적인 측면이 공존하고 있다. 그러나 주한미군을 통한 한·미 안보협력은 한반도와 동북아시아의 평화와 안보환경의 유지와 조성에서 차지하는 의미는 그러한 부정적인 측면을 상쇄하고도 남음이 있다. 물론 탈냉전의 시기에 있어서 미국이 추구하고 있는 세계전략과 외교정책들이 냉전시기와는 다르게 수립되고 전개되고 있는 것은 사실이지만, 미국의 국익 보호의 측면에서만 보더라도 한국과 일본을 포함한 동북아시아의 위치와 의미는 유럽에 대한 미국의 이해관계에 비하여 적게 평가될 수는 없을 것이다. 따라서 비록 다자간 안보협력체에 대한 구상과 이를 통한 평화와 안정의 확보를 위한 노력이 지속적으로 추진되고 있지만, 그 역할의 한계와 비효율성의 면을 고려한다면 한·미간의 안보협력은 지속될 것이다. 그러나 변화되고 있는 국제환경에 따라서 주한미군의 성격과 구성은 수정되어 질 것이다.

따라서 앞으로 변화될 주한미군을 중심으로한 한·미 안보협력에 대한 가상의 시나리오를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 미국주도의 한·미 안보협력 시나리오: 이 시나리오는 현재 한·미 양국에 의하여 추진되고 있는 주한미군의 규모와 역할 등에 다소의 변경을 예상할 수 있으나 기본적으로 그 골격을 그대로 유지하는 협력관계를 의미한다. 즉 현재의 한미 연합 장위체제의 현상유지를 의미한다. 따라서 한반도가 한·미 연합군 사령부에 의하여 방위되고 전시 작전통제권도 연합사령관에 의하여 행사된다. 그러므로 주한미군의 골격은 그대로 유지되면서 한반도의 상황에 따라서 적절한 규모의 미군이 주둔하게 되며 한·미 연합방위전략의 목표 달성을 위하여 필요하면 미군이 증원될 수도 있다.

이 시나리오에 의할 경우, 한·미 안보협력은 다자간 안보협력체의 구성에 의한 평화체제를 위하여 일면에서는 강력한 역할을 담당하게 할 것이나, 다른 한면에 있어서는 다자간 안보협력체의 형성에 장애요인으로 작용하게 될 것이다. 즉, 한반도에서 발생할지도 모르는 위협사태에

대하여 미국은 주한미군을 통하여 강력한 방위와 안전의 보장 기능을 담당하게 되고, 이에 따라서 다자간 안보협력체의 구성은 한반도에서의 안전과 평화유지의 보장을 받게 되므로 다자간 안보협력체의 구성에 순기능을 할 것이기 때문이다. 그러나 주한미군의 방위력과 강력한 군사력에 의하여 동북아시아에서 한국이 갖는 상대적인 군사력의 증강은 다자간 안보협력체의 구성에 있어서 해당 국가들에 대한 전략적인 위협요인으로 작용할 수 있을 뿐만 아니라, 특히 북한은 기존의 주한미군에 대한 입장에 따라서 다자간 안보협력에서 한국의 입지 상승 등의 요인으로 인하여 다자간 안보협력체의 구성에 반대할 빌미를 제공하여 줄 것이다.

둘째, 한국주도의 한·미 안보협력 시나리오: 이 시나리오는 한·미가 한반도의 방위에 지속적인 관심과 협력을 유지하되 한반도의 방위에 대한 1차적인 책임은 한국군에게 일임함으로써 한국이 주도적인 역할을 담당하고 미군은 지원 및 증원역할에 중점을 둔다는 시나리오이다. 따라서 한·미 안보협력은 긴밀한 협조하에서 지속적으로 운영될 것이나, 한·미 양국간의 기능과 방위책임의 분담에 있어서는 본질적인 제조정이 이루어 질 것이다. 따라서 연합방위전략 내에서 미군의 역할 감소는 주한미군의 병력 수준과 전력 배합에 있어서 상당 부분 제조정되고 또한 대폭적인 철수가 이루어질 것이며, 주한미군은 위기시 신속한 증원이 가능하도록 이에 필요한 하부구조를 가추게 될 것이다. 아울러 위기시에는 한국과 미국과의 병력과 전력 규모에 따라 통합지위체제가 운영될 것이다.

두 번째 시나리오에 의하면 다자간 안보협력체에 대한 주한미군의 역할은 상당부분 능동적인 역할을 담당하게 될 것이다. 비록 주한미군이 첫 번째 시나리오와 같은 강력한 전투력과 방위력을 행사할 수는 없지만 한반도에서의 위기상황이 발발할 경우 신속한 대응을 할 수 있는 조치들이 마련되어 있기 때문에 다자간 안보협력체의 구성국들에 대한 일반적인 합의를 도출할 수 있을 것이다. 그러나 북한의 국지적인 도발이 발생하고 이에 따라서 안보의 위협이 전쟁 상황으로까지 전개되지 않는다고 하더라도 이에 대한 대응을 남·북한간 당사자간의 문제로 전가시킬 경우 나타날 안보 위협에 적절히 대응할 수 없기 때문에 발생하는 다자간 안보협력체에 대한 구성국에 위협과 불안감을 줄 수도 있다.

셋째, 지역적 방위안보 동맹에 의한 한·미 안보협력 시나리오: 이 시나리오는 주한미군을 한반도 방위라는 주 목적에 추가하여 한반도 주변지역에 대한 주한미군의 역할과 임무를 확대시키는 것으로, 주한미군은 한반도 방위라는 전략개념을 바탕으로 하되 한반도 주변지역의 사태에도 신속히 대응할 수 있도록 한국에 일부 병력을 주둔시킨다는 개념이다. 이 시나리오에 의하면 ① 전략개념과 작전상 소요에 따라서 주전투력을 미 본토에 주둔시켜 유사시에만 전개하도록 하고, 특수기능 전투력을 한반도에 상주시키는 미본토 전투력 중심형과, ②한반도 또는 지역적 사태에 대응이 가능한 일정 규모 정도의 미 전투력을 한반도에 주둔시키는 한반도 주둔 전투력 중심형, 그리고 ③한국군이 한반도 및 동북아 지역에 분산 배치된 미군과 긴밀한 연계 속에서 지역안전

을 도모하는 다수지역 분산형 이라는 전투력의 배합과 구조 및 형태를 가정해 볼 수 있다.

이 시나리오에 의하면 주한미군은 한반도의 안보만이 아니라 동북아시아 지역의 안보를 담당하여야 하기 때문에, 다자간 안보협력체의 구성에 있어서 실질적인 역할을 담당하게 될 것이다. 왜냐하면 주한미군의 전투력 중심이 어느 곳에 있다고 하더라도 한반도 및 동북아시아에서의 안보 위협이 발생할 경우, 주한미군과 연계된 미국의 전투력의 투입이 가능하기 때문이다. 또한 다자간 안보협력체의 경우 실질적인 전투력의 연합과 구성이 불가능하고 구성국간의 군사적 위협이나 안보 상황의 변화가 발생할 경우 이에 대한 실질적인 조치를 취하기가 어렵기 때문에 이 시나리오에 의한 한·미 안보협력체는 다자간 안보협력체의 구성에 있어서 큰 기능과 역할을 담당하게 될 것이다.

그러나 다자간 안보협력체는 구성국간의 합의를 바탕으로 하기 때문에 미국과 주한미군에 의한 군사력의 역할이 다자간 안보협력체의 구성국에 영향을 미칠 것을 고려하면 이 시나리오에 의한 한·미 안보협력체의 역할과 기능에 대한 각 구성국에 의한 합의를 도출하기란 실질적으로 어려울 것이다.

넷째, 정치적 동맹으로의 전환에 의한 한·미 안보협력 시나리오: 이 시나리오는 현재 이루어지고 있는 한·미 안보협력관계를 근본적으로 변화시키는 시나리오로서, 한국이 자국의 안보에 대하여 충분한 자신감을 가지고 이에 상당할 군사력의 확보를 전제로 더 이상 미국과의 현실적인 안보협력관계를 유지할 필요성을 느끼지 못할 상황을 고려한 시나리오이다. 따라서 이 시나리오에 의하면 한·간의 안보협력은 순수한 정치적인 의미에 국한될 것이며, 이를 지원하는 어떠한 형태의 군사적 상부구조는 존재하지 않게 됨을 의미한다. 그러므로 한·미간 안보상의 상호교류는 주로 변화된 형태의 한·미 상호방위조약에 입각한 고위급 정치적 안보협약의 형태를 취할 것이며, 이에 따라서 평상시의 연합방위계획은 사실상 종결되고 주한미군도 완전 철수하고 최소한의 군사고문단만이 주둔하게 될 것이다. 따라서 미국은 군사적인 측면 보다는 정치적인 의미에서 한국의 안보에 기여하게 되며, 전시의 지원여부도 사전에 합의된 협정과 체결을 통하여 시행되는 것이 아니라 실제적 사태의 발생에 따라 상호 합의에 의하여 결정될 것이다.

이 시나리오는 현실적으로 그 실행이 불가능한 것이다. 왜냐하면 북한의 위협과 동북아시아에서의 미국의 이해관계가 오히려 증대되고 있는 시점에서 이러한 시나리오의 실행은 미국의 한반도와 동북아시아에서의 실질적인 역할 상실과 영향력의 후퇴를 의미하는 것이기 때문이다. 아울러 이 시나리오에 의할 경우 한·미 안보협력은 정치적인 수준에 머물 것이기 때문에 실질적으로 다자간 안보협력체가 한·미간의 안보협력을 대신하는 결과를 초래하게 되어 양자간의 상호 보완의 기능은 상실되고 말 것이다.

이상에서 살펴 본 바와 같이 주한미군을 중심으로한 한·미 안보협력은 장래 국제환경의 변화와 미국과 한국의 안보역량 및 상황에 따라서 변화되어 갈 것이다. 그러나 각각의 시나리오

에서 볼 수 있듯이 한·미 안보협력이 어떻게 변화하더라도 한·미 안보협력관계는 다자간 안보협력체의 성립을 통한 동북아시아의 평화체제의 구성에 있어서 중요한 역할을 담당하고 있다. 따라서 동북아시아에서 다자간 안보협력체가 구성되고 다자간 안보협력체가 한반도를 포함한 동북아시아의 안보와 평화체제에 대한 주요한 기능을 담당하게 된다고 할지라도 한·미 안보협력관계는 지속될 것이며, 현재 북한의 핵개발과 대량살상용 무기의 지역내 확대억제 및 당면한 경제문제를 포함한 제문제의 해결과 주변국들과의 이해관계 조정에 있어서 중요한 배경으로 작용하게 될 것이다.

4. 맺는말

본 연구는 주한미군을 중심으로 전통적인 한·미 안보협력관계가 동북아시아의 평화체제의 구성에 있어서 갖는 의미를 다자간 안보협력체의 성립과 연관시켜 고찰한 것이다. 비록 본 연구의 성격 상 실증적인 연구가 이루어지지 못한 점이 단점으로 지적될 수 있으나, 한·미군사관계와 주한미군에 대한 검토 가능한 연역적 연구를 수행하였다. 따라서 본 연구는 그 동안 주한미군에 대한 긍정적 측면의 평가로부터 한·미 안보협력관계를 고찰한 연구들에 대한 보완 연구로서의 성격을 지닌다고 할 것이다. 그러므로 본 연구를 통하여 지적된 사항들은 한국이 앞으로 주한미군을 주축으로 전개해온 한·미 안보협력에 대한 보완과 제검토를 위하여 사용될 수 있을 것이다. 또한 한국이 현재 추구하고 있는 동북아시아에 있어서의 다자간 안보협력체의 구성에 있어서 한·미 안보협력과 동북아시아 다자간 안보협력체와의 관계를 설정하는데 필요한 실마리를 제공하여 줄 것이다.

그러나 이러한 자체 평가에도 불구하고 본 연구는 한·미 안보협력과 다자간 안보협력체와의 관계 속에서 한반도 문제의 해결을 위한 방안의 마련과 해결책의 모색에 있어서 구체적인 대안을 제시하지는 못하였다. 이는 북한의 한반도 문제에 대한 일관되지 못한 정책의 추구와 1996년 8월 발생한 잠수함을 동원한 부장공비의 남파 등 비정상적인 요소들의 개입이 항시 존재하고 있기 때문이기도 하다. 또한 한국과 미국간에 긴밀히 이루어지고 있는 안보협력에도 한계가 있기 때문이다. 즉 북한의 핵개발에 대한 대응에 있어서도 한국과 미국과의 이해관계가 사뭇 다르게 나타나고 있으며, 특히 북한이 협상과정에 있어서 취한 한국배제의 전략 등은 이러한 점을 드러내 주고 있는 것이다. 따라서 위에서 지적한 연구는 다른 기회를 통하여 구체적이고 실증적으로 반드시 해야될 과제로 남겨두겠다.

비록 본 연구가 실증적인 연구로서의 결과를 도출한 것은 아니지만, 본 연구는 앞으로의 한·미 안보협력과 동북아시아에서의 다자간 안보협력체의 구성에 노력을 경주하는 한국의 경우에 있어서 주한미군과 한·미 안보협력의 문제점과 보완점 그리고 다자간 안보협력체의 구성을 위한 정책의 개발에 있어서 일조할 수 있을 것이다.

北韓의 對美接近과 韓國의 對應方案

研究責任者：李 宗 宣(國會圖書館)

목 차

<요약문>	229
1. 머리말	231
2. 북한의 대미접근 배경	231
2.1 북한측 배경	232
2.1.1 탈냉전과 외교적 고립	232
2.1.2 탈냉전과 경제난 악화	233
2.1.3 생존전략으로서의 대미접근	235
2.2 미국측 배경	237
3. 북한의 대미접근 전개과정	238
3.1 제네바 합의문 타결	238
3.2 경수로 협상 타결	241
3.3 경수로 공급협정 및 부속 의정서 채택	244
4. 북한의 대미접근 효과 및 한계	245
4.1 북한의 대미접근의 효과	245
4.1.1 정치적 효과	245
4.1.2 경제적 효과	249
4.2 북한의 대미접근의 한계	252
4.2.1 북한측 요인	252
4.2.2 남북한관계	254
4.2.3 주변4강의 역학관계	256
5. 한국의 대응방안	261
6. 맺음말	268
※참고문헌	271

〈요 약 문〉

북한은 대미접근을 통하여 체제 안정을 바라고 있으나 이 과정에서 북한 내부로부터 나타날 수 있는 체제 안정에 주는 역작용은 어느 정도 감수할 준비가 되어 있으며, 그러한 희생의 대가로 한반도 주변국들로부터 경쟁적인 유화정책을 확보했다. 따라서 한국을 배제한 상태에서 대미접근을 이행할 수 있다면 제네바 합의문을 이행한다는 명목으로 경수로 건설이 완공되는 2003년까지는 대미관계를 유지할 수 있다.

이러한 맥락에서 북한으로서 가장 바람직한 상황의 전개는 대미·일 수교를 이룸으로써 경제적 및 정치적 난국을 타개하는 것이며, 최악의 상황은 제네바 합의를 파기하고 다시 그 이전의 상태로 복귀하여 핵무기 개발 계획을 추진함으로써 한반도에서 긴장상태를 지속시키는 것이다.

만일 전자의 상황이 도래한다면 한반도는 주변4강의 교차승인이 현실화됨으로써 한반도 문제에서 남북한이 독자적인 목소리를 낼 수 있는 기반이 약화되며, 주변4강의 대한반도 등거리 정책으로 인하여 북한의 대남 침공이나 북한의 붕괴 위험은 감소하는 반면 남북한 관계는 상당 기간 동안 긴장이 지속될 것이다. 이렇게 되면 한반도에서 현상(Status Quo)의 유지를 바라는 주변4강의 이해관계가 합일점을 찾는 대신 남북한 관계의 개선을 추구함으로써 궁극적으로는 통일한국을 바라는 한국의 이해관계는 상대적으로 그 중요성이 약화되는 결과를 낳게 된다.

반면 만일 후자의 상황이 도래한다면 북한의 자포자기식 대남 도발의 욕구를 부추김으로써 한국은 북한의 군사적 도발 방지에 최우선 순위를 두어야 하며, 한반도 주변4강은 북한의 붕괴로 인한 동북아에서 태동될 새로운 국제질서의 재편에 관심의 초점을 두게 될 것이기 때문에 한반도 문제에 대한 주변4강의 이해관계가 심각한 갈등을 보일 것이며, 한반도 문제에서 남북한 당사자의 입장이 주요한 변수가 될 것이다.

이러한 맥락에서 볼 때, 한국으로서는 정책적 선택, 즉 북한의 대미접근을 지원해야 하는가 아니면 억제해야 하는가의 기로에 선 셈이며, 이는 북한의 대미접근이 향후 한반도에서 통일을 달성하는 문제에도 관련이 있기 때문에 더욱 그 중요성이 크다고 할 수 있다.

먼저, 북한의 대미접근을 지원해야 하는 경우는 한국이 대북 경수로 지원에 있어 분담금의 적극적 지원 등 북한의 대미접근에 있어 우호적인 분위기를 조성한다는 것을 의미하는데, 이는 북한의 대남 군사적 도발의 억제 및 갑작스런 붕괴를 막는다는 한국의 목적을 충족시킬 수 있다는 점에서 바람직하지만 반면 북한의 생존 능력을 고양하고 나아가 한국과 대등한 능력을 갖출 수 있는 기회를 제공한다는 의미에서 통일한국의 수립에는 상당한 시간을 요하게 되는데, 한국이 이러한 우려를 받아들일 때 가능하다. 따라서 한국으로서 주변4강의 유화정책에 동조할 경우 이에 부수되는 긍정적 및 부정적 영향을 명확히 파악하는 것이 중요하다.

다음으로, 북한의 대미접근을 억제해야 하는 경우는 대북 경수로 지원 등에서 소극적 및 부정적으로 대응함으로써 그리고 미국의 대북접근을 남북한 관계개선과 연계시킴으로써 제네바

합의의 순조로운 진행을 막는다는 것을 의미하는데, 이는 북한의 대남 군사적 도발과 갑작스런 붕괴를 조장한다는 점에서 그리고 한국과 주변4강과의 외교적 갈등을 초래한다는 점에서 한국 으로서는 신중하게 고려해야 할 사안이다. 단지 한국이 이 방안을 모색해야 할 시점은 한반도 문제가 비·북수교로 진행되는 시점에서 북한이 여전히 한국배제 전략을 고수하여 남북한 관계 개선을 거부할 때, 북한이 핵무기 동결과 관련하여 제네바 합의문이 명시한 구체적 이행 의무 를 거부할 때, 그리고 한반도 주변4강의 대북 유화정책이 심화됨으로써 한국이 한반도 문제에 있어 심각한 고립감을 느낄 때이다.

북한이 대미접근을 추진하는 근본적인 배경에는 경제적 및 외교적 난국을 타개함으로써 체 제의 안정을 도모하는 것이며, 이를 위한 최선의 방안이 대미관계의 개선에 있다는 관점에서 만일 대미접근이 김정일 체제의 안정에 위해가 된다면 북한으로서는 언제든지 대미접근을 포기 할 수 있다는 논리의 전개가 가능하다. 그러나 대미접근을 포기할 경우 북한의 체제는 정치적 및 경제적 관점에서 대내외적인 곤경에 처할 것은 명백하다는 점에서, 북한의 대미접근을 통해 한반도 문제의 국제화는 심화되었다는 점에서, 그리고 북한의 핵카드를 이따 그 효용성이 상당히 상실되었다는 점에서 북한이 제네바 합의문 채택 이전의 상태로 복귀를 결정하는 것은 사실 상 쉽지 않은 실정이다.

이러한 맥락에서 한국으로서는 북한의 대미접근이 가져오는 단기적인 이해관계의 이득과 손 실을 떠나 중·장기적으로 북한의 대미접근이 한반도 통일에 미치는 영향을 고려하여 한국의 대 응방안을 모색하는 자세가 필요하다.

1. 머리말

탈냉전에 들어서면서 북한의 생존은 남북한만의 문제가 아니라 한반도 주변국들로부터 초미의 관심을 끄는 문제로 부각되었다. 아시아에서 남은 사회주의국인 중국 및 베트남은 경제 체제를 시장자본주의 체제로 전환하는 등 냉전 이후의 국제질서에 적응하기 위해 노력하고 있으나 북한은 체제 개방을 통한 생존을 추구하기 보다는 사회주의 체제의 고수를 대내외적으로 표명하면서 체제 개방에 대해서는 소극적으로 대처하고 있다. 북한이 이러한 소극적 전략으로서 탈냉전의 위기를 극복할 수 있는가 그리고 북한의 이러한 대처 방안에 이론적 기반을 제공해주는 논리는 무엇인가 등에 대한 논의는 북한 문제를 연구하는 학자 및 정책결정자에게 중요한 논리적 틀을 제공할 것이다.

북한의 생존전략이 중국 및 베트남과 근본적으로 다른 이유는 북한이 붕괴하는 것을 원하지 않는 한반도 주변4강, 즉 미국, 일본, 중국, 그리고 러시아가 있기 때문이며, 그것보다 더 중요한 것은 북한의 붕괴가 임박할 경우 북한의 지도층만큼이나 우려를 표명하고 있는, 그리고 북한이 자포자기식 대남 군사적 도발을 감행할 것을 우려하고 있는 한국이 있기 때문이다. 한반도 주변4강, 그 중에서 특히 미국은 소위 북한에 대한 연착륙(soft landing)을 통해서 북한의 입지를 강화시켜 주고 있고, 북한도 이를 이용하여 대미접근이라는 시도를 하고 있다.

탈냉전 시대에 있어 북한의 생존전략은 사회주의 국가들의 소멸로 인한 외교적 고립 및 경제적 난국을 극복하는 방안에 초점을 맞추고 있다. 북한이 겪고 있는 경제적 어려움은 북한내부로 부터 기인하는 것이 아니라 과거 사회주의 국가였던 중국과 소련 등으로 부터 받았던 혜택이 사라짐으로써 발생한 것이라고 볼 때 경제적 난국이 외교적 고립의 산물이라는 시각도 상당한 설득력을 더하고 있다. 이런 관점에서 보면 북한의 대미관계 개선은 경제적 및 외교적 난국을 한꺼번에 해결할 수 있는 방안이 될 수도 있다.

북한의 대미접근을 어떻게 평가해야 하는가? 본 논문은 탈냉전 시대에 있어 북한의 대미접근을 분석함에 있어 한반도 주변4강의 대북한 유화정책에 초점을 둬으로써 한국이 취해야 할 정책적 방안을 제시함에 그 목적을 두고 있다. 이를 위해 본 논문은 제2장에서는 북한의 대미접근을 분석함에 있어 북한과 미국의 배경을 살펴봄, 그리고 제3장에서는 북한의 대미접근이 구체적으로 어떻게 전개되었고 그 특징은 무엇인지를 설명하고, 제4장에서는 북한이 대미접근을 통해서 얻었던 정치적 및 경제적 효과를 분석하는 한편 북한의 대미접근을 제약하는 요인을 검토하며, 제5장에서는 이러한 분석을 바탕으로 한국이 취해야 할 대응방안을 모색하고자 한다.

2. 북한의 대미접근 배경

북한이 제네바 합의문의 채택 및 경수로 협상의 타결에 있어 지난 수십년간 지속해 온 대서

1. 머리말

탈냉전에 들어서면서 북한의 생존은 남북한만의 문제가 아니라 한반도 주변국들로부터 초미의 관심을 끄는 문제로 부각되었다. 아시아에서 남은 사회주의국인 중국 및 베트남은 경제 체제를 시장자본주의 체제로 전환하는 등 냉전 이후의 국제질서에 적응하기 위해 노력하고 있으나 북한은 체제 개방을 통한 생존을 추구하기 보다는 사회주의 체제의 고수를 대내외적으로 표명하면서 체제 개방에 대해서는 소극적으로 대처하고 있다. 북한이 이러한 소극적 전략으로서 탈냉전의 위기를 극복할 수 있는가 그리고 북한의 이러한 대처 방안에 이론적 기반을 제공해주는 논리는 무엇인가 등에 대한 논의는 북한 문제를 연구하는 학자 및 정책결정자에게 중요한 논리적 틀을 제공할 것이다.

북한의 생존전략이 중국 및 베트남과 근본적으로 다른 이유는 북한이 붕괴하는 것을 원하지 않는 한반도 주변4강, 즉 미국, 일본, 중국, 그리고 러시아가 있기 때문이며, 그것보다 더 중요한 것은 북한의 붕괴가 임박할 경우 북한의 지도층만큼이나 우려를 표명하고 있는, 그리고 북한이 자포자기식 대남 군사적 도발을 감행할 것을 우려하고 있는 한국이 있기 때문이다. 한반도 주변4강, 그 중에서 특히 미국은 소위 북한에 대한 연착륙(soft landing)을 통해서 북한의 입지를 강화시켜 주고 있고, 북한도 이를 이용하여 대미접근이라는 시도를 하고 있다.

탈냉전 시대에 있어 북한의 생존전략은 사회주의 국가들의 소멸로 인한 외교적 고립 및 경제적 난국을 극복하는 방안에 초점을 맞추고 있다. 북한이 겪고 있는 경제적 어려움은 북한내부로 부터 기인하는 것이 아니라 과거 사회주의 국가였던 중국과 소련 등으로 부터 받았던 혜택이 사라짐으로써 발생한 것이라고 볼 때 경제적 난국이 외교적 고립의 산물이라는 시각도 상당한 설득력을 더하고 있다. 이런 관점에서 보면 북한의 대미관계 개선은 경제적 및 외교적 난국을 한꺼번에 해결할 수 있는 방안이 될 수도 있다.

북한의 대미접근을 어떻게 평가해야 하는가? 본 논문은 탈냉전 시대에 있어 북한의 대미접근을 분석함에 있어 한반도 주변4강의 대북한 유화정책에 초점을 둬으로써 한국이 취해야 할 정책적 방안을 제시함에 그 목적을 두고 있다. 이를 위해 본 논문은 제2장에서는 북한의 대미접근을 분석함에 있어 북한과 미국의 배경을 살펴봄, 그리고 제3장에서는 북한의 대미접근이 구체적으로 어떻게 전개되었고 그 특징은 무엇인지를 설명하고, 제4장에서는 북한이 대미접근을 통해서 얻었던 정치적 및 경제적 효과를 분석하는 한편 북한의 대미접근을 제약하는 요인을 검토하며, 제5장에서는 이러한 분석을 바탕으로 한국이 취해야 할 대응방안을 모색하고자 한다.

2. 북한의 대미접근 배경

북한이 제네바 합의문의 채택 및 경수로 협상의 타결에 있어 지난 수십년간 지속해 온 대서

방 강경정책을 포기하고 미국과의 관계개선에 나선 근본적인 배경은 무엇인가? 그리고 미국으로서도 전통적인 한·미동맹 관계를 훼손할 수 있는 북한의 대미접근을 허용한 배경은 무엇인가? 이러한 문제를 분석하기 위해서는 탈냉전이 가져온 동북아 및 세계적인 국제질서의 변화라는 맥락, 그리고 그러한 변화가 북한과 미국의 국내정세에 미친 영향을 분석하는 것이 우선될 필요가 있다.

2.1 북한측 배경

북한은 탈냉전 시대에 들어서면서 직면한 외교적 고립과 경제난을 타개하기 위해 대미접근을 통해 체제 안정을 추구했다. 그러나 이러한 정책은 체제의 개방과 한국과의 관계 개선을 필수적으로 요구한다는 점에서 북한의 딜레마가 있다.

2.1.1 탈냉전과 외교적 고립

전통적인 동북아 냉전구조는 중·소·북한의 북방삼각체제와 미·일·한국의 남방삼각체제로 특징지어졌으며, 각 체제내의 국가들간에는 기본적인 인식의 차이가 없는 것으로 간주되어 형성되었다. 그러나 냉전시대에 있어서도 북방삼각체제에서 1960년대의 중·소분쟁과 1970년대에 있었던 중국의 대미·일 수교 등 중·소·북한의 관계는 변화가 없었던 것은 아니지만, 1980년대 중반 등장한 고르바초프의 개혁·개방정책으로 표출된 신사고 외교정책 및 그 이후에 전개된 소련의 해체 등은 양 삼각체제를 근본적으로 혼들어 놓기에 충분했다.

이러한 탈냉전의 국제질서가 북한 외교정책에 영향을 주는 대내외적 환경 요인은 이전의 냉전 상황과 비교하여 보면 급격한 변화를 보이고 있다. 1980년대 후반 소련의 영향을 받은 동유럽 국가들의 개혁은 점점 가속화되어 다당제, 자유선거 체제 그리고 자본주의의 시장경제를 도입하게 됨으로써 사실상 1990년말까지는 모든 동유럽 국가들이 공산주의 통치의 종말을 고했다. 이러한 동유럽 공산국가의 몰락은 북한의 체제존립을 간접적으로 예견하는 것으로서 북한에 준 충격은 실로 심각했다. 그 후 잇달아 전개된 독일의 통일, 소련방의 붕괴 등으로 인하여 북한은 냉전적 국제질서가 근본적으로 재편될 수 밖에 없는 상황과 이로 인한 한반도를 둘러싼 4강체제의 역학구조의 변화를 현실적으로 인식하게 되었다.

특히 사회주의권의 변혁으로 인한 한국과 소련과의 수교(1990년 9월) 및 한국과 중국과의 국교정상화(1992년 8월) 등은 북한의 입장에서 볼 때 국제질서의 재편이 지극히 불리한 방향으로 진행되고 있다는 것을 의미했다. 냉전 시대에는 북한은 대내외적 곤경을 중·소의 경제 및 군사 원조에 의지하여 극복하여 왔으나 탈냉전 시대에는 더 이상 양국으로부터 원조에 의존하는 데는 한계에 봉착하게 되었다. 특히 러시아는 사회주의 이념에 기초하기 보다는 상호이익에 근거하여 대북한 외교를 전개하고 있기 때문에 러시아로부터 북한에 수입되는 석유, 석탄, 그리고

생산시설 등은 1990년대 들어서면서 급격히 감소했으며 또한 1961년 체결된 러·북동맹조약은 실질적으로 그 효과를 상실한 처지가 되었다.³³²⁾ 이런 점에서 러시아는 더 이상 북한의 우방국으로서 역할을 하지 못하고 있는 실정이다.

한편 중국도 사회주의 체제를 고수하고는 있지만 한국과 수교를 한 이상 북한을 무조건 지지를 한다는 것은 기대하기 곤란한 형편이다. 그 배경으로서 첫째, 북한의 전략적 중요성이 과거와는 달리 상대적으로 감소했다는 점, 즉 중국과 북한은 탈냉전에 들어서면서 공동의 적이 소멸한 시점에서 각자의 국익과 이해의 득실에 의해 한반도에서 급격한 현상파괴가 없는 한 최소한의 선린관계를 유지하는 정책을 추구한다는 점에서 중국은 실리적 외교로 전환하고 있다는 점을 들 수 있다. 둘째, 남한과 중국 양국간에 점증하는 상호의존도와 보완성은 자연히 양국간 안보상의 공동인식을 확대하게 되고 이에 따라 중국의 대북한 군사 및 안보상의 협력관계 강화 필요성은 상대적으로 감소할 수 밖에 없다는 관점을 들고 있다.³³³⁾

이러한 맥락에서 보면 러시아와 중국은 대북한정책을 추진함에 있어 냉전 시대와는 달리 이념적인 변수가 더 이상 중요한 역할을 하지 못하는 상황에서 한국의 입장을 고려해야 한다는 부담을 갖고 있다는 점에서 피상적인 이해관계의 일치성을 보이고 있다. 그러나 중국으로서는 북한이 안보체제상 중대한 완충지대 역할을 하기 때문에 북한의 체제붕괴를 원하지 않고 있는 반면 러시아는 경제적 이익의 우선주의에 입각하여 행동하기 때문에 안보상 이해관계가 중국만큼 심각하지 않다는 데 차이를 보이고 있다.³³⁴⁾

따라서 탈냉전의 상황에서 북한에 대한 외교적 지지는 중국을 포함하여 베트남, 쿠바 등 사회주의 국가들 몇몇 뿐인 셈이다. 과거 냉전 시대와 비교해 보면 북한을 둘러싼 국제정세는 급격히 악화되었다고 할 수 있다.

2.1.2 탈냉전과 경제난 악화

사회주의 국가들의 붕괴는 북한에 이념적 및 외교적 타격을 가했을 뿐 아니라 원자재, 식량

332) 1961년 7월 평양에서 체결된 러·북동맹조약은 공식 명칭이 '러·조 우호협력 및 상호원조조약'으로서 동 조약의 제1조에 의하면, 한반도에서 분쟁이 발생할 경우 러시아는 북한을 지원한다고 되어 있는데, 탈냉전에 들어서면서 이 규정을 해석함에 있어 러시아는 자동적 개입이 아니라 북한이 도발하지 않은 경우에 한정하고 있다. 더 나아가 러시아는 러시아 법률과 국제적 공약에 의해 제공되는 모든 절차를 적절히 고려한 후 러시아 자신의 정보와 상황 분석에 근거하여 이 문제에 대한 결정을 내릴 것이라고 공언했다. 이 점에 관해서는 Mikhail L. Titarenko, "Korean Peninsula in the System of Russia's National Interests," *Sino-Soviet Affairs*, Vol. 64 (Winter 1994/95), pp. 65-66 및 고재남, 『러시아의 대북한 정책과 한국의 대응』 정책연구시리즈 95-8 (외교안보연구원, 1996. 6), pp. 39-43 참조.

333) Weixing Hu, "냉전 이후 중국의 안보전략과 한반도에 대한 의미," 『전략연구』 제2권 (1994. 6), pp. 16-19.

334) 외교안보연구원, 『1996년도 국제정세 전망』 (1995), p. 12.

등의 수급에 결정적인 영향을 줌으로써 북한경제에 현실적인 타격을 가했다. 북한의 경제성장률은 -3.7%(1990년), -5.2%(1991년), -7.7%(1992년), -4.2%(1993년), -1.8%(1994년) 및 -4.6%(1995년)로서 6년째 연속 마이너스 성장을 기록함으로써 사실상 북한경제는 회복하기 어려운 상황에 도달했다.³³⁵⁾ 한편 대외거래는 1991년 소련을 비롯한 사회주의 국가들의 붕괴 이후 그 규모가 급격히 줄어들었으며 1994년도에도 이같은 추세는 계속되어 무역규모가 21억달러(남한의 1/94 수준)에 그쳤다는 사실은 북한의 경제난이 장기적인 침체난에 접어들었으며 구조적으로 회복하기 지극히 어렵다는 사태의 심각성을 현실적으로 보여준다고 하겠다.³³⁶⁾ 특히 한국의 대소련 관계 개선(1990) 및 구소련의 붕괴(1991)는 북한의 경제를 결정적인 파국으로 몰고갔다. 1990년 이전까지 북한의 대소련 의존도는 매년 평균 15억달러 정도로서 총수입액의 2/3에 해당되었으나 1991-1992년에는 매년 2억달러 정도로 격감하고 총수입액의 1/8정도를 차지하게 되었다.³³⁷⁾

그러면 이러한 경제난의 심각성은 어디에서 연유하는가? 첫째, 이미 동유럽에서도 실패로서 경험한 바 있는 중앙계획식 북한경제가 안고 있는 구조적 비효율성을 들 수 있다. 사회주의식의 경제 운용은 집단 소유와 분배에 근거하기 때문에 각 개인의 생산 의욕을 고취시키지 못함으로써 경제성장률의 저하는 이론적으로도 예상되어 왔다. 둘째, 수송과 전력 등 사회간접자본 시설에 대한 투자 미비로 말미암아 원자재나 완성된 상품의 공급은 어렵게 되었고 경·중공업에 에너지를 충분히 공급하지 못함으로써 산업시설을 활용할 수 없어 경제성장은 둔화될 수 밖에 없었다. 셋째, 냉전시대의 후원자였던 중국과 소련은 자체적 경제난과 대북한 이념적 혈맹관계의 약화로 인하여 과거 구상무역의 형태로서 북한에 공급하던 원유공급을 감축하고 1990년대 들어서서 무역거래시 경화결제를 요구했다. 넷째, 이러한 경제적 요인외에 북한의 경제를 더욱 악화시킨 것으로서 과도한 국방비 지출을 들 수 있고 이데올로기와 정치가 경제보다 우선하는 북한에서 특히 주체사상의 고수로 인한 외국자본과 기술의 유입은 지극히 어려운 실정이었다.

335) 북한은 1990년대 이전에는 한국에 비해서는 상대적으로 높지는 않았지만 경제성장률은 마이너스 성장을 기록하지 않았다. 1985년부터 1989년까지 북한의 경제성장률은 2.7%(한국 7.0%, 1985년), 2.1%(한국 12.9%, 1986년), 3.3%(한국 12.8%, 1987년), 3.0%(한국 12%, 1988년), 그리고 2.4%(한국 6.7%, 1989년)를 기록한 바 있다. 한국무역협회, 『주요북한경제지표 1995』, p. 5 및 외교안보연구원, “미국의 대북한 경제제재 : 완화 가능성과 의미,” 『주요국제문제분석』 (1996. 7. 3), p. 8 참조.

336) 1994년도 남북한 주요경제 지표 비교에 관해서는, 한국은행, “1994년도 북한 GNP 추정결과,” 『연합통신 주요자료전문집』, 제71호 (1995), pp. 34-42 참조.

337) 한편 북한의 대중·일 수입현황을 살펴보면 1986년부터 1990년까지 매년 북한은 중국으로부터 평균 3억5천만 달러를 수입했으며 1991-1992년 중에는 평균 5억8천만 달러로 오히려 증가하고 있다. 반면 북한의 대일본 수입은 1986-1992년 동안 매년 평균 2억3천달러 정도로서 큰 변화볼 보이지 않고 있다. Chong-Sik Lee, “Prospects for North Korea,” Paper Prepared for the International Workshop “The Durability and Direction of the Four Remaining Socialist Countries: China, Vietnam, Cuba and North Korea” by the Korean Association of International Studies and the Research Institute for National Unification, May 27-28, 1994, Seoul, Korea, pp. 5-6 참조.

이런 점에서 보면 북한의 경제난은 일시적이기 보다는 만성적인 현상으로서 구소련의 와해가 촉매제로 작용했다는 것을 알 수 있다.³³⁸⁾

북한으로서는 악화된 경제를 살리지 않고는 북한 내부의 불만을 해소할 수 있는 방안은 사실상 존재하지 않으며 경제난 극복은 미국과 일본의 자본과 기술의 도입을 통한 북한의 개방화와 직접적인 연관이 있다고 할 수 있다.³³⁹⁾ 이러한 상황에서 북한은 대서방접근을 현실적이며 또한 유일한 대안으로서 고려할 수 밖에 없었다.

그러나 문제는 북한의 경제난을 해결하기 위한 북한의 개방화는 북한체제의 존립에 역작용을 줄 수 있다는 데 있다. 왜냐하면 경제난 해결을 위한 개방정책은 단기적으로 북한의 경제에 긍정적으로 작용하겠지만 적어도 중·장기적으로는 그동안 폐쇄정책을 고수해 온 북한 체제를 일거에 와해시킬 수도 있는 계기를 제공함으로써 ‘수술은 성공했지만 환자는 사망한’ 상황으로 진행될 수 있기 때문이다. 북한은 미국 등 대서방국가들과의 관계 개선의 불가피성을 인식하고 있지만 이로 인해 파생할 수 있는 내부적 체제 붕괴의 요인을 없앨수 있는 방안을 쉽게 찾을 수 없다는 점에서 딜레마를 겪고 있다.

2.1.3 생존전략으로서의 대미접근

1990년대 초반 북한은 동유럽 사회주의권의 몰락을 그들이 자본주의식의 시장경제를 도입했을 뿐 아니라 정치체제의 민주화도 함께 수용했기 때문에 사회주의 국가로서 존립 기반을 상실할 수 밖에 없었다고 평가하고 사회주의 체제를 위태롭게 할 수 있는 자본주의 방식의 도입을 거부함으로써 처음부터 정치적 개혁을 봉쇄하겠다는 체제 유지에 대한 강한 집착을 드러냈다. 동유럽과 북한의 큰 차이는 동유럽과는 달리 북한에는 조직적 저항세력이 존재하지 않으며 또한 중국이라는 인접동맹국이 있기 때문에 경제난이 심각하더라도 체제붕괴를 우려하지 않고 독립주의식의 외교정책이 어느 정도 효과를 거둘 수 있다는 점이다.³⁴⁰⁾

그러나 북한이 주체사상에 입각한 ‘우리식 사회주의’의 강화로써 경제난을 대처하는 것은 단기적인 처방일 뿐이며 장기적으로 대서방 관계, 특히 대미관계 정상화에 의한 개방만이 해결책이 될 것이다. 미국과 일본으로부터 기술과 자본의 도입에 의존하지 않는 한 북한의 경제난은 본질적으로 해결되기 어려운 실정이다.

그러면 북한의 대미접근이 미국으로부터 호의적인 반응을 얻기 위해서는 어떠한 조건을 충

338) 이정식, “최근북한정세,” 『1992년도 외국전문가초청 세미나보고서(I)』 (외교안보연구원, 1992. 8), pp. 73-74 참조.

339) 북한으로서는 미국보다 일본에 접근하는 것이 현실적으로 더 이득이 많다는 주장도 있다. 서대숙, “북한의 외교정책과 일본,” 『월간 통일경제』 제4호 (1995. 4), pp. 83-84.

340) Chong-Sik Lee, “Prospects for North Korea,” pp. 11-13.

죽시켜야만 하는가? 미국은 북한에 자본과 기술을 제공함에 있어 한·미동맹으로 결속된 한국의 입장을 고려하지 않을 수 없는 상황이기 때문에 북한으로서는 대미접근을 순조롭게 진척시키기 위해서는 남북한 관계의 개선이 선결요건으로 등장했다.

탈냉전 시기에 들어서면서 북한의 대남정책은 온건화되었다는 것이 큰 특징이라고 할 수 있다. 특히 1991년 5월 남북한의 유엔 동시가입과 1990년 이후 수차례 걸친 남북고위급회담의 개최 결과 1991년 12월 타결된 '남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서'는 북한의 유연성을 드러낸 상징적인 정책의 변화로서 특징지워진다.³⁴¹⁾ 북한의 대남정책이 지향하는 주타겟은 미국이며 북한은 대미관계 개선이라는 목표를 향해 진행되는 과정에서 미국의 대북한 적대감을 해소시킬 분위기 조성을 위하여 대남 유화정책의 필요성을 절실히 느끼고 있었다.³⁴²⁾

한편 남북관계의 개선에도 불구하고 기대했던 미국의 대북한 접근은 이루어지지 않음에 따라 북한은 대남관계를 일방적으로 단절하고 소위 '핵카드'에 의해 미국과의 직접 협상에 나섰으며, 이는 탈냉전 시대에 있어서도 북한의 대남정책은 본질적으로 크게 바뀌지 않았음을 시사했다. 따라서 북한의 대남정책에 있어 변화는 일종의 유인책으로서 미국의 대북한 관계가 본격적으로 개선되면 북한의 대남관계는 더 이상 중요성을 갖지 못하게 될 소지가 있다.

북한은 대남정책의 변화를 통하여 미국의 대북한 접근을 유도하자 못했기 때문에 더 이상 대남한 온건정책의 추구는 이득보다 손실을 많이 준다고 판단하고 1992년 후반부터 남북한관계를 교착상태로 두는 대신 이후 미국과의 직접협상 방식을 택했으며, 그 수단으로서 1993년 3월 핵확산금지조약(NPT)으로부터 탈퇴라는 '미량끝 전략(brinkmanship strategy)'을 시도했다. 북한이 이용한 핵카드는 탈냉전에 들어서서 새로운 국제질서로의 제편에 있어 미국의 동아시아 및 세계전략과도 밀접히 관련되어 있기 때문에 약소국이 강대국을 상대로 협상테이블에서 맞대응할 수 있을 정도로 그 효용성은 충분히 발휘되었다.³⁴³⁾

한편 1994년 7월 김일성 사망 이후에도 북한이 대미관계 개선에 적극적인 태도를 보이는 배경에는 경제난과 외교적 고립을 극복하는 것 외에 김일성 사망 이후 불안해 진 김정일 체제를 조기 안정시키려는 의도가 있다고 파악할 수 있다. 북한측 인사들이 미국 등 서방국가의 대표들을 만나 회담하는 모습을 보여주는 것은 북한에 대한 대외적인 승인의 의미도 부여할 수 있을 뿐만 아니라 대내적으로 정당성을 확보할 수 있는 계기를 마련해 준다는 점을 인식할 필요가 있다. 더구나 대미관계에서 대등한 협상을 전개했다는 사실은 북한으로 하여금 대남관계에

341) 북한의 대남정책에 있어 이같은 변화를 대미접근과의 연계속에서 분석하는 주장에 관해서는 전인영, "외교정책 결정구조와 과정 및 개방의 분석: 특정사례분석," 「사회과학과 정책연구」, 제15권, 2호, (1993. 6), pp. 114-117 및 김용호, "남북기본합의서 채택과정과 북한의 정책결정구조," 「사회과학과 정책연구」, 제15권, 2호 (1993. 6), pp. 162-169 참조.

342) Chong-Sik Lee, "Prospects for North Korea," p. 13.

343) 윤덕민, "핵무기 개발을 둘러싼 북한의 생존 및 협상전략," 「외교」, 제27호 (1993. 9), pp. 22-24.

서 자신감을 불어넣을 수 있는 계기를 마련해 주었다.

2.2 미국측 배경

미국으로서 북한의 대미접근을 용인한 배경은 무엇인가? 첫째, 미국은 북한의 핵무기 개발을 효과적으로 차단하지 못할 경우 북한이 동북아시아의 국제정치적 역학관계에 부정적인 영향을 줄 수 있다는 점을 우려했다. 특히 북한 핵무기 보유는 일본을 자극하여 군사적 대응능력을 제고시킬 것이며, 일본의 군사 대국화는 또한 중국의 경제 개방화에 차질을 줄 수 있다. 더구나 북한의 핵무기 보유가 인정될 경우 초래될 남북한의 군사적 불균형 심화는 미국으로 하여금 한국에 대해 재래식 무기의 증강 및 핵우산의 강화 등을 우선적으로 요구할 것이며, 이는 탈냉전 시대에 미국내에서 일어나고 있는 국방비 삭감 분위기와 맞물려 있기 때문에 쉽게 해결되기 어려운 상황이다.³⁴⁴⁾

그러나 더 중요하게 지적되어야 할 점은 미국은 더 많은 군사비를 동북아에 투자한다고 해도 일본과 중국이 군사 대국화를 지향한다면 탈냉전 시대에 미국이 향유하고 있는 군사적으로 유일한 강대국의 지위가 약화될 수 있기 때문에 북한의 핵무기 보유는 반드시 막아야 한다는 필연성이 미국의 대북한 접근 배경에 깔려있었다. 이와 더불어 미국은 군사적 사안보다 경제적인 이해관계가 우위를 차지하고 있는 탈냉전의 국제 질서속에서 적어도 안보문제의 중요성을 지속적으로 부각시켜야만 미국의 우월적 리더십이 발휘된다는 관점에서 북한 핵문제는 미국으로서 바람직스러울 수 있다는 이중적인 특성은 북한의 요구에 대해 유화적일 수 밖에 없는 미국의 입장을 잘 설명한다고 할 수 있다.³⁴⁵⁾

둘째, 미국은 북한의 핵무기 개발이 용인된다면 1970년대 등장했던 세계적인 핵확산 운동이 재발할 수 있다는 점을 우려했다. 1991년 미국이 이라크의 핵무기 보유를 사전에 저지하기 위해 걸프전에 참전했을 정도로³⁴⁶⁾ 핵확산 방지는 탈냉전 시대에 있어 유일한 군사 강대국인 미국의 관심사임을 고려해 볼 때, 미국은 핵확산을 저지할 수만 있다면 북한의 요구를 가능한 한

344) 특히 핵우산과 관련하여 지적되는 것은 탈냉전 시대의 지역적 분쟁에 있어 미국의 관심은 소련이 배후에 있었던 냉전 시대와는 달리 제1차적 이해관계가 있는 것으로 평가될 수 없기 때문에 미국 핵무기 위협의 신뢰성 상실과 부적절성은 현저하게 드러났다. 따라서 동맹국들은 핵우산에 의존하기 보다는 핵무기에 대한 직접 보유 의욕이 높아지게 되었다. 이 점에 관해서는 Charles T. Allan, "Extended Conventional Deterrence: In From the Cold and Out of the Nuclear Fire," *The Washington Quarterly*, Vol. 17, no. 3 (Summer 1994), pp. 208-214 참조.

345) 박재규, 『북한 핵문제와 남북한 관계의 전망과 대응』, 연구보고서 94-1(No. 11) (경남대 극동문제연구소, 1994. 5), p. 16.

346) 만일 1991년 걸프전이 아니었다면 1994년 초에는 이라크가 핵국가가 되었을 것이라는 주장이 제기되었다. 이 점에 관해서는 Leonard S. Spector, "Neo-Nonproliferation," *Survival*, Vol. 37, no. 1 (Spring 1995), p. 73 참조.

수용할 수 밖에 없었다.

셋째, 북한이 핵무기 개발 위협을 통한 비랑끝 전략을 시도하지 않았더라도 탈냉전 시대에 있어 미국의 대북한 접근은 충분히 예상될 수 있다. 미국은 대북한 접근을 통해서 북한, 나아가서 한반도에 영향력을 행사하려는 중국과 일본의 역할에 제동을 걸 수 있다. 미국으로서는 북한의 고립시킴으로써 동북아에서 불필요한 긴장을 지속시키는 것 보다는 오히려 북한을 미국이 주도하는 협상태이블로 나오게 함으로써 향후 미국의 대중·일 외교에서 지렛대로 삼을 수 있다는 전략적 고려가 작용했다. 게다가 북한의 시장이 개방될 경우를 대비하여 북한의 시장을 선점할 수도 있다는 다목적의 계산을 했기 때문에 미국은 대북한 유화정책을 견지하고 있다.³⁴⁷⁾

이러한 미국의 시각은 한국의 대북한 유화정책과 비슷한 일면을 보여주었다. 한국으로서는 북한이 급박하게 붕괴될 경우 도래할 엄청난 통일비용을 고려해 볼 때 북한이 대외적으로 개방하여 자본주의식 생활에 어느 정도 적용한 후에 통일이 이루어 진다면 한국이 지불해야 할 통일비용을 최소화할 수 있다는 생각을 갖고 있다. 이러한 관점은 점진적인 개방을 통하여 북한을 국제사회의 일원으로 나서게 하려는 노력을 하게 되고, 급작스런 개방이나 폐쇄정책의 추구는 상황의 예측을 불명확하게 하기 때문에 북한을 자극할 수 있는 사안에 대해서는 신중한 태도를 취하게 한다. 이러한 논리의 기저에는 한반도 통일은 한국이 북한을 흡수하면서 이루어지며 상당한 기간동안 남북한은 현상(Status Quo)을 적어도 유지하면서 북한의 체제 변화를 유도해야 한다는 논리가 내포되어 있다.

3. 북한의 대미접근 전개과정

미국은 북한이 핵확산금지조약에서 탈퇴(1993년 3월)함에 따라 북한핵 문제를 해결하기 위한 방안으로서 미·북 고위급회담에 본격적으로 착수했다. 이후 미·북 고위급 회담은 3차에 걸쳐 진행되었으며, 북한과 미국 양국이 마침내 제네바에서 미·북 기본합의문에 서명(1994년 10월)함으로써 일단 결실을 맺게 되었다. 그리고 이후 북한은 기본합의문을 순조롭게 진척시키기 위해 미국과 경수로 협상을 타결(1995년 6월)했으며, 경수로 공급협정에 서명(1995년 12월)하고 동 협정의 이행을 위한 부속 의정서 타결도 순조롭게 진행시키는 등 대미접근을 지속적으로 경주하고 있다.

3.1 제네바 합의문 타결

미국과 북한은 1994년 10월 21일 제네바에서 기본합의문에 서명함으로써 북한이 핵확산금지조약 탈퇴를 선언한 이후 약 19개월간 지속되어 온 북한 핵문제는 일단 해결의 실마리를 잡은

347) 박재규, 『북한 핵문제와 남북한 관계의 전망과 대응』, pp. 17-18.

바 있다. 제네바 합의는 북한에 대해 경수로, 중유, 그리고 대미관계 개선이라는 정치·경제적 보상을 제공하는 대신에 북한으로 하여금 플루토늄 생산능력의 포기과 국제원자력기구(IAEA) 핵안전조치협정의 완전한 이행을 약속하도록 했다는 점에서 그 특징을 찾을 수 있다.

제네바 합의문은 미국이 북한핵 동결을 확보하는 댓가로 북한에 미·북관계 개선을 보장하는 각서의 의미를 함축하고 있기 때문에 제네바 합의가 순조롭게 이행된다면 약 10년후 과거 핵을 포함한 북한의 핵투명성은 확보될 수 있다.

그러나 제네바 합의문은 북한에 대한 경수로 지원 문제와 북한핵 문제의 중국적 해결을 연계하고 있다는 점이 특징이다. 향후 약 10년간의 합의문 이행계획표에 의하면 먼저, 북한은 기본 합의문 서명 이후 1개월 내에 흑연감속로와 관련한 시설 등을 동결하는 한편 경수로공급계약 체결시 비동결시설에 대한 IAEA사찰이 재개되고 다음으로, 경수로 사업의 상당부분 완료시 그러나 핵심부품이 인도되기 이전에 핵안전조치협정과 관련한 모든 조치를 이행하며 마지막으로, 경수로 건설 완공시 핵동결 시설을 해체한다는 것이다.

이런 점에서 볼 때 제네바 합의문에 의하면 경수로 지원의 진척 상황에 따라 북한 핵의 투명성은 단계적으로 확보된다는 것을 의미한다. 다시 말하면 경수로 지원에 대한 진척 상황이 순조롭게 진행되지 않으면 북한은 핵동결의 의무, 즉 특별사찰, 핵시설 해체 등의 합의사항 이행을 하지 않아도 된다는 것을 함축하고 있다.

따라서 만일 제네바 합의가 이행된다면 중국적으로 북한 핵문제 해결을 볼 수 있지만 합의 도달보다 합의 이행에 더 많은 노력이 요구될 것이라는 주장과 함께 회의적인 시각도 폭넓게 자리하고 있다.

북한 핵문제의 중국적 해결에 대해 비판적 시각은 북한과의 합의가 제네바 합의 이전에도 몇 번 있었지만 북한은 한번도 이행을 하지 않았다는 점³⁴⁸⁾ 그리고 제네바 합의와 관련하여 합의 이행에 있어 관건이 되는 경수로 지원 문제에 대한 구체적인 언급이 명확히 규정되어 있지 않다는 점을 지적하고 있다. 제네바 합의에 의하면 북한 핵문제는 경수로의 공급 및 건설 진척에 따라 점진적으로 해결되게 되어 있기 때문에 경수로 사업이 순조롭게 진행되지 않을 경우 특별사찰, 핵시설 해체 등의 합의사항은 이행하지 않아도 되도록 북한에 재량을 부여하고 있다.

한편 김일성 사망 이후 약 3개월만에 이루어진 제네바 합의는 미국으로서는 상당한 양보를 한 것으로 평가할 수도 있지만 북한핵 문제가 일단 타결의 실마리로 나아간다는 의미에서 북한으로서는 소위 핵카드의 효용성을 상당히 감소시킨 결과를 낳았다.³⁴⁹⁾ 이러한 인식은 북한이 핵

348) 북한과의 합의 이행에 대한 회의적인 시각은 첫째, 미국과 소련의 압력에 의해 북한이 NPT에 서명하여 비핵화에 합의했을 때 (1985. 12) 둘째, 남북한간에 한반도 비핵화 공동선언에 합의 했을 때 (1992. 12) 셋째, 북한이 NPT의무인 IAEA 핵안전조치협정에 서명하여 IAEA 핵사찰을 받아들일겠다고 했을 때 (1993. 1) 북한이 단 한번도 이행한 적이 없다는 전력에서 기인한다. 윤덕민, “제네바 합의와 한국형 경수로 지원 전망,” 『월간 통일경제』 제5호 (1995. 5), pp. 22-23.

문제의 고착화를 통하여 얻을 수 있는 이득보다 일단 어느 정도 양보하더라도 김일성 사후 북한 체제 내부의 안정화를 조속히 확보하는 것에 정책의 우선 순위가 주어졌다는 것을 보여주었다.

이러한 관점에서 볼 때 북한이 경수로 협상에서 다시 대미 유화정책을 취했다는 것은 북한이 더 이상 핵카드에 집착하지 않고 핵문제를 통한 현실적 이해관계를 극대화하는 방향으로 진회했다는 것을 입증하는 한편 북한내부의 안정화가 공고화되지 않았다는 것을 함축하고 있다. 북한이 대외적으로 강경정책을 추구한다는 것은 북한내부의 군부 등 강경세력의 입지를 강화시켜 주는 잇점이 있는 반면³⁴⁹⁾ 대외적으로 한국, 일본 및 미국의 3각관계를 결속시켜 주는 역할도 하기 때문에 궁극적으로 이득보다는 손실을 더 많이 가져온다는 것을 인식했다는 것을 의미한다고 할 수 있다. 그러나 북한의 핵개발 위협이 대외협상의 용도로서 다시금 인식되게 하였으며 경수로 협상 타결 이후 경수로 건설과 관련한 협상에서 북한이 또 다시 핵무기 위협을 한다고 하더라도 과거보다는 그 효용성이 떨어질 것임은 분명한 한계점을 노정했다.

북한은 경제난과 외교적 고립을 타개하기 위해 대미관계 개선에 의존할 수 밖에 없었으며 핵카드는 대미 접촉에서 그 진가를 유감없이 발휘할 수 있었다. 북한은 핵카드로서 최소한의 체제 생존 및 유지를 위한 기반을 마련했다고 할 수 있다. 그러나 제네바 합의 및 경수로 협상 타결을 통해서 북한은 미국과 대등한 외교를 펼침으로써 정치적 명분과 경제적 실리를 확보했지만 더 이상 핵카드의 효용성이 약화된 상황에서 향후 북한의 생존이 어떻게 유지될 수 있을지는 불투명하다.

한편 미국은 북한에 대해 경제제재의 완화, 양국간 연락사무소 개설, 미·북관계 정상화 및 북한에 대한 핵무기 불사용의 공식 보장 등을 댓가로 제공했다. 북한핵 문제의 종국적 해결은 경수로 지원과 미국의 대북관계 개선과 맞물려 있음을 제네바 합의문은 명시하고 있는 셈이다. 따라서 제네바 합의 이후 가장 큰 관심사는 경수로 협상의 타결 여부였으며 제네바 합의에서 사실상 한국형 경수로를 북한이 수용했다고 판단하고 대부분의 비용을 부담하기로 되어 있던 한국, 한국형 경수로를 집요하게 거부했던 북한, 그리고 이러한 남북한 사이에서 북한과 경수로 협상을 타결해야만 했던 미국간에는 한국형 경수로를 둘러싼 갈등이 지속되었다.

349) 북한이 제네바 합의 이후 6개월이내에 경수로 협상이 타결되어야 한다는 제네바합의문의 규정을 근거로 하여 경수로협상이 타결되지 않으면 1995년 4월 21일 이후 핵동결을 재고하겠다는 강경논리를 펼쳤을 때 미국은 북한이 제네바 합의문을 파기할 의향이 없다는 것을 알고 4월 21일이 목표시한(target date)이지 마감시한(deadline)이 아니라는 점을 강조했다. 이는 북한의 핵위협이 그 효용성을 잃은 사례로서 지적될 수 있다. Excerpts from Daily Press Briefing by R. Gallucci on North Korea Nuclear Issue (Office of the Spokesman, U.S. Department of State, April 21, 1995) 참조.

350) 북한이 핵문제에서 취하는 강경 자세는 대외적 협상용 뿐만 아니라 북한주민들의 단합과 애국심을 고취시킴으로써 경제난에 대한 불만을 완화시키고 권력승계자로서 김정인에 대한 군부의 지지를 강화하려는 대내적 요인도 무시할 수 없다. Robert A. Scalapino, "미·북한 관계 : 불확실한 미래," 『북한개방에 대한 주변4강의 입장』 세미나시리즈 93-04 (민족통일연구원, 1993. 10. 18), pp. 18-20 참조.

결국 미·북간에 1995년 6월 13일 팔라룸푸르에서 타결된 경수로 협상은 그 동안 교착상태에 빠졌던 북한 핵문제 해결에 돌파구를 마련했다는 점에서 한반도 긴장완화에 큰 도움을 주었다. 왜냐하면 만약 미·북간의 경수로 협상이 결렬되었다면 북한이 핵동결을 일부해제, 핵연료 재처리에 나설 가능성이 있었고 이렇게 되면 제네바 합의 자체가 깨질 수 있는 소지를 안고 있었기 때문이다. 만약 북한이 그런 방향으로 갔다면 국제사회는 대북제재로 나가지 않을 수 없는 상황으로 들어가게 되고, 이는 한반도의 긴장을 고조시키기에 충분했다.

그러나 제네바합의문은 핵투명성의 구체적 조건, 형태 및 시점에 대하여 명백한 규정을 명시하지 않음으로써 과거 핵 규명을 유보했다는 점, 합의 이행의 보장 수단이 결여되었다는 점 그리고 한국의 과도한 비용부담에 비해 역할을 모호하게 했다는 점에서 향후 합의문 이행과 관련하여 갈등의 기반을 제공했다는 비판을 받을 소지가 있음이 지적되고 있다.³⁵¹⁾ 더구나 경수로 지원과 남북대화의 재개에 대한 불명확한 규정은 향후 미국, 북한 및 한국간의 갈등을 증폭시킬 수 있으며 이런 점에서 제네바 합의문 타결에도 불구하고 합의문 이행의 진척 상황이 북한 핵 문제와 관련있는 국가들에게 주요한 관심사로 부각되었음은 명백하다고 할 수 있다.

3.2 경수로 협상 타결

제네바 합의문 타결을 둘러싼 비판적 시각에도 불구하고 이후 미·북관계는 상당한 진전을 보였다. 북한은 제네바 합의문에 따른 5MW원자로 봉인, 50MW 및 200MW원자로의 건설 중단 및 방사화학실험실 폐쇄 등 핵동결조치를 실시했다. 한편 미국도 연락사무소 개설회담의 시작(1994년 12월)과 함께 대북 경제제재의 일부 완화를 발표(1995년 1월)했으며 또한 미·북간 직통전화 개설(1995년 4월) 등 관계개선이 이어졌다.

게다가 경수로 협상이 팔라룸푸르에서 타결(1995년 6월)됨으로써 북한핵 문제는 새로운 단계로 접어들게 되었다. 경수로 협상 타결은 미·북관계 뿐만 아니라 한반도를 둘러싼 주변4강, 즉 미국, 일본, 중국 및 러시아의 역학관계에도 중요한 영향을 미치는 계기가 되었다.

첫째, 제네바 합의문의 이행을 위한 후속조치가 구체적으로 미·북간에 합의됨으로써 제네바 합의문의 신뢰성이 강화되는 계기가 되었다. 북한의 핵동결 해제 위협과 국제사회의 대북제재 대응으로 이어지는 북한핵 문제가 돌파구를 마련하게 되었다. 둘째, 제네바 합의문에는 대부분의 경수로 지원 비용을 부담하기로 되어있는 한국의 입장이 반영되지 않았던 반면 경수로 합의문에는 한국형 경수로 및 한국의 중심적 역할에 대한 직접적인 언급은 없었지만 사실상 암시하는 기술적 문구가 규정되었다는 점에서 긍정적으로 평가되고 있다. 더구나 향후 경수로 협상은 한반도에너지개발기구(KEDO)와 북한간에 진행될 예정이기 때문에 그 과정에서 KEDO 이사국

351) 윤덕민, “북한핵개발과 대북협상,” 『전략연구』 제3권 (1994), pp. 47-51.

인 한국의 입장이 반영될 여지가 있으며, 이를 계기로 남북한간의 관계개선도 바라볼 수도 있다. 셋째, 미·북간의 경수로 협상 타결은 북한핵 문제에 있어 그동안 소극적인 입장을 견지해 왔던 일본, 중국 및 러시아로 하여금 경쟁적으로 대북한 유화정책을 추진하게 할 수 있다는 점에서 한반도 문제의 국제화를 현실적 이해관계속에서 심화시킨 계기가 되었다.

그러나 미·북간의 경수로 협상 타결에도 불구하고 여전히 북한핵 문제의 해결에 도달하기 위해서는 넘어야 할 과제가 있다. 먼저, 대북한 경수로 지원이 계획대로 추진되어야 하는 바, 미국은 이 과정에서 경수로 협상에서 한국형이 여전히 관철되지 않았다고 주장하는 한국측의 불만을 해소해야 할 필요가 있다. 따라서 향후 북한핵 문제를 둘러싼 미·북관계는 KEDO와 주계약자간 상입계약 체결 및 프로그램 코디네이터(program coordinator)의 역할 등과 관련하여 갈등의 소지를 안고 있다.

다음으로, 북한은 경수로 지원과 연계하여 대미관계 개선을 요구하기 때문에 미국은 추가적인 경제제재 완화, 연락사무소 개설 및 미·북관계 정상화에 적극성을 보여야 하는 바, 이 문제는 남북한간의 관계개선과 연관되어 있기 때문에 미국은 한국의 입장을 고려하지 않으면 안된다. 또한 한반도에서의 평화 뿐만 아니라 동아시아 지역 전체의 안정을 위해서도 미국은 한국이나 일본과 관계를 긴밀히 유지하는 것이 필요한 실정이다. 더구나 미국의 대북관계 개선은 한반도 주변국들의 태도에도 영향을 주기 때문에 이같은 상황을 고려한다면 미국으로서는 미·북관계 개선의 범위 및 시기를 결정함에 있어 신중함이 요망된다고 할 수 있다.

제네바 합의문 채택 및 경수로 협상의 타결을 통해 미국과 북한이 양국의 관계개선을 추구한 이면에는 양보를 통한 이득이 손실보다 더 크다는 합리적 계산이 깔려있다. 제네바 합의 및 경수로 협상 타결시 미·북 양국은 어떠한 입장을 견지하였는가? 그리고 양국의 입장에는 공통점과 차이점이 있는가? 이러한 의문에 대한 분석은 향후 양국관계의 전망을 함에도 도움을 준다.

미국은 제네바 합의문에서 북한에 대해 너무 많은 것을 양보하지 않았나 하는 비판에 직면했다. 이러한 부정적 시각은 북한 핵을 동결하는 대가로 지불해야 하는 비용이 너무 많은 데서 연유하고 있다. 특별사찰에 대한 4-5년간의 유보, 매년 50만톤 중유의 대북한 공급 및 2003년까지 경수로 공급과 함께 대북한 관계 정상화 등은 과도한 대가로서 미국 의회내에서 비판을 받고 있다.³⁵²⁾ 그러나 미국의 대북한 정책의 기초가 한반도에서의 전쟁 회피와 북한의 핵무기 생산

352) 공화당내에서는 대부분이 제네바 합의문에 대해 회의적인 시각을 갖고 있으며 심지어 민주당내에서도 동 합의문에 대한 비판자들이 있다. 미국 의회내에서 제기되는 문제점을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 미국은 북한이 그동안 핵문제에 대한 약속을 준수하지 않았음에도 불구하고 북한에 대해 과도한 “당근”을 제공한 이유가 무엇인가? 둘째, 미국의 우방국인 한국과 일본 등으로 부터 충분한 지지와 협조를 받았는가? 특히 한·미동맹에 장기적으로 미치는 영향은 무엇인가? 셋째, 북한핵 동결에 대한 총 비용은 경수로 건설, 연료봉 보수, 대북한 중유공급 및 북한핵 시설의 궁극적 폐기를 포함할 경우 55억-60억 달러가 추정되는 바, 지불주체가 명확하지 않다. 미국의 부담은 어느정도 인가? 넷째, 핵문제 외의 중요성 못지않게 더 큰 맥락에서 한반도에서의 긴장완화도 중요한데, 미국은 어떤 방안을 가지

금지에 있다고 볼 때 북한을 궁지에서 벗어나게 하고 에너지 문제를 동시에 해결해 줄 수 있다는 점에서 제네바 합의문을 긍정적으로 평가하는 시각도 설득력을 더하고 있다.

한편 한국의 입장에서 볼 때 미·북 제네바 합의문 채택은 두가지 상반된 시각을 보여주었다. 우선, 북한이 미국 등 서방국가들과 관계개선을 통하여 정치·경제적 이득을 확보하면 북한 체제는 더욱 강화될 소지가 있기 때문에 한국 및 동북아 안보에 더욱 심각하게 위협이 된다는 주장을 들 수 있다. 따라서 이와 같은 대북한 강경책은 북한에 대한 지원 보다는 정치·경제적 고립화를 통한 조속한 정권 붕괴를 선호하는 경향을 보이고 있다.

반면 이와는 달리 북한의 대서방국가들과의 관계개선은 정보의 교류를 원활하게 함으로써 결국 북한의 고립주의에 중지부를 찍을수 있게 하기 때문에 한반도 긴장관계의 완화와 동북아의 평화체제 구축에 공헌할 수 있다. 한국의 입장에서 보더라도 북한의 핵무기 보유를 막고 장기적으로 한반도 통일을 위해서는 경수로 비용의 상당한 부분을 부담하더라도 한국형 경수로와 한국의 중심적 역할이 수용된다면 북한에 대한 지원은 장기적으로 바람직한 것으로 고려될 수 있다. 왜냐하면 한반도의 통일이 이루어 질 경우 북한에 투자된 비용과 시설은 통일한국의 자산으로서 역할을 충분히 할 수 있기 때문이다.

제네바 합의문과 경수로 협상의 타결 이후 미국은 대북관계 개선을 추구함에 있어 향후 미국 의회내의 비판세력을 설득함과 아울러 한국의 대북한 유화정책이 지속적으로 추진될 수 있는 여건을 조성하는 데 중점을 둘 수 밖에 없는 실정이다. 클린턴 행정부는 제네바 합의 이후 미국 의회내에서 우려하고 있는 경수로 건설과 관련된 비용의 대부분을 미국이 아니라 한국이 부담한다는 것을 명시적으로 미국 의회에 보여줄 필요가 있었으며 이런 점에서 경수로 협상 타결은 그 역할을 충분히 했다고 할 수 있다. 팔라룸푸르에서 미국과 북한은 향후 경수로 건설과 관련한 회담이 북한과 KEDO에 의해 이루어 지도록 합의함으로써 미국은 사실상 대북한 관계에서 유일한 당사자로서 위치를 회피했다.

한편 팔라룸푸르 경수로 합의문에서 향후 협상은 북한과 KEDO간에 이루어지도록 규정함으로써 KEDO의 이사국인 한국의 입장이 반영될 수 있는 여지를 남겼으며 적어도 단기적으로는 경수로 건설의 비용 부담에 대한 한국내부의 비판적 시각을 약화시키고 한국내 대북한 온건론자들의 입장을 강화시키는 역할을 했다. 그러나 이러한 미국측 의도의 지속 여부는 향후 북한과 KEDO와의 협상이 얼마나 순조롭게 진행되는가의 정도에 따라 그리고 미국의 대북한 관계 개선의 진척정도에 따라 결정될 것이기 때문에 중·장기적으로 미국의 입장은 반드시 낙관적이지만은 않다고 할 수 있다.

고 있는가? 이 점에 관해서는 Daryl M. Plunk, "U.S.-North Korean Talks and North Korean Policies," Paper Presented at the East and West Center, Yonsei University, May 30, 1995, Seoul, Korea, pp. 3-4 참조.

3.3 경수로 공급협정 및 부속 의정서 채택

판라푼푸르에서 경수로 협상이 타결된 후 대북 경수로 지원 사업은 비교적 원만히 진행되었다. 1995년 12월 15일 북한과 KEDO는 뉴욕에서 경수로 공급협정을 체결했으며 이에 따라 부지 조사 작업이 진행되었다. 게다가 1996년 3월 20일 한국의 기업인 한국전력이 주계약자로 공식 선정되었으며, 북한은 경수로 부지 타당성 조사에 참여하고 있는 한국 기술자의 방북과 현지 활동에 큰 제약을 가하지 않고 있다.

한편 1996년 4월부터 북한과 KEDO간에 영사보호, 통행, 통신 등 여러분야에 걸친 후속 의정서를 체결하기 위한 협상이 진행되어 1996년 5월에 타결된 '특권·면제 및 영사 보호 의정서'에서 KEDO 직원 및 회원국 대표에게 외교관 수준의 특권과 면제를 부여함으로써 한국 기술자의 신분 보장을 허용한 데 이어, 1996년 6월에는 '통신과 통행에 관한 의정서'에 합의했으며 1996년 9월에는 '부지인수 의정서' 및 '서비스 의정서'에 최종 합의함으로써 대북 경수로 지원 사업은 본격적인 착공 단계에 돌입하였다.

그러나 이후 경수로 건설과 관련하여 합의를 집행하는 각 단계마다 북한과 KEDO간에 갈등이 발생할 소지는 다분히 존재하기 때문에 경수로 협상이 타결되었다고 해서 북한해 문제가 갈등없이 순조롭게 해결된 것은 아니라는 점을 인식할 필요가 있다.³⁵³⁾

한편 경수로 건설은 북한의 대미관계 개선과 연계되어 있기 때문에 대북 경수로 지원 사업이 순조롭게 진행되기 위해서는 북한으로 하여금 미·북 연락사무소 개설에 대한 확신을 주어야 한다. 그리고 경수로 공급협정 체결 이후 미국은 북한해 투명성 정도와 연계하여 대북제재 추가 해제와 미·북 원자력협정을 체결해야 할 뿐만 아니라 이후 미·북간 정치군사협상과 미·북관계 정상화를 위한 협상이 있게 된다.

물론 북한의 대미관계 정상화는 경수로 건설의 핵심부품이 북한에 이전되고 특별사찰이 실시되며, 사용후 핵연료가 제3국으로 이전되는 시점에서 이루어질 것이기 때문에 그 과정에서 장애 요인이 많이 발생할 여지가 있다. 특히 북한의 대미접근에 있어 대두된 가장 큰 이슈가 북한의 핵 투명성 문제와 인권개선의 문제라고 볼 때, 북한의 인권 문제는 미·북 국교정상화를 전후하여 부여될 북한에 대한 최혜국대우 문제와 관련하여 계속 논란의 여지를 남길 것으로 전망되고 있다.³⁵⁴⁾

353) 경수로 사업의 진척이 순조롭게 진척되지 않을 것이라는 시apiro서 1996년 9월 북한에 의한 강릉 무장간첩 사건을 들 수 있으며, 동 사건은 KEDO로 하여금 부지인수 및 서비스 의정서에 대한 가처명을 보류시켰으며, 한국의 대북정책을 강경 노선으로 바뀔게 함으로써 대북 경수로 지원에 있어 실질적인 이행은 상당 기간 연기되게 되었다. 「조선일보」, (1996년 9월 30일).

354) 미국은 북한의 인권문제를 향후 미·북수교의 과정에서 협상카드로서 사용할 가능성이 있으며 또한 북·일수교시 일본에게 주도권을 놓치지 않기 위해 일본의 대북한 협상에 제동을 걸 수 있는 여지로서 남겨놓고 있다는 주장이 있다. 김계동, "북한의 대미정책," 「국제정치논총」 제34집 2호 (1994. 12), pp.

그러나 우선 첫단계인 미·북 연락사무소 개설 시점에 있어 미국은 북·일관계 개선 뿐만 아니라 남북한관계 개선을 고려해야 하기 때문에 사실상 경수로 건설에 있어 한 단계 진전되기 위해서는 KEDO와 북한, 북·일관계, 그리고 남북한관계 등 고려해야 할 요인들이 얽혀있으며, 이는 쉽게 풀리기는 어려운 실정임을 직시할 필요가 있다. 특히 북한은 경제난 해결 등을 위해 대미·일관계 개선에 있어 적극적인 태도를 취할 수 있지만 남북한관계 개선에는 소극적일 수 밖에 없기 때문에 경수로 협정이 이행 단계에 이르면 KEDO와 북한간의 갈등은 구체적으로 드러날 것으로 전망할 수 있다. 북한은 제네바 합의에서 미국과의 관계개선의 틀은 마련하고 있기 때문에 북한체제에 가장 큰 부담으로서 작용될 한국과 굳이 대화할 필요성은 절실히 느끼고 있지 않는 실정이다.

4. 북한의 대미접근 효과 및 한계

제네바 합의와 경수로 협상의 타결로 이어지는 북한의 대미접근은 경제난의 타결과 외교적 고립을 벗어나기 위한 북한의 생존전략과 동북아에서 정치·경제적 영향력을 탈냉전시대에도 계속 행사하려는 미국의 이해관계와 맞물려 있기 때문에 북한의 대미접근은 순조롭게 진척될 수 있으며, 그 전망이 높은 편이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 시각은 대북경수로 지원의 원만한 진척 여부, 김정일 체제의 불확실성, 남북한관계의 개선 여부, 그리고 한반도 주변국들의 태도 등과 밀접히 연관되어 있기 때문에 북한의 대미접근이 순조롭게 진행되기에는 불확실한 요인들이 많이 있음도 또한 사실이다.

4.1 북한의 대미접근의 효과

북한은 대미접근을 통해서 한국에 대한 배제 전략을 지속할 수 있는 여건을 마련하고 경수로 지원 및 미국의 대북 경제제재의 완화를 이끌어냄으로써 정치적 및 경제적 이득을 상당히 얻었으나 이러한 효과가 향후 지속될 전망은 불투명한 실정이다.

4.1.1 정치적 효과

북한의 대미접근은 동유럽 공산주의의 몰락과 구소련의 붕괴 등으로 이어진 새로운 국제적 환경의 변화에 적응하기 위한 생존전략의 일환이었다. 1994년 10월 제네바에서 그리고 1995년 6월 팔라룸푸르에서 미국과의 협상을 성공적으로 타결지운 북한은 남한을 배제하고 미국과 동등한 협상을 진행함으로써 정치적 의도를 달성했다고 할 수 있다.

북한은 제네바 합의에 있어 대미접근과 남북한 관계 개선을 공식적으로 연계시키는 데 부정적인 입장을 보였을 뿐만 아니라 경수로 건설에 있어서도 한국형 경수로와 한국의 주도적 역할에 대하여 적극적으로 반대하였다. 한국형 경수로의 수용은 원자력에 의한 향후 에너지 사업에 있어 한국에 종속을 초래할 뿐만 아니라 명분상 체제의 유지에 결정적인 위해를 가할 수 있다는 점에서 북한의 반발은 충분히 이해될 수 있다. 북한은 한국형 경수로 대신 러시아형, 독일형, 그리고 미국형 등을 대안으로 제시했으며 만일 받아들여지지 않으면 제네바 합의와 함께 동결된 영변의 5MW급 원자료를 제기동하겠다는 위협도 했다. 경수로 협상이 타결된 배경에는 이러한 북한의 주장이 상당히 반영되어서 미국이 경수로 건설과 관련하여 전반적인 책임을 지는 한편 한국은 부분적인 참여를 보장받았다.

이 협상의 타결로 인하여 미국은 북한이 제네바 합의문을 파기할 수 있는 여지를 제거한 반면 이제 더 이상 북한과의 직접적인 대화의 지속이라는 굴레를 벗어나서 향후 대북 경수로 지원문제를 KEDO에 이양함으로써 북한의 대미접근에 대해 우려를 표명했던 한국의 입장도 충분히 고려한 셈이 되었다. 결국 제네바 합의와 경수로 협상 타결로 이어진 일련의 상황 전개는 북한, 미국 그리고 한국간에 실리와 명분을 둘러싼 타협이 가져온 산물이었다.

경수로 합의문에 따르면 경수로의 명칭 및 노형과 관련하여 '북한에 제공될 경수로 노형은 KEDO가 선정한다'고 밝힘으로써 한국형임을 직접적으로 명시하지 않고 간접적으로 한국의 입장을 반영했다. 여기서 '간접적'이라고 표현한 이유는 KEDO의 설립협정에 '1천MW 용량의 한국표준형 원자력발전소형 경수로 2기 제공을 목적으로 한다'고 규정하고 있기 때문에 경수로 선정을 KEDO에 일임한다는 것은 사실상 한국형 경수로를 암시하고 있기 때문이다. 더구나 경수로 합의문에는 경수로 노형과 관련하여 '2개의 냉각제 유로를 가진 1천MW급 기압 경수로 2기' 및 '현재 생산중에 있는 개량형'이라는 표현이 있기 때문이다. 이러한 표현은 사실상 한국형 경수로를 암시하는 것으로서 한국표준형인 울진3·4호기가 1천MW급 경수로 가운데서 세계에서 유일하게 2개의 냉각제 유로를 갖고 있으며 또한 건설중에 있음을 고려해 보면 동 합의문이 지칭하는 경수로 명칭 및 노형이 한국형임을 파악하는 데에는 무리가 없다고 할 수 있다.

이러한 시각은 한국이 강력히 주장했던 한국형과 한국의 중심적 역할이 경수로 합의문에 실질적으로 명기되지 않았나 하더라도 한국형 원자료를 분명히 지칭하는 기술적 표현이 동 합의문에 나타나 있고 또한 북한이 계속하여 반대해 왔던 한국형 경수로를 실질적으로 받아들이기로 했다는 점을 감안하면 경수로 협상이 결코 한국에 불리하게 타결된 것은 아니라는 입장을 대변하고 있다.

이러한 인식의 배경에는 한국이 북한에 경제적 실리를 주는 것을 두려워할 필요가 없으며 경수로 협상의 타결이 초래하는 북한의 개방화는 정치 위주의 북한체제를 경제 중심의 체제로 변화시키며 또한 이러한 과정은 곧 북한의 독재사회를 허무는 데 공헌을 함으로써 이것이 장래에

보다 발전되고 민주화된 북한을 끌어안는 평화적 통일과정이라는 시각이 자리하고 있다.

한편 경수로 협상의 타결에 대한 낙관적 입장과는 달리 비판적 입장도 상당한 공감대를 형성하고 있다. 비판적 시각은 경수로 합의문이 한국형과 한국의 중심 역할을 사실상 인정했다는 주장에 대해 반론을 제기하고 있으며 또한 향후 동 합의문의 이행을 위한 계약이나 협상이 KEDO와 북한간에 이루어지지만 주요한 결정은 미·북간에만 이루어지기 때문에 한국은 경수로 건설 비용의 대부분을 부담하면서도 독자적인 목소리를 낼 수 있는 입지확보에 실패했다는 점을 지적하고 있다.³⁵⁵⁾

먼저, 경수로 합의문은 북한의 체면을 살려주기 위해 한국형에 대해서는 언급하지 않고 한국형 경수로가 사실상 미국업체가 개발한 경수로의 개량형이라는 식으로 표시되어 있고 미국기업이 공사 감리를 맡게된다는 것을 언급하고 있는 반면 남북한 관계개선과는 연계시키지 않고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 이 점은 향후 북한이 한국형 경수로를 거부할 수 있는 명분을 제공할 수 있다. 즉 동 합의문에는 경수로와 관련하여 ‘미국의 원설계와 기술을 발전시킨...’이란 표현이 들어 있으며 울진3·4호기가 미국 컨버스천 엔지니어링사의 CE80 모델을 1백가지 설계 변경해서 탄생되었다는 점에서 볼 때 북한이 이 문구에 근거하여 ‘미국형 경수로를 받는다’는 역설을 할 여지를 남겼다고 할 수 있다.

다음으로, 경수로 협상의 타결로 인하여 KEDO가 대북 경수로 주역으로 등장했으며 이에 따라 KEDO는 경수로 사업의 재정조달 및 공급, 경수로 노형선정, 북한과의 경수로 공급협정의 체결, 경수로 부지조사, 경수로 사업수행의 주계약자 선정 및 경수로 사업이행 전반에 대한 감리 등 경수로 제작을 제외한 전과정을 사실상 담당하게 되었다.³⁵⁶⁾ 이와 함께 동 합의문에 의하면 KEDO는 미국 주도하에 사업을 담당하고, 미국은 경수로 사업에서 북한과 주접촉선 역할을 수행하며 그리고 미국국민이 KEDO 대표단 및 작업반의 대표가 된다는 것을 명시하고 있기 때문에 경수로 사업에 있어 한국이 미국의 협조없이 독자적인 역할을 수행한다는 것은 현실적 제약을 무시한 주장일 수 밖에 없다.³⁵⁷⁾

따라서 북한이 공식 접촉선을 KEDO로 국한하고 남북한간 실질적인 대화를 기피한다면

355) 대북 경수로 지원에 있어 경수로 공급 비용에 관해서는 제네바 합의문 등에 구체적으로 언급되지 않고 있으나 총 비용이 40억-50억달러 정도될 것이고 그 중에서 한국이 70%, 일본이 20%, 그리고 미국이 10%정도를 부담할 것으로 알려져 왔다. 한편 경수로 사업의 주계약자인 한국전력이 1996년 7월 개략적 사업비가 약 50억달러로 산정된 원전기술비용 내역서를 KEDO에 제출함에 따라 분담 비율을 둘러싼 한·미·일간의 협상이 구체화될 전망이다. 「국민일보」(1996. 7. 16).

356) 특히 경수로 협상에서 합의된 프로그램 코디네이터(PC)가 한국의 경수로 공급주체와 북한측간의 직접 접촉의 여지를 차단할 소지가 있다는 의심을 받고 있다.

357) 한국형과 한국의 중심적 역할과 관련하여 한국전력과 원자력연구소간에 노출되었던 일련의 갈등은 한국내에서 비판적 시각이 공개적으로 제기되었다는 점에서 주목을 받고있다. 「동아일보」(1995. 7. 25).

KEDO내에서 한국의 협상 능력은 모호한 상태로 남을 수 있기 때문에 경수로 사업 이행은 근본적인 난관에 봉착할 가능성이 있다.³⁵⁸⁾ 그 이유는 대북 경수로 지원 사업에 있어 비용의 대부분을 부담해야 할 한국으로서는 미국측이 그 중심적 역할을 할 경우 한국민들을 설득할 명분이 없기 때문이다.

더구나 경수로 합의에 비판적인 입장은 경수로 합의문이 그대로 지켜진다면 적어도 경수로가 완성되는 향후 10년까지는 현재의 구도가 그대로 이어지며 한국이 요구하고 있는 남북한 관계개선은 북한의 하고 싶으면 하고 하기 싫으면 그만 둘 수 있는 상황으로 이어진다는 점에서 사실상 경수로 협상의 타결에서 한국의 입장은 상대적으로 경시되었으며 미·북간의 이해관계가 조화를 이루었다는 점을 강조하고 있다.

이러한 맥락에서 볼 때 북한의 대미접근은 한국과 미국간의 공조체제에 갈등을 제공함으로써 한국을 외교적으로 소외시키는 효과도 얻고 있다. 경수로 협상과 이후 전개될 미·북 연락사무소의 개설 등을 통해 북한이 미국으로부터 체제의 정통성을 확보하고 미국의 자본과 기술을 유치하여 경제난을 타개한다면 한국에 대한 경제적 및 외교적 일세를 만회할 수 있는 계기를 마련할 수 있다.³⁵⁹⁾ 게다가 경수로 건설 비용을 둘러싼 한국, 미국, 그리고 일본간의 갈등은 현실화되기 마련이기 때문에 시간이 지남에 따라 북한은 부수적으로 외교적 이득을 얻을 수 있다. 그렇게 되면 북한이 향후 남북한 관계에서 정통성과 주도권을 확보할 수 있을 뿐만 아니라 탈냉전 시대에 들어서면서 북한에게 불리하게 전개되었던 동북아의 국제 질서를 반전시킬 수 있는 여지를 확보한 셈이다.

이와 더불어 북한으로서는 특별사찰의 수용, 핵시설 해체 등 제네바 합의를 이행하는 문제가 경수로 건설의 진전과 연관되어 있는 이상 한국형 경수로 문제에 다시 쟁점화하는 등 의도적으로 특정 조건을 부과하면서 경수로 건설을 지연시킴으로써 합의 이행의 시점을 자신에게 유리한 시기로 조정할 수 있다. 더구나 북한은 경수로 주요 부품이 이전되는 시기 전까지인 향후 5-6년동안은 자신들의 핵시설 동결이외에는 특별히 이행할 사안이 없는 반면, 미국측은 이 기간 동안 경수로 건설을 위한 세부적인 사항을 진척시켜야 되고, 중유 공급 문제를 해결해야 되며 그리고 상호 연락사무소 개설 등을 이행해야 한다. 결국 북한은 경수로가 완공되는 10년 또는 그 이상의 기간동안 헤카드를 유지할 수 있다.

경수로 협상을 통하여 얻을 수 있는 정치적 효과를 고려해 볼 때 경수로 협상의 파기는 북한이 선택할 수 있는 대안 중에서 가장 가능성이 희박한 것이다. 따라서 북한으로서는 대북 경수로 지원이 '트로이 목마'가 되는 것을 막는 방안만 확보한다면 경수로 협상을 통해 대미접근을

358) Larry Nixsch, "The Agreed Framework: View from Washington," in Tae-Hwan Kwak and Thomas L. Wilborn, eds., *The U.S.-ROK Alliance in Transition* (Seoul: Kyungnam University Press, 1996), pp. 146-147.

359) 김계동, "경수로협정 타결과 남북한관계," 『월간 통일경제』 제14호 (1996. 2), pp. 11-12.

강화하는 것이 탈냉전 시대에 있어 생존하기 위한 최선의 전략이 되는 셈이다.

북한이 제네바 합의를 통해 핵무기 개발을 동결하고 경수로 협상에서 한국형 경수로를 사실상 받아들인 이면에는 이러한 정치적 이해관계가 작용했으며, 북한으로서는 이러한 상황을 최대한으로 이용하여 경수로 협상의 타결 이후 통선과 통행에 관한 의정서 등의 협상에서 KEDO에 큰 문제를 제기하지 않았다. 바꾸어 말하면 북한의 입장에서 향후 경수로 건설의 진척에 있어 정치적 기대 효과가 예상보다 적다고 판단할 경우 경수로 건설과 관련하여 타결된 합의문이 단지 휴지 조각으로 변할 가능성은 항상 존재하는 셈이다. 게다가 중요한 것은 이러한 정치적 기대 효과를 판단하는 주체는 한반도 주변 국가들이 아니라 변덕스런 북한의 지도층이라는 점이다.

경수로 협상 타결에 대한 이러한 입장의 차이는 향후 한국의 대북정책을 수행함에 있어 갈등의 기반을 제공할 뿐만 아니라 미국을 중심으로 한 한반도 주변세력들의 첨예한 이해관계의 대립을 조장할 수 있는 여지를 남기고 있다는 점에서 경수로 협상 타결은 단지 북한의 핵무기 보유를 억지한다는 단계를 넘어서 한반도 문제의 국제화를 심화시킨 계기로서 작용하게 되었다.

4.1.2 경제적 효과

1994년 10월에 타결된 제네바 합의문에서 북한은 핵무기 개발을 동결하는 대신 경수로와 중유를 공급받고 대미관계의 개선을 약속받았다. 북한은 핵 활동을 동결하며 경수로 2기가 완공되는 시점에 핵 시설을 파기하는 한편 경수로 건설의 상당부분이 완성되고 주요한 핵 부품이 인도가 되기전에 2개의 핵 폐기물 시설에 대한 IAEA의 사찰을 받는다는 것이다. 그 대신 북한은 2003년까지 약 1,000MW 용량의 경수로 2기를 공급받으며 25MW 원자로의 가동 중단과 50MW 및 200MW 원자로의 건설 중지를 보상받기 위해 경수로 건설이 완공되기 전까지 매년 50만톤의 중유를 무상으로 공급받기로 되어 있다. 미국은 약 40억달러에 해당하는 대북 경수로를 재정적으로 지원하기 위하여 KEDO를 설립할 것을 공언했으며 클린턴 대통령은 1994년 10월 20일에 경수로 지원과 중유 공급을 보장한다는 서한을 김정일에게 전달했다.³⁶⁰⁾

북한은 과거 냉전 시대에는 소련과 중국으로부터 매년 100만톤 이상의 원유를 수입하였으나 1991년 이후에는 거의 중단됨에 따라 심각한 원유난을 겪고 있는 상황에서 1996년부터 매년 50만톤씩 중유를 공급받겠다는 것은 경제난에 획기적인 기여를 할 것으로 판단된다. 1994년 10월 제네바 합의에 따라 합의문 체결 후 3개월내에 공급하기로 되어있는 5만톤 및 1995년 10월까지의 공급 분량인 10만톤의 중유는 이미 제공되었다.³⁶¹⁾

360) 제네바 합의문 내용 및 경수로 건설과 중유 공급을 보장하는 클린턴 대통령의 서한에 관해서는 Zachary S. Davis, et. al., Korea: Procedural and Jurisdictional Questions Regarding Possible Normalization of Relations With North Korea, CRS Report for Congress (November 29, 1994), pp. 10-13 참조.

361) 처음 5만톤은 미 국방부 예산으로, 그리고 추가 10만톤 중 7만톤은 미 의회에서 승인받은 예산으로 충당했으며, 나머지 3만톤은 KEDO가 부담했다. 박영호, “대북 경수로 지원 문제에 대한 미국의 입장,”

그러나 적어도 대북 중유 제공을 전담할 것으로 기대되었던 미국이 1996년도 중유 제공분 50만톤에 대한 비용을 완전히 확보하지 못한 상태에서 한국과 일본 등 각국에 비용의 분담과 관련하여 협조를 요청하고 있는 실정이다. 한편 한국은 중유 비용의 부담에 대해 거부를 명확히 하고 있는 반면 일본은 북한과의 수교를 촉진하기 위한 맥락에서 일정한 정도의 비용 부담을 수용하는 자세를 취하고 있으며, 미국은 비용 총당의 일환으로 유럽연합(EU)의 KEDO 가입을 권유하고 있다.³⁶²⁾ 따라서 북한이 기대하는 중유 공급 문제는 미국의 적극적인 노력에도 불구하고 관련국가들의 입장이 조정되지 못한 상태이며 향후 갈등의 소지를 다분히 내포하고 있다.

미국은 지난 1950년 이래 북한을 적성국, 테러지원국, 인권침해국 등으로 규정하고 무역, 투자, 금융, 그리고 제정 등 거의 모든 분야에서 대북한 경제 교류에 제한을 두었다.³⁶³⁾ 그러나 1980년대 후반 미국은 한국이 사회주의 국가들과 관계 개선의 의지를 피력하고 북한에 대한 전향적 조치를 천명함에 따라 그리고 북한을 국제사회의 일원으로 끌어들이 필요성을 절감한 나머지 해외자산통제규정 및 수출관리법 등의 일부를 개정하여 대북한 제재조치의 극히 제한적인 일부를 완화하였다. 그러나 북한의 핵무기 개발 의혹으로 말미암아 이같은 대북 화해조치는 더 이상 진척되지 못하고 중단되었다.

한편 제네바 협상은 합의문이 타결된 이후 3개월내에 미국이 무역 및 투자 제한을 완화하기로 되어 있는데, 미국은 1995년 1월 20일에 제네바 합의문을 준수하기 위해 제1단계 대북 경제 제재 완화 조치를 제한된 범위내에서 단행하였다. 그 내용은 ① 여행, 언론취제와 통신, ② 금융거래, ③ 특정품목(마그네사이트)에 대한 교역 허용, 그리고 ④ 원자력 분야 사업 등 4개부분에 걸쳐 있으며, 관련 법규의 개정없이 대통령의 행정명령만으로 이루어졌기 때문에 상징적인 조치로서 받아들여졌다. 한편 경제제재 완화 이후 1995년 2월에는 모토롤라, 시타뱅크, 스텐튼 그룹 등 미국의 11개 다국적 기업의 대표단이 대북한 진출을 위한 타당성 조사를 나진·선봉 지역과 평양 등에서 실시했으며, 특히 스텐튼그룹은 1995년 10월말까지 4번이나 나진·선봉 지역을 시찰하고 미 재무부로부터 대북 경제활동에 관한 인가를 받아 가동이 중단되어 온 나진·선

「월간 통일경제」 제14호 (1996. 2), p. 21.

362) 유럽연합의 KEDO 가입은 중유 비용의 확보라는 측면에서는 긍정적이지만, KEDO내에서 대북 정수로 지원 사업 전반에 걸쳐 한국의 발언권이 상대적으로 약화된다는 부정적인 측면도 무시할 수 없다. 박영호, “대북 정수로 지원 문제에 대한 미국의 입장,” pp. 21-23.

363) 미국의 대북한 경제제재의 근거는 1950년 한국전쟁으로 인한 적성국교역법(Trading With the Enemy Act), 그 시행령인 해외자산통제규정(Foreign Assets Control Regulation), 수출관리법(Export Administration Act), 그리고 해외원조통제법(Foreign Assistance Control Act) 등에서 찾을 수 있다. 한편 이러한 포괄적인 제재외에 미국이 북한에게 최혜국대우지위(Most-Favored-Nation Status)를 거부하고 일반특혜관세(Generalized System of Preferences)를 부여하지 않음에 따라 북한의 대미수출은 제한을 받고 있다. 이 점에 관해서는 Zachary S. Davis, et. al., Korea: Procedural and Jurisdictional Questions Regarding Possible Normalization of Relations With North Korea, pp. 21-31 참조.

봉 지역에 있는 화력발전소와 정유공장을 북한과 공동 운영중인 것으로 알려지고 있다.³⁶⁴⁾ 게다가 1995년 4월 10일에 AT&T사는 일본의 국제전신전화회사를 중계자로 하여 미국, 일본, 북한을 연결하는 상용 전화를 개통하였다.

이같은 미국의 대북한 경제적 진출은 경수로 협상의 타결 등으로 더욱 촉진되었다.³⁶⁵⁾ 미국은 북한의 식량난 악화로 인한 급속한 붕괴가 미국의 국익에 도움이 되지 않는다는 판단하에 북한을 국제사회의 일원으로 나서도록 개방을 유도하는 정책을 현실화했다. 이러한 인식은 1996년 2월 2일 미국의 대북한 식량지원 방침으로 드러났으며, 1996년 3월 5일 해외자산통제규정의 일부 개정으로 이어져서 대북한 인도적 지원을 위한 유엔 및 국제적십자사로의 기금 공여와 관련한 모든 거래가 허용되었다.³⁶⁶⁾

이처럼 미국의 대북한 경제적 진출은 활발해지고 있으나 적성국교역법 등에 의한 전반적 수출금지선 여전히 유효한 상태이기 때문에 미국 기업의 대북한 진출 및 북한의 대미수출이 활성화되기 위해서는 대폭적인 경제제재의 완화가 필요한 실정이다. 그러나 미국의 대북 식량난 지원과 제2단계 경제제재의 완화는 한국측과의 시각차 해소를 필요로 할 뿐만 아니라 공화당이 주도권을 갖고 있는 미 의회의 견제를 극복해야 한다는 점에서 클린턴 행정부의 대북한 지원을 통한 북한의 경제난 타개는 상당한 시일이 걸릴 수 밖에 없다. 게다가 제2단계 경제제재 완화 조치가 시행된다고 하더라도 미국기업의 직접 투자 금지, 수출신용 제공 금지 등의 조치가 유효하기 때문에 미국의 제재 수단에 있어 핵심적인 요소는 여전히 그 위력을 보이게 된다.³⁶⁷⁾

이러한 맥락에서 볼 때, 북한이 대미접근을 통해서 직접적으로 확보하고자 했던 중유 확보와 경제제재 완화는 제한된 범위에서 그 목적을 달성하고 있다. 그러나 대미접근을 통한 직접적인 경제적 효과와는 달리 간접적인 경제적 효과도 무시할 수 없다.

364) 최수영, "미·일 대북 지원정책의 효과," 『통일연구논총』 제5권 1호 (1996), pp. 129-130.

365) 1995년도 미국의 대북한 수출은 5백만6천달러로 급증하였으며, 이 가운데 옥수수가 421만달러 (84.1%) 그리고 디젤유가 48만3천달러(9.7%)를 차지했다. 이는 북한의 식량위기가 한반도 안정에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 미국의 정책 전환과 맥락을 같이하고 있다. 이 점에 관해서는 최수영, "미·일 대북 지원의 효과," pp. 130-132 참조.

366) 미국은 1995년 9월에 유엔 및 민간봉사기관을 통해 2만5천달러를 그리고 1995년 10월에 유엔아동기금(UNICEF)을 통해 추가로 20만달러를 북한에 제공했으며, 이어 세계식량기구(WFP)를 통해 1996년 3월에는 2백만달러 그리고 1996년 6월에 6백2십만달러를 북한에 지원한 바 있다. 미국의 대북한 식량 지원은 북한 식량난의 심각성에 대한 미국정부의 우려를 반영하고 있다. 최수영, "미·일 대북 지원정책의 효과," pp. 130-131.

367) 미국의 제2단계 경제제재 완화의 내용은 ① 미국 해외 현지법인의 대북투자 허용, ② 대북 수출허용 품목 확대, ③ 선박 및 전세기의 북한입국 허용, ④ 미국 은행을 통한 송금 허용, ⑤ 미국인 여행자의 북한내 신용카드 사용 허용 등 본격적인 교류 확대에 대비한 지원적 성격의 성격을 띠고 있다. 미국의 대북 제재 조치의 현황에 관해서는 김국신, "미국의 대북 지원정책 결정배경과 향후 전개방향," 『통일연구논총』 제5권 1호 (1996), pp. 73-75 참조.

1993년 3월 북한의 NPT 탈퇴 선언과 1994년 7월 김일성의 사망으로 인한 한반도 정세의 불확실성은 북한과 일본의 교역에 부정적인 영향을 끼침으로써 양국간 교역은 매우 위축되었다. 그러나 1994년 10월 제네바 합의 및 1995년 6월 경수로 협상의 타결 등 북한의 대미접근이 가속화됨에 따라 일본의 북한 접근은 구체화되었다. 과거 냉전시 북한의 주요 교역 상대국은 소련, 중국, 동유럽 순서였으나 1995년에는 일본, 중국, 한국의 순서로 나타나고 있다. 특히 일본은 북한과의 교역량이 1994년에는 4억9천만달러로 중국(6억2천만달러) 다음으로 2위를 기록했으나 1995년에는 5억9천만달러로 20%가 증가하여 중국(5억5천만달러)을 넘어서서 최대 교역국으로 부상하였다. 게다가 북한은 식량난을 해결하기 위해 1995년에 일본으로부터 50만톤의 쌀을 지원받았다.

한편 북한과 일본은 식민지 통치에 대한 배상문제 등에 관하여 합의를 도출하기 쉽지 않기 때문에 수교협상에 이르기까지 난관이 예상되지만, 북한의 대미접근으로 수교를 위한 국제적 제약 요인은 상당부분 해소된 이상 미국이 북한에 연락사무소를 설치하는 시점에 일본은 북한에 연락사무소나 무역대표부를 설치할 가능성은 충분히 예상할 수 있다.³⁶⁸⁾ 이렇게 되면 북한은 미국 뿐만 아니라 일본의 자본과 기술을 도입하여 경제난을 타개하는 데 새로운 계기를 마련할 수 있다. 게다가 미국과 일본은 자본과 기술의 제공을 통한 대북한 영향력 확보를 위해서 경쟁관계에 돌입하기 때문에 북한이 얻을 수 있는 경제적 혜택은 기대 이상으로 상승할 수가 있다. 따라서 북한은 개방에 따른 체제 손상을 막기 위해 적어도 한국의 대북한 경제적 진출에 일정 기간동안 제동을 걸 수가 있다.

질국 북한이 추구하는 최선의 시나리오는 한국의 대북한 진출을 제한된 범위내에서 받아들임으로써 미국과 일본으로 하여금 자본과 기술의 대북한 투자에 있어 정치적 제약 요인을 약화시키고, 나아가서 대북한 영향력 확보를 위한 미국과 일본의 각축을 유도함으로써 북한이 경제적 이득을 최대한으로 취하면서 한국에 대한 배제 전략을 지속적으로 견지하는 것이라고 할 수 있다. 다시 말하면 북한의 전략은 탈냉전 시대에 있어 개방이 불가피하다면 개방을 통하여 전략적으로 한·미·일간의 갈등을 유발함으로써 경제적 효과를 극대화하는 것이다.

4.2 북한의 대미접근의 한계

북한은 대미접근을 통한 정치적 및 경제적 효과를 극대화하는 전략을 추구하고 있는 한편 대미접근이 가져 올 부정적 영향을 극소화해야 하는 어려움에 직면해 있다. 북한의 대미접근을 제약하는 요인으로서 북한측 요인, 남북한관계, 그리고 한반도 주변4강의 역학관계를 들 수 있다.

4.2.1 북한측 요인

368) 김용호, 『북한의 경제외교 전개방향과 우리의 대응책』 정책연구씨리즈 95-10 (외교안보연구원, 1996. 7), pp. 19-20.

북한의 대미접근에 있어 제약 요인은 북한 체제의 안정을 저해하는 측면, 즉 대미접근 추진 과정에서 발생할 수 있는 북한 지도층의 노선 갈등, 그리고 대미접근의 후유증으로서 제기될 수 있는 북한 사회의 체제 이반 현상의 심화라는 관점에서 분석될 수 있다.

북한이 대미접근을 순조롭게 추진하는 데 장애가 되는 요인은 북한 체제 내부에서 찾을 수 있으며, 그 중에서 대미접근을 둘러싸고 전개되는 북한 내부의 정책적 견해의 차이를 들 수 있다. 북한 내부에 군부를 중심으로 한 강경한 보수파와 경제 테크노크라트를 중심으로 한 온건한 협상파가 존재하며, 그리고 이들간에는 갈등이 존재하는가?³⁶⁹⁾ 이러한 의문에 대해서는 견해가 대립되고 있다.

북한 체제내에서 강·온노선의 갈등을 인정하는 입장에서는 북한의 개방이 부분적일지라도 일단 이루어지면 이념적 강경론자들보다 실용적 온건주의자들의 역할이 증대되며, 이 과정에서 필연적으로 겪게되는 강·온노선의 갈등은 체제의 존속에도 영향을 줌으로써 대외관계에도 결정적 변수로서 역할을 한다는 것이다. 반면 이러한 시각과는 달리 북한은 김정일을 중심으로 체제가 공고화되어 있기 때문에 정책적 혼선은 김정일의 전략적인 선택일 뿐 강경파와 온건파간의 정책적 타협의 산물로서 파악해서는 안된다는 입장을 견지하고 있다. 더구나 김정일이 북한의 군부를 장악하고 있는 한, 개방을 둘러싼 갈등의 여지는 없다는 것이다. 이러한 시각은 김정일 체제를 과거 김일성 시대의 연장으로서 간주함으로써 북한의 정책을 냉전시대에 있어서와 다름없이 이해하고 있다는 점이 특색이다.

이러한 맥락에서 북한 내부의 강·온파간 대립의 존재 여부는 탈냉전에 들어서면서 북한의 주변 정세가 불리하게 진행되고 있는 상황에서 북한이 선택한 개방 정책의 본질에 대한 의문으로서 귀착된다고 할 수 있다.

탈냉전 시대의 북한은 본질적으로 변화하고 있는가? 이 문제에 대해서는 크게 두가지 관점이 대립하고 있다. 첫번째 관점은 대미접근을 통한 북한의 개방 정책을 긍정적으로 보는 시각으로서 북한은 경제난과 국제적 고립을 타개하기 위해 개방은 필연적이며 미국 뿐만 아니라 일본, 심지어 한국과의 교류도 불가피하다는 주장을 하는 반면, 두번째 관점은 북한의 개방에 대한 회의적인 시각, 즉 북한체제의 특성상 개방을 하더라도 근본적인 변화는 있을 수 없다는 주장을 하고 있다.³⁷⁰⁾

369) 엘리슨은 외교정책의 결정에 있어 '합리성(Rationality)모델,' '조직(Organization)모델' 그리고 '관료정치(Bureaucratic Politics)모델'의 3가지 유형을 제시한 후, 정책결정은 흔히 생각하는 합리적인 사고에 의한 산물이 아니라 관련된 조직들의 목표 및 정책결정의 입장과 이해관계의 영향을 받음으로써 결국 타협의 형태로 나타나게 된다는 것을 쿠바 미사일 사건의 사례 분석을 통하여 주장했다. Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (Boston, MA.: Little, Brown and Company, 1971). 이런 점에서 볼 때, 북한 내부에도 정책 결정에 있어 강·온파가 있느냐의 존재 여부는 엘리슨의 이론을 검증할 수 있는 사례로서 그리고 북한의 개방 문제를 접근하는 데 있어 유용한 이론적 틀로서 고려될 수 있다.

전자의 경우와 같이 북한의 지도층이 자발적으로 개방의 필연성을 인정하고 대미접근을 추진하고 있다면 주변국들, 특히 한국에 대한 북한의 정책도 바뀌게 마련이기 때문에 급작스런 개방이나 폐쇄정책 보다는 점진적인 개방을 하도록 분위기를 조성하는, 나아가 북한을 지원하는 것이 바람직하다는 논리가 설득력을 갖는다고 할 수 있다. 그러나 후자의 경우와 같이 개방과 관련한 일련의 정책 변화가 단지 전략적 대응이며 본질적인 변화를 수반하지 않는 것이라면 북한의 대미접근은 한국을 배제하는 전략을 한층 강화할 것이다. 군부를 중심으로 한 북한의 강경파는 북한의 개방화 물결에 제동을 걸지 않으면 개방정책이 대남 적개심 및 체제 결속력을 약화시킬 것을 우려하고 있다. 따라서 북한의 대미접근을 통해 추구하는 목표는 북한의 대남정책을 통해 간접적으로 파악할 수 있다.

따라서 북한의 대미접근에 있어 강경한 보수노선이 주도권을 장악할 경우 개방 정책은 탈냉전의 상황에 단지 소극적으로 대처하는 전략적 선택, 예를 들면 주변 상황이 호전되기까지 시간을 벌기 위한 수단으로 고려됨으로써 개방의 진척에는 제한이 강화될 것이며 또한 언제라도 포기될 수 있는 성격을 갖게 된다. 한편 온건한 개혁노선이 부상할 경우에는 개방 정책은 순조롭게 추진되겠지만 이 경우에도 개방이 목적이 되는 것이 아니라 탈냉전의 위기 상황에 단지 적극적으로 대처하여 자신의 힘으로 주변 상황을 호전시키고자 하는 전략적 시도라는 점을 주목할 필요가 있다. 결국 대미접근을 둘러싼 북한 내부에 있을 수 있는 강·온노선간의 갈등 여부는 탈냉전 시대에 대한 해석 차이와 위기 상황을 극복하려는 정책적 선택에서 비롯된 것이라는 점에서 공통 분모를 가지고 있는 셈이다.

4.2.2 남북한관계

북한의 대미접근은 한국의 입장을 고려하지 않고서는 순조롭게 추진될 수 없는 한계성을 지니고 있다. 1994년 10월에 타결된 제네바 합의에 있어 북한이 공급받기로 되어있는 경수로 2기의 건설은 총 비용의 대부분을 한국이 부담하기로 되어 있다는 점이다. 북한과 미국의 이해관계가 일치를 보인다고 해도 북한이 보유한 흑연 감속 원자료를 포기시킬 수 있는 대가는 경수로 건설이며, 이는 북한의 대미접근에 있어 핵심적인 사항임은 분명하다.

경수로 협상의 타결에 이르는 일련의 협상 과정에서 북한은 한국형 경수로의 수용 거부를 명백히 했으나 결국 경수로 공급협정 및 부속 의정서의 협상 등에서 한국형 경수로를 묵시적으로 인정하고 한국의 중심적 역할에 대해 노골적인 반대를 자제한 것은 이러한 배경에서이다.

370) 북한의 대미접근 등 개방 정책을 본질적인 변화로서 파악하는 내용에 관해서는 Chong-Sik Lee, "Prospects for North Korea" 참조 그리고 북한의 개방은 피상적인 변화이며 본질은 변하지 않았다는 주장에 관해서는 허만, "분민정부시대 북한의 대남혁명전략 : 전략의 중단이나, 지속이나," 『북한연구』 제5권 2호 (1994년 여름), pp. 166-195 참조.

이러한 북한의 태도의 변화에 대해 두가지 해석이 나올 수 있다. 첫째, 경수로 건설과 관련한 합의사항을 구체적으로 이행하는 단계에서 까다로운 조건을 부치거나 새로운 사항을 추가하여 합의 이행을 공전시킬 가능성은 항상 존재하지만³⁷¹⁾ 적어도 북한이 대미접근을 통해 경제난 및 외교적 고립을 타개하여 체제 안정을 보장받기 위해서는 미국만을 대상으로 해서는 안되며 협상 과정에서 배제하고자 했던 한국의 존재를 사실상 인정해야만 하는 딜레마에 봉착하게 되었다. 둘째, 북한이 심각한 에너지난의 타개가 목적이었다면 1-2년내에 해결될 수 있는 화력발전 을 요구하지 않고 북한이 실질적 혜택을 받을 때까지는 약 10년이 소요되는 경수로 건설을 보장하는 제네바 합의문에 서명했다는 점은 경수로 건설이 초래할 재정적, 법적, 그리고 시간적인 문제 등을 모두 고려한 다목적인 포석이었다는 주장도 있다.³⁷²⁾

한국의 입장에서는 비록 경수로 건설 비용의 대부분을 부담하지만 대북 경수로 지원을 통해서 남북 경제협력 및 교류의 획기적인 진전을 기대할 뿐만 아니라 북한의 충동적인 대남 무력 도발 및 급작스런 붕괴를 막을 수 있는 계기를 마련했다. 경수로가 건설되는 기간 동안 수많은 한국인이 북한을 왕래할 것이며³⁷³⁾ 북한의 노동자들도 많이 참여할 것이라는 점을 고려해 볼 때 자연스런 남북한 경제적 및 사회적 통합의 기반은 조성될 수 있다. 이와 더불어 통일이 되면 북한의 경수로는 통일한국의 소유가 될 것이기 때문에 대북 경수로 지원에 있어 투자되는 비용은 회수가 가능한 자산으로서 이해되고 있다.

한편 북한은 김정일 체제의 생존전략으로서 대북 경수로 지원을 단순한 원자로 공급협상이 아닌 체제 보장의 차원으로 격상시키려고 하기 때문에 북한의 대미접근은 순조롭게 진척되기 힘든 상황이다. 북한은 대미접근에 있어 의도적으로 한국을 철저히 배제하는 원칙을 고수해 왔다. 구체적으로 말하면 경수로 협상시 협상 의제로서 평화협정 체결 문제와 주한미군철수 문제를 제기한 바도 있다. 한편 미국측으로서도 대북 경제제재 조치의 추가적 완화는 남북한 대화의 추진 등 남북한 경제협력의 진행 속도와 밀접한 관계를 맺고 있다.³⁷⁴⁾ 이러한 맥락에서 북한이 한국을 배제한 채 미국과의 협상을 고수하고 있는 현실은 본질적으로 북한의 대미접근에 부정적인 영향을 줄 수 밖에 없다.

371) 경수로 협상이 타결되었다 하더라도 북한은 새로운 조건을 내세움으로써 협상을 요구할 시점은 특별사찰 문제가 대두되는 약 4년후, 보관중인 사용후 핵연료의 제3국 처분 문제가 등장할 때, 그리고 핵시설의 해체 문제가 대두될 때이다. 이러한 추가적인 요구조건을 수용할 경우 제네바 합의의 완전한 이행을 위해서는 100억달러 이상의 비용이 들 수도 있다. 윤덕민, “제네바 합의와 한국형 경수로 지원 전망,” pp. 29-31.

372) 윤덕민, “제네바 합의와 한국형 경수로 지원 전망,” pp. 24-25.

373) 경수로 건설을 위해서는 연인원 2천여명이 북한에 유입될 것이고 건설 공사가 본격적인 단계에 이르면 최대 5백여명 정도가 한꺼번에 유입될 수도 있다. 송영대, “북미 합의서 성실한 이행, 남북관계 개선의 요체,” 『월간 동화』 (1994. 12), p. 88.

374) 스티브 워크먼, “북미 경제관계,” 『월간 통일경제』 제7호 (1995. 7), pp. 39-40.

4.2.3 주변4강의 역학관계

북한의 대미접근은 미국의 국내적 상황과 여타 한반도 주변국들, 즉 일본, 중국, 그리고 러시아의 대한반도 정책에 의해 제약받을 수 있다.

먼저, 탈냉전에 들어서면서 북한은 더 이상 미국에 직접적인 위협이 되지 않는다는 관점에서 미국은 한·미간에 어느 정도 피해를 감수하더라도 단지 북한의 핵무기 개발을 방지함으로써 보다 큰 미국의 국가이익을 보호하기 위해서 북한의 핵개발을 반드시 막아야 한다는 현실적 입장을 견지했다.

기본적으로 미국은 북한 핵문제를 한반도 문제가 아닌 세계적인 핵확산 방지 차원에서 다루어 왔기 때문에 북한이 핵동결 약속을 준수하고 NPT에 남아 있는 한 경수로 문제는 부차적이라는 입장을 보이고 있다. 미국의 제1차적인 과제는 경수로 문제의 해결 그 자체가 아니라 북한의 핵동결 준수라는 점을 인식할 필요가 있으며, 미국이 경수로 협상에서 경수로 지원과 남북관계 개선을 직접적으로 연계시키지 않았던 것은 이런 배경에서였다.

그러나 이러한 미국의 대북 유화정책은 외교정책에 대한 초당적 대처라는 미국내의 전통에 따라 겉으로는 민주당 및 공화당 양당 모두로부터 지지를 받고 있지만 중유 공급 비용을 둘러싸고 갈등을 보였다. 제네바 합의문에 의하면 북한 핵무기 개발 포기의 대가로 지급되는 보상은 경수로와 중유라는 점이 이미 전술된 바 있다. 이 중에서 중유 공급 비용은 미국이 전액 보상하기로 한 반면 경수로 건설 비용은 한국, 일본 그리고 미국이 분담하기로 양해되었다. 그러나 1996년 미 클린턴 행정부가 신청한 중유 지원 예산이 2천5백만달러에서 1천3백만달러로 미 하원에서 삭감당함으로써 중유의 원활한 대북 공급에 차질을 가져왔다.³⁷⁵⁾ 이러한 현상은 미국인들의 세금의 일부를 대북 경수로 지원 사업에 가까이 사용하는 것을 주저하는 시각이 미 의회내부에서 공화당 의원들을 중심으로 상당히 위력을 발휘하고 있다는 점을 시사하고 있다.

한편 1996년 11월 미국 대통령 선거를 앞둔 시점에서 민주당과 공화당간에는 북한의 핵문제를 둘러싸고 대립의 양상이 심화되고 있으며, 이는 양당의 전당대회에서 채택된 정강정책에서 첨예하게 드러났다. 민주당은 제네바 합의와 경수로 협상 타결 등 클린턴 행정부의 대북 유화정책을 대통령 선거를 앞두고 주요한 외교적 업적으로 삼고 있는 반면, 공화당은 1996년 8월 중순 샌디에고에서 채택한 전당대회에서 '북한의 핵확산금지조약 위반 행위를 미국민의 세금으로 충당되는 중유 및 경수로로 보상해주려는 클린턴 행정부의 노력을 저지할 것'이라고 강조함으로써 양당은 북한 핵문제를 다루는 방법을 둘러싸고 시각차를 드러내었다.³⁷⁶⁾

375) 중유 공급 비용과 관련하여 미 하원에서 삭감된 액수는 결국 미 상원에서 원상대로 회복되었다. 마크 민턴, "U.S. Policy Towards North Korea," 『연합통신 주요자료전문집』 제101호 (1996. 10. 1), p. 4.

376) 이러한 공화당과 민주당의 시각 차이는 1996년 10월 6일 코네티컷주 하트피트에서 열린 제1차 대선 후보 토론회에서도 이어졌다. 공화당의 모브 돌 대통령 후보는 클린턴 행정부의 대북 유화정책이 동맹국인 한국을 소외시켰다고 비난한 바 있다. 『경향신문』 (1996. 10. 8).

이러한 맥락에서 볼 때, 북한의 대미접근은 미국의 대통령 선거에 영향을 줄 수 있을 뿐만 아니라 대통령 선거의 결과에도 심각한 영향을 받을 수 있다.

한편 경수로 건설에 드는 비용의 대부분을 한국과 일본이 부담하도록 되어있는 한 미국으로서는 경수로 지원과 관련하여 그다지 염려할 필요도 없는 실정이나, 만약 미국이 경수로 비용에서 기대했던 이상으로 과도한 부분을 지원해야 하는 상황이 온다면 클린턴 행정부가 다시 정권을 맡는다고 해도 미국의 국내 사정상 북한의 대미접근은 순조롭게 진행되기가 어려울 것임을 예측하는 것은 무리가 아니다.

북한의 대미접근이 제2차 경제제재의 완화 조치 및 상호 연락사무소 설치 등 미국측으로부터 호응을 받기 위해서는 한국전 당시 실종된 미군 유해 발굴 및 송환, 미사일 회담 등 미국과 북한간의 현안 문제에서 북한이 성의있는 태도를 보이는 것이 필수적이다.

북한은 1996년 4월에 미국과의 미사일 회담에 임함으로써 그리고 1996년 5월에 미국과의 미군유해 송환 문제를 일단 타결지움으로써 대미관계를 개선하고자하는 의도를 명백히 드러내었다. 특히 베트남전쟁에서 실종된 미군 유해 송환 문제의 타결이 1995년 7월에 있던 미국과 베트남간의 관계 정상화에 큰 기여를 했음을 고려해 볼 때, 한국전쟁에서 실종된 미군의 유해 송환 문제는 북한의 대미접근에 있어 주요한 고려사항으로 파악될 수 있다. 이러한 추론의 배경에는 미국의 대베트남 관계와 대북한 관계에는 경제적 이해와 지리상 전략적 이익의 극대화라는 측면에서 공통점이 있으며, 단지 차이점이 있다면 베트남은 형식적으로라도 자국을 변화시킴으로써 대미관계의 개선을 모색한 반면, 북한은 이와는 달리 상대적으로 경직성을 고수함으로써 미국의 포용정책을 강요했으며, 미국의 국내정치적 맥락에서 볼 때 대북한 접근은 대베트남 접근에 비해 정치적 부담이 적다는 점을 특징으로 들 수 있다.³⁷⁷⁾

그러나 베트남의 경우 수교에 영향을 미치는 미국의 동맹이 없었던 반면 북한의 경우 한국이 직접적으로 미·북관계 개선으로 영향을 받는다는 점 때문에 미국의 대베트남 접근의 사례를 대북한 접근 경우와 동일시 할 수는 없다는 주장도 설득력이 있기 때문에 북한의 대미접근을 미군 유해 송환 문제 등 미·북간 현안 문제의 타결 정도에 의해 추정한다는 것은 한계에 봉착하게 된다.

다음으로, 일본은 탈냉전에 들어서면서 한국이 중국 및 소련과의 수교를 맺고 또한 미국과 북한이 제네바 합의에 도달함에 따라 한반도에 대한 영향력 면에서 주변 강대국들보다 뒤졌다는 인식을 갖고 독자적인 대한반도 영향력 확보를 모색하고 있다. 사실상 일본과 북한 양국은 1991년 1월부터 1992년 11월까지 이미 8차에 걸친 수교협상을 벌인 바 있다. 당시 북한은 심각한 경제난을 타개하기 위해 일본과의 관계 정상화를 추구했으나 북한 핵개발 의혹, 식민통치에

377) 김성한, "미·베트남 수교 과정과 북미수교에 대한 시사점," 「월간 통일경제」 제20호 (1996. 8), pp. 28-29.

대한 배상문제, 전후 보상 문제, 이은혜 문제 등의 쟁점에 대해 의견의 일치를 보지 못했다.³⁷⁸⁾

그러나 일본은 북한과 미국간에 제네바 합의문이 타결됨에 따라 북한과의 국교 정상화 협상 체계를 위한 환경이 조성되었다고 보고 대북한 관계개선에 적극적인 정책, 즉 대북한 경수로의 건설 지원, 연락사무소 설치, 경제협력 등을 전개해 나가고 있다. 북·일수교는 북한을 동북아 질서에 참여시킴으로써 북한의 개방화를 촉진시키는 계기가 된다는 점에서 긍정적인 측면이 있는 반면 일본의 대남북한 등거리 외교는 북한의 남북한 관계개선에 대한 필요성 인식을 약화시킬 수 있기 때문에 한국측으로서는 비판적인 입장을 견지할 수도 있다.³⁷⁹⁾

남북한 관계의 개선이 북한의 대미접근에 있어 속도와 범위를 결정하는 데 주요한 요인임을 고려해 보면, 일본의 대북한 접근은 북한의 대미접근을 제약하는 역할을 할 수 있다. 북·일수교 협상 체계 움직임에 한국과 미국 양국이 부담을 느끼고 있다는 시각은 일본의 대남북한 등거리 외교가 초래할 수 있는 이러한 부정적 맥락에서 이다.

더구나 일본은 경수로 문제에 있어 재정적 지원에 대한 합당한 지분을 요구할 가능성이 높기 때문에 향후 특정시점에서 북한 핵문제와 관련하여 지속되어 온 한·미·일 공조체제가 부분적으로 무너질 가능성도 배제할 수 없다. 한·미·일 공조체제의 와해는 경수로 지원 분담금을 둘러싼 갈등을 초래하고 대북 경수로 지원에 있어 결정적으로 부정적인 요인으로서 작용함으로써 제네바 합의 자체를 위협하기 때문에 북한의 대미접근 뿐만 아니라 미국의 대북한 접근에 있어서도 근본적인 수정이 불가피하게 된다.

한편 경수로 협상이 타결됨으로써 미·일의 대북한 정책은 경수로 문제 타결 이전과는 달리 상대적으로 한국의 입장을 중시하지 않고 경쟁적인 대북한 유화정책을 펴으로써 한반도에서 미·일 양국이 자국의 이익을 극대화하는 방향으로 나아갈 것이라는 전망도 무시할 수 없는 실정이다. 이렇게 되면 상대적으로 소외감을 느끼게 되는 한국은 제네바 합의의 이행에 소극적인 태도를 보이게 되고, 이는 미·일의 대북한 접근에 부정적인 영향을 줄 수 있다.

다음으로, 북한의 대미접근에 중국이 어떠한 영향을 주는가를 살펴보기 위해서는 중국과 북한의 관계를 탈냉전에서의 변화와 지속이라는 두가지 시각에서 파악하는 것이 필요하다.

1950년 한국전쟁 당시 중국이 참전한 이후 그리고 1961년 군사동맹조약을 계기로 중국과 북한은 긴밀한 관계를 유지해왔다. 한편 탈냉전에 들어서면서 1991년 구소련이 붕괴됨에 따라 중국과 북한간에는 경제적 상호 의존도가 심화되기도 하였지만 1992년 중국이 한국과 수교함에 따라 중국과 북한간의 관계는 심각한 변화를 맞이하게 되었다.

중국과 북한의 관계에 있어 변화는 발연적이라는 시각은 첫째, 중국이 현재 추진하고 있는

378) 북·일간에 8차에 걸친 수교 협상에 있어 양측의 주장에 관해서는 배정호, “일본의 미·일안보체제 확대와 한반도” 『자유공론』 (1996. 5), pp. 78-79 참조.

379) 김규분 외, 『미국과 일본의 대북한 관계개선과 남북한관계』 연구보고서 94-02 (민족통일연구원, 1994. 9), pp. 55-57.

개혁·개방정책이 주위환경의 변화나 급격한 현상파괴로 인해 저해받지 않기 위해 한반도에서의 안정을 필요로 하며 남북한간의 군사적 긴장이나 정치적 대결은 중국에 도움이 되지 않는다는 인식이 있다. 둘째, 북한의 전략적 중요성이 과거 냉전 시대와는 달리 상당히 감소했다는 점, 즉 중국과 북한은 냉전 이후 공동의 적이 소멸한 시점에서 각자의 국익과 이해의 득실에 의해 한반도에서 급격한 현상 파괴가 없는 한 최소한의 선린관계를 유지하는 정책을 추구한다는 점에서 중국은 실리적 외교로의 전환을 취하고 있다. 그리고 셋째, 한국과 중국 양국간에 점증하는 상호 의존도와 보완성은 자연히 양국간 안보상의 공동인식을 확대하게 되고 이에 따라 중국의 대북한 군사 및 안보상의 협력관계 강화 필요성은 상대적으로 감소할 수 밖에 없다는 관점을 들고 있다.

한편 중국과 북한의 관계를 탈냉전 시대에 있어서도 여전히 긴밀하게 지속시키는 요인도 있다는 주장도 경시할 수 없다. 첫째, 중국은 한반도에서 평화와 안정을 유지하는 데에는 북한에 사회주의 체제를 존속시키는 것이 필수적이라는 인식, 즉 사회주의 체제의 붕괴로 고립감과 체제 위기감을 느끼고 있는 중국은 접경지역인 북한에서 정치적 및 경제적 혼란이 일어나는 것을 바라지 않을 뿐만 아니라 북한 체제 변화의 여파가 내몽고나 티베트, 대만이나 홍콩 등에 미치게 될 것을 우려하고 있다. 둘째, 중국은 자신의 통치 체제에 대한 정당성을 확보하기 위해서도 북한에서의 사회주의 정당성을 인정할 필요가 있기 때문에 한반도 문제에서 미국이나 일본 및 러시아의 독자적 또는 중국을 배제한 세력들간의 연합세력 구축 및 주도권 행사를 저지해야 한다는 입장을 견지하고 있다.

중국과 북한간에 존속하고 있는 이러한 변화와 지속이라는 양면적 관점에서 중국은 경수로 협상의 타결 이후의 대한반도 정책을 추구하고 있으며, 그 기초는 기본적으로 한반도 정세의 안정과 북한의 사회주의 체제유지를 전제로 한 현상 유지에 두고 있다고 할 수 있다.³⁸⁰⁾ 이 토대위에 경수로 협상 타결을 적극적으로 지지하고 있고 또한 북한의 고립화 탈피를 위해 북한과 미·일간의 관계 정상화를 통한 한반도 교차승인을 선호하고 있다.

이러한 맥락에서 볼 때, 중국이 북한의 전략적 가치를 여전히 중요하게 여기고 있고 북한도 중국의 지지가 필요하기 때문에 북한의 대미접근은 순조롭게 지속될 수 있다. 그러나 북한은 대미접근이 상호 연락사무소 설치 등과 같이 구체적으로 진행될 경우에는 중국의 대북한 입장은 변모할 수 있다.

첫째, 미국과의 관계 정상화는 일본 등 서방국의 대북한 진출을 촉진시킴으로써 중국이 정치적 관점에서 대북한, 나아가 대한반도 영향력을 잃을 수 밖에 없다는 점이다. 이러한 현실의 도래는 북한이 냉전 이후 유일한 지지국인 중국으로부터 벗어나 정치적으로 독자적인 역할을 모색할 수 있는 기반을 제공하며, 나아가 중국에 대한 비우호적인 세력으로 등장할 수 있는 여건

380) Weixing Hu, "냉전 이후 중국의 안보전략과 한반도에 대한 의미," pp. 16-19.

을 조성한다는 것을 암시한다. 둘째, 북한의 대미접근은 관계 개선을 통해 경제적 이익을 확보하고자 하고 있다는 점에서 순조롭게 진행될 경우 북한의 대중국 경제적 의존도를 상대적으로 약화시킬 수 있다는 점이다. 중국의 입장에서조차 냉전 이후 시장경제 체제의 도입으로 인하여 원유와 식량 등 북한 경제에 필수적인 품목을 제외한 대북한 원조 성격의 경제교류가 감소하고 있는 상황에서 미국과 일본의 자본과 기술이 북한에 진출할 경우 중국의 대북한 경제적 영향력이 약화될 것은 명백하다.

이러한 맥락에서 볼 때, 북한의 대미접근에 대한 중국의 시각은 낙관적이지 못함을 알 수 있다. 미국의 대북한 진출을 일정한 한도내에서 제한함으로써 중국은 대북한 정치적 및 경제적 영향력을 유지하기 위해 미국과 경쟁적으로 북한을 지원할 소지도 있지만, 중국의 체제 성격상 이념적 요소가 상대적으로 감소한 마당에서 대북한 지원은 한계에 처할 수 밖에 없다. 결국 중국으로서는 북한의 대미접근을 통해 북한이 정치적 및 경제적으로 미국에 의존하는 상황보다는 생존이 확보된 상황에서 대중국 영향력이 상대적으로 크게 보장될 정도로 제한적인 대미관계를 유지하기를 선호하고 있다.

마지막으로, 러시아는 냉전의 종식으로 구소련의 와해, 시장경제 체제로의 전환, 그리고 한국과의 수교 등 대북한 관계에서 부정적 요인이 등장함에 따라 과거 냉전 시대의 양국 관계는 정치적 및 경제적 관점에서 친밀성을 유지하지 못하게 되었다.

러시아는 시장경제 체제를 도입한 이후 초래된 산적한 국내문제를 해결하기 위해 국내정치에 우선권을 둘 수 밖에 없기 때문에 자연히 동북아, 특히 한반도에서의 역할은 제한적일 수 밖에 없다. 그러나 러시아는 북한 핵문제 해결과정에서 나타난 국제 공조체제상의 소외감을 인식하는 마당위에 대북한 관계개선에 적극적인 정책을 추구할 필요성을 인식하고 있다. 미국과 일본이 북한과의 관계 정상화를 추구하고 있고 중국도 기존의 남북한 등거리 외교를 수행하는 데 반해 러시아만이 한반도 문제 해결에서 배제되고 있는 데 대해 불만을 갖고 향후 중국과 같이 보다 균형된 대한반도 정책의 추진을 고려하고 있다.

러시아는 북한의 대미접근이 가져올 미국의 대한반도 영향력 확대를 견제하는 한편 한국에 대하여 북한카드를 사용하기 위해서라도 과거 보다는 대북한 관계개선에 적극적인 정책, 예를 들면 무기부품 공급의 재개, 원유 등의 제공을 확대하는 방안 등을 추진할 가능성도 배제할 수 없다.³⁸¹⁾

381) 미국의 대한반도 영향력 확대를 견제하기 위해 러시아는 1994년 3월 한반도 긴장 완화를 위한 8자 회담(남북한, 미국, 중국, 일본, 러시아, 유엔, IAEA)을 독자적으로 제안한 바도 있고, 1996년 4월에 한·미 양국이 제안한 4자회담에서 러시아가 소외된 데 대해 심각한 불만을 제기했다. Korea Herald (April 1, 1994) 참조 및 Valery I. Denisov, "Russia and the Problem of Korean Unification," in Korean Unification Strategies for the 21st Century, Conference Report (The Institute for Far Eastern Studies, Kyungnam University, 1996. 5), pp. 11-12 참조.

그러나 러·북간의 대폭적인 관계개선은 그 가능성이 높지 않다는 점이 지적될 필요가 있다. 첫째, 러시아의 경제회복을 위한 자본과 기술의 공여는 북한보다는 한국 경제의 활력과 잠재력을 필요로 한다는 관점을 들 수 있다. 둘째, 러시아의 경제이익 중시 외교정책은 북한의 군사·안보 중심의 외교정책과 본질적으로 괴리현상을 나타내고 있다. 셋째, 북한 핵문제 해결을 위한 유엔 안보리에 의한 제재조치에 러시아가 참여의사를 표명함에 따라 북한의 대러시아 불신은 더욱 악화되었다. 이로 인해 러시아의 대북한 적극적 정책은 그 역할이 제한적일 수 밖에 없다는 주장은 설득력을 더하고 있다.

결국 러·북관계 개선 가능성의 정도는 러시아가 급격한 북한체제의 변경 및 붕괴를 원하고 있지 않다는 점에서 찾을 수 있고 그 방안은 대남북한 등거리 외교로서 특징지을 수 있다. 북한의 대미접근에 있어 러시아의 우려는 대한반도 영향력과 관련된 것으로서 시장경제 체제로 전환한 러시아가 경제적 측면에서 대북한 영향력을 다시 확보한다는 것은 어렵기 때문에 정치적 측면에서 대북한 영향력을 확보하기 위한 노력을 경주할 것이다. 그 방안으로서 북한의 대미접근을 허용함에 있어 미국의 단독적인 대북한 접근보다 유엔 등을 통한 다자적인 접근에 의존함으로써 대북한 영향력을 확보하고자 할 것이다.

결국 제네바 합의 및 경수로 협상의 타결로 이어진 북한의 대미접근은 현실로서 등장하게 되었고 일본, 중국 그리고 러시아 등 한반도 주변국들은 북한의 대미접근에 대한 반발로서 대북한 유화정책을 추진하게 되었다. 이들의 대북한 정책이 한반도에서 영향력을 확보하기 위하여 상호 경쟁적으로 작용할 경우 북한의 대미접근은 더욱 촉진될 여지가 있으나 북한으로서는 대미접근에 의지하지 않더라도 정치적 및 경제적 이익을 확보할 수 있다. 이러한 맥락에서 볼 때, 북한은 대미접근을 함에 있어 더욱 과도한 요구 조건을 부과할 수 있고 미국은 이를 거부함으로써 북한의 대미접근이 상당 기간동안 긴장관계를 지속할 가능성이 있다.

한편 북한의 대미접근을 전제하기 위해 주변국들의 대북한 지원이 강화될 경우 남북한 관계는 악화될 소지가 있다. 북한으로서는 남북한관계 개선을 대미접근을 위한 분위기 조성이란 관점에서 추진했다면 더 이상 그러한 시도를 할 필요가 없는 셈이 된다. 따라서 소외감을 느끼는 한국으로서는 미국 및 주변국들의 대북접근에 우호적이지 않는 입장을 견지할 것이고 결국 남북한 관계의 개선이 없는 미국의 대북접근은 한계에 봉착할 수 밖에 없다.

5. 한국의 대응방안

제네바 합의 및 경수로 협상의 타결로 이어진 북한의 대미접근은 북한의 핵동결 해제 위협으로 인한 한반도내의 긴장국면을 해소시켰다는 점에서 큰 성과를 보였다. 다시 말하면 제네바 합의를 통해 북한은 미국으로부터 경제적 및 안보적 보장을 받았다는 점, 그리고 경수로 협상 타결 이후 한반도 주변국들로부터 남북한 등거리 외교를 확보받았다는 점을 고려해 볼 때 북

한은 단기적으로는 탈냉전의 경제난과 외교적 고립을 극복하고 안정적인 체제 유지를 위한 발판을 마련하였다고 할 수 있다. 한편 미국은 북한 핵문제를 해결함으로써 NPT 체제의 유지라는 냉전 이후 최대의 관심사를 해결하는 외교적 성과를 올렸다.

이러한 맥락에서 볼 때, 북한의 대미접근은 북한과 미국 양측에 상당한 이득을 안겨 주었으며, 제네바 합의문이 순조롭게 이행된다고 가정하면 북한과 미국은 상호 연락사무소 설치를 포함하여 중국적으로 정치적 및 경제적 관계를 완전히 정상화하도록 되어 있다.

그러나 1994년 10월 제네바 합의문이 채택된 지 약 2년이 지난 현 시점에서 판단해 보면, 북한이 제네바 합의문을 이행하면서 확보한 구체적인 정치적 및 경제적 효과는 상대적으로 미미한 것이며 오히려 합의문 이행을 둘러싼 대내외적인 한계점이 두드러지게 나타나고 있다고 할 수 있다. 이러한 현상들은 북한의 대미접근이 지속적 추진되는 것을 방해할 뿐 아니라 이에 대한 대책이 명확히 정립되어 있지 않다면 제네바 합의문 자체에 대한 회의감을 북한에 제공함으로써 북한이 제네바 합의문 이전의 상태로 회귀할 가능성도 배제할 수 없는 실정이다.

특히 북한은 여전히 체제 개방에 대한 불안감, 대미 직접협상을 통한 문제해결, 그리고 한국과의 교류 및 협력기회 등을 가지고 있다고 볼 때, 그리고 대북 경수로 지원에 있어 한국이 결정적인 역할을 쥐고 있다는 점을 고려해 볼 때, 남북한간의 직접 대화가 진척되지 않은 상황에서 제네바 합의 이행과 관련한 구체적인 이행 일정이 순조롭게 진행된다는 것은 예측하기 어렵다는 점이 지적될 필요가 있다.

북한이 우려하는 것은 대미접근이 중·장기적으로 불러올 수 있는 체제에 대한 부정적인 파급 효과이다. 따라서 이러한 우려를 해소하는 데 대한 확신이 없다면 북한은 체제 생존을 위해서 대미접근을 재평가할 것이고, 이는 제네바 합의문에 대한 근본적인 회의감을 유발하게 된다.

이러한 맥락에서 볼 때, 북한이 대미접근에 의존하지 않고 경제난 및 국제적 고립을 타개할 수 있는 방안이 있는가의 여부가 핵심적인 사안으로서 등장하게 된다. 북한으로서 이러한 뺑이를 하기 위해서는 대미접근이 가져 온 정치적 및 경제적 효과에 대한 냉정한 평가와 향후 전망에 대한 확신에서 출발할 수 밖에 없다. 그러나 북한의 체제를 붕괴시킬 수 있는 사실상 유일한 세력은 한국이기 때문에 북한으로서는 한반도 문제에서 한국의 영향력을 축소시키기 위하여 한국과 한반도 주변4강과의 연계성을 최대한으로 약화시키는 한편 북한체제 내부의 결속을 위해서도 북한의 대미접근과 함께 부수적으로 수반되는 한국의 북한 진출을 최대한으로 저지할 수 밖에 없다.

결국 북한은 과거 냉전 시대에 가졌던 한국에 대한 배타성과는 성격을 달리한 한국에 대한 거부감을 갖는 것으로 파악할 수 있다. 중국과 구소련의 지원을 받았던 냉전 시대에는 한국을 의식할 필요없이 한국을 거부할 수 있었지만 탈냉전 시대에는 중국과 러시아의 일방적 지원을 기대할 수 없는 상황에서, 그리고 미국과 일본이 대북한 진출을 노리고 있는 실정에서 북한은

한국에 대한 배타성의 성격에 수정을 가할 필요가 있었다. 북한은 한반도 문제에 있어 한국을 배제시키기 위해서 한국을 일방적으로 배제하는 전략을 지속한다는 것은 과거 냉전 시대와는 달리 북한의 생존에 심각한 위해를 미친다는 점을 인식했다. 따라서 북한으로서는 한국에 대한 완전하고 무조건적 거부감은 대미관계 개선에 부정적인 영향을 주는 반면 한국의 북한 진출에 대한 인정은 북한 체제의 존립에 역작용을 주는 딜레마에 봉착해 있다. 남북한 관계의 개선을 통한 한국의 양해와 협력이 없이는 북한의 대미접근은 순조롭게 진척되기 어려운 실정이며, 북한은 제네바 합의를 통한 대미접근에 있어 이러한 관점을 과소 평가한 경향이 있다. 한국을 배제하면서 체제의 위기 상황을 타개하려는 북한의 대미접근 전략은 결국 한국과의 관계 개선의 필요성 및 중요성을 오히려 부각시키는 결과를 초래했다.

북한이 이러한 딜레마를 벗어나는 길은 경수로 건설 과정에서 추가적인 요구, 예를 들면 추가적인 시설 비용 및 미·북 평화협정의 체결 등을 통하여 한·미간의 견해 차이를 노출시킴으로써 한·미간의 결속을 와해시키고, 나아가 미국이 남북한 관계를 북한의 대미접근과 연계시키지 않도록 하는 방안을 강구하든지 아니면 북한이 한국의 대북한 진출을 제한된 범위내에서 허용하는 대신 북한의 체제에 미치는 부정적 파급 효과를 차단하는 적절한 조치를 취하는 것이다. 그러나 북한으로서는 한국의 대북한 진출이 실행될 경우 발생할 체제의 안정에 미치는 정치적 손실이 경제적 이득보다 더 클 것으로 판단됨으로 한국의 대북한 제한적인 진출 허용 보다는 한·미간의 이간책을 선택할 가능성이 크다.

북한은 집요하게 반대해 온 한국형 경수로와 한국의 중심적 역할을 경수로 협상 등에서 허용하고 이어 경수로 공급협정의 이행을 위한 부속의정서 등의 협상에서도 한국의 입장을 받아들이는 등 대북 경수로 지원 사업을 순조롭게 진척시키는 데 성의를 보인 바 있는데, 그 이면에는 대북 경수로 지원을 위한 분담금 협상을 둘러싸고 한·미·일 공조체제가 약화되고 경수로 사업은 순조롭게 이행되지 못할 것이라는 맥락이 자리하고 있다.³⁸²⁾ 대북 경수로 사업에 있어 이러한 북한의 유화적인 태도는 만일 대북 경수로 지원 등을 받음으로써 북한이 한·미·일 공조체제의 와해를 이끌어 내지 못한다고 하더라도 최소한 탈냉전 시대에 적용하여 난국을 극복할 시간은 벌 수 있는 것이며, 또한 최악의 경우 제네바 합의를 이끌어 내는 데 결정적 공헌을 했던 핵무기 개발을 다시 추진할 수도 있다는 점을 시사하고 있다.

결국 북한은 다시 취소할 수도 있는 제네바 합의를 이용하여 중유 및 미국의 경제제재의 일부 완화 등의 부분적인 경제적 이득을 확보한 한편 한·미·일간의 공조체제를 와해시킬 수 있는 계기를 확보했다. 이러한 맥락에서 볼 때, 대북 경수로 지원은 북한에 의한 제네바 합의의 파기

382) 한·미·일 3국은 어느 측도 제네바 합의 이후 비용 분담과 사업 참여 문제에 대해 공식적인 입장을 밝힌 바 없다. 그러나 경수 협상이 타결되고 부지 인수 및 서비스 의정서가 채택되면 사업 규모 및 비용 분담 비율을 확정하는 작업은 불가피하게 이루어져야 한다. 따라서 이 문제와 관련하여 한·미·일간의 갈등이 심각해지고 있다. 『조선일보』(1996. 9. 3).

에 의해서 보다는 한·미·일 공조체제의 갈등에 의해서 순조롭게 이행되지 못할 가능성이 크다는 논리도 상당히 설득력있게 제기될 수 있다.

그러면 경수로협상 타결에도 불구하고 여전히 남북한관계 개선에 대해 거부감을 보이고 있는 북한에 대해 한국은 어떠한 정책적 대응을 해나가야 하는가? 한국이 택할 수 있는 정책적 방향은 본질적으로 크게 두가지 관점에서 검토될 수 있다.

첫째, 북한의 대미접근에 제동을 거는 한편 북한이 대화의 상대로서 한국을 인정할 때까지 북한에 대한 외교적 고립을 강요함으로써 경제난을 더욱 악화시켜 북한 체제내의 붕괴나 아니면 적어도 체제 변화를 유발하는 방안이 있을 수 있으며, 이는 한국과 미국내의 보수층의 의견을 반영하고 있고 '붕괴촉진론'으로 특징지어진다. 둘째, 북한의 대미접근을 지원함으로써 북한이 국제사회의 책임있는 일원으로 등장하기를 기다리는 방안으로서 북한에 대한 '안정협조론'의 입장을 반영하고 있다.³⁸³⁾

그러나 북한의 생존전략이 한·미간의 결속력 약화에 초점을 두고 있다는 주장을 받아들일 경우 붕괴촉진론이나 안정협조론의 극단적인 주장은 현실감이 약한 처방일 수 있다. 왜냐하면 이러한 논쟁 자체가 북한이 추구하고 있는 한·미간의 이간에 동조하는 역할을 할 수 있기 때문이다.

그러면 한·미간의 결속을 강화하기 위해서 한국으로서는 어떠한 방안을 고찰할 수 있는가? 이러한 의문점은 북한의 대미접근을 보는 한국의 시각과도 직결되고 있다. 탈냉전에 들어서면서 미국은 한반도 문제에 대해 냉전 시대에 보였던 관점과 달리하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 구체적으로 말하면 북한은 더 이상 미국의 안보에 직접적인 위협이 되지 못하고 있는 반면 한국으로서는 북한이 자포자기식 무력 도발을 감행할 가능성이 더욱 높아졌다는 인식을 하고 있다는 점에서 탈냉전 시대의 한·미간 공조체제는 냉전 시대와 비교하여 본질적인 차이를 보이고 있다. 더구나 미국의 입장에서는 북한의 붕괴는 한반도 통일과 연계되기 때문에 한반도 통일의 시점과 통일 이후의 전략을 고려해야 하는 단계에 도달했다.

따라서 한반도 문제를 보는 미국의 변화된 입장을 냉전 시대 이후 지속되어 온 한·미 공조체제의 연장으로 한국이 본다면 심각한 무리가 있을 수 있다. 미국은 제네바 합의가 이루어진 직후 미·북수교에 있어 한·미동맹의 변화에 대한 연구를 한 바 있다.³⁸⁴⁾ 이처럼 미국의 대한반도

383) 붕괴촉진론과 안정협조론의 큰 차이점은 김일성 사망 직후 개최되었던 국회 외부통일위에서 한승주 장관과 노재봉 의원간에 있었던 논쟁에서 첨예하게 드러난 바 있다. 이 점에 관해서는 국회사무처, 『제169회 임시국회 외부통일위 제2차회의록』(1994. 7. 12), pp. 8-10 및 15-19 참조.

384) 미 의회조사국의 분석에 의하면, 정전취점을 평화취점으로 대체하는 문제는 법적으로는 미국과 북한간의 사안이며 한국의 참여 여부는 정책적 고려 사항이다. 그리고 주한미군의 철수 문제는 한국과 미국의 상호방위조약에 당사국 일방이 일년전에 통고할 경우 조약이 종료될 수 있다는 규정이 있기 때문에 법적으로 제재를 받는 사안이 아니며 단지 정책적인 문제이다. Zachary S. Davis, Korea: Procedural and Jurisdictional Questions Regarding Possible Normalization of Relations With North Korea, pp.

정책에서 북한은 더 이상 적대적인 국가가 아니며 향후 정치적 및 경제적으로 밀접한 관계를 유지해야 할 국가로서 파악하고 있다. 반면 한국은 한반도의 안정이 냉전 시대보다 더욱 위협적으로 된 탈냉전 시대에 있어 북한의 위협에 대처해야 한다는 점에서 한·미 공조체제의 필요성이 더욱 절실한 실정이다. 예를 들면, 북한의 위협에 대처하는 한·미간의 시각차이는 대북 쌀 지원을 둘러싼 한·미간의 갈등에서 첨예하게 드러났다. 미국은 북한의 식량난 위기가 위급한 상황이기 때문에 국제적 지원이 시급하다고 파악한 반면, 한국은 북한의 식량난은 북한내부의 조정으로 충분히 타개가 가능하다고 주장했다.³⁸⁵⁾

한편 미국으로서는 대북한 접근에 있어 남북한 관계개선에 큰 비중을 두지 않을 수 있으나 대북 경수로 지원에 있어 한국의 비용 부담을 고려해 볼 때 남북한 관계개선을 북한에 요구해야 할 입장이다. 이러한 관점에서 한국으로서는 한·미 공조체제를 재검토한 바탕에서 북한의 대미접근을 평가할 필요가 있다. 다시 말하면 한·미간에는 북한 체제의 안정적 변화를 유도해야 한다는 점에서 공통 분모를 갖고 있지만 북한 정세에 관한 인식, 대북정책의 추진 방향 및 우선순위, 그리고 남북한관계 개선의 중요성 등에는 견해 차이가 있다.³⁸⁶⁾ 한·미 공조체제는 이제 구체화된 손실과 이득의 계산서에 의해 재평가되어야 하는 것은 이러한 시각에서이다.

이러한 점을 고려해 볼 때, 한국은 대북 경수로 지원에서 비용의 부담이 대미관계에서 중요한 지렛대 역할을 한다는 점을 인식하고 미국에 대해 분담금 지원을 전략적으로 요구해야 한다. 미국은 대북 경수로 지원에서 중유 비용을 제외하고는 경수로 건설과 관련된 비용을 지불하지 않겠다고 주장하기 때문에³⁸⁷⁾ 과도한 비용 요구는 클린턴 행정부를 곤경에 빠뜨릴 수가 있다. 반면 미국이 경수로 건설에 적절한 비용을 부담하지 않는다면 한국민들의 불만을 야기시킬 것으로써 경수로 건설 비용에서 한국의 역할은 크게 제한될 것이다.

17-19.

385) 한국측은 1995년 북한의 곡물 생산량을 345만톤, 1996년도 곡물 수요량을 673만톤으로 추정하고 있으며, 22% 감량 배급시 부족량을 233만톤으로 추산하고 있다. 그러나 약 70만톤 정도의 해외 도입분과 기타 원조량을 감안해 볼 때, 북한의 식량 부족분은 대략 100만톤 정도로 추정되고 있다. 따라서 한국측은 여름철 구황작물과 비축미(120만톤) 등을 고려해 볼 때, 북한이 식량난을 비판적으로 보지 않는다. 반면 미국측은 북한의 식량 부족분이 약 100만톤 정도라는 점에 대해서는 동의하지만 대규모 및 무조건적인 식량 지원의 필요성을 강조하고 있다. 한국측 주장에 관해서는 김용재, “대북한 식량 추가 지원과 남북 관계,” 『월간 통일경제』 제19호 (1996. 7), pp. 41-42 참조 그리고 미국측 주장에 관해서는 Larry A. Niksch, “미·북관계와 미국의 대한반도 정책,” 『북한정세 변화와 주변 4국의 대한반도 정책』 제5회 국제학술회의 발표논문집 (민족통일연구원, 1996. 5. 17), pp. 69-70 참조.

386) 박영호, “남북관계 개선을 위한 대북정책 방향,” 『월간 통일경제』 제17호 (1996. 5), pp. 39-40.

387) 미 국무부 마크 민턴 한국과장은 1996년 9월 12일 상원외교위 동아태소위에서 행한 대북정책에 관한 증언에서 경수로 건설 비용에는 재정적으로 공헌을 하지 않지만 대북한 중유 공급을 위한 KEDO의 모금 활동에는 참여할 것이라는 발언을 했다. 마크 민턴, “U.S. Policy Towards North Korea,” pp. 4-5.

따라서 경수로 건설 비용의 분담을 둘러싼 협상에서 한·미·일은 협상의 시점과 분담 비율의 책정이 대북 경수로 지원의 성공 여부를 결정하는 핵심적인 단계가 될 것이기 때문에, 한국은 적어도 협상의 시점을 결정함에 있어 유리한 장소와 시간을 선택해야 할 것이다. 그리고 경수로 공급 비용 분담의 비율 분체에 있어서도 한국은 협상에서 우위를 점할 수 있기 때문에 미·일로부터 경수로 비용 문제 뿐만 아니라 그 밖의 사안에 있어 대폭적인 양보를 이끌어내도록 해야 할 것이다. 한국이 단지 우려할 점은 이러한 협상에서의 과도한 요구가 한·미·일 공조체제에 있어 손상을 줌으로써 북한에 제네바 합의문의 파기를 위한 명분을 제공하지 않도록 하는 점이다.

경수로 협상 타결시 한국형 및 한국의 중심적 역할에 관한 한국내의 비판적 입장은 이미 전술된 바 있지만, 북한이 미국을 주접축선으로 설정한 이상 향후 모든 협상에서 미국을 상대로 하고자 할 것이다. 그리고 북한은 미국측 기업을 프로그램 코디네이터로 선정하여 경수로의 설계, 제작, 그리고 시공 과정에서도 한국을 가급적 배제할 것으로 판단되고 있다. 따라서 한국으로서는 경수로 건설 비용을 대부분 제공했기 때문에 한국형 및 한국의 중심적 역할을 고수해야 한다는 주장을 함에 있어 이러한 주장이 북한으로 하여금 한·미간의 결속 약화로서 판단하지 않도록 사전에 대미협상이 요구된다. 물론 한국으로서 미국의 요구를 수용하는 나약한 태도를 보일 것이 아니라 북한의 대미접근에 입하는 미국의 입장도 충분히 파악하여 대등한 관계에서 외교적 전술이 요구된다고 하겠다.

북한은 정전협정의 평화체제로의 전환 및 주한미군 문제 등을 대미접근의 추진 과정에서 그리고 북한 체제의 내부 결속을 위하여 필요할 경우 수시로 제기할 것으로 판단된다. 이와 관련하여 북한의 의도가 한·미간의 이간을 전제로 한 문제 제기임을 충분히 고려하여 대처할 필요가 있는 한편 오히려 이 문제들을 빈지 제기함으로써 북한의 의도를 사전에 봉쇄함으로써 향후 북한이 사용할 카드를 무력화시킬 수 있는 방안도 고려할 필요가 있다.³⁸⁸⁾

북한이 이 시점에서 가장 필요로하는 것은 대내적으로 체제가 안정될 때까지 - 그래서 한국과의 체제 경쟁에서 우위를 점할수 있을 때까지 - 필요한 시간과 외부로부터 제공되는 경제적 지원일 것이다. 따라서 한국에 대한 거부감을 북한이 여전히 보이고 있는 현실에서 직접적인 한국의 대북접근은 적어도 단기적으로는 바람직스럽지 않을 수도 있다. 그리고 한반도 주변4강은 이러한 북한측 의도를 파악하고 충분한 대북한 지원을 할 체비를 갖춘 것으로 파악되고 있다.

388) 한국외교는 종래의 수세적 또는 즉흥적 대응주의로서 외교적 난국을 극복할 수 없다는 가정하에 북한측 의표를 찌르는 동시에 남북한 관계의 전기를 마련할 수 있는 전략적 공세주의를 외교의 지침으로 삼아야 한다는 주장도 제기되고 있다. 특히 미·북평화협정을 지지하기 위해 휴전협정의 일방적 파기 - 이 경우 주한미군은 유엔사 성격을 배제하는 것이고 주한미군의 존재 의의는 정전협정이 아니라 한·미동맹의 맥락에서 정당화될 수도 있다 - 문제도 신중히 고려될 필요가 있다. 이 집에 관해서는 문정인, “국제질서 개편과 남북관계의 재평가-전략적 공세주의를 위한 제언” 『월간 통일경제』 제5호 (1995. 5), pp. 67-70 참조.

이러한 맥락에서 한국이 이러한 국제적 분위기에 순응함으로써 북한으로 하여금 국제사회에 책임있는 일원으로 나서기를 도와줄 것인지 - 그렇게 되면 한국은 경수로 건설에 엄청난 비용 부담을 하면서도 그 과정에서 주요한 행위자로서 인식되지 않을 수도 있는 상황을 받아들여야 하는데 - 아니면 한국의 독자적인 목소리를 냄으로써 북한의 대미접근을 둘러싼 한반도 주변국들의 대북 유화정책에 제동을 걸 것인지 - 그렇게 되면 경수로 건설은 일정대로 진척되지 않고 북한의 경제난 등은 악화됨으로써 북한 내부의 체제 붕괴 요인들이 분출할 것인데 - 에 대한 명확한 정책적 확신을 가지는 것이 무엇보다도 중요하다고 할 수 있다.

한국으로서 대북 강경노선을 채택하는 것은 주변4강으로부터 대북 경수로 지원을 위한 협상에서 정치적 양보를 확보하기 위한 전략적 수단으로서 고려될 수는 있으나, 이는 북한내부의 온건파 입지를 약화시키는 한편 주변4강, 특히 미국의 이해관계와 일치하지 않기 때문에 이득보다는 손실이 더 큰 것으로 평가된다. 이러한 맥락에서 한국으로서는 대북 강경노선보다는 대북 온건노선을 택하는 것이 현실적인 방안으로서 바람직하다.

그러나 이러한 정책적 선택에 대한 확신이 서 있다 하더라도 북한 내부의 상황 변화는 한국 및 주변4강의 힘으로 통제하기 힘들다는 점을 인식해야 한다. 한반도 주변4강의 대북한 유화정책은 북한이 체제 생존에 대한 확신을 가질 때에만 실효성이 있기 때문이다. 그 필요조건은 적어도 한·미간의 결속이 상당히 약화되는 상황을 의미하며, 그렇지 않을 경우 북한의 대미접근은 근본적으로 그 방향을 달리할 소지가 있다. 따라서 한국의 대응방향은 북한의 한·미 결속 약화책을 경계하는 한편 이와 관련한 북한측 의도를 파악하는 노력도 함께 기울여야 한다.

북한의 체제 안정화 정도와 한·미간의 결속 정도는 상호 관련성이 있다는 주장은 이러한 맥락에서 타당성을 갖고 있다. 과도한 한·미 공조체제의 강화는 북한의 체제 불안정성을 노정시킴으로써 대미접근의 동기를 약화시키는 한편 북한으로 하여금 핵무기 개발을 재개하고자 하는 유혹을 강하게 불어넣을 것이다. 반대로 한·미 공조체제의 약화는 상대적으로 북한으로 하여금 대미접근에 적극성을 불어넣음으로써 체제의 안정성에 자신감을 부여하게 되며 이 경우에는 한국은 미국의 대북한 접근에 우려를 보일 것은 명확하다. 따라서 한국으로서는 우선 북한의 대미접근에 대한 명확한 입장을 가지는 것이 중요하며 만약 한국의 대북 정책의 기초가 대미접근을 통한 북한의 개방을 추구한다면 한·미 공조체제의 부분적 약화 현상은 크게 우려할 바가 아니며 오히려 북한의 대미접근을 촉진시킬 수 있기 때문에 전략적으로 한·미간의 갈등을 표면적으로 조장하여 이러한 갈등을 북한의 대미접근을 위한 유인책으로서 이용할 필요도 있다. 이 경우에는 한·미간에 사전에 이러한 상황에 대해 견해가 조정되어야 하는 것은 자명하다.

한편 북한의 대미접근에 있어 미국의 대북한 영향력 확보를 저지하기 위해 한반도 주변국들은 대북한 유화정책을 경쟁적으로 펼 가능성이 크며, 이 점은 북한의 대미접근에 장애가 될 가능성이 높다고 앞서 지적한 바 있다. 그리고 주변국들의 이러한 시각은 미국이 대북한 접근을

통해서 영향력을 확보하는 데 대하여 한반도 주변국들이 이를 저지하기 위해 반작용으로 채택한 정책이라는 특징을 보이고 있기 때문에 북한은 대미접근은 북·미수교에 이르기까지 순조롭게 추진되기 어려운 실정이다. 그러나 북한은 대미접근을 추진하는 단계에서 주변국들이 보여주는 이러한 이해관계의 차이를 이용하여 정치적 및 경제적 이득을 취할 수 있다.

한국으로서는 북한이 대미접근을 통해 이렇게 정치적 및 경제적 이득을 취하는 것을 감내해야 되는가 아니면 주변국들과의 외교적 교섭을 통해 이를 저지해야 하는가 하는 정책적 문제의 선택에 직면하게 되었다. 따라서 북한의 대미접근은 한국이 미국의 대북접근을 단지 양보함으로써 해결될 문제가 아니라 주변국들의 정책이 북한의 대미접근에 큰 변수로 등장했다. 다시 말해서 북한의 대미접근을 허용함으로써 북한을 개방화시키는 한편 무모한 대남 군사적 도발을 억제하려는 한국의 시도는 단지 한·미관계의 재정립이라는 차원을 넘어서 한반도 주변국들의 이해관계가 첨예하게 대립되는 단계에 접어들게 되었다.

6. 맺음말

북한은 대미접근을 통하여 체제 안정을 바라고 있으나 이 과정에서 북한 내부로부터 나타날 수 있는 체제 안정에 주는 역작용은 어느 정도 감수할 준비가 되어 있으며, 그러한 희생의 대가로 한반도 주변국들로부터 경쟁적인 유화정책을 확보했다. 따라서 한국을 배제한 상태에서 대미접근을 이행할 수 있다면 제네바 합의문을 이행한다는 명목으로 경수로 건설이 완공되는 2003년까지는 생존을 유지하고 남북한 관계에서 일방적 열세를 만회할 수 있는 기반을 확보했다.

이러한 맥락에서 북한으로서 가장 바람직한 상황의 전개는 대미·일 수교를 이룸으로써 경제적 및 정치적 난국을 타개하는 것이며, 최악의 상황은 제네바 합의를 파기하고 다시 그 이전의 상태로 복귀하여 핵무기 개발 계획을 추진함으로써 한반도에서 긴장상태를 지속시키는 것이다.

만일 전자의 상황이 도래한다면 한반도는 주변4강의 교차승인이 현실화됨으로써 한반도 문제에서 남북한이 독자적인 목소리를 낼 수 있는 기반이 약화되며, 주변4강의 대한반도 등거리 정책으로 인하여 북한의 대남 침공이나 북한의 붕괴 위협은 감소하는 반면 남북한 관계는 상당 기간 동안 긴장이 지속될 것이다. 이렇게 되면 한반도에서 현상(Status Quo)의 유지를 바라는 주변4강의 이해관계가 공통점을 찾는 대신 남북한 관계의 개선을 추구함으로써 궁극적으로는 통일한국을 바라는 한국의 이해관계는 상대적으로 그 중요성이 약화되는 결과를 낳게 된다.

반면 만일 후자의 상황이 도래한다면 북한의 자포자기식 대남 도발의 욕구를 부추김으로써 한국은 북한의 군사적 도발 방지에 최우선 순위를 두어야 하며, 한반도 주변4강은 북한의 붕괴로 인한 동북아에서 태동될 새로운 국제질서의 제변에 관심의 초점을 두게 될 것이기 때문에 한반도 문제에 대한 주변4강의 이해관계가 심각한 갈등을 보일 것이며 한반도 문제에서 남북한

당사자의 입장이 주요한 변수가 될 것이다.

미국은 통일한국에서도 여전히 정치적 영향력을 행사하기를 원한다는 관점에서 한·미동맹 체제의 지속을 요구할 것이지만 북한이란 특정 적대국이 사라진 상황에서 그 성격은 큰 변모를 보일 수 밖에 없다. 북한의 위협이 사라진다면 주한미군의 존재 이유는 지역안보를 제외하고는 한국과 미국 양국민들에게 정당화하는 데 어려움을 느끼게 되기 때문이다. 한편 일본은 강대해진 통일한국에 대한 두려움으로 인하여 미군의 지속적인 한반도 주둔을 통해 적절한 균형자로서의 역할을 담당할 것을 바라고 있다. 반면 중국은 장기적으로 한반도에서 미군의 존재를 자국이 모색하는 새로운 동북아 정치질서에 방해물로 인식할 수도 있지만 일본의 군사적 및 정치적 대국화를 견제한다는 의미에서 단기적으로는 통일한국에 미군이 주둔하는 것을 반대하지 않을 것이다.³⁸⁹⁾ 이와 함께 러시아는 자본주의 체제로의 전환이 가져 온 후유증을 극복하고 나면 한반도에서 과거 냉전 시대에 누렸던 영향력을 되찾기 위해 주변국들의 세력균형을 통해 한반도 정책에 적극적으로 간여할 것이다.

미국이 한반도에서 핵심적인 조정자 역할을 한반도가 통일이 된 이후에도 할 것이라는 맥락에서 볼 때, 한국으로서는 정책적 선택, 즉 북한의 대미접근을 지원해야 하는가 아니면 억제해야 하는가의 기로에 선 셈이며, 이는 북한의 대미접근이 향후 한반도에서 통일을 달성하는 문제에도 관련이 있기 때문에 더욱 그 중요성이 크다고 할 수 있다.

먼저, 북한의 대미접근을 지원해야 하는 경우는 한국이 대북 경수로 지원에 있어 분담금의 적극적 지원 등 북한의 대미접근에 있어 우호적인 분위기를 조성한다는 것을 의미하는데, 이는 북한의 대남 군사적 도발의 억제 및 갑작스런 붕괴를 막는다는 한국의 목적을 충족시킬 수는 있다는 점에서 바람직하지만 반면 북한의 생존 능력을 교양하고 나아가 한국과 대등한 능력을 갖출 수 있는 기회를 제공한다는 의미에서 통일 한국의 수립에는 상당한 시간을 요하게 되는데, 한국이 이러한 우려를 받아들일 때 가능하다. 따라서 한국으로서 주변4강의 대북 유화정책에 동조할 경우 이에 부수되는 긍정적 및 부정적 영향을 명확히 파악하는 것이 중요하다.

다음으로, 북한의 대미접근을 억제해야 하는 경우는 대북 경수로 지원 등에서 소극적 및 부정적으로 대응함으로써 그리고 미국의 대북접근을 남북한 관계개선과 연계시킴으로써 체네바 합의의 순조로운 진행을 막는다는 것을 의미하는데, 이는 북한의 대남 군사적 도발과 갑작스런 붕괴를 조장한다는 점에서 그리고 한국과 주변4강과의 외교적 갈등을 초래한다는 점에서 한국으로서는 신중하게 고려해야 할 사안이다. 단지 한국이 이 방안을 모색해야 할 시점은 한반도 문제가 미·북수교로 진행되는 시점에서 북한이 여전히 한국배제 전략을 고수하여 남북한관계 개선을 거부할 때, 핵무기 동결과 관련하여 체네바 합의문이 명시한 구체적 이행 의무를 북한

389) Fei-Ling Wang, "Chinese Perception of the U.S.-ROK Alliance," Tae-Hwan Kwak and Thomas L. Wilborn, eds., *The U.S.-ROK Alliance in Transition*, pp. 90-91.

이 거부할 때, 그리고 한반도 주변4강이 대북 유화정책이 심화됨으로써 한국이 한반도 문제에
서 심각한 고립감을 느낄 때이다.

북한이 대미접근을 추진하는 근본적인 배경에는 북한이 경제적 및 외교적 난국을 타개함으
로써 체제의 안정을 도모하는 것이며, 이를 위한 최선의 방안이 대미관계의 개선에 있다는 관
점에서 만일 대미접근이 김정일 체제의 안정에 위해가 된다면 북한으로서는 언제든지 대미접근
을 포기할 수 있다는 논리가 가능하다. 그러나 대미접근을 포기할 경우 북한의 체제는 정치적
및 경제적 관점에서 대내외적인 곤경에 처할 것은 명백하다는 점에서, 북한의 대미접근을 통해
한반도 문제의 국제화는 심화되었다는 점에서, 그리고 북한의 핵카드를 이미 그 효용성이 상당
히 상실되었다는 점에서 북한이 제네바 합의문 채택 이전의 상태로 복귀를 결정하는 것은 사실
상 쉽지 않은 실정이다.

이러한 맥락에서 한국으로서는 북한의 대미접근이 가져오는 단기적인 이해관계의 이득과 손
실을 떠나 중·장기적으로 북한의 대미접근이 한반도 통일에 미치는 영향을 고려하여 한국의 대
응방안을 모색하는 자세가 필요하다.

참고문헌

1. 국내문헌

- 고재남. 『러시아의 대북한 정책과 한국의 대응』 정책연구사리즈 95-8. 서울 : 외교안보연구원, 1996. 6.
- 국회사무처. 『제169회 임시국회 통일외무위 제2차회의록』, 1994. 7. 12.
- 김계동. “북한의 대미정책”. 『국제정치논총』 제34집 2호, 1994. 12.
- . “경수로협정 타결과 남북한관계.” 『월간 통일경제』 제14호, 1996. 2.
- 김국신. “미국의 대북지원 정책 결정배경과 향후 전개방향.” 『통일연구논총』 제5권 1호, 1996.
- 김규륜 외. 『미국과 일본의 대북한 관계개선과 남북한관계』 연구보고서 94-02. 서울 : 민족통일연구원, 1994. 9.
- 김성주. “주변국들의 대한반도 정책과 남북한관계”. 『외교』 제38호, 1996. 6.
- 김성한. “미·베트남 수교 과정과 북미수교에 대한 시사점”. 『월간 통일경제』 제20호, 1996. 8.
- 김용재. “대북한 식량 추가 지원과 남북관계”. 『월간 통일경제』 제19호, 1996. 7.
- 김용호. “남북기본합의서 채택과정과 북한의 정책결정구조”. 『사회과학과 정책연구』 제15권 2호, 1993. 6.
- 『북한의 경제외교 전개방향과 우리의 대응책』 정책연구씨리즈 95-10. 서울 : 외교안보연구원, 1996. 7.
- 문정인. “국제질서 개편과 남북관계의 재평가-전략적 공세주의를 위한 제언”. 『월간 통일경제』 제5호, 1995. 5.
- 박영호. “대북 경수로 지원 문제에 대한 미국의 입장”. 『월간 통일경제』 제14호, 1996. 2.
- . “남북관계 개선을 위한 대북정책 방향”. 『월간 통일경제』 제17호, 1996. 5.
- 박재규. 『북한핵문제와 남북한관계의 전망과 대응』 연구보고서 94-1 (No. 11). 서울: 경남대 극동문제연구소, 1994. 5.
- 배정호. “일본의 미·일 안보체제의 확대와 한반도”. 『자유공론』, 1996. 5.
- 백진현. “북미수교시 한국의 대미정책”. 『국방논집』 제32호, 1995년 겨울.
- 서대숙. “북한의 외교정책과 일본”. 『월간 통일경제』 제4호, 1995. 4.
- 송영대. “북미합의서 성실한 이행, 남북한관계 개선의 요체”. 『월간동화』, 1994. 12.
- 외교안보연구원. 『1996년도 국제정세 전망』, 1995.
- . “미국의 대북한 경제제재 : 완화 가능성과 의미”. 『주요국제문제분석』, 1996.
7. 3.
- 윤덕민. “핵무기 개발을 둘러싼 북한의 생존과 협상전략”. 『외교』 제27호, 1993. 9.

- . “북한핵 개발과 대북협상”. 『전략연구』 제3권, 1994.
- . “제네바 합의와 한국형 경수로 지원 전망”. 『월간 통일경제』 제5호, 1995. 5.
- 워크민, 스티브. “북미 경제관계”. 『월간 통일경제』 제7호, 1995. 7.
- 이기택. “새로운 국제질서와 핵”. 『북한연구』 제3권 2호, 1992.
- 이정식. “최근북한정세”. 『1992년도 외국전문가초청 세미나보고서 (I)』 서울: 외교안보연구원, 1992. 8.
- 전인영. “외교정책 결정구조와 과정 및 개방의 문제 : 특정사례분석”. 『사회과학과 정책연구』 제15권 2호, 1993. 6.
- 최수영. “미·일 대북 지원정책의 효과”. 『통일연구논총』 제5권 1호, 1996.
- 한국무역협회. 『주요북한경제지표 1995』, 1996.
- 한국은행. “1994년도 북한 GNP 추정결과”. 『연합통신 주요자료전문집』, 제71호, 1995.
- 허만. “문민정부시대 북한의 대남혁명전략 : 전략의 중단이나, 지속이나”. 『북한연구』 제5권 2호, 1994. 여름.

2. 외국문헌

- Allan, Charles T. “Extended Conventional Deterrence: In From the Cold and Out of the Nuclear Fire”. *The Washington Quarterly*, Vol. 17, no. 3, Summer 1994.
- Allison, Graham T. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston, MA.: Little, Brown and Company, 1971.
- Davis, Zachary S., et. al. *Korea: Procedural and Jurisdictional Questions Regarding Possible Normalization of Relations With North Korea*. CRS Report for Congress, November 29, 1994.
- Denisov, Valery I. “Russia and the Problem of Korean Unification”. In *Korean Unification Strategies for the 21st Century*. Conference Report. Seoul: The Institute for Far Eastern Studies, Kyungnam University, 1996. 5.
- Hu, Weixing. “냉전이후 중국의 안보전략과 한반도에 대한 의미”. 『전략연구』 제2권, 1994. 6.
- Lee, Chong-Sik. “Prospects for North Korea,” Paper Prepared for the International Workshop “The Durability and Direction of the Four Remaining Socialist Countries: China, Vietnam, Cuba and North Korea” by the Korean Association of International Studies and the Research Institute for National Unification, Seoul, Korea, May 1994.
- 먼턴, 마크. “U.S. Policy Towards North Korea”. 『연합통신 주요자료전문집』 제101호, 1996. 10. 1.

Niksch, Larry A. "The Agreed Framework: View from Washington". In Kwak, Tae-Hwan and Thomas L. Wilborn, eds. *The U.S.-ROK Alliance in Transition*. Seoul: Kyungnam University Press, 1996.

“미·북관계와 미국의 대한반도 정책”. 『북한정세 변화와 주변 4국의 대한반도 정책』. 제5회 국제학술회의 발표논문집. 서울 : 민족통일연구원, 1996. 5. 17.

Plunk, Daryl M. "U.S.-North Korean Talks and North Korean Policies," Paper Presented at the East and West Center, Yonsei University, Seoul, Korea, (May 30, 1995).

Scalapino, Robert A. “미·북한관계 : 불확실한 미래”. 『북한개방에 대한 주변4강의 입장』, 세미나시리즈 93-04. 서울: 민족통일연구원, 1993. 10.

Spector, Leonard S. "Neo-Nonproliferation". *Survival*, Vol. 37, no. 1 (Spring 1995).

Titarenko, Mikhail L. "Korean Peninsula in the System of Russia's National Interests". *Sino-Soviet Affairs*, Vol. 64 (Winter 1994/1995).

U.S. Department of State. "Excerpts from Daily Press Briefing by R. Gallucci on North Korea Nuclear Issue". (April 21, 1995).

Wang, Fei-Ling. "Chinese Perception of the U.S.-ROK Alliance". In Kwak, Tae-Hwan and Thomas L. Wilborn, eds. *The U.S.-ROK Alliance in Transition*. Seoul: Kyungnam University Press, 1996.

3. 기타

「동아일보」 (1995. 7. 25).

「국민일보」 (1996. 7. 16).

「조선일보」 (1996. 9. 3).

「경향신문」 (1996. 10. 8).

Korea Herald (April 1, 1994).

러시아의 對北韓 政策의 變化와 韓國의 對應

研究責任者：梁 鉉 洙(서울 大)

목 차

<요 약 문>	279
1. 서론	285
1.1 러시아의 대북한 정책의 변화	285
1.2 한국의 선택	287
1. 2. 1 동북아 정세의 분석적 고찰	287
1. 2. 2 대 러시아 정책에 있어서 한국의 선택	291
2. 러·관계의 역사적 배경	292
2. 1 구소련시대	292
2. 2 고르바초프시대	292
2. 3 엘친시대	294
3. 러·북관계의 현안	294
3. 1 기본문제	295
3. 1. 1 러시아의 대 북한 기본입장	295
3. 1. 2 북한의 대 러시아 기본 입장	296
3. 2 안보문제	297
3. 2. 1 양국간 기본관계 조약 체결 문제	298
3. 2. 2 북한의 경수로 사업 문제	299
3. 2. 3 양국간 군사협력 문제	300
3. 2. 4 러시아와 남한의 군사협력 문제	302
3. 3 경제문제	304
3. 4 기타문제	306
3. 4. 1 벌목공 및 망명자 처리 문제	306
3. 4. 2 위조 달러화 등 범법활동 문제	307

4. 한국의 대응	308
4. 1 러시아와 북한의 기본문제	308
4. 2 안보문제	309
4. 2. 1 기본조약문제	309
4. 2. 2 핵개발	310
4. 2. 3 러시아와 남북한과의 군사교류 문제	311
4. 3 경제분야	311
4. 4 기타문제	312
5. 결론	312
※ 참고문헌	314

〈요약문〉

1. 서론

최근 러시아의 대(對)북한 정책은 급속도로 변화, 1994년 이후 새로운 접근정책이 전개되고 있다. 본 연구의 목적은 이러한 러시아의 대북한 정책변화의 양상을 살펴보고 그리고 이에 대해 한국이 택할 수 있는 정책방향은 어떤 것이 있는가 살펴보는 것이다.

본 연구의 요지를 간단하게 말하자면 러시아의 대북한 접근정책에 대해서 우리정부는 이를 저지하려고 지나치게 간섭하거나 제3자의 입장에서 방관자적 태도를 갖기보다는 적극적 그리고 선택적으로 러시아와 북한간의 관계개선 노력에 개입하여 러시아의 동북아에서의 기본적 국가 이익을 존중해주는 동시에 나아가서 한반도의 평화유지와 통일완수에 우호적인 역할을 러시아가 할 수 있도록 유도하는 것이 바람직하겠다는 것이다.

2. 러시아-북한관계의 개요

북한 정권의 창출 시기부터 북한과 소련은 긴밀한 관계를 유지했으며 1980년대 후반까지 소련은 북한에 대한 지원을 계속했다. 1961년에는 북한과 군사동맹조약을 체결하여 유사시 북한에 대한 군사적 지원을 명문화했고 비록 중소간의 분쟁으로 말미암은 차질이 있었지만 소련은 60년대 가속화된 북한의 산업화계획에 적극 참여했다.

그러나 1980년대말 고르바초프가 급격히 대(對)서방 유화정책을 골자로 하는 이른바 신사고 정책을 채택함으로써 양국관계는 급격히 냉각되기 시작했다. 구소련이 붕괴되고 러시아가 그 계승자로 들어서자 러시아는 더욱 더 급속히 본격적인 탈사회주의 경향을 보이기 시작했다. 엘친을 비롯한 러시아의 새 지도층은 신속한 세계자본주의 시장과의 연결만이 러시아의 경제를 살리는 길이라는 확신아래 급속한 경제개혁을 실시하였고 그 와중에 북한과의 관계는 급속도로 악화되어 두 나라 사이의 경제관계는 회복불능의 심각한 지경에 이르게 된다. 북한과의 관계가 악화되는 것과 비례하여 러시아의 한국과의 관계는 급속히 발전했다.

그러나 러시아의 대한반도 정책은 1994년 후반기에 바뀌기 시작했다. 김일성이 7월 사망하자 러시아 정부는 즉각적으로 그의 사망에 대한 애도의 뜻을 표했으며 9월에는 엘친대통령의 특사 자격으로 외무차관 파노프를 평양으로 보내 향후 두나라 사이의 관계 증진 의사를 전달하기도 했다. 이어 1995년 초 러시아 외무성 아시아국 국장인 예브게니 아파나시예프가 평양을 방문하였고 이외에 자민당 당수 지리노프스키를 비롯, 러시아 고위급 인사들의 방북이 줄을 이었다. 요컨대 러시아건국의 최초 2, 3 년간의 남한일변도 정책은 1994년 후반기에 러시아의 대북한 접근 정책으로 바뀌었다.

3. 러·북관계 현안

두나라 사이에 가장 기본적인 문제는 과거와는 달리 두나라 사이에 이념적 공감대가 없다는 사실이다. 과거 구소련과 북한은 공산주의 이념이라고 두나라를 묶어주는 공감대가 있어, 이 공감대를 기반으로 상호관계를 유지, 발전시켜나갔던 것이다. 하나 현재는 이런 공감대가 파괴되었을 뿐 아니라 두 나라 간에는 상당한 수준의 이념적 적대감까지 형성되어있는 상태이다. 다시 말해 단순히 종전의 우호관계가 상실되었을 뿐 아니라 최근 몇년간의 경험에서 두나라는 서로를 잠재적 적대국으로 삼을 만큼 기본적인 국가존립이념에 있어 서로가 다르고 병립하기 어렵다는 것이다.

북한의 경우 러시아에 대해 “사회주의 배신자”로 낙인을 찍고 비판하여 왔을 뿐만 아니라 최근 러시아와의 관계가 전반적으로 개선되고 있음에도 불구하고 북한 사회주의 체제의 취약점을 러시아가 누구보다도 잘 알고 있다는 점을 경계, 러시아의 개혁노선에 대한 원색적인 비난을 계속하고 있다. 반면 러시아의 입장에서 볼 때에도 공산주의 정권에 정면으로 반기를 들어 새로이 탄생한 러시아 연방으로서는 그리고 또 현재의 집권세력인 개혁주의 친서방파들의 입장에서 볼때는 자신의 정권의 정당성을 부각시키기위해서라도 일종의 “북한메리기”를 계속해야 할 것이다. 따라서 양국간에는 서로 매우 기본적인, 어쩌면 “생래적”(生來的)인 적대감이 앞으로 상당기간 동안 지속될 것으로 보인다.

안보면에서의 현안을 살펴보면, 양국간에는 새로운 기본조약의 체결, 북한 핵개발의혹, 러시아와 북한간의 군사교류의 문제등이 있다.

1961년 7월 구소련과 북한이 서명한 “조소우호협력 및 상호원조조약”은 이미 1996년 7월로 공식 폐기된 상태이며 양국간에 기본 관계 조약은 96년 10월 현재 존재하고 있지 않은 상태이다. 양국간 과거의 긴밀한 관계에 비추어 볼 때 이런 기본조약 부재의 상태는 매우 이해적인 사태라고 할수 있으며 이 사태는 양국간의 관계설정 작업이 구소련 붕괴후 5년이 지난 이 시점까지 매우 어렵게 진행되고 있음을 시사하고 있다.

과거의 조약이 군사동맹조약의 성격을 띄고 있었고 현재 러시아는 그러한 군사동맹의 성격은 철저히 새로운 조약에서 배제하려고 하기 때문에 북한의 입장에서 새로운 조약이 갖는 안보상 의의는 지대하다. 러시아 측의 입장은 양국간의 군사동맹 관계를 규정했던 과거의 조약에서 완전히 탈피하여 러시아가 다른 동구라파 국가들과 체결했던 것과 같은 철저하게 비군사적인 그리고 일반적인 국가대 국가의 우호조약선에서 새로운 조약을 체결하려고 하는 것으로 알려졌다.

북한의 핵개발의혹을 둘러싸고 러시아와 북한은 지난 몇년간 상호 불신이 깊어졌던 것이 사실이다. 전술한 바와 같이 러시아는 북한의 핵개발의혹을 파헤치려는 서방의 시도에 적극 동

참해서 북한에 대해 압력을 가했었다. 그러나 최근 들어 러시아의 입장은 변화하고 있다. 1994년 미국과 북한이 경수로형 핵발전소 지원사업을 핵심으로 한 제네바 합의가 이루어진 이후, 러시아의 입장은 조금 바뀌어, 북한이 핵무기를 개발하는 것에 반대하나 북한의 핵개발 저지의 방법론에 대해서는 이제는 반드시 미국 등 서방 측이 택하는 방법론에 동조하지 않는 입장으로 되었다.

다음으로 러시아와 북한간의 안보현안으로는 양국간 군사협력의 재개여부가 있다. 현재 러시아는 북한에 대해 한국과의 약속대로 공격형 무기자원을 전면 중단하는 등 북한과의 군사협력은 극소화되어 있는 것으로 판단된다. 그러나 이 분야 역시 양국은 협력을 재개할 수 있는 상당한 인센티브가 존재하고 있다.

마지막으로 어찌면 북한으로서는 가장 긴급하게 해결해야할 러시아와의 안보 현안으로는 러시아와 남한사이의 군사협력 문제가 있다. 러시아와 남한과의 군사부문협조는 최근 급격히 늘어나고 있으며 무기도입과 군수물자 도입뿐 아니라 군사부문 정보 교환의 가능성은 북한에게 매우 민감한 문제가 되고 있다.

양국간의 다음의 현안으로는 경제면의 현안이 있다. 북한의 경제는 매우 어려운 지경에 처해있으며 그 심각도는 이제 북한정권의 존립자체를 위협할수 있는 것으로 많은 연구자들은 판단하고 있다. 애초부터 구소련의 경제발전 모델을 취한 북한은 구소련이 그랬듯이 지나친 중공업 위주의 경제구조와 계획경제시스템이 가진 근본적인 비효율성때문에 이미 그 발전의 한계를 노정하고 있었다. 게다가 1980년대말 구소련이 붕괴하자 종래까지 구소련과의 긴밀한 연계성 속에서 발전해오던 북한의 경제는 매우 어려운 지경에 빠졌다. 북한의 건국이후 거의 반세기 동안 구소련과 북한은 경제면에서 매우 가까운 동반자였다. 북한의 도로, 항만 등 사회간접자본시설의 건설에서부터 각종 중공업 건설에 이르기까지 구소련의 참여와 협조는 북한에 대하여 큰 의미를 가지는 것이었다. 비단 과거 수십년동안 그랬을뿐아니라 현재에도 북한 경제에서 구소련의 원조와 협력에 의해 건설된 대규모 기업소는 70여개를 헤아린다. 물론 북한의 경제가 전적으로 구소련에 의존해왔던 것은 아니다. 북한의 이른바 주체사상에 입각하여 경제건설 역시 북한 스스로의 자원기초와 필요에 따라 상당한 정도 자립성을 가져왔던 것은 부인할수 없는 사실이다. 그러나 이런 고립경제가 가지고 있는 근본적인 발전의 한계를 뛰어넘기 위해서는 선진 기술을 받아들이고 보다 발전된 생산시설의 확충이 절대적으로 필요하다는 사실은 이미 북한의 지도자들도 인지하고 있는 것으로 보인다.

그외 러시아와 북한간의 현안문제로는 북한 별목공, 땅명자 처리등 인권문제가 있고 또 북한이 관여된 것으로 보이는 위조지폐 문제 등이 있다.

4. 러·북관계 현안에 대한 한국의 대응

러시아와 북한간에는 서로 국가의 기본이념을 달리한다는, 더 나아가 서로간에 적대적인 기본적 문제가 있다. 이에 대한 한국의 대응은 무엇일까? 이런 기본문제가 한국정부에게 주는 시사점은 러시아와 북한 양국 사이의 관계개선이 어느 정도의 선을 넘어서지는 않을 것이라는 일종의 보장이라고 볼 수 있다. 즉 양국관계가 개선된다하더라도 과거와 같은 군사동맹관계를 회복하여 과거와 같이 밀착된 관계로 발전하여 한국에 대해 공동의 위협이 되는 일은 가능성이 희박하다는 점이다. 따라서 한국의 대응은 러시아에 대해 북한과의 관계개선에 분명한 한계가 있음을 재확인시키는 동시에 지나친 북한집근은 자칫하면 러시아 현정부에 대한 이념적 공격으로 이어질수도 있기 때문에 북한집근에 신중을 기할 것을 촉구할 수 있다.

러시아와 북한간의 안보문제 현안으로는 기본조약문제, 핵문제, 북한의 무기체계문제, 그리고 러시아와 남한과의 군사교류 문제가 있다. 이들 현안에 대한 논의에서 시사받을 수 있는 것은 이들 문제를 둘러싸고 양국이 대립하는 가운데 양국간에 상당한 정도의 이해의 일치가 발견된다는 것이다. 북한은 현재와 같은 극단의 고립에서 탈피하고자 하는 것이 국가이익이라면 러시아의 입장에서는 동북아에서 어느 정도 영향력을 회복하고자 하는 것이 자국의 이익이라고 볼 수 있는 것이다. 따라서 이러한 두 나라의 이익이 일치하는 한 두 나라는 어떤 형태로든 타협점을 찾으리라 판단하는 것이 우리나라로서 현명한 판단이 될 것이다.

우리 정부가 할 수 있는 일은 러시아가 북한에 주는 안보상의 보장이 우리나라의 안전보장에 명백한 위협이 되지 않도록 해야 할 일이다. 보다 구체적으로 말한다면 러시아가 북한에게 주는 안보상 보장이 북한이 우리나라에 대해 직접적인 군사행동을 취하는데 극소의 긍정적 영향을 주는 것이어야 하며 가능하다면 그러한 군사행동에 부정적 영향을 주는 것이 되도록 유도해야 할 것이다. 예를 들어 러시아가 북한에 대해 주는 도움을 되도록이면 북한의 방어체계 일반(방공망 구축, 방어용 무기구입)의 강화를 위한 것으로 한정짓는다거나 또는 북한 무기 체계와 전략의 투명성을 국제적으로 향상시키는 방향의 어떤 조치를 취한다거나 하는 것이다.

다음문제로, 북한의 핵개발의혹과 경수로 사업에 대한 러시아의 참여에 대해서는 어떻게 우리가 대응해야할까? 경수로 사업비용의 공정한 분담을 요구할수 있는 계기가 될수 있을 것이다. 현재 경수로 사업이 제대로 진행되지 않는 최대의 이유는 아직도 사업비용분담 문제가 완전히 해결되지 않았기 때문이다. 현재 진행상태로 보아서는 한국이 거의 전액을 지불하게 되고 일본은 극히 일부분 그리고 미국의 경우는 최소한의 상징적 수준의 선에서 비용을 낼 것 같으며 이런 비용부담 비율은 한국의 입장에서 받아들이기 매우 힘든 일이다. 이런 상황에서 만일 러시아의 참여가 불가피하게 된다면 한국으로서는 러시아에 일정량의 비용을 분담시키면서 동시에 미국과 일본에도 러시아의 분담금에 상응하는 수준으로 비용을 분담할 것을 요구할 수

있을 것이다.

그다음 경수로 사업전체의 근본적 존재이유라고 볼 수 있는 북한의 핵개발 의혹에 대해 투명성을 증대시키는 방향으로 러시아의 영향력을 선용할 수 있을 것이다. 본래 경수로 사업이 시작된 것은 북한의 핵개발 의혹 때문이었는데 결국 미국과 북한의 제네바 협정을 통해 핵개발의혹을 끝까지 추궁하는 것은 포기된 상태로 경수로 사업이 진행되고 있다. 소위 “과거문제”보다는 미래에 초점을 맞추자는 미국측의 주장때문이었다. 만일 러시아가 경수로사업에 참여하게 된다면 우리정부가 러시아측에 요구할 수 있는 것중에 하나는 바로 이 “과거문제”의 보다 철저한 조사요구일 것이다. 러시아는 과거 북한의 핵처리 시설 건설에 깊이 관여해왔으며 현재에도 미국이나 우리나라에 비해서 북한의 핵처리과정에 대한 월등한 정보를 갖고 있을 것으로, 또는 원한다면 그런 정보를 획득할 수 있는 위치에 있다. 그렇기 때문에 우리정부가 북한의 과거 핵개발 의혹의 추궁에 협조해줄 것을 러시아에 요구한다는 것은 상당한 논리적 설득력을 가지게 될 것이며 러시아의 입장에서도 수용가능한 요구조건으로 받아들일 수도 있을 것이다.

안보상의 문제로 마지막 것은 무기공급과 개발에 관한 문제이다. 앞서 논한바와 같이 북한과 러시아의 관계에서 볼 때 이 문제 역시 여건의 변화에 따라서는 타결을 볼 수도 있는 문제이다. 그럴 경우 북한에 우리정부가 할 수 있는 것은 이 무기공급과 개발의 전체적인 성격을 남북간의 긴장고조 유인요인으로 되게 할 것이 아니라 오히려 그 반대로 남북간의 신뢰구축과 무기체계의 투명성의 제고, 그리고 궁극적으로 남북간에 군비축소 및 비무장화에 기여할수 있는 방향으로 유도해야한다는 것이다. 때문에 러시아와 남한간의 군사교류 및 무기교류도 이러한 장기적인 안목에서 분석되어야한다.

다음 러시아와 북한의 경제 교류에 대한 한국의 대응은 어떤 것이 될 수 있을까? 한국측은 두가지 원칙을 세우고 적절한 대응을 해 나가야 할 것이다. 첫째는 러시아의 참여가 북한주민 생활의 복지향상 부분에 집중되도록 요구해야한다. 주민들의 의식주 문제 같은 소비자경제 부분부터 러시아의 자본투하와 기술제공이 이루어지도록 요구해야할 것이다. 둘째는 러시아의 북한 경제개입이 궁극적으로 북한의 경제체제의 구조적 합리화 및 시장경제화에 목표를 두도록 하는 것이어야 하겠다. 이를 위해서 러시아가 북한경제에 개입할 때는 일회적인 것으로 끝날 것이 아니라 장기적으로 러시아의 자원이나 자본, 기술에 북한이 의존하도록 구조개선을 유도해야할 것이며 가능한 선에서는 북한 경제 구조를 점차 다른 나라의 경제 구조와 유기적으로 연결되도록 하는 구조변경을 유도하는 방향으로 이루어져야 할 것이다.

다음, 벌목공 문제, 탈북자문제, 북한의 범법행위 문제등에 대해서 우리정부가 택할 수 있는 정책은 러시아정부와 협의하여 일정한 형태의 대처방법을 정형화하여 이들 벌목공과 탈북자 문

제가 초래하는 부작용을 최소화시키는 방안을 강구해야 하겠다. 구체적으로 벌목공의 경우는 러시아와 북한사이의 사안이므로 우리 정부가 직접개입할 수는 없지만 탈북자의 경우는 다르다. 탈북자의 경우는 일정한 기준을 마련, 러시아 정부와 합의하에 탈북자 심사를 하고 그 처리를 결정하는 틀을 만들도록 해야할 것이다. 북한은 또 위조지폐의 제작, 유통이나 마약거래 등 불법적 행동에 연루되어 있다. 이들 사항은 기본적으로 러시아와 북한 양국간의 문제라고 볼 수 있으며 따라서 러시아의 국내법에 따라 조치를 취하도록 하는 것이 주된 대응책이 될 것이며 이러한 사례를 통해 우리나라는 러시아 측에 대하여 북한이 국제관례를 무시하고 있고 따라서 러시아와의 관계개선에 일정한 한계가 있다고 하는 기본적인 사실을 주지시키는데 노력해야 할 것이다.

5. 결론

러시아와 북한의 접근은 어느 정도 필연적으로 발생할 사태라고 판단된다. 자국의 이익을 위해서는 어떤 행동도 정당화되는 냉엄한 국제사회의 현실 속에 러시아와 북한이 서로의 필요에 의해 접근한다면 우리 정부로서는 양국의 접근을 현실적으로 인정할 수밖에 없을 것이며 그런 경우라면 무조건 반대만 하거나 못본 척 외면하지 말고 적극적, 선택적으로 이 양국간의 접근에 대처해야 할 것이다.

러시아는 현재 여러가지 정치적, 경제적 어려움을 겪고 있다. 그러나 이 나라가 우리나라에 미칠 수 있는 영향력에 대해 과소평가하는 우를 범해서는 안되겠다. 러시아는 지구표면의 6분의 1에 달하는 영토를 갖고 있으며 현대 세계경제에서 극히 중요하게 여기는 각종 원자재 및 에너지자원에 있어서 다른 나라의 추종을 불허하는 입장에 있다. 자원의 획득과 에너지원의 다변화를 앞으로 다가올 21세기의 주요한 국정목표로 삼고 있는 우리 정부로서는 이러한 러시아의 잠재적 가치를 충분히 고려해야 할 것이다.

한반도를 중심으로 한 탈냉전화 과정은 서서히 그리고 매우 복잡한 과정을 통해 진행되고 있다. 이런 복잡한 과정을 통해 궁극적으로 한반도의 평화를 유지하고 나아가서 한반도의 재통일을 이루기 위해서는 주변 강국과 복잡하고 다변화된 협력관계를 구축해야 할 것이다. 이제 새롭게 이 지역의 영향력을 회복하려고 하는 러시아에 대해 우리는 러시아의 국익에 대한 충분한 이해를 제고해야 할 것이며 러시아의 국익을 최대한 존중해주는 동시에 우리나라의 안보상, 경제상 국익을 극대화하기 위한 노력을 기울여야 할 것이다.

1. 서론

1.1 러시아의 대북한 정책의 변화

최근 러시아의 대북한 정책은 급속도로 변화, 1994년 이후 북한에 대해 새로운 접근정책이 전개되고 있다. 본 연구의 목적은 이러한 러시아의 대북한 정책변화의 양상을 살펴보고 그리고 이에 대해 한국이 택할 수 있는 정책방향은 어떤 것이 있는가 살펴보는 것이다.

본 연구의 요지를 미리 간단하게 말하자면 러시아의 대북한 접근정책에 대해서 우리정부는 지나치게 이를 저지하려고 간섭하거나 극단적인 방관자적 태도를 갖기보다는 적극적 그리고 선택적으로 러시아와 북한간의 관계개선 노력에 개입하여 러시아의 동북아에서의 기본적 국가이익을 존중해주는 동시에 나아가서 한반도의 평화유지와 통일완수에 우호적인 역할을 러시아가 할 수 있도록 유도하는 것이 바람직하겠다는 것이다.

주지하다시피 1990년 구소련은 한국정부와 정식 외교관계를 맺었고 이후 구소련과 북한과의 관계는 급속히 냉각되었다. 1991년 구소련의 해체후 이를 계승한 러시아연방정부는 계속해서 한국정부와 긴밀한 경제·외교관계를 유지하였다. 러시아와 한국의 상대국에 대한 기대는 대단했다. 한국의 입장에서는 종래까지 북한만을 상대해 온 러시아를 “우리편”으로 끌어들이는 자기 충족감과 함께 당시 정부가 추진하던 북방정책의 일환으로 한반도 북방의 거대국 구소련과의 앞으로의 정치·경제 면에서의 교류가 크게 기대되었었다.

구소련 쪽에서의 기대도 상당했다. 급격한 정치경제적 변혁기에 있었던 구소련으로서는 한국과의 관계개선을 자국의 대외정책 변환에 중요한 의미를 갖는 일로 간주했고 남북한을 동시에 상대함으로써 한반도 내지 동북아 정세에 구소련이 새로운 역할을 할 수 있겠다는 기대를 많은 구소련인들은 표명했었다.

1991년 구소련이 해체된 이후 러시아연방이 그 뒤를 이었고 구소련과 마찬가지로 러시아 측은 한국과의 경제교류에 큰 기대를 걸었었다. 러시아에 비해 경제적으로 월등히 발전한 서부 유럽, 일본 등보다 한국이 더욱 적절한 경제 교류 파트너로 간주되었고, 한국의 경제 발전 모델이 러시아의 향후 경제발전 모델로 될 수 있을 것이란 기대도 있었다. 사실 지난 몇년간 양국간의 경제교류는 꾸준히 발전하여 1995년 한·러간 연간교역액은 연간 30억불로 증대하였고 인적 교류도 총 20만명에 이르렀다.

반면 러시아와 북한간의 관계는 점점 더 소원한 관계로 되었다. 불과 몇년전만해도 20억달러를 초과하던 러·북한간의 교역액이 1994년 1억 3천 만불, 1995년 1억불에 그쳐 국가간의 정상적인 무역관계로 보기보다는 일반회사간 거래수준인데다가 인적교류도 미미했다.

이러한 러시아의 한국일본도의 정책은 최근 몇년들어 변화하기 시작했다. 특히 1993년 북한

의 핵무기개발 의혹과 더불어 러시아내에 한반도 정책을 재점검해야한다는 여론이 생기기 시작하면서 조금씩 변화, 1994년 한해동안 러시아는 점차 한국일본도의 외교에서 남북 등거리 외교 쪽으로 기울기 시작했다.

이런 변화의 양상에 대한 배경에는 한러관계 발전의 마흡함이 있었다. 한러관계는 단기간내 급속한 진전에도 불구하고 당초 예상보다 미미한 상태이다. 양국교역은 아직은 미미한 수준으로 러시아보다 늦게 수교한 한·중, 한·베트남 교역규모에 비해서도 현저하게 뒤져있는 실정이다. 게다가 한국은 대러수교 조건으로 지원키로 약속했던 차관 30억불 중 절반만을 제공했고 러시아의 정치적 불안정, 외자의 법적 보장장치 미비, 사회범죄의 증가, 만성적 경제위기 등을 이유로 대러투자에 열의를 보이지 않고 있다.

이에 러시아의 지도층은 한국에 대한 기대가 충족되지 않은 것으로 보고 있으며 최근 한국 신문에 기고한 러시아의 한 한국 전문가의 글은 러시아 지도층의 한국에 대한 불만을 잘 반영하고 있다. 러시아 과학아카데미 산하 극동연구소의 연구원이며 러시아의 대표적인 한국전문가인 바딤 트카첸코는, “러시아가 지난 5년 동안 얻은 것은 무엇인가. 얻은 것은 평양에 대한 영향력 약화와 충실한 군사동맹자의 상실 뿐이었다. 그 반대급부로 기대됐던 한국과의 경협발전은 낮은 수준에 머물러 있다. . . (중략) 한국은 여전히 미(美)일본도 정책을 계속하고 있다. 결국 러시아는 한국에 대한 짝사랑으로 북한에 대한 영향력만을 상실하고, 극동지역에서의 자신의 이익을 저버린 결과만을 남겼을 뿐이다”라고 서술하여 러시아의 한국에 대한 기대감이 점차 사라져가고 있음을 시사했다.³⁹⁰⁾

러시아의 지도부는 또 최근들어 한반도 주변 강대국들이 러시아와 북한간의 관계소원화를 최대한 이용하고 있다고 판단하고 있다.³⁹¹⁾ 러시아의 많은 외교전문가들의 의견에 따르면 미국은 북한과 경제·정치적 접촉을 강화하고 있고, 중국은 종전에 러시아가 담당했던 경제·무역관계를 이어받아 북한과 대폭적인 관계증진을 도모하고 있으며, 일본은 북한과 외교관계 수립을 위한 대화를 시작하였다고 보며 이러한 동북아지역에서의 새로운 역학관계 형성에 러시아는 그 영향력이 현저하게 감소되었다고 본다.³⁹²⁾ 그 가장 구체적인 예로 러시아는 한국과 미국이 주요한 역할을 하고 있는 대북 경수로 지원 회담에서 완전히 소외되었다는 것을 지적하기도 한다.

이러한 인식변화를 토대로 1994년부터 러시아는 북한과의 관계 개선을 위해 많은 노력을 기울였다. 1994년 9월 엘친대통령이 파노프 외무차관을 북한에 특사로 보내 대북 관계개선을 희망한다는 뜻을 전달한 이래, 95년 1월에는 러시아 외무부가 러·북한 관계의 퇴보를 비정상적

390 바딤 트카첸코, “러시아서 한국이 잊혀져간다” 『조선일보』 1996년 3월 15일.

391) Voprosy dalnego vostoka (極東의 際問題), 1996년 1월호.

392) Monastyrski (러시아 하원의원), Izvestiya, 1996년 6월 6일.

인 상태로 인식하고 이를 회복하기 위한 노력을 강조한 가운데 양국 외무부 간 95-96 인사교류 계획을 발표하는가하면, 3월과 6월에는 러시아 연해주와 하바로프스크주 대표단이 각각 북한을 방문하여 에너지·어업·조선·선박수리·농업 등 각 분야의 경험 희망의사를 표명한 이래 러·북한 경제관계가 급진전하고 있다. 6월에는 러시아 교통부 대표단이 북한을 방문하였으며 11월에는 러시아내 인기가 급상승중인 러시아 공산당의 대표가 방문하였다. 올 96년 들어서는 지난 4월에 양국의 대규모 대표단이 평양에서 만나 “무역 경제 및 과학기술협조위원회” 제1차 회의를 열고 양국간의 긴밀한 경제교류에 대한 다수의 구체적인 협의를 실시한바 있다.³⁹³⁾

이렇게 러시아는 북한과의 관계개선을 통해 한반도 문제 해결과정에 있어서 남북한간 균형자 역할을 할 수 있는 입장에 서게 되고 또한 자신에게 이익이 되는 방향으로 한반도 통일문제를 끌고 갈 수 있게 됨으로써 자신의 입장을 강화할 수 있게 되리라고 판단하고 있다. 그리고 최근 군사력, 경제력 등에서 강대국화 하는 중국의 영향력 확대에 견제를 가할 수 있는 자국의 위치 선정에 주력하고 있다. 뿐만 아니라 점차 군사력 분야에서도 강대국화하는 일본에 대한 러시아의 영향력도 확보해야 한다고 인식하는 듯 하다. 요컨데, 동북아시아의 세력 구도 속에서 러시아는 지난 몇년간의 대 한반도 정책이 자국의 이 지역에서의 영향력 약화를 초래했다고 판단하고 북한과의 관계개선을 통하여 이 지역에서의 영향력의 회복에 목표를 두고 있는 것으로 보인다.³⁹⁴⁾

1.2 한국의 선택

1.2.1 동북아 정세의 분석적 고찰

이런 러시아의 정책변화에 대해 어떻게 한국은 대처해야 할 것인가? 이 대처 방안을 강구하기 위해서 우선 한국과 러시아가 접하고 있는 동북아시아의 국제정세에 대해 분석하고 그다음 이러한 정세분석을 토대로 동북아지역내에서 러시아에 대해서 한국이 택할수 있는 전략이 무엇인가를 보겠다.

동북아의 정세가 구소련의 와해이후 급변하고 있다는 것은 여기서 자세히 논할 필요가 없을 것이다.³⁹⁵⁾ 소련의 붕괴이후 동북아의 정세는 복합적인 양상으로 전개되고 있어, 비교적 단순

393) 1994년 이후 러시아와 북한의 접근에 대해서는 다음글에 매우 자세한 설명이 있다. 권경복, “최근 북러 접근의 실제와 의미” 「통일경제」 1996년 8월호, 100-110쪽. 러북접근의 전반적인 배경설명을 위해서는 다음의 두글을 참조하라. 정은숙 “러시아의 대북 접근 동향 분석” 「통일경제」, 1996년 6월호, 79-90쪽. 연현식 “러시아의 북한 접근 동향 분석” 「주간국방논단」 제 568호, 1995년 2월 6일.

394) 러시아의 이러한 동북아에서의 영향력 회복 의도에 대해서는 정은숙과 연현식의 위의를글 참조.

395) 김우상, “주변 4강의 대 동아시아 안보전략과 한국의 대응방안” 「정책연구」 국제문제조사연구소, 1996년 2월. 27-70쪽.

하게 냉전질서의 종식으로 특징지워질수 있는 유럽과 달리 동북아 지역에선 냉전질서가 완전히 사라지지 않고 중국과 북한을 한축으로 하는 공산주의 국가가 상존하고 있다. 따라서 자본주의 체제에 대한 본질적인 대립을 그 국가기분이념으로 하는 두국가의 존재로 말미암아 이 동북아 지역은 아직도 냉전시대의 이념대결과 체제대결이 상당한 정도 남아있다고 볼수 있다.

그러나 이런 대립 양상에 상당한 변화가 발생한 온 것도 사실이다. 중국은 이미 경제적인 면에서 시장경제요소를 적극적으로 받아들이고 있으며 자본주의 세계경제와 이제는 불가분의 긴밀한 연계속에 자국의 경제발전과 사회발전을 도모하고 있는 실정이며 북한도 비록 제한된 형태이기는 하나 기존의 스탈린식 계획경제에서 탈피하려는 노력을 보이고 있다. 그리고 이 동북아지역에서 무엇보다도 획기적인 변화는 한국이 80년대 이후 적극적인 북방정책을 펴, 과거 이념적인 적이었던 러시아와 중국에 대해 정치적 우호정책을 펴기 시작했으며 이를 바탕으로 활발한 2자간 경제활동을 시작했다는 점이다.³⁹⁶⁾

이러한 동북아 정세의 변화의 한가지 중요한 결과는 북한의 고립의 심화였다. 과거 군사동맹국이던 구소련은 붕괴했으며 중국도 과거와 같은 적극적인 군사적 협조를 기피하기 시작하였고 이에 북한은 변화하는 동북아 정세에서 심각한 고립을 경험하게 되었고 이것이 북한 핵개발 의혹의 배경이 되고 있다. 1993년부터 북한의 핵개발 의혹이 국제적인 시선과 우려의 대상이 되자 전세계를 대상으로 핵확산저지 체제를 구축하려하는 미국이 적극 개입하게 되었다. 결국 1994년 10월 미국과 북한은 북한의 핵개발의혹을 근절 방지한다는 명분아래, 경수로식 핵발전소 건설을 목표로 하는 소위 "제네바 합의"를 완성시켰다. 이제 미국은 한반도의 남쪽뿐 아니라 북쪽에까지 적극적으로 개입하는 새로운 국면을 맞이하게 되었다. 북한의 고립심화에서부터 기인한 북한 핵개발의혹은 결국 지난 수십년간 북한의 적대국이었던 미국이 북한의 동북아에서의 위치 유지에 결정적 역할을 하게되는 미국의 적극적 개입이라는 역설적인 결과를 가져온 것이다.

이렇게 되자 한국의 입장이 미묘하게 되었다. 한국의 전통적 우방이며 어떤 의미에서는 한국의 안보를 제1차적으로 담보하는 역할을 해온 미국이 한국과의 군사동맹을 그대로 둔채 이제 는 북한과 직접적인 거래를 하며 한국의 가상 적대국인 북한과 잠정적 협조체제로 들어가고 있는 것이다. 여기에서 과연 한국은 미국에 대해 어떤 전략을 택해야 하며 더 크게는 동북아에서 어떤 방식으로 한국의 안보와 번영을 보장할수 있을 것인가?³⁹⁷⁾

변화된 동북아지역의 국제질서에서 어떻게 한국이 대응해야하는가에 대해 많은 논의가 있었

396) 김의곤, 「한국의 대북방외교정책 - 외교목표와 추진방향」 이범준, 김의곤 공편, 「한국의외교정책론」 법문사, 1993.

397) 강성학, 「한반도 주변 전략환경과 미국의 역할 - 미국은 시이저인가 아니면 이야고인가? -」 한국정치학회 특별기획세미나 "국가발전 전략과 안보정책 구상" 1996년 7월 30일, 서울 외교안보연구원 발표 논문.

고, 이 논의를 분석해볼 때 한국이 택할수 있는 길은 네가지로 요약될 수 있다. 물론 다음 서술할 네가지 방안은 분석적 시각에서 볼때에만 서로 분리되어 존재하는 것이지 실제 상황과 실제 정책 수행에 있어서는 서로 혼합 내지 결합되어 존재할수 있는 것이다.

첫째는 미국과의 2자관계를 더욱 공고하게 하는 것이다. 지구상에 유일하게 남은 초강대국인 미국은 1980년대를 지나면서 고질적인 경제난으로부터 탈피함과 동시에 구소련과의 수십년에 걸친 대립에서 승리, 현재 세계적으로 확산일로에 있는 자본주의적 생산양식 체제의 종주국으로서의 위치를 공고히 하고 있다. 동북아 지역에 있어서도 미국은 종래의 적극적 개입정책을 유지, 구소련이 빠져나간 공백을 채우는 새로운 의미의 더욱 강력한 개입의지를 보이고 있다. 한국은 이러한 미국을 전통적 우방으로 더욱 공고한 2자관계를 유지, 발전시키는 것을 동북아지역에 있어서 한국의 안전과 번영을 보장하는 기본 장기 전략으로 택할수 있다.

그러나 이 방법의 가장 핵심적인 문제점은 과연 미국이 한국에 대해서 이전과 같이 특수한 보호자 역할을 수행할 것인가하는 의문이다. 과거 냉전시기에 한국은 미국에게 있어 동북아지역에서의 구소련 내지는 공산진영의 세력확장을 저지하는 최전선국가의 역할을 하였다. 때문에 미국은 한국에 대해서 파격적인 군사 및 경제원조를 제공했었다.³⁹⁸⁾ 그러나 미소의 대결이 미국의 승리로 끝난 이 시점에 미국은 과연 과거와 같은 특별한 보호자의 역할을 계속할 것인가가 근본적인 의문으로 남는 것이다.

미국의 한국에 대한 태도에 변화가 있을 것이라는 견해가 많은 학자들에 의해 제기되고 있다. 한 연구자는 이렇게 지적하고 있다. “한미동맹체제는 자연히 흔들리게 될것이다. (왜냐하면) 한국은 냉전종식후 중동의 사우디아라비아나 쿠웨이트 같은 자원의 보물을 갖고 있지 못하다. 그렇다고 이스라엘과 같은 미국내의 강력한 선거 유권자들의 힘을 갖고 있지도 못하다.”³⁹⁹⁾ 이렇게 종전의 한미동맹체제가 흔들리는 또하나의 이유는 한국과 미국이 국제사회에 차지하는 위치가 현격하게 다르기 때문이라는 것이다. 이 근거에서 이 연구자는 다음과 같이 결론을 내리고 있다. “미국은 (중략) 한국에게 점점 섬섬한 우방국으로 변모해갈 것이다. 그것은 거의 필연적이다. 왜냐하면 유일한 초강대국이며 국제정치의 조정자인 미국과 그의 대상국 가운데 하나인 한국의 이해관계가 계속 일치되기는 거의 불가능하기 때문이다.”⁴⁰⁰⁾

둘째로, 한국정부가 단독으로 스스로의 안전보장과 발전을 책임지는 방법일 것이다. 그동안 미국에 크게 의존하던 국방 능력을 발전된 경제적 능력을 바탕으로 더욱 발전시키는 방향이다. 최근 한국의 해군에서 추진하고 있는 해양강국 정책이 그 대표적인 예라 할것이다. 우리나라가 인근국가를 공격하여 군사적으로 제압하는 능력까지 보유하는 것은 무리일지라도 최소한 인

398) 냉전시대 한국의 대미동맹외교 및 군사안보 외교에 대하여는, 김계동, “한국의 군사안보외교”, 이범준, 김의곤 공편, 위외책, 210-234쪽 참조.

399) 강성학, 위외글 27쪽.

400) 강성학, 위외글 29쪽.

군국가로부터 군사적인 위협을 받는 일은 없도록 이른바 “고슴도치형” 군사 전략 및 이에 상응하는 군사적 능력을 갖추는 방법이다.⁴⁰¹⁾ 혼란 표현으로 영원한 친구도 영원한 적도 없는 냉혹한 국제정치의 현실속에서 스스로를 지키는 능력을 가져야한다는 데 대해서는 다른 의견이 있을 수 있으나 우리나라 주변에 국가들을 살펴볼 때 인구나 경제력의 수준으로 볼 때 가까운 장래에 우리나라가 독자적으로 군사적 적대행위를 할 수 있을 것인가는 의문으로 남지 않을 수 없다. 일본이 가지고 있는 경제력은 우리나라의 10배에 가까운 것으로 평가되고 있으며 미국의 경제력에 대해서는 말할 것도 없다. 중국의 인구와 면적을 생각할 때 우리나라가 중국에 군사적 적대행위를 한다는 것도 쉽지 않은 이야기이며 러시아를 상대했을 때도 역시 그 인구와 면적 등을 생각할 때 과연 어떤 구체적인 전략 목표를 가지고 그 나라와 군사적 적대행동을 할 수 있을지 의문이 되지 않을 수 없다.

요컨대, 독자적 안보능력을 구비한다고 하는 것이 우리 나라의 민족적 자존심에 비추어 보아 바람직한 것일지 모르나 현실적으로 보았을 때 우리나라는 주변의 어느 나라와도 일대일의 군사적 대립은 어렵고 어떤 형태로든 이웃하고 있는 나라와 연계성속에서 독립과 번영을 추구해야 할 것이다.

세제는 동북아에 있어서의 다자간 안보체제의 확립이다. 동북아에 위치한 나라들 즉 남북한, 일본, 중국, 러시아, 미국 그리고 가능하다면 대만까지 포함하는 포괄적 동북아 안보체제를 구축한다는 것이다. 이러한 체제 안에서 각국은 어느 정도 한계내에서 독자적인 군사행동의 권한을 포기하고 각국의 군사적 준비와 기동 등에 대해 투명성을 보장하는 등의 방법을 통해 동북아시아 지역에서의 군사적 분쟁의 위험성을 크게 줄일 수 있을 것으로 보인다. 하나 이 방법의 가장 치명적인 문제점은 과연 그러한 동북아 다자간 안보체제의 성립이 가능한가 하는 현실성의 문제이다. 전술한 바와 같이 동북아에는 현재 서로 다른 이념체제의 국가가 존재하고 있고 이 지역내의 각 나라마다 복잡한 이해관계가 얽혀있는바, 예를 들어 유럽지역에서와 같은 다자간 안보체제의 구성은 그 실현성이 매우 낮다고 볼 수 있다.

네제는 세력균형체제의 형성이다. 이는 인접국들 상호간의 견제와 균형을 통해 평화와 안정을 유지하는 전략이다. 저명한 국제정치학자 퀴시 라이트가 “약소국은 인접국가들의 상호질투속에서 방어된다”⁴⁰²⁾ 라고 했듯이, 약소국은 주변 강대국들의 이해관계, 대외 정책 우선순위, 의도 및 전략에 대한 세심한 주의와 민첩한 대응이 필수적이다. 우리나라같이 주변국에 비해 군사력이 약한 나라가 주의해야 할 점은 어느 한 주변 강대국의 불변의 동맹국 내지 피보호국으로 인식되어서는 안된다는 점이다. 항상 어느 주변 강대국과도 사안에 따라서는 대립하기도 하고

401) 박선섭, “방위력 개선과 국방비 쟁점”, 한국정치학회 특별기획세미나 “국가발전 전략과 안보정책 구상”, 1996년 7월 30일, 서울 외교안보연구원 발표 논문.

402) Quincy Wright, A Study of War, I (Chicago: The University of Chicago Press, 1942), 267쪽.

협조하기도 하는 신축성있는 대외전술이 필요하다. 주변국과 쌍무적 관계도 다양하게 가질수 있다. 다른 말로 표현하자면 주변국들과 특별한 동맹관계나 적대관계를 수립하지 않고 각주변국들과 안보, 경제, 문화, 정치 등의 방면에서 복잡하고 구체적인 다양한 쌍무관계를 유지하여 특정 주변국에 대하여 위협세력으로 인식되지 않음으로써 자국의 안전보장과 국익추구를 보장하려는 시도라고 볼수 있다.⁴⁰³⁾

본 연구자는 마지막 세력균형체제의 방법이 한국이 택할수 있는 가장 합리적인 방안이라고 생각한다. 물론 현실적으로는 다른 방법, 예를 들어 미국과의 2자관계를 더욱 공고, 세련화시키는 작업에 한국은 지속적인 노력을 해야할 것이다. 한국과 미국의 특수관계는 앞으로도 상당한 기간동안 계속될것으로 예상되기 때문이다. 하지만 그렇다고 해서 미국과의 양자관계에만 매달려서는 변화하고 있는 동북아 지역에서 바로 주변에 있는 중국이나 러시아로부터 소외될 위험성이 있다. 중국과 러시아는 그 지역적 위치상 영원히 한반도에 절대적 영향력을 끼칠 나라들인 만큼 이들 나라와 적당한 선에서 우호관계와 협조관계를 유지하지 않으면 안된다. 요약한다면, 한국은 미국과 2자관계를 계속 유지하되 거기에만 의존하지 말고 러시아, 중국 등의 주변 강대국의 이해관계에 면밀히 분석하고 사안에 따라서는 이들 나라와 연합하여 앞으로 약간은 소원해질 미국의 일방적 행동을 견제하고 한국의 국익을 극대화하는 방향으로 나아가야 한다고 생각된다.

1.2.2 대 러시아 정책에 있어서 한국의 선택

그럼 이제까지의 논의를 바탕으로 대 러시아 정책에 있어 한국이 취할수 있는 선택은 어떤것이 있는가를 보자. 한국의 정책선택은 개념적으로 보아 다음의 세가지가 있을수 있겠다. 첫째는 러시아의 대북한 접근을 적극적으로 저지하는 것이다. 러시아의 북한 접근을 궁극적으로 북한의 호전성과 비타협성의 강화로 이끄는 것이라 인식하고 러시아가 북한 접근을 유보 또는 중지하도록 각종 정책을 사용하는 것이라 하겠다. 둘째 방법은 첫째 방법과 반대되는 것으로 러시아의 대북한 접근 정책에 대해 방관자적인 입장을 택하는 것이다. 러시아와 북한의 접근을 탈냉전시대에 있어서 불가피한 현상으로 인정하고 비록 두나라 간의 접근을 저지하지도 않지만 특별히 장려하지도 않는 태도를 말한다. 세째의 선택은 적극적 개입 정책이다. 이 경우 한국은 사안에 따라 러북관계 개선에 대해 때로는 긍정적으로 그리고 때로는 부정적으로 대처할수 있다. 이 경우 한국은 북러관계 변화에 있어서 첫번째 선택처럼 무조건 부정적인 시각으로 볼것이 아니요, 또 북러관계 변화에 있어서 방관자, 또는 국외자로 남기를 거부하는 것이다. 그대신 러시아와 북한 사이의 관계변화를 면밀하게 관찰하고 양국의 이해관계에 대해서 정확하

403) 세력균형체제에 대한 자세한 논의는 다음 글을 참조. 이민룡, 최종철, 「2000년대 한반도 주변 국제 환경의 변화양상과 그 전망: 안보-외교적 측면」, 동아시아연구소, 1995.

게 분석한 것을 토대로, 양국간의 관계변화 양상이 궁극적으로 한국의 국가이익에 부합되는 방향으로 발전하도록 유도하는 것이다.

이제부터는 러시아와 북한 양국의 현안을 분석하고 어떻게 한국이 이들 현안에 대해 적극적, 선택적으로 대응할 수 있는지 생각해보겠다.

2. 러·관계의 역사적 배경

러북관계의 현황을 살펴보기 위해서는 러북관계의 역사적 배경을 먼저 보아야한다. 이 주제에 대한 전문적 이미 상당히 되어있으므로 여기에서는 간략하게 논하기로 한다.⁴⁰⁴⁾

러북관계는 역사적으로 보아 3시기로 구분할수 있다. 첫번째 시기는 구소련 시대로 1945년부터 고르바초프가 집권하는 1985년까지를 말한다.⁴⁰⁵⁾ 두번째 시기는 1985년부터 1991년까지 고르바초프가 집권하여 개혁정책을 펴다가 결국 구소련의 붕괴를 보게되는 시기이고 마지막 세번째가 1991년부터 시작되어 1996년 10월 현재까지 지속되는 엘친시기이다.

2.1 구소련시대

북한 정권의 창출 시기부터 북한과 소련은 긴밀한 관계를 유지했다.⁴⁰⁶⁾ 1945년 태평양전쟁에서 일본이 패망하자 즉시 소련군은 북한에 진군하여 친소성향의 정권을 세우기 위한 공작을 시작한다. 그리고 세계대전 중에 연합국의 일원으로 싸웠던 미국과의 사이가 점차 냉각되고 이른바 냉전이 시작됨에 따라 1940년대 말부터 소련은 보다 적극적인 대북지원책을 강구하고 급기야는 김일성에 의한 1950년의 남침도발을 승인하고 지원한다. 한국전쟁이 끝난후에도 소련은 북한에 대한 지원을 계속한다. 1961년에는 북한과 군사동맹조약을 체결하여 유사시 북한에 대한 군사적 지원을 명문화했고 미북 중소간의 분쟁으로 말미암은 차질이 있었지만 소련은 60년대 가속화된 북한의 산업화계획에 적극 참여한다.

2.2 고르바초프시대

고르바초프 집권 초기시대에는 북한에 대해 적극적인 협조정책을 폈었다.⁴⁰⁷⁾ 소련 체제의

404) 민족통일연구원, 「러시아연방의 대한반도정책」, 서울: 민족통일연구원, 1992; 여인곤, 「러·북관계 변화전망과 한국의 대응방안」, 서울: 민족통일연구원 연구보고서 95-01, 1995년 9월.

405) 물론 고르바초프시대라 하더라도 구소련체제가 존재하고 있었으므로 구소련시대에 들어간다고 볼수도 있으나 두 시기의 성격상으로 볼때 고르바초프시기는 구소련체제를 정리하고 또 결국은 붕괴시키는 시기적 특성이 있으므로 두시기를 분석적인 관점에서 서로 별개의 시기로 보았다.

406) 김용호, 「현대북한의교론」, 서울: 오름, 1996.

개혁과 그리고 소련 우방국에 대한 지속적인 지원책에 따라 고르바초프는 1986년 김일성과 모스크바에서 만나 북한의 경제개발 정책에 적극 협조하기로 한다. 양국간 고위인사들의 상호방문이 활발하게 전개되었다. 그리고 1986년 세바르드나제 당시 외부장관의 평양방문이나 고르바초프의 1986년 7월 블라디보스토크 선언에서 소련은 북한의 대한반도 정책일반에 대한 적극적인 지지를 선포하였다. 게다가 1986년 10월에는 김일성이 모스크바를 방문하여 MIG-23 전투기, T-72형 탱크, 첨단장비의 유도미사일, 대형 헬기 등을 구입하기로 약속하는등 양국간의 협조는 대단히 활발했다. 그러나 이 이러한 협조분위기는 고르바초프가 급격히 대 서방 유화정책을 골자로 하는 이른바 신사고 정책을 채택함으로써 급격히 냉각되기 시작했고 북한의 소련에 대한 기대감은 상대적으로 더욱 심하게 무너졌던 것이다.

특히 사회주의권의 종주국으로서 소련을 이끄는 지도자인 고르바초프가 소위 신사고 정책을 채택하면서 자본주의 서방에 대해 유화적인 방향의 정책을 사용하자 북한은 이에 대해 본능적인 거부감을 표시했다. 그러나 이러한 소련의 대외 정치적 태도의 변화보다도 북한에 대해 직접적인 피해와 구체적인 충격을 가져온 것은 소련의 경제정책변화와 파국이었다. 고르바초프는 소련경제의 회생을 목적으로 소련의 각 기업소에 대해 독립채산제를 도입했고 대외경제교류에 있어서 과거의 구상무역을 지양하고 현금결제를 요구하기 시작했고 이러한 조치는 소련 정부와 특수관계를 전제로 경제적 교류를 하던 북한으로서는 치명적인 결과를 초래하였다. 소련과 북한과의 교류는 급격히 감소되었고 북한에 기왕에 소련이 투자하고 건설했던 각종 공장들은 소련으로부터의 자본과 물자공급의 중단에 따라 그 가동을 중지하는 사태에 이르게 되었다.

북한과 구소련의 사이를 들이킬수 없는 결정적 계기는 1990년 한국과 구소련과의 정식외교관계 수립이었다. 전통적인 동맹국인 소련이 북한으로 볼때는 타도의 대상인 남한과 정식외교관계를 수립하였다는 것은 북한지도층의 눈으로 볼때 일종의 배신행위로 비춰졌으며 그야말로 “달라로 사고파는 외교”라고 소련을 비난하였다.⁴⁰⁸⁾ 당시 노동신문은 한·소수교가 “쏘련이 사회주의 대국으로서의 존엄과 체면, 동맹국의 리익과 신의를 23억 딸라에 팔아먹은 것”이라고 비난했다. 이후 북한이 느끼는 소련에 대한 배신감이 보다 직접적으로 표현되었던 계기는 1991년 8월 모스크바에서 있었던 쿠데타 기도 당시였다. 쿠데타가 시작되자 북한은 이를 적극 환영하였다.⁴⁰⁹⁾ 쿠데타시도는 3일만에 실패로 돌아갔고 이 실패한 쿠데타를 성급하게 그리고 기다렸다는 듯이 환영하고 나섰던 북한은 자연히 구소련내에 공산당세력이나 수구세력과 동일시되었으며 쿠데타 시도이후 정권을 장악하게 된 개혁파세력의 눈에는 철저한 반개혁파, 친보수회귀주의파로 북한이 비춰지게 된것이다. 특히 1991년 당시 쿠데타 주도세력과 맞서 대항했

407) 김용호, 위의책, 249-286쪽.

408) 「노동신문」, 1990년 10월 5일.

409) 「노동신문」 사설 “사회주의 승리가 역사적 필연” 1991년 8월 20일.

던 러시아대통령 엘친의 입장에서 볼때는 자신의 반대세력을 북한이 적극지원하였다는데서 다가올 엘친시대에 불리한 양국관계를 진조하는 것이라 할수 있다.

2.3 엘친시대

구소련이 붕괴되고 러시아가 그 계승자로 들어서자 러시아는 더욱더 급속히 본격적인 탈사회주의 경향을 보이기 시작했다. 엘친을 비롯한 러시아의 새 지도층은 신속한 세계자본주의 시장과의 연결만이 러시아의 경제를 살리는 길이라는 확신아래 급속한 경제개혁을 실시하였고 그 와중에 북한과의 관계는 급속도로 악화되어 두 나라 사이의 경제관계는 회복불능의 심각한 지경에 이르게 된다.

이러한 급격한 두 나라 경제관계의 변화는 곧 두나라 사이의 경제교류의 급격한 감소로 이어졌다. 북한의 대러시아 교역량은 89년 23억 9천만달러 90년 25억 7천만달러로 러시아는 북한의 최대교역국이었다. 그러나 91년 4억 6천만달러, 93년 3억 5천만달러, 95년 6천만달러로 급격하게 감소하고 있어 가까운 장래에 두 나라 사이의 교역이 이전 수준으로 증가하기를 기대하기는 어려운 상태이다.

경제관계의 악화와 더불어 러시아와 북한의 사이는 정치적인 측면에서도 멀어졌다. 엘친 대통령은 1992년 한국방문시 러시아와 북한이 이념적으로 북한과 병립하기 어려운 국가가 되었음을 여러번 시사하였고, 설상가상으로 1993년 초부터 북한과 국제원자력기구 사이에 북한의 핵발전시설 사찰을 두고 마찰이 시작되자 엘친의 러시아는 적극적으로 미국 등 서방국가의 정책에 동조, 북한에 대해 비판적인 태도를 취하였다.⁴¹⁰⁾

그러나 남한일변도의 러시아 정책은 1994년 후반기에 바뀌기 시작했다. 김일성이 7월 사망하자 러시아 정부는 즉각적으로 그의 사망에 대한 애도의 뜻을 표했으며 9월에는 엘친대통령의 특사 자격으로 러시아 외무차관 파노프를 평양으로 보내 향후 두나라 사이의 관계 증진 의사를 전달하기도 했다. 이어 1995년 초 러시아 외무성 아시아국 국장인 에브게니 아파나시에프가 평양을 방문하였고 이외에 자민당 당수 지리노프스키를 비롯, 러시아 고위급 인사들의 방북이 줄을 이었다. 요컨대 러시아건국의 최초 2,3 년간의 남한일변도 정책은 1994년 후반기에 러시아의 대북한 접근 정책으로 바뀌었다.

3. 러·북관계의 현안

러시아와 북한은 이렇게 최근들어 서로 접근하는 양상을 보이고 있으나 사실 두나라 사이가

410) 정은숙, 「러시아의 북한해 관련 정책: 지역역할론의 대두와 균형 정책 추구」, 세종연구소 연구논문, 94-01 참조.

과거와 같은 사이로 돌아가는 것은 불가능할 것이다. 두 나라 사이에는 이제 과거와는 달리 서로 이념적으로 다른 체제이기때문에 두나라의 접근에는 한계가 있을 것이다. 그러나 두 나라 사이의 안보, 경제 등의 현안을 자세히 살펴보면 이러한 한계가 존재함에도 불구하고 두 나라의 국가이익의 추구라는 면에서 볼때는 두 나라의 접근이 급속도로 진행될수도 있다. 여기서는 두 나라 사이의 기본적 문제, 안보면의 문제, 경제면의 문제 등을 살펴보기로 한다.

3.1 기본문제

러시아와 북한 양국은 안보, 경제 등의 제 분야에서 두나라 사이에 해결해야할 구체적 현안들을 가지고 있다. 그러나 무엇보다 우선 주목해야할 사실은 두 나라 사이에는 전 세계적 차원에서 변동에 의해 발생된 보다 근본적인 문제가 존재하고 있으며 이러한 근본적인 문제를 양국이 어떻게 관리 또는 해결해나가는가에 따라 정치, 안보, 경제 등 제분야의 현안 문제 해결이 달려있다고 할수 있다.

두나라 사이에 가장 기본적인 문제는 과거와는 달리 두나라 사이에 이념적 공감대가 없다는 사실이다. 과거 구소련과 북한은 공산주의 이념이라고 두나라를 묶어주는 공감대가 있어, 이 공감대를 기반으로 상호관계를 유지, 발전시켜나갔던 것이다. 하나 현재는 이런 공감대가 파괴되었을 뿐 아니라 두 나라 간에는 상당한 수준의 이념적 적대감까지 형성되어있는 상태이다. 다시 말해 단순히 종전의 우호관계가 상실되었을 뿐 아니라 최근 몇년간의 경험에서 두나라는 서로를 잠재적 적대국으로 삼을 만큼 기본적인 국가존립이념에 있어 서로가 다르고 병립하기 어렵다는 것을 분명히 국내외에 천명해왔다는 점이다.

3.1.1 러시아의 대 북한 기본입장

러시아의 경우 북한 정권에 대해 이념적 차이를 분명히 해왔다. 예를 들어 옐친 대통령은 1994년 한국을 방문하였을 때 다음과 같이 새로운 러시아의 이념을 설명했다.

“공산주의는 러시아에 있어서 명백한 허위, 민중에 대한 무자비한 폭력체제였으며 인간의 인격과 특성을 왜곡시켜온 제도입니다. 러시아는 공산주의를 버렸습니다. . . . (중략) 우리는 자유와 평화를 사랑하며 효율적인 시장경제 체제와 진정한 민주제도 하에서 인간의 권리와 존엄성을 수호하는 정부를 구축하려 합니다. . . (중략) 민주러시아는 두 개의 적대적 진영으로 세계를 분리시키고 냉전을 초래했던 스탈린의 논리를 완강히 거부합니다.”⁴¹¹⁾

이같은 옐친대통령의 발언은 스탈린 체제를 옹호고수하고 그리고 “적대적 진영으로 세계를

411) Rossiskaya gazeta, 1994. 11. 21. 정은숙 글, 81쪽에서 재인용.

분리시켜” 보고 있는 북한의 입장에서 볼때 두 나라 사이에 명백한 이념적 차이를 공식적으로 선포하는 행위라고 볼 수 있는 것이다.

따라서 비록 1994년 이후 러시아정부는 북한에 대해 접근 정책을 펴고 있으나 그럼에도 불구하고 엘친을 비롯한 개혁노선 정치인들의 북한에 대한 부정적 시각에는 변화가 없다. 1995년 말 러시아 국회의원 선거 때와 1996년 대통령선거 때 러시아내에 공산당의 인기가 상승함에 따라 이에 놀란 엘친 진영의 개혁파 정치인들은 공산당의 정책노선을 비판하면서 북한도 같이 비판하는 양상을 보였다. 예를 들어 1996년 6월 러시아의 대통령 선거운동 당시, 러시아의 개혁파는 북한을 반공산주의 캠페인의 선전자료로 적극 활용하였다. 당시 러시아 공산당의 후보 유가노프의 인기가 엘친의 재선을 위협하자 친엘친 언론은 러시아 공산당을 북한의 노동당에 비유, 러시아 공산당이 집권하면 러시아의 미래는 현재 북한의 실정처럼 비참하게 될것이라 주장하였다. 예를들어 러시아의 한 친개혁파 텔레비전 방송은 유가노프의 유세장면과 굶주린 북한 주민이 풀뿌리를 캐어먹는 모습을 비취주고 또 호화판으로 꾸며진 김일성의 묘를 보여주는 등 러시아 공산당이 승리할 경우 저렇게 된다는 것을 암시하였다. 이러한 개혁파의 선전공세에 대한 대응책으로 5월 북한을 방문한 셀레즈노프 하원의장(공산당 소속)은 “한국인은 전통적으로 풀뿌리 요리를 선호한다”며 북한을 옹호하는 발언을 했으나 이는 오히려 많은 러시아인의 반축을 산것으로 평가되고 있다.⁴¹²⁾ 이러한 친엘친 진영의 북한 비난이 북한정권의 감정을 다시한번 상하게 하였을것이라 짐작할수 있다.

3.1.2. 북한의 대 러시아 기본 입장

러시아의 북한비판에 못지 않게 강경한 것이 북한의 러시아 비판이다. 북한이 1991년이래 러시아의 친서방정책에 대해 신랄한 비판을 가했던 것은 이미 말한 바이거니와 최근에 이르러서까지 북한은 러시아에 대해 원색적 이념적 비판을 가하기를 주저하지 않고 있다.

북한은 러시아의 탈사회주의화에 대해 분명한 반대입장을 표명하고 있는바 로동신문의 최근 기사에 따르면, “(구소련에서) 기회주의들과 사회주의배신자들은 제국주의에 굴복하여 혁명을 배반하는 비렬한 반혁명적 행위도 서슴치 않았으며 혁명적 의리를 저버리고 초보적인 인간도덕마저 마구 짓밟아버리었다”고 주장하고 덧붙여 이런 구소련에서의 민화에 따라 다른 사회주의권 나라에까지 악영향을 미쳐, “혁명의 배신자들의 반사회주의책동에 의하여 일련의 나라들에서 혁명선배들이 피로써 쟁취하고 건설한 사회주의 제도가 무너지고 자본주의가 복귀되는 비극적 사태가 빚어졌다”고 주장하고 있다.⁴¹³⁾

북한의 러시아에 대한 이런 원색적 비난은 북한이 가지고 있는 세계관에 기반을 두고 있기

412) 「조선일보」 1995년 6월 12일, “공산당 집권하면 북한처럼 굶는다”

413) 「노동신문」 1996. 7. 13.

때문에 앞으로 북한이 자신의 사회주의 체제를 고수하는 한 변화가 없을 듯 하다. 북한의 노동신문에 따르면, “최근년 제국주의자들과 반동들은 사회주의보루인 우리 공화국을 허물어뜨리려고 온갖 악랄하고 집요한 봉쇄압살책동을 벌려왔으며. . . 만일 원썩들이 우리의 거듭되는 경고에도 불구하고 계속 분렬과 대결을 추구하며 끝끝내 전쟁의 도화선에 불을 지른다면 우리 인민군대와 인민은 침략자들을 무자비하게 짓밟아버리고 조선반도에서 전쟁의 근원을 송두리채 들어내고 말것입니다”라고 과거에 조금도 변화없는 북한의 대 제국주의 투쟁관을 견지하고 있다.⁴¹⁴⁾

북한은 또 구소련 붕괴시 군부의 역할에 관해서까지 언급하여, 그렇지 않아도 군부를 비롯한 보수주의 회귀론자들의 도전에 압력을 받고 있는 현 러시아 개혁주의자 정부당국의 신경을 거슬리는 행동을 주저하지 않고 있다. 북한의 노동신문은 최근 기사에서 군의 정치적 역할에 대해 논하면서, “군인들에 대한 정치사상적 교양사업을 소홀히 한다면 그들은 한갓 정치적 무골충의 무리로 변질되고 만다. 그것은 이전 쏘련과 동구라과 나라들의 경우가 잘 보여주고 있다”라고 하고 또 “이 나라들에서는 현대 수정주의자들과 사회주의 배신자들의 책동으로 말미암아 군인들에 대한 정치사상교양사업을 소홀히 하고 나중에는 완전히 쩌버림으로써 군인대중을 대오 혁명도 모르는 오합지졸로 만들어 버렸다”고 지적하였다. 또 구소련을 다시한번 구체적으로 지목하면서, “군대내에서 정치사상사업을 쩌버리고 자유화바람을 일군 결과 막강한 힘을 가지고 있던 쏘련군대는 와해되기 시작했다. . . (중략) 력사의 교훈은 군인들에 대한 정치사상사업을 확고히 틀어쥐고 끊임없이 심화시켜 나갈 때 사회주의와 민족의 안전을 믿음직하게 담보할 수 있으며 반대로 이를 놓치면 사회주의 운명은 물론 조국과 민족의 운명도 지켜낼수 없는 처지에 굴러 떨어진다”는 것을 명백히 보여주고 있다”라고 서술하고 있다.

이상과 같은 양국간의 기본적인 국가이념의 차이 때문에 양국간의 교류와 협력의 내용은 이제 더이상 과거와 같은 특수관계로 복원할 수는 없을 것이라는 것이 대부분 관측자의 의견이다. 러시아정치 전공학자의 말에 따르면, “북·러관계 개선이 러시아의 한반도정책에 대한 근본적 수정을 의미한다고 볼수는 없다. 북한의 공산독재체제는 러시아의 민주화 및 시장경제화와 병립하기 어렵기 때문에 북·러관계는 제한적인 관계증진만 보일 것이다”⁴¹⁵⁾ 라고 하여 북러관계 개선에는 일정한 한계가 있음을 지적하고 있다.

3.2 안보문제

러시아와 북한간의 안보문제 현안으로는 러북간 기본 관계 조약의 체결, 핵개발 의혹 문제,

414) 「노동신문」 1996. 7. 27.

415) 양승합, 중앙일보 1996년 7월 8일, 5면.

양국간 군사협조 문제, 러시아와 남한과의 군사협조 문제 등이 있다.

3.2.1 양국간 기본관계 조약 체결 문제

1961년 7월 양국이 서명한 “조소우호협력 및 상호원조조약” 이미 1996년 7월로 공식 폐기된 상태이며 양국간에 기본 관계 조약은 96년 10월 현재 존재하고 있지 않은 상태이다.⁴¹⁶⁾ 양국간 과거의 긴밀한 관계에 비추어 볼 때 이런 기본조약 부재의 상태는 매우 이례적인 사태라고 할 수 있으며 이 사태는 양국간의 관계설정 작업이 구소련 붕괴가 5년이 지난 이 시점까지 매우 어렵게 진행되고 있음을 시사하고 있다.

과거의 조약이 군사동맹조약의 성격을 띄고 있었고 현재 러시아는 그러한 군사동맹의 성격은 철저히 새로운 조약에서 배제하려고 하기 때문에 북한의 입장에서 새로운 조약이 갖는 안보상 의의는 지대하다. 러시아 측의 입장은 양국간의 군사동맹 관계를 규정했던 과거의 조약에서 완전히 탈피하여 러시아가 다른 동구라파 국가들과 체결했던 것과 같은 철저히 비군사적인 그리고 일반적인 국가대 국가의 우호조약선에서 새로운 조약을 체결하려고 하는 것으로 알려졌다.⁴¹⁷⁾

그러나 새로운 조약에 대한 북한측의 입장은 조금 더 심각하지 않을까 생각된다. 즉, 양국간의 특수성을 고려하여 실사 조약내에 공식적으로 군사문제를 포함시키지는 않는다하더라도 신조약체결과 동시에 일종의 부대조건으로 어떤 형식으로든 (예를 들어 무기공급의 지속이나 무기개발사업의 지원같은 조치를 통하여) 러시아로부터의 고려가 제공되기를 요망하고 있는 것으로 관측된다. 다시 말해, 북한측으로 볼때는 군사동맹요소의 삭제에 동의해 주는 대신 어떤 안보측면의 보장을 러시아측으로부터 끌어내려는 시도인 것이다.

러시아측으로 볼때에도 이러한 북한측의 시도가 반드시 러시아측에 일방적인 부담을 요구하는 것으로 인식하지는 않을 것이다. 물론 어떤 형식이든 북한의 안보에 대해 보장을 해주는 조치를 해준다는 것은 러시아측의 부담이다. 하지만 현재 러시아의 입장에서 어떤 나라가 자국의 안보상 보호를 요청한다고 하는 사실 자체가 싫지만은 않을 것이다. 과거 구소련 시대에 존재했던 수많은 러시아의 피보호국은 이제 거의 남지 않았고 오히려 과거의 피보호국이 이제는 잠재적 적국으로 위치변경을 시도하고 있는 경우도 많다. 과거 동구라파에 속했던 폴란드나 체코 등의 국가가 나토 즉 북대서양조약기구에 가입하고자 하는 것이 그예가 될 것이다. 이런 러시아의 입장에서 볼 때 군사적 보호 내지 협조를 요청하는 북한의 요구를 일방적으로 무시할

416) 민족통일연구원, 「“조소 우호협력 및 상호원조조약” 폐기의 의미와 평가」, 서울: 민족통일연구원, 1995.

417) 러시아가 북한측에 제안하고 있는 새로운 조약안의 주요 내용은 상호주권, 평등, 영토보전 미치 정치적 독립의 존중, 국내문제 불간섭, 상호 무력위협과 무력행사의 금지, 분쟁의 평화적 해결 등인 것으로 알려지고 있다. 「중앙일보」, 1995. 9. 7.

이유는 작다고 보여진다.⁴¹⁸⁾

3.2.2 북한의 경수로 사업 문제

그다음 북한의 핵개발의혹 처리과정에 있어어도 양국간에는 처리해야할 현안이 있으며 양국은 이 부분에 있어서도 상당한 이해의 일치를 찾을 수 있을 것으로 보인다.

북한의 핵개발의혹을 둘러싸고 러시아와 북한은 지난 몇년간 양국간의 불신이 깊어졌던 것이 사실이다. 전술한 바와 같이 러시아는 북한의 핵개발의혹을 파헤치려는 서방의 시도에 적극 동참해서 북한에 대해 압력을 가했었다. 그러나 최근 들어 러시아의 입장은 변화하고 있다. 1994년 미국과 북한이 경수로형 핵발전소 지원사업을 핵심으로 한 제네바 합의가 이루어지 이후, 러시아의 입장은 조금 바뀌어, 북한이 핵무기를 개발하는 것에 반대하나 북한의 핵개발 저지의 방법론에 대해서는 이제는 반드시 미국 등 서방 측이 택하는 방법론에 동의하지 않는 입장으로 되었다.

현재 미국의 방법론은 한국, 일본, 미국 등이 한반도에너지개발기구를 형성하고 이 기구가 북한에 대해 경수로식 핵발전소 2기를 건설해주며 이 핵발전소의 완공시까지 미국이 화력발전용 중유를 북한에 공급해 준다는 것이다. 러시아 측으로 볼때 이 방법론의 대가에는 동의할수 있으나 러시아측으로 하여금 불만을 가지게 하는 부분은 이 방법론 안에 러시아의 역할은 조금도 없다는 것이다. 간단히 말해 러시아는 북한의 핵개발의혹 해결과정에 아무런 역할수행을 미국 등 서방으로부터 인정받고 있지 않다는 것이다. 과거의 군사동맹국이자 상당한 정도 피보호국으로 간주되어온 북한에 대해 아무런 영향력을 행사하지 못한다는 것은 러시아측으로 볼때 자존심이 상하는 일이며 동북아시아지역에서 자국의 영향력의 축소로 밖에 볼수 없는 사태인 것이다.

더욱 러시아의 자존심을 건드리는 사실은 미국이 북한에 발전용 중유를 공급한다는 사실이다. 이것은 어떤 의미에서 볼때 과거 소련이 북한에 대해 공급하던 발전용 유류를 미국이 대신 공급하고 있는 것으로 볼수 있다. 즉, 러시아가 가질수도 있는 유류공급권을 미국이 대신 가지고 있다고 볼수도 있다. 특히 불과 몇년전 러시아로부터의 유류공급 중단으로 가동이 중지되었던 몇몇 북한 화력발전소가 미국의 중유로 일부나마 가동되고 있다는 사실은 러시아의 북한에서의 그리고 나아가서는 동북아시아에서의 영향력의 급감을 상징적으로 표현해주는 것이라 할 수 있다.

이러한 고려를 배경으로 러시아는 최근 자국형 발전소를 북한이 채용할것을 제외하거나 또는 한반도에너지개발기구(KEDO)에 자국도 참여하기를 희망하는 등의 움직임을 보이고 있는 것이다. 이러한 러시아의 참여희망에 대하여 미국과 한국 등 현 케도참여국은 동의하고 있지 않

418) Monastyrski(러시아 하원의원), Izvestiya, 1996년 6월 6일.

으나 그럴 경우 러시아는 북한에 대해 직접 북한 핵발전소교체 사업에 대한 참여를 제안할 수 있을 것이고 북한의 입장에서 케도(KEDO)의 운영이 북한의 기호대로 되지 않을 때는 러시아의 참여에 동의할 수도 있을 것이다.

경수로 사업에 러시아참여에 대해서 북한은 당초 회의적 입장이었다. 북한은 미국과의 2차 협상에 충실하게 임하려는 자세를 고집해왔으며 러시아의 참여에 반대해 왔으나 최근들어 입장의 변화가 생겨 지난 4월 평양을 방문한 러시아의 무차관 파노프에게 한반도개발기구에 러시아측이 참여해줄 것을 요청한 것으로 알려졌다.⁴¹⁹⁾ 북한측의 이러한 변화는 경수로 지원사업이 비용문제, 건설과정 등에서 각종 문제자 제기되어 사업진척이 부진해 짐에 따라 미국측의 보다 적극적인 협조를 유도하기 위한 우회압력작전의 일환일수도 있다. 여하튼 이런 북한측의 입장 변화에 대응이나 하는 듯이 러시아측의 경수로 지원사업에 대한 태치도 점차 적극적인 방향으로 변해가고 있다.⁴²⁰⁾ 러시아가 북한의 핵발전소 건설사업에 적극적인 태도를 보이는 또다른 이유는 이 부분의 사업이 러시아가 대외경제교류에 있어 최근 많은 성과를 보이는 부분이기 때문이다.⁴²¹⁾

3.2.3 양국간 군사협력 문제

다음으로 러시아와 북한간에 안보현안으로는 양국간 군사협력의 재개여부가 있다. 현재 러시아는 북한에 대해 한국과의 약속대로 공격형 무기지원을 전면 중단하는 등 북한과의 군사협력은 극소화되어 있는 것으로 판단된다. 그러나 이 분야 역시 양국은 협력을 재개할 수 있는 상당한 인센티브가 존재하고 있다.

우선 북한의 입장을 보자.

북한의 무기체계의 설립에 구소련의 역할은 절대적인 것이었다. 북한의 건국초기 북한군의 무기체계는 소련제 무기를 유무상으로 도입하면서 이루어 졌다. 그리고 북한은 한국전쟁이 끝난 직후부터 1970년대 중반까지 기계공업을 중심으로 하는 중공업부문에 공업투자액의 80%이

419) 내외통신 4. 19. (파노프 4월 18일 러시아방송과 회견)

420) 러시아는 지난 80년대 이미 북한에 경수로형 핵발전소 건립을 검토한바 있으며 그에 대한 검토자료를 한반도에너지개발기구에 제공한다는 입장이었으나 지난 7월 러시아 측은 관련자료 제공의 대가로 2백50만달러를 지불하거나 이 기구에 집행이사국 자격으로 참여하기를 희망하는 보다 강경한 입장으로 전환되었다. 조선일보 1996. 7. 3.

421) 러시아는 북한을 비롯하여 이란 및 쿠바 등에 핵기술을 팔아 연간 20억 달러의 수익을 올리고 있다고 빅토르 비하일로프 핵에너지장관이 3월 4일 밝혔다. 그는 러시아가 북한의 핵시설 건설을 위해 많은 투자를 했으며 앞으로도 핵시설을 건설하기 위해 계속 제휴할 것을 바라고 있다고 말했다. 그는 이란과 쿠바에 대한 핵발전 기술 협력에 대해서는 자세히 밝혔으나 북한에 대해서는 자세한 내용을 언급하지 않았다. 이란에 건설되고 있는 핵발전소는 미국과 이스라엘의 반대를 무릅쓰고 지난 95년 1월 계약 체결된 것으로 3년 후에 가동될 것이라고 한다. 조선일보 96. 3. 7.

상을 투자, 80년대에 들어와서는 소련제 무기를 기본 모델로 하여 비행기와 미사일을 자체 개발 생산하기에 이른다. 이때부터 개발 생산되기 시작한 것이 SA-7 지대공 미사일, 스킨드 지대지 미사일, MI-2 헬기, MIG-21 전투기, Yak-18 훈련기 등이다. 최근 들어 북한은 스킨드 미사일을 개량한 스킨드 C 미사일(사정거리 500km)의 개발에 성공한데 이어 최근 신형 스킨드 미사일(노동 1호: 사정거리 1000km)의 개발에 성공한 것으로 알려지고 있다.⁴²²⁾

그러나 이러한 북한의 무기의 개발과 생산에는 뚜렷한 한계가 존재하고 있다.⁴²³⁾ 최근의 걸프전에서 보여지듯이 현대전은 이제 과거로부터 한단계 발전하여 고도로 발달한 전자장비와 자기제어장비의 발전을 기반으로 한 첨단무기체계의 개발이 최대관건으로 되고 있다. 크고 강력한 탱크나 빠른 전투기 그리고 멀리 날아가는 미사일이 문제가 되는 시대는 지났으며 보다 정확하게 적의 위치와 상태를 파악하고 자로 겐듯한 정확성을 가지고 목표물을 파괴하는 첨단무기의 시대가 된 것이다. 즉, 중공업 중심의 방위산업에서 전자·컴퓨터 산업으로의 전환이 현대 무기체계 발달의 기본적 요구인 것이다. 이러한 무기체계의 발달을 이루기에 북한은 여러 가지 과학기술의 수준이 너무 낮으며 현재 북한의 무기체계 개선에 결정적 도움을 줄수 있는 능력을 보유한 나라는 러시아밖에 없는 것이다.

러시아의 입장에서 북한에 대한 무기판매 재개가 매력있는 선택으로 다가오고 있다. 지난 1988년 소련측이 무기구매대금을 경화로 지불할 것을 북한에 요구한 이래 북한의 러시아제 무기구입은 중단되어왔다. 그러나 현재 러시아의 경제상황으로 보았을때 당장 외화를 벌어들수 있는 경쟁력있는 상품으로 무기수출이 중요한 상품으로 등장하고 있는 현재, 러시아의 대북 무기수출은 러시아측에서 볼때 상당히 매력적인 정책방향이라 할수 있다.⁴²⁴⁾ 그리고 러시아 정부가 공식적으로 북한에 대해 무기판매를 하지 않더라도 북한은 비공식적인 루트를 통해 러시아제 무기를 구입할수 있는 것으로 알려지고 있는 만큼,⁴²⁵⁾ 러시아 정부로서는 북한과의 관계

422) 96년 10월 현재 북한이 이 미사일을 시험발사하지 않을까하는 관측이 나오고 있으며 미국이 이에 대해 경고한 바 있다. 니컬러스 번스 미국무부 대변인은 10월 16일 북한의 노동 1호 미사일 발사 준비설과 관련, "북한의 미사일 계획은 주변국가와 전세계에 대한 위협으로 대량파괴 비확산 목표를 위반할 경우 대가를 치르게 될 것"이라고 경고했다. 중앙일보 1996년 10월 18일.

423) 북한의 무기생산의 문제점에 대해서는 다음을 참조. 이동훈 외, 「북한학 - 정치·군사·통일의 역동성」 서울 박영사, 1996. 265-268쪽. 최성빈, "북한의 방위산업 현황," 「북한연구」 (1992년 가을)

424) 정은숙, "냉전이후 러시아의 재래식 무기 수출" 세종연구소 연구논문 95-05.

425) 북한은 96년 7월 초순 러시아로부터 제3국 무역상사를 통해 최신형 공격용 헬기 20대를 도입했다고 요미우리신문이 7월 27일 보도했다. 이 신문은 서울의 소식통을 인용 북한이 도입한 헬기는 러시아가 미국 최신예기 아파치 헬기에 필적하기 위해 개발한 야간 전투능력을 갖춘 미르-28기일 가능성이 높다고 전했다. 미르-28 헬기는 무선유도 대전차미사일 16발, 80밀리 로켓포 등을 장착하고 있으며 4대로 편성된 편대가 탱크 60대를 공격할 수 있는 것으로 알려졌다. 지난 6월 주한 미군은 대전차 공격능력을 강화를 위해 기존 코브라 헬기에 더해 아파치 헬기 60대를 들여와 지난 6월 헬기여단 편성한바 있다. 「한국일보」 96. 7. 27.

개선을 통해 정상적인 방법으로 무기판매를 재개할 의향이 있는 것으로 보인다. 특히 주러시아 한국대사관 초대 국방부관의 말에 따르면 “한국과의 경제협력, 경제교류가 기대에 충족되지 않는다면 언제라도 대북 무기공급은 곧 있을 것”으로 예상된다고 한다.⁴²⁶⁾

3.2.4 러시아와 남한의 군사협력 문제

마지막으로 어찌면 북한으로서는 가장 긴급하게 해결해야 할 러시아와의 안보 현안으로는 러시아와 남한사이의 군사협력 문제가 있다. 러시아와 남한과의 군사부문협조는 최근 급격히 늘어나고 있으며 무기도입과 군수물자 도입뿐 아니라 군사부문 정보 교환의 가능성까지 보이는 등 북한의 입장에서 매우 민감한 문제가 존재하고 있다.

러시아는 현재 한국정부에 다량의 무기를 판매하고 있다. 한국이 구소련에 주었던 경협차관을 현물로 상환하고 있는 것이다. 이 상환협상은 여러가지 난관을 거치며 지난 수년간 진행되던 것이나 작년 말부터 급전전을 보이기 시작, 이미 장갑차, 휴대용 미사일 등이 한국군에게 인도된 상태이며 곧 탱크가 인도될 예정이다. 특히 이들 무기를 운용하기위한 한국군 인력의 훈련까지 러시아군 당국의 협조아래 순조롭게 진행되는 등, 한국과 러시아간의 군사협력은 매우 급속히 진행되고 있는 상태이다.⁴²⁷⁾

북한의 입장에서 매우 곤란하게 생각하지 않을 수 없는 부분은 이들 무기가 최신형으로 북한이 보유하고 있는 같은 계열의 구형모델과 비교해보았을 때 절대적인 기술적 우세를 남한군이 누리게 되는 결과를 가져올 것이라는 점이다. 같은 계열의 무기체제를 갖고 있는 양측군이 대치할 경우, 신형 모델을 보유하고 있는 측은 구형 모델을 보유하고 있는 측에 대하여 절대적 우위를 가질수 있기 때문이다. 따라서 비록 전체 양측 군사력으로 보아서는 극히 일부이기는 하나 최신 러시아제 무기가 한국군에게 제공된다는 점은 북한으로 보아 안보상의 측면에서 매우 중요한 문제가 아닐수 없다.

북한은 러시아의 무기판매에 대해 반대의 입장을 분명히 하고 있다. 북한은 러시아가 최근 한국에 장갑차, 탱크 등을 제공하는 행위를 “전쟁도발을 부추기는 무책임하고 무분별한 행위”

426) 최영하(초대 주러시아 대사관 국방부관), 인터뷰 “러시아는 김정일의 지도력을 의심 않는다” 『월간 조선』 1995년 10월호, 519쪽.

427) 러시아가 한국에 공급하는 무기는, 30대의 T-80U 탱크, 30대의 BMP-3 장갑차, 수백기의 이글라 이동식 대공미사일, 그리고 Metis-M 이동식 대전차 미사일 등이다. 이중 탱크와 장갑차는 북한이 보유한 것들의 동종 최신에 모델로 북한에 대해 절대적 기술적 우위를 갖는 것이다. 이외에 군수물자로 간주할수 있는 것은 10여대의 K-32 중형헬리콥터가 있다. 이 헬리콥터는 공식적으로는 군용이라 인정하고 있지 않고 화재나 각종 제해시 구난용으로 되어있으나 지난 8월 연세대 한총련 사태의 진압과정에서 보여졌듯이 타격대의 신속한 투입이나 테러집단에 대한 공격에 매우 뛰어난 효능을 보여, 역시 북한군의 비정규전에 대해 기술적 우위를 한국군에게 부분적으로나마 제공할 수 있을 것으로 보인다. 다음의 신문보도 참조. 조선일보 96. 1. 19. 96. 8. 11. 중앙일보 96. 8. 20.

라고 비난했다.⁴²⁸⁾

러시아는 그러나 북한이 반대해도 한국에 대한 채무 상환을 위해 무기를 한국에 판매할 것이라고 러시아측은 공식적으로 밝혔다. 러시아 외무부 대변인은 “(한국과는) 물론 방어용 무기만 협의될 것이며 그것도 한반도에서의 힘의 균형을 깨뜨리지 못할 정도의 양에 그칠 것”⁴²⁹⁾이라고 말했으나 러시아는 사실상 최신예 전투기 판매를 위해 한국정부를 상대로 노력하는 등 북한의 항의를 완전히 무시하는 듯한 행동을 계속 하고 있다.⁴³⁰⁾ 러시아 외무성의 관리뿐 아니라 러시아 국방부의 고위 관리 역시 러시아는 남북한 모두와 군사적 협력을 모색할 계획임을 분명히 밝힌 바 있다.⁴³¹⁾

이밖에 군사정보 유출 문제도 있어 러시아가 자신이 보유한 군사정보를 가지고 남북한 사이에 전달할 가능성도 있다. 북한의 군사정보가 러시아에 통해 남한에 전달되는 사례로서 지난 6월 러시아와 북한이 공동제작한 군사용 5만분의 1 북한전도가 국내에 입수된 바 있다. 이 지도는 철저히 군사전술용으로 만들어져 하천, 교량, 산, 능선, 전차를 비롯, 기갑-도하 장비의 기동 작전과 보병의 산악전투시 병력의 은폐와 이동통로 선정까지 감안하여 만든 지도이다.⁴³²⁾ 이 지도의 도입경로는 자세히 밝혀지지 않았으나 1976년부터 1989년 사이에 구소련군의 총참모부가 북한군과 공동제작한 지도가 한국에 입수된 것은 북한으로서는 매우 심각한 문제가 아닐 수 없다. 북한으로서는 러시아에 대해 이런 북한의 이익에 치명적인 영향을 주는 군사기밀 누설에 대해 불만을 가지지 않을 수 없을 것이며 지도의 성격으로 미루어 볼 때 러시아군의 고위장교의 역할이 있었던 것으로 추정해볼 수 있으며 이러한 추정이 가능하다면 구소련과 긴밀한 군사적 관계를 가지고 군사기밀을 교환해온 북한으로 볼 때는 이 지도의 유출이 러시아와 북한 양국간에 심각한 안보 현안이 아닐 수 없을 것이다.

러시아는 이렇게 북한의 군사기밀을 남한에 전달할 수 있을 뿐 아니라 남한의 군사정보를 북한에 전달할 수도 있다. 1996년 5월 23일 한국으로 귀순한 북한 공군 소속 이철수대위는 러시아가 한국내 군사시설을 촬영한 위성사진을 북한에 제공였다고 증언했다.⁴³³⁾ 이대위의 말에 따르면 지난 3월 자신이 소속한 편대의 전시 타격목표인 수원공군기지에 대한 항공사진을 입수,

428) 조선일보 96. 10. 1.

429) 동아일보 96. 10. 2.

430) 한국은 러시아로부터 미그-29기나 수호이-35기 등 최신예 전투기 도입을 고려하고 있다. 러시아측은 9월 국방부 고위관리를 서울에 파견하고 10월 서울에서 개최되는 항공기전람회에 수호이-35기를 개조한 수호이-37기를 보내는 등 적극적인 판매촉진 활동을 벌이고 있으며 한국측 역시 공군참모총장이 직접 이들 러시아 최신예기 구입을 고려하고 있다고 공식적으로 발표한 바 있다. 조선일보 1996. 8. 27. 9. 20. 10. 10.

431) 조선일보 96. 4. 12. 이타르타스 통신 인용.

432) 조선일보 1996. 6. 13.

433) 조선일보 1996. 6. 23.

분석한바 있으며 이후 귀순당시 수원가지를 착륙해보니 활주로와 격납고 등 당시 사진내용과 일치했다는 것이다. 그리고 이대위는 이 항공사진이 러시아로부터 제공받은것으로 알고 있었다는 것이다.

이대위의 이러한 발언에 대해 러시아군 당국은 즉시 이대위의 발언이 정확한것이 아니라고 반박하였다. 이 발언의 다음날 러시아군 총참모부의 한 관계자는 이 대위의 발언에 대해 “이대위의 주장은 도덕적으로 관심을 기울일 필요가 없다”고 하면서 “러시아는 정찰자료를 판매하지 않고 있다”고 반박하고 “이같은 발언은 러시아군에 대해 오명을 뒤집어 씌우려는 음모”라고 주장하였다. 그는 이어 “남북한 양국이 오랜기간 대치하고 있는 상황에서 어느 일방은 이미 위성의 도움이 없이도 필요한 정보를 갖고 있는 상황이기 때문에 위성사진이 필요할 이유조차 없다”라고 덧붙였다.

이상의 예를 통해, 러시아는 북한과 남한 사이에서 군사정보를 유출 또는 교환할 수 있는 위치에 있는 것을 알수 있는 바 특히 북한의 입장에서 과거 긴밀한 군사협조 파트너였던 러시아가 남한과 군사적으로 접근하는 것에 대해 강한 경계심을 표할 것으로 짐작된다.

3.3 경제문제

북한의 경제는 매우 어려운 지경에 처해있으며 그 심각도는 이제 북한정권의 존립자체를 위협할수 있는 것으로 많은 연구자들은 판단하고 있다. 애초부터 구소련의 경제발전 모델을 취한 북한은 구소련이 그랬듯이 지나친 중공업 위주의 경제구조와 계획경제시스템이 가진 근본적인 비효율성때문에 이미 그 발전의 한계는 존재하고 있었다.⁴³⁴⁾ 게다가 1980년대말 구소련이 붕괴하자 종래까지 구소련과의 긴밀한 연계성 속에서 발전해오던 북한의 경제는 매우 어려운 지경에 빠졌다. 물론 북한의 경제가 전적으로 구소련에 의존해왔던 것은 아니다. 북한의 이른바 주체사상에 입각하여 경제건설 역시 북한 스스로의 자원기초와 필요에 따라 상당한 정도 자립성을 가져왔던 것은 부인할 수 없는 사실이다. 그러나 이런 고립경제가 가지고 있는 근본적인 발전의 한계를 뛰어넘기 위해서는 선진 기술을 받아들이고 보다 발전된 생산시설의 확충이 절대적으로 필요하다는 사실은 이미 북한의 지도자들도 인지하고 있는 것으로 보인다.

북한의 건국이후 거의 반세기 동안 구소련과 북한은 경제면에서 매우 가까운 동반자였다. 북한의 도로, 항만 등 사회간접자본시설의 건설에서부터 각종 중공업 건설에 이르기까지 구소련의 참여와 협조는 북한에 대하여 큰 의미를 가지는 것이었다. 비단 과거 수십년동안 그랬을 뿐 아니라 현재에도 북한 경제에서 구소련의 원조와 협력에 의해 건설된 대규모 기업소는 70여 개를 헤아린다. 북한 경제를 전공한 한 러시아전문가의 의견에 따르면 1990년대 초기 당시 북

434) 전홍택, “북한 경제 반세기의 평가” 통일경제, 1996년 1월호, 38-69.

한경제에서 구소련이 건설한 공장 및 발전소가 가지는 비중은 엄청난 것이었다. 그에 의하면, 1990년대 초기, 구소련에 의하여 건설된 공장 및 발전소들은 북한전력 생산량의 약 65%, 철광석의 40%, 강철생산량의 약 30%, 압연철판의 30%, 알루미늄의 100%, 선철의 11%, 코크스의 25%, 석유화학제품의 50%, 화학 비료의 13%, 소형 전기모터와 자동차 축전지의 100%, 그리고 섬유제품의 20%를 각각 차지하고 있다고 한다.⁴³⁵⁾

이렇게 대규모로 북한의 산업시설 확충과 생산에 참여하던 구소련은 1980년대말부터 급속히 그 참여를 축소하기 시작했다. 이 축소는 기본적으로 당시 구소련을 격변의 소용돌이속으로 몰아넣었던 고르바초프의 개혁시도에 따른 것이었다. 고르바초프는 구소련의 경제개혁을 바르 정치, 사회 모든 면에서 새로운 소련의 건설을 위해 과감한 개혁을 시도했으나 그 시도의 결과는 그나마 존재하던 구소련의 정치, 경제운용체제의 마비였다. 특히 1990년 구소련이 시장경제 체제를 도입하면서 같은해 11월 2일 모스크바에서 당시 북한 부총리 겸 대외경제위원장 김달현과 구소련 대외경제연락부 장관 콘스탄틴 카투세프가 쌍방간 무역 거래를 1991년부터 硬貨로 결제하는 “대외경제에서 새로운 방법으로 이행할 데 대한 두 나라 정부간 협정”을 조인함에 따라 종래 특별한 우호적인 가격과 지불조건에 이루어지던 두 나라 사이의 경제거래는 사실상 전면중단되는 사태가 일어났다. 이러한 급격한 두 나라 경제관계의 변화는 곧 두 나라 사이의 경제교류의 급격한 감소로 이어졌다. 앞서 지적한 바와 같이 1990년까지만해도 러시아는 북한의 최대교역국으로 20억달러가 넘는 교역량을 가지고 있었으나 91년 이후 급격히 감소, 95년에는 급기야 1억불도 되지않는 상태가 되었다.

북한의 러시아에 대한 채무문제 역시 심각한 수준에 이르고 있다. 두 나라 사이의 무역방법의 전통적 특수성 때문에 이 채무의 규모가 어느 정도인지는 몇 가지 다른 수치가 존재할수 있으나 대략 미화 40억 달러에 이르는 것으로 추정된다.⁴³⁶⁾ 북한의 총외채규모는 약 1백15억달러인데 이중 러시아가 제1의 채권국이다.⁴³⁷⁾

구소련의 갑작스런 붕괴로 인해 북한의 경제는 많은 어려움을 겪고 있다. 구소련의 협조가 절대적으로 필요했던 북한의 기업소들의 대부분은 90년대 이후 그 가동이 중단되거나 대한히 제한적 수준에서 가동되고 있다.⁴³⁸⁾ 그 한가지 예로 함경북도 선봉(구 웅기)에 건설된 석유화학공장의 실태를 살펴보자. 이곳에는 총노동력 규모 2만명에 달하는 “승리화학연합기업소”가

435) 티모닌, 알렉산더 “남한, 북한, 러시아 3국간의 경제협력 전망” 월간 통일경제 1996년1월호, 120쪽.

436) 권경복은 40억달러라고 했고 (앞의 글 108쪽), 정은숙은 30억달러 (앞의 글 88쪽), 조선일보는 95년 말 현재 43억2천만달러라고 했다. 「조선일보」 1996. 9. 11.

437) 이는 북한이 러시아로부터 도입한 차관을 제때에 상환하지 못한데다가 지난 70년대 양국의 무역적자분을 외채로 산정하기로 계약을 체결, 70년대부터 무역적자가 외채로 누적되었기 때문이라고 한다. (조선 96. 5. 17)

438) 티모닌, 위의 글 참조.

건설되어 있다. 이 연합기업소는 “북한-구소련 기술원조 협정”(1960년 12월 체결)에 따라 두만강 하구에 인접한 함경북도 선봉에 1969년에 착공, 1973년 연간생산능력 1백만톤의 제1기 공사가 완공되었고, 이어 연 200만톤의 생산능력을 가진 제2기 공사가 1979년에 완공되었다. 20만킬로와트규모의 화력발전소도 동시에 건설되었다. 그리고 선봉항에는 구소련으로부터 오는 원유를 하역하고 다시 이 연합기업소와 발전소로 수송하는 대규모 송유관이 건설되었으나 이 모든 계획은 구소련의 갑작스런 붕괴로 말미암아 수포로 돌아가고 말았다. 구소련은 북한에 연간 200만톤의 원유를 공급하기로 약정했고 그 원유공급을 전제로 이 대규모 연합기업소가 건설된 것이나 구소련이 붕괴되어 원유수급계획에 차질이 생기자 이 연합기업소는 1994년 중반 가동을 중단하고 말았다.

물론 북한 경제의 어려움을 전적으로 구소련의 붕괴에서만 찾을 수는 없다. 북한 경제 운용의 근본적인 비효율성 그리고 극단적인 고립주의와 군수공업등 중공업 위주의 경제 운용이 북한 경제의 근본적인 문제인 것이다. 그러나 동시에 분명한 것은 구소련이 가졌던 북한경제에 대한 의미도 작은 것이 아니었다는 점이다. 따라서 북한측은 계속해서 러시아에 대해서 보다 적극적인 경제협력을 요구하고 있는 것이다. 그러나 러시아의 경제 역시 북한 경제를 도울만한 여력을 가지고 있지 못하기 때문에 두나라 사이의 경제협력은 지지부진한 상태에 있다.⁴³⁹⁾

3.4 기타문제

그외 러시아와 북한간의 현안문제로는 북한 벌목공, 망명자 처리등 인권문제가 있고 또 북한이 관여된 것으로 보이는 위조지폐 문제 등이 있다.

3.4.1 벌목공 및 망명자 처리 문제

북한이 외화벌이를 위해 옛 소련의 벌목, 건설, 농업사업에 참여한 것은 60년대부터로 현재 러시아내의 북한인 벌목공의 수는 5천내지 6천명으로 추정된다. 북한은 소련과 지난 67년 3월 “러시아 영토내에서의 벌목 및 목재종합가공협정” (임업협정)을 체결, 노동력을 제공하고 벌채량의 35-40%를 배당받고 있다. 이 벌목사업으로 북한은 90년대들어 연간 1억달러가 넘는 외화를 벌어들이는 것으로 추정되고 있다. 90년대에 들어 이들 벌목공 가운데 중노동과 열악한 작업환경 등으로 인해 탈출하는 사람이 증가, 수십명이 한국 공관에 신변보호를 요청하고 있다.

439) 최근 들어 러시아와 북한 사이에 또하나의 경제현안은 북한의 러시아 화물열차 사용료 미지불 문제이다. 지난 수년간 북한측은 러시아화물열차 사용료 미지불액이 2천만 달러에 이르고 있어 96년 5월에는 러시아측이 대 북한 화물수송 중단조치를 취한바 있다. 그러나 러시아 외무부는 양국간의 선린관계를 고려, 2천만달러에 이르는 미지불분세를 정치화할 의향은 없다고 알렉산드르 파노프 외무부 차관보는 96년 6월 6일 밝혔다. 「중앙일보」 1996. 6. 7, 「조선일보」 1996. 5. 7.

이밖에 러시아 파견 건설기술자는 4천여명, 농업기술자는 1천여명 정도인 것으로 알려지고 있으며 북한은 이들 파견노동자들을 관리하기 위해 모두 50여명의 요원을 나훗카, 하바로프스크 등 러시아 극동지역에 배치하고 있는 것으로 알려졌다. 이들 벌목공들에 대한 북한당국의 가혹행위가 알려지자 러시아정부는 이에 대한 제재를 하기 시작했으며 북한당국은 이런 제재조치에 이의를 제기하여 양국간에 마찰이 발생하였다.⁴⁴⁰⁾

1995년 12월에는 위조 여권을 소지하여 블라디보스토크공항에서 러시아당국에 체포된 북한인을 러시아당국이 북한측에 인도하자마자 그자리에서 북한측 요원들이 이 북한인을 사살하는 사건이 일어나, 북한 당국의 비인도주의적 행태가 러시아 내 언론에 다시 한번 보도되는 일이 있었다.

3.4.2. 위조 달러화 등 범법활동 문제

북한은 또 러시아내에서 위조 달러화 유통에 관여하지 않았나하는 의혹을 받고 있다. 96년 3월 캄보디아에서 북한대사관 직원이 연루된 위조 달러 사건이 난 이후 북한은 조직적으로 위조 달러 제조와 유통에 관여하고 있지 않은가하는 의심을 국제사회로부터 받아오던 중, 6월 들어서에는 급기야 러시아에서도 북한이 관계된 위조 달러가 발견되었다.⁴⁴¹⁾

북한은 또 러시아내에서 각종 불법행위에 연관되어 있는 것으로 알려져있다. 예를 들어 러시아 극동지역에서 북한은 활발한 스파이활동을 펼치고 있는 것으로 알려졌다.⁴⁴²⁾ 북한은 하바로프스크에 첩보본부를 두고 극동러시아의 간첩망을 총괄하고 있으며 블라디보스토크에는 지부를 두고 있으며 나훗카 북한영사관에 주재하는 수십명의 상무관은 대부분 첩보원으로 알려졌다. 이들은 주로 러시아의 무기, 군사기술 등을 입수하거나 마약과 위조 달러를 갖고 들어가 러시아 마피아와 교류하는 등 첩보, 불법적 상업활동을 수행하고 있으며 유통업체를 통해 우즈베키스탄에서는 공격용 헬기와 전술 미사일을, 러시아에서는 전차나 폐기된 잠수함등을 구입하고 있다고 한다. 러시아 당국은 지금까지 북한인 20명이상을 마약밀수 혐의로 체포했고, 최근 5년간 북한에서 흘러들어간 위조달러도 수백만달러에 이르는 것으로 추정된다.⁴⁴³⁾

440) 자세한 내용은 다음의 글 참조. 여인곤, 38-40쪽. 62쪽.

441) 러시아의 한 무역상이 북한으로부터 받은 미 달러화 지폐봉투에서 100불짜리 위조달러화가 1만달러 가량 발견되었다. 이 가짜돈은 러시아 나훗카에 있는 어업회사가 트롤어선을 북한의 철산사에 매각한 다음 대금으로 받은 것이었다. 「중앙일보」 1996. 6. 27.

442) 중앙일보 1996. 6. 25.

443) 러시아의 연해주 당국은 한 잠수함기지에서 체포된 5명의 북한인을 추방할 계획이라고 96년 1월 25일 보도했다. 연해주 지방에서 발생한 “최초의 집단군사간첩사건”이라고 말했다고 이타르-타스 통신이 전했다. 연해주 내 특별무역지구에는 약 1백명의 북한인이 체류하고 있으며 이들중 17명이 지난 16일 나훗카항근처의 잠수함기지서 체포된 바 있다. 이들중 추방될 5명은 금속폐품을 수집하고 있었다고 주장하였다고 전해진다. (조선 96. 1. 26)

4. 한국의 대응

여기까지 러시아와 북한 두 나라사이의 현안에 대해 생각해 보았다. 양국간의 현안을 자세히 살펴본 이유는 이들 현안의 복잡성을 강조하기 위함이 첫번째였고 둘째는 이렇게 복잡한 현안들은 러시아와 북한의 이해관계가 서로 얽혀있다는 것을 암시하기 위함이었다. 앞에 논한 바와 같이 러북관계가 그 속에 위치하고 있는 동북아지역은 이제 비교적 단순한 대립관계와 동맹관계로 이루어져 있던 시대가 지나가고 각 나라가 여러가지 복잡한 쌍무관계속에 있으면서도 한반도를 중심으로는 분명한 냉전시대의 유물로써의 이념적 대립이 남과 북을 갈르고 있는 것이다. 여기에서 우리나라는 복합적이고도 세련된 태도로 러시아와 북한 관계를 분석하고 그리고 대응할 필요가 생긴다. 복잡한 이해관계가 얽힌 러시아와 북한관계는 우리나라가 선용하고 현명하게 대처하기에 따라서는 우리나라의 국익과 한반도의 평화유지에 긍정적인 조건이 될 수도 있다고 생각하며 러시아와 북한의 현안 문제중 각 분야별로 우리나라가 어떤 대응을 선택할 수 있는지에 대해 논해 보기로 한다.

4.1 러시아와 북한의 기본문제

양국간의 기본문제의 논의를 우리는 양국간에 최근의 접근동향에도 불구하고 양국간의 접근에는 뚜렷한 한계가 있음을 시사받을 수 있다. 러시아측에서도 그렇지만 특히 북한측에서 볼 때 러시아는 이제 더이상 과거의 친구가 아니고 적의 편으로 돌아갔으며 어떤의미에서는 옛날부터의 적인 미국이나 한국보다도 더 경계해야할 대상이라고 판단할 수 있을 것이다.

반면 러시아의 입장에서 볼 때에도 북한 사회주의 체제의 취약점을 누구보다도 잘 알고 있으며 공산주의 정권에 정면으로 반기를 들어 새로이 탄생한 러시아 연방으로서는 그리고 또 현재의 집권세력인 개혁주의 친서방파들의 입장에서 볼때는 자신의 정권의 정당성을 부각시키기위해서라도 일종의 “북한때리기”를 계속해야 할 것이다. 따라서 양국간에는 서로 매우 기본적인, 어쩌면 “생래적”(生來的)인 적대감이 앞으로 상당기간 동안 지속될 것으로 보인다.

이것이 한국에게 주는 시사점은 무엇인가? 한국정부에게 주는 시사점은 러시아와 북한 양국 사이에 관계개선에 대해 어느정도의 선을 넘어서지는 않을 것이라는 일종의 보장이라고 볼수있다. 즉 양국관계가 개선된다하더라도 과거와 같은 군사동맹관계를 회복하여 과거와 같이 밀착된 관계로 발전하여 한국에 대해 공동의 위협이 되는 일은 가능성이 희박하다는 점이다.

물론 러시아 정권의 급속한 친북한화의 위협이 없는 것은 아니다. 최근들어 러시아의 국회의원 선거와 대통령선거에서 보여졌듯이 러시아의 유권자는 점차 보수회귀화의 경향을 띄고 있으며 공산당 출신의 후보가 점차 많은 수로 러시아 중앙무대에 진출하고 있다. 따라서 만에 하나 공산당이 러시아의 정권을 장악하리라는 시나리오도 가정해볼수 있다. 그러나 그런 사태가

발생한다고 해도 현재 러시아 공산당의 성격을 고찰해보면 북한의 현정권과의 급속한 접근이나 군사적 동맹의 부활같은 사태가 발생할 가능성은 매우 적다.

현재의 러시아 공산당은 과거의 공산당과는 다르다. 과거의 공산당이 개급혁명이 수출이나 자국의 영향력 확대에 총력을 다하여 러시아 주변의 국가와 군사동맹을 맺는 등의 대외적 호전성에 기반을 둔 정권이었다면 현재의 공산당은 다분히 러시아 내부의 발전에 그 주안점을 두고 러시아연방의 정치적 경제적 사회적 발전에 정책 전개의 초점을 둔 정치세력이라 할 수 있다. 이런 점에서 보면 극단적 경우에 러시아에 공산주의 정당이 정권을 잡는다 하더라도 북한과의 군사적 동맹 그리고 나아가서 한국정부에 대한 적대적 행동의 가능성은 무척 낮은 것이라고 예상할 수 있다.

러시아와 북한과의 이런 근본적인 문제가 존재하고 그 문제의 완전한 해소가 현실적으로 불가능하기 때문에 우리나라는 위 두나라의 관계개선에 대해 무조건적인 반대만을 할 필요가 없으며 조건에 따라 그리고 사안에 따라 두 나라 사의 관계가 개선되는 것을 저지하지 않고 경우에 따라서는 적절한 형태로 우리나라가 바라는 방향으로 두 나라 사이의 관계가 발전하도록 유도할 수도 있을 것이다.

4.2 안보문제

러시아와 북한간의 안보문제 현안으로는 기본조약문제, 핵문제, 북한의 무기체계문제, 그리고 러시아와 남한과의 군사교류 문제가 있었다. 이들 현안에 대한 논의에서 시사받을 수 있는 것은 이들 문제를 둘러싸고 양국이 대립하는 가운데 양국간에 상당한 정도의 이해의 일치가 발견된다는 것이다. 북한은 현재와 같은 극단의 고립에서 탈피하고자 하는 것이 국가이익이라면 러시아의 입장에서는 동북아에서 어느 정도 영향력을 회복하고자 하는 것이 자국의 이익이라고 볼 수 있는 것이다. 따라서 이러한 두 나라의 이익이 일치하는 한 두 나라는 어떤 형태로든 타협점을 찾으리라 판단하는 것이 우리나라로서 현명한 판단이 될 것이다.

4.2.1 기본조약문제

러시아와 북한간에는 현재 두 나라 관계 일반을 규정하는 기본조약이 없는 상태이며 러시아가 제시한 초안에 대해 북한은 분명한 대응을 유보하고 있으며 과거 조약과 현재 러시아의 제안과를 비교해 보았을 때 북한측에서 러시아측에 대해 요구할 수 있는 중요한 조건중의 하나는 어떤 형태로든 과거 군사동맹의 성격과 유사한 성격의 안보상의 보장의 조건이라고 짐작된다. 여기에 대해 러시아는 어떤 성격의 안보적 보장을 제공할 수 있을 것인가에 대해 시간을 두고 고려하고 있다고 추론할 수 있다. 이러한 본 연구자의 추론이 정확한 것이라면 우리 정부가 할 수 있는 일은 러시아가 북한에 주는 안보상의 보장이 우리나라의 안전보장에 명백한 위협이 되

지 않도록 해야 할 일이다. 보다 구체적으로 말한다면 러시아가 북한에게 주는 안보상 보장이 북한이 우리나라에 대해 직접적인 군사행동을 취하는데 극소의 긍정적 영향을 주는 것이어야 하며 가능하다면 그러한 군사행동에 부정적 영향을 주는 것이 되도록 유도해야 할 것이다. 예를 들어 러시아가 북한에 대해 주는 도움을 되도록이면 북한의 방어체계 일반(방공망 구축, 방어용 무기구입)의 강화를 위한 것으로 한정짓는다거나 또는 북한 무기 체계와 전략의 투명성을 국제적으로 향상시키는 방향의 어떤 조치를 취한다거나 하는 것이다.

4.2.2 핵개발

북한의 핵개발의혹과 경수로사업에 대해서도 북한과 러시아는 서로 접근하는 양상을 보인다고 앞서 지적한바 있다. 북한은 비록 미국과 일대일로 상대하기를 원하지만 또 동시에 이 경수로사업이 궁극적으로 북한의 개방과 붕괴로 이어지는 “트로이의 목마”가 되지 않을까는 경계심을 도저히 풀수가 없을 것이고, 그렇기 때문에 이 경수로 사업과정에 미국의 군사동맹국인 한국, 일본 뿐 아니라 그래도 북한에 호의적인 러시아를 참여시키고자 하는 입장이다. 또 러시아로서도 경수로 사업에 참여함으로써 북한 나아가서는 동북아에 있어서 자국의 영향력을 회복하고자 하고 있다. 이렇게 북한과 러시아 두 나라는 경수로 사업에 있어서 러시아 참여라는 카드에 대해 점차 긍정적인 태도를 가지고 있다. 물론 우리나라의 현재 공식적 입장은 이에 반대하는 것이나 상황변화에 의해 러시아의 참여에 찬성해야하는 방향으로 입장이 변경될수도 있을 것이다. 그런 경우 어떻게 하면 우리나라는 러시아의 참여를 최대한 긍정적인 방향으로 유도할수 있을까?

우선은 경수로 사업비용의 공정한 분담을 요구할수 있는 계기가 될수 있을 것이다. 현재 경수로 사업이 제대로 진행되지 않는 최대의 이유는 아직도 사업비용분담 문제가 완전히 해결되지 않았기 때문이다. 현재 진행상태로 보아서는 한국이 거의 전액을 지불하게 되고 일본은 극히 일부분 그리고 미국의 경우는 최소한의 상징적 수준의 선에서 비용을 낼 것 같으며 이런 비용부담 비율은 한국의 입장에서 받아들이기 매우 힘든 일이다. 이런 상황에서 만일 러시아의 참여가 불가피하게 된다면 한국으로서는 러시아에 일정량의 비용을 분담시키면서 동시에 미국과 일본에도 러시아의 분담금에 상응하는 수준으로 비용을 분담할 것을 요구할 수 있을 것이다.

그다음 경수로 사업전체의 근본적 존재이유라고 볼 수 있는 북한의 핵개발 의혹에 대해 투명성을 증대시키는 방향으로 러시아의 영향력을 선용할 수 있을 것이다. 본래 경수로 사업이 시작된 것은 북한의 핵개발 의혹 때문이었는데 결국 미국과 북한의 제네바 협정을 통해 핵개발의혹을 끝까지 추궁하는 것은 포기된 상태로 경수로 사업이 진행되고 있다. 소위 “과거문제”보다는 미래에 쫓점을 맞추자는 미국측의 주장때문이었다. 만일 러시아가 경수로사업에 참여하게 된다면 우리정부가 러시아측에 요구할 수 있는 것중에 하나는 바로 이 “과거문제”의 보다 철저

한 조사요구일 것이다. 러시아는 과거 북한의 핵처리 시설 건설에 깊이 관여해왔으며 현재에도 미국이나 우리나라에 비해서 월등히 북한의 핵처리과정에 대한 정보를 갖고 있을 것으로, 또는 원한다면 그런 정보를 획득할 수 있는 위치에 있다. 그렇기 때문에 우리정부가 북한의 과거 핵개발 의혹의 추궁에 협조해줄 것을 러시아에 요구한다는 것은 상당한 논리적 설득력을 가지게 될 것이며 러시아의 입장에서도 수용가능한 요구조건으로 받아들일 수도 있을 것이다.

4.2.3 러시아와 남북한과의 군사교류 문제

안보상의 문제로 마지막 것은 무기공급과 개발에 관한 문제이다. 앞서 논한바와 같이 북한과 러시아의 관계에서 볼 때 이 문제 역시 여건의 변화에 따라서는 타결을 볼 수도 있는 문제이다. 그럴 경우 북한에 우리정부가 할 수 있는 것은 이 무기공급과 개발의 전체적인 성격을 남북간의 긴장고조 유인요인으로 되게 할 것이 아니라 남북간의 신뢰구축과 무기체계의 투명성의 제고, 그리고 궁극적으로 남북간에 군비축소 및 비무장화에 기여할수 있는 방향으로 해야한다는 것이다. 때문에 러시아와 남한간의 군사교류 및 무기교류도 이러한 장기적인 안목에서 분석되어야한다.

4.3 경제분야

경제분야의 러시아 북한 사이의 현안은 러시아의 북한경제 회복에의 참여 문제 그리고 북한의 러시아에 대한 부채상환 문제가 있었다.

우리정부가 북한의 경제회생에 관심을 두는 이유는 북한경제의 완전 파쇄화가 자칫 북한을 무분별한 도발적 행동으로 몰고 갈 것에 대비하고자 하기 때문이다. 그러나 과연 구체적으로 어느 정도의 경제회생이 이러한 우리정부의 목표에 부응할지는 판단하기 매우 어려운 문제이고 그렇기 때문에 러시아의 북한경제 살리기에 우리 정부가 얼마나 긍정적으로 대처할 것인가를 결정하기 어려운 것이다. 그러나 어쨌든 러시아의 일부 학자 및 관료들은 현재 북한경제 살리기에 러시아가 나설 수 있으며 여기에 한국정부의 적극적인 도움이 필요하다고 요구해오고 있다. 앞서 상술했 바와 같이 구소련이 참여해서 구축한 북한내의 산업시설은 상당한 규모에 이르고 있으며 만약 러시아의 자본과 기술이 투하된다면 상당히 짧은 시간내에 북한내 산업능력의 제고가 실현될 수 있을 것으로 보인다. 이 경우는 러시아는 한국에 대해 간접적 자본 투입이라든지 신용제공이라든지 하는 지원책을 요구해올지 모른다. 여기에 대해 한국측은 어떻게 대응해나갈 것인가?

한국측은 두가지 원칙을 세우고 적절한 대응을 해 나가야 할 것이다. 첫째는 러시아의 참여가 북한주민생활의 복지향상 부분에 집중되도록 요구해야한다. 주민들의 의식주 문제해결, 교통문제 등의 해결 효과를 가져오는 소비자경제 부분부터 러시아의 자본과 기술투하가 이루어지

도록 요구해야 할 것이다. 둘째는 러시아의 북한 경제개입이 궁극적으로 북한의 경제체제의 구조적 합리화 및 시장경제화에 목표를 들것이어야 하겠다. 이를 위해서 러시아가 북한경제에 개입할 때는 일회적인 것으로 끝날 것이 아니라 장기적으로 러시아의 자원이나 자본, 기술에 북한이 의존하도록 구조개선을 유도해야 할 것이며 가능한 선에서는 북한 경제 구조를 점차 다른 나라의 경제 구조와 유기적으로 연결되도록 하는 구조변경을 유도하는 방향으로 이루어져야 할 것이다.

4.4 기타문제

기타 러시아와 북한간의 현안으로는 벌목공문제, 탈북자문제, 위조지폐 문제가 있다. 북한의 값싼 노동력을 러시아의 지방정부가 환영하는 한 벌목공동 북한 노동자는 지금과 같이 러시아의 극동지방에 머물게 될 것이며 또 북한의 정치, 경제 정세의 큰 변화가 없는 동안에는 현재와 같이 이들 북한 노동자 가운데 상당수의 탈북자나 나올 것으로 예상된다. 다시 말하자면 벌목공과 탈북자 문제는 어느 정도 감수하지 않으면 안 될 사안인 것이다. 그렇다면 우리정부가 택할 수 있는 정책은 러시아정부와 협의하여 일정한 형태의 대처방법을 정형화하여 이들 벌목공과 탈북자 문제가 발생시키는 부작용을 최소화시키는 방안을 강구해야 하겠다. 구체적으로 벌목공의 경우는 러시아와 북한사이의 사안이므로 우리 정부가 직접개입할 수는 없는 일이지만 탈북자의 경우는 다르다. 탈북자의 경우는 일정한 기준을 마련, 러시아 정부와 협의하여 탈북자 심사를 하고 그 처리를 결정하는 틀을 만들도록 해야겠다.

북한은 위조지폐의 제작, 유통이나 마약거래 등 불법적 행동에 연루되어 있다. 이들 사항은 기본적으로 러시아의 문제라고 볼 수 있으며 따라서 러시아의 국내법에 따라 조치를 취하도록 하는 것이 주된 대응책이 될 것이며 이러한 사례를 통해 우리나라는 러시아 측에 대하여 북한이 기본적으로 국제관례를 무시하고 있고 따라서 러시아와의 관계개선에 일정한 한계가 있다고 하는 기본적인 사실을 주지시키는데 노력해야 할 것이다.

5. 결론

러시아와 북한의 접근은 어느 정도 필연적으로 발생할 사태라고 판단된다. 자국의 이익을 위해서는 어떤 행동도 정당화되는 냉엄한 국제사회의 현실 속에 러시아와 북한이 서로의 필요에 의해 접근한다면 우리 정부로서는 양국의 접근을 현실적으로 인정할 수밖에 없을 것이며 그런 경우라면 무조건 반대만 하거나 못본 척 외면하지 말고 적극적, 선택적으로 이 양국간의 접근에 대처해야 할 것이다.

그러나 한가지 분명하게 해둘 것은 양국간의 접근이 필연적이라해서 당장 우리나라가 그 접

근을 도모해야한다는 등의 적극적인 주장을 하는 것은 아니라는 점이다. 다만 양국의 접근에는 동북아의 정세변화에서 비롯하는 구조적 필연성이 있기 때문에 결국에는 실현될 가능성이 높다는 걸 우리는 염두에 두고 있어야 하며 따라서 그 구조적 필연성에 의해 실현되어가는 과정에서 가능한 한 우리의 국익에 반하지 않도록 양국의 접근을 최대한 조절, 제어해야 한다는 것이다.

러시아는 현재 여러가지 정치적, 경제적 어려움을 겪고 있다. 그러나 이 나라가 우리나라에 미칠 수 있는 영향력에 대해 과소평가하는 우를 범해서는 안되겠다. 러시아는 지구표면의 6분의 1에 달하는 영토를 갖고 있으며 현대 세계 경제에서 극히 중요하게 여기는 각종 원자재 및 에너지자원에 있어서 다른 나라의 추종을 불허하는 입장에 있다. 자원의 획득과 에너지원의 다변화를 앞으로 다가올 21세기의 주요한 국정목표로 삼고 있는 우리 정부로서는 이러한 러시아의 잠재적 가치를 충분히 고려해야 할 것이다.

러시아의 잠재적 가치는 이런 경제적인 면뿐 아니라 정치·안보적인 측면에서도 고려되어야 할 것이다. 러시아는 비록 과거의 구소련이 가지고 있었던 전력은 크게 약화되었으나 그럼에도 불구하고 세계에서 두번째로 강력한 핵무기 체계를 보유하고 각종 첨단 군사 장비를 보유, 개발하는 등 누구도 부인할 수 없는 군사대국이라는 점을 유의해야 하겠다. 이런 군사적 역할이 과거에는 오직 부정적인 측면에서 우리에게 다가왔었으나 현재는 긍정적인 측면도 생각해야 하겠다. 미국에만 의존해온 우리의 안보에서 벗어나 기본적인 미국과의 군사동맹을 유지하면서도 이스라엘이나 대만과 같이 다른 나라와도 군사적 협력을 추진하는 것을 고려해야 할 것이다. 특히 이런 군사협력 다변화의 목적외에 러시아와의 군사협력은 어쩌면 우리에게 더욱 값진 선물을 가져올지 모른다. 그것은 한반도에서의 무장력 통제 체제의 수립이다. 한반도 대치의 성격상 러시아의 군사적 참여는 궁극적인 한반도의 군비 통제와 긴장완화에 필수적인 요소일 것이다.

한반도를 중심으로 한 탈냉전화 과정은 서서히 그리고 매우 복잡한 과정을 통해 진행되고 있다. 이런 복잡한 과정을 통해 궁극적으로 한반도의 평화를 유지하고 나아가서 한반도의 재통일을 이루기 위해서는 주변 강국과 복잡하고 다변화된 협력관계를 구축해야 할 것이다. 이제 새롭게 이 지역의 영향력을 회복하려고 하는 러시아에 대해 우리는 러시아의 국익에 대한 충분한 이해를 제고해야 할 것이며 러시아의 국익을 최대한 존중해주는 동시에 우리나라의 안보상, 경제상 국익을 극대화하기 위한 노력을 기울여야 할 것이다.

참고문헌

- 강성학, “한반도 주변 전략환경과 미국의 역할 - 미국은 사이지인가 아니면 이아고인가? - ” 한국정치학회 특별기획세미나 “국가발전 전략과 안보정책 구상” 1996년 7월 30일, 발표 논문.
- 권구훈, “주시해야 할 러시아” 「조선일보」, 1996년 7월 8일.
- 권정복, “최근 북러 접근의 실제와 의미” 「통일경제」, 1996년 8월호, 100-110쪽.
- 김우상, “주변 4강의 대 동아시아 안보전략과 한국의 대응방안” 「정책연구」 국제문제조사연구소, 1996년 2월, 27-70쪽.
- 박선섭, “방위력 개선과 국방비 쟁점” 한국정치학회 특별기획세미나 “국가발전 전략과 안보정책 구상” 1996년 7월 30일, 발표 논문.
- 양승합, “러시아 대선 이후 정국 전망과 對한반도 정책” 「통일경제」, 1996년 8월호, 21-26쪽.
- 양승합, “러시아와 관계 - 북핵해결, 4자회담등 현안에서 소외” 「중앙일보」, 1996년 7월 8일.
- 연현식, “러시아의 북한 접근 동향 분석” 「주간국방논단」 제 568호, 1995. 2. 6.
- 이민룡, 최종철, “2000년대 한반도 주변 국제환경의 변화양상과 그 전망: 안보-외교적 측면” 동아시아연구소, 1995.
- 진홍찬, “러시아연방과 아시아-태평양 지역의 새로운 안보질서” 「한국과 국제정치」, 1996년 봄, 여름.
- 진홍택, “북한 경제 반세기의 평가” 「통일경제」, 96년 1월호.
- 정은숙, 「냉전이후 러시아의 재래식 무기 수출」 세종연구소 연구논문, 95-05.
- 정은숙, “러시아의 대북 접근 동향 분석” 「통일경제」, 1996년 6월호.
- 정은숙, 「러시아의 북한핵 관련 정책 : 지역역할론의 대두와 균형 정책 추구」 세종연구소 연구논문, 94-01.
- 최영하(초대 주러시아 대사관 국방무관), 인터뷰 “러시아는 김정일의 지도력을 의심 않는다” 「월간조선」, 1995년 10월호.
- 트카첸코, 바딤, “러시아서 한국이 잊혀진다” 「조선일보」, 1996년 3월 15일.
- 티모닌, 알렉산더, “남한, 북한, 러시아 3국간의 경제협력전망,” 통일경제, 1996년 1월호.
- Shim, Kyong-Wook, “The Newly-Born Armed Forces in Russia: Ideals and Realities,” Sino-Soviet Affairs 「중소연구」 Vol. 16, No. 3 (Autumn 1992)
- Strokan, Sergei, “Moscow Balancing two Koreas,” Moscow News, No. 6, Sep. 9-15, 1994.
- Wright, Quincy, A Study of War, 1 (Chicago: The University of Chicago Press, 1942)
- Zhebin, Alexander, “Russia and Korean Unification,” Asian Perspective, Vol. 19, No. 2, Fal-Winter

1995.

Zhebin, Alexander, "Russian - North Korean Relations: The State and Prospects," 「중소연구」 Vol. 16, No. 3 (Autumn 1992)

執筆者 紹介(掲載順)

1. 姜 錫 燦 : 건국대학교 민족통일연구소 연구위원
 〈주요경력 및 연구실적〉
 - 한국국민윤리학회 간사
 - 한국국제정치학회 섭외위원
 - 건국대학교 정치대학 강사
 - 연구실적 : 현대사상과 윤리 및 중국의 파벌 투쟁과 외교정책 노선의 변화 등 연구논문 다수

2. 盧 燦 伯 : 광주보건전문대학교 전임강사
 〈주요경력 및 연구실적〉
 - 호남대학교 국민윤리학과 강사
 - 경희대학교 정치외교학과 강사
 - 한국정치 연구소 연구위원(현)
 - 연구실적 : 한국에서의 진보적 군소 정당의 실패에 관한 연구논문 등 다수

3. 張 燾 淳 : 성균관대학교 강사
 〈주요경력 및 연구실적〉
 - 미국 플로리다 주립대 정치학과졸(정치학박사)
 - 한국외국어대학교, 국민대학교 강사
 - 연구실적 : 협박과 오판 - 북한 핵카드의 이중성과 확실성등 연구논문 다수

4. 朴 光 基 : 대전대학교 교수
 〈주요경력 및 연구실적〉
 - 성균관대학교 사회과학연구원 연구조교
 - 성균관대학교 사회과학연구원 전임연구위원
 - 숭실대학교 사회과학연구원 전임연구위원(현)
 - 연구실적 : 미국의 세계 전략의 범주내에서 본 장래 두개의 한국 등 연구논문 다수

5. 李宗宣 : 국회도서관 입법조사연구관

〈주요경력 및 연구실적〉

- 연세대학교, 인하대 정외과 강사
- 국민대학교 정외과 강사(현)
- 연구실적 : 핵우선 개념의 변화 및 요인 등 연구논문 다수

6. 梁鉉洙 : 서울대학교 정치외교학과 강사

〈주요경력 및 연구실적〉

- 서강대학교 정치외교학과 강사
- 산업대학교 산업행정학과 강사
- 연구실적 : 1995년 러시아 정세개관 등 연구논문 다수

'96北韓 및 統一研究 論文集(第V卷)

인 쇄 : 1996. 12. 7

발 행 : 1996. 12. 12

발행처 : 통일원 정보분석실

인쇄처 : 덕 성 문 화 사
