

# 미·북관계의 변화와 한국의 대북정책 방향

인쇄/1998년 3월 13일

발행/1998년 3월 17일

발행처/민족통일연구원

편집인/통일정책연구소

등록/제2-2361호(97.4.23)

(142-076) 서울특별시 강북구 수유6동 535-353

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

© 민족통일연구원, 1998

민족통일연구원에서 발간한 간행물은  
전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.  
(구입문의) 한국경제서적 : 737-7498

---

ISBN 89-87509-33-8

5,500원

연구보고서 97-21

미·북 관계의 변화와 한국의  
대북정책 방향

박 영 호

민족통일연구원

요 약

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

미국과 북한은 한국전쟁 이후 오랜기간 동안 적대관계를 유지해 왔으나, 최근 미국의 북한 연착륙정책과 북한의 대미접근정책이 상호 이해관계의 공통분모를 넓힘에 따라서 양국관계의 변화가 이루어지고 있다. 특히 4자회담의 진행과 더불어 예상되는 미·북관계의 진전은 한·미공조를 포함한 우리의 대북정책에 대한 진지한 검토를 요청하고 있다. 따라서 본 연구는 새롭게 조성되고 있는 남북한 및 미국의 3자관계 속에서 미·북관계의 변화를 분석하고, 이를 바탕으로 우리의 통일정책을 효율적으로 수행하기 위한 대북정책의 방향을 모색하는 데 목적이 있다.

## 1. 미·북관계의 변화

냉전시대 북한에 대한 미국의 인식과 태도는 일관되게 부정적이었다. 미국은 북한을 세계에서 가장 폐쇄적이고 호전적인 국가이며 동북아시아의 안정에 위협을 주는 비우호적인 국가로 보았다. 한편 북한은 미국의 한반도정책이 봉쇄정책에 의한 군사전략을 위주로 수행되었다고 판단하였기 때문에 북한의 대응도 군사문제 중심으로 전개되었다. 따라서 북한은 한국전쟁 이래 주한미군 철수를 주 목표로 삼았고, 1970년대 중반 이후 미·북간 평화협정 체결이 대미접근의 목표로 첨가되었다. 또한 북한은 미국이 통일의 장애물이라는 인식하에 대미관계의 개선을 통일을 실현하기 위한 관건으로 보았다. 이러한 목표들을 달성하기 위해 1970년대 이후 때때로 대미유화정책을 취하기도 하였으나, 대미 적대 인식은 일관되게 유지되었다.

그러나 탈냉전시대에 들어, 특히 제네바합의 이후 미국과 북한의 관계는 과거와는 분명히 차별되는 성격을 가지고 전개되고 있다. 탈

냉전시대 미·북관계의 전개양상은 다음과 같은 특징을 보이고 있다. 첫째, 미·북은 북한의 핵동결을 위한 협상을 진행하면서 양국간의 관계개선이라는 대원칙에 도달했다. 현재 양국의 군사적 대치가 지속되고 있지만, 앞으로 양국간 관계개선이 이루어지게 되면 적대적 관계가 소멸되고 주한미군의 성격과 역할이 변경될 것으로 전망된다.

둘째, 동북아 지역에서 전반적으로 긴장완화가 이루어지고 있지만 남북관계는 예외 상태로 남아있다. 즉 북한이 오랫동안 원수였던 ‘제국주의’ 미국을 더 이상 적대시하지 말아야 하는 상황에서 유일한 적이 된 한국과 긴장관계를 유지해야 할 필요성을 가지고 있는 것이다.

셋째, 북한은 한국을 배제하고 미국과 직접 협상함으로써 한반도의 현상(status quo)을 깨려고 시도하고 있다. 즉 북한은 정전협정을 미국과의 양자간 평화협정으로 대체하려고 할 뿐 아니라, 미국과 직접적인 군사채널을 구축함으로써 한국을 소외시키고 한·미간을 이간시키려 하고 있다.

넷째, 미국은 북한의 핵무기개발 위협이 다소 사라졌다고 하더라도 여전히 북한이 다량보유하고 있는 생화학무기, 중장거리 미사일, 그리고 휴전선에 근접배치되어 있는 막강한 화력을 한반도에서 가장 큰 불안요소로 간주하고 있다.

향후 미·북관계의 전개는 그에 미칠 요인들을 중심으로 다음과 같이 전망된다. 첫째로 미국측의 요인이다. 미국은 개입과 확장전략의 구도속에서 북한의 갑작스러운 붕괴가능성과 그로부터 초래될 한반도의 위기상황에 대한 판단을 변경하지 않는 한 대북 연착륙정책을 지속할 것이다.

둘째로 한반도 주변국가간의 역학관계가 미·북관계 진전의 완급을 조절하거나 일정한 한계를 부여하는 역할을 하고 있다. 즉 미·북접근을 우려의 시각에서 바라보고 있는 중국의 입장과 최근 한반도문제

에 대한 영향력의 회복을 위해 노력하고 있는 러시아의 입장이 미·북관계의 진전에 영향을 미칠 수 있다.

셋째로 한국측 요인이다. 즉 한국정부가 미·북관계 개선과 남북관계 개선의 관계를 어떻게 설정하는가가 중요한 관건이 될 것이다.

넷째, 무엇보다도 중요한 것은 북한측의 요인이다. 향후 북한의 대미정책은 기본적으로 미국이 '하나의 한국'정책으로부터 '두 개의 한국'정책으로 전환하도록 유도하는 것이 될 것이다. 이러한 정책구도 속에서 북한의 대미정책의 구체적인 방향은 안보적 차원, 정치·외교적 차원, 경제적 차원, 대남관계 차원에서 다음과 같이 전개될 것으로 예상된다. 안보적 차원에서 북한은 4자회담에 호응하면서도 미·북양자간 평화협정 체결주장을 견지함으로써 미국으로부터의 안보보장을 획득하고 한국의 지역적 위상 및 협상입지를 약화시키려는 전술을 추구할 것이다. 정치·외교적 차원에서 북한은 제네바합의 이행을 이유로 대미 관계정상화를 위한 공세를 더욱 본격화할 것이나, 미국에 대한 외교적 접근의 강화가 북한체제의 폐쇄성 유지 맥락에서 전개될 때, 그 성과를 크게 기대하기는 어려울 것이다. 경제적 차원에서 북한은 미국의 대북경제제재의 완전해제 및 대북지원확대를 지속적으로 요구할 것이다. 북한은 '테러국가'명단에서 북한을 제외할 것을 강력히 요구할 것이다. 대남관계 차원에서 북한은 미국의 연착륙정책을 최대한 활용, 한·미간 갈등을 조장하려 할 것이다.

그러나 미국과의 관계개선 없이는 경제난 등 현재의 난국을 극복할 수 없다는 북한측의 현실적인 계산과 동북아지역의 안보 및 평화와 정치외교적 이해관계를 따져 북한과의 관계진전이 필요하다고 보는 미국측의 판단이 공유점을 갖는 한 양국관계는 계속 발전할 수밖에 없다. 결국 향후의 미·북관계는 제네바합의의 틀을 바탕으로 하여, 균유해 추미가발굴 및 송환, 북한의 미사일 수출문제, 남북대화의

진전, 미국의 대북경제제재해제 등 양국의 주된 관심사안을 의제로 하여 협상하면서 점진적으로 개선되어 가는 양상을 나타낼 것이다. 미국은 북한에 대해 베트남과의 관계개선과정을 준용, 양국이 관계개선을 위해 단계적으로 실천해야 할 구체적 목록을 설정한 이행구도(roadmap)를 작성하고, 그에 따라 대북협상을 진행할 가능성이 높다.

## 2. 남북한 및 미국 3자관계의 변화

1994년 10월 제네바합의로 한·미와 북한간의 전통적인 양자적 대치구도는 무너지고, 새로운 남북한 및 미국간의 3각관계가 등장하였다. 개입과 확대전략 이행 과정에서 미국은 북한 핵문제와 관련, '핵문제 완전 해결 이후 양국관계 개선'이라는 목표에서 '핵문제와 미·북관계 개선의 병행 추진'으로 정책적 선회를 보였다. 미국의 정책 선회가 전통적인 한·미동맹관계의 본질을 바꾸는 것은 아니지만, 적어도 미국의 한반도정책이 성격 변화를 보이고 있음을 의미한다. 이에 따라, 미국과 북한은 일단 초보적 수준의 정치·경제적 관계 개선의 단계에 진입하게 되었다. 이에 반해 남북한간에는 제네바합의문 '남북대화착수' 조항(제3조 3항)에 따른 대화가 진행되지 않고 있다.

미국은 남북대화의 중요성을 강조하면서도 때때로 한국의 입장을 충분히 고려하지 않은 채 북한에 접근하였다. 북한의 식량사정 악화는 역설적이게도 미국의 대북접근을 도와주었다. 한국의 입장에서 보면, 미국의 연착륙정책이 북한을 도와주는 반면, 남북관계 개선을 어렵게 만드는 것으로 인식될 수도 있다.

북한은 제네바합의 이행과정에서 미국측의 정책목표에 부합하는 부분에 대해서는 성의를 보이면서도 남북대화는 거부해왔다. 이러한 상황을 활용, 북한은 한·미관계를 이간하는 전술을 구사하였다. 한국

에게 이러한 상황의 전개는 불만스러운 것이었으며, 미국에게 한국은 때로는 북한보다도 성숙하지 못한 존재로 보이게 되었다. 한국정부의 핵문제와 경협의 경직된 연계, 대북 식량지원문제의 급격한 입장 전환 등 정책적 혼선은 미국으로부터 정책의 일관성이 없다는 불만을 사게 되었다.

남북관계에서도 이인모 송환이나 15만톤의 식량지원이 국내정치적 수단으로 활용됨으로써 북한측의 적절한 호응을 유도하는 데 실패하였다. 결국 남북관계, 한·미관계 및 미·북관계의 세 양자관계로 구성되는 남북한 및 미국의 3각관계 중 속도면에서 가장 진전된 관계는 미·북관계로 평가할 수 있으며, 한·미관계는 기존의 동맹관계의 성격을 유지하였음에도 불구하고 일정한 정도의 갈등을 노정하였다. 상대적으로 남북관계가 가장 성과를 내지 못했음을 부인할 수 없다.

비록 미·북관계 정상화가 단시일내에 이루어지기는 어려우나, 제네바합의의 이행과 4자회담의 진전은 미·북관계의 개선을 가져다 줄 것임이 명약관화하다. 특히 미국이 4자회담의 진행과 미군유해 발굴, 미사일 수출문제 등 미·북 양자간 문제의 진전이 상호 영향을 줄 것이지만 별개로 취급하고 있음을 고려할 때, 양자간 문제의 진전만으로도 미·북관계는 상당한 정도로 개선될 가능성이 있다.

새로운 3각관계의 전개속에서 한국이 대북정책을 입안·추진하는 과정에서 미·북관계와 남북관계를 어떻게 균형발전 시킬 것인가는 중요한 고려요소가 되어야 할 것이다. 현실주의적 입장에서 볼 때, 적어도 당분간은 통일 자체가 목적이 되거나 북한체제의 붕괴가 목표로 되어서는 안된다. 그 보다는 남북한의 평화와 번영이라는 실질적인 목표를 중시하는 것이 통일로 이르는 현실적인 접근법이다. 따라서 남북한의 평화정착과 공존적 번영에 저해가 되지 않는다면, 미·북관계개선을 긍정적으로 평가할 수 있을 것이다.

### 3. 한국의 대북정책기조

최근 몇 년동안 한국정부는 대북정책의 실현가능성과 유효성을 중요한 판단기준으로 하여 실용주의적 입장에서 가능한 모든 분야에서 「접촉을 통한 변화」 추진을 강조해 왔다. 여기에는 북한이 스스로 변해 남한에 대해서는 물론 국제사회에 합리적인 행위자로 참여하기를 바라는 인식이 전제된다. 이러한 정책기조는 자유민주주의와 시장경제체제에 대한 신념을 바탕으로 평화적 통일을 이룩한다는 우리의 목표와 부합한다.

그러나 이러한 정책기조에 입각한 구체적인 대북정책이 일관적·효율적으로 추진되어 왔다고 보기는 어렵다. 여기에는 북한에 의한 제약요인도 있었으나, 한국정부의 최고지도자의 북한에 대한 뚜렷한 인식 및 지도력의 결핍, 정책입안 과정의 투명성 결여 등의 요인들도 있었다. 한편, 한국과 미국은 북한 핵개발의 저지라는 공동의 목적을 달성하는 과정에서 방법상의 문제로 견해차이를 보이기도 하였다.

총체적으로 볼 때, 한국정부의 대북정책은 전략적 차원에서 대북한 포용(참여화)정책을 기조로 설정하였으나, 동북아시아에서의 탈냉전적 질서구축과정에 대한 신속적 적응, 북한의 대남전략에 응전하는 자신감, 대북정책에 대한 국내여론의 콘센서스 등이 충분히 뒷받침되지 않았음으로써 전술적 차원의 세부정책 추진이 그러한 전략적 구도에 적절히 부응하지 못하고, 정책기조 자체가 흔들리기도 하였다.

이와 같은 상황하에서 향후 한국의 대북정책은 다음과 같은 기조로 정립되어야 할 것이다. 첫째, 남북관계 개선을 통한 북한의 안정적 변화 유도이다. 한국은 남북관계 개선 및 이를 통한 분단의 평화적 관리를 당면 대북정책의 우선순위로 설정하고, 접촉을 통한 북한의 변화를 지속적으로 추구해야 할 것이다. 이를 위해서는 ① 북

한체제의 상대적 안정 및 국제사회로의 안착을 위해 북한지도부가 개방과 개혁의 필요성을 스스로 인식할 수 있도록 지원·유도하면서, ② 동북아질서의 안정화 노력 속에서 한반도문제의 ‘민족자결’원칙을 견지하면서도 한반도문제의 국제화 경향과 조화를 이루도록 하는 한편, ③ 대내적으로는 평화체제 정착과 남북공존의 긴요성에 대한 국민적 합의기반을 확대시켜 나가야 한다. 그러나 북한체제의 안정적 변화가 ‘우리식 사회주의’체제의 공고화와, 북한주민의 열악한 생활조건 지속 혹은 악화, 북한의 대남군사적 위협능력 향상 등을 가지고 오는 것이 되어서는 안되며, 북한체제의 안정적 변화는 우리의 확고한 안보태세 유지와 한반도의 평화 및 안정 확보와 병행되어야 한다.

둘째, 남북화해 및 평화적 공존을 통한 점진적인 통일 접근이다. 남북한간에 서로의 입장에 대한 진정한 이해가 없고 상대방으로부터의 위협이 상존하고 있다고 인식하는 한, 평화적 통일을 위한 상호접점을 찾기가 어려울 것이다. 남북한 상호 이해의 출발점은 화해에 있으며, 한국은 북한의 대내외 현실을 감안한 화해 방안을 강구해야 할 것이다. 이를 위해서는 북한의 생존전략에 대한 합리적 대응책을 마련함으로써 남북한 신뢰의 기반을 조성하는 한편, 평화적 통일의 달성이 남북공존을 바탕으로 하고 있음을 주시시켜야 할 것이다. 이와 관련, 남북대화 및 경협이 흡수통일정책을 목적으로 하고 있지 않음을 실천적으로 보여주는 노력이 필요하다. 이러한 맥락에서 남북경협은 정·경분리의 원칙에 입각하여 경제논리에 따라 추진함으로써 남북공존을 위한 실천적 수단으로 활용해야 할 것이다. 그리고 궁극적으로 통일은 남북관계 개선의 연장선 상에서 풀어나가야 한다는 입장을 명확히 설정·제시할 필요가 있다.

셋째, 교류·협력의 활성화를 통한 민족동질성 형성이다. 남북간의 교류·협력을 북한이 한국의 ‘평화이행’전략으로 간주하여 ‘통미봉남’

전략을 고수하는 한, 교류·협력의 활성화를 기대하기는 어렵다. 따라서 교류·협력은 북한에게 실질적인 도움이 되고, 북한이 만족감을 가지고 지속적으로 협력관계를 유지하는 정책을 선택하도록 하는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 인적, 물적 교류·협력의 확대는 장기 분단으로 인한 남북간의 이질성을 극복하고, 동시에 상호 이해를 바탕으로 의식과 가치관에서의 공유점을 확대함으로써 새로운 민족동질성을 형성시켜 나가는 데 기여할 것이다.

넷째, 한반도문제의 한반도화와 국제화의 조화이다. 북한 핵문제가 국제적 사안으로 부각된 이후 한반도문제가 국제화되는 경향이 증대되고 있다. 특히 주변4국은 경제발전과 국제 경쟁력 강화를 국가정책의 우선순위에 두고 있으며 경제(안보)적 이익을 확보하기 위해 모든 정치·외교적 수단을 동원하고 있다. 특히 주변4국이 한반도에 대해 가지고 있는 전통적 이해관계 및 향후 한반도정세 변화가 자국의 국익에 미칠 영향에 대한 전략적 판단 등을 감안할 때, 이들 국가는 향후 한반도 통일문제에 상대적 영향력을 더욱 강화하려 할 것으로 전망할 수 있다. 따라서 한국정부는 국제화 경향이 증대되고 있는 한반도문제를 ‘민족자결’의 원칙, 즉 ‘한반도문제의 한반도화’의 바탕위에서 해결해 나가면서 우리의 대북(통일)정책이 동북아지역의 안보와 공동번영에 기여하는 방법으로 ‘한반도문제의 국제화’를 조화시키도록 해야 할 것이다.

특히 북한문제는 단순히 대북한 문제로서의 성격을 벗어나 한·미관계의 틀 속에 들어와 있으며, 따라서 한국의 대북정책에는 한·미관계가 반영되어야 한다. 근본적인 문제는 미·북관계와 남북관계에 대한 한·미의 시각차이를 상호 공동이익의 관점이 다루어야 한다는 것이다. 한·미공조와 관련해서는 ① 미·북관계 진전과 남북관계 개선간의 신축성을 발휘하고, ② 한·미공조의 개념을 실리적으로 정립하며,

③ 우리의 대북정책 추진구도(roadmap)를 설정하고, 미국과 협의하여 한·미간 공감대를 형성하며, ④ 한·미공조와 주변국관계를 보완적으로 활용하는 기조를 유지하는 것이 좋을 것이다.

다섯째, 민주주의 절차에 따른 정책의 입안·추진과 상호주의적 접근이다. 지난 몇 년동안 한국정부의 대북정책 형성과 추진과정의 대북인식의 혼조, 투명성 결여, 제도적 절차의 미비, 정책추진과정상의 혼선, 국내정치논리와와의 과도한 연계, 정치적 리더십 부족 등에 따라 효율적으로 집행되지 못한 점들을 보완하여 대북정책을 입안하고 추진해야 할 것이다. 한편 구체적인 정책 집행은 기본적으로 상호주의 전략을 바탕으로 해야 할 것이다. 이러한 한국정부의 대북정책 추진 전략은 북한당국이 스스로 변화의 필요성을 깨닫게 하는 “건설적 참여전략”(constructive engagement strategy)이라고 부를 수 있다.

#### 4. 대북정책의 주요 사안별 정책방향

향후 한국의 대북정책에 있어서 주요 사안별 정책을 들어보면 다음과 같다. 첫째, 남북대화와 교류·협력과 관련한 사항이다. 북한은 당분간 남북관계 진전에 대해서 소극적 입장을 견지하는 가운데 남북대화를 전술적으로 활용할 것이므로 한국정부는 우선 분단의 안정적 관리를 위한 차원에서 화해·협력을 당면과제로 삼아야 할 것이다. 이러한 과제의 바탕은 현재 유명무실화 상태로 있는 「기본합의서」의 이행이다. 구체적인 정책대안으로 북한정권의 안정성 여부와 관련된 입장 표명을 자제하고, 국내적으로 북한 현실에 대한 국민들의 이해를 제고시키기 위한 차원에서 정보매체의 점진적 개방을 추진하며, 비정치적 분야에서의 교류와 협력을 확대함으로써 민간부문의 역할을 제고하는 것이 바람직할 것이다. 그리고 기업인 방북 허용의 조건

완화 등 실질적 경협이 점진적 확대를 지속적으로 추진하면서 대북 경협을 위한 국내법 및 제도를 정비해 나간다. 한국정부는 「기본합의서」 이행을 위한 준비를 지속하되, 경제교류·협력 논의를 위한 경제공동위원회나 경제회담의 우선적 가동에 역점을 두는 것이 바람직할 것이다. 아울러 포괄적인 「남북경협안」을 수립하여 북한에 제안함으로써 북한이 남북경제공동위원회 가동에 적극 호응해 오도록 유도한다. 「남북경협안」에는 단계적 남북경협의 확대 및 이를 뒷받침하는 제도적 장치의 마련, 북한의 투자환경 개선 등 구체적인 방안을 포함하는 것이 바람직하다. 이러한 맥락에서 남북관계 개선을 위한 종합적·체계적인 프로그램으로 한국정부가 이미 그 기본목적을 밝힌 「민족발전공동계획」과 같은 구체적 프로그램을 체계화하여 적절한 계기에 북한에 제시한다.

둘째, 4자회담과 관련한 사항이다. 4자회담은 남북한, 미국, 중국 등 참여당사자는 물론 일본과 러시아의 관심사항이다. 한국은 4자회담을 한반도 안정화 정책이나 평화통일정책과 연계된 것으로 보는 반면, 북한은 대미접촉을 위한 하나의 채널로 보면서 당면한 체제위기를 탈피하기 위한 전략적 수단으로 간주하고 있다. 특히 4자회담의 논제중 하나인 평화체제 전환문제는 한국의 안보 뿐만 아니라 주한미군의 장래문제와도 밀접하게 연관되어 있다는 점에서 향후 대북정책과 관련한 한·미공조체제의 시금석이 될 것이다. 한편 중국에 대해서는 당면 과제인 4자회담의 추진과 관련하여 보다 건설적인 역할을 부여함으로써 한반도문제에 대한 중국의 기본적 이해를 충족시키고 동시에 한반도문제를 둘러싸고 미·중간의 갈등 발생을 사전에 예방하도록 해야 할 것이다. 중·장기적으로 한국정부는 남북관계 진전에 따라 실질적인 평화체제를 정착시킨다는 목표하에 남북평화협정 체결을 위한 분위기를 조성하는 차원에서 북한에 대한 설득 및 국제적

지원 유도 방안을 강구해야 할 것이다. 이와 함께 자주적인 입장에서 한반도 평화체제 구축을 위한 보다 주도적이고 실질적인 노력을 경주해 나가야 할 것이다. 이와 관련, 평화체제의 전환에 필요한 제도적 장치로써 미·중이 포함된 「한반도 평화체제 공동합의문」과 같은 관련국가들이 일종의 공동책임을 지는 방안도 검토할 필요가 있다. 그리고 4자회담 본회담에서 북한이 동 회담을 단지 식량확보나 대미 접촉의 수단으로만 활용할 가능성이 있음을 감안할 때, 우리측은 4자회담이 「식량회담」으로 변질되거나 북한이 남북회담의 진전을 미국에 과시하는 수단으로 전락되지 않도록 유의해야 할 것이다.

셋째, 경수로건설 관련 사항이다. 경수로사업은 장기적으로 남북한 관계 개선과 북한체제의 안정적 변화를 유도하는 중요 수단으로 간주된다. 그러나 동 사업의 추진은 북한 핵문제의 완전한 해결과 향후 10여년에 걸쳐 대규모의 인적·물적 지원을 수반하는 데서 오는 제반 문제점을 전제로 추진되고 있다. 경수로건설사업을 본격적으로 추진하는 과정에서 정부는 한국기술진 파견, 한국의 경수로 사업범위 확대에 대한 확보, 남북원자력협정 체결 등의 문제에 있어서 미국과의 긴밀한 정책협조를 통해 공동보조를 취하도록 한다. 이와 함께 중·장기적으로는 남북한 공동협약의 협력이 불가피한 사안이 등장할 것인 바, 에너지개발과 관련한 양측간 실무접촉을 통해 자본 및 기술 협력문제를 논의하고, 남북한 에너지공동체 형성에 대비해야 할 것이다. 한편, 경수로 건설비용분담과 관련하여 한국정부는 한국이 중심적 역할을 수행하는 조건에서 자금을 부담한다는 기본입장을 견지하면서 비용부담에 상응하는 역할을 확보하도록 해야 할 것이다. 그리고 경수로사업을 진행하는 과정에서 중유제공, 한국의 주도적 역할의 범위, 북한의 핵동결 약속 이행여부 검증, 미신고 시설에 대한 특별사찰 등 다양한 문제에 대한 해결의 관건은 제네바합의사항에 대한 북한의

성실한 이행여부이다. 북한이 여타 문제를 이유로 핵동결 약속을 이행하지 않거나 국제원자력기구(IAEA)의 특별사찰을 거부할 경우, 우리 정부는 IAEA를 통해 해결할 부분과 남북한간에 해결할 수 있는 부분을 구별하여 차별적인 해결을 모색함으로써 핵문제가 남북관계 개선을 위한 우리 정부의 입지를 제약하는 상황이 초래되는 것을 방지하도록 해야 할 것이다. 이를 위해 미·북 합의사항 내용 중 「비핵화공동선언」 이행합의를 준거로 하여 남북핵통제공동위원회(JNCC) 재개를 추진하되, 대화자체를 위한 접촉보다는 합의가능한 사안을 제시하여 실질적인 논의가 될 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

넷째, 식량지원 관련 사항이다. 북한에 대한 식량지원은 기본적으로 인도주의적 사안이지만, 북한은 식량난을 4자회담 및 대남통일선선전략의 수단으로써 활용해왔다. 따라서 대북 식량지원은 북한정권의 이러한 전략을 무실화시킨다는 차원에서 북한정권과 주민을 엄격하게 구분하여 분리·추진하는 복선적(two-track) 전략으로 접근해야 실용성을 제고시킬 수 있을 것이다. 따라서 한국정부는 국제사회의 대북식량지원에 능동적으로 동참하면서, 동시에 북한 식량난 해결을 위한 근본적인 접근방안으로써 농업구조개선을 위한 지원을 추진하는 것이 바람직할 것이다. 그리고 한국이 당면하고 있는 경제적 상황을 고려할 때, 우리측이 적절한 부담을 하면서도 주도적 역할을 수행할 수 있는 대북 식량지원을 위한 국제콘서시엄(예: 「한반도식량개발기구」 Korean Agriculture Development Organization)의 형성을 대안으로 검토·추진해 볼 필요가 있다.

다섯째, 통일외교 관련 사항이다. 1990년대 한국의 대중·소 수교 이후 한반도에는 외교적인 비대칭 구조가 형성되고 북한의 외교적 고립이 심화됨에 따라 미·일과 북한간의 교차승인문제가 대북정책에 관한 한·미·일의 3각협력외교의 중요 요소가 되었다. 한국으로서는

북한이 국제사회의 합리적 행위자로 참여하고 개방·개혁정책을 추진하기를 원하고 있기 때문에 명목상으로는 미국과 일본의 대북관계 개선과 그로부터 결과되는 국교정상화를 반대할 이유가 없다. 결국 한국으로서는 미국과 일본에 의한 북한 승인문제를 남북관계 및 궁극적인 통일에 미칠 비용-효과의 전략적 계산에 대한 고려에 따라 결정해야 할 것이다. 단기적으로는 북한의 대미·일관계 개선이 북한의 경제적 장래와 밀접한 관련이 있을 뿐만 아니라 한반도의 평화와 안정에도 큰 영향을 미치게 될 것이지만, 남북대화 및 4자회담의 진전에 미칠 부정적인 영향에도 유의해야 할 필요가 있으며, 중·장기적으로는 교차승인의 완성이 분단의 장기적 지속을 가져올 수도 있다는 데 정책대안 마련의 주안점을 두어야 할 것이다. 그리고 한국의 통일(대북)정책 추진과정에서 협력을 얻어야 할 가장 중요한 주변국가가 미국이라고 볼 때, 한·미양국의 협조관계는 한반도문제의 한반도화와 국제화의 조화로운 추진을 위한 기본 축이 되어야 할 것이다. 우리의 대북(통일)정책은 동북아시아의 안보와 공동번영에 기여하는 방법으로 추진되어야 주변국의 지지를 얻을 수 있으며, 미국의 이해와 협력은 필수적이라고 할 수 있다. 따라서 한국으로서는 한국과 미국이 한반도문제의 국내적 차원과 국제적 차원의 역할과 기능을 분담하는 건설한 동반자관계를 구축해야 할 것이다. 한편, 미·북간의 관계개선 과정에서 미국은 북한의 인권상황을 중요한 협상카드로 제시할 가능성이 있다. 특히 새 정부가 '민주주의와 경제발전의 병행'을 국가비전으로 제시하고 있음을 고려할 때, 인권문제는 북한주민의 생활조건 개선이라는 측면에서 고려되어야 할 것이다.

# — 목 차 —

제 I 장 서 론 .....	1
제 II 장 미·북관계의 변화 .....	3
1. 냉전시대의 미·북관계 .....	3
가. 분단~1960년대 후반 .....	3
나. 1970년대 .....	8
다. 1980년대 .....	12
2. 탈냉전시대의 미·북관계 .....	14
가. 미국과 북한의 정책변화 .....	14
나. 미·북관계의 전개양상 .....	27
3. 평가 및 전망 .....	37
가. 평 가 .....	37
나. 전 망 .....	40
제 III 장 남북한 및 미국 3자관계의 변화 .....	46
1. 미·북관계와 한·미관계 .....	46
가. 대북정책과 관련한 한·미간 쟁점 .....	46
나. 한·미관계에 주는 영향 .....	51
2. 미·북관계와 남북관계 .....	53
가. 북한의 통미봉남정책 .....	53
나. 남북관계에 주는 영향 .....	55
3. 평가 및 전망 .....	58

제Ⅳ장 한국의 대북정책 방향 .....	62
1. 정책기조 .....	62
가. 남북관계 개선을 통한 북한의 안정적 변화 유도 .....	65
나. 남북화해 및 평화적 공존을 통한 점진적 통일 접근 .....	66
다. 교류·협력 활성화를 통한 민족동질성 형성 .....	67
라. 한반도문제의 한반도화와 국제화의 조화 .....	68
마. 민주주의 절차에 따른 정책 입안·추진과 상호주의적 접근 ..	72
2. 주요 사안별 정책방향 .....	73
가. 남북대화와 교류협력 .....	73
나. 4자회담 .....	77
다. 경수로건설 .....	80
라. 식량지원 .....	83
마. 통일외교 .....	84
제Ⅵ장 결  론 .....	90
참고문헌 .....	94
최근발간자료안내 .....	106

## 제 I 장 서 론

미국과 북한은 한국전쟁 이후 오랜기간 동안 적대관계를 유지해 왔다. 미국은 한국의 동맹국이자 후원국으로서 북한의 군사적 침략을 억제하는 방패막이 역할을 해왔으며, 한국의 정치·경제적 발전에도 상당한 공헌을 하였다. 그 동안 한·미 양국간에 갈등이 없었던 것은 아니지만, 남북한의 대치구도 속에서 미국은 한국에 대한 안보공약을 견지함으로써 한국의 대북정책을 지원하는 국가이기도 하였다.

그러나 최근 이러한 전통적인 믿음에 의문이 대두되고 있다. 북한 핵문제가 등장한 이후 한국의 대북정책 추진과정에서 항상 중요한 위치를 차지한 정책변수는 '한·미공조'였다. 그 만큼 양국간 정책협력이 실효성있는 대북정책을 수행하는 데 있어서 차지하는 비중이 크다는 의미일 수도 있으나, 한·미간의 정책협력에 문제점이 있었다는 의미로도 해석될 수 있다.

한편, 미국의 북한 연착륙정책과 북한의 대미접근정책이 상호 이해관계의 공통분모를 넓힘에 따라서 양국관계의 변화가 이루어지고 있다. 미국과 북한의 관계에 대한 우리의 관심은 북한의 핵문제를 계기로 성립된 미·북간 직접협상채널 구축에 따라 전개되고 있는 상황과 관련이 있다. 한국전쟁 이후 변함없이 유지되어 온 적대감과 불신감으로 가득찬 미·북관계와 전통적인 한·미동맹관계를 감안할 때, 미·북간 한반도문제 논의과정에서 한국이 소외되고 있다고 느끼는 것은 당연한 이치로 볼 수도 있다.

남북기본합의서가 발효된 지 5년 이상이 지났음에도 불구하고, 남북관계가 기대하는 만큼 개선되지 않은 상황에서 불가피하게 진전될 것으로 예상되는 미국과 북한의 관계를 우리는 어떠한 시각으로 바

## 2 미·북관계의 변화와 한국의 대북정책 방향

라보아야 할 것인가? 양국관계가 과연 남북관계와 ‘조화와 병행’을 이루어 전개되어야 한다는 한·미간 대북정책에서의 합의를 무의미하게 만들 정도로 빠르게 진전될 것인가? 이러한 상황에서 우리는 무엇을 해야 할 것이며, 또 할 수 있는가? 사실 이러한 문제들을 제기하고 그에 대한 답을 구하는 노력은 우리의 주된 관심사인 남북 관계에서 비롯된 것이기는 하지만, 다른 한편으로 “미국은 우리에게 과연 어떠한 존재인가”라는 문제를 생각해 보는 기회를 제공하는 것이기도 하다.

특히 4자회담의 진행과 더불어 예상되는 미·북관계의 진전은 한·미공조를 포함한 우리의 대북정책에 대한 진지한 검토를 요청하고 있다. 따라서 본 연구는 새롭게 조성되고 있는 남북한 및 미국의 3자관계 속에서 미·북관계의 변화를 분석하고, 이를 바탕으로 우리의 통일정책을 효율적으로 수행하기 위한 대북정책의 방향을 모색하는 데 목적이 있다.

본 연구에서는 미국과 북한의 정부 공식문건, 브리핑 자료, 언론보도자료 등 양국관계에 관한 1차자료를 중심으로 하되 주제와 관련된 주요 2차자료를 활용하는 문헌분석방법과 최근 몇 년동안 이루어진 미·북관계의 전개과정에서 나타난 특징적 양상을 유추·해석하는 방법을 주로 사용한다.

본 연구의 내용구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장에서는 우선 미·북관계의 전개양상을 간략하게 검토한 후, 탈냉전시대의 미국과 북한의 타방에 대한 정책을 분석·평가하고 향후의 정책방향을 전망한다. 제Ⅲ장에서는 남북한 및 미국의 3자관계의 변화를 분석·평가하고 전망한다. 그리고 제Ⅳ장에서는 미·북관계 및 3자관계의 변화에 따른 한국의 대북정책 방향을 한·미간 정책협력의 내실화를 위한 맥락에서 제시한다.

## 제II장 미·북관계의 변화

### 1. 냉전시대의 미·북관계

#### 가. 분단~1960년대 후반

1945년 8월 일본이 항복할 때까지 미국은 한반도(조선)를 일본의 한부분으로 취급했을 뿐 한반도문제에 대해 대체로 무관심하였다. 미국은 소련의 남진을 견제함으로써 자국의 일본점령에 대한 이익을 보호하기 위해서 38선을 경계로 일본의 항복문제를 처리하기로 소련과 합의하였다.<sup>1)</sup> 이에 따라 한반도는 사실상 분단되었으며, 한반도통일문제는 전후 미·소관계의 전개와 불가피하게 연계되어 버렸다.

미군정을 실시하는 기간에도 한반도는 미국에게 그다지 특별한 관심지역이 아니었다.<sup>2)</sup> 유럽에 대한 소련의 도전에 대응하는 미국의 정책선언이었던 트루만독트린(1947. 3)은 아시아에서는 일본에 대한 미국의 정치적, 군사적 영향력을 강화하는 반면에 아시아대륙으로부터 점진적으로 미국의 군사적 비개입을 의도하는 것이었다.<sup>3)</sup>

- 
- 1) U.S. Department of State, *Foreign Relations of the United States, 1945*, vol. 6 (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1969), p. 1031; U.S. Congress, Senate, *The United States and the Korean Peninsula, 1943~1953* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1953), pp. 2~3.
  - 2) Chae-Jin Lee and Hideo Sato, *U.S. Policy toward Japan and Korea: A Changing Influence Relationship* (New York: Praeger, 1982), pp. 6~7.
  - 3) 1948년 4월 트루만대통령은 “남한에 현재의 군대와 기지를 유지하는 것이 전략적 가치가 거의 없다”는 미 국가안보회의(National Security Council)의 평가를 받아들였다. U.S. Department of State, *Policy Statement: Korea*, top secret document declassified (January 31, 1949),

#### 4 미·북관계의 변화와 한국의 대북정책 방향

그러나 한국전쟁은 한반도의 전략적 가치에 대한 미국의 평가에 변화를 가져온 계기가 되었다. 미국은 북한의 남한 침략을 세계적 차원에서 미국에 대항하는 소련의 군사적 팽창계획의 일환으로써 “일본의 안보에 매우 중요한 지역인 남한의 보호자로서의 미국의 위상에 대한 노골적인 도전”으로 간주하였다.<sup>4)</sup> 미국은 1950년 4월에 완성한 국가안보회의 결의 68호(NSC-68)의 ‘전세계를 포괄하는 공세적 봉쇄전략’의 필요성을 확인하고,<sup>5)</sup> 군사력의 강화를 통해 가능한 한 전방에서 소련을 봉쇄하며 동맹국과 우방국에 대한 지원을 강화하게 되었다.<sup>6)</sup> 이에 따라 봉쇄정책은 미국의 세계안보 관리전략으로서 동북아에서도 미국의 공약 및 동맹관계를 운영하는 전략지침이 되었다. 특히 미국은 한국의 안보가 일본의 안보와 상호의존관계에 있다는 인식을 갖게 되었다.

한국은 미국의 대소 봉쇄정책의 전초기지가 되었으며 한반도는 동서 양진영간 첨예한 이념적 대결의 장이 되었다. 한국전쟁 휴전 이후 미국은 1953년 10월 남한과 상호방위조약을 체결하였으며,<sup>7)</sup> 미 육군 2개 사단과 지원부대, 그리고 1개 공군사단을 포함 약 6만명의 미군이 남한에 주둔하게 되었다. 미국의 북한공산주의에 대한 적대감이 심화되고 지역안보우산을 한국에까지 확장시킨 것이다. 또한 미국은

---

p. 3; 이에 따라 미국은 1949년 6월 29일까지 500명 규모의 군사고문단(Military Advisory Group in Korea)을 제외한 모든 군대를 남한으로부터 철수시켰다.

4) Dean Acheson, *The Korean War* (New York: W. W. Norton, 1971), p. 20.

5) 페트릭 모건, “동북아에서의 미국의 원격억제정책,” 박동환 편, 「주한미군의 전략가치」 (서울: 한국국방연구원, 1990), p. 71.

6) John L. Gaddis, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy* (New York: Oxford University Press, 1982), p. 109.

7) 동 조약의 발효일자는 1년 후인 1954년 11월 17일임.

한국의 정치적 안정을 도모하고 막대한 군사비 부담을 덜기 위하여 대규모의 경제지원을 하였다.<sup>8)</sup> 이에 따라 한·미관계는 한국이 미국에게 안보·경제적으로 의존하면서 정치적으로도 미국의 영향을 받는 후원-피후원의 관계가 되었다.

아이젠하워행정부는 '신사고'(New Look) 개념에 입각한 '대량보복 전략'을 채택하여 공산국가가 자유세계에 대하여 비록 제한적 공격을 감행할 경우에도 자국의 핵무력을 동원하여 이를 응징할 것이라고 선언하였다.<sup>9)</sup> 미국은 동북아시아의 공산주의 팽창을 봉쇄하는 효율적 수단으로써, 그리고 북한의 대남 군사위협을 억제하는 수단으로써 1958년 남한에 전술핵무기를 배치하기 시작하였다.<sup>10)</sup>

그러나 미국과 한국의 연합억지력에 기반한 대북 봉쇄전략은 북한의 강경한 반발을 불러 일으켰고, 북한은 미국을 '철천지 원수'라고 지칭하며 한반도에서의 미군 철수 요구를 더욱 강화하였다.

1960년대에 접어들어 중·소간 갈등이 심화되면서 이들 국가의 대미인식과 접근에도 균열이 드러나게 되었다. 미·소간 핵전력의 전략적 균형이 이루어지고, 서구 및 일본은 경제적 국익에 보다 관심을 기울이게 되었으며, 미국은 국내적으로 베트남전쟁의 장기화에 따른 여론의 균열과 전후 외교정책에 대한 비판에 직면하게 되었다. 그리고 쿠바 미사일 위기 이후, 미국은 핵비확산, 교역, 문화교류 등의 분

8) 1953~1961년 동안 미국의 대한 직접원조는 경제원조 26억달러와 군사원조 18억달러 등 44억달러 이상에 달했다. Chae-Jin Lee and Hideo Sato, *U.S. Policy toward Japan and Korea: A Changing Influence Relationship*, p. 23.

9) John Foster Dulles, "The Evolution of Foreign Policy," *The Department of State Bulletin*, 30: 761 (January 25, 1954), pp. 107~109.

10) Peter Hayes, *Pacific Powderkeg: American Nuclear Dilemmas in Korea* (Lexington: Lexington Books, 1991), pp. 34~35.

야에서 소련과의 관계를 개선하기 시작하였다. 케네디행정부는 한·일 관계의 안정이 동아시아의 평화와 안정에 중요하다는 인식하에 양국 관계의 정상화를 위한 중재역할을 하는 한편,<sup>11)</sup> 한국의 경제발전과 군사력 증강을 지원하면서 한국의 월남전 참전을 유도하였다.

한편, 정권수립 이후 북한의 대미정책은 미국을 “자본주의체제 즉 제국주의 반동진영”의 선두 국가로 보는 인식위에서 전개되었다. 김일성은 일찍이 1948년 3월 28~30일까지 개최된 북한노동당 2차대회에서 미국이 2차대전 이후 전세계적 차원에서 “제국주의 팽창정책”을 추진하고 있으며, 한반도에서는 “남조선을 완전히 자기내의 식민지로 만들어... 조선을 동방침략의 군사기지로 변화시키려고 시도하고 있다”고 보았다.<sup>12)</sup> 미국에 대한 이러한 인식은 한국정부의 수립을 “미제국주의자들과 그의 침략도구인 유엔조선위원단의 지시”에 의한 것으로 보고, 따라서 한국전쟁이 한반도를 “영구한 식민지”로 만들기 위한 미국의 “제국주의 침략책동”으로부터 보호하기 위한 “반제국주의적 민족해방혁명”이라는 주장으로 연결된다.<sup>13)</sup>

- 
- 11) 미 국무부는 1961년 6월 한·일관계에 특별한 관심을 기울일 것을 내용으로 하는 「한국에 관한 특별보고서」(Task Force Report)를 국가안보회의에 제출하였다. 동 보고서의 주요 정책건의사항에는 하야토 이케다 일본수상의 방미시 한국에 대한 미국의 계획과 한·일간의 정치적, 경제적 차이를 메우는 방법을 논의할 것, 미국이 한·일관계를 해결하는 촉매자 역할을 수행할 것, 일본수상에게 한·일교역의 발전과 한국의 경제발전을 위한 경제원조를 권유할 것, 한국의 국가재건최고회의에 대해 일본과의 교섭에 적극적으로 임하도록 촉구할 것 등이 포함되어 있다. House Committee on International Relations, *Investigation of Korean-American Relations: Appendixes to the Report of the Subcommittee on International Organizations*, vol. 1 (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1978), p. 46.
- 12) 김일성, “북조선로동당 제2차대회에서 한 중앙위원회 사업총화보고(1948. 3. 28),” 「김일성저작선집 1」 (평양: 조선로동당출판사, 1967), pp. 195~197 참조.
- 13) 김일성, “미제국주의자들의 무력침공을 단호히 물리치자(1950.7.8),” 「김일성저작선집 1」, pp. 279~280.

한국전쟁에서 미국의 봉쇄로 인하여 북한의 승리가 좌절되었고, 이후 주한미군이 대남적화통일을 방해하는 제일 큰 요인이 되었다는 북한의 대미 적대인식은 자국이 독자적으로 미국의 한반도정책을 변경시킬만한 능력을 가지지 못하고 있다는 무력감 때문에 더욱 증폭되었다.<sup>14)</sup> 즉 한국의 대북 군사적 열세를 미국이 보완하는 형태로 형성된 한·미 연합억지력에 의한 대북 봉쇄전략은 북한의 강경한 반발을 불러 일으켰고, 북한은 주한미군 철수를 대미정책의 핵심적인 목표로 삼게 되었다.

미국이 북한의 한반도통일전략의 걸림돌로 작용하고 있다는 인식은 대내적으로는 1962년 12월 당중앙위 제4기 5차 전원회의에서의 「4대 군사노선」의 채택으로, 대외적으로는 제3세계와의 연대를 통한 ‘반미 투쟁’노선으로 나타났다. 4대군사노선의 채택은 약소국인 북한이 강대국 미국에 대하여 힘으로는 대등하게 싸울 수 없기 때문에 고슴도치식 전략을 채택할 수밖에 없다는 논리가 작용했다.<sup>15)</sup>

‘반미투쟁’노선과 관련하여, 김일성은 1964년 당중앙위원회 제4기 8차 전체회의에서 행한 연설에서 “우리는 세계도처에서 미제국주의를 궁지에 몰아세우려고 힘써야 한다. 이는 남조선에서의 반미·민족해방 운동을 고무시키고 한반도 재통일을 용이하게 할 것이다”라고 주장하였다.<sup>16)</sup> 이어 1968년 9월 북한정권 창건 20주년 기념대회에서는

14) 김제동, “북한의 대미정책: 적대에서 협력관계로의 전환모색,” 『국제정치논총』, 제34집 2호 (1994), p. 73.

15) 김일성은 “고슴도치란놈은...몸을 구부리면 온몸이 가시로 덮(이기 때문에) 어떤 (강한) 짐승도 감히 달려들지 못합니다”라고 하면서 “마찬가지로 전체 인민을 무장시키고 전국을 요새화해놓으면...미국놈도 겁어들지 못합니다”라고 군사력 강화의 논리를 전개하였다. 김일성, “우리 인민군대를 혁명군대로 만들며 국방에서 자위의 방침을 관철하자(발췌),” (김일성군사대학 제7기졸업식에서 한 연설, 1963년 10월 5일), 『김일성저작집』 (평양:조선로동당출판사, 1982), p. 446.

16) 김일성, 『조선혁명과 조국통일에 대하여』 (평양: 조선로동당출판사, 1969),

미국이 대국과의 전쟁을 피하고 소국 또는 분단국들을 격파하려 한다고 주장하면서 “비록 작은 나라들이라 하더라도 제국주의를 반대하여 더욱 많은 나라들이 힘을 합쳐 견결히 투쟁한다면 대전선에서 인민들은 결정적으로 우세한 힘을 가지고 미제국주의를 때려 눕힐 수 있다... 미제국주의자들이 강한 것같이 보이지만... 여러나라 인민들이 사면에서 공격을 들이대고 모두 달라붙어 각을 뜨면 그들은 맥을 추지 못할 것이며, 결국에는 멸망하고 말 것이다”라고 미국에 대항하여 약소국간에 연대할 것을 주장하였다.<sup>17)</sup>

이러한 미국에 대한 북한의 적대감은 1968년 1월 푸에블로호 나포, 1969년 4월 EC-121 정찰기 격추 같은 미국에 대한 노골적인 무력도발로 연결되기도 하였다. 동시에 북한은 대미 적대감을 김일성체제의 강화를 위한 국내정치적인 결속 수단으로 사용하였다. 즉 북한은 미국을 ‘조선인민의 주되는 투쟁대상,’ ‘우리와 직접 맞서있는 침략세력’ 등으로 비난하면서 국내적인 에너지를 집결하기 위한 동원체제를 유지하고 확대하는 방안으로 미국의 존재를 적절히 활용하였다. 따라서 북한이 미국에 대한 북한주민의 적대감정을 감소시키는 경우, 북한지도부는 이를 체제유지의 심리적 기둥하나를 스스로 제거하는 결과를 초래할 위험이 있는 것으로 인식하고 있었다.<sup>18)</sup>

## 나. 1970년대

1960년대 후반에 미·소간 군비통제와 화해의 움직임이 대두되기

---

pp. 281~282.

17) 「로동신문」, 1968년 9월 8일.

18) 김계동, “미·북한관계 변화과정과 개선전망,” 「국방논집」, 제13호 (1991봄), pp. 104~105.

시작했다. 미국은 이러한 안보환경을 반영하여 1969년 7월 닉슨독트린<sup>19)</sup>을 발표하였으며, 이에 따라 1971년 3월까지 주한미군 1개 사단이 철수하였다.<sup>20)</sup> 주한미군의 일부 철수는 북한으로 하여금 주한미군의 완전철수와 한반도의 공산화통일을 꿈꾸게 만든 부분적인 이유가 되었다. 닉슨대통령과 그를 이어 등장한 포드대통령은 추가적인 주한미군의 철수를 계획하기도 하였으나, 베트남의 공산화에 따라 실행되지 못했다.

주한미군철수를 공약으로 내세운 카터대통령은 모든 지상군 철수계획<sup>21)</sup>의 일환으로 1978년 3,600명의 미군을 철수시켰다. 그러나 카터대통령의 철수계획은 1976년 북한군에 의한 미군 2명의 도끼살해 사건으로 북한의 “깡패국가”(pariah state)로서의 이미지가 뚜렷하게 부각되고, 미국내 군부, 의회 등의 강력한 반발에 부딪혀 중단되었다. 미국은 카터행정부의 주한미군 철수정책과 관련해 북한의 오판을 막

19) 팜에서 발표된 닉슨독트린에는 “(적으로부터) 직접적인 위협을 받는 나라가 자국의 방위를 위한 병력제공의 일차적인 책임을 맡아야 한다”는 미국의 의사가 표명되었다. Richard Nixon, *U.S. Foreign Policy for the 1970s: Shaping a Durable Peace* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1973), p. 110.

20) 닉슨대통령의 주한미군 철수계획은 한국정부의 강력한 반발에 부딪치기도 하였으나, 한국군의 5개년 근현대화계획을 위한 16억달러 규모의 군사원조팩키지를 제공함으로써 한국정부의 묵시적 동의를 얻었다. Doug Bandow, *Tripwire: Korea and U.S. Foreign Policy in a Changed World* (Washington, D.C.: CATO Institute, 1996), pp. 25, 86.

21) 카터대통령은 1977년 3월 9일 공군 및 병참병력 14,000명을 제외한 모든 지상군 병력을 1982년까지 철수할 계획임을 밝혔다. 그의 계획은 북한을 앞서는 한국의 경제발전, 한국의 인권상황개선에 대한 압력, 중국과 소련이 북한을 견제할 것이라는 믿음, 공군 및 해군력으로 미국의 안보공약을 충분히 이행할 수 있다는 기대, 유럽이나 중동지역 보다 덜 중요한 지역에 미군병력을 낭비하고 있다는 판단 등이 작용하였다. Claude Buss, *The United States and the Republic of Korea: Background for Policy* (Stanford, CA: Hoover Institution, 1982), p. 148.

기 위한 하나의 방편으로써 1976년 팀스피리트(Team Spirit) 한·미 합동군사훈련을 실시하게 되었다.

한편, 미국이 1969년 닉슨독트린을 발표한 후, 1970년대에 들어 미·중이 화해하고 미·소간 긴장이 완화되는 데탕트가 전개되면서 북한은 미국 정부와 국민을 분리하는 ‘인민외교’를 통해 미국에 접근하기 시작하였다.<sup>22)</sup> 미·중관계의 개선은 북한의 대미태도를 변화시키는 데 큰 영향을 미쳤다. 북한은 중국에 대한 미국의 정책변화를 북한에 대한 정책의 변화로 연결시키겠다는 의도를 가지고 대미 접근정책을 추진한 것이다.<sup>23)</sup> 특히 닉슨독트린은 북한으로 하여금 한·미방위동맹 체제의 약화를 도모할 수 있는 계기로 인식토록 하였고, 1971년 주한 미7사단의 철수는 북한이 주한미군의 완전철수와 베트남식 적화통일을 꿈꾸게 만든 부분적인 이유가 되었다.

1974년에 들어 북한은 정부간 차원에서 미국과의 관계개선을 시도하기 시작하였다. 즉 동년 3월 북한은 과거 남한과 평화협정을 체결하자는 주장을 바꾸어 미·북 양자간 평화협정의 체결을 제의하였다.<sup>24)</sup> 이러한 북한의 태도변화는 1973년 1월 북베트남과 미국간에 맺

22) 북한의 대미접근은 1968년 8월 미국정부가 북한이 초청한 미국공산당 대표단의 평양방문을 허용한 이후 적극화되었다. 북한은 미국의 청년동맹대표단, 전국법률가대표단 등은 물론 워싱턴포스트, 뉴욕타임스 기자 및 학자들을 초청하였다. 1971년에는 뉴욕에 미·조선선공보센터를, 캘리포니아주에 “조선인민과의 연대성위원회”를 설치하였고, 1975년에는 재미동포를 상대로 뉴욕에 ‘조선민주주의 통일전선’과 ‘김일성주체사상 연구소조’를 조직하기도 하였다. 양호민, 「북한의 대미접촉에 관한 고찰」(서울: 국토통일원, 1977), pp. 79~80.

23) 북한이 미·중관계개선을 ‘닉슨의 패배자 행각’으로 선전하기도 하였으나, 결국 동북아질서의 변화에 적응하는 현실타협적인 대미정책을 추진하게 된 것으로 분석되기도 한다. 허문영, 「북한의 대미국정책 변화 연구」(서울: 민족통일연구원, 1995), p. 25.

24) 북한은 1974년 3월 25일 최고인민회의 제5기 제3차회의에서 “미합중국 국회에 보내는 편지”를 통하여 “남조선에 자기의 군대를 주둔시키고 모든 군사통수권을 틀어쥐고 있는 미국과 직접 평화협정 체결에 관한

은 「베트남에서의 종전과 평화회복을 위한 협정」(Agreement on Ending the War and Restoring Peace in Vietnam)이 부분적으로 영향을 미쳤다.<sup>25)</sup>

북한은 미·북간 평화협정을 제의하면서 주한미군철수를 함께 요구하였다.<sup>26)</sup> 북한은 남한이 제국주의국가인 미국의 식민지이며, 주한미군의 존재를 미국의 식민통치를 실질적으로 보장해 주는 막강한 물리력으로 보았던 것이다. 아울러 북한은 유엔군사령부의 해체도 요구하였다. 유엔군은 사실상 미군이며, 유엔군의 이름아래 미군의 한국 주둔이 합리화되고 미국의 한국에 대한 식민지배를 위장한다는 것이다. 이러한 북한의 대미 평화협정 체결, 주한미군 철수, 유엔군사령부 해체 주장의 배경에는 '조선반도의 해방'에 장애가 되는 외적 요소를 제거하려는 북한의 국가전략이 자리하고 있었다. 즉 북한은 베트남의 예를 따라 미국과 평화조약을 체결함으로써 주한 미군을 철수시켜 전한반도의 공산화를 실현하고자 하는 의도를 보였던 것이다.

북한의 대미정책은 주한미군 철수를 선거공약으로 내세운 카터 민주당 대통령 후보가 당선되자 보다 부드러운 정책기조에서 입안되기 시작했다. 카터대통령은 취임 직후인 1977년 2월 북한을 포함한 '공산국가에 대한 여행 제한 해제'를 발표하였다. 북한도 이러한 조치에 대해 1977년 3월 외교부장 허담의 명의로 '한반도의 긴장완화를 위해

---

문제를 해결할 것"임을 주장하였는데, 이 제의는 북한이 남한의 참여를 배제한 채 정전협정을 평화협정으로 대체하기 위해 미·북간 직접협상을 요구한 최초의 제안이었다. 「로동신문」, 1974년 3월 26일.

- 25) 동 협정 제5조는 협정 조인 60일 이내에 베트남으로부터 외국군대가 철수할 것을 명시하였는데, 이에 따라 미군이 베트남에서 철수함으로써 남베트남의 공산화가 더욱 앞당겨졌다.
- 26) 다만, 북한은 주한미군 철수시기를 종전의 '즉각철수'로부터 '가장 빠른 기간내'로 주장함으로써 주한미군 철수에 관해 유화적인 입장을 보이기도 하였다.

양국이 공동으로 연구하자'는 서한을 밴스 미 국무장관에게 보내는 한편, 북한을 방문한 가봉의 봉고대통령('77.5), 유고의 티토대통령('77.8)을 통해 미국과의 협상 중재를 요청하였다. 그리고 9월에는 비동맹국 특별외상회의에 참석한 허담이 대미 적대관계를 추구하지 않으며, 미국의 대북 적대정책 변경을 조건으로 양국간의 관계개선 의사를 표명하였다.<sup>27)</sup> 북한의 대미 접근은 1979년 4월 평양에서 개최된 제35회 세계탁구선수권대회에 미국선수단 및 기자단을 공식 초청하고 체육, 문화 등의 비정치적 분야에서 교류를 제의하기도 하였다.

그러나 1978년 4월 주한미군 철수계획이 수정되고 다음해 7월 카터대통령의 한국방문을 계기로 주한미군 철수 동결조치가 발표되자, 북한의 대미정책은 다시 강경노선으로 선회하였고 미·북관계는 냉각되었다.

#### 다. 1980년대

1980년 공산주의를 '악의 세계'로 인식한 레이건이 미국의 대통령으로 취임하면서 신냉전체제가 등장하였다. 레이건대통령은 '동맹국 우선정책'을 채택하여 주한미군 철수계획을 전면 취소하고 한국에 대한 방위공약을 강화하였다. 특히 와인버거(Casper Weinberger) 국방장관이 제시한 '동시다발 개입전략' 개념,<sup>28)</sup> 즉 미국의 사활적 이해가

27) 허담은 "미국에 대한 적대관계를 추구하지 않으며, 미국과의 협상은 한국을 포함하지 않고 수행되어야 하고 (한국에 대한) 첩략의사도 없다"면서 "이같은 정책을 미국이 진행시켜 나간다면 미국과의 이상한 관계는 제거될 것"이라고 언명하였다. 전인영, "미·북관계의 지속과 변화," 『정책연구』, 5호 (1988), pp. 127-28; 백광일, "미국의 북한관계의 변화 추세와 전망," 『통일문제연구』, 제2권 1호 (1990), pp. 290-91; 김계동, "북한의 대미정책: 적대에서 협력관계로의 전환모색," 『국제정치논총』, 제34집 2호 (1994), p. 77.

28) 와인버거 국방장관은 1984년 미 상원의 한 청문회에서 "소련은 2개 이

걸린 지역에서 핵 공격을 포함한 모든 형태의 전쟁을 수행하겠다는 전략이 1983년 팀스피리트 훈련부터 본격적으로 실험되었는데,<sup>29)</sup> 북한은 동 훈련을 심각한 외적 위협으로서 인식하였다.

1983년 북한의 량군 폭파사건으로 미국의 북한에 대한 불신감과 적대감은 더욱 심화되었다. 1987년 11월 북한의 KAL 858기 폭파사건으로 미국은 1988년 1월 20일 북한을 테러지원국가로 분류하고 경제제재를 강화하는 조치를 취했다. 그러나 1980년대 후반 미·소 군축 협상의 진전 등 세계적 차원의 긴장완화 분위기가 확산되고 한국이 북방정책을 추진함에 따라 미국은 한반도의 긴장완화를 위해서 북한에 접근할 필요성을 느끼게 되었다. 이에 레이건행정부는 1988년 올림픽 직전 ‘온건책’(modest initiative)을 작성하고 제한적인 대북접근을 추진하기 시작하였다.<sup>30)</sup>

한편, 북한은 1981년 2월 레이건 대통령이 한국에 대한 방위공약을 강화하자 레이건행정부를 ‘호전적 정권’으로 규정하고, 미국이 힘에 입각한 세계전략을 추구하는 데 한국을 이용하여 한반도 분단을 영구화하려 한다고 비난하였다.<sup>31)</sup> 그러면서도 1983년 량군 테러사건 이후 북한은 테러국이라는 이미지를 개선하기 위하여 미국에 대한 화해적 태도를 보였다.<sup>32)</sup> 그러나 미국의 반응은 냉담하였다.

---

상의 지역에서 전쟁을 동시 수행할 수 있는 능력을 보유하고 있다. ... 따라서 미국도 이에 대한 역지력을 유지해야 한다”고 진술하였다. Robert Jervis, *The Illogic of American Nuclear Strategy* (Ithaca: Cornell University Press, 1984), p. 68.

29) 이에 따라 팀스피리트훈련은 상륙작전을 포함하는 ‘적극적 방어훈련’으로서 한때는 총 참가병력이 약 18만명에 이르렀던 것으로 알려졌다.

30) Winston Lord, "U.S. Policy Toward the Korean Peninsula," (Address to the Korea-United States 21st Century Council, Washington, D.C., February 8, 1996), p. 2.

31) 『로동신문』, 1981년 1월 30일.

32) 김일성은 1984년 9월 일본사회당 방문단과의 회견에서 “미소간 긴장상

북한은 주한미군 철수에 초점을 둔 전략적 목표에는 변화를 보이지 않은 채, 전술적 차원에서 미국과의 직접대화에 점차 관심을 기울이게 되었다. 1984년 1월 미국과 한국이 동등한 자격으로 참여하는 3자회담을 미국에 제의하고, 미국의 민간인을 초청하는 등 인민외교를 강화함으로써 대미관계의 악화를 방지하고자 노력하였다.

## 2. 탈냉전시대의 미·북관계

### 가. 미국과 북한의 정책변화

#### (1) 미국의 대북정책

냉전시대 미·소의 전략 독트린이 세계적, 지역적, 국지적 차원의 전략적 연계로 구상되고 있을 때, 한반도는 지역내 안보체제 구축을 위해서 불가결한 전초기지 내지는 전진지역으로서의 가치가 있었으나, 그렇지 못할 경우에는 카터행정부와 같이 한반도의 전략적 역할은 저하되고 주한미군의 철수문제가 표출되었다.

1990년대에 들어 동아시아 국제관계의 변화 속에서 한반도는 4국의 안보이익에 매우 중요한 전략적 가치를 갖게 되었다. 타 강국과 마찬가지로 미국은 한반도가 지역내 평화와 안정을 유지하는 데 있어 중요한 역할을 하는 것으로 인식하게 되었다. 이에 따라 주한미군은 북한의 억제라는 임무 이외에 지역안보 내지는 안정유지의 추가

---

태가 계속되는 한 미국이 바로 군대를 철수시키리라고는 생각하지 않는다"고 하면서, 자신이 미국과의 관계개선에 강한 의욕을 가지고 있으며, 남침할 의사도 없다는 의사를 피력하였다. 『중앙일보』, 1984년 9월 29일.

적 임무와 책임을 부여받게 되었다.

이러한 미국의 인식은 부시행정부가 대아시아 안보정책을 검토한 두 차례의 보고서에서 나타났다.<sup>33)</sup> 미국은 아시아에서 자국의 안보이익을 ①미국과 동맹국들의 외부공격으로부터의 보호, ②지역적 평화와 안정의 유지, ③미국의 정치적, 경제적 접근의 확보, ④핵억지의 보장, ⑤민주주의와 인권의 신장, ⑥핵무기, 화학무기 및 생물학전 무기, 그리고 탄도미사일체계의 확산금지, ⑦항해자유의 확보, ⑧불법 마약거래의 감소 등으로 규정하였다.<sup>34)</sup> 미국은 이러한 정책목표를 달성하기 위해서 현실적 정책수단의 운용측면에서 전진배치방위전략(forward based defense posture)을 유지하면서도 비용절감 차원에서 금세기말까지 이 지역주둔 미군을 10만명 수준으로 감축할 것을 구상하고, 주한미군도 3단계에 걸쳐 감축하기로 하였다.<sup>35)</sup>

클린턴행정부는 냉전 이후 국제질서의 변화속에서도 미국의 지도력을 유지한다는 목표<sup>36)</sup>하에 1993년 10월 「밑으로 부터의 검토」(Bottom-Up Review)에 의거 두 개의 전쟁을 동시에 수행하여 승리

33) 첫번째 보고서는 U.S. Department of Defense, *A Strategic Framework for the Asia Pacific Rim: Looking toward the 21st Century* (Washington, D.C.: U.S. G.P.O., April 1990)이며, 두번째 보고서는 U.S. Department of Defense, *A Strategic Framework for the Asia Pacific Rim: A Report to Congress, 1992* (Washington, D.C.: U.S. Department of Defense, May 1992)이다.

34) U.S. Department of Defense, *A Strategic Framework for the Asia Pacific Rim: Report to Congress, 1992*, p. 13.

35) 이에 따라 주한미군 약 7,000명(육군 5,000명, 공군 1,987명)이 1단계로 철수하였으나, 북한 핵문제가 대두됨에 따라서 미국은 제2단계 철군계획을 보류하기로 결정하였다. *Ibid.*

36) 이러한 견해를 논리적으로 뒷받침하는 주장에 대해서는 John Ikenberry, "The Myth of Post-Cold War Chaos," *Foreign Affairs* (May/June 1996) 참조; 아이켄베리의 주장의 핵심은 냉전 이후의 질서가 냉전 시기에 만들어진 서방의 자유민주주의 질서의 연장으로서 미국은 이와 같이 서방질서로 통합된 세계질서 속에서 여전히 중심적인 역할을 수행하여야 한다는 것이다.

하는 Win-Win 전략을 핵심내용으로 하는 국방정책을 제시하였다.<sup>37)</sup> Win-Win 전략은 두 개의 전쟁을 동시에 수행할 수 있는 군사력을 유지할 것을 분명히 함으로써 중동과 함께 아시아(특히 동북아시아)의 전략적 중요성을 인식하였다. 이어 미국은 '94년 7월 「개입과 확대의 국가안보전략」을 발표하였는데, 이 보고서에서 미국은 아시아-태평양지역에 능동적으로 참여할 것임을 천명하였다.<sup>38)</sup>

동북아에 대한 국가전략은 안보상의 전통적 우방국가에 대한 “협력적 개입”(Cooperative Engagement) 전략과 중국, 러시아, 베트남 등 사회주의 국가 및 체제전환 국가에 대한 자유시장·민주주의의 “확대”(Enlargement) 전략의 구체화와 개입을 통해 이 지역에 대한 영향력을 지속적으로 행사하는 것이고, 최종 목표는 신태평양공동체를 구축하는 것이다.<sup>39)</sup> 특히 미국은 급속히 성장하고 있는 중국의 경제력과 군사력을 고려할 때, 머지 않은 장래에 중국이 이 지역에서 미국의 국익을 위협할 수 있을 것으로 판단하고, ‘포괄적 개입전략’ (Comprehensive Engagement)의 틀 속에서 ‘예방적’ 차원의 중국 견제정책을 구사하고

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

38) 핵심내용을 요약하면 미국의 국익을 극대화하기 위하여 강력한 군사력으로 전세계적인 개입을 유지하고, 자유시장과 민주주의의 확대를 추구한다는 것이다. 우선 강력한 안보의 증진을 위해서 냉전 이후의 안보상황을 참작하여 다양한 전략의 소요를 충족시킬 수 있는 적절한 규모와 준비태세의 군사능력을 보유하고, 강력한 방위력을 유지하며, 해외주둔을 지속한다. 다음으로 경제변영을 위해서는 지구환경 차원에서 건설한 경제성장과 자유무역을 촉진하고 외국시장에 대한 미국의 공개적이고 동등한 접근을 요구하기 위한 활발하고 통합된 경제정책을 추진함으로써 미국 경제의 활성화를 촉진한다. 마지막으로 민주주의의 증진을 위해서는 자유시장 민주주의의 공동체를 보호, 공고화, 확대함으로써 안보를 증진시키는 민주주의를 확대한다. The White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement* (Washington, D.C.: U.S. G.P.O., 1994).

39) 이러한 미국의 입장은 클린턴 대통령의 재선 이후 외교정책에 관한 첫 주요 연설인 오스트레일리아 상·하원 합동회의 연설(96. 11. 20)에서 재확인되었다. *New York Times*, November 21, 1996.

있다.<sup>40)</sup>

미국이 주도하는 “신태평양공동체”(New Pacific Community)의 핵심은 동북아로서, 이 지역에 대한 미국의 전통적인 지정학적 차원의 전략적 이익과 함께 이 지역의 경제적 역동성을 중요시하여 이에 대한 미국의 사활적 국익을 보호하기 위한 것임에 이론의 여지가 없다.

클린턴행정부의 개입과 확대의 국가전략에 입각한 동아시아정책구상은 '95년 2월에 발표된 「미국의 동·태지역 안보전략」 보고서<sup>41)</sup>로 재정리되었다. 이 보고서의 핵심은 동아시아지역에 미국의 사활적 이익이 있으며, 따라서 이 지역에 진진배치된 현 수준의 미군(약 10만 명)을 앞으로도 상당기간 유지하겠다는 것이다. 즉 미국의 국력이 상대적으로 쇠퇴하고 국방예산의 삭감에 따라 동북아 지역에서 힘의 공백이 생기고 미국의 영향력은 감소할 수 밖에 없다는 우려에 대해 미국은 세계최강의 군사력을 보유한 국가로서 동북아시아에 대한 지속적인 미군주둔 전략을 추진하고 있는 것이다. 미국의 대아시아 전략의 핵심은 물론 일본이다.<sup>42)</sup>

한국에 대해서는 한·미 안보관계가 한반도 및 동북아시아의 안정에 여전히 중요하며, 정전협정 및 정전체제가 적절한 협정으로 대체될 때까지 유지되어야 한다고 언급하고 있다. 또한 한반도의 분단은

40) 박건영, “탈냉전기 미국의 대북한 정책,” 「국가전략」, 제2권 2호 (1996년 가을·겨울), pp. 16~17.

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

42) *Ibid.*, p. 10; 그리고 이의 구체적인 실천방안으로 미국은 1996년 4월 17일 일본과 「미·일 신안보공동선언」을 발표하여 아·태지역에 있어서 미국의 주도적 역할을 보장함과 동시에 미국의 역할을 분담할 ‘대등한’ 동맹국으로서 일본의 역할증대를 공식화하였다. 이에 따라 양국은 1997년 9월 23일 뉴욕에서 개최된 미·일 안전보장협의위원회에서 신 「미·일방위협력지침」을 확정·발표하였다.

남북한만이 해결할 수 있으며, 따라서 정전협정의 대체는 남북한간의 직접 대화를 통해서만 이루어질 수 있다고 밝히고 있다. 그리고 미국은 북한의 위협이 소멸된 이후에도 지역안보를 위해 한국과 강력한 방위동맹을 유지하려는 의지를 밝히고 있다.<sup>43)</sup>

한편 미국은 북한을 이 지역의 불가측성과 잠재적 위협의 요인으로 보고 있다. 북한이 여전히 대규모의 공세적 군사력, 대량살상무기 등을 가지고 한반도의 안정에 대한 위협은 물론 아시아지역 질서 및 전세계적 차원의 비확산체제 유지에 위협이 되고 있다는 것이다. 그리고 최근에는 북한체제의 전반적 능력이 저하됨에 따라서 급격한 붕괴의 가능성에 대해서도 우려의 목소리가 증대하고 있으며, 이에 대한 대비의 필요성이 제기되고 있다.<sup>44)</sup>

이에 따라 미국은 북한에 대한 억지력을 계속 유지하면서도 잠재적 적국이었던 북한과의 관계를 개선함으로써 한반도에서의 군사적 부담을 경감시키고 또한 주둔국들과 방위비, 책임 및 역할을 분담함으로써 미군의 주둔을 용이하게 하려는 목표를 가지고 있다. 이에 따라 중국, 러시아 등에 대한 확대전략을 북한에 대해서도 적용하고 있는 것이다. 미국이 북한의 핵동결을 대가로 북한과 경수로 2기 건설, 대체에너지 제공 및 관계개선에 합의하고, 대북 쌀지원에 적극적 입장을 보이며, 4자회담 및 제네바합의 이행을 강조하고 있는 것은 이러한 미국의 대북정책의 실례이다. 이러한 대북접근은 전략적 차원에서

---

43) *Ibid.*

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

미국이 기존의 전력만으로는 운용하기 어려운 Win-Win 전략의 운용상 제약을 보완할 수 있다는 측면을 가지는 것으로 해석할 수 있다.

미국은 한국에 대한 기존의 영향력을 유지하면서, 단기적으로는 북한과의 관계개선을 통해 동북아에서 북한이 안보적 불안요인으로 작용하는 것을 방지하고, 중·장기적으로는 북한을 가능하다면 자국의 영향권으로 편입시킴으로써<sup>45)</sup> 중국을 견제하려는 데 주안점을 두고 있는 것으로 보인다. 따라서 미국의 대북정책은 ①미·북제네바합의 이행, ②남북대화를 통한 한반도의 긴장완화 유도, ③미·북 접촉확대를 통한 한반도의 안보 및 안정의 증진이라는 3가지 차원에서 동시에 추진되고 있다.<sup>46)</sup> 미국의 입장은 1997년 5월에 발표된 「새로운 세기를 향한 국가안보전략」 보고서에서 재확인되었다.<sup>47)</sup>

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

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

47) 그 내용은 다음과 같다. 한반도의 긴장은 동아시아지역의 평화와 안정에 대한 주된 위협이다. 한반도에서의 전략적 이익은 한반도 비핵화를 통한 한국분쟁의 평화적 해결이다. 이와 병행하여 한반도에서 화생무기 위협을 제거하는 것도 (미국의) 전략적 이익이다. 생산적인 남북대화는 이러한 방향으로 긍정적인 기여를 할 것이다. 미국은 한·미동맹 및 주한미군배치 유지, 기본합의서에 따른 북한 핵계획 동결 및 궁극적인 해체, 북한을 지역국가 및 세계국가들과 정상적 관계를 갖도록 끌어내기 위한 쌍무접촉의 발전, 그리고 미·중·남·북한간 4자회담의 지속 등을 통해 (한반도)안정의 조건을 조성하려고 힘쓰고 있다. 향후 4년간에 걸쳐 한국과의 동맹결속을 유지하고, 고립되고 (경제적) 난관에 처해 있는 북한이 그들의 문제를 해결하기 위해 군사적 선택을 하지 않도록 보장하며, 평화롭고 번영된 한반도 조성을 위한 미국의 공약을 강화할 것이다. 동시에 미국은 북한이 핵문제 해결에 계속 협력하고 남북대화에 참여하며 한국전 이래 실종된 미군의 유해발굴에 지속적으로 노력하고 화생무기 개발 및 탄도미사일 확산활동을 중지할 경우, 이에 상응해서 북한과 쌍무적인 정치·경제관계를 기꺼이 개선할 것이다. *The White House, A National Security Strategy for a New Century* (Washington D.C.: U.S. G.P.O., May 1997), pp. 23~24.

클린턴행정부의 북한 연착륙 정책은 이러한 전략의 일환이며, 특히 북한의 식량난 심화에 따른 대량난민 발생, 북한의 우발적 군사도발 등을 방지하기 위해서도 대북 연착륙 정책을 강조하고 있다. 북한에 대한 경제제재 조치의 부분적 완화, 미군유해송환, 북한의 미사일 수출문제 등 양자간 문제를 통한 대북접근, 국제사회의 대북식량지원 주도 등은 이를 증명해주고 있다. 사실 미국의 입장에서 보면 북한의 군사적 공격으로 미군이 전쟁에 개입하는 상황이 발생하지 않는 조건하에서는 북한에 대해 기본적으로 폭넓은 유연성을 가지는 정책을 선택할 수 있다. 미 정부는 북한의 대남행태가 변하지 않는 상황에서라도 북한에 대한 식량지원과 무역·투자를 증대시켜야 하며, 이를 통해서 북한의 세계관이 변화될 수 있다고 믿고 있는 것이다.<sup>48)</sup>

북한 핵문제의 해결에 일단 성공한 것으로 판단하고 있는 미국은 한국과 공동으로 제안한 4자회담을 당분간 한반도문제를 해결하기 위한 틀로서 활용하는 정책을 추진하고 있다. 미국의 판단으로는 미국이 북한의 현 상황을 개선하는 데 필요한 많은 수단을 가지고 있다고 북한이 믿는 것으로 파악하고 있으며, 북한의 4자회담 참여를 증대한 변화의 조짐으로 보고 있다.<sup>49)</sup>

한편 미국의 대북한 접근은 중국을 견제하는 데 사용할 수 있는 '북한카드'를 확보하려는 맥락에서도 파악할 수 있다. 즉 현재의 북·중관계에 미국이 관여할 여지는 매우 제한되어 있으나, 장래에 중국

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

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

을 견제하려 할 경우 북한이 전략적 효용을 가질 수 있다는 판단에서 북한에 대한 전향적 자세를 취하고 있다고 해석할 수 있다.<sup>50)</sup>

결국 미국은 한반도에서 한국과 기존의 쌍무동맹을 유지하면서, 한편으로는 다양한 지역안보상의 문제를 효율적으로 대처하기 위하여 북한과의 접근정책을 선택하고 있는 것으로 보이며, 이 과정에서 한·미 군사관계에도 점진적 변화를 모색할 것이다.

이와 함께 클린턴행정부는 다자안보를 통한 “협력적 개입”으로 아·태 지역의 지도자 역할 및 정치·안보·경제적 주도권의 확보, 장기적으로는 이른바 「협력안보」(Cooperative Security)라는 대화, 협상, 군비통제의 예방 외교를 통해 분쟁의 방지와 평화적 해결을 지향하고 있다.<sup>51)</sup> 아·태 다자안보구상의 대두 배경은 기존의 쌍무적 안보메카니즘을 보완하고 불필요한 군비경쟁 등 지역 불안정 요소를 제거하려는 의도에서 시작되었고, 기존의 ‘아세안지역포럼’(ASEAN Regional Forum; ARF)과 ‘아·태경제협력체’(APEC)를 중심으로 다자안보협의와 협력이 진전되고 있다.<sup>52)</sup>

미국이 추진하고 있는 아·태 다자안보협력의 요소로는 협의를 통한 상호안정 증대, 핵확산 방지, 신뢰구축 및 재래식 군비감축, 군사투자와 확산에 대한 제한, 분쟁의 평화적 해결, 침략행위에 대한 국

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

51) 「협력적 안보」에 관한 일반적인 논의는 호주의 외무장관이었던 Gareth Evans, *Cooperation for Peace: The Global Agenda for the 1990s and Beyond* (London: Allen & Unwin, 1993) 참조; 그리고 미국측의 구체적 구상에 관해서는 Ashton B. Carter, William J. Perry, John D. Steinbruner, *A New Concept of Cooperative Security* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1992); Janne E. Nolan, ed., *Global Engagement: Cooperation and Security in the 21st Century* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1994) 참조.

52) 이 밖에도 초보적인 대화수준의 차원에서 ‘북태평양 안보대화’(NPCSD), ‘아·태안보협력회’(CSCAP) 등이 열리고 있다.

체적 대응을 들 수 있다.<sup>53)</sup>

다른 한편으로 미국은 다자안보협력을 적극적으로 주도하여 모든 지역국가들과 안보협력을 추진하고 동시에 잠재적 패권국가의 등장 을 견제하고자 한다. 실제로 미국은 일본과의 안보협력을 더욱 공고 히 하고 있으며, 중국과도 군사적 화해를 모색하고 있다. 따라서 기존의 쌍무적 관계 이외에도 다자간의 안보협약의 협력을 보완적으로 추진하겠다는 것이 미국의 새로운 전략이라고 할 수 있다. 북한과의 핵합의도 동북아에서의 포괄적인 안보구도를 형성하는 중요한 요소 가 된 것이다.<sup>54)</sup>

미국이 한반도 평화체제 구축은 궁극적으로 남북간에 해결해야 한 다는 입장을 보이면서도, 그 방법으로 「4자회담」을 한국과 공동으로 제안하여 추진하고 있으며, 4자회담의 틀을 남북대화의 우회적인 방 법으로 인식하고 있는 것도 이러한 맥락으로 해석할 수 있다.

## (2) 북한의 대미정책

1990년대에 들어서 사회주의권의 붕괴, 서독에 의한 독일통일, 한 국의 대중·소 수교, 미국 주도의 걸프전 등 탈냉전시대의 세계질서의 변화를 보면서 북한의 체제위기 의식은 증대되었다. 북한은 사회주의 체제의 몰락이 자본주의국가들의 “평화적 이행전략”에 의해 초래되 었고<sup>55)</sup> “역사발전법칙의 기본흐름에서 보면 부분적이며 일시적인 현

---

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

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

55) 김정일, “인민대중중심의 우리식 사회주의는 필승불패이다(1991. 5. 5),”

상에 지나지 않는다”고 변명하면서도 “단순히 외적 요인에 의하여 초래된 것이라고만 볼 수도 없다”고 인식함으로써<sup>56)</sup> 사회주의체제 자체가 가지고 있는 문제점에 대해서도 인정하였다.

북한은 이러한 ‘3대혁명역량’의 약화 추세에 따라 국가(체제)생존과 김일성·김정일 부자정권의 지속을 위한 대응책을 심각하게 생각하지 않을 수 없게 되었다.<sup>57)</sup> 북한의 대응은 북한체제를 몰락한 사회주의와는 다른 ‘우리식 사회주의’라고 주장하는 이데올로기적 논리의 개발과 함께, 사회주의시장의 붕괴를 극복하기 위해 자본주의국가와 경제관계를 확대하는<sup>58)</sup> 수동적인 적응전략으로 나타났다.<sup>59)</sup>

그러나 북한의 국제질서 변화에 대한 현실주의적 적응<sup>60)</sup>전략의 핵심은 북한도 탈냉전시대의 ‘유일초대국’으로 인정한 미국에 대한 적

「로동신문」, 1991년 5월 27일.

56) 김정일, “사회주의 건설의 역사적 교훈과 우리 당의 총노선(1992.1.3),” 「로동신문」, 1992년 2월 4일.

57) 허문영, 「북한의 대미국정책 변화 연구」 (서울: 민족통일연구원, 1995), pp. 36~37.

58) 김정일은 경제적 자립이 대외무역과 상호 모순되는 것이 아니기 때문에 “사회주의나라와는 물론 자본주의나라들과도 무역거래를 넓혀나가야 한다”고 주장한 바 있다. 김달현, “대외무역을 발전시키는 것은 사회주의경제건설을 다그치기 위한 중요한 담보,” 「근로자」, 562호 (1989. 2), p. 63; 김일성도 북한의 “자립적 민족경제로선은 다른 나라에 의한 경제적 예측을 반대하는 것이지 다른 나라들과의 경제적 교류와 협조를 반대하는 것이 아니다”라는 논리로 자본주의국가와의 경제거래관계 확대의 필요성을 인정하였다. 김일성, 「김일성 저작집 43」 (평양: 조선로동당출판사, 1996), p. 345.

59) 박영호, “북한 대외관계의 정치경제: 본질적 변화인가 전술적 순응인가?” 「북한체제의 변화: 현황과 전망」 (서울: 민족통일연구원, 1991), pp. 465~495 참조.

60) 예컨대 북한은 세계시장이 자본주의시장으로 통합되었다는 인식을 보이기도 하였다. Kim Jong U, “Some Issues of North Korea’s External Economic Policy,” (A Paper Prepared for a Conference on “Korea: Prospects for Economic Development” sponsored by the Gaston Sigur Center, George Washington University, April 22, 1996), pp. 3~6.

극적인 관계개선 정책이다. 즉 냉전시기에 취해진 미국의 봉쇄정책에 의해 야기된 대북 군사위협과 경제봉쇄를 북한의 현 난국 초래의 주원인으로 보고 있는 북한은<sup>61)</sup> 미국과의 관계개선을 통해 그 원인을 제거함으로써 자국의 안보 보장, 경제적 실익 획득, 외교적 고립 탈피, 체제의 정통성 확보 등을 도모할 수 있다는 전략적 선택을 한 것이다.

이러한 맥락에서 최근 북한은 기존의 대외 및 대남관련 구호인 ‘자주, 평화통일, 민족대단결’에서 ‘자주’를 제외하고 ‘평화와 민족대단결’만을 강조함으로써 그 동안 북한체제의 자주성을 훼손한 주체로 간주해 온 미국의 존재를 인정하는 태도를 취하고 있다.<sup>62)</sup>

남북기본합의서가 발효된 직후, 김일성은 1992년 4월 워싱턴타임스와의 회견에서 “미국과 강화할 준비가 되어 있으며 가능한 한 빠른 시일내에 평양에 미국대사관이 설치되기를 바란다”고 언급하면서 미국과의 관계개선에 대한 적극적인 의사를 피력하였다. 그는 또한 북한의 핵사찰 문제와 미국 유해송환문제도 원만히 해결될 것이며, 미·북관계의 개선여부에 따라 평양주재 미국대사관이 개설될 수 있음을

61) 예컨대, 김일성은 북한이 “미국 군대와 남조선 괴뢰군의 항시적인 침략 위협을 받고 있는 조건에서 나라와 인민을 보위하기 위하여 일정한 정도의 군대를 가지고 있지 않을 수 없으며 그러자니 부담이 매우 큽니다. 만일 인민군 군인들을 먹이고 입히며 인민군대에 필요한 군사장비를 보장하는 데 돌려지는 부담만 없어도 우리 인민은 지금보다 훨씬 잘 살 수 있을 것입니다”라고 말하여 경제건설의 미진을 미국의 군사적위협에 따른 국방비 부담 탓으로 돌리고 있다. 김일성, 「김일성 저작집 38」, (평양: 조선로동당출판사, 1992), p. 303.

62) 「법민련」 북측본부 의장인 백남준은 5차 정기총회(1.25)에서 평화와 민족대단결의 기치아래 대내외 「법민련」조직의 단결을 호소하였고, 「중앙방송」, '96.1.26), 정당·단체연합회의(1.31)에서 채택된 편지는 1996년을 ‘평화와 민족대단결의 해’로 설정하고 남북한 및 해외의 정당 및 단체들간의 접촉과 대화를 강조했으며(「중앙방송」, '96.1.31), 천도교 청우당 중앙위원회는 대변인 담화(2.7)를 통해 ‘평화와 민족대단결의 해’ 실현을 위해 이념을 초월한 접촉을 주장하였다.(「중앙방송」, 1996.2.8).

밝혔다.<sup>63)</sup> 북한은 미국측의 호의적 반응을 유도하기 위해 한국전에서 죽은 미군의 유해를 추가로 인도하겠다는 의사를 표명하기도 하였다.

북한이 주장하는 대미관계 개선 이유와 조건은 김일성의 언급에서 파악할 수 있다. 김일성은 1991년 9월 26일 일본 이와나미(岩波)서점 사장의 질문에 대한 답변에서 “미국이 조선의 분렬에 직접적인 책임이 있는 나라이며 통일문제 해결이 미국의 대조선정책과 밀접히 관련되어 있기 때문에” 대미관계 개선이 필요하다고 설명하고 있으며, “미국이 시대의 흐름에 맞게 대조선정책을 재검토하고 조선의 통일을 도와주는 길로 나간다면” 대미관계 개선을 할 수 있다는 것이다.<sup>64)</sup>

이러한 김일성의 주장은 김정일에게도 이어졌다. 즉 김정일은 1997년 8월 4일 발표한 글에서 미국이 “시대착오적인 대조선정책을 근본적으로 바꾸어야 한다”고 주장하면서도 “미국을 백년 숙적으로 보려 하지 않으며 조·미관계가 정상화되기를 바란다”라고 언급하여 대미관계 개선에 대한 적극적인 의사를 피력하고 있는 것이다.<sup>65)</sup>

한편, 북한은 대내외 정세의 변화로 남북관계에서 수세적 입장에 처하게 되었음에도 불구하고, 남한에 대한 공세적 안보전략을 견지하고 군사적 행동을 취할 수도 있다는 병영국가로서의 이미지를 부각 시킴으로써 탈냉전시대의 새로운 동북아질서 구축을 도모하는 미국이 북한의 “비이성적 행위”를 우려하지 않을 수 없도록 하는 전략을 구사함으로써 미국의 대북접근을 유인해 오고 있다.<sup>66)</sup>

63) 「로동신문」, 1992년 4월 18일.

64) 「로동신문」, 1991년 11월 11일.

65) 김정일, “위대한 수령 김일성동지의 조국통일유훈을 철저히 관철하자 (1997.8.4),” 「로동신문」, 1997년 8월 20일.

66) Kongdan Oh, “Security Strategies of South and North Korea: Through the Looking Glass,” in Tae-Hwan Kwak, ed., *The Search*

그러나 북한체제의 현실을 합리화시키는 설명도구인 주체사상은 아무리 새로운 변용을 가한다고 할지라도<sup>67)</sup> 일원론적 이데올로기가 갖는 자기 제한적인 족쇄를 풀 수 없다. 국제정세의 변화에 대한 김정일의 인식도 본질적으로 주체사상의 이데올로기적 유산으로부터 벗어나지 못하고 있다. 김정일의 당 총비서 추대('97.10.8) 이후에도 북한이 표명하고 있는 공식적인 이념·정치부문의 기조는 김일성시대와 크게 다르지 않다.

따라서 북한의 '제국주의'에 대한 '피포위의식'은 지속되고 있다.<sup>68)</sup> 북한은 여전히 미국이 '제국주의'의 선봉에 서서 '군사적 위협'과 '경제봉쇄정책'을 취함으로써 북한을 '압살'하려 한다고 인식하고 있다.<sup>69)</sup> 이에 따라 북한은 미국에 대한 전면적인 개방은 곧 미국이라는 제국주의세력에게 예속되는 것을 의미하기 때문에 '자주성'의 논리를 견지하고 있다.<sup>70)</sup> 결국 북한의 대미정책은 기존의 이데올로기적 노선을 고수하면서, 현 난국을 탈피하고 체제의 안정적 지속을 도모하려는 전략적 구도에서 전개되고 있는 것이다.

---

*for Peace and Security in Northeast Asia Toward the 21st Century*  
(Seoul: Kyungnam University Press, 1997), pp. 52~53.

67) 북한은 1996년 1월 1일 “붉은기를 높이 들고 새해의 진군을 힘차게 다 그쳐 나가자”란 제하의 당보·군보·청년보 공동사설을 통해 김정일이 새로운 ‘혁명철학’으로서 「붉은기 철학」을 제시하였다고 선전하였으나, 그 내용은 기존의 3대혁명을 ‘고난의 행군정신’을 통해 달성할 것을 강조하는 데 불과하다.

68) 한호석, “최근 북(조선)의 정세관과 정세대응에 관한 담론 분석: 1997년 상반기 로동신문 분석을 중심으로,” 「통일논의」 18호 (1997. 7), pp. 2~3. <http://www.pond.com/~cka/9707.html>.

69) 「로동신문」, 1997년 4월 9일.

70) 예컨대, 김남현, “평화는 구걸해서 얻을 수 없다,” 「로동신문」, 1997년 2월 27일; 안용필, “투쟁으로써만 자주권을 수호할 수 있다,” 「로동신문」, 1997년 2월 28일 등 참조.

## 나. 미·북관계의 전개양상

1970년대 이후 민간차원에서 부분적인 접촉이 전개되었고 북한에 의한 정부간 접촉시도도 있었으나, 1980년대 말까지 미국과 북한의 관계는 본질적으로 적대적 관계의 성격을 가지고 있었다. 양국의 관계가 해빙되기 시작한 것은 1988년 7월 한국정부의 「7.7선언」 천명 이후이다. 같은 해 10월 31일 미 국무부는 외교관 행동지침을 발표하고 대북한 완화조치를 취하였다.<sup>71)</sup> 동 지침에 따라 1988년 12월 6일 미국과 북한간에 참사관급의 비공식 접촉이 북경에서 처음 시작되었으며 이후 1993년 9월까지 34차례나 계속되었다. 미국은 북경에서의 참사관급 접촉을 남북대화의 분위기 조성에 기여하며 미·북간 상호 이해를 도모하고, 향후 양국간 관계 개선의 기초를 마련한다는 데 의미를 두고 있었다. 이에 반해 북한은 한국을 가급적 배제한 채 미국과의 직접대화 창구를 개설한다는 데 비중을 두고 있었다.<sup>72)</sup>

미·북간의 북경접촉은 북한 핵문제가 국제사회의 관심사로 대두되

71) *Washington Post*, December 1, 1988; 완화조치의 내용은 ①미국인의 북한지역 여행 완화 및 학술, 문화 등 비정치적 교류 허용, ②식량, 약품 등 인도적 차원의 교역 허가, ③북한인의 미 입국비자 발급 완화, ④북한 외교관과의 비공식 대화 허용 등이다.

72) 미·북접촉과정에서의 의제에는 여러 사안들이 포함되어 있었다. 미국은 북한에 대하여 ①남북대화의 실질적 진전, ②군사적 신뢰구축조치, ③IAEA와의 핵안전조치협정 체결, ④한국전에서 실종된 미군유해 송환, ⑤테러행위 포기 입증, ⑥미사일 및 관련기술 수출 금지, ⑦인권상황 개선 등을 요구하였으며, 북한은 ①주한미군 철수, ②남북한의 상호감군, ③정전협정의 평화협정으로의 대체, ④팀스피리트훈련 중지, ⑤북·미간 직접대화 및 관계개선, ⑥미군유해 송환을 위한 양국 정부간 협의 등을 주장하였다. Richard H. Solomon, Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs, "The Last Glacier: The Korean Peninsula and the Post-Cold War Era," (Subcommittee on Asia and the Pacific, Committee on International Relations, U.S. House of Representative, February 11, 1991), p. 17.

고73) 미국의 핵비확산정책과 맞물리면서 양국간 공식적인 접촉으로 발전하게 되었다. 남북간에 「비핵화 공동선언」이 체결('91.12.31)된 상황에서, 미국은 북한이 국제원자력기구(IAEA)와 핵안전조치협정을 체결하도록74) 분위기를 조성한다는 차원에서75) 1992년 1월22일 뉴욕에서 미 국무부 캔터 차관과 북한 노동당 국제부장 김용순간의 고위 회담을 개최하였다.

이 회담은 미국측의 요구에 의해 미·북간에 개최된 최초의 공식적인 고위회담이다. 미국은 북한이 요구하던 고위회담을 “일회에 제한된 회담”임을 전제로 수용함으로써 북한의 IAEA 핵안전조치협정 체결을 유도하였다. 고위회담을 정치적 유인수단으로 하여 북한을 IAEA 사찰체제로 끌어들이려는 미국의 의도는 북한이 1992년 1월 30일 IAEA와 핵안전조치협정을 체결함으로써 일단 성공을 거두었다.

그러나 6차례에 걸친 IAEA의 임시·일반사찰('92.5~'93.2) 결과 북한측이 IAEA에 제출한 최초보고서와 사찰결과간에 「중대한 불일치」가 발견되고, 이를 해소하기 위해 IAEA는 '93년 초 북한에 대한 특별사찰을 요구하게 되었다. 이 특별사찰 요구는 북한의 핵비확산조약(NPT)탈퇴 선언을 직접적으로 야기하였고, 미국과 북한간 갈등의 발

73) 1989년 9월 프랑스의 상업위성 SPOT의 영변지역 핵시설 촬영사진이 공개됨에 따라 북한의 핵무기 개발에 대한 국제사회의 우려가 증대되었고, 미국은 동 핵시설에 대한 투명성을 확보하기 위해 북한을 IAEA의 사찰아래 두어야 할 필요성을 갖게 되었다.

74) 북한은 핵비확산조약(NPT)에 가입('85.12.12)한 이래 조약국의 의무사항인 18개월 이내 핵안전조치협정 체결을 5년 이상 지연시키고 있었다.

75) 고위급회담을 갖게 된 미국측의 의도에 대해서는 Arnold Kanter, "North Korea, Nuclear Proliferation, and U.S. Policy: Collective Engagement in a New Era," (Testimony before the Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs, Senate Foreign Relations Committee, February 6, 1992), p. 16 참조.

단이 되었다.<sup>76)</sup> 북한은 IAEA가 사찰을 요구한 두 곳의 시설이 핵문제와 무관한 군사시설이라고 주장하고, 미국이 IAEA를 움직여 북한을 압살하려 한다고 맹렬히 비난하면서 '93년 3월12일 NPT탈퇴를 선언하였다. 북한의 행위는 핵비확산체제의 첫 사례일 뿐 아니라, 냉전 종식 이후 국제사회의 대량살상무기 확산 방지를 주도하는 미국이 '95년 5월 NPT 연장을 앞두고 국제사회의 지지를 유도해야 하는 상황에서 미국에 대한 도전으로 받아들여졌다.

한편 북한은 NPT탈퇴 선언을 북한 체제유지를 위한 핵협상카드의 하나로 활용하고자 하였다.<sup>77)</sup> 북한지도부가 군사적 용도로서의 핵무기 개발을 포기한 것은 아니라고 판단되지만 대내외적으로 총체적인 난국에 처한 북한이 체제보장의 마지막 안전판으로서 핵개발을 시도하고, 이를 외교적 협상수단으로 활용하려 했던 것이다.<sup>78)</sup>

북한은 이 점을 감안하여 자신의 외교적 고립, 경제적 어려움, 김정일체제의 불안정 가능성 등을 모두 해결해 주는 방안으로 미국과의 직접협상을 통한 체제보장 확보에 총력을 기울이고 있다. 냉전시대 미국이 국제사회에서 누리던 권위와 역할을 생각할 때, 이같은 판단은 소국으로서의 북한이 초강대국 미국에 대해 선택할 수 있는 무

76) 영변지역 두 곳의 미신고시설에 대한 IAEA 특별사찰 요구의 근거는 미국측이 제시한 위성사진이었으며, 이 사진이 93년 2월25일 IAEA의 대북 결의안 채택에 결정적인 역할을 하였다.

77) 이러한 점은 북한이 NPT 탈퇴 반복의 조건으로 ①팀스피리트 훈련의 영구 중지, ②남한내 미군의 핵무기 및 핵기지 공개, ③북한에 대한 핵위협 해소, ④IAEA의 공정성과 중립성 회복 등을 제시하여 협상 가능성을 배제하지 않고, 동년 3월 29일 외교부대변인 담화를 통해 미국과 직접 협상할 것을 촉구한 것에서 입증된다.

78) 김용호는 북한의 핵개발을 미국주도의 국제질서가 등장하여 열악한 전략적 환경에 처하게 된 북한이 위협에 대처하기 위한 정면돌파전략(buckpassing)으로 해석하고 있다. 김용호, "북한의 대미접근과 4자회담 전략," 「4자회담과 한반도 평화」, (서울: 민족통일연구원, 1997), p. 55~56 참조.

기로서 볼 수 있다.<sup>79)</sup>

결국 국제정치적 성격을 가진 핵문제를 수단으로 북한은 핵비확산을 추구하는 초강대국 미국과 직접 상대할 수 있는 기회를 포착하였다. 한국전쟁 이후 적대관계를 유지하며 국제사회의 범법집단으로 북한을 무시해 온 미국이 북한에 끌려 협상테이블에 마주앉게 된 것이다. 다시 말해, 핵문제가 북한의 대외관계를 극단적으로 제한하면서도 동시에 그러한 분위기를 반전시킬 수 있는 결정적인 호기를 제공했던 것이다.<sup>80)</sup>

미국은 북한의 NPT탈퇴 번복을 위해 유엔 안보리 결의안('93.5.11)을 명분삼아 북한과의 직접협상에 나서게 되었다. 미국과 북한은 1993년 6월 2~11일까지 뉴욕에서 제1단계 고위급 회담을, 그리고 1993년 7월 14~19일까지 제네바에서 제2단계 고위급 회담을 개최하였다. 제1단계 고위급 회담에서 미국은 북한의 NPT탈퇴 효력 발생의 임시정지라는 성과를 거두었다. 제2단계 회담에서 미국은 IAEA 사찰문제 해결에 주력하였으며 북한이 IAEA와의 협의 및 남북간 대화 재개 의사를 표명함으로써 IAEA 대북사찰단의 파견과 남북간 특사교환 논의의 근거를 마련하였다.<sup>81)</sup> 제2단계 회담에서 북한은 테러국가 지정 철회, 경수로 교체 지원을 처음 제기하였다.

한편, 북한은 핵무기 개발 및 대미관계 개선의 병행 추진이 어려움

79) 소국이 강대국에 대해 사용할 수 있는 군사적 수단의 효용성에 대한 논의로는 Michael Handel, *Weak States in the International System* (London: Frank Cass, 1981), pp. 90~103 참조.

80) 박재규, 「북한의 신외교와 생존전략」 (서울: 나남출판, 1997), p. 25.

81) 미국은 북한에 대한 경제제재, 핵시설에 대한 국부 공격(surgical strike) 등 다양한 대안을 모색했던 것으로 알려지고 있다. 미국의 정책선택에 대한 논의로는 Richard Cronin, *North Korea's Nuclear Weapons Program: U.S. Policy Options*, CRS Report for Congress, 94-470F (Washington, D.C.: Congressional Research Service, June 1, 1994) 참조.

을 감안, 북한 핵개발의 투명성을 보장하는 대가로 대미관계 정상화를 통한 체제인정 및 서방세계와의 경제협력 가능성을 모색하였다. 아울러 생화학무기, 미사일 등 대량살상무기의 개발 및 수출, 인권문제 등이 대미관계 개선의 장애요인으로 대두되는 것을 사전 차단하기 위해 일괄타결 방식을 견지하였다.<sup>82)</sup>

제2단계 고위급회담은 두 가지 점에서 핵문제 논의와 미·북관계 진전에 중요한 의미를 가지는 것으로 분석된다. 첫째, 양국간 실질적 의미에서 핵문제의 포괄적 해결방식을 도입한 시발점이 되었다. 둘째, 미국은 특별사찰이 현 단계에서 실현가능성이 크지 않다는 판단하에 IAEA의 핵안전조치의 연속성을 보장하는 데 협상의 초점을 맞추게 되었다.

그러나 IAEA의 대북사찰 및 남북대화가 진전되지 않음에 따라 1993년 9월로 예정된 제3단계 고위급회담은 개최되지 않았다. 이러한 와중에도 북한은 1994년 4월 28일 외교부대변인 성명을 통해 미국에 대해 양자간 평화협정 체결을 포함한 새로운 평화보장체계 수립협상을 제의하고 북한측 군사정전위 대표를 철수시켰다. 그리고 5월 24일에는 소위 「조선인민군 관문점대표부」를 설치하고 정전위 테두리 밖에서 미군과의 접촉을 요구하였다.

1994년 5월 북한이 폐연료봉을 추출하여 과거 핵문제에 대한 의혹을 증폭시키자 미국은 UN안보리를 통한 제재 등을 추진하였고,<sup>83)</sup>

82) 북한 핵문제 관련 미·북간 협상 및 북한의 의도에 대한 자세한 분석에 대해서는 길정우 외, 「북한 핵문제와 남북관계: 전개과정 및 발전전망」(서울: 민족통일연구원, 1994); Larry Niksch and Zachary Davis, *North Korean Nuclear Controversy: Defining Treaties, Agreements, and Terms*, CRS Report for Congress, 94-752F (Washington, D.C.: Congressional Research Service, September 16, 1994) 참조.

83) 미국은 북한에 대한 경제제재, 핵시설에 대한 국부 공격(surgical stike) 등 다양한 대안을 모색했던 것으로 알려지고 있다. 미국의 정책선택에 대한 논의로는 Richard Cronin, *North Korea's Nuclear Weapons*

이에 북한은 6월 14일 IAEA 탈퇴를 선언함으로써 한반도에 위기상황이 조성되었다. 이러한 위기상황은 카터 전 미대통령의 방북(6.15~18)을 계기로 미·북은 제3단계 고위급회담을 개최하게 되었다.

마침내 미국과 북한은 1994년 10월 21일 제네바에서 기본합의문(Agreed Framework)에 서명함으로써 북한 핵문제는 일단 해결국면으로 접어들게 되었다. 기본합의문의 골간은 북한이 경수로, 대체에너지(중유), 대미관계 개선이라는 정치·경제적 보상을 받고, 그 대가로 플루토늄 생산 능력의 포기과 핵안전조치의 완전한 이행을 약속한 것이다. 그러나 제네바합의는 경수로건설의 진척도에 따라 북한의 과거 핵활동에 대한 투명성을 확보할 수 있도록 함에 따라서 결과적으로 북한이 최종단계에 까지 핵카드의 효용성을 유지할 수 있게 되었다.

이후 IAEA에 의한 북한 핵동결 감시활동 지속, 한반도에너지개발기구(KEDO)의 발족('95.3), 경수로공급협정 체결('95.12), 폐연료봉의 봉인작업, 후속의정서의 체결, 경수로부지 정지공사 착공('97.8) 등이 진행됨에 따라 제네바합의는 비교적 원만하게 실천되고 있다.

제네바합의 이후 미·북관계는 정치·군사적 측면에서 뿐 아니라 비정치적 측면에서 괄목할만한 변화를 보이고 있다.

우선 정치적 측면에서 미국과 북한은 제네바합의에 따라 상호연락사무소를 개설하기 위한 실무협상을 하였다. 1995년 9월 23일 미국 무부 한국담당관 골드스타인(Jeffrey Goldstein)을 단장으로 한 협상단이 평양을 방문하여 연락사무소 개설과 관련한 원칙에 합의하고 연락사무소 개설 전까지 임시 영사권을 부여하기로 합의하였다.<sup>84)</sup> 이

*Program: U.S. Policy Options*, CRS Report for Congress, 94-470F (Washington, D.C.: Congressional Research Service, June 1, 1994) 참조.

84) 미국의 영사권 보호는 평양 주재 스웨덴대사관의 외교관이 대리하기로

후 1996년 3월 16일 리차드슨(Spencer Richardson) 평양주재 연락사무소 내정자의 평양 방문 등 몇차례의 접촉을 통하여 미국이 평양에 임시연락사무소를 설치하려는 의사를 타진하였으나, 북한은 이를 거부한 것으로 알려지고 있다.

미국은 연락사무소를 설치하면 양국관계 정상화 뿐만 아니라 북한 핵문제, 재래식 무기 및 미사일문제, 미군 유해송환, 테러리즘, 북한 인권상황 등 현안문제들에 대하여 북한과 직접적인 대화를 통해 해결할 수 있고, 특히 한반도의 긴장완화를 위한 역할을 할 수 있기 때문에 미국의 국익에 도움을 준다고 보고 있다. 그러나 북한은 아직까지 연락사무소 개설에 소극적 입장을 보이고 있다. 그 이유로서는 워싱턴주재 연락사무소 설치를 위한 비용문제 이외에도 주유엔 북한대표부를 통한 미·북간 상시 접촉채널이 열려 있고, 평양주재 미국 연락사무소의 개설이 체제 부담이 될 수 있으며, 특히 연락사무소 개설을 경제제재의 해제를 위한 협상수단으로도 활용할 수 있기 때문인 것으로 분석된다.

미·북간 정치적 접촉은 1997년 11월 26일 워싱턴 국무부에서 준고위급 회담을 개최<sup>85)</sup>한 것에 이르기까지 미 국무부 한국과와 주유엔 북한대표부의 접촉채널 이외에 북한의 외교관 및 관리들을 세미나 참석과 같이 비공식인 형식으로 초청하는<sup>86)</sup> 등 다양한 방식으로 전

하였으며, 북한의 영사보호권은 유엔주재 북한대표부가 관장하기로 하였다. 「한겨레신문」, 1995년 9월 26일.

85) 동 회담에서는 양측간 연락사무소 개설, 한국전 실종미군 유해송환, 미·북 미사일회담 재개문제, 북한의 식량난 등 다양한 현안이 논의된 것으로 알려졌다. 「중앙일보」, 1997년 11월 27일.

86) 예컨대, 1995년 11월 16일 미 외교협회 세미나에 참석한 북한 외교부 산하 군축 및 평화연구소 소장대리 김병홍은 미 국무부 관리와 만나 미국에 대해 경제제재 완화를 요구하였으며, 미국은 우성호선원 송환, 미군유해 발굴 및 송환, 테러포기 선언 등을 제시한 것으로 보도되었다. 「讀賣新聞」, 1996년 1월 6일.

개되고 있다.

북한은 대미접근에서 군사적 측면을 우선시 해왔다. 미국과의 군사 문제 해결을 한반도 통일실현의 관건으로 인식하고 있는 북한은<sup>87)</sup> 1994년 4월 28일 ‘새로운 평화보장체계’ 수립을 주장하고,<sup>88)</sup> 미국이 이를 거부하자 1996년 2월 22일에는 평화협정체결 이전에라도 한반도에서 군사적 충돌을 방지하자는 명목으로 미·북간 잠정협정을 체결할 것을 미국에 제의하였다.<sup>89)</sup> 북한의 제의는 자신이 정전협정을 무실화시킨 상황에서 한반도의 군사적 긴장을 우려하는 미국을 협상으로 유도하는 한편, 한반도 군사문제에서 한국을 배제하려는 전략적 의도를 내포하고 있었다. 미국은 남북간 평화협정 체결이라는 한국의 입장을 존중하여 북한의 제의를 거부하였다.

그러나 미국과 북한은 1994년 12월 미군 헬기의 북한영토 불시착 사건을 계기로 장성급접촉을 한 바 있으며, 1995년 9월까지 장성급 접촉을 제도화하기 위한 영관급 회담을 판문점에서 14차례 가진 바 있다.<sup>90)</sup> 그리고 미국은 1995년 11월 주한미군사령관의 서한을 통해 대북 군사접촉과 관련, 미국측의 재량권 승인을 한국에 요청한 것으

87) 한호석, “평양과 워싱턴의 관계개선: 그 교착과 충돌의 소용돌이” (1996. 7), p. 1. <http://www.pond.com/~cka/D8.html>.

88) 북한의 대미 평화협정 체결 전략에 대한 자세한 분석에 대해서는 제성호, “북한의 대미 평화협정 체결 전략” 민족통일연구원, 「한반도 평화체제 구축방안 모색」 (서울: 민족통일연구원, 1995) 참조.

89) 동 제의에서 북한은 군사정전위를 대치하는 미·북군사위원회 설치, 이러한 문제를 논의하기 위한 협상의 개최 등을 제시하였다. 그리고 미·북간 군사위원회가 가동되면 남북간 군사위원회를 가동할 수 있다는 복선(two-track)구조를 제시하였다.

90) Interviews with General Ri Chan Bok (September 28, 1995), and officials of the UN Command in Seoul (October 1, 1995); Selig S. Harrison, “U.S. Policy Toward North Korea and The Four-Party Peace Talks,” 「4자회담과 한반도 통일 전망」 (전남대학교 통일문제연구소·민족통일연구원 공동주최 국제학술회의 발표논문집, 1996. 11. 29), p. 11 각주 13에서 재인용.

로 알려져 있다.

미·북 군사적 접촉은 또한 한국전쟁에서 사망 또는 실종된 미군유해의 송환과 북한의 미사일 개발 및 수출문제를 둘러싸고 전개되고 있다. 1988년 양국간 유해송환 협상을 시작한 이래, 북한은 1990년 5월부터 미군 유해를 송환하기 시작하였으며,<sup>91)</sup> 1993년 8월에는 '미군 유해에 관한 합의서'가 조인되었다.

미·북간 군사접촉은 1996년 4월 4자회담 제의에서 미·북 양자간 문제에서의 직접교섭 진행에 대해 미국측이 한국측의 양해를 얻음에 따라 더욱 활발해지고 있다. 1996년 5월 제2차 유해송환협상의 타결로 미국은 북한에 미군유해 보상금 2백만달러를 전달하였고, 1996년 7월에는 미군유해의 공동 추가발굴작업이 실시되었으며, 1997년 6월에는 세 번의 추가작업을 위한 날자와 장소가 합의되었다.

그리고 미국과 북한은 1996년 4월 20일 북한의 '미사일기술통제체제'(Missile Technology Control Regime: MTCR) 가입과 미사일개발 중단을 위한 협상을 처음 개최하였으며, 1997년 9월까지 세차례에 걸쳐 협상을 개최하였다. 미국은 탈냉전시대 대량살상무기 확산방지 전략구도에 북한을 편입시키려고 동 회담을 추진하고 있다. 그러나 북한은 미사일개발이 북한의 안보를 위한 자위권 차원의 문제라고 주장하면서, 미국과의 평화협정 체결 및 주한미군 철수 등 미국의 군사위협 제거를 전제조건으로 내세우고 미사일 수출포기에 대한 과도한 대가를 요구하고 있다.

비군사적 측면에서의 미·북관계는 미국이 대북 경제제재를 단계적으로 완화하고 북한의 식량난에 따른 인도주의 명분의 식량지원을 하는 일방, 북한이 미국의 경제제재 완전해제를 추구하고 식량 획득

91) 1994년말까지 총 208구의 미군 유해가 발굴·송환되었다. 「경향신문」, 1996년 5월 11일.

외교를 강화하는 형태로 나타났다. 미국은 1995년 1월 20일 자동전화의 연결, 미국인의 여행편의를 위한 외환거래 규제해제, 미국 철강회사용 마그네사이트의 수입허용 등 부분적 완화 조치를 취한 이래, ‘여행경고국’(Travel Warning State) 및 ‘악당국가’(Rogue State)에서 북한 제외(’96.3), 인도적 차원의 대북물자 및 자금제공 허용(’96.3), 미국내 북한자산 동결해제를 위한 조사착수(’97.9) 등의 조치를 취했다. 그러나 미국의 대북경제제재 해제수준은 제한적인 범위에 머무르고 있으며, 이에 따라 북한은 미국에 대해 전면적인 경제제재의 해제를 지속적으로 요구하고 있다.

미국은 북한의 식량난의 가중과 경제적 악화가 북한정권의 붕괴를 초래할 수 있기 때문에 이를 사전에 방지해야 한다는 논리에 따라 세계식량기구(WFP)의 대북지원호소에 동참하는 형식으로 1996년 2월 200만달러를 지원한 이래 1997년 7월 14일 발표한 2천7백만달러 규모의 식량지원을 포함하여 총 6천2백만달러 규모를 지원하였다.<sup>92)</sup> 대북식량지원과 관련, 미국은 국무부, 국가안보회의, 농무부, 국제개발처(AID), 재난통제센터, 상원의교위원회 소속의 7명의 관리들로 구성된 북한식량수요평가팀을 1997년 10월 25일부터 약 2주간 파견하여 북한의 각지를 순방하여 조사하기도 하였다.<sup>93)</sup>

92) 내용을 자세히 살펴보면, 1996년 2월 200만달러, 1996년 6월 8백만달러, 1997년 2월 1천만달러, 1997년 4월 1천5백만달러, 1997년 7월 2천7백만달러 등이다. 미국의 대북식량재원은 연례적인 농업법안에 포함되는 공법 480조(P.L.-480)의 ‘평화를 위한 식량’(Food for Peace) 프로그램의 예산에서 나온다. Larry A. Niksch, *North Korean Food Shortages: U.S. and Allied Responses*, CRS Report for Congress, 97-551F (Washington, D.C.: Congressional Research Service, May 30, 1997), p. 1; Department of State, *North Korea: Humanitarian Assistance* (Washington, D.C.: Department of State, February 19, April 15, 1997); Department of State, *Excerpts from Daily Press Briefing* (Washington, D.C.: Department of State, July 14, October 14, 1997) 참조.

93) Leonard Rogers, USAID Acting Assistant Administrator, "Statement

결론적으로 말하여 1990년대, 특히 제네바합의 이후 미·북 양국간의 관계는 냉전시대의 적대적 관계로부터 비정치적 차원에서는 물론 정치·군사적 차원에서 양국간의 접촉이 공식화되고 논의 의제의 폭과 범위가 확대되는 등 점진적인 협력관계의 모색으로 변화되고 있다.

### 3. 평가 및 전망

#### 가. 평 가

냉전시대 북한에 대한 미국의 인식과 태도는 일관되게 부정적이였다. 미국은 북한을 세계에서 가장 폐쇄적이고 극단적인 전체주의 공산독재정권하에 유지되는 호전적인 국가이며 동북아시아의 안정에 위협을 주는 비우호적인 국가로 보았던 것이다.<sup>94)</sup> 따라서 한국전쟁 이래 미국의 대북정책은 부정적인 방향에서 입안되었으며,<sup>95)</sup> 우방인 한국에 대한 미국의 안보공약이 북한의 군사적 모험을 억지하는 데 있다는 점을 강조해왔다. 미국은 북한이 군사적 모험을 시도할 가능성이 상존한다는 인식하에 한반도를 계속하여 세계의 잠재적인 군사적 충돌위험지역으로 간주해오고 있는 것이다.

냉전시기 북한의 대미관계는 미국의 한반도정책이 봉쇄정책에 의

---

released by U.S. Agency for International Development," (November 17, 1997) 참조.

94) Selig S. Harrison, "A Chance for Detente in Korea," *World Policy Journal* (Fall 1991), pp. 610~612.

95) Alan D. Romberg, "North Korea: Consideration in American Policy," in Gerrit W. Gong et al. eds., *Korean Peninsula Developments and U.S.-Japan-South Korea Relations* (Washington, D.C.: CSIS, 1993), p. 57.

한 군사전략을 위주로 수행되었다고 판단하였기 때문에 북한의 대응도 군사문제 중심으로 전개되었다. 따라서 북한은 한국전쟁 이래 주한미군 철수를 주 목표로 삼았고, 1970년대 중반 이후 미·북간 평화협정 체결이 대미접근의 목표로 첨가되었다. 또한 북한은 미국이 통일의 장애물이라는 인식하에 대미관계의 개선을 통일을 실현하기 위한 관건으로 보았다. 이러한 목표들을 달성하기 위해 1970년대 이후 때때로 대미유화정책을 취하기도 하였으나, 대미 적대 인식은 일관되게 유지되었다.

그러나 탈냉전시대에 들어, 특히 제네바합의 이후 미국과 북한의 관계는 냉전시대의 관계와는 분명히 차별되는 성격을 가지고 전개되고 있다. 다만, 전체적으로는 당초의 예상에 비해 관계개선의 속도가 느리게 진행되고 있다. 그 이유로는 북·미관계와 남북관계가 '조화와 병행'되어야 한다는 한국측의 입장도 작용하고 있으나, 미국이 추진하는 단계적 접근(measured approach)방식의 대북정책과 북한이 정권유지의 방편으로 내놓은 미·북간의 평화협정체결 요구 또한 양국간의 교류·협력 확대에 상당한 장애물이 되고 있다.

탈냉전시대 미·북관계의 전개양상은 다음과 같은 특징을 보이고 있는 것으로 분석된다. 첫째, 미·북은 북한의 핵동결을 위한 협상을 진행하면서 양국간의 관계개선이라는 대원칙에 도달했다. 북한의 핵동결을 대가로 미국은 대체에너지의 제공과 연락사무소의 개설 및 경제제재 조치의 부분적 완화 등 전반적인 관계개선을 약속하였다. 현재 양국의 군사적 대치가 지속되고 있지만, 앞으로 양국간의 관계개선이 이루어지게 되면 자연히 적대적 관계가 소멸되고 주한미군의 성격과 역할이 변경될 것으로 전망된다.

둘째, 동북아 지역에서 전반적으로 긴장완화가 이루어지고 있지만 남북관계는 예외 상태로 남아있다. 한국이 러시아 및 중국과 국교를

수립하고 활발한 교류를 하고 있는 데 반해, 북한은 전통적인 우방이었던 중국 및 러시아와의 관계가 탈이념화되었고 미국과의 직접 협상과 관계개선을 도모하고 있다. 그렇지만 북한은 김정일체제의 존립 명분을 유지하기 위해서 한국정부를 타도의 표적으로 삼고 있다. 북한이 오랫동안 원수였던 '제국주의' 미국을 더 이상 적대시하지 말아야 하는 상황에서 유일한 적이 된 한국과 긴장관계를 유지해야 할 필요성을 가지고 있는 것이다.

셋째, 북한은 한국을 배제하고 미국과 직접 협상함으로써 한반도의 현상(status quo)을 깨려고 시도하고 있다. 정전협정을 미국과의 양자간 평화협정으로 대체하려고 할 뿐 아니라, 미국과 직접적인 군사채널을 구축함으로써 한국을 소외시키고 한·미간을 이간시키려 하고 있다. 군사정전위 유엔측 수석대표인 한국군 장성을 의도적으로 도외시해 왔다. 또한 팀스피리트훈련에 대해 강력히 반발해 왔으며, 미국에게 동·훈련의 완전 포기를 요구하고 있다.

마지막으로 북한의 핵무기개발 위협이 다소 사라졌다고 하더라도 미국은 여전히 북한이 다량보유하고 있는 가공할만한 생화학무기, 중장거리 미사일, 그리고 무엇보다 휴전선에 근접배치되어 있는 막강한 화력을 한반도에서 가장 큰 불안요소로 간주하고 있다.<sup>96)</sup> 이와 같은 북한의 현실적 군사위협에 대응하여 한국은 고도의 한·미연합방위태세를 유지해야 하는 한편 독자적인 군사력 정비도 추진해야 하는 이중 부담을 안고 있다. 미국이 북한과의 관계개선의 길에 들어섰음에도 불구하고, 한반도를 우선시하는 Win-Win 전략을 재확인한 것과 주한미군의 단계적 감군계획을 백지화하고 2000년대 이후까지도 미

96) William S. Cohen, Secretary of Defense, *Report of the Quadrennial Defense Review* (Washington, D.C.: Department of Defense, May 1997), pp. 3~4.

군의 주둔을 계획하고 있는 것은 미국이 북한의 군사적 위협을 심각히 받아들이고 있음을 의미한다.

## 나. 전 망

그러면 향후 미·북관계의 전개를 그에 미칠 요인들을 중심으로 전망해본다. 우선 미국측의 요인이다. 미국은 개입과 확장전략의 구도 속에서 북한의 갑작스러운 붕괴가능성과 그로부터 초래될 한반도의 위기상황에 대한 판단을 변경하지 않는 한 대북 연착륙정책을 지속할 것이다. 미국은 향후 4자회담 및 양자간 현안에 대한 북한측의 태도변화를 주시할 것이다.

둘째로 한반도 주변국가간의 역학관계가 미·북관계 진전의 완급을 조절하거나 일정한 한계를 부여하는 역할을 하고 있다. 즉 미·북접근을 우려의 시각에서 바라보고 있는 중국의 입장과 최근 한반도문제에 대한 영향력의 회복을 위해 노력하고 있는 러시아의 입장이 미·북관계의 진전에 영향을 미칠 수 있다. 그러나 북한을 세계전략차원에서 바라보고 있는 미국의 대북한정책이나 미국내 여론이 오히려 한반도 주변국들의 그같은 역할을 반대방향으로 주도해 나갈 수도 있다. 미·북간의 대화는 한반도의 또다른 평화장치로서 기능할 수도 있고, 나아가 북한의 개방을 위해 바람직한 것이기 때문이다.

셋째로 한국측 요인이다. 즉 한국의 새정부가 미·북관계 개선과 남북관계 개선의 관계를 어떻게 설정하는가가 중요한 관건이 될 것이다. 한국정부에게는 남북관계의 진전 여부가 국내정치적인 부담요인으로 작용할 수 있다. 따라서 남북관계가 부진한 상태에서 미·북관계가 급속하게 진전되는 것에 대하여 일정한 제동을 걸 수도 있을 것이다. 미국이 한미안보동맹체제를 강조하고 있고, 한국이 합리적인

근거를 들어 미국의 대북접근을 억지하고자 할 경우, 미·북관계가 급속한 진전을 보이기는 어려울 것이다.

마지막으로 무엇보다도 중요한 것은 북한측의 요인이다. 향후 북한의 대미정책은 기본적으로 미국이 냉전시대에 유지해왔던 한국만이 유일한 정통성있는 국가라는 '하나의 한국'정책으로부터 한반도에 두 개의 국가가 존재한다는 '두 개의 한국'정책으로 전환하도록 유도하는 것이 될 것이다. 이러한 정책구도 속에서 북한의 대미정책의 구체적인 방향은 안보적 차원, 정치·외교적 차원, 경제적 차원, 대남관계 차원에서 다음과 같이 전개될 것으로 예상된다.

안보적 차원에서 북한은 4자회담에 호응하면서도 미·북 양자간 평화협정 체결주장을 견지함으로써 미국으로부터의 안보보장을 획득하고 한국의 지역적 위상 및 협상입지를 약화시키려는 전술을 추구할 것이다. 핵개발 대안은 앞으로도 북한의 대미 협상과정에서 유용한 협상무기로 사용될 것이다. 즉 북한은 대미 협상과정에서 불리한 상황에 처하게 될 경우, 체네바합의의 파기를 전가의 보도처럼 협상수단으로 이용하려 할 것이다. 북한은 또한 남한을 배제한 채 미국과 한반도 군사·안보문제를 해결하기 위해 미·북간 군사접촉 채널의 제도화를 추구하면서 대미잠정협정 체결을 위한 미국측의 호응을 유발하기 위해 때때로 비무장지대에서의 긴장고조를 시도하는 한편, 미사일협상시 미사일수출 금지와 잠정협정 체결을 일괄타결하고자 할 것이다.

정치·외교적 차원에서 북한은 체네바합의 이행을 이유로 대미 관계정상화를 위한 공세를 더욱 본격화할 것이다. 이러한 맥락에서 북한은 미국내 친북한단체의 활동을 강화하고, 미국의 북한정책에 영향을 미치는 인사들에 대한 초청외교를 확대함으로써 미국의 정책결정자들에게 대북 인식의 변화를 도모하려 노력할 것이다. 그러나 미국

에 대한 외교적 접근의 강화가 북한체제의 폐쇄성 유지 맥락에서 전개될 때, 그 성과를 크게 기대하기는 어려울 것이다.

경제적 차원에서 북한은 미국의 대북 경제제재의 완전해제 및 대북 지원확대를 지속적으로 요구할 것이다. 북한은 '테러국가'명단에서 북한을 제외할 것을 강력히 요구할 것이다. 북한은 자신의 경제난이 북한체제의 급격한 변화를 초래하고 동북아지역의 안정에 심각한 위협요인이 될 수도 있다는 미국의 북한정세 판단을 이용하는 '경제적 구결전략'을 당분간 유지할 것으로 예상된다.

대남관계 차원에서 북한은 미국의 연착륙정책을 최대한 활용, 한·미간 갈등을 조장하려 할 것이다. 대미관계를 개선하는 정책을 추진하면서도 전술적으로 연락사무소 개설을 지연시킴으로써 연락사무소 개설에 우선순위를 부여하고 있는 미국과 연락사무소 개설과 남북대화의 연계를 주장하고 있는 한국의 견해차를 증폭시키고자 할 것이다. 대북 경수로지원 사업과 관련해서는 한국이 당면하고 있는 경제적 어려움을 활용하는 전술을 구사할 것으로 전망된다. 장기적으로는 '특별사찰' 합의의 애매성 및 특별사찰의 중요성에 대한 한·미간 시각차를 이용하여 특별사찰을 거부함으로써 한·미 이간을 시도할 것이다.

그러나 미국과의 관계개선 없이는 경제난 등 현재의 난국을 극복할 수 없다는 북한측의 현실적인 계산과 동북아지역의 안보 및 평화와 정치외교적 이해관계를 따져 북한과의 관계진전이 필요하다고 보는 미국측의 판단이 공유점을 갖는 한 양국관계는 계속 발전할 수밖에 없다. 북한은 4자회담, 미군유해 송환문제, 미사일회담 등 양자관계를 발전시킬 수 있는 모든 카드를 동원하고 있다.

결국 향후의 미·북관계는 제네바합의의 틀을 바탕으로 하여,<sup>97)</sup> 미

97) Charles Kartman, "U.S. Policy Towards North Korea," Testimony of Acting Assistant Secretary before Subcommittee on Asian and

균유해 추가발굴 및 송환, 북한의 미사일 수출문제, 남북대화의 진전, 미국의 대북경제제재해제 등 양국의 주된 관심사안을 의제로 하여 협상하면서 점진적으로 개선되어 가는 양상을 나타낼 것이다. 미국은 북한에 대해서 베트남과의 관계개선과정을 준용하여 양국이 관계개선을 위해 단계적으로 실천해야 할 구체적 목록을 설정한 이행구도(roadmap)를 작성하고,<sup>98)</sup> 그에 따라 대북협상을 진행할 가능성이 높다.

단기적으로 미국은 대북 접촉통로를 확보하기 위한 목적에서 미·북연락사무소 개설에 우선순위를 부여하고 있다. 평양주재 미국사무소에 대한 공급 및 지원문제, 워싱턴주재 북한사무소를 확보할 수 있는 북한의 능력 등 몇가지 기술적인 문제들이<sup>99)</sup> 해결된다면 미·북연락사무소가 개설될 것으로 예상된다. 다만, 미국은 한국 신정부의 대북정책 정립 및 김정일정권의 대미 및 대남정책 등을 고려하여 평양 연락사무소의 개설 시점을 결정할 것으로 전망된다.

미국은 연락사무소 개설의 실익에 대해 회의적인 북한을 회유하기 위해 연락사무소 개설에 즈음하여 대북 경제제재 추가완화조치를 취할 것이다. 또한 의회의 동의나 법률개정이 요구되지 않는 행정명령을 통해 미 기업의 대북 직접투자 및 교역 허용, 미 금융기관을 이용

Pacific Affairs, House International Relations Committee, February 26, 1997, pp. 7~8.

98) 미·베트남간 단계적 관계개선과정에 대한 자세한 분석에 대해서는 Vladimir N. Pregelj *et al.*, *Vietnam: Procedural and Jurisdictional Questions Regarding Possible Normalization of U.S. Diplomatic and Economic Relations*, CRS Report for Congress, 94-633 S (Washington, D.C.: Congressional Research Service, August 4, 1994); Robert G. Sutter, *Vietnam-U.S. Relations: The Debate Over Normalization*, CRS Issue Brief, IB93081 (Washington, D.C.: Congressional Research Service, October 27, 1994) 참조.

99) Charles Kartman, "U.S. Policy Towards North Korea," p. 5.

한 신용거래 및 대북 송금규모 확대, 미국내 북한자산 동결 해제 등의 조치를 우선적으로 취할 것이다.

이와 더불어 미국은 미군유해송환협상 재개 및 미사일협상 개최 등 양자간 문제를 통하여 대북 군사접촉을 추진할 것이다. 북한 핵동결이 유지되는 상황에서 대량살상무기의 확산방지를 위한 다음 수순으로 대북미사일협상에 적극적으로 임할 것이다. 미국은 비무장지대의 위기를 관리하는 한편, 북한군부와 대화통로를 마련하기 위해 장성급접촉을 추진할 것이다.

중장기적으로는 연락사무소 개설 후 북한과 정부 차원 및 비정부 차원의 접촉을 확대하는 한편, 북한내 온건세력의 입지강화를 위해 경제제재 완화조치를 순차적으로 취할 것으로 예상된다.<sup>100)</sup> 특히 북한이 4자회담에서 성의있는 자세를 보일 경우 미국은 단계적인 경제제재 완화조치를 취함으로써 대북 경제제재 적용범주를 전면적인 수출통제조치에 해당하는 범주 Z에서 구소련 및 동구사회주의권에 적용되었던 범주 Y로 변경할 것이다. 4자회담 및 미·북 양자간 현안의 진전 속도에 따라서 북한을 테러국가명단에서 제외하는 등 대북 제재완화의 속도가 빨라질 가능성이 있다. 그리고 북한과 투자협정, 차관협정 등 경제 및 통상 관련 협정 체결을 추진할 것이다. 미·북간 인적·물적 교류가 확대됨에 따라 연락사무소의 규모 및 역할을 확대할 것이다.

북한의 입장에서서는 대미 접근공세가 뚜렷한 성과를 거두기 위해서

100) 미국의 대북경제관계의 이행단계, 절차 및 전망에 관해서는 Zachary S. Davis et al., *Korea: Procedural and Jurisdictional Questions Regarding Possible Normalization of Relations With North Korea*, CRS Report for Congress (Washington, D.C.: Congressional Research Service, November 29, 1994); 김규륜, 「미국의 대북한 경제정책: 현황과 전망」 (서울: 민족통일연구원, 1997) 참조.

는 미국의 갖가지 대북규제장치가 풀려야 한다.<sup>101)</sup> 북한이 '테러지원국' 명단에서 삭제되도록 적극적인 외교 노력을 전개할 것이지만, 테러국가명단에서의 삭제나 그에 따른 대북한 무역체제의 추가완화 등 미국의 대북관계의 획기적인 전환은 북한의 정책적 전환과 대남정책에서의 극적인 변화가 없는 한 당장에는 이루어지기 어려울 것이다. 미국측으로서도 이러한 카드는 대북관계개선의 단계별 카드로서 사용할 수 있기 때문이다.

---

101) 현재 북한은 「적성국교역법」(Trading With the Enemy Act)과 '테러국가 지정'에 따른 「수출관리법」(Export Administration Act), 「해외원조법」(Foreign Assistance Act), 「무기수출규제법」(Arms Export Control Act), 「핵비확산법」(Nuclear Nonproliferation Act), 「수정이민법안」(Jackson-Vanik Amendment) 등에 의해 미국과의 각종 교역과 원조가 규제 또는 금지되고 있다.

## 제III장 남북한 및 미국 3자관계의 변화

### 1. 미·북관계와 한·미관계

#### 가. 대북정책과 관련한 한·미간 쟁점

북한 핵문제를 계기로 미국이 북한과 직접협상을 시작하고 양국간 접촉과 협상의 폭이 넓어지면서 대북정책과 관련하여 한·미관계에 대한 불만이 한국내에서 제기되었다.<sup>102)</sup> 미국 또한 한국이 제네바합의 이후 대북정책 추진과정에서 2차적인 지위에 머물러 있는 것에 대해 불만을 가지고 있는 것으로 평가하고 있다.<sup>103)</sup> 북한의 완강한 입장에 따라 한국은 협상과정에서 직접적인 역할을 할 수 없었다.

한국과 미국은 북한 핵문제의 완전한 해결을 위해서는 국제원자력기구(IAEA) 사찰의 이행과 함께 한반도 「비핵화 공동선언」의 실천이 이루어져야 한다는 인식하에 지금까지 한·미공조체제를 유지해오고 있다. 그러나 한·미 양측은 핵문제 해결과 관련 기본적인 이해의 차이로 말미암아 구체적인 사안에 있어서 미묘한 입장의 차이를 보여 왔다. 미국은 북한 핵문제 해결을 강력한 국제적 핵비확산체제의 유지하고 한반도 비핵화 실현을 통한 역내의 평화와 안전을 확보하는 차원에서 인식하고, 이를 변함없이 강조하고 있다. 그러나 제네바합의 이후 한반도의 안보는 남북한간, 한·미간이라는 별개의 양자관

---

102) 이러한 한국내에서의 불만은 한·미간 방위비분담, 주한미군지위문제, 쌀개방 압력을 포함한 한·미간 무역갈등 등이 중첩적으로 작용하였다.

103) Robert G. Sutter, *Korea: U.S.-South Korean Issues*, CRS Issue Brief (Washington, D.C.: Congressional Research Service, May 12, 1997), p. 4.

계에서 남북한 및 미국간의 3자관계 차원으로 변화하고 있다. 북한은 미국과의 직접적인 관계개선을 통해 체제 안정을 보장받으려 하고 있으며, 미국 역시 한반도의 전쟁 재발 또는 북한체제의 급격한 붕괴로 인한 대혼란을 방지하기 위하여 북한과의 관계개선 쪽으로 정책 방향을 전환한 것으로 보인다. 한국도 비록 현단계에서는 남북한간의 대화나 협력이 어려우리라 판단하지만 북한이라는 행동주체의 의미를 과거보다 더 많이 부여하기 시작했고, 대미관계에서도 북한이라는 요소를 고려하지 않을 수 없게 되었다.

다시 말해서 북한의 지도층은 군사력을 제외한 모든 분야에서 훨씬 앞서 있는 한국에 의해 흡수통일되는 것을 우려했으며, 따라서 남북대화를 가급적 회피하는 입장을 견지해오고 있다. 반면, 미국과의 관계개선을 통해 체제의 생존을 보장받는 길을 선택했다. 핵카드를 사용한 것도 이러한 차원에서 이해할 수 있을 것이다. 한편, 미국은 북한의 개방과 한반도 평화공존체제의 정착, 궁극적으로는 남북한간의 평화적 통일을 지원하는 것이 자국의 국익에 부합한다고 평가하고 있다.

대북정책과 관련하여 한국과 미국간에 긴장이 있었다. 미국의 입장에서는 한국의 정책이 일관적이지 못했으며, 한국의 관점에서는 미국이 한국과 충분한 상의없이 북한과 양자회담에 임하는 등 공동의 전략을 만드는 데 소극적이었다.<sup>104)</sup> 최근에 나타나고 있는 한·미관계에서의 쟁점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 대북정책 기조와 관련한 문제이다. 미국은 제네바합의에 따라 대북관계를 점진적으로 개선하고 북한을 국제사회로 진입시킨다는 포용정책을 대북정책의 기조로 삼고 있다. 워싱턴의 전문가들이

104) 로버트 A. 스칼라피노, “한국과 미래에의 도전,” 『IRI 리뷰』, 제2권 제4호 (1997 겨울), p. 17.

북한경제의 취약성과 한미동맹을 들어 북한의 전쟁도발 가능성을 낮게 평가하고 있으나,<sup>105)</sup> 미 행정부는 북한의 식량난이 심각해짐에 따라 대량난민 발생, 북한의 우발적 군사도발을 우려하여 대북 연착륙 정책을 추진하고 있다. 또한 미·북관계 개선과 남북관계 개선이라는 두 개의 축이 조화·병행되어야 한다는 한국측의 입장을 존중하나, 각 사안마다 한국의 동의를 받아야 할 의무가 있는 것은 아니라는 입장을 취하고 있다.

이에 반해 한국은 남북대화의 재개, 남북관계 개선 등 북한의 대남 정책 변화 및 북한체제의 개혁개방을 대북정책의 목표로 설정하고 대북지원 및 미북관계 개선 등을 이러한 목표달성을 위한 수단으로 활용하고자 한다.

둘째, 대북 경제지원 문제이다. 미국은 북한의 식량사정을 고려할 때 인도적 차원에서의 지원이 필요하며, 북한의 식량난 악화로 북한이 군사적 선택을 함으로써 지역안정을 위협할 가능성이 있기 때문에 대북 식량지원은 군사적 억제 이상의 전략적 고려에서 불가피하다는 입장을 표명하였다.<sup>106)</sup> 따라서 미국은 대북 식량지원을 여타 문제의 해결을 위한 조건으로 삼거나 연계하는 것에 반대하는 입장이다.<sup>107)</sup> 이에 따라 미국은 1995년 9~10월에 국제기구를 통해 22만 5

105) 박영호 외, 「한반도 통일문제에 대한 주변4국의 입장 분석: 전문가 인 식조사 결과」 (서울: 민족통일연구원, 1997), pp. 35, 89~90; 캐네스 퀴노네스, 「시평,」 「문화일보」, 1997년 12월 8일.

106) Ambassador James T. Laney, "North and South Korea: Beyond Deterrence," (Speech delivered to Asia Society Conference, May 11, 1996) 참조.

107) 예컨대, 미국은 식량을 정치적 무기로 사용하지 않으며, 따라서 대북 식량지원은 4자회담과 연계되지 않는다는 입장을 표명하였다. Department Spokesman James P. Rubin and Deputy Department Spokesman James B. Foley, *Excerpts from Daily Press Briefings: Non-Linkage of Food Aid and Four-Party Talks* (Washington, D.C.: Department of State, September 19 and 22, 1997).

천달러의 수재지원금을 제공한 이래 대외재난구호기금(FDA)과 공법 480조(PL-480)에 의해 북한에 식량을 제공하고 있다.<sup>108)</sup> 미국은 민간 단체들의 대북 식량지원 촉진을 위해 인도적 품목의 수출허용 범위 확대를 검토중에 있다.<sup>109)</sup>

반면 한국은 인도적 차원에서의 미국의 대북 식량지원을 이해하지만 북한의 극한 행동을 예방하는 차원의 대북 식량지원이 되어서는 안된다는 입장이다. 식량지원 등 대북 경제지원을 위해서는 남북관계 개선을 위한 북측의 성의있는 태도 표명이 필요하며, 구체적으로 ① 북한당국에 의한 식량지원 공식 요청, ②대남비방 중지, ③남북대화 재개, ④전방배치 무기철수, ⑤대량살상무기 파기 및 북한의 화학무기협정(CWC) 가입 등의 조치가 있어야 하며, 이를 위해 미국과 일본의 협조가 필요하다는 입장이다. 그러나 한국은 종교단체 등 민간 차원의 지원은 대한적십자사를 창구로 유지하면서 쌀 이외의 식량을 포함하여 지원품목을 확대하는 정책을 추진해오고 있다.

셋째, 경수로건설비용 및 중유제공 문제이다. 경수로 사업의 비용 분담 문제와 관련, 미국은 정부 예산지출상의 제약으로 인해 경수로 비용부담 및 중유비용 조달에 어려움이 있다는 점을 강조하고 있으며, 중유비용 부담을 유도하기 위해 유럽연합(EU)을 KEDO 집행이 사회의 이사국으로 받아들였다.

108) PL-480에 의한 식량지원은 연례적인 농업법안에 포함된 “평화를 위한 식량”(Food for Peace) 프로그램으로 수행되고 있는데, 1996년 2월 200만달러, 1996년 6월 800만달러, 1997년 2월 1,000만달러, 1997년 4월 200만달러 등으로 이어지고 있다. Larry A. Niksch, *North Korean Food Shortages: U.S. and Allied Responses*, CRS Report for Congress, 97-551F (Washington, D.C.: Congressional Research Service, May 30, 1997), p. 1.

109) 미국은 1988년 10월 말 의료품 등 인도적 품목의 대북한 수출을 사안 별로 허용한 바 있다.

이에 반해, 한국은 미국도 경수로 비용의 일부를 부담해야 하며, 한국측의 증유비용 부담은 고려할 수 없다는 원칙을 견지하고 있다.

넷째, 대북 경제제재 완화 문제이다. 미국은 북한 핵동결의 대가로 제한적으로 대북 경제제재를 완화한 바 있다. 다만, 경제제재의 추가 완화는 북한에 대한 유효한 지렛대로서 북한측의 상응한 대응을 유도하기 위해 신중한 접근을 보이고 있다. 그러나 미국은 북한의 점진적 변화와 국제사회로의 편입을 유도해야 한다는 입장에서 경제제재 추가완화를 검토중에 있다.

반면에 한국은 미국의 대북경제제재 추가완화는 남북관계 개선과 연계되어야 하며, 현 시점에서의 대북경제제재 완화는 북한의 경제난 해결 및 북한체제의 변화를 유도하는 데 기여하지 못한다는 입장을 보이고 있다.

다섯째, 미·북간 군사접촉문제이다. 미국은 군사정전체제의 기능이 마비된 상태에서 비무장지대의 관리와 돌발사태 방지를 위해 어떠한 형태로든 북한 군부와 대화채널을 유지하는 것이 바람직하다는 태도를 취하고 있다.<sup>110)</sup> 미국에게 한국전에서 사망한 미군 유해의 송환은 최우선 순위의 현안이다.<sup>111)</sup> 또한 북한의 미사일 및 미사일기술의 개발과 수출이 미국의 대북 관심사안이다. 그러나 북한이 제의하고 있는 양자간 평화협정 체결이나 미·북 잠정협정 체결, 미·북공동군사기구 설치 및 동 문제 논의를 위한 협상 개최 등은 거부하고 있다.

110) 미국은 1994년 12월 미·북 장성급접촉을 한 바 있으며, 1995년 5월에는 판문점에서 미·북간 군사접촉이 있었다. 그리고 1995년 11월 미국은 주한미군사령관의 서한을 통해 대북 군사접촉 관련 미국측의 재량권 승인을 한국에 요청한 바 있다.

111) Charles Kartman, Acting Assistant Secretary, "U.S. Policy Towards North Korea," (Testimony before the Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs, Senate Foreign Relations Committee, July 8, 1997), p. 3.

한국은 군사정전위원회가 복원되어야 한다는 입장을 견지하고, 한국이 배제된 채 진행되는 군정위 틀 바깥에서의 미·북간 접촉을 반대하는 입장을 보이고 있다. 또한 4자회담이 진전되지 않는 상황에서 군정위 틀내에서도 장군급 대화를 수용하지 않는다는 입장이다. 그리고 인도적 차원에서 진행되는 미군유해송환협상도 군정위 틀내에서 진행되어야 한다는 입장을 보였다. 그러나 1996년 4월 16일 4자회담을 제의하면서 미·북양자간 문제는 양자간에 진행할 수 있음을 인정하였다.

#### 나. 한·미관계에 주는 영향

북한문제는 한국만의 문제가 아니라 한·미상호방위조약으로 연계되어 있는 미국에게도 중대한 관심사이다. 한국의 입장에서 보면 미·북관계가 한·미간의 합의에 근거하여 남북관계의 진전과 조화를 이루어 전개되는 것이 바람직하다. 그러나 제네바합의에서 미국과 북한이 “상호관심사항에 대한 진전이 이루어지는 데 맞추어 양국관계를 대사급으로 격상시키는” 노력을 하기로 함으로써 한·미안보관계는 질적 변화를 요구받게 되는 상황에 처하게 되었다.<sup>112)</sup> 미국과 북한은 양자간 회담을 정기적으로 개최하게 되었다.

이러한 미·북관계의 전개양상이 한·미관계에 어떠한 영향을 주게 될 것인가. 첫째, 북·미관계 개선과 남북한간의 지속적 대치라는 두 개의 상반된 양상이 지속되는 한 한·미관계에서 변화보다는 밀접한

112) (미·북관계의 진전 속도와 범위에 따라서는) 북한을 ‘공동의 위협’으로 본 한미상호방위조약의 적실성에 의문이 제기될 수 있다는 견해도 있다. 박건영, “탈냉전기 동북아 역학관계와 한미동맹의 바람직한 미래,” 『국가전략』, 제3권 2호 (1997), p. 193.

안보동맹관계가 유지될 것이다. 따라서 북·미간의 안보협력 가능성은 말할 필요조차 없고 주한미군의 감군 가능성도 매우 낮다. 강력한 한·미연합방위력의 유지로써 북한의 핵동결과 한반도의 안정과 평화를 보장할 수 있기 때문이다.

둘째, 미군의 한반도 주둔이 장기화됨에 따라 방위비 분담 문제, 주한미군 기지 조정 문제, 미국의 무기 및 장비의 구입과 긴밀한 관련이 있는 상호운용성 문제, 팀스피리트 훈련과 같은 양국간의 연합군사훈련 문제 등이 부각될 것이다. 이와 관련, 한국의 경제적 어려움에도 불구하고, 한국군의 전력 강화와 한국의 방위비 분담 특히 주한미군의 주둔비용에 대한 적정부담 요구는 지속될 것이다.

셋째, 정전협정을 평화협정으로 대체하는 문제, 미·북간 직접적인 군사대화채널 구축 문제, 팀스피리트 훈련의 지속 문제 등을 둘러싸고 한·미간에 그 시기와 방법에 있어 입장이 대립될 개연성이 커질 것이다. 남북한관계와 북·미관계가 서로 맞물려 있기 때문에, 한국과 미국이 동일한 안보목표를 가지고 있음에도 불구하고 이에 도달하는 구체적인 방안을 둘러싸고 갈등을 보일 가능성이 상대적으로 높아질 수 있다.

끝으로 미국은 북한에 대해 관계개선 문제이외에도, 완전한 외교적 승인의 전제조건으로 제시되고 있는 북한의 미사일 수출 금지, 비무장지대에 인접배치된 북한병력의 후방이동, 인권상황 개선, 핵문제의 완전해결 등을 요구할 수도 있을 것이며, 이것은 한국군의 후방이동 배치, 사정 180km 이상의 미사일 개발 금지, 그리고 국가보안법의 철폐 요구 등으로 이어질 가능성이 있다. 따라서 이러한 문제들을 놓고 한·미간에 불협화음이 발생할 가능성이 있다.

요컨대, 향후 미·북관계 변화가 한·미관계의 변화를 초래할 가능성은 있으나, 한·미관계의 지속성이라는 커다란 흐름을 크게 변경시키

지는 못할 것이다. 다만, 위에서 언급한 다양한 영향요인을 한국과 미국이 공통의 이익을 갖는 효율적인 대북정책으로 구체화시킬 수 있는가의 여부가 양국관계를 결정할 수 있는 요인으로 작용할 것이다. 따라서 우리의 외교안보에서 대미관계는 가장 중요한 정책적 우선순위로 지속될 것이다.

## 2. 미·북관계와 남북관계

### 가. 북한의 통미봉남정책

북한은 제네바합의의 내용중 핵관련 사항은 비교적 잘 준수하면서도, 남북대화의 재개는 거부하고 있다.<sup>113)</sup> 오히려 북한은 대미관계 개선을 통해 위기국면으로부터의 탈출을 모색하는 데 주력하면서, 남한에 대해서는 적대정책을 통해서 체제의 안정을 도모하고 있다. 지난 몇 년간의 경험과 북한 및 미국의 정책에 비추어 볼 때, 남북관계에서 남북한 각각의 주변국과의 관계, 특히 미·북관계의 변화가 중대한 변수로 작용하고 있음을 부인할 수 없다. 무엇보다도 북한은 미국과의 관계개선을 통해서 체제위기를 탈피할 수 있다는 판단하에 대미관계에 주력하고 남한을 배제하는 통미봉남(通美封南)정책을 추진하면서, 그 과정에서 한·미관계의 이간을 기도하고 있다.

미국이 북한체제의 급격한 변화가 한반도의 안정과 평화를 위협하는 요인이 될 수 있고, 나아가 동북아지역의 안정과 평화를 위협할 수 있다는 인식에서 북한에 대한 연착륙정책을 추진해오고 있음을

113) Larry A. Niksch, "U.S. Policies Toward the Two Koreas," (Paper Prepared for the 1996 Conference of the International Council on Korean Studies, November 15~17, 1996), p. 2.

지적인 바 있다. 즉 북한과 미국은 판단근거는 다르지만 서로에 대한 접근 필요성이라는 공통분모를 가짐에 따라서 과거와는 질적으로 다른 관계를 형성하고 있는 것이다. 이러한 과정에서 남북관계가 실질적 진전을 이루지 못함으로써 한국만이 소외되고 있다는 비판이 제기되었다. 한반도문제의 직접 당사자인 남북한의 관계가 주변수가 아니라 오히려 미·북관계의 종속변수가 되고 있다는 것이다.

북한은 사회주의권 붕괴 이후 한국과의 고위급회담에 응하여 1992년 남북기본합의서를 채택·발효시킴으로써 남북한 공존관계 설정의 가능성을 보인 바 있다. 북한이 남북고위급회담에 응한 의도는 두가지 점에서 찾을 수 있다. 즉 사회주의권 붕괴가 가져올 파급효과에 대처하는 한편, 북·일 수교협상과정에서 남한의 반대를 무마하기 위한 의도가 있었던 것이다. 이후 북한은 NPT 탈퇴선언을 통해 남북관계의 긴장을 고조시키는 한편, 남한인사들에게 반외세투쟁을 위해 공동전선을 구축하자는 「전민족대단결 10대강령」을 발표('93.4)하여 민족적 연대감 형성을 호소하였다. 김일성사망 이후에는 조문문제를 빌미로 대남비방을 강화하여 왔는데, 이는 북한주민의 남한에 대한 적대감을 고취시킴으로써 김정일정권의 안정과 내부통합을 강화하기 위한 것으로 분석된다.

그리고 북한은 핵문제를 계기로 제네바합의를 도출한 이후 미·북 평화협정 체결과 주한미군철수를 주장하고 있다. 북한의 대미평화협정 체결주장은 한반도 안보문제 논의에 있어서 남한 배제, 한·미관계에서의 갈등 조장, 남한사회의 국론분열을 모색하는 전략적 의도를 내포하고 있다.

미·북관계의 개선과 상관없이 북한의 통일전선전술은 변함없이 유지되고 있다. 통일전선전술의 궁극적인 목적은 북한식 통일의 달성에 있으나, 단기적으로는 남한사회의 분열을 조장하여 북한체제의 안정

성을 제고하는 데 있다. 김일성정권하에서 대남전략의 골격으로 형성·추진되어 온 통일전선전술은 김정일정권하에서도 변함없이 지속되고 있다. 특히 김정일은 자신의 권력 안정성 확보를 위해 김일성 유훈관철, 군부의 지지확보, 사상교양의 강화 등 다양한 방식의 정통성 제고를 보완하는 방법으로 통일전선전술을 적극적으로 활용하고 있다.<sup>114)</sup>

북한은 한국정부의 통일방안을 '평화적 이행'전략으로 인식할 뿐 아니라, 김정일체제의 공고화 등 내부문제 해결과 대미·일관계 개선을 통한 국제적 고립 탈피에 주력하고 있기 때문에 남북관계 개선에 소극적인 입장을 보이고 있다.

이에 따라 북한은 대화분위기 조성문제를 거론하는 가운데, 가능한 남북대화를 회피하기 위하여 특정인사에 대한 비방 강화, 정치협상회의와 같은 비현실적인 제안, 대미평화협정 체결 주장 등 다양한 전술을 구사해 오고 있다. 이러한 방식을 통해 북한은 자신들의 남북대화 추진의사를 선전하는 한편, 남한의 대화재개 주장을 호도해오고 있는 것이다. 다만, 북한은 경제난 해결을 위해 나진·선봉자유무역지대 개발 등 제한적 개방정책을 추진하고 있으며, 민간기업인 등 비당국간 접촉방식을 통해 한국의 자본과 기술을 유치하려는 정·경분리 전략을 추진해오고 있다.

#### 나. 남북관계에 주는 영향

미·북관계의 진전 가능성에도 불구하고, 남북관계는 앞으로도 북한의 '통미봉남'정책에 의해 커다란 영향을 받게 될 것이다. 향후 북한

114) 민족통일연구원, 「김일성 사후 2년: 북한정세 동향 및 전망」(서울: 민족통일연구원, 1996) 참조.

은 김정일정권의 안정적 유지와 한국의 대북영향력 배제를 위해 최대한의 노력을 경주할 것이며, 이러한 맥락에서 기존의 이중적 대남 정책을 견지할 것이다.

첫째, 북한은 1980년대 중반 이후 '조선민족제일주의'를 표방해 오고 있는데, 한국의 새 정부가 들어선 이후에도 전반적인 남북관계에서 '민족주의'를 전면에 내세우며 북한체제 수호를 위한 적대적 공존 정책을 추구할 것이다.

둘째, 북한은 김일성사망 이후에도 「조국통일 3대원칙」과 「전민족 대단결 10대강령」에 입각한 '연방제'방식의 통일을 달성할 것을 반복적으로 강조하고 있는 바, 이러한 정책이 변경될 가능성은 거의 없는 것으로 보인다.

셋째, 북한은 당분간 당국간 대화를 거부하는 태도를 견지하는 가운데, 한국정부의 대북정책 혼선을 도모하고 남한사회의 다원성을 이용한 국론분열을 유도하는 전략을 구사할 것이다. 다만, 북한의 경제 활성화 전략이 남북관계 진전과 밀접하게 연계되어 있다는 점을 감안하면, 당국간 대화 거부정책이 장기화되지 않을 가능성도 있다. 즉 북한이 미·북관계의 진전을 위해 남북대화 재개에 응해야 하는 상황에 직면하는 경우, 북한은 특사교환과 같은 제한적인 대화를 선택할 가능성도 있다. 그러나 이 경우에도 북한은 한국정부가 수용하기 힘든 내용을 협상의제로 채택할 것을 주장함으로써 남북대화의 진전을 억제할 것이다.

넷째, 북한은 당국간 대화 거부와는 달리 민간 경제교류·협력에 대해서는 계속해서 적극적 태도를 취할 것으로 예상된다. 민간 경제교류·협력을 추구하는 북한의 의도는 기본적으로 경제적 실리 획득과 나진·선봉자유경제무역지대에 대한 해외투자를 활성화하기 위한 여건 조성 차원에 있지만, 그 이면에는 정·경 연계 혹은 분리를 둘러싼

한국사회 내의 국론분열을 조장하여 한국정부의 대북정책에서의 혼선을 유도하려는 의도도 숨어 있다. 한편, 북한은 남북경협에 부정적 파급효과(사회불안정, 한국경제에의 종속가능성 등)를 우려하고 있는 바, 당분간 서방기업들의 대북투자 활성화를 위한 분위기 조성 수준에서 남북경제 교류·협력을 모색할 것으로 보여진다.

다섯째, 북한은 핵무기개발정책을 중단하더라도 미사일 및 생화학 무기 개발 등 고성능 무기중심의 군사력 강화정책을 지속할 것이며, 동시에 명분차원의 '군축'을 재차 거론할 가능성이 있다.

그러나 북한이 남북관계를 등한시하는 정책을 완강하게 견지할 수는 없을 것으로 보인다. 과거 핵협상에서 미국은 핵비확산체제의 유지를 위해서 대북 직접협상을 중시하였다. 그러나 북한과의 협상과정에서 미국은 북한측의 의도를 직접적으로 파악하게 되었으며, 남북관계의 개선도 진전되어야 한다는 한국측의 정책적 불만을 고려하지 않을 수 없게 되었다. 즉 경수로사업에서 보는 것처럼 한국을 배제한 채, 제네바핵합의사항을 이행하기란 매우 어렵다. 무엇보다 미국이 한국을 배제한 대북 직접협상에 매력을 느끼지 못하고 있다. 따라서 핵협상이 타결된 이후 북한의 남한배제전략은 오히려 북한의 대미관계 개선에 걸림돌로 작용하고 있는 측면이 있다.

한편, 한국은 북한 핵문제해결과정에서 '다자주의적 양자간 대북접근법'을 적극 활용하였다. 즉 대북경수로사업에서 KEDO라는 다자간 기구를 활용하여 실제로는 한국이 중심적인 역할을 맡음으로써 경수로사업을 결국 양자간 사업의 성격을 갖도록 한 것이다. 한반도 평화체제 구축문제와 관련해서도 남북한, 미국 및 중국이 참여하는 4자회담을 제의·추진함으로써 미국과의 관계개선을 추구하는 북한을 다자회담의 틀로 끌어들이는 데 성공하였다. 이러한 한국측의 접근방식은 북한의 남한배제전략을 무용화시키는 한편, 북한을 다자의 틀로 끌어

들이고 중국에는 남북대화로 연결시키자는 것이다.

향후에도 북한은 남북대화를 대미관계를 증진하기 위한 보조수단으로써 활용하는 데 주력할 것이지만, 미·북협상에서 남북대화가 대미대화를 진전시키기 위한 조건으로 작용할 것임을 예상할 때, 북한은 시행착오를 거듭하면서 점차로 한국과의 관계개선의 장으로 나올 것으로 보인다.

### 3. 평가 및 전망

1994년 10월 제네바합의를 기점으로 한·미를 일방으로 하고 양국의 '공동적'인 북한을 타방으로 하는 전통적인 양자적 대치구도는 무너졌다. 그 대신에 냉전시기에는 생각할 수 없었던 새로운 남북한 및 미국간의 3각관계가 등장하였다. 개입과 확대전략을 이행하는 과정에서 미국은 북한 핵문제와 관련, '핵문제 완전 해결 이후 양국관계 개선'이라는 목표에서 '핵문제와 미·북관계 개선의 병행 추진'으로 정책적 선회를 보였다. 미국의 정책 선회가 전통적인 한·미동맹관계의 본질을 바꾸는 것은 아니지만, 적어도 미국의 한반도정책이 성격 변화를 보이고 있음을 의미한다. 이에 따라, 미국과 북한은 일단 초보적 수준의 정치·경제적 관계 개선의 단계에 진입하게 되었다. 이에 반해 남북한간에는 제네바합의문 제3조 3항에<sup>115)</sup> 따른 대화가 진행되지 않고 있다.

미국은 남북대화의 중요성을 강조하면서도 북한과의 접촉을 통해 상호 이해를 높일 수 있다는 입장에서 때때로 한국의 입장을 충분히

115) 제네바합의문 제3조 3항은 “본 합의문이 남북간 대화를 촉진하는 분위기를 조성해 나가는데 도움을 줄 것이기 때문에 조선민주주의인민공화국은 남북대화에 착수한다”고 명시되어 있다.

고려하지 않은 채, 북한에 접근하였다. 북한의 식량사정 악화는 역설적이게도 미국의 대북접근을 도와주었다. 한국의 입장에서 보면, 미국의 연착륙정책이 북한을 도와주는 반면, 남북관계 개선을 어렵게 만드는 것으로 인식될 수도 있다.

북한은 제네바합의 이행과정에서 미국측의 정책목표에 부합하는 부분에 대해서는 성의를 보이면서도 남북대화는 거부해왔다. 이러한 상황에서 미국은 북한과의 접촉과 협상의 폭을 넓혀 나가고, 북한은 이를 활용하여 한·미관계를 이간하는 전술을 구사하였다. 한국에게 이러한 상황의 전개는 불만스러운 것이었으며, 미국에게 한국은 때로는 북한보다도 성숙하지 못한 존재로 보이게 되었다. 한국정부의 핵문제와 경제의 경직된 연계, 대북 식량지원문제의 급격한 입장 전환 등 정책적 혼선은 미국으로부터 정책의 일관성이 없다는 불만을 사게 되었다.

남북관계에서도 이인모 송환이나 15만톤의 식량지원이 국내정치적 수단으로 활용됨으로써 북한측의 적절한 호응을 유도하는 데 실패하였다. 결국 남북관계, 한·미관계 및 미·북관계의 세 양자관계로 구성되는 남북한 및 미국의 3각관계 중 속도면에서 가장 진전된 관계는 미·북관계로 평가할 수 있으며, 한·미관계는 기존의 동맹관계의 성격을 유지하였음에도 불구하고 일정한 정도의 갈등을 노정하였다. 상대적으로 남북관계가 가장 성과를 내지 못했음을 부인할 수 없다. 다만, 한·미공조의 틀을 통해 미·북협상과정에서 한국 변수가 중요함을 북한측에 각인시키게 된 점은 향후 미·북관계 및 남북관계에서 긍정적인 요인으로 작용할 것으로 평가할 수 있다.

한국과 미국은 한반도의 평화와 안정, 동북아지역의 안정과 경제적 상호의존, 민주주의 가치 추구 등에서 공동의 이익을 가지고 있다. 그리고 북한이 이러한 이익을 저해하지 않도록 국제사회의 책임있는

일원으로 유도하고자 하는 점에서도 이해가 일치하고 있다. 그러나 한·미 양국의 이익이 일치한다고 해서 정책도 항상 일치하는 것은 아니다. 구체적인 정책의 우선순위와 이행속도에 대한 인식이 다를 수 있기 때문이다. 미국의 대북정책은 세계전략과 동북아전략의 하위 정책으로서 존재한다. 이에 반해 한국의 대북정책은 그 자체가 최우선의 국가전략으로부터 나온다. 즉 한국으로서는 남북관계 개선이 최우선의 정책적 의제이지만, 미국으로서는 미·북간 연락사무소 개설, 미군유해 발굴, 대량살상무기(핵·생화학무기) 제거, 미사일 수출문제 등과 경합하는 의제이며, 오히려 부차적인 의제로 간주될 수 있다. 한·미관계에 북한이라는 변수가 개입되면 한·미양국의 이해관계가 일치하지 않는 영역이 늘어날 수 있음을 의미하는 것이다.<sup>116)</sup>

이미 지적된 바와 같이 미·북관계 정상화가 단시일내에 이루어지기는 어렵다. 상호관심사항이 대량파괴무기, 미사일 수출, 인권, 남북 대화 재개 등 일거에 타협을 볼 수 있는 단순한 것들이 아니기 때문이다. 그러나 제네바합의의 이행과 4자회담의 진전은 미·북관계의 개선을 가져다 줄 것임이 명약관화하다. 특히 미국이 4자회담의 진행과 미군유해 발굴, 미사일 수출문제 등 미·북 양자간 문제의 진전이 상호 영향을 줄 것이지만 별개로 취급하고 있음을<sup>117)</sup> 고려할 때, 양자간 문제의 진전만으로도 미·북관계는 상당한 정도로 개선될 가능성이 있다.

새로운 3각관계의 전개속에서 한국이 대북정책을 입안·추진하는 과정에서 미·북관계와 남북관계를 어떻게 균형발전 시킬 것인가는

116) 김성한, “클린턴 미행정부의 한반도정책과 한미관계,” 『IRI 리뷰』, 제2권 제1호 (1997 봄), p. 56.

117) Charles Kärtman, Acting Assistant Secretary, “U.S. Policy Towards North Korea,” p. 3.

중요한 고려요소가 되어야 할 것이다. 현실주의적 입장에서 볼 때, 적어도 당분간은 통일 자체가 목적이 되거나 북한체제의 붕괴가 목표로 되어서는 안된다. 그 보다는 남북한의 평화와 번영이라는 실질적인 목표를 중시하는 것이 통일로 이르는 현실적인 접근법이다. 따라서 남북한의 평화정착과 공존적 번영에 저해가 되지 않는다면, 미·북관계개선을 긍정적으로 평가할 수 있을 것이다.

## 제IV장 한국의 대북정책 방향

### 1. 정책기조

최근 몇 년동안 한국정부는 대북정책의 실현가능성과 유효성을 중요한 판단기준으로 하여 실용주의적 입장에서 가능한 모든 분야에서 「접촉을 통한 변화」를 추진할 것을 강조해 왔다. 남북한간에 신뢰가 전혀 없는 상태에서 교류와 협력을 통해 신뢰를 쌓아 평화공존을 이루고, 그러한 평화공존의 바탕위에서 남북한간의 공동된 이익을 도모 하자는 것이다. 여기에는 북한이 스스로 변하여 남한에 대해서는 물론 국제사회에 합리적인 행위자로 참여하기를 바라는 인식이 전제된다. 이러한 정책기조는 자유민주주의와 시장경제체제에 대한 신념을 바탕으로 평화적 통일을 이룩한다는 우리의 목표와 부합한다.

남북교역 차원에서 본다면, 북한은 한국의 민간기업에 대한 접촉을 확대하고자 하며 선택적으로나마 민간기업의 대북투자 유치에도 적극적인 태도를 보여 왔다. 그 결과 '7·7선언'의 후속조치로 대북경제 개방조치가 취해진 후 시작된 남북교역은 그 규모가 매년 증가하여 1995년도에는 2억8천7백만달러에 달해 남한이 일본, 중국에 이어 북한의 3대 교역대상국이 되었으며,<sup>118)</sup> 1996년 8월에는 남북한간에 최초의 합영기업인 민족산업총회사가 공식출범하기도 하였다.

그러나 이러한 정책기조에 입각한 구체적인 대북정책이 반드시 일

118) 일본과 중국은 각각 5억9천4백만달러와 5억4천9백만달러를 기록함으로써 북한 대외교역량의 29.0%와 26.8%를 점유하였다. 통일원, 「'95년도 하반기 북한경제 동향」(서울: 통일원, 1996), p. 37; 「1995년도 북한의 대외 무역 동향」, 「통일경제」, 제19호 (1996. 7), p. 131; 통일원, 「통일백서」(서울: 통일원, 1997), p. 157 참조.

관성 있고 효율적으로 추진되어 왔다고 보기는 어렵다. 북한이 핵무기개발카드로 '안보위협으로 부터의 대처'라는 우리측의 아킬레스건을 활용함으로써 이러한 정책기조의 확산을 어렵게 만들기는 하였으나, 한국정부는 대북인식의 혼조와<sup>119)</sup> 북한 핵문제 최우선 해결, 남북 당국간 대화 우선이라는 정책 선택으로 인해 다른 분야에 있어서의 「접촉을 통한 변화」 정책의 추진을 스스로 제약하게 되었다. 따라서 북한의 과거 핵투명성 확보라는 단기적으로는 실현가능성이 제한된 목표설정이 북한의 「통미봉남」전략에 따른 남한배제 및 극단적 협상전술과 상승작용을 일으켜 때때로 남북관계의 긴장국면을 고조시켰다. 이러한 긴장상태의 고조를 남북특사교환이나 남북 정상회담의 방법을 통해 해결하려고 했으나 모두 실현되지 않았다. 이와 함께 한국정부의 대북정책은 최고지도자의 북한에 대한 뚜렷한 인식 및 지도력의 결핍, 정책입안 과정의 투명성 결여 등으로 인하여 국민의 확고한 신뢰를 바탕으로 추진되지 못했다는 비판을 받아왔다.

한편, 한국과 미국은 북한 핵개발의 저지라는 공동의 목적을 달성하는 과정에서 방법상의 문제를 두고 견해차이를 보이기도 하였다.<sup>120)</sup> 미 클린턴행정부가 탈냉전시대의 개입 및 확대전략에 따라 북한 핵문제를 해결하려 한 반면, 한국정부는 전통적인 냉전구도 속의 안보위협 논리 및 당사자해결 원칙을 중시했기 때문이다. 미·북 제네

119) 예컨대, 김영삼정부 출범 직후 “어느 동맹국도 민족보다 나올 수 없다”(1993. 2. 25 대통령 취임사)는 ‘민족우선론’에 입각한 대북인식을 보였으나, 곧 이어 “핵무기를 갖고 있는 상대와는 결코 약속할 수 없다”(1993. 6. 3 대통령 취임 100일 기자회견)는 대북적대인식을 표명하는 등 북한정권에 대한 인식의 혼란을 초래하는 사례가 있었다.

120) 대표적인 사례로서 1993년 11월 미국의 “포괄적 해결방안”에 대하여 한국은 남북대화의 배제 가능성이 우려된다는 입장을 표명하였으나, 결국 한·미 정상간에 “철저하고도 광범위한 접근”이라는 합의를 통해 미국이 북한의 “일괄타결” 접근과 협상할 수 있는 길을 열어주었다.

바합의 이후에도 미국의 포용정책(engagement policy)에 입각한 대북정책과 한국의 남북관계 진전 중시의 대북정책은 북한체제의 안정성, 식량사정 등에 대한 평가에서 한·미 양국간 미묘한 견해차이로 나타났다.<sup>121)</sup> 그리고 대북정책 작성과정에서 핵심적인 관건인 북한체제의 안정성(북한 붕괴 가능성)에 대한 인식에 있어서도 한·미간에는 견해차이를 보이기도 하였다.<sup>122)</sup>

총체적으로 볼 때, 한국정부의 대북정책은 전략적 차원에서 대북한 포용(참여화)정책을 기조로 설정되었으나 동북아시아에서의 탈냉전적 질서구축과정에 대한 신축적 적응, 북한의 대남전략에 응전하는 자신감, 대북정책에 대한 국내여론의 콘센서스 등이 충분하게 뒷받침되지 않음으로써<sup>123)</sup> 전술적 차원의 세부적인 정책추진이 그러한 전략적 구도에 적절히 부응하지 못했다. 결국 북한 핵문제가 남북관계의 성격을 지배한 최근 몇년 동안 한국정부의 대북정책은 전략적 차원의

121) 이종석, “한미의 대북한 정책: 점증하는 불일치,” 『통일경제』 제13호 (1996. 1), pp. 43~46.

122) 미국은 현 북한의 상황이 최악의 상태이며, 북한지도부는 안보에 대한 불안감을 갖고 있는 것으로 인식하고 있다. James T. Laney, U.S. Ambassador to the Republic of Korea, “North and South Korea: Beyond Deterrence,” (An address at Asia Society Corporate Conference, Seoul, Korea, May 11, 1996); 이에 반해, 한국은 북한이 어렵기는 하지만 아직은 최악의 상황은 아니라고 판단하는 것 같다. 한국정부는 북한체제의 구조적 성격이나 북한주민의 폐쇄적 사유체계를 고려할 때, 북한이 70년대 말 이후 중국이 걸어온 길을 선택할 가능성이 상대적으로 낮은 반면, 북한의 오판 또는 상황논리에 따른 군사적 침략 가능성은 여전히 배제할 수 없다고 보고 있다. 이에 따라 대북정책은 북한의 도발 가능성에 대한 굳건한 경계가 수반되어야 하는 이중성이 존재하고 있음을 잊어버려서는 안된다는 것이다.

123) 최근 한 국민여론조사에서 안보관련 정부의 발표에 대해서 “신뢰하지 않는다”라고 응답한 비율이 33%를 차지한 것은 대북정책에 대한 우리 국민의 콘센서스 부족을 간접적으로 보여주고 있다. 한국갤럽, 「전국민 의식조사」 (서울: 한국갤럽, 1996); 한중기·김학성, 「탈냉전·민주화 시대의 신안보론: 위기관리의 ‘실용안보’, 「논리」 96-12 (서울: 공보처, 1996), p. 10에서 재인용.

정책기조 자체가 때때로 흔들리는 시행착오를 경험하였다.

그러면 남북한에 각각 새로운 정부가 출범하고, 남북한 및 미국의 새로운 3각관계가 전개되는 상황 속에서 한국의 대북정책은 어떠한 기조로 정립되어야 하는가. 지금까지의 분석을 토대로 몇 가지의 기본방향을 제시해 본다.

### 가. 남북관계 개선을 통한 북한의 안정적 변화 유도

북한이 대미접근을 강화하는 목적은 체제의 안정적 지속을 위한 것이며, 미국의 대북접근도 북한체제의 불안정과 그에 따른 한반도에서의 위기상태 발생을 예방하는 데 있다. 이러한 상황 속에서 한국이 미·북관계의 협조적 행위자로 참여하고 남북관계의 진전을 도모하기 위해서는 무엇보다도 남북관계 개선 및 이를 통한 분단의 평화적 관리를 당면 대북정책의 우선순위로 설정하고, 접촉을 통한 북한의 변화를 지속적으로 추구해야 할 것이다.

이를 위한 구체적 방향으로서는 첫째, 북한체제의 상대적 안정 및 국제사회로의 정착을 위해 북한지도부가 개방과 개혁의 필요성을 스스로 인식할 수 있도록 지원·유도하면서, 둘째, 동북아질서의 안정화 노력 속에서 한반도문제의 '민족자결'원칙을 견지하면서도 한반도문제의 국제화 경향과 조화를 이루도록 하는 한편, 셋째, 대내적으로는 평화체제 정착과 남북공존의 긴요성에 대한 국민적 합의기반을 확대시켜 나간다.

그러나 북한체제의 안정적 변화가 '우리식 사회주의'체제의 장기적인 지속, 북한주민의 열악한 생활조건 지속 내지는 악화, 북한의 대남군사적 위협능력의 향상 등을 가지고 오는 것이 되어서는 안될 것이다. 따라서 북한체제의 안정적 변화는 우리의 확고한 안보태세 유

지와 한반도의 평화 및 안정 확보와 병행되어야 한다.

#### 나. 남북화해 및 평화적 공존을 통한 점진적 통일 접근

그 동안 한국정부가 '북한의 붕괴가 아니라 안정을 바란다,' '북한이 국제사회에 합류하기를 원한다,' '일방적인 통일은 추구하지 않겠다' 등<sup>124)</sup>의 대북 화해를 지향하는 정책적 언명을 해왔으나, 그 배경에는 상대적으로 우세한 국력에 대한 자신감도 있었다. 북한이 '흡수 통일'에 대한 거부감을 반복적으로 표명해왔음을 볼 때, 이러한 정책적 배경이 북한의 '통미봉남'정책에도 영향을 미쳤을 것으로 분석된다.

남북한간에 서로의 입장에 대한 진정한 이해가 없고 상대방으로부터의 위협이 상존하고 있다고 인식하는 한, 평화적 통일을 위한 상호접점을 찾기가 어려울 것이다. 남북한 상호 이해의 출발점은 화해에 있으며, 한국의 입장에서는 북한의 대내외 현실을 감안한 화해의 방안을 강구해야 할 것이다. 이를 위해서는 북한의 생존전략에 대한 합리적 대응책을 마련함으로써 남북한 신뢰의 기반을 조성하는 한편, 평화적 통일의 달성이 남북공존을 바탕으로 하고 있음을 주지시켜야 할 것이다.

남북화해 및 평화정착의 유도라는 당면과제와 관련, 남북대화 및 경협이 흡수통일정책을 목적으로 하고 있지 않음을 실천적으로 보여주는 노력이 필요하다. 이러한 맥락에서 남북경협은 정·경분리의 원칙에 입각하여 경제논리에 따라 추진함으로써 남북공존을 위한 실천적 수단으로 활용해야 할 것이다. 그리고 궁극적으로 통일은 남북관

124) 1996년 8월 15일 광복절 기념 대통령 경축사.

계 개선의 연장선 상에서 풀어나가야 한다는 입장을 명확히 설정·제시할 필요가 있다.

#### 다. 교류·협력 활성화를 통한 민족동질성 형성

남북간의 교류·협력은 상호간의 거래 및 접촉을 증대하는 수단으로 상대방에 대하여 유인동기를 부여하여 상대방의 태도, 인식 및 행위를 변화시키려는 것이다. 일반적으로 학술, 문화, 예술, 체육교류 등은 국가간의 이해와 공동의 인식을 증진시키는 한편, 상호 협력의 필요성을 제고시키게 된다.<sup>125)</sup> 이러한 예는 통일 이전의 동서독관계에서 볼 수 있으며, 북한은 대미관계에서 이와 같은 교류·협력을 미국의 대미 적대감을 완화하기 위한 수단으로 활용하고 있다.

그러나 북한이 남북교류·협력의 확대를 한국의 '평화이행' 전략으로 간주하여 '통미봉남' 전략을 고수하는 한, 교류·협력의 활성화를 기대하기는 어렵다. 따라서 교류·협력은 북한에게 실질적인 도움이 되고, 북한이 만족감을 가지고 지속적으로 협력관계를 유지하는 정책을 선택하도록 하는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 즉 한국의 대북정책 추진과정에서 교류·협력을 전략적 수단으로 활용할 수도 있으나, 교류·협력을 북한체제를 의도적으로 변화시키겠다는 목적을 가지고 추진하는 것은 바람직하지 않다. 따라서 남북간 교류·협력의 활성화는 국가간 행위에 아직 미숙하고 덜 타협적인 북한에게 교류·협력의 확대가 가져다 줄 수 있는 이익을 스스로 인식하도록 하여 점차로 그

125) 협력은 상응성과 상호작용의 원리에 의하여 무정부상태에서는 물론 적대자간에도 발생할 수 있으며, 상응성에 기초하여 정착된 협력은 안정성을 갖게 된다는 점에서 우호 및 선견지명은 협력발생의 촉진조건으로 작용한다. Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation* (New York: Basic Books, 1984), pp. 27~54.

범위와 폭을 확대시키는 것이 바람직할 것이다.

인적, 물질 교류·협력의 확대는 남북한간에 '보다 많은 접촉과 보다 많은 교류'를 가져다 줌으로써 장기 분단으로 인한 남북간의 이질성을 극복하고, 동시에 상호 이해를 바탕으로 의식과 가치관에서의 공유분도를 확대함으로써 새로운 민족동질성을 형성시켜 나갈 수 있을 것이다.

#### 라. 한반도문제의 한반도화와 국제화의 조화

북한 핵문제가 국제적 사안으로 부각된 이후 한반도문제가 국제화 되는 경향이 증대되었다. 미·북간 핵관련 협상과 한반도에너지개발기구(KEDO) 구성과정에서 나타난 미·북관계 개선과 일·북수교 문제들과 같은 사안들은 남북관계가 더 이상 남북한만의 문제가 아니라, 국제 문제화할 가능성을 높여 주었다. 즉 한반도문제의 상황성은 비단 남북한의 사안에만 국한되는 것이 아니라 관련국 및 주변국과의 관계로도 발전하고 있으며, 역으로 주변국들의 사안이나 국제적 사안들이 남북관계의 변화를 초래하는 데 영향을 미치기도 한다.

최근 미·일·중·러 4국 사이에 벌어지고 있는 역학관계의 재편성을 위한 활발한 움직임의 전개<sup>126)</sup>와 동북아지역의 지정학적 중요성의 증대를 감안할 때, 한국의 자주적이고 적극적인 변화적응 노력이 뒤따르지 못하는 한, 한반도문제는 주변국들의 이기적인 헤게모니 추구에 따른 종속변수가 될 수 있다. 특히 주변4국은 경제발전과 국제 경쟁력 강화를 국가정책의 우선순위에 두고 있으며 경제(안보)적 이익

126) 1997년 한해동안 미·러 정상회담(3.20 헬싱키)을 필두로 미·일 정상회담(4.25 워싱턴), 중·일 정상회담(9.5 베이징), 미·중 정상회담(10.29 워싱턴), 러·일 정상회담(11.2 크라스노야르스크), 중·러 정상회담(11.10 베이징)이 개최되었다. 1998년에는 클린턴 대통령의 중국방문과 엘친 대통령의 일본방문 등이 예정되어 있다.

을 확보하기 위해 모든 정치·외교적 수단을 동원하고 있다. 이에 따라 각국의 정책은 상황변화에 적응하면서도 자국의 이익을 극대화하려는 방향으로 전개되고 있다. 전통적인 우방관계라는 명분은 자국의 이익이라는 실리추구에 따라 점차로 그 의미가 축소되고 있다.

이러한 변화 속에서 주변4국은 한반도가 동북아시아의 안정적 질서 구축을 위협할 수 있는 핵심적인 요인으로 인식하고 있다. 1997년 한 해동안 이루어진 주변4국간의 교차정상회담에서 한반도문제는 주요 의제의 하나였다. 4국과 연계된 한반도문제는 세계정세 뿐 아니라 동북아시아의 안정과 균형에 매우 중대한 변수이기 때문이다. 북한 핵문제를 해결하는 과정에서 주변4국의 한반도문제에 대한 이해관계 및 관여의 폭이 커졌으며, 최근에는 북한의 식량난을 비롯한 전반적 경제위기 심화와 이에 따른 체제붕괴 가능성에 대한 우려가 증대됨에 따라<sup>127)</sup> 이들 국가의 한반도문제에 대한 이해관계가 더욱 증대되고 있다. 이와 함께 한반도에너지개발기구(KEDO), 4자회담 등 한반도 평화와 관련된 문제를 해결하기 위한 다자간 틀이 제도화되고 있다.<sup>128)</sup> 즉 한반도문제에 대한 남북한 당사자 해결원칙이 일정한 한계

127) 북한의 식량사정이 더욱 악화되기 시작한 1995년도 하반기 이후부터 미국의 국무부, 국방부, CIA, 국가안보회의 등의 한반도문제 관련 관리들에 의해 의회청문회, 학술회의, 언론브리핑 등의 기회를 통하여 북한의 붕괴가 임박하였음을 시사하는 발언이 이어졌다. 이러한 미국의 북한 붕괴론의 강조 배경에는 북한의 갑작스러운 붕괴가 한반도의 평화와 안정을 위협할 뿐만 아니라 비성적이고 절망적인 북한의 지도자들이 자폭적인 차원에서 대남군사도발을 할 가능성이 있기 때문에 이를 사전에 방지하기 위해서 북한을 연착륙(soft-landing)시켜야 한다는 논리가 있다.

128) 4자회담은 한반도문제를 해결하기 위한 수단의 하나로써 다자간 회담을 한국전쟁 이후 처음으로 등장시켰다. 한국으로서는 4자회담에 북한이 결국 참여함으로써 북한의 대미 평화협정 체결 공세를 어느 정도 제어하는 데 성공하였으나, 주변국들이 한반도문제에 개입할 여지를 제공하게 되었다.

에 봉착하면서 국제적 논리가 한반도 정세의 전개에 미치는 영향력이 점차로 커지고 있다.

특히 주변4국이 한반도에 대해 가지고 있는 전통적 이해관계 및 향후 한반도정세 변화가 자국의 국익에 미칠 영향에 대한 전략적 판단 등을 감안할 때, 이들 국가는 향후 한반도 통일문제에 상대적 영향력을 더욱 강화하려 할 것으로 전망할 수 있다. 주변4국은 원칙적으로는 남북관계 개선이나 한반도통일을 원한다는 태도를 표명하면서도 실질적으로는 한반도 분단상황을 안정적으로 관리하면서 자국의 실리를 확보하려는 전략을 추구하는 양태를 보이고 있다.

이러한 상황은 북한의 급격한 붕괴없이, 그리고 통일에 따른 유·무상적 부담을 가급적 완화하면서 평화적인 방식의 통일을 추구하는 한국의 전략적 입장에 비추어 볼 때, 통일과정에서 어떻게 주변4국의 협력과 지지를 획득하는가의 문제를 우리에게 과제로 부여하는 것이다. 따라서 한국정부는 국제화 경향이 증대되고 있는 한반도문제를 '민족자결'의 원칙, 즉 '한반도문제의 한반도화'의 바탕위에서 해결해 나가면서 우리의 대북(통일)정책이 동북아지역의 안보와 공동번영에 기여하는 방법으로 '한반도문제의 국제화'를 조화시키도록 해야 할 것이다.

특히 북한문제는 단순히 대북한 문제로서의 성격을 벗어나 한·미관계의 틀 속에 들어와 있다. 따라서 한국의 대북정책에는 한·미관계가 반영되어야 한다. 근본적인 문제는 미·북관계와 남북관계에 대한 한·미의 시각차이를 상호 공동이익의 관점이 다루어야 한다는 것이다. 한·미공조와 관련해서는 다음과 같은 기초를 유지하는 것이 좋을 것이다.

첫째, 미·북관계 진전과 남북관계 개선간의 신축성을 발휘한다. 미국은 미·북관계 진전과 남북관계의 개선이 병행되어 추진되어야 한

다는 공식적인 입장을 유지해 왔다. 그러나 실제적으로는 우리 정부가 기대하는 만큼의 남북관계 진전이 없이도 미·북관계가 지속될 수 있다는 행태를 보여 왔다. 따라서 미·북관계 진전이 북한체제의 변화 및 한반도 긴장완화로 연결되기 위해서는 남북한간 긴장완화와 대화 재개가 수반되어야 한다는 점을 강조하되, 미·북관계와 남북관계의 구체적인 사안과 관련하여 신축적인 적용을 인정해야 할 것이다.

둘째, 한·미공조의 개념을 실리적으로 정립한다. 한·미공조 개념을 모든 사안에 대한 한·미간 입장통일보다는 북한의 전쟁도발 억제 및 북한체제의 변화유도라는 기본목표 달성을 위해 협력하는 것으로 재 정립하는 것이 바람직할 것이다. 한·미간 구체적 정책의 추진방법 및 속도, 사안별 우선순위, 파급효과 등에 대해서는 양국의 견해차가 있을 수밖에 없다. 미국의 동북아전략과 한국의 통일전략은 근본적으로 차이가 있다는 점을 인정해야 한다. 미·북간 연락사무소 개설과 경제 분야에서의 관계진전에 대해서는 전술적 유연성을 부여함으로써 미국의 운신폭을 허용하되, 한반도문제의 정치·군사문제는 안보와 직결되기 때문에 궁극적으로 남북한이 당사자가 되어야 한다는 입장을 유지한다.

셋째, 우리의 대북정책 추진구도(roadmap)를 설정하고, 미국과 협의하여 한·미간 공감대를 형성한다. 미·북관계 진전과 남북관계의 균형발전을 위해서 다음과 같은 3단계의 대북정책 추진구도를 설정하고, 이를 미행정부 및 의회지도자들에게 지속적으로 설득, 한·미간 공감대를 형성한다. 제1단계에서는 북한체제의 불안정에 따른 대남 위협요인을 방지하기 위해 한·미 연합방위체제를 강화하는 한편, 남북대화 재개를 모색한다. 2단계에서는 미·북관계 진전과 병행하여 남북기본합의서 이행 및 남북경협 활성화 등을 통한 남북관계 진전을 추구한다. 3단계에서는 남북한 신뢰조성을 바탕으로 민족자결원칙에

입각하여 평화공존체제의 제도화를 모색한다.

넷째, 한·미공조와 주변국관계를 보완적으로 활용한다. 북한 핵문제 해결, 북한의 미사일개발 및 수출문제, 한반도평화체제 전환 등 한반도 관련 군사·안보문제에 대한 주변국의 이해관계를<sup>129)</sup> 고려하여 각 사안별로 주변국과의 협력체제를 구축함으로써 미국의 대북관계 개선정책이 주변국의 견제를 초래하여 한국의 대북정책에 부담을 주는 요인이 되지 않도록 유의해야 할 것이다.

#### 마. 민주주의 절차에 따른 정책 입안·추진과 상호주의적 접근

이미 지적인 바와 같이 지난 몇 년동안 한국정부의 대북정책 형성과 추진과정이 대북인식의 혼조, 투명성 결여, 제도적 절차의 미비, 정책추진과정상의 혼선, 국내정치논리와 의 과도한 연계, 정치적 리더십 부족 등에 따라 효율적으로 집행되지 못했다.

향후 한국정부는 이러한 미비점들을 보완하여 대북정책을 입안하고 추진해야 할 것이다. 정책입안과정의 합리성과 추진과정의 체계성 및 효율성은 민주주의가 제시하고 있는 원칙들을 충실히 반영함으로써 상당한 정도로 해결될 수 있으며, 따라서 정부의 대북정책이 국민

129) 중국은 북한과 여전히 동맹관계를 유지하고 있으며 한반도에서의 불안정 발생이 자국의 지속적인 경제발전을 위협하는 요인으로 보고 있다. 그리고 러시아는 자국이 초강대국은 아니지만 유엔안보리의 상임이사국으로서 세계평화유지에 책임이 있고, 한반도 분단의 관련국으로서 역사적인 이해관계가 있다는 논리로 한반도문제에 관여하고자 한다. 특히 러시아는 국제질서가 미국이 주도하는 단극체제로 전환되는 것을 우려하고 있다. Center for Nonproliferation Studies (Monterey Institute of International Studies, Monterey, USA) and Center for Contemporary International Problems (Diplomatic Academy, Moscow, Russia), "The DPRK Report, No. 9" (September-October 1997), *NAPSNet Special Report*, p. 5. <http://www.nautilus.org>.

의 컨센서스를 바탕으로 확고한 신뢰를 받을 수 있게 될 것이다.

한편, 위에서 제시한 정책방향들에 입각하여 입안된 구체적인 정책의 집행은 기본적으로 상호주의전략을 바탕으로 해야 할 것이다. 즉 남북관계 개선을 위한 한국의 대북정책이 문자 그대로 남북관계 개선이라는 결실을 거두기 위해서는 북한의 반응이 유발되어야 할 것이다. 체제의 폐쇄성을 탈피하지 못하고 장기적인 체제유지를 위해 매우 제한적인 개방정책을 추진하고 있는 북한에 대하여 개방의 효과를 장기적으로 가속화시킬 수 있는 유인동기를 제공하면서도, 이것이 남북관계의 개선으로 이어지기 위해서는 남북한간의 상호작용에 대한 북한의 인식구조가 변경되어야 한다.

따라서 남북한간의 거래와 상호작용이 남북한간의 이해관계에 대한 북한의 인식 및 태도를 변화시킴으로써 북한이 단기적인 이익을 얻으려는 동기에서 보다는 장기적인 이익을 얻으려는 동기에서 남북관계에 임하도록 해야 할 것이다.<sup>130)</sup> 이러한 한국정부의 대북정책 추진전략은 북한당국이 스스로 변화의 필요성을 깨닫게 하는 “건설적 참여전략”(Constructive Engagement Strategy)이라고 부를 수 있다.

## 2. 주요 사안별 정책방향

### 가. 남북대화와 교류협력

2015년까지의 미국의 장기 안보전략구상에서도 북한은 동아시아지역에서 여전히 예측할 수 없는 위협으로 평가되고 있다.<sup>131)</sup> 미국은

130) 박영호·오재완, 「국제사회에서의 남북한간 협력방안 연구」(서울: 민족통일연구원, 1992), pp. 86~90.

131) William S. Cohen, Secretary of Defense, *Report of the Quadrennial*

자국의 장기적 이익을 보장하기 위해서 남북한 사이의 군사적 충돌을 원하지 않고 있으며, 한반도의 장래가 민주주의와 시장경제의 이념을 공유하고 있는 한국의 주도에 의하여 진전되기를 바라고 있다. 이 과정에서 남북대화를 강조하면서도 북한체제의 연착륙정책을 지속할 것임을 표명하고 있다.

북한은 당분간 남북관계 진전에 대해서 소극적 입장을 견지하는 가운데 남북대화를 전술적으로 활용할 것이다. 따라서 한국정부는 우선 분단의 안정적 관리를 위한 차원에서 화해와 협력을 당면과제로 삼아야 할 것이다. 이러한 과제의 바탕은 현재 유명무실화 상태로 있는 「기본합의서」의 이행이다. 즉 남북대화 재개 자체에 집착하기보다는 「기본합의서」(및 「비핵화공동선언」)에 입각한 원칙을 견지하면서 대화분위기 조성을 위한 조치를 우선적으로 강구하여 실시한다.

남북대화를 반드시 남북간의 대화로서만 엄격하게 제한할 필요는 없을 것이다. 다시 말해, 한반도문제를 남북한이 주도하여 풀어 나간다는 입장을 견지하면서도 4자회담과 같은 다자간 회담의 틀 속에서 남북간의 접촉을 확대하는 방식도 남북대화의 성격으로 규정함으로써 북한의 남북대화에 대한 거부감을 점차로 완화시킬 수 있을 것이다. 이러한 방식을 통해 남북당국간의 접촉점을 확대시킴으로써 남북 대화로 이어지도록 한다.

구체적인 정책대안으로는 북한정권의 안정성 여부와 관련된 입장 표명을 자제하고, 국내적으로 북한 현실에 대한 국민들의 이해를 제고시키기 위한 차원에서 정보매체의 점진적 개방을 추진한다. 종교인, 학자, 문화예술인 등의 방북 확대 등 비정치적 분야에서의 교류와 협력을 확대함으로써 민간부문의 역할을 제고하는 것이 바람직할

것이다. 그리고 기업인 방북 허용의 조건 완화, 초보적 단계의 경협 등 실질적 경협의 점진적 확대를 지속적으로 추진하면서 대북경협을 위한 국내법 및 제도를 정비해 나간다.

북한은 시간이 지남에 따라 미·북합의 이행 차원에서 남북대화 재개에 최소한의 성의를 보이지 않을 수 없을 것이다. 한국정부는 기존의 모든 대화창구를 항시 열어 두는 동시에 북한의 새로운 형태의 대화제의 가능성에 대해서도 능동적으로 대처해야 할 것이다. 단기적으로는 남북관계 교착상태를 풀기 위한 특사교환을 제시할 수도 있을 것이다. 그리고 정부는 「기본합의서」 이행을 위한 준비를 지속하되, 경제교류·협력 논의를 위한 경제공동위원회나 경제회담의 우선적 가동에 역점을 두는 것이 바람직할 것이다. 남북대화 재개시 명분문제에 대한 주장보다는 실질문제에 대한 합의 도출을 유도함으로써 주한미군 철수, 국가보안법 철폐, 콘크리트 장벽의 철거 등 상투적인 문제제기로 회담을 공전시키려는 북한의 의도를 방지해야 할 것이다. 그 방안으로서의 북한 거주 친인척에 대한 송금 및 물품지원, 남북이산가족의 재회를 위한 면회소의 설치, 제3국에서의 이산가족 상봉 등을 대안으로 고려할 수 있다.

미국의 대북 무역 및 투자장벽 추가완화조치가 예상되고, 일·북간 수교교섭의 재개 및 경제교류 확대가 예상되는 상황에서 한국정부는 남북경협 및 정치·군사문제 연계전략을 추진하기 보다는 북한체제의 안정화를 통한 남북관계 개선이라는 거시적 구도하에 경제논리를 위주로 남북경협을 추진하는 것이 바람직할 것이다. 경직된 정·경 연계전략을 추진할 경우, 남북관계의 굴절에 따라 경협의 중단 및 속개가 반복될 것이며, 이는 남북간 불신을 심화시키고 결국 남북경협의 진전에도 영향을 미칠 것이다. 또한 정·경 연계전략에 따라 남한 기업의 방북이 무산되는 사례가 증가할 경우, 북한은 남북경협을 통해서

보다는 제3국과의 경제협력을 통해 활로를 모색하려 할 것이다.

현재 위탁가공교역은 남북교역확대에 중요한 역할을 수행하고 있다. 따라서 한국정부는 이를 남북경협 활성화 및 남북관계 개선을 위한 수단으로써 더욱 적극적으로 활용하는 것이 바람직하다. 위탁가공교역의 품목을 다양화하고 점차적으로 기술이전을 추진함으로써 남북간 협력을 도모하는 한편, 향후 대북 직접투자의 본격화에 대비해야 할 것이다. 그리고 정부는 유엔개발계획(UNDP)을 중심으로 진행되고 있는 다자간 협력사업에 적극 참여함으로써 북한의 개방을 촉진하도록 한다.

아울러 정부는 포괄적인 「남북경협안」을 수립하여 북한에 제안함으로써 북한이 남북경제공동위원회 가동에 적극 호응해 오도록 유도한다. 남북경협안에는 단계적 남북경협의 확대 및 이를 뒷받침하는 제도적 장치의 마련, 북한의 투자환경 개선 등 구체적인 방안을 포함하는 것이 바람직할 것이다.

그리고 향후 실질적인 남북경협의 진전을 위해서는 정·경분리원칙하에 민간기업의 역할이 확대되어야 할 것이다. 단기적으로는 정부의 지원하에 민간기업이 자율적으로 경협의 규모와 범위를 확대하는 방식을 추진하고, 중·장기적으로는 축적된 경협의 성과를 토대로 「기업주도, 정부지원」의 역할분담 구도가 확립·발전되도록 한다. 이러한 맥락에서 남북관계 개선을 위한 종합적·체계적인 프로그램을 제시하고, 이를 일관성 있게 추진한다. 한국정부가 이미 그 기본목적은 밝힌 「민족발전공동계획」과 같은 구체적 프로그램을 체계화하여 적절한 계기에 북한에 제시한다.

#### 나. 4자회담

4자회담은 남북한, 미국, 중국 등 참여당사자는 물론 일본과 러시아의 관심사항이다. 정전체제의 평화체제로의 전환은 기본적으로 남북한이 상대방이 진정한 평화공존의지가 있음을 인정할 때 비로소 해결될 수 있는 문제로서 남북한의 접근이 평행선을 보이고 있는 한 쉽게 해결되기가 어렵다. 한국은 4자회담을 한반도 안정화 정책이나 평화통일정책과 연계된 것으로 보는 반면, 북한은 대미접촉을 위한 하나의 채널로 보면서 당면한 체제위기를 탈피하기 위한 전략적 수단으로 간주하고 있다.<sup>132)</sup> 평화체제 전환문제는 한국의 안보 뿐만 아니라 주한미군의 장래문제와도 밀접하게 연관되어 있다는 점에서 향후 대북정책과 관련한 한·미공조체제의 시급성이 될 것이다.

북한의 대미 평화협정체결 주장은 국제법적 측면에서는 물론 주변 4국의 역학관계상 실현가능성이 없을 뿐만 아니라 한반도 평화에 대한 현실적인 보장장치로서도 설득력이 매우 약한 것이다. 북한의 대미 평화협정체결 공세에도 불구하고, 미국이 한국을 배제한 북한과의 평화협정 협상에 응하지는 않을 것이다. 또한 북한이 앞으로도 대미 평화협정체결을 위한 여건조성의 일환으로 비무장지대에서의 군사 훈련 등 군사적 긴장을 의도적으로 일으킬 가능성이 있으나, 한·미 연합방위체제의 존속과 미국의 확고한 대한 안보공약으로 인해 한반도 안보상황의 근본적 변화가 초래되기는 어려울 것이다.

따라서 한국정부는 북한의 대미 평화협정 체결 주장에 민감하게 대응하기보다는 4자회담 제의의 기본구상인 「선 평화체제기반 조성,

132) 4자회담에 대한 북한측의 시각으로서는 한호석, “미국의 4자회담 제안을 어떻게 볼 것인가,” pp. 12~15 참조. <http://www.pond.com/~cka/97.htm>.

후 남북평화협정 체결」 및 남북한 주도의 원칙을 견지하는 등 의연하게 대처하여야 할 것이다. 즉 「기본합의서」 제5조에 따라 현 정전협정체제를 유지·준수하면서, 북한의 유엔사 해체 및 정전협정 무효화 등 선언적 차원의 공세는 무시하고, 북한이 대미유인책으로서 주장하고 있는 정전협정과 평화협정 사이의 「중간조치」는 한·미 공조체제를 통해 대처한다.

특히 미·북관계 개선이 자국의 전략적 이익을 침해할 수 있음을 경계하고 있는 중국에 대해서는 당면 과제인 4자회담의 추진과 관련하여 보다 건설적인 역할을 부여함으로써<sup>133)</sup> 한반도문제에 대한 중국의 기본적 이해를 충족시키고 동시에 한반도문제를 둘러싸고 미·중간 갈등이 발생하는 것을 사전 예방하도록 해야 할 것이다. 중국의 건설적 역할은 4자회담에 대해 북한이 가지고 있는 근본적인 의구심을 해소하는 데도 기여할 수 있을 것이다.

중·장기적으로 한국정부는 남북관계 진전에 따라 실질적인 평화체제를 정착시킨다는 목표하에 남북평화협정 체결을 위한 분위기를 조성하는 차원에서 북한에 대한 설득 및 국제적 지원 유도 방안을 강구해야 할 것이다. 이와 함께 자주적인 입장에서 한반도 평화체제 구축을 위한 보다 주도적이고 실질적인 노력을 경주해 나가야 할 것이다. 이와 관련, 한·미 동맹관계의 장래에 대한 대안을 준비함으로써 남북간 직접적인 군사접촉 상황을 조성하여 한반도 평화체제 구축을 모색하는 방안을 검토할 필요가 있다.

한편, 미·북간에 직접적인 군사협상채널이 조성되는 상황이 발생할

133) 예컨대, 중국이 북한과 동맹관계를 유지하고 있음에도 불구하고 4자회담과 관련 남북한에 대해 비교적 균형된 자세를 보이고 있음을 감안할 때, 현재 한·미·일 간에 구축되어 있는 고위급 및 실무자급 정책협의체 처럼 한·중(또는 한·미·중) 간에도 정책협의체를 구성하여 사전 의견조율을 하는 방안이 있다.

경우, 한국정부는 남북간 군사적 긴장완화 및 군비통제협상을 위하여 남북군사공동위원회 개최를 병행 추진하도록 해야 할 것이다. 이 경우, 의제의 범위 및 대응방안과 관련하여 한·미간 긴밀한 정책협의를 요구된다.

4자회담 본회담에서 북한이 동 회담을 단지 식량확보나 대미접촉의 수단으로만 활용할 가능성이 있음을 감안할 때, 우리측은 4자회담이 「식량회담」으로 변질되거나 북한이 남북회담의 진전을 미국에 과시하는 수단으로 전락되지 않도록 유의해야 할 것이다.

4자회담 본회담에서는 북한측의 회담구도 변질화 노력에도 불구하고 일단 한반도 평화체제 구축문제가 핵심적 의제가 될 것이다. 따라서 평화체제 구축과정은 4자회담 구도속에서 정전체제의 기능정상화를 추진하고 합의된 내용을 정전협정의 틀내에서 이행하도록 하는 것이 바람직할 것이다.

한반도 평화체제 구축을 위해서는 북한의 태도변화를 유도할 수 있는 점진적이고도 단계적인 접근방안을 제시해야 하며, 각 단계별 이행은 선행단계의 목표가 달성된 이후 다음 단계로 전환하도록 한다.<sup>134)</sup> 한반도 평화체제는 단기적으로는 북한의 정전체제 무력화와 대미 단독 평화협정체결 기도에 대해 효과적으로 대응하고, 중·장기적으로는 현상을 평화적으로 타파하는 통일지향적 안보정책을 수립, 남북기본합의서가 이행·실천되도록 하는 4자회담을 추진함으로써 자유민주주의를 토대로 한 평화통일기반 구축의 기본개념을 정립해야 할 것이다. 평화체제의 전환에 필요한 제도적 장치으로써 미·중이 포함된 「한반도 평화체제 공동합의문」과 같은 관련국가들이 일종의 공동 책임을 지는 방안도 검토할 필요가 있다.

134) 박영호, 「한반도 평화체제 구축과정에서의 한국의 안보정책 방향」(서울: 민족통일연구원, 1996), pp. 55~61.

#### 다. 경수로건설

북한 핵문제를 해결하는 과정에서 우리 정부는 최종목표의 수준을 견지하였지만 그 접근방법 및 시기에 대해서는 점차로 미국의 입장과 타협하였다. 북한이 과거 핵활동의 모호성을 양보할 수 없는 협상 카드로 활용할 것을 충분히 예상할 수 있었음을 고려할 때, 중간과정에서 실현가능한 목표를 가지고 한·미공조에 임했다면 북한의 카드에 대해 보다 적절하게 대응할 수도 있었을 것이다.

대북 경수로지원문제와 관련, 한국정부는 1995.5.19~6.12간 팔라룸푸르에서 열린 미·북 준고위급회담에서 한국형 경수로의 대북 제공과 한국의 중심적 역할을 간접적으로 명시함으로써 한국의 주도적 참여 기반을 확보하였으나, 향후 대북 경수로지원과정에서 간접적인 표현의 해석을 둘러 싸고 논란이 발생할 수도 있다. 또한 미·북 제네바합의문에 명시된 「비핵화공동선언」 이행, 남북대화 재개 등의 내용에 대해서는 아직 이를 적절히 활용하지 못하고 있다. 그리고 상당부분의 재원을 부담하게 되었으면서도 이를 적절한 협상수단으로 활용하지 못한 것은 아쉬운 점이라고 할 수 있다.<sup>135)</sup>

경수로사업은 장기적으로 남북한관계 개선과 북한체제의 안정적 변화를 유도하는 중요 수단으로 간주된다. 그러나 동 사업의 추진은 미신고시설에 대한 특별사찰의 관철 등 북한 핵문제의 완전한 해결과 향후 10여년에 걸쳐 대규모의 인적·물적 지원을 수반하는 데서 오는 제반 문제점을 전제로 추진되고 있다.<sup>136)</sup> 북한은 경수로사업이

135) 예전대 미국으로부터 한국 표준형원자로의 해외수출 보장이나 주한미군 주둔비 분담액 경감 등 대북 경수로 지원을 주변국들의 대한반도 정책과 연계하여 사용할 수 있는 대안을 개발하여 협상할 수도 있었을 것이다.

136) 사업진행과정에서 대규모 인력의 북한체류로부터 발생할 수 있는 제

본격화될 경우 한국의 역할을 가능한 한 배제하려 할 것이나 한국정부가 그 추진과정을 남북관계 개선과 경직되게 연계시킬 필요는 없을 것이다. 그럴 경우, KEDO내에서 우리의 입장이 약화될 뿐 아니라 한·미관계를 약화시키려는 북한측의 전술에 이용될 가능성이 커지게 될 것이다.

따라서 한국정부는 앞으로 북한이 경수로를 건설하는 과정에서 한국의 중심적 역할 수행을 북한에 대해 기정사실화 하는 것이 바람직하다. 그리고 정부는 국제관계에 따라 통상적인 공급범위를 넘을 수 없다는 기본입장을 견지하되, 공급자의 입장에서 항만집안 시설 및 도로 건설 등을 불가피하게 수용할 수 밖에 없을 경우 이를 남북협력사업으로 추진하여 남북관계 개선을 도모할 수 있을 것이다.

경수로건설사업을 본격적으로 추진하는 과정에서 정부는 한국기술진 파견, 한국의 경수로 사업범위 최대한 확보, 남북원자력협정 체결 등의 문제에 있어서 미국과의 긴밀한 정책협조를 통해 공동보조를 취하도록 한다. 이와 함께 중·장기적으로는 남북한 공동협약의 협력이 불가피한 사안이 등장할 것인 바, 에너지개발과 관련한 양측간 실무접촉을 통해 자본 및 기술 협력문제를 논의하고, 남북한 에너지공동체 형성에 대비해야 할 것이다.

한편, 경수로 건설비용분담과 관련하여<sup>137)</sup> 한·미·일간의 적정분담

---

반 법적 문제에 관해서는 제성호, 「경수로인력의 북한체류시 법적 문제」 (서울: 민족통일연구원, 1997) 참조.

137) 경수로사업비는 예초 40~45억달러로 예상되었으나, 52억달러 수준이 될 것으로 평가되고 있다. 한편, 한국과 일본이 경수로 건설비용의 80% 이상을 부담하는 데 원칙적으로 동의한 이외에 미국을 비롯한 어떤 국가나 국제기구도 경수로 건설비용을 부담하는 데 참여하지 않고 있다. Richard P. Cronin and Zachary S. Davis, *The U.S.-North Korean Nuclear Accord of October 1994: Background, Status, and Requirements of U.S. Nonproliferation Law*, CRS Report for Congress, 97-356F (Washington, D.C.: Congressional Research

문제가 중요 현안으로 대두될 것이다. 미국은 대체에너지(중유) 제공을 책임지고 있기 때문에 경수로 건설비용은 부담할 수 없다는 입장이며 일본은 최소한의 부담(10억달러 수준)을 주장하고 있고, 한국은 경제적으로 국제통화기금(IMF)의 관리를 받는 어려운 상황에 처하게 되었기 때문에 한·미·일간의 갈등이 예상된다.

한국정부는 한국이 중심적 역할을 수행하는 조건에서 자금을 부담한다는 기본 입장을 견지하면서 비용부담에 상응하는 역할을 확보하도록 해야 할 것이다. 비용분담과 사업배분은 긴밀히 연계되어 있다. 우리측은 '적정비용부담'의 원칙을 유지하면서 가급적 비용분담과 사업배분문제를 연계하는 전략을 추진하는 것이 바람직하다. 그러나 비용분담 협상과정에서 발생할 수 있는 한·미·일 3국간의 갈등이 경수로 건설사업 전반에 파급영향을 미치지 않도록 협상력을 발휘해야 할 것이다.

그리고 경수로사업을 진행하는 과정에서 중유제공, 한국의 주도적 역할의 범위, 북한의 핵동결 약속 이행여부 검증, 미신고 시설에 대한 특별사찰 등 다양한 문제들이 상존한다. 이러한 문제들을 풀어 나가는 데 있어서의 관건은 제네바합의사항에 대한 북한의 성실한 이행여부이다. 대북 경수로지원사업이 일정한 궤도에 오르면 북한의 과거 핵투명성 확보문제가 대두될 것이다. 북한이 여타 문제를 이유로 핵동결 약속을 이행하지 않거나 국제원자력기구(IAEA)의 특별사찰을 거부할 경우, 경수로사업은 중대한 기로에 직면하게 될 것이다.

이와 관련, 우리 정부는 IAEA를 통해 해결할 부분과 남북한간에 해결할 수 있는 부분을 구별하여 차별적인 해결을 모색함으로써 핵문제가 남북관계 개선을 위한 우리 정부의 입지를 제약하는 상황이

초래되는 것을 방지하도록 해야 할 것이다.

미·북 합의사항 내용 중 「비핵화공동선언」 이행합의를 준거로 하여 남북핵통제공동위원회(JNCC) 재개를 추진하되, 대화자체를 위한 접촉보다는 합의가능한 사안을 제시하여 실질적인 논의가 될 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 구체적으로는 원자력 분야의 공동연구 및 기술교류 등 핵의 평화적 이용을 위한 방안을 제시함으로써 JNCC의 가동에 대한 북한의 관심을 유도할 수 있을 것이다. 중·장기적으로 정부는 기존의 IAEA 사찰대상인 남북한 핵시설에 대한 교환 방문을 제의함으로써 남북상호사찰 협의를 위한 여건을 조성할 수 있을 것이다.

#### 라. 식량지원

북한에 대한 식량지원은 기본적으로 인도주의적 사안이지만, 북한은 국제기구, 세계언론 등을 상대로 인도주의적 차원의 식량지원을 호소하면서도 식량난을 4자회담 및 대남통일전선전략의 수단으로써 활용해왔다. 따라서 대북 식량지원은 북한정권의 이러한 전략을 무실화시킨다는 차원에서 북한정권과 주민을 엄격하게 구분하여 분리·추진하는 복선적(two-track) 전략으로 접근해야 실용성을 제고시킬 수 있을 것이다.

따라서 한국정부는 국제사회의 대북식량지원에 능동적으로 동참하면서, 동시에 북한 식량난 해결을 위한 근본적인 접근방안으로써 농업구조개선을 위한 지원을 추진하는 것이 바람직할 것이다. 다만, 이 방법도 본질적으로는 인도주의적 지원의 한계를 넘어서는 정치적 지원의 성격을 갖는 것임을 인식해야 할 것이다. 따라서 한국정부로서는 세계식량계획(WFP), 유엔아동기금(UNICEF), 국제적십자사(IFRC)

등 국제기구의 주도로 이루어지고 있는 인도적 지원에 부응하면서, 점차로 남북간의 직접교섭을 통한 지원으로 전환되도록 추진해야 할 것이다.

그리고 한국이 당면하고 있는 경제적 상황을 고려할 때, 우리측이 적정한 부담을 하면서도 주도적 역할을 수행할 수 있는 대북 식량지원을 위한 국제콘서시엄(예: 「한반도식량개발기구」, Korean Agriculture Development Organization)의 형성을 대안으로 검토·추진해 볼 필요가 있다.

#### 마. 통일외교

1990년대에 들어 한국의 대중·소 수교가 북한의 대미·일 수교와 교환되지 않음으로써 한반도에는 외교적인 비대칭 구조가 형성되었고 북한의 외교적 고립은 더욱 심화되었다. 북한에게 대미관계 개선은 최우선의 외교정책 과제가 되었고, 핵무기 개발카드는 유용한 수단이 되었다. 미국은 1994년 8월 12일 3단계 미·북고위급회담에서 북한이 재처리를 중단하고 핵동결을 하며 IAEA의 사찰을 준수할 경우, 북한과 외교관계를 수립할 준비가 되어 있음을 언급하였다.<sup>138)</sup>

이에 따라 교차승인문제가 대북정책에 관한 한·미·일의 3각협력외교의 중요 요소가 되었다. 교차승인문제를 핵문제와 분리하여 추진하자는 주장도 제기되었다.<sup>139)</sup> 그 논리는 평양에 미국이 존재하는 것이 미국의 정책추진에 매우 유용하며, 그것은 단지 미국과 북한간의 일

138) R. Jeffrey Smith, "N. Korea, U.S. Pledge Closer Ties," *Washington Post*, August 13, 1994, p. A1.

139) Robert Manning, "Clinton and Korea: From Cross-Recognition to Trilateral Package," *The Korean Journal of National Unification*, Vol. 3 (1994), pp. 64.

상적 업무관계를 개설하는 것일 뿐 미국의 북한정권에 대한 도덕적 인정을 의미하는 것은 아니라는 것이다. 제네바합의는 이행시기의 문제만을 제외하고는 결국 4강의 한반도 교차승인을 기정사실화시키는 것으로 받아들여지고 있다.

한국은 1988년 '7·7선언'을 통해 미국과 일본의 대북접촉을 용인하겠다는 입장을 표명하였다. '7·7선언' 이후 미국은 자국 외교관들의 북한관리 접촉을 허용하는 조치를 취했으며, 이어 북한관리들에 대한 비자 제한을 완화하여 학술회의 참가 등 비공식적인 형식을 통해 고위 북한관리들의 미국 방문을 허용하였다. 그러나 한국은 중국과 구 소련(러시아)과의 국교 수립 이후에도 미국과 일본의 대북관계 개선을 상당한 정도로 제약하는 외교적 자세를 취했으며, 북한 핵문제 해결과정에서 미·북(미·일)관계과 남북관계와 '조화와 병행'을 이루어야 한다는 정책기조를 유지함으로써 교차승인문제에 대하여 매우 보수적인 자세를 견지해왔다.

앞에서 살펴본 바와 같이, 미·북관계는 제네바합의의 성실한 이행을 바탕으로 한다. 미국은 동 합의가 유효하고 북한의 이행수준이 성실한 것으로 판단하는 한, 북한에 대한 유화적인 노선을 견지할 것이다. 따라서 4자회담의 진전, 북한 미사일 수출문제, 미군유해 추가발굴, 미국의 대북경제제재 추가완화, 남북관계의 개선 등 양국간 및 남북한·미국의 3자관계 속에서 진행될 일련의 현안들이 진전되는 경우 미국과 북한의 관계 정상화 논의가 본격화될 가능성이 있다.<sup>140)</sup>

미·북관계가 정상화될 경우 예상해 볼 수 있는 한국측의 기회요소는 ①한반도에 대한 미국의 영향력 강화로 북한의 대남위협 감소, ②북한체제 변화과정의 안정적 관리, ③한반도문제 해결을 위한 국제

140) *Ibid.*, pp. 72~74.

적 공조 유지, ④북한의 급변사태 방지 등을 들 수 있다.<sup>141)</sup> 반면 한국측의 비용요소로서는 ①한반도문제에 대한 남북한 당사자 주도원칙 손상, ②한·미연합사령부 및 주한미군의 존립근거 약화, ③통일과정에서의 주변국의 경쟁적 개입 초래, ④북한의 대남정책에서의 「통미봉남」 전략의 심화 등을 들 수 있다.

한편, 일·북간에는 ①일본인처의 고향방문, ②납치 일본인 송환문제, ③마약밀수 등의 제한 요인들이 있으나, 최근 북한이 이 문제들에 대하여 유연한 자세를 취함에 따라 단기적으로 양국간의 수교협상은 보다 가시화될 것으로 보인다. 그러나 양국간의 수교가 성사되기 위해서는 ①국교정상화를 위한 기본문제와 경제적 제문제(보상문제) 등 의제의 타결, ②일본의 국내정치적 여건과 북한의 입장, ③한국과 미국의 입장 등 국제적 여건이 성숙되어야 한다.<sup>142)</sup>

한국으로서는 북한이 국제사회의 합리적 행위자로 참여하고 개방·개혁정책 추진을 원하고 있기 때문에 명목상으로는 미·일의 대북관계 개선과 그로부터 결과되는 국교정상화를 반대할 이유가 없다. 즉 한국은 미국과 일본에 의한 북한 승인문제를 남북관계 및 궁극적인 통일에 미칠 비용-효과의 전략적 계산에 대한 고려에 따라 결정해야 할 것이다.

단기적으로는 북한의 대미·일관계 개선이 북한의 경제적 장래와 밀접한 관련이 있을 뿐만 아니라 한반도의 평화와 안정에도 큰 영향을 미치게 될 것이지만, 남북대화와 4자회담의 진전에 미칠 부정적인 영향에도 유의해야 할 필요가 있으며,<sup>143)</sup> 중·장기적으로는 교차승인

141) Young-Ho Park, "Issues and Prospects of Cross-Recognition: A Korean Perspective," *The Korean Journal of National Unification*, Vol. 3 (1994), pp. 55~57.

142) 자세한 내용에 대해서는 이교덕, 「북·일수교와 남북한 관계」 (서울: 민족통일연구원, 1997), pp. 5~20 참조.

143) 민주평화통일자문회의, 「'98 한반도 통일정세 전망과 분석」 (서울: 민

의 완성이 분단의 장기적 지속을 가져올 수도 있다는 데 정책대안 마련의 주안점을 두어야 할 것이다.

따라서 교차승인문제와 관련, 한국은 무엇보다도 한·미양국의 대북 정책에서의 전략적 인식의 차이를 극복함으로써, 통일전, 통일과정, 그리고 통일 이후까지의 공통의 프로그램에 따른 관계개선이 전개되도록 하는 것이 바람직하다고 판단된다.

그리고 주변4국의 대한반도 정책이 분단의 현상유지를 장기화할 가능성과 북한의 생존전략으로 이용될 소지를 동시에 내포하고 있음을 감안, 주변 정세를 효율적으로 활용하는 통일외교를 강화해야 할 것이다. 한·미·일 공조체제의 원활한 가동과 동시에 중·러와의 협력을 발전시킴으로써 통일지향적 분단관리를 위한 외적 여건을 마련하고, 그러한 틀 속에서 북한의 대남정책 변화를 유도해야 할 것이다.

한국의 통일(대북)정책 추진과정에서 협력을 얻어야 할 가장 중요한 주변국가가 미국이라고 볼 때,<sup>144)</sup> 한·미양국의 협조관계는 한반도 문제의 한반도화와 국제화의 조화로운 추진을 위한 기본 축이 되어야 할 것이다. 서독이 독일통일에 성공할 수 있었던 중요한 요인은 통일이 유럽의 안보와 발전에 공헌하며 통일 이후에도 유럽공동체(EC, NATO)의 일원으로 남을 것이라는 확신을 미국과 서구 국가들에 심어준 외교적 성공이었다. 그리고 미 부시대통령의 적극적인 지원하에 고르바초프를 독일 통일에 동의하도록 설득한 콜(Helmut Kohl) 수상의 외교적 승리가 작용하였다.<sup>145)</sup> 이 과정에서 서독은 통

주평화통일자문회의, 1997), pp. 23~24.

144) 박영호 외, 「한반도 통일문제에 대한 주변4국의 입장 분석: 전문가 인식조사 결과」 (서울: 민족통일연구원, 1997), p. 70 참조.

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

일문제는 ‘민족자결’원칙에 입각하여 추진해야 함을 주창하고 미국으로부터 확고한 지원을 받았으며, 미국은 통일의 외적 여건을 조성하는 주도적인 역할을 담당하였다.<sup>146)</sup>

마찬가지로 우리의 대북(통일)정책은 동북아지역의 안보와 공동번영에 기여하는 방법으로 추진되어야 주변국의 지지를 얻을 수 있으며, 미국의 이해와 협력은 필수적이라고 할 수 있다. 따라서 한국으로서는 한국과 미국이 한반도문제의 국내적 차원과 국제적 차원의 역할과 기능을 분담하는 건실한 동반자관계를 구축해야 할 것이다. 즉 미국은 동북아의 평화적인 안보질서를 구축하는 안보전략차원에서 ‘한반도문제의 국제화’를 주도하고, 한국은 통일의 당사자로서 ‘한반도문제의 한반도화’를 주도하는 역할을 담당해야 할 것이다. 기능적으로는 안보에 대해서는 ‘한반도문제를 국제화’하고 통일에 대해서는 ‘한반도문제를 한반도화’하는 전략을 추진함으로써<sup>147)</sup> 한반도의 평화정착과 남북관계 개선에 기여해야 할 것이다.<sup>148)</sup>

한편, 미·북간의 관계개선 과정에서 미국은 북한의 인권상황을 중요한 협상카드로 제시할 가능성이 있다. 북한주민의 인권이 개선되지 않는 한 북한의 실질적인 변화는 물론 민족공동체 형성이 어렵다는 점을 감안할 때, 한국정부가 종합적인 대북 인권정책을 수립하고 국

146) *Ibid.*, pp. 111~118, 149~197 참조.

147) 안병준, “남북한관계와 한·미관계,” 『남북한관계와 미국』 (서울: 민족통일연구원, 1994), p. 88.

148) 한반도문제의 한반도화를 위한 추진분야로서는 남북기본합의서에 입각한 정치적 화해, 경제협력, 사회·문화교류, 인도적 차원의 대북식량 지원 및 농업구조 개선 지원, 이산가족 재회 등의 문제와 남북간 평화조약 체결 및 군비통제 문제들이 있다. 한반도문제의 국제화를 통해 해결할 수 있는 문제들로서는 평화조약의 보장, 한반도 비핵화, 통일 한국의 재건 및 국제경제협력 등이 있다. 이러한 문제와 관련해서는 중국, 일본 및 러시아 등 주변국가들에게 일정한 역할이 주어질 수 있을 것이다.

제무대에서 북한인권문제를 제기하는 것은 원칙적인 면에서나 대북 협상입지 강화차원에서 충분히 고려되어야 할 수단이다. 특히 새 정부가 '민주주의와 경제발전의 병행'을 국가비전으로 제시하고 있음을 고려할 때, 인권문제는 북한주민의 생활조건 개선이라는 측면에서 고려되어야 할 것이다.

이와 관련, 동독의 구조적인 인권개선을 일관되게 주장하면서, 비밀 교환 및 거래 등을 통하여 개별 사항을 처리한 서독의 경험을 참고할 필요가 있다. 또한 인권문제에 대한 헬싱키협정의 방안을 원용하는 방법을 고려할 수 있다. 즉 남북경협, 사회·문화교류 등 다양한 수단을 통하여 북한의 인권상황 개선을 지속적으로 설득하면서 국제사회의 관심을 제고시키도록 해야 할 것이다. 다만, 북한이 인권문제 제기를 대북 압력수단으로 간주할 것임에 따라, 인권문제는 단기간의 수단으로써는 유보할 필요가 있다.

## 제VI장 결 론

그 동안 우리 정부는 남북관계를 개선하기 위한 다양한 노력을 전개하여 왔다. 그러나 대북정책의 기초, 목표에서 비일관성이 노정되고, 구체적 사안을 추진하는 과정에서 여러 차례의 시행착오를 경험했다. 특히 북한이라는 매우 협상하기 힘든 상대방과 진행해 온 남북 대화가 항상 통일이라는 최종 목표의 하위수단으로만 성사되어야 한다는 인식 때문에 새롭게 조성된 남북한 및 미국의 3자구도를 효율적으로 풀어 나가지 못했다.

남북관계에서 핵심적인 사안으로 등장한 북한 핵문제나 식량난 및 경제난, 그리고 평화협정체결 문제 등을 둘러싼 대북정책과 관련한 당사국들과의 공조문제에 있어서 현실적인 대응방법은 다양하게 나타날 수 있다. 예컨대 대북 식량지원문제는 단지 식량문제로 국한되는 것이 아니라 북한체제의 동요 가능성 및 북한지도부의 태도변화 등과 관련되는 문제이기도 하다. 따라서 이 문제 역시 남북한간의 문제가 아닌 국제사회의 문제로 확대되는 양상을 띠게 되었다. 이처럼 현재 남북관계의 핵심적 사안들이 그 성격상 국지적인 문제가 아닌 국제적인 문제로 비화됨으로써 문제해결과정을 더욱 복잡하게 만들고 있다.

더욱이 한반도 주변4국은 상호 협력과 경쟁·견제의 구도속에서 자국의 이익을 증진하기 위해 양자적, 다자적 지역안보협력체제를 모색하면서 정치·경제적인 교류·협력을 적극적으로 추진하고 있다. 이 과정에서 주변국들의 한반도 정세안정에 대한 관심의 폭이 넓어지고 있다.

이러한 상황에서 북한은 미국과의 관계개선 및 정상화, 그리고 일

본과의 수교에 정책의 주안점을 두면서 한국과의 관계개선은 회피하는 전략을 추진함으로써 '우리식 사회주의'의 유지와 김정일체제의 공고한 구축을 도모하고 있다. 따라서 한국의 대북정책은 이러한 복합적인 현실을 고려하여 최적의 전략을 선택해야 하는 매우 어려운 작업이라고 할 수 있다.

그런데 한국의 대북정책은 남북관계의 상황에 가장 크게 영향을 받는다. 따라서 한반도문제의 직접적 당사자인 남북한 양측의 태도나 전략에 따라 현실적인 대응방법은 달라지게 마련이다. 특히 한국정부의 대북정책은 북한의 대남전략과 북한의 대내외 상황과 밀접하게 관련되어 있다. 북한은 김일성 사후 유훈통치의 명분하에 여전히 과거의 정책을 그대로 답습하고 있다. 이러한 유훈통치의 구도는 김정일이 공식적으로 권력을 승계한 이후에도 상당기간 유지될 것으로 예상된다. 더욱이 북한지도부로서는 대외정세의 변화 중 가장 압박을 받고 있는 부분이 한국으로의 종속 가능성인 바, 이를 방지하기 위한 수단으로라도 적어도 공식적으로는 기존의 대남정책 및 전략을 수정하지 않을 것이다.

따라서 북한의 공식적인 대남정책 및 전략의 고수와 국내외적 상황의 변화는 북한정권으로 하여금 정책결정에 있어서 딜레마에 빠지게 하고 있으며, 이러한 양상은 한국정부의 대북정책 추진에 상당한 영향을 미치는 요소로 작용한다. 즉 적어도 공식적인 부문과 비공식적인 부문에서의 북한의 대남정책 표출에는 차이가 있으며, 특히 공식적인 북한의 대남정책이 우리의 대북정책과는 격이 맞지 않기 때문에 남북한간의 마찰 뿐만 아니라, 이의 해결을 위한 주변국들과의 의견 조율에서도 문제점이 드러난 경우가 있었다. 그러한 까닭에 북한이 스스로 변화하는 것을 지원함으로써 남북한이 하나의 민족공동체로서 다시 탄생하고 평화적·민주적 그리고 자주적 통일을 이루기

위한 우리 정부의 대북정책에 대해 때로는 국민여론이 강경 혹은 유희로의 방향전환을 요구하기도 한다.

이와 같이 볼 때, 우리 정부가 남북관계 개선을 위해 대북정책을 추진하는 데 있어서 크게 두가지 측면에서 현실상황으로부터 영향을 받는다. 우선 한반도의 지정학적 중요성이 더욱 커짐에 따라 남북한 문제가 이제는 더 이상 국지적인 차원에만 머무르는 것이 아니라 국제적 문제로 확대되는 경향을 띠는 점이다. 이에 따라 우리의 대북정책 역시 북한만이 아니라 주변국 및 관련국과의 상황을 고려하여 선택되고 추진되어야 하는 것이다. 둘째로는 북한의 공식적인 대남정책의 기초가 여전히 과거와 큰 차이가 보이고 있지 않다는 점이다. 물론 비공식적인 부문에서의 남북한간 교류가 확대되고 있으나, 북한의 공식적인 태도의 변화가 없는 현 상황에서의 대북전략은 실제적인 태도의 분석을 포함하여 자연히 복잡한 성격을 띠 수 밖에 없다.

결국 대북정책에 대한 우리의 정책대안제시도 이러한 복잡한 현실을 충분히 이해하는 바탕위에서 출발하여야 한다. 어떤 특정한 사안에 대한 정책이 기대하는 성과를 거양하지 못했다고 하여 쉽게 비판한다거나, 역으로 소기의 성과를 거둔 것처럼 보인다고 하여 흥분하는 것은 바람직하지 않다. 남북관계 개선이나 통일문제는 실험의 대상이 아니다. 그 만큼 신중한 접근을 요구하는 것이며, “로마로 이르는 왕도”를 찾는다는 것은 사실상 불가능하다고 해도 과언은 아닐 것이다. 그럼에도 불구하고 우리가 다양한 시각에서 정부의 대북정책을 비판하고 정책대안을 제시하는 이유는 남북관계 개선과 통일이 개개인의 삶 뿐만 아니라 민족전체의 발전에 지대한 공헌을 할 수 있음을 인식하고 있기 때문이다.

여기에서 정치지도자, 정책결정자, 여론지도층, 그리고 일반국민 모두가 잊어서는 안될 중요한 점은 민주주의가 요구하고 있는 절차 및

그 실질적 내용을 구현하는 방법에 의한 콘센서스의 확립이 대북정책에도 해당된다는 것이다. 마지막으로 한국의 정책당국은 주변국과의 관계에서 남북한 당사자원칙의 기존 관념 및 이해관계를 탈피하여 설정한 목표달성을 위해 국내외 자원을 효율적으로 동원하는 전략적 사고를 길러야 할 것이다. 아울러 전략가적 기질과 수완을 갖춘 해당업무에 정통한 전문가가 필요하며, 정책결정과정에 대한 구조조정이 요구된다.

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 길정우 외. 「북한 핵문제와 남북관계: 전개과정 및 발전전망」. 서울: 민족통일연구원, 1994.
- 김규륜. 「미국의 대북한 경제정책: 현황과 전망」. 서울: 민족통일연구원, 1997.
- 김일성. 「김일성 저작집 38」. 평양: 조선로동당출판사, 1992.
- \_\_\_\_\_. 「김일성 저작집 43」. 평양: 조선로동당출판사, 1996.
- \_\_\_\_\_. 「조선혁명과 조국통일에 대하여」. 평양: 조선로동당출판사, 1969.
- 민족통일연구원. 「김일성 사후 2년: 북한정세 동향 및 전망」. 서울: 민족통일연구원, 1996.
- 민주평화통일자문회의. 「'98 한반도 통일정세 전망과 분석」. 서울: 민주평화통일자문회의, 1997.
- 박영호. 「한반도 평화체제 구축과정에서의 한국의 안보정책 방향」. 서울: 민족통일연구원, 1996.
- 박영호 외. 「한반도 통일문제에 대한 주변4국의 입장 분석: 전문가 인식조사 결과」. 서울: 민족통일연구원, 1997.
- 박영호·오재완. 「국제사회에서의 남북한간 협력방안 연구」. 서울: 민족통일연구원, 1992.
- 박재규. 「북한의 신외교와 생존전략」. 서울: 나남출판, 1997.
- 양호민. 「북한의 대미접촉에 관한 고찰」. 서울: 국토통일원, 1977.
- 이교덕. 「북·일수교와 남북한 관계」. 서울: 민족통일연구원, 1997.

- 제성호. 「경수로인력의 북한체류시 법적 문제」. 서울: 민족통일연구원, 1997.
- 통일원. 「'95년도 하반기 북한경제 동향」. 서울: 통일원, 1996.
- \_\_\_\_\_. 「통일백서」. 서울: 통일원, 1997.
- 한국갤럽. 「전국민 의식조사」. 서울: 한국갤럽, 1996.
- 허문영. 「북한의 대미국정책 변화 연구」. 서울: 민족통일연구원, 1995.
- Acheson, Dean. *The Korean War*. New York: W. W. Norton, 1971.
- Aspin, Les. *Report of the Bottom-Up Review*. Washington, D.C.: Department of Defense, 1993.
- Axelrod, Robert. *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books, 1984.
- Bandow, Doug. *Tripwire: Korea and U.S. Foreign Policy in a Changed World*. Washington, D.C.: CATO Institute, 1996.
- Buss, Claude. *The United States and the Republic of Korea: Background for Policy*. Stanford, CA: Hoover Institution, 1982.
- Carter, Ashton B., William J. Perry, John D. Steinbruner. *A New Concept of Cooperative Security*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1992.
- Cohen, William S. *Report of the Quadrennial Defense Review*. Washington, D.C.: Department of Defense, May 1997.
- Evans, Gareth. *Cooperation for Peace: The Global Agenda for the 1990s and Beyond*. London: Allen & Unwin, 1993.
- Gaddis, John L. *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy*. New York: Oxford University Press, 1982.

- Handel, Michael. *Weak States in the International System*. London: Frank Cass, 1981.
- Hayes, Peter. *Pacific Powderkeg: American Nuclear Dilemmas in Korea*. Lexington: Lexington Books, 1991.
- House Committee on International Relations, *Investigation of Korean-American Relations: Appendixes to the Report of the Subcommittee on International Organizations*, vol. 1. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1978.
- Jervis, Robert. *The Illogic of American Nuclear Strategy*. Ithaca: Cornell University Press, 1984.
- Lee, Chae-Jin and Hideo Sato. *U.S. Policy toward Japan and Korea: A Changing Influence Relationship*. New York: Praeger, 1982.
- Nixon, Richard. *U.S. Foreign Policy for the 1970s: Shaping a Durable Peace*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1973.
- Nolan, Janne E. ed., *Global Engagement: Cooperation and Security in the 21st Century*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1994.
- Pregelj, Vladimir N. et al., *Vietnam: Procedural and Jurisdictional Questions Regarding Possible Normalization of U.S. Diplomatic and Economic Relations*. CRS Report for Congress, 94-633S. Washington, D.C.: Congressional Research Service, August 4, 1994.
- Stuart, Douglas T. and William T. Tow, *A US Strategy for the Asia-Pacific*. Adelphi Paper 299. London: IISS, 1995.

- Sutter, Robert G. *Korea: U.S.-South Korean Issues*. CRS Issue Brief. Washington, D.C.: Congressional Research Service, May 12, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Vietnam-U.S. Relations: The Debate Over Normalization*. CRS Issue Brief, IB93081. Washington, D.C.: Congressional Research Service, October 27, 1994.
- The White House. *A National Security Strategy for a New Century*. Washington D.C.: U.S. G.P.O., 1997.
- \_\_\_\_\_. *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*. Washington, D.C.: U.S. G.P.O., 1994.
- U.S. Congress, Senate, *The United States and the Korean Peninsula, 1943~1953*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1953.
- U.S. Department of Defense. *A Strategic Framework for the Asia Pacific Rim: A Report to Congress, 1992* (Washington, D.C.: U.S. Department of Defense, May 1992).
- \_\_\_\_\_. *1994 Asia-Pacific Strategic Framework Report* (Draft), (6 May 1994).
- \_\_\_\_\_. *A Strategic Framework for the Asia Pacific Rim: Looking toward the 21st Century*. Washington, D.C.: U.S. G.P.O., April 1990.
- \_\_\_\_\_. Office of International Security Affairs, *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*. Washington, D.C.: U.S. G.P.O., February 1995.
- U.S. Department of State. *Excerpts from Daily Press Briefing*.

Washington, D.C.: Department of State, July 14, October 14, 1997.

\_\_\_\_\_. *North Korea: Humanitarian Assistance*. Washington, D.C.: Department of State, February 19, April 15, 1997.

\_\_\_\_\_. *Policy Statement: Korea*. (Top Secret Document declassified). Washington D.C.: January 31, 1949.

\_\_\_\_\_. *Foreign Relations of the United States, 1945*. vol. 6. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1969.

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

## 2. 논 문

김계동. “미·북한관계 변화과정과 개선전망.” 『국방논집』, 제13호 (1991 봄).

\_\_\_\_\_. “북한의 대미정책: 적대에서 협력관계로의 전환모색.” 『국제정치논총』, 제34집 2호 (1994).

김성한. “클린턴 미행정부의 한반도정책과 한미관계.” 『IRI 리뷰』, 제2권 제1호 (1997 봄).

김용호. “북한의 대미접근과 4자회담 전략.” 민족통일연구원. 『4자회담과 한반도 평화』. 서울: 민족통일연구원, 1997.

김일성. “미제국주의자들의 무력침공을 단호히 물리치자.” 『김일성저

- 작선집 1]. 평양: 조선로동당출판사, 1967.
- \_\_\_\_\_. “북조선로동당 제2차대회에서 한 중앙위원회 사업총화보고.” 「김일성저작선집 1」. 평양: 조선로동당출판사, 1967.
- \_\_\_\_\_. “우리 인민군대를 혁명군대로 만들며 국방에서 자위의 방침을 관철하자(발취).” 「김일성저작집」. 평양:조선로동당출판사, 1982.
- 김정일. “사회주의 건설의 역사적 교훈과 우리 당의 총노선(1992. 1. 3).” 「로동신문」. 1992년 2월 4일.
- \_\_\_\_\_. “위대한 수령 김일성동지의 조국통일유훈을 철저히 관철하자(1997년 8월 4일).” 「로동신문」, 1997년 8월 20일.
- \_\_\_\_\_. “인민대중중심의 우리식 사회주의는 필승불패이다(1991. 5. 5).” 「로동신문」. 1991년 5월 27일.
- 스칼라피노, 로버트 A. “한국과 미래에의 도전.” 「IRI 리뷰」, 제2권 제4호 (1997 겨울).
- 박건영. “탈냉전기 미국의 대북한 정책.” 「국가전략」, 제2권 2호 (1996년 가을·겨울).
- \_\_\_\_\_. “탈냉전기 동북아 역학관계와 한미동맹의 바람직한 미래.” 「국가전략」, 제3권 2호 (1997).
- 박영호. “북한 대외관계의 정치경제: 본질적 변화인가, 전술적 순응인가” 민족통일연구원. 「북한체제의 변화: 현황과 전망」. 서울: 민족통일연구원, 1991.
- 백광일. “미국의 북한관계의 변화추세와 전망.” 「통일문제연구」, 제2권 1호 (1990).
- 안병준. “남북한관계와 한·미관계.” 민족통일연구원. 「남북한관계와 미국」. 서울: 민족통일연구원, 1994..
- 안용필. “투쟁으로써만 자주권을 수호할 수 있다.” 「로동신문」. 1997

년 2월 28일.

이종석. “한미의 대북한 정책: 검증하는 불일치.” 『통일경제』. 제13호 (1996.1).

전인영. “미·북관계의 지속과 변화.” 『정책연구』. 5호 (1988).

제성호. “북한의 대미평화협정 체결 전략.” 민족통일연구원. 『한반도 평화체제 구축방안 모색』. 서울: 민족통일연구원, 1995.

퀴노네스, 케네스. “시평.” 『문화일보』. 1997년 12월 8일.

통일원. “1995년도 북한의 대외 무역 동향.” 『통일경제』. 제19호 (1996. 7).

모건. 패트릭. “동북아에서의 미국의 원격억제정책.” 박동환 편. 『주한미군의 전략가치』. 서울: 한국국방연구원, 1990.

한중기·김학성. “탈냉전·민주화 시대의 신안보론: 위기관리의 ‘실용안보’.” 『논리』 96-12. 서울: 공보처, 1996.

한호석. “최근 북(조선)의 정세관과 정세대응에 관한 담론 분석: 1997년 상반기 로동신문 분석을 중심으로.” 『통일논의』. 18호 (1997. 7). <http://www.pond.com/~cka/9707.htm>.

\_\_\_\_\_. “미국의 4자회담 제안을 어떻게 볼 것인가.” <http://www.pond.com/~cka/97.htm>.

\_\_\_\_\_. “평양과 워싱턴의 관계개선: 그 교착과 충돌의 소용돌이.” (1996. 7). <http://www.pond.com/~cka/D8.html>.

Center for Nonproliferation Studies (Monterey Institute of International Studies, Monterey, USA) and Center for Contemporary International Problems (Diplomatic Academy, Moscow, Russia). “The DPRK Report, No. 9” (September-October 1997). NAPSNet Special Report.

Christopher, Warren. “U.S. National Interest in the Asia-Pacific

- Region.” (An Address before the National Press Club, July 28, 1995).
- Cronin, Richard. “North Korea’s Nuclear Weapons Program: U.S. Policy Options.” *CRS Report for Congress*, 94-470F. Washington, D.C.: Congressional Research Service, 1994.
- Cronin, Richard P. and Zachary S. Davis, “The U.S.–North Korean Nuclear Accord of October 1994: Background, Status, and Requirements of U.S. Nonproliferation Law.” *CRS Report for Congress*, 97-356F. Washington, D.C.: Congressional Research Service, 1997.
- Davis, Zachary S. et al., “Korea: Procedural and Jurisdictional Questions Regarding Possible Normalization of Relations With North Korea.” *CRS Report for Congress*. Washington, D.C.: Congressional Research Service, November 29, 1994.
- Dulles, John Foster. “The Evolution of Foreign Policy.” *The Department of State Bulletin*, 30: 761 (January 25, 1954).
- Harrison, Selig S. “A Chance for Detente in Korea.” *World Policy Journal* (Fall 1991).
- \_\_\_\_\_. “U.S. Policy Toward North Korea and The Four-Party Peace Talks.” 「4자회담과 한반도 통일 전망」 (전남대학교 통일문제연구소·민족통일연구원 공동주최 국제학술회의 발표논문집, 1996. 11. 29).
- Hubbard, Thomas C. “The Nuclear Accord with North Korea: Dangers and Oppprtunities.” (Remarks at the Heritage Foundation Conference, January 31, 1995).

Ikenberry, John. "The Myth of Post-Cold War Chaos." *Foreign Affairs* (May/June 1996).

Kanter, Arnold. "North Korea, Nuclear Proliferation, and U.S. Policy: Collective Engagement in a New Era." (Testimony before the Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs, Senate Foreign Relations Committee, February 6, 1992).

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

\_\_\_\_\_. "U.S. Policy Towards North Korea." (A Testimony before the Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs, Senate Foreign Relations Committee, July 8, 1997).

\_\_\_\_\_. "U.S. Policy Towards North Korea." (A Testimony of Acting Assistant Secretary before Subcommittee on Asian and Pacific Affairs, House International Relations Committee, February 26, 1997).

Kim, Jong U, "Some Issues of North Korea's External Economic Policy." (A Paper Prepared for a Conference on "Korea: Prospects for Economic Development" sponsored by the Gaston Sigur Center, George Washington University, April 22, 1996).

Laney, James T. "North and South Korea: Beyond Deterrence."

- (An address at Asia Society Corporate Conference, Seoul, Korea, May 11, 1996).
- Lord, Winston. "U.S. Policy Toward the Korean Peninsula." (An Address to the Korea-United States 21st Century Council, Washington, D.C., February 8, 1996).
- Manning, Robert. "Clinton and Korea: From Cross-Recognition to Trilateral Package." *The Korean Journal of National Unification*, Vol. 3 (1994).
- Niksich, Larry A. "U.S. Policies Toward the Two Koreas." (A Paper Prepared for the 1996 Conference of the International Council on Korean Studies, November 15~17, 1996).
- \_\_\_\_\_. "North Korean Food Shortages: U.S. and Allied Responses." *CRS Report for Congress*, 97-551F. Washington, D.C.: Congressional Research Service, 1997.
- Niksich, Larry A. and Zachary Davis, "North Korean Nuclear Controversy: Defining Treaties, Agreements, and Terms." *CRS Report for Congress*, 94-752F. Washington, D.C.: Congressional Research Service, 1994.
- Oh, Kongdan. "Security Strategies of South and North Korea: Through the Looking Glass." in Tae-Hwan Kwak. ed., *The Search for Peace and Security in Northeast Asia Toward the 21st Century*. Seoul: Kyungnam University Press, 1997.
- Park, Young-Ho. "Issues and Prospects of Cross-Recognition: A Korean Perspective." *The Korean Journal of National Unification*, Vol. 3 (1994).

- Romberg, Alan D. "North Korea: Consideration in American Policy." in Gerrit W. Gong. et al. eds., *Korean Peninsula Developments and U.S.-Japan-South Korea Relations*. Washington, D.C.: CSIS, 1993.
- Roth, Stanley O. "Prepared Statement on US Policy toward Korean Peninsula." (A Prepared Statement before the Subcommittee on Asia and the Pacific, House International Relations Committee, March 17, 1996).
- Rubin, James P., Department Spokesman and James B. Foley, Deputy Department Spokesman, "Excerpts from Daily Press Briefings: Non-Linkage of Food Aid and Four-Party Talks." Washington, D.C.: Department of State, September 19 and 22, 1997.
- Smith, R. Jeffrey. "N. Korea, U.S. Pledge Closer Ties." *Washington Post*, August 13, 1994.
- Snyder, Scott. "A Coming Crisis on the Korean Peninsula?: The Food Crisis, Economic Decline, and Political Considerations." (USIP Soecial Report, 1997).
- \_\_\_\_\_. "North Korean Crises and American Choices: Managing U.S. Policy Toward the Korean Peninsula." (A Paper Presented at the 1997 International Studies Association Convention panel entitled "Crisis Forecasting on North Korea: Myth and Reality" Toronto, Canada, March 19, 1997).
- Solomon, Richard H. "The Last Glacier: The Korean Peninsula and the Post-Cold War Era." (Subcommittee on Asia and the

Pacific, Committee on International Relations, U.S. House of Representative, February 11, 1991).

3. 기 타

「경향신문」.

「로동신문」.

「중앙일보」.

「한겨레신문」.

「讀賣新聞」.

*New York Times.*

*Washington Post.*

### 最近 發刊資料 案內

#### ■ 연구보고서

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

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

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

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

■ 북한인권백서

북한인권백서 1996

옥태환  
전현준  
계성호의共著 10,000원

*White Paper on Human Rights in North Korea* 1996

옥태환  
전현준  
계성호의共著 10,000원

북한인권백서 1997

김병로  
송정호 共著 10,000원

*White Paper on Human Rights in North Korea* 1997

김병로  
송정호 共著 \$11.95

북한인권백서 1998

최의철  
송정호 共著 7,000원

■ 연례정세보고서

96 統一環境과 南北韓 關係: 1996~1997 6,000원

97 統一環境과 南北韓 關係: 1997~1998 5,000원

■ 학술회의의 총서

96-01 북한정세 변화와 주변4국의 대한반도정책 7,000원

96-02 脫冷戰期 韓半島의 戰爭과 平和 9,000원

96-03	북한경제제도의 문제점과 개혁 전망	9,000원
96-04	북한의 대외관계 변화와 남북관계 전망	7,500원
96-05	南北韓關係 現況 및 '97年 情勢 展望	7,000원
96-06	4자회담과 한반도 통일전망	8,500원
97-01	4자회담과 한반도 평화	6,500원
97-02	분단비용과 통일비용	7,500원
97-03	한반도 통일을 향하여: 정책과 국제환경	7,000원
97-04	남북한 사회통합: 비교사회론적 접근	8,500원
97-05	한반도 급변사태와 국제법	4,000원
97-06	북한 경제난의 현황과 전망	7,500원
<b>■ 통일문화시리즈</b>		
96-01	統一과 北韓 社會文化(上)	10,000원
96-02	統一과 北韓 社會文化(下)	9,500원
97	바람직한 통일문화	9,500원
<b>■ 논총</b>		
	統一研究論叢, 제5권 1호 (1996. 6)	10,000원
	統一研究論叢, 제5권 2호 (1996.12)	10,000원
	統一研究論叢, 제6권 1호 (1997. 7)	10,000원
	統一研究論叢, 제6권 2호 (1997.12)	10,000원
	<i>The Korean Journal of National Unification</i> , Vol. 5 (1996)	6,500원
	<i>The Korean Journal of National Unification</i> , Vol. 6 (1997)	9,000원

■ Translation Series

97-01 NORTH KOREA IN CRISIS: An Assessment of 7,000원  
Regime Sustainability

97-02 The Making of a Unified Korea: Policies, Positions, 6,500원  
and Proposals

## 민족통일연구원 定期會員 가입 안내

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

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

### 1. 정기회원의 구분

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

### 2. 회원가입 및 재가입

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

### 3. 정기회원의 혜택

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 정기간행물 「통일연구논총」 과 *The Korean Journal of Unification Studies*를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구보고서(년평균 25~30권), 학술회의 총서(년평균 5~6권), 정세분석보고서(년평균 10~15권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 본 연구원의 지난 자료를 50% 할인된 가격에 구입할 수 있습니다.

### 4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 수유6동 535-353 (우편번호 : 142-076)  
민족통일연구원 정보자료실(전화: 901-2559, 901-2604, FAX: 901-2547)

