

미국의 대북 연착륙 정책과 전략 모색

이헌경(통일연구원 연구위원)

◁ 목 차 ▷

- I. 서 론
- II. 연착륙 정책의 목표와 정책비교
- III. 생존지원과 경제제재 완화조치
- IV. 정책모순과 문제
- V. 연착륙을 위한 전략 모색
- VI. 결 론

I. 서 론

미·북간 제네바 기본 합의서 타결이전까지 미국은 대북 '봉쇄-억지 정책'(containment-deterrence policy)을 추진하였다. 이러한 정책 하에 미국은 북한을 제거해야 할 대상으로 여기면서 북한의 침략위협에 적극적으로 대비해 왔었다. 그러나 제네바 합의이후 미 행정부는 실종미군 유해송환, 신포 경수로 건설, 핵동결 준수 등에 협조적인 북한에 대해 고립·봉쇄가 아닌 포용의 대상으로 여기면서 협상을 통해 북한문제를 풀어나가려는 정책을 추진해 오고 있다.

이러한 정책전환은 한반도내 두 개의 체제가 존재하고, 북한의 절망적인 현실에 대한 인식과 붕괴 및 남침이 연쇄적으로 발생할 수 있다는 우려로 비롯된 것이다. 미 행정부는 위기에 몰린 북한을 궁지에 몰기보다는

생존과 희생의 길을 열어 주는 것이 예방방위에 도움이 된다고 판단한다.

한반도 지역에서 미국의 '예방방위'(preventive defense)는 위기발생을 미연에 방지하는 것으로 대북 '개입·억지 정책'(engagement-deterrence policy)을 통해 이루어지고 있다. 이 정책은 미국이 주도하는 국제질서를 구축하고 지역분쟁을 억지하기 위한 '개입과 확대 전략'(engagement-enlargement strategy)의 포괄적 범위 내에서 추진되고 있는 것이다. 미국은 냉전기식의 억지력만 가지고 북한의 침략위험을 제거할 수 없고 억지력과 함께 지원 및 대화·협력 그리고 신뢰구축 조치 등이 있어야 한반도의 평화와 안정을 이룰 수 있다고 본다.

미 행정부는 '개입과 확대 전략'의 연장선상에서 대북 '연착륙' 정책을 취해 오고 있다. 그것은 생존위기에 처해 있는 북한에 대해 미국이 지원에 나서 평양지도부의 막다른 선택을 저지시켜 궁극적으로 한반도에서 비상 사태를 예방하겠다는 것이다. 따라서 연착륙 정책과 억지 정책은 '동전의 양면'(two sides of a coin)과 같이 한반도 전쟁예방을 위한 수단으로 추진되고 있다.

북한과의 접촉에 나섰던 클린턴 행정부는 평양측과 정치·군사적 대화를 통해 협상이 가능하고 어느 정도의 양보와 당근이 있으면 북한의 호전성 및 투쟁성을 상쇄시킬 수 있다고 보며 북한의 핵동결도 성공적으로 완수할 수 있을 것으로 판단한다. 따라서 미국은 대북 식량지원과 함께 일부 경제제재 완화조치를 취하고 있으며 정치·군사적 대화 및 인적 교류 등을 통해 관계개선에 나서고 있다. 아울러 미국은 핵동결에 대한 합의 사항인 대북 중유제공 및 경수로공급지원을 이행해 오고 있다.

그러나 일부 한반도문제 전문가들과 미 공화당 의원들은 미국의 대북 연착륙 정책이 성공을 거둘 수 있을 것인가에 대해 의문을 가지고 있다. 그들은 북한의 체제전환과 경제개혁·개방 없이 연착륙 정책이 성공을 거두기 어렵다고 보며, 북한이 상호주의를 지키지 않고 군사적 위협을 제거하지 않는 한 한반도 지역의 평화와 안정을 확신할 수 없다고 본다.

이러한 견해를 주지하면서 본 연구는 미 행정부의 대북 연착륙 정책을 전반적으로 검토하고자 한다. 미 행정부의 연착륙 정책의 목표와 의미 그리고 정책추진 등을 먼저 살펴보고 정책의 모순과 문제 등을 진단하고자

한다. 더불어 한반도문제 전문가들의 연착륙을 위한 전략을 살펴보면서 새로운 전략을 제시하고자 한다.

II. 연착륙 정책의 목표와 정책비교

1. 정책목표

미 행정부는 구소련 및 동구 사회주의권 국가들의 몰락이후 형성된 신 국제질서 아래서 한반도가 직면한 문제를 진단하고 이 지역에 걸린 미국 이익의 극대화란 차원에서 북한을 ‘軟着陸’(soft landing)¹⁾ 시키고자 한다. 미 행정부는 “남북한간의 정치적·경제적 격차를 해소하기 위해 점진적이고 비폭력적인 변화를 유도하고자 하며,”²⁾ 북한이 추락³⁾함으로써 발생할 수 있는 대남 도발, 대량난민 유출, 대량아사 등 한반도의 정치적·경제적·군사적 혼란을 사전에 막고자 한다. 또한 미국은 북한이 내부적으로 붕괴하길 기다리거나 외부에서 북한이 ‘硬着陸’(hard landing)하도록 밀어붙이는 방식이 바람직하지 않다고 본다.⁴⁾ 요컨대, 미 행정부는 북한의 절망적

-
- 1) 북한을 하늘에 떠 있는 고장난 비행기로 가상해 안전하고 부드럽게 착륙시키려 하는 것이다. 반면 ‘경착륙’은 북한기가 지상에 꽂히고 떨어지는 것, ‘무착륙’은 북한기가 계속 하늘에 떠 있는 것을 의미한다.
 - 2) United States Institute of Peace, “A Coming Crisis on the Korean Peninsula?: The Food Crisis, Economic Decline, and Political Considerations,” *Special Report* (1996), p. 7.
 - 3) 이에 대한 북한의 반응이 주목할 만하다. “우리 체제는 지난 수십년간 고장난 것도 없으며 앞으로도 영원히 고장날 수 없게 되어 있다. 그 비행기는 지금 자기항로를 따라 거침없이 날고 있으며 자기 목적지에 무사히 가 닿게 될 것”이며 “나뭇잎이 떨어진다고 나무가 죽는 것이 아니다”라는 속담까지 인용해 북한체제의 건재를 주장했다. 『중앙통신』, 1996. 7. 27.
 - 4) 미국에서는 대북 연착륙 정책이 성공하지 못할 경우를 고려, ‘보다 부드러운 추락정책’(softer hard-landing policy)이 제기된 바 있으며, ‘경착륙’을 피하자는 단기 현상 유지 정책도 나온 바 있다. 이들 대안은 북한의 安樂死를 유도해 갑작스런 북한의 붕괴에 대비하자는 내용이 암시된 것인데, 붕괴시 전쟁에 의한 돌파구를 마련하지 않도록 뇌관을 제거하자는 것이다. Stanley O. Roth, *Testimony before the Subcommittee on East Asia and Pacific Affairs, House of Representatives*, (이하

인 현실과 비상사태에 대비해 북한의 추락을 촉진하는 요인들을 제거하고자 한다.

전반적으로 미 행정부의 연착륙 정책은 북한의 위기와 침략위협이 한반도 지역에 걸린 미 국익을 직접적으로 위협하고 있다는 판단에 따른 것이다. 그 근원은 다음과 같이 설명되어진다.

첫째, 북한은 총체적 위기에 처해 있다. 1990년 이후 계속해서 마이너스 경제성장을 보이고 있으며, 기아현상이 계속되고 있다. 이러한 현실과 함께 북한은 부정부패의 만성화, 지하경제와 물질주의의 확산, 군대규율 문란, 사상모순의 증대, 배급제도 와해, 정보통제의 이완, 사회혼란, 탈북 증가 등 사회적 일탈 현상이 만연하고 있다.

둘째, 북한에서 총체적 위기를 수습할 수 없을 정도로 절망적인 상태에 놓일 때 과대망상적인 평양의 불안정한 지도자들이 자멸을 그대로 받아들이기보다는 전쟁이란 최후 수단을 통해 공멸을 시도할 가능성이 있다.⁵⁾

미 행정부는 태평양전쟁 당시 일본이 석유금수를 방치해 패전을 감수하기보다는 선제공격을 통해 돌파구를 뚫어나가려 했던 선택이 북한의 경우에도 해당될 수 있다고 여긴다. 1993년 데이빗 코레쉬와 그 분파들이 미 정부의 법집행에 직면하여 텍사스 웨이코에 있는 그들의 본거지를 불지르고 집단 자살을 감행했던 것⁶⁾과 같이 “군부를 비롯한 북한의 지도계층이

Roth's Testimony로 약함), 「세계일보」, 1996. 12. 13.

5) Roth는 북한이 한국을 공격해 많은 영토를 점령한 뒤 한국으로부터 상당한 경제원조를 얻어내 전쟁을 종식할 가능성이 있다고 본다. *Roth's Testimony* March 19, 1996. 익명의 한 미 관리는 북한의 기습 남침은 강력한 주한미군의 반격에 의해 패퇴될 것이기 때문에 발발하지 않을 것으로 보지만 그 가능성을 완전히 배제할 수 없다고 본다. *Washington Post*, May 20, 1997. 반면 중국은 북한이 훈련문제와 연료부족, 내부통제력 상실 우려 등의 이유로 한국과 주한미군을 공격하지 않을 것이며(*Washington Times*, February 29, 1996). 중국이 병력지원을 하지 않을 것이 확실한 만큼 북한의 승산은 없고 따라서 북한이 '자살전쟁'을 일으키지 않을 것(*New York Times*, April 14, 1996)이라 보는 전망이 있다. 미 군사전문가들은 북한이 한국과 개전을 하게 되면 파멸될 것이라 지적하면서 바로 이 점 때문에 전쟁 가능성이 희박하다고 본다. *New York Times*, April 7, 1996. CIA는 북한 붕괴시 식량, 훈련, 병기의 부족과 사기저하 등의 이유로 북한군이 한국에 대한 공격에 나설 가능성이 적다고 본다. *Jane's Defense Weekly*, January, 1998, p. 14.

현재의 내부 상황을 극복 해결하기 위한 최선의 방안으로 전쟁을 일으킬 수⁷⁾ 있다는데 대해 공감하고 있는 것이다. 미 행정부는 북한의 내부 위기가 커지면 커질수록 자포자기적 군사도발 가능성이 높다고 보며, 특히 북한이 아사에 직면하면 비관적·상황적 판단에 따라 전쟁과 같은 절망적인 행동을 유발할 수 있다고 예측한다. 때문에 미국은 식량지원을 통해 북한의 붕괴 및 남침 가능성을 줄이고자 한다.

미 행정부는 그들의 관리권으로부터 벗어나 있는 북한에 대해 억지력 및 방어전략만으로 이러한 사태 발생을 미연에 방지하기 어렵다는 판단에 따라 억지력과 함께 북한을 포용해야 하며 이를 위해 대북 지원과 같은 인센티브가 있어야 한다고 본다. 즉, 미 행정부는 억지력 강화와 지원을 통해 북한의 호전적 선택을 막고자 한다. 따라서 미국의 정책은 북한의 붕괴로 파생될 수 있는 한반도의 재앙에 대비하기보다는 북한 살리기를 통해 만약의 사태를 미연에 방지하겠다는 의도가 우선하고 있는 것이다. 이러한 정책은 미·북간 합의이후 미국이 위기관리 차원이나 상황에 따라 대응하는 태도로부터 벗어나 보다 적극적인 자세로 안정된 한반도 환경을 조성하려는 것이다.

요컨대, 미 행정부는 북한의 군사력, 핵무기 개발능력, 식량난·경제난·에너지난 모두를 위협요인으로 간주하고 있으나 북한의 침략위협에 대해 제재를 가하기보다 오히려 식량·의약품·비료지원, 경제제재완화, 중유제공, KEDO에 의한 경수로 건설지원 등을 제공하는 것이 바람직하다고 본다. 미 행정부는 이러한 수단 또는 대가를 통해 북한의 식량난·경제난 극복에 일조하고, 북한이 국제사회에 참여할 수 있도록 도와주면 북한이 덜 호전적·투쟁적이 될 것이고, 그것은 점진적으로 남북한 사이에 교역, 금융, 문화의 다리를 놓아주므로 북한은 안정속에 더 큰 이익을 얻을 수 있고 따라서 그런 다리를 훼손할 행동을 할 가능성은 줄어,⁸⁾ 결국 한반도의

6) Larry A. Niksch, "미·북관계와 미국의 대한반도정책," 「북한정세 변화와 주변4국의 대한반도정책」 (민족통일연구원 제5회 국제학술회의, 발표논문 1996. 5. 17), p. 75.

7) *Washington Times*, April 24, 1997. James Laney의 견해도 같다. 그는 "북한이 계획된 전쟁을 일으키는 것이 아니라, 군부의 낙담에서 비롯된 우발적인 전쟁"이 될 가능성이 있다고 본다. *Washington Post*, January 17, 1997.

8) Stephen W. Bosworth, Speech to the Society for Unification Studies on "The

전쟁예방에 기여한다고 판단한다.

2. 정책비교: 미국·중국·한국

북한 살리기가 한반도 전쟁예방에 도움이 된다는 관점에서 미국과 중국의 대북 연착륙 정책은 같다고 볼 수 있다. 미국과 마찬가지로 중국은 북한이 직면한 식량난, 경제난 등에 심각한 우려를 가지고 있으며 북한의 무질서 상태나 전쟁도발을 저지하는 것이 자국의 이익에 부응한다고 여긴다.⁹⁾

그러나 그 정책방향에 있어서는 미국과 중국이 일치하지 않는다. 미국은 지원을 통해 북한을 살리고 개혁·개방을 유도해 북한을 연착륙시키는 구상을 가지고 있다. 하지만 중국은 미국이 북한의 급속한 회복을 위해 북한의 자체노력이 함께 추진되어야 함을 강조하고 있지만 현재 북한이 너무 약해 스스로 일어나기는 어렵다고 판단한다. 따라서 중국은 급진적 변화 대신 점진적 변화를 추진할 수 있도록 이에 맞는 지원, 즉 좋은 한약을 주어 북한을 회복시켜야 하는 것이 바람직하다는 입장을 견지하고 있다.

한편 중국의 북한 살리기는 북한이 붕괴할 경우 미국의 북한지역에 대한 영향력 강화를 바라지 않는 차원에서 검토되어진다. 중국은 ① 초대국 세력으로부터 일종의 방벽 역할을 하는 북한이 존속하도록 지원해 주고, ② 수년 후 발생할 수 있는 여러 가능성에 대비, 한국을 포함한 한민족 당사자와 돈독한 관계를 유지하며, ③ 한반도 통일시 미국 등 외부세력이 북한에 들어오지 못하도록 방지하고자 한다.¹⁰⁾ 이는 중국이 동북아지역에서 미국의 일방적 패권을 저지하려는 것이다.

Security Role of the United States In a Post-Korean Unification East Asia," on December 30, 1998.

9) 미국은 북한의 군사력이 한반도는 물론 동북아시아의 기존 질서유지에 위협 요인이 되며, 북한의 공격은 한국을 비롯 일본까지 포함될 수 있고 미국·일본·중국 등이 한반도 전쟁에 개입할 가능성이 높아 결국 동북아지역의 안정과 질서가 파괴될 수 있다고 본다.

10) 朱建榮, 「中央公論」, 1997. 11.

한국의 대북 연착륙 정책 역시 미국·중국의 그것에 크게 벗어나지 않는다. 한국은 미국·중국과 같이 연착륙 정책이 북한의 남침을 억지하는 데 도움이 된다고 판단한다. 한국은 북한을 흡수할 능력이 없을 뿐 아니라 북한의 전반적 위기가 남침으로 이어질 수 있다는 우려가 있어 북한의 갑작스런 붕괴를 원하지 않는다. 이러한 생각과 함께 한국정부는 대북 지원이 중국적으로 통일에 소요될 엄청난 경제적·인적 비용을 줄일 수 있다고 본다. 미국·중국과 다른 점은 정부적 차원에서 한국은 지원의 투명성 확보와 함께 지원과 남북대화가 연계되어야 함을 강조하고 있는 것이다.¹¹⁾ 한국 정부는 지원된 식량의 군사용 전용을 더 이상 묵과할 수 없고 남북관계의 진전을 위해 이산가족상봉, 대화재개 등이 이루어져야 한다는 입장을 고수하고 있다.

III. 생존지원과 경제제재 완화조치

1. 식량지원

미국은 예방방위와 연착륙을 위해 대북 지원에 나서고 있다. 그것은 주로 식량지원을 통해 이루어져왔는데, 사회주의 영농체제, 토양악화, 대수해 및 홍작 등으로 북한의 식량난이 심각한데 따른 것이다. 그리고 World Vision International, J. Bell Foundation, Caritas 등 17개 미국내 비정부 민간단체들과 「세계식량기구」(WFP), 「국제농업기구」(FAO), 「유엔아동기금」(UNICEF), 「세계보건기구」(WHO) 등 유엔 산하 기구들의 다급한 요청이 반영된 것이었다. 이들 단체·기구들은 북한주민의 생존문제 해결이란 인도주의적 차원에서 미국의 식량지원을 요청해 왔다.

미국은 1995년 9월 유엔의 1차 지원호소에 따라 WFP를 통해 200만 달러, UNICEF를 통해 2,250만 달러 상당의 곡물·약품·현금 등을 북한

11) 한국정부의 공식 입장은 당국 차원의 지원에는 상호주의, 민간 차원의 지원은 비상호주의로 정립되어 있어, 공식적 입장과 실제적 입장에는 차이가 있다. 이는 정치적 차원과 비정치적 차원을 구분하면서 전자는 남북 갈등구조 해체 차원에서 그리고 후자는 인도주의적 차원에서 북한과의 접촉을 시도하는 데서 비롯된다.

에 지원하였다. 이어 미국은 1996년 7월 유엔의 2차 지원호소에 따라 717만 달러 상당을 WFP를 통해 북한에 지원하였다. 정부적 차원의 대북 지원이 WFP를 통해 이루어진 셈이다. 그 때 미국은 미 농무부가 주관하는 대외재난구호기금(FDA)¹²⁾을 사용하였다.

계속해서 미국은 1997년 4월 유엔의 3차 지원호소에 따라 북한에 5,200만 달러에 달하는 지원을 하였고, 7월 2,700만 달러에 상당하는 곡물 10만 톤을 추가 지원하였다. 10만 톤 중 4만 5천 톤은 WFP 호소 참여 분인데, 이 기구 감시 하에 북한의 유아원·탁아소·고아원 등을 대상으로 6세 미만의 어린이들에게 분배되었다. 그리고 5만 5천 톤은 별도의 지원에 해당되는데, 미국내 민간자원단체(PVO) 담당 하에 어린이와 노약자들에게 배포되었다. 그 의도는 지원된 식량이 군사용으로 전용되지 않게 하면서 배분의 투명성을 확보하려는 것이었다.

그 때 미국은 FDA 예산이 고갈되었다는 이유를 들어 우방국 원조에 사용하는 「농업교역 발전·개발지원법」(PL-480)에 의거하였다. PL-480에 따른 미 정부의 재정지원이 WFP와 같은 국제기구를 통할 수 있도록 법에 명문화하기는 처음이었다.¹³⁾ 이 법은 1996년 4월초 신농업법에서 다소 변경되었는데 인도적인 경우 자원봉사기구, 公社(또는 정부간 기구) 등이 식량지원을 할 수 있도록 허용하고 있다. 미국은 단순 흉작이 아닌 자연재해 등이 발생했을 때, 긴급 지원을 해줄 수 있는 이 법의 규정에 의해 대북 지원을 해준 셈이다.

북한의 핵시설 의혹과 미사일 실험발사 문제가 제기되었음에도 불구하고 미국은 유엔의 4차 지원호소에 따라 1998년 1억 7,185만 달러에 달하는 곡물 50만 톤을, 그리고 5차 이후 지금까지 2억 700만 달러에 달하는 60만 톤을 북한에 지원하였다.

비정부적 차원의 대북 지원은 미국의 민간·종교단체들에 의해 이루어졌다. 이들 단체들은 주로 곡물·분유·의약품·국수기계·의류·신발 등을

12) 미국은 1996년 초 한·미·일 3자회담에서 대개도국 식량원조법인 PL-480을 적용해 북한에 대한 식량지원에 나서겠다는 입장을 밝혔으나, 한국이 과거 미국이 대한 무상 식량원조 때 적용했던 규정을 적성국인 북한에 적용하는 것은 바람직하지 않다는 입장을 밝혀 당시 이의 적용을 포기한 바 있다.

13) 미국은 PL-480과 「적성국교역금지법」(Enemy Act)을 별개로 취급하고 있다.

북한에 공급하였다. 이들이 직접 나섰던 것은 인도주의적 이유와 함께 미국이 북한과의 수교관계가 없고 법적으로 북한을 적성국으로 분류하고 있어 대통령이나 국무장관의 재량으로 재해지역에 대한 지원이 어렵기 때문이었다.

미 민간구호단체들은 의약품 지원에도 나섰다. 이들 단체들은 북한의 각 병원마다 의약품이 바닥나 있으며 특히 일반 주민용 항생제가 거의 없음을 알았다. Americares의 지원은 특히 주목할 만하다. 동 단체는 인도주의적 목적의 의료지원을 위해 미 재무부 및 상무부의 승인을 취득하였고, 북한으로부터 평양 착륙을 허용 받아 2,300만 달러 상당의 의약품 중 800만 달러 어치를 1997년 9월 10일 미 민간비행기로 북한에 공수하였다.¹⁴⁾ 의약품 외 의료지원 의사와 간호사 그리고 의약품 분배를 감독하기 위해 북한에 체류할 일부 인사가 함께 보내졌다.

미국의 식량·의약품 지원은 인도주의적 이유와 유엔의 요청에 따라 이루어졌다. 인도주의적 이유 외 미 정부는 북한이 아사보다 전쟁을 택할 수 있다는 비관적·상황적 판단, 핵동결 약속 파기에 대한 우려, 미사일 시험발사 저지 등 한반도 지역의 안정적 관리 차원에서 대북 지원에 나서 왔다.

2. 경제제재 완화조치

미·북 제네바 기본 합의서 타결이후 미국은 제한적으로 대북 경제제재 완화조치를 취했다.¹⁵⁾ 클린턴 행정부는 1995년 1월 9일 미국상품 반입과 선박입항을 허용하였고, 20일에는 1단계 대북 교역·투자제한 완화 및 통신·금융거래 제한 완화조치를 취했다.

1단계 조치는 ① 언론취재와 통신, ② 일정한 조건하에서 금융거래 허

14) 「조선일보」, 1997. 9. 12.

15) 미국은 적성국으로 분류하고 있는 북한에 대해 「적성국 교역법」과 이의 시행령인 「해외자산통제규정」 및 「수출관리법」을 통해 교역·투자·금융 등 모든 분야에서 경제거래를 금지해 왔었으나, 한국정부의 '7.7선언'을 계기로 이에 상응하는 경제제재 완화조치를 취해 왔었다. 미·북간 경제관계는 주로 제한된 일부 분야에서 미미한 규모의 교역만 성사되어 왔을 뿐 실질적 경험은 이루어지지 않았다.

용, ③ 북한산 마그네사이트 수입 허용, ④ 원자력분야 사업 등 4개항을 포함하고 있다.¹⁶⁾ 미국의 직통전화선 가설을 위한 통신장비 수출허가 조치에 따라 AT & T는 일본의 국제전신전화사를 중계로 미국·일본·북한을 연결하는 3각 국제전화를 개통하였다. 이러한 조치는 관련법규 개정 없이 대통령의 행정명령에 의해 이루어진 것이었다. 또한 남북관계 진전 없이 미·북 관계 진전만을 염려한 한국정부의 요청을 고려한 최소한의 제재완화 조치에 해당된다.

이와 함께 미 행정부는 민간 차원의 대북 구호지원을 더욱 늘릴 수 있게 '대북 인도적 지원 규제'를 1996년 7월 해제하였다. 이로써 개인이나 단체는 미 행정부의 사전 허가 없이 유엔이나 국제적십자사 또는 공인된 구호단체·기관을 통해 구호용 식량, 보건 및 의약품류, 의류 및 가정필수품 등을 북한에 보낼 수 있게 되었다.

한편 미재무부는 1997년 1월 6일 북한에 50만 톤 이상의 쌀 또는 밀을 수출하려는 카길사(Cargill Inc.)의 신청을 승인했다. 카길사는 미국산 밀과 북한산 아연을 바터제로 거래하려 하였다. 백악관은 그 승인이 "미·북간 잠수함사건 해결과정에서 일괄 합의된 것이 아니라 한반도 주변 분위기가 개선됐기 때문에 단행한 것"¹⁷⁾이라 밝혔으나, 실제로 미국이 4자회담 개최를 유도하기 위해 취해진 것이었다. 그러나 이 거래는 양측간 의견차이로 결국 이루어지지 않았다. 이 거래를 시발점으로 미 기업과 북한간의 바터제 거래 및 민간거래가 확대될 수 있는 데도 불구하고 북한이 일방적 태도를 취한 것이었다.¹⁸⁾

추가적으로 미 재무부는 1997년 4월 비핵연료 발전설비 전문업체인 스탠튼 그룹(Stanton Group)의 대북 투자를 승인하였다. 그것은 나진·선

16) U.S. Department of State, *Easing Sanctions against North Korea*, January 20, 1995.

17) *Washington Post/Washington Times*, January 7, 1997.

18) 이에 대해 카길사 회장은 "북한이 세계 각국과 지원단체로부터 상당한 양의 식량 원조를 무상으로 받아 아연을 다른 목적에 쓰기로 한 때문"(『日本經濟新聞』, 1997. 8. 1)이라고 유추하였다. 한편 카길사는 바터거래에 의해 북한산 아연을 이윤 차원에서 현금화하려면 미 정부가 세금 혜택과 같은 배려를 해야 하는데 이것이 어려운 점을 문제로 삼고 있다.

봉 자유경제무역지대에 있는 승리화학 정유공장에 1,300만 달러를 투자, 미·북간 최초의 합작회사를 설립하는 것이었다. 스탠튼 그룹은 이 공장에서 연간 200만 톤 규모의 정유를 생산, KEDO를 통해 나진·선봉지역에 있는 선봉 중유화력발전소에 산업용 전력공급을 추진할 계획을 가지고 있다.¹⁹⁾

이어 미 재무부는 같은 해 9월 17일 미국내 북한자산동결 해제를 위한 조사착수를 결정하였다.²⁰⁾ 미국은 「적성국교역법」(Trading with Enemy Act)에 의거, 북한 거주민의 미국내 자산 동결 및 미국민과의 모든 무역·경제 거래를 금지시켰다.²¹⁾

북한의 미사일 시험발사 및 금창리 지하시설 문제로 미국의 대북 경제 제재 완화조치는 더 이상의 진전을 거두지 못했다. 그러나 페리보고서 및 베를린 고위급 회담(1999. 9. 7~12)의 결과에 따라 클린턴 대통령은 북한과의 전반적인 관계개선을 추구하고 제네바 합의를 뒷받침하기 위해 대 적성국 교역법, 방산물자법 및 수출관리법 등에 근거한 대북 제재조치들 중 일부를 완화하는 조치를 취하였다. 그것은 수출, 금융, 투자, 항공기 및 선박 등 4개 분야에 부과해 온 대북 제재조치를 해제한 것으로 미행정부 재량사항에 해당된다. 구체적으로 그 내용은 다음과 같다.²²⁾

- 1) 북한산 원자재 및 대부분 북한산 상품의 미국내 수입
- 2) 미국회사와 외국내 자회사를 통해 수출 및 재수출되는 대부분의 소비재 상품, 금융서비스의 대북수출

19) 「북한뉴스레터」(1997. 4), p. 4.

20) 미국은 대북 경제제재완화의 초보적 조치로 동결된 북한자산 해제를 검토하고 있다. 이는 미·북간 정치·경제관계에 있어 어느 정도 정상화를 달성하기 위한 여러 절차 중 하나로 보된다.

21) 미국내 동결된 북한자산은 약 1,400만 달러로 추정된다. 1994년 말 동결자산 규모는 약 2,000만 달러 규모였으나, 1995년 1월 제한적 대북 경제제재완화 조치로 약 550만 달러 상당의 동결자산이 해제되었다. 대부분 은행예금 형태로 존재하고 있으며, 부동산·현금 등의 자산은 전혀 없는 것으로 알려지고 있다. 「북한동향」, 제348호(1997. 9. 13~19), p. 31, 「북한뉴스레터」(1997. 10), p. 4. 참조.

22) The White House, Office of the Press Secretary, *Fact Sheet: Easing Sanctions Against North Korea*, September 17, 1999.

- 3) 농업, 광업, 석유, 목재, 시멘트, 교통, 도로, 항만, 공항 등 하부구조와 여행, 관광 분야에 대한 투자
- 4) 미국 민간인들의 북한친지 및 개인에 대한 미국인의 송금
- 5) 미국 선박 및 항공기에 의한 승인된 일반화물의 북한 수송
- 6) 미·북간 상업용 항공기 운항

이러한 미국의 조치에 따라 북한과 특정 상업 및 무역거래에 관한 제재는 더 이상 존재하지 않는다. 따라서 경제특구로 지정된 나진·선봉 자유경제무역지대 및 두만강 유역개발에 해외기업의 외자유치가 촉발되고 북한은 그들로부터 경영지식 및 기술도입이 가능해 질 것이다. 미국기업들의 대북투자 활로 개척, 재미교포의 대북투자, 미·북 교역 확대, 남북교류 활성화 등이 예상된다.

IV. 정책모순과 문제

미 행정부의 대북 연착륙 정책은 미국의 대외정책의 기초와 어긋난다. 또한 북한은 군사적 수단활용과 함께 남북관계를 계속해서 긴장시키고 있다. 때문에 연착륙 정책은 정책모순과 문제를 안은 채 진행되고 있다. 이는 다음과 같이 설명되어 진다.

1. 미국의 세계전략과 불일치

우선적으로 미 행정부의 대북 연착륙 정책은 '안보강화', '마약 등 국제범죄 적극 대처', '경제신장', '민주주의 확산' 등 미국이 표방하는 대외정책의 기초와 배치된다.²³⁾

첫째, 북한은 미사일, 생화학 무기를 확산하면서 한국민과 주한미군을 겨냥하고 있다. 미국은 국지전과 내전, 대량파괴무기 확산 등을 미국의 안

23) The White House, *A New Security Strategy for A New Century*, May 20, 1997
참조

보에 대한 증대한 위협요인으로 간주하고 있다. 북한은 Scud-A\B\C\D 미사일 보유와 함께 대포동 1, 2호 미사일을 개발 중에 있으며, 다량의 생화학무기를 보유하고 있다.²⁴⁾ 그러면서 북한은 대량파괴무기 감축, 핵 동결 준수 등을 대미 협상용으로 활용해 미국으로부터의 지원과 양보를 최대한 이끌어내려 한다.

둘째, 북한은 마약밀매 및 테러·조직범죄 등을 계속하고 있다. 북한은 모르핀·코카인·마약 등 독물 및 국제적으로 거래가 금지된 마취약을 불법 거래하고 있다. 아울러 북한은 1996년 블라디보스톡 주재 한국 외교관을 살해한 적이 있고, 수시로 무장간첩들을 남파하여 테러를 감행하였다.

셋째, 북한은 사회주의 원칙에 따른 중앙통제적 계획경제를 계속해서 추진하고 있으며 시장경제를 수용하지 않고 있다. 북한은 해외자본 유입 및 노하우의 유치를 위해 무역규정을 개정하고 중국·러시아와 접경한 나진·선봉에 자유경제무역지대를 개설하고 남포·원산항에 대한 외국인 투자 유치계획을 수립하였다. 뿐만 아니라 100m² 이하 개인경작지 생산물의 소규모 거래 허용과 함께 미국 등에 대해 투자보호협정 체결의사를 표명하는 등 의견상 조심스러운 경제개혁 추진 조짐을 보이고 있다. 그러나 특정지역만 개방하려 할 뿐 여전히 폐쇄경제체제를 고수하고 있다.

넷째, 북한은 민주주의를 전혀 수용하지 않고 있다. 북한은 개인승배체제 및 공산주의 체제를 계속해서 고수하고 있다. 북한은 김일성 부자 뜻에 맞지 않는다는 이유 하나만으로 20만명 이상을 정치범 수용소에 구속하고 있다. 클린턴 행정부는 민주주의의 신장을 위하여 유엔 등 국제기구와 협력하여 인권위반국에 대한 경제제재를 취할 것이라 천명한 바 있다. 그럼에도 미 행정부는 인도주의적 이유를 들어 대북 식량지원과 일부 경제제재완화에 나서고 있다. 이는 북한의 인권문제를 인도주의적 차원의 지원과 연계시키지 않겠다는 의도로 볼 수 있다.

24) 북한은 1998년 8월 일본 전역을 사정거리에 넣을 수 있는 대포동 1호 미사일을 시험발사했으며 미 본토까지 도달할 수 있는 대포동 2호 미사일 개발에 있다. 또한 신경성·수포성·혈액성 유독가스 1,000여 톤에 달하는 화학무기를 보유하고 있으며, 콜레라·페스트·탄저균·유행성 출혈열의 병원 등 전염성 작용제까지 배양·생산하고 있다.

2. 군사적 수단의 활용

미 행정부의 대북 연착륙 정책은 한반도 전쟁예방과 대량살상무기 확산 저지에 우선적 초점을 둔 개입정책의 틀 속에서 추진되고 있다. 하지만 미국의 정책방향은 남북한 긴장완화나 화해·협력에 우선적 초점을 둔 한국의 정책방향과 맞지 않는 문제가 있다. 여전히 북한은 자구적 노력이 결여한 채 미국에 의지하려하고 군사적 수단 활용과 함께 通美封南, 先美後南 정책을 계속해서 추구하고 있다. 구체적으로 그 내용은 다음과 같다.

첫째, 미·북 합의 사항인 남북관계 개선에 나서지 않고 있다. 남북대화 는 미·북관계와 남북관계를 동시에 발전시킬 수 있다. 그럼에도 북한은 '남한배제' 전략 하에 남북대화를 기피하고 있으며, 심지어 미·북간 협상에 진전을 보지 못하거나 위기에 처할 때 남한을 대상으로 침략위협을 가하려는 자세를 보이고 있다.

둘째, 군사적 수단을 사용하고 있다. 북한은 정규군 110만명, 예비역 80만명을 유지하고 있으며, 대량살상무기를 보유하고 있고 있다. 북한은 주민의 기본적인 물질적 수요조차 만족시키지 못하고 있는 상황에서 주민의 생활수준 향상에 들어가야 할 자원과 노력이 군비유지에 투자되고 있으며, 외부 세계에 식량원조를 요청하는 순간에도 한정된 자원마저 군사훈련에 투입하고 있다. 북한은 미국의 대북 지원정책이 동맹국 및 국내외로부터 지지를 얻지 못해 북한에 불리한 여건이 조성될 때와 최악의 사태에 대비해 그들의 군사적 수단과 불예측성을 교묘히 이용하려 하며, 이러한 방법을 통해 미국으로부터 식량지원 및 정치적 양보를 계속해서 얻어내려 한다. 즉, 북한은 그들의 군사적 수단을 상황에 따라 활용해 실익을 챙기겠다는 것이다.

유사한 수단으로 셋째, 협박(blackmail)이다. 북한은 미국에 식량을 요청하는 과정에서 구걸과 협박을 동시에 구사하는 양면전략을 추구하였다. 협박의 예를 들자면, 추가지원이 없을 시 '북한에서 폭동·혁명이 발생할 가능성'(1995. 5)²⁵⁾ 및 '핵동결 약속 파기'(1995. 9)²⁶⁾ 등을 예시하였

25) 이종혁의 발언, 「朝日新聞」, 1996. 5. 8.

26) *New York Times*, October 1, 1995.

고, 김정우(1996. 6)를 통해 “일본을 사정권에 둔 핵미사일 4기를 보유하고 있으니 식량지원을 해달라”²⁷⁾는 식이다.

넷째, 군사적 수단을 활용한 흥정(bargaining)이다. 북한은 금창리 지하시설을 통해 핵 재개발 의혹을 증폭시켜 막대한 이득을 얻을 수 있었다. 이 시설에 대한 사찰을 둘러싸고 미·북간 협상이 진행되었고, 미국이 2000년 5월까지 60만~90만톤의 식량과 씨감자, 농업개발지원 등을 북한에 제공하고, 북한이 북수 현장조사를 허용한다는 맞교환 원칙에 합의함으로써 협상이 일단락되었다. 또한 1998년 8월 대포동 1호 미사일로 추정되는 로켓 시험발사를 빌미 삼아 미국과의 흥정에 나서게 되었고 결국 미사일 발사유예에 대한 대가로 특정 분야에 부과해 온 대북 제재조치 해제란 막대한 실리를 얻을 수 있었다.

이러한 북한의 행동들은 대북 강경노선을 모색하고 있는 매파를 더욱 자극시킨다. 미 행정부의 대북 정책에 대한 미 의회의 비난도 뒤따른다. 3년 전 미 행정부는 의회에 대해, “미·북간 합의는 상호주의를 근간으로 하고 있으며, 매 단계에서의 미국의 조치에 대해 상응하는 북한의 조치가 있을 것”이며, “북한이 상호주의를 지키지 않을 경우에는 언제든지 합의는 파기될 것”²⁸⁾이라고 알린 바 있다. 그렇지만 외부 세계의 지원 확보를 위해 평양지도부가 군사적 수단을 계속해서 활용하려 할 때 상호주의는 지켜지기 어렵다.

3. 북한의 자구 노력 부재

미국의 연착륙 정책은 북한의 자구 노력없이 성공을 거두기 어렵다. 그것은 다음과 같은 근거로 설명된다.

첫째, 북한의 식량난은 구조적인 문제이다. 근본적인 원인은 40여 년에 걸친 농업정책의 실패에 있다. 이와 함께 비료·농약 부족, 화학비료의 과다 사용으로 인한 토양악화, 산림황폐화, 영농장비·기술 낙후, 사회주의

27) 『産經新聞』, 1996. 6. 9.

28) *Washington Post*, March 27, 1997. 실제로 그 동안 미국의 대북 지원정책은 상호주의를 근간으로 추진되어 온 것이 아니었다.

영농체제, 경작가능한 토지의 제한, 핵심 계층에 대한 우선적인 식량배급 등 구조적 모순이 있다. 1995·96년의 대홍수와 1997년의 가뭄은 북한의 식량위기를 더욱 심화시켰다. 따라서 북한의 식량문제는 일시적인 것이 아니고 구조적·만성적인 것이다.

둘째, 북한의 경제난은 비효율적인 경제구조로 기인된 것이다. 북한은 사회주의 원칙에 따른 중앙통제적 계획경제와 군사부문에 대한 우선 투자로 경제성장의 한계를 들어냈고, 사회주의권 몰락이후 구조편과 중국의 원조중단 또는 감소, 외화부족 등으로 북한인민경제는 사실상 붕괴된 상태다.

이러한 근본적 문제외는 별도로 북한이 외부로부터 지원 받은 식량의 상당부분을 군용으로 전용²⁹⁾한 혐의는 새로운 문제로 대두하고 있다. 미국은 이를 묵인³⁰⁾하고 있고, 인도주의적 이유를 내세워 대북 식량지원을 계속해 오고 있다. 나아가 미국은 그 범위와 폭을 넓혀 나간다는 계획을 가지고 있다. 미국은 “아사 자체가 정치적 불안, 정치적 실패, 또는 경제적 실패에서 비롯되고,” “세계 모든 국가의 경우, 식량원조를 정치적인 문제에 연계시키기 시작하면 아사에 시달리는 사람들을 위한 식량원조는 불가능하게 될 것”³¹⁾이라 밝히면서 정치·군사적 문제와 인도주의적 문제를 결부시키지 않겠다는 입장을 보이고 있다. 1980년대 중반 에티오피아의 공산정권에 봉쇄정책을 취한 결과 이 나라에서 집단 아사로 홍역을 치른 경험이 있는 미국으로서는 인도주의적 명분을 무시할 수 없다.³²⁾ 이와 함

29) 예를 들자면, 북한은 중국으로부터 지원받은 곡물을 군사용으로 비축하고 있다. 뿐만 아니라 북한군은 1995년 5월 미국으로부터 보내진 곡물을 하역중 옥수수 5,000톤 가량을 가로챈 적이 있다. 『조선일보』, 1997. 5. 31. 때문에 북 지원식량 군량미 전용에 의혹이 방북 미 의원단에 의해 재차 제기된 바 있다. 구체적인 설명은 *Korea Herald*, August 14, 1997, 『조선일보』, 1997. 8. 14.

30) 클린턴 대통령과 江澤民 주석간의 정상회담 비공개 회담에서 미국이 북한의 지원 식량 군사용 전용에 대해 묵인하고 있음이 암시되었다. 이는 *Los Angeles Times*, November 5, 1997 참조.

31) *U.S. Department of State Daily Press Briefing*, April 28, 1997.

32) 제2차 세계대전 기간 미국은 독일에 맞서기 위해 인권탄압 국가인 소련과 동맹관계를 형성했으며, 그 뒤엔 소련의 팽창주의에 맞서 자이르의 모부투(Mobutu) 및 앙골라·아프카니스탄의 반군 지원에 나섰다. 북한의 경우, 미국은 러시아나 중국의 팽창주의에 대한 연관보다는 북한의 붕괴 및 이로 유발될 수 있는 남침을 저지하

께 현실 정치의 맥락을 외면하기도 어려운 실정이다.

4. 정책지지 약화

상기에 언급된 모순과 문제들을 주지하면서 세계 주요 언론들은 외부 세계의 대북 식량지원에 대해 상반된 견해를 내놓은 바 있다. “북한에 식량지원을 해야 하는가, 말아야 하는가?”의 질문에서 세계언론(1997. 4. 1~5. 17)은 찬성 23%(36건), 반대 33%(53건), 단순 사실 보도 44%(70건)로 답변하였다. 찬성보다 반대 입장을 더 많이 보도한 것이다. 국가별로 보면 미국이 찬성 15건, 반대 11건이다.³³⁾ 프랑스 언론은 찬성기사만 3건으로 가장 적극적인 지지를 보내었다. 반면 영국은 찬성 2건, 반대 6건, 독일은 찬성 6건, 반대 10건으로 반대여론이 상대적으로 많았고, 일본의 경우 찬성 1건, 반대 4건으로 가장 부정적인 시각에서 보도하였다. 이러한 각국의 언론보도들이 미 행정부의 대북 정책결정에 직접적으로 영향을 미친 것은 아니었지만 미국의 대북 식량지원이 최최의 결정이 아님을 예시한다.

정책결정과정에 있어 미 행정부, 군부, 정보기관들의 북한붕괴 가능성에 대한 평가가 일치하지 않는 점 역시 문제다. 북한문제 해결방안에 있어서는 미국의 군정보기관·국방부와 CIA·국무부가 의견을 달리 한다. 구체적으로 군정보기관은 혼란에 처한 북한경제가 결국 평양정권의 종말을 가져올 것이며, 국방부는 북한정권이 붕괴에 직면하면 남한전역 적어도 서울을 불모로 삼으려는 군사작전을 시도할 가능성이 크다고 본다.³⁴⁾ 때문에 국방부는 북한의 붕괴시 전쟁에 의한 돌과구를 마련하지 않도록 뇌관을 제거해야 한다는 입장을 보이고 있다. 북한을 안락사시키는 것이 바람직하다는 것이다.

반면 CIA 및 국무부는 미국이 오직 전쟁 하나에만 대비하는 것은 북한

기 위해 대북 식량원조에 나서고 있다.

33) 공보처가 159건에 달하는 세계 언론들을 분석한 결과를 기준한 것이다. 「조선일보」, 1997. 5. 26.

34) *Wall Street Journal*, September 30, 1997.

을 그 쪽 방향으로 나가도록 밀게 될 것이기 때문에 전쟁대비만 할 것이 아니라 난민돕기와 구호활동 등 광범위한 인도주의적 활동을 계획하고 교역에서 군사문제 협상에 이르기까지 직접 접촉을 늘리면서 북한의 연착륙을 유도하는 방향으로 나아가야 한다고 주장하고 있다.³⁵⁾

요컨대, 군정보기관 및 국방부는 북한이 한반도 무력통일을 최우선 순위 에 놓고 있기 때문에 남침가능성에 대비해야 한다는 것이고, 반면 CIA 및 국무부는 직접 접촉과 인도적 지원을 통해 북한을 연착륙시켜야 한다는 것이다. 이렇듯 미국의 연착륙 정책은 관련기관에서 조차 논란의 여지가 있어 정책의 일관성과 지지를 얻는 데 한계가 있다.

미 행정부가 대북 지원에 대한 미 의회의 지원을 얻지 못하고 있는 점 역시 문제이다. 미 의회는 제네바 합의가 북한의 핵문제를 근원적으로 해결하지 못한다고 보면서 합의 그 자체에 반감을 가지고 있고 지원이 북한의 연착륙을 성공적으로 이끌기 어렵다고 본다. 미 의회는 그 동안 미국이 식량지원, 중유제공, 경수로건설지원에 나서 왔음에도 불구하고 북한이 미사일 수출 및 시험발사, 핵개발 위협, 핵의혹 지하시설 건설 등을 추진해 온 사실을 지적하고 있으며, 미국의 노력에도 불구하고 북한이 아무런 변화 없이 여전히 호전적 태도를 견지하고 있음을 주시하고 있다.³⁶⁾ 이에 따라 미 의회는 클린턴 행정부의 대북 정책에 비난여론을 고조시키면서 연착륙에 대한 의혹을 가지고 있다.

35) *Wall Street Journal*, September 30, 1997.

36) 미 의회(1998. 12)는 미행정부의 대북접촉과 중유공급 비용의 지출을 승인받기 위해서는 ① 한반도 비핵화 남북 공동선언의 이행, ② 남북대화의 재개, ③ 미·북 기본합의의 완전 실시, ④ 폐연료봉 밀봉작업에 대한 협력, ⑤ 지하의혹 시설에 대한 사찰, ⑥ 탄도미사일의 개발 및 수출 정지, ⑦ 대북 원조물의 전용 방지 등 7가지 조건이 충족되어야 할 것을 요구한 바 있다. 『世界週報』, 1998. 12. 15. 이어 미 하원 공화당 지도부(1999. 3. 5)는 ① 북한 핵관련 시설 정기 특별사찰, ② 대포동 미사일 개발·수출 저지, ③ 한국어 가능한 대북지원실태 감시요원 북한 파견, ④ 북한의 불법적 마약거래 금지, ⑤ 한반도 비핵화선언 준수, ⑥ 북한의 미사일 위협에 대비한 동북아시아 방어기구 지원 증대 등을 건의한 바 있다. News from the House International Relations Committee, "Opening Statement of Chairman Benjamin A. Gilman, Hearing: US Policy Towards North Korea and the Pending Perry Review," March 24, 1999.

V. 연착륙을 위한 전략 모색

미 행정부의 대북 연착륙 정책은 '아사 또는 전사'라는 막다른 선택을 차단하면서 한반도의 전쟁을 예방하는 데 기여해 오고 있으나, 생존과 경제회생을 위한 북한의 노력이 병행되어야 정책의 성공이 가능하다. 그러나 북한의 노력은 여전히 모기장을 친 채 외부시조의 침투를 어렵게 하고 있다. 이러한 상태의 지속은 북한의 위기로부터 발생된 근원을 제거하는 데 어려움을 줄 뿐이다. 이에 따라 한반도문제 전문가들과 검토팀들은 대북 연착륙을 위한 전략을 모색한 바 있다. 이를 이 장에서 검토하고자 한다.

1. 식량·경제지원-경제·군사행위 변화 유도

대북 식량·경제지원과 북한의 개혁, 개방, 침략위협 감소 등 경제·군사행위 변화 유도 전략이 다음과 같이 제시되고 있다.

첫째, '완만한 착륙'(gentle landing)이다. 점진주의자들에 의해 제시된 이 안은 북한의 붕괴를 기대하기보다는 경제적·정치적 개혁의 시간을 가질 수 있도록 경제원조를 통해 북한을 안정시키고 점진적으로 생활수준을 향상시켜야 한다는 것이다.³⁷⁾ 이는 지원에 보다 초점을 두고 있을 뿐 북한의 변화에 대해선 점진적 가능성을 암시하고 있음이다.

둘째, '평화·식량 교환'이다. 이는 월슨센터 헤리슨(Selig S. Harrison) 선임연구위원의 안으로 극심한 식량난에 처해 있는 북한에 대해 미국과 그 우방국들이 식량 300만톤을 제공해 주는 것을 조건으로 서울을 사정권 내에 두고 실전 배치되어 있는 공격용 무기 상당수를 후퇴시키자는 것이다.³⁸⁾

셋째, '대흥정'(Grand Bargain)이다. 시카고 대학의 커밍스(Bruce Cumings) 교수와 국제경제연구소의 노랜드(Marcus Noland) 선임연구위원에 의해 구상되고 있는 이 안은 북한에 대규모 경제원조와 안보보장

37) Anthony Paul, "North Korea: A Ray of Hope?" *Fortune*, December 8, 1997 참조

38) *International Herald Tribune*, May 14, 1997.

을 해주고, 대신 군사·경제행위에 대한 실질적인 변화를 이루게 하자는 것이다.³⁹⁾

넷째, '변화 유도' 접근이다. 이 안은 서울포럼과 미 외교협회(Council on Foreign Relations)의 한반도문제 전담 연구진이 마련한 것으로 북한정권의 미래, 대북 변화유도 전망을 포함한 제반 문제를 검토, 건의안을 제시하고 있다.⁴⁰⁾ 그것은 (1) 북한의 긴급한 식량 사정을 고려하여 인도주의적 차원에서 대북 식량지원을 강화하되, 장기간에 걸친 대북 지원은 북한이 자체경제에 대한 구조조정 의지를 표명하고, 식량배급에 대한 적절한 감시체제를 허용하며 기타 인도주의적 우려 사항에 대해 해결할 의지를 보여야 한다. (2) 북한이 시장원리를 받아들이고 그들의 정책을 바꾸도록 촉구하기 위해 미국의 대북 경제제재 일부 완화를 포함하는 일련의 초보적 조치를 고려한다. (3) 북한이 남북한 관계를 개선하고 군사적 위협을 축소하도록 좀 더 광범위한 상호적 조치의 패키지를 고려한다. (4) 북한이 화해의 기회를 끝내 거부하고 위협을 제거하는 데 동참하지 않을 경우 기존의 합의 및 긴급한 인도적 지원 외에는 북한에 대한 지원 확대를 고려하지 않을 것이다.⁴¹⁾

역순으로 북한의 개혁이나 침략위협 감소 등이 우선되어야 함을 전제로

39) Bruce Cumings, "Toward a Comprehensive Settlement of the Korean Problem," a paper presented at the Columbia University Symposium on the Four-Party Talks, October 20, 1997; Marcus Noland, "The Economics of Korean Unification," Columbia University Seminar on Contemporary Korean Affairs, November 20, 1997.

40) Morton I. Abramowitz & James T. Laney, "Managing Change on the Korean Peninsula," *Report of an Independent Task Force*, Sponsored by the Council on Foreign Relations.

41) 한·미 양측이 논의하고 합의를 도출한 사항은 다음과 같이 계속된다. (5) 한·미 양국은 북한에 대한 공동의 군사적 억지와 대비를 유지한다. (6) 한·미 양국은 대북 접촉에 있어 긴밀히 조율하고 보조를 맞추며 대북 교섭에 있어 한국의 주도권을 인정한다. (7) 한·미 양국은 대북 정책에 있어 일본, 중국 그리고 러시아 등 주변 이해당사국과도 긴밀한 조율을 모색, 이들 3국의 협조를 도모한다. (8) 미국정부 내에 한국문제에 대한 고위 당국자의 관심과 의견 조율이 지속될 필요가 있다고 본다. (9) 한·미 양국은 제네바 합의를 준수하고 이를 위한 KEDO의 활동을 지원한다. (10) 미국은 한국이 당면한 재정위기를 극복할 수 있도록, IMF에 대한 미국의 지분을 확대하는 등의 지원을 계속한다.

하는 안도 제시되고 있다.

첫째, 북한 경제체제의 근본적 개혁이다. 이 안을 제시한 미 평화연구소의 Korea Working Group은 한·미 양국이 식량지원, 연착륙 정책 등 대북 포용정책을 지속하기 위해서 북한의 경제개혁이 필요하다는 것이다.⁴²⁾ 유사하게 릴리(James Lilley) 전 주한미대사는 미국이 북한에 의한 침략을 억지할 결의를 약화시켜서는 안되며 북한의 개혁도 요구해야 한다면서, “그렇지 않을 경우 우리의 돈을 낭비하게 될” 것이라 판단한다.⁴³⁾

둘째, ‘단계적 접근’이다. 이 안은 외교협의회 매닝(Robert Manning) 선임연구위원에 의해 제시되고 있다. 그것은 북한이 미사일과 화학무기를 제거하고 휴전선 배치병력을 감축해야 하며, 이에 대한 대가로 한국·미국·일본은 북한경제의 재건을 위해 대규모 식량원조와 농업지원, 북한과의 관계정상화, 원조와 투자 촉진, 세계은행(IBRD)과 아시아개발은행(ADB)에 북한가입 등을 제공해야 한다는 것이다.⁴⁴⁾

2. 포괄적 접근

‘포괄적 접근’(a comprehensive approach)은 아미티지(Richard L. Armitage) 전 국방차관보가 이끄는 검토팀에 의해 제시된 바 있다.⁴⁵⁾ 일명 아미티지 보고서로 일컬어지는 안으로 북한의 대량살상무기 확산 저지에 우선적 초점을 두고 있다. 북한이 핵, 미사일, 생화학무기, 그리고 재래식 무기 등에 의한 군사위협을 감소시켜야 하며 이에 대한 긍정적 결과가 있을 경우 미국은 대북지원 및 경제제재 완화조치, 안전보장, 국교수립 등을 취한다는 것이다.

42) U.S. Institute of Peace, *A Proposal on the U.S. Policy toward Korean Peninsula*, July 28, 1997.

43) *Speech by James T. Lilley to National Security Caucus of Congress* (이하 *Lilley's Speech*로 약함) on July 29, 1997.

44) Robert A. Manning, “Diplomatic Hiatus in the Korean Endgame: Time to Step Back and Reassess Next Steps,” *Northeast Asia Peace and Security Network Special Report*, October 14, 1997; *Los Angeles Times*, May 4, 1997.

45) Richard L. Armitage, “A Comprehensive Approach to North Korea,” *Strategic Forum*, no. 159 (March 1999).

이를 효과적으로 추진하기 위해 아미티지 보고서는 유인책과 함께 채찍을 병행하면서 대북 협상에서 주도권을 확보하고, 억지와 외교조치를 병행 추진하되 강력한 억지력을 보다 중시해야 한다고 강조하고 있다. 외교적 노력이 실패할 경우에 대비, 억지력 강화와 함께 북한을 봉쇄해야 한다는 구상과 북한의 핵·미사일 시설에 대한 선제공격 및 미사일 수출저지 등을 고려하고 있다.

페리(William J. Perry) 대북정책조정관이 이끄는 검토팀에 의해 구상된 '포괄적 통합된 접근'(A Comprehensive and Integrated Approach)⁴⁶⁾은 특히 주목할 만하다. 미 하원 국제관계위원회 및 상원외교위원회에 1999. 9. 15~16 보고된 「미국의 대북정책 검토: 검토 결과 및 건의」⁴⁷⁾에서 제시된 포괄적 통합된 접근은 북한의 대량살상무기 확산 저지와 연착륙을 통해 궁극적으로 한반도의 냉전구조를 해체하려는 것이다.

이 접근은 미국, 한국, 일본이 동일한 목표 추구를 위해 상호 조율 및 상호 보완된 역할을 수행하는 공동전략으로 안보이익을 수호하는 데 그 목표가 있다. 이는 이중전략(a two-path strategy)으로 북한의 핵무기 계획과 미사일의 시험·생산·수출·배치 중단을 위한 협상에 있어 포괄적이며 통합된 접근 방식이다.⁴⁸⁾

46) Perry 대북정책조정관은 미국의 대북정책에 대한 광범위한 검토를 실시하라는 과제를 1998년 11월 부여받고 미 행정부의 내외 전문가, 한국·일본 등 동맹국 및 동북아 이해당사국 관계자들, 인도적 원조기관 관계자들과 협의한 끝에 미국의 대북정책 검토보고서를 마련하였다.

47) William J. Perry, Special Advisor to the President and the Secretary of State, *Testimony before the Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs, Committee on Foreign Relations Committee, Senate, October 12, 1999*; William J. Perry, "Review of United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations," *Unclassified Report North Korea Policy Review*, October 12, 1999. 클린턴 행정부는 이 보고서를 토대로 미국의 대북 정책을 전반적으로 재검토하고자 한다. 따라서 페리보고서는 미국의 대북 정책방향을 전망하는 데 주요 잣대가 된다. 페리보고서는 대외비로 분류되어 있어 전체를 알 수 없고, 대체로 일반적인 내용만 공개되었다.

48) 미국의 대북정책 검토는 한반도문제 해결을 위해 단계적 접근방식을 함께 제시하고 있다. 1단계는 단기적 접근이다. 북한이 미사일 발사를 자제하고 미국은 일부

첫 번째 접근방식으로 미국은 북한이 핵·미사일 위협을 제거한다면 북한과의 관계정상화, 무역제재 완화, 여타 긍정적인 조치를 취하고, 한국과 일본정부도 북한과의 관계개선을 위해 상호 조율된 개별적 조치를 취하는 것이다. 이를 통해 북한이 느끼고 있는 위협을 감소시켜, 북한이 한·미·일과의 평화공존 및 경제·사회발전 추진 가능성에 대한 확신을 갖게 하고, 장기적으로 동아시아에 있어 지속적이고 항구적인 평화를 확보하고 냉전을 종식시키자는 것이다.

두 번째 접근방식은 미국이 협상으로 타결되기 어려운 부분의 위협을 봉쇄하는 것이다. 따라서 미국은 동맹국과 함께 북한이 첫 번째 접근방식을 거부할 경우 단호하고 절제된 조치를 취하되 가급적 직접적 충돌을 피하도록 하고자 한다. 또한 북한이 제네바 기본 합의를 유지하고 역내 안보 상황을 위협하지 않도록 설득해야 한다.

3. 포괄적 일괄타결: 2단계 전략

본 절에서는 ‘포괄적 일괄타결’(comprehensive package approach) 접근을 제시하고자 한다. 그것은 궁극적으로 북한이 핵·미사일 개발을 포기하고 개혁·개방에 호응할 경우 미국이 대규모 식량지원, 북한의 국제기구 가입지원, 전면적 경제제재완화조치, 정치·경제·사회·문화교류의 확대, 북한체제 존립 보장, 미·북 수교 등을 제공하는 것이다.

이는 핵·미사일 문제 해결을 위한 2단계 접근 전략이다. 단계별로 일괄 타결하는 방식으로 미국과 북한 서로가 내놓을 수단을 통해 대가를 얻는 것이다.

1단계 접근에 있어 첫째, 북한은 제네바 기본 합의를 충실히 이행해야 한다. 이를 위해 북한은 5MWe 원자로의 재장전 포기를 비롯, 미완성

경제제재를 해제한다는 것이다. 2단계는 중·장기적 접근이다. 북한의 핵·미사일개발 계획 중단에 목표를 두고 북한의 협력 확보를 위해 미·북 관계정상화를 고려하고 있다. 3단계는 장기적 접근이다. 한·미·일과 북한의 협조를 통해 한반도의 냉전을 종식하는 것이다. 북한이 개혁·개방에 적극성을 보인다는 것을 반드시 예상하기 어려운 만큼 현존하는 위협의 감소조치를 동시에 취해 목표를 달성하려는 것이다.

50MWe, 200MWe 원자로 시설 및 관련 시설의 건설작업 속행 및 개시를 금지해야 한다. 이와 함께 북한은 5MWe 원자로에서 꺼낸 8,000여 개의 사용후 핵연료봉을 밀폐보관하고, 봉인된 핵연료의 제3국 이전을 완료해야 한다. 추가적으로 북한은 핵개발 계획의 과거를 알아보기 위한 IAEA의 연료봉 시료채취를 허용해 핵문제에 대한 의혹을 해소시킴과 동시에 제네바 합의와 IAEA가 요구하는 핵안전조치를 이행하는 것이다.

둘째, 북한은 미사일 시험발사 중단 및 기술·부품 수출을 중단하는 것이다. 이에 대한 대가로 미국은 대규모 식량지원, 중유제공, 경수로공급지원 그리고 사회간접자본 건설을 위한 차관 제공 및 농업개발 지원에 나서야 한다. 그러면서 미국은 북한이 미사일 수출로 벌어들일 수 있는 적정액을 산정한 뒤 수혜국이 될 이스라엘·일본 등과 그 비용을 북한에 제공하는 것이다.

2단계 접근에 있어 북한은 동결대상에서 제외된 시설에 대해 IAEA의 사찰 재개를 허용해야 한다. 구체적으로 그것은 ① 8MWe의 실험용 열중식로(영변에 있는 동위체 생산과 연구용 연자로), ② 영변에 있는 핵연료봉 저장시설, ③ 북한내 산재된 소량의 핵물질이 있는 약 30개 지점, ④ 영변에 있는 동위체 생산용의 '임계집합체'와 평양에 있는 '임계미단집합체' 2개 시설 등이 해당된다.⁴⁹⁾

이와 함께 북한은 중·장거리 미사일 개발을 중단하는 것이다. 이 단계에서 북한은 탄두무게 500kg, 사정거리 300km 이상의 미사일 생산을 제한하도록 하는 미사일기술통제체제(MTCR)에 가입해야 한다. 또한 북한은 화학무기협정에 가입하고 생화학 무기 생산을 중단해야 한다.

이에 대한 대가로 미국은 전면적 대북 경제제재 완화조치를 취해야 한다. 남아 있는 제재조치중 '이중 용도로 사용가능한 상품 또는 기술 수출 금지', '대외원조법, 농업무역 및 개발법', '평화봉사단법 및 수출입은행법에 따른 원조금지', '국제금융기관의 대북한 차관 지원 금지', '전리품의 이전 금지', '대미 수출품에 대한 관세면제 금지', '재무장관의 승인을 받지 않은 미국인과 북한정부간의 금융거래 금지', '기업 또는 개인이 북한에서 얻은 소득에 대한 세금공제 요구 금지' 등 테러지원국 지정에 따른 제재와

49) 『世界週報』, 1998. 9. 29.

‘미국내 동결된 자산에 대한 청구 금지’ 등 대적성국교역법에 따른 제재를 해제하는 것이다.

동시에 미국은 북한과의 수교 및 다방면에 걸친 교류·협력의 확대 등을 통해 북한의 국제사회 참여를 이끌고 이를 통해 연착륙의 성공과 한반도의 평화와 안정을 이끌어야 한다. 미국의 보상과 전면적 경제제재 완화조치는 중국적으로 북한의 경제발전과 체제보장에 도움이 된다. 북한은 핵·미사일 개발을 체제수호, 군사적 수단, 협상 카드 등으로 활용하고자 하지만, 이를 포기함으로써 미국, 한국, 일본 그리고 서방세계로부터의 경제지원 및 투자진출을 얻을 수 있어 북한의 경제발전에 기여를 하게 하고 이를 바탕으로 체제를 안정시킬 수 있다.

정리하자면 1단계 접근은 북한이 제네바 기본 합의를 이행하고 미사일 기술·장비 수출을 중단하면 미국은 북한이 경제회생할 수 있는 발판을 제공해 주고, 2단계 접근은 북한이 핵투명성을 보이고 중·장거리 미사일 개발을 중단하면 미국이 북한의 경제발전에 절대적 기여를 하면서 북한체제를 보장하는 것이다.

VI. 결 론

미 행정부의 대북 연착륙 정책은 냉전기 ‘봉쇄·대결 전략(containment-confrontation strategy)을 포기하는 것이나 다름없다. 미국이 국의 차원에서 지역적 분쟁을 원치 않기 때문인데, 탈냉전이후 여전히 냉전지대로 남아 있는 한반도에서의 전쟁발발을 대북 지원과 억지를 통해 예방하고자 하는 전략적 전환에 따른 것이다.

미 행정부는 지원 위주의 연착륙 정책이 북한의 도발 억지에 기여해 왔다고 결론짓고 이를 계속해서 추진해 나간다는 방침이다. 미 행정부는 추가 식량지원 및 경제제재 완화조치가 북한의 호전성 저하에 기여한다고 보는데 변함이 없다. 나아가 이 정책이 지속적으로 이루어지면 북한의 개혁·개방을 이끌 수 있고, 북한이 국제사회의 일원으로서의 참여가 가능하다고 본다. 결국 이것이 북한의 군사적 위협을 감소시키며 한반도의 비상상황을 예방하는 데 기여할 것이라 본다.

이러한 논리로 미 행정부는 북한이 연착륙할 때까지 생명유지장치를 제공하려 하며, 그 일환으로 대북 지원에 나서고 있다. 미 행정부는 연착륙을 위해서 대북 지원이 뒤따라야 하며, 북한의 돌출행위를 막기 위해서라도 지원이 있어야 한다는 입장을 고수하고 있다. 또한 북한과의 전쟁시 투입될 비용과 희생이 지원비용보다 훨씬 많을 것이라 계산하면서 대북 지원에 나서고 있다. 그렇지만 북한의 자구적 노력이 없는 상황에서 외부로부터의 지원은 한계가 있으며, 이는 연착륙을 이끌지 못한다.

북한의 연착륙을 이끌기 위한 식량·경제지원·경제·군사행위 변화를 위한 전략은 상호주의의 실현과 북한의 변화를 유도하고자 하는 것이다. 그러나 “우리는 미국의 원조를 얻기 위해 우리의 체제를 바꾸지는 않을 것”⁵⁰⁾이란 북한측의 표현에서 나타나듯 변화유도는 쉽지 않을 것이다. 현 상황에서 변화가 위기를 자초할 것이라 믿는 평양지도부가 변화를 시도하기는 어려울 것이다. 그러나 만약 북한의 경제희생이 이루어지면 이를 기반으로 평양정책결정자들은 경제정책의 전환과 개방지역의 범위 확대 등을 고려할 가능성은 있다. 때문에 현 시점에서 북한의 변화를 전제로 한 전략을 추진하기에는 이르다고 본다.

또 다른 전략인 포괄적 통합된 전략은 북한이 위협으로 느끼는 정치적·경제적 압력의 포괄적 완화를 이끌려 하지만 평양지도부가 이를 따르지 않을 때 취할 조치는 구상되지 않고 있다. 더구나 첫 번째 접근방식(path one)이 실패할 경우 두 번째 접근방식(path two)을 채택하기는 여러 면에서 어렵다. 심지어 이 전략은 북한의 행위나 행동이 도발적이거나 유화적이라는 가정을 피하고 있는데, 북한이 테러행위 및 침략위협을 행할 때 그리고 미사일 개발을 자주권 차원에서 계속해서 추진할 때 미국이 이를 강제적으로 저지할 수단을 가지고 있지 않다.

이미티지 보고서 역시 외교적 수단이 실패하면 역지력 강화, 북한봉쇄 등을 모색하고 있지만 고립봉쇄가 한반도 위기를 불러일으킨다는 점을 고려할 때 이 방식은 위협을 내포하고 있는 것이다. 북한 핵문제가 극한 상황에 돌입했을 때 미국이 유엔 및 국제사회의 지원 하에 전면적 대북 경제제재까지 고려한 적이 있었으나 이를 실현할 수 없었던 전례가 이를 반

50) Lilley's Speech on July 29, 1997.

영한다.

여러 전략을 검토하면서 본 논문은 포괄적 일괄타결을 전제로 한 2단계 전략을 구상한 바 있다. 이는 일괄타결방안 수용이 바로 무장해체라 보는 북한체제의 입장과 북한의 상황을 감안해 제시된 것이다. 제네바 기본 합의 및 미사일 수출 중단과 그 대가를 전제로 한 1단계 접근이 성공하면, 동결대상에서 제외된 시설에 대한 사찰허용과 중·장거리 미사일개발 중단에 따른 대가를 통해 북한의 경제회생과 체제를 보장하는 2단계 접근을 제시하고 있는 것이다. 이는 만약 첫 번째 접근이 실패할 경우 또 다른 조치를 취하는 것과는 달리 포괄적 일괄타결을 통해 첫 단계가 성공하면 두 번째 단계를 성사시키는 대안을 제시하고 있는 것이다. 이는 대북 연착륙을 이끌면서 한반도 지역의 평화와 안정 그리고 대량살상무기 확산 저지에 기여하게 한다.

클린턴 행정부는 임기동안 연착륙 정책의 한 목표인 북한의 대남도발 억지에 대해선 성공을 거둘 수 있을 것이다. 지원정책은 북한의 생존유지에 일조할 것이다. 그러나 북한의 경제개혁·개방 및 체제전환을 이끌기엔 역부족일 것이다. 그것은 미국이 궁극적으로 의도하는 대로 추진되는 것이 아니라 북한의 잠재적 침략가능성을 저지하는 데 일조할 뿐이다. 더불어 남북관계가 진전되지 않고 북한의 핵투명성이 확보되지 않은 상황에서 미국은 북한의 핵개발 가능성과, 미사일 및 생화학 무기의 증강, 군사력 수단의 사용 가능성, 공갈외교 및 침략위협 등으로부터 벗어날 수 없을 것이다.

만약 북한이 계속해서 군사력을 증강하고 군사력을 이용한 공갈·협박을 위기타개용으로 사용할 때 미국의 대북 지원은 벽에 부딪힐 것이고, 남북간은 물론 미·북간 긴장이 고조될 것이다. 이 결과 미국은 한반도지역의 전쟁예방을 확신할 수 없게 된다. 이는 동북아시아 지역의 세력균형과 한반도에서의 현상유지를 통해 국익을 극대화하려는 미국의 정책에 반하는 것이며, 미국이 한반도에서 '세력균형자', '세력안정자', '정직한 중재자', 상황에 따라서는 '통제자'의 역할을 수행하기가 어려워 질 것이다.

북한의 자구적 노력이 부족하고 북한의 변화를 이끌지 못할 때 차기 미 행정부는 연착륙 정책을 재고할 가능성이 있다. 이것이 현실화될 때 차기

미 행정부는 당근과 채찍의 병행정책이나 채찍 위주의 정책으로 전환할 수 있을 것이다. 더욱이 미·북, 남북관계가 악화상태에 직면한다면 미국은 냉전기 대북 봉쇄·억제 정책으로 선회할 수 있다. 지구력이 없는 북한이 외부로부터의 지원을 얻지 못한다면 북한은 내부위기에 직면할 것이고 이를 벗어나기 위해 불안정한 평양지도부는 핵개발 재개와 남침 등을 추진할 가능성이 있다. 이는 결국 한반도의 위기를 초래하면서 이 지역의 평화와 안정을 위태롭게 하는 것이다.

미 행정부의 대북 연착륙 정책의 순항을 위해서는 미국의 노력뿐만 아니라 북한의 노력도 함께 뒤따라야 한다. 우선적으로 북한은 군사적 수단과 식량지원을 협상대상으로 삼지 않아야 하며 지원 받은 식량을 군사용으로 전용해서는 안된다. 또한 북한은 충동성, 불가예측성, 돌출행위 등을 삼가야 하며 군비감축을 이행해야 한다. 나아가 북한의 체제전환과 농업개혁, 개방범위 확대, 경제개혁, 정책전환 등이 뒤따라야 한다. 이러한 정책은 평양지도부가 나서야 한다. 총지휘를 맡고 있는 김정일의 역할은 매우 중요하다.