

# 클린턴 행정부의 대북정책 재평가와 북·미 협력조건의 모색

임 을 출 (한겨레신문 기자/경남대 극동문제연구소 연구위원)

## ◆ 논문 요약 ◆

이 논문은 클린턴 행정부의 대북정책 결정과 집행과정, 북한과의 협력과 갈등, 그리고 여기서 도출된 시사점 혹은 교훈들을 바탕으로 지속가능한 양자 사이의 협력조건 모색에 필요한 상상력과 원칙 및 개념들을 제시하는 데 목적이 있다. 여기서는 국가들 사이의 동태적이고 실천적인 상호작용을 통해 성립되는 협력적 관행, 사회적 변수들을 중요시하는 퍼트남(Robert Putnam)의 양면게임적 시각을 중심으로 협력조건을 모색한다. 양자간의 지속가능한 협력을 위해서는 미·북 각자의 국내외적 조건 충족이 요구되지만 이 논문에서는 미국을 사실상 양자 협력의 지속여부를 결정하는 핵심 주체로 간주하고, 미국 측의 선도적 조건 형성의 중요성과 필요성을 강조했다.

클린턴 집권 시기의 대북정책 사례는 강압외교의 한계를 경험적으로 보여주면서, 군사나 제재보다는 적절한 보상이나 양보와 맞교환되는 포괄적으로 합의하되 단계적으로 실행하는 방식의 상호주의 외교전략이 북한을 설득하고 변화시키는 데 유용함을 입증하고 있다. 문제는 이런 상호주의 전략의 성공여부가 의회와 여론의 지지 등 국내정치적으로 수용되고, 얼마나 일관성있게 지속되느냐에 달려있다는 점이다. 필자는 미·북 협력 조건들로 국내정치 차원에서의 ▶강한 리더쉽과 신사과의 존재 ▶국내외 비준기반의 확대를, 그리고 대북 정책 차원에서 ▶포괄적 대북 접근 전략의 채택: 상호위협 감소 ▶현실 정합적인 제도와 규범의 수립: 강제성과 인센티브의 배합 등을 제시하고자 한다.

## I. 서론

클린턴 행정부의 외교정책을 국내정치적 맥락을 벗어나 설명하고 분석하는 것은 무의미해 보인다. 특히 대북정책은 국제정치적으로 미국 국익에 직접적 영향을 미칠 뿐 아니라) 국내적으로 대북정책의 목표 달성을 둘러싼 접근방법이나 수단 선택을 둘러싸고 그 어떤 정책보다 내부적인 격

렬한 논쟁과 이해집단 사이의 대결구도를 형성한 정책 대상이었다는 점에서 국내정치적 결정요인이나 변수에 대한 고찰의 필요성은 더욱 증대된다.

물론 그렇다고 국제정치적 변수의 중요성을 폄하하는 것은 아니다. 국내정치적 변수나 요인들의 영향력 정도는 일정 정도 북한을 비롯한 남한, 일본, 중국 등 주변 관련국들로 구성된 국제정치적 행위자들의 대응이나 능력에 의존하기 때문이다. 하지만 현실의 변화는 국내정치 변수의 설명력을 더욱 높여주고 있고, 양자 관계는 밀접하게 연관되어 있어 어쩌면 엄격한 구분은 실익이 없어 보인다.

필자는 미국의 대북정책과 국내정치의 상관성에 주목하면서 클린턴 행정부의 대북정책의 특징과 추진 과정에서의 국내정치적 제약 요인을 설명하며, 미·북 사이 핵·미사일 협상과정에서의 교착과 진전의 인과관계를 규명하고자 한다. 이런 분석 과정을 통해 북한이 미국과의 관계개선을 위해 지속적으로 위기상황을 만들 수 밖에 없었던 이유와 정책적 시사점 등도 발견할 수 있을 것이다. 이는 곧 미-북한 간 지속가능한 협력조건들을 모색하기 위한 기초 작업이기도 하다.

퍼트남(Robert Putnam)의 양면게임 논리를 빌리면 국가 지도자는 다른 나라 대표와의 협상에서 국가이익의 극대화를 위해 노력하는 동시에 그 합의 결과가 국내적으로 수용될 수 있도록 국내 관련 이익집단을 설득할 수 있어야 한다.<sup>2)</sup> 하지만 클린턴과 행정부는 북한과의 합의를 통해 궁극적으로 국가이익과 직결돼 있는 대량살상무기 위협을 해소할 수 있는 절호의 기회를 포착했음에도 불구하고 국내적 장벽에 부딪쳐 합의를 제대

1) 미국의 대표적인 싱크탱크인 외교협회(CFR)가 펴낸 한반도보고서는 한국에 3만7천명에 이르는 미군을 주둔시키고 있고, 범태평양 나라들과 연간 4천억 달러를 넘는 교역을 하고 있다는 점에서 한반도 안정의 유지는 미 국익과 직접적인 분명한 이해관계를 맺고 있다고 지적하고 있다. Morton I. Abramowitz and James T. Laney, "Managing Change on the Korean Peninsular," *Independent Task Force Report* (Council of Foreign Relations, June, 1998), p. 5.

2) Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Policy: The Logic of Two-Level Games," *International Organization*, Vol. 42, No. 3 (Summer 1988), pp. 427~460; 퍼트남은 국가이익의 추구를 주요 협상자의 목표 가운데 하나에 불과하다고 주장한다. 즉 국내적 인기의 추구, 국내정책 목표의 추구 등도 목표가 될 수 있는 셈이다. *Ibid.*, p.457.

로 이행하지 못하는 무력함을 보여주었다. 보수 의회를 장악하고 있던 공화당 의원들과 이들 주장에 동조하는 언론<sup>3)</sup>, 그리고 이들과 직간접적으로 협력했던 정부내 일부 정보기관 등 국내 이익집단을 설득하지 못함으로써 정책의 패착을 불러온 것이다. 국내적으로 대북정책 지지기반의 약화는 근본적으로 정책에 대한 신뢰성 문제를 야기시켰고, 북한으로 하여금 순응이나 양보보다는 벼랑끝 전술을 더 사용하게끔 유혹한 부작용을 초래했다. 결국 정책실패의 원인 분석은 국내정치적 맥락에 초점을 맞출 수 밖에 없는 셈이다.

사실 미·북한 사이의 지속가능한(sustainable) 협력 조건들을 보다 적실성있고, 현실정합적인 논리로 만들기 위해서는 보다 정교한 이론적 틀을 동원 할 필요성이 제기된다.<sup>4)</sup> 하지만 이 논문은 클린턴 행정부 집권기간 중 취해진 대북정책 결정과 국내정치의 상호 연관성에 주목하면서, 정책 추진과정에서 도출된 문제점과 시사점 혹은 교훈들을 바탕으로 지속가능한 양자 사이의 협력조건 모색에 필요한 상상력, 기본 원칙을 제시하는데 목적을 두고자 한다.<sup>5)</sup> 따라서 이 논문에서 이론적 논의는 논리 전개에

3) 클린턴은 퇴임 후 가진 인터뷰에서 공화당이 민주당보다 훨씬 나은 정치기계(Political Machine)를 갖고 있다고 주장했다. “공화당은 30년 동안 이 기계에 공을 들였고, 마침내 갖게 되었다. 그들(공화당)은 모두를 갖고 있다. 헤리티지 재단 등 싱크탱크를 비롯해 공화당쪽에 심하게 기울어져 있는 신문들, 케이블 방송들을 갖고 있다.” “Clinton: War is not inevitable?” *MSNBC* (Feb. 11, 2003)

4) 일반적으로 국제관계는 협력과 갈등으로 묘사되고 있다 이는 곧 ‘평화’와 ‘전쟁’을 상징하는 다른 표현들이기도 하다. 따라서 외교정책에서 국제협력의 과정과 원인, 그리고 조건을 탐구하는 국제협력이론이 차지하는 비중은 매우 크다. 국제협력이론과 관련해서는 다음의 서적들을 참고 모종린, “합리적 선택이론과 외교정책,” 김달중 편저, 『외교정책의 이론과 이해』 (서울: 오름, 1998), 179~207쪽; 김태현·유석진·정진영 편, 『외교와 정치: 세계화시대의 국제협상논리와 전략』 (서울: 오름, 1995); 로이드 젠슨, 김기정 옮김, 『외교정책의 이해』 (서울: 평민사, 1993), 277~291쪽; 김태현, “상호주의와 국제협력,” 『국가전략』 (성남: 세종연구소, 2002년 가을), 5~30쪽; 로버트 엑셀로드·로버트 커헤인, “무정부 상태에서의 협력달성: 전략과 제도,” 김우상 외 편역, 『국제관계론 강의 I』 (서울: 한울 아카데미, 1997); 김호섭, “대외정책의 최신 이론: 신현실주의 및 신자유주의,” 전득주 외, 『대외정책론』 (서울: 박영사, 1998), 167~172쪽; 김학성, 『남북 관계의 제도적 발전: 이론과 실제』 (서울: 통일연구원, 2002)

필요한 최소한의 언급에 그칠 것이다.

필자는 국가들 사이의 동태적이고 실천적 상호작용을 통해 성립되는 협력적 관행과 사회적 변수들을 중시하는 퍼트남의 양면게임이론의 기본 시각을 빌려와 북-미 간 지속가능한 협력조건들을 모색한다. 양면게임의 과정에서 행위자의 이익(interest)이나 정체성(identity)이 변화할 수 있음을 시사한 퍼트남 이론은 구성주의의 경험적 연구와 더불어 북-미 관계처럼 적대관계로부터 관계개선을 모색하려는 양국 간의 외교정책 분석과 양국관계의 변화를 이해하는 데 도움을 준다.<sup>6)</sup>

퍼트남에 따르면 외교는 국내정치적 이해를 단순하게 반영하거나, 국제체제 압력에 대한 소극적인 대응이 아니라 국내정치와 협상대상국을 동시에 상대하는 매우 적극적이고 전략적인 양면게임이다. 즉 정책집행이나 협상의 성공 여부는 자신의 정책을 상대국이 수용할 수 있는지와 동시에 자국 내에서의 여론과 관련 이해집단의 정책수용 여부에 달려있기 때문에 정책결정자들은 이런 양면성을 지닌 외교(Double-Edged Diplomacy)를 잘 활용해야 한다는 것이다.<sup>7)</sup> 따라서 이 논문에서는 대북정책을 수립하고 집행할 때 정책의 지속성과 일정한 성과를 보장하기 위해서는 북한이라는 협상 상대국 못지 않게 미국 국내 이해집단의 동의를 구하는 게 중요하다는 점을 강조하고자 한다.

5) 51명의 미국 한반도 전문가들과 현직 관료들이 업저버로 참여해서 만든 보고서는 클린턴 정부 때의 교훈들을 바탕으로 향후 미국의 대북정책 원칙과 지침으로서 다음 5가지를 제시한 바 있다. ▶한-미-일 공조 ▶한국의 대북 포용정책 주도권 유지 ▶진지하고도 결과지향적인 외교를 위해 북한 고위급인사들과의 협력 ▶우선 순위의 설정 ▶상호주의와 적용 범위의 정의 Morton I. Abramowitz and James T. Laney, "Testing North Korea: The Next Stage in U.S. and ROK Policy," *Report of an Independent Task Force Sponsored by Council on Foreign Relations* (September 2001), p. 10.

6) 구성주의 연구에 있어서 양면게임의 접근방법을 분석틀로 사용한 대표적인 연구는 이근, "구성주의 시각에서 본 남북정상회담: 양면게임을 통한 정체성 변화 모색," 『국가전략』 제7권 4호 (2001), pp. 29~53 참조.

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

## II. 클린턴 행정부의 대북정책 재평가

### 1. 대북정책의 주요 결정 요인들

레이건, 부시 공화당 정권도 제한적인 대북 관여정책(engagement policy)<sup>8)</sup>을 추진한 적이 있지만 북한의 소극적인 대응과 공산주의 국가와의 교류에 대한 미 국내정치적 압력을 거부하지 못해 대개 지속성을 갖지 못했다. 하지만 클린턴 정부는 이전 정권과는 사뭇 다른 대북 접근 태도를 보인 예외성을 보여주고 있다.

클린턴은 국내정치적 압력을 적절히 수용하면서도 과거 외교전통과 관행에서 벗어나 대결정책이나 봉쇄정책 위주보다는 전통적인 억지를 기조로 하면서도 지속적인 교류와 접촉을 통한 변화를 모색하는 대북 관여정책을 비교적 일관성있게 추진했다. 이런 정책결정의 배경에는 탈냉전이라는 역사적 환경과 북한 문제의 다자적 성격에 따른 제약, 그리고 경제적 이해관계를 우선시한 클린턴 정권의 상업·실용주의가 배합된 자유주의적 성향과 외교이념 등이 중요한 정책결정요인으로 작용했기 때문이다.

하지만 중장기적 국가이익과 정책의 합리성을 고려해 산출된 클린턴 정부의 대북정책은 추인이나 집행 과정에서 국내정치적 제약과 압력에 따른 갈등적 상호작용으로 지속성을 유지하기가 쉽지 않았다. 이런 맥락에서 클린턴 정부의 대북정책은 미국 내 강온파 사이의 갈등 혹은 경쟁의 불모였

8) 이 논문에서는 'Engagement Policy'를 '관여정책'으로 번역해 사용하고자 한다. Engagement 정책은 전 부시 행정부의 관료들에 의해 언급된 바 있지만 본격적인 정책대안으로 등장한 것은 클린턴 행정부 출범 이후부터다. Engagement Policy는 '포용정책,' '개입정책,' '관여정책' 등 다양하게 해석되어 왔다. '개입'은 그 행위의 부당성을 암시하는 가치판단개념이 포함된 '간섭주의'(Interventionist)와, '포용'은 '관용'(Tolerance)이라는 가치판단개념과 혼동을 일으키게 되므로 관여가 가장 적절한 번역어로 판단된다. 이는 전재성 교수가 정의한 관여정책의 개념 즉, 현상유지 혹은 현상강화세력이 현상변경 혹은 수정을 원하는 국가들과 제한된 교류 협력을 추진하며 대상국의 정치적 행위를 변화시키려는 정책과도 부합된다. 관여정책에 대해서는 전재성, "관여(engagement) 정책의 국제정치이론적 기반과 한국의 대북정책," 『국제정치논총』 제43집 1호 (2003) 참조.

다. 과거 수십년 간 미국의 대중 관계정상화를 견제해 왔듯이 공산주의에 대한 억지와 봉쇄를 주장하는 공화당의 정책노선은 클린턴 민주당 정부의 대북정책에도 영향을 미쳐 의회 다수당의 지위를 활용해 대개 당파적 논쟁을 거쳐 행정부의 정책이행에 제동을 걸거나 아니면 수정을 관철시키는 경우가 많았다. 이같은 영향력을 발휘할 수 있었던 배경에는 클린턴 정부의 진보성향의 대북정책을 저지할 수 있었던 사회적 기반, 즉 보수성향의 국민 여론이 있었기에 가능했다. 따라서 국내정치 구성요소들인 여론을 비롯해, 매개집단으로서 보수 언론, 싱크탱크, 기타 이익집단의 영향력을 무시할 수 없다.

북한문제는 미국 사회 내부 깊숙이 뿌리박혀 있는 보수성향을 자극하고 인식의 분열을 초래할 만한 민감한 정치사회적 쟁점이라는 점 미 국익에 결정적 영향을 미칠 수 있는 중동의 석유자원과 같은 경제적 이해관계 등 전략적 이익이 존재하지 않고, 대량살상무기를 보유하고 있는 독재정권을 정치·군사적으로 포용(tolerance)할 수도 없는 대상이지만 ‘상위정치’(high politics) 차원, 가령 국가미사일방어망(NMD) 구축과 같은 미 국내 특정 정파적 이익에 봉사할 수 있는 명분을 제공하는 존재라는 점 등으로 인해 주목을 받게 되었고, 이로 인해 정책결정과정에서 정치사회적 요구의 중요성과 비중을 고려하지 않을 수 없었다.

클린턴 행정부는 점차 국내정치적 요구에 대해 민감성을 높이고 순응하면서 대북정책의 국내정치화를 더욱 심화시킨 것으로 보인다. 이처럼 다양한 정치적 이해관계-물질적 이해관계는 아니더라도-에 연루된 대북정책은 주요 정책결정권자의 권한을 크게 제약하는 경향이 있다. 이는 또한 냉전기 외교안보정책 분야에서의 우월적인 대통령 영향력이 탈냉전 이후 축소된 현실과 갈수록 경계가 모호해져가는 외교정책과 국내정치 간 밀접한 연관성을 보여준다.

따라서 행정부와 정치·사회 관계에서 발생 가능한 여러 돌출변수들, 그 중에서도 국내정치적 요인과 압력들이 대북정책 결정에 얼마나 심각한 영향을 미치는지에 대한 관심과 보다 신중한 검토가 요구되는 것이다. 물론 그렇다고 클린턴의 대북정책이 국내정치라는 단일 요인에만 영향을 받았다는 의미는 아니다. 대북정책이라는 클린턴 정부의 외적행위도 다양한 요

인에 의한 복합적 상호작용의 결과임을 부인할 수는 없기 때문이다.

특히 대북정책은 기본적으로 미·북한이라는 양자적 작용과 반작용 관계에 의해 결정되는 만큼 북한의 대응과 요구수준은 기본적 정책결정 요인으로 간주해야 한다. 사실 미국 내 강경론과 온건론의 극심한 부침은 어느 정도 북한의 대외적 외교행태, 체제 불안정성, 북한 지도부의 모호한 태도와 대미 요구 수준 등에 따른 것이었다. 클린턴 정부의 대북정책은 기본적으로 ‘단계적 상호주의 원칙’에 입각해 추진됐기 때문에 북한 지도부의 경직된 태도에 직면할 경우 합의이행에 차질을 빚을 수 밖에 없었다. 더불어 북한의 정치 리더쉽의 속성이나 정체성 그리고 정책결정과정에 대한 이해 부족은 소극적이고 제한적인 대북 관여정책을 추진하게 된 요인이 되었다.

미·북 관계 정책결정에 영향을 미치는 외부적 요인은 양자관계에만 국한되는 것은 아니다. 제3자들은 중재나 조정 역할을 수행할 수도 있지만 분쟁을 제어하거나, 되레 증폭시킬 수도 있다. 대북정책에 있어서는 북한의 대응과 요구 수준 뿐 아니라 제3자들인 동맹국인 한국과 일본의 태도와 이해관계, 중국과의 협력 정도 등이 행정부의 입지를 강화 혹은 약화시키면서 국내 정치적 역학관계에 변화를 불러왔고, 대북 강온정책의 결정에 영향을 미쳤다. 외부적 환경은 선택 가능한 폭을 제한함으로써 정책의 지속성을 방해하거나, 2000년 6월의 남북정상회담처럼 때로는 교착된 국면을 타개하거나 정책변화를 촉진시키는 요인이 되기도 한다.

기존 연구들은 대개 미국의 대북정책 결정요인으로 북한의 외교행태에 초점을 맞춰 왔다. 하지만 북한의 대미정책 결정에 영향을 미치는 지배적 요인 가운데 하나가 미국의 대북 접근 태도 혹은 적대시 정책에 있는 만큼 북한 요인이 매우 중요하기는 하지만 그렇다고 북한 요인만으로 클린턴 행정부의 대북정책 결정과정을 제대로 설명하기는 어렵다. 미·북 관계의 주요 전환점마다 국내정치적 요인, 특히 의회의 태도와 요구가 대북정책의 결정이나 집행과정에서 상대적으로 지배적인 영향을 미친 변수였다.

## 2. 대북정책의 재평가와 시사점

클린턴 행정부의 대북정책 평가에는 단지 북·미 간 발생했던 일들 뿐

아니라 대북 관여정책의 추진에 힘입어 남북관계나 국제정치 측면에서 이뤄진 긍정적인 변화들도 함께 들여다 볼 필요가 있다. 1994년 제네바 기본합의서가 체결되지 않았다면 북한의 핵개발 프로그램은 중단되지 않았을 것이고, 대화와 협상이 없었다면 북한은 중장거리 미사일을 지속적으로 시험발사했을 가능성이 크다. 이에 따라 한반도의 긴장은 고조되었을 것이고, 동북아에서의 군비경쟁 가속화를 초래했을 것이다. 북한도 개방·개혁을 선택하기보다는 국제사회에서의 고립이 더욱 심화되었을 것이다. 이에 따라 북한 주민들의 희생도 커질 수 밖에 없는 인도적 차원의 심각한 문제 발생도 예상할 수 있다. 이런 현상들은 모두가 미국의 가치와 이익에도 부합되지 않는 결과들이었다.

특히 북한 대량살상무기 정책과 관련해 불연속적인 성과에도 불구하고 클린턴 정부의 관여정책 선택은 미국의 이익(interests)에 대한 대량살상무기의 직접적 위협을 완화하는데 기여한 것으로 평가받고 있다<sup>9)</sup> 클린턴 정부가 출범하자마자 직면한 가장 큰 외교적 도전 가운데 하나는 북한의 핵개발 의혹이었다. 외교안보팀 진용이 제대로 갖춰지지 않고, 외교 목표나 전략이 형성되기도 전에 발생한 북핵 문제는 외교정책과 관련한 클린턴 정부의 위기관리능력을 테스트하는 첫 시험대였다. 초기에는 북핵 문제를 임기응변식으로 대응한 흔적들이 많이 발견된다. 하지만 93년 3월 북한의 핵무기비확산조약(NPT) 탈퇴 선언부터 94년 10월 제네바 핵동결 합의까지의 과정을 보면 제한적이거나 합리적 모델에 따른 외교정책결정을 했다고 평가할 수 있다. 클린턴과 정부는 대북정책을 선택하면서 가능한 모든 정책대안을 나열하고 각 대안의 효용득실을 따진 뒤 여러 제약요인을 감안해 국익을 극대화할 수 있는 대안을 최종 선택하려는 태도를 보인 것으로 분석된다.

즉 클린턴 대통령과 행정부는 가능한 모든 정책 대안을 검토했으나 궁극적으로 가장 시급한 현안인 북핵 개발을 저지하는 데는 강력한 억지력

9) 이런 평가는 공화당계 정책 브레인들도 인정하는 대목이다. 다만 이들은 기본합의서는 분명히 북한의 다중적 안보도전에 대해 필요하기는 했지만 그렇다고 충분한 대응은 아니었다고 평가한다. Richard L. Armigage, "A Comprehensive Approach to North Korea," *Strategic Forum*, No.159 (March, 1999)

을 바탕으로 한 외교와 협상을 통한 설득이 최선책이라는 결론을 내렸다. 또 이 방법이 행정부의 외교적 성과를 보장하고 국가이익에도 도움이 될 것이라고 판단했다. 핵 문제를 해소하는 과정에서 수시로 군사적 사용을 유력한 정책대안의 하나로 상정하기는 했으나 인적·물적으로 엄청난 댓가를 치러야 한다는 전쟁 시뮬레이션의 결과 때문에 가급적 전쟁은 피하려 했다. 가능하면 그러한 큰 희생을 피하는 것이 미 국가이익에 더 부합하기 때문이었다.<sup>10)</sup> 전쟁 발발 일보 직전에 이뤄진 카터 전 대통령의 방북을 허용한 것도 이런 노력의 일환으로 보인다.

클린턴은 기본적으로 전쟁 위험을 감수하더라도 북핵 위협은 제거해야 한다는 의지를 갖고 있으면서, 동시에 전쟁은 피하면서 핵문제를 해결할 수 있는 창조적인 외교대안을 모색해왔다. 국제관계에 있어서 지도자는 계산된 위험을 감수할 의지도 요구되지만, 미래를 창조할 수 있는 가능성을 이용할 수 있어야 한다고 본 것이다. 그는 북한과의 전쟁을 벌이거나 그냥 방치해 놓는 것이 근본적인 문제를 해결할 수 없다면, 협상하고 설득하는 것이 궁극적으로 국가이익에 기여할 수 있다고 판단했다. 클린턴 행정부의 고위 정책결정자들은 북한과의 대화를 기피하는 것은 기껏 현상유지를 하거나, 오히려 사태를 더욱 악화시킬 가능성이 크고, 따라서 북한과 함께 문제를 풀어감에 따라 발생하는 위험이 북한과의 대결에 따른 위험보다는 덜하다고 인식했다. 50년 이상 쌓인 적대관계를 하루 아침에 변화시킬 수는 없다고 보고, 점차로 북한이 대결적 태도를 버리고 ‘협력의 습관’(habits of cooperation)을 가지도록 유도한 것이다.

이는 제네바 기본합의 이후 클린턴 행정부가 비록 제한된 관여정책이긴 하나 과거 냉전 시대에서는 상상하기 어려웠던 교류와 협력의 전개를 통해서도 확인할 수 있다. 양측은 (준)고위급 회담 정례화 합의, 중유와 경수로 건설을 핵심 내용으로 하는 마북 기본합의서의 이행, 미군 유해 발굴 및 송환, 미국의 대북경제제재 완화, 상호연락사무소 개설, 미사일 문제 등의 현안들을 협상하고 일부 성과도 도출했다. 이런 일련의 미·북 간 관계 진전은 한반도에 영구적인 평화체제 구축을 추구한 협의체인 ‘4자회

10) Stephen M. Walt, “Two Cheers for Clinton’s Foreign Policy,” *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 2 (March/April, 2000), p.72.

담'의 출범을 낳았다. 1999년 초에는 제네바 합의체제의 붕괴를 불러올 수도 있었던 금창리 비밀 핵의혹 지하시설에 대한 현지사찰이 이뤄져 서로의 불신을 완화시키는데 큰 도움이 되기도 했다. 북한이 경제적 보상을 받고 허용한 조처이긴 하나, 현지사찰의 실시는 미·북 관계개선과정에서 간과해서 안되는 중요한 의미를 내포하고 있었다. 북한이 핵동결 합의를 제대로 이행하고 있는지를 검증하는데 필수적인 반증제적 사찰이 양자합의에 따라 처음으로 성사됐기 때문이다. 제네바 기본합의가 '검증가능한 합의'(verifiable agreement)임을 실제로 입증한 셈이다.

이어 1999년 9월 베를린 고위급회담에서는 미사일 시험발사의 잠정적 중단에 합의함으로써 양국 관계의 최대 걸림돌이었던 미사일 문제 해결의 돌파구를 열었다. 결국 북한과 미국은 북미 기본합의서의 서명 이후 여러 차례의 긴장->화해->갈등->협상의 단계를 거치면서도 상당 수준의 관계를 진전시켜 온 것이다. 2000년 10월에는 조명록 국방위원회 제1부위원장이 미국을 방문해 역사적인 미·북 공동 코뮤니케를 채택하고, 올브라이트 국무장관이 평양을 방문해 김정일 위원장과 미사일 문제와 양국 관계정상화 맞교환을 예상할 수 있는 50년 넘는 적대관계를 청산하는 대타협의 기회를 맞기도 했다.

클린턴 행정부의 대북정책 결정과정은 분명히 합리적 계산에만 기초해 최적비용으로 혼합된 것이라고 보기 어려운 측면이 존재한다. 행정부 내 관료정치와 정치권에서의 극심한 강온 대립은 대북정책의 합리성과 일관성 그리고 지속성을 방해했다. 따라서 대북 강온정책의 부침이 심했고, 현상 유지 내지는 정책이 실종된 때도 있었다. 하지만 클린턴 행정부가 강온양면 전략과 소극적 대응을 근거로 정책의 일관성을 완전히 상실했다고 규정하기에는 무리가 따른다. 클린턴 집권 8년 동안의 대북 정책결정과 집행과정을 통시적으로 관찰해 보면 어느 정도의 일관성과 지속성을 발견할 수 있다.

북한의 대량살상무기 위협의 제거는 탈냉전기 미국의 가운데서도 상위의 '사활적 이익'(vital interests)<sup>11)</sup>에 포함돼 있었고, 클린턴 정부도 이

11) 미국의 국익은 중요성에 따라 서열이 매겨진다. 첫째가 사활적 이익으로서 미국 본토 보호와 이와 관련된 문제이다. 이 사활적 이익은 국가가 동원할 수

목표 달성을 위해 일관된 태도를 보인 것이다. 다만 미 행정부는 이 목표를 달성하기 위해 북한에 접근하는 과정에서 ‘당근’과 ‘채찍’이라는 정책수단 가운데 당근의 실효성을 더 긍정적으로 평가했을 뿐이다. 이 과정에서 북한의 미사일 시험발사, 비밀 핵개발 의혹의 제기 및 북한체제 붕괴위협과 남침가능성 등 뜨거운 논쟁을 유발한 돌발변수들이 부상했을 때도 비확산정책의 유지라는 목표달성을 위해 관여정책을 유용한 수단으로 선택하고 유지했다. 클린턴 대북정책의 결정관인 1999년 페리 보고서에서도 이런 기조가 유지되고, 오히려 강화된 점, 그리고 실제로 그 뒤 북한의 의미있는 변화를 이끌어 내는 등 가시적인 일정한 성과를 낳은 점 등을 감안하면 클린턴 행정부는 나름대로 합리성과 인내심을 갖고 비교적 일관성 있게 북한에 접근했다는 평가를 받을 만하다.

클린턴 행정부는 아마도 외교와 협상을 통한 문제해결방법 외 실효성있는 다른 선택 대안이 없는 극히 제약된 상황에서 국익에 부합하는 선택을 해온 셈이다. 베리(Barry)도 클린턴 정부가 일정하게 비순응(noncompliance)에 대해서는 위협을 가하면서도 북한에 대해 ‘시장적 접근’을 선택한 점에 대해 무분별과 비접함을 넘어선 ‘용기’로 평가한 바 있다.<sup>12)</sup> 클린턴 행정부는 국제규범을 위반한 북한에 대해 한편으로는 처벌을 고민하면서도 다른 한편으로는 북한의 관점을 이해하고 갈등을 예방하려는 관여의 자세를 견지해야 하는 국제주의적 딜레마에 직면했으며, 이 딜레마 속에서 강압외교는 핵 억지와 같은 군사력 경쟁을 야기하고, 강압을 받는 당사자의 선택자유를 제거함으로써 사실상 아무런 의무도 부과하지 못하는 결과를 낳을 수 있다는 도덕적 논리에 따라 배제된 셈이다. 이는 레이건, 부시 등 역대 정권도 이미 겪었던 일이며, 현재와 미래의 정권도 직면할 가능성이 높은 비슷한 딜레마이다.

한편 클린턴 정부의 대북정책과 국내정치 상호작용 연구는 한국의 대응과 관련해서도 적지않은 시사점을 제시해 주고 있다.

---

있는 모든 군사력과 자원을 이용해 수호된다. Sam C. Sarkesian, *U.S. National Security: Policymakers, Processes, and Politics* (London: Lynne Rienner, 1995), p.3.

12) James A. Barry, *The Sword of Justice: Ethics and Coercion in International Politics* (London: Praeger, 1998), pp.3~7.

클린턴 정부의 대북정책 결정이나 집행과정에서의 국내정치 요인의 중요성이나 영향력의 입증은 북한이 향후 미국의 우려사안 해소에 협력적 대응을 하고 요구수준을 낮추는 양보를 해도 대북정책에 대한 국내정치적 요구에 부합되지 않거나 초당적 합의가 뒷받침되지 않으면 정책적 실효성이나 지속성을 보장하기가 어려움을 시사한다 이는 곧 미국의 대북정책 변화는 미 국내구조에 주목하고, 구조의 변경이 뒷받침되어야 지속성을 유지할 수 있음을 의미한다. 물론 이 과정에서 대통령의 신념이나 의지, 행정부 내 관료정치의 정도 등도 주요변수이다. 하지만 국내정치적 지지기반이 취약한 상태에서 어느 한 요인의 선도적 조처나 정책변화로는 대북정책의 지속성이나 실효성을 담보하기 어렵다. 더구나 중동의 석유자원과 같은 국익과 직결되는 전략적 이익이 존재하지 않는 북한에 대해 정치적 위험을 감수하고라도 전향적인 대북정책을 추진할 가능성은 희박해 보인다.

### Ⅲ. 지속가능한 미·북한 협력을 위한 조건들

양자 간의 지속가능한 협력이 이뤄지기 위해서는 남북 당사자 각자의 국내외적 조건 충족이 요구되지만 이 논문에서는 미국을 사실상 양자 협력의 지속여부를 결정하는 핵심 주체로 간주하고, 미국측의 선도적 조건 형성의 중요성과 필요성을 강조했다. 가령 미국이 북한과의 관계개선을 원하면 양자 협력이 이뤄질 가능성은 매우 높으나, 반대의 경우 가령 북한이 미국과의 관계개선을 절실히 원한다고 해도 미국이 주저하거나 거부할 경우 협력의 발생이 어렵다는 점은 이미 역사적, 경험적으로 입증된 바 있다.

클린턴 집권 시기의 대북정책 사례는 강압외교의 한계를 경험적으로 보여주면서 군사나 제재보다는 적절한 보상이나 양보와 맞교환되는 포괄적 합의-단계적 실행 방식의 상호주의 외교전략이 북한을 설득하고 변화시키는 데 유용함을 입증하고 있다. 문제는 이런 상호주의 전략의 성공여부가 의회와 여론의 지지 등 국내정치적으로 수용되면서 일관성있게 얼마나 지속되느냐에 달려있다는 점이다. 필자는 미-북 협력의 조건으로 국내정치적 차원에서의 ▶선도적 리더십의 존재 ▶국내외 비준기반의 확대와, 대북정책 차원에서의 ▶포괄적 대북 접근 전략의 채택: 상호위협 감소 ▶현실

정합적인 제도와 규범의 수립: 강제성과 인센티브의 배합을 제시하고자 한다. 이 두 차원의 조건들이 충족되지 않는 한 지속가능한 미-북한 간 협력은 요원해 보인다.

## 1. 선도적 리더십의 존재

국제정치의 무정부적 질서 아래에서도 협력은 가능하다고 주장하는 학자들은 정책결정에 있어 믿음(beliefs)과 지각(cognition)을 포함한 ‘인식’의 중요성을 강조한다.<sup>13)</sup> 정책결정은 주요 행위자들 특히 지도자가 쟁점 사안에 대해 어떻게 생각하느냐에 따라 크게 영향을 받는다는 것이다. 일반적으로 지도자는 각국의 윈세트(Win-Set)<sup>14)</sup>, 즉 각국이 국가 내부적으로 받아들일 수 있는(ratify) 국가이익의 범위나 존재 유무를 알고 있으므로 그러한 국가이익을 냉철히 계산해 양국관계를 풀어나가려 할 것이다. 특히 적대관계의 경우에는 제로섬 게임의 관계가 되는 것이 일반적이므로 양국의 공통의 윈세트를 발견하기 어렵다. 하지만 만일 적대관계를 해소하려는 양국 지도자의 의지가 있다면 제로섬 관계에서 탈피해 공통의 윈세트를 발견하기 위해 노력할 것이다.

미·북 적대관계라는 강고한 축이 존재하는 한반도에서 냉전을 종식시키는 돌파구도 결국은 미국 내 최고 정책결정자들의 신사고적 발상전환이 이뤄져야 마련될 수 있을 것으로 예상된다. 북한을 영구적인 주적으로 묶어놓고 정치·군사적으로 이용하거나, 정치·외교·경제적 고립이나 봉쇄의 대상으로 규정해 무시하면서 일방적으로 먼저 순응하기만을 기대한다면 시간이 흐를수록 질적으로 달라진 북한의 위협에 직면할 수 있다 이는 경

13) Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1976)

14) 윈세트(win-set)란 ‘주어진 상황에서 국내적 기준을 얻을 수 있는 모든 합의의 집합’이라고 정의된다. 퍼트남이 윈세트(win-set) 개념을 중요시한 이유는 첫째, 논리적으로 따져 합의가 가능하려면 양 당사자의 윈세트가 교차하는 부분이 있어야 한다. 즉 윈세트가 클수록 국제합의의 가능성이 높아진다는 점이다. 둘째, 윈세트의 상대적 크기가 합의에 따르는 이득의 분배를 결정짓는다는 점이다. Putnam, *op.cit.*, p. 437.

협적 사례가 증명하듯 북한이 자위 혹은 자구책으로 핵 미사일 등 대량살상무기 개발에 더욱 박차를 가할 것이 분명하기 때문이다. 이에 따라 미국의 안보 불안감도 더욱 증폭되는 악순환을 초래하고, 동북아지역에서 미국의 보호 및 확장에도 결코 유리한 환경을 조성하지는 않을 것이다

클린턴은 기본적으로 전쟁 위험을 감수하더라도 북핵 위협은 제거해야 한다는 의지를 갖고 있으면서, 동시에 전쟁은 피하면서 핵문제를 해결할 수 있는 창조적인 외교대안을 모색해왔다. 국제관계에 있어서 지도자는 계산된 위험을 감수할 의지도 요구되지만 미래를 창조할 수 있는 가능성을 이용할 수 있어야 한다고 본 것이다.<sup>15)</sup> 그는 북한과의 전쟁을 벌이거나 그냥 방치해놓는 것이 근본적인 문제를 해결할 수 없다면 협상하고 설득하는 것이 궁극적으로 국가이익에 기여할 수 있다고 판단했다. 케네디 전 대통령이 “우리는 두려움을 갖고 협상을 해서는 안된다 하지만 우리는 협상하는 것을 두려워해서도 안된다”<sup>16)</sup>고 강조했듯이 클린턴 행정부의 고위 정책결정자들은 북한과의 대화를 기피하는 것은 현상유지 아니면 오히려 사태를 더욱 악화시킬 가능성이 크고, 따라서 북한과 함께 문제를 풀어감에 따라 발생하는 위험이 북한과의 대결에 따른 위험보다는 덜하다고 인식했다.<sup>17)</sup> 50년 이상 쌓인 적대관계를 하루 아침에 변화시킬 수는 없다고 보고, 점차로 북한이 대결적 태도를 버리고 ‘협력의 습관’(habits of cooperation)을 가지도록 유도한 것이다.<sup>18)</sup>

70년대 미국이 소련과 중국에 대해 취했던 체제보장 등 과감한 외교적 조치가 북한에도 적용된다면 지도부가 안심하고 내부 개혁에 매진할 가능성이 크다. 이런 변화는 대외 행위에도 영향을 미쳐 북한이 국제규범을 준수하는 정상국가로 거듭날 수 있는 것이다.<sup>19)</sup> 하지만 이런 긍정적인 결과

15) Albright, Remarks by Secretary of State Madeleine K. Albright and Question and Answer Session at National Press Club, p.7.

16) William J. Perry, “Crisis on the Korean Peninsula: Implications for U.S. Policy in Northeast Asia,” *A Brookings Leadership Forum* (The Brookings Institution, January 24, 2003), p.15.

17) Albright, *op.cit.*, p.2.

18) *Ibid.*, p.7.

19) 윤영관 외교부 장관의 파월 국무장관과의 회담 뒤 가진 언론브리핑 내용(워싱턴, 2003. 3. 28)

를 도출하기 위해서는 상대방의 호의를 기대하고, 일방적인 조치를 취하는 것에 대한 정치적 부담을 극복할 수 있고, 이를 둘러싼 국내 논쟁에서 승리할 수 있는 지도자의 강력한 리더십이 뒷받침되어야 한다. 또한 북한에 대한 관성적 사고에서 벗어나 포용이나 강압 등 강온정책 중 어느 한쪽에 편향된 정책을 넘어서는 제3의 대북정책 비전 제시가 요구된다. 이를 위해서는 북한을 고립 혹은 무시 상태로 내버려 두거나 북한의 군사적 위협 제거 수준이나 요구에 따라 반사적으로 대응해 상황을 악화시키기 보다는 북한보다 한발 앞서 행동하고 의제를 설정하고 제시함으로써 북한을 리드하는 외교적 이니셔티브(diplomatic initiative)를 취할 필요가 있다.

## 2. 국내외 비준기반의 확대

클린턴 정부의 사례에서 확인할 수 있듯이 대북정책에서는 지도자의 능력과 선도적 리더십 만으로는 지속가능한 대북정책의 조건을 충족시킬 수는 없다. 즉 정책이 일관성있게 지속되려면 지도자가 입안하고 상대국과도 합의한 정책에 대해 국내적으로 수용되어야 한다<sup>20)</sup> 이를 위해서는 국내 다양한 이해집단과 세력들에 대한 설득작업 등 실천적 행위가 필요하다. 특히 외교정책의 주도권을 대통령과 공유하고 있는 의회로부터 지지(support)는 긴요하다. 또 퍼트남의 지적<sup>21)</sup>처럼 의회 뿐 아니라 언론과 여론, 관료집단, 이익집단 그리고 사회계급 등을 정책결정에 관련된 주요 행위자들과 국내 승리조합(domestic winning coalition)을 구축하고 범위를 최대한 확대시켜야 한다. 이는 대북 관계를 포함한 국제정치에도 그대로 적용할 수 있다. 특히 의회와 정부 안팎의 한반도전문가들이 그것도 위기시에 한 목소리를 내는 경우 대북정책의 실효성은 더욱 커진다.<sup>22)</sup>

20) 이는 퍼트남이 주장한 2차적 게임(Level II Game), 즉 국내비준의 과정으로서 합의 비준여부에 대해 구성원들 사이 각 집단에서 발생하는 별도의 토론과정을 의미한다. 이에 반해 1차적 게임은 잠정적인 합의를 이끌어내기 위한 협상자들 사이의 흥정으로 정의된다. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics," p. 436.

21) *Ibid.*, p. 436.

22) Wendy R. Sherman, "Past Progress and Next Steps with North

클린턴 행정부 아래 대북정책을 가장 심도있게 검토하고 입안했던 페리와 그의 동료들도 “의회의 투입(input)과 지지(support) 없이는 장기적으로 어떤 대북전략도 성공할 수 없다”고 단언한 바 있다.<sup>23)</sup>

클린턴 행정부 사례는 의회 지지와 지원없이 정부만의 능력으로 원활한 대북정책을 추진할 수가 없음을 경험적으로 증명하고 있다 특히 클린턴 행정부의 주요 정책 수단이었던 경수로 건설지원과 중유의 제공, 경제제재의 완화, 인도적 지원, 경제 원조, 테러지원국 리스트 삭제 등은 모두 의회의 직간접 승인이나 협력이 요구되는 사안들이다. 또 의회는 언론을 포함한 다양한 사회세력들을 동원하고 주도적으로 여론을 이끌어갈 수 있는 효과적인 수단들을 보유하고 있다. 따라서 의회가 행정부 정책에 비협조적으로 나올 경우 정부 단독으로 국내에서 정책을 원활하게 수행하기가 매우 어려워진다. 국내 사회세력 가운데 가장 우선적으로 대북정책과 관련한 의회와의 공감대를 넓히는 작업이 매우 중요하다. 의회 설득은 대체로 대통령이 직접 나설 경우 효과가 컸다. 대북정책과 관련한 행정부와 의회 간의 정기적인 상호 협의 기제(mechanism)의 마련도 유용할 것이다.

국내적 비준영역을 넓히는 구체적인 방안들로서는 다음과 같은 것들을 상정할 수 있다. 우선 이슈 연계(Issue Linkage)를 생각해볼 수 있다.<sup>24)</sup> 특정 사안에 대한 북한과의 합의가 국내적 반대로 수용이 안되는 경우 이슈(issue) 혹은 사안(case)의 연계는 특정 개별 사안에 대한 반대를 중화시킴으로써 두 사안의 합의가 동시에 가능해지는 상승적 효과를 기대할 수 있다.<sup>25)</sup> 즉 이슈가 연계될 때 국가 혹은 행정부는 특정 사안에

---

Korea,” Speech in USIP (March 6, 2001), p. 6.

23) William J. Perry, U.S. Korea Policy Coordinator and Special Advisor to the President and the Secretary of State, *Review of United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations, Unclassified Report* (Washington, D.C.: October 12, 1999), p. 12.

24) 국제정치에서의 연계는 특정 이슈에서 양보를 다른 이슈에서의 상대방의 양보를 조건으로 내세우는 정책이다. 이런 연계정책은 국제정치 뿐 아니라 국내정치에서도 유용하게 활용할 수 있다.

25) 하스(Ernest B. Hass), 스타인(Arther A. Stein), 그리고 맥기니스(Michael D. McGinnis) 등도 이슈 간 연계가 국제협력을 용이하게 만들어주는 요소라고 지적한다. Ernest B. Hass, “Why Collaborate?”

서의 양보가 다른 사안에서 보상될 수 있다고 믿어 양보를 쉽게 할 수 있고, 따라서 협력도 용이해질 수 있다고 보는 것이다.

국내정치적으로 이런 연계를 통해 협력을 성사시키고 유지한 사례는 미·북 협상과정에서도 발견할 수 있다. 가령 클린턴 행정부는 공화당 지배 의회의 대북 강경입장을 완화시키고 제네바 합의체제를 유지하기 위해 이슈를 연계시키는 데 동의한 바 있다. 미 상원은 1998년 9월 북한의 NPT 준수와 미사일 수출 중지를 조건으로 미국의 KEDO 분담금인 3천500만 달러의 지원을 승인한다는 내용의 대외원조법 수정안을 통과시켰다. 또 상하 양원은 1999년 2단계에 걸쳐 3천500만달러의 중유예산 지출 조건으로 제네바 합의 준수, 미사일의 수출·개발 억제, 지원 식량의 전용 금지, 남북대화 등을 내건 적이 있으며 행정부는 이런 의회의 요구를 모두 충족시킬 수는 없지만 실제 대북 협상과정에서 적극 반영하면서 의회의 협조를 이끌어낼 수 있었다. 이처럼 미국 협상자들은 쟁점을 서로 연계시켜 국내정치 차원의 협력의 여지를 넓힐 수가 있었다. 이는 또한 국내이해집단의 관심사를 충족시키고 우려사항을 해소시킴으로써 국내 비준기반을 넓히는 데도 순기능을 한다.

‘이면보상’(side-payments)도 협력을 더욱 용이하게 이끄는 또 다른 조건이다. ‘이면보상’이란 정책결정자가 특정사안에 있어 양보를 얻어내기 위해 직접적인 금전적 지불이나 다른 사안에서의 물질적 양보를 통해 보상하는 것을 지칭한다.<sup>26)</sup> 프리만(Richard Friman)은 국내 저항이 약할 수록 이면보상을 선택할 가능성이 높다는 가설을 세운 바 있다.<sup>27)</sup> 하지만

---

Issue-Linkage and International Regimes,” *World Politics*, Vol.32, No.3 (April 1980), pp.357~405; Arther A. Stein, “The Politics of Linkage,” *World Politics*, Vol.33, No.1 (October 18), pp.62~81; Michael D. McGinnis, “Issue-Linkage and the Evolution of International Cooperation,” *Journal of Conflict Resolution*, Vol.30 (March 1986), pp.141~170.

26) 리처드 프리만, “이면보상과 안보카드: 국제경제협상의 국내정치적 효과,” 김태현 외, 『외교와 정치』, p.263.

27) Richard H. Freeman, “Side-Payments versus Security Cards: Domestic Bargaining Tactics in International Economic Negotiations,” *International Organization*, Vol. 47. No. 3 (Summer 1993).

클린턴 행정부의 경우, 이면보상에 대한 의회의 저항이 강했음에도 불구하고 이면보상 카드를 적절하게 사용한 바 있다. 이는 이면보상이 북한의 대량살상무기 제거라는 보다 큰 국익을 실현하는데 불가피한 수단으로 간주했기 때문이다. 클린턴 정권은 이면보상이 국가안보를 위해서 불가피하게 제공되어야 한다는 명분 즉 ‘안보카드’와 연계시켜 국내 저항을 무마시키려 시도했다. 사실 이슈 연계와 이면보상 간에는 밀접한 연관성이 있다. 연계란 “협상을 목적으로 사안들을 함께 묶는 것”으로 그 자체로서 이면보상의 한 부분을 구성하고 있기 때문이다.<sup>28)</sup>

이슈연계는 북한과의 직접협상이나 대북 정책과 관련된 다른 행위자들을 상대로 협력을 넓힐 수 있는 수단이기도 하다. 94년의 제네바 기본합의서나 99년 9월 베를린 고위급회담에서의 미사일 발사 유예, 2000년 10월의 미·북 공동코뮤니케 등도 이슈를 연계함으로써 도출이 가능했던 합의들이기도 하다. 또 대북정책은 양자게임이라기 보다는 행위자의 수가 다수인 다자게임(multi-level game)적 성격이 강하다. 이런 상황에서는 상이한 게임들이 서로 영향을 미치고 따라서 그 결과도 상호의존성을 띠게 된다. 이슈연계는 한 이슈에서의 자원을 다른 이슈 영역에서 상대방의 행위에 영향을 줌으로써 양쪽 모두에게 이득을 주고 교착상태를 협력상태로 바꿀 수 있는 여지를 제공한다.

이슈연계는 물론 기회 뿐 아니라 때로 위험도 불러온다 하지만 장기적 맥락에서 이슈를 연계할 경우 이런 위험은 최소화될 수 있다는 것이 경험적으로 입증되고 있다. 또 국제정치에서는 이질적이면서도 중첩되는 행위자들이 많은 상이한 게임들을 벌이고 있다. 이런 상황에서는 협력달성의 예측을 더욱 어렵게한다.<sup>29)</sup> 물론 이런 현상은 미국의 대북정책 결정과정에도 발견할 수 있다. 많은 학자들과 전문가들은 이런 다단계적 상호의존 게임에서는 ‘상호주의’(reciprocity)가 협력달성에 유용한 전략이 될 수 있음을 강조하고 있다.

스나이들(Duncan Snidal)은 설사 국가들이 항상 상대적 이득을 추구

28) 프리만, 앞의 글, p.277.

29) 엑셀로드, “무정부 상태 아래에서의 협력달성: 전략과 제도,” 김우상 외, 『국제관계론 강의 I』(서울: 한울사), pp.410~447.

한다는 현실주의적 명제를 수용하더라도 행위자가 다수일 경우에는 협력이 가능하다고 본다.<sup>30)</sup> 이는 현실주의 기본명제, 즉 무정부적 국제질서와 이기적으로 행동하는 국가의 존재 등을 수용하면서도 국제협력이 발생할 수 있는 가능성을 설명하는 신자유주의 이론을 뒷받침한다. 가령 특정 국가 A가 국가 B와의 양자관계에서 상대적 손실을 보더라도 다른 여러나라와의 관계에서 그와 같은 손실을 보전할 정도의 절대적 이익을 얻는다면 결과적으로 B에 대해 상대적 이득을 누리는 것과 마찬가지로기 때문이다. 북한 핵문제를 해결하기 위한 방안으로 추진되어온 대북 경수로건설사업은 한반도에너지개발기구(KEDO)라는 다자적 접근방식을 성공적으로 적용하고 있는 사례다. 여기서 사안에 따라서는 협력을 유도하는데 다자주의도 유용함을 잘 보여주고 있다.

협력을 촉진하는 또 다른 조건으로 ‘미래의 투영 혹은 그늘’(Shadow of Future)개념을 채용할 필요가 있다.<sup>31)</sup> 동일한 게임이 한 번으로 그치지 않고 여러 번 반복될 수 있기 때문이다. 게임이 반복되면 합리적 행위자들은 미래의 손익까지도 계산에 포함시키게 된다는 것이다. 반복되는 게임을 장기적으로 하게 되면 배신이 협력보다 열등한 결과를 가져올 수 있다는 점에서 협력의 가능성이 존재한다. 게임이 반복된다면 협력을 통해 얻게 될 장래의 보상이 배신보다 가치가 있을 때 협력의 동기가 발생한다. 자신의 배신 행위에 대해 상대방이 다음 게임에서 보복할 것으로 예상한

30) Duncan Snidal, “Relative Gains the Pattern of International Cooperation,” *American Political Science Review* Vol. 85, No. 3 (September, 1991), pp.701~726.

31) 엑셀로드(Robert Axelrod) 같은 신자유주의자들은 국제정치무대를 ‘죄수의 딜레마’(Prisoner’s Dilemma) 게임과 유사한 상황으로 간주했다. 이러 상황에서 각 나라들은 국익 극대화에 매진하기 보다는 다른 나라들의 배신 가능성을 더 우려하기 때문에 자신도 배신을 꿈꾸게 된다. 최악의 상황을 피하기 위해 최악의 결과를 선택하게 되는 셈이다. 하지만 신자유주의자들은 이런 상황에서도 협력은 발생할 수 있다고 본다. 이와 관련해서는 다음의 서적들을 참고. Robert Axelrod and Robert O. Keohane, “Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institution,” in Kenneth A. Oye ed., *Cooperation Under Anarchy* (Princeton: Princeton University, 1986); Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation* (New York: Basic Books, 1984)

다면 그 보복으로 자신이 받게 되는 피해까지 장래의 보상에 계산하게 된다는 것이다. 북한은 미국과의 협상에서 당장 핵과 미사일 문제 등 안보이슈에서 양보하고 단계적이거나 지속적으로 협력하면 미국으로부터 체제안정이나 경제재건 등을 통해 미래에는 자칭 정치·경제적 강성대국 건설의 목적을 달성할 수 있을 것으로 기대했다 따라서 미·북한 사이의 지속적이고 안정된 협력을 위해서는 ‘미래의 그들’을 확대시킬 필요가 있는 것이다. 결국 미국은 다양한 대화채널과 협력을 확대해 미래의 그들을 길게 늘려 북한이 핵, 미사일 등 대량살상무기를 완전해체하고 궁극적으로 관계정상화를 통해 미국의 국익에 보탬이 되는 정체성을 갖도록 유도할 수도 있을 것이다.

이와 관련해서 반복되는 게임에서 가장 보상이 높은 선택은 어떤 행위자가 다른 행위자와의 관계에서 처음에는 무조건 협력을 하고(일방적 선도조치 혹은 양보), 그 다음부터는 상대방의 행동에 따라 협력을 하며, 또한 배신에는 배신으로 대응하는 방식 즉 ‘조건부 협력전략’ (Tit-for-Tat) 전략이라는 점이다.<sup>32)</sup> 엑셀로드의 상호주의 혹은 호혜주의(reciprocity)<sup>33)</sup>에 근거한 TFT와 같은 전략이 협력을 촉진시키는 데 매우 효과적이라고 주장한다. 또 이 전략은 비협조적인 전략을 사용하는 행위자들을 응징함으로써 공동체 전체에도 도움을 준다고 밝히고 있다 하지

32) 김호섭, “대외정책의 최신 이론: 신현실주의 및 신자유주의,” 전득주 외 『대외정책론』(서울: 박영사, 1998), p. 170.

33) 코헤인(Robert Keohane)은 상호주의를 국제관계 적용함으로써 상호주의 개념을 보다 명확히 하고 있다. 그는 쌍방간의 행위가 연계되어 있음을 주장할 만한 시간적 근접성이 있어야 하고, 나아가 선의에는 선의, 악의에는 악의라는 질적 상응성과 받은 만큼 돌려준다는 질적 상응성 혹은 등가성이 존재할 때 이를 ‘상호주의적 상황’이라고 정의한다. 코헤인은 이 두가지 요소를 엄격하게 적용할 경우를 ‘구체적 상호주의’(specific reciprocity), 이들 중 어느 하나가 느슨하게 적용될 경우를 ‘느슨한 혹은 포괄적 상호주의’(diffuse Reciprocity)라고 불렀다. Robert Keohane, “Reciprocity in International Relations,” *International Organization*, Vol.40, No.1. (Autumn 1986), p.8; 엑셀로드가 말한 TFT 상호주의 전략은 보상과 보복이 즉각적으로 이뤄지고 질적인 상응성이 철저히 보장된다는 점에서 구체적 상호주의의 전형적인 형태다. 김태현, “상호주의와 국제협력: 한반도 핵문제의 경우,” 『국가전략』(성남: 세종연구소, 2002), p. 15.

만 이 전략은 보상과 보복이 즉각적으로 이뤄지고, 받은 만큼 돌려줘야 한다는 철저한 상호주의 전략이라는 점에서 한계가 있다<sup>34)</sup>

### 3. 포괄적 접근 전략의 채택

TFT전략은 여러 문제점에도 불구하고 최소한 적대관계에 있는 두 나라가 추구할만한 공동이익이 존재하고 국가 지도자가 국가의 미래를 위해 관계개선이 필요하다는 신념과 강력한 의지를 갖고 있는 경우 시도할만한 가치가 있다.<sup>35)</sup> 클린턴-김정일이 정상회담개최 등을 통해 관계개선의 필요성에 대한 분명한 인식과 강력한 의지를 직접적으로 표현하지는 않았지만 이를 입증할만한 경험적 사례는 많다. 특히 2000년에 이뤄진 미사일 협상과정에서 이뤄진 미·북 간의 관계개선 사례는 양국 지도자의 관계개선에 대한 강한 의지를 충분히 입증한다. 하지만 양국간의 신뢰가 충분히 쌓여있지 않아 상대방의 호의를 기대하고 일방적인 조치를 취함에 따른 정치적 부담이 큰 점, 정치체제의 개방성 정도와 경제적 규모의 상이함, 신뢰구축을 위해서는 상당한 기간 반복적으로 우호적이고 협조적인 조치를 취할 필요가 있다는 점에서 대북정책에 직접 적용하기에는 무리가 있다. 따라서 포괄적 혹은 느슨한 상호주의의 적용이 정책 성공의 확률을 높힐 것으로 보인다. 물론 대북 관여정책이 정치적으로 지속성을 갖기 위해서는 북한에 의한 의미있는 조치들이 뒷받침돼야 성과를 기대할 수 있다.<sup>36)</sup>

그렇다면 북한의 의미있는 조치를 어떻게 보다 효과적으로 이끌어낼 수 있을까. 젠슨(Lloyd Gensen)에 따르면 많은 학자들은 사건 분석자료를

34) TFT 전략과 문제점과 한계에 대해서는 다음의 자료를 참조 임강택, 『새로운 남북협력모델의 모색: 지속적으로 발전가능한 협력모델』 (서울: 통일연구원, 2002), pp. 22~27.

35) 임강택, 위의 책, p. 23~24.

36) Morton I. Abramowitz and James T. Laney, "Testing North Korea: The Next Stage in U.S. and ROK Policy," Report of an Independent Task Force Sponsored by the Council on Foreign Relations (September, 2001), p. 4.

활용해 국가의 행위가 강경한 행위나 유화적 행위에 따른 상응적 혹은 상호주의적 대응(reciprocation) 경향이 있음을 밝혀냈다.<sup>37)</sup> 이런 경향은 미·북 관계의 상응적 태도를 설명하는 데도 매우 유용하다. 북한은 미국의 대북 적대정책의 완화 혹은 강경 정도에 따라 그에 철저하게 상응하는 태도들을 보여왔기 때문이다. 평양은 지난 10여년에 걸쳐 워싱턴이 협력적으로 나온다고 확신을 가졌을 때만 미국 뿐 아니라 남한이나 일본 등과의 회담에 적극 응하는 태도를 보였다.<sup>38)</sup>

북한은 미국으로부터 제한된 양보만을 얻어낸 상태에서 자신의 핵 투명성을 완전히 보장해줄 경우 미국은 그 다음에 미사일, 인권, 테러리즘, 생화학 무기 등 정치·외교적으로 논란의 여지가 많은 다른 문제들을 들고나와 북한 고립화 정책을 추구하면서, 군사적 위협을 지속할 가능성이 크다고 간주했다.<sup>39)</sup> 따라서 북한은 철저히 미국의 태도에 상응하는 맞대응 자세를 보이는 TFT 전략을 구사해왔다. 즉 북한은 TFT 전략의 특징인 상대가 배반하면 반드시 상응하는 조치를 취하고, 상대가 배반했다고 하더라도-자발적이든, 비자발적이든-상대가 태도를 바꾸어 협력적 자세를 보이면 즉시 수용해온 것이다.<sup>40)</sup> 북한의 이런 태도는 90년대 초반부터 줄곧 동시적인 포괄적 타결에 강하게 집착해온 이유이기도 하다.<sup>41)</sup>

37) 로이드 젠슨, 「외교정책의 이해」, (서울: 평민사, 1994), pp. 278~291.

38) Leon V. Sigal, “Engaging With North Korea,” 「남북한 관계의 회고와 전망」 2002년 한국정치학회 하계 학술회의 (서울: 한국정치학회, 2002) p. 50.

39) 이삼성, 「한반도 핵문제와 미국외교」 (서울: 한길사, 1994), p. 30.

40) 가령 93년 핵위기가 고조될 때 미국의 강경자세에 대해 북한은 준전시상태 선포(3.8)->NPT 탈퇴(3.12)->김정일 국방위원장 추대(4.5)->탄도미사일 노동 1호 발사(5.29) 등 미국의 압박에 단계적으로 대응한 것이 대표적인 사례다. 반면에 미국이 유화적 태도로 나왔을 경우 북한은 똑같이 미국에 협력하는 태도를 보였다. 북한은 미국과 적대관계를 종식시키기 위해 협력에는 협력으로, 강압에는 강경대응으로 맞서는 주고받기식 게임을 벌여온 것이다 Sigal, *op.cit.*, p. 50.

41) 위의 책, 30~31쪽. 강석주 외교부 제1부부장은 1993년 11월 담화에서 “3단계 조미회담이 열리고 거기에서 일괄타결방식이 합의되면 핵문제 해결의 확고한 전망이 열리게 된다”면서 북한 핵문제가 핵사찰에 중점을 두는 ‘기술적 접근’이 아닌 포괄적인 ‘정치적인 접근’이 되어야 한다고 주장한 바 있다.

이는 미·북 관계의 교착과 긴장완화의 반복 사례에서도 확인되는 대목이다. 클린턴 정부가 북한을 겨냥해 먼저 비적대적 혹은 신뢰를 보여주는 조치를 취할 때 북한은 대체로 상응하는 유화조치를 취했다. 이런 태도는 핵 문제와 관련된 클린턴 행정부의 정책기조 즉, “Trust but verify!”(일단 믿어라, 그러나 (사후에) 검증하라!) 라는 표현이 함축적으로 보여주고 있다. 이는 현재를 과거와 교환하는 방식과 같다.<sup>42)</sup>

하지만 미미한 수준의 선도적 조치는 늘 북한의 상응하는 미미한 수준의 양보를 이끌어냈을 뿐이다. 따라서 보다 대담한(bold) 선도적 조치 혹은 접근법을 사용할 경우 북한도 이에 상응하는 대담한 조치를 취할 가능성이 한층 커질 수 있음을 충분히 미뤄 짐작할 수 있다. 이는 북한의 체제 안전보장과 경제적 보상을 전제로 미국의 북한에 대한 안보위협사항핵, 미사일, 생화학무기, 전방에 집중 배치된 재래식 무기)을 전체적으로 해소하는 일괄타결방식으로 추진될 수 밖에 없다. 이는 북한 체제 자체의 위협(inpllosion)과 북한이 촉발할 수도 있는 위험(explosion)을 동시에 해소할 수가 있다.<sup>43)</sup>

1994년 제네바 기본합의서도 느슨한 상호주의(applied reciprocity) 혹은 포괄적 접근의 좋은 사례다.<sup>44)</sup> 즉 엄격한 조건부 상호주의인 TFT 전략의 문제점을 보완해서 정책에 적용한 첫 사례인 셈이다. 이런 접근 방식은 여러 가지 시행착오와 재수정을 거쳐 1999년 페리보고서의 ‘포괄적

---

또 북한이 먼저 사찰을 전면수용하여 핵의혹을 해결해야 미국도 포괄적 타결을 고려할 수 있다는 지적에 대해, 강 부부장은 “미국이 지금까지 우리가 먼저 움직이라고 하는 것은 도저히 접수할 수 없다”면서 “최소한 쌍방이 서로 대할 바를 정해놓고 동시에 움직이는 일괄타결방식으로 나가자는 것”이 북한의 입장임을 강조했다. 『한겨레신문』(1993. 11. 13) 북한의 이런 태도는 2002~3년 2차 핵위기 때도 변함없이 고수됐다.

42) 반면에 조지 부시 행정부의 대북정책 기조는 “Distrust and Verify”(믿을 수도 없기 때문에 검증하라)라고 이해정은 구별하고 있다. 이해정, “부시 행정부의 대북정책: 평가와 전망,” 민족공동체 지도자 과정 4기 강의자료, 경남대학교 북한대학원, p. 82.

43) 박건영, “미국의 대북한 정책의 재조장: 기본합의와 그 이후,” 『한국과 국제정치』, 제15권, 제1호 (서울: 경남대 극동문제연구소, 1999), p. 14.

44) Morton I. Abramowitz and James T. Laney, “Testing North Korea,” p. 4.

이면서 통합된 접근'(comprehensive and integrated approach)의 형태로 발전되었다.<sup>45)</sup> 미·북 간의 지속가능한 협력과 관계개선을 위해서는 이런 포괄·통합적 접근이 지금까지 나온 대안 중에는 가장 유용하고 설득력을 갖고 있는 것으로 보인다.

#### 4. 새로운 제도와 규범의 모색: 강제성과 인센티브의 배합

‘호혜주의’(Reciprocity) 혹은 ‘상호주의’는 협력을 촉진하는 가장 유용한 전략의 하나이다. 하지만 상호주의 전략이 갖는 문제점 또한 간과해서는 안 된다. 미국이 북한에 대해 일방적 양보조치를 먼저 취하고, 북한의 체제안 전보장과 경제적 지원을 통해 북한과 협력할 자세를 보여주었음에도 불구하고 북한이 이를 역이용하거나 배반할 경우다 즉 공화당측에서 주장해왔듯이 북한이 경제적 이득을 취하면서 군사적 위협을 지속한 경우다

코헤인(Robert Keohane)은 양자간의 반복게임에서 보상과 보복이 즉각적으로 이뤄지지 않는 즉 ‘느슨한 혹은 포괄적 상호주의’(diffuse reciprocity)의 ‘무제한적’ 적용은 상대의 역이용을 초래한다고 주장한 바 있다.<sup>46)</sup> 또 최초의 일방적인 양보에 대해 상대가 배신으로 대응하고, 그 다음 단계도 마찬가지로 서로 배신하고 응징할 경우 이런 상호배신의 악순환을 타파할 수 없다는 문제점도 있다. 이른바 ‘메아리 효과’(echo effect)를 통해 갈등을 영속적인 것으로 만들 수도 있는 것이다.<sup>47)</sup> 이런

45) 김대중 대통령은 2001년 3월 8일 워싱턴 방문시 한반도 평화정착과 북한 문제 해결을 위해 포괄적 상호주의(comprehensive reciprocity)를 제안했다. 이는 미국과 한국이 북한에 대해 체제안전보장, 적절한 경제협력, 국제사회 진출 및 차관 지원 등을 제공하면 북한은 핵 동결 제네바 기본합의의 철저 준수, 미사일 제조·판매 중단 및 대남 무력도발 포기보장 등을 추진하는 것을 의미한다. 이런 포괄적 상호주의는 부시 미 행정부의 대북 불신 태도에 대응해 제안된 것으로, 대북 포용정책의 연장선상에 있었다. 하지만 이런 대북 접근 태도는 부시 행정부의 동북아 정책기조와 상당 부분 충돌하는 것으로 전문가들은 보았다. 즉 부시 행정부는 겉으로는 대북 포용정책 지지를 표명하면서도, 속으로는 대북 포용정책의 추진에 따른 남북한 긴장완화 주한미군의 위상 변화 등으로 동북아에서의 영향력 쇠퇴를 우려한다는 것이다

46) Robert Keohane, "Riciprocity in International Relations," *International Organization* 40, 1 (Autumn, 1986)

상호주의 전략의 문제점은 앞서 설명했듯이 클린턴 행정부 8년 기간의 대북 관계에서도 부분적으로 드러난 현상이다.<sup>48)</sup> 엑셀로드는 상호주의가 효과를 발휘하려면 다음의 조건들이 충족되어야 한다고 본다. ▶행위자들은 배반자들을 구분할 수 있어야 한다 ▶배반자들에 국한시켜 보복을 행할 능력이 있어야 한다 ▶배반자들에게 보복을 하기에 충분한 장기적 동기를 갖고 있어야 한다.<sup>49)</sup>

문제는 클린턴 행정부의 대북정책 결정과정에서 관찰한 바와 같이 상이한 게임들이 존재하고 행위자들이 많은 경우다. 이런 상황에서는 상호주의 조건을 충족시키기가 더욱 어려워진다. 무엇보다 배신자에게 독자적으로 보복이나 응징 혹은 제재를 가하기가 쉽지 않다는 점이다. 이미 앞에서 파악한 바와 같이 핵·미사일 위기를 둘러싸고 미국이 북한의 일탈행위에 대해 군사적 응징이나 제재를 여러번 시도했으나, 미·북 간의 게임에 불가피하게 연루된 한국, 일본 그리고 중국 등 다른 행위자들과의 전략적 이해관계의 상충으로 제재를 가하고 성공을 보장받을 수가 없었다 이는 상호주의 충족의 세 번째 조건, 즉 한 집단 내 다른 구성원들이 배반자를 응징해야 할 충분한 동기를 결여하고 있는 경우다.<sup>50)</sup>

이런 상황에서는 이른바 ‘제재의 문제’에 봉착하게 된다. 대북 정책에 영향을 미치는 주요한 행위자들은 북한 제재나 응징에 따르는 엄청난 인적·물적 손실을 각자의 계산법에 따라 우선 고려한다. 또 북한의 일탈 혹은 배신 행위에 대해 감시하거나, 판단하는 데도 어려움이 있다. 또 대북제재와 관련해 공조를 거부하거나 미온적인 태도를 보이는 행위자들에게 별다른 강압책이나 유인책을 쓸 수 없다는 점도 문제점들이다.

따라서 미·북 사이의 협력을 지속적으로 유지하고 발전시키기 위한 상호주의 이행의 조건들을 충족시키려면 북한문제가 갖는 양자적 및 다자적 맥락을 감안한 보다 근본적인 해법이 마련되어야 한다.

47) Axelrod, *op.cit.*, p. 176.

48) 또 2002년 10월 후임 부시 행정부의 국무부 아태담당 차관보인 제임스 켈리 대통령 특사의 방북시 불거져 나왔던 북한의 비밀 핵개발 시인 이후의 미·북 사이의 첨예한 갈등도 좋은 사례다.

49) 엑셀로드·커해인, 앞의 글, p. 422.

50) 위의 글, p. 423.

우선 양자적 맥락에서는 군사적 억제와 외교의 결합이 불가피하게 요구된다. 외교적 요소에 초점을 맞추되, 상대방이 지속적으로 자발적이든, 비자발적이든 배신을 할 경우를 군사적으로 대비하는 것이 상대방은 물론 국내정치적 신뢰성을 확보하는 데 필요하다. 억지는 본질적으로 외교력과 선언적 정책, 그리고 과시가 가능한 군사력의 적절한 배합에 의존한다<sup>51)</sup> 대북정책이 미국 국내정치적으로 지속가능하기 위해서라도 억지적 요소의 포함은 불가피해 보인다. 다만 군사적 억지 요소를 지나치게 부각시켜 상대방을 자극시키지 않는 상황에 민감한 전략이 요구된다. 다른 한편으로 억지의 신뢰성을 높혀 북한이 과소평가하거나 오관하지 않게 하는 단호함도 따라야 한다. 따라서 클린턴 정부 때처럼 빈번하고도 지나치게 속보이는 군사적 대응 위협은 오히려 부작용을 낳기 쉽다.

다자적 맥락과 관련해서 코헤인(Robert Keohane)은 행동이 측정될 수 있는 표준을 제공하고, 제재를 행할 책임을 부여하는 국제레짐(international regimes)의 건설을 제시하고 있다.<sup>52)</sup> 이때 국제레짐<sup>53)</sup>은 행위자들의 순응과 배신에 따른 보상과 처벌에 대한 정보를 분명히 제시하고, 보다 체계적이고 종합적인 정책조율이나 실천을 보다 수월하게 만드는 역할을 수행할 수 있다.

미-북 관계에 있어서도 주요 행위자의 하나인 북한을 배제하지 않고 오히려 포함시키는 별도의 국제레짐 구축이 요구된다. 새로운 레짐에 참여하는 다수의 국가 사이에서는 각자의 기본적인 주권이 존중되고, 동등한 자격과 권한을 갖게 된다. 이 기구는 북한을 중심 구성원으로 끌어들이 다른 회원들과 함께 핵·미사일 등 대량살상무기 해체와 동시에 에너지 전

51) Armitage, *op.cit.*, p. 6.

52) Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton University Press, 1984), pp. 49~132.

53) 일반적으로 국제레짐은 “국제관계의 일정영역에 있어서 행위자들간의 기대가 수렴되는 가치에 대한 명시적 혹은 묵시적 원칙, 규범, 규칙 및 의사결정”으로 정의된다. Stephen Krasner, “Structural Causes and Regime Consequences: Regime as Intervening Variables,” in Krasner ed., *International Regimes* (Ithaca: Cornell University Press, 1983), p. 2.

력난 해소와 다른 관련된 종합적인 북한 경제지원 방안 등을 수립하고 실천하는 포괄적 과제를 수행할 수 있어야 한다. 가령 경제공동시장 나아가서 경제공동체의 형성도 남북 당사자간 수준보다는 공동안보를 담보할 수 있는 동북아지역의 국지적 지역협력의 틀 속에서 추진할 필요가 있다. 이는 최근 북핵 문제 해결의 주요 메카니즘으로 작동하고 있는 6자회담이 성과를 내기 위해 지향해야할 목표들이기도 하다.

이런 레짐구축이 필요한 이유는 북한은 자신들의 체제생존을 법적, 제도적으로 확실하게 보장받지 않는 한 결코 핵과 미사일 개발을 포기하지 않을 것이기 때문이다. 따라서 관련 당사국들이 북한과의 관계개선을 통해서 본격적으로 경제 재건 사업을 지원하면서 동시에 북한의 체제생존을 제도적으로 확실하게 보장하는 것만이 북한으로 하여금 핵과 미사일 카드를 포기시키는 유일한 방법으로 보인다.<sup>54)</sup>

협력의 가장 유용한 전략인 상호주의의 효과를 높이기 위해서는 제도와 더불어 '규범'(norm)도 중요시된다. 강제성을 갖춘 국제규범은 미국의 대외정책 목표를 달성하는 데 정당성을 부여하고, 비용을 절감시킬 수도 있다. 즉 국제사회나 여론의 지지를 확보할 수 있고, 규범을 속이거나 파괴하려는 국가에 제재를 가할 때 요구되는 비용을 분담에 의해 줄일 수 있다. 국가 간 거래비용을 줄이려 이해득실을 따지는 노력은 국제레짐의 형성과 존속에 중요하다.

핵이나 미사일 개발 및 거래를 규제하려는 새로운 국제레짐은 북한에게 제약만을 요구하는 것이어서는 안된다. 국제규칙이나 규범준수에 따른 반대급부도 제공할 수 있어야 한다. 북핵 프로그램을 군사적 목적으로 전용되는 것을 막기 위해 전력지원용 경수로 건설을 지원키로 한 결정이 대표적인 사례다. 따라서 미사일 문제나 현안들의 해결도 유사한 방식으로 해결할 수 있다. 마침 북한도 핵문제 해결과 비슷한 방식의 문제 접근을 원해왔다. 즉 평화적 우주개발을 위한 인공위성 발사를 경수로 지원방식으로 미국이 지원해준다면 미사일 개발을 중단할 수 있다는 입장이었다.<sup>55)</sup>

54) 최완규, “대북 화해협력정책의 성찰적 접근,” 『남북한 관계의 회고와 전망』, 2002년 한국정치학회 하계 학술회의 (서울: 한국정치학회, 2002), p. 165.

55) David Hoffman, “Russia Says North Korea Offers to End Missile

결론적으로 ‘양자 간 조건부 상호주의’에 ‘다자 간 국제제도’<sup>56)</sup>가 결합된다면 미·북 사이의 협력은 더욱 지속가능하고, 공고화될 수 있는 가능성을 보여준다. 엑셀로드는 국제제도가 상호주의를 대신하지는 않지만, 그보다는 그것을 강화하고 제도화시킨다고 본다.<sup>57)</sup> 상호주의 규범과 결합된 국제제도는 배반을 불법화하고, 더욱 값비싼 대가를 감수하도록 만든다. 이로써 주요 행위자들을 보다 순응적으로 만들어 협력을 촉진케 하는 데 도움을 줄 수 있는 것이다. 또 제도는 행위자들이 직면하고 있는 보상구조를 바꾸며, 미래의 투영을 더욱 길게 연장시킬 수 있는 장점이 있다.<sup>58)</sup>

#### IV. 결론

미국의 대북정책은 미국과 북한 가운데 어느 한쪽이 국내정치적 위협을 감수하는 주도권을 행사하지 않는 한 갑작스런 큰폭의 변화는 기대할 수 없다. 북한 변수를 제외한 다른 외부적 요인이 대북정책의 변화를 시도하기도 쉽지 않다. 미국내 정권 교체나 의회 다수당의 교체 등 권력배분의 변화가 대북정책에 적지않은 영향을 미치기는 하나 클린턴 정권의 대북정책 연구사례에서 확인할 수 있듯이 북한의 상응하는 태도변화가 선행되지 않으면 퍼트남(Robert Putnam)이 주장하는 이른바 ‘국내 비준’을 얻지 못해 적극적이고 일방적인 정책수행을 어렵게 만든다.

따라서 미국의 대북정책 결정구조가 앞으로도 그 속성을 유지하는 한 과거 정책결정유형을 답습하면서 점진적으로 단계적인 변화를 겪을 수 밖에 없을 것이다. 즉 정책결정에 있어 관료정치의 속성과 누진적 점증주의를 근본적으로 탈피하지는 못할 것이다. 이는 문제해결을 위해 외교협안을 세부적으로 나눠 해결하려는 기술적 접근방식<sup>59)</sup>으로 즉흥적인 대응을 유

Program,” *The Washington Post* (July 20, 2000).

56) 크라스너(Krasner)는 국제제도를 “국제관계의 어떤 주어진 영역내에서 그 주변에 행위자의 기대가 집중되는 일단의 묵시적 혹은 명시적 원칙, 규범, 규칙들, 그리고 결정작성과정”이라고 정의하고 있다.

57) 엑셀로드, 앞의 글, p. 442.

58) 위의 글, p. 427.

59) 이런 접근방식을 두고 ‘미국적 혹은 도덕적 실용주의’라고 규정하기도 한다.

발하거나, 미리 짜여진 공식에 의존하는 형태가 될 것이다.

이처럼 북한이 기존 태도를 고수하는 한 미국 정책결정자들이 먼저 북한을 보는 시각이나 정책변화는 시도할 가능성은 크지 않다. 미국의 대북 정책 선택 폭은 매우 협소하다. 아니면 클린턴식 대북정책 구조, 즉 강압->무시(혹은 고립)->포용->강압정책의 악순환의 반복을 상정할 수 있다. 하지만 강압외교의 한계는 클린턴 집권 시기에 여러 위기과정을 통해 이미 여러차례 입증됐다. 포용정책(engagement policy)은 많은 문제점을 노출했음에도 불구하고 클린턴 행정부에 이익과 기회를 제공했다. 따라서 그간의 경험과 사례분석을 통해 문제점과 취약점을 보완하면 미·북관계의 협력과 발전가능성은 그 어느 때 보다 큰 셈이다.

대북정책의 방향은 미국의 국가이익과 밀접하게 맞물려 있다. 세계전략 뿐만아니라 대 동북아, 한반도 전략의 연장선상에서 북한을 포용하고, 궁극적으로 자기 세력화의 필요성을 절감하거나 북한과 관련해 경제적 이익의 발생이 예상된다면 미국의 대북 관여정책은 예상 밖으로 강화될 가능성도 있다. 이를 위해서는 일괄타격방식의 포괄·통합적 접근이 불가피해 보인다.

클린턴 행정부는 핵과 미사일 문제 해결에 가장 우선 순위를 두고 북한과 대화와 협상을 진행해 왔다. 하지만 생·화학무기, 테러, 마약, 인권 문제 등 언제라도 양자간 관계개선에 제동을 걸 수 있는 이슈들은 대기하고 있는 상황이다. 행정부가 이런 민감한 이슈들을 피하기를 원해도 의회나 언론, 민간인권단체 등 다른 사회세력들이 이런 이슈를 쟁점화할 가능성이 높다. 클린턴 행정부는 핵, 미사일 문제 해결과정에서 국제제도와 국력에 바탕을 둔 미국내 제도 즉, 각종 국내법이나 대통령 행정명령 등을 활용했다. 하지만 의회나 사회세력의 전폭적 지원없이 독자적으로 추진한 대북정책인지라 추진력이 떨어졌고, 효과도 미미했다. 무엇보다 북한도 미국 정책에 대응해 철저하게 점진적이고 단계적으로 협력함으로써 정책의 효과

---

Stanley Hoffman, *Gulliver's Troubles, or the Setting of American Foreign Policy* (New York: McGraw-Hill, 1968), p. 150; 1999년 페리 보고서가 나오기 전까지 잘게 나뉜 현안중심으로 해결을 시도하려 한 것이나, 핵이나 미사일 위기가 고조되었을 때 군사적 수단을 동원해 현안을 해결하려한 것 등이 이런 도덕적 실용주의에 근거한 문제해결방식이었다

는 크게 반감됐다. 더구나 이 과정에서 크고 작은 사건들이 발생하면 양자 관계는 다시 원점으로 돌아가는 구조적 문제점을 안고 있다. 즉 포괄적이고 일괄타결방식의 접근을 하지 않고서는 미·북관계의 발전이 요원한 것이다.

하지만 북한 문제의 핵심이자 시급한 현안인 핵과 미사일 위협이 우선 제거되고, 필자가 제시한 협력조건이 일부 혹은 전부가 충족될 경우 획기적인 관계개선의 가능성도 배제할 수는 없다. 미국·베트남 사이의 관계 정상화 사례는 북·미 관계가 향후 어떤 과정을 거쳐 발전될 것인지에 대한 단초를 제공해주고 있다. 미·북 관계를 보면 베트남처럼 체제생존의 기반인 경제의 어려움을 타개를 위해서라도 관계개선이 다급한 쪽은 북한이다. 그렇다고 북한시장이 베트남만큼 매력적이어서 미국 기업들이 정부에 관계개선에 나서라도 압력을 넣을 가능성도 적다. 낙스 정부는 소련을 견제하기 이이제이(以夷制夷)책으로 같은 공산주의 국가인 중국에 접근하지 않을 수 없을 정도의 전략적 가치를 지금 당장 북한이 갖고 있는 것도 아니다. 더구나 미·북 사이의 현안은 미·베트남 사이의 현안보다 종류가 많고 복잡하다. 핵·미사일 등 대량살상무기, 재래식 무기, 휴전선에 전진 배치되어 있는 재래식 병력, 테러·인권 문제 등 하나같이 민감하면서 중첩된 이슈들은 양자 관계의 순탄할 수가 없는 미래를 잘 보여준다. 하지만 클린턴 행정부 대북정책 사례가 입증하듯 핵과 미사일 등 미국의 핵심 안보우려사안이 먼저 해결되어 신뢰가 축적된다면 정책재조정과 여론의 호전 등으로 나머지 현안들은 부수적으로 해결될 가능성이 크다<sup>60)</sup>

북한은 미국내 우호적인 여론조성에 기여할 수 있는 미군유해 송환에 적극 협력해왔고, 미국 정부도 이에 대해서는 만족감을 표시한 바 있다.<sup>61)</sup> 또 최근에는 미국이 관계개선의 조건으로 지속적으로 요구해왔던

60) 미국과 베트남도 가장 민감한 이슈였던 미군 실종자 처리 및 유해 송환 문제 등이 타결된 뒤에도 1975년 월남패망 뒤 잃어버린 미국 자산에 대한 청구권, 인권 문제 등 비중있는 난제들이 그대로 남아 있었으나 핵심 현안타결이 관계개선의 물꼬를 텃고, 두 나라 사이의 경제교류가 급물살을 타면서 수교까지 이어졌다. 이교덕, 『미국의 대중·대베트남 관계정상화 과정 비교: 북·미 관계개선에 대한 함의』 (서울: 통일연구원, 1998)

61) Wendy R. Sheman, "Past Progress and Next Steps with North

북한의 개혁·개방조처들, 즉 시장에의 접근이 단계적이거나 가시적으로 이뤄지고 있다. 그리고 동북아시아에 있어서 전략적 동맹국인 한국과 일본이 미·북 적대관계만 먼저 해소되면 언제라도 북한과의 관계를 정상화할 준비를 갖추고 있는 점도 미·북 관계개선의 촉진요인이 된다.

이 논문의 연구는 북한에 대한 강압외교의 한계를 보여주면서, 군사나 경제제재보다는 적절한 보상이나 양보와 맞교환되는 포괄적 합의 단계적 실행 접근방식의 상호주의 외교전략이 북한을 설득하고 변화시키는 데 유용함을 제시하고 있다. 문제는 이런 상호주의 전략의 성공여부가 클린턴 행정부의 핵심 정책결정자들이 한결같이 지적했듯이 의회의 지지 등 국내 정치적으로 수용되면서 일관성있게 얼마나 장기간 지속되느냐에 달려있다는 점이다.

## 참고 문헌

- 김태현·유석진·정진영 편, 『외교와 정치: 세계화시대의 국제협상논리와 전략』 (서울: 오름, 1995)
- 김태현, “상호주의와 국제협력,” 『국가전략』 (성남: 세종연구소, 2002년 가을)
- 김학성, 『남북 관계의 제도적 발전: 이론과 실제』 (서울: 통일연구원, 2002)
- 로이드 켄슨, 김기정 옮김, 『외교정책의 이해』 (서울: 평민사, 1993)
- 로버트 엑셀로드·로버트 커헤인, “무정부 상태에서의 협력달성: 전략과 제도,” 김우상 외 편역, 『국제관계론 강의 I』 (서울: 한울 아카데미, 1997)
- 모종린, “합리적 선택이론과 외교정책,” 김달중 편저, 『외교정책의 이론과 이해』 (서울: 오름, 1998)
- 이 근, “구성주의 시각에서 본 남북정상회담: 양면게임을 통한 정체성 변화 모색,” 『국가전략』 제7권 4호 (2001)
- 이교덕, 『미국의 대중·대베트남 관계정상화 과정 비교: 북·미 관계개선에 대한 함의』 (서울: 통일연구원, 1998)
- 임을출, “클린턴 행정부의 대북정책 연구: 국내정치적 요인을 중심으로,” 경남대학교 박사학위 논문, (2003)
- 전재성, “관여(engagement) 정책의 국제정치이론적 기반과 한국의 대북정책,” 『국제정치논총』 제43집 1호 (2003)
- 김호섭, “대외정책의 최신 이론: 신현실주의 및 신자유주의,” 전득주 외, 『대외정책론』 (서울: 박영사, 1998)
- 최완규, “대북 화해협력정책의 성찰적 접근,” 『남북한 관계의 회고와 전망』 2002년 한국정치학회 하계 학술회의 (서울: 한국정치학회, 2002)
- Barry James A., *The Sword of Justice: Ethics and Coercion in International Politics* (London: Praeger, 1998)
- Evans Peter, Jacobson Harold, and Putnam Robert, eds., *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics* (Berkeley: University of California Press, 1993)
- Jervis Roberts, *Perception and Misperception in International Politics* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1976)
- Keohane Robert O., *After Hegemony: Cooperation and Discord in the*

- World Political Economy* (Princeton University Press, 1984)
- Putnam Robert D., "Diplomacy and Domestic Policy: The Logic of Two-Level Games," *International Organization*, Vol. 42, No. 3 (Summer 1988)
- Sarkesian Sam C., *U.S. National Security: Policymakers, Processes, and Politics* (London: Lynne Rienner, 1995)
- Sherman Wendy R., "Past Progress and Next Steps with North Korea," Speech in USIP (March 6, 2001)
- Abramowitz Morton I. and Laney James T., "Managing Change on the Korean Peninsular," *Independent Task Force Report* (Council of Foreign Relations, June, 1998)
- Abramowitz Morton I. and Laney James T., "Testing North Korea: The Next Stage in U.S. and ROK Policy," *Report of an Independent Task Force* Sponsored by Council on Foreign Relations (September 2001)
- Armigage Richard L. "A Comprehensive Approach to North Korea," *Strategic Forum*, No.159 (March, 1999)
- Freeman Richard H., "Side-Payments versus Security Cards: Domestic Bargaining Tactics in International Economic Negotiations," *International Organization*, Vol. 47. No. 3 (Summer 1993)
- Hass Ernest B., "Why Collaborate? Issue-Linkage and International Regimes," *World Politics*, Vol.32, No.3 (April 1980)
- Hoffman Stanley, *Gulliver's Troubles, or the Setting of American Foreign Policy* (New York: McGraw-Hill, 1968)
- Krasner Stephen, "Structural Causes and Regime Consequences: Regime as Intervening Variables," in Krasner ed., *International Regimes* (Ithaca: Cornell University Press, 1983)
- Perry William J., "Crisis on the Korean Peninsular: Implications for U.S. Policy in Northeast Asia," *A Brookings Leadership Forum* (The Brookings Institution, January 24, 2003)
- Stein Arther A., "The Politics of Linkage," *World Politics*, Vol.33, No.1

(October 18)

Sherman Wendy R., “Past Progress and Next Steps with North Korea,”  
USIP, (March 6, 2001)

Walt Stephen M., “Two Cheers for Clinton’s Foreign Policy,” *Foreign  
Affairs*, Vol. 79, No. 2 (March/April, 2000),

*MSNBC* (Feb. 11, 2003)