

연구총서 2002-23

•

남북한 및 미국의 3자 관계와
평화공존

박영호

통일연구원

- 목 차 -

I. 서론	1
1. 연구 목적	1
2. 연구 가설과 방법	5
II. 평화공존의 개념과 제도적 수준	7
1. 한반도 평화공존	7
2. 평화공존의 제도적 수준	14
III. 탈냉전 시대 남북 및 북·미 관계의 변화	18
1. 남북관계의 변화	18
2. 북·미관계의 변화	28
3. 남북한 및 미국의 3자 관계의 성격 변화	45
IV. 평화공존 제도화 과정에서의 3국의 역할	52
1. 미국과 한반도 평화공존	52
2. 한국과 북·미관계의 발전	58
3. 북한과 한·미관계	60

V. 남북관계와 북·미관계의 발전 방향	63
1. 남북관계	63
2. 북·미관계	70
VI. 한·미 동맹관계의 발전 방향	77
1. 한·미 동맹의 성격	77
2. 한·미 동맹과 동북아 안보	84
VII. 결 론	90
참고문헌	93

- 표 목차 -

<표 1> 북한무역총액 대비 남북교역 점유율	19
<표 2> 연도별 남한 주민의 북한 방문 현황	21

요 약

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

한반도 평화공존의 정착과정에서 남북한이 주된 당사자이지만, 한반도문제에 깊숙이 개입되어 있는 미국의 역할 또한 핵심 변수이다. 북한은 한반도에서의 평화문제 내지는 안보문제를 미국과 풀어야 할 사안으로 간주하고 있다. 따라서 한국은 남북관계 발전의 지속적 추진, 그와 연관된 한·미동맹의 미래지향적 발전과 북·미관계의 변화과정에서의 역할을 동시에 고려해야 한다. 이러한 문제 인식에서 본 연구는 한반도 평화공존 체제의 형성과 정착을 위한 남북한 및 미국의 3자관계의 변화와 발전방안을 검토한다. 본 연구의 가설은 남북한이 현상유지를 하는 것보다는 평화공존체제를 만드는 것이 각각에게 이득을 주는 win-win의 결과를 초래한다는 것이다.

1. 평화공존의 개념과 제도적 수준

평화공존이란 국가간의 행위 양식에서 상호 경쟁적 양태와 협력적 양태가 동시에 존재하지만 협력적 행위의 반복적 발생으로 협력적 양태가 위주가 되는 관계발전을 기대할 수 있으며, 행위의 내용에서는 전쟁 발생을 방지하기 위한 차원의 군사적 긴장완화와 더불어 정치·사회·경제 등 제반 분야에서의 협력관계가 형성되는 상태를 의미하는 것으로 규정할 수 있다. 남북한의 평화공존은 적극적인 평화를 만들어 가는 제도와 그 제도를 운영하는 행위의 양식, 그 양식을 지배하는 가치체계에 대한 공유가 이루어진 상태를 의미한다. 평화공존이 이루어진 상태는 남북관계의 성격이 근본적으로 전환된 구조로서 남북 양자간의 차원에서뿐만 아니라 북한의 주변국 관계도 일정한 발전을 이룬 상황이라고 할 수 있다.

한반도의 평화공존의 제도적 수준은 다양한 측면에서 규정할 수 있을 것이다. 한반도의 평화공존을 구조적 관점에서 본다면, 1차적으로

는 남북한간의 상호 작용의 정도, 2차적으로는 남북한과 주변국과의 관계 수준, 그리고 3차적으로는 한반도를 둘러싼 동북아질서의 수준으로 구분할 수 있다. 한반도 평화공존은 이와 같은 3차원의 구조적 요인들이 복합적으로 작용하여 형성된다고 볼 수 있으며, 각 차원의 발전 정도에 따라서 한반도의 평화공존의 제도적 수준을 가늠할 수 있을 것이다.

2. 남북한 및 미국의 3자 관계의 성격 변화

가. 1990년대 : 3자 관계의 형성

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 긍정적인 양상을 보였다. 제네바합의를 기점으로 한·미를 일방으로 하고 양국의 ‘공동의 적’인 북한을 타방으로 하는 전통적인 양자적 대치구도는 무너지고 새로운 남북한 및 미국의 3자관계가 등장하였다.

클린턴 행정부시기에 미국과 북한은 초보적 수준의 정치·경제적 관계개선을 시작하는 듯 하였다. 북한은 대미관계 개선을 통해 위기국면으로부터의 탈출을 모색하는 데 주력하면서, 남한에 대해서는 적대적 ‘공존’정책을 통해서 체제의 안정을 도모하였다. 미국은 남북대화의 중요성을 강조하면서도 때때로 한국의 입장을 충분히 고려하지 않은 채 북한에 접근하였다. 북한은 제네바합의 이행과정에서 미국측의 정책목표에 부합하는 부분에 대해서는 성의를 보이면서도 남북대화에 대해서는 가급적 회피하는 태도를 보임으로써 미국의 포용정책을 활용하여 한·미관계를 이간하는 전술을 구사하였다. 북·미간 접근이 이루

어짐으로써 한국으로서는 남북관계, 한·미관계 및 북·미관계의 세 양자 관계를 포괄적으로 인식하고 정책을 입안·추진해야 하는 부담이 생기게 되었다. 미국과의 직접 협상 채널이 생긴 북한은 남북관계와 북·미관계를 전략적 및 전술적으로 활용하려는 시도를 자주 드러냈다.

나. 2000년대 : 3자 관계의 조정

북한의 대미접근은 부시 행정부에 들어서 좌절을 맞게 되었다. 부시 행정부는 클린턴 행정부보다 대량살상무기와 미사일 등 군사적 문제의 해결에 더욱 역점을 두었고, 북한에 대한 인식에서도 클린턴 행정부와는 근본적으로 다른 입장을 가지고 있다.

한·미 양국은 대북정책을 추진하는 과정에서 각각의 국가 위상과 전략, 국가이익, 정책적 관심 사안 등에 따라 입장이 다를 수 있고, 또한 정책 우선 순위와 추진 방안에 차이가 있을 수 있다. 한국으로서는 남북관계 개선이 사활적 이익이고 최우선의 정책 의제이지만, 미국으로서는 특히 9·11 테러사태와 테러와의 전쟁 수행과정에서 대량살상무기 제거, 미사일 확산 중단문제 등이 가장 중요하며, 북한과의 관계개선이나 남북관계 개선은 부차적인 의제로 간주될 수 있다. 한·미관계에 북한이라는 변수가 개입되면 한·미양국의 이해관계가 일치하지 않는 영역이 늘어날 수 있음을 의미한다.

한·미 양국의 대북정책에서의 차이는 남북관계와 북·미관계의 진전이 불균형을 보이는 상태를 결과하고 있기도 하다. 남북관계의 진전을 우선하는 한국의 입장과 대미 관계 경색 및 경제적 필요에 따라 남한에 대한 접근을 적극화하는 북한의 입장에 따라 남북관계가 진전되는 양상을 나타내는 반면, 북·미관계는 정체 국면을 벗어나지 못하고 있다. 이에 따라 부시 행정부 아래서 남북한 및 미국의 3자 관계

가 조정국면을 맞고 있다. 동맹국가로서의 미국과 남북관계를 함께 풀어 나가야 할 대상으로서의 북한을 두고, 한국으로서는 북·미관계를 어떻게 보아야 할 것인가와 대북정책의 초점을 어디에 두어야 할 것인가에 대한 진지한 검토가 필요하게 되었다.

3. 평화공존 제도화 과정에서의 3국의 역할

(1) 미국과 한반도 평화공존

9·11 테러사태 이후 미국의 국가안보전략에서 본토 방위가 최우선 안보목표가 되었고, 테러와의 전쟁이 당면 최대 정책사안이 되었다. 이에 따라 테러리즘 지원 및 대량살상무기 개발을 추진하는 ‘불량국가’ 및 적대국의 위협에 대한 강력한 대처가 더욱 중요하게 부각되었다.

미국은 자국의 물적 자원을 일방적으로 지원하면서까지 유지하고자 했던 봉쇄전략이나 주도적으로 지원하면서 추진해왔던 개입전략과는 달리 미국의 군사적, 외교적, 경제적 자원을 가급적 덜 동원하면서 안보목표를 달성하고자 하는 전략적 변화를 한반도에 대해 추구할 수 있다. 미국은 앞으로도 동북아지역에서 자국의 패권 유지 정책을 지속할 것이지만, 독자적인 자원 동원을 하려고 하지는 않을 것이다. 따라서 미국은 한반도에 대해서 전진배치 전략을 통해 지역안보를 보장하는 정책으로부터 서서히 변화할 수 있다. 부시 행정부의 대북한 의제는 이러한 미국의 안보전략을 반영하는 것으로 보여진다.

이러한 점에서 한반도 평화공존체제를 형성·정착해나가는 과정에서 미국의 역할은 상대적으로 한반도의 분단관리에 역점이 주어질 가능성이 있다. 미국의 한국에 대한 안보공약과 미국이 한반도에서 찾는 국가이익이 항상 주어진 상수는 아니다. 미국은 앞으로도 한반도에

대한 전통적인 안보공약을 유지할 것이지만, 과거와 같은 한국의 일방적인 기대에 따른 안보공약은 더 이상 아닐 것이다. 한국의 입장에서는 신장된 국력과 국가위상에 걸맞도록 한·미관계를 발전시키면서도 동시에 북한문제를 다룸에 있어서 미국과 인식의 공통분모를 확대하는 데 더욱 유의해야 할 것이다.

(2) 한국과 북·미관계의 발전

한국의 입장에서 평화공존의 주도적 역할은 남북한 두 핵심 당사자가 행하여야 한다. 그러나 한국은 주한미군의 존재로 인해 안보문제에 관한 북한과의 협상에서 독자적인 힘을 발휘하는 데 제약을 안고 있다. 안보문제와 평화체제로의 대체문제에 있어서 남북한뿐만 아니라 미국이 당연한 역할을 가지는 것으로 간주되기 때문이다. 또한 안보문제에 관한 한, 북한은 한국을 배제하고 미국과의 직접 협상을 추구한다. 이러한 점에서 한국으로서는 한반도 평화공존체제를 이루는데 있어서 남북관계와 북·미관계가 함께 발전하는 것이 바람직하다. 한국은 한국을 배제한 채 북·미간에만 안보문제 논의가 이루어지는 것을 원치 않으며, 한국의 협력을 통해서 북·미관계가 개선되기를 바라고 있다.

부시 행정부에 들어서 한국과 미국은 북한문제를 두고 갈등 상황을 맞게 되었다. 한국이 남북관계에 치중한 반면에 미국은 북한의 대량살상무기, 미사일, 재래식 전력 태세 등 안보 관련 사안들의 해결에 초점을 맞추었다. 한국은 북·미관계의 진전을 촉진시키기 위하여 먼저 한반도 평화와 동북아 평화 문제에 대한 우리의 비전(vision)을 강구하여 미국에 대한 독자적인 외교의 추진을 적극적으로 모색해야 한다. 미국에 대해 북·미관계에 대한 우리측의 구상(road map)을 제시하여

정책협력을 하고 또 미국측의 구상과 공통의 이익을 찾는 노력이 필요하다.

미국도 대북정책을 독자적으로 추진할 수는 없다. 한국이나 일본이 미국의 대북정책에 영향력을 투입할 수 있는 여지가 있다. 한국의 대북 포용정책으로 일관된 남북관계가 미국의 일방적인 대북정책을 견제하는 역할을 할 수 있다. 따라서 한국은 북·미관계의 발전을 위한 자신감 있는 정책을 추진할 필요가 있다. 한국은 미국의 정부, 의회, 정책연구기관, 주요 언론 등 정책집단이 우리측의 정책적 입장을 이해할 수 있도록 저변을 확대하는 노력을 게을리 해서는 안 된다.

(3) 북한과 한·미관계

북한은 미국의 ‘군사적 위협’을 체제유지와 국내 단속을 위한 수단으로 활용하면서도 미국과의 관계 개선으로 체제생존 및 정상화의 돌파구를 열려는 정책을 추진해오고 있다. 그 과정에서 끊임없이 북한에 대한 ‘적대정책’의 포기, 주한미군 철수, 북·미 평화협정 체결 등을 주장해왔다. 북한은 남북관계의 진전과정이나 한반도 평화공존체제의 형성 과정이 한국 주도로 전개되는 것을 원치 않으며, 이러한 점에서 한·미 공조의 철폐를 강력하게 주장해왔다. 이러한 북한의 입장은 한·미 관계의 갈등적 상황 창출, 즉 한·미 관계의 틈을 벌이는 것이다. 북한이 이러한 전략을 계속 유지하는 경우 한반도 평화공존을 형성하는 과정에서 북한의 건설적인 역할은 근본적인 제약은 갖게 된다.

북한이 보는 북·미 관계의 본질은 “사회주의혁명역량과 제국주의세력 사이의 대결과 투쟁”으로 간주된다. 그리고 이러한 투쟁을 “(북한의)사회주의와 제국주의의 사상전”이며 냉전 이후 유일 초강대국 미국의 공세에 맞서 북한을 지키려는 “국가역량을 총동원한 사활적인 투

쟁”이라고 본다. 북한이 미국에 대한 국교정상화 접근을 반제혁명의 수단으로 본다면 한반도 평화공존에 대한 북한의 실질적인 의지를 찾을 수 없게 된다. 따라서 한반도 평화공존 상태의 구현 과정에서 북한의 역할은 남한 및 미국과의 관계를 발전시키는 데서 우선 찾아질 수 있다. 북한으로서는 한·미 동맹관계의 약화를 끊임없이 의도하겠지만, 북한의 의도에 의해서 한·미 동맹관계가 변경될 수 없음을 이해해야 한다.

4. 남북관계와 북·미관계의 발전 방향

1. 남북관계

남북관계가 안정적이며 지속 가능한 관계개선의 양식으로 진입하기 위해서는 정치·군사 문제의 해결이 뒷받침되는 것이 바람직하다.

첫째, 남북한이 상호간의 체제공존과 안전보장에 대한 확신이 쌓여 나가야 한다. 북한이 체제생존과 정권안보에 어느 정도의 자신감을 가지고 남한과 직접적으로 평화문제를 논의할 수 있도록 해야 한다.

둘째, 통일을 지향하는 과정에서 남북한 정치·군사적 관계에서 먼저 달성해야 할 것은 남북한의 평화공존이다.

셋째, 남북한 정치지도부의 상호 인식의 변화와 신뢰를 쌓는 관계 발전이 이루어져야 한다. 남북간 정치·군사적 신뢰구축의 요체는 상호 체제 위협 인식의 제거이다. 남한은 흡수통일의 의지가 없음을 북한이 신뢰하도록 만들어야 하며, 북한은 대남 혁명전략을 명백히 포기하고 『남북기본합의서』의 실천에 나서야 한다.

넷째, 남·북·미 3자간의 군사문제 논의를 개방적 입장에서 접근할 필요가 있다. 남북간 논의와 함께 북·미간 논의를 병행하는 방안을 추

진한다. 한국은 한반도 평화공존 방안과 미국의 동아시아 전략의 정책적 공통분모를 찾도록 적극적인 한·미 정책협력을 추진한다.

마지막으로, 북한의 대남 교류·협력 정책이 실용주의적으로 변하고 있다고 한다면, 정치·군사분야에서도 한반도 및 국제정세의 변화를 수용하고 그에 적응하는 정책적 변화를 보여야 한다.

이와 같은 관계 발전의 과제들을 토대로 향후 남북관계는 상호간에 인식했던 긴장의 요인들을 제거하고, 협상을 통해 문제를 풀어가는 상호 의존관계를 형성해야 한다. 그리고 남북한은 협력의 규칙을 발전시켜나가면서 협력에 의해 상호 지속적으로 이익을 얻을 수 있는 상생의 관계를 형성하여야 한다. 특히 남북한 평화공존은 남북관계의 제반 분야를 가급적 중점적이고 다면적으로 확대하여 각 분야가 밀접한 상호 연계를 이룸으로써 안정화 될 수 있다.

2. 북·미관계

탈냉전시기의 북한의 대미정책은 ‘사회주의 북한’이라는 자기 정체성을 유지하면서 내외적 환경의 변화가 부과한 부담에 따라 체제보전을 위한 국가이익의 조정으로부터 나왔다. 부시 행정부 출범 이후 북·미관계의 갈등구조는 미국의 북한에 대한 인식과 북한의 미국에 대한 인식이 근본적으로 상호 부정적이며, 또한 서로가 상대방에 대해 요구하는 사안들이 쉽게 양보할 수 없다는 데에 있다. 북한과 미국은 국력의 크기에서는 비교할 수 없을 정도로 차이가 난다. 그러나 북한이 미국을 상대로 갈등구조를 창출하고 활용할 수 있는 까닭은 남한이라는 ‘불모’가 있기 때문이다. 미국의 입장에서도 한반도가 동북아시아에서 자국의 국익을 유지하고 확보하는데 무시할 수 없는 중요한 전략적 위치이지만, 세계적으로 가장 밀도 높은 군사력을 유지하고

있기 때문에 문제를 해결하는 것이 쉬운 일이 아니다.

그러나 체제안정에 대한 확신이 없으면 상대방과 협력관계에 임하지 않는 것이 과거 냉전체제하 동서관계의 가장 큰 특징이다. 북한이 자신이 처한 구조적 조건이 안정화될 경우, 남한은 물론 서방권과의 상호작용의 지속성과 빈도를 증대시킬 가능성이 커질 것이다. 따라서 북한과 미국 양자간 협상의 진전으로 북·미관계가 정상화를 향해 나아가고, 더불어 북·일관계도 점차 개선되는 방향으로 나아가야 한다. 한국은 이러한 북한의 대미 관계정상화 과정을 적극 지원함으로써 북한의 체제유지와 정권안보에 대한 우려감을 불식시켜 나가야 한다.

5. 한·미 동맹관계의 발전 방향

1. 한·미 동맹의 성격

한반도에 대한 미국의 장기적인 국가이익은 한반도가 민주주의와 시장경제체제 중심의 평화공존체제를 구현하고, 통일 과정에 진입함으로써 한반도가 미국의 영향권에 남아 있으면서 동북아지역에서의 미국의 경제적, 안보적 이익을 지키는 것이다.

미국의 한반도에 대한 안보전략은 비대칭 위협과 같은 미래의 위협에 대응하기 위한 한·미 동맹의 의무와 책임 및 국제적 공헌의 증대와 연합방위 분담의 개념으로 변화될 것이다. 향후 한반도에 평화공존상태가 구현되고 주변의 안보상황이 변화되면, 그에 따라서 한·미동맹의 성격이나 주한미군의 위상과 역할에도 변화가 발생할 것이다.

한·미동맹체제는 평화공존의 상황에서도 일단은 기존의 동맹체제를 유지하면서 점차로 지역안보협력의 체제를 지향하게 될 것이다. 즉 주한미군의 위상변화 및 역할의 감소에 따라 한·미 상호방위조약을 지

역안보협력을 지향하는 방향으로 부분적으로 개정하게 될 것이다. 미국은 남북관계와 북·미관계가 발전되고, 동시에 한반도에서의 군비통제의 상황 등을 감안하여 전진 배치된 미군을 유연성(flexibility)과 상호보완성(complementarity) 차원에서 조정하게 될 것이다.

향후 남북한 평화공존이 형성되고 정착하는 과정에 들어서면 주한미군의 역할 변화와 감축이 동반하게 될 것이다. 북한은 유엔사령부의 해체를 통해 주한미군의 성격과 지위를 중립화시키는 한편, 주한미군 지상병력의 철수를 계속 주장할 것으로 예상된다. 주한미군은 북한의 위협이 약화된 상황에서 점차로 남북대치관계로 비롯된 역할로부터 한반도의 안정보장 및 동북아지역의 세력균형이라는 광범위하고 지정학적인 차원의 균형자 역할로 전환되어야 할 것이다. 한반도에 평화공존체제가 정착하는 것에 따라 주한미군은 아·태 지역 균형자로서의 지역적 역할이 중시될 것이며, 주한미군의 규모와 배치조정문제가 구체화될 것이다.

2. 한·미 동맹과 동북아 안보

한반도에 평화공존의 상태가 현재화되면, 동북아 안보의 큰 위협요인으로 간주되어왔던 북한의 위협 변수가 현저하게 약화되는 반면, 한반도 주변국가들은 한반도의 상황 변화가 자국의 이익에 가장 도움이 되는 방향으로 이끌기 위하여 패권적 각축 현상이 진행될 가능성도 있다. 주변 4국간에는 안보적 차원에서 쌍무적인 전략적 협력관계를 발전시키려는 노력을 지속하면서 한반도 정세가 그러한 발전에 걸림돌이 되지 않도록 하는 대한반도정책을 추진할 것이다.

그리고 동북아에서는 점차로 다자안보의 필요성에 대한 요구가 증대할 것이다. 향후 한·미 동맹의 성격이 변화할 것이고, 한국의 입장

에서는 남북간 평화공존체제와 함께 중국, 러시아 등과의 전략적 대화채널 형성, 그리고 이를 아우르는 대화와 협력 메커니즘을 통해 통일과정의 평화적 관리를 추진할 수 있을 것이다. 또한 동북아 다자안보체제의 형성은 한반도의 통일과정에서 발생할 수 있는 불확실성과 불안정성에 대한 주변4국의 우려를 불식시키면서 우리 주도의 통일에 대한 지지를 끌어낼 수 있는 場으로서의 역할로 활용할 수 있으며, 통일한국이 동북아지역질서의 틀 속에서 평화와 안정 및 상호 안보협력에 기여할 것이라는 믿음을 사전에 주지시키는 안보 외교적 메커니즘의 기능을 할 수 있을 것으로 기대할 수 있다.

한·미동맹의 성격이 한반도 차원을 벗어나 지역의 안정과 평화를 위한 역할로의 기능으로 전환할 때, 한국은 동북아 다자안보협력 형성 및 다자안보협력을 활용한 통일환경 촉진 정책을 추진할 수 있을 것이다. 다자안보협력은 통일과정 및 통일 이후 동북아지역 안보와 발전에 기여하는 정책목표 속에서 추진되어야 강건한 한·미 협력관계와 더불어 실효성을 제고할 수 있을 것이다.

I. 서론

1. 연구 목적

1994년 출간된 한 미래 예측 연구서에 따르면 2020년의 한반도는 더 이상 남북한으로 분단된 상태가 아니라 통일 국가를 이룬 상태이다. 남북한이 하나의 국가로 통일되었을 뿐만 아니라 독일의 경험에 미치지 못하는 못하지만 경제통합이 상당한 정도로 진전될 것이라고 예상하고 있다.¹⁾ 2002년 11월 전문가들을 대상으로 한 연구조사에서도 통일은 지금부터 20년 이후나 15~20년 정도의 시간이 지난 다음에 이루어질 수 있을 것으로 예측되었다.²⁾ 그러나 남북한의 통합으로의 길은 몇 가지 이유로 해서 매우 험난한 과정을 겪을 것으로 예상된다. 즉 남북한이 합쳐지는 시기는 소련 제국의 몰락과 같은 커다란 외부 요인에 의해서가 아니라 북한 내부의 불안정에 의해 촉발될 것이고, 북한이 어떤 형태의 핵무기를 포함하여 엄청난 군사력을 보유하고 있으며, 서방 TV를 볼 수 있었던 동독 주민들과는 달리 서방 세계에 대해 거의 알지 못하고, 남한이 5년의 기간 동안 북한 지역의 생활 수준을 남한 지역의 수준으로 끌어올릴 수 있는 자원을 갖고 있지 못하기 때문이라는 것이다.³⁾ 물론 이와 같은 남북한 통일의 예상 시기

1) Hamish McRae, *The World in 2020: Power, Culture and Prosperity* (Boston, Massachusetts: Harvard Business School press, 1994), p. 256.

2) 통일연구원이 북한 및 통일문제 전문가들을 대상으로 한 최근의 조사(2001.11)에서 '20년 이후'로 통일 시기를 예측한 비율이 39.0%로 가장 높았으며, '15~20년 이내'가 23.7%, '10~15년 이내'가 22.0%로 나타났다. 박영호 외, 『통일 상황 시나리오와 정책 추진 방향: 이론적 모델』 (서울: 통일연구원, 2002).

3) Hamish McRae, *The World in 2020: Power, Culture and Prosperity*,

2 남북한 및 미국의 3자 관계와 평화공존

나 그 과정이 매우 험난할 수밖에 없는 이유들에 대한 평가는 남한의 발전 수준, 남북관계의 발전 수준, 북한체제의 변화 상황 등을 어떻게 보는가에 따라 달라질 수 있다. 그러나 이러한 예측이 우리에게 시사하는 교훈은 남북한의 통합 과정은 어느 일방에 의한 타방의 합병보다는 쌍방간의 자발적인 협력 행위가 되어야 한다는 점이다. 그 과정은 점진적일 수밖에 없으며 오랜 시간이 걸릴 것이다. 또한 남북한의 총체적인 국력 수준의 차이에 비추어볼 때,⁴⁾ 그 과정은 남한이 주도할 가능성이 매우 높을 것으로 보는 것이 현실적이다.

이러한 관점에서 남북한의 통합 과정을 본다면, 남북한은 우선 분단상태의 평화적인 관리를 실현해야 한다. 남북한의 상호간 접촉과 거래 관계⁵⁾가 증대하고 있으나 크고 작은 군사적 충돌의 가능성은 여전히 남아 있기 때문이다. 남북대화 시작 이래 한국의 역대 정부가 추진해온 점진적, 평화적인 남북관계의 발전 노선이 제대로 효력을 발휘하지 못한 것은 여러 요인이 있겠으나, 근본적으로 남북관계의 안정성이 확보되지 못했기 때문이다. 남북간 화해와 협력의 지속적인 확대와 발전, 군사적 긴장완화와 평화체제 구축 등 남북관계의 개선은, 한반도에 평화공존 상태의 정착을 실현하는 과정으로서 남북관계의 불안정성을 제거하고 예측 가능한 관계를 만들어 나가는 과정이자

p. 256.

4) 2001년을 기준으로 남북한의 경제력을 비교하면, 북한의 경제규모(명목 GND)는 남한의 원화 기준 20조 2,870억원으로 남한의 약 1/27 수준에 불과하며 1인당 국민소득(GNI)은 91만 2천원으로 남한의 약 1/13 수준이다. 또한 2001년 북한의 인구는 2,225만명으로 남한의 4,734만명의 1/2에 미치지 못한다. 한국은행, “2001년 북한GDP 추정 결과” (2002. 5), p. 5.

5) 흔히 거래(transactions)라는 용어는 상업적 의미를 내포하는 것으로 이해되고 있으나, 여기에서는 남북한 사이에 전개되고 있는 제반 분야에서 교류와 협력의 행위는 물론 당국간 및 비당국간 차원의 모든 접촉과 대화, 그리고 협상 등을 포괄하는 객관적인 의미를 담고 있는 것으로 사용한다.

통일을 이루기까지의 필요조건이다. 남북관계가 우여곡절이 없는 지속적인 진화와 발전의 과정으로 들어서기 위해서는 상대방의 행위나 그 행위에 따른 진의가 예측 가능하고 상대방에 대해 신뢰를 줄 수 있고 또 상대방이 신뢰를 가질 수 있어야 한다. 그러나 남북간의 상호 작용은 여전히 신뢰보다는 불신을 바탕으로 하고 있으며, 상대방의 행위에 대해서 숨은 의도를 파악하려는 경향이 압도적이다. 그럼에도 불구하고 남북관계는 꾸준한 변화를 보여오고 있으며 1990년대 초반의 「남북기본합의서」나 2000년 6월의 남북정상회담과 「6·15 남북공동선언」은 그러한 변화를 보여주는 역사적 증거이다. 통일 및 북한문제 전문가들도 통일을 위해서는 남북한의 평화공존이 가장 중요한 선행조건이 되어야 한다는 점을 지적하고 있다.⁶⁾

남북관계의 변화와 함께 북한과 미국간의 관계도 변화의 모습을 보였다. 세계적 차원에서의 냉전체제가 종식된 1990년대 초반 미국은 전진배치방위전략을 유지하면서도 3단계 주한미군 감축 계획을 추진하였다.⁷⁾ 1988년 12월부터 중국 베이징에서 시작된 북·미간 참사관급 외교관 직접 접촉은 실질적인 협상으로 이어지지 않았으나, 양자간 본격적인 외교 접촉의 시작이었다. 북한은 주한미군 철수, 한미 군사훈련 중지, 북·미 평화협정 체결을 주장하였고, 미국은 핵사찰의 수용과 남북대화의 진전, 미군유해 송환, 테러행위의 포기 등을 주장하였다. 국제원자력기구(IAEA) 사찰 결과 북한의 핵무기 개발 의혹이 본격적으로 부각되고, 이에 1993년 3월 북한이 핵확산금지조약

6) 위에서 언급한 북한 및 통일문제 전문가 대상 인식 조사에서 ‘평화공존’을 지정한 비율이 44.8%로 가장 높았으며, 다음으로 ‘비정치적 교류협력의 제도화’가 20.7%, ‘북한 사회의 자유화’가 15.5%로 나타났다, 박영호 외, 「통일 상황 시나리오와 정책 추진 방향」 (서울: 통일연구원, 2002).

7) Department of Defense, A Strategic Framework for the Asia Pacific Rim: A Report to Congress, 1992 (Washington, D.C.: Department of Defense, May 1992), p. 13.

4 남북한 및 미국의 3자 관계와 평화공존

(NPT) 탈퇴를 선언하면서 북·미간의 본격적인 협상으로 발전하였다. 냉전 종식의 국제정세 변화와 미국과 북한간의 직접 협상의 전개는 남북한 및 미국간의 3자 관계라는 새로운 관계 양식을 형성하면서 한반도문제에서 차지하는 미국 변수의 역할을 부각시켰다. 북·미간의 협상이 본격화되면서 남북관계와 북·미관계가 상호 영향을 미치는 비중의 방향이 변하였다. 냉전시기 전반에 걸쳐 남북관계의 종속변수로서만 간주되었던 북·미관계가 점차 독립변수로서의 성격을 갖게 되었다. 사실 1990년대 전반에 걸쳐서 단속적인 남북 접촉이 있었지만 한반도문제는 남북간의 변수로서보다는 북·미간의 변수로서 움직였다고 볼 수 있다. 이에 따라서 한·미를 일방으로 하고 북한을 타방으로 하는 관계가 남북한과 미국의 3자간 관계로 변하였다.⁸⁾ 그리고 한국과 미국 사이에는 ‘한·미 공조’라는 새로운 정책협의를 필요성이 등장하였으며, 점차 한·미 공조는 한국의 대북정책 추진과정에서 반드시 고려되어야 하는 핵심적인 변수가 되었다.

북한 핵문제와 이어진 북한의 미사일 시험발사는 지체되고 있는 한반도 냉전구조의 해체문제를 남북관계에서의 중요 사안으로 부각시켰고, 2000년대에 들어서면서 남북관계에서 평화공존의 정착 문제가 새로운 과제로 등장하였다. 또한 2001년 미국에 대한 9·11 테러사건은 북한의 대량살상무기 및 미사일문제가 북·미관계 개선문제의 관건이 되게 만들었다. 특히 대북 강경노선의 부시 행정부에 있어서 이

8) 한반도문제를 남북한 및 미국의 삼자 구도로 분석한 연구들로는 민족통일연구원 편, 『남북한관계와 미국』(서울: 민족통일연구원, 1994); 김성환, “한국·미국·북한의 삼각구도 하의 북미관계 전망,” 『통일경제』(1996.4); 김성환, “북미관계와 남북관계의 상관성 분석: 한·미·북 삼각게임의 딜레마?,” 『통일경제』(1997.8); 박영호, 『미·북관계의 변화와 한국의 대북정책 방향』(서울: 민족통일연구원, 1998); 한호석, “남·북·미 삼각갈등과 한(조선)반도 정세의 변화,”(1999.7.20); 김성환, “북·미관계: 남북관계에 미치는 영향 및 대응,” 『정세와 정책』(2002.8) 등이 있다.

문제들에 대한 해결 방안의 추진이 북·미관계의 핵심 변수로 등장하였다.

한반도 평화공존의 정착과정에서 남북한이 주된 당사자이지만, 한·미동맹과 주한미군으로 한반도문제에 깊숙이 개입되어 있는 미국의 역할 또한 핵심적 변수이다. 북한은 한반도에서의 평화문제 내지는 안보문제를 미국과 풀어야 할 사안으로 간주하고 있다. 따라서 한국은 남북관계 발전의 지속적 추진, 그와 연관된 한·미동맹의 미래지향적 발전과 북·미관계의 변화과정에서의 역할을 동시에 고려해야 한다. 이러한 문제 인식에서 본 연구는 한반도 평화공존 체제의 형성과 정착을 위한 남북한 및 미국의 3자관계의 변화와 발전방안을 분석한다.

본 연구에서는 첫째, 한반도 평화공존의 개념과 평화공존 상태의 제도적 수준에 대한 분석, 둘째, 남북한과 미국·북한 양자관계의 변화, 셋째, 평화공존 제도화 과정에서의 미국, 남한, 북한의 역할, 넷째, 평화공존의 정착을 위한 남북관계와 북·미관계의 발전 방향, 그리고 마지막으로 남북 평화공존기의 남북한 및 미국의 3자관계 변화에 따른 한·미 동맹관계의 발전 방향을 다루고자 한다.

2. 연구 가설과 방법

분단 국가로서의 남한과 북한의 상호 관계 진화와 발전은 유사한 사례가 없는 독특한 현상이다. 물론 남북한처럼 동족간의 대규모 전쟁을 겪지는 않았지만 남북한 이상으로 적대적인 갈등관계를 보이는 사례가 많이 있다. 한국전쟁 이후, 특히 남북대화 시작 이후 큰 무력충돌은 없었으나 무력충돌의 가능성에 대한 우려는 늘 존재하였다. 이런 점에서 보면, 남북한의 평화공존이란 남북관계에서의 안보적 불안감을 해소하고 갈등적 요인을 줄이는 것이라고 할 수 있다. 따라서

본 연구의 가설은 남북한이 현상유지를 하는 것보다는 평화공존체제를 만드는 것이 각각에게 이득을 가져오는 win-win의 결과를 초래한다는 것이다. 이러한 가설은 남북한이 평화공존체제를 달성한 상황에서 검증될 수 있다. 다만, 그러한 가설을 세울 수 있는 이론적 전제는, 남한의 입장에서 평화공존이 북한으로부터의 군사적 위협을 해소하며 남북관계의 지속가능하고 안정적인 발전을 가져올 것이라는 기대가 있다면, 북한으로서는 남한이 기대하는 그러한 현상이 북한체제의 변화를 유발하여 위협을 가져올 수 있는 반면에 평화공존을 이루지 않음으로써 더 많은 손실을 초래할 수 있는 상황을 회피할 수 있다는 것이다.⁹⁾ 또한 한반도의 평화공존체제 형성에는 남북한을 비롯하여 한반도의 현상 변화에 이해관계를 가질 뿐 아니라 영향을 미칠 수 있는 여러 행위자들이 있다. 그러나 한반도의 상황을 지배하는 주된 행위자는 남한과 북한, 그리고 미국이다. 따라서 본 연구의 분석 대상 국가이자 행위자를 남한, 북한 및 미국으로 한정한다.

본 연구에서는 남북관계, 북미관계, 한미관계 등 한반도문제와 관련된 다양한 연구들과 한반도 평화공존 문제와 관련된 문헌들을 살펴보는 문헌연구방법을 주로 사용한다. 그리고 문헌 연구의 한계를 보완하기 위하여 국내외의 관련 정책 담당자, 전문가들과의 면담, 의견 교환, 간담회 등의 현장 접근방법을 사용할 것이다. 이러한 방법을 통하여 본 연구는 향후 남북관계 전개과정에서의 현실 적용 가능성을 높이려고 한다.

9) Jack S. Levy, "An Introduction to Prospect Theory", Barbara Farnham, ed., *Avoiding Losses/Taking Risks: Prospect Theory and International Conflict* (Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1994), pp. 10~15.

II. 평화공존의 개념과 제도적 수준

1. 한반도 평화공존

평화공존(peaceful coexistence)에 대한 개념은 다의적일 수 있다. 예를 들어 헌팅톤(Samuel P. Huntington)의 국제질서의 헤게모니 변동에 따른 문명간 충돌 개념에 대하여, 다양한 문화적 가치와 제도적 문명간의 조화로운 존립의 상태를 평화공존의 개념으로 규정하기도 한다.¹⁰⁾ 두 나라나 두 체제간에 심각한 갈등 없이 원만한 관계를 유지하는 것을 통칭하기도 한다. 즉 오늘날 평화공존이란 체제의 성격과는 무관하게 국가간 관계의 일반적인 원칙으로 간주된다.¹¹⁾

국제정치에서 평화공존이란 개념은 레닌(V. I. Lenin)에 의해 처음 사용되었다.¹²⁾ 모든 나라에서 동시에 사회주의 혁명이 일어날 수 없기 때문에 일정한 기간동안 사회주의국가들이 자본주의국가들과 나란히 존재해야 한다는 것이다. 2차 대전 이후 냉전체제 아래서 평화공존은 자본주의와 사회주의의 대립관계의 변화 양식을 규정하는 용어로 등장하였다.¹³⁾ 미국과 군비경쟁을 하던 소련의 지도자로 등장

10) Shuntaro Ito, "Toward Peaceful Coexistence in the Twenty-first Century: Beyond a Clash of Civilizations," The Japan Foundation Newsletter, XXVI/No. 2 (August 1998).

www.jpff.go.jp/j/media_j/publish_j/jfn_pdf/jfn26_2.pdf

11) 『국제관계법사전』(서울: 아카데미리서치, 2000), p. 426.

12) The Editorial Departments of Renmin Ribao(People's Daily) and Hongqi(Red Flag), "Peaceful Coexistence: Two Diametrically Opposed Policies," in Communist Party of China, The Polemic on the General Line of the International Communist Movement (Peking: Foreign Languages Press, 1965), p. 262.

www.marx2mao.org/Other/PC63.html

13) 박영호, 「남북한 평화공존과 대북정책」(서울: 통일연구원, 2001), pp.

한 흐루시초프(Nikita Khrushchev)가 1956년 동서 진영간의 전쟁이 불가피한 것은 아니며 상호 경쟁이 평화적일 수 있다고 선언한데서 비롯된다.¹⁴⁾ 즉 첨예한 경쟁을 벌이고 있는 국가들간에 분쟁 해결 수단으로써 전쟁을 사용하지 않는다는 선언을 의미하였다.¹⁵⁾ 군사적 수단 대신에 비폭력적인 경제적, 정치적 수단을 가지고 자본주의 국가와의 공산주의 투쟁을 추구할 수 있다는 것이다. 이러한 평화공존은 전쟁이 없는 상태인 소극적 평화의 연장선상에 있다고 할 수 있다. 흐루시초프는 많은 서방의 국가들과 지도자들이 평화공존의 필요성에 대하여 점차 명확하게 이해하고 있으므로, 평화와 국제협력을 위해 함께 나아갈 수 있는 대상으로 보았다.¹⁶⁾ 그러나 그의 평화공존은 미국 또는 자본주의진영과의 경쟁의 의미를 완전히 버린 것은 아니다.

소련의 영향권 아래에 있었던 동독의 외교정책에서도 사회주의국가

4~7.

- 14) Charles W. Kegley, Jr. and Eugene R. Wittkopf, *World Politics: Trend and Transformation*, 8th ed. (Boston: Bedford/St. Martin's, 2001), p. 107, p. 517.
- 15) 레닌에 의해 사용된 평화공존론은 기본적으로 사회주의체제 대 자본주의체제의 관계를 위한 하나의 원칙으로서 전술적 차원에 입각하였다. 그러나 2차 세계대전 이후 소련의 평화공존론의 초기단계에서는 전후 체제를 유지하면서 자본주의 체제내부 모순을 촉발시키는 전략적 의미를 가지게 되었다. 이후 브레즈네프 시대에는 점차 이러한 의미가 퇴색하고 현상유지 차원에서 평화공존을 받아들였다. 이에 대해서는 김준형, 「소련의 평화공존론의 변화에 관한 연구」(경북대학교 박사학위논문, 1992) 참조; 박영호 외, 「정상회담 이후 남북한 평화공존의 제도화 추진 방안」(서울: 통일연구원, 2001), p. 5 재인용.
- 16) N. S. Khrushchov, "Speech at the U.N. General Assembly", September 23, 1960. Quoted in Communist Party of China, *The Polemic on the General Line of the International Communist Movement* (Peking: Foreign Languages Press, 1965), p. 276.

간의 관계를 사회주의 국제주의로 설명한 반면에 자본주의국가와의 관계에서 평화공존은 핵심적인 이론적 원칙이었으며, 평화공존원칙은 두 가지 요소를 내포하고 있었다.¹⁷⁾ 첫째는 자본주의국가와 사회주의국가간의 관계에서 모든 국가의 동등한 권리, 주권 및 영토보전을 보장하는 것과 국내문제에 대한 불간섭을 강조하였다. 둘째는 상호 이익에 기반한 국제경제협력을 발전시키고, 평화적 수단에 의해 국제문제를 해결할 것을 강조하였다. 그러나 1980년대 중반까지도 동독에서 평화공존은 자본주의와 사회주의 진영간의 계급투쟁의 의미를 가지고 있었으며, 이들간의 현상유지 또는 이데올로기적 공존을 수용하는 것을 의미하지 않았고 또한 적대적 계급간의 평화를 의미하지도 않았다.¹⁸⁾

이와 같이 사회주의국가의 자본주의국가와의 경쟁관계 속에서 등장하여 사용된 평화공존의 개념은 적대적 관계에 있던 국가 또는 진영사이의 관계 변화를 설명하는 것으로 마·소 관계에서나 동·서독관계에서 평화공존이 모든 국가들의 자주적 존립, 분쟁의 평화적 해결, 자본주의국가와의 경제협력 발전 등을 형식적으로 내포하고 있었으나 동시에 계급투쟁과 이데올로기적 대립의 성격을 가지고 있었다.

그러나 평화공존의 개념은 1980년대 중반에 이르러 사회주의체제의 개혁과 개방으로의 변화의 흐름과 함께 새로운 의미를 내포하게 된다.¹⁹⁾ 소련의 최고지도자로 등장한 고르바초프(Mikhail Gorbachev)는 국내경제의 시장경제로의 구조개혁과 사회의 개방, 정치의 민주화

17) Leon Mangasarian, "Im Osten Nichts Neues? International Studies in the German Democratic Republic," in Hugh C. Dyer and Leon Mangasarian, eds., *The Study of International Relations: The State of the Art*(London: Macmillan, 1989), pp. 332~333.

18) Wilhelm Bruns, *Die Außenpolitik der DDR*(Berlin [West]: Colloquium Verlag, 1985), pp. 48~51.

19) 박영호, 「남북한 평화공존과 대북정책」, pp. 7~9.

를 추진하면서 외교정책에서도 극적인 전환을 하였다. 외교정책에서의 ‘신사고’는 소련의 경제를 발전시키기 위해서는 무역 확대, 기술 도입, 군사비 감축, 해외원조 축소 등이 필요한데, 국제환경의 개선 특히 미국과의 관계개선이 요구되었다.²⁰⁾ 국가간 관계는 점차 상호의존의 성격을 가지며 동서 진영간의 투쟁은 더 이상 국제질서를 규정하는 정향이 아니라는 인식을 갖게 되었다. 또한 국제협력이 중요하며 안보는 군사력 우위의 유지가 아니라 ‘방어적 충분성(defensive sufficiency)’에 토대를 두면 된다는 것이다.²¹⁾ 제3세계의 발전에 있어서도 사회주의가 최선의 길이 아닐 수도 있음을 인정하게 되었다. 결국 고르바초프의 대외정책에서의 평화공존 노선은 구 사회주의 진영, 서방 진영, 제3세계 진영 등과의 새로운 관계 정립에 결정적인 영향을 미쳤다.²²⁾ 소련공산당 제28차 당 대회 강령초안은 평화공존을 단순히 전쟁이 없는 상태로만 보지 않았으며 평화를 적극적으로 만들어 가는 것이었다. 즉 평화공존은 “군사력이 아니라 선린과 협력이 지배하며 전 인류를 이롭게 할 과학기술의 성과와 문화가치의 교환이 이루어지는 국제질서”라는 것이다. 흐루시초프의 평화공존 노선이 소련을 방어하기 위해 채택되었던 전술 차원의 정책이었던 데 반해 고르바초프의 평화공존 노선은 현대 세계에 대한 “새로운 관점”에 근거하여 지속적으로 추구되는 장기적인 전략에 근거한 정책이었다.²³⁾ 이 평화공존 노선은 현대 자본주의의 지속적 발전 가능성, 선

20) David S. Mason, *Revolution and Transition in East-Central Europe* (Boulder: Westview Press, 1996), p. 47.

21) Yevgeniy Primakov, “A New Philosophy of Foreign Policy”, *ravda*, July 10, 1987. Quoted in David S. Mason, *Revolution and Transition in East-Central Europe*, p. 47.

22) 강성호, “구 소련 개혁과 평화공존 노선.”
(home.sunchon.ac.kr/~shkang/text/article/ussrpeace.htm)

23) Anatoly Dobrynin, “Soviet foreign policy: basic principles and new

진자본주의 국가 내부에서의 사회 민주주의적 변혁 가능성, 그리고 사회주의 진영과 자본주의 진영 사회의 장기적 평화공존 가능성 등을 높이 평가하였다.²⁴⁾ 소련의 외교정책 변화는 군축 및 국방비 축소, 미국과의 군축조약 체결, 동유럽 및 제3세계에 대한 군사공약의 중단 등 마치 미국의 우방국인 것처럼 행동하는 것으로 나타났다.²⁵⁾ 이와 같이 국제정치에서의 평화공존 개념의 창안이나 확장은 미국 및 서방 진영과의 관계 개선을 위한 소련의 정책 변화로부터 나왔다. 평화공존은 국가간 관계의 범위를 군사적 경쟁 영역에서 비군사적 협력의 영역으로 확장한 것이었으며, 특히 군사적 긴장완화를 위한 구체적인 약속과 그 이행을 수반하였다.

1980년대 중반 이후 동독에서도 평화공존 개념의 변화가 나타났다. 평화공존은 더 이상 계급투쟁의 성격을 띠지 않고 자본주의국가와 좀 더 건설적인 관계를 구축함으로써 전쟁을 예방하고 높은 수준의 국제협력을 추구하기 위한 공동의 노력이라는 개념으로 대체되었다.²⁶⁾ 이에 따라 동독에서는 ‘제국주의국가들’의 평화와 개혁 능력, 동서진영간 분쟁문화(Streitkultur)의 ‘규칙’, 서방과의 경제협력, 국제관계에서의 인권의 역할, 그리고 1980년대 초반까지만 해도 ‘금지용어(dirty word)’였던 상호의존의 개념 등이 새롭게 제기되었다. 또한 안보는 잠재적 적국에 대항해서가 아니라 그 나라와 함께 중첩된 안보프로그램을 통해 달성해야 한다는 공동안보(common security)

thinking”, World Marxist Review, vol. 31, no. 3 (1988), pp. 23~24.
 강성호, “구 소련 개혁파와 평화공존 노선,” 재인용.

24) 강성호, “구 소련 개혁파와 평화공존 노선.”

25) Charles W. Kegley, Jr. and Eugene R. Wittkopf, p. 110.

26) Wilhelm Bruns, “Gibt es in der DDR eine neue Theorie der internationalen Beziehungen?”, DDR Report, Vol. 21, No. 3 (Bonn, 1988), pp. 129~132. Leon Mangasarian, “Im Osten Nichts Neues? International Studies in the German Democratic Republic”, p. 333.

의 개념도 인식되기 시작하였다. 그리고 평화공존의 문제는 단순히 군사적 영역뿐만 아니라 정치, 경제 및 인도주의 영역에서 모든 관련된 문제를 다루어야 한다는 주장이 등장하였다. 그러나 동독에서 여전히 다원주의는 사회주의를 파괴할 수 있는 ‘트로이의 목마’로 간주되어 경계되었고, ‘군사력을 포함한 강한 사회주의가 평화를 보장한다’는 관념은 변하지 않고 유지되었다.²⁷⁾

한편 평화공존은 국가간 관계에서 적대관계를 제외한 양태들인 경쟁관계, 전략적 제휴관계, 우호관계의 성격을 중첩적으로 포괄하는 개념으로 규정되기도 한다.²⁸⁾ 그러나 일반적으로 평화공존은 경쟁관계보다는 협조관계가 지배적인 관계 양식으로 나타나고, 전쟁의 위협이 현저히 감소되는 반면 전반적으로 교류와 협력이 확대되며, 때로는 안보분야에서도 공조체제를 형성하기도 한다.²⁹⁾

한반도 평화공존, 즉 남북한 평화공존의 상태는 남북관계 상호 작용의 양식(pattern)의 변화를 의미한다. 냉전 시기의 미·소 관계나 유럽안보협력체(CSCE)의 형성 및 발전 경험을 준용하면, 평화공존은 상호 적대관계를 완화하여 군사적 신뢰구축을 이루어나가면서 비정치·군사적 분야의 관계 개선이 이루어지는 상황을 말한다. 그러나 한반도에서는 주로 남북관계의 군사적 대립성이 보다 침체하고 군사적 신뢰구축의 선행 가능성에 대한 부정적 인식을 배경으로 하고 있는 것으로 보여진다. 한반도 차원에서는 비정치·군사분야에서의 교류·협력의 발전이 정치·군사분야에서의 관계 발전을 가져와 평화공존의 상태가 달성될 수 있다는 것이다.

남북기본합의서의 전문에 따르면, 남북한은 “정치 군사적 대결 상태

27) Leon Mangasarian, “Im Osten Nichts Neues? International Studies in the German Democratic Republic”, p. 334.

28) 이민룡, 「한반도 안보전략론」(서울: 도서출판 붕명, 2001), p. 195.

29) 이민룡, 「한반도 안보전략론」, p. 199.

를 해소하여 민족적 화해를 이룩하고, 무력에 의한 침략과 충돌을 막고 긴장완화와 평화를 보장하며, 다각적인 교류·협력을 실현하여 민족공동의 이익과 번영을 도모”하기로 하였다. 바로 이와 같은 상태가 평화공존의 상태일 것이다. 이러한 상태는 옛 소련이나 동독에서처럼 정치·군사적 관계와 비정치·군사적 관계의 동시 병행적 발전을 의도하는 것이다. 남북간에도 최소한 이론적으로 평화공존체제의 수립 가능성을 부정할 수 없음을 말한다. 상호간에 군사적 위협으로부터 벗어나고자 하는 것이 냉전 시기 전반에 걸친 상대방 위협 인식의 근거였다.

이러한 관점에서 본다면, 남북한 사이가 주로 대립적 관계로 규정될 때 단순히 전쟁이 없는 상태라고 하여 평화공존이라는 용어를 사용할 수는 없다. 그러나 평화공존이 국가간의 경쟁적 양태를 완전히 배제하는 것은 아니다. 평화공존이 담고 있는 양자간 관계의 내포적인 양태는 경쟁에서 협력까지를 포함한다. 따라서 평화공존이란 국가간의 행위 양식에서 상호 경쟁적 양태와 협력적 양태가 동시에 존재하지만 협력적 행위의 반복적 발생으로 협력적 양태가 위주가 되는 관계발전을 기대할 수 있으며, 행위의 내용에서는 전쟁 발생을 방지하기 위한 차원의 군사적 긴장완화와 더불어 정치·사회·경제 등 제반분야에서의 협력관계가 형성되는 상태를 의미하는 것으로 규정할 수 있다. 즉 적대적 관계에 있는 나라 사이에 대립관계를 관리하는 소극적 차원을 넘어서 적극적으로 협력이 상호 관계의 주된 존재 양식이 되도록 관계를 변화시켜 나가는 개념으로서 평화공존을 사용하는 것이 바람직하다.

남북한 사이에는 이해관계의 불일치가 행위의 주된 양식을 결정하기 때문에 갈등과 분쟁이 발생한다. 이러한 현실에 대한 인정을 전제로 양자 사이의 일방적 또는 양자적 행위에서 협력적 양식을 만들어

가는 방법으로써 평화공존을 생각할 수 있다. 여기에서의 평화는 전쟁이 없는 상태인 소극적인 평화가 아니라 궁극적으로 전쟁 발생 가능 요인의 근원을 제거해나가는 적극적 평화를 의미한다. 평화공존은 다른 측면에서 보면 갈등을 건설적으로 관리하는 방식이다. 이렇게 평화를 만드는 것은 쌍방간의 이해관계의 차이를 연결시켜주며 상대방의 깊은 상처와 강한 불신을 고려하는 방식을 통해 이루어진다.³⁰⁾ 남북한간의 평화공존은 전쟁이 없는 상황을 의미하는 것이 아니라 적극적인 평화를 만들어 가는 제도와 그 제도를 운영하는 행위의 양식, 그 양식을 지배하는 가치체계에 대한 공유가 이루어진 상태를 의미한다. 평화공존이 이루어진 상태는 남북관계의 성격이 근본적으로 전환된 구조로서 남북 양자간의 차원에서뿐만 아니라 북한의 주변국 관계도 일정한 발전을 이룬 상황이라고 할 수 있다. 즉 남북간의 상호작용관계의 질적인 변화를 도모하는 것으로써 안보에 대한 불안감 없는 평화와 정치적 화해와 신뢰회복, 활성화된 교류·협력의 실현을 통한 남북간 평화공존의 정착과 이를 토대로 한 평화적 통일의 논의를 현실화하는 것이라고 할 수 있다. 이러한 의미에서 우리가 지향하는 한반도의 평화공존이란 냉전 시기에 국제적 차원의 긴장완화과정을 의미한 데탕트를 넘어서는 개념이다.³¹⁾

2. 평화공존의 제도적 수준

한반도의 평화공존의 제도적 수준은 다양한 측면에서 규정할 수 있을 것이다. 독일의 탈냉전 경험과 유럽안보협력회의(CSCE)의 경험

30) Marc Howard Ross, *The Management of Conflict: Interpretations and Interests in Comparative Perspective* (New Haven and London: Yale University Press, 1993), p. 17.

31) 박영호, 「남북한 평화공존과 대북정책」, pp. 13~14.

을 준거로 할 경우,³²⁾ 남북한과 미국의 3자관계의 맥락에서 한반도 평화공존의 양식을 세 단계로 상정할 수 있다. 1단계는 대립적(혹은 적대적) 공존 단계로서 유럽의 경우 CSCE가 수립되기 이전의 상태이며 한반도의 경우 한국전쟁 이후의 약 20여 년간의 남북관계를 지적할 수 있다. 남북대화가 시작되기 전 남북관계는 적대적 관계의 성격을 가진다. 이 단계의 남북관계는 평화적인 공존이라고 할 수 없다. 2단계는 협력적 평화공존의 단계로서 유럽에서 CSCE가 설립된 이후 포괄적인 신뢰구축이 이루어진 상태이다. 한반도에서는 남북기본합의서가 이루어졌음에도 불구하고 협력적 공존 상태를 실질적으로 만들어 내지는 못했다. 3단계는 안정적 평화공존의 단계로서 유럽의 군축협약 이후 유럽연합 이전의 평화공동체를 지적한다. 이러한 분류에 따르면 한반도에서는 남북한이 공존은 하고 있으나, 남북정상회담 이후 남북 당국간 대화체제의 복원에도 불구하고 군사적 신뢰구축이 결여됨에 따라 2단계의 평화공존으로 규정할만한 관계발전이 이루어지지 않는 것이다.

한반도의 평화공존을 구조적 관점에서 본다면, 1차적으로는 남북한 간의 상호 작용의 정도, 2차적으로는 남북한과 주변국과의 관계 수준, 그리고 3차적으로는 한반도를 둘러싼 동북아질서의 수준으로 구분할 수 있다. 한반도 평화공존은 이와 같은 3차원의 구조적 요인들이 복합적으로 작용하여 형성된다고 볼 수 있으며, 각 차원의 발전 정도에 따라서 한반도의 평화공존의 제도적 수준을 가늠할 수 있을 것이다.

국가간 공존의 수준을 대치적 공존, 중립적 공존, 평화적 공존의 단계로 구분한다면,³³⁾ 남북한 관계는 한국전쟁 이후 대치적 공존의 상

32) 김계동, “한반도의 냉전구조 해체: 국제적 탈냉전의 유형과 선택적 대안,” 『한국전쟁의 회고와 과제: 새 천년에의 의미』, 한국전쟁연구회 학술회의 논문집 (1999. 6. 25), pp. 12~25.

태로부터 적대적 행위를 자제하는 중립적 공존의 상태로 진화하였다. 대치적 공존 상태는 전쟁 상태는 아니지만 여전히 적대적 성격을 가지면서 때로는 긴장국면이 심화되기도 한다. 이러한 상태에서부터 적대적 이미지는 잠재적으로 지속되나 적대적 행위의 표출을 자제하는 중립적 공존으로 이행하여 있다고 볼 수 있다. 이러한 상태에서는 잠재적 위험 요인을 항상 안고 있으며, 때로는 안정상태가 깨지는 위기적 상황이 발생하기도 한다. 또한 이 상태에서는 안보분야 이외의 분야에서 협조관계가 발생할 수도 있다.³⁴⁾ 따라서 이 상태는 안정되고 지속적 관계 발전을 위한 평화공존 단계로의 이행 중간과정이라고 할 수 있다.

남북한의 공존의 수준을 갈등적 공존, 경쟁적 공존, 협력적 공존으로 분류할 수도 있다.³⁵⁾ 남북한간의 상호 작용의 지배 양식의 발전이라는 차원에서 구분한 것으로 해석된다. 이 분류에 따르면, 갈등적 공존(conflictive coexistence)이란 남북한이 힘의 균형에 의해 유지되는 과도기적 상황을 말한다. 남북한이 상대방의 존재 자체를 부정하려는 의도 하에 이념, 정치·군사, 경제, 사회·문화 등 모든 부문에서 상호 전면적으로 대결하는 단계로서, 시기적으로 한국전쟁 이후 1990년대 초반까지의 기간을 이러한 상황으로 지적하고 있다.

경쟁적 공존(competitive coexistence)은 남북한이 상호 불가침 조약을 맺거나 이에 준하는 의사표시와 이를 신뢰할 수 있는 실질적 보장장치를 마련함으로써 제도적 보장에 의해 공존관계는 이뤄지나, 적극적 협조가 이뤄지지 않는 상태라고 규정한다. 경쟁적 공존의 상황에서 남북한간에는 경제 및 사회·문화적으로 제한적 교류·협력이 이

33) 이민룡, 「한반도 안보전략론」, pp. 197~200.

34) 이민룡, 「한반도 안보전략론」, p. 198.

35) 허문영, 「한반도 냉전구조 해체방안에 대한 북한의 입장과 우리의 정책방향」, (서울: 통일연구원, 1999), pp. 9~10.

뤄지나 정치·군사·이념적으로는 대립상태가 완전히 해소되지 않는다. 김대중 정부의 대북 포용정책 추진 이후의 남북관계를 경쟁적 공존 단계의 초입에 들어서고 있는 것으로 평가하고 있다.

경쟁적 공존으로부터 발전한 단계인 협력적 공존(cooperative coexistence)은 독립적 정치체제를 갖춘 두 개의 국가가 서로의 번영을 위해 공동목표를 설정하고, 이를 성취하기 위해 상호의존적 관계에서 적극적으로 협조하는 공존관계를 의미한다. 체제의 이념적 차이에도 불구하고 경제·사회·문화분야에서의 전면적인 교류·협력이 이루어지며 정치·군사 측면에서도 협력할 수 있는 상황을 말한다.

이러한 분류에 따르면, 갈등적 공존은 평화공존으로 볼 수 없으며, 경쟁적 공존과 협력적 공존의 단계는 평화공존의 상태로서 점차 제도적 수준이 높아지는 과정으로의 진화라고 할 수 있다.

Ⅲ. 탈냉전 시대 남북 및 북·미 관계의 변화

1. 남북관계의 변화

가. 비정치·군사분야

1970년대 초 남북대화가 시작된 이래 30년 이상의 세월이 흐르는 동안 남북관계는 많은 변화를 경험하였다. 특히 세계적 수준에서의 냉전이 종식된 1990년대 초에 이루어진 「남북기본합의서」는 남북한이 각각의 숨은 의도에 상관없이 군사적 대치를 현실로 인정하면서도 최소한 상호 관계의 양식을 대립으로부터 협력으로 변화시켜 나가겠다는 약속을 담고 있었다. 이 시기의 남북한의 관계양식에 대한 인식 변화는 경제, 사회, 문화분야에서의 교류와 협력을 가능하게 하였다. 이에 따라 비정치·군사분야에서의 교류·협력이 꾸준히 증대되었다. 1988년 「7·7 특별선언」과 같은 해 10월 7일 남북교역 개방조치로 남북교역의 물꼬가 트인 이래, 그 규모는 1989년 1천8백만 달러에서 2000년도에는 4억 달러 규모를 넘어서 20배 이상으로 증대되었다. < 표 1>에서 알 수 있는 바와 같이 북한의 대외무역에서 남북교역이 차지하는 비중이 1990년도의 0.28%라는 매우 미미한 수준에서 2000년도에는 21.6%를 차지할 정도로 크게 증가하였다. 흥미로운 사실은 1990년대 초·중반 북한 핵문제로 인한 한반도 위기 국면이나 김일성 사망에 따른 북한 내부의 정체 국면 등에도 불구하고 남북교역은 꾸준한 증가 추세를 보였다는 점이다. 우호적 사회주의시장의 상실에 따른 북한의 전반적인 대외교역이 위축된 것도 원인으로 작용하지만, 북한이 처한 경제적 어려움과 경제기반의 피폐화 현상에 따라 경제적 동기 이외에 남북관계 개선이라는 동기를 갖는 남북교역의 비중이나

그 필요성을 북한으로서도 중시하지 않을 수 없게 되었다. 2001년도에는 4억3백만 달러로 전년보다 5.2% 감소하였으나, 2002년에는 11월말 현재 5억6,700만 달러로 전년 동기에 비해 56.5% 증가하였다.³⁶⁾

<표 1> 북한무역총액 대비 남북교역 점유율

(단위: 백만달러, %)

구 분	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
남북교역	13	111	173	187	195	287	252	308	222	333	425	408
무역총액	470	270	260	264	2108	2052	1976	2177	1442	1480	1970	2270
점유율	0.28	41	65	7.1	9.3	14.0	12.8	14.1	15.4	22.5	21.6	17.8

자료: 한국은행, 『북한 GDP 추정 결과』, 각년도 참조하여 작성

1990년대 이후 인적교류도 서서히 물꼬가 트이기 시작하였다. 1990년 2월 「남북문화교류5원칙」³⁷⁾을 발표한 남한정부는 같은 해 8월 「남북교류협력에 관한 법률」을 제정·공포하였으며 교류·협력을 지원하기 위한 「남북협력기금」도 조성하였다. 남북교류·협력의 법적 근거 마련으로 형식적으로는 누구든지 법적 절차에 따라서 북한과의 교류·협력이 가능하게 되었다.³⁸⁾ 정치·군사적 사건들이 전반적인 남북 교류에 부정적 영향을 미치기도 하였으나, 1990년대에 남북교류를 활성화하기 위한 제반 제도적 조치에 발맞추어 사회문화 교류·협력 역시 점차로 확대되고 분야도 다양화되었다. 특히 1990년대 중반 이후

36) 통일부, 「남북교류협력 및 인도적사업 동향」, 제137호(2002.11.1~11.30), p. 18.

37) 「남북문화교류의 5원칙」의 내용은 문화교류과정에서 분단 이전의 민족 전통문화를 우선적으로 교류, 승부 및 경쟁적 분야의 배제, 전통문화의 원형을 변형·훼손하는 표현방식의 지양, 쉽고 작은 일부부터 시작, 공동실행을 위한 지속적인 노력의 경주 등이었다.

38) 조한범, 「남북 사회문화 교류·협력의 평가와 발전방향」(서울: 통일연구원, 1999), p. 11.

에는 북한이 식량난에 직면하여 국제사회의 지원을 요청하면서, 인도적 대북 지원분야에서 민간분야의 활동이 활발하게 진행되기 시작하였다. 남한정부는 1998년 3월에 민간단체의 대북지원 참여 확대, 민간의 대북지원 모금활동 규제 완화, 협력사업 방식의 시범적인 대북지원 허용 등을 주요 내용으로 하는 「민간차원 대북지원 활성화 조치」를 발표하였고, 이에 따라 종교단체를 비롯하여 다양한 민간단체가 대북 지원사업을 벌여오고 있다.

인적 교류는 <표 2>에서 보는 바와 같이 대북 포용정책이 실시되면서 급격하게 증가하고 있다. 여기에는 금강산관광객 수는 포함되지 않는다. 남한 국민의 방북을 기준으로 할 때, 1989년 1건 1명에서 2001년에는 698건 8,551명으로 늘어났다. 2002년에는 11월말 현재 12,281명의 남한 주민이 북한을 방문하였다.³⁹⁾ 사회문화교류·협력에서는 양적인 발전과 아울러 질적인 발전도 나타났는데, 남북을 왕래하는 형식의 교류·협력들이 성사되었으며, 특히 북한측 공연예술단 등 비교적 대규모 방문단의 서울방문공연이 성사되었다. 또한 남북정상회담 이후 다섯 차례의 이산가족 교환방문 및 상봉행사를 통하여 연인원 5,300여명의 이산가족이 상봉하였고 1만여 명의 생사확인이 이루어졌다.⁴⁰⁾ 그러나 북한이 외부사조의 유입으로 인한 사회적 동요를 우려하고 있고, 사회문화 교류·협력의 경제적 측면을 우선시하고 있는 점은 교류·협력 활성화에 일정한 제한 요건으로 작용하였다. 또한 2001년도의 8·15 방북단 파문사건에서 보여지듯이 사회문화 교류·협력의 확대에 따른 문제점들이 발생하였으며, 남북교류가 여전히 남북한 사회의 냉전문화로부터 자유롭지 못한 실정이다.⁴¹⁾ 그리고

39) 통일부, 「남북교류협력 및 인도적사업 동향」, 제137호(2002.11.1~11.30), p. 6 표 참조.

40) 통일부, 「국민의 정부 5년간 대북 화해협력정책 평가」, 정책참고자료 (2002.12), pp. 5~7 참고하여 산정하였음.

이산가족문제의 경우 북한이 여전히 정치적인 문제로 인식함에 따라 교환의 정례화를 이루지 못하고 있으며, 국군포로 및 납북자 문제는 제대로 다루어지지 못한 상태에 있다.

<표 2> 연도별 남한 주민의 북한 방문 현황

(단위: 명)

구분	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
신청	199	244	303	21	78	563	249	1,194	3,980	6,199	8,070	9,148
승인	187	243	257	19	54	543	170	1,172	3,716	5,997	7,737	8,805
성사	183	237	257	18	12	536	146	1,015	3,317	5,599	7,280	8,551

※ 1998년 11월부터 시작된 금강산관광의 관광객 수는 포함하지 않음.
 자료: 통일부, 「남북교류협력 및 인도적사업 동향」, 제126호/(2001.12.1~12.31), p. 7.

김대중 정부 출범 이후 남북정상회담 이전까지의 남북관계의 성격은 한마디로 경제 및 사회문화분야에서의 교류·협력의 규모와 범위 증대, 북한의 식량난 완화를 위한 인도적 지원, 한·미·일 3자 정책협력하에 북한의 국제사회 진출 유도 등을 추진하면서 남한의 대북 포용정책에 대한 북한의 인식변화 여건을 조성함으로써 남북당국간 회담을 성사시키는 작업을 진행한 것으로 평가할 수 있다. 김대중 정부가 초기에 내세운 ‘상호주의 원칙’을 비난하던 북한의 태도에서도 부분적인 변화가 발생했다. 김대중 정부의 “햇볕정책”에 대한 비판이 점차 경제적 실익 확보를 위한 접근으로 변화하였다. 대북 포용정책의 추진에 자신감을 갖게된 김대중 정부는 2000년 3월 9일 당국간 차원에서 북한의 경제회복 지원을 앞세운 「베를린 선언」을 발표하였다.⁴²⁾

41) 남한 사회에서의 냉전문화의 내면화 양식, 존재양태 및 그 극복방안에 대해서는 조민, 「한국사회 냉전문화 극복방안 연구」(서울: 통일연구원, 1999) 참조.

42) 베를린 선언은 남북경협을 통한 북한 경제회복 지원 이외에 한반도 냉전종식과 남북간 평화공존, 이산가족문제의 해결, 남북 당국간 대화 추진을 4대과제로 제시하였다. 통일부 통일정책실, “김대중 대통령 베를

이러한 배경에서 성사된 남북정상회담과 그 결과물인 『6·15 남북공동선언』은 남북관계 개선과 평화공존의 정착에 대한 우리의 기대를 다시 한 번 고조시키기에 충분하였다.

나. 정치·군사분야

경제 및 사회문화 분야와는 달리, 1990년대 전반에 걸쳐 남북한의 정치·군사적 관계는 그 이전의 대립관계로부터 크게 벗어나지 못했다. 냉전의 구조를 극복하지 못한 채 불안정한 공존 상태를 계속 유지하였다. 1993년 봄 남북협상 시 북측 대표의 ‘서울 불바다’ 위협 발언, 1994년 6월의 북한 핵문제를 둘러싼 위기 고조와 곧 이은 김일성의 사망, 동·남·서해안으로 이어진 북한의 군사적 침투 행위 등은 한반도의 불안정성을 그대로 보여주는 사례들이다. 특히 북한이 남북관계 보다는 대미관계에 치중하는 정책을 추진함으로써 남북관계는 긴 동면상태를 경험하였다. 이 과정에서 『남북기본합의서』는 또 다른 합의로만 남게 되었다.

핵문제를 매개로 미국과의 대화채널을 확보한 북한은 북·미 평화협정 체결을 본격적으로 주장하기 시작했으며, 이에 대해 한·미는 남·북한, 미국, 중국이 참여하는 4자회담으로 대응하였다. 4자회담은 1997년 12월 제1차 회담 개최 이후 1999년 8월 제6차 회담까지 진행되었으나, 의제 및 당사자 문제에서 남북간의 입장이 계속 대립됨에 따라 실질적인 문제는 논의하지도 못한 채 중단된 상태에 있다.⁴³⁾

린 선언 관련 해설자료-한반도 평화와 통일을 향한 남북 화해·협력 선언, 통일속보, 2000-2호(2000. 3. 15).

43) 남북정상회담 이후의 4자회담 추진방향에 대한 논의로는 박영호, “한반도 평화체제 구축을 위한 4자회담 활성화 방안,” 『제2차 남북정상회담과 평화체제 구축』(서울: 통일연구원, 2001), pp. 43~85 참조.

‘안보와 화해협력의 병행’을 대북정책 추진기조의 하나로 정한 김대중 정부 출범 이후인 1998년 8월에는 북한이 대포동 미사일을 시험 발사함으로써 북한 미사일 문제가 새로운 이슈로 등장하였다. 북한의 대량살상무기(WMD) 및 미사일개발 프로그램이 한반도 및 동북아의 평화와 안정의 중요 변수가 된 것이다. 1999년 6월에는 서해의 북방한계선(NLL)문제를 둘러싸고 남북 해군 사이에 교전이 발생하였다. 이러한 사태가 남북 경제교류협력을 중단시키지는 않았으나, 남북관계가 여전히 불안정하며 따라서 군사적 긴장완화를 위한 구체적인 조치가 필요함을 보여주었다.

2000년 6월의 남북정상회담 이후 몇 개월 동안 당국간 대화의 측면에서 본 남북간 정치적 관계는 빠른 진전의 모습을 보였다. 남북장관급회담은 2000년 7월 하순의 첫 회담에서부터 그 해 12월에 열린 제4차 회담까지 경제분야, 이산가족문제, 관광·체육분야 등 실리와 실천을 의식한 합의사항을 이루어나갔다. 합의 사항들이 모두 이행되지는 않았으며, 때로는 합의되었던 사항의 구체화작업을 위한 합의였지만, 다른 어느 때의 남북 당국간 협상보다는 문제 해결을 위한 기대를 가져다주었던 것도 사실이다. 2000년 7월 방콕에서 개최된 아세안지역안보포럼(ARF) 각료회의를 계기로 남북외무장관회담이 개최되었으며, 남북관계의 진전 모습을 본 국제사회는 같은 해 10월 제55차 UN 총회에서 남북정상회담과 6·15 남북공동선언을 환영하는 ‘한반도 평화와 안전 및 통일 결의안’을 만장일치로 채택하였다. 2000년 9월 하순 제주도에서 열린 제1차 국방장관회담에서는 군사적 신뢰구축과 관련한 실질적인 논의는 이루어지지 않았지만, 최소한 표면적으로나마 군사적 긴장 완화와 공고한 평화 구축을 통한 전쟁의 위험 제거 필요성에 대해 공감하였고, 경의선 철도 연결과 도로 건설과 관련한 군사적 문제를 지원하기로 합의하였다.⁴⁴⁾

이와 같은 진전의 모습을 통해 김정일 북한 국방위원장의 서울 답방과 제2차 남북정상회담 개최에 대한 기대가 증폭되었고, 이를 반영하듯 2001년도 남한 정부의 대북정책 추진 방향의 첫 번째 항목은 제2차 남북정상회담의 성공적 개최를 통해 ‘남북평화협력의 획기적 전기를 마련’한다는 것이었다.⁴⁵⁾

그러나 이러한 기대는 곧 무너졌다. 제2차 남북정상회담 개최와 관련 내외의 관심을 집중시켰던 제5차 장관급회담은 개최 예정일이었던 2001년 3월 13일 오전 북한측의 일방적인 불참통보로 개최되지 않았다. 북한은 “여러 가지를 고려하여” 참여할 수 없게 되었다는 명확하지 않은 이유를 들었으나,⁴⁶⁾ 약속을 일방적으로 파기하는 과거의 습관을 다시 한 번 보여주었다. 직전인 3월 7일에 열렸던 한·미 정상회담에서 부시(George W. Bush) 미 대통령의 북한 지도자와 북한에 대한 불신 표명과 북한측이 주장하는 “민족공조” 대신에 “외세공조”를 중시하는 남한 정부의 입장에 대한 불만 등이 중요한 원인이었다는 분석도 있었다. 그러나 기회가 있을 때마다 6·15 남북공동선언의 이행을 강조해온 북한이 동 선언의 정신을 스스로 위반하는 사례를 보여주었다.

이후 남북관계는 소강국면에 처하게 되었으며, 북한의 대미 비난의 강도가 높아졌다. 북·미관계와 남북관계를 활용하는 북한의 전형적인 행태를 보여주는 사례이다. 1990년대 상당기간동안 북·미관계에 치중하면서 남북관계를 등한시켰다면, 이번에는 미 부시 행정부의 대북정책을 이유로 남북관계 진전의 모멘텀을 지속시키려는 김대중 정부의 입장을 어려움에 빠뜨렸다. 그 사이 북한은 2000년도 네 차례의 장관급회담에서 약속한 사항들의 많은 부분을 이행하지 않았다.

44) “남북국방장관회담 공동보도문,” 2000. 9. 26.

45) 통일부, “남북평화협력 실현을 위한 중점과제 추진계획,” 2001. 2. 15.

46) 『연합뉴스』, 2001.3.13. www.yonhapnews.net

북측이 일방적으로 무산시킨 후 6개월만인 2001년 9월 중순 서울에서 열린 5차 장관급회담에서 남과 북은 이행이 미진했던 합의사항들의 이행 약속을 다시 점검하였다. 공동보도문 제3항에서 남북한은 경의선 철도 연결 및 개선-문산간 도로의 빠른 시일 내 개통, 개성공단 사업 적극 추진, 금강산관광사업 활성화, 남북한 및 러시아 철도 연결 사업 등 경제관련 사안들에 합의하고 제4항에서 태권도 시범단 교환에 합의하였다.⁴⁷⁾ 특히 북측은 금강산관광사업과 관련한 남측의 보장을 요구함으로써 경화 획득에 주된 관심이 있음을 드러냈다. 제6차 장관급회담(2001.11.9~13)은 우여곡절 끝에 금강산에서 열렸다. 그러나 남측 지역의 회담 환경이 안전하지 못하다는 이유로 금강산을 회담 개최 장소로 주장했을 때부터 북측은 남북간의 호혜성에 입각한 회담 성과에 관심이 없었다. 회담이 결렬로 끝난 직후 북측의 언론매체에서는 남측의 수석대표를 두고 대화의 상대방이 안 된다는 취지의 비난을 퍼부었다.

2002년 1월의 ‘정부·정당·단체 합동회의’에서 나타난 것처럼, 북한은 6·15 공동선언 이행의지를 다짐하고 남북 화해·협력기조를 더욱 발전시킬 것을 강조하면서도, “자주”와 “민족공조”의 실현이라는 명분 아래 남측에 대하여 “주적론 철회·보안법 철폐·외세결탁 반역행위 금지·남한내 침략군 철수” 등을 요구함으로써 남북 정치적 관계의 본질적 한계 극복을 어렵게 만들고 있다.⁴⁸⁾ 북한은 6·15 남북공동선언이 김정일의 “통일의지와 민족자주의식의 결정체이며, 민족주체의 단결된 힘으로 자주통일을 이룩하려는 철의 선언”이라면서 그들 지도자의 ‘업적’으로 선전하고 있다.⁴⁹⁾

47) “제5차 남북장관급회담 공동보도문,” 2001.9.18.

48) “7천만 겨레에게 보내는 호소문,” 『로동신문』, 2001.1.11; “우리 민족끼리 단합을 도모하고 조국통일의 새로운 국면을 열어 나가기 위한 당면 대책,” 『조선중앙방송』, 2002.1.22.

한편, 남북정상회담이 한반도 정세에 가져다 준 커다란 영향의 하나는 냉전 시기에 일반 국민의 인식 속에 깊이 뿌리를 내렸던 상시적인 북한으로부터의 군사적 위협에 대한 인식으로부터 어느 정도 해방시켰다는 점이다. 남북정상회담 직후 남북 군 당국간에는 비무장지대(DMZ)를 사이에 두고 끊임없이 이어져 오던 상호 비방을 중단하기로 하였다. 물론 남북한 사이에 군사적으로 대치하고 있는 현실이 변한 것은 아니다. 또한 남북 당국간 대화를 기준으로 한 남북간의 군사적 관계도 1회의 국방장관 회담이 개최되고, 철도 및 도로 연결과 관련 여러 차례의 군사실무회담이 개최되었으나, 실질적인 이행사항의 측면에 있어서 다른 분야에 비해 정체 상태를 벗어나지 못하고 있다.⁵⁰⁾ 북한은 남한에 대하여 “주적론”의 철폐를 요구하고 있으며, 남한의 국방 당국은 북한의 군사적 위협의 현재성을 지적하고 있다.

경의선 철도복원과 도로 연결은 남북 분단을 잇는 상징적인 의미와 경제협력의 가속화를 위한 수단으로서의 의미도 있지만, DMZ를 관통한다는 점에서 남북간 군사적 신뢰구축을 쌓는 의미가 있다. 그러나 2001년 중 남북간의 정치적 관계가 경색됨에 따라 군사적 관계에서도 문제의 해결되기보다는 새로운 문제가 더 제기되는 상황이 지속되었다. 북한은 미국의 對테러전쟁에 대한 한국 측의 입장 동조를 남북관계 진전의 걸림돌로 주장했다. 그리고 북한 경비정이 북방한계선을 침범하는 사건도 발생했고, 북한군이 비무장지대에서 우리 군에 총격을 가하는 사건이 발생하기도 했다.

2002년도 상반기에도 남북관계는 소강상태가 지속되었다. 미국의 對테러전쟁과 관련하여 대량살상무기와 미사일, 그리고 핵 사찰문제를 둘러싼 북·미간 갈등의 예방과 남북관계의 교착을 타개하기 위하여

49) 『로동신문』, 2001.3.1

50) 허문영·박영호·임강택·조민·조한범·박형중, “정상회담 이후 한반도 정세와 정책 방향,” pp. 38~39.

남한 정부는 2002년 4월 초 특사를 파견하였고, 그 결과 남북한은 한반도 긴장상태 조성방지 등을 위해 다시 회담을 재개하기로 하였다. 그러나 북한은 최성홍 외교통상부 장관의 미국 방문시 발언을 이유로 남북경제협력추진위원회의 개최 무산 성명을 발표(5.6)함으로써 남북관계 개선과 남북정상회담에 대한 기대를 다시 한번 좌절시켰다. 미국이 북한을 포함한 7개 국가를 테러지원국으로 재지정(5.21)하고, 한·미·일 3국이 북한에게 국제원자력기구(IAEA)의 핵사찰에 전면적으로 협력할 것을 촉구(6.18)하자, 북한은 서해 연평도 부근에서 우리 측 해군 경비정을 기습 공격(6.29)함으로써 한반도에 긴장을 촉발시켰다. 이에 따라 북한에 대한 남한 내부 및 국제사회의 여론이 악화되자 북한은 서해교전에 대한 유감 표명과 더불어 7차 장관급회담을 제안(7.25)하였고, 이를 남한이 수용함에 따라 남북관계는 다시 활성화되는 계기를 맞이하였다. 이 같은 상황에서 제7차 장관급회담 개최(서울, 8.12~14), 경험추진위원회 2차회의(8.27~30), 제4차 적십자회담 개최(금강산, 9.6~8), 제5차 이산가족 상봉(금강산, 9.13~18) 등 각종 남북대화가 진행되었으며, 평양에서 북·일 정상회담이 개최(9.17)되었다.

그러나 미국 대통령 특사 켈리 차관보의 방북 시(10.3~5), 북한이 농축우라늄 핵무기개발 프로그램을 시인한 것으로 알려짐(10.17)에 따라 북·미관계는 더욱 악화되었다. 따라서 제8차 장관급회담(평양, 10.19~22), 북한 경제시찰단 방문(10.26~11.3), 경험추진위원회 3차회의(평양, 11.6~9), 적십자 실무접촉(금강산, 12.15~17) 등 각종 남북대화가 지속되었으나, 제2차 남북정상회담은 성사되지 못했다. 2002년 9월 14일과 17일에는 두 차례의 군사실무회담과 수석대표접촉 및 통신실무자접촉을 통해 “동해지구와 서해지구 남북관 리구역 설정과 남과 북을 연결하는 철도, 도로 작업의 군사적 보장을

위한 합의서”를 타결하였다. 남북정상회담이 개최된 2000년 이후 2002년 12월20일까지 남북간에는 8차례의 장관급회담을 비롯하여 국방장관회담 1회, 군사실무회담 및 접촉 13회, 각종 남북 경제분야 회담 19회, 적십자회담 및 실무접촉 6회, 체육분야 회담 2회, 특사회담 2회 등 총63회의 회담이 개최되었다.⁵¹⁾

그럼에도 불구하고 북한의 남한 군 당국과의 접촉은 경제협력을 보조하기 위한 기술적 차원에 머무르고 있으며, 북한은 여전히 한반도의 군사·안보문제는 미국과 직접 협상하겠다는 기존의 입장에서 변화를 보이지 않고 있다. 부시 행정부가 북한의 핵을 포함한 대량살상무기와 미사일문제는 물론 재래식 군비태세 문제까지 북한과 다루어야 할 의제로 간주함에 따라 한·미간의 정책 협력문제도 대두되었다. 남북한의 군사적 관계는 결국 김정일 국방위원장의 정책적 결단과 북한 군부의 이해가 없이는 경제, 사회·문화 등 분야에서의 남북관계 진전과 비교하여 상당한 기간 정체 국면에서 벗어나기 어려울 것이며, 남북한 및 미국 3자 관계에서의 핵심적 사안으로 지속적으로 남아 있을 것이다.

2. 북·미관계의 변화

가. 클린턴 행정부 시기

냉전 시기 북·미관계의 특징은 한마디로 적대적 관계였다.⁵²⁾ 북한

51) 이와 같은 회담의 활성화가 남북관계에서 처음 있는 일은 아니다. 1989년에서 1992년초까지 남북한 사이에는 160여회의 각종 회담과 접촉이 있었다. 통일원, 『'95 통일백서』(1995), p. 183.

52) 냉전 시기 북·미관계에 대한 분석으로는 전인영, “북한의 대미행태에 관한 연구, 1969-1982,” 『정책연구』(1983.2); 박영호, 『미·북관계의 변화

은 이 시기를 ‘피해자(북한)와 가해자(미국)의 불평등 관계’로 인식하고 있다.⁵³⁾ 냉전 이후 시기에도 미국이 “제국주의”의 선봉에 서서 북한을 “압살”하려는 정책을 취하고 있다는 미국에 대한 적대적 인식은 그대로 유지되고 있다. 북한은 냉전 종식의 국제환경 변화 속에서 미국이 자국의 국가정체성을 위협하고 있다고 보는 것이다.⁵⁴⁾

북한과 미국과의 공식적인 접촉의 계기는 북한의 핵무기 개발 계획이 가져다주었으나, 1988년 한국정부의 7·7선언은 북·미간 접촉의 동기를 부여하였다. 같은 해 10월 31일 미 국무부는 외교관 행동지침을 발표하고 대북한 완화조치를 취하였다.⁵⁵⁾ 이에 따라 1988년 12월 미·북간에 참사관급 접촉이 북경에서 처음 시작되었으며 이후 1993년 9월까지 34차례 열렸다.⁵⁶⁾ 북·미간 북경접촉은 북한 핵문제

와 한국의 대북정책 방향」(서울: 통일연구원, 1998), pp. 3~14; Chuck Downs, *Over the Line: North Korea's Negotiating Strategy* (Washington, D.C.: AEI Press, 1999), pp. 94~211 참조.

- 53) 냉전 시기 북한의 대외관계에 관한 북한 내부의 분석 자료로는 박태호, 「조선민주주의인민공화국 대외관계사 1」(평양: 사회과학출판사, 1985)와 「조선민주주의인민공화국 대외관계사 2」(평양: 사회과학출판사, 1987)을 참조.
- 54) 국제환경과 국가정체성, 국가이익을 주된 변수로서 국제관계(또는 외교정책)를 설명하는 구성주의(constructivism)의 기본 논리에 대해서는 Ted Hopf, "The Promise of Constructivism in International Relations Theory," in Andrew Linklater, ed., *International Relations: Critical Concepts in Political Science* (London and New York: Routledge, 2000), pp. 1756~1783 참조.
- 55) 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.
- 56) 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

가 부각되고 미국의 핵비확산정책과 맞물리면서 공식적인 접촉으로 발전하였다. 1992년 1월22일 뉴욕에서 미 국무부 캔터 차관과 북한 노동당 국제부장 김용순 간의 고위회담은 미국측의 요구에 의해 미·북간에 개최된 최초의 공식적인 고위회담이다. 미국은 고위회담을 통해 북한을 국제원자력기구(IAEA) 사찰체제로 끌어들이려는 의도를 가지고 있었고 북한은 미국과의 외교적 관계를 시도하였다.

그러나 IAEA의 임시·일반사찰('92.5~'93.2) 결과 북한측이 IAEA에 제출한 최초보고서와 사찰결과간에 중대한 불일치가 발견되고, 이를 해소하기 위해 IAEA는 '93년 초 북한에 대한 특별사찰을 요구하게 되었다. 이 특별사찰 요구로 북한은 3월 12일 핵확산금지조약(NPT)탈퇴를 선언하였고, 이는 북·미 갈등의 발단이 되었다. 북한의 행위는 NPT체제의 첫 사례일 뿐 아니라, 냉전 종식 이후 국제사회의 대량살상무기 확산 방지를 주도하는 미국이 '95년 5월 NPT 연장을 앞두고 국제사회의 지지를 확보해야 하는 상황에서 심각한 도전으로 받아들여졌다.

결국 핵개발을 수단으로 북한은 핵비확산을 주요 안보전략 목표로 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. 미국은 남북관계나 동아시아의 안보에 대한 관심보다는 단지 비확산전

개선 등을 요구하였으며, 북한은 ①주한미군 철수, ②남북한의 상호감군, ③정전협정의 평화협정으로의 대체, ④팁스피리트훈련 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.

략의 관점에서 북한의 NPT탈퇴 번복을 위해 북한과 직접협상에 나서게 되었다.⁵⁷⁾ 양국은 1993년 6월초부터 1994년 6월 하순에 이르기까지 3단계 고위급회담을 개최하고, 마침내 1994년 10월 21일 제네바에서 기본합의문(Agreed Framework)에 서명함으로써 북한 핵문제는 일단 해결국면으로 접어들게 되었다.

기본합의문의 핵심은 북한이 플루토늄 생산 능력의 포기과 핵안전 조치의 완전한 이행을 약속하는 대가로 경수로 2기, 대체에너지(중유), 대미관계 개선이라는 정치·경제적 보상을 받는 것이다. 그러나 제네바합의는 경수로건설의 진척 수준에 따라 북한의 과거 핵활동에 대한 투명성을 확보할 수 있도록 함에 따라서 결과적으로 북한이 경수로의 완료 시점에 이르기까지 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, 경수로부지공사 착공('97.8), KEDO와 한전간의 주계약 체결('99.12), 경수로부지공사 완료(2001.8), 발전소 본관 콘크리트 타설(2002.8) 등이 진행되었다. 제네바합의 이후 미 국무부 한국과와 주유엔 북한대표부 간의 접촉채널이 공식화되었다.

이후 북한은 대미접근에서 군사적 측면을 우선시 해왔다. 미국과의 군사문제 해결을 한반도 통일실현의 관건으로 인식하고 있는 북한은⁵⁸⁾ 1994년 4월 28일 '새로운 평화보장체계' 수립을 주장하고, 미국이 이를 거부하자 1996년 2월 22일에는 평화협정체결 이전이라도 한반도에서 군사적 충돌을 방지하자는 명목으로 미·북간 잠정협정을

57) Leon V. Segal, *Disarming Strangers: Nuclear Diplomacy with North Korea* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1999), pp. 52~55.

58) 한호석, "평양과 워싱턴의 관계개선: 그 교착과 충돌의 소용돌이" (1996. 7), p. 1. www.pond.com/~cka/D8.html.

체결할 것을 미국에 제의하였다.⁵⁹⁾ 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, 이후 군사정전위원회의 정상적인 기능이 작동하지 못하는 상황에서 북한은 조선인민군 판문점대표부의 자격으로, 미국은 정전위원회 유엔측 대표 자격으로 변칙적인 형태의 대화를 해오고 있다. 북·미간 군사적 접촉은 또한 한국 전쟁에서 사망 또는 실종된 미군유해의 송환과 북한의 미사일 개발 및 수출문제를 둘러싸고 전개되었다. 1988년 양국간 유해송환 협상을 시작한 이래, 북한은 1990년 5월부터 미군 유해를 송환하기 시작하였으며, 1993년 8월에는 ‘미군유해에 관한 합의서’가 조인되었다. 북·미간 군사접촉은 1996년 4월 4자회담 제의에서 미·북 양자간 문제에서의 직접교섭 진행에 대해 미국측이 한국측의 양해를 얻음에 따라 더욱 활발해지기도 하였다. 그리고 미국과 북한은 1996년 4월 20일 북한의 ‘미사일기술통제체제(Missile Technology Control Regime: MTCR) 가입과 미사일개발 중단을 위한 협상을 처음 개최하였다. 미국은 탈냉전시대 대량살상무기 확산방지 전략구도에 북한을 편입시키고 동 회담을 추진하였다. 그러나 북한은 미사일개발이 북한의 안보를 위한 자위권 차원의 문제라고 주장하면서, 미국과의 평화협정 체결 및 주한미군 철수 등 미국의 군사 위협 제거를 전제조건으로 내

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

세우고 미사일 수출포기에 대한 대가를 요구해왔다.⁶⁰⁾

비군사적 측면에서의 북·미관계는 미국이 대북 경제제재를 단계적으로 완화하고 북한의 식량난에 따른 인도주의 명분의 식량지원을 하는 일방, 북한이 미국의 경제제재 완전해제를 추구하고 식량 획득 외교를 강화하는 형태로 나타났다. 미국은 1995년 1월 20일 자동전화의 연결, 미국인의 여행편의를 위한 외환거래 규제해제, 미국 철강회 사용 마그네사이트의 수입허용 등 부분적 완화조치를 취한 이래, ‘여행경고국’(Travel Warning State)에서 북한 제외(’96.3), 인도적 차원의 대북 물자 및 자금 제공 허용(’96.3), 미국내 북한자산 동결 해제를 위한 조사착수(’97.9), 테러지원국 및 미사일 수출 위반 관련 제재를 제외한 경제제재의 포괄적 해제(2000.6) 등의 조치를 취했다. 그러나 미국의 대북 경제제재 해제수준은 제한적인 범위에 머무르고 있으며,⁶¹⁾ 이에 따라 북한은 미국에 대해 전면적인 경제제재의 해제를 지속적으로 요구하고 있다. 미국은 식량난 가중과 경제적 악화가 북한의 붕괴를 초래할 수 있기 때문에 이를 사전에 방지해야 한다는 논리에 따라 세계식량기구(WFP)의 대북 지원에 동참하는 형식으로 1996년 2월 200만 달러를 지원한 이래 북한에 대해 가장 많은 지원을 해오고 있다.

1998년 8월 북한의 금창리 지하시설 의혹과 미사일 시험발사 이후 북·미간 긴장상태는 1999년으로 이어졌다. 북한은 지하시설 ‘방문’에 대한 대가를 요구하였으며 미국은 인도적 차원의 식량지원의 형식을

60) 북·미 미사일협상의 진행과정에 대해서는 박종철, 『북·미 미사일 협상과 한국의 대책』(서울: 통일연구원, 2001), pp. 28~44 참조.

61) 미국의 북한에 대한 경제제재의 자세한 현황에 대해서는 Office of Foreign Assets Control, U.S. Department of the Treasury, “Sanctions Program and Country Summaries: North Korea” 참조. www.ustreas.gov/offices/enforcement/ofac/sanctions/index.html

빌려 의혹시설에 대한 사찰을 추진하였다. 결국 북한은 미국 대표단이 1999년 5월 금창리 시설을 방문토록 허용하고, 미국은 북한의 사찰 수용에 대한 대가로 세계식량계획을 통해서 50만톤, 미국 민간기구를 통한 씨감자 1,000톤 및 식량 10만톤을 지원하기로 약속하였다. 미국측 조사단은 금창리 지하시설에 대한 현장조사를 실시한 후 당시 시점에서 핵개발 흔적이 없다는 내용의 성명을 발표함으로써 금창리지하시설을 둘러싼 의혹은 일단락되었다. 금창리협상이 타결된 이후 제4차 북·미 미사일회담(3.29~30, 평양)이 개최되었다. 이 회담에서 미국은 북한의 미사일추가 발사·개발 및 수출 중단을 강력하게 요구하였으나, 북한은 기존 입장대로 금전적 대가를 요구함으로써 합의가 도출되지 않았다. 한편 미국의 대북정책조정관으로 임명된 페리(William J. Perry) 前국방장관은 평양을 방문(5.25~28)하여 한·미·일 3국이 합의한 포괄적 대북 권고안을 설명하고 북측의 입장을 타진하였다.

이후 99년 6월 서해에서 남북한 해군함정의 무력충돌사태가 발생하고, 북한이 사거리 4,000~6,000km의 대포동 2호 미사일 발사를 준비하는 것이 포착되었다. 북한의 미사일 추가 발사 조짐이 가시화되자 양국은 카트먼과 김계관의 비공개 협상을 재개(6.22~23, 베이징)하였다. 그리고 6차 4자회담(8.5~9, 제네바)과 병행하여 열린 미·북협상(8.3~4, 제네바)에서 미국은 북한에게 미사일 발사실험 준비를 중단하고 페리 협상안을 수용할 것을 권유하였으나 북한은 명백한 답변을 회피하였다. 결국 베를린회담(9.7~12)에서 북한은 미사일 시험발사를 유예하는 대신 미국은 대북한 경제제재를 추가로 해제하기로 합의하였다. 이에 따라 미행정부는 적성국교역법, 방산물자법, 수출관리법 등 3개법에 근거하여 행정부가 재량으로 결정할 수 있는 범위 내에서 대북한 경제제재 완화조치를 발표(9.17)하였다. 이에 따

라 북한 상품의 미국내 수입과 미국 상품의 북한 수출이 대부분 허용되고, 민간 및 상업용 자금의 송금과 선박과 항공기를 이용한 여객 및 화물운송이 가능해졌다. 그리고 백남순 북한외무상은 제54차 유엔 총회 기조연설(9.25)을 통해 북미관계 개선을 위한 북·미 고위급회담이 진행되는 동안 미사일을 발사하지 않을 것임을 공식적으로 확인하였다. 그럼에도 불구하고 그는 미사일 문제는 자주권에 속하는 문제라는 종전의 입장을 반복하였다.

베를린합의가 있는 후 페리보고서가 미 의회에 제출(9.15)되었다. 페리보고서는 북한문제를 근본적으로 해결하기 위해서 3단계 방안을 제시하였다. 단기적 목표는 북한이 미사일 재발사를 중단하고 미국은 이에 상응하여 대북 경제제재를 일부 해제하고 일본과 한국도 적절한 조치를 취하는 것이다. 중기 목표는 북한의 핵·미사일 개발 계획을 완전히 중단시키고 북·미 관계정상화를 추진하는 것이다. 장기적 목표는 한반도 및 동아시아에서 냉전을 종식시키는 것이다. 페리보고서는 이러한 목표를 원활하게 달성하기 위해 포괄적이고 통합된 접근방식을 취할 것을 제안하였다.⁶²⁾

그러나 페리보고서의 실효성에 대해 강한 의문을 표시해 온 미 공화당 의원들은 의회내 북한 자문단을 구성하여 페리 보고서에 대응하는 대북정책 보고서를 발간(11.3)하였다.⁶³⁾ 이들은 제네바 핵합의에도 불구하고 5년 동안 핵무기 등 북한의 종합적인 위협은 더욱 증대됐다고 주장하며 클린턴 행정부의 대북정책을 비판하였다. 미국과 북

62) William J. Perry, U.S. North 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.

63) North Korea Advisory Group, Report to The Speaker, U.S. House of Representatives. November 1999.

한은 페리 구상에 따라 포괄적 협상을 논의하게 될 고위급 회담을 준비하기 위한 베를린 회담(11.15~19)을 개최하였다. 이 회담에서 양측은 미국의 대북제재 추가 완화, 연락사무소 설치, 북한의 미사일 실험발사 중지 보장방안, 고위급 회담 실현 방안 등을 논의하였다. 그러나 회담의제 선정에 관한 양측의 입장차이로 이 회의는 아무 성과 없이 끝났다. 이후 북한은 외무성 대변인(12.8)을 통해 클린턴 행정부와의 대화지속에 대해 회의적 반응을 보였다.

클린턴 행정부 말기에 이르러 미국과 북한은 미사일문제의 해결을 위한 협상을 지속하였다. 미국은 북한의 미사일 수출 중지 및 MTCR 가입을 강력히 요구하였으나, 북한은 미사일수출 중지의 대가로 금전적 보상을 요구하는 입장을 견지함으로써 양측간 협상은 타협점을 찾기가 쉽지 않았다. 더욱이 공화당 의원들이 주도하고 있는 미 의회는 북한과의 핵미사일 협상에서 대가를 지불하는 것을 반대하였다. 2000년 6월에 들어서 미국은 북한에 대한 접근에 유연성을 보이기 위하여 그 동안 사용해왔던 ‘불량국가’(rogue state)이란 용어 대신에 ‘우려 대상국’(state of concern)이란 용어를 사용하였다. 그리고 남북정상회담으로 조성된 한반도의 긴장완화분위기에 따라 미국도 북한과의 접근을 보다 서두르게 되었다. 이에 따라 2000년 10월에는 북한의 실질적인 2인자인 조명록 국방위원회 제1부위원장이 김정일 국방위원장의 특사 자격으로 워싱턴을 방문하여 미·북간 공동 코뮈니케가 발표(10.12)되었다.⁶⁴⁾ 그리고 곧 이어 올브라이트(Madeleine

64) 공동코뮈니케의 주요 내용은 ①북한의 장거리 미사일 개발 포기, ②양국간 적대관계 청산, 미국의 북한체제 보장 및 경제지원, ③한반도 평화체제 구축을 위해 4자회담 등 여러 가지 방안 활용, ④클린턴 대통령의 평양 방문 준비를 위한 올브라이트 국무장관의 방북 등이다. U.S. Department of State, “U.S.-D.P.R.K. Joint Communique”, October 12, 2000.

K. Albright) 국무장관이 평양을 방문하여 김정일 국방위원장과 면담하였다. 이처럼 양자관계에서 처음으로 최고위급 정책결정자의 상호 교환 방문이 이루어지면서 미사일 협상도 의견접근을 보이는 등 양자관계 개선의 계기를 마련하는 듯이 보였으나, 결국 타결점을 찾지 못했다.

나. 부시 행정부 시기

2001년 1월 부시 행정부가 출범한 이후 북·미관계는 2000년의 대화분위기에서 크게 후퇴하여 냉각되었다.⁶⁵⁾ 부시 대통령은 대통령 후보 시절 선거 캠페인 과정에서부터 북한에 대한 부정적인 시각을 가지고 있었다. 북한은 국제사회의 이탈 세력이며, 북한이 남한을 침공할 경우 확실하게 대응할 것이고, 북한의 대량살상무기 및 미사일 개발 계획은 미국 본토 및 동아시아의 미 동맹국에 미사일 방어체계(NMD, TMD)를 배치해야 하는 이유이며, 제네바합의는 미국의 목표를 달성하는데 실패한 협상이라고 비판하였다. 부시 대통령은 북한 문제가 풀기 힘든 문제이기는 하지만 미군이 북한의 도발에 대응할 준비가 되어 있을 것이며 그 대응이 어떠한 것인지 예측 가능한 비전을 설계할 것임을 밝힌 바 있다. 그리고 그는 한·미 동맹이 중요함을 강조하였다.

부시 대통령의 고위 안보·외교정책 참모들이 가지고 있는 클린턴 행정부의 대북정책에 대한 비판의 논거는 다음과 같다. 첫째, 북한은 시간을 벌기 위해서 미국을 포함한 서방의 지원을 활용했을 뿐 적대적인 입장에는 아무런 변화를 보이지 않았다. 둘째, 북한은 제네바합의

65) 통일연구원, 「통일환경 및 남북한 관계와 전망」(2001. 12. 31), pp. 56~58.

를 위반하여 여전히 핵무기를 개발하려고 계획하고 있다. 셋째, 북한은 지속적인 생·화학무기프로그램을 가지고 있다. 넷째, 북한에 대한 식량원조 제공이나 경제적 접촉은 도발적인 위협에 대해 보상을 해주는 것일 뿐이다.⁶⁶⁾ 요컨대 부시 행정부의 북한에 대한 인식은 북한이 군사적 위협을 가하고 미국은 이에 대해 돈이나 다른 지원책으로 순응하는 북한 다루기 방식은 잘못된 것이라는 데 있다.

이와 같은 부시 대통령과 부시 행정부의 대북인식 및 정책은 2001년 3월 개최된 한·미 정상회담에서 드러내기 시작하였다. 한·미 정상회담에서 부시대통령은 한국의 대북 포용정책에 대한 원칙적 동의에도 불구하고 기존 대북정책과 차별화되는 발언을 하였다.⁶⁷⁾ 우선 부시 대통령은 적어도 지금 당장은 클린턴 정부의 대북정책을 이어받을 의도가 없으며, 미국이 빠른 시일 안에 북한과의 미사일회담에 나서지 않을 것임을 밝혔다. 그는 김정일 위원장에 대해 개인적인 의구심을 갖고 있고 북한에 대해 환상을 갖고 있지 않음을 분명히 하였다. 또한 북한의 각종 무기 수출에 대하여 우려를 표명하며, 이의 중지를 강조하였다. 북한체제의 폐쇄성으로 인하여 북한과의 합의내용에 대한 투명성 확보가 어렵다는 점을 지적하며, 북한과의 협상에서는 합의에 대한 완전한 검증절차가 필요함을 역설하였다. 또한 북한은 1970년 요도호 납치 적군과 4명을 보호하고 있는 등의 이유로 이란, 이라크, 시리아, 리비아, 수단, 쿠바 등과 함께 테러지원국가로 분류되어 있고,⁶⁸⁾ 부시 행정부는 북한을 다시 “불량국가”로 부르기 시작하였다.

66) Michael J. Green, “North Korea,” www.foreignpolicy2000.org

67) Office of the Press Secretary, “Remarks by President Bush and President Kim Dae-Jung of South Korea,” March 7, 2001.
www.whitehouse.gov/news/releases/2001/03/20010307-6.html

68) Department of State, Patterns of Global Terrorism, 2000.

부시 대통령은 2001년 6월 6일 대북정책 재검토를 마치고 북한과의 대화 재개를 선언하였다. 그러나 대화의제로서 핵, 미사일 및 재래식 무기를 제시한 이후, “북한과의 대화를 기다리고 있다”는 입장을 고수한 채 실질적으로 북·미 대화에 소극적인 입장을 취하였다.⁶⁹⁾ 북한의 핵 개발과 장거리 미사일 개발은 미국의 세계전략에 대한 중대한 도전이며 재래식 군사태세도 한반도 및 미국 안보의 걸림돌이라는 입장이다.

북한은 한·미 정상회담에서 부시대통령이 북한에 대한 의구심을 표명한 것 등과 관련, 미국을 맹렬하게 비난하기 시작하였다. 북한은 부시 행정부의 대북 강경발언을 남북한이 화합하여 통일하려는 것을 달가워하지 않는 미국의 ‘반통일정책’으로 규정하였다.⁷⁰⁾ 나아가 북한은 미국의 재래식무기감축관련 발언에 대하여 민감하게 비난하면서, 주한미군 철수 주장으로 대응하였다. 그러나 동시에 북한은 북·미간 대화의 필요성을 주장하였다. 즉 “우리가 바라는 것은 조·미사이의 대결이 해소되고 관계개선이 이루어지는 것”이라며 “이로부터 우리는 클린턴 집권 시기 미국과 여러 갈래의 대화를 진행했으며 공동 코뮤니케도 발표했다”고 상기시켰다.⁷¹⁾ 또한 미국의 제네바합의 파기 가능성을 비난하고, 이의 준수를 강조하였다.

그러나 북한의 의도는 9·11 테러사태로 수포로 돌아갔다. 테러지원국과 미사일 개발 등에 대한 미국의 입장이 강경해지면서 대북 입장도 강경화되고, 향후 대외관계에서 테러사태에 대한 각국의 입장이 중요한 기준이 되었다. 또한 대테러전쟁을 계기로 중국, 러시아의 대미협력이 강화되고, 제5차 장관급회담에서 한국은 북한과 반테러선언

69) Office of the Press Secretary, “Statement by the President,” June 13, 2001. www.whitehouse.gov/news/releases/2001/06/20010611-4.html

70) 『평양방송』, 2001. 4. 3, 4. 9.

71) 『로동신문』, 2001. 3. 19.

을 요구하는 등 한·미 공조체제 역시 강화되었다. 북한은 우리측의 최근 외교활동이 민족자주의 원칙에 반한다고 주장하는 등 남한의 대북 인식에 대하여도 불만을 표출하며, 「6·15 남북공동선언」의 이행을 강조하면서 자주적 입장을 지킬 것을 주장하기도 하였다. “어느 일방이 외세에 의존하고 외세의 간섭을 허용한다면 그것은 대결하는 자세이지 통일하려는 자세라고 볼 수 없다.”⁷²⁾고 남측에 대한 비난 입장을 표출하였다.

2002년 1월 29일 미국의 북한에 대한 불신은 부시 대통령이 연두교서 연설에서 북한을 이란, 이라크와 함께 “악의 축(axis of evil)”을 구성하는 국가로 지칭함으로써 극명하게 드러났다.⁷³⁾ 이후 파월 국무장관의 “이제 공은 북한 쪽에 있다”는 상원 외교위원회(2.5)에서의 발언을 비롯하여 럼스펠드(Donald Rumsfeld) 국방장관의 상·하원 군사위원회 증언(2.5, 2.6), 테넷(George Tenet) CIA 국장의 상원 정보위 증언(2.6) 등을 통해 연이어 북한의 WMD 및 미사일문제를 거론하고 있다. 북한에 대한 공세의 핵심은 대량살상무기의 위협과 미사일 완제품 및 생산능력의 수출 지속에 초점을 맞추고 있다. 이어 2월 20일 서울에서 열린 한·미 정상회담에서 부시 대통령은 ‘언제, 어디서든 조건 없는’ 북한과의 대화 의지를 재확인하고 ‘북한을 공격할 의사가 없다’고 하면서도 북한에 대해 ‘환상을 가지고 있지 않다’는 대북 인식을 그대로 유지하고 있었으며, 북한의 WMD 확산 중단, 재래식 무기 후방 이동, 북측의 약속 이행 등을 강력히 촉구하였다.⁷⁴⁾ 그리고 4월에는 對테러전쟁의 일환으로 이른바 ‘악의 축’ 구성

72) 『평양방송』, 2001. 10. 28.

73) Office of the Press Secretary, “The President’s State of the Union Address,” The United States Capitol, Washington, D.C. January 29, 2002.

74) Office of the Press Secretary, “Remarks by President Bush and

국가들을 겨냥한 “세계에서 가장 위험한 정권들이 가장 위험한 무기로 우리를 위협하는 것을 결코 허용할 수 없다”고 다시 강조하였다.⁷⁵⁾

2002년 6월 파월 국무장관은 부시 행정부 출범 이후 아시아정책에 대한 가장 포괄적인 언급을 하였다. 그는 여전히 미국의 정책이 반테러전쟁에 초점을 맞추고 있지만 아시아 지역에서의 전통적인 미국의 동맹의 중요성을 역설하였다. 또한 중국과의 관계에 대해 긍정적인 언급을 하면서도 북한에 대해서는 전혀 그렇지 않았다. 북·미대화 재개에 대한 기대를 피력하면서도 그는 미국과 북한간에 진지한 협상이 이루어질 수 있는 구체적인 조건들을 제시하였다. 파월 장관은 또한 부시 대통령이 2002년 6월 1일 미 육군사관학교에서 행한 연설, 즉 미국이 테러와의 전쟁에서 예방공격(preemptive)은 아닐지라도 좀더 사전 행동적(proactive) 전략을 사용할 것이라는 점을 강조하였다.⁷⁶⁾

북한은 외무성 대변인 담화 또는 성명, 각종 신문 및 방송 매체를 통해, 미사일문제와 관련한 이전의 제안(미사일 협상기간 중 장거리 미사일 발사 중지, 인공위성 대리발사 가능, 외화보상 시 미사일 수출 중지)에 구속되지 않을 것이라면서 제네바합의와 미사일 발사유예 선언 파기 가능성을 위협하고, KEDO의 경수로 건설 지연에 대한 보상을 주장하며, 미사일 개발은 ‘자주권’의 문제이며 북한에 대한 ‘압살책동’에 대처하는 자위적인 군사조치임을 강조하는 등 종래의 입장을 견지할 수 있음을 계속 시사하고 있다. 이에 따라 북·미관계는 갈등적

President Kim Dae-Jung,” February 20, 2002.

www.whitehouse.gov/news/releases/2002/02/20020220-1.html

75) 2002. 4. 15 아이오와주 세다 래피즈 방문 연설. Washington File, April 15, 2002.

76) Secretary Colin L. Powell, “Remarks at Asia Society Annual Dinner,” New York City, June 10, 2002.

상황이 지속되고 있다.

2002년 4월초 한국의 임동원 대북 특사 방북 이후 북한과 미국은 뉴욕 채널을 통하여 대화 재개를 모색하여 미국측 특사의 방북에 합의하였으나, 2002년 6월 서해에서의 남북한 해군의 군사적 충돌로 미국은 방북을 공식적으로 철회하였다. 북·미간 접촉은 남북한이 7차 장관급회담을 개최 후 경의선 및 동해선 연결 착공식 개최(9.18) 등 관계 활성화를 추진하고, 일본의 고이즈미(小泉純一郎) 총리가 평양을 방문하여 북·일정상회담(9.17)을 개최하는 것으로 촉발되었다. 미국은 뉴욕 창구를 통해 북한과 접촉한 후 10월 3~5일간 켈리 동아태 담당 국무차관보를 대통령 특사 자격으로 평양에 파견하였다. 그러나 부시 행정부 들어 처음 이루어진 북·미 고위급 회담은 양자관계의 해빙보다는 오히려 경색의 심화를 초래하는 결과를 낳았다. 켈리 특사는 평양 방문이 북한의 대량살상무기, 미사일 개발프로그램과 미사일 수출, 북한의 재래식 전력 태세, 북의 인권문제 등 미국의 우려사항에 대한 회담에 목적이 있었고, 북한이 이러한 문제들에 대해 포괄적인 노력을 할 경우 북미관계가 개선될 수 있다는 점을 전달하였다.⁷⁷⁾

이에 대해 북한은 외무성 대변인의 기자회견을 통해 미국 대통령의 특사가 미국의 일방적인 요구를 북한이 먼저 해결해야 북미관계는 물론 북·일관계와 남북관계도 순조롭게 풀릴 수 있을 것이라면서 압력적이고 오만하게 나왔다고 비난하였다. 또한 부시 행정부가 “대화가 아니라 힘과 강권으로(북한을) 굴복시키려는 적대시 정책을 취하고 있음”이 명백해졌다고 주장하였다.⁷⁸⁾ 미국이 이에 대해 다시 반박하

77) “켈리 국무차관보 기자회견”(2002.10.5), 통일부, 『주간국제동향』, 제249호 (2002.10.6~10.12), p. 3.

78) “북한 외무성 대변인 기자회견”(2002.10.7), 통일부, 『주간국제동향』, 제249호 (2002.10.6~10.12), p. 4.

였음은 물론이다. 이어 미국은 10월 16일 북한이 켈리 특사에게 농축우라늄 핵무기 프로그램을 시인했다고 발표하였다. 이를 계기로 북·미간에는 1993년 이후 다시 한 번 핵공방이 전개되었다. 미국은 “증명할 수 있는 방법”으로 동 프로그램의 폐기를 촉구하면서 이를 해결하기 위한 군사행동은 없으며 외교적 방법으로 평화적 해결을 추구한다는 입장을 표명하였다. 이에 대해 북한은 기본합의서를 위반한 것은 미국이며 북·미 불가침조약 체결 등을 조건으로 협상을 할 용의가 있다는 담화를 발표(10.25)하였다. 이에 미국은 “先 핵 계획 폐기, 後 대화” 입장을 분명히 하면서, 한·일이 북한과 접촉하고 있더라도 미국의 입장은 북한이 먼저 핵 계획을 폐기한다는 점을 확실히 해야 한다는 것임을 표명(백악관 대변인, 10.29)하였다. 일본은 북한의 핵무기 개발 및 일본인 납치문제가 진전되지 않으면 북·일 경협문제를 논의할 의향이 없다는 입장을 표명(고이즈미 총리, 10.25)하였고, 결국 쿠파르푸르에서 열린 수교협상(10.29-30)은 성과 없이 끝났다. 한국은 어떠한 북한의 핵 개발도 반대하며, 북한은 핵문제 해결을 위한 구체적인 약속과 계획을 국제사회에 제시해야 한다는 입장(통일부 홈페이지, 11.1)이다.

이러한 3국의 입장은 도쿄에서 열린 TCOG에서 북한이 핵무기 개발 계획을 “신속하고 검증 가능한” 방법으로 폐기할 것을 요구하는 성명(11.9)으로 나타났다. 이어 뉴욕에서 개최(11.14)된 KEDO 집행이사회에서는 한발 더 나아가 북한의 핵무기 계획 즉각 제거를 촉구하고, 12월부터 중유공급을 중단할 예정으로 향후 공급 여부는 북한의 핵무기계획 폐기관련 조치에 달려 있다고 경고하였다. 또한 여타 KEDO 활동도 재검토할 수 있음을 언급하여 경수로건설 중단의 가능성도 암시하였다. 부시 대통령은 이러한 KEDO의 결정을 환영하면서 북한에 대한 침공 의사가 없음을 밝히는 성명을 발표(11.15)하였다.

북한은 이러한 조치에 반발하였다. 북·일 수교협상이 핵문제로 성과 없이 끝나자 미사일발사 유예조치를 재고할 수 있다고 위협(11.5)하기도 한 북한은 11월 분 중유 제공을 점검하기 위해 북한을 방문하려는 KEDO 관계자들의 입국을 거부(11.19)하고, 외무성 대변인 담화(11.21)를 통해서도 미국이 중유제공 거부를 KEDO의 공통 입장인 것처럼 강요하고 기본합의문의 마지막 의무까지 포기하였기 때문에 그 책임한계를 명확히 할 때가 왔다고 주장하면서, 북·미 불가침 조약 체결을 다시 주장하였다. 부시 대통령이 북한을 침공할 의사가 없음을 밝혔기 때문에 법적으로 협약해달라는 것이다. 이에 대해 미국은 파월 국무장관이 북한을 ‘주권국가’로 간주하고 있으며 북한을 위협하거나 침공할 의사가 없고,(북한이 핵을 포기하면) 도움을 받을 수 있을 것이라고 응수(11.18)하였다. 켈리 국무부 차관보는 강석주 북한 외무성 부상이 기본합의서가 무효화된 것으로 간주한다고 말했다고 하면서 미국은 그것을 공식적으로 파기하지 않았다고 주장(11.20)하였다.

이와 같이 성명, 기자회견, 담화, 브리핑 등을 통한 미·북간 공방은 당분간 지속될 것이다. 미국과 북한은 각기 자기 측의 입장을 정당한 것으로 주장하면서 미국은 북한에 대해 외교적 압박전략을 구사하고 있으며, 이에 대해 북한은 북·미 불가침조약 체결 주장을 견지하면서 버티기 전략으로 나오고 있다. 특히 북한은 핵문제는(한국은 물론) 일·중·러 등 주변국과 다른 문제가 아니라 미국과 풀어야 할 문제라는 기존의 입장을 고수하고 있다. ‘행정상의 이유’라는 알 수 없는 핑계를 대면서 약속한 제2차 국방장관회담을 무산시키면서도, 다른 한편으로 북한은 ‘금강산관광지구법’과 ‘개성공업지구법’을 연이어 발표하여 남북 경협 확대에 적극적 관심을 나타내면서 동시에 남한에 대해 ‘(미·일과의)외세공조’를 폐기하고 북한이 말하는 ‘민족공조’를 따르라는 공세를

펼침으로써 한국과 미국의 관계이완을 시도하고 있다.

북한의 농축우라늄 핵무기 개발 프로그램에 대한 미국의 대응은 평화적 해결 원칙을 강조하면서 북한이 “검증 가능한 방식”으로 조속히 이를 폐기하는 것이며, 북한의 인접국들과 협력하여 외교적 설득과 압력을 가하는 것이다.⁷⁹⁾ 미국은 또한 11월 한반도에너지개발기구 (KEDO) 회의에서 북한에 대한 중유제공을 2002년 12월부터 유보할 수 있다는 내용을 포함하는 결의안을 통과시켰다. 한편 북한은 일본이 북·일 국교정상화회담에서 핵, 미사일 등 안전보장상의 문제를 제기하여 회담이 교착되자 2002년 11월 5일 미사일 발사유예기간 연장조치를 재고할 수 있다고 경고하였다.⁸⁰⁾

3. 남북한 및 미국의 3자 관계의 성격 변화

가. 1990년대 : 3자 관계의 형성

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 긍정적인 양상을 보였다. 1994년 10월 제네바합의를 기점으로 한·미를 일방으로 하고 양국의 ‘공동의 적’인 북한을 타방으로 하는 전통적인 양자적 대치구도는 무너지고 새로운 남북한 및 미국의 3자관계가 등장하였다. 냉전 이후의 국가안보전략인 개입과 확대전략을 이행하는 과정에서 미국은 북한 핵문제와 관련, ‘핵문제 완전 해결 이후 양국관계 개선’이라는 목표에서 ‘핵문제와 미·북관계 개선의 병행 추진’

79) Press Conference by President George W. Bush, November 7, 2002.

80) 북한 외무성 대변인 조선중앙통신 회견, 2002. 11. 5.

으로 정책적 선회를 보였다. 이에 따라, 미국과 북한은 일단 초보적 수준의 정치·경제적 관계 개선의 단계에 진입하게 되었다. 이에 반해 남북대화는 제대로 진행되지 못했다.

북한은 대미관계 개선을 통해 위기국면으로부터의 탈출을 모색하는데 주력하면서, 남한에 대해서는 적대적 ‘공존’정책을 통해서 체제의 안정을 도모하였다. 1990년대의 경험과 북한 및 미국의 정책에 비추어 볼 때, 남북관계에서 남북한 각각의 주변국과의 관계, 특히 북·미 관계의 변화가 중대한 변수로 작용하고 있음을 부인할 수 없다. 무엇보다도 북한은 미국과의 관계개선을 통해서 체제위기를 탈피할 수 있다는 판단 하에 대미관계에 주력하고 남한을 배제하는 통미봉남(通美封南)정책을 추진하면서, 그 과정에서 한·미관계의 이간을 기도하였다.

미국은 북한체제의 급격한 변화가 한반도의 안정과 평화를 위협하는 요인이 될 수 있고, 나아가 동북아지역의 안정과 평화를 위협할 수 있다는 인식에서 북한에 대한 연착륙(soft-landing)정책을 추진하였다. 즉 북한과 미국은 판단근거는 다르지만 서로에 대한 접근 필요성이라는 공분모를 가짐에 따라서 과거와는 질적으로 다른 관계를 형성한 것이다. 이러한 과정에서 남북관계가 실질적 진전을 이루지 못함으로써 한국만이 소외되고 있다는 비판이 제기되었다. 한반도문제의 직접 당사자인 남북한의 관계가 주변수가 아니라 오히려 미·북관계의 종속변수가 되었다는 것이다. 그러나 다른 한편으로 한국 정부의 대북 정책이 일관성이 없이 수시로 강·온의 양극단을 오감에 따라 새롭게 형성된 3자 관계에서 스스로의 역할을 위축시킨 점을 부인할 수 없다.

클린턴 행정부시기에 미국은 남북대화의 중요성을 강조하면서도 북한과의 접촉을 통하여 이해를 높일 수 있다는 입장에서 때때로 한국

의 입장을 충분히 고려하지 않은 채, 북한에 접근하였다. 북한은 제네바합의 이행과정에서 미국측의 정책목표에 부합하는 부분에 대해서는 성의를 보이면서도 남북대화에 대해서는 가급적 회피하는 태도를 보임으로써 미국의 포용정책을 활용하여 한·미관계를 이간하는 전술을 구사하였다. 한국의 정책적 혼선은 북한에게 유용한 빌미를 제공하기도 하였다.

한국은 핵문제와 경제협력의 경직된 연계, 대북식량지원에서의 급격한 정책변동 등으로 미국으로부터 정책의 일관성이 없다는 불만을 사게 되었다. 그러나 한·미공조의 틀을 통해 미·북 협상과정에서 한국 변수가 중요함을 북한측에 각인시키려는 노력을 지속하였다. 북·미간 접근이 이루어짐으로써 한국으로서는 남북관계, 한·미관계 및 북·미관계의 세 양자관계를 좀 더 포괄적으로 인식하고 정책을 입안·추진해야 하는 부담이 생기게 되었다. 북한으로서는 미국과의 직접 협상의 채널이 생김으로써 남북관계와 북·미관계를 전술적 및 전략적으로 활용하려는 시도를 자주 드러냈다.

나. 2000년대 : 3자 관계의 조정

1998년 3월 한국에서 김대중 정부가 출범하여 적극적인 대북 화해 협력을 추진하면서 클린턴 행정부와는 대북 포용정책의 공유 인식을 넓히는 듯하였다. 그리고 남북정상회담은 미 클린턴 행정부로 하여금 대북 접근을 가속화시키기도 하였다. 그러나 한·미간에 대북정책에서의 우선 순위는 여전히 차이가 존재하였다. 미국이 대량살상무기 및 미사일문제에 초점을 맞춘 데 반하여 한국은 남북관계 개선을 가장 우선 순위로 추진하였기 때문이다. 이 과정에서 물론 북한의 한·미관계 이간의 시도는 성공적이지 못했다.

북한의 대미접근 노력은 부시 행정부에 들어서 좌절을 맞게 되었다. 부시 행정부는 클린턴 행정부에서보다 대량살상무기와 미사일 등 군사적 문제의 해결에 더욱 역점을 두었고, 북한에 대한 인식에 있어서도 클린턴 행정부와는 근본적으로 다른 입장에서 접근하고 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 책임 있는 일원으로 유도하고자 하는 점에서도 이해가 일치하고 있다. 그러나 한·미 양국이 공동의 이익과 이해관계를 갖고 있다고 하더라도 대북정책을 추진하는 과정에서 각각의 국가 위상과 전략, 국가이익, 정책적 관심 사안 등에 따라 북한에 대한 입장이 다를 수 있고, 또한 정책의 우선 순위와 추진 방안에 차이가 있을 수 있다. 한·미가 반세기의 동맹국가라고 하더라도 양국의 정책이 반드시 일치할 수는 없다. 또한 구체적인 정책의 우선 순위와 이행속도에 대한 인식이 다를 수 있다. 미국의 대북정책은 세계전략과 동북아전략 수행의 하위체계로서 존재한다. 이에 반해 한국의 대북정책은 그 자체가 최우선적인 사안이다. 즉 한국으로서는 남북관계 개선이 사활적 이익이고 최우선의 정책적 의제이지만, 미국으로서는 특히 9·11 사태와 테러와의 전쟁 수행과정에서 대량살상무기(핵·생화학무기) 제거, 미사일 수출문제 등이 가장 중요하며, 북한과의 관계 개선이나 남북관계 개선은 부차적인 의제로 간주될 수 있다. 한·미관계에 북한이라는 변수가 개입되면 한·미양국의 이해관계가 일치하지 않는 영역이 늘어날 수 있음을 의미하는 것이다. 이러한 점은 냉전 종식 이후에 한·미 동맹관계에 대한 새로운 인식의 등장이나, 주한미군문제, 그리고 최근에 더욱 부각되고 있는 주둔군지위협정(SOFA) 문제 등을 둘러싼 논의가 증명해준다.⁸¹⁾ 한국과 미

81) 이에 대한 최근의 체계적인 분석으로는 정세진, “주한미군 감축 및 위

국의 입장 차이를 살펴보면 다음과 같은 점을 지적할 수 있다.⁸²⁾

첫째, 북한에 대한 인식에서 차이가 있다. 부시 대통령과 그의 핵심 참모들은 북한 지도자와 정권에 대해 근본적으로 불신하고 있다. 부시 대통령은 “김정일이 꼴도 보기 싫다”⁸³⁾고 말할 정도이다. 그는 김정일 국방위원장이 “개인의 자유” 관점에서 북한 주민을 위한 방향으로 정책 전환을 보여 주어야 한다고 강조한다. 부시 행정부는 또한 북한 정권이 도덕적으로 정당하지 못하고, WMD와 미사일문제와 관련 미국의 입장에서 가장 문제가 되는 국가라는 인식을 가지고 있다. 다만, 이라크와는 달리 북한은 남한과 대치하고 있으며, 주한미군 및 군속과 그 가족들, 그리고 많은 일반 미국시민들이 남한에 상주하고 있기 때문에 한반도에서 미국이 먼저 직접적인 군사적 수단을 사용하기 어렵다는 것을 인식하고 있다. 이에 반해 한국정부는 북한이 남북 관계 개선을 위한 동반자이며, 특히 체제유지와 경제회복을 목표로 ‘실용주의적 정책 변화’를 하고 있다고 본다. 비록 북한의 변화가 체제 개혁, 시장경제 도입과 같은 근본적 변화는 아니지만 북한체제의 경직성과 특수성을 고려한다면 의미 있는 변화라고 평가한다. 그리고 북한이 아프가니스탄 전쟁 이후 “미국의 침공에 대해 실제적인 위협을 느끼고 있으며 이를 해소하기 위한 북·미 불가침조약 체결 요구를 반복 제시하고 있는 상황으로 보인다”⁸⁴⁾

둘째, 북한에 대한 접근에서의 차이이다. 부시 행정부는 제네바합의 이행개선, 미사일의 검증 가능한 규제 및 수출금지, 재래식 군비태세

상변경에 관한 주요논의 분석,” 『국제정치논총』 제41집 2호(2001); 조성렬, “한반도 전략환경의 변화와 한·미 동맹의 재정 의,” 『통일정책연구』 제11권 1호(2002) 참조.

82) 박영호, “대북정책에 대한 한-미의 시각차와 정책 조율,” 『외교』 제62호 (2002. 7), pp. 44~47.

83) Washington Post, 2002. 11. 19.

84) 『중앙일보』, 2002.11.28.

를 의제로 제시하고, 북한이 그러한 의제에 호응할 경우, 북한주민 지원, 경제제재 완화, 기타 정치적 조치 노력 등을 제안하였으나, WMD, 미사일, 재래식 전력문제 등 안보사안에 대한 북한의 정책 변화 의지를 확인하는 데 주안점을 두고 있다. 그리고 ‘先 북한의 긍정적 행위 확인, 後 보상 정책’의 접근을 취하고 있다. 미국은 농축우라늄 핵무기 프로그램도 외교적으로 해결하기를 바라고 있지만, 북한에게 물질적 유인을 먼저 제공하지 않는다는 입장이다. 이러한 부시 행정부의 대북 접근 방식은, 북한이 대화를 통한 문제해결에 긍정적인 반응을 보이지 않고 시간 소모만을 의도할 경우, 외교적 압박, 경제제재 강화, 공해 선상에서의 북한 ‘의혹’ 선박 수색·나포 등과 같은 강압적 수단의 선택 가능성을 배제하지 않는다. 반면에 한국정부는 먼저 북한의 어려움을 도와주고 교류·협력 활성화 등을 통해 관계를 개선하려는 데 주안점을 두어 왔다. 북한이 경제난 해결을 위하여 식량 확보와 경제교류·협력에 적극적인 관심을 가지고 있기 때문에, 인도적 지원을 하고 교류·협력을 증대시킴으로써 북한의 경제적 어려움 극복을 도와주면 그 과정에서 북한의 남한에 대한 신뢰를 가져올 수 있고 북한의 군사적 모험주의가 변화될 수 있는 상황이 조성될 것으로 보았다. 북한의 농축우라늄 핵무기프로그램에 대해 미·일과 함께 조속한 폐기를 강력하게 촉구하면서도 “군사적 긴장완화는 경제협력의 토대 위에서 가능하다”는 입장을 유지하고 있다.

셋째, 대북정책 우선 순위에서의 차이이다. 남북관계 개선을 무엇보다 중시하는 한국정부는 경의선·금강산 육로연결과 동해선 철도 건설공사 착공, 금강산관광사업 활성화, 개성공단 건설 등 경제문제들을 우선적으로 추진하고 있다. 군사적 신뢰구축을 위한 남북군사당국자간 회담 재개 추진도 남북경협을 군사적 신뢰구축의 계기로 활용하겠다는 복안이다. 북한의 WMD와 미사일문제 해결 필요성을 말하고 있으

나, 북한은 여전히 안보문제를 미국과의 문제로 간주하고 있다. 이에 반해 미국의 정책 우선 과제는 북한의 WMD와 미사일문제 해결이며, 제네바합의 이행과 관련된 특별사찰 준비이다. 농축우라늄 핵무기프로그램 대두 이후 이 문제의 해결이 최우선 사안이다. 부시 행정부는 북한의 WMD와 미사일 능력이 한반도 및 동북아 안보, 그리고 미국의 안보이익에 대한 중대한 위협으로 보고 있다. 북한의 재래식 군사 위협 감소도 현안으로 간주하고 있다. 이 문제들이 해결되지 않고는 진정한 의미에서의 한반도의 평화와 안정을 확보할 수 없다는 입장이다. 또한 미국은 북한의 인권문제도 거론하고 있다.

이러한 양국의 대북정책에서의 차이는 남북관계와 북미관계의 진전이 불균형을 보이는 상태를 결과하고 있기도 하다. 남북관계의 진전을 우선하는 한국과 미국과의 관계 경색 및 경제적 필요에 따라 남한에 대한 접근을 적극화하는 북한의 입장에 따라 남북관계가 진전되는 양상을 나타내는 반면, 북미관계는 정체 국면을 탈피하지 못하고 있다. 더군다나 주한미군 훈련 중 발생한 한국 여중생 사망 및 그에 대한 미군장병의 무죄평결로 촉발된 한국 사회 내에서의 반미감정이 한·미관계의 새로운 접근을 요구하고 있기도 하다.

이에 따라 부시 행정부에 들어서서 남북한 및 미국의 3자 관계가 조정국면을 맞고 있다. 동맹국가로서의 미국과 남북관계를 함께 풀어나가야 할 대상으로서의 북한을 두고, 한국으로서는 북·미관계를 어떻게 보아야 할 것인가와 대북정책의 초점을 어디에 두어야 할 것인가에 대한 진지한 검토가 필요하게 되었다. 현실주의적 입장에서 볼 때, 남북관계의 안정적 발전을 위해서 안보적 불안감의 해소와 평화, 그리고 남북간 교류협력이라는 지속적인 과제와 통일과정에서의 지원 세력이자 지속적인 국가발전을 위한 동맹국가로서의 미국과의 관계 조정 과제를 어떻게 균형 있게 풀어나가는가의 문제이다.

IV. 평화공존 제도화 과정에서의 3국의 역할

1. 미국과 한반도 평화공존

냉전 종식 이후 미국의 동북아전략은 일본, 중국과의 관계를 중심으로 대량살상무기 확산, 무역정책 및 국방예산을 일관성 있는 틀로 엮어 잘 조화하여 추진하는 문제였다.⁸⁵⁾ 또한 미국이 한반도에 대해 갖는 안보이익은 바로 이러한 자원동원능력의 구상 속에서 찾아질 수 있었다. 즉 종래의 군사안보적 중심의 이익으로부터 일본과 중국, 그리고 한반도로 연결되는 거대한 시장에 대한 미국의 경제적 안보이익 확보로의 무게 중심의 이동 현상이었다. 아-태지역과의 교역은 7,000억달러 이상이며 이 지역에 대한 투자도 2,000억달러를 상회한다.⁸⁶⁾ 또한 거의 같은 규모가 아-태지역 국가로부터 미국에 투자되고 있다. 장기적으로 미국은 한반도문제 해결을 동북아지역에서의 패권적 영향력을 유지하는데 있어서의 관건으로 보고 있다. 주한미군의 역할이 북한의 군사도발 억제라는 '전통적' 임무로부터 지역안보 내지는 안정 유지의 추가적 임무와 책임을 갖는 것으로 강조되는 이유이다. 주한미군이라는 한정된 국방자원을 동원하여 종래의 임무를 수행하면서 지역 균형자로서의 새로운 임무를 추가하는 것은 한반도의 전략적 가치의 기저가 변하고 있음을 뜻한다.

이러한 맥락에서 미국은 한국과 일본에 주둔한 미군을 동아-태의 여타 지역의 방위에 활용하겠다는 '신축적 운용'전략 개념을 도입하고

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

86) CSIS Working Group Report, *A Blueprint for U.S. Policy toward a Unified Korea* (Washington, D.C.: CSIS, August 2002), p. 15.

있다. 주한미군의 성격이 대북 억지뿐만 아니라 미국의 세계방위전략 틀에서의 전초기지, 즉 동아·태 지역의 안전관 역할도 병행시키겠다는 의미이다. 그리고 통일 이후 미군이 철수한 한반도는 중국의 영향권으로 편입될 수도 있다는 우려로부터⁸⁷⁾ 미국은 북한의 위협이 소멸된 이후에도 한·미 동맹과 미군 주둔이 한국의 잔여 안보 요구와 남북한 통합과정에 도움을 줄 수 있다는 입장을 가지고 있다.

따라서 부시 행정부 출범 이후 미국은 한반도에 대한 안보공약을 재확인하였다. 전통적인 동맹의 유지 필요성 이외에도 동북아시아에 대한 미국의 전략적 이익을 유지·확보하는 데 있어서도 한국과의 동맹 유지가 긴요하기 때문이다. 미국은 일본 및 한국과의 전통적 동맹의 강화와 일정한 규모의 미군이 지속적으로 주둔하는 데 유리한 여건이 조성되기를 바라고 있다. 경제적으로도 2001년 11월 중국의 세계무역기구 가입에 따라 아시아·태평양지역의 중요성이 상대적으로 커지고 있다. 이에 따라 전통적인 양자 동맹관계를 안보전략 집행에서의 기본 축으로 유지하려는 부시 행정부의 입장에서는 한·미동맹과 주한미군이 미국의 이 지역에서의 이익을 지켜주는 중요 수단으로 간주되는 것이다.

또한 남북 정상회담이 한반도정세의 긍정적인 방향전환을 위한 출발점이 되었지만, 미국에게 한반도의 군사적 현실은 여전히 바뀌지 않은 상태로 남아 있다.⁸⁸⁾ 남북간 군사적 투명성, 군사훈련의 상호 통보, 비무장지대에서의 재래식 군사력 철수와 같은 의제에서 변화가

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

88) James A. Kelly, "North-South Relations after the Summit," paper presented at the 2000 KINU-CSIS Exchange on the theme of the Dynamics of Change on the Korean Peninsula in the New Century, Seoul, November 16~17, 2000, p. 2.

없는 한, 미국은 한반도를 위험지대로 평가할 것이다. 부시 행정부는 비무장지대 인근의 군사력 감소와 군사력 및 군사이동에 대한 투명성 보장, 미사일을 비롯하여 화학, 생물 및 핵무기에 대해 상호적이며 실질적인 검증에 대해 동의하고 이행, 북한주민들의 기아와 의료문제를 해결할 수 있는 체계적이고 투명성 있는 방안 마련 등이 있을 경우에 한반도에서의 안보 위협이 변화하고 있다고 간주할 것이다.⁸⁹⁾ 이러한 입장이 2001년 6월 6일 부시 대통령이 발표한 포괄적 대북 접근 방식에 반영되었다. 부시 행정부는 제네바 기본합의의 개선된 이행, 미사일 수출 금지, 북한재래식위협 완화를 주요 어젠다로 제시하였다. 부시 행정부의 국무 부장관으로 참여하고 있는 아미티지(Richard Armitage) 주도로 작성된 “아미티지 보고서”⁹⁰⁾의 내용과 거의 동일하다. 주한 미국대사로 부임한 허바드(Thomas Hubbard)도 검증(verification), 감독(monitoring), 좀더 엄격한 상호주의(a stricter reciprocity)를 강조하였다.⁹¹⁾ 부시 대통령은 이라크에 대한 경제제재를 지지하며 이라크 내의 반후세인세력에 대한 지원 강화와 이라크 내의 대량살상무기 생산시설에 대한 공중 폭격을 지지한다는 입장을 표명한 바 있다.⁹²⁾ 미국이 어떠한 전제주의 국가와도 타협해서는 안 된다는 것이다.

9·11 테러사태는 미국의 국가안보전략에 새로운 패러다임을 가져올 정도의 충격을 주었는데, 기존의 정책기조가 강화되면서 안보목표와 핵심정책사안에서 본토 방위가 최우선 안보목표가 되었고, 테러와의

89) James A. Kelly, “North-South Relations after the Summit”, pp. 10~11.

90) “A Comprehensive Approach to North Korea”, Strategic Forum, NDU INSS, No. 159, March 1999.

91) 『중앙일보』, 2001. 10. 20.

92) www.cnn.com/ELECTION/2000/resources/where.they.stand

전쟁이 당면 최대 정책사안이 되었다.⁹³⁾ 이에 따라 테러리즘 지원 및 WMD 개발을 추진하는 ‘불량국가’(rogue state) 및 적대국의 위협에 대한 강력한 대처가 더욱 중요하게 부각되었다. 부시 대통령은 2002년을 ‘테러와의 전쟁의 해’로 선포했으며, WMD 및 미사일의 테러집단으로의 확산 방지가 테러와의 전쟁의 핵심적 요소로서 2002년 1월 29일 북한을 포함한 “악의 축” 발언은 이러한 정책을 반영하고 있다. 그리고 대량살상무기와 테러와 같은 비대칭적 위협(asymmetric threats)으로부터의 방위를 위하여 그 동안의 “위협에 기초한(threat-based)” 국방기획으로부터 “능력에 기초한(capabilities-based)” 국방기획으로 전환하여 미래에 대비할 것을 강조하였는데,⁹⁴⁾ 이러한 맥락에서 이른바 ‘불량국가’들에 의한 대량살상무기 및 미사일 개발 능력이 위협이 되고 있다고 강조하는 것이다.

21세기 정보화 시대에 미국은 자국의 안보를 “가공의 국제공동체의 이익에 의해서가 아니라 국가이익에 의해서 결정해야 한다”는 시각을 가지고 있다.⁹⁵⁾ 이러한 일방주의적 외교정책이 부시 행정부의 주된 외교적 입장이다. 그러나 미국도 일방주의적인 입장으로서만 국제질서를 이끌어 나갈 수는 없다. 9·11 테러사태는 미국의 일방주의적 입장에 중대한 타격이 되었다. 미국은 對테러 국제연대를 구성하는 데 힘을 기울였으며, 이 과정에서 다자주의의 중요성을 인식하게 되었다. 국제사회는 미국이 다시 일방주의로 회귀하는 데에 대한 우려를 하고 있다. 정보화 시대에 미국이 세계질서의 지도국가로서 역할을 지속하

93) The White House, U.S. National Security Strategy, September 2002. www.state.gov/r/pa/ei/wh/c7889.htm

94) Department of Defense, Quadrennial Defense Review Report (September 30, 2001), pp. 13~14.

95) Peter Ludlow, “Wanted: A Global Partner”, The Washington Quarterly(Summer 2001), p. 167.

고 미국의 대전략을 추진하기 위해서도 미국은 국제사회와의 협력을 유지해야 한다. 미국의 힘 또한 한계를 가지고 있다.⁹⁶⁾ 이러한 점에서 미국은 동북아 질서, 특히 한반도 평화공존의 제도화를 추진하는 과정에서 압도적인 영향력을 발휘할 수 있지만, 한국과 북한과 협력을 하면서 자국의 이익을 확보해 나가야 할 것이다.

주한미군이 계속 존재하고 한·미동맹이 유지되는 한 미국은 한반도의 평화과정에서 주요 결정 변수로서 작용할 것이다. 미국의 장기 안보전략에서도 한반도는 통일 이후에도 여전히 미국의 주요 전략 거점 지역으로 간주된다.⁹⁷⁾ 그러나 부시 행정부가 비용-효과적인 관점에서 혁신을 구상하고 있는 새로운 국가안보전략의 틀이나 국방전략 기획상의 우선 순위의 변화 가능성은 중·장기적으로 한반도의 군사력 균형과 한국의 국방전략에도 영향을 미칠 것으로 보여진다. 향후 미 육군의 경량화 및 기동성 강화, 해외 기지의 통폐합, 신속 대응군중심의 전력체제 확립 등 미군 전력구조의 변화는 남북한 군비통제에서도 중요한 고려 요소가 될 것이다. 물론 미국은 동아시아 전진배치 주둔미군의 유연성(flexibility)과 상호보완성(complementarity)을 확보하기 위하여 현 규모의 주한미군을 유지하고자 할 가능성이 높다. 그러나 미국이 냉전 종식을 계기로 1990년 초반 추진하였던 ‘3단계 주한미군 감축론’과 같은 주한미군 조정 계획이 북한의 군사력 위협에 대한 평가와는 별개로 전반적인 미 군사력의 혁신적 조정과정의 일환으로서도 고려될 가능성도 배제할 수는 없을 것이다. 켈리(James Kelly) 차관보는 워싱턴의 아시아 소사이어티에서 행한 연설에서 “한

96) Joseph S. Nye, Jr., *The Paradox of American Power: Why The World's Only Superpower Can't Go It Alone*(New York: Oxford University Press, 2002), pp. 139~147.

97) Department of Defense, *The United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*(November 1998), pp. 62~63.

국에 탄생할 새로운 리더십은 한국에서 미국의 전통적 역할에 도전하는 방식으로 한·미 관계를 재정의(redefine)하려고 할지 모른다”는 견해를 나타내 동맹관계의 내용적 변화 가능성을 시사하기도 하였다.⁹⁸⁾

이와 같은 관점에서 볼 때, 미국은 자국의 물적 자원을 일방적으로 지원하면서까지 유지하고자 했던 봉쇄전략이나 주도적으로 지원하면서 추진해왔던 개입 전략과는 달리 미국의 군사적, 외교적, 경제적 자원을 가급적 덜 동원하면서 안보목표를 달성하고자 하는 전략적 변화를 한반도에 대해 추구할 수 있다. 미국은 앞으로도 동북아지역에서 자국의 패권 유지 정책을 통해 평화를 유지하려고 할 것이지만, 독자적인 자원 동원을 하려고 하지는 않을 것이다. 따라서 미국은 한반도에 대해서도 일방적인 시혜적 행위와 전진배치 전략을 통해 지역안보를 보장하려는 정책으로부터 서서히 변화할 수도 있다. 부시 정부의 북한에 대한 의제 제안은 이러한 미국의 안보전략을 반영하고 있는 것으로 보여진다. 남북 정상회담 이후의 남북관계 개선이 북한의 군사적 안보를 “증진”시킬 것이라는 문제는 더욱 복잡성을 띠게 되었다.⁹⁹⁾

이러한 점에서 한반도에 평화공존체제를 제도화해나가는 과정에서 미국의 역할은 상대적으로 한반도의 분단관리에 역점이 주어질 가능성을 배제할 수 없다. 미국의 한국에 대한 안보공약과 미국이 한반도에서 찾는 국가이익이 항상 주어진 상수는 아니다. 미국은 앞으로도 한반도에 대한 전통적 안보공약을 유지할 것이지만, 과거와 같은 한

98) James A. Kelly, “Some Issues in U.S.-East Asia Policies,” Washington, DC, April 4, 2002. www.asiasociety.org/speeches/kelly2.html.

99) Kurt M. Campbell, “The Future of the Korean Peninsula in the wake of the North-South Summit: Next Steps and Strategic Challenges,” paper presented at the 2000 KINU-CSIS Exchange on the theme of the Dynamics of Change on the Korean Peninsula in the New Century, Seoul, November 16~17, 2000, p. 9.

국의 일방적인 기대에 따른 안보공약은 더 이상 아닐 것이다. 한국 정부의 입장에서는 신장된 국력과 국가위상에 걸맞도록 한·미관계를 발전시키면서도 동시에 북한문제를 다룸에 있어서 미국과의 인식의 공통분모를 확대하는 데 더욱 유의해야 하는 이유가 여기에 있다.

2. 한국과 북·미관계의 발전

한국의 입장에서 평화공존의 주도적 역할은 당연히 남북한 두 핵심 당사자가 행하여야 한다. 그러나 한국은 주한미군의 존재로 인해 최소한 안보문제에 관한 북한과의 협상에서 독자적인 힘을 발휘하는 데 제약을 가지고 있다. 안보문제와 평화체제로의 대체문제에 있어서 남북한뿐만 아니라 미국이 당연한 역할을 가지는 것으로 간주되기 때문이다. 또한 안보문제에 관한 한 북한은 한국을 배제하려는 입장을 견지하고 있으며, 미국과의 직접 협상을 추구한다. 이러한 점에서 한국 으로서는 남북관계와 함께 북·미관계의 발전이 이루어지는 것이 한반도 평화공존을 이룩하는데 있어서 가장 바람직하다.

한국 으로서는 한국을 배제한 채 북한과 미국간에 안보문제에 대한 논의가 이루어지는 것을 바라지 않는다. 그보다는 한국의 협력을 통해서 북한과 미국의 관계가 개선되기를 바라고 있다. 김영삼 정부 아래서 한국은 북한의 ‘통미봉남’ 정책을 한·미 공조로 대응하면서 미국의 대북 협상에서 한국의 입장을 투입하려는 노력을 하였다. 그러나 핵문제로 인하여 미국과 북한이 주된 협상 당사자가 되었으므로 한국의 역할은 주변적인 차원에 머물렀다. 김영삼 정부는 북·미관계의 진전을 공식적으로 반대하지는 않았으나, 남북관계와 북·미관계의 조화와 균형이라는 입장에 따라서 사실상 남북관계의 진전이 없는 북·미관계의 진전을 바라지는 않았다.

김대중 정부에 들어서 한국정부의 북한에 대한 접근은 보다 유연한 입장으로 변화하였다. “평화·화해·협력을 통한 남북관계 개선”을 대북 정책의 목표로 내세운 김대중 정부는 한반도 냉전구조 해체를 위한 5대 과제의 하나로 북·미 및 북·일 관계의 개선과 관계 정상화를 설정하였다. 그리고 적극적인 대북접근을 추진하면서 미국의 대북 접근을 유인하였다. 이러한 입장은 2000년 6월 남북정상회담 개최로 남북한이 한반도문제 해결을 위한 주도적 역할자로서 부각되자, 클린턴 행정부가 북한의 실질적인 2인자인 국방위원회 제1부위원장 조명록을 김정일 국방위원장의 특사 자격으로 워싱턴에 끌어들여 북·미 공동코뮤니케를 발표하고, 곧 이어 올브라이트 국무장관이 평양을 방문한 것에서 잘 드러난다.

그러나 부시 행정부에 들어서 한국과 미국은 북한문제를 두고 갈등 상황을 맞게 되었다. 이미 검토한 바와 같이, 한국이 남북관계에 치중한 반면에 미국은 남북관계에 대한 관심보다는 북한의 대량살상무기, 미사일, 재래식 전력 태세 등 안보 관련 사안들의 해결에 초점을 맞추었다. 한국은 부시 행정부의 안보전략을 이해하면서 북한의 대량살상무기문제 해결도 중요하다는 입장을 피력하였으나, 미국에게 한국의 자세는 만족스러운 것이 되지 못했다. 특히 9·11 테러사태 이후 미국의 국가안보전략이 현재화되지 않은 “불량국가”로부터의 위협으로 까지 확대되면서 북한에 대한 정책에서 한미간의 차이가 더욱 두드러지게 되었다.

한국은 북미관계의 진전을 촉진시키기 위하여 먼저 한반도 평화와 동북아 평화 문제에 대한 우리의 외교적 비전(vision)을 강구하여 미국에 대한 독자적인 외교의 추진을 적극적으로 모색해야 할 것이다. 한반도 평화문제에 대한 우리의 비전이 구비되어야 하며, 그에 토대를 두어 미국에 대해 북미관계에 대한 우리측의 구상(road map)을

제시하여 정책협력을 하고 또 미국측의 구상과 공통의 이익을 찾는 노력이 필요하다. 부시 행정부가 반드시 강경한 노선으로만 치달을 것으로 볼 필요는 없으며, 대미 외교에서 ‘패배주의적’ 자세를 극복할 필요가 있다.

한편 부시 대통령의 주변 인물들은 북한 정권이 변해야 한다는 생각을 분명히 갖고 있다. 김정일 정권은 이를 위협으로 생각하고 있다. 그러나 미국도 대북정책에 있어서 한계가 있다. 그 한계란 한국이나 일본이 미국의 대북정책에 목소리를 낼 수 있는 여지가 있다는 것이다. 따라서 한국의 대북 포용정책으로 일관된 남북 관계가 미국의 일방적인 대북정책을 견제할 수 있는 역할을 할 수 있음을 과소평가해서는 안 된다. 북한과 미국 사이의 인식 차이를 메울 수 있는 역할을 바로 한국이 할 수 있다.¹⁰⁰⁾ 따라서 한국은 북미관계의 발전을 위한 자신감 있는 정책을 추진할 필요가 있다. 이를 위해서 한국이 필요한 것은 미국의 정부, 의회, 정책연구기관, 주요 언론 등 정책집단에 우리측의 정책적 입장을 이해할 수 있도록 저변을 확대하는 노력을 게을리해서는 안 된다.

3. 북한과 한·미관계

냉전 종식 이후 북한이 체제생존의 관건으로 선택한 것은 미국과의 관계 개선이다. 부시 행정부에 들어서도 북한은 끊임없이 미국으로부터 체제안전을 보장받으려는 정책을 추진하고 있다. 그러나 그 과정에서 북한은 과거로부터 내려온 한국과 미국의 관계를 이완하려는 정책추진의 유혹에서 벗어나지 못하고 있다. 남북정상회담 이후에도 남

100) 길정우 중앙일보 논설위원 초청 간담회, 통일연구원 국제회의실, 2002. 11. 13.

북관계와 북미관계를 활용하면서 “민족공조”와 “외세공조”의 양자 선택을 강요함으로써 한미간의 정책 갈등을 의도해왔다.

북한이 미국을 더 이상 적대국가로 보지 않거나 적대적 관계를 완화하려는 자세를 단기간에 기대할 수는 없다. 북한의 사회주의체제의 존립 근거를 위협하기 때문이다. 북한은 한·미로부터의 군사적 위협을 체제 유지와 국내적 단속을 위한 수단으로 활용하면서도 미국과의 관계 개선으로 체제 생존 및 정상화의 돌파구를 열려는 정책을 추진해 오고 있다. 그 과정에서 끊임없이 북한에 대한 ‘적대정책’의 포기, 주한미군 철수, 북·미 평화협정 체결 등을 주장해왔다. 특히 무엇보다 먼저 주한미군 철수가 이루어져야 한다는 것이 북한의 변하지 않는 입장이다. 2002년 10월 4일 우라늄 농축 방식의 핵무기개발프로그램을 시인한 이후 미국을 비롯한 국제사회의 여론이 나빠지자 10월 25일 미국의 안보 우려를 해소하는 조건으로 북·미 불가침협정 체결을 들고 나왔다.

부시 대통령이 북한과의 대화 재개를 선언하면서 제시한 협상의제들인 핵 관련 제네바합의 이행 개선, 미사일의 검증 가능한 규제 및 금수, 재래식 군비태세 중에서도 북한은 특히 재래식 전력문제에 대한 거론을 북한을 무력화시키기 위한 의도로서 파악하고 있다. 이러한 점에서 한반도의 평화공존 형성과정에서 북한은 미국과 안보문제에 대한 논의를 직접하기를 바라며 한국이 그 과정에 개입하는 것을 반대하고 있다.

북한으로서는 남북관계의 진전과정이나 한반도 평화공존체제의 형성 과정이 한국의 주도로 전개되는 것을 원치 않으며, 이러한 점에서 한·미 공조의 철폐를 강력하게 주장해왔다. 이러한 북한의 입장은 미국과의 접근채널이 형성되면서 중요한 전략으로 활용해온 한·미 관계의 갈등적 상황 창출, 즉 한·미 관계의 틈을 벌이는 것이다. 북한이

이러한 전략을 계속 유지하는 한에 있어서 한반도 평화공존을 형성하는 과정에서 북한의 건설적인 역할을 근본적인 제약을 갖게 된다. 스스로 위반한 핵문제 해결의 조건으로 북·미 불가침조약 체결을 들고 나온 것도 문제지만, 북·미 불가침 조약의 또 다른 의도는 한·미 동맹의 철폐를 목적으로 하는 것이다.

미국에 대한 김정일의 경계심은 이미 1960년대에 굳게 형성되었다. 그는 미국을 “우두머리로 하는 제국주의자들은 핵 공갈로 혁명하는 나라 인민들을 위협하는 한편 부르주아 사상문화를 침투시켜 사회주의나라들을 내부로부터 와해시키려고 악랄하게 책동하고” 있다고 보았다.¹⁰¹⁾ 바로 이러한 입장에서 북한이 보는 북·미 관계의 본질은 “사회주의혁명역량과 제국주의세력 사이의 대결과 투쟁”으로 간주된다.¹⁰²⁾ 그리고 이러한 투쟁을 “(북한의)사회주의와 제국주의의 사상전”이며 냉전 이후 유일 초강대국 미국의 공세에 맞서 북한을 지키려는 “국가역량을 총동원한 사활적인 투쟁”이라고 본다. 북한이 미국에 대한 국교정상화 접근을 반제혁명의 수단으로 본다면 한반도 평화공존에 대한 북한의 실질적인 의지를 찾을 수 없게 된다. 따라서 한반도 평화공존 상태의 구현 과정에서 북한의 역할은 남한 및 미국과의 관계를 발전시키는 데서 우선 찾아질 수 있다. 북한으로서는 한미동맹관계의 약화를 끊임없이 의도하겠지만, 북한의 의도에 의해서 한미동맹관계가 변경될 수 없음을 이해해야 한다.

101) “작가, 예술인들 속에서 당의 유일사상체계를 철저히 세울데 대하여” (당사업부문 및 문학예술부문 책임일군들과 한 담화, 1967년 7월 3일), 『김정일선집 제1권』(평양: 조선로동당출판사, 1992), p. 274.

102) 한호석, “조·미 관계 10년을 통해 본 한(조선)반도의 통일정세,” (2001.10.14). www.onekorea.org

V. 남북관계와 북·미관계의 발전 방향

1. 남북관계

1970년대 초반 남북대화가 시작된 이후의 남북관계는 진전과 퇴보를 거듭하면서 꾸준한 변화를 보여왔다. 어느 한 시점을 두고 본다면 남북관계가 매우 긍정적이거나 또는 매우 부정적으로 보이지만, 지난 30년 이상의 변화 방향은 전반적으로 긍정적이다.¹⁰³⁾ 남북정상회담을 계기로 남북한은 한반도 긴장완화를 추진하기 위한 단초를 마련하였다. 남북 당국간 회담의 복원, 남북경협 및 사회·문화 등 제반 분야에서 교류·협력의 진전 등은 긴장완화와 평화 정착을 구현하기 위한 여건 조성에 긍정적으로 작용할 것이다.

그러나 정치적 신뢰의 결여에 따라 남북관계는 언제든지 불안정하게 될 수 있으며, 평화정착을 위한 필요조건인 남북간의 군사적 신뢰 구축은 여전히 답보상태에 있다. 앞으로도 그 동안과 마찬가지로 비정치·군사분야에서의 관계 진전이 정치·군사분야에서의 긴장완화에 일정한 정도로 기여할 것으로 예상되지만, 남북관계에서 정치·군사적 긴장이 비정치·군사분야의 발전을 저해한 경험이 다반사로 있었다. 이러한 점에서 남북관계가 잠재적 또는 현재적 불안정 요인의 영향으로부터 벗어나 안정적이고도 지속 가능한 관계 개선의 양식으로 진입하기 위해서는 정치·군사 문제의 해결이 뒷받침되는 것이 바람직하다.¹⁰⁴⁾

첫째, 남북한이 상호간의 체제공존과 안전보장에 대한 확신을 쌓아

103) 1970년대 초 남북적십자회담 이후 최소 4차례(1971~75, 1979~80, 1984~86, 1989~92)의 남북회담 활성화 기간이 있었다.

104) 통일부 통일정책실장, 통일정책심의관 등 정책 담당자들과의 의견 교환, 2002. 3. 29.

나가야 한다. 체제안정에 대한 확신이 없으면 상대방과의 협력관계에 임하지 않는 것이 과거 냉전체제 아래서의 동서관계의 가장 큰 특징이다. 남북한의 정치적 화해와 군사적 긴장완화 및 신뢰구축의 누적을 위해서는 북한 지도부가 체제생존과 정권안보에 어느 정도의 자신감을 가지고 남한과 직접적으로 평화문제를 논의할 수 있도록 해야 한다. 크라스너(Stephen D. Krasner)에 따르면, 한 국가가 자국의 구조적 조건이 안정화될 경우, 거래 상대방과의 상호작용의 지속성과 빈도를 증진시킬 가능성을 높인다.¹⁰⁵⁾ 향후 시간이 걸리고 우여곡절은 있을 것이나 북·미관계 및 북·일관계 개선이 진전될 가능성이 있다. 한국은 이러한 북한의 대미·일관계 정상화 과정을 적극 지원함으로써 북한의 체제유지와 정권안보에 대한 우려를 불식시켜 나가야 할 것이다. 북한의 체제유지와 정권안보에 대한 안정감의 회복은 대남관계에서의 정책변화를 억제하는 측면도 있으나, 남북간 경제·사회문화 협력관계의 확대와 북한의 미·일 및 여타 서방국가와의 거래관계 확대는 군사적 차원의 대남 적대전략을 제한하는 요인이 되며, 따라서 조심스런 개방·개혁을 위한 다양한 차원의 남북대화를 촉진하는 요인이 될 수 있다.

둘째, 통일을 지향하는 과정에서 남북한 정치·군사적 관계에서 달성해야 할 것은 남북한의 평화공존이다. 평화공존을 이루는 단계는 우선 정경분리의 차원에서 남북관계의 개선을 이루고, 다음에 정치적인 협상을 이룬 다음 정경연계를 통한 평화체제를 구축하는 것이다. 즉 정경분리 단계→정치적 협상 단계→(정경연계를 통한) 평화공존 단계로 이행하는 것이다. 평화공존이 제도화되기 위해서는 먼저 남북한간의 대화와 협력의 제도화가 있어야 하는데 이를 위해 신기능주의적

105) Stephen D. Krasner, "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables", in Stephen D. Krasner, ed., *International Regimes*(Ithaca: Cornell University Press, 1983).

접근에 입각한 정경연계가 필요하다. 남북한간의 교류와 협력이 비공식적이고 산발적인 단계를 벗어나 보다 제도적이고 안정된 방향으로 활성화되어야 하는 것이다. 독일의 탈냉전은 서독의 동방정책에 의하여 정상회담이 이루어짐으로써 정치적 신뢰구축을 바탕으로 한 교류와 협력을 할 수 있었기 때문에 가능했다. 남북한간에도 보다 효율적이고 발전적인 교류와 협력을 하기 위해서는 정치적인 신뢰구축을 이루어야 하고, 이를 위하여 정상회담 또는 총리급의 고위급 회담을 통하여 『남북기본합의서』 이행을 추진하는 것이 바람직하다. 정경연계는 북측의 입장에서도 필요한 것이다. 예를 들어 기업의 투자시 정치적 신뢰가 없이는 상호간의 이익이 담보되지 못하는 측면이 있다. 따라서 북한에게 이를 적극적으로 인식시킬 필요가 있다.

셋째, 남북한 정치지도부의 상호 인식의 변화와 신뢰를 쌓는 정책을 추진해야 한다. 남북간 정치·군사적 신뢰구축의 요체는 상호 체제 위협 인식의 제거이다. 즉 남한은 흡수통일의 의지가 없음을 북한이 신뢰하도록 만들어야 하며, 북한은 대남 혁명전략을 명백히 포기하고 『남북기본합의서』의 실천에 나서야 한다.¹⁰⁶⁾ 이를 위해서는 먼저 양측의 지도층이 상대방을 동반자로 인식하여 협력관계를 이루는 것, 즉 상호주의의 가치에 대한 인식이 일정 수준 이상으로 형성되어야 한다. 상호주의의 가치에 대한 인식은 협력발생의 필수적인 조건이다.¹⁰⁷⁾ 남북 양측 지도부의 협력 필요성에 대한 인식의 공유성이 확대되고, 그에 따라 남북간 화해·협력이 심화되는 과정에서 북한 지도부와 주민들의 가치관과 신념체계가 개방성을 허용하는 사고체계 및 행동양식을 제한적이거나 수용하는 방향으로 점차 변화해야 한다. 이

106) 김성한, “한반도 평화체제 구축과 한미동맹의 미래,” 2001년도 한국정치학회 국방·안보 학술회의 발표 논문(2001.11.16), p. 8.

107) Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation* (New York: Basic Books Inc., 1984), pp. 136~139, 169~170.

와 같은 상호주의의 효력이 발생할 때 남북간 신뢰에 기반한 거래와 협력의 가능성을 증대시킬 수 있다.

넷째, 남북 군사관계의 개선에서는 북·미관계가 핵심 변수로 작용하므로 남·북·미 3자간의 군사문제 논의를 개방적 입장에서 접근할 필요가 있다. 즉 남북간 논의와 함께 북·미간 논의를 병행하는 방안을 고려해볼 필요가 있다. 한국은 한국과 미국에게 북한이 갖는 전략적 의미와 목표가 다르다는 사실에 기초하여 정책을 추진하면서, 한반도 냉전구조의 해체를 위한 포괄적 접근방안이 미국의 동아시아지역에 대한 전략 목표 달성에 기여한다는 차원에서 정책적 공통분모를 찾아야 할 것이다. 우리의 능력 면에서나 국제정치 현실의 측면에서 볼 때, 한국의 대북정책 추진과정에서 미국은 가장 중요한 정책 협력자로서의 역할을 할 것이다. 따라서 한국은 미국 행정부 및 대통령으로부터 한반도문제를 해결하기 위하여 우리의 대북정책에 대한 절대적인 협력을 확보할 필요가 있다. 미국의 대북정책이 한국의 대북정책과 조화를 이루어 추진될 때, 북한의 남한에 대한 인식의 변화를 더욱 유발할 수 있을 것이다. 그러나 미국과의 정책협력이 다른 주변국, 특히 중국의 역할과 영향력을 등한시하는 것이 되어서는 안 된다. 한국은 한반도 긴장완화와 평화정착을 추진하는 과정에서는 물론 향후의 동북아지역의 전략적 환경의 변화를 인식하는 중국, 일본 및 러시아로부터 자국의 이익을 침해하는 대상으로 인식되어서는 안될 것이다. 따라서 한·미동맹의 견실한 유지와 병행하여 주변국으로부터 우호적인 협력과 지지를 확보하는 노력이 더욱 강화되어야 할 것이다.

마지막으로, 북한의 대남정책, 특히 교류와 협력분야에서의 정책이 실용주의적으로 변하고 있다고 한다면, 정치·군사분야에서도 한반도 및 국제정세의 변화를 수용하고 그에 적응하는 정책적 변화를 보여야 한다. 남북정상회담 이후 첫 몇 개월 동안과는 달리 2001년 이후 북

한이 남북장관급회담을 자의적으로 활용한 예는, ‘과연 북한이 남북관계 발전을 위한 교류를 하고 있는가’에 대한 의구심을 불러일으킬 수 있다. 유일 지배체제를 특성으로 하고 있는 북한에서 김정일의 정책 결정의 구속력은 다른 어떠한 변수보다 중요하다. 그러나 남북정상회담을 남한으로부터의 경제적 대가 확보라는 단기적 경제이득 획득을 위한 방안으로 판단했다면,¹⁰⁸⁾ 남북 당국간 대화나 남북교류의 제도적 발전의 가능성이 크지 않을 것이다. 또한 군사적 차원에서 북한은 대량살상무기 및 미사일 개발 노력에 대한 기존의 입장을 유지하면서 동 문제들을 남한과 풀기보다는 미국과 풀어나가려는 입장을 유지해왔다. 북한은 한반도의 군사문제 해결은 미국과의 문제이지 남한과의 문제는 아니라는 입장을 견지해왔다. 앞으로도 북한의 이러한 입장에서 변화가 없다면 남북간 안보와 평화문제에 대한 논의는 끊임없는 진통을 겪을 수밖에 없다.

이러한 과제를 토대로 향후 남북관계의 발전 방향을 다음과 같이 제시할 수 있다.¹⁰⁹⁾ 첫째, 상호 위협 배제와 상호 현상의 인정은 남북한 사이의 과잉 긴장을 제거하고 남북간에 협상을 통해 문제를 풀어가고자 하는 의지가 형성될 수 있는 기초일 뿐이다. 이러한 기초 위에서 남북관계가 더욱 두터워지기 위해서는 남북한이 협력의 규칙을 발전시킴과 아울러 협력에 의해 상호 지속적으로 이익을 얻을 수 있는 상생의 관계가 형성되어야 한다.¹¹⁰⁾

108) 북한이 5차 및 6차 장관급회담에서 특히 관심을 보인 사안은 금강산 사업 및 전력지원문제 등의 해결에 대한 남한정부의 입장인 것으로 알려졌다. 북한은 김대중대통령이 베를린선언을 통해서 전력지원을 약속했으므로, 신의 없는 정부와의 대화는 무의미하다는 입장이다.

109) 박영호·박형중 외, 『정상회담 이후 남북한 평화공존의 제도화 추진 방안』(서울: 통일연구원, 2001), pp. 54~56.

110) 1980년대 동서 유럽의 긴장완화과정의 위기 극복과 심화를 위한 전략을 서술하고 있던 다음의 논문들에 나타나 있는 구상을 참조하였다.

상호 위협 배제와 상호 현상 인정의 원칙은 남북한 사이의 평화 공존의 정착을 의미한다. 평화 공존이 가능해지기 위해서는 다음과 같은 원칙이 준수되어야 한다. 첫째, 무력 사용의 포기와 갈등 문제를 협상에 의해 결정한다는 원칙, 둘째, 남북한 사이의 동등성, 상호 이해와 신뢰, 상대편 관심에 대한 배려, 셋째, 상대편 내부 상황에 대한 불간섭, 넷째, 남북 상호적으로 상대방의 주권과 영토에 대한 엄격한 존중, 평등과 상호이익에 바탕하는 경제, 과학기술 및 문화 분야에서서의 협력 증대 등이다. 물론 이러한 평화 공존이 모든 갈등과 경쟁 관계의 해소를 의미하는 것은 아니다. 단지 상이한 체제 원칙에 입각한 남북간의 갈등과 경쟁이 평화적이고 문명적 수단을 통해서 이루어진다는 것을 뜻한다. 남북한은 본격적으로 정치, 경제, 사회·문화 분야에서의 평화적 실적 경쟁과 협력이 가능해질 것이다.

평화 공존을 토대로 공영과 상생의 관계가 발전해야 한다. 이것이 가능해지기 위해서는 남북한은 남북관계의 발전으로부터 상호 지속적으로 이득, 특히 물질적 이득을 취할 수 있어야 한다. 현실의 남북 경제력 격차를 보았을 때, 북한과의 경제협력에서 남한은 비대칭적 이득배분을 용인할 수 있어야 한다. 비대칭적 경제관계가 상당 기간 유지될 때야만, 북한쪽에서의 남한과의 협력 욕구가 지속될 수 있다. 시간이 지남에 따라 남북한 경제 관계는 보다 호혜적으로 발전할 것인데, 이 경우에도 한쪽이 우세한 경제성장을 지속적으로 유지하면서, 다른 쪽의 경제 성장을 견인할 수 있어야 하면서, 성장의 과실이 다

Peter Schlotter, "Die Ost-West-Beziehungen als pluralistisches Sicherheitssystem", Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung(Hrsg.), Europa zwischen Konfrontation und Kooperation. Entspannungspolitik für die achtziger Jahre (Frankfurt/New York: Campus Verlag, 1982), pp. 37~61; Peter Schlotter, "Strategien der Konfliktentspannung: Vorschläge für die achtziger Jahre", *ibid.*, pp. 357~370.

른 쪽에 확산될 수 있도록 기능해야 할 것이다. 이러한 상호 경제 성장의 전인의 경우에는 남북한 각각 내부적으로 경제적 불균형, 발전 도상에서 발생하는 사회적 문제가 쉽게 치유될 수 있다.

공존과 공영은 남북 관계의 폭과 깊이가 증대한다는 것을 뜻하는데, 그 관계가 안정적으로 발전하기 위해서는 그를 조율하는 규칙과 규범, 그리고 제도적 장치의 확대가 필요하다. 남북한 관계와 협력을 뒷받침하는 규범과 규칙으로서 다음과 같은 것을 상정할 수 있다. 1) 우리측이 상대측에 대해 협력적 지향을 가지고 있으며, 2) 상대측에 구조적으로 손해를 야기하지는 않는 공정한 규칙을 만들어 내며, 3) 우리측이 스스로 이 규칙을 준수한다는 것을 보여주며, 4) 상대측이 이 규칙을 준수한다면, 준수하지 않을 때보다 단기 그리고 장기적으로 이익을 증대 (또는 손실을 축소)할 수 있다는 것을 명확히 하며, 5) 규칙의 준수여부에 관하여 불가피하게 오해나 의견차이가 발생할 것이지만, 이것이 반드시 신뢰 파괴를 뜻하지는 않는다는 것을 인정한다.

상생의 원칙에 입각한 남북한 공존은 가능한한 다면적으로 관계 차원을 확대하여, 주요 분야에서 밀접한 상호 연계를 이룩해야 한다. 그리하여 폭력적 해결을 초래하는 경우, 과거에 비하여 훨씬 높은 비용이 초래되도록 만들어야 한다. 그런데 경제적 상호 의존이 어느 일방의 타방에 대한 지나친 비대칭적 의존관계를 형성하게 되면, 방어와 차단 조치를 유발시킬 수 있다. 이 경우에도, 상대방이 새로운 의존성을 정치적으로 활용하는 것을 방지하는 주요 수단으로서 다른 측이 군사분야를 주요 대응 수단으로 확대 활용하게 되는 상황이 발생하는 것을 방지해야 한다. 또한 남북한 간의 정부와 민간 집단 사이의 가능한한 모든 의사소통 통로가 확대되더라도, 이것이 상대 체제를 의도적으로 불안정화시키는 데 이용되지 않을 때에만 상생의 원칙이 유

지될 수 있다.

2. 북·미관계

부시 대통령의 북한 지도자와 북한 주민을 구분하는 발언이나 북한을 “악의 축”의 일원으로 규정하는 믿음체계는 미국은 다른 나라 문제들에 대한 간섭자가 아니라(인간다운 대접을 받지 못하는 다른 나라 사람들을 위한) “해방자(liberator)”라는 인식에서 나온다.¹¹¹⁾ 바로 미국 외교정책의 기본적 가치인 자유와 민주주의에 대한 믿음 위에서 그의 대북정책이 나온다. “(미국 외교정책에는)타협할 수 없는 가치 체계가 깔려 있고, 그게 바로 우리가 신봉하는 가치”이며, “우리에게 좋은 가치라면 그건 다른 사람에게도 좋은 것이다. 이걸 미국이 만들어낸 가치가 아니다. 이걸 자유와 인간 조건의 가치이며, 자식을 사랑하는 어머니의 가치이다.”¹¹²⁾ 이러한 그의 입장은 미국 예외주의(exceptionalism)의 전통 위에서 나온다. 미국이 세계의 지도자 역할을 수행해야 하며 미국 외교를 일방주의로 비판하는 것은 잘못이라는 것이다.

1990년대 말 김대중 정부가 들어서기까지 남북관계는 북·미관계를 끌어가는 독립변수로서의 역할을 하기보다는 북·미관계에 영향을 받는 종속변수였다. 북한은 미국과의 관계의 변화가 남북관계의 변화에 영향을 미칠 것이고, 한국의 대북정책은 미국의 대북정책에 부속된다고 보았다. 한국의 입장에서 보면 북·미관계가 한·미간의 합의에 근거하여 남북관계의 진전과 조화를 이루어 전개되는 것이 바람직하다. 그

111) Bob Woodward, “Bush at War—An Expansive World View,”
Washington Post, November 19, 2002.

112) Ibid.

러나 미국과 북한이 “상호관심사항에 대한 진전이 이루어지는 데 맞추어 양국관계를 대사급으로 격상시키는” 노력을 하기로 한 제네바합의의 원칙을 따른다고 해서 한국이 개입하는 것은 바람직하지 않다.

탈냉전시기의 북한의 대미정책은 ‘사회주의 북한’이라는 자기 정체성을 유지하면서 내외적 환경의 변화가 부과한 부담에 따라 체제보전을 위한 국가이익의 조정으로부터 나왔다.¹¹³⁾ 부시 행정부 출범 이후 북·미관계의 갈등구조는 미국의 북한에 대한 인식과 북한의 미국에 대한 인식이 근본적으로 상호 부정적이며, 또한 서로가 상대방에 대해 요구하는 사안들이 쉽게 양보할 수 없다는 데에 있다. 북한과 미국은 국력의 크기에서는 비교할 수 없을 정도로 차이가 난다. 그러나 북한이 미국을 상대로 갈등구조를 창출하고 활용할 수 있는 까닭은 남한이라는 ‘불모’가 있기 때문이다. 미국의 입장에서든 한반도가 동북아시아에서 자국의 국익을 유지하고 확보하는 데 무시할 수 없는 중요한 전략적 위치이지만, 세계적으로 가장 밀도 높은 군사력을 유지하고 있기 때문에 문제를 해결하는 것이 쉬운 일이 아니다.

미국은 앞으로도 상당기간 동안 초강대국으로서의 지위를 유지할 것이지만, 세계 여러 곳에서 새로운 도전에 부딪치게 될 것이며, 북한의 도전도 그 하나이다.¹¹⁴⁾ 부시 행정부의 입장에서는 공산주의자, 독재자, 그리고 무수히 많은 북한 주민의 삶을 등한시하는 김정일 국방위원장이 정당한 지도자로 보이지 않는다. 또한 그러한 지도자와 협상을 할 수는 있으나, (불법적인 요구를)들어줄 수는 없다. 미국의

113) 이와 같이 북한의 국가정체성과 국가이익의 변화라는 개념을 준거로 북한의 대미정책을 북미 양자관계의 입장에서 분석한 최근의 체계적인 논문으로는 서보혁, “탈냉전기 북-미관계에 대한 구성주의적 접근-북한의 국가정체성을 중심으로”, 한국외국어대학교 대학원 박사학위 논문 (2003. 2 예정).

114) 전인영 서울대 교수 초청간담회, 통일연구원 통일정책연구실 회의실, 2002. 4. 12.

대북정책의 일차적 목표는 대량살상무기 및 장거리미사일의 확산을 방지하기 위한 세계적 차원의 전략적 문제이며, 북한에 대한 접근은 장기적 차원에서 중국을 견제하는 개입전략의 일환이다.¹¹⁵⁾ 이러한 차원에서 한반도의 불안정을 방지하고 안정적 평화를 보장할 수 있도록 북한으로부터의 군사적 불안 요인을 제거하려는 데 초점을 맞추고 있다. 따라서 미국은 북한문제를 관리함으로써 현상을 유지하면서 위기관리의 제도화를 중시하고 있으며, 한반도질서의 안정적 관리를 선호한다.

부시 행정부의 대북정책은 이미 지적한 것처럼 기본적으로 북한지도부와 정권에 대한 불신으로부터 출발하고 있다. 정책의 핵심은 북한에 대한 ‘개입’을 지속하되 ‘힘의 외교’의 토대 위에서 미국이 북한에 대해 원하는 바를 명확히 제시하고, 북한이 그에 적응하려는 의지를 가지고 있는지를 확인해나가는 방향으로 추진하는 것이다. 이러한 정책방향에서의 핵심은 무엇보다도 제2단계 테러와의 전쟁의 목표인 ‘대량살상무기 사용에 의한 테러 방지’의 차원에서 북한의 대량살상무기 확산 방지이다. 이러한 정책에 따라 북한이 경제부문 뿐만 아니라 정치·군사적으로도 실질적 변화를 보이도록 하는 데 역점을 두고 있다.

부시 대통령이 2001년 6월 6일 북·미 대화 재개의 목적으로 남북 화해, 한반도 평화, 건설적 북·미 관계 구축, 지역의 안정성 증대를 들면서, 미국이 제시한 의제에 북한이 호응할 경우, 북한 인민 지원(식량 의약품 제공 등 인도적 지원), 대북 제재 완화(경제제재 완화, 테러지원국가 해제), 기타 정치적 조치 노력(정치적 관계개선 및 수교)을 제시하였으나, 미국의 포괄적 접근의 의제(핵 관련 제네바합의 이행 개선, 미사일 의 검증 가능한 규제 및 금수, 덜 위협적인 재래식 군비태세)는 북한측이 쉽게 받아들이기 어려운 사안들로서 단순히 핵

115) 이호재 고려대 명예교수 초청간담회, 통일연구원 국제회의실, 2002.5.22.

상의 우위를 확보하기 위한 것이 아니라 미국의 기본적 전략을 반영하는 것이다.

따라서 부시 행정부는 북한과 ‘조건 없는 대화’의 입장을 유지하면서도, 북한 핵문제, 미사일문제, 재래식전력문제 등 미국 측의 관심 의제로 제시한 사안들에 대해 역점을 두려 할 것이다. 우선 핵문제는 제네바합의 이행을 원칙적으로 유지하지만, 비밀 농축우라늄 프로그램의 검증 가능한 폐기가 가장 시급하고 과거 핵 활동에 대한 규명을 북한이 조기에 이행하도록 하는 투명성과 검증 장치의 확보를 중요시한다. 다음으로 미사일문제는 MD를 구축하려는 이유 중의 하나가 북한 등 ‘불량국가’의 미사일 및 대량살상무기 확산 방지에 있으므로 국내외의 MD 계획 비판 여론에도 불구하고 북한 미사일문제를 MD 틀 속에서 해결하려는 입장을 유지할 것이다. 그리고 재래식 전력문제에 대한 관심은 전진배치 북한 군사력이 단지 남한에 대한 위협일 뿐만 아니라 주한미군 및 군속과 그 가족들에 대한 위협이 되고 있으며, 또한 북한의 대규모 재래식 전력의 유지가 북한이 실질적인 변화를 보이지 않고 있다는 판단 근거의 하나가 되고 있기 때문이다.

이에 반해 북한의 입장에서 부시 대통령은 거대한 군사력과 국력을 무기로 하여 북한을 없애려는 의도를 가지고 있는 “제국주의자”로 간주된다. 미국은 북한의 ‘우리식 사회주의’라는 자기 정체성을 없애려고 하는 거대한 ‘괴수’로 비춰진다. 따라서 북한은 자원의 고갈 상태에서 체제유지와 특히 김정일 정권을 유지하는 데에 있어서 군사적 수단을 버릴 수 없다. 대량살상무기와 미사일은 김정일이 가지고 있는 군사 전략무기이자 정치적 무기이다.

그런데 사회주의 진영 붕괴 이후 북한은 “적대국”이자 “제국주의자”인 미국과의 정치·경제관계 개선과정을 통해 체제안정과 안보를 보장 받아야 하는 상황에 처하게 되었다. 자국을 “압살”하려는 국가를 통해

생존을 유지하는 돌파구를 찾아야 하는 역설적 상황이 된 것이다. 그러나 대부분의 사회주의국가의 몰락을 본 북한지도부로서는 자기보존이 무엇보다도 중요하게 되었다. 따라서 체제이념 및 군사력 증강과 이를 뒷받침할 수 있는 경제력 건설을 추진하는 ‘강성대국’ 건설을 국가목표로 설정하였다. 대미관계 개선은 미국으로부터의 정치·군사적 위협을 제거하는 한편, 북한체제의 안전을 보장받는 첩경이다. 대미 평화협정 체결 또는 그의 연장선상에 있는 불가침협정 체결 주장은 그 수단의 일환이다. 또 다른 핵심 협상무기인 주한미군 철수문제도 있다. 이러한 수단을 통해 대미관계 개선을 추진하면서 광대한 미국 시장을 통한 경제회복을 기대하고 있다. 미국으로부터 양보를 얻어내기 위한 북한의 핵심적인 전략 수단은 핵 및 생화학무기 등 대량살상무기와 미사일의 확산 위협이다. 대량살상무기 및 장거리미사일 개발은 미국의 외교·경제적 제재와 군사적 대응까지를 포함하기 때문에 북한은 앞으로도 협상과 대화결렬, 대북제재감수 불사, 강경대응 등을 배합하여 사용할 것이다.

문제는 미 부시 행정부가 사회주의체제 북한에 대해서는 별로 이익을 갖고 있지 않으며 또한 관심도 없다는 것이다. 북한에 대한 부시 행정부의 관심은 북한이 대량살상무기와 미사일을 개발하고 있으며, 그러한 전략무기들이 동북아시아와 중동지역의 안보에 영향을 미치고 있다는 점에 있다. 특히 9·11 테러사태 이후 더욱 그러하다.

그러나 체제안정에 대한 확신이 없으면 상대방과 협력관계에 임하지 않는 것이 과거 냉전체제하 동서관계의 가장 큰 특징이다. 따라서 북미관계가 진전되기 위해서는 북한 지도부가 체제생존과 정권안보에 어느 정도의 자신감을 가져야 한다. 국제협력이론이 시사하는 바와 같이, 한 국가가 자국의 구조적 조건이 안정화될 경우, 거래상대방과의 상호작용의 지속성과 빈도를 증진시킬 가능성이 높다.

가장 선차적인 문제로 북·미관계의 개선이 요구된다. 북한과 미국 양자간 협상의 진전으로 북·미관계가 정상화를 향해 나아가고, 더불어 북·일관계도 점차 개선되는 방향으로 나아가야 한다. 한국은 이러한 북한의 대미·일 관계정상화 과정을 적극 지원함으로써 북한의 체제유지와 정권안보에 대한 우려감을 불식시켜 나가야 한다. 북한의 체제유지와 정권안보에 대한 안정감 회복은 대남관계에서의 정책변화를 억제하는 측면도 있으나, 남북간 경제·사회문화 협력관계의 확대와 북한의 미·일 및 여타 서방국가와의 거래관계 확대는 군사적 차원의 대남적대전략을 제한하는 요인이 되며, 따라서 조심스런 개방·개혁을 위한 다양한 차원의 남북대화를 촉진하는 요인이 될 수 있다.

향후 북·미관계의 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 안보동맹관계가 유지될 것이다. 따라서 북·미간의 안보협력의 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, 합동군사훈련과 같은 양국간의 연합군사훈련 문제 등이 부각될 것이다.

셋째, 정전협정을 평화협정으로 대체하는 문제, 북·미간 직접적인 군사대화채널 구축 문제 등을 둘러싸고 한·미간에 그 시기와 방법에 있어 입장이 대립될 개연성이 커질 것이다. 남북관계와 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 대해서 관계개선 문제 이외에도, 완전한 외교적 승인의 전제조건으로 제시되고 있는 북한의 미사일 수출 금지, 비무장지대에 인접 배치된 북한병력의 후방이동, 인권상황 개선, 핵문제의 완전해결 등을 요구할 수도 있을 것이며, 이것은 한국군의 후방이동배치, 국가보안법의 철폐 요구 등으로 이어질 가능성이 있다. 따라서 이러한 문제들을 놓고 한·미간에 불협화음이 발생할 가능성이 있다.

VI. 한·미 동맹관계의 발전 방향

1. 한·미 동맹의 성격

한·미 안보관계는 통상적인 두 국가관계를 넘어서는 동맹의 논리로 묶여져온 반면 그 관계 속에서의 비대칭성을 특징으로 한다. 그러나 냉전 종식 이후, 특히 부시 행정부 등장 이후에 미국이 자국중심주의적 국가이익의 관점에서 한반도문제를 보고 있다면, 한국은 민족주의적 국가이익의 관점에서 주한미군문제를 바라보기 시작하였다.¹¹⁶⁾ 한·미 관계는 이제 냉전 종식 이후의 국내외적 안보 상황의 변화에 대한 객관적인 검토를 통하여 냉전적인 동맹규범(alliance norms)을 조절해야 하는 시점에 온 것이다.¹¹⁷⁾ 이러한 점에서 안보 이익을 공유해 나가면서 비대칭적 동맹이 갖는 위계적 성격을 지속적으로 변화시켜 온 미·일 동맹관계의 재정의는 중요한 시사점을 준다. 1996년 미·일 정상외교장관이 발표한 ‘미·일 신안보선언’을 통해 미·일 동맹관계는 대등한 전략적 동반자관계로 격상되었다.¹¹⁸⁾

한반도에 대한 미국의 장기적인 국가이익은 한반도가 민주주의와 시장경제체제 중심의 평화공존체제를 구현하고 통일 과정에 진입함으로써 한반도가 미국의 영향권에 남아 있으면서 동북아지역에서의 미국의 경제적, 안보적 이익을 지키는 것이다. 이와 같은 미국의 이익은

116) 강성학, “주한미군과 한미관계: 중년의 위기인가 황혼이혼인가?” IRI 리뷰, 2002년 가을호 (제7권, 제1호), pp. 18~19.

117) 신육희, “한미동맹의 내부적 역동성: 분석틀의 모색”, 『국가전략』, 7권 2호(통권 제16호)(2001년 여름)

www.sejong.org/korea/publications/ns/ns0702/ns0702-a1.htm

118) 조성렬, “한반도 전략환경의 변화와 한·미 동맹의 재정의”, 『통일정책 연구』 제11권 1호(2002), p. 95.

한반도 통일 이후에도 필요할 것으로 예측되고 있다.¹¹⁹⁾

미국의 한반도에 대한 안보전략은 비대칭 위협과 같은 미래의 위협에 대응하기 위한 한·미 동맹의 의무와 책임 및 국제적 공헌의 증대와 연합방위 분담의 개념으로 변화될 것이다. 21세기에 들어 미국은 아·태지역의 전략적 중요성이 상대적으로 커짐에 따라 한·미동맹과 주한 미군의 중요성이 비례적으로 증대하고 있다고 판단하고, 일본 및 한국과의 전통적 동맹 강화와 유리한 주둔여건의 조성을 희망해왔다.

향후 한반도에 평화공존 상태가 구현되고 주변의 안보상황이 변화되면, 그에 따라서 한·미동맹의 성격이나 주한미군의 위상과 역할에도 변화가 발생할 것이다.¹²⁰⁾ 한·미동맹체제는 평화공존의 상황에서도 일단은 기존의 동맹체제를 유지하면서 점차로 지역안보협력의 체제를 지향하게 될 것이다. 즉 주한미군의 위상변화 및 역할의 감소에 따라 한·미 상호방위조약을 지역안보협력을 지향하는 방향으로 부분적으로 개정하게 될 것이다.¹²¹⁾ 미국은 남북관계와 북·미관계가 발전되고, 동시에 한반도에서의 군비통제의 상황 등을 감안하여 전진 배치된 미군을 유연성(flexibility)과 상호보완성(complementarity) 차원에서 조정하게 될 것이다. 미국에게 동해에서 인도의 벵골만에

119) CSIS Working Group Report, A Blueprint for U.S. Policy toward a Unified Korea (Washington, D.C.: CSIS, August 2002), p. 15.

120) 이하 세부적인 내용들에 대해서는 한국국방연구원 미국연구실장 김창수 박사에게 자문하여 많은 도움을 받았다.

121) Jonathan D. Pollack and Young Koo Cha, A New Alliance for the Next Century: The Future of U.S.-Korean Security Cooperation (Santa Monica, CA: RAND, 1995), pp. 30~32; Zalmay Khalilzad, et. al., The United States and Asia: Toward a New U.S. Strategy and Force Posture(Santa Monica, CA: RAND, 2000); CSIS Working Group Report, A Blueprint for U.S. Policy toward a Unified Korea(Washington, D.C.: CSIS, August 2002), pp. 43~44.

이르는 연안 지대가 새로운 위험지역으로 인식됨에 따라 국제적 제휴와 지역안보협력의 중요성을 부각하고 있다.

향후 남북한 평화공존이 이루어지면 주한미군의 역할 변화와 감축이 동반하게 될 것이다. 미국과의 수교과정에서 북한은 주한미군의 주둔을 잠정적으로 용인할 가능성도 배제할 수 없다. 그 이유로는 첫째, 주한미군의 급격한 감축이나 철수가 한국 및 일본의 과민한 대응을 유발할 수 있으며, 동북아의 군비경쟁을 촉진할 수도 있다는 판단을 할 수 있고, 둘째, 주한미군의 주둔은 북한정권과 체제의 지속을 위한 주민 설득의 수단으로 계속 활용할 수 있기 때문이다. 그러나 북한은 유엔사령부의 해체를 통해 주한미군의 성격과 지위를 중립화시키는 한편, 주한미군 지상병력의 일부 철수와 후방배치를 주장할 것으로 예상된다.

주한미군은 북한의 위협이 약화된 상황에서 점차로 남북대치관계로 비롯된 역할로부터 한반도의 안정보장 및 동북아지역의 세력균형이라는 광범위하고 지정학적인 차원의 균형자 역할로 전환되어야 할 것이다. 한반도에 평화공존체제가 정착하는 것에 따라 주한미군은 아·태 지역 균형자로서의 지역적 역할이 중시될 것이며, 주한미군의 규모와 배치조정문제가 구체화될 것이다. 주한미군의 배치조정은 미군의 지역위기에 신속대응이 가능한 육군 구성, 지역 조기경보체제, 제7함대 및 전략공군기의 지원확보 문제 등과 연관되어 있다.

가. 주한미군의 역할, 임무 및 규모 조정

주한미군의 역할, 임무 및 규모를 조정하는 과정에서 고려해야 할 요소들은 통일에 이르는 과정, 미국의 국가안보전략 및 군사전략의 변화, 미국과 주변국들과의 관계 조정, 한반도 통일 이후의 위협 및

우발 사태 및 통일한국의 군사력과 전력 구조 조정 문제 등이다. 이러한 요소들을 고려하여 기본적으로 한미 양국간의 합의에 의해 관계 조정을 위한 기본 원칙을 설정하고, 단계별(대치 구도, 평화공존 구도 및 통일 구도) 세부 정책을 추진해야 할 것이다.

그 방향으로는 첫째, 평화체제구축 단계에서 미국과의 동맹의 성격을 바꾸어 “이익창출” 동맹으로 발전시키고, 이에 따라 주한미군의 역할 및 임무를 조정한다.

둘째, 한반도 평화체제 구축과정에서의 남북한 합의 등 통일 과정에서 통일 이후 주한미군의 역할 및 임무에 대한 합의를 도출할 필요가 있다.

셋째, 동아시아 및 아·태 지역 주둔 미군의 전력 구조와 전력규모, 그리고 역할 및 임무라는 커다란 맥락 속에서 주한미군의 역할, 임무 및 규모가 결정되는 것이 바람직하다.

한반도에 평화공존 상태가 제도화되는 과정에서 주한미군의 활용방안을 강구할 필요가 있다. 그 방안으로는 첫째, 주한미군을 기존의 대북 억제 역할에서 남북한의 화해와 협력, 평화공존 및 통일을 지원하는 역할로 전환을 유도한다. 둘째, 남북한 군비통제 과정에서 주한미군의 역할과 임무를 축소·조정하는 방향을 제시하여 주한미군을 협상 카드로 활용할 수 있을 것이다. 셋째, 주한미군의 지역안보역할을 공론화하고, 유엔사/연합사 발전 방안, 주한미군 기지 조정 및 방위비 분담 조정과 연계할 수도 있을 것이다.

그리고 주한미군의 주둔 규모 조정과정은 첫째, 주한미군의 역할과 임무 조정에 대한 한미간 합의에 따라 규모 조정 작업을 착수한다. 둘째, 남북관계와 미·북 관계의 진전 및 북한 위협의 감소에 따라 점진적 감축을 추진한다. 셋째, 주둔 규모는 축소하지만 전력은 유지한다는 차원에서 지상군의 규모 축소와 함께 해·공군 중심의 전력을 유

지한다. 한편, 향후 미 본토 방위의 중요성과 더불어 해외주둔 미군의 전반적 규모조정이 불가피하므로 이와 연계하여 주한미군의 규모 조정이 있을 수 있다.

나. 한미연합사 발전 방안: 전시작전통제권 및 한미작전협조체제

향후 한·미 동맹이 발전되어 나가는 과정에서 기존의 유엔사/연합사 체제를 기반으로 한 한·미 연합지휘체제의 변화에 대한 요구가 대두될 것이다. 남북관계의 실질적 개선을 전제로 한·미 동맹관계의 성격 전환과 함께 전시작전통제권 환수에 대해 협의 및 합의를 거쳐 작전통제권 환수 논의를 본격화해야 할 것이다. 이 과정에서 고려해야할 요소들로는 첫째, 남북 대결 구도의 분명한 종식이 전제된 것으로 한·미 양국이 견해를 같이 할 때, 양국은 기존 연합사체제의 본질적 인 변화를 검토할 수 있을 것이다. 둘째, 그러나 양국의 국익과 전략적 관심의 차이로 인한 합의의 도출이 쉽지는 않을 것이다. 셋째, 따라서 미국의 적극적 동의·협조의 담보를 위해 중요한 변수는 북한과의 관계 개선의 속도 및 내용에 대해 미국이 만족할 수 있는 수준의 문제를 해결하는 것이다. 넷째, 이를 위해 남북관계의 전체 구도, 동맹관계의 발전방향 및 주한미군에 대한 청사진 등을 종합, 양국간 공동 연구와 합의 도출을 위한 사전 접촉을 선행해야 할 것이다.

전시작전통제권 환수는 ①한국의 독자적 군사력 운용권 보유를 통한 실질적인 자주국방의 실현, ②한미연합군의 주축이 한국군이므로 이에 상응하는 작전통제권을 한국이 행사, ③독자적 작전개념 및 전략정보의 수집분석 능력 발전 계기로 작용, ④CFC에 대한 한국전쟁 지휘부의 전략지시 전달 및 시행, ⑤정치·군사적 차원에서 대미의존으로부터의 탈피 등의 측면에서 긍정적인 측면이 있다. 그러나 북한의

기습공격 능력 상존, 독자적 전쟁관리 경험 부족, 작전 전략정보 수집 및 획득능력의 결여 등의 원인으로 성급한 판단을 유보하는 것이 바람직하다. 따라서 전시작전통제권의 환수는 우리 군의 독자적 작전능력의 확보, 한반도 군사상황의 전개에 상응하는 방향으로 준비하면서 한미군사협력의 발전에 부응하도록 추진해야 할 것이다. 사전대비조치로서는 전쟁기획능력, 지휘통제체제, 정보수집 및 분석능력, 전장감시기능 및 조기경보능력, 해·공군력의 조기 증강 노력이 포함된다.

한국군이 전시작전통제권을 환수할 경우, 한·미 연합사령부의 재편을 수반하게 될 것이므로, 한·미간 지휘체계와 작전협력관계의 조정문제가 대두될 것이다. 그 방안으로는 ①평시 독자적 통수체계 유지, 전시 연합사령부의 지휘를 받는 통합군사체제방식, ②미·일 안보협력체제와 같이 한·미 양군이 독립적인 관계를 유지하면서 유사시 공동 작전을 하는 경우 협력하는 병립적 협조체제를 생각할 수 있는 데 그중 병립형으로의 발전을 강구하는 것이 바람직하다.¹²²⁾

다. 유엔사 해체/발전 방안

한반도 냉전체제를 해체하고 평화체제로 전환을 모색하는 시점에서 연합사의 발전적 재편 및 전시 작전통제권 환수 문제와 함께 유엔군사령부의 해체문제 논의가 본격적으로 제기될 것이다. 유엔사령부의 해체문제를 다루는 과정에서 고려할 사항으로는 유엔사의 해체와 정전협정의 존속 여부 판단, 정치·군사적 파급 효과에 대한 검토와 해체

122) 제성호, 「한반도 평화체제의 모색-법규범적 접근을 중심으로」(서울: 지평서원, 2000), p. 377; 박건영, “미국의 새로운 동북아전략과 한·미 관계의 재조정,” 제7차 세종 국가전략 포럼 「국제질서 전환기의 국가전략-한국의 외교·안보·대북 전략」(세종연구소, 2002년 5월17일), pp. 33~35.

시기 결정, 유엔사의 해체가 주한미군 철수 문제에 미치는 영향, 유엔사에 대한 한미 양국간의 인식·전망의 상이성 등이다.

기본 정책 방향으로는 첫째, 그 동안 북한측이 끊임없이 추진해온 유엔사 해체 → 주한미군 철수 → 미·북간 평화협정 체결 → 한반도 평화체제 구축 가능의 논리 구조를 경계해야 할 것이다. 둘째, 유엔사의 실질적 기능 및 한계, 한·미 연합방위체제의 연계성 등을 종합 검토하여 해체/발전 방안을 추진한다.

라. 주한미군 기지 조정, 방위비 분담

미군의 기지 조정에 관한 논의는 탈냉전 이후 급격한 미군의 감축과 군 구조 혁신 추진에 따라 1988년부터 본격적으로 추진되어왔다. 현재 1988년 대비 21%의 기지를 조정하였으며, 향후 20년간 국방예산의 순절감액은 567억 달러 규모로 추정된다. 주한미군도 국내의 기지조정 경험을 통해 주둔국 내에서 고조되는 군사훈련 및 군기지 관련 민원의 포괄적 해결을 위한 대대적인 ‘기지조정계획’을 추진하고 있다. 주한미군의 기지조정계획은 한국 내 미군 기지를 몇 개의 중심축으로 재편함으로써 한미연합 군사대비태세를 유지하는 가운데, 미국은 유희토지와 독자적 훈련장을 유지하고, 예상되는 각종 마찰과 고비용을 절감하고, 한국 정부는 90%(사유지)에 달하는 공여지를 소유권자에게 반환하는 일종의 윈-윈 개념을 도입한 계획이라는 긍정적인 측면이 있다. 그러나, 도심지의 미군기지 반환문제와 반환기지의 ‘정화 등 복원 비용’문제에 대한 추가 협상이 필요하며, 용산 기지 문제에 대한 양국의 입장이 분명하게 정립되지 못한 현실을 감안할 때, 기지에 대한 전반적인 재조정문제가 다시 부상할 가능성이 있다.

그리고 주한미군의 방위비 분담문제는 기본적으로 주한미군의 역할

이 필요한 한, 적절하고 균형적인 협력을 제공한다는 원칙을 유지하되, 한반도의 안보상황이 매우 유동적임을 고려하여 미국의 주둔정책 변화에 맞추어 재조정할 수 있도록 융통성을 확보할 필요가 있다. 또한 단순한 주한미군 주둔 경비 분담보다는 지역 안보역할 분담 지향, 미국의 분담 요구 충족과 한국의 위상 제고를 동시에 만족하는 대안을 선택해야 할 것이다. 이러한 기본 원칙 아래 향후 한미간 방위비 분담 협상과정에서는 ①총액 개념의 다년도 분담 협상 지양, ②객관적 기준에 의한 상한선 설정 필요, ③주한미군에 대한 지원은 SOFA 협정 범위에서 수용, ④분담 액수의 고저보다는 분담 사업의 성격 등을 고려해야 할 것이다.

2. 한·미 동맹과 동북아 안보

한반도에 평화공존의 상태가 현재화되면, 동북아 안보의 큰 위협 요인으로 간주되어왔던 북한의 위협 변수가 현저하게 약화되는 반면, 통일 한반도의 등장 가능성에 대한 주변국가들의 전략적 이해관계에 변화가 발생할 수 있다.¹²³⁾ 즉 한반도 주변국가들은 한반도의 상황 변화가 자국의 이익에 가장 도움이 되는 방향으로 이끌기 위하여 패권적 각축 현상이 진행될 가능성도 있다.

미국은 기존의 안보동맹 및 쌍무관계 발전을 근간으로 하되, 점차로 다자간 협력체제의 구축을 적극적으로 추진함으로써 패권각축 현상의 완화를 추구할 것이며, 일본은 미·일동맹의 틀 속에서도 자율적인 정치적, 군사적 역할의 확대를 추구하려 할 가능성이 있다. 중국은

123) 남북한의 통일과정과 통일 한국에 대한 일본, 중국, 러시아의 이해관계에 대한 미국정책연구기관의 한 시각으로는 CSIS Working Group Report, A Blueprint for U.S. Policy toward a Unified Korea (Washington, D.C.: CSIS, August 2002), pp. 29~39 참조.

장기적인 국가전략인 중진국으로서의 도약을 위해서도 동북아지역의 안정과 평화 유지가 바람직하다. 이 점에서 한반도 평화공존이 구현 되면 중국으로서는 북한에 대한 부담이 줄어들 수 있다. 다만, 중국으로서는 미국과 일본의 영향력 유지 또는 확대가 중국 사회주의 정치체제의 변화를 유인하는 영향을 경계할 것이다. 그리고 러시아는 영향력 행사의 한계 속에서도 안보차원에서 러시아에 불리하지 않도록 전체적인 군사적 균형이 이루어지는 방향으로 역내 문제에 대한 관여 입장을 강화할 가능성이 있다.

그러나 남북 평화공존기에도 동북아 역학관계가 크게 변할 가능성은 낮을 것으로 보이며, 미국이 역내 세력균형자 및 중재자 역할을 수행하면서, 일본과 중국의 입지와 역할이 강화될 것으로 예상된다. 따라서 주변 4국간에는 안보적 차원에서 쌍무적인 전략적 협력관계를 발전시키려는 노력을 지속하면서 한반도 정세가 그러한 발전에 걸림돌이 되지 않도록 하는 대한반도정책을 추진할 것이다.

다자안보협력체제는 OSCE 처럼 냉전 시기에는 물론 냉전 이후에도 국가간의 갈등이나 상호의 이해관계의 충돌을 조정함으로써 평화공존에 기여하는 역할을 수행할 수 있다.¹²⁴⁾ 따라서 동북아에서는 점차로 다자안보의 필요성에 대한 요구가 증대할 것이다. 그 이유로는 첫째, 냉전시대의 대립구도가 해체되고, 구소련의 체제전환, 중국의 국가성격 변화, 북한의 국력쇠퇴 등과 함께 주변4국간 새로운 전략적 협력관계 형성, 미·북관계 변화, 중·북 및 러·북관계의 변화로 냉전시기의 군사동맹체제 변화 필요성이 제기되고 있다. 둘째, 냉전시기 잠재되었던 러·일간 북방도서문제, 일·중간 영토분쟁문제, 한·일간 독도 영유권문제, 중·러간 국경선 획정문제 등 영토문제를 둘러싼 갈등

124) Jan de Weydenthal, "Poland: Geremek Sees OSCE As Structure Of Peaceful Coexistence".

www.rferl.org/nca/features/1999/03/F.RU.990301135906.html

의 현재화를 방지할 필요성이다. 또한 중국의 군비확충과 일본의 재무장화 의도에 따른 일·중간 군비경쟁, 러시아의 극동 군사력문제, 전진배치 미군사력 문제 등 역내 세력균형의 재편성을 위한 논의의 필요성도 증대하고 있다. 셋째, 북한 핵 및 미사일 개발 등 대량살상무기(WMD) 확산 방지, 테러방지, 마약거래 방지 등 기존의 군사위주의 양자간 안보메커니즘으로 해결할 수 없는 포괄적 안보이슈들에 대한 해결 수단이 될 수 있다는 점이다. 넷째, 한·미, 미·일관계 등 양자간 관계의 유지와 병행, 동북아 역내 국가간 다자안보협력의 형성은 이 지역의 신질서구축에 기여할 것이다. 한반도 평화공존체제 하에서 동북아지역 내 주둔 미군에 새로운 형태의 제도적 차원의 주둔 명분을 제공할 수 있다. 다섯째, 중국과 러시아의 세계자본주의 경제체제 편입과 역내 국가간 경제적 상호의존의 심화, 정치·외교·군사·경제·환경 등 다차원의 포괄적 안보개념에 대한 대응의 필요성 등 지역공동번영을 지향하는 장치로서의 기능을 수행할 수 있다. 마지막으로, 한반도 평화공존체제의 안정을 뒷받침해주면서 동시에 통일에 우호적인 환경을 조성하는 데 기여할 수 있다.

향후 한·미 동맹의 성격이 변화할 것이고, 한국의 입장에서는 남북간 평화공존체제와 함께 중국, 러시아 등과의 전략적 대화채널 형성, 그리고 이를 아우르는 대화와 협력 메커니즘을 통해 통일과정의 평화적 관리를 추진할 수 있을 것이다. 또한 동북아 다자안보체제의 형성은 한반도의 통일과정에서 발생할 수 있는 불확실성과 불안정성에 대한 주변4국의 우려를 불식시키면서 우리 주도의 통일에 대한 지지를 끌어낼 수 있는 場으로서의 역할로 활용할 수 있으며, 통일한국이 동북아지역질서의 틀 속에서 평화와 안정 및 상호 안보협력에 기여할 것이라는 믿음을 사전에 주지시키는 안보 외교적 메커니즘의 기능을 할 수 있을 것으로 기대할 수 있다. 요컨대, 다자안보협력이 한반도문

제 해결과정에서 할 수 있는 역할은, 남북한간 군사안보적 대치구도 지속이라는 한계에 대한 명확한 인식 위에서 동북아 다자안보협력이 한반도 통일의 필요조건이라는 인식으로부터 찾아야 할 것이다.

결국 동북아 다자안보협력은 한반도의 평화와 안정을 바라는 역내 국가들의 정책적 입장에 비추어 볼 때, 한반도 평화체제 구축에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 궁극적으로 남북한 당사자간에 해결되어야 할 문제이지만 한반도 평화체제와 통일문제는 한반도문제에 이해관계가 있는 모든 국가들의 안보정책과 직결되는 문제이므로 다자안보협력은 한반도 평화체제 구축에 긍정적인 측면이 있으며, 궁극적인 통일과정의 유리한 환경조성에 관련된다. 단·중기적으로 북한의 핵 및 생화학무기 등 대량살상무기와 미사일 확산을 제어하는 장치로서의 역할을 할 수 있으며, 장기적으로는 남북협상의 진전 환경 조성과 남북협상 진전에 따라 향후 본격화될 가능성이 있는 동북아 군비통제와 연계된 한반도 군비통제에 대한 주변 4강의 지지와 협력을 획득하는데 도움을 얻을 수 있을 것이다. 또한 동북아 다자안보협력레짐의 형성·가동은 북한체제의 급작스러운 해체 등 돌발사태 발생에 대비한 위기관리체제로서의 역할과 한반도문제에 대한 역내 국가의 독자적인 간섭을 배제할 수 있는 외교적 장치로서 기능할 수 있다.

따라서 통일에 유리한 환경조성을 위한 동북아 다자안보협력의 형성·가동은 ‘한반도문제의 국제화’와 ‘한반도문제의 한반도화’의 갈등적 관계를 상호 보완적 협조관계로 발전시키는 방향에서 인식되고, 추진되어야 할 것임이다. 한국의 입장에서는 근본적으로 동북아 역내 국가간의 상대적 힘의 관계 차원에서 통일과정에서는 물론 통일후의 우리의 역량에 대한 현실주의적 평가의 바탕 위에서 다자안보협력레짐의 형성 및 그 활용을 실리주의적 입장에서 추진해야 할 것이다.

첫째, 동북아 다자안보협력의 형성·가동이 통일환경조성과 통일한국

의 안보상황에 유리한 측면이 있으나, 통일과정에서 다자안보협력이 기존의 한·미동맹과 한·미 및 미·일동맹으로 연계된 한·미·일 안보협력 관계를 대체하는 것으로 보아서는 안 될 것이다.

둘째, 동북아 다자안보협력의 형성을 한반도 통일의 수단으로써 공식 연계하거나 부각시키지 말고 남북관계를 군사안보차원에서 안정화시키는 분단질서관리 외교정책의 일환으로 추진하는 것이 바람직하다.

셋째, 남북관계가 진전되어 통일의 가능성이 증대되는 상황이 도래하는 경우, 주변국의 통일한국 등장에 따른 동북아 안보환경 변화에 대한 불안감을 불식하고 통일 지지 입장을 확고히 유도하는 차원에서 통일한국의 안보정책이 동북아 다자안보의 틀 속에서 추진될 것임을 공식화한다.

그리고 남북 평화공존의 시기에 다자안보협력을 적극적으로 추진하는 과정에서는 다음과 같은 사항들을 고려해야 할 것이다. 첫째, 다자안보협력을 추진하는 것이 한반도 안정 및 그와 연계된 동북아질서를 적은 비용으로 안정적으로 관리할 수 있는 장점이 있으나, 한반도 안보의 기본 축은 남북관계를 비롯하여 한·미/한·일/한·중/한·러 등 양자 관계에 있다는 것이다. 둘째, 만약 북한이 다자안보협력대화에 참여할 경우, 남북한 양자간에 다룰 문제와 다자간 틀 속에서 협의할 문제의 구분이 모호해질 수 있으므로 이에 대한 철저한 사전 준비가 필요하다. 셋째, 동북아에서 다자안보협력은 CSCE(OSCE, 1994)의 수준에 도달하기 위해서는 장기간의 시간이 소요될 것인 바, 한국은 다자안보협력을 통해 분쟁요인을 사전 방지하는 예방외교에 주력할 것인가 아니면 보다 실질적인 평화공존방안들을 논의하고 분쟁해결을 지향하는가에 대한 입장을 정리할 필요가 있다. 넷째, 다자안보협력의 제도화를 위해서는 군비통제 및 군축문제에 대한 협의가 필수적이므로, 한국은 이와 관련된 문제에서의 명확한 입장 정리가 필요하다.

요컨대 한미동맹의 성격이 한반도 차원을 벗어나 지역의 안정과 평화를 위한 역할로의 기능으로 전환하는 과정에서, 한국은 동북아 다자안보협력 형성 및 다자안보협력을 활용한 통일환경 조성 정책을 추진할 수 있을 것이다. 우리는 통일이 유럽의 안보와 발전에 공헌하며 통일 이후에도 유럽공동체(EC 및 NATO)의 일원으로 남을 것이라는 확신을 장기간에 걸쳐 주변국가들에게 심어준 서독의 외교적 노력으로부터 교훈을 찾아야 한다. 서독은 또한 통일과정이 유럽의 틀, 특히 CSCE의 활성화 속에서 이루어질 것임을 분명히 함으로써 주변국의 협력을 얻을 수 있었다.¹²⁵⁾ 따라서 다자안보협력은 한반도의 평화공존체제의 형성 및 공고화 과정에서는 물론 통일과정 및 통일 이후 동북아지역 안보와 발전에 기여하는 정책목표 속에서 추진되어야 한·미 협력관계와 더불어 실효성을 제고할 수 있을 것이다.

125) Horst Teltschik, *329 Tage: Innenansichten der Einigung* (Berlin: Wolf Jobst Siedler Verlag GmbH, 1991), 호르스트 텔치, 엄호현 옮김, 『329일-베를린장벽 붕괴에서 독일통일까지』(서울: 고려원, 1996), pp. 173~178.

Ⅶ. 결 론

대북 포용정책 또는 화해협력정책은 탈냉전 시대의 현실적 국가목표로서 체제안전을 설정하고 그 속에서의 체제보전을 추진해온 북한의 현실적인 필요 분야에 대한 접근을 우선함으로써 북한의 남한에 대한 접근을 끌어내는 데 기여했다. 그러나 북한의 대남 접근이 한반도에 소극적인 평화의 수준을 넘어서 적극적인 평화를 만드는 방향으로 변화되기 위해서는 남북관계의 지속 가능한 틀이 형성되어야 한다.

분단 반세기 이상의 기간동안 북한의 군사적 위협을 일종의 상수로서 간주해온 남한 정부의 입장에서 경제와 사회문화분야에서의 교류협력의 발전과 군사적 긴장완화 및 평화체제 구축이 정(正)의 상관관계로 발전하는 것이 바람직하다. 평화공존은 바로 북한으로부터의 군사적 위협을 해소하며 남북관계의 지속가능하고 안정적인 발전을 가져올 수 있는 토대를 형성해준다. 국내적으로도 과다 지출되었던 비유만큼의 국방비를 경제발전으로 전환 투자할 수 있고, 미국에 대한 안보분담이나 의존도를 낮출 수 있으며, 안보에 대한 지나친 부담이 없는 경제발전을 추진할 수 있다.

평화공존체제의 형성은 북한으로서도 미국이라는 “적대국”과의 관계를 개선함으로써 북한이 인식하는 외부 위협국가, 즉 미국으로부터의 ‘피포위의식’에서 벗어나 국가정체성의 유지 하에서 독자적인 발전의 길을 모색할 수 있는 조건을 부여해준다. 북한은 미국이 냉전 종식 이후 세계의 ‘유일초대국’으로서 ‘새로운 세계질서’를 ‘미국식’으로 만들려고 한다고 비난해오고 있다.¹²⁶⁾ 그러한 미국과 “매개 나라와 민족의 자주적 발전이 보장되고 자주성을 서로 존중하는” 관계를 만들려고 한다면 먼저 적대적 상태를 벗어나 평화공존의 과정으로 들어서야 한

126) 『로동신문』, 1998. 10. 27; 2001. 4. 19.

다. 북한으로서는 옛 소련과 동독이 제시한 평화공존의 의미를¹²⁷⁾ '사회주의 길로부터의 이탈'로서가 아니라 체제 발전의 길로서 적용시킬 수 있음을 되새겨 볼 필요가 있다. 물론 남한의 입장에서 북한이 선택하는 발전의 길은 경직된 사회주의체제가 아니라 국제사회의 변화의 흐름을 능동적으로 수용하는 길이다. 최소한 그 길은 중국이 선택하고 있는 경제체제의 전환과 정치체제의 다원성의 점진적 수용과 유사한 모습을 기대할 것이다. 북한이 그러한 방향으로의 변화의 길을 가지 않는다면, 미래의 북한은 평화공존체제에서 얻을 수 있는 이익보다는 더 많은 손실을 받게 되는 상황이 올 수도 있다.

미국으로서도 한반도의 평화공존은 단순히 한반도의 수준을 넘어서 동북아시아 차원과 세계적 차원에서의 평화 만들기 정책에 기여할 수 있기 때문에 상당한 정도의 긍정적 요인으로 활용할 수 있다. 따라서 한반도 평화공존의 제도화 과정에서 특히 미국이 할 수 있는 역할은, 북한이 미국의 비확산 내지는 반확산정책을 위협하는 이른바 '불량국가'로서가 아니라 약소국이 느끼고 있는 일종의 "피해의식"으로부터 벗어나게 함으로써 국제질서에 능동적으로 참여하게 하는 것이다.

북한의 경제적 어려움이 독자적인 노력만으로는 쉽게 극복될 수 없고, 남한의 적극적인 대북 포용정책이 북한의 경제적 필요에 따른 대남 접근을 유인하면서, 남북한은 최소한 경제와 사회문화분야에서 상호 이익을 찾을 수 있는 환경을 맞게 되었다. 남북정상회담이나 그 이후에 이어지고 있는 당국간 회담의 진행은 바로 이와 같은 물리적 환경에 의해 영향을 받았다. 그러나 이와 같은 외적 조건은 남북간의 서로에 대한 접근을 지속시켜주는 내적 조건, 즉 상대방으로부터의 위협 인식이나 상대방의 숨은 의도 찾기를 거부하는 신뢰의 조성이 결부될 필요가 있다. 그래야만 남북대화, 교류·협력, 주변국과의 관계

127) 제2장 제1절 참조.

등 남북관계의 다양한 행위 양식과 영향 요인들이 남북관계를 제도화하는 데 긍정적인 방향으로 작용할 수 있다. 또한 남북관계의 지속성은 경제 및 사회문화분야와 함께 정치·안보분야의 발전이 균형적으로 이루어질 때 확보할 수 있을 것이다. 각 분야간의 관계 진화 정도 및 성숙도에는 물론 차이가 있을 수 있다. 그러나 한반도에 소극적인 평화를 넘어서 적극적인 평화를 만들어나가는 평화공존의 제도화 과정에서는 정치·안보차원에서 남북관계의 진화가 반드시 이루어져야 한다. 이러한 점에서 남북한은 군사적 긴장완화와 신뢰구축을 위한 진지한 논의를 시작하여야 할 것이다.

한편, 북한은 1998년 하반기 이후 ‘강성대국’ 건설의 기치 하에 나름대로의 국가경영 구상을 수행해나가면서, 그 하위 수단으로 ‘북한식’의 경제적 실용 조치들을 도입·시행하고 있다. 북한이 추진하고 있는 여러 가지의 경제적 조치들은 비록 제한적이지만 전형적인 사회주의 경제발전전략으로부터 조금씩 벗어나고 있는 정책적 변화이다. 그럼에도 불구하고, 북한체제의 성격은 그러한 정책적 변화를 ‘우리식 사회주의’를 명분으로 한 사회주의 계획경제체제의 틀 속으로 묶으려고 하는 경향을 여전히 강하게 가지고 있다. 베트남이나 중국의 체제발전의 길을 부정적으로 보았던 인식¹²⁸⁾ 북한지도부가 앞으로도 계속 유지한다면, 북한은 정보화·상호의존·생명공학 시대의 국제적인 역동성에 보다 능동적으로 적응하는 데 한계를 가질 수밖에 없다. 북한의 체제 탄력성은 현재화되고 있는 변화의 요인들을 억제하고 잠재되어 있는 변화의 동력을 그대로 유지하는 데 있기보다는, 변화의 동력을 적극적으로 수용하는 데서 더 찾아질 수 있다.

따라서 한반도 평화공존의 형성과 안정화를 위한 주요 관건인 하나

128) 김정일, “사회주의건설의 역사적 교훈과 우리 당의 총로선,”(조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화, 1992년 1월 3일), 『김정일선집 제12권』(평양: 조선로동당출판사, 1997)

는 북한체제가 내적·외적 변화의 동력을 어떻게 보다 능동적으로 수용하는가에 있다고 할 것이다. 이러한 과제는 일차적으로 북한의 최고지도부를 포함한 정치엘리트와 북한주민들의 몫이다. 남북관계의 한 당사자인 남한은 다른 당사자인 북한이 체제 발전을 추진하는 과정에서 협력하는 역할을 할 수 있다. 남한과 북한은 공히 자기가 가지고 있는 사고와 정책을 상대방에게 일방적으로 부과하거나 또는 자기식의 인식으로만 상대방을 보지 않는 상호 인식의 이입과정이 필요하다. 바로 한반도에서의 평화공존은, 남북한이 정치적 불신과 군사적 대치의 부정적 요인이 지배해온 현상유지를 벗어나서 정치적 화해와 군사적 신뢰구축에 토대를 둔 새로운 관계를 만듦으로써 각각은 물론 전체로서도 이득을 얻는 상호 의존의 관계를 만드는 과정이자 그 상태이다. 이 과정에서 주한미군으로 한반도문제에 결부될 수밖에 없는 미국과의 관계 또한 남북한이 각각의 이익을 위해서는 물론 공동의 이익을 위해서 도전해야 할 과제이다. 결국 한반도 평화공존체제 형성의 핵심적 행위자는 남한과 북한, 그리고 미국이다. 3국간의 역할 변화와 상호 관계 조정에 대한 면밀한 검토와 연구가 더욱 요구된다.

참고문헌

1. 국문

- 강성학. “주한미군과 한미관계: 중년의 위기인가 황혼이혼인가?”
IRI 리뷰. 제7권, 제1호. 2002.
- 강성호. “구소련개혁과와 평화공존로선.” 『순천대학교 논문집-인문
사회과학편』 17호. 순천대학교, 1999.
home.sunchon.ac.kr/~shkang/text/article/ussrpeace.
e.htm.
- 김계동. “한반도의 냉전구조 해체: 국제적 탈냉전의 유형과 선택
적 대안.” 『한국전쟁의 회고와 과제: 새 천년예의 의미』.
한국전쟁연구회 학술회의 발표 논문. 1999.
- _____. “한미동맹관계의 재조명.” 『국제정치논총』. 제41집 2
호. 2001.
- 김성한. “한국·미국·북한의 삼각구도 하의 북미관계 전망.” 『통일
경제』. 1996.
- _____. “북미관계와 남북관계의 상관성 분석: 한·미·북 삼각게임의
딜레마?” 『통일경제』. 1997.
- _____. “한반도 평화체제 구축과 한미동맹의 미래.” 2001년도 한
국정치학회 국방·안보 학술회의 발표 논문. 2001.
- _____. “북·미관계: 남북관계에 미치는 영향 및 대응.” 『정세와
정책』. 2002.
- 김정일. “사회주의건설의 역사적 교훈과 우리 당의 총로선.” 『김정
일선집 제12권』. 평양: 조선로동당출판사, 1997.

- 김준형. 「소련의 평화공존론의 변화에 관한 연구」. 경북대학교 박사학위논문. 1992.
- 김창수. “미·북관계 개선에 따른 한·미안보협력 조정 방향.” 『통일 연구논총』. 제4권 1호. 1995.
- 김현환. 「김정일장군 정치방식 연구」. 평양: 평양출판사, 2002.
- 민족통일연구원 편. 「남북한관계와 미국」. 서울: 민족통일연구원, 1994.
- 박영호. 「미북관계의 변화와 한국의 대북정책 방향」. 서울: 민족통일연구원, 1998.
- _____. “한반도 평화체제 구축을 위한 4자회담 활성화 방안.” 『제2차 남북정상회담과 평화체제 구축』. 서울: 통일연구원, 2001.
- _____. 「남북한 평화공존과 대북정책」. 서울: 통일연구원, 2001.
- _____. “대북정책에 대한 한-미의 시각차와 정책 조율.” 『외교』. 제62호. 2002.
- 박영호·박형중 외. 「정상회담 이후 남북한 평화공존의 제도화 추진 방안」. 서울: 통일연구원, 2001.
- _____. 외. 「통일 상황 시나리오와 정책 추진 방향」. 서울: 통일연구원, 2002.
- 박종철. 「북·미 미사일 협상과 한국의 대책」. 서울: 통일연구원, 2001.
- 박태호. 「조선민주주의인민공화국 대외관계사 1」. 평양: 사회과학출판사, 1985.
- _____. 「조선민주주의인민공화국 대외관계사 2」. 평양: 사회과학출판사, 1987.
- 서보혁. 「탈냉전기 북-미관계에 대한 구성주의적 접근-북한의

- 국가정체성을 중심으로」. 한국외국어대학교 대학원 박사 학위 논문. 2003(예정).
- 신옥희. “한미동맹의 내부적 역동성: 분석틀의 모색.” 『국가전략』. 7권 2호. 2001.
- 이민룡. 『한반도 안보전략론』. 서울: 도서출판 붕명, 2001.
- 전인영. “북한의 대미행태에 관한 연구, 1969-1982.” 『정책연구』. 1983.
- 정세진. “주한미군 감축 및 위상변경에 관한 주요논의 분석.” 『국제정치논총』. 제41집 2호. 2001.
- 조 민. 『한국사회 냉전문화 극복방안 연구』. 서울: 통일연구원, 1999.
- 조성렬. “한반도 전략환경의 변화와 한·미 동맹의 재정의.” 『통일정책연구』. 제11권 1호. 2002.
- 조한범. 『남북 사회문화 교류·협력의 평가와 발전방향』. 서울: 통일연구원, 1999.
- 통일부 통일정책실. “김대중 대통령 베를린 선언 관련 해설자료-한반도 평화와 통일을 향한 남북 화해·협력 선언.” 『통일속보』. 2000-2호. 2000.
- 통일부. “남북평화협력 실현을 위한 중점과제 추진계획.” 통일부, 2001.
- _____. 『남북교류협력 및 인도적사업 동향』. 제114호. 통일부, 2000.
- _____. 『주간국제동향』. 제210호. 통일부, 2002.
- _____. 『국민의 정부 5년간 대북 화해협력정책 평가』. 정책참고자료. 2002.
- 통일연구원. 『통일환경 및 남북한 관계와 전망』. 통일연구원,

2001.

통일원. 『'95 통일백서』. 통일원, 1995.

한국은행. “2001년 북한GDP 추정 결과”. 한국은행, 2002.

한호석. “평양과 워싱턴의 관계개선: 그 교착과 충돌의 소용돌이.”
1996. www.pond.com/~cka/D8.html

_____. “남·북·미 삼각갈등과 한(조선)반도 정세의 변화.”
1999. www.onekorea.org

_____. “조·미 관계 10년을 통해 본 한(조선)반도의 통일정세.”
2001. www.onekorea.org

홍규덕. “부시 대통령의 대북한 정책과 한미공조의 과제.” 『IRI
리뷰』. 제6권 제1호. 2002.

허문영. 『한반도 냉전구조 해체방안에 대한 북한의 입장과 우리의
정책방향』. 서울: 통일연구원, 1999.

허문영·박영호·임강택·조민·조한범·박형중. “정상회담 이후 한반도
정세와 정책 방향.” 2001.

2. 영문

Axelrod, Robert. *The Evolution of Cooperation*. New
York: Basic Books Inc., 1984.

Brzezinski, Zbigniew. *The Grand Chessboard: American
Primacy and Its Geostategic Imperatives*. New
York: BasicBooks, 1997.

Campbell, Kurt M.. “The Future of the Korean
Peninsula in the wake of the North-South
Summit: Next Steps and Strategic Challenges.”

paper presented at the 2000 KINU-CSIS Exchange on the theme of the Dynamics of Change on the Korean Peninsula in the New Century. Seoul, November 16~17, 2000.

CSIS Working Group Report. *A Blueprint for U.S. Policy toward a Unified Korea*. Washington, D.C.: CSIS, August 2002.

CSIS, *Inter-Korean Relations: Past, Present, and Future*. Washington, D.C.: CSIS, August 2002.

Department of Defense. *A Strategic Framework for the Asia Pacific Rim: A Report to Congress*. 1992. Washington, D.C.: Department of Defense, May 1992.

_____. *Quadrennial Defense Review Report*. Washington, D.C.: Department of Defense, September 30, 2001.

_____. *The United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*. Washington, D.C.: Department of Defense, November 1998.

Department of State. *Patterns of Global Terrorism*. Washington, D.C.: Department of State, 2000.

Dobrynin, Anatoly. "Soviet foreign policy: basic principles and new thinking". *World Marxist Review*. vol. 31, no. 3. 1988.

Dujarric, Robert. *Korean Unification and After: The*

- Challenge for U.S. Strategy*. Indianapolis, IN: Hudson Institute, 2000.
- Ito, Shuntaro. "Toward Peaceful Coexistence in the Twenty-first Century: Beyond a Clash of Civilizations". *The Japan Foundation Newsletter*. XXVI/No. 2. August 1998.
- Khalilzad, Zalmay. et. al. *The United States and Asia: Toward a New U.S. Strategy and Force Posture*. Santa Monica, CA: RAND, 2000.
- Kegley Jr., Charles W. and Wittkopf, Eugene R.. *World Politics: Trend and Transformation*. 8th ed.. Boston: Bedford/St. Martin's, 2001.
- Kelly, James A.. "North-South Relations after the Summit". paper presented at the 2000 KINU-CSIS Exchange on the theme of the Dynamics of Change on the Korean Peninsula in the New Century. Seoul, November 16~17, 2000.
- _____. "U.S.-East Asia Policy: Three Aspects." Remarks at the Woodrow Wilson Center. Washington, D.C., December 11, 2002.
- _____. "Some Issues in U.S.-East Asia Policies." Washington, D.C., April 4, 2002.
www.asiasociety.org/speeches/kelly2.html.
- Krasner, Stephen D.. "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables". in Stephen. D. Krasner, ed., *International*

- Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983.
- Layne, Christopher. "Rethinking American Grand Strategy: Hegemony or Balance of Power in the Twenty-First Century?" *World Policy Journal*. Vol. XV, No. 2. Summer 1998.
- Levy, Jack S.. "An Introduction to Prospect Theory". Barbara Farnham, ed., *Avoiding Losses/Taking Risks: Prospect Theory and International Conflict*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1994.
- Linklater, Andrew. ed.. *International Relations: Critical Concepts in Political Science*. London and New York: Routledge, 2000.
- Ludlow, Peter. "Wanted: A Global Partner". *The Washington Quarterly*. Summer 2001.
- Mangasarian, Leon. "Im Osten Nichts Neues? International Studies in the German Democratic Republic." in Dyer, Hugh C. and Mangasarian, Leon eds.. *The Study of International Relations: The State of the Art*. London: Macmillan, 1989.
- Mason, David S.. *Revolution and Transition in East-Central Europe*. Boulder: Westview Press, 1996.
- McRae, Hamish. *The World in 2020: Power, Culture and Prosperity*. Boston, Massachusetts: Harvard Business School press, 1994.

- NDU INSS, “A Comprehensive Approach to North Korea”. *Strategic Forum*. No. 159. March 1999.
- North Korea Advisory Group. *Report to The Speaker, U.S. House of Representatives*. November 1999.
- Nye, Jr., Joseph S.. *The Paradox of American Power: Why The World's Only Superpower Can't Go It Alone*. New York: Oxford University Press, 2002.
- Pollack, Jonathan D. and Young Koo Cha, *A New Alliance for the Next Century: The Future of U.S.-Korean Security Cooperation*. Santa Monica, CA: RAND, 1995.
- Primakov, Yevgeniy. “A New Philosophy of Foreign Policy.” *Pravda*, July 10, 1987.
- Ross, Marc Howard. *The Management of Conflict: Interpretations and Interests in Comparative Perspective*. New Haven and London: Yale University Press, 1993.
- Segal, Leon V.. *Disarming Strangers: Nuclear Diplomacy with North Korea*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1999.
- 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.
- Stein, Janice Gross and Pauly, Louis W. ed.. *Choosing*

to Co-operate : How States Avoid Loss. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1993.

The White House. *U.S. National Security Strategy.* September 2002.

www.state.gov/r/pa/ei/wh/c7889.htm.

3. 독일어

Bruns, Wilhelm. “Gibt es in der DDR eine neue Theorie der internationalen Beziehungen?” *DDR Report.* Vol. 21, No. 3. Bonn, 1988.

_____. *Die Außenpolitik der DDR.* Berlin[West]: Colloquium Verlag, 1985.

4. 정기간행물

로동신문

조선중앙방송

중앙일보

평양방송

New York Times

Washington File

Washington Post

5. 인터넷 자료

www.cnn.com/ELECTION/2000/resources/where.they.stand

www.state.gov/p/eap/rls/rm/2002/15875.htm

www.jpfr.go.jp/j/media_j/publish_j/jfn_pdf/jfn26_2.pdf

www.marx2mao.org/Other/PC63.html

www.rferl.org/nca/features/1999/03/F.RU.990301135906.html

www.ustreas.gov/offices/enforcement/ofac/sanctions/index.html

www.whitehouse.gov/news/releases/2001/06/20010611-4.html

www.whitehouse.gov/news/releases/2001/03/20010307-6.html

www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html

www.whitehouse.gov/news/releases/2002/02/20020220-1.html

www.state.gov/secretary/rm/2002/10983.htm