

미·북 관계개선에 따른 한·미 안보협력 조정방향

김 창 수*

◁ 目 次 ▷

- | | |
|-----------------|--------------------|
| I. 머리말 | IV. 북한의 대미관계 개선 전략 |
| II. 미·북 관계개선 전망 | V. 한·미 안보협력 조정방향 |
| III. 미국의 안보정책 | VI. 결론 및 정책건의 |

I. 머리말

미·소 양국을 중심으로 45년간 지속되었던 동서간의 냉전이 끝났다고 하지만 아직도 한반도는 남북한이 무력으로 대치하고 있는 냉전의 고도로 남아있다. 그렇지만 근래에 들어와서 한반도에서도 김일성의 사망, 미·북 간의 제네바 기본합의, 경수로 협상, 북한의 곡물지원 요청 등 실로 많은 변화가 일어나고 있는 것도 사실이다. 다만 미·북 「기본합의문」의 이행상 중요한 관문인 경수로 공급계약을 둘러싸고 미국과 북한 그리고 한국의 입장이 팽팽히 맞서 시간을 끌어왔기 때문에 변화의 양상이 상대적으로 부각

* 한국국방연구원 미국연구실장

되지 않고 있을 뿐이다. 앞으로 전반적인 미국과 북한의 관계개선이라는 더욱 큰 차원의 변화를 앞두고 있는 상황에서, 언제 어떻게 다가올지 모르는 실로 엄청난 변화에 대비할 필요가 있음은 두말 할 나위도 없다. 더욱이 이에 따른 한국과 미국의 전반적인 안보협력관계의 양상도 어느 정도 변화될 수 밖에 없지 않나 생각하게 된다. 이를 위해서 우리는 미·북한 관계개선과 남북한의 화해와 교류 및 협력이 거의 동시에 이루어지도록 유도하여야 하며, 이에 따른 한·미 안보협력도 슬기롭게 조정해 나가야 할 필요가 있다고 본다.

한편 미·북한의 관계개선이 진행되는 과정에서 북한의 내부사정에 의한 붕괴의 가능성도 배제할 수는 없다.¹⁾ 다시 말하자면 북한의 지도층이 어떻게 반응을 하느냐에 관계없이, 최근 북한에서 일어나 외부에 비쳐지는 현상을 보건대 북한의 내부붕괴의 가능성에도 대비하여야 하지 않겠느냐는 견해가 설득력이 있게 들린다. 일례로 지난 5월말 북한은 매우 심각한 식량난으로 인하여 일본에 식량원조를 요청하면서 한국에 대해서도 식량원조 요청을 간접적으로 전한 바 있고, 이에 대해 우리 정부는 아무런 조건도 없이 북한에 식량을 지원하기로 결정하였다.²⁾ 현재 북한은 외교적으로는 고립되어 있고 경제적으로는 피폐해 있다. 그러므로 이러한 상황에서 탈출하려는 노력을 하고 있지만, 이 과정에서 급격한 붕괴가 초래될 가능성을 배제할 수는 없다. 또한 이로 인한 엄청난 파급효과는 정확히 예측하기 어려울 것이다. 어쨌든 이러한 상태의 도래 자체가 바람직한 것은 아니지만, 한국과 미국은 기획목적상 여기에 대비하지 않을 수 없을 것으로 본다.

이 논문에서는 이러한 북한체제의 붕괴라는 시나리오는 논외로 하였다. 다시 말하자면 이 논문의 기본가정은 북한체제는 붕괴되지 않고 지속되고,

1) 미국뿐만 아니라 일본과 중국 등에서도 이에 대비한 연구가 진행되고 있다는 언론의 보도가 간헐적으로 흘러 나오고 있다.

2) 북한은 최근 이상저온 현상, 병충해 확산 및 농약부족, 경작방식 실패뿐 아니라 중국으로부터의 식량수입 격감, 「평양문화체육대축제」시 사용 등으로 곡물생산의 사정이 더욱 악화되고 있다. 북한의 식량난에 대한 구체적인 논의는 남궁 영, “북한경제실상과 대외정책변화,” 제15회 통일문제 학술세미나(1995.5.18), 한국외국어대학교 발표 논문 참조.

제네바 「기본합의문」의 이행상 많은 난관이 있더라도 미국과 북한의 관계는 더 이상 적대관계가 될 가능성은 낮고 개선의 방향으로 점차 나아가리라 하는 것이다. 그리고 이 논문은 단기적으로는 미·북 관계개선을 위한 노력에도 불구하고 많은 문제가 있겠지만, 중·장기적으로는 미국과 북한의 관계개선이 진행됨에 따라 한반도에 많은 변화가 예상되는 바, 과연 한·미 양국은 기존의 안보협력 양상을 어떠한 방향으로 조정해나가야 할 것인가 하는 다소 규범적(normative) 문제에 초점을 맞추고 있다.³⁾

이 논문의 제2장에서는 우선 미국과 북한의 전반적인 관계개선에 대한 개략적인 전망을 하였고, 제3장에서는 이러한 전반적인 관계개선 가운데서 특히 안보분야의 관계개선과 관련하여 미국의 안보정책의 현황과 전망, 그리고 동북아와 한반도에 대한 미국의 국방정책과 군사전략의 변화를 전망 하였으며, 제4장에서는 북한의 대미협상 전략을, 제5장에서는 미·북한 관계의 개선에 따른 한국과 미국간의 안보협력의 조정 대상과 조정 방향을 각각 다루었으며, 마지막으로 제6장에서는 결론 및 정책건의를 제시하였다.

II. 미·북 관계개선 전망

1. 단기 전망

미국과 북한은 제네바 「기본합의문」에서 제시된 경수로 공급체결의 목표시점인 4월 27일을 넘긴채 팔라룸푸르에서 준고위급회담을 벌였다. 이번 경수로 협상은 비록 가계약(ad referendum)을 거쳐 한국과 일본의 관련국들에게 회부된 후 정식으로 경수로합의문을 체결하는 것으로 일단 마

3) 여기에서 단기적, 중장기적이라는 표현은 주로 상대적인 개념으로 사용되었다. 오늘날처럼 급격히 변화하는 상황하에서는 통상적인 방식대로 특정한 기간(1-2년, 3-5년, 5-10년 등)을 지칭하는 것은 그다지 의미가 없을 경우가 많기 때문이다.

무리되었지만, 여전히 미국과 북한 양국간에 양립하기 어려운 국익이 많이 있고 아직도 상호신뢰가 구축되어 있지 않다는 것을 여실히 보여주었다. 과거에 양국이 오랫동안 대치되어 왔기 때문에 어쩌면 당연한 결과일지도 모른다. 그러므로 지난 40여년에 걸친 미국과 북한간의 적대관계가 몇년간의 대화와 협상으로 쉽게 종결되리라 기대하기는 어렵다.

우선 양국의 단기적 관계 변화에 영향을 미칠 주요 요인들을 살펴보면 다음과 같다.⁴⁾ 첫째로, 북한측의 요인으로 북한 권력층 내부의 문제가 있다. 북한 노동당 제7차대회가 1980년 이후 현재까지 열리지 않고 있고, 최고인민회의도 작년 후반기분과 금년 상반기분이 열리지 못하고 있는 가운데 김정일의 당총서기직과 국가주석직 승계가 늦어지고 있다. 이것이 김정일의 권력장악 여부와 북한 엘리트층내 내분과 어느 정도 연결되어 있지 않나 생각해 볼 수 있다. 둘째로, 앞서도 언급했듯이 북한에는 외부로부터의 지원이 없이는 당분간 3중고(체제위기, 에너지난, 식량난) 현상이 지속될 것으로 보인다. 물론 북한은 경수로 건설과 쌀공급 요청을 통해 어려움을 해결하려 하고 있다. 북한당국이 이처럼 어려운 상황을 극복하기 위하여 대외개방을 조심스럽게 시도할 것으로 보이지만, 동시에 이러한 정책은 외부정보의 유입과 북한주민들의 체제비교시각을 갖게 하는 계기가 될 것이다. 따라서 북한의 대외개방은 제한적일 수 밖에 없고, 경제난 해결 등도 어려울 것이고, 군사력 증강에도 제한 요소로 작용할 것이다. 셋째로, 이번 팔라렘푸르 경수로 공급합의에 따라 그 가능성이 더욱 낮아지기는 하였지만, 북한이 다시금 여러가지 추가적 반대급부를 요구하면서 제네바 「기본합의문」을 이행하지 않고 동결해온 핵시설을 재가동하겠다는 등 위협할 경우, 경제적, 군사적 제재가 발동될 가능성도 배제할 수는 없다.

다음으로 미국은 미국 나름대로 문제가 있다. 첫째로, 내년말의 대통령 선거를 앞두고 금년말부터는 매우 분주히 유세가 벌어질 것이다. 미·북 관계의 개선이 재집권을 겨냥하고 있는 클린턴 대통령에게 전반적으로는

4) 전반적인 미·북 관계 개선의 전망에 관해서는 저자의 “김일성 사후 미·북한 관계의 발전 방향,” 「정책연구」, 국제문제조사연구소, 1994년 4호, pp.99-175 참조.

유리하게 작용할 것이다. 그렇지만 북한이 「기본합의문」을 잘 이행하지 못하고 거듭해서 부당한 요구만을 한다면 공화당측의 비판을 면하지 못할 것이고, 이는 민주당측의 선거전에도 불리하게 작용할 가능성이 있다. 실제로 경수로 공급합의가 이루어진 후에도 공화당 중진들이 우려를 표명하고 있는 것을 보아도 알 수 있다.⁵⁾ 둘째로, 현재 공화당 의원들을 중심으로 전개되고 있는 「예산균형법안」,⁶⁾ 즉 매년 약 2,000억불에 달하는 연방적자를 2002회계년도까지는 제로로 만들자는 법안이 통과되면 미·북한간에도 간접적이거나 영향을 미칠 것으로 예상된다. 이미 미하원 세출위는 KEDO와 관련하여 책정된 900만불의 지원금을 삭제하기로 의결하였다. 이는 그들이 얼마나 적자삭감을 중시하고 있는가를 단적으로 보여주는 좋은 예라고 할 수 있다.⁷⁾ 이대로 나간다면 한국이 배제되었다는 이유로 북한의 추가적 요구를 들어주지 않을 경우 미국이 이를 들어주지 않을 가능성은 과거보다 더욱 높아질 것이다. 마지막으로, 미국과 중국과의 관계 그리고 가능성은 매우 낮지만 미국과 일본의 관계가 더욱 소원해지고 덩달아 한반도에 대한 관심과 이해까지도 과거에 비해 상대적으로 낮아질 경우, 그리고 특히 미국과 유럽연합과의 관계가 다시 과거처럼 밀접하고 가까와질 경우,⁸⁾

5) 하원 세출위의 Bob Livingston(R-LA) 위원장과 동 위원회의 Sonny Callahan(R-AL) 대외업무 및 수출재정 소위원장은 제네바 기본합의문과 경수로 건설에 대해 “심각한 우려”를 표명하고 있다. *Washington Post*, June 9, 1995, A16.

6) 작년 미국공화당이 중간선거에서 내세웠던 「미국과의 계약」(Contract with America)의 10개항중 첫번째의 것으로 금년에 들어와서도 가장 활발한 토의가 벌어지고 있는 것이 바로 예산균형법안이다. 헌법에 대한 수정안의 형식을 띠고 있는 이번 안의 절차상 문제와 경제적 문제에 대한 상세한 논의는 James V. Saturno, “A Balanced Budget Constitutional Amendment : Procedural Issues,” *CRS Issue Brief*, Updated April 13, 1995와 William A. Cox, Donald W. Kiefer and Dennis Zimmermann, “A Balanced Budget Constitutional Amendment : Economic Issues,” *CRS Issue Brief*, Updated December 13, 1994를 각각 참조.

7) *Washington Post*, June 9, 1995, A16.

8) 최근 미국내에는 태평양시대의 도래를 경계하거나 경시하면서 대서양국가들과의 전통적인 관계 회복과 거대한 대서양 자유무역지대를 요구하는 움직임이 부쩍 많아지고 있다. “태평양 시대”라는 것이 단지 “신화”가 아닌지 강한 의문을 제시하는 학자들도 있고, 크리스토퍼 국무장관처럼 일본과 중국의 경제권에 대항하기 위하여 북미와 유럽연합의 거대한 자유무역지대의 창설을 주장하는 자들도 있다.

미국이 북한과의 관계개선에 대해 갖는 관심과 열정은 식을 수도 있다. 이제까지는 클린턴 행정부가 태평양공동체 구상, 북핵동결과 NPT의 무기한 연장에 커다란 관심을 가졌지만, 앞으로 북핵문제가 어느 정도 해결되었다 싶으면 우선순위면에서 다소 변화를 보이는 것이 불가피할 것으로 예상된다.

이상과 같이 단기적으로 미·북관계는 북한과 미국의 국내사정에 의한 영향을 많이 받겠지만, 양국간의 현안들에 의해서도 영향을 받을 것이다. 구체적인 예를 들자면 평화협정 체결 문제와 주한미군 철수 문제가 있다. 북한이 기존의 정전협정을 대체하는 평화협정을 한국을 제외하고 미국과만 체결하려고 지속적인 노력을 한다면 미국과 북한간의 관계개선은 난관에 봉착할 가능성이 있다. 한국의 원칙적인 반대는 물론이고, 미국도 남북한 간에 신뢰구축과 군비통제가 이루어지지 않은 상태에서 한국을 배제한 채 정전체제를 대체할 새로운 체제를 지지하지는 않을 것이기 때문이다. 마찬가지로 새로운 「동아시아전략보고서」에 분명히 밝히고 있듯이,⁹⁾ 미국은 주한미군 철수 문제에 대해서 매우 확고한 입장을 유지하고 있다. 주한미군의 역할은 대북한 억제는 물론이고 지역안보의 역할도 점차 중요시되고 있다. 즉 지역국가간 무기경쟁의 억제자, 지역안보의 균형자, “정직한 중재자”의 역할 등을 자임하고 있는 미국으로서는 동북아에 주둔하는 미군을 역외로 쉽사리 이동배치하지 않을 것이다.

결론적으로, 무엇보다 불안한 미래에 대한 대처와 김정일 체제의 생존이 급선무인 북한으로서는 대미 경수로 협상을 단순한 원자로 공급을 위한 협상차원이 아닌 체제보장의 차원으로 격상시키려고 하기 때문에 협상과정에서 많은 문제가 야기되고 있고 그만큼 미·북관계도 영향을 받고 있다. 반면에 미국으로서는 무엇보다도 매우 가까운 우방인 한국을 의도적으로 배제하려는 북한의 행동이 장애가 될 수 밖에 없다. 한국이라는 “편리한 적대세력”을 당분간 두는 것이 체제유지에 절대적으로 필요한 북한은 미국

9) DoD(ASD/ISA), *East Asia Strategy Report*, February 1995. 동 보고서에 관한 상세한 논의는 김창수, “미국방부 신동야태안보전략 보고서의 배경과 의미,” 한국국방연구원, 「주간국방논단」, 제573호(1995.3.13) 참조.

과의 협상에서 의도적으로라도 “한국의 철저한 배제” 원칙을 고수해 왔고, 앞으로도 당분간은 그러할 것으로 예상된다. 이것이 바로 미·북한간의 관계개선에 영향을 미치고 있는 점을 평양당국이 심각하게 받아들이지 않고 있는 데 문제가 있다고 생각된다.

그러므로 단기적인 미·북한관계는 북한이 여러가지 추가적 반대급부를 요구할수록 지연되고 많은 기회를 놓치는 결과를 가져올 것이다. 즉 북한이 기회비용이라는 개념을 심각하게 고려하지 않는 한, 단기적으로 양국관계의 전망은 그리 밝지 못하리라 생각된다. 심지어 일부에서는 북한이 가까운 기간내에는 미국과의 관계개선이나 개방과 개혁을 수용할 수 없는 처지에 있고, 결국 북한체제의 위기를 맞게될 딜레마에 빠져 있다고 보기도 한다. 확실히 한국과 미국내에는 북한의 급격한 붕괴로 인한 한반도의 통일이 오리라고 전망하는 사람들이 많이 있는 것을 부인할 수 없다.¹⁰⁾ 물론 북한체제의 비틀거림은 있겠지만 급격한 붕괴는 어려우리라 보는 사람들도 역시 많이 있다. 이처럼 북한의 장래와 관련하여 상반된 전망이 나오는 것은 북한에서 나오는 정보의 대부분이 매우 제한되어 있기 때문이다. 미국으로서는 북한 정보의 제한성과 이로 인한 미래 전망의 불투명성에 유의하지 않을 수 없고, 따라서 북한과의 관계에 매우 신중할 수 밖에 없다. 그러므로 미·북한 관계의 단기적 전망은 쉽게 낙관할 수도 비관할 수도 없는 상황에 놓여 있다고 본다.

2. 중·장기 전망

이상에서 살펴본 바와 같이 단기적으로는 북한과 미국의 국내 문제들과 양국간의 현안문제들 그리고 무엇보다도 남북한간의 대치상태가 있을 것이기 때문에 양국간의 관계개선이 늦어질 개연성이 있다. 미·북 관계개선의 기본조건이 남북한간의 관계개선을 통한 한반도의 평화와 안정이라는 것을

10) 북한의 탄압에서 천신만고끝에 근년에 탈출한 사람들이 한 부류이고, 북한에 방문한 바 있는 서방의 언론인과 학자들의 일부가 다른 한 부류이며, 한국내에도 최근 북한의 일련의 행동을 체제말기적 현상으로 보는 부류가 있다.

미국이 잘 알고 있기 때문에, 현재와 같이 북한이 남한과의 관계를 배제한 상태에서 남북한간의 관계개선이 병행 또는 선행되지 않고서는 미·북한간의 실질적인 관계개선은 어려우리라 전망된다.

문제는 북한정권이 이러한 대세의 흐름을 제대로 파악하고 있느냐는 것과 급격한 붕괴에 의한 통일이든 점진적인 통일이든 반드시 거쳐야할 중간단계인 남북한 화해와 교류 및 협력에 얼마나 중요성을 두고 이를 추진하느냐일 것이다. 다시 말하자면, 역설적으로 미·북한 관계의 단기 전망은 사실상 남북한 교류와 협력의 여부와 폭에 많은 영향을 받을 것이지만, 중장기적으로는 이러한 영향이 줄어들 것이다.

상대적이기는 하지만 중·장기적으로는 상황이 분명히 바뀌어 미·북한간의 관계개선이 상당히 이루어지고 국교가 수립되리라고 전망할 수 있다. 첫째로, 북한의 체제가 어떠한 형태든 변화할 가능성이 높기 때문이다. 북한의 김정일 체제가 안정을 이루든지 다른 집단지도체제가 수립되든지 미국과 북한간의 관계는 지금보다는 개선쪽으로 나아갈 가능성이 높다. 물론 일부에서 전망하듯이 김정일 체제의 급격한 붕괴와 함께 북한의 대혼란과 통일이 있다면, 미·북한의 관계개선이라는 말 자체가 의미를 상실할 것이다.

둘째로, 미국으로서는 오랜 기간동안 북한과의 대화와 협상의 경험을 쌓게 되므로 북한과 관계개선을 하기가 훨씬 수월해질 것이기 때문이다. 이 점은 북한도 다소 차이는 있겠지만 거의 비슷할 것이다. 초기단계에 일단 연락사무소가 개설되고 핫라인이 설치되면 양국간의 신뢰와 안보가 구축될 가능성이 점차 높아지기 때문이다. 미국과 북한 그리고 한국간에 있는 상대방에 대한 인식과 편견의 문제가 사회심리학에서 말하듯이 초기에는 오히려 강화(reinforcing) 되겠지만, 대화와 협상을 거치는 동안 점차 상호이해하는 방향으로 나아갈 것이라고 본다. 이러한 상태에 이르도록 관련 당사자들의 노력이 필요한 것은 물론이다.

마지막으로, 시간이 흘러 한국과 북한간의 군사력의 격차가 줄어들면, 양국간에 군비통제를 위한 협상을 가질 가능성이 높아지기 때문이다. 이 경우 미국이 한국내에 주둔하고 있다면 북한으로서는 더욱 미국과의 관계개선을 위해 힘쓰지 않을 수 없을 것이다. 그 동안 한국군의 단독전력이

북한의 전력보다 열세하였기 때문에, 한국이 다른 거의 모든 분야에서 북
한보다 앞서 있었으면서도 북한을 경계할 수밖에 없었다. 그리고 북한의
재래식 무기의 위협을 한국과 미국이 모두 신경을 써야 했고, 실제로 북한
은 이것을 협상의 카드로 사용하여 왔다. 그렇지만 한국군의 전력이 상대
적으로 증강되어 북한과 거의 대등하거나 우세하게 되는 중·장기에 가서
는 북한의 입장은 달라지게 된다. 한국군을 견제하기 위해서라도 미국과
관계 개선을 하여야 하는 상황이 도래할 수 있다.

이처럼 중·장기적으로는 미국과 북한의 관계개선과 국교수립의 가능성
이 단기보다 훨씬 높아지게 될 것으로 전망되는데, 이 경우 미국은 다음의
사항들에 대해 특별히 관심을 갖게 될 것으로 보인다. 즉 ① 이 기간중에
발생할 수도 있는 북한 체제의 붕괴와 이로 인한 한반도 안보상황의 대혼
란에 대한 대응책, ② 이와 관련된 사항으로 필요에 따라서는 이러한 사태
를 방지 혹은 촉진할 수 있는 여러가지 수단들, ③ 어떠한 형태든 통일 이
후의 한반도의 안보 상황에 맞도록 그 시점에 있어서의 통일한국의 외교안
보협력관계 구축, 그리고 ④ 이러한 과정에서 반드시 필요할 것으로 예상
되는 한·미·일 3국을 위시한 주변국들과의 협의 또는 협력체제의 구축
과 운용이 될 것이다.¹¹⁾

Ⅲ. 미국의 안보정책

1. 현 황

미국이 크게는 북한과 앞으로 어떻게 관계개선을 하고 작게는 한국과 어

11) 다자안보협의체의 종류와 활동에 관한 최근의 요약된 자료로는 일본의 세계평화연구
소(IIPS)와 미국의 해군분석센터(CNA)의 공동 프로젝트의 결과 보고서인 *The
Japan-U.S. Alliance and Security Regimes in East Asia*, 1995의 Appendix C : A
Compendium of Multinational Activities in East Asia 참조.

떠난 방향으로 안보협력을 조정하느냐의 문제에 있어 중요한 변수중의 하나는 미국의 안보전략과 그 하부 개념인 대한반도 안보정책과 군사전략이라고 할 수 있다. 미국의 대한반도 관계가 단기적으로 또 직접적으로는 북한과 한국과의 협상 여하에 따라 영향을 받을 것임이 분명하지만, 중·장기적 그리고 근본적으로는 이러한 변수들의 영향을 받는다고 본다. 무엇보다 전망하는 차원에서는 이러한 변수들에 관심을 집중할 필요가 있다.

미국은 냉전이후시대 개입과 확대의 국가안보전략을 채택하여 군사·안보적 개입과 민주주의와 자유시장경제의 확대를 추구하고 있다.¹²⁾ 미국방부의 「동아시아 전략보고서」(EASR, East Asia Strategy Report)의 머리말에 나와 있듯이 클린턴 행정부는 미국국력의 “상대적 쇠퇴”로 인한 미 본토로의 후퇴 및 “힘의 공백” 발생이라는 인식과 우려를 완화시키기 위하여 해외주둔군의 전진배치를 지속하는, 즉 신고립주의가 아닌 신개입주의를 표방하고 있다.¹³⁾ 그리고 전세계적으로 군사적 개입의 폭을 확대하고 있으나 실제 능력면에서 많은 제약이 있으므로 최근에는 「유연·선별적 개입」이라는 군사전략을 표방하고 있다.¹⁴⁾ 이는 미국 국력의 한계를 어느 정도 자인하면서도 해외 군사개입에서 유연성을 가지려는 의도에서 나온 것이라고 볼 수 있다.

다음으로 미국의 안보·국방정책에 영향을 미치는 주요 요소들을 살펴보면, 미국의 국익, 세계안보상황(군사적, 경제적, 외교적), 위협인식, 상위개념인 국가안보전략(National Security Strategy)과 국가군사전략(National Military Strategy), 국방예산, 대통령 선거와 의원선거의 결과 및 국

12) The White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, July 1994 and February 1995.

13) 신현실주의, 구조주의, 신현실주의와 신고립주의, 신자유주의 등 국제관계의 다양한 관점 내지 이데올로기에 대해서는 Baldwin, *Neorealism and Neoliberalism*, Columbia, 1993 ; Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, Princeton, 1987 ; Robert O. Keohane, *International Institutions and State Power : Essays in International Relations Theory*, Westview, 1989 등 참조.

14) John M. Shalikashvili, *National Military Strategy of the United States of America : A Strategy of Flexible and Selective Engagement*, February 1995.

내정치와 경제(경제성장을, 연방예산적자, 무역수지)등을 들 수 있을 것이다. 이러한 다양한 요소들의 영향을 받아 수립·집행되는 국방정책의 주요 구성요소로는 전력구조, 준비태세, 동원능력(공수, 해수 능력, 사전배치), 무기획득(현대화), 기지폐쇄 및 재조정(BRAC, Base Realignment And Closure), 연구개발, 복지시설·사업 등이 있다.¹⁵⁾

확실히 근래에 들어와 미국 의회의 최대관심사는 연방예산적자를 감소하고 궁극적으로 균형예산을 이루는 것이고 강력한 군사력을 유지하는 것이다. 작년 중간선거를 앞두고 강리치 의원을 중심으로 한 공화당이 내세운 「미국과의 계약」(Contract with America)이 이를 잘 나타내 보이고 있다. 더욱이 클린턴 행정부의 95회계년도 국방예산 요구(Budget Request)를 보면, 연방예산중 국방예산이 차지하는 비율이 약 18%로 의회의 재량지출(discretionary spending)의 거의 절반이나 된다.¹⁶⁾ 그리고 특기할만한 것은 무엇보다 클린턴이 약속했던 국방비의 삭감이 「국가안보재활법」(National Security Revitalization Act)을 추진중인 공화당의 반대로 제대로 이행되지 못하고 있으며, 과거와 달리 의회에서 국방예산을 증액 통과시키는 기현상까지 벌어지고 있다. 한편 클린턴 행정부는 당초의 국방비 삭감 계획을 사실상 96회계년도로 종결하였다. 참고로 향후 5년간 예상되는 미국 연방예산의 총액과 적자, 국방세출예산(Outlays) 등은 다음의 <표 1>과 같다.

이와 같이 국방예산의 변화가 국방정책에 미치는 영향과 관련하여 살펴보면, 첫째로 이라크 군사력을 1개의 주요지역우발사태(MRC, Major Regional Contingency)로 상정하고 이에 대응하는 군사력 규모를 계산한 Bottom-Up Review의 5개년예산(FY94-99) 가운데 2개 MRC전력에 필

15) Les Aspin, *Report on the Bottom-Up Review*, October 1993과 *Annual Report to the President and the Congress*, 1994와 1995를 참조.

16) 즉 1995회계년도 세출 1조 5,200억불 가운데 이미 확정되어 있는 Entitlements가 7,640억불로 약 50%, 이자상환이 2,130억불로 약 14%, 나머지가 소위 재량지출(discretionary spendings)이다. 이 가운데 국방비가 2,570억불(약18%), 국내사업이 2,510억불(약17%), 국제사업은 210억불(약1%)이다.

〈표 1〉 예상 세출 수준

(경상가, 억불)

	FY95	FY96	FY97	FY98	FY99	FY00
연방예산총액	15,389	16,121	16,847	17,452	18,222	19,053
연도별 적자	1,925	1,967	2,131	1,964	1,974	1,944
국방비 총액	2,716	2,614	2,570	2,545	2,597	2,678
국방비율	17.6%	16.2%	15.3%	14.6%	14.3%	14.1%
변화폭(%)	-5.4	-6.6	-4.4	-3.6	-0.6	+0.6

출처 : DoD News Release, *FY 1996-97 Defense Budget*, February 6, 1995.

요한 예산이 550억불 내지 1,500억불 부족하다는 평가가 있다.¹⁷⁾ 페리 국방장관, 살리 합참의장 및 각군 총장들도 이에 대한 우려를 표명한 바 있다. 이와 같이 국방예산의 부족은 무기개발과 획득의 축소 및 지연은 물론이고 전반적인 전투준비태세의 약화를 초래할 가능성이 높다.

둘째로, 국방예산의 삭감은 동시승리전략인 Win-Win Strategy의 이행 상에 준비태세와 동원능력의 문제점이 발생하고 있다는 지적이 있다. 이미 애스핀 장관의 지명에 의하여 결성되었던 일명 마이어 패널(Meyer Panel)이라고 불리우는 준비태세임무반(Readiness Task Force) 보고서가 이 점

17) 각각 94년 4월에 발표된 Defense Budget Project 보고서와 General Accounting Office 평가이다. 이밖에도 국방예산의 변화와 그 의미에 대한 참고자료로서는, Congressional Budget Office, *Meeting New National Security Needs : Options for U.S. Military Forces in the 1990s*, February 1990 ; CSIS, *Major Trends in U.S. Defense Budgets and Force Structure*, September 1994 ; *Defense Budget Project Handouts*, February 6-7, 1995 ; Defense Budget Task Force of The Committee for National Security and The Defense Budget Project, *Restructuring the U.S. Military : Defense Needs in the 21st Century*, March 1990 ; *Defense News*, February 13-19, 1995 ; *Special Report on U.S. Defense Budget* ; DoD(OASD/PA), Department of Defense News Release, February 6, 1995, *FY 1996-97 Defense Budget* ; DoD, *Inside the Pentagon*, Special Report, February 9, 1995 ; Office of Technology Assessment, *After the Cold War : Living with Lower Defense Spending*, 1992 등을 참조.

을 자세히 다루었으며,¹⁸⁾ 최근에 상원국방위 준비태세 소위원회(위원장 McCain 의원)에 제출되었던 한 보고서는, “단기 준비태세 유지를 위한 무기획득과 연구개발 예산을 전용하는 것은 장기적 준비태세를 저해하는 행위”라고 지적하고 있다.¹⁹⁾ 국방예산의 삭감은 Win-Win전략의 제1순위인 한반도에도 실질적인 영향을 미칠 개연성이 있다.

셋째로, 앞과 관련된 사항으로 준비태세는 미국방부의 최고우선순위이고, 특히 단기준비태세가 강조되고 있다. 클린턴 행정부의 계획대로 국방비가 삭감된다면 미군은 “공허한 군사력”(hollow force)으로 전략하게 될 우려가 있다. 작년에 유엔평화유지활동에 국방비의 일부가 전용되는 문제가 발생하자 같은 해 12월 클린턴 대통령은 향후 5년간 250억불의 국방예산을 추가 요청하였고, 금년초에는 의회가 95회계년도에 추가적으로 약 25억불의 예산을 통과시킨 바도 있다. 이처럼 예산부족으로 전투태세 문제가 발생하고 있으며 이는 장기적으로 미국의 대한반도 안보·군사정책에도 영향을 미칠 가능성이 있다고 본다.²⁰⁾ 마지막으로, 국방 인프라(defense infrastructure)의 효율화 및 BRAC에도 지장이 초래되고 있고,²¹⁾ 무기획득과 연구개발비용을 축소하여 준비태세 비용을 보충하는 등, 또다른 문제가 발생하고 있으며, 한반도와 중동지역에 대한 동원능력(공수, 해수 능

18) Office of the Under Secretary of Defense for Acquisition and Technology, *Report of the Defense Science Board Task Force on Readiness*, June 1944.

19) C. Gabriel장군, A. Gray장군, C. Trot제독, R. RisCassi장군 공저, *A Report on Military Capabilities and Readiness*, March, 1995 및 *Congressional Quarterly Weekly Report*, April 29, 1995, pp.1191-92 참조.

20) McCain 의원은 “클린턴 행정부가 인력감축, 부적절한 현대화, 400억불 내지 1,500억불의 예산부족을 가지고 과거 공화당 정부의 해외군사공약 수준 또는 그 이상을 유지하려고 하는 것이 문제”라고 지적하였다(1994년 10월).

21) 기지, 시설 및 지원조직 등 국방 인프라에 대한 감축 및 효율성 제고를 위하여 국내뿐만 아니라 해외에도 적용하고 있다. BRAC 88, 91, 93을 통해 국내의 70개 주요기지를 폐쇄하고 FY90-99기간 동안 약 66억불을 절감할 수 있을 것으로 예상하였지만, 95년초 현재 33개만이 폐쇄를 완료하였다. 또 BRAC 제1-3단계가 완료된 이후 매년 45억불 정도 절감할 수 있을 것으로 예상되었지만, 환경정화비용 등 예상 비용의 60% 정도 초과 소요로 기지통폐합에 지장이 초래되고 있다. 따라서 BRAC95는 당초 목표보다 하향 조정될 것으로 예상된다.

력, 사전배치)을 강화할 필요성이 제기되고 있다.²²⁾

결론적으로 말하자면 근래에 들어와 미국 국방정책은 국방예산을 절감하는 것을 우선 목표로 하고 있고, 실질적으로 국방예산의 변화는 국방정책의 내용을 변화시키는 효과를 가져오고 있다. 즉 양자는 매우 밀접한 상호연관성(correlation)을 가지고 있다. 문제는 국방비 절대액의 감소로 인하여 군사력의 규모축소(downsizing), 또는 규모조정(rightsizing), Win-Win 전략의 실현성에 대한 논란 지속, 동맹국의 방위·책임 분담에 대한 의존도 증대, 각종 부작용 발생(준비태세의 미흡, 무기획득의 지연 및 축소, 단가의 상승, 무엇보다 미국의 군사공약 준수문제 및 힘의 공백 인식 등)을 가져왔다는 점이다. 그러므로 이에 대한 반발로 역설적이기는 하지만 국방비 적정선 유지의 필요성이 재확인되고 있으며, 준비태세, 즉 미국의 대외 군사개입의 능력을 유지하려는 움직임이 일어나고 있다. 이 사실은 앞서 언급한 미국방부의 「동아시아전략보고서」(EASR)에서 확인되었다. 그럼에도 불구하고 미국방비의 삭감은 실질적으로 미국의 안보정책에 많은 영향을 미칠 가능성이 있다.

2. 전 망

단기적으로 미국의 안보정책은 국방예산의 삭감이라는 것도 있지만 한반도의 안보상황(북한핵, 남북관계, 남북한 군비통제 등)에 의해 많은 영향을 받을 것으로 전망된다. 세계에서 유일하게 그리고 동북아라는 매우 중요한 지역에서 탈냉전 시대의 孤島로 남아 있는 한반도의 안보정세가 다른 어떤 것들보다 미국의 안보·국방정책에 많은 영향을 미칠 것은 분명하다. 미국은 이러한 한반도 안보상황의 변화에 대응하는 차원에서 안보정책상 다소의 변화를 보일 수 있을 것이다. 그렇지만 단기적으로 미국은 기존의 동맹과 안보공약을 준수하고, 필요시 개입하는 정책을 유지할 것이다. 또

22) 1992년 완료된 동원소요연구(Mobility Requirements Study)와 국방해수자금(National Defense Sealift Fund) 참조.

한 연방예산 적자와 국방예산의 압박이 있음에도 불구하고, 미국의 군사력을 급격히 감축할 수는 없을 것이고, “다중위협 억제”(multiple-threat deterrence)를 위해 현재의 안보정책을 대체로 유지할 것이다.²³⁾

미국은 동북아에서 “힘의 공백”이 발생하리라는 우려를 제거하고 지역 국가들간의 무기경쟁을 억제하기 위하여 주둔국의 지원하에 현수준의 미군 주둔을 지속할 것이다. 특히 북한의 군사적 위협이 단기적으로 소멸되기를 기대하기는 어려울 것이므로 주한미군은 물론, 주일미군도 현수준에서 유지될 것이다. 그리고 미국방부의 Bottom-Up Review의 결과로 제시된 Win-Win 전략, 즉 한반도와 중동의 2개 전장에서 거의 동시에 승리한다는 전략은 최소한 표면적으로는 유지될 가능성이 높다. 요약컨대 미북한 관계 개선이 진전되더라도 단기적으로는 현재와 같은 견고한 한반도 동맹 관계가 지속되리라 예상된다.

다음으로 중·장기적인 전망을 하는 데는 몇가지 주요 요인들이 있다고 보여진다. 우선 북한의 군사적 위협이 본질적으로 감소하고 더 나아가 완전히 소멸되거나 남북한 관계가 화해와 협력, 평화통일을 위한 준비단계에 들어서게 되면 이는 미국 안보정책의 핵심의 하나인 한반도 안보상황의 본질적 변화를 의미한다. 다음으로 아시아지역에서 중심국가인 일본이외에 경제적, 정치적, 군사적으로 급부상하는 중국이 미국의 안보정책의 주요 변수로 등장할 것이다. 특히 중국의 전력 증강 또는 현대화의 범위와 내용, 중국 위협의 성격은 미국의 안보정책에 큰 영향을 미치게 될 것이다.

따라서 이러한 주요 요인들을 감안하여 중·장기적 변화를 전망하자면, 첫째로 미국의 단독 지도력보다는 몇개의 강대국들이 지도력을 합동으로 발휘하는, 달리 말하자면 합동패권에 의한 안보상황, 소위 “합의에 의한 평화”(Pax Consortis)가 전개될 가능성이 높고,²⁴⁾ 따라서 미국의 안보정

23) 이 개념은 구소련에 대한 직접 억제(immediate deterrence)와 대비되는 것으로 P. Cronin이 개발한 것으로 알려지고 있다. Patrick M. Cronin, “American Global Leadership after the Cold War : From Pax Americana to Pax Consortis,” *Strategic Review*(Summer 1991), p.14 참조.

24) 어느 국가가 중심적 패권국가로 되어 세계 안보상황을 주도하느냐에 관한 논의, 즉

책은 과도의 개입보다는 지역강대국들과의 협의에 의한 제한적 개입과 과거의 세력 균형 정책으로 복귀할 가능성도 있다. 구체적으로는 안보개입정책의 현실적 문제점과 제약 때문에 개입의 정도와 빈도를 완화하는 등 유연한 정책을 추진할 가능성이 높으며, 나아가서는 개입전략·정책이라는 용어 자체를 자제하고 전통적인 세력균형의 전략과 정책으로 되돌아갈 가능성도 높다고 할 수 있다.²⁵⁾

둘째로, 미국은 기존의 양자 동맹관계를 유지하는 한편, 이를 보완하는 차원에서 다자안보협력체제를 구축하여 공동의 안보현안을 해결하는 정책을 추진할 것이고, 여기에서 주도적 역할을 수행하려 할 것이다. 경제안보, 환경안보는 물론이고 전통적 의미의 안보 문제까지도 망라하여 해결하는 총체적 안보협력체제를 구축하려 할 것이다.

셋째로, 미국은 잠재적 군사강대국인 중국과 일본의 패권 경쟁을 견제하기 위하여 이 지역에 전진배치하면서도 동시에 상호 협력을 강화하는 안보정책을 추구할 것으로 예상된다. 즉 지상군의 역할은 감소되지만 해군과 공군을 중심으로한 전진배치는 지속될 것으로 전망된다. 예를 들어 제7함대의 전진배치, 즉 미해군이 오키나와와 싱가포르사이의 해역에 상주하는 형태는 지속될 것으로 보인다.

넷째로, 동북아의 주한미군과 주일미군의 규모 감축과 역할 변경이 불가피하고, 따라서 지역안보역할을 전담하는 별도의 지역사령부를 창설, 운용

Pax Americana, Pax Nipponica, Pax Consortis 등에 관한 논의로는 Kuniko Inoguchi, *Posuto Haken Sisutemu to Nihon no Sentaku*, Tokyo: Chikuma Shobo, 1987; Chalmers Johnson, "The End of American Hegemony and the Future of US-Japan Relations," in Greg Schmergel(ed.), *US Foreign Policy in the 1990s*, London: Macmillan, 1991; Ezra F. Vogel, "Pax Nipponica?" *Foreign Affairs* (1987), pp.752-67; Ezra F. Vogel, "Japanese-American Relations after the Cold War," *Daedalus* (Fall 1992), pp.35-60; Joseph S. Nye, Jr., "Coping with Japan," *Foreign Policy* (Winter 1992-93), pp.96-115; Patrick M. Cronin, *op. cit.* 등 참조.

25) 작년 10월 서울에서 한국국방연구원(KIDA)과 미국의 해군분석센터(CNA)간에 가진 워크숍 「Prospects for U.S.-Korean Naval Relations in the 21st Century」에 참가한 예일대 Paul Bracken 교수의 전망. 자세한 내용은 KIDA-CNA, *Prospects for U.S.-Korean Naval Relations in the 21st Century*, Workshop Report, February 1995 참조.

하든지, 혹은 상징적인 전력과 부대만을 이 지역에 전진배치하고 기타 부대는 모두 태평양사로 후방이동할 가능성이 있다. 마지막으로, 현재는 Win-Win 전략의 핵심인 2개 MRC의 하나로 한반도의 중요성이 부각되고 있으나 미·북한간의 관계개선시 동 전략의 수정이 불가피하리라 전망된다. 미·북한 관계의 개선은 북한의 위협 감소와 함께 새로운 평화체제를 가능케 할 것이므로 북한의 위협에 대비한 Win-Win 전략은 그 의미를 상실하고 말 것이다.

이상에서 살펴 보았듯이 미·북한간에는 단기적으로 핵동결과 경수로 건설이라는 현안뿐만 아니라 양국의 관계개선이라는 직접적인 요인들이 있으나, 중·장기적인 차원에서는 미국의 군사전략, 균형예산법, 국방비의 추세, 미·일 관계, 미·중 관계, 미국과 나토의 관계 등의 요인들을 고려하여 전망하지 않을 수 없다. 한국으로서는 이러한 요인들의 흐름에 더욱 관심을 기울여야 할 필요가 있다고 생각된다.

IV. 북한의 대미관계 개선 전략

최근 북한은 미국과의 관계 개선을 지속적으로 추구하여 왔다. 북한은 비록 많은 제약이 있기는 하여도 김정일 체제의 보전, 미국의 “소극적 안보보장”(Negative Security Assurance),²⁶⁾ 경제발전과 통일을 위하여 미국과의 관계개선을 희망하고 있다. 이를 통해 안보상의 보증 즉 미국의 先 핵공격 포기를 받아내고, 외교적 고립에서 탈피하며, 경제특구를 설정하여 대외자본과 기술의 도입을 확대하려 하고 있다. 북한은 우선 그 첫번째 단

26) NPT에 가입했거나 핵무기 보유를 금지하는 유사한 국제조약에 가입한 비핵국에 대해서는 핵무기를 사용하지 않을 것을 선언하는 것을 의미한다. 자세한 논의는 전성훈, “동북아 안보와 한반도 비핵화 실현,” 「통일연구논총」, 1994(제3권 1호), pp.231-260과 김상범, “북한의 NSA(핵선제불사용) 주장과 우리의 대책,” 「주간국방논단」, 제574호(95-14), 1995.3.20 참조.

계로 미국과의 다양한 접촉을 통해 인적 교류를 확대하고 이것을 축적하여 양국간 공고한 대화의 채널을 구축하려 하고 있다. 그리고 동시에 양국의 이익을 수렴(converge)하는 방법을 개발하는 것에도 관심을 가지고 있을 것으로 보인다.

이러한 미국과의 관계개선 과정에서 북한은 여러가지 협상 전략을 발휘할 것으로 보인다. 우선 쉽게 예상된 것은 미·북 「기본합의문」이행의 단계와 연계하며 단계마다 추가적인 반대급부를 요구하는 것이다.²⁷⁾ 경수로 협상과정에서 보았듯이 북한은 경수로의 부대시설을 건설해 주도록 요구하였다. 그리고 이미 시작한 정전체제의 무력화 및 미·북한 평화협정 체결의 주장이 그러하며, 향후 주한미군의 철수 문제와 관련해서도 미국과 한국으로부터 반대급부를 받아내려 할 것이다.

북한의 대미관계개선 전략을 좀더 자세하게 논하자면 첫째, 경수로 공급계약과 관련하여 때로는 다소 유연성을 보이는 듯 하지만 “한국형”이라는 명칭은 완강히 거부하는 전략이었다. 북한은 “한국형” 경수로를 거부하면서, 한국과 미국으로부터 추가적 양보를 얻어내고, 미국과 한국내의 혼란을 조성하면서 한·미 양국간을 이간하려 했다. 그리고 “한국형”이 사실상 제공될 수밖에 없는 것을 알고는, 약 10억불이 소요될 것으로 보이는 각종 부대시설의 추가 제공을 요구하면서 이러한 요구가 관철되지 않으면 핵동결을 해제하겠다고 위협까지 하였다. 이러한 소위 “벼랑끝 전략”이 그 동안 주효했지만 점차로 그 효력을 잃어가는 상황하에서 북한은 경수로 협상에만 집착하지 않을 것이고, 그 대신 핵카드를 이용하여 다른 의제를 개발하려 할 것이다.

둘째, 이와 관련된 것으로 핵협상에서 한국을 배제하고, 한국정부와의 공식 대화 및 협상에는 여러가지 구실을 대면서 소극적으로 나오는 전략이

27) 윤덕민 교수는 “북한은 협상에 있어서 문제 해결의 기본방향에 관해서는 쉽게 합의에 이르지만 합의 사항의 구체적 이행에 있어서 매우 까다로운 조건을 부치거나 새로운 상황을 추가하여 합의 이행을 공전시키거나 새로운 반대급부를 챙기는 모습을 보여온 바 있다”고 분석하고 있다. 윤덕민, “경수로지원과 남북한관계: 제네바 합의와 경수로 협상 전망,” 제15회 통일문제 학술세미나, 외국어대학교, 1995.5.18, p.6 참조.

다. 이것은 김정일 체제의 공고화에 긴요하기 때문이다. 주로 체제내적 문제로 문단속이 필요한 터에 미국과 한국이라는 두 나라를 동시에 상대하기란 매우 벅찬 일임에 틀림없다. 따라서 미국과의 관계개선을 추구하는 얼마 동안은 한국을 의도적으로 배제하고, 한국정부를 반민족, 반통일의 적대세력으로 규정하면서 「남북한 기본합의서」를 의도적으로 이행하지 않고, 미국과의 직접 대화 채널만 강화하려 할 것이다.

셋째, 점차 가시화될 정전협정체제의 무력화와 미·북한간의 평화협정 체결과 관련된 대미 협상전략이다.²⁸⁾ 북한은 주한미군이 “유엔군”이란 이름으로 주둔하고 있을뿐 사실상 “유엔군”은 없고 따라서 미국과 북한이 직접 평화협정을 체결하여야 한다는 식의 논리를 펴고 있다.²⁹⁾ 최근 몇년간 북한은 정전체제를 무력화하려는 차원에서 정전위 한국측 수석대표 불인정, 「조선인민군 관문점 대표부」 설치(94.4), 군사정전위원회 중국대표단 철수, 중립국감독위원회 체코와 폴란드 대표단 추방, 북측 중감위 사무실의 폐쇄라는 일련의 조치를 일방적으로 단행하였다. 이미 미국과의 핵협상에서 2자 구도화에 어느 정도 성공하였다고 판단한 북한으로서는 연이어 평화협정의 2자 구도화, 즉 한국을 배제한 평화협정을 미국과 체결하도록 지속적으로 추진할 것이다.

넷째, 북한이 과거에 일관되게 주장하여 왔던 주한 미군의 점진적 철수 문제를 다시 적극적으로 활용하는 전략이다. 북한은 최대 위협으로 간주해온 주한미군과 전시 미증원군에 대한 근거를 원천적으로 없애려는 전략을 계속 추진할 것이다. 그렇지만 미국과의 관계가 개선됨에 따라 어느 정도 전술적인 변화는 가능하리라 생각된다. 즉 감군의 과정자체가 가지는 정치적 의미가 감군후의 영향보다 훨씬 중요할 것이라고 판단할 것으로 예상된

28) 북한의 평화협정 체결 주장의 시대별 변천과정에 대한 최근의 개괄적인 설명은 김구섭, “한반도 평화체제 체결가능성과 한계,” 민주평화통일자문회의 전문가 정책포럼 「미·북관계속의 “평화협정” 제기, 그 대처방안」, 1995.5.15, pp.25-53 참조.

29) 이러한 논리는 Kim Byong Hong, “North Korea’s Perspective on the U.S.-North Korea Peace Treaty,” *Journal of Northeast Asian Studies*(Winter 1994), pp.85-89에 잘 나타나 있다.

다. 북한 당국도 급격한 주한미군의 감군 내지 철수는 한국은 물론이고 주변국으로부터 민감한 반응을 불러 일으킬 것으로 예상하리라 생각된다. 추측컨대 한반도 전쟁 억제력의 급격한 감소를 우려하는 한국이 급격한 군사력 증강을 추진할 가능성도 배제할 수 없다고 북한은 판단할 수 있을 것이다. 그러므로 이러한 가정하에서는 북한과 미국과의 관계가 개선되면서 주한미군의 철수와 관련한 북한의 입장에도 변화가 있을 수밖에 없다. 과거와 같은 일방적인 철수 요구보다는 미국과의 관계가 개선되고 있는 이상 이것을 통한 북한의 실리를 더욱 확대하는 전략을 추진할 가능성이 높다.

다섯째, 이와 밀접히 연관된 것으로, 과거에 제기한 바 있는 다양한 군비통제 제안을 재활용하는 전략이다. 북한의 과거 군축 관련 제안 내용은 정치·군사적 신뢰구축후 군비감축순으로 추진하자는 한국측 제안과는 달리, 신뢰조성, 군축, 외국무력 철수 등 일괄 해결을 요구하는 것이었다. 최근의 북한측 공식 제안이라고 할 수 있는 1990년 5월 31일 북한이 발표한 「조선반도 평화를 위한 군축방안」의 내용을 보아도 북한이 군비통제라는 광의의 개념보다는 군축 또는 무장해제에 관심이 더 있음을 알 수 있다.³⁰⁾ 북한은 과거의 제안들을 다시 거론하면서 한국과 미국내의 지지 분위기를 조성하려 할 것이지만, 일단은 신뢰구축보다는 명분 축적에 목적을 두리라 짐작된다.

여섯째, 미국과의 관계개선을 위하여 한국전 당시의 전쟁포로(POW)와 실종군인(MIA)을 규명하는 작업에 지원하겠다는 것을 빌미로 대미협상을 벌이는 전략이다. 예를 들어 한국전 당시의 미군포로중 일부는 소련에 옮겨졌고 돌아오지 못했다는 점에 대한 미국의 관심을 북한은 알고 있으리라 생각된다.³¹⁾ 미국인에게는 민주주의를 수호하기 위하여 국가의 부름에 따

30) 조철환, “남북회담을 통해 본 남북한 군축협상 전망,” 「한반도 군비통제」, 국방부, 1993.8, pp.116-131과 구분학, “북한의 핵문제와 남북한 군비통제,” 「한반도 군비통제」, 국방부, 1993.12, pp.94-124 참조.

31) POW나 MIA의 현황에 대한 자세한 논의는 Robert L. Goldich, “POWs and MIAs : Status and Accounting Issues,” CRS Issue Brief, Updated May 4, 1995 참조.

라 자신을 헌신한 군인들에 대한 매우 특별한 애착과 관심이 있다. 이미 죽었을 것으로 추정되는 군인들까지도 그들을 확인하는데 도움이 되는 어떠한 유해나 유품이라도 발견하고 확인하는 작업에 지금도 많은 노력을 기울이고 있다.³²⁾ 한국전 참전 미군과 관련한 미해결건은 약 8,000여건으로 집계되고 있는데,³³⁾ 이에 대한 확인 작업은 북한이 협조하기만 하면 언제라도 시작될 수 있으리라 알려지고 있다. 북한이 이러한 미국의 지대한 관심을 좀더 이해하게 되고, 내부적으로 어느 정도 준비를 마치게 되면, 이와 같은 또 하나의 대미협상의 채널을 활용할 것으로 예상할 수 있다. 과거 베시 장군과 같은 군고위 인사가 베트남에 파견되어 협상을 벌였던 것을 알고 있는 북한은 미국 의원이나 퇴역장성들을 상징적으로 초대하고 발굴작업에 대한 협조를 과시하려 할 것이다. 이렇게 함으로써 한편으로는 미국에 대해 좋은 이미지를 심고 다른 한편으로는 한국전쟁에 대한 매듭을 진다는 선전차원에서 대미 평화협정의 체결 주장과 함께 이 작업을 병행추진할 가능성이 높다고 판단된다.

마지막으로, 한국과 미국내의 일부 비관세력을 옹호하고 활용하는 전략이다. 한국의 일부 언론이나 지식인들은 북한의 핵협상 능력을 지나치게 미화하는 한편 한국정부에 대해서는 혹독한 비판을 가하는 경향이 있다. 예를 들자면 한국정부의 “외교협상력 부족,” “무지렛대,” “대미의존,” “추인외교,” “위탁외교” 등을 질책하기도 했다.³⁴⁾ 뿐만 아니라 미국내에도 한국의 외교를 비판하는 세력이 있다. 이들은 한국정부의 “우유부단”함을

32) 현재 미국 태평양사령부에는 「완전해명 합동실무반」(JTF-FA, Joint Task Force-Full Accounting)을 운영하면서 아시아 지역의 미군 POW나 MIA에 대한 과학적 수색작업을 벌이고 있다. 현재는 싱가포르를 중심으로 동남아시아에 분전대를 파견하여 수집작업을 벌이고 있으며, 하와이에 있는 「중앙식별실험소」(Central Identification Laboratory, Hawaii) 즉 CILHI(씨라이)에 수집된 유품을 보내어 정밀검사를 받게 하고 있다.

33) Goldich, 위의 글, p.2. PFOD(Presumptive Finding Of Death) 4,735건, KIA-BNR(Killed In Action-Body Not Recovered) 1,107건 등 MIA(Missing In Action)가 총 5,866건, 그리고 미해결건(Unaccounted for)이 총 8,177건으로 집계되고 있다.

34) 김태우, “북한의 핵·평화협정 연계에 대한 대응,” 민주평화통일자문회의 전문가 정책포럼, 1995.5.15, pp.157-164 참조.

질책하고, 한국이 북한의 제안을 수용하도록 미국이 압력을 행사할 것을 요구한다든지, 한국형 이외의 경수로도 고려하여야 한다는 등 한국의 안보 상황에 대한 많은 시각차를 보여주었다.³⁵⁾ 결국 이러한 비판은 이들의 의도와는 관계없이 결과적으로 한·미간을 이간하려는 북한의 노력을 지원하는 셈이고, 북한을 고무하여 핵문제의 고착화 또는 정체화를 초래할 우려가 있다.

V. 한·미 안보협력 조정방향

앞으로 미·북한간의 관계가 개선되면 한·미간에는 서로 다른 차원의 갈등이 발생할 가능성이 있다. 즉 북한이라는 공통의 적에 대한 억제 및 방어라는 한·미간의 연합된 목표가 퇴색되어 마침내 소멸되게 된다면 한·미간에는 이제까지 경험하지 못한 새로운 관계가 조성되어 갈 가능성이 있다. 주한미군의 존재 여부를 비롯하여 새로운 역할 및 규모, 한국군의 적정규모 및 역할 등에 대한 전혀 새로운 개념의 정립이 요구될 것이고, 동맹을 유지하고 주둔을 계속하려면 그 명분과 논리적 근거가 다시 제시되어야 할 것이다. 뿐만 아니라 정전체제의 평화체제로의 전환도 조정 대상이 될 것이다. 지난번 팔라툼푸르에서 개최되었던 미·북한 준고위급회담에서 언론의 예상과는 달리 미·북한간의 평화협정에 대한 논의가 없었던 것은 이 문제에 대해 북한이 유연하게 나올 가능성이 있다는 것을 의미한다고 볼 수 있다.

그리고 한·미간의 안보협력관계와 동북아 다자안보협력과의 조화적인 관계 정립이라든지, 통일이후의 한국의 안보구도에 대한 논의와 조정도 필요하다. 미국의 국력과 지도력에 대한 논의가 다시 활발하게 될 것이고, 이 지역으로부터의 이른바 “퇴장전략”(exit strategies)도 거론될 것이 분

35) 일례로 Selig Harrison, *International Herald Tribune*, 1995.4.11 참조.

명하다.³⁶⁾ 사실 미국 외교사를 살펴 보면 고립주의의 영향이 강한 것을 알 수 있다. 그렇지만 통일이후에도 한반도 주변에는 보다 적은 수의 간소하게 배치된 미군이 주둔할 것으로 예상된다. 이러한 전력의 재편성을 통해서 미국의 장기적 안보공약은 유지될 것으로 예상된다. 또한 일부 전문가들은 특히 미7함대의 존재가 절대적으로 필요하고, 미국이 일본에 항모의 모항을 유지(homeporting)할 것으로 전망하고 있다.³⁷⁾

그러면 한국과 미국이 이러한 안보협력의 조정 대상을 어떠한 방향으로 조정하여야 가장 효과적일까? 첫째로, 정전체제의 평화협정체제로의 전환 문제와 관련해서는, ① 미·북한간에 관계개선이 이루어진다고 할지라도 한국을 배제한 미·북한간의 평화협정 체결을 반대한다는 원칙을 확인한다. ② 정전체제 무력화에 강력하게 대응한다. 북한의 최근 일련 조치는 국제법 위반 행위이고, 북한의 정전위 무력화는 평화에 대한 위협이자 불법행위이므로, 유엔의 제재 대상이 된다. 또한 미군 주둔의 법적 근거가 한·미상호방위조약이라는 것을 재확인하여 우리의 입장을 재천명한다. ③ 미·북평화협정은 궁극적으로 미군과 북한군의 대치를 종식하는 것을 의미하는 것으로, 최소한 주한미지상군은 공동경비구역 및 전방지역에서 철수하여 한수이남의 집결지역으로 귀착할 가능성이 높다. 이 경우 주한미군의 인계철선 역할이 상실되고, 미국의 자동개입 또한 불확실해질 수 있으므로, 북한군의 전방이동 등 동등한 조치를 요구하여야 한다. ④ 이를 위하여 한·미 정부 차원의 협조체제를 공고화하도록 추진하여야 할 것이다. 아래 〈그림 1〉에 나타난 바와 같이 확산위협에 대한 국무부와 국방부의 역할 분담 및 협조는 앞으로 한·미간 역할 공유 및 분담의 지침이 될 수 있다.

다시 말해서 그림에 나타난 국무부와 국방부의 역할분담 및 협조 상황을 구체적으로 살펴보면, 국무부는 주로 북한과의 협상을 통한 외교적 설득

36) 이러한 견해는 James A. Kelly, "Stability in the Korean Peninsula : The Military Dimension," North Pacific Working Group Workshop on Frameworks for Stability on the Korean Peninsula, Tokyo, Japan, April 4-5, 1995 참조.

37) Ibid., p.23.

〈그림 1〉 미국 국방부와 국무부의 역할 분담 및 협조

방 지				보 호			
설 득	거 부	군비통제	국제압력	위협완화	억 제	공 세	방 어
확산의 경제, 정치, 군사적 비용 강조	수출 통제	NPT, BWC, CWC	제재	협력적 해체	소규모 핵비축	지하 구조물	TMD
	차단	비핵지대	고립	안정성 및 보안 강화	화학 무기	스커드 요격	생물무기 확산
긍정적·부정적 안보지원 및 보증	보급망 파괴	CBM	위반사례 공개	안정화 조치	생물 무기	오염 문제	전략전술 정보
안보지원		아르헨티나 미사일, 남아공 핵무기 등 롤백	위협설득 용 첩보 공유	CSBM	억제 불가		비재래식 운반, 대테러
민간외교		사찰, 감시					국경변방 통제
				국방부 특별 책임			

부처간 책임 공유

※ 출처 : Les Aspin, *Annual Report to the President and the Congress*, January 1994, p.37.

및 압력을 행사하는 소위 “예방적 외교”에 초점을 맞추고 있으며, 국방부는 주로 북한의 군사적 위협에 대응한 한·미연합군의 군사적 대비태세에 만전을 기하는 것에 초점을 맞추고 있는 것을 알 수 있다. 따라서 북한과의 협상에서 미국은 사실상 폭넓은 대응책을 강구할 수 있고, 협상카드도 다양하게 사용할 수 있다. 우리 정부도 미국의 사례를 거울삼아 외무부와 국방부의 역할 분담 및 협조 체제를 발전시켜야 하며, 한·미 양국의 국방부 차원의 협조를 더욱 정례화 및 공고화할 필요가 있다.

둘째로, 남북한 군비통제에 대비한 양국간의 공동대응이다. 북한의 정전 체제 무력화 시도와 주한미군의 주둔명분 약화 시도를 봉쇄하고, 미국의 동아시아전략보고서 내용을 재천명하는 것이다. 그리고 무엇보다 시나리오 별로 대응책을 마련하여야 한다. 단기적으로 대비하여야 할 상황으로는 ① 남북한 군사위를 통한 긴장완화조치 논의, ② 남북한 핵시설 상호사찰 개시, ③ 주요 부대이동 및 군사훈련의 상호통보 및 통제, ④ DMZ로부터의 병력 후방 이동 및 재배치, ⑤ 군인사 및 정보의 교환, ⑥ 남북한 군사당국간의 핫라인 설치, ⑦ 군비와 병력의 단계적 감축 등이 있다.

셋째로, 북한체제의 붕괴와 북한위협의 감소 또는 소멸의 관계를 명확히 할 필요가 있다. 북한체제의 붕괴는 단기적으로는 한반도의 불안정과 전쟁까지도 초래할 가능성이 있지만 중·장기적으로 북한위협의 감소 또는 소멸을 가져올 것이다. 반면에 북한체제의 붕괴 없이도 점진적 개방과 개혁을 통해 북한의 위협이 감소하고 소멸할 수 있다. 그리고 한반도 안보 상황의 전개 양상에 따라서는 최악의 경우에도 대비할 필요가 있다. 즉 개념적으로는 북한체제의 붕괴를 촉진시킴으로써 북한의 위협을 감소·소멸하는 방안도 고려할 수 있을 것이다. 북한의 붕괴현상을 보여주는 구체적 증후(체제모순의 심화로 인한 사회적 동요, 이념적 불신 확산, 대외적 환경악화에 따른 외부지원 약화 등)를 분석하고 신속 대응하여야 한다. 또 붕괴의 촉진 요인(북한주민의 정치적 충성심 이탈 가속화 및 경제체제 유지능력 약화, 북·중관계 약화·단절 등)과 촉진 방안(북한의 정보차단벽 돌파, 대중 우호·협력 관계 강화 등)을 면밀히 검토하여야 한다. 그리고 국방부 차원의 대응책으로는 범정부 차원의 대응방향과 공조체제를 구축하고, 대북 정치심리전 관련 군요원의 활용을 극대화하며, 대중군사의외교를 강화하는 것 등을 고려할 수 있을 것이다. 그렇지만 중요한 것은 단기적으로 북한체제가 유지되는 가운데 북한의 위협을 감소·소멸시키는 방안을 모색하는 것이다. 이를 위해서는 남북한 기본합의서와 한반도비핵화 공동선언의 준수, 한국정부가 마련한 3단계 통일방안의 실천, 한·미연합 억제력의 유지 및 강화 등이 모색될 수 있을 것이다.

넷째로, 북한의 위협 소멸후 기타 주변국들의 위협을 개별적으로 전망하

기 보다는 총체적 위협의 수준을 평가하고 미국과 인식을 함께 하는 것이 바람직하다. 북한 위협의 소멸 시기가 상당히 먼 장래에 도래할 가능성이 있는 등 안보환경의 불확실성과 전망 자체의 어려움이 있으므로, 불필요한 오해와 이로 인한 지역국가간의 군비경쟁을 방지하여야 한다. 이와 관련하여 동북아에 대한 미국의 관심 사항을 살펴보면 우리에게 도움이 될 것이다. 미국은 중국의 위협 가능성에 대비하면서도 동시에 양국간의 안보협력을 긴밀하게 추진하고 있으며,³⁸⁾ 일본과는 무역마찰과 경제적 갈등에도 불구하고 안보협력 유지로 양국관계의 악화를 방지하기를 희망하고 있다.

다섯째로, 이러한 기본전제하에 일단 동북아 지역의 안보위협에 대한 한·미 양국의 주기적 공동 평가를 제안한다. 미국은 일본과 주기적으로 동북아 지역의 안보위협에 대한 평가를 실시하는 것으로 알려져 있다. 우리도 미국측에게 관련 자료의 공유와 투명성 제고를 요구하는 한편, 국방부 당국자간 또는 국방관련 연구기관간의 공동연구를 통해서 주기적으로 평가하고 계속 발전시켜 나가야 한다.

여섯째로, 북한의 위협이 소멸되거나 남북한이 통일된 이후에 바람직한 한·미안보협력 방향을 미리 마련해 두어야 한다. 이미 한·미 양국간에는 한·미 동맹의 유지 필요성에 대한 공감대가 형성되어 가고 있다. 무엇보다 양국은 지정학적 차이와 국제사회속의 공헌과 관련한 “상대적 우위”를 활용하여 양국의 국익을 극대화하도록 하여야 한다. 그렇게 하려면 무엇보다도 동맹유지시 양국의 공동이익을 먼저 그려보아야 한다. 양국의 공동이익으로는 남북한 평화통일 촉진, 적대적 패권국가 등장 저지, 지역안정 유지 등이 있고, 양립할 수 있는 이익으로는 대량살상무기의 대확산, 한국의 자주방위책임 전환, 양국의 번영 촉진, 해외자산 및 해상교통로 보호, 민주주의 지원 등이 있을 수 있다. 그러나 양국의 상이한 이해도 점차 커질 개연성에 대비할 필요가 있다. 따라서 결과적으로 북한의 위협이 소멸된 이후 한·미 양국의 동맹관계는 “이익창출”(profit-generating)의 관계가 되

38) 미국은 최근 수년간 중국의 위협에 대한 정치·군사 모의 실험을 수차례 하였으며 그 결과를 간접적으로 공개한 바 있다.

도록 유도하여야 한다.

일곱째로, 주한미군의 적정규모, 역할, 임무에 대한 대략적인 청사진을 그리는 것이 필요하다. 대체적으로는 주둔규모의 감소, 지역역할의 증대, 임무의 다양성이라는 추세 정도에 합의가 가능할 것이다.³⁹⁾ 무엇보다 한국과 미국간에 안보상황의 변화에 입각하여 충분한 협의를 거친후 결정한다는 원칙을 확인하고 유연성을 확보할 필요가 있다. 구체적인 사항에 대한 결정은 불필요한 주변국의 경계와 미국측의 방위비 부담의 증대 요구라는 결과를 초래할 가능성이 높다.

여덟째로, 유엔사, 연합사, 주한미군사의 관계 정립이다. 유엔사는 북한의 위협이 사라지고 남북한간, 미·북한간 관계가 개선된 후에는 남북한, 미국, 중국과 유엔의 합의를 거쳐 해체 여부가 결정될 것이다. 한·미연합사는 현재와 같은 전쟁수행본부에서 다른 역할을 담당하는 기관으로 변경될 가능성이 있다. 그리고 주한미군사령부는 규모가 축소되고 다른 사령부의 예하부대로 변경될 가능성도 있다.

마지막으로, 다자안보협력체제⁴⁰⁾와 기존의 쌍무 동맹관계를 여하히 발전적으로 조정하느냐는 것이다. 이들 동북아 다자안보협력체제 논의와 관련하여 한·미간 협조 내지 사전조율이 필요한 분야는 한·미·일 3국 안보협력관계 및 한·미 쌍무동맹과의 관련성이다. 그리고 미·북관계가 개선되더라도 한·미·일 3국간의 안보협력 추진과 한·미 동맹관계를 유지하는 것이 바람직하다. 그것은 동북아 다자안보협력체제가 기존의 쌍무동맹 등 안보협력체제와 배치되는 것이 아니라 그것을 보완하는 차원에서 이루어져야 한다는 당위성 및 이에 대한 3국간의 묵시적 합의에 근거하고 있기 때문이다. 향후 아·태지역 평화를 위한 중요 기구로 자리잡게 될 가능성

39) 이와 관련한 예시로는 KIDA와 RAND의 공동연구 보고서에서 제시한 도표 참조.

40) 현단계에서 동북아시아 다자안보협력체제 구성에 관한 논의는 아세안 지역포럼(ARF : ASEAN Regional Forum), '93.7 이후 미국 주도(UCSD IGCC)로 진행중인 동북아 협력대화(NEACD : North East Asia Cooperation Dialogue), '94.7 ARF에서 한국 정부가 제안한 동북아 안보대화(NEASD : North East Asia Security Dialogue), 캐나다의 NPCSD에 이은 CSCAP 등 여러 차원에서 비교적 활발히 진행중이다.

이 있는 동북아 다자안보협력체제를 위해서는 다음과 같은 단계를 밟는 것이 좋다고 본다. 첫 단계에서는 한·미간에 다자안보협력체제의 의제와 기구 구성형태, 참가국의 범위 및 구현시기 등에 대해 상호 견해를 자주 교환하자는 원칙적 입장만을 표명하는 선에서 그치는 것이 적당할 것이다. 그리고 다음 단계에 가서 비로서 각 사안에 대해 명확한 대안을 제시하면 될 것이다.

Ⅶ. 결론 및 정책건의

이제까지 미국과 북한간의 단기적 관계개선이 여러가지 이유로 인해 본격적으로 이루어지기 어려우리라는 점을 살펴 보았다. 또한 그럼에도 불구하고 중·장기적으로는 미국과 북한간의 관계개선이 이루어지게 되고 따라서 기존의 한·미 안보협력관계도 많은 변화를 가져올 수 밖에 없다는 점과 이에 대비하여 전향적인 사고전환이 필요하다는 점도 살펴 보았다.

그리고 위에서 제시하였듯이 원칙을 지킬 것은 지키고 유연할 필요가 있는 것에 대해서는 유연성을 발휘하여 우리의 국익을 극대화할 필요가 있다. 특히 한반도 문제는 우리가 좀 더 주도적으로 처리할 수 있다는 자신감을 가지고 해결하여야 한다. 뿐만 아니라 남북한의 문제는 어느 일방이 타방보다 덜 합리적 내지 비합리적이라는 것보다는 쌍방의 차이점 때문이라는 관점에서 문제에 접근하여야 비로소 해결의 실마리를 찾을 수 있을 것이다. 다시 말해서 우리는 이러한 매우 특이한 관계를 인정하고 활용하여야 한다.

남북한 관계와 한·미관계의 장래는 목표를 설정하고 주도적으로 일을 추진하여야 그나마 이루어질 가능성이 높아질 것이다. 즉 우리는 자기실현적 예언(self-fulfilling prophecy)에 더욱 많은 관심을 가져야 한다고 믿는다. 그리고는 한국과 미국의 양국의 입장에 대한 투명성을 제고하는 것이 북한과의 관계에서 실보다는 득을 많게하는 방법이라고 생각한다.

한·미간의 안보협력은 북한과 미국의 관계가 개선되거나, 북한의 위협이 완전히 소멸된 이후에도 필요하다고 믿는다. 이점에 대해서는 미국방부의 공식문서인 「동아시아전략보고서」(EASR)가 한·미간의 공동연구의 핵심내용을 이미 반영하고 있다. 즉 북한의 위협이 존재하는 상당한 기간 동안 현수준의 주한미군을 유지하고, 북한의 위협이 소멸된 후에도 견고한 동맹의 유지를 희망한다는 것으로서 이는 중요한 대북 메시지의 역할을 이미 수행했다고 생각된다.

끝으로 정책건의의로는, 첫째, 남북한간은 물론이고 미·북한간에도 어떠한 협상이든 zero-sum game, 즉 일방이 이득을 얻으면 타방은 그만큼 손실을 본다는 단순한 논리를 적용해서는 안될 것이며 분명히 모든 당사국들은 non-zero-sum game 차원에서 협상에 임해야 한다. 다시 말해서 이익창출(profit-generating)을 위한 관계로 발전시켜야 할 것이다.

둘째, 북한은 남북한 기본합의서를 이행하도록 한국과의 대화와 협상을 진전시켜야 하며, 새로운 평화체제를 제시하여야 한다. 그리고 한국과 미국만이라도 남북한과 미국이 공동운명체임을 염두에 두고 미래를 공동 설계할 수 있도록 유도하여야 한다.

셋째, 주한미군의 주둔이 필요하다고 한국과 미국이 판단하는 동안에는 북한의 평화협정체결, 주한미군 철수라는 논리를 타파하여야 한다. 평화협정과 주한미군 철수를 등식화하는 것에 대한 주의를 환기시킬 필요가 있다. 분명히 과거의 북한의 일관된 주장은 한국으로부터 주한미군이 철수하는 것임에는 이의가 없으나, 우리측에서 먼저 기정사실화하는 것의 문제점을 신중히 분석해 보아야 한다.

넷째, 미·북한간의 핵협상이 진전되는 과정에서 있었듯이 한·미 연합전력의 증강과 대비태세의 강화는 지속적으로 이루어져야 한다. 이는 앞으로 지속적으로 있을 대북 협상과정에서 카드화하는 것은 물론이고 실제적인 대비태세를 구축함으로써 북한의 협상력을 약화시킬 수 있기 때문이다. 그러므로 주한미군의 현대화 및 전력증강을 지속하는 한편, 한국군의 현대화와 정비도 지속적으로 추진하여야 한다.

다섯째, 한·미 양국간의 연례안보협의회의(SCM)와 군사위원회 회의

(MCM)에서 이러한 미·북한간의 관계개선에 따른 한·미 양국간의 안보 협력의 조정방향을 본격적으로 다루어야 한다. 국방분야의 기획은 일반적으로 수년을 요하기 때문에, 가능한 한 일찍부터 이 점에 관심을 가지고 준비할 필요가 있다.

마지막으로, 무엇보다도 이와 같이 중요한 한·미 안보협력의 방향을 조정하는 데 있어 양국민의 합의와 지혜를 도출하여야 하며, 이를 위해서 필요한 정보를 충분히 그리고 적시에 제공하도록 하여야 할 것이다.