

# 북·미, 북·일관계의 현황과 남북한관계

- “아드맨아웃”(Odd Man Out) 게임을 생각하며 -

김 유 남\*

## ◁ 목 次 ▷

- |                  |                |
|------------------|----------------|
| I. 한국의 도전        | IV. 북·일 관계의 현황 |
| II. 북·미 관계의 현황   | V. 일본의 대한반도 정책 |
| III. 미국의 대한반도 정책 | VI. 한국의 선택     |

## I. 한국의 도전

공산권의 붕괴가 시작된 이래 한반도에는 최소한 2번에 걸친 통일의 기회가 지나간 것으로 보는 시나리오가 있을 수 있다. 물론 남한이 주도하는 통일을 말하는 것이다. 이와 같은 각본은 남북한과 미국으로 형성된 3자관계의 역사성 및 기능체계를 이해하는 다수의 학자들이 추리할 수 있는 일반적인 가상에 기초를 두고 있으나 그러한 상상력은 상당한 사실에 근거한다고 본다.

첫번째 기회는 비교적 평화적인 것이었다. 1990년부터 91년을 전후한

\* 단국대 정치외교학과 교수

소련 말기 고르바초프의 힘을 빌려 통일되려는 것이었다. 고르바초프의 페레스트로이카 정책이 베를린 장벽을 무너뜨리고 급기야 서독이 동독을 흡수 통일한 것을 연상하면서 한반도에도 같은 통일과정이 가능한 것으로 보고 ‘고르바초프의 요인’(Gorbachev Factor)<sup>1)</sup>에 기대를 걸었다. 그래서 한국은 대소 경제협력비로 30억불을 책정했다. 그러나 이것이 불발로 끝났다. 이유는 고르바초프의 페레스트로이카 정책을 ‘매국주의’적이라고 항거한 보수파의 불발 쿠데타와 이 혼란기를 이용해 러시아의 엘친이 소련방에 대한 기습 쿠데타에 성공했기 때문이다. 그래서 독일과 유럽의 냉전질서를 붕괴시킨 고르바초프가 한반도와 동북아에서는 힘을 쓰지 못하고 권좌에서 쫓겨났다.

두번째 기회는 비교적 전쟁적인 것으로 생각된다. 여러 가지 평화적 방법과 수단에 의해 북한의 핵개발을 저지하는 데 실패한 미국은 최후로 무력 사용을 고려했을 것이다. 1994년 4월부터 5월 사이에 워싱턴 정부는 북한의 핵개발 기도를 확실하게 저지하는 방법으로 북한에 대한 제한된 ‘외과적 수술공격’(surgical attack)을 고려했다고 믿어진다. 그러나 이때 한국과 일본이<sup>2)</sup> 이를 수용하지 못했을 것이다. 특히 한국은 엄청난 희생을 각오해야 하는 것이었기 때문이다. 이러한 한국의 기본 입장을 안 미국은 대안이 없는 한국으로부터 백지위임을 받아 그 해 6월 카터가 휴전선을 넘나들며 만들어 놓은 틀이 4개월 후에 「북·미기본합의서」로 나타났다.<sup>3)</sup>

1) 여기서 ‘고르바초프 要因’이라 함은 그의 ‘신사고’(new thinking)로 인하여 2차대전 후 근 50여년간 지속된 냉전시대가 종식되고 세계가 새로운 국제질서국면에 들어서는 이를테면 “역사를 바꾸어 놓은 세기적인 요인”을 의미한다. 자세한 내용은, Archie Brown, *The Gorbachev Factor* (London: Oxford University Press, 1996), pp. 220~247, esp. “New Thinking, Gorbachev and Europe” 참고 바람.

2) “한반도유사시 駐日美軍지원-美, 日에 900項타진,” 「한국일보」, 1996년 4월 30일, p. 2를 참조. 미국은 한반도가 전쟁상태에 돌입하면 주일미군을 가동하는 등 일본의 지원을 받아야 하기 때문에 종종 일본정부에 항목별 협조사항을 문의한다. 1994년 5월에도 미군당국은 한반도 위기상황을 전제로 일본정부에 900여개 협력항목을 문의한 바 있다고 한다.

3) *U.S. News and World Report*, July 25, 1994 기사를 응용한 Chalmers Johnson, “Korea and Our Asian Policy,” *The National Interest*, no. 41, Fall 1995, p. 69 참조.

지금도 우리는 1994년 10월 21일에 채택된 「북·미기본합의서」라는 기본 틀에 매달려 당사자로서의 지위를 굳히고자 애를 쓰고 있다. 이를 위해 한국이 택한 최근의 결단이 곧 지난 4월 16일 제주에서 한·미 정상이 공동으로 발표한 남북한과 미·중으로 하는 「4자회담」 제의였다. 즉 전쟁당사국인 남북한과 휴전협정 당사국인 미국과 중국으로 하는 4자회담으로 한반도의 영구적인 평화체제를 만들어 내고자 한 것이다.<sup>4)</sup>

이 연구는 한반도 상황이 시시로 급변하고 있는 시점에서 두 가지 전제를 바탕으로 하여 “남북한 관계가 「4자회담」 골격에서 크게 벗어나지 않는 범위 내에서 여러 가지 형태의 2자(양자) 또는 3자회담으로 발전할 것이라는 명제(proposition)를 제시하고자 한다.” 4자회담 제의 이후 이미 여러 수준에서 다양한 2자 회담 및 3자접촉이 진행되고 있다. 한·미·일 3국은 5월 13일부터 2일간 차관보급 3자회담을 갖고 북한의 4자회담 수용을 촉구하는 공동대책에 대한 협의를 했다.<sup>5)</sup>

제1의 전제는 “북한과는 근본적으로 타협과 협상을 할 수 없으며, 일반적인 국제법과 국제관례에 따른 공존도 기대할 수 없다. 때문에 남북한간은 서로가 가장 믿기 어려운 ‘기피인물’(persona non grata)관계에 있으며, 제한된 대화와 협상이 이루어진다면 이는 전술적인 방편일 가능성이 높다. 통칭 북한의 ‘소프트랜딩’(soft-landing)은 한반도 상황에 적합해 보이지 않으며 도리어 ‘하드랜딩’(hard-landing)이 아니면 상당 기간 ‘노랜딩’(no-landing)도 가능하다.”<sup>6)</sup>

제2의 전제는 “한반도에서 남북한과 미국은 ‘아드맨아웃’(Odd Man Out) 게임에 빠진 상태에 있다.” (같은 ‘아드맨아웃’게임 관계가 남북한과 일본사이에 존재한다). 셋이 합의하는 경우가 불가능하기 때문에 무엇인가

4) 「4자회담」 제의에 대한 성격과 구성에 대해, “「한반도 4자회담」이란, -남북주장절충/「변형 2+2」, 「한국일보」, 1996년 4월 17일, p. 3 참고 바람.

5) 자세한 내용, “한·미·일 의견접근, 「東亞日報」, 1996년 5월 11일, p. 2 참고 바람.

6) 여기서 의미하는 ‘상당기간’이란 최소 5~6년, 최대 10여년을 말하고 있다. 북한의 ‘no-landing’경우는 여러 가지 형태로 북한이라는 정체가 존속하는 상황을 의미하며 「4자회담」의 이행추이에 따라 그리고 주변국들의 대한반도 정책 변화에 따라 북한의 ‘활공’(gliding)이 다양하게 나타날 수도 있다.

일이 되려면 남한 혹은 북한 중 하나가 빠져야 한다. 물론 미국은 언제나 주역이기 때문에 빠질 수 없는 조정자임을 자청한다. 남·북·미로 이어지는 3자중, 하나를 제외하는 Odd Man Out게임 상황에서 남북한은 각각 미국에 의존하여 어떻게 하면 상대방을 제외시키나 하는 집착심리에 구속(locked in)되어 있다.

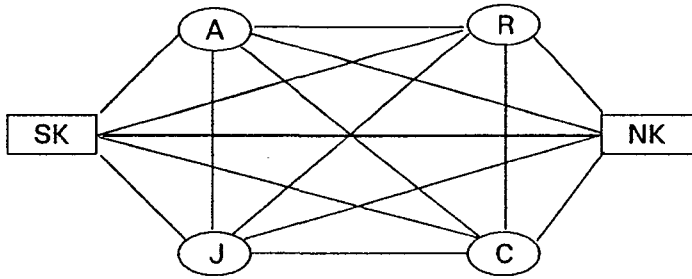
그러한 명제에 이르기 위하여 선택한 연구대상은 북·미관계와 북·일관계 개선에 임하는 미국과 일본의 근황을 집중적으로 검토하였으며, 연구 접근방법은 극히 서술적이고 역사적이며 그리고 주관적인 문헌연구에 지나지 않는다.

한국에 주어진 도전은 1996년 하반기로 예상되는 미·북연락사무소 교환 설치와 이와 같은 페이스를 지키고자 하는 북·일수교회담에 어떻게 대처하느냐 하는 것으로 보인다. 저자의 견해로는 한국의 선택은 지난 4월에 제외한 「4자회담」이라고 하는 기본체계(core system)를 주된 틀로 유지하면서 경우에 따라서 한국의 의사와는 무관하게 전개될 다양한 2자회담(bilateral talks) 또는 3자회담(trilateral talks)들을 어떻게 유용한 보조 회담격으로 조화시키는 하부체계(sub-systems)들을 잘 수용하는가에 달려 있다고 생각된다.

그림에서 보는 바와 같이 남북한과 주변4자(일명, 주변4강)를 한반도의 有關群으로 본다면, 이로부터 이루어질 수 있는 2者組合(2자회담)과 3자

7) '아드맨아웃'(Odd Man Out) 게임은 3자 이상 다수의 그룹 가운데 하나를 제거 또는 희생시켜야 하는 방법으로 보통 동전을 던져 셋중 하나가 짝이 되지 않는 자를 제거시키는 게임에서 유래되었다. 통칭 'OMO'게임이라고도 하며 한반도의 경우, 미국이 주도하는 3자 OMO게임에 있어서 사안에 따라 이번에는 북한측 입장이 전제되고 다음에는 한국측 입장이 무시되는 등 미국의 독립변수에 짝짓기 식의 게임이 전개되고 있어 보인다. 미국의 그러한 입장은 "남북한은 어떤 경우에 있어서나 서로가 타협과 협상을 하지 못하는 대결(confrontation)" 구도를 벗어나지 못하는 것으로 보고 있기 때문이다. Odd Man Out게임이 북한에 적용된 1980년대 경우에 대하여는 Yu-Nam Kim, "Changing Relations between Moscow and Pyongyang: Odd Man Out," in Robert A. Scalapino and Hongkoo Lee, eds., *North Korea in a Regional and Global Context* (Institute of East Asian Studies, University of California, Berkeley, 1985), pp. 152~176 참고 바람.

〈그림〉 남북한과 주변 4강간의 6자관계



보기 : SK(한국)/NK(북한)/A(미국)/J(일본)/R(러시아)/C(중국)

조합(3자회담)이 상당히 많다. 남북한간 2자회담을 비롯하여 남북한 한쪽이 각각 배타적인 2자회담을 4가지씩 가질 수 있음으로 해서 모두 9가지의 2자회담이 성립된다. 그밖에도 남북한이 모두 빠지고 주변 4자들간에 이루어질 수 있는 2자회담도 6가지가 있다. 이 모든 형태의 2자회담을 합하면 모두 15가지 조합  $[6C_2 = \frac{6 \cdot 5}{2} = 15]$ 이 가능하게 된다.

또한 남북한과 주변4자간에 형성될 수 있는 3자 회담은 모두 20가지의 3자조합이 가능하다. 남북한이 동시에 끼는 3자회담으로 4개의 조합이 가능하고, 남북한이 각각 상대를 빼고(즉, 남한은 북한을, 북한은 남한을 빼고) 구성할 수 있는 3자회담이 각각 6개의 조합으로 모두 12가지이며, 또한 남북한이 모두 빠지고 주변4강들끼리 형성할 수 있는 3자회담도 4가지가 됨으로써 모두 20가지의 3자조합  $[6C_3 = \frac{6 \cdot 5 \cdot 4}{3 \cdot 2} = 20]$ 이 가능한 구조라는 것이다.

남북한 모두가 빠지고 주변4강들 사이에서 이루어지는 한반도에 관한 2자회담 및 3자회담도 매우 중요한 의미를 지니게 되므로 이에 대한 각별한 로비활동이 필요하다고 본다. 그런 의미에서 「4자회담」에 빠진 일본과 러

시아에 대한 각별한 외교적 배려와 이해를 촉구하는 학자 및 전문가들로 구성된 ‘트랙투’(track-two) 형태의 교류와 협력이 효과적일 수 있다고 본다.

이러한 2자 및 3자 구조로 이루어지는 다자회담을 선별적으로 우선순위를 정하여 성사시키는 것이 「4자회담」으로 가는 중요한 키(key)라고 보여진다. 문제는 하나의 키로 이 모든 형태의 조합으로 이루어지는 다양한 다자회담의 문을 열 수 있는 ‘마스터 키’(master key)가 없다는 것이다. 극히 다양한 융통성과 기발한 지혜를 요구하는 복합상황으로 판단되기 때문이다. 그토록 다양한 2자관계 및 3자관계로 이루어지는 남북한과 주변 4세력(4강)간에 가능한 6자간 2자조합( $6C_2$ )과 6자간 3자조합( $6C_3$ )은 다음과 같다:

① 남북한이 포함된 2자회담 9가지

① SK-NK (남북회담)※

② SK-A ; ③ SK-J ; ④ SK-C ; ⑤ SK-R ; ⑥ NK-A ; ⑦ NK-J ; ⑧ NK-C ; ⑨ NK-R

② 남북한이 모두 빠지는 2자회담 6가지

① A-R ; ② J-A ; ③ C-A ; ④ R-C ; ⑤ R-J ; ⑥ C-J

③ 남북한이 동시에 참가하는 3자회담 4가지

① SK-NK-A ; ② SK-NK-R ; ③ SK-NK-J ; ④ SK-NK-C

④ 남한만이 끼는 3자회담 6가지

① SK-A-J ; ② SK-A-C ; ③ SK-A-R ; ④ SK-J-C ; ⑤ SK-J-R ; ⑥ SK-C-R

⑤ 북한만이 끼는 3자회담 6가지

① NK-A-J ; ② NK-A-C ; ③ NK-A-R ; ④ NK-J-C ; ⑤ NK-J-R ; ⑥ NK-C-R

⑥ 남북한이 모두 빠지는 3자회담 4가지

① A-J-R ; ② C-J-R ; ③ J-A-C ; ④ R-A-C

※ 여기서 “북·미” 또는 “미·북”; “북·일” 또는 “일·북”; “남북한과 미국” 또는 “남·북·미” 등 다양한 조합을 일관성 없이 표현하고 있는 이유는 기준과 context에 따라 편리한 대로 표기하였기 때문임을 밝혀 둔다.

## II. 북·미관계의 현황

1994년 10월 21일 제네바에서 합의·발표된 핵문제에 관한 북한과 미국 간의 「기본합의서」 채택은 이 둘 사이의 국가적 관계 설정에 대한 새로운 출발이 아닐 수 없다. 북·미기본합의는 결국 북한의 핵개발이 군사 무기화 할 의혹을 저지하는 동시에 평양이 필요로 하는 핵발전 에너지의 民用化에 있어서 미국이 적극 지원한다는 국가간 ‘사업계약’(business contract)이었기 때문이다. 따라서 이들 두 나라는 국교정상화가 이루어지기 전이라도 쌍방이 공히 원한다면 언제라도 실질적인 상호거래(interactions)는 물론 정상적인 상호관계(interrelations)를 가질 수 있게 되었다.

북·미간 정부차원에서 진행중에 있는 것으로 공개된 것만도 4가지 주요 국가관계가 다이나믹하게 이루어지고 있다. ① 미·북간 연락사무소 교환개설 회담이다. 이는 북한측이 마지막 파란 신호등을 켜는 즉시 언제든지 개설되도록 뉴욕에서 수시로 만나고 있다. ② 미국내 북한자산(1,500만불) 동결해제와 대북경제제재 전면해제 문제를 놓고 역시 뉴욕에서 자주 만난다. ③ 북·미간 미사일동결회담이다. 이는 지난 4월 20일부터 3일간 베를린에서 성사되었다. 결과가 좋았다고 알려지고 있으나 모든 것이 베일에 감춰져 있다. ④ 한국전 미군실종자(MIA) 및 희생자 유해 발굴과 송환에 관한 북·미간 회담이다. 제1차 회담이 지난 1월 호놀룰루에서 개최되었고 제2차 회의가 5월 4일부터 9일까지 뉴욕에서 열렸다. 1차회의 때와 마찬가지로 제임스 월드 국방부 부차관보가 미측을 대표하고 북한측에선 외교부 金炳弘 국제국장이 평양측을 대표하고 있다.<sup>8)</sup>

이번 뉴욕에서 끝낸 미군실종 유해(MIA) 회담은 북·미협상의 새로운 장을 연 의미로 해석되어야 할 것이다. 보상금 등에 대한 액수의 크고 작은 것이 핵심이 아니라, 미·북간 공동조사단 구성에 합의한 점이다. 이 말은 상호간의 연락사무소 교환설치 이전이라도 6월 실무자회담을 계기로 미국은 즉시 평양에 실종자 및 유해(MIA) 사무소를 설치할 수 있다는 뜻이다. 이와 같은 과정은 미국이 베트남에 접근하던 초기에 적절히 이용한 미국의 ‘하노이 MIA사무소’(U.S. Hanoi Office of the MIA Coordination)가 한 역할에서 예측할 수 있기 때문이다. 미국의駐하노이 MIA 사무소는 국교정상화 이전 근 2년간 사실상 미국의駐베트남 외교사무소로 활용되면서 아무 불편없이 영사업무까지 겸했던 것이다. 앞으로 지켜보아야 할 것이나, 주어진 상황이 정치적 연락사무소의 교환설치가 여의치 않은 경우, 미국은 일방적으로 주평양 MIA사무소를 설치할 수 있으며 이를 통하여 제한없는 대북 양자협상을 평양에서 진행시키겠다는 것이다.<sup>9)</sup>

아직 미·북간에는 국교관계가 없지만 평상시 이들 두 나라간의 교류는 국제법에 준하는 외교적 협약(diplomatic protocols)은 물론, 정상관계에 준하는 외교적 지위(diplomatic status)를 인정하는 상호간의 예우가 보장되고 있다. 다시 말해서 제네바 기본합의서가 담고 있는 주요 내용을 보면 미국과 북한은 더 이상 準전시 상황의 적대관계가 아닌 것은 두말할 필요

8) MIA 회담에서 이미 미국측에 인도된 162구의 유해대가로 북한이 400만불을 요구하고 있으나 미국은 절반선에서 타협을 본 것으로 알려져 있다. 또한 연락사무소 교환설치에 관한 건은 북한이 이에 소요되는 연간 최소경비 약 50만불(10명기준) 문제가 미측의 배려로 해결되어야 한다고 본다. 미국측이 북한산 마그네사이트 수입대금을 선불 전용하는 방법이 가능할 것으로 보인다. 만약 북한이 이력저러한 이유로 대표부 교환설치를 지연시키는 경우, 미·북간 유해공동발굴합의가 이루어졌기 때문에 미국은 급한 대로 평양에 가칭 ‘MIA협의 사무소’(Office of the MIA Coordination)를 우선 낼 수 있을 것이다. 다시 말하면 미국이 베트남에 접근한 협상패턴도 이와 유사했기 때문이다. “미사일-美軍유해협상 등 진행중,” 「朝鮮日報」, 1996년 4월 21일, p. 5; “北·美유해협상,” 「東亞日報」, 1996년 5월 3일, p. 1; “북·美유해협상 ‘전례없는保安’,” 「한국일보」, 1996년 5월 6일, p. 5 등 참조.

9) 뉴욕 유해회담 결과에 대하여, “美, 부담안은 채 정치적 수용-北·美 유해협상 원칙합의,” 「한국일보」, 1996년 5월 9일, p. 2; “北·美유해협상합의문”에 관하여 미국과 북한이 5월 10일 공동발표한 내용은 「東亞日報」, 1996년 5월 11일, p. 5 참고 바람.

도 없으며, 심지어 상당한 협력관계(cooperative relationship)에 있다는 사실을 숨길 수 없게 되었다. 이의 주요 내용은 다음과 같이 표현되고 있기 때문이다 :

- (1) 북한이 핵무기개발 의혹을 받는 핵개발 계획을 동결하면
- (2) 이에 대한 보상으로 미국이 책임지고 2기의 경수로를 북한에 제공하고
- (3) 미국은 경수로가 완성될 때까지(2003년) 대체에너지(중유)를 북한에 제공하며
- (4) 빠른 시일 내에 북·미는 상대국 수도에 연락사무소를 교환 설치한다는 것과
- (5) 남북한 당사자간의 대화와 협력을 증진한다는 ‘남북대화의 약속’이 담겨 있었다.

그밖에도 미국에 의한 대북 핵무기 불사용 보장 및 북한의 「비핵화 공동선언」약속 이행과 핵확산금지조약(NPT)에 복귀 및 국제원자력기구(IAEA)의 안전조치 수용, 그리고 미·북간 경제관계 정상화를 위한 점진적 조치 완화 등이 기본합의서에 담겨 있으나 이들은 결국 핵심이 되는 북·미핵타결과 북·미관계정상화 추진에 필요한 부수장치들에 지나지 않는다.<sup>10)</sup> 북한은 1989년부터 이미 가동 중인 원자로와 1994년 당시 추가로 건설

10) 「기본합의서」(또는 「기본합의문」-Agreed Framework between the United States of America and the Democratic People's Republic of Korea)에 관한 구체적인 내용 언급과 이에 대한 분석 및 대응책에 관해서, 다음 세 편의 논문 참조를 권장함. 전성훈, “북·미 기본합의문 타결 이후 한국의 대북 핵정책,” 「統一研究論叢」, 제4권 제1호 (서울: 민족통일연구원, 1995), pp. 1~25; 박종철, “북·미 관계개선과 한국의 정책대응방향,” 위의 책, pp. 27~47; 김창수, “미·북 관계개선에 따른 한·미안보협력 조정방향,” 위의 책, pp. 49~78. 또한 그 기본합의서 영문 full text(Agreed Framework between the United States of America and the Democratic People's Republic of Korea)는 영문 「국방백서」 Defense White Paper 1995-1996(Seoul: The Ministry of National Defense, 1996), “Reference Material,” #2, pp. 227~230 참고 바람.

중인 2기의 원자로에서 얻어진다고 믿어지는 핵물질을 담보로 미국과의 핵협상에서 외교적 승리를 얻어낸 셈이다. 클린턴 미행정부는 북한이 제의한 이른바 ‘일괄타결’(Package Deal)에 한국이 요구하는 “철저하고 광범위한”(thorough/broad)이란 내용의 협상에 합의해 주고 이로부터 미국은 “위촉된 개입 전권”(plenary power of the assigned commitments)을 얻어냈다. 그러한 명분으로 미국은 좋은 싫든 대북 개방정책을 조심스럽게 유도해 내야 했다. 그러기 위해서는 최악의 경우 한국과 함께 동반자살을 기도하거나 아니면 단독 곤두박질(solo-nosediving)할 수밖에 없어 보이는 평양정권의 ‘위기관리자’가 된 셈이다.

따라서 이제 미국이 빠지는 남북한관계의 변화는 현실적으로 불가능하게 되었다. 북한의 핵이슈는 일반적인 공산남침위협이 제거된 탈냉전 상황하에서도 대북용 주한미군의 필요성을 재확인해 주었다. 결과적으로 한반도 문제해결에 있어서 미국이 더욱 깊숙히 그리고 적극적으로 개입하게 되는 이른바 ‘미국의 개입에 대한 구조적 재확인’(structural reaffirmation of the U.S. engagements)이 이루어졌다.

이것은 클린턴 행정부의 전반적인 對우방국 ‘개입’(engagement)정책과 범세계적 ‘확대’(enlargement)전략의 일환으로 보아야 할 것이다. 미국은 2000년대에 진입하면서 “전통적인 동맹국 및 우방국과의 관계를 보다 근대화되고 협력을 다지는 의미로 이들에 대해 보다 적극적인 개입의 고삐를 늦추지 않겠다”는 것이다. 또한 전통적인 동맹국과 우방국이라는 테두리를 벗어나 여타 지역으로도 침투하는 범세계적 확대전략을 추구하겠다는 것이다.<sup>11)</sup> 개입정책과 확대전략은 결과적으로 ‘팽창주의’(expansionism)를 낳

11) The White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, February 1995 ; U.S. Department of Defense(Office of International Security Affairs), *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*, February 1995, pp. 9~15, esp. sub-chapters on “Engagement : Modernizing and Strengthening our Alliances and Friendships” and “Enlargement : Reaching Beyond Our Traditional Allies and Friends” ; 金昌秀, “美政府 新동아태안보전략 보고서의 배경과 意味,” 「週刊國防論壇」, 제573호 (서울 : 한국국방연구원, 1995. 3. 13), 특히 pp. 3~5의 소주제 : “클린턴 행정부의 개입과 확대의 국가안보전략”을 참조.

게 될 것이다.<sup>12)</sup> 결과적으로 한반도 남쪽에서 북쪽으로 팽창하는 미국세를 이해할 수 있다.

북한의 대미 핵카드 전략은 미국의 상황적 국익을 정밀히 계산한 게임으로 상정된 ‘족쇄형’(fetter-type) 협상카드였기 때문에 북한의 승리는 처음부터 확실했다. 무력제재가 아니면 미국은 북한의 핵카드 족쇄를 벗어날 수 없는 상황이었다. 북한을 핵확산금지조약(NPT)에 묶어 놓지 않으면 미국은 1995년 4월에 갱신되는 NPT체제를 유지할 수 없었기 때문이다. 범세계적인 초강대국 미국이 NPT에 쏟는 세계전략 차원의 관심은 북한에 대한 한국의 입장을 고려할 여유가 없었다고 보여진다. 또한 북한이 핵무기를 보유하면 한국도 자체적인 핵방위체제로 전환할 것이라는 두려움이 있었다. 그렇게 되면 일본도 자체적인 핵무기를 보유하려 할 도미노현상을 막을 길이 없었다. 때문에 미국은 북한의 핵개발을 원천적으로 봉쇄해야만 했고 그 길은 우선 북한의 핵카드를 수용한 후 시간이 가면 북한 자체를 접수하는 길이었다고 생각된다.

북한의 핵을 놓고 보는 한국과 미국의 시각이 출발부터 달랐다. 한국에 있어서 북한의 핵문제는 기본적으로 남북한 당사자간에 해결될 단순한 로컬(local) 이슈이었는데 반하여, 미국에게 있어서는 그 문제가 글로벌(global)한 큰 이슈이었다. 때문에 처음부터 북핵문제를 놓고 한·미간은 수평적 공조의 여지가 없는上下 내지 종속적 협력이 고작이었다고 생각된다.

따라서 문제의 해결책은 오로지 핵강국인 미국의 주도하에 추진되는 대북협상이었을 것이다. 결국 제네바 기본합의는 한국의 입장이 반영될 수 없는 북·미간의 합의였지만 대안이 없는 선택이었다. 당시 북한과 전쟁할 각오와 준비가 되어 있지 않은 한국으로서는 미국의 중재를 고맙게 생각하

12) Steven Bethlen and Ivan Volgyes, eds., *Europe and the Superpowers : Political, Economic, and Military Policies in the 1980s* (Boulder, Col. : Westview Press, 1985), pp. 1~9 ; Tony Smith, *The Pattern of Imperialism : The United States, Great Britain, and the Late Industrializing World Since 1815* (Cambridge : Cambridge University Press, 1981), pp. 138~202 참고 바람.

라는 식의 논리가 워싱턴의 공개된 입장이다.

주한 미대사(James T. Laney)는 한국주둔 미군 때문에 한국인은 “라면을 사재기하는 등” 전쟁 공포에서 해방됨은 물론, 미·북기본합의 때문에 평화를 유지하게 되었으며 그 결과 1994년 한국의 GNP는 전년보다 무려 400억불이 늘어났다는 것이다.<sup>13)</sup> 카터의 방북외교로 인해 한국인은 전쟁의 공포로부터 해방되어 평온한 가운데 400억불을 더 벌었다는 것이다. 말하자면, 북한의 남침 위협이 긴박해지면 한국GNP의 50%를 차지하는 수출 경제구조는 엉망이 된다는 이야기이다. 레이니의 그런 발언은 듣기에 따라서 한국인의 귀에 매우 예민한 소리였다. 그러나 이상하리 만큼 국내언론이 이에 반응을 보이지 않았다.

이토록 미국은 대북관계에 있어서 주한미군과 제네바합의서가 한국인의 평화와 모든 행복을 보장해 준다는 식의 자부심에 쌓여 있다. 때문에 한국이 뭐라고 해도 대북문제에 관한 한 한·미관계는 부실할 수밖에 없는 구조적 한계에 있다고 믿어지며 오늘의 남북한과 미국간의 3자관계가 이를 증명하고 있다.<sup>14)</sup>

13) 레이니 대사는 “18개월 전, 서울시민들은 전쟁을 우려하여 라면을 사모으고, 불바다 운운했습니다. 그때와 지금이 얼마나 다른가? 정확히 계산하자면 지미 카터 전대통령이 평양을 다녀와 대화를 재개한 후 한국 경제는 400억 달러나 성장했습니다.” “한국경제는 제네바 합의가 있는 후 400억 달러 성장했습니다. 일년만에 10년 동안 지불해야 하는 액수의 10배 이상이 성장했습니다.” 라고 강조했다. 제임스 레이니 주한미국대사, “한미관계, 여러분은 어떻게 생각하십니까?,” 1996년 2월 9일, 한국지역정책 연구원과 한미교류협회 공동개최 조찬모임 연설문, *Background*(배경설명) (주한미국 공보원 공보실, 1996년 2월 21일), pp. 4~5; 최근 濟州 4자회담선언 이후 미국이 대북 및 대남협상에 대해 자신감을 보여주기 시작한 근거로는 “朝鮮인터뷰: 제임스 레이니 주한미국대사,” 『朝鮮日報』, 1996년 5월 12일, p. 6 참고 바람.

14) 이념적 敵, 특히 共敵이 없어진 탈냉전 시대에 있어서 과거의 同盟國家圈 내의 내분이 배타적 경제지역 문제를 놓고 극심해지고 있다. 그러한 현상은 특히 서방세계에서 두드러진 것으로 보인다. 따라서 대북문제와 유관한 한·미간의 외교-안보-군사-교역 등 여러 분야에서의 國益을 놓고 의견이 달라지고 있으나 표면적으로는 항상 원만한 한·미공조관계가 강조되고 있다. 이 시점에서 미국의 대북관계도 물론 미국의 국익이 우선한다고 보아야 하며, 미국의 국익이 한국의 국익과 일치하는 경우는 드물 것이다. 따라서 한·미 쌍방은 한·미공조라는 외교적 수사를 지양하는 대북파트너십을 찾아야 할 것이다. 이 점에 관해서, 박경서, 이호재, 정진위, 김국진, 윤영관 교수 등과 꾸민

이제 문제의 핵심은 이러한 북·미합의서가 어떻게 이행되고 운용되는가 하는 데 달려 있다. 북한에 제공기로 약속한 2기의 경수로로는 원칙적으로 미국 주도하의 민간 국제컨소시엄이 이를 주관하기로 되어 있으나, 그 실제에 있어서 한·미간은 ‘한국형’ 경수로일 것과 한반도에너지개발기구(KEDO)의 주계약자를 한국전력공사로 확정한다는 이해가 이루어졌다고 한다. 그러나 아직도 한국의 중추역할 보장은 기술적으로 많은 고비를 남기고 있는 현실이다. 이 부분에 대하여 한국이 넘어야 할 고비는 기본합의문 서명 당시 부서로서 채택한 ‘비밀각서’(Confidential Minutes)의 내용과 그러한 비문서가 필요했던 이유를 찾아내고 이에 대한 대처가 요망될 뿐이다.<sup>15)</sup>

미국 측 설명에 따르면, 이는 북한의 고집에 의해 비문건으로 채택되었다고 하며 또한 이를 본 한국 측 인사의 말을 빌리면 “별로 구체적이지 못

라운드테이블, “한·미관계의 문제점과 새로운 방향 모색,” 「전망」, 통권 제106호 (서울: 대륙연구소, 1995. 10), pp. 97~105 참고 바람.

- 15) 일반적으로 ‘비밀 Minutes’의 성격은 공식적인 합의에 이르는 전제조건들을 토의하고 합의한 내용을 기록한 秘文書로서 공식적인 본문 내용의 다이내믹스(dynamics)를 좌우하는 경우가 많다. 사안이 상호불신으로 복잡해 질 때마다 미국은 이 비밀각서가 별 것이 아니니 믿어 달라고 하지만 한국이 알고 싶은 것은 알아서는 안되는 비밀각서가 왜 필요했는가 하는 것이다. 대표적인 사안이 바로 북한에 제공되는 중유(heavy oil)에 관한 “주문 및 신용에 관한 명세서”(Statements of Sales Order and Credit Accounts)의 실제 내용이다. 일반적으로 북한에 제공되는 중유의 구매가를 한국이 부담하는 것으로 한국의 言論이 암시하고 있는 반면, 미국의 공식입장은 그렇지 않다는 데 문제의 초점이 흐려진다. 이와 관련하여 최근 주한 미국대사(James Laney)의 불평은 한 신문 사설에 반영되고 있는 일반적인 한국인의 성향에 이의를 제기하고 있다. 즉, 그의 불평은 다음과 같다: “한국과 일본이 그 비용을 마련하느라고 등이 휠 지경인데 앞장 선 미국은 도리어 뒷전에서 팔짱끼고 서 있다.’ 이것은 옳지 않은 견해이며 그러한 인식은 (모두에게) 해로운 것이다. 미국은 회담을 주최하였고, (회담이 성공하도록 하기 위해 세계 여러 곳을 찾아) 이리 저리 분주히 쫓아다녔으며, 북한에 제공하는 重油價도 부담했으며, (또한) 영변에 보관 중인 북한의 사용 후 폐핵연료봉이 안전하게 보관하는 데 필요한 돈을 미국이 냈다.” U.S. Ambassador James T. Laney, “Korea-U.S. Relations: What Would You Think?” a speech delivered at a breakfast meeting co-arranged by the Korea Regional Policy Institute(?) and the Korea-American Society, at the Hotel Grand Hyatt, Seoul, on February 9, 1996, p. 6; 국문 판은 Background-배경설명(주한미국공보원, 1996년 2월 21일), p. 4 참고 바람.

한 문건”이라고 했다. 이런 말을 종합하면 더욱 의혹의 폭이 커지며 혹시 그 한국 측 인사는 ‘까마눈’이 아닌가 의심스럽다.

북·미간 제네바합의문 채택 이후 남북대화는 더욱 어려워지고 실질적인 남북협상이 중단된 상태에 있다. 그러나 북·미관계는 정상화를 향해 쌍방이 거는 기대가 급진적으로 상승하고 있다. 주한 미국대사는 기회가 있을 때마다 이를 극구 부인하지만 그는 한국인의 마음을 꿰뚫어 보는 눈이 있어서 그의 그러한 말을 믿는 한국인이 하나도 없다는 사실까지 잘 파악하고 있을 것이다.

미국 의회의 시각도 ‘50보 100보’라고 생각된다. 공화당 신보수세력이 지배하는 미국의 上下院에서 심심치 않게 클린턴 행정부의 대북 협상정책을 비판하고 또한 강력해 보이는 결의문을 채택하기도 한다.<sup>16)</sup> 그래도 이 모든 미의회의 對행정부 견제 제스처는 항상 있어 온 의회정치과정일 뿐, 큰 의미가 없다.<sup>17)</sup> 1994년 중간선거 이후 비록 민주당 행정부를 위협할 수 있는 공화당이 지배하는 미의회가 되었지만, 1995년 초 소집된 공화당 의회도 클린턴 행정부의 대북정책을 기본적으로 수용하였다. 미국의 전통적인 초당적 外交思考를 이해해야 할 것이다.

북한도 김정일체제의 새로운 리더십 구축을 위한 환경조성 조건 때문에 부분적인 대미 경제개방과 외교개방을 필요로 하고 있다. 여러 말과 사례를 인용할 필요도 없이 북·미기본합의서 채택 후, 미국과 북한은 이제 서

16) 1995년 1월 25일 미의회는 미·북간 제네바합의문의 문제점을 지적하고 남북대화를 촉구하며 미국의 特使를 북한에 보내는 문제 등을 주 내용으로 하는 결의안을 통과시켰다. 자세한 내용, U.S. House of Representatives, 10th Congress, 1st Session, *Korean Nuclear Agreement Resolutions* (January 25, 1995) 참조 바람. 또한 이와 관련, 남북군비통제에 관한 참고문헌으로 박종철, 「남북한 군비통제의 포괄적 이행방안 : 미·북관계 및 남북관계 개선 관련」 (서울 : 민족통일연구원, 1995. 12), 특히 제Ⅲ장 : “남북한 군비통제의 접근방법”중 “미·북간 군비통제협상 방지”를 참고 바람.

17) 기본합의문 채택 후 북·미 쌍방이 무엇보다도 정부간 관계개선에 역점을 두고 있다는 사실은 여러 가지 교류 및 접촉사례에서 알 수 있다. 1994년 미국의 중간선거 이후 현재에 이르기까지 사이먼(Paul Simon)과 머클로스키(Frank McCloskey) 상원위원 및 리처드슨(Bill Richardson) 하원의원 등이 북한지역에 추락한 미군헬기 조종사 송환을 위해 1994년 12월 평양을 쉽게 방문할 수 있었다.

로가 상대의 협력을 필요로 하는 국내의 환경을 직시하게 된 것이다.

최근의 상황은 특히 대만해협 사태와 관련하여 일면 대만을 두둔하며 반면 중국을 견제해야 하는 미국은 '북한커넥션'(North Korean Connections)이 그 어느 때보다 절실한 동북아 주변상황이라는 것이다. 특히 1996년 11월 5일(火) 대선을 앞둔 클린턴 행정부의 정치일정 때문에 북한을 위요한 한반도 정세에 대한 혁혁한 업적을 필요로 한 시점에 와 있다.

물론 1996년 대선에서 대외정책 이슈가 선거의 당락을 결정할 만한 강력한 안보문제는 없다고 해도, 대외정책 이슈가 선거전 레퍼토리(repertory)에서 모두 빠지는 것은 아니다. 미국의 글로벌 이슈 가운데 대선을 좌우할 외교문제가 있다면 이는 오로지 1996년 6월 16일(日)에 치러지는 러시아 대선에서 친미적인 옐친(Yesltsin)이 대통령 재선에 실패하는 일일 것이다. 또한 민주당과 공화당 양당 중 누가 차기 백악관의 주인이 되더라도 미국은 결코 고립주의(isolationism) 외교정책으로 전환할 수 없어 보인다.<sup>18)</sup> 대통령 선거전에서 외교문제가 대두되면 한반도에 관한 언급을 피할 수 없어 보인다. 미국의 탈냉전 시각으로 보았을 때, 한반도와 중국은 지구상 유일한 '냉전2기 지대'(Cold War II Zone)이기 때문이다.<sup>19)</sup>

미국의 대북관계 정상화 과정을 전망할 때 '베트남형'일 것이라는 예측

18) 이에 대한 구체적인 논지는, Peter W. Rodman, "Politics and Foreign Policy in 1996-The Paradox of Presidential Campaigns," *Orbis*, vol. 40, no. 1, Winter 1996, pp. 53~55 참조. 이 논문에서 Rodman은 고립주의자가 아니기는 민주당과 공화당이 마찬가지라고 했다. 탈냉전 시기에 미국의 지도부가 그렇게 된 것은 전쟁과 안보위협이 제거된 줄 알았는데 클린턴과 같은 전후세대 지도자도 보스니아 등 지역분쟁은 물론 북한핵문제와 같은 골치 아픈 안보문제로 상당한 고민을 할 수밖에 없었다는 것이다. 따라서 미국은 이제 국내경제문제 해결에 몰두하면서 여유가 있으면 가난한 나라에 인도적 경제원조나 주는 그러한 고립주의자가 될 수 없는 입장이라고 했다.

19) David Eisenhower, "Politics and Foreign Policy in 1996 : The Year of the Weary Electorate," *Orbis*, vol. 40, no. 1, Winter 1996, p. 27 참조. 아이젠하워는 탈냉전시대에도 아직 잔존하는 안보위협시대 가운데 아시아에는 한반도와 중국이 있다고 와인버거(Casper Weinberger)의 말을 인용했다. 와인버거는 포드 행정부에서 국방장관을 지낸 바 있다. 왜 이들 지역으로부터 받는 안보위협을 '냉전2기'(Cold War II)의 안보위협인가 하는 점에 관해서는 위협 자체가 냉전시대에 기원했으며 아직도 그 냉전시대적 잔재가 위협의 원인이기 때문으로 해석된다.

이 가능하다.<sup>20)</sup> 미·중관계개선 과정은 1972년 닉슨의 중국 방문 후, 1973년 연락사무소 교환설치, 1979년 대사급 외교관계 수립에 이르기까지 7년에 걸친 긴 정치협상이 있었다. 반면, 미·베트남간 관계개선 과정은 단계적 완화정책으로 이어졌으나 비교적 빠른 속도로 진행되었다. 쌍방은 1991년부터 캄보디아문제, 미군 전쟁포로 및 실종자(MIA)문제, 베트남여행제한 폐지, 비정부차원의 대베트남경협 및 원조 허용, 쌍방간 통신망연결, 금수조치 전면해제 등의 과정을 거쳐 1995년 1월 연락사무소를 교환설치했다. 미·베트남은 연락사무소 개설 7개월이 되는 1995년 8월 5일 대사급 국교정상화가 이루어졌다. 중국과 국교정상화를 이루는 데 7년이 걸린 반면, 베트남과는 불과 4년이 걸린 셈이다.

미·북관계 개선을 가급적 지연시키고자 하는 한국의 끈질긴 대미 로비가 계속되었다고 믿어진다. 그러나 이는 한국의 총선이 물고 온 선거정치적인 측면에서 보아 넘겨야 하는 대내용 홍보 및 선전에 지나지 않는 것으로 보인다. 요란했던 총선이 끝난 지금 여야 정당들은 이미 1997년 12월 대선을 생각하는 정치적 켈린더를 놓고 남북문제를 생각한다. 집권당과 정부는 이 시점에서 남북관계에서 물꼬가 텄으면 하는 기대 속에서 미·북관계 진전을 긍정적으로 기대하고 있다. 이를 위해 제시된 것이 「4자회담」 제안으로 해석된다.

20) 미국의 대북관계 정상화 과정을 전망할 때 ‘베트남형’이 되고 있다. 그와 같은 이유는 미국이 보여준 대북 접근과정에서 상당한 유사점을 보이고 있기 때문이다. 연락사무소 설치에 관한 기본합의를 전제로 미국은 이미 북한에 대한 부분적인 여행제한, 통신 및 직통전화 가동, 민간차원의 대북경협 허락 및 점진적인 금수조치 폐지 등에서 볼 수 있다. 이미 쌍방수도에 교환 설치될 연락사무소 장소 물색 문제가 합의를 보고 있는 가운데 약속한 대북 대체에너지(중유) 제공이 일정대로 이미 두번째 선적이 이루어졌다. 결국 미·북연락사무소 교환설치는 1996년 하반기가 아니면 늦어도 연말까지는 이루어질 전망이다. 그로부터 6개월 이내(1997년 상반기)에 대사급 국교정상화가 가능해 보인다. 이 점에 관해서, 중국전문가로 중진학자이기도 하며 CIA 간부와 주한 및 주중 대사를 지낸 릴리(James Lilley)대사도 같은 견해를 공개적으로 밝힌 바 있다. 그는 1995년 1월 민간학자 자격으로 평양을 방문하고 상대방 실력자들과 개인적인 접촉을 가진 바 있다. “조선 인터뷰-제임스 릴리 전 주한 미대사,” 「朝鮮日報」, 1996년 3월 17일, p. 5에서 그는 “올 여름까지 미·북연락사무소 개설이 가능하다”고 예견했다.

2000년대를 향한 젊은 한국이 전반적으로 기대하는 국민정서는 미국커넥션(American connections)을 통해서라도 아니면 일본의 ‘북한접선’을 이용해서라도 뭔가 대북창구가 열려야 한다는 심리가 강하게 작용하고 있다.<sup>21)</sup> 항상 업적주의에 민감한 관료 엘리트들과 인기 위주의 정치가, 그리고 상업주의적 센세이션날이즘에 강한 언론계가 이를 외면할 수 없기 때문이다. 분명한 통일국가관도 없으면서 권력과 명예 그리고 안위를 위한 성취엘리트(achievement elites)들일수록 남북한 관계를 워싱턴에 따라 지그-재그(zig-zag)하면서 걸으려는 아닌 척 한다는 것이 많은 다수 국민의 걱정거리이다.

미국의 대북관계 정상화 과정은 이미 ‘베트남형’으로 진행 중에 있다. 미국이 보여준 대북접근과정에서 상당한 유사점을 발견할 수 있기 때문이다. 연락사무소 설치에 관한 기본합의를 전제로 미국은 이미 북한에 대한 여행 제한을 폐지했고, 통신망을 연결했으며, 민간차원의 대북경험을 허락하고 일부 금수조치를 폐지했다. 쌍방은 이미 교환설치될 연락사무소의 장소와 소장(기능적 大使대행)까지 내정해 놓고 있으며 미국측 내정자(Spencer Richardson)가 핵문제, MIA문제,<sup>22)</sup> 인도적 원조문제 등을 협의하기 위해

21) 현재 미국과 일본의 대북창구로 누가 활동하고 있는가 하는 문제와 관련하여, “美·日 對北관계 개선-누가 움직이나,” 『東亞日報』, 1996년 5월 2일, p. 6 참고 바람. 이 자료는 미국측 대북 창구로 지미 카터 전대통령; 폴 사이먼 민주당 상원의원; 빌 리처드슨 하원의원; 이슨 조던 CNN인터내셔널 사장; 버나드 크리스처 前 뉴스위크지 동경지국장; 셀리그 해리스 카네기평화재단 연구원(前 뉴욕타임스지 기자); 돈 오버도프 前 워싱턴포스트지 기자; 윌리엄 테일러 CSIS소장; 빌리 그레이엄 목사, 스티브 린튼 컬럼비아대학 한국학 교수(유진벨 재단); 존 루이스 스탠포드대학 교수; 김영진 조지 워싱턴대학 교수; 박한식 조지아대학 교수; 메탈 테크놀로지社(북한산 마그네사이트 취급) 등을 들고 있다. 한편, 일본의 대북창구로는 가토 고이치(加藤紘一) 자민당 간사장; 야마사키 다쿠(山崎拓) 정조회장; 노나카 히로무(野中廣務) 자민당 간사장 대리; 다니 요이치(谷洋一) 일조우호의원연맹 자민당측 대표; 요시다 다케시(吉田猛) 신일본산업 사장(조총련계); 시마자키 유즈루(山鳥崎譲) 사민당(구 사회당) 전 일조의원연맹 회장; 사사키 히데노리(佐佐木秀典)의원; 후카다 하지메(梁田肇) 사민당 조직국장; 이노키 간지(猪木寛至) 전 참의원 의원(역도산 弟子) 등을 꼽고 있다.

22) 최근(1996년 1월) 미국과 북한은 하와이 태평양사령부 산하에 있는 “중앙식별실험소”(Central Identification Laboratory, Hawaii/CILHI)에서 한국전 참전 실종미군

수차 북한을 장기 체류하는 형식으로 방문하고 있다.<sup>23)</sup> 북한에 제공하는 대체에너지(중유)도 예정대로 북한으로 선적되고 있다.

결국 미·북간 연락사무소 설치문제는 1996년 연말 전에 해결될 전망이 크고 그로부터 6개월 이내에 대사급 국교정상화가 불가능할 이유가 없다. 따라서 미·북간 연락사무소 설치문제는 1996년 하반기 경에 이루어질 전망이다. 이를 위해 이미 미·북간에는 1995년 4월 10일부터 일본을 경유하여 쌍방간 직통전화 가 개설되었다.<sup>24)</sup>

(MIA) 및 유해 발굴에 관한 실무자회담을 가졌다. 한 연구보고서에 의하면, 한국전쟁 수행 중 실종자로 파악된 5,866건, 전사했으나 사체를 회수하지 못한 경우가 1,107건, 사체를 발견했으리라고 믿어지는 경우가 4,735건, 그리고 해명이 되지 않은 채 미해결로 남아 있는 숫자가 8,177건이라고 한다. 그러나 북한 측이 요구하는 보상액수(돈)가 터무니없이 높아 합의에 이르지 못했다고 한다. 따라서 미국은 미군 MIA문제를 대북 식량원조제공 문제 또는 외교관계 수립협상의 카드로 이용하려 한다는 「워싱턴 포스트」紙(The Washington Post), 1996년 3월 26일자 보도가 있었다. 「東亞日報」, 1996년 3월 27일, p. 2, 외신보도 재인용함; MIA, PFOD, KIA-BNR 등에 대한 자료는 Robert L. Goldich, "PWs and MIAs: Status and Accounting Issues," CRS Issue Brief, Updated May 4, 1995, 김창수, 앞의 글, p. 69에서 재인용함.

23) 리처드슨(Spencer Richardson-58세)은 평양에 개설될 미국의 연락사무소 소장으로서 유력시되거나 아니면 이미 내정된 것으로 알려져 있다. 그는 1980년대 말 미국무부 한국 과장을 지냈으며 최근에 와서는 약1년간 서울에서 한국어(조선어) 연수를 받은 것으로 알려져 있다. 그의 북한 방문은 명목상 영변에 북한이 보관 중인 사용한 핵연료 폐기물(핵연료봉 약 8,000개)을 미국 기술자에 의해 우선은 안전하게 수중 보관하고 중국적으로는 북한이 아닌 제3국으로 옮기는 문제에 대한 업무차라고 한다. 리처드슨은 같은 국무부 정보조사국 북핵 실무담당관인 퀴노네스(Kenneth Aquinones)와 임무교대차 지난(1996) 3월초 약 3주간 영변, 평양 등지에 체류한 것으로 알려져 있다.

24) 미국(국무부)은 1995년 1월 20일 통신·정보; 금융거래; 북한산 마크네사이트 수입; 상호연락사무소 설치와 유관한 대북민간활동 등을 허용하는 것을 내용으로 하는 대북한 경제제재완화조치를 취했다. 이에 따라 같은 해 3월29일 미연방통신위원회(FCC)는 미·북간 직통전화개설을 허용했으며 이 조치에 따라 미국 AT&T 통신전화사는 일본 국제전신전화사(KDD)의 중계로 1995년 4월 10일 미국-(일본)-북한을 연결하는 이른바 "3각 국제전화"선을 개통하였다. 미·북간의 직통전화는 양국간 연락사무소 개설과 미기업의 북한진출을 위한 선행조건 및 하부구조로서 금융 및 신용거래 개설과 함께 꼭 이루어져야 하기 때문이다. 국무부 제재완화조치에 관하여, U.S. Department of State, "Easing Sanctions against North Korea," January 20, 1995 참조.

### III. 미국의 대한반도 정책

핵개발을 위요한 북한의 대남 위협으로 시작된 남북한간의 당사자 문제가 미·북간의 외교이슈로 변형되면서 한국이 빠지는 미·북기본합의가 이루어진 사실에 대한 문제의식을 분명히 해둘 필요가 있다. 이 경우는 남·북·미 3자가 경합하는 아드맨아웃(OMO)게임에서 한국이 제외된 것이다. 남북한 긴장 분위기가 전쟁 가능성으로 고조되는 가운데 제네바 기본합의서를 성사시킴으로써 일단 평화적 해결 방향으로 국면을 전환시킨 당사자는 우리가 아니라 미국의 클린턴 행정부라는 사실이다. 북한의 심각한 대남 군사위협(북측 대표의 “서울 불바다” 운운)이 한창이던 1994년 6월 15일부터 3일간 카터 전대통령은 판문점을 통해 평양을 방문했다. 김일성과 가진 8시간의 진지한 외교대화에서 카터는 김일성과 미·북간 「3단계 고위회담」 속개를 약속함으로써 북·미기본합의서는 카터·김일성간의 합의에서 잉태하게 되었다.<sup>25)</sup>

카터가 클린턴을 위해 큰 일을 한 것이다. 카터와 클린턴은 유사한 정치 기반과 외교적 오리엔테이션을 지닌 민주당 인물이다. 이들은 전형적인 ‘남부의 민주당원’(Southern Democrats) 출신이며 각각 주지사를 지낸 후 백악관에 입성한 선후배관계에 있다. 카터의 방북은 이들 두 전·현직 대통령의 지혜를 모아 ‘평화 만들기’(peace-making)의 합작 계기가 되지 않았는가 믿어진다. 당시의 느낌을 회상해 보면 매우 흥미롭다.

다시 말해서 카터의 방북은 서울-워싱턴-애틀랜타(Atlanta, Ga.) 사이

25) 왜 이토록 중차대한 남북한과 미국으로 연계되는 협상의 골짜기 하필이면 민간자격으로 김일성을 만난 카터 전 미국 대통령에 의해, 그것도 휴전선을 넘으면서 이루어져야 했는가 하는 문제는 여기서 새삼스럽게 언급하지 않는다. 또 카터를 만나고 3주만에 김일성이 사망했는데도 카터·김일성간의 약속이 이행되었다는 점도 연구대상이 아닐 수 없다.

에서 이루어진 ‘3박자’이었다는 감이 짙다. 카터는 평양 방문 전과 후에도 일관되게 자신의 방북이 전에(1991년) 받아 놓은 스탠딩 인비테이션(standing invitation)에 응한 카터센터(The Carter Center) 소장 자격이라고 했다. 그러나 여러 가지 정황으로 미루어 보아, 이는 워싱턴에 있는 클린턴 대통령, 조지아주(애틀랜타)에 있는 카터와 그리고 서울에 있는 레이니 주한 미국대사간의 3자합작일 가능성이 매우 크다.<sup>26)</sup>

카터의 외교적 능력과 업적을 과소평가해선 안될 것이다. 그는 언제나 로우키(low-key) 접근을 좋아하나 결과는 강력한 위력을 보였다. 카터는 그가 대통령 재임시 이스라엘과 이집트간의 해묵은 숙적 관계를 해결한 「캠프데이비드 정상회담」(The Camp David Meeting)을 주선한 평화의 사절 내지 중재자 역할을 한 바 있다.<sup>27)</sup> 이것은 최근 미국외교의 성공사례중

26) 카터센터가 발간한 한 메모랜덤 형식의 홍보 책자, “About The Carter Center”(One Copenhill, Atalanta, Georgia 30307, Fall 1995)에 의하면, “The Center is a nonprofit, nonpartisan public policy institute founded in 1982. The Center is dedicated to fighting disease, hunger, poverty, conflict, and oppression through collaborative initiatives in the areas of democratization and development, global health, and urban revitalization. At present, the Center operates 13 programs and initiatives active in more than 30 countries, including the United States.” “The Center is a separately chartered and independently governed member of the Emory University Community.”라고 밝히고 있다. 특히 주목할 부분은 카터센터는 에모리대학과 브레인 풀(brain pool)을 유지한다는 것으로 미루어 보아 에모리대 교수 출신인 Laney 주한미대사는 카터의 방북과 관련하여 단순히 주한 미대사로서의 공식적 역할 뿐 아니라 매우 중요한 사적인 ‘브레인 참모’ 노릇을 했을 가능성이 높다. 레이니 대사는 목사로서(연세대 교수로서) 한국에 오래 산 이른바 ‘한국통’이라는 사실도 감안되어야 할 것이다. 또한 평양방문 후 카터가 서울에 귀환하여 한 내외신 기자회견 장소로 하필이면 주한 미국대사관 관저 庭園이었다는 사실도 우연만은 아니었을 것이다. 이들 3자는 미국의 중간선거(1994년 11월)를 의식한 이른바 드라마틱한 “외교적 작품 만들기”를 했다는 추측이 간다. 카터의 평양방문후 자청한 기자회견 내용에 관해서, “북·미수교 상호이익때 가능-카터 회견 일문일답,” 「東亞日報」, 1994년 6월 19일, p. 2 참고 바람.

27) 1978년 9월 5일부터 17일까지 카터 대통령은 대통령 별장 캠프데이비드(Camp David)로 이스라엘의 베긴(Menachem Begin) 수상과 이집트의 사다트(Anwar Sadat) 대통령을 불러 놓고 자기가 중간에서는 이른바 Camp David ‘샌드위치 3자정상회담’을 주선했다. 이 평화회담에서 카터는 중동평화의 기초를 다지는 2가지 매우 중요한 협정에

대표적 케이스로 꼽히고 있다. 실은 카터의 재임기간(1977-80년)중 그가 대통령으로서 평화협상에 기여한 바가 적지 않다. 주한미군 철수문제를 언급한 이유 때문에 카터 대통령이 80년대 초 한국인에게는 인기가 없는 미국대통령이 되었다. 그러나 역사적인 「캠프데이비드 협정」(The Camp David Accord) 이외도 카터대통령은 「미·중조약」(U.S.-China Treaty), 「파나마운하조약」(Panama Canal Treaty) 등 매우 중요한 평화외교를 성사시켰다. 특히 한국인이 지금도 카터를 주목할 일은 그가 1979년 6월 방한했을 때 제의한 「남북한·미국 3자회담」이라고 생각된다.<sup>28)</sup>

카터 대통령이 백악관을 떠난 후에도 자신이 설립한 「카터센터」(The Carter Center)를 중심으로 지난 15년간 줄곧 분쟁지역에서 ‘평화만들기’(peace-making)와 범세계적 인도주의 실천사업에 신앙적 관심을 퍼붓고 있다. 또한 한반도에 대한 그의 ‘평화봉사’의지는 지금 특히 미국 민주당 정부하에서 매우 강한 것으로 느껴진다. 따라서 클린턴 정부에서 미·북관계가 정상화로 가까워질수록 카터의 역할이 커질 것으로 예상된다. 북한도 그러한 카터를 중요한 대미창구로 보고 있다는 사실이다. 학술회의에 참석차 지난 4월 29일 애틀랜타(조지아주)를 방문한 북한의 이종혁 아태평화위원회 부위원장은 「카터센터」와 인력풀(Resources Pool)을 형성하고 있는 조지아대학 국제문화센터가 주관하는 “남북한과 미국의 3각구도”라는 세미나에 참석하여 박승덕과 함께 주제 발표를 하였다.<sup>29)</sup>

---

에 이르는 역할을 해냄으로써 카터의 외교적 리더십을 보여주었다. 그 대표적인 두 협정이란, ① “A Framework for Peace in the Middle East”와 ② “A Framework for the Conclusion of a Peace Treaty between Egypt and Israel”이었다. Daniel S. Papp, *Contemporary International Relations : Frameworks for Understanding*, 2nd ed. (New York, NY : Macmillan Publishing Co., 1988), pp. 193~195 ; Julius W. Pratt, et. al., *A History of United States Foreign Policy*, 4th ed. (Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall, Inc., 1980), esp. chpt. 27 : “New Directions : The Foreign Policy of Jimmy Carter,” ref. : The Middle East, pp. 531~532.

28) “President Carter, visiting Seoul from June 29 to July 1, 1979, proposed that the U.S., North Korea, and South Korea meet ‘to promote dialogue and reduce tensions in the area,’ possibly leading to reunification of the two Koreas.” *The 1991 Almanac*, 44th ed. (New York, NY : Houghton Mifflin Co., 1991), p. 220.

이러한 배경을 생각하면서, 미국의 민주당정부, 특히 재집권을 노리는 클린턴 행정부의 대한반도 정책 내지 대남북한 정책이 무엇인가 하는 것을 새롭게 할 필요가 있다. 클린턴이 1992년 대통령에 당선되던 해 그는 47세였다. 40대후반의 젊은 대통령을 보는 국내의 시각은 그가 미국의 가치관과 이상(value and ideals)을 지키기 위해 ‘신개입주의’(New Interventionism) 정책을 추구할 것이라고 예상했다.<sup>30)</sup> 예상대로 크린턴은 무역정책과 외교안보정책에 있어서 강력한 신개입주의 정책을 추구했다. 앞에서 언급한 대로 그의 신개입주의 정책은 ‘개입과 확장’전략으로 나타났다는 것이다. 그렇다면 미국의 이러한 개입과 확장전략이 미국의 대한반도 정책과 남북한관계에 어떻게 작용할 것인가 하는 것이 우리의 관심사이다.

미국의 대한반도 정책은 무엇인가? 이러한 질문을 생각하면서 로드(Windstorm Lord) 차관보(미 국무부 동아시아·태평양 담당)가 지난 2월 20일 워싱턴 D.C., 한미21세기위원회(Korea-U.S. 21st Century Council) 모임에서 행한 연설내용을 짚어 볼 필요가 있다. 그의 주제가 바로 “미국의 대한반도 정책”이었고, 그후 20일만에 개최된 미하원 아태소위원회에서 행한 로드차관보의 청문회 증언주제 역시 “U.S. Policy Toward the Korean Peninsula”이었다.<sup>31)</sup> 그의 공식 견해와 기타 공개자료를 종합하여

29) 이와 관련된 내용으로, “北 CNN 평양지국허가” 및 “남북대화 잘될 것-이종혁 北부위원장,” 「朝鮮日報」, 1996년 4월 27일, p. 1; “美 조지아대 ‘한반도문제 세미나,’-북측, 이종혁(아태위원회 부위원장), 박승덕(민족문제연구소장),” 「東亞日報」, 1996년 5월 1일, p. 6 등 참조. 4월 29일에 개최된 조지아대 세미나에 미국측 참가자는 존 메릴(국무부 한국담당관)과 셀리그 해리스(카네기재단 연구원)이었으며 한국측에서는 우여곡절 끝에 참석하지 않았다는 점을 참고로 밝힌다.

30) “Bill Clinton comes to the presidency sympathetic to the new interventionism.” Hoyt H. Purvis, “Essentials and Essential Changes: Clinton International Policies,” Kim Yu-Nam/Hoyt H. Purvis, eds., *Seoul and Washington: New Governments, New Leadership, and New Objectives* (Seoul: Seoul Press, 1993), p. 8. 퍼비스(Purvis)교수는 현재 아칸사(Arkansas)대학교 부설 풀브라이트연구소(The Fulbright Institute of International Relations) 소장이며 클린턴이 아칸사주지사 당시부터 교분을 가지고 있는 것으로 보아 그의 클린턴 분석은 근거가 있는 것으로 받아들여야 할 것이다.

31) U.S. Department of State Testimony: Winston Lord on Policy Toward the Kore-

미국의 최근 대한반도 정책요지를 추리면 다음과 같이 정리된다.<sup>32)</sup>

### (1) 미국의 대한반도 기본입장

- ㉠ 한반도의 영구적인 평화와 ‘코리안’의 민족통일을 지원
- ㉡ 전통적 한·미동맹관계를 계속 견고히 유지
- ㉢ 한반도 평화와 통일을 위한 남북한 당사자 기본원칙 지지
- ㉣ 세계식량기구(WFP)활동에 부합하는 대북 식량원조
- ㉤ 국제사회에서 보다 적극적인 한국의 역할(재정부담포함)을 기대
- ㉥ 한국이 미사일기술통제협정(MTCR)에 가입을 기대

### (2) 미국의 대북한 정책 기본

- ㉠ 동북아 지역안보 유지 차원에서 북한과 대화 및 접촉
- ㉡ 미·북기본합의서 이행을 위한 강력한 정책 추진
- ㉢ 남북대화 증진과 긴장 완화 촉진을 위한 당사자 원칙 지지
- ㉣ 정상적 국가관계를 향해 미·북간 다양한 접촉 확대<sup>33)</sup>

### (3) 기본합의에 대한 미국의 입장

- ㉠ 기본합의서가 아니었으면 UN(‘미국’)의 대북 군사제재가 불가피
- ㉡ 기본합의서는 최근 미국의교정책의 대표적 성공케이스
- ㉢ 북한은 KEDO가 선정한 한국형 경수로를 수락
- ㉣ KEDO의 경수로건설 주계약자는 한국전력(공사)으로 확정

an Peninsula, Bureau of East Asian and Pacific Affairs, “Testimony of the Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs, Ambassador Winston Lord before the House Committee on International Relations, Subcommittee on Asia and the Pacific, March 19, 1996,” “U.S. Policy Toward the Korean Peninsula,” 原文 참고 바람.

32) 윈스터 로드(미 국무부 차관보), “미국의 한반도 정책,” 한미21세기위원회 연설, 1996년 2월 8일, 워싱턴 그랜드호텔, Seoul USIS(공보원) 한글 배포자료, 1996년 2월 16일, 참조. 영문텍스트, “Winston Lord Speech on U.S. Policy Toward the Korean Peninsula,” (Text : Address to the Korea/U.S. 21st Century Council 2/8), EPF404 02/08/96 참고 바람.

33) 앞의 글, pp. 1~2.

㉔ KEDO의 4개 부지조사팀이 방북했으며 한국도 이에 포함

(4) 남북대화와 긴장완화에 대한 미국의 시각

- ㉕ 한반도는 세계에서 가장 중무장된 군사지역
- ㉖ 주한미군(3.7만)과 아태지역 주둔 10만 미군이 한국의 안보를 보장
- ㉗ 휴전체제(정전협정)는 새로운 평화체제가 마련될 때까지 준수
- ㉘ 미국은 1991년 남북기본합의서가 밝힌 대로 당사자 원칙을 지지
- ㉙ 남북협상과 미·북협상 구별
- ㉚ 미국은 일관되게 남북한간 정부차원의 직접대화를 촉구
- ㉛ 북한도 1996년을 남북관계 변화의 원년으로 설정
- ㉜ 남북한과 미·중간 「4자회담」으로 한반도평화체제 구상

(5) 미국의 대북 교류확대와 미·북수교에 대한 워싱턴의 입장

- ㉕ 한국과 협조하는 가운데 미·북간 쌍무관계 발전을 기대
- ㉖ 미사일 개발, 테러리즘, 미군유해 문제 등에서 북한과 계속 협의
- ㉗ 연락사무소는 물론 비정부간 미·북교류를 다방면에서 추진
- ㉘ 대북경제제재 추가완화조치 생각중
- ㉙ 직통통신, 북한산 마그네사이트 수입,<sup>34)</sup> 대북 인도주의 사업 승인
- ㉚ 대북 정치 및 경제관계 개선으로 양국간 정상관계 발전을 기대
- ㉛ 북한의 사용 후 핵원료가 미국의 지원하에 안전하게 보관중

34) 미국의 대북 제1차 경제제재완화 조치(1995년 1월 20일) 가운데 유독 북한산 마그네사이트를 수입할 수 있도록 규제를 풀 데는 전략적 그리고 외교적 목적이 있어 보인다. 북한의 매장량은 약 65억톤으로 세계 제1위이다. 북한산 마그네사이트는 과거 소련이 이의 대부분을 헐값에 수입하였고 최근(1993년)에는 불란서가 549만불 상당의 양을 수입한 것을 포함하여 연간 약 800만불 규모를 수출한다고 한다. 미국은 과거 중국으로부터 마그네사이트를 수입하여 왔으나 중국산보다 양질의 북한산으로 수입원을 바꾸려는 또 다른 이유는 중국산의 단가가 북한산보다 비싼 이유도 있으나 보다 큰 이유는 대북경제교류에 즈음하여 북한의 달러결제력을 키워 주기 위한 것이라는 설이 있다. 만약 미국이 연간 2천만불 상당의 북한산 마그네사이트를 팔아 준다면 외화가 고갈된 북한으로서는 결코 적은 돈이 아니다.

① 기타 주변국(중국·러시아 등) 및 동맹국과도 대북정책 협력체계 유지

① 동맹국인 미국은 한국이 주도하는 대로 협조할 것임.<sup>35)</sup>

우리는 미국을 얼마나 아는가? 미국의 심상에 비친 한반도와 남북한은 어떤 것인가를 생각하면서 제네바 북·미합의가 이행되는 남북한과 미국간의 3자관계를 보고자 한다.

최근 우리 주변에서는 북한에 제공할 ‘한국형’ 경수로문제와 ‘남북대화’ 선행조건 등을 둘러싸고 미국에 대한 의혹의 폭이 늘어나고 있다. 미국 측에 압력을 넣는 것인지, 아니면 시기적으로 대내홍보가 필요했는지 모르나 최근 한국형 경수로와 관련하여 대대적인 유료광고가 국내일간지에 실린 것이다. 최근 5대 조간신문 1면에 5단 전면광고로 북한 新浦(함흥 근방)에 세워질 “북한 원전의 주계약자가 한국전력”이라고 조감도와 함께 크게 광고를 실었기 때문이다.<sup>36)</sup> 비싼 광고비에 비해 얻고자 하는 실리가 무엇인지 궁금하다. 때가 4월 총선시기여서 이것이 대내용인지 아니면 대북지원금과 관계된 대미용인지 목적이 확실해 보이지 않았다.

문제의 핵심은 남북한관계 개선이 북·미관계 개선의 선행조건이어야 한다는 한국의 당사자원칙 주장과 미국의 원칙적인 수락 사이에 현실적인 갭이 있다는 사실이다. 미국도 로드 차관보의 말대로 남북한 문제에 대한 당사자원칙을 지지하며 결코 한국을 바이패스하지 않겠다는 약속을 지키려 한다고 본다. 그러나 사안의 복잡성이 남북한에 매우 센스티브하므로 융통성 있는 운영이 불가피하다는 것이 미국의 솔직한 고백으로 보인다.<sup>37)</sup> 이

35) 윈스턴 로드, 앞의 글, pp. 3~6에서 요약함.

36) “한국전력, 북한 원전 건설사업 주계약자로 공식 지정!”-한국전력이 한반도에너지개발기구(KEDO)의 북한 원전 건설사업 주계약자로 공식 지정됨으로써 ‘한국표준형 원전’의 우수성이 전세계에 입증되었습니다”라는 전면광고가 조감도 컬러사진과 함께 실려 있다. 「朝鮮日報」, 1996년 3월 29일, p. 1.

37) 로드 차관보의 하원 외교위원회 아태소위원회 증언에서도 그러한 뉘앙스를 비치고 있다. “KEDO는 현재 경수로 프로젝트의 주계약을 완료하고자 이를 원하는 한국전력과 협상을 준비하고 있습니다…KEDO는 제5차 북한방문을 준비하고 있으며(과거 방북

는 마치 주주총회가 이론대로라면 주주들간의 공개된 토의와 합의 및 설득에 따라 사업계획이 채택된다지만 그러한 민주적 주주총회가 현실적으로 불가능하다. 문제는 대주주가 조작된 공론으로 나머지를 설득하여 총회의 ‘일반의사’로 엔도스(endorse)하고 시끄러운 돌출 주주가 있으면 개별적으로 보상하는 정치적 딜(deal)로써 불평을 잠재운다는 것이다. 그래서 한국은 항상 ‘우는 아이’(crying baby)격이 되고 있다.

대북관계에 있어서 한·미간의 공조도 이런 형식의 주주총회가 아닌가 생각된다. 이로부터 전과되는 대미 의혹설이 여러가지 형태로 이어지고 있다. 때문에 최근 한국 외무부장관이 1995년에 이어 올해도 종종 주변국들은 물론 워싱턴을 방문하면서 요로의 미국 측 카운터파트와 면담을 하고 미국으로부터 당사자원칙을 재확인했다는 신문보도가 있었다. 이와 같은 대미 확인외교는 북·미간 제네바협상이 진행될 때에도 있었다. 당시 외무부장관은 미국으로부터 당사자원칙 약속을 받아 냈다는 담화문을 수차 발표했지만 국민 다수는 이를 피부로 느끼지 못했다고 믿어진다.<sup>38)</sup>

때) 한국인들도 매년 KEDO 대표단에 포함되었습니다...우리는 동맹국인 한국, 일본과 또 KEDO의 신뢰원국과 재정적 기여 확보문제를 놓고 협력하고 있습니다.” “기본 합의가 성공적이었지만 한편 우리는 미국 외교정책에 계속 심각한 도전을 주는 북한을 주시하고 있습니다...결과적으로 미국정책의 핵심목표는 한반도의 안정과 평화를 유지하는 것이어야 합니다.” 윈스턴 로드, “미국의 한반도 정책,” 로드 아시아태평양 담당 차관보의 하원 외교위원회 아시아태평양소위원회 증언, 1996년 3월 19일, USIS, Seoul 미공보원 자료, 1996년 3월 25일; 영문텍스트는, Winston Lord on Policy Toward the Korean Peninsula, Bureau of East Asian and Pacific Affairs, U.S. Department of State, “Testimony of the Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs, Ambassador Winston Lord,” before the House Committee on International Relations, Subcommittee on Asia and the Pacific,” March 19, 1996, on “U.S. Policy Toward the Korean Peninsula,” pp. 3, 5, 6, 9 인용함.

- 38) “The October accord, however, was signed without serious consideration of very sensitive political issues facing the United States and the two Koreas...South Koreans have grown frustrated in dealing with North Korea because the northerners listen to people like Carter, (Robert L.) Gallucci, and Clinton rather than to them...The United States must discourage South Korea’s temptation to use the light-water reactor project as a weapon to subjugate North Korea in the long run.” Manwoo Lee, “Pyongyang and Washington : Dynamics of Changing Relations,” *Asian Perspective*, vol. 19, no. 2, Fall-Winter 1995, pp. 132, 145~147.

그러나 예나 지금이나 북·미간 협상은 한국의 기대치에 미치지 못하는 소리가 높다. 극히 최근에 들은 이야기로 한국은 뒤늦게 미국의 대북 ‘글로벌전략’(global strategy)과 한국의 대북 ‘로컬전략’(local strategy) 사이에는 상당한 갭을 발견했다는 것이다. 이 얼마나 자명한 진리인가. 이는 오래 전부터 있어 왔던 한·미관계 원년의 진리가 아니었던가 생각된다.

금세기의 수퍼파워 미국 워싱턴에서 태평양 9,600km밖에 위치한 한반도를 보는 미국의 對한국관 및 대북정책은 분명히 글로벌 이슈에서 투시되는 ‘중요한 지역’(a critical region)에 속한다. 냉전시대에도 그랬고 지금과 같은 탈냉전시대, 아니 ‘냉전 2기’(Cold War II)시대에도 마찬가지일 것이다. 글로벌전략으로 오늘의 북한을 보는 미국의 눈에는 분명히 ‘세계 속의 북한’으로 포커스가 맞춰져 있을 것이 분명하다.

미국이 보는 세계 속의 북한은 매우 까다로운 존재가 아닐 수 없다. 구 소련을 위시하여 곳곳의 사회주의 국가가 모두 미국의 영향권, 아니 고분고분하게 지배권에 들어와 손을 벌리는데, 오로지 북한만이 사사건건 사납게 덤벼든다는 것이다. 할 수만 있다면 1990년 걸프전 모델로 북한을 항복시키고 싶을 것이다. 그러나 동북아시아의 역내사정이 그리 할 수 없어 매우 곤혹스러워 하던 참에 카터의 중재로 북·미간 제네바합의를 얻어 낸 것이다. 사납게 덤벼들던 북한을 묶어 놓은 미국의 주 관심사는 북한이라고 하는 사나운 ‘개코 짐승’ 코요테(coyote)를 집에서 키우는 애완동물로 길들이는 일일 것이다. 때문에 미국의 글로벌전략에 있어서 남북한관계 개선이라던가 한반도의 통일문제 등은 우선순위가 낮은 결과에 지나지 않으며 결코 미국의 대북전략의 핵심이 될 수 없다.

분명한 사실은 북한이 내부적인 붕괴로 망하지 않는 한 미국 스스로가 외부적인 충격과 조작을 통해 북한이 붕괴하도록 하는 모험을 할 필요가 없다는 것이다. 미국의 대북 전략은 북한 지도부가 절망에 빠져 최후로 발악하는 ‘자살전쟁’위험을 피하면서 한반도 및 주변의 역내안보체제를 유지한다는 것이다. 이것이 널리 알려진 미국의 북한 ‘연착’(soft-landing)전략인 것이다. 이와 같은 미국의 심중을 꿰뚫어 본 듯한 북한은 체제유지와 정권연명 차원에 필요한 만큼 대미개방을 허용하면서 시간을 벌고 있어 보

인다. 어떻게 보면 미국과 북한은 서로가 기대하는 현실적 국익추구에 있어서 일치하는 점을 발견하고 협력하는 꼴이 되었다.

다시 말해서, 미국에게 있어서 북한은 분명히 글로벌전략의 대상이다. 지구상 최후의 호전적 '사이비'사회주의 국가인 북한마저 미국의 영향권 역내로 끌어들이는 데 성공한다면, 이는 수퍼파워 미국의 위용이 아닐 수 없다. 이를 위해 미국은 북한의 생존권을 인정 또는 보장할 수도 있을 것이다. 그러는 과정에서 미국은 기타 위협적인 무기, 예컨대 사정거리 500km가 넘는 미사일 제조 및 기술 수출문제를 포함한 한반도 군축협상을 바라고 있다. 아울러 이를 검증하기 위한 상호신뢰구축방안(CBMs)은 물론 때가 되면 지금의 정전협정체제(휴전체제)를 종식시키는 대북 평화협정까지도 상정하게 될 것으로 믿어진다. 그러나 일단 중단단계에서 「4자 회담」을 테스트하고 있어 보인다.

여기서 북한 미사일 문제를 놓고 미국은 남북한을 동시에 효과적으로 견제하고자 한다는 사실을 잊을 수 없다.<sup>39)</sup> 즉 핵개발 문제에서도 미국은 북한의 핵개발 의혹을 해결하는 과정에서 우선 한국의 “핵처리기술개발 포기를 선언”하도록 하는 데 성공했던 것이다. 같은 논리의 연장선에서 미국은 이제 대북 중장거리 미사일통제회담에 있어서도 남북한을 같은 미사일 기술통제협정(MTCR)에 묶어 넣으려 하고 있다. 다시 말해서, 북한에 앞

39) 「국방백서, 1995-1996」(영문판)에 의하면, 북한은 현재 사정거리 500km 이상인 SCUD-B/C型 미사일의 경우 연평균 100기 정도의 생산능력을 가지고 있으며 자체개발한 미사일을 이란 등 중동국가에 수출하는 것으로 미국은 믿고 있다. 또한 북한은 사정거리 1,000km 내지 1,300km가 되는 「로동1호」의 발사시험을 끝낸 상태이며, 로동2호(1,500-2,000km)는 남한 전지역은 물론 동북아 주요지역을 사정권으로 하는 대포동 1호(사정거리 약 3,000km) 및 2호(사정거리 약 4,000km) 등과 같은 신형 중장거리 미사일도 개발중인 것으로 서방이 믿고 있다. 때문에 그대로 내버려두면 북한산 미사일이 언젠가는 미국을 직접 위협하는 날이 온다고 믿으며 이를 원천 봉쇄하기 위해 예컨대 한반도 “미사일기술통제기구”(MTCO) 같은 것을 구상하는 듯하다. 미국은 분명히 북한의 미사일 수출과 한국의 “미사일 개발의 유혹”은 미사일기술통제체제(MTCR) 강화에 큰 장애물이 된다고 보기 때문이다. 북한 미사일에 관해서, “Long-range Guided Weapons, *Defense White Paper 1995-1996* (Seoul: The Ministry of National Defense, 1996), p. 61 참조.

서 한국의 성급한 미사일개발 포기선언을 얻어내려는 것이다. 어찌되었건, 미국은 북한의 미사일기술과 수출은 물론 남한이 사정거리 180km 이상의 미사일 개발의 유혹을 느끼고 있다는 사실을 불안하게 생각한다.<sup>40)</sup> 이는 장기적으로 미국이 주도하는 MTCR 체제유지에 결정적인 장애요인이 될 것이라고 판단되기 때문이다. 미국은 차제에 북한 핵문제를 해결하는 제도와 나란히 북한의 장거리미사일(로동미사일) 개발도 중단시키려고 한다.<sup>41)</sup>

#### IV. 북·일관계의 현황

제네바 기본합의(1994년 10월) 이후 관계개선은 물론 기본적인 국교정상화까지를 전망하게 된 미·북한관계는 분명히 1996년도 한국외교가 대처해야 하는 주요 이슈 가운데 대표적인 문제로 등장했다. 이에 못지 않게 가시화되고 있는 북한과 일본간의 국교정상화 문제 역시 올해에 이어 1997년으로 이어지는 한국외교가 넘어야 할 고비가 아닐 수 없다. 미·북관계 개선과 북·일관계 정상화 등은 결국 한국외교의 성숙도를 테스트하는 척도가 되고 있다는 사실이다. 그런 이유로 해서 한·미간은 「4자회담」을 전격적으로 제시했으나 여기서 빠진 일본과 러시아의 불만도 한국외교

40) 미사일에 관한 한 한국은 지극히 불리한 입장에 놓여 있다. 1970년대(제3-4공화국)에 추진해온 미사일 개발계획은 1980년 신군부(전두환·노태우)가 미국의 압력을 받아 아들이 일단 개발계획을 모두 백지화시킨 것으로 알려져 있다. 그후 1990년(제6공화국)초에 역시 미국의 제의에 따라 노태우 정부는 지대지 미사일에 있어서 사정거리를 180km로 제한하는 한·미간 쌍무합의서에 서명했다는 것이다. 이와 관련한 내용을 다룬 신문사설로, “수상한 북·미 미사일 협상,” 「한국일보」, 1996년 3월 30일, p. 3 참고 바람.

41) 이에 관한 구체적 분석연구 논문으로, David C. Wright and Timur Kadyshev의 *Science & Global Security*, vol. 4, 1994, pp. 129~146에 실린 글, 이재현 역, “北韓 로동 미사일에 관한 分析,” 「한반도 군비통제」(서울: 국방부, 1995), pp. 249~261 참고함.

가 풀어야 하는 과제이다.<sup>42)</sup>

5월초 孔외무장관이 러시아 설득차 모스크바를 방문하여 프리마코프(Evgenii M. Primakov) 러시아 외무장관과 회담을 했지만 후자는 러시아가 빠지는 4자회담을 원칙적으로 반대하고 나섰다. 6월 16일로 다가오는 러시아의 총선 때문에 대유권자용으로 보이는 “러시아 강대국의 체면유지” 면모도 보이지만, 접경국이며 아울러 북한에 대한 전통적 기득권을 주장하는 러시아의 입장은 일본과 비교하면 안되는 한반도 이해당사국이라는 것이다. 러시아는 북한의 핵문제가 대두되었던 지난 1993~94년 때와 마찬가지로 이번 4자회담제외에 있어서도 러시아가 포함되는 「다자회담」(multilateral talks)을 강력히 주장하고 있다.<sup>43)</sup>

현재 추진되고 있는 우방들의 대북 접근은 예견된 일이다. 1980년대 후반 '88서울 올림픽을 전후한 북방정책과 그리고 1990년대 초 한국의 일방적인 대공산권 교차승인 외교의 승리가 남긴 반응이기 때문이다. 현 시점에서 한국은 빠른 걸음으로 우리의 행보보다 한발 앞서 가고 있는 미·북관계 진전에 모든 외교적 신경을 곤두세우고 있다. 그러나 날이 갈수록 장기적인 안목에서 북·일간 국교정상화도 우리에게 예민한 의제(agenda)로 나타날 것이 분명하다. 북·일관계 변화는 우리에게 있어서 여러 가지 의미로 더 많은 자극과 짜증남(irritating)이 겹치고 있기 때문이다.<sup>44)</sup>

42) 이와 관련하여, “방북 러 부총리 및 외무차관 귀국회견,” 「한국일보」, 1996년 4월 14일, p. 8 ; “러, 미·일 등과 모스크바서 연쇄정상회담,” “클린턴-엘친 대선 ‘상호지원,’” 「한국일보」, 1996년 4월 20일, p. 6 참조.

43) 러시아의 입장을 孔장관에게 밝힌 내용에 대하여, “러, 4者회담 참여주장-韓·러 외무회담, 배제원치 않는다 불만표시,” 「朝鮮日報」, 1996년 5월 8일, p. 2 ; Primakov의 무장관에 대한 인적사항과 정치·외교적 노선에 관하여, Alexander Rahr, comp., *A Biographical Directory of 100 Leading Soviet Officials* (Boulder, Col. : Westview Press, 1990), p. 144 참고 바람.

44) 남북한과 일본으로 하는 3자관계(혹은 3각 관계)는 지리적인 인접성, 역사적인 식민지 감점, 경제적 종속성 등 다양한 영역에서 우월한 입장에 있는 일본은 남북한을 놓고 경제 및 경쟁 내지 이간심리를 강하게 작용할 가능성이 있다고 생각된다. 이런 의미에서 일본에 의한 ‘남북한 등거리외교’가 이루어지고 동경의 ‘Two Koreas’정책이 추구되면 한국의 대북정책은 일본 때문에 많은 경우 ‘신경성 만성위염’증세를 거듭 경험할 수 있다고 본다. 이러한 견해는 반드시 ‘反日的’이거나 일본을 의심해서가 아니라 일본의 국익추구 범위와 구조가 그럴 수밖에 없다는 것이다.

북·일수교회담의 역사적 출발점은 물론 1990년 9월 자민당의 가네마루 신(金丸信)이 이끈 일본의 방북단에서 시작되었다. 여기서 가네마루는 일본의 자민당, 사회당, 그리고 조선로동당간의 「3당 공동선언」이라는 것을 채택했다. 일본의 대북접근에 있어서 그의 역할과 함께 일면 국가간 공신력에 많은 문제점을 제기하기도 한 그는 분명히 일·북관계정상화를 위한 선구자가 되었다. 비록 북·일수교가 이루어지는 것을 보지 못하고 지난 3월 28일 사망했지만 가네마루는 매우 시기 적절하게 평양의 문을 두드렸던 일본의 정치가였다. 노태우 대통령이 1990년 여름 샌프란시스코에서 소련의 고르바초프(Mikhail Gorbachev)대통령을 만나자 불과 수주 후 당시 일본 자민당 부총재였던 가네마루는 최초의 의원 친선방북단을 이끌고 평양에 간 것이다. 이로부터 난항을 거듭한 북·일회담은 1992년 11월 북경 제8차회담을 끝으로 벽에 부딪쳐 오다가 1995년 3월에 일본 연립여당의 방북으로 재개되었다.<sup>45)</sup>

1992년 8차회담 후 근 2년 반이나 중단되었던 북한과 일본간의 접촉이 1995년 초 기아에 허덕이는 북한인민을 인도적 차원에서 도와야 한다는 대북 곡물(쌀)지원문제와 더불어 재개되었다. 그리하여 1995년 후반기부터 1996년 현재까지 일·북간 접촉과 인적교류가 재개됨은 물론 질적 교류의 증폭이 눈에 띄게 드러나고 있다. 지난 5월 1일 일본의 방북관광객 130여명이 전세기편으로 평양에 가 금강산과 묘향산 구경을 했다.<sup>46)</sup> 이는 그동안 중단되어 왔다가 만 18개월만에 재개되는 북·일간 민간차원의 인적교류라는 점이다 일본은 특히 미·북제네바합의문이 채택되고 기본적으로 북핵문제가 해결되면서 1995년 초부터 현저한 대북접촉을 적극 추진중에 있다.

1995년 3월 30일 일본 연립여당 대표단의 평양방문을 시작으로 일련의 일·북대화가 활발히 재개되었다.<sup>47)</sup> 일본은 그 해 50만톤의 쌀을 북한에 제

45) 이 부분에 관한 심층 분석으로는, “일·북한 수교전망,” 「주요국제문제분석」(서울: 외교안보연구원, 1994년 9월 28일), esp. “평가와 전망,” pp. 16~20 참고 바람.

46) “日, 北관광 재개,” 「東亞日報」, 1996년 5월 3일, p. 1. 참조.

47) 이에 대한 구체적인 사건일지와 분석에 관해서, 한영구, 「일·북한 수교가 남북관계 및 동북아정세에 미칠 영향」(서울: 외교안보연구원, 1995) 참고 바람.

공한 데 이어 1996년에도 한국의 대북 쌀 지원이 순조로웠으면 추가로 50여만톤을 줄 준비가 되어 있었으나 한국의 이의 제기로 한·일우호관계를 생각한 나머지 지원을 중단했다고 한다. 일본의 대북 쌀 지원이 처음에는 100만톤에 이른다고 연립여당이 공표했으나 막상 실행단계에서 일본행정부 관료들이 50만톤으로 줄이고 단계적인 대북 지원정책으로 선회한 것은 대북 곡물 지원을 대북협상의 미끼로 삼으려 했기 때문으로 해석된다. 이처럼 일본은 대북 쌀 지원을 포함한 기타 경제협력을 정치적 국교정상화 교섭차원에서 추진하고 있다.<sup>48)</sup>

미국의 대북관계 개선이 급진전을 이루고 있는 가운데 이를 예의 주시해 온 일본은 일단 미·북대표부가 평양과 워싱턴에 교환 설치되는 시기가 임박했다고 보는 듯 하다. 그 시기를 빠르면 1996년 후반기로 예견하면서 일본 나름대로 대북협상 재개를 위해 이미 3월초부터 북경에서 은밀히 북·일접촉을 가져왔다는 것이다. 이 접촉에서 일본 외무성 동북아과장(別所浩郎)이 북한 측 카운터파트(외교부 이철진)와 “조만간 쌍방은 차관보급 예비회담을 북경에서 개최한다”는 데 합의를 보았다. 또한 그간 민간레벨 인적교류가 중단되었던 쌍방은 접촉과 교류를 활발히 재개하는 움직임이 있다. 지난 4월초 일·북친선단체의 초청으로 북한 노동당 중앙위원(강종훈)과 북한 대외경제협력추진위원이 포함된 북한사절단 일행이 일·북우호연맹과 국교정상화를 위한 회담재개 협의차 일본을 방문하였다.<sup>49)</sup>

북·일간 차관보급 관계정상화 회담이 담고 있는 의미는 두 가지 측면에

48) 「日 對北국교정상화 협상, 韓國總選 이후 재개 추진,」 「東亞日報」, 1996년 3월 26일, p. 2 참조. 일본의 전후세대 북한전문가(물론 한국전문가이기도 함), 오코노기 마사오(小此木政夫)(게이오대 교수)도 국내신문과 한 대담에서 미국의 대북접근의도를 말하는 가운데 일본의 대북접근 재개가 북한의 식량난을 계기로 하고 있음을 시사하고 있다. 「북한 식량난 4월까지가 고비,」 「朝鮮日報」, 1996년 3월 16일, p. 7 참고 바람.

49) 북·일차관보급회담에 대해, 「북·일 극비 수교접촉,」 「東亞日報」, 1996년 4월 4일, p. 1. 교도통신을 인용보도한 이 소식통은 지난 3월 방북한 일본 연립여당과 북한 노동당간에 수교회담 재개원칙에 합의했다고 한다. 4월초 북한의 방일 수교사절단에 관해서는, 「북·일수교협의-노동당대표 방일,」 「東亞日報」, 1996년 4월 5일, p. 2 등 참조.

서 매우 중요한 새출발을 말해주고 있다. 첫째, 앞으로의 북·일협상은 정부간 실무고위급회담에서 해결점을 찾는다는 것이다. 그간 자민당과 사회당 등이 의회(중의원)를 배경으로 하는 의원연맹차원에서 북·일회담을 주도하였다. 접근채널도 공적인 정부차원이 아니라 조총련이 아니면 쌍방에 영향력을 미치는 기업인 또는 정치인(예컨대 金丸信)<sup>50)</sup> 등의 중재에 의존해 왔다는 것이다. 이제 그런 식의 중재자를 배제하고 직접적이고 공개적인 북·일회담을 정부가 하게 된다는 뜻이다.

둘째, 평양과 동경은 이번 회담을 성사시켜야 하는 쌍방의 국익차원의 타임프레임(time-frame)을 가지고 있다는 것이다.<sup>51)</sup> 북한이 서두르는 듯 하지만, 실은 일본도 서둘러 북·일 국교정상화 회담을 성사시켜야 하는 것이다. 재개되는 북·일회담은 그간 문제해결의 걸림돌이 되었던 사안들을 모두 “원칙적으로 합의한다는 보자기”에 싸 묶어 「기본합의서」 형식의 포괄적 합의(잘 알려진 ‘package deals’)이 예상되고 있다. 즉, 북핵이슈가

50) 지금은 고인이 되었지만(1996년 3월 28일 사망), 가네마루 신(金丸信)은 일본 자민당의 부총재를 지낸 경력의 소유자로 1980~90년대에 일본정계의 “캄메이커” 역할을 했으며 자민당 내 다케시타派 회장을 지낸 바 있다. 그는 1990년 9월 일본 자민당과 사회당 다나베 마코토(田邊誠)와 함께 방북대표단을 이끌고 평양에 가서 김일성을 만나고 북한 로동당과 함께 협의로 이른바 「3당공동선언」이라는 일·북간 국교정상화 교섭원칙을 밝힌 바 있다. 가네마루에 대해 구체적인 설명은, “사망 가네마루 누구인가?” 「朝鮮日報」, 1996년 3월 29일, p. 10 참조.

51) 북한과 일본은 국교정상화 교섭이 지금 이루어져야 자국의 국익에 보탬이 된다는 논리를 견지하고 있다. 북한은 심각한 경제난을 타개하기 위해 일본의 대북 ‘과거 賠償’을 포함한 각종 경제협력이 절실하다. 반면, 일본은 미국의 대북접근 속도 및 대북 조종능력을 가늠하면서, 혹 일본이 동북아 ‘地域巨國’(the region’s major power)으로서 뒤지지 않을까 두려워 하고 있다. 1996년 후반기에 미·북연락사무소가 교환설치될 것에 대비하여 일본도 보다 적극적인 대북대화 자세를 취하게 된 것이다. 「4자회담」이 제기되어 있는 상황에서 일본의 대북 기본자세는 근본적으로 미국과 다를 바가 없다. 미국과 일본은 예측 불허한 현 평양정권의 장래에 대해 무척 궁금해 한다. 그들의 입장에서 보면 김정일체제의 공식적인 정권안정도 좋고 혹 새로운 실력자의 등장으로 인한 북한의 새정권 출범도 모두 좋다는 것이다. 그러나, 어떤 경우에 있어서도 그들은 일단 합법적이고 항구적인 대북 정보접근(access)의 통로가 필요하다는 것이다. 북한에 대한 자연스러운 접근(특히, 정보접근)이 가능해지면 어떤 경우가 평양정권에서 발생해도 대북 컨트롤이 어느 정도 가능하기 때문이다.

제네바에서 기본합의를 보았고 미·북관계 정상화 과정이 자연스럽게 진척되고 있는 것과 같은 일괄적인 접근방법이 될 것이다. 1996년 하반기에는 북·일간 정치적 기본합의가 이루어져야 하는 것이 평양과 동경에게 주어진 국내의 환경조건이라는 점이다.<sup>52)</sup>

미·북연락사무소가 1996년 하반기에 교환 설치된다는 전제하에 현 상황에서 볼 때, 북한과 일본은 수교를 위한 회담재개에 어떤 장애물이나 어려운 전제조건이 없다. 그와 같은 이유는 일·북수교회담 초기에 수교조건으로 제시했던 일본의 요구 조항들이 모두 해결되었거나 아니면 무시해도 좋은 사안으로 변해 버렸기 때문이다.

협상초기에 일본의 수교 전제조건을 점검해 보면, ① 의미있는 남북한 대화 ② 남북한의 UN동시가입 ③ 국제원자력기구(IAEA)에 의한 핵사찰 수용 등이었다. 그러나 남북대화를 제외하고는 나머지 조건들이 모두 충족된 것이다. 남북대화 조건은 한·일우호관계를 감안한 ‘외교적 장식’에 지나지 않으며 아무도 그 조항이 일·북수교의 주된 장애물이 된다고 믿지 않는다. 당시 일본의 주된 대북 관심사는 북한의 핵무장 능력 저지였지만 지금은 미·북기본합의 이행으로 걱정하지 않아도 좋은 안전권에 있게 되었다는 것이다.<sup>53)</sup> 일본은 1995년 6월 13일 쿠알라룸푸르 미·북간의 후속 합의 이후 대북 수교조건들이 다 풀렸으며 회담 재개시기에 관한 태일만 남았다는 태도로 변했다.

앞으로 재개될 북·일회담을 전망하면서 과거의 회담경험을 회상해 볼 필요가 있다. 과거의 일·북수교회담에서 중요한 작용을 한 문제가 협상의 제(또는 “교섭사항”)(Negotiating Agenda) 선정에 있었다고 한다. 처음부터 북한과 일본은 협상의제에 대한 항목별 정의(definition)문제에서도

52) 이 점에 관해서 “일·북정부차원 수교협상 신호탄-북경 극비접촉 배경과 전망,” 『朝鮮日報』, 1996년 4월 4일, p. 2; “북·일 수교절충 극비접촉-차관보급 회담합의,” 『한국일보』, 1996년 4월 4일, p. 1 등을 참조.

53) 북핵문제에 대한 일본의 반응은 알레르기적이었다. 그 만큼 위협을 느꼈기 때문이다. 일본은 처음부터 북핵문제에 대한 제재는 UN안보리 뿐 아니라 한·미 등 기타 다국간 협력체계에 의한 대북 제재조치가 주어져야 한다고 강조한 것으로 보아 알 수 있다. 『朝日新聞』 1992년 6월 17일, 한영구, 위의 책, p. 11에서 재인용함.

합의점을 얻지 못했으며, 무엇을 의제에 포함시킬 것인가 하는 문제에서도 의견접근을 보지 못하는 난항을 거듭하였다. 북한은 ‘보상문제’에 있어서 배상금을 요구한데 반하여, 일본은 한·일국교정상화(1965년) 모델을 적용하여 ‘청구권 자금’형태로 보상하겠다는 입장으로 맞섰다.<sup>54)</sup> 그밖에도 강제로 끌려가 일본군에 종군한 600여명의 한국여성 위안부문제, 북송 일본인 처의 고향(일본)방문문제, 그리고 최종적으로 회담결렬의 뇌관이 된 이른바 이은혜문제 등이 아직도 중단된 일·북회담의 숙제로 남아있는 미해결 사안들이다.<sup>55)</sup>

일본의 불안한 연립여당에 바탕을 둔 현 연립내각은 일·북수교회담의 재개를 매우 바람직하게 보고 있다. 반면 북한도 일본의 대북경협을 비롯하여 대일수교후 두배로 늘어 날 조총련의 대북유입자금의 활성화 등을 고려할 때,<sup>56)</sup> 쌍방은 조만간 수교회담을 재개하게 될 것이다. 탁한 국내정치

54) “일·북한간의 수교협상의 핵심 쟁점은 賠償金(Indemnity) 문제였던 것으로 알려졌다. 북한은 그동안 교전 상대국으로서의 전쟁배상과 식민지시대의 인명피해에 대한 것 등을 포함하여 전후 45년간 북한을 적대시해 온 점에 대한 배상까지를 요구했다.” “補償은 국가의 합법적 권력행사로 인하여 받은 손실을 국가가 지불하는 것”에 반하여 “賠償은 국가의 위법·불법행위 및 국제법규의 위반행위로 발생한 손해를 지불하는 것”이란 해석이 있다. 申熙錫, “日本の 대북한 수교 전망,” 「외교」, 제34호 (서울: 한국외교협회, 1995. 6), p. 100 참조.

55) 1991년 제3차회담에서 일본측이 KAL기 폭파테러범 김현희에 의해 밝혀진 재북 일본여성 이은혜의 신원확인을 요구했다. 북한측의 극한 반대와 부정으로 일관한 우여곡절 끝에 이은혜 문제가 우회를 하다가 1992년 11월 북경에서 개최된 제4차회담에서 일본측이 이은혜 이슈를 다시 제기하자, 북한은 북·일회담 자체를 결렬시켜 버리고 지금에 이른 것이다. 김현희에 의하면 이은혜로 알려진 이 일본 여인이 북한의 테러범에게 일본어를 가르치는 것으로 알려져 있다. 일본측은 이 일본 여성의 신원확인을 북한측에 요구한 것이다.

56) 현재 조총련계에서 여러 형태로 반입 또는 송금되어 북한으로 들어가는(휴대, 발송, 탁송, 혹은 기타 직·간접 은행송금) 돈이 연평균 최소한 약 700억~800억엔에서 최대 2,000억엔으로 추산되고 있다. 한영구, 「일·북한 수교후 재일교포정책」 (서울: 외교안보연구원, 1992), p. 21. 한편, 여러 가지 제약조건을 고려한 보수적 통계는 조총련의 대북송금이 연간 600억~700억엔을 넘지 못할 것으로 보고 있으며 이들이 제3국 경유송금을 위탁받는 금융기관은 Daiichi Kangkyo, Fuji, Mitsubishi, Sumitomo, Sakura, Asahi, Sanwa, 東京銀行 등으로 알려져 있다. 「諸君」(Shokun), 1994년 12월號, pp. 78~85 참고 바람.

분위기를 청정시키기 위해 무엇인가 대외관계 분야에서 신선한 바람을 불어 넣어 주어야 하는 것이 오늘의 북한과 일본의 정치 분위기이기 때문이다. 그러나 수교회담 재개와 국교정상화와의 사이에 놓인 시차는 아직도 상당한 갭이 있을 것으로 보인다. 일본의 대북관계 정상화는 특히 한국과 미국 등과의 순조로운 하모니가 자국의 큰 국익이기 되기 때문이다. 일본의 대북 국익 시각을 ‘지정학적’인 면과 ‘상호의존적’인 면 모두에서 아직은 한국이 지닌 파이(pie)가 북한의 것보다 훨씬 크기 때문이다.<sup>57)</sup>

반면, 잊을 수 없는 사실은, 일본은 중국 다음으로 북한의 두 번째 교역 대상국인 동시에 지정학적으로 쌍방은 한국이라는 ‘공동경제세력’을 놓고 3자관계를 유지해야 하는 구조적 협력관계에 있기도 하다. 일본의 입장에서 볼 때, 남북한과 일본으로 연계되는 3자관계에서 케이스별로 경우에 따라 남한과 북한중 하나를 소외시키거나 불리하게 하는 아드맨아웃(Odd Man Out : OMO) 게임을 해야 하는 것이 자국의 국익증대에 불가피하다는 것이다. 물론 북한도 그리고 한국도 일본이 아드맨아웃게임을 한다는 사실을 잘 알고 이에 대처하는 逆OMO게임을 하기도 한다.<sup>58)</sup>

실질적으로 많은 경우 일본과 북한은 필요에 따라 한국을 상대로 아드맨아웃(OMO)게임을 하면서 실리적인 협력관계를 유지하려 하기 때문이다. 북한이 일본으로부터 수출로 벌어들이는 외화가 연간 약 ¥330억(약 \$3.1억)에 이르며, 반면 일본의 대북수출액이 연간 약 ¥283억(약 \$2.7억)이라고 한다. 일본의 입장에서 보면 북한은 또한 장기적인 시장인 동시

57) 이 점에 관해서, 김용호, 「북한과 일본의 수교회담 분석」(서울: 외교안보연구원, 1991), esp. 제2장 1 & 2절: “지정학적 시각,” “의존적 시각” 참고 바람.

58) 남북한을 놓고 미국과 일본은 각각 Odd Man Out(OMO)게임을 하고 있다고 보는 견해가 강하다. 미국도 그렇지만 특히 일본은 남북한 사이에서 셋중 하나가 희생되어야 하는 OMO게임을 한다고 본다. 註 5)에서 부언한 바대로, OMO게임은 셋 가운데 하나가 빠져야 할 경우, 동전을 던져 앞뒷면을 보고 그 중 하나가 같은 쪽이 아닌 자를 제거하는 게임에서 유래된, 이를테면 “야합하여 제거”하는 전술이다. 남북한과 일본으로 구성되는 3자 OMO게임 틀은 사안에 따라 이번에는 북한이 손해보고 다음에는 남한이 손해보는 경우를 일본이 자기와 편 짓기에 따라 정한다는 것이다. 일본은 언제나 남북한과 연계되는 3자관계에서 주역의 역할을 하려 하기 때문이다. 똑 같은 OMO게임 틀이 남북한과 미국으로 이어지는 3자관계에서도 일어나고 있다는 것이다.

에 개방되는 경우, 엄청난 개발투자 대상국이 된다는 것이다.<sup>59)</sup> 장기적인 안목에서 본다면, 한국과 맺은 “국가간 우호관계와 협력관계 및 호혜관계”라는 것이 일본의 대북접근에 영원한 제동력이 될 수 없다고 판단된다.

모든 국가의 대외정책에 있어서 대개의 경우가 그러하듯이, 일본의 대북 수교관도 빨리 서둘러 추진하자는 급진론과 단계적으로 서서히 하자는 신중론으로 갈린다고 본다. 그러나 최근에 와서, 특히 북·미기본합의문이 성사된 후, 일·북수교를 조기에 끝맺어야 한다는 이른바 급진론 쪽으로 대세가 변하고 있어 보인다. 이처럼 빨리 처리하자는 식의 주장은 일본의 경제력과 상응하는 ‘전방위평화외교’를 지향하자는 행정부쪽(외무성, 대장성, 방위청, 총리부, 내각정보조사실 등)의 견해로 알려지고 있다. 일본이 세계 제2의 경제巨國으로서 이에 상응하는 외교大國의 지위를 생각하고 그리고 또한 군사안보적 強國으로 가는 길목에 분단된 한반도가 지정학적으로 가깝게 인접해 있다는 것이다.

반면, 신중론 쪽은 리버럴 보수를 대표하는 소수의 중진 언론인과 지식인 및 재계 상층부의 여론지도층(opinion leaders)으로 알려져 있다. 그러나 이들의 신중론도 다만 “조심하자는 식”일 뿐 궁극적으로는 당연히 대북수교를 과거 한국의 교차승인 구도와 논리에 따라 이루어질 것을 기대하고 있다.<sup>60)</sup> 향후의 북·일수교협상 채널이 정당과 의회위원이 아니라 강력한 행정부 차원의 주도로 전환된다고 보았을 때, 일·북수교회담은 급진론 쪽으로 가속화 되고 있다. 전반적인 일본의 대북시각이 기본적으로는 실리적 친한국으로 기울어져 있으면서도 언제나 심리적인 대남 견제심이 작용하는 가운데 대북 호기심에 한 눈마저 팔아 왔다는 사실을 잊을 수 없기 때문이다.

이를 증명하는 하나의 예를 들고자 한다. 우리에게도 잘 알려져 있는 일

59) 일본의 대북수출 품목의 주종은 직물류(27%), 기계류(18%), 전자제품류(11%), 교통장비류(8%)이며; 북한의 대일수출 품목의 주종은 일본의 섬유류 제조된 임가공 품목들이라고 한다. 보다 자세한 내용은, Chalmers Johnson, “Korea and Our Asia Policy,” *The National Interest*, no. 41, Fall 1995, pp. 72~73 참고 바람.

60) 신회석, 앞의 글, p. 99를 참조.

본의 카미야 후지(神谷不二) 교수가 쓴 북한에 대한 글을 보면 다음과 같은 논리로 급진론자들을 걱정하고 있다:

일본 매스컴의 북조선 보도에 대해서 한가지 고언을 하고자 한다. 그들이 북조선이라는 나라를 말할 때, 어째서 일일이 ‘북조선·조선민주주의인민공화국’이라고 하는가. TV의 뉴스에서도 장황할 정도로 이 말을 되풀이하며, 신문도 그렇게 표기하는데, 자꾸 눈에 거슬리고 귀에 거슬린다(1994년). 7월 12일의 아사히(朝日)신문 조간 등은, ‘조선민주주의인민공화국(북조선)’이라는 표기가, 내가 얼른 세어 본 것만도 9개소, 제1면에만도 3개소나 있었다...영국이나 미국의 신문표기는 ‘노스 코리아’(North Korea)이다. 그전에 동독에 대해서, 한번이나 ‘독일민주주의인민공화국(동독일)’이라고 표기한 일이 있는가. 대체 누구에게 아양을 부리고 무엇에 아첨하느라고, 일일이 ‘조선민주주의인민공화국’이라고 쓰는지 알 수 없다....<sup>61)</sup>

가미야 교수가 지적한 대로 “일본은 무엇을 위해 김일성 사망에 즈음하여 북한에 아첨하는가”하는 것이다. 물론 그는 일본의 친한적인 보수지식인의 시각을 대표하지만 그의 말속에는 전반적인 일본인들의 북한 인식이운데 ‘전향적’심리가 자리잡고 있다는 것을 지적하고 있다. 김일성의 죽음과 관련한 일본신문은 통상 쓰는 ‘북조선’이란 표현 대신 ‘조선민주주의인민공화국’이라는 북한의 공식국호를 꼭 불러주었다는 지적이다. 왜 그랬는가? 이에 대한 답은 매우 간단하다. 일본 「아사히신문」이 7월 12일자 조간신문 기사에서 9번씩이나 그렇게 표기해준 사실은 전반적인 일본 독자의 대남 경계심리와 대북 호기심에서 북한과 관계개선을 바라는 심리를 반영해준 것으로 해석되어야 할 것이다.

그러한 일본에 대한 한국의 입장은 긴밀한 한·일협력을 기대하는 태도

61) 카미야 후지(神谷不二), “金王朝의 종언과 東아시아,” 「日本포럼」(JAPAN Forum), 제22호, 1994년 가을호, pp. 79~80(이 글은 본래 저자가 「諸君」, 1994년 9月號에 쓴 金王朝終焉と 東アジア”로부터 번역 게재된 것임).

이다. 따라서 한국과 일본은 1995년 2월에 개최된 한일외무장관회담에서도 5년전(1990년) 한·일간에 합의한 「일·북수교5원칙」을 재확인하였다고 한다. 이 5원칙이란 1990년 가을 한·일 양국이 대북접근을 어떻게 하겠다는 일종의 대북공조체계와 같은 약속이었다. 이를 보면 (1) 한·일양국간의 긴밀한 사전협의 (2) 북한에 대한 수교전 경협 반대 (3) 남북한 대화의 의미있는 진전 (4) 북한의 핵안전협정 서명 촉구 (5) 대북 경제협력 자금의 군비증강 전용방지 등이 서울과 동경의 약속이었다. 이는 일·북간 「3당 공동선언」에 대한 한국의 항의를 무마시키기 위한 동경정부의 외교적 배려였을 가능성이 크다.

동경정부의 묵인 내지 협력 하에 1990년 9월 가네마루가 이끄는 방북단(자민당과 사회당 및 외무성 심의관 등으로 구성)이 평양에 가서 김일성과 만나고 북한 로동당과 합의한 내용이 「3당공동선언」이었다. 한국이 이를 좋아할 리 없었다. 서울의 항의가 거세지자 일본은 한국에 대해 최소한의 성의있는 우정을 재확인시켜야만 했기 때문에 「일·북수교 5원칙」이라는 것을 약속으로 내놓은 것이다. 한국정부는 그후부터 한·일정기 각료회담, 총리회담 등 기회가 있을 때마다 이 5원칙 준수를 일본측에 상기시키는 외교적 다짐(diplomatic ritual)을 잊지 않았다.

대개 이러한 가이드라인(guide-line)을 지키면서 무라야마(村山)정권 하에서 1995년 3월 28일, 일본 연립여당 대표와 북한의 로동당 대표간 이른바 「4당합의서」를 성사시켰던 것이다. 그러나 사회당 소속 무라야마 총리의 등장은 그가 이끄는 연립정권의 과도기적 성격 때문에 강력한 리더십의 발휘가 어려웠다. 방북 일본측을 대표한 와다나베 미치오(渡邊美智雄) 전 외무장관(지금은 고인)을 단장으로 연립여당 대표단(자민당·사회당·사きが케(新黨先驅))과 북한의 조선로동당과의 만남으로 이루어진 것이 「4당합의」였다. 이는 보기에 따라서 1990년 가네마루가 만들어낸 「3당공동선언」과 유사점이 있다. 이는 1992년 11월 8차회담이 결렬된 후 2년 4개월만에 북·일수교협상의 재개를 약속하고 있다.

와다나베가 북한의 로동당과 만들어낸 4당합의서의 골격을 보면 ① 1990년의 3당공동선언의 기본정신을 준수하며 ② 조기 국교정상화를 위해 적

극적으로 노력할 것이고 ③ 대화와 교섭을 재개하는 데 전제조건이 있을 수 없으며 ④ 자주적 그리고 독자적 입장에서 교섭을 추진하고 ⑤ 정부가 주동이 되어 신속한 교섭을 적극적으로 추진한다고 되어 있다.<sup>62)</sup>

사실 일본의 대북교섭 자세는 처음부터 민간레벨, 기업간 경협, 정당간 접촉, 의원외교 수준 등과 같은 로우-폴리틱스(low politics)가 아니라 강력한 하이-폴리틱스(high politics)이었다고 생각된다. '88서울올림픽이 임박한 시점에서 한국이 동구 공산권에 대한 전반적인 북방정책 외교를 추구하며 이에 부응하는 대북 개방정책을 강력히 추구하자,<sup>63)</sup> 일본도 정부레벨의 강력한 대북 '전방위외교'를 추진했다고 본다. 물론 보는 견해에 따라 1990년 가네마루의 대북접근은 어디까지나 가네마루 자신의 정치생명을 연장시키려는 개인적인 이니셔티브로 보는 일본의 변명도 있다.

한국의 1988년 「7·7선언」과 동시에 일본의 관방장관은 「일본정부의 견해」라는 담화문을 발표하여 “조·일관계가 크로스(cross)적으로 발전되어 가는 것이 바람직하다”는 견해를 밝혔다.<sup>64)</sup> 일본의 대북관계 정상화도 한반도 주변국에 대한 한국의 「교차승인」(Cross Recognition) 정책(「7·7선언」)에 준거하여 정부 차원에서 적극적으로 추진하려 했다고 본다. 그러나

62) 1995년 3월 29일 일본 연립여당대표와 북한 로동당대표간에 이루어진 「4당합의서」 내용과 이에 대한 평가는 신희석, “일·북 수교전망과 한국의 대응책,” 「韓日저널」, vol. 28, no. 2, 1995, p. 27~30 참조.

63) 서독의 「Ostpolitik」(동방정책)을 연상하며 한국의 대동구권 접근정책이 ‘북방정책’(Nordpolitik)으로 실현되면서 1988년 서울올림픽 유치권을 한국이 1981년 9월 30일 서독의 Baden-Baden에서 개최된 제84차 국제올림픽위원회 총회에서 얻어 낸 것은 우연이 아니었다. 이는 1972년 München 올림픽대회가 서독의 ‘동방정책’의 상징적 출발점이 되었듯이, 한국도 1988년 서울올림픽대회를 ‘북방정책’의 원년으로 삼으려 했다. 이에 대해 김유남, “한·소관계: 발전적 구상을 위한 재조명,” 「국제정치논총」, 제24집 제1호 (서울: 한국국제정치학회, 1984), pp. 57~75; 김유남, “'88서울 올림픽대회와 한·소관계발전 전망-하나의 올림픽외교 연구,” 문교부 자유공모과제 연구논문, 1988년, 특히 pp. 1~3 참고 바람.

64) 「毎日新聞」, 1988년 7월 7일자 기사내용, 강성윤, “북한의 대일정책과 수교전망,” 1995년도 통일문제 국제학술회의, 「김정일체제의 대내외정책과 남북관계」(동국대학교 안보문제연구소), 1995년 10월 14일, 서울 타워호텔, pp. 67~69에서 인용된 것을 재인용함.

북한은 그러한 일본의 정부기구(GO)간 대화환경이 조성되지 못했다는 이유로 우선은 관계개선 협상을 위해 ‘장애물 제거’를 위한 공신력 있는 회담을 제의했던 것이다.

그래서 일·북수교회담은 정부기구(GO)와 비정부기구(NGO) 회담의 성격을 혼합한 ‘트랙투’(track two)접근방법이 채택되었던 것이다. 다시 말해서 일·북수교회담에 대한 일본의 기본 입장은 처음부터 정부간 외교로 접근했으며 북한도 내심은 정부차원 원칙을 원했지만, 일본의 복잡한 정당 정치 계보를 전술적으로 타개하기 위해 우선 정당(사회당과 자민당) 채널을 확고히 한 후 정부간 외교로 전환을 모색했다는 것이다. 결론적으로 말해서, 이제는 일·북수교회담이 정부간 공식교섭으로 추진될 국내외 여건이 충분히 조성되었다고 하겠다.

## V. 일본의 대한반도 정책

무라야마(村山富市)에 이어 하시모토(橋本龍太郎) 정권이 1996년 1월 초에 등장했다. 무라야마가 사회당 소속이었는데 반하여, 새롭게 등장한 하시모토 수상은 자민당 총재이다. 그러니까 그가 이끄는 연립정부는 약 2년 반만에 자민당의 복귀를 의미하게 된다. 다시 말해서 38년간의 자민당 장기 집권이 붕괴된 후 꼭 2년 5개월만에 자민당이 주축이 되고 사회당과 新黨先驅 등으로 이루어진 3당 연립정부가 출범한 것이다. 이렇게 볼 때, 하시모토 연립정부는 사회당이 주축이 되어 구성되었던 무라야마 연립정권과는 근본적으로 칼라가 다르다고 하겠다.

하시모토의 우파적인 보수성과 관료주의적 성향은 널리 알려진 사실이다. 이로 미루어 보아, 전면적인 외교정책의 변화는 기대하지 못했으나 대북관계에 있어서만은 보다 독자적이고 적극적일 것이라는 예측을 가능케 한다. 더욱 우리의 관심이 되고 있는 점은 일본이 패전할 당시 하시모토는 겨우 8세(1937년생) 소년이었다. 그는 실질적인 전후세대이어서 “한국의

정치인을 비롯하여 여론 리더격 지식인들과도 별로 교류할 기회가 없었다”고<sup>65)</sup> 한다. 때문에 그의 일본 ‘극우국수주의적’ 보수성에 기반을 둔 한 반도 시각을 조심스럽게 지켜보아야 할 것이다.

국내 知日學者群의 종합적인 견해를 빌리면 하시모토는 신세대 리더로서 “미국에게 ‘노’(No)라고 강하게 말 할 수 있는 신중지도자”라는 것이다.<sup>66)</sup> 이것이 가능한 일본정치의 세력구조를 알 수 있다. 좌든 右든 이제 일본은 나름대로 국제평화를 위해 돈을 대는 만큼 “응분의 예우 받아야겠다”는 식이다. 대외정책에서만은 강력한 바이파티잔(bipartisan)으로 선화한다는 것이다. 즉 ‘개혁적 보수세력’으로 알려진 제1야당인 신진당의 출현이 정 통보수인 자민당과 손발이 맞을 것이라는 전망이다.

신진당 당수 오자와(小澤一郎)의 ‘신보수성’이 자민당의 ‘전통적 보수성’과 함께 양대 보수세력이(기능적인 보수 兩黨制로) 조화되는 연립정책 운용이 가능해 보인다. 이러한 신중 ‘보수성향’을 지닌 지도층의 등장은 과거 제국주의적 식민지 지배를 한 앞 세대들의 죄가에 대한 도덕적 인식이 아주 흥미롭다. 그들은 마치 전후 서독(지금은 통일독일)의 新나치스(Neo-Nazis)주의자(대부분 유년대)가 주서독 미군과 독일에 사는 모든 유색 외국인에 대해 호전적 태도를 취하는 만큼의 광적 국수주의자는 아니다. 그러나 일본의 신중 국수주의 지도자도 자신의 과거를 ‘역사적 史實性’(historicity)과 ‘역사주의’(historicism)에 입각하여 해석한다는 것이다.<sup>67)</sup>

65) “橋本 정권의 등장과 한일관계 展望,” 「주요국제문제분석」 (서울: 외교안보연구원, 1996년 1월 24일), p. 16.

66) 전후 일본에서 고등교육을 받은 국내의 유수 정치학자들 가운데 일부가 하시모토는 미국에게 ‘No’라고 말할 수 있는 신중지도자라고 한다. 그 의미가 그동안 일본이 걸프戰費, UN평화유지비, 對北 경수로지원비 등과 같이 많은 돈을 미국에게 혹은 미국 대신 돈을 대 준 논공행상 때문인지, 아니면 일본의 國力이 이제 미국을 케이스-바이-케이스 견제할 수 있을 만큼 컸다는 말인지 확실치 않다. “미국에게 ‘NO’라고 말할 수 있는 일본”이라고 하는 제3자의 평가는 그렇게 되기를 바란다는 wishful thinking일 수도 있겠다.

67) Historicity(역사적 史實性)라 함은 예컨대 19세기 말과 20세기초는 극단적인 무정부 상태에서 강자의 지배가 당연시되는 「레비아탄」(Leviathan)시대였기 때문에 한국에 대한 일본의 식민지 정책에 대해 뚜렷한 도덕적 죄의식이 없다는 것이다. 한편, 그러

즉 일본은 이제 과거 식민주의 역사의 시대적 사실(fact)과 생존적 객관성을 도덕적 가치관으로 되돌아보지 않는다는 것이다. 다시 말해서 “무엇을 잘못했다는 것인지 모르겠다”는 식이다.<sup>68)</sup>

이러한 인식을 전제로 하는 일본의 대남북한 기본정책은 한마디로 ‘未知의 바다바람(海風)’에 비유할 수밖에 없다. 일본 열도는 한반도로부터 태평양을 향해 東海의 울타리를 형성하면서 일본은 항상 한반도를 통해 아시아 대륙을 생각하고 있다. 이는 일본이 가지는 지정학적인 생존구조라고 해도 과언이 아닐 것이다.<sup>69)</sup> 역사적으로 그러한 한·일간의 공존구조는 항상 일본 중심으로 진행되어 왔으며 이것의 결과가 한반도의 분단과 오늘의 남북한 및 일본으로 하는 3자관계로 얽히게 된 것이다. 그리하여 한반도의 식민지 역사와 분단, 그리고 광복50년으로 이어진 이 모든 것을 한마디로 말해서 ‘일본요인’(Japan Factor)이라고 한다.<sup>70)</sup>

한반도에 있어서 일본 요인은 매우 복잡하다. 역사적으로 한반도를 식민지 통치한 역사적인 사실 때문에 일본은 우선, 개념적인 ‘기득권’ 카테고리에 속한다. 그래서 남북문제나 한반도 문제가 상정되면 일본은 언제나 유관 당사자(relevant party)라고 자칭한다. 그러나 한반도 비극의 원죄가 일본이라고 보는 한반도 시각에서 보면 일본은 ‘죄인’이며 최소한 ‘아웃사

---

한 객관적 역사성이 지배한 한시대의 활동(제국주의)은 인간(일본인)이 나빠서가 아니라 객관적 생존력의 범칙에 의해 결정된 것이 곧 역사주의(historicism)라는 해석이다. 따라서 일본의 전통보수 및 新보수 정치세력은 이러한 史實性和 역사주의를 지닌 듯 하다.

68) 이와 관련된 해석과 견해에 대하여, “橋本 政權의 登場과 韓日關係 展望,” 「주요국제문제분석」(서울: 외교안보연구원, 1996년 1월 24일) 참고 바람.

69) 일본 열도가 지니는 일반 地理的 要因들, 심지어는 일기예보를 위한 氣象地理에 이르기까지 한반도와 연계하는 설명(해석)이 없이는 이해될 수 없는 일본의 숙명적 한국 인접성을 일본인의 일반생활에서 엿볼 수 있다. 좋게 말해서, 한반도는 일본의 생활권(life zone)에 있으며, 어색하게 말해서 한반도는 일본의 통로(passage)에 있다고 말할 수 있다. 즉 직설적으로 말해서 한반도는 일본의 번영권(welfare zone)에 있음으로서 해서 어떤 경우에 있어서나 한반도(남북한)는 일본의 세계관(weltanschauung)을 형성하는 최초의 전제조건이 되고 있다고 생각된다. 때문에 일본의 입장에서 보았을 때, 지정학적으로 Strong Korea보다는 Weak Korea가 바람직할 수 있다.

70) Chalmers Johnson, *op. cit.*, pp. 71~74 참조.

이더'(outsider)일 뿐이다. 그래서 한·일 양국간 국민감정을 불러일으키는 발화점이 되기도 한다. 둘째, 한반도와 한반도 주변에 대한 일본의 경제적 우위를 내세워 미국 등 기타 大國(Big Powers)들과 함께 외교적 영향력을 행사하려 한다. 그러나 일본은 아직 역내 리더십을 얻거나 역내 통합을 이룰 수 있는 자질을 인정받지 못하고 있다. 세계문화로 다듬어진 일본이 되려면 아직 먼 이야기라는 것이다.

1991년 이후에 발행된 일본의 「外交青書」를 보면 2000년대를 향한 제3단계 일본외교의 목표가 “大國化를 위한 총력외교”라고 밝히고 있다. 이를 총괄하여 ‘정치대국화’라는 표현을 쓰고 있다.<sup>71)</sup> 그런데 대국화란 의미가 담고 있는 일본 ‘바다바람’의 속도와 방향 때문에 일본의 대한반도 입장은 분명치 않다.<sup>72)</sup>

일본 연립정부의 대외정책, 특히 대한반도 정책은 극히 유동적이라는 특징을 보여준다. 1993년 7월 선거에서 38년간 유지해 온 사실상 자민당 일당독재 지배체제가 끝을 맺었다. 그후 등장한 연립정부들은 짧은 수명을 이어 받으면서 호소카와(細川護熙), 하타(羽田 孜), 무라야마(村山富市), 하시모토(橋本龍太郎)정권으로 오는 난립 과정으로 이들 연립정부는 강력하고 일관된 비전을 제시하는 대외정책 추구가 어려웠다. 불안한 연립정권 일수록 정책수립과정은 강력한 관료제에 매달리게 되기 때문에 정치적 결단에 의한 외교정책의 대변혁이 있을 수 없었다. 따라서 앞으로 하시모토 정부가 또 다른 연립정부에 정권을 이양하더라도 일본의 대한반도 정책은 현상유지라는 기본 틀에 바탕을 둔 채 점진적 변화와 미국의 정책 추이에 따라 반응적(reactive)적인 정책수행에 국한되리라 믿어진다. 당분간은 미국정책에 따라 지그-재그(zig-zag) 하리라 본다.

71) 일본 외무성 편, 「外交青書」(1991), pp. 18~20 참조.

72) 1996년 일본의 국내정치구도가 유동적인 정국임에도 불구하고 전반적인 대외정책 무드는 보수주의 세력에 의해 주도되면서 ‘정치강국’을 표방하는 이른바 독자적 ‘主權國化’가 추구될 것으로 예상된다. 이에 따라 때가 되면 改憲의 필요성이 대두되는 다국적 안보체제에 외교 뿐 아니라 군사적 참여까지 모색하게 되는 상황으로 변할 것으로 예상된다.

그러나 일본은 남북한 문제가 「4자회담」 등으로 국제화 내지 다자화됨에 따라 독자적 영향력 증대를 위해 적지 않은 힘을 기울이고 있는 가운데 최근 일본의 대한반도 정책은 다음과 같은 특징을 보이고 있다.

### (1) 일본의 대한반도 기본입장

- ㉔ 한반도의 전쟁억지와 전략무기 개발 저지
- ㉕ 탈냉전시대를 맞아 자국중심의 국익추구 심화
- ㉖ UN안보리 상임이사국 지위 획득 위한 선택적 안보협력
- ㉗ 남북한 교차승인과 등거리외교 추진 가속화

### (2) 일본의 대북한 정책 기본

- ㉘ 미·일안보구도로 한·미·일 3자협력 유지
- ㉙ 전제조건 없는 정부간 북·일수교회담 추구<sup>73)</sup>
- ㉚ 남북대화의 당사자 원칙 지지
- ㉛ 친한적이나, 일·북협력관계 확대 희망<sup>74)</sup>
- ㉜ 북한 핵개발과 미사일 개발 총력 저지
- ㉝ 미·북기본합의 실행을 위한 대미 적극지원

### (3) 일본의 대남북한 안보관

- ㉞ 북한의 전략무기 개발 적극 저지
- ㉟ 남한의 전략무기 개발 적극 저지
- ㊱ 「4자회담」 플러스(+) 기타 다자회담 연계방식 선호
- ㊲ 일본 안보이익에 위협이 안되는 남북통일 지지
- ㊳ 일·미공동안보체제로 남북한 안보문제에 대처

기타 구체적인 대북한 이슈에 있어서 남북대화와 한반도 긴장완화 증진

73) 「1996년 국제정세전망」(서울: 외교안보연구원, 1995년 12월), pp. 115~117 참조.

74) 김영춘, 「한·일관계 변화 전망과 한국의 대응방안」(서울: 민족통일연구원, 1995), p. 27 참조.

에 관한 입장, 미·북수교 진전에 관한 시각 등은 대략 미국 및 한국의 입장과 원칙을 환영하는 태도이다. 그러나 이와 같은 대북 ‘한·미·일 3자공조인식’은 상당부분 ‘일본요인’이 독자적으로 강하게 작용할 수 있는 역내 환경이라는 것이다.

일본도 미국과 마찬가지로 동경정부의 주된 관심은 (1) “전쟁 없는 한반도”라는 것이다. 때문에 한국전 재발을 확실하게 억제하는 데 드는 비용을 감수할 용의와 의지가 아주 강하다. 다음으로 일본이 원하는 한반도는 (2) 남북한 어느 쪽이든지 일본을 위협하는 전략무기를 개발하지 못하게 하는 것이다. 핵무기, 중장거리 미사일, 군사용 첩보위성 등에 해당하는 전략무기가 한반도에서 개발되지 않아야 한다는 것이다. 때문에 이것들의 개발 징후가 보이면 일본은 이를 사전에 원천 봉쇄하기 위해 미국을 내세운다는 것이다. 따라서 이에 드는 비용을 모두 일본이 부담할 능력과 각오가 되어 있다.<sup>75)</sup> 같은 맥락에서 지난 4월 19~21일에 개최된 베를린 미·북미사일 회담도 분석되어야 할 것이다. 추측컨대, 북한이 만약 미사일 개발을 포기한다면 그 대가로 일본이 상당액을 내게 될 것이기 때문이다.<sup>76)</sup>

한반도의 전쟁 재발문제는 일본에게 상당한 위협이 된다. 1950년 6.25 전쟁은 전쟁의 양상이 재래식 무기체계간의 화력교환이었기 때문에 그 전운이 일본열도에 미치지 않았다. 속된 말로 말해서, “한국전의 불뚝이 일본까지 튀지 않았다.” 도리어 한국전을 통해 일본은 경제발전의 계기를 마

75) 여러 가지 정황으로 보아, 1994년 2월부터 5월사이에 미국이 부득이 최종적으로 북한의 핵개발을 저지하는 확실한 수단은 리비아나 이라크에 대처한 방식대로 무력행사였다. 당시 미국은 한국과 일본에게 그러한 의사를 타진했을 때, 일본과 한국이 이를 반대했다고 본다. 따라서 전쟁 없이 북의 핵개발을 포기하게 하는 수단에 필요한 모든 경비 중 상당부분을 부담하겠다고 했던 것이다. 때문에 일본은 KEDO의 상당예산과 프로젝트비 자체에 대한 경비부담은 물론, 대북 대체에너지 제공에 필요한 돈도 내게 된 것이다. 같은 맥락으로 보면, 미·북미사일회담에서 북이 요구하는 대가 중 상당부분을 일본이 돈을 대는 것으로 예측되고 있다. 일단, 일본은 자국을 위협하는 북한의 중거리 미사일 개발을 포기하도록 해야 하기 때문이다.

76) 이와 관련한 언론의 반응으로, “수상한 북·미 미사일협상,” 「한국일보」, 1996년 3월 30일, 사설, p. 3; “미·일 안보공동선언,” 「東亞日報」, 1996년 4월 20일, p. 8 등 참고 바람.

련했다.<sup>77)</sup> 한국전 당시 일본이 미군의 군수보급 및 보수와 정비기지 그리고 전쟁배후지로서의 역할을 하면서 상당한 기술도입과 경제발전을 이룩했던 것이다.<sup>78)</sup>

1950년대 한국전쟁을 통하여 패전 일본은 경제분야 뿐 아니라 정치적으로 그리고 외교적으로 자주권을 회복하는 데 상당한 이익을 챙겼다. 한 예를 들면, 이미 진행 중이었던 「미·일평화조약」(Peace of Reconciliation)이 한국전 돌발로 해서 급진적으로 앞당겨져 1951년 9월 4일 샌프란시스코에서 조인되었다. 전후 독일이 분할되고 여러 가지 심한 제재와 처벌을 당한 데 반하여, 패전한 일본은 한국전을 계기로 불과 5년만에 흑독한 전범자로서의 통제와 처벌을 벗어나 반공국가로서 미국의 안보동맹국이 되었다는 사실이다.<sup>79)</sup>

그러나 1990년대의 상황은 완전히 달라졌다. 이제 일본은 한반도에서

77) 1950년부터 1955년을 전후한 일본의 총경제성장률과 분야별 성장률을 한국전쟁의 군사수용과 어떤 관계가 있는가를 연구하면 아주 흥미있을 것이다. 전쟁과 경제발전문제를 다룬 최근의 한 논문을 보면 “북한경제는 한국전으로 약 40년 후퇴했으며 남한의 경제는 약 31년 후퇴했다”고 한다. 또 같은 연구논문은 남북분단(1946년 기준)이 북한경제를 1906년 수준으로 후퇴시켰고, 그 분단은 또한 남한경제를 1915년 수준으로 격하시켰다고 밝혔다. 이대우, “전쟁과 경제발전의 상관관계 : 한국전쟁과 월남전쟁의 경제적 영향 비교 분석,” 한국국제정치학회 연구발표회 발표논문, 1996년 3월 23일, 단국대 난파음악관, p. 14.

78) 컴퓨터를 포함한 오늘의 반도체 산업의 선구자로 알려진 “트랜지스터”(transistor)는 물론 망원경, 카메라, 복사기 등 光學器類 그리고 이동통신기에 속하는 “prototype”들이 1950년대 한국전에서 미군의 군수기술로 일본에 도입되면서 일본의 첨단기술이 한층 빠른 속도로 발전하여 30년후 光學과 정밀 전자분야에서 미국을 능가하게 되었다는 사실이다. 미국이 군사용으로 막대한 연구개발(R & D)비를 들여 만들어낸 것들을 한국전에 사용하기 위해 일본에 노-하우와 함께 하청용역을 준 것들이 시작이었다는 사실이다. 이와 같이 해외 주둔지에 미국이 군사용 기술을 제공했던 것이 민간용 상품으로 전용·개발되어 선진 기술로 이어져 돈을 번 경우는 일본만이 아니라 한국도 마찬가지라는 것이 미국의 견해이다.

79) 전후 일본의 상황과 1950년 한국전을 전후한 일본의 재기 과정에 대하여, Julius W. Pratt, V. P. DeSantis, and J. M. Siracusa, *A History of United States Foreign Policy*, 4th ed. (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc., 1980), esp. the chpt. on “The Postwar Far East, II : Japan and Communist China,” pp. 440~441 참고 바람.

전쟁이 일어나면 큰일나는 상황이다. 일본의 대한반도 정책의 기본은 “전쟁이 없는 한반도에서 공존하는 두개의 코리아”가 존재하는 것이다. 일·미안보조약(The Japanese-American Security Treaty) 구조하에서 일본의 ‘사활이 걸린 이익’(vital interest)이 개입된 미국의 해외전쟁에 일본은 그 전쟁비용의 50% 이상을 부담해야 한다는 것이다. 이의 단적인 예가 1990년 걸프전쟁에서 일본은 미국의 전비로 40~50억불을 지불해야만 했다. 이것은 일본의 대미 ‘안보무임승차’에 대한 대가라는 것이다.

한반도에서 지금 전쟁이 돌발하면 이는 일본의 뒷뜰(backyard)에서 치러지는 전쟁인 동시에 미국의 안보동맹국으로서 상당한 전비를 지불해야 하는 것이 일본의 부담이다. 그 뿐 아니라, 걸프전이 보여준 현대적 첨단 무기체계간의 가공할 충돌(예를 들면, 스커드미사일에 맞선 패트리엇 미사일과 미국의 순양유도미사일 등)과<sup>80)</sup> 같은 전쟁이 한반도에서도 재현된다면 일본 열도도 안전할 수 없다는 것이다. 주일미군기지 때문에 만약 북한이 자살을 각오한 공멸공격을 가하는 경우, 일본도 북한의 전역권내에 속한다. 때문에 일본은 돈과 생명의 위협이 함께 하는 남의(미국과 한국의) 전쟁에 끼어들게 되는 것을 피하고자 한다. 그래서 그러한 전쟁을 피하는 대가로 상당한 ‘안보 보험금’을 부담할 용의가 있다는 것이다.

일본은 특히 「로동1호」(사거리 1,000~1,300km)와 「로동2호」(사거리 1,500~2,000km) 그리고 지금 개발 중인 그 보다 사정거리가 긴 「대포동 1호」(사거리 3,000km)와 「대포동 2호」(사거리 4,000km) 중장거리 미사일에 적지 않은 우려를 표명하고 있다. 전문가들은 현재 실험이 끝난 「로동 12호」에는 핵 또는 생·화학무기의 장착이 가능한 것으로 보고 있다. 1993년 봄에 발사실험이 東海에서 성공한 「로동1호」는 기술적으로 일본의 동경은 물론 일본 관동지방 모두를 그리고 중국의 북경과 상해, 러시아의 하바로프스크 및 대만 등을 모두 사정권에 둔다는 것이다.<sup>81)</sup>

80) 미 국방부 회의최종보고서, 국방군사연구소 譯, 「걸프전쟁」(서울: 국방군사연구소, 1992), pp. 19~23 참조.

81) 「朝日新聞」, 1993년 6월 11일, 김영춘, “일본의 한반도정책,” 부산외국어대학교 국제문제연구소 주최 제10차 국제학술세미나: 한반도 통일과 일본의 시각, 1995년 4월 25일, 발표논문, pp. 56~57에서 재인용함.

1996년 1월 초 미국 하와이에서 진행된 미·북간 6.25전쟁 실종미군(MIA) 문제를 의논한 후, 미국은 1월 24~25일 양일간 한국 및 일본과 고위 정책협의회를 호놀룰루에서 소집하여 대북정책에 관해 이른바 한·미·일 3자 회담을 개최하였다.<sup>82)</sup> 알려지기로는 대북 쌀 지원문제가 그 회담의 주 안건이었다고 하지만 실제로 있어서 북한의 미사일 문제에 대한 미국의 대북 협상과 해결책에 대한 일본의 협조를 구한 것으로 추측된다. 일본의 입장에서 보면 북한 미사일 동결에 드는 비용을 미국 대신 지불하게 되더라도 이를 해야 하는 국가적 안보이익이 크기 때문이다.

미국이 제의한 북·미간 베를린 미사일회담(1996년 4월 19~21일)에<sup>83)</sup> 북한은 일본이 미국 대신 지불하는 것으로 보이는 보상금에 흥미를 느낀다고 본다. 북한이 이에 관심을 갖는 배경에는 미사일 개발 및 수출을 하지 않는 대가로 미국 쪽이 제공하게 될 ‘반대급부’(보상)가 있기 때문이다. 실질적으로 미국은 북한이 보유한 미사일 탄두와 생산 라인을 모두 사 버리는 형식이 될 것이다.

과거의 경우, 미국은 벨로루시와 우크라이나, 그리고 카자흐스탄이 보유한 핵탄두를 모두 사간 것과 같은 접근 방법일 것이다. 그렇게 하는 길만이 확실하게 핵무기와 탄도 미사일을 제거하는 방법이며 한편 외면상 경험

82) 자세한 내용은 “호놀룰루 협의회 3국 대북 쌀지원 입장,” 『東亞日報』, 1996년 1월 23일, p. 14 참고 바람.

83) 1996년 4월 21일에 폐막된 최초의 미·북미사일회담은 베를린에서 칼루치와 姜錫柱를 쌍방의 대표로 하는 회담이었다. 경수로회담 때와는 달리, 한국측이 막후에서 전혀 간여치 못한 이 미사일 회담의 내용은 모두가 베일 속에 가려져 있다. 추측컨대, 북한이 대가로 받아 내려는 것은 우선 한국전쟁 때부터 가해진 미국의 대북 금수조치에 대한 전면적 해제와 미사일 동결에 대한 상당한 경제적 반대급부일 것이다. 때를 같이하여 4월 21일 북한의 대외경제위원회 金正宇부위원장을 단장으로 하는 북한 경제협력방문단이 워싱턴을 방문했다. 북한 대표단은 김정우를 비롯하여 박석균 외교부 부국장 등 6명으로 구성되었으며, 이들은 미 국무부 실무관리들과 조지 워싱턴대학(George Washington University) 부설 동아시아연구소가 주최한 세미나에 참석했다. 여기서 김정우는 “자본과 기술도입을 위해 법령을 정비하고 자본주의 시장에 파고드는 수출 정책”을 추구한다는 요지를 담은 “북한의 대외경제정책”이라는 주제로 기조연설을 했다. 자세한 내용, “金正宇 발언’ 정부측 시각-北정책 전환이나 선전용 가능성,” 『한국일보』, 1996년 4월 24일, p. 3 참고 바람.

을 제공한다는 명분도 서는 것이기 때문이다. 미국의 정보 소식통에 의하면, 북한은 과거 20여년간 시리아, 이란, 이라크, 리비아 등 중동국가들에게 미사일 부품을 수출하여 왔고 지난 2년간은 연간 5억불 상당의 외화를 벌었다고 한다. 미·북 미사일회담이 성사되기 위해서는 북한 미사일을 동결시킴으로써 이로부터 직접적인 안보이익을 얻게 되는 수혜자 일본이 최소한 연간 약 7억~10억불을 무슨 명목을 붙여서라도 이를 북한에 지불해야 할 것이라는 분석이다. 이미 이에 대한 미·일간의 합의는 최근에 발표된 「미·일안보공동선언」에 포함되어 있다는 것이다.<sup>84)</sup>

일본과 미국은 북한핵 동결에 관한 북·미기본합의가 이행되고 북·미연락사무소의 연내(1996년)교환설치가 확실하며 또한 북·일수교회담의 일정이 연내 하반기로 잡힌 현 단계에서, 마지막 장애물인 “북한의 미사일동결 문제는 남북통일문제보다 더 큰 현안”이라고 공공연하게 말하고 있다.<sup>85)</sup>

1996년 4월 17일 미·일정상회담에서 향후 미·일안보체제를 대폭 강화하는 「안보공동선언」이 우리의 시선을 끈다. 이 공동선언은 한반도, 특히 북한의 최근 상황을 의식한 미·일공동안보결의로서의 특징이 있다는 것이다. 「미·일안보공동선언-21세기를 향한 동맹」으로 발표된 내용 가운데 특히 “한반도의 안정은 미·일 양국에 있어서 사활적”이라고 강조했고 나아가서 “한국과 계속 긴밀하게 협력해 나가는 데 모든 노력을 경주하겠다”고 밝혔다.<sup>86)</sup>

84) 이와 관련된 기사로, “美, 북미사일-관계개선 연계 : 로드 미국무부차관보, 韓·日 등 아주 위성회전,” 「韓國日報」, 1996년 3월 30일, p. 10 ; “北·美 미사일회담,” 「東亞日報」, 1996년 4월 2일, p. 2 ; “로동2호 사정거리 2,000km, 아주 주요도시 모두 사정권,” 「東亞日報」, 1996년 4월 21일, p. 26 등을 참조. 이들 자료에 따르면, 북한이 연간 생산하는 각종 미사일 100~150기 가운데, 이를 중동지역에 팔아 버는 돈이 연간 5억불에 해당한다는 것이다. 아울러 참고할 점은 일본과 미국 등에서 공식적 견해는 아니나 전문가의 견해를 전제로 한 북한 중거리 미사일의 성능과 사정거리에 대한 평가가 약 500km안팎으로 각각 다르며 탄착오차범위도 500km당 2km내지 4km 등으로 각기 다르게 알려져 있다. 구체적인 내용은 “오차범위 무려 수km, 남한 등은 스커드C, 일은 로동1호 사정거리,” 「東亞日報」, 1996년 5월 11일, p. 6 참고 바람.

85) 위의 자료, 「東亞日報」, 1996년 4월 21일, p. 26.

86) “미·일안보협력 강화 선언,” 「國防日報」, 1996년 4월 19일, p. 3.

북한으로부터 오는 안보위협을 포함한 역내안보문제에 공동대처한다는 전제하에 발표한 新미·일안보선언은 시기적으로 매우 중요한 ‘새로운 시작’을 암시하고 있다. 미국과 일본이 한반도와 대만해협 그리고 러시아극 동연해주의 분리주의 운동 등에서 예상되는 역내분쟁에 대비해 아태지역에 10만 미군을 유지하는 조건으로 일본의 군사강국화가 약속되고 있다. 미국은 일본이 필요로 하는 각종 방위기술을 이전할 것이며 이에 대하여 역내주둔 미군 유지를 위해 일본은 향후 5년간 해마다 50억불을 대겠다고 했다. 그러한 미·일공동방위체계의 제1 표적이 북한이다. 때문에 일본은 미국과의 종속관계로부터 대등관계로 해방되면서 남북한관계에서 까다로운 존재로 부상하고 있다.<sup>87)</sup>

미·일정상회담이 끝나기 무섭게 지난 4월 24일 야마사키(山崎拓) 자민당 정조회장을 단장으로 하는 일본의 방한단이 하시모토의 친서를 가지고 와 김영삼 대통령을 예방하고 「4자회담」을 환영하는 예의를 베풀었다. 그러나 일본의 진의는 향후에 급진전될 북·일회담에 대한 한국의 이해를 구하는 사절단이었을 것이다. 미국과 마찬가지로 이미 짜여진 일정대로 진행되는 동경의 대북협상 스케줄이 하나씩 드러나고 있다. 동경정부는 김일성 사망 3주기가 되는 7월을 전후하여 제3차 대북 쌀 지원(30만 내지 50만톤)을 전제로 하는 북·일수교회담을 곧 재개할 것으로 알려져 있기 때문이다.

최근의 동향은 나카야마 다로(中山太郎) 자민당 외교조사회장(전 외무장관)을 단장으로 하고 노사카 고켄(野坂浩賢) 전 관방장관을 부단장으로 하는 일본여당의 방북 수교교섭단을 조만간 가동할 것으로 알려져 있다.<sup>88)</sup> 「4자회담」에 북한이 응하지 않으면 일본은 대북수교회담에 응하지 않겠다는 일본 외무상의 거듭된 공식 발표가 있었다. 그러나 일본의 언론도 이를 믿지 않는다. 최근 「요미우리(讀賣)신문」은 5일자에서 “북한이 4자회담에 응하지 않아도 결국 일본은 대북 쌀지원과 함께 6월을 전후하여 대북교

87) 이와 관련한 견해에 대해, “미·일 신안보선언,” 「朝鮮日報」, 1996년 4월 16일, p. 10 참고 바람.

88) “日, 3차 對北쌀 지원 추진-北日수교 막후교섭 연계된 듯,” 「한국일보」, 1996년 4월 24일, p. 1; “日 여당 내달訪北,” 「한국일보」, 1996년 5월 4일, p. 2 등 참조.

섭을 재개할 것으로 보고 있다.”<sup>89)</sup>

지난 4월의 동경 미·일정상회담에서 클린턴이 제주도에서 김영삼 대통령과 함께 제의한 「4자회담」에 대한 설명을 들은 하시모토 일본총리는 “일본이 이래라 저래라 할 수 있는 입장이 아니다”라고 짧게 답함으로써 일본이 4자회담에서 제외된 불만을 우회적으로 잘 표현하고 있다. 여러 번 되풀이되는 점이지만, 우리는 일본이 러시아처럼 언제나 한반도 문제에서 당사자라고 스스로가 생각한다는 사실을 어떻게 보아야 할 것인가? 이러한 일본과 러시아의 시큰둥한 반응에 대해 그들도 한몫 끼게 하는 방법을 구상한 나머지 한국 당국은 최근 4자회담 프레임 안에서 융통성을 보이는 이른바 ‘한국형 평화협정안’을 검토 중이라고 한다.<sup>90)</sup>

## VI. 한국의 선택

1996년 4월 16일 제주에서 개최된 한·미정상회담에서 한국은 미국과 함께 획기적인 대북 「4자회담」을 제의했다. 이것이 있기까지는 시간을 두고 한·미간은 상당한 협의가 있었던 것으로 해석된다. 예컨대, 제주정상회담이 있기 3주전, 지난 3월 27일, 미국을 방문한 공로명 외무부장관이 워싱턴에서 한 말을 정리해 보면 알 수 있다.

4월 (11일)총선 후 북한의 대미 및 대일접촉이 가시화 될 경우, 우리

89) “4者회담 北서 수용안해도, 日 對北교섭 추진,” 「한국일보」, 1996년 5월 6일, p. 2에서 인용한 내용을 재인용함.

90) 남북기본합의서(1992년)의 골격으로 남북한이 주축이 되고 미국과 중국이 보조 또는 보장역으로 참여한다는 이른바 「2+2」(4자)방식이 기본이나, 추진과정에서 여러 형태의 양자(two-way)회담과 여러 형태의 3자(three-way)회담도 가능할 것으로 본다. 따라서 평화보장제도의 多者化가 필요한 경우, 남북한과 미·중 그리고 러·일로 묶여지는 2+2+2(6者)일 수도 있고 이에 UN이 포함되는 2+2+2+1(7者)일 수도 있다. 러시아가 최근 바라는 다자회담의 형식도 UN을 포함시키고 있다. “한국형 평화협정안,” 「朝鮮日報」, 1996년 4월 23일, p. 3 참조.

정부로서도 남북관계 개선을 위한 모종의 조치를 내놓을 수밖에 없지 않겠느냐?…이 문제는 최고 통치권자의 결정사항이기 때문에 구체적으로로는 알 수 없으나 여러 상황을 고려해 볼 때 정책전환을 배제할 수 없으며, 적절한 시기에 방안이 나올 것으로 본다.…북한 외교부 구주국장이 현재 영국, 프랑스, 독일 등 서유럽 5개국을 순방하면서 외교공세를 강화하고 있다.…북한은 4월내지 5월 이후 한국정부를 배제시키면서 미·일 및 서유럽국가들과의 외교접촉을 강화 할 것으로 예상된다.<sup>91)</sup>

孔외무장관은 그토록 중대한 워싱턴 미션을 미국과 매듭짓고 3월 29일 귀국하여 곧바로 대통령에게 이 모든 깊은 뜻을 보고했다고 보여진다. 그래서 한국의 정책브레인들은 4월 11일 총선 후로 미루어지고 있는 미국과 일본의 대북교섭 채널들이 홍수처럼 넘칠 것에 대비하여 뭔가 새로운 카드를 구상한 것이 곧 4월 16일 제주정상회담에서 내놓은 한국과 미국의 「2+2=4자회담」이라고 해석된다. 남북한 전쟁당사자와 휴전협정 당사자인 미국과 중국이 참석하는 「한반도 4자회담」을 조건 없이 빠른 시일 안에 개최하여 항구적인 평화체제를 구축하자는 제의는 적실한 정책제의로 판단된다.<sup>92)</sup>

여기서 일련의 상황전개를 사건이 전개된 시퀀스(sequential events)로 보면 그 사건들간의 관계가 어떤 체계적(systemic)인<sup>93)</sup> 의미를 가지고 전개되면서 최종적인 「4자회담」으로 귀결되었는가를 알 수 있다.

첫 장면은 대략 이렇게 된 것이 아닌가 생각된다. 10여년전부터 북한은 북·미평화협정체결로 현 휴전체제를 대체할 것을 요구해 왔다. 그리고 지난 3~4년간 한국장성이 UN군측 수석대표로 지정된 정전위에 불참하는

91) 이러한 孔장관의 대화 내용은 “총선후 對北정책 변화-訪美 孔외무 시사,” 「朝鮮日報」, 1996년 3월 29일, p. 2에서 간접 인용된 글의 내용을 직접 인용법으로 옮긴 것임.

92) 「한반도 4자회담」 제의에 대한 한·미정상의 공동 발표문 全文은 「한국일보」, 1996년 4월 17일, p. 2 참고 바람.

대신 스스로가 ‘관문점대표부’를 만들어 필요하면 미군 측과 직접접촉을 해 왔다. 북한은 중국대표단은 물론 모든 중립국감시단 사무실을 폐쇄한 후 금년 초부터는 대미 ‘잠정협정체결’을 주장한 데 이어 지난 3월 군사분계선 및 비무장지대 유지가 어렵다고 했다. 드디어 4월 4일 비무장지대 지위 불인정을 일방 통고하고 6일과 7일 양일간 무장병력을 관문점 비무장지대에 두 차례나 투입하여 시위를 벌였다. 당시 한국은 총선을 불과 3일 앞두고 정부와 정치권의 여야가 모두 선거정치에 집중되고 있어서 무력충돌의 위험은 구조적으로 없었다.

둘째 장면은 이렇게 진행된 것으로 생각된다.孔외무부장관이 3월 하순 경 워싱턴을 방문하는 동안 미행정부와 의회의 여러 지도자들과 공식 또는 비공식적인 의견교환을 통해 4월 11일 총선 이후에 전개될 우방들의 대북 정책에 대해 다각적인 의견 타진이 있었다. 여기서 확실하게 얻어 낸 답이 이른바 대북관계에 대한 한·미간의 3원칙이라는 것이다. 즉 “① 한반도평화협정에 관한 미·북협상은 절대 불가 ② 북·미간 쌍무대화는 한반도평체제와 무관하게 별개의 안전으로 추진 ③ 한반도문제에 관한 한, 당사자원칙을 준수한다”라는 등의 의견에 일치를 보았다.<sup>94)</sup> 일본도 대략 미국이 가는 방향과 속도에 준하는 대북관계를 개선해 나갈 준비가 된 것으로 보였다.

이 둘의 장면들을 종합하여 하나의 에센스(essence)로 읽으면, 금년 3/4분기경 연락사무소 교환 설치 등 미·북관계개선이 이루어지며 일·북수교협상도 정부차원에서 동시에 서두르게 되는 것으로 보인다. 그렇게 되면 북한이 파트너를 바꾸어 가며 미국 및 일본과 각기 다른 주제를 놓고 협상을 하려 할 것이라는 데 대해 한·미간 인식을 같이 한 것이다. 따라서 그리는 과정에서 워싱턴에 비친 한국의 대북노선이 투명해 지고 있다.

93) 여기서 말하는 체계(system)는 오로지 “사건들이 일련성 또는 연계성을 지니며 이루어지는 상관관계가 어떤 행위(혹은 정책)를 낳게 했다는 연역법적 추론체계”를 의미한다(“a system as something consisting of a set of entities among which a set of relations as a behavior is specifiable by deductions”).

94) 이와 유관한 내용으로, “한·미 ‘한반도 3원칙’ 선언,” 「朝鮮日報」, 1996년 4월 16일, p. 1 참조.

첫째, 한국은 남북관계와 자국의 안보문제에 있어서 지나치게 평화주의자(Peacenik)처럼 보인 것이다. 한국은 한번도 이스라엘식의 공격적 안보관을 피력한 바가 없기 때문이다. 둘째, 한반도 평화와 남북한문제에 있어서 한국은 여전히 미국의 재량권을 인정한 것이다. 미국으로부터 고가 첨단무기를 다량 구매하는 등 엄청난 대가를 지불하지 않는 한, 아무도 미국을 효과적으로 제어할 수 없기 때문이다. 서울정부의 기원은 오로지 ‘워싱턴 당국의 자비’만을 바라는 격이 되었다는 것이다.<sup>95)</sup>

한국에 있어서 미국의 프리미엄은 여러 가지로 설명될 수 있으나 “미국의 희생과 자존심”으로 해석하면 가장 쉽게 이해될 수 있다. 한반도에 대한 미국의 기득권은 어찌 되었건, 제2차대전의 종식과 함께 미국적 민주주의의 가치관과 미국적 문화감각으로 남한정부를 수립했고 적지 않은 경제원조를 했다. 한국전쟁에서 미국은 5만여명의 젊은 생명을 잃었고 10만에 가까운 부상자와 실종자, 그리고 전쟁포로를 냈다. 한국전 전비는 일일이 계산이 어려울 정도로 크고, 전후 한국을 복구하는 데만도 1950년대 달러 가치로 무려 40억불에 해당된다고 한다. 그래서 미국에 있어서 한반도는 희생과 자존심이 걸린 값진 곳이기때문에 좀처럼 포기할 수 없는 곳이다.<sup>96)</sup>

한국에 있어서 일본은 아주 애매한 이웃이며 협력과 견제가 교차하는 곳대 높은 구식민세력이다. 한국인의 대일 선입감중 50%가 부정적이라면, 일본인의 부정적 대한 시각도 50%를 넘을 것이다. 한·일관계는 역사적으

95) 대만의 경우, 중국이 지난 3월 중순 대만해협에서 미사일을 발사하는 등 군사위협을 하자, 미국은 제7함대를 동원하여 대대적인 逆군사시위로 대만을 지원했다. 대만이 이와 같은 미국의 적극적인 지원을 유도해 내는 데는 미국으로부터의 상당한 무기구매가 있었다. 대만은 F-16전투기 120대, CH-47대형수송 헬기 등 약 50억불 상당의 무기 구입계약을 미국과 체결했다. 대만은 이번 중국의 군사위협으로 받은 경제적 손실을 약 220억불로 추산하고 있으며 따라서 미국이 제공한 안보에 대한 반대급부로 50억불 정도는 당연하다는 것이 미국의 생각으로 여겨진다. 이와 관련한 내용으로, “美무기상 臺灣수출 신바람,” 「東亞日報」, 1996년 3월 20일, p. 45 참고 바람.

96) *New York Times*, July 5, 1993 통계를 이용한 Julius W. Prat, et al., 앞의 책, p. 432 ; James R. Lilley, “U.S. Security Policy and the Korean Peninsula,” in Christopher J. Sigur, ed., *Korea's New Challenge and Kim Young Sam* (New York : Carnegie Council on Ethics and International Affairs, 1993), p. 120 참조.

로, 경제적으로, 그리고 종합적인 國力면에서도 감정과 우월감이 교차되고 있는데, 이를 ‘미국과 멕시코’와의 관계에 비유하는 사람도 있다. 여러 면에서 미국·멕시코관계는 ‘일본·한국관계’와 비교되기 때문이다. 같은 논리로 시야를 넓히면, 건전한 한·일관계가 되기 위해서는 지금의 ‘미국·캐나다관계’ 수준에 이르러야 한다는 소리가 높다.<sup>97)</sup> 결과적으로 한·일관계는 화음보다는 불협화음이 더 많아 보인다. 이렇게 씩씩한 한·일관계의 내용을 잘 아는 미국은 남북한관계 다음으로 어려운 것이 한·일관계로 보고 있다.

이러한 배경을 잘 아는 북한은 남·북·미 관계와 남·북·일 관계에 있어서 지금이 한국을 제거시킬 수 있는 가장 좋은 환경이라고 믿고 있다. 즉 북한은 한국을 미국으로부터 그리고 또 한국을 일본으로부터 이간하여 이득을 보고자 하는 전형적인 아드맨아웃(Odd Man Out : OMO)게임을 시도하고 있다. 이에 대응하는 한국 측 게임이 「4자회담」으로 우리측 운신의 폭을 넓힘으로써 경우에 따라서는 한국이 북한의 대남 OMO게임을 역으로 이용할 수 있을 것이다.

한국은 “무엇을 할 것인가?” 제정러시아가 19세기 중엽, 東으로는 아시아에서 일본이, 西로 프랑스, 폴란드 등 유럽의 열강들이 일어나고 있는 세기의 변화를 의식하면서 러시아도 대변혁을 필요로 하고 있었다. 1865년 감옥에서 「무엇을 할 것인가?」(*Tsto delaet?/What is to be done?*)라는 개혁전서를 쓴 체르니셰프스키(Nikolay G. Chernyshevsky)<sup>98)</sup>는 행동으로

97) 미국의 南方에는 멕시코가 있고 北方에는 캐나다가 있다. 역사적으로, 경제적으로, 그리고 정치적으로 미국·멕시코 관계는 전형적인 종속관계로 중심국·주변국의 심리가 작용한다. 이에 비해, 미국·캐나다 관계는 전형적인 상호보완관계로 적절하게 형평을 이룬다는 심리가 작용한다. 상징적 국력면에서 미국이 100이라면 멕시코는 25에도 미치지 못하며 캐나다는 75에 해당한다는 비유가 성립된다. 이러한 패러다임에 준하면 건전한 한·일관계는 미·캐나다 관계의 비결이 현해탄 양쪽에서 연구되어야 한다는 의견이 있다.

98) N. G. Chernyshevsky(1828-89년)는 19세기 후반의 러시아 작가이며 계몽사상가로서 일면 허무주의적(nihilistic)인 면이 없지 않으나 일면 이상적 “새 인간상”을 회구한 “이성적 이기주의”(전환기에 개인적 이익과 사회적 이익이 일치하는 도덕적 합리성)를 호소하였다. 물론 지금 남북문제와 통일에 관한 일대 큰 변혁의 전환기를 맞이하여 남북한 지배계층과 일반 국민(인민)의 이익이 일치하는 ‘새 사람’(new man)型

옮기는 지식인의 思惟에 기대를 걸었다. 각계에 다양하게 축적된 미국과 일본에 관한 지식과 지혜 그리고 경험을 모아 '외교의 정석'을 세워야 할 것이다. 아이러니 하게도 이제 제기되는 문제의 심각성은 한·미·북(Seoul-Washington-Pyongyang)으로 하는 '한반도 삼각관계'(Korean triangle)에 있다는 것이다. 미국은 반세기에 가까운 한·미군사동맹관계를 어떤 형태의 평화협력관계로 전환시키면서 마지막 냉전지역인 한반도에서 '명예로운 출구'(honorable exit)를 찾고자 한다.<sup>99)</sup> 깊이 생각해 볼 문제이다. 변화무쌍한 북·미관계와 북·일관계 그리고 한·미관계와 한·일관계에 대한 경종은 이미 많은 전문가들에 의해 강하게 울려 주었다.<sup>100)</sup>

국내 일부 성급한 북한 전문가(watchers)들이 구체성 없이 막연하게 주관적인 '북한붕괴설'에 관심을 쏟고 있다. 그러나 미국과 일본의 객관적인 전문적 대북 평가는 북한의 하드랜딩(hard landing)과 노랜딩(no landing) 케이스에 대비한 양면전략을 중점적으로 검토하고 있는 것으로 여겨진다. 물론 소수의 견해로 아직 소프트랜딩(soft landing)의 경우를 언급하는 의견도 있으나, 이는 상당한 경우 '외교적 표현'으로 받아들여야 할 것이다.

---

은 무엇인가? 체르니셰프스키가 고뇌한 “무엇을 할 것인가?”에 대해, 김규진 외 역, 마리스 슬로넨 저, 「러시아文學과 思想」(서울: 신현실사, 1980), pp. 128~130; “Russian Literature, 1800-1917,” *The Cambridge Encyclopedia of Russia and the Soviet Union* (Cambridge: Cambridge University Press, 1982), pp. 100 & 168 등 참고 바람.

99) 이와 관련한 참고 문헌으로, Peter Hayes, “The ROK-US Alliance: Who Benefit: An Impartial View,” a seminar paper presented at the International Workshop on the US-ROK Alliance, jointly organized by the IFES, Kyungnam University and the SSI, US Army War College, Ritz-Carlton Hotel, Seoul, October 5-7, 1995, pp. 31~32; “Anthony Lake, President Clinton’s National Security Adviser, on Use of Force in U.S. Foreign Policy,” a by-liner distributed by the USIS, Seoul, March 26, 1996, p. 4 등을 참조.

100) 예컨대, 金國新, 「北·美關係와 韓·美關係 변화 전망」(서울: 민족통일연구원, 1995. 12), pp. 90~103; 尹正錫, “韓國의 對美, 日 安保協力構造 調整方案,” 국제문제조사연구소 95년도 연례정책토론회, 1995년 11월 21일, 발표논문, pp. 9~12 등 일일이 언급할 수 없을 만큼 많은 인식의 전환이 지적되었다. 그러나 이를 정책으로 구현되도록 조절되지 못하는 것이 안타깝다.

최근 약간의 충격을 준 주한미군 당국의 한 연구보고서가 8군사령관에 의해 미 국방장관에게까지 보고되어 긍정적인 평가를 받은 「북한의 붕괴 유형」(Patterns of Collapse in North Korea)이라는 연구보고서가 있었다. 이는 북한인의 사고패턴(thinking pattern)을 이해하는 북한 전문가에 의해 연구된 아주 흥미로운 연구보고서이다.<sup>101)</sup> 이 보고서도 제목에서 언급한 ‘붕괴’(collapse)라는 표현과는 달리 본문에서는 붕괴마지막 단계로 되어있는 제7단계에서 ‘붕괴’라는 용어 대신 체제의 ‘재조정단계’(Realignment Phase)라고 하고 있다. 이 말은 현 김정일체제가 붕괴되어도 새로운 과두 체제에 의해 정권이 새롭게 짜진다는 뜻이지 결코 한국의 흡수통일이 보장된다는 것이 아니라는 점이다.

이 보고서의 내용을 행간에 숨겨진 뜻까지 면밀히 볼 수 있다면, 북한이 하드랜딩하는 단계별 특징과 치유방법을 암시함으로써 노랜딩 케이스까지를 포함하는 정책대안을 위한 연구임을 알 수 있다. 결론적으로 한·미정상 이 제의한 「4자회담」도 결국은 이 두 경우를 가상한 것으로 이해된다. 그렇다면 한국 정부는 그러한 두 가지 시나리오를 의식한 정책대안을 토대로 다양한 2자회담<sup>102)</sup> 및 3자회담을 과감하게 추진하여야 할 때이다. 만약 능

101) Bob Collins, et al., "Patterns of Collapse in North Korea," a research report, January 1996, pp. 1~14; 이의 대부분의 내용은 "주한미군 '北 붕괴중' 평가," 「朝鮮日報」, 1996년 3월 25일, p. 1에 요약되어 기사화됨. 원문의 단계별 붕괴 정후를 참고로 보면, "Resource Depletion; Prioritization; Local Independence; Suppression; Resistance; Fracture; Realignment" 등 7개 단계로 보고 있다. 이 Collins의 보고서는 처음부터 정책보고서로 연구된 것이 아니라 원래 국내 일반대학원 학위과정 이수과목에 제출한 연구논문이었다. 그랬던 것이 후에 알려지면서 필요에 따라 보완 및 수정되어 정책보고서로 미 국방장관에게까지 보고되고 좋은 평가를 받게 되었다고 한다.

102) 「4자회담」이 효과적으로 성사되려면 남·북·미·중 등 4자간은 물론 일본과 러시아 등 주변 유관국들의 이해와 협력이 전제되어야 한다고 본다. 이렇게 보았을 때, 4자+2자로 읽히는 6관자간에는 다양한 2자접촉과 회담 내지 협상이 필요할 뿐 아니라, 3자접촉과 3자회담도 불가피해 보인다. 일반적으로 A, B, C를 구성원으로 3자회담도 실제 조정단계에서는 이해관계에 따라 A-B; A-C; B-C로 하는 3개의 2자회담이 이루어지게 마련이다. 최근 한·미접촉과 북·미접촉 및 북·중접촉 등은 이러한 구조적 현상을 말해주고 있다. 따라서 남·북접촉이 없는 4자회담은 구조적으로 비현

동적이고 적극적인 전략적 대시(dashing) 없이 기다리는 「4자회담」을 생각하는 경우, 얻을 것보다 잃을 것이 더 많아 보이기 때문이다. 그런 의미에서 지난 5월 5일부터 수일간 공로명 외무부장관이 러시아를 방문하여 4자회담 제의 이후 다각적인 협력문제를 러시아측과 협의한 외교노력을 높이 평가해야 할 것이다. 똑 같은 노력이 일본과도 있어야 할 것으로 믿어진다.

북·미 양자간 자유로운 접촉과 대화 및 회담이 정부 및 민간차원(특히, 학문과 선전을 겸한 여론형성집단)에서 활발한 가운데 「4자회담」을 전망할 때 미국의 의지를 다시 한번 환기해 볼 필요가 있다. 1996년 1월 23일 상하 양원 합동회의에서 클린턴 미국 대통령이 제시한 「연두교서」(State of the Union Address of the President) 끝 부분이 우리의 눈에 클로즈업되고 있기 때문이다.

물론 우리(미국)는 세계 모든(문제지역) 현장에 가 있을 수는 없다. 물론 미국은 모든 것을 다할 수도 없다. 그러나 미국의 국익과 가치관이 위협을 받을 때, 그리고 미국이 개입해서 개선할 수 있을 때, 당연히(문제 해결을 위해) 미국이 앞장을 서야 한다. 미국은 고립주의자가 될 수 없다. (그렇다고) 미국이 세계의 경찰국가가 되어서도 안된다. 그러나 미국은 세계 최고의 평화만들기(일꾼)이 될 수 있으며 아울러 당연히 그렇게 되어야 한다.<sup>103)</sup>

미국의 세계적 그리고 지역적 의지가 그렇다면, 클린턴이 말하는 한반도에서 “미국이 앞장서는(先導)”(American lead) 역할이란 과연 무엇을 의미하는가? 한국의 선택은 결국 미국의 의중을 파악하는 것으로부터 새롭게 시작되어야 할 것이다.

실적이라는 의미를 알 수 있다. 북·중접촉에 대하여, “북·중 ‘4자회담 접촉’”-金永南-陳健, 지난달 북경서 비밀회동, 「東亞日報」, 1996년 5월 4일, p. 2 참조.

103) “State of the Union Address of the President,” Office of the Press Secretary, the White House, January 23, 1996, p. 9.

「4자회담」이 지난 4월 제주 한·미정상회담에서 전격 제의된 후 주변세력들의 발빠른 움직임이 심상치 않다. 중국과 러시아가 정상회담 이후 각별한 안보협의를 관계를 숙고하고 있으며, 북방4열도에 대한 영토분쟁으로 냉랭한 관계를 유지해 온 일본과 러시아도 군사정보교환 및 무기구입에 접근하고 있다. 이 모든 주변현상들은 「4자회담」과 유관하며, 미국과 동북아 역내세력들(중국, 러시아, 일본)간의 탈냉전시대의 새로운 그루핑(new grouping)과 연계조합(linkage combinations)의 과정에서 나타나고 있는 현상으로 생각된다.<sup>104)</sup>

104) “4자회담제의 이후 4월 25일까지 열흘간 한·미(16일), 미·일(17일), 일·러(19일), 미·러(21일), 중·러(25일) 등 정상회담만 다섯차례 열렸다. 정상회담이 개최되지 않은 나라 사이에는 외무장관회담이 열렸거나(미·중, 19일) 열릴 예정(한·일, 30일; 한·러, 5월 7일)이다. 동북아지역의 이러한 일련의 외교접촉은 이미 계획된 것이지만 새롭게 대두된 4자회담제의를 각국간의 논의에서 주요 안건이 되고 있다.” “한반도 외교각축전 ‘긴박’-4자회담 제의 이후,” 『東亞日報』, 1996년 4월 27일, p. 3.