

SAe.a.7

21세기 미국의 한반도 정책, 그 현실과 전망

미주통일학연구소 한호석 소장 초청 강연회

통일정세 분석과 통일운동 이론의 새로운 장을 열어가는

미주 통일학 연구소

소장: 한호석

전세계 진보적 지식인과 통일운동가들이 격찬하는
미주 통일학 연구소의 논문들을 인터넷에서 보실 수 있습니다.

<http://www.pond.com/~cka>

<http://members.aol.com/tongilnara>

인권 자료실		
등록일	분류기호	자료번호
	B18-2	149

21세기 미국의 한반도 정책, 그 현실과 전망

미주통일학연구소 한호석 소장 초청 강연회

차례

인사말	5
미국의 한반도 정책, 그 현실과 전망	7
(1999년 1월)	
관여·확장 전략과 협상·공존 전략의 대치,	16
그리고 한(조선)반도 통일 정세의 변동 방향	
(1995년 10월)	
미국의 한(조선)반도 정책은 바뀌어 있는가	36
(1998년 10월)	

인사말

노수희 민주주의 민족통일 전국연합 상임의장 직무대행

갑작스레 들이닥친 겨울추위가 몸을 움츠리게 합니다. 무엇보다 걱정되는 사람들이 있습니다. 오랫동안 다니던 직장에서 쫓겨나 거리를 떠도는 사람들, 그리고 그 수를 정확히 파악조차 할 수 없는 노숙자들, 그들 모두 우리 민족의 한 식구들인데 너무도 걱정이 앞섭니다.

이러한 민중의 처지를 개선하고 민중의 이익을 옹호하는 데 선두에 서야할 주체가 바로 우리 전국연합입니다.

전국연합이 걸어온 지난 1년은 말 그대로 가시밭길 같은 지난한 과정이었습니다.

전국연합 7기는 김대중 정권으로의 정권교체와 IMF관리체제의 출범이라는 객관정세의 변화와 함께 출범했습니다. 이러한 정세변화는 김대중 정권이 미국과 IMF의 요구에 충실한 길을 걷게 됨에 따라 대외적 예측의 심화로 귀결되었습니다.

그럼에도 불구하고 민족민주운동에 이 두가지 정세는 서로 다른 방향에서 작용하였습니다. 정권교체는 개혁에 대한 기대감을 불러일으키면서 김대중 정권과의 협력분위기를 조성하였습니다. 이러한 분위기는 결국 민족민주전선으로부터 이탈을 부추기는 것으로 귀결되었습니다. 반면 IMF 관리체제의 출발은 경제예속화를 가속시키고 민중생존권을 위협하면서 투쟁에 대한 요구를 강력히 불러일으켰습니다. 이에 전국연합은 민중의 절박해진 생존권적 요구를 투쟁으로 받아안음으로써 민중의 지지를 받을수 있는 기회를 맞이하게 된 것입니다.

이러한 가운데서도 민족민주운동은 민족의 운명에 대해 제때에 진단과 처방을 제시하지 못하면서 스스로의 무능함을 드러낼 수 밖에 없었습니다.

더구나 IMF 극복에 관한 진단과 처방에 있어 통일된 방침을 갖지 못한 결과 민족민주운동의 중심세력인 노동자,농민이 길거리로 내몰리는 상황에 즉자적으로 대응하는 조직력의 한계를 보여 왔습니다. 통일운동에서도 통일대축전을 통해 민족의 단합과 통일운동진영의 단결을 실현할 수 있는 절호의 기회를 마련했음에도 불구하고 민화협에 대한 대응을 둘러싸고 혼선이 빚어지면서 소기의 성과를 달성하지 못하고 말았습니다.

그럼에도 불구하고 전국연합은 자신을 지켜냈으며 당면실천에 대한 방침에서 조직적 통일성을 한층 높여 낼 수 있었습니다.

아울러 하반기에 이르러서는 민중대회 개최를 전후해 민족자주를 기치로 하는 투쟁의 기초를

확립하고 민중연대전선을 구축할 수 있는 전기를 마련하게 되었습니다. 그리하여 전국연합은 시련과 역경을 딛고 새로운 도약을 준비할 수 있게 된 접이야말로 7기 사업에 대한 평가에서 가장 우선시 해야 할 사항입니다.

민족민주운동의 희망으로 서야 할 전국연합의 막중한 책임을 느끼며 우리는 8기 출범을 앞두고 있습니다.

소련과 동구사회주의가 어려움에 처하면서 자본주의의 침범이라 자처하는 미국은 전세계에 대한 군사적 긴장과 더불어 경제적 예측을 심화시켜 나가고 있습니다. 특히 동북아의 분위기는 하루가 다르게 변화를 거듭하며 군사적 긴장이 계속되고 있습니다. 이러한 국내외의 조건 속에서 진행되는 미주통일학연구소 한호석 소장의 초청 순회강연회는 99년 힘찬 투쟁의 결의를 다지고 있는 우리 전국연합 회원들에게 여러모로 도움을 줄 것이라 확신합니다.

미국의 한반도 정책이 어떻게 변해왔으며 앞으로 어떻게 진행될 것인지에 대한 조사연구사업을 수년간 해온 미주통일학연구소는 국내보다 미국과 해외에서 더 잘 알려져 있습니다.

전국연합 8기 대의원대회와 출범식을 앞두고 진행되는 이번 초청 강연회가 전국연합의 발전과 강화를 위해 지역에서 일상으로 노력하는 일꾼들에게 소중한 기회로 되길 바라겠습니다.

미국의 한반도 정책, 그 현실과 전망

들어가는 말

미국은 세계를 지배하고 있는 유일한 초강대국이다. 미국의 초강대국 지위는 막강한 군사력으로 안받침되고 있다. 미국은 핵무기, 화학무기, 미사일 개발에 아무런 제한도 받지 않고 전력을 다하고 있다. 브루킹스 연구소(Brookings Institution)의 보고서에 따르면, 미국은 핵무기 개발을 위해 지난 50년 동안 5조8천억달러 이상을 쏟아부으면서 70만개의 핵탄두를 개발하였으며 냉전 이후에도 해마다 3백50억달러를 쏟아부었다고 한다. 이것은 미 군사비 지출 총액의 29%, 정부 지출 총액의 11%를 차지하는 엄청난 규모다. 지금도 미국은 군사예산 가운데 14%를 핵무기를 관리하기 위하여 지출하고 있다. 미국은 핵무기 원료가 될 수 있는 플루토늄 85t을 포함하여 모두 99.5t의 플루토늄을 보유하고 있으며, 지난 시기 독일, 일본, 영국, 프랑스, 이스라엘, 남아공, 이라크, 이란, 체코슬로바키아, 파키스탄, 남베트남에 플루토늄을 수출하였다. 미국은 1997년 2월 땅속 몇 백m에 있는 군사시설을 파괴할 수 있는 신형 핵폭탄 B-61 II를 실전배치하였고, 2000년에는 개량형 광학유도미사일로 무장한 첨단 미사일 중대를 창설할 방침이라고 한다. 미국은 3백60만개, 3만1천t에 이르는 화학무기를 보유하고 있다.

이처럼 막강한 첨단 군사력으로 안받침을 받는 미국의 초강대국 지위는 21세기에 들어가서도 당분간 유지될 것으로 보인다. 1997년 5월 19일 미 국방장관 윌리엄 코언은 「4개년 국방계획보고서(Quadrennial Defense Review)」를 발표하면서 미국은 2015년까지 유일한 초강대국으로 남아있을 것이라고 호언장담하였다. 우리는 '유일 초강대국(sole superpower)'이란 말을 미국이 자화자찬하는 수사학적 칭호로 보아서는 안되며, 강력한 정보력, 군사력, 경제력으로 치밀하게 짜여진 대외 전략을 가동하면서 세계를 실제로 지배하고 있다는 의미로 보아야 한다. 세계에 대한 미국 지배력의 무한확장은 세계화 전략의 궤도 위에서 진행되고 있다. 이런 의미에서 오늘 세계화(globalization)는 곧 미국화(Americanization)이며, 보편적 세계주의(universal globalism)는 곧 보편적 미국주의(universal Americanism)라고 해석할 수 있다. 눈앞에 닥친 21세기에 미국의 세계화 전략과 보편적 미국주의 정책은 과연 어떤 결과를 가져올 것인가? 미국은 이 물음에 대한 답변을 추구하려는 대상으로 한반도를 선택하였다. 세기말을 넘어가고 있는 한반도는, 한반도에 살고 있는 이 민족의 자주적 의사와는 무관하게, 바로 이 물음에 대한 답변을 추구하는 가장 치열한 시험장이 되어 있다.

우리의 눈앞에서 벌어지고 있듯이, 남한이 국제통화기금(IMF) 관리체제로 편입되고, 처음으로 정권교체를 이룬 뒤로 줄이어 일어나고 있는 정치권 변동, 경제구조의 급변, 군사적 균형의 변화, 계급관계의 변동, 그리고 사회적, 문화적 변화를 포괄하는 실로 총체적인 변화는 실제로 미국이

추구하고 있는 세계화 전략과 보편적 미국주의 정책의 거대한 시험대 위에서 벌어지면서 우여곡절을 빚어내고 있는 중이다. 다른 한편을 보면, '미국 주적론'을 고수하면서 마지막으로 남아있는 사회주의 나라인 북한도 미국의 세계화 전략으로부터 자유롭지 못하다. 그들은 그들대로 유일 초강대국과 단독으로 맞선 초강대국 대치상태에서 동력난과 식량난으로 허리띠를 졸라매면서 '험난한 강행군'을 계속하고 있다. 이 글에서 우리는 오늘 세계화 전략의 시험장이 된 한반도의 현실을 생각하면서 미국의 한반도 정책을 살펴보려 한다.

미국의 한반도 군사전략의 두 경로: 비확산정책과 반확산정책

지난 미-소 냉전시기에 미국의 한반도 군사전략의 핵심내용은 남한을 서태평양과 일본열도에서 미국의 지배질서를 군사적으로 방어하는 대소 방어기지로 삼는 것이었다. 미국이 장악·주도하는 한-미 군사동맹체제는 이러한 대소 냉전전략의 중심축 가운데 하나였다. 미-소 냉전이 끝난 뒤, 미국은 한반도 전체를 동아시아 지역의 대량과괴무기 개발추세를 억제하는 비확산 전진기지로 삼고 있다. 냉전 체제가 해체된 1990년대로 넘어오면서 한-미 군사동맹체제는 북한을 적대하는 군사적 대치상태를 유지하는 기능에 더하여 남북의 대량과괴무기 개발을 억제하는 새로운 기능을 발휘하게 되었다.

이러한 비확산 정책의 수행경로는 미-일 군사동맹체제에서도 마찬가지로 드러난다. 일본은 이미 1961년부터 핵무장론을 제기했으며, 1970년대 중반에 이르러서는 중장거리 미사일 개발력을 획득하게 되었다. 미국은 일찍이 미-일 군사동맹체제를 일본의 대량과괴무기 개발을 저지하는 중심축으로 가동하였는데, 1967년 일본이 핵무기의 제조, 보유, 반입을 금지한 '비핵3원칙'을 선언한 대가로 우라늄 농축기술, 재처리 기술, 플루토늄 활용기술을 보유하도록 '특혜'를 주었고, 위성로켓 생산기술의 보유를 허용하는 '특혜'도 주었다. 그 결과 지금 일본은 1995년에 이미 60kg의 고순도 플루토늄을 축적하고 있으며, 1-2천개의 핵폭탄을 제조할 수 있는 핵원료 및 기술을 보유하고 있으며, 1997년 2월 12일 고체연료 로켓으로는 세계 최대 규모인 신형로켓 M5 1호기를 발사한 바있다. 대만은 1980년대 후반 미국의 압력으로 핵무기 개발사업을 포기한 바있다.

미국의 한반도 군사전략은 대남 비확산정책(nonproliferation policy)과 대북 반확산정책(counterproliferation policy)이라는 두 개의 경로를 따라 운동하고 있다. 비확산정책은 대량과괴무기 개발을 예방(prevention)하는 전략에, 그리고 반확산정책은 대량과괴무기를 억지(deterrence)하는 전략에 각각 결부되어 있다. 이 관계는 확산예방과 확산억지로 이해할 수 있다.

미국의 비확산정책은 남한이 대량과괴무기를 개발하지 못하도록 예방적으로 저지하는 데 목적을 두고 있다. 남한에서 미국의 비확산정책이 어떠한 경로를 밟아왔는지 살펴보자.

1960년대의 남한은 독자적으로 경제력을 발전시킬 수 있는 기반이 없는 낙후한 농업국가였다. 미국은 패전 이후 다시 선진자본주의 국가로 일어서려고 하는 일본에게 남한이 필요한 존재이며,

낙후한 농업국가에서 벗어나야 할 남한에게도 일본이 필요한 존재라고 판단했다. 미국의 시각에서 보면, 남한과 일본은 경제부문에서 구조적으로 결합되지 않으면 안되는 관계로 보였다. 남한과 일본의 구조적 결합은 낙후한 남한 경제가 선진적인 일본 경제에 종속되는 길이었다. 반공과 반일을 명분으로 삼았으나 전후의 피폐한 경제를 되살릴 능력과 의지가 없었던 무능한 친미정권은 1950년대 후반기에 미국의 한반도 정책 추진과정에서 어느덧 거추장스러운 존재로 변하고 있었으며, 반공-친일노선에 충실한 새로운 친미정치세력의 등장이 요구되었다. 여기서 박정희 정권의 탄생은 이미 예고되고 있었다. 미국이 박정희 정권의 한-일 국교정상화를 처음부터 막후에서 지휘했다는 사실은 비밀이 아니다.

박정희 정권은 1960년대와 1970년대에 대외적 경제종속의 심화와 대내적 재벌체제의 확립이라고 요약할 수 있는 '한국형 경제발전'의 길에서 일단 '성공'을 거두었다. 그런데 여기서 미국이 우려하던 결과가 나오게 되었다. 그것은 박정희 정권이 경제·기술력을 발전시킨 결과가 군수공업부문에서 연관효과가 나타나면서 대량과괴무기의 개발을 촉진시키게 되었다는 점이다. 1970년대 후반에 이르러 베트남전쟁에서 미국이 패전하고, 경제침체의 늪에 빠지고 있던 닉슨 행정부와 카터 행정부가 줄이어 해외주둔 군비를 감축하는 방향으로 돌아서면서 1971년 3월 주한미군 1개 사단을 철수한 뒤로 1979년 7월 주한미군 철수정책이 동결되기까지 8년 동안 미군철수가 줄을 이었다. 이 기간에 박정희 정권은 극도의 '안보 불안감'에 빠져들게 되었고, 그 결과 핵무기와 그 운반수단인 미사일을 개발하는 길에 들어서게 되었다. 박정희 정권은 1985년 핵무기 보유를 목표로 개발사업에 박차를 가했다. 이것은 미국의 비확산정책에 대한 정면 도전이었다. 미국은 박정희 정권의 대량과괴무기 개발사업을 극력 저지하였고, 결국 파탄시켰다. 1979년 10월 박정희 정권은 대량과괴무기 개발사업의 파탄과 더불어 몰락하고 말았다.

박정희 정권의 갑작스러운 몰락 이후 12.12 쿠데타를 일으키고 광주민중항쟁을 유혈적으로 진압하고 등장한 전두환 정권은 미국으로부터 정권으로 인정 받기 위해서 미국의 비확산정책에 순응하지 않을 수 없었고, 따라서 핵개발 사업을 포기하고 미사일 양해 각서를 체결하여 대량과괴무기의 개발을 전면적으로 중단하였다.

그런데 미국이 이처럼 남한에서 대량과괴무기의 개발에 봉쇄조치를 내리고 일단 안심하게 된 1980년대 초에 이번에는 북한이 미사일 개발에 성공을 거두었다. 또한 1980년 7월 영변 연구단에 자체기술로 설계한 5MW급 원자로를 건설하여 1986년 말에 가동하기 시작했고, 50MW 원자로 1호는 1995년에, 2호는 1996년에 가동할 예정이었으며, 대규모 핵재처리시설을 건설하고 있었다.

미국은 1990년대에 들어와 기술적 가치가 떨어졌고 관리비만 소모하게 된 지상배치 전술핵무기를 남한에서 철거하는 한편, 1991년 11월 한반도 비핵화선언을 채택하는 방식으로 북한의 대량과괴무기 개발을 저지하려고 하였다. 사회주의 진영의 몰락과 걸프전 승전으로 소련-동구와 중동에서 비확산정책을 강력하게 추진하게 된 미국은 김영삼 정권이 들어서면서 북한에 대해서 공세적인 반확산정책으로 전환하였다. 이것은 결국 미국과 북한 사이에서 전쟁 일보 직전의 위기를 불

러왔다. 미국은 1994년 10월 제네바 합의를 통하여 반확산정책의 제1단계를 마무리짓는 한편, 북한을 4차회담과 미사일회담으로 이끌어내고 이른바 '변화관리정책'을 추진하면서 북한의 대량과괴무기 개발을 극력 저지하려 하고 있다. 미국의 반확산정책은 북한이 대량과괴무기를 개발하지 못하도록 저지하고, 이미 개발했거나 개발하고 있는 대량과괴무기를 실전배치하거나 해외수출하지 못하도록 저지하는 데 목적을 두고 있다.

미국은 대북 반확산정책을 추진하는 데서 두 가지 방식을 동원하고 있다. 하나는 '영변-금창리식 접근방식'이고, 다른 하나는 '뉴욕-제네바식 접근방식'이다. '영변-금창리식 접근방식'은 위기 관리정책의 접근법이고, '뉴욕-제네바식 접근방식'은 변화관리정책의 접근법이다. 클린턴 행정부의 변화관리정책은 뉴욕-제네바식 접근방식에 기본을 두고 있으나, 미국의 한반도 전략의 핵심이 군사전략이므로 '영변-금창리식 접근방식'이 병행된다. 미국의 국방부(DoD), 국방정보국(DIA), 중앙정보국(CIA), 국가안보국(NSA) 같은 정보기관, 군부, 군수산업자본, 연방의회의 공화당 세력은 '영변-금창리식 접근방식'을 선호한다. 미국의 국무부(DoS), 연방의회의 민주당 세력은 '뉴욕-제네바식 접근방식'을 선호한다. 지난 8월 이후에 불거져나온 금창리 문제에서 이 두 접근방식이 충돌하였다. '영변-금창리식 접근방식'을 선호하는 세력은 공화당이 장악하고 있는 하원 세출위원회, 국제관계위원회, 예산위원회 소속 의원들인데, 대외관계협의회(Council on Foreign Relations)의 아시아 안보담당 상임연구원이며 한반도 위기관리전담반장인 마이클 그린에 의하면, 이들은 제네바 기본 합의에 대해 불만을 갖고 있다고 한다. 그들의 불만은 "첫째, 기본 합의문은 영변의 핵시설 한 곳만 폐쇄시켰을 뿐, 북한의 전반적인 핵개발 계획이나 미사일 수출 계획을 저지하지 못했다는 것이다. 둘째, 북한은 기본 합의문이 명시한 대로 한국과의 대화에 별 성의를 보이지 않았으며, 한반도의 긴장을 완화하기 위해 별다른 노력을 하지 않았다는 점이다. 셋째, 클린턴 행정부가 북한 정책에 관해 의회와 긴밀히 협조하지 않는다는 것"이었다.

이에 대해서 '뉴욕-제네바식 접근방식'을 선호하는 세력은 "첫째, 만일 의회가 대북 중유제품 예산 지출을 거부해 제네바 기본 합의문이 깨질 경우 미국은 그로 인해 발생하는 북한과의 충돌 국면에 대해 비난을 감수할 수밖에 없다. 이렇게 되면 미국은 유엔 안전보장이사회에서 중국과 러시아의 지지는 물론이고, 우방인 한국과 일본의 지지조차 끌어낼 수 없다. 둘째, 그 어떤 나라보다 한국은 기본 합의문을 유지하고 싶어하므로, 미국이 우방인 한국을 배신해서는 안된다. 셋째, 아직은 북한이 기본 합의문을 깬다는 명백한 증거가 없다. 따라서 미국이 먼저 기본 합의문을 깨는 것은 너무 성급하다. 끝으로 여러 결함에도 불구하고 기본 합의문은 결국은 북한을 국제원자력기구의 틀 안으로 끌어들이 수 있는 최상의 방책이다. 기본 합의문이 아니었다면 미국은 북한의 핵 야욕을 저지할 외교적, 국제적 통제수단을 잃었을 것"이라고 주장했다. 이들은 결론적으로 "의회가 한반도에너지개발기구에 대한 지원을 중단할 것이냐 아니면 한반도의 전쟁발발에 대한 책임을 질 것이냐"하고 따지고 들었다.

만일 제네바 합의가 깨지게 되면 북한은 기존의 핵시설을 가동하여 6주면 플루토늄을 다시 추출할 수 있으리라고 보는 견해도 있다. 그러므로 제네바 합의가 깨진 뒤에 미국은 핵무장한 북한

을 상대해야 하는, 더욱 헤어내기 힘든 곤경에 빠져들 수밖에 없게 될 것이다. 만일 제네바 합의가 깨진 뒤에 북한이 핵무장국가임을 공식 선언하고 나선다면, 어떻게 될 것인가? 아마도 일본이 자극을 받아 곧 핵무장을 추진하게 될 것이고, 남한도 가만히 앉아있지 않을 것이다. 만일 일본이 핵무장의 길에 나서게 되면 독일도 따라 나설 것이다. 이러한 확산현상은 미국의 군사적 지배권을 무너뜨리는 최악의 시나리오가 된다.

미국의 한반도 정책의 두 경로: 위기관리정책과 변화관리정책

미국의 한반도 정책은 위기관리정책(crisis-managing policy)과 변화관리정책(change-managing policy)이라는 두 개의 방향에서 교차조직되고 있다. 미국의 위기관리정책이란 비확산정책이나 반확산정책이 이 정책의 대상으로부터 강력한 저항을 받게 될 때 등장한다. 미국은 1970년대 말의 박정희 정권과 1993-4년의 북한을 위기관리정책으로 대응하였다. 미국은 평소에 변화관리정책을 추진하고 있지만, 변화관리대상이 '변화'를 거부하고 대량과괴무기의 개발을 계속 추진하게 될 경우 위기관리정책으로 넘어가게 된다.

미국의 변화관리정책은 개혁추진정책이다. 미국의 한반도 정책에서 변화(change)란 곧 개혁(reform)이다. 변화관리란 남한의 정치·경제적 개혁과 북한의 경제개혁을 추구한다는 뜻이다. 1980년대에 남미 나라들의 경제를 지배권 안으로 편입시켰던 미국 금융자본의 공략 경험을 연구한 끝에 새로 정비하여 1990년대 초반에 내놓은 이른바 '워싱턴 합의(Washington Consensus)'가 있다. 여기서는 금융자본의 공략대상국이 8가지 조치를 취해야 한다고 밝히고 있는데, 그 조치는 정부 예산 삭감, 자본 시장 자유화, 외환 시장 개방, 관세 인하, 국가 기간산업 민영화, 외국 자본에 의한 국내 우량 기업 합병 및 매수 허용, 정부 규제 축소, 재산권 보호다. 이러한 조치와 함께 등장하는 공략전술은 다음과 같다.

1. 선거를 통해 정권 교체를 추진한다.
2. 집권 핵심세력이 연루된 부패고리를 폭로하여 기존 정권을 무력화시키고 선거 패배로 유도한다.
3. 재벌과 노조세력의 저항이 충돌하여 구조개혁이 좌절되는 것을 예방하기 위해 서로 다른 지지계층과 기반을 갖춘 중도 성향의 정당 2개를 결합시킨 연립 정권을 새로운 정권으로 내세운다.
4. 새로운 연립정권은 의회를 거치지 않고 구조개혁을 강력히 추진할 수 있도록 대통령에게 긴급명령권을 포함한 강력한 권한을 부여한다. 정부의 시장 개입을 최소한으로 줄여야 한다고 주장하는 신자유주의자들이 대통령의 권한을 강화하는 모순된 전술을 채택한 까닭은 지난날 남미의 구조개혁을 시장에만 맡겨 놓은 결과 실패하고 말았던 전철을 다시 밟지 않으려 하기 때문이다.

미국의 대남 변화관리정책은 정권교체를 통한 정치구조의 개혁, 그리고 국제통화기금(IMF)을

앞장세워 추진하고 있는 재벌체제의 개혁이다. 정치구조의 개혁이란 친미정권에 의한 미국식 자유민주주의체제의 전면화이다.

경제구조의 개혁이란 1960년대 이후 30년 동안 국가권력의 비호와 육성 아래에서 자라나 이제는 공용화된 재벌체제의 과잉생산력을 미국의 이해관계를 보장하는 적절한 수준에서 조절하여 경쟁관계에 있는 미국의 기업들을 살려주는 한편, 미국 금융자본 및 산업자본이 남한에 진출하여 무제한으로 이익을 거두어갈 수 있도록 자유화하는 것이다. 따라서 남한의 재벌체제는 국제경쟁력을 강화해야 한다는 논리에 의거하여 자신의 금융자본 및 산업자본을 전면적으로 개방하거나 외국에게 팔아넘기지 않을 수 없게 되었고, 이 과정에서 재무구조가 취약한 몇몇 재벌은 몰락하였다. 미국은 지금 국제통화기금을 현지에 파견하여 남한의 경제구조를 신자유주의의 요구대로 개혁하고 있는 중이다. 재벌 위에 국제통화기금이 있고, 국제통화기금은 미 재무부가 움직이고 있다. 미국이 주도하는 남한의 경제개혁은 재벌의 독점력은 그대로 유지시키지만, 대량실업과 물가 폭등을 몰고와 민중생존권을 위협하면서 모든 고통과 희생을 노동자와 민중에게 집중시키고 있다. 이것이 미국이 이른바 '신자유주의'의 깃발 아래 남한에서 추구하고 있는 변화관리정책의 한 단면이다. 대남 변화관리정책은 남한 민중의 희생을 강요하는 정책이다. 이 정책은 약소국에 대한 강대국의 지배주의에 바탕을 두고 있다.

미국의 변화관리정책은 남한은 물론 북한에도 적용되고 있는 전한반도적 정책이다. 이런 의미에서 한반도 전체의 운명은 한반도의 주인인 우리 민족의 주체적 의사와 무관하게, 또는 그에 반해서, 또는 남북 당국이 모르고 있는 상황에서 이 정책의 '보이지 않는 손'이 결정하고 있다고 볼 수 있다.

어떤 사람은 미국의 대북 변화관리정책은 북-미 관계개선을 목표로 삼고 추진되고 있다고 생각하는데 실제로는 그렇지 않다. 미국의 변화관리정책의 목표는 대북 관계개선과 국교정상화가 아니라 북한의 변화다. 미 국무부 코리아과장을 지낸 데이빗 브라운 미국 아시아-태평양 연구소 수석연구원은 이렇게 말했다.

“미국의 대북정책 목표는 우선 북한이 외부와의 관계에서 변화하도록 하는 것이며 궁극적으로는 북한이 외부세계에 자신들의 체제를 공개하고, 그래서 내부적인 변화를 하도록 하는 것이다. 이를 위해 북한이 외부세계와 건설적인 관계를 갖도록 모든 기회를 제공하는 것이 필요하다.”

만일 미국이 대북 관계를 개선하고 국교정상화를 추진하려 한다면, 경제제재 조치를 해제하고 정전협정이 무력화된 현재 상황을 해결해야 한다. 그렇지만 경제제재 조치를 해제하는 경우 북한의 경제력을 강화시키는 계기가 되는 것은 물론, 미국이 대북 정책을 움직여온 유일한 지렛대가 사라지게 된다. 그렇기 때문에 미국은 약간 변동폭은 줄 수 있겠지만 북한이 미국의 개혁·개방 요구를 받아들이지 않는 한 언제까지나 이 조치를 그대로 유지할 수밖에 없다. 보스워스 주한미국대사는 최근 한 일간지 대담에서 이렇게 말했다.

“대북 경제제재 완화는 일이 진행되면서 결정될 것입니다. 우리는 그동안 평양에 미사일 문제가 해결되면 경제제재 완화를 고려할 수 있다고 계속 시사해왔습니다. 평양이 결단을 내리면 우리도 하겠다는 것입니다. 그리고 그 패키지 안에는 북-미 경제 정상화, 남북대화, 미사일 문제가 포함돼 있습니다. 다만 패키지 달이 모든 문제를 일거에 해결하느냐 여부는 별도 문제입니다. 패키지 달은 장기적인 과정이 될 것입니다.”

미 국무부의 북한담당관, 미군유해발굴단 단장을 지낸 바있는 케네스 퀴노네스는 최근 한 언론 대담에서 이렇게 말했다.

“북한이 핵과 미사일 개발을 중단하는 대신 미국이 경제 제재를 해제하는 것입니다. 그동안 양국관계가 발전하지 못한 근본 이유 중 하나가 바로 미국의 경제제재입니다. 북한은 핵동결 약속을 지켰는데 왜 미국이 경제 제재를 풀지 않느냐고 항의하고 있습니다. 또 경제 제재 때문에 미국 등 서방 자본이 들어오지 못해 북한 경제가 어렵다고 주장합니다. 그러나 제가 볼 때는 미국이 경제 제재를 풀어도 북한 당국이 경제 정책을 바꾸지 않는 한 미국 자본의 투자는 어렵습니다. 그러니까 경제 제재는 별 실익도 없이 양국 관계만 어렵게 하는 요인이지요. 미국이 패키지 달의 일환으로 경제 제재를 해제하면 북한도 더 핑계를 대기 어려울 것입니다. 그렇게 되면 북한도 정책 변화가 불가피하다는 것을 인식하게 될 것입니다.”

다른 한편으로, 정전협정이 무력화된 현재 군사상황을 해결하여 평화체제로 넘어가는 과정에서 북한은 주한미군 철수문제를 강력히 요구할 것이므로 미국은 이 문제를 해결하는 것도 주저하고 있다. 4자회담이 진척되기 힘든 이유는 이 회담에서 추구하려는 미국과 북한의 목표가 완전히 어긋나 있기 때문이다. 보스워스 대사는 위의 대담에서 남북의 국방비 삭감과 군축은 말하면서도 주한미군에 대해서는 입을 다물고 있다. 그는 이렇게 말했다.

“미국은 한반도의 국방비 삭감과 전반적인 군축에 큰 관심을 갖고 있습니다. 물론 군축은 상호적이고 균형적이어야 할 것입니다. 우리는 현재 진행 중인 4자회담에서 언젠가는 한반도 군축문제와 긴장완화 문제를 다루기를 기대합니다.”

이러한 맥락에서 볼 때, 미국은 대북 관계 개선과 국교정상화를 추진하는 데 관심이 없다. 미국은 오로지 북한의 대량과포무기가 개발되고, 실전배치되고, 해외수출을 통해 확산되는 것을 극력 저지하려는 데 전력하고 있다. 미 국무장관 매들린 올브라이트는 최근 『대외문제(Foreign Affairs)』라는 전문지에 발표한 「미국 대외정책의 시험(The Testing of American Foreign Policy)」이라는 글에서 이렇게 밝혔다.

“미국은 북한이 국제사회에 대하여 덜 호전적이고 더 개방적이 되도록 힘써왔다. 제네바 합의를 진척시키는 것, 북한의 다루기 힘든 무기 개발에 대한 지속적인 관심을 해결하는 것, 인도적인 요구에 부응하는 것은 모든 관련국들의 이해관계에 부합한다. 미국이 이 길을 열심히 개척해나간다면, 한반도에서 미국의 동맹국들과 미 주둔군 및 사할적 이익을 지키려는 미국의 단호한 결심을 아무도 의심하지 않을 것이다.”

대북 변화관리정책은 반확산정책에 집중되고 있다. 미국이 추구하고 있는 북한의 경제개혁이란 반확산정책의 수단이다. 대북 경제제재 조치를 단계적으로 해제해주는 조건으로 사회주의 자립경제체제를 시장 자본주의적 개방경제체제로 전환시키는 데 목적을 두고 있다. 대북 경제개혁이 심화되면 신흥 중산층이 형성되고, 이들을 중심으로 미국식 자유민주주의체제에 대한 정치·사회적 요구가 높아질 것이며, 결국에 가서는 정치개혁으로 이어지리라는 전망이 여기에 덧붙여진다.

그렇지만 대북 변화관리정책은 개혁·개방을 거부하고 있는 북한을 개혁·개방의 길로 끌어내겠다는 정책이기 때문에 북한과 갈등하지 않을 수 없다. 유일 초강대국인 미국이 작은 나라인 북한의 변화를 관리하겠다는 정책에 대해서 북한이 ‘제국주의적 침략책동’이라고 비난하면서 저들 나름대로 강경한 대응조치를 취하게 되는 것은 당연한 결과라고 볼 수 있다. 미국의 대북 변화관리정책은 북한의 변화를 유도하기는커녕 휴전선을 사이에 두고 정치·군사적 긴장을 높여주는 대치상태를 더 강화하는 결과를 가져오게 된다. 이러한 결과는 북한 뿐 아니라 이 민족 전체에게 불안과 고통을 강요하는 것이다.

제네바 합의는 클린턴 행정부가 추진했던 변화관리정책의 산물이었다. 클린턴 행정부의 외교정책 가운데 첫 손가락을 꼽는다면 제네바 합의라고 할 수 있다. 그러나 제네바 합의 이후 4년이라는 시간이 흐른 지금 클린턴 행정부의 변화관리정책은 파산위기에 몰려가고 있다. 워싱턴 정가에서 미국이 먼저 제네바 합의를 깨버려야 한다는 강경한 목소리가 들려오고, 이 합의가 기초하고 있는 변화관리정책이 결국 실패하고 말았다고 지적하는 사람들이 하나 둘 늘어나고 있기 때문이다. 그렇다면 이들은 변화관리정책이 왜 실패했다고 공격하기 시작한 것일까? 대외관계협의회 선임연구원인 로버트 매닝의 견해는 변화관리정책의 실패를 지적하고 있는 워싱턴 정가의 분위기를 이렇게 설명하고 있다.

“클린턴 행정부는 제네바 합의를 두 가지 위협에 대한 대응이라고 주장했다. 북한 같은 무리한 나라의 핵무기 보유를 방지하고 이를 외부 감시에 두는 것과, 갑작스러운 북한의 붕괴를 막는 연착륙 유도 등 두 가지 목표였다. 또 이 목표들이 달성되지 못한다고 해도, 제네바 합의는 최소한 북한이 체제 내적인 취약함으로 인해 군사적으로 약화되거나 심한 경우 붕괴될 때까지 ‘시간을 버는 전략’이라고 했다. 하지만 이같은 클린턴 행정부의 전략적 목표들은 단 하나도 달성되지 못했다. 북한은 개혁 또는 개방에 나서지도 않았을뿐더러, 최근 폭로된 영변 지하시설 공사에서 드러났듯 핵개발도 포기하지 않았다. 또 시간을 번 것은 미국이 아니라 북한이었다.”

미국은 북한이 곧 붕괴하거나, 신포 경수도가 완공되기 전에 붕괴하거나, 아니면 붕괴의 벼랑끝에 몰려 하는 수 없이 개방하거나 하는, 붕괴-개방의 양자택일 가능성을 전망하였고, 바로 그 정세전망에 기초하여 만들어낸 것이 변화관리정책이다.

그런데 지금 변화관리정책이 파산위기에 몰리고 있다. 변화관리정책이 연방의회의 공화당으로부터 집중적인 비판을 받게 되자 이에 당황한 클린턴 행정부는 강경론자인 전 국방장관 윌리엄 페리를 미국의 대북 정책 조정관으로 서둘러 임명하였다. 그렇지만 『뉴욕 타임스』가 전망한대로, “북한이 화해의 신호를 보내지 않는 한 페리는 현재의 난국을 타개하는 데 어려움을 겪을 것으로 보인다.”

맺는 말

미국의 한반도 정책은 미국의 국익추구라는 불변의 원칙으로 조직되고 수행된다. 초강대국의 대외정책이 이 불변의 원칙을 수행하는 과정은 약소국에 대한 침탈과 지배를 불가피하게 동반하는 과정이다. 흔히 ‘상호협력’이나 ‘동반자적 관계’니 하는 외교적 수사가 여기에 덧붙여지지만 내막은 전혀 다르다. 신자유주의 깃발을 들고 있는 워싱턴의 온건파들은 그들 나름대로 자기들의 이익을 추구하고 있고, 다른 한편에서 대결주의에 매달리고 있는 강경파들은 그들 나름대로 자기들의 이익을 추구하고 있다.

이 양대 파벌의 집단이기주의는 미국의 국익추구라는 더 커다란 국가이기주의로 그럴듯하게 포장되어 있지만, 미국의 대외정책에는 이 양대 파벌의 치열한 권력투쟁이 그대로 반영된다. 주도권을 장악하기 위한 정치공세 때문에 기존의 대외정책이 갑자기 방향을 바꾸기도 하고, 군수산업자본의 요구를 반영하여 군사예산을 늘리기 위하여 의도적으로 위기를 조성하기도 하는 사태변화, 외부에서는 참으로 예측하기 힘든 사태변화가 워싱턴 정가에서 일어나고 있다.

지난해 8월 워싱턴에서 갑자기 불거져나온 금창리 문제로 한반도의 정세가 긴장되고 있는 것이라든지, 지난 12월에 미국이 이라크에 미사일 공격을 가하면서 중동지역의 정세를 긴장시키고 있는 것은 미국의 정치세력들 사이에서 벌어지는 권력투쟁이 한반도와 중동의 정세전반에 얼마나 직접적이고 강력한 영향을 미치고 있는가를 보여주는 뚜렷한 예가 된다. 워싱턴의 권력투쟁에 의하여 대외정책의 수행방향이 결정되는 게 현실이므로, 미국의 침탈과 지배를 받고 있는 약소국들이 미국에 대한 청원이나 호소를 통하여 문제를 해결하려는 것이 얼마나 비현실적인 발상인가를 알 수 있다. 요컨대, 초강대국과 약소국의 관계는 ‘상호협력’이나 ‘동반자적 발전’으로 나아가기 힘들다.

한국 민중과 미국의 관계는 종속 심화나 아니면 자주권 선택이나 하는 갈림길에 서있다. 21세기의 한반도는 이 갈림길에서 어디로 갈 것인가? (1999년 1월)

관여·확장 전략과 협상·공존 전략의 대치, 그리고 한(조선)반도 통일 정세의 변동 방향

(1) 봉쇄·대결 전략과 관여·확장 전략의 이중 수행

오늘 미국은 탈냉전 시대의 추세에 맞추어 동아시아 지역에서, 특히 냉전 질서의 표상인 한(조선)반도에서 봉쇄·대결 전략(Containment-Confrontation Strategy)을 폐기하고 관여·확장 전략(Engagement-Enlargement Strategy)으로 수정해야 하는 정치적 부담을 안고 있다. 이 정치적 부담의 핵심부에는 조·미 관계를 점진적으로 개선하고 정상화해야 하는 간단치 않은 숙제가 들어있다.

미국의 전략 수정이 한(조선)반도에서 어떠한 방식으로 전개될 것인지를 알려면, 먼저 미국의 전략 수립가들이 안고 있는 문제 의식을 파악해야 한다. 탈냉전의 물결이 몰려오기 시작한 뒤로 워싱턴에 있는 전략 수립가들의 머리 속에는 관여·확장 전략에 대한 생각이 가득차 있다. 우리는 세기적 변화에 대응하기 위해서 고심하고 있는 이들이 자기를 내부에서 전략 수정에 관한 논의를 어떻게 진전시켜왔는가를 엿볼 수 있다.

미국의 전략 수립가들이 탈냉전 시대에 대응하는 새로운 전략을 관여·확장 전략이라는 명확한 개념으로 정리하기까지 저들 사이에서는 이른바 '새로운 태평양 공동체 건설론'이 논의되었다. 이 논의를 주도했던 사람들은 부시 행정부의 국무장관 제임스 베이커(James A. Baker, III)와 클린턴 행정부에 들어와 미 국무부 동아시아·태평양 담당 차관보(Assistant Secretary of the States for East Asia and the Pacific)로 임명된 윈스턴 로드(Winston Lord)였다.

'새로운 태평양 공동체 건설론'을 확장전략으로 개념화한 사람은 클린턴 행정부에 들어와 백악관 국가안보 담당관으로 임명된 앤터니 레이크(Anthony Lake)다. 그가 1993년 9월 21일 미국 존스 홉킨스대학원 국제학과에서 한「봉쇄에서 확장으로(From Containment to Enlargement)」라는 제목의 연설에서 처음으로 '확장'이라는 전략적 사고가 모습을 드러내었고(New York Times 1993년 9월 22일자), 한 해 뒤인 1994년 9월 12일 외교관계협의회(Council on Foreign Relations)에서 그가 한 연설「민주주의의 확장: 힘과 외교의 결합을 위하여(The Reach of Democracy: Tying Power to Diplomacy)」에서 다시 제시한 바있다.

백악관과 국무부를 연결하는 전략적 사고의 진행 궤도와 다른 또 하나의 궤도를 따라 움직여온 집단이 있는데, 그것은 미 국방부의 전략 수립가들이다. 이들이 탈냉전 시대의 전략문제에 대하여 어떻게 고심해 왔는가를 살펴보려 할 때, 맨 먼저 떠오르는 사람이 바로 미 국방부 국제안보 담

담관(당시 직책)이었던 조셉 나이(Joseph S. Nye, Jr.)다. 그가 주도하여 작성한 뒤, 1995년 2월에 발표했던 중요한 보고서「동아시아·태평양 지역에 대한 미국의 안보 전략(United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region)」에서 저들은 이른바 '관여'이라는 전략 개념을 정리했다. 미 국방부의 관여 전략이 지니고 있는 핵심 내용은 부시 행정부의 동아시아 전략 구상(EASI)을 따라 1990년부터 1992년 말까지 시행되었던 주한미군 1단계 감축(7천명) 이후 북(조선)의 '핵문제'로 잠시 중단되고 있던 제2단계 감축 계획(1993-1994년도)을 완전히 폐기하고, 주한미군은 현 수준에서 앞으로 10년 동안 유지한다는 것을 확정하고 주한미군 3만7천명과 주일미군 4만5천명, 그리고 미 제7함대의 해상 지원 병력을 포함하여 동아시아에 전진 배치한 10만명의 병력을 계속 유지한다는 것과 동북아시아의 다국간 안보협의를 창설하려는 구상이다. 여기서 우리가 눈여겨 보아야 할 것은 미국이 남(한국)과 일본에 전진 배치한 무력을 감축하지 않고 현재 수준을 앞으로 장기간 동안 유지하겠다고 하는 확고한 의지를 공식화했다는 사실이다.

조셉 나이는 관여·확장 전략을 영도 전략(Leadership Strategy)이라고도 부르고 있는데, 이것은 미국이 탈냉전 시대의 동아시아 지역에서 관여와 확장을 통해 자국의 영도권을 더욱 강화하겠다는 의지를 두드러지게 강조한 표현으로 보인다. 영도 전략을 논하면서 그는 "오늘의 안정과 번영을 앞으로 20년 동안 유지하기 위해서 미국은 아시아에 관여해야 하며, 아시아의 평화를 위하여 이바지해야 하며, 동맹국들을 강화하고 친선 관계를 발전시키는 일에 힘써야 한다"고 주장했다. 나이가 말하는 영도 전략의 세 가지 구성 부분은 동아시아 지역의 동맹국들을 탈냉전 시대의 새로운 기지로 건설하고 강화하는 것, 미국의 전진 배치 무력을 유지하는 것, 그리고 다자간 지역 안보 협의의 구도를 창설하는 것이다. 여기서 조셉 나이는 동아시아 지역에서 미국에 대한 직접적인 위협은 북(조선)이라고 지목하였다. 1995년 10월 11일 미 상원 동아시아·태평양 소위원회가 열었던 중국 군사력에 관한 청문회에서 그는 미국의 관여 전략은 한(조선)반도의 정세를 안정시키는 문제에 대하여 미국이 중국과 이해 관계를 일치시키는 목적, 미·중 사이의 안보 협력 및 안보 상호 의존도를 향상시키는 목적 등을 달성하는 새로운 전략이 될 수 있을 것이라고 말했다.

레이크의 확장 전략 개념과 국무부·국방부의 관여 전략 개념이 결합되면서 관여·확장 전략으로 정식화됨으로써 논의의 완결점에 이르렀다고 볼 수 있는데, 탈냉전 시기의 이 전략은 지난 냉전시기 미국 대외 정책의 핵심이었던 이른바 개입 정책(Intervention Policy)과 다르지 않은 것이며, 말만 바뀌는 것에 지나지 않는다고 볼 수 있다. 1991년부터 1993년까지 미 국무부 정치 담당 차관이었으며, 현재는 랜드연구소(RAND Corporation)의 선임연구원으로 있는 아놀드 칸터(Arnold Kanter)는 미국이 탈냉전 시대에 관여 정책을 추구해야 하는 이유를 아래와 같이 밝히고 있다.

① 탈냉전 시기에는 국제 사회에서 미국의 행동이 제약을 받지 않게 되었다는 점. ② 미국의 외교 정책에서 경제 문제가 더욱 중요하게 부각되고 있다는 점. ③ 미국의 외교 정책에서 '민주주의'와 '인권'을 강조하게 되었다는 점. ④ 탈냉전 시대는 혼란과 위험이 가득찬 시기이기 때문에 관여 정책의 필요성이 더욱 높아졌다는 점.

워런 크리스토퍼도 미국의 외교 전략을 4대 원칙을 들어 설명하고 있다. ① 미국의 영도력을 수행하는 원칙, ② 강대국들과의 정치적, 경제적 관계를 생산적인 방향에서 유지하는 원칙, ③ 협력 관계를 강화한 공고한 체제를 수립하는 원칙, ④ 미국의 이익과 이상을 추구하기 위해 민주주의와 인권을 지지하는 원칙이다. 그는 "미국이 일본과 맺은 전략 동맹 관계는 남(한국) 및 다른 동맹국들과 맺은 전략 동맹 관계와 마찬가지로 미국의 안보와 번영에서 핵심을 이루고 있다. 또한 미국의 관여는 아시아의 안정·번영·민주화에서 핵심을 이루고 있다"고 주장했다. 1996년 2월 클린턴 대통령이 내놓은 「관여와 확장에 입각한 국가 안보 전략」이라는 연례 보고서에서도 같은 내용이 되풀이되었다.

관여·확장 전략은 미국이 1994년 한 해 동안에 아시아 지역에서 수출 실적 1천5백30억 달러를 올리고, 이로써 자기 나라에서 직업 3백10만 개를 유지한 막대한 경제적 이익을 지키려는 목적에서 수립·가동하는 전략이다. 미국이 동아시아 지역에서 관여·확장 전략을 수행하려면 중국과 북(조선)에 접근·공략해야 하는데, 이 접근·공략 과정에서 가장 커다란 문제로 떠오르는 것이 바로 한(조선)반도의 정전협정 체제다. 앞으로 몇 해 안으로 미국은 정전협정 체제를 어떤 경로, 어떤 방식으로든 변경, 또는 청산하지 않으면 안되게 되었다.

그런데 정전협정 체제 문제와 관련하여 군사 전문가들은 미국이 얼마전 군사정전위원회 수석대표를 미군 장성으로 다시 교체하려 했고, 북(조선)이 제의한 조·미 장성급 회담 제안을 받아들이는 문제를 검토한 적이 있다고 추정했다고 한다. 이 문제는 매우 중요한 문제여서 이 글의 뒤 부분에서 자세히 살펴보겠지만, 조·미 장성급 회담 제안을 먼저 꺼낸 쪽은 북(조선)이 아니라 미국이었고, 군사정전위원회 수석대표로 다시 교체될 미군 장성도 이미 내정되었는데, 무슨 까닭인지 알려지지 않았으나, 이 회담 계획과 교체 계획은 성사되지 못했다고 한다.

이것은 미국이 아직 한(조선)반도에서 관여·확장 전략을 본격적으로 수행할만한 준비를 갖추지 못한 채 낡은 봉쇄·대결 전략에 발목이 잡힌 상태로 일정 기간 동안 두 전략을 병행할 수밖에 없는 실정에 있다는 사실을 여실히 드러내 주고 있다. 따라서 현시기 미국의 한(조선)반도 전략 수행은 이중적이며, 대북(조선)관도 이중적이 될 수 밖에 없다. 미국이 북(조선)을 관계 개선 대상으로 인식하여 1995년 9월 23일부터 열린 평양 회담에 참석하고, 결국 임시 영사 보호권을 상호 행사하기로 합의하면서도, 같은 때에 북(조선)을 '잠재 적국'으로 규정한다고 발표하는 전략 수행의 이중성을 보이고 있는 것이 바로 좋은 예다.

1995년 9월 1일 한·미 국방장관의 호놀룰루 회담에서 '한·미 중장기 안보협의체'를 창설하기로 합의하고 있던 때와 거의 같은 시기에 미국은 1995년 9월 1일로 임기가 끝난 군사정전위원회 수석대표를 한·미 연합사 부참모장인 이석복(소장)을 임명한 사실, 그로부터 꼭 한 달 뒤인 10월 1일에는 미국 국방정보국(DIA)이 현재 주한미군사령부 산하에 분산되어 있는 정보 기관들인 육군 501군사정보여단(MIB), 해군 방첩수사대(NIS), 공군 제45지구 방첩수사대(OSI), 제32특활정보대(AFIC)의 대인 정보 수집 기능을 통·폐합하여 '미 국방정보국 코리아 지원단'(DODSAK)을 창설하기로 했다는 사실, 그리고 주한미군이 무력 충돌의 위기가 생기면 사전에 긴급히 배치할

신속 전개 억제 전력(FDO)에 더하여 전투력 증강(Force Enhancement) 개념을 추가한 새로운 작전 계획을 수립하고 있다고 9월 23일 언론 기관에 흘린 사실 등은 모두 미국이 한(조선)반도에서 자국의 전략을 어떻게 수행하고 있는가를 엿볼 수 있게 한다.

위에서 파악한 현실을 종합해보면, 지금 미국은 한(조선)반도에서 기존의 봉쇄·대결 전략을 매우 조심스럽게 점진적으로 변경하면서, 관여·확장 전략을 구사하는 방식을 추구하고 있는 것으로 보인다. 윈스턴 로드는 미국의 북(조선) 정책을 설명하는 자리에서 '세 가지 궤도'를 제시했는데, "하나는 미·북 제네바 합의를 이행하는 것이고, 두번째는 남북 대화 등을 통해 한반도의 긴장 완화를 유도하는 것이며, 세번째는 미·북 접촉 확대를 통해 한반도의 안보와 안정을 증진하는 것"이라고 밝힌 바있다. 미국은 북(조선)에 대한 관여와 확장이 확실히 보장되었을 때 비로소 '봉쇄의 빗장'을 완전히 풀어놓고 '대결의 칼끝'을 누그러뜨리려 할 것이며, 그 이전에는 이 두 전략의 비중을 따져가면서 조심스럽게 접근해 갈 것이 분명하다.

이러한 접근 속도를 조절하는 일련의 과정에서 제동 역할을 맡은 곳이 미 의회다. 알려진대로, 1995년 9월 18일 미 하원은 대북 결의안을 채택했다. 미 하원 아·태 소위원장의 발의로 1995년 6월말 국제 관계 위원회를 통과한 뒤 일부 수정된 이 결의안은 미 상원의원 프랭크 머코스키가 마련하고 있는 비슷한 내용의 대북 결의안과 조정·통합되어 단일 법안으로 상원을 통과할 것으로 보인다고 한다. 이 결의안은 북(조선)이 휴전선 부근에 배치한 군병력을 후방에 재배치하지 않고, 탄도 미사일을 계속 개발하고, 탄도 미사일을 비롯한 대량 살상무기를 계속 수출한다면, 이것은 미국의 장기 정책 목표에 진전이 없는 것이므로 미 대통령은 조·미 관계를 격상하는 조치를 취하지 말라고 규정하고 있다.

다른 한 편으로, 미 상원 에너지 위원장 프랭크 머코우스키가 주도하여 외교위원장 제시 헬름즈, 상원의원 존 맥케인, 돈 니콜스가 공동 제출한 결의안에는 조·미 국교 수립의 전제조건으로 특별 사찰을 포함한 국제원자력기구(IAEA) 핵안전 조치 완전 이행, 남북 대화 진전, 한국(조선) 전쟁 당시 실종된 미군 문제에 대한 공동 조사 활동, 국제 테러 지원 중단, 인권 존중, 미사일 기술통제체제(Missile Technology Control Regime) 준수, 모든 폐연료봉의 제3국 반출 허용, 흑연 감속로 완전 해체를 제시하면서, 의회에서 사전에 명시적으로 지출을 허용한 것 외에는 행정부가 전용하여 북(조선)을 지원하지 못하도록 규제하고, 북(조선)이 중유를 전용할 경우 더 이상 중유를 제공하지 않도록 해야 한다는 내용이 들어있다. 미 의회의 이러한 보수적 조치들은 한(조선)반도에서 긴장·대결 상태를 지속시켜 잉여 무기를 처분하려고 하는 미국 군수 산업 자본의 '선거 공략'의 영향에 대해서 행정부보다 의회가 더 약하다는 사실을 보여주고 있다. 어쨌든 조·미 관계 개선에 대한 미 의회의 이러한 거리낌은 조·미 관계 개선의 진전 속도가 관여·확장 전략을 수행하는 궤도 안에서 규제를 받고 있다는 엄연한 현실을 우리에게 보여주고 있다.

(2) 북(조선)의 전략적 대응

1995년 9월 23일 평양에서는 조·미 연락사무소 개설 협상을 위한 회의가 열렸다. 미 국무부 코리아 담당관인 제프 골드스타인(Jeff Goldstein)을 단장으로 한 전문가 13명이 참석했다. 미국 정부의 공식 대표단이 제3국이 아니라 평양에 들어가서 협상 자리에 마주 앉은 것은 이것이 처음이었다. 1984년 조·미 협상 전략을 수행하겠다고 발표했던 북(조선)은 4년 뒤인 1988년 12월 6일 베이징에서 참사관급 공식 접촉을 이끌어냈으며, 1991년의 뉴욕 고위급 협상과 1994년의 역사적인 제네바 합의를 거쳐 마침내 11년만에 미국을 평양에 끌어들이 협상 자리에 마주앉는데 성공하였다. 미국을 협상 자리에 끌어들이는 과정에서 북(조선)이 수행해오고 있는 대미 외교 전략을 우리는 협상·공존 전략(Conversation-Coexistence Strategy)이라고 부를 수 있다. 이로써 한(조선)반도는 미국의 관여·확장 전략과 북(조선)의 협상·공존 전략이 맞부딪치며 힘을 겨루는 판도가 되었다. 이 양대 전략의 격돌은 이미 이른바 '핵문제'라는 이름으로 세상의 이목을 끈 바있다. 조·미 핵협상과 관련하여 일부 전문가들은 미국과 충돌하는 소용돌이 속에서 북(조선)은 자국의 핵에너지 개발권을 양보하는 대신, 주한미군의 지상 배치 핵무기를 모두 철거시키는 한편, 미국을 극적으로 조·미 협상 자리에 끌어내었으며, 40억 달러가 넘는 막대한 경제적 이익을 얻게 되었다고 평가하고 있다. 북(조선)이 핵에너지 개발권을 양보하고서라도 협상·공존 전략을 기어이 관철시켜 미국을 협상 자리에 끌어낸 근본 목적은 무엇일까? 그것은 남(한국) 언론이 이구동성으로 주장하듯이 북(조선)이 경제 문제를 개방 정책으로 풀어보려고 하는 소극적이고, 수동적인 자구책이 아니라, 한(조선)반도 전체의 민족 문제인 평화체제 수립 문제와 통일 문제에 결정적인 국면을 열어놓으려는 적극적이고, 능동적인 외교 전략의 성과를 추구하는 데 있다고 보인다. 북(조선)이 핵협상 과정에서 이른바 '한국형 경수로'의 수용 문제에 대해 반대한 까닭은 언론들이 추측하듯이 남(한국)의 기술·인력·자본이 북(조선)으로 들어오는 것을 꺼려하기 때문이기도 하지만, 더 중요한 원인은 미국을 지향한 협상·공존 전략을 일관되게 수행하려는 정치 협상 과정에 다른 변수가 관여해서 저항을 받으면 안된다고 판단한 정치적 배경이 있었기 때문일 것이다.

여기서 한 가지 분명하게 드러나는 것은 미국이 수행하고 있는 관여·확장 전략과 북(조선)이 수행하고 있는 협상·공존 전략, 이 양대 전략은 지금 조·미 관계 개선이라는 중심축을 따라서 천천히 움직이고 있다는 점이다. 우리가 이 양대 전략의 수행 방향과 그 중심축인 조·미 관계 개선의 추세에 관심을 집중해야 하는 까닭은 그것이 한(조선)반도의 자주 문제, 평화 문제, 통일 문제와 직결되어 있기 때문이다. 지난 냉전 시기, 그러니까 미국이 한(조선)반도에 대해서 봉쇄·대결 전략을 수행하던 시기에 미국은 한(조선)반도에서 평화 체제 정착의 가능성과 통일국가 수립의 가능성을 원천적으로 봉쇄하였다. 미국은 한국(조선)전쟁을 집단 방어라는 명목의 무력 대결로 마무리지은 뒤에 한(조선)반도의 분단 상태를 유지하기 위한 이른바 예방 외교(Preventive Diplomacy)를 추구해왔다. 한(조선)반도에서 그러나 지금 한(조선)반도의 상황은 질적으로 변동하

고 있다. 앞으로 한(조선)반도에서 평화 체제 정착과 통일국가 수립의 역사적 경로와 성격은 이 양대 전략의 대치선에서 차츰 그 모습을 드러내게 될 것이다.

우리에게 다가오는 문제 의식은 북(조선)이 과연 미국이 추구하는 관여와 확장의 범위와 수준을 어디까지 용인할 것인가 하는 것과 미국은 과연 북(조선)이 추구하는 협상과 공존의 범위와 수준을 어디까지 용인할 것인가 하는 것이다.

미국이 관여·확장 전략을 한(조선)반도에도 적용하겠다는 것은 냉전 시기에 작동했던 이른바 두 코리아 정책(Two-Korea Policy)의 궤도를 수정하여 이른바 유도·편입 정책(Inducement-Incorporation Policy)을 수행하려 하고 있는 것으로 보아야 할 것이다. 유도·편입 정책은 북(조선)의 사회주의 체제가 자본주의 성격으로 변질되도록 유도하고, 궁극적으로는 자본주의 체제 안으로 편입시킨다는 의도와 의지를 담고 있다. 남(한국)에서는 이것을 흡수 통합(integration by absorption)이라고 부르기도 한다. 그러므로 오늘 북(조선)이 당면한 문제는 미국의 관여·확장 전략 및 유도·편입 정책에 대응력을 갖추는 일이다. 북(조선)은 이 대응력을 체제 수호라는 소극적, 수동적인 명분에서 찾으려고 하지 않고, 적극적이고 능동적인 협상·공존 전략의 수행에서 찾고 있다고 볼 수 있다.

(3) 전략 대치선의 변동과 남·북·미 관계

이러한 전략 대치선의 변동은 남(한국)의 처지를 곤경에 빠뜨리고 있다. 남(한국)은 자신의 '적대자'인 북(조선)이 미국과 관계 개선을 추구하는 커다란 지각 변동 속에서 당혹과 불안으로 흔들리고 있다. 최근에 들어와서, 남(한국)은 전략 대치선의 변동 추세를 따라가기 위해 미국과 정치·군사적 관계를 더욱 의존적인 방향으로 이끌어가려는 움직임을 보이고 있는 것이 눈에 띈다. 평양-워싱턴-서울의 삼각 관계에서 평양-워싱턴 관계가 가까와질 수록 서울은 그 관계 개선을 반대하면서, 이른바 남북 사이의 평화 체제를 수립하자는 종래의 주장을 되풀이할 것으로 보인다. 그리고 자신의 반대 의사를 관철하려는 목적으로 워싱턴에 대해서 더욱 밀착·의존된 관계를 강화하려 할 것이다. 이것은 조·미 관계 개선이 진척되면 남(한국)의 대미 의존성이 더욱 높아질 것이라는 점을 예시해주고 있다.

최근 대통령 김영삼의 미국 방문과 한·미 국방장관의 호놀룰루 회담을 살펴보면 이러한 대미 의존성의 증대현상이 드러나고 있음을 감지하게 된다. 이미 알려진대로, 이 두 사건에서는 각각 새로운 형태로 대미 의존 관계의 강화를 위한 포석을 놓았다. 지난 7월 27일 워싱턴에서 열린 한·미 정상회담에서는 외무차관급 이상이 참가하는 새로운 안보 협의체인 '대북 공동 전략 고위 협의체'를 오는 11월 한·미 연례 안보 협의회 이후 서울에서 구성하기로 합의했다고 한다.

그로부터 약 한 달 뒤에 하와이에서 열린 제2차 세계 대전 50주년 기념 행사에 참가하고 있던

국방장관 이양호는 1995년 9월 1일 미 국방장관 윌리엄 페리와 회담을 가졌다. 이 회담에서는 주한유엔군사령부가 북(조선)에 제의한 바있는 유엔군 대표 4명(미군 장성, 남[한국]군 장성, 영국군 장성, 그 밖의 참전국 장성)이 참가하는 회의 이외에 군사정전위원회와 관련된 어떠한 양보도 하지 않겠다고 합의하고, 현재 가동하고 있는 한·미 연례안보협의(SCM) 뿐만 아니라, '한·미 중장기 안보협의체'를 새로 창설하기로 하였다고 한다. 이것은 장기적인 군사동맹회의로서, 미국은 앞으로 조·미 관계 개선과 중국의 영향력 증가, 일본의 군사적 진출이 이루어지게 될 동북아시아 지역에서 자신이 주도하는 역내 질서를 변동시키지 않으려 하는 사정 때문에 주한미군을 계속 유지하려는 강한 의지를 지니고 있음을 시사하는 사건이 아닐 수 없다.

지금 북(조선)에게 필요한 것은 국제 사회에서 미국에 대한 협상·공존 전략을 수행하기 위한 외교 환경을 조성해 가는 일일 것이다. 그리하여 남(한국)이 가입조차 하지 못했기 때문에 그 영향력이 완전히 배제된 비동맹 회의가 이러한 외교 환경을 조성하는 데 최적으로 떠올랐다. 북(조선)이 비동맹 외교를 가동하려는 것이다. 1995년 10월 18일부터 20일까지 콜롬비아 카르타헤나에서 열린 비동맹 정상 및 외무장관 회의(NAM)에서 정전협정 체결국들이 평화협정을 체결하라고 촉구하는 결의안을 비동맹 회의의 이름으로 채택하려 했던 움직임이 그것이다. 이 움직임을 포착한 남(한국)은 이를 저지하기 위해 유엔 주재 대표부 차석대사를 파견하고, 의장국의 특별 초청을 받은 자격으로 이 회의에 참석하려고 애를 썼으나 좌절되고 말았다. 비동맹 외교 무대에서는 아무런 힘을 발휘할 수 없는 남(한국)은 북(조선)의 외교 공세 앞에서 속수무책이었다.

남(한국)은 이러한 북(조선)의 외교 공세 앞에서 불안감을 느끼고 있는 것 같다. 여기서 남(한국)이 자신의 목소리를 낼 수 있는 길은 미국과 유엔을 통한 외교 통로 밖에 없다. 남(한국)은 중국을 끌어당겨 조·미 평화조약 체결을 지향한 관계 개선 추세에 제동을 걸려고 했으나, 이것은 기대한 것만큼 효과를 보지 못한 것으로 보인다. 또한 조·미 연락사무소 개설에 관한 평양 회담 개최와 때를 맞춰 남(한국)이 조·미 연락사무소 개설 문제를 북(조선)이 '화학무기 금지협약(Chemical Weapons Convention)'에 가입하는 문제와 연계시켜 달라고 미국에 공식 요청한 것은 바로 이러한 외교 불안감에서 나온 것으로 보인다. 통일·외교·안보 문제에 관한 국회의 대정부 질문에 나선 민자당 의원 이세기가 "미국이 북한에 접근하는 것은 우리의 안보를 담보로 하여 경수로 비용은 우리에게 지워놓고 미국 자신은 핵문제 해결보다는 동북아질서 재편성이라는 고차원의 전략에서 북한을 상대하는 것이 아닌가 하는 생각을 떨쳐버릴 수 없다"고 한 발언에도 그러한 외교 불안감이 스며있다.

다른 한 편 유엔 무대에서 남(한국)은 북(조선)의 인권 개선을 촉구하는 연설을 통해 북(조선)에 대한 외교 공격을 퍼부었고, 이것은 유엔을 무대로 한 남북의 '인권 공방'으로 번졌다. 남(한국)은 여기서 끝나지 않고, 우성호 사건, 안승운 목사 사건을 유엔 인권고등판관실(UNHCR)에 정식으로 제소하기로 했다고 한다.

1995년 9월 30일 제3차 남북 대화는 견해 차이를 좁히지 못한 채 끝났다. 베이징에서 열린 이 회담에서 남(한국)은 첫날부터 대남 비방을 중단하고, 김용순 비서의 '발언'에 대해 해명하고, 우

성호 선원을 즉각 송환하라고 요구하면서, 경제 협력안을 제시했다. 또한 수재 지원을 받으려면 당국자 간의 협상으로 격을 높여야 한다고 주장했다. 이것은 현재의 쌀협상이나 수재 지원 협상을 남북 당국자 협상으로 전환·격상시킴으로써 한(조선)반도의 평화 체제 수립 문제를 남북 당국자 협상으로 끌어들이려는 의도로 보이며, 조·미 관계 개선에 제동을 걸고, 조·미 관계 개선으로 발언권과 협상 주도권을 잃어버린 공지에서 벗어나려고 하는 남(한국)의 대응책이었다. 그래서 청와대 고위 관계자는 북(조선) 수석대표인 전금철 대외경제협력위원회 고문에 대해 그러한 비공식 직함 대신 조국평화통일위원회 부위원장이라는 공식 직함을 사용하라고 요구했다. 그리고 남(한국)은 제4차 회담 장소는 반드시 한(조선)반도가 되어야 한다고 주장하기도 했다. 제3국이 아니라 한(조선)반도에서 회담을 하게 되면 당연히 당국 협상으로 전환할 수 있기 때문이었다. 여기서 남(한국)이 조·미 관계 개선 추세에 완전히 밀려나 교착 상태에 빠진 남북 관계개선 추세를 자신에게 유리한 구도로 변경시켜 협상의 주도권을 잡으려고 하는 강한 의지와 이를 반대하는 북(조선)의 의지가 대립하고 있다. 북(조선) 대표들은 이러한 남(한국)의 '정치적 의도'를 간파하고 반대 의사를 분명히 밝히면서, "남쪽이 쌀과 정치를 직결시키는 전략을 써서 순수한 목적의 쌀회담이 결국 결렬되었다. 남쪽은 동쪽을 우롱했다"고 주장했다. 이러한 분위기 속에서 대화는 더 이상 지속될 수 없을 것이다. 조·미 관계 개선이 진척되는 과정 초기에 남북 관계의 냉각 상태는 일정 기간 지속될 것이다.

그렇지만 남(한국)이 우려하고 있는 것처럼, 과연 조·미 관계 개선이 곧 남(한국)의 안보에 대한 위협이라는 등식이 성립하는 것일까? 북(조선)이 주장하는대로, 제네바 기본합의서에 기초한 조·미 관계 개선이 남북기본합의서를 이행하기 위한 남북 당국자 간 협상 재개를 촉진시키고 그 결과 한(조선)반도의 평화를 보장하는 새로운 국면이 열린다면, 남(한국)은 한(조선)반도의 평화 질서 수립이 왜 자국의 안보에 대한 위협이 될 것이라고 우려하고 있는 것일까? 『뉴욕타임스』는 서울에서 북(조선)에 관한 자문 회사를 운영하고 있는 마이클 브린의 말을 빌려, "미국과 북(조선) 사이의 분리된 평화 협정은 남(한국)의 안보를 위협하지 않을 것이며, 현재의 난국을 타개하고 한(조선)반도에 포괄적인 평화를 향한 길을 열어놓을 것"이라고 주장했다.

(4) 북(조선)과 미국의 새로운 전략 구상

어느 나라든지 교착 상태에 빠져있는 대외 정세에 돌파구를 내려고 할 때는 자국의 정책구상을 언론을 통해 외부에 흘려주거나, 민간 통로를 통해 자국의 정치적 의사를 상대방에게 간접적으로 전달하면서 상대방의 반응을 탐지하는 게 일종의 관례처럼 되어 있다. 1994년 미국이 주도하는 한·미·일 다국적 동맹 세력이 이른바 '핵문제'를 집요하게 추적하면서 북(조선)에 대한 드센 압박을 가하고, 이에 대하여 북(조선)이 한 치도 양보하지 않을 기세로 맞서고 있었던 '핵위기의

긴장'이 한(조선)반도에 뒤덮여 있을 때, 미국이 평양에 보낸 사람이 셸리 해리슨이었는데, 그때 그는 조·미 대결 분위기의 극적 반전을 이끌어내는 민간 통로의 구실을 맡은 바있다. 해리슨이 지난 1995년 9월 19일부터 한 주간 동안 북(조선)을 방문하고 서울에 가는 길에 일본에서, 그리고 서울에 들어가서 발표한 내용은 그가 지난 번에 이어 다시 조·미 관계 개선의 새로운 돌파구를 열어놓을 수 있는 민간 통로의 구실을 맡았다는 점을 보여주기에 충분하였다.

1995년 9월에 북(조선)이 셸리 해리슨을 통하여 밝힌 자국의 새로운 정책 구상은 미국이 1995년 2월초에 발표한 '동아시아·태평양 지역에 대한 미국의 안보 전략'에 대한 일종의 대응 방침이라고 해석할 수 있다. 북(조선)은 셸리 해리슨의 발언을 통해 자국의 새로운 정책 구상을 미국에 전달하고 있는 것이다. 이 새로운 정책 구상이 협상·공존 전략에 기초하고 있는 것임은 두 말할 나위도 없다.

북(조선)이 해리슨을 통해 미국에게 밝힌 새로운 정책 구상의 주요 내용은 크게 두 갈래로 나누어진다. 첫째는 평화 협정(조약) 체결 문제와 관련한 것이고, 다른 하나는 주한미군 철수 문제에 관련한 것이다. 해리슨의 발언 내용에 나타난 북(조선)의 대미 인식 및 새로운 정책 구상을 간추리면 아래와 같다.

① 북(조선)은 미국이 남(한국)과 공조하여 북(조선) 체제를 변질시키려고 시도하고 있으며, 궁극적으로 체제 붕괴를 피하고 있다는 의혹을 갖고 있다는 것이다. 이것은 미국의 관여·확장 전략이 한(조선)반도에서 결국 유도·편입 정책으로 전개될 것이라는 점을 예상한 데서 생길 수 있는 경계심이다.

② 북(조선)은 현재 조건에서 조·미 평화 조약 체결이 현실적으로 불가능하다는 것을 인식하고, 평화 조약 체결이 조·미 관계 정상화의 전제 조건은 아니라고 보고 있다. 그렇지만 주한유엔군사령부의 해체는 불가피하다고 보고 있다.

③ 북(조선)은 조·미 평화 체제(체계)가 이루어져야 남북 당국자 대화를 재개할 수 있다고 주장하고 있다.

④ 북(조선)은 궁극적으로 주한미군이 철수되어야 한다고 보지만, 미국의 동아시아 전략상 하루 이틀에 이루어지지 않을 것을 인식하고 있기 때문에 '새로운 평화 체계(new peace mechanism)'를 구상하고 있다.

⑤ 북(조선)은 주한미군 주둔을 용인하는 대신, 현 정전 체제를 '새로운 평화 체계'로 전환하기를 바라고 있다. 해리슨의 말을 따르면, 김영남 외교통부장은 주한미군이 남(한국)에 주둔하는 상황에서 연방제 통일을 실현할 수 있다는 태도를 보였다고 한다. 북(조선) 관리들은 사적인 자리에서는 주한미군의 철수가 동북아시아에서 힘의 균형을 깨뜨릴 수 있으며, 특히 일본의 재무장을 불러올 수 있다는 견해를 보였다고 한다.

⑥ '새로운 평화 체계'란 먼저 '조·미 상호 안보협의위원회(Mutual Security Consultive Committee)'를 구성하고, 이 협의체가 가동되는 시점에서 '남북 기본합의서'에서 합의한 '남북 군

사공동위원회'를 가동시키는 이중 구조의 평화 보장안을 뜻한다.

해리슨이 전한 북(조선)의 구상에 관련하여 먼저 주한미군 용인론부터 살펴보기로 하자. 이미 알려진대로 지난 시기 북(조선)은 정전 상태의 유지와 주한미군의 주둔을 대미 예측성의 근거라고 규정하면서, 먼저 정전협정을 평화협정으로 바꾸고 주한미군이 철수되어야 자주성을 확립하는 것이며, 자주성을 확립해야 조국통일을 실현할 수 있다고 주장해왔다. 정전상태의 유지와 주한미군의 주둔은 곧 조국통일을 가로막고 있는 걸림돌이며, 미국이 두 코리아 정책(Two-Korea Policy)을 수행하는 발판이라고 보았다. 정전 상태의 유지와 주한미군의 주둔이란 자주적 평화통일의 실현과 양립할 수 없는 상극의 길이라고 보았기 때문이다.

그런데 이번에 북(조선)은 이러한 기존 정책을 수정하였다는 견해를 해리슨을 통해 거듭 밝히고 있다. 사실 주한미군 주둔 용인론은 이번에 처음 나온 것은 아니다. 이미 1992년 1월 22일 뉴욕에서 열린 조·미 고위급 회담에서 김용순 비서가 주한미군 주둔을 용인하며, 연방제 통일 뒤에도 동아시아의 안정을 위해 필요하다면 단계적으로 철수할 수도 있다고 밝힌 바있고, 같은 해 6월 23일 하와이에서 열린 '한(조선)반도의 평화와 남북 통일에 관한 6개국 회의'에서 리삼로 대표(당시 조·일 수교 교섭 대표)는 통일 전에 남북이 외국과 체결한 모든 조약은 통일 뒤에도 존중되어야 하며, 필요하다면 주한미군의 계속 주둔을 인정한다고 밝힌바 있다. 지금까지 북(조선)이 주한미군 문제에 대하여 밝힌 견해와 주장을 살펴보면, 1954년에 나온 주한미군의 즉각적, 전면적 철수안→1987년에 나온 평화와 통일의 선결 조건으로서 주한미군이 단계적, 점진적으로 철수하는 안→1990년에 나온 남북 군축에 상응하는 비율로 주한미군이 단계적으로 철수하는 안→1992년에 나온 통일 전까지 주한미군 주둔 용인하고, 통일 이후에 주한미군을 단계적, 점진적으로 철수하는 안으로 차츰 변화되어왔음을 알 수 있다.

여기서 우리는 북(조선)이 주한미군을 어떤 관점에서 파악하고 있는가 하는 문제를 살펴볼 필요가 있다. 이것은 주한미군 철수 문제를 군축 문제로 생각하는가, 아니면 군축을 위한 선행조건, 곧 군축을 위한 신뢰 구축 조치(confidence-building measures)로 생각하는가 하는 물음이다. 여기서 북(조선)이 주한미군 철수 문제를 군축 문제로 인식하고 있는 것이 아니라 신뢰 구축 조치의 문제로 보고 있다는 주장이 우리의 눈길을 끈다. 만일 북(조선)이 주한미군 철수 문제를 신뢰 구축 조치의 차원에서 보고 있다면, 주한미군 주둔 용인론을 내놓은 북(조선)은 앞으로 조·미 협상을 통해서 아무리 요구해도 미국의 완강한 반대 때문에 '현실적으로' 실현 불가능한 주한미군 철수를 요구하는 것이 아니라 다른 것을 요구하면서 조·미 사이의 신뢰 구축 조치를 추구할 수도 있다고 판단한 것으로 보아야 하지 않을까? 그렇다면 북(조선)이 구상하고 있는 주한미군 철수가 아닌 다른 방식의 군사적 신뢰 구축 조치란 과연 무엇일까?

북(조선)이 주한미군 주둔을 용인한다는 말을 다른 각도에서 해석하자면, 그것은 한(조선)반도와 동아시아지역에 드리운 미국의 현존 지배 질서를 '현실적으로' 인정한다는 말이며, 미국의 관여·확장 전략 및 유도·편입 정책을 일정한 범위에서(전면적으로가 아니라) 용인하겠다는 말이

아닐까? 그렇다면 북(조선)이 미국에게 요구하고 있는 신뢰 구축 조치, 곧 주한미군 철수 요구가 아닌 새로운 신뢰 구축 조치란 미국의 관여·확장 전략을 '일정 범위에서' 인정하는 대신 요구하고 있는 조건과 결국 동일한 내용이라고 볼 수 있지 않을까?

우리는 북(조선)이 구상하고 있는 새로운 신뢰 구축 조치의 선결 조건이란 연방제 통일 방안에 대한 미국의 정치적 지지라고 생각할 수 있다. 북(조선)은 만일 미국이 연방제 통일을 지지하게 되면, 그것은 주한미군을 철수하지 않은 조건에서도 미국이 북(조선)과 신뢰 구축 조치를 취한 것이 되며, 그 신뢰 구축 조치 위에서 미국의 관여·확장 전략을 인정하는 것이 될 것으로 보인다. 북(조선)은 미국이 연방제 통일을 '정치적으로' 지지하게 되면 남(한국)이 이를 받아들이지 않을 수 없게 되고, 따라서 연방제 통일을 향한 결정적인 국면이 열리게 된다고 생각하고 있으며, 만일 연방제 통일의 결정적 국면을 열어놓게 되면, 한(조선)반도의 공고한 평화 체계 수립 문제도 그 바탕 위에서 해결하는 길이 열리게 된다고 보기 때문이다.

다음으로 북(조선)의 새로운 평화 체계(체제) 수립론에 대해서 살펴보기로 하자. 북(조선)은 여가서 정전 체제와 정전 협정을 서로 구별하고 있으며, 평화 체계(또는 평화 보장 체계)와 평화협정(또는 평화 조약)을 서로 구별하고 있다. 이것은 북(조선)이 이미 사문화(死文化)된 지 오래된 정전 협정, 그리고 그 사문화된 정전 협정을 유지하는 제도적 장치인 군사정전위원회가 완전히 마비 상태에 빠진 현재 상황에서 정전 체제란 정전 협정을 준수하고 군사정전위원회를 가동해서 유지되고 있는 것이 아니라, 실제로는 미국이 주도하는 한·미 연합군과 북(조선)의 정치·군사적 대치 균형으로 유지되고 있다고 판단하면서, 앞으로 평화 보장 체계를 수립하려면 무조건 평화 협정(조약)부터 체결해야 한다고 인식해오던 고정 관념을 일단 수정한 것으로 보아야 한다. 평화 보장 체계의 수립을 통하여 북(조선)이 무엇을 기대하고 있는가 하는 문제는 『로동신문』에 나온 "우리와 미국 사이에 새로운 평화 보장 체계가 수립되면 조선반도 정세는 완화되고 북남 합의서 이행도 순조롭게 될 것이며 나라의 평화와 평화통일에 유리한 국면이 조성되게 될 것이라는 것은 의심할 바 없다"고 한 주장에 드러나있다.

북(조선)의 새로운 평화 체계 수립론에도 주한미군 철수론과 마찬가지로 단계적, 점진적 과정이 포함되어 있는 것을 엿볼 수 있다. 즉 한(조선)반도의 평화는 북(조선)과 미국 사이에서 고위급 정치·군사 협상을 시작하고 이를 상호 안보협의위원회(mutual security consultive committee)로 정착시켜가는 점진적, 단계적 과정에서 이루어질 수 있다고 보는 것이다. 따라서 상호 안보협의위원회의 창설이란 평화 협정(조약) 체결로 나아가는 복잡하고 긴 협상 과정에서 거쳐가게 될 '중간 조치'라고 볼 수 있다. 셀릭 해리슨이 전하는 북(조선) 군부 고위급의 말을 들어보면, 이러한 상호 안보협의체 창설 문제에 대해서 먼저 제의한 쪽은 놀랍게도 미국이었다고 한다. 해리슨의 말을 들어보자.

"지난 5월 19일 (1995년도를 뜻함-인용자 주) 미국은 북한측에 대해 양측 군 실무자간의 협의를 제의하는 서한을 발송했고 북한측 인사들의 말을 빌리면 미국은 추후 장성급 접촉을 준비하기

위한 실무 협의체(mutual security consultive committee)를 구성하자고 제의하였다는 것입니다. 그로부터 지난 12일까지 열 차례의 영관급 실무회담이 열렸으며 그 결과 지난 21일 양측간 장성급 회의를 갖기로 잠정 합의하였으며 미국측 대표로 군사정전위 미국측 대표인 공군 소장 벨스 러닝이 내정됐다고 합니다. 양측 대표와 구성인원·회의절차까지 포함돼 있는 잠정 합의문을 이찬복이 내게 보여주었습니다. 그러나 당일 회의 석상에 미국 장성은 나타나지 않았으며 이는 한국 정부의 방해 공작 때문이었을 것이라면서 이찬복은 분개했습니다."

위에서 말한 "한국 정부의 방해 공작"이라는 것은 이 회담을 개최하기 직전에 주한미군사령관 게리 러이 남(한국)의 이양호 국방장관에게 서한을 보내 조·미 장성급 회담 개최 방침을 통보했을 때, 이에 대해 강력히 반대했던 사건을 뜻하는 것으로 보인다. 9월 21일자로 예정되었다가 성사되지 못했던 조·미 장성급 관문점 회담을 대신하여 미국은 결국 두 달 뒤인 11월말에 남(한국) 당국의 반대를 무릅쓰고 평양 비밀 접촉을 성사시켰다. 남(한국)의 언론 보도를 따르면, 이 비밀 접촉은 "미군의 장성급 협상팀이 지난해 (1995년을 말함-인용자) 11월 중순께 예비 실무접촉을 거쳐 11월 말께 극비리에 평양에 들어가 북한 군부의 핵심 실세 그룹과 미·북한 군사 현안에 대해 협의했으며, 협의 내용 중에는 미군의 주요 관심사인 미군 유해 송환 문제를 비롯해 미국 군부와 북한 군부의 향후 역할 조정 및 경제 협력 문제가 포함되어 있다"고 전했다. 이 언론 보도에 나타난 조·미 비밀 접촉의 윤곽을 더 들여다 보면 이런 모습이 드러난다.

① 조·미 비밀 접촉을 위해 북(조선)에 들어갔던 미국 대표는 정보 계통에서 일하는 예비역 준장이었다는 점. 이 언론은 정보 계통 인사가 대표로 된 것은 그 동안 이 접촉을 추진해온 그룹이 미군 정보 기관이었기 때문이라고 분석하면서, 미국이 현역 장성을 내세우지 않은 까닭은 남(한국)의 반대를 의식한 때문인 것으로 보인다고 보도했다. 당시 미국은 북(조선)과 예비 접촉을 벌이던 11월 17일께 이 사실을 남(한국)에 통보했다고 한다.

② 조·미 비밀 접촉에 나선 북(조선) 대표는 이하일 당 군사부장이었다는 점.

미국은 조·미 장성급 관문점 회담에 대해서 남(한국) 당국의 반대를 무릅쓰고 매우 적극적인 태도로 나오고 있는데, 1996년 1월 미 국방부 아시아·태평양 부차관보 커트 캠프벨(Kurt Campbell)은 남(한국) 국방부 고위 당국자에게 보낸 서한에서 "북·미 장성급 회담을 성사시키기 위한 한국 정부의 정책 재검토 작업이 긍정적 결과가 되게 도와주기 바란다"고 촉구했다. 북(조선)은 조·미 장성급 관문점 회담에서 논의하게 될 상호 안보협의위원회 구성 문제를 잠정 협정 체결 문제와 결부하고 있다. 1996년 2월 22일에 발표한 외교부 대변인 담화는 조·미 "잠정 협정을 채택하며 조·미 공동 군사기구를 내오는 문제를 토의하기 위하여 해당급에서 협상이 진행되어야 한다"고 주장한 바있다. 이 담화에서는 조·미 군사 공동기구가 군사정전위원회를 대신하여 앞으

로 체결될 잠정 협정을 이행하고 감독하게 될 것임을 밝힌 바있다.

북(조선)은 평화 체계를 수립하기 위한 조·미 협상의 내용과 성격을 단순히 정전 체제 대체 문제로 국한하지 않고 정치·군사·경제 문제를 모두 아우르는 안보 문제로 확대하여 상호 안보 협의를 요구하고 있는데, 이것은 새로운 평화 체제가 한(조선)반도의 안보 문제를 해결하는 포괄적이고 동반자적인 안전 보장 체계여야 한다고 인식하고 있기 때문인 것으로 보인다. 셀릭 해리슨과 강석주 부부장의 대화에서 강 부부장은 “미국이 안전 보장자가 되는 것이 아니라 공화국(북[조선]을 뜻함-인용자 주)과 미국이 동반자적 역할을 하는 것이라는 의미다. 즉 공화국의 남한에 대한 침략 위협 뿐 아니라 남한의 공화국에 대한 침략 위협을 양국이 모두 방지한다는 의미다. 말하자면 공화국과 미국 둘 다 안전 보장자가 되는 것이다”고 말했다고 한다. 이러한 견해는 1996년 4월 28일 미국 조지아대에서 열린 남·북·미 관계 학술회의에서 북(조선)의 리종혁 당 부부장이 “미군이 한반도에서 평화 유지 역할을 할 수 있다면 좋을 것이다. 현재는 미군이 신뢰 구축을 위한 역할을 수행하지 않고 있다”고 한 발언에서도 엿볼 수 있다.

만일 북(조선)과 미국 사이에 상호 안보협약이 시작된다면 어떠한 변화가 일어날까? 무엇보다도 관심을 끄는 문제는 미국은 주한미군의 성격과 임무를 바꿀 수 밖에 없으며, 북(조선)은 성격과 임무가 달라진 주한미군에 대해서 그 주둔을 용인할 수 있을 것이라는 점이다.

그렇다면 주한미군의 성격과 임무는 어떻게 달라져야 할 것인가? 미국은 ‘제네바 기본합의서’를 채택했기 때문에, 지난 냉전 시기 동안 북(조선)을 망나니 정권(rogue regime), 부랑자 국가(pariah state), 반동 국가(backlash state)라고 비난·공격하면서 북(조선)을 적성국으로 규정하여 적대 의사를 표명해왔던 봉쇄·대결 전략을 적어도 ‘선언적으로는’(실제로는 아직 많은 부분에서 유지하고 있지만) 포기해야 했다. 이제 미국에게 넘어간 숙제는 이러한 ‘선언적 조치’에 걸맞게 북(조선)을 겨냥한 공격 의지와 한(조선)반도에서 그 의지를 발동하여 시행해온 대규모 군사 훈련, 군비 증강을 포기함으로써 주한미군의 주둔 목적을 탈냉전 전략 변화에 맞게 변경하는 일이다. 이것은 탈냉전 전략의 일단계 조치로 볼 수 있는 군사위협 해소와 군비 동결을 뜻한다. 또한 이것은 한(조선)반도와 동아시아에 대한 미국의 안보 질서를 탈냉전 시기의 전략 환경에 맞게 변화시키는 더 광범위한 숙제와 맞물려있다. “앞으로 10년간 이 지역에서(아시아·태평양 지역을 뜻함-인용자 주) 가장 극적인 변화는 한반도 통일을 향한 진전이 될 것이며 이는 현재 한국에 주둔하고 있는 미군 병력 3만6천명의 상당한 감축으로 이어질 것이라”는 전망적 발언에 미국은 귀를 기울여야 할 때가 되었다.

미국은 관여·확장 전략에 기초하여 한·미 안보 질서의 기본 성격을 탈냉전적인 내용으로 조절·수정하고, 그 안보질서를 미·일 안보 질서와 함께 동아시아의 포괄적인 안보(comprehensive security)를 추구하는 새로운 안보 장치로 바꿀 수 있을 것이며, 그에 따라 주한미군도 역내의 포괄적인 안보를 유지하기 위한 담보 무력으로 그 존재 방식을 바꿀 수 있을 것이다. 셀릭 해리슨이 전한 북(조선)측의 말을 들어보자.

“단지 우리가 강조하는 것은 냉전 체제 해체 후 한반도 주변 정세가 바뀌었다는 것이다. 우리와 러시아의 상호 방위조약이 끝났고 중국은 남한과 더 가까운 현실이다. 이같은 상황에서 한반도에서의 미국의 안보 역할도 당연히 바꾸어야 한다. 미국이 남과 북 사이에서 완전히 중립적인 입장을 취하는 것은 곤란하겠지만 어느 정도 균형을 유지해야 한다. 남한과 미국 사이에 상호 안보조약이 유지되고 있는 만큼 우리와 미국 사이에도 정전 협정 대신 새로운 평화 체제가 유지되면서 평화 유지 역할을 해야만 균형이 잡힌다. 미국은 이같은 균형자적 역할을 하면서 그 대가로 우리에게 경제 지원을 해달라는 것이다. 한반도에서 미국의 역할에는 이같은 군사적 측면만이 남아있다. 군사 긴장이 해소될 때까지 미군은 주둔할 것이고 한·미 상호 방위조약은 유지될 것이다. 그러나 나머지 정치, 외교 등의 분야에서까지 미국이 남한에 대해 책임질 것은 없다.”

그렇다면 이러한 기존 안보 질서의 성격 변화가 과연 어떻게 가능할까? 이 물음에 대한 답변은 지난 1993년 초부터 1995년 말까지 미국의 랜드연구소(RAND Corporation)와 국방부 산하의 연구기관인 한국국방연구원(KIDA)이 공동 연구한 연구 결과에서 밑그림을 찾아볼 수 있다. 「21세기를 지향한 한·미 안보 협력 방향」이라는 제목이 달린 이 공동 연구는 두 나라 정부가 주도하여 추진한 것으로서 일종의 ‘준정부 정책’으로 볼 수 있다. 이 공동 연구의 최종 결과는 “남북한 화해 및 통합 시기와 통일 이후에는 지역 안보 동맹이 가장 바람직하다”고 지적했다고 하는데, 지역 안보 동맹은 북(조선)에 대한 군사적 대치 상태를 유지해온 기존의 한·미 안보 동맹이 그 기본 성격을 바꾼 것이라고 볼 수 있다. 즉 주한미군은 북(조선)에 대해 겨누어온 대결 지향성을 버리고 그 대신 동아시아의 지역 안보를 보장하는 포괄적 안보 기능으로 전환된다는 것이다. 남(한국)의 한 언론이 정리해놓은 지역 안보 동맹 이후의 상황 변화를 다시 정리해보면 이런 그림이 그려진다.

- ① 주한미군이 상당 부분 철수하게 된다.
- ② 주한미군은 한(조선)반도 이외의 지역에서 일어나는 사태에 대응한다.
- ③ 현재 남(한국)군에 대한 미국의 군사 지휘권은 남(한국)군에게 넘어간다.
- ④ 지역 안보 동맹에 미국과 남(한국) 이외의 동북아시아 국가들이 포함되는지는 아직 구체적으로 밝혀진 바 없다.
- ⑤ 지역안보동맹이 동북아 다자간 협력 안보 체제와 어떤 관계를 맺을지도 아직 구체적으로 밝혀진 바 없다.

한(조선)반도의 안보 구조가 앞으로 어떻게 바뀔 것인가 하는 물음에 대해서 다른 한편으로 우리는 다른 나라의 역사적 경험과 관련지는 유추 해석을 통해 미래를 전망할 도리 밖에 없다. 이미 알려진대로, 미국을 비롯한 자본주의 진영은 지난 냉전 시기 소연방을 적대 세력으로 규정하는 데서 자신의 존재 의의를 지니고 있었던 북대서양 조약기구(NATO)와 주독미군을 그대로 존치시

킨 채 러시아와 안보 협의를 지속·발전시키고 있다는 사실은 우리에게 시사점을 던져준다. 물론 이러한 전략 환경의 변화는 소련·동구 사회주의가 몰락했기 때문에 가능한 것이었다. 이 시사점을 보면서 우리가 관심을 두는 것은 미국이 미국·러시아 관계 개선은 곧 북대서양 조약기구의 해체와 주독미군의 철수라는 등식으로 성립된다는 고정 관념을 넘어서서, 기존 안보 질서의 형식을 존치시킨 채 러시아와 동구지역에 대한 관여·확장 전략 및 유도·편입 정책을 수행하고 있다는 사실이다. 이것은 조·미 관계 개선을 통해 한(조선)반도의 전략 환경이 변화되면, 조·미 수교는 곧 한·미 상호방위조약의 해체라는 등식으로 성립된다는 고정 관념을 수정하게 하는 역사적 경험이 될 수 있다.

또한 유럽에서 냉전 시기의 집단 안보 체제(collective security regime)인 북대서양 조약기구를 대체하지 않는 새로운 협력 안보 체제(cooperative security regime)인 유럽 안보협력회의(Conference on Security and Cooperation in Europe)를 창설한 것도 시사점을 던져준다. 유럽 지역이 재래식 군비 감축에 성공하고 군사적 긴장을 완화시킨 과정을 살펴보면 아래와 같다.

- ① 지난 시기 양대 진영이 상호 적대 의사를 포기한 탈냉전이라는 전략 환경의 변화가 군축을 이끌어내게 되었다는 점.
- ② 지난 시기 소련·동구 진영과 서방 진영 사이에서 정치·군사 협상의 타결(상호 안보 대화)을 통하여 군축을 위한 실질적 합의가 이루어졌다는 점.
- ③ 재래식 군축의 구체적인 방안을 합의하고 이를 이행했다는 점.

유럽 지역에서 기존 안보 질서의 변화는 소련·동구 사회주의의 몰락이라는 전략 환경의 변화 때문에 시작되었지만, 동아시아 지역에서 기존 안보 질서의 변화는 한(조선)반도에서 조·미 협상을 통한 정치·군사적 긴장 완화로 시작될 수 있을 것이다. 북(조선)과 미국이 상호 적대 의사를 포기하고 관계 개선을 추구하면서 상호 합의를 통해 창설하게 될 조·미 상호 안보협의위원회는 정치·군사 협상의 타결을 목표로 하고 있으며, 두 나라는 이 협의체를 통하여 재래식 무기 감축을 통한 긴장 완화, 기습 공격 및 대규모 공격 작전 능력의 제거를 추구하는 정치·군사 협상부터 시작할 수 있을 것이다. 북(조선)이 조·미 안보협의체 창설 구상을 통해서 궁극적으로 추구하려는 것은 한(조선)반도의 긴장 완화와 실질적인 재래식 군비의 감축이다. 평화 보장 체제는 군비 감축이 없이는 수립될 수 없다고 판단하기 때문이다. 유럽의 경우를 보더라도 유럽 안보협력회의가 진전되는 과정과 함께 북대서양 조약기구와 바르샤바 조약 국가들 사이에서 병력 수준에 관한 협정인 유럽 재래식 무력 협정(Conventional Forces in Europe 1A agreement)이 체결되었던 것을 알 수 있는데, 북(조선)이 조·미 안보 협의를 통하여 군비 감축을 추구할 것이라는 예상은 북(조선)이 이미 오래 전부터 한(조선)반도의 군축 문제를 평화 보장 체계 수립론과 통일 국가 수립론과 함께 다루고 있다는 사실에서 논리적 뒷받침을 받는다. 북(조선)은 평화 보장 체계가 수립되면 “조선반도의 긴장을 완화하고 평화를 이룩하기 위한 획기적인 상황이 도래할 것이

며 럼방제 통일을 실현하기 위한 전제도 마련되게 될 것”이라고 보고 있다. 북(조선)에서 주한미군 감축 문제(완전 철수가 아니라 감축이다.)를 비롯한 남북의 군축 문제는 조국통일 정책의 핵심을 이루고 있다.

여기서 서울-평양-워싱턴 당국은 조·미 상호 안보협의위원회의 창설이 기존의 한·미 안보동맹 관계를 대체하거나 그 안보동맹 관계의 유지력을 약화시키는 것이라고 볼 필요는 없으며, 기존 안보 질서의 틀을 그대로 존치시킨 상태에서도 새로운 안보 협의체를 창설할 수 있다는 점을 합의해야 한다.

그러나 현재 한(조선)반도에서 정치·군사적 긴장을 완화시킬 수 있는 지름길인 군축 문제는 미국 ‘관·군·산 복합체’의 이익을 근본적으로 위협하는 상황으로 직결되기 때문에 미국은 이 문제를 쉽게 받아들일 수 없을 것이다. 미국과 북(조선)은 잠정적, 비공식적으로 조·미 상호 안보협의체 창설 구상에 견해 일치를 보기는 했지만, 미국은 이 구상이 주한미군 감축 문제와 연결되었다는 점을 구실로 이 구상을 외면하는 대신, 자국이 주도하는 동북아 다자간 협력안보 체제를 창설하고, 그 안에 북(조선)을 끌어들이려고 할지도 모른다. 그렇지만 동북아시아 지역에서 미국이 주도하는 다자간 협력안보 체제를 창설하는 문제는 한(조선)반도를 중심으로 복잡하게 얽혀 있는 주변 열강의 이해 관계와 남북의 이해 관계가 매우 날카롭게 충돌하고 있기 때문에 미국의 의도대로 간단하게 성립되지 않을 것이 분명하다. 따라서 미국이 동북아시아 지역에서 다자간 협력안보 체제를 창설하는 조건을 성숙시켜 가려면 역내 전략 환경 변화 과정에서 주도력을 확보해야 하며, 이 주도력은 한(조선)반도에서 평화 체계를 수립해나가는 추진 과정에서 확보된다고 보아야 한다. 따라서 미국은 동북아 다자간 협력안보 체제를 수립하기 위해서도 현재의 조·미 관계 개선을 상호 안보협의체 창설이라는 차원으로 높여가지 않을 수 없을 것이다.

여기서 우리는 조·미 관계 개선이 일정에 오른 지금, 미국이 기존의 한·미 연례 안보회의를 존치시킨채, 한·미 중장기 안보 협력을 위한 새로운 협의체를 창설하려고 움직이고 있다는 사실에 주의를 돌릴 필요가 있다. 조·미 관계 개선이 연락사무소 개설이라는 가시적 성과로 나타나기 시작한 시점에서, 한·미 사이에서 새로운 안보 협의체를 창설하려는 움직임과 조·미 관계 개선 사이에는 과연 아무런 연관이 없을까? 미국은 조·미 관계 개선을 추구하면서 앞으로 유해 외교 협상의 성사를 통한 유해 발굴 공동사업 추진, 상호 연락사무소 개설, 미사일 문제에 관한 조·미 협상 개최 등으로 관계 개선 분위기를 잡아가면서 그 개선 범위 안에 조·미 상호 안보협의위원회를 창설하려고 생각하고 있는 것은 아닐까? 조·미 관계 개선은 비록 느린 속도로 진척되었지만, 결국 그 종착점이 두 나라 사이의 국교 수립으로 이어질 것이라고 예상한다면, 연락사무소 개설에서 국교 수립까지 이어지는 긴 과정에서 조·미 상호 안보협회가 시작되는 시기는 언제쯤일까?

북(조선)은 한(조선)반도에서 항구적인 평화 체계를 수립하는 것이 결국 남·북·미 3자 사이의 대화를 통하여 이루어질 수 밖에 없다는 사실을 인정하면서도, 그 3자 대화는 일원화된 3자 대화가 아니라 조·미 대화와 남북 대화라는 이원화된 3자 대화라는 형태로 진행하려는 의도를

표명하고 있다. 이제 미국 정부는 제네바 기본 합의서의 연장선 위에 등장한 조·미 상호 안보협 의위원회 창설 구상과 남북 기본합의서 채택 이후 합의한 남북 군사공동위원회의 가동이라는 이 원 구도로 변형된 북(조선)의 3자 회담 개최 제안을 어떻게 받아들일 것인가 하는 문제를 안고 고심해야 한다. 북(조선)의 새로운 정책 구상이 해리슨을 통해 밝혀졌을 때, 주한 미대사관의 공사 카트만은 “북(조선)의 제의가 표면상 잘못된 것이 없고, 이를 진지하게 검토하겠다”고 말했다. 이러한 발언의 배경에는 정전 체제가 사실상 마비된 조건에서 미국이 북(조선)과 관계 개선을 추구해야 하는 지금, 문제 해결의 길을 찾기 위해서는 북(조선)의 구상과 제의를 진지하게 검토하지 않을 수 없다는 견해(비록 비공식 견해지만)가 담겨 있는 것으로 보인다. 얼마전 북(조선)과 미국이 ‘핵문제’를 놓고 날카롭게 대결했던 상황에서 벗어나기 위해서 상대방의 주장과 제안을 서로 일정 정도 수용하고 타협했듯이, 한(조선)반도에서 공고한 평화 체계를 수립하는 문제도 상대방의 전략과 정책을 서로 일정 정도 수용하고 타협하면서, 타협할 수 밖에 없다는 ‘현실적인’ 정치 판단을 내려야 할 것으로 보인다. 이 점에서 쉐릭 해리슨의 아래 발언은 설득력이 있다.

“금방 효과는 없을 것이지만 전체적인 상황을 봤을 때 미국과 남한의 정책 변화가 가능하다고 봅니다. 북미 핵문제가 잘 해결되면 연락사무소가 설치될 것이고 거기서 상호 신뢰가 쌓이면 경제 관계도 진전될 것입니다. 이처럼 북미 관계가 진전되면 자연히 남북 관계도 진전될 것이고 그러면 이같은 새로운 평화 체제의 실현에 도달하지 않겠는가라고 전망합니다.”

(5) 북(조선)이 내놓은 두 가지 전제 조건

해리슨이 전한 내용을 살펴보면, 북(조선)은 미국이 두 가지 전제를 해결해야 한다고 보고 있다.

첫째는 미국이 유엔군 사령부를 해체하는 문제다. 주한미군은 명색만 남은 유엔군의 ‘낡은 깃발’을 아직도 내리지 않고 있으며, 지금까지 북(조선)을 상대할 때마다 유엔군의 ‘모자’를 쓰고 나왔다. 정전 상태를 관리해온 군사정전위원회가 완전히 마비 상태에 빠진 오늘 이 위원회의 형식(내용이 아니라)을 그나마 유지해오고 있었던 일방이었던 유엔군 사령부도 마지막 존립 근거를 잃어버린 것이다. 그런데도 미국이 여전히 유엔군의 이름을 앞에 내세우는 까닭은 조·미 평화 회담 제안(잠정 협정을 체결하자는 제안)을 피하고 기존의 정전 체제를 유지하려는 목적에 집착하고 있기 때문이다.

그렇다면 미국은 왜 직접적인 조·미 평화 회담 제안을 피하고 있는가? 그것은 미국이 한(조선)반도에서 관여·확장 전략 및 유도·편입 정책을 수행할 만한 주객관적 조건이 아직 성숙되지 않았다고 판단하고 있기 때문이며, 따라서 이 새로운 전략과 정책을 수행할 조건을 성숙시키기까

지는 냉전시대의 봉쇄·대결 전략의 핵심 구조인 현 정전 체제를 어떻게 해서든지 유지해야 하기 때문에 유엔군의 깃발을 내리지 못하는 것이다.

그렇다면 미국이 추구하려는 새로운 전략을 한(조선)반도에서 수행할 수 있는 조건, 즉 정전 체제를 평화 체제로 전환할 수 있는 조건이란 과연 무엇일까?

그것은 미국이 한(조선)반도의 평화 체계 수립과정과 통일 실현 과정(미국으로서는 ‘통합’ 실현 과정이라고 인식할 것이다)에 깊이 관여하여 미국의 이익 추구 관도를 한반도적으로 확장하는 방향으로 한(조선)반도 평화 체계 수립 및 통일 실현의 성격과 방향을 이끌어가고, 궁극적으로는 북(조선)에 자본주의 체제를 확장·이식하여 북(조선)을 자본주의 질서 안으로 유도·편입하는 것을 뜻한다. 미국은 이러한 관여와 확장의 전략적 목적을 추구하기 위해서는 북(조선)의 자주적 국가 역량을 약화·무력화시켜 의존·종속의 길로 이끌어내는 것이 가장 바람직하다고 생각할 것이므로, 만일 미국이 지금 상황에서 직접적인 조·미 군사 협상 요구에 응한다면 그것은 북(조선)의 정치·외교적 위상을 강화시키고 남(한국)의 위상을 약화시키는 ‘불행한 계기’가 될 수 있다고 판단하고 있을 것이다. 그러므로 미국이 직접적인 조·미 군사 협상을 피하고 유엔군의 이름을 앞에 내세우는 한, 새로운 평화 체계를 수립하기 위한 조·미 상호안보협회의위원회의 창설은 실행에 옮길 수 없게 된다. 따라서 북(조선)의 당면 과제는 주한미군이 쓰고 있는 ‘유엔군 모자’를 벗겨내고 직접 협상의 구도를 수립하는 것이다.

둘째는 미국이 새로운 연방제 통일안을 지지하는 문제다. 여기서 우리가 북(조선)의 연방제 통일안을 ‘새로운’이라는 수식어를 붙여서 논의하는 까닭은 북(조선)이 연방제 통일의 전제 조건으로 제기했던 주한미군 철수론과 조·미 평화 협정 체결론을 양보한 연방제 통일안을 제기하기 시작했다라고 보기 때문이다. 북(조선)은 만일 북(조선)이 조·미 상호 안보협의를 시작하는 것을 조건으로 남(한국)의 자원·시장·기술에 대한 미국의 기득권을 인정하고, 미국의 시장·자본·기술이 ‘일정한 범위 안에서’ 북(조선)에 진출하는 것을 허용한다면, 그리하여 그 대가로 성격과 임무가 변경되고 규모가 크게 축소된 주한미군이 주둔하는 것을 용인한다면, 미국도 이러한 변화된 전략 환경 속에서 연방제 통일안을 인정해야 한다는 것이다. 조·미 상호 안보협의를 추진한 이후 변화된 조건에서 이루어지는 연방제 통일은 한(조선)반도에서 미국의 기존 이익을 침해하지 않는 통일이 될 것이라고 보기 때문이다. 사실 미국이 지금까지 연방제 통일안을 지지할 수 없었던 주요 원인은 북(조선)이 연방제 통일의 전제 조건으로 주한미군 철수와 조·미 평화 협정 체결을 주장해왔기 때문이라고 볼 수 있을 것이다. 그런데 만일 위에서 검토했듯이 북(조선) 정책의 초점이 주한미군 주둔 용인론과 조·미 상호 안보협의 추진론으로 이동하였다고 한다면, 미국이 연방제 통일안을 지지하지 못할 이유가 사라진 것으로 볼 수 있다.

새로운 평화 체계 수립론과 주한미군 주둔 용인론에 관한 북(조선)의 견해는 1995년 8월 11일에 발표한 「조선민주주의인민공화국 정부 비망록」에서도 엿볼 수 있는데, 여기서도 “미국이 정전 체제를 평화 보장 체계로 바꾸는 문제를 담당해야 한다. (줄임) 미국이 이미 조·미 기본 합의문을 통해 공약한대로 조선반도에서 평화와 안전을 담보하는 실천적 행동으로 넘어가려면 낡은 정

전 체계를 대신하는 새로운 평화 보장 체계를 수립하는 데로 지향해야 할 것이다”고 밝히면서도, 조·미 평화 조약 체결론과 주한미군 철수론은 내놓지 않고 있다.

마지막으로 남북 사이의 평화 체계 수립론에 대해서 살펴보기로 하자. 지금까지 북(조선)은 남북의 평화 체계 수립에 관한 협상은 남북 기본합의서를 채택·발효시킨 이상 이미 완료되었고, 이행 문제만 남았다고 주장해왔다. 그런데 북(조선)은 이번에 새로운 정책 구상을 보여주면서, 미국이 조·미 관계 개선 속도를 늦추는 명분이 되고 있는 남북 대화의 재개를 거부해왔던 종래의 방침을 스스로 철회하겠다는 의사를 밝힌 것이다. 이것은 북(조선)이 조·미 관계 개선을 통해 남북 관계 개선의 속도·방향·수준을 결정하려 하고 있다는 점을 보여준다.

북(조선)의 새로운 정책 구상에 대하여 셀릭 해리슨은 조·미 상호 안보협의위원회의 창설과 남북 공동 군사위원회의 가동이 동시에 진행되지 않으면 미국이나 남(한국)이 이를 받아들일 수 없을 것이라는 점과 남북 양쪽의 전방 배치군의 철수나 감축을 통해 군사분계선의 긴장을 완화하는 구체적인 신뢰 구축 조치가 필요하다는 점을 북(조선) 관계자들에게 지적했다고 했다. 이에 대해 북(조선)은 동시적 이원 접근은 받아들일 수 없지만, 두 문제가 상호 관련된 것이라는 점에 대해서 동의하고, 남북 전방 배치군의 철수는 받아들일 수 없지만 감축 문제는 논의할 수도 있다는 견해를 나타내 보였다고 했다.

북(조선)은 남북 협상 보다 조·미 협상을 선행하려 하고 있다. 남(한국)은 이러한 전략을 통미 봉남(通美封南) 또는 친미배남(親美排南)이라고 비난하고 있지만, 북(조선)이 평화 체계 수립 문제를 해결하기 위해서 조·미 협상을 우선적으로 추진하려는 까닭은 한·미 동맹이 두 나라 사이의 대등한 동맹 관계가 아니라, 미국이 일방적으로 이끌어가고 있는 ‘자의적 동맹’이라는 사실을 인식하고 있기 때문이다. 그런데 이번에 셀릭 해리슨의 발언을 통해서 전해진 북(조선)의 정책 구상은 선 조·미 협상, 후 남북 협상으로서 선미후남(先美後南)이라고 볼 수 있다. 이것은 북(조선)이 남(한국)을 배제하거나 남북 협상을 거부하려는 의도가 없다는 점(또는 현실적으로 거부할 수 없다는 점)을 밝힌 것이다.

그런데 남(한국)의 보수적 견해는 북(조선)이 종전처럼 평화 협정 체결을 그대로 주장하든, 아니면 새로운 평화 체계 수립을 주장하든 간에 그것은 한결같이 남(한국)을 배제한 채 미국과 협상하여 한(조선)반도의 정세를 바꾸겠다는 의도를 가진 것으로 파악하면서, 남북 협상 밖에는 다른 대안이 없다고 주장하고 있다. 이러한 주장은 남(한국)이 한국(조선)전쟁의 ‘법적 당사자’ 가운데 일방이며, 한(조선)반도에서 북(조선)에 대해 무력을 대치하고 있는 ‘법적 당사자’가 남(한국)이라는 그릇된 전제를 깔고 있다.

이제 북(조선)과 미국은 조·미 관계 개선을 추구하는 과정에서 조·미 협상이 한·미 안보동맹 관계를 침해·위협하지 않을 것이라는 점을 남(한국)에게 납득시켜야 할 부담을 안고 있다. 미국은 “세계 전략적인 견지에서 볼 때 한·미 동맹 관계의 원래의 바탕은 사라졌다. 지금 미국은 내부 분쟁의 양쪽 당사자가 모두 미국의 친구가 되려고 하는 데도 한쪽 편을 드는 데 몰두하고 있을 뿐이다”고 말한 셀릭 해리슨의 지적을 진지하게 검토해야 할 시점에 와있다.

미국은 어떤 일을 해야 할 것인가? 냉전 시대의 한 복판, 그러니까 베트남에서는 ‘열전’이 벌어지고 있던 긴장된 시기였던 1968년에 일어난 1·21 사태와 푸에블로호 사건에 얽혀있는 역사적 경험을 되돌아보면, 남(한국)을 완전히 배제한 채 진행된 조·미 협상에 대해 남(한국)이 반발하자 미국이 한·미 안보장관 회의의 구성과 남(한국) 군수 산업의 육성을 무마책으로 제시했던 사실을 상기하게 된다. 이제 탈냉전 시대에 남(한국)에 제공할 미국의 새로운 무마책은 과연 무엇일까? (1995년 10월 작성, 뒤에 가필함)

미국의 한(조선)반도 정책은 바뀌고 있는가

(1) 들어가는 말

이 글의 목적은 1997년 이후 워싱턴에서 미국의 한(조선)반도 정책이 어떻게 논의되었는가를 알아보려는 데 있다.

이 글이 다루고 있는 범위를 크게 나누면 두 가지다. 하나는 미국이 1997년 초 이후 한(조선)반도 군사정세를 어떻게 조성하려 하고 있는가 하는 문제를 다룬 것이고, 다른 하나는 미국이 대북정책을 어떠한 방향으로 추진하고 있는가 하는 문제를 다룬 것이다.

이 글은 미국 연구기관들의 자료, 미국과 남(한국)의 언론 보도자료를 분석하는 방법으로 문제에 접근하였다. 미국은 대외정책 문건을 거의 밖에 내놓지 않으므로 이 글에서 다루지 못했으나, 미국의 한(조선)반도 정책을 연구하고, 그 정책 토론 과정에 참여하고 있는 전문가들의 견해와 주장, 그리고 언론 보도에 나타나 있는 정책 추진 방향을 살펴보았다.

미국의 대외정책은 행정부가 주도하고 있지만, 행정부-정책전문가 집단-언론 이 3자 사이에서 연구·토론·조정 과정을 거쳐 결정되고 집행된다고 볼 수 있다. 따라서 정책전문가 집단과 언론이 내놓은 견해와 주장은 미국의 대외정책을 파악하는 데 매우 중요한 자료가 된다.

그런데 요즘 남(한국)의 연구자들이 한(조선)반도의 통일문제를 다루면서 꺼내놓고 있는 논문을 살펴보면, 한결같이 통일문제를 남북문제로 좁혀서 다루고 있다는 사실을 알게 된다. 왜 이러한 현상이 일어나고 있을까? 남(한국)의 통일학 연구자들은 미국의 한(조선)반도 정책과 통일정세의 연관성을 잘 모르거나 아니면 알면서도 의도적으로 고개를 돌리고 있으니까 이러한 현상이 생겨난다고 보아야 하지 않을까?

우리는 미국의 한(조선)반도 정책이 통일정세를 규정하는 가장 강력한 요인이라고 보아야 한다. 어떤 연구자가 통일학을 연구한다고 하면서, 만일 미국의 대북정책과 대남정책에 무지하거나 고개를 돌리고 자기의 연구 관점과 분석 방향을 남북관계, 북(조선) 내부와 남(한국) 내부의 현실로만 좁혀놓으면, 그것은 '반쪽짜리 연구' 밖에 되지 않는다.

우리는 '반쪽짜리 연구' 때문에 반신불수가 되어 절뚝거리고 있는 통일학의 풍토를 넘어서야 한다. 통일학은 '나머지 반쪽'을 연구대상으로 삼을 때, 비로소 완성될 수 있다. 바로 여기에 통일학이 미국의 한(조선)반도 정책을 주요한 연구대상으로 삼아야 하는 까닭이 있다.

(2) '대나무 체계'와 남(한국)군축 선행론

1. '대나무 체계'

1998년 3월 13일 베를린에서는 조·미 고위급 회담이 열렸다. 이 자리에서는 얼마 동안 그만두었던 미사일 협상을 다시 시작하기로 합의하였다. 그런데 같은 날 하오 4시 서울 용산에 있는 주한미군사령부 연병장에서는 주한미군의 육군구성군사령부(ASCC: Army Service Component Command) 창설식이 진행되고 있었다. 베를린과 서울에서 거의 같은 때에 일어난 이 두 사건은 미국이 한(조선)반도의 군사정세를 어느 방향으로 끌고가려는지 뚜렷하게 보여주었다.

남(한국)언론은 미국이 미 8군 사령부를 지상군 구성군 사령부로 증강·개편한다는 소식을 한·미연합사 고위소식통의 말을 빌려 이미 1998년 1월 초에 보도한 바 있다. 미국은 1997년 초에 '한·미연합사 및 주한미군의 지휘통제구조 개편 계획'을 세웠고, 그해 8월 '을지·포커스 렌즈 한·미 합동군사훈련'에서 이 개편 계획에 의거한 모의훈련을 실시한 바 있다.

이처럼 미국은 1997년 초에 본토 미군의 편제 개편과 더불어 주한미군의 전력을 정규 야전군 수준으로 높이고 그 지휘부를 지상 구성군 사령부로 개편하였는데, 주한미군은 이 군사 지휘 체계를 '대나무 체계(Bamboo System)'라고 부르고 있다. 이것은 대나무(bamboo)를 잘라서 땅에 꽂으면 저절로 번식하듯, 평시에 지휘부를 강화해 놓은 뒤 전시에는 병력만 보강하면 군사력을 증강시킬 수 있는 체계라는 뜻이다. 『시사저널』은 "8군을 미국 육군 구성군 사령부로 전환한다는 이 개편안의 취지는 △현재 한·미연합사에 소속된 미군을 전시 독자적 작전 수행이 가능하도록 독립 편성하고 △기존 방어형 대형을 공세적으로 전환하며 △전시 병력 증강이 가능하도록 유연한 체제로 바꾸는 것"이라고 보도했다. 남(한국)언론이 지적했듯이, 육군구성군사령부 창설은 "주한미군이 대대적인 체제 개편을 단행"한 사건이다. 육군구성군사령부는 종전의 8군 사령부 지휘부를 두 배로 증강한 체계다. 이와 함께 미국은 현재 지휘참모부 10여 명으로 편제되어 있는 한·미연합사 예하의 지상구성군 사령부(GCC)를 오는 1999년까지 8월까지 5백명 수준으로 증강하여 연합지상구성군 사령부(Combined Ground Component Command)로 개편하고 있는데, 1997년말 이미 1차로 연합지상구성군 사령부에서 일할 장교 30여명을 배치했다. 미국은 오는 2001년까지 장교급 주한미군을 1천6백명 늘려 "그동안 취약한 것으로 평가됐던 미8군 사령부의 작전 기능을 보강하기 위해 작전분야에 집중배치"하려 하고 있다.

북(조선)은 주한미군의 이러한 군사적 움직임에 대해 민감하게 반응하였다. 그러나 "미국은 주한미군의 증강에 대응해 북한이 △지난 3월 21일부터 대대적인 군사 훈련에 돌입했고 △22일에는 평양 시내에서 군대가 시가 행진을 하는 등 무력 시위를 하고 있는 데 대해 '쓸데 없는 정력 낭비'라고 일축"했고, "한국에 증강된 미군은 한국의 안보 공백을 메우기 위한 것일 뿐 북한을 공격하기 위한 것이 아니라"고 주장했다.

미국이 해외 주둔 미군을 감축하려는 최근의 추세를 거스르면서 주한미군을 증강·개편하고 있

는 진짜 목적은 무엇일까? 『중앙일보』는 이 문제를 장기적 관점에서 분석하고 있다. 이 언론은 주한미군의 증강·개편 조치는 “한미연합사가 해체될 경우 미 태평양사령부 예하의 주한·주일미군을 흡수, 미 국방부가 검토 중인 동북아시아사령부로” 개편하여 “21세기 동북아 안정의 핵심역할을 수행할 미군 동북아시아사령부(가칭)의 창설에 대비”하려고 장기적으로 전망하는 조치라고 분석하면서, “미국은 오키나와 미군 성폭행 등의 사례가 보여주듯 주일미군의 장기주둔이 흔들리는 상황을 고려하는 것으로 알려지고 있다. 또한 장기적으로 한반도의 정전체제가 평화체제로 전환될 경우를 감안한 측면도 있다”고 지적했다.

그러나 주한미군의 증강·개편 조치가 남(한국)의 안보 공백을 메우려는 목적에서 취해졌다는 주한미군의 주장이나 한·미연합사가 해체될 경우에 대비한 조치라고 하는 언론의 분석은 설득력이 없다. 한·미연합사의 해체 가능성이 전혀 보이지 않는 지금, 남(한국)의 ‘안보 공백’이 구체적으로 무엇인가에 관해 밝히지도 않고, 기존의 방어형 군사 지휘체계를 공격형 체계로 전환한 것은 미국이 한(조선)반도의 군사정세에 지배주의 전략으로 대응하고 있다는 사실을 입증하고 있다.

2. 한·미연합군의 무력통합론

미국은 올해도 남(한국)에서 군사력 증강과 군사 활동을 꾸준히 계속해오고 있다. 언론에 보도된 사례는 다음과 같다. 미국은 1998년 2월 2일 미해군 주력전투기 F15 18대와 AC130 두 대를 처음으로 주한미군 기지에 배치하였는데, 이 항공기는 C130 중형수송기를 개량하고 1백5mm포를 장착하여 공대지 포격을 할 수 있는 기종이다. 그로부터 약 보름 뒤에 주한미군의 한 소식통은 주한미군이 AH-64 아파치 공격용 헬기 80여대 외에 UH-60 블랙호크 공격용 헬기 30여대를 “비밀리에 보유, 외부에 알려진 것보다 훨씬 막강한 전력을 갖고 있다”고 밝혔다. 한·미연합사는 1998년 4월 23-29일 한·미연합군 정례 군사연습을 실시했다. 이 군사연습은 ‘한·미연합사 지휘소 연습’이라는 이름으로 불리는데, 1994년에 시작되어 해마다 그맘때쯤 열렸다. 미국은 이번 지휘소 연습에서 ‘대나무 체계’가 전시상황에서 잘 작동하는지를 처음으로 시험했다. 이 연습에 참가하려고 미국 본토와 태평양 사령부에서 1개 연대 병력(약 7천명)이 긴급 수송되어 한·미연합군에 합류하였다. 주한미군은 이 연습을 군사용어로 ‘RSOI(Reception, Staging, Onward Movement and Integration: 수용·대기·전방이동 및 통합 연습)’이라고 부르는데, 이번 경우에는 72시간 뒤 제2방어선에 투입할 미군 병력의 수송 및 투입 연습을 진행하였다.

남(한국) 언론은 주한미군을 강화하는 조치와 한·미연합사 지휘소 연습을 “북한에 압력을 가하는 수단”의 하나”라고 보았다. 언론은 미국이 1998년 2월 6일 조·미 정상회담을 제안하는 내용을 담은 주한미군사령관 편지를 관문점을 통해 북(조선)에 보냈으나, 이에 대해 북(조선)이 별로 반응을 보이지 않자 이러한 대응 조치를 단행했다고 풀이했다.

다른 한편, ‘98 환태평양훈련(Rimpac)’이 1998년 6월 6일부터 한달동안 하와이 부근 바다에서

실시되었다. 미국, 일본, 호주, 캐나다, 칠레, 남(한국)이 여기에 참가하였고, 해군 3만여 명, 항공모함, 수상함 60여 척, 잠수함 10여 척, 항공기 2백80여 대가 동원되었다. 중국과 러시아의 해군 대표단도 이 훈련을 처음으로 참관했다. 남(한국)은 이 훈련에 호위함 2척을 비롯해 잠수함, 해상초계함 등 훈련 참가 사상 가장 많은 전력을 보냈다.

남(한국) 정부와 한·미연합사는 지난 8월 17일부터 28일까지 ‘을지·포커스 렌즈 한·미합동 군사훈련’을 실시했는데, 이 훈련에는 주한미군 병력의 3분의 1인 1만3천명이 참가했다. 여기서 ‘을지·포커스 렌즈 합동군사훈련’에 관해서 알아보자. 한·미 연합사는 전면전이 일어날 경우를 대비하여 북침 작전계획을 세워놓고 합동군사훈련을 실시해 왔다. ‘을지·포커스 렌즈 군사훈련’이 바로 그것이다.

이 합동군사훈련은 1960년대부터 주한미군이 실시해온 포커스 렌즈 훈련과 1968년 1·21 사태 이후 남(한국) 정부가 실시해 온 을지훈련을 1976년에 통합한 훈련이다. 이 훈련은 1991년 남북기본합의서가 채택되면서 을지훈련과 포커스 렌즈 훈련으로 나뉘어져 실시되다가, 1994년 ‘핵위기’ 때부터 종전 방식으로 다시 통합되었다. 이 훈련은 한·미연합사 ‘작전계획 5027(OPLAN 5027)’의 5단계 작전에 따라 시행된다. ‘작전계획 5027’은 1단계(전쟁이전), 2단계(거부작전), 3단계(격멸작전), 4단계(고립화), 5단계(종전 이후)로 나뉘는데, 이 가운데 3단계에서 기계화 군단이 북침하게 되어 있다. 또 4단계에서는 청천강까지 북진한 한·미연합군이 북(조선)군을 추격해 압록강까지 진격하게 되어 있다.

한·미 두 나라는 ‘작전계획 5027’에 공지전(Air-Land Battle) 공격 전술과 종심(縱深) 공격 전술을 도입한 1984년부터 휴전선 이북지역에 대한 관찰권 문제를 협의해 왔다. 미국은 압록강까지 진격하면, 중국이 개입하지 않을까 염려하여 ‘북침 연습’을 청천강까지 제한하자고 하면서, 북(조선)이 유엔에 가입한 주권 국가이므로 휴전선 이북지역을 점령해야 할 지역으로 간주해 이 지역에 대한 한시적인 군정을 시행한다는 방침을 고수하고 있다. 반면 남(한국)은 헌법 3조에 의거해 북(조선)을 수복해야 할 지역으로 간주하고 있으며, 대통령 훈련 제67호인 ‘응전 자유화 계획(총무 9000)’에 근거하여 남(한국)군의 독자적인 ‘수복 계획’을 세워놓고 ‘완전한 국토 수복 작전’을 주장해 왔다. 두 나라는 휴전선 이북지역을 한·미연합사 통제지역으로 하고, 한·미연합사령관이 통제하는 민사작전을 수행하며 이를 ‘작전계획 5027’에 명시한다고 잠정적으로 합의하였으나, 다른 문제들은 아직 합의하지 못했다. 남(한국) 정부는 이북지역 관찰권 문제가 민감한 정치적 사안인 만큼, 한·미가 어떻게 합의하느냐에 상관하지 않고 남(한국) 정부와 합동참모본부가 통제하는 수복지역에 대한 민사작전 수행 태세를 완비한다는 내부방침을 세운 것으로 알려졌다.

지난 시기 남(한국)군은 전면전이 일어나도 북침하지 않고 휴전선을 유지하는 상황에서 작전이 끝나는 도상 연습을 해 왔는데, 1989년부터는 평양까지 진격해 상황을 끝내는 도상 훈련을 발전시켜 왔다. 한·미연합군은 1993년의 ‘을지·포커스 렌즈 합동군사훈련’ 때부터 평양을 점령한 뒤의 상황을 다루고 있다. 한·미연합사는 1993년의 이 합동군사훈련에 처음 도입한 정치·군사모의 연습(POL-MIL Game)에서 한·미연합군이 북(조선)의 남침 기도를 물리친 상황을 가정해

북(조선)을 어떻게 응징하며, 어떤 절차와 방법으로 전후상황(‘수복’ 및 ‘통일’)을 처리하는가를 주요 사항으로 설정해놓고 해마다 ‘북침연습’을 실시해 왔다. 그런데 국회에서는 한·미연합군이 올해 훈련에서 처음으로 ‘작전계획 5027’의 제3단계 군사연습(이른바 ‘격멸작전’)인 ‘북침연습’을 하지 않았다는 주장이 나왔다. 그러나 남(한국) 국방부 관계자는 “올해 을지 포커스 렌즈 훈련은 예년과 마찬가지로 북한 지역 내 진격 단계를 포함해 정상적으로 실시됐다. 단계별 작전계획 표현과 내용이 작년과 다소 달라져 오해가 생긴 것 같다”고 말했다.

10월 26일부터 11월 6일까지 한·미연합군은 제37회 연례야외기동훈련인 ‘98 독수리연습’을 실시하고 있다. 이 훈련에는 미군 3만5천 명, 남(한국)군 5만여 명, 미 항공모함 키티호크와 미 해군 전함들이 참가한다.

여기서 우리는 물음을 던진다. 무력통합론을 추진하고 있는 미국의 한(조선)반도 군사전략 안에서 주한미군을 증강·개편하고 있는 미국의 의도를 어떻게 보아야 하는가? 이 물음에 대한 해답을 찾으려 할 때, 우리는 1997년부터 약 1년 반동안 워싱턴의 정책집행자들과 정책연구자들이 한(조선)반도 정책을 새로운 각도에서 논의했다는 사실을 눈여겨 보아야 한다. 그 논의의 구체적 내용은 밖에 알려지지 않았지만, 우리는 간접 자료들을 분석하여 그 내용을 살펴볼 수 있다. 이제 이 글은 워싱턴의 정책집행자들과 정책연구자들이 미국의 한(조선)반도 정책을 어떻게 논의했는지를 살펴볼 단계에 이르렀다.

(3) 한(조선)반도 정책은 변화의 조짐을 보이고 있는가

우리는 가장 먼저 한(조선)반도 정세가 ‘전환기’에 들어섰다고 보고 있는 미국의 정세관을 지적해야 한다. 미국은 지금 한(조선)반도 정세가 크게 바뀌는 과도 상황(transition)에 들어섰다고 인식하고 있다. 스캇 스나이더(Scot Snyder)는 미 의회 산하 연구기관인 미국 평화연구원(U.S. Institute of Peace)에서 연구원으로 한(조선)반도 정책을 연구하고 있는데, 논문 「코리아의 평화과정을 수립하는 데 따르는 도전들: 한(조선)반도의 정치적, 경제적 과도 상황(Challenges of Building a Korean Peace Process: Political and Economic Transition on the Korean Peninsula)」에서 “정치와 경제의 병행적 과도 상황은 한(조선)반도에서 수립되고 있는 평화의 전망을 검토하는 새로운 환경을 조성하고 있다”고 하면서, 과도 상황의 의미를 아시아의 금융위기로 촉발된 남(한국)의 경제적 과도 상황, 김대중 대통령의 대선승리 및 정권교체로 생겨난 정치적 과도 상황, 그리고 북(조선)의 경제난과 김정일 시대의 개막으로 각각 나누어서 고찰하였다. 오늘 미국의 한(조선)반도 정책은 바로 이러한 정세관을 반영하여 변화 조짐을 보이고 있다고 볼 수 있다. 그 변화 조짐을 살펴보면 아래와 같다.

1. 남북 군축론과 ‘북(조선) 군사력 수준 하향평가설’

미국은 북(조선)의 군사력을 약화시키는 문제를 ‘국가 안보 제1순위’에 올려놓고 있다. 대외관계협의회(CFR) 선임연구원인 한(조선)반도 정책 전문가 로버트 매닝(Robert A. Manning)과 공화당의 견해를 대변한다는 평을 받고 있는 보수적 연구기관 헤리티지 재단(Heritage Foundation)의 아시아연구소 소장 제임스 프르지스텝(James J. Przystup)은 대외관계협의회 코리아문제 특별연구반에서 1998년 3월 2일 발표했던 공동논문 「강대국들과 코리아의 장래(The Great Powers and the Future of Korea)」에서 미국이 한(조선)반도 전략을 수행할 때, “단기적 목표와 중기적 목표에 걸쳐 있는 핵심 문제는 최우선적으로 북(조선)의 군사적 위협을 줄이는 것이다. 이것은 미국의 국가 안보 이익의 제1순위”이며, “북(조선)의 위협을 줄이는 것은 정치적으로 유지해야 할 외교 전략의 중심 목표”라고 지적한 바 있다.

이러한 전략목표를 달성하기 위해서 미국은 남북에 대한 군축을 요구하기 시작했다. 워싱턴에서 한(조선)반도 문제 전문가로 알려진 돈 오버도퍼(Don Overdorfer)는 주한미군이 ‘대나무 체계’를 발표하기 바로 전인 1998년 3월 중순 서울에 있는 미국 공보원(USIS) 초청으로 방한하여, 한(조선)반도 군축문제 연구기관으로 알려진 경남대학교 극동문제연구소가 주최한 강연회에서 「남북한과 미국의 3각 관계, 그 전망」이라는 제목으로 강연하였다. 이 강연회에는 군축문제를 다루는 남(한국) 전문가들이 참석했다. 강연에서 그는 남북이 긴장을 풀고 신뢰를 쌓으려면 남(한국)이 먼저 군사비 삭감을 단행해야 한다고 주장했다. 이 주장은 지금까지 미국이 주장해오던 한(조선)반도 정책과는 분명히 달랐다. 강연회 참석자들은 남북 사이에 신뢰가 없는데 어떻게 남(한국)부터 먼저 일방적인 군축을 단행하라고 하느냐고 비판하자, 그는 “바로 신뢰 구축을 위해 먼저 군사비 삭감을 단행하자는 것”이며, “북한측도 이에 상응하는 조치를 취할 것”이라며 자기 주장을 굽히지 않았다.

『시사저널』은 그의 강연을 보도하면서 “그의 이같은 제안은 90년대 초 군축문제가 현안으로 떠올랐을 때부터 한·미 양국이 주장해온 ‘선 신뢰 구축, 후 군비 축소’ 입장과 정면 배치하는 것”이라고 해설하고, “그의 발언 배경에는 미국 정부의 최근 입장이 깔려 있다고 판단된다”고 적었다. 이 강연회를 주관했던 극동문제연구소 곽태환 소장은 “그의 방한 메시지는 미국 정부가 정책 추진 단계에서 흔히 사용하는 애드벌룬 띄우기로 보아야 한다”고 지적했다. 우리는 오버도퍼가 서울에 가기 직전 미 국무부 군축담당관을 만나 남(한국) 군축 선행론을 깊이 논의했다는 주한 미국대사관의 한 소식통이 전해준 말에서 곽 소장의 그 지적을 의미 있게 받아들일 수 있다. 남(한국) 국방위원회의 고위 관계자는 오버도퍼의 강연은 “요즘 워싱턴 정계에 나타나고 있는 새로운 흐름을 반영한 발언”이라고 지적했다. 『시사저널』은 보도에서 “최근 미국 정계에는 한반도의 긴장 상태를 더 방지할 수 없다는 분위기가 팽배해 있다. 이를 위해 한국정부에 대해 군축 이니셔티브를 취하라고 막후에서 종용하고, 북한에 대해서도 긴장 완화를 위한 실질적 조치를 하라고 요구해 왔다”고 밝혔다. 『시사저널』은 주한 미국대사관측의 말을 인용하여 한(조선)반도 군축에 대한 미국의 추진방향은 결정되었고 이미 행동에 들어갔다고 보도했다. 국무부 대변인 니컬러스

번스는 1997년 4월 15일 정례 설명회에서 다음과 같이 말했는데, 우리는 이 말에서 미국이 북(조선)에게 군축을 요구하고 있다는 사실을 다시 확인하게 된다.

북한은 군에 대한 자원배분 집중을 줄이고, 주민들의 요구에 부응해야 한다. 북한이 세계 최대 규모 중의 하나인 1백만 이상의 대군을 보유할 이유가 없다. 한반도에는 것처럼 많은 군대가 주둔할 이유가 없으며, 병력 규모를 조속히 줄일 수 있다면 한반도의 평화와 안정이 한결 쉬워질 것이다. 북한군의 감축 문제는 미국 정부의 주요한 관심사 사항들 가운데 하나다.

미국은 한(조선)반도에서 '신뢰 구축 우선론'을 수정하고, 남(한국)이 군축에 먼저 나서게 하여 북(조선)을 군축으로 이끌어내보자고 생각하고 있는데, 우리는 오버도퍼의 군축 강연이 있기 전부터도 미국의 이러한 구상을 엿볼 수 있는 사건들을 찾아볼 수 있다. 그 가운데 한 사건은 셀릭 해리슨(Selig S. Harrison)의 발언이다. 그는 1998년 새해 벽두에 김대중 대통령에게 보낸 공개편지 형식의 기고문에서 이렇게 말했다.

남한의 역대 정권은 신뢰구축 및 병력 재배치 문제에 대한 북한의 양보를 병력 감축 협상의 전제 조건으로 주장해 왔습니다. 당선자께서 이런 정책을 고수한다면 평양과의 관계 개선은 불가능합니다. (줄임) 당선자께서는 남북의 경제적 혼란을 피하기 위해 점진적인 병력 감축을 주장해야 합니다. 아울러 남북 병력 감축과 주한미군 철수 문제를 연계하려는 북한의 제안은 거절해야 합니다. 제 생각으로는 북한은, 가령 당선자께서 우선적으로 10만 병력을 감축할 준비가 돼 있음을 내비친다면, 주한미군 철수 주장을 철회할 것입니다.

이 기고문이 나온 뒤에 김대중 대통령의 취임과 때를 맞춰서 또다시 이와 같은 견해를 밝힌 사 람이 있는데, 그는 스캇 스나이더이다. 그는 『워싱턴 포스트』 2월 23일자 기고문에서 “긴장 완화를 위해 한·미 양국이 먼저 군사력 후방 배치와 유엔사령부 해체를 단행할 필요가 있다”고 주장했다. 우리는 돈 오버도퍼, 셀릭 해리슨, 스캇 스나이더 이 세 사람이 지금 워싱턴 정가의 한(조선)반도 정책 논의 과정에 직접 참여하고 있는 대표적인 한(조선)문제 전문가들이라는 점을 그냥 지나쳐서는 안된다.

『시사저널』은 보도에서, 미국은 아직까지는 북(조선)을 겨냥하여 군축을 공세적으로 제안하지는 않고 있지만, 이미 내부적으로는 이 문제에 대해서 단호하게 생각하고 있다고 밝혔다. 이 주간지는 “미국은 현재 북한 군부로 하여금 미국의 요구에 부응해 대화에 응하든지 아니면 미군을 상대로 군비 경쟁을 하든지 양단간 결단을 내리라고 촉구”하고 있다고 하면서, ‘미군 사정에 정통한 소식통’이 “미국은 다양한 카드를 가지고 있다. 북한 군부가 현명하다면, 대화에 응할 것인가 말 것인가를 잘 판단해야”한다고 말했다고 보도했다. 케네스 퀴노네스(C. Kenneth Quinones)는 “평양측이 생존의 길을 택했다는 사실이 미국이 가지고 있는 최선의 협상 방편이라는 점을 인식할

필요가 있다. 미국은 평양측에 생존 수단을 제공해 주는 대신에 평화를 위협하는 그들의 수단들을 포기할 것을 요구해야 한다”고 말했다.

『시사저널』은 “미국은 또한 북한측에도 지금이야말로 북한이 군축을 단행할 절호의 기회라고 설득하고 있다고 한다. 즉 한국은 군사비를 이미 삭감했고, 미국이 주한미군 병력을 증강해 한반도 안보를 책임지고 있다. 만약 북한이 이 때를 놓쳐, 남한이 경제 위기에서 벗어난 뒤 군비 증강을 시작하면 북한은 더 견디기 어려울 것”이라고 보도한 바있다.

그런데 여기서 우리가 주목해야 할 사실은 이러한 남북 군축론과 함께 미국의 정보기관들이 북(조선) 군사력을 다시 평가하였다는 점이다. 『시사저널』은 보도에서, 미국 정보기관들은 그동안 북(조선)의 군사력과 그 위험성이 과장되었으며, 특히 경제난 때문에 군사력이 심각하게 약해지고 있다고 결론지었다고 적었다. 『제인스 디펜스 위클리』 1998년 1월 7일자 와 『디펜스 위크』 1월 12일자는 미국 국방정보국(DIA), 중앙정보국(CIA), 국무부가 미국 상원 정보위원회 및 고위 정책 결정자들에게 제출한 「북(조선) 군사력 평가 보고서」에 관해 보도했다. 이 보고서들은 북(조선)의 경제난 때문에 조선인민군도 “식량난과 유탄난에 허덕이고 있어” 전쟁 위험이 상당히 줄어들었다고 지적했다. 돈 오버도퍼도 대외관계협회의의 한(조선)문제 특별연구반에서 발표했던 논문 「미국-남(한국) 관계」에서 1994년 핵위기 이후에 한(조선)반도의 군사적 균형이 근본적으로 바뀌었다고 하면서, 남(한국)군과 주한미군은 전투력을 높일 수 있는 현대적인 군사 장비로 더욱 강력해졌다고 지적하는 한편, 국방정보국(DIA) 국장 패트릭 휴즈(현역 중장)가 1998년 1월 28일 미 의회에서 증언한 내용을 근거로 하여 북(조선)은 경제적 상황이 나빠져 군사력이 전반적으로 약화되었다고 주장했다.

지금까지 미국의 정보기관들은 자기에게 이익이나 손해나 하는 문제(무기 판매시장의 확장파와 군사동맹관계의 공고화)를 기준으로 북(조선)의 군사력을 상향평가도 하고 하향평가도 해왔다. 그런데 이들이 북(조선) 군사력 수준 하향평가설을 내놓은 까닭은 남(한국)에게 먼저 군축을 시행하라고 요구하는 근거를 마련하려 하기 때문이라고 해석할 수 있다. 만일 남(한국)이 미국의 요구에 따라 군축을 시행하면, 미국은 북(조선)에게도 그에 걸맞은 수준으로 군축하라고 요구할 수 있게 된다. 이로써 미국은 결과적으로 북(조선)의 군사력을 약화시키려 하고 있는데, 바로 이것이 북(조선) 군사력 수준 하향평가설에 들어있는 미국의 의도다.

2. 미국이 보는 북(조선)의 군사적 위협

미국은 북(조선)의 군사적 위협을 구체적으로 어떻게 보고 있을까? 정책전문가 프랭크 재누지는 “북(조선)은 낡은 군사 장비를 보유하고 있지만, 경보 시간이 짧기 때문에 주한미군과 남(한국)군에 대해서 심각한 피해를 입힐 수 있다. 비무장지대를 따라서 설치된 지하 갱도들 속에 배치하고 있는 장거리 자주포들은 개전 초기에 서울에 수천만 발의 강력한 포탄이나 화학·생물학 포탄을 퍼부을 수 있다”고 말했는데, 우리는 이 대목에서 미국이 느끼고 있는 위협이 무엇인지를

알게 된다. 미국은 남(한국)의 수도권에 머물고 있는 “7만5천명의 미국인들이 북(조선) 병기의 사정거리 안에 있다”는 현실에 대해서 신경을 곤두세우고 있다. 우리는 미국이 남(한국)에 있는 7만5천명 미국인을 북(조선)의 사정권에서 벗어나게 하려는 문제와 워싱턴의 정책전문가들이 군축이라는 명분으로 진행한 일련의 논의를 따로 떼어놓을 수 없다.

이와 관련해 주한 미국 대사관의 관계자는 “이런 조치를 통해 서울을 북한 직사포 부대의 사정권에서 벗어나게 하고, 유사시 워닝 타임을 확보할 수 있다”고 말했다. 『시사저널』은 “미군 사정에 정통한 한 소식통은 (북(조선)에게-웁긴이) 군사력을 축소하라는 것도 아니고, 마음만 먹으면 얼마든지 재투입이 가능한 포부대의 후방 이동 조차 받아들이지 않으면서 긴장 완화를 얘기한다는 것은 어불성설”이라고 한 발언을 인용하면서, “북한은 일본·유럽 등 다양한 채널을 통해 남북의 동시 병력 삭감을 군축 방안으로 제시해 온 적이 있으나, 미국은 감시·감독이 어려운 병력 삭감보다는 쉽게 감시할 수 있는 포부대 후방 배치야말로 현실적인 방안이라고 보고 있다”고 보도했다.

미국은 대구경 장거리포 말고도 미사일에서도 위협을 느끼고 있다. 그래서 미국은 북(조선)의 미사일 생산을 중단시키려고 생각하고 있는데, 이런 생각은 미사일 문제와 경제 지원 문제를 한꺼번에 다루겠다는 의도로 나타나고 있다. 올해 상반기에 워싱턴의 몇몇 정책전문가들은 ‘미사일’과 ‘달러’를 맞추는 이른바 ‘일괄타결 거래’를 논의한 바 있다. 미 국방부도 이러한 ‘일괄타결 거래’ 방식을 암시하였다. 1998년 6월 16일 미 국방부 대변인 케네스 베이컨은 정례 설명회에서 미국의 대북 경제 제재 조치가 풀리기에 앞서 미사일 협상과 4자회담에서 진전이 이뤄져야 한다고 말했다.

케네스 퀴노네스는 미국이 북(조선)의 미사일을 비롯한 다른 대량 파괴 무기 확산 문제를 조·미 양국 사이의 문제로 한정해놓으니까 지난 이태 동안 미사일 회담에서 아무런 성과도 얻지 못했다고 지적하면서, 지난 시기 북(조선)의 ‘핵문제’를 다루었을 때처럼 다자간 공조 체제를 세워야 한다고 주장했다. 그는 “북(조선)의 대량 파괴 무기와 그 생산력을 없애기 위한 단계마다에서 적절한 유인책을 써야 하는데, 이 유인책은 미국 뿐 아니라 이스라엘, 일본, 남(한국), 그리고 유럽연합을 비롯한 모든 유관국들이 제시해야 한다”고 말했다. 또한 그는 미국이 북(조선)을 미사일 기술 통제체제(MTCR)에 가입시켜야 한다고 하면서, 이 체제의 몇몇 성원국 대표들이 사찰단을 구성하여 남(한국)과 북(조선)이 이 체제의 의무를 잘 이행하고 있는지를 점검할 수 있다고 말했다. 그가 내놓은 단계적 방안을 살펴 보자.

첫 단계는 서울쪽이 미사일 개발 계획을 그만두고 이와 동시에 평양쪽과 더불어 미사일 기술 통제 체제에 가입하고 정례 사찰을 받으며 미사일 기지들을 폐쇄하는 단계를 밟아가는 것이다. 이와 함께 미국은 한(조선)반도에 배치한 미사일과 그 발사 장비들을 철수한다. 그리고 나서, 남북은 모든 무기의 수입과 수출을 동결한다는 합의 사항을 이행하고, 미국, 중국, 일본, 러시아는 이 동결 이행을 보장하고 존중할 것을 약속한다. 북(조선)이 미사일 수출에서 얻는 수입을 보상해 주기 위해서 미

국, 일본, 오스트레리아, 캐나다, 이스라엘, 유럽연합은 북(조선)의 광산업에 대한 투자 장벽을 낮춰 주어야 하며, 현대적인 광업 기술과 장비들을 양보 가격으로 제공하고, 광산과 광물을 다루는 북(조선) 기술자들을 훈련하는 교육에 재정을 지원한다.

그렇지만 일부 정책전문가들의 이러한 ‘일괄타결 거래’ 방안을 반대하는 소리도 들리고 있다. 『지시통신』은 1998년 6월 17일 워싱턴발 기사에서 미 국무부가 북(조선)이 공식 성명에서 미사일의 개발·수출을 그만두는 조건으로 경제 제재 조치를 풀라고 요구하는 것은 “무책임한 반응으로 수용할 수 없다”고 잘라 말했다고 보도했다. 제임스 릴리는 강경론자들의 목소리를 대변하면서 북(조선)의 미사일 계획을 돈으로 그만두게 하겠다고 하나 그것은 “미친 짓”이라고 했다.

이처럼 미국의 정책전문가들이 북(조선)의 미사일 문제를 논의하고 있던 1998년 8월 31일 북(조선)은 ‘광명성 1호’를 우주공간에 쏘아올렸다. 이로써 북(조선)은 탄도 미사일 개발능력이 미국의 예상을 훨씬 뛰어넘는 높은 수준에 이르렀다는 사실을 입증했으며, 주일미군 기지들과 태평양의 미군 기지들을 겨냥한 장거리 탄도 미사일을 개발하고 있다는 사실도 입증했다. 우리는 ‘광명성 1호’ 발사에서 장거리 미사일 개발을 적극 추진하면서 미국의 대량파괴 무기 확산방지정책에 정면으로 도전하고 있는 북(조선)의 의지를 읽을 수 있다. 이로써 미국은 북(조선)의 장거리 미사일 개발을 ‘예방’하려고 계획을 세웠으나, 지금은 그 예방계획을 어쩔 수 없이 수정하지 않으면 안되게 되었다. 미국은 북(조선)을 전면적으로 압박하는 전술을 동원해서는 문제를 해결하지 못한다는 점을 잘 알고 있으므로, 이제 미사일 협상에 더욱 적극적인 태도를 보이리라 생각된다.

조·미 미사일 제3차 협상이 1998년 10월 1일과 2일 뉴욕에서 열렸는데, 미국은 이 협상에서 미사일 기술 통제체제(MTCR)에 가입할 것, 장거리 미사일을 개발하지 말 것, 미사일과 미사일 개발 기술을 중동에 수출하지 말 것을 요구하였다. 북(조선)은 이 협상에서 미사일 개발, 생산, 실전 배치하는 나라의 자위권에 속하는 문제이므로 다른 나라가 간섭하거나 다른 나라와 협상할 사안이 아니라고 잘라 말했다. 그러나 북(조선)은 미사일을 수출하여 외화를 벌어들이고 있으므로 정당한 보상을 해주어야 수출을 그만둘 수 있다고 하면서, 만일 미국이 경제제재 조치를 풀어주어 북(조선)이 앞으로 3-5년에 걸쳐 해마다 10억 달러의 수입 증대 효과를 얻게 되면 미사일 수출을 영구히 그만두겠다고 하였다. 그러나 미국은 이 제안을 거부했다. 바야흐로 북(조선)과 미국이 북(조선)의 미사일 문제를 놓고 벌이고 있는 ‘살바싸움’은 바야흐로 한(조선)반도의 정세를 바꾸는 변화 요인으로 등장하고 있다.

3. 주한미군 문제를 보는 워싱턴의 시각

우리는 워싱턴의 정책전문가들이 미국의 한(조선)반도 정책 변화를 논의하는 과정에서 주한미군 철수론이 다시 고개를 들었다는 사실을 눈여겨 보아야 한다. 물론 미군 철수 문제에 관한 논의는 대세가 아니라 일부에 국한된 현상을 보이고 있지만, 퀴노네스의 주한미군 철수론은 눈길을

끈다. 그는 “워싱턴과 서울이 한(조선)반도에서 미군을 점진적으로 철수하지 않으면서 평양이 먼저 세계 차원에서, 지역 차원에서 평화를 안정시키는 능력을 발휘해 주기를 현실적으로 기대할 수 있을까?”라고 묻고, 주한미군 철수문제에 관해서 이런 대안을 내놓았다.

미국은 주한미군을 철수하라는 북(조선)의 요구에 대해 말싸움을 벌이기 보다는, 북(조선)이 주한미군의 단계적 철수를 위한 타당한 조건을 마련한다면, 철수 의사를 표명할 수 있을 것이다. 미국은 유엔사령부와 군사정전위원회를 해체해야 한다. (줄임) 북(조선)은 미국이 주한미군의 단계적 철수를 검토하기 전에 먼저 남(한국)과 평화 조치를 매듭지어야 한다. 솔직히 말해서, 유엔사령부와 군사정전위를 계속 유지함으로써 얻을 것이라 아무 것도 없다.

보수강경론자 리처드 앨런도, 퀴노네스의 주장에 비해서는 더 조심스럽기는 하지만, “미국은 전쟁 역지력과 준비 태세를 유지하는 한편, 인계철선(tripwire)의 기능을 유지하는 소수의 미군 병력을 주둔시키는 시기, 그리고 미군 주둔이 더 이상 요구되지 않는 시기를 내다보아야 하고 그 때를 위하여 준비해야 한다”고 전제하고 나서, “만일 남북의 상호 군축이 실제로 이행될 만큼 통일이 진전된다면, 주한미군의 감축이 남북 대화에 계기를 마련할 수 있다”고 말했다.

그런데 퀴노네스는 주한미군 철수 문제와 한(조선)반도 평화체제 수립 문제를 떼어놓고 논리를 전개하고 있다. 그는 미국은 뒤로 빠지고 남북 사이에서 평화체제를 수립해야 한다고 주장했다. 그는 주한미군 철수 문제는 한(조선)반도의 평화체제와 직접적인 관련이 없으며, 다만 미국이 자의적 결정으로 미군을 철수한다는 전제 위에서 논리를 전개했다. 우리가 그의 논리구조를 보면, 미국은 한(조선)반도 평화체제 수립과정에서 책임적인 당사자가 아니라 마치 외부의 참관인인 것처럼 표현되어 있다는 사실을 알게 된다. 그의 주장을 정리하면 아래와 같다.

① 북(조선)과 남(한국)이 남북 기본합의서를 다시 확인하고, 이어서 미국, 남(한국), 북(조선)이 조·미 기본합의서를 다시 확인한다.

② 북(조선)과 남(한국)은 새로운 쌍무적 평화 조치를 협의하기 위한 목적에서 남북 기본합의서에 규정된 남북 군사공동위원회를 가동시킨다. (중국과 미국의 참관단이 모든 협의 과정을 참관한다)

③ 미국-남(한국)-북(조선)은 3자 군사회담을 열어 정전협정을 임시적인 평화 구조로 대체하고 이를 남북이 항구적이고 쌍무적인 평화 조치를 체결할 때까지 유지한다. 남북은 정전협정의 실행과 관례에 들어맞는 평화 조치(peace arrangement)를 만들어 비무장지대의 평화를 유지한다.

④ 북(조선)의 군사 대표단은 미국과 남(한국)의 군사 훈련을 참관하고, 미국-남(한국)의 군사 대표단은 북(조선)의 군사 훈련을 참관한다.

⑤ 미국은 새로운 평화 구도가 효력을 발생하는 즉시 군사정전위원회를 해체한다.

⑥ 미국은 남북의 평화 조치가 체결되자마자 주한미군을 단계적으로 철수하기로 약속하고, 주

한미군의 철수 이후 비무장지대를 감시할 다국적 평화 유지군을 구성하는 책임을 맡는다.

⑦ 남북은 병력이 10만명 이하가 될 때까지 공군력을 단계적으로 감축하고 지상군을 동시적으로 감축한다.

⑧ 미국, 중국, 러시아, 일본은 남북이 핵확산금지조약(NPT), 미사일기술 통제체제(MTCR) 같은 국제 협약들을 준수하도록 보장하기 위하여 함께 힘쓰며, 남북이 항구적이고 쌍무적인 평화 조치를 체결하면 한(조선)반도에 대해 군사적으로 개입하지 않는다는 것을 합의한다.

그의 주장은 이처럼 주한미군 철수 문제와 한(조선)반도 평화체제 문제를 떼어놓았다는 점에서 설득력이 없지만, 여기서 우리는 좀더 합리적인, 다른 대안도 찾아볼 수 있다. 경제전략연구원(Economic Strategy Institute)은 보고서 『‘기적’ 이후의 아시아: 미국의 경제적, 안보적 우선사항을 다시 정의함(Asia after “Miracle”: Redefining U.S. Economic and Security Priorities)』을 펴냈는데, 여기에 나와있는 주한미군 철수론은 좀더 합리적이다. 이 보고서는 대체로 ‘중도적 견해’를 가진 사람들이라고 분류될 수 있는 정책전문가 30명으로 구성된 연구반이 작성했으며, 학계와 언론계의 전문가들과 백악관, 국무부, 국방부, 상무부, 중앙정보국을 대표한 현직 관리들이 연구반의 토론과정에 참가하였다. 이 연구반을 이끈 사람은 공동의장인 셸릭 해리스와 클라이드 프리스토위츠 2세(Clyde V. Prestowitz, Jr.)다. 이 보고서는 “미국은 상황이 허락하면 즉시 미군의 점진적 불관여(disengagement)를 추진하기 위한 일정에 관하여 남(한국)과 공개적으로 협상해야”한다고 주장했다. 이 보고서는 주한미군을 완전 철수하기까지 감축과 재배치에 요구되는 과도가 7년 이내라고 내다보았다. 이 보고서는 주한미군을 감축, 재배치, 철수하는 문제와 정전협정을 새로운 평화유지 조치로 전환하는 문제를 이어놓고 있는데, 새로운 평화유지 조치를 마련하는 문제는 미국, 중국, 북(조선), 남(한국)이 시작한 4자회담처럼 중국, 러시아, 일본도 참가하는 다자간 외교를 포함할 뿐 아니라, 북(조선)이 오랫동안 제외해오고 있는 조·미 사이의 쌍무적 안보대화를 포함해야 한다고 주장하였다.

이 보고서는 또한 “미군이 철수한 뒤에야 비로소 서울쪽은 지금까지 미국이 제공해온 방위력의 수준에 상응하여 요구되는 희생을 선택하든지 아니면, 느슨한 국가연합과 상이한 체제의 공존에 기초하고 있는 북(조선)과의 화해를 선택하게 되는 탈냉전의 현실에 직면할 수 있을 것”이라고 보았다. 우리는 최근 남(한국)이 종전의 태도를 바꾸어 4자회담에서 주한미군 감축이나 재배치 문제를 논의할 수 있다는 선으로 물러섰다는 언론 보도를 보았는데, 이 보도에서 우리는 미 국무부가 남(한국)의 견해와 달리 주한미군 문제를 북(조선)과 논의하려는 생각을 가지고 있음을 발견하게 된다.

그러나 워싱턴의 보수강경론자들은 주한미군 철수론에 썩기를 박으려고 하는데, 이들의 주장도 만만치 않다. 1997년 5월 19일에 미 국방부가 21세기 미국의 군사전략을 정리하여 발표한 「4개년 국방계획보고서」는 주한미군을 포함한 아시아·태평양지역 주둔 미군 병력 10만명과 유럽지역 주둔 병력 10만명을 앞으로도 그대로 유지하겠다고 기록하고 있다. 미국 국방대학 전략문제 연구소

의 「98년도 세계 전략정세 보고서」도 같은 내용을 담고 있다. 미 국방장관 윌리엄 코언은 6월 29일 로스앤젤레스 외교협회에서 주한미군은 한(조선)반도 통일 후에도 계속 주둔해야 한다고 주장했다.

4. 4자회담과 6자회담에 관한 워싱턴의 구상

미국은 한(조선)반도의 평화체제 문제를 논의하는 과정에서 건너될 수 없는 문제를 안고 있는데, 그것은 4자회담이다. 4자회담을 제안하던 때에 미국은 어떤 의제를 어떤 방식으로 다룰지 거의 결정한 바가 없었다. 미 국무부 코리아과 과장 데이빗 브라운은 “4자회담은 남북대화가 중단된 데 따른 한국 정부의 우려와 곤혹스러움을 고려한 제의”라고 했는데, 사실 처음에 미국은 북(조선)과 중국의 반응을 파악하는 데 관심을 쏟았다.

그로부터 2년이 지난 지금, 미국이 4자회담의 장래에 대해서 어떠한 전망을 가지고 있는가 하는 문제를 살펴보자. 지금 워싱턴에서는 미국이 4자회담에 대해서 종전보다 덜 중요하게 생각하는 분위기가 조성되고 있다. 우리는 미국이 당면정세 속에서 김대중 정권의 남북대화 추진 의도를 적극 지지하고 있으므로 자연히 4자회담을 덜 강조하고 있다고 생각할 수 있다. 리처드 앨런은 한(조선)반도 정책의 추진방향은 남북 대화에 맞추어져 있으므로, 4자회담과 같은 구도가 진지한 논의를 시작한다고 해도 그것이 남북 대화를 앞질러 가서는 안된다고 주장했다. 케네스 퀴노네스도 “4자회담 그 자체가 중요한 것은 아니다. 평양과 서울의 관리들이 얼굴을 맞대고 한 자리에 앉는 그 과정이 중요”하다고 말했다.

1997년 11월 중순 미국의 한 고위 인사가 도쿄에서 일본의 북(조선) 전문가 20여 명을 대상으로 비공개 강연을 하였는데, 우리는 이 강연에서 4자회담 문제에 관련한 미국의 견해와 전망이 드러났다고 볼 수 있다. 그 미국인은 이 강연에서 이렇게 지적했다.

한국 정부(김영삼 정부를 뜻함-옮김)는 대북정책을 소프트 랜딩으로 할 것인지 하드 랜딩으로 할 것인지 확실한 밑그림도 없이, 미·중·일의 북한 접근을 차단하면서 식량으로 북한을 압박하면 북한을 끌어낼 수 있다고 생각했으나 이는 잘못된 것이었다. 지난 1년 반 이상을 4자회담에 매달렸던 한국의 대북정책은 결과적으로 실패했고, 대북 관계에서 유리한 입지 역시 상실했다. (줄임) 4자회담은 김영삼 정권의 작품이기 때문에 다음 정권이 들어서면 어떻게 될지 장담할 수 없다. 만약 한국의 새 정권이 지혜를 발휘한다면 4자회담 대신 남북대화를 다시 추진하는 것이 바람직하다. 그렇게 해서 기존 북한·미국 대화통로와 북한·일본 대화통로, 그리고 남북 대화통로로 대화 체제를 개편하고, 핵협상에서처럼 한·미·일 공조 체제를 구축하는 것이 바람직하다.

『시사저널』은 주한 미국대사관 관계자의 말을 인용하여, “새 정권 들어서 남북대화가 시작되면 4자회담은 안보분야에 국한한 회담으로 위상이 축소”된다고 보도했는데, 이것은 지금 미국의 관

심이 어디에 쏠리고 있는지를 보여주고 있다.

4자회담의 위상이 축소될 가능성은 4자회담 구도가 변형될 가능성을 내포하고 있는 것으로 보인다. 퀴노네스는 언론 대답에서 “4자회담은 동북아시아의 안보 문제에 집중할 수 있으나 이 회담 과정에는 중국적으로 도쿄와 모스크바도 포함된다는 회담 구도의 변형이 뒤따라야”한다고 말하면서 4자회담 자체의 변화를 6자회담 구상에 연결시켰다. 경제전략연구원도 보고서 『기적 이후의 아시아』에서 4자회담 구도를 6자회담 구도로 전환시키는 문제를 언급하였다. 한 일간지 기자가 주한 미국대사 보스워스에게 1998년 1월 중국을 방문한 김종필 국무총리가 ‘6자 선언 구상’을 내놓았는데 어떻게 생각하느냐고 묻자, “중국, 일본, 러시아도 한반도 상황의 엄연한 이해 당사자이며, 4자회담은 결코 일본과 러시아에 배타적인 구조가 아니라”고 답변했다. 매닝과 프르지스토프도 6자회담 구상에 대해서 긍정적인 견해를 보였다. 그들은 “동북아시아의 6자(중국적으로는 5자) 정치 협의 구도가 생겨날 것”이라고 내다보면서, “부시 행정부 시절 국무장관을 지냈던 제임스 베이커 3세(James Baker, III)가 1992년에 『대의 문제(Foreign Affairs)』에 발표한 논문에서 동북아시아의 6자 협의회를 제안했던 사실을 상기해야 한다”고 말했다. 박정수 외교통상부 장관(당시 직책)은 1998년 6월 26일 ‘동북아 협력대화’에 북(조선)이 들어가도록 이끈 뒤, 이를 정부 차원의 협의체인 ‘동북아 다자간 안보대화’로 격상시키는 방안을 적극적으로 검토하고 있다고 밝혔다. 일본 방위청도 ‘동북아 다자간 안보기구’ 설립을 본격적으로 검토하고 있다.

1998년 10월 김대중 대통령이 방일하는 기회를 이용하여 일본 총리 오부치 게이조가 6자회담을 제안하였고, 한·일 두 나라 정상은 합의·발표하였는데, 이것은 두 나라가 이미 워싱턴에서 나왔던 6자회담 구상을 따르고 있다는 사실을 입증하였다고 볼 수 있다.

(4) 미국의 한(조선)반도 정책이 추구하는 목표들

한(조선)반도에서 미국이 추구하는 목표는 서태평양에서 미국의 경제적, 정치적, 전략적 이익을 보장하는 넓은 맥락에서 설정되어야 한다. 한·미 동맹은 미국이 전진배치한 군사력을 지탱하는 동맹과 방위 협력 조치의 쌍무적 관계의 일환이다. 미·일 동맹은 동북아에 수립되어 있는 비공식적인 지역 안보 체제의 초석이며, 한(조선)반도의 변화를 관리하는 데 긴요하다. 장기적 관점에서 볼 때, 한·미 안보 동맹의 운명과 주한미군의 운명은 주일미군의 장래에 중대한 영향을 미치게 될 것이다. 동북아시아에서 미국의 경제적 이해관계는 더욱 늘어나고 있다. 더욱이 미국의 역외 균형자(offshore balancer) 역할은 적어도 21세기가 시작된 뒤 25년 동안 동북아시아의 안정에 중요한 요인으로 남아 있게 된다. 여기서 독립 변수는 중국의 정치 체제와 중·미 관계의 향방이다. 미국의 한(조선)반도 정책이 추구하는 단기적 목표들은 북(조선)의 무력 사용을 억지하고 대량 파괴 무기의 확산을 막고 한(조선)반도의 긴장을 완화하는 것이다. 중기적 목표는 북(조선)을 국제 사회로 이끌어

내고, 서울쪽이 주도하는 화해와 통일의 평화적 과정으로 이끌어내는 환경을 조성하는 것이다.

위의 인용문은 매닝과 프르지스텝이 공동논문 「강대국들과 코리아의 장래」에서 미국의 한(조선)반도 정책 변화를 설명한 대목이다. 지금 미국의 정책전문가들은 클린턴 행정부가 한(조선)문제에 대해서 정책적 관심을 더 많이 기울여야 하고, 개입력을 더 늘여야 한다고 말하고 있다. 미국이 한(조선)반도에 대한 개입력을 종전보다 더 늘여야 한다고 보는 이 논리는, 케네스 퀴노네스의 말대로, “한(조선)반도의 문제들은 세계 차원에서, 지역 차원에서, 그리고 남북 차원에서 효력을 발생한다는 사실을 생각해야” 하기 때문에 성립될 수 있으며, “클린턴 행정부의 최고위급 관리들이 한(조선)반도의 문제를 해결하는데 더욱 확실하게 관심을 기울이고 개입해야 할 필요가 있다”는 발상에 근거하고 있다. 매닝과 프르지스텝은 “이러한 전략을 수행하는 데는 가능하다면 대통령과 국무장관에 버금가는 고위급 책임자의 지속적인 관심이 요구된다. 이것이 한(조선)문제에 대한 고위급의 관심을 유지하는 유일한 보장책”이라고 하면서, 조·미 핵협상을 벌일 때 로버트 갈루치(Robert Gallucci)를 전권대사로 임명했던 것처럼 전권대사나 대통령 특사를 임명해야 한다고 제안하였다.

이러한 견해에 대해서 클린턴 대통령은 1998년 6월 24일 자유 아시아 방송(Radio Free Asia)과 회견하면서 “남북 사이의 직접적 관계의 수준이 일정치 않고, 한(조선)반도 4자회담 같은 미·중 양국이 참여하는 회담이 있기 때문에 지금으로서는 한(조선)반도 특사를 임명할 계획이 없다. 그러나 만약 특사 임명이 바람직하다고 생각될 때가 온다면, 한·중 양국과 협의·결정하겠다”고 말했다. 그런데 미 의회는 김정일 총비서와 직접 통할 수 있는 북(조선) 고위인사를 상대하는 수준으로 대북 특사의 격을 높이라고 주장하고 있다. 클린턴 행정부는 찰스 카트먼을 4자회담 전담 대사로 임명하는 선에서 이 문제를 마무리지으려고 했으나, 의회는 이보다 더 높은 직급의 대화 통로를 요구하고 있다. 이러한 의회의 요구에 밀린 클린턴 행정부는 중장기 대북정책을 조정하는 특별고문단을 결성하고, 국방장관을 지낸 윌리엄 페리를 이 고문단의 ‘정책 조정관’으로 임명하려고 하고 있다. 만일 이렇게 되면 4자회담의 위상은 크게 축소될 것이 분명하다.

이처럼 미국은 한(조선)반도 정책을 동북아정책의 중심축 가운데 하나로 삼고 있다. 매닝과 프르지스텝은 미국의 한(조선)반도 정책과 동북아정책의 관계를 겹쳐 있는 크고 작은 여러 개의 동심원을 그려가며 설명했다. 그들은 “미국의 정책은 일련의 동심원이 겹쳐지는 꼴이 되어야 한다. 첫째 동심원에는 미국과 남(한국)이 들어있고, 둘째 동심원에는 일본이 들어있으며, 중국과 러시아는 셋째 동심원에 포함되며, 유럽연합과 아세안(ASEAN), 그리고 국제 사회는 가장 밖에 있는 동심원을 이룬다”고 말했다. 그들은 이러한 미국의 한(조선)반도 정책이 추구하는 목표들에 관해서 이렇게 설명했다.

미국은 정책을 바꾸어 코리아가 곤경(predicament)에서 벗어나도록 하는 방법을 찾고 있는데, 그 내용은 아래와 같다. △한(조선)반도에서 미국의 이익을 보호하고 증대시킨다. △남북의 화해와 통

일을 촉진한다. △장차 동북아시아에서 미국의 영향력과 개입을 최대한으로 보장하는 경제적, 정치적 구조와 안보 구조의 토대를 마련하는 통일 이후의 외교 과정에 중국, 일본, 러시아를 참여시킨다.

그들은 “코리아의 통일은 21세기가 시작된 뒤로 25년 동안 동북아 지역의 지정학적 구도를 재편하는 전략적 충격이 될 것 같다. 따라서 한(조선)반도의 변화를 관리하는 미국의 전략은 미국의 이익과 지도적 역할을 보장하는 통일 이후의 안보 설계도를 구상할 수 있도록 수립되어야 한다”고 말했다.

여기서 우리는 미국이 남북의 화해와 통일을 촉진하는 정책을 추진해야 한다고 한 주장과 통일 이후의 전략을 구상해야 한다고 한 주장을 그냥 지나쳐서는 안된다. 최근 워싱턴의 정책전문가들은 미국이 한(조선)반도의 통일을 촉진해야 한다고 주장하고 있다. 이것은 미국이 한때 통일문제는 당사자인 남북에게 맡겨야 한다고 했던 이른바 ‘남북 당사자론’을 수정했다는 사실을 보여준다. 이들 정책전문가들 뿐 아니라 행정부의 정책수립가들도 한(조선)반도의 통일 문제를 논의하고 있다. 미 국무부 아시아·태평양 담당 부차관보 커트 캠벨(Kurt Campbell)은 미국은 비핵화되고, 평화적으로 통일된 한(조선)반도를 장기적 안보 목표로 삼고 있다고 밝힌 바있다. 프랭크 재누지는 “미국의 장기적 목표는 최소한의 경비를 들여, 자유민주주의적인 정부 아래, 미국과 친선관계를 유지하고, 동아시아의 정치, 경제, 안보 체제에 완전히 통합된, 한(조선)반도의 통일에 영향을 주는 것”이라고 말했다.

(5) 미국의 대북정책 추진방향

클린턴 정권 2기에 들어와서, 백악관 국가안보보좌관 샌디 버거가 대외정책의 흐름을 주도하고 있다고 한다. 그는 대외정책을 ‘협상 중심의 원칙’에 입각하여 수행하고 있다. 구체적으로 말해서, 이 원칙은 미·이라크 대결 국면이 무력 충돌로 번지지 않고 진정된 것, 코소보 사태에 미국이 무력 개입을 삼가고 있는 것, 미국이 유엔 인권위원회에서 중국의 인권 문제를 꺼내지 않고 장쩌민 주석의 방미 때 협상하여 중국의 반체제 인사를 석방하도록 타협한 것, 중국에 대한 원자력 발전 설비 수출을 허용하고 군사적으로 전용할 수 있는 전자부품에 대한 금수조치를 풀어주는 문제를 검토하고 있는 것 등으로 나타났다.

미국의 대북정책도 ‘협상 중심의 원칙’으로 전개되고 있다는 점에서 예외는 아니나, 우리는 행정부 안에서 견해 차이를 조절해야 하는 문제가 걸려있다는 현실을 지나쳐서는 안된다. 북(조선)정책과 관련하여 국무부와 국방부의 견해가 엇갈리고 있는 것은 어제 오늘의 일이 아니다.

미 국방차관보를 지낸 조셉 나이(Joseph Nye, Jr.)는 앞으로 몇 년동안 한·미 동맹관계의 초점

은 북(조선)이 될 것이라고 지적했는데, 그의 말마따나 미국은 지금 대북정책을 한(조선)반도 정책의 중심축으로 삼고 있다. 우리가 미국의 대북정책을 파악하려면 1997년 7월 중순 워싱턴에서 열린 한(조선)문제에 관한 고위 전략회의를 눈여겨 보아야 한다.

이 회의에는 한(조선)반도 정책에 관여하는 워싱턴의 고위급 실무자들이 참석했는데, 그들은 국무부, 국방부, 중앙정보국, 국방정보국, 의회, 학계 등 그동안 공식, 비공식적으로 대북정책에 관여해 온 고위 관계자들이다. 이 회의는 조·미 관계가 협상국면으로 접어들면서 열렸는데, 언론에서는 미국의 한(조선)반도 정책을 움직이는 '실질적 최고 결정 기관'이라고 평하기도 한다. 이 회의는 각 정권 기관, 개인, 사회 단체의 분기별 활동 성과를 종합 토론하고, 다음 단계 활동의 목표와 방향, 서로의 역할 분담을 결정한다. 이 고위 전략회의는 그동안 3개월에 한 차례씩 열려 왔는데, 1996년에는 3월, 6월, 9월 12월에 열렸고, 1997년에는 "이례적으로" 2월에 열렸다고 한다. 이 회의에 관하여 언론이 보도한 내용을 옮겨보면 이렇다.

① 고위 전략회의에서는 4자회담 예비회담(1997년 8월에 열립)에 중국이 참가하게 된 데 대해서, 그동안 4자회담 문제를 다루어온 국무부와 국방부 관계자들에게 책임을 추궁하였다. 사실, 미국의 한(조선)반도 정책 실무를 맡은 국무부와 국방부 인사들은 중국을 4자회담에 끌어들이는 안된다고 생각했다. 이들은 조·미 대화 통로를 공들여 만들어 놔더니 갑자기 중국이 끼어들었다고 불평했다. 이들은 남(한국)이 미국을 믿지 않고 있으므로 중국을 끌어들이 4자회담을 하려는 게 아니냐고 의혹을 가졌다.

② '핵위기'를 전후하여 미국은 북(조선) 문제를 군사 문제로 보았으므로, 국방부 산하 국방정보국(DIA)이 대북정보사업에 큰 영향을 주었다. 국방정보국은 북(조선)의 사회주의 체제를 무너뜨려 자본주의 시장 경제 질서로 전환시키겠다는 붕괴설을 정책의 기초로 삼았다. 그런데 고위 전략회의에서 중앙정보국은 국방정보국이 대북 강경책 일변도로 나간 까닭에 남(한국)의 대미 불신, 중국의 개입이라는 부작용이 생겼다고 지적하고, 북(조선)의 지정학적, 전략적 가치를 중시하면서 "더 정치적이고 전략적인 접근을 강조"했다.

③ 고위 전략회의는 미국의 북(조선) 정책이 성과를 얻기는 했지만, 부작용을 피할 수 없었던 원인을 분석하면서 미국이 혼자 모든 것을 관리하려 하니까 그런 부작용이 생겼다고 결론 맺고, 앞으로는 미국과 호흡을 맞출 동반자를 선택해 동반 진출하는 방식을 추진하기로 의견을 모았다.

④ 미국은 이러한 동반 진출 전술에 일본을 끌어들였다. 『시사저널』은 이를 밝히기를 거부한 해외의 한 정보 소식통이 한 말을 인용하면서, 1997년 8월 21일 조·일 수교 회담의 막전 막후에서 미국의 고위 외교 인사들이 결정적인 중재 역할을 한 사실을 확인했다고 보도하였다. 1997년 7월 고위 전략회의가 끝난 뒤 약 한 달이 되던 8월 20일 제임스 레이니와 샘 넌은 도쿄에서 미 공군 특별기를 타고 평양을 방문하였다. 위의 해외 정보 소식통은 "그들의 진짜 방북 목적이 남북간 현안이 아니라 조·일 간 현안을 중재하는 것이었다"고 말했다. 이 두 사람은 7월의 고위 전략회의와 관련한 미 국무부의 취지(message)를 가지고, 도쿄에 들러 일본 외교 당국과 조·일 교섭을

다시 시작하는 문제에 관해 의견을 조율했다. 이들은 평양에서도 조정을 거친 다음, 일본에 가서 또다시 재조정하는 실질적 중재 역할을 했다. 8·21 베이징 수교 회담은 이들이 중재하여 열렸다. 이보다 앞서 8월 10일에서 14일까지 미 하원 정보위원장 포터 고스를 단장으로 하는, 민주당-공화당 하원 정보위 소속 의원 6명으로 이루어진 방북단이 똑같은 경로와 방식으로 평양에 들어갔다. 조·일 수교회담은 미국의 중재로 8월 21일 베이징에서 열렸는데, 일본인 처의 고향 방문, 조·일 수교 회담 본회담 재개라는 합의를 이루어냈다.

그러나 1997년 8월 이후 미국은 남(한국)을 소외시키고 일본을 앞세웠던 대북정책의 방향을 바꾸려는 움직임을 보였다. 워싱턴의 정책수립가들은 1997년 "8월 이후 미·일 공조를 통한 한반도 재편 구도를 다시 한·미 공조 중심 체제로 환원해야 한다"고 주장했는데, 이 주장은 방향전환을 의미하였다. 그리고 김대중 후보가 대선에서 승리하자, 미국은 김대중 정권이 주도하는 대북정책을 강력하게 지원하게 되었다. 이와 반비례하여 조·일 관계는 다시 경색 국면으로 돌아서고 말았다. 일본은 '일본인 납치 의혹'을 들고나왔고, 이에 대해 북(조선)은 행방불명자를 한 명도 찾지 못했다고 통보하고, 그동안 진행되어 오던 일본인 처의 방일 허용을 그만두겠다고 발표했는데, 그때는 워싱턴 한·미 정상회담이 열리기 직전인 1998년 6월 5일과 9일이였다.

프랭크 재누지는 미국의 대북정책을 세 가지 선택 범주로 나누어서 설명했다. 그는 미국은 대북정책 수행에서 봉쇄(containment), 심한 불안정(active destabilization), 관여(engagement)라는 세 가지 가운데 하나를 선택할 수 있다고 보았다. 그는 "클린턴 행정부는 전쟁 억지력만으로는 북(조선)을 다루는 데 효과가 없고 한(조선)반도의 불안정을 촉발할 위험이 있다고 우려했기 때문에 관여정책을 선택하였다"고 주장했다. 관여정책은 식량 지원, 미군 실종자 및 포로의 유해를 송환하는 사업, 북(조선)로 하여금 비확산 분야에서 국제 규범을 준수하도록 몰아가는 외교적 자극을 포괄하고 있다. 재누지는 "관여정책은 미국과 남(한국)에게 유리하게 성취될 평화적 통일을 위한 기반을 마련하기까지 전쟁의 위험을 최소화시키도록 고안된 실용적 정책"이라고 말했다.

리처드 앨런은 미국의 대북정책은 가까운 장래에 크게 바뀌지는 않는다고 내다보면서, 이 정책이 1970년대 중반 미국의 대소련 정책이었던 긴장완화 정책(policy of detente)의 변형이라고 보고 있다. 그는 미국이 옛 소련에 대해서 긴장완화 정책을 추구하였지만, 소련은 군비를 증강하였고, 아프가니스탄에 파병하여 자국의 영향력을 늘려갔다고 지적하면서 회의감을 보였다. 이러한 회의적 태도는 이른바 강경론에 대한 관심으로 기울어진다. 그는 이렇게 말했다.

미국은 북(조선)이 적대적이고 난폭한 태도를 유지하고, 남(한국)을 무시하거나 희생시키면서 미국과 관계를 개선하자고 주장할 경우를 대비하여 강경책을 준비해야 한다. 미국은 남(한국)의 동의를 얻어서 대북 식량 지원 문제나 조·미 합의서의 재정문제를 곤란하게 만들어 버리는 강경책을 수행할 수 있는 지렛대를 가지고 있다.

그러나 그는 강경책 예비론에서 온건책과 강경책을 병행하자고 주장하지는 않고 있으며, 적어도 현 단계에서는 긴장완화 정책을 수행해야 한다고 인정하고 있다. 그는 레이건 행정부 초기에 그랬듯이 미국이 대소 협상에 나서면서도 다른 한편으로 중거리 순항 미사일과 퍼싱 미사일을 배치하는 이중 전략(dual-track strategy)을 추진하려 하는 것은 현 단계 대북정책에서 가능한 일이 아니라고 보았다. 여기서 우리는 이들이 말하고 있는 긴장완화란 결국 “점진적인 화해와 평화의 과정이지만, 이 경로의 결과는 북(조선)에서 근본적인 시장 경제적 개혁을 요구”하고 있다는 사실을 눈여겨 보아야 한다. 더 정확히 말하자면, 대북정책의 본질은 점진적인 긴장완화를 통하여 북(조선)을 변화(변질)시키겠다는 데 있다. 매닝과 프르지스텝은 미국의 대북정책을 논의하면서 그 정책 수행의 경로와 단계를 밝혀주는 개념 설명도(notional roadmap)를 내놓았다. 그들의 주장은 아래와 같다.

제1단계는 규범(norm)을 정립하는 단계다. 북(조선)이 내놓게 될 마지막 교환물은 1백만 병력과 군사력이다. 북(조선)은 미사일 기술 통제 체제를 준수하고 생물학 무기 협약(BWC)과 화학 무기 협약(CWC)에 가입하며, 과거의 핵개발에 관하여 투명하게 공개하는 일정을 추진한다. 남북은 긴급전화를 개설하고, 남북 기본합의서에 규정된 남북 경제교류·협력 공동위원회를 가동시킨다. 3자회담 또는 4자의 후원을 받은 회담을 시작하며, 정전협정을 개정하거나 추가하는데, 여기에는 분계선에 찰리 검문소(지난 시기 베를린 경계선에 설치했던 통과 검문소를 뜻함-웁긴이)를 설치하는 문제가 포함된다. 미국, 남(한국), 북(조선) 3자 회담, 또는 남북 군사공동위원회에서 유럽 군비 감축형(CFE-type)의 재래식 군비 감축을 시작한다. 남북 이산 가족의 상호 방문이 진전된다. 미국, 남(한국), 일본은 대규모로 장기간에 걸쳐 식량 지원과 농업 협력을 제공한다. 미국은 경제 제재 조치를 해제하고 연락 사무소를 개설하며 외교 정상화 과정에 들어서고, 북(조선)이 세계은행(WB)과 아시아개발은행(ADB)에 가입하도록 지원한다. 남(한국)은 기업들과 그밖의 사적 부문에서 이루어지는 남북접촉에 대한 제한을 완화한다. 미국, 남(한국), 일본은 북(조선)에게 기업관리 훈련 기회를 제공하고, 통상법에 서명하도록 도와주며, 북(조선) 사람들을 훈련한다. 남(한국)은 북(조선)의 구조적 피해와 농업 개혁 요구상황을 파악하기 위하여 농학자를 파견한다. 일본은 북(조선)의 화학 무기를 해체하는 비용의 일부와 연락 사무소 개설 비용의 일부를 부담한다. 중국, 러시아, 일본은 4자회담 또는 주변 강대국들이 참가하는 별도의 다자간 협상에서 대량 파괴 무기 뿐아니라 평화협정과 경제협력력을 논의하기 시작한다.

제2단계는 평화구조를 수립하는 단계다. 북(조선)은 과거의 핵개발 문제에 관하여 국제원자력기구(IAEA)가 만족할 만한 투명성을 보장한다. 스커드 미사일과 장거리포들을 비무장지대에서 멀리 떨어진 곳으로 이동한다. 유럽 군비 감축형의 군비 감축 체제를 위한 협상에서 실질적인 진전을 이룩한다. 쌍방의 감시단이 상호합의하여 비무장지대에 접근한다. 만일 제1단계에서 성사되지 않은 경우, 정전협정을 개정하거나 보완하여 분계선 통과를 보장하는 찰리 검문소 설치에 관한 합의를 마무리한다. 남북 이산가족의 상호방문에 관해 합의한다. 미국과 일본은 북(조선)에 대한 외교 정상화

과정을 더욱 촉진하는 한편, 세계은행과 아시아개발은행의 관련창구에 더 많은 자금을 내놓는다. 미국과 일본은 북(조선)을 개혁하기 위한 경제원조 종합계획을 논의하고, 석탄 정화기술을 원조한다. 남(한국)은 북(조선)에 대규모로 직접 투자하고 항만에 대한 수로학적 조사(hydrographic survey)를 실시한다.

제3단계는 국가연합(confederation) 수립 계획을 협의하고 주변 4대 강국이 이를 보장하는 단계다. 이 단계에서 미국은 교차승인을 완결한다. 남북 화해는 공고하게 정착된다. 남북이 군비를 크게 감축할 때, 주한미군 문제를 협상하기 시작한다.

매닝과 프르지스텝은 “위에서 제시한 외교적 과정이 성사된다면, 그것은 새로운 외교 양식을 창출할 것이며 한(조선)반도 통일 이후의 정치·안보를 설계하는 기초를 마련할 것”이라고 하면서, 만일 북(조선)체제가 존속 가능성과 내구성을 가지고 있다고 판단한다면, 현재의 정책을 근본적으로 바꾸지 않아도 된다고 말했다. 그러면서도 그들은 보수 성향의 정책전문가들답게 “그렇지만 우리는 현상(status quo)은 존재하지 않으며, 북(조선)은 날이 갈수록 쇠락하고 있다고 생각한다. 북(조선)의 경제는 여러 측면에서 이미 국가 실체로서는 붕괴하였다”고 주장하였다. 이제 미국의 대북정책 추진방향을 세 각도에서 살펴보기로 하자.

1. 추진방향 (1) - “북(조선)에게 ‘독이 든 사과’를 쥐라”

남(한국)에서 대선정국이 한참 열기를 더해가던 1997년 9월초, 조셉 나이가 방한했다. 우리는 그가 “현재도 클린턴 행정부의 한반도 정책에 막강한 영향력을 행사하고” 있는 사람이라는 평가를 받고 있으므로 그의 움직임을 관심 있게 지켜볼 필요가 있다. 그는 1997년 9월 11일 박관용 국회의원과 대담하였는데, 박 의원은 대담 뒤에 “그와의 대화에서 미국이 한반도 통일에 대해 매우 구체적인 시나리오를 가지고 있다는 인상을 받았다”고 밝혔다. 사람들은 조셉 나이가 북(조선)의 사회주의 체제를 무너뜨려 자본주의 시장경제체제로 전환시키겠다는 ‘붕괴설’을 정책의 기조로 삼고 있는 미 국방부의 보수강경론을 대변하리라고 예상했는데, 그가 서울에서 발언한 내용은 그런 예상을 뒤엎었다. 그는 미국의 한(조선)반도 정책이 지금 불안정한 북(조선) 체제를 안정시키려는 지원정책으로 펼쳐지리라는 전망을 내놓았다. 이것은 위에서 말한 7월 중순 워싱턴의 고위 전략회의에서 정책적 방향전환이 논의되었다는 사실과도 들어맞는 내용이다. 박 의원과 나눈 대담에서 나이가 말한 내용을 요점적으로 정리해보자.

- ① 미국은 한(조선)반도 통일을 두려워하지 않고 있으며, 따라서 미국의 한(조선)반도 전략은 궁극적으로 한(조선)반도의 통일을 지향하고 있고, 현재도 통일을 위해 노력하고 있다. 이러한 입장은 중국이나 일본과는 근본적으로 다르다.
- ② 미국이 통일된 한(조선)반도와 동맹 관계를 맺어야 국익추구에 들어맞는다. 그러나 통일된 한

(조선)반도가 만약 일본과 동맹 관계를 맺게 될 경우 동북아 안보는 위협을 받게 될 수 있다.

③ 미국이 통일 과정을 성급하게 추진할 경우, 체제 붕괴 위협을 느낀 북(조선) 지도부는 무력을 사용할 수 있게 되거나, 아니면 남(한국)이 엄청나게 많은 통일 비용이 쓰게 될 수도 있다. 따라서 단기적으로는 북(조선) 체제를 안정시키려는 지원정책을 추진해야 한다. 북(조선)에 대한 적당한 지원은 결국 '독이 든 사과'를 주는 격이므로, 체제 약화에 이바지할 수 있다.

④ 미국의 당면 목표는 남북관계를 남북 기본합의서를 체결하려고 대화하고 있었던 1991년 이전 상태로 복원하는 데 있다. 미국은 우선 북(조선) 체제를 안정시킨 뒤 1단계로 북(조선)을 4자회담 등 각종 국제 회담에 끌어내고, 다음 단계에서는 남북이 직접 대화하도록 이끌어내야 한다.

⑤ 남북이 직접 대화를 하게 되면 곧 국가연합 단계로 들어설 수 있으며, 이 단계에서는 북(조선)이 무력을 사용하지 않을까 하는 위험성이 사라지게 된다. 국가연합 단계는 10년 정도 지속되리라고 본다.

나이가 솔직하게 표현한대로, 우리는 체제 안정, 개방과 변화, 지원정책 따위의 개념들을, 나이가 솔직하게 표현한대로, '독이 든 사과'라고 볼 수 있다.

우리가 미국이 한때 주장했던 북(조선) 붕괴설을 '독을 묻힌 화살'에 비유할 수 있다면, 지금 미국이 말하고 있는 북(조선)의 개방·개혁을 위한 지원설은 '독이 든 사과'에 비유할 수 있다. 그동안 북(조선) 붕괴설을 반대해왔던 쉐리 해리슨 같은 사람도 북(조선)의 개방·개혁에 대해서는 적극적이다. 그는 1998년 6월 북(조선)을 다녀온 직후 발표한 기고문에서 "요컨대 북한은 아주 점진적으로 변하고 있으며, 아주 천천히 개방되고 있었다. 나는 이런 과정이 계속될 것으로 믿는다. (줄임) 북한이 붕괴한다는 생각은 희망사항일 뿐이다. 지도부의 재구축을 포함한 변화는 예스지만, 붕괴는 노"라고 말했다.

워싱턴의 정책집행자들은 이러한 '북(조선)의 개방·개혁을 위한 지원'은 경제제재 조치를 풀지 않고서는 시행할 수 없다는 사실을 잘 알고 있다. 미 국무부가 경제제재 조치를 풀어보려고 조금씩 움직이기 시작했는데, 이것은 이러한 사정을 반영하고 있다. 언론은 미 국무부가 미국의 대북 경제제재 조치를 단계적으로 풀어가기로 결정하고, 제재 조치의 내용이 북(조선)에 미치고 있는 품목별 영향 정도에 따라 수천 개의 항목을 분류하기 시작했다고 보도했는데, 이 보도는 이미 1998년 2월에 나왔다.

지금 워싱턴 정가에서는 비단 북(조선)에 대한 경제제재 조치 뿐 아니라 세계적 범위의 경제 제재 조치 전반에 대해 비판하는 목소리가 나오고 있다. 비판 여론을 무시할 수 없는 클린턴 행정부와 의회의 민주당 세력은 경제 제재 조치를 재검토하고 있다. 북(조선)에 대한 경제 제재 조치도 이러한 추세 속에서 조금씩 풀려나갈 수 있다.

그렇지만, 조셉 나이가 표현했듯이, 미국은 경제 제재 조치를 풀어가면서 북(조선)의 사회주의 체제를 약화시키고 종당에는 없애보려는 의도가 들어있는 '독이 든 사과'를 내놓고 있다.

2. 추진방향 (2) - "북(조선)을 중국을 견제하는 '지렛대'로 이용하라"

미국은 21세기 아시아 전략구도에서 중국 문제를 핵심적 위치에 놓고 있다. 1996년 7월 17일 초당적 임기기구인 미국 국가이익위원회가 발표한 보고서는 미국이 앞으로 비중있게 추진해야 할 전략 목표들 가운데 중국을 '세계 무대'에 편입시키는 문제를 첫째로 꼽은 바 있다. 미국은 중국의 대외 팽창력을 견제하고, 자기가 주도하는 세계 자본주의 체제에 중국을 더욱 깊숙이 끌어들이겠다는 전략 목표를 세워두고 있다. 미국은 이러한 전략 목표를 수행하는 방안을 여러 개 가지고 있겠지만, 그 가운데서도 대북정책을 중요한 방편으로 생각하고 있다. 미 국무부의 고위 관계자는 1997년 여름 워싱턴을 방문한 남(한국)의 인사에게 "동북아의 평화를 유지하기 위해 미국은 중국을 견제해야 한다. 그런데 남(한국)도 일본도 중국을 견제하는 지렛대 역할을 할 수 없다. 지정학 차원에서 볼 때 북(조선)만이 미국의 지렛대 역할을 할 수 있다"고 말했는데, 이 말은 미국의 의도를 그대로 보여주고 있다. 남(한국) 언론은 이렇게 분석했다.

미국은 현재 북한의 사회주의 체제를 자본주의 시장 경제 체제로 전환하는 것을 최고 목표로 삼고 있다. 북한 체제를 전환시키는 것이야말로 북한을 미국의 틀 안에 확실하게 편입하는 담보일 뿐 아니라, 중국을 압박할 수 있는 최고 수단이다. 북한의 체제가 바뀐다면, 그것은 중국 사회주의 체제의 공간을 뒤흔들게 될 것이다. 미국과 중국이 북한에서 격돌할 수밖에 없는 것은 이 때문이다.

그런데 우리는 이러한 분석과 반대되는 방향에서도 논리가 성립된다고 볼 수 있다. 즉 미국은 대북정책을 추진할 때 중국을 제낄 수 없다는 사실이다. 미국의 정책수립자들은 중국의 양해나 중국과의 상호합의를 통해야 북(조선)에 접근할 수 있다고 생각하고 있다. 이것은 미국이 대북정책을 추진하는 과정에서 중국을 이용하는 측면이 있다는 뜻이다. 이 문제에 대하여 『시사저널』은 1997년 10월 26일 장쩌민 주석의 방미로 열린 중·미 정상회담에서 미국이 중국으로부터 △기존 조·미 관계를 인정한다 △4자 회담에 중국도 참여한다는 약속을 받아냈다고 보도했다. 이 회담에서 미국은 중국에 대해 조·중관계와 한·중관계는 중국의 재량에 맡긴다고 약속했다고 한다. 이로써 미국은 대북정책을 추진하는 데서 걸림돌인 중국의 양해를 이미 얻어냈다고 볼 수 있다. 최근 중국이 조·미 관계나 4자회담에 대해 별반 말하지 않고 있는데, 그것은 이 때문이라고 한다.

리처드 앨런은 대북정책을 추진과정에서 중국이 어떠한 태도로 나올 것인가 하는 문제에 대해서 클린턴 행정부 안에서는 세 가지 견해가 엇갈리고 있다고 했는데, 국방부는 중국이 대북정책에 "대체로 도움이 된다(generally helpful)"고 보고 있고, 국무부는 "아주 많은 도움이 된다(very, very helpful)"고 보고 있다고 한다. 이와 다른 견해를 가진 관리들도 있는데, 이들은 중국이 대북정책에 대해서 부정적 인식을 지니고 있다고 보고 있다고 한다. 이들은 중국이 동북아 뿐만 아니라 아시아 전체에서 미국의 영향력이 줄어들 때, 자기 영향력을 강화하려는 지역 패권주의를 추구하리라고 보면서 경계하고 있다. 특히 매닝과 프르지스텝 같은 보수파 전문가들은 중국에 대한

경계심이 낫다. 그들은 “중국의 장기적 목적은 동북아시아에서 미국의 압도적인 영향력과 동맹관계를 중국 중심의 다자적 안보 체제로 대체하는 것이다. 우리는 베이징이 한(조선)반도의 통일 이후에 주한미군의 철수에 영향을 미치려고 할 것이라고 예상해야 한다”고 말했다. 역시 보수파 전문가인 리처드 앨런도 “특히 북(조선)과 관련해 중국의 역할을 기대하는 경향이 있지만, 중국은 북(조선)을 대미관계에 이용하려고 할 뿐”이라고 말하면서 경계심을 보였다. 로스 문로(Ross H. Munro)와 리처드 번스타인(Richard Bernstein)같은 강경파들은 미·일 동맹을 반중국 동맹(anti-China alliance)로 전환해야 한다고 주장하기도 한다. 워싱턴의 경제전략연구소의 보고서 『‘기적’ 이후의 아시아: 미국의 경제·안보 우선사항을 다시 정의함』은 미국의 중국정책에 관한 문제의식을 이렇게 설정하였다.

탈냉전 시기에 미국이 아시아에서 수행할 안보 역할을 다시 평가할 때, 미국은 다음과 같은 문제를 검토해야 한다. 과연 중국이 미국과 일본의 강경파들이 주장하는 것처럼 군사적 위협이 될 것인가 하는 문제, 중국과 일본의 관계에서 어느 쪽을 편드는 것이 미국의 이익추구에 들어맞는가 하는 문제, 비(非)아시아 강대국인 미국이 중국의 크기, 힘, 야심을 뻗히 알면서도 아시아의 맹주로서 가지는 권한을 주장하면서, 중국과 인근 나라들 사이에서 일어나는 세력균형을 조절할 수 있고, 그렇게 하는 것이 바람직한가 하는 문제, 그리고 마지막으로 아시아에서 미국의 안보 역할이 경제적 이익을 추구하는 방향과 들어맞는가 하는 문제다.

이 보고서는 중국의 재래식 군사력이나 대외팽창을 주시하지 않고, 중국과 일본의 핵무장 경쟁 가능성을 주시하고 있다. 이 보고서는 미국이 중국정책에서 중·일 핵무장 경쟁을 예방한다는 데 힘써야 한다고 보고 있다. 이러한 ‘중도파’의 관점에서 본다면, 북(조선)을 중국을 견제하는 지렛대로 이용하려는 미국의 정책은 의미가 없게 된다. 그러나 ‘강경파’의 관점은 중국에 대한 대립구도를 확고하게 세워야 한다는 주장을 내놓고 있다. 워싱턴 정가에서 백악관 안보보좌관과 국무부 안의 온건파의 주장이 힘을 얻는 한, 미국은 북(조선)을 중국을 견제하는 지렛대로 이용하려고 할런지 모른다. 얼마전 클린턴 대통령은 베이징 미·중 정상회담에서 ‘전략적 동반자 관계의 수립’을 선언했는데, 적어도 클린턴 행정부 시기에는 강경파의 주장이 먹혀들어가기가 힘들 것으로 보인다.

3. 추진방향(3) - “‘포용’을 앞세워 ‘관리’하라”

오버도퍼는 “김대중 정부의 등장과 경제적, 정치적 분야의 발전은 미국과 남(한국)의 동맹관계를 효과적으로 운영하는 새로운 기회를 만들어 주었다”고 했는데, 이 평가에서 그는 미국이 김대중 정권의 등장을 어떻게 보고 있는가를 보여주었다. 미국은 겉으로는 아무 말도 하지 않고 있었지만, 속으로는 김대중 후보의 당선과 집권을 바랐다. 김대중 후보가 대선에서 승리하자 워싱턴

정가에서 찬사가 쏟아져 나왔는데, 이 대목에서 우리는 미국의 기대와 바람이 얼마나 간절했는가를 알게 된다. 워싱턴은 김 대통령의 워싱턴 방문을 전후하여 또다시 찬사를 보냈다. 한때 김 대통령을 ‘의혹의 눈초리’로 보았던 워싱턴의 보수강경파들도 태도를 바꿔 찬사를 보냈다. 리처드 앨런은 이러한 워싱턴 정가의 분위기 변화를 자신의 경험에 비추어 이렇게 설명했다.

나는 강경파의 위치에서 벗어날 수 없는 사람이다. 그러나 김대중 대통령이 선거에서 당선되었고 그의 때가 왔으므로 남(한국)이 (대북정책을-옮긴이) 주도해야 한다는 생각을 하게 되었다. 지난 대선에서 만일 다른 후보자가 이겼다면, 나는 이렇게 생각하지 않았을 것이다. 나는 김대중 대통령은 지난 시기 리처드 닉슨이 중국 정책에서 주도권을 발휘했듯이 대북정책을 추진할 수 있는 특별한 자질과 지위를 갖추었다고 본다.

여기서 우리는 그가 김 대통령과 닉슨 대통령을 유사한 영상(image)로 이어놓고 있다는 사실을 보게 된다. 돌이켜 보면, ‘닉슨 독트린’이라고 세상에 알려진 닉슨 행정부의 아시아정책은 베트남 전쟁에서 미국이 이길 수 없다고 내다보고 평화협정을 추진했으며, 1972년 베트남에서의 미군 철수를 지렛대로 삼아 중국에게 접근하여 중·미 관계를 개선하는 한편, 소련과 긴장완화 시대를 열었고, 1971년 주한미군 제7사단 2만여 명을 전격적으로 철수했던 일련의 조치들로 전개된 바 있다. 그로부터 27년이 지난 오늘 미국의 한(조선)반도 정책은 닉슨의 아시아정책과 유사하게 한(조선)반도에서 긴장완화를 지향하고 있다는 의미로 해석할 수 있다. 리처드 앨런은 지금 미국이 한(조선)반도에서 긴장완화를 추구하여 대북정책에서 김대중 정권의 주도권을 보장해 주고 있다고 말했다. 미국은 “미국의 희망대로 김대중 대통령이 당선될 경우, (졸임) 그는 남(한국)을 변화시킬 수 있는 인물이므로 그에게 기회를 주겠다는 입장이었다.” 리처드 앨런은 이 기회를 “새로운 남(한국) 정부의 주도권을 최대한으로 보장해 주는 것이 미국의 이익추구에 들어맞으며, 또한 이것은 미국의 주도적 역할을 포기(relinquish)한다는 것을 뜻한다”고 풀이했다. 돈 오버도퍼도 김대중 대통령에게 찬사를 보내는 글에서 이렇게 지적했다.

1988년 7월에 노태우 대통령이, 그리고 그 뒤에 김영삼 대통령이 북(조선)과 공존하겠다고 언급한 적이 있기는 했지만, 북(조선)과 공존하겠다는 뜻을 공식적으로 밝히는 데서 가장 앞서 나간 사람은 김대중 대통령밖에 아무도 없다. 김대중 대통령의 선언은 매우 중요하며, 그것은 김대중 대통령 자신의 평화 공존 정책을 지지하고 있는 미국의 지위를 공고하게 만들어 줄 것이 확실하다.

이로써 미국의 한(조선)반도 정책은 김대중 대통령의 햇볕정책(sunshine policy)을 뒷받침하여 남북대화를 추진하는 방향으로 가닥을 잡았다. 주한 미국대사 스티븐 보스워스는 『뉴욕타임스』 기자가 미국은 한(조선)반도 정책을 재평가하고 북(조선)과 관계 개선을 더 많이 논의할 때 이르지 않았느냐고 묻자, “그것은 문제에 대한 해답이 아니다. 해답은 남북대화”라고 답변했다. 그

는 “우리 둘(미국과 남(한국)을 뜻함-웁긴이)은 자동차 앞자리에 타고 있는데, 이제는 당분간 당신(남(한국)을 뜻함-웁긴이)이 운전대를 잡을 때가 되었다. 우리(미국을 뜻함-웁긴이)는 당신의 옆자리에 앉아 있을 것”이라는 말로 미국과 남(한국)의 새로운 관계를 묘사했다. 오버도퍼는 “이제 서울의 새로운 정부는 대북 관계에 관한 건설적인 구상을 가지고 있으므로, 미국은 한(조선)반도 문제에 관한 지도적 역할에서 강력한 지원적 역할로 이동해야 한다”고 했으며, “현재의 상황에서 미국은 조·미 관계와 관련하여 너무 많은 일을 해서는 안되며, 남(한국)과 진지하게 토의하고 조절하는 과정을 거치지 않고서는 아무 일도 해서는 안된다. 조·미 관계보다 남북관계가 훨씬 더 중요하다. 미국의 정책은 이러한 현실을 반영해야 한다”고 덧붙였다. 오버도퍼가 논문 『미국-남(한국) 관계』에서 제시한 정책 요점 여섯 가지는 아래와 같다.

- ① 남(한국)이 남북정책 수행을 주도해야 하며, 미국은 지원적 역할을 맡아야 한다.
- ② 미국이 대북정책에서 남(한국)과 성과적으로 일하려면, 대남정책에서 남(한국)과 성과적으로 일해야 한다.
- ③ 미국과 남(한국)은 북(조선)을 상대하는 데 있어서 지금까지처럼 함께 힘써야 한다.
- ④ 미국은 만일 남(한국)이 적극적으로 참여하지 않는다면, 북(조선)에 대한 사업을 추진해서는 안된다.
- ⑤ 미국과 남(한국)은 지난 시기 엉망진창이 되었던 정책 조율 관계를 개선해야 한다.
- ⑥ 미국과 남(한국)은 남북의 군사적 배치, 다시 말해서 한(조선)반도에 긍정적인 변화를 가져오는 요인인 상호 병력 감축의 가능성을 모색해야 한다.

케네스 퀴노네스는 김대중 정부의 햇볕정책이 대북관계를 주도하도록 해야 한다는 미국의 의도를 역할분담론으로 해석하고 있다. 그는 이렇게 말했다.

클린턴 행정부는 한(조선)반도 문제를 해결하는 데서 책임 영역을 정해야 한다. 즉, 통일 문제는 코리안들에게 맡기고, 미국은 대량 파괴 무기의 확산 문제를 해결하는 데서 주도적 역할을 맡아야 한다. (줄임) 협상은 직결 방식으로 진행될 수 있다. 즉, 워싱턴은 세계 차원의 문제를 놓고 평양과 협상하는 데 주력하고, 서울은 남북 기본합의서의 이행과 같은 주요한 쌍방 관심사를 놓고 평양과 협상하는 것이다.

매닝과 프르지스텝도 퀴노네스와 같은 주장을 펴고 있다. 이들이 파악하고 있는 한·미역할분담론은 미국은 한(조선)반도의 정치·군사문제를 장악하고, 남(한국)은 남북 기본합의서에 규정된 비정치적이고 비군사적인 교류·협력문제만 추진하면 된다는 논리다. 그들은 이렇게 말했다.

코리아가 안고 있는 문제는 남북 기본합의서와 신뢰 구축에 근거한 남북 대화(이를테면 경제적, 정치적 협력, 이산가족 재결합, 문화교류)에 아주 적합한 문제들이다. 정전협정, 군비 축소, 평화협정

같은 문제들은 성격상 남북대화에 적합하다고 볼 수 있지만, 미국이 전진배치한 미군과 남(한국)의 안보조약을 유지하고 그 역할을 반드시 수행해야 하는 문제들이다. 논리적으로 말해서, 평화협정 보장 문제, 한(조선)반도의 비핵화를 존중하는 문제, 통일된 코리아를 재건하는 문제, 군비 수준을 정하는 문제, 코리아의 대외 경제 협력 문제 같은 것은 한(조선)반도 주변 4강의 역할을 요구한다.

그렇다면 미국은 남북관계의 변화과정에서 김대중 정권에게 무엇을 요구하고 있을까? 이에 대해서는 케네스 퀴노네스가 잘 설명한 바있다. 그는 남(한국) 언론에 “김대중 정부의 대북정책에 조언하는 글”을 발표했다. 그는 이 글을 김대중 대통령의 취임에 맞추어 발표했는데, 이것은 흥미로운 일이다. 퀴노네스의 조언을 옮겨보면 이렇다.

- ① “남북은 기본합의서를 좀더 빨리 이행하는 방안을 토의하는 것부터 시작할 수 있을 것이다. 한국이 북한의 속내를 떠벌 가장 좋은 방법은 기본합의서의 약속을 이행하라고 발표하는 것이다.”
- ② “김대중 대통령은 이산 가족과 관련한 대화를 다시 시작하는 것이 좋다. 이는 분명히 정치적으로 국회사 국민의 지지를 광범위하게 얻을 것이다. 협상을 질질 끌 필요가 없다. 남북 기본합의서에는 이산 가족 상호 교환 방문에 관한 세부 사항이 포함되어 있다. 이산 가족 상봉 제의는 남북 대화 재개에 관한 한국정부의 진지함을 입증하고 평양을 대화의 장으로 끌어내는 압력 요인이 될 것이다.”
- ③ “북한은 서울이 소수의 비전향 장기수들을 석방할 때까지 대화에 진전이 없을 것이라고 버티고 있다. 이들 장기수를 북한으로 송환해 이산 가족의 재결합을 돕는 것과 죄수 6-8명을 계속해서 붙잡아 두는 것, 어느 것이 이득인지 김대중 정부는 결정해야 한다.”
- ④ “지금 필요한 것은 새로운 포럼(forum)이나 더 깊은 논의가 아니라, 남북 기본합의서가 만든 공동위원회를 다시 소집하는 것이다.” 퀴노네스는 “나는 남북 군사공동위원회가 다시 열린다면, 이 회담을 감시할 미국과 중국의 참가를 허용하라고 남북에 제안한다”고 말했다.

이와 같은 맥락에서 매닝과 프르지스텝은 “북(조선)이 갑작스럽게 붕괴하는 경우가 아니라고 한다면, 서울쪽은 통합-통일 과정(integration/reunification process)에서 주된 결정자가 되어야 하고, 다른 외세들은 그 과정에 영향을 주거나 그 과정을 촉진하거나 제어할 수 있다”고 말했다.

그렇지만 이들이 말한대로 김대중 정권은 남북관계에서 주도권을 발휘하고 있을까? 이 물음에 대한 대답은 부정적이다. 실제로는 정반대의 현상이 벌어지고 있다. 지금 대북정책에 대한 미국의 영향력은 이전보다 더 커져서 김대중 정권은 주도권을 잃어버리고 말았다. 남(한국) 언론도 “새 정권은 이처럼 미국의 한(조선)반도 영향력이 한층 강화된 조건에서 남북 관계에 입할 수밖에 없게 되었다. 즉 최근의 IMF 정국과 마찬가지로 남북 관계 역시 미국의 영향력과 통제로부터 벗어나기 어렵게 된 것”이라고 분석했다.

(6) 맺는 말

우리는 위에서 한(조선)반도 군사정세에 대한 미국의 움직임과 미국의 대북정책의 변화조짐을 살펴보았다. 한 마디로 줄여서 말한다면, 미국은 대북정책의 추진방향을 일정정도 바꾸었다고는 하지만, 그것은 미국의 지배주의 전략을 강화하는 방향으로 바꾼 것에 지나지 않는다. 우리는 미국이 여전히 아시아·태평양지역에서 지배주의 전략을 추진하고 있을 뿐 아니라, 북(조선)의 정치·군사적 도전과 중국의 국력 팽창에 대응하는 과정에서 그 전략을 되레 더 강화하고 있다는 사실을 알아야 한다. 한(조선)반도의 정세는 미국의 지배주의 전략이 추진되고 있는 영향권의 중심부에 놓여 있다. 미국의 한(조선)반도 정책은 아시아·태평양지역에서 추진하고 있는 지배주의 전략의 핵심이다. 미국은 정치협상과 무력시위를 병행하면서 대북정책을 추진하고 있고, 김대중 정권은 김영삼 정권이 때로 대미 갈등을 보였던 것과 달리 미국의 행동계획을 충실하게 뒤따르고 있다.

그렇지만 우리는 미국의 이러한 행동계획이 성과를 얻지 못하고 있다는 사실을 주시해야 한다. 미국은 행동계획은 가지고 있는데 그것을 수행할 수단과 방법이 없어서 고민에 빠져 있다. 돈 오버도퍼는 언론 대답에서 “북한 주민을 굶지 않게 하면서 북한 정권에 압력을 가하는 방법이 제일 좋지만, 지금으로서는 그런 방법이 없다”고 말했으며, 도쿄대 명예교수 와다 하루키도 언론 대답에서 “사실 미국은 북한의 연착륙을 유도할 경제적으로 유효한 수단이 없다고 생각하고 있다”고 지적했다. 프랭크 재누지의 솔직한 표현을 빌리면, “간단히 말해서, 북한의 운명은 미국의 손 안에 있지 않다.” 바로 이것이 지배주의 전략을 추진하고 있는 미국이 한(조선)반도 정책 수행과정에서 성과를 얻지 못하는 까닭이다. 지배주의 전략을 버리고 호혜평등 전략으로 전환하지 않는 한, 미국의 한(조선)반도 정책은 성과를 얻지 못한다. (1998년 10월 작성)

민족민주운동의 생활문화유통사업은 전국연합재정사업단 “민”이 책임집니다.



민은 세상의 근본입니다.

광고사업부

현수막, 포스터, 전단, 책자, 카달로그, 리플렛,
사보, 브로슈어, 선거홍보물, 행사안내장
매체광고(신문, 잡지 등)

상품사업부

각종 행사 기념품, 판촉물, 선물용품
(입학식, 졸업식, 축제, 동문회 행사,
노조 창립기념 행사, 주주총회, 후원회 행사 등)