

## 한미간 대북 정책 차이와 향후 과제

황동언

현대경제사회연구원 주임연구원

**부** 한 잠수함 침투 사건 이후 한미간 대북 정책의 차이가 크게 노출되고 있다. 이 차이는 사건의 특수한 조건으로부터 발생한 것이라기 보다는 한미의 전반적인 대북 전략의 차별성에서 기인한다.

한국과 미국은 전통적으로 동맹국으로서 긴밀한 공조체제를 유지해왔다. 이는 한국전쟁이라는 특수 상황에서 기인하고 있다. 한국전쟁 이후 1953년 10월 한미 상호 방위 조약을 체결하고 다음해 이를 발효시켰다. 이 조약은 이후 한국 방위의 기초가 되었으며, 양국 관계의 핵심적 역할을 담당하고 있다. 한미 관계는 우방이라고 하는 한마디로 표현할 수 있으며, 동시에 사소한 의견 차이는 바로 이런 기본 틀 속에서 적절하게 용해되어왔던 것이다. 그러나 카터 정권 이후 미국의 외교 정책 변화와 더불어 한미 관계는 서서히 동반자적 관계를 모색하는 시기로 변모해오고 있는 상황이다.

이 틀 속에서 한미 양국의 이해 차이에 대한 원인과 해결책, 바람직한 양국 관계 등에 많은 분석과 연구가 필요할 것이다. 그리고 이를 통해 미국의 이해가 무엇인지를 정확하게 파악한 뒤 우리의 이득을 최대화할 수 있는 방법을 찾아야 할 것이다. 본 고에서는 한미간의 북한 문제를 둘러싼 시각차를 정리해 보고 한미간 대북 정책 방향과 협력 방안을 모색해보기로 한다.

### 심각한 북한의 위기

북한은 경제난과 국제 고립으로 인한 체제 위기를 핵무기 개발과 정전체제 무력화 기도 등 '벼랑끝 외교'를 통해 해소하려 하고 있다. 1994년 10월 북미간 핵합의에도 불구하고 북한의 핵무기 개발 문제가 완전히 해결되지 않고 있다. 또한 1994년 김일성 사망 이후 남북간에는 공식적인 차원의 대화는 단절된

상태에 있으며, 지난 4월 16일 한미 정상이 제의한 4차례회담에 대해서도 북한은 미온적인 태도를 보이고 있다.

이러한 태도는 북한의 외교적 접근 방식, 즉 한국 정부와의 관계 개선에 적극적이지 않고, 미국이나 일본과의 관계 개선에 치중하려는 방식에서도 기인한다. 그뿐 아니라 지난 9월 북한 잠수함 침투 사건은 상황을 더욱 악화시켜 남북간의 대화는 완전히 차단된 상태에 있다.

특히, 경제 면에서의 북한 실정은 북한의 전략 변화를 더욱 요구하고 있다. 경제난이 심각한 북한으로서 위기를 탈출하기 위해서는 대외 개방 정책이 필요하며, 여기서 지방으로부터의 투자 유치 장려 및 대외 경제 지원이 절실히 요구된다. 이러한 요구에 손쉽게 부응할 수 있는 국가가 미국과 한국이라고 할 수 있다. 그러나 미국은 대대적으로 북한에 대한 경제적 지원을 할 수 없는 처지이다. 따라서 미국은 한국이 대북 포용 정책을 통해 적극적인 남북간 경제 협력이 이루어지기를 요구하는 입장이다. 이러한 미국의 요구에도 불구하고 한국은 북한이 도발 가능성을 가지고 적대적 입장을 취한다면, 대북 경제를 포함한 경제적 지원을 할 수 없다는 입장을 보이고 있다.

## 한미간 대응 방식의 차이

이번 잠수함 침투 사건 이후 한국과 미국은 겉으로는 공조체제를 유지했지만, 대응 방식에서는 차이를 보였다. 처음부터 뼈격거리기 시작한 공조체제는 적절한 소용이 없으면 더욱 벌어질 가능성도 보이고 있다.

한국의 경우, 김영삼 대통령은 대북 정책 자체를 재검토하겠다는 강경한 입장을 초기부터 밝혔으며, 유엔 등을 통해 국제적으로 계속 압력을 가하는 태도를 보였다. 또한 최근 11월 8일 김대통령은 워싱턴포스트紙와 가진 회견에서 잠수함 침투 사건에 대한 북한측의 사과와 재발 방지 약속이 없는 한, 한국 정부는 경수로 건설 사업을 비롯한 대북 지원을 유보할 것이라고 밝혔다. 4차례회담이나 남북 대화의 진전 역시 북한의 태도에 달려 있다고 거듭 강조하였다. 이는 곧 북한의 어떠한 형태로는 사과없이 북한과 어떠한 접촉도 하지 않겠다는 강경 입장을 되풀이 한 것으로 해석된다.

한국 정부는 이와 함께 대북 사업도 전면 재검토하였다. 예를 들어, 북한과 KEDO간에 삼정 합의된 부속합의서의 가시명을 보류하고, 남북 경제 협력 사업자 승인이 난 10개 기업에 대해 사업 승인을 보류하였으며,

14 개 신규 사업자 승인 신청 기업에 대해 심사 자체를 연기하기로 하였다. 또한 그동안 추진되어온 한국토지공사의 나진·선봉 전용공단 건설과 대한무역투자진흥공사의 무역관 개설도 당분간 유보하기로 하였다.

반면, 미국의 경우 사건 초기부터 이 사건에 대해 어정쩡한 모습을 보였으며, 지난 9월 19일에는 美 국무장관이 모든 당사자들이 도발적인 행동을 삼가하기 바란다는 발언을 하여 물의를 일으키기도 했다. 그 뒤 미국은 한국과 어느 정도 손발이 맞는 강경 태도를 보여, 북한의 도발에 대한 한미 양국의 공동 대처를 강조하고 있지만, 제네바합의와 이번 사건을 분리해서 본다는 기존의 미국 입장에는 커다란 변화를 보이지 않고 있다. 즉, 북한의 잠수함 침투 사건과 미사일 실험 계획 등 최근의 사태 발전과는 별개로, 제네바합의는 계속 이행되어야 한다는 것이 미국의 기본 입장인 셈이다.

그리고 대북 사과 요구의 강도도 점차 낮추는 태도를 보임과 동시에 북한과의 접촉을 모색하고 있다. 11월 14일 로드 東亞太 담당 차관보는 “한반도 분체의 진전을 위한 분위기 조성에는 북한의 제스처가 필요하다”고 밝혀, 당초의 ‘속죄’나 ‘사과’ 보다 완화된 입장을 취하고 있다. 클린턴 특사의 평양 방문

도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.

이처럼 한국의 대북 강경 정책과 미국측 입장은 상충되는 태도를 보이고 있다. 사실 이러한 시각차는 최근의 사태에서 드러난 것이 아니라 이전부터 존재해왔다. 예를 들어, 북한의 핵무기 개발 문제가 국제적으로 제기되었을 때, 북한의 핵개발 저지라는 큰 목표에는 한미 양국 모두 동일한 입장을 보였지만, 대응 방식에서는 차이가 나타났다. 미국의 경우 북한의 핵개발을 NPT체제에 대한 도전이라는 국제적 차원의 관점을 중시한 반면, 한국은 전통적인 냉전 구도 속의 안보 위협 논리 및 당사자 해결 원칙을 중시한 것이다.

한미의 입장 차이는 궁극적으로 거슬러 올라가면, 미국의 대북 정책관과 한국의 대북 정책관의 차이에서 기인한다고 볼 수 있다.

### 미국의 북한 꺼안기

클린턴 행정부의 대북 정책은 脫냉전기 미국이 새롭게 제시하고 있는 ‘개입과 확대의 국가 안보 전략(A National Security Strategy of Engagement and Enlargement)’에 입각하여 추진하고 있다. 脫냉전기를 맞이하면서, 미국은 냉전기 동안에 구소련과 미국이라는 대치 구도 속에서 실시해온 적

대적 대북 관계를 변화시켰다. 국제 사회의 안정을 위해, 또한 북한을 미국의 영향 하에 두기 위해 대북 유화책을 실시하고 있는 것이다. 이를 통해 북한을 국제 사회에 연착륙(soft landing)시키겠다는 것이 미국의 새로운 대북 전략이다. 민주주의와 자유 시장 경제의 확대가 미국의 국익을 지속적으로 확보해줄 수 있다는 확대 전략이 대북 정책의 커다란 축을 이루고 있는 셈이다.

이 점에서 지난 5월 11일 레이니 주한 미국 대사의 '아시아 소사이어티 회의' 연설은 의미가 크다. 그는 이 연설에서 "반세기 동안 남북 관계와 미국의 대한반도 정책은 억제(deterrence)라는 원칙에 입각해서 유지되어 왔다"고 하면서, "억제에 바탕을 둔 이 관계는 대단히 안정적이었다"고 주장하였다. 그러나 "이제 억제 전략은 어느 정도 유효성을 상실하였으며, 자금 안정을 위협하는 주된 문제는 북한의 약화와 절망"이고, "이 문제를 해결하기 위해 억제력뿐만 아니라 신뢰 구축 조치와 협력을 이끌어내기 위한 노력이 추가되어야" 함을 역설하고 있다.

미국의 대북 전략 변화는 脫냉전 이후 북한 상황이 최악이라는 점을 전제로 삼고 있다. 즉, 사회주의권의 붕괴로 인한 舊사회주의 국가들의 대북 교류 및 지원의 감소와 중단은

북한 경제를 더욱 악화시켰다. 또한 북한 내부의 모순을 해결하기 위한 개혁·개방 정책 역시 러시아·동구의 정권 교체를 지켜본 북한 권력층으로서는 실시하기 두려울 수밖에 없다는 것이다. 이러한 상황은 사태를 더욱 악화시켜왔으며, 미국으로서는 북한이 마지막 수단으로서 군사적 도발을 택할 수 있다는 것을 염두에 두고 있다. 이를 방지하기 위해서 북한에 대한 지원이 강조되어야 한다는 것이 미국의 논리이다.

북한체제 붕괴 가능성의 존재 하에 동아시아에서의 영향력 확대 및 자국민에 대한 외교 정책 성과 과시가 미국의 대북 전략의 핵심을 이루고 있다. 이러한 배경 하에서 대북 포용 정책, 즉 북한을 포용하면서 핵개발을 중단시키는 한편, 4者회담을 통하여 한반도내 긴장을 완화하고, 삼수한 침투 사건을 조기 해결하려는 정책을 일관되게 추진하고 있다고 보아도 무방할 것이다.

### 한국의 북한 기궤기

남북간 평화 공존을 통해 통일을 이룩한다는 한국의 대북 정책 기조는 한반도 문제와 관련하여 한민족공동체를 구성한다는 민족통일론적 접근 방식을 취하고 있다. 이 점에

서 非당사자인 미국과 근본적인 차이가 있다. 이러한 목표 하에 한반도 군사 안보 문제(특히, 정전체제의 평화체제로의 전환 등)와 관련하여 남북한 당사자 해결 원칙을 견지하고 있다. 즉, 한반도 문제는 단계적이고 평화적인 방법에 의해 한반도 문제를 남북한이 직접 풀어나가야 한다는 것이다.

이에 따라 지난 4월 16일 한미 정상회담이 북한에 제의한 4者회담도 남북 대화가 중심이 되고, 이를 중국과 미국이 담보하는 형식을 취하는 것으로 한국 정부는 이해하고 있다. 한국 정부의 당사자 원칙이라는 대전제는 북한의 대미 접근을 억제하는 중요한 요인이 되고 있다. 또한 민족 통일적 접근 방식에 따르면, 북한의 대남 도발을 억제하고 통일을 이루기 위해 한국의 정치·경제력이 북한에 비해 월등한 우위를 차지해야 한다는 논리가 성립한다. 따라서 북한의 위협에 강력하게 대응한다는 전략을 취할 가능성이 높아진다.

한편, 북한체제의 안정성이라는 면에서도 미국과는 미묘한 차이를 보이고 있다. 정권의 안정을 위해 북한은 정치·경제체제의 개혁이 힘든 반면, 북한의 오관 또는 상황 논리에 따른 군사적 침략 가능성은 배제할 수 없으며, 북한의 도발 가능성에 대한 균전한 경계가 수반되어야 한다는 것이 한국측의 기본 입

장이라 할 수 있다. 결국, 한반도의 안정과 민족 통일이라는 대전제 위에 이를 달성하기 위한 정치·경제적 대북 우월 전략 및 북한의 위협에 대한 강경 대응 전략이 한국의 기본적 대북 전략인 셈이다.

### 한미 공조 및 주도권 잡기

향후 북한은 지금과 같은 대치 상태를 벗어나기 위해 크게 두 가지 정도의 전략을 동시에 택할 것으로 보인다. 즉, 핵동결 파기라는 위협과 동시에 잠수함 침투 사건에 대해 약간의 유화적인 태도를 보이리라 예상된다. 이 경우 미국은 잠수함 침투 사건에 대해 북한이 '사과' 정도의 수준이 아니라도 사과와 유사한 형태의 조치를 취한다면 북한과 대화에 응할 것이다. 그리고 북한 역시 한국과의 대화가 아니라 미국과의 대화를 먼저 원할 것이기 때문에 북미 관계는 개선될 것이다. 따라서 미국이 동아시아에서의 주도권을 잡기 위해 서라도 북한과의 관계 개선은 그다지 오랜 시간이 걸리지 않을 것이라 생각된다.

한편, 한국의 경우 빠른 시일에 북한과 관계 개선이 이루어지리라 예상하기는 힘들다. 북한의 사과가 없는 한, 남북 교류는 없다는 것이 정부의 강경한 입장이며, 이러한 입장을

바꾸기는 한국 정부의 획기적인 반상 전환없이는 힘들 것이다. 그러나 장기적으로 한국도 한반도 안정과 통일 대비를 위해 대북 포용 정책으로 나갈 것이라 생각된다.

한국으로서는 미국의 대북 포용 정책을 단기적으로 활용할 필요가 있다. 한미 양국은 대북 포용 정책을 통해 북미 관계의 진전과 남북 관계의 진전이라는 두 가지 목표를 동시에 해결해야 한다. 그러나 한미간 대북 시각차가 존재하기 때문에, 단기적으로 이 목표를 동시에 해결하기는 어려운 상황이다. 따라서 한국측으로서는 강경책을 고수하면서도, 미국의 포용 정책으로 인한 한반도 정세의 안정이라는 과실을 얻도록 하는 외교적 노력이 필요하다.

장기적으로 한미간 공조체제는 한국이 주도적 역할을 담당해야 하며, 미국은 이를 지원하는 형태를 취해야 할 것이다. 한미는 각각 자국의 이해를 가지고 있기 때문에, 한미간 시각차가 전향적으로 해소되는 상황은 발생하지 않을 것이기 때문이다. 이를 위해서 한국은 남북 문제의 핵심과 이를 합리적으로 해결할 수 있는 정책적 전략·전술의 수립이라는 장기적인 비전을 가지고 있어야 한다. 이러한 장기적 비전없이 일관된 대북 정책의 수립은 불가능하며, 결국 한반도 문제를

내부적으로 해결할 수 없다.

결국, 한국의 대북 정책은 민족 통일을 이룩해야 한다는 당위론적 입장, 북한의 대남 적화 통일이러는 대남 전략, 미국의 동아시아 질서 유지 전략이라는 큰 틀 속에서 적절한 접근을 찾아야 할 것이다. 이러한 접근을 찾는 것이 단기적 대북 정책의 기본 목표가 되어야 한다. 이를 달성하기 위해 미국과의 공동 보조는 피할 수 없으며, 공동 보조에서의 우위를 가지기 위해서 북한 문제에 대한 장기적 비전과 정책을 제시하는 것이 한국 정부의 앞으로 과제일 것이다. **統**