

국제공조체제의 균열과 대통령의 리더십

박두식 / 조선일보 워싱턴 특파원

김영삼 정부 시절의 한미 동맹 관계를 보는 미국쪽 시각을 가장 잘 나타내주는 예들이 최근 김대중 후보가 대통령 당선자로 확정된 직후 나타난 미국 언론들의 반응이다.

「뉴욕타임즈」지는 미국 관리들을 인용, “앞으로(남북 문제를 포함한 각종 현안에서) 현 한국 정부에서 누려보지 못한 한미 협력을 기대하고 있다”고 보도했다. 그리고 이런 목소리는 미국의 어느 특정 언론에서만 찾아볼 수 있는 아주 예외적인 경우가 아니라, 미국 언론 전반에 걸쳐 발견되는 공통된 지적이다. 이런 언론 보도는 또 현 미국 정부의 분위기를 그대로 담고 있다고 봐도 무방하다.

흔히 ‘血盟’으로까지 불리는 한미 관계는 지난 5년 동안 사실상 절름발이 상태였다고 해도 과언이 아니다. 화려한 수사 어구로 포장된 양국 정상간의 잦은 만남은 사실 김영삼 대통령과의 만남 자체를 별로 반기지 않는 클린턴 대통령과 미국 행정부를 상대로 거의 구애하다시피 해서 이뤄진 것이고, ‘완

벽한 공조’ 체제를 이야기하던 양국 관리들이지만 공식 석상을 벗어나기 무섭게 서로에 대한 불만을 털어놓기에 바빴던 것이 지난 5년이었다.

한미 공조의 균열과 대통령의 역할

그렇다면 한미 관계가 어찌다 이런 지경이 되었을까. 일단, 김영삼 대통령 본인이 이 부분에서 많은 책임을 느껴야 할 것 같다. 미국의 수도 워싱턴시 주변의 이른바 ‘知韓 인사’들은 외교 분야의 리더십에서 김영삼 대통령이 보여준 모습은 실망스러운 수준이었다고 주장한다. 일단 김영삼 대통령은 외교 문제의 ‘복합성’과 이에 따라 전략·전술을 세우고 풀어가는 과정에서 숙련되지 못했다. 김영삼 대통령은 ‘전부 아니면 전부’라는 식의 선거 과정에서 몸에 밴 생리에 따라 외교를 이해하는 듯했다. 김영삼 대통령이 유독 강조했던 ‘당당한 외교’라는 발상도 여기서 나왔다고 볼 수 있다. 우리도 이전 강국이 된 만큼, 한반도 주변 주요 4 개

한 나라의 최고 책임자가 외교 문제를 다루는 데 있어서 '절대적 승리'를 추구한다면, 그 마음가짐 자체만으로도 그 나라의 외교 수행에는 엄청난 무리를 가져올 수밖에 없다. 절대적 승리는 전쟁으로도 보장되지 않는 보상이데, 반드시 각종 회담 등 모든 외교 현장에서 상대방의 '무릎을 꿇려야' 속이 풀리는 방식으로 외교적 사안을 접근하는 이상, 상대방과의 관계가 원만하길 기대한다는 것 자체가 앞뒤가 맞지 않는 발상이다.

국(미국, 일본, 중국, 러시아) 등과의 외교는 4강 외교가 아니라 '4각 외교'로 불려야 한다는 김영삼 대통령과 그 주변 참모들의 주장이 대표적인 예다.

김영삼 대통령이 처음 취임할 때만 해도 미국 정부는 큰 기대를 가졌다고 할 수 있다. 미국식 개념으로 볼 때 김영삼 대통령의 오랜 의원 생활은 풍부한 국정 및 의정 경험으로 받아들여졌고, 또 한국 역사상 처음으로 군 출신이 아닌 민간 정부의 출범을 환영하지 않을 이유가 없었던 것이다. 하지만, 김영삼 대통령 역시 이런 사실을 잘 알고는 있었지만, 그는 군사 정부처럼 정통성의 위기를 고민해야 할 필요가 없으니, 미국에 고개를 숙일 까닭도 없다는 식으로 한미 관계에 적용하려 했다.

그러나 한 나라의 최고 책임자가 외교 문제를 다루는 데 있어서 '절대적 승리'를 추구한다면, 그 마음가짐 자체만으로도 그 나라의 외교 수행에는 엄청난 무리를 가져올 수밖에 없다. 절대적 승리는 전쟁이라는 무력

적 수단을 동원한다고 해도 쉽게 보장되지 않는 보상이다. 그런데 반드시 각종 회담 등 모든 외교 현장에서 상대방의 '무릎을 꿇려야' 속이 풀리는 방식으로 외교적 사안을 접근하는 이상,

상대편과의 관계가 원만하길 기대한다는 것 자체가 앞뒤가 맞지 않는 발상이다.

김영삼 대통령과 클린턴 행정부간의 첫 충돌은 1993년 11월 백악관에서 열린 한미정상 회담 때이다. 당초 양국 외교 실무진들간의 협의를 거쳐 합의된 북한 핵문제 해결을 위한 '포괄적 접근(comprehensive approach)'이라는 방안은 김영삼 대통령의 격렬한 반대에 의해 좌절됐다. 「위싱턴포스트」지의 한반도 문제 전문 기자였던 돈 오버도퍼는 최근 출간한 「두 한국(Two Koreas)」라는 저서에서 "김대중氏가 주장한 방안이면 김영삼 대통령의 자동적인 반대를 의미하는 것"이라고 지적했다. 결국, 클린턴 대통령마저 당황케 했던 한미정상회담은 '철저하고 광범위한(broad and thorough) 접근'이라는 신조어를 낳는 것으로 막을 내렸다.

그런데 문제는 훗날 제네바북미회담으로 까지 발전된 한미 양국의 북한 대응 방식이 '일괄 타결' 또는 '포괄적 합의' 방식에 따라 그대로 진행됐다는 점이다. 이 다음부터 한

미 정부 관계자들은 강·온을 오락가락하는 김영삼 대통령의 외교 곡예를 가슴졸이며 지켜보았다. “수입해서라도 주겠다”던 북한 쌀지원은, 국제 사회 전체가 북한 지원에 나설 때는 “절대 줄 수 없다”는 쪽으로 왔다갔다

했다. 그리고 김영삼 대통령 주변의 참모들은 종종 미국을 견제한다는 구실 아래, 미국 내의 보수적 인사 또는 언론과의 인터뷰를 통해 클린턴 행정부에 폭탄에 가까운 비난을 퍼붓곤 했다. 이에 대한 분노의 표시로, 미국 언론에는 익명의 미국 관리들이 속속 등장, 김영삼 정부를 ‘대책없는 주장을 펴며 우왕좌왕하는 정부’로 공격하는, 정말 이상하기 짝이 없는 한미 정부의 그림자 전쟁이 진행되어온 것이 지난 5년이었던 것이다.

그러나 한미 관계에서 발생한 모든 문제를 대통령 한 개인의 잘못으로 돌릴 수는 없는 일이다. 脫냉전시대의 한미 관계는 크고 작은 갈등이 상시화된 상태라고 봐야 한다. 미국·구소련 냉전 구조 속에서는 한국의 군사 정권의 인권 탄압이 아무리 심하다고 해도, 전세계적 전략 속에서 이를 눈감을 수밖에 없는 상황이라면 지금은 이런 냉전의 보호막이 완전히 걷혀진 상태다. 특히, 미국은 세계 정치·군사·경제 모든 분야에서 최강

한미 정부 관계자들은 강·온을 오락가락하는 김영삼 대통령의 외교 곡예를 가슴졸이며 지켜보았다. 그리고 김영삼 대통령 주변의 참모들은 종종 미국을 견제한다는 구실 아래, 미국 내의 보수적 인사 또는 언론과의 인터뷰를 통해 클린턴 행정부에 폭탄에 가까운 비난을 퍼붓곤 했다. 이에 대한 분노의 표시로, 미국 언론에는 김영삼 대통령을 ‘대책없는 주장을 펴며 우왕좌왕하는 인물’로 공격하는, 정말 이상하기 짝이 없는 한미 정부의 그림자 전쟁이 진행되어온 것이 지난 5년이었던 것이다.

국 지위를 그대로 유지하고 싶어하지만, 냉전 시절처럼 이에 필요한 부담까지 선뜻 지려하지 않기 때문에 기존 우방국들과도 적잖이 충돌할 수밖에 없다. 미국 언론들조차 “책임은 지지 않고 일방적인 요구만 많은 미국의 태도는 점점 세계로부터 따돌림받고 있다”고 우려를 표시할 정도다. 한미 관계에서도 미국은 경수로 2기 제공을 대가로 한 북한핵동결합의 협상에서도 우방국인 한국을 오히려 한계 상황으로 몰아붙이는 등 잘못된 관리 능력을 보였다. 또 북한 식량 지원 문제나 4첵회담 등에서도 한국과의 조율보다는 당장의 미국 국내 정치 상황 등을 의식한 미국적 이익 앞세우기에 급급했던 것 또한 사실이다.

한국 정부 역시 구조적으로 볼 때 더 이상 미국과의 문제라고 해서 모든 사항을 양보할 수 없는 처지가 됐다. 주한 미군 기지 철수 문제나 한미행정협정 개정 협상 요구에서 나타났듯이, 한국도 과거의 관행과는 달리 미

한반도 안정과 평화라는 목표가 통일로 곧바로 이어지는 것은 엄청난 논리적 비약이다. 물론, 항간에서 제기되는 것처럼 미국을 反통일 세력이라고 몰아세우는 것 또한 곤란하다. 미국은 한반도 통일을 스스로 주도하려 하지는 않겠지만, 통일이 평화적 방법으로 남북한 양측에 의해 추진되는 한(경우에 따라서 한국의 흡수 형식으로라도), 이를 적극 지지할 것이라고 보는 것이 타당하다.

국측에 대해 적잖은 요구 사항을 가진 수밖에 없다.

한미간 최우선 목표의 차이

더 중요한 것은 북한 문제를 보는 우선 순위의 차이이다. 미국이 한반도에서 갖는 최우선적인 정책 목표는 이 지역의 안정과 평화 유지다. 3만 7,000여 명의 주한 미군이 주둔하는 이유도 여기에 있다. 이 지역 안정과 평화에 대한 미국의 의지를 과시하는 상징적 존재이자 또 실질적인 의미에서 분쟁 발생시 미국의 항시적인 군사적 개입을 보장하는 장치이기도 하다. 또 현재 진행 중인 한반도 4者회담이라는 다자적 모임 역시 따지고 보면, 정전체제라는 불안정한 구도를 항구적인 평화협정 형태로 변형한다는 것을 기본 취지로 삼고 있는 것이다.

흔히 한국민들 사이에서 착각을 일으키는 부분이 미국의 한반도 정책은 이 지역의 통일에 초점이 맞춰져 있을 것이라고 가정하는

점이다. 한반도 안정과 평화라는 목표가 통일로 곧바로 이어지는 것은 엄청난 논리적 비약이다. 물론, 항간에서 제기되는 것처럼 그렇다고 미국을 反통일 세력이라고 몰아세우는 것 또한 곤란

하다. 미국은 한반도 통일을 스스로 주도하려 하지는 않겠지만, 통일이 평화적 방법으로 남북한 양측에 의해 추진되는 한(경우에 따라서 한국의 흡수 형식으로라도), 이를 적극 지지할 것이라고 보는 것이 타당하다.

한국 정부의 대북 정책의 최우선 목표가 무엇인지는 아직 어느 누구도 선뜻 잘라 말할 수 있는 것처럼 보이지는 않는다. 남북 통일이러라고 할 수도 있고, 당분간 현상 유지에 초점을 둔 안정과 평화의 유지라고도 할 수 있어 보인다. 통일을 목표로 한다고 해도 그것에 무력적 방법까지 포함되지 않는다는 것은 국민적 동의로 보이지만, 핵문제 논쟁 과정에서 나타났듯이 외교력의 극대화를 위한 '제한적 무력 동원 카드'의 활용이 주장되기도 한다. 어쨌든 이런 혼란은 단지 논자들의 호사거리 차원을 넘어 정부 정책 또는 정책 결정자들의 언행에서 엄청난 혼돈을 낳곤 했다. 이는 또 곧바로 미국과의 관계에서 불편함을 낳곤 했다. 한국 내의 술한 인사들이 이른바 소프트랜딩(soft landing)이라는 연착륙론 또

는 對北 개입(혹은 끌어안기, engagement) 전략에 무조건적 협조를 보인 것이 대표적 예이다. 소프트랜딩의 끝이 분명 통일은 아니다. 또 개입 전략이 성공할

경우 나타날 개혁·개방된 북한 사회가 한국과의 통일에 큰 의지를 보일지는 누구도 장담할 수 없는 일이다. 결국, 소프트랜딩을 시도한 북한이 착륙한 곳이 한국이 되도록 하거나, 개혁·개방된 북한 정권(반약 현실적으로 가능하다면)이 결국 의지할 곳으로 한국을 꼽도록 하는 일은 한국의 몫이지 미국의 역할은 아니다. 또 미국은 그런데까지 관심을 기울일 여력은 없어 보인다. 앞의 두 가지 표현으로 나타난 미국의 최근 대북 정책은 '한반도 안정과 평화'라는 미국의 우선 순위를 적극 반영하고 있는 것으로, 초기의 일부 개념 상의 충돌과 혼돈을 넘어 지금도 계속 발전하고 있다고 할 수 있다. 따라서 식량 지원이나, 북한과의 계속된 미국의 양자 접촉, 연락사무소 개설 노력 등 일련의 미국 정책은 이런 큰 틀에서 그 일관성을 파악할 수 있다.

우리가 북미 관계 진전에 대해 단지 '감정적 불편함'이라는 차원을 뛰어넘어, 한반도 문제에서 우리의 정책적 우선 순위와 목표 등에 분명한 입장을 갖고 접근할 수 있다면

우리가 북미 관계 진전에 대해 단지 '감정적 불편함'이라는 차원을 뛰어넘어, 한반도 문제에서 우리의 정책적 우선 순위와 목표 등에 분명한 입장을 갖고 접근할 수 있다면 한미간의 거둬들이는 충돌을 벗어날 수 있을 전망이다. 한반도 문제에 대한 공론화 작업과 이를 통한 북한 문제를 다루는 큰 틀을 형성하는 것이 긴요한 일로 느껴진다.

한미간의 거둬들이는 충돌을 벗어날 수 있을 전망이다. 한반도 문제에 대한 공론화 작업과 이를 통한 북한 문제를 다루는 큰 틀을 형성하는 것이 긴요한 일로 느껴진다. 따라서 통일 과정을 몇단계로 할 것인가 또는 향후 통일까지 이르는 전략을 미리 세워두겠다는 식의 실질적으로 별 의미가 없어 보이는 논란보다는, 과연 대북 정책에서 우리는 무엇을 목표로 하고 있는가를 우선 확인하는 것이 한미 쌍방의 이해를 더 높이는 데 큰 도움이 될 것이다.

한미 관계의 새로운 지평과 과제

한미 관계의 지평은 이제 정치·군사 중심의 일방적 관계를 넘어 엄청나게 확대되고 있다. 국제통화기금(IMF)의 구제금융 신청이라는 유쾌하지 못한 소식에서도 확인됐듯이, 미국 경제권 특히, 세계 재력의 집중처라고 할 수 있는 월스트리트와의 관계가 앞으로는 한미 관계를 압도할 수도 있는 것이다. 그리고 양국 정부 채널이 독점해오던 한미

한미간의 견해 차이 또는 갈등은 상시적인 요인이고, 또 꼭 부정적인 것만으로 볼 일도 아니다. 이런 견해차와 갈등의 조정 과정이 건설적 협의를 통해 한미 공조로 이어진다면 긍정적인 효과가 더 크다고 할 수 있을 것이다. 문제는 김영삼 대통령과 현 정부팀들이 이런 차이를 긍정적 요인으로 발전시킬 외교력이나 이를 이끌 리더십을 전혀 보이지 못한 채, 오히려 사태를 부정적인 방향으로 더욱 확대시켜온 데 있다고 할 수 있다.

관계의 주도권은 점점 민간 분야로 넘어갈 것으로 상정해야 할 것이다. 지난 5 년여 동안 한미 관계가 원활하지 못했던 까닭 가운데 하나로서는 이같은 추세에 역행, 오히려 '관료적 시각'이 한미 관계를 압도해온 데 있다고 할 것이다. 상대적으로 인재 풀(pool)이 부족했던 김영삼 정부의 한계 탓인지 정권 초반 학자군을 일부 동원한 뒤에는 국제 분야를 다루는 모든 인사들을 철저히 직업 관료들에게 맡겼다. 외무장관과 외교안보 수석, 국제 경제 분야의 주요 각료 자리를 일제히 관료들이 맡은 것이 대표적 예다. 결국, 이들의 '관료적 시각'은 미래에 대한 비전 부족을 초래하는 등 창조력의 빈곤을 낳았다고 할 수 있다. 워싱턴 정·관가에서 현 한국 관료(외교·경제 분야를 막론하고)들에 대한 부정적 인식이 팽배해 있다.

그러나 한미간의 견해 차이 또는 갈등은 상시적인 요인이고, 또 꼭 부정적인 것만으로 볼 일도 아니다. 이런 견해차와 갈등의 조정 과정이 건설적 협의를 통해 한미 공조로

이어진다면 긍정적인 효과가 더 크다고 할 수 있을 것이다. 김영삼 대통령 하의 문민 정부는 어쩌면 한미간 부분적 이해 관계나, 정책 우선 순위에서의 쌍방간의 차이가 본격화된 첫 시기였다

고 할 수 있을 것이다. 문제는 김영삼 대통령과 현 정부팀들이 이런 차이를 긍정적 요인으로 발전시킬 외교력이나 이를 이끌 리더십을 전혀 보이지 못한 채, 오히려 사태를 부정적인 방향으로 더욱 확대시켜온 데 있다고 할 수 있다. **統**