

최근 미국의 대북 정책 변화 방향

양현수 / 통일정책연구소 연구위원

김대중 대통령이 8박 9일간의 미국 방문을 마치고 6월 14일 귀국했다. 김 대통령 취임후 첫번째 미국 방문이었던 이번 방문에서 가장 중요한 이슈는 경제 현안이었으나, 북한 문제 역시 상당한 중요성이 부여되었다. 한미 양측은 북한 문제에 관한 의미있는 동의와 공조를 확인하였으나 동시에 한미간에 중요한 의견 차이도 있음이 확인되었다. 본 고에서는 이번 방문의 의의와 앞으로의 전망에 대해 살펴보겠다.

한미 양국 북한관의 접근

이번 방문을 통해 한미 양국이 북한을 보는 시각이 상당히 접근하고 있다는 사실이 확인되었다. 방미 기간중 김대중 대통령은 북한의 붕괴 가능성을 낮게 보고 조속한 시일 내에 통일의 가능성 역시 희박한 것으로 판단하고, 통일 정책보다는 북한체제 존속을

전제로 한 남북한간 평화 공존이 한국 정부의 입장임을 여러 번 표명하였다. 한반도 상황의 급격한 변화를 억제하고 북한체제를 연착륙시키는 것을 대북 정책의 일차적 목표로 해왔던 미국 정부의 입장에서는, 김 대통령의 이러한 북한관이 자국의 입장과 상당한 공통점을 가지고 있음을 확인하였으며, 이런 공통된 인식을 바탕으로 김대중 대통령의 햇볕론과 미국의 대북한 포용 정책의 기본적인 공통점이 확인되었다.

이러한 對北觀 및 대북 정책의 기본적인 동질성을 기반으로 양국은 북한에 대해 강력한 군사적 억제를 지속하면서 동시에 제한적이고 선택적인 의미에 있어서 포용 정책을 구사하기로 동의한 것으로 보인다. 군사적 억제를 보장하는 한미안보동맹을 양국이 충실하게 이행할 것에 동의하는 한편, 김 대통령이 제시한 바 있는 한국 정부의 대북한 정책 3원칙 즉, 도발 불용·흡수 통일 배제·교

류 및 협력 증진 원칙에 양국이 이해를 같이 하였다. 그리고 양국간에 의견차를 보여왔던 북한에 대한 중유 공급 비용에 대한 문제는 미국측이 자국의 요청을 철회하기로 함으로 우리측이 희망하던 대로 문제가 해결되는 것으로 보이며, 경수로 제공 비용 역시 우리측의 요구대로 미국측의 비용 분담을 종전의 합의대로 계속 추진해나가기로 하였다. 또 김 대통령이 주장하는 남북 대화와 4측회담의 병행 추진 방안 역시 미국측의 이해를 얻은 것으로 보인다. 그리고 최근에 양국간에 시각차로 상당한 긴장감을 고조시켰던 미국의 대북한 경제 제재 완화 및 철폐 사안에 대해서도 단계적으로 접근하기로 동의하는 한편, 구체적인 작업을 위한 실무회담을 7월 개최하기로 의견을 모았다.

요컨대, 한미 양국 정부의 북한관과 대북 정책의 성격이 기본적으로 동일한 것이라는 상호 인식을 바탕으로 양국간 현안 문제에 관한 해결과 협의의 방향 설정의 가닥을 잡았다고 볼 수 있는 것이다. 김영삼 정부 시기 양국간의 대북 정책이 종종 서로 상이한 성격을 띠고 있어 북한에 대한 공동 정책을 펴가는 데 어려움이 발생하였던 것에 비해, 이

제 김대중 정부의 시기에는 양국간의 공조와 협조가 좀 더 원활하게 이루어질 수 있으리라는 긍정적인 전망을 가능하게 한다.

한미 양국의 의견차

그러나 구체적으로 살펴보면 중요한 의견 차이가 드러나기도 했음을 발견할 수 있다. 김대중 대통령은 방미 직전 미국의 「뉴욕타임스」와의 회견에서 미국의 대북한 경제 제재 완화를 요구한 바 있고 미국 방문 가운데도 여러 차례에 걸쳐 같은 주장을 반복하였다.

이러한 요구는 미국의 조야에 큰 파문을 불러 일으켰다. 한국 정부가 과거 정책을 급격하게 방향 전환한다는 것에 대한 놀라움이 일차적인 반응이었다. 비록 정권이 바뀌었을 지라도 중요한 대외 정책이 완전히 방향을 바꾼다는 것은 미국의 입장에서 볼 때, 이 방향 전환의 배경과 진지성·실현 가능성에 대해 의구심을 품게 했던 것이다. 그리고 보기에 따라서 한국측의 이러한 요구는 일종의 내정 간섭으로 보이기도 하였던 것이다. 미국의 대북한 제재는 기본적으로 미국과 북한

의 양자 관계의 차원에서 구축되어왔던 것이기 때문이다. 1950년의 한국전쟁, 1987년도의 KAL기 폭파 사건, 그리고 90년대초 북한의 미사일 기술 중동 국가 제공 의혹 등을 계기로 미국의 대북한 경제 제재의 틀이 형성되고 집행되어온 것인데, 이를 변경할 것을 한국측이 요구한다는 것은 미국과 북한의 양자 관계에 대해 한국측이 간섭하는 행동이라고 해석할 여지가 있다는 것이다. 특히, 공화당이 장악하고 있는 의회와 보수적 성향의 인사들이 김 대통령의 요구에 대해 반발하였다.

결국, 한미 양측은 타협점을 찾은 것으로 보인다. 한미정상회담 직후 열린 기자 회견에서 클린턴 대통령은 ① 김대중 대통령이 직접적으로 북한 경제 제재 완화를 요구하지 않았다고 말하고, ② 의회에 대해 직접적인 협조를 요구하는 경우 생기는 마찰을 우려, '행정부의 유연성'(executive flexibility)만을 활용할 것이라 말하고, ③ 상호주의(reciprocity) 원칙에 의해 완화 조치를 시행하겠다고 자신의 입장을 천명하였다.

김대중 대통령 역시 상당히 완화된 입장을 밝혔다. 김 대통령은 ① 미국의 대외 정책

결정에 간여할 의도는 전혀 없으며, ② 대북한 정책에 있어서 기초는 한미 양국간 안보 동맹이며, ③ 다만, 북한 내의 온건한 요소를 강화시켜주고 북한을 개방으로 이끌기 위해 유연성을 발휘하고 분위기를 조성해나갈 것이라고 말했다.

한미 양국은 후속 조치로서 경제 제재 완화를 협의하기 위해 7월중 실무자급의 협의를 시작하기로 합의하였다. 앞으로 양국이 어떻게 이 문제를 협의해나가는가를 보아야 하겠지만, 현재로서 양국간에 주목할 만한 의견 차이가 있는 것으로 보인다. 그것은 경제 제재 완화의 세부 실천 방안에 관한 의견 차이이다.

한국측의 입장은 '제재 완화 → 북한내 온건파 입지 강화 → 북한의 변화'라는 구도에서 '先 제재 완화, 後 북한 변화'라는 구도를 상정했던 것이다. 그러나 미국측은 북한의 상응하는 정책 변화가 있어야 그에 대한 대가로 제재를 완화할 수 있다는 입장을 보여, 일방적으로 제재 완화라는 선물을 북한측에 주는 것에 반대하였다. 상응하는 조치를 북한측이 시행해야 한다는 조건을 붙이는 것이다.

그러나 이러한 이견 노출을 반드시 부정적인 시각에서 볼 필요는 없다. 오히려 두 나라 사이에 근본적으로 존재할 수밖에 없는 입장의 차이를 분명하게 한 의의는 있다. 한국측은 북한과의 일정한 수준의 경제 교류가 북한이 한국에 대해 가지고 있는 의구심을 감소시키고 나아가 사실 상의 공존을 담보하는 조치가 될 수 있으리라고 생각하는 반면에, 미국측은 북한이 가지고 있는 미국에 대한 의구심에 대해 특별한 부담과 북한과의 기능적 통합에 대해 별다른 관심을 가지고 있지 않기 때문에, 북한과의 경제 교류의 필요성을 한국처럼 중요하게 여기지 않는 것이다.

결국, 이번 김 대통령 미국 방문의 의의는 일부 언론에서 이야기하는 것처럼 '한미간의 완전한 합의'를 이문 데 있는 것이 아니라, 한미간의 입장 차이를 분명하게 하고 이제 대화와 타협의 힘든 과정을 통해서 양국의 이해를 조화시켜나가는 본격적인 한미공조체제의 구축 작업이 시작되었다는 데 있다고 보아야 할 것이다.

한미간의 사전 의견 조정

이렇게 한 차원 진전된 한미 양국간의 대화가 가능하게 한 하나의 중요한 요소는 양국간의 사전 의견 조정이었다. 특히, 눈에 띄는 것은 양국간의 민간 차원의 대화였다.

한국의 '서울포럼' 과 미국의 '외교협의회' (Council on Foreign Relations)는 지난해 10월부터 양국간의 정책 조율에 대한 연구를 실행해왔고, 그 연구 결과를 지난 5월 양국 정부에 제출한 바 있다. 이들 단체는 비록 민간 단체이기는 하나 그 구성원들이 전직 고위 관리였고 또 양국 정부의 적극적인 협조와 의견 교환이 있었기 때문에, 사실상 양국 정부의 의견을 실질적으로 교환하고 조정하는 역할을 담당해왔던 것으로 보인다. 특히, 미국측의 보수파 인사들과 美 국무부 관료들이 대화에 참여하였고 또 한국측의 권력 핵심 인사들 역시 이 연구의 초기 과정부터 관여되었다는 점은 주목할 만한 사실이다. 뿐만 아니라, 연구 수행자들은 양국을 교환 방문하기도 하였고 미국측 참여 인사들은 지난 4월 김대중 대통령을 직접 만나기도 하였다. 민간 차원의 이른바 '제2트랙' 외교 활

동이 이번 김 대통령의 미국 방문 이전에 활발하게 이루어진 것이라 할 수 있다.

사실 북한 경제 제재 완화에 대한 아이디어는 이들의 건의 사항이었다. 이들은 지난 5월 최종 보고서를 완성하였던 바, 이 보고서는 북한에 대한 경제 제재 완화를 포함한 포괄적 타결안을 양국 정부가 북한측에 제시할 것을 핵심적인 건의 사항으로 하고 있었다. 김 대통령의 미국 방문 수개월 전부터 이렇게 구체적인 사안을 두고 심도있는 대화가 진행되었다는 사실은 높이 평가되어야 할 것이다.

이 보고서에서 또 눈에 띄는 것은 앞으로 대북한 정책은 한국 정부가 주도해야 한다는 원칙론적인 주장이다. 김대중 대통령의 정권 인수로 한국 정부의 대북 정책의 기초가 미국의 그것과 기본적으로 일치하게 되어, 과거와 같이 미국 주도로 북한 문제를 처리할 필요가 없어졌으며 또 클린턴 美 행정부의 추진력이 과거에 비해 크게 약화되었기 때문에, 미국 주도가 점차 부담스러워졌다는 정치적 환경 변화에 대한 인식에 이러한 주장이 기반을 두고 있는 것으로 보인다. 뿐만 아니라, 이번 김 대통령의 방미 과정에서 보이

듯이 미국이 아닌 한국 정부가 대북 유화 정책을 주도해나감으로써, 북한을 포함한 제3국이 불 때 특정 정책을 당사자인 한국이 추진한다고 하는 대의 명분도 살릴 수 있는 시의적절한 주장이라고 평가된다.

기대 효과 및 전망

이번 김 대통령의 미국 방문의 가장 중요한 기대 효과는 한미공조체제의 심화라고 볼 수 있다. 이번 방문을 계기로 양국의 북한관에 공유점을 찾음으로써, 앞으로는 세부 실천 방안에 대해 보다 심층적인 의견 교환이 가능할 것으로 기대된다.

또 하나 기대해볼 수 있는 효과는 북한의 남한에 대한 의구심의 부분적 해소이다. 이번 김대중 대통령의 경제 제재 완화 이슈 제기는 북한이 하고 싶은 이야기를 한국측이 미국에 해준 셈이다. 북한은 미국의 제재가 자국의 경제 침체의 핵심적인 원인으로 간주하고 있으며, 제네바 합의에 따라 미국측이 제재 완화를 실행에 옮기도록 여러 차례 강력하게 요구한 바 있다. 이렇게 북한이 중요하게 여기는 문제를 김 대통령이 미국측에

공개적으로 요구하였다는 사실은, 북한에 대한 화해와 공존의 원칙이 빈말이 아니라는 것을 보여준 것이며 한국 정부가 실질적으로 노력하고 있다는 것을 증명하는 것이다.

앞으로의 전망을 함에 있어서 고려해야 할 중요한 변수는 북한의 대응 방식 성격이 되겠으나, 북한의 대응 방식이 어떻든 간에 한미 양국이 앞으로 세부적 정책 조율을 어떻게 해나가느냐가 더욱 중요할 것이다. 북한이 강경하게 반응하는 유화적으로 반응하던 한미 양국은 두 나라가 동의하는 부분과 동의하지 않는 부분에 대해 일정한 원칙을 확실하게 설정해놓을 필요는 있는 것이다. 어차피 상대방의 행동이 예측 불가능한 상황이라면 자신의 행동 원칙을 확실하게 해두는 것이 현명한 대처 방식이 될 것이기 때문이다. 특히, 한국 정부가 내세우고 있는 정경분리와 상호주의의 원칙이 한·미·북 삼각관계에 어떻게 적용될지 주목된다.

김 대통령이 미국을 방문하고 있던 바로 그 시기, 주한 유엔군사령부와 북한군 사이에 정전위원회를 통한 장성급 대화가 지난 1991년 이후 7년만에 처음으로 다시 열리게 되었다. 또 정주영 현대그룹 명예회장이 소

500 마리를 몰고 판문점을 통과하여 북한에 다녀왔다. 그러나 이러한 사태의 진전을 곧바로 한반도의 긴장 완화라든가 남북간 화해 분위기 성숙이라고 속단할 수는 없을 것이다. 6월 22일 동해안에 나타난 북한 잠수정은 북한이 남한을 아직 화해의 대상으로 간주하고 있지 않다는 것을 극명하게 보여준 사례이다.

화해와 긴장의 모순된 경향이 동시에 나타나는 한반도의 정세에 대해, 과연 한국과 미국이 어떠한 공동 전략을 도출해낼 수 있을까? 간단한 해답은 없을 것이다. 그러나 이번 김 대통령의 미국 방문을 계기로 양국이 북한에 대한 인식과 기본 전략을 같이했다는 대단히 중요한 사실이다. 이를 바탕으로 하여 어떻게 양국이 포괄적이고도 현실적인 대북한 정책을 세워나갈지 두고 볼 일이다. **92**