



서해 교전 사건과 북미 및 남북 관계 전망

김성한 / 외교안보연구원 교수

최근의 북중 관계 개선과 북한의 변화 가능성

안인해 / 고려대학교 국제대학원 교수

북한의 정보통신 기술 수준과 남북 협력 방안

박찬모 / 포항공대 컴퓨터공학과 교수

서해 교전 사건과 북미 및 남북 관계 전망

김성한 / 외교안보연구원 교수

서해 교전 사건은 페리 방북을 통해 한·미·일의 포괄적 접근 방안이 제안됨으로써 북한이 방어적 위치에 서게 된 상황에서 미국을 상대로 일으킨 전술적 도발이었다고 할 수 있다. 한국에 대해서도 기존의 현안에 북방한계선 문제를 추가함으로써 남북한 현안에 관한 협상시 유리한 고지를 점령하려 했다고 할 수 있다. 이러한 협상 전략적 측면의 고려에도 불구하고 서해 교전 사건은 결과적으로 북한이 가진 정책 수단 가운데 재래식 군사력의 유약한 실체를 보여줌으로써, 향후 대량 살상 무기 개발 및 수출 문제를 통해 체제 생존을 모색해야 하는 상황에 처하게 되었다. 이는 향후 대북 포괄적 접근을 위한 협상 과정이 결코 순탄치 않을 것임을 예고한다. 따라서 향후 남북 관계는 한국측의 기대처럼 빠른 진전을 이룩하기가 더욱 힘들어졌다고 볼 수 있다. 북한은 경험과 간헐적인 지원을 얻어낼 정도로만 남북 관계를 유지하고 미국과의 협상에 최대한의 노력을 기울여 체제 생존을 도모할 것이다. 결국 북한은 대북 포괄적 접근 방안에 대해 명백한 거부 의사나 찬성 의사를 표명하기 보다, 미사일 개발 포기가 아닌 시험 발사 자체와 같은 우선 순위가 낮은 항목부터 협상 대상에 올림으로써 북한 나름의 '그럭저럭 버티기'(muddling through) 전략을 채택할 가능성이 높다. 맥시민(maximin) 전략, 즉 자신이 양보해야 할 부분은 최대한 잘게 썰어서 하나씩 협상해나갈 것이며, 이에 따라 북미 관계는 우여곡절을 겪으면서 단계적 진정 경로를 밟게 될 것이다. 이렇게 볼 때 향후 남북 관계는 북한이 한반도 문제를 미국과 단독 협상하는 북미 양자 구도의 정착을 도모하는 가운데, 북미 관계가 부분적으로 답보 상태를 보일 경우 이를 해결해나가기 위한 방편으로 대남 관계의 제한적 개선을 도모하는 방향으로 전개될 가능성이 크다.

이러한 가운데 우리는 대북 포용 정책에 비판적인 美 의회에 대한 외교를 강화함과 더불어, 한반도 문제에 대한 중립의 건설적인 역할을 유도해야 한다. 그리고 남북 관계가 개선되어 감에 따라 주한 미군의 지위 및 역할 문제가 제기될 것이므로, 한미동맹체제를 한반도뿐만 아니라 동북아 지역 전체의 안정과 평화에 기여하는 방향으로 재조정해나가는 문제를 양국 간에 진지하게 논의할 필요가 있다고 본다.

서해 교전 사건의 배경과 의미

페리 방북과 포괄적 접근

지 난 5월 25~28일에 이루어진 윌리엄 페리(William Perry) 미국 대북정책조정관의 방북은 한반도 냉전 구조 해체를 위한 새로운 패러다임이 적용될 수 있는지를 가늠해보는 중요한 기회였다. 페리 조정관은 한·미·일의 '포괄적 접근 방안' 즉 북한이 핵 개발 및 미사일 개발과 수출을 포기하는 대신, 대북 제재 해제, 수교, 경제적 지원 및 체제 보장 등을 북한측에 제의한 것으로 알려졌다. 서해 교전 사건은 페리 조정관에 의해 대북 '포괄적 접근 방안'이 제안된 후 북한의 긍정적 반응을 기대하던 시점에 발생했다는 점에서 페리의 방북에서 그 배경을 찾을 수 있다.

페리 조정관의 방북은 북한이 처음으로 美 대통령의 특사를 맞이해 핵·미사일 개발 중단 문제를 포함, 정치·경제·군사 등 체제 전반의 민감한 문제에 관해 직접 대화를

나누었다는 것만으로도 상당한 의미가 있었다. 북한은 미국이 북한의 미사일 생산 및 판매를 원치 않는다는 것을 알면서도 미국과의 대화를 계속해왔으며, 마침내 클린턴 대통령의 특사를 맞아들였다는 것은 북미 관계의 새로운 진전 가능성을 시사하였다.

그러나 한편으로는 북한의 입장에서 볼 때 페리 방북을 통해 중대한 선택을 '강요' 받은 상황이 되었으며, 한·미·일 특히 동맹 관계에 있는 한국과 미국을 어떻게 상대해야 하는가가 중대한 과제로 등장하였다. 이는 곧 북한의 입장에서 남북 관계와 북미 관계를 향후 어떠한 구도 하에서 전개해나가야 하는가의 문제였다.

한·미·북 정책 구도

북미의 정책 구도는 <표 1>에서와 같이 대량 살상 무기(WMD) 확산 방지에 최우선 순위를 두고 대북한 연착륙 정책을 펼치는 미국과, 체제 유지를 위해 대미 관계 개선을 추구하는 북한의 입장으로 대비된다.¹⁾ 상호간

1) 김정일 정권은 김일성 시후 경제 상황이 계속 악화되는 가운데 체제 유지의 유일한 버팀목이라고 할 수 있는 군부에 대한 의존도를 높여가고 있는 상황이다. Guy Arrigoni(March 4~5, 1999), "Political and Economic Change in North and South Korea: Implications for Inter-Korean Conflict Resolution," CSIS-RIPS Conference on *Korean Peninsula Developments: Implications for Regime Stability*, Washington, D.C.: Duk-min Yun(1998. 12), "Political Dynamism of North Korea," *IFANS Review*, Seoul: Institute of Foreign Affairs & National Security, vol.6, pp. 1~15. 그러나 최근 북한내 도로 수송량이 늘어나고 물물 교환 시장이 활발해지고 있으며 식량 생산이 작년 대비 11% 정도 상승했고 식량을 구하기 위한 행렬이 상당히 둔화되었다는 근거에서 북한의 경제가 위기에서 벗어날 수 있다는 주장도 있다(*The Asian Wall Street Journal*(1999. 5.28), p. 5).

〈표 1〉 북미의 정책 구도

	미국의 대북 정책	북한의 대미 정책
목적	WMD 확산 방지 및 동북아 질서 유지	체제 유지
목표	대북 연착륙 정책 실현	대미 관계 개선
수단	식량 원조(직간접) 경제 제재 완화·해제 북미 수교	미사일 개발·수출 북미 합의 준수(파기) 남북 대화(혹은 거부)

다양한 정책 수단을 보유하고 있으며, 특히 북한은 대량 살상 무기 개발 및 수출과 남북 대화 수용 여부를 주된 정책 수단으로 삼고 있다.

북한의 대외 정책의 궁극적인 목적인 체제 유지는 〈표 2〉에서와 같이 대남 관계에 있어서도 동일하게 적용되며, 이를 위해서는 자신의 체제를 '위협' 하는 한국을 미국으로부터 이간시킬 경우 체제 유지에 도움이 된다고 생각한다. 북한이 대남 적화 통일을 포기했다고 할 수는 없으나 그 실현 가능성은 점차 희박해지고 있다고 봐야 할 것이다. 한국은 궁극적으로 평화 통일을 지향하며 그 전단계로 한반도 냉전 구조 해체를 추구하고 있다.

이렇게 보았을 때, 결국 한·미·북 삼각 관계의 의미는 북미 관계와 남북 관계의 상관성의 문제로 귀결되며, 향후 남북 관계와 북미 관계가 상호 배치되지 않는 관계, 즉 남북 관계·북미 관계·한미 관계 등 삼각 관계의 각 차원들이 손상되지 않는 방향으로 나아갈 수 있는가의 여부이다. 상기 남북한 및 북미간 정책 구도를 볼 때 결국 포괄적 대북 접근 방안은 한·미·북 3자가 지닌 정책 수단의 의미를 단계적으로 제거해나가는 것이다. 다시 말해, 한·미·북 관계가 '정상화' 된다는 것은 북한의 군사적 위협, 미국의 대북 군사 및 경제적 제재, 한국의 흡수 통일 압력 등 각자가 보유한 정책 수단의 의미가 거의 사라진다는 것을 뜻한다.

〈표 2〉 남북한간 정책 구도

	북한의 대남 정책	한국의 대북 정책
목적	체제 유지(통일?)	통일
목표	한미 관계 이간	한반도 냉전 구조 해체
수단	군사력(?) 대량 살상 무기 북미 관계 진전	한미연합군 경제력 남북 관계 개선 의지

서해 교전 사건의 의미

북한의 입장에서 볼 때, 페리 조정관의 대북 포괄적 접근 방안 제의는 북한이 취할 수 있는 이득을 고려할 때 무척 매력적인 제안임에 틀림이 없으나, 동시에 북한이 양보해야 할 부분, 즉 대량 살상 무기 포기 문제가 북한체제의 생존과 직결된다는 점에서 북한으로 하여금 수세적 입장에 처하도록 만들었다. 한·미·일 3국 가운데서 북한의 대량 살상 무기 개발 및 수출이 자신의 전략적 구도와 직접적인 연관을 갖는 국가는 미국이다. 따라서 북한으로서는 가급적 한·미·일을 동시에 상대하는 것보다는 미국을 주된 협상 상대로 설정하여 가능한 최소한의 양보를 하면서 최대의 이익을 얻어내는 전략을 구사해야 할 상황이다.

서해안 교전 사건은 이러한 맥락에서 보았을 때 크게 세 가지 의미를 갖는다. 첫째, 북한의 서해 북방한계선(NLL) 침범은 페리 방북을 통해 한·미·일의 포괄적 접근 방안이 제안됨으로써 북한이 방어적 위치에 서게 된 상황에서, 서해안 경계선 문제를 제기하여 미국과의 협상에서, 보다 공세적인 입장에 서기 위한 전술적 도발이었다고 볼 수 있다. 한반도 긴장 상황의 본질은 북한의 핵이나 미사일에 있는 것이 아니라 정전체제의

불안정성 및 불합리성에 있다는 메시지를 전달하려 했다고 볼 수 있다. 이러한 점에서 북한의 서해 도발 사건은 미국을 상대로 한 의도된 도발이었다고 볼 수 있다. 아울러 한국에 대해서도 기존의 현안에 북방한계선 문제를 추가함으로써 남북간 현안에 관한 협상시 유리한 고지를 점령하려 했다고 봐야 할 것이다.

둘째, 이러한 협상 전략적 측면의 고려에도 불구하고, 서해 교전 사건은 결과적으로 북한이 가진 정책 수단 가운데 재래식 군사력의 유약한 실체를 보여줌으로써 자신이 가진 정책 수단의 한계를 드러냈다. 북한은 햇볕 정책을 추구하는 한국 정부가 북한의 도발 행위에 대해 단호히 대응할 것이라는 예상은 미처 하지 못했던 것 같다. 한국측의 강력한 대응으로 인해 북한측이 상당한 물리적·정신적 피해를 입게 된 서해 교전 사건은, 북한의 재래식 군사력에 관한 '신화'가 깨지는 순간이었다. 북한이 지닌 정책 수단 가운데 재래식 군사력이 지니는 의미가 퇴색한 상황에서, 북한의 생존 수단은 많은 재원을 필요로 하는 재래식 무기 증강보다 상기 <표 1> 및 <표 2>에서 보는 바와 같이 사실상 대량 살상 무기 개발 및 확산일 수밖에 없게 된다. 이는 향후 대북 포괄적 접근을 위한 협상 과정이 결코 순탄치 않을 것임을 예고한다.

마지막으로 이러한 두 가지 의미로부터 향후 남북 관계는 한국측의 기대처럼 빠른 진전을 이룩하기가 더욱 힘들어졌다고 볼 수 있다. 오히려 남북 관계가 북미 관계에 대해 종속 변수적 위치에 설 가능성이 더욱 높아졌다고 봐야 할 것이다. 북한은 대남 관계에 있어서 중요한 협상 수단이 약화된 상황이므로, 남한을 상대하는 것보다는 대량 살상 무기를 가지고 미국과 직접 협상을 할 수밖에 없는 상황이 되었다. 대남 관계는 간헐적인 지원을 얻어낼 수 있을 정도만 유지하고 미국과의 협상에 최대한의 노력을 기울여 체제 생존을 도모해야 하는 것이다. 이러한 전략적 사고는 6월 21일 남북차관급회담과 23일 북미회담에서, 남북회담을 공전시키고 금강산 관광객 억류 사건을 일으키면서 북미회담에는 온갖 정성을 기울이는 데서 극명하게 나타났다. 한·미·일의 포괄적 대북 접근 방안에 대해 이들을 동시에 상대하는 부담으로부터 벗어나기 위해서는 한국과 일본을 가급적 미국으로부터 거리를 두도록 해야 하며, 이는 곧 향후 남북 관계가 북미 관계의 진전에 따라 더욱 영향을 받게 되었음을 의미한다고 하겠다.

북미 관계 전망

「페리보고서」 지연과 시간적 제약성

대북 정책 재검토 작업의 결과물이라는 점에서 향후 북미 관계에 영향을 미치게 될 「페리보고서」는 페리 조정관의 방북 직후 발표될 것으로 예상되었으나, 여러 가지 사정으로 지연되고 있다.²⁾ 최근 한 연설에서 “보고서를 위한 보고서는 쓰지 않을 것이며 … 북한으로부터의 지지와 협력을 바탕으로 보고서를 쓸 것”이라고 언급한 페리 조정관의 입장을 볼 때, 북한으로부터의 긍정적인 반응이 온 후 그간의 한일과의 공조 결과, 美 의회의 비판, 그리고 북한의 선택 범위 등을 반영하는 보고서를 작성하게 될 것으로 보인다. 「페리보고서」는 美 의회의 일차적 관심사인 북한의 핵 및 미사일(중장거리) 개발·배치·확산을 억제하는 데 최우선 순위를 부여하게 될 것이며,³⁾ 북한이 이에 대해 성의있는 자세를 보일 경우에 제공될 경제 지원, 제재 완화 및 해제, 수교 등을 제시할 것이다. 북한으로부터의 긍정적인 반응이 있을 경우,

2) 페리 조정관은 종결 단계에 이른 코소보 사태 처리 문제, 유고 중국대사관 오폭 사건 및 콕스 보고서 발표로 인한 미중 관계의 악화 등으로 美 행정부가 한반도 문제에 관심을 집중할 여력이 충분치 않고, 서해 교전으로 인한 새로운 돌발 변수 처리, 페리보고서 발표시 행정부의 대북 정책에 대한 강한 공세를 준비하고 있는 美 의회를 설득하기까지 시간이 더 필요하다고 판단한 것으로 보인다.

‘인내한계선’(red line)을 구체적으로 설정하는 문제는 간접적으로 시사하거나 비공개로 처리될 수 있다.⁴⁾

북한체제의 장기적인 생존을 위해선 미국과의 수교로 장막을 걷어내고 북한이 국제사회로 나와야 하나, 북한 지도부가 내부 단속을 하면서 이러한 방향밖에 없다는 판단을 하기까지는 적지 않은 시간이 걸릴 것이다. 문제는 한미가 이러한 시간 문제로부터 얼마만큼 자유로울 수 있는냐는 것이다. 한국은 2000년 4월에 총선이 있고 미국은 2000년 11월에 대선 및 총선이 있기 때문에, 북한 문제가 집권당에게 불리하게 작용해서는 안된다는 공통 인식을 갖고 있다. 민주당 행정부 기간 동안 포괄적 대북 접근 방안에 대한 북한측으로부터의 긍정적인 성과가 어느 정도 이뤄져야만 차기에 공화당 행정부가 들어서더라도 대북 포용 정책의 기본 틀 속에서 북미간 협상이 지속될 수 있을 것이다. 따라서 북한으로서는 가급적 빠른 시일 내에 포괄적 접근 방안에 대한 수용 여부를 표명해야 할 상황이다.

북미 관계의 단계적 진전

향후 북미 관계의 진전은 한·미·북의 입장이 변수로 작용하면서 단계적 진전 양상을 보일 것이다. 한국 정부의 입장은 남북 관계와 북미 관계의 제로섬적인 대칭성을 극복하여 북한에 대한 화해와 협력을 추구함으로써 한반도 냉전 구조를 해체하도록 하겠다는 것이나, 문제는 이러한 한국의 입장이 북한의 한미 이간 전략을 얼마만큼 소화해낼 수 있는가이다.

美 행정부는 대체로 대북 포용 정책을 지지하는 입장이나 의회로부터의 비판에 직면해 있으므로 향후 美 의회를 설득하는 문제가 과제로 남아있으며, 美 의회의 입장이 북미 관계 진전에 직접적인 영향을 미칠 가능성이 크다. 의회의 비판은 ① 대북 정책을 전면 재검토할 것, ② 북한의 대량 살상 무기 확산 저지에 정책의 최우선 순위를 둘 것, ③ 북한의 도발 행위에 대해서는 보상이 있을 수 없다는 점을 확실히 주지시킬 것 등으로 요약된다.⁵⁾ 한·미·일의 포괄적 접근 방안

3) 미사일 문제에 있어서 미국의 최우선 관심 사항은 중장거리 미사일의 시험 발사 및 수출 억제이며, 궁극적으로 북한을 미사일기술통제체제(MTCR)에 가입시키는 것이다(Richard Armitage(1999. 3), "A Comprehensive Approach to North Korea," *Strategic Forum*, National Defense University, no.159, p. 5).

4) 최근 미국 정보 기관에 의해 포착된 대포동2호 시험 발사 움직임이 실제화될 경우, 이를 인내한계선으로 봐야할지는 한·미·일간에 명확한 합의가 없는 것 같다. 그러나 북한이 제네바합의를 어기고 핵개발을 하고 있다는 점이 드러날 경우 대북 포괄적 접근은 사실상 종료된다고 봐야 할 것이다.

5) Benjamin Gilman(September 21-27, 1998), "Put North Korea on Notice," *Defense News*.

은 사실상 이러한 의회의 비판을 상당 부분 수용한 것이다. 페리 조정관은 6개월여에 걸쳐 대북 정책을 전면 재검토 중이며, 북한의 대량 살상 무기 확산 저지에 최우선 순위를 두어야 한다는 점도, 한·미·일 공동 안의 핵심 내용이 북한의 핵 및 미사일 개발 및 확산 중단을 조건으로 경제적 지원 및 체제 보장을 한다는 데서 확인되었다. 북한의 미사일 개발 및 확산에 대한 보상은 북한이 미사일 개발을 중지해야 할 국제제도적 제약(예, 미사일기술통제체제)을 받고 있지 않다는 점에서, 북한의 도발 행위에 대한 보상이라고 보기 힘든 측면이 있다.

북한의 입장은 한·미·일의 대북 포괄적 접근 방안에 대해 한·미·일을 동일하게 상대하기 보다는 미국과의 협상에 집중하는 것이 유리하다고 판단한다. 북한의 고민은 북한이 혹독한 경제난 속에서도 체제를 유지할 수 있는 이유는 대남 혁명 이데올로기인 바, 만일 한국과의 평화 공존을 받아들여지게 되면 북한의 이념은 혁명성을 상실하게 되고 심각한 체제 위기를 가져올 수 있다는 데 있다. 결국 북한은 대북 포괄적 접근 방안에 대해 명백한 거부 의사나 찬성 의사를 표명하기 보다 미사일 개발 포기가 아닌 시험 발사 자체와 같은 우선 순위가 낮은 항목부터 협상 대상에 올림으로써, 북한 나름의 '그럭저럭'

버티기'(muddling through) 전략을 채택할 가능성이 높다. 북한은 '맥시민(maximin) 전략' 즉 자신이 양보해야 할 부분을 최대한 잘게 썰어서 하나씩 협상에 나갈 것이며, 이에 따라 북미 관계는 우여곡절을 겪으면서 단계적 진전 경로를 밟게 될 것이다.

美 의회 변수로 인한 한계

북미 관계가 진전되어나갈 때 중요한 관건은 대북 제재 관련 법규를 개정해줘야 할 美 의회가 얼마만큼 협조하는가이다. 對북한 제재 조치의 핵심은 무역·투자·원조의 금지이며, 이는 적성국교역법(TWEA)·국제테러 제재 규정·공산 국가 제재 규정 등 여러 법규에 의해 다중적으로 규제되어 있다. 따라서 북한으로부터의 성의있는 조치가 전제되지 않는 한 대폭적 완화 조치는 어려운 상황이다.

법률 개정을 통한 제재 완화 가능성은 북한의 태도와 자세·대북 정책 집행에 있어서 美 행정부와 의회간의 간극을 메워줄 수 있는 페리 조정관의 후임 여부 등에 의해 좌우될 것이다. 따라서 단기적으로는 행정 명령 등을 통해 해제가 가능한 동결 자산 해제·북미 금융 거래의 일부 허용 등과 같은 조치를 취할 가능성이 가장 높다.⁶⁾ 대북 제재가

지난 구조적 한계를 감안할 때, 美 행정부는 미사일회담·남북 관계·4者회담 등의 진전 상황을 고려하여 이에 상응하는 단계적 접근법을 취할 가능성이 크다고 하겠다.

남북 관계 전망

남북 관계의 제한적 진전

북한의 협조를 전제로 할 때, 한반도 냉전 구조 해체 과정은 대체로 <표 3>과 같은 경로로 진행될 것이다. 그러나 이는 어디까지나 북한의 진실된 협조를 전제로 한 희망 사항이다. <표 3>에서 보는 바와 같이, 한반도 냉전 구조 해체를 위한 야심찬 계획이 조금씩 실천에 옮겨지기 위해서는 북미간의 협상과 더불어 남북한간의 관계가 진전되어야 한다. 그러나 서해 교전 사태와 금강산 관광객 억류 사건 이후 한국의 대북 정책은 그간의 '탄력적 상호주의'에서 '엄격한 상호주의'에 입각하여 집행될 가능성이 커졌다고 할 수 있

다. 이는 곧 남북간의 협상이 그만큼 어려워졌다는 의미이며, 북한으로 하여금 미국과의 관계에 매달리게 하는 요인으로 작용할 수 있다. 여기에 바로 한국의 딜레마가 있다. 북미 관계가 남북 관계보다 앞서 나가는 것이 오히려 더 좋을 수 있다고 하면서도 남북 관계의 진전을 포기할 수는 없다.

미국이 대선 정국으로 접어들고 있는 시점에서 북한은 앞서 기술한 것처럼 기존의 모멘텀을 유지할 수 있을 정도의 작은 양보, 즉 대포동 2호 시험 발사 자제, 미사일 수출 자제 고려 등을 제시하고, 미국으로부터의 대북 제재 완화 및 식량 지원과 같은 과실을 챙기려 할 것이다. 동시에 대남 관계에 있어서는 미국을 안심시킬 정도의 지극히 제한된 수준의 관계 개선을 피할 것이다. 이산 가족 문제에 대한 부분적 해결이나 정전협정 감시기구의 재가동 등의 양보만을 한 채 <표 3>에서와 같은 제2단계로의 진입, 즉 「남북기본합의서」 이행 단계로의 진입에 대해서는 유보적 입장을 취할 것이다. 2단계로의 진입 여

6) 행정부의 재량으로 완화할 수 있는 조치는 화물선 및 전세기의 입북 허용, 수출 허용 품목의 확대, 미국 해외 현지 법인의 대북 투자 허용, 미국 은행을 통한 송금 허용 등이므로, 이러한 조치들을 중심으로 점차 완화의 범위를 확대해나갈 것이며 다음과 같은 사항을 단계적으로 취해나갈 수 있다. 자산 동결 해제, 유엔 주재 북한 외교관 행동 범위 제한 완화(해제는 수교와 연계), 상무부 EAR 개정을 통해 수출 및 투자 금지 품목 완화(예, 비료·농기계 등 농업 관련 품목에 대한 사안별 교역 제한 완화, 농업 기술 이전 및 투자, 한미 합작 투자, 국적선 사용 허가 폐지 등), 적성국교역법 개정(의회: 적성국 교역 금지 해제), 대외원조법 개정(의회: 공산국·테러 지정국에 대한 원조 금지 해제), 국무부 테러 지정국 해제(사실상 의회의 동의 필요), 무기수출통제법 개정(의회: 테러 지원국에 대한 방산 수출 금지 해제 - 미사일 문제와 연계), 수출관리법 개정(의회: 테러 지원국에 이중 용도 제품 및 기술 수출시 허가 폐지). 김성현(1998. 9.21), "대북 제재 완화 및 미북 관계 전망", 「주요 국제 문제 분석」, 외교안보연구원.

〈표 3〉 한반도 냉전 구조 해체 과정

<p>1단계 (정전체제 유지): 군사정전위 기능 정상화</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 정전협정 준수 및 관련 감시 기구 재가동 · 지하 핵의혹 시설 해결: 한·미·일의 포괄적 대북 접근 · 남북 대화·4者회담 지속·미일의 대북 고위급 대화 채널 유지
<p>2단계 (남북기본합의서 이행): 「남북기본합의서」에 근거하여 평화체제 기반 구축</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 기본합의서 상의 분과위 및 공동위 가동 · 정치·군사적 신뢰 구축을 위한 세부 이행 조치 마련 및 실천 · 미사일 문제 해결 · 한·미·일 대북 지원 본격화(북한의 국제 경제 및 금융 기구 가입 포함) · 미국의 대북 제재 완화 및 해제, 연락사무소 설치, 북미·북일 수교 협상 본격화
<p>3단계 (평화체제 구축): 정전체제의 평화체제로의 전환</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 남북한간에 신뢰 관계 및 교류 협력 관계(평화 공존을 위한 제반 조건) 정착 · 영변 특별 사찰, 북한의 생화학무기금지협정(BWC, CWC) 가입 · 미국 및 일본 대북 수교 · 동북아다자안보대화(NEASED) 실현 · 남북한 평화협정 체결 및 국제적 보장 · 주한 미군의 지위 문제 해결

부는 북한으로서는 미국에 차기 행정부가 들어서고 난 이후 新행정부의 대북 정책 기조를 탐색한 후에 입장을 정하는 것이 현실적이라고 생각할 것이다. 그래야만 앞서 언급한 것처럼 일괄 타결의 '압박' 으로부터 북한이 벗어날 수 있기 때문이다.

이렇게 볼 때 향후 남북 관계는 북한이 한반도 문제를 미국과 단독 협상하는 북미 구도의 정착화 전략을 구사하는 가운데, 북미 관계가 부분적으로 답보 상태를 보일 경우 이를 해결해나가기 위한 방편으로 대남 관계의 제한적 개선을 도모하는 방향으로 전개될 가능성이 크다고 하겠다. 북한은 이산 가족 문제에 대해서는 어느 정도 성의를 보일 것이다. 한국 정부의 정체성을 인정하지 않

면서도 생색을 낼 수 있는 방법이고, 그 정도 한국 정부의 체면을 세워주면 얻어갈 이익도 많다고 생각할 것이다. '북한식 정경 분리,' 즉 미국과는 주로 정치·안보 협상을 하고 한국과는 경제 협력을 점진적으로 해나가는 방법을 택할 가능성이 크다. 한국으로 하여금 포용 정책을 포기하지 않을 정도의 최소한의 체면을 세워주면서 포용 정책의 혜택들을 챙기는 방향으로 남북 관계가 전개될 가능성이 크다고 하겠다.

남북·북미·4者회담간의 시너지 효과?

한반도 냉전 구조 해체를 위한 과정은 긴 여정이 될 것이므로, 이를 위해 기본적으로

남북 대화·북미고위급회담·4측회담 등 3중 접근법(three-track approach)이 작동되어야 할 것이며, 이들 상호간에 '시너지 효과'를 낼 수 있도록 노력해야 한다. 남북고위급회담에서는 대북 지원 문제, 이산 가족 문제, 기본합의서에 입각한 공동위원회(교류협력공동위원회, 군사공동위원회, 화해공동위원회) 가동과 비핵화 선언 이행 문제 등을 논의할 수 있을 것이다. 대북 포괄적 접근 방안이 실효를 거두기 위해서는 북미고위급회담에서 구체적 사항(예, 관계 정상화, 제재 완화, 식량 지원, 핵·미사일 문제 해결 등)이 진전되어야 하므로, 남북 대화와 함께 북미고위급회담이 동시에 추진되어야 한다. 아울러 4측회담을 통한 한반도평화체제의 구축 노력을 계속해야 한다.

그러나 전략적인 차원에서 북미 관계보다 남북 관계가 앞서 나가기 위해 정부가 지나친 적극성을 기울인다는 인상은 주지 않는 것이 좋다. 남북 관계 개선에 과도하게 집착할 경우 북한으로 하여금 한미 이간 전략을 노골화할 수 있는 빌미를 제공할 수 있기 때문이다. 남북회담·북미회담·4측회담이 매 단계마다 똑같은 비율로 진전되어야 할 필요는 없다. 경우에 따라서는 속도의 차이가 나는 것이 한·미·북 관계의 정상화라는 종창역에 다다른 데 시너지 효과를 낼 수 있다.

북미 관계가 진행되는 가운데 북한으로 하여금 북한을 실질적으로 도와줄 수 있는 당사자가 한국이라는 점을 인식하게끔 해야 한다.

맺음말

대북 포괄적 접근 방안은 북한으로 하여금 고정 관념으로부터 벗어나 한·미·북 3측 모두에게 이득이 되는 상황을 창출하는데 협조하도록 하는 것이다. 그러나 상술한 바와 같이, 미국의 대북 정책이 포괄적 대북 접근 방안을 추진하는 쪽으로 공식적인 궤도에 들어서게 될 경우, 북한은 자신이 보유한 체제 생존 수단인 대량 살상 무기 개발을 유지하면서도 양보의 크기를 최소화하는 가운데 조금씩 대미 관계를 개선시켜나가는 쪽으로 입장을 정립할 가능성이 크다. 따라서 남북 관계는 북미 관계의 진전에 의해 영향을 받게 될 가능성이 크며, 이에 따라 남북 관계의 제한적 진전이 예상된다.

이러한 전망을 바탕으로 할 때 다음과 같은 정책적 고려가 필요할 것이다. 첫째, 대북 포용 정책의 방법론에 대해 회의적 시각을 가지고 있는 美 의회에 대한 적극적인 외교가 필요하다. 1994년 11월 미국 중간 선거의 주요 특징 가운데 하나는 동서 냉전을 격화

시킨 한국전(1950~53) 이후 출생한 젊은 후보자들의 의회 진출이 두드러졌으며, 이러한 현상은 1998년 선거까지 지속되었다.⁷⁾ 이러한 증가 추세는 세대 교체라는 자연스런 현상으로 볼 것이 아니라, 군복무 경험이 없고 한반도의 현실을 이해 못하는 의원들이 경제 및 통상 논리만으로 한국을 바라볼 경우, 한국의 대북 정책에 대한 지지를 기대할 수 없다고 봐야 한다. 의회내 영향력있는 중진 의원들에 대한 외교를 강화함과 더불어, 중장기적 측면에서 한국전 이후 세대 의원들에 대한 적극적인 대미 의회 외교 추진 방안을 개발할 필요가 있다.

둘째, 한반도 문제에 대한 중리의 적극적인 역할을 유도해야 한다. 최근 중리의 대북 접근 움직임은 미중 관계 및 미러 관계의 냉각과 무관하지 않으나, 중리의 대북 접근은 북한의 개혁·개방 및 대남 적대 행위 억제에 긍정적 역할을 할 수 있는 측면이 있다. 따라서 중리간의 전략적 공조를 북한체제 변화와 한반도 문제에 대한 북한의 협조를 얻어내는

방향으로 연결하여, 한·미·일의 포괄적 대북 접근을 위한 걸림돌을 제거해나갈 필요가 있을 것이다.

마지막으로 주한 미군의 중장기적 역할의 재정립을 모색해야 한다. 냉전의 종식에도 불구하고 유럽 지역에서 NATO가 오히려 확대 강화되는 것을 볼 때, 북한으로부터의 위협 소멸이 곧 한미동맹체제의 종료를 의미하진 않을 것이다. 남북 관계가 개선되어감에 따라 주한 미군의 지위 및 역할 문제가 제기 될 것이므로, 한미동맹체제가 한반도뿐만 아니라 동북아 지역 전체의 안정과 평화에 기여하는 방향으로 재조정해나가는 문제를 충분한 시간적 여유를 갖고 한미간에 논의해나갈 필요가 있다고 본다.⁸⁾ 97

7) 1994년도(104기)에 선출된 전후 세대 의원의 비율은 상원의 경우 1992년도(103기) 3%에서 6%로 증가했으며, 하원의 경우 18.9%에서 28.0%로 증가했다. 전후 세대 의원 가운데 군복무 경험자의 비율은 상원의 경우는 0%, 하원의 경우 9%에 불과했다. 반면, 전전 세대(1950년 이전 출생) 의원 가운데 군복무 경험자의 비율은 상원 55.8% 하원 48%였다. 이러한 추세는 105기 의회에서도 이어졌으며, 앞으로도 계속될 것으로 전망된다(김성한(1995. 4), 「대미 의원 외교 증진 방안: 한국전 이후 세대를 중심으로」, 외교안보연구원 특별 연구 과제).

8) Sung-Han Kim(May 26-27, 1999), "US Military Presence in a Unified Korea," presented at the Conference on "Stability and Security on the Korean Peninsula: Developing a Research Agenda," University of California at San Diego.