

특집

## 남북정상회담과 한반도 정세

미국의 입장과 북미 관계 · 김창수

남북한과 일본의 3각 협력 구도 · 남문희

중국의 한반도 전략과 남북정상회담 · 문홍호

러시아의 입장과 북러 관계 · 고재남

## 미국의 입장과 북미 관계

김창수 / 한국국방연구원 책임연구위원

### 정상회담에 대한 미국의 반응과 기대

**기**대중 대통령의 한국 정부는 대북 포용 정책을 일관성있게 추진해왔으며, 북한 정권이 이에 호의적으로 반응함에 따라 반세기 분단 역사상 처음으로 김대중 대통령과 김정일 국방위원장간의 정상회담이 곧 평양에서 열리게 된다. 정상회담의 개최 합의가 발표된 후 미국의 울브라이트 국무장관, 코언 국방장관, 의회 지도자들 그리고 보즈워스 주한미국대사 등은 남북정상회담을 환영하였고 회담의 성공을 위한 적극적인 지원도 표명했다. 그동안 미국 클린턴 행정부는 '페리 구상' 또는 '페리 프로세스' 라고도 불리고 있는 북한에 대한 포괄적 개입 정책을 추진하면서 남북한간의 직접적인 대화를 촉구해왔기 때문에, 이번 남북정상회담도 그 연장선상에서 이해하고 지지하고 있는 것이다. 다만 원칙적으로 정상회담의 의제는 남북한 당국간에 정할 문제라는 입장에도 불구

하고, 미국은 한국의 동맹국이자 한반도의 안보에 커다란 이해와 관심을 가진 국가로서 남북정상회담의 의제에 많은 관심과 기대를 표명하고 있다. 즉 미국은 남북정상회담에서 북한의 핵과 미사일 등 대량 살상 무기에 대한 경계와 제한적 경제 지원 등 조심스러운 접근이 반영되기를 바라고 있다.

구체적으로 최근 워싱턴 정가에서 돌아가는 움직임을 보면, 남북정상회담에 대한 낙관적인 기대보다는 조심스러운 경계심이 주를 이루고 있다. 클린턴 행정부의 대북 정책의 성과와 '페리 프로세스'의 효용성을 이야기했던 웬디 셔먼 국무부 자문관은<sup>1)</sup> 최근 방한시 북한의 대량 살상 무기에 대한 미국의 입장과 한·미·일 3국의 정책 공조의 필요성을 한국 정부에 전달한 것으로 추측된다는 언론의 보도가 있었다. 한편 최근 美 하원은 작년의 「북한위협감축법」에 대한 수정안으로 「대북핵이전감독법안」을 제출하였는데,<sup>2)</sup> 이는 북한의 대량 살상 무기에 대한 미국의 경

1) 美 하원 국제관계위원회 청문회(2000. 3.16)에서 행한 셔먼 자문관의 대북 정책에 대한 증언을 참고.

2) The North Korea Threat Reduction Act of 1999에 대한 수정안은 Cox 의원과 Markey 의원 등이 발의한 것으로 Congressional Oversight of Nuclear Transfers to North Korea Act of 2000을 목적으로 한 하원결의안(H.R. 4251)의 형태를 취했다. 동결의안은 지난 5월 15일 美 하원에서 통과되었고, 북한에서 핵사고가 발생하였을 때 미국 정부가 책임지는 것을 금지하는 것을 골자로 하고 있다.

계심이 여전함을 말해주고 있다. 이밖에도 워싱턴의 많은 한국 문제 전문가들은 거의 한결같이 북한의 근본적인 변화가 없이는 이번 정상회담에 많은 기대를 거는 것

은 무리라고 생각하고 있으며, 북한이 여러 가지 이유에서 핵과 미사일의 개발을 좀처럼 포기하지 않을 것이라는 강한 의구심을 가지고 있다.<sup>3)</sup> 제네바기본합의가 이루어지기까지 북한과의 협상을 직접 주도한 로버트 갈루치 현 조지타운대 국제대학장이라든지, 많은 전직 고위관리들 그리고 북한의 협상 패턴을 분석한 한반도 전문가들은 이번 정상회담에 대해서 매우 조심스러운 반응과 기대를 표명하고 있다.<sup>4)</sup>

#### 한국인의 대미 인식과 북한의 군사적 위협

다른 한편으로 이번 정상회담과 관련하여 미국은 정상회담의 합의까지 미국의 공헌도 있었음을 한국 정부와 국민이 이해하고 인정해주시기를 기대하고 있는 듯하다. 이번 정상회담 합의가 성립되기까지의 배경을 보면, 미국이 북한과의 대화를 하면서 남북한간의 직접적인 대화를 하도록 영향을 미친 것으로

미국은 남북정상회담에서 북한의 핵과 미사일 등 대량 살상 무기에 대한 경계와 제한적 경제 지원 등 조심스러운 접근이 반영되기를 바라고 있다. 다른 한편으로 이번 정상회담과 관련하여 미국은 정상회담의 합의까지 미국의 공헌도 있었음을 한국 정부와 국민이 이해하고 인정해주시기를 기대하고 있는 듯하다.

미국은 인식하고 있다. 따라서 한국 정부가 남북정상회담을 전후로 미국의 공헌을 적절하게 평가해주시기를 바란다는 지적도 미국측에서 나오고 있다. 이와 더불어 미국내 일부에서는 6·25전쟁 50주년 행사가 있기 직전인 6월 중순에 개최될 남북정상회담이 가져올 수도 있는 결과에 대한 우려도 제기되고 있다. 자칫하면 북한의 남침과 그 이후의 끊임없었던 도발, 그리고 무엇보다도 북한체제의 실패와 이로 인한 북한 주민들의 참상이 북한 정권의 의도대로 축소 또는 망각되고, 오히려 북한의 평화적 이미지가 부각되고 주한 미군의 철수 요구와 반미 감정의 확산, 이에 따른 한미간의 갈등만 증폭될 수도 있다는 것이다. 의심할 여지없이 미국은 얼마 전부터 노근리 사건, 한미주둔군지위협정(SOFA) 개정 문제, 매향리 미공군 훈련장 사건, 미군 기지 및 시설의 이전 문제 등 미군과 관련한 크고 작은 사건들이 한국 언론에서 보도되고 있는 것과 이러한 사건들이

3) 조지타운대학과 아시아재단이 공동 주최한 '남북정상회담 원탁토론회'에 관한 「조선일보」(2000. 5.24)의 기사를 참고.

4) 美 의회가 설립했고 예산 지원을 하는 미국평화연구소(USIP)의 동아시아 전문가이자 현재는 아시아재단의 한국 대표인 Scott Snyder(1999)의 *Negotiating on the Edge: Patterns in North Korea's Diplomatic Style*과 美 하원 전문위원인 Charles Downs(1999)의 *Over the Line: North Korea's Negotiating Strategy*, AEI(한글 번역본으로는 송승종(1999), 「북한의 협상 전략」, 한울아카데미) 참고.

또한 미국 정부는 남북정상회담을 계기로 북한의 위협이 곧 사라질 것이라는 막연한 기대와 북한의 주한 미군 철수 주장에 대한 동조가 한국 내에서 급격히 확산되지는 않을까 우려하고 경계하고 있다.

한국인의 반미 감정으로 확산되는 것을 우려하고 있다. 북한이 이를 농칠세라 연일 '근본 문제'의 의제화를 주장하고 한국 내의 반미 감정을 부추기는 미묘한 방향으로 상황이 전개되는 가운데, 남북정상회담에 대한 미국의 반응과 기대가 우리들이 생각하고 있는 것과는 다소 거리가 있다는 것을 알 수 있다.

또한 미국 정부는 남북정상회담을 계기로 북한의 위협이 곧 사라질 것이라는 막연한 기대와 북한의 주한 미군 철수 주장에 대한 동조가 한국 내에서 급격히 확산되지는 않을까 우려하고 경계하고 있다. 북한의 재래식 무기의 위협 이외에도 대량 살상 무기의 위협때문에 미국은 중동과 함께 한반도를 주요 전구전쟁(Major Theater Warfare)이 일어날 수 있는 지역으로 여전히 상정하고 있으며, 북한의 군사적 위협에 대한 강력한 억제력이 뒷받침되어야 북한에 대한 포용 정책 또는 개입정책이 성공할 것으로 믿고 있다. 지난 50년간의 한반도 평화와 안정을 가능케 하였던 미국과 주한 미군의 공헌에 대한 인정은 어느덧 사라지고, 주한 미군에 대한 각종 불만의 목소리와 반미 감정이 높아지는

것을 분명히 미국은 바라지 않고 있다. 특히 금년은 6·25전쟁 50주년으로 미국과 다른 참전국들의 희생과 공

헌을 기념하는 사업들을 추진할 예정인데, 오히려 주한 미군에 대한 부정적 여론과 반미주의가 대두되고 있고, 남북정상회담의 기대 속에서 미국의 공헌과 주한 미군의 역할이 상대적으로 희석되거나 빛을 보지 못하게 될 것이 아닌가 하고 우려하고 있는 듯하다.

#### 미국의 국익과 관심

확실히 최근 양국의 언론이 보도하는 내용을 보면, 정상회담에 거는 기대와 의제와 관련하여 한미간에 다소 의견의 차이는 있음을 받게 된다. 물론 냉전 이후 시대 유일한 초강대국인 미국의 국익과 관심이 동북아에 위치한 한국의 국익과 관심과 반드시 같을 수가 없음은 자명하다. 양국이 한반도의 평화와 안정, 그리고 자본주의 시장 경제의 발전에 대한 공통 이익을 가지고 있지만, 우선 순위에서는 차이가 있을 수 있는 것도 어쩌면 자연스러운 일인지 모른다. 이처럼 남북정상회담에 대한 미국의 입장은 미국의 국익 및 전략적 관심과 밀접한 관계를 가지고 있다.<sup>5)</sup>

5) 미국의 전략과 국익은 국가안보전략보고서와 국방백서 등에서 쉽게 찾아볼 수 있다(The White House(1999. 12), A National Security Strategy for a New Century; William Cohen(2000), Annual Report to the President and the Congress).

클린턴 행정부는 안보 증진, 경제 번영 촉진, 해외 민주주의 및 인권 신장을 전략 목표로 설정하고 이들의 달성을 위해서 대량 살상 무기 확산과 '전쟁 이외의 작전'

남북정상회담에 대한 미국의 입장은 미국의 국익 및 전략적 관심과 밀접한 관계를 가지고 있다. 국익과 전략적 관심을 가지고 있는 미국은 남북한이 정상회담을 개최한다고 해서 북한의 핵과 미사일을 포함한 군사적 위협이 쉽사리 단기간 내에 소멸될 것으로 보지 않고 경계심을 나타내고 있는 것이다.

(MOOTW)에 대한 대응에 높은 우선 순위를 부여하고 있다. 미국이 다양한 국익 가운데서도 사활적(survival) 이익으로 분류하고 있는 것은 대량 살상 무기를 이용한 미국에 대한 직접적 공격으로부터의 안전, 헌정 질서 및 핵심 능력의 유지이다.<sup>6)</sup> 또한 미국은 포괄적 개입(Comprehensive Engagement) 전략 하에 미군의 아·태지역 전진 배치, 동맹 관계의 유지, 패권 국가의 등장 저지, 대량 살상 무기의 비확산, 테러 대응 등을 중시하고 있는데, 이 가운데 북한에 해당하는 것이 많이 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 미국은 중동의 이란, 이라크, 시리아, 리비아와 북한을 포함한 소위 '악당 국가들'(rogue states)의 정당하지 못한 위협, 즉 국력에 걸맞지 않는 '비대칭적 위협'에 가장 많은 신경을 많이 쓰고 있다. 미국 클린턴 행정부가 戰區미사일방어(TMD)와 국가미사일방어(NMD)라든지 미사일기술통제체제(MTCR)에 커다란 관심을 가지고 있는 것은 이러한 이유 때문이다. 그러므로 이러한 국익과 전략적 관심을 가지고 있는 미국은 남북

한이 정상회담을 개최한다고 해서 북한의 핵과 미사일을 포함한 군사적 위협이 쉽사리 단기간 내에 소멸될 것으로 보지 않고 경계심을 나타내고 있는 것이다. 미국이 이처럼 북한의 핵과 미사일 등의 군사적 위협에 주목하고 있는 것은 적절한 군사적 대응 조치, 즉 대북 억제력을 가지고 있어야만 대북 포용 정책이든 개입 정책이든 성공할 수 있다고 믿고 있기 때문이고, 바로 이것이 대량 살상 무기에 대한 예방적 방어(Preventive Defense)를 강조한 '페리 프로세스'의 핵심이기도 하다. 이 점에 있어서는 민주당 정부와 공화당이 주도하는 의회가 동일한 입장을 취하고 있다.

#### 대량 살상 무기 통제가 미국의 전략적 관심

미국은 한반도에 북한의 군사적 위협이 엄연히 존재하고 있기 때문에 한국 정부와의 합의에 의하여 미군이 주둔하고 있으며, 미군의 주둔으로 인해 전쟁의 재발을 억제하는데 크게 기여하고 있다고 믿고 있다. 그리고

6) 美 의회에 의해 설치된 「미국가안보연구단」(NSSG, National Security Study Group, 일명 Hart-Rudman Commission)이 작년의 제1단계 보고서(1999. 9.15)에 이어 공개한 제2단계 보고서(2000. 4.15)를 참고.

북한의 군사적 위협 가운데서도 특히 핵과 미사일은 반드시 통제되어야 한다는 입장이므로, 남북정상회담에서도 이 문제를 거론해 달라는 주문이 가능했다고 판단된다. 단기적으로 미국의 관심은 남북한 관계 개선의 속도와 양상, 북한 핵의 동결과 미사일의 비확산 및 對확산, 한국인 안보 의식의 급격한 변화, 한미동맹과 주한 미군을 반대하는 한국 내 일부 시민 단체들의 주장을 수용하는 분위기의 확산 가능성 등이라고 생각된다.

클린턴 행정부는 1993년 출범한 이후 전 세계적인 차원에서 대량 살상 무기의 확산을 예방하고 대응하는 데 특별한 노력을 경주해왔다. 구소련 공화국들이 보유하고 있던 핵무기들을 폐기하는 데는 성공하였지만, 다른 지역에서 대량 살상 무기가 확산하는 것을 예방하는 데는 성공했다고 보기 어렵다. 인도와 파키스탄이 좋은 예이고, 북한과의 협상에서 북한의 핵 개발과 미사일 발사를 동결하기로 합의하였지만 많은 양보를 해야만 했다. 미국은 아직도 금창리 지하 핵의혹 시설에 대한 의혹을 완전히 버리지 못하고 있는 것으로 보이며, 북한과 미사일의 개발로부터 생산·수출에 이르기까지 협상을 벌여야 할 것으로 기대하고 있다.

### 향후 북미 관계 전망

그동안 김일성에서 김정일로 이어지는 북한의 독재체제는 자주·평화·민족대단결의

「조국통일 3대원칙」(1972. 7.4)이라든지, 「민족대단결 10대강령」(1993. 4.8)과 「민족대단결 5대방침」(1998. 4.18) 등을 제시하면서, 외세를 배제한 채 '민족의 자주성'을 크게 부각시키면서 주한 미군의 철수를 주장해왔다. 다시 말하여 북한은 남한과의 대결상태를 근본적으로 종식시키기 위해서는 소위 '근본 문제'의 해결이 필요하다고 하면서 '외세'인 미국과의 평화협정 체결과 주한 미군의 철수를 끈질기게 주장해왔다. 이러한 북한 정권의 정치 선전의 의도와 배경을 간파하고 있는 한국과 미국은 북한의 주한 미군 철수 주장을 강력히 거부하고 있으며, 다른 한편으로는 북한의 핵무기와 미사일을 포함한 대량 살상 무기에 대한 비확산과 對확산을 가장 우선시하고 있다. 최근 거둬져 나온 미국 정부의 고위 관리들의 발언에서 이번 남북정상회담에 대한 미국 정부의 입장과 우려를 찾아볼 수 있다.

이번 남북정상회담과 관련하여 미국측에서 제기되고 있는 여러 가지 조심스러운 반응과 우려를 종합해보면, 향후 북미 관계가 어떻게 전개될 것인가를 전망하는 데 도움이 된다. 향후 북미 관계의 단기적 전망은 크게 다음 두 가지로 나눌 수 있을 것이다.

첫째로 북한의 대량 살상 무기에 대한 미국의 우려에도 불구하고 이번 남북정상회담을 계기로 남북 관계가 가시적으로 개선된다면 북미 관계도 많은 진전을 볼 수 있을 것이라는 낙관적인 전망이 가능하다. 이러한 전

망은 이번 남북정상회담의 배경에는 북한이 미국 및 일본과의 관계 개선과 국교 정상화를 촉진하는 데 유리한 환경을 만들려는 의도가 있다는 분석과 맥락을 같이한다. 이 전망에 따르면 북한

은 한국과의 관계 개선을 통해서 경제적 지원을 얻고, 이미지의 개선으로 미국, 일본 등 서방 국가들과의 관계 개선을 적극적으로 도모할 것이다. 실제로 미국은 북한과의 관계 개선과 국교 정상화를 위한 노력을 많이 해왔으며 현재도 이를 지지하고 있다. 이렇게 되면 김정일 정권은 대내적으로 체제의 공고화와 함께, 외부로부터 체제의 생존과 경제의 회생을 보장받을 수 있다는 전망이 나오게 된다. 다만 이러한 낙관적인 전망은 북한의 대량 살상 무기에 대한 미국의 우려가 크게 완화되는 경우에 해당한다.

둘째로 남북정상회담의 결과로 남북 관계는 개선되지만 앞서 말했듯이 북한의 대량 살상 무기와 주한 미군과 관련하여 한미간의 갈등이 커지고, 따라서 북미 관계의 개선과는 연결되지 않을 것이라는 비관적인 전망도 가능하다. 남북한은 뿌리깊은 정치 이념의 대립, 체제 경쟁, 그리고 미국과 주한 미군에 대한 인식상의 차이로 인하여 관계 개선에 많은 장애가 있다. 북한이 정상회담과 많은 실무자 회담을 통해 단지 경제적 실속만을 챙기고 한미간을 이간하려는 전술을 편다면 미국과의

향후 북미 관계의 단기적 전망은 첫째로 북한의 대량 살상 무기에 대한 미국의 우려에도 불구하고 이번 남북정상회담을 계기로 남북 관계가 가시적으로 개선된다면 북미 관계도 많은 진전을 볼 수 있을 것이라는 낙관적인 전망이 가능하다. 둘째로 남북정상회담의 결과로 남북 관계는 개선되지만 북한의 대량 살상 무기와 주한 미군과 관련하여 한미간의 갈등이 커지고, 따라서 북미 관계의 개선과는 연결되지 않을 것이라는 비관적인 전망도 가능하다.

관계 개선도 어렵게 될 것이라는 전망이다. 그만큼 남북 관계는 북미 관계와 밀접한 연관성을 가지고 있다. 또한 남북 관계의 개선 속도와 북미 관계의 개선 속도도 어느 하나가 다른 것과 큰 차이를 두고 진행되기는 어려울 정도로 밀접히 연계되어 있다.

한 가지 확실한 것은 낙관적 전망과 비관적 전망의 어떠한 경우에도 미국이 북한의 대량 살상 무기에 대한 통제에 우선 순위를 두고 있다는 점이다. 미국은 핵과 미사일의 개발, 생산, 수출 및 배치 등과 관련하여 북한과 여러 가지 회담을 가져야 할 것으로 보고 있다. 미국은 한반도의 안보가 동북아 지역 전체에 미치는 영향을 예의주시하고 있으며, 특히 대표적인 악당 국가인 북한이 대량 살상 무기를 가지고 지역의 안보를 위태롭게 하지 못하도록 예방에 최선을 다할 것으로 보인다. 무엇보다 '페리 프로세스'가 남북정상회담의 결과나 오는 11월의 미국 대선 결과와 관계없이 추진될 것이라는 예상이 가능하다. 결론적으로 미국은 이번 남북정상회담의 결과와 그 후의 후속 조치들을 보아가면서 북한과의 관계 개선의 속도와 내용을 조

낙관적 전망과 비관적 전망의 어떠한 경우에도 미국은 북한의 대량 살상 무기에 대한 통제에 우선 순위를 두고 있다. 미국은 이번 남북정상회담의 결과와 그 후의 후속 조치들을 보아가면서 북한과의 관계 개선의 속도와 내용을 조절해나가기라 예상된다. 북미 관계를 전망하는 데 있어서 핵심은 북한이 한국과 미국에 대해 어떻게 대응하느냐에 있다고 하겠다.


절해나가기라 예상된다. 미국은 남북정상회담 이후에 한국과의 정책 공조와 투명성을 더욱 중시하게 될 것이다. 따라서 북미 관계를 전망하는 데 있어서 핵심은 북한이 한국과 미국에 대해 어떻게 대응하느냐에 있다고 하겠다.

### 맺음말

이번 남북정상회담의 성공적 개최는 그 역사적 상징성은 물론이고 한반도 안보 정세, 즉 남북 관계와 나아가서는 북미 관계에 많은 영향을 미칠 것이라는 측면에서 매우 중요하다. 우선 이번에 남북 정상간의 역사적 상봉이 이루어지고 우리측이 바라듯이 경제 지원과 이산가족의 만남이 주로 논의된다면 한반도 안보 정세는 커다란 영향을 받지 않을 것이다. 그렇지만 일부의 우려대로 북한이 '근본 문제'의 해결이라면서 자주와 미군 철수를 거론하고 나온다면, 한국도 북한의 대량 살상 무기에 대한 우려를 표명할 것이고 이로 인해서 한반도 안보 정세에 미치

는 영향도 예측하기 어려워질 것이다. 즉 앞서 지적하였듯이, 이번 정상회담에 대한 한국과 미국의 기대와 우려가 다소 차이가 있으므로 이번 정상회담이 한반도 안

보 정세에 가져올 파장은 실로 클 수도 있다.

어떠한 경우에도 남북한의 신뢰가 구축되지 않은 현 상태에서 '근본 문제'의 해결은 근본적으로 불가능하다. 미국은 북한의 군사적 위협이 존재하는 한 주한 미군의 철수에 반대하고 있으며 이 점은 한국 정부도 완전히 동의하고 있다. 남북 관계를 경제 교류와 협력으로 풀기보다는 정치·군사적으로 해결하려는 것은 매우 위험한 발상이다. 북한에게 오판의 여지를 주기에 충분할 뿐 아니라 남북한의 군비 통제보다는 군비 경쟁을 촉발할 가능성을 배제할 수 없다. 지금처럼 북한이 주한 미군의 철수를 주장하는 것은 아이러니컬하게도 한반도의 안정을 저해하고 있으며, 남북 관계 개선과 북미 관계 개선을 방해하고 있다는 점을 간과해서는 안될 것이다. 주한 미군은 지금처럼 북한이 주장하지 않더라도 북한 위협의 소멸을 포함한 동북아 안보 환경의 중대한 변화가 있을 경우 자연스럽게 그 역할과 임무를 변경하는 대안을 고려할 것이다.<sup>7)</sup> 

7) 이 글은 필자의 개인적 견해이며, 필자가 소속되어 있는 한국국방연구원이나 국방부의 입장이 아님을 밝혀둔다.