

9·11 테러사태이후 남·북·미 관계*

김 성 한**

목 차

1. '9·11' 이후 '미국적 국제주의'
2. 남·북·미 관계
3. 정책적 과제

1. '9·11' 이후 '미국적 국제주의'

테러조직의 범세계적 네트워크를 분쇄해 나가기 위해서는 미국 혼자만의 '힘'이 아닌 다른 국가들의 '협력'이 필요하다. 따라서, '9·11 테러사태'는 전통적으로 힘의 외교에 의존해 왔던 미국에게 국제적 협력을 이끌어 낼 수 있는 적극적인 리더십 제고 등 미국 외교의 '대변환'을 요구하게 되었다.

그러나 전세계적으로 테러의 일차적인 표적이 미국이라는 점을 감안할 때 미국은 다른 나라들이 테러에 대해 느끼는 공포감이 미국과는 사뭇 다르다고 인식한다. 미국이 앞으로 자신에 대한 테러 발생 가능성을 차단해야 한다고 느끼는 감정은 그만큼 절박하다고 할 수 있고, 이 때문에 미국은 국제사회의 비판을 무릅쓰고라도 미국주도의 반테러전쟁을 지속적으로 전개해 나가야 한다고 생각한다. 이 때문에 여타 국가들은 '9·11 테러사태' 이후, 특히 아프간 전쟁이후 미국외교의 일방주의적 색채가 더욱 강화되었다고 비판한다.

부시 행정부는 '미국적 국제주의(American internationalism)' 실현을 내세우며 힘을 통한 평화를 표방해 왔으나, 향후 이를 보완하는 차원에서 유엔 중심의 테러방지책 논의, 대량살상무기 확산 방지를 위한 국제협약의 확대 등에 관심을 기울일 것이다. 그러나 다자협력은 대 테러활동의 명분을 축적하기에는 좋으나 반테러전쟁의 효율성을 떨어뜨릴 수 있다는 점에서 미국의 다자협력 노력은 일정한 한계를 지닐 가능성이 크다. 부시 행

* 본 논문은 2002년 5월 3일 외교통상부 외교안보연구원과 제주대학교 평화연구소가 공동으로 주최하는 춘계학술대회에서 발표한 것임.

** 외교안보연구원 교수

정부는 기존의 국제 군비통제나 테러방지 노력이 비효율성을 드러내고 있으므로 미국이 직접 나서서 새로운 국제질서를 창출하는 방향으로 미국의 외교정책이 변화해야 한다고 본다는 점에서 기본적으로 '일방주의적'이다.¹⁾ 결국 미국외교는 일방주의에다 다자주의를 '가미'한 '일방주의적 다자주의(uni-multilateralism)'라고 할 수 있으며, 다자적 노력이 실패할 경우 미국은 동맹국으로부터의 협조가 확보되지 않더라도 단독으로 반테러전쟁에 나설 가능성이 높다.

아프간 전쟁이후 미국의 제2단계 반테러전쟁의 목표는 대량살상무기(WMD)를 사용한 테러를 방지하는 것이며, 이를 위해 WMD를 확산시키는 불량국가에 대한 압박을 강화해 나갈 것이다. 이라크에 대해서는 군사적 압박을 이란과 이라크에 대해서는 외교적 압박을 주로 동원할 것으로 보인다.

미국은 제한된 자원을 가지고 대 테러 장기전을 수행하고 본토방위를 위한 제반 조치를 강구해 나가야 하는 상황이므로 앞으로 미국은 "테러문제와 관련이 없는" 국제분쟁에 대해서는 개입을 자제하는 경향을 보일 가능성이 크다.²⁾ 코소보 사태 개입과 같은 인도적 군사개입과 아프간 전쟁과 같은 반테러전쟁은 구조적으로 상호 연관성을 가지고 있는 것이 현실이나 반테러전쟁의 수행을 위해 갈 길이 먼 미국으로서는 양자를 구분할 가능성이 높다.³⁾ 그리고, 지금까지 미국이나 미국의 우방에 대한 테러는 미국이 국제적 갈등 및 분쟁에 보다 적극적으로 '개입'한 결과 이로 인해 상대적 피해를 입게 되는 측으로부터 행해졌다는 점에서 향후 국제분쟁에 미국이 적극적으로 개입할 가능성은 그리 크지 않다고 하겠다.⁴⁾

-
- 1) 지난 반세기동안 추구해온 미국의 세계전략적 관점에서 볼 때 테러사태 이후에도 미국은 일방주의보다는 다자적 협력을 앞세워야 반테러 국제연대를 유지할 수 있고 기타 전략적 이해관계에 보탬이 된다는 주장으로는 G. John Ikenberry, "American Grand Strategy in the Age of Terror," *Survival*, Vol.43, No.4, Winter 2001-2, pp.19-34.
 - 2) Kim Sung-han, "Intervention, Sovereignty, and the United States: A Korean Perspective." Koji Watanabe, ed., *Force, Intervention, and Sovereignty: The Evolving Asian Debate* (Tokyo: Japan Center for International Exchange, 2002) 참조.
 - 3) 앞으로 인도적 개입이 필요하게 될 경우 미국의 전면적인 개입을 기대하기 보다는 해당 지역 미국의 동맹국들이나 당사자들이 미국과 역할을 분담하여 미국은 공군력을 동맹국은 지상병력을 제공하는 형태가 되어야 한다는 주장으로는 Lawrence Freedman, "The Third World War?" *Survival*, Vol.43, No.4, Winter 2001-2, p.75.
 - 4) 미국의 대외개입의 기준과 평가에 관해서는 Mark Amstutz, "Ethics of Intervention" in *International Ethics: Concepts, Theories, and Cases in Global Politics*, New York: Rowman & Littlefield, 1999; Robert Oakley, "The Direct Use of Military Force: Criteria of Intervention." David L. Boren & Edward Perkins, eds., *Preparing America's Foreign Policy for the 21st Century*, 1999 참조.

2. 남·북·미 관계

가. 남·북·미 삼각관계의 구조

외교에서 '삼각관계'라는 용어가 사용되는 이유는 세 국가들간의 특별한 역동성을 설명하기에는 양자관계만 고려하는 것으로서는 부족하기 때문이다. 한반도 문제가 주로 북·미간의 협상을 중심으로 이루어지던 정상회담 전과 한국이 참여하게 된 정상회담 이후 한·미·북 삼각관계는 여러 차원에서 차이점을 보여주고 있다. 이는 주로 양자관계에 대한 제3자의 인식에 의해 많은 영향을 받는 관계라고 할 수 있다.

먼저, 남북한 관계에 대한 미국의 인식은 어떠한가? 미국은 남북관계가 화해와 협력의 방향으로 나아가는 것을 반대하진 않으나 이러한 과정이 미국의 동북아 전략과 주한미군 및 주일미군의 지위에 급격한 변화를 요구하는 상황으로 발전되어서는 곤란하다는 입장이다. 미국이 북한에 대해 설정한 '한계선(red line)'이 테러세력에 대한 WMD 확산이라면, 미국이 한국에 대해 설정한 한계선은 바로 남북관계가 한미관계보다 앞서는 방향으로 대북정책을 펴나가는 상황이라고 할 수 있다.

남북관계가 실제로는 긴장완화나 평화에 거의 접근하지 않았음에도 불구하고 「남북평화선언」이나 평화협정 체결이 성급하게 이루어져 한국 내 주한미군 철수론이 급격히 부상하는 것을 미국은 우려한다고 할 수 있다. 2001년 3월 한미정상회담에서 미국이 던진 메시지는 "남북관계가 한미관계보다 앞서가서는 곤란하다"는 것이었다.

두 번째, 북미관계에 대한 한국의 인식은 어떠한가? 한국은 남북정상회담 전까지 북한이 한국을 소외시키면서 미국과의 협상에만 몰두하다 뒤늦게 한국의 중요성을 깨닫고 2000년 6월 정상회담에 임한 것을 무척 '다행스럽게' 생각한다. 그러나, 한국은 어떤 이유에서건 북미관계가 교착상태에 빠지게 될 경우 이와 상관없이 남북관계 개선에만 몰두하기 힘들다는 고민이 있다.

북미관계가 교착상태에 있음에도 불구하고 한국이 대북관계 개선을 '무리하게' 진전시키려 할 경우 미국은 한국이 북한의 대미 협상입지를 강화시켜 주고 있다는 불만을 가질 수 있다. 대미관계 개선이 궁극적인 목적인 북한의 입장에서도 미국과의 담보상태를 지속하는 가운데 대남관계에만 몰두할 수만은 없다는 점에서 남북관계 개선 과정도 한계를 지닐 수밖에 없게 된다. 따라서 한국은 북미관계가 개선되어야 남북관계도 순항할 수 있다고 인식한다.

마지막으로, 한미관계에 대한 북한의 인식은 다소 복합적이다. 한국에 대해 한·미·일 공조체제를 외세와의 공조라고 비난해온 북한은 자신의 WMD 포기를 겨냥한 한미 공조체제에 대해 다분히 '방어적'이다. 따라서 북한의 입장에서는 북미협상에서 야기될 수 있

는 미국으로부터의 '압력'을 한국이 나서서 막아주길 기대한다. 예를 들어 작년 3월 한미 정상회담이후 북한이 대미 비난의 수위를 높이면서도 대남 비난을 자제했었고 금년 4월 특사 방북에 응한 것은 이러한 동기구조에 기인한다고 할 수 있다.

남북한과 미국이 엮어내는 삼각관계의 모습은 다음 네 가지 경우가 가능하다. 첫 번째는 윈윈(Win-Win) 시나리오로서 남북관계와 북미관계가 함께 개선되어 3자 모두가 만족하는 상황이다. 두 번째는 북·미진전/남·북담보 시나리오로서 북미관계는 진전되나 북한의 대남관계 경시로 인해 남북관계가 담보상태에 머무르는 경우를 가리킨다. 세 번째는 남·북진전/북·미담보 시나리오이다. 이는 남북관계는 진전되나 북미관계는 담보상태에 머무르는 경우로서 한미관계에 부담을 줄 수 있는 상황이다. 마지막은 네가티브섬(Negative-Sum) 시나리오로서 한·미·북 모두 불만족스런 상태를 가리키며, 특히 중·러·북 對 한·미·일 간의 대결 구도가 형성될 경우 상황을 개선하기가 무척 힘들어 진다.

가장 바람직한 시나리오는 첫 번째 시나리오이고, 가장 피해야 할 것은 마지막 시나리오이다. 두 번째 시나리오의 경우 남북관계의 긴장이 해소되지 않고 한반도 문제에서 한국이 배제되는 상황이 될 것이며, 세 번째 시나리오의 경우 남북간의 화해협력은 증진되나 북미관계의 부진으로 한미관계에 부정적 영향을 미치게 되므로 이 역시 피해야 할 것이다.

한·미·북 삼각관계의 각 차원, 즉 남북관계, 북미관계, 한미관계 등이 손상되지 않는 방향으로 나아갈 수 있는지의 여부는 북한의 태도에 달려있다. 북한이 변화된 모습을 보이지 않을 경우 한·미 대북정책의 국내정치적 지지기반은 취약해질 수밖에 없다. 한·미·북 관계가 정상화된다는 것은 곧 북한의 군사적 위협, 미국의 대북 제재, 한국의 경제적 우위를 바탕으로 한 한반도 흡수통일 압력이 사라진다는 것을 의미한다. 북한은 자신이 지닌 정책수단, 특히 대량살상무기 개발의 경우 체제생존과 직결되어 있는 수단이므로 쉽게 포기할 수 없는 입장이며, 따라서 한·미·일이 북한의 대량살상무기 문제의 '조속한' 해결을 추구할 경우 북한의 협조를 얻어내기 힘든 상황에 처해 있다. 남북관계가 개선되더라도 북한이 이를 북·미협상에 이용하려 할 경우 북·미협상이 난관에 봉착할 수 있으며, 북·미협상의 담보에도 불구하고 한국이 남북관계에만 집착할 경우 한·미관계에 부담으로 작용할 수 있다. 이렇게 볼 때 북한의 협조를 전제로 하더라도 한·미·북 관계의 정상화를 위해서는 남북관계나 북미관계에 있어 넘어야 할 산이 많다고 하겠다.

나. 북미관계와 남북관계

테러사태 전까지는 동북아 정세가 미·일 대 중·러 구도로 양극화되는 양상을 보였으나, 앞으로 이러한 구도에 변화가 초래되고 주변국간의 협력무드가 조성될 경우 한반도 정세에 긍정적 영향을 미칠 수 있다. 그러나 한반도 정세에 가장 큰 영향을 미치는 변수

는 미국이므로 주변국 역학구조보다 미국이 앞으로 북한을 어떻게 대하느냐가 한반도 정세에 가장 큰 영향을 미치게 될 것이다. 이미 공이 북한 쪽에 넘어가 있다고 생각하는 미국은 북한이 대화를 제의해 올 경우 응할 것이나 미사일 문제와 WMD 문제에 관해 테러 사태 이전보다 진전된 모습을 북한이 보여주지 않는 한 북미관계 개선은 한계를 지닐 수밖에 없을 것이다.

제네바 합의를 '개선'하는 문제는 북미관계의 도전 요소라고 할 수 있다. 미국 부시행정은 2005년 6월경 경수로 핵심부품이 들어가는 시점부터 북한이 핵사찰을 받기 시작하면 그 시점부터 2-4년 정도가 걸리게 되어 경수로 완공이 늦어지게 되므로 IAEA 특별사찰 준비를 지금부터 해야 한다고 주장하고 있다. 현재까지의 경수로 건설공사 진척도를 감안할 때 한반도에너지개발기구(KEDO)측은 첫 번째 경수로 핵심부품은 2005년 6월경에 완성될 것으로 예상하고 있다. 제네바 합의 이행과 관련한 KEDO 관계자들의 고민은 첫째, 북한측이 경수로 완성후 안전사고를 일으키지 않도록 핵 안전성에 관한 국제적 기준을 충족시키도록 하는 것이고, 둘째, 경수로 핵심부품이 전달되기 이전에 IAEA의 사찰을 받도록 하는 일이며, 셋째, 북한의 낡은 송배전 시설을 개선시키는 문제이다. 통상적으로 특별 핵사찰을 받는 데 2-4년 정도가 걸리므로 (예: 남아공의 경우 3년) 북한은 2005년 6월까지 사찰을 완료하기 위해서는 지금부터 IAEA측과 사찰 교섭을 해 나가야 할 상황이다. 문제는 제네바 합의에 북한이 사찰 준비를 지금부터 해야 한다는 규정이 없이 단지 주요 부품이 들어오기 전에만 하면 된다고 규정했기 때문에 북한이 사찰 준비를 지금부터 허용할 가능성이 크지 않다는 점이다.⁵⁾

한편, 북한의 미사일 문제는 우선 검증 문제가 제기될 필요가 없는 수출문제부터 다뤄질 가능성이 있으나, 미사일 개발 문제는 '검증' 문제 등과 맞물려 쉽게 해결점을 도출하기 힘들 것으로 보인다. 2000년 11월 팔라룸푸르 북·미 미사일 협상에서 드러난 북한의 입장은 1) 노동 및 대포동 미사일의 개발을 '동결(freeze)'할 의사가 있으나 스커드 미사일도 포함되는 지는 불확실하고, 2) 스커드와 노동 등 기존의 미사일을 폐기할 의사가 있는지 불명확하며, 3) 모니터링 메커니즘이 필요하다는 데 대해선 원칙적으로 동의하나 구체적으로 어떠한 형태의 검증과 확인절차를 받아들일 지 불확실하고, 4) 미사일 수출 중단 대가의 내용과 규모에 관해서도 여전히 불명확한 자세를 보여주었다.⁶⁾

5) IAEA 사찰이 행해질 경우 북한은 과거 핵활동에 관해 IAEA를 납득시킬 수 있어야 하며, 북한이 지정하지 않은 곳 4-5 곳을 IAEA가 사찰할 수 있도록 허용해야 할 상황이다.

6) 이러한 문제들을 명확히 하기 위해선 보다 많은 시간이 필요했으나 클린턴 행정부 말기의 복잡한 국내정세 등으로 인해 실현되지 못했으며, 북한 역시 클린턴 행정부가 시간이 얼마 남지 않은 상태에서 무언가를 성취하기 위해 북한의 '무리한' 요구를 들어줄 것이라고 생각하여 미국에 대해 요구의 수위를 높인 것이 북미협상 실패의 원인이었다고 할 수 있다.

미국 부시 행정부는 클린턴 전 행정부가 북한의 '살라미 전술(salami tactics)' 즉 핵 동결, 미사일 수출 중단, 미사일 시험발사 중지 등을 사안별로 세분화하여 협상 이득을 극대화할 수 있도록 오히려 허용해 주었다고 보며, 이를 시정하기 위해 재래식 위협 문제 등을 포함한 모든 현안들을 포괄적으로 다뤄야 한다는 입장을 지난 해 6월에 천명한 바 있다. 페리 전 대북정책조정관은 북미간의 제반 현안들을 핵-미사일-생화학무기-재래식무기 순으로 다뤄나가려 했으나 부시 행정부는 이러한 순차적 접근법을 부정한다고 할 수 있다.⁷⁾

이러한 가운데 북한이 최근 우리측 특사의 방북을 받아들이고 남북관계 개선 '의지'를 보여준 것은 부시 행정부의 대북 강경입장이 '압박'으로 작용하는 가운데 한국의 대북 포용정책이 북한의 정책적 딜레마 탈출을 위한 하나의 '출구(exit)'로 작용한 결과라고 할 수 있다. 그러나, 북한이 계절적 요인, 즉 식량과 비료 등을 확보하기 위해 남측과의 대화에 응한 측면이 있다고 볼 때, 이러한 계절적 요인이 사라지기 전까지 북미대화가 재개되지 않을 경우 남북관계가 다시 어려워질 가능성도 배제할 수 없다. 북한은 2000년 클린턴 행정부 말기처럼 시간을 너무 끌다가 뒤늦게 미사일 문제를 미끼로 클린턴 대통령을 평양에 불러들이려던 계획을 실천에 옮기려다 실패한 경험이 있다. 이러한 실패를 거울 삼아 미국과의 대화에 속히 응할 것인가 아니면 남북대화를 통해 북한에 대한 국제사회의 신뢰를 다시 축적하여 미국의 대북 입장을 완화시키는 시간 끌기 작전으로 나갈 것인가를 선택해야 하는 기로에 놓여 있다고 하겠다.

다. 한미관계

남북관계와 북미관계의 상호관계는 필연적으로 한미관계에 영향을 미친다. 대북정책을 펴감에 따라 북한의 '변화'를 평가하는데 있어서 한미양국간에 다소의 시각차가 존재하는 것이 사실이다. 우리는 북한이 경제3난(식량·에너지·외화), 국제적 고립 등으로 인해 변화하지 않을 수 없는 상황에 처해있고 변화하고 있다고 보고 '보다 많은 대화, 보다 많은 접촉, 보다 많은 교류'를 통해 변화를 유도해 나가야 한다고 본다. 반면 미국은 북한의 변화는 담보상태이며, 전략적 변화보다는 전술적 변화에 국한되어 있다고 보는 입장이다. 북미관계에 관해 우리는 남북관계 진전에 도움이 된다는 차원에서 북미관계 개선을 강조하는 입장이다. 반면 미국은 핵·미사일·재래식무기문제 등의 해결을 포함한 군사적 긴장 완화조치가 선행되어야 관계개선이 가능하다는 입장이다. 한미간의 시각 차이는 한국이

7) 북한은 부시 행정부가 재래식 군비통제 문제를 제기한 데 대해 부정적 반응을 보였다. 정치군사 문제에 관한 한 한국정부의 정통성을 부정하고 미국과의 대화를 주장해 왔던 북한이 미국의 재래식 군비통제협상에 대해 부정적 입장을 표명한 것은 북한의 살라미식 협상전술을 부정하는 부시행정부에 대한 반발이라고 할 수 있다.

점진적(gradualist) 접근이라는 관점에서 북한의 변화와 변화 가능성에 초점을 맞추는 반면, 미국은 북한이 한반도의 군사적 긴장완화를 위한 구체적인 조치들을 취하지 않는 한 진정한 변화로 간주할 수 없다고 보는 데서 발생한다.

부시 대통령의 '악의 축' 발언이후 한미양국은 그 어느 때보다도 시각차를 좁히고 한반도 평화를 위한 공동 노력의 필요성을 절감했다고 할 수 있다. 그러나 미국의 한반도 정책은 반테러전쟁과 세계전략의 수행이라는 큰 틀 속에서 이루어진다. 9·11 테러사태이후 미국의 대북정책은 WMD를 사용한 테러 가능성 차단을 위해 WMD 확산방지에 초점이 맞춰져 있다. 지난 2월 한미정상회담에서 양국은 북한 WMD 문제에 대한 공동 접근에 합의함으로써 시각차를 좁히는 계기를 마련하였다.

그러나 문제는 최근 한국 내에 빠른 속도로 증가하고 있는 반미주의적 정서라고 할 수 있다. 2000년 6월 남북정상회담이 한국내 민족주의 정서를 자극한 것이 최근 반미주의 정서가 증가하게 된 계기가 되었다. 남북정상회담 직후 한반도에 드디어 냉전구조가 해체될 수 있는 기회가 찾아왔고, 이 점이 실현되면 남북한도 탈냉전의 물결 속으로 함께 동참할 수 있다는 기대감이 만연했다. 이제 미국은 갑자기 '방관자'의 위치로 전략한 듯한 모습을 띠게 되었다. 한국에서는 노근리, 매항리, 한미 주둔군지위협정(SOFA) 등을 둘러싸고 야기된 미국에 대한 비판이 점차 반미주의로 변질되는 양상을 보여주었다. 남과 북이 같은 민족으로서 손을 맞잡자 반세기 이상 우리에게 안보 우산을 제공해 주었던 미국이라는 존재가 한국인들의 머리 속에서 오히려 부담스런 존재로 '전략'하게 된 것이다.

3. 정책적 과제

가. 북한의 변화 촉구 및 실질적 남북대화 유도

남북대화가 북미대화 재개로 연결될 수 있도록 하기 위해선 북측이 미측의 대화 요구를 받아들여 협상에 나설 수 있도록 '설득'해야 한다. 북미간 현안들에 대한 미국의 시각을 북측에 명확히 전달해야 할 것이다. 동시에 남북관계가 진전되는 모습을 보여야 북한의 변화에 대한 미국의 의구심이 해소될 수 있음을 주지시켜야 한다. 그리고, 향후 북한이 남북대화와 북미대화를 분리하여 남북대화에만 응함으로써 한미관계를 '이간'하려 할 가능성이 있으므로, 남북대화가 정치군사문제까지 포괄하는 실질적인 성과를 낼 수 있도록 노력하고 주요 사안에 관해 한미간에 협의를 강화해야 할 것이다. 부시 행정부는 북미간 주요 현안에 대해 현재 구체적인 방안을 수립하고 있는 단계에 있으므로 '포괄적 해결'의 테두리 속에서 현실적인 방안을 강구하도록 한·미·일이 긴밀히 협조해야 할 것이며, 핵·미

사일·재래식을 어떻게 '포괄적'으로 다룰 수 있는 지에 대해 논의해야 할 것이다.

미국은 북한의 테러지원국 명단에서의 삭제 여부를 북한으로 하여금 제반 문제에 대한 '양보'를 이끌어 내기 위한 수단으로 활용하고 있으므로 북한의 구체적인 조치가 있지 않는 한 테러지원국 명단에서 북한을 삭제하지 않을 것이다. 따라서 우리는 북한을 대신하여 미국을 설득하는 모습을 보이기보다는 북한의 진지한 변화를 촉구해 나가야 할 것이다.

나. WMD 문제해결을 위한 노력

한미정상회담을 통해 양국이 북한의 WMD 문제에 대한 공동접근을 취하기로 하였으므로 이 문제에 관한 북한의 '협력'을 촉구하되, 특히 북한이 IAEA 특별 핵사찰을 받기 위한 제반 준비절차에 가능한 빨리 착수할 수 있도록 해야 할 것이다. 북한이 '조기' 핵사찰에 응하는 '대가'를 요구할 경우에 대비함과 동시에, LWR 사업의 종합적 점검작업이 필요할 것으로 보인다(IAEA 특별사찰, 건설공정 차질에 따른 cost overrun 문제, 송배전시설, 핵안전성 문제, 미북 원자력기술협력협정 체결 등). 또한 미국은 IAEA 사찰문제 해결을 위해 한국의 입장을 상당히 중요한 변수로 간주하고 있으므로 이에 관한 충분한 논의를 통해 향후 전개상황 등을 고려한 우리의 입장 정립이 필요하다.

그리고, 한미양국은 북한의 WMD 문제, 특히 미사일 문제를 해결하기 위해서는 북한이 받을 수 있는 정치·경제적 이득을 명확히 함과 더불어 북한이 미사일 개발을 계속하더라도 궁극적으로는 MD에 의해 무력화될 수밖에 없을 것이라는 점을 강조해야 할 것이다. 따라서, 효과적인 한미공조를 위해서는 대북정책에 관한 '로드맵' 마련이 필요하다. 동시에, 한국이 남북관계와 더불어 북미관계 진전에 대해서도 '조급'해 할 경우 북한 WMD 문제 해결을 위한 '부담'을 한국이 떠맡게 될 수도 있다는 점에 유의해야 할 것이다(느슨한 형태의 한미간 역할분담 필요).

다. 재래식 군비통제를 위한 준비

2월 한미정상회담에서 거론되지는 않았으나 부시 행정부가 북한의 재래식 위협 문제를 중시하고 있으므로 이에 관한 한미양국의 공동접근방안을 강구해야 할 것이다. 대 테러 장기전 수행을 위한 준비를 하고 있는 부시 행정부는 장기전 수행 능력의 제고는 물론 대량살상무기 위협 등 미래의 안보도전에 대처하기 위해 2002년도에 해외주둔 미군 병력의 재조정예 착수할 가능성이 크며, 그 결과 주한미군 감축 문제가 제기되게 되면 한반도 재래식 군비통제 문제가 주요 현안으로 대두될 것이다.

미 국방성의 2001년도 「4개년 국방검토 보고서(QDR)」를 통해 미국은 앞으로 태평양에

서 인도양에 이르기까지 미군 병력을 융통성 있게 투사하려는 계획을 시사했으며, 이러한 계획의 일환으로 미국은 빠르면 내년부터 아태지역의 병력 구조를 지상군보다는 해·공군 위주로 재편할 가능성이 있다. 주한미군 지상군 병력 축소가 이루어지고 한반도 재래식 군축문제를 미측에서 본격 제기하게 되면 우리가 얘기해온 “군사적 신뢰구축으로부터 군비통제로의 점진적 접근법”은 의미가 없어지게 된다. 재래식 위협을 감축하는 문제가 제기될 경우 우선 협상 방식과 관련하여 남·북 및 북·미가 각각 하는 방식과 남·북·미 3자가 함께 협상하는 방식이 있을 수 있으므로 이에 관한 한미양국의 긴밀한 협의가 필요할 것이다.

라. 한반도 평화에 대한 실질적 접근과 한미동맹체제 비전 정립

한미양국 모두 한반도 평화는 단순히 협정이나 조약의 체결로 문서상 보장될 수 있는 성격이 아니며 장기간에 걸쳐 실질적이고도 단계적으로 제도화되어야 할 문제라는 시각을 가질 필요가 있다. 특히 평화체제 구축과정에서 필요한 것은 협정의 체결과 같은 형식적인 문제가 아니라 남북한 양측간의 평화의지 확인, 군사적·정치적 신뢰구축, 군비통제 및 군축, 경제협력, 이산가족 상봉, 사회·문화적 교류협력 등과 같은 실질적 평화구축에 달려있으며, 정전협정을 평화협정이나 여타 협정으로 대체하는 것은 평화체제 구축과정의 한 단계에 불과하므로 실질적 평화는 반드시 신뢰구축조치가 선행 혹은 병행되어야 실현될 수 있다.

한반도 재래식 군축문제에 관한 ‘고민’은 한미양국이 미래의 공동이익을 지킬 수 있는 ‘전략적 비전’이 부재한 데서 연유한다. 따라서 한미양국은 한반도의 평화적 통일에 보탬이 되고 동아시아의 경제적 번영과 민주화에 기여할 수 있는 한미동맹체제를 설계해야 한다. 북한의 위협이 감소한 이후 그리고 통일이후의 한국군 및 주한미군의 병력구조 등에 관한 한미양국의 비전이 있어야 북한과의 재래식 군축 협상을 위한 구체적 방안이 나올 수 있다.

지금까지 한국 내 일부 시각 중에는 미국이 주한미군을 철수하게 되면 주일미군 주둔에 대한 일본의 여론이 악화되어 주일미군 주둔까지 위협받게 되므로 미국이 주한미군을 주일미군과 동일한 차원에서 취급할 것으로 인식하는 경향이 있었다. 그러나, 최근 미일 안보관계의 발전 양상은 이러한 기본 전제가 점차 약화될 수 있다는 점을 시사하고 있다.⁸⁾

2003년은 한미동맹 50주년이 되는 해이므로 한미관계를 새롭게 정립할 수 있는 비전을 제시할 준비를 해나가야 하며, 양국간의 협의채널을 고위급 및 실무급으로 세분화하고 관

8) 김성한, “미·일 안보관계의 현황과 전망,” 「주요국제문제분석」(외교안보연구원, 2001. 11. 23).

계 전문가들과의 '정책협의회'를 활성화하여 구체적인 계획을 마련해야 할 것이다. 아울러 반미주의 문제에 보다 체계적으로 대처한다는 차원에서 주한미군의 '총체적 가치(정치·군사·경제)'를 평가하고 이를 토대로 국민들을 설득해 나가야 할 것으로 보인다.

마. 중국변수의 관리

문화적 차원에서 보면 한미관계보다 한중관계가 보다 가까운 관계이다. 한국에 대한 미국 문화의 유입기간을 지난 1세기로 잡더라도 천년 이상의 중국문화의 영향력을 능가할 수는 없다. '88 서울 올림픽 때 미국선수와 중국 선수가 대결할 때 한국 관중들이 왜 중국 선수를 응원했는 지는 문화적 맥락에서 해답을 쉽게 찾을 수 있다.

남북정상회담 개최 이후 한국내에 나타나는 민족주의적 정서는 반미주의적 성향을 띠면서 한미관계를 한중관계로 대체해야 한다는 친중(親中)적인 목소리로 대변된다. 이는 냉정한 전략적 판단의 결과라기 보다는 미국이 싫으니 미국은 비켜나고 그 공백을 중국이 채우라는 식이다. 민족주의를 주장하는 상당수 한국인은 미국이나 구소련과 달리 중국을 '외세'로 인식하지 않는 경향이 있다. 앞으로 남북관계가 진전되어감에 따라 한미양국은 중국 변수를 관리해야 할 과제를 부여받게 될 것이다.

우리가 '한국 삼각형(Korean triangle)'에 대해 이야기 할 때, 통상적으로 중국과 일본 사이에 긴 한국을 생각한다. 독일과 러시아 사이에서 수난을 겪었던 폴란드와 같이, 한국은 수세기 동안 중국과 일본의 경쟁적인 야심과 영향력에 대처해야 했다. 1세기 전 청일 전쟁의 전쟁터가 바로 한반도였다. 바로 이런 이유 때문에 한국-일본-중국 삼각형은 한국에 대해 위협을 수반한다. 중·일 경쟁으로부터 한국이 초연하기는 어려울 것이다. 중국과 일본의 균형을 유도할 수 있는 능력(capability)이 한국에게는 없다.

한국이 중·일 중 어느 한 국가와 제휴하는 것도 바람직하지 않을 것이다. 유럽과 같은 다자안보협력체제가 부재한 동북아에서는 한·중·미 삼각형이 한국에게 희망과 기회를 제공한다.⁹⁾ 한국 외교가 한·중·미 삼각형을 중심으로 전개될 때 한국은 중국과 일본간의 경쟁과 분쟁에서 어느 정도 거리를 둘 수 있게 된다. 한·중·미 삼각형은 미국이 이 지역에 긴밀히 관여한다는 것을 의미하므로, 한국은 이를 통해 중국과 일본 사이에서 외

9) 현대사에서는 세 가지 종류의 삼각관계가 두드러진다. 첫째는 1960-70년대의 미·소·중 간의 관계로서 이 경우는 정삼각형에 가깝다. 두 번째는 오늘날의 미·중·일 삼각형으로서 미국과 일본이 더 밀접한 관계를 가진 점에서 부등변 삼각형이다. 세 번째 삼각형은 과거 1960-70년대의 소국가인 베트남이 소련과 중국이라는 강대국 사이에 끼여있던 상황으로 과거 60년대 북한 역시 중·소 경쟁을 이용하여 자신의 이익을 확보하려 했다. 한승주, "삼각관계의 태동: 미국, 중국, 그리고 한반도," 『계간 사상』, 99년 가을호, p.68.

교적 공간을 확대할 수 있는 기회를 갖게 된다.

두 강대국, 즉 중국과 미국의 과거와 현재의 정책과 열망을 자세히 살펴보면, 그 그림이 영합(zero sum) 성격의 단순한 게임보다는 훨씬 더 복잡하다는 것을 알 수 있다. 이들 양국이 한반도의 현상유지와 안정을 선호한다고 해도, 중요한 변화에 대한 준비는 해야 할 것이다. 그 새로운 상황은 경쟁과 협력 모두를 필요로 할 것이다. 한반도가 분단되었건 통일되었건 간에 중·미 경쟁은 한반도에 도전으로 다가올 것이다. 이 경우 한국은 남북이건 통일한국이건 상관없이 특히 미국과 긴밀한 협의와 공조가 필요하게 될 것임이 분명하다.