클린턴 미 행정부의 대 한반도 정책과 우리의 통일여건

김 상 준*

한반도를 둘러싼 동북아시아 지역은 냉전이후의 시대를 맞아 새로운 국제질서를 모색하고 있다. 한-러, 한-중간의 국교수립과 북한-중국-러시아연방간의 북방삼각관계의 와해로 냉전시대의 질서는 무너졌으나 새로운 질서는 아직 그 윤곽이 뚜렷하지 아니하며 한반도와 그 주변의 정세는 지금 복잡하게 전개되고 있다. 북한은 돌연 IAEA에 의한 핵사찰을 거부하고 핵확산금지조약 (NPT)체제로부터 탈퇴하겠다고 하여 세계를 놀라게하고 있다. 뿐만 아니라 북한은 지금 권력이양과정에 있고 온 세계는 새로운 지도자로 부각하고 있는 김정일이 앞으로 어떻게 나올지 깊은 우려속에 바라보고 있다. 아시아지역은 냉전이후시대의 국제정세에 대응하여 중요한 전략적인 재편성 과정에 있고 그 여파는 직 간접적으로 동북아시아에도 미칠 것이다. 냉전의 종결로 아시아에 대한 미국의 전략적인 관심은 줄어들게 되었고 이로 인하여 예상되는 힘의 공백을 메우려는 의도에서 인지 중국은 군사력을 증강하고 있어 주변국가들, 특히 일본의 우려를 자아내고 있으며, 일본은 초강대국급의 경제력에 상응하는 정치적인 역할를 모색하고 있다. 러시아, 중국, 북한의 정치적 불안정은 아시아의 장래를 어둡게 하고 있다. 동북아시아에 관심을 지닌 열강중 새질서수립에 가장 영향력을 행사할 수 있는 위치에 있는 미국에서는 12년간의 공화당 정권이 물러나고 새로운 출발을 하겠다는 기치아래 새로운 클린턴 행정부가 등장하게 되었다. 비슷한 시기에 한국에서 새로운 문민정부가 등장을 하였다. 오랫동안 한국의 정부는 북한당국으로부터 국민의 지지를 받지못하는 군사정부라고 도전받아 왔으나 새정부는 누구도 도전할 수 없는 정당성을 가지고 등장하였을 뿐만아니라 통일문제에 대해서도 필요하면 과거에 얽매이지 아니하고 새로운 출발을 할 용의를 가지고 있다. 통일문제에 있어서도 새로운 전기를 맞이하고 있는 이때 우리의 통일 여건조성에 지대한 영향력을 행사할 수 있는 미국의 대 한반도 정책은 우리와 우리의 새정부에게 지대

* 서강대학교 교수

한 관심사가 아닐수 없다. 이 글은 새로 등장한 미국정부의 대 한반도 정책과 그 정책이 초래하게 될 결과가 우리의 통일문제에 어떠한 영향을 미칠 수 있는지를 살피고자 한다.

클린턴행정부의 성격과 대외정책의 자세

미국의 클린턴 행정부는 미국경제의 활성화를 정책의 최우선 순위로 상정하고 출발하였고 아직 새 정부의 외교정책의 청사진을 밝히지 아니하고 있다. 그러나 국제정세의 변화는 미국이 국내문제에만 전념하도록 하지 아니하였고, 새 행정부도 소말리아와 옛 유고슬라비아의 사태에 관여하지 아니할 수 없게 되었으며 북한의 핵문제에 정면으로 대처하여야 할 입장에 서게 되었다. 미국의 새 정부가 제시한 외교의 청사진이 없기 때문에 그 동안 단편적으로 발표된 성명들을 통하여 미국의 동북아시아 정책의 윤곽을 살펴야 할 처지이다. 부시행정부의 외교노선에 대하여 익숙하여진 미국의 우방국가들도 클린턴의 외교구상은 미지수라는 점에서 부시를 선호한 데서도 나타나듯이 아직 클린턴 행정부의 외교구상에는 아직 미지로 남아있는 부분이 많은 것이 사실이다. 따라서 클린턴 행정부의 대 한반도정책의 기본윤곽을 이해하기 위하여 이 새 정부의 성격과 특징을 우선 보기로 하자.

첫째, 클린턴행정부는 이념적으로는 네오-리버럴한 성격의 행정부이고 외교적 자세나 지향은 국제주의적인 측면과 미국우선(America First)적 측면, 이상주의와 현실주의적인 측면은 동시에 보이고 있다는 점에서 실용주의적이라고 하여야 할 것 같다. 클린턴은 민주당 출신으로 레이건이나 부시대통령보다는 분명히 리버럴하나 그의 리버럴리즘은 노동조합은 선이고 대기업은 악이라는 정통적이며 교조적인 리버럴리즘이 아니다. 그는 아칸소주의 지사로 재직시 노조를 건드려서는 않된다는 리버럴의 금기를 깨고 무능한 교사들을 가려내기 위하여 교사자격시험을 실시하였으며, 미국의 민주당은 리버럴리즘에 충실하기보다 대통령을 당선시킬 수 있도록 노선수정을 하여야 한다는 입장에서 민주리더쉽위원회 (The Democratic Leadership Council)를 설립하는데 주도적인 역할을 한 바 있다.[1] 오랫동안 클린턴의 친구이며 자문역을 하여왔고 또 클린턴행정부의 이론가인 Robert Reich 노동부 장관은 미국기업의 국제경쟁력을 회복하는 것이 무엇보다도 중요하다고 하여 이를 위한 산업정책을 제창한 리버럴리스트로서 오늘날 미국의 네오-리버럴리즘의 이론가들 중의 한

1) Charles Peters, "The Second Coming of Neo-Liberalism," 〈New York Times Magazine〉, 1993년 1월 17일, pp. 30~33.

사람이다.[2] 이제까지의 클린턴과 그의 핵심참모들의 성명을 통하여 볼 때 클린턴행정부의 외교분야의 지향은 독특하다. 미국의 외교정책의 지향은 쇄국주의 - 국제주의, 현실주의 - 이상주의의 두 축으로 고려할 수 있다. 쇄국주의 - 국제주의의 축으로 볼때 클린턴은 Georgetown 대학교 국제대학 (School of Foreign Service), Oxford, Yale 대학교 등의 그의 교육배경과 그 후의 그의 관심사나 활동으로 보아 쇄국주의자라고는 할 수 없으나 클린턴이 미국경제의 경쟁력 회복을 정책의 제일우선순위로 정하고 이에 따라 나타나는 국제통상부문에서의 그의 일방적이며 공격적인 자세는 쇄국주의자들의 미국 제일주의(America First)의 측면과 일면 상통하고 있음을 비치고 있다.

또 현실주의 - 이상주의의 축으로 볼 때도 클린턴행정부는 인권문제를 강조하여 카터의 인권외교를 연상케하며 환경문제의 중요성을 강조하며 아시아에서도 유럽의 Radio Free Europe과 같은 Radio Free Asia를 만들어 민주주의를 위한 공세를 펴겠다고 한 점에서는 이념적이며 이상주의적인 면모를 보이고 있다. 그러나 클린턴이 임명한 Warren M. Christopher 국무장관이 강력한 국방력을 클린턴행정부의 외교정책의 3대 지주로 천명하는데서도[3] 나타나듯이 미국은 여전히 세계 최강의 군사력을 유지할 결의를 보이고 있으며, 또한 미국의 국가이익을 위하여 GATT회원국으로 정당성에 문제가 있는 Super 301조를 부활시키려 하고 있는데 이는 국가 이익과 국력의 중요성을 강조하는 현실주의의 면모를 보이고 있는 것이다. 클린턴은 리버럴이스트이지만 미국의 국익을 강조하며 미국기업의 육성을 강조하는 네오-리버럴이스트이며 이상주의와 현실주의, 미국제일주의와 국제주의의 면모를 동시에 가지는 실용주의자이며, 2차대전이후의 미국의 대통령과는 다른 신세대 출신의 대통령이다.

둘째, 클린턴행정부는 미국경제의 재건과 국가채무와 국제수지의 적자폭을 줄이는데 일차적으로 주력할 것이다. 클린턴행정부는 출범이후 오늘까지 신경제계획 추진에 전력을 기울이고 있으며 재정적자를 줄이기 위하여 의료보험제도의 대개혁과 국내 군사시설의 대대적인 폐쇄 등을 단행하려고 하며 세입을 늘리기 위하여 부가가치세의 도입 등도 고려하고 있다. 정부의 재정적자를 줄이기 위하여 국방비를 대폭

2) Robert Reich, 〈The Next American Frontier〉, New York : Times Books, 1983; Robert Reich & Ira Magazine, 〈Minding America's Business : The Decline and Rise of the American Economy〉, New York : Harcourt Brace Jonanovich, 1980.

3) "Economy, Defense, Democracy to be U.S. Policy Pillars." Text of Warren Christopher Testimony. January 13, 1993. 서울 미공보원, Wireless File에서 제공.

삭감하며 미국의 세계적 역할과 위상에 대한 재검토도 모색될 것이다. 통상부문에서는 대내적으로는 보다 보호주의적인 조치를 대외적으로는 시장개방을 요구하여 보다 적극적인 자세로 임할 것 같다. 국제수지의 개선을 위한 이러한 조치는 부시행정부 때부터 있어 왔으나 클린턴 행정부는 보다 강력하게 추진할 것으로 예상된다. 클린턴행정부는 미국경제재건과 재정문제에 전념하고 있는 탓인지 외교와 안보관계의 주무부처인 국무성과 국방부의 차관보이하의 실무요원들을 아직까지 임명하지 않고 부시행정부의 임명자를 그대로 두고 있다.

셋째, 클린턴행정부는 닉슨-키신저 때와같이 거대한 전략구상을 가지고 미국외교의 틀을 바꾸려고 하기보다는 현상(status quo)을 유지하면서 필요한 조정을 하는 조정의 외교를 추구할 것 같다. 이는 전략이론가이기보다는 실무적인 관료출신인 Warren Christopher를 국무장관에 기용한 데 잘 나타나고 있다. 이 국무장관 임명은 국내경제의 재건을 정책의 최우선 순위로 정하고 개혁의 외교보다는 미국의 세계적 역할과 위상을 재검토하여 조정의 외교를 추진하려는 클린턴행정부의 구상에 맞는 임명이다. 미국외교의 지속성을 천명한 클린턴행정부의 외교자세는 미지의 새행정부의 외교노선에 대하여 우려의 눈으로 바라보던 여타의 국가들을 일단 안심시키고 있다. 그러나 냉전시대를 청산하고 새로운 국제질서를 수립하여야 할 역사적인 전환점에 처한 오늘날, 냉전이라는 대대적인 대결에서 세력을 규합하여 승리할 수 있도록 하는데 주도적인 역할을 한 미국이 한 시대에서 다른시대로 넘어가는 이 역사적인 시기에 태동하려고 하는 새로운 국제질서를 관리할 기구나 새로운 전략구상을 마련하지 아니한다는 것은 "놀랍기도하고 역사적으로 전례가 없으며", 오늘날의 미국의 외교정책 수립에 관여하는 기관들이 보이는 지적 및 정치적 경화증은 2차세계대전후 새로운 국제질서를 위한 여러 국제제도를 창설하는데 보인 구상과 열정과는 너무나 대조적이라고 비난받기도 한다.[4] 냉전종식으로 야기된 국제적인 상황변화는 그 범위와 강도에 있어 과히 혁명적이어서 나폴레온전쟁과 양차의 세계대전후의 상황에 버금간다고 할 수 있다. 지난날의 대변혁기에서는 승리한 측의 정치지도자들이 신국제질서수립을 하여 결정적인 역할을 하였으나 금번에는 지도적 입장에 있는 미국의 처신이 너무나 대조적이라는 것이다.[5] Paul Kennedy 등이 과도한 대외공약(imperial overstretch)과 이로 인한 국가재정의 파탄 위험성을 경고한 것이

4) Donald C. Hellmann, "The United States and Asia in an Age of International Upheaval," 〈Current History〉, Vol. 91, No. 569 (December 1992), p. 401.

5) Ibid., p. 402.

큰 국민적 호응을 불러일으켰고 만성적인 국가재정적자의 제약으로 냉전이후시대에 대비한 세계전략수립에 대한 특별한 시도가 없었다. 이러한 미국내의 여론의 흐름과 정치권의 분위기속에서 클린턴은 미국경제의 재건에 최우선 순위를 둘 것을 약속하고 등장하게 되었다. 아뭏든 클린턴행정부는 개혁의 외교보다는 조정의 외교를 추구할 것 같고 정책수립에 직업관료들의 영향력이 그만큼 클 것 같다.

넷째, 미국의 새 행정부는 통상문제가 관련되지 않으면 아시아에 대한 관심이 상대적으로 저하될 것 같다. 역사적으로 볼 때 미국의 민주당정권은 유럽에, 공화당정권은 아시아에 관심이 많았다. 거기에다 클린턴행정부의 외교·안보분야의 요직인사를 보면 아시아 전문가가 없다. 클린턴 대통령은 미국의 월남전 참전문제로 월남에 관심을 가졌으나 아시아 전문가라고는 할수 없고, Christopher 국무장관은 카터행정부때 국무차관보(Deputy Secretary of State)로서 인권문제와 파나마운하조약문제를 다루었고 협상의 명수로 알려져 있으나 아시아 - 태평양지역에서 근무하였거나 이지역과 관련된 부서에서 근무한 적이 없다. Les Aspin국방부장관, R. James Woolsey 미 정보부(CIA)장, Anthony Lake 대통령의 국가안보특별보좌관 역시 아시아 전문가들이 아니다. 각료급 대사인 유엔 대사에는 체코출신 미국인이며 동구 전문가인 Madeleine Korbel Albrigh를 임명했다. 다만 국무성의 아시아 태평양지역담당 차관보 (Assistant Secretary)로 임명된 Winston Lord는 직책상 지역전문가이어야하나 그의 전문영역은 중국이다. 클린턴행정부의 외교안보부서의 요직인선으로 미루어보아 대 아시아정책에 획기적인 변화가 있기보다는 기존노선을 답습할 것 같다.

냉전의 종결로 미국의 대 아시아정책도 일대 전환기에 처하여 있었지만 부시행정부의 대 아시아정책은 냉전시대의 기본구상을 그대로 유지하여 왔다. 미국은 2차대전후 두번이나 아시아에서 전쟁을 하였으나 NATO와 같은 기구를 만들지 않았고 지역안보를 일방적으로 지원하여 왔다. 아시아 태평양지역은 경제적으로 세계에서 가장 빠르게 성장하는 지역이며 교역량에서 유럽을 능가하여 미국의 가장 중요한 교역파트너가 되었다고 하지만 아시아에서는 아직 유럽공동체와 같은 기구가 없고 미국은 그러한 기구창설에 소극적이었다. 미국은 아시아 태평양지역 경제협력각료회의(APEC)에 참여하고 있으나 이 지역에서 미국이 제외되지 않도록 하기 위하여 또 경제적으로 중요한 이 지역이 일본의 경제적 지배하에 들어가는 것을 막기위하여 참여하는 것과 같은 소극적인 역할을 하여왔을 뿐이다. 이와 같이 아시아지역에 지역기구를 설치하는데 소극적인 미국의 자세는 이유야 어떠하든 미국의 아시아경시의

발로같이 보인다. 다만 아시아지역이 세계경제의 중심으로 부각되고 있고 일본이 미국의 가장 중요한 경제적 파트너가 되고 있어 경제문제의 중요성을 강조하고 있는 클린턴행정부는 통상문제때문에 이 지역에 상대적으로 높은 관심을 보일 것 같다.

클린턴행정부의 Lord 아시아-태평양 지역담당 국무차관보가 임명동의를위한 국회청문회에서 미국의 대 아시아정책의 10대 현안문제중 첫째로 일본과의 관계문제, 둘째로 북한의 핵개발문제를 꼽고 있으나,[6] 클린턴행정부의 요직인선으로 보아 이들 문제들은 지역전문가들 (area specialists) 보다는 통상과 핵분야의 문제전문가 (issue specialists) 들에 의하여 다루어 질 것 같고, 따라서 미국의 범세계적 이익의 관점에서 이들 문제가 다루어질 것으로 보인다. 중국전문가를 국무성의 아시아 태평양담당 차관보로 임명한 것을 보면 비통상부문의 지역문제에 중국의 역할을 중시하고 있음을 보이고 있다.

끝으로, 한미관계의 비대칭적인 측면을 들 수가 있다. 미국은 우리의 가장 중요한 우방이며 우리는 오랫동안 우리의 안보를 미국에 의존하여 왔고 미국의 대한 방위공약은 확고하며 지금 한미관계는 양호하고 긴밀하다. 그러나 한미관계는 지역국가와 초강대국간의 관계이며 두 국가간의 힘의 차이, 각자의 전략적 이익의 차이, 동맹유지의 필요성에 대한 인식의 차이 등의 문제를 안고 있다. 우리의 통일문제에 관해서는 우리는 통일을 우리민족의 숙원이며 우리의 가장 중요한 국가목표의 하나로 삼고 있으나 미국은 이를 미국의 세계전략의 일환으로 보며 통일보다는 한반도의 평온을 우선 바라고 있다. 현실주의적 관점에서 볼 때 한반도주변의 열강들은 한반도의 분단극복에 그렇게 적극적일 이유가 없으며, 다만 분단은 한반도에 긴장을 조성하고 남북간에 무력충돌이 발생할 때 그 여파가 그들에 미칠 것을 우려하여 한국문제의 평화적인 해결을 바라고 있다. 미국은 한반도를 둘러싼 열강중 우리의 통일에 가장 적극적이나 한반도의 평온을 일차적으로 바라고 있다. 우리나라에서는 미국이 우리의 통일문제에 보다 많은 관심을 보여주고 2+4의 협상체제의 가동에 보다 적극적이기를 바라는 바램이 있으나[7], 현실주의이론의 입장에서 볼 때 미국은 우리의 통일문제에 우리가 바라는 그러한 정책우선순위를 둘 수가 없다.

클린턴행정부의 대 아시아정책의 기조

6) 〈The International Herald Tribune〉, 93년 4월 9일, p. 6.

7) 박경서, "미국의 대북한정책과 통일문제," 〈북한연구〉, 제4권 제1호, 통권11호 (1993년 봄호), pp. 47~48.

클린턴행정부의 대 한반도정책과 그것이 우리의 통일여건에 미칠 영향을 보기전에 미 신행정부의 대한정책에 긴밀한 관계가 있는 미국의 동북아정책의 기본적 테두리를 보자. 클린턴행정부의 외교정책의 기본방침은 국무장관으로 지명된 Warren Christopher가 금년 1월13일 상원의 임명동의를 위한 공청회에서 경제, 방위, 민주주의가 미국외교의 三大支柱라고 증언한 바와 같이 1) 경제안보를 미국외교정책의 근간으로하고, 2) 안보위협에 대비하여 세계제일의 군사력(leading military power)을 유지하며, 3) 민주주의와 시장경제체제를 확산시키도록 외교력을 집중한다는 것이다. 또 국무부의 아시아 태평양지역 담당 차관보로 임명된 Winston Lord는 금년 4월에 개최된 임명동의를 위한 청문회의 증언에서 미국의 아시아외교의 과제로 1) 일본과 책임있는 보다 성숙한 균형을 내용으로 하는 범세계적 동반자관계를 새롭게 형성하고, 2) 한반도에서 핵 위협을 제거하여 평화로운 화해를 촉진하며, 3) 정치적인 개방화가 경제적 개혁을 따라잡고 있는 중국과의 협력을 위한 확고한 기반을 회복하며, 4) 회원국과 활동영역을 확대하고 있는 ASEAN과의 유대관계를 확대강화하며, 5) 베트남과 관계를 정상화함에 있어 월남전동안 행방불명이 된 미군에 대하여 가능한 모든 보고를 얻어내며, 6) 평화로운 독립민주 캄보디아를 확보하며, 7) 아시아태평양지역의 경제협력의 기초로서 아시아 태평양지역경제협력각료회의(APEC)을 강화하며, 8) 기존 동맹의 탄탄한 기반을 유지하는 한편 안보협의를 위한 다자간의 포럼을 발전시키며, 9) 환경, 피난민, 위생, 마약, 무기매매 등과 같은 범세계적인 문제들에 대한 지역적인 협력을 촉구하며, 10) 자유가 아직 開花하지 못한 곳에 민주주의와 인권을 권장한다고 하고 있다.[8] 이는 부시행정부가 아시아정책에서 추구하였던 목적이기도 하다는 점에서 신행정부의 아시아정책은 수행방법과 스타일에 차이는 있을지라도 급격한 변화가 있을 것 같지는 아니하다. 클린턴행정부의 외교정책의 기조와 제시한 과제에 따라 아시아 및 동북아시아 외교정책의 주요내용을 보자.

클린턴행정부는 지역내의 미국의 이익을 보호하고 평온을 유지하며 미국이 필요한 영향력을 행사 할 수있는 수준의 군사력을 이 지역내에 유지할것이다. 부시행정부는 해외주둔미병력의 감축과 현지국가들(host countries)의 방위분담(burden-sharings)의 증가를 권고한 것을 골자로한 Nunn-Warner 보고서에 따라 1990년 4월 동아시아 전략구상 (East Asia Strategic Initiative)을 채택한 바 있다. 1기(90 - 92년)분의 병력감축을 이미 실시하였고, 95년말까지 아태지역주둔 병력을 감축하고

8) 〈The International Herald Tribune〉, 93년 4월 9일, p.6.

미 본토에서 발진하는 신속배치군의 역할을 확대한다는 것이다. 그러나 동북아시아의 사태진전은 미국이 지역내에 배치한 미군병력을 급격히 감하기 어렵게 하고 있다. 북한의 핵문제가 대두하였고, 중국은 냉전종결로 전반적인 국제긴장의 완화추세에도 불구하고 군비를 꾸준히 증가하여 일본을 위시한 중국의 주변국들을 불안하게 하고 있고, 일본은 경제력에 상응한 정치적인 역할를 모색하고있으며 지난날 일본제국주의의 피해를 본 주변국가들은 일본의 군사대국화를 경계하고 있어 아시아의 국가들은 역내주둔미군의 감축경향을 우려하고 있다. 클린턴행정부는 역내주둔미병력수준을 더욱 감축할 가능성은 있으나 아시아내의 미국의 정치, 경제, 군사적 기득권의 보호와 역내세력구도의 급격한 변화를 막기위하여 급격한 감축을 하지 아니할 것 같고, 다만 미군주둔국에게 방위분담(주둔미군의 유지비보조뿐 아니라 월남전이나 걸프전쟁과 소말리아작전과 같은 타지역에서의 미군의 작전 원조를 포함함)의 증가를 더욱 강력하게 요구할 것으로 예상된다.

클린턴행정부는 만성적인 미국의 국제수지적자를 개선하기 위하여 통상외교를 더욱 강화할 것 같다. 미국은 안보에 정책의 제일우선순위를 두고 안보아래에 경제, 무역을 두어왔던 과거와는 달리 앞으로는 안보와 경제를 같은 비중으로 두고 대외경제관계를 수행하며 구체적 결과를 추구하고 정치적 실정을 고려하겠다는 것이다. 미국시장에의 수출에 크게 의존하고 있는 역내국가들은 미국으로부터 시장개방을 촉구하는 보다 강력한 압력을 받을 것 같다. 미국무역적자의 약60%를 차지하는 일본과의 무역적자를 어떻게 해소하는가가 클린턴행정부의 가장 중요한 과제가 되고 있다. 이 일본에 편중한 이 적자때문에 자유무역을 표방하여 온 미국이 GATT에도 위배되는 조처를 일본에 요구하여 왔고 클린턴행정부는 목표지향적이며 결과추구적인 관리무역으로 바꾸려고 하고 있다. 미일무역협상의 결과에 따라 두당사국뿐 아니라 한국을 포함한 아태지역의 경제는 큰 영향을 받게 될 것이다.

클린턴행정부는 민주화와 인권문제에 보다 많은 관심을 가지게 될 것이다. 미국은 중국을 비롯한 지역내 일부국가의 정치적 개방화와 시장경제체제 도입이 지역의 안정에 기여한다는 전제하에 이를 조장하여왔다. 부시행정부도 중국의 경제개혁을 고무하며 가능한 원조를 하였다. 89년의 천안문 사건으로 미중국관계는 악화되고 미국내에서는 중국정부의 인권탄압에 대한 보복조처를 요구하며 인권탄압이 중지되지 않는 한 미국은 중국에 최혜국의 무역혜택을 주지 말아야 한다는 강력한 여론이 형성되게 된다. 그러나 부시대통령은 경제개혁을 추진하고 있는 중국의 온건세력에 정치적 타격을 주지 아니하기 위하여 중국에 최혜국상태를 계속하여야 한다고 주장

하여 왔다. 클린턴은 미국은 인권문제에 보다 많은 관심을 보여야 한다고 하며 중국의 인권상태와 최혜국상태의 부여를 관련시켜야 한다고 주장해 왔다. 그는 북한, 중국, 베트남, 캄보디아 등의 국민들에게 자유의 소식을 전할 자유아시아의 소리(Radio Free Asia)를 창설할 의사가 있음을 밝히기도 하였다. 국무성의 아시아-태평양지역담당국무차관보로 임명된 W. Lord는 국회증언에서 정치적 개방화가 경제적개혁을 따라 잡을 수 있도록 중국과 협력할 수 있는 확고한 기조를 회복하고 자유가 아직 開花하지 아니한 나라에 민주주의와 인권을 조장하는 것을 미국의 대아시아 외교정책의 과제로 들고 있다.

클린턴행정부는 지역국가들간에 주요 문제를 다루기 위하여 다자간협의포럼 마련에 보다 적극적일 것 같다. 미국은 오랫동안 아시아에서는 지역적인 특징상 NATO나 유럽안보협력회의(CSCE)와 같은 기구가 적당하지 못하다고 생각하여 왔다. 미국의 대 아시아 공약은 미국을 중심으로 하는 일련의 양자관계로 이루어지고 있고 형식적으로는 양자관계이나 실제에 있어서는 미국의 일방적인 공약이었다. 미국은 이 체제로 냉전을 성공적으로 치루고 미국이 원하는 바를 성취할 수 있었다. 그러나 냉전의 종식으로 미국의 안보공약의 주 대상국이 없어지고 역내주둔 미병력을 감축할 수 있게 되자 미국의 부담을 줄이는 한 방편으로 지역안보기구의 설치를 제창하는 주장들이 미국에서 나오기 시작하였고, 클린턴행정부의 등장으로 군사비 절감과 해외주둔 미군의 삭감의 논의와 함께 아시아에서의 지역안보기구 설치문제가 보다 활발히 논의되게 되었다.[9] 그러나 미국은 양자체제로서 냉전시대를 격었을 뿐 아니라 동남아조약기구(SEATO)에서의 경험으로 집단적 군사행동의 어려움을 경험한 바 있고, 주요 우방인 일본이 해외 파병에 어려움이 있기 때문에 앞으로 역내주둔 미군병력수준을 상징적 수준으로 대폭 삭감할 상황이 나타나지 않는 한 미국의 행동을 제약할 가능성이 있는 지역안보기구 보다는 기존의 동맹관계에 의존하려 할 것이며 역내쌍무간 동맹 유지에 우선적 정책 배려를 할 것 같다. 다만 안보분야에서 북한의 핵개발억지, 미사일 및 대량살상무기의 확산억제, 역내군축문제 등 사안들과 관련한 다자간의 안보협의체의 구성은 배제할 수 없다. W. Lord 국무차관보도 앞에서 언급한 바와 같이 기존의 동맹의 "탄탄한 기초를 유지하면서 안보문제 협의를 위한 다자간의 포럼을 발전시키키는것"을 미국의 아시아정책의 10대과제의 하나로

9) 미국에서 영향력이 있는 The New York Times사설과 카네기재단보고서 등이 아태집단안보협정을 제기하고 있다.〈서울신문〉 92년 11월 26일 참조. Peter Polomka, "Towards a 'Pacific House,'" 〈Survival〉 Vol 33, No. 2 (March/April), pp. 173~182.

들고 있다. 클린턴행정부는 APEC의 강화에 보다 적극적일 것 같다. 아태지역의 경제적 비중이 높아지고 있고 역내국가들이 경제블럭화라는 세계적인 추세를 감안하여 지역국가간의 경제적 협력강화를 위한 움직임을 보이고 있어, 클린턴행정부도 아태지역의 경제협력의 중심기구로서 APEC을 강화할 것을 천명하고 있다. 또 환경, 위생, 피난민, 마약, 무기의 매매 등의 문제들을 다루기 위한 지역적인 협력을 촉구하고 있다. 클린턴 행정부는 아태지역에서의 미국의 위상이 상대적으로 저하하고 있는 현실을 감안하여 지역국가들의 움직임에 따라서는 다자간의 협의에 보다 적극적일 것 같고 필요에 따라 새로운 협의기구를 구성하거나 또는 기존의 아태경제협력각료회의(APEC)의 기능을 정치, 안보, 환경, 마약등의 영역으로 확대할 것을 고려할 수 있을 것 같다.

미일관계는 미국에게는 지금 세계에서 가장 중요한 양변관계가 되고있다. 미국은 앞에서 언급한 바와 같이 대일무역 역조시정이란 중요한 현안문제를 가지고 있을 뿐 아니라 미국의 세계전략을 펴는 데 있어 경제대국 일본의 협력을 필요로 하고 있다. 미국은 일본과 범세계적인 동반자관계(global partnership)설정을 언급하면서 일본의 성숙하고 책임있는 역할을 기대하고 있다. 일본도 일본의 국제적 역할증대를 모색하고 있고 아시아에서의 영향력확대와 유엔을 통한 국제적 역할증대를 시도할 것이다. 아시아에서 미국의 군사적 역할의 감소는 일본의 군사력증강과 역내 역할확대의 명분과 기회를 제공할 것이고 아시아에서의 일본의 역할과 위상이 보다 중요하게 될것이다. 일본은 지역국가간의 경제협력문제에 있어 미국보다 더 적극적이고, 미국과는 대 중국정책에서나 핵문제 해결이후 북한과의 경제협력의 규모와 속도를 놓고 이견을 노정할 가능성이 있고, 방위분담과 군사기술이전문제등의 문제들은 계속 현안문제로 남을 것이다. 일본은 최근 국내 경기의 침체로 어려움을 겪고 있기 때문에 대외부문의 호황이 이 침체에서의 탈출에 보다 중요하게 되었고 통상문제에 미국의 요구를 수용하기가 그만치 어렵게 되어 있다. 이러한 점은 통상문제에 있어서의 클린턴행정부의 자세로 보아 미일관계가 경제, 통상문제로 갈등이 심화될 경향을 보이고 있다. 그러나 양국관계의 중요성에 비추어 미일양국은 이 주요현안문제의 해결에 주력할 것이다. 일본은 그들의 안보를 미국에 의존하여 왔고 중국의 군비확장에 우려를 보이고 있으며, 북방4도문제라는 현안문제를 가지고 있는 러시아연방은 아직 극동지역에 강력한 군사력을 가지고 있어 미일안보관계를 손상하는 사태를 방지하기 위해 노력할 것이다. 미국도 일본의 협력을 필요로 하고 있다. 미국은 일본이 유엔안보리 상임이사국이 되도록 지원할 것이며 아시아에서의 일본의 역

할 확대를 양해할 것이다.

중국은 아시아의 정치 및 군사대국이며, 러시아는 당분간 국내문제에 전념할 것으로 예상되므로 미·중관계는 동북아의 정치·안보의 앞날에 가장 중요한 변수가 될 것 같다. 미국은 중국의 "사회주의 시장경제체제" 수립을 위한 노력과 그 정치적 여파에 지대한 관심을 보여 왔다. 미국은 중국상품의 대대적인 미국시장 진출과 함께 대 중국 무역역조문제를 가지고 있을 뿐만 아니라 클린턴행정부는 민주주의와 인권문제를 보다 중요시하기 때문에 통상문제와 인권문제를 관련시킬 뜻을 밝힌 바 있다. 중국은 중국내 인권문제를 문제삼는 것은 내정간섭으로 간주한다고 하고 있다. 중국은 대만문제를 내정문제로 간주하고 있고 대만에 대한 미국의 정치적 군사적 지원을 극력 반대하고 있다. 중국은 러시아와 우크라이나 등으로부터 첨단무기를 계속 구입하고 군사현대화를 추진하며 중동지역 등 군사적으로 예민한 지역에 무기를 수출하고 있어 미국은 이에 대해 우려를 표시하고 있으나, 중국의 현 지도부는 개혁정책에 대한 군부의 지지와 군사현대화에 필요한 재원을 마련하기 위해 무기판매를 중단하기 어려운 처지에 있다. 냉전의 종식과 미러관계의 개선으로 중국의 전략적 지위가 감소되었으나 냉전이후 나타날 수 있는 지역분쟁을 관리하기 위하여 미국은 중국의 협력을 필요로 하고 있고 중국도 미국의 이러한 사정을 잘 알고 있다. 중국도 경제개혁의 성공을 위하여는 자국상품의 미국시장에의 계속적인 진출이 필수적으로 중요하며 선진국으로부터 자본과 기술을 도입하여야 한다. 또한 GATT에의 가입을 적극 모색하고 있어 미국의 협력이 필요하다. 미국은 금년 6월까지 중국의 최혜국대우 연장문제를 매듭지어야 하며, 미국이 중국에 무역상의 최혜국대우를 취소하거나 조건을 부가할 경우 중국경제에 막대한 파급효과를 초래할 수 있다. 미중양국은 상대방의 중요성을 인식하고 있기 때문에 순탄치는 아니하여도 협력관계를 계속하려고 할 것이다. 한반도문제는 미중양국 관계의 진전에 따라 많은 영향를 받을 것 같다.

클린턴행정부의 대한 정책

클린턴행정부의 대 한반도 정책은 그 기본적인 구상에 있어 부시행정부와 크게 다를 바가 없고, 따라서 대 한국 및 북한정책 그리고 우리의 통일문제에 대한 자세에 있어 당장 큰 변화가 있을 것 같지 않다. 클린턴행정부는 경제우선정책을 표방하고 있으나 한반도를 세계의 위험지역의 하나라고 보고 있고, 한반도의 전략적인 지정

학적인 위치를 감안하여 한국은 미국이 구상하는 동북아에서의 미국의 역할, 즉 정직한 브로커, 안정자, 그리고 궁극적으로는 안보보장자의 역할을 수행하는 데 중요한 거점이기 때문에 미국의 대한반도정책은 경제보다는 정치, 전략적 측면에 계속 큰 비중을 둘 것 같다. 미국에서는 대 한반도정책의 갑작스러운 변화는 바람직하지 못하다는 공감대가 형성되어 있고, 북한이 금년 3월12일 돌연 핵확산금지조약탈퇴를 선언하기까지 한반도문제는 클린턴행정부의 각별한 관심사가 아니었다. 미국 아시아재단은 새로 출범하는 클린턴행정부가 아시아지역에서 당면할 주요문제들에 대해 건의하기 위하여 Scalapino교수 등 미국의 저명한 아시아전문가들로 구성된 작업반의 보고를 금년 1월26일 발표했는데 이 전문가들의 보고서에는 미국의 대 한반도정책에 특별히 건의할 것이 없어 그런지 한반도에 대한 언급이 없다.[10] 클린턴행정부의 대 한반도정책은 기존의 정책 노선을 계속할 것이며 정책추진의 속도나 정책의 내용에 있어 부분적인 수정은 있겠으나 근본적인 변화는 없을 것이다. 다만 클린턴행정부는 안보문제에 있어 주변국가들과의 협의를 중시하는 다자주의적 접근에 보다 적극적일 것이며, 주한미군의 부분적 철수를 보다 적극적으로 고려할 것 같고, 북한과의 핵문제를 타결하기 위하여 좀 더 융통성있는 자세를 취할 가능성이 있다. 북한의 3월12일 성명과 핵무기에 관한 북한의 의도는 새로운 국제문제를 야기시켰고 미국의 대 한반도정책에 새로운 변수로 등장하게 되었다.

한미관계는 미일, 미중관계에 비하여 심각한 갈등요소들이 없다. 한미간에 조정하여야 할 주요문제는 1) 주한미군의 규모 및 감축시기 조정, 2) 주한미군 유지비에 대한 한국측 분담의 증대 규모, 3) 한국의 유엔평화활동 참여, 4) 북한의 핵문제에 대한 대응 및 미·북한 관계, 5) 경제·통상관계 등이며, 이중 조정에 가장 진통이 예상되는 부문이 경제·통상관계라고 할 수 있다. 그러나 전반적으로 한국에 문민정부의 출범으로 이제까지 한미관계를 긴장케 한 한국의 민주화와 인권문제 등이 없어지게 되어 한미동맹관계는 견고하다고 할 수 있다.

한국의 위상의 격상, 냉전의 종식 및 이로 인한 미국의 세계전략 재평가로 한미동맹관계는 변혁기를 맞이하고 있다. 한미동맹관계의 주요 현안문제는 주한미군의 병력규모, 주한미군 주둔경비 분담, 주한미군기지의 재배치, 한미지휘계통의 문제, 방위산업협력, 합동군사훈련 등이다. 부시행정부가 90년 4월에 채택한 동아시아전략구상 (EASI)에 따르면, 주한미군의 규모는 90 - 92년의 제1기에 7000명(공군에서

10) "Expert Panel Advises Clinton to 'Seize the Moment in Asia.'" Asia Foundation Working Group Report, January 28, 1993. 서울 미문화원, Wireless file에서 제공.

2000명과 육군지원부대에서 5000명)의 미군을 한국에서 철수시키고, 93 - 95년의 제2기가 끝나는 95년 말까지는 주한미군의 병력을 30,000명 정도로 한다는 것이다. 이미 제1단계 감축은 시행되었고 현재 주한미군의 병력은 36,000명 정도의 수준이며. 95년까지 철군키로 되어 있는 제2단계 감군(6000명)을 북한의 핵사찰 수용때까지 무기연기할 것을 지난 한미연례군사안보협의회의(SCM)에서 결정하였다. 클린턴은 전체 미군병력을 오는 97년까지 1백40만명으로 줄이고 1천억달러 규모의 방위비를 삭감할 것을 공약한 바 있어 주한미군도 이 공약의 영향을 받지 아니할 수 없다. 클린턴정부는 한국주둔 미병력을 최종적으로는 1개보병여단과 1개비행대대 (squadron), 인원은 약 8,000명 수준으로 감축할 것으로 생각하고 있는 것 같다. 주한미군의 수준을 이와 같이 대폭 줄일 경우 지금 미국에서 거론되고 있는 다자간 안보협의체 구성문제가 본격적으로 논의될 것같고 동북아시아에서 한국은 미국과 일본의 안보체제에 깊숙히 편입될 여지가 있다. 주한미군경비 분담은 주둔국지원(host nation support)계획에 따라 95년까지 주한미군 현지발생비용(90년 기준으로 8억4천만 달러)의 3분의 1을 한국측이 부담하며 91년에는 1억5천만달러, 92년 1억8천만달러, 93년 2억2천만 달러로 증액할 것을 이미 합의한 바 있다. 일본은 같은 목적으로 연간 40억 달러를 분담하고 있어 미국은 한국도 일본수준에 버금가는 분담을 하여야 한다고 요구하고 있으나, 한국측은 주한미군이 사용하는 토지의 임대료 25억 달러를 산정한다면 비율상 일본보다 더 많은 부담을 하고 있다. 미국은 한국에 분담금 증액을 계속 요구할 것 같고 미의회가 이 문제에 대해서는 보다 적극적이다. 미하원은 한국 등 미동맹국들이 미군 주둔경비 부담율을 일본의 부담수준인 70%까지 부담하도록 미행정부가 협상할 것을 권고하는 결의안을 396 : 9로 통과시켰고, 그렇지 아니하면 주둔 미군을 3년내 40%까지 감축해야 한다고 하고 있다. 클린턴행정부의 애스핀국방장관은 상원 세출위 군사소위에서 한 증언에서 한국의 미군주둔비 분담비율은 78%로 세계1위 (일본 76%, 독일 33%, 나토국 25%)라고 증언하고 있다.[11] 방위비분담의 새로운 시도로 한국군 현대화와 관련하여 미국의 최신무기구입도 예상된다. 미국은 우리에게 석유수송해로의 초계에 대한 참가 등 미군이 하는 역할의 분담까지 요구할 수 있고 미군이 참가하는 유엔평화유지활동에의 참가를 종용할 수도 있다. 미국은 94년말까지 한국동란이후 행사하여 왔던 한국군의 작전통제권을 한국에 이양하기로 합의하였다. 한미동맹관계는 한국방위에 있어서는 미국이 보조적인 역할을 하도록 바뀌고 있다.

11) 〈중앙일보〉, 93년 4월 22일, p.2.

클린턴행정부의 경제정책의 기조는 대내적으로는 안정보다 성장에, 대외통상정책에 있어서는 자유무역보다는 "공정무역"에 우선순위를 두고 미국경제의 활성화에 진력할 것이며, 대외적으로는 인류공동의 이익을 보살피는 역할보다는 자국의 실속차리기를 최우선과제로 삼겠다는 것이며 미국의 이익에 위배되는 불공정무역에 대해서는 강력한 조처를 불사하겠다는 결의를 천명하는 등 보호주의적 색채를 강하게 드러내고 있다. 현재로서는 한미양국간 무역불균형이 해소되었고 통상관계가 원만하게 관리되고 있어 클린턴행정부의 등장에도 불구하고 단기적으로 볼 때 한미통상관계에 큰 변화가 있을 것 같지는 아니하다. 그러나 클린턴행정부는 전 미행정부보다 우리가 통상문제로 상대하기가 부담스럽고 통상문제는 한미간에 가장 어려운 현안문제임에는 틀림없다. 미국은 한국에 농산물, 금융 등 서비스 및 통신 시장의 개방과 지적재산권 보호, 인 허가절차 등의 비관세장벽의 제거를 촉구하여 왔다. 미국의 신 행정부는 공정무역관행과 기존 합의사항에 대한 이행을 보다 강력하게 우리에게 촉구할 것 같고 UR협상에서 상당히 강경한 입장을 취할 가능성이 많으며, 특히 쌀시장개방 불가의 우리정부의 입장에 비추어 쌀생산지 아칸소(Arkansas)주지사 출신의 클린턴대통령은 이문제에 각별한 관심을 가질 수 있다. 93년 1월13일 국무장관으로 지명된 크리스토퍼는 임명동의를 위한 국회 청문회에서 "한국이 쌀시장을 개방하지 아니하면 불행한 사태로 발전될 것"이라고 증언하고 있어 한국에 대해 예외를 인정하지 아니하려고 할 것으로 예상된다. 미 신행정부는 대미수출 한국상품에 대한 환경오염 규제강화와 미국진출 기업에 대한 세무조사와 과세강화 등도 예상되고 있다. 결과주의를 내세우며 할당제까지 고려하려고 하는 클린턴행정부는 미국의 통상관계가 호전되지 않거나 또는 미일간의 통상협상 여하에 따라서는 한국에 대한 통상압력을 강화할 가능성도 적지 아니하다. 한미간의 통상마찰이 심해질경우 양국간의 정치 안보관계에도 그 영향이 미칠 수 있다.

미국의 대 북한정책

핵문제가 대두하기 전에도 미국은 북한정권에 대하여 한결같이 좋지 못한 이미지를 가지고 있어 왔다. 북한은 한국동란때 미군포로를 학대하였을 뿐만 아니라 미군함 Pueblo호 나포사건 (1969), 판문점 도끼만행사건(1976), 랑구운 폭파사건(1983), 대한항공기 공중폭파사건(1987) 등으로 악명이 높다. 북한은 인권상태가 최악인 경찰국가로 인식되었으며, 국민생활에의 부담을 무시하고 과도한 군사력을 유지하며, 남침용 땅굴을 파는 등 남침의 기회를 노리며 한반도를 세계의 위험지역

화 하는 호전적인 국가로 악명 높았고, 냉전이 종식된 후에도 사회주의 체제를 유지하고 있는 4 국가중 쿠바와 함께 가장 비타협적일 뿐 아니라 핵무기개발문제, 미사일 수출과 생화학무기의 비축과 수출 등으로 인해 미국이 냉전이후의 시대에 새로운 안보위협 요인으로 주목하고 있는 국가이다. 이에 따라 미국은 북한을 테러리스트 국가로 규정하고 북한에 대해 정치, 외교, 경제적 고립화정책을 추구하여 왔고 북한의 군사모험을 억지하기 위한 강력한 군사대응자세를 견지하여 왔다.

이제까지 대 북한관계에 있어서는 한미양국은 어떠한 불협화음없이 긴밀하게 정책협의를 하여왔다. 서울 올림픽을 앞두고 노태우대통령이 88년 7월7일선언으로 북한과의 접촉을 장려하게 되자, 미국은 북한을 테러리스트국가로 규정하여 미 외교관에게 북한외교관과의 일체의 접촉을 금지하여 온 방침을 바꾸게 되고 북한과의 접촉을 재개할 용의와 인도적 차원의 물적 인적교류을 허용하는 정책지침을 발표하게 된다. 미국은 88년 12월부터 중국 북경에서 참사관급 외교관의 접촉을 시작하였다. 주한미군의 철수 등 한국문제를 미국과 직접 교섭함으로써 미국과의 관계개선을 바라고 있던 북한은 북경접촉을 그러한 목적으로 이용하려 하였으나, 미국은 한국문제는 당사자간에서 논의할 문제라는 입장을 밝히고 북한에 대한 미국의 관심사만 전하며 회담성격의 격상을 거부하여 왔다. 남북회담이 재개되나 북한의 핵문제가 대두됨으로써 한국문제는 한국동란이래 미국 조야의 최대의 관심사가 되게 된다. 미국은 북경회담의 경로를 통해서는 미국의 의도가 북한의 최고 실권자에게 바로 전달되지 아니한다고 보고, 김일성에게 직언할 수 있는 북한 인사와의 회담을 통하여 미국의 의사를 분명하게 전달할 필요를 느끼고 단 한번에 한하여 북한의 고위 인사와의 회담에 동의하였다. 이에 따라 92년1월 Arnold Kanter 국무차관과 김용순 노동당국제부장과의 회담이 New York시에서 개최되게 되었다. 미국은 이 회담에서 기존의 미국의 방침을 재확인하여 미·북한간의 관계개선을 위해서는 북한이 1) IAEA의 안전협정이행과 핵무장의 포기, 2) 국제 테러활동의 중지와 미사일 등의 무기수출금지, 3)남북관계의 실질적인 진전, 4) 인권문제의 개선, 5) 대미 비방 중지 및 미군유해의 반환 등을 이행할 것을 촉구하였다. 이 회담이후도 미국의 대 북한자세는 달라진 것이 없다. 그동안 남북한의 유엔동시가입, 미군유해의 반환 및 남북회담의 재개와 남북간의 "화해, 불가침, 교류 및 협력"에 관한 합의, 한반도 비핵화공동선언, 북한의 IAEA핵사찰수용 등이 있었으나 미국의 북한인식이 크게 달라진 것이 없다. 미국은 북한이 근본적으로 달라진 것이 없다고 보고 있고, 냉전의 종결로 92년 5월을 기하여 실질적으로 폐기한 대 공산권 전략물자 금수조치를 유독 북한에

는 계속하고 있을 뿐 아니라 미국의 대 적대국 교역통제법(The Trading with the Enemy Act)을 적용시켜 정부간의 거래는 물론이고 개인이나 기업에 의한 모든 상거래를 금지하고 있다.

북한의 핵문제

북한의 핵 문제는 우리의 지대한 관심사일 뿐 아니라 온 세계의 문제가 되고 있다. 핵무기개발에 대한 북한의 의도나 개발수준에 관하여 정확하게는 알 수 없으나 북한의 핵문제는 우리의 안보에 직접적이며 심각한 위협이 될 수 있을 뿐 아니라 동북아시아의 안정과 평화에도 위협이 될 수 있으며, 현 핵확산금지체제를 위협하여 냉전이후 시대를 위한 새로운 국제질서수립을 모색하는 미국에도 심각한 문제를 야기시키고 있다. 이러한 북한의 핵문제는 미국으로 하여금 한국전쟁이래 한반도에 가장 높은 관심을 가지게 하였고, 한미간에도 한국동란이후 최대의 문제를 야기시키고 있으며, 우리의 통일환경에 중요한 영향을 줄 수 있는 변수가 되고 있다.

북한은 천연 우라늄을 가지고 있으며 이를 이용하기 위하여서인지 40년대 후반부터 핵계획(Nuclear Program)을 가졌으며, 70년대에 원자로를 가동하기 시작했고, 현재 3개의 원자로를 가지고 있는 것으로 알려져 있다. 첫째 것은 소련이 제공한 8메가와트의 것으로 핵확산금지조약(NPT)과는 별도로 소련의 요구에 의하여 77년이후 IAEA의 사찰을 받고 있다. 둘째 것은 5메가와트(또는 3메가와트)짜리로 86년에 완성을 했고, 셋째 것은 50메가와트의 것으로 이미 완성하여 막 가동에 들어 가려고 하고 있는 것이다.[12] 그런데 문제가 되고 있는 것은 두번째 것으로 이것은 플루하는데 적당한 규모로서 천연우라늄을 연료로 사용하여 완전가동을 하게 되며 사용후의 연료에서 년7~8㎏의 플루토늄을 추출할 수 있고 이를 재처리하여 무기전용가능순도(weapon grade)의 플루토늄으로 농축을 하게되면 1년에 1개의 플루토늄 원폭을 만들 수 있는 양이 된다. 북한은 85년 핵확산금지조약(NPT)에 서명을 하였다. NPT 서명후 18개월 이내에 IAEA와 보장조치협정(safe-guard agreement)을 체결하여야 하나 북한은 77년이래 NPT와는 무관하게 IAEA의 사찰을 받아왔던 관계도 있고 북한과 IAEA쌍방의 착오도 있어 기간내에 체결을 하지 못하게 되었다. 그래서

12) 〈Asia 時報〉, 1993년 1월, pp. 38 -39; Kim Byungki, "North Korea's Nuclear Policy in the 2000 : Sources, Strategy and Implications for the Korean Peninsula," 〈The Journal of East Asian Affairs〉, Vol. VII, No. 1 (Winter/Spring 1993), p. 45; Song Young-sun, "North Korea's Potential to Develope Nuclear Weapons," 〈Vantage Point〉, Vol. 14, No. 18 (August 1991), pp. 1~10.

IAEA도 18개월 추가기간을 주어 88년 12월까지 체결하도록 일종의 양해를 한 것 같다. 북한이 계속 보장조치협정 체결을 하지 않자 미국은 이 문제에 관심을 가지기 시작하게 되며, 88년 10월 북한과 북경에서 접촉하기로 한 것도 북한의 핵문제가 주요 이유인 것으로 이해된다. 88년 12월후에도 북한이 협정체결을 하지 않자 미국의 의심은 높아지게 되나 북한은 미국이 한국에 핵무기를 보유하고 있으므로 보장협정에 서명할 수 없다는 입장을 취하며 북경회담의 격상 등의 추가 요구를 하게 된다. 91년 9월 27일 미국은 해양, 지상발사 전술핵무기를 미국으로 철수한다는 부시 이니셔티브를 발표하게 된다. (이는 물론 북한을 염두에 둔 것이 아니라 미국의 세계전략의 차원에 결정한 것이다.) 91년 11월 8일에는 노태우대통령이 한국은 핵무기를 보유하지 아니하며 무기용 핵물질을 생산하지 아니한다는 비핵화 선언을 하였으며, 이어 12월 18일 노태우대통령은 남한에는 핵무기가 없음을 명백히 하였고(이는 92년 1월 부시대통령이 간접적으로 확인), 12월 말에는 남북의 한반도 비핵화 선언이 발표된다. 92년 1월 뉴욕에서 개최된 Kanter-김용순 회담에서도 미국은 핵의혹이 사라지지 아니하는 한 북한과 관계개선의 의도가 없음을 밝히고 의혹이 없어질 수 있게 북한이 완전한(full scope) 사찰을 받을 것을 촉구한다. 그후 북한은 1월에 안전조치협정을 맺고 IAEA의 사찰을 받게 된다. 그러나 한미양쪽은 이라크의 경험으로 보아 IAEA의 사찰만으로는 불충분하다고 보고 12월 남북간에 원칙적으로 합의한 남북한에 의한 상호사찰의 실시를 요구하며, 이를 위해 이미 계획된 팀스피리트 합동 군사훈련의 연기와 북한이 상응한 조처를 한다면 한국내의 미군기지도 공개할 용의가 있음을 밝혔다. 92년에 들어와서 남북회담은 전년 12월의 남북기본합의서의 후속조처에 관한 합의 등 일부 진전이 있었으나 핵문제에 관해서는 교착상태에 빠지게 된다. 북한은 북한의 군사시설을 한국의 사찰 팀에 공개하기를 거부하며, 미국이 핵무기 불사용을 천명하고 남한에서 철수한 핵무기의 수를 밝히며, 핵무기 불 반입을 천명하기를 요구하여 미국의 NCND정책을 변경할 것을 요구하게 된다. 한국은 10월에 핵 문제에 실질적인 진전이 없으면 팀스피리트 한미 합동군산훈련을 재개할 뜻을 밝히게 된다. IAEA가 의혹이 있는 북한의 핵연료 저장소 2곳에 대한 특별 사찰을 요구하게 되자, 북한은 93년 3월 12일 NPT탈퇴를 선언함으로써 핵 위기를 조성하게 되었다.

미국은 북한이 핵무기를 보유하는 것은 막아야 한다는 단호한 입장을 견지하여 왔다. 미국은 북한이 핵을 보유하게 되는 경우 이는 동북아의 안보에 큰 위협이 될 뿐 아니라 한국, 대만, 일본의 핵무장을 유발할 수 있으며, 현 핵확산통제체제에 큰 타

격을 줄 뿐아니라 1995년의 NPT조약 기한연장을 어렵게하여 미국이 구상하는 세계질서에 큰 위협이 된다고 보고, 가능한 모든 방법을 동원해서 이를 저지하려고 하고 있다. 북한의 핵문제는 지역전문가의 소관을 벗어나 문제전문가(issue specialists)의 소관이 되었고, 따라서 지역국가들의 고려 보다는 일차적으로 미국의 세계전략의 차원에서 이 문제를 다루게 되었다. 미국은 북한이 효과적인 핵사찰을 받도록 하기 위하여 남한의 미군기지까지 공개하겠다는 양보를 하였고 이는 일찌기 없었던 일로 미국이 이 문제에 얼마나 중요성을 두고 있는가를 잘 보여 주고 있다. 미국은 남북회담의 진전에도 불구하고 핵문제에 실질적인 진전이 없을 뿐 아니라 한국정부가 북한과의 경제협력 등 다른문제에 성급하고 지나친 관심을 보이는 데 대하여 불만을 표시하며 노태우대통령이 남북정상회담의 조기 개최를 실현하려는 정치적 야심때문에 너무 서두르는 것이 아니냐는 의혹마저 가지게 되자,[13] 한국정부는 여러가지로 어려움에 처한 북한을 밀어부치는 것이 바람직하지 못하다는 입장을 밝히기도 했다. 북한의 3.12 선언 전에도 북한의 핵문제는 한미간에서도 한국동란이래 가장 중요한 문제가 되게 되었다.

핵무기 개발에 관한 북한의 의도가 어떠하든 핵문제는 북한이 유효하게 대외 흥정용으로 쓸 수 있는 것이 되었고 북한은 이 마지막 카드를 최대한 활용하려고 할 것이다. 북한은 핵문제를 이용하여 북한에 관심을 보이지 아니하던 미국의 관심을 끌었을 뿐 아니라 이제까지 북한이 요구하던 남한으로부터의 미 핵무기의 철수와 미국과의 단독 고위회담을 가졌으며, 한국으로 부터 비핵5원칙선언을 얻어 내는 데 성공하였다. 북한은 IAEA의 핵 사찰을 수용하였을 때 보다 많은 대가를 기대한 것 같으나 결과에 실망한 것 같다. 미국과의 관계개선을 위하여 핵 사찰문제에 대한 미국의 요구를 들어준다고 하여도 미국은 계속 다른 요구를 할 것 같고, 미국과의 관계개선을 위하여 핵사찰이란 구실아래 남한의 요원들이 북한 전역을 돌아다니게 한다거나 북한의 체제를 위협할 수 있는 미국의 요구를 다 들어 줄 수는 없다고 생각한 것으로 보인다. 북한은 쉽게 핵무기를 포기 하려고 하지 아니할 것이다. 북한은 한소 관계정상화가 발표 되었을 때 소련의 배신을 격렬하게 비난하고 핵무기등의 개발로 자위수단을 마련할 것이라고 천명한 바 있거니와, 핵무기는 확대일로에 있는 남한과의 국력의 차이를 상쇄할 수 있으며, 경제적 어려움으로 군장비 현대화를 못한 군부의 사기를 높이며 충성심을 확보하는데 도움이 될 수 있기 때문이다. 외부로부터의 제재도 한계가 있다. 군사적 제재의 일환으로 공습을 한다 해도 공습으로 북한의 지

13) 〈The International Herald Tribune〉, 92년 1월 6일, p. 1.

하 핵시설을 모두 파괴하기 어렵고, 이 경우 북한은 남한에 대하여 군사적인 보복을 할 것이기 때문에 문제가 있다. 경제적 제재도 대외 의존도가 낮은 북한의 경제에 큰 어려움을 줄 것 같지 않다. 북한은 외화가 없어 수입할 수 없고 기술낙후로 수출할 수 있는 상품을 만들 수 없으며, 외국 투자를 유치하여 수출할 수 있는 상품을 만들려는 의도에서 합영법 등을 제정하였으나 외국투자 유치에 실패하였을뿐 아니라 60~70억 달러 대외채무 불이행 상태에 있는 북한에 투자하려고도 하지 아니 할 것이다. 북한은 지금 김정일에의 권력이양이라는 중요한 시점에 있고, 평양주재 외국 특파원이 보도한 바와 같이[14], 북한국민을 외부로부터 차단하는 기회를 제공하는 경제제재를 북한당국이 오히려 바랄 수도 있다. 북한은 이런 점들을 고려하여 3.12선언을 하였을 것이고 핵문제를 최대한으로 이용하려고 할 것이다.

서울과 워싱턴의 새 정부는 북한의 핵문제에 대응하여야 할 어려운 과제에 당면하고 있다. 한반도 문제의 한 당사국인 한국과 초 강대국 미국은 북한의 도전을 보는 입장이나 대응방안에 이견이 없을 수 없다. 북한의 핵 문제에 대하여 한국은 한국의 안보문제와 남북관계 및 통일문제와 관련하여 보며 대응 조치의 결과를 가장 직접적으로 받게되므로 대응조처에 최대의 관심을 기울이고 있지만, 미국은 "핵 도미노"와 동북아의 질서 및 세계전략의 차원에서 보며 어떠한 수단을 동원하더라도 북한의 핵무장은 막아야된다는 입장이기 때문에 북한 문제에 있어 한국과 같이 높은 정책적 우선순위를 부여하지 아니한다. New York Times의 Leslie H. Gelb논설위원은 한미양국정부의 입장차이에 대하여 다음과 같이 말하고있다 :

> … 한국은 어찌됐건 자국 땅에서의 전쟁을 원치 않으므로 북한과의 파국적 대치를 피하려고 할 것이다. 한국이 전쟁을 피한다는 의미는 아마도 북한이 핵무기를 가진 상태이거나, 최소한 가지고 있을지도 모른다는 가능성이 있음에도 이를 인정하겠다는 것일 것이다. 그러나 핵확산 방지를 위해 노력해 온 미국으로서는 북한을 더욱 강도높게 밀어 붙이고, 북한의 핵위협을 제거할 보다 큰 모험을 감행할 것이다.[15]

강경대응도 불사하여야 한다는 미국의 강경론자들은 김일성 부자는 그들의 야심을 이루기 위해서는 핵무기를 필요로 한다고 믿고 있다는 것이며, 그들 부자는 후세인이 핵무기를 개발하지 아니하고 쿠웨이트에 침입한 과오를 범하였으며, 핵무기를

14) K. Darewicz, "Shutting Out the World : Kim's Dynasty Prepares for Crucial Power Transfer," 〈Far Eastern Economic Review〉, 93년 3월 25일, pp. 11~12.

15) Leslie H. Gelb, "북한 핵 — 위기의 시작," 〈미래의 세계〉, 제18호 (93년 3월), p. 6.

개발한 후에 침략을 했으면 결과가 달라졌을 것이라고 생각할 것이며, 북한에 대해 지금 어떠한 조치를 취하지 아니하고 북한의 핵 야망을 방관한다면 북한이 다음 위기상황을 조성할때는 "엄청난 위기의 시작이 될 것"이라고 한다.[16]

그리하여 북한이 NPT탈퇴의사를 번복하도록 세계적인 외교노력이 경주되고 있다. IAEA는 북한의 핵문제를 유엔 안보리에 보고하였고, 북한이 6월12일까지 NPT 서명국으로서의 의무를 하여야 한다고 하여 북한에 사찰 팀을 파견하려고 북한당국의 입국허가를 기다리고 있다. 유엔 안보리는 문제를 교섭으로 해결책을 찾아야 된다는 중국의 입장을 참작하여 의장이름으로 북한에 NPT복귀를 종용하였고, 북한이 반응을 보이지 않자 북한의 NPT복귀를 종용하고 그렇지 아니하면 후속 조처를 취하겠다는 결의안을 준비중이다. 한미양국은 북한에 영향력이 있다고 생각하는 중국을 통하여, 또 북한의 핵 무장을 원치않는 중국은 외부세계의 입장과 자국의 입장을 북한에 전달함으로써, 북한이 NPT에 복귀하고 IAEA사찰을 받도록 촉구하고 있고, 미국은 미국의 입장을 전달하고 북한의 의도를 확인하기 위하여 북경에서 미·북한 고위회담을 하려고 하고 있다. 북한이 세계적인 요청을 수용하여 NPT에 복귀한다고하여도 북한의 핵문제는 완전 해결되는 것이 아니라 93년 3월12일 이전의 상태로 돌아가는 것에 불과하다.

맺는 말

클린턴 행정부는 처음 100일을 미국경제 활성화에 주력하였고, 대 아시아정책에 대해서는 아직 구체적인 구상을 밝히지 않고 있다. 그러나 미국은 6월에는 중국에 대한 최혜국대우 연장문제를 결정하여야 하며, 7월 일본 도쿄에서 개최되는 주요국 정상회담을 계기로 한미, 미일 정상회담도 개최될 전망이어서 그때 쯤에는 클린턴 행정부의 대 한반도 및 동북아 정책의 기조는 보다 분명해 질 것이다. 다만 대통령 후보 클린턴은 중국의 인권문제와 최혜국대우 연장을 관련시키겠다고 하였으나 클린턴행정부는 북한의 핵문제와 관련 중국의 건설적인 역할을 기대하고 있고 공교롭게도 북한의 NPT의무 종료와 중국에 대한 결정을 내려야할 때가 같은 6월이며, 미국의 우방 영국이 중국과 홍콩의 장래에 중요한 영향을 미칠 협상을 하고 있어서 미국이 중국과의 관계를 원만히 유지하여야 할 필요가 있다. 클린턴은 일본과의 통상문제에서도 결과주의를 강조하여 일본에 보다 강경한 자세로 임한다는 것이나 일본

16) Ibid.

도 같이 보복으로 대응하겠다고 하고 있고 미일양국도 파국은 피하려고 하고 있으며, 미국도 세계전략을 펴는 데 일본의 협조도 필요로 하고 있어 클린턴 행정부의 대일 통상정책은 미 의회보다는 온화한 것이 될 것 같다. 다변적 협력기구 설치문제는 11월 미국이 APEC회의를 주관할 예정이어서 이를 전후하여 다자간협력기구 설치에 대한 미국의 구상이 어느 정도 나타날 것으로 보인다. 클린턴 행정부의 성격으로 보아 새 미국정부의 대 아시아정책의 윤곽은 서서히 나타날 것이다.

클린턴 행정부의 대한 정책은 부시행정부와 크게 다를 바가 없고 다만 주한미군감축, 주한미군 경비분담 증액 요구, 시장개방과 공정거래 등의 요구에 보다 적극적일 것이다. 현재 한미동맹관계는 양호하며 북한의 핵문제를 제외하면 양국간의 현안문제들은 통상적인 경로를 통하여 조정될 수 있을 것이다. 통상문제에 있어서도 많은 어려움이 예상되나 특별히 새로운 어려움은 없고, 미국이 주요 협상대상국인 일본과 중국과의 협상 결과에 따라 한국은 간접적인 피해를 볼 수도 있다. 북한의 핵문제는 한미간에 한국동란이후 가장 어려운 문제가 되고 있다. 이 문제에 관한 한 미국은 미국이 만족할 수 있는 해결을 하려고 할 것 같다. 미국의 대응은 북한의 핵무기 개발수준에 따라 다를 것이며 북한의 수준이 높을수록 보다 강력한 대응을 할 것으로 예상된다. 한국은 우선 파국으로 이어질 대북 대응을 피하며 협상을 통하여 문제를 해결하기를 원하고 있으나 장기적으로는 미국의 대북한협상에 보다 신경을 써야할 것 같다. 미국은 필요하다고 생각되면 북한과 단독 협상을 할 것이며 우리의 통일여건에 중대한 영향을 미칠 양보를 할 수 있기 때문이다. 미국도 이라크의 경험에 비추어 군사행동을 포함한 제재조치의 한계를 알고 있고, 어떠한 조치도 북한당국이 스스로 핵무기에 대한 야심을 포기하지 않는 한 완전한 해결이 될 수 없음을 알고 있을 것이다. 미국이 북한에 어떠한 대가를 치룰 용의가 있는지는 한국의 관심사가 아닐 수 없다. 지금 미국에서는 북한이 핵무기에 대한 야심을 버리고 국제사회에 참여하도록 미국이 여건을 마련하여야 한다는 강력한 의견이 대두하고 있다. 이는 한국이 바라는 바이나 동시에 한미간에 보다 긴밀한 협의를 필요로 한다.