

美國의 對韓半島政策：韓國安保와  
南北韓 統一問題를 중심으로

1992. 8

李 三 星(國際研究室 研究委員)

民族統一研究院

- 이 報告書는 民族統一研究院의 研究計劃에 依據한 自體 研究 報告임.
- 收錄된 內容은 統一問題研究 및 政策開發의 參考 資料로 提供되는 것으로서 發行處의 意見을 반드시 反映하는 것은 아님.

民族統一研究院 國際研究室

# 要 約

## 序 文

국제적인 脱冷戰化 추세는 동북아 安保環境과 南北關係에도 상당한 변화를 초래하고 있으며, 이에 따라 美國의 대동북아·한반도 安保政策도 중대한 調整국면에 들어서 있다.

美國은 향후 재편될 동북아질서에서도 영향력을 계속 행사하게 될 것이며, 韓國의 安保와 統一問題 역시 美國의 정책변화에 직·간접적인 영향을 받게 될 것이다. 따라서 韓國이 동북아 安保環境 변화과정에서 능동적으로 대처하면서 평화통일의 여건을 조성하기 위해서는 미국의 對韓半島政策 변화에 주목하지 않을 수 없다.

民族統一研究院 國際研究室에서는 美國의 對韓半島 정책조정이 한국의 안보와 통일문제에 미칠 영향에 주목하고, 그에 대한 대응책을 모색하고자 본 연구를 추진하였다.

본 연구는 美國의 對韓半島政策을 안보와 통일문제로 나누어 分析·展望하였다. 특히 美國의 對韓半島政策에서의 變化와 持續性的의 문제에 초점을 맞추었다.

본 연구가 東北亞 國際環境 및 美國의 對韓半島政策 변화와 관련하여 韓國의 안보와 統一政策 입안에 기여할 수 있는 參考資料로 활용되기를 기대한다.

1992. 8.

民族統一研究院  
國際研究室

## 第 I 章 序 論：韓半島와 美國의 國益

전후 한반도에 대한 美國의 利害關係는 주로 정치·전략적 차원의 것이었다고 할 수 있다. 한반도는 미국에게 두가지 전략적 의미를 가졌던 것으로 평가된다. 우선 한반도는 미국이 아시아에서 공산주의 세력을 봉쇄하는 전초기지였다. 또한 한반도는 아시아 자본주의의 중심인 일본의 안보와 안정에 사활적인 중요성을 갖는 것으로 인식되었다.

한편 脫冷戰의 과정이 진행됨에 따라 韓半島의 戰略的인 意味도 과거와는 다른 차원에서 논의되고 있으며 한반도가 대소봉쇄기지로서 갖고 있던 의미는 크게 약화되었다. 그러나 한반도는 향후에도 미국의 대동북아 안보정책에서 상당한 중요성을 유지할 것으로 보인다. 미국은 4강이 각축하는 동북아를 세계안보질서에 결정적 영향을 미치는 주요지역으로 파악하고 있으며, 이 지역에서 미국이 「均衡者」役割을 담당할 것을 자처하고 있다. 한반도는 미국의 균형지역할을 뒷받침하는 교두보로서 그 중요성이 강조되고 있는 것이다.

전후 한반도는 미국에게 주로 군사전략적 차원의 중요성을 가졌으며 경제적으로는 「원조」의 대상이었다고 할 수 있지만 한국의 경제규모와 대미무역규모가 상당한 수준에 오르고 미국의 국제적 경쟁력이 상당히 약화된 오늘날은 미국의 상품과 자본의 진출대상으로서 더 많은 중요성을 갖게 되었다.

그러나 한국의 경제적 의의증대에 대한 미국의 인식은 역

으로 미국이 동북아와 한반도에서 군사적인 역할을 지속해야 한다는 인식을 수반하는 경향이 있음을 주목할 필요가 있다. 이른바 「包括的 安保」 또는 「地經學(geo-economics)」의 고려에 바탕한 미국의 안보정책은 「안보적 고려의 평가절하」가 아니라 「경제적 경쟁을 뒷받침하는 안보외교」를 강조하는 것이다.

## 第Ⅱ章 冷戰時代 美國의 對韓半島 安保政策

1953년 체결된 韓·美 相互防衛條約에 따라 구축된 韓·美 軍事同盟은 미국의 대한반도 안보정책의 골간으로서 한반도와 아시아에서 양국간의 군사협력을 강화하는 계기가 되었다. 미국은 한·미군사동맹을 계기로 한국 군사력 증강에 대한 물질적 지원을 확대하였으며, 한국정부는 아시아에서 미국의 군사적 역할을 뒷받침하는 역할에 참여하게 되었다. 한·미 군사동맹 관계는 미국의 주한미군정책의 부침에 따라 다소의 긴장과 이완을 겪기도 했으나 동북아에서 雙務的 同盟關係를 중시하는 미국의 전략에 따라 별 조정을 거치지 않는 않았다. 단, 新冷戰이 본격화된 1980년대 초반 미국이 일본 및 한국과 각각 맺고 있는 쌍무적 군사동맹체제를 韓·美·日 3角 군사협조체제로 보완하려는 공개적인 움직임이 있어 주목을 받기도 했다.

역시 한·미 상호방위조약에 근거하고 있는 美軍 前進配置

政策은 미국의 철군정책의 부침과 함께 다소 동요의 시기를 겪기도 했으나 1980년대 레이건 정권하에서 신냉전이 강화되면서 확고히 자리를 굳히게 된다. 미군의 전진배치의 전략적 이유는 “미국의 영토를 가능한한 머리 떨어진 곳으로부터 방위하고 소련을 봉쇄하며, 전략적 우방들을 보호하는데 집중된 것이었다.”고 설명되었다.

미국의 핵전략은 1950년대 「대량보복(Mass Retaliation)」에서 1960년대 「保障된 共滅(Mutual Assured Destruction: MAD)」, 그리고 1970년대 「유연대응전략」으로 변화한 바 있다. 그런데 핵의 유연대응전략은 다양한 형태의 핵전쟁을 상정하고 이에 적절한 수준에서 제한적이고 유연하게 대응하자는 발상으로서 「制限核戰爭」 및 「核先制使用可能原則」을 내포하는 것이었다. 이것이 미국의 대한반도 안보정책과 관련하여 의미했던 것은 한국 등 해외에 배치한 戰術核의 중요성이 재확인되었다는 점이다. 실제로 미국은 핵선제사용가능원칙을 한반도에 대해서도 적용한다는 것을 강력하게 시사한 바 있다.

한편 냉전시대 미국의 대북한 정책은 「軍事政策優位」와 「政治協商排除」라는 원칙을 기조로 전개되었다고 할 수 있다. 이 정책은 북한과의 의미있는 외교적 대화나 한반도 군사문제와 관련한 북한과의 협상을 일체 배제한다는 것을 의미했다.

### 第Ⅲ章 1990年代 美國의 對韓半島 안보정책 影響要因：變化와 持續性

#### 1. 東北亞 國際環境

전후 40년간 한반도 주변 국제환경을 지배했던 미·소 양국의 대결상황은 고르바초프의 페레스트로이카와 소련의 해체를 거치면서, 그리고 특히 러시아연방의 옐친 정부 아래서 긴밀한 外交的 協助關係로 전환되었다. 이에 따라 미국의 대한반도 정책환경에 다음과 같은 변화가 초래되었다. 북한과 러시아 간의 군사동맹이 형식적으로는 유지되고 있으나 실질적으로는 거의 무효화되었다. 즉, 북한의 가장 강력한 군사적 背後勢力이 소멸한 셈이다. 아울러 구소련과 국교수립 이후 러시아연방하에서 한·러관계는 더욱 급속한 관계개선을 이루어 가고 있으며 서로를 「友邦國」으로 정의하고 있다. 한편 한반도문제에 대한 주변 열강들간에 공동보조도 가능해졌다. 미국이 남북한과 동북아 4강을 포함한 다자간 안보포럼을 구상하기도 했던 것은 구소련의 변화를 바탕으로 가능한 것이었다.

그러나 미·러관계에는 어느 정도의 緊張要因도 존재하고 있다. 이러한 긴장요인들로서는 러시아의 군사적 잠재력 특히, 러시아의 첨단무기체계나 핵개발기술이 북한에 이전될 가능성과 러시아연방 및 구소련지역 공화국들의 정치·경제적 불안정을 들 수 있다.



소련의 해체에 따라 중국은 미·소 양대국 사이에서 누려온 일종의 「中間者的 利點」을 상실하게 되었으며 개혁·개방정책은 돌이킬 수 없는 대세로 더욱 강화되고 있다. 이러한 중국의 변화는 미국의 대한반도 정책환경에 다음과 같은 변화를 가져왔다. 중국은 한반도문제에 대한 미국의 주도권을 묵시적으로 인정하는 가운데 한반도의 안정과 남북평화공존의 필요성을 더욱 강조하게 되었다. 중국은 이러한 환경변화와 남한과의 경제협력 필요성을 인식하여 南北韓에 대한 等距離外交 가능성도 시사하고 있다. 또한 미국이 주도하는 한반도문제 관련 다자간협약에 중국이 협조적 자세로 참여할 가능성이 높아졌다.

한편 중국은 여전히 적어도 세가지 점에서 미국의 경계의 대상이 되고 있다. 즉, 중국이 겪을 수 있는 내부적 격변과 그것이 동북아질서에 미칠 수 있는 파괴적 영향에 대한 불안감, 중국의 영토분쟁개입과 군비증강이 일본의 군사적 역할 증대 추세와 맞물려 동북아국가들간 군비경쟁에 새로운 불씨가 될 가능성, 그리고 중국이 북한과 가지고 있는 정치체제상 동질성과 유대감 등을 미·중관계에서의 긴장지속요인으로 지적할 수 있을 것이다.

1990년대 미·일간 외교·안보관계는 중요한 전환기에 들어섰다. 미국은 아시아에 대한 안보개입을 축소 개편하고 있는 반면 일본의 정치·군사적 역할 확대를 지원하고 있다. 양국은 이러한 역할재조정 과정에서 파생될 긴장과 갈등을 최소화하

기 위해 여러가지 외교적 노력을 기울이고 있다. 우선 일본의 정치·군사적 역할 증대에 대한 미국의 협조적 자세를 들 수 있다. 미국은 일본의 정치대국화를 지원하는 대신, 일본의 대미무역에서의 出超調整 및 경제협조를 확보하고 미국의 세계적인 군사적 역할유지를 위한 일본의 물적지원을 확대하려 하고 있는 것이다. 한편, 미·일 안보동맹이 양국간의 미래에 최소한의 안정성을 유지하는 媒介役割을 할 것이다. 왜냐하면 미·일 안보동맹은 동북아에서의 미국의 균형지역활을 위해 필요한 군사력전진배치, 경제적 이해유지·확대의 전제가 되며, 일본의 군사적 역할 확대에 대한 주변국들의 우려를 덜어주는 安全板으로 작용할 수 있기 때문이다.

그러나 양국간 역할조정 의 폭과 성격에 대해서는 다소간 이견이 존재하는 것이 사실이다. 양국간 役割再調整에 수반될 수 있는 갈등은 아시아에 多者間 安保機構를 형성하는 문제를 둘러싸고 표면화할 가능성이 있다. 미국은 유럽의 「유럽안보협력회의(CSCE)」와 같이 동아시아 전반을 대상으로 하는 포괄적인 다자간 안보기구, 즉 「아시아안보협력회의(CSCA)」를 구성하는 문제에 소극적 입장을 보여왔다. 그 같은 포괄적 안보포럼은 기존 쌍무적 동맹체제에 의지해 아시아에서 미국이 행사하고 있는 주도적 안보역할을 침해할 수 있다고 우려했기 때문이다. 반면 일본은 아시아 주요국가들의 외교·군사정책에 대한 일본의 발언권을 제도화하고 아시아 정치대국으로서의 자신의 위상을 확립하기 위해 미·일간 쌍무적 안보관계 일변

도에서 탈피할 필요성을 느끼고 있는 것이다.

## 2. 北韓의 對外政策

주변 국제환경의 변화에 따라 북한의 대외정책도 상당한 변화를 보이고 있다. 첫째, 1991년 여름 유엔 동시가입, 1991년 12월 남북간 「기본합의서」와 「한반도비핵화공동선언」 서명 등 북한은 대체로 1991년 이후 남북관계 개선에 적극성을 보이기 시작했다. 둘째, 북한은 미국과의 관계개선에 전례없는 적극성을 보이고 있다. 그 간 북한·미국간 관계개선의 주요장애는 두가지로서 북한의 핵문제와 한국내 미국 군사력문제를 둘러싼 양국간 갈등이었다. 그런데 북한은 미국이 주도한 국제핵사찰요구에 응했을 뿐만 아니라 한·미 상호방위조약과 주한미군을 인정하겠다는 듯한 입장을 밝히는 등 양국간 관계개선에 적극성을 보이고 있는 것이다. 셋째, 북한은 일본과 관계개선에도 적극성을 보여왔다. 북한은 일본과의 관계에 있어서는 특히 경제협력문제를 중시하고 있는 것으로 보인다.

서독이 사회주의 동독을 흡수하는 방식으로 독일통일이 이루어지고, 북한의 군사적 배후세력이었던 소련이 해체됨으로써 외교·군사면에서 고립무원에 빠진데다 심각한 경제난에 봉착함에 따라, 북한은 체제자체의 존망을 우려하기에 이른 것으로 볼 수 있다. 이런 상황에서 體制安定의 外的인 條件을 마련하기 위해 북한은 먼저 세계 유일의 군사강국으로 남은

미국과 관계를 개선하고 궁극적으로 國交樹立까지 해야 할 필요성을 강하게 느끼고 있는 것으로 보인다. 북한이 미국과 관계를 정상화할 경우 북한체제에 대한 정치·외교적 인정을 확보하는 효과를 가져올 것으로 판단하고 있는 것이다. 또한 미국과의 관계개선은 일본 및 서방과의 관계개선의 관건으로 되어 있다. 따라서 서방 및 일본과의 관계개선과 경제협력을 확보하기 위해서도 북한은 미국과의 관계개선에 적극성을 보이지 않을 수 없게 된 것으로 판단된다.

### 3. 美國內 情勢

동북아 주변 3대강국과 북한의 대외정책 변화가 미국의 대한반도정책의 변화를 유도하는 측면도 있지만 미국 국내정세 역시 미국의 대외정책과 한반도정책의 변화를 유도하고 있다.

우선 國防費削減과 對外安保介入 縮小壓力을 지적할 수 있다. 탈냉전과 미국의 재정적자문제, 그리고 미국의 전반적인 국제경쟁력 약화라는 경제문제가 겹침에 따라 국방예산을 삭감하여 재정적자를 완화하고 경제 및 사회부문의 예산을 확충해야 한다는 주장이 강한 설득력을 얻어 부시행정부도 1991년 향후 5년내에 국방예산의 25%를 삭감할 것을 의회와 합의하기에 이른 것이다. 이에 따라 대한반도정책에서도 보다 급진적인 주한미군철군계획, 북한과의 적극적인 정치협상, 동북아 안보에 대한 다자주의적 접근을 모색할 여지가 생긴 셈

이다.

그러나 군산복합체 등 미국의 세계적 안보개입을 지지하는 세력이 만만치 않고 「자유주의적 국제주의」를 지지하는 의회도 구체적인 군사무기체계의 축소와 미국내 군사기지의 축소에 대해서는 소극적이라는 점, 뿌리깊게 형성된 보수주의적 전통 등을 고려할 때 「현실주의적 국제주의」의 支持要因 또한 존재하는 것이 사실이다.

결과적으로 1990년대의 미국 대외정책은 공화당의 「현실주의적 국제주의」와 「자유주의적 국제주의」 요소간의 타협이라는 형태로 유지될 가능성이 높은 것으로 판단된다. 이에 따라 미국의 대한반도정책 역시 한반도 주변환경의 호전과 북한 대외정책의 변화된 측면 못지않게 미국의 국익을 위협하는 요인들, 즉 러시아연방 및 중국의 불확실성, 북한의 위협, 그리고 일본의 부상이 미국의 세계적 위상에 가져올 불확실성을 강조하는 가운데 이 지역에 대한 미국의 군사력유지 필요성을 강조하는 개입주의적 노선을 유지할 것으로 전망된다.

#### 4. 美國의 世界安보戰略 調整

미국의 세계안보정책 차원의 변화들 중 대한반도 안보정책에 직간접적으로 영향을 미치고 있는 특징들은 대체로 세가지로 요약해 볼 수 있다.

국방비의 삭감에 따른 軍事力 減縮, 그리고 적은 군사력과

비용으로 기동성과 효율성을 높이기 위한 軍事力 構造改編 문제가 있다. 1991년 국방연례보고서에 따르면 미국의 군사력은 1995년말까지는 1990년 수준에서 25%가 축소된 수준이 될 예정이며 86개의 국내기지와 139개 해외군사기지가 폐지될 전망이다. 이에 따라 기존의 전진배치전략을 유지하고 이를 뒷받침할 수 있는 기본 군사력을 해외에 계속 전진배치하되, 기존의 대규모 지상군을 공군 및 해군, 해병대를 중심으로 하는 機動軍으로 개편하는 추세에 있다.

둘째는 안보동맹을 유지하되 동맹국들과의 役割分擔이 확대됨에 따라 미국 역할의 성격이 변화되고 있는 점이다. 미국은 나토와 아시아에서의 쌍무조약 등 지역적 차원의 안보동맹체들을 「地域的 均衡者」 개념에 바탕을 둔 새로운 안보전략의 기초로서 간주하고 있다. 미국은 이처럼 유럽과 아시아에서 기존의 안보체제를 유지하면서도 새로이 형성된 역학관계에 적응하고 미국의 안보비용을 줄인다는 목적하에 기존체제 내에서 동맹국의 물적 부담과 방위역할을 확대하는 정책을 모색하고 있다. 이를 통해 미국은 자신이 전반적인 리더쉽을 견지하되, 세계경찰로서의 역할수행에 따르는 물적, 인적 부담의 보다 많은 부분을 지역동맹국들에게 부담시키려고 하고 있다.

마지막으로 미국은 동북아에서 특히 한반도 문제와 관련해 多者主義的 接近을 모색하는 경향을 보이고 있다. 미국이 국방비 부담을 줄이고 대외안보개입의 적정성을 기하기 위해서는 모든 세계문제를 단독적으로 해결하려는 태도를 지양하고

다국간협의를 공동행동을 중심으로 미국외교를 전개해야 한다는 「자유주의적 국제주의」가 탈냉전과 재정적자를 배경으로 미국내에서 상당한 설득력을 얻고 있다.

## 第Ⅳ章 美國의 對韓半島 安保政策：現況과 展望

### 1. 韓半島 安保體制 調整

한·미동맹은 새로운 미국의 동북아정책에서도 그 중요성이 확인되고 있으며 한반도 안보체제의 骨幹이다. 1990년대 들어서 미국은 주한미군의 단계적 감축과 한국군 역할강화 등, 한·미동맹의 부분적 조정을 추진해 왔다. 그러나 미국은 그에 못지 않게 한·미동맹관계를 재확인하는 작업을 진행했으며, 한국에 대한 안보개입을 축소하기보다는 그것을 최적비용으로 유지하기 위해 한국의 방위분담을 확대하기 위해 노력했다. 한·미·일 3국간의 「高位政策協議會」를 운영하기로 한 것이나 「戰時駐屯軍支援協定(WHNS)」의 체결이 전자의 실례가 될 것이다. 한편, 한국의 방위비분담을 확대하기 위한 노력은 세 가지 차원에서 전개되고 있는데, 미군주둔비용 분담확대, 대외적인 군사역할의 확대를 목표로 한 한국의 군사적 역할의 廣域化, 한·미·일간 「차세대전투기사업」에서 확인되는 미군수산업과 연계한 한국 군사력의 현대화 추진 등이다.

한편 미국은 다자주의적 접근도 모색하려는 듯이 보이는데

미국이 아시아에서 추진할 수 있는 다자주의적 접근은 아시아와 태평양지역 전반에 대해서는 주로 미국적 입장을 중심으로 한 경제적 협력을 확대하기 위해서 「아·태경제협력자료회의」를 발전시키며, 한반도문제와 관련해서는 북한이 제기하는 정치·군사적 문제에 초점을 맞춘 안보포럼을 형성해 미국이 한반도 주변 안보질서를 주도한다는 두가지 차원에 집중되고 있는 것으로 보인다. 그러므로 안보와 관련한 미국의 다자주의적 접근은 적어도 가까운 장래에는 대체로 한반도문제를 중심으로 활용될 가능성이 높아 보인다.

## 2. 前進配置戰略 調整

미국의 대한반도 전진배치전략 조정은 주한미군감축 정책과 주한미군 역할조정으로 나타나고 있다. 우선 부시행정부는 미국의 주한미군정책이 「부분적 감축」이지 미군의 완전철수가 아님을 누누히 강조해 왔다. 이같은 미국행정부의 태도는 북한 핵문제가 더욱 부각된 1991년 후반 이후 주한미군 2단계 철수계획 연기 및 「통일이후에도 상당수준의 주한미군 유지」라는 입장으로 공식화되기에 이르렀다.

미국은 북한 핵사찰문제가 미국이 만족할 만한 수준으로 타결될 경우, 주한미군을 「기본군사력」이라는 개념에 바탕해 상당폭 감축할 가능성이 있다. 그러나 미국이 주한미군 자체를 1사단 이하 규모로까지 감축할 가능성은 가까운 장래에는



없는 것으로 보인다. 미국이 상당규모의 주한미군을 계속 유지하려는 것은 미국이 현재 북한의 핵사찰 미비를 들어 주한미군감축 2단계 계획을 무기연기하면서 강조한 「북한의 위협 상존」이라는 명분 때문만이 아니라, 동아시아 국제질서와 유럽 국제질서의 구조적 차이점, 미국의 정치·경제적 정책들을 뒷받침하는 정치적 기반으로서의 전진배치전략, 그리고 필리핀내 미군기지상실에 대한 보상이라는 차원 등 미국의 아시아 정책이 내포하고 있는 構造的인 性格들 때문이기도 하다.

한편 주한미군의 役割調整 방향은 크게 두가지로 요약될 수 있는데 하나는 韓國軍의 役割強化이며 다른 하나는 駐韓美軍의 構造 및 役割改編이다. 전자의 예로는 작전통제권, 휴전협정관리와 같은 역할을 한국군에 이양하는 작업을 들 수 있다. 한·미연합야전사(ROK-US Combined Field Army)를 한·미연합해병대(ROK-US Combined Marine Force)로 개편하려는 것이 후자의 실례인데, 이 조치는 과거의 지상군 중심의 전진배치전략을 수정하여 機動性에 바탕한 신속배치군 성격이 가미된 전략을 뒷받침하기 위해서 취해진 주한미군 구조개편작업의 일환이라고 볼 수 있다.

### 3. 核政策의 變化와 持續性

미국은 한반도에서 「非核化정책」과 「核을 통한 抑止」라는 정책을 병행하고 있다. 「비핵화정책」은 두가지 요소를 내포한

다. 하나는 미국이 1950년대 후반부터 한반도에 배치해 온 것으로 알려진 전술핵을 한국으로부터 철수한다는 것이며, 다른 하나는 남한과 북한이 다같이 핵무기는 물론 핵재처리시설을 갖지 못하도록 하는 것을 말한다. 이러한 미국의 「비핵화정책」은 유사시 남북한의 영토, 영공, 영해에 대한 미국 핵무기의 「반입」 및 「사용」을 배제하지 않고, 핵의 평화적 이용을 위한 핵재처리시설 보유금지를 포함하고 있다는 점에서 북한의 「비핵지대화」정책과 충돌하고 있다.

한편 미국은 적어도 수천개의 핵탄두 보유를 바탕으로 다른 핵보유국들로부터의 핵위협에 대처하고, 군사초강국으로서의 미국의 위상을 지킨다는 목적을 위해, 「핵억지」전략 자체는 수정하지 않고 있으며 이러한 핵억지전략을 일본, 한국과 같은 주요 동맹국들에게도 확대적용하는 「核雨傘」정책을 견지하고 있다.

#### 4. 美國의 對北韓政策 基調

미국의 대북한정책의 당면목표는 북한의 군사적 모험을 억제하는 것이며 궁극적으로는 북한의 정치·경제·사회전반에 걸친 체제적 변화를 유도하는 것이다.

이를 위한 미국이 추진하고 있는 정책방향은 크게 세가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 북한이 大量殺傷武器를 보유하는 것을 억제하고 나아가 기존에 북한이 갖고 있는 군사능력

도 약화시키는 것을 목표로 한 다양한 군사·정치·외교적 압력행사. 둘째, 한반도에서 자신의 군사력 및 군사적 옵션들을 충분히 활용한 북한의 군사적 행동능력 억지. 셋째, 동북아 주요 국가들간 대북한정책을 조정하고 이들과의 공동보조를 이끌어내기 위한 다자주의적인 이니셔티브 등이다.

한편 북한이 핵재처리시설의 보유금지와 특별상호사찰이라는 미국의 입장을 수용할 경우 미국의 대북한 정책방향으로서 는 두가지 가능성을 생각해 볼 수 있다. 하나의 가능성은 미국이 핵문제 해결후에도 북한의 핵개발기도 가능성 및 기타 북한의 好戰的 측면들을 부각시켜서, 기왕의 「군사안보」 중심의 대북한정책을 지속하는 것이다. 즉, 핵무기이외의 다른 대량살상 무기, 즉 생화학 무기 및 미사일생산 문제 등과 북한 내 人權問題와 체제개방요구 같은 포괄적인 문제들을 쟁점화할 가능성은 여전히 배제할 수 없다. 미국이 북한에 대해 취할 수 있는 또 하나의 대안적인 정책기조는 미국이 핵문제 해결을 전기로 하여 그간의 「군사안보」중심의 대북한정책을 수정하여 북한과의 대화수준을 실질적으로 격상하고 군사·정치적 신뢰구축문제와 군축문제를 포함한 광범한 문제들에 대한 「정치협상」을 수용할 가능성이다. 그러나 미국은 핵개발능력의 완전하고 철저한 포기를 확인할 때까지, 북한에 대하여 제한적인 관계개선만을 허용하는 가운데, 핵문제 이외의 다른 쟁점들을 부각시켜 나갈 가능성이 높은 것으로 보인다.

한편 미국은 핵사찰문제가 일단락되면 북한과의 경험허용

등 관계개선에 나설 가능성도 없지는 않다. 그러나 이러한 관계개선은 당분간은 상당히 제한적인 수준에 그칠 가능성이 높다. 미국은 「국제원자력기구」의 대북한 1차 핵사찰결과가 비교적 긍정적인 것으로 드러난 후인 1992년 7월 말에도 북한에 대한 경제제재를 풀지 않는다는 정책을 재확인했는데, 이는 미국이 요구하는 수준으로의 핵문제 완전해결 이전에는 미국의 대북한 정책이 기본적으로 강경노선을 유지할 가능성이 높다는 것을 말해준다.

이렇듯 미국은 북한과의 관계개선에 대해 정치·군사적 문제를 중심으로 매우 엄격한 前提條件을 달고 있으며, 경제관계 등 다른 분야의 관계진전은 그 정치·외교적 전제조건들의 충족을 전제로 하고 있음을 알 수 있다. 미국은 대북한 관계개선의 전제조건들을 미·북한관계에만 한정하지 않고, 일본·한국 등 다른 주변국들과 북한이 관계개선을 하는 문제에도 적용하고 있다.

## 5. 周邊國家들의 役割變化와 美國外交

미국은 변화하고 있는 러시아연방과 중국을 자신의 구상에 따라 한반도문제를 풀어나가는데 적극 활용하려 하고 있다. 미국이 이들 과거 두 사회주의 강대국을 외교적으로 활용하는 문제는 당분간은 북한의 핵사찰문제 등 「지역적 비상사태」에 대한 미국주도의 공동대응을 추구하는 노력에 집중되고 있다.

장기적인 관점에서는 미국은 북한의 대내적인 경제개혁과 대외개방을 위해, 그리고 북한의 폐쇄적인 정치·사회체제의 변화를 위해 러시아연방과 중국 등 과거 전통적인 북한의 우방 강대국들이 영향력을 행사함으로써 북한이 궁극적으로 미국이 주도하는 동북아 국제체제에 통합되는 것을 기대하고 있다고 볼 수 있다.

한편 「世界的 同業者」관계로 명명된 미·일관계 조정과 일본의 국제적 역할증대에 대한 미국의 지지는 한반도문제에 대한 일본의 역할강화를 촉진시킬 것이다. 우선 미국이 한반도 문제에 대해 일본과의 협의를 중시함으로써, 한반도 안보문제 전반에 대한 일본의 발언권이 강화될 것이다. 또한 미국이 중재하는 가운데 한·미·일 3각 안보관계(US-ROK-Japan security trilateralism)가 강화될 가능성이 있으며, 이 역시 한반도문제에 대한 일본의 발언권을 강화시키는 결과를 낳을 것이다. 심지어 일본의 정치대국화 및 군사적 역할확대에 대한 미국의 지지는 유사시 한반도에 대한 일본의 직접적인 군사적 역할까지도 정당화할 가능성이 있다.

## 第V章 統一問題와 美國의 立場

### 1. 南北間 軍事·政治問題

남북간 군사문제에서 미국이 가장 중점을 두어온 분야는

핵문제이다. 여러가지 조건을 고려할 때, 앞으로 미국의 한반도 핵정책은 다음과 같은 성격을 띠게 될 것이다. 미국은 이 지역에서의 핵확산을 방지한다는 자신의 핵정책이 여전히 유효한 것으로 파악하고 「핵우산정책」 등 기존 미국 핵정책을 견지해 나갈 것이다. 또한 미국은 현재 북한의 핵개발 수준을 저급한 것으로 간주하고 있으나, 북한의 핵개발가능성에 대한 경계필요성은 계속 강조할 것이다. 이를 뒷받침하기 위해 미국은 북한에 대한 국제원자력기구의 핵사찰과 남북한 상호사찰의 제도화를 계속해서 강력히 요구할 것이다. 나아가 미국은 북한의 생화학무기 개발문제, 그리고 미사일생산 및 수출규제를 위한 새로운 외교적 이니셔티브를 취할 가능성이 있다. 따라서 미국은 한반도에서 군사적 위협의 근거로 주로 핵개발문제를 강조하던 태도에서 다소 벗어나 「대량살상무기」 전반에 대한 경계필요성을 강조하는 태도를 보일 것이다.

한반도의 군축은 핵문제 이외에는 아직 뚜렷한 실마리를 찾지 못하고 있다. 탈냉전에도 불구하고 남북한간에는 아직 이데올로기적 장벽과 극심한 상호간 정치적 불신이 남아 있으며, 「先신퇴구축 後군축」을 주장하는 한국과 군축문제에 대한 포괄적 접근을 주장하는 북한간의 입장차이가 여전하기 때문이다. 아울러 주한미국군사력의 존재로 한반도 군축문제가 단순치 않은 국제정치적 성격을 띠고 있기 때문이기도 하다. 이들 요인들 중에서도 군축에 대한 남북한간 입장차이는 주한미군문제와 불가분하게 얽혀 있다. 동북아에 대한 미 군사력 전

진배치전력을 축소하되 일정수준을 유지할 전망임에 비추어 볼 때, 미국이 북한의 군축협상공세에 응하여 주한미군문제를 실질적인 협상대상으로 허용하는 일은 없을 것으로 보인다. 미국의 입장은 결국 미국과 한국측에 유리한 군사력 균형을 유지한 가운데, 주한미군은 협상대상으로 수용하지 않고, 선별적인 군사적 신뢰구축협상을 중심으로 남북간 군축문제에 임하는 「힘을 통한 제한적 협상」 태도를 견지할 것이다.

북한의 핵사찰문제가 미국이 만족하는 수준으로 해결될 경우에 한해서, 미국은 북한과 함께 남한을 포함시킨 3자간 평화협정 체결문제에 유연한 자세로 전환할 가능성이 있어 보인다. 미국이 북한과 평화협정체결을 모색할 경우, 미국이 추구할 가능성이 있는 방안은 두가지를 생각해 볼 수 있다. 첫째는 물론 미국이 북한 및 남한과 3자간에 평화협정을 체결하는 방안이다. 그러나 북한과의 관계를 완전히 정상화할 조건이 성숙했다고 보기전까지는, 미국으로서는 북한에 대한 外交的承認을 내포할 북한과의 평화협정체결을 서두를 이유가 없다. 미국이 추구할 가능성이 있는 두번째 방식은 휴전협정의 평화체제로의 전환문제를 남북한 및 미국 3자로 한정하지 않고 이를 북한·한반도 안보문제 전반에 대한 주변국가들을 포함한 [2+4]형식의 다자간 안보포럼 구성문제와 연계시키는 방법이다. 미국은 북한이 주장하는 북한·미국간 2자간 협정 또는 북한이 장차 수용할 가능성이 있는 남북한 및 미국간의 3자간 평화협정체결을 선택하기보다는, 미국이 한국전쟁의 실

질적인 당사자들로 간주하고 있는 중국 및 소련을 참여시키고, 일본의 역할증대를 지원하는 의미에서 일본도 포함시킨 다자간 평화보장체제를 구성할 가능성이 있다.

## 2. 南北間 交流·協力問題

미국은 그간 북한의 군사적 모험가능성을 견제한다는 명분으로 남북간 경제교류·협력문제도 제재중심으로 접근해 왔다. 미국은 특히 1990년대 들어 북한의 핵문제를 부각시키면서 북한 핵사찰문제 해결이 없는한 북한·미국관계는 물론 일본 등 다른 국가들과 북한의 교류·협력을 동결한다는 정책을 취했다.

미국은 북한 핵문제가 일단락되어 남북경협 진전을 제한적으로 수용하는 경우에도 다음과 같은 복합적인 태도를 보일 가능성이 높다. 첫째, 미국은 남북간 경협진전에 대해 원칙적인 반대는 하지 않되 남북간 상호사찰의 실시를 포함한 핵사찰의 지속적인 성실이행을 촉구하는 한편, 여타의 대량살상무기의 보유 및 생산 역지문제와 연관시켜 남북간 경협추진을 신중히 진행할 필요성을 강조할 것으로 보인다. 둘째, 미국은 남북한 정부가 미국적인 관점에서의 국제적인 자유무역 규정을 어길 가능성, 특히 한국의 공산품들이 관세없이 북한에 침투함으로써 「공정한 국제무역관행」을 손상시키면서까지 남북한 경제교류·협력이 진전될 가능성에 대해 경계할 것으로 보



인다. 셋째, 미국은 공산권의 군사적 잠재력을 증대시킬 가능성이 있는 무역형태를 규제하는 기존의 입장은 계속 견지할 것이다. 마지막으로 미국은 남북간 경협을 포함 일본과 서방 국가들의 대북한 경협문제를 총괄적으로 미국이 주도하는 가운데 다루기 위하여 「아·태경제협력각료회의」를 통해 대북한 경제관계를 조율하려 시도할 가능성이 있는 것으로 보인다.

한편, 남북한이 사회·문화적 교류에 진전을 보지 못한 중요한 이유는 북한측의 「군사문제 선결」원칙과 남한측의 인도적 교류 및 경제협력과 같은 비군사적, 비정치적 성격을 띤 남북간의 점진적 「교류·협력 우선」원칙이 대립해 왔기 때문이었다. 그 후 남한과 미국정부는 핵문제와 같은 군사문제선결원칙을, 북한은 급박한 경제사정 등의 이유로 남북간 경협 적극추진을 요구하는 형태로 되어 남북의 입장이 과거에 비해 顛倒되는 현상도 나타났었다. 그런데, 북한의 대외경제관계확대에 대한 미국의 입장이 수용하는 측면과 동시에 상당히 제한적이고 신중한 접근자세를 내포하고 있듯이, 남북간 비경제분야 교류가 본격화되는 경우에 대해서도 경계심을 갖고 한국정부와 상당한 政策協議를 요구할 가능성이 있는 것으로 판단된다.

### 3. 「統一韓國」에 대한 美國의 基本立場

독일의 경우에 비추어 보았을 때, 한국의 통일도 통일한국

과 미국의 동맹관계가 침해되지 않는 상황속에서 남한의 주도하에 이루어질 때 미국의 협력을 확보할 수 있을 것이다. 이러한 사실은 단순히 남한의 주도하에 이루어지는 통일만을 미국이 지지할 것이라는 점을 넘어서 또 하나의 간과할 수 없는 정치적 의미를 내포한 것으로 보인다. 만일 서독내부에서 서독의 「북대서양조약기구」에 대한 참여의 정당성에 문제를 제기하는 정치세력이 집권한 가운데 동독과의 통일이 추진되었다고 가정한다면, 미국은 장차 미국과의 관계가 불투명한 강력한 통일독일의 등장을 분명 경계했을 것이다. 그 결과 독일통일은 더 많은 시간을 요했을지도 모른다. 마찬가지로, 한국의 경우에도 한·미간의 긴밀한 동맹관계를 통일후에도 유지할 것을 지지하는 정치세력이 한국의 통일을 추진하는 경우에, 미국은 한반도 통일과정에 협조적인 자세를 보일 것으로 예상된다.

## 第Ⅵ章 結 論

미국의 한반도정책은 變化보다는 持續性이 많다. 이것은 과거와의 연장선에 있는 정책요소들이 아직도 견지되고 있기 때문이다. 미국은 한반도 안보환경의 변화요인 못지 않게 위협의 지속성을 강조하고 있으며, 이것은 탈냉전의 세계에서도 강력한 정치·군사적 리더쉽을 유지하려는 미국의 구상과 관계

가 있다. 미국 정치권의 움직임이 미국이 기존에 확보해 온 세계적 리더쉽을 크게 손상시킬 정도로 국방예산을 감축하는 것을 거부하는 측면도 있다. 한편 미국이 추구하는 다자주의적 접근도 많은 경우 미국이 중시하는 국제문제에 대해 미국의 의지를 관철하는 수단으로서 추구될 가능성이 높다. 이러한 맥락에서 전개되고 있는 미국의 대한반도정책은 남북한 통일문제에 대해서도 상당부분 한반도에서의 非常事態 對備라는 군사적 대응 중심 또는 安保政策 中心의 정책으로 연결되고 있다.

1992년 봄 미국이 요구했던 「국제원자력기구」의 핵사찰을 수용함에 따라 미국은 대북한정책에 있어서 하나의 전환점에 서게 되었다. 현재 예상할 수 있는 미국의 향후 대한반도 및 대북한정책은 강경노선을 축으로 하면서, 북한의 대외개방을 촉진하는 것이 동북아안정과 미국의 장기적인 국익에 유익하다는 논리를 부분적으로 수용하여 북한·미국간 대화의 수준격상과 제도화를 수용하는 온건노선을 병행하는 것이라고 할 수 있다.

이와같이 미국의 대한반도정책이 기본적으로 보수적인 데다가 주변국가들의 이해관계 역시 한반도통일이 내포하는 대변화보다는 분단의 안정적 관리라는 現狀維持的 방향으로 작용하고 있다. 소련의 해체와 뒤이은 미·소간 대규모 군축협상 등과 같은 동북아 국제질서의 변화는 한반도 통일을 위한 긍정적인 외적 환경을 마련해 줄 것이나, 그러한 환경을 활용하

여 남북간의 신뢰구축과 군축, 그리고 민족적·정치적 통합을 이루어가는 한반도 통일과정 자체의 이니셔티브는 남북한 당국을 포함한 민족 내부로부터 나오지 않으면 안되는 것이다.

# 目 次

第Ⅰ章 序論：韓半島와 美國의 國益 .....	1
1. 軍事戰略的 次元 .....	1
2. 經濟的 次元 .....	4
第Ⅱ章 冷戰時代 美國의 對韓半島 安保政策 .....	10
1. 韓國과의 軍事同盟 .....	10
2. 軍事力 前進配置 .....	13
3. 核政策 .....	15
4. 對北韓 政策基調 .....	20
第Ⅲ章 1990年代 美國의 對韓半島 安保政策 影響要因： 變化와 持續性 .....	23
1. 東北亞 國際環境 .....	23
가. 美·러關係 .....	23
나. 美·中關係 .....	27
다. 美·日關係 .....	32
2. 北韓의 對外政策 .....	37
가. 變化要因 .....	37
나. 緊張要因 .....	42
3. 美國內 情勢 .....	44
가. 國防費削減과 對外安保介入 縮小壓力 .....	44
나. 「現實主義的 國際主義」支持要因 .....	47

다. 1990年代 美國外交路線 展望 .....	49
4. 美國의 世界安保戰略 調整 .....	52
가. 軍事力減縮 및 構造改編 .....	52
나. 安保同盟體制維持와 同盟國과의 役割·費用分擔 擴大 .....	57
다. 多者的 接近의 摸索 .....	61
<b>第Ⅳ章 美國의 對韓半島 安保政策: 現況과 展望 .....</b>	<b>64</b>
1. 韓半島 安保體制 調整 .....	65
가. 韓·美同盟의 持續과 兩國間 役割調整 .....	65
나. 韓半島관련 多者的 接近 摸索 .....	70
2. 前進配置戰略 調整 .....	80
가. 駐韓美軍 減縮政策의 性格 .....	81
나. 駐韓美軍의 役割調整 方向 .....	88
3. 核政策의 變化와 持續性 .....	90
가. 美國의 「韓半島非核化」政策 .....	91
나. 美國의 對韓半島 「核抑止」政策 .....	94
4. 美國의 對北韓政策 基調 .....	96
가. 힘과 安定에 基礎한 北韓變化 誘導 .....	96
나. 美·北韓關係 展望 .....	99
다. 北韓의 對外關係 調律 .....	113
5. 周邊國家들의 役割變化와 美國外交 .....	116
가. 러시아聯邦·中國에 대한 外交 .....	116

나. 日本과의 役割調整 .....	119
第V章 統一問題와 美國의 立場 .....	126
1. 南北間 軍事·政治問題 .....	126
가. 核 .....	126
나. 軍縮 .....	133
다. 平和體制로의 轉換 .....	137
2. 南北間 交流·協力問題 .....	143
가. 經濟的 交流·協力 .....	143
나. 非經濟分野 交流·協力 .....	148
3. 「統一韓國」에 대한 美國의 基本立場 .....	151
第VI章 結 論 .....	155
參考文獻 .....	161

## 第 I 章 序論：韓半島와 美國의 國益

### 1. 軍事戰略的 次元

전후 한반도에 대한 미국의 이해관계는 주로 정치·전략적 차원에서 비롯되었다는 것이 일반적인 시각이다. 전후 세계정치는 미·소간의 전략적 대결로 압축된 가운데 양국은 서로 가능한 많은 지역을 자기 영향권내에 포섭하려는 치열한 경쟁을 미·소간의 중간지대와 제 3 세계에서 전개하게 되었다. 그 중에서도 동북아는 유럽과 더불어 미국의 세계전략에서 가장 중요한 지역에 속했다. 세계에 대한 정치·군사적 헤게모니를 장악하고 보다 많은 지역을 미국의 정치·경제권하에 포용하는데 있어 동북아는 중요했다. 이 점은 미국이 이미 지난 1940년대에 동북아 및 태평양지역에서의 패권을 놓고 일본과 역사상 가장 치열한 전쟁을 치른 사실에서도 확인된다.

그럼에도 불구하고 중국은 戰亂의 와중에서 내부혁명을 통해 공산권에 합류하기에 이르렀다. 이것은 태평양전쟁을 통해 동아시아에 대한 자신의 접근을 확보하려 했던 미국의 모든 노력이 무위로 돌아갈 위기에 처했음을 의미했다. 이러한 위기의식에서 1948년 더글라스 맥아더는 “미국의 전략적 울타리는 이제 더 이상 남북아메리카의 西岸에 그치지 않고 아시아대륙의 東岸에까지 걸쳐 있다”고 선언했다.<sup>1)</sup> 그만큼 미국

1) Malcolm McIntosh, *Arms across the Pacific: Security and Trade Issues across the Pacific* (New York: St. Martin's Press, 1987), p. 37.



에게 동북아의 비공산국가들의 전략적 중요성은 커지게 되었다.

이러한 상황에서 한반도는 미국에 두가지 전략적인 의의를 가졌던 것으로 평가된다. 첫째, 한반도는 일본, 대만과 아울러 미국이 아시아대륙의 공산주의세력을 봉쇄하는 전략적 전초기지였다. 둘째, 미국은 일본을 아시아 자본주의의 중심으로 파악했으며, 한반도는 그러한 일본의 안보와 안정에 사활적인 중요성을 갖는 것으로 인식되었다. 이러한 미국의 입장은 일찌기 한국전쟁에 대한 전격적인 개입으로 잘 입증된 바 있다.

소련이 붕괴되고 중국 사회주의도 내부개혁과 대외개방을 확대함에 따라 동북아 자본주의 질서에 더욱 통합되어 가고 있는 오늘의 상황에서는, 미국의 안보개념이 변화하고 있으며, 한반도의 전략적 의의도 과거와는 다른 차원에서 논의되고 있다. 미국은 대소봉쇄일변도의 안보전략에서 벗어나고 있으며, 그에 따라 한반도가 대소봉쇄의 기지로서 갖고 있던 의미는 크게 약화되었다.

그럼에도 불구하고 한반도는 향후에도 미국의 대동북아안보 정책에서 상당한 중요성을 유지할 것으로 보인다. 미국은 4강이 각축하는 동북아는 세계의 안보질서에 결정적 영향을 미치는 주요지역이라고 파악하고 있으며, 이 지역에서 미국이 「균형자」역할을 담당할 것을 자처하고 있다. 오늘의 미국 안보전략은 세계적인 차원에서의 대소봉쇄를 축으로 했던 과거와 같

은 통일성을 갖고 있지는 않는 대신, 세계 주요지역에서 그 지역에 존재하는 고유한 갈등의 체계와 불확실성을 관리하고 조정하는 「지역적 균형자」역할이라는 개념에 바탕하여 이들 주요지역에서 지속적인 영향력 행사를 목표로하고 있다. 미국은 특히 세계 4강이 각축하는 동북아에서의 균형자역할을 중시하고 있으며, 한반도는 동북아에서 미국의 그같은 지역적 균형자역할을 뒷받침하는 교두보로서 그 중요성이 강조되고 있는 것으로 보인다. 이 점은 미국이 한·미간 쌍무적 동맹체제와 주한미군의 성격을 부분적으로 수정하면서도 그 근간을 유지할 필요성을 누누히 강조하고 있는 데에서도 확인되어 왔다.

1991년에 미 의회조사국이 펴낸 한 보고서는 한반도에 대한 미국의 안보공약이 갖는 기능을 세가지로 요약했다. 첫째는 한반도의 안정유지이며, 둘째는 일본에 있어서의 미국의 군사·경제 및 기타 이익들을 보장하는데 기여한다는 것이고, 셋째는 미국이 한반도에 영향력을 유지함으로써, 한반도에서 교차되는 소·중·일·미 4강간의 복잡다단한 관계를 관리하는 미국의 능력을 강화할 수 있다는 것이다.<sup>2)</sup> 이러한 미국의 인식은 위에서 지적한 전후 한반도에서 미국의 군사전략적 이해 관계를 재확인해 주는 것이며, 국제환경이 바뀐 오늘날에도 여전히 적실성을 갖는 것이라고 말할 수 있다.

---

2) Robert G. Sutter, "Korea-US Relations: Issues for Congress," Updated November 22, 1991, A CRS Issue Brief, *Congressional Research Service*, The Library of Congress, p. 2.

## 2. 經濟的 次元

전후 한반도는 위에서 지적한 바와 같이 미국에게는 주로 군사전략적 차원의 중요성을 가졌던 것으로 볼 수 있다. 이 시기 한국은 미국에게 경제적 면에서는 주로 「원조」의 대상이었던 것이 사실이다.<sup>3)</sup> 그러나 상대적 중요성은 덜하지만 미국에게 한반도가 경제적 측면의 이해관계를 전혀 결여했다고 볼 수는 없다. 또 한국경제성장이 지속되면서 경제적 이해관계가 점진적으로 강화되어 왔다고 볼 수 있다.

한국의 경제규모와 대미무역규모가 상당한 수준에 오르고 미국의 국제적 경쟁력이 현저히 약화된 오늘날 한국은 미국의 상품과 자본의 진출대상으로서 더 많은 중요성을 갖게 되었다. 우선 아시아 전반이 미국의 경제적 번영에서 차지하는 중요성이 커지면서 한국의 경제적 의미 역시 부각되고 있음을 볼 수 있다. 1990년 2월 당시 주한미군 사령관 루이 메네트리리는 “동북아는 4개의 세계적 강국들인 미·소·중·일의 이해관

3) 전후 초기의 미국의 대동북아 경제정책은 이 지역에 대한 경제적 진출이라는 장기적인 이해관계와 아울러 냉전적 대결이라는 전략적 이해관계에 기초한 것으로 평가된다. 또한 미국이 경제력에서 절대적인 우위에 있었기 때문에 미국은 동북아의 동맹국들에게도 자유주의적인 경제원조와 비교적 개방적인 무역정책을 취했다. 당시 미국의 많은 정책입안가들은 유럽에 대한 마샬플랜이나 일본의 재건지원과 같이, 한국과 같은 나라에 대한 경제원조를 대소봉쇄에 필수적인 수단으로서, 그리고 미국의 국제정치적 리더십에 불가피하게 따르는 비용의 일환으로 간주한 것으로 파악된다. Douglas Nelson, “Domestic Political Preconditions of U. S. Trade Policy: Liberal Structure and Protectionist Dynamics,” *Journal of Public Policy* (January/March 1989), pp. 96~97.

계가 교차하는 지역으로서, 동아시아 및 태평양 지역은 세계적인 안정과 미국의 지속적인 번영에 갈수록 그 중요성이 더해지고 있다”고 말하여, 동북아가 미국의 안보와 경제적 번영에 갖는 의의를 강조했다. 그는 특히 이 지역과 미국간의 무역고가 유럽과 미국간의 무역고를 초과하고 있으며, 그만큼 미국의 경제적 번영은 이 지역과 불가분한 관계에 놓이게 되었다는 것을 강조했다.<sup>4)</sup> 그는 미국과 일본 두나라의 국민총생산을 합하면 세계 국민총생산의 40%를 점한다는 사실을 지적하여, 일본을 비롯해 이 지역국가들과 미국이 우호적인 관계를 확보하는 것이 매우 중요하다고 역설했다.<sup>5)</sup> 미국은 「아시아·태평양경제협력각료회의」(APEC)에 적극적인 자세로 참여하여 이를 기반으로 아시아에서 미국의 경제적 위상을 보호하고 확대하려 하고 있다. 이러한 추세속에서 미국은 상품, 용역 및 자본진출 시장으로서 한국의 중요성을 갈수록 높이 평가하면서 각종 시장개방압력을 가장 중요한 對韓國 外交目標로 설정하다시피 하고 있는 것이다.

4) 이것은 리처드 솔로몬 미 국무부 동아·태담당차관보가 지적하듯, 1960년대 말까지만 해도 아시아지역 전체와 미국간의 무역고가 라틴 아메리카와 미국간의 무역고보다도 작았던 것에 비하면 놀라운 변화라고 할 수 있다. Richard H. Solomon (Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs), "From Cold War to Hot Economies: America and Asian Security in an Era of Geoeconomics," A Presentation at the Pacific Rim Forum, San Diego, California, May 15, 1992, pp. 2~3.

5) Testimony before the Committee on Armed Services of the US Senate, by Gen. Louis C. Menetrey, Commander of US Forces in Korea, Washington, D. C., February 8, 1990.

둘째, 한국에 진출해 있는 많은 미국 기업들은 한국과의 직접적인 경제적 이해관계를 갖고 있으며, 이러한 이해관계는 한국의 상품 및 자본시장의 개방이 확대되면서 더욱 증가할 전망이다. 더구나 미국은 장차 통일된 한국이 미국에 대해서 갖는 잠재적인 경제적 중요성도 유념하고 있을 것으로 보인다.

동북아와 한국의 경제적 의의증대에 대한 미국의 인식은 역으로 미국이 동북아와 한반도에서 군사적인 역할을 지속해야 된다는 인식을 수반하는 경향이 있음을 주목할 필요가 있다. 미국 상원의원들인 매케인과 코헨은 “세계경제는 전례없는 정도로 지역분쟁으로 인한 무질서의 가능성이 높아졌을 뿐만 아니라 미국경제는 갈수록 상품과 원료의 국제적인 흐름에 더욱 더 의존하게 되었다”고 말하고, 이런 상태에서 미국은 “미국의 사활적 이익들을 지키기 위해서는 국제사회에서 미국이 신중한 군사적 역할을 포함한 지도적 역할을 수행해야 한다”라고 말한다.<sup>6)</sup> 이는 오늘날 국제정치에서는 안보문제가 퇴색하고 경제문제가 부상하고 있는 것이 특징이라는 상당히 일반화된 인식에도 불구하고, 어떤 지역의 경제적 중요성이 커지면 미국은 탈냉전상황에서도 그 지역에 충분한 안보개입을 유지할 필요가 있다는 인식이 강화될 수 있다는 것을 뜻한다.

6) Statement by Senators John McCain and William Cohen, “Reorienting Defense in the 1990s,” *Congressional Record*, April 5, 1990, p. S4060.

1980년대 후반부터 특히, 미국인들은 탈냉전시대 미국의 교에서 경제외교가 갖는 중요성을 강조하고 있다. 에드워드 올센은 앞으로의 국제정치는 「경제적 민족주의」(economic nationalism)의 시대가 될 것이며, 미국외교도 경제민족주의의 요청에 따라 전개되어야 한다는 주장을 펴고 있다.<sup>7)</sup> 이러한 주장은 미국외교가 과거에 비해 경제문제 및 경제이익의 문제를 앞세워 고려해야 한다는 의미를 갖는다. 그러나 이러한 주장은 미국의 대외 안보개입의 축소를 촉구하는 것으로 이해되어서는 안되며, 미국의 안보정책이 경제이익을 바탕으로 세워져야 한다는 것을 의미한다. 따라서 미국의 경제이익이 중요한 지역에 대해서는 미국의 안보개입이 유지되어야 한다는 논리로 연결될 수 있다. 올센은 한반도에 대한 미국의 안보적 관심을 줄임으로써가 아니라, 그 안보적 관심은 유지하되, 경제이익에 대한 관심을 증가시킴으로써 경제이익 중심의 대한정책을 펴야 한다고 주장하였다.<sup>8)</sup> 바로 그와 같은 맥락에서 올센은 탈냉전시대에도 주한미군을 축소된 규모로나마 유지시켜야 한다고 주장하고 있는 것이다.<sup>9)</sup>

미 행정부 인사들 역시 앞으로 미국외교는 과거와 같은 전략적 이해 중심의 지정학(geopolitics)적 고려 일변도에서 벗어나 경제적 이익을 중심으로한 지경학(geo-economics)적

7) Edward A. Olsen, *US Policy and the Two Koreas* (Boulder and London: Westview Press, 1988), pp. 37~41.

8) Ibid., p. 36.

9) Ibid., p. xii.

고려를 중시하여 전개되어야 한다는 주장을 자주 펴고 있다. 리처드 솔로몬 미 국무차관보는 아시아와 미국의 관계에서 지경학 중심의 정책이 갖는 의미를 이렇게 요약한다. “우리와 아시아의 관계는 경제적인 것 뿐 아니라 정치적이고 군사적인 것이다. 그러나 우리가 이 지역에서 경제적 경쟁력(economic competitiveness)의 도전에 잘 대처할 때, 이 지역에서 우리의 지도력과 안보역할은 확고한 기반을 갖게 된다. 이것이 지경학 시대(the age of geoeconomics)의 의미이다.”<sup>10)</sup> 솔로몬의 발언은 경제가 중요하기 때문에 안보의 중요성이 줄어들었다는 것이 아니라, 한 나라의 안보이익을 궁극적으로 좌우하는 국력의 결정요인으로서 경제적 요인이 매우 중요하다는 것을 강조하는 주장이다. 그의 주장은 오늘날의 안보가 갖는 다차원성(multi-dimensional character of security) 또는 「포괄적 안보」(comprehensive security)라는 개념과 연관된 것이다.<sup>11)</sup> 따라서 지경학적 고려에 바탕한 미국의 안보정책은 「안보적 고려의 평가절하」가 아니라 「경제적 경쟁을 뒷받침하는 안보외교」를 강조하는 것이며, 미국과 경제관계가 확대되고 있는 지역에 대해 미국이 경제·정치·군사적 영향력을 보호하고 유지하는 것을 미국외교의 핵심적 과제로 삼아야 한다는 인식도 내포하고 있는 것이다. 이 점은 동아시아의 경제

10) Richard H. Solomon, “From Cold War to Hot Economies: America and Asian Security in an Era of Geoeconomics,” An Address at the Pacific Rim Forum, San Diego, California, May 15, 1992, p. 10.

11) Ibid., p. 10.

적 중요성과 이 지역에 대한 미국의 안보개입 유지필요성을 동시에 강조하고 있는 솔로몬의 다음 결론에 잘 요약되어 있다: “세계에서 경제적으로 가장 역동적인 지역에 우리가 엄청난 이해관계를 갖고 있다는 점과 우리의 안보적 개입(security presence)이 지속적인 중요성을 갖고 있다는 점은 미국이 동아시아와 태평양지역에 대한 개입을 모든 前線에서(on all fronts)유지해야 할 강력한 이유들이 된다.”<sup>12)</sup> 그렇다면, 한국시장에 미국의 상품과 자본의 진출을 확대하는 문제가 미국의 대한정책에서 상대적으로 더 큰 중요성을 갖게 될수록, 한반도와 관련한 미국의 안보정책도 새로운 차원의 의미를 획득하고 있다고 할 수 있다.<sup>13)</sup> 따라서 한국의 경제적 중요성 증대는 통일후 한국과 미국간 협조체제의 중요성이라는 문제와 함께, 한반도에 대한 미국의 지속적인 안보 관심을 유지시키는 요인으로 작용할 전망이다.

12) Ibid., pp. 10~11.

13) 미 국방부가 1990년 4월의 「아·태지역 전략기조 보고서 1990」을 수정·보완하여 1992년 7월에 펴낸 「아·태지역 전략기조 보고서 1992」는 세계 안보환경의 역사적 변화에도 불구하고 미국이 아시아에서 안보적 이익을 견지하고 있는 이유의 하나로 이 지역에서 보존해야 할 “미국의 정치적·경제적 접근”(political and economic access)문제를 들고 있다. The Department of Defense, *Asia-Pacific Strategic Framework Report* (July 1992), p. 13.



## 第Ⅱ章 冷戰時代 美國의 對韓半島 安保政策

### 1. 韓國과의 軍事同盟

미국은 한국의 해방후 3년에 걸쳐 12만의 미군병력을 기반으로 軍政을 실시했으며, 이를 통해 남한에는 미국에 우호적인 질서가 확립되었다. 한국정부가 수립된 1948년 미국은 대규모 군사력의 항구주둔을 통해서가 아닌, 일정한 군사 및 경제원조를 통해 한국의 안보를 지킨다는 정책을 취하는데다 북한주둔 소련군이 철수함에 따라, 미국 자신도 일단의 군사고문단만 남기고 한국으로부터 철수한 바 있다. 그러나 미국은 한국전쟁의 발발과 함께, 최고 28만여명에 이르는 미군을 투입하여 군사개입했다.<sup>1)</sup> 이를 계기로 미국은 한반도에 대한 미국의 안보개입을 제도화하여, 1953년 10월 1일 한국과 상호방위조약을 체결하게 되었다.

한·미 상호방위조약 제3조는 두 나라 중 어느 한나라가 군사적 침공을 받으면 이를 두 나라 모두의 평화와 안전에 대한 위협으로 간주하고 각 나라의 헌법절차에 따라 공동으로 대처한다고 규정하였다. 한·미군사동맹은 한반도와 아시아에서 양국간의 군사협력을 강화하는 계기가 되었다. 미국은 지

1) James P. Finley (Command Historian), *The US Military Experience in Korea, 1871~1982: in the Vanguard of ROK-US Relations* (San Francisco: Command Historian's Office, Secretary of Joint Staff, 1983), p. 82.

속적으로 한국의 군사능력강화를 위한 지원부담을 떠맡았다. 1954년 7월 이승만대통령의 워싱턴 방문시, 미국은 한국 군사력을 32만으로 증원하는데 대한 추가부담을 담당하기로 하였으며, 그 대신 한국정부는 한국전쟁 당시와 마찬가지로 미국 측이 한국 군대에 대한 작전통제권을 유지하는 데 양해하고, 미국의 일본재건정책을 뒷받침한다는 의미에서 미국의 원조자금으로 일본으로부터 물자를 구입하라는 미국의 요구를 수용했다.<sup>2)</sup>

이처럼 미국은 한·미군사동맹을 계기로 한국 군사력 증강에 대한 물적지원을 확대하였으며, 한국정부는 아시아에서 미국의 군사적 역할을 뒷받침하는 역할에 참여하게 되었다. 그 한 예로 미국이 한국 군사력을 대규모로 확충하기 위해 노력한 것은 1954년 제네바협정을 계기로 본격화된 인도차이나에 대한 미국의 직접적인 정치개입과 무관하지 않다는 점이 지적되고 있다.<sup>3)</sup> 1960년대 중반에 미국이 인도차이나에 직접적인

2) Herbert Bix, "Regional Integration: Japan and South Korea in America's Asian Policy," in Frank Baldwin (ed.), *Without Parallel: The American-Korean Relationship Since 1945* (New York: Pantheon Books, 1974), p. 203. 이러한 합의는 곧 1954년 11월 17일 「Agreed Minute Between the United States and the Republic of Korea」라는 양해각서로 문서화되었다. 이 각서의 부칙 B는 공개되지 않은 부분으로서, 미국이 한국군대를 총 72만의 대군으로 확충하는 것을 지원한다는 내용으로 알려져 있다. 이 협정은 또 "예비군체제를 발전시키는 것을 포함하여 부칙 B에서 대강을 정한 대로 (미국이) 한국의 군부강화를 지원할 의지와 정책"에 관하여 언급하고 있다. (Ibid., p. 203)

3) 실제로 미 국무부 동북아국의 월터 트로이만(Walter Treumann)이 맥스웰  
(주 계속→)

군사개입을 실행에 옮기면서 동시에 이루어진 한국군의 월남 파병은 한·미 양국이 군사동맹을 통해 아시아에서 갖고 있었던 그와같은 광역적인 보완관계를 구체적으로 드러낸 예로 볼 수 있을 것이다.

한·미 군사동맹관계는 곧 서술하게 될 미국의 주한미군정책의 부분적인 부침에 따라 다소의 긴장과 이완을 겪었다고 볼 수 있다. 그러나 동북아에서 일본, 한국, 필리핀 등과의 쌍무적 동맹관계를 바탕으로 자신이 주도하는 안보질서를 확립·유지하려는 미국의 기본전략에 따라 한·미군사동맹체제는 별다른 조정을 거치지 않았다. 단, 신냉전이 본격화된 1983년 초반 미국은 일본 및 한국과 각각 맺고 있는 쌍무적 군사동맹체제를 한·미·일 3국간의 3각 군사협조체제로 보완하려는 공개적인 움직임을 보여 주목을 받기도 했다. 한·일간의 역사적인 갈등의식때문에 지연되어 오던 한·미·일 3국간의 군사협조체제가 보다 공개적으로 모색되었던 것이다. 특히 1983년 나카소네 일본총리의 방한과 레이건 미국대통령의 극동방문이

---

### 3) 계속

테일러(Maxwell Taylor) 장군에게 1954년 6월 브리핑한 내용을 보면, 당시 미국이 인도차이나분쟁에 개입할 경우 한국군대를 파견하는 문제를 고려했으며, 그럴 경우 이승만대통령이 그 공백을 보충하기 위해 그 이상의 한국군증강과 이에 대한 미국의 지원을 요청할 것을 예상하고 있었음을 알 수 있다. *Foreign Relations of the United States, 1952~1954, Volume XV, Korea (in two parts), Part 2* (Washington, D.C.: United States Government Printing Office, 1984), p. 59.

후 3국간 군사협조체제 논의가 활발했던 것으로 보이며<sup>4)</sup> 이러한 사정은 동북아에서 미국이 주도하는 합동군사훈련에 대한 일본 자위대의 참여에 반영되었다. 이시기 한·미·일 3국간 군사협조체제 증진모색은 아시아에서 일본의 방위역할 확대를 촉구했던 레이건행정부의 아시아정책과도 연결된 것이었다고 말할수 있다.

## 2. 軍事力 前進配置

1953년 체결된 한·미상호방위조약은 제4조에서 한국의 영토와 그 근역에서 미국이 지상군, 공군 및 해군을 상호협정이 정한 바에 따라 배치할 권리를 갖는다고 규정하였다. 이 조항은 미국이 한국에 대한 군사력 전진배치를 미국이 원하는 한 반영구적으로 실행에 옮길 수 있는 법적 근거로 되었다. 한국 전쟁이 종결된 이후에도 미국은 5~6만의 미군을 한국에 전진배치해 왔다.

한국에 대한 미군전진배치정책은 1969년 닉슨의 팜독트린

4) 1983년 레이건 미대통령은 한국방문에 앞서 일본국회에서 행한 연설을 통해 “미국과 일본의 안보는 주변동맹국들의 안보와 분리될 수 없다”고 선언하고, “미국, 일본 그리고 동맹국들은 군사적 힘을 통해서 세계평화에 기여해야 한다”고 강조했다. 그래서 1983년 레이건의 극동방문의 의미를 당시 미 국무장관 조오지 슐츠는 “미국, 일본, 한국 사이의 관계발전을 위한 지속적인 노력을 재확인한 것”이라고 요약했다. 슐츠가 말한 3국간 관계발전에서 신냉전을 배경으로 한 군사관계의 발전문제가 가장 중요했던 것으로 평가된다. Fujii Haruo, “A New Phase of Military Alliance between Japan, US & South Korea,” *AMPO*, vol.15, no.2(1983), pp. 5~6.

이후 카터정권 초기에 이르기까지 미국의 철군정책의 부침과 함께 한동안 동요의 시기를 거쳤다. 그러나 1970년대말 미·소 간에 신냉전이 전개되면서 철군계획이 철회되자, 한·미간의 군사동맹관계는 긴밀성을 회복하게 되었다. 특히 1980년대에는 보수적인 레이건정권하에서 미·소간 신냉전이 강화되었으며, 1970년대에 일시적으로 동요된 바 있던 한국 및 일본과 미국의 안보협조체제가 안정되었다. 한국에 대한 미국의 군사 판매가 확대되고 한·미간 합동군사훈련도 해마다 대규모화되었다.

1990년 미 국방부가 펴낸 한 보고서에 따르면, 미국은 1980년대에 미국 총 군사력 2백 13만명의 인원 중에서 16.3%인 34만 1천명을 유럽에, 그리고 6.3%인 13만 5천명을 아시아·태평양 지역에 전진배치하고 있었다.<sup>5)</sup> 이 중 일본에는 5만 명, 한국에는 약 4만 2천의 미군병력이 주둔하였다. 이 보고서는 한국을 포함한 아시아 지역에 대한 미군 전진배치의 전략적 이유를 이렇게 설명했다: “우리의 국방전략은 미국의 영토를 가능한 한 멀리 떨어진 곳에서부터 방위하고, 소련을 봉쇄하며, 우리의 전략적 우방들을 보호하는데 집중된 것이었다. 이러한 목표들을 달성하기 위해 우리가 택한 군사전략은 주로 시간과 거리문제 때문에 우리 군사력을 특히 일본, 한

---

5) The Department of Defense, *A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim: Looking Toward 21st Century* (Washington, D.C.: US Government Printing Office, 1990), p. 9, Figure 6.

국, 필리핀의 영구적인 기지에 전진배치하는 것이었다.”<sup>6)</sup> 한편 미국의 전진배치전략의 배경과 관련해, 1983년 당시 로버트 코머 미 국방부 차관보가 “우리의 전진배치전략은 우리의 전쟁을 남의 부동산 위에서 수행하려는 것”이라고 한 말도 유념할만한 점이라 하겠다.<sup>7)</sup>

### 3. 核政策

미국은 한국전쟁을 계기로 「대량보복」(Mass Retaliation)이라는 핵전략을 공개적으로 천명했었다. 이는 소련이나 소련이 지원하는 세력이 개입된 局地戰에서 미국이나 미국의 동맹국이 핵공격이 아닌 재래식 공격만을 당했을 경우에도 미국은 한국전쟁에서처럼 재래식 대응에만 한정하지 않고, 소련본토를 포함해 미국이 선택하는 장소에 핵보복을 감행하겠다는 것이었다. 한국전쟁에서 미국이 절실하게 확인한 것은 국지전에 지상군만으로 개입할 경우 미국정부가 심각한 인적, 물적 손실을 겪고, 그로 인해 치명적인 정치적 위기에 직면했던 사실이었다.<sup>8)</sup> 미국은 그러한 문제를 극복하고자 대량보복전략을

6) Ibid., p. 2.

7) Testimony by Robert Komer before the Committee of Budget of the House of the Representatives, February 1983, Serial no. 98~3(Washington, D.C.: US Government Printing Office, 1983), p. 156.

8) John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy* (Oxford: Oxford University Press, 1982), pp. 145~48.

채택했고 이를 뒷받침하기 위해 미국본토에 다수의 전략핵을 건설하는 동시에 유럽 및 아시아의 주요지역에 전술핵을 배치하기 시작했다.

미국은 1958년 한국에 제 4 미사일사령부(The Fourth US Missile Command)를 설치했다. 이 미사일부대는 비무장지대에서 불과 24마일 떨어진 곳에 배치되었으며,<sup>9)</sup> 이와 때를 같이해 「Honest John」미사일이 한국에 반입된 것으로 알려져 있다. 이러한 일련의 조치들은 한국에 대한 미국의 전술핵 배치와 무관하지 않은 것으로 지적되어 왔다. 미국 의회의 한 보고서가 “미국 밖에 대한 미국의 전술핵 배치는 원래 1950년대 중반이나 후반에 이루어졌다”고 말하고 있는 것은 그러한 판단을 뒷받침하는 증거라고 볼 수 있겠다.<sup>10)</sup>

미국의 핵전략은 1960년대 들어 대량보복전략에서 「보장된 공멸」(Mutual Assured Destruction: MAD)이라는 전략개념으로 변화해 간다. 1957년 소련이 스푸트니크 인공위성 발사에 성공하자, 전략적인 핵공격능력에 있어서 미국의 소련에 대한 압도적 우위가 사라졌다. 이에 따라 상대방의 재래식공격에 대해서까지 핵무기로 대응한다는 대량보복전략은 현실성을 결여한 위험한 전략으로 인식되기 시작했던 것이다. 1960

9) Roland A. Paul, *American Military Commitments Abroad* (New Brunswick: Rutgers University Press, 1973), p. 96.

10) Report to the Committee on Foreign Relations, United States Senate, by the Subcommittee on Security Agreements and Commitments Abroad, December 21, 1970 (Washington, D.C.: US Government Printing Office, 1970), p. 12.

년대에 정립된 「보장된 공멸」 개념은 상대방이 핵공격을 해왔을 때만 이쪽도 핵으로 보복하겠다는 위협을 통하여 상대방의 선제핵공격을 억지한다는 전략이었다. 이 전략이 곧 「공포의 균형」과 「억지이론」의 요체를 이루면서 1950년대의 대량보복 전략을 대체하게 되었다.

그럼에도 불구하고 대량보복전략의 핵심인, 적의 재래식 공격을 저렴한 비용으로 성공적으로 격퇴하기 위해 핵무기를 동원할 수 있다는 사고가 실제적으로도 완전히 사라진 것은 아니었다. 더구나 한국 등에 배치된 미국의 전술핵들은 반드시 적의 재래식 공격시 동원될 전투용 무기로서 뿐만이 아니고 한국에 대한 미국의 방위공약준수라는 정치적 상징성과 적의 군사적 모험에 대한 심리적 억지라는 다차원적인 효과를 갖는 것으로 인식되었다. 따라서 주한미군의 전술핵은 미국의 대한 안보정책의 일부로 유지되고 있었다.

1970년대에 들어 미국의 핵전략은 또다시 수정단계에 들어섰으며, 이러한 변화는 전술핵의 전략·전술적 가치를 더욱 높이는 결과를 낳았다. 첫째로는 「보장된 공멸」 전략은 적의 핵 공격이 전면적이든 부분적이든 상관없이 적에 대해 대량의 핵 보복을 감행한다는 것인데 이러한 경직된 전략은 실제상황에서 적용될 수 있는 현실성이 부족할 뿐 아니라 공동자살전략에 불과하다는 비판을 받게 되었다.<sup>11)</sup> 즉, 다양한 형태의 핵

11) Michael Nacht, *The Age of Vulnerability: Threats to the Nuclear Stalemate* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1985), p. 88.



전쟁을 상정하고 이에 적절한 수준에서 제한적이고 유연하게 대응할 수 있는 새로운 전략이 필요하다는 논리가 제기되었다. 더욱이, 1970년대 들어 미국은 다탄두 핵미사일(MIRV)과 같이 다양하고 정확성이 크게 향상된 핵무기체계를 개발함으로써 새로운 “핵의 유연대응전략”을 뒷받침하는 것이 기술적으로도 가능하게 되었던 것이다.

이러한 핵의 유연대응개념과 이에 바탕한 제한핵전쟁론은 핵전쟁의 제한적 수행이라는 측면을 갖고 있는 것이었다. 그러나 이 새로운 핵전략들은 다른 한편 「승리가능한 핵전쟁」이라는 위험한 사고를 내포한 것이라는 비판도 있어 왔다. 핵의 유연대응과 제한핵전쟁수행이라는 개념은 미국이 자신의 국익이 개입된 지역에서 적의 재래식 공격으로 국지전이 발발했을 때 이에 대해 적절한 수준의 핵무기로 단계적으로 대응하면, 세계적인 핵전쟁으로 확장된 「아마게돈」을 피하면서 소기의 전쟁목적을 성공적으로 달성할 수 있다는 사고를 내포하고 있기 때문이었다. 그런 의미에서 제한핵전쟁론은 1950년대의 대량보복전략을 변형된 형태로 부활시킨 측면도 있었던 것이다. 70년대부터 특히 풍미하기 시작한 이러한 핵전략은 한국 등 해외에 전진배치한 미국 핵무기들의 전술적 중요성을 재확인해 준 효과를 가져온 것으로 볼 수 있다.

제한핵전쟁론과 관련된 미국 행정책의 주요원칙의 하나는 소위 「핵선제사용가능원칙」(first-strike option)이라는 것이

다.<sup>12)</sup> 이것은 상대방이 핵을 먼저 사용하지 않은 상태에서도 미국이 핵무기를 사용할 수 있다는 것으로서, 핵공격에 대해서만 핵보복을 한다는 「보장된 공멸」 또는 전형적인 방어적 핵억지이론과 구분된다. 미국은 이러한 핵선제사용가능원칙을 한반도에 대해서도 적용한다는 것을 강력하게 시사했었다. 이러한 미국의 입장은 특히 베트남의 사이공이 함락되어 아시아에서 미국의 군사적 위상과 공약이 「신뢰성의 위기」(credibility crisis)에 처한 것으로 보였던 1975년 이후 공개적으로 나타났다. 1975년 6월 제임스 슬레진저 미 국방장관은 “북한이 남한을 침략할 경우 미국은 핵무기를 사용하거나 더 많은 지상군을 투입할 옵션을 갖고 있다”고 발언했던 것이다.<sup>13)</sup> 또 바로 며칠뒤에 제럴드 포드대통령은 “미국은 남한에 강력한 억지력(a strong deterrent force: 核을 의미)을 갖고 있다”고 밝혔다. 그리고 전쟁이 났을 때 미국은 남한의 방위를 위해 핵을 사용할 것이냐는 한 기자의 질문에 그는 “무엇이 우리 자신의 국익인가를 결정함에 있어 우리는 최대한의 융통성

12) 소련은 1982년 핵의 선제사용을 포기한다고 공식선언했다. 이것은 핵 선제사용옵션을 견지한다고 공식천명하고 있는 미국의 입장과 대조되는 것으로 지적된 바 있다. Sidney Drell, *Facing the Threat of Nuclear Weapons* (Seattle and London: University of Washington Press, 1989), p. 54. 미국은 또한 특정지역에 대한 미국의 핵무기 배치여부에 대하여 긍정도 부정도 하지 않는다는 소위 「NCND」정책을 취하고 있었다. 이러한 원칙은 해외관련국 국민들의 주권과 알권리에 대한 침해라는 비판이 제기되었었다.

13) *The New York Times*, June 21, 1975. 이 신문에 따르면, 슬레진저장관의 이 발언은 한국에 미국의 핵무기가 배치되어 있음을 미국정부가 최초로 공식확인한 것으로도 주목할만한 내용이었다.

을 유지한다는 정책을 갖고 있다”고 언명했다. 이 역시 한반도 분쟁시 미국이 핵의 선제사용을 하나의 옵션으로 선택할 수 있음을 시사한 것으로 주목되었다.<sup>14)</sup>

이러한 미국의 대한반도 핵정책은 한반도의 경우 유럽에 비해서 핵무기사용결정에 관한 미국의 권한이 상대적으로 크다는 점에 비추어 볼 때, 그 중요성을 간과할 수 없는 것으로 간주되어 왔다.<sup>15)</sup>

한반도에 대한 미국의 핵무기배치, 그리고 핵선제공격가능 옵션에 바탕한 대한국 핵우산제공정책과 같은 미국의 핵무기 정책은 북한의 지속적인 정치적 비판의 대상이 되어 왔으며, 한국의 외국군사력이 북한에 대해 갖는 위협을 강조하는 근거로 기능한 측면 역시 무시할 수 없을 것이다.

#### 4. 對北韓 政策基調

한국전쟁이후 미국의 대북한정책은 줄곧 대소봉쇄의 연장선에서 북한의 군사적 행동가능성에 대비하며, 북한의 경제·외교적 고립화를 도모한다는 차원을 중심으로 전개되었다. 한국

14) *The New York Times*, June 26, 1975.

15) 1990년 6월 21일 미국 카네기 국제평화재단의 셀릭 해리슨 수석연구원이 밝힌 바에 따르면, 미국의 전함참의장인 에드워드 마이어 장군은 1983년 1월 “한반도에서 핵무기사용에 대한 최종결정권은 미국정부에 있으며, 한반도에서의 핵무기사용결정은 15개국과 협의해야 하는 유럽보다 훨씬 용이하다”고 지적했다. 마이어장군의 이 발언은 한반도에서의 미국의 핵선제공격결정 메카니즘과 관련하여 특히 주목할만한 발언이라고 할 수 있다.

에 대한 미국의 군사동맹정책과 미군 전진배치, 그리고 전술 핵에 의거한 핵정책은 곧 북한에 대한 미국 군사정책의 핵심이기도 했다.

이 정책은 미국이 북한과의 의미있는 외교적 대화나 한반도 군사문제와 관련한 북한과의 협상을 일체 배제한다는 것을 의미했다. 1974년에 북한이 남한정부는 미군철수 등을 토의할 의지도 능력도 없다고 비판하면서 북한과 미국간의 직접대화를 통한 조·미평화협정 체결을 주장해 왔을 때, 미국은 이에 일체 응하지 않았다.<sup>16)</sup> 북한은 1984년에는 입장을 수정하여 3자회담을 제의하였다. 1953년 이래 북한이 제안한 남북간 평화협정제안이나 1974년 이후의 조·미평화협정제안은 다같이 2자회담이었던데 비하여 1984년의 3자회담은 북한과 미국의 회담에 남한을 포함시킨다는 것을 뜻했다. 그러나 북한이 제안한 3자회담은 평화협정은 북한과 미국간에, 불가침선언은 남북간에 체결하자는 것으로서 2원화된 성격을 갖고 있었다. 이러한 3자회담의 주제들 역시 모두 미군철수를 포함, 군축과 같은 군사문제 우선해결원칙을 내포하고 있었으며, 미국은 역시 냉담하게 대응했다.

미국은 북한의 이러한 협상제안들이 한반도의 긴장완화를 목표로 한 진지한 노력이었다고 보지 않고, 한반도에서 미군

---

16) 북한은 1953년 이후 부단히 남북간에 불가침선언 또는 평화협정을 체결할 것을 주장했다. 그러나 이러한 주장은 한국측의 미군철수약속 등을 포함하는 것이었기 때문에 남한측은 응하지 않았다.

의 안보역할을 축소시켜 북한에 유리한 군사력균형을 확보하기 위한 위장평화공세라고 주장했다. 이런 인식에 기초한 미국의 대북한정책은 일차적으로 군사정책에 의하여 지배될 수밖에 없었다. 1975년 8월 당시 주한미군의 제임스 홀링스워스(James Hollingsworth) 소장은 방한한 제임스 슬레진저 미국방장관에 대한 브리핑에서 소위 「9일전쟁계획」을 밝혔다. 그는 “만일 북한이 공격을 개시하면, 전쟁은 폭력적이지만 매우 단시간에 끝날 것이다. 왜냐면 우리는 세계에서 제일가는 지상군을 갖고 있기 때문이다..나는 포격과 하루에 700~800회에 달하는 공습을 시간차로 실시하려 한다”고 말했다. 홀링스워스는 또 “만일 북한이 공격하면 우리는 임진강을 건너 적 군사력의 심장부를 공격할 것”이라고 밝혔다.<sup>17)</sup>

홀링스워스가 보고한 「9일전쟁계획」은 하나의 부분적인 예이지만, 냉전시대 미국의 대북한정책이 「군사정책우위」와 「정치협상배제」라는 원칙을 기조로 전개되어 왔음을 잘 드러내 주고 있다.

17) Claude A. Buss, *The United States and the Republic of Korea: Background for Policy* (Stanford: Hoover Institution Press, Stanford University, 1982), pp. 145~46. 슬레진저는 이러한 「공격적 전략」을 「매우 훌륭한 아이디어」라고 지적하였다.

### 第Ⅲ章 1990年代 美國의 對韓半島 安保政策 影響要因：變化와 持續性

#### 1. 東北亞 國際環境

##### 가. 美·러關係

##### (1) 變化要因

전후 40여년간 한반도 주변 국제환경을 지배했던 미·소 양국의 대결상황은 고르바초프의 페레스트로이카와 소련의 해체를 거치면서, 그리고 특히 러시아연방의 옐친 정부아래서 미·러 양국간의 긴밀한 외교적 협조체제로 전환되었다. 미·소 두 나라는 1987년 양국간 「중거리핵폐기협정」(INF), 1991년 「유럽재래식무기감축협정」(CFE), 1991년 「전략무기감축협상」(START)을 통해 전례없는 핵감축의 시기에 들어섰다. 이어 양국은 1991년 11월 각기 「전술핵폐기선언」을 하여 주한미군의 전술핵 철수가 가능해지고, 한반도 비핵화의 기본환경이 마련되기에 이르렀다.

최근 미·러 양국관계에서 가장 중요한 이슈로 부상한 전략핵감축협상과 서방의 대러시아 경제원조문제를 둘러싼 양국간 협상은 1992년 상반기에 들어 더욱 진전을 보았다. 1992년 6월 16~17일 양국은 워싱턴에서 열린 정상회담에서 양국의 전략핵무기를 1991년 7월에 타결된 「전략핵무기감축협상」

(START) 수준보다 훨씬 더 큰 폭으로 줄이는 새로운 군축 협정에 서명했다. 이 협정에 따른 추가감축목표가 달성된 2003년까지는 미국과 러시아연방은 각각 3,500개와 3,000개 수준으로 각자의 전략핵탄두 보유수를 줄이게 될 전망이다. 미국은 자신의 강점인 해상발사전략핵(SLBM)에서 상당한 양보를 한 반면, 러시아연방은 미국이 가장 위협적인 것으로 인식해온 多彈頭型 지상발사대륙간탄도탄(ICBM)을 전폐하는 등의 중요한 양보를 함으로써 이번 협정타결이 가능했다. 장기적인 경제·사회 및 정치적 불안정에 시달릴 것으로 전망되는 러시아연방에서의 핵무기체계 통제효율성에 대한 미국의 불안감, 그리고 자체 경제난 해결과 經濟改革 진행을 위해 서방의 경제원조를 고대하는 러시아연방의 급박한 사정 등이 협상진전의 주요 배경으로 작용한 것으로 분석된다.

미국은 1991년에는 미국 자신의 경제문제때문에 러시아연방의 경제난 해결과 경제개혁을 지원하기 위한 대규모 經濟援助問題에 대해서는 소극적인 입장을 보였었다. 그러나 1992년에 들어 미국은, 현재 세계질서상 최대의 불안요인으로 간주되고 있는 소련해체 이후 유라시아 대륙의 정치적 불안정과 경제적 위기를 해소하기 위해서는 서방이 러시아연방 등에 대규모 경제원조를 제공해야 하며 이러한 작업에서 미국이 리더쉽을 행사해야 한다는 미국 내외로부터의 강한 비판에 직면했다. 이에 부시행정부는 러시아연방을 포함한 舊소련지역 공화국들에 240억달러의 원조를 다른 서방국가와 공동으로 추진

한다는 계획을 발표했다. 미 의회는 미국 자신의 재정적자문제 등 경제문제를 이유로 들어 이같은 대규모원조에 일면 회의적인 반응을 보이고 있다. 미·러 양국간 전략핵 추가감축에 관한 협정타결로 의회가 대리경제원조를 지지할 가능성은 높아진 것으로 볼 수 있으나, 서방과의 공동보조 확보, 그리고 미 의회내 반대세력 등의 문제로 대러시아 경제원조계획이 실제 그와 같은 규모로 실현될 수 있을지는 아직 불투명하다. 그러나 이러한 미국의 계획은 미국이 러시아의 재건을 위한 적극적인 리더쉽을 발휘할 의지를 갖고 있음을 입증했으며, 그간의 미·러 협조관계를 재확인해주는 계기로 작용할 전망이다.

한편 미국과 러시아연방은 92년 6월의 정상회담에서 북한의 핵문제에 대해서도 공동대응을 강화하기로 의견을 모았다. 이처럼 미·러 양국간 관계가 세계적인 차원에서와 동시에 한반도주변에서도 전략적 대결의 관계로부터 서로간의 긴밀한 협조관계로 전환됨에 따라 미국의 대한반도 정책환경에 다음과 같은 변화를 초래하였다.

첫째, 북한·러시아간의 군사동맹이 형식적으로는 유지되고 있으나 실질적으로는 거의 무효화되었다.<sup>1)</sup> 북한의 가장 강력

1) 1992년 6월 30일 엘친대통령은 이상욱외무장관과의 회담에서, 북한과 이데올로기에 의한 유대관계가 종료되었으며, 1961년 체결된 북한과 소련간의 「우호 및 상호원조조약」은 형식상 존재할 뿐, 그 내용은 이미 효력을 상실했다고 주장했다. 그는 또 군사기술을 포함한 일체의 대북한 기술이전이 불허되고 있으며, 향후 러시아의 한반도정책은 한국을 우선시하게 될 것이라고 밝힌 것으로 알려졌다.



한 군사적 배후세력이 소멸한 셈이다.<sup>2)</sup> 이 점은 물론 북한의 대외정책 변화를 불가피하게 만드는 가장 강력한 외적 변수로 작용하고 있다.

둘째, 舊소련의 변화는 한국의 북방정책을 가능하게 하였으며, 러시아연방하에서 한·러관계는 더욱 급속한 관계개선을 이루어가고 있다. 1992년 6월 29일 한·러 양국은 외무장관회담에서 서로를 「우방국」으로 정의하고 “양국간 무력위협과 무력행사를 금지하고 모든 분쟁은 평화적으로 해결한다”는 내용을 포함한 「기본조약」을 체결하기로 합의하였다.

셋째, 한반도문제에 대한 주변 열강들간에 공동보조가 가능해졌다. 미국이 1991년 한반도문제와 관련하여 남북한과 동북아 4강을 포함한 다자간 안보포럼을 구상하기도 했던 것은 이와 같은 구소련의 변화를 바탕으로 가능한 것이었다.

## (2) 緊張持續要因

위와 같은 괄목한 변화에도 불구하고 향후 미·러관계는 어느 정도의 불확실성과 긴장의 요인을 안고 있는 것으로 지적되고 있으며, 이 점 역시 미국의 대한반도정책에 영향을 미치고 있는 것으로 볼 수 있다.

첫째, 미국은 그간에 구소련 및 러시아와 체결한 일련의 군

2) 1992년 6월 한국을 방문한 러시아 軍史연구소의 가브릴 코로트코프박사는 “러시아는 이미 북한에 대한 군사원조를 많이 줄였을 뿐만 아니라 북한에게 더 이상 군사원조를 하지 않을 것이라는 것이 내가 만나본 러시아 학자들과 관리들의 견해”라고 밝혔다. 「朝鮮日報」, 1992년 6월 28일.

축협정들에도 불구하고 러시아의 군사력이 갖고 있는 잠재적 위협을 중시하고 있다. 이와 관련해서, 미국은 러시아의 첨단 무기체계나 핵개발기술이 북한에 이전될 가능성에 대해서 경계하고 있는 것으로 볼 수 있다.

둘째, 러시아연방 및 舊소련지역 공화국들의 경제·정치적 불안정이 지속되고 있다. 이러한 상황은 아직도 미국이 러시아와 그 주변지역에 대한 군사적 경계태도를 유지하는 요인이 되고 있다. 러시아의 정치적 장래가 갖고 있는 불투명한 이미지는 미국의 대러시아 經濟援助 등 협조관계확대에도 아직도 상당한 장애요인으로 남아 있다. 1992년 6월에 양국이 서명한 전략무기감축계획이 실현되는 것은 앞으로 10여년 후인데, 그 안에 있을 수 있는 러시아내의 정치·사회적 격변 가능성을 배제하지 않고 이를 경계해야 한다는 것이 미국의 입장이라고 할 수 있다.

따라서 미국은 한국·러시아 관계가 확대되고 있고 북한·러시아간 군사협정이 유명무실한 것이라 하더라도, 한반도 주변 환경의 「유동성」과 「불확실성」에 대한 기본인식을 토대로 앞으로 있을 수 있는 상황변화 가능성을 유념하고 있는 것으로 볼 수 있다.

## 나. 美·中關係

### (1) 變化要因

1980년대 이후 본격화되고 탈냉전으로 더욱 가속화되어온

중국의 내부변화는 동북아에서 미·중간의 전략적 관계에 다음과 같은 변화를 초래했다.

첫째, 소련의 해체에 따라, 중국은 1960년대 후반 이후 미·소 양대국 사이에서 누려온 일종의 「中間者的 利點」을 상실하게 되었다고 볼 수 있다. 과거 중국은 다양한 국제문제들에 대해서 미국과 소련의 중간에서 제3의 입장을 견지할 수 있었으나, 소련 사회주의의 해체와 대외정책 변화는 더 이상 중국에게 그러한 융통성을 허용치 않고 있는 동시에, 중국 자체의 대내외정책 변화를 유발하는 가장 강력한 촉매제 역할도 하고 있다고 말할 수 있다.

둘째, 중국은 정치체제는 사회주의를 유지하되 경제·사회적 측면에서는 개혁과 개방정책을 강화해왔다. 중국 공산당의 최대목표는 물론 사회주의정치체제의 보존이라고 할 수 있으나, 그러한 목표달성은 중국 경제의 현대화를 통한 인민의 「물질적 요구의 혁명」에 부응함으로써만이 가능한 상황이다. 중국 집권층은 경제발전을 위해서는 서방과의 관계개선과 中國經濟의 對外開放擴大 이외에는 다른 방도가 없는 것으로 인식하고 있다.

이와 같은 중국의 변화는 미국의 한반도정책환경에 다음과 같은 변화를 가져온 것으로 볼 수 있다. 첫째, 중국은 한반도문제에 대한 미국의 주도권을 묵시적으로 인정하는 가운데, 한반도의 안정과 남북평화공존 필요성을 더욱 강조하게 되었다. 둘째, 중국은 이러한 환경변화와 남한과의 經濟協力 필

요성을 의식하여 남북한에 대한 등거리외교 가능성도 시사하고 있다.<sup>3)</sup> 셋째, 미국이 주도하는 한반도문제관련 다자간협약에 중국이 협조적 자세로 참여할 가능성이 높아졌다고 할 수 있다.

한편 미국은 중국이 전 인류의 23%를 차지하고 있는 나라임을 주목하고 미국이 동아·태국가로 자신의 위상을 확립하는데 있어 가능한 한 중국과 우호관계를 유지하는 것이 바람직하다는 태도를 갖고 있는 점 또한 유의할 필요가 있다.<sup>4)</sup>

## (2) 緊張持續要因

위와 같이 중국은 내외적 여건의 변동으로 상당한 변화를 보이고 있으나, 미국의 대한반도정책과 관련해 적어도 세가지 점에서 아직 미국의 경계 대상이 되고 있다.

첫째, 중국은 사회주의적 정치체제와 자본주의적 경제요소의 공존으로 인한 긴장, 영토의 방대함과 심한 지역적 차이에 따른 중국의 통일성 붕괴가능성, 정치리더쉽의 세대교체과정(등소평 사망 이후의 권력체계 변동가능성 등)에서 일어날 수 있는 혼란가능성, 그리고 중국의 제한된 제도개혁과 개방이 인민 대중의 점증하는 물질적 요구의 혁명에 부응하지 못하여

3) 중국과 북한은 1992년 1월 26일 양국간 무역방식을 기존의 구상무역방식에서 경화결제방식으로 전환하는 무역협정을 체결함으로써 중국의 대북한경제협력은 축소될 전망이다. 또 중국은 1992년 4월 江澤民의 발언속에서 북한과의 관계를 혈맹관계가 아닌 단순한 우호협력관계로 묘사함으로써 북한지지 일변도의 한반도정책에서 벗어나고 있음을 시사한 것으로 평가되고 있다.

4) Solomon, "From Cold War to Hot Economies," pp. 4~5.

총체적 위기에 봉착할 가능성을 안고 있는 것으로 운위된다. 그 결과 중국이 겪을 수 있는 내부적 격변과 그것이 동북아 질서에 미칠 파괴적 영향에 대한 불안감이 미국의 전략적 사고에 영향을 미치고 있다.<sup>5)</sup> 미국이 중국을 아직도 북한, 쿠바와 같이 잠재적인 비이성적 행동자로 분류하고 있는 것은<sup>6)</sup> 그러한 인식과도 무관하지 않다. 중국은 현상적인 안정에도 불구하고 동북아에서 최대의 잠재적 불안요인으로 인식되고 있는 것이다. 이 점은 중국이 북한과 실질적인 군사동맹을 유지하고 있는 유일한 군사강국이라는 사실과 연관되어 미국의 對韓半島政策에서 가장 경계되고 있는 측면의 하나라고 할 수 있다.

둘째, 미국은 중국이 군비를 강화하고 있다고 인식하고 있다.<sup>7)</sup> 미국은 또한 중국이 주변국가들과 영토분쟁에 개입하고

5) 로버트 스칼라피노는 중국을 비롯한 사회주의 전반에서 벌어졌고 또 현재 진행중에 있는 가장 근본적인 혁명인 「물질적 요구의 혁명」으로 말미암아 “중국은 장차 정치적 격변을 겪을 수 있으며, 이로 인하여 아시아의 안정은 크게 흔들릴 수 있다”고 지적했다. Robert Scalapino, “The US-PRC Relations,” *The Journal of East Asian Relations*(Winter/Spring 1990), pp. 139~41.

6) Mel Gurtov, “The New World Order and US Policy Toward Korea,” Prepared for the Conference on Trilateral Relations Among North Korea, South Korea and the United States of the Korean Association of International Studies, Seoul, ROK, May 31~June 2, 1992, p. 17.

7) 폴 월포워츠 미 국방부 정책담당 차관은 1992년 6월 말 아시아를 순방한 자리에서, 북한의 핵개발문제와 아울러 중국의 군비증강을 아시아의 최대 불안요인으로 지목했다. 월포워츠는 이 자리에서 “아·태지역에 주둔중인 미군사력 삭감은 유럽과 같은 대규모의 삭감이 되지 않을 것이며 미국은 21세기에도 이 지역에 상당한 군사력을 유지할 것이라고 밝혔다.

있는 사실을 중시한다.<sup>8)</sup> 미국은 그러한 중국의 대외적 행태가 중국 내부의 정치적인 다이내믹스의 결과이든 또는 중국의 전통적인 아시아 패권주의의 표현이든, 아시아에서 장기적인 불안요인을 구성할 것으로 보고 있다. 중국의 영토분쟁개입과 군비증강은 일본의 군사적 역할 증대추세와 맞물려 적어도 동북아국가들간 군비경쟁에 새로운 불씨가 될 가능성을 안고 있으며, 이러한 상호작용속에서 앞으로 중국외교가 어떤 행태를 보일지 미국은 주시하고 있다.

셋째, 중국은 북한과 정치체제상 많은 동질성을 갖고 있다. 특히 천안문사태 이후 중국은 미국을 비롯한 서방으로부터 인권문제 등 정치체제의 특성과 관련된 외교적 압력을 받아왔다. 이점은 중국이 북한과의 공동운명의식을 더욱 갖게 되는

---

8) 1992년에 들어 중국은 남중국해의 남단에 위치한 남사군도의 영유권을 적극 주장하고 나서 특히 주목되고 있다. 중국, 대만, 베트남 등 3개국은 180개 섬(대부분 암초나 산호초로 이루어짐)으로 이루어진 남사군도 전체의 영유권을 주장하고 있으며, 필리핀, 말레이시아, 브루나이 등 3개국은 그 일부에 대한 영유권을 주장하고 있다. 이 중 브루나이를 제외한 중국 등 5개국은 이 지역에 병력을 배치하고 있다. 중국은 공산당 정권 성립 이래 남중국해 전역의 영유권을 주장하긴 했으나, 실질적인 지배는 하지 못했다. 그러던 중 1974년 1월 당시 월남정권이 지배하던 서사군도를 무력으로 점거한 후 “남사군도, 서사군도, 중사군도, 동사군도는 모두 중국영토의 일부이며, 그 주변해역의 자원도 모두 중국에 속한다”고 선언했다. 중국은 1992년 2월 「영해와 인접지역」이라는 법률을 채택하고 남지나해 전역에 대한 영유권을 재주장하고 나섰다. 이에 「동남아 국가연합」은 베트남과 관계를 강화하면서 중국에 공동대응할 태세를 보이고 있으며, 아·태지역 전반의 해상로 및 안보에 중대한 영향을 미칠 이 영토분쟁에 미국정부도 개입할 태세를 보이고 있다. 「朝鮮日報」, 1992. 7. 29.

계기로서 작용했다.<sup>9)</sup> 중국과 북한이 아직 견지하고 있는 이 같은 정치적 유대도 미국의 한반도안보환경 인식에 상당한 긴장 지속요인으로 작용할 것이다.

## 다. 美·日關係

### (1) 協調持續要因

1990년대 미·일간 외교·안보관계는 탈냉전과 경제적 역할관계의 변동으로 전후 가장 중요한 전환기에 들어섰다. 미국은 아시아에 대한 안보개입을 축소 개편하고 있는 반면, 일본은 정치·군사적 역할확대를 모색하고 있다. 이러한 외교·안보적 역할재조정 과정은 양국간 심화될 조짐을 보이고 있는 경제관계의 긴장과 맞물려 향후 양국관계에 협조 못지않게 갈등과 긴장이 있을 것을 예고하고 있다. 그러나 양국은 역할재조정과정에서 파생될 긴장과 갈등을 최소화하기 위해 기존의 쌍무적 安保協力體制를 유지하고 상호협의를 긴밀히 하는 등의 외교노력을 경주할 것이다.

첫째, 일본의 정치·군사적 역할증대에 대한 미국의 협조적 자세를 지적할 수 있다. 미국은 앞으로의 세계에서 자신의 리더쉽을 유지하기 위해서는 일본의 경제·외교적 협조가 불가결하다고 인식한다. 이에 따라 미국은 일본과 자신의 관계를 제

9) 중국은 북한 김일성주석의 80회 생일을 맞아 국가주석 楊尙昆을 평양에 파견(1992. 4. 13~17)하여 북한과의 우호관계를 확인하고, 중앙군사위 비서장 楊白水의 북한방문(1992. 6. 4~11)을 통해 군사협력관계의 지속을 약속했다.

한된 형태로나마 「동반자관계」로 규정하여 일본의 국제적 위상 제고, 세계적인 차원에서의 일본의 정치·군사적 역할확대를 유엔의 평화유지활동 및 해상로 안전확보와 같은 제한적인 목적과 관련해 지지하는 입장을 취하고 있다. 미국은 또한 세계의 주요한 정치·군사적 문제들에 대한 미·일간의 협의체제를 강화하여 세계 주요문제에 대한 일본의 발언권을 강화한다는 구상을 천명해 왔다. 미국은 이렇게 일본의 정치대국화를 지원하는 대신, 일본의 대미무역 및 경제협조를 확보하고 미국의 세계적인 군사적 역할유지를 위한 일본의 물적 지원을 확대하려 하고 있는 것이다.<sup>10)</sup>

10) 미·일 양국간 동반자관계로의 관계재조정문제는 1992년 상반기에 들어 공식화된 것으로 볼 수 있다. 부시 미대통령은 일본을 방문하여 1992년 1월 8일 미·일 정상회담을 가졌다. 1월 9일에 발표된 「도쿄선언」과 그 행동계획에서 미·일 양국은 전지구적 차원에서 양국간 동반자관계를 확립하며, 아시아에서는 「아·태경제협력각료회의」를 기반으로 시장개방확대를 위해 공동노력한다는 원칙적인 합의를 표명했다. 이 회담에서 미국은 일본이 적극적인 시장개방과 대미무역역조 시정노력을 통해 세계적인 차원의 자유무역질서에 보다 적극적으로 공헌할 것을 촉구한 것으로 볼 수 있다. 이러한 사실은 이번 정상회담의 주요성과를 “미·일간 무역장벽제거 및 일본의 시장개방에 극적인 변화를 가져온 점”이라고 요약한 칼라 힐스 미 무역대표의 발언에도 나타나 있다. 그런 의미에서 이 정상회담은 양국간의 동반자관계 정립에 대한 명확한 청사진을 제시하기보다는 부시행정부의 일본 시장개방압력노력을 부각시키는 정치적 성격이 강하다는 비판이 있었다. 그러나 「도쿄선언」은 일본이 시장개방 확대와 미국상품구매 확대를 통해 미·일간 무역역조 시정노력을 강화하는 등 미국과 경제적인 측면에서 보다 협조적 자세를 취하는 대신, 미국은 일본이 자신의 경제력에 걸맞는 정치·군사적 역할을 확대할 수 있도록 측면지원한다는 합의를 바탕에 깔고 있는 것이었다. 이 점은 곧 유엔 등 국제기구에서 일본의 위상을 제고하고 일본이 유엔평화유지활동에 참가하는데 대해 미국이 지원하는 자세를 취함으로써 구체화되었다. 1992년 3월 25일 미국무부 불턴 차관보는 “적절한 시기에 일본이 유엔 안전보장이사회 상임이사국이 돼야 한다는 것이 미국의 일관된 입장”이라고 밝혔다. 이어 일본의 군사대국화에 대한 우려를 불러 일으키면서 일본에서 최대의 정치적 쟁점으로 부각된 유엔평화 유지활동을 위한 자위대해외파병문제에 대해서도 미국은 지지 입장을 분명히 해 왔다.



둘째, 미·일안보동맹 지속이 양국관계안정에 긍정적 영향을 끼치는 점들을 들 수 있다. 미국과 일본은 객관적인 조건이 변화하여 불가피해진 양국관계 재조정을 서로간에 최대한 협조적인 환경을 유지한 가운데 진행시키려 하고 있다. 양국관계에 그러한 협조체제의 기본틀을 제공해 줄 수 있는 것은 역시 미·일안보동맹이다. 이 동맹체제는 양국관계의 미래에 최소한의 안정성을 부여하는 매개역할을 할 것이다. 그 이유는 다음과 같이 지적할 수 있다.

1) 미국은 아시아에 대한 군사력전진배치 규모를 축소하되, 스스로 자처하고 있는 이 지역에서의 균형자역할을 뒷받침하기 위해 일정규모의 군사력을 일본 및 한국에 유지시킬 전망이다. 이러한 전진배치정책은 일본 및 한국과의 쌍무적 안보동맹체제가 유지될 때 가능하다.<sup>11)</sup>

11) 「아태지역 전략기조 보고서 1992」는 일본의 전략적 가치를 다음과 같이 강조하고 있다. “일본은 미국의 가장 핵심적인 태평양 지역 동맹국이며 아·태 지역에서 미국의 전진배치 안보전략의 주춧돌(cornerstone of US forward deployed defense strategy in the Asia-Pacific region)이다. 일본열도는 미 전진배치군에게 아시아 대륙의 변방에 지리전략적으로(geostrategically) 결정적인 해군, 공군 및 지상군 기지들을 제공한다. 「미·일 상호협력안보조약」(US-Japan Treaty of Mutual Cooperation and Security)하에서, 일본은 우리의 군사활동과 훈련에 안정적이고 확고하며 저렴한 환경을 제공한다. 일본은 또한 현재까지 우리 동맹국들 중에서 가장 많은 주둔국지원을 제공하여, 1991년 3월에 끝나는 일본 회계년도에 그 액수는 33억달러가 넘고 있다. 이런 높은 수준의 일본의 지원으로 말미암아, 일본은 미국을 포함 전 세계를 통털어 가장 저렴한 가격으로 우리 군대를 주둔시킬 수 있는 장소가 되어 있다.” DOD, Asia-Pacific Strategic Framework 1992, p. 28. 아울러 이 보고서는 일본 주둔 미 군사력이 일본의 방위뿐 아니라 아시아 지역 전체에서 「지역적 비상사태」 대비를 그 주요 임무로 하고 있음을 강조하고 있다 (Ibid., pp. 28-29). 이는 미국이 소련의 해체에도 불구하고 아시아·태평양 지역에서 소위 「지역적 균형자」 역할을 지속하기 위해서는 일본에 미 군사력을 유지할 필요성이 있다는 것을 부각시키는 논거로서 주목할만하다.

2) 미국은 아시아에서 자신의 경제적 위상을 유지하고 확대하기 위해서는 이 지역에서 자신이 담당하고 있는 안보역할을 지속하는 것이 유리하다고 인식하고 있다. 이러한 안보역할 유지는 기존 쌍무적 동맹체제 유지를 필수조건으로 한다.

3) 일본은 정치·군사적 역할확대에 대한 주변국들의 동의를 확보하기 위해서는 미·일안보동맹이라는 우산을 적절히活用하는 것이 필요하다는 것을 알고 있다. 일본은 또한 유엔 등 국제적인 기구들 안에서 발언권을 확대하기 위해서는 미국의 협력이 긴요함을 알고 있는데, 미·일안보동맹은 그와 같은 분야에서 美國의 협조를 확보해 내는데 매우 중요한 바탕이 되는 것으로 보고 있다.

따라서, 양국은 상호간 안보협조체제 유지에 다같이 기득권을 갖고 있는 것으로 볼 수 있으며, 이 점은 앞으로 한반도 문제 등과 관련해서도 미·일간 공조체제를 유지하는데 기여할 것이다.

## (2) 緊張要因

미·일 양국은 위와 같이 미·일동맹의 유지필요성에는 인식을 같이 하고 있으나, 서로간 역할조정의 폭과 성격에 대해서는 다소간 이견이 있으며, 이 간극은 상황에 따라 양국관계에 중요한 긴장요인으로 발전할 가능성을 안고 있다.

양국간 역할재조정에 수반될 수 있는 갈등은 안보문제에 한정해 볼 때, 아시아에 다자간 안보기구를 형성하는 문제를

둘러싸고 표면화할 가능성이 있다. 미야자와 가이치 일본총리는 1992년 6월 22일 아시아에도 미국·중국·러시아 등이 참여하는 다국간 안전보장기구를 설치할 필요가 있다고 공식 주장했다. 이에 따라 아시아의 안보체제 조정문제가 앞으로 양국간 중요한 외교문제로 공식부상할 가능성이 높다.

그간 미국은 한반도문제 등 구체적인 이슈에 대해 러시아·중국 등의 협조를 확보하기 위해 「2+4 포럼」을 제안하고 유엔기구를 더욱 활용한다는 점에서 다자주의적 접근을 모색해왔다. 그러나 미국은 유럽의 「유럽안보협력회의」(CSCE)와 같이 동아시아 전반을 대상으로 하는 포괄적인 다자간 안보기구, 즉 「아시아안보협력회의」(CSCA: Conference for Security Cooperation in Asia)를 구성하는 문제에 대해서는 소극적 입장을 보여왔다. 그러한 포괄적 안보포럼은 기존 쌍무적 동맹체제에 의거해 아시아에서 미국이 행사하고 있는 주도적인 안보역할을 위협할 것을 우려하기 때문이다.

일본은 미·일동맹체제를 유지하되, 아시아 주요국가들의 외교·군사정책에 대한 일본의 발언권을 제도화하고 아시아 정치대국으로서의 自國의 위상을 확립하기 위해서는 미·일간 쌍무적 안보관계일변도에서 탈피할 필요성을 느끼고 있는 것으로 보인다. 일본이 독자적인 정치대국의 위상을 확립할 때 북방도서 문제 등을 해결할 수 있는 정치·외교적 역량이 형성될 수 있다는 판단도 있을 것이다. 일본은 또한 독자적인 정치대국의 위상을 확보할 때, 미국의 안보정책으로부터 보다 자율

적인 경제외교를 펴는 가운데 동아시아에서 일본주도의 경제권을 형성하는데 유리할 것이라는 기대도 갖고 있을 것이다.

미·일 양국은 이 문제와 관련 상호 긴밀한 협의와 조정을 해 나감으로써 적절한 타협점을 찾을 가능성이 있다. 그럼에도 불구하고 미국이 심각한 재정문제로 세계적 안보개입을 유지하는 것이 어느정도 불확실성을 안고 있을 뿐 아니라, 일본 자신이 독자적인 정치대국화 욕구를 갖고 있기 때문에, 동북아에서 미·일 양국간의 정치 및 안보역할 재조정문제는 양국 관계에 근본적인 변수가 될 것이다. 양국간 역할재조정은 미국의 한반도전략에도 물론 영향을 미칠 것이므로, 한반도안보와 대북한정책과 관련해 미국이 일본의 역할을 어떻게 설정할 것인가는 예의주시할 문제가 아닐 수 없다.

## 2. 北韓의 對外政策

### 가. 變化要因

부분적으로는 위와 같은 주변 국제환경의 변화에 따라 북한의 대외정책도 상당한 변화를 보이고 있다. 이러한 북한 대외정책의 변화는 세가지 차원에서 지적될 수 있다.

첫째, 북한은 1991년 여름 남북한 유엔 동시가입을 택하고, 이어 1991년 12월 남북간 「기본합의서」에 서명했다. 북한은 곧 이어 「한반도비핵화공동선언」에 서명하였다. 북한은 대체로 1991년 이후 남북관계 개선에 적극성을 보이기 시작한 것

으로 볼 수 있다. 특히 소련이 해체된 이후 러시아연방의 엘친정부가 고르바초프보다 더 급진적인 내부개혁과 대외정책을 펼치고, 중국도 개혁파의 주도로 개혁과 개방을 더욱 본격화하기 시작한 1992년에 들어 북한의 대외정책도 더 큰 유연성을 보이기 시작한 것으로 볼 수 있다.

둘째, 북한은 미국과의 관계개선에 전례없는 적극성을 보이고 있다. 그간 북한·미국간 관계개선의 주요장애는 두가지로서 북한의 핵문제와 한국내 미국 군사력문제를 둘러싼 양국간 갈등이었다고 볼 수 있다. 1992년 6월 이후에도 남북한은 상호사찰문제를 두고 갈등을 벌여 왔으나 북한은 미국이 주도한 국제핵사찰요구에 응함으로써 이 문제관련 갈등해소를 위한 첫걸음을 내디딘 것이 사실이다.

북한은 주한미군문제에 대해서도 변화된 태도를 시사하고 있어 주목받고 있다. 북한·일본간 관계정상화교섭의 북한측 대표인 李三魯 군축평화연구소 고문은 92년 6월 24일 일본 「毎日신문」사와 「아시아조사회」 및 「퍼시픽포럼」, 「전략·국제문제연구소」(CSIS) 등이 호놀룰루에서 개최한 「한반도평화통일에 관한 6개국회의」에서 행한 기조연설에서 “통일전에 남북한이 외국과 체결한 모든 조약은 통일후에도 존중되지 않으면 안된다”고 말하고 “필요하다면 주한미군의 계속주둔도 인정할 수 있다”고 말했다.<sup>12)</sup> 그가 말한 “남북한이 외국과

12) 1992년 6월 25일. 「朝鮮日報」.

체결한 모든 조약”이란 한·미상호방위조약을 포함하는 것으로서, 북한 고위당국자가 한·미상호방위조약과 주한미군을 인정하겠다는 입장을 밝힌 것은 이것이 처음으로 지적되었다.

이삼로의 발언은 뒤이어 있었던 그의 수정발언에도 불구하고,<sup>13)</sup> 한·미관계에 대한 북한의 입장이 전에 비해 상당한 유연성을 보이고 있음을 말해준다. 첫째, 북한이 남북한이 각자 체결하고 있는 각종 조약의 존속에 대한 문제에 보다 융통성을 보이고 있으며, 상황에 따라 한·미상호방위조약도 인정할 가능성이 있음을 시사하는 것이다. 둘째, 북한은 주한미군의 단계적 철수론을 주장해 온 것은 사실이지만, 이제까지는 남북한간 연방의 실현 이전에 주한미군의 철수가 이루어지는 것을 전제해왔다고 말할 수 있다. 반면에 이 번 이삼로의 발언은 남북한간 연방의 구성은 주한미군의 완전철수를 전제조건으로 하지 않는다는 입장을 보여주었다. 그는 「조선일보」와의 27일 면담에서도 “연방이 구성되어서 미국이 필요하다고 생각하면 연방이 단계적으로 미군철수를 진행하면 된다”고 말하여, 그 같은 융통성있는 입장을 확인해 주었다.

13) 이삼로는 6월 27일 「朝鮮日報」와의 면담을 통해 자신의 발언이 확대보도 되었다고 주장하고 통일후 조약인정부분은 “민족적 이익에 배치되지 않는 조약만을 전제로 한 것으로, 한·미상호방위조약을 언급한 적이 없다”고 말했다. 한미방위조약은 통일후 민족적 이익에 반하는 것으로서 폐기해야 한다는 입장이라고 수정한 것이다. 한편 주한미군부분에 대해서도 이삼로는 “우리는 주한미군에 대한 단계철수론을 시종일관 주장해 왔다”고 말하고, “연방정부가 구성되어 완전통일이 될 때까지 미군이 필요하다면 단계적으로 철수해도 좋다는 뜻”이었다고 해명했다.

요컨대 북한은 미국과의 관계개선에 기본적인 장애요인으로 지적되어온 두가지 문제 —북한의 핵과 남한의 주한미군—에 대해 해결의 실마리를 제공하여, 양국간 관계개선에 강한 적극성을 보이고 있는 것이다. 이러한 북한의 입장은 위의 「조선일보」와의 면담에서 이삼로가 “냉전구조가 허물어졌고, 교류가 증대되는 시대적 흐름에 맞게, 북한·미국관계도 개선되어야 한다”고 주장하고, 그 “개선의 방법은 물론 북한·미국간 국교수립”이라고 지적한 데에서도 확인된다.

셋째, 북한은 일본과 관계개선에 적극성을 보여왔다. 1990년 9월 일본 가네마루 신의 김일성과의 면담이래, 북한과 일본관계는 급진전을 보이는 듯했으나, 핵문제를 앞세운 미국의 견제에 따라 북한·일본관계는 북한과 미국간 관계개선 문제로 귀착되었었다. 따라서 북한이 그후 미국에 대해 전개한 미국과의 관계개선노력은 곧 일본과의 관계개선노력이라는 측면도 내포한 것이다. 북한은 일본과의 관계에 있어서는 특히 경제협력문제를 중시하고 있는 것으로 보인다. 북한당국은 또한 일본과의 국교정상화를 통해 과거 식민통치에 대한 배상금을 받아 북한경제문제 해결에 활용하려는 의도도 숨기지 않고 있다.<sup>14)</sup>

14) 1990년 9월 가네마루(金丸)·타나베(田邊) 대표단에게 북한이 ‘조기국교 수립’을 제안한 이유를 북한 김용순비서는 두가지로 설명했다. 하나는 북한을 둘러싼 국제정세에 급격한 변화가 일어나고 있는 것이고, 둘째는 일본정부의 일각에 “국교수립 이전에는 배상을 할 수 없다”는 입장이 있다는 것이었다. (오꼬노기 마사오, 「북한의 정책변화와 북·일국교교섭」, 민족통일연구원 제1회 학술회의 「북한사회의 실상과 변화전망」, 1991년 10월 28일, p. 7).

북한은 같은 맥락에서 유엔을 통해 모색되고 있는 「두만강 개발계획」을 유치하려 하는 등, 선진국 및 주변국가들의 대북한 투자와 경제협력을 확보하려 노력하고 있다. 「두만강개발계획」의 경우 상당부분 일본의 자본투자를 확보하는 통로로서 추진되고 있는 면이 강한 것으로 보이며, 이러한 사업들의 유치는 다른 한편으로 제한적이거나 대외개방이미지를 제고하여 미국·일본 등과의 관계개선을 도모하려는 북한당국의 외교적 노력의 일환이라는 측면도 있을 것이다.

독일통일이 서독이 사회주의 동독을 흡수하는 방식으로 이루어지고, 북한의 군사적 배후세력이었던 소련이 해체됨으로써 외교·군사면에서 고립무원에 빠진데다 심각한 경제문제에 봉착함에 따라, 북한은 체제자체의 존망을 우려하기에 이른 것으로 볼 수 있다. 이런 상황에서 북한은 체제의 존속을 위해서도 새로운 대외정책을 추구하기에 이른 것으로 평가되고 있다. 체제안정의 외적인 조건을 마련하기 위해 북한은 먼저 세계 유일의 군사강국으로 남은 미국과 관계를 개선하고 궁극적으로 국교수립을 이를 필요성을 강하게 느끼고 있는 것으로 보인다. 북한이 미국과 관계를 정상화할 경우 북한체제에 대한 정치·외교적 인정을 확보하는 효과를 가져올 것으로 판단하고 있는 것이다. 또한 미국과의 관계개선은 일본 및 서방과의 관계개선의 관건으로 되어 있다. 따라서 서방 및 일본과의 관계개선과 경제협력을 확보하기 위해서도 북한은 미국과의 관계개선에 적극성을 보이지 않을 수 없게 된 것으로 판단된다.



## 나. 緊張要因

위와 같이 북한의 대외정책이 상당한 변화를 보이고 남북 관계가 개선되는 추세에 따라, 미국은 1991년 가을 한국으로부터 전술핵 철수결정을 내리고 1992년 「팀 스피리트」 훈련을 취소했다. 그러나 1992년 콜린 파월 장군의 발언, 그리고 뒤이어 나타난 미 국방부 전략기획문서 초안에 따르면, 미국은 중동과 아울러 한반도가 북한의 존재로 인해 여전히 대규모 지역분쟁이 발생할 가능성이 있는 지역이라고 보고 있다. 미국은 북한이 더욱 심각해지고 있는 경제적 위기를 극복하기 위하여 “비이성적 행동”을 취할 가능성이 있다고 경고하고 있다.<sup>15)</sup> 특히 북한이 핵무기개발을 진행하고 있으며, 그외에도 탄도미사일 및 화학 무기와 같은 대량살상무기를 생산하고 있다고 보는<sup>16)</sup> 미국의 인식에서는 북한의 변화는 매우 제한적이며, 북한의 위협은 아직도 지속되고 있는 것이다.

위의 국방부 전략기획문서는 미국이 쿠웨이트와 사우디 아

15) Gurtov, “The New World Order and US Policy Toward Korea,” p. 17. 미국은 북한과 함께 비이성적 행동을 할 가능성이 있는 나라로 중국과 쿠바를 들고 있다.

16) Richard H. Solomon, “Asian Security in the 1990s: (Integration in Economics, Diversity in Defense,” An Adress to the University of California at San Diego, October 30, 1990, p. 3. 「아·태지역 전략기조 보고서 1992」도 북한이 핵개발을 추진하고 있으며, 재래식 군사력을 증강하고 있고, 450 500기의 스킨드 미사일을 보유하고 있을 뿐 아니라 한반도 전역과 일본의 많은 부분을 공격할 수 있는 사정거리 1,000킬로미터의 탄도미사일을 개발하고 있어 북한의 군사적 위협이 여전하다고 지적하고 있다. DOD, *Asia-Pacific Strategic Framework* 1992, p. 10.

라비아에 대한 이라크의 공격으로 관심이 중동에 쏠린 사이에 북한이 남한에 대해 전면적 공격을 감행한다는 시나리오를 가상하고 있다. 이 문서는 또, 북한은 이 상황이 더욱 절박해지면, 항공기나 미사일을 동원해 5개내지 10개의 원자탄을 동원해 공격을 감행할 가능성이 있다고 경고했다. 미국 전략기획가들은 그러한 비상사태가 발생하면 미국은 지상군과 공군을 대규모로 파견하는 동시에, 북한 전체에 대해서나 북한의 핵시설들에 대해 선제공격을 가할 수도 있다고 주장했다.<sup>17)</sup>

딕 체니 미 국방장관은 최근에도 “북한이 거의 아무런 사전경고없이—기껏해야 24시간 이내의 경고하에—남한을 공격할 가능성이 있다”고 주장했다. 그는 북한군사력은 “매우 짧은 경고후에 전쟁을 발발시킬 수 있는 방식으로 배치되어 있다”고 말했다. 그는 “한반도 및 그 이외의 지역에서 침략과 테러리즘과 무책임한 무기판매로 얼룩진 북한의 40년 역사는 새로운 위험한 차원에 도달했다”고 주장했다.<sup>18)</sup>

남북관계가 새로운 국면에 들어서고 북한이 국제핵사찰을 수용하는 상황에서도 북한의 군사적 침략가능성을 지속적으로 강조하는<sup>19)</sup> 미국의 의도에 대해서는 여러가지 평가가 가능할

17) Gurtov, “The New World Order and US Policy Toward Korea,” p. 17.

18) Reuter, “Cheney warns of North Korean war threat,” *Korea Herald*, May 2, 1992.

19) 리처드 솔로몬 미 국무부 동아·태담당차관보는 92년 5월, 북한이 국제원자력 기구의 사찰과 남북간 상호사찰(bilateral nuclear controls)을 수용할 의사를 표명한 것은 냉전의 최후 잔재가 해소될 가능성을 시사하고 있으나, 문서

(주 계속→)

것이다. 첫째, 그것은 한국전쟁이후 증폭된 북한의 사회주의와 그 정권의 성격에 대한 미국의 뿌리깊은 불신을 반영하고 있다. 둘째, 미 국방부는 탈냉전에 따라 미 의회로부터 제기되어온 국방비 삭감압력에 대응하기 위한 노력의 일환으로 미국이 대비해야할 세계 주요지역에서의 분쟁가능성을 강조하는 경향이 있다는 비판도 있다. 셋째, 미국은 동북아지역이 특히 불안정이 지속되고 있다는 인식을 바탕으로 이 지역에서 자신이 일정수준의 군사력을 유지시키는 가운데 군사·정치적인 리더쉽을 계속 행사하기를 원한다. 이를 위해 미국은 이 지역에서 군사·정치적인 정세판단과 대응책 제시에서 주도적 역할을 담당하고자 한다. 이러한 노력에서 북한의 위협이라는 이슈는 가장 중요한 재료로서 부각되는 측면도 있는 것으로 보인다.

### 3. 美國內 情勢

#### 가. 國防費削減과 對外安保介入 縮小壓力

앞에서 지적한 바와 같이 한반도와 직접·간접으로 관련된 동북아 주변 3대 강국과 북한의 대외정책변화는 미국외교전반과 함께 미국의 대한반도정책의 변화를 유도하고 있다. 미국

---

#### 19) 계속

상의 약속만으로는 북한이 군사적 대결자세를 포기하고 민족화합을 바라고 있다는 증거가 못된다고 주장했다. 그는 중요한 것은 신뢰할만한 사찰체제(credible inspection regimes)를 확립하여 이를 실천에 옮기는 것이라고 지적했다. Solomon, "From Cold War to Hot Economies," p. 5.

국내정세 역시 미국의 대외안보개입 축소에 대한 요구를 강화시키는 측면이 있다.

그러한 국내적 압력은 먼저 미국의 방대한 재정적자문제에서 비롯되고 있다. 1980년대 보수적인 레이건정권하의 미국은 신냉전을 배경으로 기업에 대한 세금을 감면하고 사회복지예산을 삭감하면서도 국방예산은 크게 증대시켜왔다. 이러한 국방예산 팽창추세는 80년대 중반 재정적자와 무역적자가 가중되어 예산팽창 자체가 물리적인 한계에 이르고, 소련 고르바초프가 등장한 것 등을 계기로 한 풀 꺾이기 시작했다. 국방예산 정체추세는 레이건정권말 이후 부시정권에 들어서서 탈냉전이 심화되면서 삭감추세로 돌아서기 시작했다. 즉, 탈냉전과 미국의 재정적자문제, 그리고 미국의 전반적인 국제경쟁력 약화라는 경제문제가 겹침에 따라, 국방예산을 삭감하여 재정적자를 완화하고 경제 및 사회부문의 예산을 확충해야 한다는 주장이 강한 설득력을 얻기에 이른 것이다. 이런 맥락에서 부시행정부도 1991년 향후 5년내에 미 국방예산의 25%를 삭감할 것을 의회와 합의했던 것이다.

둘째, 미국 양당체계안에서 상대적으로 강력한 국방정책과 광범한 대외안보역할 유지를 지지하는 「현실주의적 국제주의」 노선을 견지해온 공화당이 美國內적으로 전례없는 정치적 도전에 직면해 있다는 사실이다. 이 도전은 미국의 경제상태의 전반적인 침체, 레이건정권하의 보수주의적 경제·사회정책

으로 말미암아 확대된 소외계층의 불만,<sup>20)</sup> 미국정치에서 政黨 기능의 전반적인 약화와 같은 현상에 바탕을 두고 있다. 그러한 요인들이 곧 현재 야당인 민주당의 정치적 기반으로 성공적으로 연결되리라는 보장은 없다. 그러나 그러한 도전에 의하여 공화당의 정치적 기반이 취약성을 보이기 시작하고 있는 것은 분명하다.<sup>21)</sup> 따라서, 앞으로 미국의 대외정책은 미국이 여전히 강력한 세계적 안보개입을 유지할 것을 주장하는 공화당의 「현실주의적 국제주의」 노선이 미국의 대외개입축소와 더 많은 국방비 삭감, 그리고 유엔 등 다국간 협상의 필요성을 강조하는 민주당의 「자유주의적 국제주의」 노선과 타협된 형태로 전개될 가능성을 높이고 있다고 볼 수 있다.

미국내 정세의 이같은 변동은 위에서 지적한 바 있는 한반

20) 케빈 필립스는 1990년대의 미국정치는 1980년대 보수적 경제·사회정책의 결과로 소외된 중하층 백인 노동계층과 흑인 등 소수민족의 사회정치적 불만을 기반으로 한 「인민주의」(populism)의 시대가 될 것이라고 예측하기도 한다. Kevin Phillips, *The Politics of Rich and Poor: Wealth and the American Electorate in the Reagan Aftermath* (New York: HarperPerennial, 1990).

21) 미국정부가 미국경제에 적극개입하여 보다 많은 경제·사회투자를 할 필요성을 강조하는 민주당의 뉴딜적인 정책노선이 1992년 선거에서는 1980년대와는 달리 더 큰 정치적 호소력을 가질 수 있는 객관적 조건이 마련되어 있다는 분석이 가능하다. 1984년 민주당 대통령후보로 나선 바 있는 월터 먼데일(Walter Mondale)은 1992년 7월 중순 뉴욕에서 열린 민주당 전당대회에 대한 美 CBS 방송사의 한 토크쇼에서 그러한 견해를 피력했다. 그는 그러한 민주당의 정책은 신냉전이 위력을 떨쳐 국방예산만으로도 재정적자가 가중되고 있던 1980년대의 상황에서는 정치적 설득력이 없었으나, 탈냉전으로 국방예산삭감이 가능한 1990년대 미국정치에서는 강한 설득력을 갖고 있다고 주장했다. 따라서 국방예산을 더욱 삭감해 경제·사회프로그램을 확대한다는 민주당의 대내외정책노선에 대한 미국민내의 지지기반이 확대되어 민주당의 승리가능성이 높아졌다는 것이 먼데일의 분석이었다.

도 주변의 국제환경 및 북한의 대외정책에 있어서의 변화와 맞물려, 미국의 대한반도정책에도 몇가지 면에서 중요한 영향을 미칠 가능성이 있다.

첫째, 현재 부시행정부가 계획하고 있는 주한미군의 단계적 철군계획보다 좀 더 급진적인 주한미군감축계획이 나올 수 있는 환경이 된다.

둘째, 핵문제 등을 둘러싼 군사문제 중심의 대북한 접근보다, 북한과 보다 적극적인 정치협상의 자세를 갖고 북한과의 관계개선에 임하는 정책을 취할 수 있는 환경이 될 것이다.

셋째, 한국·일본과의 쌍무적 안보관계 일변도에서 벗어나 한반도문제를 포함한 동북아전반의 안보문제에 대해 다자주의적 접근을 더 강조하는 방향으로 나아갈 수 있다. 이 경우 한반도에 대한 미국의 다자주의적 접근은 북한에 대한 압력을 강화하기 위해 러시아와 중국의 공동보조를 확보하는 수단으로서 뿐만 아니라 북한에 대한 정치협상과 관련 한반도의 평화체제 정착이라는 문제를 중시하는 것으로서의 다자주의라는 성격도 띠게 될 가능성이 있다.

#### 나. 「現實主義的 國際主義」支持要因

현재 미국 국내의 정치·경제적 상황은 변동의 잠재력을 갖고 있으며 그결과 미국 국내정세는 바로 앞서 지적한 바와 같은 미국의 한반도정책상의 변화가능성을 높이고 있는 것이 사실이다. 그러나 미국의 대외정책전반과 한반도정책이 현재

의 집권공화당의 기조인 「현실주의적 국제주의」 노선을 기본 바탕으로 전개될 가능성을 높이는 미국내 정치·경제적 요인들도 여전히 강력히 존재하고 있다.

첫째, 미국의 세계적 안보개입 유지를 지지하는 정치·사회 세력이 아직 미국 정치권에서 강한 발언권을 견지하고 있다. 거의 세계 전역에 대한 투자를 확대해 온 다국적 기업들이 지배하는 미국 財界내 많은 지도자들은 미국이 대외안보개입을 유지해야만 미국 기업가들의 세계적인 경제활동의 안정성이 보장된다고 믿고 있다. 이러한 입장은 물론 국방부와 군수산업계를 비롯한 강력한 군산복합체에 의하여 지지되고 있다.

둘째, 미국 정치권에서 민주당이 다수파를 장악함으로써 「자유주의적 국제주의」 외교노선의 중심이 되고 있는 의회도 국방비삭감에 대하여 이중적인 자세를 취하고 있다. 많은 미 의원들은 국방비를 삭감해서 국내투자과 사회복지를 늘려야 한다는 일반론은 강하게 주장한다. 그러나 이들은 구체적인 군사무기체계 축소와 미국내 군사기지 축소 등에 대해서는, 관련 군산복합체의 로비와 그러한 축소가 각 의원의 선거구 경제에 미치는 부정적 효과로 인해 소극적이거나 거부하는 태도를 보이고 있다.<sup>22)</sup>

22) Helen Dewar, "Powerful Pressures are building in Congress: For a slowdown, or stretchout, of military-spending cutbacks," *The Korea Herald*, February 18, 1992; Eric Schmitt, "In Congress, Second Thoughts on Defense Cancellations," *International Herald Tribune*, April

셋째, 미국 정치는 1980년대와 같이 보수주의가 전혀 도전을 받지 않는 보수주의의 무풍지대로 남지는 않을 것이며, 앞서 지적한 바와 같이 사회적 불만세력을 기반으로 한 자유주의세력으로부터 새로운 도전에 직면할 가능성이 높다. 그럼에도 불구하고 현재 미국내 정치·경제이념에 있어서 자유주의는 보수주의에 대한 충분한 대체세력으로서 조직화되어 있지 못하다는 분석 또한 적지 않다. 또한 자유주의에 기초한 새로운 정치세력이 대두할 경우에도 1970년대와 80년대를 거치면서 미국내 재계 및 중산층에 확립된 보수적 이데올로기로부터의 반동 역시 만만치 않을 것으로 전망되고 있다.

#### 다. 1990年代 美國外交路線 展望

1992년 선거에서 민주당이 승리하게 되면, 동북아 및 한반도에서 더 큰폭의 전진배치군 감축을 구상하고 다자주의적 접근을 보다 강조하는 등, 현재의 부시행정부의 노선에 비해서는 「자유주의적 국제주의」 노선에 가까운 정책을 선택할 가

---

#### 22) 계속

11~12, 1992; Clifford Krauss, " U.S. Congress wrangles over N-Submarines," *The Korea Herald*, May 21, 1992. 한편, 미 상원 군사위원회 위원장으로서 군사문제와 관련하여 강력한 민주당원인 샘 님(Sam Nunn)상원의원은 탈냉전으로 남아도는 미군 병력을 마약퇴치, 도시빈민굴문제, 失業과 같은 국내문제들을 해결하는데 동원하자는 미 역사상 전례없는 조치를 제안하고 나섰다(Helen Dewar, "Sen. Nunn proposes troop use to meet domestic needs," *Washington Post Service*, June 25, 1992). 이것은 미국 정치권이 탈냉전후에도 미 군사력을 축소하기보다는 용도변경을 통해 그 공간을 유지하기 위한 방도라는 의미도 갖는 것이라고 할 수 있다.



능성이 높다. 특히 국내 사회·경제적 재투자확대를 위한 많은 예산을 중산층에 대한 세금부과 없이 이룩한다는 민주당의 국내 경제정책기조는 국방예산에 대한 보다 많은 삭감을 요구하고 있다. 따라서 민주당의 집권시 미국의 한반도정책은 어느 정도의 변화를 보일 것이다.

그러나 그 변화가 미국의 기본정책의 골격 자체의 변화로까지 확대되지는 않을 것으로 보인다. 위에서 지적한 바와 같이 미국 정치권 전반은 미국의 세계적 역할유지를 선호하는 정치·경제적 요인들을 안고 있다. 현재 민주당 대통령 후보인 클린턴-고어 진영은 1972년 미 대통령선거에 나섰다 실패한 조지 맥거번 前상원의원이나 1970년대 후반 카터행정부의 초기정책과는 달리, 강력한 미국을 바탕으로 한 미국의 국제경쟁력 회복이라는 목표에 주안을 두고 있다. 그 결과 현재 민주당이 내세우고 있는 대외정책과 국내 경제정책은 미국 정치권의 중도노선을 반영하고 있는 것으로 평가되고 있다. 1992년 7월 중순 뉴욕에서 열린 민주당 전당대회에서 채택된 민주당의 대외정책 정강들은 「강력한 미국」이라는 주제를 강조하고 있으며, 주요 지역에 대한 전진배치군 유지를 천명하고 있다. 그리고 북한의 핵개발저지와 같이 지역적 불안정요인에 대한 강력한 제재의지도 과시하고 있다. 이런 점에서 민주당과 공화당의 정책기조는 그렇게 근본적인 차이가 없다는 분석이 많은 것이다. 민주당이 동북아와 한반도에 대한 미국의 안보개입 유지에 따르는 비용감축문제를 더 강조하는 경향이 있

으나, 이 문제에 대한 민주당의 정책 역시 이 지역에 대한 미국의 안보개입 자체의 축소를 통해서보다는 일본과 함께 한국의 방위비분담 요구를 더욱 강화하는 형태로 전개될 가능성이 큰 것이다.

결과적으로, 1990년대의 미국 대외정책은 현 공화당의 「현실주의적 국제주의」와 「자유주의적 국제주의」 요소간의 타협이라는 형태로 유지될 가능성이 높은 것으로 판단된다.<sup>23)</sup> 공화당의 집권시에는 그 두 요소 중에서 현실주의적 측면이 좀 더 강하게 나타나고, 민주당의 집권시에는 자유주의적 요소가 상대적으로 더 강하게 나타날 수 있다는 차이는 물론 인정될 수 있을 것이다. 따라서, 미국의 대한반도정책 역시, 한반도 주변환경의 好轉과 북한 대외정책의 변화된 측면에 못지 않게 동북아와 한반도에 관련된 미국의 국익을 위협하는 요인들, 즉 러시아연방 및 중국의 불확실성, 북한의 위협, 그리고 일본에 의한 미국 헤게모니의 대체가 미국의 세계적 위상에 가

23) 필자는 미국외교이념을 「현실주의·자유주의」의 軸과 「국제주의·고립주의」의 軸을 조합하여 네가지로 분류한다. 미국의 강력한 안보역할 유지를 지지하는 현실주의적 국제주의, 미국의 국제적 역할유지를 지지하되 비교적 비군사적 노선과 유엔 등 국제기구를 통한 다자주의적 접근을 강조하는 자유주의적 국제주의, 미국의 전진배치 군사력 철수뿐 아니라 유엔 등 국제기구에 대한 기대나 지원도 배제하는 현실주의적 고립주의, 그리고 모든 형태의 대외개입 대폭 축소를 주장하되 국제기구를 통한 다자주의적 접근이 주요 국제문제를 해결할 것으로 보고 이에 대한 최소한의 지원은 수용하는 자유주의적 고립주의 등이 그것이다. 미국외교에서 이념적 분류에 대해 필자는 1992년 4월 27일 한림대학교 국제문제연구소에서 발표한 논문 “미국외교사에 있어서 외교이념분석: 국제주의와 고립주의의 성격분석을 중심으로”에서 상술하였다.

저을 불확실성을 강조하는 가운데 이 지역에 대한 미국의 군사력 유지필요성을 강조하는 개입주의적 노선을 유지할 것으로 전망된다.

#### 4. 美國의 世界安保戰略 調整

탈냉전, 다른 주요국가들과의 경제적 역학관계의 변동, 그리고 앞서 지적한 미국내 정치·경제상황의 변화에 따라 미국 안보정책은 그 근간은 변함이 없는 가운데에서도 다소간의 변화를 겪고 있는 것은 부인할 수 없다. 미국의 세계안보정책 차원의 이러한 변화들 중 미국의 대한반도 안보정책에 직간접으로 영향을 미치고 있는 특징들은 대체로 세가지로 요약해 볼 수 있다. 첫째는 국방비의 삭감에 따른 군사력감축, 그리고 적은 군사력과 비용으로 기동성과 효율성을 높이기 위한 군사력 구조개편이다. 둘째는 안보동맹을 유지하되, 동맹국들과의 역할분담이 확대됨에 따라 미국의 역할의 성격이 변화되고 있는 점이다. 셋째, 미국은 동북아에서 특히 한반도문제와 관련해 다자주의적 접근을 모색하는 경향을 보이고 있다. 이러한 경향은 전후 미국의 전통적인 「현실주의적 국제주의」적 경향에 「자유주의적 국제주의」 노선이 가미되어 가고 있음을 반영하는 것으로도 볼 수 있다.

##### 가. 軍事力減縮 및 構造改編

1986 회계년도부터 미 국방예산은 실질감소하기 시작했다.

1986 회계년도의 실질감소율은 4.4%, 1987년 3.8%, 1988년 2.1%, 1989년 1.3%, 그리고 1990 회계년도의 경우는 전해에 비해, 2.1%의 실질감소를 나타냈다.<sup>24)</sup> 위와 같은 추세를 배경으로, 1990년 부시행정부는 1991~1996년에 걸친 향후 5년간 미 국방예산을 실질비용기준으로 20% 축소하기로 의회와 합의했다. 이를 1991년도 미 국방부 연례보고서를 기초로 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

〈표 1〉 미 국방비 추세

(단위: 십억달러)

	1986	1987	1988	1989
당해년도 기준	281.4	279.5	283.8	290.8
1992년 기준	349.9	336.5	329.4	324.4

	1990	1991	1992	1993
당해년도 기준	293.0	273.0	278.3	277.9
1992년 기준	316.6	280.9	278.3	267.3

\* 당해년도별 예산승인액(Budget Authority)기준

출처: DOD Annual Report 1991, p. 23, 110, Appendix A, Table A-2. 걸프전과 관련된 군사비는 이 통계에 포함되어 있지 않음.

24) Anthony H. Cordesman, "U.S. Strategy in the 1990s: Requirements versus Resources," *The Annals*, no. 517 (Spring 1991), p. 45.

〈표 2〉 미 국방부 예산감축 장기전망: FY 1991~1996

(단위: 십억달러)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
예산승인액	273.0	278.3	277.9	278.2	280.7	282.6
실질성장율(%)	-11.3	-0.9	-3.9	-3.6	-2.7	-2.9

\* 당해년도 달러(Current Dollars), 예산승인액(Budget Authority) 기준

출처: DOD Annual Report 1991, p. 24.

한편 부시행정부가 향후 5년간 미 국방비 삭감 수준을 대체로 500억달러 수준으로 설정하고 있는데 비해서 민주당의 빌 클린턴 진영은 같은 기간에 그 두배인 1,000억달러 수준의 삭감을 제시하고 있다.<sup>25)</sup> 즉, 부시행정부는 향후 5년간 매년 100억달러 삭감을 제안하고 있는 데 비하여 클린턴은 같은 기간 매년 200억 달러 삭감을 주장하고 있는 것으로서, 매년 100억달러 수준의 차이를 보이고 있는 셈이다.

그러나 실제 미 국방예산은 부시행정부가 1991년 국방부 연례보고서에서 예상한 수준보다는 더 큰 폭으로 삭감될 가능성이 높아지고 있다. 부시행정부가 1992년 초 의회에 제출한 1993 회계년도 국방예산규모는 1991년도 국방부 연례보고서가 예상한 2,673억달러보다 약 60억달러 축소된 것이었다. 이어 미 하원은 1992년 7월 초, 부시행정부가 요구한 것보다

25) *International Herald Tribune*, April 3, 1992.

90억달러정도 더 삭감한 2,520억불 규모의 국방예산안을 통과시켰다.<sup>26)</sup> 이것은 미 국방예산안이 부시행정부와 의회가 1990년에 합의한 20%선 감축보다는 다소 더 큰 폭의 삭감추세를 보일 가능성이 있음을 시사하는 것이다.

한편 부시행정부는 점진적인 국방비 삭감수준에 맞추어 군사력 감축을 추진하고 있다. 1991년 국방연례보고서에 따르면 미군 병력 총규모는 베트남전쟁 이후 최대 수준이었던 1987년 회계년도의 2,174,000명에서 1995년 회계년도 말에는 24%가 감소된 1,653,000명 수준이 될 것으로 전망하고 있다.<sup>27)</sup> 豫備軍 兵力(reserve forces) 수준도 1995년에는 1987년 회계년도 수준에서 21%가 감소된 906,000명 수준이 될 것으로 보았다. 따라서 미 군사력은 전반적으로 1995년말까지는 1990년 수준에서 대략 25%가 축소된 수준이 될 것이다.<sup>28)</sup>

미국은 같은 맥락에서 미국내외 군사기지구조(military base structure)를 축소 조정하고 있다. 1991년 국방연례보고서는 86개의 국내기지와 139개의 해외군사기지를 除去하거나 閉鎖한다고 밝히고 있다. 미 국방부는 보다 최근엔 미 본토에 배치된 국가경비대(the National Guard) 및 예비군(reserve forces)을 축소하는 방안도 검토하고 있음을 밝히고 있다.<sup>29)</sup>

26) *The Korea Herald*, July 4, 1992.

27) *DOD Annual Report 1991*, p. 24.

28) *DOD Annual Report 1991*, p. 24.

29) *International Herald Tribune*, March 27, 1992.

미국은 이와 같은 군사력감축 및 기지축소에 따라, 기존의 전진배치전략을 유지하고 이를 뒷받침할 수 있는 기본군사력을 해외에 계속 전진배치하되, 기존의 대규모 지상군 중심의 전진배치전략을 공군 및 해군, 해병대를 중심으로 하는 전진 배치전략으로 개편하는 추세에 있다.

예를 들어, 「북대서양조약기구」를 뒷받침하기 위해 유럽에 전진배치된 미군의 역할은 과거 소련·동구군사력과의 정규 지상전에 대한 대비체제에서 벗어나 새로운 형태의 지역적 비상사태에 대한 신속대응체제로의 전환을 모색하고 있다. 미국은 독일을 중심으로 배치되어 있던 미 군사력의 절반 이상을 철수시키는 대신, 남은 미군을 중심으로 한 「북대서양조약기구」의 군사력을 機動軍 중심으로 개편하여 「地域的 危機管理」를 주요과제로 삼을 계획이다. 7만정도의 유럽군대, 그리고 공격용 헬리콥터를 위시한 미국의 공중전력으로 구성된 신속대응군(Ace Rapid Reaction Corps)이 이 전략을 뒷받침하게 될 것으로 알려져 있다.<sup>30)</sup>

마지막으로 미국이 1987년 이후 1992년 6월에 이르기까지 舊蘇聯 및 러시아연방과 체결한 일련의 핵감축협정들은 미국의 전반적인 군사력 구조개편의 일환으로도 해석될 수 있다. 미국은 과거에 미국 군사전략의 중추인 핵무기체계를 유지하기 위해 미국내외에 많은 핵기지들과 이들을 뒷받침하기 위한 다수의 지상군 지원병력을 확보하지 않으면 안되었다. 이제

---

30) Ibid.

미국은 재래식병력 감축에 맞추어 핵무기체계 역시 개편하지 않으면 안되는 시점에 온 것이다. 이에 따라 미국의 핵무기체계는 기동성있는 제한된 공군전술핵과 미국정부가 계산하는 관점에서의 소위 「합리적 충분성」에 가까운 수준의 전략핵, 그리고 향후 핵무기관련 무기체계의 첨단이 될 「전략방위계획」(SDI) 중심으로 개편되는 과정에 있다고 할 수 있다.

#### 나. 安保同盟體制維持와 同盟國과의 役割·費用分擔 擴大

미국은 세계전략상 최대 요충지인 유럽과 아시아에서 기존의 안보동맹체제를 유지하려 하고 있다. 유럽에서는 그간 미국이 주도해온 「북대서양조약기구」 중심의 안보체제를 견지하려는 입장이며, 아시아에서는 일본 및 한국과의 쌍무적 안보동맹을 앞으로 이 지역에 대한 미국의 안보정책의 축으로서 유지하려 하고 있다.

소련의 붕괴로 미국의 대소봉쇄정책의 근거는 사라졌다. 그러나 냉전시대 대소봉쇄정책을 뒷받침했던 미국 주도의 안보동맹체제는 탈냉전의 시대에도 새로운 의의를 부여받으면서 지속될 전망이다. 세계적인 차원에서 미국 안보전략의 핵심목표이던 대소봉쇄정책은 지역적인 차원에서 고유하게 제기될 수 있는 위협에 대한 대응과 각 주요지역에서의 지역적 균형자역할이라는 개념으로 대체되면서 미국 안보전략이 재편되고 있다.<sup>31)</sup> 이처럼 미국의 안보개념은 변했으나, 미국은 지

31) Solomon, "From Cold War to Hot Economies," p. 4.



역적 차원의 안보동맹체제들을 바로 그 새로운 안보전략의 기초로서 간주하고 있다.

「바르샤바조약기구」가 사실상 와해된 시점인 1990년 10월 당시 소련군 습參議長이었던 미하일 모이세예프(Mikhail A. Moiseyev)는 「북대서양조약기구」 역시 군사조직체로서는 해체되어야 한다고 주장했다.<sup>32)</sup> 소련측은 「북대서양조약기구」를 대신하여 소련 및 동구를 포함해 모든 유럽 및 북미국가들이 참여하고 있는 「유럽안보협력회의」를 향후 유럽에서의 공동 안보기구로 대체·발전시켜야 한다는 입장을 취했다.<sup>33)</sup>

반면에 미국은 「북대서양조약기구」를 해체하고 「유럽안보협력기구」를 범유럽적인 안보협력구조의 틀로 발전시키려는 소련측의 희망을 받아들이지 않고 「북대서양조약기구」를 군사조직체로서 지속시키려는 의도를 분명히 해왔다. 미 국무장관 제임스 베이커는 「유럽안보협력회의」가 「북대서양조약기구」 및 「유럽공동체」와 마찬가지로 역할을 증대해 나가는 것은 찬성하지만 이들 기구는 서로 보완적인 관계에 있기를 희망한다고 말했다. 그는 “「북대서양조약기구」는 빼놓을 수 없는 평화의 保障者로서, 그리고 이를 통한 민주주의와 번영의 궁극적인 수호자로서 계속 봉사할 것”이라고 밝혔다.<sup>34)</sup> “부시 대통령이 강조한 것처럼, 우리는 「북대서양조약기구」가 새로

32) AP 통신, *The Korea Herald*, October 26, 1990.

33) New York Times Service, *International Herald Tribune*, June 8, 1990.

34) Ibid.

운 유럽에서도 군사안보와 정치적 정통성의 초석으로 남을 것으로 믿는다. 새로운 제도들에 관한 제안들은 기존의 제도들이 담당하고 있는 역할들을 떠맡기보다는 그것들을 보완하는 것이어야 한다”고 베이커는 못박았다.<sup>35)</sup>

따라서 「북대서양조약기구」는 신속대응군 중심의 군사전략 개편과 맞물려, 유럽 및 여타 지역에서 미국 및 서구열강의 이익을 침해하는 사태가 발생했을 때, 걸프전에서와 마찬가지로 미국의 리더쉽하에 신속하게 공동대응 하는 군사동맹체의 역할을 수행하는 데에서 새로운 존재의의를 찾으며 지속될 것으로 전망되고 있다.

전후에 미국이 유럽에서 추구한 안보동맹체제는 「북대서양 조약기구」라는 다자간의 집단적인 동맹체였는데 반해 동북아에서는 일본, 한국 등과의 양자적 동맹관계를 골간으로 한 안보체제를 구성하였다.<sup>36)</sup> 미국은 이러한 쌍무적 안보체제를 아시아에서 대소봉쇄의 기초로 삼아 왔다. 탈냉전으로 동북아 국제상황은 상당히 바뀌었다. 그러나 미국은 동북아에서 「지

35) Ibid.

36) 미국은 그 이유로 이 지역 미국 우방들이 유럽의 경우와는 달리 문화·정치체제·경제발전 정도에 차이가 많다는 점을 들고 있다.(DOD, *A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim*, p. 2) 이에 대해서는 또 다른 요인이 지적될 수 있다. 전후 동북아의 주요국가들인 일본, 한국, 필리핀 등에 대하여 미국은 占領軍의 위치로서, 이들 국가와 미국의 관계는 수직적인 관계를 형성하고 있었다. 이점은 유럽국가들과 미국이 어느 정도 수평적인 관계에 있었던 것과 대조된다. 그 결과 유럽의 집단안보체제는 미국이 유럽국가들과 군사적 통제권을 상당부분 나눠갖는 체제로 되는데 비하여 미·일동맹관계나 한·미군사관계는 상당히 수직적인 체계를 이루게 된 것으로 보여진다.

역적 균형자」역할을 자처하고, 이러한 균형자역할을 수행하는데 있어 기존 쌍무적 동맹체제는 다른 것으로 대체할 수 없는 귀중한 자산이라는 인식을 갖고 있다.

이처럼 미국은 유럽과 아시아에서 기존의 안보체제를 유지하는 가운데, 새로이 형성된 역학관계에 적응하고 미국의 안보비용을 줄인다는 목적하에 기존체제내에서 동맹국의 물적 부담과 방위역할을 확대하는 정책을 모색했다. 먼저 미국은 독일과 일본 등 주요 동맹국들의 방위역할 확대를 지지하고 있다. 리처드 체니 국방장관은 1991년 5월 26일 2차대전때의 敵對國이었던 독일과 일본의 군사적 역할증대를 희망한다고 공식표명했다. “독일군은 「북대서양조약기구」 지역외의 분쟁에 대한 개입을 금지하고 있는 규제에서 풀려나야 하고 일본의 자위대 역시 보다 광범위한 역할수행이 허용되어야 한다”고 체니장관은 언명했다.<sup>37)</sup> 이를 통해 미국은 자신이 전반적인 리더쉽을 견지하되, 세계경찰로서의 역할수행에 따르는 물적, 인적 부담의 보다 많은 부분을 지역 동맹국들에게 부담시키려 하고 있다.

이런 맥락에서 미국은 유럽에서는 독일주둔미군의 철수와 함께 통일독일의 자체방위책임을 독일에 넘겨줄 것이며,<sup>38)</sup>

37) 로이터통신, 「朝鮮日報」, 1991. 5. 27.

38) 1991년 현재 유럽주둔 미군의 수는 30만인데, 이중에서 20만 정도가 떠날 것으로 전망되고 있다. 이들 미군의 대부분이 서독지역에 주둔하고 있었던 관계로, 이 공백을 메꾸는 역할은 당연히 독일군대의 몫이 될 것으로 전망되고 있다. *International Herald Tribune*, May 27, 1991

「북대서양조약기구」내에서의 미군의 역할을 축소조정함으로써, 유럽안보와 관련한 미국과 유럽국가들간의 역할분담에 어느 정도 변화가 예상되고 있다. 동북아에서도 미국은 일본의 정치·군사적 역할 증대를 제한적으로 지원하면서 주일미군 유지비용에 대한 일본의 책임을 확대해 왔다. 이것은 주한미군 유지비용과 관련해서도 마찬가지로 적용되고 있다.

미국은 이처럼 동맹국들의 물적 부담과 군사역활의 제한적 확대를 추진하는 가운데, 자신의 군사역활에 다소간의 변화를 시도하고 있다. 앞서 지적한 바와 같이 유럽 주둔 미군의 구조개편을 통하여 신속대응체제를 강조하고 있으며, 동북아에서도 일본과 한국에 대한 전진배치 미 군사력을 지상군 중심에서 공군, 해군, 해병대를 중심으로 개편하여 미군의 역할을 기술집약적 측면 중심으로 이동시켜갈 전망이다.

#### 다. 多者的 接近의 摸索

미국이 국방비부담을 줄이고 대외안보개입의 적정성을 기하기 위해서는 모든 세계문제를 단독적으로 해결하려는 태도를 지양하고 다국간 협의와 공동행동을 중심으로 美國外交를 전개해야 한다는 「자유주의적 국제주의」의 견해가 탈냉전과 미국 재정적자를 배경으로 미국내에서 상당한 설득력을 얻고 있다.

이에 따라 미국정부는 기존의 안보체제를 중시하여 유사시 미국의 단독주의적 행동도 배제하지 않는 「현실주의적 국제

주의」기조를 유지하면서도, 상황에 따라 다자주의적 접근을 활용하는 것이 정치적으로나 경제적으로 미국에게 유리하다고 판단하고 있다. 따라서 미국은 유럽에서는 「북대서양조약기구」내에서 유럽국가들의 역할을 점진적으로 확대시키고, 「유럽안보협력회의」의 기능강화도 유럽국가들이 강력히 희망할 경우 부분적으로 동의할 가능성이 높다.

한편 동북아와 관련해서도 미국은 구체적인 이슈를 중심으로, 미국이 러시아와 중국 등 과거 적대국들의 공동보조를 확보하는데 필요할 경우 이들의 참여를 유도하는 다자주의적 접근을 모색할 가능성을 시사하고 있다.<sup>39)</sup>

39) 원래적인 의미의 다자주의적 접근은 미국이 자신의 군사력 등 힘을 바탕으로 행동하는 단독주의 또는 일방주의(unilateralism)에 상대적인 개념으로서, 다른 나라들과의 협의를 통해 공동으로 행동하는 것을 말한다. 그러나 미국이 자신의 의지를 관철하기 위하여 국제적인 다자적 제도들을 그 수단으로 이용할 경우, 이것을 원래적인 의미의 다자주의적 접근이라고 할 수 있을지는 논란의 여지가 있다. 1991년 걸프전에서 미국이 다국적군을 형성하고 유엔을 활용한 것은 중동에서 공통의 이해관계를 가진 다른 나라들과 유엔내에서의 합의형성과정을 거쳤다는 점에서는 다자주의적 성격을 내포한다고 말할 수도 있다. 그러나 미국이 중동에서 자신의 전략적·경제적 이익을 확보하기 위하여 주로 미군으로 구성된 군사력을 바탕으로 하되, 다자주의적 외양을 갖추고 정통성을 확보하기 위해 유엔을 동원하는 한편, 다른 나라들의 물적·인적 지원을 확보하기 위하여 다국적군을 구성한 것으로 볼 수도 있다. 이런 관점에서 보면, 1990년대 들어서 미국 정치권 내에서 운위되고 있는 다자주의적 접근이란 미국외교를 관철하기 위한 하나의 수단이라는 의미가 강하다는 비판적 인식도 가능하다. 따라서 미국이 앞으로 국제정치에서 부분적으로 취하게 될 다자적 접근이 실질적으로는 일방주의의 연장에 불과한 것일 수 있다는 점을 유의할 필요가 있다. 미국이 유엔을 활용하는 정책이 내포한 일방주의적 의미를 지적하는 견해로는, Richard Falk, "Prospects for Korea After the Cold War," Paper Prepared for The Conference on Peace

이상 지적한 미국 세계안보전략 조정의 세가지 차원은 앞서 논의한 국제환경 변화, 북한의 대외정책 및 미 국내정세의 변화를 배경으로 하여 1990년대 미국의 대한반도정책 조정의 기본방향을 제시해 주고 있는 것으로 볼 수 있다.

---

39) 계속

in Korean Peninsula by The Institute for Peace Studies of Korea University, Seoul, March 30, 1992, p. 5. 포크는 이 회의의 토론에서 현재 미국내에는 「팍스-아메리카나」를 추구하는 일방주의적 시각을 가진 미국 지도자층과 다자적 접근을 지향하는 시민사회간에 정치적 투쟁이 전개되고 있다고 주장하였다.

## 第Ⅳ章 美國의 對韓半島 安保政策: 現況과 展望

1992년 7월 미 국방부가 펴낸 「아·태지역 전략기조」 보고서는 앞으로 미국의 對아시아 군사정책기조는 1991년 11월 22일 덕 체니 국방장관이 밝힌 미국의 아시아 안보정책 6개 원칙을 기초로 삼는다고 밝히고 있다.<sup>1)</sup> 이 6개 원칙은 미국이 기존에 확보하고 있는 쌍무적 안보동맹관계를 유지하며, 적정하게 축소된 규모이기는 하지만 능력을 향상시킨 전진배치 군사력을 유지하고 이를 뒷받침할 수 있는 해외 미군기지체계를 유지함으로써, 아시아에 대한 미국의 안보개입을 견지한다는 것과 동맹국들의 방위책임을 증대한다는 것을 핵심적인 내용으로 하고 있다. 또 이 보고서는 그러한 미국의 안보역할은 기존의 위협에 대해서 뿐만 아니라 예측할 수 없는 다양한 가능성들에 대한 대비를 위해서도 유지될 필요가 있다고 주장하고 있다.<sup>2)</sup>

1990년대 美國의 對韓半島 軍事政策은 앞에서 분석한 환경

---

1) 체니장관이 밝힌 6개항은 다음과 같다. 1) 아시아와 태평양지역에 대한 미국의 개입 보장(assurance of American engagement), 2) 강력한 쌍무적 안보동맹(bilateral security arrangements)체제, 3) 적정하면서도 강력한 전진배치 미 군사력(modest but capable forward-deployed US forces) 유지, 4) 전진배치 미 군사력을 뒷받침하는 충분한 해외기지 구조(sufficient overseas base structure), 5) 아시아 동맹국들의 더 많은 방위책임(greater responsibility for their own defense) 담당, 6) 보완적인 방위 협력(complementary defense cooperation). The Department of Defense, *Asia-Pacific Strategic Framework 1992*, p. 14.

2) Ibid., p. 14.

요인들의 변화와 지속성에 대한 인식을 배경으로 하면서, 위에서 지적한 미국의 대아시아 안보정책 기조의 틀 안에서 전개될 것이다. 이를 전제로, 미국의 대한반도 정책의 현황과 전망을 살펴 본다.

## 1. 韓半島 安保體制 調整

### 가. 韓·美同盟의 持續과 兩國間 役割調整

한·미간 군사동맹은 미·일안보동맹과 함께, 동북아에서 미국의 대소봉쇄정책을 뒷받침하는 기반으로 기능해 왔다. 脫冷戰時代에 들어서 미국의 동북아정책은 이 지역에서 균형자역할이라는 안보개념을 중심으로 조정되고 있으며, 한·미동맹은 이러한 새로운 미국의 동북아정책에서도 그 중요성이 확인되고 있다. 리처드 솔로몬 미 국무차관보는 최근에도 “우리의 쌍무적 동맹과 안보관계는 아시아 안보의 핵심으로 남아 있다”고 밝혔다.<sup>3)</sup>

1990년대 들어서 미국은 주한미군의 단계적 감축과 한국군 역할강화 등, 한·미동맹의 부분적 조정을 추진해 왔다. 그러나 미국은 그에 못지 않게 한·미동맹관계를 재확인하는 작업을 진행했으며, 한국에 대한 안보개입을 축소하기보다는 그것을 최적비용으로 유지하기 위한 한국의 방위분담을 확대하기 위해 노력했다. 먼저, 미국이 탈냉전에 들어 이완되기 쉬운

3) Solomon, “From Cold War to Hot Economies,” p. 4.



양국간 동맹관계를 재확인하고 제도적으로 보완하기 위해 진행한 작업으로는 두가지를 들 수 있다. 그 첫째는 1991년 4월 30일 한국의 이상옥 장관이 미국을 방문하여 이글버거 미국 방차관과 회담을 갖고 한·미·일 3국간에 「高位政策協議會」를 만들어 운영하기로 한 것이다. 이것은 한·소관계, 한·중관계, 북한·일본관계 등, 지역정세가 급변하고 있는 상황에서 한·미·일 3국간에 기왕에 존재해 온 기본적인 우호관계와 공동보조의 이완을 막기 위한 것으로서, 한·미동맹관계를 재확인하는 작업의 일환이었다고 평가할 수 있다.

다른 하나는 「戰時駐屯國支援」(Wartime Host Nation Support: WHNS)협정의 체결이다. 미국은 1985년 5월 제17차 「한·미연례안보협의회」(SCM)에서 이 협정의 체결을 한국측에 제기한 이후 이를 조속히 마무리지을 것을 강하게 요구해 왔다. 한·미양국은 1991년 7월 25일, 前文과 9개 조항 및 부록으로 구성된 협정안에 가조인함으로써 6년여에 걸친 협상을 끝냈다. 이 협정의 명분은 “한반도 유사시” 미 증원군이 한반도에 신속하고 효율적으로 투입될 수 있도록 미국에 대한 한국의 군수지원을 규정한다는 것이다.<sup>4)</sup> 이 협정체결은

4) 그간 「한반도 유사시」에 대한 해석, 미 증원군 규모의 명시여부, 한국의 군수지원의 한계 등을 둘러싼 양국간의 이견으로 협정체결이 지연되어 왔었다. 이번 협정에서 양국은 「유사시」에 대한 해석은 양국정부의 합의에 의해 공동결정하기로 했으며, 한국측이 명시했던 미 증원군 규모의 명시문제는 연합사 작전계획인 「시차별 부대전개목록」(TPFDL)을 따르기로 했다. 양국간에 가장 미묘한 갈등을 벌였던 한국의 군수지원의 한계에 대해서는 “한국측의 가용자산 범위내에서 미국측이 그 기능을 대체할 때까지”로 합의했다. 「東亞日報」, 1991. 7. 25.

한·미간 군사동맹관계가 앞으로도 美國의 東北亞 安保戰略에서 중요한 역할을 담당할 것임을 말해주고 있다.

한편, 미국이 한국에 대한 안보개입을 축소하기보다는 최적 비용으로 기존의 안보개입을 유지하기 위하여 강력히 추진해 온 한국의 방위분담 확대를 위한 노력은 세가지 차원으로 나누어 볼 수 있다.

(1) 미군주둔비용 분담확대: 미국은 日本과 한국 모두에 대해 주둔미군 비용의 더 많은 부분을 責任질 것을 요구해 왔다. 미국은 일본의 경우 1995년까지는 주일미군의 인건비를 제외한 비용의 73%이상을 일본에게 부담시킬 예정으로 있다.<sup>5)</sup> 미국은 한국에 대해서도 주한미군의 연간 유지비용중 원화로 지불되는 부분 중에서 한국정부의 분담비율을 연차적으로 늘릴 것을 요구해 왔으며,<sup>6)</sup> 장기적으로는 일본의 분담비율과 같

5) 리처드 솔로몬이 1991년 3월 6일 美 下院 외교委 東아·태 小委에서 밝힌 바에 따르면, 현재 일본은 주일미군유지를 위해 매년 30억달러를 부담하고 있으며, 1991~95년간 일본의 총부담은 170억달러에 달할 전망이다. 이로써 1995년에 이르면 이들 주일미군의 인건비를 제외한 비용의 73% 이상을 日本이 부담하는 것이 된다고 솔로몬은 밝혔다.(Statement by Richard H. Solomon (Assistant Secretary of State, Bureau of East Asian and Pacific Affairs), House Foreign Affairs Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs, March 6, 1991, p. 9.)

6) 리처드 솔로몬은 1991년 5월 17일 미 상원 외교위 동아·태 소위의 청문회에서 “미국은 그동안 계속 한국측에 압력을 가해 상당한 방위비 분담약속을 얻어냈다”고 밝혔다. 그는 한국이 1) 10억 30억달러의 예산이 소요되는 용산기지 이전비용을 전액 부담하고 2) 1990년 7千萬달러 수준의 방위비 분담을 1991년에는 두배이상 늘려 1억 5천만달러를 부담하기로 했고 3) 이 밖에도 1991년 처음으로 4천 3백만달러 규모의 인건비를 부담하기로 하는 등 방위비 (주 계속→)

은 수준으로 주한미군 유지비용을 한국에 분담시키려 노력할 전망이다.<sup>7)</sup>

(2) 한국의 군사적 역할의 廣域化: 미국은 독일 및 일본과 같은 다른 주요 동맹국들의 대외적인 군사역할의 확대를 제한적으로 지지하고, 특히 일본의 소위 「평화유지활동」(Peace Keeping Operations: PKO)참여를 지지하고 있다. 미국은 일본 등 동맹국들의 대외적인 방위역할분담을 단순히 비용분담에만 국한하지 않고 이들에게 人的인 壽與까지도 요구하고

#### 6) 계속

분담을 증대시켰다고 밝혔다. 1992년 3월 11일 알렌 홈즈 미 국무부 방위비 담당대사가 방한하여 한국정부와 협의를 거친결과, 한국정부는 1995년까지는 주한미군의 연간유지 운영비중 원화지출경비의 3분의 1 수준까지 부담율을 늘려나가기로 했다. 1992년도 한국측 부담액은 1억 8천만 달러로서, 1991년에 비해 20%가 증가한 액수였다. 1993년 한국측 부담액은 92년에 비해 다시 4천만달러(22%)가 증가한 2억 2천만달러로 결정되었다.

7) 1991년 6월 워싱턴에서 열린 제13차 「한·미정책검토위원회」(PRS) 회의에서 미국측은 한국측의 직접분담규모를 더욱 늘려 95년도에는 4억 2천만달러까지 증액해야 한다는 입장을 보인 바 있다. 이것은 미국이 95년의 주한미군 총유지비 26억달러중 원화지출경비(직접부담금) 8억 4천만달러(1991년 기준)의 50%를 한국측이 부담해야 한다는 중기목표를 설정한 것을 의미했다(「朝鮮日報」, 1991. 7. 3). 1992년 6월 3일에는 미국 하원이 한국도 일본의 경우처럼 미군주둔비용의 70% 수준을 부담하기로 하는 한·미간 협정체결을 미 행정부에 지시하는 법안을 396 대 9라는 압도적 표차로 가결시켰다. 1992년 7월의 미 국방부 「아·태지역 전략기조 보고서」(*Asia-Pacific Strategic Framework Report*) 역시 그간 일본, 한국의 꾸준한 방위분담액 증가에도 불구하고 의회는 분담율 증가를 계속 요구하고 있음을 유의하고 있다(이 보고서, p. 6). 한국의 주한미군유지비용 분담비율을 이처럼 더욱 확대해 가려는 미국의 태도에 대해 한국정부는 주한미군이 토지 등을 무료로 이용하는 금액 등을 계산하면 한국의 주한미군유지비용 분담액은 16억달러에 이르는 막대한 액수라는 점 등을 강조하고, 앞으로 이러한 측면도 방위비분담으로 정식계산할 것을 요구한다는 계획을 밝혔다.

있는 것이다.

미국이 일본의 군사적 역할의 광역화를 촉구하고 있는 정책은 한국에도 마찬가지로 적용되고 있다. 걸프戰 때 미국은 일본의 참여와 아울러 한국에 대해서도 군사비용 뿐만 아니라 실질적으로 軍事力 派兵도 요구했었다. 이것은 베트남전쟁시 미국이 한국군 파병을 요구한 전례를 연상시키며, 앞으로 캄보디아 문제 등 지역적 비상사태 발생시 미국이 주도하는 다국적군의 군사활동 등에 한국의 인적·물적 부담확대를 요구하는 선례로 작용할 전망이다.

(3) 美 군수산업과 연계한 한국 군사력 현대화 추진: 미국은 脫冷戰 상황에도 불구하고 한국과 일본에 대해 특히 공군력 현대화 필요성을 강조하고 있다. 미국은 한·일 양국이 그 같은 현대화 작업을 미국의 주요 군수산업체들의 제품을 구입하거나 미국 군수산업체와의 합작생산 및 합작개발에 참여하는 방식으로 시행할 것을 촉구했다. 미국이 한국 및 일본과 「次世代 戰鬥機事業」을 추진하고 있는 것이 그 대표적인 예이다. 한국과 일본정부는 현대화 필요성에는 동의하면서도 완제품 구입보다는 合作을 통한 자체생산 비율을 늘리려 노력했다.<sup>8)</sup> 이와 관련한 미국의 노력은 한국, 일본등 동맹국의 방위

8) 미국은 일본과는 서로 기술교환 및 기술협력의 필요성을 느끼고 합작개발의 차원에서 일본공군력 현대화계획을 진행하고 있다. 그러나 미국은 한국에 대해서는 합작개발을 배제하고 있으며, 미국 군수산업체로부터 가능하면 전면 완제품을 구입하거나 부분적인 합작생산만을 허용한 가운데 한국공군력 현대

(주 계속→)

비분담을 증대시키려는 의도도 내포하고 있다. 미국은 이외에도 한국으로부터의 전술핵 철수에 대한 보완조치라는 명목으로 한국에 대한 패트리엇미사일 등의 첨단 재래식무기 판매 활동을 벌여 왔다.<sup>9)</sup>

요컨대, 미국의 동북아 안보전략에서 한·미군사동맹은 지속적인 전략적·경제적 가치를 갖는 것으로 파악되고 있고 또 그러한 가치를 극대화하는 방향으로 활용될 것이다. 따라서 변화하는 國際情勢와 미·일 양국간 역할재조정이라는 새로운 환경속에서도 미·일안보동맹체제가 양국간 관계에 최소한의 안정성을 보장하는 메카니즘인 것과 같이, 한·미간 군사동맹 관계도 향후 동북아에서 한·미 양국간 협조체제의 기초로 지속될 것이다.

#### 나. 韓半島關聯 多者的 接近 摸索

한반도와 직간접으로 관련하여 아시아에서 추진될 수 있는 다자주의적 접근에는 크게 세가지를 들 수 있다. 첫째는 동북

---

#### 8) 계속

화계획 실시를 촉구했다. Robert Sutter, "Korea-U.S. Relations: Issues for Congress," *Congressional Research Service*, The Library of Congress, November 22, 1991, p. 7.

- 9) 미국정부는 또 1992년 7월 28일, 한국에 공격용 헬리콥터와 대전차 미사일 등을 포함, 약 10억달러 어치의 군사판매계획을 발표했다. 여기에는 1) 공격용 헬리콥터 「아파치」 34대, 2) 대전차 미사일 「헬파이어」 7백75기, 3) T700 헬리콥터 엔진 8개와 야간투시장치, 레이더 탐지 방해용 금속파편 살포기 등 관련장비 등이 포함되어 있다.

아 전반의 안보포럼으로서의 「아시아안보협력회의」와 같이 유럽의 「유럽안보협력회의」에 비견될 수 있는 포괄적인 안보 협의체를 건설하는 문제이다. 둘째는 한반도의 안보문제에 한정해 미국이 1991년 가을에 처음 제안한 바 있는 「2+4 포럼」과 같은 특정문제중심의 다자적 협의기구이다. 마지막으로, 기존의 다자적 기구들, 즉 핵문제와 관련한 「국제원자력기구」와 같은 유엔기구들의 위상과 활동을 강화시키는 것이다.

먼저 현재 아시아에서 제기되고 있는 위의 첫번째 및 두번째 종류의 안보포럼들의 실현가능성문제를 살펴본다. 이들 두가지 접근은 다같이 탈냉전의 세계에서 새로이 강조되고 있는 다자주의적 흐름을 반영하고 있다. 그러나 적어도 1992년 상반기까지의 미국의 공식입장에 비추어보면, 위 두가지 종류의 다자적 접근은 그 실현가능성에 있어 차이가 나는 것으로 볼 수 있었다. 「아시아안보협력회의」와 같은 포괄적인 안보포럼은 가까운 장래에는 실현성이 의문시되는 반면, 한반도 문제에 관련한 특정한 안보포럼은 실현가능성이 더 높아 보였다.

첫째, 미국이 제안한 한반도관련 포럼은 北韓의 核問題에 대한 제재조치와 같이 북한외의 대외정책과 대외관계를 조율하기 위한 미국의 대북한 외교정책의 연장이라는 의미가 강했다. 즉 북한이 제기하는 문제의 해결이라는 분명한 목표를 갖는 것이었다.

둘째, 한반도문제 및 동북아안보질서와 관련해서 아직도 가장 강력한 영향력을 행사하고 있는 미국이 한반도관련 안보포럼의 필요성을 먼저 제기하고 나섰기 때문에 가능성이 높다고 말할 수 있었다.<sup>10)</sup>

반면에, 아시아의 포괄적인 안보협약체 구성가능성은 상당히 제약성을 띠 것으로 간주되었다.

첫째, 「유럽안보협력회의」는 유럽국가들 내부의 「인권문제」와 「유럽내 국경문제」라는 상당히 구체적인 이슈해결을 위한 공동의 문제의식을 바탕으로 하고 있었으나, 「아시아안보협력회의」의 경우 아시아 주요 국가들이 모두 충분히 공감할 수 있는 구체적인 안보적 문제의식이 상대적으로 빈약하다는 점이 지적되어 왔다.<sup>11)</sup> 이것은 미국이 제안한 한반도 관련 안보포럼이 북한의 핵문제와 군사적 위협이라는 구체적인 안보문제의식에 바탕하고 있는 것과 대조된다.

둘째, 「아시아안보협력회의」 구상은 처음엔 동아시아 질서

10) 제임스 베이커 미 국무장관은 1991년 가을 발표한 한 논문에서 이렇게 말했다. “한반도에서의 화해와 궁극적인 통일의 과정은 한국인들의 이니셔티브에 기초할 필요가 있다. 그러나 4대 주요 국가들—미국, 소련, 중국, 및 일본—의 중요한 이해관계가 이곳에서 교차하고 있다. 남북대화가 진전되는데 따라 우리는 대화를 뒷받침하고 긴장을 완화하며, 공통의 안보관심사를 논의하고 가능하다면 남북한간의 협상진전을 보장하기 위하여 동북아에서 남북한과 4대 강국으로 구성된 협의체(forum)의 가능성을 모색할 것이다.” James A. Baker, III, “America in Asia: Emerging Architecture for a Pacific Community,” *Foreign Affairs* (Winter 1991/92), p. 13.

11) Patrick M. Cronin, “Multilateral Security Approaches Toward Asia,” *Strategic Review* (Spring 1992), p. 63.

에서 주변적인 위치에 있는 국가들, 즉 오스트레일리아, 캐나다, 러시아 등에 의하여 주로 제안되었다. 이러한 포괄적인 안보포럼에 대해 미국은 아직까지는 소극적인 입장을 유지하고 있다.<sup>12)</sup> 1992년 중반에 들어 일본도 자신의 정치적 위상강화를 노려 아시아에 다자간 안보협의체가 필요하다는 입장을 공식표명하였기 때문에 상황은 다소 달라질 수 있을 것으로 보이나, 미국의 현재 태도로 미루어 이 안보협의체 결성의 성격과 그 시기를 두고 상당한 진통이 따를 것으로 예상되었다.

그간 미국은 아시아·태평양지역의 신질서구축을 「아시아·태평양경제협력각료회의」라는 경제협력을 주목적으로 하는 기구를 중심으로 추진한다는 입장을 보여왔다. 미국은 「아·태경제협력각료회의」가 중심이 되어 자신이 주도적으로 참여하는 경제공동체를 건설하는 것을 가장 중요하고 장기적인 대아시

12) 아시아 지역 전반에 있어서의 포괄적인 다자간 안보포럼에 대한 미국의 소극적 입장은 최근에도 미 국무부 리처드 솔로몬차관보에 의해서 표명되었다. 그는 그같은 미국의 입장은 CSCA는 구체적 실현가능성이 없다는 다음과 같은 발언을 통해 나타내고 있다. “지난 1년 반 동안에 유럽안보협력회의를 통한 유럽에서의 경험을 어떻게 해서 아시아에 적용해 보자는 이야기를 한 사람들이 있었다. 이 문제에 대한 비공식논의는, 동아시아에 다자간 안보기구가 있어야 한다는 의견일치를 만들어내지 못했다. 이 지역은 매우 광대하다. 유럽에 안보기구가 형성될 수 있었던 유일한 이유는, 아주 명확히 정의된 위협, 동서 양진영의 군대가 대결하던 아주 명확한 분계선이 있었기 때문이다. 아시아·태평양 지역에는 이러한 상황이 존재하지 않았으며, 이 지역은 지리적으로 광대할 뿐 아니라 공동의 위협이라는 인식이 없었다. 그러니까 심리적으로나, 지역안보기구의 필요성이라는 관점에서 공동의 위협이 다자간 안보기구의 토대가 될 수 없었다.” 미국해외공보처(USIA)가 “동아시아의 변화와 정세”라는 제하에 실시한 월드넷 위성프로그램에서의 발언; 「時事評論」, 제47호 (1992. 6), p. 7.



아정책목표로 삼고 있는 것이다. 그런데 「아시아안보협력각료회의」와 같은 포괄적인 안보협의체가 형성될 경우 「아·태경제협력각료회의」 국가들간의 경제협력이라는 주요목표가 희석될 것을 우려하고 있다. 또한 동북아에 「아시아안보협력회의」와 같은 다자간 안보협의체가 형성될 경우 동북아의 안보질서에 대한 미국의 영향력이 제약되고 그간 미국이 아시아안보정책의 근간으로 삼아온 쌍무적 동맹관계에 기초한 미국의 리더쉽이 약화될 것을 우려해 왔던것이다.<sup>13)</sup>

13) 패트릭 크로닌은 아시아지역에서 기존에는 없는 포괄적인 다자적 안보협의체가 새로이 구성될 가능성을 회의하는 사람들이 제기하는 논거를 다음 여섯가지로 요약한다. 1) 아시아지역의 특수성에 관한 것이다. 아시아의 경우, 역내국가들간의 공동체의식이 유럽에 비해 미미하다. 예를 들어 일본은 인도네시아나 인도와 보다는 미국 및 유럽과 더 많은 공동의식을 갖고 있다. 또 아시아의 경우는 역사적으로 유럽에서와 같은 지역적 안보협력의 전통이 없다는 점이 지적된다. 2) 다자적 안보협의체의 주요 목표가 될 군비통제의 경우, 유럽에서는 그것을 통해 이룩하려는 정치공동체에 대한 광범한 합의가 있었으나, 아시아의 경우는 군비통제를 통해 달성될 수 있는 궁극적인 정치적 목적에 대한 합의가 부족하다. 3) 새로운 안보협의체 구성은 기존의 안보체제들과 공존하는 것이 불가능한 것은 아니지만 많은 경우 기존의 제도들과 불필요하게 중복되거나 그것들을 약화시킬 수 있다는 것이다. 예를 들어 기존의 유엔기구들을 적극 지원하고 활용하는 문제와 어떻게 조화시킬 것인가 하는 문제가 제기될 수 있다. 4) 특히 다자주의적 협력의 전통이 없는 지역에서 다자주의적 제도는 내재적으로 효과적이지 못하다는 인식이다. 특히 위협의 성격과 그에 대한 올바른 대응책에 대해 합의가 없는 나라들간의 다자적 안보포럼은 오히려 문제해결을 더 어렵게 만들수 있다는 지적이다. 5) 아시아에서 안보문제에 대한 대부분의 다자주의적 접근들은 이 지역에서 미국의 힘을 희석시키고, 미국 군사력의 가치를 절하시키며, 미국을 축으로 하는 쌍무관계들을 약화시키기 때문에 미국의 국익에 반한다는 인식이다. 6) 현재는 특히 미국을 비롯, 러시아, 중국, 한국 등이 모두 심각한 국내적 문제에 집중하고 있기 때문에 많은 노력을 요하는 다자적인 제도들을 건설하는데 시

(주 계속→)

미국은 같은 맥락에서, 「동남아국가연합」(ASEAN) 나라들이 이 기구를 경제·안보문제를 다루는 포괄적인 다자적 기구로 발전시키려는 노력에 대해서도 비판적 입장을 보여왔다.<sup>14)</sup> 미국은 「동남아국가연합」이 미국의 주도적 참여를 배제한 채, 보다 포괄적인 경제·안보협력기구로 발전할 경우, 첫째, 현재 미국이 주도하고 있는 「아·태경제협력각료회의」의 의의가 손상되며, 둘째, 「동남아국가연합」이 경제·안보면에서 더 독자

### 13) 계속

간과 자원을 투자할 여력이 부족하다는 것이다. 즉 다자적 제도건설의 비용이라는 문제가 제기된다. Patrick M. Cronin, "Multilateral Security Approaches Toward Asia," *Strategic Review* (Spring 1992), pp. 66~68. 크론인 자신은 이러한 문제점에도 불구하고, 미국은 장기적으로는 아시아에서 기존의 쌍무적 군사관계를 중심으로 한 지나친 개입형태에서 벗어나 다자적 협의체를 매개로 아시아에 대한 개입을 유지하는 것이 바람직한 상황이 될 수 있을 것으로 전망한다. Ibid., p. 68.

- 14) 「동남아국가연합」은 브루나이, 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 싱가포르, 태국 등 6개국으로 구성되어 있으며, 1967년 베트남 공산주의에 대한 대응으로 미국의 주도하에 형성되었다. 이들 구성국가들은 3억의 인구를 포괄하고 있으며, 세계에서 가장 빠른 경제발전속도를 보이고 있는 나라들에 속한다. 이 기구 국가들은 냉전이 쇠퇴하고 캄보디아문제가 해결되자, 기존의 안보중심에서 경제협력문제로 관심을 돌리고 있다. 이들은 최근 일본이나 미국이 주도하는 경제블럭(someone else's house)이 아닌 자신들끼리의 경제협력체 (INTRA-ASEAN economic cooperation)로 이 기구를 개편·발전시킬 것을 구상하고 있다. 태국은 2000년까지 「동남아국가연합 자유무역지대」(ASEAN Free Trade Area) 구상을 제시한 바 있으며, 인도네시아는 「共同特惠關稅圈」(Common Effective Preferential Tariff Plan) 구상을, 그리고 필리핀은 「경제협력협정」(Treaty of Economic Cooperation) 구상을 각각 제시했다. 이와 관련, 제임스 베이커 미 국무장관은 1991년 7월 24일 말레이시아의 쿠알라룸푸르에서 열린 「동남아국가연합」 연례외상회담에서 행한 연설에서, 미국이 참여한 "시험을 거쳐 입증된 제도들"(tried and tested frameworks)를 대체하는 새로운 무역 및 안보동맹체를 건설하려는 제안들에 신중히 대처해 줄 것을 촉구했다. *The New York Times*, July 25, 1991.

적인 형태로 지역통합을 향해 나아갈 때는 이 지역 개별국가들과 미국간의 쌍무적인 안보 및 경제협력관계에 바탕한 미국의 안보 및 경제적 영향력이 약화될 것을 우려했던 것이다.<sup>15)</sup>

그렇다면 미국이 아시아에서 추진할 수 있는 다자주의적 접근은 아시아와태평양 지역 전반에 대해서는 주로 미국적 입장을 중심으로한 경제적 협력을 확대하기 위해서 「아·태경제협력각료회의」를 발전시키며, 한반도문제와 관련해서는 북한이 제기하는 정치·군사적 문제에 초점을 맞춘 안보포럼을 형성해 美國이 한반도주변 안보질서를 주도한다는 두가지 차원에 집중되고 있는 것으로 보인다. 그러므로 안보와 관련한 미국의 다자주의적 접근은 적어도 가까운 장래에는 대체로 한반도문제를 중심으로 활용될 가능성이 높아 보였다.

그러나 美國은 동북아에서 포괄적인 다자간 안보포럼을 구성하는 것이 동북아에서 미국의 이익을 관철하는데 유익할 경우 이를 원칙적으로 반대할 이유는 없다. 또 한반도문제 해결

15) 리처드 솔로몬은 최근 다음과 같이 「동남아국가연합」의 안보협력기능 강화에는 회의적 반응을 보이는 한편, 이 동남아시아에 대해서도 미국이 주도하는 「아·태경제협력각료회의」의 의의를 강조하는 태도를 보였다. “우리는 아세안 각료회의가...안보상의 관심사를 논의하는 것을 환영한다고 시사해왔다. 그러나 그러한 논의에서 다자간 안보기구가 나타날지는 알 수 없다. 나는 아직 그렇게 되어야 할 이론적 근거를 찾지 못한다. 「아·태경제협력각료회의」가 이 지역 경제의 활력에 관계되는 진정한 안보문제, 즉 내부의 안정을 위해 중요한 경제성장속도 유지, 이 지역 천연자원의 보존 및 이 지역 인민들의 복지를 개선할 수 있는 집단적 활동들을 다루고 있는데, 이것이야말로 전통적 의미의 안보는 아니더라도 오늘날 안보문제의 핵심이라고 생각한다.” 미 해외공보처 발행 「時事評論」, 제47호 (1992. 6), p. 7.

이라는 제한된 목표를 위해 출발할 가능성이 있는 소위 「2+4 포럼」은 미국이 일본, 중국 등 주변 강대국들과 이해관계를 조절할 필요가 있는 새로운 안전들이 제기될 때, 이러한 문제들을 협의하는 과정을 통하여 아시아 전반의 문제를 다루는 포괄적인 안보협의체로 발전할 수도 있을 것이다. 한 예로 1992년 2월 중국이 남중국해 남단의 남사군도 영유권을 재주장하고 나서면서 이를 중국과 주변국가들간의 분쟁이 본격화할 움직임을 보이고 있다. 이 분쟁은 이 해역에서의 미국의 해로안보에 중요한 영향을 미치게 됨은 물론이다. 이와 같이 미래에 제기될 수 있는 다양한 지역적 분쟁가능성은 미국이 이 지역에서 자신의 이익을 지키기 위해서, 그리고 中國을 견제하고 일본의 역할을 활용하며 「동남아국가연합」과의 긴밀한 협조관계 유지를 위해서, 일본과 「동남아국가연합」이 제기하고 있는 아시아의 포괄적 안보포럼 형성에 미국이 동의할 가능성을 높이는 요인으로 작용할 수 있는 것이다.

한편, 미국은 유엔 등 기존 다자적 제도들을 활성화하는 문제에 대해서도 상당한 적극성을 보일 여지가 있다. 미국이 아시아 안보문제에 대한 다자적 접근으로서 유엔의 역할을 강화한다는 것은 「국제원자력기구」와 같은 특정목적의 기구를 더 적극적으로 활용한다는 것과 아울러 「유엔안전보장이사회」에서 아시아 안보문제에 대한 토의를 활성화한다는 것을 포함할 수 있다. 특히 일본이 독일과 함께 미국의 지원하에 안전보장이사회 상임이사국이 될 경우, 아시아 안보문제에 대한 유엔

안보리의 역할은 증대할 것이 틀림없고, 그만큼 미국은 유엔의 역할과 기능을 중시하게 될 것이다. 또 그간 미국의 강력한 파트너로 기능해 온 일본이 유엔에서 발언권이 강화되면 동북아 및 세계적 차원에서 미·일간 쌍무적인 동맹체제의 역할이 강화되는 효과도 있을 것이다. 그러므로 현단계에서 미국이 유엔의 활용도를 높이는 다자주의적 접근을 강화한다는 것은 한편으로는 다자주의적 체도에 대한 보다 적극적인 자세를 의미하기도 하지만, 다른 한편으로는 기존 미·일간의 쌍무적 동맹관계의 구도를 기왕에 존재하는 국제적인 다자적 기구들에도 연장·확산시켜 미·일간 쌍무적 협조체제의 영향력을 극대화한다는 성격도 갖고 있다고 볼 수 있다.

미국이 동북아 안보에서 유엔을 적극 활용하는 노력은 현재로서는 북한의 핵사찰을 지속적이고 철저하게 추진하기 위해 「국제원자력기구」의 활동을 극대화하는데 모아지고 있다.<sup>16)</sup> 그러나 미국은 안보문제에 대해서는 유엔과 같은 다자적 제도 자체에 완전히 의존하지 않고 기존의 미국이 주도하는 쌍무적 관계를 중심으로 추진하는 자세를 견지하고 있듯이, 북한의

---

16) 1992년 6월 부트로스 갈리(Boutros Boutros-Ghali) 유엔 사무총장은 유엔 산하에 회원국들이 제공하는 독자적인 상비군을 구성하자고 제안했다. 러시아연방은 이를 지지하는 입장을 보였으나, 미국은 냉담한 반응을 나타냈다. Reuter, *The Korea Herald*, June 21, 1992. 미국이 지원하는 유엔역할강화는 미국이 추구하는 구체적인 목적에 유익할 경우에 한한 것이며, 미국주도의 기본 안보체제들을 대체하거나 약화시킬 수 있는 새로운 다자적 안보장치들이 출현하는 것에 대해서는 미국이 민감한 경계심을 갖고 있다는 것을 말한다.

핵사찰 문제와 관련해서도 「국제원자력기구」에 의한 사찰 뿐 아니라 미국이 한·미간 쌍무적 동맹관계에 바탕해 보다 직접적으로 영향력을 행사할 수 있는 남북한 상호사찰도 중시하고 있다고 말할 수 있다.

미국은 또한 유엔이 개입한 대북한 경제협력-「두만강개발 계획」과 같은-에 대해서도 한편으로는 경계하는 태도를 갖고 있다. 유엔이 비교적 공개적인 포럼의 성격을 띠고 있기 때문에 유엔에 의한 對北經濟協力の 경우에는 미국의 긴밀한 통제가 용이하지 않을 가능성이 높다. 따라서 미국은 이같은 기존 다자적 제도들에 의한 북한접근을 일면 경계하고 있는 것이다. 요컨대 미국은 유엔과 같은 다자적 기구의 활용도를 증대해나가고 선별적으로 미국의 주도적 참여가 보장되는 아시아 안보협의체 구성을 모색하면서도 기존에 미국을 축으로 한 쌍무적 동맹관계와 쌍무적인 협의과정을 가장 중시하는 자세를 견지할 것이다.<sup>17)</sup>

17) 학자에 따라서는 미·일관계는 소련이라는 공동의 적의 소멸, 그리고 경제체제와 발전단계의 차이, 일본에 대한 미국의 안보우산제공 필요성에 대한 미국내의 회의론 증가 등으로 상당히 중요한 도전에 직면할 것으로 보고 있다. 이들 학자들은 미·일안보동맹과 주일미군의 존재의의에 대한 일본과 미국내의 부정적 입장이 크게 강화되어, 미국은 동북아에서 조만간 일본과의 쌍무적 동맹체제에 대한 일방적인 의존에서 벗어나 동북아에 미국이 하나의 일원으로 참여하는 다자간 안보체제를 모색하지 않을 수 없게 될 것으로 전망한다. Stephen W. Bosworth, "The United States and Asia," *Foreign Affairs*, vol. 71, no. 1, 1992, pp. 117~18, 123~27.

## 2. 前進配置 戰略 調整

1991년 8월 미 백악관이 펴낸 한 안보보고서는 미국이 앞으로 미군 전진배치를 미국안보전략의 중추의 하나로 유지할 것임을 분명히 하면서, 그 이유를 네가지로 요약했다.<sup>18)</sup> 첫째, 먼 지역에 대한 적극적 영향력을 행사하기 위해서는 그러한 미국의 의지를 과시(demonstrate)할 필요가 있다. 둘째, 전진배치된 미 군사력은 미국에 중요한 동맹관계들을 유지시키는 필수적인 접착제(essential glue)로서, 미국의 공약을 가시적인 행동으로 뒷받침하는 신호다. 셋째, 해외주둔 미군은 침략을 억지하고 지역적 균형(regional balances)을 유지하는데 필요하다. 넷째, 군사력 전진배치는 유사시 미국이 먼기리에 있는 본토로부터 미국의 힘을 투사(projection of American power)하는데 따르는 부담을 줄여준다.

이런 근거에서 同報告書는 특히 유럽과 아시아에 대한 미군의 전진배치 유지 필요성을 강조했다. 주한미군 감축에 대한 미국의 입장도 전진배치전략에 대한 이같은 미국의 기본 입장을 전제로 이해하지 않으면 안된다. 이 점을 유의하면서 1990년대 한국에 대한 미국의 전진배치전략 조정이 내포하고 있는 주한미군의 감축과 역할조정이라는 두가지 문제를 각각 살펴본다.

18) The White House, *National Security Strategy of the United States* (Washington, D.C.: U.S.Government Printing Office, August 1991), p. 27.

### 가. 駐韓美軍 減縮政策의 性格

1990년 미 국방부는 아시아 지역에 대한 한 안보전략보고서에서, 변화하는 전략적 상황, 동맹국들의 이익, 그리고 국방예산상의 제약을 동시에 고려하여 「신중함과 혁신성」(caution and innovation)을 가지고 단계적인 군사력 감축을 실시한다고 밝혔다.<sup>19)</sup> 이 보고서는 향후 10년간에 걸친 아시아 주둔 미군의 3단계 감축계획을 제시했다.

「제 1 단계」(1~3년)에서는 전투병력 감축은 최소화하고 지원인력을 중심으로 실시한다고 밝혔다. 아시아의 경우 당시 135,000의 전진배치 병력중 14,000~15,000명을 이 단계에서 감축할 것이라고 했다.

「제 2 단계」(3~5년)에서는 전투병력도 더욱 감축하되, “잠재적인 적들이 미국의 억지능력과 의지를 오해하지 않도록 점진적으로 실시한다”고 밝혔다.

「제 3 단계」(5~10년)에서는 병력을 더욱 감축하되, 그후 상황이 허용하는 대로 축소된 일정한 규모에서 전진배치군사력을 安定시킨다고 밝혔다.

이 보고서는 亞·太地域 미 전진배치군사력의 대부분이 “북한과 소련이라는 미국안보에 최대의 위협이 존재하는 동북아 지역”에 존재하는 만큼, 이 지역에서의 미 군사력 감축은 미

19) The Department of Defense, *A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim: Looking Toward 21st Century*(Washington, D.C.: US Government Printing Office, 1990), p. 13.



국의 방위능력과 의지, 그리고 일본, 한국 등 동맹국들과 미국간의 안보관계를 고려하여 신중히 실시할 것이라는 점을 강조하였다.<sup>20)</sup>

1991년 5월 美 국방부는 아시아주둔 미군철수 1단계에서는 44,000의 駐韓美軍 중에서 7,000명을, 50,000의 주일미군 중에서 5,000명을, 그리고 14,800의 필리핀 주둔 미군중에서 2,000여명을 철수시킬 계획임을 밝혔다.<sup>21)</sup> 특히 필리핀 주둔 미군의 경우는 피나투보화산 폭발과 뒤이은 미군기지 연장협상 결렬로 1992년 말까지 미군이 완전철수하기로 함에 따라 철수가 급진전되게 되었다.<sup>22)</sup>

같은 시기인 1991년 5월 23일 미 행정부가 의회에 제출한 「년-워너 2차보고서」에 따르면, 미국정부는 1992년 말에 끝

20) DOD, *A Strategic Framework*, p. 14.

21) 「東亞日報」, 1991. 5. 20. 「아·태지역 전략기조보고서 1992」는 아·태지역 미군철수계획 1단계가 완료되는 1992년 12월 31일 이후 일본과 한국에 대한 영구전진배치 미 군사력 내용을 다음과 같이 제시하고 있다.

	일 본	한 국
총 병 력	45,227	37,413
육 군	1,978	27,000
해군(해안배치)	6,498	400
해 병 대	21,511	500
공 군	15,440	9,513

\* 이 통계는 현재 필리핀으로부터 철수하여 이동배치(relocations)될 병력은 포함하고 있지 않다.

출처: DOD, *Asia-Pacific Strategic Framework 1992*, p. 27.

22) 미국은 이러한 기지폐쇄에도 불구하고 미·필리핀간 「상호방위조약」은 여전히 유효하며 양국간 합동군사훈련 역시 계속될 것이라고 밝히고 있다. DOD, *Asia-Pacific Strategic Framework 1992*, p. 9.

나는 1단계 병력감축에선 非戰鬪要員들만이 철수하나, 1993년부터 시작되는 제2, 제3 단계 철수에서는 지원인력과 함께 전투병력도 철수시킬 계획이었다. 그러나 곧 미국이 북한 핵개발문제를 집중거론하기 시작하면서, 주한미군의 2단계철수는 북한 핵사찰문제 완전해결 이후로 무기한 연기되었다.

그에 앞서서도 1991년 5월 22일 美 下院은 유럽, 일본, 한국으로부터 더 많은 군대를 철수시킴으로서 80억달러의 비용 절감을 할 것을 제안한 법안을 255 : 167의 비교적 압도적인 표차로 부결시킨 바 있다.<sup>23)</sup> 이것은 미국이 앞으로 유럽과 동북아에서 군비절감을 추구할 것이지만, 그 과정은 점진적인 것이 될 것이며 일정한 규모의 군사력은 계속 주둔시킬 것임을 시사한 움직임으로서 주목된 바 있다.

부시행정부 역시 미국의 주한미군정책은 「부분적 감축」이지 미군의 완전철수가 아님을 누누히 강조해 왔다. 1991년 4월초 방한한 칼 포드 미 국방부 동아시아 담당 수석 부차관보는 미국은 “서기 2000년 훨씬 이후까지도 주한미군의 병력을 상당수준 유지할 것”이라고 말했다.<sup>24)</sup> 이같은 미국행정부의 태도는 북한 핵문제가 더욱 부각된 1991년 후반 이후 주한미군 2단계철수계획 연기 및 「통일이후에도 상당수준의 주

23) Reuter, *The Korea Herald*, May 23, 1991.

24) 「한겨레신문」, 1991. 4. 4. 포드는 이 자리에서 미군이 태평양지역에 전진배치된 이유는 단순히 소련의 위협에 대한 대응만이 아니고 미국의 세계전략상 필요한 때문이라고 지적했다. 그는 아울러 남북한간 긴장상태가 지속되고 있는 점도 주한미군의 계속주둔 필요성을 높이고 있다고 말했다.

한미군 유지」라는 입장으로 공식화되기에 이르렀다.

물론 미국정부가 1995년 말까지 현 총군사력의 24%를 감축할 전망임에 비추어보면, 동북아에 전진배치된 미 군사력규모에도 1995년까지는 최소한 20~25% 정도는 감축될 것으로 판단된다. 1992년 1월 29일 미 합참본부는 「주한미군병력 1개사단 이하유지」를 내용으로 한 92년 군사전략보고서를 議會에 제출한 것으로 보도된 바도 있다.<sup>25)</sup> 미국은 궁극적으로 주한미군 수준을 현재의 약 4만명에서 2만명으로 감축하는 것을 고려할 수 있음을 의미한다. 따라서 미국은 북한 핵사찰 문제가 미국이 만족한 수준으로 타결될 경우, 주한미군을 「기본군사력」이라는 개념에 바탕해 상당폭 감축할 가능성이 있다.

그러나 미국이 주한미군 자체를 1사단 이하 규모로까지 감축할 가능성은 가까운 장래에는 없는 것으로 보인다. 미국이 상당규모의 주한미군을 계속 유지하려는 것은 미국이 현재 북한의 핵사찰 미비를 들어 주한미군감축 2단계계획을 무기연기하면서 강조한 「북한의 위협 상존」이라는 명분 때문만이 아

25) 민족통일연구원, 「세계주요사건일지: 1992. 1. 1~1992. 3. 31」, p. 31. 한편, 미 정부회계국(US Government Accounting Office: GAO)이 1992년 4월 16일 美 上下 兩院에 제출한 한 보고서는 이 회계국이 주최한 한 학술회의에서 한 참석자가 “미국 정부는 30,000명수준을 유지하겠다는 약속을 한국정부에 할 수도 있으나, 미 의회는 한국에 그렇게 많은 병력을 유지할 필요성을 인정하지 않을 것”이라고 말하고, 아울러 “미국은 지상군을 약 10,000명 수준으로 축소할 것을 제안했다고 지적했다”(The Korea Herald, April 26, 1992).

나라, 미국의 아시아정책이 내포하고 있는 다음과 같은 구조적인 성격들 때문이기도 하다.

첫째, 동아시아의 국제질서가 유럽의 국제질서와 구조적 차이점을 갖고 있기 때문에 동북아 전진배치 군사력 감축수준은 유럽에 비해서 적을 가능성이 높다. 1) 유럽주둔 미군의 대부분은 독일에 주둔해 왔다. 그런데 독일의 상황은 크게 변화한 데 비해 동북아 및 한반도 상황의 변화는 상대적으로 미미하다. 2) 독일, 프랑스 등 유럽의 주요 국가들 내부에서는 독자안보론이 강한 반면에, 일본, 한국 등 아시아 지역에서는 미군 역할을 대체하려는 독자안보론이 상대적으로 미미하다. 3) 유럽은 서구와 러시아 사이에 다수의 새로운 체제의 동구 국가들이 등장, 완충지대 역할을 하고 있는데 비해, 동북아에선 4강간의 직접적인 각축현상이 지속되고 있고 여기에서 미국은 강력한 「균형자」역할을 자임하고 나서고 있다.

따라서, 부시행정부가 최근에 구상하고 있는 유럽주둔군 감축수준인 50~70퍼센트 정도보다 더 높은 비율로 동북아 배치 미 군사력이 감축될 전망은 희박하다. 민주당의 클린턴이 대통령에 당선된다 하더라도, 현재 유럽주둔군의 3분의 1 내지 4분의 1은 최소한 유지될 전망이고, 동북아주둔 미군은 동북아 국제질서의 성격때문에 현재의 50퍼센트 이하로 대폭 감축될 가능성이 적다.

둘째, 미국 정치권 및 학계에서 아시아에서 미국의 정치·경제적 정책들을 뒷받침하는 정치적 기반으로 이 지역에 대한

미군 전진배치를 유지해야 한다는 견해가 설득력있게 제기되고 있다. 1990년 1월 31일에 열린 미 하원 외교위 아·태문제 小委會에서 도널드 자고리아교수의 증언은 이를 잘 보여주고 있다. 그는 “태평양지역에 대한 미국의 모든 전략적 재평가는 당분간 미국은 태평양지역에서 동맹국들을 보호한다는 목적을 위해서 뿐만 아니라 미국의 정치·경제적 정책을 뒷받침하기 위해서도 상당한 군사적 주둔(substantial military presence)을 유지할 필요가 있다는 점을 명심해야 한다”고 주장했다.<sup>26)</sup>

셋째, 미국은 필리핀내 미군기지들의 상실을 메꾸기 위하여 서태평양의 다른 지역의 전략적 가치를 중시하고 있다.<sup>27)</sup>

26) *Arms Control in Asia and US Interests in the Region*, Hearings before the Subcommittee on Asian and Pacific Affairs of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, One Hundred First Congress, Second Session, January 31 and March 13, 1990 (Washington, D.C.: US Government Printing Office, 1991), p. 7.

27) 미국은 1992년 9월로 사용기간이 끝나는 필리핀내 클라크 공군기지 및 수빅만 해군기지의 사용연장을 위해 필리핀정부와 14개월에 걸친 긴 협상을 벌인 끝에 1991년 7월 클라크공군기지는 92년 9월 필리핀에 반환하되, 수빅만 해군기지는 향후 10년간 연장사용하는 것을 내용으로 한 새로운 기지협정에 도달했다. 1991년 6월 피나투보화산 폭발로 두 基地가 모두 큰 피해를 입은 후 타결된 이 협정에 따르면 미국은 기지사용과 직접관련된 對필리핀 원조액을 1992회계년도의 경우 3억 6천만달러에 이르던 것을 새 협정에 따른 1993 회계년도의 경우 2억 3백만달러로 줄이는 내용도 포함하고 있었다. (William Branigin, “US Agrees to Quit Base in Philippines, Keep Use of Subic: Pact Faces Uncertain Fate in Legislature,” *The Washington Post*, July 18, 1991) 필리핀 上院은 9월 이 협정비준을 거부했다. 조비토 살롱가(Jovito Salonga) 필리핀 상원의장은 “우리는 오늘 정치적 의지를 모아

(주 계속→)

1992년 3월말 미 해군 고위관리는 서태평양상의 괌을 필리핀 수빅만 해군기지의 상실을 보완할 주요한 군사기지로 전환할 계획임을 밝혔다. 그는 “북한의 핵개발계획과 같은 지역안보에 대한 잠재적 위협에 대처할 수 있도록 기능을 향상시킬 것”이라고 말했다.<sup>28)</sup> 뿐만 아니라, 한국도 필리핀 기지의 상실로 인한 직접적인 영향을 받고 있다. 1991년 11월초, 미 행정부는 필리핀의 클라크 공군기지에 주둔했던 미 공군 특수전 부대가 이 기지 폐쇄 이후 한국과 일본에 일시 이주해 있다고 밝혔다. 1천 2백명 규모로 알려진 이 부대는 비상사태 대응군의 성격을 띤 전진배치용 군대여서 미 본토로 돌아갈 가능성이 없으며, 한국과 일본에 영구주둔할 가능성이 높다고 보도되었다.<sup>29)</sup>

필리핀내 미군기지 상실은 부분적으로 피나투보화산 폭발이라는 자연재해와도 관련이 있으나, 근본적인 것은 탈냉전이 심화되면서 전통적인 동맹국들 내부에서도 미국의 반영구적인 군사주둔에 대해 반발하는 민족주의적 흐름이 커지고 있거나 강하게 잠재해 있다는 사실이다. 그럴수록 미국과 우호적인

---

27) 계속

우리 필리핀에 대한 470년에 걸친 외국군대의 주둔을 반대하고 종식시키는데 성공했다”고 선언했다. (AP, *Korea Herald*, September 17, 1991) 이에 코라손 아키노 대통령은 당초에는 국민투표를 해서라도 미군주둔 연장을 강행하겠다고 했으나 곧 방침을 번복, 1992년 말까지 미군을 철수시킬 것을 미국측에 요청하기에 이르렀다. (*Far Eastern Economic Review*, April 30, 1992)

28) 「한겨레신문」, 1992. 4. 1.

29) 「東亞日報」, 1991. 11. 3.

관계를 유지하고 있고 비교적 그러한 민족주의적 정치세력이 소수에 머물러 있는 한국과 같은 동맹국들은 미국에 중요한 전략적 가치를 갖는 것이다.

아시아에서 미국의 전략적 환경에 나타나고 있는 이같은 변화와 이에 대한 미국의 대응태도는 한국에 대한 안보개입을 축소하기보다는 한국의 방위분담을 늘리는 방식으로 비용을 절감하되 미국의 안보개입 자체는 유지시키는 경향을 낳는다. 미국이 북한 핵사찰문제를 집요하게 추궁하고 이를 계기로 주한미군의 장기주둔을 계획하고 있는 것도 바로 그와 같은 아시아전반에 대한 미국의 정책적 인식과 무관하지 않다. 이런 맥락에서 우리는 앞서 인용한 미 백악관 보고서가 유럽과 동아시아는 미국에 대해 “지극히 중요한 이해관계가 있는 지역들”이기 때문에, 그럴 필요가 있는 한, 또 동맹국들이 그것을 지속적으로 원하는 이들 지역에 대한 “미군의 영구주둔”(the permanent deployment of some U.S. forces)이 요구된다고 지적하고 있는 것을<sup>30)</sup> 이해해야 할 것이다. 요컨대 미국의 주한미군 감축정책은 「단계적이고 제한적인 철수」에 불과한 것이라고 말할 수 있다.

#### 나. 駐韓美軍 役割調整 方向

미국은 「단계적이고 제한적인 철수」를 바탕으로, 주한미군의 역할을 재조정하는 작업을 진행해 왔다. 주한미군 역할재

30) The White House, *National Security of the United States*, p. 27.

조정은 크게 두가지로 요약될 수 있다. 하나는 한국군의 역할 강화이며, 다른 하나는 주한미군의 구조 및 역할개편이다.

한국군의 역할강화문제는 1990년 11월에 열린 「한미연례안보협의회의」(SCM)에서 한·미양국이 점진적이고 단계적인 주한미군의 감축과 역할조정을, 그리고 한·미연합지휘체계 안에서 한국군의 역할강화를 추진한다는데 합의함으로써 가시화되었다. 이후 미국은 상당한 수준의 미 지상군 유지를 전제로 가능했던 한국군에 대한 작전통제권, 그리고 휴전협정관리와 같은 역할들을 한국군에 이양하는 작업을 진행해 왔다.

주한미군 구조개편은 미국이 1992년 7월 1일자로 한·미연합야전사(ROK-US Combined Field Army)를 해체하는 대신, 한·미연합해병대(ROK-US Combined Marine Force)를 건설하는 협정에 서명함으로써 구체적인 모습을 드러내고 있다.<sup>31)</sup> 이 조치는 과거의 지상군 중심의 전진배치전략을 수정하여, 機動性에 바탕한 신속배치군 성격이 가미된 전략을 뒷받침하기 위해서 취해진 주한미군 구조개편작업의 일환이라고 볼 수 있다.

주한미군의 구조개편의 또 다른 측면은 주한미군의 역할을 기술집약적인 것으로 전환하려는 경향이다. 미국은 有事時 전투 및 지상군 지휘체계는 지역 동맹국이 주로 맡게 하되, 미군은 통신, 정찰 체계 등 주로 기술적 차원의 지원과 함께, 공군 등 첨단 현대전 측면에 치중할 가능성이 높다.

31) *The Korea Herald*, May 20, 1992.



1991년 초의 걸프戰은 첨단 해군 및 공군력의 신속한 배치·활용, 동맹국에 대한 핵우산의 제공, 첨단장비가 활용되는 스페이스 정찰 및 통신체계와 같은 첨단기술적 측면이 현대전에서 승패를 결정한다는 사실을 입증했다는 것이 미국 전략가들의 일반적인 평가였다. 이러한 맥락에서 미국은 앞으로의 지역분쟁에 대한 軍事介入時에도 기술집약적인 측면에서 주도권을 장악함으로써 지도적 입장을 유지할려는 태도를 보일 것으로 전망된다.<sup>32)</sup> 미국은 90년대에 추진되고 있는 주한미군의 역할조정의 성격을 「주도적인 역할」(leading role)에서 「지원적 역할」(supporting role)로의 전환이라고 말하고 있다. 그러나 이러한 定義는 위에서 지적한 바와 같이 현대전에서 기술집약적 군사력이 갖는 중요성을 감안할 때 제한적으로만 타당하다. 미국이 말하는 보조적 역할로의 전환은 사실상 미국의 주요 역할이 전략적인 기술적 측면으로 移動한다는 것을 말하는 것이며, 유사시 미국의 개입과 역할이 단순히 보조적인 것으로 변한다는 것을 뜻하는 것은 아니라고 할 수 있다.

### 3. 核政策의 變化와 持續性

미국은 한반도에서 「비핵화정책」과 「핵을 통한 억지」라는

32) 전진배치군사력의 감축에도 불구하고, 미국이 기술집약적 측면에 대한 주도권을 견지함으로써 향후 동맹체제에서도 결정적 역할을 유지할 것으로 보는 견해로, David S. Yost, "US Military Power and Alliance Relations," *The Annals*, vol. 517 (September 1991), p. 84.

정책을 병행하고 있다. 이것이 미국의 대한반도 핵정책의 핵심인 동시에, 남북간 및 북한·미국간에 지속되고 있는 핵문제를 둘러싼 갈등의 원인이기도 했다.

### 가. 美國의 「韓半島非核化」 政策

미국이 한반도에서 추진해 온 「비핵화정책」은 두가지 요소를 내포한다. 하나는 미국이 1950년대 후반부터 한반도에 배치해 온 것으로 알려진 전술핵을 한국으로부터 철수한다는 것이며, 다른 하나는 남한과 북한이 다같이 핵무기는 물론 핵재처리시설을 갖지 못하도록 하는 것을 말한다.

미국은 1987년 이후 구소련 및 러시아연방과 일련의 실질적인 핵감축협정을 맺어왔다. 특히 1991년 9월 미국은 정치적 불안정으로 군사력통제에 문제를 안고 있던 소련의 전술핵 폐기를 유도하는 한편 미국 핵무기체계의 구조개편을 위해, 미국이 해외에 배치해온 지상 및 해상 전술핵을 전폐하는 조치를 취했다.<sup>33)</sup> 미국 부시대통령의 전술핵관련 감축선언이 있는

33) 미국이 한반도 육상에 배치한 전술핵들을 미 군사력 구조개편과 북한 핵개발 저지의 일환으로 검토하고 있음을 시사하는 움직임은 1990년 가을부터 나타나기 시작했다. 1990년 9월 미 하원 아·태소위 위원장인 스티븐 솔라즈의원은 북한이 「핵안전조치협정」에 가입하는 것을 전제로 한반도 비핵지대화를 지지하고 나섰다. 그는 “남북한과 미·소·중 등 주변 3국의 합의하에 한반도를 비핵지대화할 것을 제의하고 싶다”고 말하고, 북한이 「핵안전조치협정」에 서명할 경우 “미국은 한반도에 핵무기를 배치할 필요가 없다”는 견해를 밝혔다(「한겨레신문」, 1991. 9. 31). 1991년 2월 4일에는 *The New York Times* 가 사설에서 “북한은 주한미군이 갖고 있는 핵무기를 우려하여 「핵안전조치 (주 계속→)

후인 1991년 11월 8일 한국정부는 「韓半島 非核5原則」을 발표했으며,<sup>34)</sup> 1991년 12월에는 한국내 「핵부재선언」을 하기에

### 33) 계속

협정」 서명을 꺼리고 있으므로 미국은 이들 핵무기 철수를 시작하고 한·미 합동군사훈련의 규모와 횟수를 줄여 북한으로 하여금 한국과 긴장완화를 위한 군축협상을 하도록 유도해야 한다”고 지적했다. 1991년 2월 12일에는 미8 군사령관을 지낸 존 베시 전합참의장, 개스틴 시거 전 국무부 동아·태 담당 차관보, 오자복 전 국방방관, 김경원 전 주미대사 등이 회원으로 참여하고 있는 「한·미위원회」도 “한국의 안보와 전쟁억지력은 주한미군의 핵무기에 달려 있는 것이 아니다”고 지적하고 이를 철수하는 것이 바람직하다는 입장을 공표했다. 한편, 1991년 5월 4일에는 「일본경제신문」과 프랑스의 *Le Monde*지가 미국이 북한의 핵개발을 저지하기 위한 노력의 일환으로 남한에 배치한 핵무기의 철거에 관해 소련과 비밀협상을 벌이고 있다고 보도했다. 같은 5월 9일엔 스티븐 솔라즈 의원이 한반도 비핵지대화를 촉구하는 종전의 발언을 되풀이 했으며, 역시 같은 5월 11일부터 9일간 한반도문제 조사단 단장으로 평양을 방문한 로버트 스칼라피노 교수도 “한반도에 미국의 핵무기가 존재하는지 여부는 알 수 없으나, 만일 핵무기가 있다면, 한국자체 군사력과 미군만으로 억지력이 충분하기 때문에 핵무기 배치는 필요하지 않다”고 발언했다. 이러한 조짐들은 이 무렵을 전후하여 미국정부가 소련의 전술핵 철폐를 유도할 목적 등을 위해 미국 전술핵 정책 전반을 재검토하고 있었고, 이런 맥락에서 미국이 한반도 비핵화의 첫걸음으로, 그리고 북한 핵개발문제를 본격거론하기 위한 사전조치로서 주한미군 보유 핵무기 철수를 고려하고 있었다는 것을 시사해 주는 것이었다.

- 34) 1991년 11월 8일 한국정부가 발표한 「한반도의 비핵화와 평화구축을 위한 선언」은 다음 내용으로 구성되어 있다. 1) 한국은 「핵확산금지조약」과 이에 바탕해 「국제원자력기구」와 체결한 「핵안전조치협정」을 준수, 한국내의 핵시설과 핵물질은 철저한 국제사찰을 받도록하며 핵연료재처리 및 핵농축시설을 보유하지 않을 것이다. 2) 한국은 “핵에너지를 평화적 목적을 위해서만 사용하며 핵무기를 製造, 保有, 貯藏, 配備, 使用하지 않을 것”이다. 3) 한국은 “화학생물무기의 전면적 제거를 위한 국제적 노력에 적극 참여하고 이에 관한 국제적 합의를 준수”할 것이다. 4) “북한의 핵개발추진이 한반도와 동북아평화에 심각한 위협요인이 되고 있어 북한의 핵개발 명분과 이유를 제거하는 국제적 여건을 조성하기 위해” 同 선언을 발표하였다. 5) 이제 북한이 국제사찰을 피해 핵무기를 개발해야 할 아무런 이유도 명분도 없으므로 북한이 「핵안전조치협정」에 조속히 서명하고 핵재처리 및 濃縮施設 보유를 포기할 것을 촉구한다.

이르렀다.

한편, 미국은 1970년대 말 한국정부가 핵개발을 기도한 데 대하여 강하게 제재한 바 있으며, 핵재처리시설의 건설 역시 반대해 왔다. 따라서 1991년 11월의 한국정부의 「한반도비핵화선언」은 핵무기원료를 추출할 수 있는 핵재처리시설과 우라늄농축시설을 일체 보유하지 않는다는 내용을 포함하고 있다. 미국은 북한 역시 핵개발을 기도하고 있다고 보고 특히 영변에 건설중인 핵재처리시설의 폐기를 강력히 요구해 왔다.<sup>35)</sup> 미국의 입장은 핵무기개발 자체뿐 아니라 핵물질에 대한 북한의 접근을 원천봉쇄하려는 「총체적 금지」(Total Ban)정책으로 요약되고 있다.<sup>36)</sup>

미국 및 한국정부가 구상하는 이러한 형태의 「한반도비핵화」정책은 두가지 점에서 북한의 「비핵지대화」정책과 충돌

35) 1980년 원자료를 가동시킨 바 있는 북한은 1985년 소련의 압력으로 「핵확산금지조약」에는 가입하였으나 「국제원자력기구」의 「핵안전조치협정」에는 서명을 거부하다 1992년초에 서명하였다. 1990년 2월 비엔나의 「국제원자력기구」 이사회에서 북한은 자신이 국제 핵사찰을 수용하는 조건으로, 첫째, 핵보유국의 非核國家에 대한 핵위협 금지, 둘째, 한반도의 핵무기철수 및 대북한 핵위협 제거를 미국이 법적으로 보장할 것 등 두가지를 제시했다. 북한은 이와 같은 요구조건이 충족되지 않으면 기왕에 가입한 「핵확산금지조약」도 탈퇴하겠다고 밝혔었다. 이에 「국제원자력기구」理事會는 그와 같은 조건들은 「국제원자력기구」의 소관사항이 아니고 미·북한관계의 문제이므로 관여할 수 없다는 이유로 북한의 요구조건을 거부했다.

36) 1992년 4월 1일 미 국방부 칼 포드 제1차관보는 미 하원 군사위원회 군사시설소위원회에서, 북한과 관련한 미국의 제1목표는 “북한의 핵개발을 중단시키는 것은 물론, 앞으로도 핵물질을 영원히 보유하지 못하도록 하는데 있다”고 말했다. 즉, 그는 미국의 대북한 핵정책목표는 북한의 핵능력보유에 대한 「총체적 금지」라고 지적했다(「朝鮮日報」, 1992. 4. 2).

하고 있다. 첫째, 미국의 「한반도비핵화」는 유사시 남북한의 영토, 영공, 영해에 대한 미국 핵무기의 「반입」 및 「사용」을 배제하지 않고 있다. 이것은 미국의 한반도에 대한 「핵우산」 정책 유지와 불가분한 관계가 있다. 따라서 1991년 11월 한국 정부가 발표한 「한반도비핵화선언」에는 한국에 의한 핵무기의 제조, 보유, 配備, 저장, 사용을 금하고 있을 뿐, 외국 핵무기의 한국내 반입이나 사용 문제에 대해서는 언급하지 않고 있다. 반면에 북한이 제시해온 「한반도 비핵지대화」 주장은 “특정 지역내의 관계국가들이 핵무기의 생산, 실험, 보유, 반입 등을 공동으로 포기할 것”을 요구하는 것이다.

둘째, 미국의 「한반도비핵화」 개념은 남북한 모두의 핵재처리시설 보유금지를 포함하고 있는데 반해, 북한의 「한반도비핵지대화」론은 평화적 목적에 이용되는 한 「핵재처리시설」의 보유를 금지할 이유가 없다는 입장으로서, 핵물질생산의 자급을 확보해야 한다는 주장을 내포하고 있다.

한국에 대한 미국의 핵우산문제, 그리고 북한의 핵재처리시설 보유문제는 1990년대 들어 북한이 미국 및 일본 등 주변 국가들, 그리고 남한과의 관계개선을 추진하는데 있어 가장 커다란 장애로 작용하고 있는 핵문제의 핵심이라고 할 수 있다.

#### 나. 美國의 對韓半島 「核抑止」政策

「한반도내 외국 핵무기 반입 및 사용」이라는 문제를 두고 한

국 및 미국정부와 북한과의 사이에 갈등이 좀처럼 좁혀지지 않아온 이유는 미국이 한국영토로부터는 전술핵을 철수했지만 한반도 및 동북아에서 「핵을 통한 억지」라는 종래의 핵정책을 유지하고 있는 사실과 연관되어 있다.<sup>37)</sup>

미국은 1992년 6월 미·러 정상회담에서 전략핵탄두를 1992년 현재의 3분의 1 수준으로 추가 감축하기로 하는 등 일련의 핵감축협상에 임해 왔다. 그러나 미국은 적어도 수천개의 핵탄두 보유를 바탕으로 다른 핵보유국들로부터의 핵위협에 대처하고, 군사초강국으로서의 미국의 위상을 지킨다는 목적을 위해, 「핵억지」전략 자체는 수정하지 않고 있다. 미국은 이러한 핵억지전략을 일본, 한국과 같은 주요 동맹국들에게도 확대적용하는 「핵우산」정책을 견지하고 있다.

이러한 미국의 입장은 미국 등 외국핵무기의 한반도로의 「반입」을 금지하고 더 나아가 미국을 포함한 동북아지역 핵무기보유국가들이 어떠한 경우에도 핵무기를 사용하지 않는다는 것을 法的으로 보장해 줄 것을 요구하고 있는 북한의 「비핵지대화론」과 근본적인 갈등을 내포하고 있다.

37) 미국과 한국정부는 북한의 군사적 위협에 대한 효과적인 억지체계가 수립되기 전까지는 미군 항공기에 의한 핵우산보호가 필요하다는 입장이다. 이는 남북한의 핵정책 차이에서 비롯된 것일 뿐 아니라 美·蘇 양국의 핵감축선언 내용의 차이, 즉, 소련이 미국에 대하여 공중발사 핵무기의 상호감축을 요구하고 있는데 비해 미국은 空中核은 계속 보유하려 하는 것과는 무관하지 않다.

#### 4. 美國의 對北韓政策 基調

##### 가. 힘과 安定에 基礎한 北韓變化 誘導

미국정부는 한반도에서 미국의 일차적 관심은 북한의 군사적 모험을 억지하는 것이라고 지적해 왔다. 우리는 물론 이러한 당면한 목표와 아울러 미국이 북한에 대해 갖고 있는 궁극적 관심에 대해 논할 수 있으며, 그것은 대체로 북한 社會主義체제의 崩壞로 이르는 정치·경제·사회적인 체제적 변화를 유도하는 것이라고 말할 수 있을 것이다. 그러나 미국이 이같은 장기적인 목표를 실현하기 위하여 어떤 장·단기적인 구체적 정책을 추진하고 있다고는 보기 어렵다. 미국은 기본적으로 북한에 의한 지역적 비상사태 발생을 억지하기 위한 일련의 노력들의 결과로 북한사회의 총체적인 변화가 수반될 것을 기대하고 있는 것으로 볼 수 있다. 미국은 그들이 갖고 있는 장기적인 목표가 당면한 목표의 성공적인 수행과정에서 뒤따를 수 있는 것으로 보고 있는 것이다.

미국이 북한에 의한 군사적 비상사태발생을 억지한다는데 일차적인 정책목표를 두고 있는 것은 북한이 군사적 모험을 시도할 가능성이 상존한다는 인식에 기초하고 있다. 이러한 인식을 기초로 미국은 한반도를 계속해서 세계의 잠재적인 군사적 충돌위험지역의 하나로 지목해 왔다. 미국은 북한이 호전성을 버리지 않고 있는 증거로 다음 세가지를 지적해 왔다. 첫째, 북한은 북한주민의 복지를 외면하고 지나치게 많은 예

산을 남한에 대한 군사적 우위를 유지하는데 투입하고 있다. 둘째, 북한은 세계의 다른 지역에서 전개되고 있는 자유화, 민주화를 향한 국제적 흐름을 거부하고 있다. 셋째, 북한은 핵개발을 의도하고 있으며, 이것은 이 지역안보를 위협하는 최대요인이다.<sup>38)</sup>

이러한 주장에 바탕하여 미국이 북한에 의한 비상사태 발생을 억지한다는 목표아래 추진하고 있는 政策은 크게 세가지로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 미국은 북한이 이 지역에서 한국 및 미국에 대하여 군사적·정치적 타격을 줄 수 있는 대량살상무기를 보유하는 것을 억제하고 더 나아가 기존에 북한이 갖고 있는 군사능력도 약화시키는 것을 목표로 한 다양한 군사·정치·외교적 압력을 행사하고 있다. 이런 맥락에서 미국은 북한의 핵개발문제와 미사일개발문제를 거론해 왔다.

둘째, 미국은 탈냉전의 상황에 따라 한반도의 전술핵 철수 및 단계적인 주한미군 감축 그리고 「팀 스피리트」 한·미합동 군사훈련 축소·연기와 같은 조치들을 추진해 왔으나, 한반도에서 북한에 의한 비상사태 발생가능성이 있는 한, 한반도에 상당한 군사력을 유지시킨다는 입장을 분명히 해 왔다. 미국은 또 북한이 미국이 요구하는 수준의 핵사찰에 응하지 않을 경우, 주한미군철수 계획 무기연기 및 한·미간 군사훈련 재

---

38) The Department of Defense, *A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim*, p. 6.



개, 또 심지어는 미 전술핵을 한반도에 재배치하는 것도 고려할 수 있다는 입장을 밝힌 바 있다.<sup>39)</sup> 미국은 한반도에서 자신의 군사력 및 군사적 옵션들을 충분히 활용함으로써 한반도에서 북한의 군사적 행동능력을 최대한 억지하겠다는 입장을 보이고 있는 것이다.<sup>40)</sup>

셋째, 미국은 동북아 주요 국가들간의 대북한정책을 조정하고 이들과의 공동보조를 이끌어내기 위하여 한반도문제에 대한 다자주의적인 이니셔티브를 병행 추진하고 있다. 1991년 가을 제임스 베이커 미 국무장관이 한반도 관련 「2+4 회담」을 제안한 것은 소련과 중국까지도 미국이 주도하는 일관된 대북한 및 대한반도 정책라인으로 포섭하여 대북한압력을 보다 효과적으로 추진하기 위한 것이라 할 수 있다. 북한이 미국이 의도하는 외교방향에서 이탈할 경우, 미국은 북한에 대해 외교적 압력, 경제제재, 그리고 경우에 따라서는 군사적 압력을 가하는 가운데, 소련·중국을 포함한 주변국가들로부터

39) 래리 닉시 미 의회조사국 동아시아연구관은 1992년 6월 1일 한국국제정치학회 주최로 서울에서 열린 한 세미나에서 「북한의 핵시설공개이후 한국의 정책적 선택」이라는 주제발표를 통해, 1) 북한 핵개발의 결정적 증거확보, 2) 북한과 상호사찰 관철, 3) 대북한 경험의 압력카드화 등이 필요하다고 주장했다. 그는 북한이 남북상호사찰 등 실효성있는 사찰체제확립에 비협조적일 경우, 한·미양국은 1) 「팀스피리트」 훈련 재개, 2) 1991년 철수한 미 전술핵 무기를 훈련기간중 재배치하는 방안 등을 고려할 수 있다고 말했다(「中央日報」, 1992. 6. 1).

40) 미국이 1992년 7월 1일자로 「한·미연합야전사」를 해체하는 대신, 「한·미연합해병대」를 창설하기로 한 것은 주한미군을 신속배치군 성격으로 전환한다는 의미와 아울러, 향후 주한미군의 장기주둔을 위한 준비작업의 일환이라는 의미도 갖고 있다.

공동의 보조나 최소한 미국의 행동에 대한 목인을 확보하는 수단으로 다자주의적 접근을 활용하려는 측면이 강한 것이다.

미국은 북한이 핵문제와 관련하여 「국제원자력기구」의 핵사찰에 적극 협력하고 특별강제사찰을 포함한 남북간 상호사찰체제를 수용하고 핵재처리시설을 포기한다면, 북한과의 관계개선에 임할 가능성이 없지는 않다. 이 경우 미국이 그간 군사안보정책 중심의 대북한 정책을 수정하여 정치협상을 수용하고 한반도의 평화체제 構築問題에 대한 논의를 시작할 가능성을 배제할 수는 없다. 그러나 미국은 핵문제가 일단락되더라도 북한에 대한 경제·외교적 제재를 쉽사리 풀지는 않을 전망이다, 더 나아가 북한의 체제개혁까지를 요구하는 강경한 입장을 기본으로 하면서 제한적인 관계개선만을 고려할 가능성이 높은 것으로 판단된다.

## 나. 美·北韓關係 展望

### (1) 關係改善의 條件

미국은 북한이 미국이 요구하는 몇가지 조건을 충족시킨다면, 북한과의 관계를 개선할 의향이 있음을 밝혀왔다. 이 요구조건은 크게 두가지로 나눌 수 있는데, 하나는 북한이 핵사찰을 받아들이는 것이며, 다른 하나는 북한의 테러리즘 포기 공식선언이었다. 미국은 이 중에서도 북한의 핵사찰 수용문제를 미·북한관계 뿐만 아니라 북한·일본관계와 같은 다른 주변국가들과의 관계개선에 선행되어야 할 핵심적인 전제조건으

로 제시해 왔다.

북한 김일성주석은 1991년 5월말 남북한 동시사찰을 전제 한 조건부 핵사찰 수용의사를 표명한 바 있는데, 이후 미국과 북한간에 고위급 접촉이 이루어지기 시작했다. 1991년 6월 5일 미국에서 북한의 韓時海와 미 국무부의 리처드 솔로몬 아·태담당차관보가 회동한 것은 그 좋은 예이다. 북한은 또 그 간 반대해오던 남북한의 유엔동시가입을 수용하여 1991년 여름 유엔가입신청을 내기로 결정했는데, 이것 역시 미·북한간 관계가 새로운 차원으로 들어설 수 있는 여건을 마련했다. 이어 북한은 점증하는 국제적 압력, 그리고 1991년 9월 미국의 전술핵폐기선언과 1991년 11월 한국측의 비핵화선언 등 정세 변화에 따라 1992년에 들어서는 남한과 「韓半島 非核化共同 宣言」에 서명하고 「남북핵통제공동위」의 구성에 응했다. 그리고 영변 핵시설 등에 대한 「국제원자력기구」의 사찰을 수용했다.

그러나 미국은 이같은 북한의 정책변화가 북한이 핵개발의 도를 완전히 버린 것을 나타내는 것이 아니라고 주장했다. 미국은 북한 핵문제와 관련 적어도 다음 사항들이 충족되어야 북한과의 관계개선에 임할 것임을 밝혔다. 첫째, 미국은 「국제원자력기구」하에서는 허용되는 핵재처리시설을 북한이 포기할 것을 요구하였다.<sup>41)</sup> 미국은 북한이 1992년 체결한 「한반도

41) 「국제원자력기구」의 「핵확산금지조약」에 가입한 국가들은 평화적 이용을 위한 목적인 경우에 한해서 핵재처리시설보유를 제한받지 않는다. 그 나라의

(주 계속→)

비핵화공동선언」 제 3 항이 남북한의 핵재처리시설보유 금지를 명시하고 있는 점을 들어서도 북한의 재처리시설보유를 강력히 반대하고 있다.<sup>42)</sup> 둘째, 미국은 북한 군사시설들에 대한 특별상호사찰을 포함한 보다 철저한 핵사찰이 필요하다고 주장하였다.

한반도의 핵문제가 지속적으로 문제가 되고 또한 미국이 이처럼 북한의 핵사찰문제를 집요하게 추궁하고 있는 것은 핵문제가 일반적으로 고도의 기술적 차원을 내포하고 있는 데에서 비롯되는 어려움이 있을 뿐만 아니라, 미국 역시 북한과

#### 41) 계속

핵재처리시설은 이 기구의 사찰관에 의한 常駐監視를 받게 된다. 그러나 실질적으로는 「핵확산금지조약」에 가입했다 하더라도 비핵보유국이 핵재처리시설을 同 기구로부터 허용받기 위해서는 그 시설이 평화적 이용을 위한 목적에서 필요하다는 당위성을 「국제원자력기구」에 설득시켜야 한다. 일본은 가장 먼저 「핵확산금지조약」에 가입한 나라들에 속하면서도 자국의 「에너지안보」(energy security)문제를 내걸고 15년 정도에 걸쳐 미국과 협상을 벌인 끝인 1987년에야 핵재처리시설을 건설할 수 있게 된 것으로 알려져 있다.

- 42) 「한반도비핵화 공동선언」이 남북한 공히 핵재처리시설 건설을 금지하고 있는데 대하여는 찬반양론이 있다. 이를 비판하는 입장에서는 남북한이 처해 있는 에너지위기 해결을 위한 핵의 평화적 이용에 핵재처리시설확보는 매우 중요한 것이므로, 이를 금지한 조치는 재고되어야 한다는 견해다. 반면, 이를 찬성하는 입장에서는 핵재처리시설이 유사시 핵무기제조를 위해 악용될 소지가 있는한 불필요한 상호불신의 소지를 없애고 남북간 평화정착분위기를 마련을 위해서도 통일이 완성될 때까지는 재처리시설을 남북한이 보유하지 않는 것이 바람직하다는 것, 그리고 이미 이 시설의 보유를 배제한 「비핵화선언」을 성실히 이행하는 것이 남북간 합의의 실천을 통한 신뢰구축의 차원에서 필수적이라는 점을 강조할 것이다. 즉 핵재처리시설의 건설로 얻는 에너지문제 해결 등 경제적 이익보다, 핵재처리시설 건설을 한시적으로 유보함으로써 통일을 위한 남북간 신뢰구축을 이루는 것이 더 중요한 가치라는 것이다.

마찬가지로 이 문제에 임하는데 있어서 북한에 의한 핵확산의 금지라는 한정된 목표를 넘어선 보다 광범한 政治·軍事的 동기를 갖고 있기 때문이기도 하다. 미국의 자세에는 특히 다음과 같은 여러가지 외교적 목표가 복합적으로 작용하고 있는 것으로 보인다.

첫째, 미국은 1980년대 이후 특히, 核물질과 核관련기술이 중소국가들을 포함 세계적으로 확산되고 있는 추세에 강력한 제동을 가할 필요를 절박하게 느끼고 있다. 이것은 해외에서 미국 및 동맹국들의 국익보호를 위해서 그리고 세계적인 차원에서 미국의 政治·軍事的 지도권을 유지하기 위해서 필수적인 작업으로 판단되고 있다.

둘째, 북한이 핵무기개발까지는 하지 않고 평화적 이용에 한정해 핵재처리시설을 보유하게 된다 하더라도, 이것은 미국의 경제 및 군사적 외교목표를 크게 손상시킬 것으로 간주되고 있다. 북한의 核재처리시설 건설은 여타 중소국가들의 核재처리시설 건설 및 확장노력을 가져오고 또 그것이 각국의 주권의 일부로서 당연시되는 분위기가 형성될 수 있다. 그 경우 핵재처리시설에 대한 미국 등 서방의 독과점이 붕괴하여 核연료의 생산과 공급에 대한 미국의 통제가 와해될 것이다. 이것은 미국의 주요 核관련 산업에 직접적인 위협이 될 뿐 아니라, 核재처리시설에서 생산되는 고농축 우라늄인 플루토늄이 반서방적 정권들에 의해 비밀리에 핵무기제조에 이용될 수 있는 가능성이 擴散됨으로써 미국의 군사적 이익 역시 위

협박게 될 것이기 때문이다.

셋째, 북한 핵시설건설이 계속될 경우 그것이 동북아에 미치는 파장이 매우 심각할 것으로 평가되고 있다. 북한의 핵시설 확장은 한국과 일본 등 주변국가들의 핵재처리시설 건설 또는 확장에 대한 관심을 고조시킬 뿐 아니라, 일본의 핵무장을 촉진할 가능성도 있다. 이러한 상황은 동북아에서 미국의 리더쉽에 심각한 지장을 초래할 것이 분명하다.<sup>43)</sup> 미국은 이러한 사태를 예방하고 東北亞에서 核抑止와 핵우산제공을 통한 소위 「균형자」의 역할을 지속하기 위해서도 북한의 핵개발은 물론 최소한의 핵재처리시설도 철저히 저지할 필요가 있는 것으로 인식하고 있다.

마지막으로, 미국이 北韓核開發問題를 집중거론하는 것은 앞으로도 동북아 지역 국제질서를 주도하려는 미국의 전략적인 구상과도 무관하지 않다. 탈냉전으로 동북아에서도 새로운 政治·軍事秩序가 태동하고 있는 것으로 볼 수 있으며, 이러한 새로운 질서가 어떤 이슈를 중심으로 누구에 의해서 주도되느냐 하는 것이 중요한 문제가 되어 있다. 미국은 북한의 핵사찰문제를 이 지역안보에서 가장 중요한 문제로 부각시킴으로써 안보문제의 우선성과 미국의 리더쉽에 대한 동북아국가들의 합의구축을 추구하고 있는 것으로 볼 수 있다. 미국은 自國이 중시하는 어젠다(agenda)를 중심으로 동북아 안보질서

43) 미국은 선별적으로 일본의 군사적 역할확대를 지지하는 입장이지만, 일본의 핵무장에 대해서는 명백히 반대하고 있다.

를 구축하려 하고 있는 것이다.

한편 미국은 북한의 핵문제가 충분히 해결된다면 북한과의 관계개선에 전례없는 적극성을 보일 가능성을 시사해 왔다. 리처드 솔로몬 미 국무부 동아·태담당 차관보는 92년 5월 15일, “국제원자력기구사찰체제와 상호사찰체제가 실천되어, 평양의 핵관련 활동들에 대한 우리의 우려가 만족스럽게 해소되면, 미국은 정규적인 정책차원의 대화(a regular, policy-level dialogue)에 임하고 보다 정상적인 미·북한관계(more normal U.S. -DPRK relations)로 나아갈 준비가 되어 있다”고 밝혔다.<sup>44)</sup> 그간 미국의 입장에 비추어 볼 때, 북한이 핵문제에 대한 미국의 입장을 수용할 경우 미국의 대북한 정책방향으로서는 다음 두가지 가능성을 다같이 생각해 볼 수 있다. 첫번째 가능성은 미국이 핵문제 해결후에도 북한의 핵개발기도 가능성 및 기타 북한의 호전적 측면들을 부각시켜서, 북한에 대한 군사·외교·경제적 압력을 늦출수 없다는 논리에 입각한 기왕의 「군사안보」 중심의 대북한정책을 지속하는 것이다. 미국은 특히 핵무기이외의 다른 대량살상무기, 즉 생화학무기 및 미사일생산 문제를 쟁점으로 제기할 가능성이 있다. 리처드 솔로몬 차관보는 이 점에 대해 다음과 같이 언급했다. “북한이 보일 수 있는 긍정적 행동의 또 하나의 예는 「미사일기술통제체제」(the Missile Technology Con-

44) Solomon, “From Cold War to Hot Economies,” p. 5.

trol Regime: MTCR)를 준수하는 것이다. 북한이 무기수출에 대한 국제사회의 기준을 수용하면, 대량살상무기 수출에서 얻어지는 단기적인 이익보다 세계의 다른 나라들과의 정상적인 상업관계가 이루어짐으로써 북한 인민이 얻는 혜택이 훨씬 더 클 것이다.”<sup>45)</sup> 이 발언은 미국이 핵무기 뿐만 아니라 생화학무기 및 미사일을 포함한 모든 첨단 군사능력에 대해 북한이 완전히 포기할 때까지 북한에 대한 외교적 승인과 경제관계의 개선을 유보할 가능성이 있음을 시사한다.<sup>46)</sup>

미국은 또한 북한을 테러리즘 국가로 지목하고 이의 공식적인 포기를 요구해 왔다. 美 국무부는 1991년 4월 30일 발간된 “1990년 세계 테러유형”이라는 보고서에서 이라크 등과 함께 북한을 테러주의 국가로 지목하고 87년 김현희 사건등을 언급했다. 美 국무부가 1992년 5월 초에 발표한 한 보고서 역시 시리아, 쿠바, 이란, 이라크, 리비아와 함께 북한을 과격파들을 지원하는 테러주의 국가들로 규정한 공식적인 블랙리스트에 포함시키고 있다.<sup>47)</sup>

45) Ibid., p. 5.

46) 미 국무부의 아놀드 칸터(Arnold Kanter) 차관은 북한이 미사일 및 다른 대량살상무기를 수출하는 상황을 중지시키기 위해 미국과 한국의 공동노력이 제고되어야 한다는 입장을 지난 1992년 5월 한국 외무부에 정식으로 전달한 바 있다. *The Korea Herald*, May 14, 1992.

47) *The Korea Herald*, May 2, 1992. 이 보고서는 북한이 1987년 이후에는 국제적인 테러주의 행동을 지원한 사실은 알려지지 않고 있으며, 1991년 한국 정부와의 합의서에서 남한에 대한 폭력사용을 포기할 것에 동의했다고 지적했다. 그러나 이 보고서는 1970년 일본민항기를 북한으로 납치한 바 있는 일본 적군파들에 정치적 망명을 계속 제공해 왔다고 지적했다.



한편 북한은 1990년 9월 이후 핵사찰문제와 함께 테러리즘 문제에 대해서도 미국과 협상할 용의를 나타내 왔다. 즉, 미국이 북한과의 관계개선을 위한 보다 융통성있는 자세를 보인다면 북한은 핵사찰뿐만 아니라 테러리즘 포기에도 아무런 문제가 없다는 입장을 밝힌 바 있다.<sup>48)</sup> 그러나 이미 시사한 바와 같이 미국은 핵사찰문제가 해결될 경우라도, 핵이외의 다른 대량살상무기문제와 아울러 북한에 의한 테러주의적 모험주의 가능성이 상존한다는 인식하에 이 문제를 북한내 人權問題와 체제개방요구 등과 같은 다른 포괄적인 문제들과 함께 쟁점화할 가능성은 여전히 배제할 수 없다.

북한의 핵사찰수용 이후에 미국이 북한에 대해 취할 수 있는 또 하나의 대안적인 정책기조는 미국이 핵문제 해결을 전기로 그간의 「군사안보」중심의 대북한정책을 수정하고 북한과의 대화수준을 실질적으로 격상하여 북한·미국·한국간 평화협정을 비롯한 군사·정치적 신뢰구축문제와 한반도의 군축문제를 포함한 광범한 문제들에 대한 「정치협상」을 수용할 가능성이 있다. 이 가능성은 다음 몇가지 현상을 통해 시사되고 있다.

첫째, 북한에 대한 「국제원자력기구」의 임시사찰 결과보고가 있었던 1992년 6월 중순 이후 미국은 북한의 핵개발상태가 현재로서는 그렇게 우려할만한 상황이 아니라고 평가하고

48) 「東亞日報」, 1990년 9월 28일.

있으며 이를 숨기지 않고 있다.<sup>49)</sup>

둘째, 북한이 핵무기를 개발할 의사가 없다는 평가가 미국 조야에서 제기되고 있다. 미국 「카네기재단」의 수석연구원인 셸릭 해리슨은 1992년 7월 3일 「국제문화연구소」가 주최한 한 세미나에서 “북한 지도부는 핵개발과 관련한 장기간의 논쟁끝에 핵개발 노력을 중단하기로 지난해 12월의 노동당 중앙위원회에서 결론을 보았다”고 지적하고 있다.<sup>50)</sup> 셋째, 미국의 일부기업들이 북한당국과 비공개접촉을 벌여왔다. 한 예로 미국의 장거리전화회사 「AT & T」와 「코카콜라」회사 등이 지난해 말 이래 북한당국과 접촉해 왔다는 것이 확인되고 있다.<sup>51)</sup>

이처럼 미국이 북한 핵사찰문제 해결조짐과 함께 북한과의 관계개선에 임할 가능성은 미국이 올해 들어 특히 북한과의 고위급 접촉을 활발하게 진행한 데에서도 시사되고 있다. 제임스 릴리 미 국방차관보가 92년 6월 말 뉴욕에서 허종 북한 유엔대표부 부대사와 접촉하여 핵문제와 관계개선문제를 협의

49) 「한겨레신문」, 1992. 7. 4.

50) 해리슨은 그러한 평가에 바탕해 미국이 보다 유연한 정책대안을 추구할 것을 촉구하였다. 그가 제안한 대안은 1) 남북간 고위급회담의 상호사찰과 의 연계를 철회하고 고위급회담을 재개할 것, 2) 북한에 대한 임시사찰의 최종결론이 나오기 전에라도 「아시아개발은행」(ADB) 등 국제금융기관의 대북한 차관보증을 지원할 것, 3) 남한에 미국 핵무기가 없다는 것을 미국이 직접 공개적으로 천명하여 남북간 군사기지에 대한 핵사찰 필요성을 없애 핵사찰문제를 둘러싸고 남아 있는 불필요한 갈등원인을 제거할 것 등이었다. 「한겨레신문」, 1992. 7. 4.

51) 「한겨레신문」, 1992. 7. 4.

한 것으로 알려진 것은 그 한 예이다.

그러나 미국은 북한에 대해 앞서 지적한 강경론을 쉽사리 버리지 않는 것이며, 두번째의 온건노선을 택할 경우에도 점진적이고 부분적인 것으로 그칠 가능성이 높다. 미국은 북한의 핵개발능력의 완전하고 철저한 포기를 확인할 때까지, 북한에 대하여 제한적인 관계개선만을 허용한 가운데, 핵문제 이외의 다른 쟁점들을 부각시켜 나갈 가능성이 높은 것으로 보인다. 제임스 베이커 미 국무장관은 1992년 7월 26일 「동남아국가연합」의 「확대외무장관회의」(PMC)에 앞서 한국의 이상옥 외무장관과 가진 회담에서 북한 핵문제에 대한 지속적인 경계필요성을 강조하고, 아울러 북한의 대중동 미사일판매가 이 지역 불안을 가중시키고 있다고 지적하면서 북한을 「미사일기술통제체제」(MTCR)에 가입시키기 위해 국제적 압력을 행사할 필요가 있다고 주장했다.<sup>52)</sup> 베이커장관의 이 발언은 「국제원자력기구」에 의한 북한 핵사찰결과가 긍정적으로 평가된 이후에도 미국정부내 대북한 정책기조가 여전 「제재」를 강조하는 성격을 띠는 것임을 시사해 주는 것이다.

## (2) 對北韓 經濟交流展望

북한은 현재 세계에서 유일한 패권국가가 되어 있는 미국에 의한 군사·외교 및 경제적 압력으로 체제붕괴의 위기에까

52) 「東亞日報」, 1992. 7. 27.

지 직면해 있다고 인식하고 있다. 따라서 현재 북한의 최대 외교과제는 사회주의체제의 근간과 정권의 지속성을 유지하면서 미국·일본 등 주변 강대국들과 관계를 개선하여 자신의 안보환경을 안정시켜 나가는 것이라고 할 수 있다. 이를 위해 북한은 남북한 동시가입과 핵사찰의 수용, 남북간 「기본합의서」 수용 등의 정책전환을 보여온 것이다.

아울러 북한은 주변국가들과 관계개선을 위해서뿐만 아니라 자국경제환경을 개선하기 위해 미국·일본 등 강대국들의 자본 도입을 확보하려 노력해 왔다. 북한은 이를 위해 유엔에 의한 「두만강개발계획」을 적극 유치하려 하고 있다.

이러한 북한의 노력은 기본적으로 미국이 북한과의 비군사적 차원의 관계확대를 얼마만큼 허용할 것인가에 달려 있다. 미국이 북한과의 경제관계를 바라보는 시각은 우선 미국이 과거 소련 등 사회주의 국가들과의 경제관계를 바라보았던 시각에 비추어 살펴볼 수 있다. 과거 사회주의권과의 경제관계에 대한 미국의 정책기조는 다음 네가지 요소를 내포했다고 할 수 있다.<sup>53)</sup>

첫째, 미국은 소련, 중국, 북한 등 사회주의권 국가들의 군사·경제적인 잠재력을 억제하고자 했으며, 이러한 목표가 전후 사회주의권에 대한 미국의 경제외교방향을 지배했다. 미국

53) 소련에 대한 미국의 경제정책을 미·소간 군사·정치관계의 맥락에서 잘 서술하고 있는 저서로는, Raymond L. Garthoff, *Detente and Confrontation: American-Soviet Relations from Nixon to Reagan*(Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1985), pp. 87~91, 455~63, 1116~18.

은 이들 사회주의 국가들의 적대적인 잠재력을 증진시킬 수 있는 모든 형태의 무역을 강하게 통제했다.

둘째, 미국은 사회주의 국가들을 미국이 주도하는 자유무역 경제권에 통합시켜서 이들 사회주의권 내부의 체제변화를 촉진시키고 이들의 대외정책을 미국에 유리하게 순화시키려는 의도도 갖고 있었다.<sup>54)</sup>

미국의 대사회주의권 경제정책목표의 세번째 요소는 세력균형과 관계된 것이다. 그 대표적인 것은 중·소분쟁이후 중국과 미국간에 어느정도 접근이 이루어지자 미국이 대소세력균형정책의 일환으로 중국과 관계를 개선하기 위한 목적에서 제한적인 군사판매를 포함하여 중국과 경제관계를 확대한 것을 들 수 있다.

마지막으로 미국의 대공산권 경제정책은 경제적 실리를 노리는 측면도 내포하고 있었다. 미국이 특히 소련에 대하여 1970년대 이후 대규모 식량수출을 실시하고 있는 것은 위와 같은 정치·전략적 고려 이외에도 그를 통해 구체적인 경제적 이득을 도모하려는 목적도 갖고 있었다.

54) 소련 및 중국 두 나라와 미국간의 관계가 어느정도 개선되기 전에는 소련·중국의 잠재력을 억제하기 위해 이들을 경제적으로 고립시키는 문제가 더 중시되었다. 반면에, 이들 나라와 미국이 데탕트 시기에 들어선 이후에는 이들 나라의 경제적 잠재력 제한과 동시에 이들 나라의 자본주의경제권에의 통합이라는 두가지 상반된 목표를 조화시키려는 경향을 보였다. 한편, 舊蘇聯에서 내부개혁과 대외개방이 본격화된 이후의 미국의 대소경제정책은 구소련의 대대외정책의 변화를 촉진시켜 소련을 자유시장경제권에 통합시킨다는 목표를 우선시하게 되었다.

현재 미국이 북한과 관련해 취하고 있는 경제정책은 대체로 위의 첫번째, 두번째 및 마지막 네번째의 요소를 동시에 내포하고 있는 것으로 보여진다. 그러나 그 세 요소 중에서도 아직은 첫번째인 북한의 적대적인 잠재력을 제한하려는 목적이 가장 우세한 것으로 판단된다. 미국은 핵사찰 등과 같은 안보적인 이유에서 북한과 주변국가들간의 경제관계, 특히 일본 및 한국과 북한간의 경제관계가 확대되는 것을 강하게 경계해 왔다.<sup>55)</sup>

위의 네번째 요소인 경제적 실리를 위한 경제관계 확대라는 요소도 전혀 없는 것은 아니다. 그러나, 현재로서는 미국이 북한과 경제관계를 확대해 얻을 수 있는 구체적인 경제적 이득이라는 것이 매우 미미한 것으로 볼 수 있다. 따라서 미국이 핵문제와 같은 안보상의 문제가 미국이 요구하는 수준으로 해결되지 않은 상황에서 미국자신이나 일본 등 주변국가들이 북한과 경제관계를 확대하는 것을 환영할 가능성은 매우 희박하다.<sup>56)</sup> 미국은 같은 맥락에서 베트남의 고립화정책을 유지해 왔으며, 한국·베트남관계 진전을 반대해 왔다.<sup>57)</sup>

55) 미국은 1992년 5월 「대공산권 수출통제위원회」(COCOM)의 규제완화조치를 취하였으나, 관련국들과의 협의를 거쳐 북한을 규제완화대상국에서 제외시켰다. 이는 미국의 대북한 경제정책의 기초가 아직은 「制裁」를 위주로 하고 있음을 말하는 증거이다.

56) 1992년 2월 25일 방한한 팔 미대통령 아시아담당 선임보좌관은 북한의 핵문제와 남북한 경협문제를 연계하는 것이 바람직하다는 미국의 입장을 한국정부에 전달하였다.

57) 북한에 대한 「국제원자력기구」의 사찰결과가 긍정적으로 나타난 1992년 6월 이후에 들어서야 한국·베트남관계가 가시적인 진전을 보이기 시작했다. 한국 정부는 1992년 7월 하노이에 대표부를 설치했다.

그러나 다른 한편으로, 미국 정부 일각에서는 북한경제가 외부와 계속적으로 고립된 가운데 경제적 파탄상태에 직면할 경우, 북한에서 결과를 예측할 수 없는 정치·사회적 격동이 발생할 수 있으며, 이러한 사태는 한반도 및 동북아 관련국가들 모두에 바람직하지 않다는 인식이 커지고 있는 측면도 있다.<sup>58)</sup> 따라서 북한을 점진적으로 동북아 지역경제권에 통합하여 북한의 체제내 개혁을 촉진시키는 방안이 보다 바람직하다는 견해도 나타나고 있다. 북한에 대한 서방의 경제원조 역시 북한의 사회변화를 촉진시켜 북한의 정치체제붕괴를 앞당길 가능성이 있다고 평가되고 있으나,<sup>59)</sup> 이는 북한이 고립된 상태에서 경제적 파탄을 겪는 가운데 초래될 정치적 격변에 비해서 한반도와 동북아에 미치는 여파에 있어 덜 위험하리라는 것이 일반적인 평가이다.

따라서 미국은 核査察問題가 일단락되면, 미국은 북한과의 경협허용 등 관계개선에 나설 가능성은 있다. 그러나 이러한 관계개선은 당분간은 상당히 제한적인 것에 그칠 가능성이 높다. 미국은 「국제원자력기구」의 대북한 1차 핵사찰결과가 비교적 긍정적인 것으로 드러난 후인 1992년 7월 말에도 북한에 대한 경제제재를 풀지 않는다는 정책을 재확인했는데,<sup>60)</sup>

58) Gurtov, "The New World Order and US Policy Toward Korea," p. 26.

59) Ibid., p.

60) 미국과 일본 등이 주도하고 있는 「다자간 수출통제조정위원회」(the Coordinating Committee for Multilateral Export Controls: COCOM)는 1992년 7월 24일, 북한, 중국, 베트남에 대한 무역규제를 완화하지 않기로 결정했다. *The Korea Herald*, July 25, 1992.

이는 미국이 요구하는 수준으로의 核問題 완전해결 이전에는 미국의 대북한정책은 기본적으로 강경노선을 유지할 가능성이 높다는 것을 말해준다.

#### 다. 北韓의 對外關係 調律

이상 살펴본 바에 따르면, 미국은 북한과의 관계개선에 대해 정치·군사적 문제를 중심으로 매우 엄격한 전제조건을 달고 있으며, 경제관계 등 다른 분야의 관계진전은 그 정치·외교적 전제조건 충족을 전제로 하고 있음을 알 수 있다. 미국은 대북한관계개선의 전제조건들을 미·북한관계에만 한정하지 않고, 일본·한국 등 다른 주변국들과 북한이 관계개선을 하는 문제에도 적용하고 있다.

미국은 특히 북한과 일본관계의 발전에 대해 집중적으로 개입해 왔다. 북한은 악화된 경제사정을 개선하기 위한 외자 도입과 소련 붕괴이후 심화된 외교적 고립 탈피를 위해 일본과의 관계개선에 적극적인 자세를 보여 왔다. 일본 역시 한반도의 안정, 그리고 북한에 대한 정치·경제적 영향력의 조기확대 등을 노려 북한과의 관계개선에 미국에 비해 상대적으로 적극적인 자세를 보였던 것이 사실이다. 그러나 미국은 북한의 핵사찰문제를 동북아 및 세계적 차원의 핵확산방지라는 명분을 앞세워 부각시키면서, 이 문제가 해결되지 않는 상황에서 서의 두나라간 관계개선에 반대입장을 분명히 했다. 미국이 같은 무렵 북한의 핵문제에 대한 共同對應 등, 한·미·일 3국



간의 외교적 공동보조를 제도화하기 위해 3국간 「고위정책협의회」를 설치한 것도 그와 같은 맥락에서 이해될 수 있다.

북한의 핵사찰문제가 해결될 경우에도 미국은 일본과 북한 간의 급속한 관계진전을 견제하기 위해 다른 문제를 부각시킬 가능성이 있는 것으로 볼 수 있다. 예를 들어 미국은 핵사찰 문제 해결 이후에도 일본의 대북한 경제협조 본격화의 전제조건으로 북한의 체제개방 및 체제개혁문제를 연계시킬 것을 제안하고 나설 가능성이 있다. 서방이 러시아를 비롯한 구소련 지역 공화국들에 대한 경제원조를 이들 나라의 정치개혁 및 시장경제로의 전환을 위한 구체적인 프로그램제시를 조건으로 내세워온 사실에 비추어 그러한 추정이 가능하다. 미국은 같은 선행조건들을 북한과 외교관계가 없는 유럽 등 다른 많은 서방측 국가들의 북한접근에 대해서도 적용할 것이다.

미국은 또한 러시아연방 및 중국과 같은 북한의 전통적인 우방국가들과 북한의 관계에 대해서도 미국의 대북한정책에 협조하도록 유도하는 외교적 노력을 해 왔다. 미국은 공산체제가 붕괴된 후의 러시아연방과 소위 지역적 비상사태에 대한 공동대응체제를 모색해 왔다. 1991년 걸프전에서 미국이 소련의 협조를 이끌어낸 데에서 그와 같은 지역적 비상사태에 대한 미·러간 공조체제의 가능성이 확인된 바 있으며, 이제 미국은 동북아에서 북한에 대하여 그와 같은 미·러간 공조체제를 확보하려 하고 있다. 이 문제에 대한 미국의 자신감은 제임스 베이커 미 국무장관이 1991년 가을 구소련을 포함한 한

반도관련 「2+4 포럼」을 제안한 데에서 이미 드러난 바 있다. 미국은 같은 맥락에서 1992년 6월 중순 워싱턴에서 열린 미·러 정상회담에서 북한의 핵문제에 대한 공동대응을 주요의제로 삼은 바 있다.

미국은 현재 북한이 의지할 수 있는 유일한 사회주의 강대국인 중국에 대해서도 미국의 대북한정책에 협조하도록 유도하여, 북한·중국간 관계에 대해서도 새로운 형태의 영향력을 행사하고 있다. 첫째, 중국은 이미 북한의 「국제원자력기구」 핵사찰 수용결정과정에서 상당히 중요한 역할을 한 것으로 평가되고 있으며, 이는 미국의 대중국 외교노력과는 무관하지 않은 것으로 보아야 할 것이다. 미국은 지속적으로 이 문제에 대한 중국의 협조를 확보하기 위한 노력을 계속할 것이다. 둘째, 중국이 정치체제는 권위주의적 사회주의 체제로 남아 있으나, 경제체제는 자유시장요소를 상당히 수용하는 방향으로 개혁해 왔으며, 동북아 자유시장경제권 형성에 적극 참여해 온 것으로 볼 수 있다. 이에 미국은 북한이 경제 개방과 개혁의 문제에 관련해서도 더 많은 변화를 보임으로써 북한 역시 궁극적으로 미국이 주도적으로 참여하는 동북아 시장경제권에 흡수되도록 하는데 중국의 영향력을 활용하기 위해 노력할 것이다.

미국이 일본, 유럽 등 서방의 대북한관계에 적용하는 위와 같은 전제조건들은 물론 한국의 대북한 관계개선의 조건으로도 작용해 왔다. 1991년 12월 남북한간의 「기본합의서」가 북

한의 핵문제해결을 위한 분명한 청사진이 없이 서명된 데 대하여 미국은 여러가지 경로로 우려를 표명해 온 것으로 알려져 있다. 그 이후의 남북한간 경제교류·협력의 진전문제에 대해서도 미국은 일본에 대해서 행한 것과 같은 외교적 노력을 적용해 왔다고 말할 수 있다.

## 5. 周邊國家들의 役割變化와 美國外交

### 가. 러시아聯邦·中國에 대한 外交

구소련의 해체와 중국의 개혁·개방과 같은 새로운 변화들은 구소련을 대체해 등장한 러시아연방과 중국이 한반도에 대해서 갖는 의미에 많은 변화를 초래하고 있다. 특히 러시아연방의 경우 과거 사회주의 정치·경제체제를 버리고 대내적인 체제개혁을 실시하는 가운데 북한의 반대에도 불구하고 한국과 국교를 정상화하는 등 대외정책에 있어서도 근본적인 변화를 보임에 따라 러시아와 한반도의 정치·군사적 관계는 전혀 새로운 국면에 들어서게 되었다.

한편 중국도 공산당의 일당독재에 바탕한 사회주의 정치체제는 버리지 않고 있으나 경제적 개혁과 개방을 확대하여 자본주의 시장경제권과의 상호의존이 더욱 강화되어 가고 있다. 소련의 붕괴로 인해 세계에 남아 있는 유일한 사회주의 강국으로서 사회주의 정치체제의 보존과 아울러 경제발전을 위한 체제개혁확대라는 두가지 요청에 직면해 온 중국은 특히 미·

일을 중심으로 짜여져 가고 있는 동북아안보질서에서 자신의 정치·군사적 역할을 재조정하지 않으면 안되는 상황에 처하게 된 것이다.

러시아연방은 형식적으로는 북한과 안보동맹조약을 유지하고 있지만, 북한에 대해 정치 및 경제체제 개혁과 대외개방 확대를 촉구하는 입장에서 있다. 따라서 러시아연방이 북한의 군사적 동맹자로서 행동할 가능성은 사라졌다. 1991년 걸프전 당시 구소련은 중동에서 이라크의 후세인대통령에 의하여 촉발된 「지역적 비상사태」에 대하여 미국과 공동보조를 취함으로써 오히려 미국의 동맹자로 행동한 바 있다. 따라서 만일 한반도에 미국이 여전히 우려하는 바와 같은 지역적 비상사태가 발생할 경우에도 러시아는 미국과 보조를 맞추어 북한을 제재하는 세력이 될 가능성이 높다.

반면에 중국은 자신이 경제적인 개혁과 개방에도 불구하고 사회주의 정치체제를 유지하고 있기 때문에, 북한 역시 사회주의 정치체제를 보존함으로써 중국과 충실한 정치·군사적 동맹관계를 유지하기를 바란다. 또한 중국은 북한이 중국과 같이 경제적인 개혁·개방을 성공적으로 추진하여, 북한이 남한과 군사적으로 평화공존하는 가운데 남한에 크게 뒤지지 않는 경제적 안정을 회복할 것을 기대하는 입장이다. 이를 위해 중국은 자신의 역량이 닿는 한에서 북한에 대한 외교적·경제적 지원을 계속 제공할 것이다.

그러나 중국은 기본적으로 소련의 붕괴와 사회주의정치체제

의 세계적인 고립화라는 환경속에서 미·일과의 적대적 관계가 형성·악화되는 것을 지극히 경계하고 있다. 따라서 중국은 북한과 서방간에 정치·군사적으로 심각한 마찰이 있는 문제들에 대하여 이를 타협적인 방향에서 중재하는 위치에 서 온 것으로 볼 수 있다.

미국은 변화하고 있는 러시아연방과 중국을 한반도문제를 자신의 구상에 따라 풀어나가는데 적극 활용하려 하고 있다. 미국이 이들 과거 두 사회주의 강대국을 외교적으로 활용하는 문제는 당분간은 북한의 핵사찰문제 등 「지역적 비상사태」에 대한 미국주도의 공동대응을 추구하는 노력에 집중되고 있다. 러시아연방과 중국은 이미 미국이 주도하여 제기한 북한 핵사찰수용문제 해결에 협력해 왔다. 1992년 6월 중순에 열린 양국 정상회담에서 미·러 두 나라가 북한의 핵문제에 대한 공동대응을 확인한 것은 그 좋은 예이다. 미국은 또한 「국제 원자력기구」의 핵사찰 수용 등, 북한의 핵정책변화를 유도하는데 중국의 대북한 압력이 주효했다고 보고 있다.<sup>61)</sup>

한편 장기적인 관점에서는 미국은 북한의 대내적인 경제개혁과 대외개방을 위해, 그리고 북한의 폐쇄적인 정치·사회체제의 변화에 대해 러시아연방과 중국 등 과거 전통적인 북한의 우방강대국들이 영향력을 행사함으로써 북한이 궁극적으로

---

61) Larry A. Niksch, "North Korea's Nuclear Weapons Program," *Congressional Research Service*, The Library of Congress, Updated November 25, 1991, p. 10.

미국이 주도하는 동북아 국제체제에 통합될 수 있을 것을 기대하고 있다고 볼 수 있다.

#### 나. 日本과의 役割調整

미국과 일본의 관계가 변화하고 있는 중에서도 양국간 관계에 지속성을 부여하고 있는 가장 중요한 요소는 미·일간 안보동맹체제가 유지되고 있다는 사실이다. 장차 동북아에 다자적 안보포럼이 등장하는 경우에도 양국간의 쌍무적 동맹체제는 견지될 것이다. 마찬가지로 주일미군도 그 규모가 다소 축소되고 주둔비용에 대한 일본의 부담을 증대시키도록 노력할 것이라는 점을 제외하고는 크게 달라진 점이 없을 것으로 보인다. 그러나 미·일동맹체제와 주일미군의 역할과 의미는 새로운 동북아환경속에서 상당한 변화를 겪고 있다.

첫째, 미·일동맹은 변화하는 동북아환경속에서도 미국을 축으로 하는 안보체제의 근간으로 기능함으로써, 변화와 불확실성을 안고 있는 것으로 운위되는 동북아질서에서 미국의 위상과 영향력에 연속성을 부여하는 역할을 떠맡게 되었다.

둘째, 미·일동맹과 일정 수준의 주일미군은 향후 일본의 군사적 역할에 대해 하나의 均衡錘役割을 맡게 될 것으로 간주되고 있다. 미·일동맹은 무엇보다도 일본에 지속적인 核安保 雨傘을 제공함으로써 일본의 핵무장을 억제할 것으로 기대되고 있다. 일본은 현재 미국에 이어 세계 2위의 방위예산을 쓰고 있으며, 경제력과 기술력에 비추어 핵무장을 비롯한 군사

초대국의 잠재력을 갖고 있다. 미·일동맹과 주일미군의 존재는 바로 그와 같은 상황이 현실화될 가능성을 지연시킬 것으로 평가되고 있다.<sup>62)</sup> 이러한 맥락에서 아시아 각국들 - 심지어 북한도 포함하여 - 은 미·일동맹과 동북아에 대한 미군 전진배치의 의의를 재평가하고 있는 것으로 주장되고 있는 것이다.<sup>63)</sup>

셋째, 앞으로 동북아 및 동남아시아에서 미국과 일본간의 경제적 경쟁은 더욱 치열해질 전망이다. 미국은 순수히 경제적인 조정과 경제적인 경쟁만으로서 아시아에 일본이 주도하는 경제적 공영권이 형성될 가능성을 견제하기 어렵다는 위기의식을 가지기에 이르렀다.<sup>64)</sup> 이러한 조건에서 미국은 아시아에서 일본의 경제·정치적 영향력확대를 「협조적인 방식으로」 견제하고 조정할 필요성을 인식하게 되었다. 미·일간의 안보동맹유지는 바로 그런 방식으로 미국이 일본에 영향력을

62) 일본의 경제적 안정과 번영은 중동 등 주요 지역으로 통하는 해상교통로의 안전에 절대적으로 의존해 온 것으로 인식되고 있다. 이런 상황에서 주일미군을 비롯 아시아지역에 대한 미국 군사력 전진배치가 크게 축소될 경우, 일본은 해상로에 대한 전략적 보호능력 확대를 위해 재군비를 할 것이 분명한 것으로 평가되고 있다. Col. Ralph A. Cossa, "Toward a New Pacific Strategy," *Strategic Review* (Spring 1992), p. 72.

63) Cossa, p. 72.

64) 푸나바시는 이렇게 지적한다. "미국에서는 이 지역(동아시아)이 일본의 영향권하에 들어가고 있으며, 미국의 정치적 영향력은 사라져가고 있다는 우려가 커지고 있다. 이러한 인식은 최근 「뉴스위크」 국제판이 '사요나라, 아메리카'라는 커버스토리를 내보낸 데서도 드러난다." Yoichi Funabashi, "Japan and America: Global Partners," *Foreign Policy*, no. 86 (Spring 1992), p. 32.

행사할 수 있는 거의 유일한 지렛대라고 보는 미국인들이 많다.<sup>65)</sup> 또한 아시아에 대한 정치·군사적 영향력을 유지하고 이를 통해 아시아에 대한 미국의 안정적인 경제적 진출을 보장하기 위해서도 필요한 것으로 인식되고 있는 미국 군사력의 러시아에 대한 전진배치유지를 위해서도 미·일간의 안보동맹 체제 유지에 매우 긴요하게 인식된다. 일본 또한 불필요하게 미국과의 관계가 소원해지고 양국관계의 긴밀성이 약화되는 것을 막기 위해서도 양국간 안보동맹 유지 필요성을 공감하고 있다.

넷째, 미·일동맹은 대소봉쇄를 위한 양국의 대응이라는 의미를 넘어서서, 탈냉전시대인 오늘에는 양국이 공히 확보하고 있는 과학기술력을 바탕으로 첨단무기 공동개발과 같은 새로운 차원의 군사협력의 통로로 기능할 것이다. 세계의 군사적 패권에서 첨단군사기술이 차지하는 의미가 부각되고 있는 오늘날 「전략방위계획」과 같은 첨단군사산업에 있어서 양국의 동맹과 협조는 세계와 동북아에서 새로운 형태의 공동군사패권의 가능성을 시사한다. 미·일동맹체제는 새로운 시대로 미·일협조관계를 연결시키는 가교가 될 것이다.<sup>66)</sup>

한편, 미국·일본간의 안보관계는 그와 같은 안보동맹체제의

65) Cossa, p. 72.

66) 물론 이와 같은 군사산업분야에서의 미·일간 협조는 안보분야이외의 경제·무역분야에서 양국간의 관계가 지나치게 악화되지 않을 것을 전제로 가능한 것이다. 그러나 미·일간 안보동맹의 유지는 바로 그와 같은 경제분야에서의 양국관계를 조율하는데도 일정한 역할을 할 것으로 기대되기도 하는 것이다.



지속성에도 불구하고 세계와 동북아 차원의 새로운 국제환경 속에서 상당한 조정국면에 들어서 있는 것도 사실이다.

첫째, 미국은 대소봉쇄를 위해 동북아시아지역에 쏟아온 막대한 물적·인적 자원투자를 탈냉전과 미국의 경제력 약화라는 새로운 상황속에서 축소조정하고 있다. 이에 따라 미국은 주일미군 주둔비용에 대한 일본의 분담확대, 그리고 해상로 등에 대한 일본의 방위책임증대 등과 같이 이 지역차원에서 일본의 물적·군사적 役割分擔擴大를 촉구해 왔다.

둘째, 미국은 향후의 世界的인 次元에서 자신의 리더쉽을 견지하는데 있어서 일본의 경제적·외교적 협조가 필수불가결하다고 인식해 왔다. 미국은 이런 맥락에서 1992년 1월 「도쿄선언」 등을 통해 일본과 자신의 관계를 「동반자관계」로 설정하고, 일본의 정치·군사적 역할 확대를 제한적으로 지지하는 입장을 취하고 있다. 미국은 일본의 정치대국화를 지원하거나 묵인하는 대신, 일본이 미국의 對日貿易赤字 解消 등 문제에 보다 협조적인 자세를 취하도록 하는 동시에 미국의 세계적인 군사적 역할유지를 정치·경제적인 측면에서 보다 적극적으로 지원하게끔 유도하고 있는 것이다.<sup>67)</sup>

67) 미국은 국제경제분야에서 자신의 경쟁력을 회복하는데 일본의 협조를 받는 한편, 미국은 그 대가로 일본의 유엔 등 국제무대에서 외교·정치적 발언권 강화를 돕는다는 것이 미국이 제안하고 있는 미·일 동반자관계의 주요내용이라는 것은 마이클 아마코스트(Michael Armacost) 주일미국대사가 1991년 6월에 행한 한 연설에 잘 나타나 있다. 이 연설에서 아마코스트는 우선 미·일 양국의 공동노력의 목표를 “양국이 국제무대에서 공유하는 많은 목적들

셋째, 미국은 경제력을 바탕으로 제고되어온 자신의 국제적 위상에 걸맞는 정치·군사적 역할의 확대를 모색하는 일본의 욕구를 선별적으로 수용하지 않을 수 없는 입장에 처해 있다.

이러한 상황에서 진행되고 있는 미국의 대일본관계 조정정책은 다음과 같이 한반도문제에 대한 일본의 역할 강화를 촉진시킬 것이다.

첫째, 한반도문제에 대해 미국이 일본과의 협의를 중시함으로써, 한반도안보문제 전반에 대한 일본의 發言權이 강화될 것이다. 특히 미국이 한반도와 관련해 일본을 포함한 「2+4 포럼」을 제시하고 일본의 유엔 안보리 상임이사국 참여를 지지하는 것과 같은 정책들을 취함으로써 한반도에 대한 일본의 발언권증대가 제도화될 움직임을 보이고 있다.

둘째, 미국이 중재하는 가운데 한·미·일 3각 안보관계 (US-ROK-Japan security trilateralism)가 강화될 가능

---

#### 67) 계속

을 달성하기 위해 양국의 파워를 활용하는 세계적인 동반자관계(global partnership)를 건설하는 것”으로 요약했다. 보다 구체적으로 미국이 일본에 대해 기대하는 것은 “국제경쟁력을 개선하려는 미국의 노력을 지원하고, 그럼으로써 일본이 소련을 대신해 미국의 적이 되었다는 우려를 불식시키며, 양국의 거시경제적 정책들을 더 잘 협조조정해 나가는 것”이라고 아마코스트는 지적했다. 그는 그러한 대가로 “미국은 국제적 제도들에서 일본의 발언권에 더 많은 무게를 부여함으로써, 그리고 일본이 이웃나라들이나 동맹국들에 불안감을 불러일으키지 않으면서도 보다 야심적인 국제적인 노력을 확대할 수 있도록 하는 정치적·경제적 장치들—상호협조와 안보를 위한 협정(the Treaty of Mutual Cooperation and Security)과 같은—을 강화함으로써 일본이 자신의 경제력에 어울리는 국제적 역할을 추구할 수 있도록 도울 수 있다”고 말했다. Funabashi, “Japan and America,” pp. 30~31.

성이 있으며, 이 역시 한반도문제에 대한 일본의 발언권을 강화시키는 결과를 낳을 것이다. 이 지역에서 이루어지고 있는 일본의 군사역할강화를 비롯한 미·일 양국의 군사역할조정에 한국이 큰 반감없이 적응하여 동북아에서 미국 중심의 동맹체제가 안정을 유지하도록 하는데 이러한 3각 협력체제강화노력은 매우 중요한 것으로 미국인들은 판단하고 있다.<sup>68)</sup> 미·일간 정치·군사역할 조정을 배경으로 하는 1990년대에 있어서 이와 같은 한·미·일 3국 안보협력체제 강화는 한반도문제에 대한 일본의 발언권강화를 제도화하는 또 하나의 통로가 될 것이다.<sup>69)</sup> 미국은 특히 일본의 군사역할강화로 주변국들이 민감한 반응을 보이는데다 정신대문제와 같은 「過去史 糾明」문제가 민간차원에서 활성화되기 시작한 1990년대에 들어 3국간 협력체제를 확보하는 것을 중요한 외교적 과제로 삼고 있는 것으로 보인다.

셋째, 일본의 정치대국화 및 군사적 역할 확대에 대한 미국의 지지는 유사시 한반도에 대한 일본의 직접적인 군사적 역할까지도 정당화할 가능성이 있다. 미국은 우선 캄보디아 등 아시아 분쟁지역에 대한 일본의 평화유지군 파병을 지지하면

68) 한·미·일 3각 안보체제를 강화할 필요성에 대한 미국학자의 논의로는 Olsen, *US Policy and the Two Koreas*, pp. 73~78 참고.

69) 미국은 동북아에서 한·미·일 3국간의 협력체제에 대한 한·일 양국 여론의 지지를 확보하기 위해 양국내의 사회 각계 지도급 인물들('wisemen')간의 공식·비공식 협의체를 형성하는 문제를 고려할 가능성이 있다. Olsen, p. 74 참고.

서, 이에 역사적인 이유에서 민감히 반응해 온 한국 등 주변 국가들의 반발을 무마하는 외교적인 활동을 벌여온 바 있다. 미국은 과거 한일 국교정상화를 중재했듯이, 한반도에서 유사 시 있을 수 있는 일본의 군사적 역할확대에 대한 역내의 반발을 최소화하려는 노력을 보일 전망이다. 이와 같은 맥락에서 미국은 일본의 군사대국화에 대해 남북한이 민족주의적인 입장에서 공동으로 대응하여 한·미·일 간의 3각 협조체제가 손상되는 사태도 경계하고 있는 점을 유의해야 할 것이다.<sup>70)</sup>

미국은 당분간은 한국 등 주변 관련국가들의 반일정서를 감안하여 이들 주변국들에 영향을 미치는 일본의 군사역할의 확대에 대해서는 상당히 신중한 접근을 보일 것이다.<sup>71)</sup> 그러나 미국은 한반도 문제를 포함 이 지역 안보문제에 대한 일본과의 긴밀한 협의 등 일본의 정치·외교적 참여와 발언권을 강화하는 작업을 중심으로 미·일간 역할조정을 수용해 갈 것이며, 이것이 한반도 통일과정에 대한 일본의 역할을 강화하는 결과가 될 것은 분명해 보인다.

70) 미국은 1990년대 들어 부각되기 시작한 일제에 의한 정신대문제를 한국이 지나치게 강조하여 이를 두고 북한과의 사이에 공동의 反日 민족주의적 정서가 확산되는 것을 경계한 바 있다.

71) 미국 정치인들이 한국 등 아시아 국가들과 일본간에 존재하는 역사적 반감을 인식하고 일본의 군사적 역할문제에 조심스럽게 접근할 필요성을 느끼고 있는 것은 사실이나, 아시아민족들이 느끼는 수준으로 그러한 신중성을 공유하고 있다고는 볼 수 없다. 일본의 군사적 역할확대문제에 미국의 일반 정치인들이 얼마나 무신경할 수 있는가는 1986년 당시 민주당 상원의원이던 게리 하트(Gary Hart)가 주한미군을 일본 자위대로 대체할 것을 주장한 예에서 잘 상징되고 있다.

## 第 V 章 統一問題와 美國의 立場

### 1. 南北間 軍事·政治問題

#### 가. 核

남북간 군사문제에서 미국이 가장 중점을 두어온 부분은 역시 핵문제라고 할 수 있다. 북한 핵개발문제가 대두되기 시작한 이후 이 핵문제와 관련해서 미국이 추구해온 목표는 두 가지 측면을 갖고 있었다. 하나는 북한이 영변 핵시설에 대한 「국제원자력기구」의 핵사찰을 수용하도록 촉구하는 것이었다. 두번째는 북한이 핵재처리시설을 해체하도록 압력을 가하는 것이었다. 그러나 북한이 1992년 봄에 들어 「국제원자력기구」의 핵사찰을 수용하자, 미국은 이에 덧붙여 북한이 국제핵사찰뿐 아니라 남북한 관련당사자들간 상호사찰(특별강제사찰 포함)을 실시할 것을 요구하기 시작했다. 미국은 「국제원자력기구」가 실시하는 사찰의 수용은 “유용한 과도기적 조치일뿐 미국의 최종적 목표는 아니다”는 입장이다.<sup>1)</sup> 이것은 북한이

1) Nicksch, “North Korea’s Nuclear Weapons Program,” p. 9. 미국은 국제원자력기구의 핵사찰은 대상국가의 핵개발을 저지하는데에 매우 불충분한 조치에 불과하다고 주장하고 있다. 「국제원자력기구」는 각 나라들이 핵재처리시설을 보유하고 원자탄 제조에 필요한 정도의 플루토늄을 생산하는 것 자체는 금지하지 않고 있다. 「국제원자력기구」사찰관들은 이 저장된 플루토늄을 감시하는데 불과할 따름이라는 것이다. 따라서 「국제원자력기구」체제로는 해당 국가가 재처리된 플루토늄의 일부를 숨겨 핵무기개발에 이용하는 사태를 막지 못한다는 것이다. Ibid., p. 9.

핵개발가능성뿐 아니라 핵재처리시설을 완전포기한 것을 미국이 확인할 수 있을 때까지 미국은 북한에 대한 각종 압력을 지속할 것임을 말한다.

미국측은 한반도에서 핵문제로 인한 긴장을 해소시키기 위해 단순히 북한에 대해서 일방적인 압력을 해온 것이 아니라 미국이 나름대로 건설적인 조치를 취해왔다는 것을 강조한다.

첫째, 미국은 북한이 핵개발계획을 포기할 여건을 조성하기 위해 노력해 왔다고 말한다. 부시행정부가 1991년 10월 한반도로부터 미국의 전술핵을 철수하기로 결정한 것, 그리고 1991년 11월 8일 한국이 「비핵화선언」을 한 것 등은 미국이 북한의 핵사찰거부의 명분을 제거하기 위한 것이었다고 주장된다.<sup>2)</sup>

둘째, 미국은 북한이 「국제원자력기구」의 핵사찰을 수용하면, 북한과의 관계개선을 허용할 것을 시사해 왔다고 말한다. 이러한 관계개선의 구체적 내용은 대체로, 북경에서 있었던 그간 참사관급 수준의 미·북한대화수준을 대사급으로 격상하는 것, 유엔에서의 북한외교관들의 활동 제한을 완화하는 것 등이었다.<sup>3)</sup>

셋째, 미국은 북한이 핵사찰을 수용할 경우, 미국이 「소극적 안전보장」을 북한에 제공할 것을 시사해 왔다는 것이다. 「소극적 안전보장」이라는 개념은 미국이 1978년 맨 처음 언

---

2) Ibid., p. 9.

3) Ibid., p. 9.

급한 것인데, 어떤 非核國家가 미국이나 그 동맹국에 무장공격을 감행하지 않는한 그 비핵국가에 대해 미국은 핵무기를 사용하지 않겠다는 것을 선언하는 것을 말한다. 미국관리들은 이러한 원칙이 북한에 대해서도 적용된다는 것을 서면으로 작성해 줄 용의가 있음을 제안해 왔다고 말한다.<sup>4)</sup>

이러한 미국측의 인식에도 불구하고, 한반도 핵문제가 여전히 미국, 남한, 북한간 긴장의 핵으로 남아 있는 가운데 완전히 해결되지 않고 있는 것은 미국·한국과 북한이 핵문제를 보는 시각에 상당한 차이가 있기 때문이다.

첫째, 「국제원자력기구」는 원칙적으로 가입국들이 원자력의 평화적 이용을 위한 핵재처리시설을 보유하는 것을 막지 않고 있으나, 미국은 북한 등의 핵재처리시설 보유 자체를 반대하고 있다.

둘째, 「국제원자력기구」의 대북한 핵사찰의 취약점을 보완한다는 목적을 위해 미국과 한국정부가 주장해온 남북상호사찰과 관련하여, 관련국들은 대상의 형평성을 둘러싸고 상당한 의견대립을 보이고 있다. 북한은 한국내 미군기지가 과거 전술핵을 보유하고 있던 장소였던 점을 지적하여, 북한이 영변

4) Ibid., p. 10. 미국이 말하는 「소극적 안전보장」(a negative security guarantee)이라는 개념은 실질적으로 어떠한 안전보장도 내포하고 있지 않다는 비판이 가능하다. 이 개념은 거꾸로 말하면, 어떤 비핵국가가 미국이나 그 동맹국에 대해서 핵공격이 아닌 재래식 공격을 행하더라도 미국은 그 비핵국가에 대해서 핵무기를 사용할 수 있다는 것을 말해 준다. 이것은 그런 의미에서 비핵국가에 대한 핵선제사용가능 원칙의 다른 표현에 불과한 것으로도 볼 수 있다.

등 민간시설에 대한 사찰을 수용하는 대신, 남한측은 주한미군 기지 등 군사시설을 사찰대상으로 수용해야 한다는 입장을 보이고 있다.<sup>5)</sup> 반면에, 한측측은 한국이 민간핵시설을 지난 17년간 「국제원자력기구」의 사찰대상으로 공개해 왔기 때문에, 먼저 북한이 영변 등 민간핵시설을 사찰대상으로 수용할 것을 요구하고, 한국과 미국이 주한미군기지 등 군사시설에 대한 사찰을 수용할 경우에는 북한 역시 군사시설에 대한 사찰을 수용할 것을 주장했다.<sup>6)</sup> 이 문제에 대해 미국은 그간 남한측이 내세운 「대칭사찰」 입장을 분명히 고수하고 있다. 켄터 미 국무부 정무차관은 1992년 5월 13일 한국을 방문한 자리에서 남북한 상호사찰에 있어서 북한이 군사시설을 공개하지 않는한 미국측도 한국내 미군기지를 사찰대상으로 개방할 수 없다는 입장을 분명히 했다.<sup>7)</sup>

셋째, 미국은 한반도에 재래식분쟁이 일어나는 상황에서도 미국이 남한의 안보를 위해 북한을 대상으로 핵을 선제사용할

5) 북한의 입장은 북한의 민간시설 대 남한의 군사시설을 사찰대상으로 교환하자는 것이기 때문에 「비대칭사찰」로 불리고 있다. 북한은 보다 구체적으로, 남한이 북한의 영변 등 민간핵시설에 대하여 핵개발 의혹을 갖고 있는 것과 마찬가지로 북한은 남한내 미군기지에서 핵철수가 실제 이루어졌는지에 대해 의심을 갖고 있으므로, 이를 동시에 해소하기 위해서는 북한 민간 핵시설 대 남한내 군사시설에 대한 동시사찰이 필요하다고 주장한다. 북한은 이러한 입장을 「疑心同時解消原則」이라고 부르고 있으며, 이 원칙에 바탕해 「비대칭사찰」을 요구하고 있다고 말할 수 있다.

6) 한국과 미국측의 이같은 입장은 「민간시설 대 민간시설」, 「군사시설 대 군사시설」 식으로 서로가 사찰대상을 수용하는 것으로서 「대칭사찰」이라 불린다.

7) 『中央日報』, 1992. 5. 20; 전성훈, 「남북 핵협상 현황과 전망」, 『통일연구논총』 (서울: 민족통일연구원, 1992년 여름, 창간호), p. 154.



수 있다는 「핵선제사용옵션건지」 원칙에 입각해 남한에 「핵우산」을 제공한다는 전략을 유지하고 있다. 북한은 미국의 「핵선제사용옵션」 및 이에 바탕한 대남한 핵우산정책은 비핵국가인 북한에 대한 부당한 핵위협이라고 주장하고 있다. 따라서 이 점은 북한의 핵사찰을 위한 미국의 압력정책 전반에 대한 북한의 심정적 반발과 논리적 비판을 불러일으키는 근거가 되고 있다.

핵문제를 둘러싼 북한과 미국간의 입장차이의 핵심은 미국은 핵억지와 핵확산방지를 축으로 하는 자신의 핵정책기조를 유지하는 가운데 북한에 대한 철저한 핵사찰을 추구하는 반면, 북한은 동북아에 대한 미국의 핵정책에 정면으로 도전하는 한반도의 「비핵지대화」론을 내세우고 있는 점이라고 할 수 있다. 핵사찰의 절차와 방식을 둘러싸고 북한과 미국간에 지속되는 마찰들은 바로 이와 같은 보다 근본적인 양국간 이해관계의 갈등에서도 기인하고 있다.<sup>8)</sup>

8) 학자들에 따라서는 동북아 비핵지대화의 기반이 이미 조성된 것으로 보고 미국이 이를 긍정적으로 고려할 것을 권고하기도 한다. 멜 거토브는 동북아 「비핵지대화」를 위한 미·일·중·소 등 4대국과 남북한이 참여하는 다자적 구조를 건설하는 것이 불가능한 것은 아니라고 본다. 1) 남북한은 1991년 12월 한반도 「비핵화」원칙에 합의했다. 2) 일본은 비핵 3원칙(three nonnuclear principles)을 유지하고 있다. 3) 중국은 1992년 3월 「핵확산금지협정」에 서명할 때, 「비핵지대화」에 대한 지지 입장을 되풀이 천명했다. 4) 러시아는(적어도 고르바초프시절 그의 1986년 블라디보스톡 연설에서) 동북아 비핵지대화 원칙을 지지한 바 있다. 아울러 거토브는 이러한 동북아 비핵지대화 포럼 형성은 일본과 남북한의 핵무장 가능성을 차단하는 효과도 있을 것으로 본다. (Gurtov, "The New World Order and US Policy Toward Korea," p. 22)

그러나 1992년 5월 25일 실시되기 시작한 국제원자력기구의 북한에 대한 1차 핵사찰 결과, 미국은 북한의 핵개발 수준이 그렇게 위험한 수준이 아니라는 인식을 갖게 되었다. 이러한 결과가 6월 중에 보고되고 북한이 한국과 미국정부가 요구해 온 남북간 상호사찰을 수용할 가능성이 시사됨으로써 핵문제 해결전망이 밝아지는듯 보였다. 리처드 솔로몬 미 국무부 동아·태 담당차관보는 1992년 7월 8일 미 하원 외교위원회 아·태소위의 한 청문회에서 “미국은 북한이 「국제원자력기구」의 핵사찰과 관련하여 보여준 협력의 정도에 놀랐으며, 또한 다행스럽게 여기고 있다”고 평가했다. 그는 또한 북한의 핵재처리시설문제에 대해서도 “일부인사들이 밖에서 보면서 우려했던 것처럼 북한이 그렇게 곧 핵재처리시설을 갖는데까지는 이르지 못했다”고 지적했다.<sup>9)</sup> 아울러 솔로몬 차관보는 북한이 주한미군의 존재가 이 지역의 안정에 기여하는 것으로 보고 있는 것 같다는 평가를 내림으로써 북한과 미국간에 한반도 군사문제에 대한 그간의 심각한 시각차가 크게 해소되어 가고 있음을 시사했다.<sup>10)</sup>

9) 솔로몬 차관보는 또 “북한이 핵재처리시설을 완공하는데도 앞으로 여러해가 걸릴 것으로 보이며, 심지어 북한의 이 시설이 제대로 기능을 할 것인지에 대해서도 의문이 제기되고 있다”고 말했다. 그는 또 “북한이 「국제원자력기구」의 특별사찰 또는 강제사찰을 수용할 의사를 밝힌 바 있는가”라는 스티븐 솔라즈 의원의 질문에 대해서도, “북한은 「국제원자력기구」가 미신고 시설에 대해서도 사찰을 원한다면 이를 허용할 수 있다는 입장을 보이고 있다”고 밝혔다.

10) 「한겨레신문」, 1992. 7. 10.

그러나 미국은 핵사찰문제 등을 비롯하여 북한의 대외정책에 일어나고 있는 변화에 대해 이같은 긍정적 평가를 내리면서도 다른 한편으로는 그러한 변화가 제한적인 것에 불과하다는 평가를 내리고 있다. 또한 미국은 북한의 변화가 상당한 것이라 하더라도, 북한과의 관계정상화가 이루어지기 위해서는 북한이 보다 근본적인 개혁, 즉 경제체제개혁과 人權問題와 같은 정치개혁을 수용해야 한다는 입장을 보이면서 북한에게 다양한 경제·외교적 압력을 지속할 가능성을 여전히 안고 있다.

이러한 점에 비추어, 앞으로 미국의 한반도 핵정책은 다음 몇가지 성격을 띠게 될 것이다. 첫째, 미국은 공중전술핵 사용가능성을 전제한 對韓國 核雨傘을 계속 유지하는 가운데 이 지역에서의 핵확산을 방지한다는 자신의 핵정책이 여전히 유효한 것으로 파악하고, 「핵우산정책」 등 기존 미국 핵정책을 견지해 나갈 것이다.<sup>11)</sup>

둘째, 미국은 현재 북한의 핵개발 수준을 저급한 것으로 간주하고 있으나, 북한의 핵개발가능성에 대한 경계필요성은 계속 강조할 것이다. 이를 뒷받침하기 위해 미국은 북한에 대한 국제원자력기구의 핵사찰과 남북한 상호사찰의 제도화를 계속 해서 강력히 요구할 것이다.

11) 로버트 리스카시 주한미군 사령관은 1992년 7월 24일, 미국은 북한의 핵무기 보유여부와 관계없이 한국에 대한 「핵우산」을 계속 제공할 것이라고 말했다. 「朝鮮日報」, 1992. 7. 26.

셋째, 북한의 핵개발을 저지한다는 것과 같은 차원에서 미국은 북한의 생화학무기 개발문제, 그리고 미사일생산 및 수출에 대한 규제를 위한 새로운 외교적 이니셔티브를 취할 가능성이 있다. 따라서 미국은 한반도에서 군사적 위협의 근거로 주로 핵개발문제를 강조하던 태도에서 다소 벗어나 「대량살상무기」 전반에 대한 경계필요성을 강조하는 태도를 보일 것이다. 미국은 앞으로 한반도문제와 관련해 추진할 가능성이 있는 다자간 안보포럼에서도 대량살상무기 개발 및 수출을 규제하는 문제를 주요 안건으로 내세울 것으로 보인다.

#### 나. 軍 縮

1991년말, 한국에 배치된 미국의 전술핵무기가 철수되고 북한이 「국제원자력기구」의 핵사찰을 수용함에 따라, 핵문제와 관련한 한반도의 긴장이 완화될 조짐을 보이기 시작했다. 또한 1991년 12월에 타결된 「남북한 기본합의서」와 1992년 1월 1일에 발효된 「한반도비핵화공동선언」에 따라 「남북핵통제공동위원회」와 「남북군사분과위원회」가 구성됨으로써, 한반도 군축을 위한 신뢰구축의 기초가 마련된 것으로 볼 수 있다.

그러나 한반도의 군축은 핵문제 이외에는 아직 뚜렷한 실마리를 찾지 못하고 있다. 탈냉전에도 불구하고 남북한간에는 아직 이데올로기적 장벽과 극심한 상호간 정치적 불신이 남아 있으며, 「先신뢰구축 後군축」을 주장하는 한국과 군축문제에 대한 포괄적 접근을 주장하는 북한간의 입장차이가 여전하고,

주한미국군사력의 존재로 한반도 군축문제가 단순치 않은 국제정치적 성격을 띠고 있기 때문이다.

이들 요인들 중에서도 군축에 대한 남북한간 입장차이는 주한미군문제와 불가분하게 얽혀 있다. 종래 북한의 기본입장은 남북간 군축은 주한외국군사력 철수내지는 병행추진을 전제로 가능하다는 것이었다. 반면 한국의 입장은 주한미군의 존재를 남북간 군축의 문제로부터 분리시키는 것이었다. 한국 정부가 통일 이후에도 미군주둔은 필요하다는 입장을 보이고 있는 것은 그 단적인 예이다. 이러한 상황에서는 미국이 어떤 입장을 취하느냐가 한반도 군축에 가장 중요한 변수로 작용할 수 밖에 없다. 미국이 1991년말 한국에 배치해 온 전술핵을 철수할 것을 결정함으로써 남북간 정치·군사문제협상이 본격화된 사실에서도 그 점은 여실히 입증되었다.

한반도 군축에 대한 미국의 기본입장은 크게 두가지 요인에 의해 결정된다고 할 수 있다. 첫째는 남북간 군사력 균형과 북한의 신뢰성에 대한 미국의 인식이다. 둘째는 주한미군이 동북아 전 지역에서 갖고 있는 전략적 의의에 대한 미국의 인식이다. 이 두가지 측면에서 미국이 한반도 군축이 가능하고 바람직한 것으로 인식할 때만이 미국은 한반도 군축에 유연한 태도를 갖게 될 것이다.

위의 두가지 중에서 첫번째인 남북간 군사력균형과 북한의 신뢰성문제에 대해 미국은 기본적으로 한국정부와 입장을 같이 해 왔다. 미국은 우선 북한의 대남침략가능성은 여전히,

이러한 모험주의적 가능성은 남북한간 군사력 균형에서 북한이 유리한 위치에 있기 때문에 더욱 무시할 수 없다고 주장한다. 미국은 북한이 무력을 사용할 「의지」와 「능력」을 모두 갖고 있다고 가정해 온 것이다. 따라서 미국은 북한이 먼저 정치·군사적 신뢰구축에 성실성을 보일 것을 요구하고 있다. 북한의 성실성이 입증되지 않는 상태에서의 남북간 군축협상은 무의미할 뿐 아니라 위험하다는 입장이다. 보다 구체적으로 남북간 군사력균형에 대한 입장에서도 미국은 강경한 태도를 유지하고 있다. 미국의 기본입장은 과거 소련과의 군비경쟁때와 마찬가지로 「힘을 통한 협상」의 전략을 취하는 것이다. 이에 따라 미국은 탈냉전 이후에도 한국군 현대화노력을 계속 지원한다는 명분하에 한국의 공군 및 해군의 전력강화를 위한 군사판매를 강화해 왔다.<sup>12)</sup> 미국이 한국에 대해 120대의 F-16기를 판매 및 공동생산하는 계획(KFP)이 최근인 1992년초 마무리된 것은 그와 같은 미국의 입장을 반영한다. 미국

12) 미국의 대한군사판매는 1970년대 베트남전쟁에서 미국의 패배를 배경으로 한국정부가 추진한 한국군 현대화사업(ROK's Force Improvement Plan: FIP)에 대한 지원의 일부로 확대되어 왔으며, 이런 추세는 1980년대 레이건 정권하에서 강화되었다. 1981년 레이건행정부가 한국에 F-16을 판매하기로 결정한 것은 그 대표적인 예로 지적되고 있으며, 이 조치는 그후 북한에 대한 소련의 군사원조를 촉진시킨 것으로 평가되고 있기도 하다(Olsen, US Policy and the Two Koreas, p. 16). 미국은 또한 1986년에 「Honest John」 및 「Sergeant」와 같은 구형미사일들을 신형인 「Lance」미사일로 대체하는 조치를 취한 바 있으며 북한은 이 신형미사일이 핵무기와 유관하다는 비난을 제기해 온 바 있다. 최근 한·미 양국간에 타결된 KFP 사업은 새로운 남북관계하에서도 한국의 전력증강 필요성에 대한 미국의 입장이 기본적으로 유지되고 있다는 것을 말해 주는 것이다.

은 이처럼 한국의 전력강화 및 미국의 군사판매 확대라는 두 가지 목표를 동시에 만족시키는 對韓武器移轉計劃을 계속 추진할 전망이다, 이점은 남북한간 군사적 신뢰구축문제에 대한 북한의 협상태도를 경직시키는 한 요인으로 작용할 가능성이 높다.

둘째, 미국은 주한미군의 역할을 단순히 한반도에서 남북간 군사력균형을 유지하는 기능에 한정시켜 보지 않고 있다. 미국의 입장에서 주한미군은 미국의 전반적인 대동북아 군사력 전진배치전략의 일부이다.<sup>13)</sup> 따라서 미국은 주한미군사력의 문제를 남북간 군축협상의 대상으로 직접적으로 연결시키는 북한의 입장에 강한 거부반응을 나타내 왔다.

미국이 1990년 이후 주한미군의 단계적 철군을 기획했던 것은 한반도군축을 유도하기 위한 것이라기보다는 탈냉전에 따른 미국의 동북아 전진배치전략의 전반적인 축소조정작업의 일환이라는 측면이 더 강하다. 미국이 북한 핵사찰의 철저한 이행문제를 들어 주한미군의 2단계감축을 동결하기로 한 것도 주한미군문제와 한반도군축을 연계시키는 전략에서 나온 것이라기보다는, 주한미군을 감축하되 일정 수준 병력의 장기주둔을 위하여 북한 핵문제를 부각시킨 면 또한 배제할 수 없다.

요컨대, 미국이 주한미군을 남북간 군축협상의 대상으로 삼

13) 미국이 한반도로부터의 전술핵철수에도 불구하고 기본적인 미국 핵전략의 일환으로 괌도에 남아 있는 공군전술핵으로 한국에 대한 핵우산을 계속 제공한다는 입장을 보이고 있는 것도 그러한 맥락에서 이해할 수 있다.

는 것을 거부하고 있고, 동북아에 대한 미 군사력 전진배치전략을 축소하되 일정수준을 유지할 전망임에 비추어 볼 때, 미국이 북한의 군축협상공세에 응하여 주한미군문제를 실질적인 협상대상으로 허용하는 일은 없을 것으로 보인다. 미국의 입장은 결국 미국과 한국측에 유리한 군사력 균형을 유지한 가운데, 주한미군은 협상대상으로 수용하지 않고, 선별적인 군사적 신뢰구축협상을 중심으로 남북간 군축문제에 임하는 「힘을 통한 제한적 협상」 태도를 견지할 것이다. 이것은 미국의 대한반도정책이 「비상사태 대응」(contingency planning)을 중심으로 전개되고 있는 것과 궤를 같이 한다고 할 수 있겠다.<sup>14)</sup> 단, 북한의 핵사찰문제와 주한미군에 대한 북한의 인식 등에서 미국측에 유리한 변화가 있고 미국내적으로 국방예산의 추가삭감요구가 확대되어 그 일환으로 주한미군을 추가 감축하게 될 경우, 미국은 이어서 설명할 한반도 평화체제의 건설문제를 고려하는 가운데, 남북한 상호군축문제에 대해 보다 유연한 입장을 보일 가능성을 원칙적으로 배제할 필요는 없을 것이다.

#### 다. 平和體制로의 轉換

한반도의 평화체제 확립은 궁극적으로는 남북간의 군사·정

14) 미국 대한정책을 지배하는 基本思考가 「비상사태대응」을 중심으로 구성되어 있는데 대해서는, Gurtov, "The New World Order and US Policy Toward Korea," pp. 16~17.



치적 신뢰구축과 실질적인 군축이라는 한반도 內的인 過程, 그리고 한반도 주변 강국들 간에 평화공존에 대한 다자간 안전보장제도를 구축해 나가는 外的인 過程이 결합될 때 완성되어 나갈 것이다. 이러한 한반도 평화체제 제도화의 첫걸음은 한국전쟁후 지금까지 지속되고 있는 휴전협정체제를 평화협정으로 대체하는 작업이라고 지적되어 왔다.

남북한은 평화체제로의 전환이 필요하다는 데에는 동의하면서도 평화협정체결의 당사자 및 내용을 놓고 이견을 보여왔으며, 미국 역시 북한의 접근방식에 거부태도를 보여왔다. 휴전협정 제60항은 한국문제의 평화적 해결을 위한 정치회담을 휴전후 3개월 내에 소집할 것을 규정했었다. 이에 따라 북한도 남북한간 평화협정체결을 주장하여 왔었다. 그러나 그 내용에 있어서 북한은 평화협정체결의 내용과 관련 외군철수를 전제조건으로 내세웠다. 한국과 미국은 주한미군을 북한과의 정치협상 대상으로 삼기를 거부했다. 따라서 북한이 주장한 남북한간 평화협정체결 문제는 진전을 보지 못했다.

그러다가 북한은 1974년 3월 25일 남북한간 평화협정체결 주장을 바꿔 미국과 북한간 평화협정체결을 주장하기 시작했다. 북한은 휴전협정 당사자가 유엔군 사령관이며, 유엔군사령관을 명실상부하게 미국측이 담당하고 있다는 것을 근거로 평화협정문제에 대한 협상대상이 미국임을 지적하면서 북한·미국간 평화협정체결을 위한 2자회담을 주장하였다. 북한의 새로운 입장에서는 협상대상은 남한에서 미국으로 바뀌었으나

평화협정체결의 내용은 여전히 외국군사력 철수를 전제로 하고 있다는 점 등의 문제 때문에 미국은 불응했다. 북한은 1984년 이후 미국과 남한을 다같이 협상대상으로 하는 3자회담을 주장하기 시작했다. 그러나 이 3자회담 제안 역시 북한이 남한과는 「불가침선언」을, 그리고 「평화협정」체결은 미국과 협상한다는 것으로서 종래의 2자회담의 성격을 근본적으로 벗어난 것은 아니었다. 또한 평화협정체결의 내용에 대한 북한의 입장 역시 외군철수라는 전제조건을 여전히 포함하고 있었다. 따라서 미국의 대북한 정책은 협상배제라는 종래의 입장을 고수했다.

결국 1991년 12월 남북간 「기본합의서」 체결 이전 평화협정체결문제는 세가지 과제에 직면해 있었다. 첫째는 남북한이 불가침선언에 합의하는 문제였으며, 둘째는 남북한과 미국이 다같이 당사자로 참여하는 평화협정체결안에 남북한이 동의하는 문제였고, 셋째는 미국과 북한이 주한미국 군사력 문제에 대해 입장차이를 좁히는 것이었다.

그중 첫번째 과제인 남북한간 「불가침선언」 문제는 1991년 12월 남북한이 「남북사이의 화해·불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」를 채택함에 따라 충족되기에 이른 것으로 볼 수 있다. 이 합의서의 제 2 장 「남북불가침」 부분은 “남과 북은 상대방에 대하여 무력을 사용하지 않으며 상대방을 무력으로 침략하지 아니한다”는 제 9 조, 그리고 “남과 북은 의견대립과 분쟁문제들을 대화와 협상을 통해 평화적으로 해결한다”는

제10조와 같이 불가침선언의 기본요건을 충족시키고 있는 것이다.

이 「기본합의서」는 그러한 불가침선언 내용을 포함하고 있는 동시에 남북간 화해문제를 다룬 제1장의 제5조에서 “남과 북은 현 정전상태를 남북 사이의 공고한 평화상태로 전환시키기 위하여 공동으로 노력하며 이러한 평화상태가 이룩될 때까지 현 군사정전협정을 준수한다”고 규정하고 있다. 따라서 남북한은 휴전상태의 평화체제로의 전환을 위한 남북간 공동노력 필요성에 동의한 것으로 볼 수 있다. 북한도 평화협정 체결의 대상을 북한과 미국에 한정하고 남한은 배제하던 종래의 입장에서 벗어나 이 문제를 남북한 및 미국 3자가 공동으로 다룰 수 있다는 유연한 입장으로 변화할 수 있는 첫걸음을 내디딘 셈이다. 따라서 위에서 지적한 평화협정체결을 위한 두번째 과제, 즉 평화협정체결 당사자를 둘러싼 남북한 간 이견을 해소할 수 있는 실마리가 잡힌 것으로 풀이할 수 있다.

마지막 세번째 요건인, 평화협정 내용으로서 주한미국 군사력문제에 관한 이견해소도 여러가지 측면에서 진전되고 있다는 것을 발견할 수 있다. 1) 미국은 대한국 핵우산정책은 수정하지 않았으나 주한미군보유 전술핵을 철수시킴으로써 북한이 그간 평화협정체결의 조건으로서 내세워온 외국군사력 철수의 일부조건을 충족시킨 것으로 볼 수 있다. 2) 북한은 1992년초부터 주한미군철수를 평화협정체결의 전제조건으로

내세우기보다는 「남북한간 연방구성이후 미군의 단계적 철수」라는 입장으로 상당한 변화를 보이고 있다. 3) 북한의 핵개발문제는 북한이 「국제원자력기구」의 핵사찰을 수용하고 나아가 남북간 상호사찰도 수용할 가능성이 시사됨에 따라 그 해결전망이 상대적으로 밝아졌다.

이런 상황을 종합해 본다면, 북한의 핵사찰문제가 미국이 만족하는 수준으로 해결될 경우에 한해서, 미국은 북한과 함께 남한을 포함시킨 3자간 평화협정 체결문제에 유연한 자세로 전환할 가능성이 있어 보인다. 북한이 1991년 가을 남한과 함께 유엔에 동시가입한 것 역시 북한 핵사찰문제 해결 이후 미국의 대북한 평화회담 수용가능성을 높이는 요인으로 볼 수 있다.

미국이 북한과 평화협정체결을 모색할 경우, 미국이 추구할 가능성이 있는 방안은 두가지를 생각해 볼 수 있다. 첫째는 물론 미국이 북한 및 남한과 3자간에 평화협정을 체결하는 방안이다. 이러한 방안은 북한이 1974년 이전에는 남북한간 평화협정 체결을, 그리고 1974년 이후에는 미국과 사이에 조·미 평화협정체결을, 그리고 1991년 남북간 「기본합의서」에서는 평화협정체결을 위한 남북간 공동노력에 동의함에 따라 평화체제로의 전환을 위한 관련국간 협상 가능성은 높아졌다고 할 수 있다.

그러나 미국이 한국 및 북한 3자간 평화협정체결에 응하는 데에는 북한의 대외정책 변화만으로는 충분하다고 볼 수 없

다. 미국은 한국전쟁의 실질적인 당사자들이 북한정권 뿐 아니라 중국 및 소련을 포함하는 것이었다고 보고 있으며, 이것은 한반도에서의 평화협정체결이 주변 강국들을 포함한 매우 복잡한 국제정치적 성격을 내포한다는 것을 뜻한다. 미국은 또한 북한과 대사급 외교관계를 맺는 것을 포함 북한과의 관계를 완전히 정상화할 조건이 성숙했다고 보기전까지는, 북한에 대한 외교적 승인을 내포할 북한과의 평화협정체결을 서두를 이유가 없다고 판단할 가능성이 높다.

미국이 추구할 가능성이 있는 두번째 방식은 휴전협정의 평화체제로의 전환문제를 남북한 및 미국 3자로 한정하지 않고 이를 북한·한반도 안보문제 전반에 대한 주변국가들을 포함한 「2+4」형식의 다자간 안보포럼 구성문제와 연계시키는 방법이다. 미국은 북한이 주장하는 북한·미국간 2자간 협정 또는 북한이 장차 수용할 가능성이 있는 남북한 및 미국간의 3자간 평화협정체결을 선택하기보다는, 미국이 한국전쟁의 실질적인 당사자들로 간주하고 있는 중국 및 소련을 참여시키고, 일본의 역할증대를 지원하는 의미에서 일본도 포함시킨 다자간 평화보장체제를 구성할 가능성이 있다. 미국은 북한의 여러가지 평화협정 체결제안을 거부하다가 1991년 가을부터 한반도문제에 대한 다자간 포럼을 제안한 바 있다. 이러한 다자간 안보포럼은 미국이 북한의 2자간 평화협정 제안에 대응해 제시한 하나의 대안으로 파악할 수 있는 여지도 있는 것이다.

과거 북한의 평화협정체결 제안은 이미 지적인 바와 같이 주한 외국군사력 철수를 내세우는 등 북한이 중시하는 전제조건들을 내포한 것이었다. 그렇다면 미국 역시 한반도 문제관련 다자간 안전보장협정에 북한의 핵능력보유에 대한 제재를 항구화하는 내용을 포함시키는 등, 한반도의 정전상태의 평화체제로의 전환문제에 대해 현재 미국이 중시하고 있는 안전들을 중심으로 포괄적이고 다자적인 방식으로 접근해 갈 가능성이 있는 것으로 보인다.

## 2. 南北間 交流·協力問題

### 가. 經濟的 交流·協力

미국은 그간 북한의 군사적 모험가능성을 견제한다는 명분으로 남북간 경제교류·협력문제도 제재중심으로 접근해 왔다. 미국은 특히 1990년대 들어 북한의 핵문제를 부각시키면서 북한 핵사찰문제 해결이 없는한 북한·미국관계는 물론 일본 등 다른 국가들과 북한과의 교류·협력을 동결한다는 정책을 취했다. 1992년 2월 23일 방한한 더글라스 팔(Douglas Paal) 미 백악관 아시아담당 선임보좌관은 북한의 핵문제가 해결되지 않은 상태에서 한국의 대북경제협력은 바람직하지 않다는 소위 「핵문제와 경제협력문제의 연계」를 촉구하는 입장을 한국정부에 정식 전달했다.

그러나 1992년 5월 25일 북한 핵시설에 대해 실시되기 시

작한 「국제원자력기구」의 1차 사찰 결과에 대한 비교적 긍정적인 평가가 6월 중에 보고되는 등 핵문제 해결전망이 개선되자, 남북간에는 경제협력의 가능성이 본격적으로 논의되는 새로운 국면을 맞게 되었다. 북한의 핵문제에 대한 미국의 인식전환은 곧 남북간 경협문제에도 직접적인 효과를 미친 것으로 보인다. 「국제원자력기구」의 사찰결과 보고 직후인 1992년 7월 5일 김우중 대우그룹 회장은 시베리아에서 북한을 경유, 남한에 이르는 가스 수송관 건설과 함께 원유수송관, 고속도로, 철도망을 건설하는 계획이 남북한과 러시아간에 급진전되고 있음을 시사했다. 모스크바 방문중 열린 러시아 대통령과 북한의 金達玄 정무원 부총리겸 대외경제위원장을 만나 이같은 문제를 협의한 김우중은 “오는 9월 열린 대통령의 방한시 이같은 계획이 정부차원에서 구체화되어 발표될 것”이라고 밝혔다. 이어 7월 15일 한국정부는 김달현 부총리가 한국정부 초청으로 7월 19~25일간 서울을 방문하여 남북간의 경제협력문제를 협의할 것이라고 발표했다.<sup>15)</sup>

7월 15일 김달현 부총리의 서울방문계획에 대한 정부발표와 함께 확인된 바에 따르면, 김부총리는 1992년초 김우중 대우그룹회장을 북한에 초청했다. 김우중은 이에 응하여 1992년 1월 16~25일간 평양 등 북한을 방문하고 김달현 등과 만나 남포공단에 와이셔츠, 가방 등 9개 합작공장 건설을 포함한 6

15) 「東亞日報」, 1992. 7. 15.

개항의 합의를 체결했다.<sup>16)</sup>

그렇다면, 남북간 경제교류·협력을 둘러싼 최근의 동향은 다음과 같이 정리될 수 있다. 남북한 양측 정부는 1991년 12월 남북간 「기본합의서」 채택과 1992년 1월 1일 「한반도 비핵화공동선언」 채택을 계기로 남북간 경제협력문제를 본격적으로 협의하기 시작했던 것으로 보인다. 이에 대해 미국정부는 북한의 핵사찰문제가 구체적으로 해결될 때까지 남북간 협력을 유보할 것을 강력히 요청했으며, 미국은 이러한 입장을 2월 23일 더글라스 팔 미 백악관 보좌관의 방한을 통해 더욱 강조했던 것으로 보인다. 따라서 한국정부는 1월말 김우중 대우회장과 김달현 부총리간에 합의사항이 이루어졌음에도 불구하고 이의 실행을 유보해 왔던 것이다. 그러나 6월 「국제원자력기구」의 사찰이 이루어지고 그 결과가 긍정적인 것으로 나타나자, 북한의 핵사찰문제에 바탕한 대북한 경제협력 유보의 명분이 약화될 수 밖에 없었던 것으로 보인다.

이에 따라 김우중 대우회장과 김달현 부총리가 모스크바에서의 재회동을 통해 남북간 경험진전을 위한 본격적인 협상을 재개한 것으로 보인다.

그러나 미국이 경제분야에서 북한의 대외관계개선을 수용하는 것은 매우 제한적인 것에 그칠 가능성이 높다. 미국은 역사적으로 약소 사회주의 국가들이 상당한 대외정책변화를 보

---

16) 위의 기사.



인 경우에도 이들과의 관계개선을 적극 추진하기보다는 이들에 대한 경제·외교적 압력을 지속함으로써 이들 약소 좌익정권들의 붕괴를 촉진시키려는 정책을 취하는 경향을 보였다. 부시행정부가 현재 쿠바에 대하여 취하고 있는 정책 역시 그런 경향을 보여준다.<sup>17)</sup> 고립무원에 빠진 소규모 사회주의 체제들이 체제 자체의 근본적인 개혁으로 나아가고 있지 않는 한 미국은 이들 체제의 경제·외교적 능력을 증진시키는 결과를 초래할 타협적인 정책을 미국이 주도할 뚜렷한 경제적·전략적 필요성을 느끼고 있지 않기 때문이며, 미국의 정치문화상 제3세계의 좌익정권들과의 의미있는 대화를 거부하는 강한 이념적 경향이 있기 때문이다.

따라서 미국은 북한 핵문제가 일단락되어 남북 경협 진전을 제한적으로 수용하는 경우에도 다음과 같은 복합적인 태도

17) 쿠바정부가 아프리카에서 군사력을 철수하는 등 상당한 대외정책변화를 보이고 국내정책도 상당부분 완화하는 경향을 보이고 있는 것으로 평가되고 있으나, 미국정부는 쿠바에 대한 경제제재를 풀지 않고 있다. 미국의 기본정책은 쿠바정권의 자체몰락을 유도하기 위해 쿠바의 경제·외교적 고립화정책을 유지하는 것이라고 파악하는 견해도 있다. Wayne S. Smith, "Change Cuban Policy," The New York Times, July 27, 1992. 부시행정부가 제3세계의 소규모 좌익민족주의 세력과 대화를 시도하고 있는 예로는 중동에서 「팔레스타인 해방기구」와의 타협적 노력을 지적할 수 있다. 그러나 이 경우 미국의 대화시도는 중동의 아랍 민족 전체와의 부분적 타협이라는 의미를 갖는다. 1970년대 중반 이후 중동 석유국가들의 발언권이 강화된 이후 미국은 아랍민족과 이스라엘간의 전략적 타협을 부분적으로 지지해 왔으며, 그러한 예는 1970년대 후반 카터정권하에서 추진된 「캠프 데이비드」협정에서 나타나 있다. 이것은 미국이 「팔레스타인 해방기구」와 타협을 모색한 것이었다기 보다는 이집트 등 아랍민족내 온건 정부들과 이스라엘의 평화공존을 위한 타협을 유도하는 노력이었다고 할 수 있다.

를 보일 가능성이 높다. 첫째, 미국은 남북간 경협진전에 대해 원칙적인 반대는 하지 않되, 북한의 군사적 모험 가능성이 완전히 사라진 것은 아니라는 주장을 바탕으로 남북간 상호사찰의 실시를 포함한 핵사찰의 지속적인 성실이행을 촉구하는 한편, 여타의 대량살상무기의 보유 및 생산 억지문제와 연관시켜 남북간 경협추진을 신중히 진행할 필요성을 강조할 것으로 보인다.

둘째, 미국은 남북한 정부가 남북간의 경제협력 및 교류를 남북간의 「특수관계」에 따른 것임을 내세워 미국적인 관점에서 국제적인 자유무역 규정을 어길 가능성에 대해 예의 주시할 것으로 보인다. 특히 한국의 공산품들이 관세없이 북한에 침투함으로써 미국이 보는 관점에서의 「공정한 국제무역 관행」을 손상시키면서까지 남북한 경제교류·협력이 진전될 가능성에 대해 경계할 것으로 보인다.

셋째, 미국은 공산권의 군사적 잠재력을 증대시킬 가능성이 있는 무역형태를 규제하는 기존의 입장은 계속 견지할 것이다. 따라서 미국은 남북간 경제협력의 방식과 규모, 성격에 대해 주목하면서 경우에 따라 견제하는 행동을 보일 가능성이 있다.

마지막으로 미국은 궁극적으로는 북한을 미국이 주도하는 동아시아경제권 속에 통합한다는 기본목표와 연관, 남북간 경협을 포함 일본과 서방국가들의 대북한 경협문제를 총괄적으로 미국이 주도하는 가운데 다루기 위하여 「아·태경제협력

각료회의」를 통해 대북한 경제관계를 조율하려 시도할 가능성이 있는 것으로 보인다.

#### 나. 非經濟分野 交流·協力

정치적 통합 이전에 사회·문화적 이질성의 극복을 위해서는 경제분야 못지 않게 비경제분야의 교류·협력이 중요한 것으로 볼 수 있다. 이산가족문제와 같은 인도적 교류, 그리고 문화·예술, 학술·종교, 체육 및 언론·방송 등 각종 사회·문화 영역의 교류는 남북한 상호간의 사회·문화적 개방을 통한 민족적 통합에 필수적인 요소이다. 서독과 동독의 독일국민들은 냉전시대부터 이미 이러한 사회·문화적 분야에서 광범한 교류·협력노력을 주체적으로 추진했었다. 이러한 노력이 있었기 때문에 독일국민은 탈냉전의 호기를 효과적이고 현명하게 활용하여 평화적으로 독일통일을 이룰 수 있었다고 말할 수 있다.

남북한 역시 1970년대 초반 미국·중국간의 핑퐁외교에 이은 데탕트 분위기 속에서 남북대화를 시작하고 그 결과 1972년 7월 4일 「자주, 평화, 민족대단결」이라는 통일의 3대원칙에 합의하는 등 진전을 보인바 있다. 그러나 한반도에서는 국제적 요인과 남북한 양측의 국내정치적인 상황 등으로 체계적인 교류·협력이 이루어지지 못한 채 오늘에 이르고 있다.

그간 남북한이 사회·문화적 교류에 진전을 보지 못한 또 하나의 이유는 북한측의 「군사문제 선결」 원칙과 남한측의 인도적 교류 및 경제협력과 같은 비군사적, 비정치적 성격을

던 남북간의 점진적 「교류·협력 우선」 원칙이 대립해 왔기 때문이었다. 그러나 남북한이 1991년 12월 체결한 남북간 「기본합의서」는 군사·정치문제협상과 교류·협력문제협상을 동시에 추진한다는 기본원칙에 합의한 결과가 되었으며, 이에 따라 남북한간 각 분야에서의 교류·협력문제는 새로운 국면을 맞게 되었다. 그러나 미국은 곧 북한 핵사찰문제 선결을 강력히 요구하면서 상황은 다시 동결되었다. 그 후 남한과 미국정부는 핵문제와 같은 군사문제선결원칙을, 북한은 급박한 경제사정 등의 이유로 남북간 경협 적극추진을 요구하는 형태로 되어 남북의 입장이 과거에 비해 전도되는 현상도 나타났었다.

1992년 5~6월 이후에는 북한 핵사찰문제가 일정한 수준 해결될 전망이 보임에 따라 남북간 경협진전에 대한 미국의 경계도 어느정도 완화된 것으로 보인다. 따라서 비경제분야 남북간 교류에 대하여도 미국은 보다 유연한 자세를 보일 가능성이 높아졌다. 남북간 경협의 진전가능성이 높아질수록 인도적 교류와 같이 북한이 그간 소극적으로 임해온 비경제분야 교류의 가능성 또한 높아진 것으로 볼 수 있다.

원론적으로 말한다면, 핵문제와 같이 미국이 제기하는 군사적 문제들에 대해 북한의 정책이 충분한 유연성을 보일 것을 전제할 때, 남북간 비경제분야 교류·협력이 증진되는 것에 대하여 미국이 반대할 뚜렷한 명분은 없는 것으로 볼 수 있다. 오히려 각종 사회·문화분야 교류·협력이 한반도의 군사적 긴

장완화와 안정확보에 기여할 긍정적인 변화로 받아들일 수도 있다. 그러나 북한의 대외경제관계확대에 대한 미국의 입장이 수용하는 측면과 동시에 상당히 제한적이고 신중한 접근자세를 내포하고 있듯이, 남북간 비경제분야 교류가 본격화되는 경우에 대해서도 다음과 같은 경계심을 갖고 한국정부와 상당한 정책협의를 요구할 가능성이 있는 것으로 판단된다.

첫째, 미국은 남북간에 정치성을 띤 사회·문화적 교류가 발전하여 반외세를 이념으로 하는 민족주의적 공감대가 남북한 국민 전체에 확산될 가능성을 경계할 것으로 보인다. 이러한 성격을 띤 남북간 교류는 학술, 문화·예술, 종교 분야에서 남한의 민간단체들이 주체가 되어 추진될 가능성이 높으며, 이에 대해 미국정부는 한국정부와 마찬가지로 경계심을 갖고 있을 것이다. 1990년대에 들어 특히 일본의 정치·군사적 역할이 증대하면서 일본 식민통치로 인한 과거사 문제가 부각되고 있다. 이 과정에서 남북간의 민간단체교류를 통한 민족주의적 연대 및 공동대처 움직임이 발전할 경우 동북아에서 미국이 중시하는 미국·일본·한국간의 3각 협조체제가 적어도 민간 문화적 차원에서 위협받을 수 있다. 미국은 바로 이와 같은 상황을 우려할 것으로 볼 수 있다. 이러한 사태를 방지하기 위하여 미국정부는 남북간 비경제분야 교류·협력 역시 「창구 일원화」에 의한 정부의 주도하에 통제하에 이루어지는 것을 지지할 것이며, 이 문제에 관한 한·미 양국간 협의를 중시할 것으로 보인다.

둘째, 경제분야에서와 함께 비경제분야에서도 정부 및 민간 차원에서 남북간 교류·협력이 활발해짐으로써, 한반도에서 미국이 중시하는 「지역적 비상사태」 발생가능성과 이에 대한 경계심이 한국내부에서 약화되면 한반도에 대한 미국의 안보 개입의 근거들인 한·미안보동맹과 주한미군 유지 및 그에 따르는 한국의 각종 부담들, 즉 한국의 방위비분담, 「전시주둔 국지원」협정 등에 대한 한국 국민내의 지지기반이 약화될 가능성이 있다. 미국은 이 역시 경계하고 있을 것으로 판단된다. 이에 대한 대응으로 미국은 북한의 정치체제가 사회주의적 성격을 띠고 있는 한, 북한의 위협과 그로 인한 지역적 비상사태 가능성은 사라지지 않았다는 인식을 환기시키기 위한 정치·외교적 작업을 지속할 것으로 전망된다.

### 3. 「統一韓國」에 대한 美國의 基本立場

미국은 그간 한국인들의 일반적 정서와는 어느정도 거리를 두면서 「통일자체」에 대한 기대보다는 「統一以前」의 분단의 안정적 관리, 그리고 「統一以後」의 한국의 체제와 대미관계 등에 대해 주목해 왔다고 볼 수 있다. 미국은 「통일된 한국」이 서방과 우호적인 관계를, 특히 미국과의 긴밀한 동맹관계를 갖는 정치·사회체제를 유지할 것을 기대하고 있음은 물론이다. 그런 의미에서 미국은 통일한국을 현재 미국과 동맹관계에 있는 남한의 연장으로 남아 있기를 바라고 있는 것으로 볼 수 있다.

그렇다면 미국의 입장에서는 한국의 통일이 기존 한·미간의 동맹관계를 희생시키는 조건을 내포하는 방식으로 이루어지는 것에 반대할 것이다. 이 점은 독일통일에 대한 미국의 입장을 돌이켜 봄으로써 더 잘 이해할 수 있다. 독일통일은 「북대서양조약기구」를 통해 이미 안보동맹관계에 있던 서독이 동독과의 통일을 이룬 후에도 「북대서양조약기구」에 계속 남아 미국과의 안보동맹을 유지하는 것을 조건으로 해서 미국의 협력을 얻을 수 있었다. 독일통일에 대해서 프랑스와 폴란드는 초기에 상당한 경계심을 나타낸 바 있다. 그러나 미국과 유럽의 대부분 국가들이 결국 독일통일을 반대하지 않은 이유는 크게 두가지로 요약된다. 첫째, 통일이후의 독일이 「북대서양조약기구」와 「유럽공동체」에 남아 정치·군사 및 경제 모든 면에서 자본주의 유럽의 일원으로 통합되어 있을 것이 분명했다. 둘째, 독일통일은 서독의 주도하에 이루어져 동독을 서방에 흡수하는 결과를 가져올 것이 분명했다. 요컨대, 「통일된 더 강력한 독일」이 등장함으로써 장차 초래될 수 있는 불이익보다 독일이 통일됨으로써 기대되는 이익이 더 큰 것으로 인식되었기 때문에 미국 등 서방은 독일통일에 협조적이었던 것으로 평가된다.<sup>18)</sup>

18) 1991년 피터 페르디난드(Peter Ferdinand) 박사와 필자의 대화. 덧붙인다면, 미국은 유럽이 단일체로 통합되어 미국에 대해 보호주의적 경향을 보이게 될 가능성을 우려하는 측면도 있으나, 통독전에 미국은 국제무대에서 자신의 주도적 역할을 보조하고 지원할 수 있는 강력한 유럽을 원한 것으로 (주 계속→)

이에 비추어 보아서도, 한국의 통일도 통일한국과 미국의 동맹관계가 침해되지 않는 상황속에서 남한의 주도하에 이루어질 때 미국의 협력을 확보할 수 있을 것이다. 이러한 사실은 단순히 남한의 주도하에 이루어지는 통일만을 미국이 지지할 것이라는 점을 넘어서 또 하나의 간과할 수 없는 정치적 의미를 내포한 것으로 보인다. 만일 서독내부에서 서독의 「북대서양조약기구」에 대한 참여의 정당성에 문제를 제기하는 정치세력이 집권한 가운데 동독과의 통일이 추진되었었다고 가정한다면, 미국은 장차 미국과의 관계가 불투명한 강력한 통일된 독일의 등장을 분명 경계했을 것이다. 그 결과 독일통일은 최소한 더 많은 시간을 요했을지도 모른다. 마찬가지로, 한국의 경우에도 한·미간의 긴밀한 동맹관계를 통일후에도 유지할 것을 지지하는 정치세력이 한국의 통일을 추진하는 경우에, 미국은 한반도 통일과정에 협조적인 자세를 보일 것으로 예상된다.

요컨대, 미국의 한반도정책은 남북한 모두가 현상의 정책들로부터 탈피하여 다같이 변화하면서 남북간 대화와 타협을 촉진할 수 있는 적극적인 대안들을 모색하도록 지원하기보다는,

---

18) 계속

평가된다. 이에 미국은 유럽의 통합에 긍정적 입장을 취해왔다. 이 유럽통합에 대해 미국은 영국보다 더 적극적 입장을 보인바 있으므로, 미국은 영국보다 서독과 더 긴밀한 외교적 협조관계에 있었던 것으로 평가된다. 이에 미국은 통일독일이 유럽에서 미국에 우호적인 긍정적 역할을 할 것으로 인식했던 것으로 평가되고 있다.



북한에 의한 모험이라는 「최악의 시나리오」를 가상하고 이에 바탕하여 한반도에서 있을 수 있는 지역적 비상사태 대비라는 명분에 중점을 두고 있는 것으로 평가할 수 있다. 미국은 한반도 통일문제와 관련해서도 「불확실한 미래」보다는 「현재의 연장으로서의 안정된 미래」를 선호하고 있는 것이다.

## 第Ⅵ章 結 論

한국안보와 남북한 통일문제를 중심으로 미국이 1990년대에 취하고 있는 한반도정책의 변화와 지속성을 살펴보았다. 여기에서 확인할 수 있는 것은 미국의 한반도정책은 변화보다는 지속성이 많다는 것이다. 이 점은 다음과 같이 과거와의 연장선에 있는 정책요소들이 아직도 견지되고 있기 때문이다.

첫째, 미국은 한반도 안보환경의 변화요인 못지 않게 위협의 지속성을 강조하고 있다. 미국은 사라진 위협을 인정하되 새로운 형태의 위협과 불안정요인들을 부각시키면서 동북아와 한반도에 대한 미국의 안보개입 필요성을 강조하고 있다. 이와 같은 미국의 입장은 위협들 자체에 대처 필요를 느끼고 있기 때문이기도 하지만, 동북아에서 점증하고 있는 미국의 경제적 이해관계 및 이 지역에 대한 정치·군사적 영향력을 유지하려는 외교목표를 갖고 있기 때문이다. 미국은 이러한 목표달성을 위하여 한반도를 포함한 이 지역 전반에 대한 미국의 안보개입유지는 불가결한 요소로 간주하고 있다.

둘째, 한반도와 동북아에 대한 미국의 안보개입 유지는 탈냉전의 세계에서도 미국이 강력한 정치·군사적 리더십을 유지하려는 미국의 구상과 관계가 있다. 이와 관련 미국은 냉전시대에 확립해 온 안보정책의 골간들, 즉 기존 동맹체제, 미군 전진배치 및 해외 군사기지, 그리고 양적·질적으로 최강의 핵전력을 바탕으로 한 「핵억지」정책 등의 근본을 유지하는 것

이 바람직하다고 인식하고 있다.

셋째, 미국내에서 국방예산을 삭감할 필요성이 제기되어 부시행정부도 국방예산의 부분적 삭감에 동의해 왔고, 민주당은 소위 「신뉴딜」 슬로건을 뒷받침하기 위한 재원조달을 위해 더 큰 폭의 국방예산 삭감을 요구하고 있는 것이 사실이지만, 미국 정치권 전반은 미국이 기존에 확보해 온 세계적 리더쉽을 크게 손상시킬 정도로 국방예산을 감축하는 것을 거부하고 있다. 따라서 상당부분 미국 정치권 내에서 중도적 노선을 지향하는 민주당 중심부는 비록 공화당에 비해서는 더 많은 국방예산 삭감을 지지하되, 세계적인 미국의 안보개입 자체를 대폭 축소하기보다는 동맹국들의 물적·인적인 방위분담 확대 등을 통한 재정적 지원을 확보하는 정책을 강화하여 미국의 전진배치 및 동맹체제 등을 유지하려는 경향을 보이고 있다.

넷째, 미국은 사회주의권 붕괴로 등장한 새로운 세계질서에서 미국이 주도적인 역할을 하는 태도로부터 탈피하여 다른 주요국가들과의 협의와 공동참여를 중시하는 소위 다자주의적 접근을 수용하되, 그러한 다자주의적 접근은 많은 경우 미국이 중시하는 국제문제에 대해 미국의 의지를 관철하는 수단인 하나로서 추구될 가능성이 높다. 이와 같은 미국의 입장은 자신이 수행해온 주도적인 국제적 역할들을 위협할 우려가 있는 새로운 다자적 기구들을 건설하려는 다른 나라들의 구상에 대해서 대체로 부정적이고 회의적인 자세를 보이고 있는 데에서 확인되고 있다.

이러한 맥락속에서 전개되고 있는 미국의 대한반도 정책은 남북한 통일문제에 대해서도 상당부분 한반도에서의 비상사태 대비라는 군사적 대응 중심 또는 안보정책 중심의 정책으로 연결되고 있다. 1991년 말 이후 급진전되기 시작한 남북관계는 무엇보다도 1991년 미국과 소련의 전술핵 폐기선언과 소련의 해체에 기인한 것이었다고 볼 수 있다. 이처럼 다분히 한반도 외적인 충격으로부터 주한미군의 단계적 철수움직임과 한반도로부터의 미군 전술핵 철수가 이루어졌다. 반면에 한반도 내부, 특히 북한에서 진행되고 있는 변화에 대한 미국의 인식은 매우 제한적이고 신중한 것이었다. 미국은 특히 북한의 핵개발문제의 만족할만한 해결을 조건으로 북한의 대외관계의 점진적이고 제한적인 개선을 허용하는 입장을 보여 왔다.

1992년 봄 북한이 미국이 요구했던 「국제원자력기구」의 핵사찰을 수용함에 따라 미국은 대북한정책에 있어서 하나의 전환점에서 있게 되었다. 미국이 선택할 수 있는 대안들로서는 다음 두가지의 상반된 정책적 전형을 가정해 볼 수 있다. 그 하나는 북한에게 군사기지들을 포함 미국이 의심하는 모든 시설들을 공개할 것을 요구하고, 이를 관철할 때까지 북한의 대외관계 개선을 억제하며, 더 나아가 인권문제 등 보다 정치적인 문제를 거론하면서 북한의 체제개혁까지도 요구하는 것, 그리고 이를 위해 경제·외교·군사적인 모든 면에서 미국이 일방적 또는 국제적인 압력을 행사하는 강경노선을 유지하는 것이다. 이것은 곧 북한의 「枯死」를 목표로 북한 사회주의체

제 자체의 해체시까지 북한에 대한 고립화정책을 유지하는 것을 말한다.

이 대안은 미국이 동북아와 한반도에 대한 미국의 기존 군사·정치·경제적인 영향력을 유지하는데 있어 가장 안정되고 예측가능한 정책방향이라고도 할 수 있을 것이다. 이러한 노선에서 미국이 말하는 북한과의 대화는 미국이 북한에 자신의 입장을 전달하는 다양한 통로를 마련한다는 것을 위주로 하는 것으로서, 실질적인 관계개선을 의미하는 것은 아니다.

미국이 선택할 수 있는 두번째의 대안은 對北韓 核査察 등 북한의 군사능력을 제한하기 위한 노력과 동시에 미국과 한국이 북한과 실제적인 균축을 위한 정치협상에 임하면서, 이를 위해 북한의 대외경제관계 확대에 대한 제재를 대폭 완화하는 온건한 정책노선이다. 이러한 정책노선은 물론 기존 미국이 대한민국 「핵우산」유지 및 주한미군 등의 민감한 사안들을 북한과의 협상대상으로 허용하는 자세의 전환을 내포하게 될 것이다.

이 대안은 미국이 국내외 정세의 변동으로 주한미군의 장기주둔 정책 수정과 동북아 다자간 안보기구의 형성 등을 보다 적극적으로 고려하는 「자유주의적 국제주의」노선이 세력을 얻을 때 그 가능성을 배제할 수 없다.

그러나 현재 예상할 수 있는 미국의 향후 대한반도 및 대북한정책은 첫번째의 강경노선을 축으로 하면서, 북한의 대외 개방을 촉진하는 것이 동북아안정과 미국의 장기적인 국익에

유익하다는 논리를 부분적으로 수용하여 북한·미국간 대화의 수준격상과 제도화를 수용하는 온건노선을 병행하는 것이라고 할 수 있다. 미국이 이같은 비교적 보수적 입장을 견지하고 있는 것은 현재 아시아에서 미국의 기본입장이 현상의 안정에 바탕한 점진적 변화를 추구하는 세력이라는 점에서 연유하고 있다. 미국은 현상의 변화를 적극적으로 추구하는 수정주의적 세력이 아니며, 변화를 적극 유도하는 과정에서 불필요하게 「불확실한 미래」를 실험하려는 태도를 갖고 있지도 않다.

미국은 상대국가가 전략적 협조를 필요로 하는 사회주의 강대국이 아니라 소규모 사회주의 정권일 경우 이런 소규모 좌파정권에게 상당한 발언권을 인정하면서 협상에 임한 예는 역사상 찾아보기 힘들다. 대개의 경우 미국은 이들 소규모 좌파정권들에 경제제재와 군사적 압력을 지속함으로써 미국의 원래 의지를 관철하는 경향을 보여 왔다. 미국에서 공화당과 민주당 중 어떤 정당이 집권할 경우에도 이 점엔 큰 차이가 없었다. 미국은 특히 제3세계의 약소 사회주의 국가들에 대하여 비타협적 태도를 견지해 왔으며, 이들 나라의 권위주의 체제에 대한 강한 이념적 반감을 가져왔다. 이와 같은 미국의 입장은 북한에 대해서도 적용될 것으로 예상된다. 따라서 미국이 자신과 지난 수십년간 적대적 관계에 있었던 북한과 비교적 대등한 입장에서 신뢰구축과 관계정상화를 위한 적극적인 대화모색에 나서기를 기대하는 것은 아직까지는 어렵다고 판단된다.

한반도 주변에서 가장 강력한 변수인 미국의 기본입장이 이러한 보수성을 갖고 있는 데다, 다른 주변국가들의 이해관계 역시 한반도통일이 내포하는 대변화보다는 분단의 안정적 관리라는 현상유지적 성격을 뒷받침하는 방향으로 작용하고 있다. 중국은 남한에 의한 북한의 흡수통일을 원하지 않으며, 소련 역시 현상의 변화를 원하는 세력이 아니라고 할 수 있다. 일본은 물론 북한에 의한 한반도의 적화를 바라지는 않으나, 한국에 의한 한반도 통일이 가져올 불확실한 미래, 그리고 통일과정에서 있을 수 있는 「비상사태」나 한반도 및 그 주변의 과도기적 혼란이 초래할 부정적 파장을 두려워하기 때문에, 통일 자체를 적극적으로 원하는 세력이라고는 보기 어렵다.

주변강국들의 한반도통일에 대한 이같은 묵시적인 기본입장에 비추어 볼 때, 소련의 해체와 뒤이은 미·소간 대규모 군축협상 등과 같은 동북아 국제질서의 변화는 한반도 통일을 위한 긍정적인 외적 환경을 마련해 줄 것이나, 그러한 환경을 활용하여 남북간의 신뢰구축과 군축, 그리고 민족적·정치적 통합을 이루어가는 한반도 통일과정 자체의 이니셔티브는 남북한 당국을 포함한 민족 내부로부터 나오지 않으면 안된다는 것을 말해 주고 있는 것이다.

## 參 考 文 獻

### 1. 單行本

- 민족통일연구원. 「북한사회의 실상과 변화전망」(제 1 회 학술 회의). 1991.
- Buss, Claude A. *The United States and the Republic of Korea: Background for Policy*. Stanford: Hoover Institution Press, Stanford University, 1982.
- Drell, Sidney. *Facing the Threat of Nuclear Weapons*. Seattle and London: University of Washington Press, 1989.
- Finley, James P. *The US Military Experience in Korea, 1871~1982: in the Vanguard of ROK-US Relations*. San Francisco: Command Historian's Office, 1983.
- Garthoff, Raymond L. *Detente and Confrontation: American-Soviet Relations from Nixon to Reagan*. Washington, D. C. : The Brookings Institution, 1985.
- House of Representatives. *Arms Control in Asia and US Interests in the Region*. Hearings before the Subcommittee on Asian and Pacific Affairs of the Committee on Foreign Affairs, One Hundred First Congress, Second Session. January 31 and March



- 13, 1990. Washington, D. C. : US Government Printing Office, 1991.
- Lewis Gaddis, John. *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy*. Oxford: Oxford University Press, 1982.
- McIntosh, Malcolm. *Arms across the Pacific: Security and Trade Issues across the Pacific*. New York: St. Martin's Press, 1987.
- Nacht, Michael. *The Age of Vulnerability: Threats to the Nuclear Stalemate*. Washington, D. C. : The Brookings Institution, 1985.
- Olsen, Edward A. *US Policy and the Two Koreas*. Boulder and London: Westview Press, 1988.
- Paul, Roland A. *American Military Commitments Abroad*. New Brunswick: Rutgers University Press, 1973.
- Phillips, Kevin. *The Politics of Rich and Poor: Wealth and the American Electorate in the Reagan Aftermath*. New York: HarperPerennial, 1990.
- The Department of Defense. *A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim: Looking Toward 21st Century*. Washington, D. C. : US Government Printing Office, 1990.
- The Department of Defense. *Asia-Pacific Strategic*

*Framework Report*. July, 1992.

The White House. *National Security Strategy of the United States*. Washington, D. C. : U. S. Government Printing Office, August 1991.

## 2. 論 文

국제문제연구소. “미국외교사에 있어서 외교이념분석: 국제주의와 고립주의의 성격분석을 중심으로.” 한림대학교, 1992.

전성훈. “남북 핵협상 현황과 전망.” 『통일연구논총』, 창간호. 서울: 민족통일연구원, 1992.

Baker, James A. “America in Asia: Emerging Architecture for a Pacific Community.” *Foreign Affairs*, Winter 1991~92.

Bix, Herbert. “Regional Integration: Japan and South Korea in America’s Asian Policy.” in Frank Baldwin ed. *Without Parallel: The American-Korean Relationship Since 1945*. New York: Pantheon Books, 1974.

Bosworth, Stephen W. “The United States and Asia.” *Foreign Affairs*, vol. 71, no. 1, 1992.

Branigin, William. “US Agrees to Quit Base in Philippines, Keep Use of Subic: Pact Faces Uncertain

- Fate in Legislature." *The Washington Post*. July 18, 1991.
- Cordesman, Anthony H. "U. S. Strategy in the 1990s: Requirements versus Resources." *The Annals*, no. 517, Spring 1991.
- Cronin, Patrick M. "Multilateral Security Approaches Toward Asia." *Strategic Review*, Spring 1992.
- Dewar, Helen. "Powerful Pressures are building in Congress: For a slowdown, or stretchout, of military—spending cutbacks." *The Korea Herald*. February 18, 1992.
- Dewar, Helen. "Sen. Nunn proposes troop use to meet domestic needs." *Washington Post Service*. June 25, 1992.
- Falk, Richard. "Prospects for Korea After the Cold War." A Paper Prepared for The Conference on Peace in Korean Peninsula by The Institute for Peace Studies of Korea University. Seoul, March 30, 1992.
- Funabashi, Yoichi. "Japan and America: Global Partners." *Foreign Policy*, no. 86, Spring 1992.
- Gurtov, Mel "The New World Order and US Policy Toward Korea" A Paper Prepared for the Confer-

- ence on Trilateral Relations Among North Korea, South Korea and the United States of the Korean Association of International Studies. Seoul, May 31~June 2, 1992.
- Haruo, Fujii. "A New Phase of Military Alliance between Japan, US & South Korea." *AMPO*, vol. 15, no. 2, 1983.
- Krauss, Clifford. "U. S. Congress wrangles over N-Submarines." *The Korea Herald*. May 21, 1992.
- McCain, John and Cohen, William. "Reorienting Defense in the 1990s." *Congressional Record*. April 5, 1990.
- Nelson, Douglas. "Domestic Political Preconditions of U. S. Trade Policy: Liberal Structure and Protectionist Dynamics." *Journal of Public Policy*, January~March 1989.
- Nicksch, Larry A. "North Korea's Nuclear Weapons Program" *Congressional Research Service*. The Library of Congress, November 25, 1991.
- Ralph A. Col. Cossa, "Toward a New Pacific Strategy." *Strategic Review*, Spring 1992.
- Scalapino, Robert. "The US-PRC Relations." *The Journal of East Asian Relations*, Winter~Spring 1990.

Schmitt, Eric. "In Congress, Second Thoughts on Defense Cancellations." *International Herald Tribune*. April 11~12, 1992.

Smith, Wayne S. "Change Cuban Policy." *The New York Times*. July 27, 1992.

Solomon, Richard H. "Asian Security in the 1990s: Integration in Economics, Diversity in Defense." An Address to the University of California at San Diego, October 30, 1990.

\_\_\_\_\_. "From Cold War to Hot Economies: America and Asian Security in an Era of Geoeconomics." An Address at the Pacific Rim Forum, San Diego, California, May 15, 1992.

Sutter, Robert G. "Korea-U. S. Relations: Issues for Congress." *Congressional Research Service*. The Library of Congress, November 22, 1991.

Yost, David S. "US Military Power and Alliance Relations." *The Annals*, vol. 517, September 1991.

小此木政夫. 「北韓の 政策變化と北・日國交交渉」.

### 3. 其 他

「東亞日報」.

「朝鮮日報」.

「中央日報」.

「한겨레신문」.

「時事評論」.

민족통일연구원. 「세계주요사건일지: 1992. 1. 1~1992. 3. 31」.

*International Herald Tribune.*

*The Korea Herald.*

*The New York Times.*

*DOD Annual Report 1991.*

*Foreign Relations of the United States, 1952~1954, Volume XV, Korea(in two parts), Part 2. Washington, D. C. : United States Government Printing Office, 1984.*

Report to the Committee on Foreign Relations, United States Senate, by the Subcommittee on Security Agreements and Commitments Abroad. December 21, 1970. Washington, D. C. : US Government Printing Office, 1970.

*Le mande.*

「日本經濟新聞」.