

북미관계 정상화의 조건과 전망: 의제와 절차¹⁾

서보혁

(코리아연구원 기획위원/이화여대 통일학연구원 객원연구위원)

1. 들어가는 말
2. 북미관계 정상화의 의제
 - 1) 북핵 문제
 - 2) 북한 미사일문제
 - 3) 평화협정 체결
 - 4) 인도적 문제
3. 북미관계 정상화의 법적 절차
 - 1) 정치군사관계
 - 2) 경제관계
 - 3) 원조문제
4. 관계정상화 사례의 교훈
 - 1) 중미관계 정상화 사례
 - 2) 베트남-미국 관계정상화 사례
5. 북미관계 정상화 시도와 전망
 - 1) 제네바합의 이후 북미 관계정상화 과정의 시사점
 - 2) 북미관계 정상화의 전망
6. 맺음말: 한국의 과제

1. 들어가는 말

지난 6월 25일 BDA문제 해결이 공식 확인되면서 세간의 눈은 마카오에서 평양으로 옮겨지는 듯하다. 북한이 초기단계이행 조치 돌입을 시작으로 해서 궁극적으로 핵폐기로 나아갈 것인가가 주목 받고 있다. 그리고 그 과정이 한반도의 군사적 긴장 해소, 정치적 대결의 종식, 남북관계 개선의 질적 발전, 나아가 평화통일의 기운으로 발전할 수 있을지도 우리의 기대이자 큰 관심거리이다.

현하의 정세에 대하여 많은 사람들이 다양한 분석과 전망을 내놓고 있지만, 한반도의 미래는 오랜 불신과 미천한 협력의 경험으로 어느 곳보다 불확실해 보인다. 이와 함께 단기적인 정세의 변동에 편승하는 주관적인 전망이 결합하여 낙관과 비관이 오갈 수 있다. 지금은 다소 긍정적인 현상으로 한반도의 미래에 장밋빛 낙관이 압도하는 듯하다. 본 논의의 주제인 북미관계 정상화에 관해서도 제기될 여러 문제를 넘고 단계를 밟으면 정상화가 가능할 것이라는 전망이 지배적이다. 특히, 북핵 폐기가 2.13합의에 따라 순조롭게 진행될 경우 북미관계 정상화로 나아갈 것이라는 논의가 우세하다.

아래에서는 논의를 가급적 객관적으로 전개하기 위해 최근 조성되고 있는 긍정적인 상황 전개에서 한발 떨어져서 북미관계 정상화 문제를 논의하려 한다. 서론에 이어 2장에서는 북미관계 정상화 과정에서 어떤 사안들이 부상하고 그것을 어떻게 해결해야 할 것인가를 논의할 것이다. 여기서는 1994년 제네바 핵합의 이후 전개된 북미간 관계개선 과정에서 다뤄진 사안도 살펴볼 것이다. 다음 3장에서는 북미관계 정상화가 이루어지려면 어떤 법적 절차에 직면할 것이고 거기서 해결할 제한요소들은 무엇인가 하는 점을 살펴볼 것이다. 여기서는 주로 북미관계 정상화 관련 미국내 관련 법률을 검토할 것이다. 4장에서는 미국과 관계정상화를 이룬 중국, 베트남의 대미 관계정상화 사례를 검토하면서 북미관계에 주는 의미를 생각해보고자 한다. 이상과 같은 검토 작업은 향후 북미관계 정상화를 전망하는데 역사적 교훈과 정책적 함의를 생각하는 계기가 되었으면 하는 취지에서 이루어질 것이다. 5장에서는 제2기 클린턴정부 말기 추진된 북미관계 정상화 과정을 살펴봄으로써 가능한 교훈을 생각해보고, 다시 오늘로 되돌아와 향후 관계 정상화를 전망할 것이다. 6장에서는 북미관계 정상화가 한반도에 주는 의미를 염두에 두면서 한국의 대내외적인 과제를 공유하고자 한다. 이 글은 완결되지 않은 초보적인 수준의 글임을 밝혀둔다.

2. 북미관계 정상화의 의제

북미관계 정상화가 이루어지기까지 북미간에 다루어질 것으로 예상되는 사안을 양국의 기존 입장과 중국과 미국, 베트남과 미국 사이의 관계정상화 경험을 고려해볼 때 크게 양국간 전략적 사안과 인도적 사안으로 볼 수 있다. 가령, 켈리(J. Kelly) 제1차 6자회담(2003. 8. 27-29) 미국측 수석대표는 “북한이 핵개발 계획을 포기한 다음에야 관계정상화를 목표로 한 미사일, 재래식 무력, 위

조지프, 마약거래, 테러, 인권, 납치 등 문제들에 대한 조미 쌍무대화를 할 수 있다” 고 말한 바 있다. 여기서는 지면 관계상 북핵 문제, 미사일문제, 평화협정 체결문제, 인도적 문제 등 4가지를 중심으로 논의하고자 한다. 이 외에도 북한의 생화학무기 및 군사력 태세와 미국의 안보전략 및 주한 미군 문제 등이 관계정상화의 의제 후보로 추가할 수 있다.

1) 북핵 문제

1994년 북미간에 맺어진 제네바합의 이후 북한의 핵 폐기는 “북한의 흑연감속로와 련관 시설들을 경수로발전소들로 교체” 하는 방식으로 단계적으로 추진되었다. 제네바합의는 미국의 비확산정책과 북한의 체제생존전략이 타협점을 발견하면서 이루어진 것으로서, 상호주의적 동시행동의 원칙이 준수되지 않을 경우 합의가 결렬될 위험성을 안고 있었던 것이 사실이다(서대숙 2000, 256-58) 그럼에도 북미 양국 정권이 제네바합의를 체결할 당시 합의 이행에 공동의 이해를 갖고 있었던 것도 사실이다.

비확산 차원에서 기본합의는 핵확산(우려)국가의 행동을 저지하는데 있어서 기술중심적 접근보다는 동기중심적 접근이 상대적으로 유효성이 높다는 것을 보여주었다. 물론 기본합의 과정까지 국제사회의 대북 핵사찰 압력과 미국의 맞바람끝 전술이 북한의 비타협적 태도를 완화시키는데 일정한 역할을 한 것이 사실이다. 그럼에도 비확산을 관철하는데 있어 핵확산(우려) 국가가 핵개발 (의혹)을 시위하는 배경과 의도를 고려하는 것이 비확산체제의 확립에 효과적이라는 사실이 북미 핵외교 과정에서 확인되었다. 제네바 핵합의는 비확산의 점진성과 비확산을 위한 유인의 중요성을 확인하고 있다(Mazarr 1995, 177-79.) 특히, 후자와 관련하여 북한은 ‘궁극적 협상’ 이 아닌 상태에서 탈출구가 없는 합의에 동의하지 않았다. 북한이 미국과의 고위급회담이 마련되면서부터 일관되게 국가주권 승인, 핵공격 (위협) 포기를 주장한 것이 이를 말해준다.

미국은 일련의 고위급협상에서 대북 유인을 제공하면서부터 북한의 핵개발 동결 및 궁극적 중단을 연계시킬 수 있었다. 대신, 미국과 관련국들은 북한의 합의 이행을 원유 제공, 경제지원과 연계하였다. 또 경수로로는 북한이 생산할 수 없는 핵물질을 연료로 하고 있었기 때문에, 제네바합의는 북한의 대외의존을 더 증대시키는 결과를 가져올 것으로 기대되었다. 이제 김정일정권의 신뢰성과 북한경제의 전망은 제네바 합의 이행과 깊이 연계되기 시작하였다. 또 미국과 동맹국가들과의 대북정책 공조는 제네바 합의의 성공적 이행을 위한 하나의 필수 조건이 되었다.

제네바합의에 반영된 비확산에 관한 동기중심적 접근의 유효성에도 불구하고 그 실현 과정에서 문제점이 발생할 가능성은 존재하였다. 대표적으로 북한의 핵물질 보유량에 관한 검증을 비롯한 과거 핵활동 규명 시기가 모호하게 된 점이 그것이다.²⁾ 또 제네바합의는 북한의 대안적 핵무기 개발 가능성, 이미 생산된 플루토늄 통제수단, 핵탄두를 미사일에 장착할 가능성 등을 차단하지 못하고 있다는 문제점도 안고 있다. 더욱이 북한의 대미 불신과 핵무기 개발의 복합적 동기를 고려할 때 제네바합의 이후 북한의 핵무기 개발 중단을 낙관하기 어려운 점도 있었다. 이런 점을 들어 제네바

합의 당시부터 미국 내에서는 합의가 북한의 과거 핵개발문제를 유보한 채 북한의 협상전략에 넘어 갔다는 비판이 일어났다. 제네바합의 직후 치러진 미 의회 중간선거에서 압승한 공화당은 이후 클린턴행정부의 제네바합의 이행에 제동을 걸기 시작하였다.

2001년 1월 출범한 부시 공화당 정권은 북한에 대한 강경한 입장을 표명하고 클린턴행정부의 대북정책을 전면 재검토하여 향후 대북정책을 투명성, 검증가능성, 상호주의를 기반으로 추진할 것을 밝혔다. 부시대통령은 6월 6일 대북정책 요강을 밝히면서 ①핵합의 이행과 관련하여 제네바합의의 이행 개선, ②북한 미사일 개발에 대한 검증가능한 규제 및 수출금지, ③재래식 군비태세 축소 등을 제시하였다. 부시행정부는 이후 북한에 조건없는 대화를 제의하면서도 대화 유도를 위해 북한에 어떤 유인도 사용하지 않을 것이라고 밝혔다. 이에 대해 북한은 같은 해 6월 18일 북한 외무성 대변인은 성명을 통해 부시 대통령의 대북 포괄제안을 “일방적이고 적대적인 것”이라고 평가하고, 대화 의제를 제네바합의와 북미 공동성명 이행으로 삼아야 한다고 주장하였다. 부시정부의 대북정책은 북한의 핵 폐기를 일차적 관심사로 삼고 그것을 위해 CVID(Complete, Verifiable, and Irreversible Dismantlement)로 표현되는 일방주의적 방식으로 접근하였다. 이에 대해 북한은 ‘일괄타결 도식하의 동시행동’ 원칙에 입각하여 접근하였다. 북미 양측의 이런 갈등은 2005년 제4차 6차회담 2단계회의에서 이루어진 9.19 공동성명까지 계속되었다.

요컨대, 부시정부는 클린턴정부 시기의 제네바합의 체결 및 이행을 넘어 과거 핵사찰 규명 및 (고)농축우라늄을 이용한 핵개발 등 북핵 폐기 범위를 시공간적으로 확대하였다. 반면, 그 실행방법에 CVID라는 일방주의적 방식으로 접근하여 시간적 낭비와 북한의 핵실험 등 높은 기회비용을 치렀다. 그러나 2006년 말에 들어 부시정부는 일방주의적 접근을 철회하고 2.13합의와 BDA문제 해결 등 상호주의적 접근을 보이고 있다. 시공간적으로 확대한 부시정책의 대북핵정책이 제네바합의를 뛰어넘는 결과를 낳을지는 지켜볼 일이다.

2) 북한 미사일문제

제네바합의에 따른 북핵 동결 이후 미국이 제일 우선순위를 둔 문제는 대량살상무기 운반수단인 중장거리 미사일의 개발 및 수출 문제였다. 반면, 북한의 입장에서 미사일은 군사적, 경제적, 정치적 의미를 갖는 중차대한 문제이기 때문에 우선적인 협상을 바라지는 않았다. 그럼에도 북한이 미국과 미사일 협상에 나서게 된 것은 클린턴정부의 단호한 태도와 협상 수용에 상응하는 실리 획득에 대한 기대가 있었기 때문이다. 그에 따라 북한은 미사일협상에 응하는 대신 미사일문제를 세부 사안으로 나누어 접근하는 분할식 전술(salami tactics)로 대응하였다.

북한은 3차 미사일회담부터 수출문제에 한정하여 구체적인 협상안을 갖고 협상에 임하기 시작하였다.³⁾ 1998년 10월 1-2일 뉴욕에서 개최된 3차 협상에서 미국은 북한이 추가적 발사시험을 할 경우 ‘북-미관계 개선 노력에 미칠 부정적 영향’을 경고하고, 북한이 미사일 개발 및 수출을 중단할 경우 상응하는 관계개선이 있을 것이라고 강조하였다. 북한은 ‘자주권’을 다시 한번 내세우

는 한편, 미국이 3년간 매년 10억 달러를 지불할 경우 미사일 수출을 중단할 수 있다는 입장을 밝혔다(박종철 2001, 33) 북한은 대포동미사일 발사 이후 미사일 수출 중단 보상액을 두 배로 증가시킨 것이다. 그러나 미국은 북한의 보상 요구에 응하지 않아 협상은 가시적인 성과를 도출하지 못하였다.

1999년 2월 북한과 미국이 제4차 미사일회담 개최를 추진하는 가운데 북한은 또다시 협상력을 강화하기 위한 행동을 예고하였다.⁴⁾ 북한의 이근 유엔주재 차석대사는 2월 10일 위성 발사는 주권 국가의 권리라고 말하며 지난 8월에 이어 광명성 2호와 3호를 탑재한 로켓을 발사할 계획이라고 밝혔다. 아울러 그는 미국이 평화협정 체결을 수용할 경우 미사일 문제를 논의할 쌍무회담이 순조롭게 진행될 것이라고 강조하였다(중앙일보, 1999. 2. 12). 그의 발언은 북한이 추구하는 미사일협상의 종착점과 협상력 제고를 위한 추가적인 행동 가능성을 동시에 나타낸 것이다.

제4차 미사일 회담(99. 3. 29-30, 평양)은 북미간 금창리 시설 접근에 대한 합의 직후 열렸다. 북한은 앞선 회담과 달리 포괄적인 입장을 제시하였다. 즉 북한은 미사일 수출 중단 대가로 현금보상을 요구하고, 나아가 개발 및 생산-배치 중단 대신 미국의 '대북 적대시정책의 포기' 를 주장하였다. 그러나 미국이 북한의 요구를 거절함으로써 회담은 다시 결렬되었다. 1999년 8월 18일 북한이 마침내 미사일 '시험발사' 문제를 미국과 협상할 수 있음을 공식적으로 표명하자, 미국과 북한은 9월 12일 베를린에서 개최된 고위급 회담을 통해 대북 경제제재조치 해제와 북한의 장거리 미사일의 추가 시험발사 중단에 합의하였다.¹⁹³⁾ 이때까지 외견상 북한이 벼랑끝전술을 바탕으로 대미 접근방식이 소기의 성과를 얻는 것처럼 보였다. 북한은 대포동 1호 시험발사와 대포동 2호 발사 위협을 통해 ① 미국의 미사일 개발 및 수출 금지 방침을 재발사 '유예' 로 축소시켰고, ② 추가적 경제제재 완화 조치와 경제지원을 획득하고, ③ 양국관계 진전을 위한 고위급회담의 길을 열었다.

5차 회담은 2000년 7월 10-12일 쿠알라룸푸르에서 열렸다. 북한은 미사일 수출 중단 대신 3년 동안 매년 10억 달러씩의 보상 요구를 하였고, 이것이 받아들여지지 않자 미사일 개발문제는 자주권에 관한 것으로서 어느 누구도 간섭할 수 없다는 입장을 고수하였다. 그러나 북한의 이런 태도가 북한의 추가적인 협상력 제고에 기여하지 못하였다. 미국측은 북한의 입장을 이미 인지하고 있었을 뿐만 아니라 의회의 견제로 추가적인 양보를 할 상황도 아니었다.

다섯 차례 진행된 미사일협상이 성과를 거두지 못하자 양국간 관계 진전과 제반 현안을 포괄적으로 다룰 고위급회담의 필요성이 높아져 갔다. 5차 회담이후 양국은 외무장관회담(2000. 7. 27), 김정일 특사의 워싱턴 방문(10. 9-12)과 올브라이트 국무장관의 평양 방문(10. 23-25)이 이어지면서 미사일문제는 포괄적인 정치적 타결의 장으로 이전되었다.

6차 미사일회담(2000. 11. 1-3)은 올브라이트 장관의 평양 방문 이후 쿠알라룸푸르에서 개최되었다. 이 회담은 미사일문제에 관한 일괄타결을 구체적으로 추구하였다는 점에서 이전 회담과 성질을 달리하였다. 양국은 주로 올브라이트 장관의 방북에서 합의된 사항의 이행 방안에 대하여 협의하였다. 양측은 회담기간 중 '구체적이고 건설적이며 매우 실질적인' 대화를 가졌지만, 최종적인

타결에 이르지 못하는 못하였다. 다만, 북한의 미사일 개발 및 수출 중단에 따른 보상문제에 진전을 본 것으로 알려졌다. 그러나 양국은 인공위성 발사 횟수 및 장소, 기술이전 등 구체적 문제를 둘러싸고 합의를 이루지 못하였다. 물론 미사일문제의 최종 타결 가능성은 남아 있었다. 북한은 클린턴 대통령의 방북을 통해 미사일협상의 최종 타결은 물론 국교정상화의 결정적인 돌파구를 확보할 것으로 기대하였다.

이상과 같이, 제네바합의 이후 북미간 미사일협상은 전략적 환경의 상대적 안정 속에서 전개되었지만, 실제 양국간 상호작용은 매우 점진적으로 나타났고 그 결과는 의도하지 않은 방향으로 귀결되었다. 그것은 미사일협상이 양국간 이익의 차이뿐만 아니라, 양국관계의 특징과 한반도 삼각구도 등 전략적 환경을 극복하지 못하였음을 의미한다. 또 미사일협상은 상호작용의 빈도만이 아니라, 공동관심사에 대한 인식의 공감대 형성 등 상호작용의 조건과 밀도가 공동이익 달성에 더욱 중요하다는 점을 시사해준다.

3) 평화협정 체결

제네바합의 이후 북한의 입장에서 미사일 협상 수용이 불가피한 선택이었다면, 평화협정

체결 요구는 공세적인 사안이다. 북한은 1970년대 중반 이후 북미 평화협정 체결을 계속해서 요구해 왔고, 1980년대 후반 미국의 데탕트정책을 활용하여 전술적 유연성을 발휘하면서 그 실현을 추구한 바 있다. 북한은 정전위원회를 무력화시킨 뒤,⁵⁾ 스스로 이를 정전체제의 마비상태라고 규정하고 미국에 ‘새로운 평화보장체계’ 수립과 평화협정 체결을 주장하였다. 북한은 또 1998년 10월 9일 정전협정을 대체할 군사안전보장위원회의 수립을 촉구하였다. 북한의 제안에는 과거와 달리 남한도 동등한 자격으로 참여하는 것으로 되어 있다(Harrison 2002, 168-70). 말하자면, 북한은 제네바 핵합의를 통한 소극적 안전보장 이후 적극적 안전보장책으로서 미국과의 평화협정 체결을 추구하였던 것이다.

북한이 한미 양국의 4자회담 제의에 나선 것도 식량지원과 함께, 주한미군 철수 및 북-미 평화협정 논의가 전제되었기 때문이다. 이때 미국이 한반도 평화정착을 위해 기존의 쌍무적 접근방법에 다자접근을 병행시킨 것은 유의할 대목이다.⁶⁾ 북한은 4자회담 제의 이후 1년 7개월 동안 유보적인 자세를 취하다가, 1997년 11월 21일 뉴욕에서 개최된 제3차 예비회담에서 참여하기로 하였다. 이후 4자회담은 5차 본회담(99. 4. 24-27)에서 ‘긴장완화 분과위원회’와 ‘평화체제구축 분과위원회’ 설치에 합의하였지만, 6차 본회담(8. 5-9)에서 진전을 거두지 못한 채 유예되어 버렸다. 그러나 9.19공동성명과 2.13합의가 암시하고 있는 바와 한반도 비핵화 과정에서 평화체제 수립을 위한 별도의 접근이 필요하다는 점이 공유되고 있다.

그러나 평화협정 체결이 한반도 평화체제 수립의 중요한 문제라고 하더라도 그 전제조건을 형성하는 것이 단기적으로는 더 중요하다. 여기에는 남북한 각각의 내부적 과제, 남북 관계 차원의 과제, 남북한 각각의 대외관계 등 세 가지 차원에서 해결될 문제들이 남아 있다.

먼저, 남북한의 내부적 과제는 무엇보다 상대방을 적대시하는 법·제도와 의식을 제거하고, 화해와 공존의 남북 관계로 전환하는 작업이 필요하다. 상대방을 적이나 타도의 대상으로 설정하고 있는 남한의 헌법 제3조와 국가보안법, 북한의 노동당 규약과 헌법 제9조의 개폐, 그리고 휴전선 부근에 밀집된 남북한의 군사력 감축이 그 대표적인 과제이다. 둘째, 남북 관계 차원에서는 현재 진행되고 있는 남북 교류 협력 사업을 제도화할 뿐만 아니라, 각종 당국간 정치 회담을 정례화하고 남북 정상간 핫라인을 설치하여 우발적 충돌 방지와 공동 관심사에 대한 상호 협력을 증진시켜야 할 것이다. 그러나 평화 체제 수립과 관련하여 남북간에 가장 중요한 것은 군사 분야에서의 신뢰 구축을 적극 추진하는 것이다. 마지막으로, 평화 체제 수립과 관련한 남북한의 대외관계는 1980년대 후반 시작된 주변국들의 남북한 교차 승인 구도의 완성으로 수렴된다고 보겠다. 요컨대, 평화 체제 수립을 위해서는 명시적 측면에서 평화 협정 체결이 가장 중요하지만, 그와 함께 북미, 북일 관계 정상화를 통하여 1990년대 이후 남북간 세력 균형의 균열에서 오는 북한의 증대된 안보 불안을 해소하고 평화 체제 수립의 장애 북한의 협력을 이끌어 낼 필요가 있다.

북미관계 정상화 관련 사안들 가운데 많은 안보문제는 평화협정 체결논의에서 다뤄질 수도 있고, 2.13합의에 따르면 이 문제는 “직접 관련 당사국들은 적절한 별도 포럼에서” 다뤄질 수 있다. 여기에 미국과 북한이 참여함은 물론이다.

4) 인도적 문제

북한과 미국은 한국전쟁때 사망한 미군유해의 송환을 위한 협상을 본격화하였다. 1990년 북한측이 미군유해 5구를 일방적으로 전달한 것을 시작으로 1994년까지 208구의 유해가 송환되었다.⁷⁾ 양국은 1993년 8월 유해송환각서교환, 1995년 11월 경수로 공급협정 교섭 중 비밀회담, 1996년 1월 제1차 유해송환협상 등을 거치며 미군유해 공동발굴작업을 실시해 나갔다. 1996년부터 2002년 10월 현재까지 양국 공동의 발굴작업으로 170구의 유골이 발견되어 미국측에 인도되었다(조선중앙통신, 2002. 10. 12).

클린턴행정부의 입장에서 유해송환문제는 조속한 시일 내에 해결해야 할 당면과제였다. 미군유해 송환은 미국 내에서 관련 단체인 재향군인회와 전쟁미망인협회의 강력한 요구사항이었기 때문이다. 북한에게 유해 송환은 미국과의 군사적 접촉의 폭을 확대하고 경제적 이익까지 얻을 수 있는 사안이었다. 베트남 전쟁 이후 미국과 베트남이 미군유해 송환협상을 시작으로 적대관계의 청산으로 이어진 사례가 있어, 북한으로서는 미군유해송환을 관계 개선과 자국의 실리획득에 유용한 카드로 이용할 가치가 충분히 있다.

미 국무부내 민주주의·인권·노동국은 ‘세계인권실태 보고서’ (Country Report on Human Rights Practices)를 발표하고 있다. 2006년 3월 8일 발간된 보고서에서는 작년과 마찬가지로, 북한의 인권 실태가 “대단히 열악하고” 북한당국은 “계속해서 많은 인권 침해를 자행하고 있다”고 평가하고 있다. 또한 미 국무부는 2003년부터 ‘인권 및 민주주의지원 보고서’ (Supporting

Human Rights and Democracy)를 발간하고 있다. 연례인권보고서가 전세계 모든 국가의 인권실태를 조사·기술하는 보고서인 반면, ‘인권 및 민주주의지원보고서’는 인권침해가 심각한 국가를 선별하여 미국 정부가 해당 국가의 인권을 개선하기 위해 취한 조치를 기술하고 있다. 2005년 4월 5일 발표한 이 보고서에서 북한이 인권 문제와 관련, 여전히 ‘특별 우려국가’에 해당된다고 지적했다. ‘특별 우려국가’는 미국이 인권문제에 관해 계속 감시대상으로 삼아 각종 제재조치를 취해야 한다고 분류된 국가를 말한다.

미국의 북한인권에 대한 강력한 비판과 적극적인 개입을 시사하는 것은 2004년 10월 18일 상하양원에서 만장일치로 통과된 북한인권법이다. 이 법안은 북한에서 기본적 인권의 존중 및 보호 촉진, 북한 난민 문제에 대한 인도적이며 지속적인 해결책 추진, 대북 인도적 원조 제공과 모니터링, 투명성 증대 촉진, 정보의 자유로운 흐름 촉진 등을 주요 내용으로 하고 있다.⁸⁾ 북한인권법에서는 궁핍한 상태에 처해 있는 북한주민을 지원하되, 북한주민의 인권과 연계하여 개선을 도모하겠다는 접근 전략을 제시하고 있다. 북한인권법 통과 이후 미국의 대북 인권공세는 북한인권 특사 임명, 북한인권국제대회 지원, 탈북자 수용 등 강화되고 있는 추세이다.

북한은 미국의 인권 비판과 개입 입장에 대해 대단히 강하게 반발하고 있다. 북한은 기본적으로 “미국이 핵문제에 이어 인권문제까지 문제삼는 것은 북한을 국제적으로 고립압살 하려는 음흉한 속심”이고 “이라크를 침공한 부시행정부가 세계에서 가장 비인간적인 정권”이라고 인식하고 있어(조선중앙통신, 2004. 2. 28), 미국의 북한인권 비판의 정치적 의도에 주목하고 있다.

북한의 입장에서 미 대통령의 발언이나 국무부의 인권 보고서 발간보다 더 영향력이 크고 직접적인 인권공세는 북한인권법이다. 북한은 자국은 비준하였지만 미국이 여성차별철폐협약과 아동권리협약에 비준하지 않은 점을 지적하고, “인권문제를 정치화하고 그것을 반미 자주적인 나라들에 대한 침략과 전쟁, 제도전복, 정권교체를 합리화하는 데 이용하는 것이 미국의 상투적 수법”이라고 비난하였다. 북한은 이어 “미국은 핵문제와 인권문제를 2대기둥으로 하여 대조선 압살야망을 실현하려는 허황한 기도를 버리고 정책변경 입장을 정립해야 한다”고 주장하였다(로동신문, 2004. 12. 28).

한편, 북한은 유엔 인권위원회와 총회의 북한인권 결의안 통과와 그 과정에서 미국의 찬성투표에 대해서도 강하게 반발하였다. 예를 들어, 2005년 제61차 유엔 인권위에서 북한인권 결의안이 통과되자(4월 14일) 북한 외무성 대변인은 이를 “미국의 사촉을 받고 대조선 압살책동에 적극 편승한 영국과 일본 등의 비열한 적대소동”이라고 비난하였다.⁹⁾ 또 2005년 11월 17일, 유엔 총회에서 처음으로 북한인권 결의안이 통과되자 북한 외무성 대변인은 20일 결의안 채택이 미국의 날조에 의한 인권공세라고 비난한 바 있다(조선중앙통신, 2005. 11. 21).

3. 북미관계 정상화의 법적 절차

북미관계 정상화가 실현되기까지는 양측의 정치적 의지와 함께 주변 국제환경과 관련국(특히 미국)의 법률상 규정이 영향을 미칠 것이다. 북한이 최고지도자 중심의 일원적 정치체제라는 점을 고려하여, 관계정상화 도정에서 미칠 법률적 규정은 주로 미국내 관련 법규를 지칭한다고 볼 수 있다.

1) 정치군사관계

미국에서 헌법에 국가를 승인하는 권한을 어느 정부 부서에 부여한다는 것이 명시되지 않았으나 대통령이 전통적으로 이러한 권한을 행사한다. 입법부서는 공식적인 외교관계 수립에 대해 영향력을 거의 행사하지 않지만 대통령의 외교관계 수립계획에 필요한 세출승인에 대한 통제를 한다. 또 미국은 특정한 경우에 있어서 미수교국과 이익대표부 혹은 연락사무소를 유지하여 왔다. 예를 들면 쿠바와는 아바나주재 미국 이익대표부를 통하여 교역을 하여 왔고, 중국과는 정식 수교(1979년)를 하기에 앞서 1973년부터 북경에 연락사무소를 두었다. 이와 달리 미국은 1994년 베트남에 연락사무소를 개설할 것이라고 발표하였으나 양국간에는 외교 및 영사관계 수립에 관한 다자간 협정서명국이기 때문에 새로운 법안이 필요 없었다(Sutter 1995, 192-94).

일반적으로 외교관계 회복을 위한 조치는 점진적이다. 북미간 외교관계 정상화를 예상해볼 때, 영사업무 관장 미 외교관 평양 근무→ 평양 근무 미 외교관 증원 및 정치, 경제문제 관장으로 확대(대사관 설치)→ 대사급 관계 등의 순서로 나아갈 수 있다. 미 의회가 행정부의 외교관계 정상화를 방해할 능력은 현실적으로는 물론이고 헌법상 근거를 볼 때도 대단히 제한적이다. 의회의 제동에 대해 행정부는 외교관계 정상화 조치가 행정부의 고유권한으로 주장할 수 있기 때문이다(Katzman 2007, 185).

미국이 북한과 수교하기 위해 고려할 추가적인 절차는 먼저, 양국간 문화 및 교육 교류를 위한 문화협정 체결이다. 미국과 중국이 이 협정을 체결한 바 있는데, 이 협정은 공식적인 정부간 접촉만을 다룬다. 둘째, 미국시민의 북한 여행 문제인데, 현재 미국 법률이 미국시민의 북한여행을 제한하고 있지는 않다. 다만, 미 재무부의 해외자산통제국이 여행경비 한도 등에 관한 규정으로 행정적인 제한을 하고 있다. 미국은 현재 북한과 영사관계를 가지고 있지 않기 때문에 국무부가 북한을 여행하는 사람을 지원할 수 없다. 셋째, 영사협정인데, 북미 양국은 다자간 협정서명국이기 때문에 쌍무간 협정은 불필요할 수 있지만, 필요에 따라 맺을 수도 있는데 그럴 경우 의회의 비준이 필요하다(Sutter 1995, 194-95).

한편 북미간 군사관계는 정전협정 처리 및 평화협정 체결, 주한미군 문제 등을 포함하여 논의할 수 있는데 이들 문제는 한국 등 추가 관련 당사자의 개입으로 논의가 복잡해질 수 있다. 만약 미국 정부가 정전협정을 평화협정으로 교체하기 위해 북한과 직접 협상한다면 유엔 안보리 또는 총회는 유엔사령부 폐지를 고려할 것이다.¹⁰⁾ 이때 미 의회는 한국전쟁 당시선전포고를 하지 않았기 때문에 평화협정을 비준할 필요가 없을 것이라고 주장할 수도 있다. 그리고 한국을 포함한 평화협정 체결 당사국 문제는 논란이 될 전망이다. 주한미군 문제는 한미간 문제이지만 북미관계 정상화와 관련성

이 있다. 또 주한미군 철수 결정은 과거 부분 철수 사례에서 보듯이 한미 상호방위조약이나 기타 한미간 협정에 의해서 금지될 수 없을 것이다(Niksich 1995, 195-98).

2) 경제관계

북미간 경제관계를 제한하는 조치들은 그것을 부과한 권한에 의해 폐기되거나 완화할 수 있다. 대부분은 북한을 포함한 공산국가 또는 유사한 국가그룹에 영향을 미치는 법령들에 의해 정해진다. 그러나 이러한 법령들은 대개 법률적 운용조건에 부합되는 행정재량권을 포함하고 있다. 기타 제한 조치들은 특별한 상황에 대응하거나 특정 정책 목표를 달성하기 위해 북한에 적용할 수 있는 관련 행정결정상의 권한에 의해 집행되어 왔다. 그러므로 적절한 법령을 폐지 또는 조정함으로써 특정한 제한요소들을 제거할 수 있다(Pregeli 1995, 199). 즉 각종 대북 경제제재 조치들이 법적 근거를 갖고 있으나 양국간 정치관계 변화를 반영하여 미 대통령이 자율권을 발휘하여 제재 조치를 실질적으로 약화시킬 수 있다.

미국의 가장 포괄적인 경제제재 조치는 북미간 무역 및 금융거래에 대한 완전하고도 철저한 봉쇄인데, 이는 1950년 제정된 적성국 교역법에 근거하고 있다. 1977년말 적성국 교역법의 국가비상권한이 국제비상경제권한법으로 교체되었으나 실질적으로는 대통령이 국의 차원의 연장 결정을 매년 내림으로써 그 효력을 지속하고 있다. 봉쇄조치 규정들은 통상 및 금융거래 금지 등을 포함하고 있으며 법이 인정하거나 해외자산통제국의 인가가 있을 경우에는 거래가 가능하다. 또 해외자산통제 규정상의 일반승인은 수출관리법 및 관련규정하에 상무부 수출관리국의 인가를 받아 북한에 수출할 수 있도록 한다. 미국내 북한자산동결을 포함하여 북한과의 모든 교역 봉쇄는 행정결정으로 폐기되거나 조정될 수 있다. 이러한 조치들은 현재의 규정하에 사례별로 인가를 해주는 정책을 수립하거나, 북한에 대한 제한규정을 변경하며 북한을 해외자산통제법 적용 목록에서 제외시키는 것 등을 포함할 수 있다(Pregeli 1995, 200-201).

한편, 북한 상품의 미국 수출은 미국내 두 건의 개별적인 제한조치 즉, 영구정상교역관계(과거 최혜국) 대우 거부와 미국의 일반특혜관세 미적용 등에 의해 제한받고 있다. 그 이유로는 북한이 테러지원국, 이민의 자유 거부, 공산국가, 노동의 권리 미보장, GATT 및 IMF 비회원국 등이 거론된다. 대북 수출통제는 수출통제법, 수출관리법에 근거하고 있는데, 북한은 쿠바와 함께 미국의 모든 수출을 통제하는 국가(그룹 2)로 남아있다. 이 경우에도 북한이 테러지원국이라는 판정이 수출 통제를 재확인시켜주고 있다. 미국 상품 및 기술의 대북수출이 가능하려면 '타당성 승인'을 받아야 하는데 거기서 중요한 사항이 대통령이 북한을 테러지원국 선정을 철회하는 것이다. 이것이 가능하려면 ①철회가 효력을 발휘하기 전에 해당국 지도자 및 정부 정책이 근본적인 변화를 하여 국제테러를 지원하지 않으며 앞으로도 지원하지 않을 것임을 보장하는 것을 입증하거나, ②또는 45일전에 해당국 정부가 지난 6개월 동안 국제테러를 지원하지 않았고 앞으로도 지원하지 않을 것임을 보장하는 것을 입증하는 보고서를 의회에 제출하는 방법이 있다. 또한 수출통제국이 법령 지침내에서 행정할

등을 통해 의회의 개입 없이도 북한에 대한 미국의 수출통제를 완화할 수 있다. 예를 들어, 북한을 대부분의 구 바르샤바조약기구 국가들에 적용되는 수준의 수출통제를 받는 Y국가그룹에 포함시키는 것이다. 또 무기수출통제법을 근거로 하는 방위산업품 및 용역의 상용수출통제에 대해서도 대통령이 해당국이나 국제기구에 대한 방위산업품 및 용역 제공이 미국의 안보 및 세계평화에 이롭다고 판단할 경우 판매를 할 수도 있다(Pregeli 1995, 201-206).

그러나 대통령을 비롯한 행정부의 재량으로 대북 경제제재를 해제하기에는 많은 관련 법령들의 제한이 적지 않다. 위에서 언급한 제재관련 법령 외에도 ①외국의 대북 수출을 통제하는 교역통제 규정, 대외자산통제규정, ②대북수출 금육을 제한하는 미 수출입은행법, ③민간의 대북투자를 금지하는 대외지원법의 해외사적투자기업법, 국내세입법 등이 있다. 따라서 북미간 정치관계의 질적 개선과 미국의 주요 관심사에 대한 북한의 행동 변화 등이 있을 때 의회의 협조 혹은 묵인이 가능할 것이다.

북미 경제관계에서 주목할 부분은, 북한이 비확산관련 국제규범을 위반하고 있는 상태에서 북한과 미국의 경제관계 혹은 북한의 대외경제관계에서 미국의 협조는 불가능하다는 점이다. 예를 들어, 미 대외관계수권법(FY 1995) 530조는 IAEA 핵안전협정에서 탈퇴, 과거 혹은 실질적 위반을 한 비핵국가에 대한 미국의 지원을 대외지원법 하에 금지하고 있다. 또 국제기금에 관한 대외관계수권법(FY94-95) 823조는 비핵국가가 안전성이 확보되지 않은 특수 핵물질의 획득 혹은 핵 폭발장치의 개발, 비축에 국제기금의 사용을 금지하고 있다. 북한은 미신고 및 안전성이 확보되지 않은 핵물질 때문에 세계은행, 국제통화기금, 아시아개발은행과 같은 국제금융기구의 재정 지원을 받고 못하고 있다(Davis 1995, 216-17).

3) 원조문제

미 의회는 1995년 회계연도의 대외활동지출법의 507조에 근거해 북한을 미국의 직접적 원조금지국가 목록에 처음 넣었다. 미 행정부가 북한에 대해 해외원조기금을 사용하기를 원한다면 2가지 방법이 있는데 첫째, 의회를 설득하여 차기년도 대외활동지출법의 목록에서 북한을 제외시키는 것과 둘째, 대통령이 대외원조법의 614(a)항에 의거해 대외정책에 관한 특별권한을 사용하여 507조의 금지조항을 삭제하는 것이다.¹¹⁾ 그러나 기타의 대외원조법들이 공산주의국가, 테러지원국가, 국제핵협정을 위반한 핵무기비보유국 등에 대한 원조 금지조항을 활용해 북한에 대한 지원을 여전히 금지 또는 봉쇄하고 있다. 또 미국은 위와 같은 국가와 인권침해국가에 대하여 대외활동지출법, 대외관계수권법 등을 근거로 국제기구의 대북 경제지원을 제한하고 있다. 물론 이 경우에도 행정부의 재량권이 있는데, 가령 대통령이 국익에 보탬이 된다고 증명할 경우 북한을 국제기구를 통해 미국의 간접 지원을 받을 수 없는 국가 목록에서 제외할 수 있다(Nowels 1995, 209-13).

제네바합의 이후 클린턴정부가 실시한 3차례의 제한적인 경제제재 완화 조치는 북한의 핵동결 이행, 미사일협상 수용, 양국관계 개선을 향한 포괄적 접근 수용에 따른 것이었다(양운철 2001,

18-19). 여기서도 알 수 있는 것은 인도적 지원 역시 의회의 견제와 여론의 영향을 완전히 무시할 수 없지만 행정부의 자체 판단으로 충분히 수행할 수 있는 분야라는 점이다.

미 의회는 북한이 각종 해외원조세출법에 의해 미국의 해외원조 금지 대상국가에서 벗어나도록 할 수 있다. 매년 갱신되는 이들 법에서 북한을 원조금지 대상 국가 목록에서 제외하면 된다. 미국은 그동안 1961년 제정된 해외원조법 2227항에 의거해 북한에서 운영되는 국제활동에 대한 기부를 금지해왔다. 최근 해외원조 세출의 경우 미국의 직접적 원조를 받을 수 없는 나라와 테러지원국의 명단국이 같다. 그러나 이들 법이 제재를 테러지원국 그 자체에 적용하지는 않는다. 따라서 북한이 테러지원국 명단에서 삭제되는 것이 원조 금지와 같은 제재 해제를 자동적으로 수반하지는 않는다. 해외원조법은 영구법이기 때문에 동법 2227항에 의거한 대북 원조 금지를 폐지하기는 어렵다. 이런 제재를 해제하기 위해서는 해외원조법 2227항에서 명시하고 있는 목록에서 북한을 삭제하는 식으로 해외원조법의 관련 조항을 수정하여야 한다. 많은 관찰자들은 김정일정권 하에서 북미간의 극적인 관계개선이 미 행정부가 의회에 대북 원조 승인을 요청할 것이라고 보고 있다(Katzman 2007, 181).

4. 관계정상화 사례의 교훈

1) 중미관계 정상화 사례

냉전시기 이루어진 중미관계 개선과 국교정상화는 냉전 하의 데탕트를 형성함은 물론 중미 양국에 전략적 이익을 증진하는데 기여하였다. 잘 알려진 바와 같이 중국과 미국은 소련 봉쇄라는 공동의 전략적 목적에 의해 1970년대 초반부터 관계개선을 추진해나갔다. 지속적으로 유지된 소련의 강경 외교정책으로 인해 미중관계는 새로운 활로를 찾을 수 있게 되었다. 마오쩌둥(毛澤東) 사후 중국 지도부에 대한 소련 지도부의 실질적 양보 거부, 소련의 아프가니스탄 개입, 대폭적인 전략무기 감축제의 거부, 캄보디아에 대한 베트남의 야심 등에 직면하여 중국과 미국은 소련의 팽창주의에 대항하는 국제적 동맹의 동반자로서 서로를 다시 바라보게 되었다.

그러나 중미관계 개선은 공동의 전략적 이익과 함께 양국내에서 관계개선의 필요성을 인식하고 이를 추진해나갈 정치적 리더십의 형성이 요구되었다. 1978년 중반에 이르러 미중관계는 1970년대 초에 사라져 버렸던 활력을 조금씩 되찾게 되었다. 점진적으로 덩샤오핑(鄧小平)이 복권하고 화구어평(華國鋒)보다 우위를 확립하고, 경제개발이라는 보다 실용적인 프로그램에 대한 지원을 확보할 수 있게 됨에 따라, 미국과의 관계정상화를 모색하기 위한 행동 반경을 넓힐 수 있었다(하딩 1995, 127-28).

카터정부는 취임 직후부터 중국과의 외교관계 수립을 포함해서 대중국정책에 대한 내부적 평가 작업을 시작하였다. PRM-24로 알려진 대통령 검토 메모에는 미중관계, 미국의 타이완 정책, 중국

과의 전략적 유대 등에 관해 대통령이 취해야 할 선택사항들이 검토되었다. 1977년 4-5월 검토된 PRM-24는 먼저, 중국과의 외교관계 수립에 관해 분명하게 지지하였고 미중관계의 정상화가 양국 간 문화적 경제적 유대, 미국의 신뢰성에 대한 중국의 확신 증대, 소련 팽창에 대한 공동 대응 등의 측면에서 볼 때 어느 정도 시급하다고 결론지었다. 이런 결정에는 또다른 대통령 검토 메모 PRM-10이 평가한 내용을 반영한 것이었다. 이 메모는 미국이 소련과의 경쟁에서 경제적 기술적으로 우위를 누려왔고, 양국간에 단기간에 초래될지도 모르는 군사적 불균형에 대하여 과도하게 우려할 필요가 없다고 판단하고 있다(하딩 1995, 139) 카터 행정부의 미중관계 정상화 방침은 닉슨, 포드 정부에 의해 시작된 시도를 완결하는 의미를 갖는 것이었다(도거티-팔츠그라프 1997, 439).

둘째, 미국의 타이완 정책 변화에 관해서도 깊은 토의가 있었는데, 이 문제는 1975년 중국이 미국과의 관계정상화를 위하여 제시한 세 가지 조건(타이완과의 공식관계 종식, 미-타이완 상호방위 조약 폐기, 타이완내 잔여 미군병력 철수 등)에 대한 반응의 성격을 갖는다. 카터 행정부는 중국이 제시한 조건 내에서 미국이 행동해야 한다고 결론지었다. 카터 행정부는 중국이 강경한 입장을 갖고 있고, 더욱이 닉슨, 포드 전임 행정부가 세 가지 조건을 묵시적으로 이미 수용한 것으로 평가하였다. 그러나 미국은 중국의 세 가지 조건에 대응하여 최소한의 정상화 조건을 확정하였는데 그것은 타이완에 대한 방위용 무기의 계속 판매, 타이완과의 광범위한 비공식적 관계 유지, 타이완 분쟁의 평화적 해결에 지속적 관심 표명 등이다. 셋째, 대중국 무기판매에 관해서 카터 행정부는 좀더 신중하고 회의적인 입장을 채택하였다. 그리고 대중 첨단기술 이전에 관한 미국의 정책과 유럽의 대중 무기판매에 관한 태도 등은 미결정 상태로 남게 되었다(하딩 1995, 133-136).

1970년대 후반 소련의 아프가니스탄 침공, 그라나다와 니카라과에서 각각 쿠바와 소련과가 집권한 사실, 이란에서 친미 팔레비 완성이 붕괴하고 반미적인 호메이니가 집권한 것 등 전반적인 세계 정세는 밴스 국무장관의 입지를 약화시켰다. 카터 대통령이 중국인민공화국을 승인하면 소련을 자극하게 되어 데탕트에 치명적이라는 밴스(C. Vance) 국무장관의 반대를 물리치고 중국을 승인한 것은 이러한 사정을 잘 말해준다. 이것은 중국 승인이 오히려 소련에 압력을 가하게 되어 소련이 더 유화적이 될 것이라는 논리를 편 브레진스키(Z. Brzezinski) 백악관 안보보좌관의 승리였던 것이다(권용립 1997, 630).¹²⁾ 결국 미소관계가 악화되어감에 따라 중미관계는 1979-80년에 미국이 중국에 기울어 가는 방향으로 나아갔다. 1978년 5월 브레진스키 안보보좌관이 베이징을 방문하여 양국간 관계정상화 방침을 공유하고 1979년 1월 1일 국교 수립이 선포되었고 같은 달 덩 샤오핑이 국빈 자격으로 미국을 방문하였다.

이같은 중미 관계정상화가 북미 관계정상화에 주는 의미는 양국의 전략적 이해관계의 공유 혹은 상호존중 여부와 관계정상화를 추진할 수 있는 국내정치적 조건의 중요성이다. 나아가 중미 관계정상화는 양국간 상이한 이해관계를 조정, 타협해나가는 협상 기술상의 시사점도 주고 있다.

중미 관계정상화 협상은 미국의 구상에 의해 3가지 전략이 병행 추진되었다. 첫 번째 전략은 관계정상화 논의를 베이징 주재 미국 연락사무소의 대표 우드코크(L. Woodcock)와 중국 외교부장 황화(黃華)간에 진행한다는 방침이다. 이런 협상방식은 워싱턴 특사를 파견하여 협상하는 것보다 압력

을 줄일 수 있고 신중할 수 있다는 판단 하에 전개되었다. 미국은 정상화 이후 타이완과 비공식적 관계의 유지 등과 같이 합의에 이르기 쉬운 몇몇 쟁점들을 우선 처리하고, 어려운 문제들은 연기하기로 결정하였다.

두 번째 전략은 브레진스키가 워싱턴 주재 중국 연락사무소 최고대표자인 차이 쨌민(蔡澤民)과 한 쉬(韓敘)와의 교섭 채널이다. 미국은 이 방법을 통해 미국이 중국과의 장기간에 걸친 전략적 동반자 관계를 진정으로 바라고 있다는 점을 중국이 확신하도록 하고, 그럼으로써 중국이 타이완 문제에 융통성을 갖고 응하도록 고무시킬 수 있을 것으로 기대하였다.

세 번째 통로는 미 국무성 동아태차관보인 홀브루크(R. Holbrooke)와 차이 쨌민의 대리인 한 쉬간에 연결되었으며, 이 통로를 통해 미국은 타이완문제에 관한 중국측의 항의를 접수하였다. 미국은 예상된 중국의 반발에 대해 신선했던 당근과 새로운 채찍, 즉 외교관계 수립 직후 중국 지도자의 워싱턴 초청과 미소 정상회담 가능성을 제시하였다. 또 1978년 11월 소련과 베트남이 동맹조약을 체결하였다. 그리하여 미국이 1978년 말까지 정상화 논의를 종결짓기 위해 중국의 세 가지 조건을 초기에 수락하였던 것처럼, 마침내 중국은 미국이 제시했던 민감한 조건들을 수락하였다. 특히 덩샤오핑은 미국이 타이완에 방위조약 종료를 통보한 이후 1년 동안에도 방위조약이 유효할 것이라는 점에서 동의하였고, 미국이 타이완의 평화적 미래를 기대한다는 내용의 성명을 일방적으로 발표하는 것을 묵인하였고, 가장 민감한 문제인 미국의 타이완에 대한 지속적인 무기 판매 계획을 승인하지 않았지만 이 문제가 정상화 실현에 방해 요소가 되지 않도록 결정하였다. 물론 중국은 외교관계 정상화를 공식 발표하면서 미국의 타이완에 대한 무기판매를 반대하고, 타이완을 대륙과 통일시키는 방법은 “전적으로 중국의 내정문제”라고 주장하였다(하딩 1995, 145-49).

이들 3가지 방식을 북미 관계정상화 논의에 대입해보면 양국간 불신이 협상에 줄 부정적 영향을 통제하고, 상이한 입장을 조정하고, 양국 각각의 기존 외교안보관계를 손상하지 않고 관계정상화를 추진할 수 있음을 알 수 있다. 특히 3번째 방식은 북미 관계정상화 과정이 한미 동맹관계 유지 및 주한미군의 주둔에 큰 영향을 주지 않고 진행될 수 있음을 시사해준다.

2) 베트남-미국 관계정상화 사례¹³⁾

통일 직후 공산 베트남 정부의 최대 외교목표는 경제재건을 위한 미국과의 관계개선이였다. 베트남은 미국과의 관계정상화 조건으로 파리평화협정에 규정된 미국의 전후복구원조 조항에 대한 약속 이행과 닉슨이 팜 반 동 베트남 수상에게 보낸 서한에서 약속했던 경제원조를 요구하였던 것이다. 그러나 베트남 공산화 이후 미국의 베트남에 대한 인식은 소련의 팽창주의적 동맹권의 일부로 간주했기 때문에 베트남과의 관계보다는 미중 데탕트와 아세안과의 관계발전에 역점을 두어 왔다. 오히려 미국은 1975년 이후 베트남에 경제제재 조치를 취하고 미국내 베트남인의 자산을 동결하고, 양국간 관계정상화 협상의 조건으로 베트남내 미군 실종자(MIAs)문제 해결을 제시하였다. 1978년 말 미중관계 정상화가 임박한 가운데 미국은 베트남과의 관계개선을 포기하였다. 말하자면 당시 미국

은 베트남과의 관계정상화를 추진할 전략적 이해관계가 부재하였다고 할 수 있다.¹⁴⁾

베트남 공산당은 1980년대 초반 리더쉽 교체, 이중경제정책, “전략적 외교정책” 등 노선 변경을 시도하여 경제발전과 국제협력을 추구하였으나 큰 성과(특히 미국의 긍정적 반응)는 없었다. 그리하여 1986년 12월 제6차 당대회 개혁파들이 실권을 장악하고 대대적인 개혁(도이 모이, doi moi)을 추진하기 시작하였다. 베트남은 그 연장선상에서 1986년 미국에 비자 및 여행 허용, 1989년 캄보디아에서 완전철수를 선언하는 등 기존의 군사적, 전략적 외교목표를 포기하고 개혁개방을 통한 경제회복을 우선시 하는 전략을 채택하게 되었다. 그러나 미국의 반응은 MIAs문제 해결을 위한 협력이 외교관계 수립을 가능하게 해주는 중요한 단계라는 반응 외에는 적극적이지 않았다.¹⁵⁾

베트남 공산당 제7차 당대회(1991년 6월 24-27일)에서 개혁가인 도 무이(Do Muoi)가 서기장으로 선출되었고, 베트남은 대외경제관계 확대, “국가주도 자본주의” 천명 등 개혁개방정책을 강조하였다. 미-베트남관계 또한 베트남 내부의 개혁과 캄보디아 완전철수 및 세계적인 탈냉전의 움직임과 더불어 변화의 조짐을 보이기 시작하였다. 1990년 12월 미 국무부 동아태담당 차관보 솔로몬(R. Solomon)이 미국은 베트남과의 관계정상화에 대해 공식적인 회담을 시작할 준비가 되어 있다고 선언하였다.

1991년 양국간 회담이 5차례 개최되었을 뿐 아니라 미의회와 기업가들도 미국의 국익을 위한 조속한 관계정상화를 촉구하기 시작하였다. 그러던 중 1991년 4월 미국은 베트남과 외교관계 재개를 위한 소위 “로드맵”을 내놓았다. 여기에는 베트남이 캄보디아문제와 미군 포로 및 실종자문제 해결에 구체적으로 협력한다면 미국도 그에 상응하는 경제봉쇄 및 기타 제재조치를 완화한다는 내용이 포함되어 있었다. 로드맵 제안이 있는 지 2개월후 친베트남 프놈펜정부가 유엔평화안을 수용할 의사를 밝혔고, 1991년 10월 캄보디아 평화조약이 체결되면서 미-베트남관계는 더욱 급진전되었다. 베트남은 미군 실종자문제의 완전 해결을 요구하는 클린턴 정부에 대해 관련 정보 추가 공개 및 라오스 등지의 실종자 발굴에 협력 등 적극적으로 임하였다. 그 결과 1993년 클린턴정부는 프랑스의 대베트남 차관 제공 묵인, 미국기업의 베트남내 사업 참여 및 입찰 허용, 인도적 원조 등 경제봉쇄를 대폭 완화하였다. 베미관계의 급진전은 부상하는 중국에 대한 경제적, 군사적 견제에 양국이 공감한 점도 크게 작용하였다. 1994년 2월 4일 미국은 경제봉쇄 완화보다는 더욱 진전된 경제봉쇄 해제를 선언하였고, 클린턴 대통령은 1995년 7월 11일 베트남과의 관계정상화를 선언하였다.

베트남과 미국의 관계에서 나타난 이슈들은 그 시기에 따라서 중요도가 변화하였으며, 그 변화는 크게 보아서 몇 가지 변수에 의하여 이루어지고 있음을 알 수 있다. 양국간 이슈는 경제원조, 미군 실종자(MIAs) 유해발굴 및 송환문제, 경제 제재, 베트남군의 캄보디아 철수 및 캄보디아문제의 평화적 해결, 베트남의 전략적 중요성, 경제적 필요성 그리고 인권문제 등이었다. 그 이슈들이 변화하는 변수들로는 양국의 리더쉽 성향, 경제문제, 여론 그리고 국제환경의 변화 등으로 요약할 수 있다.

양국관계 변화에서 몇 가지 패턴을 발견할 수 있다. 첫째, 베트남과 미국간의 관계정상화 과정에서 보여지는 양국관계는 처음에는 일방적이다가 상호주의적으로 변모하였음을 알 수 있다. 통일 이후부터 베트남은 미국과의 관계개선을 위하여 일방적으로 노력해 왔으며, 미국은 지속적으로 무관

심과 강경책을 고수하여 왔다. 결국 미국의 모든 지속적인 요구사항들(캄보디아문제와 MIAs문제)이 베트남에 의해 양보될 때 양국은 관계정상화를 이룩한 것이다. 그러나 최근에 베트남에 대한 전략적 중요성의 제고 및 경제적 필요성과 같은 같은 요소들은 과거의 일방적인 관계에서 이제는 서로를 필요로 하는 “편의에 의한 결합(marriage of convenience)”이라는 상호주의적 관계로 변하고 있음을 알게 해준다.

둘째, 양국간 관계개선이 어려웠던 가장 중요한 이유는 양국이 요구하는 사항들이 서로 일치되지 않았다는 점이다. 베트남에 있어서 가장 중요한 관심사는 경제적인 문제였으며, 미국의 경우에는 정치적, 인도적, 전략적, 경제적 문제였다. 그 이유는 양자가 전쟁 당사자였을 뿐만 아니라, 여타 전쟁에서 나타난 것처럼 전후 처리가 이루어지지 않았다는 독특한 상황 때문이다.

셋째, 베트남과 미국간의 관계에 결정적인 영향을 미치는 변수는 양국간의 문제가 아니라 국제환경, 즉 미-중-소가 만들어내는 역동적인 역학관계였다. 특히, 미소관계와 미중관계의 변화는 베트남의 대미정책과 미국의 대베트남정책 변화에 결정적인 영향을 미쳤다. 1978년 이후 미중 밀착과 미소 및 중소관계의 악화 속에서 미국의 대베트남 관계는 지속적으로 강경하였으며, 베트남의 대미 관계개선 노력에도 불구하고 양국관계는 호전되지 않았다. 그 리고 1980년대 중반 이후 미소 및 중소관계가 완화되자 베트남의 대미정책이 급격히 변화하기 시작한 것이며, 미국 역시 베트남에 대한 인식을 변화시키기 시작하였다.

결론적으로 베트남과 미국의 관계정상화 과정은 베트남의 실용주의 외교와 국제환경의 변화에 따른 미국의 전략적, 경제적 구도의 변경에서 이해되어야 할 것이다. 베미관계 정상화 성공의 주요 요인들은 첫째, 베트남의 경제발전 욕구와 미국의 대동남아 시장확대 의도, 둘째, MIAs문제에 대한 베트남의 적극적인 협력과 미국이 베트남의 노력을 긍정 평가한 점, 셋째, 양국 관계정상화의 또 다른 장애요소였던 캄보디아 문제가 해결된 점, 마지막으로, 중국의 세력확장에 대항하기 위한 베트남의 대미 관계정상화의 필요성과 미국측의 입장에서 볼 때 동남아시아에 베트남의 전략적 중요성이 제고된 것 등으로 분석할 수 있다.

베트남과 미국의 관계정상화 과정은 베트남의 정권 및 정책 변화와 관계정상화를 위한 지속적인 노력을 특징으로 한다. 베트남은 미국과 국교정상화를 20년 가까이 추구하고면서 미국의 요구사항을 수용하는 과정을 거치며 목표를 달성하였다. 특히, 베트남의 적극적인 개혁개방정책과 MIAs 및 인권문제에 관한 전향적인 태도는 북한에 직접적인 시사점을 줄 수 있다.

5. 북미관계 정상화 시도와 전망

1) 제네바합의 이후 북미 관계정상화 과정의 시사점

제네바합의 이후 북한과 미국은 각각 경제난 지속 및 권력승계, 의회의 행정부 견제 등 대내적

조건의 제약 하에서 관계개선을 추진해 나갔다. 이 시기 북미관계와 북한의 대미정책은 이전 시기와 대조적인 양상을 보였다. 핵합의 이후 북미관계는 공동관심사를 둘러싼 접촉면의 확대와 접촉 방식의 변화를 나타냈다. 양국은 핵합의 이행을 전제로 미사일문제를 비롯해 미군유해 송환, 한반도 평화체제, 대북 경제지원 등 다양한 사안들을 협의해 나갔다. 북한은 실리추구를 극대화하기 위해 적극적인 협상자세를 보였다. 북한의 이와 같은 대미정책 행태를 제네바합의 이전과 비교할 때 ‘이익 정치’로 부를 수 있을 것이다.

다른 한편, 이와 같은 양국간 사안별 협상은 양측 정권의 정치적 필요와 결합하여 2000년 들어 양국관계 개선을 위한 논의로 수렴되었지만, 그 결과가 관계정상화로 귀결되지 못하였다. 그 원인은 근본적 차원에서 양국 국가정체성의 부조화, 현실적인 차원에서는 미국내 정치적 제약과 이를 고려하지 않은 북한의 협상방식 등 실질적 관계개선을 향한 양국내 근본적인 변화가 수반되지 않았기 때문이다(Jervis 1999, 52-53). 이 시기 북한의 대미 이익 정치는 국가정체성의 제약을 완전히 벗어나지 못한 불완전한 수준에서 전개되었다. 미국 역시 제네바 합의를 통한 북한에 대한 안전보장 약속에도 불구하고 대북 핵공격 계획을 유지하고 있었다(Kristensen 2002, 54-59). 그것은 단지 양국 정권 차원의 전략적 오인에 국한된 것이 아니라, 양국관계의 역사적 성격에서 연유하는 국가적 수준의 상호 제약으로 평가할 수 있다. 두 정권은 양국 내에 엄존하고 있는 상대국에 대한 적대적 정체성을 극복하지 못했던 것이다.

거시적 측면에서 볼 때 이 시기 북한의 대미정책은 제한적이거나 이전 시기에 비해 합리적 이익 추구 행위를 전개한 것으로 평가할 수 있다. 비록 정책 환경이 북한에 불리하였지만 북미관계의 상대적 안정화로 인해 정보 습득 및 커뮤니케이션의 조건이 용이해졌다. 비위기적(non-crisis) 상황과 대화에서 여러 채널을 통해 진행된 양국간 회담이 이를 말해준다. 그럼에도 협상과정에서 나타난 북한의 실질적인 대미정책은 반드시 합리적으로만 나타나지 않았다. 구체적으로 북한의 국가정체성과 양국관계의 성격에 기인하는 대미 위협인식 및 불신의 영향과 벼랑끝 전술의 관성이 작용하였다. 말하자면, 관계정상화를 통한 대미정책 목표 달성이라는 북한의 목적합리성은 국가정체성에서 파생된 수단합리성의 한계로 관계 진전의 정체라는 의도하지 않은 결과를 초래하였던 것이다. 물론 그 결과는 상호작용의 한 축인 미국의 대북 인식과 국내정치적 제약에도 기인한다.

북한은 이상과 같은 과정을 통해 일시적으로 협상력을 제고시켰지만, 미국내 대북강경여론과 협상 진전의 불투명 등 그 비용이 크게 나타났다. 북한은 자위권을 명분으로 미사일협상 자체를 부정하기도 하였다. 이후 북한은 대내적 여건(수해, 군부 입장 등)과 미국의 반응에 따라 입장을 조정해 나갔다. 결국 북한의 분할·자연·벼랑끝 전술로 인해 양국이 협상의제를 포괄적으로 흥정하기 시작한 것은 미사일협상 개시 35개월 후인 4차협상(1999. 3. 29-30)이었다. 이와 같은 북한의 협상 전술은 협상력 제고를 겨냥한 것이었지만 협상 목표 달성에는 역효과를 초래하였다. 그 결과 1996년 12월부터 부정기적으로 시작된 고위급회담은 미사일협상의 경과에 의존하면서 전개되었다. 고위급 회담이 미사일문제에 대한 우선적 관심으로부터 비교적 자유로워지고 양국관계 진전을 본격 논의하기 시작한 것은 북한의 미사일 발사시험에 대한 조건부 중단 선언이 있었던 1999년 9월 이후였다.

만약, 북한이 대미관계 정상화를 목표로 하였다면 이 시기 북한의 행동은 역효과가 컸다고 할 수 있다. 실제 북한은 경수로사업, 중유제공 등을 중심으로 미국측에 제네바합의 이행을 일관되게 주장하면서도 합의 내용에 포함된 연락사무소 개설에는 소극적이었다.¹⁶⁾

2) 북미관계 정상화의 전망

1년 10개월 가까이 계속되어 온 방코텔타아시아(BDA)의 북한계좌 동결 사태가 사실상 종료되었다. BDA에 동결되어 있던 북한 계좌가 미국측의 도움으로 러시아를 거쳐 다시 국제금융거래를 할 수 있도록 하는 송금작업이 완료되었다. 6월 25일 북한 외무성 대변인은 이같은 사실을 확인하고 “동결 해제된 자금은 계획대로 인민생활 향상과 인도주의적인 목적에 쓰게 되어있다” 고 밝혔다. 또 북한은 “동결자금 문제가 해결된 조건에서 우리도 ‘행동 대 행동’ 원칙에 따라 2.13합의의 이행에 들어가게 될 것” 이라며, 2.13합의 초기단계 이행 조치에 나설 것임을 시사하였다.

2.13합의 이행의 첫 관문은 영변 핵시설의 폐쇄·봉인작업이다. 실제 IAEA 실무대표단은 북한의 초청으로 6월 26일 방북하여 영변 시설의 폐쇄 범위 및 방법을 협의한다. 북한과 IAEA 사이의 협의는 순조롭게 진행될 것으로 관측되고 있다. 그동안 북한이 이 문제에 대해 긍정적인 반응을 보여 왔고 IAEA측도 북한을 자극하는 태도를 삼간다는 입장인 것으로 알려지고 있다. 그럼에도 한 가지 기억이 가지지 않는다. 영변 핵시설 중 방사화학실험실이 1990년대 초 사찰 여부를 놓고 북한과 IAEA 사이에 논란이 되었기 때문이다.

한국과 미국 등은 영변 핵시설의 폐쇄·봉인이 완료될 때 5만 톤 상당의 에너지를 북한에 공급할 것이라고 밝히고 있지만, 원만하고 조속한 상황 진전을 위해 앞당길 수도 있을 것이다. 남한은 북핵 2.13합의 이행 지연으로 보류돼 오던 대북 쌀 차관 40만 톤을 6월 30일부터 순차적으로 북송하기로 결정하였다. 나아가 북한의 초기단계 조치와 이에 따른 6자회담 나머지 5개국의 상응 조치가 모두 이행되는 데는 이르면 2-3주가 걸릴 것으로 예상된다. 북핵 ‘불능화’ 조치도 기술적으로는 금년 내에 실현가능하다고 한다.

BDA 사태 종결로 미국 등은 본격적인 북핵 폐기 프로세스 추진을 위해 적극적인 태도를 취할 것으로 보인다. 미국측 6자회담 수석대표 힐(C. Hill)의 6월 21-22일 평양 방문은 2.13 합의의 이행을 위한 미국측의 적극적 의지를 보여주었다. 북한측은 초기단계 조치 이행에 공감을 표하였다고 전해지지만, BDA 사태의 전개과정에 비추어볼 때 북한은 신중하게 접근할 가능성이 높다. 자신의 요구사항을 확실하게 확보하기 이전에는 합의사항 이행을 유보할 가능성이 높다. 다만, 영변 핵시설 처리까지는 무관할 것으로 예상된다.

그러나 사려 깊은 관찰자들은 “이제부터 시작이다”, “영변 핵시설 폐쇄 이후가 문제다” 라고 보고 있다. 2.13 합의에서 말하는 조치단계 조치란 5가지인데, 당시 6자회담 5차 3단계회담에서는 이들 조치들을 “병렬적으로 취해나가기로 합의하였다.” 영변 핵시설 폐쇄와 감시 외 나머지 4가지 조치 가운데는 북한이 “모든 핵프로그램의 목록을 여타 참가국들과 협의한다” (2항)는 것과 미

국이 북한을 “테러지원국 지정으로부터 해제하기 위한 과정을 개시하고, 북한에 대한 적성국 교역법 적용을 종료시키기 위한 과정을 진전시켜 나간다” (3항)는 항목이 있다.

북한으로서는 조치단계 조치 중 영변 핵시설 폐쇄·봉인에 적극적이고 전향적으로 나서면서 중유 5만 톤 공급을 이끌어내는 한편, 모든 핵프로그램 목록 협의를 미국과의 테러지원국 명단 해제 및 적성국 교역법 적용 종료 과정의 진전과 연계시킬 가능성이 높다. 이에 대해 미국 등 다른 6자회담 참여국들이 초기단계 조치는 병렬적으로 취해나가기로 한 점을 들어 북한의 연계전략에 대응할 것이다. 이에 대해 북한은 한반도 비핵화 등 “5개 실무그룹에서 만들어진 계획은 상호 조율된 방식으로 전체적으로 이행될 것이다” 라는 점을 들어 미북 관계정상화 그룹의 진전과 6자회담 전체의 진행을 연계 지을 것이다. 특히, 북한의 모든 핵프로그램 신고 대목에서는 그 목록에 소위 고농축우라늄(HEU) 핵프로그램의 포함 여부를 둘러싸고 진통을 겪을 것으로 예상된다. 또 많이 거론되지 않고 있는 북한의 과거 핵개발 프로그램 및 그 결과도 핵프로그램 신고 목록 협의에서 제기될 핵심 사안 중 하나이다. 이상이 BDA 사태 이후 2.13 합의 이행이 직면할 첫 번째 관문이 될 것이다. 따라서 정확히 말해 BDA 사태 종료는 2.13합의 초기 단계 이행의 문을 연 것이지만 그 이행 전반을 보장하는 것이라고 말할 수는 없다.¹⁷⁾

BDA문제가 해결의 길로 들어설 때 북한이 보일 대략의 핵폐기 절차와 관련해 2006년 12월 20일자 총련 기관지 <조선신보>는 다음과 같은 5단계 과정을 시사한 바 있다: ①BDA 동결 해제 대 영변 핵시설 가동중단 및 사찰→ ②경수로 및 대체에너지 제공 대 현존 핵계획 포기(신고 및 검증)→ ③핵군축회담 개최 대 핵폐기 요구→ ④미북 관계정상화 대 완전 핵폐기.

북한의 외교정책을 되돌아 볼 때 국면에 따라 일정한 전술적 차이를 보이고 있다. 북한은 갈등국면에서 자신의 입장을 상대방이 수용하도록 하거나 대등한 협상 환경을 조성하기 위해 버랑끝전술(brinkmanship tactics)을 주로 채택한다. 그에 비해 대화국면에서는 어느 국가들과 마찬가지로 타협과 흥정을 통한 이익극대화를 추구하는데, 이때 북한이 내놓을 협상카드가 절대적으로 부족하기 때문에 분할전술(salami tactics)을 구사한다. 버랑끝전술은 1, 2차 북핵위기 조성국면에서 잘 나타났고, 분할전술은 제네바합의 이후 북미 미사일회담에서 의제를 실험, 생산, 수출 등으로 나누어 이익극대화를 추구한 예에서 찾아볼 수 있다.

BDA 문제 해결로 6자회담 재개 등 대화국면이 조성된다고 할 때 북한은 분할전술로 나올 가능성이 높다. 초기단계 조치로 한정해서 생각해 볼 때, 북한은 영변 핵시설 폐쇄와 핵프로그램 목록 작성 문제로 구분해 협상에 임할 것으로 예상된다. 영변 핵시설 폐쇄에 관해서는 다시 IAEA와의 실무협의 대 5만 톤 상당의 에너지 공급 착수, 그리고 핵시설 폐쇄 대 5만 톤 상당의 에너지 공급 완료, 미북 관계정상화 실무회담 재개, 국제사회(특히 미국, 일본)의 인도적 지원 확대(착수)로 임할 것으로 보인다. 이런 분할전술이 순조롭게 진행되려면 방사화학실험실을 비롯해 북한과 IAEA간에 영변 시설의 폐쇄 범위 및 감시 방법에 대한 합의가 선행되어야 한다.

둘째, 핵프로그램 목록 작성 문제와 관련해서도 북한은 HEU 핵프로그램, 과거 핵개발 문제를 활용하여 정치적, 경제적 실리를 최대로 얻고자 할 것이다. 북한은 기본적으로 핵프로그램 목록 협

의를 미국의 테러지원국 지정 및 적성국교역법 해제, 경수로 제공 및 95만 톤 상당의 에너지 제공 등과 연계할 것이다. 이때 북한은 핵심이 되는 테러지원국 및 경제제재 해제를 HEU 프로그램과 흥정할 가능성이 있다. 위 <조선신보>의 관측을 참고할 때 북한은 이 단계에서 대미 관계개선 논의 진전과 경수로 등 대체에너지의 안정적 확보를 목표로 삼을 것이다.

이런 과정을 거치면 6자회담은 한반도 비핵화와 동북아 안보협력이라는 두 날개를 달 수 있을지도 모른다. 중요한 것은 북한의 분할연계전술에 대응하여 나머지 6자회담 참여국이 어떤 조율된 행동을 취할 것이냐는 문제이다. 그 중 하나의 방법으로서 북한이 분할연계전술을 취하는 불가피성을 이해하는 가운데 그것을 돌이킬 수 없는 북핵 포기의 상황으로 진입시키는 접근이 필요하다. 그런 점에서 북한의 분할연계전술에 어울리는 상대법은 분할병행전술이라 말할 수 있을 것이다.¹⁸⁾

2.13합의에 따르면 초기단계 조치 이행이 순조롭게 진행되면서 6자회담 재개 및 6자회담내 5개 실무그룹 회의가 이어지고, 이행 직후 6개국 외무장관 회담과 한반도 평화포럼이 개최될 것이다. 북미관계 정상화의 길은 양국간 상호관심사 협의는 물론 북핵 폐기, 한반도 평화체제 수립과 긴밀하게 맞물려 진행될 것이다. 이런 점을 들어 한반도 문제는 포괄적 해결이 필요하고 그것을 위해 비핵화 합의, 4자 합의, 북미간 합의, 군사적 신뢰구축 및 군사력 배치에 관한 남북미 3자간 합의, 동북아 다자안보협력기구에 관한 합의, 남북간 합의, 북일 합의 등 다양한 방법이 병행 추진하는 것이 합리적이다.

이 가운데 북미간 합의에서는 양국간 전반적인 관계 정상화를 위해 3가지 합의를 위한 협상이 제안되고 있다. 첫째, 외교관계 정상화이다. 이를 위해서는 정상적인 양국관계를 금지하고 있는 미국의 관련 법률 및 정책의 변화가 필요하다. 대표적으로 북한에 대한 적성국 교역법 적용 해제를 통한 북미간 교역, 북한을 테러지원국 명단에서 삭제하여 국제금융기구의 대여 허용, 해외원조세출법 하에서 북한을 미국의 해외원조 수혜를 금하고 있는 목록에서 삭제하고, 미국내에서 동결된 북한 자산을 해제하는 절차를 만드는 것이다.¹⁹⁾ 둘째, 무역관계이다. 북한이 미국과 무역관계를 정상화하려면 북한에 특정한 제한 제거, “정상적 무역관계” 획득, 미국의 반덤핑 규제에서 탈피 등이 요구된다. 미국이 이러한 조치를 취한다면 북한의 경제개혁을 촉진할 수 있다. 양국이 정상적인 외교관계를 추구하면서 미국이 북한의 경제개혁을 돕는 조치를 취한다면 그것은 북한에 매우 가치있는 일이다. 셋째, 인도적 및 개발 지원이다. 인도적 지원은 미국의 대북관계를 안정화하고 북한정권으로 하여금 미국의 관용을 느끼게 할 수 있다(Goodby and Merritt 2007, 18-19).

한반도 문제의 복잡성과 다양한 관련 행위자들로 인해 북미 관계정상화 과정은 시행착오와 그로 인해 적지 않은 단계를 밟을 것이다. 특히, 북한의 완전한 핵폐기 없이 북미 관계정상화는 실현될 수 없을 것이다. 그러므로 관계정상화까지 가는데 나서는 기술적 문제의 해결에 앞서 북한과 미국의 최고지도자의 결단과 관련국들의 지지가 더 중요할지도 모른다. 현재 현상적으로는 북미 양측 최고지도자간 양국관계 정상화를 바라보는 공동의 이해관계가 있다고 볼 수 있어 단기적으로는 북미관계 정상화를 낙관할 수도 있을 것이다. 이와 관련하여, 미 국무부는 2007년 2월 5일 의회에 제출한 2008회계년도 업무계획 보고서에서 2008년 초까지 북핵협상을 마무리하고 북한 핵무기와 핵

프로그램의 해체 시작 및 검증 체제 가동을 목표로 하고 있다고 밝혔다. 그러나 비관적 요인으로 북한의 비핵화 의지에 대한 불신, 납치문제를 통한 일본의 대북 강경정책, 그리고 2.13 합의 이행에서의 기술적 문제 등 비관적 요인도 만만치 않다(홍현익 2007, 138-142).

6. 맺음말: 한국의 과제

노무현 대통령은 지난 6월 22일 제4회 제주평화포럼 개막식 기조연설에서, 참여정부는 북핵문제를 한반도와 동북아 평화 전반에 걸친 문제로 다루어 왔다고 전제하고, 동북아 평화안보협력 공동체 수립을 전망하며 그 첫걸음으로 한반도에 평화구조를 진전시켜 나가는 것, 무엇보다 한반도 비핵화의 조속한 달성과 정전체제를 평화체제로 전환하는 일을 꼽았고, 북·미간, 북·일간 국교정상화 촉진도 언급하였다. 이같은 기조는 원칙적으로 국내외의 동의를 받을 수 있을 것이다.

문제는 그 실현 방법, 전략인데 그것도 관련국간 상호조율된 전략이 가치가 있다. 그 전체 틀 속에서 북미 관계정상화의 길이 있을 것이다. 구체적으로 2·13 합의에 따라 시작된 북한의 핵폐기와 북미간 관계정상화 과정이 상호 연계되어 동시 행동 원칙에 따라 순조롭게 진전되도록 양자간, 다자간 틀을 유지 발전시키는데 북한과 미국은 물론 한국과 주변국들의 촉매 역할이 중요하다. 먼저, 이를 위해 무엇보다 6자회담의 동력을 유지하고 그 역할을 높이는데 힘써야 할 것이다. 왜냐하면 북한의 핵폐기와 북미간 관계정상화 과정이 상호 연계되어 있는데, 이 문제를 병행 추진하기에 가장 적절하고 효율적인 논의 공간이 현재로서는 6자회담이기 때문이다. 6자회담이 전체회의와 북미관계정상화 실무그룹회의를 통해 두 문제를 동시 논의하고 진전을 조율할 수 있는 최적의 기회의 창이다.²⁰⁾

북핵 폐기 과정이 불능화 단계에 들어서면 북한과 미국은 국교정상화 협의를 본격화할 수 있는데, 그 직전에 정전체제의 평화체제로의 전환을 위한 관련국간 논의가 필요할 것이다. 평화협정이 평화체제를 보증하는 핵심 장치라 할 때 그 내용에 당사국간 적대행위 공식 중지, 남북한 각각의 주권 및 영토 인정, 무력 사용 및 사용 위협 금지, 한반도 비핵화를 포함한 대량살상무기 제조 보유 통제의 포기, 재래식 군사력 축소 및 재배치, 남북한에 대한 중국과 미국의 안전보장, 기존 동맹관계 유지, 평화통일 지지 등을 포함할 필요가 있다. 이는 북핵 폐기가 북미 관계정상화로 나아가는 대신 남북관계 발전과 실질적 평화정착을 동반하지 않을 가능성을 차단하는 한편, 그 과정에서 한국의 위상과 역할을 확보하는 방법이기도 하다.

다른 한편, 이같은 상황 전개로 나아갈 때 남한은 대내적으로 한반도 평화와 남북한 평화통일 그리고 동북아 안보협력 공동체 전망 속에서 더 개방적이고 민주적인 사회로 성숙하기 위한 대대적인 개혁에 나서야 할 것이다. (2007/07/06)



- 참고문헌 -

- 권경희. 1996. “베트남-미국 관계정상화 과정에 관한 연구(1975-1995).” 『국제정치논총』. 제36집 1호.
- 김국신. 2000. 『미국의 대북정책: 남북정상회담 및 미 대선 결과에 따른 변화』. 서울: 통일연구원.
- 김국신. 2001. 『미국의 대북정책과 북한의 반응』. 서울: 통일연구원.
- 김수암. 2006. “부시행정부의 대북인권정책: 북한인권법과 민주주의증진법을 중심으로,” 『한국정치외교사논총』. 제27권 2호.
- 박종철. 2001. 『북-미 미사일협상과 한국의 대책』. 서울: 통일연구원.
- 서대숙. 2000. 『현대북한의 지도자: 김일성과 김정일』. 서울: 을유문화사.
- 서보혁. 2003. “전략적 선택이론에 의한 북-미 미사일협상 분석.” 『평화연구』. 제11권 3호.
- 서보혁. 2007. “BDA사태의 교훈과 초기단계 조치 방향.” 코리아연구원 특별기획 제17호 (6. 29).
- 양운철. 2001. 『미국의 대북한 경제제재: 원인, 과정, 전망』. 성남: 세종연구소.
- 제임스 E. 도거티·로버트 L. 팔츠그라프 지음. 이수형 옮김. 1997. 『미국의교정책사: 루스벨트에서 레이건까지』. 서울: 한울아카데미.
- 통일부. 2005. 『주간북한동향』. 제739호. 서울: 통일부.
- 해리 하딩. 안인해 역. 1995. 『중국과 미국』. 서울: 나남출판.
- 홍현익. 2007. “북미관계 정상화 촉진 방안에 관한 연구: 부시행정부의 대북정책과 북핵문제 해결방안을 중심으로.” 『세종정책연구』. 제3권 1호.
- Brown, Fredrik Z. 1989. *Second Chance*. New York: CFRP.
- Davis, Zachary S., Larry A. Niksch, Larry Q. Nowels, Vladimir N. Pregeli, Rinn-Sup Shin, Robert G. Sutter. 1995. “미국 의회연구소 보고서(CRS Report for Congress).” 『전략연구』. 제4호.
- Goodby, James and Jack N. Merritt Co-Chairs. 2007. “A Framework for Peace and Security in Korea and Northeast Asia.” Policy Paper. The Atlantic Council of the United States.
- Harrison, Selig S. 2002. *Korean Endgame: A Strategy for Reunification and U.S. Disengagement*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Huh, Nam-Sung. 1997. “Background and Strategy of North Korea’s Approach to the United States.” *KNDU Review*. Winter.
- Jervis, Robert. 1999. “Realism, Neoliberalism, and Cooperation: Understanding the Debate.” *International Security*. Summer.
- Katzman, Kenneth. 2007. “U.S.-North Korean Relations: An Analytic Compendium of U.S. Policies, Laws & Regulations.” Occasional Paper. The Atlantic Council of the United States.
- Kristensen, Hans M. 2002. “Preemptive Posturing.” *Bulletin of the Atomic Scientist*. September/October.
- Mazarr, Michael J. 1995. *North Korea and the Bomb*. New York: St. Martin’s Press.

- 1) 이 글은 한국사회포럼 2007에서 발표된 것임(7. 6, 덕성여대).
- 2) 제네바 합의문은 북한의 과거 핵사찰 시점을 ‘경수로 사업의 상당부분이 완료될 때, 그러나 주요 핵심부품의 인도 이전’으로 규정하고 있다. 이에 관한 규정은 당시 양해각서에 구체화되어 있지만, 조지 W. 부시정부 들어 북미간 쟁점으로 부상하였다.
- 3) 북미간 첫 미사일회담은 1996년 4월 20-21일, 제2차 회담은 1997년 6월 11-13일 베를린에서 각각 열렸다. 당시 미국은 회담을 비확산 차원에서 접근한 반면, 북한은 대미관계 개선의 채널로 인해 가시적인 성과를 내지 못하였다(서보혁 2003, 43-44).
- 4) 실제 북한과 중국 국경지역에 지하 미사일기지 건설, 대포동2호 발사기지의 동해안으로의 이동에 관한 보도가 그해 여름 이어졌다. 『동아일보』, 1999. 6. 21; 『연합통신』, 1999. 7. 9; *Washington Times*, July 16, 1999.
- 5) 북한은 1994년 12월에 중국측 대표단을, 1995년 2월에는 중립국 감독위원회의 폴란드 대표단을 철수시켜 정전위원회의 가동을 중단시켰다.

- 6)레이크(A. Lake) 백악관 안보담당 보좌관은 북한의 핵동결이 주변국들의 협력에 의해 가능했으며 4자회담 개최 제의도 그 연장선상에 있다고 말했다. "The Enduring Importance of American Engagement in the Asia-Pacific Region," Remarks by Anthony Lake, Assistant to the President for National Security Affairs, to the Japan-American Society, Washington, DC, October 23, 1996.
- 7) 북한은 이 기간의 유골 발굴 및 송환을 "인도주의적 견지에서 ... 일방적으로" 하였다고 주장하고 있다. 「조선중앙통신」, 2002. 10. 12.
- 8) The North Korean Human Rights Act of 2004(P.L. 108-333) (http://www.house.gov/international_relations/nkhra.htm)
- 9) 유엔 인권위원회에서 북한인권 결의안은 2003-5년 3회 연속 통과되었는데, 그에 대한 북한의 반발 수위는 점점 높아졌다. 2003년 최초 채택시에는 회의석상에서 "EU가 우리와의 인권대화와 협력을 배신했다"고 비난(4.16)한 것 외에 별다른 반응을 보이지 않았으나, 2004년 채택시에는 외무성대변인 담화(4.19)를 통해 'EU가 미국에 추종하여 반공화국 고립압살 행위에 합세하고 있다'며 공식적인 반응을 보인다. 2005년의 경우에는 결의안 채택 주도 국가들 중 하나인 일본을 집중 거론하면서 "초강경 대응", "결정적 조치" 등 비난 강도를 높이고 있는 점이 특징이다. 그러나 이 모든 결의안이 "미국의 사주에 의한 고립압살책동"이라는 반응은 일관되게 나타나고 있다(통일부 2005, 11-13).
- 10) 이런 관측과 달리 한국군의 전시작전통제권의 환수 결정 이후 유엔군사령부가 휴전선 일대 비상사태에 대응할 능력을 향상하고, 평상시에도 전시조직을 갖추고 있어야 한다는 주장이 미군 고위당국자로부터 제기되고 있다.
- 11) 대외원조법 614(a)항은 대통령이 미국의 안보이익에 중요하다는 판단되는 원조금지국가에 연간 5천만 달러까지 원조를 제공하고 의회에 서면통지할 수 있도록 규정하고 있다.
- 12) 카터 정부기 중미관계 정상화 방침을 둘러싼 벤스와 브레진스키의 입장 대립은 하딩(1995, 131, 136), 권용립(1997, 628-629) 참조. 또 당시 미중관계를 둘러싼 카터 행정부내 의견 차이는 관계정상화의 필요성에 관한 것보다는 정상화의 시기 및 방법에 관한 것이라는 지적은 도거타-팔츠그라프(1997, 437).
- 13) 아래 논의는 권경희(1996, 247-65)를 요약한 것이다.
- 14) 브레진스키와 벤스 사이의 입장 차이는 미-베트남간 관계정상화 문제에서도 나타났는데, 중국과의 협력을 중시하는 브레진스키와 베트남과의 관계정상화의 조기 실현에 관심을 둔 벤스 사이의 견해 차이로 양국간 관계정상화는 혼미를 거듭하였다(Brown 1989, 27).
- 15) 다만, 1980년대 말 미의원 대표단의 베트남 방문, 베트남 과학자들의 미국 방문 등 의원외교, 민간외교가 양국관계 개선에 촉매 역할을 하였는데, 이런 사례도 북미 관계정상화 촉진에 유용할 것이다.
- 16) 북한이 연락사무소 개설에 소극적인 태도로 일관한 것은 내부 정보 유출 및 개방사조 유입 우려, 개설에 필요한 경제적 부담, 다양한 대미접촉 진행 등이다(Huh 1997, 27).
- 17) 2.13합의 이행을 통한 북핵 폐기 과정에서 부상할 기술적 문제들로는 북한의 모든 핵프로그램 목록에 대한 협의, 북한의 경수로 요구 시점, 테러지원국 지정 철회와 적성국 교역법 적용 해제 시점, 북한이 이미 개발한 핵무기 처리문제 등을 꼽을 수 있다.
- 18) 이상은 서보혁(2007)을 수정 보완한 것이다.
- 19) 이에 대한 상세한 설명은 Katzman(2007)을 참조.
- 20) 6자회담 활용론이 북미간, 남북간 양자회담을 무시한다는 뜻은 아니다. 오히려 두 가지 접근을 적절히 병행하는 것이 적절할 것이다. 다만, 한반도 비핵화 및 평화정착과 동북아 안보협력구도 수립 등의 과정에서 관련국들의 협력과 책임분담을 위해 6자회담 및 그 발전이 긴요하다는 점을 강조하고자 한다.