

남북한관계개선에서 미국역할변화

심연수*

<국문요약>

1971년 남북한이 관계개선을 갖은 이래로 1998년까지 미국의 남북한관계에 있어서 그 역할을 분석하였다. 미국은 한반도 평화와 안정을 유지하는 안정자(stabilizer)와 균형자(balancer)의 위치에서 남북한 관계개선에 영향을 미쳤다. 냉전시대에 미국은 국제시스템 차원에서 남북한관계개선에 영향을 미쳤다. 탈냉전 이후로 1998년까지 미국은 유일 강대국으로서 남북한 모두에 영향을 미치고 있었다. 북한의 NPT탈퇴 이후로 일시적으로 미국은 ‘한반도의 후견자’로서 두 개의 한국정책을 추구한 시기도 있었다.

[주제어] 남북한, 관계개선, 미국역할

* 심연수(E-mail: shimys@honam.ac.kr)

현직: 호남대학교 경찰학과 교수

학위취득대학: 서울대학교

논문접수일: 2015년 10월 30일, 논문수정일: 2015년 11월 15일, 게재확정일: 2015년 11월 30일

The Change of the USA role in improving inter-Korean relations

Shim, Yeon-soo

<Abstract>

In this paper, we analyze its role in inter-Korean relations in the United States from 1971 to 1998. The United States had an impact on improving inter-Korean relations at the position of the stabilizer and balancer to maintain peace and stability on the Korean peninsula. During the Cold War the United States had an impact on improving inter-Korean relations in the international system level. In the post-Cold War, until 1998 the United States was affecting both North and South Korea as the only superpower. Since North Korea's NPT withdrawal, temporarily the United States has also pursued two Korea policy as 'the peninsula of guardianship party.'

[Keywords] South and North Korea, Relations Improvement, the US role

I. 서론

탈냉전 이후로도 미국의 한반도에 있어서 남북한관계에 미치는 영향력은 약화되지 않았다. 본고에서는 냉전 하에서 남북한이 관계개선을 갖은 이래로 1998년까지 미국¹⁾의 남북한관계에 있어서 그 역할을 분석해 본다. 남북한관계개선이란 남북한이 어떤 특정 시점에서 그 이전보다도 아무도 손해를 보지 않고 남한이나 북한이 이득을 볼 수 있는 상태로 나아갈 때 즉, 파레토의 개선을 의미한다.²⁾ 남북한의 권위당국자들 간의 대화는 남북한에 어떤 이익이 되는 것을 전제로 하고 있을 것이기 때문에 남북대화가 있었던 시기는 실제로 남북한관계의 개선이 있었던 시기였다.³⁾ 그런데 남북한이 ‘파레토 개선’을 하는 데에 있어서는 남북한이 상호작용이

없는 상태에서도 제3자에 의해서 이루어질 수도 있고 남북한이 ‘남북대화’란 이름으로 협동적 가치를 창출하여 이루어질 수도 있다. 물론 후자에 있어서도 제3자가 관여할 수 있을 것이다. 이런 측면에서 남북한의 관계개선이 실제로 남북한 상호작용이 없는 상태에서 제3자들에 의해서 주도적으로 이루어지는 것을 ‘국제환경’ 변화라고 말할 수 있다. 실제로 남북한관계사에서 본다면 최초의 남북대화라고 할 수 있는 1970년대의 상황이 대표적이다. 그 이전까지는 남북한이 협동적 가치를 창출하는 형태의 남북대화수자는 상대적으로 전자에 비해서 적었다. 남북한이 ‘파레토 개선’을 한 시기를 1970년 이후로 1998년까지 네 단계로 나누어서 남북한관계개선에서 미국의 역할이 무엇이었고 그 역할은 어떻게 변화해 왔는가를 분석해 본다.

- 1) 여기서 미국이라 함은 행정부와 조금 범위를 넓혀서는 행정부의 결정에 영향을 미치는 의회나 외교협회 등으로 제한시킨다.
- 2) 이러한 개념규정을 하는데 있어서 다음과 같이 ‘파레토 개선’의 개념을 사용한다. ‘관계개선’의 의미는 이전보다 남북한의 정부가 공동이익을 향해 ‘파레토 개선(Pareto improvement)’을 하는 것을 말한다. ‘파레토 개선’은 A상태에서 B상태로 옮겨갈 때 아무도 손해를 보지 않고 한 사람이라도 이득을 볼 수 있다면 B는 A에 대하여 ‘파레토 우위(Pareto superior)’에 있다고 하며 이러한 이동을 ‘파레토 개선’이라고 한다.
- 3) 실제상으로 ‘남북한의 관계개선’의 명세표는 7·4남북공동성명과 남북기본합의서의 전문에 제시되어 있다. 7·4남북공동성명에서는 ①오해와 불신을 풀고 ②긴장고조를 완화시키며 ③조국 통일을 촉진시키는 것, 그리고 남북기본합의서에는 ④남북화해 ⑤남북불가침 ⑥남북교류와 협력을 제시하고 있다. 이에 따라서 남북대화를 통해서 이 같은 명세표에서 제기되는 사항들을 가져온다면 ‘관계개선’이 이루어진 것으로 볼 수 있다.

II. 남북한의 시각에서 본 미국의 역할

1. 북한의 대미 태도의 변화

1) 북한의 신년사 추이

1970년대 북한의 신년사의 내용을 분석해 보면, 남북한관계의 개선이 미국으로 말미암아 이루어지지 않는다는 견해에서 미국에 대한 남한의 저항을 통해서 남북한관계개선이 이루어졌다는 견해로 움직이고 있음을 알 수 있다. 1971년 북한의 신년사에는 “미제 침략자들의 남조선 감정으로 말미암아 국토가 양단되고 민족이

갈라진 채 새해를 맞이합니다.”(북한연구소 1996, 94)라고 하는 내용이 나오는데 여기서 남북한관계개선이 안 되는 것은 미국에 있는 것처럼 의미를 함축하고 있다. 1972년 북한의 신년사에서는 남북관계개선을 “남한인민들의 투쟁”(북한연구소 1996, 100)의 결과로 인식하여 미국이 세계적으로 ‘심대한 타격’을 입고 궁지에 빠졌다고 보면서 남북한관계개선의 장애요인인 미국을 제외하고 “조선 사람끼리 협상하여 평화통일을 실현”(북한연구소 1996, 99-108)하자고 주장하였다.

1980년대에 들어와서 북한은 이전보다 군사안보상의 문제를 더욱 적극적으로 제기하고 있는데, 그 이유는 과거 냉전 하에서 소련과 중국에 의존적이었던 군사안보 부문에 대한 우려 때문이었다. 이 시기에서 북한은 미국에 대한 노골적인 비난과 협상제외라는 이중적 자세를 추구함으로써 대소, 대중의 의존에서 벗어나는 불안감을 극복하고자 하였다(북한연구소 1996, 175-210).

그리고 1990년대에는 미국의 핵무기 문제 등의 군사적 위협과 경제적 위협을 남북한관계개선의 장애물로 인식하는 것으로 보이는 구절들이 신년사에 등장한다(북한연구소 1996, 224-239). 특히 1994년의 북한 신년사에서는 남한 정부가 “외세와 야합하여 대규모 군사연습”을 하는 것을 남북한관계의 위협국면으로 해석하고 있으며 1995년에는 북한이 “조미기본 합의문”을 이루어냈다는 측면에서 “남조선 당국자들이 외세와 야합하여 벌리는 각종 명목의 군사연습과 군사적 도발책동, 무력증강책동을 단호히 저지파탄 시켜야 한다.”(북한연구소 1996, 252-253)고 주

장하고 있다.

결국 북한의 신년사 분석에 따르면, 북한의 대미 적개심이 미국에 대한 이중적 태도로 나타나고 있고 남북한관계를 개선하는 데에 있어서 북한은 무엇보다도 미국과 한국의 군사훈련의 중지와 미국의 긴장완화 정책을 중요시하고 있다.

2) 북한의 대미 태도의 실용적 변화

이런 신년사 분석결과와는 별도로 남북한 관계개선의 제 3기에 해당하는 시기에서 북한은 미국에 대한 적대감을 완화시키는 표현을 하였다. 북한은 미국 카터 행정부가 들어서자 남한에서 미군을 철수시키고 북한과도 어떤 관계를 수립할 것이라는 획기적 변화를 기대했다(김학준 148). 지미 카터 미국대통령이 취임한 이후로 북한 등의 14개 ‘잠재적 적대국가’와 미수교 국가들과의 관계개선의 원칙을 발표하였다. 그 후 북한은 미국을 제국주의로 부르지 않고 카터를 ‘정의의 사나이’라고 부르기까지 했으며 남북공동성명이나 조절위원회와는 무관한 ‘남북정치 협상회의’를 열자고 제의하였다. 따라서 북한의 미국에 대한 입장은 안보군사 부문과 긴장완화라는 차원에서 미국이 북한의 이익에 도움이 되는 방향으로 움직여준다면 실용적인 접근도 가능하다는 해석이 나올 수 있다.

이런 북한의 미국접근에 대한 실용적인 태도는 남북한관계개선의 제4기에 해당하는 시기에서 보다 적극적으로 나타났다. 특히 북한은 남북한대화에 대해서는 북미 평화체계가 이루어져야 남북 당국자 대화를 재개할 수 있다고 주장하였다. 북한은 먼저 ‘북미 상호안보협약체’를 구성

하고, 이 협의체가 가동되는 시점에서 ‘남북한 기본합의서’에서 합의한 ‘남북군사공동위원회’를 가동시키는 이중구조에 입각한 한반도 평화보장 방안을 제시했었다(한용섭 1997).

1990년대에 들어서서는 1970년대의 남북대화의 초기의 상황과 달라진다. 북한은 남북한 간의 직접대화와 관계개선에 냉소적인 태도를 취하고 있는 반면에 미국과의 접근에 적극적인 자세를 보였다. 북한은 미국을 남북한관계개선에 있어서 장애물로 취급하려는 경향에서 점차 벗어나 1998년에 이르기까지 남한 당국에 남북한관계 경색의 책임을 넘기는 태도를 보였다.

2. 남한의 미국 역할기대

다음으로는 1998년에 발간된 한국 통일부의 홈페이지상의 세 개의 글을 발췌 인용하여 남한이 생각하는 남북한관계개선에 있어서의 미국의 역할을 분석한다.⁴⁾

“4자회담 본회담⁵⁾이 제의된 지 1년 8개월 만에 개최되기에 이른 것은 북한이 식량난 해소와 체제 안정을 도모하고 미국과 관계개선 가능성에 집착한 결과라는 점에서 남북대화의 비중을 상대적으로 감소시키려는 대남정책의 방향을 추측하게 된다. 그러나 4자회담에서 기본의제를 ‘한

반도 평화체제 구축과 긴장완화를 위한 제반 문제들’이라는 ‘일반적 의제’로 정한 것에서 알 수 있듯이, 남북관계개선이 회담성과의 핵심임을 지적하고자 한다. 4자회담이 성공하려면 남북관계개선이 필수 조건이라는 점을 북한은 분명히 인식해야 할 것이다.”(통일부 1998년11월).

그러나 ‘4자회담이 성공하기 위해 남북한관계가 우선적으로 이루어져한다’는 문구해석이 매우 중요하다. 남북한관계의 개선에 걸림돌이 있기 때문에 주변국의 도움을 받는다는 취지에서 4자회담이 비롯되었는데 현실적으로는 4자회담을 성공시키기 위해서 남북관계개선을 해야 한다는 논리는 상호 모순적이다. 남한과 미국의 제의로 시작된 4자회담을 통하여 남북한관계개선의 상황을 조성해보고자 하였던 것이 남한의 의도였다. 다음의 두 번째의 글도 같은 글에서 발췌한 내용이다.

“김정일 정권이 당면한 문제는 현재의 난국을 어떻게 타개해 나갈 것인가 하는 점이다. 북한이 직면한 가장 심각한 문제는 역시 경제난이다. 그 밖에도 대내적 정책과제가 산적해 있지만 외국과 교류협력 활성화 및 남북관계개선의 돌파구가 마련된다면 김정일 정권은 의외로 오래 유지될 수 있을 것이다. 그러나 이 분야에서 실패하면 단기집권으로 끝날 가능성도 배제할 수 없다.”(통일부 1998년11월).

이 글에서 본다면 남한은 북한의 경제난을 해결하는데 외국 특히 미국의 협력을 기대하고 있음을 추론할 수 있다. 그렇지만 남한의 고민은 미국이 ‘두 개의 한국 정책’을 추구한다는 시점에서 비롯된다고 보여진다. 따라서 남한 정부는 미국과의 관계를 강화할 필요성을 갖는다. 그러나

4) 물론 통일부에서 제공하고 있는 논문의 내용이 전적으로 남한의 입장을 대표한다고 단정할 수는 없으나 지배적인 경향을 보여주고 있다.

5) 1997년 8월 5일 뉴욕에서 남북한과 미국, 중국이 참여하는 4자회담 예비회담이 개최되었는데 한국과 미국에 의해 제의된 지 만 1년 4개월 만에 첫 결실을 보았다.

남한 정부는 북한의 적극적인 대미접근을 단지 미국이 과거로부터의 안보동맹이라는 측면만으로 대처해 나가는 것이 부담이 될 수 있었다. 미국은 남한이 안보동맹국이지만 한편에서는 북한을 ‘도와주어야 한다’는 현실에서 나오는 딜레마를 해결할 필요가 있었다. 또한 미국의 입장에서는 북한이 과거에 비해서 적극적으로 대미접근을 해오는 것에 대한 반응을 보일 필요가 있었다. 이런 딜레마를 해결하기 위해서 미국은 ‘조정자’로서의 역할을 하였다. 다음의 인용문은 경제에 관련된 것이다.

“북한의 현재 경제난의 핵심은 식량난으로 들 수 있는데, 식량난 해결을 위한 북한의 원조요청은 미국 및 기타외국에 의해 4자회담 개최와 남북대화가 선행조건으로 제시되고 있는 실정이다. 또한 대미·일 관계 개선에 있어서도 남북관계개선이 걸림돌로 작용하고 있다. 미국과 일본은 우리의 오랜 우방으로, 그들의 이익을 위해선 북한과의 관계개선이 필수적이지만, 한국정부의 눈치를 살피지 않을 수 없는 상황이다.”(이현구 1998년11월)

이 내용을 보면 마치 북한이 다급한 식량사정을 해결하고자 하나 남북관계가 걸림돌이 되어서 미국과 일본으로부터 구원을 받을 수 없으니 남북관계개선을 위한 북한의 태도가 예상될 수 있다는 계산을 하고 있는 것처럼 보인다. 그리고 미국과 일본도 북한으로부터 그들의 ‘경제적’ 이득을 취할 수 있으나 한국정부가 반대하여 북한에 대한 원조를 할 수 없다는 인식을 갖고 있는 것처럼 나타나고 있지만 당시에 그렇게 전개되지 않았다. 다음에서는 남북한관계개선의 시기를 크게 4 단계로 나누어서 각 단계별 미국의 역할을

을 살펴보고 그 변화과정을 검토해본다.

III. 미국의 역할변화과정

1. 제1기에서 미국의 역할

남북한이 관계를 개선한 시기는 크게 보아 <표1>처럼 네시기로 나뉘볼 수 있다 (임동원).

<표 2> 남북대화현황(1971-1992)

제1기(1971-1979)	제2기(1980-1987)	제3기(1988-1992)	제4기(1993-1998)
적십자회담 (71-77):85 비밀접촉 (71-72):13 조절위원회 (72-75):19 변칙대좌 (79):3 탁구회담 (79):4	적십자회담 (84-85):5 총리회담준비(80):10 국회회담 (85):2 경제회담 (84-85):5 체육회담 (84-87):7	적십자회담 (88-91):18 고위급회담 (88-93.1):131 국회회담 (88-90):11 체육회담 (88-91):23	남북특사 교환실무 접촉 (판문점):8 남북정상 회담예비 접촉 (판문점):4 남북쌀 회담 (베이징):3 남북대북 비료지원 차관급 회담 (베이징):1
124회	29회	183회	16회

1971년에서 1979년까지의 시기에서 남북한은 직접적으로 당사자가 되어서 남북한 관계개선을 위한 남북한 정부의 공감대가 있었다. 그러나 실제로는 주변 강대국을 이용하여 남북한이 관계개선을 자신들의 정권적 안정을 위하여 역으로 이

용하기도 하였다. 1970년대의 적십자회담과 조절위원회 회의를 통한 남북한관계의 개선은 ‘닉슨 독트린과 주한미군 1개 사단 철수, 북한 군사력의 급격한 증강 등으로 전쟁위험에 직면한 남한의 정치·심리적 위축과 피해의식을 배경으로 한 것’(통일원 남북회담사무국 1995, 78)이었다. 이 시기에 남북한관계개선에 있어서 미국은 동북아 체계의 긴장완화를 위해서 남북대화를 갖도록 전체 체계 환경을 주도해 나가는 역할을 했다. 미국의 전통적인 외교정책인 세력균형론에 입각하여 남북한 간의 대화를 통해 한반도 긴장완화를 지도하였다. 미국 포드대통령은 한국 박정희 대통령과 회담을 통해서 공동성명(1974년 11월 23일)을 발표하였는데 대한민국의 대화노력을 지지한다고 하여 남북한 간의 대화에 의한 긴장해소 노력을 지원했다. 그리고 1975년 12월 8일 이른바 ‘신태평양 독트린’에서는 미국은 한반도의 장래를 논의하는 자리에서 한국을 배제하려는 어떠한 기도에도 계속 저항할 것이라고 하여 북한의 제의를 일축하였다.

남북한관계의 개선에 따라 북미관계개선도 미국 내의 진보계 신문과 여론에 의해서 제기되었으나 행정부의 태도는 한국과 충분한 협의를 거친 다음의 문제라고 공식적으로 표명하였다(정용석 1984, 208-209). 그러면서도 북한의 호칭을 ‘조선민주주의인민공화국(DPRK)’라고 부르는 등 과거와는 다른 입장을 취하기 시작하였다.⁶⁾ 이렇게 부른 다음 1주일만인 1972년 7월 4일 남북공동성명이 발표되

6) 윌리엄 로저스 미국무장관은 1972년 6월 27일 호주의 수도 캔버라에서 열린 동남아조약기구 각료회의에서 당시까지의 ‘북한(North Korea)’ 대신 이렇게 불렀다.

었고 이어서 남한은 ‘북괴’라는 호칭을 바꾸어서 ‘북한’이라고 불렀다. 그리고 실제로 미국의 보수계 인사들은 한국의 입장을 두둔했지만 미국의 진보계 인사들이 북한과 접촉하여 북한에 힘을 실어주는 행동을 한 점은 결과적으로 남북한관계에 영향을 미쳤다.

미국은 1973년 북한의 WHO 가입과 유엔 상주옵서버사무소 설치신청 등에 대해서 반대하지 않았고 1974년에는 UNESCO에 가입하는 등 국제사회에 등장하는 북한을 일원으로 보고자 하였다. 하지만 1976년 판문점 도끼만행 사건으로 미국 내 진보계 여론은 전환되었고 1970년대 후반 남북한의 경제성장의 차이가 노정되면서 미국은 한국에 대한 신뢰를 더욱 갖게 되었다. 카터 대통령(1976-80)은 1979년 1월 의회에 제출한 한국보고서에서 북한의 군사력 재평가에 따른 주한미군철수 문제를 재조정하려는 입장을 밝혔다. 그리고 2월에는 “북한 군사력 증강에 관한 정보 자료와 미·중국 국교 정상화 영향 그리고 남북대화 재개를 위한 새로운 남북한 간의 움직임 등 세 가지 변화에 대한 평가를 내릴 때까지 주한미군의 추가철수를 ‘미결상태’로 놓아두고 있다”(통일원 남북회담사무국 1995, 222)고 하여 잠정적으로 철군중단 상황이 발생되었다. 주한미군 철수문제는 남북한관계개선에 있어서 하나의 쟁점사항이 되었고 주한미군의 철수를 주장하는 미국 측의 입장에는 주한미군의 철수가 남북대화를 촉진시켜서 남북관계를 평화적으로 해결하도록 인도할 수 있다는 시각도 있

7) 맥클로스키 하원의원과 맥거번 상원의원들의 주한미군 철수주장 등이 이에 해당된다.

었다. 1976년 9월과 1977년 1월 알리 부토 파키스탄 대통령을 통하여 북한은 비정치적 분야에서의 관계개선 메시지를 보냈으나 카터는 1977년 1월 한국정부와 사전협의 없이 어떤 문제도 북한과 협의할 수 없고 북한이 남북대화에 성의를 보여줄 것을 촉구하였다(정용석 1984, 235; 김학준 1995, 147; 허문영 1995, 26).

1975년 7월 15일 키신저의 “남북한이 화해할 수 없는 이해관계를 갖고 있으므로 ‘우리’가 해야 할 일은 전쟁재발을 방지하고 남북한이 몇 해 전에 시작한 협상을 재개할 수 있는 조건을 조성하는 일”(김학준 1983, 158)이라는 주장이 있었다. 미국은 한반도에서 전쟁이 재발되는 것을 방지하고 그리고 긴장완화를 위한 남북 대화의 재개를 위한 여건 조성을 하고자 하였다. 특히 카터 행정부는 남북대화에 깊은 관심을 갖고 남북한 관계 개선에 영향력을 행사하였다. 이것은 카터의 재선 전략이기도 했다. 이런 상황 하에서 1979년 1월 19일 박정희 대통령은 “어떠한 시기나 어떠한 장소에서나 또는 어떠한 수준에서든 남북한 당국이 서로 만나서” 남북한 제반문제를 다루고 나아가서 남북한 정상회담개최를 시사하게 되었다(김학준 1983, 149-150). 이후로 1979년 2월 17일 판문점에서의 접촉이 이루어진 것을 포함해서 세 차례의 남북대화가 있었으나 입장 차이가 너무 컸다.⁸⁾ 하지만 1979년 6월 29일부터 7월 1일까지 카터가 방한하여 박정희 대통령과의 공동성명을 발표하였는데 여기서 남북대화의 촉

진과 한반도의 긴장완화를 위하여 남북한 및 미국의 고위당국대표회담 개최(3자회담)를 제의하기로 공동결정 하였다.

2. 제2기와 3기에서 미국역할

남북 총리 간 대화를 위한 제1차 남북 실무대표가 1980년 2월 6일 판문점에서 접촉한 이후로 1987년 4월에 북한이 남북대화의 재개를 거부하고 남한 측에 그 책임을 전가한 시기가 제2기에 해당한다. 이 시기의 초기에는 북한이 남한에 많은 제의가 있었지만 결실을 거두지 못하다가 체육회담제의를 대한체육회회장이 수락함으로써 1984년 4월 9일 제1차 남북 체육회담을 출발로 11월 15일 제 1차 남북경제회담, 11월 20일에는 제 8차 남북 적십자 본회담 예비접촉이 이루어지는 등 남북한관계개선에 활기를 띄었다. 1984년 11월 15일 제1차 남북경제회담 이후로 2차 회담이 1984년 12월 5일에 개최될 예정이었으나 북한은 판문점 총격사건과 ‘팀스피리트85’훈련을 이유로 연기되었다. 1985년 5월 17일에 2차 회담이 열리고 제6차 회담을 1986년 1월 22일에 개최하기로 하였으나, 이 역시 북한이 ‘팀스피리트86’훈련을 이유로 연기하게 된다. 그럼에도 불구하고 남북국회회담의 예비접촉과 남북적십자 본회담이 평양과 서울에서 열렸다. 스위스에서는 남북 체육 회담도 진행되어서 과거에 비해서 다양한 채널의 남북 대화가 진행되었다. 1986년 1월 1일 김일성은 신년사에서 최고위급 정치회담 개최를 시사했으나, 한미연합사가 ‘86팀스피리트 훈련계획(86.2.10-4월 중순)을 발표하자 1월 20일 모든 남북회담을 연기하

8) 남북공동성명과 남북조절위원회에 대해서 북한은 양자를 부인하는 입장이고 남한은 양자를 인정하는 입장에서 남북대화가 진행되어야 한다는 자세를 보인 점 등이다.

였다.

당시 미국 레이건 대통령은 전임자들에 비해서 훨씬 적극적으로 한반도 정책을 수행하였다. 한국의 안전이 동북아와 나아가 미국의 안보에 직결됨을 인식하였고, 남북한 관계개선의 한반도평화정착에 대한 중요성을 강조하였다. 그리하여 레이건 대통령은 적극적인 남북한 간의 대화분위기를 조성하려고 노력하였다. 한국의 완전하고 동등한 참가가 없는 한 북한과의 대화에 응하지 않을 것을 분명하게 밝혔고 전임의 닉슨과 카터와는 달리 주한미군의 감축에 절대 반대하는 입장을 가졌다.

한편, 1988년 8월 19일 남북 국회회담을 위한 준비접촉에서부터 시작하여(90년까지) 이후 1991년 남북기본합의서를 작성하는 등 괄목할 만한 남북한관계의 개선이 있었던 시기를 제3기로 분류해본다. 1989년 2월에 부시(George H. W. Bush) 미국대통령이 방한을 통하여 주한미군의 감축계획이 없음을 밝혔으나 일년 만에 의회의 압력을 받아서 감축계획을 발표한다. 이 때 향후 주한미군의 주도적 역할이 보조적인 역할로 전환될 것이 강조되었다. 1988년 12월 이후로 미국은 북한과의 참사관급의 북경회담을 통해서 북한에게 한국과의 관계개선 등을 요청하였다(이채진 1993, 171-172) 특히 1991년은 남북한관계에 있어서 가장 격동의 한 해로 기록될 수 있다.

1991년에서 1992년까지 미국은 남북한관계개선에 있어서 매우 중요한 역할을 하였다. 첫째, 북한과 공식, 비공식적 대화가 이루어졌다. 1991년 부시 미국대통령은 전 세계적으로 지상 배치된 전술핵무

기를 철수시킬 것을 선언하였고 주한미군의 핵무기도 철수하였다. 이어서 그해 12월 18일에는 노태우 대통령은 남한에 더 이상의 핵무기가 존재하지 않는다고 성명을 발표하였다. 이런 배경 하에서 남북기본합의서가 남북한에 의해서 작성되었고, 남북한은 12월 31일 한반도 비핵화에 관한 공동선언을 발표하였다. 그러나 1992년 12월 12일 북한이 핵사찰전쟁으로 제9차 남북고위급 회담 개최를 거부하여 남북대화가 다시 중단되었다.

과거와는 달리 이 시기에서는 고위급 회담이 새로이 시작되었는데 그 배경으로는 “공산권의 붕괴로 인한 체제위기의식, 흡수통일 공포증, 국제적 고립과 경제침체의 심화, 그리고 김일성의 노령화로 인한 영도체제의 위기”(정용석 222) 등의 요인이 작용했기 때문이었다. 이때에 남한은 공세적이고 북한은 수세적인 입장에 처해 있었다. 이 시기에서 미국의 결정적 역할을 보면, 남한에서의 핵무기 철수에 있다. 1991년 9월 28일 미국은 ‘전 세계 배치 전술핵무기 철수 및 폐기 선언’을 하여 남한에 배치된 핵무기도 철수하게 된다. 당시 미국은 소련의 해체 움직임과 관련지어 핵무기 확산을 방지하기 위해서 이 조치를 취했는데 결과적으로 남북한관계개선과 한반도의 비핵화에 결정적으로 기여를 하였다(정용석 1984, 89-90).

그리고 이 시기에는 1974년 이래로 북한이 주장해온 북미직접대화가 이루어졌다. 즉 1992년 1월 22일 캔터(Arnold Kanter) 미국무부 정무차관과 김용순 북한 노동당 국제부장간에 북미 간 최초의 고위급 접촉이 시작된 이후로 12월 23일 29차 접촉을 끝으로 중단되었다가 북한의

NPT탈퇴 선언 이후로 1993년 3월 17일과 3월 19일 두 차례 접촉을 가졌다. 그 후로 6월 2일 제1차 고위급회담을 시작으로 북미관계는 진전되어갔지만 상대적으로 한국은 소외되었다. 이 시기에 미국은 남북한 대화에 '제동'을 걸 정도로 북한 핵문제 해결을 우선시 하였다(전성훈 1997, 50).

팀스피리트 훈련은 북한 당국자로 하여금 남북한간의 협상을 하도록 압박을 가하였다. 미국은 북한이 국제핵사찰을 수용하면 1992년도 팀스피리트 훈련을 중지할 수 있고 남북대화 진전과 관련지어서는 한국의 의사에 따르겠다고 하였다. 북한은 미국의 핵무기를 완전 철수를 확인하고 팀스피리트 훈련을 중지한다는 조건으로 기본합의서를 채택하고 국제핵사찰을 수용하기로 하였다. 그리하여 남북고위급회담이 시작된 이래로 1년여의 탐색기간을 거쳐서 '남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서'를 채택하게 되는 결정적 요인으로 작용하게 된다. 그 후로 1992년 10월 초 제24차 한미연례안보협의회의(SCM)에서 한미 국방장관이 다음 해의 팀스피리트 훈련을 재개하기로 결정하자 북한은 과거처럼 남북회담을 중단해 버렸다. 북한은 NPT를 탈퇴하고 핵문제를 남북한 간의 문제에서, 북한-IAEA 간의 문제를 통해, 북미간의 문제로 바뀐 시기였다.

또한 이 시기의 미국의 역할을 알 수 있는 또 하나의 사건으로는 노태우 대통령이 추진하였던 남북정상회담이 미국의 '압력'으로 취소된 점이다(전성훈 1997, 34-35). 이 당시 미국은 남북관계의 개선보다는 북한 핵문제의 해결을 우선시 하

여 대북한 강경책을 행사하였다. 그리고 팀스피리트 훈련은 남북관계개선에 있어서 결정적인 요소로 작용하였다. 4자회담 이전의 몇 년간에 걸쳐서는 "한국은 주로 강경책을 구사하는 '악역'을 담당하고 미국은 이를 말리는 역할을 담당했고 결과적으로 북한으로 하여금 남북대화를 무시하고 북미협상에 전념하게 하는 결과"를 가져왔다(곽태환 1997, 253).

4. 제4기에서 미국역할

북한의 NPT 탈퇴 이후로 북한은 미국에 핵 선제 불사용 약속, 연합 훈련의 중지, 북미수교, 휴전협정의 평화협정대체, 경수로 전환지원 등을 요구하였다(한용섭 1997, 227). 1994년 5월 북한의 핵 연료봉 인출사태로 한반도 핵 위기가 최고에 달할 때까지는 남북대화가 북미대화에 우선하는 입장이었으나 북한의 남북대화에 대한 철저한 비타협적 자세와 과거 핵 규명을 반대하는 전략으로 인해서 10월 제네바 합의에서는 북미대화와 남북대화의 조화 유지라는 타협점을 갖게 되었다(한용섭 1997, 227). 북한은 1991-1992년 사이의 남북한 핵협상에서 달성하지 못한 것을 미국 북한핵 협상에서 달성할 수 있었다고 보았기 때문에 한국정부를 배제하고 미국과의 관계개선을 추구하고자 하였다. 이 시기에서 남북한대화에 있어서 미국의 역할 비중은 늘어났다. 가령 팀스피리트 훈련은 북한의 태도를 교정하는 방편으로도 이용되고 있는데 이는 과거 냉전 상황과는 다른 것이었다.

이 시기에 북미관계의 개선과정은 제1단계 북미고위급회담(1993.6.11.), 제2단계

계 북미고위급회담(1993.7.14.-19), 제3 단계 북미고위급회담(1994.7.8.), 제네바 협정(1994.10.21.), KEDO와 북한의 합의(1995.12.16.) 등으로 나누어진다. 북한이 1993년 3월 12일 NPT탈퇴를 선언하고 미국과 북한 간에 1단계회담이 열렸는데 그 결과 북한의 NPT탈퇴를 보류하는 공동성명을 발표하였다. 제2단계 회담과 제3단계 회담에서 “한반도 평화와 비핵지대화를 위해 미국은 북한에 대한 핵무기의 사용과 위험을 없애야 하고 북한은 한반도의 비핵화에 관한 남북공동성명을 시행시켜야 한다”는 합의를 가져왔다.

그러나 미국의 남북한관계에 대한 압력에 대해서 북한 외교부는 1993년 9월 22일에 “미국이 3단계 북미회담의 선결조건으로 남북대화 및 북-IAEA간 협상을 계속 주장한다면 ‘미국과의 협상을 전제로 해온 지금까지의 모든 조치를 재고려하지 않을 수 없게 될 것’이라고 NPT탈퇴를 위협 경고하였다. 그리고 1993년 12월 20일 북한은 미국과 비밀접촉을 진행하여 핵사찰을 수용할 경우 팀스피리트 훈련을 중지할 것 등을 내용으로 한 제안을 미국에 전달하였다. 1993년 12월 29일 뉴욕에서 쌍방 간에 실무접촉을 통해 팀스피리트 훈련을 정지하고 미북 관계 개선 등에 합의를 하였다. 그러나 남북대화재개의 문제가 쟁점으로 나타나지 않았다. 이때 한국과 미국정부간의 차이점이 등장하였고 갈등이 야기되었다(전성훈 1997, 26). 고위급회담의 과정에서 제기되었던 남북관계는 개선되지 못하였고 과거에 비해서 상대적으로 미국과 북한간의 접근이 두드러졌다.

1994년 10월 21일 미국과 북한은 제

네바에서 오랫동안 끌어온 북미핵협상을 타결하게 된다. 미국이 이행해야할 의무사항과 북한이 이행해야할 의무사항이 제시되고 있었다. 북한은 남북대화를 재개하고, 한반도 비핵화 공동선언을 이행하는 등 남북한 관계진전에 성의를 보여야 했다. 반면에 미국은 대북 무역 및 투자 제한완화 및 미북 외교관계를 정상화하는 동시에 양국 관계를 대사급으로 격상한다는 의무사항이 제시되었다. 이런 합의에도 불구하고 남북한 간의 대화는 재개되지 않았다.

1995년 2월 6일 워싱턴 한미외무장관회의에서는 남북대화 재개를 미북연락사무소 개설의 전제조건으로 삼지 않기로 하였다. 그러나 북한은 5월 15일 ‘자유민주주의체제의 통일’을 비난하는 성명을 발표하였다. 북한은 “남조선 당국자들은 대화의 재개를 누구에게 청탁할 것이 아니라 그에 앞서 나라의 통일과 관련된 문제들을 풀어야 한다”(통일원 1994.12-1995.6, 48-49)는 주장을 하였다. 당시 한국정부는 북한의 위기촉발전략에 밀렸고 미국의 포용정책에 끌려들어갔다. 1995년 6월 13일, 클린턴 미국 대통령이 김영삼 전 대통령 앞으로 미·북 합의와 관련하여 친서를 보내왔다. 핵문제의 완전한 해결과 제네바 합의의 충실한 이행을 위해서는 남북대화의 재개가 필수 불가결하기 때문에 이를 위해 최대한 노력할 필요성이 제기되었다(통일원 1994.12-1995.6, 62).

그러나 1995년 6월 13일 한국 외무부 성명 전문에서 보듯이 실제로 북한의 거부로 남북대화는 재개되지 않았고 미국 상원은 11월 9일 남북대화를 촉구하는 대북결의안을 채택하였다. 이에 북한은 반박성명을 발표하였다. 12월 8일 한국의 나

옹배 통일부총리는 북한이 남한배제 전략을 철저히 고수하고 있어 당분간 당국 간 대화는 어려울 것이며 북한 태도가 변하지 않는 한 남북관계 진전은 기대하기 어렵다는 기자회견을 하였다(통일원 1995.7-1995.12, 153). 그럼에도 불구하고 12월 15일에 KEDO와 북한 간에 대북경수로 공급협정이 타결됨으로써 새로운 남북관계의 전기가 마련되었다. 이러한 일련의 과정에서 본다면 미국 행정부가 남북대화 재개의 재개를 위해 노력한 점은 한반도의 긴장완화를 위한 것이었다. 하지만 북한을 포용하는 수준은 아니었다는 점이다. 미국은 남북대화 및 남북한관계개선의 촉진자(facilitator)의 역할을 하였다.

북한은벼랑 끝 외교 혹은 위기촉발전략을 구사하였고 남북한관계는 미국의 주도로 새로운 단계로의 진입을 하였다. 과거처럼의 남북한 당사자 간의 대화를 북한은 거부하였다. 한국도 미북 대화의 흐름에 따라가는 형태의 기존의 남북대화와는 다른 ‘변형적’ 남북대화를 하였다. 따라서 미국은 남북한관계개선에 있어서 새로운 형태를 조성하는 데에 그 틀을 제공하였다. 물론 이 시기에서 미국이 결과론적으로 남북한 관계개선의 중요성보다도 북한의 핵으로 부터의 위협과 불안을 제거하는 데에 더욱 비중을 둔 점은 북한으로 하여금 언제든지 남북대화나 남북한관계개선을 하려는 남한의 명분을 약화시키는 데에 있어서 또 다른 계기로 작동하게 되었다.

그리고 북한은 초청 방북한 카터 전 미국대통령을 통하여 김일성주석의 남북한 정상회담 의사를 한국 측에 전달하였다. 이와 같은 방식은 이전에 없었던 독특

한 방식이었다. NPT탈퇴선언 이후로 북한이 미국을 통해서 남한과의 대화를 제시하는 방식이 나타났던 시기이었다. 냉전 시대에 있어서는 긴장완화적인 남북대화를 권장한 미국은 남북한 관계의 조정자 역할을 하였다.

IV. 결론

미국은 세계 전략차원에서 남북한 관계개선에 대한 시각을 형성하고 있다. 미국은 한반도의 안정과 평화유지가 미국의 국가이익에 부합한다고 보고 있다. 남북한 관계개선은 한반도의 안정과 평화유지에 도움이 되는 방향에서 남북한 관계개선을 조정하는 역할을 하였다. 미국은 한반도의 세력균형을 도모하는 균형자(balancer)의 역할을 하였다.

하지만 안보동맹국으로서 남한정부가 미국과의 관계에 있어서 다소간 소원하는 인상이 북한에게 비취지면 북한의 오관을 초래할 수 있기 때문에, 기존 한미관계에서 갈등을 초래하지 않는 범위 내에서 대북협상을 진행하였다. 미국의 남북한관계개선에서의 역할은 ‘북한을 남북대화에 끌어내는 것’이라는 극단지점과 ‘남북한대화의 급진전이 한반도 세력균형을 파괴할 가능성’이라는 극단지점 사이에 있었다. 미국은 한반도 평화와 안정을 유지하는 안정자(stabilizer)와 균형자(balancer)의 입장에서 남북한 관계개선을 촉진시켜왔다. 냉전시대에 미국의 역할은 국제시스템 차원에서 남북한관계개선에 영향을 미쳤다. 그러나 탈냉전 이후로 1998년까지 미국은 유일 강대국으로서 한반도 전체에

영향을 미치고 있었다. 즉, 남북한 모두에 각각의 영향력을 행사하였다. 탈냉전 이후로 미국은 두 개의 한국이라는 차원에서 남북한 정책을 실험적으로 모색한 시기가 있었다.

즉, 남북한관계개선의 제4기에서 북한의 NPT 탈퇴선언 이후로 일시적으로 미국이 한국을 배제하거나 혹은 한국과의 사전 협의 없이 북미대화를 진행한 것은 과거에는 없었다. 미국은 냉전시대에서는 ‘남한의 후견자’의 위치에 있었으나, ‘한반도의 후견자’의 모습을 보여주기도 하였다.

참고문헌

- 구분학·김계동·김기정·김소중·김학성·남창희·연현식·유승익·유찬열·윤진표·전동진·허만호, 1995, 『세계외교정책론』, 서울: 을유문화사.
- 구영록, 1983, 『한국과 미국: 과거, 현재, 미래』, 서울: 박영사.
- 곽태환·양성철·장경룡·최완규·임동원·최신림·김샤뮤엘·오정만·한용섭, 1997, 『북한의 협상전략과 남북한관계』, 서울: 경남대 극동문제연구소.
- 김덕중·안병준·임희섭, 1988, 『한미관계의 재조명』, 서울: 경남대 극동문제연구소.
- 김학준, 1983, 『반외세의 통일논리』, 서울: 형성사.
- 북한연구소, 1996, 『북한 신년사 분석-1945~1995』, 서울: 북한연구소.
- 이기택, 1986, 『현대국제정치-자료선집』, 서울: 일신사.
- 임동원, 1997, “남북 고위급회담과 북한의 협상전략,” 곽태환, 『북한의 협상전략과 남북한관계』, 서울: 경남대 극동문제연구소, pp. 73-126.
- 이채진, 1993, “탈냉전시대와 미국의 대 한반도정책.” 서울: 고려대아세아문제연구소. 『최근의 남북관계와 통일한국의 모색-국제학술회의 보고서』.
- 전성훈, 1997, “핵합의 이행과 새로운 한반도 질서: 북미관계를 중심으로,” 『평화논총』 제1권 제1호, pp. 표시
- 정용석, 1984, 『미국의 대한정책-1845~1980-』, 서울: 일조각.
- 통일부, 1997, 『주간북한동향』 362호.
- _____, 1998, 『주간북한동향』 393호.
- 통일원남북회담사무국, 『남북대화』 62호.
- _____, 『남북대화』 63호.
- 한명화, 1986, 『한미관계의 정치·경제-동맹이나 종속이나』, 서울: 평민사.
- 한용섭, 1997, “북한의 대미평화협정 협상전략: 본질과 대응책을 중심으로,” 곽태환 외, 『북한의 협상전략과 남북한관계』 서울: 경남대 극동문제연구소, pp. 221-246.
- 허문영, 1995, 『북한의 대미국정책변화연구』, 서울: 민족통일연구원.
- Kissinger, H. A., The Memories of Henry Kissinger: White House Years 1969-1972,
- 문화방송·경향신문, 1979. 『키신저회고록: 백악관시절』.
- 『디지털조선일보』 (1997년 12월 19일).
- 『조선일보』 (1998년 8월 18일).
- 『조선일보』 (1998년 10월 23일).
- 『중앙일보』 (1998년 10월 21일).
- 『한국일보』 (1998년 1월 4일).
- 『한국일보』 (1998년 9월 2일).
- 『한국일보』 (1998년 11월 3일).

국문참고문헌의 영어표기
(Korean References in Roman Alphabet)

- Koo Bon-hak, Kim Keoyi-dong, Kim Ki-jeong, Kim so-joong, Kim Hak-seong, Nam Chang-hee, Yeon Hyun-sik, Ryu Seong-ik, Ryu Chan-yeol, Youn Jin-peo, Jeon Dong-jin, Her Man-ho, 1995. 『Theory of World Diplomacy policy』. Seoul: Eulyoomunhwas.
- Koo Young-rok. 1988. 『South korea and USA: past, present , future 』. Seoul: Pakyoungsa.
- Kwak Tae-hwan. 1997. 『Negotiation Strategies and Inter-Korean relations of North Korea』. Seoul: Univ.Kyungnam-The Institute for Far Eastern studies.
- Kim Duk-jung. 1988. 『Revisited relations of South korea and USA』. Seoul: Univ.Kyungnam-The Institute for Far Eastern studies.
- Kim Hak-joon. 1983. 『Theory unity of Opposition Foreign』. Seoul: Hyungseongsa.
- Institution of North Korea. 1996. 『Analysis New Year message of North Korea-1945~1995』. Seoul: The Institute for North Korea. p.94.
- Lee Ki-tack. 1986. 『Contemporary International politics-Instruction Manual』. Seoul: Ilshinsa.
- Lim Dong-won. 1997. “ Inter-Korean High-level talks and Negotiation Strategies of North Korea”, Kwak Tae-hwan. 『Negotiation Strategies of North Korea and relation of Inter-Korean』, Seoul: Univ.Kyungnam-The Institute for Far Eastern studies, pp.75-77.
- Lee Chae-jin. 1993. “Times Departure of Cold War and policy Peninsulan of USA.”, Seoul: Univ. Korea-The institute of problem the Asia-. 『Newly relations of South korea and North korea and research A unified Korea -Report of International Conference』.
- Jeon Sung-hoon. 1997. “Implementation of Agreement nucleus and The new order of Peninsula : Relations of North korea and USA.” Seoul: 『Pyengwhanonchong』. N. 1-1.
- Jeong Yong-seok. 1984. 『Policy about South Korea of USA-1845~1980 -』. Seoul: Ilchokak.
- Ministry of unification. 1997. 『Weekly movement of North korea』. N. 362. 1998. 『Weekly movement of North korea』 Seoul: N. 393.
- Ministry of national unification (Tong-il won). Secretariat of Tong-il won inter North-South Talks. 『North-South Talks』 N. 62. 『North-South Talk s』. Seoul: N.63 ('95.7-'95.12), p.70.
- Han Myung-wha. 1986. 『Political economy of Korea-USA. Relation』. Seoul: Pyengminsa
- Han Yong-seob, 1997. “Negotiation Strategies of North korea about Peace Agreement with USA : nature and Countermeasures,” Kwak Tae-hwan. 『Negotiation Strategies

- of North Korea and relation of Inter-Korea, Seoul: Univ. Kyungnam-The Institute for Far Eastern studies, p.239.
- Moon-young Her. 1995. 『Research change Strategies of North Korea about USA』. Seoul: The Institute for Unification of Ethnic group.
- Kissinger, H. A. *The Memories of Henry Kissinger: White House Years 1969-1972*,
- MBC-newspaper *The Kyunghyang Shinmun*. 1979. 『Memoirs Henry of A. Kissinger: White House Years』.
- Chosun Ilbo* (newspaper). 1998a. 18 August.
- . 1998b. 19 December.
- Digital Chosun. 1997. 19 December. <http://pr.dizzo.com/>.
- Han Myung-wha. 1986. *The Political Economy of Korea-USA Relations*. Seoul: Pyengminsa.
- Han Yong-seob. 1997. "Negotiation Strategies of North Korea about a Peace Agreement with the USA: Nature and Countermeasures. In *Negotiation Strategies and Inter-Korean Relations of North Korea*, edited by Kwak Tae-hwan, 239ff. Seoul: Kyungnam University Institute for Far Eastern Studies."
- Hankook Ilbo* (newspaper). 1998a. 4 January.
- . 1998b. 2 September.
- . 1998c. 3 November.
- Her Moon-young. 1995. *Research on the Changed Strategies of North Korea about the USA*. Seoul: Institute for the Unification of Ethnic Groups.
- Institute for North Korea. 1996. *Analysis of the New Year Messages of North Korea, 1945-1995*. Seoul: Institute for North Korea.
- Jeon Sung-hoon. 1997. "Implementation of the Nuclear Agreement and the New Peninsula Order: Relations of North Korea and the USA." Seoul: Pyengwhanonchong.
- Jeong Yong-seok. 1984. *USA Policy about South Korea, 1945-1980*. Seoul: Ilchokak.
- Joongang Ilbo* (newspaper). 1998. 21 October.
- Kim Duk-jung. 1988. *Relations of South Korea and the USA Revisited*. Seoul: Kyungnam University Institute for Far Eastern Studies.
- Kim Hak-joon. 1983. *Theory Unity of Opposition Foreign*. Seoul: Hyungseongsa.
- Kissinger, Henry A. 1979. "Memoirs of Henry A. Kissinger: White House Years 1969-1972" in MBC newspaper *Kyunghyang Shinmun*.
- Koo Bon-hak, Kim Keoyi-dong, Kim Ki-jeong, Kim so-joong, Kim Hak-seong, Nam Chang-hee, Yeon Hyun-sik, et al. 1995. *Theory of World Diplomacy Policy*. Seoul: Eulyoomunhwasa.
- Koo Young-rok. 1988. *South Korea and the USA: Past, Present, Future*. Seoul: Pakyoungsa.
- Kwak Tae-hwan, ed.. 1997. *Negotiation Strategies and Inter-Korean*

- Relations of North Korea*. Seoul: Kyungnam University Institute for Far Eastern Studies.
- Lee Chae-jin. 1993. "Departure Times of the Cold War and Peninsula Policy of the USA." In "New Relations of South Korea and North Korea and Research on a Unified Korea," International Conference Report. Seoul: Korea University Institute of Asian Problems.
- Lee Ki-tack. 1986. *Contemporary International Politics-Instruction Manual*. Seoul: Ilshinsa.
- Lim Dong-won. 1997. "Inter-Korean High-level Talks and Negotiation Strategies of North Korea." In *Negotiation Strategies and Inter-Korean Relations of North Korea*, edited by Kwak Tae-hwan, 75-77. Seoul: Kyungnam University Institute for Far Eastern Studies.
- Ministry of National Unification (Tong-il won). 1995a. "North-South Talks" Number 62 (July). Seoul.
- . 1995b. "North-South Talks" Number 63 (December). Seoul.
- Ministry of Unification. 1997. "Weekly Movement of North Korea" Number 362. Seoul.
- . 1998. "Weekly Movement of North Korea" Number 393. Seoul.