

한미동맹 그리고 북한과 동북아

: 2001~2007년간의 회고와
한국의 정책 대안

박형중

Korea Institute for National Unification

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

한미동맹 북한과 동북아

: 2001~2007년간의 회고와
한국의 정책 대안

| 박형중

Korea Institute for National Unification

**한미동맹 그리고 북한과 동북아
: 2001~2007년간의 회고와 한국의 정책 대안**

인 쇄 2007년 11월

발 행 2007년 11월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 통일연구원장

편 집 인 평화기획연구실

등 록 제02-2361호 (97.4.23)

주 소 (142-728) 서울 강북구 수유6동 통일연구원

전 화 (대표) 900-4300

(직통) 901-2523

(팩시밀리) 901-2543

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인 도서출판 늘품 (2275-5326)

인 쇄 처 도서출판 늘품

가 격 비매품

© 통일연구원, 2007

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서
구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터

·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337

국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)

한미동맹 그리고 북한과 동북아: 2001~2007년간의 회고와
한국의 정책 대안 / 박형중. -- 서울 : 통일연구원, 2007
p. ; cm. -- (KINU 정책연구시리즈 ; 07-04)

참고문헌수록

ISBN 978-89-8479-411-5 93340 : 비매품

349.11042-KDC4
327.519073-DDC21

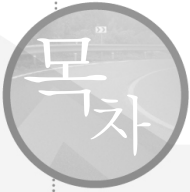
CIP2007003450

한미동맹 그리고 북한과 동북아 : 2001~2007년간의 회고와 한국의 정책 대안

박형중

통일연구원 선임연구위원

본 연구는 필자가 2006년 9부터 2007년 6월까지 미국 워싱턴 디시에 소재한 브루킹스 연구소 산하 동북아 정책 연구센터의 방문 연구원 자격으로 현지에서 수행하여 제출했던 영문 논문에 기초하고 있다.



I. 서론	1
II. 2001~2006년간 한미의 불협화	5
1. 2002~2004년간 반미감정 고조	6
2. 대북정책	12
3. 한미 군사동맹 재조정	19
4. 한국의 중국 및 일본과의 관계	29
III. 한미 공동전략의 탐색	37
1. 새로운 시작의 표식들	40
2. 미국이 직면하는 과제	47
3. 한국이 직면하는 과제	71

한미동맹 그리고 북한과 동북아
: 2001~2007년간의 회고와 한국의 정책 대안

IV. 요약 및 정책 제안	89
최근 발간자료 안내	97

한미동맹 그리고 북한과 동북아
: 2001~2007년간의 회고와 한국의 정책 대안



서론

2001년 부시 정부의 출범과 함께, 한국과 미국은 장기간 동안 불협화와 혐오의 관계를 경험했다. 이는 2001년 대북정책의 차이에서 시작되었고, 다른 분야로 확장되었다. 이러한 차이를 제대로 관리하지 못했던 관계로 한국에서는 반미감정이 갑자기 증가하였고, 이는 재차 미국에서도 마찬가지로 강력한 반한 감정을 발생시켰다.

한미간의 불신과 혐오는 장기간 강력하게 지속되었다. 이는 한국이 중국에 접근하는 것처럼 보인 것, 특히 한국이 ‘동북아 균형자’가 될 것임을 천명한 것, 군사동맹 재편에서의 이견, 그리고 한미간에 대북정책 이견이 봉합되지 못했기 때문이다. 한미동맹은 ‘이혼’할 것이라고 공공연히 언급되었다.

그러나 한국과 미국 양측의 현실주의 세력들의 노력으로, 두 나라의 관계가 2005년부터 점차로 변하기 시작했다. 2007년 초반에 이르기까지, 두 정부는 군사동맹 재편에 관한 원칙에 합의하고 집행하기 시작했다. 두 정부는 또한 대북정책에서의 차이를 좁혔으며, 쌍무적으로 또한 다른 나라와 공동으로 정책원칙을 서술하는 문서들을 만들어 냈다. 2005~2006년 두 나라에서 공히 현직 대통령의 인기가 역사상 가장 낮은 수준인 가운데, 애초 두 정부를 출범시켰으며, 양국 관계를 비정상적으로 악화시키는데 기여했던 세력 집단, 다시 말해, 미국에서는 신보수주의자와 강경 민족주의자, 한국에서는 ‘386’ 엘리트 정치인들의 양 집단이 민주적 정치과정 속에서 약화되었다.

2007년 들어서고, 2·13 합의 이후, 노무현 대통령과 부시 대통령은 대북정책에서 견해를 좁히고 협력하기 시작했다. 두 대통령은 4월 한미 자유무역협정안을 타결하기도 했다. 그러나 두 나라 관계의 위험징후가 완전히 없어진 것이라고는 할 수 없다. 현재와 미래와 관련한 불확실성이 남아있기 때문이다. 새로운 비핵화 과정은 말 그대로 이제

막 시작되었을 뿐이고, ‘돌이킬 수 없는 단계’에 도달하기까지는 해결해야 하는 어려운 문제가 산적해 있다. ‘동맹은 강력하다’고 되풀이 천명되고 있지만, 안보와 대외정책 지향에서 아직 확고한 공동의 미래 청사진이 부족하다. 좋은 소식이 있다면, 지난 6자회담들에서 비핵화에 대한 주요 원칙과 청사진에 대해 모든 참가국들이 합의했다는 것이다. 9·19 공동성명과 2·13 합의에서, 북한의 비핵화 완료와 동북아의 새로운 질서 수립이 분명히 결부되었다. 즉 북한의 미국 및 일본과의 외교 정상화, 한반도 영구 평화체제 수립, 동북아 다자안보기구 수립이 그것이다.

이러한 이정표를 따라 가는 과정에서, 한국과 미국은 미래의 상호관계와 ‘새로운’ 동북아에서의 각자의 위상에 중요한 영향을 줄 도전들에 응전해야 한다. 단기적으로 볼 때, 한국에서는 2008년, 미국에서는 2009년부터 집무하게 되는 차기 대통령들은 자기 나라가 현명하고 전략적인 행위자라는 평판을 재수립하는 데 노력해야 할 것이다. 미국은 동북아에서 다른 나라의 전략 타산에 영향을 주고 그 갈등을 조정하는 데서 상당한 영향력을 가진 유일한 나라이다. 이러한 미국이 직면하는 도전은 언급된 목표들을 실현하는 데서 지도력과 상상력을 보여 줄 수 있는가 그리고 어떻게 보여줄 수 있는가라는 문제이다. 한국은 북한의 비핵화 과정에서 국가이익이 가장 많은 영향을 받게 되는 나라이다. 한국이 직면하는 도전은 자신의 전략적 중요성을 높일 수 있는가, 비핵화과정을 자신에게 유리하게 유도할 수 있는가라고 할 수 있다. 한국은 효과적인 방도를 찾아내어야 할 것이다. 성공하든 실패하든 비핵화과정은 한반도와 동북아에 새로운 현실을 발생시킬 것이다. 한국과 미국 두 나라가 직면하게 될 공통의 과제는 두 나라가 미래로 가는 도정에서 상호 공동의 인식과 협력관계를 유지할 수 있을 것인가, 그리고 어떻게 하면 그리할 수 있을 것인가라고 할 수 있다.

I

II

III

IV

이 논문은 2001~2006년 사이에 있었던 한국과 미국 사이의 불협화를 분석하며, 한국과 미국이 어떻게 하면 공동의 대북정책을 수립할 수 있는가를 탐색한다. 이 논문의 주요 논지는 제2장과 3장에 서술되어 있다. 제2장은 2001~2006년 사이 불협화를 설명하는 여러 설명방식을 검토하고 두 나라 사이에 세 가지 쟁점 분야를 구분하고 분석한다. 세 가지 쟁점분야란 대북정책, 한미 군사동맹, 동북아에서 두 나라의 외교 및 안보 정책 방향이다. 제3장은 한국과 미국이 한미정상회담과 6자회담의 문서들에서 표현했던 대북정책과 관련한 공동의 인식을 환기하는 것으로부터 시작한다. 또한 비핵화 과정은 동북아 국가들 사이의 전략적 의심이 감소할 때만 성공할 수 있다는 것을 서술할 것이다. 그리고 전략적 목표를 실현하는데 미국과 한국이 직면하게 되는 과제의 내용이 언급될 것이며, 두 나라 사이의 전략적 협력을 위한 가능성이 연구될 것이다.





2001~2006년간 한미의 불협화

1. 2002~2004년간 반미감정 고조

2001~2006년간의 한미 불협화를 회고하는 데서 핵심적 문제의 하나는 2002~2004년간의 반미감정 급증을 어떻게 이해해야 하는가이다. 이에 관하여, 다섯 개의 서로 다른 설명방식이 존재한다. 설명방식이 다르면, 과거 관계의 분석 및 미래에 대한 정책 대안도 달라진다. 그 다섯 가지를 차례로 보면, 반미감정의 급증은 첫째, 순전히 우연적으로 발생한 것, 둘째, 한국에서의 사회적 변화 때문에 발생한 것, 셋째, 한국에서 미국에 대해 축적되어 왔던 불만이 폭발한 것, 넷째, ‘햇볕’ 정책 때문에 생겨난 것, 다섯째, 부시 정부의 대북정책이 초래한 것 등으로 이해되고 있다.

첫 번째 설명방식에 따르자면, 반미감정의 급증은 순전히 우연적이다. 가장 중요한 촉발 요인은, 2002년 중반 두 여중생의 사망에 대해 한국의 대중이 과잉 반응했던 것이 지적된다. 두 번째 설명방식은, 반미감정의 급증은 “한국 사회 자체 내에서의 구조적 변화” 때문이라고 간주한다. 즉 한국 사회 내에서의 “민주적 가치의 신장, 시민사회의 발전, 경제발전, 세대 변화 그리고 국민적 자신감의 전반적 증가 등이 한국 사회의 지향을 변화시켰을 것이고 이것이 과거 오랜 동안 보호자이자 동맹이었던 미국에 대한 한국사회의 견해를 바꾸었을 것이다”¹라는 것이다. 이러한 설명방식에 따르자면, 한미동맹의 미래는 밝지 못하다. 그 이유는 원인으로 언급되었던 구조적 변화들이 앞으로도 지속적으로 한국 사회의 특징이 될 것이기 때문이다. 예를 들어, 지금 30대인 반미

¹- Derek J. Mitchell (ed.), *Strategy and Sentiment: South Korean Views of the United States and the U.S.-ROK Alliance* (Washington D.C.: CSIS, 2004), p. 2; also see, Sunhyuk Kim and Wonhyuk Lim, “How to Deal with South Korea,” *The Washington Quarterly*, Vol. 30, Issue 2 (Spring, 2007), pp. 71-82.

세대는 앞으로 30년 후 은퇴할 때까지 지속적으로 한국의 사회와 정치를 지배할 것이기 때문에, 그 30년 동안 “한미 관계는 나쁠 수밖에 없다”²는 식으로 자주 언급되었다. 이러한 설명방식에서는, 피고자는 분명하게 한국이고, 특히 386 세대이다. 세 번째 설명방식에 따르면, 반미감정이 발생하게 된 가장 중요한 이유는 1980년 광주 민주봉기가 잔혹하게 진압된 이래로, 미국이 한국에 대해 행했던 역할에 대하여 “불만이 축적되어 왔기”³ 때문이다. 불만의 대상으로는 미국이 “장기간 독재정권을 지지했던 것, 광주 봉기, 한국 금융위기, 1993~4년 위기 이래로 미국이 제공하는 군사적 안보(불안)에 대한 인식이 변한 것”⁴ 등이 지적된다. 이러한 불만이 분출되게 된 계기는 두 번째 설명방식이 거론했던 한국 사회에서의 여러 변화였다. 이와 같은 사고방식에서 피고자는 미국이었다. 네 번째 설명방식에 따르면, 2000년대 초반 반미감정 급증의 원천은 남북간 정상회담이 열렸던 2000년 6월 직후로 소급될 수 있다. “주한 미군 관련 사건에 대해 한국 국민이 기대이상의 부정적 반응을 보인”⁵ 배경에는 미국이 남북 화해의 “방해자” 역할을 했다는 인식,⁶ 남북한이 두 나라 사이의 문제를 “자주적”으로 해결할

²- Mitchell, Ibid.

³- Katharine H.S. Moon, “Citizen Power in Korean-American Relations,” David I. Steinberg (ed.), *Korean Attitudes toward the United States: Changing Dynamics* (New York: M.E. Sharpe, 2005), p. 233.

⁴- Meredith Woo-Cumings, “Unilateralism and Its Discontents: The Passing of the Cold War Alliance and Changing Public Opinion in the Republic of Korea,” Steinberg (ed.), *Korean Attitudes toward the United States: Changing Dynamics*, p. 77; also see, William M. Drennan, “The Tipping Point: Kwangju,” May 1980, *op.cit.*, pp. 266-279.

⁵- Victor D. Cha, “Anti-Americanism and the U.S. role in Inter-Korean relations,” Steinberg (ed.), *Korean Attitudes toward the United States: Changing Dynamics*, p. 117 and pp. 126-128.

⁶- Kim Sung-han, “Brothers versus Friends: Inter-Korean Reconciliation and Emerging Anti-Americanism in South Korea,” Steinberg (ed.), *Korean Attitudes*

수 있다는 민족주의적 감정⁷이 깔려 있다는 것이다. 이와 같은 논리에서 보면, 잘못된 이유는 “햇볕” 정책 때문이다.

언급된 네 가지의 설명방식은 나라마다 잠재적이고 항상적인 수준의 독특한 반미감정이 존재하듯이, 한국에도 ‘한국적 스타일’의 반미 감정이 일정 수준으로, 특히 사회 일각에서는 강력한 수준으로 지속되어 왔다는 것을 이해시킬 수 있는 설명요소를 제공한다는 것은 분명하다. 그러나 이들이 설명할 수 없거나 고려하지 않은 중요한 사실은 “한국 사람들의 미국에 대한 견해가 1990년대 초 이래로 긍정적 방향으로 움직이고 있었으며, 평균적으로 볼 때, 1990~1995년간 보다는 1996~2001년 기간 동안 미국에 대한 긍정적 견해가 더 강했다”⁸는 것이다. 위에서 언급되었던 반미감정 발생에 관한 설명방식들은 이러한 조사결과와 상충한다. 만약 그 설명방식들이 말하는 대로, 세대변화를 포함한 사회의 구조적 변화, “축적된 불만들,” 미국이 남북관계에서 “방해자 역할”을 했다는 것 등이 반미감정을 촉발했다면, 1990년대에도 그러했기 때문에, 1990년대에도 반미감정이 강했어야 한다.

이를 볼 때, 핵심 질문은 반미감정이 왜 2002년에 갑자기 악화되고 정치적으로도 그토록 치명적 역할을 하게 되었는가이어야 한다. 그 해답은 부시 정부의 신보수주의적인 대북정책이 한미관계에 끼쳤던 부정적 영향이라고 할 수 있다. 이것이 5번째 설명방식이고 이 논문이 주장하는 바이다. 2001년을 지나고 2002년에 접어들면서 점차로 분명해진 것이 있었다. 부시 정부는 한국 정부의 남북관계 발전에 관한

toward the United States: Changing Dynamics, p. 193.

⁷- Ibid.

⁸- Eric V. Larson, Norman D. Levin, Seonhae Baik, and Bogdan Savych, *Ambivalent Allies? A Study of South Korean Attitudes toward the U.S.*, Rand Corporation TR-141-SRF (March 2004), p. xiv.

의지를 일방적으로 무시할 뿐 아니라, 그 대북정책이 한반도에서 보다 즉각적인 불안정 요소가 될 수도 있다는 것이었다.⁹ 이러한 맥락 속에서, 불행한 일련의 우연적인 ‘작은’ 사건들로 반미감정이 추가적으로 악화되고, 급진적으로 동원될 수 있는 계기가 존재했었다. 두 여중생의 비극적 죽음, 한국 스피드 스케이팅 선수가 미국 선수에게 올림픽 금메달을 상실한 것, 부시 대통령의 ‘악의 축’ 발언, FX 전투기 선정과 구매 과정 등과 같은 사건들이 그렇다. 많은 다른 나라에서 부시 정부의 외교정책이 저항과 반미감정의 격증을 초래했지만,¹⁰ 한국의 반응은 더 강했다. 그 이유는 북한 문제로 인하여, 미국의 외교 및 대북정책 변화의 여파가 한국에 보다 직접적으로 충격을 주었기 때문이라고 봐야 한다.

역설적이면서도 의도했던 바와는 다르게, 부시 정부의 신보수주의적 대북정책은 진보파인 노무현 대통령의 당선을 도왔을 뿐 아니라, 그가 이끄는 정부가 ‘햇볕’ 정책을 고수하도록 만드는 데도 기여했다. “한국의 짧은 민주주의 역사에서 가장 막상막하였던 대통령 선거”¹¹에서 자

⁹- 부시 정부 아래서 대북특사를 지냈던 Charles L. Pritchard 대사는 다음과 같이 회고한다. 즉 부시가 한반도를 전쟁으로 몰아가고 있다는 인식에 기초하여 “오랜만에 처음으로 서울 시민과 한국 기타 지역의 주민들은 2차 한국전쟁이 일어날 가능성에 대해 공공연히 말하기 시작했다.” Charles L. Pritchard, *Failed Diplomacy: The Tragic Story of How North Korea Got the Bomb* (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2007), pp. 74 and 76.

¹⁰- Steven Walt, *Taming American Power: The Global Response to U.S. Primacy* (New York: W.W. Norton & Company, 2005); G. John Ikenberry, “Strategic Reactions to American Preeminence: Great Power Politics in the Age of Unipolarity” (28 July 2003); Graham E. Fuller, “Strategic Fatigue,” *National Interest* (Summer, 2006), Issue 84.

¹¹- John S. Park, “Inside Multilateralism: The Six-Party Talks,” *The Washington Quarterly*, Vol. 28, No. 4, pp. 80-81; 부시 정부의 대북정책이 한국의 대통령 선거에 미친 영향에 대하여 다음도 참조. Leon Sigal, “Misplaying North Korea and Losing Friends and Influence in Northeast Asia,” <http://northkorea.ssrc.org/Sigal/>.

유주의적 진보 후보인 노무현은 당시 급증하고 있던 반미감정으로부터 분명 이득을 보았다. 당시 부시 정부가 이회창 후보를 명백히 선호했던 점이 이 후보에게는 불운하게 작용했다.¹² 추가적으로 부시 정부가 “햇볕” 정책을 공개적으로 비판함으로써, 대북정책을 둘러싼 문제가 대통령 선거쟁점으로 등장했고, ‘햇볕정책 고수’라는 노무현 정부의 정권 정체성을 성립시켰다고 볼 수 있다. 나아가 오랜 동안 부시 정부의 ‘진짜’ 대북정책은 정권교체 정책이라는 의심이 강력히 존속했다. 무엇보다도 이것이 노무현 대통령 집권기에 노무현 정부가 부시 정부와 대북 정책에서 협력하는 것을 매우 어렵게 만들었다. 모든 언급된 요소와 더불어 노무현-부시 정부의 동거가 시작되었으며, 한미 상호 관계에서 악순환이 시작되었다.

이점에서 한국은 지역적으로 또는 아마도 ‘악의 축’ 3국을 제외하고는 세계적으로 예외적이었다고 할 수 있다. 일반적으로 미국의 제국적·전략적 압도 및 공포에 입각한 안보 중심 정책, 특별하게는 대북정책에 대한 불만이 만연해 있었지만,¹³ 부시 정부는 대부분의 전임자들이 이루지 못했던 것을 성취했다. 다시 말해 (동북아의) 거의 모든 지역국가가 미국이 물불 안가리면서 노골적으로 지도력을 행사하는 것에 대해 타협하기로 결정했다는 것이다.¹⁴ 중국과 일본을 비롯한 다른 나라들은 부시

¹²- Charles L. Pritchard, *Failed Diplomacy: The Tragic Story of How North Korea Got the Bomb* (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2007), pp. 74-76.

¹³- G. John Ikenberry, “America’s Imperial Ambition,” *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 5 (September/October 2002), pp. 44-59; Robert Jervis, *American Foreign Policy in a New Era* (London: Routledge, 2005).

¹⁴- Jonathan D. Pollack, “Learning by Doing: the Bush Administration in East Asia,” Robert M. Hathaway and Wilson Lee (ed.), *George W. Bush and Asia: A Midterm Assessment* (Washington D.C.: Wilson Center, 2003), p. 60. 중국과 관련하여, Robert Sutter는 부시 정부를 칭찬한다: “부시 정부는 중국 지도자가 미국,

정부의 미국을 지지하기로 결정했다. 그런데 그 이유는, “미국과 목표를 공유해서가 아니라, 워싱턴과 한편이 됨으로써 정치적·경제적·전략적으로 이득을 보기 위해서”¹⁵였다. 이에 대해, 한국이 미국에 비판적이던 노무현을 2002년 12월 대통령으로 선출한 것은 한국이 미국에 대해 사실상 저항하기로 결정한 것이나 마찬가지였다. 이는 미국의 대외 안보 정책이 예외적일 만큼 가장 단호했던 시기에 내려진 결정이었다.

한마디로 말해, 한국의 ‘386’ 정치인들과 미국의 국방성과 신보수주의자의 충돌 때문에, 한국과 미국간에 2001~2006년간 비정상적 수준의 마찰이 발생했다고 볼 수 있다. 한국의 ‘386’ 정치인들은 민족주의적인 감정과 더불어 부시 정부의 대북정책에 대해 좌절했고, 특히 그것이 초래하는 한국에의 안보위협에 민감했다.¹⁶ 미국의 국방성과 신보수주의자들은 한국에서 반미주의 고조에 대해 깊은 배신감을 느끼는 한편, 자신의 제국적 전략 구상에 대해 동북아에서 유일하게 명시적으로 저항하고 있는 국가에 분노했다. 한국에서의 반미 및 미국에서의 혐한감정은 두 나라의 상대방에 대한 정책에 깊은 영향을 끼쳤다.¹⁷

그 동맹국과 관련국에 대해 협력적이고 온건한 정책을 취하도록 설득하는 데서 과거의 많은 미국 정부보다도 성공적이었다. 이는 미국이 전반적 힘의 우위의 입장에서 서서 유인과 억유인을 제대로 배합한 덕분이었다. 미국과 중국간의 관계는 천안문 사태 이후 그리고 냉전 종결 이후 그 어느 때 보다 좋은 것으로 간주된다. 더욱이나 미국이 최근까지도 중국이 매우 민감해 했고 또한 통렬히 비판해 왔던 조치들을 취했음에도 그러했다. 즉 부시 정부가 타이완에 대한 지지를 확대한 것, 미사일 방어망을 구축한 것, 일본과 안보 연대를 강화한 것, 북대서양조약기구가 확장한 것, 중국의 무기 확산에 대해 제재를 취한 것, 미국이 이라크를 침공하고 점령한 것 등이다.” Robert Sutter, “China’s Regional Strategy and Why It May Not Be Good for America,” David Shambaugh (ed.), *Power Shift: China and Asia’s New Dynamics* (Berkeley: University of California Press, 2005), pp. 293-294.

15- Jakub Grygiel, “Imperial Allies,” *Orbis* (Spring, 2006), p. 209.

16- Bruce Comings, “Ending the ROK-U.S. Alliance,” *Seoul-Washington Forum, Conference Proceedings* (May 1-2, 2006), pp. 46-47.

17- 한미 군사동맹 재조정의 주무 담당자였다고 할 수 있는 리처드 롤리스에 따르면,

한국과 미국간에 가시돋친 상호작용은 대북정책, 군사동맹 재조정, 그리고 한국의 중국 및 일본과의 관계라는 세 분야로 구분하여 분석할 수 있다.

2. 대북정책

부시 정부의 출범과 함께, 한국, 북한과 중국은 미국의 동북아 및 대북정책에서의 급작스러운 변화에 직면했고 또한 적응할 방도를 찾아야 했다. 미국의 새 정부는 동북아에서 더 지배적 역할을 행사하기를 바랬다. 이는 동북아 국가들간의 지역적 상호작용과 이익을 침해하는 것이었다. 또한 미국 새 정부의 안보 중심적 접근은 경제적 상호관계를 희생하는 것이었다. 나아가 새 정부는 일본과 호주와 같은 해양 국가들이 미국의 동북아에서의 정책과 연계하여 정치적 안보적 역할을 더 높이고 강화하기를 바랬다.¹⁸

한국에서의 반미감정에 대한 ‘충격’이 한미동맹 재조정을 촉발시킨 원인이었다. 즉 “가장 큰 충격을 받은 것은 2002년 한국 대통령 선거를 앞둔 6개월, 즉 2002년 7월부터 12월까지였다. 그 기간에 한미동맹은 정치적으로 공격되고 이용됐다. 6월 13일 58번 국도에서 발생한 두 소녀의 비극적 죽음 이후 미국은 그 사건이 미칠 파장을 줄이려고 무척 애를 썼다. 그러나 김대중 정부는 동맹을 지키기 위해 거의 아무 것도 하지 않았다. 그런 매우 정치적인 한미동맹 반대 및 반미주의 때문에 미국 사회와 의회는 한국을 방어하기 위한 미국의 지원 및 주한미군을 유지하려는 노력의 의미가 무엇인지 돌아보게 됐다. 미국에선 이러한 나쁜 감정들이 2002년 말 한국 대선이 끝나고 나서도 계속됐다.” 그에 따르면, 이러한 충격을 받은 미국측이 미군기지 재배치, 전자권 전환 등 한미동맹의 중요한 변화(FOTA 프로세스 등)를 2002년 12월부터 시작했다는 것이다. 허만섭, “미국 국방부 ‘아시아 태평양 총괄’ 리처드 몰리스가 밝힌 한미동맹의 진실,” 2007년 8월호 <http://shindonga.donga.com/>.

¹⁸- Gilbert Rozman, *Northeast Asia's Stunted Regionalism* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), pp. 288-301; Harry Harding, “Change and Continuity in the Bush Administration’s Asia Policy,” Robert M. Hathaway (ed.), *George W. Bush and East Asia: A first Term Assessment* (Washington D.C.: Wilson Center, 2005), pp. 45-58.

9·11 사태 이후 그리고 대 테러 전쟁의 여파로, 미국과 중국 관계는 보다 협력적 관계로 변화했다. 그러나, 부시 정부의 대북정책은 시간이 지남에 따라 더욱 대결적 방향으로 흘러갔다. 더불어 부시 정부의 정책은 한국과 중국은 말할 것도 없고 당시 일본의 정책과도 더욱 격차를 넓혀갔다.¹⁹ 사실, 적어도 1998년 페리 프로세스가 시작된 이후로 한국, 미국, 중국, 일본과 러시아를 포함한 동북아시아 국가들 사이에서는 북한에 대한 포용정책을 취하자는 데 이익의 일치가 존재했다. 또한 북한도 완전히 만족스러운 것은 아니지만 이에 대해 다소간 협력적이었다. 따라서 부시 정부의 북한에 대한 이데올로기적이고 강경한 접근은 북한과 지역 국가들 사이의 상호 관계를 완전히 잠재할 수는 없었다. 가장 상징적인 것이 2002년 9월에 있었던 고이즈미의 평양 방문이었다. 이는 부시 정부와 적절한 사전 협의 없이 이루어진 것이었다. 이와 같은 행위는 일본측으로서는 최초였다.²⁰

동아태 차관보인 제임스 켈리가 2002년 10월 북한을 방문한 이후, 부시 정부는 대북정책과 관련하여 동북아에서의 자신이 고립되어가는 추세를 역전시키는데, 부분적으로 성공했다. 켈리와 만나는 동안, 북한은 고농축우라늄(HEU) 프로젝트를 가지고 있다고 고백했다가 곧이어 번복했다. 켈리의 북한 방문 이후, 부시 정부는 고농축우라늄 문제를 부시 정부가 원래 북한에 대해 가지고 있던 목표들을 밀어부치는 데 활용했다.²¹ 즉 첫째, 제네바 합의를 종결한다.²² 둘째, 북한이 핵 프로

¹⁹- David Kerr, "The Sino-Russian Partnership and U.S. Policy Toward North Korea: From Hegemony to Concert in Northeast Asia," *International Studies Quarterly*, Vol. 49 (2005).

²⁰- Gilbert Rozman, "Japan's North Korea Initiative and U.S.-Japanese Relations," *Orbis* (Spring, 2003).

²¹- Larry A. Niksch, "North Korea's Nuclear Weapons Program," CRS Issue Brief for Congress, Updated December 30, 2004, p. summary.

그램을 해제하는 가시적 조치를 취하기 이전, 그리고 다른 군사 분야에서 양보를 취하기 이전에는 미국은 상응행위를 취하지 않는다. 셋째, 북한에 대한 외교적 경제적 압박을 가하기 위한 국제적 동맹을 조직해 낸다. 넷째, 확산방지구상(Proliferation Security Initiative: PSI)을 기반으로 북한에 대해 앞으로 경제 제재와 해상 차단(interdiction)을 계획한다.

긴장이 높아지는 가운데, 동북아 국제정치의 기본 동학이 변화했다. 북한은 5메가와트 원자로를 재가동하고 사용 후 연료봉에서 플루토늄을 추출하는 등 긴장고조 전술을 사용했다. 이에 따라, 북한을 악마화하기가 쉬워졌다. 일본은 북한과의 관계개선 노력을 중단해야 했고, 점차로 미국의 대북정책에 동조했다. 한국은 한층 미국과 멀어졌으며, 중국과 더 많은 정책적 공통점을 가지고 있는 것처럼 보였다. 노무현 정부가 보기에, 당시 미국의 대북정책은 한국의 정책과 상충했고, 나아가 너무 강압적이었다. 미국의 공세적 대북정책과 대조적으로, 중국은 한반도의 안정과 함께, 미국과 북한 사이에서 조심스러운 중재 역할을 강조했다. 이는 노무현 정부와 ‘386’ 세대가 보기에 좋은 정책이었다. 이들의 일부는 중국이 앞으로 미국보다 더 중요한 파트너가 될 것이라 간주했다.²³

²²- Charles L. Pritchard는 미국이 고농축우라늄 문제를 다른 방식으로 처리할 수도 있었다고 지적한다. 즉 “2002년 말, 미국은 (고농축우라늄 프로젝트의 존재 여부에 관한) 자신의 우려에 대해 즉각적으로 평양과 양자간 심각한 대화를 추진했어야 한다. 이는 1998년 금창리 지하 동굴에 핵 시설을 재추진하고 있다는 의혹과 관련하여 평양을 다루었던 것과 같은 방식이다.” Pritchard, *Failed Diplomacy*, p. 142. 4차 6자회담 1차회의 이후 미국은 고농축우라늄 문제의 중요성을 축소시키고 있다. 국무부는 고농축우라늄 대신에 농축우라늄 문제라는 용어를 사용해왔다. Pritchard, *Failed Diplomacy*, p. 113.

²³- Jae Ho Jung, *Between Ally and Partner: Korea-China Relations and the United States* (New York: Columbia University Press, 2006), pp. 92-107.

남북한은 공히 2004년 말 미국에서 정권이 바뀌기를 기다렸으나 허사였다. 2기 부시 정부의 대북정책에 큰 변화가 없었다는 것을 확인한 후, 남북한은 각각 2005년 대담한 정책을 추진하기 시작했다. 역설적이게도 당시 남북한은 국제환경에서 동일한 부정적 조류에 직면해 있었다. 즉 미국과 일본에 대해 깊어가는 실망, 동일하게 강력한 두 나라에서의 반한 반복 정서, 한반도 정책에서 중국의 ‘미소’ 공세, 한국의 경우에는 대중영합적 민족주의 인식구조, 북한에서는 주체 인식 구조로 인한 주변 환경변화에 대한 확대된 공포 등이 그러했다. 북한은 2005년 2월 핵무기 보유를 선언했고, 7월에는 항구적 평화체제를 요구했다. 그 사이인 3월 노무현 대통령은 한국이 동북아에서 ‘균형자 역할’을 할 것임을 천명했다. 그런데 이 개념은 선포 이후 한국 내외에서 혼란을 일으켰고, 미국의 한국에 대한 불신을 강화시켰다.²⁴

대외관계에서 불안감과 불확실성이 높아지는 가운데, 남북한은 2005년 초 상호 타협을 위한 모종의 조치를 취해야 할 공동의 필요를 느꼈다. 남북한은 공히 외교적 고립과 한반도에서 긴장고조를 피하고자 했다. 당시 고립되어 있던 한국은 북한과 미국 사이에 한반도 긴장이 또 다시 높아질 가능성을 염려했고, 남북한 교류가 더디게 진전하는 것에 대해 조바심을 내었다. 북한은 두 가지 동기를 가지고 있었다. 첫째, 북한은 미국과 격한 대결을 예측하는 가운데, 주변국인 한국과의 안정을 필요로 했다. 그리고 2002년 10월 2차 핵 위기가 시작된 이후 여타 국가와 국제 기구가 북한에 대해 원조를 줄인 것을 한국이 보충해 주기를 바랐다.

²⁴ 동북아 균형자론에 대한 부시 정부 측의 입장은 “혼란스럽고 천진난만한 개념”이며 “일본과 중국 사이의 조정자로서 행동하는 한국과 동맹관계를 유지하는 것은 어려운 일”이라고 요약될 수 있다. 허만섭, “미국 국방부 ‘아시아 태평양 총괄’ 리처드 롤리스가 밝힌 한미동맹의 진실,” 2007년 8월호.

I
II
III
IV

남북관계와 관련해서, 한국은 북한의 핵보유 선언에도 불구하고 또는 그것을 계기로, 2005년 초 북한과 교류 확대, 특히 경제협력, 다시 말해 사실상의 원조 증가를 결정했다. 한국 정부가 보기에, 이는 북한이 핵무기를 포기하도록 설득하는 방법 그리고 북한에 대한 영향력을 증가하는 주요 방도였다. 한국은 6월 15일 평양에 특사를 보냈고, 8월 15일 북한 특사를 서울에서 맞았으며, ‘가능한 빠른 시간에’ 2차 정상회담을 여는 문제에 대해 논의했다.²⁵ 한국측의 공식 설명에 의하면,²⁶ 이러한 시도는 2005년 9월 4차 6자회담이 개최되고 9·19 공동 성명이 채택되는데 기여했다.²⁷ 그런데 공동성명에 대해 한국이 가졌던 낙관은 미국에 대한 분노로 변했다. 그 이유는 미국의 신보수주의자들이 명목상 위폐 제조 등 불법거래 제재가 구실이지만, 실질적으로는 북한의 ‘정권교체’를 위해 금융 제재를 발동함으로써 또 다시 진전을 의도적으로 가로막고 있다고 인식했기 때문이다. 남북관계 확대 노력에도 불구하고, 2006년 7월 북한의 미사일 발사로 불운하게도 남북 당국 관계가 중단되기 이전까지, 한국이 남북 관계에서 의미있게 이루어 낸 것은 없었다. 북한에 대해 깊이 실망한 한국은 북한에 대한 쌀지원을 중단했다. 이는 모든 관계 당사자에게 약간 의외였다. 그러나 북한이

25. 정동영 전 통일부 장관과의 인터뷰, 『연합뉴스』, 2006년 12월 28일.

26. 정동영, “미래로 가는 길-지난 55년 동안의 남북관계,” 2006년 10월 25일 통일부 보도자료.

27. Charles L. Pritchard는 다르게 판단하고 있다. 즉, “내가 보기에 평양은, 2005년 6월 김정일이 한국의 통일부 장관 정동영을 만나기 전에 이미, 6자회담에 복귀하는 결정을 내렸다. 북한 사람들은 복귀 결정을 정당화할 구실을 찾고 있었을 뿐이다. 어떤 사람들은 핵해결의 잠재적 일부로 한국이 2백만 킬로와트를 주겠다고 제안한 것이 북한이 회답에 복귀하기로 결정한 유인이 되었다고 말한다. 북한 사람들이 이 제안에 대해 관심을 가졌을 것은 분명하지만, 이것이 의사결정에서 핵심 부분이었다고는 생각하지 않는다. 한국이 50만톤의 식량을 제공한 것도 유효했다. 그러나 이는 계산에서 비중있는 요소는 아니었다.” Pritchard, *Failed Diplomacy*, p. 109.

2006년 10월 핵무기를 시험한 이후로, 한국은 개성 공단과 금강산 관광사업을 중단하라는 미국의 압력에 저항하고, 단호히 사업을 지속했다. 이는 남북관계가 완전히 중단되는 것을 방지하기 위한 것이었다.

대북정책에서 이데올로기적이고 이상주의적이었던 부시 정부는 북한에서의 정권교체를 실현할 수 없었다. 부시 정부는 중국이 북한문제를 다루도록 하청을 주었다. 이라크 전쟁에 몰두하고 싶었기 때문이다. 미국이 원했던 것은 중국이 북한을 적절하게 관리함으로써, 핵문제로 인해 미국과 북한 사이의 긴장이 통제 불가능한 수준으로 높아져, 미국의 이라크 전쟁 집중을 방해하게 되는 상황이 발생하지 않는 것이었다. 중국은 중재자 역할도 하고 6자회담을 개최하는 등 협력을 하면서도, 미국의 바람을 완전히 채워주지는 않았다. 반대로 중국은 기회를 제대로 활용했다. 즉 중국은 한국문제 해결에서 자신의 명망과 비중을 높이는데 성공했고, 6자회담과 관련한 자신의 역할을 미국과의 관계에서 전반적으로 유리하게 형성하는데 활용했다. 북한의 핵무기 실험이라는 ‘당돌한’ 행위에 대해 분명하게 분노를 표현했지만, 중국은 김정일 정권의 안정을 심각하게 위협할 만한 조치를 취하지는 않았다.²⁸

한마디로 말해, 부시 정부가 당면했던 어려움은 주로 자신의 대북정책이 함축하고 발생시켰던 상대방의 대응과 파급효과 때문에 발생한 것이었다. 그러한 대응과 효과에는, 한국에서 진보파인 노무현 정부가 출범한 것, 북한의 비타협성, 한국의 저항과 비협조, 북한을 다루는 데서 중국의 기회주의 등을 거론할 수 있다. 미국에 치명적이었던 것은, 1990년대 말 동북아 국가들 사이에 형성되어 있던 대북 포용 정책에 대한 합의가 깨어지게 된 원인으로서, 북한이 집요하게 핵무기 보유를

²⁸ Jim Yardley, “Sanctions Don’t Dent North Korea-China Trade,” *The New York Times*, October 27, 2006 Friday Section A; Column 1.

추진하고 있다는 사실보다는, 부시 정부의 대북정책이 인식되었던 것이었다.²⁹ 또한 치명적이었던 것은 미국의 대북정책이 전반적으로 정권교체 정책이라고 인식되었다는 것이다. 이와 같은 인식 때문에, 동북아 지역의 어떤 국가도 미국과 마음을 터놓고 협력하고자 하지 않았다. 미국의 정책은 너무 위협하고 불안을 유발하는 정책이라 간주되었다.³⁰ 또 하나의 추가적 문제는 부시 정부가 비확산에 만족하고 있다는 인상을 준 것이었다. 부시 정부는 핵무기를 실험하고 보유하겠다는 북한의 거듭된 위협과 2003년 이후 사용 후 연료를 재처리하는 실제 행동에도 불구하고, 심각하게 반응하지 않거나 명백한 ‘레드라인’을 설정하지 않았다. 미국은 다만 한편에서 확산방지구상(PSI)을 2004년부터 추진했을 뿐이다.³¹

상호관계에 대해 불만족스러워 했지만 이혼에 대해서는 염려했던

²⁹- 국무부의 전직 한국과장인 David Straub는 부시 대통령이 북한을 침공하려 한 적이 없다고 회상한다. “미국 외교, 부시 대통령 외교의 가장 큰 문제점은, 북한 사람들이 침공을 두려워한다고 말할 뿐 아니라, 많은 한국 사람조차도 미국이 북한을 공격할 지도 모르며, 한국에 큰 피해를 줄 수 있다고 생각하는 상황을 부시 대통령이 만들었다는 것이다.” 워싱턴 한국문화원에서의 그의 강연요지 참조. KORUS House lecture of Oct. 24, 2006. http://www.dynamic-korea.com/korus_house/kh_view_news.php?main=KHF&sub=&uid=200600120709&keyword=.

³⁰- James Kelly는 “정권교체는 정책이 아니었다. 그러나 정부의 일각에서 다른 사람들이 이것을 광범위하게 입에 올렸기 때문에, 마치 영구적 개념인 것처럼 되어 버렸다. 그리고 이와 관련해서 인식과 현실이 섞여버린 것도 분명하다.” East-West Center, *The United States and Asia: Assessing Problems and Prospects*, Senior Policy Seminar 2006, Appendix, p. 21. Michael Green과 David Straub도 정권교체 정책이 공식 정책이 아니었다고 말한다. Michael Green, “The Case for the U.S.-ROK Alliance,” *Seoul-Washington Forum Conference Proceedings*, pp. 25-32; David Straub, “The Consequences of the North Korean Nuclear Test for U.S.-ROK Relations: An American Perspective,” Kun Young Park etc., *The North Korean Nuclear Test and the Future of Northeast Asia* (Seoul: Korea Institute for National Unification, 2006), pp. 82-86.

³¹- Desaix Anderson, “Who Is Losing Asia?,” *American Foreign Policy Interests*, Vol. 26 (2005), p. 110.

한국과 미국은 공히 피해축소를 위해 노력했다. 적어도 2004~5년까지, 대북정책에 대한 불협화 때문에, 한미동맹의 전체 구조가 현저히 취약해진 것으로 보였다. 즉, 한국에서는 반미감정이 높으며, 미국에서는 혐한감정이 동일하게 높았다. 중국과 일본에 대한 인식이 서로 달랐으며, 위협에 대한 공동인식이 상실되었다는 혐의 때문에 한미동맹의 미래가 불확실한 것으로 보였다. 불화와 냉소주의가 만연한 가운데, 두 나라의 대통령은 2003년 5월 워싱턴과 2006년 11월 경주에서 열렸던 정상회담에서 “한미 관계를 포괄적이고 역동적이며 상호 이익이 되는 동맹 관계로 꾸준히 발전시켜 나간다”는 것에 합의했다. 그후의 만남에서도 두 대통령은 또한 “동맹은 강력하다” 그리고 “북한 핵 문제의 해결은 한반도에 영구적 평화를 정착하는데 불가결하다”고 확인했다.³²

3. 한미 군사동맹 재조정

대북정책 이외에도, 한미 군사동맹 재조정과 관련하여 주요한 불협화가 있었다. 재조정은 미국의 지구적 군사 전략의 변화에 맞추어 주한미군을 재편하는 것과 한미동맹을 재규정하는 두 부분으로 이루어졌다. 첫째 부분은 군사력 감축과 주둔지 변경, 전시작전권 전환과 같이 동맹을 군사 기술적으로 재조정하는 성격이 컸다.³³ 둘째 부분은 동맹의 개념을 전략적으로 변경시킨다는 의의가 더 컸다. 상식적으로 불

32- *Joint Declaration on the ROK-U.S. Alliance and Peace on the Korean Peninsula* on November 17, 2005

33- Terence Roehrig, “Restructuring the U.S. Military Presence in Korea: Implications for Korean Security and the U.S.-ROK Alliance,” *KEI Academic Paper Series*, Vol. 2, No. 1 (January 2007); IISS, “US troop withdrawals from South Korea: Beginnings of the end of the alliance?,” *Strategic Comment*, Vol. 10, No. 5 (June 2004); Chag-hee Nam, “Relocating the U.S. Forces in South Korea,” *Asia Survey*, Vol. 46, Issue 4 (July/August 2006), pp. 615-631.

때, 동맹의 전략적 개념을 먼저 바꾸고 나서, 이에 따라 기술적 차원에서 동맹을 적응시키는 순서로 진행되어야 했다. 미일동맹의 경우는 그러했지만, 한미 군사동맹의 경우에는 이와는 달리, 군사력 구조와 지휘구조의 기술적 변경이 동맹의 전략 개념 변경에 관한 분명한 합의가 존재하지 않은 상태에서 이루어졌다. 이렇게 된 주요 원인은, “미국은 한국의 안보와 정치에 심대한 파급력을 행사할 결정에 한국을 참가시키지 않았었고,”³⁴ 따라서 한국측이 이에 대해 논의할 충분한 준비를 갖추고 있지 않았기 때문이었다.³⁵ 군사력 감축과 주둔지 변경은 미국의 군사변환의 전략 개념에 맞추어 이루어졌고, 지휘구조의 변화에서는 ‘자주성’과 ‘주권’을 과시하고 싶은 한국측의 정치적 야망이 촉매역할을 했다.³⁶ 어쨌든 이와 같은 두 가지 변화는 한국 전쟁 이후 발생한 가장 심각한 변화였다.³⁷

거의 예견되었던 것이라고 할 수 있지만, 군사력 감축과 주둔지 변경

34- Pritchard, *Failed Diplomacy*, p. 78.

35- 2002년 12월 5일에 열렸던 34차 한미연례안보협의회의(SCM)에서, 두 나라는 미래 한미동맹정책구상회의(FOTA)를 설치하고 한미동맹 재조정을 토론하고 협상하기로 합의했다. 2003년 3월부터 2004년 8월까지 11번의 회의가 있었다. 한 관찰자의 평가에 따르면 “이 과정은 양측이 자신의 품위를 지킬 수 있게 했고, 최종 합의를 어떻게 언제 이행할 것인가에 관하여 유용한 토론이 가능하도록 했다.” Pritchard, *Failed Diplomacy*, p. 77.

36- Kun Young Park, “A New U.S.-ROK Alliance: A Nine-Point Policy Recommendation for a Reflective and Mature Partnership,” *CNAPS Working Paper* (June 2005), pp. 16-20; 리처드 롤리스에 의하면, 노 대통령은 2005년 10월 럽스펠드 당시 미 국방장관에게 ‘전략권 전환 협의’를 먼저 제안했고, 이에 대해 럽스펠드는 “우리가 지난 3년간 이 문제를 준비해왔다는 것을 아십니까? 이미 열린 문을 다시 열려고 하시는군요”라고 대답했다고 한다. 허만섭, “미국 국방부 ‘아시아 태평양 총괄’ 리처드 롤리스가 밝힌 한미동맹의 진실,” 2007년 8월호.

37- Victor Cha, “Anchored or Adrift?,” Richard J. Ellings and Aaron L. Friedberg with Michael Wills (ed.), *Strategic Asia 2003-2004: Fragility and Crisis* (Seattle: The National Bureau of Asian Research, 2003), p. 126; 한국 학자에 의해 표현된 우려에 관하여, Chung Min Lee, “In Search of strategy: South Korea’s struggle for a new security paradigm,” *Disarmament Forum Two* (2005), pp. 13-23.

에 관한 미국의 요구는 “한국에 전진배치된 미군사력의 조정은 미국의 주권적 사항으로서, 주둔국의 동의나 허가가 필요하지 않는 사항이다”³⁸는 전통적인 “올바른” 원칙에 입각한 것이었다. 그 결과, “서울은 워싱턴의 결정에 대해 무력할 수밖에 없었으며, 따라서 그 결정을 번복하지는 못하지만, 지연시키기 위해 버티는 것 이상의 행동은 취할 수 없었다.”³⁹ 노무현 정부 출범 직후이자, 반미감정이 최고조에 달해 있었고 북한과의 긴장이 고조되고 있던 시기인 2003년 초 미국은 주한 미군의 군사력 감축과 주둔지 변경, 그리고 ‘전략적 유연성’⁴⁰에 관한 협상을 개시할 것을 한국에 요구했다. 한국측이 보았을 때, 이 요구는 일방적이었고 예측하지 못하고 있던 것이었다. 미국의 요구에 대해 한국측은 당황했고, 이 요구가 ‘좌파 반미’ 정권인 노무현 정부를 벌주려는 나쁜 의도를 가지고 있는 것으로 인식했다.⁴¹ 한국은 미국의 의도가 군사적

³⁸- Cha, *Ibid.*, p. 126.

³⁹- IISS, “US troop withdrawals from South Korea,” *Strategic Comments*, p. 1; 미국측 담당 책임자의 입장에서 본, 한미 군사동맹 재조정의 경과에 대해서, 허만섭, “미국 국방부 ‘아시아 태평양 총괄’ 리처드 롤리스가 밝힌 한미동맹의 진실,” 2007년 8월호 참조.

⁴⁰- ‘전략적 유연성’은 주한 미군이 한반도 이외 지역의 분쟁에 배치되는 것을 가능하게 한다는 것을 의미한다. 이는 과거에는 주한 미군이 대북 억지를 위해서만 존재해왔다는 것과 대비된다. 한미 양 정부는 2006년 1월 19일에 열린 ‘동맹파트너십을 위한 한미 장관급 전략대화’ 1차 회의에서 주한미군의 ‘전략적 유연성’ 원칙에 합의했다. 그 주요 내용은 두 가지이다. 첫째, “한국은 동맹국으로서 미국의 세계 군사전략 변혁의 논리를 충분히 이해하고, 주한미군의 전략적 유연성의 필요성을 존중한다.” 둘째, “전략적 유연성의 이행에 있어서, 미국은 한국이 한국민의 의지와 관계없이 동북아 지역분쟁에 개입되는 일은 없을 것이라는 한국의 입장을 존중한다.”

⁴¹- 워싱턴의 동북아 전문가 Alan D. Romberg는 다음과 같이 말했다. “미국측에서 반미 데모라고 간주되었던 것에 대한 옹졸한 분노와, 지난 50여년 동안 한국민을 위해 미국이 상당한 희생을 감수했다는 것이 일반적으로 경시당하고 있다는 감정이 미국측의 일각에 존재했다. 그와 같은 비통함이 주한 미군 재배치 결정이 미국방성의 일부 사람들에게 의해 내려진 경우에 영향을 끼쳤다. 나아가, (아직 최종 결정이 내려지지 않았고 공식 부인되고 있기는 하지만) 한국의 상대방이 어떻게 생각하는가에 관계없이 미국이 재배치를 밀어부친 것 때문에, 미국의 진짜 목적이 무엇인가에 대하여 한국 내에서 분노와 두려움이라는 격렬한 반발을 불러일으켰다.” Alan D. Romberg, “The U.S.-



정밀타격을 통해서라도 북한 정권을 교체시키는 것이라고 거의 확신하고 있는 상황에서, 미국이 주한미군을 북한의 방사포 사거리 바깥 지역인 한강 이남으로 재배치해야 한다고 요구했기 때문에, 이 요구는 미국이 북한에 대한 선제타격을 준비하는 조치라고 생각하는 인식이 광범하게 유포되어 있었다.⁴²

주한 미군의 ‘전략적 유연성’과 관련하여, 한국은 수궁하면서도 우려를 표했다. 한국은 미군의 ‘전략적 유연성’은 반테러 전쟁과 이라크 전쟁 수행을 위한 효율적 군사력 사용을 위해 필요하다는 점에는 수긍했다. 그러나 한국은 미군의 ‘전략적 유연성’ 때문에, 미국과 중국 사이에 대만을 놓고 벌어지는 전쟁에 한국이 연루될 수 있다고 우려했다.⁴³ 미국의 지구적 군사전략이 변한 것 이외에도, 1970년대 이래 가장 큰 규모로, 주한 미군을 감축하고자 하는 결정이 내려지게 된 배경에는, 미국의 한국에 대한 여러 불만도 존재했다. 즉 “미군의 대비태세 약화, 미국의 한국 정부에 대한 불신, 한국이 주한미군의 해외 배치를 거부하고자 시도한 것, 한국이 미군의 훈련에 제한을 가한 것, 한국에 반환되

PRC-ROK Triangle: Managing the Future,” Byong-joon Ahn etc., *Future of ROK-U.S. Alliance: Coping With Korea's Security Challenges*, Vol. 2 (Seoul: Institute of Foreign Affairs and National Security, 2004), p. 156.

⁴² 미군 두 명이 저자로 되어 있는 한 논문은 다음과 같이 분석하고 있다. 즉 “국방성은 ‘인계철선’ 접근방식에 버리고 있다. 미군이 북한 방사포 사정거리 안에 주둔하고 있으면 미국의 선제공격 위협이 실효가 없기 때문이다.” Andrew S. Erickson and Justin Mikolay, “Anchoring America’s Asian Assets: Why Washington Must Strengthen Guam,” *Comparative Strategy*, Vol. 25, Issue 153 (March 2004), pp. 160-161.

⁴³ 부시 정부의 정책에 비판적인 두 명의 미국 안보 전문가는 “한국이 미국과 중국 사이의 대만 분쟁에 어떻게 대응해야 하는가 하는 문제로 고민하도록 만들지 말라”고 주장한다. “서울은 그와 같은 가정법적 질문을 토론하는 것을 매우 꺼릴 수밖에 없는 이해할 만한 이유를 가지고 있다. 한국이 이를 고민하게 만들지 않는 대신, 미국은 당장 당면한 더 많은 문제들을 처리하는데서 한미동맹이 기능할 수 있도록 노력해야 한다.” Kurt M. Campbell and Michael E. O’hanlon, *Hard Power: The new Politics of National Security* (New York: Basic Books, 2006), p. 207.

는 미군 기지에 대한 논란” 등이 그것이었다.⁴⁴

군사력 감축이나 주둔지 변경에 관해서는 협상이 냉랭할 뿐이었지, 강한 우려와 반대는 존재하지 않았다. 그러나 전시작전권(OPCON) 전환문제는 강한 우려와 반대에 직면해야 했다.⁴⁵ 이 문제는 2002년에 그 논의가 시작된 것이었지만, 노무현 대통령의 취임과 함께 핵심 의제로 등장했다. 한국과 미국에서 전시작전권 전환에 반대하는 측에서 공히 주장했듯이, 전시작전권 이양에 관한 결정은 군사적 효율성을 고려하여 내려진 것이 아니었으며,⁴⁶ 그 조치가 한국의 안보를 의도하지 않게 저해할 수 있다는 가능성도 무시한 것이었다.⁴⁷ 이러한 결정이 내려진 실제 배경은, 국가방위에서 한국의 ‘자주성’과 ‘주권’을 되찾으려는 노무현 대통령의 야망이 “국방장관 린스펠드를 비롯 한반도에서 미국 지상군 주둔을 급격히 축소하고자 원했던 일련의 미국인들의 희망사항과 맞아떨어졌기 때문”⁴⁸이었다. 미국방성이 불만이었던 유일한 사항은 변화를 지칭하는 데서, 마치 미국측이 한국의 주권을 침해해 왔다는 인상을 줄 수 있는 ‘환수’라는 단어를 한국측이 택했다는 점이었다. 양측이 최종적으로 합의한 것은 전시작전권 ‘전환’이라는 용어였다.⁴⁹

44- Richard Halloran, “Phasing Out US Forces in South Korea,” *Real Clear Politics*, July 28, 2006.

45- 1950년 한국전쟁 이후, 미군 장성이 미군과 한국군을 지휘했다. 1994년 미국은 평시 전시작전통제권을 한국에 이양했다.

46- Michael E. O’Hanlon, “South Korea: A Disunited Allied Force?,” *The Washington Times*, August 28, 2006.

47- Richard C. Bush and Bruce E. Bechtol Jr., “Change of U.S.-ROK Wartime Operational Command,” The Brookings Institution, September 14, 2006.

48- Richard C. Bush, “Searching for a Strategy: The Bush-Roh Summit,” *Brookings Northeast Asia Commentary* (September 2006).

49- 한국에서는 국가적으로 문제화했고, 한미 사이에 시점을 놓고 격하게 으르렁거린 이후, 한미 양국은 2007년 2월 24일 전시작전권전환은 2007년 7월에 시작하여

전체과정을 분석하는 데서, 두 가지 주요 문제를 구분해야 한다. 그 첫째는 정치적이고 절차적인 것으로서, 두 정부 사이, 그리고 한국정부와 그 야당세력간의 수많은 불협화음과 관련되어 있다. 두 번째는 전략적인 것으로서, 두 나라 사이, 그리고 한국정부와 그 사회와의 미래 관계에서 갈등과 오해를 불러일으킬 수 있는 문제이다.

정치적이고 절차적 문제를 먼저 보기로 하자. 군사력 구조와 규모, 지휘구조의 주요 변경은 민감한 문제이고 따라서 적절한 정치적·절차적 고려가 있어야 한다는 것은 당연하다. 유감스럽게도, 한미간 협상과정에서는 그에 관한 고려가 존재하지 않았다. 첫째, 변경 결정은 매우 부적절한 시기에 내려지고 집행되었다. 논의를 시작할 즈음 북한의 위협이 이미 고조되고 있었고 시간이 지남에 따라 더욱 높아졌기 때문이다.⁵⁰ 둘째, 워싱턴은 협상을 일방주의적으로 또한 한국에서의 반미감정 그리고 한국의 동맹 충실성 약화에 대한 화풀이를 섞어서 진행했다.⁵¹ 셋째, 변경과 그 절차를 두 나라 정부가 수용했음에도 불구하고, 한국 보수층은 그와 관련 미국으로부터 버림받을 가능성에 대한 심각

2012년 4월 17일에 종료한다고 합의했다. 이 합의에 따르면, 현재의 한미연합사가 해체되며, 한미간에 새로운 지원하고-지원받는 지휘관계가 명시된 날짜에 완성된다. The Bureau of International Information Programs, U.S. Department of State, "U.S., South Korea To Transfer Wartime Force Command in 2012," 23 February 2007.

⁵⁰ Kurt M. Campbell and Celeste Johnson Ward, "New Battle Stations?," *Foreign Affairs*, Sep./Oct. 2003, Vol. 82, Issue 5.

⁵¹ 한 관찰자에 따르면, "미국이 한국안보에 영구적으로 기여할 것이라는 미국측의 천명에도 불구하고, 한국 노무현 대통령의 정책 추진 사항에 대해서, 부시 정부의 일각에는 불만이 (때로는 멸시에 가까운 불만이) 존재한다. 이러한 현상은 한국의 정책입안가에게는 최소한의 사전 통고만 한채로, 때로는 한국 정책의 필요나 선호를 특별히 고려함이 없이, 미국이 결정을 내리는 경향에서 주로 나타난다. 워싱턴은 서울과 합의를 이루기 위해 장시간에 걸쳐 논의할 인센티브를 거의 가지고 있지 않다. 특히 그와 같은 노력이 워싱턴이 더 중시하고 있는 목표를 추진하는데 노력을 분산시키게 되는 경우 그러하다." "US troop withdrawals from South Korea," p. 2.

한 우려를 표했다. 그 대표적 사례는 고위급 퇴역 장교 다수의 강한 항의였다.⁵²

이러한 과정에서 두 나라 사이에 미국 방위전략 변화의 전반에 관한 의미있는 상호의견 교환이 없었다는 것은 너무 명백했다. 실제, 한반도에서의 군사적 변화들은 부시 정부가 지구적 군사태세를 바꾼 것을 반영하고 있었고, 이는 부시 정부가 2002년 발표한 국가안보전략, 미 국방성의 2001년 4년 주기 국방정책검토(QDR)와 같은 문서 그리고 대통령과 행정부 관료들의 연설과 발언 등에 나타나 있었다. 이러한 변화들은 한미동맹에 대한 미국의 개념 변화에 커다란 영향을 끼쳤는데, 한국은 이에 대해 제대로 준비가 되어 있지 않았다.

첫째, 동맹의 기능이 방어와 억지로부터 선제공격과 군사개입으로 바뀌었다. 과거, 미군은 다른 국가의 적대행위로부터 주둔국을 보호하기 위해 그 나라에 주둔하고 있었다. 그런데 냉전 이후, 거의 모든 동맹국은 미군의 개입을 통해서만 패퇴할 수 있는 그러한 수준의 위협에는 노출되어 있지 않았다. 한국의 경우도 마찬가지였다. 한국과 미국이 북한으로부터의 재래식 군사력 위협이 감소했다는데 인식을 공유했으며, 한국의 자체 방위 능력이 증가했다. 테러와의 전쟁, 대량살상무기 확산 저지와 같은 새로운 안보 필요의 출현에 따라, 미국의 전략은 언제 어디서부터인가는 알 수 없지만, 경무장한 미군을 여러 원거리 지역에 유연하고 신속하게 배치해야 한다는 점을 중시했다.⁵³ 그리하여 이제

⁵²- Terence Roehrig, "Restructuring the U.S. Military Presence in Korea," *Academic Paper Series*, Vol. 2, No. 1 (January 2007), p. 6. 전시작전권전환에 대한 반대에서 가장 컸던 것은 전진 최고위급 장교들이었다. 이에는 국방장관, 합참의장, 육군, 해군, 공군사령관과 기타 장군들이 포함되어 있었다. 보수파의 요구 중의 하나는, 전시작전권전환은 2008년 새 한국 정부가 들어서면, 재협상되어야 한다는 것이었다.

⁵³- "US troop withdrawals from South Korea," p. 1.

주둔국은 다른 지역 작전 수행을 위한 거점기지로써 역할을 수행하며, 지구적 그리고 종종 지역적 안보의 헤게모니적 관리자로서의 미국의 군사책임과 행동을 지원해야 하는 것으로 상정되었다.⁵⁴

둘째, 이러한 개념에 맞추어, 양자동맹의 전통적 개념은 그 적실성을 상실했다. 동맹관계는 “이익의 지속적 상호성”에 기반하기 보다는 잠정적인 것(ad hoc)이라 인식되고 있다. 요구되는 것은 동맹파트너들이 “미국의 정책 목표 달성에 협조하는 준비”를 갖추고 있어야 한다는 것이다.⁵⁵

셋째, 미국의 전략 입안가들은 지역 전반에 걸쳐 미국의 해양지배를 강화하기 위해 노력하는 한편, 동아시아 대륙에서 미국의 태세를 감소시키고 있다.⁵⁶ 이에 맞추어, 미국은 일본, 싱가포르, 필리핀 및 호주와의 방위협력을 공고화시키고자 노력하고 있다. 한반도에서 미군 주둔의 변경은 냉전 이후 미국의 동아시아 해양세력으로서의 공고화 전략의 주요한 일부이다. ⁵⁷ 이와 같은 변화는 중국에 대한 미국의 장기적 대비

54- Campbell and Ward, “New Battle Stations?”; Patrick M. Morgan, “The U.S.-ROK Alliance: An American View,” Paper presented at the ICKS-KAUPA-SIGUR Annual Conference 2006 U.S.-Korea Relations in the 21st Century Challenges and Prospects, October 6~8, 2006, Washington, DC., p. 8.

55- Jonathan D. Pollack, “Between two worlds: U.S. Northeast Asian Strategy in Transition,” *Discussion Paper* submitted at the 8th Waldbroel Group Meeting on the European and Euro-Atlantic Coordination of Security Policies vis-à-vis the Asia Pacific, Berlin, 14/15 (December 2005), p. 8.

56- Bruce Vaughn, “U.S. Strategic and Defense Relationship in the Asia-Pacific Region,” *CRS Report for Congress* (January 22, 2007); Larry Niksch, “U.S. Security Policies in the Western Pacific,” Paper Presented at the 2005 Pacific Symposium sponsored by the National Defense University, the U.S. Pacific Command and the Asia Pacific Center for Security Studies; Shirley A. Kan, Larry A. Niksch, “Guam: U.S. Defense Deployments,” *CRS Report for Congress* (January 16, 2007); Erickson and Mikolay, “Anchoring America’s Asian Assets: Why Washington Must Strengthen Guam.”

57- Robert S. Ross, “A Realist Policy for Managing U.S.-China Competition,”

(hedging)전략에 부응한다. 이 전략은 중국을 ‘균형하기(balancing)’ 위해, 인도까지 포괄하여, 미국의 군사 및 외교 능력을 향상시키고자 한다.⁵⁸

이 모든 세가지 요소가 미국과 한국 사이에 전략적 이견을 증대시키는 한편, 한미동맹의 전략적 가치를 감소시켰다. 중국을 균형하기 위해 장기적으로 해양세력화를 지향하는 미국에게 한국에 주둔하고 있는 미군은 그 취약성을 증가시킬 뿐이었다. 새로운 개념에 맞추어, 미국방성의 한국에 대한 주요 관심은 한국이 비-한반도 임무 수행을 위한 기지 역할을 해주기를 원하며, 이를 위해, 불특정 지역 유사 상황에 대비한 공군과 해군의 중심기지를 창설하고자 원했다. 한국은 이러한 계획이 자신의 안보이익에 부합하지 않은 것으로 인식했다. 그 이유는 이러한 계획이 “중국에 대한 유사 대비 계획”에 한국을 연루시킬 수 있다고 보았기 때문이다.⁵⁹ 나아가 미국은 한국이 북한의 핵무기를 용인하고자 하는 의도를 가지고 있다는 것, 그리고/또는 특히 한반도에서의 주요 위기와 관련한 미국의 군사 행동을 방해하고자 하는 의도를 가지고 있다는 의심을 더욱 굳혀 가고 있다.⁶⁰ 이는 미국이 볼 때, 북한 핵무기의 가속적 개발 때문에 증가하는 긴장에도 불구하고, 한국이 인적·경제적 남북 교류를 고집스레 추진하고 있다는 것 때문에 그러했다.

한국의 입장에서 보았을 때, 미 국방성의 새로운 전략 개념 때문에,

Policy Analysis Brief (The Stanley Foundation, November 2005), p. 5.
⁵⁸-Evan S. Medeiros, “Strategic Hedging and the Future of Asia-Pacific Stability,” *The Washington Quarterly*, Vol. 29, Issue 1 (Winter, 2005~06), pp. 145-167.
⁵⁹-Pollack, “Between two worlds: U.S. Northeast Asia strategy in transition,” p. 10.
⁶⁰-Jonathan D. Pollack, “The Strategic Futures and Military Capabilities of the Two Koreas,” *Strategic Asia 2005~06: Military Modernization in an Era of Uncertainty* (Seattle: The National Bureau of Asian Research, 2005), p. 154.

한국 안보와 한미동맹의 상관관계는 약화되었다. 그 이유는 동맹이 좁은 의미의 한국 방위를 위한 것이라기 보다는 미국의 지구적·지역적 전략을 돕는다는 성격이 더 강하기 때문이었다. 나아가, 한국의 방위에 가장 중요한 사안들에 관한 정책을 결정하고 집행하는 데서 미국의 급작스럽고 일방적 스타일을 경험했고 이 때문에 미국 군사정책이 무책임하며 예측 불가능하다는 인식이 강화되었다. 중국과의 군사적 유사시에 대비하려는 미국의 전략에 한국을 연루시키려고 하는 미국의 노력 이외에도, 미국은 한국 방위에 교란적 역할을 수행하는 것으로 인식되었다. 이는 “과거 한반도 역지를 오랜 동안 강조해왔던데 비해, 미국의 새로운 전략 개념은 예를 들어 군사력을 사용한 선박 차단과 미사일 방어와 같은 전쟁 직전 수준의 무력 사용에 한층 초점을 두었기”⁶¹ 때문에 더욱 그러했다. 또한 미국은 북한의 핵무기 개발과 미사일 위협에 대응하면서, “모든 수단을 사용할 수 있다”고 거듭 천명하는 등 ‘정권 교체’를 도모하고 있는 것으로 보였기 때문에 그러했다. 확산방지를 중심으로 하고 미사일 방어를 강조하는 미국의 전략과 이에 협력을 주저하는 한국의 전략 사이의 간극이 지속되면, 두 나라간의 장기 안보관계에 문제가 발생할 수 있다.⁶² 군사 관계가 느슨해졌고 한국의 ‘자주적’ 군사능력 개발이 강조되고 있기 때문에, 미래 한미 불협화가 초래하는 부정적 충격은 확대될 수도 있다.

⁶¹ Pollack, “Between two worlds: U.S. Northeast Asia strategy in transition,” p. 9.

⁶² 부시 정부의 핵무기 확산 방지 정책에 비판적인 The Princeton Project의 최종 정책 보고서도, 핵무기 및 미사일의 확산 및 이전 방지에 관한 주요 방도로서, PSI의 강화와 미사일 방어 체제의 지속 추진을 제안하고 있다. G. John Ikenberry and Anne-Marie Slaughter, Co-Directors, *Forging a World of Liberty under Law: U.S. National Security in the 21st Century*, Final Paper of the Princeton Project on National Security (September 27, 2006), p. 46.

4. 한국의 중국 및 일본과의 관계

2001년 부시 정부의 출범과 함께, 한국의 미국, 중국, 일본과의 관계에 대한 미국의 인식 패러다임이 변화했다. 2000년 말까지 논의의 핵심이, “세 국가 모두의 국가안보이익을 더욱 일치하게 만드는 방향에서 미국, 일본과 한국의 3자 관계를 어떻게 하면 더 좋게 만들 것인가”⁶³였다면, 2001년 이후 언제인가부터, 전문가들은 한국이 미국과 일본으로부터 멀어져 중국 쪽으로 표류해가고 있지는 않은가, 혹은 한국이 아직도 한미동맹에 정박하고 있는가 있지 않은가⁶⁴라는 질문을 제기하기 시작했다.

2000년 말까지 한국, 미국과 일본의 3자 관계는 눈에 띠 만큼 좋아졌다. 한편에서 한국과 미국은 대북정책에서 일치하는 것을 바탕으로 좋은 관계를 유지하고 있었다. 다른 편에서, 3자 관계의 ‘가장 약한 고리’인 한국과 일본의 관계에서도 진전이 있었다. 김대중 대통령이 일본과의 과감한 관계 개선 조치를 취했고, 이로 인해, 협력 확대를 방해하는 커다란 감정적 장애가 완화되었기 때문이다. 적어도 북한을 다루는데 있어서 3자협력을 위한 제도적 장치는 3자조정감독위원회(TCOG)였다.⁶⁵ 한 미국 전문가는 “도쿄, 워싱턴과 서울 사이의 긴밀한 안보협력이 이미 큰 성과를 내기 시작했다. 3자협력은 북한이 제네바 합의를 지키고, 적어도 잠시나마, 미사일 실험 계획을 포기하도록 만들었다”⁶⁶고 평가했다.

⁶³- Ralph A. Cossa, “U.S.-Japan-Korea: Creating a ‘Virtual Alliance,’” *PacNet* 47, Pacific Forum CSIS December 3, 1999; Ralph A. Cossa (ed.), *U.S.-Korea-Japan Relations: Building Toward a “Virtual Alliance”* (Washington D.C.: CSIS, 1999).

⁶⁴- Cha, “Anchored or Adrift?.”

⁶⁵- See, James Schoff, “The Evolution of the TCOG as a Diplomatic Tool,” The Institute for Foreign Policy Analysis, November 2004.

⁶⁶- Ralph A. Cossa, “U.S.-Japan-Korea: Creating a ‘Virtual Alliance,’” *PacNet* 47,

부시 정부는 취임 후 일본을 한층 미국 쪽으로 끌어당기며, 일본 및 한국과의 삼각관계를 완전한 동맹구조로 바꾸고자 하였다.⁶⁷ 그러나 3자협력을 촉진하였던 과거의 형세는 그와 반대방향으로 급속히 바뀌었다. 그 주요 원인은 미국의 갑작스러운 대북정책 변화, 동북아 정책에서의 우선 순위 변경으로 인해, 미국과 일본은 더욱 가까워진 한편, 한국은 양자로부터 더욱 멀어졌기 때문이다. 다시 말해, 한국은 미국의 갑작스런 대북정책 변화에 배신감을 느꼈지만, 일본은 점차 그를 수용했다. 영토, 역사 문제 등으로 한일관계와 중일관계가 악화되었지만, 부시 정부는 “관계악화를 완화하거나 관계개선에 기여할 수도 있을 조치를 전혀 취하지 않은 채 (한일관계도 포함 - 필자 첨가) 중일관계가 악화되는 것을 기꺼이 방관했다.”⁶⁸ 이러한 미국의 태도는 미국이 동아시아 국가들 사이에서 안보 환경을 보장하는 데서 영향력을 상실했거나⁶⁹ 또는 미일관계 강화에 장애를 만들지 않기 위해 일본의 완고한 행위에 공모하고 있다⁷⁰고 인식되었다. 사실, 고이즈미의 연례적인 야스쿠니 신사 방문은 중국과 한국을 일본에 적대적으로 만들었고, 이는 동아시아 안정이라는 미국의 이익에도 부합하지 않았다. 그러나 미국은 이에 다소 방관적 태도를 취했다. 그 이유는 일본이 곤란한 상황에 빠지지 않도록 하기 위한 것이었다. 다시 말해, “이러한 호의가 베풀어진 이유는 이라크와 관련하여 일본이 미국을 지원해준 것에 대한 감사

Pacific Forum CSIS, December 3, 1999.

67- Rozman, “South Korean-Japanese Relations as a Factor in Stunted Regionalism,” 『국제관계연구』, Vol. 11, No. 1, p. 109.

68- Campbell and O'Hanlon, *Hard Power*, p. 205.

69- Michael Weinstein, “South Korea-Japan Dokdo/Takeshima Dispute: Toward Confrontation,” *Japan Focus* on May 10, 2006.

70- David Shambaugh, “Asia in Transition: The Evolving Regional Order,” *Current History* (April 2006), p. 157.

의 표시”였다.⁷¹

결국, 클린턴 정부 시기에 회자되었던 한국, 미국과 일본 사이의 ‘가상’(virtual) 3각 동맹 상황은, 부시 정부에 들어서면서, 동북아에서 ‘가상’ 양대 진영의 성립 상황으로 교체되었다. 그 이유는, 앞서 지적했던 것처럼, 미국이 미일동맹 강화를 위해 중일관계 및 한일관계가 악화되는 것을 묵시적으로 용인한 것 그리고 한국이 중국과 일견 더 많은 합의를 이루게 된 것 때문이었다. 이와 같은 새로운 형세 하에서, 한국이 ‘표류’하고 있지 않는가, 다시 말해 한국이 “미국을 한반도로부터 밀어내고, (설령 핵 확산이 이루어지더라도) 북한을 무제한 포용하며, 대륙 세력인 중국에 편승하고 (또는 적어도, 미국으로부터 멀어짐으로써, 미국과 중국 사이에서 등거리를 유지하고자 하며), (중국과 함께) 일본에 대해 균형을 잡으려고 하고 있지는 않은가”⁷²하는 식으로, 한국만을 피고로 만드는 방식으로 논의의 주요 틀이 변화했다.

대북정책에서의 차이 때문에 상호 불쾌한 것 말고도, 부시 정부와 노무현 정부는 동맹의 중요도를 떨어뜨리는 데 공동의 이익을 가지고 있었다. 노무현 정부와 그 지지자들은 미국과의 동맹을 보다 ‘평등하게’ 만들고자 했다. 이는 한국의 진보적 자유주의자들의 오랜 소망이었고, 부시 정부의 한국 정책에 대한 불만 때문에 직접적으로 증폭되었다. 다시 말해, 이들은 미국에 대한 안보 의존을 약화시켜, 대외정책에서 자주성을 확보하고자 했다. 안보의존 감소의 노력은 ‘협력적 자주 국방’, ‘전시작전권 환수’와 같은 유행어에 표현되었다. 대외정책에서 자주성을 강화하고자 하는 노력은 “동북아 균형자”라는 용어와 대북정

⁷¹- Francis Fukuyama, “Japan’s rising nationalism may isolate it in East Asia,” *Project Syndicate* (March 27, 2007).

⁷²- Cha, “Anchored or Adrift?,” p. 111.

책, 대중국, 대일본 정책에서 미국과 갈등을 감수하는 것에서 부분적으로 실현되었다. 특히 노무현 정부는 미국의 대북정책이 과도하게 대결적이며 따라서 한반도의 안정에 유해하다고 간주했다. 한국은 대북정책에서 미국과 협력을 줄이는 한편, 중국과 협력을 강화했다.

한국과 미국 사이에서 넓어지는 간극은 중국 요인, 그리고 미국과 중국의 한국 문제에 대한 접근에서의 차이 때문에 더욱 불길한 징조로 보였다. 대체적으로 보았을 때, 한국인의 다수와 미국의 대다수 아시아 전문가들은, 중국이 한반도에서 뿐만 아니라 일반적으로도, 세련되고 책임 있는 행위자임을 입증한 것으로 간주했다. 중국이 “국제 체제에서 그 이미지와 지위를 대폭 개선한 것은 국제 규범, 지역적 기대, 미국의 이익에 더욱 부합하는 것”⁷³이라고 했다. 그러나 부시 정부는 그 반대의 인상을 주었다. 부시 정부의 일방주의, 한국의 관심에 대한 무시, 한국에 대한 감정적 태도는 “매우 숙련되고 미묘한 차이에도 주의를 기울인다고 평가되었고, 지역 전반에서 칭송받았던 중국의 외교”⁷⁴와 대비되었다. 나아가 한국이 대북정책에서 미국이 주도하는 ‘동조 국가들의 연합(coalition of the willing)’의 조류에 편승하지 않는 것에 대해, 놀라고 실망했던 부시 정부는 “과거 많은 미국 정부와 비교할 때, 미국의 현재 정책 그리고 급격히 변하는 정책을 지지하는 수준에 따라, 가까운 동맹국 조차도 포상하고 징벌하는데 주저함이 없었다.”⁷⁵ 징벌의 주요 대상은 한국이었고, 포상의 대상은 일본이었다.

한국은 일본과의 관계가 나빠지는 것도 감수해야 했다. 2002년부터

73- Bates Gill, *The Rising Star: China's New Security Diplomacy* (Brookings Institution Press, 2007), p. 2.

74- Shambaugh, “Asia in Transition: The Evolving Regional Order,” p. 155.

75- Eric Heginbotham and Christopher P. Twomey, “America's Bismarckian Asia Policy,” *Current History*, Vol. 104, No. 683 (September 2005), p. 244.

대북정책이 어긋나기 시작한 이래, 특히 2005년, 한일 사이의 상호 적대성은 최고조에 달하였다. 그 이유는 동시에 발생한 영토 및 역사 문제 때문이었고, 이는 정치인들의 무책임한 발언 때문에 더욱 악화되었다.⁷⁶ 한일 사이에 나빠진 관계는 비핵화 노력에도 부정적 영향을 미쳤다. 찰스 프리처드는, 2005년 4차 6자회담과 관련하여 다음과 말했다. 즉 “3자조정감독그룹(TCOG) 시절에는 3자 사이에 응집력이 있었고, 이를 통해, 일본, 미국과 한국의 세 나라가 대북정책에서 공동의 접근을 발전시키는 것이 가능했다. 그러나 이제 응집력은 존재하지 않았다. 3자 협의를 통해 가능한 시너지적 효과를 향유하는 대신에, 미국은 그 동맹국 사이를 왔다 갔다 하면서 그 어느 측의 충고를 다음 번 북한과의 협의에서 반영할 것인가에 대해 선택을 해야만 했다. 이것이 4차회담을 종결시키는 데서 미국을 피곤하게 만들었다는 것에는 의심할 여지가 없다.”⁷⁷

일본과의 감정적 불화의 규모 및 그에 대한 관리가 부분적으로 한국의 국내정치용 민족주의에 의해 추동된 것은 사실이다. 그러나 보다 구조적 차원에서 볼 때, 미일관계를 끌어 올리는데 기여한 3가지 요소가 한미 및 한일관계에서는 반대 방향으로 작용했음을 발견할 수 있다. 그것은 첫째, 북한의 핵무기 개발, 둘째, 서태평양에서 미국의 군사 태세 조정, 셋째, 중국의 ‘부상’이었다. 먼저 대북정책에서 한국은 “일본이 미국에 더욱 가까워지고, 때때로 중국과 북한에 대해 더욱 극단적 접근을 하는데”⁷⁸ 대해 우려를 가지고 있었다. 중국 문제와 관련,

⁷⁶- Gilbert Rozman and Shin-wah Lee, “Unraveling the Japan-South Korea “Virtual Alliance,”” *Asian Survey*, Vol. XVI, No. 5 (September/October 2006), pp. 761-784.

⁷⁷- Pritchard, *Failed Diplomacy*, p. 167.

⁷⁸- Rozman, “South Korean-Japanese Relations as a Factor in Stunted Regionalism,” p. 109.

한국의 조심스러운 입장과는 다르게, 일본은 중국의 부상에 대한 대비(hedging)에 협력하라는 미국의 요구에 적극적으로 순응했다. 이 같은 맥락에서, 냉전 이후 미국은 일본이 군사력 증대, 미사일 방어에의 참여, 그리고 헌법개정을 통해 미국과의 협력을 강화하도록 격려했다. 일본과 미국의 일부 세력에게 기쁜 소식이었던 것은, 북한의 핵무기 개발과 미사일 위협이 일본의 ‘보통국가화’와 군사 팽창을 정당화하고, 가속화하는데 기여했다는 것이다.⁷⁹ 서태평양에서 미국의 군사태세 조정과 관련해서도, 한국과는 달리, 일본은 중국에 대한 미국의 대비(hedging)전략에 동참하는데 주저하지 않았다. 일본이 미국의 아시아태평양 전략에서 미국의 공인된 파트너로서의 자신의 지위를 굳히는데 열중하고 있었다면, 한국은 한미동맹이 미일의 반중국 동맹에 연루되어 그 하위 파트너가 되어버리는 것에 대해 우려했다.⁸⁰

이 모든 사태 전개는 한국과 미국에 불리한 것이었다. 미국이 한국의 관심에 대해 무시하는 한편, 더욱 민족주의적인 일본과 미국이 관계의 단계를 격상시켜 가는 것을 보고, 한국은 버림받고 고립되었다고 느끼는 한편, ‘동북아 균형자’ 개념을 만지작거렸다. 북한의 핵무기 개발을 다루는 데서 중국과 미국의 협력이 강화되어 가면서, 한국은 소외되었고, 북한과의 관계를 독자적으로 개선하고자 하는 노력도 커다란 성과를 내지 못했다. 공격적 미국과 유화적 한국은 북한을 다루는 데서 실질적으로 상호 방해했다.

이러한 상황에서, 한국과 미국의 불협화로부터 이득을 보았던 국가는 2006년 10월 핵무기를 실험한 북한, 그리고 중국이었다. 중국은 미

⁷⁹- Richard P. Cronin, “The North Korean Nuclear Threat and the U.S.-Japan Security Alliance: Perceived Interests, Approaches, and Prospects,” *The Fletcher Forum of World Affairs*, Vol. 29, Issue 1 (Winter, 2005).

⁸⁰- Kim and Lim, “How to Deal with South Korea,” p. 80.

국으로부터 북한의 핵 도전을 관리하는 책임을 위임받았다. 중국은 그 기회를 여러모로 활용했다. 즉, 자신의 변방에서 미국과 북한 사이에 긴장이 악화되는 것을 방지, 미국과의 관계 개선, 남북한 양측에 대한 영향력 증가 등이다. 한국과 미국 사이의 간극이 확대되는 것에 대해 중국은 불리하지 않다고 생각했을 것이다. 또한 중국은 일본이 자신의 역사에 대해 취하는 태도를 비판하는 데서 한국을 ‘자연스러운’ 파트너로 재발견했다. 한마디로, 부시 정부는 동북아 국제정치에서 중국의 핵심적 역할을 권유하고 인정했다. 중국은 동북아에서 입지를 확대하고 세련된 정책을 펼침으로써, 안보보장자와 정직한 중재자 역할을 수행하기 시작했다. 그런데 전통적으로 미국은 이 두 역할을 통해, 동북아 지역에 대한 자신의 개입을 정당화시켜 왔다. 중국의 역할 증대는 동북아에서 일본의 역할과 야망을 허약하게 만들고 있고, 그리하여 미일동맹의 중요성을 주로 군사적 안보 영역에만 한정시키고 있다.⁸¹

* * *

2001~2006년간 한미간의 어려운 관계를 회고하는 데서, 우연적 요소와 구조적 요소가 구별될 수 있다. 지역적 중진국인 한국과 지구적 초강대국인 미국이 이해관계를 달리할 수 없다는 것을 인정하더라도, 이는 해당 기간 동안 관계가 왜 그토록 악화되었는가를 설명할 수 없다. 이 과잉의 부분은 우연적 요소에 의해 설명되어야 한다.

⁸¹ Bates Gill은 다음과 같이 예측한다. “지역적 지구적 안보 동태성의 지금과 같은 추세가 계속된다면, 중국은 서태평양에서 주요한 아시아 강국으로 등장할 것이며, 일본은 이에 견줄 수 없게 될 것이다. 중국은 유라시아에서 지역적 외교 및 정치 발전에 영향을 주는 주요 행위자로서의 역할을 굳힐 것이며, 지역과 세계에서 중국 주도의 안보관계를 강화할 것이다.” Gill, *Rising Star: China's New Security Diplomacy*, p. 1.

뒤돌아 볼 때, 북한에 대한 한국과 미국의 인식과 정책의 간극은 2003~2004(5) 사이에 가장 심각했다. 이 시기는 미국측에서는 신보수주의자, 한국측에서는 ‘386’ 엘리트로 대표되는 이데올로기적이고 이상주의적인 요소들이 각 국가에서 동시에 권력과 영향력에서 정점에 도달해 있던 시기이다. 대내정치적으로 확고하게 지지를 받고 있다는 확신, 이데올로기적 이상주의에의 신념을 가진 이들은 비외교적이고 무책임하게 충돌했다. 이 시기에는 또한 한국에서의 강한 반미감정과 그와 상응하게 강력한 미국에서의 반한 감정 때문에, 동맹 관계의 건강에 가장 어두운 진단이 내려지던 시기였다.

가장 치명적인 우연적 요소는, 2001년 부시의 대통령 당선, 9·11 사태의 발생이었다. 부시 정부 외교정책의 목적은 “제국적 성격”을 가진 헤게모니적 국제질서를 수립하는 것이었다. 이와 같은 국제질서는 “일방주의, 강제적 지배, 상호 합의할 수 있는 게임의 규칙을 함께 지키자는 약속에 덜 동조하는 것”에 바탕을 두고 있었다.⁸² “미국의 제국적 야망”의 위협성에 저항한 국가는 ‘구’ 유럽 국가와 러시아를 비롯하여 많았지만, 한국은 미국과의 정책 차이 때문에 가장 많은 피해를 보았다. 한국은 이라크, 이란, 북한과 같은 ‘악의 축’ 3개 나라 다음으로 높은 수준의 불협화를 미국과 경험했다. 그 이유는 한국이 핵무기를 개발하는 북한과 대결하고, 장기적으로 유일하게 미국에 도전할 수 있는 중국을 견제하는데 전략적으로 중요했기 때문이다.

⁸²- Ikenberry, “Strategic Reactions to American Preeminence,” p. 8; John Ikenberry, *Liberal order & Imperial ambition: Essays on American Power and World Politics* (London: Polity, 2006).



한미 공동전략의 탐색

전화위복(轉禍爲福)이라는 4자 성어가 있다. 지난 2001~2006년 간의 갈등적 과정에서도 위안을 발견한다면, 이 과정 속에서 한미동맹, 대북정책과 동아시아 국제질서와 관련하여 양측에서 새로운 원칙과 생각, 비판적 반성이 잉태되었다는 것이다.

노무현-부시 상호작용의 유산을 배경으로, 새로운 원칙과 생각 그리고 반성에 기반하여 한미동맹, 동북아시아에서 그 지위, 대북정책의 효과성의 새로운 미래를 맞이할 수 있을 것이다. 이점에서 언급되어야 하는 것은 다음과 같은 것들이다. 즉 격동적 과정을 통해 한미 군사동맹의 현대화에 대한 원칙들이 양측에 의해 합의되었다. 북한의 비핵화 문제는 중국의 개입 증가, 6자회담에서 9·19 공동성명 및 2·13 합의, 그리고 한미 정상회담에서 지역문제로 간주됨과 함께 진정한 의미에서 지역화되었다. 이러한 전개는 비핵화가 한반도문제의 해결과 동북아 국제관계의 변환과 함께 가야함을 요구한다. 후자는 새로운 동북아 안보 구조 속에서 지역 국가들 사이에 전략적 의심이 감소되어야만 만들어 질 수 있을 것이다.

2005~2006년 동안, 2기 부시 정부 내에서 국무장관 라이스와 아시아태평양 부차관보인 힐과 여타 인물들이 미국의 대북정책을 현실주의적 방향으로 선회시키기 위해 매우 노력하고 있다는 것이 점차 분명해졌다.⁸³ 2005년 이후 한국 정부도 미국과의 관계를 개선하기 위한 노력을 하고 있다는 징후도 있었다.⁸⁴ 궁극적으로 2006년 7월 북한의 미사일 실험과 10월의 핵무기 실험 때문에 한국도 북한의 의도와 위협에 대해 보다 현실주의적 입장을 가지게 되었다. 그 사이, 민주적 정치기제에 의해, 두 나라에서 강경파의 정치영향력이 감소했다. 미국에서는

⁸³- Pritchard, *Failed Diplomacy*, pp. 107-108.

⁸⁴- Pritchard, *Failed Diplomacy*, pp. 80-81.

림스펠드와 기타 인물들이 11월 의회선거에서 공화당이 패한 후 사임했다. 한국에서는 ‘386 세대’ 권력 블록의 영향력이 현저히 약화되었다.

한국의 국내정치를 보면, 2003~4년에 팽배하던 바와 같은 강력한 반미감정과 친중국 낙관론을 표출하는 여론조사 결과는 2005년부터는 찾기가 어려워졌다. 대체로 2003년 이후 여론조사를 시계열적으로 분석해 보면, 세 가지를 발견할 수 있다.⁸⁵ 첫째, 한국에서의 반미감정이 높은 수준으로 고정되어 있지 않다. 둘째, 두 나라의 여러 정책 문제에 관한 한국인의 태도는 정치 상황에 따라 달라지고 있다. 셋째, 스스로를 ‘진보’, ‘중도’, ‘보수’라고 간주하는 비율도 바뀌고 있다. 예를 들어, 2002년과 비교할 때, 진보가 아니라 중도로 간주하는 한국인이 증가했다. 자기를 진보라고 간주한 사람의 비율은 2002년 24.9 퍼센트로부터 2006년 18.6 퍼센트로 감소했다. 자기를 중도라고 간주하는 사람의 비율은 38.6 퍼센트로부터 45.1 퍼센트로 증가했고, 보수는 34.7 퍼센트로부터 36.3 퍼센트로 증가했다. ‘미국 중심’ 대외정책으로부터 ‘자주적’ 대외정책으로 바꾸자는 데에 대한 지지는 2002년 42.1 퍼센트로부터 2006년 22.0 퍼센트로 감소했다.⁸⁶ 그리고 2005~2006년을 거치면서, 2002년 노무현과 ‘386’ 정치 엘리트에게 권력을 장악하게 만들어주었던 권력블록은 해체되기 시작했다. 그 이유는 민주사회에서 집권 권

⁸⁵ 이내영·정한울·정원철, “전환기의 한미동맹과 국민여론,” EARS 2호, 2005년 5월 12일.

⁸⁶ 이내영, “한국사회 이념지형의 변화,” 『한국일보』, 2006년 12월 18일. 2007년 봄에 발표된 한 논문에서 김선혁과 임원혁은 다음과 같은 잘못된 주장을 하고 있다. “한국에서 반미감정이 현재와 같이 격증해 있는 데서 특징적인 것은 그것이 이단적 운동의 급진 소수에게만 한정되어 있지 않다는 것이다. 반미감정은, 시민사회, 학계, 그리고 정부안에 조차, 도처에 만연하고 있는 것으로 판단된다.” 그리고 “한국의 태도가 바뀐 데에는 여러 이유가 있으며, 앞으로 몇 개의 정부를 거치는 동안 지속될 것이다.” Sunhyuk Kim and Wonhyuk Lim, “How to Deal with South Korea,” p. 72 and p. 79.

력블록을 해체시키는 데서 공통적으로 나타나는 그러한 이유들 때문이었다.⁸⁷

노무현 대통령에 대한 지지도는 2006년 10~15 퍼센트 사이에서 머물렀고, 여당인 우리당도 15~20 퍼센트 사이의 낮은 지지만을 누릴 수 있었다. 2007년 4월 한미 자유무역협정이 체결되자, ‘친미’적 협정에 대한 지도력의 평가에 힘입어 노무현 대통령의 지지도는 30 퍼센트로 갑작스레 올랐지만, 이 협정에 반대한 여당의 지지도는 그렇지 않았다. 이는 보수 야당인 한나라당이 2006년 내내 40~50 퍼센트에 달하는 지지를 받은 것, 그리고 2007년 중반 대통령 선거에 가장 유력한 두 후보를 가지고 있는 것과 대비되었다.

이 장은 동맹 ‘현대화’와 대북정책에 관한 한미 합의를 요약하고 이에 의해 한국과 미국에 제기되는 정치적 과제를 분석한다. 합의를 실현하기 위해서는, 미국은 동북아 국가 사이의 전략적 긴장을 감소하는 데서 지도력을 발휘할 필요가 있다. 그리고 한국은 미국과 협력을 증대하는 방식으로 대북 접근을 개선할 필요가 있다.

1. 새로운 시작의 표식들

고통스럽기는 했지만, 2001~2006년은 한미관계를 “포괄적이고, 동태적이며 상호 이익이 되는 관계”로 조정 또는 ‘현대화’하는 시기이기도 했다.⁸⁸ 새로운 관계의 이유와 원칙들은 2005년 11월 17일의 ‘한미

⁸⁷- 배경 분석으로 Hoon Jaung, “2002 vs. 2006, The Rise and Fall of Anti-Americanism in South Korea: It’s Korean Politics (Not U.S.), Mr. President!,” http://www.mansfieldfdn.org/programs/program_pdfs/rok_us_hoonjuang.pdf.

⁸⁸- *Joint Declaration on the ROK-U.S. Alliance and Peace on the Korean Peninsula*.



동맹과 한반도 평화에 관한 공동성명,' 그리고 2006년 9월 27일의 '동맹비전연구 요약'에 포괄적으로 선언되어 있다.

동맹 비전 연구에 따르면, 미래 한미동맹의 존재 이유는, 다음과 같은 세 가지 역동적 요소에 의해 결정된다.⁸⁹ ①한반도에 대한 직접 위협에 대한 대응, ②지역안정에 대한 기여 증대, ③간접적으로 지구적 도전에 대한 응전에 기여 등이다. 첫 번째 요소와 관련해서 보면, “한미 동맹은 한반도의 평화와 안정을 위해 불가결할 것”이며 “남북 평화체제의 수립, 남북 신뢰 구축 조치의 실행, 그리고 궁극적으로 한반도의 평화적 통일을 위해 유리한 환경을 조성하는 데, 한미동맹은 점점 더 중요해질 것이다.” 지역 안정과 관련해서는, “동맹은 안보적 도전에 대응할 것이며, 지역 안정을 유지하고, 경제번영을 보장할 것이다.” 지구적 도전과 관련해서는, “동맹은 민주주의와 시장경제의 확산을 고무하는 데서 그리고 대량살상무기의 확산, 테러리즘의 유포, 인도주의적 위기의 발생과 같은 도전에 대응하는 데서, 한국과 미국은 밀접히 조정해 나갈 것이다.”⁹⁰

이와 같은 세 가지 요소는, 한반도의 평화와 안정을 유지하려는 한국의 이익과 미국의 지구적 조망을 적어도 원칙상으로는 성공적으로 조화시켰다고 할 수 있다. 이에 대해 외무장관 송민순은 다음과 같이 언급했다. 즉, “우리의 관심이 민족통일과 북한 핵 프로그램과 같은 한반도 문제에 쏠려 있다고 해도, 우리가 지역적 그리고 지구적 문제에 대해 긴밀히 협력하며 일반적 가치를 확산시키는 전략적 동반자 관계로 동맹의 관리 분야를 확대하기를 나는 진정으로 원한다.”⁹¹

⁸⁹- *Summary Report of the Joint Vision Study* (27 September 2006), pp. 2-3.

⁹⁰- *Summary Report of the Joint Vision Study*, p. 4.

⁹¹- Song Min-soon, “the Korea-US Relations: A Vision for the Future,” *Luncheon speech* hosted by CSIS/KEI, March 2, 2007, Washington D.C. p. 3.



대북정책은 2005년 11월 17일에 발표되었던 ‘한미동맹과 한반도 평화를 위한 공동 선언’의 핵심 과제였다. 대북정책에 관한 한미의 합의는 다섯 분야로 이루어져 있었다.

첫째, 북한의 핵무기 개발과 관련하여. 북한의 핵무장을 용인하지 않으며, 북한 핵문제가 평화적이고 외교적인 방식으로 해결되어야 하며, 북한이 조속하고 검증가능하게 핵무기 프로그램을 폐기하여야 한다.

둘째, 남북관계에 관하여. 한국은 남북관계의 발전이 북핵 문제 해결 진전과 상호 보강할 수 있도록 조화롭게 계속 추진해 나간다. 미국은 남북대화를 지지하며, 이러한 화해의 진전에 따라 계속 긴밀하게 협력하고 조율해 나간다.

셋째, 한반도 평화체제 구축에 관하여. 북한 핵문제 해결과정이 한반도에서 공고한 평화체제를 수립하는데 중요한 기초를 제공한다. 한반도에서 군사적 위협을 감소시키고 현 정전체제로부터 평화체제로 이행하는 것이 한반도에서의 완전한 화해와 평화 통일에 기여한다. 평화체제에 관한 협상은 6자회담과 별도의 장에서 직접 관련 당사자들 간에 개최되어야 하고 6자회담의 진전에 수반될 것이다. 이러한 평화협상이 한미동맹의 평화적 목표와 부합되게 한반도에서 군사적 위협 감소와 신뢰증진 방향으로 나가야 한다.

넷째, 북한 주민에 관하여. 보다 나은 미래를 위한 공동의 희망에 입각하여 그들의 여건을 개선시키기 위한 방안들을 계속 모색해 간다.

다섯째, 동북아 다자안보기구에 관하여. 역내 안보문제에 공동 대처하기 위하여 지역 다자안보대화 및 협력 메커니즘을 발전시키기 위해 공동 노력한다. 북핵 문제가 해결되면 6자회담이 역내 다자안보협의체로 발전될 수 있다.

2005년 11월 북한에 대한 한미의 공동접근의 원칙이 재확인되었고, 2006년 11월의 공동비전이 수립되었으며, 기타 상호 재확인을 위한 발



언과 회합이 있었음에도 불구하고, 동맹 정신의 재할 노력이 결실을 맺었는지는 회의적이었다. 중요한 이유는 한미가 여전히 북한의 비핵화에 대해 상이한 접근을 하고 있는 것으로 인식되었기 때문이다. 9·19 공동성명은 발표 직후 발생한 두 개의 불행한 사태 때문에, 이행에서 제대로 진전을 이루지 못했다. 미국측에서는 크리스 힐 부차관보가 대표하는 외교-협상 노선이 부차관보 밥 조셉(Bob Joseph)이 형식상 대표하는 고립-대결 노선에 압도당했기 때문이었다.⁹² 이에 대한 반발로 북한은 9월 15일부터 발효된 북한의 불법 금융행위에 대한 미 재무성의 조치가 미국의 북한에 대한 적대적 의도를 보여주는 증거라고 말하면서, 6자회담에 참가하지 않을 것을 선언했다.⁹³ 북한의 불참에 낙담했지만, 한국도 재무성 조치를 북한정권 교체를 의도한 미국의 새로운 전략이라 해석했고, 따라서 6자회담이 중단된 것에 대해 미국측의 책임이 더 많다고 생각했다.⁹⁴ 2006년 7월 미사일 발사와 10월의 핵무기 폭발을 거치면서, 미국은 한국이 북한의 노골적 도발에 대해 여전히 관대한 조치를 취하는 것에 불만을 가졌다.

2006년 12월 이후 부시 정부가 대북정책에서 놀라운 새로운 정책을 취하게 되면서, 상황이 변하였다. 부시 정부가 새로운 정책노선을 취하

⁹²- Pritchard, *Failed Diplomacy*, p. 134.

⁹³- 미 국무부 자문관이었던 Philip Zelikow는 2005년 미국이 두 차원에서 접근했다고 썼다. 9·19 공동성명은 외교적 접근에 입각하여 서명되었으며, 북한의 불법적 금융행위에 대한 법집행 행위는 또 다른 방어적 접근이었다. Philip Zelikow, "The Plan That Moved Pyongyang," *Washington Post*, February 20, 2007, A.13. Pritchard는 "부시 정부의 공적인 정책은 북한 핵 문제를 외교적으로 처리하기 위해 지역 우방 및 동맹과 협력하는 것이었지만, 부시 정부는 막상 김정일이 핵무기 프로그램을 자발적으로 포기할 것으로 믿지 않았다." Pritchard, *Failed Diplomacy*, p. 134.

⁹⁴- 2006년 3월 16일 당시 통일부 장관 이종석은 "한반도 상황의 미묘한 변화"에 관해 언급했다. 이는 9·19 공동성명 이후, 미국이 정책을 바꾸어, 북한 정권 교체를 이룰 목적으로 위조지폐 문제, 인권 침해 등의 문제를 구실로 북한을 압박하고 있다는 것을 함축했다. 『동아일보』, 2006년 3월 17일.

면서, 대북정책에 대한 한미 합의가 복원되었고, 중국과의 팀워크가 강화되었다. 이를 통해, 2005년 9·19 공동성명에 기반하여 북한 비핵화의 초기조치를 나열한 ‘9·19 공동성명 이행을 위한 초기 조치’(2·13 합의)에 북한이 합의하도록 유도될 수 있었다. 그후 2·13 합의와 함께 6자회담이 새로운 단계에 접어들었다. 이 합의에서 참가 6개국은 5개의 실무그룹과 하나의 개별 포럼을 설치하기로 합의했다. 5개의 실무그룹은 ①한반도 비핵화, ②미북관계 정상화, ③일북관계 정상화, ④경제 및 에너지 협력, ⑤동북아 평화 안보 체제이며 별도 포럼은 한반도의 항구적 평화체제 수립에 관한 것이다.

5개의 하부기관과 별도 포럼의 이름을 보면, 6자회담의 목적이 단순히 북한을 비핵화하는 것 이상임을 알 수 있다. 이 원칙들은 2005년 4차 6자회담의 9·19 공동성명에서 최초로 합의되었다. 이들은 2005년 11월 17일 경주 한미정상회담 후 발표되었던 ‘한미동맹과 한반도 평화에 관한 공동성명’에서 확인되었다. 이들은 2006년 9월 14일 한미정상회담 이후 한국측은 이러한 원칙들을, 북한이 핵무기와 핵개발 프로그램을 포기하도록 유도하기 위한 정치, 안보와 경제를 포함하는 “공동의 포괄적” 접근이라 불렀다.⁹⁵ 9·19 공동성명에서의 합의는 2월 13일 이행을 위한 행동계획으로 재천명되고 구체화되었다. 이들은 김대중 전 대통령이 1999년 “한반도 냉전구조 해체”라고 부른 정책과 일치한다. 이는 한반도에서의 냉전구조가 해체되어야 북한의 비핵화가 완수될 수 있다는 것이었다.

9·19 공동성명 및 2·13 합의는, 미국측도 북한 문제를 단순히 비핵

⁹⁵ 이는 “포괄적 전략”이라고도 불린다. The Atlantic Council, “A Framework for Peace and Security in Korea and Northeast Asia,” Project Director Donald Gross, *Policy Paper* (April 2007).

화 문제뿐만 아니라 간주하고 있지 않다는 것을 다시한번 보여주었다. 미 국무 부장관이었던 로버트 쥘릭(Robert B. Zoellick)에 따르면, 미국은 북한 문제를 “중국, 일본, 한국과 러시아의 다른 4 당사자와 협력하여, 만약 북한이 선택하는 경우 북한이 개방할 수 있는 경로를 만들어 준다. 다음, 한반도 안보의 포괄적 문제, 나아가 동북아 주요 국가들간 관계라고 하는 궁극적 문제 문제를 다루기 위한 구조를 수립하기 위한 노력의 문제로 보고 있다.”⁹⁶

이와 같이 핵무기 문제를 다루기 위한 포괄적 구조 틀은 3차원의 전략으로 입안되었다고 한다. 첫째, 이 구조 틀은 신뢰구축 조치, 안보 보장 확인, 그리고 궁극적으로 북한과의 평화협정과 같은 것들을 배합하여 김정일의 취약성에 대한 공포를 처리하고, 둘째, 이 구조 틀은 책임있는 당사자로서의 중국과 공동안보문제에서 협력하는 문제, 그리고 한국의 주변 강대국에 대한 일련의 우려를 다루는 문제를 해결하고자 한다. 셋째, 2·13 합의가 성공하지 못하더라도, 이 구조 틀에 따라 미국은 북한의 위협을 다루는 데서 중국 및 다른 나라와 더 잘 협력할 수 있다.⁹⁷

이와 같은 단계에서, 한국과 미국은 대북정책에서 다른 의견보다는 더 많은 합의점을 가지고 있다고 볼 수 있다.⁹⁸ 새로운 전략적 합의와

⁹⁶- Robert B. Zoellick, “Zoellick: A Survey of U.S. Diplomacy Abroad Interviewee: Robert B. Zoellick,” Interviewer: Bernard Gwertzman, *Council of Foreign Relations*, February 21, 2007; 이 전략은 원래 미 국무장관 라이스의 상담역이었던 Philip D. Zelikow에 의해 2006년 5월경 입안되었지만, 2006년 11월 중간선거 후 럽스펠드가 사임한 이후에 추진되기 시작했다. David E. Sanger, “U.S. said to weigh a new approach on North Korea,” *New York Times*, May 18, 2006; Karen DeYoung and Glenn Kessler, “Policy Successes or U-Turns; Views Differ on Bush Moves on Iran and N. Korea, Mideast,” *Washington Post*, March 11, 2007.

⁹⁷- Zoellick, “Zoellick: A Survey of U.S. Diplomacy Abroad.”

⁹⁸- 2007년 중반의 시점에서 볼 때, 6년 동안의 정책 갈등 이후 한미 두 정부는 북한을

I
II
III
IV

협력이 이루어지는 데서 가장 중요했던 것은 미국이 6자회담의 틀 내에서 북한과 직접적이고 진지한 협상을 통해 북한의 핵무기 개발을 해결하려는 노력을 다시 시작했다는 것이다. 미국의 변화는 미국이 한국의 ‘평화와 번영’을 무책임하게 위협하지 않으면서도, 북한 핵무기 개발 모험을 진지하게 해결하고자 한다고 한국이 믿을 수 있게 해주었다. 이에 기반하여, 송민순 외교 장관이 말하듯이, “남북대화를 진행시킴에 있어 미국과 밀접히 협의를 유지하며, 6자회담의 진전에 기여하도록 한다”⁹⁹는 원칙을 한국이 지켜야 할 이유와 정당성이 생겨났다. 다시 한번, 송민순에 따르면, “우리의 계획은 남북관계를 전략적으로 관리하여, 북한 핵 문제가 해결될 수 있도록 하며, 이에 따라 남북대화가 발전할 수 있으며, 그 반대도 가능하도록 하는 것이다.”¹⁰⁰

어떻게 다를 것인가에 대해 실무적 합의를 가지고 있으나, 한국의 ‘반미’, 한미간 대북인식의 큰 격차에 대한 의심과 우려가 아직도 미국 전문가들 사이에 강하게 남아있다. Jason W. Forrester, *Congressional Attitudes on the Future of the U.S.-South Korea Relationship: A Report of the International Security Program*, Center for Strategic and International Studies (Washington D.C., May 2007); Richard Weitz, “The United States and South Korea: A Troubled Alliance,” *World Politics Review Exclusive* (April 05, 2007) <http://www.worldpoliticsreview.com/article.aspx?id=686>; Ralph A. Cossa, “U.S.-ROK: Diverging Threat Perceptions of North Korea?,” The Mansfield Foundation (June 2007) http://www.mansfieldfdn.org/programs/rok_us_relations.htm; Alan D. Romberg, “George Bush and Northeast Asia: Anticipating the Final Two Years,” The Henry Stimson Center (April 2007) <http://www.stimson.org/pub.cfm?id=423>; Kim and Lim, “How to Deal with South Korea,” *The Washington Quarterly*, Vol. 30, Issue 2 (Spring, 2007).

⁹⁹- Song, “The Korea-US Relations: A Vision for the Future,” p. 6.

¹⁰⁰- Song, “The Korea-US Relations: A Vision for the Future,” p. 6.

2. 미국이 직면하는 과제

가. 3차원의 전략

가장 중요한 질문은 외교와 협상을 통해 그리고 경제적, 정치적 및 안보 보상을 통해 북한이 핵무기 개발을 포기할 전략적 결정을 내릴 것인가 하는 문제이다. 협상에 임하는 북한의 의도와 진지성에 대하여, 강한 회의와 비관주의가 강했는데,¹⁰¹ 이는 과거 합의를 이들이 얼마나 지켰는가를 보면, 정당하고 합리적이다. 그러나 현재의 합의는 6자회담 참가국, 특히 미국, 중국과 한국의 합의를 반영한 것이기 때문에, 북한에 대한 구속력이 커지게 될 것이다. 핵심 문제는 “지속적이고, 직접적이며 공세적 외교”¹⁰²를 통해, 핵무기 보유 보다는 포기가 더 좋은 선택이라고 북한이 판단할 수밖에 없는 상황을 어떻게 만들어 내는가이다. 이와 관련하여 두 가지 극단적 사고가 경계되어야 한다. 그 하나는, 미국 신보주의자들이 그러했던 것처럼 너무 비관적인 나머지, “북한과는 어떻게 해도 타결을 이루지 못할 것이다. 따라서 그들과 협상할 필요도 없다”는 태도를 취하는 것이다. 나머지 하나는 일각에서 그러해왔던 것처럼, 너무 낙관적인 나머지, “그들과 협상만 개시하라, 그러면 모든 것이 잘 될 것이다”¹⁰³라는 것이다.

올바른 해답은 세 차원의 전략에 있다. 첫째 전략 경로는, “미국의 안보를 해치지 않는 한, 북한이 도덕적 우위의 입장에 설 수 없도록

¹⁰¹- Gary Samore, “Dear Leader: Inside the North Korean Nuclear Deal,” *Global Asia*, Vol. 2, No. 1 (April 2007), pp. 66-68; *CSIS Press Briefing on the Six Party Talks* by Michael Green and Jon Wolfsthal, April 18, 2007.

¹⁰²- Barack Obama, *Remarks of Senator Barack Obama to the Chicago Council on Global Affairs*, April 23, 2007.

¹⁰³- Wolfsthal in the *CSIS Press Briefing on the Six Party Talks*.

가능한 모든 것을 시도하면서,”¹⁰⁴ 미국이 북한과의 비핵화 협상을 이 끌고 나가야 한다. 이와 같은 전략의 목적은 한국과 중국이 미국의 외교적 주도를 정치적으로 도덕적으로 거부할 수 없도록 만드는 한편, 북한이 비핵화 협상과정에 진지하게 호응하지 않거나 거부할 때, 북한을 고립시키기 위한 것이다. 이와 같은 전략이 성공하기 위해 필요한 것은 다음과 같다.

미국의 대통령은 현재 북한 정권의 붕괴를 희망하기 보다는 있는 그대로 받아들일 것에 관해 분명하고 전략적 결정을 내려야 한다. 그는 미북 관계를 어떻게 진전시킬 것인가에 관해 결정해야 한다. 그는 협상을 통한 핵 해결 이후에 미국과 북한 사이의 관계가 어떤 것인지에 관한 비전을 천명해야 한다. 그는 자신의 실무진들이 하나의 목소리로 이 목적을 향해 협력할 수 있도록 기강을 잡아야 한다. 그렇지 않으면, 현 정부의 임기 내에 만족할 만한 해결이 이루어 질 것 같지 않다.¹⁰⁵

두 번째 전략 경로는, 미국의 북한과의 협상은 미국의 지역정책에 의해 뒷받침되어야 한다는 것인데, 미국은 한국, 미국, 중국, 일본과 러시아 사이의 전략적 의심을 줄이며 협력을 촉진하는 지역정책을 추진해야 한다. 두 번째 전략경로가 필요한 것은, 북한의 비핵화 이외에, 6자회담은 동북아의 정치 안보 틀을 바꾸고자 하는 보다 야망스러운 계획을 실현시키고자 하는 것이기 때문이다. 비핵화 이외에도, 북한의 경제 발전과 미국 및 일본과의 외교 정상화, 한반도 영구 평화체제 및 동북아 다자안보기구를 설치하는 것이 6자회담의 목적이고, 그것이 실현된다면, 이는 한반도 뿐만 아니라 동북아는 상당히 다른 세상이 될 것이다. 이들은 비핵화를 비롯, 북한문제를 궁극적이고 성공적으로 해

¹⁰⁴- Wolfsthal in the *CSIS Press Briefing on the Six Party Talks*.

¹⁰⁵- Pritchard, *Failed Diplomacy*, p. 162.

결하는 데 반드시 필요한 배경요소들이다. 또한 이것들은 미국이 동북아에서의 화해와 협력을 촉진하는 데서 확실한 의지와 지도력을 다시 발휘할 수 있어야지 실현될 수 있을 것이다. 그러한 경우에도, 한반도 통일이 동북아 국제 질서체계를 교란하는 사건이 아닐 가능성이 높아지며, 남북한 양측의 주민이 자결의 행위를 통해 자유와 민주주의 원칙에 입각한 통일에 합의하는 것도 가능해질 것이다.

세 번째 전략 경로는, 미국이 남북관계 확대와 한반도 통일의 촉성자가 되어야 한다는 것이다. 이 전략 경로는 두 가지 목적을 달성하기 위한 것이다. 첫째, 남북한이 양측 사이의 여러 문제를 스스로의 주도로, 그리고 남북한간의 화해를 통해 성공적으로 해결될 때만, 한반도의 영구적 평화가 가능해질 것이며, 동북아 국제관계에서 전략적 의심과 교란을 발생시키는 중요 요소가 제거될 것이다. 둘째, 대북정책에서 한미협력은 남북관계, 미북관계, 그리고 비핵화가 병행하여 추진될 때, 그리고 서로 갈등하지 않을 때, 가장 잘 추진될 수 있다. 북한은 남북관계에서 한국에 대한 지렛대를 행사하고, 한미를 이간할 목적으로 미북관계를 우선시 할 수도 있을 것이다. 이러한 책략이 누구의 이익도 되지 않으며, 미국과 북한 사이의 관계를 개선하는 데도 도움이 되지 않는다는 것이 처음부터 분명해야 한다.

나. 샌프란시스코 체제의 위기와 2001~2006 한미관계의 위기

3차원 전략은 미국의 대북정책과 동북아 정책의 3위일체를 이룰 때 성공할 수 있다. 나아가 그 구체적 정책 청사진은 현실주의적이어야 하며, 동북아시아의 변화하는 현실에 내재하여 있는 잠재성을 현실화 시키는데 적절해야 한다.

3차원 전략이 왜 필요한가는 동북아 냉전 구조의 위기라는 맥락을

보면 더 분명해 진다. 이 위기는 지난 연간의 한미관계 위기의 배경이 었다. 한미관계의 위기는 노무현 정부와 부시 정부 사이의 대북정책의 충돌에 의해 촉발되었지만, 더 구조적 이유는 “새로운 아시아”에서, 냉전적 동맹 흥정이 위기에 빠졌다는 데서 발견될 수 있다. 여기서 “새로운 아시아”¹⁰⁶란, 중국이 ‘부상’하고 일본이 ‘보통국가화’하고, 남북한이 화해하며, 한층 자신감을 가진 지역행위자로 이루어진 다자적 관계가 확대되는 등 아시아에서 냉전 시대와는 다른 상황이 전개되고 있음을 의미한다. “프랭클린 루스벨트(Franklin D. Roosevelt)가 대통령직을 수행한 이래로, 미국 대전략을 가장 전면적으로 수정한”¹⁰⁷ 부시 정부의 대외정책은, 이제 수명을 다한 냉전적 동맹구조에 숨어있던 긴장과 교란잠재성을 악화시키는데 기여했다. 미국이 “새로운 아시아”에 대하여 동북아 국가들 사이의 전략적 의심을 현저히 감소하는 “새로운 전략적 흥정”을 지향하는 새로운 전략을 채택할 때에만, 6자회담의 목표의 성공적 달성이 가능할 것이며, 한미동맹도 장기간 안정될 수 있을 것이고, 동아시아에서 미국의 패권적 지위도 새로운 방식으로 유지될 수 있을 것이다.

그렇다면 냉전동맹구조의 위기란 무엇인가? 미국의 동북아에서의 냉전적 동맹구조는 보통 샌프란시스코 체제라고 불리운다. 이 체제는, “1951년 9월 샌프란시스코 평화조약으로부터 시작된 미국과 그 태평양 동맹국 사이의 정치적·군사적·경제적 상호 언질로서, 포괄적이고, 일본중심적인 구조로 이루어져 있다.”¹⁰⁸ 냉전의 붕괴와 “새로운 아시

¹⁰⁶- Morton Abramowitz and Stephen Bosworth, “Adjusting to the New Asia,” *Foreign Affairs*, Vol. 82, Issue 4 (July/August 2003), p. 119

¹⁰⁷- John Lewis Gaddis, “Grand Strategy in the Second Term,” *Foreign Affairs*, Vol. 84, Issue 1; (January/February 2005).

¹⁰⁸- Kent E. Calder, “Pacific Co-Prosperty? The San Francisco System and Its

아”가 등장한 이래로, 냉전적 동맹 체제는 수명을 다했고, 새로운 상황에의 적응이라는 과제와 필요에 직면해 있다. 아래에 설명될 여러 이유 때문에, 과제와 필요는 미일동맹을 포함한 여러 가지 중에서 한미동맹에 가장 심각한 영향을 미쳤다.

첫째 사항은 한국과 미국 사이에 ‘안보를 위한 경제’라는 처음의 전략적 흥정과 관련되어 있다. 동맹 때문에 한국은 미국 시장에 특권적으로 접근할 수 있었던 한편, 한국은 미국에 유리하며 미국이 주도했던 비대칭적 안보 동맹에 의무적으로 참여해야 했다. 그러나 지구화의 심화, 중국 시장의 개방과 함께, 동맹이 제공했던 경제적 이득은 감소했으며, 북한의 재래전 능력이 감소함에 따라, 비대칭 군사동맹을 정당화했던 공동 위협의 심각성 역시 감소했다. 상황이 이와 같이 되자, 많은 한국 사람들이 미국과의 관계에서 ‘비평등성’을 발견했으며, 대외관계를 다원화하기 시작한 것은 당연했다. 같은 문제에 직면해 있었지만, 한미동맹에 비교할 때 미일동맹은 상대적으로 느슨했으며 유연했고, 미국이 지역적·지구적으로 한층 중요시하고 있었다. 따라서 일본의 경우는 한국의 경우보다 적응이 용이했다.¹⁰⁹

둘째 사항은 미국과의 동맹체제 내에서 일본과 한국의 지위가 다르다는 점과 관련되어 있다. 샌프란시스코 체제는 경제적 기회와 안보의 무와 관련하여 일본에 특별한 우선권을 부여했다. 한미 군사동맹은 한국을 보호하고 부유하게 만들기 위한 것이었지만, 더욱 중요하게는 일본을 부유하게 만들고 안정화시키기 위한 것이었다.¹¹⁰ 미국과의 동맹

Implications in Comparative Perspective,” Steinberg (ed.), *Korean Attitudes toward the United States: Changing Dynamics*, p. 26.

¹⁰⁹-Koji Murata, “U.S.-Japan Alliance as a Flexible Institution,” G. John Ikenberry and Takashi Inoguchi (eds.), *The Uses of Institutions: The U.S., Japan and Governance in East Asia* (New York: Palgrave, 2007).

관계에서 한국과 일본의 불평등은 냉전 이후 증가했으며, 앞으로도 증가할 수 있다. 그 이유는 냉전 이후 동북아에서 미국이 주도하는 두 동맹관계의 중요도 평가에서 한미동맹의 지위가 상대적으로 낮아졌기 때문이다. 미일동맹은 여전히 “동북아 지역에서 가장 중요한 전략적 자산”인 한편, 그 의의가 “외부 위협으로부터 일본을 보호하기 위한 수단에서, 한반도와 대만해협에서의 유사에 대비하며,”¹¹¹ “중국에 대해 균형을 잡기”¹¹² 위한 것으로 변화되었다. 이와 비교할 때, 한미동맹은 한국의 방위와 아울러 일본의 보호라는 의미에서도 중요도가 낮아졌다. 이러한 변화는, 북한으로부터의 재래식 위협의 감소와, 군사기술의 발전, 일본의 증가된 군사능력을 반영하고 있다.

이러한 맥락에서, 냉전 이후 시기에도, 미일동맹은 동북아에서 미국 동맹체계의 주축으로 간주되고 있으며, 상당히 사려 깊은 관심의 대상이었다. 미국은 일본이 “더 많은 기여를 해주기를, 그리고 더욱 동등한 파트너가 되어줄 것”¹¹³을 원했다. 이러한 차원에서 미국은 일본에게 헌법을 개정하고 군사력을 격상시키라고 충고했는데, 이는 일본의 자기 방어 능력 증진과 동북아 및 여타 지역에서 미국과의 협력증진을 위한 것이었다. 미일동맹의 이러한 변환과는 달리, 2002년 가을까지 한미동맹의 ‘현대화’ 문제는 그다지 큰 관심을 끌지 못했다.¹¹⁴ 한미동

¹¹⁰- Calder, “Pacific Co-Prosperty? The San Francisco System and Its Implications in Comparative Perspective,” p. 27.

¹¹¹- Richard L. Armitage and Joseph S. Nye, *The U.S.-Japan Alliance: Getting Asia Right through 2020* (CSIS: Washington D.C., 2007), p. 15.

¹¹²- Wu Xinbo, “The End of the Silver Lining: A Chinese View of the U.S.-Japanese Alliance,” *The Washington Quarterly* (Winter, 2005~06), p. 120.

¹¹³- Armitage and Nye, *The United States and Japan: Advancing Toward a Mature Partnership*, p. 6.

¹¹⁴- Toby Dalton and Scott Snyder, “Ties That Bind? Culture, Values, and Ideation in U.S.-Japan Security cooperation,” Tae-Hyo Kim and Brad Glosserman,

맹이 이미 기술적으로 변환되기 시작한 이후에야, 변환의 전략적 방향에 대한 논의가 시작되었다. 나아가, 미국이 일본에게 보다 ‘동등한’ 파트너가 되어달라고 요구했던 미일동맹의 경우와는 달리, 한미동맹의 경우에는 동맹 내에서 보다 ‘동등한’ 지위를 요구하여 획득한 것은 한국이었다. 북한의 재래식 위협의 감소, 미군의 한국에서의 활동감소, ‘지역안보’에서의 한국의 불명확한 역할 등으로, 한미동맹의 지위와 중요도는 미일동맹에 비교할 때 더욱 감소했는데, 앞으로 한미동맹은 기술적으로 미일동맹의 하부 단위로 편입될 수도 있을 것이다.¹¹⁵

세번째 사항은 동북아에서 미국동맹체계의 안정화 역할에 관한 것이다. 안정화 기능과 관련하여 미국 주도 동맹체계의 가장 큰 기능은 일본과 관련되어 있다.¹¹⁶ 첫째, 미일동맹은 일본의 안보문제를 해결함으로써, 일본이 군사능력을 축적하지 않아도 될 수 있도록 했다. 둘째, 미일동맹은 동북아 지역에서의 안보딜레마를 해결 또는 감소하는데 기여했다. 만약 일본이 재무장하고 더욱 자율적이며 절제받지 않는 군사국가가 되었을 경우, 지역 안보 딜레마는 매우 컸을 것이다. 한국과 중국이 공히 미일동맹의 안정화 기능을 긍정적으로 평가했을 뿐 아니라, 한국 및 일본과 동시에 강력한 관계를 맺고 있던 미국은 이러한

The Future of U.S.-Korea-Japan Relations (Washington D.C.: CSIS, 2004), pp. 114-119.

¹¹⁵ Nicksch, “U.S. Security Policies in the Western Pacific,” pp. 9-10; 리처드 롤리스에 따르면, “한국에 대한 미국의 책임감을 보여주기 위해 주한미군사령관에게 4성장군의 지위를 부여하기로 했다.” 허만섭, “미국 국방부 ‘아시아 태평양 총괄’ 리처드 롤리스가 밝힌 한미동맹의 진실,” 2007년 8월호. 다시 말해, 주한 미군의 감축 및 지위 실추에도 불구하고, 형식상 주일미군과 동격으로 유지하기로 결정했다는 것이다.

¹¹⁶ G. John Ikenberry and Takashi Inoguchi, “Introduction,” p. 7 and Tsuyoshi Kawaski, “Layering Institutions: The Logic of Japan’s Institutional Strategy for Regional Security,” p. 82, both in G. John Ikenberry and Takashi Inoguchi (eds.), *The Uses of Institutions: The U.S., Japan and Governance in East Asia* (New York: Palgrave, 2007).



관계를 활용하여 한국과 일본이 상호 기능할 수 있는 관계를 유지하도록 영향력을 행사했다.¹¹⁷ 이와 같은 한국과 중국의 미일동맹에 대한 호의적 태도는 다소간 의혹을 품은 태도로 변화했다. 그 배경은, 일본이 미일동맹을 배경으로 군사능력을 확대하고 안보정책에서 적극적인 주장을 내세우는 식으로 변화했으며,¹¹⁸ 그 전략적 의도가 미래에 어떻게 될 지 불분명하기 때문이다. 나아가 한국과 일본이 공히 미국과 ‘동등한 파트너’가 되고, 미국과의 각 동맹관계에서 더욱 자율성을 행사하고자 함에 따라, 한일간의 민족주의적 다툼에서 미국이 한 쪽 또는 두 쪽을 자제시키는데 필요한 영향력도 줄어들고 있다. 또한 한국은 미국이 일본에 구조적으로 호의적 편견을 가질 것에 대한 우려를 하고 있는데, 그 이유는, 한국보다는 일본이 미국에 더 중요하고 한국보다는 일본의 미국에 대한 영향력이 크기 때문이다.

사실, 미국과 일본은 상충하는 요구에 직면해있다. 즉 “지역안보에서 일본이 더욱 적극적 행위자가 되어주기를 바라는 미국의 요구가 충족되어야 하는” 한편, 동시에 “일본의 전략적 역할이 증가하면 그 때문에 자신의 안보에 대한 위협이 증가할 것이라고 생각하는 아시아 주요 국가의 우려가 불식되어야 한다.”¹¹⁹ 만약 두 상충할 수 있는 요구 사이에서 “미묘하고 섬세한 전략적 균형”이 잡히지 못하게 되는 경우, 한국의 미일동맹에 대한 의심이 증가할 수 있고 그 가장 개연성 높은 결과는 한국의 ‘자주성’ 추구의 증가일 것이다.

¹¹⁷- Victor Cha, *Alignment Despite Antagonism: The United States-Korea-Japan Security Triangle* (Stanford: Stanford University Press, 2000).

¹¹⁸- China has already begun to regard the U.S.-Japan alliance as targeted on China as a strategic rival. Wu Xinbo, “The End of the Silver Lining: A Chinese View of the U.S.-Japanese Alliance.”

¹¹⁹- Christopher Preble, “A Plea for Normalcy: U.S.-Japan Relations after Koizumi,” *The National Interest*, Issue 85 (Sep/Oct 2006), p. 73.

네번째 사항은 다자주의가 확대될 수밖에 없다는 것이다. 이에 비해 샌프란시스코 체제는 양자주의에 기반하여 왔다. 미국은 양자주의적 관계를 수립하는 것을 선호했는데, 그 이유는 미국이 동북아에서 헤게 모니를 행사하고 있었고, 권력을 보다 자유롭게 행사하는 데는 양자주의가 더 적절했기 때문이다.¹²⁰ 나아가 애초에, 동북아에서 미국의 동맹체계는 중국과 북한을 배제하는 기능을 가지고 있었다. 그러나 세월이 흐르고 특히 냉전이 종결함에 따라, 다자적 관계의 증가를 요구하는 변화가 발생해 왔다. 다시 말해, 동북아 지역의 국가들 사이에 상호 의존성이 깊어졌고, 각 국가의 자의식과 주장이 일반적으로 강해졌다. 냉전 후 동북아에서 중국은 정치적으로나 경제적으로 사실상 완전한 자격을 갖춘 구성원으로 간주되고 있으며, 북한도 남북교류의 개시, 그리고 미국 및 일본과의 관계 개선 추진에 따라, 동북아 국제체제에서 ‘정상’ 국가의 잠재 후보자로 간주되기 시작했다. “다자주의 제도와 기관을 수립하며, 이를 통해 지역통합을 증진함으로써,” “일본의 이익에 기여할 뿐 아니라”¹²¹ 한국의 이익에도 기여한다는¹²² 비전에 대해 미국인들은 방관적 입장을 취하거나 탐탁하지 않게 생각하는 자세를 취해 왔다는 것은 분명하다. 미국의 이러한 태도 때문에 결과적으로 중국

¹²⁰-Michael Mastanduno, “The U.S.-Japan Alliance and Models of Regional Security Order,” G. John Ikenberry and Takashi Inoguchi, *Reinventing the Alliance: U.S.-Japan Security Partnership in an Era of Change* (London: MacMillan, 2003), pp. 27-29.

¹²¹-Kenneth B. Pyle, “Abe Shinzo and Japan’s Change of Course,” *NBR Analysis*, Vol. 17, No. 4 (October 2006), p. 23; Ok-Nim Chung, C.H. Kwan, Alexandre Mansourov, Kiyoshi Sugawa, Wu Xinbo, I Yuan, “Security Mutualism: Investing Stakes in a Prosperous and Stable Northeast Asia,” *CNAPS Working Paper* (Spring, 2000).

¹²²-From the inauguration in 2003, the Roh Moo Hyun administration sees institutionalization of Northeast Asian peace cooperation as one of its longer term objectives for its foreign policy.

이 아시아 다자주의 제도 수립에서 보다 강력하게 적극적으로 역할을 취하며 지도적 역할을 하고 있다.¹²³

가장 좋은 시절이 지나간 이후에도 존속하고 있는 샌프란시스코 체제에 잠재해 있는 문제들은 부시 정부의 정책에 의해 더 악화되었다. 무엇보다도, 9·11 이후 미국이 구사했던 권력배합이 편향되어 있었다. 그 배합은 군사적 힘을 과잉 강조하는 한편, 미국의 경제적 그리고 잠재적인 규범적 근육이 갖는 이점들에 대해 충분히 배려하지 않았다. 둘째, 미국이 중동에 집중한 나머지 동북아로부터 마음이 떠나있었기 때문에, 일반적으로 지역문제에 대해, 특수하게는 북한 핵무기 개발 해결에 대해 충분한 관심을 쏟지 않았다. 셋째, 부시 정부는 한국이익을 즉각적으로, 그리고 북한과 관여(포용)를 증가시키고자 했던 2000년대 초반의 지역적 합의를 대체로 무시했다. 그리고 내부 파벌간의 강한 알력 때문에, 강한 압력과 취약한 대화를 오가는 등 대북정책에서 일관성과 책임성을 지키지 못했다.

부시 정부 정책의 이러한 세가지 성격은 아시아에서 미국의 평판과 지도력에 해가 되는 것이었다. 특히 이와 같은 것들이 같은 시기 중국의 정책과 뚜렷이 대비되었기 때문에 더욱 그러했다. 미국이 자신의 강력한 군사력을 더욱 강조했고, 교란적이라 간주되었던 동안, 중국은 포상 능력을 대외관계에서 주요한 수단으로 활용했고, 일반적으로 이웃 국가들을 안심시킬 수 있었고, 국제적 여론조사에서 더 좋은 평가를 받았다.¹²⁴ 데이비드 램턴(David M. Lampton)은 이를 다음과 같이

¹²³- Gill, *Rising Star: China's New Security Diplomacy*, pp. 21-73; Asian Regional Architecture Project, "Building an Open and Inclusive Regional Architecture for Asia," *Policy Dialogue Brief*, CSIS (November 2006).

¹²⁴- David M. Lampton, "China's Rise in Asia Need Not Be at America's Expense," Shambaugh (ed.), *Power Shift: China and Asia's New Dynamics*.

요약한다. 즉, “중국은 동아시아와 여타 지역에서 일정한 규범적 매력
을 얻고 있다. 이렇게 된 이유는, 많은 국가들이 9·11 이후의 부시 정부
의 대외정책 패러다임 보다는 중국의 정책 패러다임에 호감을 가지고
있으며, 또한 중국이 그와 같은 방향에서 대외정책 패러다임을 규정할
수 있었기 때문이다.”¹²⁵ 부시 정부에 참여했던 로버트 쥘릭(Robert
Zoellick)은 중국에 대해 국제체제에서 ‘책임있는 당사자’가 되라고 충
고했지만, 부시 정부의 미국보다는 중국이 더욱 책임있게 행동해 왔다.
한국이 중국 쪽으로 ‘흘러가고 있다’는 비난을 받았지만, 그에 대한 상
당한 책임은 미국 정책의 부적절성 때문이었다고 할 수 있다.

결과적으로 동북아는 전래의 그리고 새로운 도전에 더욱 절박하게
직면해 있다. 부시 정부의 대북정책에서 강경 노선은 잠재적 파트너,
특히 한국을 필요 이상으로 고립시켰으며, 미국이 다른 나라의 협력을
얻을 가능성을 붕괴시켰다. 2001년과 2007년 미국이 대북정책을 갑자
기 바꾼 것, 격렬한 내부 갈등과 그에 따른 대북정책에서 비일관성 때
문에, 미국은 정책 파트너로서의 신용을 상실했다. 이러한 정책의 가장
나쁜 결과는 북한이 이러한 불협화를 활용하면서 생존해 나가는 한편,
위험스러운 긴장 고조 전술을 구사하면서 궁극적으로 핵무기를 실험했
다는 것이다. 이라크 전쟁 때문에 미국이 동북아에 관심을 쏟지 않게
되고, 북한의 모험적인 핵 무장 추구를 억지하지 못하는 가운데, 한국
과 일본으로부터 동시에 군사력을 감축했던 것 등 이 모든 사항은 미국
이 과연, 동북아에서 갈등을 억지하고 안보를 보장할 수 있을 것인가에
관한 신뢰성에 우려를 자아내게 만들었다. 나아가 중국으로 하여금 북
한의 핵무기 개발을 관리하도록 했던 것, 미국이 한국을 고립시켰던

¹²⁵- Lampton, “China’s Rise in Asia Need Not Be at America’s Expense,” p. 307.

것은 동북아와 한반도 문제에 대한 중국의 영향력을 확대시켰다. 미국이 군사안보 파트너와의 관계를 중시했던 것, 특히 중국 견제를 위한 대중국 세력균형동맹 구축에 초점을 두었던 것은 이 지역에서 미국의 역할을 최악 상황의 방지(hedging)에 한정시키는 결과를 초래했다. 이러한 대비(hedging)는 극도의 불안정 상황 또는 노골적인 주요 국가간의 권력 경쟁이 발생하는 경우에만 유용하지만, 그러한 사례는 드물다.¹²⁶ 미국은 지구적인 안보 필요가 무엇인지를 독자적으로 결정한다음, 이를 위하여 미국이 어떠한 해야 하는지를 일방적으로 발전시키고, 이를 동맹국들이 지지해줄 것을 요구한다. 그런데 이 경우, 동맹국들의 필요와 관심은 외면된다는 것이 문제이다.¹²⁷ 미국이 군사력에 초점을 맞추고 국제외교의 비군사적 측면을 도외시 한 때문에, 미국 지도력의 호소력이 감소했다. 미국은 동아시아에서 각 정부가 조장하는 민족주의의 위협을 도외시하고, 역사 수정주의 및 우파 경화의 강화와 함께 군사태세를 격상시키고 있는 일본과의 동맹을 강화시키는 데만 오로지 관심을 가짐으로써, 지역 내 긴장을 악화시키는데 기여했다.¹²⁸ 미국이 미국 중심의 중추-위성(hub-and-spoke)식의 양자주의에만 사로잡혀 있음으로 인해, 지역에서 미국의 지도력이 한정되었다. 실제로 아시아 불안정의 가장 중요한 요소 중의 하나는 미국 역할의 불확실성, 특히 미국이 중동에 사로잡혀 있을 것으로 보이는 앞으로 5년 동안의 불확실성이다.¹²⁹ 미국의 지도력에서의 취약성 그리고/또는 상실에 의

¹²⁶- Pollack, "Between two worlds: U.S. Northeast Asia strategy in transition," p. 3.

¹²⁷- Morgan, "The U.S.-ROK Alliance: An American View," p. 18.

¹²⁸- Heginbotham and Twomey, "America's Bismarckian Asia Policy," p. 248.

¹²⁹- The Princeton Project on National Security (Co-chaired by Francis Fukuyama and G. John Ikenberry), *Report of the Working Group on Grand Strategic Choices* (Princeton: The Woodrow Wilson School of Public and International

해 열려진 공간은 다른 국가, 특히 중국에 의해 채워지거나, 지역 국가들간에 그 진공공간에 진입하는 것을 목표로 하는 경쟁과 의심을 증대시키고 있다.

다. 동북아에서 수렴적 안보체제의 수립

언급한 대로, 한반도 문제 해결을 위해서 미국이 3차원의 전략을 채택하는 것이 매우 중요하다. 즉 북한과의 협상을 미국이 적극적으로 주도하는 것, 동북아 국가들 사이에 전략적 의심을 완화하고 전략적 협력을 촉진하는 정책을 채택하는 것, 남북관계의 확대, 궁극적으로는 남북통일의 촉진자가 되는 것이 그것이다. 이 중에서, 첫번째와 세번째의 전략 요소가 궁극적으로 성과를 거두기 위해서는, 미국이 두번째 전략 목표를 달성해야 한다. 그 이유는, 전략적 의심과 경쟁이 악화되면, 북한은 참혹한 내부 체제와 악의적 대외 행태를 유지한 채로, 생존해 나갈 수 있을 것이고, 나아가, 남북한 사이 깊어가는 화해에 대해, 동북아의 몇몇 국가는 이것이 전략적 교란요소이기 때문에 수용할 수 없다는 태도를 취할 것이다.

앞에서 지적했듯이, 6자회담 참가국 사이의 합의에서 북한 핵무기 개발문제의 해결은 동북아 국제질서의 변환과 연계되어야 한다는 것이었다. 이러한 연계는 6자회담에서 원래는 기대되지 않았던 것이었다. 물론 부시 정부는 북한의 핵무기 개발이 미북 양자문제가 아니라 동북아 지역 문제의 하나로 간주되어야 한다고 고집했다. 그러나 미국이 중국이 6자회담을 개최하도록 하청을 준 진짜 의도는 북한과 직접 협상을 회피한 채로, 이라크 문제가 해결될 때까지는 북한과 직접 협상을

Affairs, 2006), p. 23.

하지 않고 시간을 끌다가, 이라크 문제 해결 이후 북한이 일방적으로 핵무기 개발을 포기하지 않으면 안될 만큼의 결정적 압력을 가하기 위한 것이었다.¹³⁰ 6자회담을 지나는 동안, 북한 문제를 지역문제로 만들고 북한을 고립하고자 했던 미국의 주장과 노력은 오히려 대체적으로 실패했다.¹³¹ 그렇지만, 이러한 주장과 노력은 “지역 내 다자가 노력하여 북한이 스스로 자제하도록 유도할 수 있을 때에만, 수용가능한 결과를 얻을 수 있을 것”¹³²이라는 인식을 부각시키는데 부분적으로 기여했다. 이러한 우연적 합의에 기초한 6자회담은 “극동의 안전보장을 위해서는 일정한 형태의 국제적 건축물이 필요하다는 널리 공유된 인식”¹³³을 대표하고 있다.

다자의 노력과 지역 안보 건축물이 필요한 이유는 “새로운” 동북아시아에서 일어나고 있는 변화와 그것이 직면한 도전 때문이다. ‘새롭다’는 다음과 같은 많은 것을 포함한다. 즉 중국과 관련하여, 중국의 ‘부상’과 아시아에서 증대되고 있는 영향력, 아직도 불확실한 중국의 발전 방향과 장래 전망, 미국이 만들어 놓은 국제체제에 중국이 점차 편입되어 가고 있다는 것, 일본과 관련하여, “자신의 안보에 책임을 지며, 동아시아에서 더 많은 전략적 역할을 담당할 수 있는 국가”¹³⁴가 된다는 의미에서 일본의 ‘보통국가화,’ 그것이 미일동맹의 미래와 주변 국가

¹³⁰- Morton Abramowitz and Stephen Bosworth, *Chasing the Sun: Rethinking East Asian Policy* (New York: The Century Foundation Press, 2006), pp. 63-64; Pollack, “The United States, North Korea, and the end of the Agreed Framework,” *Naval War College Review* (Summer, 2003).

¹³¹- Larry A. Niksch, *North Korea's Nuclear Weapons Program*, Congressional Research Service, May 25, 2006.

¹³²- Zbigniew Brzezinski, *Second Chance: Three Presidents and the Crisis of American Superpower* (New York: Basic Books, 2007), p. 166.

¹³³- Ibid.

¹³⁴- Preble, “A Plea for Normalcy: U.S.-Japan Relations after Koizumi,” p. 72.

특히 중국과 한국의 위협 인식에 미칠 영향, 미국-중국-일본 간의 불확실한 관계, 한국과 관련해서, 남북한 화해와 그것이 주변국에 초래할 상당한 불확실성, 이 밖에도 지구화의 진전 및 국가와 사회 간의 상호 의존성 증가, 아시아에서 다자주의적 관계의 변성과 거기에서 중국의 중요한 역할, 비전통적 위협에 대처해야 할 중요성의 증가 등이다. 미국의 일본역사 전문가인 케네트 파일(Kenneth B. Pyle)은 상황을 다음과 같이 요약하고 있다.

미국의 힘이 현재 매우 우세한 것은 사실이지만, 이것이 아시아의 지역 질서에 어떠한 영향을 줄 것인가는 분명하지 않다. 1990년대, 아시아는 아마도 권력공백기에 들어섰다고 할 수 있다. 이 시기는 새로운 질서가 어떤 것인지 아직 분명하지 않은 유동적 시기이다. 냉전 시기의 안정은 사라지고 새로운 불확실성이 등장하고 있다.¹³⁵

역사적으로 유동적인 시기에 종종 그러했듯이, 현재 동북아시아에는, 의심과 경쟁을 악화시키고, 장기적 불안정과 실패를 초래하는 데 동원될 수 있거나, 역으로 신뢰, 화해, 장기적 평화와 번영을 촉진하는 데 활용될 수 있는, 다시 말해 대체적으로 그 어느 쪽으로도 동원될 수 있는 재료들로 가득 차있다. 이점에서 볼 때, 앞서 언급한 두 가지 가능성 중에서 어떠한 것이 실현되는가는, 미국, 중국과 일본의 전략적 진화와 관련한 불확실성이 동북아에서 어떻게 전개되고 상호작용하는가에 의해 좌우된다는 것은 분명하다. 그러나 한반도 문제는 여전히 동북아에서 핵심적으로 중요한 문제로 남아있을 것이다. “동아시아에서의 안정 여부는 미국-일본-중국 관계의 품질에 따라 결정된다”¹³⁶는

¹³⁵- Kenneth B. Pyle, *Japan Rising: The Resurgence of Japanese Power and Purpose* (New York: Public Affairs TM, 2007), p. 282.

¹³⁶- Armitage and Nye, *The U.S.-Japan Alliance: Getting Asia Right through 2020*,

것과 “북한도 한국도 개별적으로는 그리고 한반도 전체로서도 미국의 안보 또는 대외정책적 계산에서 일본이나 중국이 차지하는 비중을 능가할 수 없다”¹³⁷는 것은 부정할 수 없다. 그러나 한반도 문제에 잠복하고 있는 불확실성이 미-중-일 3자관계의 “품질”에 큰 영향을 끼칠 것이라는 점, 그리고 파일(K. Pyle)과 다른 전문가들¹³⁸이 예측하고 있듯이, 동북아에서 새로운 국제질서가 출현하는 데서 촉매역할을 할 가장 개연성 높은 촉발자는 북한 문제의 해결로써, 그 해결의 결과는 “지역 질서를 근본적으로 바꿀 잠재력을 가지게 될 것”¹³⁹이다. 이러한 한반도 문제의 촉매적 촉발자 역할은 6자회담 과정에서 입증되었다. 6자회담은 “한반도에서 발생할 변화를 관리할” 뿐 아니라, “앞으로 동북아 안보를 촉진하는 데”서 중요한 역할을 할 “혁신적 제도를”을 준비해 놓은 것이라 할 수 있기 때문이다.¹⁴⁰

6자회담의 목표들은 동북아 국제관계 현상(status quo)의 전반이 좋

p. 14.

¹³⁷- Northeast Asia Working Group, “The Japan-China-United States Triangle: Interest, Uncertainty, and Choice,” *Northeast Asia Working Group Paper* No. 1 (November 2006), p. 3.

¹³⁸- Pyle, *Japan Rising: The Resurgence of Japanese Power and Purpose*, pp. 341-345; Jonathan D. Pollack (ed.), *Korea: The East Asian Pivot* (Washington D.C.: Naval War College Press, 2006); Charles K. Armstrong (eds.), *Korea at the Center: Dynamics of Regionalism in Northeast Asia* (New York: M.E. Sharpe, 2005); Robert Dujarric (ed.), *Korea: Security Pivot in Northeast Asia* (Washington D.C.: Hudson Institute, 1998); Charles M. Perry and Toshi Yoshihara, *The U.S.-Japan Alliance: Preparing for Korean Reconciliation & Beyond* (Dulles: Brassey’s Inc, 2003); Aaron L. Friedberg, “U.S. Strategy in Northeast Asia: Short and Long-Term Challenges,” Wilson Lee etc. (ed.), *U.S. Strategy in the Asia-Pacific Region. A Conference Report* (Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2003), pp. 18-30.

¹³⁹- Pyle, *Japan Rising: The Resurgence of Japanese Power and Purpose*, p. 341.

¹⁴⁰- Armitage and Nye, *The U.S.-Japan Alliance: Getting Asia Right through 2020*, p. 7.

은 방향으로 의미있게 변화해야 달성 가능하게 될 것이다. 그런데 핵심적으로 어려운 문제는 현상을 변화시키고자 하는 어떠한 시도도 항상 저항, 불안과 복잡성에 영겨있다는 것이다. 더욱이 6자회담의 참여국가는 6개나 되며, 또한 그들 사이에는 상호의심이 강하다. 따라서 6자회담의 목표들은 동북아 국가들의 관계가 의심과 경쟁 대신에 화해와 협력에 의해 특징지워 질 때에만 완전히 실현될 수 있을 것이다.

이러한 형세가 실현되도록 유도하기 위해서는 미국의 역할이 매우 중요하다. 그 이유는, 미국만이 상당히 정도로, 동북아 전체 관계의 향배가 어디로 흘러갈 것인가에 대해 영향을 줄 수 있기 때문이다. 과거에도 그리했듯이 앞으로, 한국과 북한, 중국과 일본은 미국의 계획과 이익이 어떻게 설정되는가를 보고, 자신의 좌표를 어떻게 설정할 것인가, 미국의 정책에 저항할 것인가, 협력할 것인가에 대한 선택을 하게 될 것이다. 중국과 일본의 경우, 한반도 문제의 해결이 초래할 수 있는 불확실성 보다는 편안한 현재 상황을 선호하거나,¹⁴¹ 적극적인 미래 대비형 정책을 발전시키거나 취할 능력이 없거나¹⁴² 둘 중의 하나이다. 한국 또한 주도적으로 동북아를 자신의 전략적 소망에 부합하도록 바꾸는 행위자가 되기에는 전략적 물질적 자산이 부족하다. 간단히 말하면, 한국, 일본 그리고 중국의 지역 전략과 정책은 상당한 정도로 미국의 결정에 대한 반응의 성격을 가지고 있다.¹⁴³ 어떠한 미국의 결정도

¹⁴¹- Fei-Ling Wang, "Joining the Major Powers for the Status Quo: China's Views and Policy on Korean Unification," *Pacific Affairs*, Vol. 72, No. 2. (Summer, 1999), pp. 167-185.

¹⁴²- Pyle, *Japan Rising: The Resurgence of Japanese Power and Purpose*, p. 344; Kent E. Calder, "China and Japan's Simmering Rivalry," *Foreign Affairs*, Vol. 85, Issue 2 (March/April 2006), p. 4; Victor D. Cha, "Defensive Realism and Japan's Approach toward Korean Unification," *NBR Analysis*, Vol. 14, No. 1 (June 2003).

¹⁴³- Northeast Asia Working Group, "The Japan-China-United States Triangle:

각 나라의 국내 및 대외정책에서 그에 상응하는 연쇄 작용을 일으킬 것이며, 그것도 전략적 및 전술적 양 차원에서 그러할 것이다.

한마디로 말하면, 미국의 동북아 지역에 대한 새로운 전략적 비전에 의해서만 6자회담의 목표들은 실현될 수 있을 것이다. 이 비전은 동북아 지역에서의 새로운 전략적 흥정에 기초해야 할 것이다. 이는 지역 행위자들이 신뢰, 화해, 장기적 평화를 촉진할 수 있는 새로운 구조를 제공해야 하며, 성공적이었지만 이제는 수명을 다한 샌프란시스코 체제를 대체해야 한다. 요약해서 말하면, 구 체제에 대한 긍정적 대안은 ‘수렴적 안보’(convergent security) 구조를 건설하는 것이다. 이 개념은 호주의 안보 전문가인 윌리엄 토우(William T. Tow)가 발전시킨 것인데, 이 논문의 논지 전개를 위해 길게 인용할 만하다.

수렴적 안보의 구상은 중국과 미국과 같은 지역 강대국이 다자안보체제가 진화해 가는 것에 대해 집단적 이해관계를 가질 수 있도록 만드는 한편, 중급 및 소규모 국가들도 그와 같은 구조를 형성하고 보존하는데 책임을 지도록 촉구하는 구상이다. 양자적 안보 동맹은 동맹관계에서 평등성을 높이는 방향으로 또한 안보 협의의 망과 신뢰구축 기제를 확대하는 방향으로 조정된다. 신뢰구축 조치를 만들어가고 실천함으로써 그리고 광범한 지역안보 대화 추진을 통하여, 각 국가의 전략적 특권과 관심을 배려한다. 지역적 공격성은 회피되거나 폐퇴될 것이라는 것을 확실히 함으로써, 충분한 억지 언질과 보장이 존속된다.¹⁴⁴

이러한 틀을 통해, 미국의 사활적 이익이 보장되는 한편, 지역적 신뢰구축, 화해와 장기적 평화 및 번영을 위한 새로운 구조가 제공된다. 첫째, ‘배타적 양자 동맹’은 보다 포괄적인 다자 협약들과 연계하여 기

Interest, Uncertainty, and Choice,” p. 9.

¹⁴⁴ William T. Tow, *Asia-Pacific Strategic Relations: Seeking Convergent Security* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001), p. 213.

능한다.¹⁴⁵ 둘째, 미국의 한국과 일본을 포함한 지역 행위자와의 양자동맹에서 관계들이 변화하고 있는데, 이는 긍정합(positive sum)의 방향에서 고려된다. 셋째, 수렴적 안보 개념은 미국, 중국, 일본 사이 3자 관계의 핵심적 중요성을 고려하지만, 한국과 같은 중급 국가의 중요성 역시 소홀히 하지 않는다. 넷째, 9·19 공동성명과 2·13 행동계획은 이와 같은 시도를 시작하는 것을 정당화하는 문서들이라 간주될 수 있다.

다행스럽게도 이러한 전략 구상이 미국의 주류 중도파의 개념에 생소한 것이 아니며, 부분적으로는 부시 정부의 재앙적 신보수주의 외교 정책에 대한 비판과 대안으로서 최근에 현저히 강조되고 있다.¹⁴⁶ 일반적인 처방은 세가지 사항으로 요약될 수 있다. 첫째, 거대 행위자로서 중국의 등장과 관련하여, 새로운 전략은 군사적 차원을 과잉 강조하면서 봉쇄하거나 균형을 잡으려고 하는 대신, 중국이 국제체제에서 “책임 있는 행위자”가 되어 가도록 노력한다. 둘째, 미국은 중-일 간의 경쟁을 활용해 이득을 보고 중국을 겨냥하여 미일 군사동맹을 더욱 강력하게 만들고자 하지 않는 대신, 중일간의 긴장을 줄이기 위해 심각하게 노력하고, 일본이 자신의 과거와 더욱 효과적으로 타협하게 함으로써, 지역에서 더욱 효율적 역할을 맡는 것이 가능해지도록 한다. 셋째, 미국은 아시아에서 다자제도 체계의 발전을 위해 (교활하게 음모로 방해

¹⁴⁵- Ibid.

¹⁴⁶- The Princeton Project on National Security, *Report of the Working Group on Grand Strategic Choices* (Princeton: The Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, 2006); Report of an Independent Task Force, *U.S.-China Relations: An Affirmative Agenda, A Responsible Course* (New York: Council of Foreign Relations, 2007); Jeffrey A. Bader and Richard C. Bush III, *Contending with the Rise of China: Build on Three Decades of Progress*, Opportunity 08, Issue Briefing 01 (Brookings Institution February 2007); Goodby and Merritt, *A Framework for Peace and Security in Korea and Northeast Asia*.



하거나 잘해야 수동적으로 참가하는 것이 아니라) 한층 적극적 역할을 수행할 필요가 있다.¹⁴⁷ 이점과 관련하여 미국에서 다수의 중도파 학자와 전직관료가 참여하여 작성한 프린스턴 프로젝트(The Princeton Project) 보고서가 제안하는 문구를 인용하면 다음과 같다.¹⁴⁸ “민주적 동맹 국가와 관계를 강화하는 한편, 미국은 동아시아 안보기구 설립에 노력해야 한다. 이 기구는 중국, 일본, 한국, 러시아와 미국 등 주요 국가들이 함께 모여, 지역 안보 문제에 대하여 직접적이고 지속적인 대화를 해나가도록 만들어야 한다.”¹⁴⁹

한마디로 말하면, 미국은 동북아 정책에서, 부상하는 중국과 타협하며, 일본이 ‘보통국가화’할 수 있도록 하며, 남북한의 화해를 촉진하는 과정에서 새로운 갈등 고조의 악순환이 발생하는 것을 막을 수 있는 방법을 모색해야 한다. 존 아이켄베리(John Ikenberry)에 따르면, 그것을 가능하게 할 술수는, “미일동맹과 미국의 다른 양자 안보 조약들을 고수하면서도, 이들을 새로운 다자안보 협약들에 내재적으로 포괄시키는 방법을 찾아야 한다.”¹⁵⁰ 일본은 동북아에서 미국 전략의 토대

¹⁴⁷- Heginbotham and Twomey, “America’s Bismarckian Asia Policy,” p. 249; Abramowitz and Bosworth, *Chasing the Sun*, pp. 25-26.

¹⁴⁸- Francis Fukuyama, “Re-Envisioning Asia,” *Foreign Affairs*, Vol. 84, Issue 1, (January/February 2005); Ikenberry, “American Strategy in the New East,” *The American Interest* (Autumn, 2006); Gerald L. Curtis, “East Asia, Regionalism, and U.S. National Interests: How Much Changes?,” *American Foreign Policy Interests*, Number 26 (2004); Goodby and Merrit Co-chairs, *A Framework for Peace and Security in Korea and Northeast Asia*; Calder, “China and Japan’s Simmering Rivalry”; Joseph S. Nye, “The East Asian Triangle,” *Project Syndicate* (October 2006); Michael Shiffer, “Time for a Northeast Asian Security Institution,” *PacNet* No. 59, December 8, 2006; Pritchard, *Failed Diplomacy*, pp. 169-184.

¹⁴⁹- Princeton Project (G. John Ikenberry and Anne-Marie Slaughter, Co-Directors), *Forging a World of Liberty under Law: U.S. National Security in the 21st Century* (Princeton: The Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, 2006), p. 50.

로 남을 것이지만, 일본은 전후 헌법 9조를 개정하는 데서 매우 조심스러워야 하며, 일본이 한국 및 중국과 상의하고 안심시킬 수 있는 새로운 다자 구조들과 연계해서만 그러해야 한다.¹⁵¹ 이러한 전략이 가능하기 위해서는, “새로운 대 흥정”이 필요한데, 이는 “부상하는 중국이 힘의 증대와 지역안보협력에의 언질 강화를 연계시켜야 하는 것과 마찬가지로, 일본의 보통국가화도 새로운 지역적 협력적 안보 조직에의 언질과 연계되어야 한다.”¹⁵²

북한의 핵무기 개발 문제의 해결과 관련해서, 새로운 전략이 갖는 본질적 특징은 다음과 같다. 첫째, 이 전략은 한국, 미국, 중국과 일본의 공동접근과 협조를 촉진할 것이다. 그리하여 북한의 핵무기 개발에 대한 통일전선이 유지 가능해질 것이다. 둘째, 이 새로운 전략과 함께, 한국, 미국, 중국과 일본 사이에, 밀접한 전략적 협력을 방해하는 영합 계산이 감소할 것이다. “북한 핵 문제를 어떻게 해결할 것인가 하는 문제가 아시아에서 지정학적인 재편성, 워싱턴의 아시아 동맹국들에 대한 관계 재편, 유력한 지역 행위자로서의 중국의 부상과 그에 따른 지역적 대응”¹⁵³을 포함한다고 하더라도, 이는 모든 참가자들이 이득을 볼 수 있는 긍정합 게임으로 관리되어야 한다. 셋째, 이러한 틀 내에서는, 한국과 중국 사이에 증가하는 무역과 상호의존, 그리고 그것이 한국의 전략적 사고에 미칠 수 있는 파장이¹⁵⁴ 반드시 한미동맹의 건강성

¹⁵⁰- Ikenberry, “American Strategy in the New East,” p. 90.

¹⁵¹- Princeton Project, *Forging a World of Liberty under Law: U.S. National Security in the 21st Century*, p. 50.

¹⁵²- Ikenberry, “American Strategy in the New East,” p. 90.

¹⁵³- Xiaohui (Anne) Wu, “China and the US Beyond the Korean Peninsula: The Bigger Power Game,” *The Nonproliferation Review*, Vol. 13, No. 2 (July 2006), p. 32.

¹⁵⁴- Scott Snyder, “Sino-Korean Relations and the Future of the U.S.-ROK Alliance,” *NBR Analysis*, Vol. 14, No. 1 (June 2003), pp. 51-72.

에 대한 우려를 증가시키는 식으로만 간주되지 않을 수 있다. 넷째, 이러한 틀에서는, 한국은 중국과 미국간에 북한과 한반도 문제를 둘러싼 전략 대화의 확대¹⁵⁵ 그리고 한반도 문제 해결에서 중국의 이익이 고려될 것이라는 미국의 주장¹⁵⁶에 대해 걱정해야 하지 않을 수도 있다. 만약 이러한 틀이 존재하지 않는다면, 이와 같은 미중 대화의 확대와 미국의 중국 이익 배려 주장에 대해 한국은, 한국 문제의 해결에서 주도적 역할을 하고자 하는 야심에 대한 침해라고, 그리고 미국과 중국이 합의하여 한국에 한국이 바라지 않는 해답을 강요할 불운의 징조라고 간주할 수도 있을 것이다. 다섯째, 이러한 틀 내에서는, 북한과의 민족적 화해라고 하는 한국의 주요 관심사는 미국의 지구적 안보 전략과 관리 불가능할 정도로 충돌하는 것은 아닐 것이다. 대북 위협 인식의 격차는 한미동맹의 건강성에 치명적으로 부정적 영향을 줄 정도로 악화되지 않을 것이며, 그 격차 때문에 미국과 일본에 대항하는 한중동맹이 발생할 것¹⁵⁷이며, 그리하여 한미동맹이 해체될 것이라는 우려가

¹⁵⁵- Minxin Pei and Oriana Skylar Mastro, "How to Deal with North Korea," *Financial Times*, December 12, 2006; Jon B. Wofsthal, China's Newfound Flexibility toward North Korea, *CSIS Freeman Report* (November 2006).

¹⁵⁶- Scott Snyder and Joel Wit, *Chinese Views: Breaking the Stalemate on the Korean Peninsula*, United States Institute of Peace, Special Report 183, February 2007; Christopher Hill 부차관보는, 의회 청문회에서 다음과 같이 말했다. "나는 이러한 과정에서 우리가 얻을 수 있는 이득은 중국과 관계를 발전시킬 수 있다는 것이라고 말하고 싶다. 중국은 이 과정에서 건설적 역할을 했다. 우리는 이 과정의 목표, 즉 북한의 비핵화에 대해 중국과 합의할 수 있었다. 우리는 여러 사례에서 이러한 목표를 달성하는 전략뿐 아니라 그를 실현하는 전술에 관해서도 합의할 수 있었다. 우리는 중국과 밀접하게 협력하고 있다. 우리는 궁극적으로 이것이 핵심적이라고 느끼고 있다. 우리가 성공하든 실패하든 그러하다." *North Korea: Briefing and Hearing before the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives*, One Hundred Tenth Congress First Session, January 18 and February 28, 2007, Serial No. 11015, p. 62.

¹⁵⁷- Armitage and Nye, *The U.S.-Japan Alliance: Getting Asia Right through 2020*, p. 8.

불식될 수 있을 것이다. 여섯째, 이러한 틀 내에서는, 한국과 중국은 일본이 미국과 국제적 안보적 역할과 협력을 증가시켜 나가더라도, 일본이 국제적으로 건설적 역할을 할 것이라 안심할 수 있을 것이고 그를 환영할 것이다. 이는 미국과 일본에 공히 커다란 득이 될 것인데, 그 이유는 오직 한국과 중국이 미일동맹에 대해 평정심을 가질 때에만, 미일동맹이 “지구적 평화와 안보의 수단으로서의 완전한 잠재성을 실현할 수 있기”¹⁵⁸ 때문이다. 그리고 민주국가 사이의 평화론은 민주국가들은 서로 전쟁을 하지 않기 때문에 평화증진을 위해서는 민주주의를 확산해야 한다는 전략과 연계되어 있는데,¹⁵⁹ 이에 대해 한국과 일본 사이의 좋지 못한 관계는 두 나라가 민주적 가치를 공유했다고 해도 격렬한 역사적 적대성은 약화되지 않는다는 것을 보여주는 듯 하다. 따라서 일곱째, 만약 새로운 전략과 틀이 동북아에 실현된다면, 두 나라의 관계가 민주국가 사이의 평화론에 대한 반대 증거로 활용될 수 없게 될 것이다. 여덟째, 이와 같은 상황에서는, 중국은 한국과 일본의 미국과의 동맹이 동북아의 불안정 보다는 안정에 기여하는 요소라 안심할 수 있을 것이다. 이러한 상황에서는, 냉전 이후 동북아에서도 미국은 자신이 안정자 그리고 성실한 중재자로서 불가결하다는 것을 새롭게 입증할 수 있을 것이다. 그리하여 미국은 동북아에 대한 적극적 개입, 동맹체계, 전진배치를 새롭게 정당화할 수 있을 것이다. 이러한 틀은 또한 “미국의 양자 동맹을 약화시키는 것이 아니라 강화시킬 것인데,”¹⁶⁰ 그 이유는 “이것이 미국과의 동맹관계가 불가피하게 부상하는

¹⁵⁸- Council of Foreign Relations, *U.S.-China Relations: An Affirmative Agenda, A Responsible Course*, p. 34.

¹⁵⁹- Michael J. Green, “Democracy and the Balance of Power in Asia,” *The American Interest* (Autumn, 2006), pp. 95-102.

¹⁶⁰- Donald G. Gross, “Transforming the U.S. Relationship with China,” *Global*

I
II
III
IV

중국과의 대결을 초래할 것이라는 한국과 일본의 우려를 상당한 정도로 감소시킬 것”¹⁶¹이기 때문이다.

마지막으로 그러나 결코 덜 중요하지 않은 것은, 북한은 핵무기 개발을 완전하고, 검증가능하며, 불가역적으로 해체하는 것 이외에는 다른 대안을 가질 수 없다는 것이다. 북한의 핵무기 개발 문제를 풀고 6자회담의 목표를 실현하는데 필요한 최소 요구사항은 한국, 미국과 중국 사이의 통일전선과 협력이다. 북한 정권의 생존 조건을 생각해 보면, 이 세 나라가 전략적 협력을 유지할 수만 있다면, 핵무기를 포기하도록 북한을 평화적으로 그리고 강제적으로 설득하는 것이 가능할 것이다. 북한 문제의 성공적 해결을 위한 이러한 최소 조건은 미국이 여기서 언급된 새로운 전략을 채택하는 경우 충족될 수 있을 것이고, 이렇게 되는 경우, 북한은 다음과 같은 정책 제안이 완전히 실현될 가능성에 대비해야 할 것이다.

(미중관계 정책수립 실무그룹이 볼 때), 북한에 대한 위협 인식의 차이에도 불구하고, 미국과 중국은 여러 기회를 통해 정책 조정의 영역을 확대해가고 있으며, 일본 그리고 특히 한국과 합심하여, 한반도의 미래에 대한 공동 비전을 형성하기 시작했다. 유인과 역유인을 더욱 균형 잡을 경우 다시 말해 “아시아의 채찍”과 “미국의 당근”이 “아시아의 당근”과 “미국의 채찍”이 함께 할 경우, 긍정적 결과를 얻을 수 있을 것이며, 북한이 2005년의 9·19, 그리고 2007년의 2·13 합의들에서의 비핵화에 관한 자신의 언질을 준수할 가능성을 극대화할 수 있다.¹⁶²

Asia, Vol. 2, No. 1 (Spring, 2007), p. 83.

¹⁶¹- Gross, “Transforming the U.S. Relationship with China,” p. 84.

¹⁶²- Council of Foreign Relations, *U.S.-China Relations: An Affirmative Agenda, A Responsible Course*, p. 66; “한반도 미래에 대한 공동 비전”에 대한 중국과 미국 사이의 논의는 미 국무장관 Condoleezza Rice와 국무 부장관 Robert B. Zoellick에 의해 이미 탐색된바 있었다. Glenn Kessler, Zoellick Details Discussions with China on Future of the Korean Peninsula,” *Washington Post*, September 7,

이러한 상황에서라면, “1990년 이래 평양의 행위를 보면, 북한이 정치 및 경제 체제라는 자기 함정에 빠져 있다는 것을 알 수 있으며” “김정일이 미국에 대한 뿌리깊은 불신을 가지고 있다는 것, 그리고 미국이 제한한 경제적 유인을 ‘독이 든 사과’로 인식하는 경향이 있다”고 하더라도,¹⁶³ 이것이 북한과의 협상을 포기하는 이유여서는 안된다. 2007년 아미티지와 나이가 작성한 보고서가 제안하는 것과는 달리, 북한과의 ‘대 흥정’을 시도하는 것은 가치가 있고 꼭 그리해야 한다. 그 이유는, 한국, 미국, 중국과 일본의 공동전선과 공동해법에 직면하여, 김정일은 적어도 어느 정도 타협하고 자신의 태도를 바꾸며, 주민의 생활을 개선하는 것 이외에는 대안이 없기 때문이다. ‘대 흥정’이 불가결한 또 하나의 이유는, 북한의 엘리트와 주민에게 현재와는 다른 미래도 가능하다는 것을 교육시키는데 필요하기 때문이다.

3. 한국이 직면하는 과제

<2007년 12월 이후 대통령 선거 이후 한국 대북정책의 출발 여건>

한국이 앞으로 대북정책과 관련하여 직면하는 도전을 생각하는 출발점은 현재 미국의 대북정책이 다음 정부에서도 연장될 것이라는 점이다. 그 이유는 현재 부시 정부의 대북정책은 북한과의 지속적이고 직접적이며 공세적인 협상을 주장했던 민주당의 입장을 공화당 정부가 사실상 사후적으로 수용한 것이기 때문이다. 앞으로 2009년 초 일년 반의 기간 동안, 비핵화와 관계 정상화 과정에서 큰 성과를 내는가에 상관없이, 미국과 북한은 상황을 악화시키지 않는다는데 이익을 공유하

2005, A22.

¹⁶³- Armitage and Nye, *The U.S.-Japan Alliance: Getting Asia Right through 2020*, p. 7.

게 될 것이다. 미국의 경우는 이라크 전쟁, 그리고 다가오는 대통령 선거 때문에 그러하며, 북한의 경우는 내부의 경제적 어려움, 주변 강국으로부터 고립될 위험 등 때문에 그러하다. 미국이 북한과 지속적이며, 직접적이고 공세적 협상을 고수하는 상황에서 북한이 일방적으로 협상을 깨기는 어려울 것이다. 한국과 중국은 상황의 안정을 매우 중시하며, 6자회담 6개국이 서명한 2·13 합의가 이행될 수 있도록 역할을 할 것이다.

만약 현재의 미국의 대북정책이 다음 정부에서도 지속된다면, 한국과 미국이 대북정책에서 광범하게 일치한다는 것, 그리고 전략적 전술적 조정을 강화해야 할 필요를 느낄 것이라는 것은 명확하다. 미국은 자신의 대북정책에서 ‘당근’과 ‘채찍’이 균형잡혀 있다는 것을 지적하면서, 한국도 ‘당근’과 ‘채찍’ 사이에서 더 균형을 잡을 것을 요구할 것이다. 나아가 비핵화 과정은 두 국가의 전략적 관계에 영향을 줄 것인데, 이때문에 두 나라가 대북정책에서 조정을 강화하여, 한미동맹이 바람직한 방향으로 발전하도록 만들어야 할 필요성을 느낄 것이다.

그러나 그렇지 않게 될 수도 있다. 만약 새 한국정부가 지나치게 진보적일 경우에 그 정부는 북한과의 ‘자주적’이고 ‘관대한’ 타협을 선호할 가능성이 많으며, 이것이 한미의 대북정책 조율을 어렵게 할 수 있다. 반대로 강경 보수 우파인 경우, ‘채찍’이 너무 강해서, 남북관계와 6자회담 진전에 한국이 교란요소가 될 수 있다는 것이다. 강경 보수 우파 정부는 사회 내 우파로부터의 압력 때문에, 10년 동안 한국정부가 유지시켜온 남북한 관계의 거래 조건을 바꾸고자 할 것이다. 이러한 새 정부의 자세에 대해 북한은 분노하는 동시에 압박을 두려워할 것이다. 따라서 격렬한 비난과 함께 북한은 전술적으로 단기간 또는 장기간 남북 당국간 관계를 회피할 것이다. 북한은 시간을 벌면서 남북관계 정

상화를 요구하는 한국에서의 내부 압력이 증가하기를 기다릴 것이다.

누가 다음 대통령이 되든지 간에 필요한 것은 현실주의적 정책과 중도주의적 대북정책이다. 이러한 정책은 북한을 다루는 데서 한국의 전략적 중요성을 높여야 하며, 미국과의 보다 적극적 협력 속에서 6자회담 목표의 실현에 기여해야 하고, 새로운 거래조건에서 남북교류를 확대해야 한다. 다음에서는 새로운 대통령의 정책 방향이 보다 구체적으로 제시된다.

가. 한국의 전략적 중요성을 높인다

정책의 첫 번째 중점 사항은 한반도 문제 및 동북아 문제 해결에서 한국의 전략적 중요성을 높이는 것이다. 이는 한국이 합리적인 대북정책 및 지역정책을 발전시킬 때만 가능하다. 조잡하고 감정적이며, 민족주의적인 선동, 국제관계에 대한 지나치게 단순한 해석, ‘자주파’와 ‘동맹파’ 중의 선택이라는 잘못된 선택 사이에서의 고민, 설익은 충동적인 전략 비전 등은 회피되어야 한다. 첫째, 한국은 미국과의 전략적 이해와 협력을 증진해야 하며, 중국 및 일본과도 좋은 관계를 유지하면서, 남북교류를 확대해야 한다. 미국이 지역에서의 전략적 의심을 완화하는 중도주의적 동북아 정책을 고수하고, 대북정책에서도 ‘채찍’과 ‘당근’을 균형잡고 있는 한, 한국의 적극적 협력은 한국의 이익에 이바지하는 것이 될 것이다. 둘째, 한국은 북한의 안보 위협을 보다 심각하게 간주하며 이점에서 ‘책임있는 행위자’로서 존중받아야 할 필요가 있다. 북한의 대량 살상 무기 개발이 한국에 대한 북한의 위협을 가시적으로 증대시키지 않을 수 있다. 그렇지만, 이는 동북아에서 안보 딜레마와 경쟁을 격화시킴으로써, 한국의 안보환경을 현저히 악화시키고 있다. 셋째, 한국은 북한을 다루면서 보다 신중해져야 하며, 적절한 ‘당근’과

I
II
III
IV

‘채찍’을 발견해 내야 한다. 한국은 북한의 선의적 의도, 개혁·개방 능력에 대한 낙관주의적 이해가 현실화되지 않을 경우에 대한 대비를 해야 한다. 미국과 공동의 이해와 협력 관계를 유지하는 것이 북한이 비핵화를 이행하지 않는 경우와 그 밖의 유사시에 대한 가장 좋은 대비가 될 수 있다. 넷째, 한국은 “새로운 아시아”의 지정학적 동태성에 대한 이해를 높여야 한다. 북한 문제에 그리고 미국과의 양자관계에 사로잡힌 나머지 한국에서는 이 문제에 대한 관심이 그다지 크지 않다. 이 점에서 한국은 “지역의 핵심적 불확실성” 다시 말해 “전략 전술의 양차원에서 지역 각 국가들의 정책에 순차적으로 연쇄 파급을 일으키는 동북아에서의 미국의 의도와 정책 그리고 미국 언질의 신뢰성”¹⁶⁴에 대해 보다 주의를 기울이고, 이를 분석하기 위해 보다 많은 시간과 에너지를 사용해야 한다. 주변 환경과 미래에 불행한 오해, 그 때문에 잘못된 대응을 준비하거나, 대응 준비가 없는 상태는 다시 되풀이되지 말아야 한다. 대표적으로 이와 같은 것들에는, 2001년 2월 말, 김대중-푸틴 정상회담에서 한국이 탄도미사일방어(ABM) 조약에 러시아와 의견을 같이 한 것, 부시 정부의 정책 정향에 대해 오해하면서, 2001년 3월 김대중-부시 정상회담에 과잉기대를 한 것, 노무현 정부 초기 ‘동맹파’와 ‘자주파’간에 벌어졌던 것과 같은 격렬한 내부 투쟁, 미국이 2003년 군사동맹 재조정을 밀어 부치는 데 대한 대응준비가 되어 있지 못한 것 등이다.

¹⁶⁴- Northeast Asia Working Group, “The Japan-China-United States Triangle: Interest, Uncertainty, and Choice,” p. 9.

나. 미국과 공동 이해를 넓힌다

새로운 정부의 두번째 정책 우선 순위는 미국과, 북한 및 동북아 국제관계의 미래에 대한 공동의 이해를 확장하고, 한반도 문제해결에서 협력과 조정을 확대하는 것이다. 미국 측은, 자신의 동북아 정책을 새롭게 입안해야 할 중요한 이유를 가지고 있다. 새로운 정책은, 중국의 ‘부상’, ‘보통국가화’하는 일본, 남북간의 ‘화해’라고 하는 “새로운 아시아”의 새로운 세 가지 현실에 미국이 적응해야 한다는 것을 의미한다. 미국이 “새로운 아시아”에 적응하는 과정을 가속화하는 “촉매적 촉발자”는 북한 비핵화 협상과정일 것이며, 그 목적과 진로표는 6자회담의 문서들을 통해 합의된 바가 있다. 미국의 입장에서 볼 때, 그 적응과정은 샌프란시스코 체제의 변화를 수용하면서, 동북아에서 미국의 지도적 지위를 보장해줄 새로운 전략적 비전과 질서를 모색하는 과정이다.

미국이 동북아 지역에서 어떤 전략적 비전을 채택할 지는 아직 알 수 없지만, 그 필요성이 인식되고 있고 전략적 대안들이 논의되고 있다. 확실한 것 중의 하나는, 이라크 전이 마무리되는 대로, 또는 그와는 별개로, 미국의 다음 대통령은 미국의 동북아에 대한 관심을 높이고 현저히 적극적 지도력을 행사하고자 시도할 수 있다는 것이다. 물론 미국이 처리해야 하는 가장 긴급한 당면 문제는 중동문제라는 것이 인정되고 있다. 그러나, 앞으로 30년 동안 미국에게 가장 중요한 전략적 도전은 중국의 부상과 동아시아 지역이라는 것이다. 그런데 동아시아가 이처럼 중요함에도 불구하고, 부시 정부동안 중동문제에 몰두하면서 이 지역에 소홀함으로써, 도전이 증가했는데, 미국은 미국이 주도하는 지역 질서가 공고화되고 강화되도록 재개입해야 한다는 것이다.¹⁶⁵ 미국의

¹⁶⁵- The Princeton Project on National Security, *Report of the Working Group*

이와 같은 새로운 정책이 가시화되면, 한국을 비롯하여 동아시아 국가들은 부시 정부 시기와는 매우 다른 상황에 직면하게 될 것이다. 한국은 이에 준비되어 있어야 한다.

미국, 그리고 일본은 샌프란시스코 체제에서 가장 많은 혜택을 보았으며, “현재의 체제가 변하고 새로운 질서가 등장하는 경우 가장 많은 기득이익이 도전 받을 현상 유지적 국가들”이기 때문에, 조심스러울 것이며 자신의 기득이익이 침해당하는 것을 우려할 것이다.¹⁶⁶ 중국은 미국과 일본에 대해 이미 전략적 도전으로 등장하고 있으며, 남북화해 과정과 통일한국은 또 다른 도전이 될 것이다. 가장 좋은 미래의 선택은 미국이 모든 지역 국가들에 다소간 이익을 줄 수 있는 새로운 전략적 비전을 추진하는 상황에서 한국과 미국이 동맹관계를 유지한 채로 전략적 조정을 계속해 가는 것이다. 한국 측은 북한과의 화해 및 통일이라는 전략적 목표가 지역에 주는 파급효과를 의식할 필요가 있다. 한국은 남북 화해 과정과 그것이 동북아에 미칠 파급효과에 대해 전략적 대화를 심화시켜야 할 필요가 있다.

이는 한국의 동북아 및 대북정책이 미국 대북정책의 하위 부속품이 되어야 한다는 것을 의미하지 않는다. 각 국가는 각자 비교 우위와 정치적 창조성의 분야를 발견해야 하며, 그를 기반으로 건설적 총합을 이루어 낼 수 있어야 한다. 북한의 비핵화, 북한과 미국 및 일본과의 외교 정상화, 한반도 영구적 평화체제 수립, 동북아 다자안보기구 수립, 북한 경제의 재건 등 6자회담 목표를 실현하는 데서 미국의 지도력은 불가결하다. 현실을 보면, 미국을 제외한 다른 어느 나라도, 동북아 국

on *Grand Strategic Choices*, pp. 14-24; Kurt M. Campbell and Michael E. O'hannon, *Hard Power: The new Politics of National Security*.

¹⁶⁶-Pyle, *Japan Rising: The Resurgence of Japanese Power and Purpose*, p. 311. 그는 인용된 문구를 중국 관련해서만 사용했다.

가들 사이의 이익관계의 복잡성과 갈등을 관리할 수도, 한반도 문제의 궁극적 해결에 호의적인 환경을 만들어 낼 수도 없다. 이는 동북아에서 한국의 안보와 지위에 심대한 영향을 주는 사안에 대하여 미국의 지도력이 발휘될 것임을 의미한다. 이것이 바로, 한국이 미국과 이해와 협력을 넓혀야 하는 중요한 이유이다. 미국이 할 수 있는 주요한 기여는, 동북아 국가들 사이에서 전략적 의심과 경쟁을 줄이는 데서 지도력을 발휘하고 그리하여 한반도 문제의 외교적이고 평화적 해결이 가능하게 만들며, 북한이 핵무기를 포기하고 ‘보통국가’로 변화하는 것이 불가피하다고 스스로 판단하도록 만들어야 한다.¹⁶⁷ 한국의 주요 기여는, 자유, 민주주의와 성공한 시장경제라는 한국 체제의 모델적 성격, 그리고 한국의 문화적 매력, 인종적 동질성의 호소력과 경제적 기여를 통해, 북한의 내부 변환을 촉진하고 가능하다면 관리하는 것이다.

다. 대북정책을 개선한다

한국의 세번째 주요 관심은 대북정책을 개선하는 것이다. 이점과 관련하여, 세가지 과제가 존재한다. 첫째는, 북한에 대한 한국과 미국의 공동 전략이다. 둘째는, 한국의 대북지원을 혁신하는 것이다. 셋째는, 한국의 북한에 대한 이념적 관계를 재설정하는 것이다.

¹⁶⁷- 미국이 6자회담의 목표 달성을 위해 적극적 지도력을 발휘하고 유지할 것인지는 아직 알 수 없다. Charles L. Prichard는 특히 동아시아 다자안보기구 수립에 대해 6자회담의 성패에 관계없이 미국이 지도력을 발휘할 것을 강하게 주문하고 있다. 즉, “미국의 과제는 6자회담의 좁은 테두리를 넘어 보아야 하며, 동북아의 장래 안보를 북한이 현 핵 위기에 협력하는가 마는가 하는 변덕에 맡겨서는 안 된다. 미국은 6자회담을 발전시키고 관리하는 데서 지도적 역할을 중국에게 맡겼다. 미국은 동북아 다자안보기구 수립과 관련하여서는 워싱턴은 지금 행동한다.” Pritchard, *Failed Diplomacy*, p. 183.

I
II
III
IV

(1) 북한에 대한 한국과 미국의 공동 전략의 개발

첫째 문제는 한국과 미국의 공동전선을 어떻게 수립하는가와 북한이 한국과 미국 간의 관계를 이간질하는 것을 방지하는 것이다. 공동 전략이 실현되기 위해서는 한국과 미국이 해결해야 할 과제가 있다. 미국은 한반도와 동북아의 평화와 번영에 관한 ‘책임있는 당사자’라는 정치적 신뢰성을 상실하지 않는 것이 중요하다. 일반적 차원에서는 미국의 국가 안보 전략, 그리고 특수한 차원에서는 대북정책에서, 미국이 북한 핵무기 개발에 관심이 없는 한편, 실제 추구하는 바는, 동북아에 대한 지속적인 군사적 관여를 정당화하는 것이며, 이를 위해 한반도에서의 긴장의 유지라는 인상을 주어서는, 그리고 미국의 행위가 중국 또는 심지어는 북한보다도 무책임하다는 인상을 주어서는 결코 안된다. 특히 최근 중국의 주변 국가에 대한 외교와 안보 정책이 한층 세련되고 타협적이라는 점을 생각할 때, 일반적으로 미국의 평판은 매우 중요하다. 한국은 자신과 여타 국가에 대한 북한의 안보위협을 한층 더 심각하게 다루어야 하며, 북한에 대한 인식과 정책에서 한층 신중해야 한다. 나아가, 양 국가는 상대방의 이익에 대해 한층 더 많은 관심을 기울여야 한다. 한미 공동전선은 양측의 노력을 통해 “유인과 역유인을 보다 균형있게 배합하게 될 경우,” 다시 말해, “한국의 채찍”과 “미국의 당근”이 “한국의 당근”과 “미국의 채찍”과 함께 하게 될 때, 그러하다.¹⁶⁸

두 국가 간의 협력은 남북 관련 문제의 관리와 변환에 관하여 미국이 한국의 주도적 역할을 인정할 때, 한층 촉진될 수 있다. 이는 한반도 문제 해결에서 주도권 집착과 관련하여 한국이 갖는 두 가지 우려를

¹⁶⁸- Council of Foreign Relations, “U.S.-China Relations: An Affirmative Agenda,” A Responsible Course, p. 66b.

잠재울 것이다. 첫째, 북한은 미국과의 배타적 양자 협상을 선호하며, 자신의 전략적 의도에 유리한 이와 같은 상황을 만들어 내기 위해 집요하게 노력했다. 북한은 핵무기의 보유와 확산을 위협함으로써, 미국의 협상 파트너로 인정받으며, 미북 양자 협상이 필요하다는 것을 각인시키는데, 어느 정도 전략 목표를 달성했다. 한국은 어떤 문제들은 북미간에 더 효율적으로 다루어질 수 있다는 것을 인정하지만, 한국을 배제한 채로 북한이 한반도 문제와 관련하여 미국과 합의하는 것을 바라지 않는다. 둘째, 한반도 문제 해결과 관련한 새로운 구조의 창출과 운영에 너무 많은 국가가 참여하여 한국의 발언권이 최소화되는 식으로 한반도 문제가 해결되는 것도 한국이 바라는 바가 아니다. 한국은 자신의 북한과의 경제적 정치적 관여에 대해 미국이 호의적인 태도를 취해줌으로써, 한반도에 영구적 평화체제 수립과 동북아 다자안보기구의 설립에서 남북간의 협정이 핵심적 역할을 하게 되는 상황을 만들어 내는 것을 바란다.

(2) 한국의 대북지원 방법의 혁신

한국의 대북정책을 개선하는 데서 두번째 문제는, 한국의 경제적 ‘당근’이 북한의 경제적 ‘건강’을 높여야지 해쳐서는 안 된다는 것이다. 원조 공여에 관한 국제적 교훈에 따르면, 공여자가 선한 의도에서 한 원조라도, 어떤 방식의 원조 제공은 오히려 해를 끼친다.¹⁶⁹ 예를 들어, 만약 원조가 지속적으로 제공되면, 수용국가는 영구적으로 원조 의존 상태에 빠질 수가 있다. 원조가 지속적으로 제공되는 경우, 수용국의 정부는 인도주의적 상황을 개선하기 위해 무엇인가 해야 한다는 책무

¹⁶⁹- World Bank, *Assessing Aid: What Works, What doesn't, and Why* (Oxford: Oxford University Press, 1998).

감을 느끼지 않는 한편, 자기 자신의 재원은 스스로가 정한 용도에 맞추어 사용할 수 있게 되기 때문이다. 한국은 다른 나라를 도와 본 경험이 많지 않고 또한 대북지원에는 북쪽의 동포에 대한 인도주의적인 동기가 강하고, 북한 정권의 의도를 낙관하고 있기 때문에, 보수주의적 비판가를 제외한 한국 정부와 민간은 자신의 원조 제공 행위가 부정적 효과를 발생시킬 가능성에 대해서 생각할 수 없었거나 생각하는 것을 회피했다.

한국 정부와 민간의 대북 지원은 복합적 동기 또는 설명을 통해 공여되었다. 이 중에서 중요한 것은 세 가지이다. 첫째, 인도주의적 관심, 둘째, 북한 정권이 다른 경우에는 하지 않을 무엇인가를 하도록 촉구하기 위한 목적, 셋째, 남북교류를 확대하여 한국과 북한의 접촉면을 늘리기 위한 목적 등이다. 예를 들어, 한국이 해마다 공여하는 쌀은 한국에서 그리고 외국 전문가들 사이에서 보통 북한에 대한 ‘인도주의적 원조’라고 간주되고 있지만, 그 가장 중요한 이유는, 북한 정부가 남북 당국간 관계를 이어가도록 촉구하기 위한 것이었다. 한국정부가 북한 정부에 대한 대량의 직접 원조를 행함으로써, 김정일 정권의 소생과 연명을 도와주고 있다는 보수주의 측으로부터의 정치적 비판에 대응하기 위해, 진보적 전문가들은 주로 두 가지를 강조했다. 즉 대북지원이 북한의 경제 개혁과 변화를 촉진했다는 것과 대북지원이 북한 사람들 사이에서 한국의 이미지를 호의적으로 변화시켰다는 것이다.

중요한 것은 토론의 질을 높이는 것인데, 그 방법은 양 진영의 입장 중에서 옳은 점을 인정하는 것과 질문을 재설정하는 것이다. 1998년 이후, 자유주의자와 보수주의자들은 북한을 도울 것인가 말 것인가, 그리고 상호성이 어떠한가 하는가를 논쟁해 왔다. 현실적으로 볼 때, 북한을 돕는 것 이외에는 방법이 없다. 그 이유는 인도주의적 관심때문이

며, 그리고 원조가 남북관계의 질적 개선에 도움을 주도록 활용하기 위해서이다. 외부 원조가 북한에 주어질 때 고려되어야 하는 것은, 어떠한 방식으로 그 원조가 주어져야 하는가이다. 다른 말로, 만약 원조가 제대로 된 방식으로 주어지며, 그것이 올바르게 사용될 것이라는 적절한 보증이 존재한다면, 얼마나 많은 원조가 주어지는가, 한국적 의미에서 그 상호성이 어떠한가 하는 것은 적절한 문제 설정이라 할 수 없다.

이러한 문제에 대한 해답은, 한국정부와 민간의 원조가 국제적 원조와 개발 조직의 원조 제공 이론과 정책 실무를 고려해야 한다는 것이다. 언급한 이론과 정책 실무에는 지난 시기의 실무적 교훈과 이론 발전을 통해 얻어진 원조와 개발에 관한 현재적 합의가 반영되어 있다.¹⁷⁰ 여기서 길게 서술할 수 없기 때문에, 인도주의 원조이든 개발 원조이든, 수용국이 그것들을 생산적으로 사용할 수 있는 능력을 가지고 있는가 없는가에 따라 원조 공여의 방법이 달라져야 한다는 것을 시사하는 것으로 만족한다. 수용국이 이러한 능력을 가졌는가의 여부는, 수용국이 ‘양질의 거버넌스’(좋은 정책의 입안 및 성공적 추진에 적합한 행정 및 정치체제)에 대한 의지 그리고/또는 능력을 가지고 있는가의 여부의 문제로 수렴된다. 이러한 기준에서 보면, 원조 수용국에는 세 가지 종류가 있다.

첫번째 집단에 속하는 국가들은, 수용국 정부가 양질의 거버넌스에 대한 의지는 가지고 있지만, 능력은 없는 경우이다. 이 경우, 원조가

¹⁷⁰- Steve Radelet, “Aid Effectiveness and the Millennium Development Goals,” *Center for Global Development Working Paper*, No. 39, April 2004; Magui Moreno Torres and Michael Anderson, “Fragile States: Defining Difficult Environments for Poverty Reduction,” *PRDE Working Paper 1* (Aug-04); Chris Berry, Ali Forder, Sonya Sultan, and Nagui Moreno-Torres, “Approaches to Improving the Delivery of Social Services in Difficult Environments,” *PRDE Working Paper 3* (Oct-04).

능력 개발을 위한 기술 및 물질 원조를 제공하게 되면, 원조는 장기적 관점에서 생산적일 수 있다. 원조 수용 과정은 문제 해결을 위한 자체 능력을 함양하기 위한 학습 과정이라 간주될 수 있다. 두번째 집단에 속하는 국가들은, 수용국 정부가 양질의 거버넌스와 관련한 의지와 능력을 함께 가지고 있는 경우이다. 이 경우 원조는 현금으로 해당 정부에 직접 전달되어야 한다. 이러하더라도, 원조가 옳은 방법으로 옳은 목적을 위해 효과적으로 쓰이는데 대한 적절한 보장이 있기 때문이다. 이러한 경우, 원조는 원조보다는 투자라 간주되는 것이 좋다. 실제로 이러한 경우, 개발 문제 해결에서 무상 원조보다는 민간 투자가 더 중요한 역할을 한다.

세번째 범주에 속하는 국가들에서는, 수용국 정부가 양질의 거버넌스에 대한 의지도 능력도 존재하지 않는다. 원조는 수용국 정부에 직접적으로 주어져서도 현금으로 주어져서도 안 된다. 원조는 물적 재화든 직접적 서비스든, 외부 조직이 엄격한 모니터링 하에서 관리·배분·실행하는 방식을 통해 대상 주민 집단에 직접 공급되어야 한다. 문제는 원조 제공의 이러한 방식이 정부든 사회든 문제 자체 해결 능력을 함양하지 않는다는 것이다. 더 우려스러운 것은, 지속적인 원조는 정부가 무책임하게 행동하는 것을 허용함으로써, 해당국이 영구적으로 원조에 의존하도록 만들어 버리는 등, 상황을 오히려 악화시킨다는 것이다. 악순환이 발생하는 데, 동일한 위기가 매년 발생하지만, 정부는 행위방식을 바꾸지 않으며, 매년 원조가 주어지지만, 상황의 실질적 개선 가능성이 존재하지 않는다.

국제기구의 대북 지원은 북한을 세 번째 범주에 속하는 것으로 간주하고 행해져 왔다. 1995년부터 인도주의 지원의 형태로 대북 국제지원이 시작되었다. 재화와 용역은 외부 조직에 의해 운영되었으며, 대상

주민에 직접 건네졌다. 국제원조는 해마다 증세를 완화하는 데는 기여했지만, 그 다음 해에 인도주의적 위기가 재발하는 것을 막지 못했다. 일반적으로 인도주의 지원은 1년 또는 2년 동안 유효할 수 있지만, 북한의 경우, 이는 10여 년이 넘게 계속되고 있다. 그 동안 북한 정부가 내부적 행위를 의미있게 바꾸었다는 분명한 신호는 없는데, 이는 북한이 구조적으로 원조에 의존적으로 변화했다는 것을 뜻한다. 나아가 원조 물자를 거의 모니터링이 없는 상태에서 북한 정부에게 직접 공여하는 것은 인도지원의 국제적 원칙에 부합하지 않는다. 그 이유는, 수용국 정부가 공여된 원조를 자신의 우선 순위에 따라 자유 처분할 수 있게 해주기 때문이다.

한국정부는 북한이 핵무기 개발을 포기하면, 대량의 하부구조 투자 원조를 약속하곤 한다. 그러나 북한의 핵무기 개발 포기는 오직 필요조건일 뿐이다. 충분조건은 북한이 개혁과 개방을 통해 양질의 거버넌스에 대한 의지를 표현해야 한다. 양질의 거버넌스가 존재하지 않은 상태에서의 원조는 대량의 자원 낭비이고 부정적 효과를 낼 것이다. 한국정부는 또한 북한의 하부구조 갱신을 위해 세계은행과 같은 국제 금융기구의 자원을 동원하고 싶어 한다. 그런데 이러한 조치가 양질의 거버넌스에 관한 의지와 능력이 없는 국가에 대해서는 대부분 하지 않는다는 점은 심각히 고려되고 있지 않다.

다음 한국 정부는 다른 나라 및 세계식량계획과 같은 국제 원조조직과 함께, 과거 대북 원조 공여 방식의 부정적 효과에 대해 검토해야 한다. 언급된 모든 단체는 북한에 대한 원조 전략을 공동으로 개선하는데 협력해야 한다. 핵심 고려 사항은 과거 수년간의 원조 때문에, 북한은 최악의 인도주의 위기는 벗어났지만, 원조 의존 국가가 되었으며, 정권의 행위는 가시적으로 바뀌지 않았다. 북한 경제와 사회의 장기적

I

II

III

IV

건강을 위해서는 원조 공여 방식이 바뀌어야 하지만, 한국과 다른 원조 제공자가 원조 제공 방식을 바꾸겠다고 하면, 북한 정권은 체제 위협을 느낄 것이다. 이점에서 원조 제공자 사이에 공동의 원조 전략 수립과 실행에서의 조정이 필요하다. 그렇지 못한 경우, 북한은 원조제공자들을 분열시킨 가운데 이득을 취할 것이다.

(3) 북한에 대한 한국의 이념적 관계의 재정립

한국의 대북정책을 개선하는 데서 세번째 문제는, “통일교육”의 내용과 체계를 재조정하는 것이다. 전통적으로 역대 한국 정부는 한국 국민들이 북한에 대해 그리고 남북관계에 대해 어떻게 알고 있고 어떠한 태도를 취하는가에 높은 관심을 가져왔다. 역대 한국정부는 이에 대해 영향을 취하고자 했으며 포괄적 영향 행사 체계를 갖추어 놓았다. 그 주요 목적은 일반적으로 반공주의, 특수하게는 반북한주의로부터, 1998년 김대중 정부 수립 이후에는 남북간의 ‘화해와 협력’으로 변화해왔다.

‘화해와 협력’을 위한 ‘통일교육’은 그 동안의 변화된 현실에 맞게 다시 한번 조정되어야 할 수도 있다. 그 목적은 북한에 대한 한국의 이념적 관계를 바꾸며, 화해와 통일의 과정에서 직면하게 되는 과제에 대응할 수 있는 현실적 관점과 능력을 공급하는데 기여해야 한다. 한국에서는 과거 서독의 동독에 대한 정책이 “햇볕정책”을 완전히 정당화하는 방식으로 해석되어 왔다. 이러한 논점은 보수주의자로서 통일을 이룩해낸 헬무트 콜 총리의 1980년대 대동독정책이 두 독일 간의 이데올로기적이며 체제상의 차이에 대한 공세적 강조에 기초했었다는 점을 결코 언급하지 않았던 것이다. 그의 정부는 동독에 포괄적 관여를 지속적으로 확대해 나가면서, 서방 블록과의 연대성을, 그리고 동서독간의 차

이를 항상 강조했다. 서독은 자유와 인권, 민주주의와 시장경제를 대표하지만, 동독은 일당독재, 인권침해와 빈곤을 대표했다. 이와 같은 콜의 자세는 오히려 동독에 대한 지원 및 관계 확대 정책에 대한 서독 국내와 국외로부터의 저항을 완화시켰다. 동독도 이를 이해했고, 실리 획득을 위해 적응했다.

북한에 대한 새로운 이념적 관계는 체제상의 차이를 인정하는 가운데, 한국 정부와 사회가 북한과의 여러 교류 관계의 확대에 더 준비를 갖추도록 만들어 주어야 한다. 한편에서, 앞으로 상당한 기간 동안, 한국 정부는 평화와 북한 주민의 생존환경 개선을 위해서는 불가피하게 북한 정부와 정치적으로 타협해야 할 것이다. 다른 한편에서, 산업화와 민주화의 오랜 과정 속에서 한국이 자율적으로 성취한, 완전하지는 않지만 발전된 시민 및 정치 문화는, 퇴락했지만 오랜 동안 전체주의적 명령체제 속에서 발생한 북한에서의 다른 정치문화와의 접촉을 강화해 갈 것이다. 나아가 차기 정부에서는, 북한의 현 정부를 있는 그대로 협상 파트너로서 존중해주어야 하는 정치적 필요성과 그 정부가 가지고 있는 여러 내부 문제에 대한 도덕적 우려 사이에서의 정치적 곤경에 대한 사회적 토론이 확대될 것이다. 그 이유는 북한의 내부 문제에 대한 비판이 지난 수년간에 강화되었고, 조직화되었기 때문이다.

북한과의 새로운 이념적 관계는 한국 정부와 국민이 정치적으로 자기 정체성을 고수한 채로, 동시에 가능한 것을 위해 있는 그대로 북한의 현실과 타협하면서 북한과 상호 작용하는 가운데서, 그 궁극적 목적을 망각하지 않게 해 줄 것이다. 나아가 이는 자유와 민주주의 그리고 시장경제를 공유하고 있는 다른 국가와 사회가 한국의 북한과의 확대된 관계에 대한 이해심을 높이는 데도 기여할 것이다.

하나의 주의 사항은, 차기 정부는 지난 정부와 마찬가지로 구래의

I
II
III
IV

이데올로기적 국가기구를 자신의 목적에 맞게 사용하고자 하는 유혹에 빠질 것이지만, 이는 민주적 실천이라고 할 수 없다. 민주주의 체제에서의 정치교육의 원칙은 ‘사회에서 논쟁 중인 것은 교실에서 그러하게 반영되어야 한다’는 것인데, 이는 준수되어야 할 것이다.

라. 주변 국가와의 균형된 관계의 유지

지난 연간에 한국과 주변 국가의 동향의 한 특징은, 한국은 일반적으로 남북의 화해와 협력에 주의를 쏟려있는 한편, 주변 국가들은 그것이 자기 나라와 동북아 국제관계에 미치는 영향이 무엇인지 불안하게 계산하고 있었다는 점이었다. 주변 국가 중의 한 나라가 남북간의 사태 발전이 자신에게 유익하지 않다고 판단하는 경우, 한국의 남북간 화해 및 궁극적 통일에 대한 열망이 상당한 정도의 장애에 직면할 수도 있다는 것을 기억해야 할 것이다. 주변 국가들은 현재 한국의 자신과의 관계에 나타난 편향을 미래로 확대 투사하여, 통일한국의 태도라 평가할 것이고, 그에 입각하여 통일한국의 자국에 대한 파급력을 계산할 것이다. 이는 이해할 만한 것인데, 그 이유는 남북통일이 동북아의 ‘세력균형’을 바꿀 수 있는 큰 잠재력을 가지고 있기 때문이다. 통일을 원한다면, 한국은 동북아 국가들 사이에서 전략적 의심을 확대시키는 방향에서 행동하지 않는 대신, 동북아 국가들 간의 화해와 협력의 촉진자가 되어야 한다. 미국의 동북아 정책이 이러한 방향으로 움직인다면, 이는 한국에 축복이 될 것이다. 주변 국가 중 어느 한 나라가 이러한 방향으로 나아가는 것에 대하여 협력을 거부한다면, 이것은 한국에게 쉽지 않은 과제가 될 것이지만, 한국의 장기적 선택은 동북아 국가 사이의 화해와 협력을 촉진하는 것이어야 한다. 만약 한국의 통일 때문에 동북아가 더욱 불안정해진다면, 이는 통일한국에도 불행한 일이 될 것이다.

한국은 한반도의 통일이 동북아 지역의 평화와 번영에 기여할 것이라고 주변국가들에게 확신을 줄 수 있는 방법을 찾아야 하고 그에 맞게 행동해야 한다. 한국이 통일을 성취하는데 사로잡힌 나머지, 주변 국가들의 이해관계에 대해 적절한 관심을 쏟지 않는다는 인상을 줄 경우, 이는 큰 실책이 될 것이다.

이점에서 차기 정부는 일본과의 관계를 개선해야 하며, 중국과도 좋은 관계를 유지해야 한다. 상당한 견해차가 존재할 것이지만, 한국과 일본은 실무적 관계를 유지하기 위해 노력해야 한다. 과거에 존재했던 3자조정감독그룹(TCOG)과 같은 장치를 재설정한다면, 상호협약이 촉진될 수 있을 것이다. 특히 한동안, 통일한국이 북한의 미사일과 핵무기를 승계할 것이라는 의혹이 만연했던 것은 한국의 이익에 반하는 것이었다. 북한의 미사일과 핵무기의 유일한 목표는 일본이라는 느낌을 일본이 갖게 된 것도 한국의 이익에 부합하지 않는다. 기억해야 할 것은, “서울은 도쿄의 안보정책에 대해 우려를 공식적으로 표한다. 그러나, 서울은 한국의 대외정책이 일본측에 의해서 어떠한 식으로 전략적으로 계산되는가에 대해서는 전혀 고려하지 않고 있다”¹⁷¹는 것이다. 한국은 양자 관계의 악화가 일본에게도 이익이 되지 않는다는 점을 일본에게 설득해야 한다. 그러나, 한국과 일본 사이의 관계를 개선하는 것은 여러 이유에서 쉬운 일이 아닐 것이다. 첫째, 아베 수상이 대표하는 전후의 ‘헤이세이’ 세대는 “일본의 제국주의적 과거에 대해 죄의식이나 참회의식으로 인한 부담을 느끼지 않는다.”¹⁷² 둘째, ‘헤이세이’ 세대가 이끄는 일본은 동북아에서 안보 역할을 증대시킬 것이고, 적어도 당

¹⁷¹- Leif-Eric Easley, “Securing Tokyo’s Positive Role in North-South Reconciliation: The Need for a Strong U.S.-ROK Alliance to Reassure Japan,” *Academic Paper Series*, Korea Economic Institute, February 2007, Vol. 2, No. 3, p. 1.

¹⁷²- Kenneth B. Pyle, “Abe Sinzo and Japan’s Change of Course,” p. 8.

분간은 미일동맹의 맥락 내에서 그러할 것이지만, 보다 자주적이고¹⁷³ 강한 자기주장을 내세울 것이다. 셋째, 일본의 강경한 대북정책은 대내적 동태성에 그 뿌리를 두고 있기 때문에 쉽게 바뀌지 않을 것이다.¹⁷⁴

한국은 중국과 협력적 관계를 좋게 유지해야 한다. 지난 수년간에 북한 핵무기 개발을 다루는데 있어서 중국의 역할은 건설적이었는데, 한국은 이점에서 협력을 확대해야 한다. 지난 연간 중국은 한반도 문제에 대한 중국의 영향력도 확대했다. 중국은 6자회담 의장국의 역할을 해내었으며, 이 역할을 통해 미국에 의해 한반도 문제 해결 과정에서 불가결한 국가로 재확인 받았다. 중국은, 북한과의 관계는 유지한 채로, 북한의 핵무기 개발을 어떻게 처리할 것인가에 대해 한국 및 미국과 공동의 이해를 증가시켰다. 그러나 중국의 증가된 영향력은 한국에 과제를 부여할 것이다. 특히 6자회담이 잘못되게 될 때 그러하다. 미국측이 한반도 문제에 관한 미국과 중국 사이의 협의의 중요성을 인정하고 촉구하고 있는 상황에서 두 국가 사이의 협이가 더욱 중요해지고 있으며, 이는 한국에 문제를 야기할 수 있다. 한국은 중국과 미국이 한반도 문제에 대한 견해차를 줄이고 있는 것을 환영해야 하지만, 미국과 중국 사이의 협의를 예의 주시해야 한다. 한국은 중국이 한반도 문제의 전개에 긍정적 영향을 끼치도록 유의하면서도, 앞으로 중국의 대내외적 발전에 내재되어 있는 불확실성에 대비해야 한다.

¹⁷³- Preble, "A Plea for Normalcy: U.S.-Japan Relations after Koizumi"; Christopher W. Hughes, "Why Japan Could Revise Its Constitution and What It Would Mean for Japanese Security Policy," *Orbis* (Fall, 2006); Northeast Asia Working Group, "The Japan-China-United States Triangle: Interest, Uncertainty, and Choice," pp. 10-13.

¹⁷⁴- Christopher W. Hughes, "The Political Economy of Japanese Sanctions Towards North Korea: Domestic Coalitions and International Systemic Pressures," *Pacific Affairs*, Vol. 79, Issue 3 (Fall, 2006).



요약 및 정책 제안

지난 6년(2001~2006)간 한국과 미국은 유례없는 관계 악화를 경험했다. 이러한 유감스러운 상황은 유례없는 부정적 요소들의 공존 상황 때문에 발생했다. 부정적 요소들은 일시적인 것과 구조적인 것으로 구분해 볼 수 있다. 일시적인 것은 양 국가에서, 서로 다른 양 극단에 연원을 둔 이데올로기적이고 이상주의적인 집단이 권력을 잡았다는 것이다. 미국에서는 오른쪽 극단의 신보수주의자, 한국에서는 왼편으로 부터의 '386 세대'가 그러하다. 이 두 집단은 세 가지 문제 즉, 남북간 화해, 군사동맹 재조정의 필요성, 동북아에서 한국의 전략적 지향에 대한 미국의 의혹을 어떻게 처리할 것인가 하는 것을 놓고 무책임하고 불운하게 충돌했다. 이 세 가지 문제는 부분적으로 냉전적 동북아 국제관계, 다시 말해 샌프란시스코 체제의 구조적 위기의 한국 관련 부분에 연원을 두고 있었다.

다행스럽게도, 2007년 초까지 가장 우려스러운 단계는 지났고 그후 한미는 좋은 관계를 유지하고 있는 것으로 보이지만, 갈등의 원인은 아직 잠재해 있다. 두 국가에 동시에 전략적이고 현실주의적 지도부가 집권하는가 여부에 따라, 잠재해 있는 갈등은 제대로 또는 잘못 처리될 수 있다. 이러한 갈등 잠재력은 동북아에 새로운 안정된 구조가 설립될 때 소멸할 것이다. 새로운 구조는 중국의 부상, 일본의 보통국가화, 남북한의 화해, 동북아에서 지도력을 유지하고자 하는 미국 등, 지역 이해 당사국가들의 변화와 야망을 다소간 긍정함으로 묶어 내야 한다. 이 경우야야 북한의 비핵화는 완전히 성공할 수 있는데, 그 이유는, 북한이 지역 모든 국가의 공동전선에 직면하는 경우에만, 완전하고, 검증가능하며 불가역적인 방법으로 핵무기 개발을 해체하려고 할 것이기 때문이다.

2001~2006년간의 어수선하고 어려운 과정 속에서 긍정적인 것이

있었다면, 새로운 출발의 기반이 될 수 있는 새로운 틀, 원칙과 사고가 개발되었다는 것이다. 즉 한미 군사동맹의 현대화, 6자회담에서 9·19 공동성명 및 2·13 합의, 동맹의 미래 발전과 대북정책에 관한 한미정상회담 공동 문건들에서의 합의 등이 그것들이다. 모든 문서들은 북한의 비핵화에 맞추어 동북아 국제관계가 상당한 정도로 변해야 한다는 것을 요구하고 있다. 즉 북한의 미국 및 일본과의 관계 정상화, 북한의 경제재건, 동북아 안보 및 평화를 위한 다자 기구의 수립, 한반도에 항구적 평화체제 수립 등이 그러한 변화이다.

이는 북한의 비핵화는 한반도 문제의 해결과 동북아 국제질서의 변환을 통해서만 성취가능하다는 것을 보여준다. 요구되는 것은 수렴적 안보기구(a convergent security mechanism)로서, 이를 통해 지역 내 신뢰구축, 화해, 장기 평화와 번영을 위한 새로운 구조틀이 제공되어야 한다. 이는 역으로, 동북아 국제관계 전반의 현상이 더 좋은 방향으로 개선되어서, 국가들 사이에 전략적 의심이 완화될 때에만 가능할 것이다. 문제의 핵심은 현상을 변경하려는 그 어떤 시도도 항상 저항, 우려와 복잡성과 얽히게 된다는 것이다. 특히나 참가국이 6개국이나 되고, 국가들간에 전략적 의심이 강한 경우에는 더욱 그러하다.

이점에서 미국의 역할이 매우 중요하다. 그 이유는 미국 만이, 상당한 정도로, 동북아 전반이 어느 방향으로 흘러갈 것인가에 대해 영향을 끼칠 수 있기 때문이다. 실제로 미국은 자신의 지도적 역할을 통해, 북한의 핵무기 개발을 저지하기 위한 필요에 의해 촉매된 동북아의 변환으로부터 가장 많은 이득을 볼 수 있다. 첫째, 미국은 냉전 이후 동북아에 대한 자신의 개입을 재정당화할 수 있다. 둘째, 미국은 성실한 중재자 그리고 불가결한 안정자로서의 지도력을 재획득할 수 있다. 셋째, 그리하여 중국이 ‘부상’하고, 일본이 ‘보통국가화’하며, 남북한이 화

I
II
III
IV

해를 향해 움직이고 있는 동북아를 자신의 이익에 부합하게 재형성하는데 영향을 끼칠 수 있다.

한국은 남북관계를 한층 지역적 맥락에서 인식해야 하며, 대북정책에서 미국과 협력을 증진해야 한다. 그 이유는, 만약 미국이 6자회담의 목표를 실현하는 데서 핵심적 행위자라면, 한국이 그러한 미국과 정책적으로 협력하고 조정하는 것이 한국의 이익에 부합하기 때문이다. 나아가 한국은 남북 교류의 증가가 지역의 주변 국가들에 주는 영향에 보다 많은 관심을 기울여야 한다. 한국은 남북관계의 개선이 동북아의 안정을 해치지 않는 방향에서 추진될 것에 대한 확신을 주변 국가에 끊임없이 주어야 한다. 지역의 다른 국가들이 남북화해가 동북아에서의 '세력 균형'에 교란적이라고 인식하는 경우, 남북화해는 어려움에 직면할 수 있다. 이러한 점을 새기면서, 한국의 대북정책은 개선되어야 할 것이다.

이제까지 서술된 바에서의 문제인식에 따라, 아래에서는 정책제안이 제시된다.

동북아와 그를 넘어서 한미동맹

한국과 미국은 앞으로 관계에서 중요한 세 가지 전략적 문제에 대한 협의를 강화해야 한다. 첫째, 동북아에서 한미 군사동맹의 목적과 지위, 특히 한반도 영구 평화체제와 동북아 평화 안보 기구의 수립과 관련해서 그러하다. 둘째, 북한의 대내적 변화와 국제 사회 진출에 대해 어떠한 전략적 개념에서 어떻게 협력할 것인가이다. 셋째, 한국과 미국은 동북아 지역 차원에서 상호의 안보와 외교의 지향에 대한 합의점을 넓혀가야 한다.

한미 군사관계와 관련하여, 지난 연간 한미 군사동맹의 재조정은 한반도의 영구적 평화체제와 동북아 다자안보기구를 수립하는 문제와는

별개의 틀에서 이루어졌다. 북한의 비핵화 맥락에서 한반도 평화체제와 동북아 다자안보기구가 수립되어야 한다면, 한국과 미국은 이러한 변화에 공동으로 준비해야 한다. 두 나라는 어떠한 종류의 동북아 국제관계가 건설되어야 하며, 두 나라가 어떻게 협력할 것인가에 대한 대화를 전개할 필요가 있다.

북한의 앞으로의 발전을 다루는 문제에 대하여, 지난 6년 동안 북한에 대한 인식에 격차가 있었기 때문에, 한국과 미국은 현재와 미래의 북한을 어떻게 다룰 것인가에 대해 각각 별도로 상이한 시나리오와 전략을 발전시켜왔다. 2·13 합의 이후, 한국과 미국은 북한을 어떻게 비핵화할 것인가에 대한 견해차를 좁혔지만, 아직도 북한에 대한 공동의 인식을 가지고 있지 못하며, 북한의 향후 대내외 발전을 관리할 공동의 전략도 가지고 있지 못하다.

동북아 차원의 외교 안보의 공동 비전에 관하여, ‘동북아 균형자’론에 대한 비판과 혐오는 존재하지만, 그에 대한 건설적 대안으로서의 공동 비전은 아직 제기되고 있지 않다. 공동 비전의 주요 주제는 중국이 ‘부상’하고 일본이 ‘보통국가화’되며, 중국과 일본이 지역적으로나 지구적으로 미국에 더욱 중요한 외교 및 안보 파트너가 되어 가고 있는 ‘새로운’ 아시아에서 한국의 지위와 미국과의 관계에 대한 것이어야 한다. 한국은 지역 내의 어떠한 중요도를 갖는 문제에 대해서도 중요한 발언자로 고려될 수 있는 동북아의 불가결한 세력으로 인정받을 수 있는 수단과 방법을 발전시켜야 한다. 미국의 국민과 정책 공동체로부터, 한국은 고유한 전략적 문화적 가치로 인해 존중받을 수 있어야 한다. 미국의 지역 내 다른 나라와의 관계에 한국이 수단적으로 유용하기 때문에, 그 나라와의 관계에 대한 하부 단위로서 한국이 고려되는 상황은 회피되어야 한다.

I
II
III
IV

양자 관계의 관리

한국과 미국은 상대편 국가 국민의 자신에 대한 인식에 주의를 기울일 필요가 있다. 과거, 일련의 쌍무 문제가 한국과 미국에 비대칭적 중요성을 갖는 경우가 있었다. 예를 들어, 대북정책, 전시작전권 전환과 자유무역협정 등의 쌍무 문제는 한국에게는 국가적 중요성을 갖는 문제였고 국내정치적으로 소란을 일으켰지만, 미국에서는 거의 관심을 끌지 못했다.

이러한 점에서, 두 나라 모두가 쌍무 관계를 성공적으로 관리하는데 책임이 있지만, 미국은 한국과의 관계에서 자신의 ‘스타일’에 대해 좀더 신경을 써야 한다. 여기서 ‘스타일’이라 함은, ‘내용’을 어떻게 여론에서 위치지우고 포장하는가에 따라 “미국이 다른 국가들을 다루고 그들이 미국에게 대응하는 맥락이 달라진다”¹⁷⁵는 뜻이다.

한국은 미국과의 관계의 상황에 대해 더욱 신중하게 배려해야 하며, 감정을 통제하고 쌍무적 문제를 다루는 데서 ‘내용’과 ‘스타일’을 개선해야 한다. 적어도 국회의원이거나 책임있는 지위에 있는 정치인들은, 외교 안보 문제에 개입하여 한국의 여론에 영향을 주고자 할 때, 조심스러워야 하고 신중해야 한다.

대북정책, 비핵화, 그 이후

한국과 관련하여

첫째, 한국은 대북정책에서 미국과 전략적 이해와 협력을 증진해야 한다. 미국이 지역 내의 전략적 의심을 완화하는 합리적이고 중도주의

¹⁷⁵- Denis Ross, *Statecraft and How to Restore America's Standing in the World* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 2007), p. 6.

적 동북아 정책, ‘당근’과 ‘채찍’이 균형된 공세적 외교에 기초한 대북정책을 추진하는 한, 한국이 미국과 적극적으로 협력하는 것은 한국을 위해서도 필요하다.

둘째, 한국은 북한의 위협을 더욱 심각하게 고려해야 한다. 북한의 대량살상무기 개발이 한국에 대한 북한으로부터의 위협을 가시적으로 증가시키지 않는다고 생각할 수도 있다. 그러나, 이는 동북아에서의 안보 딜레마와 경쟁을 격화시킴으로써, 한국의 안보 환경을 심히 악화시키고 있다.

셋째, 한국은 북한을 다루는 데서 보다 신중해야 하며, ‘당근’과 ‘채찍’의 균형을 찾아내야 한다. 한국은 북한에 대한 경제지원을 증대해야 하지만, 그 방식은 개선되어야 한다. 한국의 대북지원은 북한 경제와 사회가 건전한 방식으로 발전하는 것을 돕는 방식이 되어야 하는 한편, 지원이 증가하면 지출이 증가하는 만큼, 그 효율성과 효과성을 높이기 위한 방법을 고려해야 한다.

넷째, 한국은 ‘새로운 아시아’에서의 지정학적 동태성에 대한 이해를 높여야 한다. 북한과의 통일을 원한다면, 한국은 동북아 국가들 사이에서 전략적 의심을 확대하는 식으로 행위해서는 안되며, 화해와 협력의 촉진자가 되어야 한다.

미국과 관련하여

첫째, 미국은 북한과 비핵화를 협상하는 데서 공세적 외교로 주도권을 유지해야 한다. 미국은 “북한이 도덕적으로 우위를 차지하지 못하도록 하기 위해, 미국의 안보가 침해되지 않는 범위에서 모든 것을 다해야 한다.”(J. Wohlfsthal) 만약 미국이 불완전한 북한의 비핵화에 만족하거나 또는 그만큼의 능력만 가지고 있다는 인상이 유포되게 되면, 미국

의 신뢰와 평판은 동북아에서 돌이킬 수 없는 상처를 입게 될 것이다.

둘째, 미국의 북한과의 협상은, 한국, 미국, 중국, 일본과 러시아 사이에 전략적 의심을 줄이고 협력을 촉진하는 지역정책의 지원을 받아야 한다. 미국은 동북아에서 다자안보 및 평화기구 수립에 지도력과 결의를 보여주어야 한다. 미국은 또한 6자회담에서 이제까지 합의된 목표를 성취하는 과정에서 동북아 국가들 사이의 이익갈등과 상호의심의 증가를 다루는 능력을 보여주어야 한다.

셋째, 미국은 남북관계의 촉진자 역할, 한국 통일의 매개자 역할을 해야 한다.

연구총서

2005-01	Toward Greater Transparency in Non-Nuclear Policy : A Case of South Korea	전성훈	저	7,000원
2005-02	유럽연합(EU)의 대북 인권정책과 북한의 대응	최의철	저	8,000원
2005-03	북한의 노동인력 개발체계: 형성과 변화	조정아	저	7,000원
2005-04	Energy Cooperation with North Korea : Issues and Suggestions	김규륜	저	4,500원
2005-05	일본의 보수우경화와 국가안보전략	김영춘	저	5,000원
2005-06	북한주민의 국경이동 실태: 변화와 전망	이금순	저	6,500원
2005-07	북한 청소년의 교육권 실태: 지속과 변화	임순희	저	5,500원
2005-08	미·중 패권경쟁과 우리의 대응전략	황병덕	저	9,000원
2005-09	북한 광물자원 개발을 위한 남북 협력 방안 연구	김영윤	저	7,000원
2005-10	청소년의 통일문제 관심 제고 방안	손기웅	저	5,500원
2005-11	러시아가 탈 사회주의의 체제전환과 사회갈등	조한범	저	6,000원
2005-12	동북아협력의 인프라 실태: 국가 및 지역차원	박종철 외	공저	10,000원
2005-13	북한의 형사법제상 형사처리절차와 적용실태	김수암	저	7,000원
2005-14	6·15 공동선언 이후 북한의 대남협상 행태: 지속과 변화	허문영	저	7,500원
2005-15	북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망 : 중국의 초기 개혁개방과정과의 비교분석	이교덕 외	공저	10,000원
2005-16	한반도 평화체제 구축과 통일전망	조민	저	6,000원
2005-17	북한의 경제개혁과 이행	이석	저	7,000원
2005-18	북한의 산업구조 연구	최수영	저	5,500원
2005-19	탈냉전시대 전환기의 일본의 국내정치와 대외전략	배정호	저	6,500원
2005-20	부시행정부의 대북 정책 추진 현황과 전망	김국신	저	5,000원
2005-21	미국 외교정책에서의 정책연구기관(Think Tanks)의 역할과 한반도 문제	박영호	저	8,500원
2005-22	2005년도 통일문제 국민여론조사	박종철 외	공저	10,000원
2005-23	미국과 중국의 대북 정책 및 한반도 구상과 한국의 정책공간	박형중	저	5,000원
2006-01	Cooperative Denuclearization of North Korea	전성훈	저	10,000원
2006-02	한반도 경제통합 모형의 이론적 모색	임강택	저	7,000원
2006-03	7·1조치 이후 북한의 농업개혁과 과제	최수영	저	5,000원
2006-04	북한경제의 대외의존성과 한국경제의 영향력	이석	저	8,000원
2006-05	동북아 경제·안보 협력의 연계: 4대 분야 협력체 형성 중심	박종철 외	공저	10,000원
2006-06	북한체제의 내구력 평가	전현준 외	공저	10,000원

2006-07	북한 경제개혁의 실태와 전망에 관한 연구 : 개혁의 부작용을 통해 본 북한 체제전환의 성공과제	김영운	저	10,000원
2006-08	남북한 공유하천 교류협력 방안	손기웅	저	6,000원
2006-09	북한의 당·군·민 관계와 체제 안정성 평가	정영태	저	7,500원
2006-10	동북아 정세변화와 한국의 동북아 균형자 역할 연구	황병덕	저	8,500원
2006-11	김일성 항일무장투쟁의 신화화 연구	서재진	저	10,000원
2006-12	평화통일의 기본방향과 추진전략	조민	저	6,500원
2006-13	중국의 대북한 정책: 지속과 변화	최춘흠	저	5,000원
2006-14	한·미 안보관계의 변화와 북·미관계의 전망	박영호	저	7,000원
2006-15	동북아지역의 갈등·협력과 한반도 평화구축을 위한 대외전략	배정호 외	공저	10,000원
2006-16	북한 새 세대의 가치관 변화와 전망	임순희	저	8,000원
2006-17	개혁·개방과정에서 인권의제: 이론과 실제	이금순, 김수암	저	10,000원
2006-18	경제난 이후 북한 문학에 나타난 주민생활 변화	조정아	저	6,000원
2006-19	남남갈등해소방안 연구	조한범	저	5,000원

학술회의총서

2005-01	북한 경제의 변화와 국제협력			8,000원
2005-02	6·15남북공동선언과 한반도 평화·번영: 평가와 전망			10,000원
2005-03	Infrastructure of Regional Cooperation in Northeast Asia : Current Status and Tasks			10,000원
2005-04	Implementing the Six-Party Joint Statement and the Korean Peninsula			10,000원
2005-05	북한 광물자원 개발 전망과 정책방안			10,000원
2006-01	남북경제공동체 형성전략			10,000원
2006-02	한반도 평화포럼: 구상과 이행			9,500원
2006-03	동북아구상과 남북관계 발전전략			10,000원
2006-04	Political Economy of the Northeast Asian Regionalism : Linkages between Economic and Security Cooperation			9,500원
2006-05	The North Korean Nuclear Test and The Future of Northeast Asia			7,000원
2007-01	2·13 합의와 한반도 평화체제 구축			8,500원
2007-02	6·15 정상회담과 한반도 평화체제			10,000원

협동연구총서

2005-01-01	동북아 문화공동체 형성을 위한 유럽연합의 정책 사례	김명섭 외	공저	9,500원
2005-01-02	동북아 문화공동체 형성을 위한 한·중·일 대중문화 교류의 현황 및 증진 방안 연구	문옥표 외	공저	10,000원

2005-01-03	동북아 문화공동체의 동아시아 지역 확대를 위한 동남아시아 정치 사회 문화 인프라 연구	서종석 외 공저	9,000원
2005-01-04	동북아 평화문화 형성을 위한 인프라 구축방안	전성훈 외 공저	10,000원
2005-01-05	동북아 한민족 공동체 형성을 위한 인프라 구축 방안	배정호 외 공저	10,000원
2005-01-06	동북아 지역인권체제(포럼) 구성 추진	최의철 외 공저	10,000원
2005-01-07	동북아공동체의 정책결정기구 구축에 관한 연구	윤종설 외 공저	10,000원
2005-01-08	동북아 국가의 인적자원개발 제도 및 인프라 분석과 공동체 형성 방향 연구	강일규 외 공저	10,000원
2005-01-09	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적지원방안 연구(II)	전재경 외 공저	10,000원
2005-01-10	변화하는 동북아 시대의 체계적인 국경관리시스템 구축에 관한 연구	장준오 외 공저	8,000원
2005-01-11	동북아 여성문화유산 네트워크 구축에 관한 연구	김이선 외 공저	10,000원
2005-01-12	동북아 문화공동체 형성을 위한 청소년교류 인프라 구축 연구	오해섭 외 공저	9,000원
2005-01-13	동북아시아 3국 학생 및 교원의 상호이해에 관한 의식조사 연구	한만길 외 공저	10,000원
2005-08-01	남북한 통합과 통일인프라 확장방안		10,000원
2005-08-02	남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축방안	김국신 외 공저	10,000원
2005-08-03	통일관련 국민적 합의를 위한 종합적 시스템 구축방안 : 제도혁신과 가치합의	박종철 외 공저	10,000원
2005-08-04	남북한 통합을 위한 법제도 인프라 확충방안	이철수 외 공저	10,000원
2005-08-05	신패러다임 통일교육 구현방안	박광기 외 공저	10,000원
2005-08-06	남북한 경제통합의 인프라 확장방안	양문수 외 공저	10,000원
2005-08-07	북한이탈주민 사회적응 프로그램 연구	이금순 외 공저	10,000원
2005-08-08	종합결과보고서: 남북한 통합과 통일인프라 확장방안	김영춘 외 공저	10,000원
2005-09-01	동북아 NGO 백서	전봉근 외 공저	10,000원
2005-09-02	동북아 NGO 연구총서	조한범 외 공저	10,000원
2006-04-01	2020 선진 한국의 국가전략 총괄편	박종철 외 공저	10,000원
2006-04-02	2020 선진 한국의 국가전략(I): 안전전략	박종철 외 공저	10,000원
2006-04-03	2020 선진 한국의 국가전략(II): 경제전략	박종철 외 공저	10,000원
2006-11-01	한반도 평화번영 거버넌스의 실태조사	황병덕 외 공저	10,000원
2006-11-02	한반도 평화번영 거버넌스의 분야별 현황과 과제		10,000원
2006-11-03	한반도 평화번영 거버넌스의 실태조사(상)	황병덕 외 공저	10,000원
2006-11-04	한반도 평화번영 거버넌스의 실태조사(중)	황병덕 외 공저	10,000원
2006-11-05	한반도 평화번영 거버넌스의 실태조사(하)	황병덕 외 공저	10,000원
2006-12-01	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안(총괄편)	황병덕 외 공저	10,000원
2006-12-02	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안	황병덕 외 공저	10,000원

논총

통일정책연구, 제14권 1호 (2005)	10,000원
통일정책연구, 제14권 2호 (2005)	10,000원
통일정책연구, 제15권 1호 (2006)	10,000원
통일정책연구, 제15권 2호 (2006)	10,000원
통일정책연구, 제16권 1호 (2007)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 14, No. 1 (2005)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 14, No. 2 (2005)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 15, No. 1 (2006)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 15, No. 2 (2006)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 1 (2007)	10,000원

북한인권백서

북한인권백서 2005	이금순 외 공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2005</i>	이금순 외 공저	10,000원
북한인권백서 2006	임순희 외 공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2006</i>	임순희 외 공저	10,000원
북한인권백서 2007	김수암 외 공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2007</i>	김수암 외 공저	10,000원

독일통일백서

독일통일백서 2005	8,500원
-------------	--------

연례정세보고서

2005 통일환경 및 남북한 관계 전망 2005~2006	6,000원
2006 통일환경 및 남북한 관계 전망 2006~2007	6,000원

통일정세분석

비매품

2005-01 2005년 북한의 신년 「공동사설」 분석 및 정책 전망	
	이교덕, 서재진, 정영태, 최진욱, 박형중



2005-02	북한의 경제개혁 동향	김영윤, 최수영
2005-03	북한의 「핵보유」 선언 배경과 향후 입장 전망	정영태
2005-04	북한의 '핵무기 보유' 선언 이후 주변 4국의 반응과 향후 정책 전망	박영호, 김영춘, 여인곤, 전병곤
2005-05	북한인권 관련 미 국무부 보고서 분석 및 정책전망	최의철, 김수암
2005-06	중국 10기전인대 제3차회의 결과 분석	전병곤
2005-07	일본의 보수우경화 동향분석	김영춘
2005-08	농업분야 대북 협력 방안	김영윤, 최수영
2005-09	2004년 북한 영양실태조사결과 보고서 분석	이금순, 임순희
2005-10	북한 최고인민회의의 제11기 제3차 회의 결과 분석	박형중, 최진욱
2005-11	북한 인권에 대한 국제사회의 동향 : 제61차 유엔인권위원회의 결의안 채택을 중심으로	최의철, 임순희
2005-12	최근 중·일관계와 갈등요인 분석	배정호
2005-13	북한인권국제대회 동향과 향후 전망	김수암
2005-14	북한 주권국가 인정문제의 국제법적 조명: 동·서독 사례와 향후 통일정책 과제	황병덕
2005-15	동서독간 정치범 석방거래(Freikauf)	손기웅
2005-16	일본 총선 결과 분석	김영춘
2005-17	평화비용의 의미와 실익	김영윤, 이 석, 손기웅, 조 민, 서재진, 최수영
2005-18	미·일동맹의 강화와 주일미군의 재편	배정호
2005-19	주변4국과의 연해 정상회담 결과분석	여인곤, 박영호, 배정호, 최춘흠
2005-20	APEC 정상회의의 의의와 한국의 역할	김규륜
2006-01	2006년 북한 신년 공동사설 분석	허문영, 서재진, 임강택, 전현준, 정영태, 최진욱
2006-02	김정일 국방위원장 방중 결산과 향후 한반도 정세 전망	전현준, 김영윤
2006-03	2005 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2006-04	북·중관계 강화의 영향과 우리의 대응책	박종철, 김국신, 최수영, 허문영, 전병곤
2006-05	중·러 정상회담 결과분석	여인곤
2006-06	북한 최고인민회의의 제11기 4차 회의 결과분석	서재진, 김영윤
2006-07	주일미군 재편의 의미와 시사점	김국신, 배정호
2006-08	북한 「7·1경제관리개선조치」 4년의 평가와 전망	김영윤
2006-09	한·미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2006-10	아베 정권의 출범과 대한반도 정책 전망	배정호
2006-11	북한의 핵실험과 국제사회의 대응	김국신, 박영호, 배정호, 여인곤, 최춘흠
2006-12	미국 중간선거 결과분석	김국신, 박영호
2006-13	APEC 정상회의 결과분석	김규륜
2007-01	2007년 북한 신년 공동사설 분석	허문영, 김영윤, 박영호, 서재진, 전현준, 정영태
2007-02	2·13 북핵 합의이후 북한정세와 남북관계 전망	여인곤, 이금순, 정영태, 조한범, 최수영
2007-03	2006 미 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2007-04	'2·13합의' 전후의 북한동향	이교덕, 임순희, 정영태, 최수영
2007-05	부시 행정부의 북핵정책 변화 분석	전성훈
2007-06	북한 최고인민회의의 제11기 제5차 회의 평가	최수영

2007-07	7·1조치 이후 5년, 북한경제의 변화와 과제	최수영
2007-08	상반기('07년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영
2007-09	제6차 6자회담 수석대표회의 결과분석	김국신, 여인곤
2007-10	7·29 일본 참의원 선거 결과 분석	배정호

KINU정책연구시리즈

비매품

2005-01	북핵보유선언: 향후 정세전망과 우리의 정책방향	허문영
2005-02	북핵문제와 남북대화: 현안과 대책 이기동, 서보혁, 김용현, 이정철, 정영철, 전병곤, 곽진오	
2005-03	6·15 남북공동선언 재조명: 이론과 실제	홍용표, 조한범
2005-04	광복 60년과 한반도: 한미관계, 남북관계 그리고 북핵문제	김근식
2005-05	한반도 비핵화와 평화체제 구축의 로드맵: 「6자회담 공동성명」 이후의 과제	조성렬
2005-06	제4차 6자회담 합의 이행구도	전현준, 박영호, 최진욱, 이교덕, 조한범, 박종철
2006-01	남북한 관광사업 활성화 방안	김영운
2006-02	2006년 QDR의 특징 분석과 한반도안보에 주는 시사점	박영호
2006-03	북한 개발협력력을 위한 주요 쟁점과 정책 과제	임을출
2006-04	아시아 지역협력의 발전추세와 한국의 정책방향	김규륜
2006-05	6·15 남북공동선언 이후 북한의 대남정책과 우리의 정책방향	전현준
2006-06	국내외 북한인권 동향 평가와 인권개선 로드맵	서보혁
2006-07	북한군 최고사령관 위상 연구	고재홍
2006-08	평화를 통한 국가 이미지 제고와 통일과정에서의 활용 방안	이현근
2006-09	김정일 정권의 정세인식: '선군' 담론 분석을 중심으로	전미영
2007-01	북핵 '2·13합의' 와 평화적인 핵폐기 사례 분석	전성훈
2007-02	2차 남북정상회담의 의의와 전망	조한범
2007-03	국군포로·납북자 문제 해결방안	김수암, 이금순, 최진욱, 서은성
2007-04	한미동맹 그리고 북한과 동북아: 2001~2007년간의 회고와 한국의 정책 대안	박형중

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매품

- 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 1호(2006)
 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 2호(2006)
 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 1호(2007)

한반도 평화체제 연구총서

비매품

- 제1호 한반도 평화체제: 자료와 해설 허문영, 김수암, 여인곤, 정영태, 조 민, 조정아



- 2005-01 Strategies for Development of a North Korean Special Economic Zone
through Attracting Foreign Investment Kang-Taeg Lim & Sung-Hoon Lim
- 2005-02 The Food Crisis and the Changing Roles and
Attitudes of North Korean Women Lim Soon Hee
- 2005-03 Evaluation of South-North Economic Cooperation and Task for Success Young-Yoon Kim
- 2005-04 North Korea's Market Economy Society from Below Jae Jean Suh
- 2005-05 Continuities and Changes in the Power Structure and the Role of Party
Organizations under the Kim Jong-il's Reign Hyeong-Jung Park and Kyo-Duk Lee
- 2005-06 The DPRK Famine of 1994-2000: Existence and Impact Suk Lee
- 2006-01 The North Korean Penal Code, Criminal Procedures,
and their Actual Applications Kim Soo-Am
- 2006-02 North Korea's Negotiation Behavior toward South Korea
: Continuities and Changes in the Post Inter-Korean Summit Era
Huh, Moon-Young
- 2006-03 The Establishment of Peace on the Korean Peninsula
and the Outlook for Unification Cho, Min
- 2006-04 A Study on the structure of industry in North Korea Choi, soo-young
- 2006-05 The Border-crossing North Koreans: Current Situations and
Future Prospects Keumsoon Lee
- 2006-06 North Korea's Human Resource Development System Cho, Jeong-Ah
- 2007-01 Value Changes of the North Korean New Generation and Prospects Lim, Soon-Hee
- 2007-02 North Korea's Civil-Military-Party Relations and Regime Stability Jeung, Young-Tai
- 2007-03 An Assessment of the North Korean System's Durability
Chon, Hyun-Joon, Huh, Moon-Young, Kim, Philo, Bae, Chin-Soo
- 2007-04 A Study on the Reality and Prospect of Economic Reform in North Korea
: Tasks for Successful Transformation of the North Korean System Kim, Young-Yoon
- 2007-05 North Korea's Agricultural Reforms and Challenges in the wake of the
July 1 Measures Choi, Soo Young
- 2007-06 The Changes of Everyday Life in North Korea in the Aftermath
of their Economic Difficulties Cho, Jeong-Ah

■ ■ 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 定期會員에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 定期會員制를 운영하게 되었습니다. 정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구총서, 국문논총, 영문저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

1. 정기회원의 구분

- 1) 일반회원: 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 2) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 3) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

2. 회원가입 및 재가입

- 1) 가입방법: ① 회원가입신청서를 기재하여 회비를 납부하신 入金證과 함께 본 연구원으로 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격이 취득됩니다.
② 본원 홈페이지(<http://www.kinu.or.kr>)에서 회원가입신청서를 작성하신 후 회비를 납부하신 입금증을 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격을 취득하실 수 있습니다.
- 2) 연 회 비: 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다
(기관회원 20만원, 일반회원 10만원, 학생회원 7만원)
- 3) 납부방법: 신한은행 온라인 140-002-389681(예금주: 통일연구원)
- 4) 재 가 입: 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.(재가입 안내장을 발송)

3. 정기회원의 혜택

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 학술지 「통일정책연구」와 International Journal of Korean Unification Studies를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구총서(연평균 30-35권), 학술회의 총서(연평균 5-6권), 정세분석보고서(연평균 5-10권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 지난자료를 20% 할인된 가격에 구입할 수 있습니다. (단, 비영리에 한함)
- 5) 저작권과 관련하여 DB서비스를 통해 압축한 자료는 제3자 양도 및 판매를 금합니다.

4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 수유6동 통일연구원 통일학술정보센터(우편번호: 142-728)
(전화: 901-2559, 901-2529 FAX: 901-2547)

KINU 정책연구시리즈 07-04

이 책은 국제산림경영인증(FSC)마크를 획득한 무염소 펄프 친환경용지 띠또레또(표지)와 이라이트지(본문용지)를 사용하였으며 환경에 유해한 코팅을 하지 않았습니다.

www.kinu.or.kr

한미동맹 그리고 북한과 동북아 : 2001~2007년간의 회고와 한국의 정책 대안

■ 박 형 중 (朴洞重)

통일연구원 선임연구위원

「구호와 개발 그리고 지원: 국제 논의 수준과 대북정책을 위한 교훈」 (2007)

「미국과 중국의 대북 행정책 및 한반도 구상과 한국의 정책공간」 (2005)

「북한의 개혁·개방과 체제전환: 비교사회주의를 통해 본 북한의 현재와 미래」 (2004)