

# 북한문제와 한·미관계의 변화

박 영 호\*

I. 머리말

II. 남·북한 및 미국의 3자 관계 변화

III. 한·미관계 갈등구조의 원천

IV. 맺음말

---

## Abstract

---

### North Korean Issues and Changes in the R.O.K.-U.S. Relations

This article analyzes changes in the ROK-US relations since the early 1990s and the factors of conflict between the two countries with regard to North Korea. The Republic of Korea and the United States have maintained a security alliance for more than five decades. During the Cold War period, the alliance was rock-solid in the sense that it showed almost no friction vis-a-vis North Korea. The relationship has changed since the early 1990s, when North Korea's nuclear weapons program emerged. The US began to have direct talks with North Korea, which brought about a new trilateral relationship among South and North Korea and the United States. Although the US and North Korea have had contacts and negotiations towards the improvement of bilateral relations, the basic tenets of hostile relationship between them remain intact. In the meantime, however, South Korea and the US had to main-

tain coordination to narrow down differences in their policies toward North Korea.

The ROK-US relations has been undergoing a new change in the 2000s. While the two Koreas enjoy expansion of mutual exchanges and cooperation, the relations between Washington and Pyongyang is getting worse. And political and societal changes in South Korea have given renewed impetus to anti-Americanism. There is increasing friction between South Korea and the US with regard to North Korea. Some factors causing conflict between them can be delineated in four areas; differences in strategies, perceptions toward North Korea, approaches to North Korea, and policy priorities. Since the ROK-US security alliance is rooted in North Korea's military threats against South Korea, it needs to be readjusted to the changing relationship between the two Koreas.

**Key Words:** North Korea, Security Alliance, The ROK-US Relations, Inter-Korean Relations, US-North Korea Relations

---

\* 통일연구원 선임연구위원

## I. 머리말

한국과 미국은 6·25전쟁을 계기로 동맹국가가 되었다. 북한은 6.25전쟁을 ‘조국해방전쟁’이라고 주장한다.<sup>1</sup> 그러나 한국과 미국, 그리고 다른 유엔참전국들이 북한의 전면 무력침공으로부터 자유를 지키기 위한 대가는 너무나 컸다. 또 그 전쟁은 한국이 안보를 미국에 의존하게 되는 결정적인 역할을 하였다. 1953년 10월 1일에 서명된 한·미 상호방위조약에 따른 한·미동맹은 이후 지금까지 양자관계에 긍정적이든 부정적이든 중대한 영향을 미치고 있다. 한·미 상호방위조약의 내용에 북한이 구체적으로 명시되어 있지는 않지만, 동 조약은 “북한의 재침을 억제하고 한국에 대한 어떠한 침략세력의 공격에도 한국과 미국이 공동으로 대처하기 위해 마련한 제도적 장치”이다.<sup>2</sup> 태평양지역에 있어서 미국에 대한 침략세력의 공격이 있을 경우 양국이 공동으로 대처하는 것에도 해당된다.<sup>3</sup>

한·미 상호방위조약에 따라서 한국은 세계에서 미군이 전진 배치되어 주둔하고 있는 소수의 국가 중의 하나가 되었다. 세계적 차원에서 냉전구조가 지배하던 시기 동안 한·미동맹관계는 양자 간의 여러 갈등적 사건 및 상황에도 불구하고 일종의 상수처럼 인식되었다. 한국의 안보는 물론 정치·경제·문화·교육 등 제반 분야에 영향을 미친 것이다.<sup>4</sup> 북한문제와 관련해서는 북한의 대남 군사적 위협 억제를 주된 목적으로 한·미를 일방으로 하고 ‘공동의 적’인 북한을 타방으로 하는 양자적 대처구도가 유지되었다.

그러나 1990년대에 들어서면서 이러한 구도는 변하기 시작했다. 1980년대 한국 사회의 민주화 투쟁과정에서 대두된 ‘반미감정’ 또는 ‘반미주의’<sup>5</sup> 움직임은

<sup>1</sup> 박태호, 『조선민주주의인민공화국 대외관계사 1』 (평양: 사회과학출판사, 1985), p. 80.

<sup>2</sup> 대한민국 국방부, 『국방백서1991~1992』 (서울: 국방부, 1991), p. 187.

<sup>3</sup> 한·미 상호방위조약 제3조.

<sup>4</sup> 예를 들어 미국 국토안보부 이민·세관국(ICE) 집계에 따르면 2005년 9월말 현재 미국 대학에 유학 중인 한국 대학생수는 8만6,626명으로 미국 대학 내 전체 외국인 유학생의 13.5%를 차지했으며, 한국은 미국에 가장 많은 유학생을 보내는 국가로 나타났다. 『세계일보』, 2006년 4월 26일 <www.segye.com>.

<sup>5</sup> 반미감정과 반미주의는 다양하게 개념 정의할 수 있으나, 대체적으로 반미감정은 ‘미국의 특정한 정책에 대한 비판’으로, 반미주의는 ‘미국의 모든 것에 대한 거부’로 이해된다. 심양섭, 『한국의 반미, 대안은 있는가』 (서울: 삼성경제연구소, 2005), p. 19. 이강로는 반미주의를 “미국에 대한 우호적인 제한적 비판이 아닌, 국가로서의 미국과 미국이 대표하는 정책, 문화, 가치, 그리고 이념에 대해 적대적으로 반대하는 감정, 의사, 또는 행위 등을 의미”한다고 정의하면서, 한국에서는 반미감정, 반미의식, 반미주의의 용어들이 “뚜렷한 개념 구별 없이 상호 교환적으로 반미주의를 의미하는 것으로 사용되고 있다”고 평가하였다. 이강로,

1990년대에 들어서 민주주의 발전과 함께 그동안 잠재되었던 미국에 대한 비판적 인식을 부각시켰으며, 2000년대에 들어서는 매우 중요한 정치·사회적 이슈로 등장하였다. 미국에 대한 인식의 변화는 한·미 양자 차원의 문제와 함께 특히 북한 관련 문제가 커다란 영향을 미치고 있다. 한·미 동맹관계가 북한의 군사적 위협에 대한 대응으로부터 출발하였기 때문에 한국과 미국의 북한과의 관계 변화 여부는 당연히 한·미관계에 영향을 미치는 중대 변수로 작용한다.<sup>6</sup>

1988년 한국 정부의 『7·7선언』이후 남북관계는 많은 우여곡절에도 불구하고 최소한 남북교역에서처럼 꾸준한 진화의 모습을 보여주고 있는 반면에,<sup>7</sup> 북·미 관계는 여전히 적대적 관계로부터 벗어나지 못하고 있다. 그러한 와중에서도 1990년대 초부터 2000년대 중반을 지나기까지 여전히 ‘해결되어야 할 문제’로 존재하고 있는 북핵문제가 보여주듯이 미국은 여전히 한반도 안보문제의 직접적인 당사자로서 영향을 미치고 있다. 그러나 그 영향력의 성격과 역할에 대해서는 한·미동맹 중시의 전통적 견해와는 대적점에 있는 견해도 주목을 받고 있다. 즉 한국이 더 이상 미국의 안보우산에 의존할 필요는 없으며, 주한미군의 존재는 통일에 오히려 장애가 된다거나 한국의 이익을 위해서보다는 미국의 이익을 위한 것이라는 주장이 있다.<sup>8</sup> 특히 한국의 경제력 신장, 정치적 지형의 변화, 국제적 위상의 제고, ‘민족주의’적 자존심의 발흥 등에 따라 한·미 동맹관계를 과거의 ‘위계적’인 관계로부터 ‘수평적’인 관계로 전환시켜야 한다는 요구가 거세다. 보다 현실적으로는 한·미관계를 과거의 군사·안보 중심에서 정치, 경제, 사회, 문화, 심리적 요소 등을 총체적으로 고려하는 포괄적인 관계로 발전시켜

“한국 내 반미주의의 성장과정 분석,” 『국제정치논총』, 제44집 4호 (2004), p. 243, p. 246.

<sup>6</sup> 1997~2000년 주한미국대사를 지낸 보즈워스(Stephen Bosworth)는 아브라모위츠(Morton Abramowitz)와의 공저(*Chasing the Sun: Rethinking East Asian Policy*, The Century Foundation Press, 2006) 출판기념회(2006년 5월 16일)에서 “한·미 양국이 한·미동맹에 아무 변화도 없다고 아무리 수사적 얘기를 늘어놓더라도 북한 처리방법을 둘러싼 양국 간 심오한 이견은 실질적 균열을 이미 야기했다”고 지적하고, “북한 문제가 한·미동맹 균열의 근본 원천이며 북한을 둘러싼 양국 간 이견 때문에 일부 미국의 안보 비평가들은 한·미동맹이 실제로는 사망한 상태라고까지 얘기하고 있다”고 언급한 것으로 전해졌다. 『연합뉴스』, 2006년 5월 17일 <<http://www.yonhapnews.co.kr>>.

<sup>7</sup> 남북교역은 1989년 1,870만 달러 규모에서 2005년도에는 10억5,580달러 규모로 성장하였으며, 남한은 중국에 이어 북한의 제2의 교역상대국이다. 통일부, 『남북교류협력동향』, 제177호 (2006.3.1~3.31), p. 29 표 참조.

<sup>8</sup> 그러나 한국 사회에서 반미여론이 공고화되어 있다는 주장은 검증된 사실이라기보다는 주관적 ‘오해와 편견’, ‘아전인수식 해석’에 크게 의존하고 있다는 경험적 분석이 있다. 이내영·정한울, “동맹의 변환(Transformation)과 한국인의 대미인식: 한미동맹 위기론과 대미인식 다원화 현상을 중심으로,” 『국제정치논총』, 제45집 3호 (2005).

야 한다는 한국 사회의 발전적·비관적인 대미인식의 정향이 두드러지게 나타나고 있는 것으로 볼 수 있다.<sup>9</sup>

이러한 문제인식을 배경으로 본 논문에서는 1990년대 이후 북한문제와 관련한 한·미관계의 변화와 갈등요인을 분석하고자 한다. 한·미관계에 대한 영향요인들은 비자면제문제, 스크린쿼터문제, 자유무역협정(FTA) 체결문제 등에서 알 수 있듯이 두 나라간 상호관계의 침투성이 높음에 따라서 북한 관련 문제를 제외하고도 매우 다양하다. 그러나 북한과 연관되어 한·미관계를 여전히 지배하고 있는 것은 상호방위조약에 따른 안보동맹이기 때문이다.

## II. 남·북한 및 미국의 3자 관계 변화

### 1. 1990년대: 3자 관계의 형성

1990년대 이전에도 북한의 대미접근이 시도되었으나, 미국과 북한 간에는 1988년 12월에야 처음으로 베이징에서 비공식적 참사관급 접촉이 시작되었다. 미국은 북한과의 참사관급 접촉을 남북대화 분위기 조성에 기여하며 미·북간 상호 이해를 도모하고, 향후 양국 관계 개선의 기초를 마련한다는 데 의미를 두고 있었다. 반면 북한은 한국을 넘어서 미국과의 직접대화 창구를 개설한다는 데 비중을 두고 있었다. 양자 접촉과정에서 미국은 ①남북대화의 실질적 진전, ②군사적 신뢰구축조치, ③IAEA와의 핵안전조치협정 체결, ④6.25전쟁에서 실종된 미군유해 송환, ⑤테러행위 포기 입증, ⑥미사일 및 관련 기술 수출 금지, ⑦인권 상황 개선 등을 의제로 요구하였으며, 북한은 ①주한미군 철수, ②남북한의 상호감금, ③정전협정의 평화협정으로의 대체, ④팀스피리트 훈련 중지, ⑤북·미 직접대화 및 관계개선, ⑥미군유해 송환을 위한 정부 간 협의 등을 제안하였다.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> 오승구 외, 『한미동맹의 미래와 한국의 선택』 (서울: 삼성경제연구소, 2005); 통일연구원의 2003년 여론조사에 따르면, 한미동맹관계의 강화(16.6%) 또는 현상유지(25.3%)보다는 대등한 구조로의 개편(54.5%) 요구가 훨씬 높은 것으로 나타났다. 최진욱 외, 『남북관계의 진전과 국내적 영향』 (서울: 통일연구원, 2003), p. 141.

<sup>10</sup> Richard H. Solomon, Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs, "The Last Glacier: The Korean Peninsula and the Post-Cold War Era," Testimony before the Subcommittee on Asia and the Pacific, Committee on International Relations, U. S. House of Representatives (February 11, 1991), p. 17.

이러한 미·북간의 접촉은 미국의 비확산정책 추진과 맞물리면서 1992년 1월 22일 뉴욕에서 미 국무부 캔터(Arnold Kanter) 차관과 북한 노동당 국제부장 김용순 간의 고위회담으로 발전하였다. 이 회담은 미·북간 최초의 공식적인 고위 회담이다. 미국은 북한이 요구하던 고위회담을 ‘일회에 제한된 회담’임을 전제로 수용함으로써 북한의 IAEA 핵안전조치협정 체결을 유도하였다.<sup>11</sup>

이후 IAEA의 북핵 시설 사찰결과 북한의 신고에 ‘중대한 불일치’가 발견되고 IAEA는 북한에 특별사찰을 요구하였다. 이에 북한은 미국이 IAEA를 움직여 북한을 압살하려 한다고 비난하면서 1993년 3월 12일 핵비확산조약(NPT) 탈퇴를 선언하였다. 북한의 행동은 1995년 5월 NPT 연장회의를 앞두고 국제사회의 지지를 유도해야 하는 상황에서 미국에 대한 도전으로 받아들여졌다.

그러나 핵을 매개로 약소국 북한은 초강대국 미국과 직접 협상하는 기회를 포착하였다. 핵문제가 미국과의 갈등을 초래하였지만 동시에 그러한 분위기를 반전시킬 수 있는 결정적 계기를 제공한 것이다. 1993년 6월부터 시작된 북·미간 협상은 3단계의 고위급회담을 거쳐 1994년 10월 21일 제네바합의(Agreed Framework)를 산출하였다. 제네바합의 이후 북·미 관계는 냉전시대의 적대적 관계로부터 비정치적 차원에서는 물론 정치·군사적 차원에서 양국 간의 접촉이 공식화되고 논의 의제의 폭과 범위가 확대되는 등 긍정적인 양상을 보였다.<sup>12</sup>

특히 제네바합의를 기점으로 한·미를 일방으로 하고 양국의 ‘공동의 적’인 북한을 타방으로 하는 전통적인 양자적 대치구도는 무너지고 새로운 남·북한 및 미국의 3자관계가 등장하였다. 냉전 이후의 국가안보전략인 개입과 확대전략을 이행하는 과정에서 미국은 북한 핵문제와 관련, ‘핵문제 완전 해결 이후 양국 관계 개선’이라는 목표에서 ‘핵문제와 북·미관계 개선의 병행 추진’으로 정책적 선회를 보였다. 이에 따라, 미국과 북한은 일단 초보적 수준의 정치·경제적 관계 개선의 단계에 진입하게 되었다. 이에 반해 남북대화는 제대로 진행되지 못했다.

북한은 대미관계 개선을 통해 위기국면으로부터의 탈출을 모색하는데 주력하면서, 남한에 대해서는 적대적 ‘공존’정책을 통해서 체제의 안정을 도모하였다.

<sup>11</sup> Arnold Kanter, “North Korea, Nuclear Proliferation, and U.S. Policy: Collective Engagement in a New Era,” Testimony before the Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs, Senate Foreign Relations Committee (February 6, 1992), p. 16.

<sup>12</sup> 박영호, 『미·북관계의 변화와 한국의 대북정책 방향』 (서울: 민족통일연구원, 1997), pp. 32~37.

1990년대의 경험과 북한 및 미국의 정책에 비추어 볼 때, 남북관계에서 남북한 각각의 주변국과의 관계, 특히 북·미관계의 변화가 중대한 변수로 작용하고 있음을 부인할 수 없다. 무엇보다도 북한은 미국과의 관계개선을 통해서 체제위기를 탈피할 수 있다는 판단 하에 대미관계에 주력하고 남한을 배제하는 통미봉남(通美封南)정책을 추진하면서, 그 과정에서 한·미관계의 이간을 기도하였다.

미국은 북한체제의 급격한 변화가 한반도의 안정과 평화를 위협하는 요인이 될 수 있고, 나아가 동북아시아의 안정과 평화를 위협할 수 있다는 인식에서 북한에 대한 연착륙(soft-landing)정책을 추진하였다. 즉 북한과 미국은 판단근거는 다르지만 서로에 대한 접근 필요성이라는 공통분모를 가짐에 따라서 과거와는 질적으로 다른 관계를 형성한 것이다. 이러한 과정에서 남북관계가 실질적 진전을 이루지 못함으로써 한국만이 소외되고 있다는 비판이 제기되었다. 한반도문제의 직접 당사자인 남북한의 관계가 주변수가 아니라 오히려 미·북관계의 종속변수가 되었다는 것이다. 그러나 다른 한편으로 한국 정부의 대북정책이 일관성 없이 수시로 강·온의 양극단을 오감에 따라 새롭게 형성된 3자 관계에서 스스로의 역할을 위축시킨 점을 부인할 수 없다.

클린턴(William J. Clinton) 행정부시기에 미국은 남북대화의 중요성을 강조하면서도 북한과의 접촉을 통하여 이해를 높일 수 있다는 입장에서 때때로 한국의 입장을 충분히 고려하지 않은 채, 북한에 접근하였다. 북한은 제네바합의 이행과정에서 미국 측의 정책목표에 부합하는 부분에 대해서는 성의를 보이면서도 남북대화에 대해서는 가급적 회피하는 태도를 보임으로써 미국의 포용정책을 활용하여 한·미관계를 이간하는 전술을 구사하였다. 한국의 정책적 혼선은 북한에게 유용한 빌미를 제공하기도 하였다.

한국은 핵문제와 경제협력의 경직된 연계, 대북식량지원에서의 급격한 정책 변동 등으로 미국으로부터 정책의 일관성이 없다는 불만을 사게 되었다. 그러나 한·미공조의 틀을 통해 미·북 협상과정에서 한국 변수가 중요함을 북한 측에 각인시키려는 노력을 지속하였다. 북·미간 접근이 이루어짐으로써 한국으로서 남북관계, 한·미관계 및 북·미관계의 세 양자관계를 좀 더 포괄적으로 인식하고 정책을 입안·추진해야 하는 부담이 생기게 되었다. 북한으로서는 미국과의 직접 협상의 채널이 생김으로써 남북관계와 북·미관계를 전술적 및 전략적으로 활용하려는 시도를 자주 드러냈다.

1998년 3월 한국에서 김대중 정부가 출범하여 적극적인 대북 화해협력을 추진하면서 클린턴 행정부와의 대북 포용정책의 공유 인식을 넓히는 듯하였다. 그

러나 한·미간에 대북정책에서의 우선순위는 여전히 차이가 존재하였다. 미국이 대량살상무기 및 미사일문제에 초점을 맞춘 데 반하여 한국은 남북관계 개선을 가장 우선순위로 추진하였기 때문이다. 이 과정에서 물론 북한의 한·미관계 이간의 시도는 성공적이지 못했다.

요약하면, 1990년대, 특히 제네바합의 이후 북·미관계는 냉전시대의 적대관계로부터 비정치적 차원에서는 물론 정치·군사적 차원의 접촉이 이루어지고 논의의 의제의 폭과 범위가 확대되는 양상을 보였다. 그렇다고 하여 적대적 양자관계의 근본 성격이 바뀐 것은 아니었다.

## 2. 2000년대: 3자 관계의 조정

2000년 6월의 남북정상회담은 미 클린턴 행정부로 하여금 대북 접근을 가속화시키기도 하였다. 1996년 4월 처음 시작된 북한과 미국의 미사일 협상도 클린턴 행정부 말기에 이르러 해결의 가능성이 높아질 것처럼 보였다. 미국은 북한의 미사일 수출 중지 및 미사일기술통제체제(MTCR) 가입을 강력히 요구하였으나, 북한은 미사일수출 중지의 대가로 금전적 보상을 요구하는 입장을 견지함으로써 양측 간 협상은 타협점을 찾기가 쉽지 않았다. 더욱이 공화당 의원들이 주도하고 있는 미 의회는 북한과의 핵 및 미사일 협상에서 대가를 지불하는 것을 반대하였다.

2000년 6월 미국은 북한에 대한 접근에 유연성을 보이기 위하여 그 동안 사용해왔던 ‘불량국가’(rogue state)라는 용어 대신에 ‘우려 대상국’(state of concern)이란 용어를 사용하였다. 그리고 남북정상회담으로 조성된 한반도의 긴장완화 분위기에 따라 미국도 북한과의 접근을 보다 서두르게 되었다. 이에 따라 2000년 10월에는 북한의 실질적인 2인자인 조명록 국방위원회 제1부위원장이 김정일 국방위원장의 특사 자격으로 워싱턴을 방문하여 미·북간 공동 코뮤니케가 발표(10.12)되었다.<sup>13</sup> 그리고 곧 이어 올브라이트(Madeleine K. Albright) 국무장관이 평양을 방문하여 김정일 국방위원장과 면담하였다. 이처럼 양자관계에

<sup>13</sup> 공동코뮤니케의 주요 내용은 ①북한의 장거리 미사일 개발 포기, ②양국간 적대관계 청산, 미국의 북한체제 보장 및 경제지원, ③한반도 평화체제 구축을 위해 4자회담 등 여러 가지 방안 활용, ④클린턴 대통령의 평양 방문 준비를 위한 올브라이트 국무장관의 방북 등이다. U.S. Department of State, “U.S.-D.P.R.K. Joint Communique” (October 12, 2000).

서 처음으로 최고위급 정책결정자의 상호 교환 방문이 이루어지면서 미사일 협상도 의견접근을 보이는 등 양자관계 개선의 계기를 마련하는 듯이 보였으나, 결국 타결점을 찾지 못했다.

북한의 대미접근 노력은 부시(George W. Bush) 행정부에 들어서 좌절을 맞게 되었다. 부시 행정부는 클린턴 행정부에서보다 대량살상무기와 미사일 등 군사적 문제의 해결에 더욱 역점을 두었고, 북한에 대한 인식에 있어서도 클린턴 행정부와는 근본적으로 다른 입장에서 접근하였다. 부시 대통령은 원천적으로 북한에 대해 부정적인 시각을 가지고 있다. 북한은 국제사회의 이탈 세력이며, 북한의 대량살상무기 및 미사일 개발계획은 미국 본토 및 동아시아의 미 동맹국에 미사일 방어체제를 배치해야 하는 이유이며, 제네바합의는 미국의 목표를 달성하는데 실패한 협상이라고 비판하였다. 클린턴 행정부의 대북정책에 대한 비판의 논거는 다음과 같다. 첫째, 북한은 시간을 벌기 위해서 미국을 포함한 서방의 지원을 활용했을 뿐 적대적인 입장에는 아무런 변화를 보이지 않았다. 둘째, 북한은 제네바합의를 위반하여 여전히 핵무기를 개발하려고 계획하였다. 셋째, 북한은 지속적인 생·화학무기프로그램을 가지고 있다. 넷째, 북한에 대한 식량 원조 제공이나 경제적 접촉은 도발적인 위협에 대해 보상을 해주는 것일 뿐이다.<sup>14</sup> 요컨대 부시 행정부의 북한에 대한 인식은 북한이 군사적 위협을 가하고 미국은 이에 대해 돈이나 다른 지원책으로 순응하는 북한 다루기 방식은 잘못된 것이라는 데 있다.

이와 같은 부시 대통령과 부시 행정부의 대북인식 및 정책은 2001년 3월 개최된 한·미 정상회담에서 명료하게 드러났다. 부시대통령은 한국의 대북 포용정책에 대한 원칙적 동의에도 불구하고 기존 대북정책과는 다른 입장을 나타냈다.<sup>15</sup> 부시 대통령은 클린턴 정부의 대북정책을 이어받을 의도가 없으며, 미국이 빠른 시일 안에 북한과의 미사일회담에 나서지 않을 것임을 밝혔다. 그는 김정일에 대해 개인적인 의구심을 갖고 있고 북한에 대해 환상을 갖고 있지 않음을 분명히 하였다. 또한 북한의 각종 무기 수출에 대하여 우려를 표명하고, 이의 중지를 강조하였다. 북한체제의 폐쇄성으로 인하여 북한과의 합의내용에 대한 투명성 확보가 어렵다는 점을 지적하며, 북한과의 협상에서는 합의에 대한 완전한

<sup>14</sup> Michael J. Green, "North Korea," <www.foreignpolicy2000.org>.

<sup>15</sup> Office of the Press Secretary, "Remarks by President Bush and President Kim Dae-Jung of South Korea" (March 7, 2001).



검증절차가 필요함을 역설하였다. 또한 북한은 1970년 요도호 납치 적군과 4명을 보호하고 있는 등의 이유로 이란, 이라크, 시리아, 리비아, 수단, 쿠바 등과 함께 테러지원국가로 분류되어 있고,<sup>16</sup> 부시 행정부는 북한을 다시 ‘불량국가’로 부르기 시작하였다.

부시 행정부의 북한에 대한 불신은 9·11 테러 이후 더욱 강화되었다. 부시 대통령은 2002년 1월 29일 연두교서 연설에서 북한을 이란, 이라크와 함께 ‘악의 축’(axis of evil)을 구성하는 국가로 지칭하였으며,<sup>17</sup> 4월에는 테러와의 전쟁의 일환으로 ‘악의 축’ 국가들을 겨냥한 “세계에서 가장 위험한 정권들이 가장 위험한 무기로 우리를 위협하는 것을 결코 허용할 수 없다”고 다시 강조하였다.<sup>18</sup> 이러한 그의 입장은 자유와 민주주의의 확산을 강조한 2기 행정부에 들어서는 북한을 이란, 시리아, 쿠바, 벨로루시, 버마, 짐바브웨와 함께 폭정(tyranny)의 국가로 분류하고 이들 국가들에서 폭정의 종식을 테러와의 전쟁에서 승리, 핵 확산 방지 등과 함께 미국의 국가안보전략의 핵심 목표로 전면으로 내세웠다.<sup>19</sup>

2002년 10월 초 켈리(James Kelly) 국무차관보의 평양 방문으로 부시 행정부 들어 처음 이루어진 북·미 고위급 회담은 양자관계의 해빙보다는 오히려 경색의 심화를 초래하는 결과를 낳았다. 미국은 10월 16일 북한이 켈리 특사에게 농축우라늄 핵무기 프로그램을 시인했다고 발표하였다. 이를 계기로 북·미간에는 1993년 이후 다시 한 번 북핵 문제가 전면으로 등장하였다. 미국은 ‘증명할 수 있는 방법’으로 동 프로그램의 폐기를 촉구하면서 이를 해결하기 위한 군사행동은 없으며 외교적 방법으로 평화적 해결을 추구한다는 입장을 표명하였다. 이에 대해 북한은 제네바합의를 위반한 것은 미국이며 북·미 불가침조약 체결 등을 조건으로 협상을 할 용의가 있다는 담화를 발표(10.25)하였다. 이후 북·미간 공방은 제네바합의의 파기를 가져왔고, 북한의 NPT 탈퇴와 2005년 2월의 ‘핵무기 보유선언’에 이르기까지 이르렀다.

이 사이 북핵 문제를 해결하기 위해 북·미·중 3자회담을 거쳐 남한, 북한과 미국, 중국, 일본, 러시아가 참여하는 6자회담이 구성되었다. 6자회담은 우여곡

<sup>16</sup> Department of State, *Patterns of Global Terrorism* (2000).

<sup>17</sup> Office of the Press Secretary, “The President’s State of the Union Address” (The United States Capitol, Washington, D.C.: January 29, 2002).

<sup>18</sup> *Washington File*, April 15, 2002.

<sup>19</sup> The White House, *The National Security Strategy of the United States of America* (March 16, 2006). p. 3.

절 끝에 2005년 9월 19일 제4차 회담 2단계 회담에서 북핵문제를 해결하는 원칙과 방향을 설정한 공동성명을 산출하였다. 그러나 미국이 북한의 달러화 위조와 돈세탁 문제로 마카오의 방코델타아시아은행을 1차적인 돈세탁우려기관으로 지정한 것에 대해<sup>20</sup> 북한은 자신에 대한 금융제재 철폐를 내세우며 6자회담 복귀를 거부하고 있는 상황이다.<sup>21</sup> 이에 대해 미국은 북한의 달러화 위조 및 돈세탁에 대한 법집행(law enforcement)의 문제로서 6자회담과는 무관한 문제라며 북한의 6자회담 복귀를 촉구하고 있다.

미국에서 북한지도부를 근본적으로 불신하는 부시 행정부가 등장한 이후 한국에서는 주한미군 훈련 중 발생한 두 명의 한국 여중생 사망과 그에 책임이 있는 미군장병의 무죄평결로 촉발된 한국 사회 내에서의 반미감정의 폭발적인 분출의 시기를 배경으로 노무현 정부가 출범하였다. 노무현 정부는 김대중 정부의 ‘햇볕정책’을 계승·보완·발전시킨다는 ‘평화번영정책’을 내세우고, 북한에 대한 보다 적극적인 접근정책을 추진하기 시작했다. 북핵 문제와 관련해서는 북핵 불용과 평화적 해결 원칙을 설정하고, 북핵 문제 해결에 있어서의 적극적 역할을 내세우며 미국과 북한 사이를 ‘중재’하는 입장을 취해왔다. 노무현 정부는 또한 한·미 동맹관계에 대해서도 ‘협력적 자주 국방’ 정책에서 보듯이 ‘자주’를 강조하기 시작했다. 이러한 점은 최근 반미투쟁의 핵심적 이슈로 등장해있는 주둔군지위협정(SOFA) 문제, 주한미군기지 재배치문제 등을 둘러싼 한국 사회에서의 갈등적 논의가 증명해준다.

한편 북한은 미국과의 관계 악화 국면의 돌파구를 남북관계에서 찾기 시작했다. 북한으로서는 2002년 7월 1일 이후 추진하고 있는 ‘실리사회주의’의 성공적 추진을 위해서도 외부로부터의 자원 확보가 필요했으며 한국과 중국은 가장 접근 가능한 대상이 되었다.<sup>22</sup> 북한의 경제적 필요와 한국의 적극적인 대북접근 정책이 맞물리면서 북·미관계의 교착이나 북핵 문제의 해결 지체와는 상관없이 남북관계는 적어도 경제적 측면에서는 지속적인 증대 추세를 보여주고 있다.

<sup>20</sup> 북한의 미국 달러화 위조에 관한 분석에 대해서는 Raphael F. Perl and Dick K. Nanto, North Korean Counterfeiting of U.S. Currency, CRS Report for Congress (March 22, 2006) 참조.

<sup>21</sup> 북한 외무성 대변인, “미국의 위폐 주장 관련 조선중앙통신기자 질문에 대한 대답” 『조선중앙방송』 (2006년 3월 1일).

<sup>22</sup> 중국과 한국은 2005년도에 북한의 대외교역에서 각각 39%(15억8천1백만 달러)와 26%(10억5천5백만 달러)를 차지, 북한의 대외교역의 2/3 정도를 두 나라가 차지하고 있다. KOTRA, “북일 경제관계 현황과 전망” (2006년 2월), p. 4.

또한 북한은 대남관계에서 ‘우리 민족끼리’ 또는 ‘민족공조’를 공세적으로 추진하고 있다.

이와 같은 남한, 북한, 미국의 정책적인 입장은 결국 한·미관계의 조정, 북·미관계의 갈등 심화, 남북관계의 지속적 전개라는 상황을 낳고 있다. 한국으로서는 남북관계 개선이 사활적 이익이고 최우선의 정책의제이지만, 미국으로서는 특히 9·11 사태와 테러와의 전쟁 수행과정에서 대량살상무기(핵·생화학무기) 확산 방지, 미사일 수출문제 등이 가장 우선순위이며, 북한과의 관계 개선이나 남북관계 개선은 부차적인 의제이다. 한·미 양국의 대북정책에서의 차이는 남북관계와 북·미관계의 불균형을 보이는 상태를 결과하고 있다. 남북관계의 진전을 우선하는 한국과 미국과의 관계 경색 및 경제적 필요에 따라 남한에 대한 접근을 적극화하는 북한의 입장에 따라 남북관계가 진전되는 양상을 나타내는 반면, 북·미관계는 정체 국면을 탈피하지 못하고 있다. 한·미관계에 북한이라는 변수가 개입되면 한·미양국의 이해관계가 일치하지 않는 영역이 늘어날 수 있음을 의미하는 것이다. 다시 말해 남·북한 및 미국의 3자 관계가 조정 국면을 맞고 있다. 2003년 이후 한·미관계의 핵심은 북핵 문제의 해결과 한·미동맹관계의 미래 발전문제가 되었다. 북핵 문제는 동 문제를 평화번영정책 추진의 해결과제로 보는 한국과 테러와의 전쟁의 일환으로 보는 미국 간의 공동 해결책을 강구하는 문제가 중요하였고, 한·미 안보동맹관계에서는 한국군의 이라크파병, 주한미군 감축과 주한미군 재배치, 미래 한·미동맹구상 등의 문제가 두드러졌다.

### Ⅲ. 한·미관계 갈등구조의 원천

지난 반세기 이상의 한·미동맹관계는 항상 순탄했던 것만은 아니다. 예를 들어, 1969년 7월 닉슨독트린(Nixon Doctrine)의 발표와 이에 따른 주한미군의 감축계획을 둘러싼 한·미간 갈등, 1971년 주한미군 감축 이후 한국의 핵개발을 포함한 ‘적극적인 자주국방정책’에 대한 미국 측의 불만, 한국의 유신체제 등장과 반인권정책에 대한 미국의 감정 악화, 도덕외교를 표방한 카터 행정부의 주한미군 철수계획을 둘러싼 한국 측의 반발 등이다.<sup>23</sup> 그러나 북한문제와 관련하여

<sup>23</sup> 김일영·조성렬, 『주한미군: 역사, 쟁점, 전망』 (서울: 한울, 2003), pp. 88~89, pp. 93~95.

여 한·미간의 관계는 대체적으로 협력적인 관계를 유지해왔다. 이러한 한·미 관계가 변화를 맞이한 것은 이미 지적하였지만 북한과의 관계 변화가 중요 변수로 등장하면서부터이다. 특히 2000년대에 들어서 북한문제 내지는 대북정책과 관련하여 한·미관계는 중요한 전환을 맞이하게 되었다. 북한문제와 관련한 한·미관계의 갈등구조의 원천은 전략적 우선순위, 북한에 대한 시각, 접근법과 정책추진의 우선순위 관점에서 분류할 수 있다.<sup>24</sup>

## 1. 전략적 우선순위

미국은 탈냉전시대의 유일 패권국가로서 평가받으면서 동시에 세계 여러 나라들의 도전을 받으며 또한 일방주의적 정책성향을 비판받고 있다.<sup>25</sup> 그러나 21세기 초반 현재 미국은 세계의 어느 곳이나 자국의 영향력을 투사할 수 있는 능력을 가지고 있는 유일한 국가이다. 따라서 미국의 북한에 대한 전략적 입장은 세계전략의 구도 하에 추진되는 아시아전략의 하위 대상으로서 취급된다. 부시 행정부 아래서의 미국의 동북아전략의 핵심과제로서는 미 본토와 해외주둔미군의 보호, 테러리즘 지원 및 대량살상무기 개발을 추진하는 ‘불량’정권 및 적대국의 위협에 대한 강력한 대처, 자유시장체제의 확장을 통한 미국의 경제적 이익의 확보, 중국과 러시아와의 포괄적인 관계 형성 등이다. 미국은 9·11 테러가 가져온 ‘(세계) 안보의 본질 변화’를 논리로 선제공격(preemptive strike)과 방어적 개입이란 원칙을 포함하는 새로운 국가안보독트린을 세워 추진하고 있다.<sup>26</sup> 북한에 대한 미국의 관심은 무엇보다도 핵개발을 포함한 대량살상무기 확산방지에 맞추어져 있다. 이는 물론 미국의 당면 최대 안보 현안인 테러와의 전쟁과 관련이 있다. 그리고 테러의 근원문제를 해결한다는 입장에서 자유와 민주주의

<sup>24</sup> 이러한 분류에 의한 논의는 박영호, “대북정책에 대한 한-미 시각차와 정책 조율,” 『외교』, 제62호 (2002년 7월), pp. 44~47에서 처음 시도되었다.

<sup>25</sup> Joseph S. Nye, Jr., “Limits of American Power,” *Political Science Quarterly*, Vol. 117, No. 4 (Winter 2002-03), pp. 545~559; Stephen M. Walt, “Taming American Power,” *Foreign Affairs*, Vol. 84, No. 5 (September/October 2005), pp. 105~120.

<sup>26</sup> President Bush’s Speech on Weapons of Mass Destruction at West Point (June 1, 2002); Department of Defense, “Special Briefing on the Nuclear Posture Review,” (January 9, 2002); The White House, *The National Security Strategy of the United States of America* (September 17, 2002). p. 6; Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report* (February 6, 2006).

의 확산을 통한 폭정의 종식을 목표로 내세우고 있다.<sup>27</sup> 따라서 미국이 남북관계 개선을 지지하고 있으나, 미국의 관심 사안이 해결되는 일환으로서의 남북관계 개선을 의미한다.

이에 반해 동북아 지역 국가이자 분단국가로서 한국의 전략적 최우선 순위는 당면하게는 한반도 분단의 안정적 관리이며 남북관계의 개선이다. 북한체제가 불안정한 상태에서 통일보다는 북한체제의 경제력 회복과 남북관계의 지속적인 발전을 중시하고 있다. 이러한 배경 위에서 그 동안 안보문제를 한·미동맹에 입각한 한·미 연합전력에 의존해 온 한국으로서는 북한과의 관계 개선을 통하여 한반도의 평화 상태를 공고화시키는 것이 무엇보다도 중요하다고 본다. 물론 한국도 2002년 10월 제2차 북핵문제가 대두된 이후 ‘북한 핵문제의 평화적 해결’을 ‘외교정책의 최우선 순위’로서 또 가시적 성과를 도출해야 할 ‘전략과제’의 하나로 설정하였다.<sup>28</sup>

그러나 남북정상회담 이후 한국은 교류·협력의 증대가 긴장완화와 군사적 신뢰를 가져올 수 있다는 전략적 입장을 보여주고 있다. 남북 간 평화공존과 실질적인 관계 개선을 통해 긴장이 완화되고 북한의 군사적 위협 인식으로부터 벗어날 수 있다면 한국의 미국에 대한 안보 의존을 줄일 수 있고, 보다 자율적인 안보정책을 추진해 나갈 수 있다고 본다. 따라서 미국의 주된 관심사인 북한의 대량살상무기와 미사일문제의 해결도 중요하지만, 다양한 교류·협력과 화해를 통한 남북관계 개선을 더 중시하고 있다.

## 2. 북한에 대한 시각

북한에 대한 미국의 시각은 부시 대통령 취임 후 2001년 3월의 첫 한·미 정상회담에서 김정일에 대해 회의적 시각을 언급하고 2002년 1월 북한을 ‘악의 축’(Axis of Evil)의 일원으로 규정한 것에서 여실히 드러난다. 즉 북한의 지도자와 정권에 대한 근본적인 불신을 가지고 있다. 부시 대통령은 2002년 2월 ‘악의 축’ 발언의 배경을 “(북한 정권이) 주민들의 굶주림을 방치하는 정권, 투명하

<sup>27</sup> ‘Transcript: Wolfowitz Discusses Asian Security Issues on CNN,’ *Washington File* (June 2, 2002); The White House, *The National Security Strategy of the United States of America* (March 16, 2006).

<sup>28</sup> 국가안전보장회의, 『평화변영과 국가안보』 (서울: 국가안전보장회의 사무처, 2004년 3월), p. 26, p. 28.

지 않고 외부와 단절된 정권”이며 “북한주민에 대해 깊은 우려를 갖고 있다”면서 자신의 시각을 반복하고, 그들에 대해 ‘개인의 자유’ 관점에서 변해야 할 것이라는 의미라고 설명하였다. 그러면서 북한 지도부가 그러한 방향으로 정책을 전환하는 것을 보여 주지 않는 한, 자신의 북한에 대한 인식이 전혀 변하지 않을 것임을 명백히 하였다. 그는 “김정일이 꼴도 보기 싫다”<sup>29</sup>고 말할 정도이다. 자유, 민주주의, 폭압적인 정권의 교체 필요성 등을 주장하는 그의 외교정책은 “신념에 기반을 둔(faith-based) 외교정책”이라고 말할 수 있다.<sup>30</sup>

부시 행정부는 북한의 김정일 국방위원장이 ‘개인의 자유’ 관점에서 북한 주민을 위한 방향으로 정책 전환을 보여 주어야 한다고 강조한다. 부시 행정부는 또한 북한 정권이 도덕적으로 정당하지 못하고, WMD와 미사일문제와 관련 미국의 입장에서 가장 문제가 되는 국가라는 인식을 가지고 있다. 북한에 대한 불신은 공화당과 경쟁하고 있는 민주당의 경우도 마찬가지이다.<sup>31</sup> 그러나 이념적·정책적 정향과는 무관하게 미국의 정책·정치엘리트들은 이라크와는 달리 북한은 남한과 대치하고 있으며, 주한미군 및 군속과 그 가족들, 그리고 많은 일반 미국시민들이 남한에 상주하고 있기 때문에 한반도에서 미국이 먼저 직접적인 군사적 수단을 사용하기 어렵다는 것을 인식하고 있다.

미국이 북한의 변화를 보는 입장 또한 북한에 대한 인식과 크게 다르지 않다. 부시 행정부는 북한이 시간을 벌기 위해서 미국을 포함한 서방의 지원을 활용했을 뿐 적대적인 입장에는 아무런 변화를 보이지 않고 있으며, 제네바합의를 위반하여 여전히 핵무기를 개발해왔고,<sup>32</sup> 지속적인 생·화학무기프로그램을 가지고 있다고 본다. 남북관계의 진전을 환영하지만 과연 북한이 호전적이고 경직된 체제로부터 변하고 있는가에 대해서는 여전히 회의적이다. 북한은 남한과의 합의사항 이행도 제대로 지키지 않고 있음을 지적한다.<sup>33</sup>

<sup>29</sup> *Washington Post*, November 19, 2002.

<sup>30</sup> Robert Jervis, “Understanding the Bush Doctrine,” *Political Science Quarterly*, Vol. 118, No. 3 (Fall 2003), p. 367.

<sup>31</sup> 예를 들어, 대통령 자리를 두고 부시 대통령과 경쟁했던 민주당 케리(John F. Kerry) 상원의원도 김정일을 독재자(despot)로 지칭하였고, 그에 대해 환상을 가지고 있지 않음을 분명히 밝혔으며, 북한을 핵확산을 불러오는 매우 위험한 정권으로 보았다. 2004 Democratic National Convention Committee, *Strong at Home, Respected in the World*, The Democratic Platform for America (July 2004).

<sup>32</sup> Larry A. Nicksch, *North Korea's Nuclear Weapons Program*, CRS Issue Brief for Congress (Updated April 7, 2006).

<sup>33</sup> James A. Kelly, Assistant Secretary, East Asia and Pacific Affairs, “Some Issues in

이에 반해 한국 정부는 북한이 여전히 군사적 위협으로 존재하지만 남북관계의 개선을 위한 동반자로 본다. 그리고 북한이 경제회복과 국제사회에서의 고립적 현상으로부터 탈피하기 위해 변화를 보이고 있다고 판단하고 있다. 특히 1998년 9월 김정일 체제가 공식적으로 출범한 이후 정치적 안정을 회복하면서 경제문제 해결을 위해 여러 변화를 모색하고 있다는 것이다. 이러한 북한의 변화는 외부로부터의 지원확보를 위한 생존전략 차원에서 시작되어 이제는 체제 유지와 경제회복을 목표로 기본의 정치이념과 체제를 유지하는 한계 내에서 경제·외교·대남 분야를 중심으로 ‘실용주의적 정책 변화’를 보이고 있다고 판단하고 있다.<sup>34</sup> 북한이 남한을 실질적인 협력의 대상으로 인정하고 있으며, 비록 북한의 변화가 과거 동유럽국가에서 보였던 체제 개혁, 시장경제의 도입과 같은 근본적인 변화는 아니지만 북한체제의 경직성과 특수성을 고려한다면 ‘의미 있는 변화’라고 평가한다.<sup>35</sup> 북한은 “정치적 민주화·다원화, 이데올로기 등 본질적 변화 징후는 미약”하지만 “경제·사회문화 분야를 중심으로 많은 변화가 진행되고 있으며, 실리·실력·실적이 중시되는 사회로 전환되고 있는 과정”으로 보고 있다.<sup>36</sup>

또한 미국의 부시 행정부가 북한의 군사태세가 여전히 ‘가공할 위협(formidable threat)’으로 근본적인 변화가 없으며 북한이 한국, 미국과의 진지한 관계 개선 의지가 없거나 그러한 능력이 없다고 보는 데 반하여,<sup>37</sup> 한국 정부는 북한이 대남정책을 “실용주의적 방향으로 조정하고 긴장조성보다는 실리 추구에 노력”하고 있다고 판단하고 있다.<sup>38</sup> 그리고 북한이 아프가니스탄 전쟁 이후 “미국의 침공에 대해 실제적인 위협을 느끼고 있으며 이를 해소하기 위한 북·미 불가침조약 체결 요구를 반복 제시하고 있는 상황으로 보인다”는 것이다.<sup>39</sup>

한편 한·미 양국의 일반 국민이 북한을 보는 시각에도 차이가 있다. 2000년대에 남북관계가 진전되면서 한국 사회에서 북한에 대한 긍정적 이해의 폭이 넓

U.S.-East Asia Policies,” an address to Asia Society (April 4, 2002).

<sup>34</sup> 통일부, “남북정상회담 이후 북한변화 동향” (2002년 6월), p. 1.

<sup>35</sup> 위의 글, p. 18.

<sup>36</sup> 통일부, “최근 북한 변화 동향” (2004년 12월), p. 13.

<sup>37</sup> “Statement of General Thomas A. Schwartz, Commander in Chief, United Nations Command/Combined Forces Command and Commander, United States Forces Korea,” before the 107th Congress Senate Armed Services Committee (March 5, 2002).

<sup>38</sup> 통일부, “남북정상회담 이후 북한변화 동향” (2002년 6월), p. 15.

<sup>39</sup> 『중앙일보』, 2002년 11월 28일.

어졌다. 통일연구원의 국민여론조사에 따르면, 1995년과 1998년도에 북한을 부정적(‘적대’ 또는 ‘경계’ 대상)으로 바라본 견해가 각각 59.6%와 54.4%였는데 반하여 2003년도에는 41.1%, 2005년도에는 41.1%로 줄어들었다. 상대적으로 북한을 긍정적(‘협력’ 또는 ‘지원’ 대상)으로 보는 견해는 1998년 37.2%에서 2003년 54.4%, 2005년 64.9%로 증대하였다.<sup>40</sup> 북한의 변화에 대한 논쟁은 북한 관찰자들 사이에 끊이지 않고 전개되고 있다. 그런데 남한 국민의 북한의 변화를 보는 인식은 꾸준히 긍정적인 방향으로 변하고 있다. 1995년, 1998년, 1999년도에 북한이 ‘약간’ 또는 ‘많이’ 변하고 있다고 응답한 사람이 각각 48.2%, 50.2%, 65.6%로 나타났으며, 2003년도와 2005년의 조사에서는 각각 60.6%, 68.4%로 나타났다.<sup>41</sup>

미국의 일반 국민들이 북한에 대해 가지는 감정도 역시 매우 부정적이다. 예컨대, 미국 시카고외교협회(CCFR)가 2004년 7월 6일부터 12일 사이에 1,195명의 미국 성인을 대상으로 실시한 여론조사에서 미국인들은 북한에 대하여 매우 부정적인(나쁜) 감정을 가지고 있는 것으로 나타났다. 즉 가장 좋은 감정(100도), 가장 나쁜 감정(0도), 그리고 중간정도의 감정(50도) 척도를 기준으로 했을 때, 미국 국민들은 조사대상국 15개 국가 중에서 북한에 대해 단지 평균 28도의 점수를 부여하여 가장 낮은 호감도를 보였다.<sup>42</sup> 시카고외교협회 여론조사와 동시에 이루어진 한국 국민에 대한 여론조사<sup>43</sup>에서 한국인들은 북한에 대하여 중간 수준인 평균 46도의 점수를 보였으며, 특히 59%가 50도 이상의 점수를 준 것으로 나타났다.<sup>44</sup>

<sup>40</sup> 최수영 외, 『1999년도 통일문제 국민여론조사』 (서울: 통일연구원, 1999), p. 9; 최진욱 외, 『남북관계의 진전과 국내적 영향』 (서울: 통일연구원, 2003), p. 249; 박종철 외, 『2005년도 통일문제 국민여론조사』 (서울: 통일연구원, 2005), p. 11. 그러나 여론조사는 조사방법과 시기 등에 따라 기복이 있다. 예를 들어 통일연구원의 1992년과 1993년 국민여론조사에서는 북한을 긍정적으로 본 견해가 각각 85.9%와 79.5%로 매우 높았다. 1992년의 경우 남북 고위급회담의 결과 『남북기본합의서』가 발표된 상황이었으며, 1993년의 경우 아직 북핵문제가 첨예한 갈등문제로 부각되기 직전이었다.

<sup>41</sup> 최수영 외, 『1999년도 통일문제 국민여론조사』, p. 11; 최진욱 외, 『남북관계의 진전과 국내적 영향』, p. 65; 박종철 외, 『2005년도 통일문제 국민여론조사』, p. 14.

<sup>42</sup> The Chicago Council on Foreign Relations, *Comparing South Korean and American Public Opinion and Foreign Policy*, Global Views 2004 (2004), p. 20.

<sup>43</sup> 한국에서의 여론조사는 동아시아연구원(EAI)이 기획·주관하였으며, 2004년 7월 5일부터 19일까지 1,000명을 대상으로 실시되었다. 또한 한국, 미국과 함께 멕시코에서도 경제연구교육센터(CIDE) 및 멕시코외교협회(COMEX)의 주관 아래 멕시코 국민 1,500명을 대상으로 관련 여론조사가 실시되었다. 『중앙일보』, 2004년 9월 30일.

<sup>44</sup> The Chicago Council on Foreign Relations, *Comparing South Korean and American*



같은 조사에서 북한이 핵무기 보유국이 되는 것에 대해 ‘심각한 위협(critical threat)’이라고 응답한 한국인이 59%인데 반하여, 비우호국(북한)이 핵무기 보유국이 되는 것이 ‘심각한 위협’이라고 응답한 미국인은 64%로 나타났다.<sup>45</sup> 한국이 북한의 핵무기 사정거리 내에 있는 반면, 미국이 그 범위에 벗어나 있고 더 나은 방어망을 가지고 있음을 고려할 때, 한국인들의 북한 위협에 대한 인식은 미국인에 비해 상대적으로 낮은 수준에 있는 것으로 볼 수 있다.

시카고외교협회의 한·미 양국 여론조사 결과의 비교에서, 북핵 위협에 대한 한국과 미국 국민들의 인식 차이는 미국의 핵무기 사용에 대한 인식에서 더욱 두드러진다. 한국 국민의 60%가 어떤 조건 하에서도 미국이 핵무기를 사용해서는 안 된다고 응답한데 반하여, 미국 국민의 단지 22%만이 그렇게 대답하였다. 미국 국민의 57%는 핵 공격을 받았을 때 사용해도 괜찮다고(한국 국민 36%) 응답했으며, 미국 국민 19%는 핵 공격을 받지 않았더라도 핵무기를 사용할 수 있다고 응답(한국 국민 5%)하였다.<sup>46</sup> 이러한 미국인들의 응답은 9.11 테러사태와 이라크전쟁의 영향이 반영된 것으로 추정되나, 북핵 문제에 대한 미국인들의 심각한 인식을 간접적으로 보여주는 것이다. 앞의 조사에서 한국인만을 대상으로 한 질문에서 한국인들은 대다수(75%)가 북한이 핵을 가졌다고 보지만, 아주 심각한 위협으로 느끼지는 않는 것(62%)으로 나타났다.<sup>47</sup> 한편, 2006년 2월 6~9일간 미국인 1,002명을 대상으로 실시된 갤럽의 여론조사에 따르면, 미국인들은 ‘미국의 (3대) 적’으로 이란(31%), 이라크(22%), 북한(15%)을 지적하였으며, 북한에 대한 우호적 반응이 10%에 불과한데 반하여 비우호적 반응은 81%로 나타났다.<sup>48</sup>

간단히 말해 한국인들과 미국인들이 북한에 대해서 느끼는 감정에는 매우 차이가 나며, 북한의 위협을 느끼는 정도도 상당한 정도로 차이가 난다. 테러와의 전쟁을 가장 직접적으로 느끼는 미국인들은 북핵 문제를 매우 심각하게 느끼고 있으며, 같은 맥락에서 미국의 핵무기 사용에 대해서도 상당한 정도로 긍정적인 입장을 보이고 있다. 북한과 이웃해 있는 한국인의 인식과는 괴리가 매우 크다.

---

*Public Opinion and Foreign Policy*, p. 20.

<sup>45</sup> *Ibid*, p. 11.

<sup>46</sup> *Ibid*, pp. 12~13.

<sup>47</sup> “한국인 대외인식 조사,” 『중앙일보』, 2004년 9월 30일.

<sup>48</sup> 민주평화통일자문회의, 『통일논의리뷰』, 제17호 (서울: 민주평화통일자문회의 사무처, 2006. 4), pp. 164~165.

미국의 한반도문제 전문가들은 이러한 한·미의 북한에 대한 인식의 차이가 한·미동맹에 심각한 영향을 미칠 수 있음을 우려하고 있다.<sup>49</sup> 사실 한국과 미국은 북핵 문제에 대한 인식과 해법에 있어서 견해의 차이를 보여 왔다.

### 3. 북한에 대한 접근법

한국과 미국은 모두 북한에 대한 포괄적 접근법을 제시한 바 있다. 그러나 포괄적 접근의 내용에는 미묘한 차이가 있다. 클린턴 행정부 하에서 작성되었던 페리보고서<sup>50</sup>도 북한 핵문제 등 대량살상무기의 우선적인 해결을 중시하였지만, 부시 행정부는 핵 관련 제네바합의 이행 개선, 미사일의 검증 가능한 규제 및 수출금지, 덜 위협적인 재래식 군비태세를 포괄적 접근 의제로 제시한 바 있다. 부시 행정부는 2001년 하반기에 대북정책 검토를 마친 후 북한에 대한 대화 제의에서 아무런 전제조건이 없다고 강조하면서, 대화 재개의 목적으로 남북화해, 한반도 평화, 건설적 북·미 관계 구축, 지역의 안정성 증대를 들고 북한이 미국이 제시한 의제에서 호응할 경우, 북한 인민 지원(식량·의약품 제공 등 인도적 지원), 대북 제재 완화(경제제재 완화, 테러지원국가 해제), 기타 정치적 조치 노력(정치적 관계개선 및 수교)을 할 것을 제안하였으나, 결국 테러와의 전쟁을 수행하고 있는 부시 행정부의 대북 접근은 핵을 포함한 WMD, 미사일, 재래식 전력문제 등 안보사안에 대한 북한 측의 정책적 변화 의지를 확인하는 데 주안점을 두었다.<sup>51</sup>

<sup>49</sup> 2006년 4월 17~19일 기간 중 필자가 워싱턴에서 면담한 미국의 한반도문제 전문가들의 공통적인 견해이며, 향후 미국의 대북정책의 핵심은 핵으로 무장한 북한과 공존(coexistence)하거나 또는 이를 효과적으로 관리할 수 있는 준비를 하는 것이라고 지적한 전문가도 있었다.

<sup>50</sup> William J. Perry, *Review of United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations* (Washington, D.C.: October 12, 1999).

<sup>51</sup> 부시 1기 행정부에서 국무부부관장이 된 아미티지(Richard L. Armitage)와 역시 부시 1기 행정부의 국방부부관장이 된 울포위츠(Paul D. Wolfowitz) 등이 참여하여 1999년 3월에 발표된 ‘대북 포괄적 접근(A Comprehensive Approach to North Korea)’(일명 아미티지보고서)은 이와 관련 매우 유용한 참고가 된다. 동 보고서는 대북정책의 목표를 ‘북한의 핵·생화학·재래식 무기 및 미사일에 의한 군사위협을 평화적 수단을 통한 제거’에 두어야 함을 강조하고, 이를 위해 경협·안전보장 및 관계정상화를 대가로 제시하는 ‘포괄적 패키지(comprehensive package)’를 제안하였다. 포괄적 대북정책을 운용하기 위해서는 ‘혜택과 불이익’의 개념 틀에 기초하여 ‘외교와 억지’ 조치를 병행 추진해야 하고, 이를 위해 남한, 일본과 공조체제 유지 및 중국과의 협조 틀 속에서 북한이 긍정적 반응을 보일 때 한반도

그리고 부시 행정부는 전임 클린턴 행정부의 대북정책이 북한의 ‘벼랑 끝 전술’ 사용을 통한 ‘나쁜 행위’에 보상을 해주는 잘못된 방향으로 추진된 것으로 비판하였으며, ‘先 보상을 통한 북한 유인 정책’으로부터 ‘先 북한의 긍정적인 행위 확인, 後 보상 정책’의 접근을 취하고 있다. 부시 행정부의 대북 접근 방식은, 북한이 미국과의 대화를 통한 문제해결에 긍정적인 반응을 보이지 않고 시간 소모만을 의도할 경우, 외교적 압박, 경제제재의 강화, 공해 선상에서의 북한 ‘의혹’ 선박 수색 등과 같은 강압적 수단의 선택 가능성을 배제하지 않는다. 북한정권을 불신하는 부시 행정부가 북한주민 지원을 명분으로 한 인도적 식량지원을 지속하는 것은 미국의 북한 압박을 위한 명분 쌓기의 측면도 있다.

부시 행정부는 다자회담의 틀을 통해 북한을 협상의 장으로 끌어들이면서 동시에 다자협상의 틀을 북한에 대한 외교적인 압박의 수단으로 활용하는 정책을 추진하고 있다. 부시 행정부가 6자회담을 성공적인 틀로 자평하면서 향후 그 틀을 북한에 대한 외교적 ‘압력(press)’의 수단으로 사용하겠다는 입장을 명백하게 밝히는 이유이다.<sup>52</sup> 6자회담에서는 북한 핵의 ‘완전하고 검증가능하며 돌이킬 수 없는 방식의 폐기(CVID)’ 입장을 제시하였다. 부시 2기 행정부의 국가안보보좌관 해들리(Stephen Hadley)는 6자회담이 북핵 문제를 해결하는 기본적인 틀임을 강조하면서, 미국이 북한 정권교체(regime change)를 추진한다는 것은 사실이 아니며 북한의 경제개혁과 같은 체제 변형(regime transformation)을 기대한다는 입장을 피력하였다.<sup>53</sup> 그리고 북핵 문제를 푸는 방법에서 CVID 입장을 ‘포괄적 비핵화(comprehensive denuclearization)’의 입장으로 다소 유연하게 전환하는 자세를 보여주고 있다. 그러나 동시에 부시 행정부는 “북한의 잘못된 행동에 보상할 용의는 추호도 없다”는 기존의 입장을 단호하게 견지하고 있다. 이러한 미국 외교안보정책의 주요 결정자들의 언급을 보면, 부시 2기 행정부의 대북정책이 북핵 문제를 평화적, 외교적으로 풀어나가되, 단호한 원칙적 입장을

---

재건기금 창설·식량 및 의료제공 지속·경제제재 완화 및 개혁개방 지원·대체에너지 개발 노력 제공 그리고 6자회담 추진 및 북·미 국교수립을 제시하였다. 그러나 외교노력이 실패할 경우, 힘의 우위에 기초한 억지력 및 봉쇄 강화 그리고 필요시 ‘선제공격(preemption)’도 우방국 합의 및 성공 가능성에 기초하여 선택할 수 있어야 함을 강조하였다. Richard L. Armitage, “A Comprehensive Approach to North Korea,” *Strategic Forum* No. 159 (INSS, NDU: March 1999).

<sup>52</sup> The White House, *The National Security Strategy of the United States of America* (March 16, 2006), p. 21.

<sup>53</sup> 『중앙일보』, 2004년 12월 9일.

계속 유지할 것이라는 방향성을 보여주는 것이다.

반면에 한국 정부는 먼저 북한의 어려움을 도와주고 교류·협력 활성화 등을 통해 관계를 개선하려는 데 주안점을 두어 왔다. 북한이 경제난 해결을 위하여 식량 확보와 경제교류·협력에 적극적인 관심을 가지고 있기 때문에, 인도적 지원을 하고 교류·협력을 증대시킴으로써 북한의 경제적 어려움 극복을 도와주면 그 과정에서 북한의 남한에 대한 신뢰를 가져올 수 있고 북한의 군사적 모험주의가 변화될 수 있는 상황이 조성될 것으로 보고 있다. 북한의 농축우라늄 핵무기프로그램에 대해 미·일과 함께 조속한 폐기를 강력하게 촉구하면서도 “군사적 긴장완화는 경제협력의 토대 위에서 가능하다”는 입장을 유지하고 있다.

이러한 선공후득(先供後得)의 입장으로 대북정책을 추진함으로써 긴장완화와 남북 간의 평화체제 구축 논의를 위한 여건이 조성될 수 있을 것으로 보는 접근이라고 볼 수 있다. 부시 행정부 아래서 북·미관계가 정체 국면에 들어서고 북핵문제의 해결이 남북관계의 진척에도 영향을 미침에 따라, 한국 정부는 한·미관계와 남북관계에 대한 새로운 인식을 보이고 있다.

#### 4. 대북정책 추진의 우선순위

북한에 대한 전략적 입장의 차이는 대북정책 추진과정에서의 정책 과제의 우선순위에도 차이를 발생시킨다. 한국은 남북정상회담 이후 열린 일련의 남북장관급회담에서 합의된 사안들인 다양한 경제관련 문제들의 이행에 초점을 맞추었다. 김대중 정부와 노무현 정부의 대북정책의 핵심과제는 경의선·동해선 철도 및 육로 연결, 금강산 관광사업 활성화, 개성공단 건설이다. 북한의 WMD와 미사일문제는 중요한 해결문제이지만 미국만큼 역점을 기울이는 것처럼 보이지는 않는다. 남북 간 군사적 신뢰구축을 위해 남북 군사당국간 회담 재개 추진과제도 남북장관급회담 과정에서 장성급 군사회담이 성사되었으나, 기본적으로는 남북경협을 군사적 신뢰구축의 계기로 활용하겠다는 입장이다.<sup>54</sup> 그러나 북한은 여전히 안보문제를 미국과의 문제로 간주하고 있다.

이에 반해 미국의 대북정책 추진에 있어서 우선적인 정책 과제는 북한의 WMD와 미사일문제 해결이다. 부시 행정부는 북한의 WMD와 미사일 능력이

<sup>54</sup> 국가안전보장회의, 『평화변영과 국가안보』 (서울: 국가안전보장회의 사무처, 2004년 3월), pp. 23~24.

한반도 및 동북아 안보, 그리고 미국의 안보이익에 대한 중대한 위협으로 보고 있다. 부시 행정부는 미국이 미사일방어(MD) 체제를 구축해야 하는 이유의 하나가 북한 등 ‘불량국가’의 WMD 및 미사일 확산 방지에 있다는 입장이다. 더욱이 국제 테러집단과 ‘불량국가’와의 연계 차단을 테러와의 전쟁 수행 명분으로 삼고 있다. 또한 이 문제들이 해결되지 않고는 진정한 의미에서의 한반도의 평화와 안정을 확보할 수 없다는 입장이다. 부시 행정부나 민주당은 모두 북한 핵의 엄격한 검증과 완전하고 돌이킬 수 없는 방식으로의 폐기를 추진하고 있다. 특히 민주당도 북한과의 합의는 엄격히 검증되어야 한다는 점을 강조하고 있다.

이러한 문제와 더불어서 미국은 북한의 재래식 군사위협 감소를 대북 현안으로 간주하고 있다. 전진 배치된 북한 군사력이 단지 남한에 대한 위협일 뿐만 아니라 주한미군 및 군속과 그 가족들에 대한 위협도 되고 있으며, 북한의 대규모 재래식 전력의 유지가 북한이 실질적인 변화를 보이지 않고 있다는 판단 근거의 하나가 되고 있다. 또한 미국은 부시 2기 행정부 아래서 『북한인권법』의 통과에서 알 수 있는 것처럼 북한의 인권문제도 주요 문제로 다루고 있으며, 탈러화 위조, 마약거래 등 불법적인 행동에 대해 필요한 모든 조치를 취할 것임을 강조함으로써 북한에 대한 다양한 압박을 계속 추진할 것임을 예고하였다.<sup>55</sup> 부시 정부와 노무현 정부의 북한 인권문제에 대한 입장의 차이는 북한 인권문제에 대한 세 차례의 유엔인권위원회 표결에서 한국이 기권한 것에서 드러난다. 일부 미국인들은 한국 정부가 북한의 불법적인 행위를 중시하지 않는 것이 자신의 대북 회유정책의 목적에 잘 부합하는 것으로 판단하고 있다고 보고 있다.<sup>56</sup> 북한에 대한 외교적·경제적 압력수단의 사용을 배제하려는 한국의 입장과는 달리, 현재 북한의 위폐문제를 중심으로 이루어지고 있는 미국의 애국법(Patriot Act)에 따른 관련 제재 조치들은 마약 거래, 불법 담배 제조·유통, 무기밀매와 같은 여타의 북한의 불법행위에 대한 정보를 축적해 감에 따라 향후 더욱 강화될 가능성이 높다.<sup>57</sup>

<sup>55</sup> The White House, *The National Security Strategy of the United States of America* (March 16, 2006), p. 21.

<sup>56</sup> Raphael F. Perl and Dick K. Nanto, *North Korean Counterfeiting of U.S. Currency*, CRS Report for Congress (March 22, 2006), p. 3.

<sup>57</sup> 2006년 4월 17~19일 기간 중 필자가 워싱턴에서 면담한 미국의 한반도문제 전문가들의 공통적인 견해이다.

## IV. 맺음말

한국과 미국의 동맹은 50년 이상을 이어오고 있다. 한국은 2차 세계대전 이후 미국과 밀접한 관계를 맺은 나라들 중에서 경제발전과 민주주의를 실현한 모범적인 국가로 평가받고 있다. 동맹은 연합된 힘을 통하여 한 나라의 국력(안보능력)을 신장시키려는 것이 가장 중요한 목적이다.<sup>58</sup> 이러한 동맹의 틀을 활용하여 한국은 북한의 군사적 위협을 억제해왔고, 오늘날의 국가로 성장하였다.

그러나 한·미 동맹은 애초부터 미국으로부터 한국의 안보를 보호받는 방어적 동맹이 되었다. 한·미 양국의 국력이 비교할 수 없는 상태에서 출발한 것이다. 강대국과 약소국 사이의 동맹은 때로는 약소국에게 원치 않지만 강대국의 입장을 따라야 하거나 강대국으로부터의 주권적 침해를 당하는 경우가 발생한다. 강대국의 지전략적 의도에 약소국이 영향을 받는 것이다.<sup>59</sup> 한·미 동맹관계도 이러한 강대국과 약소국 간의 동맹의 성격을 갖는다. 그러한 동맹관계 속에서 한·미관계는 일방적 후원-피후원 관계로부터 점차 동반자적 입장으로의 변화를 보여 왔다. 이제는 안보문제뿐만 아니라 모든 문제에 있어서 서로의 국가전략을 존중하고 그 속에서 각각의 정책에서의 이해의 공유점을 찾아 국가이익을 도모하는 관계로의 발전을 지향하고 있다. 그렇기 때문에 때로는 갈등을 겪고 때로는 협력하는 모습을 보여주고 있다. 한국과 미국의 이해가 항상 일치할 수만은 없는 것이다. 따라서 구체적인 정책 사안에 대하여 견해의 차이가 있고 문제 해결의 방법론에 차이가 있다고 해서 풀지 못할 이유가 없다.

대북정책의 추진에 있어서도 마찬가지이다. 한·미 동맹이 북한의 군사적 위협을 억제하는 장치로 출발하였고 여전히 그 기능을 가지고 있기 때문에 북한의 군사적 위협을 보는 인식이나 전반적인 북한과의 관계 변화는 당연히 한·미 동맹 자체에 영향을 미치게 된다. 또한 한국의 국력 신장은 동맹관계의 규범을 새롭게 설정할 것을 요구하고 있다. 한반도에서 발생한 전쟁에 그곳이 어디인지도 모르고 “자유는 무료로 얻지 못한다(Freedom is not free)”라는 명분으로 참여해 많은 희생자를 본 미국의 입장에서는 동맹규범의 변화 요구가 동맹관계를 새

<sup>58</sup> Amos A. Jordan, William J. Taylor, Jr., and Lawrence J. Korb, *American National Security: Policy and Process*, 4th ed. (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1993), p. 15.

<sup>59</sup> Michael H. Shuman and Hal Harvey, *Security Without War: A Post-Cold War Foreign Policy* (Boulder, CO: Westview Press, 1993), p. 182.

롭게 규정해야 하는 부담으로 다가설 수 있다. 이러한 관점에서 “한국이 향후 미국의 우방이나 파트너로서 될 중요한 나라가 될 것”이라는 미국의 전문가 집단의 견해는<sup>60</sup> 미래의 한·미관계를 구상하는 데 있어서 중요하게 참고할 필요가 있다.

한·미 양국은 대북정책을 추진하는 과정에서 각각의 국가 위상과 전략, 국가 이익, 정책적 관심 사안 등에 따라 북한에 대한 입장이 다를 수 있고, 또한 정책의 우선순위와 추진 방안에 차이가 있을 수 있다. 한·미가 반세기의 동맹국가라고 하더라도 양국의 정책이 반드시 일치할 수는 없다. 또한 구체적인 정책의 우선순위와 이행속도에 대한 인식이 다를 수 있다. 미국의 대북정책은 세계전략과 동북아전략 수행의 하위체계로서 존재한다. 이에 반해 한국의 대북정책은 그 자체가 최우선적인 사안이다.

그렇지만 한국과 미국은 한반도의 평화와 안정, 동북아지역의 안정과 경제적 상호의존, 자유민주주의 가치 추구 등에서 공동의 이익을 가지고 있다. 그리고 북한이 이러한 이익을 저해하지 않도록 국제사회의 책임 있는 일원으로 유도하고자 하는 점에서도 이해가 일치하고 있다. 이러한 근본적인 이익의 기반 위에서 한국과 미국은 북한문제에 대한 보다 사려 깊은 조율을 추진해 나가야 할 것이다. 현실주의적 입장에서 볼 때, 자유민주주의와 시장경제, 그리고 인간의 존엄성을 신장시키는 복지국가를 지향한다면, 남북관계의 안정적 발전을 위해서 안보적 불안감의 해소와 평화, 그리고 남북 간 교류협력이라는 지속적인 과제와 통일 추진과정에서의 지원 세력이자 지속적인 국가발전을 위한 동맹국가로서의 미국과의 관계 조정 과제는 양자 간의 선택문제가 아니라 어떻게 조화롭게 풀어 나가는가의 문제이다.

■ 접수: 2월 22일 / ■ 심사: 6월 2일 / ■ 채택: 6월 20일

<sup>60</sup> 미국의 Pew 연구소가 2005년 9월 5일~10월 31일 사이에 정부관료, 언론인, 외교전문가, 안보전문가, 군인, 교수, 종교지도자, 과학자 등 8개 전문가 집단 520명을 조사한 결과, 한국을 향후 미국의 주요 동맹 파트너로서 지적한 전문가 집단은 하나도 없는 것으로 나타났다. Pew Research Center, *America's Place in the World 2005* (November 19, 2005).