

연구총서 03-11

# 미국의 대이라크전쟁 이후 북·미관계 전망

최진옥

통일연구원

미국의 대이라크전쟁 이후 북·미관계 전망

◆  
**목 차**

<b>I. 서론</b> .....	1
1. 연구의 목적 — 1	
2. 연구의 방법과 구성 — 3	
<b>II. 이라크전쟁의 배경, 경과 및 전후처리</b> .....	5
1. 전쟁의 배경과 명분 — 5	
가. 배경 · 5	
나. 명분 · 8	
2. 전쟁의 경과 — 10	
3. 전후처리 문제 — 12	
가. 점령준비 부족 · 12	
나. 국제적 협력 요청 · 15	
4. 평가 — 18	
가. 전쟁명분에 대한 논란 · 18	
나. 성공적인 전투 · 21	
다. 전후처리 고전과 반전 · 23	
<b>III. 이라크전쟁 이후 미국의 외교안보정책</b> .....	25
1. 신보수주의 강화 — 25	
가. 신보수주의 이념과 목표 · 25	
나. 미국의 리더쉽을 위한 수단 · 30	
다. 신보수주의에 대한 비판 · 33	
2. 군변혁 가속화 — 34	
가. 럼스펠드 독트린 · 34	
나. 병력 재배치 · 40	
3. 평가 — 47	

<b>IV. 북·미관계 전개과정</b> .....	50
1. 1단계: 부시 행정부 출범부터 미국의 대북특사 파견까지 —— 51	
가. 미국의 입장 · 51	
나. 북한의 입장 · 53	
2. 2단계: 북한의 핵고백 이후 이라크전쟁까지 —— 60	
가. 미국의 입장 · 60	
나. 북한의 입장 · 66	
<b>V. 북·미관계 전망</b> .....	75
1. 종전과 6자회담 성사 —— 75	
가. 미국의 대북정책 방향: 전략 및 수단 · 75	
나. 북한의 입장 · 84	
2. 향후 전망 —— 87	
가. 네가지 시나리오 · 87	
나. 평가 · 90	
<b>VI. 결 론</b> .....	96
<b>참고 문헌</b> .....	101

—◆—  
표 · 그림 목차

<표 1> 북·미관계 시나리오 — 87

## I. 서 론

### 1. 연구의 목적

작년 10월 북한이 농축우라늄 핵 프로그램을 시인하면서 시작된 북핵 위기가 6자회담을 계기로 일단 한숨을 돌렸으나, 여전히 앞길은 불투명하다. 북핵 위기의 전망이 불투명한 가장 큰 이유는 북한이 국제사회를 향해 협박과 유화 제스처를 조화시키면서 핵개발의 전략적 모호성을 유지하는 데 기인한다. 실제로 북한은 핵무기 보유와 핵억지력의 필요성을 주장하는 한편, 미국의 안전보장을 조건으로 핵개발 포기 의사를 밝히고 있다. 국내에서 북한의 핵개발이 협상용인지, 실제로 핵무기를 보유하려는 의도인지에 대한 논란이 끊이지 않고 있는 이유이기도 하다.

북한의 의도된 모호성과 함께 미국의 대북정책 또한 북핵 해결의 전망을 어렵게 하는 요인이 되고 있다. 부시 행정부는 북한 정권에 대한 극도의 불신감을 숨기지 않고 있으며, ‘악의 축’에 포함시키기까지 하였으나, 북핵문제에 대한 평화적 해결을 거듭 강조하고 있다. 북핵문제가 평화적으로 해결되면 북·미관계는 정상화되는 것인가, 북핵문제의 평화적 해결이 실패하면 무력제재가 단행되는 것인가, 정권교체는 고려되지 않는가 등에 대한 의문이 제기되지 않을 수 없다.

작년 10월 이후 북핵문제는 미국의 대이라크전쟁과 밀접한 연관을 맺고 전개되었다. 미국의 대이라크전쟁이 3월 20일 개시된 지 3주만인 4월 9일 미국은 바그다드를 장악하였고, 43일만인 5월 1일 부시 대통령은 사실상 종전을 의미하는 ‘주요전투 종료’를 선언했다. 이라크전쟁은 개전 이전부터 전쟁의 명분을 둘러싸고 많은 논란이 있었고, 전쟁이 종료된 이

## 2 미국의 대이라크전쟁 이후 북·미관계 전망

후 지금까지도 이라크의 위협 과장 의혹, 미군의 피해 속출, 전후처리 문제 등으로 논란이 끊이지 않고 있다.

이라크전쟁 시작 전에는 미국의 전쟁 준비로 북핵문제가 미루어 질 수밖에 없었고, 북한은 대북 강경정책을 선택하기 어려운 미국의 약점을 이용하여 양보를 이끌어 내기 위해서 위기를 고조시켰다. 이라크전쟁이 미국의 압도적 승리로 종료되어 가면서 미국은 대북 문제를 다룰 수 있는 여유가 생겼고, 북한은 미국의 강경정책 가능성에 대한 우려로 만족스럽지 못한 다자대화에 응하였다. 그러나 전후처리 문제로 미국이 곤경에 처하자 북핵문제는 또 다시 미국의 긴급 현안에서 밀려나게 되었다.

이라크전쟁은 미국의 대테러전의 맥락에서 수행되었으며, 향후 미국의 대외정책 뿐만 아니라 2004년 미국 대선에도 많은 영향을 미칠 것으로 전망된다. 또한 향후 처리 결과에 따라 미국의 대북 정책도 많은 영향을 받고 있다.

본 보고서의 목적은 이라크전쟁 이후 북·미관계를 전망하는 것이다. 이를 위하여 이라크전쟁을 평가하고, 전쟁 이후 미국의 외교안보정책과 대북정책을 분석하고자 한다. 이를 바탕으로 미국의 대북정책과 북한의 대응 방향을 분석한 후, 북·미관계를 전망하고자 한다. 북·미관계의 전망을 위해 한·미관계와 남북관계에 대한 분석이 부분적으로 포함된다.

## 2. 연구의 방법과 구성

본 연구는 미국의 외교안보정책과 북한의 대외정책을 분석함에 있어서 가급적 일차자료를 사용하려고 하였다. 9·11테러사태 이후 급변하는 미국의 외교안보전략에 대한 분석은 가급적 QDR(Quadrennial Defense Reviw), NPR(Nuclear Posture Review), The State of the Union Address, The National Security Strategy of the United States of America 등 미국 행정부의 공식 문건을 이용하려고 하였다. 특히 워싱턴 소재 연구소의 인터넷 웹사이트가 유익하게 활용 되었다. 이들 자료들은 서적이나 논문들이 다루기에 시간 상 촉박한 현안들에 대한 정보를 신속하게 제공하여 주었다. 그 중에서도 국방성의 defenseLINK, Heritage Foundation, CDI(Center for Defense Information), New American Century 등의 웹사이트가 많이 참고되었다. 미국의 대 이라크전쟁에 대한 분석 역시 미국 국방부와 국무부의 공식자료 및 워싱턴 싱크탱크의 웹사이트가 많이 활용되었다.

북한의 대미정책에 대한 분석은 북한의 공식매체인 조선중앙방송과 「로동신문」에 크게 의존하였다. 북한자료의 한계는 「조선통신」과 「통일학 연구소」의 웹사이트를 통해 부분적으로 보완하였다.

한편 북·미관계의 전개과정은 이라크전쟁 이전과 전쟁 이후로 나누어 시기적 변화를 비교분석함으로써 미국의 대북정책 뿐만 아니라 북한의 대외정책을 대상으로 차이점과 유사점을 도출하고자 하였다. 특히 이라크전쟁 이후 6자회담이 성사되기 까지 핵문제에 대한 북한과 미국의 입장을 비교하고자 하였다.

본 연구는 서론과 결론을 포함하여 총 6장으로 구성된다. 제1장에서는

#### 4 미국의 대이라크전쟁 이후 북·미관계 전망

연구의 목적과 방법을 다루고 있다. 제Ⅱ장에서는 이라크전쟁의 배경과 전쟁의 경과, 그리고 전후처리 문제 등을 분석한다. 특히, 이라크전쟁이 부시 행정부의 외교안보정책에 미친 긍정적·부정적 영향을 평가하고, 2004년 대선과의 연관성을 분석해 본다. 제Ⅲ장에서는 이라크전쟁 이후의 미국 외교안보정책을 전망해 본다. 여기서는 특히 신보수주의자의 주장을 둘러싼 논란과 군변혁 문제를 점검해 본다. 군변혁과 관련해서는 럽스펠드 독트린과 병력 재배치 문제를 분석한다. 제Ⅳ장에서는 부시 행정부 등장 이후 이라크전쟁까지 북·미관계의 전개과정을 부시 행정부의 대북정책과 이에 대한 북한의 대응에 초점을 맞추어 검토한다. 이 시기는 북한의 핵고백 이전과 이후의 두 시기로 나누어 분석한다. 제Ⅴ장에서는 이라크전쟁 이후 6자회담이 성사되어 북핵문제가 본격적으로 국제문제화되는 배경을 분석하고, 향후 북·미관계를 전망해 본다. 특히 6자회담에 대한 북한과 미국의 입장을 분석하며, 전망과 관련해서는 몇 개의 시나리오를 상정해 본다. 제Ⅵ장은 결론이다. 결론에서는 북·미관계 전개과정에서 한국 정부가 취할 입장에 대하여 몇가지 제안을 포함시켰다.

## II. 이라크전쟁의 배경, 경과 및 전후처리 방향

### 1. 전쟁의 배경과 명분

#### 가. 배 경

1990년 이라크의 쿠웨이트 침공에 대한 응징으로 취해진 유엔의 경제 제재 조치는 2003년 미·영 연합군의 대이라크전쟁이 종료될 때까지 계속되었다. 경제제재의 목적은 쿠웨이트에서 이라크가 물러나게 하는 것이었으나, 이라크가 1991년 1월 16일 시한까지 퇴각하지 않음에 따라 제1차 걸프전이 발발하게 된다. 전쟁 종료와 함께 1991년 4월 3일 유엔안전보장이사회 결의문 687호는 유엔특별위원회(UN Special Commission on weapons, UNSCOM)를 설치하고, 이라크에 대한 제재를 시작하였다. 석유수출이 금지되었고, 의약품과 인도적 지원을 제외한 대부분의 수입이 제한되었다. 제재의 핵심은 대량살상무기를 밝히고 제거하는 것이었다. 따라서 이라크는 모든 생화학무기와 시설, 핵물질, 미사일 등을 공개하도록 요구받았다. 명시적인 목표로 설정되지 않았지만, 경제제재를 통해 미국은 후세인 정권의 교체를 추구하였다.

이라크는 유엔결의에 응하지 않았고 이라크의 무장해제는 실패하였다. 1998년 이라크가 유엔사찰단을 철수시킨데 대한 보복으로 미·영 연합군은 이라크에 대한 공습(Operation Desert Fox)을 감행하기도 하였으나, 사찰단을 이라크에 돌아가게 하는 데는 실패하였다.

---

1 대이라크 경제제재는 1990년 8월 6일 채택된 유엔 안보리 결의문 661호에 근거하고 있다.

경제제재가 이라크의 무장해제에 실패하였다는 판단 하에 미국은 당근 정책을 채택하기도 하였다. 1999년 12월 유엔안보리결의 1284호를 통해 무역제재를 완화하는 대신, 석유 수출과 무기 수입 등 전략 물자에 대한 제재를 강화함으로써 무장해제에 대한 이라크의 협조를 요구하였다. 새로운 제재(유엔안보리결의 1284호)는 이라크 내의 인도주의적 위기의 책임이 후세인에게 있다는 것을 부각시키기 위함이었다. 즉, 석유 수출과 무기 수입을 철저히 통제하였으나, 민간용품의 수입은 폭넓게 허락하였다. UNSCOM을 대신하여 The United Nations Monitoring, Verification, and Inspection Commission(UNMOVIC) 이 설립되었다. 그러나 대량살상무기 해체에 대한 이라크의 협조를 이끌어 내는데는 실패하였다.

경제제재의 완화는 관련 당사국들의 이해관계가 맞아 떨어졌기 때문에 가능하였다.<sup>2</sup> 프랑스와 러시아는 보다 많은 제재의 완화를 요구하였는데, 이들은 이라크에서의 상업 계약을 통해서 이익을 얻기를 희망하였다. 특히 구소련 시절의 차관을 회수하기를 원하는 러시아는 이라크가 하루 속히 경제제재에서 벗어나기를 원하였다. 터키, 시리아, 요르단 등은 이라크와의 비밀 석유협상에 참여하였는데, 이라크는 약 15억 불 내지 30억 불 정도의 비밀 석유수입이 있는 것으로 알려졌다. 결국, 러시아, 프랑스, 중국은 표결에서 기권하였다.

당근과 채찍 어느 것도 이라크의 대량살상무기 개발의혹을 푸는 데 실패하였다. 이라크의 대량살상무기 개발의혹에 대하여 지지부진하던 국제협력은 2001년 9·11테러사태 이후 제재를 지지하는 콘센서스가 이루어졌

---

2 Michael Donovan, "Sanctions and Weapons Inspections in Iraq," March 15, 2002. <[http://www.cdi.org/terrorism/iraq\\_sanctions.cfm](http://www.cdi.org/terrorism/iraq_sanctions.cfm)> (2 April, 2003).

다. 2001년 11월 유엔안전보장이사회 결의문(SCR 1382)이 통과되고, 2002년 5월 효력을 발휘하게 되었다. 동 결의는 이라크에 대한 무기사찰을 재개할 것과 이라크가 이전의 결의를 준수할 것을 요구하였다.

마침내 2002년 11월 8일 유엔안전보장이사회는 이라크에 대한 무장해제 요구(SCR 1441)를 만장일치로 통과시켰다.<sup>3</sup> 그러나 이라크가 SCR 1441을 준수하지 않을 경우 어떻게 할 것인지에 대하여 안보리 상임이사국들 간에 의견일치를 보지 못하였다. 이라크가 SCR 1441에 불응할 경우 미국은 자동적으로 군사력 사용을 요구한 반면, 프랑스와 러시아는 군사적 조치를 취하기 위하여서 다시 한번 유엔안보리 결의가 있어야 한다고 주장하였다. 양측의 타협점으로 이라크가 “유엔의 무장해제 요구를 받아들이지 않을 경우... 모든 필요한 수단(all means necessary)”을 취한다는 표현 대신 ‘심각한 결과(serious consequences)’를 초래한다는 표현을 사용하였다. 그러나 ‘심각한 결과’가 군사적 수단을 의미한다는 것은 모두가 알 수 있었다.

유엔안보리 결의 이후 이라크는 유엔사찰을 수용하고, 1998년 이라크를 떠난 사찰단이 복귀하였다. 그러나 2002년 12월 7일 이라크가 제출한 방대한 양의 보고서(12,000 페이지)는 부실하기 짝이 없는 것으로 파월(Colin L. Powell) 미 국무장관은 평가하였으며(2002.12.19), 블릭스(Hans Blix) 유엔사찰단장 역시 부정적인 평가를 하였다(2003.1.9).

그러나 유엔사찰단(UNMOVIC)의 공동단장인 엘바라데이(Mohammed El Baradei)는 1990년 이라크의 핵무기 프로그램 해체 이후 프로그램을 재개했다는 증거를 발견 못하였다고 보고하고 사찰이 계

---

3 이 결의에는 시리아, 러시아도 기권하지 않고 찬성하였다.

속되어야 할 것과, 더 많은 시간이 주어져야 할 것을 요구하였다 (2003.1.27). 프랑스는 현재보다 세배정도의 시간이 사찰단에 주어져야 한다고 주장하였으며, 중국과 러시아 역시 사찰단에게 보다 많은 시간을 허용할 것을 주장하였다. 유엔 사찰단장 블릭스도 이라크가 U-2기의 정찰과 무기전문가들에 대한 개별 인터뷰를 허용한 것에 고무되어, 이라크의 협조 가능성을 보고하면서 보다 많은 시간을 요구하였다.

그러나 부시 대통령은 2003년 1월 28일 국정연설(State of Union Address)에서 이라크가 우리측 농축에 필요한 고강도 알루미늄관의 구매를 시도하였음을 언급하였다.<sup>4</sup> 또한 무장해제를 하는 것은 이라크의 책임이며, UNMOVIC의 책임은 아니라는 것이 미국의 입장이었다. UNMOVIC은 이라크의 무장해제를 감독하는 것일 뿐이라는 것이다.

마침내 미국은 2003년 3월 18일 이라크에 대하여 최후통첩을 하고 전쟁에 돌입하였다. 대내외적 반대에도 불구하고 유엔안보리의 2차 결의 없이 전쟁이 시작된 것이다.

#### 나. 명분

미국이 국내외적 반대에도 불구하고 대이라크전쟁을 감행한 데는 몇가지의 분명한 명분이 있기 때문이었다. 첫번째 명분은 대량살상무기 해체이다. 주지하는 바와 같이, 9·11테러사태 이후 미국은 불량국가의 대량살상무기 개발을 지역문제가 아닌 미국에 직접적 위협이 되는 심각하고 긴박한 문제로 간주하고 있다.

---

4 El Baradei 는 이것이 재래식 미사일용이라고 반박하였다.

두번째 전쟁의 명분은 압제에 시달리는 이라크 국민을 해방시킨다는 것이다. 부시 행정부의 신보수주의자들은 민주주의와 시장경제리는 미국의 가치를 전지구적으로 증진시키는 것이 세계평화와 안전에 필수적이며, 미국의 책무라는 믿음을 갖고 있다. 따라서 독재자 후세인을 제거하고 이라크 국민을 해방시키며, 나아가 이라크를 중동 민주화의 전초기지화 하겠다는 것을 중요한 목표로 하였다. 부시 대통령은 중동의 민주화가 향후 수십 년간 미국의 주요한 외교정책 목표가 될 것이라고 말하였다.<sup>5</sup>

세번째 전쟁의 목적은 이라크와 9·11테러의 관련성에 있으며, 후세인 정권이 궁극적으로 미국에 위협이 된다는 것이었다. 사실 이라크전쟁은 9·11테러사태와 함께 시작되었다고 할 수 있다. 9·11테러사태 직후 열린 비상 각료회의에서 럼스펠드(Donald Rumsfeld) 국방장관은 보복 대상에 아프가니스탄과 함께 이라크를 포함시켜야한다고 강력히 주장하였으나, 파월 국무장관과 테넷(George J. Tenet) CIA 국장 등이 결정적 증거가 없는 상태에서 이라크를 보복 대상에 포함시키면 전선이 확대되고 온건 아랍의 지지를 이끌어 내기가 어렵다는 이유로 반대함으로써 무산되었다.<sup>6</sup> 럼스펠드의 주장은 월포위츠(Paul Wolfowitz) 국방부 부장관의 건의에 의해서 이루어진 것으로, 월포위츠는 1998년 1월 26일 당시 클린턴 대통령에게도 이라크 공격과 후세인 제거에 대한 편지를 보낸 바 있

---

5 부시 대통령은 이슬람과 민주주의가 상충되는 것은 아니라고 말하면서, 중동의 심장부인 이라크의 해방은 전지구적 민주화의 분수령이 될 것이라고 의미를 부여하였다. Washington File 6 November 2003 <<http://usembassy.state.gov/ircseoul/www.5260.html>> (10 Nov. 2003).

6 이장훈, 『네오콘: 팩스아메리카나의 전사들』 (서울: 미래 M&B, 2003), p. 23.

다. 실제로 월포워츠는 부시 행정부 출범 이후 대통령을 설득하여 반 후세인 조직을 지원하여 왔다.<sup>7</sup>

공개적으로 표방되지는 않았지만, 또 다른 전쟁의 목적은 이라크의 석유자원 확보에 있음을 부인할 수 없을 것이다. 체이니(Richard Cheney) 부통령이 이끌었던 「국가에너지 정책개발 그룹」은 2001년 5월 보고서에서 에너지 문제가 향후 미국의 가장 큰 위기가 될 수 있다고 경고한 바 있다.<sup>8</sup> 이라크의 점령을 통해 중동지역 뿐만 아니라 세계전략에서도 유리한 고지를 차지하고자 하였다.

## 2. 전쟁의 경과

미국은 3월 18일 후세인이 48시간 이내에 아들들과 함께 이라크를 떠나라는 최후통첩을 하였지만, 후세인이 이를 수용할지라도 대량살상무기를 찾아내기 위해 이라크로 진격할 것이라고 밝히고, 이를 후 공격을 개시하였다.

이라크전쟁은 전형적인 비대칭전쟁이었다. 미·영 연합군과 이라크군의 전력 차이는 근본적인 비대칭이었다. 이라크는 비재래식 전쟁기술에 의존하였고 비정규 전력을 사용하였다. 예컨대, 페다인 민병대 처럼 경무장한 준군사조직이 기습공격을 하기 위하여 도시를 은신처로 사용하였고, 몸 에 폭탄을 장치한 자살특공대가 등장하였으며, 민간복장이나 미군복장으로 위장한 공격도 일어났다.

---

7 Bob Woodward, *Bush at War* (New York: Simon and Schuster, 2002), pp. 81-85.

8 이장훈, 「네오콘」, p. 163.

이라크는 연합전력이 거의 전무하였다. 이라크군은 전쟁을 대비하기 보다는 정권안보에 초점을 맞추어 육성되었다. 해군은 거의 존재하지 않았고, 이라크 공군은 전쟁기간 동안 한차례의 출격도 하지 않았다.

반면, 미국은 1,000대 이상의 전투기를 전쟁시작 전에 배치완료하였으며, 전투가 절정에 이르렀을 때는 1,663기의 전투기가 투입되었다. 연합군은 전투기와 폭격기를 합하여 총 40,000회 이상의 출격을 하였으며, 19,948발의 정밀유도무기와 9,251발의 일반무기를 사용하였다.

미국의 대이라크전쟁은 6단계에 걸쳐서 진행되었다. 제1단계는 후세인 사살 작전으로, 미국은 후세인과 이라크 지도부의 은신처로 추정되는 곳에 토마호크 미사일을 발사하는 것으로 전쟁을 시작하였다. 2단계는 공중전과 지상전의 동시 감행이었다. 미국은 1991년 걸프전 당시 지상군을 투입하기 전 수주간의 공중전을 시행하였으나, 이번에는 공중전과 거의 동시에 지상군이 바그다드를 향하여 진격하였다. 개전과 함께 미사일 공격과 공중전에 의해 이라크 공화국 수비대의 60%가 괴멸된 것으로 평가된다. 3단계는 병참선 보호문제로 인한 재충전 및 병참선 보호였다. 지상군의 신속한 진격으로 병참선이 길어지고 곳곳에서 미·영연합군이 이라크군의 공격을 받게 됨에 따라 미군은 병참선 보호를 위한 재정비를 하였다. 4단계는 바그다드 진입 및 교란작전이었다. 미·영 연합군은 바그다드 외곽을 근거지로 하여 몇차례에 걸쳐 바그다드 진입과 퇴각을 반복하면서 이라크의 수비를 교란시켰다. 5단계는 바그다드 진입으로, 수일간의 교란 후 전격적으로 바그다드에 진입하였다. 6단계는 티그리스 전투이다. 미·영 연합군은 바그다드 진입 후, 퇴각하는 이라크 군을 북부 이라크에서 섬멸하였다. 마침내 전쟁이 시작된지 43일만인 5월 1일 부시 대통령은 '주요 전투의 종료'를 선언하였다.

이라크전쟁(Operation Iraqi Freedom)은 군사적으로 럽스펠드가 고안한 새로운 작전에 의해서 수행되었다. 과거의 전쟁에서는 육·해·공군간에 합동작전이 원활하지 않았기 때문에, 공군과 해군의 폭격이 끝난 후, 지상군의 공격이 시작되었다. 그러나 이번 전쟁에서는 시간이 무엇보다 중요하였으며, 공군과 해군의 폭격과 거의 동시에 지상군의 작전이 시작되는 합동작전이 선보였다. 럽스펠드 국방장관은 초기 전쟁계획에서 보다 많은 공군력에 의존하고 지상군은 최소화 시키고자 하였다. 총 30만 명의 미군이 참전하였으나, 럽스펠드는 한때 10만명 이하의 지상군 투입으로 전쟁수행이 가능할 것으로 보기도 하였다.

### 3. 전후처리 문제

#### 가. 점령준비 부족

신속한 전쟁의 승리와는 달리, 미국은 전후처리 문제에 있어서 상당히 고전하고 있다. 미국이 전쟁을 정당화하기 위하여 이라크의 위협을 과장하였다는 비난의 소리가 높아지고 있으며, 전쟁종료 선언 후 이라크 국민들의 반미소요, 게릴라전에 의한 미군사망 증가, 주둔 및 이라크 재건비용, 장기주둔 가능성 등으로 미국이 어려움을 겪고 있다.

3월 20일 전쟁발발부터 바그다드 함락시점까지 미군의 사망자수는 117명이었으며, 이후 5월 1일 주요전투의 종료시까지 22명이 추가로 사망하여 미군의 총 사망자 수는 139명이었으나,<sup>9</sup> 이후 게릴라전 등에 의한

---

9 전투중 사망 91명, 비전투 사망 48명

미군의 사망자 수가 급증하고 있다.

주요전투 종료 이후 사망자 수가 속출하자, 145,000명의 미군 주둔군이 적정 규모인가에 대한 논란이 제기되기 시작하였다. 주둔군의 적정 규모가 몇 명이나에 대하여서는 다양한 주장이 있으나, 더 많은 병력이 필요하다는 것이 점차 분명해 졌다.<sup>10</sup> 이라크전쟁 기간 빛을 보지 못하였던 파월 독트린(Powell Doctrine)이 주둔 전략에 있어서는 효과가 인정되게 되었다. 즉 효과적인 주둔을 위해서는 압도적인 병력이 필요하다는 것이다. 미군과 영국군은 병력 증파계획을 세우고, 보다 많은 병력을 위하여 미국은 외국군의 파병을 요청 하게 되었다.

주둔군의 규모 보다 더 어려운 문제는 비용문제이다. 전쟁 이후의 미군주둔 및 이라크 재건 등에 소요되는 비용문제는 예상과 달리 미국에게 엄청난 재정부담이 되고 있다. 전쟁 시작 전 전쟁예산은 ‘단기간의 성공적인 전쟁’과 이후의 점령비용, 전후 복구를 합쳐서 1,000억 불 정도 예상되었으나,<sup>11</sup> 전쟁이 종료된 이후 이러한 예산을 훨씬 초과하였다. 병력배치 140억 불, 첫달 전투비용 100억 불, 두 번째 달부터 매달 80억 불, 원대 복구비용 90억 불 등은 예상과 크게 다르지 않으나, 전후 15만 명에 달하는 점령비용이 매달 40억 불 정도 소요되고 있다. 미군이 얼마나 이라크

---

10 주둔군 병력의 적정 수에 대한 논란이 한창이던 8월 메케인(John McCain) 상원의원은 미군 1개 사단의 증파를 요구하였으며, 산체스(Ricardo Sanchez) 중부군 사령관은 현재의 임무를 위해서는 현 병력으로 충분하나 미래의 평화유지 임무를 위해서 만명 정도의 추가 병력이 필요하다고 하였다.

11 2002년 12월 에일대 경제학자 William Nordhaus에 의한 계산 결과,  
<<http://stacks.msnbc.com/news/882342.asp>>.

에 주둔할지 분명치 않으나, 종전 직후 프랭크스(Tommy Franks) 중부군 사령관은 최대 4년간 주둔할 필요가 있다고 전망하였다. 이 경우 주둔비용은 1,500억 불 정도 소요될 것이다.<sup>12</sup>

이밖에도 이라크 통치기구 운영 및 이라크 재건비용으로 최대 3,000억 불이 추가로 소요될 것으로 전망된다.<sup>13</sup> 가장 시급한 전력공급을 위한 비상복구에만도 30-50억 불이 소요될 것으로 추정되며, 고속도로, 교량, 공항, 상하수 처리시설, 병원, 학교, 경찰서, 소방서 복구가 시급하다. 미국은 이라크의 석유매출 대금(2004년 130억 불 추정), 미국내 동결된 이라크 자산(17억 불), 후세인으로부터 압류한 현금 및 기타 자산(8억 불) 등을 재원으로 삼고 있으나, 재건비용을 충당하기에는 부족한 형편이다.

제네비협약에 따르면 점령국이 모든 비용을 책임지도록 되어 있으나, 미국은 국제사회의 지원을 요청하고 있다. 7월까지 국제기구와 각국으로부터 모금한 자금은 총 17억 불에 이른다. 전쟁수행은 아니더라도 평화유지에 국제협력을 확보할 수 있다면 미국의 전후주둔 비용을 감축시킬 수 있을 것이나, 국제사회가 미온적인 태도를 보였다. 1991년 걸프전에서 국제사회가 전쟁과 전후복구 비용의 80%를 담당할 것과 비교하면, 미국은 일방주의의 비용을 치루고 있다고 할 수 있다.

이라크전쟁과 전후 복구비용은 미국의 예산압박을 가중시키는 요소가 되면서, 향후 미국의 대외정책 수행에 있어서 연방예산적자가 중요한 요소로 등장하고 있다. 금년도(2002.9-2003.9월 기준) 미국의 연방예산적자는 3,742억 불로 지난해의 1,578억 불 보다 배이상 증가하였으며, 역대

12 주둔비용이 점차 월 30억 불 수준으로 낮아질 것을 예상한 액수이다.

13 Lael Brainard and Michael E. O'Hanlon, "The Heavy Price for America's Going It Alone," *Financial Times*, 6 August 2003.

최대의 적자를 기록하였다. 미의회예산처(Congressional Budget Office, CBO)는 2003년부터 2013년까지 1조 8,200억 불에 이르는 막대한 연방예산 적자를 예상하였다.

연방예산 적자 문제에 대하여 백악관은 10조 5천억 불의 경제규모에 비해 적자규모는 크지 않기 때문에 문제가 안된다고 보고 있다. 오히려 부시 행정부와 대부분의 공화당의원들은 낮은 세금율이 조속한 경제성장을 가져올 것이라는 믿음 하에, 부시 대통령은 2013년까지 1조 5,700억 불의 세금감면을 제안하였다.

그러나 많은 경제학자들은 레이건 대통령 시절 시작된 예산적자가 정상화되는 데 15년이 걸렸음을 상기시키면서,<sup>14</sup> 예산적자의 문제점을 지적하고 있다. 경제성장이 대규모일 경우는 문제가 없으나, 지속적인 예산적자는 저축감소를 초래하고 저축감소는 투자의 감소를 초래하며, 궁극적으로 소득감소로 이어진다는 것이다. 적자에 대한 우려로 대부분의 민주당 의원들과 일부 공화당의원들은 보다 작은 규모의 세금감면을 촉구하였다.

#### 나. 국제적 협력 요청

미군의 사상자수가 속출하고 미군의 주둔이 장기화될 것으로 예상되고 비용이 증가함에 따라, 미국은 불가피하게 정책변화를 결정하였다. 파월 국무장관은 새로운 도전에 대처하기 위하여 새로운 동반자관계와 새로운 동맹의 필요성을 강조하기 시작하였으며, 부시 대통령은 2003년 9월 7일

---

14 William G. Gale and Peter R. Orszag, "America Cannot Afford a Huge Deficit," <<http://www.brook.edu/views/op-ed/gale/20030205.htm>> (24 Mar. 2003).

이라크에서의 ‘조정과 적응’(Adjust and Adapt)을 발표하였다. 또한 이라크 주둔과 재건 비용을 위하여 부시 대통령은 2003년 9월 7일 2004년도 예산에 870억 불을 추가로 요구하였다.<sup>15</sup> 즉, 9·11테러사태 이후 미국의 외교정책을 지배하던 ‘일방주의’와 ‘선제공격’이 처음으로 현실과 타협을 하게 된 것이다.

9월 들어 미국은 이라크 주둔을 위한 다국적군의 구성을 위한 유엔결의안을 요구하게 되었다. 전쟁 시작 전부터 독자행동을 했던 미국이 유엔의 역할 확대를 요구한 것은 큰 변화라고 할 수 있다. 종전 직후 주둔군은 29개국으로 구성되어 있으나, 미군이 90% 이상을 차지하고 있었으며, 나머지도 대부분은 영국군이였다. 그러나 10월 16일 유엔결의안이 통과되면서, 외국군의 규모가 최대 40,000명에 이를 것으로 미국은 기대하였다. 유엔의 역할 확대에도 불구하고 다국적군은 미국의 명령 하에 있게 된다.

부시 대통령은 10월 6일 이라크 재건사업에 대하여 국방부가 아닌 백악관이 직접적인 책임을 지도록 하였다. 럽스펠드 국방장관이 이라크 재건의 총책임자였으며, 브레머(Paul Bremer) 이라크 최고 행정관도 럽스펠드 장관에게 직접 보고 하였다. 그러나 국방부 산하의 재건사업이 효율적이지 못하다는 지적이 제기되고 강경파인 럽스펠드의 사임 압력까지 거세지자, 부시 대통령은 국방부의 역할을 축소한 것이다.

재건사업 담당업무가 국방부에서 국무부로 이전됨에 따라, 이라크에 파견된 국무부 인원이 당초 55명에서 110명으로 증원되었다.<sup>16</sup> 라이스(Condoleezza Rice) 국가안보보좌관이 신설된 「이라크안정화그룹 (Iraq

---

15 주둔비용은 660억 불이고, 재건비용은 210억 불이다.

16 *Washington Post*, 2003년 10월 7일.

Stabilization Group ISG)의 총괄 책임을 맡고, 산하에 테러부문, 경제부문, 정치부문, 미디어 부문의 4개 부문을 두었다.

이라크 전후처리 문제로 곤경에 빠진 미국은 11월 이라크 점령계획을 변경하여 조속한 주권이양 프로그램을 발표하였다. 이 계획에 따르면, 2004년 상반기 중 총선을 실시하고 헌법이 제정되기 이전에 새로운 정부를 구성하여 2003년 6월까지의 주권을 이양한다는 것이다. 이것은 반미 테러가 악화되고 사상자가 급증함에 따라 미국이 이라크 치안유지에 대한 일차적 책임에서 벗어나려는 의도라고 할 수 있다.

미국이 2004년 6월까지 주권이양을 하기로 계획을 변경함으로써, 주둔기간과 주둔군수는 예상보다 줄어들겠지만 주권이양 이후에도 미국은 미군의 주둔계획을 분명히 하고 있다. 조기 주권이양 발표 후에 럽스펠드 국방장관은 주권이양과 미군운용계획은 별개라고 말하면서, 이라크에서 미군이 완전히 철수하는 시기는 결정되지 않았다고 강조하였다(11.16). 부시 대통령도 미국이 이라크를 포기하거나 도망치는 것이 아니라 “이라크의 평화와 자유가 정착될 때 까지 미국이 주둔할 것임”을 강조하였다.

전후처리 문제로 고전을 면치 못하던 미국은 12월 13일 후세인을 생포함으로써, 분위기를 극적으로 반전시켰다. 부시 행정부는 후세인 생포를 계기로 이라크내 치안이 안정되고, 궁극적으로 부시 대통령의 대선에 긍정적인 효과를 거두기를 기대하고 있다. 후세인 체포 직후 실시한 CNN과 USA Today 공동 여론조사에서 부시 대통령의 인기가 9% 상승하였다.

#### 4. 평가

##### 가. 전쟁명분에 대한 논란

2002년 9월 12일 부시 대통령의 유엔연설 이후 미국은 대이라크전쟁을 향해 나아갔으나, 전쟁 자체에 대하여 전례 없이 많은 논란이 있었다. 미국내에서조차도 미국이 유엔사찰단에게 이라크가 대량살상무기를 보유하고 있는지 판단하기 위하여 필요한 충분한 시간을 주지 않았다는 주장이 제기되었다. 2003년 국정연설에서 부시 대통령은 이라크의 핵무기개발과 알카에다와의 연계 가능성에 대하여 역설하였으나, 설득력에 회의가 많은 평가를 받았다. 알카에다 조직은 전세계 60여개국에 산재해 있으며, 이라크가 반 이스라엘 조직에 대한 재정지원을 한 적은 있으나, 알카에다와의 직접적 연관성에 대하여는 분명한 증거가 없는 것으로 알려졌다. 전쟁 시작 전 이라크전쟁은 70-80%대의 비교적 높은 지지율을 보였으나, 역대 전쟁 중 가장 당파적인 것으로 나타났다. 공화당은 93%가 지지하였으나 민주당은 50% 지지에 불과하였다<sup>17</sup>.

국제적으로 독일, 프랑스, 러시아를 중심으로 이라크의 대량살상무기 프로그램에 대한 미국의 주장에 회의를 표시하였으며, 유엔의 결의 없이 수행된 전쟁이라는 비난을 받기도 하였다. 이라크의 석유와 중동지역에서 패권이 미국의 진정한 전쟁의도가 아닌가 하는 의혹도 제기되었다.

이와 같은 대내외적 반전 여론에도 불구하고, 부시 대통령은 나름대로 전쟁의 명분과 국제협력을 위한 노력을 간과하지 않았다. 더 이상의 사찰

---

17 1991년 걸프전 당시에는 공화당 94%, 민주당 81%로 큰 차이가 없었다.

과 유엔 토의 없이 전쟁을 시작하여야 한다는 미국내 강경파의 주장과 사찰단에 보다 많은 시간을 주어야 한다는 온건파의 주장 사이에서, 부시 대통령은 균형을 유지하려 노력하였다. 그럼에도 불구하고 부시 대통령이 전쟁을 결정한 것은 핵과 테러문제가 명확히 드러나는 것이 아니고, 후세인이 생화학 무기 요원을 보유하고 있으며, 사찰단이 무한정 이라크에 남아서 무기제조를 감시할 수 없으며, 후세인이 언젠가 대량살상무기를 보유하게 된다면 이웃국가들에게 보다 공격적으로 나올 수 있다는 주장에 근거한 것이었다.<sup>18</sup> 결국 후세인이 금지된 대량살상무기에 대하여 무장해제하지 않으면 무장해제시킬 것이라는 단순논리가 압도한 것이다. 실제로 5월 1일의 종전 선언에서 부시 대통령은 이라크전의 성격이 대테러전의 일환임을 다시 한번 강조하였다.<sup>19</sup>

한편, 일방주의 전쟁이라는 평가에도 불구하고 미국은 나름대로의 다자주의적 노력을 간과하지 않았다. 프랑스, 독일, 러시아 등의 반대에도 불구하고 영국, 호주, 스페인, 폴란드 등의 지지를 이끌어 내는데 성공하였다. 미국의 다자주의적 노력은 이슬람권의 친미정권인 파키스탄, 이집트, 사우디아라비아 정부의 안정을 유지하는 데 긴요하게 인식되었다.

이라크전쟁은 국내외적 반대에도 불구하고 부시 대통령이 정치적 생명을 걸고 한 대 모험이었다.<sup>20</sup> 전쟁결과에 따라 부시 대통령의 향후 정책

18 Michael E. O'Hanlon, "A Time for War," *The Washington Times*, 2003년 2월 5일 <<http://www.brook.edu/views/op-ed/gale/20030205.htm>> (24 Mar. 2003).

19 부시 대통령은 "이라크 해방은 대테러전에서 긴요한 진전"이라면서 "이라크전 승리는 지난 2001년 9월 11일 시작돼 아직 계속되는 대테러전에서 거둔 승리"라고 말했다.

20 William Schneider, "This is Bush's War."

이 영향을 받게 되며, 전쟁의 실패는 재선이 불가능함을 의미하였다.

‘주요 전투의 종료’ 후 미국은 전쟁의 명분을 확보하는 데 실패하였다. 미국은 이라크에서 대량살상무기 프로그램의 증거를 발견하는 것은 시간문제라고 호언장담하였으나, 이를 발견하지 못함으로써 전쟁의 정당성에 대한 비판을 초래하였다. 심지어 이라크의 대량살상무기에 대한 정보가 과장 조작되었다는 주장이 제기됨으로써 부시 행정부를 곤혹스럽게 하였다. 실제로 7월 9일 부시 대통령은 이라크가 아프리카 니제르에서 우라늄을 구입하려고 시도하였다는 지난 1월의 국정연설에서의 주장이 잘못된 근거에 기인하였음을 시인하였다. 6월 30일 USA Today, CNN, 갤럽이 공동 실시한 여론조사에 따르면, 이라크전쟁을 정당하다고 대답한 비율은 56%로 지난 4월의 73%에서 크게 떨어졌다. 6월 24일 영국 하원 청문회에서 스트로(Jack Straw) 영국 외무장관은 2003년 1월 영국 정부가 발표한 두 번째 이라크 대량살상무기(WMD) 관련 문건이 사실 여부가 검증되지 않은 내용을 포함한 데 대해 ‘매우 중대한 실수’를 저질렀다고 시인했다.

그러나 부시 대통령과 블레어 총리는 후세인이 세계의 평화에 위협이 되는 것은 분명하다며 전쟁의 정당성을 강조하였다. 7월 17일 미국 상하원 합동회의에서 블레어 총리는 부시 대통령과 자신이 이라크의 대량살상무기 문제에 대해 오류를 범했어도 비인간적 학살과 고통을 야기할 위협을 제거해 나가고 있기 때문에 역사의 용서를 받을 수 있을 것이라고 주장하였다. 럽스펠드 국방장관 역시 이라크를 공격한 것은 대량살상무기의 새로운 증거가 발견되었기 때문이 아니라 그 무기들이 사용될 수도 있다는 새

---

<<http://www.aei.org/news/newsID.16811.filter./news-detail.asp>>. (2003.4.3).

두려움 때문이었다고 말하였다.<sup>21</sup>

#### 나. 성공적인 전투

당파적인 전쟁이었음에 불구하고 미군이 3주라는 짧은 기간 내에 바그다드를 함락시킴으로써 신속하게 승리를 거두고 반전 여론을 극복할 수 있었다. 전쟁종료 직후 부시 행정부는 이라크 국민들의 환영 분위기를 대대적으로 홍보하였으며, 반전 국가였던 프랑스, 러시아, 독일 등도 미국의 승리를 환영하였다. ‘주요 전투’의 성공적 종료는 부시 대통령의 정치적 승리로 평가되었으며, 민주당 대통령후보 지명전에 나선 대표적 반전론자인 딘(Howard Dean)이 차기 대통령선거의 지명전을 포기하여야 할 것이라는 분위기가 형성되기도 하였다.

전쟁에서의 인명피해가 종종 전쟁의 승패를 판단하는 매우 중요한 기준이 되나, 미군 피해가 크지 않았던 것도 정치적 부담을 경감시켰다. 바그다드 함락시점에 미군의 사망자수는 117명이었으며, 이후 5월 1일 주요 전투의 종료시까지 22명이 추가로 사망하였다. 지난 걸프전 당시 사망자수는 147명이었으나, 바그다드 공략을 포함한 지상전을 감안 할 때 매우 성공적인 전투였다고 평가할 수 있다.<sup>22</sup>

---

21 럽스펠드 국방장관도 7월 10일 미 상원 군사위에 출석해 이라크의 대량살상 무기 보유를 입증할 새로운 결정적 단서를 확보하지 못한 상태에서 군사공격을 감행했음을 시인하였다.

22 20세기 전쟁에서 총 참전병력 중 사상자 비율은 1, 2차세계대전과 월남전에서 1/15이었으며, 한국전에서는 1/13이었다. 1991년 걸프전에서는 1/1,500(760명 사상)이었으나, 43일의 전쟁기간 중 마지막 100시간만이 육군 작전

이라크는 민간인 희생을 과대선전하고, 전쟁의 성격을 아랍 대 기독교 전쟁으로 부각시키고자 하였으며, 자살특공대 공격까지 동원하였으나, 모두 실패로 돌아갔다. 오히려 예상외로 이라크군이 쉽게 붕괴됨에 따라 독재정권의 취약성만을 드러냈다.

한편 이라크전쟁은 몇 가지 전례를 남기게 되었다. 우선 미국이 임박한 위협없이 공격을 감행함으로써 향후 선제공격이 보편화되는 예를 남겼다. 현 유엔규정은 주권국가가 주권국가를 공격하는 것을 침략전쟁으로 규정하고 테러는 침략전쟁으로 규정하기 어려우나, 테러방지와 대량살상무기 확산 방지가 이라크전쟁의 주요 명분으로 등장하였다.

이라크전쟁은 기존의 전쟁 개념을 변화시켰다. 과거 전쟁에서는 적의 군사력을 궤멸시킴으로써 자신의 의지를 적에게 강요하는 것이 목적이었다. 그러나 이라크와 같은 독재국가에서는 군사력 보다 독재자 개인이 중요한 ‘힘의 중심’임이 1991년 걸프전 이후 입증되었다. 따라서 이번 전쟁에서 군사작전의 최대 목표물은 후세인이었다.<sup>23</sup> 실제로 후세인을 비롯한 지도부가 궤멸되면서, 이라크 군사력은 무기력해졌다. 이라크전쟁은 독재국가와 싸우는 경우 적의 군사력을 공격하는 것보다 적의 지도자를 공격하는 것, 즉 참수공격 (decapitation attack)의 효용성을 입증하였다.<sup>24</sup> 이 밖에도 미국의 압도적인 군사적 우월성이 다시 한번 입증되었으며, 석유패권과 자원전쟁의 발발 가능성이 높아졌다.

---

이었다.

23 이춘근, “새로운 전략사고에 의한 전쟁,” 자유기업원 CFE Opinion Leaders Digest (2003.4.7).

24 이춘근, “새로운 전략사고에 의한 전쟁.”

#### 다. 전후처리 고전과 반전

성공적인 전쟁이라는 평가에도 불구하고 미국은 전후처리에서 상당한 고전을 겪고 있다. 미국은 사실 전후처리에 대한 계획자체가 없었다고 할 수 있다. 미국은 전후 상황을 알 수 없으므로 계획수립이 불가능하다고 하였고, 점령기간도 최소 3개월에서 최대 ‘필요할 때 까지 계속’이라는 막연한 생각이었다.<sup>25</sup>

그러나 주둔 및 복구 비용이 미국에게 엄청난 재정부담으로 작용하게 되었다. 1991년 걸프전 당시 총 640억 불의 전쟁비용중 미국이 부담한 액수는 70억 불에 불과하고 나머지는 국제사회에서 부담하였으나, 이번 전쟁에서는 미의회가 승인한 800억 불과 향후 추가 비용을 미국이 부담하게 되었다. 의회예산처의 적자예상으로 인하여 이라크전쟁, 반테러전쟁, 새로운 처방약 프로그램 추진의 어려움이 예상되자,<sup>26</sup> 미국은 국제사회의 지원을 끌어들이는 새로운 정책을 모색하게 되었다. 10월 16일 유엔 안전보장이사회는 이라크 재건과 치안확보를 위해 국제사회의 지원을 요청한 결의안을 만장일치로 승인하였다. 이로써 미국의 이라크 점령, 미국이 임명한 이라크 과도통치위원회는 국제사회의 사후 승인을 받게 되었다. 그러나 미국이 목표로 하는 560억 불의 2004년도 재건비용 중 미국이 200억 불을 약속한 것 이외에는 한국 2억 불, 일본 15억 불, 영국 8억8천만 불, 스페인 3억 불(2007년) 등 총 수십억 불에 불과한 것으로 알려졌다.

요컨대, 이라크전쟁은 신속하고 결정적인 주요 전투의 승리에도 불구하고

25 『뉴스위크 한국판』 2003년 9월 3일 p. 58.

26 <<http://stacks.msnbc.com/news/882261.asp>>.

하고, 주둔과 재건 등 전후처리 문제로 많은 문제점을 노출시켰다. 더욱이 미국의 경제침체는 이라크 비용에 미국민들의 지지를 약화시키는 요소가 되고 있다. 실업율이 6%에 육박하는 상황에서 일주에 10억 불씩 소요되는 이라크 주둔 비용과 추가적인 재건비용에 대하여 미국민들의 불만이 높아지고 있다. 결국 미국의 정책변경은 경제문제에 가장 큰 영향을 받았다고 할 수 있다. 즉 미국은 유엔안보리 결의를 통한 다국적군의 증기를 통해서 비용을 절감하고 효율적인 점령을 하고자 한다. 또한 미국이 공개적으로 말하고 있지는 않지만 다국적군의 증원을 통해 미군을 보호함으로써 미군의 사상자수를 줄이기를 희망하고 있다.

그러나 대이라크 정책에서의 '조정과 적응'이 이라크를 넘어서, 9·11 이후 강화되고 있는 대테러전 노력에 변화를 줄 것인지는 분명치 않다. 특히, 후세인 체포 이후 부시 행정부가 전후처리 문제로 인한 수세적 입장에서 벗어나, 테러와 대량살상무기에 대한 강경한 입장을 고수할 것으로 보인다. 리비아의 대량살상무기 포기 발표도 부시 행정부의 대량살상무기와 테러에 대한 단호한 입장이 성과를 거두고 있다는 것을 보여주는 예로 인식되고 있다.

무엇보다 전후 처리의 문제점 등으로 유동적이기는 하지만 미국민의 대다수가 여전히 이라크전쟁 자체에 대하여서는 부시 행정부의 결정을 지지하고 있다는 것이다. 또한 연말로 가면서 실업율과 경제성장률 등 경제 지표에서 미국의 경제가 호전되어 감에 따라 부시 대통령의 재선 가능성이 높아지고 있다. 이라크전쟁의 승리, 후세인 체포, 리비아의 대량살상무기 포기, 미국 경제 회복, 부시 대통령의 높은 재선 가능성 등은 향후 이라크와 비슷한 사례에 대하여 미국이 유사한 정책을 채택할 가능성을 한층 높여주고 있다.

### III. 이라크전쟁 이후 미국의 외교안보정책

부시 행정부는 대테러전쟁과 군변혁(military transformation)을 외교안보정책의 양대목표로 설정하고 있다. 부시 행정부 출범과 함께 럼스펠드 장관이 적극적으로 추진하던 군변혁은 이라크전쟁에서 신속, 경량화한 소규모 군으로 압도적 승리를 거둠으로써 그 정당성이 입증되었다. 또한 9·11테러사태를 계기로 목소리를 높여오던 신보수주의자들은 종전 이후 영향력을 확대하고 있으나, 전후 처리문제로 인해 이에 대한 반발도 만만치 않게 제기되면서 미국 대외정책의 방향을 불투명하게 하는 요인이 되고 있다.

#### 1. 신보수주의 강화

##### 가. 신보수주의 이념과 목표

부시 행정부의 출범 이후 미국의 외교정책에 있어서 신보수주의자들의 영향을 간과할 수 없다.<sup>27</sup> 9·11테러사태 이후 목소리를 높이던 미국의 신보수주의자들은 이라크전쟁을 계기로 미국의 대외정책 결정과정에 그 주장이 더욱 강력히 수용되게 되었다.

27 신보수주의자의 핵심인물은 폴 윌포워츠 국방부 장관, 리처드 펄 국방정책 자문위원, 윌리엄 크리스탈 『위클리 스탠다드』 편집인 겸 발행인 등 세명이며, 이 밖에 루이스 리비 부통령 비서실장, 엘리엇 에이브럼스 대통령 특별보좌관 겸 NSC 국장, 존 볼튼 국무부 군축 및 국제안보 담당 차관, 더글러스 페이스 국무부 정책담당 차관, 로버트 케이건 카네기 국제 평화재단 선임연구원 등이 포함된다. 이장훈, 『네오콘』.

신보수주의자들은 21세기를 미국의 세기로 만들겠다는 신념 하에 1997년 PNAC(Project for the New American Century)를 창설하였다.<sup>28</sup> 신보수주의자들은 민주당 뿐만 아니라 전통적 보수주의자들이 미국의 전략적 비전과 지도적인 원칙을 제시하지 않았다고 비판하였다.<sup>29</sup> 냉전 이후 외교관계와 국방비의 삭감으로 미국의 국제적 영향력이 감소되고, 위협에 대처하고 도전을 다루는 능력이 약화되었다고 지적하였다. 이들은 미국이 직면한 도전에 대처하기 위하여서는 강력한 군사력이 필요하고 미국의 원칙을 해외에서 증진시키기 위한 외교정책을 역설하였다.<sup>30</sup> 즉 적극적 대외 개입을 통해 미국의 이익을 지키고 미국의 가치를 세계에 전파하며, 이를 위해서는 군사력의 사용도 주저해서는 안된다는 것이다. 신보수주의자들은 1998년 이라크에 대한 공격을 주장하는 서한을 클린턴 대통령에게 보낸 바 있으며, 2003년 이라크전쟁의 교훈은 수년간 지속되던 이라크의 대량살상무기가 군사력을 통해 순식간에 해결된 것임을 강조하고 있다.

또한 도덕적으로 우월한 미국식 민주주의만이 대량학살과 같은 국제적

---

28 신보수주의자들은 1996년 대선에서 공화당의 돌(Bob Dole) 후보를 지지하였으나 좌절하였다.

29 PNAC의 창설자는 Elliot Abrams, Gary Bauer, William J. Bennet, Jeb Bush, Dick Cheney, Eliot A. Cohen, Midge Decter, Paula Dobriansky, Steve Forbes, Aaron Friedberg, Francis Fukuyama, Frank Gaffney, Fred C. Ikle, Donald Kagan, Zalmay Khalilzad, I. Lewis Libby, Norman Podhoretz, Dan Quayle, Peter W. Rodman, Stephen P. Rosen, Henry S. Rowen, Donald Rumsfeld, Vin Weber, George Weigel, Paul Wolfowitz 등이다.

30 Elliott Abrams *et al.* *Statement of Principles, Project of the New American Century*,

<<http://newamericancentury.org/statementofprinciple.htm>>.

비극을 예방할 수 있는 수단이며 민족, 국가, 주권이라는 개념은 자칫 전체주의 독재체제를 비호하는 보호막으로 악용될 수 있다고 본다. 따라서 도덕적 우월주의에 바탕을 두고, 필요악으로서의 전쟁과 적극적 개입주의를 주장한다.<sup>31</sup> 전통적 보수주의의 ‘방어적 현실주의’에 반해서 신보수주의자들은 ‘공세적 현실주의’에 바탕을 두고, ‘힘을 통한 평화’를 구현해야 한다고 믿는다.

신보수주의의 궁극적 목표는 미국 중심의 단극적 세계를 공고히 하는 것이다. 신보수주의는 현 상황을 1970년대의 상황과 유사하다고 본다. 즉 당시 소련과의 공존에 대한 폭넓은 합의가 이루어지고, 미국의 힘이 쇠퇴하고 있는 것을 불가피하게 여기며 현상유지에 대한 어떠한 변화도 너무 위험하거나 너무 비용이 든다는 생각이 팽배하였으나, 레이건(Ronald Reagan) 대통령이 이에 대하여 과감히 도전하여 국방비를 증액하고, 제3세계에서 공산주의의 약진을 억제하고, 미국의 외교정책에서 도덕적 우월성과 목표를 요구하였다는 것이다. 신보수주의자들은 지금이 냉전 이후 미국의 축소된 역할에 대한 미적지근한 합의에 다시 한번 도전하여야 할 때라고 본다. 즉, 미국의 국제적 역할 축소는 잘못된 것이며, ‘자비로운 지구적 패권(benevolent global hegemony)’을 구축하여야 한다고 역설한다.<sup>32</sup>

신보수주의자들은 미국의 ‘자비로운 패권’이 몇몇 나라에게는 방해가

31 김성한, “미국의 신보수주의 이념과 전략,” 『주요국제문제분석』 (외교안보연구원, 2003. 6).

32 William Kristol and Robert Kagan, “Toward a Neo-Reaganite Foreign Policy,” *Foreign Affairs* Vol. 75, No. 4 (July/August 1996), p. 20.

될지 모르지만, 대부분의 국가에게는 이익이 된다고 주장한다. 미국의 지도력이 상실된다면 세계는 폭력과 무질서, 그리고 민주주의의 쇠퇴, 경제 침체가 뒤따를 것이라고 본다.<sup>33</sup> 실제로 미국 국방비의 대부분은 미국의 영토를 방어하기 위하여 사용되는 것 보다는 미국의 국제적 공약을 준수하기 위하여 사용된다는 것이다.

신보수주의자들은 미국이 ‘자비로운 전지구적 패권’을 구축하기 위해서는 국방비를 증액하고, 지구적 패권에 대한 미국인들의 이해와 참여가 있어야 하며, 민주주의와 시장경제의 원칙을 전세계에 전파시킴으로써 미국의 국익을 추구하고 타국에 대한 영향력을 증진시켜야 한다고 보았다.<sup>34</sup>

신보수주의자들은 미국이 전지구적 지도력과 단극적 체제를 추구하는 데는 유럽 등 다른 나라의 무능에도 책임이 있다고 주장한다. 실제로 미국의 패권을 비판하는 나라들도 국제적 위기를 관리하기 위해 미국만큼의 책임을 질 수 있거나 그렇게 하려는 의도가 없다는 것이다. 중국을 제외한 어떠한 나라도 미국과 경쟁하기 위해서 군사력을 증강하는 데 돈을 쓰려고 하지 않는다고 신보수주의자들은 비판한다.<sup>35</sup>

따라서 신보수주의자들은 미국의 패권에 위협이 되는 경쟁국의 등장(중국)을 견제하고, 군사력의 우위를 유지해야 한다고 주장한다. 이를 위하여 미국의 패권에 기반한 국제체제의 안정, 즉 ‘패권안정’(hegemonic stability)을 이룩해 나가는 것이 필요하다고 본다. 이러한 맥락에서 미국

33 Robert Kagan, “Benevolent Empire,” *Foreign Policy* (Summer 1998), p. 26.

34 William Kristol and Robert Kagan, “Toward a Neo-Reaganite Foreign Policy,” pp. 23-28.

35 Kagan, “Benevolent Empire,” p. 31.

의 세계경찰 역할을 강조하고 있다. 신보수주의자들은 불량국가 및 테러집단의 WMD 획득을 저지하기 위해 반확산(counter-proliferation) 노력을 강조하고 미국의 ‘핵전략 우위(nuclear strategic superiority)’를 강조한다. 또한 “민주주의 국가들끼리는 싸우지 않는다”는 믿음에 따라, ‘민주평화지대(zones of democratic peace)’를 보존·확대하고자 한다. 예컨대, 중동지역에 민주주의 도미노이론을 실현하고자 한다.<sup>36</sup>

9·11테러사태 이후 신보수주의자들은 미국 외교정책의 두가지 목표를 제시하고 있다. 첫 번째 목표는 테러와의 전쟁이고, 두 번째 목표는 불량국가가 대량살상무기를 갖고 미국을 위협하는 것을 막는 것이다. 불량국가는 대량살상무기를 확보하려고 하고 테러조직을 지원한다고 보기 때문이다. 따라서 독재국가와 싸워 전세계에 자유와 정의를 구현하는 것이 미국의 임무이며, 여기에는 이슬람세계도 포함된다.<sup>37</sup>

또한 미국의 목표는 9·11테러사태 이전의 세계로 돌아가려는 것이 아니라 새로운 세계를 만드는 것이어야 한다고 주장한다. 즉 아프가니스탄에서 탈레반을 몰아내고 이라크에서 후세인을 제거하는 것으로 만족하는 것이 아니라 그곳에 새로운 질서를 구축하는 것이다. 따라서 이란, 북한 문제 역시 단순한 봉쇄나 군비통제의 차원을 넘어서는 문제로 다루어져야 한다는 것이다.

36 김성한, “미국의 신보수주의 이념과 전략”

37 William Kristol, “Taking the War Beyond Terrorism,” *Washington Post*, 31 January 2002.

### 나. 미국의 리더십을 위한 수단

신보수주의자들은 2002년 1월 30일 부시 대통령의 국정연설을 부시 독트린으로 간주하며, 세가지 핵심요소를 강조한다. 첫째, 미국의 리더십이 발휘되어야 하며, 미국은 선제공격을 신속히 감행할 수 있어야 한다. 둘째, 미국의 일차적 승리는 이란, 이라크, 북한에 대한 것이다. 셋째, 자유민주주의 원칙을 전세계에 증진하여야 한다는 것이다.

신보수주의주의자들은 현재의 UN과 NATO와 같은 국제기구도 팍스 아메리카(Pax America)를 유지하는 데 도움이 되지 않는다고 주장한다. UN은 공산혁명으로부터 주권국가를 보호하기 위하여 만들어 졌으며, NATO는 소련의 군사력에 의한 위협에 대응하는 것이 주요 임무였다. 이들 기구는 국가의 주권을 바탕으로 안전보장이사회 상임이사국에 거부권을 주는 등 견제와 균형에 바탕을 두고 있으며, 개인의 정치 권리 보다는 국가의 권리를 높이 평가하고 있다. 이라크전쟁에서 보았듯이 국제기구의 '견제와 균형' 메카니즘은 후세인 정권에 정당성만을 부여하였으며, 이라크를 해방시키고 새로운 정치질서를 구축하려는 미국의 시도를 좌절시키려 하였다는 것이다.

팍스 아메리카를 위해서는 절차 보다는 목표를 중시하는 국제기구가 필요하다고 신보수주의자들은 주장한다. 즉, 새로운 UN은 안정보다는 자유에 가치를 두며 억압받는 국민들을 지원해야 할 것이며, 새로운 NATO는 단지 방어보다는 새로운 임무에 부합하는 동맹이 되어야 한다는 것이다. 무엇보다 한국, 일본, 인도, 대만, 호주 등과의 쌍무적인 관계를 넘어서 유럽지역 이외에 NATO와 같은 보다 큰 안보협의체를 조직하여야 한다고 주장한다.<sup>38</sup>

이와 같은 목표를 달성하기 위하여 신보수주의자들은 군사력 증강 및 군사부문혁신(RMA)을 강조하며, 선제공격 및 MD체제 구축의 필요성을 역설하고 있다. 또한 전세계의 민주화를 위해 미국의 힘을 이용하여 불량 국가에 대한 정권교체를 이루어야 한다고 주장한다. 9·11테러사태 이후 미국이 국방비를 대폭 증액하였지만, 여전히 미국이 직면한 도전에 대처하기에 부족하다는 것이다. 부시 대통령에게 보낸 편지에서 현재 국방비는 GDP의 약 3%에 불과하나, 700-1,000억 불 증가된 4%는 되어야 한다고 주장하였다. 즉 현재의 4,000억 불에서 5,000억 불 정도는 되어야 한다는 것이다.<sup>39</sup>

신보수주의자들은 미국의 안전을 지키기 위해 필요하다면 동맹의 반대를 무릅쓴 일방주의를 강조한다. 심지어 유럽과의 마찰도 불가피한 것으로 본다.<sup>40</sup> 유럽과 미국의 외교정책이 많은 차이를 보이고 있는 것은 강력한 군사력을 보유하고 있느냐 없느냐에 기인한다는 것이다. 강력한 군사력을 보유한 미국은 국제문제를 해결하기 위하여 신속하게 무력에 의존하는 반면, 유럽은 국제문제에 보다 많은 안내력을 갖고 복잡하게 접근하는 경향이 있다는 것이다. 미국과 유럽은 전략적 판단, 위협에 대한 평가, 대처 수단, 이익 계산, 국제법과 국제기구의 가치와 의미에 대한 평가 등에 있어서 차이를 보이고 있다고 신보수주의자들은 믿는다. 특히, 1990년대 정

38 Thomas Donnelly, "What's Next: Preserving American Privacy, Institutionalizing Unipolarity," *National Security Outlook*, AEI, 1 May 2003.

39 William Kristol *et al.*

<<http://newamericancentury.org/Bushletter-012303.htm>>.

40 Robert Kagan, *Of Paradise and Power: American and Europe in the New World Order* (New York: Alfred A. Knopf, 2003).

밀유도무기의 개발, 합동 타격 전력, 통신정보수집 등 전쟁 기술의 비약적 발달은 유럽과 미국의 차이를 더 벌려 놓았다고 본다. 즉, 미국은 미사일과 공중공격을 통해서 제한된 범위에서 군사력 사용이 보다 자유로워졌으며, 냉전의 종식 이후 미국이 세계 유일 초강대국으로 등장하면서 유럽과의 전력차가 더 벌어졌다는 것이다.<sup>41</sup>

요컨대, 신보수주의자들은 유럽과 미국의 차이는 문화나 철학의 차이가 아니라 능력의 차이이며, 인류가 정글의 법칙에 사느냐 이성의 법칙에 사느냐에 대한 인식의 차이라고 본다. 신보수주의자들은 강한 국가의 세계관은 약한 국가와는 다르며 오늘날 위협에 대한 유럽의 여유는 상대적 약함에 기인하는 것이기 때문에, 일방주의에 대한 비난은 매우 이기적인 것이라고 주장한다. 불량국가는 일차적으로 유럽의 문제가 아니라고 보는 것이다. 따라서 신보수주의자들은 소련의 붕괴 이후 서방의 단합을 유지하고 과시하는 것은 더 이상 불필요하다고 주장한다.<sup>42</sup> 사실 유럽에게도 관심은 미국과의 유대보다는 유럽통합이며, 따라서 미국은 원치 않더라도 유럽의 규범을 위반하면서 일방적인 행동을 해야만 한다고 믿는다.

그러나 신보수주의자들은 미국은 세계를 지배(dominate)하는 것이 아니라, 지도력을 행사할 뿐이며,<sup>43</sup> 현 상황은 세계평화를 유지하는 데 있어서 미국이 중심적이고 불가결한 역할을 수행할 것을 요구한다고 주장한다. 즉, 미국이 미국의 의도를 분명히 할 때, 주저하던 동맹들이 반대하지 않

41 Kagan, *Of Paradise and Power*, p. 27.

42 Kagan, *Of Paradise and Power*, p. 81.

43 Donald Kagan, "Reaction to 'Bush's Real Goal in Iraq': Comparing America to Ancient Empires is ludicrous," *The Atlanta Journal and Constitution*, 6 October 2002.

을 것이라고 믿는다.

#### 다. 신보수주의에 대한 비판

신보수주의의 강화가 완전히 미국의 외교정책을 지배한다고는 말할 수 없으며, 신보수주의의 입지 강화에 따라 이에 반대하는 목소리도 높아지면서 논란이 가열되고 있다. 반대론자들은 미국이 제국이 되고 있다고 비판한다. 신보수주의의 반대론자들은 신보수주의의 목표가 미국을 보호하기 위해서 미국에 적대적인 세력의 등장을 억지하는 것을 넘어서서 어떠한 세력도 강대국으로 성장하는 것을 용납지 않겠다는 것이라고 지적한다.<sup>44</sup> 예컨대, 호전적인 이슬람 세력의 등장, 강대한 러시아의 재등장 자체를 미국에 대한 잠재적 위협으로 간주하고 반대한다는 것이다.

신보수주의자에 대한 또 다른 비판은 민주주의의 확산이 테러를 포함한 모든 악의 만병통치약이라는 그릇된 믿음 하에 미국이 전세계에 민주주의를 증진시켜야 한다는 책임감을 갖고 있다는 것이다. 모든 민족과 문화가 처한 환경과 선호에 관계 없이 민주주의를 요구하는 것은 잘못된 것이라는 것이다.<sup>45</sup>

또한 전지구적 민주주의의 확산이 미국의 국익에 반드시 도움이 되는

44 Charles William Maynes, "The Perils of (and for) an Imperial America," *Foreign Policy* (Summer 1998), p. 41.

45 로마제국부터 대영제국에 이르기까지 갈야에 강요된 문명은 결코 피지배자의 복종을 이끌어내지 못하였다. Dimitri K. Simes, "America's Imperial Dilemma," *Foreign Affairs* Vol. 82, No. 6 (November/December 2003), p. 97.

지도 확실치 않다고 주장한다. 예컨대, 이라크전쟁에서 파키스탄과 사우디가 자국민들의 반대에도 불구하고 미국을 지원할 수 있었던 것은 이들 국가가 비민주적이었기 때문에 가능하였으며, 터키는 민주적 절차에 따라서 미국을 도울 수 없었다는 것이다.

민주주의국가들은 서로 싸우지 않는다는 신보수주의자들의 믿음 또한 비판의 대상이 된다. 20세기 민주주의 국가들간에 분쟁이 없었던 것은 나치나 공산주의에 대항하기 위하여 민주주의 국가들이 단합하였기 때문이며, 역사적으로 당시 기준에서 민주적이라고 할 수 있는 국가들간의 무력 충돌의 예는 얼마든지 있다는 것이다.<sup>46</sup>

## 2. 군변혁 가속화

### 가. 럼스펠드 독트린

이라크전쟁에서 미국이 완벽한 승리를 거둠에 따라 전쟁에서의 승리를 위해서는 압도적인 병력이 필요하다는 파월 독트린(Powell Doctrine)이 고도의 기술과 기습, 정교함, 소규모 동맹군을 중시하는 럼스펠드 독트린(Rumsfeld Doctrine)에 의해서 대체될 것이라는 전망이 우세하다. 군의 경량화와 신속화를 목표로 하는 럼스펠드 독트린은 안보환경의 변화에 의해 2001년 부시 행정부의 출범과 함께 등장하였다. 그러나 정치적으로 강

---

46 예를 들면 아테네와 시라쿠스, 로마와 카르타고, 크롬웰의 영국과 네덜란드, 빅토리아 영국과 남아프리카간의 분쟁을 역사에서 찾을 수 있고, 근대에는 1812년 영국과 미국간의 전쟁과 미국의 남북전쟁 등은 민주주의 체제간의 분쟁으로 볼 수 있다. Simes, "America's Imperial Dilema," p. 98.

력히 추진될 수 없었던 군변혁 작업이 이라크전의 승리를 계기로 모멘텀을 얻게 되었다.

20세기 후반 미국의 안보전략은 해외미군기지를 통해서 소련을 봉쇄함으로써 미국의 이익을 보호하는 것이었으며, 특히 유럽과 동북아에 미군의 배치가 집중되었다. 소련붕괴 이후에는 중동과 한반도에서 두 개의 전쟁을 동시에 승리로 이끄는 전략(The Two-Major-Theater-War Doctrine)을 유지하여 왔다. 그러나 미국의 이익이 전지구화하고 잠재적 위협이 여러 지역으로 확산됨에 따라, 과거의 전략은 효용성이 상실되고 새로운 도전에 걸맞는 새로운 군사태세가 요구되었다.<sup>47</sup>

새로운 적들은 미국의 군사력이 막강하다는 것을 알기 때문에, 정면승부보다는 미국의 취약점을 이용하려고 하는 경향이 있다고 미국은 평가하였다. 예컨대, 미국의 우주자산과 정보망, 해외 오지의 미군기지, 미사일 공격에 대한 미국의 방어체제는 대단히 취약한 것이 사실이다. 미국은 여러 나라에 대한 전쟁계획을 갖고 군사력을 준비하기 보다는 미국의 결함을 면밀히 검토하고 종합적인 계획을 수립하여야 한다는 것이다.

‘보이지 않고, 예기치 않은’ 적으로부터 미국을 보호하기 위해서는 ‘새로운 사고’가 필요하게 되었다고 보고 새로운 전략의 필요성이 강조되고

---

47 냉전시대에는 보복능력의 확보를 통해서 억지력을 확보하는 것이었으나, 9·11테러범은 이러한 능력으로 억지되지 않았음이 입증되었다. 따라서 첫째, 대규모 공격용 핵무기를 감축하고, 둘째, 재래식군사력을 개선하고, 셋째, 새로운 방어체계(ballistic missile defense, cruise missile defense, space defense, and cyber-defense)를 확보하는 것이 필요하다고 보았다. Donald H. Rumsfeld, “Transforming the Military,” *Foreign Affairs* Vol. 81, No. 3 (May/June 2002), p. 29.

있다.<sup>48</sup> 새로운 전략은 우월한 군사력에도 불구하고 안보환경의 변화로 미국이 새로운 도전에 직면하고 있다는 평가에 기반을 두고 있다.

지정학적인 면에서 보면, 미국의 지리적 위치가 더 이상 미국민과 영토에 대한 직접적인 공격으로부터 안전을 보장할 수 없게 되었다. 지역 세력이 비록 가까운 장래에 미국에 대적할 만큼 성장하지는 못할지라도, 미국의 국익에 직결된 지역에서 안정을 위협할 수 있는 충분한 능력을 갖출 수 있는 잠재력을 보유하고 있었다. 즉, 세계 여러 나라가 책임 있고 능력 있는 정부의 부재로 인해 마약 밀매, 테러 등의 온상이 되고 있으며, 테러 집단들이 대량살상무기를 확보하게 되었고 적의 위치가 확실히 규정되었던 냉전시대와 달리, 다양한 적이 전세계 어느 곳에서 공격을 감행할 지 불확실하게 된 것이다.

또한 군사·기술적 측면에서 군사기술의 급속한 발전, 대량살상무기<sup>49</sup>와 운반수단의 확산, 우주공간과 가상공간에서의 잠재적 충돌 가능성, 점증하는 오판 가능성 등에 의해 미국의 안보가 위협받게 되었다.

이와 같은 안보환경의 변화에 대한 대응으로 2001년 QDR (4년주기 국방검토보고서)은 국방정책의 4대목표로서 ① 동맹국과 우방국의 안전을 보장하고, ② 군사적 경쟁을 단념시키고, ③ 미국의 국익에 대한 위협과 공격을 억지하고, ④ 억지력이 실패하면, 어떠한 적이라도 철저히 궤멸시키는 것 등을 설정하고 있다.<sup>50</sup>

48 Rumsfeld, "Transforming the Military," p. 24.

49 chemical, biological, radiological, nuclear, and enhanced high explosive(CBRNE).

50 Donald H. Rumsfeld, *Quadrennial Defense Review Report* 『4년주기 국방검토보고서』, (Department of Defense, September 30, 2001), pp.

새로운 전략의 핵심은 새로운 도전이 계속 출현하는 상황에서 한정된 자원을 가지고 기존의 위협과 미래에 대비한 준비 사이에 균형을 맞추어 폭넓게 대처하는 것이다.<sup>51</sup> 또한, 새로운 전략은 ‘위협에 근거한 전략’으로부터 ‘능력에 기초한 전략’으로 전환하는 것이다. 누가 미국과 미국의 동맹국에 위협이 될지는 확실히 알 수 없지만, 적이 미국과 미국의 동맹국을 공격하기 위해서 동원할 능력을 예측하는 것은 가능하다. 따라서 적을 제압하기 위해서 미국이 필요한 능력을 확인하는 것이다. 즉 ‘능력에 기초한 전략’이란 구체적으로 적이 누구이고 전쟁이 어디에서 발발할 것인가에 대한 관심 보다 적이 어떻게 공격할 것인가에 초점을 맞추고 있다.

새로운 전략은 ‘위협에 기초한, 두 개의 주요전장’ 개념으로부터 미래의 2개 이상의 분쟁에 대비하는 전략으로 전환되는 것이다. 두 개의 전장에서 동시 승리를 목표로 한 전략은 냉전종식 직후에는 적절한 전략이었으나, 두 개의 구체적인 전장을 대비하는 것은 너무 과도한 준비태세를 갖추어야 하며, 예기치 않은 돌발사태에 대해서는 준비부족에 놓이게 된다는 것이 드러났다. 이제 필요한 것은 4개의 주요 전장에서 억지력을 확보하는 것이며, 이는 동시에 두 개의 적을 신속하게 격퇴시킬 수 있는 능력과 둘 중 하나의 적에 대해서는 수도를 점령하고 정권을 교체시킬 수 있는 대규모 반격 능력에 의해서 뒷받침되어야 한다는 것이다. 이 전략에 따르면, 둘 중에 누가 정권교체의 대상이 될지 모르기 때문에 억지력은 감소되지 않으며, 두 개의 적을 동시에 점령할 만큼의 능력을 보유하지 않아도 되기 때문에 미래와 덜 긴급한 사태를 위하여 새로운 자원을 비축할 수 있다는

---

11-13.

51 Rumsfeld, *Quadrennial Defense Review Report*, pp. 13-16.

것이다.<sup>52</sup>

QDR을 통해 본 미국 국방정책의 가장 주목할 만한 변화는 즉각적인 전투태세를 개선하는 작업에 더 많은 예산을 책정한 것이었다.<sup>53</sup> 과거에는 국방예산의 증액이 주로 임금, 장비 부속품, 그리고 훈련 자원 등에 소요되었던 데 반해서, 큰 변화라고 할 수 있다.

새로운 전략은 신속하게 전진 배치될 수 있는 군사태세, 정보작전 수행능력, 전지구적으로 사용 가능한 공격 능력 등에 기반한다.<sup>54</sup> 우선 역지력은 무엇보다 전진배치된 군사력의 능력에 의존한다. 군사력은 공격력과 수비력을 포함한다. 또한 장거리 타격 공군력과 특수전 부대는 전진 배치군을 신속하게 보완하는 역할을 한다. 요컨대, 전세계적으로 전진 배치된 미군이 약간의 군사력 보강을 통해 적을 물리칠 수 있도록 하는 것이 새로운 전략의 목표이다. 이를 위해 즉각 사용할 수 있는 전진 배치된 군사력, 정보수행전, 특수전 부대, 신속배치군이 요구된다. 무엇보다 중요한 것은 군의 경량화이다.

구체적으로 ①전세계 주요지역에서 미군의 유연성을 증대시키는 방향으로 미군 기지의 전환, ②영구적인 기지가 없는 곳에서 미군이 훈련·작전할 수 있도록 해외시설의 임시 사용, ③지역적 역지력에 기초한 병력과 시설의 재배치, ④해상보급, 공중보급, 기지의 기간시설 등 충분한 기동성의 확보 등을 지향하고 있다.

이를 위해서 국방성은 다음 사항들을 결정하였다.<sup>55</sup> 육군은 역지력을

52 Rumsfeld, "Transforming the Military," p. 24.

53 2001년 국방예산에 60억 불을 추가하였고, 2002년에는 클린턴 행정부가 계획하였던 액수보다 200억 불을 추가하였다.

54 Rumsfeld, *Quadrennial Defense Review Report*, p. 25.

강화하고 미국의 전략에 부응하기 위해서 전진배치된 잠정전투여단팀(Interim Brigade Combat Teams, IBCTs)의 도입을 서둘러서,<sup>56</sup> 2007년까지는 유럽 지역에 배치완료한다. 아울러 걸프지역에 지상군의 능력을 증대시킨다. 해군은 서태평양에 항공모함을 증강하고, 동지역에 3-4개의 함대와 핵추진유도공격잠함(SSGNs)을 위한 모항을 탐색한다.<sup>57</sup> 또한 새로운 개념의 해상에서의 위치선점, 고속 해상보급, 해병대의 수륙양용작전 능력을 증강하고 개발하여야 한다. 공군은 태평양과 인도양, 걸프지역에 비상기지를 증가시키는 계획을 개발한다. 걸프지역이나 서태평양 지역에서의 작전을 지원하기 위한 재급유 시설을 확보한다. 해병대의 해상 장비가 지중해에서 인도양과 걸프지역으로 신속히 이동하여 중동지역에서의 긴급사태에 대비하도록 하여야 한다.

국방성은 새로운 지역문제에 집중하기 위해서 특수부대의 전세계적인 패턴을 변화시켜야 한다. 미국은 서구와 동북아의 주요 기지를 유지하여, 다른 지역에서의 사태에 대비하기 위한 중심적 역할(Hub)을 수행하도록 할 것이다.

군변혁은 다음 4개의 축에 의존한다.<sup>58</sup> 첫째, 합동작전을 강화하는 것이다. 장래의 전쟁요구를 충족시키기 위해서 전투조직을 통합하는 능력을 개발하려고 한다. 즉 상설합동태스크포스 사령부들, 개선된 합동지휘명

55 Rumsfeld, *Quadrennial Defense Review Report*, p. 27.

56 현재 미국의 전력이 유산(현존)전력(legacy forces)이고 미국이 추구하는 미래의 전력이 목적전력(objective forces)이라고 할 때, 그 중간단계의 전력을 잠정전력(interim forces)이라고 한다.

57 핵추진유도공격잠함(Strategic Submarine Guided Nuclear)은 전략핵미사일이 아니라 토마호크와 같은 재래식 무기를 장착하는 것이다.

58 Rumsfeld, *Quadrennial Defense Review Report*, p. 32.

령체계, 합동훈련, 확장된 합동전력정책 등을 통해서 합동전력을 강화시키는 한편, 합동전력과 연합전력을 신속히 움직이고 통합시킬 수 있도록 하는 것이다.<sup>59</sup> 합동전력은 통합된 방식에서 경량화되고, 치명적인 공격력을 갖추고, 기동력이 있고, 생존력이 있으며, 신속배치될 수 있도록 한다. 또한 미군간, 미군과 동맹군간의 원활한 커뮤니케이션을 지향한다.

둘째, 실전연습을 통해 군변혁을 실험함으로써 미래전에 대한 불확실성을 줄이도록 한다. 셋째, 정보력의 우월성을 활용하려고 한다. 미국의 국방력은 우월한 정보력에 의존하고 있으며, 인간정보(HUMINT human intelligence) 능력 등을 개선할 필요가 있다고 본다. 마지막으로 과학기술의 증대, 물자조달의 증가, 그리고 국방성의 혁신을 통해서 국방성이 새로운 국방전략을 수행하는 데 필요한 능력을 증대시키도록 하려고 한다.

#### 나. 병력 재배치

이미 9·11테러사태를 계기로 군변혁이 가속화되기 시작하였으며, 통합사령부 체제의 재편과 병력 재배치가 핵심적으로 추진되었다. 2002년 10월 1일부로 북부사령부(Northern Command)를 신설하는 등 통합사령부(Unified Command)체제가 시작된 1946년이래 최대의 재편을 단행한 것이다.<sup>60</sup> 북부사령부의 작전지역은 미국본토, 캐나다, 멕시코, 카리브

---

59 joint, combined, integrated 는 각각 합동, 연합, 통합으로 해석된다. 합동은 미군간의 제휴, 연합은 미군과 외국군과의 제휴를 지칭할 때 사용되며, 통합은 합동과 연합이 제휴될 때 사용된다.

60 기존 미국의 9개 통합사령부는 태평양사령부 (U.S. Pacific Command, Honolulu, Hawaii), 남부사령부 (U.S. Southern Command, Miami,

해 일부, 그리고 태평양과 대서양의 인접해역이며, 북부사령부 사령관은 북미우주방위사령부(North America Aerospace Defense Command)<sup>61</sup>의 사령관이 된다. 북미우주방위사령관은 미우주사령부를 지휘하나, 미우주사령부는 존속되면서, 별도의 4성 장군이 사령관을 맡는다. 북부사령부의 작전지역은 미국, 캐나다, 멕시코와 카리브해 일부, 그리고 태평양과 대서양의 인접해역이다.

북부사령관은 미국의 육, 해, 공 영토에 대한 방어를 책임지고, 미국 내에 있는 모든 병력을 지휘한다. 북부사령부는 적의 공격에 대한 대응 뿐만 아니라 자연재해에 대해서 대민간 지원활동을 수행한다. 북부사령부의 본토방위임무는 합동전력사령부(Joint Forces Command)로부터 온 것이며, 합동전력사령부는 지역사령부에 군사력을 배치하는 임무는 보유하고 있으며, 군변혁 임무에 보다 집중하게 될 것이다.

유럽사령부는 작전지역을 확대할 것이다. 북부사령부가 담당하지 않는 대서양의 나머지 부분부터 유럽해안까지 작전지역에 포함시키며, 국방성에서 담당하였던 러시아에 대한 일차적 책임을 지게 될 것이다. 이를 통해

---

Fla.), 중부사령부 (U.S. Central Command, MacDill Air Force Base, Fla.), 유럽사령부 (U.S. European Command Stuttgart-Vaihingen, Germany), 합동전력사령부 (U.S. Joint Forces Command, Norfolk, Va.), 우주사령부 (U.S. Space Command, Peterson Air Force Base, Colo.), 특수전사령부 (U.S. Special Operations Command, MacDill Air Force Base, Fla.), 수송사령부 (U.S. Transportation Command, Scott Air Force Base, Ill.), 전략사령부 (U.S. Strategic Command, Offutt Air Force Base, Neb.) 등이다.

61 미국-캐나다 사령부.

미·러간 긴밀한 군사협력을 도모하게 될 것이다. 중부사령부와 남부사령부는 현상태를 유지하나, 태평양사령부는 러시아의 극동지역에서 유럽사령부를 지원하게 될 것이며, 남극 대륙을 작전지역에 포함시킬 것이다. 알래스카는 북부사령부의 작전지역이나, 알래스카 주둔군은 태평양사령부 소속이 된다. 우주사령부, 수송사령부, 전략사령부, 특수전사령부는 당장 변화가 없겠지만, 우주사령부와 전략사령부의 통합가능성에 대한 연구가 진행 중이다. 통합사령부체제의 개편을 통해서 지역사령부들은 지구 전체를 작전지역에 포함시킬 수 있게 되었다.

군변혁(military transformation)은 단순히 더 좋은 무기를 생산하는 새로운 기술을 사용하는 차원의 개념이 아니라 보다 포괄적인 개념으로 사용되어야 한다. 즉, 군변혁의 핵심은 지구적 차원의 병력 배치(global defense posture)로서 여기에는 군사력의 형태, 위치, 수, 그리고 동맹의 성격 등이 포함된다.<sup>62</sup>

병력 재배치와 관련해서는 아직 구체적인 계획이 수립되지는 않았지만, 25만 명의 해외주둔 병력을 재배치하는 것이 추진되고 있다. 현재의 병력 배치는 고정된 위치에 대규모 군사력을 전진 배치하는 냉전시대의 전략에 입각하고 있으나, 미래의 전쟁에서는 주둔지에서 멀리 떨어진 곳에 군사력을 신속히 보낼 수 있는 능력이 요구된다. 군변혁은 전략, 기술, 조직 등에서 이루어지고 있는 데, 특히 기술의 비약적 발전으로 군사력에서 수의 중요성이 현저히 감소하게 되었다. 예컨대, 아프가니스탄과 이라크에서 특수부대 몇 개 팀이 공군의 근접지원 하에 과거 일개 여단이나 사단에

---

62 Douglas J. Feith, "Transforming the U.S. Global Defense Posture," <<http://www.dod.dod/cgi-bin/dlprint.cgi?>> (15 Dec. 2003).

게 주어졌던 임무를 훌륭히 수행하였다. 또한 과거에는 하나의 표적을 공격하기 위하여 몇 대의 전투기가 출격하여야 하였으나, 이라크전쟁에서는 현대의 전투기가 몇 개의 표적을 공격할 수 있게 되었다. 지난 10여년간 미군이 210만 명에서 140만 명으로 감축된 것도 전략의 변화를 불가피하게 하는 요인이 되고 있다.

병력 재배치의 핵심은 유럽과 동북아에 집중되어 있던 병력을 넓게 분산 배치하는 것이다. 특히, 한반도 병력 재배치는 가장 주목을 끌고 있다. 전세계적 차원의 병력운영에서 이루어지고 있는 주한미군의 병력재배치 계획은 불가피하게 주한미군의 성격 변화와 병력 감축을 초래할 것으로 보인다. 감축된 병력은 괌 등으로 이동하여 역내의 기동병력으로 활용될 것이며, 장기적으로 주한미군 역시 작전지역이 한반도를 벗어날 것으로 전망된다. 예컨대, 한반도에서 3만 7천 명의 병력 중 2만 7천 명은 육군으로 스트라이커(Stryker) 여단으로 교체되어 후방으로 재배치됨으로써, 북한의 공격에 대한 반격 능력을 증진시키고, 점차 동남아시아와 중앙아시아에서의 추가적 역할이 부여될 가능성도 제기된다.

한·미양측은 2003년 7월 23일 하와이 호놀룰루에서 열린 ‘미래 한·미동맹 정책구상’ 3차회의에서 향후 계획에 합의하였다. 2006년까지 JSA 경비책임을 포함한 9가지의 임무를 한국군에 이양하고,<sup>63</sup> 2006년까지 미 2사단 1단계 재배치를 완료한 이후 한강 이남으로 이전하는 2단계 추진을 결정하였다.

---

63 이 밖에 한국측에 이양될 주한미군의 임무는 북한 장거리포 공격 파괴, 북한 특수공작원 해상 침투 저지, 유사시 후방 화생방 오염 제거, 신속한 지뢰 살포, 유사시 수색·구조작전, 폭격유도 등 전선통제, 공대지 사격장 관리, 헌병 임무 등이다.

이미 1995년 ‘군 임무·역할위원회가 전세계 미군의 분담지역과 군사력 재조정을 논의한 바 있는 데, 궁극적으로 주한미군사령부와 주일미군사령부를 해체하고 동북아 사령부의 신설을 제안하였다. 미국은 태평양사령부의 관할 지역이 너무 넓고, 동북아의 지정학적 중요성을 감안하여 태평양사령부와 분리해서 동북아시아사령부 신설을 고려하였다.

미국은 원·원 전략 폐기 후 군사적 중심을 한반도 주변으로 이동시키는 것을 핵심 과제 중 하나로 하고 있다. 이는 핵위기가 부각된 한반도의 위협에 대응하고, 중국의 팽창에 따른 대만해협 방어, 러시아 견제 및 일본 방어 등의 목적을 갖고 있다. 즉 동북아시아사령부가 신설되면 한반도, 일본, 대만을 관할하고, 태평양사령부는 하와이를 중심으로 본토방어에 치중한다는 구상이다. 동북아시아사령부는 현 태평양사령부의 2/3로 구성되며, 주한미군 3만 8천, 주일미군 4만 7천, 해상 1만 2천(팜의 해공군 8천), 기타 3천 등으로 구성된다는 계획이었다. 여기에는 미 7함대도 포함되며, 주한미군의 통폐합 및 후방 재배치와 함께 이루어 질 수 있다.

유럽의 경우, 냉전 이후 가상 전선과 멀리 떨어진 독일에 여전히 7만 명의 미군병력(이중 5만 5천 명이 육군)이 주둔하는 것도 적절치 못한 것으로 평가된다. 이들 병력은 경량화되고 유연화되어 기동성을 높일 필요가 있으며, 궁극적으로 첨단 전자장비와 통신체계를 갖춘 스트라이커(Stryker) 여단을 배치하는 것이 바람직하다고 보고 있다. 독일에서 감축된 병력은 폴란드, 루마니아, 불가리아와 같은 새로운 유엔회원국에 병력이 배치될 가능성이 높아졌다.

이 밖에 이라크에서 후세인이 추출되어 역내 위협이 제거된 이후 터키와 사우디의 미군도 대부분 철수할 전망이다.<sup>64</sup> 독일, 사우디, 터키, 한국 등에서 추진되는 미군의 병력 재배치는 정치적 마찰과도 무관치 않은 것으

로 보인다. 독일, 사우디, 터키 등은 미국의 대이라크전에 비협조적이었으며, 한국은 최근 대북정책과 주한미군과 관련하여 미찰을 빚어왔다. 특히, 전체주의 체제를 유지하며 불안정한 사우디가 테러리즘의 온상이 되고 있다고 보는 미국은 사우디에 대한 의존도를 줄여야 한다고 생각하고 있다. 더욱이 9·11테러 관련자 상당수가 사우디 국적이었으며 테러리즘에 대한 상당한 재정지원이 이루어 지고 있다고 보고 있다.<sup>65</sup>

아프가니스탄 전쟁을 계기로 아프가니스탄 뿐만 아니라 우즈베키스탄과 카자흐스탄에 군사기지를 설치하고 병력을 배치하였다. 이를 통해 중국과 이란에 대한 견제를 할 수 있다고 본다.

병력 재배치가 추진되면서 이에 대한 신중론도 커지고 있다. 급격한 군변혁에 대한 반대의 핵심주장은 공군과 해군, 미사일 방어체계, 우주무기, 특수전력의 증기를 위해 육군의 희생을 강요해서는 안된다는 것이다. 즉 전통적인 육군의 역할은 여전히 중요하다는 것이다.

실제로 새로운 기술과 전통적인 숙련이 이라크전쟁에서 승리의 두 축이었다. 2백 명 이하의 희생으로 40만 명의 이라크 군을 격파하면서 바그다드를 함락한 미육군의 역할은 결코 과소평가될 수 없으며, 퍼월 독트린이 폐기되기 보다는 럼스펠드 독트린에 의해서 보완되어야 한다고 신중론자들은 주장한다.<sup>66</sup>

64 이미 중동 최대의 미공군 기지인 사우디의 프린스 술탄 공군기지가 폐쇄되고 카타르가 새로운 미공군 기지로 선택되었다.

65 랜드 연구소의 로렌트 무라빅은 2002년 국방정책 자문위원회 회의에서 사우디를 '악의 굴(Kernel of Evil)'이라고 지칭하며, 사우디 왕가의 전복과 사우디 유전점령을 주장한 바 있다. 이장훈, 『네오콘』, p. 168.

66 Michael O'Hanlon, "Operation Iraqi Freedom and the Future of the U.S. Military,"

9·11테러사태 이전 3천 억 불 수준이던 미국의 국방예산이 급속히 증가하여 4천 억 불에 이르고 있으며, 2010년에는 5천 억 불에 달할 전망이다.<sup>67</sup> 그러나 인플레이션과 반테러에 소요되는 예산은 증가액의 반도 안된다는 점을 감안할 때, 육군과 전통적인 무기를 감축할 이유가 없다는 것이다.

또한 군변혁이 해외기지와 외국의 지원을 대체하는 것을 의미하는 것은 아니며, 여전히 동맹의 필요성을 중시하고 있다고 본다. 군변혁 신중론자들은 이라크전쟁에서 미국의 일방적 승리가 유럽과의 관계 복원, 중동과의 관계 강화, 러시아와 협조 등이 더 이상 불필요해 졌다는 것을 의미하는 것은 아니라고 주장한다. 예컨대, 이라크전쟁에서도 쿠웨이트, 오만, 카타르, 아랍에미레이트 등의 지원을 얻었고, 요르단, 이집트, 사우디 아라비아 역시 미국과의 긴장에도 불구하고 조용히 지원하였다고 지적한다.<sup>68</sup>

---

<<http://www.brookings.edu/views/op-ed/chanlon/20030619.htm>> (6 Oct. 2003).

- 67 군변혁에 맞추어 국방예산도 대폭 증액되었다. 공개편 목표는 수년 만에 이루어질 이벤트성 목표가 아니라, 장기간 지속될 과정이기 때문에 2003년부터 지속적인 증액을 계획하고 있다. 2001년 국방비 3,290억 불, 2002년 3,510억 불과 비교하여, 2003년 국방비는 3,961억 불로 전년 대비 45억 불, 13% 증가한 액수이다. 이 액수는 냉전 시대의 평균 보다 15% 많은 액수로서 미국을 제외한 15대 군사강국의 국방비를 합한 금액보다 많은 액수이다. 향후 국방비 계획을 보면, 2004년 4,050억 불, 2005년 4,260억 불, 2006년 4,470억 불, 그리고 2007년 4,700억 불로서 향후 5년간 2조불을 지출할 계획이다.
- 68 미국의 비행기와 미사일의 영공 통과를 허용하였고, 이라크 비행금지 구역에 대한 작전을 위하여 사우디 공군기지를 제공하였고, 조기경보기에게 사우디 영토내에서 최저가의 연료를 제공하였다.

이라크전쟁 이후 전투병력은 사우디를 떠나지만 군사고문단은 체류할 것이다. 사우디는 여전히 수백억 불의 미국 무기를 수입할 것이며, 미국과의 합동 군사훈련은 계속될 것이라는 것이다.

신중론자들은 이라크전쟁에서 나타난 바와 같이, 미국에 대적할 만한 군사 강국이 없다는 이유가 나토와 동맹국이 불필요하다는 것을 의미하지는 않는다고 본다. 예컨대, 한국군의 도움과 일본의 기지 제공 없이 북한과 전쟁을 한다는 것은 거의 불가능하다는 것이다.

### 3. 평 가

미국의 외교안보정책은 다소간의 논란에도 불구하고 신보수주의자들이 주장하는 것과 같이 미국의 '자비로운 패권'을 정착시키는 방향으로 나아가고 있다. 이를 위하여 미국은 국방비를 증액하고, 때로는 일방주의와 선제 공격도 불사하겠다는 것이라고 볼 수 있다. 이것이 미국의 국익 뿐만 아니라 세계의 평화에 이바지한다는 것이다.

이러한 미국의 외교안보정책은 이미 「국가안보전략보고서」(The National Security Strategy of the United States 2002.9)에 잘 나타나고 있다. 「국가안보전략보고서」는 부시 행정부의 외교안보정책으로 선제공격과 일방주의를 제시하고 있다. 선제공격과 관련해서, 세계를 대테러 전쟁에 지지를 보내는 미국의 우방과 그에 반대하는 적으로 구분하고, 적이 공격하기 전에 미국이 먼저 공격하여야 한다는 것이다. 미국은 전통적으로 적의 가시적인 동원 및 기동으로 공격이 임박하였다고 판단하는 경우를 선제공격의 대상으로 제한하여 왔다. 과거 소련과의 대치상태에서는 상호확증파괴의 전략에 의해서 응징을 수단으로 적의 무력사용을 효과적으로

억지할 수 있었으나, 이와 같은 방법은 불량국가와 테러집단에 대해서는 억지력이 떨어진다고 보고 있다. 따라서 미국은 과거와 같이 대응태세에만 의존할 것이 아니라, 필요하다면 불량국가나 테러집단이 대량살상무기를 획득하기 전에 선제공격을 감행할 필요가 있다는 것이다.<sup>69</sup>

『국가안보전략보고서』는 우방의 가치, 판단, 이익 등을 존중하지만, 미국의 이익과 책임이 요구될 때에는 독자적으로 행동하는 것을 주저하지 않을 것임을 명백히 하고 있다. 특정사안에 대하여 우방과 의견일치를 보지 못할 경우, 미국의 우려사항을 설명하고 대안을 찾기 위해 노력하겠지만, 의견불일치가 미국의 행동을 제약하지는 않을 것이라는 것이다.<sup>70</sup>

미국의 일방주의는 다른 나라가 움직이지 않기 때문이라고 신보수주의자들은 주장한다. 이들은 국제적 위기에 대한 가장 효율적인 국제적 대응은 가장 힘센 국가가 먼저 움직일 때 시작된다고 믿는다.<sup>71</sup>

군변혁 역시 미국의 '자비로운 패권'을 위하여 불가피한 조치이다. 군사력은 미국의 리더십에 핵심적인 요소이나, 기존의 군체제로는 군사비의 대폭 증액에도 불구하고 이러한 요구를 충족시킬 수 없다. 즉 특정 지역에 중무장한 전력이 고정배치되어 있는 것은 전지구적 임무에 부적합하기 때문에 새로운 환경에 맞는 군으로 재편해야 한다는 것이다. 요컨대 경량화하고 기동력있는 전력을 세계 곳곳에 골고루 배치하겠다는 것이다.

병력 재배치는 미국의 해외 공약 축소나 고립주의, 일방주의를 목표로

69 *The National Security Strategy of the United States of America* (September 2002), p. 15.

70 *The National Security Strategy of the United States of America*, p. 31.

71 Kagan, "Benevolent Empire," p. 33.

하는 것은 아니며, 오히려 미국의 동맹에 대한 전략적 가치와 다른 나라와의 파트너십의 중요성이 높아진다고 할 수 있다.<sup>72</sup> 특히 병력 재배치의 궁극적 목표는 군사력 약화가 아니라 강화에 있다.

요컨대, 미국의 외교안보정책 방향은 힘을 바탕으로 세계적 리더십 확보를 위해 전진하겠다는 것이며, 그것이 미국 자신과 세계평화에 도움이 된다고 믿고 있다.

---

72 예컨대 시리아, 이란 뿐만 아니라 사우디 아라비아에서도 민주주의가 필요하다는 등 도미노이론이 제기되기도 하였으나, 이러한 변화가 어떻게 이루어질 것인지에 대한 설명 없이 중동에서 정권교체를 말하는 것은 터무니 없다는 것이다. 럽스펠드가 동맹이 작전을 좌우하는 것이 아니라, 작전이 동맹을 좌우하는 것이라고 말하기도 하였으나, 이것이 동맹의 필요성 자체를 부인하는 것은 아니라고 주장한다. Feith, "Transforming the U.S. Global Defense Posture."

#### IV. 북·미관계 전개과정

부시 행정부의 출범 이후 지금까지 북·미관계 전개과정은 3단계로 구분할 수 있다. 1단계는 부시 행정부 출범부터 2002년 북한이 농축우라늄 핵개발을 시인할 때까지로 부시 행정부가 대북정책을 재검토하면서 북·미관계가 냉각되고 9·11테러사태로 인해 미국이 대북정책을 대테러 전쟁의 맥락에서 다루기 시작함에 따라 대북 강경입장이 더욱 강화되는 시기이다. 이 시기 북한은 부시 행정부의 정책전환에 적응하는 데 어려움을 겪으면서 수세적인 태도로 일관한다. 북·미대화의 필요성을 강조하지만, 북·미관계 뿐만 아니라 남북관계까지 경색된다.

2단계는 북한이 농축우라늄 핵개발을 시인하면서부터 이라크전쟁이 발발할 때까지이다. 이기간 동안 북한은 핵동결을 해제하고 NPT에서 탈퇴하는 등 핵위기를 고조시켰으며, 미국은 이라크전쟁 준비로 인해 북한문제에 집중하지 못하였다. 그러나 미국은 북한이 핵위기를 파국으로 가져가지 못하도록 강온 양면 전략을 구사하였으며, 북한도 한계선을 넘지는 않았다.

3단계는 이라크전쟁이 일단락된 이후부터 현재까지이다. 미국은 평화적 해결 원칙을 고수하면서도 대북 압박을 가시화하기 위한 국제협력체제를 구축하였고, 북한은 미국의 압박과 중국의 중재에 의해 6자회담을 수용하였다. 그러나 북·미 양측의 참여한 입장차로 인하여 회담의 진전이 불투명한 상태가 지속되고 있다.

본 장에서는 이라크전쟁 이전의 북·미관계 전개과정을 2단계로 나누어 살펴보고자 하며, 제V장에서 이라크전쟁 이후의 북·미관계를 분석하고 향후 전망을 하도록 한다.

## 1. 1단계: 부시 행정부 출범부터 미국의 대북특사 파견까지

### 가. 미국의 입장

1단계에서는 미국이 대북정책을 재검토하고 9·11테러사태의 여파로 북한문제를 전지구적 대테러전의 일환으로 다루기 시작하였다. 클린턴 정부의 대북정책에 대한 비판적 인식을 갖고 출범한 부시 행정부는 클린턴정부의 대북정책을 승계하지 않는다는 입장을 확고히 하면서, 대북 정책에 대한 재검토에 착수하였다. 재검토 기간 중 북한과의 대화를 전면적으로 단절시켰다. 부시 행정부는 북한의 제네바합의 이행에 대하여 회의감을 표시하면서, 북한이 제네바합의를 준수하지 않는다면, 미국은 이의 준수를 재고할 것이라는 것을 암시하였다. 또한 미국은 기존의 핵·미사일에 대한 우려와 함께 북한의 재래식무기도 협상대상에 추가할 것임을 밝혔다.

마침내 부시 대통령은 2001년 6월 6일 대북정책 재검토의 종식과 대북대화의 재개를 선언하면서, 이미 수개월간 암시되었던 바와 같이 대화의제로서 핵, 미사일 및 재래식 군사력을 제시하였다. 이후, 미국은 “북한과의 대화를 기다리고 있다”는 입장을 고수한 채 실질적으로 북·미대화에 소극적인 입장을 취하였다.

9·11테러사태 이후 미국은 북한의 대량살상무기를 한반도나 동북아의 문제를 넘어서 자신의 국내 안보 문제와 직결된 것으로 파악하게 됨으로써, 이에 대한 우려가 증대되었고, 북한에 대하여도 더욱 강경한 입장을 취하게 되었다.

북한문제와 관련해서 「핵태세검토보고서」는 북한의 핵개발에 대한 미국의 의구심과 북한을 대테러전쟁의 잠재적 대상국으로 상정하고 있음을

나타내고 있다. 즉 핵선제공격이 가능한 7개국 중 하나로 북한이 포함되고, '북한의 대남 군사공격을 핵무기 사용을 고려할 수 있는 구체적 사례 중 하나로 가상하였다. 이는 미국이 선제 핵공격을 하지 않는다는 『제네바 합의』에서 벗어나는 주목할 만한 변화라고 할 수 있다. 파월 국무장관은 '악의 축' 발언 이후 미국이 이들 국가와 마찰을 일으키려는 어떠한 계획도 세워놓은 것이 없다고 밝히면서도 여러 가지 선택이 고려되고 있음을 부인하지 않았다. 그는 미국은 대화와 평화적 해결책을 추구하지만, 외교와 정치적 노력이 실패한다면 미국의 최종적인 책임을 회피하지 않을 것이라고 말하였다.<sup>73</sup>

제네바합의와 관련하여서도 미국은 보다 강경한 입장을 보였다. 의회에 해마다 북한의 이행 여부에 대하여 의견을 통보하도록 되어 있는 미 행정부가 2002년에는 인증을 유보하기로 결정하였다. 부시 행정부는 북한이 제네바합의를 위반했다는 증거가 있는 것은 아니라고 말하였지만, 제네바 기본합의의 이행여부를 인증하지 않기로 함으로써 향후 제네바합의의 운명을 어렵게 하였다. 북·미관계의 기본 틀인 제네바합의의 손상은 북·미관계의 전면적인 변화를 의미하는 심각한 것이었다.

한편 9·11테러사태 이후 미국의 반테러 국제공조노력으로 미국은 대북 문제에서 북한의 대량살상무기에 대해서 보다 강경한 입장을 표명하면서도 한·미동맹의 중요성을 강조하였다. 미국은 대북정책과 관련한 한국 내 일부 반미 운동에 신중히 대처하였으며, 북한문제로 인해서 한·미간 긴장이 유발되는 것을 원치 않았다. 2001년 1차 한·미정상회담과 비교하여 2002년 한·미정상회담에서 부시 대통령이 지극적 표현을 자제하고 했

---

73 Washington File, *US Department of State*, February 12 2002.

별정책에 대한 지지의사를 거듭 표현한 것도 이와 무관치 않을 것이다. 그러나 반테러 국제공조체제 확립에 대한 미국의 노력이 북한의 핵·미사일에 대한 미국의 확고한 입장 약화를 의미하는 것은 결코 아니었다.

한편, 미국의 입장에서 볼 때 남북관계의 진전은 대북정책에 있어서 중요한 기준으로 간주되었다. 이런 맥락에서 부시 행정부 출범 이후 남북관계의 소강상태는 북한의 의도와 달리 오히려 북·미관계 경색의 한 이유가 되었다고 볼 수 있다. 2002년 6월 북한의 서해도발 이후 미국이 즉각 대북특사 파견을 취소한 것도 같은 맥락에서 설명될 수 있을 것이다.

서해교전사태 이후 남북관계가 급진전되고, 북·일정상회담, 북한의 대내개혁조치 등이 이어지는 가운데, 미국특사의 방북이 성사되었다. 미국은 2002년 10월 3일부터 5일까지 켈리(James Kelley) 국무성 동아태 차관보를 특사로서 평양에 파견하였다. 그러나 켈리 특사의 방북은 부시 행정부 출범 이후 중단되었던 고위급 북·미대화가 재개되었다는 의미 보다는 북한의 농축우라늄 핵 프로그램에 대하여 경고하기 위한 것이었다.

#### 나. 북한의 입장

부시 행정부 출범 이후 북한의 대미전략은 직접적이고 적극적인 접근보다는 미국의 대북 강경정책을 맹비난하면서 남북관계를 동결하고 대외관계를 강화하는 우회적인 방식을 채택하였다. 우선 북한은 부시 행정부의 대북 강경발언을 남북한이 화합하여 통일하려는 것을 달가워하지 않는 미국의 ‘반통일정책’으로 규정하고, 남북, 해외 전체동포가 이를 저지하여야 한다고 촉구하였다.<sup>74</sup>

2001년 한·미정상회담 이후 북한은 남북관계를 경색시켰다. 북한은

3월 13일 예정이었던 5차 장관급회담에 ‘여러가지 고려’를 이유로 일방적으로 불참하였다.<sup>75</sup> 이후 2001년 9월 5차장관급회담이 재개될 때까지 남북관계는 냉각상태를 벗어나지 못하였다. 북한은 남북관계의 소강상태에 대해 남한을 비난하기 보다는, 그 이유가 북·미관계의 긴장에 있음을 강조하였다.<sup>76</sup> 북한이 남한에 대해서는 비난을 자제한 것은 북한이 남북관계의 경색을 미국 탓으로 돌림으로써, 국제적 여론과 남한내 반미감정을 일으켜 미국을 압박하려는 의도였던 것으로 보인다. 북한은 『6·15공동선언』이 ‘민족지주통일선언’으로 민족끼리 힘을 합쳐 자주적으로 조국통일을 이루는 것을 온세상에 천명한 것이라고 주장하면서 남북관계의 진전을 강조하였다.

또한, 북한은 미국의 강경정책에 대한 대응의 일환으로 대외관계 강화

74 『평양방송』, 2001년 4월 3일; 2001년 4월 19일

75 장관급회담 이외에도 북한은 세계탁구대회 단일팀 구성문제도 ‘준비 관계’를 이유로 취소하였으며, 적십자회담(4.3예정)도 무산시키는 등 남북관계를 전면적으로 동결시켰다.

76 『조선신보』(2001.4.8)는 강경선호로 돌아선 미국 때문에 장관급회담과 적십자회담이 연이어 중단된 것이라고 주장하였으며, 국제의원연맹에 참석한 최고인민회의 상임위원회 김영대 부위원장은 미국의 대북 강경기조에 대해 ‘시대착오적 발상’이며, 미국의 정책검토를 지켜본 후 대응방침을 정할 것이라고 말하였다. 2001년 5월 2일 평양을 방문한 페르손 스웨덴총리에 의하면, 지난 3월 한·미정상회담 이후 한국에 대한 미국의 영향력이 큰 데 대해 김정일 위원장이 걱정하고 있고, 그 영향력 때문에 지금 당장 남북정상회담을 하기는 어렵다고 말하였다는 것이다. 또한 2001년 5월 18일 이형철 유엔주재 북한대사는 “남한에 병력을 주둔시키고 남한과 동맹관계에 있는 미국이 북한에 적대정책을 실시하는 한 남북관계도 대결구도에서 벗어나기 힘들다”고 말하였다.

를 통한 대미 협상력 제고를 도모하였다. 2001년 김정일 위원장은 강택민 총서기와 두차례(1월과 5월) 북·중 정상회담을 하였고 러시아를 방문(8월)하여 푸틴 대통령과 정상회담을 하였다. 전통적 우방인 러시아·중국과의 관계 강화 노력 이외에도 김정일 위원장은 서방국가의 수반으로서는 최초로 방북한 페르손 스웨덴 총리(2001.5.2-3)와의 정상회담을 대서방 관계 확대 및 북한의 이미지 개선의 계기로 최대한 활용하였다.

북한은 미국의 대화재개선언(6.6)에 대하여 ‘유의할만한 일’이라고 평가하면서도, 미사일, 핵, 재래식무기 등을 협상의제로 제시한 것을 비난하면서 경수로 건설의 지연에 따른 전력손실 보상문제가 협상의 선차적인 의제가 되어야 한다고 수정제의 하였다.

한편, 북한은 미국을 맹비난 하면서도 북·미간 대화의 필요성을 강조하는 것을 잊지 않았다. 『노동신문』논평(3.19)을 통해 “우리가 바라는 것은 조미사이의 대결이 해소되고 관계개선이 이루어지는 것”이라며 “이로부터 우리는 클린턴 집권 시기 미국과 여러 갈래의 대화를 진행했으며 공동 커뮤니케도 발표했다”고 상기시켰다. 즉, 북한은 최소한 클린턴 행정부 말기 미국과의 합의점에서 부터 북·미협상을 재개하기를 희망하였다.

9·11테러사태 이후 2001년 11월 북한은 테러반대 성명과 유엔 반테러협약<sup>77</sup>에 가입하는 등 미국의 반테러전쟁 분위기에 적응하려고 노력하는 듯 하였다. 또한 북한이 유엔대표부 대사로 이형철 후임에 박길연 부상을 임명한 것도 북한의 대미 접근 강화 노력의 일환으로 볼 수 있다.<sup>78</sup>

77 북한이 2001년 11월 3일 가입을 선언한 협약은 ‘테러에 대한 재정지원 금지 국제협약’과 ‘인질반대 국제협약’ 두가지 이다.

78 박길연은 지난 1985년부터 1996년까지 무려 11년간이나 유엔대표부 대사로서 지낸 미국통이라고 할 수 있으며, 이형철이 외무성 국장급이었다가 유엔대표

그러나 북한은 미국의 대테러전쟁의 분위기에 적응하지 못하고 수개월 간 남북관계와 북·미관계를 외면하였다. 2001년 9월 제5차남북장관급회담이 재개되었으나 9·11테러사태로 차질을 빚게 되었다. 이산가족방문 등 합의사항이 이행되지 못하고, 우여곡절 끝에 재개된 11월의 6차장관급 회담이 결렬되면서 남북관계는 냉각기를 벗어나지 못하였다. 더욱이 2002년 초 연이어 나온 미국의 대북 메시지에 대하여 강력하게 반발하였다. 미국의 NPR에 대하여 북한은 “미국이 핵확산을 막기 위해 추구하는 핵확산 금지조약 체제를 붕괴시킬지도 모르며, 동시에 북·미사이에 합의한 모든 문제들에 대한 난폭한 위변”이라고 주장하였다.<sup>79</sup> 특히 부시 대통령의 약의 축 발언(2002.1)과 한·미정상회담(2002.2)에서 부시 대통령의 대북 발언은 북한을 극도로 자극하였다. 부시 대통령은 김정일 정권과 북한주민을 분리하고 김정일에 대해 부정적 인식을 표출한 부시 대통령의 발언에 대해 강도 높은 비난을 하며, 대화거부 의사를 분명히 하였다. 북한은 외무성 대변인 성명(2002.2.22)을 통해 부시 대통령이 “최고수뇌부와 북한 체제를 악랄하게 중상모독했다고” 말하며, “인민이 선택한 제도를 힘으로 변경시켜 보려고 망상하고 있는 부시정부와는 상종할 생각이 없다”고 단언 하기도 하였다.

북한의 대미접근 노력은 2002년 4월 임동원 특사의 방북시 “남북관계를 복원하고 북·미대화에 나설 것”임을 표명하면서 시작되었으나, 미국의 대북강경정책이 북한을 대화로 이끌었다는 최성홍 외교통상부장관의 발언을 이유로 예정된 「남북경제협력추진위원회」가 무산되는 등 지지부진하다

---

부 대사로 임명된 데 반해서, 박길연은 부상으로 북한이 대미 접촉창구를 격상시킨 것으로 볼 수 있다.

79 인터넷연합뉴스, 2002년 3월 23일; 2002년 3월 29일

가 서해교전사태(2002.6.29)가 발발하였다.

서해 도발사태 이후에도 북한은 외무성 대변인 성명을 통해 7월 1일 ‘대화는 대화이고 자주권은 자주권’이라며 남북대화의 의지를 표명하면서 사태의 악화를 피하려는 태도를 보였다. 북한은 북방한계선의 법적 문제점을 집중적으로 부각시키면서 ‘북·미관계를 풀어나가자면 군사문제를 외면할 수 없고, 서해에서 해상경계선을 설정하는 것은 긴급한 과제이고 긴장완화를 위한 첫 군사적 조치로 미국은 더 이상 이 문제에 등을 돌리지 말아야 한다’고 강조하는 등 북·미간의 의제로 상정하려는 의도를 보였다.<sup>80</sup>

서해교전사태로 잠시 주춤하였던 남북관계는 7차남북장관급회담(8.12-14)을 계기로 급속히 진전되기 시작하였다. 이후 남북경제협력추진위원회 제2차 회의(서울 8.27-30), 남북통일축구경기(서울 9.5-8), 제5차 이산가족 상봉(금강산 9.13-18), 제6차 남북군사실무회담(판문점 9.14), 남측 태권도 시범단 평양방문(9.14-17), 남북교향악단 합동연주회(평양 9.16-22), 제7차 남북군사실무회담(판문점 9.17), 경의선·동해선 철도·도로 연결 착공식(9.18) 등이 이어졌다. 특히 부산 아시아경기대회 참석(9.5)과 응원단 파견은 국내외 언론의 주목을 끌었다.

북·러정상회담(블라디보스톡 8.20-23)을 통해 북한은 러시아와의 유

---

80 북한은 서해사태가 “철두철미 미국의 비호 밑에 일어난 것으로 원래부터 북남관계 진전을 달가워하지 않고 제동을 걸어온 미국이 북남관계에 쐐기를 치기 위해 만들어낸 결과물”이라며 미국을 맹비난하였다. 북한은 북방한계선의 문제점을 집중적으로 부각시키면서 북·미관계를 풀어나가자면 군사문제를 외면할 수 없고 “서해에서 해상경계선을 설정하는 것은 긴급한 과제이고 긴장완화를 위한 첫 군사적 조치로 미국은 더 이상 이 문제에 등을 돌리지 말아야 한다”고 강조하였다.

대 강화를 과시함으로써 미국을 견제하고 경제적인 지원을 확보하려는 노력을 하였다. 예컨대, TKR/TSR 연결사업과 연계하여 구 소련시절 건설된 산업시설의 복구 등 러시아의 경제지원을 유도하고, 지리적 인접성 및 산업시설의 상호 보완성 측면에서 중요한 러 극동지역과의 경제협력을 강화하려는 의도가 있었던 것으로 보인다.<sup>81</sup>

무엇보다 북·일정상회담(9.17)이 전격적으로 개최되어, 고이즈미 일본총리와 김정일 북한 국방위원장은 ①10월 중 국교정상화 교섭재개, ②식민지배 사과와 경제협력 실시, ③일본인 납치 사과와 재발 방지 다짐, ④핵 국제합의 준수 및 미사일 시험발사 무기한 중지 등 4개항에 합의하였다. 이중 국교정상화 교섭재개는 양국 공동의 관심사로서 예상하였던 사항이나, 나머지 3개 의제와 관련해서는 북한측이 예상 밖으로 전향적 태도를 취했다고 볼 수 있다. 특히 일본인 납치문제와 관련해서, 북한은 일본측이 요구한 8건, 11명 이외에도 3명의 일본인을 더 납치하였다는 것을 인정하였다. 또한 2001년 동중국해에서 격침된 괴선박이 북한 선박임도 인정하였다. 이는 과거 북한이 납치문제와 괴선박 문제에 대하여 북한의 책임을 전면 부인하던 것과는 180도 변화한 태도로서, 북한의 태도변화는 북·일관계 개선을 포함한 전반적 대내외 정책변화에 대한 강력한 의지의 표현으로 해석할 수 있었다. 북한의 변화의지는 핵·미사일에 대한 입장표명에서도 드러났다. 북한은 2003년 만기되는 미사일 시험발사 동결을 무기한 연장하였으며, 핵문제에 대해서는 “모든 관련 국제합의를 준수하겠다”

---

81 러시아는 TKR/TSR 연결사업을 적극 추진함으로써 상대적으로 낙후된 극동 지역 개발의 계기를 마련하고 북한과의 관계 강화를 통해 한반도 문제에 대한 영향력을 확대하려는 목적을 가지고 있는 것으로 보인다. 통일부, 「북한동향 607호」, (2002.8.30-9.5).

고 함으로써, 북·미관계 개선의 의지를 표명하였다.

요컨대, 북한의 전향적 자세는 북·일관계 개선 자체에도 있지만 북·미관계 개선에 대한 의지가 내포된 것이라고 볼 수 있으며, 북한의 단기적 목표는 대미 설득을 위한 일본의 역할에 대한 기대였다고 할 수 있다.

북한은 내부적으로 「경제관리개선조치」(7.1)를 발표하고, 최고인민회의 상임위원회를 통해 「신의주특별행정구」(9.12)를 지정하는 등 대내외적으로 경제개혁의 의지를 과시하였다. 「경제관리개선조치」는 개혁의 범위 및 의미에 있어서 초기 중국에 비해 미흡한 것이 사실이나, 상대가격구조의 조정, 지방 및 기업의 자율적 관리권한 확대, 환율의 현실화, 실험적 가족영농 범위의 확대 등 긍정적 내용을 포함한 것으로 평가되었다.<sup>82</sup> 「신의주특별행정구」계획은 양변의 몰락과 함께 무산되기는 하였으나, 당시 대외적 경제 개방을 위한 조치로 대내외적 관심을 끌기도 하였다.<sup>83</sup>

---

82 개혁초기 중국과의 주요한 차이로는 공개적인 개혁노선 채택의 불천명, 가격 인상에도 불구하고 국가가격제정국에서 결정하는 국정가격제도 유지, 국영 상업유통망의 자유로운 상품 구입권 보장 유무 불확실, 집단영농의 틀 속에서 실험적인 가족영농 등을 들 수 있다. 오승렬, “북한 경제관리 개혁 조치의 의미: 중국사례와의 비교,” 통일연구원 국내학술회의 발표논문집, 「북한의 변화와 남북관계」, 2002년 9월 19일.

83 경제관리개선조치의 성과를 위해 신의주 지역을 경제적으로 개방, 국제적 차원의 금융·유통·첨단과학기술 및 서비스산업 중심지로 개발함으로써 부족한 물자공급 문제 해결에 기여할 것으로 기대되기도 하였다. 통일부, “「신의주특별행정구 기본법」 관련 설명 자료,” (2002.9).

## 2. 2단계: 북한의 핵고백 이후 이라크전쟁까지

### 가. 미국의 입장

2단계는 북한이 핵개발을 시인한 이후, 북한 핵문제가 북·미간의 최우선 과제로 등장하면서부터 시작된다. 애초 켈리 특사의 방북(2002.10.3-5)은 포괄적인 협상을 위한 것이라기 보다는 북한의 농축우라늄 핵 프로그램에 대하여 경고하고, 북·미간 현안에 대한 상호 입장을 표명하는 것이 주요 목적이었다. 미측은 북한의 WMD 문제, 미사일 개발 프로그램 및 수출문제, 재래식 병력 위협, 인권침해 상황, 인도주의적 문제 등 5개 의제를 미국의 우려사안으로 명시하였다. 그러나 미국이 북한의 핵개발에 대한 증거를 제시하고 북한을 압박하자, 예기치 않게 북한이 핵개발을 시인함으로써 핵문제가 긴급현안으로 대두하였다.<sup>84</sup>

미국은 켈리 특사의 방북 후 10여일이 지난 10월 17일 북한의 핵고백을 발표하면서, 북한의 핵고백을 대화 제의로 보지 않는다고 하였다. 미국은 핵고백을 북한의 대화 제의나 선의로 해석하기 보다는 제네바합의 위반에 초점을 맞추었다. 그러나 미국은 제네바합의의 파기 여부에 대해서는 매우 신중한 태도를 보이면서, 평화적 해결을 강조하였다. 미국은 북한의 제네바합의 위반 강조에도 불구하고 “북한이 ‘제네바합의가 무효화된 것으로 간주한다고 말하였다’는 것을 강조하는 등, 미국 자신이 제네바합의를 파기하는 것에 대하여 부담감을 드러냈다.

---

84 북한의 핵의혹에 대한 켈리 특사의 추궁에 첫날 김계관 부수상은 이를 전면 부인하였으나, 둘째날 강석주 제1부상이 이를 시인한 것으로 보아서 북한이 애초 북한의 핵개발을 카드화하려고 한 것으로 보이지 않는다.

북한의 비밀 핵무기 개발 계획이 발표된 후 첫 발언(2002.10.21)에서 부시 대통령은 북핵 문제를 매우 심각하게 생각하나, 평화적으로 북한을 무장해제시킬 것이라고 천명하였다. 부시 대통령은 군사적 수단이 아닌 외교적 수단으로 “동아시아 지역의 우방국 및 다른 나라들과 협력해 우려되는 무기의 확산을 막고 김정일에게 무장해제를 납득시킬 것”이라고 말하였다. 이라크와 비교할 때, 북한은 자국민에 대하여 화학무기를 사용한 바 없고, 미국에 대한 증오심이 극심한 이라크와는 다르다고도 말하였다. 파월 국무장관은 북한의 농축 우라늄 핵 프로그램의 개발을 제네바합의, 핵비확산조약, IAEA 안전협정, 남북 비핵화공동선언에 대한 위반임을 강조하며(2002.10.25), 북핵 포기가 선결되지 않을 경우, 북·미관계 개선 및 대화에 불응할 것임을 분명히 하였다.

즉, 미국은 북핵 해결방법으로 군사적 대응을 배제하고 평화적 해결을 강조하고 있으나, 북한의 핵포기에 대한 단호한 원칙을 분명히 하면서 국제공조를 구축하기 시작하였다. 우선 대북 압박 수단으로서 미국은 북한이 핵무기생산 종식과 무기사찰에 합의할 때까지 아시아 우방들이 경화(hard currency) 사용, 기타 경제원조, 국제친선을 허용하지 않길 희망하였다.<sup>85</sup>

북핵문제 해결을 위한 미국의 국제공조 노력은 미·중정상회담으로 시작되었다. 부시 대통령과 중국의 장쩌민 주석은 부시 대통령의 개인별장인 텍사스주 크로포드목장에서 미·중 정상회담을 열고 북핵문제를 ‘평화적으로 해결’하기로 합의하면서, 부시 대통령은 ‘북한의 핵무기 무장해제가 북핵문제의 최종 해결책이라는 점을 분명히 하였다.

---

85 *Los Angeles Times*, 2002년 10월 21일.

멕시코에서 개최된 APEC 정상회담(2002.10.26)에 참석한 한·미·일 정상은 공동선언문에서 북한이 핵무기 개발계획을 ‘신속하고 검증가능한 방법으로’ 해체할 것을 요구하였다. 미국은 북한에 대한 무력사용을 배제하고 경제제재를 추진하지는 않았으나, 고이즈미 총리는 핵문제 해결 이전에 북·일수교가 이루어질 수 없음을 명백히 함으로써, 경제적 압박의 수단을 확보하였다.

한반도에너지개발기구(KEDO) 이사국인 한국, 미국, 일본, 유럽연합(EU)은 14일 미국 뉴욕의 KEDO 본부에서 집행이사회를 열고 북한이 핵개발 계획 폐기에 나서지 않을 경우 1994년 북·미 제네바 기본합의에 따른 대북 중유지원을 12월분부터 중단키로 하였다. 북한이 핵사찰을 포함해 ‘가시적이고 검증가능한(visible and verifiable)’ 방법으로 핵무기 프로그램을 폐기하지 않을 경우 경수로 건설 등 다른 KEDO 사업도 재검토하겠다고 밝혔다.

북한 핵위기로 북·미관계가 긴장된 상황에서 12월 11일 미국은 스커드 미사일을 싣고 향해 중이던 북한 화물선을 스페인 해군의 도움을 받아 인도양에서 나포해 조사한 후, 하루 만에 풀어준 사건이 발생하였다.<sup>86</sup> 플라이셔(Ari Fleishcher) 백악관 대변인은 “예멘이 북한으로부터 적법하게 구매한 미사일을 미국이 압류할 수 있는 권한은 없다”고 밝히면서 억류 해제 이유를 설명하였으나, 아미티지(Richard Armitage) 국무부 부장관은 “선박억류사건은 북한이 어떤 일을 하는지 우리가 확히 알고 있다는 메

86 나포된 북한 화물선은 11월 중순 남포항을 떠나 예멘으로 향하던 ‘소산호’로 북동 아프리카에서 동쪽으로 965km 떨어진 인도양에서 스페인 해군 함정에 의해 정선된 뒤 나포되어 미해군의 폭발물처리반(EOD)요원 등 전문요원들이 선체를 수색하였다. 수색 결과 스커드미사일 15기가 발견되었다.

시지를 보낸 것”이라고 말하였다.<sup>87</sup>

북한의 핵동결 해제선언과 후속 조치 역시 미국의 단호한 태도에 변화를 주지 못하였다. 백악관 플라이셔 대변인(2002.12.12)은 북한의 핵동결 해제선언에 대하여 “북한의 성명은 유감스럽다”며 “이 성명은 북한이 국제적인 약속을 이행하고 특히 핵무기 프로그램을 폐기해야 한다는 국제적인 공감대에 역행하는 것”이라고 밝혔다. 또한, 미국은 북한의 위협이나 약속 파기에 대응하여 대화를 추진하지는 않을 것이며, 북한이 가입한 조약이나 협정을 준수토록 하기 위해 협상하거나 유인책을 제시하지는 않을 것임을 강조하는 등 단호한 입장을 나타냈다.

그러나 미국은 북한 핵문제의 평화적인 해결을 추구할 것이며, 부시 대통령이 말한 바와 같이 북한을 침공할 의사가 없다고 거듭 강조하였다. 라이스 백악관 국가안보보좌관(2002.12.16)은 “공은 북한 쪽 코트로 넘어갔다”며 북한이 미국과의 대화 재개를 원한다면 먼저 핵무기 개발 프로그램을 파기해야 한다고 다시 한번 촉구하였다.

이라크전쟁이 임박하면서 미국은 당근과 채찍을 병행하여 북한 묶어두기에 성공하였다고 볼 수 있다. 미국은 대북 식량지원 재개(2.25)와 부시 대통령과 노무현 대통령간 전화통화(3.13)에서 북핵문제의 평화적 해결을 약속하는 한편, 미 정찰기에 대한 북한 전투기의 위협 이후 미국방부는 B-52 폭격기 12대와 B-1 폭격기 12대를 꺾으로 이동함으로써 북한에 대한 경고 메시지를 보냈다. 대북 경고는 북한이 한계선을 이탈하는 것을 방지하려는 목적이라고 할 수 있다.

미국은 북한에 대한 강력한 원칙과 함께 유연한 협상자세를 견지함으

---

87 『중앙일보』, 2002년 12월 13일.

로써 대이라크전쟁에서의 일방주의에 대한 부담감을 벗고 한국 등 당사국들의 지지를 확보하려는 의도도 있었던 것으로 보인다. 또한 이라크전쟁 종료 이전에 북한과 협상을 시작하면 초점 상실로 협상력의 약화를 우려한 것도 고려되었다고 볼 수 있다. 요컨대, 미국은 외교적 해결방침을 반복하였으나, 외교적 노력에 적극적이었다고 볼 수 없다.

미국은 북한의 핵위기 고조에 대한 대응이 자칫 북한의 의도에 말릴 우려에 대하여 걱정하였다. 실제로 미국은 1월 북한의 5MWe 원자로의 재기동을 포착하였지만 이상하리 만치 대응하지 않았다.<sup>88</sup>

무엇보다 미국은 대북 군사행동시 필수적인 한국의 지지에 대하여 확신하지 못하였다. 새로이 출범한 한국의 노무현 정부는 북핵 반대 입장을 분명히 하면서도 대화를 통한 평화적 해결원칙을 고수하였다.<sup>89</sup> 3월 5일 북한 전투기의 미정찰기 위협사건에 대해, 노무현 대통령이 “미국은 너무 나가지 마라”고 말하였고, 3월 9일 “한·미입장이 똑같을 수 없는 상황에

88 2003년 2월 27일 일본 언론들은 미국 정부가 정찰위성을 이용해 북한 영변의 원자로 재기동 사실을 포착했으며 수 주 전 영변의 흑연실험로가 위치한 건물로부터 흰 연기가 나오는 것을 확인했고, 26일에는 원자로로부터 방열(放熱)과 함께 건물전체의 온도가 미묘하게 상승하는 것을 적외선 센서로 감지했다고 보도했다.

89 노무현 대통령은 2003년 2월 25일 취임사에서 다음과 같이 말하였다. “북한의 핵무기 개발 의혹은 한반도를 비롯한 동북아와 세계의 평화에 중대한 위협이 되고 있습니다. 북한의 핵 개발은 용인될 수 없습니다. 북한은 핵 개발 계획을 포기해야 합니다... 아울러 저는 북한 핵 문제가 대화를 통해 평화적으로 해결되어야 한다는 점을 거듭 강조하고자 합니다. 어떤 형태로든 군사적 긴장이 고조되어서는 안됩니다. 북한 핵 문제가 대화를 통해 해결되도록, 우리는 미국, 일본과의 공조를 강화할 것입니다. 중국, 러시아, 유럽연합 등 과도 긴밀하게 협력해 나가겠습니다.”

서 걸으면 이견이 없는 것 처럼 쉬쉬하며 가느냐, 공개적으로 이견을 나타내느냐는 선택의 문제가 있다”면서, “세계여론에 호소하기 위해서는 공개적으로 하는 것이 낫다고 판단했다”고 말하였다.

북한의 재처리시설 가동을 한계선으로 설정하고 있는 미국이 이를 명시적으로 표명하지 못하는 이유는 정책의 유연성을 유지하기 위한 것으로 보인다. 즉, 이라크전쟁과 한·미 갈등, 북한의 군사반격 우려 등으로 인해 북한에 대한 강경정책이 불가능한 상황에서, 미국이 한계선을 명시적으로 밝히고 북한이 공개적으로 재처리와 같은 조치를 감행할 경우 제재조치를 취하지 못한다면 국내외적으로 미국이 오히려 궁지에 몰릴 수 있다고 판단하였다.

미국은 북핵문제의 평화적 해결원칙을 강조하면서도, 강경정책에 대한 목소리가 간간히 행정부내에서 나왔다.<sup>90</sup> 예컨대, 이미티지 국무부 부장관이 대북 대화 용의를 표명(2002.2.4)하였으나, 강경파의 반발을 초래하였다. 이들 강경파는 전쟁종료 이전 미국의 정책을 표명하는 것은 협상력 약화 내지 북한의 도발이 우려될 수 있다고 주장하였다. 3월 4일 부시 대통령은 외교적 해결이 효과가 없으면 최종적으로는 군사적으로 해결해야 할 것을 최초로 언명하기도 하였다.

볼튼(John Bolton) 국무차관은 3월 1일 대북 경수로 사업문제에 대해 “북한이 제네바 합의를 조각조각내 의미가 없어져 버렸다”고 말했다. 볼튼 차관은 “북한에 핵물질의 생산능력을 제공하는 사업은 이해를 얻지

---

90 크리스토프(Nicholas Christopher)는 New York Times 2003년 2월 28일자 ‘무서운 비밀계획이란 제하의 칼럼에서 “최근 미 국방부에서 진행 중인 가장 비밀스럽고 무서운 작업들 중 일부는 바로 북한의 핵시설들에 대한 군사공격 계획”이라고 말했다.

못할 것”이라며 이같이 밝혀, 미정부차원에서 경수로 사업을 계속할 뜻이 없음을 강력히 시사했다.

북한의 대미압박이 강화되는 상황에서 미국은 유엔안보리 상임이사국 5개국과 남북한, 일본, 호주, EU를 포함하는 5p+5의 다자접근법을 제시하였다. 미국 국가안전보장회의(NSC)에서 주도한 것으로 알려진 이 제안은 실질적인 협상을 위한 제안이기 보다는 강경파의 입장을 반영한 외교적 제스처로 평가된다.

미국내 협상파와 강경파간의 정치적 절충으로 우여곡절 끝에 다자회담의 예비회담 성격인 미·중·북 3자회담이 4월 23일 북경에서 개최되었다. 그러나 미국측 회담대표인 켈리 국무부 동아태 차관보는 기존의 강경한 입장을 반복하는 원고를 읽고 북한과의 양자 접촉을 하지 말라는 훈령을 받았다. 3자회담 기간 중 북한의 이근 대표가 켈리 대표를 식당앞 복도에서 잠시 만나 북한의 핵무기 보유와 실험 가능성을 언급하였지만, 켈리 대표는 아무런 대응도 하지 않았다.<sup>91</sup>

## 나. 북한의 입장

켈리 특사의 방북 이후 수일간 침묵하던 북한은 2002년 10월 8일 “켈리 특사가 고압적이고 오만하게 나왔다”고 발표함으로써, 북·미회담이 결렬되었음을 강력히 시사하였다. 북한의 핵개발 시인 이후 한반도 주변이 긴장된 가운데, 10월 21일 김영남 최고인민회의 상임위원장은 8차남북장관급회담(10.19-23) 참석차 방북한 정세현 통일부장관과의 면담자리에서

91 Washingtonpost.com, 7 December 2003.

“최근 사태를 심각하게 받아들이고”있으며 “미국이 대북 적대시 정책을 철회할 용의가 있다면 대화를 통해 안보상의 문제를 해결할 준비가 돼있다”고 말하였다.

이어서 10월 25일 북한은 외무성 대변인 담화를 통해 북핵문제에 대한 입장을 표명하였다. 첫째, 북한의 핵무기 제조는 아무런 근거 없는 미국의 일방적 주장이라는 것이다. 특히, “핵무기 개발을 중지하지 않으면 북·미대화도 없고 특히 북·일관계나 남북관계도 파국상태에 들어갈 것”이라는 켈리 특사의 발언에 대하여 오만무례한 태도라고 하였다. 둘째, “부시 행정부가 우리를 악의 축으로 규정하고 핵 선제공격 대상에 포함시킨 것은 명백히 우리에게 대한 선전포고로써 조·미공동성명과 조미기본합의문을 완전히 무효화시킨 것”이라고 하였다. 셋째, “미국 대통령 특사에게 미국의 가중되는 핵압살 위협에 대처하여 우리가 자주권과 생존권을 지키기 위해 핵무기는 물론 더한 것도 가지게 되어 있다는 것을 명백히 말해 주었다”고 하였다. 이 밖에도 북한은 제네바합의 4개항에 대하여 미국이 준수한 것은 하나도 없다고 주장함으로써,92 북·미제네바합의 위반에 대

---

92 제네바합의를 미국이 위반하고 있다는 북한의 주장은 다음과 같다. 2003년까지 경수로 발전소를 제공하게 되어있으나(1조), 지금까지 기초 구덩이를 파 놓은 데 불과하며 이로 인하여 2003년에 연간 100만 킬로와트 그 다음 해에는 연간 200만 킬로와트의 전력손실을 입었다. 쌍방은 정치 및 경제 관계를 완전히 정상화하는 데로 나가게 되어 있으나(2조), 미국의 대북 적대시 정책과 경제제재는 끊임없이 계속되어 왔다. 미국은 핵무기를 사용하지 않으며 핵무기로 위협하지 않는다는 공식담보를 제공하게 되어 있으나(3조), 우리를 핵 선제공격 대상으로 포함시켰다. 경수로에 터빈과 발전기를 포함한 비핵 부품품들의 납입이 완전히 실현된 다음에 핵사찰을 받게 되어 있으나(4조), 미국은 벌써 핵사찰을 받아야 한다는 일방적인 논리를 들고 나와 마치 우리

한 미국의 책임을 강조하였다.

북한이 핵개발 의혹에 대하여 “... 가지게 되어 있다”고 표현함으로써 북한이 핵개발 프로그램에 대하여 의도적으로 모호성을 유지하려 한 것으로 보인다. 이는 북한의 핵개발 프로그램을 기정사실화한 미국의 발표와 차별되는 표현으로 제네바합의의 무효화에 대한 책임을 면하려는 의도인 것으로 보인다. 그러나 미국의 핵개발 ‘선(先)포기’ 요구에 대해 ‘비정상적인 논리’라고 일축하면서 “벌거벗고 뭘 가지고 대항한다 말인가”라고 반문하면서, “현실정에서 모든 수단을 다해 각종 무기를 만들어 무장하는 것은 너무나 당연하다”고 주장하였다.<sup>93</sup>

즉 북한의 입장은 농축 우라늄 핵개발을 인정하고 필요성을 강조하는 것으로서 핵문제에 대한 북한의 기존 입장과 차별화되는 새로운 전략이라고 할 수 있다. 제1차 핵위기인 1994년 김일성은 “우리에게는 핵무기를 만들 의사도 능력도 없으며 핵무기를 만들 필요도 없습니다”라고 주장하였으며,<sup>94</sup> 지금까지 북한은 이 입장을 유지하여 왔다.

북한은 핵문제 해결방안으로 미국이 첫째로 자주권을 인정하고, 둘째, 불가침을 약속하며, 셋째, 북한의 경제발전에 장애를 조성하지 않을 것을 요구하며, 이 조건에서 협상을 통해 문제를 해결할 용의가 있음을 밝혔다. 특히, “미국이 불가침조약을 통해 우리에게 대한 핵 불사용을 포함한 불가침을 법적으로 약속한다면 우리도 미국의 안보상 우려를 해소할 용의가 있

가 합의문을 위반하고 있는 듯이 국제여론을 오도하였다.

93 북한 외무성대변인 성명, 『조선중앙방송』, 2002년 11월 2일

94 김일성, “조선민족은 누구나 조국통일에 모든 것을 복종시켜야 한다 (1994.4.21),” 『김일성저작집 44』, (평양 조선로동당출판사, 1996), p. 410.

다”고 밝힘으로써 미국과의 대화 의지를 표명하였다. 이는 켈리 특사의 방북시, “미국이 적대정책을 포기하고 체제를 보장해주면 미국의 우려사항을 해소할 용의가 있다”는 강석주의 발언을 구체화한 것이라고 볼 수 있다.

북한의 핵고백은 북한 나름대로의 계산에 의한 것으로 보인다. 부시 행정부 출범 이후 북한은 핵·미사일·재래식 군사력 등 미국이 제시한 의제에 대하여 대단히 부담을 느껴왔으나, 마땅한 돌파구를 마련하지 못하였으며 대북 로드맵의 부재로 북·미대화 재개시 북한이 얻을 수 있는 실익에 대해서도 매우 불확실한 상황이었다. 특히 켈리 특사의 방북시 미국은 북한의 핵개발 의혹을 중심으로 5개 의제를 제기하며, 핵개발이 중단되지 않으면 더 이상의 대화는 없을 것임을 통보하였다. 이에 대응하여 북한은 핵개발을 시인함으로써, 미국이 주도하는 미국의 의제만을 위한 회담의 성격을 희석시키고 북한 핵을 중심으로 협상을 지속시키고자 하였던 것으로 보인다. 즉, 단기적으로 북한에 대한 관심을 집중하지 않는 미국을 압박하면서 최대한의 양보를 얻어내려 했던 것으로 볼 수 있다.

또한, 1993-94년 핵위기 당시 북한의 요구가 다양하였던 것에 비해 2002년 북한의 요구는 ‘불가침조약’ 하나로 구체적이고 명료하다고 할 수 있다.<sup>95</sup> 즉 1993-94년 핵위기와 비교할 때, 2002년 핵위기에서는 미국의

---

95 1993-94년 핵위기 당시 북한의 의도는 핵카드를 활용하여 미국으로부터 생존을 위한 다양한 실리를 얻으려는 것이었다. 북한의 전략은 실제로 그들이 NPT를 탈퇴하면서 내세운 NPT복귀조건에 잘 나타나 있다. 북한이 내세운 NPT 복귀조건은 ① 팀스퍼리트훈련의 영구중지, ② 남한내 미군 핵무기와 핵기지의 완전공개, ③ 북한에 대한 핵위협 해소, ④ IAEA의 공정성과 중립성 회복 등이며, 아울러 북한은 핵문제 해결을 위하여 미국과의 직접협상을 요구하였다. 특히, 북한이 핵문제 해결을 위하여 미국과의 직접협상을 요구한 것은 대미관계가 개선되어이반 일본 등 대외관계개선과 남북문제도 순조롭게

대북 압박하에 보다 수세적인 입장으로, 보다 강력한 카드를 가지고, 보다 적은 요구를 한 것으로 평가된다.

그러나 북한의 핵개발 인정은 철저히 계산된 전술에 의한 것이라기 보다는 켈리 특사의 ‘고압적인’ 태도에 대한 반발에서 나온 우발적인 고백의 성격이 있는 것으로 보인다. 이는 이후 북한이 핵개발의 인정과 부정을 반복한 것에서도 나타난다. 핵고백 이후 미국측의 대북 압박수위가 높아지고 남북관계, 북·일관계마저 제동이 걸리면서 북한은 ‘핵무기 부재’를 주장하기 시작하였다. 박현보 독일주재 북한대사는 11월 4일 “북한이 핵무기 개발 프로그램을 추진 중이라는 미국의 주장은 근거가 없는 것”이라면서 “미국 특사는 증거를 제시하지 않은 채 우리가 핵무기를 제조하고 있다고 비난했다”고 말하였다. 이어 조선중앙TV(2002.11.5), 『로동신문』(2002.11.27) 등에서 연이어 핵무기의 존재를 부인하였다. 11월 17일 한 차례 평양방송을 통해 “미제의 증대되는 핵 위협에 대처해서 우리는 자기의 주권과 생존권을 지키기 위해 핵무기를 가지게 됐다”며 핵 보유를 다시 시인하였다가 하루 뒤 조선중앙방송은 17일 평양방송 보도물을 재방송하면서 “우리는 자기의 자주권과 생존권을 지키기 위해 핵무기를 포함한 강력한 군사적 대응 수단을 가지게 되어 있습니다”라고 수정해 보도하기도 하였다.

한편, 북한은 미사일 시험발사 유예를 취소할 수도 있다는 것을 암시

---

진전될 것이라는 북한 나름대로의 계산에 의한 것이었다고 볼 수 있다. 또한 1993년 6월과 7월에 열린 북·미 1, 2차회담에서 북한은 팀스피리트 훈련의 영구중단, 주한미군기지 사찰 허용, 북한에 대한 핵무기 공격금지 약속, 한국에 대한 핵우산 제공 포기, 북한의 사회주의체제 존중, 주한미군철수 등을 주장하였다.

하고,<sup>96</sup> 부시 미국 대통령이 11월 16일 대북성명에서 북한을 침공할 의사가 없다고 밝힌 것에 대해 외교 공세에 지나지 않는다고 일축하는 등 강경한 입장을 고수하였다.

북한은 IAEA의 핵사찰 요구를 거부하는 서한을 IAEA에 전달하였고, 미사일 선적이 나포된 하루 뒤인 12월 12일 전력생산을 이유로 핵동결 해제를 선언하였다. 북한은 12월 21일 영변의 5MWe 원자로에 설치된 봉인을 제거하고 감시 카메라의 작동을 방해하였으며, 23일 전력생산과는 무관한 8천여개의 사용후 핵연료봉 저장시설과 핵재처리 시설인 방사화학실험실에 대한 봉인을 제거한 데 이어, 24일 핵연료봉 제조공장의 봉인을 제거함으로써 제네바합의에 따라 북한의 핵활동을 감시하기 위해 설치된 모든 봉인이 제거되었고 감시카메라도 작동불능상태에 들어가게 되었다. 북한은 국제원자력기구(IAEA) 감시단 추방 결정(12.27), 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴(2003.1.10) 등 예상보다 빠르게 핵동결 해제 조치를 단행하면서 긴장을 고조시켰다.

북한은 이라크전쟁에 몰두한 미국이 북한에 대한 강경조치를 취할 수 없을 것이라는 판단 하에 미국을 압박함으로써 협상력을 제고하고자 하였다. 북한은 유엔에서의 어떠한 대북제재 결의도 선전포고로 간주한다고 공언하고, 미군에 대한 선제공격 가능성까지도 암시하였다. 북한은 2003년 2월 6일 원자로 재가동을 선언하고, 전투기의 NLL 침범(2.20), 지대함 크루즈 미사일발사(2.24) 등 다양한 방법으로 위기고조를 꾀하였다. 3월 2일 북한 전투기 4대가 동해상 공해에서 미 정찰기에 위협접근을 시도하였고,

96 북한은 2002년 11월 5일, 16일 외무성 대변인성명을 통해 “일본이 9월 17일 북·일 정상회담 합의사항을 준수하지 않고 있기 때문에 미사일 발사시험 유예 약속을 고수할 이유가 없다”고 밝혔다.

3월 10일 지대함 미사일 2차 발사를 단행하였다. 그러나 북한 역시 재처리시설을 가동하는 등의 한계선을 넘지 않음으로써 향후 협상의 여지를 남겨 두려고 하였다.

이라크전쟁이 종료되어 기던 2003년 4월 북한은 대미 대화를 적극 모색하였다. 미국의 정책 방향이 아직 확고한 방향을 잡기 전에 신중하고 유연한 자세를 취함으로써, 강경론으로의 선회를 예방하고자 한 것으로 볼 수 있다.

미국이 제안한 5p+5의 다자회담에 대하여 양자회담을 주장하던 북한은 모욕감을 느낄 정도였을 것임에도 불구하고 중국의 강력한 설득과 중재로 예비회담 성격의 3자회담에 참석하기로 하였다. 4월 12일 외무성 대변인 담화를 통해 북한은 체제보장과 관련해서는 북·미 양자간 해결이 불가피함을 강조하면서도, “미국이 핵문제의 해결을 위해 대조선 정책을 대담하게 전환할 용의가 있다면 우리는 대화의 형식에 크게 구애되지 않을 것”이라고 주장함으로써 다자대회에 대한 긍정적 입장을 암시하였다.

북한은 3자회담에 나오기전 미국에 ‘폐연료봉 재처리’라는 강경한 카드를 보여줌으로써, 미국을 압박하고자 하였다. 4월 18일 외무성 대변인 담화를 통해서 “이 회담에서 중국측은 장소국으로서의 해당하는 역할을 하고 핵문제의 해결과 관련한 본질적인 문제들은 조·미 쌍방 사이에 논의하게 된다”고 양자회담의 성격을 강조하였으며, “이제는 8,000여개의 폐연료봉들에 대한 재처리 작업까지 마지막 단계에서 성과적으로 진행되고 있다”고 말하였다. 그러나 미국이 북한의 애매한 표현을 문제삼아 회담거부를 검토하자, 문안을 영문 상 ‘마지막 단계에서 재처리’를 ‘재처리를 위한 마지막 단계에서 진행’으로 수정하는 등 회담성사를 위해 노력하였다.<sup>97</sup>

북한은 3자회담에서 실질적인 북·미 양자회담이 가능할 것이라는 기

대가 무산되고 미국의 강경한 입장만을 듣게 되자, 미국의 켈리 대표에게 식당앞 복도에서 핵무기 보유와 핵실험의 가능성을 선언함으로써 미국을 압박하고자 하였다. 북한은 ‘새롭고 대담한 해결방도’를 제시하였음에도 불구하고, 미국은 북한의 핵개발 프로그램의 완전 폐기가 전제되어야 북·미 간 대화가 가능하다는 입장을 고수하였다는 것이 북한의 핵무기 보유 선언 이유였다.

‘새롭고 대담한 해결 방도’는 ‘핵폐기와 미사일 수출 중단을 ‘체제보장과 불가침보장, 경제발전 제약 제거 및 관계정상화’로 맞바꾸지는 단계별 포괄협상안이다. 이는 ‘선 핵포기 후 대화’라는 미국의 기존 입장만을 제시한 켈리 대표에게 ‘핵무기 보유’라는 강력한 카드를 보여줌으로써, 후속 협상을 이끌어 내려는 고육지책으로 보인다. 2002년 10월 켈리 대표에게 농축 우라늄 핵개발을 시인하였던 상황과 유사한 상황이 재현된 것이었다. 또한 공식 회담장소가 아닌 회담 후 식당 앞 복도에서 발언함으로써, 향후 모호성을 유지하려 한 것으로 보인다.

즉, 2002년 10월 사용하였던 ‘농축우라늄 핵 프로그램’ 카드의 약효가 떨어지자 보다 강력한 카드로서 미국의 의제를 제압하려는 의도를 나타낸 것으로 보인다. 미국이 끝내 체제보장을 해주지 않는다면, 핵무기 개발을

---

97 “We are successfully reprocessing more than 8,000 spent fuel rods at the final phase...”에서 다음과 같이 변경하였다. “As we have already declared, we are successfully going forward to reprocess work more than 8,000 spent fuel rods at the final phase as we sent interim information to the U.S. and other countries concerned early in March after resuming our nuclear activities from December last year.”

강행할 것이라는 벼랑끝 전술을 통해, 미국의 의제가 아닌 북한의 의제를 중심으로 북·미 대화를 지속시키려 한 것으로 보인다.

북한의 핵무기 보유 시인은 북한의 대미협상 카드의 가격이 떨어지고 있음과 북한의 다급한 처지를 반영한 것으로 보인다. 북한은 『7.1경제관리 개선조치』의 후유증으로 인한 인플레이션, 식량사정 악화, 미국의 중유공급 중단으로 인하여 에너지난이 가중되는 등 경제상황이 더욱 심각해지고 있다. 특히, 이라크전쟁 이후 심각한 안보위기감의 표출로 보인다.

이후 북한은 핵개발 의혹을 더욱 키우려고 하였다. 북한이 1998년 4월 이후 70여차례의 고풍실험을 실시했음이 밝혀졌으며,<sup>98</sup> 사용후 연료봉 재처리를 지난 6월 30일 완료했다면서 핵역지력 확보를 위해 이를 사용할 수밖에 없다고 7월 8일 미국에 통보하였다.<sup>99</sup> 이 밖에도 북한이 플루토늄을 재처리하고 있을 가능성이 있다는 미국 NBC 방송의 보도가 7월에 있었다.<sup>100</sup>

---

98 고풍실험은 영변에서 북서쪽 40km 지점에 위치한 용덕동에서 실시되었다고 미 CIA정보를 바탕으로 국정원장이 국회에서 보고하였다.

99 박길연 유엔주재 북한대사를 통해 뉴욕에서 잭 프리처드 미 국무부 대북교섭 담당대사에게 통보한 것으로 알려졌다.

100 미 국방부가 북한 핵 의혹 지대에 대한 항공 탐지 결과 플루토늄 재처리 과정에서 생기는 부산물의 일종인 크립톤 85의 흔적을 발견하였다는 보도가 있었다.

## V. 북·미관계 전망

### 1. 종전과 6자회담 성사

#### 가. 미국의 대북정책 방향: 전략 및 수단

이라크전쟁 이후 미국은 그동안 미루어왔던 북핵 문제에 적극적으로 대처하기 시작하면서 강은 양면의 이중전략을 구사하였다. 즉, 미국은 북한과의 외교적 노력을 기울이는 한편, 국제협력을 통하여 북한을 압박하고자 하였다.

##### (1) 외교적 노력

외교적 노력과 관련하여, 미국은 이라크전쟁 중 추진하던 다자회담(5p+5)의 예비회담 성격인 미·중·북 3회담을 추진하였다. 파월 국무장관이 이끄는 협상파는 북한 김정일에게 정권교체를 추진하지 않고 있다는 것을 설득시키고, 북한이 무장해제를 하기 전에는 어떠한 지원도 받지 못할 것이라는 점을 강조하였다. 북한이 회답에 나서지 않을 경우 미국이 군사적 옵션으로 빠르게 나아갈 수 있다는 불안감이 중국으로 하여금 적극 중재에 나서게 한 것도 회담성사의 주요 요인으로 평가된다.

미국은 북핵 문제의 평화적 해결의 정당성을 강조하기 시작하였다. 이라크전쟁이 종료되어가는 2003년 4월 6일 윌포워츠 국방부 부장관은 북한과 이라크는 비슷한 문제를 갖고 있지만 각자의 사례에 맞는 해법이 있다면서 평화적 해결을 강조하였으며, 이 때는 부시 행정부가 3자회담을 승

인한 시점이었다. 미국은 처음부터 이라크와 북한은 다르다는 것을 강조해 왔는 바, 북한에 대해 다른 접근을 취하는 것이 반드시 불가능한 것은 아니었다.

중국, 일본, 러시아 등의 안보와 직접 관련이 있는 한반도문제를 미국이 또 다시 일방적으로 다룰 경우, 동북아에서의 미국의 고립이 악화될 가능성도 고려하였을 것으로 보인다. 미국은 유럽 동맹국, 국제여론 등으로부터 신뢰회복을 위해서도, 북한과의 외교적 문제해결을 시도함으로써, 이라크가 예외적 사례였다는 것을 과시할 필요가 있었다.

이라크전의 종료 선언 이후 미국은 5p+5의 다자회담보다는 진일보한 6자회담을 추진함으로써, 회담에 보다 적극적인 자세를 보였다. 미국의 입장에서 볼 때, 북한이 3자회담에서 핵무기 보유를 선언한 것을 반드시 부정적으로 평가하지 않았다. 즉 북한의 핵무기 보유선언은 미국이 북한의 핵 프로그램을 구실로 북한을 압박한다는 음모론을 불식시키고, 북한이 미국의 '대북정책 틀' 속에 들어오게 되었음을 의미한다고 보았다. 북한은 1994년 이래 “우리에게는 핵무기를 만들 의사도 능력도 없으며 핵무기를 만들 필요도 없다”고 주장하였으나, 북한 스스로 이를 부인한 것이다. 파월 국무장관은 “북한은 자신들이 하고 있는 많은 일들을 인정했고, 사실상 이것들이 추가 논의 대상이다”라며 반겼다.

파월 국무장관이 주도하는 대북 협상팀은 6자회담에서 북한의 의도를 보다 정확히 파악하고자 하였으며, 북핵 해결을 위한 3단계 로드맵을 제시하였다. 1단계에서 북한이 검증 가능한 핵 폐기 의사를 밝히고 핵확산금지조약(NPT)에 복귀하면, 미국은 인도적 대북 식량 지원을 확대한다. 2단계에선 북한이 핵 폐기를 시작하면 미국은 북한의 에너지 수요를 조사하고 북한을 테러지원국 명단에서 삭제하는 조건에서 북한과 대화할 준비를 갖

출 것이다. 3단계에서 북한 핵이 완전 제거되면 에너지 제공 문제를 본격적으로 다루겠다고 미국측은 밝혔다. 이런 수순으로 북한에 핵무기가 하나도 없다는 것이 검증되면 북한과의 관계 정상화를 목표로 북한의 안보 우려 해소와 대량살상무기·미사일·인권·납치문제 등을 논의하겠다는 것이다. 부시 행정부는 그동안 북한이 핵 프로그램을 해체하기 전까지는 어떤 보상이나 유인책을 제공하지 않겠다는 태도를 보여 왔으나, 북한이 핵을 전면 폐기하기 전이라도 대북 인센티브 제공 의사를 밝힌 것이다. 그러나 북한의 '불가침 조약 요구'에는 훨씬 미치지 못하였다.<sup>101</sup>

6자회담에서 미국의 가장 큰 목적은 미국이 북핵 문제의 유일한 당사자가 아니라 여러 관련국 중 하나라는 것을 부각시키는 것이었다. 또한 6자회담이 실패할 경우 미국은 보다 강력한 옵션을 갖고 있다는 것을 암시하였다. 즉, 북한의 집요한 반대에도 불구하고 6자회담을 관철시킨 것은 북핵 문제가 미국의 대북 적대시 정책 때문이라는 북한의 공세에 의해, 북핵 포기과 체제보장의 선후 문제로 공방이 가열되는 것을 방지하기 위한 것으로 보인다. 요컨대, 다자회담을 통해 북핵 문제가 미국의 체제보장과 북한의 핵포기라는 양대 의제로 진행되는 것을 방지하고, 미국이 북핵 위기의 원인 제공자라는 인식을 불식시키고자 한 것으로 보인다.

6자회담 이후 부시 대통령은 10월 20일 방콕에서 개최된 한·미정상회담에서 북한의 핵포기를 전제로 다지틀 내에서 안전보장을 문서로 보장할 수 있다고 밝힘으로써, 6자회담에 대한 모멘텀을 유지하였다.<sup>102</sup>

---

101 미국은 미·북 양측의 상응하는 조치들과 함께 비핵화 조치들의 순서를 논 의할 용의가 있다면서, 이 같은 상응조치는 나쁜 행동에 대해 상을 주는 것이 아니라 북핵 문제를 해결하기 위한 단계적 과정이라고 강조하였다. *New York Times*, 2003년 11월 4일

북핵 문제에 대한 미국의 외교적 노력은 대북 강경정책, 특히 군사적 행동에 대한 현실적 한계에 기인하는 것으로 평가된다. 첫째, 미국은 아프가니스탄과 이라크에서 두 개의 전쟁을 치렀기 때문에, 군사적·외교적으로 전열을 정비하고 재충전하는데 상당한 시간이 걸리며, 외교적 상처를 얼마간 치유해야 할 필요성이 있었다. 이라크전쟁 과정에서 미국 국내 여론과 프랑스, 독일, 러시아 등과 외교적 마찰을 빚었기 때문에 이와 관련한 외교적 상처를 치유하는데 관심을 쏟아야 할 필요가 있었다. 미국의 일방주의 성향에도 불구하고, 대테러 전쟁에서 국제협력은 필수적인 것으로 보고 있다.<sup>103</sup> 특히, 이라크전쟁의 종료 이후 미군에 대한 공격으로 피해가 계속되는 등 상당한 후유증을 겪고 있는 상황에서 북한을 상대로 군사행동을 한다는 데 상당한 부담감을 느끼는 것으로 보인다. 더욱이 이라크의 위협을 과장하였다는 비난이 계속됨으로써 전쟁의 명분에 대한 부시 행정부의 주장을 난처하게 하였다.

둘째, 이라크전쟁 비용으로 5백억 불이상이 소요되었고, 막대한 점령비용 및 전후 복구 비용 등으로 인한 재정적 부담도 미국의 대외 군사행동에 제약 요인으로 작용하였다. 5백 6십억 불에 이르는 재건비용과 매달 4십억 불에 달하는 점령비용은 엄청난 예산을 요구한다. 이라크 재건과 치안유지에 국제협력을 요청하고 있지만, 국제사회의 협력 부족으로 미국의

---

102 부시 대통령의 발언은 북핵문제의 평화적 해결이라는 미국측의 기본 입장을 반영한 것인 동시에, 한국의 이라크 추가 병력지원에 대한 대가 성격이 강하였다.

103 Robert L. Hutchings, "The World After Iraq," Princeton University Washington Seminar, CSIS Washington, D.C., 8 April 2003.

부담이 클 것으로 전망된다. 이미 부시 대통령의 세금감면 계획으로 막대한 재정 적자가 예상되는 연방예산의 적자폭을 더욱 늘릴 것으로 예상된다. 이와 같은 상황에서 내년 대선을 대비하여 경제회생에 주력할 필요가 절실했다.

셋째, 미국의 대북 군사행동에 대한 한국정부의 반대가 분명하다. 한국정부는 북한의 핵 프로그램에 대한 명확한 증거가 없다는 판단 하에, 북한의 핵개발을 대미 협상용으로 인식하고 있다. 2003년 5월 통일연구원에서 실시한 여론조사에 의하면, 북한의 핵개발 의도가 무엇이라고 생각하는 질문에 ‘미국과의 협상력 제고’와 ‘국내적 위기를 극복하기 위한 수단’이라는 대답이 각각 41.6%와 46.8% 였던데 반해서, ‘핵무기 개발’ 자체가 목적이라는 응답은 11.6%에 불과하였다.<sup>104</sup> 요컨대, 한국정부의 협조 없이 북한에 대한 미국의 단독 군사행동은 불가능한 실정이다.

넷째, 미국의 군사행동시 북한의 반격에 대한 우려이다. 북한은 120만의 군사력을 갖추고 있으며, 이중 60%가 평양-원산 이남에 전진배치되어 있다. 또한 11,000문의 포가 서울을 향해 배치되어 있기 때문에 북한의 공격시 엄청난 인명 피해가 예상된다. 북한의 군사적 반격 가능성이 미국의 군사적 선택을 제약하는 가장 큰 이유이며, 대북 무력제재 반대에 대

104 설문은 다음과 같다.

귀하는 최근 핵 위기와 관련해 북한의 의도가 어디에 있다고 생각하십니까?

- \_\_\_\_\_ ① 핵무기를 개발하는데 있다.
- \_\_\_\_\_ ② 미국과의 대화에서 협상력을 높이는데 있다.
- \_\_\_\_\_ ③ 국내적 위기(경제난, 사회불안 등)를 극복하기 위한 수단이다.
- \_\_\_\_\_ ④ 모르겠다.

한 한국정부의 가장 큰 이유이기도 하다.

이와 같은 현실적 제약으로 인해 미국이 군사적 선택을 적극적으로 고려하지 않고 있으며 ‘평화적 해결’ 노력을 기울이고 있다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 미국의 대북 강경인식은 변함이 없다. 특히, 공화당 내 매파들은 오히려 이라크전쟁에서의 승리를 계기로 북한에 대한 양보를 거부하고 있다. 이라크전쟁에서의 명분인 대량살상무기 해체와 이라크 국민들을 해방시키는 것은 북한에도 적용되는 기준이 될 수 있으며, 미국은 북한에게 이라크의 교훈을 일깨우고 있었다. 이라크는 대량살상무기에 집착하다가 결국 체제보존에 실패한 것이며, 북한이 대량살상무기를 포기하면 미국은 북한의 경제재건에 도움을 줄 것이라는 것이었다. 미국의 일각에서는 실제로 북한이 대량살상무기를 가져야만 이라크식 운명을 회피할 수 있다는 식의 교훈을 도출했을 것이며, 따라서 한층 강력하게 대량살상무기 개발에 전념할 것이라고 의심하는 것으로 보인다.

## (2) 대북 압박

미국은 북핵문제의 해법으로 외교적 노력과 병행하여, 국제적 협력을 통한 대북 압박을 추진하였다. 그러나 군사적 제재는 현 단계에서 심각히 검토되고 있지 않는 것으로 보인다. 유엔을 통한 제재를 선전포고로 간주한다며 북한이 강력 반발하고 있으며, 중국, 러시아는 물론 한국도 미온적 태도를 보이는 상황에서 북한에 대한 군사적 옵션도 쉽지 않다. 대북 압박은 국제협력을 통한 PSI, 한반도 군비 증감, 탈북자 지원 등 크게 3가지로 나눌 수 있다.

첫째, 미국은 북한의 경제사정이 매우 심각한 상황이며, 북한의 돈줄

을 틀어쥐면 북한이 결국 항복할 수 밖에 없을 것이라는 판단을 한 것으로 보인다. 미국은 한·미정상회담, 미·일정상회담, G-8정상회담 등을 통하여 대북압박을 위한 국제공조체제를 수립하였다. 즉, 대북 강경인식과 앞에서 언급한 현실적 한계에 대한 고려 사이에서, 대북제재 보다는 PSI (Proliferation Security Initiative, 대량살상무기확산방지구상)와 같은 ‘법집행(law enforcement)’을 추진하는 것으로 보인다.<sup>105</sup>

2003년 5월 한·미정상회담에서 북한이 핵위기를 악화시킬 경우 ‘추가조치’를 취하기로 합의 하였으나, 미·일정상회담에서는 ‘보다 강경한 조치’를 취하기로 하였다. ‘추가 조치’의 내용을 구체적으로 명시하지 않은 채, 미국은 ‘추가 조치가 군사적 조치를 의미하는 것은 아니라고 말하였다. 그러나 미국은 북한의 마약, 위조지폐, 미사일, 무기 등의 불법수출을 통제함으로써 자금줄을 막는 등 대북 압박을 가시화하였다. 미국, 일본, 호주 3국이 마약밀매와 미사일 수출 등에서 사용되는 북한 선박을 공해 상에서 검색·정선·니포하는 ‘선택적 해상봉쇄’에 착수하였으며, 이미 2003년 4월 호주 영해에서 헤로인을 운반하던 북한 선박이 적발되어 29명의 승무원이 기소되는 일이 발생하였다.

2003년 5월 31일 부시 대통령이 PSI를 제안한 데 이어, 6월 12일 스페인 마드리드에서 일본·영국·프랑스·독일·이탈리아·포르투갈·스페인·호주·폴란드·네덜란드 등 11개국 대표가 이를 공식화하였다. 7월 9-10일 호주 브리즈번(Brisbane)에서 열린 PSI 2차회의에서 PSI의 세

---

105 TCOG(6. 12 - 14) 에서 한·미·일 3국이 북한의 마약밀매와 위조지폐에 대하여 공동대처하기로 한 것은 북한의 자금줄을 죄어 경제적으로 취약한 북한을 압박하고자 한 것이다. 경수로사업의 중단 역시 북한을 압박하는 수단이다.

부 이행방안 등을 논의하여, 합동군사훈련과 관련정보 공유에 합의하였다. 9월 3-4일 파리에서 열린 3차회의에서는 대량살상무기 생산과 이전을 차단하기 위한 정치적, 법적, 기술적 협력 방안이 마련됐으며, 합의된 지침들은 PSI에 참여하지 않은 국가들에게도 통보되었다. 이어서 첫번째 PSI 훈련이 9월 13-14일 호주 북동부 코랄해(Coral Sea)에서 실시되었다.

미국은 PSI가 반드시 북한을 겨냥한 것은 아니며, 제재가 아니라 법 집행임을 강조하고 있다. 그러나 미국은 유럽이외의 지역에서 NATO와 같은 대규모 군사협력체제를 구축하고자 하려는 의도를 갖고 있으며, PSI는 이러한 맥락에서 시도된다고도 볼 수 있다.

둘째, 주한미군 재배치와 전력증강도 북한을 압박하는 수단이 되고 있다. 미국은 110억 불의 주한미군 전력 증강과 함께 병력 재배치를 추진하고 있다.<sup>106</sup> 미국은 주한미군의 군사력 증강계획에 맞추어 한국의 GDP대비 2.7%인 국방비를 증가시켜야 할 것임을 요청하였으며,<sup>107</sup> 한국은 2004년도 국방비를 8.1% 증가시켰다.

병력 재배치와 관련, 미국은 서울에 주둔하고 있는 7천명중 한·미연합사 사령부와 주한미군 사령부 요원을 제외한 6천명을 한강 이남(오산이나 평택)으로 이동시킬 것이며, 2사단도 한강 이남으로 재배치할 계획을 수립하였다.<sup>108</sup>

106 주한미군 전력증강에는 21대의 AH-64 D 롱보 아파치헬기 1개 대대를 비롯하여 최신형 패트리엇 미사일(PAC-3) 300발, 다연장포(MLRS), 하피(HARPY), 대포병 레이더(AN/TPQ-36,37) 등이 포함돼 있는 것으로 전해진다. 『중앙일보』 2003년 6월 4일.

107 주한미군 전력 증강계획 및 한국의 국방비 증액 요구와 관련, 윌포워즈 부 장관이 6월 2일 방한하였다.

108 용산기지는 2006년을 목표로 이전할 것이며, 2사단의 한강이남 이전도

미국의 주한미군 재배치는 신속 대응을 목표로 하는 전지구적 미군 개편의 일환에서 이루어지고 있다. 주한미군 재배치는 “전세계의 민주화를 위해 미국의 힘을 이용하여 불량국가에 대한 정권교체를 이루어야 한다”는 신보주의자들이 주장하는 맥락에서 이루어지는 것이라기 보다는 주둔국의 비용 분담 증가와 해외주둔 미군의 감축을 주장해온 전통적 보수주의자들의 일관된 주장과도 일치한다.<sup>109</sup> 한국군은 북한군 억제에 초점을 맞추고, 장기적으로 미군은 동북아 평화유지 역할을 수행한다는 것이다. 이를 위해서 경량화하고 기동성을 갖추며, 특수전과 정보전에 치중한다. 그러나 주한미군의 후방배치가 북한의 도발에 대한 반격 능력을 증진시킬 수 있다는 점에서 북한에 대한 압박이 되고 있다. 나아가 주한미군 재배치가 미국의 대북 무력제제의 사전 포석이 아니냐는 의문이 제기되기도 한다.

셋째, 미국은 북한의 인권문제와 탈북자 문제에 본격적인 관심을 기울임으로써, 북한을 압박하고 있다. 미국은 국무부 인권보고서와 국제종교자유위원회 국제종교의 자유보고서, 의회 청문회 등을 통하여 북한의 인권문제를 관찰하여 왔으나, 2003년 들어 보다 적극적으로 탈북자 문제를 조명하였다. 미 상원 공화당 정책위원회 카일(John Kyle) 의장을 비롯한 4명의 의원은 1월 외교위원회에 북한 김정일 정권에 대한 지원 중단, 탈북자 지원 및 미국 망명 허용을 내용으로 하는 법안을 제출하였다.<sup>110</sup> 미상원

---

2006년을 목표로 삼고 있다. 한·미연합 사령부와 주한미군 사령부도 한강 이남의 이동이 검토되고 있다.

109 빅터 차, “미 ‘네오 콘’의 대전략,” 『조선일보』, 2003년 6월 14일

110 이 법안은 탈북자를 한국민으로 인정하지 않기 때문에, 탈북자를 한국민으로 인정하는 한국 법과 상충됨으로써 향후 논란의 소지가 있다. 이금순, “북한주민의 국경이동: 변화와 전망,” 『동북아시아 신세가: 인구가동과 코리아안 네트워크』, 심포지움 발표논문, 2003년 11월 20일 동경대학교

은 탈북자 지원예산 1,000만 불을 포함한 예산을 통과시키기도 하였다. 또한 미 의회 및 비정부기구들이 7월 16일 북한인권회의를 개최하여 북한 내 정치범 수용소와 인권침해상황에 대한 탈북자들의 증언을 청취하고, 북한인권개선을 위한 국제적인 협력의 필요성을 확인하였다.

무엇 보다 미국 상하원 의원들은 「한반도 안보와 자유법안(Korean Peninsula Security and Freedom Act)」을 입법화하려 하고 있다. 이 법안은 2006년까지 북한 민주화와 탈북자 지원을 위해 2억 불의 예산을 배정하고, 탈북자의 미국 수용을 촉구하는 등 대규모 탈북을 고무·지원하고 있다.<sup>111</sup> 또한 Voice of America나 Radio Free Asia 의 방송시간을 현재 4시간에서 24시간으로 확대하기 위한 법안도 추진함으로써, 방송 매체를 통한 북한 주민들의 동요를 계획하고 있다.

#### 나. 북한의 입장

미국이 이라크문제에 몰두하고 있을 때 보다 많은 양보를 받을 수 있다는 계산 하에, 미국을 압박함으로써 이라크전쟁 시작 전에 미국과의 협상을 재개하려는 북한의 의도는 궁극적으로 실패하였다. 이라크전쟁 이후 북한은 두 가지 선택 중 하나를 선택하는 기로에 서게 되었다. 하나는 핵

111 이 법안에 따르면 미국의 국제개발처(USAID)가 탈북자를 돕거나 탈북자 수용소를 짓는 비정부 인권기관이나 외국 정부기관에 대해 2006년까지 매년 2천만 불씩 모두 8천만 불을 지원토록 하고 있다. 한·미·일의 북한 인권단체와 종교그룹의 세미나 등에는 매년 2백만 불, 북한 고아들 지원단체에는 매년 50만 불씩을 USAID가 지원한다는 계획이다. 또한 탈북자 망명수용 방안과 관련, 이 법안은 베트남 난민처럼 탈북자들에 대해 '우선망명(first asylum)'정책을 채택할 것을 촉구했다. 『중앙일보』 2003년 9월 29일

무기를 개발하여 미국의 군사적 위협을 막는 것이고 다른 하나는 핵개발을 포기하고 미국과 외교적 타협을 이루는 것이다. 두가지 선택 중 북한은 당장 미국과 정면 대립하는 것 보다는 일단 협상을 시도한다는 입장을 세운 것으로 보이나, 핵개발 포기에 대하여서는 여전히 유보적인 태도를 보이고 있다.

다자대화에 임하면서도 북한은 핵무기 개발에 대한 강한 집착을 숨기지 않았다. 북한은 “국제여론도 유엔현장도 미국의 대이라크 공격을 막지 못했다”며 이것은 미국과는 설사 불가침 조약을 체결한다 해도 전쟁을 막을 수 없다는 것을 보여주고 있다고 밝혔다. 또한 “이라크전은 전쟁을 막고 나라의 안전과 민족의 자주권을 수호하기 위해서는 오직 강력한 물리적 억제력이 있어야 한다는 교훈을 주고 있다”고 강조하였다. 즉, 북한은 회담을 지속시키는 노력을 통해서 미국의 강경정책을 회피하면서 핵무기 개발을 위한 시간벌기를 할 수 있음을 내비친 것일 수도 있다.

북한이 벼랑끝 전술을 추진하면서도 그토록 고집하던 양자회담이 아닌 6자회담에 응한 것은 미국의 대북 압박 강화 등 주변환경의 악화와 경제 사정으로 인해 국제적 고립에서 탈피하려는 의도에 기인한 것으로 보인다. 북한은 선불리 긴장을 고조시켜 고립을 자초하는 것보다는 대화 국면 속에서 미국의 진정한 의도를 탐색하고자 하였으며, 대화에의 유연성과 적극성을 국제여론에 호소하고자 한 것으로 보인다. 즉, 미국의 대북 압박정책이 가시화되면서 국제공조체제가 수립되고, 북한의 선박이 공해상에서 나포되는 상황을 북한은 심각하게 받아들였을 것이다.

또한 북핵 위기가 고조되는 상황에서 한·미갈등과 남남갈등은 북한이 누릴 수 있는 최대의 호재였으나, 한·미정상회담을 계기로 한·미갈등이 봉합되고 남한내 보수진영의 목소리가 커진 것도 북한의 기대와는 어긋나

는 것이었다. 북한의 핵개발에 대하여 국제적 여론이 악화되는 상황에서, 중국의 강력한 축구는 북한을 더 이상 버티기 힘들게 만든 것으로 보인다.<sup>112</sup>

6자회담에서 북한은 핵문제 해결을 위한 ‘일괄 타결 동시 행동’의 원칙을 제시하였다. 이에 따르면, 1단계에서 미국이 중유제공을 재개하고 식량 지원을 대폭 확대하며, 북한은 핵계획 포기 의사를 선포한다. 2단계에서 미국이 불가침 조약을 체결하고 전력 손실을 보상하며, 북한은 핵시설을 동결하고 사찰을 허용한다. 3단계에서 북·미, 북·일 외교관계가 수립되며, 북한은 미사일 문제를 타결한다. 4단계에서 경수로가 완공되면, 핵시설을 해체한다. 북한은 4단계가 순서대로 동시에 이행되어야 한다고 주장하였다. 그러나 북한은 핵프로그램의 해체 전에 북·미 불가침 조약이 체결되어야 한다는 기존의 입장에서 벗어나지 못하였다.

6자회담이 끝난 후 미국은 이번 회담을 통해 북한의 핵 포기를 이끌어내기 위한 국제적 공감대를 형성했다는 점을 소독으로 여기는 반면, 북한은 ‘우리의 기대와 너무나 어긋나는 탁상공론’, ‘우리의 무장해제를 위한 마당’, ‘백해무익한 회담에 흥미나 기대도 가질 수 없다’ 등 부정적인 평가를 하였다.

그러나 북한이 6자회담의 붕괴를 원하지는 않는 것으로 보인다. 북한은 부시 대통령이 10월 20일 한·미정상회담에서 제안한 ‘다자틀안에서의 안전보장’에 대하여, 즉각 ‘일고의 가치도 없다’고 비난하면서 북·미 불가침조약 체결을 거듭 주장하였으나, 태도를 바꾸어 10월 25일 고려할 만하

112 북한은 핵문제 진행과정에서 중국의 대미 협조에 불만을 나타내며, 러시아를 다자회담에 끌어들이었다. 김정일은 러시아에게 6자회담의 개최장소를 제공하도록 요청하기도 하였다.

다고 하였다. 북한은 중국과의 협의를 통해 6자회담의 참석 시기와 조건을 조율하고 있는 것으로 보인다.<sup>113</sup>

## 2. 향후 전망

### 가. 네가지 시나리오

<표 1> 북·미관계 시나리오

		북한의 의도	
		협상용	핵무기 개발
미국의 정책	외교 (낮은 단계의 제재)	A	B
	높은 단계의 제재	C	D

향후 북·미관계의 전망은 북한의 의도와 미국의 정책에 따라 좌우될 것이며, <표 1>과 같이 네가지 시나리오를 상정해 볼 수 있을 것이다. 즉, 북한의 의도가 핵개발에 있는지, 대미 협상에 목표를 두고 있는지와 미국의 북핵 해법이 외교적 노력과 제재수단을 어떻게 조화시킬지에 따라 북·미관계가 결정될 것이다.

113 왕이 중국 외교부 부부장은 12월 27일 방북결과를 발표하면서 북한이 내년 초 6자회담 개최에 합의하였다고 밝혔다.

### <시나리오 A: 타협 가능성>

시나리오 A는 북한의 의도가 대미 협상에 있으며, 미국도 외교적 노력을 지속하는 것이다. 북한의 핵개발은 미국과의 협상을 위한 카드이며, 북한이 파국을 피하기 위해 리비아와 같이 핵 프로그램을 포기하는 것이다. 북한은 핵포기의 대가로 미국으로부터 안전보장, 경제지원, 관계정상화를 얻어낸다. 한편 미국도 현실적 한계로 인해 핵포기를 조건으로 관계개선에 임하며 김정일 정권의 교체를 추구하지 않는다.

이 경우 비교적 긴장이 고조되지 않는 상태에서 북·미간 대화가 지속될 가능성이 높다. 북한의 주장과 같이, 북·미 양자회담이 보다 실질적인 차원에서 이루어질 가능성도 있다. 북·미협상이 진행되면서 양측의 우려 사항인 미사일, 재래식 군사력, 인권, 인도적 지원, 테러지원국 해제, 경제 제재 완화 등이 해결된다. 북·미간 타협이 이루어질 가능성이 가장 높은 희망적인 시나리오로서, 최소한 6자회담이 지속될 가능성이 높다.

### <시나리오 B: 긴장에서 대결로>

시나리오 B는 북한의 핵개발이 핵무기 자체에 있으나, 미국이 외교적 노력을 계속하는 경우이다. 북한은 협상의 제스처를 취함으로써 미국의 강경정책을 회피하고자 하나, 궁극적으로 핵무기 보유를 통해 생존을 모색하고자 하는 것이다. 북한은 핵개발의 의도를 숨긴 채, 대화와 협박의 이중 전략을 구사하며 국제사회를 기만한다. 북한 핵위협이 고조되는 상황에서 미국이 여러 가지 현실적 제약으로 인해 평화적 해결 원칙에 의존하며, 북핵문제에 미국이 적절한 대응책을 찾지 못하는 상황이다. 미국의 유화정책

으로 인해 북·미간 소강상태는 당분간 지속되겠지만, 결국 대결구도로 진입하게 될 것이다.

이 경우 최악의 상황은 북한이 미국의 외교적 노력을 미국의 취약성으로 해석하여 보다 과감하게 핵개발을 추진하는 것이다. 미국은 외교와 낮은 단계의 제재에서 보다 높은 단계의 제재로 옮겨갈 것이다. 대북 군사적 옵션이 배제된 현 상황에서, 경제제재, 외교적·군사적 압박 순으로 대북 압박을 강화하게 될 것이다.

#### <시나리오 C: 긴장 지속>

세 번째 시나리오는 북한이 미국과의 협상을 목표로 하고 있으나, 미국이 진정한 대화에는 냉담한 채, 대북 압박 수위를 높이는 것이다. 북한이 핵 개발을 카드화하여 미국으로부터 안전보장과 경제지원을 확보하고자 하나, 미국은 '악의 축' 북한에 대한 어떠한 양보도 고려하지 않은 채 대북 압박을 강화시킨다. 그러나 북한이 '레드 라인'을 넘지 않는다면 미국이 처한 여러 가지 현실적 제약으로 인해 긴장상태는 의외로 당분간 지속될 가능성이 있다.

이 경우 최악의 상황은 북한이 미국의 대북 압박을 정권교체로 인식하고 반발하는 것이다. 예컨대, 미국의 PSI에 대한 북한의 반발이 자칫 우발적인 충돌로 발전할 가능성을 배제할 수 없다. 북한은 자신을 겨냥한 '국제봉쇄전략은 '주권의 침해이며 핵전쟁의 전주곡'이라고 주장한 바 있다. 이 밖에도 북한이 미사일 시험발사, 핵재처리 감행 등을 통해 미국으로 하여금 북한을 다시 포용하도록 압박 수위를 높이는 것이다. 현 부시 행정부의 분위기상 미국은 북한의 협박에 굴복하기 보다 압박 수위를 높일 가능

성이 높다.

### <시나리오 D: 대결>

네 번째 시나리오는 북한이 핵무기 개발을 목표로 하고 있으며, 미국도 빠르게 제재의 수위를 높여가는 것이다. 이 경우 6자회담은 결렬되고 북·미관계가 급속히 대결구도로 갈 가능성이 높다.

핵없는 북한은 국제적 미아라는 인식 하에 북한이 핵억지력의 불가피성을 확인하며 한계선을 넘어 벼랑끝 전술을 구사하는 것이다. 미국은 대북 강경책에 대한 국제적 동의 내지 묵인을 바탕으로 제재에 착수한다. 미국은 우선적으로 경제제재에 착수할 것이며, 경제제재가 효과가 없을 경우 곧 외교적·군사적 압박이 뒤따를 것이다. 이 경우, 군사적 옵션이 새롭게 검토 대상이 될 가능성을 배제할 수 없다.

### 나. 평가

팽팽히 대립하고 있는 북한과 미국의 주장을 고려할 때, 6자회담을 통해 북·미관계가 조속한 시일내에 해결의 실마리를 찾기는 기대하기 어려운 것으로 보인다. 그러나 북·미관계가 당장 파국으로 가기 보다는 긴장 상태가 지속될 것으로 보인다. 북한은 6자회담이 만족스럽지는 않으나, 회담 자체가 파기되는 것도 원치 않는 것으로 보인다.

북한이 부시 대통령이 제시한 ‘불가침 보장’을 비판하였다가 긍정 검토로 입장을 바꾼 것도 미국과의 회담 지속에 대한 북한의 관심을 나타낸 것이라고 할 수 있다.<sup>114</sup> 다만 북한은 6자회담의 틀 속에서도 가능하면

미국과의 실질적인 양자회담이 진행되도록 하고자 할 것이다. 이를 위해 북한은 6자회담에서 한국과 일본의 역할을 최소화시키고자 하고 있다. 1차 6자회담 이후인 2003년 10월 14일 평양에서 개최된 제12차 남북장관급회담에서 남한은 북한의 재처리완료 발표에 대한 심각한 우려와 유감을 표명하고, 상황을 악화시키는 조치나 발언의 중지를 촉구하는 등 북핵 문제의 관리에 적극적인 태도를 보였다. 그러나 북한은 핵문제는 북·미간의 문제라는 기존의 입장을 반복하였으며, 공동선언문에 핵문제를 포함시키는 것을 극력 반대하였다.

2003년 10월 7일 북한의 일본 비난도 이러한 맥락에서 나온 것으로 이해된다. 북한 외무성 대변인은 “일본은 조·미사이의 핵문제 평화적 해결에 부담만을 더해주는 장애물이 되고 있으며 신뢰할 수 있는 대화 상대자로서의 자격을 스스로 상실했다”면서 “앞으로 핵문제 해결을 위한 어떠한 형태의 협상마당에도 일본이 끼어드는 것을 용납하지 않을 것”이라고 말했다. 이는 비록 일본이 6자회담에서 제외되지는 않더라도 가급적 일본이 납치문제 등을 거론함으로써 북한을 난처하게 하고 미국의 입장을 지지하지 못하도록 하려는 의도로 보인다.

다른 한편으로 북한은 ‘핵 재처리’ 발언 등을 통해 미국을 압박하고자 하는 것으로 보인다. 북한은 2003년 10월 2일 외무성 대변인 담화를 통

---

114 2003년 10월 25일 외무성 대변인은 “부시 대통령은 태국에서 진행된 APEC(아·태경제협력체) 수뇌자회의 기간 우리(북)에게 불가침을 서면으로 담보(보장)할 수 있다고 하면서 6자회담을 개최하자고 했다”며 “우리는 ‘서면불가침담보’에 관한 부시 대통령의 발언이 우리와 공존하려는 의도에서 나온 것이고 동시행동원칙에 기초한 일괄타결안을 실현하는데 긍정적인 작용을 하는 것이라면 그것을 고려할 용의가 있다”고 말했다.

해 8천여개의 폐연료봉에서 추출된 플루토늄을 핵 억지력을 강화하는 방향으로 용도 변경했다고 밝힌 데 이어 10월 3일에는 영변의 재처리시설인 방사화확실험실을 필요한 시기에 재가동할 수 있는 준비를 갖추고 있다고 밝혔다. 더욱이 “영변의 5MWe 원자로에서 계속 나오게 될 폐연료봉들도 때가 되면 지체 없이 재처리될 것”이라고 주장하였다.

한편, 미국이 구상하고 있는 평화적 해결이라는 것은 대북 협상과 대북 압박을 병행하면서 북한의 핵포기를 이끌어 내는 것이라고 할 수 있으며, 미국의 이러한 노력은 미국의 현실적 상황으로 인해 당분간 지속될 것으로 보인다. 이라크에 발목이 잡힌 미국이 한반도에서 또 다시 전쟁 분위기를 조성하는 것은 부담이 있는 것을 보이며, 특히 대선 캠페인에 돌입한 부시 대통령이 경제문제에 전념하는 것이 필요하다. 더욱이 한국정부와의 협조문제 및 북한의 군사적 반발 가능성으로 고려할 때, 대북 군사제재는 현 단계에서 적극적인 고려의 대상에서 제외되어 있는 것으로 보인다.

그러나 완전하고 검증가능하며 불가역적인 방법으로 북한의 핵개발 프로그램을 해체하여야 한다는 분명한 목표에는 변함이 없다. 북한의 의도가 무엇이든 북한이 미국의 체제보장 없이 핵개발 프로그램을 포기하는 것을 기대하기는 어렵다. 북한은 체제보장의 필수적인 요인으로 핵무기를 개발하여 왔으며, 최근에는 준비 절약 차원에서 핵무기에 집착하고 있다. 1차 6자회담 이후 북한은 회담이 무익하였으며, 미국의 ‘선 핵포기’ 요구는 5살 어린 아이도 하지 않을 게임이라고 말하였다.

북핵 해결을 위한 외교적 노력이 실패할 경우 미국은 선택적 제재, 경제제재 확대, 외교·군사적 압박, 군사적 옵션 등 단계별로 대북 압박의 수위를 높일 것으로 전망된다.

선택적 제재 단계에서는 PSI가 미국의 주요 대북 정책수단으로 활용

될 것이다. PSI는 유엔과 같은 기존 국제기구의 역할을 간과하는 임시 국제협력체로서 법적인 논란이 제기되기도 하나,<sup>115</sup> 유엔안보리가 비확산을 보장하지 못하는 상황에서 참가국들은 새로운 국제협력체가 필요하다는 주장을 하고 있으며, 유엔안보리 의장성명이 법적 타당성을 뒷받침한다는 입장이다. 비록 중국과 러시아가 PSI의 법적 문제를 지적하며 참가를 주저하고 있으나, 이들도 미국과의 관계가 원만하기 때문에 PSI에 걸림돌이 될 것으로는 보이지 않는다. 특히, 중국은 최근 미국의 대테러전에 적극적인 협력을 함으로써 수교 이후 가장 긴밀한 관계를 보이고 있다.<sup>116</sup>

경제제재 단계에서는 보다 적극적인 조치가 이루어질 것이다. 미국은 이미 대북 경제제재를 시행하고 있기 때문에 ‘경제제재의 확대’는 제네바 합의 이후 미국이 취한 부분적인 제재완화 조치의 철회 및 여타국가의 적극적인 협조를 의미한다고 할 수 있다. 예컨대, 미·북간 국제통화, 국제

115 국제법상 공해상에서 정선이나 승선은 선박 기의 국가의 허락 하에서나 무국적 선박에 대하여서만 가능하다. 이 밖에 정선이 가능한 것은 노예나 불법 미약을 운반하는 해적선, 그리고 불법 방충에 이용되는 선박에 한한다. 이러한 경우에 해당되지 않는 정선 및 나포는 다음과 같은 법적 문제가 발생할 수 있다. 첫째, NPT나 MICR에 가입하지 않은 국가들간에 자신들의 배를 사용하여 핵물질이나 미사일을 운반하는 것은 불법이 아니다. 둘째, 1982년 UN 해양법 회의 (UN Convention on the Law of the Sea)에 의하면, 비상업용 목적으로 상용되는 전함과 정부 선박은 공해상에서 어떤 국가의 법적 통제로부터도 면제된다. Marl J. Valencia, “Why Interdiction Could Fail,” *Far Eastern Economic Review*, August 28, 2003.

116 예컨대, 중국은 공식적으로 컨테이너안전구상(Container Security Initiative)에 참여함으로써 미국 세관당국이 중국관리들과 상하이와 선천에서 미국으로 향하는 컨테이너를 사전 검색할 수 있도록 하였다.

전화 회로 연결에 필요한 장비의 대북 수출, 북한산 마그네사이트의 수입 등 1995년 미국이 취한 통신·정보, 재정거래, 무역거래 등과 관련한 대북 경제제재 완화조치의 철회가 예상된다. 동남아 국가 등 PSI에 참가국을 확대하여 대북 압박을 강화함으로써, 실질적인 경제제재의 효과를 노릴 것으로 보인다.

남한으로 부터의 주요 돈을 봉쇄하기 위하여 남북경협을 제한도 요구될 것이다. 금강산 관광사업, 민간단체의 방북, 개성공단 사업의 제한이 포함될 것이다. 유엔 결의를 통한 대북 경제제재는 북한의 군사적 도발에 대한 대비를 수반하여야 하기 때문에, 한반도에 대규모 미군 전력 증강 조치가 따를 가능성이 있다. 과거의 경제제재 사례에서 볼 때 경제제재는 그 자체만으로는 효과가 적고 군사적 시위와 같은 다른 조치와 병행해서 이루어질 때 효과가 있는 것으로 나타난다.<sup>117</sup> 더욱이 북한은 어떠한 종류의 제재도 선전포고로 간주한다고 천명한 바 있다.

경제제재가 효과를 보지 못할 경우, 미국은 외교적 군사적 압박을 가하고, 최종적으로 군사적 옵션이 다시 등장할 가능성도 배제할 수 없다. 불튼 차관은 북한의 핵개발 문제와 관련, “단순히 버림꼴 외교가 아니라 핵무기를 보유하는 것으로 군사 강국이 되는 동시에, 핵무기와 그 제조기술을 원하는 다른 ‘불량국가’에 팔기 위한 것”이라고 지적하였다. 또한 북한이 재처리시설 가동을 재개한 것은 “허용범위를 훨씬 뛰어넘는 것으로, 북한이 이 이상 핵무기를 보유하는 것은 매우 위험하다”고 지적하며, 사용 후 핵연료의 재처리 등 핵무기 증산에 착수할 경우에는 미국의 평화적 해

---

117 Richard N. Haass, ed., *Economic Sanctions and American Diplomacy* (A Council on Foreign Relations Book, 1998).

결원칙이 수정될 수 있음을 강력히 암시하였다.

미국이 외교와 압박의 이중전략을 구사할 수 있는 것은 미국이 처한 현실적 한계에 기인하는 측면도 있지만, 미국 나름대로의 전략적 계산도 고려된 것으로 보인다. 미국은 북한의 핵무기 제조에는 기술적 문제가 있기 때문에 시간적 여유가 있다는 판단을 하고 있을 수도 있다. 실제 미국은 북한의 재처리 완료선언이 협박용이라고 판단하고 이를 무시하는 태도로 일관하고 있다. 만일 북한이 핵실험이나 재처리를 단행한다 할지라도 반드시 미국에게 불리한 것 만은 아니라는 계산을 하였을 수 있다. 북한이 한계선을 넘는다면 미국은 유엔안보리로 갈 것이며, 어느 누구도 미국의 정책에 반대할 수 없기 때문에 미국의 정책적 재량권이 커질 수 있다고 할 수 있다.

## VI. 결 론

북·미관계는 ‘선 핵폐기와 ‘선 체제보장’이라는 양측의 극단적인 주장의 대립과 상호 불신으로 타협의 실마리를 찾지 못하고 있다. 1차 6자회담이 우여곡절 끝에 개최되었으나 북핵문제 해법을 제시하는 데 실패하였고, 2차 6자회담의 개최도 난항을 겪고 있다.

부시 행정부 출범 이후 대북인식과 목표의 명확성에도 불구하고, 미국의 대북정책은 명확한 청사진을 갖지 못한 채, 다양한 정책 수단을 검토하여 왔다. 미국 행정부내 강경파와 협상파간의 갈등, 한계선 부재, 이라크 전쟁의 후유증, 한·미관계의 동요 등은 미국의 대북정책 불확실성을 높이는 요인이 되고 있다. 미국이 구상하고 있는 평화적 해결이라는 것은 대북 협상과 대북 압박을 병행하면서 북한의 핵포기를 이끌어 내는 것이라고 할 수 있다. 즉 미국은 북한 영토에 대한 군사적 행동 가능성을 배제한 채, PSI 등을 통한 대북 압박과 외교적 노력을 병행하고 있다. 또한 북한의 핵개발과 협상이라는 이중전략은 북·미관계를 불투명하게 하는 보다 근본적인 요인이 되고 있다.

그러나 북·미관계는 양측의 이해에 따라 당장 파국으로 가기 보다는 당분간 대화의 틀은 지속될 것으로 보인다. 북한이 핵무기 보유를 선언하고 핵동결을 해제하였지만, 미국의 입장에서는 한계선을 넘은 것이라고 간주하지는 않고 있다. 미국의 입장에서는 북한이 1-2개의 핵무기를 보유하고 있는 것보다는 플루토늄의 확산을 막을 수 없기 때문에 재처리시설을 가동하여 플루토늄을 추출하는 것을 더욱 심각하게 인식하고 있다. 따라서 북한이 ‘한계선’을 넘지 않는다면 여러 가지 현실적 제약에 발이 묶인 미국은 2004년 이후로 북핵 문제의 적극적 해결을 미루어 두려는 것으로 보인다.

그러나 북·미관계의 긴장된 소강상태가 북·미간 충돌로 발전할 가능성을 배제할 수 없을 것이다. 북한이 핵개발을 급속히 진전시킨다든지, 미국이 대북 무력제재를 추진하는 극단적인 경우가 아니라도 상호불신에 의해 북·미관계가 우발적으로 악화될 가능성이 있다. 예컨대, 북한이 미국의 현실적 한계를 이용하여 위기를 고조시키는 방법으로 미국을 압박하려 한다면, 북한이 미국의 대북 압박을 정권교체로 인식한다면, 북·미관계는 우발적인 대결상태에 돌입할 수도 있을 것이다. 또한 북한체제의 질적인 변화 없이 북핵문제 해결이 북·미관계의 정상화를 의미하는 지는 여전히 불투명한 상황이다.

미국은 평화적 해결노력이 실패할 경우, 모든 정책수단이 가능함을 수차례 공언하여 왔다. 6자회담에서 북핵 문제의 실마리를 찾지 못한다면, 북핵 위기는 새로운 국면을 맞이할 것이다. 북핵 문제에 있어서 미국의 분명한 목표는 핵 프로그램의 완전하고 검증가능하며 불가역적인 해체이며, 미국이 처한 현실적 한계가 미국의 최종 목표를 변화시키지는 않을 것이다. 목표가 분명하다면 현실적 한계는 극복되거나 감수될 수 있는 것이다. 더욱이 후세인이 체포되고, 리비아가 대량살상무기 해체를 결정하는 등 미국의 정책이 힘을 얻게 되었다.

북핵 위기가 고조되면서, 북한의 대남접근은 더욱 적극적이 되고 있다. 실제로 북한이 누릴 수 있는 최대의 대미 협상 지렛대는 남남갈등과 한·미갈등으로 이러한 측면에서 북한의 대남 접근은 비교적 성과를 거두었다 고도 할 수 있다. 그러나 장기적인 측면에서 북·미간 갈등은 남북관계에도 부정적 영향을 미치는 것이 불가피할 것이다. 따라서 한국 역시 대화를 통한 평화적 해결이 실패했을 경우를 대비하여야 할 것이다. 긴장고조를 야기할 수 있다는 이유로 유사시에 대한 대비책을 구상하지 않는 것은 바

람직하지 않다. 구체적으로 외교, 경제, 군사적 제재에 돌입할 경우의 대책은 어떻게 할 것인가에 대한 대비책이 필요한 시점이다.

부시 대통령의 ‘북한의 핵포기를 전제로 한 다지틀내에서 서면 안전보장’ 제의로 향후 6자회담에서는 안전보장 논의가 주요 의제가 될 것으로 보인다. 그러나 북한의 ‘불가침 조약’ 요구에 대하여서는 단순히 ‘선 핵포기’의 대가로 고려되는 것 이상의 면밀한 접근이 요구된다. 북한의 ‘불가침 조약’ 요구는 국가안보 뿐만 아니라 김정일 정권의 안보를 보장해 달라는 것으로 보인다. 흔히 대북 안전보장의 방식으로 『우크라이나 모델』이 검토되기도 하지만, 우크라이나는 안전보장 제공시 이미 민주국가로 전환되었기 때문에 국가안전보장을 넘어서 정권에 대한 안전보장은 요구하지도 않았고 필요하지도 않았다.

따라서 일인이 지배하는 전체주의국가인 북한에 민주국가인 우크라이나에 적용하였던 안전보장의 모델은 맞지 않는 것으로 보인다. 또한 북한은 2002년 10월 핵위기의 시작부터 ‘안전보장’이 아닌 ‘불가침 조약’을 요구하여 왔다. 이는 불가피하게 북한을 가상 적으로 상정하는 한·미동맹체제에 부정적 영향을 미칠 수밖에 없을 것이다. 북·미 불가침조약 체결 이후 북한의 한·미연합사 해체, 주한미군 철수 요구 가능성을 배제할 수 없다. 이러한 맥락에서 북한은 주한미군의 증강 계획에 대하여 예민하게 반응한 것으로 보인다.<sup>118</sup>

따라서 대북 안전보장을 제공할 경우, 대북 안전보장의 모델은 북한을 포함한 6개국이 모두 참여하는 ‘복합협정’ 방식이 바람직하다. 남한의 햇볕

---

118 평양방송은 6월 2일 주한미군이 110억 불 규모의 전력증강 계획을 밝히는데 대해 북한을 힘으로 압살하려는 기도라고 비난하였다.

정책에도 불구하고 북한은 2차례 서해도발을 일으키고 핵무기를 개발함으로써, 한반도의 긴장을 조장하였다. 남한은 북한의 핵 뿐만 아니라 재래식 무기와 생화학무기로 부터도 위협에 놓여 있다. 따라서 대북 안전보장과 함께 북한의 대남, 대일 안전보장을 포함시켜야 할 것이다.

향후 대북정책의 추진은 지난 몇 년간의 경험을 통하여 확인된 바와 같이 국민적 공감대와 한미동맹의 기반에서 수행될 때 가장 효율적임을 다시 한번 깨달아야 할 것이며, 철저히 '대한민국 우선 정책'이 되어야 할 것이다.

바이흐로 국제질서는 전지구적 패권과 지도력을 확보하려는 미국의 노력이 가속화되면서 대전환기를 맞고 있다. 냉전종식 이후 유일 초강대국으로 등장한 미국의 '자비로운 패권' 구축 노력에 도전할 수 있는 세력이 가까운 시일 내에 등장할 가능성도 보이지 않는다. 여러 가지 대외 문제에도 불구하고 미국내에서 부시 행정부의 반테러 정책에 대한 지지가 비교적 높고 부시 대통령의 재선 가능성이 재선에 실패할 가능성 보다 높은 것으로 나타나고 있다. 설령 부시 대통령이 재선에 실패하고 민주당 정권이 집권한다 하더라도 반테러전쟁을 핵심으로 하는 미국의 외교정책은 지속될 것이다.

북핵 위기 해결이라는 당면한 과제를 안고 있는 한국 외교도 이러한 시대의 흐름을 적절히 활용하고 이에 편승하는 정책을 통해 국익을 극대화하는 노력을 경주하여야 할 것이다. 이러한 맥락에서 한미공조의 중요성은 아무리 강조해도 지나침이 없을 것이다. 한·미공조는 북·미관계가 경색되었을 때 뿐만 아니라 북·미관계가 진전되었을 때도 중요성이 감소되지 않을 것이다.

비록 가능성은 높지 않지만 북·미관계의 극적인 타협에도 대비하여야

할 것이다. 현 북·미관계가 북한의 양보 없이는 돌파구가 보이지 않고 부시 대통령의 재선후 내년에는 상황이 더 나빠질 수 있다고 북한이 인식할 때, 북한이 핵 프로그램 포기를 포함한 극적인 결정을 통해 미국과의 관계 개선을 추진할 가능성을 배제할 수 없다.

이러한 상황은 북한이 남한의 대북 영향력을 배제하고, 핵포기를 조건으로 미국으로부터 김정일 정권의 안전보장과 경제지원을 제공받는 것이다. 이는 곧 남한으로부터의 흡수통일을 방지하고 김정일 정권을 유지하고자 미국에 대하여 '항복'하는 것이며, 남북관계는 새로운 유형의 경쟁관계에 돌입할 가능성이 높다.

미국으로 부터 안전보장을 확보하고 경제회생이 가능해진 북한이 굳이 한국의 대북 영향력 확대를 감수하면서 까지 남북관계 개선에 적극적일 가능성은 높다고 할 수 없다. 또한 현 한·미간의 불협화음은 북·미간의 극적인 관계개선 상황에서 대북문제에 대한 한국의 목소리를 크게 약화시킬 것이다.

북핵 문제는 단순한 핵문제를 넘어서 향후 한반도의 운명에 큰 영향을 미칠 이슈로 커지고 있다. 실로 온 국민의 지혜를 모아야 할 시점이다.

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 이장훈. 『네오콘: 팩스 아메리카나의 전사들』. 서울: 미래 M&B, 2003.
- Haass, Richard N. *ed. Economic Sanctions and American Diplomacy*. A Council on Foreign Relations Book, 1998.
- Kagan, Robert. *Of Paradise and Power: American and Europe in the New World Order*. New York: Alfred A. Knopf, 2003.
- Rumsfeld, Donald H. *Quadrennial Defense Review Report*. Department of Defense, 30 September 2001.
- The National Security Strategy of the United States*. September 2002.
- Woodward, Bob. *Bush at War*. New York: Simon and Schuster, 2002.

### 2. 논문

- 김성한. “미국의 신보수주의 이념과 전략,” 『주요국제문제분석』, 외교안보연구원, 2003년 6월.
- 김일성. “조선민족은 누구나 조국통일에 모든 것을 복종시켜야 한다 (1994.4.21).” 『김일성저작집 44』. 평양: 조선로동당출판사, 1996.

- 빅터 차. “미 ‘네오 콘’의 대전략.” 『조선일보』, 2003년 6월 14일.
- 이춘근. “새로운 전략사고에 의한 전쟁.” 자유기업원 CFE Opinion Leaders Digest (2003.4.7).
- 오승렬. “북한 경제관리 개혁 조치의 의미: 중국사례와의 비교” 통일연구원 국내학술회의 발표논문집. 『북한의 변화와 남북관계』, 2002년 9월 19일.
- 이금순. “북한주민의 국경이동: 변화와 전망.” 『동북아시아 신세기: 인구가동과 코리아 네트워크』 심포지움 발표논문, 2003년 11월 20일 동경대학교.
- Brainard, Lael and Michael E. O'Hanlon, “The Heavy Price for America's Going It Alone.” *Financial Times*. 6 August 2003.
- Donnelly, Thomas. “What's Next: Preserving American Privacy, Institutionalizing Unipolarity.” *National Security Outlook*. AEI. 1 May 2003.
- Donovan, Michael. “Sanctions and Weapons Inspections in Iraq.” 15 March 2002.  
<[http://www.cdi.org/terrorism/iraq\\_sanctions.cfm](http://www.cdi.org/terrorism/iraq_sanctions.cfm)> (2 Apr. 2003).
- Elliott Abrams *et al.* Statement of Principles. Project of the New American Century.  
<<http://newamericancentury.org/statementofprinciple.htm>>.
- Gale, William G. and Peter R. Orszag. “America Cannot Afford a Huge Deficit.”  
<<http://www.brook.edu/views/op-ed/gale/20030205.htm>>, (24 Mar.

2003).

Hutchings, Robert L. "The World After Iraq," Princeton University Washington Seminar CSIS, Washington, D.C. (8 April 2003).

Kagan, Robert. "Benevolent Empire." *Foreign Policy* (Summer 1998).

Kagan, Donald. "Reaction to 'Bush's Real Goal in Iraq': Comparing America to Ancient Empires is ludicrous." *The Atlanta Journal and Constitution*, 6 October 2002.

Kristol, William. "Taking the War Beyond Terrorism" *Washington Post*, 31 January 2002.

Kristol, William and Robert Kagan. "Toward a Neo-Reaganite Foreign Policy." *Foreign Affairs* Vol. 75, No. 4, July/August 1996.

Kristol, William *et al.*

<<http://newamericancentury.org/Bushletter-012303.htm>>.

Maynes, Charles William "The Perils of (and for) an Imperial America." *Foreign Policy*. Summer 1998.

Nordhaus, William

<<http://stacks.msnbc.com/news/882342.asp>>.

O'Hanlon, Michael E. "A Time for War." *The Washington Times*. 2003년 2월 5일.

\_\_\_\_\_. "Operation Iraqi Freedom and the Future of the U.S. Military."

<<http://www.brookings.edu/views/op-ed/ohanlon/20030619.htm>> (6 Oct. 2003).

Rumsfeld, Donald H. "Transforming the Military." *Foreign Affairs* Vol. 81, No. 3 May/June 2002.

Schneider, William. "This is Bush's War."

<<http://www.aei.org/news/newsID.16811.filter./news-detail.asp>> (3 Apr. 2003).

Simes, Dimitri K. "America's Imperial Dilemma." *Foreign Affairs* Vol. 82, No. 6 November/December 2003.

Valencia, Marl J. "Why Interdiction Could Fail." *Far Eastern Economic Review* 28 August 2003.

### 3. 기타

「뉴스위크 한국판」

「조선신보」

「조선중앙방송」

「중앙일보」

「인터넷연합뉴스」

통일부. 「북한동향 607호」 (2002. 8. 30-9. 5)

통일부. 「신의주특별행정구 기본법」 관련 설명 자료 (2002.9)

「평양방송」

*Los Angeles Times*

*New York Times*

Washington File, US Department of State. 12 February 2002

*Washington Post*

Washingtonpost.com. 7 December 2003.