

# 한·미 안보관계의 변화와 북·미관계의 전망

박영호

*Korea Institute for National Unification*

**KINU**

통일연구원

# 한·미 안보관계의 변화와 북·미관계의 전망

박영호

*Korea Institute for National Unification*

**KINU**

통일연구원

## 한·미 안보관계의 변화와 북·미관계의 전망

인 쇄 2006년 12월 28일

발 행 2006년 12월 28일

발 행 처 통일연구원

발 행 인 통일연구원장

편 집 인 동북아연구실

등 록 제2-2361호 (97.4.23)

주 소 (142-887) 서울특별시 강북구 수유6동 535-353

전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2561 (팩시밀리) 901-2543

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

가 격 7,000원

© 통일연구원, 2006

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터: ·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337

### 국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)

한·미 안보관계의 변화와 북·미관계의 전망 / 박영호. — 서울 : 통일연구원, 2006

p. ; cm. — (연구총서 ; 06-14)

참고문헌수록

ISBN 978-89-8479-382-8 93340 : ₩7000

349.11042-KDC4

327.519073-DDC21

CIP2006002857

한·미 안보관계의 변화와

북·미관계의 전망 ▶▶▶

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

## 목 차

I. 서론	1
1. 연구목적	3
2. 선행연구 검토	8
II. 국가안보와 동맹이론	13
1. 국가안보	15
2. 동맹이론	21
III. 한반도 전략 환경 평가	27
1. 21세기 국제질서	29
2. 동북아정세	34
3. 남북관계	39
IV. 한·미 동맹관계의 역사적 변화	47
1. 냉전시대	49
2. 탈냉전시대	67
3. 한·미 동맹관계의 주요 요인	90

V. 한·미 안보관계와 북·미관계 전망 .....	95
1. 한·미 안보관계 전망 .....	97
2. 북·미관계 전망 .....	107
3. 한·미 안보관계와 북·미관계 .....	123
VI. 결 론 .....	129
참고문헌 .....	141
최근 발간자료 안내 .....	155

# I

## 서론



## 1. 연구목적

한국은 냉전시대 미국의 공산주의 봉쇄정책의 전면에 있었고, 양자간의 동맹관계는 한국의 안보 기반으로 작용해왔다. 한·미동맹은 미국의 동맹국가 정책에서 성공적인 사례의 하나로 지적된다.<sup>1</sup> 그런데 탈냉전 시대 한국의 국제적 위상이 제고되고 특히 2000년대에 한국의 국내정치적 지형의 변화에 따라서 한·미동맹을 새로운 차원에서 정립해야한다는 인식이 높아졌다. 한·미동맹의 다른 당사자인 미국도 탈냉전시대, 특히 9·11 테러사태 이후 ‘변혁’(transformation)에 토대를 둔 자국의 국가안보전략 변화에 따라서 한·미동맹을 재조정하고 있다.

사실 한·미 양국은 탈냉전시대에 들어오면서 국제환경의 변화에 따른 동맹관계의 조정을 모색하였다. 그 출발은 1992년 10월 제24차 한·미 안보협의회의(SCM)에서 양국의 국방장관이 ‘21세기를 지향하는 한·미 안보협력방향’을 공동연구하기로 합의한데서 시작한다.<sup>2</sup> 이에 따라 한국의 한국국방연구원(KIDA)과 미국의 랜드(RAND)연구소가 공동연구를 시작하였고, 그 최종결과와 정책건의는 1994년 10월 제26차 SCM에서 보고되었으며, 1995년 12월에 『다음 세기를 위한 새로운 동맹: 한·미 안보협력의 미래』라는 책자로 발간되었다.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> 1952년 12월 미국 아이젠하워(Dwight Eisenhower) 대통령의 방한으로 이승만 대통령과 첫 한·미 정상회담을 가졌으며 2005년 11월 아시아태평양경제협력체(APEC) 정상회담(경주)을 계기로 노무현 대통령과 부시(George W. Bush) 대통령 간에 42번째의 한·미 정상회담이 이루어졌다. 주미한국대사관, “한·미 정상회담 주요일지” <[http://www.koreaembassy.org/bilateral/political/kor\\_index.asp](http://www.koreaembassy.org/bilateral/political/kor_index.asp)>.

<sup>2</sup> 국방부 보도자료 (1995. 12. 28).

<sup>3</sup> 위의 글, 발간된 책자의 영문명은 Jonathan D. Pollack, Young Koo Cha et. al., *A New Alliance for the Next Century: The Future of U.S.-Korean Security Cooperation* (Santa Monica, CA: RAND, 1995).

이후 한·미간에는 1995년~1996년에 중장기 안보대화가 있었으며, 1999년~2001년 기간 중 한·미동맹 미래발전을 위한 공동협약이 있었다.<sup>4</sup> 한국 국방부의 국방백서는 1999년판에서 “최근 한·미 안보관계가 재조정되는 과정”에 있으며, “양국 군사관계의 장기 발전방향을 공동으로 설계”하고 있다고 기술하고 있다.<sup>5</sup> 이처럼 한·미 안보관계는 탈냉전의 국제환경 변화를 수용하고 그에 적응하려는 변화를 모색해오고 있다.

한·미 동맹관계의 재조정과정은 2000년대에 들어와 각각의 국내·외 환경변화에 적응하면서 새로운 관계 형성이 보다 활발하게 이루어지고 있다. 양국은 ‘미래 한·미동맹구상’(FOTA) 회의, ‘한·미 안보정책구상’(SPI) 회의 등을 진행해왔으며, 2005년 11월 경주 한·미 정상회담에서의 합의에 따라 2006년 1월 19일 외교장관이 대표하는 첫 한·미 고위전략회의를 워싱턴에서 열었다. 한국은 한·미 안보동맹을 ‘포괄적, 역동적, 호혜적인’(comprehensive, dynamic and mutually beneficial) 동맹관계로 발전시킨다는 구상이다. 이 과정에서 전시작전통제권의 한국군 ‘전환(환수)’문제가 한·미간의 핵심 쟁점사안으로 떠올랐으며, 한국 사회 내에서는 정부 정책에 찬반은 물론 정당 간, 사회세력 간의 첨예한 갈등문제로 떠올랐다. 한·미 양국은 2006년 10월 20일 워싱턴에서 열린 제38차 SCM에서 전시작전통제권을 2009년 10월 15일에서 2012년 3월 15일 사이 한국으로 전환하는 작업을 완료하기로 합의했다.<sup>6</sup> 한·미 안보관계는 냉전시대의 존재양식으로부터 탈냉전시대의 존재양식을 새롭게 구축해나가는 과정에 있다.

<sup>4</sup> 김영호, “한·미동맹 재조정: 조건과 과제,” 『NIS 제9차 전략구상네트워크 발제문』 (2006. 5. 11), p. 1.

<sup>5</sup> 국방부, 『국방백서 1999』 (서울: 국방부, 1999), p. 85.

<sup>6</sup> 국방부, “제38차 SCM 공동성명” (2006. 10. 21).

한편 냉전구조의 종식과 더불어 대부분의 사회주의국가들이 체제 전환의 과정을 겪으면서 남은 소수의 사회주의국가들도 일정한 변화의 과정을 겪고 있다. 옛 소련은 해체되고 다원적 사회로의 변화를 겪고 있으며, 1978년부터 경제개혁·개방정책을 실시한 중국은 1990년대에 세계자본주의 경제에 편입되고 21세기에 들어서는 세계의 자원을 흡입하는 매우 강력한 경제력을 가진 국가로 등장했다. 북한은 20여년전 1984년에 합영법을 도입했으나 개혁·개방정책을 지체시켜오다가 2002년 7월부터 ‘경제관리개선조치’라는 명목 아래 일부 ‘경제개혁·개방’ 조치들을 도입·추진하고 있다.

그러나 북한의 ‘개혁·개방’은 과거 동유럽이나 중국과 같은 수준의 ‘개혁·개방’으로 이어지지는 않고 있다. 이러한 가운데서도 남한의 대북 접근정책은 북한의 경제적 필요에 따른 대남 접근과 맞물리면서 2000년 6월 첫 남북정상회담이 열렸다. 이후 남북관계는 여러 우여곡절을 겪으면서 경제 분야와 사회문화 분야를 중심으로 교류·협력이 증대되었다. 그러나 교류·협력이 남북 간의 군사적 긴장완화와 신뢰구축으로 진전되지는 않았으며, 북한의 핵무기개발 프로그램은 계속되어 2005년 2월 ‘핵무기 보유’를 선언하고 2006년 10월 9일 핵실험을 하는 사태로까지 전개되었다. 이에 대해 미국·일본의 주도아래 유엔 안보리의 대북제재 결의(1718호)가 10월 14일 만장일치로 채택되고 그에 따른 대북 외교적, 경제적 제재조치가 이행되고 있다.

1990년대 초 핵문제를 두고 양자 협상채널이 형성된 북·미관계는 2001년 부시 행정부 출범 이후 갈등이 증폭되어왔다. 남북관계가 경제·사회문화 교류·협력 분야에서 거래관계가 늘어난 반면에 북·미관계는 교착국면에서 탈피를 못하고 있는 것이다. 이에 따라 1990년대 한국정부의 대북정책의 기초였던 남북관계와 북·미관계의 균형적인

발전 추진에 변화가 초래되었다. 이러한 변화에는 미국 부시 행정부의 북한정권에 대한 근본적인 불신이 주요 요인으로 작용하지만, 다른 한편에서는 한국 정부의 북한에 대한 인식과 대북정책, 그리고 미국에 대한 인식의 변화도 영향을 미친다.

특히 2000년대에 들어와 ‘반미감정’ 또는 ‘반미주의’<sup>7</sup>가 한국 사회 내부의 핵심적 갈등요인으로 등장하고 한국정부의 정책에도 반영되면서 한·미동맹은 새로운 상황을 맞게 되었다. 미국에 대한 인식의 변화는 한·미 양자차원의 문제와 함께 특히 북한문제와 관련하여 커다란 영향을 미치고 있다. 한·미 동맹관계가 북한의 군사적 위협에 대한 대응으로부터 출발하였기 때문에 한국과 미국의 북한에 대한 인식변화나 정책, 전반적인 북한과의 관계 변화 여부는 당연히 한·미 관계에 영향을 미치는 중대 변수로 작용한다.<sup>8</sup> 주한미군기지 이전문제, 주한 미 공군의 훈련장 문제<sup>9</sup> 등 한·미 안보관계에서의 구체적인

<sup>7</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, “한국내 반미주의의 성장과정 분석,” 『국제정치논총』, 제 44집 4호 (2004), pp. 243, 246.

<sup>8</sup> 1997년~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(2006. 5. 16)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>9</sup> 데이비드 벨코트 주한 미8군 사령관은 2006년 6월 16일 한·미협회 주최로 서울 그랜드

쟁점이 대북정책에 관한 우리 사회의 논쟁과도 연관이 있기 때문이다. 즉 한·미 동맹관계는 냉전시대에서도 마찬가지로 탈냉전시대에도 북한의 군사적 위협을 억제하는 기본 축으로 작용하고 있으나, 과거와는 달리 대북정책 및 남북관계의 변화가 새로운 요인으로서 영향을 미치고 있다. 또한 남북관계와 한·미관계에 대한 한국과 미국의 정책의 변화는 북·미관계에도 영향을 미치고 있다. 한·미관계는 최근 몇 년 동안 정말로 깊은 변화(some profound changes)를 겪고 있다.<sup>10</sup>

한·미 안보관계와 북·미관계의 변화에서 공통적으로 작용하는 변수는 북한이다. 따라서 본 연구에서는 과거·현재와 미래의 한·미 안보관계의 변화를 북한 변수에 초점을 두어 분석·전망하고자 한다. 이를 위해 본 연구에서는 먼저, 국가안보와 동맹에 관한 이론적 검토를 한다. 국가안보의 성격변화에 따라서 동맹관계도 달라질 수 있기 때문이다. 둘째, 한·미관계와 북·미관계의 구조적 환경조건인 한반도 전략 환경을 검토한다. 세계질서의 변화나 동북아국제질서, 남북관계의 상황 등이 한국의 동맹관계와 북한에 대한 정책에 영향을 주기 때문이다. 셋째, 한·미 안보관계의 변화를 강대국-약소국 간 동맹의 관점에서 역사적으로 분석한다. 넷째, 이러한 분석을 배경으로 한·미동맹의 미래 모습을 전망하고, 한·미 동맹관계의 맥락 속에서 북·미관

---

하얏트 호텔에서 열린 조찬강연회에 참석, “매항리 사격장 폐쇄 이후 주한 공군 조종사들이 할당된 훈련량을 채우지 못해 불만이 고조되고 있다”며 “훈련부족 현상이 해결되지 않으면 공군 전력을 유지하기가 힘들다”고 강조했다. 도널드 럼즈펠드 미 국방장관도 2005년 10월 제37차 한·미연례안보협의회(SCM)를 통해 “한국에서 훈련 여건이 보장되지 않으면 주한 미 공군 전력을 다른 지역으로 이동할 것”이라고 언급하였다. 『세계일보』, 2006년 6월 16일.

<sup>10</sup> Christopher R. Hill, Assistant Secretary of State, “U.S. Relationship with the Korean Peninsula,” Remarks at the International Agenda Series, organized by Woodrow Wilson School and Foreign Policy Magazine (October 13, 2006).

계의 미래를 전망한다. 마지막으로 결론에서는 북한 변수를 고려하여 한·미 동맹관계의 재조정 과정에서 투영되어야 할 정책적 시사점을 제시한다. 본 연구는 기존의 연구에서 충분히 고려되지 않은 한·미 안보동맹관계와 북·미관계의 상호 맥락 속에서 분석을 추구한다는 점에서 새로운 시도라고 할 수 있다.

## 2. 선행연구 검토

본 연구과제와 관련하여 이루어진 선행연구를 검토한 결과는, 대체적으로 주한미군문제, 기지이전문제, 주둔군지위협정문제 등 한·미 현안을 중심으로 한·미 안보관계의 변화를 분석하고, 또 다른 한편에서는 북·미관계의 변화를 미국의 대북정책이나 북핵 문제 등을 중심으로 한 양자관계 차원에서 한·미 안보관계의 변화와는 무관하게 분석하는 경향을 보이고 있다는 점이다. 한·미 안보관계, 북·미관계 등과 관련하여 많은 글들이 있음에도 불구하고 대부분의 경우는 체계적이기보다는 사안 중심의 논의들이다. 그러나 한·미 동맹관계의 중요성, 북한문제와 북·미관계에 대한 학문적·정책적 관심의 증대 등에 따라서 주목할 만한 연구들도 이루어지고 있다.

우선 주한미군문제를 비롯하여 최근의 한·미 동맹관계를 분석한 저작들로는, “주한미군과 한·미관계: 중년의 위기인가 황혼이혼인가?”(강성학, 2002), “한·미동맹의 내부적 역동성”(신옥희, 2002), 『주한미군: 역사·쟁점·전망』(김일영·조성렬, 2003), “한반도 군비통제와 한·미동맹의 비전”(김성한, 2004), “한국의 전략적 선택: 동맹, 자주, 다자안보”(윤덕민, 2004), 『한·미동맹의 비전과 과제』(하영선

편, 2006) 등이 있다. 이 가운데 김일영과 조성렬의 공저인 『주한미군: 역사·쟁점·전망』은 주한미군의 등장과 현황, 쟁점, 그리고 동맹관계의 변화에 이르기까지 이 분야에서 지금까지 가장 포괄적으로 이루어진 연구이다. 동아시아연구원(EAI)이 하영선 등 약 20명의 관련 학자들을 참여시켜 작성한 『한·미동맹의 비전과 과제』는 한·미동맹의 변화와 미래 방향을 다룬 가장 최근의 연구로서 매우 포괄적이며 체계적이다. 동 연구는 “한·미동맹의 어려움은 한국정부의 탈냉전 논리와 미국정부의 변환논리간의 갈등에서 비롯되는 것으로 지적하고, 이에 대한 처방으로 냉전과 탈냉전동맹을 넘어선 ‘복합동맹’을 제시”하고 있다.

통일연구원 간행 『통일정책연구』 제13권 제2호(2004)는 ‘주한미군 재배치와 미래 한·미동맹의 성격 조명’을 주제로 일련의 기획논문을 게재하였는데, “주한미군 감축의 배경과 의미”(정향석), “주한미군의 재배치와 한·미동맹의 재정립 방향”(김태효), “주한미군 전략의 변화와 한·미동맹 양식의 전략적 재검토”(이삼성), “주한미군의 재배치 및 역할전환에 대한 중국의 인식과 대응전략”(김재관) 등이다. 동 기획논문들은 9·11 테러사태 이후 미국의 세계주둔 미군재배치계획이 실행되면서 나타난 주한미군의 변화와 그에 따른 한·미 동맹관계의 변화에 대해 집중적으로 논의하였다.

2000년대에 들어 한·미관계의 변화와 관련한 국제학술회의도 여러 차례 개최되었는데, 그 결과물 중 대표적인 것들로는 Korea-U.S. Relations in Transition: Korea-U.S. Alliance in Retrospect and Prospects for a New Strategic Partnership (The Sejong Institute, 2002), Fifty Years' Alliance: Reflections and Future Vision of the ROK-U.S. Security Cooperation (The Korea

Association of International Studies, 2003) 등이 있다. 두 논문집은 한·미관계의 쟁점, 변화 영향 요인 등을 다룬 논문들을 담고 있으며, 특히 후자의 경우 한·미 안보동맹의 전반적인 변화 양태는 물론 주한미군의 역할, 연합지휘구조 등 안보동맹의 구체적인 사안들을 다룬 논문들이 있다. 그러나 각 논문들은 체계적이라기보다는 관련 주제에 대해 부분적 논의를 하고 있기 때문에 일관된 방식으로 한·미 안보동맹관계의 변화 흐름을 파악하기는 어렵다.

한·미 동맹관계의 국내정치적 영향을 분석한 논문들로는 “한·미관계에 대한 미디어의 프레임 연구: 여중생 사망사건을 중심으로”(김용호·김현중, 2003), “한국인의 반미행동 의도에 관한 인과 분석: 미국의 이미지와 한국의 이미지를 중심으로”(김용철·최종건, 2005), “동맹의 변환과 한국인의 대미인식: 한·미동맹 위기론과 대미인식 다원화 현상을 중심으로”(이내영·정한울, 2005) 등이 있다. 이 논문들은 2000년대에 들어 특히 크게 부각된 한국 사회에서의 ‘반미주의’와 연관된 문제들을 분석하였다.

북·미관계와 관련해서는 『미국의 대북정책과 북한의 반응』(김국신, 2001), “북한의 對美협상 사례 분석: 전략적 이해를 중심으로”(이동휘, 2002), 『미국의 대·반테러 세계전략과 대북전략』(이현경, 2002), 『미국의 대이라크전쟁 이후 북·미관계 전망』(최진욱, 2003), 『탈냉전기 북·미관계사』(서보혁, 2004), 『부시행정부의 대북 핵정책 추진 현황과 전망』(김국신, 2005) 등이 있다. 이들 저작들은 미·북관계에 초점을 맞추었기 때문에 한·미관계와의 맥락적 연계를 파악하기 힘들다. 한편, 탈냉전시대에 새로운 현상으로 나타난 남북한 및 미국의 3자관계와 관련해서는 “한국·미국·북한의 삼각구도 하의 북·미관계 전망”(김성한, 1996), “북·미관계와 남북관계의 상관성 분석:

한·미·북 삼각게임의 딜레마?”(김성한, 1997), 『미·북관계의 변화와 한국의 대북정책 방향』(박영호, 1997), 『남북한 및 미국의 3자관계와 평화공존』(박영호, 2002), “북한문제와 한·미관계의 변화”(박영호, 2006) 등에서 다루어졌으나, 동 연구들에서는 한·미 안보관계의 변화가 주된 분석대상이 아니었다.

미국에서도 1990년대 이후 북한 및 한반도 통일문제와 연관된 많은 글이나 저서들이 발표되었는데, 대부분의 경우 북한 핵문제와 관련하여 미국의 정책대안을 제시하는 짧은 글들이나 북핵 문제와 관련 협상이 어떻게 이루어졌는가에 관한 저술들이다. 대표적인 저술들로는 *Negotiating on the Edge: North Korean Negotiating Behavior* (Scott Snyder, 1999), *Crisis on the Korean Peninsula: How to Deal with a Nuclear North Korea* (Michael O'Hanlon and Mike Mochizuki, 2003), *Going Critical: The First North Korean Nuclear Crisis* (Joel Wit, David Poneman, Robert Gallucci, 2004) 등이 있다. 한반도 통일 이후 미국의 안보전략에 관한 저서로는 *Korea Unification and After: The Challenge for U.S. Strategy* (Robert Dujarric, 2000)가 있다.

미국에서 한·미 안보관계와 관련, 가장 많은 저작을 간행한 곳은 워싱턴의 대표적인 Think Tank의 하나인 전략국제문제연구소(CSIS)이다. 2000년대에 들어 발간한 대표적인 보고서들로는 한국 사회의 반미감정의 한 요인이 된 주둔군지위협정(SOFA)의 개정에 관해 검토한 *Path to an Agreement: The U.S.-Republic of Korea Status of Forces Agreement Revision Process* (2001), 세 가지의 통일시나리오에 입각한 통일한국에 대한 미국의 정책을 검토한 *A Blueprint for U.S. Policy toward a Unified Korea* (2002), 한·미

동맹의 미래 발전방향을 검토한 Strengthening the U.S.-ROK Alliance: A Blueprint for the 21st Century (2003), 한국사회에서의 반미감정과 한·미동맹을 검토한 Strategy and Sentiment: South Korean Views of the United States and the U.S.-ROK Alliance (2004), 북한의 대량살상무기문제를 위협감소프로그램 차원에서 다룬 A Threat Reduction Program for North Korea's Weapons of Mass Destruction (2005) 등이 있다.

그러나 이러한 저술들은 모두 북한 요인이 매개 변수로서 관련되어 있으나, 한·미 안보관계와 북·미관계의 상호 맥락 속에서 다루어진 연구는 아니다.

# II

## 국가안보와 동맹이론



## 1. 국가안보

탈냉전시대에도 왜 한·미는 동맹관계를 유지하고 미국과 북한은 적대적 관계를 벗어나지 못하는가? 단순히 말하면 한국과 미국은 한·미동맹의 출발점인 북한의 군사적 위협이 여전히 상당한 수준으로 존재하고 있다는 데 공동의 인식을 하고 있기 때문에 동맹관계를 유지하고 있으며, 미국과 북한은 서로를 각각 자국의 안보에 대한 위협국가로 간주하고 있기 때문에 적대적 관계로부터 크게 벗어나고 있지 못하다. 한국의 입장에서 북한의 군사적 위협이 한국의 국가안보를 직접적으로 위협하고 있기 때문이며, 미국의 입장에서 북한의 군사적 위협이 미국 본토에 대해 직접적인 영향을 미치지 못하지만, 자국의 사활적인 국가이익이 위협받고 있다고 보기 때문이다.

탈냉전시대, 특히 9·11 테러사태 이후 미국의 북한으로부터의 안보위협, 즉 미국의 국가안보에 대한 위협은 핵무기를 비롯한 대량살상무기에 초점이 맞추어져 있다. 반면, 북한의 입장에서는 자국의 국가안보를 미국과 그의 동맹국 한국이 위협하고 있는 것으로 간주된다. 북한이 미국에 대해 자신에 대한 ‘압살’정책을 중단하고 ‘핵 억제력’의 확보를 바로 그러한 미국의 정책에 대한 자위수단으로 주장하고 있는 것도 자신의 국가안보를 위한 것으로 해석할 수 있다.

국가안보의 개념은 시대를 따라 변해왔다. 2차 대전 종료 후 카(E. H. Carr)는 20세기 전반의 군사기술의 발전에 따라 국가는 더 이상 자국민에게 군사안보나 경제적 복지(well-being)를 보장해주지 못한다고 보고, 국가경계 및 국가주권의 영역을 넘어서 국제상비군이 지휘하는 세계안보기구를 통한 ‘공동’ 안보를 달성함으로써 국제안보가 성취될 수 있음을 제시하였다.<sup>11</sup> 물론 카는 국가단위의 존재를 부

정하지는 않았다. 카의 국제안보에 대한 비전은 세계안보기구에 더 많은 권한의 집중을 부여하였지만, 대체적으로 오늘날의 ‘공동안보’ 사고와 유사하다. 그러나 그의 비전은 동맹 중심의 강대국 간 냉전의 시작으로 곧 잊혀졌다.

이후 수십 년 동안 현실주의 패러다임의 지배적 영향 속에 각 국가는 자국의 안보를 위해 스스로의 능력에 의존해야 했다. 이러한 자조(自助) 체계는 한 국가가 자국의 안보를 위해 취하는 안보 증강 조치가 타국에게는 위협적인 군사력 강화로써 인식되는 안보딜레마를 초래하였다.<sup>12</sup> 국제사회에서의 평화는 주권국가들의 독립을 전제로 상호 자주성의 존중과 호혜평등의 원칙이 관철될 때 전쟁 가능성은 줄어들고 안정된 국제질서 속에서 평화 분위기가 유지될 수 있다.<sup>13</sup> 그러나 국가는 개인 상호간의 관계와는 달리, 도덕적·규범적 가치기준이 국제사회를 규율하는 신뢰할 만한 척도가 아니기 때문에 국가 스스로 자기존립의 기반을 마련할 수밖에 없다고 인식한다. 특히 냉전 시기에 군사과학기술의 발전은 국가안보가 국가 중심적이고 군사적 의미를 내포하는 것으로 굳어졌다. 미·소간의 냉전과 핵무기시대의 도래는 핵전쟁이 너무 위험하기 때문에 안보는 곧 핵 억제와 핵 균형을 의미하였다.

국가는 국가이익(national interest)과 관련된 국가안보를 최대의

---

<sup>11</sup> J. Ann Tickner, “Re-visioning Security,” Ken Booth and Steve Smith (eds.), *International Relations Theory Today* (University Park, PA: The Pennsylvania State University Press, 1995), p. 175.

<sup>12</sup> Robert Smoke, “National Security Affairs,” Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsky (eds.), *Handbook of Political Science*, Vol. 8: *International Politics Reading* (Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, 1975).

<sup>13</sup> 박영호·정영태·조민·조한범·허문영, 『한반도 평화정착 추진전략』 (서울: 통일연구원, 2003), pp. 9~11.

가치로 여긴다. 국가이익과 국가안보는 불가분적 관계다. 정치적 현실주의는 국가이익을 대외정책 결정과정에서 가장 중요한 대상으로 다룬다. 국가이익은 한 국가의 최고 정책결정과정을 통하여 표현되는 국민의 정치적, 경제적, 문화적 욕구와 갈망으로 이해된다. 구체적으로 국가이익은 자국의 존망의 문제로부터 미래 이익의 보장에 이르기까지 여러 다양한 층위로 구성되어 있다고 할 수 있다. 국가이익은 그 중요도 또는 우선순위에 따라 분류될 수 있다. 국가이익을 ‘생존적 이익’(survival interest), ‘사활적 이익’(vital interest), ‘중요 이익’(major interest), ‘주변적 이익’(peripheral interest) 등으로 구분하는 방법이 있다.<sup>14</sup> 여기에서 ‘생존적 이익’은 국가존망의 문제로서 독립국가로서의 존립을 위협받는 것으로 타국의 무력침공, 타방에 의한 내부전복 적대행위 등을 들 수 있다. 이러한 상황에서는 국가총동원령 즉, 전쟁선포의 불가피한 국면으로 치닫게 된다. 또 ‘사활적’(vital) 이익, ‘매우 중대한’(extremely important) 이익, ‘중대한’(just important) 이익, ‘부차적’(secondary) 이익 등으로 분류할 수도 있다.<sup>15</sup>

국제정치의 행위자로서 모든 나라들은 자국의 국가목표를 달성하기 위해 국가이익을 토대로 국가전략을 세우고 있으며, 이에 근거하여 대외정책을 입안하여 추진한다. 예를 들어 냉전시대 전반에 걸쳐 미국의 국가안보전략의 핵심은 소련과 그의 동맹국 및 우방국의 팽창을

<sup>14</sup> Donald E. Nuechterlein, “The Concept for National Interest: A Time for New Approach,” *Orbis* (Spring 1979), p. 85.

<sup>15</sup> Commission on America’s National Interest, *America’s National Interest* (1996); 미국 국익위원회, “미국의 국익,” 『국가전략』, 제3권 2호 (1997), pp. 289~341; 때로는 ‘매우 중대한’과 ‘중대한’의 구분 없이 ‘중대한 이익’으로 분류되기도 한다. Kim R. Holmes and Thomas Moore eds., *Restoring American Leadership: A U.S. Foreign and Defense Policy Blueprint* (Washington, D.C.: The Heritage Foundation, 1996), pp. 11~39.

봉쇄하는 것이었다. 한국의 경우 한·미동맹체제의 토대 위에서 미국의 안보우산 아래 북한으로부터의 군사적 위협을 억제하는 것이 최우선의 안보목표였다. 냉전시대 국제질서의 변화 속에서도 미국은 자국의 세계적 지도력을 유지한다는 목표를 가지고 있다. 탈냉전시대의 국제질서가 냉전시대에 만들어진 서방의 자유민주주의 질서의 연장으로서, 미국은 서방질서로 통합된 세계질서 속에서 여전히 중심적인 역할을 수행하여야 한다는 것이다.<sup>16</sup> 헌팅톤(Samuel P. Huntington)은 미국의 주도권이 없는 세계는 미국이 세계문제를 다스려나가는데 우월한 영향력을 유지하는 세계보다 더 폭력적이고 무질서하며 덜 민주적이고 경제성장도 낮을 것이라고 주장한다.<sup>17</sup> 그리고 브레진스키(Zbigniew Brzezinski)는 탈냉전의 국제질서가 미국을 중심으로 전개되고, 미국식의 정치기제와 조직 원칙을 반영하며, 국가 간 상호주의적 거래행위로 특징지을 수 있는 자유주의적 질서를 가지고 있으므로 미국에 의한 패권적 안정이 이루어지고 있다고 강조한다.<sup>18</sup>

미국의 입장에서 이러한 분류기준을 동아시아에 적용하면, 새로운 핵·생물·화학무기(WMD) 생산국가의 출현 방지, 적대적 패권국가의 출현 방지, 일본과의 긴밀한 동맹 유지 등은 사활적 이익이고, 한반도·대만해협·남중국해가 분쟁 없는 지역으로 존속, 중국 및 여타 권위주의 정권의 다원적 정치체제로의 발전, 역내국가의 시장개방정책 확대는 매우 중대한 이익으로 규정된다.

한국의 국가안보는 주로 전통적 안보의 개념에서 정의되고 있다.

<sup>16</sup> John Ikenberry, "The Myth of Post-Cold War Chaos," *Foreign Affairs* (May/June 1996).

<sup>17</sup> Samuel P. Huntington, "Why International Primacy Matters," *International Security*, Vol. 20, No. 1 (Spring 1993), p. 83.

<sup>18</sup> Zbigniew Brzezinski, *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives* (New York: Basic Books, 1997), pp. 24~29.

한국 국방부의 『국방백서』는 국가안보를 한 국가가 국내·외의 위협과 침략으로부터 국가목표와 국가이익을 보호, 실현하는 것으로 정의하고, 이를 증진시켜 나가기 위해, ① 한반도의 안정과 평화의 유지, ② 남북관계의 개선과 평화공존관계의 구축, ③ 국제공조체제와 협력 강화를 토대로 국가의 안정과 번영, 발전 기반 확립을 국가안보의 세 가지 목표로 제시하였다.<sup>19</sup> 이러한 국가안보의 개념을 국가이익과 결부시켜보면, 북한으로부터의 군사적 위협 억제는 ‘생존적 이익’의 문제로서 다루어지고 있다고 평가된다. 이러한 차원에서 북한의 핵무기 보유는 한국의 생존적 이익을 위협하는 요인이 된다.

명백한 국가 존망의 상황만이 평화를 깨뜨리고 무력충돌을 유발하는 것이 아니라, ‘중요이익’이나 ‘부수이익’을 위해서 무력 사용을 불사하는 경우도 드물지 않다. 이는 대개 세계적 헤게모니를 장악한 패권국가의 공세적 대외정책의 형태에서 종종 발견된다. 예컨대 1991년 미국과 이라크의 걸프전쟁은 미국의 국가 존망이 걸린 ‘생존적 이익’으로 볼 수는 없으나, 중동 지역에서 미국의 국가이익을 침해한다는 이유에서 ‘사활적 이익’으로 간주하였다. 말하자면, 국익과 관련된 최종적 정책결정인 전쟁은 국가이익 분류에 의한 하위 순위에 의해서도 결정될 수 있다는 점이다.

정치적 현실주의의 특성은 국가이익을 종종 국가안보 또는 군사력과 동일한 맥락에서 바라보는 데에 있다. 더욱이 국가안보를 군사력 증강과 불가분의 관계에 있는 것으로 보면서, 군사력 중심주의의 안목에서 벗어나기를 거부하는 경향을 보여 왔다. 국제정치 이론에서 국가이익의 관점을 가장 뚜렷하게 부각시킨 경우는 모겐소에게서도 찾을 수 있다. 그는 한 국가의 영토와 제도 및 문화의 보전을 내용으

<sup>19</sup> 국방부, 『국방백서 2000』 (서울: 국방부, 2000).

로 하는 ‘국가의 생존’이 최소한의 국가이익이며, 국제정치는 근본적으로 서로 상반되는 이익의 세계에 기초하고 있으므로 냉혹한 국제사회에서 생존하려면 정치적 현실주의에 입각한 ‘힘으로 정의된’ 국가이익의 개념이 국가정책의 최선의 기준이자 이해의 척도가 되어야 한다고 역설하였다.<sup>20</sup>

정치적 현실주의자들은 대개 국가의 안전과 생존은 그 국가가 지닌 힘에 의하여 유지된다는 주장과 함께, 개인의 행동과 국가정책 추진 방향을 구분하는 이중구조적인 사고방식을 강조하고 있다. 그러나 국가안보를 위한 국가이익을 국가정책의 목표로 삼아야 한다는 정치적 현실주의의 입장은 국가안보 그 자체의 추구에 있어서 논리적 모순을 드러내고 있다. 우선 정치적 현실주의는 대외정책의 정책적 일관성을 보장해 주는 측면이 있으나, 힘에 기반한 지나친 국가안보의 추구는 자기파멸의 길이 될 수도 있다는 위험성을 간과하고 있다. 그리고 자국 중심적 이익만을 추구할 경우, 미래지향적이고 인류 공동의 포괄적인 이익을 바라볼 수 없는 한계를 노정하게 된다. 또한 국가에 대한 인간의 편협된 충성심 등은 우방국과의 관계에 있어서 장기적인 국가이익을 등한시하게 하는 경향을 보이는 점도 무시할 수 없다. 9·11 테러사태 이후 본토 방어의 국가안보를 위해 테러와의 전쟁을 추진하고 있는 미국의 일방주의 외교가 국제사회의 비판을 받는 것은 좋은 예이다.

이러한 측면에서 특정 국가의 국익을 위한 국가안보는 오히려 경쟁국가나 동맹관계의 상대방 국가안보에 부정적인 결과를 초래하거나 위협적인 경우도 있을 수 있다. 국익 중심의 국가안보 논리는 개

---

<sup>20</sup> Hans J. Morgenthau, “Another Great Debate: The National Interests of the United States,” *American Political Science Review* (December 1952), p. 73.

별국가의 존립을 위한 일차적인 목표 가치임은 분명하지만 경쟁과 대립구조가 상존하는 국제관계에서의 국가안보 중심 논리는 오히려 갈등을 유발하고 국제질서의 안정을 위협하는 상황을 초래한다. 이런 점에서 국제질서의 안정과 평화를 추구하고자 하는 노력은 그것이 국익에 기반한 국가안보 논리 중심이라면 필연적으로 국가 간 상충적인 갈등관계를 낳게 되는 모순을 극복하기 힘들게 된다. 따라서 군사력 중심의 안보논리와 평화추구 정책 사이의 가로놓인 딜레마를 인식하고 적절한 조화상태를 모색해 나가는 것이 오늘날 변화된 국제환경에 부응하는 새로운 안보정책의 과제로 제기된다.

## 2. 동맹이론

동맹이란 공동의 목적을 신장시키거나 공동의 이익을 확보하기 위하여 두 개 이상의 국가가 맺는 약속이다. 동맹의 목적이 상대방 국가 또는 국가들로부터의 군사적 위협에 대항하거나 군사적 목적을 가지고 있을 때 안보동맹 또는 군사동맹으로 부른다. 안보동맹 또는 군사동맹을 일반적으로 동맹으로 지칭한다. 이런 의미에서의 동맹이란 어떤 특정 국가 또는 국가들에 대항하여 자신들의 안보를 지키거나 힘의 확장을 목적으로 군사력의 사용(또는 비사용)을 위한 공식적인 국가 간의 제휴를 말한다.<sup>21</sup> 단순히 말하여 동맹은 연합된 힘을 통하여 한 나라의 국력(안보능력)을 신장시키려는 것이 가장 중요한 목적이다.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Glenn H. Snyder, "Alliance Theory: A Neorealist First Cut," *Journal of International Affairs*, Vol. 44, No. 1 (Spring 1990), p. 104.

보통 약소국들은 독자적으로 자신의 이익을 지키거나 안보를 확보할 수 없을 때, 외부로부터의 힘을 빌려야 한다. 동맹을 형성하는 것은 그 하나의 방법이다. 2차 세계대전 이후 독립한 신생 독립국 한국은 6·25전쟁을 경험하고 강대국 미국과 동맹을 맺어 적대국 북한의 군사적 위협으로부터 자신의 안보를 지켜왔다.

보통 동맹은 현재적 또는 잠재적으로 타국의 위협을 받거나 받는다고 인식하는 국가들이 자국이 독자적으로 그러한 위협에 대처하기 어렵다고 판단할 경우에 이루어진다. 그러나 국력의 수준이 비슷한 나라들 사이에서도 국제질서의 균형을 이루고자 하는 목적에서 형성하기도 한다. 동맹에는 국력이 비슷한 국가들 간에 이루어지는 대칭적 동맹과 국력이 비슷하지 않은 국가들 간의 비대칭적 동맹이 있다. 전자는 ‘능력집합(capability aggregation) 동맹’으로, 후자는 ‘자율성-안보 교환(autonomy-security trade-off)동맹’으로 부를 수 있다.<sup>23</sup> 자율성-안보 교환동맹이란 강대국이 약소국에게 안보를 지원해 주는 반면 약소국은 그 대가로 강대국에 의해 자국의 자율성이 어느 정도 제약되는 동맹을 말한다.<sup>24</sup> 한국과 미국의 동맹은 약소국과 강대국 간의 비대칭적 동맹의 전형이다.<sup>25</sup> 강대국과 여러 개의 약소국과 맺은 다자동맹이 있다. 이 경우 강대국이 주로 영향력을 행사하기 때문에 다자동맹이라고 하더라도 비슷한 국가끼리 맺은 대칭적

---

<sup>22</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>23</sup> James D. Morrow, “Alliance and Asymmetry: An Alternative to the Capability Aggregation Model of Alliance,” *American Journal of Political Science*, Vol. 35 (1991), p. 904.

<sup>24</sup> *Ibid*

<sup>25</sup> 김열수, “이라크 추가 파병 결정과 한·미동맹의 미래,” (미간행논문, 2003), p. 6.

동맹의 유형으로 볼 수 있다.<sup>26</sup>

약소국이 외부의 힘, 즉 강대국의 힘을 빌려 자국의 힘을 강화시키려는 것은 선호에 의하기보다는 필요에 의해서이다.<sup>27</sup> 비대칭국가 간의 동맹 결성 시, 강대국의 위협을 받고 있는 약소국은 자국에 미칠 강대국의 영향을 축소하기 위하여 두 강대국 중 덜 ‘악한’ 강대국을 동맹의 파트너로서 선택한다. 외부로부터의 위협을 받지 않는 정상적인 상황 아래서 약소국은 강대국과 동맹을 맺거나 제휴를 하지 않는 것이 강대국의 영향을 피하는 길이다. 그러나 그렇지 않는 조건에서 강대국과의 제휴나 동맹관계를 회피하라는 것은 무모한 일이다. 약소국의 강대국과의 관계에서 제기되는 문제는 어떻게 강대국으로부터 협력을 얻고, 어떻게 제3국이 자국의 이익을 지지하도록 만들며, 어떻게 강대국의 선의와 지지에 너무 의존하지 않고 자국의 존엄을 지키면서 필요할 때 강대국이 확실하게 도움을 주도록 하는가이다.<sup>28</sup>

강대국과 약소국 간의 동맹이 자유선택에 의해서 이루어졌을 때, 약소국의 주권, 독립 및 존엄문제는 부차적이다. 1960년대와 1970년대에 대만, 남한, 베트남 등의 예에서처럼 오히려 강대국의 군대가 철수하거나 원조가 중단될 때 약소국의 입장에서 강대국의 존재보다 더 위협에 처하게 되는 경우가 있다. 이와 같은 경우 약소국의 입장에서는 강대국의 안보 공약을 어떻게 확실하게 강화시키는가가 1차적인 문제이며, 그러한 비대칭 동맹관계 속에서 강대국의 영향력을 최소화하는가는 2차적인 문제이다. 그러나 비대칭 동맹관계에서 강

---

<sup>26</sup> Michael Handel, *Weak States in the International System* (London: Frank Cass, 1981), p. 120.

<sup>27</sup> Robert L. Rothstein, *Alliances and Small Powers* (New York: Columbia University Press, 1968), p. 127.

<sup>28</sup> Michael Handel, *Weak States in the International System*, pp. 120~121.

대국과 약소국 간의 힘의 균형이 변화할 때, 2차적인 문제가 점차 그 중요성을 더하게 될 수 있다.

강대국이 약소국의 자율성을 제한할 수 있는 권력은 동맹의 비대칭성으로부터 비롯된다. 비대칭성의 극단적인 형태가 종속(dependency)이다. 강대국이 약소국의 정치, 군사 분야에 가할 수 있는 권력과 영향력이 상대적으로 확대되는 경우 약소국의 정치적, 군사적 종속성은 오히려 심화될 수 있다.

강대국의 입장에서는 약소국의 의도적인 조작을 회피하기 위하여 약소국의 이익을 지켜주기 위한 공약을 다소 모호하게 남겨두는 것이 유리하다. 강대국이라고 하더라도 동맹의 상대방인 약소국에 대하여 자국의 이익 실현을 위한 협상의 지렛대를 놓치지 않고 싶으며, 공약의 실현이 자국의 국가이익을 침해하는 환경에서 발생하는 경우도 있기 때문이다. 약소국이 강대국으로부터 확실하게 안보 공약을 받는 방법은 동맹을 문서화하는 것이다.

동맹관계가 일단 형성되면 새로운 형태의 동맹 딜레마가 생긴다. 스나이더에 따르면, 동맹의 일방이 타방에 어느 정도로 확고한 공약을 할 것인가와 상대방이 적대국과 특정한 충돌 상황에 있을 때 어느 정도의 지지를 보내야 하는가의 문제가 발생한다. 이는 동맹국 간의 협력(cooperation)과 배반(defect)의 문제로, 협력은 특정 적대국과의 충돌에서 강한 안보 공약과 완전한 지지를 의미하는 반면, 배반은 약한 안보 공약과 지지하지 않음을 의미한다. 이 과정에서 동맹국 간에는 동맹의 포기(abandonment)와 원치 않는 충돌에의 연루(entrapment)라는 동맹안보 딜레마에 직면하게 되는데, 가장 나쁜 결과는 동맹이 포기되면서 원치 않는 충돌에 빠지게 되는 경우이고, 가장 좋은 결과는 동맹이 포기되지 않고 원치 않는 충돌에 빠지지 않

는 경우이다. 이론적으로 동맹이 포기될 가능성과 원치 않는 충돌에 빠지게 될 가능성은 상호 반비례하며, 따라서 동맹국 간에는 이러한 동맹 안보 딜레마를 해결하기 위해 균형을 모색하게 되는데, 그것은 일종의 흥정(trade-off)이다.<sup>29</sup>

그런데 동맹국 간의 동맹 안보 딜레마를 해결하기 위한 흥정은 우·적 관계의 토대 위에 있는 적대국과의 협상과는 다르다. 동맹의 일방이 동맹의 포기로서 초래되는 비용은 동맹의 타방에 대한 의존도, 즉 일방의 힘과 적대국과의 충돌의 수준에 따라 다르다. 원하지 않는 충돌에 연루됨으로써 초래되는 비용은 동맹국 간의 공통 이해관계의 정도에 따라 달리 나타날 수 있는데, 동맹국의 적이 각각 다르거나 같은 적이라도 서로 다른 이해관계를 가지고 있을 때 가장 많은 비용이 들게 된다.<sup>30</sup>

한·미동맹은 애초부터 미국으로부터 한국의 안보를 보호받는 방어적 동맹이 되었다. 한·미 양국의 국력이 비교할 수 없는 상태에서 출발한 것이다. 강대국과 약소국 사이의 동맹은 위에서 살펴본 것처럼 때로는 약소국에게 원치 않지만 강대국의 입장을 따라야 하거나 강대국으로부터의 주권적 침해를 당하는 경우가 발생한다. 강대국의 지 전략적 의도에 약소국이 영향을 받는 것이다.<sup>31</sup>

한·미 동맹관계도 이러한 강대국과 약소국 간의 동맹의 성격을 갖는다. 그러한 동맹관계 속에서 한·미관계는 일방적 후원-피후원 관

---

<sup>29</sup> Glenn H. Snyder, "The Security Dilemma in Alliance Politics," *World Politics*, Vol. 36, No. 4 (July 1984), pp. 466~471; Glenn H. Snyder, "Alliance Theory: A Neorealist First Cut," *Journal of International Affairs*, Vol. 44, No. 1 (Spring 1990), pp. 110~114.

<sup>30</sup> Glenn H. Snyder, "Alliance Theory: A Neorealist First Cut," p. 113.

<sup>31</sup> Michael H. Shuman and Hal Harvey, *Security Without War: A Post-Cold War Foreign Policy* (Boulder, CO: Westview Press, 1993), p. 182.

계로부터 점차 동반자적 입장으로의 변화를 보여 왔다. 한국의 총체적인 힘의 성장으로 미국과의 동맹관계에서 서로 다른 이해관계를 초래하는 요인들이 등장하였다. 그 요인들 중 가장 핵심적인 것이 냉전시기 ‘적대국’으로서 일관되게 간주되었던 북한에 대한 인식의 차이가 발생하였다. 특히 2000년대에 들어서 한국이 남북관계의 발전을 중시하면서 북한과의 교류·협력정책이 강화되고, 그에 따른 북한에 대한 정책적 이해관계의 변화가 동맹국 미국과 충돌을 일으키게 된 것이다. 한국과 미국은 모든 문제에 있어서 서로의 국가전략을 존중하고 그 속에서 각각의 정책에서 이해의 공유점을 찾아 국가이익을 도모하는 관계로의 발전을 지향하고 있다. 그러나 양국 간의 동맹관계의 출발점이 되고 여전히 동맹관계의 존립 이유인 북한 요인은 동맹관계의 ‘새로운 변화’를 추동하고 있는 것이다.

# III

## 한반도 전략 환경 평가



## 1. 21세기 국제질서: 패권적 안정체제 vs. 다극 경쟁체제

국제질서라고 부르는 국제정치에서의 상황은 어떻게 산출되는가? 단순히 국가간의 관계로서 국제질서가 창출된다고 한다면 어떤 질서에 대한 논의는 단지 현상을 서술하는 작업에 머물게 된다.<sup>32</sup> 국제질서란 분명히 어떤 주관적인 의미를 내포하고 있다.<sup>33</sup> 따라서 강대국에게 안정적이고 평화적인 국제질서라고 이해되는 현상이 약소국에게는 강대국 지배의 영속을 위한 ‘제국주의적’ 구조로 받아들여질 수 있다. 그리고 적대적 또는 경쟁적 관계에 있는 국가 간에는 동일한 현상을 상이한 패러다임으로 바라보는 경향이 높다. 다시 말해, 국제질서란 국제관계에서 일반적인 선호(選好)로서 가장(假裝)된 특정한 선호를 말한다.<sup>34</sup>

국제질서의 형성을 보는 시각은 대체적으로 두 가지로 분류할 수 있다. 하나는 개별국가들의 자조(self-help)행위가 상호균형을 이루어 국제질서가 형성된다는 자율질서관이며, 다른 하나는 국가들로 구성된 국제공동체가 공통이익에 대한 묵시적 합의, 행위규칙, 국제기구 등 질서유지에 필요한 최소한의 요소들을 갖추고 있는 하나의 국제사회로 존재한다는 국제사회관이다.<sup>35</sup> 어떠한 시각으로 국제질서

<sup>32</sup> 국제정치이론은 “현실의 국제정치현상에 의해 검증되고, 그것에 의해 처음으로 분석·설명능력이 확인되는 가설의 체계”로 정의할 수 있다. 그리고 국제정치이론은 이론 자체 내에 가치체계를 포함하고 있다. 따라서 단순히 국제정치의 현실적 움직임을 이해하고, 그것을 기술·설명·예측하는 기능만을 담당하는 것이 아니라, 일정한 목적의 달성을 위해 국가나 정부, 또는 집단에 ‘행동지침’을 제공하는 역할도 맡고 있다.

<sup>33</sup> Hedley Bull, *The Anarchial Society: A Study of Order in World Politics* (New York: Columbia University Press, 1977), pp. 24~27.

<sup>34</sup> Ian Clark, *The Hierarchy of States: Reform and Resistance in the International Order* (Cambridge: Cambridge University Press, 1989), p. 13.

<sup>35</sup> 이상우, 『국제관계이론: 국가 간의 갈등원인과 질서유지』 (서울: 박영사, 1987), pp. 222~223.

의 현상을 분석하든 국제질서에 대한 논의는 어떻게 하면 전쟁이 없고 보다 정의로운 국제질서를 달성하는가의 문제이다. 전쟁이 없는 국제질서란 국제적 폭력의 발생 가능성을 줄이는 문제이며, 정의로운 국제질서란 세계적 차원에서의 경제적 복지, 사회적 정의 및 생태적 안정을 창출하는 문제를 의미한다.<sup>36</sup>

이러한 문제들의 해결은 전통적으로 국가간 이해갈등의 해소로부터 찾아진다. 국가간의 관계를 분석·설명하기 위해 고안된 기제(mechanism)와 행위규범의 구체적인 양태는 유럽협약, 세력균형, 동맹체제, 국제연맹, 국제연합, 양극체제, 핵억제, 데탕트, 영향권(sphere of influence) 등으로 나타났다.<sup>37</sup> 이와 같은 구체적인 국제질서의 양태는 국제질서를 창출하는 수단으로도 볼 수 있다.

그러면 탈냉전시대의 국제질서는 어떠한 양태로 규정할 수 있는가? 이론적으로 국제정치의 구체적 현상을 해결하는 과정에 따라 권력모델과 권위모델의 두 가지 모델이 있다.<sup>38</sup> 권력모델은 국제정치의 주된 행위자인 국가간의 자유로운 상호작용으로서 결과가 산출되는 것으로 보는데, 행위자의 능력이 결정적인 요소로 작용한다. 이에 반해 권위모델은 초국가적 기구에 의한 결정작성과정으로 볼 수 있는데, 그 과정의 정당성은 구성국들의 인정여부에 달려 있다. 그러나 국제질서의 창출여부는 대부분의 경우 국제정치이론의 지배적 패러다임인 모겐소(Hans J. Morgenthau)의 정치적 현실주의의 전통을 이어받아 행위자의 힘(power)의 역할에 초점을 두고 있다. 한편 패권

---

<sup>36</sup> Richard A. Falk, *Regional Politics and World Order* (San Francisco: Freeman and Company, 1973), p. 6.

<sup>37</sup> Ian Clark, *The Hierarchy of States: Reform and Resistance in the International Order*, p. 13.

<sup>38</sup> *Ibid.*, pp. 14~15.

적 안정(hegemonic stability)이론<sup>39</sup>은 정치적 현실주의를 비판적으로 수용하고 있는 이론으로서 탈냉전의 국제질서를 이해하고 분석·설명하는데 유용한 준거를 제시해준다. 패권적 안정이론의 핵심은 패권국(hegemon)이 존재할 때, 세계질서가 안정된다는 것이다. 그 핵심논리는 다음과 같이 정리될 수 있다.

강대국은 자기의 이익과 이념에 부응하는 국제정치경제질서를 구축하려고 한다. 그러나 국제정치의 현실은 자원을 자기가 원하는 결과를 얻기 위해 쉽게 전환할 수 없도록 하고 있다. 이러한 상황에서 국제질서는 전형적으로 단일의 지배적 국가, 즉 패권국에 의해 창출된다. 패권국이란 생산·유통·금융·군사 등의 모든 측면에서 다른 모든 국가를 능가하는 국가이다. 패권국은 세계적 상호의존관계에서 국제질서의 유지, 즉 국제적 공공재(公共財)를 공급하는 역할을 주도적으로 떠맡는다. 또한 국제질서의 안정적 유지를 위해서는 지속적인 패권이 요구된다는 것이다. 이론적 명제로서는 첫째, 패권국이 존재할 때는 전쟁이 일어나기 어렵고, 둘째, 패권국이 존재할 때는 세계경제가 자유무역체제가 되기 쉬우며, 셋째, 패권국이 각종의 국제레짐(international regime)<sup>40</sup>을 만들어 국가간 협력을 촉진하고 이를 안정적으로 유지시키며, 마지막으로 국가 상호간의 정책적 적응은 패권의 지속성에 달려 있다.

---

<sup>39</sup> Robert O. Keohane, "The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes, 1967~1977," in Ole Holsti *et al.*, *Change in the International System* (Boulder: Westview Press, 1980), pp. 131~162; Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton: Princeton University Press, 1984), esp. Chaps. 1 and 2.

<sup>40</sup> 국제레짐이란 무역, 금융, 환경, 노동 등 어떤 특정한 영역에서 명시적 또는 암묵적으로 국가 간에 형성된 규칙, 규범, 행위패턴 등의 집합을 말한다.

2차 대전 이후 현재까지의 국제체제는 카플란의 국제체제 모델<sup>41</sup>을 적용하여 분류하면 3기의 과정을 거쳐 변화해온 것으로 분석할 수 있다. 제1기는 동서냉전이 심화되기 시작한 1947년부터 흐루시초프가 1956년 제20차 소련공산당대회에서 평화공존정책을 공표한 때까지로 ‘공고한 양극체제’의 기간이다. 제2기는 1956년 이후 1972년 닉슨 대통령이 중국을 방문하여 미·중 공동성명으로 양국이 화해를 모색하기 시작한 때까지로 ‘이완된 양극체제’의 기간이다. 제3기는 1972년부터 고르바초프가 실각하고 소연방이 완전히 붕괴된 1991년까지의 기간으로 ‘초기적 다극체제’의 기간이다. 이 세 기간을 통틀어 냉전시대라고 부른다.

냉전시대 국제질서의 구조적 성격은 한마디로 미·소를 정점으로 하여 세계적 차원에서 동서진영간 정치적 분업이 이루어졌던 것으로 평가할 수 있다. 각 진영에서 한 국가가 가부장적(家父長的)으로 정치적 결정을 독점하였고, 어떤 국가의 국제행위는 그 국가가 어느 진영에 소속되었는가에 따라 쉽게 예측할 수 있었다. 각 진영의 소속 국가들은 정치적, 군사적 유대관계의 맥락에서 일차원적인 정체성을 공유하고 있었다. 또한 이념적 성향은 한 국가와 다른 국가를 공식적으로 구분하는 역할을 하였다. 냉전시대에 일단의 ‘제3세계’ 국가들이 있었으나, 이들은 동서진영의 정치적, 이념적 구분을 깨뜨릴 수는 없었다.

냉전시대의 종식은 이와 같은 도그마(dogma)적 또는 중앙집권적인 진영 간의 경계와 정체성을 여지없이 무너뜨렸다. 상호침투가 불가능할 것 같았던 국가 간에도 영토적, 이념적, 그리고 이슈 영역의

---

<sup>41</sup> Morton A. Kaplan, *System and Process in International Politics* (New York: Wiley and Sons, 1957), pp. 115~130.

차원에서 경계가 약해졌으며, 많은 국가 간에는 정보화와 상호침투의 확대에 의하여 그러한 구분이 매우 불분명해지게 되었다.

간단히 말해, 탈냉전시대의 국제질서의 구조는 냉전시대의 그것과 비교해 보면 일종의 ‘패러다임’ 변화를 경험하고 있는 것이다. 다소 과장하여 말할 경우, 냉전시대의 국제질서를 ‘조슈아’(Joshua)의 시대로 비유할 수 있다면, 탈냉전시대의 국제질서는 일종의 ‘창세기’(Genesis)적 환경이라고 말할 수 있다.<sup>42</sup> 새로운 질서를 형성하는 과정에서 냉전시기에는 잠재되었던 각종의 잠재적 갈등 요인이 분출하였으며, 21세기에 들어서는 9·11 테러사태와 같은 비국가행위자들에 의한 대규모 폭력과 같은 새로운 안보위협들이 나타나고 있다.

탈냉전의 국제질서는 다음과 같은 몇 가지의 특징을 보여주고 있다. 첫째, 민주주의와 시장경제체제가 세계적으로 확산되고 있다. 그 속에서 각국의 상대적 자율성이 증대되고 있다. 둘째, 미국의 경제력이 상대적으로 약화되고 있는 반면, 유럽통합의 진전과 일본의 경제적 대국화 및 중국의 부상 등으로 세계는 단일-다극체제(uni-multipolar system)의 양상을 나타내고 있다.<sup>43</sup> 셋째, 자유민주주의 대 공산주의라는 이념적 대립의 소멸을 대신하여 문화·종교적 이념, 자민족중심주의, 인종적 갈등, 경제, 정보침투, 문화 침투, 대량살상무기, 테러 등의 요인들이 부각됨에 따라 국가 간의 관계는 보다 복잡적이고 다차원적이며 유동적인 형태를 갖게 되었다. 넷째, 군사·안보 중심의 ‘상위정치’(high politics)에서 무역자유화, 시장 개방, 에너지, 질병 퇴치, 복지 향상, 환경 문제와 같은 ‘하위정치’(low politics)의

<sup>42</sup> Ken Jowitt, *New World Disorder: The Leninist Extinction* (Berkeley, CA: University of California Press, 1992), p. 307.

<sup>43</sup> Samuel P. Huntington, “America’s Changing Strategic Interests,” *Survival*, Vol. 33, No. 1 (January/February 1991), pp. 5~7.

문제가 국제정치의 중요한 이슈로 부각되었다. 각 나라들은 경제적 이익의 확보를 중심으로 지경학적(geoeconomics) 차원에서의 지역주의(regionalism)의 협력을 증대시키고 있다. 유럽연합(EU), 북미자유무역지대(NAFTA), 아·태 경제협력체(APEC) 등이 그 예이다. 그러나 하위정치의 부상이 상위정치 지배시대와 달리 세계를 안정화시키는 것은 아니다. 다섯째, 이에 따라 국제질서 속의 힘의 분포가 변하고 다양한 행위자의 힘의 변화로 오히려 탈냉전의 시대에 들어서 각종의 저강도 분쟁과 갈등의 분출 현상이 나타나고 있다.

## 2. 동북아정세

21세기 정보화시대에는 국가안보전략 환경에 영향을 미치는 다양한 요소의 비중이 과거와는 다를 수 있다. 그러나 경제력, 군사력, 정보력, 과학기술력, 인구학적(demographic) 요인 등은 미래 군사안보전략 환경을 평가하는 데 중요한 변수임에 틀림없다. 이러한 변수들을 중심으로 살펴보면, 역시 한반도를 둘러싸고 있는 주변 4국은 21세기에 도 국제정치경제는 물론 국제 군사안보질서를 이끌어가는 중요한 국가들이다.<sup>44</sup> 동북아지역은 한·중·일 3국만으로도 2004년 현재 세계총생산(GDP)에서 차지하는 비중이 21.49%에 달하였으며, 같은 해 미국은 21.27%, 유럽연합(EU)은 20.99%의 비중을 차지하였다.<sup>45</sup> 이처럼 동북아지역은 세계경제 3대 축의 하나이며 세계 어느 지역보

<sup>44</sup> 박영호, “동북아 지역협력과 한반도 평화정착,” 박영호 외, 『21세기 동북아 정세와 북한 인권』 (서울: 백산자료원, 2006), pp. 91~96.

<sup>45</sup> CIA, *The World Factbook 2005*, “Rank Order-GDP” 자료를 이용하여 필자가 계산하였다.

다도 역동적인 경제적 잠재력을 가지고 있는 지역으로 평가되고 있다. 한·중·일 3국이 현재와 같은 경제발전추세를 지속한다면 2020년에는 그 비중이 30%에 이를 것으로 예상된다. 그 중에서도 20년 이상의 고도 경제성장을 지속하고 있는 중국의 국력 신장은 세계가 주목하고 있다. 일본은 1990년대 전반에 걸친 경제적 침체에서 탈피하여 2005년에는 연 5% 내외의 경제성장을 바라볼 만큼 경제회복의 국면에 있다. 한국은 경제와 민주주의의 동반 발전을 기반으로 역내에서의 역할 확대를 추진하고 있다. 러시아 극동지역 또한 지리적 위치나 에너지자원개발 및 파이프라인 연결 프로젝트의 진행 등 지역 국가들과의 경제적 상호작용의 증대로 볼 때 동북아지역의 역동적 흐름의 한 부분이다. 최근 동북아지역에서는 역내 교역 및 상호투자액의 증가, 노동력의 이동 등 경제협력이 활발하게 진행되고 있는데, 한·중·일의 동북아 3국 경제협력을 위한 연구, 한·일 자유무역협정(FTA) 체결 추진 등이 좋은 예이다. 러시아 극동지역도 에너지를 비롯한 자원개발협력의 대상으로 급격히 부상되어 있다.

최근 동북아지역에서는 역내 교역 및 상호투자의 증가, 노동력의 이동 등 경제협력뿐만 아니라 중국과 일본에서의 한류(韓流) 열기, 한국에서의 중국 붐과 같은 문화적 상호 침투 현상도 활발하게 진행되고 있다. 또한 동북아지역의 한·중·일 3국은 유교문화권이라는 ‘공통점’을 가지고 있다.

미·일·중·러를 행위의 중심자로 본 동북아 안보정세는, 미국의 우월적인 영향력 지속, 중국과 일본의 영향력 증대와 상호 경쟁, 러시아의 영향력 복원 노력 등을 특징으로 하면서 미국을 정점으로 4강국이 정립해나가는 양상을 띠고 있다. 한반도 주변 4국은 모두 평화공존과 안정유지를 중시하는 현상유지 속의 새로운 안정적인 동북아 국제질

서 구축을 선호하고 있다.

세계질서의 '패권'국가로서 평가받고 있는 미국은<sup>46</sup> 동북아에서 여전히 주도적인 역할을 행사하면서 일본 등 역내 동맹국들과의 협력을 통해 지역안보문제를 해결하고자 하며, 자국 영향력의 상대적 변화에 대한 대비를 하고 있다. 오랜 경제침체를 벗어난 일본은 역내에서 경제력에 상응하는 정치·군사적 역할 확보를 모색하고 있다. 일본은 「미·일신방위협력지침」(97.9)을 채택한 이후 일련의 법제화과정을 통해 한반도 및 대만 해역까지 포함하는 유사시 역내 안보역할 확대의 계기를 마련하였다. 일본의 '보통국가화' 전략은 '평화헌법'의 개정 추진, 유엔안전보장이사회 상임이사국 진출 작업의 본격화 등으로 나타나고 있다. 중국은 1990년 이래 연 7% 이상의 고도경제성장을 달성했으며, 이러한 성장을 2020년도까지 지속하여 GDP를 2000년의 4배로 끌어올리려는 계획을 가지고 있다.<sup>47</sup> 동시에 군사력 현대화 및 증강으로 역내 영향력 확대를 추구하고 있다. 그리고 러시아는 푸틴 대통령의 지도력을 통한 내부정세의 안정을 바탕으로 동북아지역에 대한 적극적 외교를 추진함으로써 영향력의 복원을 추진하고 있다. 이와 같은 4강국의 국가전략은 상대방과의 전략적 충돌의 요인이 되기도 하지만, 동북아지역의 평화와 안정을 유지하며 그들 간의 우호적이고 협력적인 관계 발전의 필요성을 강제하는 요인이기도 하다. 9·11 테러사건 발생 이후에는 국제적인 對테러연대가 구성되면서 동북아 4강국 간에도 북핵문제 해결을 위한 협력적 관계를 유인하였다.

향후 동북아 정세 변화 판단에서의 핵심 변수는 미국의 역할과 정

<sup>46</sup> Stein Tonnesson, "The Imperial Temptation," *Security Dialogue*, Vol. 35, No. 3 (2004), pp. 329~343.

<sup>47</sup> China Watch <[http://www.chinawatch.co.kr/chinawatch.php3?\\_Number=27586](http://www.chinawatch.co.kr/chinawatch.php3?_Number=27586)> (검색일: 2005. 3. 21).

책, 중국의 역할과 정책이며, 특히 한반도문제에 대한 영향력의 측면에서 미·중의 역할과 두 나라의 상호 관계가 중요하다. 미국은 탈냉전시대 동북아시아 국제질서의 균형자 및 조정자로서의 역할을 자임해왔으며 여타 강대국들도 묵시적으로 미국의 그와 같은 역할을 인정하였다. 미국은 이와 같은 자국의 역할을 계속 유지하려는 정책을 추진할 것이다. 미국은 중국과의 협력을 유지하면서도 ‘패권국가’로의 부상 견제, 일본 중시 동맹전략을 기반으로 동북아 개입 및 한반도문제 해결을 위한 지역 국가들 간 협력을 강조하는 정책을 추진할 것이다. 대테러 전쟁 수행을 위한 협력은 지속·유지할 것이며, 특히 북핵문제와 관련한 역내 국가 간의 ‘연합적’ 대응을 조성하려는 노력을 강화할 것이다. 이에 더하여 기존의 동맹국 및 우방국과의 관계를 재정립하려 할 것이다. 이 과정에서 대테러 전쟁에 대한 지원 및 공헌 정도, 미사일 방어체제에 대한 협력 정도, 미군주둔에 대한 해당국의 인식 및 지원 내용 및 폭 등이 주요 고려 요소로 작용하게 될 것이다.

일본은 강화된 미국과의 안보협력을 기반으로 자국의 국제적 역할을 신장하려는 정책을 추진할 것이다. 일본은 미국의 중국 견제 전략에 이해를 공유하고 있다. 일본에서 제기되고 있는 보통국가화, 평화헌법의 개정 추진은 ‘중국 경계론’이 깔려있다. 그러나 이러한 일본의 정책은 일본의 우경화에 대한 주변국들의 우려를 낳고 있다. 일본의 국방력 강화에 대해 대부분의 일본인들이 지지하고 있어서 주변국들의 경계에도 불구하고 계속 추진될 것이다. 닌자(센카쿠열도)를 둘러싼 중국과의 갈등은 잠재적 충돌 사안으로 계속 남아 있을 것이다.

중국은 국력강화를 국가전략으로 지속 추진하면서 경제개발에 역점을 두는 동시에 러시아로부터의 군비 도입을 통한 군사현대화를

계속 추진할 것이다. 중국의 경제발전은 무서운 속도로 진행되고 있다. 중국의 지도부는 아직은 경제발전이 우선이며 자유경쟁 선거에 의한 민주주의의 발전은 아직은 시기상조라는 입장이지만 (서구식) 민주주의에 대한 희망을 표명하고 있다.<sup>48</sup> 중국에게는 2005년 3월 제 10기 전국인민대표대회 제3차 회의에서 통과된 ‘반국가분열법’에서 보듯이 대만문제, 중국 내 인권문제 등이 미국과의 갈등을 야기할 사안으로 남아 있을 것이나, 대만문제로 인한 미·중 간 무력 충돌 가능성은 낮다. 그 이유로는 대만 분리주의에 대한 무력 사용의 가능성이 현실적으로 낮으며,<sup>49</sup> 미국이 중국의 무력 사용 시 단호한 무력개입 의지를 천명하고 있고, 대만 자체의 충실한 군사력 등을 들 수 있다.

그러나 보다 중요한 것은 미국과 중국이 상대방과의 전략적 협력의 필요성을 더 느끼고 있다는 점이다. 미국은 테러와의 전쟁 수행은 물론 세계정치경제질서의 주도력 유지와 동북아에서의 주도적 영향력 유지 및 경제·안보의 이익을 위해 중국과의 협력관계를 유지·발전시킬 필요성이 있다. 중국 또한 중진국으로의 진입을 위한 국가전략 차원에서는 물론 국제문제에서의 새로운 영향력 발휘 국가로의 외교적 위상 제고를 위해서도 미국과의 긴밀한 협력이 필요하다.

그리고 러시아는 그 역할의 회복 경향에도 불구하고, 아직은 동북

<sup>48</sup> 2003년 12월초 미국을 방문한 원자바오(溫家寶) 중국 총리는 12월 10일 하버드 경영대학원 강연에서 “민주주의를 발전시키는 것이 우리의 목표”이고, “중국 지도자들은 민주주의를 원하지만 여건이 갖추어지지 않아 고위 관리들을 자유 경쟁 선거로 선출하기는 시기상조”라고 말했다. <[www.chosun.com/w21data/html/news/200312/200312110422.html](http://www.chosun.com/w21data/html/news/200312/200312110422.html)>.

<sup>49</sup> 양안 간의 경제적 상호의존의 심화를 넘어서 중국은 2005년 4월과 5월에 걸쳐 대만의 제1야당 국민당 주석과 제2야당 친민당 주석을 각각 초청하는 통일전선외교 또는 미소외교를 전개하고 있다. 후진타오 중국 국가주석 겸 공산당 총서기와 렌잔 대만 국민당 주석 간에 이루어진 회담(2005. 4. 29)은 1949년 중국과 대만으로 나뉘어 진 후 56년 만에 이루어진 양당 수뇌간의 회담이다.

아 국제관계에서 강한 힘을 발휘하기는 어렵다. 러시아는 중국에 대한 무기판매와 2005년 중국과의 첫 합동군사훈련 시행 등 군사적 협력을 강화함으로써 미국의 주도력에 대한 전략적 견제 정책을 추진하고 있으나, 중국과 한 축이 되어 미국을 위협하지는 않을 것이다. 러시아로서는 미국 및 중국과의 관계를 통해 자국의 위상을 제고하는 것이 더 중요하다. 또한 러시아는 미국과 긴밀한 관계에 있는 일본과의 에너지협력을 적극적으로 추진하고 있다. 다만, 푸틴의 권위주의적 통치행태는 미국의 자유와 민주주의 확산전략과 갈등요인으로 작용한다.

### 3. 남북관계

1990년대에 들어 사회주의 진영의 해체로 북한 외부로부터의 자원 동원은 더욱 어려워지게 되었다. 경제의 ‘자립’을 내세우면서 중앙집권명령경제 아래 자급자족적 경제운용을 해온 북한은 농정의 실패로 식량생산이 축소된 상태에서 1995년부터 3년 동안 계속된 자연재해로 식량사정은 더욱 악화되었다. 공장가동률은 20~30%로 추정되었다. 이에 따라 북한 경제는 1990년에서 1998년까지 9년 연속 마이너스 경제성장을 기록하였다.<sup>50</sup> 1990년대 중반 3년 동안은 연속적인 자연재해로 가뜰이나 줄어든 식량생산이 더욱 줄어들었고, 2~3백만 명의 북한 주민이 굶주리거나 질병에 의해 사망한 것으로 추정되었다.<sup>51</sup> 이러한 경제적 어려움 속에서도 국방위원회 중심의 권력구조

<sup>50</sup> 한국은행, “2004년 북한 경제성장률 추정 결과” (2005. 5. 31).

<sup>51</sup> Andrew Natsios, *Politics of Famine in North Korea*, Special Report 51, USIP,

개편을 통해 김정일의 지배권력 구조는 강화되었다. 북한에서 김정일 중심의 일심단결과 ‘혁명의 수뇌부’에 대한 충성은 정권과 체제를 수호하기 위한 정치적·이념적 기둥이다.

이런 상황에서 김대중 정부의 ‘햇볕정책’은 초기에는 상호주의에 대한 북한의 경계를 불러일으켰으나, 민간 기업을 앞세운 대북지원을 통해 북한의 대남 접근을 유인하였다. 북한의 대남 접근은 중국의 지원을 제외하고는 한국 이외의 여타 국가로부터 경제적 자원을 동원하기 어렵다는 인식도 작용하였다.

남북정상회담 직후 2000년 7월 하순에 열린 첫 남북장관급회담에서부터 북한은 경제 및 사회문화 분야의 교류·협력에서 경제적 실리를 획득하려는 데 관심을 기울였다. 이에 따라 남북 당국 간 관계가 복원되고 인적 교류는 물론 다양한 형태의 교류·협력이 이루어지게 되었다. 물론 합의한 사항들이 모두 이행되지 않았고 때로는 합의되었던 사항의 구체화작업을 위한 합의였지만, 남북대화 역사에서 다른 어느 때보다 관계 발전의 기대를 가져다주었다.

북한은 「6·15 남북공동선언」을 김정일의 업적으로 선전하면서 ‘민족공조’ 또는 ‘우리민족끼리’를 대남관계의 전면에 내세우고 있다. 북한이 주장하는 ‘우리 민족끼리’ 또는 ‘민족공조’의 ‘민족’이 내포하고 있는 ‘사회주의로서의 민족주의’나 ‘민족주의와 공산주의의 합작 실현으로서의 통일’<sup>52</sup>이라는 목표를 향해 수단으로 활용되는 ‘민족’의 개념을 뛰어넘을 수가 없다. 북한은 이러한 ‘민족공조’를 자기측의 필요에 따라 세 차원에서 활용하고 있다.<sup>53</sup>

---

(August 2, 1999).

<sup>52</sup> 김혜연, 『민족, 민족주의론의 주체적 전개』 (평양: 평양출판사, 2002), pp. 257~265.

<sup>53</sup> 허문영은 북한이 민족공조론을 3차원에서 활용하고 있다고 평가한다. 첫째, 안보위기 해결 차원에서 미국의 대북 압박 및 강경정책의 예봉을 피하는 것이다. 이는 ‘반미

남북관계는 미국에서 부시(George W. Bush) 대통령 행정부가 출범하면서 영향을 받았다. 1990년대 상당기간동안 북·미관계에 치중하면서 남북관계를 등한시했던 북한은 부시 행정부의 대북정책을 이유로 남북관계의 중단 없는 지속을 추진하는 남한정부의 입장을 때때로 어렵게 만들었다. 북한은 제5차 남북장관급회담 개최의 경우처럼 당국 간 회담 개최 자체를 대남정책의 수단으로 활용하였으며, 이에 따라 남한 정부의 장관급회담 수석대표(통일부장관)가 교체되는 경우도 발생했다.<sup>54</sup>

남북장관급회담은 북한이 2002년 7월 1일 ‘경제관리 개선조치’를 시행하면서 외부로부터의 자원 확보가 더욱 필요한 상황에서 9개월 만에 제7차 회담(2002.8, 서울)이 개최되었고, 이후 2004년 5월 평양에서 개최된 제14차 회담까지 비교적 순탄하게 진행되었다.

그 사이 2002년 10월 고농축우라늄(HEU) 핵무기개발계획 의혹에 따른 북핵 문제가 다시 남북관계에서 핵심적 현안으로 떠올랐으나, 이 문제가 남북관계를 가로 막지는 못했다. 남한의 적극적인 대북 교류·협력정책과 북한의 ‘실리사회주의’ 수행을 위한 남한으로부터의 자원 확보 필요성이 이해관계를 공유하였기 때문이다. 2003년 한 해 동안 대통령 특사 방북 회담 1회, 남북장관급회담 4회, 경의선·동해

---

및 주한미군 철수·주장 등 한·미공조 이간전략으로 표출된다. 둘째, 경제난 해소 차원에서 남한 정부의 지원 및 기업의 자본과 기술을 활용하는 것이다. 이는 ‘6·15 공동선언의 철저한 이행’ 등 6·15 이행전략으로 나타난다. 셋째, 통일전선사업 차원에서 남한에 친북 우호세력을 구축하여 ‘공존과 적화통일’의 기반을 구축하는 것이다. 이는 ‘국가보안법 철폐, 한총련 합법화’ 등 통일전선전략으로 나타난다. 박영호·정영태·조민·조한범·허문영, 『한반도 평화정착 추진전략』 (서울: 통일연구원, 2003), p. 149.

<sup>54</sup> 제6차 남북장관급회담에서 한국의 통일부 장관이 원칙적이고 단호한 입장을 보임에 따라 회담은 그 이전과는 달리 아무런 합의도 없이 결렬되었다. 회담 직후 북한측은 한국의 수석대표인 통일부 장관을 협상 상대방으로 할 수 없다고 비난하였고, 한국 정부는 통일부 장관을 교체하였다.

선 철도 및 도로 연결 관련 군사실무회담 8회, 경제협력추진위원회 4회 및 분야별 실무협의회 13회, 적십자회담 7회, 대구 유니버시아드 대회실무접촉 1회 등 총 38회의 회담이 개최되었고, 회담일수도 총 106일에 달했다.<sup>55</sup>

그러나 북한은 2004년 7월 김일성 사망 10주기 조문단의 방북 불허와 460여 명의 탈북자 집단 남한 입국을 이유로 2004년 8월로 예정되었던 제15차 장관급회담(8.3~6) 등을 무산시키고 2005년 5월 남북 당국 간 회담 개최 시까지 10개월 동안 합의된 회담을 중단시켰다. 민간교류도 북한 측이 선택적으로 허용하는 상태가 지속되었다.

남북 당국간 회담(2005.5)으로 한국의 대북 비료지원이 재개되고, 6·15 남북공동선언 5주년 기념 ‘민족통일축전’ 행사(2005.6, 평양)에 남한 정부 대표단의 참가를 계기로 한국의 대통령 특사의 김정일 면담(2005.6.17)이 이루어졌다. 이를 계기로 남북 당국 간 관계가 복원되어 제15차 남북장관급회담(2005.6.21~24, 서울), 남북경제협력추진위원회 제10차 회의(2005.7.9~12, 서울), 제3차 남북 장성급 군사회담 개최를 위한 남북실무회담(2005.7.20, 판문점) 등이 개최되었다. 남북경제협력추진위원회는 2006년 6월까지 두 차례 더 열렸고, 남북 장관급회담은 북한의 미사일 발사 정국 아래서 제19차 회담이 2006년 7월 11일 부산에서 개최되었다.<sup>56</sup>

한편, 북핵문제 해결을 위한 6자회담이 3차례 개최된 이후 2004년 9월 말까지 4차 회담이 열리지 않았다. 북한은 2005년 2월 10일 6자회담 무기한 불참과 핵무기 보유를 선언하였고, 미국의 대북 ‘적대시’

<sup>55</sup> 통일부, “2003년도 남북관계 평가” (2003. 12), p. 4.

<sup>56</sup> 그러나 남북한의 회담에 임하는 입장의 차이에 따라 제19차 장관급회담은 아무런 성과 없이 결렬되었다.

정책 철회, 회담 여건 조성, 6자회담의 균축회담化 등을 주장하면서 회담 복귀 여부를 저울질하였다. 남북 당국 간 관계의 복원과 함께 북한은 2005년 7월 9일 밤 6자회담 복귀를 발표하였고, 이에 따라 제 4차 6자회담이 2005년 7월 26일 중국 베이징에서 개최되었다. 이후 제4차 6자회담 2단계 회담에서 공동성명(2006.9.19)을 채택함으로써 해결 국면으로 전환되는 것처럼 보였다. 그러나 북한은 공동성명 발표 바로 다음날 외무성 대변인담화를 통해 ‘북한에 대한 경수로의 제공 없이는 핵 억제력을 포기할 수 없다’고 주장함으로써 향후의 협상이 쉽게 이루어지지 않을 것임을 예고하였다.<sup>57</sup>

이러한 가운데 미국은 북한의 달러화 위조와 관련 중국의 영토인 마카오의 방코델타아시아은행(BDA)을 자국의 애국법(Patriot Act)에 따른 1차적인 돈세탁 우려기관으로 지목하였고, 이는 다른 여러 은행에도 북한과의 거래를 중단하게 만드는 영향을 미쳤다. 북한은 미국의 조치를 자신을 ‘압살’하기 위한 ‘금융제재조치’라고 강하게 반발하면서, 동 조치를 해제하지 않는 한 6자회담에 복귀할 수 없다는 입장을 반복해서 강조하고 있다. 미국과 북한 간의 갈등이 심화된 상태에서 북한은 2006년 7월 5일 단·중·장거리 미사일을 함께 쏘아올림으로써 또 다른 긴장 국면이 조성되었다. 이에 대해 유엔 안전보장이사회는 대북 결의 1695호를 만장일치로 통과시켜 북한에 경고하였다. 그러나 북한은 격렬하게 반발하였으며, 결국 2006년 10월 3일 핵 실험을 예고하고<sup>58</sup> 6일 뒤인 10월 9일 핵실험을 감행했다.

김정일 시대의 국가경영전략인 ‘선군정치’는 경제 회복, 내부적 체

<sup>57</sup> 박영호, “6자회담 공동성명의 의미와 향후 전망,” 『통일한국』 제262호 (2005. 10), p. 13.

<sup>58</sup> “조선민주주의인민공화국 외무성 성명” 『조선중앙방송』, 2006년 10월 3일.

제 단속과 동시에 핵무기개발 추진, 화생무기 공격능력 강화, 장거리 미사일개발 등 공세적 전략을 수행하기 위한 군사력 강화와 결부되고 있다. 북한에서 선군정치는 대외적인 의미로서 “현대 제국주의의 침탈에 맞서 싸우는 반제자주정치”를 말하며, 대내적인 의미로서는 “(북한식) 사회주의를 한층 더 높은 단계로 끌어올리기 위한 3대 혁명을 선두에서 이끌어주는 사회주의 정치”라는 것이다.<sup>59</sup> 따라서 북한군은 수령을 ‘결사옹위’하는 ‘총폭탄’으로써 체제의 수호자로서 “혁명의 수뇌부를 옹위하는 데서 핵심적 역할”을 해야 한다.<sup>60</sup>

남한의 국력이 북한에 비해 압도적으로 우세해지고, 남한의 군사적 질 및 전쟁수행능력이 개선되어 군사력에 있어서 남북한 균형 내지는 적어도 전쟁억제의 합리적 충분성이 확보되어감에 따라 북한의 공세적 군사전략은 오히려 더 강화될 가능성도 배제할 수 없다. 동북아 정세의 진전 상황에 비추어볼 때, 북한이 외국 군대의 지원을 기대하는 것은 사실상 어려우며, 군사부문에 대한 획기적인 투자가 선행되지 않고서는 재래식전력의 경쟁력은 상실하게 될 수 있다. 따라서 군사적 속전속결전략이나 핵무기를 비롯한 대량살상무기 및 미사일과 같은 전략무기로 남한의 방어태세에 위협을 주는 군사태세의 지속성은 유지될 것이다.

피폐한 경제상황 속에서 북한이 군사 모험노선을 고수하는 것은 오히려 북한체제의 붕괴를 가속화시킬 수 있는 요인이 될 수도 있다. 그러나 북한은 전략무기 개발과 보유를 통해 미국과의 관계개선 돌파구를 열고, 남한에 대해서는 위협을 가할 수 있는 군사능력을 유지

<sup>59</sup> 김철우, 『김정일장군의 선군정치』 (평양: 평양출판사, 2000); 한호석, “북(조선)의 선군정치와 한(조선)반도의 정세” (2003. 9. 8).

<sup>60</sup> 한호석, “‘선군혁명명도’와 ‘제2의 천리마 대진군’: 1990년대 말 북(조선) 정세인식의 초점” (1999. 6).

하고자 한다. 현재의 정치권력과 체제의 수호자로서 기존의 이익을 향유할 수 있다고 북한의 지도부와 핵심 정치엘리트들이 판단하는 한 정치적·이데올로기적 차원에서는 물론 체제운영 차원에서의 ‘우리식 사회주의’ 체제, 보다 본질적으로는 1인 지배 전체주의 독재체제의 변화를 기대하기는 매우 어렵다.

그러나 북한은 자체적인 자원의 동원에 한계가 있기 때문에 경제 자원과 실익 확보 차원에서 남한과의 통상적 경제관계는 유지하려 할 것이다. 따라서 북한 당국은 체제 수호 차원의 제한적 개혁·개방 조치들을 지속적으로 추구할 것이며, 이러한 측면에서 북한식의 ‘사회주의 상품경제’가 확대될 가능성이 있다. 요컨대 북한은 경제난 극복과 대외관계 개선을 통한 체제안정화에 주력할 것이고, 중기적으로는 급격한 변동사태 요인이 발생하지 않도록 유의하는 체제 장기지속 전략을 추진할 것으로 예상된다. 북한지도부의 세계관은 쉽게 변하지 않을 것이며, 따라서 군사중심 노선과 ‘사회주의혁명 노선’을 계속 유지할 것이다. 이러한 측면에서 남북관계는 미시적인 측면에서는 경제적 필요에 의해서, 거시적인 측면에서는 북한식 ‘사회주의’의 장기 유지의 필요에 의해서 접근과 후퇴가 반복될 것이다.



# IV

## 한·미 동맹관계의 역사적 변화



## 1. 냉전시대

### 가. 1950~1960년대

한국의 국가수립에 미국의 깊은 영향이 있었지만, 한·미관계가 동맹관계로 변화된 것은 6·25전쟁이 계기가 되었다.<sup>61</sup> 1950년 1월 12일 애치슨(Dean Acheson) 미 국무장관은 내셔널 프레스 클럽 연설에서 두 가지를 강조했다.<sup>62</sup> 첫째, 아시아지역에서의 일본 방어 중시이다. 미국의 방위선(defense perimeter)은 알류산 열도에서 일본열도, 오키나와를 거쳐 필리핀 제도로 이어지며, 그 외곽의 한국과 대만은 다만 ‘국제연합 헌장에 따라서’ 외부의 ‘무장공격’을 저지하는데 협력한다는 것이다. 둘째, 아시아에서 공산주의의 확산이 미국의 이해에 가장 현저한 위협이며, 미국은 이를 막는 것이다. 트루먼 행정부는 공산주의 확산 위협을 저지하기 위해 일본, 한국, 필리핀 등에 대해 기본적으로 책임을 지는 입장에 있었다. 그러나 미국의 명시적인 방위선에서 한국과 대만은 제외되었고, 따라서 이 두 나라는 유사시 미군의 직접적인 개입 대상 지역이 아닌 것으로 간주되었다.<sup>63</sup>

6·25전쟁 직후 한국과 미국은 동맹관계를 형성하게 되었다. 북한은 6·25전쟁을 ‘조국해방전쟁’이라고 주장한다.<sup>64</sup> 그러나 한국과 미

<sup>61</sup> 박영호, 『미국의 한반도 정책과 통일문제』 (서울: 통일연구원, 2004), pp. 6~11을 참조하여 보완·정리함.

<sup>62</sup> Speech by Secretary Acheson on a Review of the United States Policy to 1950, Se-jin Kim, *Documents on Korean-American Relations 1943~1976* (Seoul: Research Center for Peace and Unification, 1976), pp. 87~88; 최영보, “미국 외교의 대전환: 한국전쟁기(1949~1952)”, 최영보 외, 『미국현대외교사: 루즈벨트 시대에서 클린턴 시대까지』 (서울: 비봉출판사, 1998), pp. 207~208.

<sup>63</sup> Edward A. Olson, *U.S. Policy and the Two Koreas*, p. 4.

<sup>64</sup> 박태호, 『조선민주주의인민공화국 대외관계사 1』 (평양: 사회과학출판사, 1985), p. 80.

국, 그리고 다른 유엔참전국들이 북한의 전면 무력침공으로부터 자유를 지키기 위한 대가는 너무나 컸다. 또 그 전쟁은 한국이 안보를 미국에 의존하게 되는 결정적인 역할을 하였다. 한·미 상호방위조약은 북진통일론을 활용, 미국의 한국 방위공약을 확고히 만들려는 이승만 대통령의 대미 협상의 결과이기도 하다.<sup>65</sup> 1953년 1월 출범한 아이젠하워 행정부는 애초 상호방위조약 체결에 반대하는 입장이었다.<sup>66</sup> 1953년 10월 1일 조인 후 13개월이 지난 1954년 11월 17일 비준서 교환으로 발효된 한·미 상호방위조약에 따라 한·미 안보동맹이 공식화되었다.<sup>67</sup> 이후 안보동맹은 양자관계의 기본 축으로서 한국의 방위뿐만 아니라 정치·경제 등 제반 분야에 걸쳐 영향을 미쳐왔다. 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 장치이다.”<sup>68</sup> 태평양지역에 있어서의 미국에 대한 침략세력의 공격이 있을 경우 양국이 공동으로 대처하는 것에도 해당된다.<sup>69</sup>

한·미 상호방위조약에 따라서 한국은 세계에서 미군이 전진 배치되어 주둔하고 있는 소수의 국가 중의 하나가 되었다. 세계적 차원에서 냉전구조가 지배하던 시기 동안 한·미 동맹관계는 양자 간의 여러

<sup>65</sup> 김일영·조성렬, 『주한미군: 역사, 쟁점, 전망』 (서울: 한울아카데미, 2003), pp. 63~67.

<sup>66</sup> 김계동, “강대국 군사개입의 국내정치적 영향,” 『국제정치논총』, 제32집 1호 (1992), p. 305.

<sup>67</sup> 같은 날 한·미 간에는 ‘경제 및 군사문제에서 지속협력에 관한 합의의사록’(Agreed Minute Relating to Continued Cooperation in Economic and Military Matters) (약칭 ‘한·미 합의의사록’)이 마련되었다. 미국의 입장에서 한·미상호방위조약이 북한의 위협으로부터 남한의 안보를 지켜주기 위한 장치라면, ‘한·미 합의의사록’은 이승만 대통령의 북진정책을 견제하는 장치였다. 김일영·조성렬, 『주한미군: 역사, 쟁점, 전망』, p. 73.

<sup>68</sup> 국방부, 『국방백서 1991~1992』 (서울: 국방부, 1991), p. 187.

<sup>69</sup> 한·미 상호방위조약 제3조.

갈등적 사건 및 상황에도 불구하고 일종의 상수처럼 인식되었다. 한국의 안보는 물론 정치·경제·문화·교육 등 제반 분야에 영향을 미친 것이다.<sup>70</sup> 북한문제와 관련해서는 북한의 대남 군사적 위협 억제를 주된 목적으로 한·미를 일방으로 하고 ‘공동의 적’인 북한을 타방으로 하는 양자적 대치구도가 유지되었다.

6·25전쟁 정전 이후 미국은 1953년 10월 남한과 상호방위조약을 체결(1954년 11월 17일 발효), 미 육군 2개 사단과 지원부대, 그리고 1개 공군사단을 포함 약 6만 명의 미군이 남한에 주둔하게 되었다. 미국의 북한공산주의에 대한 적대감이 심화되고 지역안보우산을 한국에까지 확장시킨 것이다. 또한 미국은 한국의 정치적 안정을 도모하고 막대한 군사비 부담을 덜기 위하여 대규모의 경제지원을 하였다.<sup>71</sup> 이에 따라 한·미관계는 한국이 미국에게 안보·경제적으로 의존하게 되면서 정치적으로도 미국의 영향을 받는 후원자-수혜자의 관계가 되었다.

아이젠하워(Dwight Eisenhower) 행정부의 보수주의 대외정책은 집단안보체제와 반공을 중시하면서 냉전정책과 패권주의 경향을 강화시켰다.<sup>72</sup> 미국은 ‘대량보복전략’을 채택하여 공산국가가 자유세계에 대하여 비록 제한적 공격을 감행할 경우에도 자국의 핵 무력을 동원하여 이를 응징한다는 전략을 채택하였다.<sup>73</sup> 미국은 동북아시아의

<sup>70</sup> 예를 들어 미국 국토안보부 이민·세관국(ICE) 집계에 따르면 2005년 9월말 현재 미국 대학에 유학 중인 한국 대학생수는 8만 6,626명으로 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>71</sup> 1953년~1961년 동안 미국의 대한민국 직접원조는 경제원조 26억 달러와 군사원조 18억 달러 등 44억 달러에 달했다. Chae-Jin Lee and Hideo Sato, *U.S. Policy toward Japan and Korea: A Changing Influence Relationship*, p. 23.

<sup>72</sup> 권용립, 『미국 대외정책사』 (서울: 민음사, 1997), p. 565.

<sup>73</sup> John Foster Dulles, “The Evolution of Foreign Policy,” *The Department of State*

공산주의 팽창을 봉쇄하는 효율적 수단으로써, 그리고 북한의 대남 군사위협을 억제하는 수단으로써 1958년 남한에 전술핵무기를 배치하기 시작하였다.

1960년대에 들어 미국의 냉전 및 패권주의정책은 더욱 고조되었다.<sup>74</sup> 케네디(John F. Kennedy) 행정부는 미국의 사명이 전세계에 자유, 민주주의, 평화를 전파하는 것이며, 동맹국의 확보 및 방어의 강화보다는 미국을 따르는 추종국의 확보를 중시하였다.<sup>75</sup> 한반도에서 미국과 한국의 연합억지력에 의한 대북 봉쇄전략은 북한의 강경한 반발을 불러 일으켰고, 북한은 미국을 ‘철천지 원수’라고 지칭하며 한반도에서의 미군철수 요구를 더욱 강화하였다. 그러나 미·소간 핵 전력의 전략적 균형이 이루어지고, 국내적으로 베트남전쟁의 장기화에 따른 여론의 균열과 전후 외교정책에 대한 비판에 직면하여 미국은 핵 비확산, 교역, 문화교류 등의 분야에서 소련과의 관계를 개선하기 시작했다. 케네디 행정부는 한·일관계의 안정이 동아시아의 평화와 안정에 중요하다는 인식아래 양국관계의 정상화를 위한 중재역할을 하였다.<sup>76</sup> 또한 케네디 행정부는 한국의 경제발전과 군사력 증강을 지원하면서 한국의 베트남전쟁 참전을 유도하였다. 그러나 미국 행정부 내에서는 이미 1960년대 전반에 주한미군과 한국군의 감축 논의가 존재하였다.<sup>77</sup>

---

*Bulletin*, 30: 761 (January 25, 1954), pp. 107~109.

<sup>74</sup> 권용립, 『미국 대외정책사』, p. 567.

<sup>75</sup> 위의 책, pp. 570~571.

<sup>76</sup> House Committee on International Relations, *Investigation of Korean-American Relations: Appendixes to the Report of the Subcommittee on International Organizations*, Vol. 1 (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1978), p. 46.

<sup>77</sup> 마상윤, “미완의 계획: 1960년대 전반기 미 행정부의 주한미군철수논의,” 『한국과 국제정치』, 제19권 2호 여름호 (2003).

이러한 논의는 한국군의 베트남 파병으로 일단 중지되었지만, 베트남 상황이 종결되거나 종결되려는 시점에서 다시 재론될 수 있는 여지가 충분히 있었다. 그러나 한·미간의 갈등은 1960년대 중반 한국군이 베트남전쟁에 참전하면서 상당한 정도로 해소되었다. 미국은 한국에 대한 군사적, 경제적 지원을 증가시켰고, 한국에 대한 안보 공약을 더욱 강화하였다. 한·미간의 정치적 갈등관계는 가라앉고 한·미 안보동맹관계의 발전을 이루었다. 존슨(Lyndon B. Johnson) 행정부의 험프리(Hubert H. Humphrey) 부통령은 1966년 2월 서울 방문 시 “군사분계선에 한 명의 미군이라도 있는 한, 미국의 전군사력이 한국을 방위할 것이다”라고 말할 정도였다.<sup>78</sup> 존슨 행정부는 1960년대 후반 베트남전쟁의 확산에 따라 한반도에 대해서는 한국의 군사력을 증강하고 북한의 군사적 위협을 억제하는 데에 정책의 초점을 두었다. 특히 한국이 베트남에 파병하는 과정에서 파병 한국군에 대한 작전통제의 문제가 등장했는데, 미국이 한국군이 주한미군사령관 겸 유엔군사령관 산하에 있으므로 베트남에서도 미군이 작전통제권을 행사해야 한다는 입장에 있었으나, 한국은 한국군의 위신 및 사기와 ‘용병’ 시비의 문제점을 들어 한국군사령관이 행사해야 한다는 입장을 주장, 결국 한국의 입장을 따르기로 하였다.<sup>79</sup>

그러나 한국은 미국이 제공하는 무상원조(Grant Aid) 사업, 대외 군사판매(FMS : Foreign Military Sales), 방산기술지원 및 협력사업 등 한국군 전력증강사업을 비롯해 전반적인 안보를 미국에 매우

<sup>78</sup> Senate Committee on Foreign Relations, *United States Security Agreements and Commitments Abroad—Republic of Korea* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1970), p. 1525; quoted in Chae-Jin Lee and Hideo Sato, *U.S. Policy toward Japan and Korea: A Changing Influence Relationship*, p. 43.

<sup>79</sup> 김일영·조성렬, 『주한미군: 역사, 쟁점, 전망』, p. 82.

높은 수준으로 의존하는 상황이었다. 1968년 1월 북한이 무장공비를 남파하고 미 푸에블로함정을 나포한 것에 대해 박정희 대통령이 북한 군사시설에 대한 폭격 및 군사보복을 주장했을 때, 미국은 사태를 악화시키기보다는 평화적인 방식의 해결을 선택하였다.<sup>80</sup> 두 사건에 대한 한국과 미국의 인식은 달랐다. 미국이 푸에블로함정 승무원의 안전한 송환에 관심을 두었는데 반하여, 한국은 북한의 대남 무장공비 침투가 재발하지 않도록 미국이 강력한 보복조치를 취해줄기를 바랐다. 미국의 한·미 군사동맹 강화 공약에도 불구하고, 한국과 미국 간에는 긴장요인이 지속되고 있었던 것이다.<sup>81</sup>

이 시기의 한·미 안보관계는 미국은 후원자 내지는 시혜자로서, 한국은 미국으로부터 후원을 받거나 혜택을 받는 자로서의 관계인 ‘후원-피후원’(patron-client)의 관계로 규정할 수 있다. 한국의 입장에서 보면 더 많은 안보 혜택과 그에 따른 경제·사회적 발전을 이루어 나가기 위한 기간이었다. 미국의 입장에서 보면 한국은 공산주의의 팽창을 억제하기 위한 아시아의 최일선의 전진기지로서의 효용과 더불어 강대국으로서의 미국의 영향권 안에 있는 약소국에 대한 안보 공약을 제공하는 상황에 있었다. 한국은 자신의 안보를 매우 높은 수준으로 미국에 의존하는 상황이었기 때문에 강대국과 약소국 간의 동맹관계에서 발생할 수 있는 갈등이 현재화될 수 있는 상황은 아니었다. 특히 북한은 한·미의 ‘공통의 적’이었기 때문에 한·미동맹은 매우 일치되고 견고한 기반 위에 있었다.

<sup>80</sup> Chae-Jin Lee and Hideo Sato, *U.S. Policy toward Japan and Korea: A Changing Influence Relationship*, p. 44.

<sup>81</sup> 박영호, 『미국의 한반도 정책과 통일문제』, p. 11.

## 나. 1970~1980년대

1969년 7월 닉슨(Richard Nixon) 대통령은 강대국이 개입하지 않은 한 미국은 제3세계 국가의 갈등에 전투 병력을 투입하지 않을 것이며, 공격 받은 나라들은 스스로를 지켜야 한다는 내용의 닉슨 독트린을 발표하였다.<sup>82</sup> 이 독트린이 아시아 및 여타 지역에서 미국이 독립정책으로 회귀한다는 식으로 해석되었으나, 미국의 입장은 군사적·경제적 지원으로 공산주의로부터 동맹국과 우방국을 보호해주되, 직접적인 군사력 투입은 하지 않겠다는 것이었다. 이는 베트남전쟁으로부터 얻은 교훈이었다.

닉슨 대통령은 ‘냉정한’ 데탕트정책을 추진하였는데, 그 요체는 소련의 팽창을 억제하면서도 긴장완화를 추진하는 정책이었다.<sup>83</sup> 닉슨 행정부의 한반도정책도 데탕트정책으로부터 영향을 받았으며, 한반도의 군사적 긴장이 강대국 간의 세력균형과 데탕트에 부정적인 영향을 미치는 것을 차단하는 데 있었다. 미국은 한반도가 4강의 역학관계에 중요한 영향을 미칠 수 있는 잠재적으로 불안정한 지역으로 간주하였다.<sup>84</sup> 그리고 아시아지역의 세력균형 달성을 위한 해결 사안으로 중국과의 관계개선, 일본과의 관계, 소련의 아시아정책에 대한 대처 및 남북한 간의 타협 증진을 통한 한반도 안정의 달성을 꾀하였다.<sup>85</sup>

이러한 닉슨 행정부의 정책은 한반도 군사적 긴장의 완화 및 안정

---

<sup>82</sup> Richard Nixon, 1999: *Victory Without War* (New York: Simon and Schuster, 1988), pp. 122~123.

<sup>83</sup> *Ibid.*, p. 56.

<sup>84</sup> Policy Analysis Resource Allocation Paper on Korea(Korea PARA), March 29, 1972, Pol 32-4 Kor/Un, Subject-Numeric Files, RG59, National Archive, p. 6.

<sup>85</sup> Memo from EA to Secretary of State, October 6, 1973, Box 370, Winston Lord Files, RG59, NA.

화를 증시하여 남북한 유엔 동시 가입, 주변 4국의 남북한 교차승인 정책으로 구체화되었다. 군사적 측면에서도 정전체제나 한·미 동맹 관계의 급격한 변화를 바라지 않았다. 정전체제를 유지하면서 군사적 긴장을 완화하고, 가급적 미국의 개입을 축소하여 분쟁 소지를 줄여 나간다는 정책기조를 보였으며, 이는 미국이 안보 공약은 유지하지만 동맹국들은 자신의 방위에 보다 많은 역할을 해야 한다는 닉슨 독트린과 맥락을 같이하는 것이었다.<sup>86</sup>

이에 따라 닉슨 행정부는 부분적인 주한미군 철수정책을 추진하였다. 1970년에 주한미군 1개 사단 2만 명의 감축이 한국군 현대화 계획과 함께 실행되었고, 이는 주한미군의 추가감축을 전제하는 것이었다.<sup>87</sup> 미국은 정전체제의 유지도 기존의 틀을 변경하지 않으면서 가급적 한국화하려는 정책을 추진하였다. 1971년 7월 3일 군사정전위원회 유엔군 측 수석대표 로저스(Felix Rogers) 장군은 AP통신 기자에게 사견임을 전제로 한국군 장성도 유엔군 측 수석대표가 될 수 있다고 말했다. 이러한 견해는 주한미국대사를 비롯한 일부 미국 관리들이 이미 내부적으로 건의한 바 있었다.<sup>88</sup> 그러나 1990년대에 들어서야 한국군 장성이 군사정전위원회 유엔군 측 수석대표의 임무를 맡기 시작하였다.

닉슨 행정부의 한반도문제의 한국화 정책은 미국의 군사적 개입을 가급적 축소하려는 것이었으나, 한국에서 미국의 군사적 역할과 권한을 완전히 포기하겠다는 것은 아니었다. 미국은 주한미군을 지속 유

<sup>86</sup> 홍석률, “데탕트 시기 닉슨 행정부의 한반도정책,” 『제9차 21세기한국안보포럼 발제문』 (성신여자대학교, 2004. 3. 25) 참조.

<sup>87</sup> 김일영·조성렬, 『주한미군: 역사, 쟁점, 전망』, pp. 88~92.

<sup>88</sup> Telegram from Seoul Embassy to Secretary of State, July 6, 1971, Pol 27-14 Kor/UN; Starr to Kriebel August 28, 1971, Pol 27-14 Kor/UN Subject-Numeric Files.

지하며, 정전체제의 운영도 실질적으로 주도하겠다는 입장을 가지고 있었다.

닉슨 행정부의 한반도 안정화 정책은 한국 정부가 북한과 공산권에 보다 유화적인 태도를 취할 것을 촉구했고, 남북대화를 권유하였다.<sup>89</sup> 국제환경의 변화에 영향을 받은 남북한은 1971년 8월 남북대화를 시작하였고, 1972년 7월 4일 남북공동성명을 발표했다. 남한과 미국은 남북대화의 진행과정에서 긴밀하게 협력했다. 미국은 남북대화에서 정치·군사문제가 다루어지는 것을 반대하지는 않았으나, 우선 이산가족 재회, 교류문제에 집중하기를 원했다. 또한 미국은 남북대화가 남북한이 주도하는 것이 되어야 한다고 보았다.<sup>90</sup>

남북대화가 전개되는 상황에서 미국의 북한에 대한 정책에서 제한적인 변화가 모색되었다. 미국의 대북정책의 기본 틀은 북한 공산주의를 봉쇄하고 남한에 대한 군사적 위협을 억제하는 것이었다. 그러나 한반도 안정화 정책과 한반도문제의 한국화 정책은 미국의 대북정책에도 데탕트 국면을 반영하게 만들었다. 1970년을 전후하여 북한도 미국이 대북정책을 ‘개변’하면 자신의 대미정책을 바꿀 것이라는 면서 미국에 대한 유화적 접근을 추진하였다.<sup>91</sup>

미국의 대북정책의 변화 모습은 국무부의 ‘미국의 대북정책’ 문건(1972.3.24)으로 정리되었는데, 다음과 같은 내용을 담고 있다. 첫째,

---

<sup>89</sup> 1972년 7·4 남북공동성명 직후 주한미국대사는 국무부에 보내는 전문에서 “남북대화는 성공적인 미국의 대한 정책의 결과물”이라고 했다. Telegram from Seoul Embassy to Department of State, September 26, 1972, Pol Kor N-Kor S, Subject-Numeric Files.

<sup>90</sup> 남북대화는 “코리안 쇼(Korean Show)”가 되어야 한다. Telegram from The Embassy in Korea to the Department of State, August 17, 1971, POL KOR N-KOR S, Subject-Numeric Files.

<sup>91</sup> 허문영, 『북한의 대미국정책 변화 연구』 (서울: 민족통일연구원, 1995), p. 21.

북한의 정식국호(DPRK) 사용에 관한 문제로서, 남북한이 직접 비교 되지 않는 낮은 수준의 문서나 서신에 북한의 정식국호 사용이 제안되었다. 둘째, 미국인의 해외여행규제에 관한 것으로서, 여행제한국가들인 베트남, 북한, 쿠바 중에서 북한의 경우 상황 변화에 따라서는 갱신기간 만료(1973.3.15) 이전에 여행제한 폐지를 고려할 수 있다. 셋째, 미국 언론인의 방북문제로서, 방북 촉구도 저지도 하지 않는다는 입장이 정해졌다. 그러나 북한 언론인의 방미는 규제하는 방침이 거론되었다. 넷째, 대북 무역제제에 대한 내용으로서, 중국에 대해서와 마찬가지로 단계적인 완화조치가 필요하다고 보았다.<sup>92</sup> 그러나 이와 같은 조치들 중에 실질적으로 실행된 것은 거의 없었다. 다만 미국 언론인 및 학자의 북한 방문을 촉구도 저지도 하지 않는다는 정책은 실행되어 일부 언론인의 방북이 성사되었다.

이어 1973년 4월 닉슨 행정부가 작성한 ‘NSSM 154: 미국의 한반도 정책’ 보고서는 한반도 상황을 남북대화가 전개되고는 있으나 여전히 매우 유동적인 것으로 평가하였다.<sup>93</sup> 그러나 미국의 대북정책은 기본적으로 남북관계 및 한반도 주변국 관계와 연계되어있었으며, 미·북 양자 간의 직접대화나 협상을 고려하지 않았다. 미국은 한·미 동맹관계 속에서 북한에 대해 커다란 이해관계가 없었고, 북한과의 관계개선은 남북관계와 한반도 주변국관계에 미치는 영향을 고려해서 추진해야 하는 것이었다.<sup>94</sup> 결국 미국의 대북정책은 한·미를 일방으

<sup>92</sup> U.S. Policy toward North Korea, March 24, 1972, Pol 32-4 Kor/Un, Subject-Numeric Files.

<sup>93</sup> NSSM 154는 ‘국가안보연구메모(National Security Study Memo)’로서, 정책결정인 ‘국가안보결정메모(NSDM: National Security Decision Memo)’와는 다른 연구문서라고 할 수 있다.

<sup>94</sup> Annex E: U.S. Relations with North Korea, NSSM 154-United States Policy Concerning the Korean Peninsula, April 3, 1973, RG 273, NA.

로 하고 북한을 타방으로 하는 대립구도 속에서 남북관계의 변화와 동북아시아의 강대국 관계의 변화에 종속되는 것이었다.

한편 북한은 1973년 8월 중국 베이징주재 미국연락사무소에 대한 접근을 적극적으로 추진하였다. 키신저(Henry Kissinger) 안보담당 특별보좌관은 주한미국대사를 통해 미국이 북한외교관과 한번 접촉해볼 것임을 협의하였다. 한국 정부의 승인을 받은 미국은 8월 27일 중국주재 북한대리대사 이재필 일행의 베이징주재 미국연락사무소 방문을 허용함으로써 북·미 외교관 사이의 첫 접촉이 이루어졌다.<sup>95</sup> 이후 북한은 1974년 3월 25일 최고인민회의 제5기 제3차 회의에서 한반도 긴장해소와 평화증진을 위한 북·미 직접협상 및 평화협정 체결을 제의하는 미합중국에 보내는 편지를 채택하고,<sup>96</sup> 미국과의 직접 접촉과 협상을 적극적으로 추진했다.

포드(Gerald Ford) 대통령 행정부는 중국과의 관계가 개선되었으나 소련과의 긴장을 의식하지 않을 수 없었다. 포드 행정부는 동아시아지역의 안정에 대한 미국의 이해관계에 따라서 한반도에 대한 안보 공약이 지속되어야 한다고 보았다.<sup>97</sup> 포드 대통령은 1975년 15,500명의 주한미군 추가 감축을 계획했었으나, 남베트남의 붕괴에 따라서 그 계획은 실행되지 않았다. 한반도 문제와 관련, 포드 행정부의 정책은 닉슨 행정부의 정책을 이어받았다. 포드 행정부도 남북한 교차승인 정책을 견지하였다. 1975년 9월 22일 제30차 유엔총회에서

<sup>95</sup> 이에 대한 자세한 내용은 홍석률, “1970년대 전반 북·미관계: 남북대화, 미·중관계 개선과의 관련 하에서,” 『국제정치논총』, 제44집 2호 (2004), pp. 43~46을 참조하기 바람.

<sup>96</sup> 국토통일원, 『북한최고인민회의자료집 제2집』 (서울: 국토통일원, 1988), pp. 683~684.

<sup>97</sup> Ralph Clough, *Deterrence and Defense in Korea: The Role of U.S. Forces* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1976), p. 3.

키신저 국무장관은 정전협정을 넘어서기 위해 남한, 북한, 미국, 중국의 4자회담을 제안했다.<sup>98</sup> 남한이 정전협정 당사국간의 회의 개최문제 협의를 제안하여 이를 수용한데 반해, 북한은 미국의 남북한에 대한 주변 4국의 교차승인 추진은 ‘2개의 한국 조작음모’라고 비난하면서 반대하고 미국과의 양자 평화협정 체결을 위한 대미접촉을 제안하였다.<sup>99</sup>

민주당의 카터(Jimmy Carter) 대통령 행정부는 대외정책을 추구하면서 고립주의 노선과 적극적인 개입노선 중 한 극단을 택하지는 않았다. 카터 대통령은 또한 미국 외교에 ‘도덕성과 합리성 그리고 힘’의 논리를 적용시켜 나갔다.<sup>100</sup> 그러나 그의 인권외교 정책은 그 자신의 외교정책의 미숙성, 미·소관계의 악화 등으로 성공적인 결과를 거두지 못했다. 특히 소련의 아프가니스탄 침공으로 동서관계가 악화되었다. 1980년 1월 24일에 발표한 연두교서에서 카터 대통령은 ‘카터 독트린’을 선언하였다. 그 핵심 내용은 페르시아만 지역의 지배권을 획득하기 위한 어떠한 외부세력의 공격도 미국의 직접적인 이익에 대한 공격으로 간주할 것이며, 군사력을 포함해 필요한 어떤 수단을 사용해서라도 축출하겠다는 것이었다. 그 내용은 결국 소련에 대한 봉쇄를 의미하는 것이었다.<sup>101</sup>

카터 대통령은 인권문제와 주한미군에 대한 재평가를 공약했었다. 이에 따라 그는 1977년 3월 9일 공군 및 병참병력 14,000명을 제외한 모든 지상군 병력을 1982년까지 철수할 계획임을 밝혔다. 그의 계획

<sup>98</sup> Doug Bandow, *Tripwire: Korea and U.S. Foreign Policy in a Changing World* (Washington, D.C.: Cato Institute, 1996), p. 26.

<sup>99</sup> 1976년 3월 28일 김일성의 일본 『世界』지 편집국장과의 회견.

<sup>100</sup> 권오신, “카터 시대의 외교정책(1976~1980),” 최영보 외, 『미국현대외교사: 루즈벨트 시대에서 클린턴 시대까지』 (서울: 비봉출판사, 1998), p. 391.

<sup>101</sup> 권오신, “카터 시대의 외교정책(1976~1980),” p. 419.

은 북한을 앞서서 한국의 경제발전, 한국의 인권상황개선에 대한 압력, 중국과 소련이 북한을 견제할 것이라는 믿음, 공군 및 해군력으로 미국의 안보 공약을 충분히 이행할 수 있다는 기대, 유럽이나 중동지역 보다 덜 중요한 지역에 미군병력을 낭비하고 있다는 판단 등이 작용하였다.<sup>102</sup> 이 계획에 따라 1978년 3,600명의 미군을 철수시켰다.

그러나 카터대통령의 철수계획은 1976년 북한군에 의한 미군 2명의 도끼살해사건으로 북한의 ‘깡패국가’(pariah state)로서의 이미지가 뚜렷하게 부각되고, 의회와 행정부 내의 일부 고위관료, 군부 등의 강력한 반발에 부딪혀 중단되었다.<sup>103</sup> 미국은 카터행정부의 주한미군 철수정책과 관련해 북한의 오관을 막기 위한 하나의 방편으로써 1976년 팀스피리트(Team Spirit) 한·미 합동군사훈련을 실시하게 되었다. 카터대통령은 취임 직후인 1977년 2월 북한을 포함한 ‘공산국가에 대한 여행 제한 해제’를 발표하였다.

북한도 이러한 조치에 대해 1977년 3월 외교부장 허담의 명의로 ‘한반도의 긴장완화를 위해 양국이 공동으로 연구하자’는 서한을 밴스 미 국무장관에게 보내는 한편, 북한을 방문한 가봉의 봉고대통령(’77.5), 유고의 티토대통령(’77.8)을 통해 미국과의 협상 중재를 요청하였다. 그리고 9월에는 비동맹국 특별외상회의에 참석한 허담이 대미 적대관계를 추구하지 않으며, 미국의 대북 적대정책 변경을 조건으로 양국간의 관계개선 의사를 표명하였다.<sup>104</sup> 북한의 대미 접근은

---

<sup>102</sup> Claude Buss, *The United States and the Republic of Korea: Background for Policy* (Stanford, CA: Hoover Institution, 1982), p. 148.

<sup>103</sup> Doug Bandow, *Tripwire: Korea and U.S. Foreign Policy in a Changing World*, p. 86.

<sup>104</sup> 허담은 “미국에 대한 적대관계를 추구하지 않으며, 미국과의 협상은 한국을 포함하지 않고 수행되어야 하고 (한국에 대한) 침략의사도 없다”면서 “이 같은 정책을 미국이 진행시켜 나간다면 미국과의 이상한 관계는 제거될 것”이라고 말했다. 전인영, “미·

1979년 4월 평양에서 개최된 제35회 세계탁구선수권대회에 미국선수단 및 기자단을 공식 초청하고 체육, 문화 등의 비정치적 분야에서 교류를 제의하기도 하였다. 그러나 1978년 4월 주한미군 철수계획이 수정되고 다음해 7월 카터 대통령의 한국방문을 계기로 주한미군 철수 동결조치가 발표되자, 북한의 대미정책은 다시 강경노선으로 선회하였고, 미·북관계는 냉각되었다.

당시의 주한미군 철수계획은 제1단계(1978년~1979년)에서는 美2사단 1개 여단과 기타 지원병력 등 6천명을 철수하고, 제2단계에서는 1980년 6월 말까지 추가 1개 여단과 보급·지원 병력 등 9천명을, 그리고 제3단계(1981년~1982년)에서는 남은 2개 여단과 사단본부를 철수시키되, 공군 戰力과 정보 및 통신부대는 계속 주둔시킨다는 내용으로 되어있었다. 이 계획에 따라 1978년까지 실제로 3천 4백명의 병력이 철수하였으나, 한국정부의 반대에 따라 1979년 카터 대통령의 한국방문을 계기로 철수계획이 전면 취소되기에 이르렀다. 한편 1978년의 한·미 연합사령부(Combined Forces Command: CFC)의 창설로 연합방위체제의 틀이 강해졌으며, ‘지휘권’은 ‘작전통제권’(operational control)으로 수정되었다. 1978년 10월 17일 한·미 연합사령부의 창설과 더불어 ‘전략지시 1호’에 의거, 연합사령관은 구성군사령부를 통해 한·미 양국군을 작전통제할 수 있게 되었다.<sup>105</sup>

1980년대에 들어서면서 미국 사회는 보수화로 회귀하였다.<sup>106</sup>

---

북관계의 지속과 변화,” 『정책연구』, 제5호 (1988), pp. 127~28; 백광일, “미국의 북한관계의 변화추세와 전망,” 『통일문제연구』, 제2권 1호 (1990), pp. 290~291; 김계동, “북한의 대미정책: 적대에서 협력관계로의 전환모색,” 『국제정치논총』, 제34집 2호 (1994), p. 77.

<sup>105</sup> 김일영·조성렬, 『주한미군: 역사, 쟁점, 전망』, pp. 94~97; 국방부, “한·미 군사관계 변천사” <[http://www.mnd.go.kr/policyFocus/security/alliance/20060518/1\\_1013.jsp](http://www.mnd.go.kr/policyFocus/security/alliance/20060518/1_1013.jsp)>.

1981년 공산주의를 ‘악의 세계’로 인식한 레이건(Ronald Reagan) 대통령이 취임하면서 신냉전체제가 형성되었다. 레이건 행정부는 미국의 억제력이 약화되었다고 보고, 전략방위계획(Strategic Defense Initiative)이 상징하듯이 군사력을 강화하였다.<sup>107</sup> 또한 레이건 행정부는 리비아 폭격의 경우처럼 도덕적 합리화가 가능하고 국가이익이 입증될 수 있으며 경제적인 비용으로 신속하고 성공적인 성과를 얻을 수 있는 경우에 대해서는 직접 개입도 불사하지만, 상당한 부담을 가져올 것으로 예상되는 경우 가능한 한 직접 개입은 피하고 간접 압력이나 비밀공작, 동맹 파트너 교체작전 등을 통해 개입하는 모습을 보여주었다.<sup>108</sup>

레이건 행정부의 제3세계 정책은 UN대사 ‘커크패트릭(Jeane Kirkpatrick) 독트린’에 기초하였다. 커크패트릭은 ‘권위주의’ 정부와 ‘전체주의’ 정부를 구별하여, 칠레, 남한, 남아프리카 같은 권위주의체제들은 자본주의 경제를 유지하면서 자유화와 민주화의 가능성이 있지만, 공산주의가 지배하는 전체주의체제는 통제경제를 시행하면서 변화의 가능성이 없다고 주장하였다.<sup>109</sup> 이러한 구별은 ‘제3세계’의 어떠한 독재정부가 서구 민주주의와 접목된 체제라면, 비록 권위주의 정책을 펼쳐 미국의 존중하는 가치와 충돌한다 하더라도 이를 지원해야 한다는 것이었다.<sup>110</sup>

<sup>106</sup> 박인숙, “레이건 시대의 미국 외교(1980년~1988년)”, 최영보 외, 『미국현대외교사: 루즈벨트 시대에서 클린턴 시대까지』 (서울: 비봉출판사, 1998), pp. 430~434.

<sup>107</sup> John Spanier and Steven W. Hook, *American Foreign Policy Since World War II*, 13th ed. (Washington, D.C.: Congress Quarterly Inc., 1995), pp. 201~206.

<sup>108</sup> 박인숙, “레이건 시대의 미국 외교(1980년~1988년)”, pp. 434~437.

<sup>109</sup> Jeane Kirkpatrick, “Dictatorships and Double Standards,” *Commentary*, Vol. 71, No. 5 (1979), p. 44.

<sup>110</sup> 박인숙, “레이건 시대의 미국 외교(1980년~1988년)”, p. 439.

이러한 공산주의의 팽창 저지를 목표로 한 제3세계에 대한 적극적인 개입주의는 1985년 ‘레이건 독트린’으로 발표되었는데, 이 정책은 과거 어느 정부보다 공산주의에 대한 봉쇄를 강화하는 공세적인 정책을 추진하는 것이었다.<sup>111</sup> 즉 레이건 행정부는, 제3세계에서의 우익 독재정권은 지지하지만, 좌파 내지 급진적 개혁세력 및 반미 노선에 대해서는 반대한다는 입장을 분명히 드러내는 정책을 시행하였다. 레이건 행정부의 대외정책은 이처럼 철저한 냉전의식에 입각하고 있었으며, 따라서 공산주의에 반대하는 권위주의 정부들에 의한 인권침해문제는 외교정책 수행에서 중요한 위치를 차지하지 못했다.<sup>112</sup>

공산주의에 대한 봉쇄정책은 레이건 행정부가 ‘동맹국 우선정책’을 채택하도록 하였으며, 이에 따라 주한미군 철수계획을 전면 취소하고 한국에 대한 안보 공약을 강화하였다. 특히 와인버거(Casper Weinberger) 국방장관이 제시한 ‘동시다발 개입전략’ 개념,<sup>113</sup> 즉 미국의 사활적 이해가 걸린 지역에서 핵 공격을 포함한 모든 형태의 전쟁을 수행하겠다는 전략이 1983년 팀스피리트 훈련부터 본격적으로 실험되었는데, 북한은 동 훈련을 심각한 외적 위협으로서 인식하였다. 그러나 레이건 정부 시기 한국 사회 내에서 민주화 운동의 심화되면서 미국에 대한 비판이 활발하게 발생하기 시작하였다. 1985년에서 1988년 기간 중, 대학생들에 의해 주한 미 문화원, 상공회의소를 점검하는 등

<sup>111</sup> John Spanier and Steven W. Hook, *American Foreign Policy Since World War II*, pp. 206~207.

<sup>112</sup> 박영호·최선근, “미국 레이건 행정부의 대외 인권정책에 대한 규범적 비판,” 『국제정치논총』, 제35집 2호 (1995), p. 260.

<sup>113</sup> 와인버거 국방장관은 1984년 미 상원의 한 청문회에서 “소련은 2개 이상의 지역에서 전쟁을 동시 수행할 수 있는 능력을 보유하고 있다. 따라서 미국도 이에 대한 역지력을 유지해야 한다”고 진술하였다. Robert Jervis, *The Illogic of American Nuclear Strategy* (Ithaca: Cornell University Press, 1984), p. 68.

의 사건이 여러 차례 발생하였다.

북한에 대하여 레이건 행정부는 전임 정부에서와 마찬가지로 남북한 교차승인정책을 견지하였으나, 미·북 정부간 대화는 남한 정부의 참여하에서만 이루어질 수 있다는 입장을 유지하였다.<sup>114</sup> 그러나 카터 행정부 아래서 시작되었던 민간인 차원의 미·북 간 접촉은 그대로 유지되었다.

1983년 북한의 랑군 폭파사건으로 미국의 북한에 대한 불신감과 적대감은 심화되었다. 1987년 11월 북한의 KAL 858기 폭파사건으로 미국은 1988년 1월 20일 북한을 테러지원국가로 분류하고 경제제재를 강화하는 조치를 취했다. 그러나 1980년대 후반 미·소 군축협상의 진전 등 세계적 차원의 긴장완화 분위기가 확산되고 한국이 북방정책을 추진함에 따라 미국은 한반도의 긴장완화를 위해서 북한에 접근할 필요성을 느끼게 되었다. 이에 레이건 행정부는 1988년 올림픽 직전 ‘온건책’(modest initiative)을 작성하고 제한적인 대북접근을 추진하기 시작하였다.<sup>115</sup>

한편, 북한은 1981년 2월 레이건 대통령이 한국에 대한 방위공약을 강화하자 레이건 정부를 ‘호전적 정권’으로 규정하고, 미국이 힘에 입각한 세계전략을 추구하는 데 한국을 이용하여 한반도 분단을 영구화하려 한다고 비난하였다.<sup>116</sup> 그러면서도 1983년 랑군 테러사건 이후 북한은 테러국이라는 이미지를 개선하기 위하여 미국에 대한 화해적 태도를 보였다.<sup>117</sup> 그러나 미국의 반응은 냉담하였다.

---

<sup>114</sup> Doug Bandow, *Tripwire: Korea and U.S. Foreign Policy in a Changing World*, p. 28.

<sup>115</sup> Winston Lord, “U.S. Policy Toward the Korean Peninsula,” Address to the Korea-United States 21st Century Council (Washington, D.C.: February 8, 1996), p. 2.

<sup>116</sup> 『로동신문』, 1981년 1월 30일.

북한은 주한미군 철수에 초점을 둔 전략적 목표에는 변화를 보이지 않은 채, 전술적 차원에서 미국과의 직접대화에 점차 관심을 기울이게 되었다. 1984년 1월 미국과 한국이 동등한 자격으로 참여하는 3자회담을 미국에 제의하고, 미국의 민간인을 초청하는 등 인민외교를 강화함으로써 대미관계의 악화를 방지하고자 노력하였다.

이 시기의 한·미 안보관계는 미국의 카터 행정부 당시 인권문제를 매개로 갈등 상황을 보이기도 하였으나, 기존의 안보동맹구조를 변경시킬 만큼 영향을 주는 변수는 아니었다. 1970년대에 미국의 전략계획에 따라 두 차례의 주한미군 감축이 실행되었으나, 역시 한·미 안보동맹구조의 근간을 변경시키는 것은 아니었으며, 북한에 대한 공통의 대비태세는 1970년대 후반 한·미 연합사령부의 창설로 보다 체계화되었다. 1970년대에 미국은 남북대화의 전개에 영향을 미쳤다. 미국의 북한과의 관계가 다소 완화되기는 하였으나 미·북관계의 변화 조짐이 한·미 안보동맹관계에는 전혀 영향을 미치지 않았다. 이러한 관점에서 보면, 주한미군은 한반도에서 ‘남북한 간의 균형자 역할’을 수행한 것으로 평가할 수 있다.<sup>118</sup>

1980년대의 한·미 안보관계는 한국에서 군사쿠데타로 등장한 후기군사권위주의정권의 정통성 확보 차원의 한·미 관계 강화 정책과 미국 공화당 정권의 안보 중시정책에 따라 비교적 밀착된 관계를 보였다. 특히 레이건 대통령은 매우 이념적이고 현실주의적인 외교정책을 추진하였다.<sup>119</sup> 그러나 한국의 경제성장과 사회주의국가들의 변화

<sup>117</sup> 김일성은 1984년 9월 일본사회당 방문단과의 회견에서 “미·소간 긴장상태가 계속되는 한 미국이 바로 군대를 철수시키리라고는 생각하지 않는다”고 하면서, 자신이 미국과의 관계개선에 강한 의욕을 가지고 있으며, 남침할 의사도 없다는 의사를 피력하였다. 『중앙일보』, 1984년 9월 29일.

<sup>118</sup> 강성학, “주한미군과 한반도-역사적 전개와 의미,” 강성학·김태현·유재갑·이춘근·한용섭, 『주한 미군과 한·미 안보협력』 (성남: 세종연구소, 1996), p. 32.

라는 국제정세요인은 미국의 한국에 대한 국방 부담 증대 요구를 가져왔다. 또한 이 시기 초반 특히 1980년 5월 광주에서의 민주화 시위에 대한 한국 군부의 강경유혈진압과<sup>120</sup> 이어 등장한 한국의 정통성이 결여된 군사권위주의 정권에 대한 미국의 승인이 한국 사회에서 반미감정을 확산시키는 계기로 작용했다.

## 2. 탈냉전시대

### 가. 1990년대

미국에서 부시(George H.W. Bush) 대통령이 취임한 1989년 1월에는 이미 사회주의 진영의 붕괴가 진행되는 중이었다.<sup>121</sup> 소련에서도 고르바초프(Mikhail Gorbachev)의 개혁으로 공산당 내부가 붕괴하고 있었다. 부시 대통령은 베를린 장벽이 무너지고, 동서독의 통일 환경이 무르익자 적극적으로 서독의 통일 추진을 지원하였다.<sup>122</sup> 부시 대통령은 1990년 11월 21일 유럽안보협력회의(CSCE)를 폐막하면서 “우리는 이제 한 시대의 장을 닫았다. 냉전은 끝났다”라고 선언하였다.<sup>123</sup> 이러한 국제환경의 변화에 따라 미국의 동아시아 전략도

---

<sup>119</sup> 강성학, “주한미군과 한반도-역사적 전개와 의미,” pp. 40~41.

<sup>120</sup> 1979년 10.26 사태에서부터 군부가 민주화 요구를 유혈진압하고 후기군부권위주의정권을 등장시키기까지의 과정을 당시 한·미연합사령관이자 유엔군사령관으로서 관찰한 기록에 대해서는 John A. Wickham, *Korea on the Brink* (Washington, D.C.: National Defense University Press, 1999) 참조.

<sup>121</sup> 박영호, 『미국의 한반도 정책과 통일문제』, pp. 24~32 참조.

<sup>122</sup> Philip Zelikow and Condoleeza Rice, *Germany United and Europe Transformed: A Study in Statecraft* (Cambridge: Harvard University Press, 1997).

조정을 거치게 되었다.

동서 냉전이 종식되는 안보환경의 변화에 적응하여 미국은 제한된 자원을 효율적으로 활용할 수 있도록 하는 ‘선별적 억지전략’(discriminate deterrence)을 구상하였다.<sup>124</sup> 이 구상은 기존의 전진배치 전략에 신뢰를 두면서도 기존의 전력수준을 유지하는 것이 아니라 주둔국의 안보에 대한 기여를 강조하였다. 이러한 안보전략방향은 아·태지역에 관한 안보전략보고서에 반영되었으며, 여기에서는 주한미군의 3단계 감축방안이 포함되었다.<sup>125</sup> 취임 초 부시 대통령은 주한미군이 필요할 때까지, 그리고 한반도 평화를 지키는데 도움이 되는 동안 유지시킬 것이라고 언급한 바 있다.<sup>126</sup> 주한미군 감축계획은 1단계 약 7천명의 감축이 2002년까지 실행된 후 북핵 문제로 인하여 중단되었다.

부시 행정부는 아시아에서 미국의 안보이익을 ① 미국과 동맹국들의 외부공격으로부터의 보호, ② 지역적 평화와 안정의 유지, ③ 미국의 정치적, 경제적 접근의 확보, ④ 핵 억지의 보장, ⑤ 민주주의와 인권의 신장, ⑥ 핵·화학·생물학무기와 탄도미사일체계의 확산금지, ⑦ 항해자유의 확보, ⑧ 불법 마약거래의 감소 등으로 규정하였다.<sup>127</sup> 미국의 동북아전략은 일본, 중국과의 관계를 중심으로 대량살

---

<sup>123</sup> 『동아일보』, 1990년 11월 22일.

<sup>124</sup> Fred C. Ikle and Albert Wohlstetter, *Discriminate Deterrence*, Report of the Commission on Integrated Long-Term Strategy (January 1988).

<sup>125</sup> U.S. Department of Defense, *A Strategic Framework for the Asia Pacific Rim* (Washington, D.C.: Government Printing Office, April 1990).

<sup>126</sup> Doug Bandow, *Tripwire: Korea and U.S. Foreign Policy in a Changing World*, p. 29.

<sup>127</sup> U.S. Department of Defense, *A Strategic Framework for the Asia Pacific Rim: Report to Congress, 1992* (Washington, D.C.: U.S. Department of Defense, 1992), p. 13.

상무기 확산 방지, 무역정책 및 국방예산을 일관성 있는 틀로 엮어 조화롭게 추진하는 문제였다.<sup>128</sup> 미국이 한반도에 대해 갖는 안보이익은 이러한 자원동원능력의 구상 속에서 찾아질 수 있었다. 장기적으로 미국은 한반도문제 해결을 동북아지역에서 자국의 지도적 역할을 유지하고 우세한 영향력을 유지하는데 있어서의 관건으로 보았다.

북한은 냉전 시기의 북·미관계를 ‘피해자(북한)와 가해자(미국)의 불평등 관계’로 인식하였다. 냉전 이후 시기에도 미국이 ‘제국주의’의 선봉에 서서 북한을 ‘압살’하려는 정책을 취하고 있다는 미국에 대한 적대적 인식은 그대로 유지되고 있다.

부시 행정부 아래서 북한과 미국과의 공식적인 접촉의 계기는 북한의 핵무기 개발 계획이 가져다주었다. 1988년 한국 정부의 7·7선언도 북·미간 접촉의 동기를 부여하였다. 같은 해 10월 31일 미 국무부는 외교관 행동지침을 발표하고 대북 완화조치를 취하였다.<sup>129</sup> 이에 따라 1988년 12월 미·북간에 참사관급 접촉이 북경에서 시작되었으며 이후 1993년 9월까지 34차례 열렸다.<sup>130</sup> 북·미간 북경접촉은 북

<sup>128</sup> Christopher Layne, “Rethinking American Grand Strategy: Hegemony or Balance of Power in the Twenty-First Century?” *World Policy Journal*, Vol. XV, No. 2 (Summer 1998), p. 8.

<sup>129</sup> *Washington Post*, December 1, 1988; 완화조치의 내용은 ① 미국인의 북한지역 여행 완화 및 학술, 문화 등 비정치적 교류 허용, ② 식량, 약품 등 인도적 차원의 교역 허가, ③ 북한인의 미 입국비자 발급 완화, ④ 북한 외교관과의 비공식 대화 허용 등이다.

<sup>130</sup> 미·북 접촉과정에서의 의제는 여러 가지였다. 미국은 북한에 대하여 ① 남북대화의 실질적 진전, ② 군사적 신뢰구축조치, ③ IAEA와의 핵안전조치협정 체결, ④ 한국전에서 실종된 미군유해 송환, ⑤ 테러행위 포기 입증, ⑥ 미사일 및 관련기술 수출 금지, ⑦ 인권상황 개선 등을 요구하였으며, 북한은 ① 주한미군 철수, ② 남북한의 상호감금, ③ 정전협정의 평화협정으로의 대체, ④ 팀스피리트훈련 중지, ⑤ 북·미간 직접대화 및 관계개선, ⑥ 미군유해 송환을 위한 양국 정부간 협의 등을 주장하였다. 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,” Subcommittee on Asia and the Pacific, Committee on International

한 핵문제가 부각되고 미국의 비확산정책과 맞물리면서 공식적인 접촉으로 발전하였다. 1992년 1월 22일 뉴욕에서 미 국무부 센터 차관과 북한 노동당 국제부장 김용순 간의 고위회담은 미·북간에 개최된 최초의 공식적인 고위회담이었다. 미국은 고위회담을 통해 북한을 국제원자력기구(IAEA) 사찰체제로 끌어들이려는 의도를 가지고 있었고, 북한은 미국과의 외교적 관계 개선을 시도하였다.

1993년 1월 클린턴(Bill Clinton) 대통령이 취임하면서 핵문제를 매개로 미국과 북한의 관계가 본격적으로 전개되기 시작하였다. IAEA는 1993년 초 북한에 대한 특별사찰을 요구하였고, 북한은 3월 12일 핵확산금지조약(NPT)탈퇴 선언으로 대응하였다. 북한의 행위는 냉전 종식이후 국제사회의 대량살상무기 확산 방지를 주도하는 미국에게 1995년 5월 NPT체제 연장을 앞두고 심각한 도전으로 등장하였다. 반면 북한은 핵 확산방지를 주요 안보전략 목표로 추구하는 초강대국 미국과 직접 상대할 수 있는 기회를 포착하였다.

미국은 남북관계나 동아시아의 안보에 대한 관심보다는 단지 비확산전략의 관점에서 북한의 NPT탈퇴 번복을 위해 북한과 직접협상에 나서게 되었다.<sup>131</sup> 마침내 1994년 10월 21일 제네바에서 기본합의문(Agreed Framework)에 서명함으로써 북한 핵문제는 일단 해결국면으로 접어들게 되었다. 클린턴 전 미국 대통령은 2004년 6월 22일 출간된 자신의 회고록 『나의 인생』에서 “1994년 3월 나는 전쟁을 치르더라도 북한이 핵을 개발하는 걸 막을 결심이었다”고 밝히고, “페리 국방장관은 선제 군사공격 가능성도 배제하지 않는다고 말하며,

---

Relations, U.S. House of Representative (February 11, 1991), p. 17.

<sup>131</sup> Leon V. Segal, *Disarming Strangers: Nuclear Diplomacy with North Korea* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1999), pp. 52~55.

이후 사흘 간 힘든 협상을 계속했다”고 밝혔다.<sup>132</sup> 그 이후 카터 전 대통령의 평양방문으로 김일성과 회담이 이루어지고, 김일성은 미국과 협상을 요구하는 의사를 클린턴 대통령에게 전달하였다.<sup>133</sup>

제네바합의는 경수로건설의 진척 수준에 따라 북한의 과거 핵 활동에 대한 투명성을 확보할 수 있도록 함에 따라서 결과적으로 북한이 경수로의 완료 시점에 이르기까지 핵카드의 효용성을 유지할 수 있게 되었다. 제네바합의 이후 미 국무부 한국과와 주유엔 북한대표부 간의 접촉채널이 공식화되었다.

이후 북한은 미국과 직접 안보문제를 해결하려는 정책을 강화하였다. 북한은 미국과 군사문제를 해결하는 것이 한반도 통일을 실현하는 관건으로 보고 있다.<sup>134</sup> 북한은 1994년 4월 28일 ‘새로운 평화보장체계’ 수립을 제안하였으며, 미국이 이를 거부하자 1996년 2월 22일 평화협정체결 이전에라도 한반도에서의 군사적 충돌 방지를 위해서 미·북간 잠정협정을 체결하자고 미국에 제의하였다.<sup>135</sup> 미국은 남북간 평화협정 체결이라는 한국의 입장을 존중하여 북한의 제의를 거부하였다.

그러나 미국과 북한은 1994년 12월 미군 헬기의 북한지역 불시착 사건을 계기로 장성급 접촉을 하였으며, 이후 군사정전위원회의 정상적인 기능이 작동하지 못하는 상황에서 북한은 조선인민군 판문점대표부의 자격으로, 미국은 군사정전위원회 유엔 측 대표 자격으로 변칙적인 형태의 대좌를 해오고 있다. 북·미간 군사적 접촉은 또한 한

<sup>132</sup> 『조선일보』, 2004년 6월 22일.

<sup>133</sup> 『중앙일보』, 2004년 6월 22일.

<sup>134</sup> 한호석, “평양과 워싱턴의 관계개선: 그 교착과 충돌의 소용돌이” (1996. 7), p. 1.

<sup>135</sup> 동 제의에서 북한은 군사정전위를 대치하는 미·북군사위원회 설치, 이러한 문제를 논의하기 위한 협상의 개최 등을 제시하였다. 그리고 미·북간 군사위원회가 가동되면 남북간 군사위원회를 가동할 수 있다는 복선(two-track)구조를 제시하였다.

국전쟁에서 사망 또는 실종된 미군유해의 송환과 북한의 미사일 개발 및 수출문제를 둘러싸고 전개되었다. 1988년 양국간 유해송환 협상을 시작한 이래, 북한은 1990년 5월부터 미군 유해를 송환하기 시작하였으며, 1993년 8월에는 ‘미군유해에 관한 합의서’가 조인되었다. 북·미간 군사접촉은 1996년 4월 4자회담 제의에서 미·북 양자간 문제에서의 직접교섭 진행에 대해 미국 측이 한국 측의 양해를 얻음에 따라 더욱 활발해지기도 하였다. 그리고 미국과 북한은 1996년 4월 20일 북한의 ‘미사일기술통제체제’(Missile Technology Control Regime: MTCR) 가입과 미사일개발 중단을 위한 협상을 처음 개최하였다. 미국은 탈냉전시대 대량살상무기 확산방지 전략구도에 북한을 편입시키려고 동 회담을 추진하였다.

비군사적 측면에서의 북·미관계는 미국이 대북 경제제재를 단계적으로 완화하고 북한의 식량난에 따른 인도주의 명분의 식량지원을 하는 일방, 북한이 미국의 경제제재 완전해제를 추구하고 식량 획득 외교를 강화하는 형태로 나타났다. 미국은 1995년 1월 20일 자동전화의 연결, 미국인의 여행편의를 위한 외환거래 규제해제, 미국 철강회사용 마그네사이트의 수입허용 등 부분적 완화조치를 취했으며, 이어 ‘여행경고국’(Travel Warning State)에서 북한 제외(’96.3), 인도적 차원의 대북 물자 및 자금 제공 허용(’96.3), 미국내 북한자산 동결 해제를 위한 조사 착수(’97.9), 테러지원국 및 미사일 수출 위반 관련 제재를 제외한 경제제재의 포괄적 해제(2000.6) 등의 조치를 취했다. 그러나 미국의 대북 경제제재 해제수준은 제한적인 범위에 머무르고 있으며,<sup>136</sup> 북한은 미국에 대해 전면적인 경제제재의 해제를 지속적

<sup>136</sup> 미국의 대북경제제재 관련 자료는 Office of Foreign Assets Control, U.S. Department of the Treasury, “Sanctions Program and Country Summaries:

으로 요구하였다. 미국은 식량난 가중과 경제적 악화가 북한의 붕괴를 초래할 수 있다는 우려에서 북한에 대해 식량을 지원하였다. 미국은 북핵문제 해결을 위한 제네바합의에서부터 북한의 ‘연착륙’ 기회를 극대화하고자 했다.<sup>137</sup>

1998년 8월 북한의 금창리 지하시설 의혹과 미사일 시험발사 이후 북·미간 긴장상태는 1999년으로 이어졌다. 북한은 지하시설 ‘방문’에 대한 대가를 요구하였으며 미국은 인도적 차원의 식량지원의 형식을 빌려 의혹시설에 대한 사찰을 추진하였다. 북한과 미국은 식량과 사찰수용을 맞바꾸어,<sup>138</sup> 미국 대표단이 1999년 5월 금창리 시설을 방문하였다. 그러나 금창리에서 핵개발 흔적은 발견되지 않았다. 미국의 대북정책조정관으로 임명된 페리(William J. Perry) 前국방장관은 평양을 방문(5.25~28)하여 한·미·일 3국이 합의한 포괄적 대북 권고안을 설명하고 북측의 입장을 타진하였다.

이후 1999년 6월 서해에서 남북한 해군함정의 무력충돌사태가 발생하고, 북한이 사거리 4,000~6,000km의 대포동 2호 미사일 발사를 준비하는 것이 포착되었다. 북한의 미사일 추가 발사 조짐이 가시화되자 미국과 북한은 비공개 협상을 재개(6.22~23, 베이징)하였다. 1999년 8월 5~9일 제네바에서의 제6차 4자회담을 앞두고 열린 양자협상(8.3~4, 제네바)에서 미국은 북한에게 미사일 발사실험 준비를 중단하고 페리 협상안을 수용할 것을 권유하였으나 북한은 명백한

---

North Korea” 참조.

<sup>137</sup> David E. Brown, “No Thanks Expected: America’s Effort to Nurture a ‘Soft Landing,’” Wonmo Dong, ed., *The Two Koreas and the United States: Issues of Peace, Security, and Economic Cooperation* (Armonk, New York: M.E. Sharpe, Inc., 2000), p. 189.

<sup>138</sup> 미국이 북한의 사찰수용에 대한 대가로 지원한 식량은 세계식량계획을 통해서 50만 톤, 미국 민간기구를 통한 씨감자 1,000 톤 및 식량 10만 톤이다.

답변을 회피하였다.

결국 9월 7~12일 베를린에서 가진 회담에서 북한은 미사일 시험 발사를 유예하는 대신 미국은 북한에 대한 경제제재를 추가로 완화하기로 합의하였다. 이에 따라 미행정부는 적성국교역법, 방산물자법, 수출관리법 등 3개법에 근거하여 행정부가 재량으로 결정할 수 있는 범위 내에서 대북한 경제제재 완화조치를 발표(9.17)하였다.<sup>139</sup> 이어 9월 25일 북한의 백남순 외무상은 제54차 유엔총회 기조연설에서 북·미관계 개선을 위한 북·미 고위급회담이 진행되는 동안 미사일을 발사하지 않을 것임을 확인하였다.

베를린합의 직후 페리보고서가 미 의회에 제출(9.15)되었다. 페리 보고서는 북한 문제를 근본적으로 해결하기 위한 3단계 방안을 제시하였다.<sup>140</sup> 그러나 미 공화당 의원들은 의회 내 북한자문단을 구성하여 페리보고서에 대응하는 대북정책보고서를 발간(11.3)하였다.<sup>141</sup> 동 보고서는 제네바합의 이후 5년 동안 핵무기개발계획 등 북한의 위협이 오히려 더 증대된 것으로 평가하고 클린턴 행정부의 대북정책을 비판하였다.

클린턴 행정부의 페리 구상에 따라 미국과 북한은 포괄적 협상을

---

<sup>139</sup> 이로써 북한 상품의 미국 수입 및 미국 상품의 북한 수출이 대부분 허용되었고, 민간 및 상업용 자금의 송금과 선박과 항공기를 이용한 여객 및 화물운송이 가능해졌다.

<sup>140</sup> 단기적 목표는 북한이 미사일 재발사를 중단하고 미국은 이에 상응하여 대북 경제제재를 일부 해제하고 일본과 한국도 적절한 조치를 취하는 것이다. 중기 목표는 북한의 핵·미사일 개발 계획을 완전히 중단시키고 북·미 관계정상화를 추진하는 것이다. 장기적 목표는 한반도 및 동아시아에서 냉전을 종식시키는 것이다. 페리보고서는 이러한 목표를 원활하게 달성하기 위해 포괄적이고 통합된 접근방식을 취할 것을 제안하였다. William J. Perry, U.S. North Korea Policy Coordinator and Special Advisor to the President and the Secretary of State, "Review of United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations," Unclassified Report (Washington, D.C.: October 12, 1999).

<sup>141</sup> North Korea Advisory Group, *Report to The Speaker, U.S. House of Representatives* (November 1999).

논의할 고위급 회담 준비를 위해 1999년 11월 15~19일간 베를린에서 회담을 가졌다. 이 회담에서 양측은 미국의 대북제재 추가 완화, 연락사무소 설치, 북한의 미사일 실험발사 중지 보장방안, 고위급 회담 실현 방안 등을 논의하였다. 그러나 회담의제 선정에 관한 양측의 입장차이로 이 회의는 아무 성과 없이 끝났다. 이후 북한은 외무성 대변인(12.8)을 통해 클린턴 행정부와의 대화지속에 대해 회의적 반응을 보였다. 클린턴 행정부 말기에 이르러 미국과 북한은 미사일문제의 해결을 위한 협상을 지속하였다. 미국은 북한의 미사일 수출 중지 및 MTCR 가입을 강력히 요구하였으며, 북한은 미사일수출 중지의 대가로 상당한 규모의 금전적 보상을 요구함으로써 양측간 협상은 타협점을 찾기 어려웠다. 더욱이 공화당 주도 미 의회는 북한과의 핵미사일 협상에서 대가 지불을 반대하였다.

2000년 6월 클린턴 행정부는 북한에 대한 유연한 접근의 일환으로 북한을 ‘불량국가’(rogue state)란 용어 대신에 ‘우려 대상국’(state of concern)이란 용어로 부르기 시작했다. 그리고 북한과의 최고위급 접촉을 하였다. 2000년 10월 조명록 국방위원회 제1부위원장이 김정일 국방위원장의 특사자격으로 워싱턴을 방문하여 클린턴 대통령을 면담하고, 미·북 공동코뮤니케를 발표하였고,<sup>142</sup> 이어 올브라이트(Madeleine K. Albright) 국무장관이 평양을 방문, 김정일과 면담하였다. 미·북 관계에서 처음으로 최고위급 정책결정자의 상호 교환 방문이 이루어지면서 미사일 협상도 의견접근을 보이는 등 양자관계

<sup>142</sup> 공동코뮤니케의 주요 내용은 ① 북한의 장거리 미사일 개발 포기, ② 양국간 적대관계 청산, 미국의 북한제재 보장 및 경제지원, ③ 한반도 평화체제 구축을 위해 4자회담 등 여러 가지 방안 활용, ④ 클린턴 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).

개선의 계기가 되는 듯하였으나, 정권 말기의 클린턴 행정부와 북한 간의 협상은 최종적인 타협을 이루지는 못했다.

## 나. 2000년대

클린턴 행정부의 대외정책에 대하여 매우 비판적인 입장에 있었던 부시 대통령은 미국은 자국의 안보를 “가공의 국제공동체의 이익에 의해서가 아니라 국가이익에 의해서 결정해야 한다”는 시각을 가지고 있다.<sup>143</sup> 이러한 일방주의적 외교정책이 부시 행정부의 주된 외교적 입장이다. 미국은 “전세계에 걸쳐 추구해야 할 이익과 완수해야 할 책임과 공약을 가지고”있으며, 미군의 존재 목적은 이와 같은 미국의 이익을 보호하고 발전시키며, 억제에 실패할 경우 미국의 국익에 대한 위협을 격퇴하는 데 있다는 것이다.<sup>144</sup>

부시 행정부의 한반도 정책은 다음과 같은 특징을 가지고 있다.<sup>145</sup> 첫째, 힘에 기반한 현실주의적 대외정책을 추구하고 있으며, 9·11 테러사태 이후 이러한 입장은 더욱 굳어졌다. 둘째, 대북정책의 핵심은 북한의 핵무기개발을 완전 폐기시키는 것이다. 한·미 동맹관계는 미국의 이익에 여전히 중요하지만, 미국의 새로운 전략구상에 맞춰 변화를 모색한다. 셋째, 부시 대통령은 종교적 신념의 토대 위에서 북한 체제와 김정일에 대해 회의적이다. 부시 행정부 내의 신보수주의자들

---

<sup>143</sup> Peter Ludlow, “Wanted: A Global Partner,” *The Washington Quarterly* (Summer 2001), p. 167.

<sup>144</sup> Department of Defense, *Annual Report to the President and the Congress, 2002*; 국방정보본부, 『2002년 美 국방 연례보고서』 (서울: 국방정보본부, 2002. 11), p. 5.

<sup>145</sup> 박영호·정영태·조민·조한범·허문영, 『한반도 평화정책 추진전략』 (서울: 통일연구원, 2003), pp. 99~104.

은 ‘불량국가’(Rogue State), ‘악의 축’(Axis of Evil), 또는 ‘무법국가’(Outlaw State)인 북한정권의 정권변화(regime change)가 필요하다는 인식을 가지고 있다. 넷째, 부시 행정부의 대북정책의 주요 방향에는 1999년 3월 4일에 발표된 ‘아미티지 보고서’(Armitage Report)의 내용이 반영되어 있다.<sup>146</sup> 아미티지 보고서는 대북정책 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 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. 6자회담은 외교적 조치의 일환으로, 선제공격 논의는 억지 차원에서 아미티지 보고서에서 검토되었던 것이다. 다섯째, 부시 행정부가 대테러전쟁의 맥락에서 보는 북핵문제에 대한 북한의 대응방식에 따라

<sup>146</sup> 前국제안보담당 국방차관보 아미티지(Richard L. Armitage)가 주도하고 前대사 올포위츠(Paul D. Wolfowitz) 등이 참여한 미국의 대북정책연구그룹은 ‘북한에 대한 포괄적 접근’(A Comprehensive Approach to North Korea) 제목의 보고서를 작성하여 하원 국제관계위원회 위원장 벤저민 길먼(Benjamin A. Gilman)에게 제출하였다. Richard L. Armitage, “A Comprehensive Approach to North Korea,” Strategic Forum, No. 159, INSS, NDU (March 1999). 아미티지는 부시(George W. Bush) 대통령 행정부에서 국무부부부장관이 되었고, 올포위츠는 국방부부부장관이 되었다.

서 한반도의 긴장이 고조되거나 완화될 수 있다.

2001년 1월 부시 행정부가 출범한 이후 부시 행정부가 클린턴 행정부와는 다른 정책적 입장을 취하고, 이에 대해 북한이 강하게 대응함으로써 북·미 관계는 교착 국면에 빠지게 되었다.<sup>147</sup> 부시 행정부는 2001년 6월 6일 대북정책 재검토를 마치고 북한과의 대화 재개를 선언하였다. 대화의제로서는 핵, 미사일 및 재래식 무기를 제시하였다. 북한의 핵 및 장거리 미사일 개발은 미국의 세계전략에 대한 중대한 도전이며 재래식 군사태세도 한반도 및 미국 안보에 위협을 준다는 것이다. 그러나 미국은 “북한과의 대화를 기다리고 있다”는 입장을 유지하면서 북·미 대화에 소극적인 입장을 취하였다.<sup>148</sup>

미국의 북한에 대한 정책 변화는 한·미관계에도 영향을 미쳤다. 부시 대통령은 취임 전 한국을 방문한 공화당의 본드(Christopher Bond) 상원의원을 통한 메시지 전달(2001.1.12)과 취임 후 김대중 대통령과의 전화통화(1.25)에서 한·미동맹의 중요성과 대북정책에 대한 한·미간 긴밀한 협력을 강조하였다. 그러나 부시 행정부 출범 직후부터 대북정책과 관련한 한·미간 갈등설이 한국과 미국의 주요 언론에 등장하였으며, 한·러정상회담(서울, 2.27)에서 발표된 공동성명에 ‘탄도탄요격미사일제한조약(ABM Treaty)의 보존과 강화’ 내용이 들어감에 따라 미 부시 행정부가 추진하는 국가미사일방어(NMD) 체제 구축과 관련, 한·미 갈등설이 부각되었다.

이러한 상황에서 2001년 3월 초 워싱턴에서 열린 부시-김대중 정상회담은 공동발표문에 합의하였으나,<sup>149</sup> 부시 대통령의 북한정권과

<sup>147</sup> 통일연구원, 『통일환경 및 남북한 관계와 전망』 (서울: 통일연구원, 2001. 12. 31), pp. 56~58.

<sup>148</sup> Office of the Press Secretary, “Statement by the President” <[www.whitehouse.gov/news/releases/2001/06/20010611-4.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/06/20010611-4.html)> (검색일: 2001. 6. 10).

김정일에 대한 부정적 발언과 향후 북한과의 합의에 대한 ‘철저한 검증’ 강조 등이 오히려 부각되었다. 부시 행정부는 6월 6일 북한과의 협상 재개를 선언했다. 부시 대통령은 북한과의 대화재개를 선언하면서 제네바합의의 이행 개선, 북한 미사일계획의 검증 가능한 규제 및 미사일 수출 금지, 북한의 재래식 군사력 태세 등을 협상의제로 제시하였다. 한·미 외무장관은 워싱턴에서 회담을 개최(6.7)하고 부시 대통령의 대북 대화재개 선언 내용과 관련하여 상호의 입장을 교환하였다.

북한은 2001년 3월 한·미 정상회담에서 부시 대통령이 북한체제와 김정일에 대한 회의적 입장을 표명하자, 미국을 맹렬하게 비난하기 시작하였다. 북한은 부시 행정부의 북한에 대한 발언을 남북한이 화합하여 통일하려는 것을 달가워하지 않는 미국의 ‘反통일정책’으로 규정하였다.<sup>150</sup> 나아가 북한은 미국이 재래식전력을 언급하는 것에 대하여 “(미국이) 주먹을 쳐들면 우리는 몽둥이를 쳐들 것”이라고 강경하게 반응하면서, 주한미군 철수 주장으로 대응하였다.<sup>151</sup> 그러나 동시에 북한은 클린턴 행정부와와의 대화와 북·미 공동코뮤니케 발표를 상기시키면서, 북·미간 대화 및 관계 개선의 필요성을 주장하기도 하였다.<sup>152</sup>

그러나 북한의 부시 정부에 대한 접근 의도는 9·11 테러사태로 수포로 돌아갔다. 테러지원국과 미사일 개발 등에 대한 미국의 입장이 강경해지면서 대북 입장도 강화되고, 향후 대외관계에서 테러사태

<sup>149</sup> 공동발표문의 내용은 남북 화해협력의 한반도 평화 및 동북아안정 기여, 한국의 대북 포용정책 및 주도적 역할지지, 제네바합의 유지, 한·미·일 정책 공조 유지 등이다.

<sup>150</sup> 『평양방송』, 2001년 4월 3일, 4월 9일.

<sup>151</sup> 『평양방송』, 2001년 6월 13일.

<sup>152</sup> 『로동신문』, 2001년 3월 19일.

에 대한 각국의 입장이 중요한 기준이 되었다. 또한 대테러전쟁을 계기로 중국, 러시아의 대미협력이 강화되었다. 2002년 1월 29일 미국의 북한에 대한 불신은 부시 대통령이 연두교서 연설에서 북한을 이란, 이라크와 함께 ‘악의 축’을 구성하는 국가로 지칭함으로써 극명하게 드러났다. 북한에 대한 공세의 핵심은 WMD의 위협과 미사일 완제품 및 생산능력의 수출 지속에 초점이 맞추어졌다. 이어 2월 20일 서울에서 열린 한·미 정상회담에서 부시 대통령은 ‘언제, 어디서든 조건 없는’ 북한과의 대화 의지를 재확인하고 ‘북한을 공격할 의사가 없다’고 하면서도 북한에 대해 ‘환상을 가지고 있지 않다’는 대북 인식을 그대로 유지하고 있었으며, 북한의 WMD 확산 중단, 재래식 무기 후방 이동, 북측의 약속 이행 등을 강력히 촉구하였다.<sup>153</sup> 그리고 4월에는 對테러전쟁의 일환으로 이른바 ‘악의 축’ 구성 국가들을 겨냥한 “세계에서 가장 위험한 정권들이 가장 위험한 무기로 우리를 위협하는 것을 결코 허용할 수 없다”고 다시 강조하였다.<sup>154</sup>

2002년 6월 10일 파월 국무장관은 미국의 아시아정책에 대해 언급하면서 미국의 정책이 對테러전쟁에 초점을 맞추고 있지만 아시아지역에서의 전통적인 미국의 동맹의 중요성을 강조하였다.<sup>155</sup> 그는 중국과의 관계에 대해서 긍정적인 입장을 피력하였으나, 북한에 대해서는 전혀 그렇지 않았다. 북·미대화 재개에 대한 기대를 말하면서도 미국과 북한 간에 진지한 협상이 이루어질 수 있는 구체적인 조건들을 제시하였다. 파월 장관은 또한 부시 대통령이 2002년 6월 1일 미

<sup>153</sup> Office of the Press Secretary, “Remarks by President Bush and President Kim Dae-Jung” (February 20, 2002).

<sup>154</sup> *Washington File*, April 15, 2002.

<sup>155</sup> Secretary Colin L. Powell, “Remarks at Asia Society Annual Dinner” (New York City: June 10, 2002).

육군사관학교에서 행한 연설, 즉 미국이 테러와의 전쟁에서 예방공격(preemptive)은 아닐지라도 좀더 사전 행동적(proactive) 전략을 사용할 것이라는 점을 강조하였다.

2002년 9월 17일 고이즈미(小泉純一郎) 일본총리가 평양을 방문하여 북·일정상회담을 개최한 직후, 10월 3~5일 켈리(James A. Kelly) 동아·태 담당 국무차관보가 대통령 특사 자격으로 평양을 방문하였다. 그러나 부시 행정부 들어 처음 이루어진 북·미 고위급 회담은 양자관계의 해빙보다는 오히려 경색의 심화를 초래하는 결과를 낳았다. 켈리 특사는 평양 방문이 북한의 대량살상무기, 미사일 개발 프로그램과 미사일 수출, 북한의 재래식 전력 태세, 북의 인권문제 등 미국의 우려 사항에 대한 회담에 목적이 있었고, 북한이 이러한 문제들에 대해 포괄적인 노력을 할 경우 북·미관계가 개선될 수 있다는 점을 전달하였다.<sup>156</sup>

이에 대해 북한은 외무성 대변인의 기자회견을 통해 미국 대통령의 특사가 미국의 일방적인 요구를 북한이 먼저 해결해야 북·미관계는 물론 북·일관계와 남북관계도 순조롭게 풀릴 수 있을 것이라면서 압력적이고 오만하게 나왔다고 비난하였다. 또한 부시 행정부가 “대화가 아니라 힘과 강권으로(북한을) 굴복시키려는 적대시 정책을 취하고 있음”이 명백해졌다고 주장하였다.<sup>157</sup> 미국이 이에 대해 다시 반박하였음은 물론이다. 이어 미국은 10월 16일 북한이 켈리 특사에게 농축우라늄 핵무기 프로그램을 시인했다고 발표하였다. 이를 계기로 북·미간에는 1993년 이후 다시 한 번 핵 공방이 전개되었다. 미국

<sup>156</sup> “켈리 국무차관보 기자회견”(2002. 10. 5), 통일부, 『주간국제동향』, 제249호 (2002. 10. 6~10. 12), p. 3.

<sup>157</sup> “북한외무성대변인 기자회견”(2002. 10. 7), 통일부, 『주간국제동향』, 제249호 (2002. 10. 6~10. 12), p. 4.

과 북한 간의 핵 공방은 결국 2003년 초 북한의 NPT 탈퇴선언과 영변 핵시설의 재가동 및 폐연료봉의 재처리를 통한 플루토늄 추가 생산으로까지 이어졌다.

다시 불거진 북핵 문제를 해결하기 위해 2003년 4월의 북·미·중 3자회담을 거쳐 2003년 8월 남북한을 비롯하여 미·일·중·러가 참여하는 6자회담이 열렸다. 6자회담은 한반도문제를 해결하기 위해 남북한과 한반도 주변 4국이 모두 참여하는 첫 다자회담이다. 그러나 6자회담 1차 회담에서는 미국과 북한 양측의 입장 차이만 확인되었을 뿐 구체적인 결과는 없었다. 이후 6자회담의 재개를 위한 각국의 외교적 노력이 전개되었다. 북한은 2003년 12월 9일 외무성 대변인의 기자회견 형식을 통해 북한이 핵 활동을 동결을 하는 대가로 미국이 ① 북한을 테러지원국 명단에서 해제하고, ② 북한에 대한 정치·경제·군사적 제재와 봉쇄를 철회하며, ③ 북한에 대해 중유·전력 등 에너지 지원에 합의할 것을 요구하였다. 북한은 이러한 “일괄타결안을 받아들일 수 없다면 최소한 차기 6자회담에서 ‘말 대 말’의 공약과 함께 첫 단계 행동조치라도 합의할 것”을 요구하였다.<sup>158</sup> 북한의 요구는 농축우라늄 핵 프로그램이란 새로운 문제로 시작된 2차 북핵 문제의 해법을 1차 핵문제 등장시의 핵문제를 가지고 깨뜨려진 조치를 다시 한 번 협상의 수단으로 사용하는 것이다. 제네바 핵합의를 클린턴 행정부의 실패작으로 평가해온 부시 행정부의 입장에서, 이러한 북한의 요구는 받아들여지지 않았다.

부시 행정부는 “미국의 목표는 핵프로그램 동결이 아니며 핵무기 프로그램을 입증할 수 있고 돌이킬 수 없는 방식으로 폐기하는 것”이라며 기존 입장을 거듭 천명하면서 6자회담에 아무런 전제조건이 없

<sup>158</sup> 북한 외무성 대변인 조선중앙통신 회견 (2003. 11. 9).

이 응하라고 북한에 촉구했다.<sup>159</sup> 미국의 입장은 문제 해결의 전제조건으로 어떠한 보상이나 대가를 제공하지 않는 것이며, 6자회담을 통해 북한의 위협에 대응하며, ‘안전하고 검증가능하며 되돌릴 수 없는 핵폐기(CVID)’를 추진하는 것으로 정립되었다. 이에 대해 북한은 대북적대시 정책을 철폐하고, 핵동결에 대한 보상을 해주며, 북한체제에 대한 안전보장을 해줄 것을 요구하였다.

제2차 북핵 문제가 발생한 가운데 9·11 테러 이후 본토 안보에 대한 새로운 시각과 전략을 갖게 된 미국은 2003년 3월 20일 이라크에 대한 공격을 진행하였고, 북한이 ‘형식에 구애받지 않고’ 미국과 대화할 용의를 밝힘(4.12)으로써 미·북·중 3자회담이 베이징에서 개최(4.23~25)되었다. 그러나 회담 중에 북한 대표의 ‘핵무기보유’ 발언을 함으로써 아무런 성과 없이 결렬되었다. 북한의 ‘핵무기 보유’가 비공식적으로 언급된 것이다.

이후 미국은 한국, 일본 등이 참여하는 확대 다자회담을 강력하게 추진하고 중국 등의 영향으로 북한이 이를 수용함으로써 남한·북한·미국·일본·중국·러시아가 참여하는 6자회담이 북핵 문제 해결을 위한 기본 틀로 형성되었다. 그러나 3차례의 회담(1차: 2003.8.27~29, 2차: 2004.2.25~28, 3차: 2004.6.23~26)에도 불구하고 ‘북한의 先핵폐기, 미국의 先보상 불가’의 입장을 견지한 미국과 ‘미국의 先대북적대정책 포기, 핵동결 대 보상’ 입장을 고수하는 북한 간의 간격은 좁혀지지 않았다. 이 과정에서 북한은 2003년 6월 6일 외무성 대변인 회견을 통해 ‘핵 억지력’ 용어를 공식적으로 사용하기 시작했다. 비공식적인 ‘핵보유’ 언급에 이어 나온 북한의 ‘핵 억지력’ 발언은 핵무기보유의 기정사실화를 의도한 것이었다.

<sup>159</sup> 『연합뉴스』, 2003년 12월 10일.

우여곡절 끝에 2005년 9월 19일 제4차 6자회담 2단계회담에서 북한의 비핵화를 포함한 공동성명이 채택되었으나, 곧 이어 터진 미국의 대북 ‘금융제재조치’로 6자회담은 계속 미루어진 채 북·미간의 갈등적 공방은 더욱 심화되었다. 6자회담의 재개가 지체되는 가운데 북한은 2006년 7월 5일 7기의 단·중·장거리 미사일을 시험 발사했다. 그중의 하나인 장거리미사일 대포동 2호는 1998년 8월 31일 시험 발사한 장거리미사일 대포동 1호와 달리 실패로 판명되었다. 국제사회는 북한의 미사일 시험 발사에 대해 유엔 안보리의 만장일치 대북 결의 1695호로 대응하였으나,<sup>160</sup> 그 내용은 그렇게 강하지 않았다. 북한은 물론 이를 되받아쳤다. 미국과 북한의 공방이 가중되는 상황에서 북한은 2006년 10월 3일 핵실험을 예고했고, 6일 만인 10월 9일 핵실험을 감행했다. 이로써 북한은 세계에서 9번째로 핵무기 보유 국가가 되었다. 이에 대해 미국·일본을 중심으로 유엔 안보리의 대북제재 결의가 추진되었고, 10월 14일 만장일치로 대북 제재 결의 1718호가 통과되었다.<sup>161</sup> 미국은 6자회담 참여국에 대한 유엔 대북제재 결의 이행을 독려하기 위한 외교적 노력을 강화하는 한편, 자국이 주도하는 ‘대량살상무기 확산방지구상’(PSI)의 확대 실시와 러시아와 공동으로 출범시킨 새로운 ‘핵테러방지구상’ 등으로 북한에 대한 압박을 강화하고 있다. 북한은 유엔 안보리의 대북제재 결의를 미국의 대북제재 결의로 치환하면서 미국에 대한 강경한 대응과 한국의 대미 협력에 대한 ‘위협’으로 대응하였다. 이러한 상황에서 북한의 핵실험 강행으로 중재자로서의 체면이 손상당한 중국의 중재 노력으로 미·

<sup>160</sup> *The Security Council, Resolution 1695 (2006), Adopted by the Security Council at its 5490th meeting (July 15, 2006).*

<sup>161</sup> *The Security Council, Resolution 1718 (2006), Adopted by the Security Council at its 5551st meeting (October 14, 2006).*

북·중 3국간의 비공개회담이 이루어지고, 북한이 6자회담에 복귀할 것을 발표함으로써<sup>162</sup> 2006년 11월 현재 6자회담의 재개를 남겨둔 상황으로까지 전개되었다.

한편, 한·미관계는 북핵 문제의 해결과 한·미 동맹관계의 미래 발전문제를 중심으로 전개되었다. 제2차 북핵 문제는 동 문제를 남북관계 발전의 해결과제로 보는 한국과 테러와의 전쟁의 일환으로 보는 미국 간의 이해 충돌문제의 해결이 부각되었고, 한·미 안보동맹관계에서는 한국군의 이라크파병, 주한미군 감축과 주한미군 재배치, 미래 한·미동맹구상 등이다. 한국은 3,600명 규모의 ‘평화재건사단’인 자이툰(올리브)부대를 파견하였다. 이 과정에서 국내적으로 친미와 반미의 갈등이 첨예하게 대두되었다.

한·미 동맹관계의 미래 지향적 발전문제와 관련해서도 양국 간에 다양한 정책협약이 진행되었다. 한·미 양국은 2003년 4월 ‘미래 한·미동맹 정책구상(FOTA)’ 회의를 시작하였다. 2004년도에는 도합 7차례의 회의(제6차: 1.15~16, 제7차: 2.13~14, 제8차: 5.6~7, 제9차: 6.7~8, 제10차: 7.22~23, 제11차: 8.19~20, 제12차: 9.21~22)를 가졌다. 한국과 미국을 오가면서 이루어진 FOTA회의를 통해 한·미 양국은 용산 기지 이전과 주한미군 감축, 주한미군 재배치 및 전력증강, 연합토지관리계획(LPP) 등에 대해 합의점을 도출했다. 한·미 양국은 제12차 FOTA회의(9.21~22)를 거쳐 합의를 도출하고, 이라크 차출 병력을 포함한 12,500명을 2004년부터 2008년 말까지 3단계에 걸쳐 감축하는 계획을 발표하였다(10.6). 동 발표에는 미국이 주한미군 감축과 관련, 2006년까지 3년간 110억 달러를 투입하는 주한

---

<sup>162</sup> 북한 외무성 대변인, “6자회담 관련 중통기자의 질문에 대답,” 『조선중앙통신』, 2006년 11월 1일.

미군 전력증강계획이 포함되었다. 2004년 10월 22일 워싱턴에서 개최된 제36차 한·미연례안보협의회(SCM)에서 한·미 양국은 FOTA 결과를 확인하고, 주한미군의 전략적 유연성의 지속, 주한미군의 주요 임무전환 및 재조정의 이행을 통한 연합 방위태세 유지의 중요성을 강조하였다. 그리고 미래 안보현안을 논의할 새 협의체로 안보정책구상회의(SPI)를 두기로 합의하였다.

제37차 한·미 안보협의회(SCM)가 2005년 10월 21일 서울에서 개최되었다. SCM에서 한·미 국방장관은 제4차 6자회담 공동성명을 환영하고 한반도 비핵화의 조속한 실현을 희망하였다. 양국은 한·미 동맹이 양국의 이익에 긴요하며, 한반도 및 동북아의 평화와 안정을 위해 확고한 연합방위태세가 유지되어야 한다는데 동의하고, 상호방위조약에 따른 공약을 재확인하였다. 특히 지휘관계와 전시작전통제권에 대한 협의를 적절히 가속화하기로 합의하였다. 주한미군의 전략적 유연성문제는 계속 협의해 나가기로 하였다. 2004년 10월 26일 서울에서는 한국의 국방장관과 주한미군사령관 사이에 ‘대한민국과 미합중국간의 미합중국 군대의 서울지역으로부터의 이전에 관한 협정(용산기지 이전협정)’과 그 이행합의서가 서명되었다.

또한 2004년 말까지 18개월 동안 「미래 한·미동맹 정책구상(FOTA)」 협의를 통해 용산기지 이전 및 미2사단 재배치와 같은 한·미간 현안들을 해결한데 기초하여 한·미 양측은 미래 동맹발전과 관련된 의제들을 협의하기 위한 협의체인 「한·미 안보정책구상(SPI)」을 구성·가동하였다. 2005년 2월 3일 제1차 회의를 시작으로 12월 6일 제5차 회의까지 열렸다. 양측은 주한미군의 재배치·재조정 추진상황, 군사임무전환, 연합준비태세, 그리고 안보협력증진 방안 등을 점검하고 내년도 추진방향에 대해 협의하였다. 양측은 전시작전통제권이 지

휘관계 연구의 일부임을 확인하면서 앞으로의 연구 및 협의의 추진 방향에 대하여 논의하였다.

그리고 2004년 11월부터 시작된 한·미 방위비분담 관련 회담이 2005년도에는 3차(1.18~19, 서울), 4차(2.23~24, 워싱턴), 5차(3.15~16, 서울)회의가 열려 분담금 총액, 협정 유효기간, 분담항목 등 주요 의제에 대해 협의하였다. 그 결과 2005년 6월 9일 반기문 외교통상부장관과 마크 민튼(Mark Minton) 주한미국대사 대리가 향후 2년간(2005년~2006년) 주한미군 주둔경비의 일부를 우리나라가 부담하기로 하는 ‘한·미 방위비분담 특별협정’(Special Measures Agreement)에 서명하였다.

2005년 3월 9일 대통령은 공군사관학교 졸업식에서 주한미군의 ‘전략적 유연성’ 추진에 대한 우려의 입장을 표명하면서 “우리 의지와 관계없이 동북아 분쟁에 휘말리는 일은 없을 것이며, 이는 어떠한 경우에도 양보할 수 없는 원칙”이라는 입장을 밝혔다.<sup>163</sup> 이후 전략적 유연성 문제가 국내에서 보수, 진보 양진영간 많은 논란을 불러일으켰으나 SPI를 통한 한·미 실무협의를 통해 합의를 이루고, 2006년 1월 19일 한·미 장관급전략대화에서 한국 측이 주한미군의 ‘전략적 유연성’을 인정해주시기로 합의하고 미국이 요청한 ‘대량살상무기확산 방지구상’(PSI) 협력방안 8개항 가운데 5개를 수용하였다.

이후 한·미 동맹관계의 재조정과정의 마지막 단계로 간주되는 전 시작전권 통제에 한국군 환수문제가 가장 중요한 쟁점으로 떠올랐다. 노무현 정부는 작전통제권 환수를 ‘동맹의 질적 발전 과정’으로서 ‘한·미동맹조정 4년간의 공동연구 마지막 단계’로 보고 있다.<sup>164</sup> 노무현

<sup>163</sup> 『동아일보』, 2005년 3월 9일.

<sup>164</sup> 청와대 안보정책수석실·국방부, 청와대 브리핑, 2006년 9월 7일 <www.cwd.

대통령은 “작통권이야말로 자주국방의 핵심이며, 자주국방이야말로 자주국가의 꽃이다”라는 말로써 전시작전통제권의 문제가 ‘자주’의 문제임을 강조하였다.<sup>165</sup>

이후 한·미 간에 SPI 실무협의를 거쳐 2006년 10월 20일 워싱턴에서 열린 제38차 SCM에서 전시작전통제권을 2009년 10월 15일에서 2012년 3월 15일 사이 한국으로 전환하는 작업을 완료하기로 합의했다.<sup>166</sup> 한·미 국방장관 간의 SCM이 열리기 일주일 전 2006년 10월 14일 워싱턴에서 개최된 한·미정상회담에서는 전시작전통제권 문제는 양국이 한반도와 동북아의 안보 상황을 포괄적으로 평가하고, 거기에 따른 한·미동맹의 미래 비전을 설정한 후 거기에 따라 지휘 관계를 변화시키고 있다는 데 대해 인식을 같이 했다. 전시작전통제권 환수 문제는 한·미동맹 재조정문제와 관련 가장 첨예한 갈등을 보인 문제이다. 2006년 8월에서 10월의 3개월 동안 우리 사회에서는 정당, 시민단체, 언론 매체, 학계 등 외교안보정책에 영향을 미치는 각 행위 집단 간의 시위와 성명 등이 만개된 기간이었다. 한·미 안보관계는 냉전시대의 존재양식으로부터 탈냉전시대의 존재양식을 새롭게 구축해나가는 과정에 있다.

요약하면, 탈냉전시대 즉 1990년대 이후의 한·미 안보관계는 사회주의 진영 붕괴라는 국제환경의 대변화 요인이 동맹의 조정을 요구하는 상황을 맞게 되었다. 여기에 미국의 국가전략 변화와 한국의 국가적 위상 증대 등이 동맹구조의 변화를 추동하는 요인으로 작용하였다. 미국은 1990년대 초 3단계 주한미군 감축계획을 세웠으며, 한·

---

go.kr>.

<sup>165</sup> 『연합뉴스』 특별회견, 2006년 8월 9일.

<sup>166</sup> 국방부, “제38차 SCM 공동성명” (2006. 10. 21).

미 양국은 1992년 제24차 SCM에서부터 국제환경 변화에 부응하는 새로운 안보협력방향을 모색하게 되었다. 한·미 상호방위조약 이후 처음 동맹의 변화 방향을 연구하기 시작한 것이다.

이 시기에는 미국의 북한과의 관계도 변하기 시작했다. 사회주의진영의 전반적인 해체는 미국의 북한에 대한 접근에 영향을 주었으며, 탈냉전의 상황에 위기를 느낀 북한은 보다 적극적으로 미국에 대한 접근을 추진했다. 그러나 미·북관계의 변화는 역설적이게도 북핵 문제가 초래하였다. 결국 한·미 대 북한이라는 전통적인 안보구조가 유지되는 상황에서 남한·북한·미국의 3자 구조가 등장한 것이다.

또한 한국의 총체적 국력과 국가적 위상의 증대, 탈냉전의 질서, 남북관계 변화 등은 전통적 한·미 동맹관계를 보다 ‘균형적’인 관계로 발전시켜야 한다는 요구를 한국 사회에서 새로운 정치적 쟁점으로 부각시켰다. 한·미동맹 자체가 한·미간의 갈등 요인이 되었다. 이러한 현상은 2000년대에 들어서 더욱 두드러지고 있다. 특히 ‘전략적 유연성’, ‘전시작전통제권 환수’ 문제 등에서 보듯이 동맹의 구조변화를 ‘자주성’의 확보라는 관점에서 접근하는 국내정치·정책결정 환경의 변화가 한·미 안보관계의 핵심 요인으로 작용하게 되었다. 북한문제와 관련해서는 남북관계의 변화를 중시하는 한국의 대북정책과 탈냉전의 국제질서에서 반확산·비확산 문제에 역점을 두어 북한을 보는 미국의 정책 간에 충돌이 발생하였다. 그 기저에는 북한의 지도자와 북한정권을 보는 인식의 차이가 존재한다. 결국 한·미 양국 간에 동맹관계로부터 얻을 수 있는 이익과 손실의 구조가 변하고 있다고 판단하게 된 것이다.

### 3. 한·미 동맹관계의 주요 요인

한·미 상호방위조약 이후 50년 이상의 세월이 흐르는 동안 국내외 환경과 한·미 양국의 국제적 위상에도 변화가 있었다. 2차 세계대전 이후 세계 1위의 강대국의 위치를 굳건히 뿌리 내린 미국은 여전히 세계의 유일초강대국으로서의 위상을 누리고 있으나, 미국에 대한 도전 또한 만만치 않게 등장해 있다. 한국은 세계의 최빈국 중의 하나에서 2005년 말 현재 세계 11위의 경제규모를 자랑하는 국가로 성장하였다. 2006년 현재 유엔회원국은 192개 국가이며, 2006년 10월 3일 한국의 외교장관이 사실상 차기 유엔사무총장으로 내정되었다.

한·미 동맹관계는 이와 같은 국가적 위상의 변화와 함께 9·11 테러사태 이후의 미국 국가안보전략의 변화와 이를 배경으로 하는 군사변환(military transformation)의 본격적인 추진, 한국에서의 미국에 대한 인식의 변화와 한·미 동맹관계의 조정에 대한 요구 등이 복합적으로 작용하면서 조정의 과정에 들어서 있다.

이러한 한·미 동맹관계의 조정은 한·미동맹의 ‘현대화’라는 이름으로 양국 사이에 “기존 정치·군사 중심의 동맹관계를 미래 지향적인 ‘포괄적이고 역동적인 관계’로 발전시키는 노력 전개 중”이라는 것이며, 그 내용은 사회·경제·문화 등 광범위한 관계로 확대하고 협력 범위도 사회각계의 기저까지 확대·심화시킨다는 것이다.<sup>167</sup> 한·미동맹 조정의 추진은 주로 군사관계의 변화를 중심으로 이루어지고 있는데, 그 핵심은 ① 주한미군 구조 조정(기지 재배치 및 규모 조정), ② 주한미군의 기능 조정(군사임무 전환), ③ 주한미군의 전력 강화로 이루어져 있다.

<sup>167</sup> 외교통상부, “한·미 주요현안,” 2004년 6월 29일, p. 7.

사실 반세기 이상의 한·미 동맹관계에서 여러 차례의 변화 또는 조정과정이 있었다. 1960년대 후반 닉슨 대통령의 중국과의 관계 개선 정책을 가져온 닉슨 독트린으로 주한미군의 일부 철수가 이루어졌고, 카터 대통령의 인권 중심 정책은 주한미군 추가 철수를 박정희 대통령 정부와의 협상카드로 활용한 바 있다. 그리고 냉전이 종식된 1990년대 초 미국은 3단계 주한미군 감축계획을 추진한 바 있다. 이러한 역사적 경험을 보면, 한·미 동맹관계의 조정은 무엇보다도 미국 자체의 정책 또는 전략의 변화로 시작되었다. 권위주의 정권 아래서의 한·미 안보관계는 한국의 목소리보다는 미국의 목소리가 우월한 영향력을 발휘하였음을 부정할 수는 없다. 그러나 한국 정부의 자율적인 목소리는 지속적으로 신장되어 왔으며, 냉전 종식 이후 그러한 경향이 보다 확대되어 왔다. 한·미관계는 냉전 종식 이후 국내외적 안보상황의 변화에 대한 객관적인 검토를 통하여 냉전적인 동맹규범(alliance norms)을 조절해오는 과정에 있었다.<sup>168</sup>

한·미 안보관계는 기본적으로 통상적인 두 국가관계를 넘어서는 동맹의 논리로 묶여져온 반면 그 관계 속에서의 비대칭성을 특징으로 한다. 그러나 냉전 종식 이후, 특히 부시 행정부 등장 이후에 미국이 ‘자국중심주의’적 국가이익의 관점에서 한반도문제를 보고 있다면, 한국은 ‘민족주의’적 국가이익의 관점에서 주한미군문제를 바라보기 시작하였다.<sup>169</sup> 이러한 점에서 한·미 양국 간의 동맹관계에 대한 이해의 충돌이 발생하기 시작했다. 다시 말해 한·미 안보동맹관계의 조

<sup>168</sup> 신우희, “한·미동맹의 내부적 역동성: 분석틀의 모색,” 『국가전략』, 제7권 2호 여름호 통권 제16호(2001) <[www.sejong.org/korea/publications/ns/ns0702/ns0702-a1.htm](http://www.sejong.org/korea/publications/ns/ns0702/ns0702-a1.htm)>.

<sup>169</sup> 강성학, “주한미군과 한·미관계: 중년의 위기인가 황혼이혼인가?” 『IRI 리뷰』, 제7권 1호 가을호 (2002), pp. 18~19.

정과정에서 가장 큰 문제로 대두된 것이 한·미 동맹관계에 대한 상호 인식의 충돌 현상이다. 한국 사회에서는 2002년 6월에 일어났던 두 여중생의 미군 탱크에 의한 사고사가 대통령 선거 캠페인 과정과 맞물리면서 대대적인 반미운동이 발생하였다. 그리고 노무현 정부가 출범하면서 국가안보 전략기조의 하나로 내세운 ‘협력적 자주국방 추진’은<sup>170</sup> 기존의 한·미 동맹관계의 변화를 강하게 요구하는 것이었다. 즉 한·미 동맹관계가 ‘완전한 동반자 관계’로 발전해야 한다는 입장은 ‘자주국방’의 논리가 강조되었다. 여기에서 ‘자주국방’이란 “(한국군이) 주도적 대북억제능력을 우선 확보하기 위해 필요 전력을 건설하고, 이와 더불어 독자적 작전기획 및 군운용 능력을 확보하는 것”이다.<sup>171</sup> 이에 따라 한·미 동맹관계에서 가장 중요한 것으로 전시 작전통제권의 ‘환수’ 문제로 부각되었다.<sup>172</sup>

그러나 미국은 한·미 동맹관계를 자주권의 신장이라는 관점에서 보다는 국가안보전략과 그 하위의 국방전략의 변화 관점에서 보고 있다. 미국은 이미 국가안보전략의 변화에 따라서 ① 해외기지 필요, ② 해외작전 후 귀환할 수 있는 유연성, ③ 환영국가에만 주둔하겠다는 3원칙 아래<sup>173</sup> 해외주둔기지 재배치(Global Defense Posture Review, GPR)를 추진하고 있다.<sup>174</sup> 미국의 구상은 주둔군 개념에서 벗어나 기동군으로 재배치한다는 것이며, 이러한 구상이 실천되면 결

<sup>170</sup> 국가안전보장회의, 『평화변영과 국가안보: 참여정부의 안보정책 구상』 (서울: 국가안전보장회의, 2004), p. 29.

<sup>171</sup> 위의 책, p. 41.

<sup>172</sup> “작통권이야말로 자주국방의 핵심이며, 자주국방이야말로 자주국가의 꽃이다.” 대통령 연합뉴스 특별회견, 2006년 8월 9일.

<sup>173</sup> 럽스펠드 국방장관, 2004년 3월 25일.

<sup>174</sup> 그 주요 내용은 유럽 주둔 미군 11만 9천명 가운데 3분의 2를 철수하는 계획으로 제2차 세계대전 이후 최대 규모의 철군계획이다. *Financial Times*, February 3, 2004.

과적으로 냉전 시대에 구축한 방대한 규모의 항구적 미군기지 시대는 종말을 고하게 될 것이다.<sup>175</sup> 결국 주한미군의 재배치도 아·태지역 주둔 미군 재배치 구상의 일환이며,<sup>176</sup> 이 과정에서 나타나는 한국 사회에서의 반미 움직임이 양자관계 재조정 협상과정에서 영향을 미쳤다.

오랜 기간 한·미 동맹관계는 북한 요인에 대한 공통의 인식에 따라서 한·미 양자 간의 이해 갈등문제가 관계의 구조적 틀을 깨뜨리지는 않았다. 물론 강대국과 약소국 간의 동맹관계라는 구조가 각각의 입장에서 잠재적인 갈등의 요소로 계속 존재하였지만, 이해관계의 충돌은 ‘북한으로부터의 위협’이라는 요소로 상쇄될 수 있었다.

그러나 세계적 차원에서의 냉전이 종식되고 한반도에도 일정한 정도로 그 영향이 미침에 따라서 북한에 대한 인식의 차이가 점점 드러나게 되었다. 1990년대에 북핵 문제가 한·미 안보관계의 갈등적 요인을 어느 정도 잠재화시킬 수 있었던 반면에, ‘햇볕정책’ 이후 적극적인 대북 접근정책을 추진해온 한국 정부의 북한 지도부와 북한으로부터의 위협에 대한 인식과 미국 정부의 그에 대한 인식의 차이가 수면위로 등장하면서 한·미 간의 갈등 요인으로 등장했다. 이 과정에서 1990년대 이래 추진되어온 한·미 안보관계의 재조정문제가 한국의 ‘자주권’을 강조하는 정부의 등장에 따라서 더욱 크게 부각된 것이다.

한·미 안보관계에 대한 노무현 정부의 입장은 2006년 6월 13일 위

<sup>175</sup> 미군의 해외주둔정책에 대한 의회 차원의 관련 평가는 Congressional Budget Office, *Options for Changing the Army's Overseas Basing* (May 2004) 참조.

<sup>176</sup> 미사일방어(MD) 계획의 일환으로 이지스함 1척이 2004년 9월까지 동해에 조기 실전 배치되었으며, 아·태지역 주둔미군 10만명 중 1만5천명(주로 주한미군사, 주일미군사 참모)의 감축이 예정되었고, 대신 미국 영토인 괌의 지전략적 중요성이 증대하면서, 군수 및 전략기획의 중심으로 부상하였다. *Washington Post*, March 25, 2004; *New York Times*, April 7, 2004.

싱턴 시내 닉슨센터 연설에서 행한 이태식 주미대사의 발언에서 찾아볼 수 있다. 이 대사는 한국 정부의 대북 화해·협력정책은 “한·미 동맹관계에 새로운 변수”로서 북한문제는 “한반도에서 양국 이익을 조정해나가야 할 문제”라고 말했다. 그러나 그는 “한·미동맹이 여전히 한국 외교정책의 중추”이며, 북한문제는 “한·미 양자관계를 결정하는 힘(overriding force)은 아니므로 … 북한문제의 중요성을 간과하지 않은 채” 다른 여러 측면에서 양국관계를 강화·발전시켜 나갈 수 있다고 강조했다.<sup>177</sup> 이 대사는 또한 반세기 이상 지속된 한·미동맹의 기반은 변함이 없으나, “동맹의 현대화와 정치, 경제, 사회적 유대의 한 차원 높은 발전”을 위한 변화과정에 있으며, 그 예로서 주한 미군기지 통폐합, 주한미군 감축, 양국 간 장관급 전략대화를 통한 전 지구적 문제에서 전략적 파트너 지향, 자유무역협정(FTA) 체결 추진 등을 들었다.<sup>178</sup> 한국 정부의 한·미 동맹관계에 대한 입장은 특히 ‘한·미간 포괄적 동반자관계’로의 발전이란 의미가 함축하듯이 동맹관계의 ‘균형’을 추진하겠다는 것이다.

반면, 미국은 9·11 테러사태 이후의 본토 방어를 중시하는 새로운 국가안보전략과 국방전략에 따라서 한국과의 관계를 조정하려는 것이다. 한국은 미국의 2006년도 국가안보전략보고서에 나타나 있는 것처럼 ‘귀중한 민주 동맹’(valued democratic ally)이라는 유효한 가치를 가지고 있으나, 한·미동맹과 주한미군의 미래에 대한 미국의 전반적인 입장은 기존의 동맹관계를 검토하되 사안별로 협력관계를 추진하겠다는 것이다.

<sup>177</sup> 『연합뉴스』, 2006년 6월 14일.

<sup>178</sup> 위의 글.

# V

## 한·미 안보관계와 북·미관계 전망



## 1. 한·미 안보관계 전망

한·미 안보관계에서의 가장 시급한 현안들은 현재 진행 중인 동맹의 효율성과 안정성 측면에서의 미래 발전 구상, 북핵 문제, 그리고 남북관계와 평화체제 등을 들 수 있다. 한·미 양국은 동맹관계를 포괄적·역동적·호혜적 동맹관계로 발전시킨다는 데 인식을 공유하고 있다. 그리고 한·미 양국은 장관급 전략대화를 출범시켜 포괄적·호혜적 동맹의 구체적인 전략을 논의하고 있는 과정에 있다.

한·미관계는 당면하게는 미국의 대북 금융제재조치와 이에 대한 북한의 반발로 북·미가 대립하는 상황에서 북한의 핵실험과 그에 따른 대북 제재의 과정에서 6자회담을 재개하는 것과 관련한 한·미간의 정책협력으로부터 시작될 것이다. 그동안 미국은 북한의 불법행위는 6자회담과 별개사안이라는 입장을 유지해온 반면 북한은 이를 미국의 대북 적대시 정책으로 주장하면서 6자회담 재개와 연계하는 입장을 유지해왔다. 한국 정부는 미국 정부와 같이 대북 금융제재와 6자회담이 별개의 사안이라는 입장인면서도, 남북관계의 지속적인 발전과 북핵 문제의 평화적 해결을 위한 6자회담의 모멘텀 유지라는 관점에서 접근해왔다. 따라서 한국은 미국과 북한 사이에서 ‘적절한’ 정책의 선택을 강구하는 데 어려움을 겪어왔다. 2006년 10월 9일 북한이 핵실험을 하고 이에 대해 유엔 안보리가 만장일치로 통과시킨 대북제재 결의 1718호의 본격적 이행이 추진되는 상황에서 북한은 2006년 10월 31일 6자회담 복귀를 발표했다. 북한당국의 입장은 “6자회담 틀 안에서 조·미 사이의 금융제재 해제 문제를 논의 해결할 것이라는 전제하에 회답에 나가기로 하였다”는 것이다.<sup>179</sup>

<sup>179</sup> “북한 외무성 대변인의 조선중앙통신기자 질문에 대한 대답,” 『조선중앙방송』, 2006

6자회담이 재개되어 북핵 문제 해결을 위한 구체적인 행동 계획에 대한 논의가 진척되거나 또는 그와는 반대로 6자회담이 재개되었으나 실제적인 협상이 지체되어 한반도문제 논의를 위한 다른 출구가 필요할 경우, 한반도 평화체제 구축문제 논의를 위한 다자포럼의 형성 가능성도 생각할 수 있다. 이 경우 한·미간의 정책적 조율이 필요하게 될 것이다. 한편 미국은 북한 인권문제도 6자회담과는 별개의 사안이라는 입장을 가지고 있지만, 북한 인권문제가 계속 거론됨에 따라 이에 대한 한국 사회 일부에서의 비판도 증대되고 따라서 한·미 관계에서의 우려사안이 될 수도 있다.

북핵 문제가 향후 한·미 안보관계의 조정과정에 일정한 영향을 미칠 것이지만, 전반적인 진행의 방향은 이미 합의된 한·미 관계의 발전 틀에서 크게 벗어나지 못할 것이다. 그러나 한·미관계의 변화는 양자가 가지고 있는 힘의 관계 속에서 변화될 가능성이 높다. 한·미 동맹관계의 한쪽 당사자인 미국의 힘의 미래와 역할을 투사해보면, 미국의 단극적 세계질서의 쇠퇴에 대한 예측과 미국의 힘과 역할에 대한 비판에도 불구하고,<sup>180</sup> 미국은 향후에도 상당기간 동안 군사적 차원에서는 물론 제반 국제문제의 영역에서 유일 초강대국으로서의 지위를 꾸준히 유지할 것으로 전망된다.<sup>181</sup> 미국은 꾸준히 국방비를 증액 내지는 유지하고, 군사변혁(military transformation)의 지

---

년 11월 1일.

<sup>180</sup> Charles A. Kupchan, *The End of the American Era: U.S. Foreign Policy and the Geopolitics of the Twenty-first Century* (New York: Alfred A. Knopf, 2002).

<sup>181</sup> William E. Odom and Robert Dujarric, *America's Inadvertent Empire* (New Haven: Yale University Press, 2004); Patrick M. Cronin, ed., *2015: Power and Progress* (Washington, D.C.: National Defense University Press, 1996), pp. 3~6.

속적인 추진으로 최첨단, 초강력의 군사력을 유지한 채 대테러 전쟁과 다양한 비대칭적 위협 및 초국가적인 위협에 주도적으로 대응할 것으로 예상된다. 따라서 향후 20년 내에 미국과 대등한 군사적 경쟁 세력이 등장할 가능성은 낮다고 판단된다.<sup>182</sup> 그리고 세계경제의 다극화에도 불구하고 미국은 자본주의경제로 통합된 세계경제에서 상당기간 동안 제1의 경제대국 지위를 유지할 것이다. 북·미자유무역 지대가 발전하고 새로운 경제권이 형성되며, 자본, 기술, 지식의 시너지 효과가 지속되리라는 전망이 우세하다.

그러나 부시 1기 행정부 아래서 나타났듯이 아무리 막강한 군사력과 경제력을 가진 ‘제국’(empire)이라고 할지라도, 세계의 열강과 국제사회의 여론을 무시하는 일방주의로는 미국의 안전을 보장할 수 없으므로 외교에서 다자주의와 일방주의의 합리적 조화를 추구할 것으로 보인다. 대테러 전쟁과 관련한 일방주의는 당분간 지속되지만 점차 약화될 것이고, 다른 분야에서는 다자주의적 외교를 수용해나갈 것이다. 다자주의가 항상 최선의 결과를 가져오는 것은 아니지만, 모든 국가의 이해관계가 걸려있는 국제 현안들은 다자주의적 접근방식을 따르지 않을 수 없기 때문이다. 군사 분야에서도 미군의 단독적 개입은 최소화할 것으로 예상된다. 즉 미국은 본토방위에 초점을 두게 되고, 주로 테러집단과 불량국가의 위협에 군사적으로 대응하게 될 가능성이 높다.

<sup>182</sup> 조셉 나이는 향후 국력이 3차원 구조를 가지고 전개될 것으로 예상하고 있다. 상부 구조(군사력)는 미국이 단극 위치를 점하고 있지만, 점차 1초(超) 다극체제로 전환할 것이고, 중부 구조(경제력)는 미국, 유럽, 일본, 중국과 함께 다극을 형성할 것이고, 하부 구조(초국가적 영향력)는 국경을 초월한 힘의 분산 현상이 발생할 것이다. 자본, 기술, 정보의 세계적 확산으로 정부의 힘은 계속 약화되지만 다국적 기업, 비정부 기구, 개인의 힘은 상대적으로 강화되리라는 전망이다. Joseph S. Nye, Jr., *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone* (New York: Oxford University Press, 2002) 참조.

한편, 미국을 정점으로 하고 일본, 중국, 유럽연합(EU) 등이 중요한 역할을 하는 단극-다극체제 하에서도 미국 對 불특정 다수세력의 대결구도는 계속 존재할 것이다. 경제적, 민족주의적, 이데올로기적, 인종적 이유로 미국을 주적(principal enemy)으로 인식하는 국가들 또는 집단의 적대적인 또는 저항 행위가 쉽게 줄어들지는 않을 것이다. 대량살상무기와 운반수단의 확산, 화생무기를 사용하는 테러행위, 종교적 이념적 분쟁, 경제성장 및 분배의 불균형 심화, 超국가적 위협(다국적 기업, 카르텔, 동맹, 특수이익집단), 국제조직범죄 등은 국제연합(UN)의 역할 및 국제사회의 연대를 더욱 요청하는 것이지만, 동시에 미국의 적극적인 개입이 없으면 막을 수 없을지도 모른다.

향후 미국은 이러한 다양한 도전에 대처하기 위해 새로운 국가안보전략 개념 하에서 세계적인 군사력 운용정책을 지속적으로 조정해 나갈 것으로 판단된다. 즉 안보전략의 중심과 군사력의 주전력을 유럽에서 아시아(중동, 동북아, 중앙아시아)로 이동할 것이다. 미군의 주된 견제 대상은 러시아가 아닌 중국으로 남아있을 것이고, 장·단거리 미사일과 미사일 방어의 중요성이 증대되며, 해외군사기지를 대폭 축소하고 장거리 이동이 가능한 기동군 전략을 개발할 것이다.

이러한 능력을 갖는 미국과 미국의 국가안보전략을 이해하면서 한·미 동맹관계의 미래를 구상해야 한다. 한·미 동맹관계가 수립된 이래 한·미관계는 미국의 압도적인 우위의 관계로부터 점차 한국의 목소리가 커지는 관계로 발전해왔다. 한국이 안보 및 경제 차원에서 미국에 의존하는 일방적인 관계에 있었을 때, 한국 사회의 목소리는 위축될 수밖에 없었다. 한국의 국가적 역량이 정치, 경제, 사회문화 등 제반 영역에서 신장되고, 한국의 안보를 끊임없이 위협하는 대상으로 인식되던 북한과의 관계도 과거와는 다른 양상으로 전개됨에 따라서

한국사회 내에서는 미국과의 관계를 당당하게 발전시켜야 한다는 요구가 증대하였다.

사실 현대 한국은 세계 어느 나라보다도 매우 동태적인 변화의 모습을 보여 왔다. 역사적으로 50여년이라는 짧은 기간 동안에 경제발전과 정치민주화를 달성한 나라는 흔치 않다. 그러한 점에서 한국의 국가역량은 높게 평가받을만하다. 2004년 9월 30일 한국무역협회가 발표한 조사보고에 따르면, 한국의 국가위상은 경제적 측면에서 세계 10위권이다. 명목 국내총생산(GDP)은 11위, 교역규모 12위, 세계시장 점유율 1위 품목 수는 77개로 13위, 자동차 보유대수 12위 등이다. 그보다 훨씬 앞서 있는 부문도 있다. 대학 이상 이공계 졸업생 비율은 41%로 1위, 선박 건조량 1위, 100명당 초고속인터넷 가입자 수 1위, 인터넷 이용자 수 2위, 휴대폰 판매부문 3위, 외환보유고 4위, 자동차 생산 6위 등이다.<sup>183</sup> 이제 한·미동맹은 국제환경, 양국의 국내 여건, 각각의 안보전략 및 정책 등에 대한 객관적 검토를 통해 동맹규범(alliance norms)을 조정해야 하는 시점에 와있다.<sup>184</sup>

그러나 한국은 여전히 한반도를 둘러싸고 있는 주변국들과 한반도의 다른 한쪽을 차지하고 있는 북한의 정책과 행위로부터 민감한 영향을 받고 있다. 북한은 민족문제의 한쪽 당사자로서, 주변국들은 한국의 높은 국가역량에도 불구하고 더 큰 총체적 국력을 가지고 한국에 영향을 미친다. 한반도가 위치하고 있는 지정학적 위치와 그에 따른 주변국들의 이해관계가 한국의 대내외 정책에 영향을 미치는 것이다. 이와 같은 한국의 전략적 위치를 폴 케네디(Paul Kennedy)는

<sup>183</sup> 『디지털타임스』, 2004년 10월 1일.

<sup>184</sup> 신육희, “한·미동맹의 내부적 역동성: 분석틀의 모색,” 『국가전략』, 제7권 2호 여름호 (2001).

‘네 마리의 코끼리에 둘러싸인 작은 동물’에 비유했다.<sup>185</sup> 한반도를 둘러싼 주변국들의 대한반도 전략 역시 점진적으로 변화해 나갈 것이다. 먼저 중국은 남북한 등거리 외교를 유지하면서, 북한의 붕괴를 예방하고, 미국의 영향력이 한반도에서 확대하는 것을 저지함으로써 대한반도 영향을 확대하려 도모할 것이고, 한반도비핵화를 지속적으로 요구할 것이다. 다음으로 일본은 남한과 북한이 중국으로 경사하는 것을 최대한으로 억제하려 할 것이고, 향후 자위대를 정상적인 군으로 전환하고 전력을 강화하려 할 것이다. 마지막으로 러시아는 경원선과 시베리아횡단철도(TSR, Trans-Siberian Railroad)를 연결하여, 에너지 공급을 통한 한반도에서 자국의 경제적 이익을 극대화하려 할 것이다. 따라서 한국은 향후 상당한 기간동안 유일한 초강대국으로 남아 있을 가능성이 매우 높은 미국의 위상과 국력을 인정하는 가운데 자국의 이익을 극대화하고, 미국과 역내 주요국간의 관계 변화가 미칠 수 있는 부정적 파급 영향을 최소화할 필요성이 증대할 것이다.

한·미동맹의 조정은 무엇보다도 이러한 주변국과의 관계 및 남북 관계의 변화에 따라 점진적으로 이루어져야 할 것이다. 그 변화의 방향은, 우선 양국이 안보 이익을 공유하면서 비대칭적 동맹의 위계적 성격을 지속적으로 변화시켜 상호 위상을 존중하는 전략적 동반자관계로 나가야 한다. 이러한 점에서 안보 이익을 공유해 나가면서 비대칭적 동맹이 갖는 위계적 성격을 지속적으로 변화시켜 온 미·일 동맹 관계의 재정립은 중요한 시사점을 준다. 1996년 미·일 정상이 발표한 ‘미·일 신안보선언’을 통해 미·일 동맹관계는 대등한 전략적 동반자관계로 격상되었다.<sup>186</sup> 한·미관계의 미래에 대한 하나의 개념모델로

<sup>185</sup> 『매일경제』, 2004년 10월 13일.

서, 평화를 정착해나가는 단계에서는 북한이 평화정책의 방향으로 정책적 전환을 할 수 있도록 튼튼한 안보동맹의 성격이 유지되어야 한다. 평화공존단계에서는 현재의 미·일 안보동맹과 유사한 형태로 발전시킴으로써 한국의 독자적 방위 역할을 증대시켜 나감과 동시에 한·미동맹의 지역 안보 역할을 확대시키는 조정이 필요할 것이며, 통일 이후에는 한·미동맹 및 주한미군의 존재에 대한 비판적인 여론이 예상됨에 따라 지역안보동맹으로서의 역할을 수행하는 방안이 논의될 수 있을 것이다. 현재의 미·캐나다 동맹과 유사한 형태를 유지하여 지역적 차원에서의 다자안보협의체와 연계되는 동맹체계를 발전시키는 대안이 될 것이다. 한반도 방위는 한국이 독자적으로 책임지며, 지역 안정 유지를 위해 양국이 협력하는 형태로 발전되어야 할 것이다.

한반도에 대한 미국의 장기적인 국가이익은 한반도가 민주주의와 시장경제체제 중심의 평화공존체제를 구현하고 통일 과정에 진입함으로써 한반도가 미국의 영향권에 남아 있으면서 동북아시아에서의 미국의 경제적, 안보적 이익을 지키는 것이다. 이와 같은 미국의 이익은 한반도 통일 이후에도 필요할 것으로 예측되고 있다.<sup>187</sup> 향후 한반도에 남북관계가 진전되고 주변의 안보상황이 변화되면, 그에 따라서 한·미동맹의 성격이나 주한미군의 위상과 역할에도 더 큰 변화가 발생할 것이다. 한·미동맹체제는 이미 한·미간에 합의되었듯이 한반도의 안보를 주된 임무로 하는 전통적인 동맹관계를 유지하면서도 점차로 지역안보협력의 역할을 하는 관계로 나아가게 될 것이다. 즉

<sup>186</sup> 조성렬, “한반도 전략환경의 변화와 한·미동맹의 재정립,” 『통일정책연구』 제11권 1호 (2002), p. 95.

<sup>187</sup> CSIS, *A Blueprint for U.S. Policy toward a Unified Korea*, p. 15.

주한미군의 위상변화 및 역할의 감소에 따라 한·미 상호방위조약을 지역안보협력을 지향하는 방향으로 부분적으로 개정하게 될 것이다.<sup>188</sup> 미국은 한국이 추진하는 남북관계의 발전과 궁극적인 통일의 달성을 미국의 동북아지역에서의 국가이익과 연계할 가능성이 높다. 또한 한반도의 상황이 변화됨에 따라서 한반도 주변국들의 한반도 현상 변경에 따른 이해관계의 계산으로부터 새로운 각축 현상이 발생할 수 있다.<sup>189</sup> 즉, 한반도 주변국들은 한반도의 상황 변화가 자국의 이익에 가장 도움이 되는 방향으로 이끌기 위하여 경쟁할 것이며, 이 과정에서 충돌할 가능성을 배제할 수 없다. 예를 들어, 중국이 추진하고 있는 동북공정(東北工程)은 향후 북한체제의 변화로부터 발생할지도 모르는 한반도의 현상 변경에 대비하고 한국 주도의 통일이 이루어질 가능성에 대처하면서, 미국의 한반도에 대한 영향력을 견제하려는 장기적인 포석인 전략적 의미를 함축하고 있다.

미국은 기존의 안보동맹 및 쌍무관계 발전을 근간으로 하되, 점차로 다자간 협력체제의 구축을 적극적으로 추진함으로써 패권각축 현상의 완화를 추구할 것이며, 일본은 미·일동맹의 틀 속에서도 자율적인 정치적, 군사적 역할의 확대를 추구하려 할 가능성이 있다. 한국은 이러한 미래에 대비한 한·미 동맹관계의 발전을 강구해야 할 것이다. 향후 한·미동맹의 성격이 변화할 것이고, 한국의 입장에서는 한반도

<sup>188</sup> Jonathan D. Pollack and Young Koo Cha, *A New Alliance for the Next Century: The Future of U.S.-Korean Security Cooperation* (Santa Monica, CA: RAND, 1995), pp. 30~32; Zalmay Khalilzad, et. al., *The United States and Asia: Toward a New U.S. Strategy and Force Posture* (Santa Monica, CA: RAND, 2000); CSIS, *A Blueprint for U.S. Policy toward a Unified Korea*, pp. 43~44.

<sup>189</sup> 한반도 통일과정과 통일 한국에 대한 일본, 중국, 러시아의 이해관계에 대해서는 CSIS Working Group Report, *A Blueprint for U.S. Policy toward a Unified Korea*, pp. 29~39 참조.

평화공존체제와 함께 중국, 러시아 등과의 전략적 대화채널 형성, 그리고 이를 아우르는 대화와 협력 메커니즘을 통해 평화적인 통일과정이 추진될 수 있도록 하는 것이 최선의 국가이익이다. 요컨대 한·미 동맹관계의 성격이 한반도 차원을 벗어나 지역의 안정과 평화를 위한 역할로의 기능으로 전환하는 과정에서, 한국은 동북아 다자안보 협력 형성 및 다자안보협력을 활용한 통일 환경 조성 정책을 추진할 수 있을 것이다. 한국은 통일이 유럽의 안보와 발전에 공헌하며 통일 이후에도 유럽공동체(EC 및 NATO)의 일원으로 남을 것이라는 확신을 장기간에 걸쳐 주변국들에게 심어준 서독의 외교적 노력으로부터 교훈을 찾아야 한다. 서독은 또한 통일과정이 유럽의 틀, 특히 유럽안보협력회의(CSCE)의 활성화 속에서 이루어질 것임을 분명히 함으로써 주변국의 협력을 얻을 수 있었다.<sup>190</sup> 따라서 한국은 한·미 동맹을 기본 축으로 하면서 그것을 기반으로 동북아지역의 다자안보 협력을 발전하는 데 기여함으로써 미국과의 한·미관계는 물론 여타 주변국의 한반도 통일에 대한 협력과 지지를 이끌어내야 할 것이다.

한반도에 대한 미국의 장기적인 국가이익은 한반도가 민주주의와 시장경제체제 중심의 평화공존체제를 구현하고 통일 과정에 진입함으로써 한반도가 미국의 영향권에 남아 있으면서 동북아지역에서의 미국의 경제적, 안보적 이익을 지키는 것이다. 이와 같은 미국의 이익은 한반도 통일 이후에도 필요할 것으로 예측되고 있다.<sup>191</sup>

미국의 한반도에 대한 안보전략은 비대칭 위협과 같은 미래의 위

<sup>190</sup> Horst Teltschik, *329 Tage: Innenansichten der Einigung* (Berlin: Wolf Jobst Siedler Verlag GmbH, 1991), 호르스트 텔치, 엄호현 옮김, 『329일-베를린장벽 붕괴에서 독일통일까지』 (서울: 고려원, 1996), pp. 173~178.

<sup>191</sup> CSIS Working Group Report, *A Blueprint for U.S. Policy toward a Unified Korea* (Washington, D.C.: CSIS, August 2002), p. 15.

협에 대응하기 위한 한·미동맹의 의무와 책임 및 국제적 공헌의 증대와 연합방위 분담의 개념으로 변화되고 있다. 21세기에 들어 미국은 아·태지역의 전략적 중요성이 상대적으로 커짐에 따라 한·미동맹과 주한 미군의 중요성이 비례적으로 증대하고 있다고 판단하고, 일본 및 한국과의 전통적 동맹 강화와 유리한 주둔여건의 조성을 희망해 왔다.

향후 한반도에 평화공존 상태가 구현되고 주변의 안보상황이 변화되면, 그에 따라서 한·미동맹의 성격이나 주한미군의 위상과 역할에도 변화가 발생할 것이다. 한·미동맹체제는 평화공존의 상황에서도 일단은 기존의 동맹체제를 유지하면서 점차로 지역안보협력의 체제를 지향하게 될 것이다. 즉 주한미군의 위상변화 및 역할의 감소에 따라 한·미 상호방위조약을 지역안보협력을 지향하는 방향으로 부분적으로 개정하게 될 것이다.<sup>192</sup> 미국은 남북관계와 북·미관계가 발전되고, 동시에 한반도에서의 군비통제의 상황 등을 감안하여 전진 배치된 미군을 유연성(flexibility)과 상호보완성(complementarity) 차원에서 조정하게 될 것이다. 미국에게 동해에서 인도의 벵골만에 이르는 연안 지대가 새로운 위험지역으로 인식됨에 따라 국제적 제휴와 지역안보협력의 중요성이 부각되고 있다.

향후 남북한 평화공존이 이루어지면 주한미군의 역할 변화와 감축이 동반하게 될 것이다. 미국과의 수교과정에서 북한은 주한미군의 주둔을 잠정적으로 용인할 가능성도 배제할 수 없다. 그 이유로는 첫

---

<sup>192</sup> Jonathan D. Pollack and Young Koo Cha, *A New Alliance for the Next Century: The Future of U.S.-Korean Security Cooperation* (Santa Monica, CA: RAND, 1995), pp. 30~32; Zalmay Khalilzad, et. al., *The United States and Asia: Toward a New U.S. Strategy and Force Posture*(Santa Monica, CA: RAND, 2000); CSIS Working Group Report, *A Blueprint for U.S. Policy toward a Unified Korea*(Washington, D.C.: CSIS, August 2002), pp. 43~44.

째, 주한미군의 급격한 감축이나 철수가 한국 및 일본의 과민한 대응을 유발할 수 있으며, 동북아의 군비경쟁을 촉진할 수도 있다는 판단을 할 수 있고, 둘째, 주한미군의 주둔은 북한정권과 체제의 지속을 위한 주민 설득의 수단으로 계속 활용할 수 있기 때문이다. 그러나 북한은 유엔사령부의 해체를 통해 주한미군의 성격과 지위를 중립화시키는 한편, 주한미군 지상병력의 일부 철수와 후방배치를 주장할 것으로 예상된다.

주한미군은 북한의 위협이 약화된 상황에서 점차로 남북대치관계로 비롯된 역할로부터 한반도의 안정보장 및 동북아지역의 세력균형이라는 광범위하고 지정학적인 차원의 균형자 역할로 전환되어야 할 것이다. 한반도에 평화공존체제가 정착하는 것에 따라 주한미군은 아·태 지역 균형자로서의 지역적 역할이 중시될 것이며, 주한미군의 규모와 배치조정문제가 구체화될 것이다. 주한미군의 배치조정은 미군의 지역위기에 신속대응이 가능한 육군 구성, 지역 조기경보체제, 제7함대 및 전략공군기의 지원확보 문제 등과 연관되어 있다.

## 2. 북·미관계 전망

### 가. 부시 행정부와 북한

부시 행정부가 출범 한 이후 북·미관계는 악화되었다. 부시 대통령의 대북정책은 “클린턴 행정부가 한 정책은 무조건 반대”(Anything But Clinton)라고 평가받을 정도로 방향 전환을 모색하는 것이었다. 부시 대통령이 2001년 6월 6일 북·미대화 재개의 목적으로 남북화

해, 한반도 평화, 건설적 북·미관계 구축, 지역의 안정성 증대를 들면서, 미국이 제시한 의제에 북한이 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 제시하였으나, 미국의 포괄적 접근의 의제(핵 관련 제네바합의 이행 개선, 미사일의 검증 가능한 규제 및 금수, 덜 위협적인 재래식 군비태세)는 북한측이 쉽게 받아들이기 어려운 사안들로서 단순히 협상의 우위를 확보하기 위한 것이 아니라 미국의 기본적 전략을 반영하는 것이다.

부시 대통령의 북한에 대한 입장은 2002년 1월부터 2006년 1월까지 5번에 걸쳐 행한 그의 연두교서(State of the Union Address)에 잘 나타나고 있다. 부시 대통령은 2002년 1월 29일 그의 첫 연두교서 연설에서 북한을 이란, 이라크와 함께 ‘악의 축’(axis of evil)을 구성하는 국가로 지칭하였으며,<sup>193</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>194</sup> 2003년의 연설에서는 북한이 “세계를 속였고 핵무기를 계속 개발해 왔다”고 평가하면서 “핵무기를 추구하고 보유한 ‘무법 정권들’(outlaw regimes)”에 포함시켰고,<sup>195</sup> 2004년에는 “세계에서 가장 위험한 정권(the most dangerous regimes)”이라고 지칭하였다.<sup>196</sup>

<sup>193</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>194</sup> *Washington File*, April 15, 2002.

<sup>195</sup> Office of the Press Secretary, “President Delivers ‘State of the Union,’” The U.S. Capitol (January 28, 2003).

<sup>196</sup> Office of the Press Secretary, “State of the Union Address,” United States Capitol (Washington, D.C.: January 20, 2004).

이러한 북한에 대한 부시 대통령의 발언 수위는 자유와 민주주의의 확산을 강조한 2기 행정부에 들어서 다소 완화되는 것처럼 보였다. 2005년의 연두교서에서는 미국이 “아시아 국가들과 함께 북한이 핵 야망을 포기하도록 설득”하고 있음을 언명하였고,<sup>197</sup> 2006년에는 북한을 시리아, 미얀마, 짐바브웨, 이란과 함께 자유가 없는 나라로 지칭하였다.<sup>198</sup>

그러나 연두교서에서와는 달리 부시 대통령의 북한에 대한 언술체계는 전혀 바꾸지 않았다. 그는 2005년 11월 16일 고이즈미 준이치로(小泉純一郎) 일본 총리와의 정상회담에서 김정일을 다시 한 번 폭군으로 지칭하면서 “북한은 내가 김정일을 폭군으로 비난하지만 나는 폭군을 폭군으로 부른 것뿐”이라고 언급하였다.<sup>199</sup> 그리고 한 달 후 12월 12일 필라델피아 세계문제협회(World Affairs Council)에서의 연설에서는 북한은 “대답하게도 핵무기를 보유했다고 선언하고, 우리의 화폐를 위조했으며, 주민을 굶겨 죽이는 나라”라고 비난했다.<sup>200</sup> 이어 2006년 3월에 발간된 「국가안보전략보고서」에서 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 전면에서 내세웠다.<sup>201</sup>

<sup>197</sup> Office of the Press Secretary, “State of the Union Address,” Chamber of the U.S. House of Representatives, The United States Capitol (Washington, D.C.: February 2, 2005).

<sup>198</sup> Office of the Press Secretary, “President Bush Delivers State of the Union Address,” United States Capitol (Washington, D.C.: January 31, 2006).

<sup>199</sup> 『중앙일보』, 2005년 12월 14일.

<sup>200</sup> Office of the Press Secretary, “President Discusses War on Terror and Upcoming Iraqi Elections,” Park Hyatt Philadelphia (Philadelphia, Pennsylvania: December 12, 2005).

부시 대통령이 연임을 위한 선거 캠페인을 벌이면서 외교안보정책에서 특히 강조한 것은 테러와의 전쟁이 미국을 더욱 안전하게 만들었다고 평가하고, 자유와 인권을 존중하는 민주주의가 세계적으로 번창하도록 미국이 더 지도력을 발휘해야 한다는 것이었다. 그는 이를 미국의 국가이익과 가치관을 반영하는 미국식 국제주의(American Internationalism)를 추구하는 것으로 설명하였다.<sup>202</sup>

이러한 기조 위에서 테러와의 전쟁에 궁극적으로 승리하기 위해서는 테러리즘을 총체적으로 완전히 분쇄하여 자유를 번성케 해야 하며, 민주주의 국가들은 테러리즘을 지원하지 않기 때문에, 독재정권 교체 및 민주주의 정착을 지원함으로써 지역 국가 및 세계의 영구적인 안정과 평화를 추구해야 함을 강조하였다. 그리고 대량살상무기를 개발하는 정권은 커다란 위협과 국제적 고립이라는 대가를 치를 각오를 하든지, 리비아(Libya)와 같이 국제사회에 복귀하여 도움을 받는 것 중 하나를 선택해야 함을 강조하기도 하였다. 구체적인 정책 수단으로서는 기습공격을 통한 테러 네트워크의 격퇴, 국제협력을 통한 테러자금 차단 등을 제시하였다. 이러한 부시 대통령의 입장은 2005년 1월 20일 민주주의의 전지구적인 확산과 폭정의 종식이 미국의 목표라고 다시 한 번 강조되었다.<sup>203</sup>

이러한 그의 정책 방향은 북핵문제 해결을 위해 한국과는 물론 여타 지역 국가들 간의 협력을 강조하는 정책을 추진하는 것으로 나타났다. 이미 1기 말엽인 2004년 후반기에 미국은 한국, 중국, 일본과의

<sup>201</sup> The White House, *The National Security Strategy of the United States of America* (March 16, 2006), p. 3.

<sup>202</sup> 2004 Republican National Convention, *A Safer World and a More Hopeful America*, 2004 Republican Party Platform (August 2004), p. 39.

<sup>203</sup> Office of the Press Secretary, "President Sworn-In to Second Term" (January 20, 2005).

양자 간 및 다자간 정책협력을 위한 회의를 개최하고, 2004년 11월 30일과 12월 3일에는 뉴욕채널을 통해서 북한 측과 접촉하였다. 2004년 11월 20일에는 아·태경제협력체(APEC) 정상회의가 개최된 칠레 산티아고에서의 한·미 정상회담에서 북핵 문제를 ‘평화적, 외교적으로 해결’한다는 원칙을 재확인하였으며, 한국 정부가 북핵 문제를 해결하는 과정에서 ‘적극적이며 주도적인 역할’을 수행할 것이라는 데에 대하여 긍정적인 입장을 표명하였다. 부시 2기 행정부는 한국의 북한에 대한 감정의 특별한 성격을 이해하고, 북핵 문제는 평화적, 외교적으로 해결하며, 북한을 공격할 의사가 없다는 것 등을 대북정책의 골격으로 표명하였다.<sup>204</sup>

그런데 미국의 한반도정책은 한반도의 긴장완화와 안정이 동북아시아의 안정에 핵심적 요소라는 전제에서 출발한다. 부시 행정부 외교안보정책노선의 핵심 사안의 맥락에서 보면, 한반도문제의 핵심은 근본적으로 북한으로부터 비롯되는 것이다. 즉 북한의 핵을 포함한 대량살상무기와 미사일 문제가 테러와의 전쟁 및 反확산 전략의 측면에서 미국의 안보문제와 직접적으로 연관된다는 입장을 가지고 있다. 부시 행정부는 북한의 핵을 포함한 대량살상무기와 미사일이 이 지역의 안정에 대한 최대위협 요인으로 보고 있다. 9·11 테러사태 이후에는 북한의 핵이 테러집단과 연계될 수 있다는 가능성 때문에 미국의 안보를 직접적으로 위협하는 요인으로 간주한다. 따라서 북한의 전면적인 핵 폐기와 대량살상무기의 확산 방지가 당면한 대북정책의 핵심 사안이다. 또한 부시 행정부는 북한의 재래식전력, 인권문제 등

<sup>204</sup> Evans J. R. Revere, Acting Assistant Secretary for East Asian and Pacific Affairs, “The Bush Administrations Second-Term Foreign Policy Toward East Asia,” Remarks to Center for Strategic International Studies (CSIS) Conference (Washington, D.C.: May 17, 2005).

을 대북정책에서 다루어야 할 중요 의제로 삼고 있다. 그리고 북한을 쿠바, 버마, 이란, 벨로루시, 짐바브웨와 함께 ‘폭정의 전초기지’(outposts of tyranny)로 분류하면서 그 체제를 어떻게 변동시킬 수 있을 것인가에 대해서 관심을 가지고 있다.<sup>205</sup>

부시 1기 행정부 아래서 미국의 대북정책이 뚜렷한 구상 없이 추진되었고, 단지 핵문제를 포함한 대량살상무기 문제만이 관심의 초점이었다는 비판이 제기되었다. 또한 9·11 테러 이후에는 아프가니스탄과 이라크가 테러와의 전쟁에서 중심으로 떠올랐고, 따라서 북한문제는 상대적으로 등한시되었다. 더욱이 미국 행정부 내에서 북핵 문제나 대북정책을 둘러싸고 강경파와 온건파 간의 정책 갈등문제가 꾸준히 제기되었고, 북한문제는 일종의 ‘무관심’(neglect)정책의 대상이 된 측면도 있었다.

그러나 부시 행정부의 대북정책은 애초부터 제네바합의가 잘못되었다는 비판으로부터 출발하고 있었기 때문에 북한 핵 프로그램의 제거 및 대량살상무기의 확산 방지에 맞추어져 있었다. 또한 과거 미국이 북한과의 양자협상을 통해서 시도했던 북한 핵문제의 해결은 결과적으로 실패하였다고 판단하였다. 특히, 2002년 10월 북한의 고농축우라늄(HEU) 핵개발 의혹이 대두된 이후에는 더욱 그러한 입장이 강조되었다. 물론 부시 행정부가 이라크의 경우처럼 정보를 왜곡하여 북한이 비밀리에 우라늄 기반 핵무기를 제조한다면서 북한의 위협을 심각하게 과장하고 있다는 주장도 있다.<sup>206</sup> 그러나 부시 행정

---

<sup>205</sup> 라이스 국무장관은 상원 준청문회에서 샤란스키(Natan Sharansky)의 ‘시민광장테스트’(town square test)를 예로 들면서 “우리는 ‘공포사회’에 살고 있는 모든 사람이 최종적으로 그들의 자유를 얻을 때까지 기다릴 수 없다”고 언급, 적극적인 ‘자유화 정책’ 추진을 시사하였다. Secretary Condoleezza Rice, “Opening Remarks by Secretary of State-Designate Dr. Condoleezza Rice,” Senate Foreign Relations Committee (Washington, D.C.: January 18, 2005.)

부는 북한의 우라늄 핵 프로그램 추진을 공식화하였으며, 따라서 부시 행정부는 다자회담(3자회담, 6자회담)의 틀을 통해 북한을 협상의 장으로 끌어들이면서 동시에 다자협상의 틀을 북한에 대한 외교적인 압박의 수단으로 활용하는 정책을 추진해오고 있다.

북핵문제 해결을 위한 6자회담은 3차 회담에 이르기까지 별다른 협상이 이루어지지 못했다. 2005년 2월 북한의 핵무기 보유 선언, 2005년 6월 한국의 200만kW 전력 제공 의사 표명 등 우여곡절 끝에 북한은 7월 9일 6자회담 복귀를 선언하였다. 이어 4차 6자회담은 2단계 방식으로 개최되어 2005년 9월 19일 북핵 해결의 원칙을 담은 공동성명을 발표하였다. 어떤 나라도 자국의 정책적 성과를 과시하는 것이 일상적인 일임을 감안하더라도 부시 행정부는 2006년 3월에 발간한 「국가안보전략보고서」에서 제4차 6자회담에서의 공동성명을 미국이 다른 참여국들과 함께 북한이 현존하는 모든 핵 프로그램을 포기해야 한다는 컨센서스를 성공적으로 만든 것으로 평가하였다. 그리고 지역적 협력이 북핵문제를 평화적, 외교적으로 해결하는 최선의 희망을 주고 있다고 하면서, 미국은 6자회담 참여국들과 함께 북한이 '9·19 공동성명'의 약속들을 이행하도록 계속해서 '압력을 가할 것'(press)이라고 명시하였다.<sup>207</sup>

미국의 북한에 대한 '압력' 조치들은 먼저 북한의 달러화 위조라는 불법행위에 대한 법집행으로서의 BDA를 돈세탁 우려기관으로 지목하는 '금융제재'로 나타났다. 그 효과는 기대 이상의 결과를 가져왔다. 북한의 주요 회사들의 국제 금융 기반을 박탈하고 북한지도부의

<sup>206</sup> Selig S. Harrison, "Did North Korea Cheat?" *Foreign Affairs*, Vol 84, No. 1 (January/February 2005).

<sup>207</sup> The White House, *The National Security Strategy of the United States of America* (March 16, 2006), p. 21.

비밀개인구조를 단절시켰을 뿐만 아니라 몇몇 북한의 정당한 교역도 차단한 것 같다는 평가도 나왔다.<sup>208</sup>

미국의 조치에 대한 북한의 반응은 매우 격렬하게 나타났다.<sup>209</sup> 북한은 자국이 위폐를 제조했다는 미국의 주장을 ‘증거가 없는 날조품’으로서 북한을 ‘압살’하기 위한 ‘적대시정책’의 일환이며, 북한 자신이 “위조 화폐 제조와 유통의 피해자”라고 주장하였다.<sup>210</sup> 심지어 북한의 인민보안성은 미국과 일본의 정보기관들이 “제3국이나 남조선에 있는 미군기지안에 가설무대를 만들어놓고 컴퓨터 화상처리기술까지 이용하여 반공화국 영상자료들을 대대적으로 연출, 조작하고 있으며 이렇게 만든 자료들을 미국과 일본, 남조선 언론매체들에 팔아먹도록 막후에서 조종하고 있다”고 주장하는 담화를<sup>211</sup> 발표하기도 했다. 결국 북한은 핵무기 보유를 선언하고 2006년 10월 9일 핵실험을 강행하였다.

북한이 핵실험을 한 상황에서 북핵 문제는 미국의 반테러와 반확산 전략 차원에서 시급히 해결해야 할 중대 사안이지만, 미국의 입장에서 보면 상대적으로 이라크와 이란문제의 해결이 우선이다. 따라서 미국은 유엔 안보리 대북제재 결의 1718호의 이행, 대량살상무기 확산방지 구상(PSI)의 확대실시 등과 함께 북핵 문제가 더욱 악화되지 않도록 6자회담을 통한 평화적, 외교적 해결을 추진하면서, 중·장기적인 차원의 근원적 문제 해결 정책, 즉 ‘민주적 평화론’의 적용이라

---

<sup>208</sup> Raphael F. Perl and Dick K. Nanto, *North Korean Counterfeiting of U.S. Currency*, CRS Report for Congress (March 22, 2006), p. 13.

<sup>209</sup> 이와 관련, 데이비드 에셔(David Asher) 전 국무부 동아·시아·태평양 담당 선임자문관은 BDA 은행계좌에는 김정일의 통치자금이 들어있다고 주장했다. 『중앙일보』, 2005년 12월 23일.

<sup>210</sup> 북한 외무성 대변인 기자회견, 『평양방송』, 2006년 3월 1일.

<sup>211</sup> 북한 인민보안성 대변인 담화, 『조선중앙방송』, 2006년 4월 20일.

고 할 수 있는 자유와 민주주의의 확산을 북한에도 적용하려 할 것이다. 북한을 ‘폭정의 전초기지’로 지칭한 것은 북한의 체제변형(regime transformation)에 대한 다른 표현이라고 볼 수 있다.<sup>212</sup>

이러한 정책 방향에 따라서 미국은 북핵문제의 ‘평화적, 외교적 해결원칙’을 내세우면서도 대북 외교적 압박을 위한 ‘국제적 통일전선’을 구축하는데 주력하였다. 부시 행정부는 6자회담을 진행하면서도 “북한의 잘못된 행동에 보상할 용의는 추호도 없다”는 근본적인 입장을 단호하게 견지하고 있다. 부시 대통령은 지금까지 미국과 직접 1 대 1로 만나서 협상하자는 북한의 요청을 거부해왔다. 해들리 국가안보 보좌관이 북한에 대한 “일종의 관리된 압박(managed pressure)이 필요하다”고 언급한 것처럼,<sup>213</sup> 협상을 통한 외교적 해결이 압력조치(coercive measures)를 전면적으로 배제하는 것은 아니다. 만약 북한이 6자회담에 참여해서도 기존의 입장에 어떠한 변화를 보이지 않거나 지연전술을 사용하고 북한식의 압박 전술을 지속할 경우, 미국은 외교적·평화적 수단들을 다 사용한다는 입장을 국제사회에 보여주면서, 점차 평화적인 외교적 방법의 소진에 따른 강압적인 외교적, 경제적 조치의 선택을 합리화시켜 나가는 명분을 찾을 수 있는 것이다.

그러나 북한체제의 변형은 단기적 차원에서 실현이 가능한 목표가 될 수 없다. 단·중기적 차원에서 미국의 북한문제는 핵문제이며, 따라서 부시 대통령은 “북한을 공격하거나 침략할 의도가 없음”을 반복적으로 강조함으로써 북한이 미국에 대해 강하게 요구하는 안전보장

---

<sup>212</sup> 『중앙일보』, 2004년 12월 9일; 이에 대해 셀리그 해리슨은 “김정일을 몹시 싫어하는(loathe) 부시 대통령은 김정일 정권의 전복(to topple his regime)을 원한다”고 주장한다. 그러나 미국에서 그의 견해는 소수견해이다. Selig S. Harrison, “The North Korean Conundrum,” *The Nation*, posted May 20, 2004 (June 7, 2004 issue).

<sup>213</sup> 『중앙일보』, 2004년 12월 9일.

을 적어도 구두로는 확인해주고 있는 것이다. 그리고 북한에 대해서 핵문제의 해결에 들어서면 경제적 혜택을 비롯하여 국제사회와 좀 더 합리적인 관계를 가지게 됨으로써 북한체제의 안정적인 변화의 길이 있음을 강조하고 있다.<sup>214</sup>

## 나. 향후 전망

부시 2기 행정부의 외교안보정책노선은 크게 두 가지로 성격 규정을 할 수 있다. 하나는 자유·인권·민주주의를 기치로 내세운 현실주의적 국제주의노선을 계속 적극적으로 내세우는 것이다. 역사적으로 미국이 실질적으로 전개한 외교정책이 내세운 가치와 항상 부합된 것은 아니었지만, 부시 대통령은 이러한 가치의 연계에 대한 믿음이 매우 강하다.<sup>215</sup> 주요 내용으로는 미국적 예외주의와 우선주의(primacy)의 배경 위에서 미국적 가치 및 이념을 전파하고, 세계 문제에 대한 미국의 지도력 발휘의 필요성을 강조하며, 세계 평화와 안정을 위해서는 미국의 우세한 힘의 발휘를 요구한다는 입장을 유지하는 것이다.

다른 하나는 ‘힘의 우위’에 바탕을 둔 공세적 현실주의노선을 지속하는 것이다. 핵심적 내용으로는 테러와의 전쟁 승리(反테러)와 대량살상무기(WMD) 확산 저지(反·非확산) 전략을 견지하고, 미국의 일방주의에 대한 국내외적인 비판을 의식하여 국제사회와의 협력을 모색하면서, 미국의 국가이익이 결정적으로 침해된다고 판단하는 안보

<sup>214</sup> Secretary Condoleezza Rice, “Interview With European Media in Luxembourg” (Luxembourg City, Luxembourg: February 10, 2005).

<sup>215</sup> Robert Jervis, “Understanding the Bush Doctrine,” *Political Science Quarterly*, Vol. 118, No. 3 (Fall 2003), pp. 366~369.

위협에 대해서는 예방공격의 논리를 적용하는 것이다. 이러한 입장은 2006년 2월 초 발간한 「4년 주기 국방검토보고서」(Quadrennial Defense Review, QDR)나 3월에 발간한 「국가안보전략보고서」에 명백하게 기술되어 있다. 그 밖에 각종 전략 문헌이나 연설에서 반복적으로 강조되어 왔다.

그리고 부시 대통령의 북한 지도자와 북한 주민을 구분하는 발언이나 북한을 ‘악의 축’의 일원으로 규정하는 믿음체계는 (그 자신의 입장에서는) 미국은 다른 나라 문제들에 대한 간섭자가 아니라 (인간다운 대접을 받지 못하는 다른 나라 사람들을 위한) ‘해방자 (liberator)’라는 인식의 발현이다.<sup>216</sup> 바로 미국 외교정책의 전통적인 기본 가치인 자유와 민주주의에 대한 믿음체계가 그의 대북정책의 기저를 이루고 있다는 것이다. “(미국 외교정책에는) 타협할 수 없는 가치 체계가 깔려 있고, 그게 바로 우리가 신봉하는 가치”이며, “우리에게 좋은 가치라면 그건 다른 사람에게도 좋은 것이다. 이걸 미국이 만들어낸 가치가 아니다. 이걸 자유와 인간 조건의 가치이며, 자식을 사랑하는 어머니의 가치이다”<sup>217</sup>라고 주장된다. 미국이 세계의 지도자 역할을 수행해야 하며 미국의 이상적인 가치를 전파하는 외교를 일방주의로 비판하는 것은 잘못이라는 것이다. 그러나 이와 같은 미국식 가치관은 사고와 관습과 문화조차도 상호 침투하고 있는 오늘의 세계에서 미국적 가치관을 일방주의적으로 강요한다는 비판으로부터 결코 자유로울 수 없다.

미국은 앞으로도 상당기간 동안 초강대국으로서의 지위를 유지할

---

<sup>216</sup> Bob Woodward, “Bush at War—An Expansive World View,” *Washington Post*, November 19, 2002.

<sup>217</sup> *Ibid.*

것이지만, 세계 여러 곳에서 새로운 도전에 부닥치게 될 것이며, 북한의 도전도 그 중의 하나이다. 부시 행정부의 입장에서는 공산주의자, 독재자, 그리고 무수히 많은 북한 주민의 삶을 등한시하는 김정일 국방위원장이 정당한 지도자로 보이지 않는다. 또한 그러한 지도자와 협상을 할 수는 있으나, (불법적인 요구를) 들어줄 수는 없다. 미국의 대북정책의 일차적 목표는 대량살상무기 및 장거리미사일의 확산을 방지하기 위한 세계적 차원의 전략적 문제이며, 북한 문제에 대한 접근은 장기적 차원에서 중국을 견제하는 개입전략의 일환이다. 이러한 차원에서 한반도의 불안정을 방지하고 안정적 평화를 보장할 수 있도록 북한으로부터의 군사적 불안 요인을 제거하려는 데 초점을 맞추고 있다. 따라서 미국은 북한 문제를 관리함으로써 현상을 유지하면서 위기관리의 제도화를 중시하고 있으며, 한반도질서의 안정적 관리를 선호한다.

따라서 미국의 정책의 핵심은 북한에 대한 ‘개입’을 지속하되 ‘힘의 외교’의 토대 위에서 미국이 북한에 대해 원하는 바를 명확히 제시하고, 북한이 그에 적응하려는 의지를 가지고 있는지를 확인해나가는 방향으로 추진해왔다. 이러한 개입정책의 수단으로는 비군사적 조치와 군사적 조치, 그리고 두 개의 성격을 포함하는 준군사적 조치가 있다.<sup>218</sup> 2005년 9월 이후 미국이 그러한 구체적인 수단이 바로 달러화 위조, 마약 밀매 및 다른 불법 활동, 미사일 위협, 북한 주민들에 대한 잔혹한 행위와 북한 주민을 굶주리게 하는 문제 등 북한과

---

<sup>218</sup> 조성렬, “미국의 개입주의정책과 대북 특별 법안,” 『미국의 개입주의 정책과 북한인권법』, 사단법인 좋은벗들 주최 북한인권 토론회 논문집 (2004. 6. 25), p. 19. 이어 조성렬은 개입주의의 정책수단으로써 반정부방송, 원조 또는 뇌물의 제공이나 무역 반대, (경제적, 군사적 봉쇄조치), 반대단체의 조직과 지원, 반대단체에 대한 군사사자문, 제한된 군사행동, 전면적인 군사침공 등 8가지를 들고 있다.

관련 광범위한 우려를 가지고 북한정권이 미국이 제시하고 있는 자유와 민주주의 확산이라는 정책에 부응하는가를 보려고 한다. 그러한 입장에서 미국은 북한의 “나쁜 행동이 가져올 해로운 영향으로부터 미국의 국가적 및 경제적 안보를 보호하기 위해 필요한 모든 조치를 계속 취해나갈 것임”을 밝혔다.<sup>219</sup>

북한이 2006년 11월 1일 6자회담 복귀를 발표하였지만, 기존의 입장을 쉽게 변경시키지는 않을 것이며 미국의 대북 압박조치들을 미국의 조작에 의한 북한 고립·압살 정책으로 계속 선전할 것이다. 6자회담의 재개로 협상 테이블에 앉더라도 양자의 기본 입장 차이가 좁혀지지 않는 한 실질적인 회담의 성과는 거두기 어렵다. 북한의 입장은 전반적인 대미관계에도 해당되는 바, 부시 행정부의 잔여 임기 동안 예상되는 대북 압박조치의 강화에 대하여 ‘맞대응’ 및 ‘버티기’ 전략·전술을 통해 북한 내부는 물론 남한 사회 내에 위기 분위기를 고조시키려 할 것이다. 북한으로서는 미국과의 관계개선이 체제안보 및 경제건설의 관건이 될 수도 있으나, 관계개선이 체제의 안전을 보장하는 것도 아니다. 정권담당자의 입장에서는 지속적 또는 반복적인 체제위기 조성전술을 통해 자신의 권력 장기화를 유지해나가는 것이 더 이익이 될 수도 있다.

2006년 11월 7일 미국의 중간선거에서 부시 대통령의 공화당이 의회 권력을 민주당에 내주게 되었다. 그동안 민주당이 부시 행정부의 대북정책을 비판해 옴에 따라서 부시 행정부의 대북정책의 전환은 북한지도자 및 정권에 대한 회의적 인식으로부터 출발하는 바 (faith-based foreign policy), 이에 기반한 대북정책 기조는 근본적

<sup>219</sup> *The National Security Strategy of the United States of America*, March 2006, p. 21.

으로 변하지 않을 것이다. 민주당의 북핵 문제에 대한 입장도 공화당에 못지않게 단호하며, 핵문제 이외에도 생화학무기, 재래식 군사력, 인권문제 등 관심 의제가 광범위하다. 민주당도 북한의 핵 프로그램은 엄격한 검증과 완전하고 돌이킬 수 없는 방식의 폐기를 강조하고 있다. 또한 대북정책과 관련, 부시 행정부가 민주당으로부터 받는 압력은 이라크정책에 대한 전환 압력보다는 훨씬 약하다.

그러나 민주당은 부시 행정부가 북한에 대한 적극적인 개입정책을 추진하지 않았다고 비판해왔는 바, 부시 행정부에 대해 적극적인 협상 추진을 요구할 것이다. 부시 행정부가 민주당 주도 의회의 요구를 수용할 경우, 기존 정책노선 위에서 신축적 접근법의 추진이 가능하며, 이 경우 6자회담 틀 내에서의 양자회담이라는 기존의 입장보다 신축적인 양자접촉이 가능하지만, 그 틀을 넘어선 양자회담을 추진하지는 않을 것이다.

2006년 10월 17일에 발효된 ‘2007년도 국방수권법’은 60일 이내에 대북정책조정관을 임명하도록 요구하고 있는 바, 부시 대통령은 민주당이 수용할만한 초당적 인물을 임명하여 민주당의 양자회담 수용 압박을 피해나갈 것이다. 클린턴 행정부 하 페리 대북정책조정관처럼 새로 임명될 대북정책조정관은 6자회담 참여국을 방문할 것인 바, 이러한 방식의 북·미 양자 접촉이 활용될 것이다.<sup>220</sup> 그러나 민주당도 북한의 협상행태에 대해 기본적으로 불신하고 있는 바, 유엔 안보리의 대북제재 결의(1718호)에 따른 대북제재는 지속될 것이다. 민주당은 특히 인권문제에 대해서 원칙적 입장을 강조하고 있는 바, 북·미 핵협상이 진행되어도 대북 인권 압박은 지속될 것이다. 따라서 향후

---

<sup>220</sup> 대북정책조정관은 임명 후 90일 이내에 대통령과 의회에 대북정책 검토 결과 보고서를 제출해야 한다.

부시 행정부의 대북정책은 ‘대화과 압박’ 병행 추진 전략에 따라 6자 회담을 통한 북핵문제 해결과 유엔 안보리 결의에 따른 대북제재 추진이라는 기존 정책을 지속하는 가운데 북·미접촉이 증가할 것으로 예상된다.

그러나 부시 행정부의 민주당 요구 부분 수용에 따른 북·미접촉은 북한 측의 대응이 영향을 미치게 될 것인 바, 북한이 이번 선거결과를 부시 행정부에 대한 좋은 압박기회라고 판단, 6자회담에는 형식적으로 임하고 북·미 양자회담을 강하게 제기할 경우 부시 행정부의 대북정책은 신축성을 보이기가 어려워질 것이다.

21세기 비정형의 갈등 요인이 부각되고 있는 상황에서 북한에 대한 미국의 가장 우선적인 관심사는 테러와의 전쟁 차원에서 핵무기를 비롯한 대량살상무기의 확산을 방지하고 또 사용을 예방하는 데 있다. 핵문제 이외의 다른 사안에 구체적인 정책 수단을 사용하는 것은 바로 비확산·반확산의 테두리 속에서 추진되는 것이다. 그러한 정책이 중·장기적으로 보면 북한이 경제부문에서 뿐만 아니라 정치·군사적으로도 실질적 변화를 보이도록 하는 효과를 가져 올 수 있다고 보며, 미국이 불량국가 또는 잠재적 적국의 문제를 근원적으로 해결할 수 있다는 ‘자유, 정의와 인간의 존엄성의 신장’을 의미한다.

반면, 탈냉전시기의 북한의 대미정책은 ‘사회주의 북한’이라는 자기 정체성을 유지하면서 내외적 환경의 변화가 부과한 부담에 따라 체제보전을 위한 국가이익의 조정으로부터 나왔다.<sup>221</sup> 부시 행정부 출범 이후 북·미관계의 갈등구조는 미국의 북한에 대한 인식과 북한

<sup>221</sup> 이와 같이 북한의 국가정체성과 국가이익의 변화라는 개념을 준거로 북한의 대미정책을 북·미 양자관계의 입장에서 분석한 최근의 체계적인 논문으로는 서보혁, 『탈냉전기 북·미관계에 대한 구성주의적 접근-북한의 국가정체성을 중심으로』 (한국외국어대학교 대학원 박사학위논문, 2003).

의 미국에 대한 인식이 근본적으로 상호 부정적이며, 또한 서로가 상대방에 대해 요구하는 사안들이 쉽게 양보할 수 없다는 데에 있다. 북한과 미국은 국력의 크기에서는 비교할 수 없을 정도로 차이가 난다. 그러나 북한이 미국을 상대로 갈등구조를 창출하고 활용할 수 있는 까닭은 남한이라는 ‘볼모’가 있기 때문이다. 남한을 볼모로 삼는 북한의 전술·전략은 핵실험 이후 적나라하게 드러나고 있다.<sup>222</sup> 미국의 입장에서도 한반도가 동북아지역에서 자국의 국익을 유지하고 확보하는 데 무시할 수 없는 중요한 전략적 위치이지만, 세계적으로 가장 밀도 높은 군사력을 유지하고 있기 때문에 문제를 해결하는 것이 쉬운 일이 아니다.

부시 행정부의 대북정책은 이미 지적한 것처럼 기본적으로 북한지도부와 정권에 대한 불신으로부터 출발하고 있다. 정책의 핵심은 북한에 대한 ‘개입’을 지속하되 ‘힘의 외교’의 토대 위에서 미국이 북한에 대해 원하는 바를 명확히 제시하고, 북한이 그에 적응하려는 의지를 가지고 있는지를 확인해나가는 방향으로 추진하는 것이다. 이러한 정책방향에서의 핵심은 무엇보다도 제2단계 테러와의 전쟁에서 목표인 ‘대량살상무기 사용에 의한 테러 방지’의 차원에서 북한의 대량살상무기 확산 방지이다. 이러한 정책에 따라 북한이 경제부문 뿐만 아니라 정치·군사적으로도 실질적 변화를 보이도록 하는 데 역점을 두

---

<sup>222</sup> 핵실험 이후 국제사회의 대북 제재와 관련, 북한은 각종 대남·외곽기구를 통해서 대북 제재를 추진하는 미국에 한국이 협력하는 것은, “조선반도 정세를 전쟁위기로 몰아가는 엄청난 도발행위”이므로 “그에 대해 전적인 책임을 지게 될 것이며 비싼 대가를 치르게 될 것”이라는 경고를 넘어 “온 민족이 핵전쟁의 재난을 면할 수 없게 될 것이다. 대미추종은 전쟁이고 죽임이다”라는 위협을 하기까지에 이르렀다. “조국 평화통일위원회 대변인 담화,” 『조선중앙방송』, 2006년 10월 25일; “민족화해협의회 대변인 담화,” 『조선중앙방송』, 2006년 10월 28일. 북한 노동당 중앙위원회 기관지 『로동신문』, 2006년 10월 30일자 또한 미국의 “핵우산은 결코 남조선을 지켜주지 못할뿐더러 핵전쟁의 참화를 불러오는 재난의 화근이 된다”면서 한국을 위협하였다.

고 있다.

이에 반해 북한의 입장에서 부시 대통령은 거대한 군사력과 국력을 무기로 하여 북한을 없애려는 의도를 가지고 있는 ‘제국주의자’로 간주된다. 미국은 북한의 ‘우리식 사회주의’라는 자기 정체성을 없애려고 하는 거대한 ‘괴수’로 비춰진다. 따라서 북한은 자원의 고갈 상태에서 체제유지와 특히 김정일 정권을 유지하는 데에 있어서 군사적 수단을 버릴 수 없다. 대량살상무기와 미사일은 김정일이 가지고 있는 군사전략무기이자 정치적 무기이다. 정상적인 조건과 상황 아래서는 부시 대통령의 남은 임기 동안 미국의 대북정책이 바뀔 가능성은 없으며 북한도 이를 이해하고 있다고 전제한다면, 향후 북한은 지금까지와 마찬가지로 핵카드를 계속 활용하면서 미국과의 대립적인 상황을 유지해나갈 것이다.

### 3. 한·미 안보관계와 북·미관계

1990년대 말 김대중 정부가 들어서기까지 한·미관계는 북·미관계를 끌어가는 독립변수로서의 역할을 하기보다는 북·미관계에 영향을 받는 종속변수였다. 북한은 미국과의 관계의 변화가 남북관계의 변화에 영향을 미칠 것이고, 한국의 대북정책은 미국의 대북정책에 부속된다고 보았다. 한국의 입장에서 보면 북·미관계가 한·미간의 합의에 근거하여 남북관계의 진전과 조화를 이루어 전개되는 것이 바람직하다. 전통적인 지혜는 한·미관계가 돈독하면서 긴밀한 협력을 통해 남북관계와 북·미관계가 비교적 균형적인 발전 양상을 보이는 것이다.

그런데 남북관계가 외형적인 발전의 모습을 보인 지난 몇 년 동안에 한·미 안보관계와 북·미관계는 과거 냉전 시대와는 다른 양상으로 나타나고 있다. 특히 2002년 이후의 현상은 북·미관계의 교착상태가 지속되는 상황에서도 남북관계는 대체적으로 진전되는 양상을 보였다. 그리고 최근 한국의 안보 ‘자주권’의 문제가 정책적으로 강조되면서 한·미 안보관계와 북·미관계는 일종의 ‘비례적’ 양상을 보이고 있다. 즉, 한·미관계의 갈등 상황과 북·미관계의 갈등 상황이 그 비중은 차이가 있으나 동시에 나타나고 있는 것이다. 그 중심에 북한 문제가 있다.

사회주의 진영 붕괴 이후 북한은 ‘적대국’이자 ‘제국주의자’인 미국과의 정치·경제관계 개선과정을 통해 체제안정과 안보를 보장받아야 하는 상황에 처하게 되었다. 자국을 ‘압살’하려는 국가를 통해 생존을 유지하는 돌파구를 찾아야 하는 역설적 상황이 된 것이다. 그러나 대부분의 사회주의국가의 몰락을 본 북한지도부로서는 자기보존이 무엇보다도 중요하게 되었다. 따라서 체제이념 및 군사력 증강과 이를 뒷받침할 수 있는 경제력 건설을 추진하는 ‘강성대국’ 건설을 국가목표로 설정하였다. 대미관계 개선은 미국으로부터의 정치·군사적 위협을 제거하는 한편, 북한체제의 안전을 보장받는 첩경이다. 대미 평화협정 체결 또는 그의 연장선상에 있는 불가침협정 체결 주장은 그 수단의 일환이다. 또 다른 핵심 협상무기인 주한미군 철수문제도 있다. 이러한 수단을 통해 대미관계 개선을 추진하면서 광대한 미국 시장을 통한 경제회복을 기대하고 있다. 미국으로부터 양보를 얻어내기 위한 북한의 핵심적인 전략 수단은 핵무기 및 생화학무기 등 대량살상무기와 미사일의 확산 위협이다.

더욱이 북한은 핵무기 보유로 이제 남한을 북한의 대남 및 대외정

책의 인질로 활용할 수 있게 되었다. 핵실험 직후에 터져 나오고 있는 남한 사회에서의 ‘햇볕정책’에 관한 정치적 논쟁은 하나의 상징적인 예이다. 핵실험 이전부터 북한은 자신의 ‘핵 억지력’이 북한뿐만 아니라 남한의 ‘평화와 안정을 지켜주고 있다’는 주장을 펼쳐왔다. 상식적으로 납득하기 어렵고 궤변임에 분명하지만, 단순히 북한의 대남 선전 논리로만 치부하기는 어렵다. 북한에 대한 유엔 안보리의 제재 결의 이행이 ‘전쟁으로 이끌 것’이라는 주장이 정치적 논리에만 한정되지 않고 정책 논리로도 이어지는 것이 남한 사회의 현실이다. 그리하여 북한은 한·미 갈등 유도, 남남갈등 확산 및 반미분위기 고조 등을 계속 추진함으로써 자신에게 유리한 한반도 정세를 유인할 수 있다는 ‘자신감’을 갖게 될 지도 모른다.

한국의 입장에서 남북관계 개선, 북핵 문제, 나아가 한반도에 평화 체제를 구축하는 문제에서의 주도적 역할은 당연히 남북한 두 핵심 당사자가 행하여야 한다. 그러나 한국은 주한미군의 존재로 인해 최소한 안보문제에 관한 북한과의 협상에서 독자적인 힘을 발휘하는데 제약을 가지고 있다. 안보문제와 평화체제로의 대체문제에 있어서 남북한뿐만 아니라 미국이 당연한 역할을 가지는 것으로 간주되기 때문이다. 또한 안보문제에 관한 한 북한은 한국을 배제하려는 입장을 견지하고 있으며, 미국과의 직접 협상을 추구한다. 이러한 점에서 한국으로서는 한·미 안보관계의 안정화가 필요하며, 이를 토대로 북·미관계의 발전이 이루어지는 것이 가장 바람직하다.

한국으로서는 전통적으로 한국을 배제한 채 북한과 미국 간에 안보문제에 대한 논의가 이루어지는 것을 바라지 않는다는 입장을 가져왔다. 북·미 양자 간의 직접 협상을 권유하면서도 그 과정에서 한·미 간의 협력이 이루어지기를 바란다. 김영삼 정부 아래서 한국은 북

한의 '통미봉남' 정책을 한·미 공조로 대응하면서 미국의 대북 협상에서 한국의 입장을 투입하려는 노력을 하였다. 그러나 핵문제로 인하여 미국과 북한이 주된 협상 당사자가 되었으므로 한국의 역할은 주변적인 차원에 머물렀다. 김영삼 정부는 북·미관계의 진전을 공식적으로 반대하지는 않았으나, 남북관계와 북·미관계의 조화와 균형이라는 입장에 따라서 사실상 남북관계의 진전이 없는 북·미 관계의 진전을 바라지는 않았다.

김대중 정부 이후 한국 정부의 북한에 대한 접근은 보다 유연한 입장으로 변화하였다. '평화·화해·협력을 통한 남북관계 개선'을 대북 정책의 목표로 내세운 김대중 정부는 한반도 냉전구조 해체를 위한 5대 과제의 하나로 북·미 및 북·일관계의 개선과 관계 정상화를 설정하였다. 그리고 적극적인 대북접근을 추진하면서 미국의 대북 접근을 유인하였다. 이러한 입장은 2000년 6월 남북정상회담 개최로 남북한이 한반도문제 해결을 위한 주도적 역할자로서 부각되자, 클린턴 행정부가 북한의 실질적인 2인자인 국방위원회 제1부위원장 조명록을 김정일 국방위원장의 특사 자격으로 워싱턴에 끌어들여 북·미 공동코뮤니케를 발표하고, 곧 이어 올브라이트 국무장관이 평양을 방문한 것에서 잘 드러난다.

그러나 부시 행정부에 들어서 한국과 미국은 북한 문제를 두고 갈등 상황을 맞게 되었다. 이미 검토한 바와 같이, 한국이 남북관계에 치중한 반면에 미국은 남북관계에 대한 관심보다는 북한의 대량살상무기, 미사일, 재래식 전력 태세 등 안보 관련 사안들의 해결에 초점을 맞추었다. 한국은 부시 행정부의 안보전략을 이해하면서 북한의 대량살상무기문제 해결도 중요하다는 입장을 피력하였으나, 미국에게 한국의 자세는 만족스러운 것이 되지 못했다. 특히 9·11 테러사태

이후 미국의 국가안보전략이 현재화되지 않은 ‘불량국가’로부터의 위협으로까지 확대되면서 북한에 대한 정책에서 한·미 간의 차이가 더욱 두드러지게 되었다. 특히, 노무현 정부 아래서 한·미관계의 변화가 ‘이데올로기’적 색채를 띠게 됨으로써 시대적 변화에 따른 동맹관계의 재조정이란 기본 방향과 원칙보다는 미국에 대한 ‘자주권’이란 차원으로 문제의 성격이 왜곡되는 양상을 낳았다. 예를 들어, 유엔의 대북제재에 한국이 동참하는 것이 ‘전쟁을 유발한다’거나 ‘미국 때문에 북한이 핵실험을 했다’라는 정치적 의미를 내포한 주장들이 한국 사회에서 부각되었고, 이러한 주장들은 한·미관계와 북·미관계의 미래를 위해서 결코 바람직하지 않다.

부시 대통령의 주변 인물들은 북한 정권이 변해야 한다는 생각을 분명히 갖고 있다. 김정일 정권은 이를 위협으로 생각하고 있다. 그러나 미국도 대북정책에 있어서 한계가 있다. 그 한계란 한국이나 일본이 미국의 대북정책에 목소리를 낼 수 있는 여지가 있다는 것이다. 따라서 한국이 기대에 의존하지 않고 보다 현실주의적인 대북정책을 추진하여 북한에게나 미국에게 일관된 남북관계에 대한 입장이 미국의 자기 이익 중심의 대북정책을 견제할 수 있는 역할을 할 수 있음을 과소평가해서는 안 된다. 한국과 미국이 가지고 있는 이익이 반드시 일치하지 않는다는 점에서 북한과 미국 사이의 인식 차이를 메울 수 있는 역할을 바로 한국이 할 수 있다.<sup>223</sup> 따라서 한국은 북·미관계의 발전을 위한 자신감 있는 정책을 추진할 필요가 있다. 이를 위해서 한국은 먼저 한반도 평화와 동북아 평화 문제에 대한 우리의 외교적 비전(vision)을 강구하여 미국에 대한 실용주의적인 외교의 추진을 적극적으로 모색해야 할 것이다. 한반도 평화문제에 대한 우리의

<sup>223</sup> 길정우 중앙일보 논설위원 초청 간담회 (통일연구원 국제회의실, 2002. 11. 13).

비전이 구비되어야 하며, 그에 토대를 두어 미국에 대해 북·미관계에 대한 우리측의 구상(road map)을 제시하여 정책협력을 하고 또 미국측의 구상과 공통의 이익을 찾는 노력이 필요하다. 미국에 부시 행정부와 같이 북한의 ‘양보’를 먼저 원하는 정부가 들어서든, 클린턴 행정부처럼 미국이 먼저 어느 정도의 ‘양보’를 보이는 정부가 들어서든, 북한에 대한 기본적인 인식은 차이가 없다는 점을 인식해야 한다. 한·미 안보관계를 우리의 국력 신장에 부응하는 관계로 발전시킨다고 해서 그것이 국제정치의 현실을 뒤바꾸는 것은 아니다. 한·미 안보관계는 한국의 이익과 미국의 이익이 상호 공유점을 확대하고, 또 국제정치의 현실을 반영할 때 전통적인 강대국과 약소국 간의 동맹관계로부터 상호 존중과 상호 의존의 ‘균형적인’ 동맹관계로 발전할 수 있다.

# VI

## 결론



미국은 앞으로도 상당기간 동안 초강대국으로서의 지위를 유지할 것이지만, 세계 여러 곳에서 새로운 도전에 부닥치게 될 것이며, 북한의 도전도 그 하나이다. 부시 행정부의 입장에서는 공산주의자, 독재자, 그리고 무수히 많은 북한 주민의 삶을 등한시하는 김정일 북한군 방위위원장이 정당한 지도자로 보이지 않는다. 또한 그러한 지도자와 협상을 할 수는 있으나, 불법적인 요구를 들어줄 수는 없다. 미국의 대북정책의 일차적 목표는 대량살상무기 및 장거리미사일의 확산을 방지하기 위한 세계적 차원의 전략적 문제이며, 북한에 대한 접근은 장기적 차원에서 중국을 견제하는 개입전략의 일환이다. 이러한 차원에서 한반도의 불안정을 방지하고 안정적 평화를 보장할 수 있도록 북한으로부터의 군사적 불안 요인, 특히 대량살상무기를 제거하려는 데 초점을 맞추고 있다. 따라서 미국은 대량살상무기의 확산 방지를 중심으로 북한 문제를 관리하는 위기관리에 역점을 두고 있으며, 한반도질서의 안정적 관리를 선호한다. 미국의 국가이익과 외교 이념, 그리고 동북아지역에서의 전략적 주도권의 유지 등의 관점에서 보면, 한반도가 자유민주주의와 시장경제체제로 통일되는 것이 매우 중요한 이익이 된다.

한국은 무엇보다 남북관계의 안정적인 발전을 원하며 공고한 평화 체제를 구축하는 것을 통일 이전의 목표로 삼고 있다. 그런데 그 중요한 전제의 하나는 북한의 핵무기 및 핵 프로그램의 폐기이다. 이러한 하위 목표는 적어도 선언된 정책으로서는 변하지 않았다. 그런데 한국 정부의 대북정책이 북한의 핵실험으로 실패했다는 비판을 받게 되었다. 그 근본 원인은 한마디로 ‘햇볕정책’이 걸어온 ‘우리가 기대하는 북한’, ‘우리가 보고 싶은 북한’의 인식에서 벗어나지 못했기 때문이다. 교류와 협력은 남북관계의 발전을 위해 매우 중요하다. 그러

나 북핵 문제의 평화적 해결을 위해 내세운 ‘무력도발 불용’이나 ‘북핵 불용’ 원칙은 안보 차원의 문제인데, 지속 가능한 교류·협력의 제도화를 위해서도 필요한 이를 지키려는 현실주의적 정책이 그동안에 부족했다. 북한의 핵무기 개발 프로그램은 장기간 지속되어온 문제인데, 안이하게 대처했다는 비판으로부터 자유로울 수 없다. ‘우리가 보고 싶은 북한’에 대한 관념이 ‘한반도 비핵화는 김일성 주석의 유훈’이라거나 ‘우리의 핵무기는 미국의 압살정책에 대한 억제용’이라거나 심지어는 ‘남한의 안보도 지켜준다’는 북한의 주장을 ‘순진하게 믿거나 오판’하는 어리석음을 범하게 만들었다. 그리고 핵실험으로 북한의 핵무기 보유가 ‘사실’로 들어나자 한국은 미국에 대하여 핵우산의 구체적인 보장을 요구하는 상황이 되었다.

이와 같은 북한 관련 문제들의 저변에 존재하며 또 영향을 미치고 있는 것이 한·미 안보동맹이다. 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>224</sup> 이러한 동맹의 틀을 활용하여 한국은 북한의 군사적 위협을 억제해왔고, 오늘날의 국가로 성장하였다. 미국의 입장에서조차 한·미동맹은 2차 세계대전 이후 맺은 미국의 동맹 중에서도 매우 성공적인 동맹으로 유지되어 왔다.<sup>225</sup>

<sup>224</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>225</sup> Joel Witt, “Strengthening the U.S.-ROK Alliance: A Blueprint for the 21st Century,” Tae-Hoon Kang and Hyun-Seok Yu eds. *Fifty Years’ Alliance: Reflections and Future Vision of the ROK-U.S. Security Cooperation* (Seoul:

그러나 한·미동맹은 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>226</sup> 한·미 동맹관계도 이러한 강대국과 약소국 간의 동맹의 성격을 갖는다. 그러한 동맹관계 속에서 한·미관계는 일방적 ‘후원-피후원’ 관계로부터 점차 동반자적 입장으로서의 변화를 보여 왔다. 특히 한국의 국가역량이 정치, 경제, 사회·문화 등 제반 영역에서 신장되고, 한국의 대북관계가 과거와는 다른 양상으로 전개됨에 따라서 한국사회에서 미국과의 관계를 ‘대등한’ 관계로 발전시켜야 한다는 요구가 증대하였다.

이에 따라서 한·미관계는 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. 구체적인 정책 사안에 대하여 견해의 차이가 있고 문제 해결의 방법론에 차이가 있는 것은 아주 견고한 동맹국가 간에도 자연스럽게 존재한다.

사실 21세기에 들어서서 진행되고 있는 한·미 안보관계의 변화, 특히 지난 몇 년 동안의 관계 변화는 냉정하게 보아 긍정적인 평가를

---

The Korea Association of International Studies. 2003), pp. 147~148.

<sup>226</sup> Michael H. Shuman and Hal Harvey, *Security Without War: A Post-Cold War Foreign Policy* (Boulder, CO: Westview Press, 1993), p. 182.

받기 어렵다. 한·미 동맹관계가 전략적 및 지역적 안보환경의 변화를 수용하고 양국의 국내외적 조건과 국가이익 등을 고려하여 상호 작용하면서 새로운 발전의 길에 들어서는 것이 시대적 요청이라고 하더라도 그 과정은 그야말로 국제정치의 현실, 한·미 동맹관계의 구조적 변화를 추동하는 내외요인에 대한 객관적인 분석과 판단, 한국의 총체적인 국가능력, 북한체제와 정책에 대한 냉정하고 현실주의적인 분석과 판단 등의 토대 위에서 이루어져야 한다. 한·미동맹은 국제환경의 변화, 양국의 국내 여건 변화, 쌍방 관계의 발전 수준, 각각의 국가안보전략 및 정책 등에 대한 상호주관적(inter-subjective) 검토를 통해 동맹규범(alliance norms)을 조정해야 하는 것이다.

미국은 탈냉전시대의 초강대국으로서 특히 9·11 테러사태 이후 대외관계에서 매우 ‘자기중심적인 현실주의’적 접근을 하고 있다. 이러한 미국의 대외정책은 때때로 ‘제국’(empire)주의 정책으로 설명되고 비판된다.<sup>227</sup> 이에 반해 중진(중견)국으로 성장한 한국은 최근의 대외관계, 특히 대미관계에서 매우 ‘자기중심적인 비현실주의’적 접근을 하고 있다. 한·미간에 발생하고 있는 균열과 충돌은 바로 이러한 두 접근의 결과라고 할 수 있다.

---

<sup>227</sup> Martin Walker, “What Kind of Empire?” *The Wilson Quarterly*, Vol. 26, No. 3 (2002), pp. 36~49; Andrew J. Bacevich, “New rome, New Jerusalem,” *The Wilson Quarterly*, Vol. 26, No. 3 (2002), pp. 50~58; Michael Lind, “Toward a Global Society of States,” *The Wilson Quarterly*, Vol. 26, No. 3 (2002), pp. 59~69; Michael J. Glennon, “What’s Law Got to Do with It?,” *The Wilson Quarterly*, Vol. 26, No. 3 (2002), pp. 70~75; Robert S. Litwak, “The Imperial Republic after 9/11,” *The Wilson Quarterly*, Vol. 26, No. 3 (2002), pp. 76~82; Stein Tonnesson, “The Imperial Temptation,” *Security Dialogue*, Vol. 35, No. 3 (2004), pp. 329~343; Charles A. Kupchan, *The End of the American Era: U.S. Foreign Policy and the Geopolitics of the Twenty-first Century* (New York: Alfred A. Knopf, 2002); William E. Odom and Robert Dujarric, *America’s Inadvertent Empire* (New Haven: Yale University Press, 2004).

이러한 균열과 충돌의 원인을 극복하고 미래 지향적인 한·미 안보 관계를 발전시키기 위해서는 한국 측 요인과 미국 측 요인에 대한 쌍방 지향적 인식 공유의 증대가 필요하다. 예를 들어 ‘동북아 중심국가’ 또는 ‘균형자’ 역할과 같은 주관주의적 요소를 내포하고 있고, 또 그러한 역할을 수행할 수 있는 실제적인 능력을 구비하지 못한 자기(한국) 중심의 정책 지향이나 용어의 사용은 한반도 주변국가로부터 오해를 초래하거나 국제정치 현실과의 괴리를 초래할 수 있다. 이와 관련, 한국인들의 미국에 대한 인식에서도 일종의 과도기적 현상이 나타나고 있다. 즉, 미국에 대해 자존심이 증대하는 반면에 안보에 대한 미국 의존성은 상대적으로 여전히 존재하고 있다.<sup>228</sup>

향후 한·미동맹의 재조정은 ① 한국 방위의 한국화(한국 주도, 미국 지원), ② 주한미군의 지역안정 및 균형자 역할 강화, ③ 지역 및 국제평화활동에의 한·미 공동참여 기회 증대 등의 방향으로 발전시킨다는 대체적인 공감대가 형성되어 있다. 이러한 정책 방향을 달성하는 데 유의해야 할 중요한 요소가 있다. 즉 한·미 상호방위조약에 대한 냉철한 인식과 이해다. 한·미 상호방위조약은 쌍방 지향적인 조약이다. 그러나 6·25전쟁이라는 특수한 계기가 작용하여 강대국과 약소국의 동맹으로서 출발하였기 때문에 한국의 입장에서는 주로 “북한의 재침을 억제하고 한국에 대한 어떠한 침략세력의 공격에도 한국과 미국이 공동으로 대처하기 위해 마련한 제도적 장치”로서 이해되어 왔다. 이러한 인식이 바로 미군의 ‘전략적 유연성’ 문제가 쟁점으로 부각되었을 때, 한국이 원치 않는 제3국과의 갈등에 연루될 가능성이 우려 사안으로 등장했던 것이다. 북한의 위협 요인이 앞으

<sup>228</sup> 박영호·박종철·손기웅·전성훈·최수영, 『2005년도 통일문제 국민여론조사』(서울: 통일연구원, 2005), pp. 36~37.

로도 한·미 동맹관계 유지의 중요 요소로서 작용할 것이지만, 한국이 미국과의 동맹을 상호 의존적이고 보다 ‘균형적’인 동맹으로 발전시키는 과정에서는 한·미 상호방위조약이 태평양지역에 있어서 미국에 대한 침략세력의 공격이 있을 경우 양국이 공동으로 대처하는 것에도 명백하게 해당된다는 점을 한국이 유의해야 한다. 이러한 맥락에서 한·미 동맹관계의 상호 지향적 방향 설정을 하는 것이 바람직 할 것이다.

또한 한·미동맹의 재조정은 한반도가 위치하고 있는 지정학적·지 전략적·지경학적 조건과 위상, 중·장기 남북관계 변화와 통일추진과정, 북한의 군사적 위협 수준 예측과 같은 한국의 중·장기 남북관계 변화 전략, 주변국들의 한반도에 대한 이해관계 등을 종합적으로 검토하여 반영할 필요가 있다. 한국의 국력이 경제력의 측면에서 세계 10위권으로 성장하였으나, 한반도는 여전히 ‘네 마리의 꼬끼리에 둘러싸인 작은 동물’이다. 따라서 한국의 입장에서 향후 상당한 기간 동안 유일 초강대국으로 남아 있을 가능성이 큰 미국의 위상·국력·세계질서 주도력 등을 인식하는 가운데 자국의 이익을 극대화하고, 미국과 역내 주요국간의 관계 변화가 미칠 수 있는 부정적 파급 영향을 최소화할 필요성이 증대하고 있다. 전통적인 동맹관계를 국내외의 환경 변화, 국력의 신장, 문화적 요소 등 경성 권력(hard power)과 연성 권력(soft power)의 변화를 반영하여 새롭게 발전시키는 것을 우려해도 안 되지만, 자국의 총체적 국력(연성 권력+경성 권력)에 대한 적확하고 객관적인 이해와 판단 없이 추진하는 정책 또한 국가이익에 도움이 되지 않을 것이다. 한국이 중국, 일본, 러시아와의 관계에서 이익 증대를 위해 힘을 발휘할 수 있는 원천은 한·미 동맹관계의 안정적이고 발전적인 유지로부터 나올 수 있다.

현실적으로 한·미관계는 안보동맹차원을 넘어서 우리의 생활과 밀접하게 연관되어 있으며, 따라서 전반적인 한·미 동맹관계의 발전 방향은 단기적 차원의 손익 계산, 정서적인 ‘민족주의’, 선택적인 ‘세계관’ 등에 바탕을 두기 보다는 중·장기적인 국가이익의 확보 차원에서 접근해야 할 것이다.

구체적으로는 첫째, 통일 대비는 민족생존전략이자 국가발전전략이므로 미국의 역할을 우리가 원하는 방향으로 유도할 수 있는 중·장기 전략 차원의 접근이 필요하다. 통일추진과정에서 미국의 협력·지원이 필요조건이라고 한다면, 미국의 정책결정엘리트 뿐만 아니라 일반 국민들이 한국에 대해 보다 우호적인 인식을 갖도록 해야 한다. 둘째, 한국의 국가능력과 위상 제고에 따라 한·미 동맹관계의 균형추도 변해왔고, 같은 맥락에서 미국의 한반도에 대한 전략적 이해관계도 변하고 있다. 따라서 한·미관계에 대한 균형적인 인식을 갖는 것이 필요하며, 한·미관계에 대한 시각이 상호적 입장에서 서도록 교정되어야 한다. 미국이나 미국의 정책을 평가하는 데 있어서 한국의 선호대로 해석하는 것과 미국이 무엇을 해줄 것이라는 막연한 기대감(wishful thinking)을 버려야 한다. 예를 들어, 한국이 미국의 대북정책에 유연성을 촉구하려면, 한·미 동맹관계의 틀 속에서 한국이 미국에게 요구할 수 있는 상호이익의 지렛대를 찾을 수 있어야 한다. 셋째, 미국의 한반도에 대한 장기적 국가이익은 민주주의·시장경제체제 중심의 평화공존체제를 구현하고 통일과정에 진입함으로써 한반도가 미국의 우호협력세력으로 남아 있으면서 동북아지역에서 미국의 경제적, 안보적 이익을 지키는 데 도움을 주는 것이다. 한국은 이와 같은 미국의 입장을 ‘전략적 수단’으로 만들어 미국의 힘과 능력을 한국의 정책목표 달성을 위해 활용해야 할 것이다. 넷째, 한국은 미국

이 세계전략과 동아시아전략을 추진하는 과정에서 자국의 이익을 확보하기 위하여 한국에 대해 필요로 하는 전략적 보완점을 활용하는 적극적인 외교정책을 전개해야 한다. 단순히 ‘지킬 것은 지키고 줄 것은 준다’는 논리만으로는 미국과의 정책협력에서 한국의 이익을 극대화할 수 없으며, 이러한 점에서 통일 이전 서독의 대미협력 전략을 원용할 필요가 있다.

한·미 동맹관계의 변화에는 특히 북한 요인이 점차 중요한 매개 변수로 작용하고 있다. 따라서 대북정책의 추진에 있어서 이러한 변화를 적극적으로 투영시켜야 한다. 한·미동맹이 북한의 군사적 위협을 억제하는 장치로 출발하였고 여전히 그 기능을 가지고 있기 때문에 북한의 군사적 위협을 보는 인식이나 전반적인 북한과의 관계 변화는 당연히 한·미동맹 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 새롭게 규정해야 하는 부담으로 다가설 수 있다. 이러한 관점에서 “한국이 향후 미국의 우방이나 파트너로서 덜 중요한 나라가 될 것”이라는 미국의 전문가 집단의 견해는<sup>229</sup> 미래의 한·미관계를 구상하는 데 있어서 중요하게 참고할 필요가 있다.

한·미 양국은 대북정책을 추진하는 과정에서 각각의 국가 위상과

---

<sup>229</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 지적인 전문가 집단은 하나도 없는 것으로 나타났다. Pew Research Center, *America's Place in the World 2005* (November 19, 2005).

전략, 국가이익, 정책적 관심 사안 등에 따라 국가안보전략에서 북한이 차지하는 비중, 북한 자체 및 북한의 위협에 대한 인식, 북한에 대한 접근, 정책의 우선순위와 추진 방안 등에서 차이가 있을 수 있다. 한·미가 반세기의 동맹국가라고 하더라도 양국의 정책이 반드시 일치할 수는 없다. 또한 구체적인 세부정책사안의 우선순위와 이행속도에 대한 인식도 다를 수 있다.

그러나 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, 남북 간 교류협력이라는 지속적인 과제와 통일 추진과정에서의 지원 세력이자 지속적인 국가발전을 위한 동맹국가로서의 미국과의 관계 조정 과제는 양자 간의 선택문제가 아니라 어떻게 조화롭게 풀어나가는가의 문제이다. 포괄적이고 역동적이며 상호 이익을 주는 동맹관계로의 발전은 ‘기대’나 ‘이념적 주장’으로부터 산출되는 것이 아니라 국제질서 속에서의 동맹국 쌍방의 위치와 위상, 국가이익, 국가전략, 정책노선과 목표, 그리고 목표달성을 향한 정책수단과 자원 등에 대한 냉정한 판단으로부터, 공동의 동맹비전과 세부 내용을 마련하는 것으로부터 산출될 수 있다. 그 근본은 상호 신뢰이다.

이러한 점에서 한국처럼 분단국가 체제 아래서 미국과 동맹관계를

맺었고, 그 동맹 구조를 통하여 분단을 극복하는 데 적극적으로 활용했던 독일의 주한대사 미하엘 가이어(Michael Geier)가 한국의 대외 정치상황과 관련해서 언급한 내용은 우리에게 매우 의미심장한 교훈을 준다. 가이어 대사는 “독일은 주변국이나 북·미 대륙의 파트너 국가들과 정치적으로 밀접한 관계 속에 살아가고 있지만 한국은 거의 홀로서 있는 것과 같다”고 지적했다. 가이어 대사는 이어 “한국도 통일을 기원하고 있지만 관련국들과의 관계는 독일처럼 강력하지 못하고 우호 관계에서도 독일과는 다른 상황에 놓여 있다”면서 “예를 들어 독일은 프랑스와의 화해를 위해 많은 노력을 기울이는 등 어려운 변화의 시기를 (주변국과의) 강력한 관계와 우정으로 헤쳐 왔지만 한국과 일본 사이의 화해는 어디쯤 와 있는지 궁금하다”고 말했다.<sup>230</sup>

독일의 경험을 한국에 그대로 적용시킬 수는 없다고 반론을 제기할 수 있다. 그러나 그 본질은 강대국과의 동맹관계 속에서 약소국이 자국의 국가이익을 실현시키는데 강대국의 협력관계가 최대한도로 도움을 줄 수 있다는 것이다. 현실 국제정치적 맥락에서 동맹관계의 형성의 본질은 이익 교환의 관계로부터 나온다. 한국의 입장에서 북한 요소는 한·미 동맹관계가 과거의 비대칭적인 관계로부터 ‘균형적’인 관계로 발전하는 미래의 규범 정립과정에서 항상 핵심적인 고려 변수이다. 그러나 그 변수를 우리의 국가이익 실현을 위한 정책결정 과정에 제대로 투영시키기 위해서는 일반적인 국제관계의 규범과 원칙, 그리고 국제정치 현실에 대한 냉철한 이해가 선행되어야 한다. 정책은 ‘기대’나 ‘소망’의 투영이 아니다.

---

<sup>230</sup> 『조선일보』, 2004년 9월 2일.

# 참 고 문 헌

## 1. 단행본

- 강성학·김태현·유재갑·이춘근·한용섭. 『주한 미군과 한·미 안보협력』.  
서울: 세종연구소, 1996.
- 국가안전보장회의. 『평화변명과 국가안보: 참여정부의 안보정책 구상』.  
서울: 국가안전보장회의, 2004.
- 국방부. 『국방백서 1991~1992』. 서울: 국방부, 1991.
- \_\_\_\_\_. 『국방백서 1999』. 서울: 국방부, 1999.
- \_\_\_\_\_. 『국방백서 2000』. 서울: 국방부, 2000.
- 국방정보본부. 『2002년 美 국방 연례보고서』. 서울: 국방정보본부, 2002.
- 국토통일원. 『북한최고인민회의자료집 제2집』. 서울: 국토통일원, 1988.
- 권용립. 『미국 대외정책사』. 서울: 민음사, 1997.
- 김일영·조성렬. 『주한미군: 역사. 쟁점. 전망』. 서울: 한올아카데미, 2003.
- 김혜연. 『민족. 민족주의론의 주체적 전개』. 평양: 평양출판사, 2002.
- 박영호·정영태·조민·조한범·허문영. 『한반도 평화정착 추진전략』. 서울:  
통일연구원, 2003.
- 박태호. 『조선민주주의인민공화국 대외관계사 1』. 평양: 사회과학출판사,  
1985.
- 심양섭. 『한국의 반미. 대안은 있는가』. 서울: 삼성경제연구소, 2005.
- 이상우. 『국제관계이론: 국가 간의 갈등원인과 질서유지』. 서울: 박영사,  
1987.
- 최영보 외. 『미국현대외교사: 루즈벨트 시대에서 클린턴 시대까지』. 서울:  
비봉출판사, 1998.
- 통일연구원. 『통일환경 및 남북한 관계와 전망』. 2001.
- 하영선 편. 『한·미동맹의 비전과 과제』. 서울: 동아시아연구원, 2006.

- 허문영. 『북한의 대미국정책 변화 연구』. 서울: 민족통일연구원, 1995.
- 호르스트 텔치, 엄호현 옮김. 『329일-베를린장벽 붕괴에서 독일통일까지』. 서울: 고려원, 1996.
- Abramowitz, Morton and Stephen Bosworth. *Chasing the Sun: Rethinking East Asian Policy*. New York: The Century Foundation Press, 2006.
- Bandow, Doug. *Tripwire: Korea and U.S. Foreign Policy in a Changing World*. Washington D.C.: Cato Institute, 1996.
- Bosworth, Stephen and Abramowitz, Morton. *Chasing the Sun: Rethinking East Asian Policy*. The Century Foundation Press, 2006.
- Brown, David E. "No Thanks Expected: America's Effort to Nurture a Soft Landing." Wonmo Dong, ed. *The Two Koreas and the United States: Issues of Peace, Security and Economic Cooperation*. Armonk. New York: M.E. Sharpe, Inc, 2000.
- Brzezinski, Zbigniew. *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*. New York: Basic Books, 1997.
- Bull, Hedley. *The Anarchial Society: A Study of Order in World Politics*. New York: Columbia University Press, 1977.
- Buss, Claude. *The United States and the Republic of Korea: Background for Policy*. Stanford, CA: Hoover Institution, 1982.
- Clark, Ian. *The Hierarchy of States: Reform and Resistance in the International Order*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.
- Clough, Ralph. *Deterrence and Defense in Korea: The Role of U.S. Forces*. Washington D.C.: Brookings Institution, 1976.
- Cronin, Patrick M. ed. *2015: Power and Progress*. Washington D.C.: National Defense University Press, 1996.

- CSIS Working Group Report. *A Blueprint for U.S. Policy toward a Unified Korea*. Washington D.C.: CSIS, August 2002.
- Department of Defense. *Annual Report to the President and the Congress, 2002*
- Dujarric, Robert. *Korean Unification and After: The Challenge for U.S. Strategy*. Washington D.C.: Hudson Institute, 2000.
- Falk, Richard A. *Regional Politics and World Order*. San Francisco: Freeman and Company, 1973.
- Holmes, Kim R. and Moore, Thomas eds. *Restoring American Leadership: A U.S. Foreign and Defense Policy Blueprint*. Washington D.C.: The Heritage Foundation, 1996.
- Ikle, Fred C. and Wohlstetter, Albert. *Discriminate Deterrence*. Report of the Commission on Integrated Long-Term Strategy, January 1988.
- Jervis, Robert. *The Illogic of American Nuclear Strategy*. Ithaca: Cornell University Press, 1984.
- \_\_\_\_\_. "Understanding the Bush Doctrine." *Political Science Quarterly*. Vol. 118, No. 3, Fall 2003.
- Jordan, Amos A. Taylor, William J. Korb, Jr. and Lawrence J. *American National Security: Policy and Process*. 4th ed. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1993.
- Jowitt, Ken. *New World Disorder: The Leninist Extinction*. Berkeley, CA: University of California Press, 1992.
- Kaplan, Mortan A. *System and Process in International Politics*. New York: Wiley and Sons. 1957.
- Keohane, Robert O. "The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes. 1967~1977." in Ole Holsti et al. *Change in the International System*. Boulder: Westview

Press, 1980.

\_\_\_\_\_. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984.

Khalilzad, Zalmay. et. al. *The United States and Asia: Toward a New U.S. Strategy and Force Posture*. Santa Monica, CA: RAND, 2000.

Kupchan, Charles A. *The End of the American Era: U.S. Foreign Policy and the Geopolitics of the Twenty-first Century*. New York: Alfred A. Knopf, 2002.

Natsios, Andrew. *Politics of Famine in North Korea*. Special Report 51. USIP, August 1999.

North Korea Advisory Group. *Report to The Speaker. U.S. House of Representatives*. November 1999.

Nixon, Richard. *1999: Victory Without War*. New York: Simon and Schuster, 1988.

Nuechterlein, Donald E. "The Concept for National Interest: A Time for New Approach." *Orbis*, Spring 1979.

Nye, Joseph S. Jr.. *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*. New York: Oxford University Press, 2002.

Odom, William E. and Dujarric, Robert. *America's Inadvertent Empire*. New Haven: Yale University Press, 2004.

Perry, William J. U.S. North Korea Policy Coordinator and Special Advisor to the President and the Secretary of State. "Review of United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations." Unclassified Report. Washington D.C., October 1999.

- Revere, Evans J. R. Acting Assistant Secretary for East Asian and Pacific Affairs. "The Bush Administrations Second-Term Foreign Policy Toward East Asia." Remarks to Center for Strategic International Studies CSIS. Conference. Washington D.C., May 2005.
- Perl, Raphael F. and Nanto, Dick K. *North Korean Counterfeiting of U.S. Currency*. CRS Report for Congress, March 22, 2006.
- Pollack, Jonathan D. and Cha, Young Koo. *A New Alliance for the Next Century: The Future of U.S.-Korean Security Cooperation*. Santa Monica, CA: RAND, 1995.
- Rothstein, Robert L. *Alliances and Small Powers*. New York: Columbia University Press. 1968.
- Segal, Leon V. *Disarming Strangers: Nuclear Diplomacy with North Korea*. Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1999.
- Senate Committee on Foreign Relations. *United States Security Agreements and Commitments Abroad—Republic of Korea*. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1970.
- Shuman, Michael H. and Harvey, Hal. *Security Without War: A Post-Cold War Foreign Policy*. Boulder, CO: Westview Press, 1993.
- Spanier, John and Hook, Steven W. *American Foreign Policy Since World War II*. 13th ed. Washington D.C.: Congress Quarterly Inc, 1995.
- The White House. *The National Security Strategy of the United States of America*, March 16, 2006.
- Teltschik, Horst. *329 Tage: Innenansichten der Einigung*. Berlin: Wolf Jobst Siedler Verlag GmbH, 1991.
- Tickner, J. Ann. "Re-visioning Security." Ken Booth and Steve Smith

- eds. *International Relations Theory Today* University Park, PA: The Pennsylvania State University Press, 1995.
- U.S. Department of Defense. *A Strategic Framework for the Asia Pacific Rim*. Washington D.C.: Government Printing Office, April 1990.
- \_\_\_\_\_. *A Strategic Framework for the Asia Pacific Rim: Report to Congress*, 1992. Washington D.C.: U.S. Department of Defense, 1992.
- White House. *The National Security Strategy of the United States of America*, March 2006.
- Zelikow, Philip and Rice, Condoleeza. *Germany United and Europe Transformed: A Study in Statecraft*. Cambridge: Harvard University Press, 1997.
- 2004 Republican National Convention. *A Safer World and a More Hopeful America*. 2004 Republican Party Platform, August 2004.

## 2. 논문

- 강성학. “주한미군과 한·미관계: 중년의 위기인가 황혼이혼인가?” 『IRI 리뷰』. 제7권 1호 가을호, 2002.
- 김계동. “강대국 군사개입의 국내정치적 영향.” 『국제정치논총』. 제32집 1호, 1992.
- \_\_\_\_\_. “북한의 대미정책: 적대에서 협력관계로의 전환모색.” 『국제정치논총』. 제34집 2호, 1994.
- 김열수. “이라크 추가 파병 결정과 한·미동맹의 미래.” 미간행논문, 2003.
- 김종갑. “한·미 동맹관계의 발전을 위한 정책방향.” 『입법정보』. 제144호,

2004.

- 마상윤. “미완의 계획: 1960년대 전반기 미 행정부의 주한미군철수논의.”  
『한국과 국제정치』. 19권 2호 여름호, 2003
- 미국 국익위원회. “미국의 국익.” 『국가전략』. 제3권 2호, 1997.
- 박영호·최선근. “미국 레이건 행정부의 대외 인권정책에 대한 규범적 비판.”  
『국제정치논총』. 제35집 2호, 1995.
- 백광일. “미국의 북한관계의 변화추세와 전망.” 『통일문제연구』. 제2권 1호,  
1990.
- 서보혁. “탈냉전기 북·미관계에 대한 구성주의적 접근-북한의 국가정체  
성을 중심으로.” 한국외국어대학교 대학원 박사학위 논문, 2003.
- 신옥희. “한·미동맹의 내부적 역동성: 분석틀의 모색.” 『국가전략』. 제7권  
2호 여름호, 2001.
- 윤덕민. “한·미동맹의 비전: 새로운 동맹선언의 모색.” 주요국제문제분석.  
외교안보연구원. 2004.
- 이강로. “한국내 반미주의의 성장과정 분석.” 『국제정치논총』. 제44집 4호,  
2004.
- 이상현. “미 군사변환의 세계전략과 동맹 네트워크.” NSP Report. 동아  
시아연구원 외교안보센터. 2005.
- 전인영. “미·북관계의 지속과 변화.” 『정책연구』. 제5호, 1988.
- 조성렬. “미국의 개입주의정책과 대북 특별 법안.” 『미국의 개입주의 정책  
과 북한인권법』. 사단법인 좋은 벗들 주최 북한 인권 토론회 논문집,  
2004.
- \_\_\_\_\_. “한반도 전략환경의 변화와 한·미동맹의 재정의.” 『통일정책연구』.  
제11권 1호, 2002.
- 홍석률. “1970년대 전반 북미관계: 남북대화. 미중관계 개선과의 관련 하  
에서.” 『국제정치논총』. 제44집 2호, 2004.
- Armitage, Richard L. “A Comprehensive Approach to North Korea.”  
*Strategic Forum*. No. 159, INSS. NDU. March 1999.

- Bandow, Doug. "The Future of the U.S.-ROK Alliance: Big Brother or Equal Partners." Tae-Hoon Kang and Hyun-Seok Yu eds. *Fifty Years' Alliance: Reflections and Future Vision of the ROK-U.S. Security Cooperation*. Seoul: The Korea Association of International Studies, 2003.
- Dulles, John Foster. "The Evolution of Foreign Policy." *The Department of State Bulletin*. 30: 761, January 1954.
- Ikenberry, John. "The Myth of Post-Cold War Chaos." *Foreign Affairs*. May/June 1996.
- Harrison, Selig S. "Did North Korea Cheat?" *Foreign Affairs*. Vol. 84, No. 1, January/February 2005.
- \_\_\_\_\_. "The North Korean Conundrum." *The Nation*. posted May 2004, June 2004.
- Handel, Michael. *Weak States in the International System*, London: Frank Cass, 1981.
- House Committee on International Relations. *Investigation of Korean-American Relations: Appendixes to the Report of the Subcommittee on International Organizations*. Vol. 1. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1978.
- Huntington, Samuel P. "Why International Primacy Matters." *International Security*. Vol. 20, No. 1, Spring 1993.
- \_\_\_\_\_. "America's Changing Strategic Interests." *Survival*. Vol. 33, No. 1, January/February 1991.
- Jervis, Robert. "Understanding the Bush Doctrine." *Political Science Quarterly*. Vol. 118, No. 3, Fall 2003.
- Kirkpatrick, Jeane. "Dictatorships and Double Standards." *Commentary*. Vol. 71, No. 5, 1979.
- Layne, Christopher. "Rethinking American Grand Strategy: Hegemony

- or Balance of Power in the Twenty-First Century?" *World Policy Journal*. Vol. 15, No. 2, Summer 1998.
- Lord, Winston. "U.S. Policy Toward the Korean Peninsula." Address to the Korea-United States 21st Century Council. Washington D.C., February 1996.
- Ludlow, Peter. "Wanted: A Global Partner." *The Washington Quarterly*, Summer 2001.
- Morgenthau, Hans J. "Another Great Debate: The National Interests of the United States." *American Political Science Review*, December 1952.
- Morrow, James D. "Alliance and Asymmetry: An Alternative to the Capability Aggregation Model of Alliance." *American Journal of Political Science*. Vol. 35, 1991.
- Solomon, Richard H. Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs. "The Last Glacier: The Korean Peninsula and the Post-Cold War Era." Subcommittee on Asia and the Pacific. Committee on International Relations. U.S. House of Representative, February 1991.
- Smoke, Robert. "National Security Affairs." Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsky eds. *Handbook of Political Science*. Vol. 8. *International Politics*. Massachusetts: Addison- Wesley Publishing Company, 1975.
- Snyder, Glenn H. "The Security Dilemma in Alliance Politics." *World Politics*. Vol. 36, No. 4, July 1984.
- \_\_\_\_\_. "Alliance Theory: A Neorealist First Cut." *Journal of International Affairs*. Vol. 44, No. 1, Spring 1990.
- Tonnesson, Stein. "The Imperial Temptation." *Security Dialogue*. Vol. 35, No. 3, 2004.

Witt, Joel. “Strengthening the U.S.-ROK Alliance: A Blueprint for the 21st Century.” Tae-Hoon Kang and Hyun-Seok Yu eds. *Fifty Years’ Alliance: Reflections and Future Vision of the ROK-U.S. Security Cooperation*. Seoul: The Korea Association of International Studies, 2003.

### 3. 기타자료

『동아일보』.

『디지털타임스』.

『로동신문』.

『매일경제』.

『세계일보』.

『연합뉴스』.

『조선일보』.

『중앙일보』.

『조선중앙방송』.

『조선중앙통신』.

『평양방송』.

*The Financial Times*.

*The New York Times*.

*The Washington Post*.

국방부. “제38차 SCM 공동성명.” 2006.

외교통상부. “한·미 주요현안.” 2004.

통일부. 『주간국제동향』. 제249호, 2002. 10.

- Annex E: U.S. Relations with North Korea. NSSM 154–United States Policy Concerning the Korean Peninsula. RG 273. NA, April 1973.
- CIA. “Rank Order–GDP.” The World Factbook 2005.
- Commission on America’s National Interest. *America’s National Interest*. 1996.
- Congressional Budget Office. *Options for Changing the Army’s Overseas Basing*. May 2004.
- Hill, Christopher R. Assistant Secretary of State. “U.S. Relationship with the Korean Peninsula.” Remarks at the International Agenda Series. organized by Woodrow Wilson School and Foreign Policy magazine, October 13. 2006.
- Memo from EA to Secretary of State. October 6. 1973. Box 370. Winston Lord Files. RG59. NA.
- Memorandum of Conversation for Kissinger. July 1971. Box1033. Nixon. National Security Council Files. NA.
- Office of Foreign Assets Control. U.S. Department of the Treasury. “Sanctions Program and Country Summaries: North Korea.”
- Office of the Press Secretary. “President Bush Delivers State of the Union Address.” United States Capitol. Washington D.C., January 2006.
- \_\_\_\_\_. “President Delivers ‘State of the Union’”  
The U.S. Capitol, January 2003.
- \_\_\_\_\_. “President Discusses War on Terror and  
Upcoming Iraqi Elections.” Park Hyatt Philadelphia.  
Philadelphia. Pennsylvania, December 2005.
- \_\_\_\_\_. “President Sworn–In to Second Term.”  
January 2005.

- \_\_\_\_\_. “Remarks by President Bush and President Kim Dae-Jung.” February 2002.
- \_\_\_\_\_. “State of the Union Address.” Chamber of the U.S. House of Representatives. The United States Capitol. Washington D.C., February 2005.
- \_\_\_\_\_. “State of the Union Address.” United States Capitol. Washington D.C., January 2004.
- \_\_\_\_\_. “Statement by the President.” June 2001.
- \_\_\_\_\_. “The President’s State of the Union Address.” The United States Capitol. Washington D.C., January 2002.
- Pew Research Center. *America’s Place in the World 2005*, November 19, 2005.
- Policy Analysis Resource Allocation Paper on Korea. Korea PARA. Mar. 29. 1972. Pol 32-4 Kor/Un. Subject-Numeric Files. RG59. National Archive.
- Powell, Secretary Colin L. “Remarks at Asia Society Annual Dinner.” New York City, June 2002.
- Secretary Rice, Condoleezza. “Opening Remarks by Secretary of State-Designate Dr. Condoleezza Rice.” Senate Foreign Relations Committee. Washington D.C., January 18. 2005.
- \_\_\_\_\_. “Interview With European Media in Luxembourg.” Luxembourg City. Luxembourg, February 2005.
- Starr to Kriebel. Pol 27-14 Kor/UN Subject-Numeric Files, August 1971.
- Telegram from Seoul Embassy to Department of State. Pol 27-14 Kor/UN, July 1971.
- \_\_\_\_\_. Pol Kor

N-Kor S. Subject-Numeric Files, September 1972.  
Telegram from The Embassy in Korea to the Department of State. Pol  
Kor N-Kor S. Subject-Numeric Files, August 1971.  
The Security Council. Resolution 1695 2006. Adopted by the Security  
Council at its 5490th meeting, July 15, 2006.  
\_\_\_\_\_. Resolution 1718 2006. Adopted by the Security  
Council at its 5551st meeting, October 14, 2006.  
U.S. Department of Defense. "U.S.-DPRK Joint Communiqué." October  
2000.  
U.S. Policy toward North Korea. Mar 1972. Pol 32-4 Kor/Un.  
Subject-Numeric Files.

<<http://www.chinawatch.co.kr>>.  
<<http://www.chosun.com>>.  
<<http://www.koreaembassy.org>>.  
<<http://www.segye.com>>.  
<<http://www.sejong.org>>.  
<<http://www.whitehouse.gov>>.  
<<http://www.yonhapnews.co.kr>>.



# 최근 발간자료 안내

## 연구총서

2004-01	인도주의 개입에 대한 국제사회의 동향	최의철	저	6,000원
2004-02	A CRITICAL JUNCTURE	최진욱	저	4,000원
2004-03	식량난과 북한여성의 역할 및 의식변화	임순희	저	5,000원
2004-04	통일 이후 갈등해소를 위한 국민통합 방안	박종철 외	공저	10,000원
2004-05	미·중 패권경쟁과 동아시아 지역패권 변화 연구	황병덕 외	공저	9,500원
2004-06	중국의 부상에 대한 일본의 인식과 군사력 강화	김영춘	저	4,000원
2004-07	주한미군 감축 및 재배치와 한국의 국가안보	홍관희	저	4,500원
2004-08	남북경협 실패사례 연구: 대북 경협사업의 성공을 위한 정책과제	김영운	저	7,500원
2004-09	북한의 핵 폐기 가능성과 북·미관계	정영태	저	5,000원
2004-10	미국의 대북인권정책 연구	김수암	저	6,000원
2004-11	김정일 시대 북한의 정치체제	박형중 외	공저	10,000원
2004-12	미국의 한반도 정책과 통일문제	박영호	저	5,500원
2004-13	북한의 경제특구 개발과 외자유치 전략 : 개성공업지구와 금강산관광특구를 중심으로	임강택 외	공저	6,000원
2004-14	7·1조치 이후 북한의 체제 변화 : 아래로부터의 시장사회주의화 개혁	서재진	저	7,500원
2004-15	CSCE/OSCE의 분석과 동북아안보협력에 주는 시사점	손기웅	저	5,000원
2004-16	남북 사회문화공동체 형성을 위한 대내적 기반구축방안 : 통일문제의 갈등구조 해소를 중심으로	조한범	저	4,500원
2004-17	국제적 통일역량 실태분석	여인곤 외	공저	9,000원
2004-18	대북지원민간단체의 남북교류협력 연구	이금순	저	5,000원
2004-19	<7·1경제관리개선조치> 이후 북한경제 변화 전망 : 실질소득의 변화를 중심으로	최수영	저	4,000원
2004-20	1994~2000년 북한기근: 발생, 충격 그리고 특징	이 석	저	9,000원
2005-01	Toward Greater Transparency in Non-Nuclear Policy : A Case of South Korea	전성훈	저	7,000원
2005-02	유럽연합(EU)의 대북 인권정책과 북한의 대응	최의철	저	8,000원
2005-03	북한의 노동인력 개발체계: 형성과 변화	조정아	저	7,000원
2005-04	Energy Cooperation with North Korea : Issues and Suggestions	김규률	저	4,500원
2005-05	일본의 보수우경화와 국가안보전략	김영춘	저	5,000원
2005-06	북한주민의 국경이동 실태: 변화와 전망	이금순	저	6,500원
2005-07	북한 청소년의 교육권 실태: 지속과 변화	임순희	저	5,500원
2005-08	미·중 패권경쟁과 우리의 대응전략	황병덕	저	9,000원
2005-09	북한 광물자원 개발을 위한 남북 협력 방안 연구	김영운	저	7,000원
2005-10	청소년의 통일문제 관심 제고 방안	손기웅	저	5,500원

2005-11	러시아 탈 사회주의 체제전환과 사회갈등	조한범	저	6,000원
2005-12	동북아협력의 인프라 실태: 국가 및 지역차원	박종철 외	공저	10,000원
2005-13	북한의 형사법제상 형사처리절차와 적용실태	김수암	저	7,000원
2005-14	6·15 공동선언 이후 북한의 대남협상 행태: 지속과 변화	허문영	저	7,500원
2005-15	북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망 : 중국의 초기 개혁개방과정과의 비교분석	이교덕 외	공저	10,000원
2005-16	한반도 평화체제 구축과 통일전망	조민	저	6,000원
2005-17	북한의 경제개혁과 이행	이석	저	7,000원
2005-18	북한의 산업구조 연구	최수영	저	5,500원
2005-19	탈냉전시대 전환기의 일본의 국내정치와 대외전략	배정호	저	6,500원
2005-20	부시행정부의 대북 정책 추진 현황과 전망	김국신	저	5,000원
2005-21	미국 외교정책에서의 정책연구기관(Think Tanks)의 역할과 한반도 문제	박영호	저	8,500원
2005-22	2005년도 통일문제 국민여론조사	박종철 외	공저	10,000원
2005-23	미국과 중국의 대북 정책 및 한반도 구상과 한국의 정책공간	박형중	저	5,000원
2006-01	Cooperative Denuclearization of North Korea	전성훈	저	10,000원
2006-02	한반도 경제통합 모형의 이론적 모색	임강택	저	7,000원
2006-03	7·1조치 이후 북한의 농업개혁과 과제	최수영	저	5,000원
2006-04	북한경제의 대외의존성과 한국경제의 영향력	이석	저	8,000원
2006-05	동북아 경제·안보 협력의 연계: 4대 분야 협력체 형성 중심	박종철 외	공저	10,000원
2006-06	북한체제의 내구력 평가	전현준 외	공저	10,000원
2006-07	북한 경제개혁의 실태와 전망에 관한 연구 -개혁의 부작용을 통해 본 북한 체제전환의 성공과제-	김영운	저	10,000원
2006-08	남북한 공유하천 교류협력 방안	손기웅	저	6,000원
2006-09	북한의 당·군·민 관계와 체제 안정성 평가	정영태	저	7,500원
2006-10	동북아 정세변화와 한국의 동북아 균형자 역할 연구	황병덕	저	8,500원
2006-11	김일성 항일무장투쟁의 신화화 연구	서재진	저	10,000원
2006-12	평화통일의 기본방향과 추진전략	조민	저	6,500원
2006-13	중국의 대북한 정책: 지속과 변화	최춘흠	저	5,000원
2006-14	한·미 안보관계의 변화와 북·미관계의 전망	박영호	저	7,000원
2006-15	동북아지역의 갈등·협력과 한반도 평화구축을 위한 대외전략	배정호 외	공저	10,000원
2006-16	북한 새 세대의 가치관 변화와 전망	임순희	저	8,000원
2006-17	개혁·개방과정에서 인권의제: 이론과 실제	이금순, 김수암	저	10,000원
2006-18	경제난 이후 북한 문학에 나타난 주민생활 변화	조정아	저	6,000원
2006-19	남남갈등해소방안 연구	조한범	저	5,000원

#### 학술회의총서

2004-01	김정일 정권 10년: 변화와 전망			10,000원
2004-02	한반도 안보정세변화와 협력적 자주국방			10,000원

2004-03	한반도 및 동북아의 평화와 번영			8,000원
2004-04	남북한 교류(화해) · 협력과 NGO의 역할			7,500원
2004-05	한반도 평화회담의 과거와 현재			5,500원
2004-06	북한경제와 남북경협: 현황과 전망			6,500원
2004-07	한국 및 미국의 국내환경변화와 한반도 평화			10,000원
2004-08	한반도 및 동북아 평화변영과 한·중 협력			9,000원
2005-01	북한 경제의 변화와 국제협력			8,000원
2005-02	6·15남북공동선언과 한반도 평화 · 번영: 평가와 전망			10,000원
2005-03	Infrastructure of Regional Cooperation in Northeast Asia : Current Status and Tasks			10,000원
2005-04	Implementing the Six-Party Joint Statement and the Korean Peninsula			10,000원
2005-05	북한 광물자원 개발 전망과 정책방안			10,000원
2006-01	남북경제공동체 형성전략			10,000원
2006-02	한반도 평화포럼: 구상과 이행			9,500원
2006-03	동북아구상과 남북관계 발전전략			10,000원
2006-04	Political Economy of the Northeast Asian Regionalism : Linkages between Economic and Security Cooperation			9,500원

#### 협동연구총서

2004-01	통일인프라 구축 및 개선방안			10,000원
2004-02	정보화시대 통일정책 거버넌스 개선방안	여인근 외	공저	7,000원
2004-03	남북관계 개선의 국내적 수용력 확대방안 : 분야별 갈등의 원인 및 해소방안	박종철 외	공저	10,000원
2004-04	통일관련 법제 인프라 정비 및 개선방안	제성호 외	공저	10,000원
2004-05	통일지향 교육 패러다임 정립과 추진방안	고정식 외	공저	10,000원
2004-06	경제분야 통일인프라 구축 및 개선방안	양문수 외	공저	10,000원
2004-07	북한이탈주민 분야별 지원체계 개선방안	이금순 외	공저	8,500원
2004-08	종합결과보고서: 통일인프라 구축 및 개선 방안	김영춘 외	공저	5,500원
2004-09	평화와 번영의 동북아 문화공동체 형성을 위한 정책연구			10,000원
2004-10	동북아 문화공동체 형성을 위한 협력적 아시아 인식의 모색	오명석 외	공저	5,500원
2004-11	동북아문화공동체와 유럽문화공동체의 공통성과 차별성	김명섭 외	공저	5,000원
2004-12	동북아 문화공동체 형성을 위한 한국 · 중국 · 일본의 대중문화산업에 대한 비교연구	양영균 외	공저	10,000원
2004-13	동북아 공동의 문화유산에 대한 공동 연구와 관리	박경하 외	공저	10,000원
2004-14	동북아 문화공동체의 동아시아 지역 확대방안을 위한 기초연구: 한국·동남아 문화 공동체 형성 가능성 분석	서중석 외	공저	10,000원
2004-15	동북아 평화문화 비교 연구	조한범 외	공저	9,500원
2004-16	동북아 한민족 사회의 역사적 형성과정 및 실태	최진욱 외	공저	6,500원

2004-17	동북아공동체의 행정조직 구축에 관한 연구: 유럽연합의 행정부인 집행위원회 조직의 비교분석을 중심으로	윤종실 외	공저	5,000원
2004-18	동북아 국가의 인적자원실태 및 개발 동향과 인적자원개발 분야의 공동체 형성 가능성 연구	강일규 외	공저	10,000원
2004-19	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적기반 구축방안	전재경 외	공저	8,000원
2004-20	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적 기반 구축방안 : 형사법제를 중심으로	이진국 외	공저	6,000원
2004-21	동북아 여성문화유산 교류협력방안	김이선 외	공저	8,500원
2004-22	동북아 문화공동체 형성을 위한 청소년교류 협력 연구	윤철경 외	공저	10,000원
2004-23	동북아 문화공동체 형성을 위한 교육 분야 교류·협력의 실태	한만길 외	공저	10,000원
2004-24	동북아 국가간 관광교류협력 방안(1) : 잠재력과 장애요인	박기홍 외	공저	6,000원
2004-25	동북아 문화공동체 추진의 비전과 과제(1)	김광익 외	공저	4,000원
2004-26	종합결과보고서: 평화와 번영의 동북아 문화공동체 형성을 위한 정책연구	김광익	저	4,500원
2005-01-01	동북아 문화공동체 형성을 위한 유럽연합의 정책 사례	김명섭 외	공저	9,500원
2005-01-02	동북아 문화공동체 형성을 위한 한·중·일 대중문화 교류의 현황 및 증진 방안 연구	문옥표 외	공저	10,000원
2005-01-03	동북아 문화공동체의 동아시아 지역 확대를 위한 동남아시아 정치 사회 문화 인프라 연구	서중석 외	공저	9,000원
2005-01-04	동북아 평화문화 형성을 위한 인프라 구축방안	전성훈 외	공저	10,000원
2005-01-05	동북아 한민족 공동체 형성을 위한 인프라 구축 방안	배정호 외	공저	10,000원
2005-01-06	동북아 지역인권체제(포럼) 구성 추진	최의철 외	공저	10,000원
2005-01-07	동북아공동체의 정책결정기구 구축에 관한 연구	윤종실 외	공저	10,000원
2005-01-08	동북아 국가의 인적자원개발 제도 및 인프라 분석과 공동체 형성 방향 연구	강일규 외	공저	10,000원
2005-01-09	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적지원방안 연구(II)	전재경 외	공저	10,000원
2005-01-10	변화하는 동북아 시대의 체계적인 국경관리시스템 구축에 관한 연구	장준오 외	공저	8,000원
2005-01-11	동북아 여성문화유산 네트워크 구축에 관한 연구	김이선 외	공저	10,000원
2005-01-12	동북아 문화공동체 형성을 위한 청소년교류 인프라 구축 연구	오해섭 외	공저	9,000원
2005-01-13	동북아시아 3국 학생 및 교원의 상호이해에 관한 의식조사 연구	한만길 외	공저	9,000원
2005-08-01	남북한 통합과 통일인프라 확장방안			10,000원
2005-08-02	남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축방안	김국신 외	공저	10,000원
2005-08-03	통일관련 국민적 합의를 위한 종합적 시스템 구축방안 : 제도혁신과 가치합의	박종철 외	공저	10,000원
2005-08-04	남북한 통합을 위한 법제도 인프라 확충방안	이철수 외	공저	10,000원
2005-08-05	신패러다임 통일교육 구현방안	박광기 외	공저	10,000원

2005-08-06	남북한 경제통합의 인프라 확장방안	양문수 외	공저	10,000원
2005-08-07	북한이탈주민 사회적응 프로그램 연구	이금순 외	공저	10,000원
2005-08-08	종합결과보고서: 남북한 통합과 통일인프라 확장방안	김영춘 외	공저	10,000원
2005-09-01	동북아 NGO 백서	전봉근 외	공저	10,000원
2005-09-02	동북아 NGO 연구총서	조한범 외	공저	10,000원
2006-11-01	한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사	황병덕 외	공저	10,000원
2006-11-02	한반도 평화·번영 거버넌스의 분야별 현황과 과제			10,000원
2006-11-03	한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(상)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-11-04	한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(중)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-11-05	한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(하)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-12-01	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안(총괄편)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-12-02	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안	황병덕 외	공저	10,000원

## 논 총

통일정책연구, 제13권 1호 (2004)	10,000원
통일정책연구, 제13권 2호 (2004)	10,000원
통일정책연구, 제14권 1호 (2005)	10,000원
통일정책연구, 제14권 2호 (2005)	10,000원
통일정책연구, 제15권 1호 (2006)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 13, No. 1 (2004)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 13, No. 2 (2004)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 14, No. 1 (2005)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 14, No. 2 (2005)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 15, No. 1 (2006)	10,000원

## 북한인권백서

북한인권백서 2004	이금순 외	공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2004</i>	이금순 외	공저	10,000원
북한인권백서 2005	이금순 외	공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2005</i>	이금순 외	공저	10,000원
북한인권백서 2006	임순희 외	공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2006</i>	임순희 외	공저	10,000원

## 독일통일백서

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

## 연례정세보고서

2004 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2004~2005	6,000원
2005 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2005~2006	6,000원

### ◆ 비매품 ◆

## 통일정세분석

2004-01	2004년도 북한의 신년 공동사설 분석	박형중, 전현준, 이교덕, 최진욱
2004-02	최근 북한 변화 및 개혁 동향	북한연구소
2004-03	제13차 남북장관급회담 결과 분석 및 전망	조한범
2004-04	최근 북한의 주요 대남논조: 『민족공조』론 강조의 배경과 의도	박형중
2004-05	미 국무부의 '2004년 북한 인권보고서' 분석	최의철
2004-06	제2차 6자회담 분석과 전망	전성훈
2004-07	제4대 러시아 대선결과 분석	여인곤
2004-08	북한 최고인민회의 제11기 제2차 회의 결과분석	이 석, 최진욱
2004-09	제60차 유엔인권위원회의 북한인권결의안 채택과 우리의 고려사항	최의철, 임순희
2004-10	김정일 국방위원장 중국방문 결과 분석	이교덕, 신상진
2004-11	2차 북·일 정상회담 결과분석	김영춘
2004-12	북한의 고농축우라늄(HEU)프로그램 추진 실태	전성훈
2004-13	2004년 상반기 북한 동향	정영태, 최진욱, 박형중, 서재진, 이교덕
2004-14	일본 참의원 선거결과 분석	김영춘
2004-15	남북한 전자상거래 추진방안	김영윤, 박정란
2004-16	미의회 '북한인권법': 의미와 전망	김수암, 이금순
2004-17	2004년 미국 대통령선거 동향 분석(Ⅰ) : 케리 민주당 후보의 외교안보정책 방향	박영호, 김국신
2004-18	2004년 미국 대통령선거 동향 분석(Ⅱ) : 부시 공화당 후보의 외교안보정책 방향	김국신, 박영호
2004-19	중국공산당 16기4중대회 결과분석	전병곤
2004-20	2004년 미국 대통령 및 의회 선거 결과 분석	김국신, 박영호
2004-21	중국의 동북공정과 우리의 대응책	전병곤
2005-01	2005년 북한의 신년 『공동사설』 분석 및 정책 전망	이교덕, 서재진, 정영태, 최진욱, 박형중
2005-02	북한의 경제개혁 동향	김영윤, 최수영
2005-03	북한의 『핵보유』 선언 배경과 향후 입장 전망	정영태
2005-04	북한의 '핵무기 보유' 선언 이후 주변 4국의 반응과 향후 정책 전망	박영호, 김영춘, 여인곤, 전병곤
2005-05	북한인권 관련 미 국무부 보고서 분석 및 정책전망	최의철, 김수암
2005-06	중국 10기전인대 제3차회의 결과 분석	전병곤
2005-07	일본의 보수우경화 동향분석	김영춘

2005-08	농업분야 대북 협력 방안	김영윤, 최수영
2005-09	2004년 북한 영양실태조사결과 보고서 분석	이금순, 임순희
2005-10	북한 최고인민회의 제11기 제3차 회의 결과 분석	박형중, 최진욱
2005-11	북한 인권에 대한 국제사회의 동향 : 제61차 유엔인권위원회의 결의안 채택을 중심으로	최의철, 임순희
2005-12	최근 중·일관계와 갈등요인 분석	배정호
2005-13	북한인권국제대회 동향과 향후 전망	김수암
2005-14	북한 주권국가 인정문제의 국제법적 조명: 동·서독 사례와 향후 통일정책 과제	황병덕
2005-15	동서독간 정치범 석방거래(Freikauf)	손기웅
2005-16	일본 총선 결과 분석	김영춘
2005-17	평화비용의 의미와 실익	김영윤, 이 석, 손기웅, 조 민, 서재진, 최수영
2005-18	미·일동맹의 강화와 주일미군의 재편	배정호
2005-19	주변4국과의 연쇄 정상회담 결과분석	여인곤, 박영호, 배정호, 최춘흠
2005-20	APEC 정상회의의 의의와 한국의 역할	김규륜
2006-01	2006년 북한 신년 공동사설 분석	허문영, 서재진, 임강택, 전현준, 정영태, 최진욱
2006-02	김정일 국방위원장 방중 결산과 향후 한반도 정세 전망	전현준, 김영윤
2006-03	2005 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2006-04	북·중관계 강화의 영향과 우리의 대응책	박종철, 김국신, 최수영, 허문영, 전병곤
2006-05	중·러 정상회담 결과분석	여인곤
2006-06	북한 최고인민회의 제11기 4차 회의 결과분석	서재진, 김영윤
2006-07	주일미군 재편의 의미와 시사점	김국신, 배정호
2006-08	북한 「7·1경제관리개선조치」 4년의 평가와 전망	김영윤
2006-09	한·미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2006-10	아베 정권의 출범과 대한민국에 정책 전망	배정호
2006-11	북한의 핵실험과 국제사회의 대응	김국신, 박영호, 배정호, 여인곤, 최춘흠
2006-12	미국 중간선거 결과분석	김국신, 박영호
2006-13	APEC 정상회의 결과분석	김규륜

### KINU 정책연구시리즈

2005-01	북핵보유선언: 향후 정세전망과 우리의 정책방향	허문영
2005-02	북핵문제와 남북대화: 현안과 대책 이기동, 서보혁, 김용현, 이정철, 정영철, 전병곤, 곽진오	
2005-03	6·15 남북공동선언 재조명: 이론과 실제	홍용표, 조한범
2005-04	광복 60년과 한반도: 한미관계, 남북관계 그리고 북핵문제	김근식
2005-05	한반도 비핵화와 평화체제 구축의 로드맵: 「6자회담 공동성명」 이후의 과제	조성렬
2005-06	제4차 6자회담 합의 이행구도	전현준, 박영호, 최진욱, 이교덕, 조한범, 박종철
2006-01	남북한 관광사업 활성화 방안	김영윤
2006-02	2006년 QDR의 특징 분석과 한반도안보에 주는 시사점	박영호
2006-03	북한 개발협력력을 위한 주요 쟁점과 정책 과제	임을출
2006-04	아시아 지역협력의 발전추세와 한국의 정책방향	김규륜
2006-05	6·15 남북공동선언 이후 북한의 대남정책과 우리의 정책방향	전현준

2006-06 국내외 북한인권 동향 평가와 인권개선 로드맵  
 2006-07 북한군 최고사령관 위상 연구

서보혁  
 고재홍

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 1호(2006)

Studies Series

2004-01	The Successor Theory of North Korea	Kyo Duk Lee
2004-02	Nine Scenarios for North Korea's Internal Development	Hyeong Jung Park
2004-03	The Impact of Personality Cult in North Korea	Jae Jean Suh
2004-04	The Unofficial Exercise of Property Rights in North Korea	Kang-Taeg Lim and Sung Chull Kim
2004-05	A Study of the Social Control System in North Korea: focusing on the Ministry of People's Security	Hyun Joon Chon
2005-01	Strategies for Development of a North Korean Special Economic Zone through Attracting Foreign Investment	Kang-Taeg Lim & Sung-Hoon Lim
2005-02	The Food Crisis and the Changing Roles and Attitudes of North Korean Women	Lim Soon Hee
2005-03	Evaluation of South-North Economic Cooperation and Task for Success	Young-Yoon Kim
2005-04	North Korea's Market Economy Society from Below	Jae Jean Suh
2005-05	Continuities and Changes in the Power Structure and the Role of Party Organizations under the Kim Jong-il's Reign	Hyeong-Jung Park and Kyo-Duk Lee
2005-06	The DPRK Famine of 1994-2000: Existence and Impact	Suk Lee
2006-01	The North Korean Penal Code, Criminal Procedures, and their Actual Applications	Kim Soo-Am
2006-02	North Korea's Negotiation Behavior toward South Korea : Continuities and Changes in the Post Inter-Korean Summit Era	Huh, Moon-Young
2006-03	The Establishment of Peace on the Korean Peninsula and the Outlook for Unification	Cho, Min
2006-04	A Study on the structure of industry in North Korea	Choi, soo-young
2006-05	The Border-crossing North Koreans: Current Situations and Future Prospects	Keumsoon Lee
2006-06	North Korea's Human Resource Development System	Cho, Jeong-Ah

# 통일연구원 定期會員 가입 안내

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

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

## 1. 정기회원의 구분

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

## 2. 회원가입 및 재가입

- 1) 가입방법: ① 회원가입신청서를 기재하여 회비를 납부하신 入金證과 함께 본 연구원으로 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격이 취득됩니다.  
② 본원 홈페이지(<http://www.kinu.or.kr>)에서 회원가입신청서를 작성하신 후 회비를 납부하신 입금증을 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격을 취득하실 수 있습니다.
- 2) 연 회 비: 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다  
(기관회원 20만원, 일반회원 10만원, 학생회원 7만원)
- 3) 납부방법: 신한은행 온라인 310-05-006298(예금주: 통일연구원)
- 4) 재 가 입: 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.(재가입 안내장을 발송)

## 3. 정기회원의 혜택

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

## 4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 수유6동 535-353 (우편번호: 142-076)

통일연구원 통일학술정보센터 (전화: 901-2559, 901-2529 FAX: 901-2547)



절  
취  
선

회원가입신청서			
성 명		주민등록번호	-
근 무 처			
	직 위		
간 행 물 받을 주소	(우편번호 : )		
연 락 처	전 화		FAX
	전자메일		
	ID		PW
전 공 및 관심분야			
회원구분	일반회원 ( ) 학생회원 ( ) 기관회원 ( )		
본인은 통일연구원의 정기회원 가입을 신청합니다.			
200 년 월 일			
신청인		(인)	

- ※ 본 신청서를 팩스나 우편으로 보내주십시오.  
(서울시 강북구 수유6동 535-353 통일연구원 통일학술정보센터 FAX: 901-2547)
- ※ 신한은행 온라인 310-05-006298 (예금주: 통일연구원)
- ※ 본 연구원에서 여러분들을 위해 어떤 서비스를 더 제공했으면 좋은지에 대한 의견이 있으신 분은 본 신청서 뒷면에 적어주시기 바랍니다.

