



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행정학석사 학위논문

미국 국내정치가 한국정부
대북정책 자율성에 미치는 영향
- 탈 냉전기 미국 행정부를 중심으로 -

2019년 2월

서울대학교 대학원
행정학과 행정학 전공
심 문 보

미국 국내정치가 한국정부
대북정책 자율성에 미치는 영향
- 탈 냉전기 미국 행정부를 중심으로 -

지도교수 금 현 섭

이 논문을 행정학석사 학위논문으로 제출함
2018년 9월

서울대학교 대학원
행정학과 행정학 전공
심 문 보
심문보의 석사 학위논문을 인준함
2018년 12월

위원장 권혁주 (인)

부위원장 김봉환 (인)

위원 금현섭 (인)

국문초록

본 연구에서는 탈 냉전기 미국의 국내정치 요인이 대북정책 기조 변화에 미치는 영향과 한국정부의 대북정책 자율성과의 관계를 알아보았다. 미국 국내정치 요인 중 대통령 지지율은 ‘중간선거’, ‘의회’, ‘정책결정 참여자’ 등의 다른 국내정치 요인들이 미국의 대북정책 기조 변화에 행정부 및 시기별로 상이한 영향을 미치는 요인으로 작용한다.

탈 냉전기 미국 행정부의 대북정책 기조를 살펴보면 부시와 오바마 대통령처럼 대통령의 지지율이 낮은 시기에 대북정책 기조변화가 나타나는 것을 알 수 있다. 이와 반대로 1기와 2기 모두 지지율이 높았던 클린턴 대통령 시기에는 대북정책 기조 변화가 나타나지 않았다. 이것은 ‘설득의 정치(Neustadt, 1990)’로 국정을 운영해 나가야 하는 미국 대통령에게 대통령 지지율이 높으면 국정운영의 장악력을 확보하여 대통령이 추진하고자 하는 정책을 지속할 수 있기 때문이다. 그러나 취약한 국민적 지지기반을 가진 낮은 지지율의 대통령은 국정운영의 추진동력을 확보하기 어렵고, 심할 경우 자신의 정치적 영향력을 위태롭게 할 수도 있기 때문에 대통령에게는 지지율의 반등을 위해 노력할 유인이 생긴다. 이때 대통령은 이해관계가 복잡하게 얽혀있는 국내정책보다는 자신이 정보우위에 있고 의회의 초당적 합의를 이끌어 내기 용이한 대외정책으로서 대북정책을 지지율 상승을 위한 수단으로 활용할 가능성이 높은 것이다.

미국 대통령의 지지율 변화에 따라 대북정책 기조가 변하면 한국 대북정책 자율성에 변화가 생길 수 있다. 특히 미국 대통령이 강경한 대북정책에서 온건한 대북정책 기조를 채택할 때, 북한이 인식하는 ‘대북정책 한미공조’ 수준에 따라 한국정부의 대북정책 자율성이 높아질 수도 낮아질 수도 있다. 하지만, 미국 대통령이 강경한 대북정책을 실시할 때, 한국정부의 대북정책 자율성은 언제나 낮아진다.

이를 바탕으로 트럼프 행정부의 대북정책 기조변화와 문재인 정부의 대북정책 자율성을 분석하였다. 트럼프 대통령은 취임 이래 지속적으로 낮은 지지율로 중간선거를 강하게 의식하여 취임 1년차에 내세운 대북 강

경기조를 2018년에는 온건기조로 선회하였다. 이러한 미국의 온건한 대북정책 기조 속에서 문재인 정부는 북미대화 교착시기마다 북미 사이에서 가교역할을 하는 한편, 남북대화도 중단 없이 지속되어 ‘남북관계 발전’이라는 구체적인 대북정책 목표를 달성해 나가는 등 한국정부의 대북정책 자율성은 매우 높아졌다.

요약하면 미국 대통령의 지지율이 낮을 때, 대통령은 기존 대북정책 기조를 변화시킬 유인이 생기며, 특히 온건기조로의 변화시 한국정부의 대북정책 자율성을 높일 수 있는 기회가 생긴다. 그러나 미국이 온건기조를 취한다고 언제나 한국정부의 대북정책 자율성이 높아지는 것은 아니며, 한미 양국이 대북기조 일치를 위해 한미공조를 높여 긴밀히 협력할 때, 한국정부 대북정책의 자율성이 높아 질 수 있다. 그러므로 한국정부가 대북정책의 자율성을 높이기 위해서는 미국의 대북정책 기조가 국내 정치적 상황에 따라 바뀔 수 있음을 염두 해 두고, 한국 대북정책 노선과 미국의 대북정책 기조가 일치하는 방향으로 움직일 수 있도록 긴밀한 대화와 협조를 해야 한다. 동시에 북한에게 한국의 대북정책이 북한 체제를 위협하지 않을 것이라는 인식을 주되, 이는 일관성을 유지하여 한국정부의 대화를 비롯한 다양한 대북제외에 북한이 적극 호응해 나올 수 있는 환경을 구성해야 한다.

주요어 : 미국 국내정치, 대통령 지지율, 대북정책, 자율성, 남북관계

학 번 : 2011-22138

목 차

제 1 장 서 론	1
제 1 절 연구목적	1
제 2 절 선행연구 검토	6
제 3 절 연구방법 및 개념정의	23
제 2 장 미국 국내정치와 대북정책 기조 변화	32
제 1 절 미국 행정부 대북정책 기조의 변화 고찰	32
1. 클린턴 행정부의 대북정책 기조	32
2. 부시 행정부의 대북정책 기조	39
3. 오바마 행정부 대북정책 기조	43
제 2 절 미국 대북정책 기조변화와 국내정치 요인 ...	50
1. 기존 논의	50
2. 대통령 지지율과의 관계	52
제 3 장 한국정부 대북정책의 자율성 분석	60
제 1 절 미국 대북정책 기조 변화와 북한 대남 의사결정 ..	60
제 2 절 미국 대북정책 변화에 따른 한국 대북정책 자율성 ..	62

제 4 장 사례분석의 함의 도출 및 적용	81
제 1 절 미국 국내정치와 한국정부 대북정책 자율성 ..	81
제 2 절 미국 대통령 지지율과 한국정부 대북정책 자율성 ..	87
제 3 절 트럼프 행정부와 문재인 정부에의 적용	96
제 5 장 결 론	105
참 고 문 헌	112
부 록	120
Abstract	149

표 목 차

[표 1] 미국 대북정책 기조 유형별 특징	29
[표 2-1-1] 클린턴 대통령의 평균 순 찬성률	54
[표 2-1-2] 클린턴 대통령 지지율과 대북정책 기조 불변 ..	55
[표 2-2-1] 부시 대통령의 평균 순 찬성률	55
[표 2-2-2] 부시 대통령 지지율과 대북정책 기조 변화	56
[표 2-3-1] 오바마 대통령 평균 순 찬성률	57
[표 2-3-2] 오바마 대통령 지지율과 대북정책 기조 변화 ..	58
[표 3-1] 클린턴 행정부 대북정책 기조불변과 한국정부 대북정책 자율성 ..	68
[표 3-2] 부시 행정부 대북정책 기조 변화와 한국정부 대북정책 자율성 ..	74
[표 3-3] 오바마 행정부 대북정책 기조변화와 한국정부 대북정책 자율성 ..	80
[표 4-1] 미국 대통령 지지율과 대북정책 기조 변화	81
[표 4-2] 미국 대북정책 변화와 한국정부 대북정책 자율성 ..	83
[표 4-3-1] 미국 대통령의 높은 지지율과 대북정책 기조 불변: 클린턴 행정부 ..	87
[표 4-3-2] 미국 대통령의 낮은 지지율과 대북정책 기조 변화: 부시 행정부 ..	87
[표 4-3-3] 미국 대통령의 높은 지지율과 대북정책 기조 불변: 오바마 행정부 ..	88
[표 4-4-1] 미국 대북정책 기조 불변과 한국정부 대북정책 자율성: 클린턴 행정부 ..	89
[표 4-4-2] 미국 대북정책 기조 불변과 한국정부 대북정책 자율성: 부시 행정부 ..	90
[표 4-4-3] 미국 대북정책 기조 불변과 한국정부 대북정책 자율성: 오바마 행정부 ..	91
[표 4-5] 미국 대통령 지지율과 한국정부 대북정책 자율성 ..	92
[표 4-6-1] 클린턴 대통령 지지율 불변과 한국정부 대북정책 자율성 ..	94
[표 4-6-2] 부시 대통령 지지율 변화와 한국정부 대북정책 자율성 ..	95
[표 4-6-3] 오바마 대통령 지지율 변화와 한국정부 대북정책 자율성 ..	95

[표 4-7] 트럼프 대통령의 평균 순 찬성률 99
 [표 4-8] 트럼프 대통령 지지율 변화와 대북정책 기초변화 .. 100
 [표 4-9] 트럼프 행정부 대북정책 기초변화와 문재인 정부 대북정책 자율성· 104
 [표 4-10] 트럼프 대통령 지지율과 문재인 정부 대북정책 자율성 .. 104

그 래 프 목 차

[그래프 1-1] 김영삼 대통령 시기 남북회담 분야별 개최 횟수 ... 65
 [그래프 1-2] 김대중 대통령 시기 남북회담 분야별 개최 횟수 ... 67
 [그래프 1-3] 노무현 대통령 시기 남북회담 분야별 개최 횟수 ... 73
 [그래프 1-4] 이명박 대통령 시기 남북회담 분야별 개최 횟수 ... 76
 [그래프 1-5] 박근혜 대통령 시기 남북회담 분야별 개최 횟수 ... 79
 [그래프 2] 문재인 대통령 시기 남북회담 분야별 개최 횟수 103

그 립 목 차

[그림 1-1] 미국 국내정치와 한국정부 대북정책 자율성 관계 ... 86
 [그림 1-2] 취임 1년차 트럼프 대통령과 역대 대통령 지지율 비교 ... 99

제 1 장 서 론

제 1 절 연구목적

「2018 평창동계올림픽」을 계기로 시작된 남북대화가 3차례의 남북정상회담과 제1차 북미정상회담, 그리고 현재 제2차 북미정상회담 개최를 위한 북미 고위급 대화로까지 이어 지고 있다. 이러한 한반도 정세를 둘러싼 일련의 과정을 보면, 북핵문제 해결에 있어 한국정부가 북미간에 가교(bridge) 역할을 하고 있는 것처럼 보이며, 그 역할을 자처하고 있다.¹⁾ 게다가 남북관계의 상징인 남북회담은 제 1차 남북정상회담을 기점으로 분야별 회담들이 개최되고 제3차 남북정상회담 이후에는 후속조치로서 더 활발하게 분야별 남북회담이 개최되고 있다. 그 어느 때보다 한국정부의 대북정책 자율성이 높아 보인다.

하지만, 이런 한반도 정세를 2016년 미국 대통령선거 당시에는 예상하기 쉽지는 않았다. 2016년 트럼프 후보가 미국 대통령으로 당선되었을 당시, 우리 언론들이나 관련 분야 학자들은 한반도를 비롯한 동아시아 질서에 많은 변화가 생길 수 있고²⁾, 미국 적대시 정책이 더욱 강화 될 수 있다고 예상했다.³⁾ 그렇지만, 지난 2018년 6월 12일 싱가포르에서 북미정상회담이 개최되었고, 이후 교착의 위기가 있었지만, 한국정부의 대북특사접촉과 제 3차 남북정상회담 이후에 제 2차 북미 정상회담을 위한 북미 고위급 접촉이 재개 되면서 제 2차 정상회담 성사여부에 주목하고 있다. 1993년 북한의 NPT탈퇴 선언으로 북핵문제 해결을 위해 북미대화

-
- 1) 남관표 청와대 안보실 2차장은 2018년 5월 18일 기자 면담에서 “한미 정상회담은 북미 정상회담은 북미 정상회담을 약 3주 앞둔 시점에 이뤄지는 만큼, 남북 정상회담의 성공을 북미 정상회담으로 이어가는 가교 역할을 것으로 기대한다.” 고 말했다. CBS노컷뉴스, 2018.5.18., <http://www.nocutnews.co.kr/news/4972126>(검색일: 2018.9.3.)
 - 2) 뉴스1, 2016.11.9., <http://news1.kr/photos/view/?2226004>(검색일: 2018.9.3.)
 - 3) 문화일보, 2017.1.2., <http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2017010201031530116001> (검색일: 2018.9.3)

가 시작된 이래 25년이 지났지만, 북미정상이 한자리에 마주 앉아 북핵 문제 해결을 논의한 자리는 처음이었다. 트럼프 대통령은 공화당 후보 시절부터 “아메리카 퍼스트(America First)”를 외쳤고 미국의 이익에 반하는 모든 것에 문제를 제기하면서 모든 것이 미국에 유리하도록 새로운 질서를 만들어야 한다고 주장하였다. 한국과 관련해서는 미국의 무역적자, 불평등한 방위비 분담 등을 제기하고, 북핵 문제에 있어서는 한국과 일본, 그들의 문제라고 언급하는 등 거침없는 발언들이 국내외에서 많은 논란을 불러일으키기도 했다. 이런 까닭으로 트럼프 대통령이 당선되었을 때, 북미 정상회담이 개최될 것이라고 예상하기는 쉽지 않았다.⁴⁾ 김정은 위원장이 처음으로 현직 미국 대통령을 만난 북한의 최고지도자라는 사실이 기사⁵⁾가 될 정도로 이들의 만남은 매우 이례적인 것이었다.

구체적으로 말해서 북핵문제 해결에 있어서 힘을 우위로 하는 군사력 개입을 주장하는 공화당 트럼프 후보가 미국 대통령으로 당선되면, 민주당의 클린턴 후보가 대통령이 되었을 때에 비하여 한국을 비롯한 동아시아

4) 물론 트럼프 대통령은 후보시절 로이터 통신과의 인터뷰(2016.5.17)에서 ‘(김정은과) 대화할 것이다. 그와 대화하는데 아무런 문제가 없다’, 2016년6월15일 애틀란타 유세에서 ‘김 위원장이 미국에 오면 회의테이블에서 햄버거를 먹으며 핵 협상을 할 것’이라 언급했었다. 대통령 취임 후에도 <블룸버그>와의 인터뷰(2017.5.1)에서는 ‘적절한 경우 김정은을 만날 것이며, 그를 만나면 영광일 것’이라고 언급하는 등 핵문제 해결을 위해 김정은 위원장과 대화할 생각이 있음을 내비치기도 했다. 이러한 트럼프 대통령의 기존 공화당 입장과 일치하지 않는 의견 표출에 대해 공화당은 내부적으로 당혹스러워 했으며, 돌발 언행이 많은 트럼프의 개인적이 특성으로 치부하는 경향들이 많았다. 즉 이슈를 끌기 위한 전략으로 여기는 경우가 대부분이었고, 진의를 갖고 북미 대화를 할 의사가 있다고 판단하기에는 무리가 있었다. 경향신문, 2016.06.16. http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201606161343001&code=970201(검색일: 2018.9.10.)

연합뉴스, 2016.5.18., <https://www.yna.co.kr/view/AKR20160518011700071?input=1195m> (검색일: 2018.9.10.); 한국경제, 2017.5.2., <http://news.hankyung.com/article/2017050112611?mv=o> (검색일: 2018.9.10.); 뉴스1, 2017.5.2., <http://news1.kr/articles/?2983456>(검색일: 2018.9.10.)

5) 한국기자협회, 2018.3.10., <http://www.journalist.or.kr/news/article.html?no=43731> (검색일: 2018.9.10.)

아 질서를 혼란스럽게 만들 수 있다고 예측 했었다. 그렇다면, 우리는 왜 민주당의 클린턴 후보가 당선되면 더 안정적인 것으로 예상했을까? 민주당의 클린턴 후보가 다자주의적, 국제주의 질서를 주장하면서 평화적인 협상으로 동아시아 현안을 해결할 가능성이 더 높다고 예상했기 때문이다. 이러한 예상과는 달리, 트럼프 대통령과 김정은 위원장은 북핵문제 해결을 위한 북미 정상회담을 개최하고 「6.12」 합의까지 발표한다.

현재 트럼프 행정부의 대북정책은 기존의 미국 대북정책에 대한 일반적인 예측을 벗어나 있다. 전통적으로 공화당이 추구하는 가치를 내세우며 미국을 다시 세계최고의 국가로 만들겠다고 외쳤고, 미국의 이익을 위해 서라면 북한에 대해 선제공격을 할 수 도 있다고⁶⁾ 했던 트럼프 대통령이 북한의 북미대화 제의에 호응하고, 그 어떤 미국 행정부보다 ‘급’을 높여 대화를 한 것이다⁷⁾. 트럼프 행정부 출범 초기의 대북 강경정책기조는 퇴조하고, ‘대화·협상’이라는 온건한 기조로 선회하고 있는 것이다.

트럼프 행정부의 대북정책 결정자들은 소위 ‘매파’라는 대북 강경파들이다. 더욱이 대화를 통한 온건한 방식의 북핵문제 해결 입장을 보이던 국무장관 틸러슨의 경질 이후 임명된 폼페이오 역시 강경파이며, 새로이 임명된 백악관 국가안보보좌관 볼턴은 부시 행정부 당시 네오콘 중에서도 매우 강경한 입장을 피력했던 인사였다. 참모진들의 성향 변화 없이 대북정책의 기조가 변하는 양상이 나타났다. 이러한 양상에 대해 트럼프 대통령의 ‘예측 불가능성’을 제기하기도 한다. 하지만, 미국 대통령은 미국인들이 갖고 있는 그들만의 가치와 이것에서 연원하는 “미국 예외주의”를 벗어나서는 절대로 정책을 결정하거나 추진 할 수 없다는⁸⁾ 점을 상기 한다면 트럼프 대통령의 ‘예측 불가능성’은 온전한 설명력을 갖기 어렵다. 이러한 트럼프 대통령의 대북정책 방향 선회에 대해 지지율이 낮은 트럼프 대통령이 11월 중간선거를 의식하여 성과를 위해 북한과의 대화를 서두르고 있다고 보는 시각이 지배적이었다.⁹⁾ 중간선거 결과에

6) 불과 2018년 2월까지만 해도 미국 워싱턴 DC의 많은 연구소들과 언론들은 미국의 정부가 북한을 선제공격을 할 수 있다는 다수의 전망을 내놓았었다.

7) 뉴스1, 2018.9.10., <http://news1.kr/articles/?3422369> (검색일: 2018.9.12.)

8) 정하용, 「미국 대외정책 결정의 국내정치적 기반 이념 제도, 대통령의 역할」, 『동북아연구』, 2010, p251

따라 민주당이 의회의 다수석을 점유하면 트럼프 대통령은 탄핵의 위기를 맞이할 수도 있기 때문에¹⁰⁾ 대북 핵협상의 성과를 통해 트럼프 대통령의 국정운영의 성과로 이용하려한다는 것이다. 하지만, 클린턴 대통령의 사례를 볼 때, 중간선거에서 패하여 분점정부의 상황이 되더라도 모든 대통령이 탄핵을 걱정해야 하는 것은 아니다. 게다가 그 동안의 북미 관계를 살펴보면, 중간선거는 미국의 대북정책 결정에 항상 영향을 주는 요인으로 설명되고 있지 않다. 그리고 본질적으로 정치인인 대통령이 중간선거를 의식하는 것은 자연스러운 현상인데다 단점정부였던 상황에서 2018년 중간선거가 트럼프 대통령에게 중요했던 것은 낮은 지지율 때문이었다.

대통령제인 미국에서 대통령이 갖는 정치적 중요성은 매우 크며, 대통령의 역할은 국내외 문제에 신속한 대응을 위해 점점 커지고 있다. 이러한 미국의 대통령에게 지지율은 대통령의 직무수행에 대한 국민들의 찬성(Approval) 지표이며, ‘설득의 정치(Neustadt, 1990)’가 대통령의 큰 자질인 미국에서 큰 정치적 자산으로 역할을 할 수 있다. 이렇기 때문에 높은 지지율의 대통령은 의회 및 관료와의 관계에서 주도권을 가지고 정책결정을 하고 소신에 따른 정책을 추진할 수 있다.

이러한 대통령 지지율의 특성을 감안할 때, 미국 대통령의 지지율이 낮은 시기에는 미국 행정부의 대북정책 기조 변화가 나타났음을 알 수 있다. 그리고 대통령의 지지율에 따라 기존 대북정책 결정의 국내요인들이 시기별로 상이한 설명력을 갖는지를 설명할 수 있음과 동시에 현 트럼프 행정부가 보이는 대북정책의 선회가 설명되어질 수 있다.

미국의 대북정책이 변하면 한국정부의 대북정책은 영향을 받는다. 새로운 미국 대통령이 취임할 때 마다 언론과 학자들은 미국 행정부의 대외 정책을 진보와 보수라는 이념적 틀에 넣고 그들의 대북정책을 정해진 상수처럼 취급하면서 한국정부의 대응을 주문하곤 한다. 한미간 대북정책 노선이 일치 할 때 우리의 대북정책의 효과성을 높일 수 있다고 생각하

9) 데일리안 2018.5.18, <http://www.dailian.co.kr/news/view/714032/?sc=naver>(검색일: 2018.9.12)

10) 뉴데일리, 2018.9.16, <http://www.newdaily.co.kr/site/data/html/2018/09/16/2018091600035.html>
(검색일: 2018.9.12)

기 때문이다. 이러한 효과성은 한국정부가 의도한 대로 정책의 효과가 나타나는 ‘정책 자율성’을 의미한다¹¹⁾. 즉, 한국의 대북정책은 국제질서, 특히 미국으로 대표되는 거대한 상층 구조하에서 상대적인 자율성¹²⁾이 결정된다는 것이다. 하지만, 한미 양국이 대북정책 노선 일치가 남북관계가 개선으로 이어져서 대북정책의 효과성이 높아지는 것은 아니다. 한국 정부의 대북정책은 ‘북한’이라는 상대가 있어야 성립 할 수 있다는 점에서 북한의 대외정책(대미·대남) 역시 중요하다. 따라서 한국정부의 대북정책의 자율성은 미국으로 대표되는 국제정치 질서라는 거대한 구조와 북한이라는 상대방이 존재함으로써 결정되는 것으로 남북미 삼자구도 속에서 살펴보아야 한다. 이러한 문제의식에서 탈냉전기 미국 행정부의 사례분석을 통해 미국 대통령의 지지율이 미국의 대북정책 기조 결정에 어떤 영향을 주는지와 동 요인이 어떤 기제를 통해 한국정부의 대북정책 자율성에 영향을 주고 있는지를 연구하고자 한다.

구체적으로 먼저 클린턴 행정부에서부터 오바마 행정부까지의 대북정책 기조 변화와 그 요인을 분석한다. 두 번째로, 그 변화의 요인으로서 중간선거와 정책결정 참여자 등 미국의 국내정치 요인이 시기별로 상이하게 영향을 미치는 원인과 기저 요인으로서 대통령의 지지율에 주목한다. 세 번째로, 미국 대통령의 지지율이 미국의 대북정책 기조변화에 미치는 영향과 넷째, 미국의 대북정책 기조가 변함에 따라 한국정부의 대북정책 자율성이 어떻게 변하는지를 남북미 삼각관계 속에서 고찰한다. 그런 다음 사례분석의 함의를 통해 현 트럼프 행정부의 대북정책 기조 변화와 문재인 정부의 높은 대북정책 자율성이 어떠한 메커니즘에서 발현되는 것인지 알아보고 결론에서 한국정부의 대북정책에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

11) 김준형, 「한국대외정책의 대미의존성의 고착화 과정과 원인에 관한 분석: 대북정책을 중심으로」, 『21세기 정치학회보』 제19집 2호, 2009, p.388

12) 한국이 대북정책에서 가질 수 있는 자율성은 세력구조자체를 형성, 변경하는 구조에 대한 자율성이라기보다는, 주어진 구조 속에서 행동의 여지를 찾는 구조속에서의 자율성이라고 보아야 할 것이다. 전재성, 「관여(engagement)정책의 국제정치이론적 기반과 한국의 대북 정책」, 『국제정치론총』 제43집 1호, 2003, p.243

제 2 절 선행연구 검토

1. 남·북·미 삼자관계 연구

남북미 관계에 대한 연구는 주로 남북미 국가 간의 대화를 중심으로 진행되었으며, 남북대화·북미대화과 같이 양자 대화에 대한 연구가 다수이다. 이러한 이유로 기존 연구는 사례를 토대로 남북한 대화의 협상 행태, 북미대화 진행과정, 북한의 의사결정 요인, 정상회담과 같은 특정 회담의 성사요인 등에 초점을 맞추어 진행되었다. 그러나 남북대화의 결과들이 축적됨에 따라 남한과 북한 각각이 남북대화의 가장 주요한 당사자임에는 틀림없지만, 남북 당사간의 의사결정만을 논의하는 것에는 한계가 있으며, 남북미 삼자의 구도 속에서 남북대화 논의가 전개될 필요성을 제기하는 연구들이 늘어났다. 즉 남북대화가 활발해지고 그에 따라 남북관계가 진전되었으나, 남북대화는 중단과 재개가 반복적으로 나타나고, 이에 남북대화의 재개와 중단 요인, 남북 합의 이행의 저해요인 등을 중심으로 논의가 전개 되어왔다. 최근 들어 남북대화를 둘러싸고 남북요인뿐만 아니라 국제질서 특히, 미국이라는 변수를 함께 논의해야 한다는 것에 문제의식을 같이 한다.

구체적으로 알아보면, 박창환(2006)¹³⁾은 통시적 관점에서 「7.4 남북공동성명», 「남북기본합의서», 「6.15 공동선언문」 등 주요 남북한 합의에 대해 시기별 남북협상 행태를 분석하고 그 의의를 정리였다.¹⁴⁾

박정현(2010)¹⁵⁾은 기존 남북회담에 대한 연구가 협상론이나 남북간 상

13) 박창환, 「한반도 평화문제와 제도화에 관한 연구-남북대화 및 합의과정 분석을 중심으로-」, 경기대학교 정치전문대학원 박사논문, 2006

14) 이러한 통시적 연구는 박창환(2006) 연구외에도 강인덕·송종환 외 「남북회담: 7.4에서 6.15까지」(서울: 극동문제연구소, 2004); 배광복, 「남북관계의 경로의 존성과 구성: 7.4 남북공동성명에서 남북기본합의서 채택까지 남북회담 분석(2008)」, 고려대학교 등 다수이다. 김거정, 「남북합의 지속성 저해요인 연구」, 동국대학교 대학원 북한학과 박사논문, 2017, p.7 재인용

15) 박정현, 「남북협상의 정치사회적 요인 연구 - 정상회담 및 장관급회담의 사

호작용에 초점을 맞추고 있다면서 국내정치사회 요인이 남북협상(회담)에 주요 요인으로 작용함에도 이에 대한 연구가 미흡함을 지적한다. 국내변수로써 선거로 대변되는 정치일정과 대통령의 지지율, 여론 등 국내정치사회적 요인과 그것에 대한 분석틀로써 양면게임을 적용하였다. 남북대화에 국내정치사회적 요인의 중요성을 상기 시킨다는 점에서 의의가 있으며, 본 연구의 결론에 많은 함의를 준다.

김현경(2007)¹⁶⁾은 남북관계의 안정적 관리를 위해 2000년 이후의 남북대화 중단과 재개된 4시기를 중심으로 하는 분석이 필요하다면서, 남북 대화는 국제, 남한, 북한의 요인들이 총체적으로 상호작용에 대한 결과라는 점에서 각 요인별 분석과 더불어 체계적으로 상호작용을 설명을 시도하고 있다. 남북미 삼자구도 속에서 역동성이 존재하고, 그 결과로써 남북대화를 바라본 것은 여타 연구에 비해 동 연구의 가장 큰 의의라 할 수 있겠다. 그러나 연구범위의 한계 상 부시 행정부의 대북정책을 불변하는 상수로 놓고 남북대화에 미치는 영향만을 분석하고 있어 남북대화의 중단 요인이 미국의 대북 적대시 정책¹⁷⁾으로만 귀결되는 듯한 인상을 준다. 그러나 미국 정부가 대북 포용정책을 펼쳤던 클린턴 행정부 시기에도 남북대화가 단절, 경색 이었던 시기가 있었다는 점을 감안한다면 김현경의 분석은 사례분석이 갖는 일반적인 한계를 갖는다. 미국의 대북 정책 방향을 고정 불변하는 상수로 인식하고 미국의 대외정책 결정이 이념에 따른다는 일반적인 생각으로부터 기인하는 것이다.¹⁸⁾ 이는 동일한

례분석」, 경기대학교 정치전문대학원 박사논문, 2010

16) 김현경, 「북한의 남북대화 중단 및 재개 요인 분석-2000년 이후 사례를 중심으로-」, 경남대학교 북한대학원 석사논문, 2007

17) 김현경(2007)은 북미관계의 악화가 곧 남북대화의 중단으로 이어지는 것은 아니나, 북한이 남북대화를 중단하기 까지 남북미 삼자 구도의 변화가 있었으며, 즉 남한의 대북포용정책이 미국의 대북적대시 정책에 영향을 받아 남북 대화에 불리하게 작용할 경우 남북대화 중단을 선언한다고 주장한다.; 김현경(2007), 위의논문, p.85

18) 본 연구자는 미국이 대북적대시 정책을 실시 할 경우 남북관계 혹은 남북 대화에 부정적 영향을 미칠 것이라는 것에 동의한다. 그러나 본 연구자가 제기하고자 하는 바는 미국의 대북적대시 정책은 이념처럼 고정 불변하는 것이 아니라 미국의 이익에 따라서 그리고 미국의 국내정치 상황에 따라서

부시 행정부 시기, 남북대화 중단의 원인을 설명 할 수 있지만, 남북대화가 중단되지 않은 시기에 대해서는 설명 할 수 없다는 문제가 있다.

김거정(2017)¹⁹⁾은 남북 갈등에 대한 기존 연구들은 남북한 내부요인에서 그 원인을 찾고 있으며, 남북미 삼각구도 속에서의 각 변수들 간의 상호작용을 설명하지 못한다고 지적한다. 이에 김거정은 남북관계에 미치는 영향을 분석할 때에는 대외적 요인과의 상호작용을 함께 고려해야 한다면서 특히 미국요인이 남북간 대화에 기여자이기도 하지만, 합의 실천에 장애물로 작용했다는 점을 지적한다. 남북대화에 대한 논의는 단순히 남북관계가 아니라 남북미 삼각구도 속에서 논의되어야 할 필요성을 강조한다. 이외에도 전두환 정부 시기부터 노무현 정부에 이르기까지 남북 정상회담 성사여부를 중심으로 정상회담 성사 요인을 분석²⁰⁾한 연구들도 있다.

2. 북한의 대외정책 결정

북한의 대외정책 결정에 대한 연구는 남북대화 결정과 미국을 중심으로 전방위 외교를 특징으로 설명하는 연구가 다수이다. 남북대화 결정에 관한 연구로서 김해원(2009)²¹⁾은 남북관계와 남북대화에서 중단, 재개를 결정하는 부분에서 북한의 의사결정에 주목하고 로빈슨의 국가이익(National Interest)의 1, 2차 개념을 적용하여 북한은 1,2차 국가이익 위배와 충족 여부에 따라 대화를 중단 혹은 재개한다는 것이다. 동 연구는 북한을 합리적 의사결정의 주체로 상정하고, 일관된 의사결정 요인이 있음을 보여주었다는 점에서 북한을 비합리적 의사결정 주체로 상정하고 대화자체를 거부하거나 합리적 대응으로 불가하다는 입장에 대해 새로운

변할 수 있는 것으로 김현경이 클린턴 행정부의 대북포용정책시기와 부시 행정부 1기의 대북 적대시 정책을 단순 비교하여 남북대화 중단의 원인을 일반화하기 곤란하다는 것이다.

- 19) 김거정, 「남북합의 지속성 저해요인 연구」, 동국대학교 대학원 박사논문, 2017
20) 오충석, 「남북정상회담에 대한 한국 정부의 차별적 대응과 성사요인-전두환, 노태우, 김대중, 노무현 정부의 추진과정을 중심으로」, 연세대학교 대학원 박사논문, 2012
21) 김해원, 「북한의 남북대화 행태에 관한 연구: 중단과 재개요인을 중심으로」, 동국대학교 대학원 박사논문, 2009

시각을 제시하고 있다.

김현경(2007)은 위 논문에서 북한의 대외정책에서 가장 중요한 비중을 차지하는 것이 대미정책이고, 북한의 정책이 미국의 대북정책 및 북·미 관계의 향방에 따라 좌우되는 경향이 크다고 보았다. 특히 미국의 대북정책이 한국의 대북정책에 미치는 영향, 즉 한미공조의 양태와 수준도 중요하므로, 한미공조의 영향으로 북한에 불리한 방향으로 진행되거나 그렇게 될 가능성이 높다고 판단할 때 남북대화 중단을 선언 한다고 주장한다.²²⁾

김계동(2008) 역시 국내적 환경차원에서 북한이 냉전 종식 이후 경제난에 직면했고 그 결과 생존 즉 체제유지가 북한의 가장 중요한 목표가 됐다는 점에 주목한다.²³⁾ 정규섭(1999)은 북한의 외교정책 추진에 영향을 주는 요인으로 국제환경적 요인을 제시하면서도 북한 외교정책의 핵심 목표는 김정일 정권의 정치적 안정을 도모하는 것이라 했다.²⁴⁾ 김용호(1996) 또한 북한의 외교정책 결정과정에 영향을 미치는 요소를 분석하면서 대내 정치적 요인은 대부분 체제유지와 관계가 깊다면서 식량난과 같은 북한의 경제난은 체제불안 요소 증폭으로 직결된다고 지적한다.²⁵⁾

신희훈(2015)²⁶⁾은 김정일 시대의 외교정책은 북한의 외교정책이 특히 대미정책에 있어 안전 보장 추구에 궁극적 목표를 두고 있으며, 미국과의 관계개선을 위한 각종 회담의 성과들이 미국이라는 강대국을 상대로 당당하게 획득했다는 이데올로기를 인민들에게 알림으로써 김정일의 정통성과 영도력을 과시하는 효과를 얻을 수 있었다고 한다. 또한, 김정은 체제하의 북한 대외정책은 국내외 정세변화에 실리적으로 대응하는 양상으로 김정일 체제의 목표와 기조에 큰 변동사항이 없다고 한다.

주봉호(2005)²⁷⁾는 북한의 대외정책을 ‘지속 속의 변화’라는 관점에서 시

22) 김현경(2007), 위의논문, p.9

23) 왕선택, 「북한과 미국의 ‘핵외교’추세 분석, 1992-2011: 국내정치 일정과 ‘예정된 비합리성’개념을 중심으로」, 북한대학원대학교 박사논문, p.10 재정리

24) 왕선택(2012), 위의논문, p.10 참고 재정리

25) 왕선택(2012), 위의논문, p.10 참고 재정리

26) 신희훈, 「북한 김정일 정권의 대외정책에 관한 연구」, 원광대학교 행정대학원 석사논문, 2015

27) 주봉호, 「북한 대외정책의 지속과 변화」, 『국제정치연구』 제8집 2호, 2005

기별로 나누어 특징을 정리하면서 1990년 이후 북한의 대외정책을 ‘전방위적 외교’로 정의하고 있다. 이시기 북한은 동구 사회주의 진영 붕괴, 소련 해체, 고난의 행군이라는 경제난에 직면하게 되면서 ‘체제유지’라는 최소목표에 전력을 기울였다고 평가한다. 즉, 1990년대 북한의 대외정책은 기존 사회주의 진영외교와 명분외교 대신 체제보존을 위한 생존외교로 변모했고, 그것은 미국과의 협상을 통해 획득해야만 했다는 것이다.

결국 선행연구들의 결과를 종합하면, 북한의 대외정책의 목표는 결국 ‘체제유지’이며, 경제난 극복, 실리외교 모두 북한 체제의 존속과 안정을 위한 방향에서 결정된다는 것이다. 북미 협상이 북핵외교를 중심으로 진전되어온 사실과 북한이 북미협상 테이블에 앉기 위한 조건으로 체제보장을 지속적으로 제기해 온 것을 보아도 알 수 있다. 그리고 대외변수의 체제위협에 대한 정도 즉, 체제존속에 대한 위협 수준을 북한이 어떻게 인식하는지에 따라 북한의 대응은 달라질 수 있다.

북미관계에 대한 연구는 미국의 대외정책결정에 있어 대북정책 전개를 중심으로 논의되고 있는 바, 미국의 대외정책 결정에 관한 선행연구 검토로 같음한다.

3. 미국 대북정책 결정 요인

미국의 대북정책 결정에 영향을 미치는 요소들은 매우 다양할 것이다. 그러나 국내외 연구들은 미국 외교정책의 이념과 ‘합의된 이익’ 실현을 위한 ‘예외주의 기조’와 제도측면에 대한 연구들이 주를 이룬다²⁸⁾. 즉, 미국의 대북정책에 관한 연구는 북미관계, 미국의 북핵외교를 중심으로 진행되어 왔으며, 구체적으로 미국의 외교이념, 외교이념보다 상위에 자리잡는 개념으로서 “예외주의”, 선거로 대표되는 국내정치 일정, 대통령과 의회와의 역할, 의회의 분포(분점정부), 외교정책을 결정하는 관료 혹은 구성원들의 구성 등 다양한 측면에서 연구가 이루어지고 있다.

28) 서병철, 「클린턴행정부와 부시행정부의 대북정책 비교」, 국방대학교 국방안보대학원 석사논문, 2007, p.19

1) 외교이념

미국의 대북정책이 보수와 진보, 혹은 강경파와 온건파와의 대결의 산물이라는 원론적인 입장에서 미국의 대북정책 노선을 설명하는 연구들이 많다. 이러한 입장에서 주로 논의되어지는 것 중 하나가 ‘이념’ 측면에서 미국의 대외정책 결정을 분석하는 연구이다. 이러한 현상의 원인은 일반적으로 미국의 ‘외교이념’이란 미국의 세계적 역할과 그를 실현하기 위한 수단에 관한 일련의 일관된 시각으로서, 현실 외교정책결정을 둘러싼 현실적인 논쟁에서 중요한 흐름을 형성하고 있는 노선²⁹⁾으로 여기기 때문이다. 이러한 시각에서 ‘외교이념’은 미국 대외정책의 전반적인 목표와 수단에 대한 일정한 시각을 바탕으로 미국의 물적, 인적 자원의 효율적 배분과 그 우선순위를 둘러싼 논쟁이라는 형태로 나타난다.³⁰⁾ 이렇기에 우리는 미국의 대선기가 되면, 어느 당의 후보가 대통령이 될 것 인지 많은 관심을 갖는다. 이것은 대통령 후보가 속한 정당이 진보성향인지 보수성향인지에 따라 동아시아 정책, 미국의 대북한 정책에 영향을 줄 것이라 생각하기 때문이다. 다시 말해, 미국의 대통령이 어떠한 미국의 대외정책에 있어서 이념, 정확히 말해 정당의 이념에 따라 대외정책의 방향이 결정될 것이라고 생각하기 때문이다. 미국 대선 시기를 전후하여 많은 민주당 후보가 대통령이 될지, 공화당 후보가 될지에 따라 미국의 대외정책을 예상하고, 그 예상에 따라 한국정부의 대응을 논하는 것은 뉴스에서 아주 보기 쉬운 풍경이다.

이렇듯 미국의 외교이념은 진보 정당이나 보수 정당이나에 따라 다른 모습을 취할 것으로 기대한다. 이렇게 전통적인 시각에서 미국의 외교이념을 분석한 이삼성(1992)은 냉전시대³¹⁾와 탈냉전 시대를 나누어 미국의

29) 이삼성, 「미국외교사에 있어서 외교이념 분류-국제주의와 고립주의의 성격 분석을 중심으로」, 『국제정치론총』 제32집 2호, 1992, p.121~122

30) 이삼성(1992), 위의논문, p.121~122

31) 이삼성(1992)은 위의논문에서 냉전시기를 구체적으로 20세기 전반, 전후-1960년대, (조지 케넌, 브루스 커밍스의 국제주의, 봉쇄주의, 몰백주의), 베트남전쟁 이후-1980년대 (로즈노-홀스티의 「냉전 국제주의 탈냉전 국제주의 반고립주의」, 유진위트

교 이념 분석을 바탕으로 클린턴 행정부의 외교노선을 전망한 바 있다. 이삼성은 본 연구에서 기존 미국외교이념 분류에 대안적 분류방식으로 세부분석 방식을 주장하며, 국제주의-고립주의, 이상주의-자유주의 두축을 선정하여 미국외교이념을 적용³²⁾하였다. 당시 부시 행정부의 공화당 중심권 외교노선은 현실주의적 국제주의로, 민주당 중심권의 외교노선은 자유주의적 국제주의로 분류하였다. 그러면서도 이삼성은 특정 행정부의 외교노선은 상대적인 관점에서 해석 될 수밖에 없으며, 기본적으로 상대성을 갖는 것이기 때문에 여러 가지 성격을 부분적으로나마 동시에 가질 수 있다는 것을 인정해야 함을 강조한다. 즉, 미국 행정부의 외교이념은 행정부별로 절대적인 것이 아니며, 상황적 맥락 속에서 변화 할 수 있다는 것이다.³³⁾ 이러한 주장은 미국의 대외정책으로서 북미 관계에 대한 연구들의 흐름을 보면 알 수 있다. 탈냉전기의 북미 관계 연구는 미국이 북핵 외교를 중심으로 연구가 진행되는데, 초기 연구들은 클린턴 행정부와 부시 행정부를 비교하면서 양 행정부의 차이점을 부각시키는데 중점을 두고 분석을 한다. 다자주의적, 자유주의적 국제주의의 특성을 지닌 클린턴 정부와 초기 부시 행정부를 일방주의, 현실주의적 국제주의적 외교이념에 따라 북한 정책을 사용한 차이 연구가 중심을 이루었다. 그러나 이후 클린턴 행정부, 부시 행정부, 오바마 행정부를 포함한 3개 행정부를 분석한 연구들의 다수는 각 행정부별 외교이념을 설명하면서 대통령의 개인적 이념, 특성, 소속 정당의 특성 등을 언급하면서 실제적으로는 각 행정부가 어느 한 가지 수단이나 방법을 사용하는 것이 아니라, 상대적인 차이와 시기의 차이가 있을 뿐 미국의 대북 핵외교는 유사한 경로를 걸었다는 것이다.

코프의 「호전적 국제주의, 협조적 국제주의 고립주의」로 나누어 분석하고, 탈냉전시기는 프리스-수터 분석을 바탕으로 하였다.

32) 두 축을 결합하여 ①현실주의적 국제주의 ②자유주의적 국제주의 ③현실주의적 고립주의 ④자유주의적 고립주의의 네 가지 외교이념유형으로 도출하였다. 이삼성(1992), 위의논문, p.138

33) 민주당 출신 카터와 클린턴 모두 민주당의 이념적 구분에 따르면 보수에 가까웠다. 결코 ‘큰 행정부’를 지향하는 루즈벨트, 트루먼, 존슨식의 진보는 아니었다는 평가가 있다. 아서 사이어(Arther I. Cyer), 「탈냉전기 미국의 외교정책: 미국과 유럽, 미국과 아시아」(서울: 도서출판 오름, 2000), pp.136~137

2) 미국식 대외정책 ‘예외주의’

이러한 시각과는 달리 근본적인 대외정책결정 기준으로써 “미국 예외주의”를 강조하는 입장이 있다. 정하용(2010)은 미국의 대외정책의 주요 원칙과 목표를 “미국 예외주의”로 설명한다. 미국 대외정책은 힘(power), 평화(peace), 번영(prosperity), 도덕적 원칙들(principles)의 네 가지 국가 목표의 실현을 추구한다면서 이러한 구체적 국가 목표는 국가이익을 규정하는 도덕적 원칙에 의해 정당성을 부여받는 다는 것이다.³⁴⁾ 정하용은 이러한 도덕적 원칙의 핵심이자 국가이익은 “미국 예외주의(American exceptionalism)”로 귀결된다고 한다. 따라서 미국의 대외정책결정에 대한 이해를 위해서는 예외주의 원칙에 대한 이해가 선행되어야 한다고 한다. “미국 예외주의”는 미국의 대외정책 결정에 있어 미국의 이익을 극대화하며, 자유로운 정책 선택(at liberty)이 가능하다는 것이다. 즉 예외주의는 대외정책 결정에 있어서 ‘미국의 번영’을 위한 가장 큰 핵심 가치로서 작용한다. 고립주의, 국제주의, 일방주의, 다자주의 등 다양한 외교이념들은 정치경제적 상황에 따라 미국의 이익을 지키기 위한 대외정책들의 변형³⁵⁾ 즉, 미국이 자국 이익 극대화를 위한 대외정책 선택의 결과로써 일정한 이념의 형태로 나타난다. “미국 예외주의”는 대외정책 결정의 기준이며, 클린턴과 오바마의 다자주의, 부시의 일방주의, 트럼프의 경제적 고립주의 등으로 다양하게 변형되어 나타난다는 것이다. 외교적 문제에 있어서 평화적 해결 방법을 선호하는 행정부가 군사력을 강조하는 행정부보다 더 혹은 언제나 평화적인 수단과 우호적인 태도를 보일 것이라 판단해서는 안 된다. “미국 예외주의”를 구현하는 방식은 국내외 조건에 따라 다양하게 선택되기 때문이다. 실례로 대북 포용정책을 지속적으로 추구했다 평가받는 클린턴 행정부의 경우, 북한의 핵시설에 선제타격을 고려했던 적³⁶⁾이 있었으며, 오바마 행정부 시기 봉쇄정책의 일환으로써 강경한 대북제

34) 정하용(2010), 위의논문, p.226

35) 정하용(2010), 위의논문, p.228

36) 조선일보, 2017.12.9, http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/12/09/2017120901086.html
(검색일: 2018.9.15.)

재가 이루어졌던 점을 고려할 때 이해될 수 있다.

서홍석(2011)³⁷⁾은 부시 행정부와 오바마 행정부를 비교하면서 미국 외교의 이념은 미국 “예외주의”로, 미국의 자국 이익 확대를 위한 방향에서 이상주의와 현실주의 패러다임이 혼합되어 나타난다고 한다. 더불어 미국의 국내정책과 대외정책은 점점 연계되어 국내정책이 대외정책에 영향을 미칠 수 있다고 본다. 특히 행정부 교체가 미국 외교정책 결정의 중요한 요소로 작용할 수 있으므로 이를 고려하여 대북정책을 운용할 것을 제언한다. 그러나 이 연구 역시 중간선거를 결과로서 보는 연구와 관료정치 모형에서 드러나는 문제와 같이 대통령의 결정권한을 매우 협소하게 생각한다는 점에서 동일한 한계가 있다. 이와 관련하여서는 후술하는 국내 정치적 요인에서 자세히 논의한다.

박상훈(1999)³⁸⁾은 미국외교에 나타난 일반적인 국내적 정책결정요인으로 대통령, 의회, 국방부·국무부 관료 등 정책 결정자 외에 군사복합체 등으로 대표되는 미국 내 이익집단, 언론까지 제시하고 있다는 점에서 여타 연구와 차이가 있다. 전통적으로 정책 결정에 참여하는 제도적 영역을 넘어 비제도권의 비가시적 영향력을 설명하고 있는 것이다. 그리고 미국 외교정책 문화의 핵심적 특징으로 ‘예외주의’를 상정³⁹⁾하고 있다.

이상의 연구를 볼 때, 미국이 대외정책 결정은 외교적 이념 보다는 근본적으로 미국의 번영이라는 일관된 목표 달성을 위해 미국 “예외주의”에 입각하여 대외정책을 결정한다는 입장이 현실적 설명력이 높다.

37) 서홍석, 「미국 행정부 교체와 대북정책」, 연세대학교 정경대학원, 2011

38) 박상훈, 「미국의 대북정책 결정요인에 관한 연구: 북한 핵문제를 중심으로」, 전남대학교 대학원 박사논문, 1998

39) 이외에도 미국의 대외정책이 “예외주의”에 근거한다고 보는 시각은 다수 존재한다. 이연하(2003)는 미국의 대외국가 전략은 냉전시기 뿐만 아니라 탈냉전 시대 이후까지도 철저한 국가이익(national interest)를 추구하는 방향에서 정해지고, 이에 근거하여 안보·외교 정책을 추진하고 주장한다. 이연하, 「미국의 대외정책과 한반도에 관한 연구」, 공주대학교대학원 석사논문, 2003

3) 국내정치 요인 : 대통령, 의회, 중간선거, 정책결정 참여자

윌다브스키(Wildavsky)는 미국 대통령은 국내정책과 대외정책에서 상이한 영향력을 갖는다고 보았다. 대통령의 영향력은 국내보다 대외정책에서 강하게 작용하는데, 이는 대외정책 결정에서 (의회보다) 제도적으로 더 많은 권한을 갖고 있으며, 대통령을 견제하는 의회에 비해 대외정보 획득에 유리하므로 상대적으로 이점을 갖고 있기 때문이라고 한다. 하지만, ‘두 대통령(two presidency)’ 이론으로 통용되는 윌다브스키 연구의 적실성은 냉전 시기 대통령과 의회의 정책 영향력에 대한 논의에 한정된다는 한계⁴⁰⁾가 있다. 정보의 유통과 저장, 획득이 용이한 현대 시대에 대통령과 의회의 대외정책과 관련한 정보의 비대칭성이 존재하기 어려우며, 존재한다더라도 그 기간은 매우 짧고, 그 간극이 매우 크다 하기 어렵다. 게다가 FTA 무역협상과 같은 대외 경제적 이슈들은 국내정치 이슈와 곧 바로 연계되기 때문에 그 적용 영역이 외교안보분야로 훨씬 축소될 수밖에 없다.

임을출(2003)⁴¹⁾은 클린턴 행정부의 대북정책을 연구하면서 제네바 합의 이행의 지연 등 클린턴 행정부가 의도한 대로 충분히 진행되지 못한 원인을 1994년 중간선거 패배의 결과로서 의회 다수당이 공화당으로 바뀌는 분점정부 상황이라고 평가했다. 미국의 대북정책 결정에 있어 ‘의회’라는 국내정치적 요소에 대한 고려가 필요함을 제기 한 것이다. 1994년 중간선거 이후 공화당이 다수당을 차지하면서 제네바 합의 후속조치로써

40) 이러한 윌다브스키는 대통령이 국내정책보다 외교 및 국방정책에서 의회의 지지를 받기 때문에 대외정책결정 과정에서 대통령이 독점적인 권한을 가진다는 결론에 도달했다. 이러한 이유는 2차 세계대전 이후 냉전시기까지의 미국 의회 내 공화당과 민주당 사이에는 소련이라는 외부 위협에 함께 대응해야 한다는 초당파적인 합의가 존재하였고, 대외정책에 관한 대통령의 결정을 지지하였기 때문이다.(Fleisher et al. 2000) 최은정, 「대외정책 유형에 따라 의회와 정당의 대통령 지지는 달라지는가?—‘두 대통령 이론’을 중심으로」, 경희대학교 대학원 석사논문, 2017, p.9

41) 임을출, 「클린턴 행정부의 대북정책 연구-국내정치적 요인을 중심으로」, 경남대학교 대학원 박사논문, 2003

경수로 건설 등에 대한 예산집행에 대해 공화당은 거세게 비판하였고, 결국 상당수 관련 예산은 한국정부와 일본정부가 부담한 것을 볼 때, 대통령은 대외정책에 있어 의회는 상당한 영향력을 갖는다는 것이다. 또한, 클린턴 행정부 2기 때에도 의회의 다수당인 공화당은 클린턴 행정부의 대북 포용정책을 거세게 비난하였고, 대북정책조정관이 필요하다는 권고에 따라 페리 前 장관을 임명한다. 그러나 클린턴 행정부가 ‘페리프로세스’를 기점으로 더욱 활발한 대북 포용정책을 추진해 나갔으며, 임기 직전까지 북한을 방문하여 북핵문제를 해결하고자 했던 점을 상기하여 보면, 의회의 영향력은 예산집행이 수반되는 대외정책 결정에는 상당한 영향력을 갖지만, 행정부 재량에 해당하는 부분은 설명에 한계가 있다.

또 다른 측면에서는 대통령은 본질적으로 정치인이기 때문에 선거에서 자유로울 수 없으며, 그렇기에 재선을 위해 가시적인 성과를 내기 위해 대외정책을 결정한다는 것이다. 즉, 대선 일정과 상당한 상관성을 보이는 것이다. 왕선택(2012)⁴²⁾은 이벤트데이터 기법을 통해 조지 H.W 부시 행정부에서부터 오바마 행정부 시기(1992~2012년)까지 20년에 걸친 북미간 대외정책 결정이 북한과 미국 모두 국내정치 일정에 따라 일정한 특징이 나타난다고 한다. 미국 4명의 대통령은 임기 초반에는 강경 정책을 임기 후반에는 온건한 정책을 선호하는 추세를 갖는다면서 8년 주기로 대북정책은 ‘W’ 모양, 4년 주기로 ‘V’모양이 나타난다는 것이다. 이와 같은 결과에 따라 미국 대통령들은 취임 후 초기 2년은 북한에 강경 정책을, 임기 종료 1,2년 전에는 협상을 추진하는 등 온건한 정책을 선호한다는 것이다. 북한 역시 북한 국내 정치 일정에 민감하게 대미 외교정책을 결정하는데, 북한은 최고결정자 임기 1년차 또는 5년차에 대미 강경정책을 사용할 가능성이 높고, 임기중반인 2, 3, 4년차까지 대미 온건정책을 사용할 가능성이 높다는 추세를 도출하였다. 이러한 결론을 바탕으로 북한과 미국이 협상, 타협을 선호하는 시기를 고려하여 외교적 해결을 추진할 필요성을 언급한다. 동 연구는 문헌연구와 사례 중심으로 진행되어 온 그간의 북미 관계 연구에 있어 이벤트데이터 기법을 도입하여 북미

42) 왕선택(2012), 위의논문

관계를 수치화하여 변화추세를 파악하였고, 미국의 대북한 정책이 가시적으로 미국 대통령 선거 주기를 통해 보여준다는데 큰 의의가 있다. 그러나 이 연구의 결과는 2012년 북한의 거듭된 핵 및 미사일 실험 등으로 오바마 행정부 2기의 강경한 대북 제재를 통해 봉쇄정책을 실시했다는 점에서 현실 설명력의 한계를 보인다. 또한, 현 트럼프 정부가 임기 2년 차에 온건적인 대북정책을 취하는 것을 설명하기 곤란하다. 더불어 클린턴 행정부와 부시 행정부의 대북정책의 변화의 계기를 중간선거로 주장하는 측에서 볼 때, 중간선거의 영향력을 설명하지 못한다. 결국 중간선거의 영향력을 간과하는 인상을 주고 있으며, 임기 초반과 임기 말에 나타나는 현상은 잘 보여주지만, 왜 그러한 이유가 나타나는지에 대한 설명 부족은 아쉽다.

중간선거 자체를 의식하여 대외정책을 결정했다고 분석하는 연구도 있다. 대통령은 정치인으로서 대통령 국정운영의 국민적 평가에 대해 민감할 수 있고, 중간선거 승리를 통해 국정운영에 대한 강력한 지지를 확보하여 정책 수행의 강력한 추진 동력을 얻을 수 있기 때문이다. 이러한 분석들은 클린턴 행정부의 1994년 제네바 합의가 중간선거 2개월 남짓을 남겨두고 타결되었다는 것과 부시 행정부 2기 2006년에 나타난 북핵 외교의 태도에 변화가 있다는 점을 근거로 한다. 하지만 중간선거에 대한 민감성은 미국의 대북정책에서 일관되게 나타나지 않는다는 문제가 있다. 기존 연구에서 지적하는 중간선거를 의식한 대북 정책결정은 클린턴 1기 행정부와 부시 2기 행정부로 모두 단점정부 상황이었다. 시기적으로도 일치성을 찾기 어려우며, 대통령으로서 중간선거가 중요한 분점정부의 상황도 아니었다. 또한, 이외 중간선거에서 미국 대통령들은 중간선거에 민감하게 즉 대외정책을 통해 국민적 지지를 확보하기 위한 별다른 노력을 찾아보기 어렵다. 클린턴, 부시, 오바마 행정부 모두 분점정부 상황에서 중간선거를 의식하여 대외정책의 성과를 내기 위해 눈에 띄게 대북정책 결정이 이루어진 것으로 보이는 사건이 없다.

중간선거와 관련하여 또 다른 요인으로 제기되는 것이 중간선거의 패배이다. 중간선거의 패배가 대외정책 결정의 계기라고 보는 시각이다. 김정

미(2011)는 클린턴, 부시, 오바마 행정부별 대북정책에 미친 영향을 비교하면서 3개 행정부의 대북정책이 변화하게 된 계기로 국제환경과 중간선거의 패배를 제시했다. 그러나 김정미 역시 오바마 행정부에 대한 심판으로서 2010년 중간선거 이후 대북정책의 큰 변화가 포착되고 있지 않다면 판단하기에 조심스럽다는 입장을 내비쳤다. 이 연구는 대북정책 결정에 있어서 중간선거의 중요성을 강조할 수는 있지만, 앞서 말한대로 매 중간선거마다 적용 가능한 일관된 경향성을 찾기 어려우며, 중간선거의 결과로 인해 대북정책의 결정이 변화된 것이 아니라, 이미 중간선거 이전에 정책의 변화가 일어나고 있었다는 점⁴³⁾에서 정책 기획 혹은 입안과 가시적 발현 사이의 시차를 고려하지 않고 드러난 현상만을 분석한 문제가 있다고 본다. 중간선거의 패배는 정책 평가의 결과물이지만 대북정책의 변화의 충분조건이 되기 어렵다.⁴⁴⁾ 오히려 이미 중간선거를 의식하여 중간선거 전부터 선거 승리를 위해 대북정책의 변화된 결정이 나타나고 있었다는 설명이 좀 더 설득력이 있어 보인다.

중간선거의 결과로 행정부 관료 또는 대북정책 결정자의 구성 변화를 언급하는 연구도 있다. 이는 관료정치모형의 분석과 유사하다⁴⁵⁾. 중간선거 패배로 인해 책임론으로써 대외정책결정에 참여하는 관료를 비롯한 정책결정 참여자를 교체한다는 것이다. 클린턴 정부 2기 대북정책조정관 페리를 임명한 것과 부시 행정부 2기에 럼스펠드 국방장관이 경질된 사

43) 특히 부시 2기 행정부의 대북정책의 변화에 대한 연구가 이러한 오류를 범하고 있다. 부시 2기 행정부는 2005년 9월 6자 회담의 결과로서 「9.19공동성명」의 가시적인 성과를 이끌어 냈으며, 2006.5월 퓌립 켈리코가 제시한 “보다 광범위한 대북 접근”이라는 켈리코 보고서(Zelikow report)를 계기로 압박에서 대화로 선회하기 시작하였다. 서병철(2007), 위의 논문, p.67

44) 지영환(2009)은 2006년 중간선거 결과와 관련하여 “미국에서는 외교정책이 선거 승패를 좌우한 적은 있어도 선거 결과가 외교정책을 바꾼 적은 없었다.” 고 한다. 지영환, 「대통령의 대 의회 관계에 관한 연구-현대 미국과 한국 대통령의 정치적 Leadership과 상황변수를 중심으로」, 성균관대학교대학원 박사논문, 2009, p.115

45) 본문에서 논의하겠지만, 관료정치모형은 트럼프 행정부의 현 대북정책 설명에 한계가 있다. 트럼프 행정부의 북핵협상과 관련한 정책결정 참여자들은 소위 ‘매파’로 분류되는 폼페오 국무장관, 매티스 국방부 장관, 볼턴 백악관 국가안보보좌관 등이다.

건을 주로 분석하는 연구들이다. 정책결정에 있어 결정에 참여하는 자들이 온건파인지, 강경파인지에 따라 대북정책의 방향이 결정된다는 것이다. 하지만, 이러한 분석은 최종 의사결정자로서의 대통령의 자율성을 간과하고 있으며, 이 역시 당시 참모진의 교체로 인해 대북정책이 변했다기보다는 그 이전부터 대통령은 정책의 변화를 보여주었다는 점에서 참모진의 교체는 그 설명력이 부족하다. 클린턴 행정부 2기에는 이미 1994년 제네바 합의로 대표되는 대북 포용정책이 진행 중이었고, 이에 대한 거센 불만을 의회의 다수당인 공화당에서 표출하고, 의회의 건의로 대북정책조정관 페리를 임명하였으며, ‘페리프로세스(1999)’로 대변되는 클린턴의 대북 포용정책은 대북한 정책에 관여가 전보다 적극적으로 되는 계기였다. 부시 2기 행정부 시기도 동일하다. 2006년 중간선거 이전부터 부시 대통령은 북핵 문제 해법을 위한 방식 변화를 모색한다. 콘돌리자 라이스가 국무장관 인준청문회에서 “이제는 외교의 시간”라고 언급했듯이 대화와 협상을 강조하는 국무장관을 임명하면서 북핵 문제는 콘돌리자 라이스 장관을 중심으로 추진했다⁴⁶⁾. 중간선거 패배가 단순히 대북정책에 대한 평가가 아니라 각종 여러 가지 정책에 대한 종합적인 대통령 직무수행 평가의 결과임을 혼동하는 것이다⁴⁷⁾.

-
- 46) 부시 대통령은 2006년 9월 딕 체니 부통령과 도널드 럼스펠드 국방장관에게 “북한은 라이스에게 맡길 테니 지켜만 보라”고 했다는 것이다. 이미 부시 대통령은 북한 핵문제 해결에 있어 방향을 선회를 하고 있었던 것이다. 이 결과로 2006년 10월 31일 북·미·중 3자 회동과 별도로 북미 양자회동에서 6자회담 재개에 합의하였다. 북한과 미국 대표의 양자회담 성사는 미국의 대북정책이 근본적으로 변경됐음을 보여준다. 이 시점까지 미국은 북한과의 양자회담 거부, 악행에 대한 보상 거부, 선 핵폐기 고수 등의 원칙을 갖고 공격적 무시 전략을 펴고 있었다. 이것이 양자회담 수용, 보상을 통한 북한 행동 변화 유도, 선핵 폐기 이전에도 경제 지원 가능 등의 입장으로 변경된 것이다. 왕선택(2012), 위의논문, p.320
- 47) 실증적 연구결과에 따르면, 미국의 중간선거와 대통령 선거에서 대외정책(외교 및 안보) 이슈가 언제나 결정적이진 않으며, 더욱이 그 결과가 대북정책 단일 이슈에 대한 결과라 보기 어렵다. 이상신, 「체제, 선거, 그리고 대통령」, 『한국과 국제정치』 제26권 제2호, 2010, p.89; 강주현, 「외교정책이슈가 미국 대통령선거에 미치는 영향 분석」, 『한국정당학회보』 제8권 제2호, 2009, pp.194~198

이범찬(2018)은 Kingdon 모형을 적용하여 탈냉전기 미국의 대북정책 변동 요인을 살펴보았다. 이범찬의 연구는 미국의 대북정책은 다양한 요인에 의해 영향을 받는다고 하면서 클린턴 행정부에서 현 트럼프 행정부까지 행정부별 대북정책 변동 요인을 분석하였다. 어느 한 요소가 아니라 정책을 둘러싼 모든 요소들이 혼합적으로 정책변동에 영향을 준다는 견지에서 종합적인 분석을 하였다. 그러나 ‘정책의 창’이 열리기 위한 독립변수로서 한국 대북정책과 북한의 대미정책을 주변정세로 놓고 분석한 것은 문제가 있다. 북한을 정책의 대상으로서 대등한 변수로 상징할 수 있다하더라도 한미간 대북정책 ‘엇박자’ 등을 여타 미국 의회, 선거, 행정부 교체 등 자체요인과 동일하게 독립변수로 상징한 것은 수정이 될 필요가 있어 보인다. 정책의 창에 영향을 미치는 독립요인의 값이 증가성을 갖기 어렵다는 점을 소홀히 한 것이다.

4. 소결 : 종합적 검토

남북미 관계에 대한 연구는 양자대화를 중심으로 전개되어 왔기에 종합적으로 남북미 삼자가 어떠한 영향을 주고받는지에 대한 구체적 연구가 미흡한 실정이다. 최근 남북대화를 남북미 삼자 구도 속에서 살펴보아야 한다는 입장은 일견 타당하다. 남북 각 당사자의 중요성만을 강조할 때 자칫 남북대화를 둘러싼 주변 환경에 둔감해지면서 국제정세와 동떨어진 대북정책을 추진 할 수 있으며, 주변을 의식하지 않은 소국의 대외정책은 거대한 국제담론의 소용돌이 속에서 방향을 잃거나 좌초될 위험이 항상 있기 때문이다. 남북미 삼자가 역동성을 갖고 서로 영향을 주기 때문에 모든 것을 고려하여 남북관계의 진전을 모색해야한다고 하지만, 그 삼자가 어떤 구체적인 메커니즘을 갖고 작용하는지에 대해서는 연구가 부족하다.

미국의 대북정책에 대한 기존 연구들은 사례 중심 연구의 한계를 그대로 드러낸다. 외교정책 결정에 있어 대통령을 ‘순수한’ 정당 이념으로 대변자로서 인식하고 한미 관계나, 미국의 대북정책을 설명한다. 이러한 설

명은 부시 행정부나 오바마 행정부의 대북정책을 설명하는데 한계를 갖는다. 결국 미국 “예외주의”라는 상위의 국가이익 목표 달성이라는 것에 의해 미국의 대북정책의 변화가 설명 될 수 있는 것이다.

국내정치적 요소가 대북정책에 영향을 미친다는 주장들은 각각의 사례에서 강력한 설명력을 발휘한다. 그러나 단일 사례를 통해 도출한 결론인 만큼 일반적으로 적용이 곤란하다는 한계를 내포하고 있다. 단일사례가 아닌 통시적 관점의 연구도 한계를 갖긴 마찬가지 이다. 통시적 관점의 연구들도 트럼프 행정부에서는 설명력에 문제가 있다. 클린턴 행정부, 부시 행정부, 오바마 행정부를 비교하면서 시기적으로 차이는 존재하나 모든 미국 행정부가 정권 초기에는 강경에서 말기에는 온건정책으로 변화한다는 결론에 이르기까지 국제환경 변화와 중간선거의 패배를 공통원인으로 제시한다. 그러나, 오바마 대통령이 행정부 2기에 중간선거를 기점으로 대북 온건정책을 편 것으로 평가 할 수 있을지 의문이며, 현재의 트럼프 행정부는 중간선거를 치르기도 전에 온건정책을 펴는 것처럼 보이는데, 이에 대한 설명에 한계가 있다.

중간선거에 대한 의식은 정치인인 ‘대통령’으로서 너무 당연한 답이다. 하지만, 경험적으로 모든 미국의 중간선거에서 미국의 대북정책결정에 영향을 미치는 것을 보기 어렵다.

또한, 북미 대화에 관한 연구에서 대통령의 역할이 매우 한정적이고 축소되어 나타난다는 것이다. “대외정책의 원칙”을 제시할 수 있으며, 여전히 대외정책의 최종 의사결정권자라는 점에서 그 영향력이 여전히 유효하다. 중간선거 결과에 따른 행정부의 인사 교체나, 의회 다수당 교체를 두고 대통령의 의회로부터의 정책 자율성을 간과하고 있는 것이다. 여전히 대통령은 국내외 정책결정에 있어 가장 중요하고, 최고 결정권자라는 점을 부인 할 수 없다. 정부의 대외정책에 관여하는 정책 결정자들은 모두 대통령이 대외정책을 추진하는데 있어 보좌하기 위해 대통령의 의지에 의해 임명된 사람임을 고려해야 한다.

본 연구는 대통령 지지율이 대북정책에 미치는 영향에 관한 기존연구를 찾기 어렵다는 점과 민주정치 시스템 속에서 대통령의 대외정책결정 권한이 간과되어왔다는 점에서 대외정책의 최종 결정권자로서 대통령을 주목하게 하는 계기가 될 것이다. 또한, 기존의 분석틀로 미국의 대북정책 결정에 있어 일관된 적용이 어려웠던 부분들도 함께 설명력을 갖게 될 것이라는 점에서 기존 연구의 한계점을 보완하면서, 한국정부의 대북정책의 자율성에 미치는 영향력을 설명하고자 한다.

제 3 절 연구방법 및 개념정의

1. 연구방법 및 범위

연구방법은 문헌연구를 중심으로 한다. 남북대화 교착·중단 시기에 대한 맥락과 북한의 입장 파악을 위해 「남북대화」와 회담통계, 냉전시기에 서부터 현재까지 남북대화 흐름과 연혁, 대북정책에 대한 정부설명 자료 수집을 위해 「통일문제의 이해」 등 정부 간행물을 참고한다. 또한, 사실 관계 파악과 현 트럼프 행정부를 둘러싼 논의는 연구수행 시기상의 한계로 인해 관련 인터넷 기사를 참고한다. 이외에도 사건의 선후 관계 파악을 위해 「남북관계연표」, 연구 주제와 관련한 미국의 대외정책 결정, 북한 의사결정에 대한 연구로서 단행본, 학술지 및 학위논문, 미국·한국 정부기관 등의 인터넷 게시 자료 등을 참고한다. 미국 대통령 지지율은 미국 Gallup 조사를 기반으로 임기 중 평균 순 찬성률(net approve)⁴⁸⁾을 사용한다. Gallup조사 결과를 활용하는 것은 Gallup의 대통령 지지율 조사는 1950년대부터 정기적으로 동일한 질문(“당신은 __대통령 직무수행에 찬성 또는 반대하십니까?”)에 대한 결과로써 높은 신뢰성을 갖고 있기 때문이다.⁴⁹⁾

48) 가상준·김혁(2004)은 미국 대통령의 국민적 평가에 대한 기준으로 임기 중 대통령의 평균 지지율을 살펴보았다. 가상준·김혁, 「미 대통령 평가에 대한 실증적 분석: 대통령의 인기와 역사성의 관계를 중심으로」, 『한국사회와 행정연구』 제15권 제2호, 2004, p.36; 지영환(2009)은 클린턴 대통령의 1998년 선거일 당시 지지율에 대한 평가를 하면서 찬성률과 반대율, 순 찬성률을 표로 정리하고, 찬성(54%), 반대(42%), 순 찬성률(+12%p)로 정리하면서 적극적 지지를 보낸 사람이 반대한 사람보다 명시적으로 많으면서 인기가 많았다고 평가하고 있다. 지영환(2009), 위의논문, p.70

49) 홍원식은 Gallup 조사결과의 이러한 장점으로 미국 대통령 지지율과 관련한 연구에서 많이 활용된다고 했다. Won-sik, Hong, 「Toward An Understanding of the Cyclical Formation of Public Opinion: Presidential Approval Ratings And Public Opinion Polls」, The University of Texas at Austin, 2005, p.101

남북대화의 흐름을 대북정책의 자율성 판단 지표로 볼 수 있는지에 대한 연구는 선행연구를 찾기 곤란하여 대북정책 주무부처인 통일부 관계자⁵⁰⁾와의 인터뷰를 통해 보완하도록 한다.

연구의 범위는 탈 냉전기 미국 대통령, 클린턴, 부시, 오바마와 현재 트럼프 대통령 2018년 중간선거 직전까지 분석한다. 냉전기 미국의 대외정책은 공산·사회주의권 봉쇄로 일관하였으며, 1960년대 말에서 1970년대 까지 미중 화해협력 무드로 인해 긴장이 완화된 시기까지 북한에 대한 정책보다는 소련으로 대표되는 반 공산권, 대항적인 외교정책이라 할 수 있다. 게다가 냉전시기에는 미국 대통령의 대외정책에 대한 독립성이 매우 높았던 시기였으며, 이 시기 대외정책은 애국주의와 전문가적 식견에 근거한 초당파적 합의가 가능하기 때문에⁵¹⁾ 본 연구의 관찰 대상이 되는 국내정치요소가 대통령의 대외정책결정에 미치는 영향의 정도가 매우 적기 때문이다.

또한, 냉전시기의 한국정부는 대북정책의 자율성을 갖기에 ‘냉전’이라는 거대한 구조 속에 간혀 통일이나 대북정책에 대한 담론이 실질적인 문제 해결을 위한 정치영역으로 자리 잡지 못하였다⁵²⁾. 따라서 본 연구가 살펴보고자하는 연구의 시간적 범위는 탈 냉전기가 적합하며, 이에 미국 클린턴 대통령, 부시 대통령, 오바마 대통령과 현 트럼프 대통령에 이르기까지 미국의 국내정치요소로서 미국 대통령 지지율이 미국의 대북정책 기조에 미치는 영향과 이에 따라 북한의 의사결정과 한국정부의 대북정책 자율성에 어떠한 변화가 있는지 알아보하고자 한다.

50) 국장급 1명, 과장급 4명, 총 5명을 인터뷰, 부록을 참고하시기 바랍니다.

51) 최은정(2017), 위의논문, p.9

52) 통일부는 1970~1980년대의 남북대화에 대해 냉전 체제를 기반으로 한 적대적 대결구도라는 근본적인 제약을 극복하지 못함으로써 남북간의 화해와 협력으로 이어지지 못한 것이라고 평가했다. 통일부 통일교육원, 「통일문제의 이해」, 2017, p.75

2. 개념 정의

1) 대통령 지지율에 대한 해석 : 의의와 높고 낮음에 대한 기준

대통령제인 미국에서 대통령이 갖는 정치적 중요성은 매우 크다. 특히 국민들의 생활의 질을 향상시키기 위해 적극적인 연방정부의 역할이 요구 되면서 그리고 미국이 당면하고 있는 대외문제에 신속하게 대응하기 위해 대통령의 역할은 점점 확대되어 가고 있는 실정이다.⁵³⁾ 이러한 대통령에 대한 지지율은 대통령 임기 동안의 직무 수행에 대한 국민들의 직접적인 평가이다. 그리고 “대중은 합리적이다.”라는 기존 연구결과(Page and Sapiro, 1992)를 바탕으로⁵⁴⁾ 대통령 지지율을 본다면, 대통령 지지율은 대통령의 직무수행에 대한 국민들의 찬성(Approval)정도를 가늠할 수 있는 지표가 된다. 이러한 의미에서 대통령 지지율은 ‘설득의 정치(Neustadt, 1990)’가 대통령의 가장 큰 자질이라고 여겨지는 미국에서, 미국 대통령의 큰 정치적 자산으로 역할을 할 수 있다.

다시 말해, ‘설득’을 통해 국정운영을 해 나가야 하는 미국 대통령으로서 국민들로부터 받는 직무수행에 대한 찬성 정도가 높을수록 대통령으로서 추진 하고자 하는 정책에 대해 국민 설득이 용이하며, 국민의 의사에 민감할 수밖에 없는 의회에 대해서도 강한 설득력을 갖는 것이다.⁵⁵⁾

53) 가상준·김혁(2004), 위의논문, p.24

54) 가상준·김혁(2004), 위의논문, p.25 재인용 가상준·김혁(2004)은 위의논문에서 대중은 합리적이라 판단하면서도 대통령 지지율이 정치적 상징적 조작에 의해 상당한 영향을 받을 수 있다는 다른 견해도 소개 했다.

55) 임기 동안 국민으로부터의 평가를 통해 이루어지는 대통령 지지율은 대통령에게는 정치적으로 매우 중요한 의미를 부여한다. 지지율은 국민들이 느끼는 대통령 및 정부에 대한 신뢰며, 의회와의 관계에 있어 어느 정도 리더십을 발휘할 수 있는 가를 나타내는 지표로, 대통령 재임기간에 실시되는 선거결과에 중요한 영향을 미치기 때문이다. 가상준·김혁(2004), 위의논문, p.43; 이러한 점에서 본 연구자는 선행연구와 동일한 논리에서 정치인인 대통령은 자신의 지지율에 관심이 많을 수밖에 없으며, 의식하지 않을 수 없다고 생각한다.

이러한 측면에서 대통령은 높은 지지율을 확보하고자 하는 유인이 있으며, 이를 통해 의회 및 행정 관료와의 관계에서 주도권을 가지고 정책결정을 하고 지속적인 정책을 추진할 수 있다. 또한, 높은 지지율을 바탕으로 재선과 차기 집권 정부에 도움을 줄 수 있다. 한편, 대통령의 지지율이 낮으면 본인의 직무수행에 대해 국민들의 반대가 많으며, 심할 경우 자신의 정치적 영향력을 위태롭게 할 수 있기 때문에 대통령에게는 지지율의 반등을 위해 노력할 유인이 생긴다.

대통령의 지지율에 있어 대외정책은 중요한 평가요소이다. 기존 연구를 살펴보면, 대통령의 평가(지지율)에 영향을 미치는 요인은 크게 다섯 가지⁵⁶⁾로 정리할 수 있는데, 그 중에서 가장 주요하게 언급되는 것이 대통령의 정책에 대한 평가이다. 경제정책과 외교정책이 대통령에 대한 평가에 중요한 영향을 미치는 요인이라는 것이다(Edward et al. 1995: Gilens 1988: Weatherford and McDonnell 1996).⁵⁷⁾ 국가경제 상황과 대통령에 대한 평가는 매우 깊은 관련성을 보이고 있으며, 외교정책 또한 국민들의 대통령에 대한 평가에 영향력을 미치는 중요한 요인으로 보고 있다.⁵⁸⁾ 즉, 대통령은 임기 중 자신의 지지율을 의식하기 않을 수 없으며, 경제·외교정책을 통해 높은 평가를 얻고자 할 것이다. 특히 낮은 지지율의 대통령의 경우 정치적 영향력에 영향을 미치기에 지지율을 통이기 위한 노력이 많을 것이다. 이때 대통령은 여러 이해관계가 얽힌 경제정책 같은 국내정책보다는 상대적으로 국론결집이 용이하고, 여타 영역의 정책결정자보다 정보 우위를 점하는 대외정책을 지지율 반등을 위한 수단으로 사용할 가능성이 높다.

이렇게 대통령에게 중요한 지지율에 대해 높은지 낮은지에 대한 명확한

56) 이러한 현상은 미국 Gallup의 대통령의 지지율 조사 항목에서도 드러난다. 갤럽조사 평가항목은 ① 대통령의 직무수행 ②경제정책 ③외교정책 ④리더십 ⑤도덕성 ⑥정치 신뢰감 측정 등에 대한 질문들로 구성된다.: 가상준, 「임기 중 클린턴대통령의 업무수행에 대한 유권자들의 평가: 경제와 도덕성을 중심으로」, 『한국정치학회보』, 제38집 제2호, p. 513 참고 재정리

57) 가상준(2004), 위의 논문, p.498

58) 가상준(2004), 위의 논문, p.498

기준은 없다. 다만, 임기 전반에 걸쳐 대통령의 직무수행에 대한 찬성비율이 반대비율보다 높다면, 동일한 기간 내에 대통령의 직무수행에 대해 찬성한 사람이 반대한 사람보다 많은 것으로 인기가 많은 대통령이라 볼 수 있다.⁵⁹⁾ 따라서 인기가 많은 대통령은 지지율이 높다고 평가할 수 있으며, 임기 동안 대통령의 직무수행에 대해 찬성보다 반대가 많은 대통령은 인기가 없는 대통령으로, 지지율이 높다고 평가하기 어렵다.

이에 본 연구에서는 인기가 많은 대통령을 지지율이 높은 대통령으로, 인기가 없는 대통령은 대통령 지지율이 낮은 대통령으로 정의하여 논의하도록 한다. 대통령 지지율에 대한 평가는 1년 단위와 임기(4년) 단위로 상호 보완적으로 살펴 볼 것이며, 대통령의 직무수행에 대한 순 찬성률 값(Net approve = Approve - Disapprove)을 기준으로 한다.

임기 평균 순 찬성률을 기준으로 양(+)의 값을 가질 경우, 찬성하는 사람이 많은 것으로 인기가 많은 대통령으로 높은 지지율의 대통령으로 분류한다. 반대로 평균 순 찬성률이 음(-)의 값을 갖는 경우, 반대하는 사람이 찬성하는 사람보다 많은 것으로 인기가 없는 대통령이며, 낮은 지지율의 대통령으로 분류한다.

2) 대북정책 기조로서 강경·온건 구분

국제정치에서 강경과 온건에 대한 학술적 개념은 주요한 논의의 대상이 되지 못하고, 일상 언어로만 존재하는 상황이다. 그러나, Allison, Graham T., Albert Carnesale and Joseph S. Nye, Jr.가 “매파, 비둘기파, 그리고 부엉이파: 핵전쟁을 피하는데 대한 새로운 관점”이란 논문에서 언급한 ‘매파’와 ‘비둘기파’ 특성을 기반으로 현실적으로 나타는 강경과 온건 정책기조의 기준을 제시할 수 있다고 본다.⁶⁰⁾

59) 여론분석 사이트인 FiveThirtyEight는 “How Trump Ranks In Popular vs. Past President”(2018.1.19.)에서 Net Approve 값을 사용하여 과거 미국 대통령과 인기정도를 비교하였다. <https://fivethirtyeight.com/features/tne-year-in-trumps-approval-rating/> (검색일: 2018.10.7.)

60) 이재정은 ‘매파’와 ‘비둘기파’라는 두 단어가 일상생활 뿐 아니라 대중매체나

Allison, Graham T., Albert Carnesale and Joseph S. Nye, Jr.(1985)에 따르면, ‘매파’는 전쟁의 원인을 ‘힘의 열세’라고 보며, 그 ‘힘’은 ‘군사력’으로 대표 될 수 있다. Allison등(1985)은 (핵)전쟁을 피하기 위해서는 상대보다 우세한 군사적 입지를 확립하는 것이고, 매파의 모토는 ‘힘을 통한 평화’이다.⁶¹⁾ 즉, ‘힘의 우위’에 의존하여 ‘자국의 의지’를 실현하고자 하는 것이 매파적 외교 ‘방식’인 것이다.⁶²⁾ 한편, ‘비둘기파’는 ‘매파’의 ‘힘(군사력)에 대해 회의적인 입장에서 전쟁의 주요 원인을 ‘군비경쟁의 광란적 역설(the mad momentum of the arms race)’⁶³⁾로 보며, 전쟁을 피하기 위한 처방으로 상호소통, 조정, 수용(communication, conciliation, and accommodation)을 제시한다. 그리고 전쟁의 위기에 처했을 때, (상대를) 안심시키고 타협하라고 조언한다는 것이다.⁶⁴⁾ 이상의 논의를 미국의 대북정책에서 ‘매파’-‘강경’과 ‘비둘기’-‘온건’으로 대치⁶⁵⁾하여 적용하면, ‘힘(군사력 등)’과 ‘대화·협상(소통, 조정)’이라는 문제해결 방식을 기준으로 구분해 볼 수 있다. 이승현(2009)은 문제해결 방식과 정책채택의 의도를

전문적인 논문에 이르기까지 빈번하게 되어 함축적인 의미를 전달하고 있음에도 불구하고, 개념 그 자체에 대한 학술적인 주목을 받지 못했다며 개념정의의 필요성을 제기한다. 이재정, 「‘매파’와 ‘비둘기파’에 대한 일상언어 철학적 개념분석 -비트겐슈타인의 후기 철학의 관점에서-, 『대한정치학회보』 13집 3호, 2006, p.1

61) Allison, Graham T., Albert Carnesale and Joseph S. Nye, Jr., 1985, “Hawks, Doves, and Owls: A new Perspective on Avoiding Nuclear War”, International Affairs., 61(4); 이재정(2006), 위의논문, pp.6~8 재인용

62) 이재정(2006), 위의논문, pp.6~8 재인용

63) 군비경쟁은 상대국을 자극하는 경향을 띠게 되고, 그렇게 되면 전쟁억제력이라는 효과를 가질 수 없게 된다는 것이다. 즉, 전쟁억제를 도한 위협이 오히려 전쟁을 자극할 수도 있다는 것이다. Allison외(1985) 이재정(2006), 위의논문, p.7 재인용

64) Allison외(1985), 이재정(2006), 위의논문, p.7 재인용

65) 표준국어대사전(국립국어원, www.stdweb2.korean.go.kr)에서는 ‘매파’에 대해 ‘자신들의 이념이나 주장을 관철하기 위하여 상대방과 타협하지 아니하고 사태에 강경하게 대처하려는 입장에선 사람들. 특히 외교정책 따위에서 무력에 의한 사태 해결도 불사하는 사람들을 이른다.’고 정의하고 있다. ‘비둘기파’에 대해서는 ‘어떤 분쟁이나 사태에 대하여 자기주장을 강경하게 내세우지 않고 상대방과 타협하여 온건하게 일을 처리하려는 사람들을 이르는 말.’이라고 정의하고 있다. 이에 근거하여 문제 해결 방식(힘vs.타협)과 태도(강경vs.온건)를 연계하였다.

동시에 고려하면 현실적으로 나타나는 정책을 강경과 온건으로 구분할 수 있다고 주장한다.⁶⁶⁾

앞의 논의들을 종합적으로 분석해 보면, 대북제재와 같은 압박, 군사력 우위를 통한 무력사용, regime change와 같이 체제위협 의도를 갖고 추진한 정책을 강경정책으로 분류할 수 있다. 이와 달리 대화와 협상을 통한 북한의 변화유도, 그 변화 속도와 과정은 정권 변화를 일으킬 정도의 급변성을 갖기 보다는 연착륙이 될 수 있도록 유도하는 등 체제위협 의도를 갖고 있지 않은 채택한 정책은 온건정책으로 볼 수 있다.⁶⁷⁾

<표1 미국 대북정책 기조 유형별 특징>⁶⁸⁾

미국 대북정책 기조 유형	특 징
강 경	압박, 무력(힘, 군사)사용, 체제위협 의도를 갖고 채택한 정책
온 건	대화, 협상, 체제안정 의도를 갖고 채택한 정책

3) 한국정부의 대북정책 자율성 판단 기준

한국정부의 대북정책 자율성은 ‘미국과 한국, 그리고 남·북·미 삼자관계에서 한국정부가 대북정책에서 목표한 바를 잘 달성하고 있는가’로 정의 할 수 있다. 한국의 대북정책은 남북통일에 유리한 환경을 조성하면서 남북관계를 관리하고 개선하려는 정부의 정치적 선택인 동시에 그것의 구체적 표현이다.⁶⁹⁾ 즉, 각 정부마다 국제정세와 남북관계 상황에 따라 우선순위

66) 이승현, 「북미관계의 유형과 오바마 행정부의 대북정책」, 『입법과 정책』 제1권 제1호, 국회입법조사처, 2009, p. 59

67) 이승현(2009), 위의논문, p.59

68) 이승현(2009), 위의논문, p.59 내용과 진선희(2002)내용을 참고하여 표로 재정리; 진선희, 「미국의 대북한 핵·미사일 정책의 쟁점분석과 전망-클린턴 행정부와 부시 행정부의 정책비교를 중심으로」, 원광대학교 대학원 석사논문, 2002

69) 통일부 통일교육원, 「통일문제 이해」, 2018, p.104

와 정책수단은 다를 수 있지만, ‘평화통일’이라는 궁극의 목적달성을 위해 그 구체적인 실행전략으로서 남북간 상호이해와 신뢰를 구축하기 위해 남북관계의 발전을 대북정책⁷⁰⁾의 중요한 목표로 삼고 있다.

김영삼 정부는 남북한이 서로의 실체를 인정하고 적대·대립관계를 공존·공영의 관계로 바꾸기 위한 다각적인 교류협력을 추진하는 화해·협력 단계를 거쳐 남북연합, 통일국가 완성이라는 「민족공동체 통일방안」을 발표하였다.⁷¹⁾ 기존의 적대·대립의 남북관계에서 공존·공영의 남북관계로의 전환을 우선으로 삼고 대북정책을 추진해 나가고자 했다.

김대중 정부는 남북관계 개선을 우선 목표로 설정하고 우리가 먼저 남북관계 개선에 전향적인 자세를 보임으로써 북한 스스로 변화의 길로 나올 수 있도록 도와야 한다는 ‘대북 화해협력’ 정책을 추진했으며,⁷²⁾ 노무현 정부는 한반도 평화증진과 남북관계 진전을 통한 남북한 공동번영 실현 및 동북아 공동번영 추구를 목표로 하는 ‘평화번영정책’을 추진하였다.⁷³⁾ 이명박 정부의 대북정책인 ‘상생·공영의 대북정책’과 구체적 추진전략으로서 ‘비핵·개방·3000’ 구상은 한반도 평화와 안정을 위해 필수적인 북핵문제 해결을 국제사회와의 긴밀한 협조 속에서 우선적으로 추진하고, 북한의 무력도발에 단호히 대응하면서 정상적 남북관계 정립 및 실질적인 관계 발전을 통해 통일의 기반을 마련하고자 했다.⁷⁴⁾ 박근혜 정부는 ‘한반도 신뢰프로세스’는 튼튼한 안보를 바탕으로 남북간 신뢰형성을 통해 남북관계를 발전시키고, 한반도에 평화를 정착시켜 통일기반을 구축하고자 한 정책이다.⁷⁵⁾ 문재인 정부 역시 ‘평화 공존’, ‘공동 번영’이라는 대북정책 비전과 이를 달성하기 위한 지속 가능한 남북관계 발전, 북핵문제 해결 및 항구적 평화 정착, 한반도 신경제공동체 구현을 목표로 정책을 추진해 나가고 있다.⁷⁶⁾ 이상의 역대 정부의 대북정책과 그 목표를 살펴보면, 공통적으로 한국정

70) 「통일문제 이해」에서는 통일정책과 대북정책을 명확히 구별하지 않고 있다. 위의 책(2018), p.104

71) <https://www.unikorea.go.kr/unikorea/policy/plan/> (검색일: 2018.10.15.)

72) 통일부 통일교육원, 위의 책(2018) p.104

73) 통일부 통일교육원, 위의 책(2018), p.105

74) 통일부 통일교육원, 위의 책(2018), p.105

75) 통일부 통일교육원, 위의 책(2018), p.105

76) 통일부 통일교육원, 위의 책(2018), pp.118~119

부의 대북정책의 구체적인 목표는 ‘남북관계 발전’에 있다. 이러한 입장에서 ‘남북관계 발전’이라는 목표가 달성됐는지를 살펴보는 것이 한국정부의 대북정책의 자율성을 가늠하는 척도가 될 것이다. 한국정부의 대북정책 자율성은 미국-한국, 그리고 남북미 삼각관계 내에서 결정되어지는 ‘구조 속에서의 자율성’이다⁷⁷⁾. 또한, 남북대화 중단 혹은 교착시 한국정부의 대북정책 자율성이 낮아지며, 남북대화가 재개되어 지속되면 남북관계의 자율성이 높아져 대북정책의 자율성이 높아진다는 점⁷⁸⁾에서 남북대화의 중단·교착여부를 기준으로 ‘한국정부의 대북정책 자율성’을 평가한다. 더불어 남북회담 개최여부와 개최된 회담의 분야 등을 보조적으로 활용하여 자율성의 변화를 논의하도록 하겠다.⁷⁹⁾

77) 전재성(2003), 위의논문, p.243

78) 김현경(2007), 위의 논문, 국문요약 pp.4~5 참고하여 재구성

79) ‘한국정부의 대북정책 자율성’에 대한 정의나, 그 기준에 대해 연구가 진행되지 못한 까닭으로 통일부 관계자들(국장급 1명, 과장급 4명)의 자문을 바탕으로 ‘한국정부의 대북정책 자율성’을 판단하였다. 자세한 내용은 부록을 참고하시기 바랍니다.

제 2 장 미국 국내정치와 대북정책 기조 변화

제 1 절 미국 행정부 대북정책 기조의 변화 고찰

1. 클린턴 행정부의 대북정책 기조: 온건

클린턴 행정부 시기 북핵위기는 북한의 핵확산금지조약(NPT)탈퇴 선언으로 점화되었으며, 북핵위기 해결을 위해 미국은 북한과의 대화를 통해 해결해 나가고자 했다. 1993년 6월 2일에 개최된 1단계 북미 고위급회담에서 미국은 북한이 NPT탈퇴를 철회하고 복귀할 것과 영변지역 의혹시설에 대한 IAEA(국제원자력기구)의 사찰을 수용할 것, 「한반도비핵화 공동선언(1992)」의 이행을 실천할 것을 주장했다. 이에 대한 보상으로 미국이 북한에게 제시한 조건은 북한에 대한 핵공격을 하지 않겠다는 보장과 정치·경제 협력, 팀스피리트 훈련 종식 및 북한이 핵 현장시설을 공개할 경우 남한 내 한·미 군사 시설도 동시에 사찰에 응하겠다는 안을 제안했다.

이에 북한은 핵문제 선결 조건이 아닌, 미국이 북한에 대한 핵 선제공격을 하지 않을 것, 팀스피리트 훈련을 영구 중지할 것, IAEA의 공정성을 보장할 것, 북한 체제를 존중함과 동시에 미국과 북한간 수교를 위한 관계 개선 조치들이 병행되어야 한다는 입장을 제시했다.

1,2차 회담을 통해 협상내용에 진척이 없었으며, 3차 회담(1993.6.10.)에 앞서 미국 국무부 대변인 마이클 매커리는 1993년 6월 7일 정례브리핑에서 6월 10일 3차 회담에서도 협상이 결렬된다면, 북한의 핵확산금지조약 복귀 데드라인인 6월 12일 이후 대북제재 조치를 취할 것을 강조했다.

NPT복귀 문제를 둘러싼 1단계 북미고위급회담은 결국 6월 11일 4차회담에서 북한은 NPT탈퇴를 유보하고 국제원자력기구(IAEA)의 사찰에 대해서는 후속회담에서 논의한다는 선에서 마무리 지어졌다.

이후 1993년 7월에 시작된 2단계 북미 고위급회담에서 미국은 북한의

NPT잔류 및 「한반도비핵화 공동선언(1992)」을 북한이 준수한다는 전제 하에 IAEA의 영변핵시설 사찰이라는 목표 관철에 주력하였다. 이에 북한은 전제조건으로 미국의 북한에 대한 핵무기 불사용을 문서로 보장할 것, 대규모 한·미 군사훈련을 중지할 것, 한반도에 핵무기를 배치하지 않는다고 선언 할 것, 휴전협정을 평화협상으로 대체, 테러국 지정을 해제 할 것 등을 요구하였다.⁸⁰⁾ 특히 2차 회의에서 북한은 현재 가동중인 흑연감속로를 경수로로 전환 할 용의가 있으며 이에 대한 미국의 지원을 요구하였다. 결국 7월 19일 3차 회의에서 미국은 북한의 요구를 대부분 수용하면서 공동합의문⁸¹⁾을 발표하였다.

2단계 제네바 북미 고위급 회담에서 북한의 핵 안전조치 등과 관련하여 IAEA와 협상하기로 하였으며, 2개월 내에 북미간 후속(3단계) 회담을 갖기로 합의였다. 이에 1993년 8월 4일부터 IAEA사찰단은 영변지역 핵 시설 사찰을 시작하였으나, 5MW원자로와 방사화학 실험실 샘플 채취를 북한으로부터 거부당했다.⁸²⁾ 이후 IAEA는 정식으로 북한에 사찰 협의를 제의하고 북한과 협상하였으나, 별다른 소득 없이 끝났고, 결국 1993년 9

80) 박상훈(1999), 위의 논문, p.25

81) 공동합의문의 주요내용은 다음과 같다. 첫째, 양측은 북한의 흑연 감속로와 관련 핵시설들은 경수로로 교체하는 것이 바람직하다는 점에 대해 인정하고, 미국은 핵문제의 중국적 해결차원에서 이를 지지하고 그것을 위한 방도를 북한과 함께 모색할 용의를 표명한다. 둘째, 양측은 IAEA핵안전협정의 완전하고도 공정한 적용이 핵확산체제를 강화하는데 필수적이라는 데 대하여 견해를 같이 하며 북한은 안전 조치 및 그와 관련된 현안문제들에 관한 IAEA와의 협상을 조속히 시작할 용의를 표명한다. 셋째, 양측은 ‘한반도 비핵화 공동선언’의 중요성을 재확인하고, 북한은 핵문제를 포함한 쌍방사이의 문제들에 대한 남북회담을 조속히 시작할 용의가 있음을 재확인한다. 넷째, 양측은 경수로 도입문제를 포함하여 핵문제 현안과 현안문제를 토의하고 미·북한 사이의 전반적 관계개선의 기초를 마련하기 위해 2개월 안에 다음 회담을 진행하기로 합의한다. 조선일보, 1993.7.20.

82) 북한은 ‘NPT탈퇴 유보’라는 특수지위를 강조하면서 IAEA사찰단을 수용한 것은 북미간 합의에 따른 것으로 그 활동의 범위 규정의 권한은 자신에게 있다고 주장했다. 박상훈(1999), 위의 논문, p.31

월 28일 북한 핵사찰 거부에 대한 대북한 결의안이 채택된다.⁸³⁾ 이에 북한은 IAEA의 공정성 문제를 거론하면서 북한 핵문제는 북한과 미국간의 대화에서 해결될 사항임을 강조했다. 이후 10월 12일 IAEA에 대한 협상중단을 선언하고 1994년 1월까지 대화가 중단되었다.

이 와중에 미국 내에서는 북한에 대한 강경조치를 요구하는 목소리⁸⁴⁾와 일본의 북한에 대한 군사적 행동에 대응해야 한다는 등 국제사회의 강경대응 조치 요구에 북미관계 개선 메시지를 클린턴에게 전달하는 한편, IAEA에게는 핵사찰 수용 의사를 표명했다.

하지만, 1994년 3월 IAEA 사찰 중 1993년 IAEA 사찰단이 핵 안전조치로 봉인 장치 일부가 파손된 사실이 밝혀지고, 이후 북핵 사찰에 난항을 겪는 등 만족스럽지 못하게 사찰이 진행되었다. 이러한 가운데 북한의 핵 안정성이 여전히 유지되고 있다는 판단⁸⁵⁾ 하에 미국은 3단계 북미고위급회담이 개최를 결정했다. 그러나, 결국 북한은 1994년 5월 13일 IAEA에서 즉각 탈퇴 한다는 외교부 성명⁸⁶⁾을 발표했다. 이러한 북한의 발표에 클린턴 대통령은 중국에 UN안보리의 북한 제재조치에 협조해달라는 서한을 보내고, 프랑스, 영국, 러시아 상임이사국들에게 미국의 대북한 제재 결의안 채택을 위한 협의를 했다.

이렇게, 대화국면에서 강경책으로 흐를 것만 같던 미국의 대북정책이 카터 전 미국 대통령의 김일성 면담을 계기로 북미 관계가 대화국면으로 다시 접어들었다.⁸⁷⁾ 클린턴 대통령은 북한과의 대화를 “지속할 것”이라

83) 1993.9.28, IAEA회원국 119개국 중 85개국 참가, 72개국 찬성으로 통과되었다.

84) 미국상원은 클린턴 정부에 대해 북한이 핵개발을 중지하지 않고 국제사회 핵사찰을 수용하지 않을 경우 대북한 경제제재를 취하고 나아가 패트리엇 미사일을 한국에 배치할 뿐 아니라 팀스피리트 훈련을 예정대로 실시할 것을 강력히 촉구했다. 조선일보, 1994.2.3.

85) 1994년 5월 IAEA 사찰단은 북한이 연료봉 교체를 시작했으나, 핵폭탄에 전용한 것 같지는 않다는 의견을 미국에 통보한다. 박상훈(1999), 위의 논문, p. 33

86) 첫째, IAEA에서 즉시 탈퇴한다. 둘째, 공화국의 특수 지위 하에 받아들인 핵투명성 보장조치의 연속성 보증을 위한 사찰을 더 이상 받을 수 없음을 선언한다. 셋째, ‘제재’는 곧 공화국에 대한 선전포고로 간주한다는 입장을 재확인한다.

는 대북성명을 발표하고 미 국무부에서는 여건이 된다면 북미 고위급 회담에 응할 의사를 표명했다.⁸⁸⁾

마침내 1994년 7월 8일 3단계 북미 고위급 회담이 열렸으나, 9일 김일성의 사망발표로 중단되었다. 같은 해 8월5일 제네바에서 회기가 재개되었으며, 북미간의 합의가 이루어지면서 북핵문제 해결의 기본 틀이 마련된 것이다.⁸⁹⁾ 주요 합의 내용⁹⁰⁾은 미국의 북한에 대한 경수로 전환지원, 북미관계에 있어서는 연락사무소 개설, 무역 투자장벽 완화 등 정치·경제 관계 정상화, 이에 상응하는 북한의 원자로 건설 중단 및 방사화학실험실 봉인, IAEA안전조치 계속성 유지 등이다. 이러한 연속선상에서 1996년 윈스턴 로드(Winston Lord) 미 국무부 동아태 차관보는 ①남북 대화를 통한 한반도 긴장완화, ②제네바 합의 이행을 통한 북한 핵문제 해결, ③동북아 지역 안정을 위한 북한과의 접촉 확대 등 3가지를 대북 정책에 관한 클린턴 행정부의 공식입장으로 제시했다.⁹¹⁾

제네바 합의 이후 치러진 1994년 중간선거에서 공화당이 의회 다수당의

87) 워싱턴 포스트지, 1994.6.26., 카터 대통령이 평양에서 백악관으로 건 전화가 경제제재와 군사대응을 밀어붙이고 있던 미국정부의 대북한 정책의 물줄기를 바꾸어 놓았다.; 박상훈(1999), 위의논문, p.34 재인용

88) 박상훈(1999), 위의 논문, p.35

89) 제네바 합의문은 1994년 8월 5일 1차 회의 이후 9월 23일 2차 회의가 재개되었으나 약 한 달간 협상을 계속하다 10월 17일 「기본합의문」과 비공개「보조합의문」에 합의하고, 10월 21일 양측 대표가 공식 서명하였다.

90) 제네바 합의문의 4가지 원칙은 다음과 같다. 첫째, 양측은 북한의 후연감속 원자로와 관련된 시설들을 경수로발전소로 대체한다. 둘째, 미국과 북한은 무역과 투자 장벽을 완화하고 연락사무소를 개설하여 정치와 경제 관계를 완전 정상화한다. 셋째, 양측은 비핵 한반도의 평화와 안전을 위해 노력한다. 넷째, 양측은 NPT 체제의 강화를 위해 노력한다. 외교부 북핵외교기획단(2013), 제네바합의 전문 참고, http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3976/view.do?seq=346088&srchFr=&am p ; s r c h T o = & a m p ; s r c h W o r d = 제네바&srchTp=0&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=1(검색일: 2018.10.15.)

91) 이범찬(2018), 「탈냉전기 미국의 대북정책 변동요인에 관한 연구-북핵문제를 중심으로」, 가천대학교 일반대학원 박사논문, 2018, p.46

지위를 갖게 된 이래 클린턴 행정부는 분점정부 상황에 놓이게 된다. 공화당은 제네바 합의 결과에 회의적이었으며, 클린턴 행정부의 대북 온건 정책 기조를 비판하였다.⁹²⁾ 미 의회의 반대로 클린턴 행정부는 제네바 합의에 따른 경수로 지원을 할 수 없게 되고, KEDO(Korean peninsula Energy Development Organization)의 참여국인 한국과 일본이 경수로 건설의 대부분을 부담하게 되었다.⁹³⁾

북미간 미사일 협상은 물론 한반도 평화체제 구축을 위한 4자 회담도 실질적인 성과를 거두지 못하고 있는 상황에서, 1998년 8월 금창리 지하 핵시설의혹이 제기되었다.⁹⁴⁾ 클린턴 행정부의 대북정책에 비판을 가하던 공화당은 클린턴 행정부의 대북협상은 실패하였다고 보았다. 이에 미국 의회는 클린턴 행정부의 대북정책에 대해 전면적으로 재검토와 이를 위한 대북정책조정관을 임명할 것을 요구하였다. 클린턴 대통령은 대북 강경파인 전 국방장관 페리를 대북정책조정관에 임명하여 북한의 핵과 미사일 개발을 포함한 한반도 안보상황을 검토하도록 했다. 페리는 관계부처, 대통령 국가안보 고문들과 함께 팀을 구성하여 10개월에 걸쳐 검토하였다. 이를 위해 페리 대북정책조정관은 1999년 5월 북한, 한국정부와 일본, 중국 등 한반도 문제 유관국들과의 회의 등을 통해 입장을 반영하여 대북정책 검토결과를 1999년 9월 발표하였다. 페리 대북정책조정관은 보고서를 통해 제네바 합의는 여전히 유효하며, 클린턴 행정부의 대북 포용정책이 타당한 방법이었음을 인정하고 이를 지속 추진할 것으로 권

92) 미 의회를 장악한 공화당은 제네바 합의 실행에 제동을 걸었다. 그리고 경수로 건설과 중유제공 등을 약속한 제네바 합의가 결국 미국이 북한의 협박에 굴복당한 것이며, 앞으로 핵을 개발 할 가능성이 있는 적성 국가들에게 나쁜 선례로 작용 할 수 있다고 주장했다. 이상신(2010), 위의 논문, p.79

93) 클린턴 행정부는 제네바 합의에 따라 경수로 건설을 지원하기로 하여 미국·일본·한국 3국이 중심이 되어 북한에 공급될 경수로 문제를 전담하게 될 “한반도 에너지 개발기구(KEDO)”를 구성하여 1995년 3월 9일 뉴욕에서 발족시키는 한편 95년 15만톤, 96년부터 2003년까지 매년 50만 톤의 중유를 북한에 지원하기로 하였다. 서병철(2007), 「클린턴 행정부와 부시행정부의 대북정책 비교」, 국방대학교국방안보대학원 석사논문, 2007, p.41

94) 박영호, 「미국의 국내정치와 대북정책 : 지속성과 변화」 (서울: 통일연구원, 2000), p.38

고하였다.

‘페리보고서’ 발표(1999.9.15.) 이후 클린턴 행정부는 페리의 포괄협상안을 지지하고⁹⁵⁾ 군사용으로 전환 가능한 품목과 기술의 대북 수출, 이를 위한 자금지원, 의회승인 필요한 사항을 제외한 행정부의 재량영역에 속하는 대북 경제제재 완화조치(1999.9.17.)를 실시한다.⁹⁶⁾

클린턴 행정부는 ‘경제’라는 국내문제 이슈로 대통령에 당선되었기 때문에 국내 정책에는 광범위하고 구체적인 목표가 있었으나 국제적인 이슈, 대외정책에 있어서는 그렇지 못했다.⁹⁷⁾ 더욱이 미국 대외정책의 중요도 순위에서 높은 주의 대상이 되지 못했던 한반도 문제는, 1993년 3월 북한이 핵확산 금지조약(NPT) 탈퇴를 선언함과 함께 북한 핵문제가 국제적인 문제로 대두되면서, 미국 정권교체기의 혼란과 북한에 대한 정보부족, 관료정치현상으로 인하여 그 출발부터 혼선을 보였다.⁹⁸⁾

95) 페리보고서 공개 이후 극단적인 반응이 나타났는데 공화당을 중심으로 여전히 근본적 회의와 반발을 제기하는 입장과 페리보고서를 지지하는 입장이다.

96) 이에 따라 북한상품의 미국 내 반입과 미국 상품의 북한 수출이 대부분 허용되고 민간 및 상업용 자금의 송금과 수송수단을 이용한 화물 및 여객의 운송이 가능해 졌다. 또한 미국 기업이 북한 사회간접자본 건설에 필요한 투자가 허용되었다.

97) 서병철(2007)은 1993년 1월 정권을 인수한 직후 제시한 클린턴 예비 행정부가 국정목표를 ①직장 창출을 위한 경제 촉진책 ②재정적자 감축안 ③정부 예산의 보다 생산적인 투자로의 전용 ④선거자금과 로비규칙의 개혁 ⑤국가봉사법 ⑥복지개혁 ⑦의료보험 체제의 광범위한 정밀검사 ⑧타국의 관행을 감안한 무역정책 ⑨환경보호 정책으로 제시하였다고 서술하면서 무역정책외에는 어떠한 외교안보 문제도 중요한 국정 목표에 포함되어 있지 않았으며, 이러한 클린턴 행정부의 초기 외교정책의 본질은 대외문제에 그저 반응하는 수준에 그치는 소위 “충격관리(Damage Control)”에 매달리던 시기였다고 평가한다. 서병철(2007), 위의 논문, p.27

98) 노경수(1999) 역시 북한과의 핵합의를 진행시키는 과정에서 클린턴 행정부는 북한 관리에 대한 확고한 원칙이나, 비전을 가지고 출발한 것은 아니며, 미국 내 범정부적 차원에서 합의에 기반 한 대북정책을 추진한 것이 아니라 일단 위기를 모면하려는 데 주안점을 두었다고 평가한다. 노경수, 「클린턴 행정부의 대북정책」, 『계간사상』, 1999봄호, p.72

3단계의 북미간 고위급회담을 통해 합의에 이르는 과정을 보면 미국은 북한의 IAEA 사찰 거부 및 핵시설 봉인 파손 등으로 선제타격, 대북제재 결의안을 고려하기도 한 반면, 북한이 핵 연료봉 교체를 했음에도 핵무기 전환으로 이어지지 않는다는 IAEA 통보를 근거로 북한 핵의 안정성이 유지되고 있다는 판단 하에 회담 재개결정을 하는 등 대화를 이어나가려는 노력을 했다.

1994년 제네바 합의로 대표되는 클린턴 1기 행정부의 대북정책 기조는 북한의 요구대로 북한 체제를 보장하며 대화, 협상을 통해 북한의 태도를 변화시키고자 했다는 측면에서 온건하다고 평가할 수 있다.⁹⁹⁾

이후 분점정부 상황에서 1998년 금강리 지하 핵시설 의혹이 제기되었을 때에도 클린턴 정부는 ‘페리보고서(1999)’를 채택하고 이후 ‘북미 공동코뮤니케(2000)’¹⁰⁰⁾ 선언까지 하는 등 대북 포용정책을 통해 온건한 대북정책 기조를 지속해 나갔다.

99) 홍규덕(1999)은 1994년 제네바 합의가 성사된 시점은 미국이 중간선거를 불과 두 달 앞둔 시점이었으며, 클린턴 행정부 입장에서는 북핵문제를 장기화 할 수 없었으며, 반대로 당시 전 세계에서 가장 호전적인 집단과 대화를 통해 합의를 이루어냈다는 점은 커다란 외교적 성과로 평가 될 수 있었기 때문에 자신의 포용정책의 성과로 미국인들의 마음을 사로잡을 수 있는 좋은 기회였다고 해석한다. 홍규덕, 「클린턴 행정부의 대북한 포용정책: 한계와 전망」, 『계간외교』 제48호, 1999, p.29

100) 2000.10.12. 발표한 북미 공동코뮤니케 내용은 다음과 같다. ①정전협정을 평화보장체제로 바꾸어 한국전쟁을 공식 종식시키는 문제는 4자회담 등 여러 가지 방도들이 있다는데 대하여 의견을 같이 함. 과거의 적대감에 벗어나 새로운 관계를 수립하기 위하여 노력을 다할 것임. ②북한측은 미사일 문제와 관련한 회담이 계속되는 동안에는 모든 장거리 미사일을 발사하지 않을 것임을 미국측에 통보함. ③기본합의문에 따르는 자기들의 의무를 완전히 이행하기 위한 공양과 노력을 배가할 것을 약속함. ④기본합의문에 따르는 자기들의 의무를 완전히 이행하기 위한 공약과 노력을 배가할 것을 약속함. ⑤테러를 반대하는 국제적 노력을 지지·고무하기로 합의함. ⑥미 대통령의 가능성 있는 방문을 준비하기 위하여 올브라이트 국무장관이 가까운 시일내에 북한을 방문하기로 합의함. 통일연구원, 「남북관계연표」(서울: 통일연구원, 2011), p.309

2. 부시 행정부의 대북정책 기조

1) 부시 행정부 1기 : 강경

부시 행정부는 전통적인 동맹 유지의 중요성 뿐 아니라 동북아지역에 대한 미국의 이익을 위해서라도 한국과의 동맹유지가 필요했다. 이러한 입장에서 미국은 2000년 남북정상회담이 한반도 정세의 긍정적인 방향전환점이라고 평가하지만, 남북간 군사훈련의 상호통보, 비무장지대에서의 재래식 군사력 철수와 같은 의제에서 변화가 없는 한 미국에게 군사적 안보 현실은 변화가 없는 상태로 남아 있다고 평가했다.¹⁰¹⁾

부시 대통령은 클린턴 행정부 대북정책의 핵심이라 할 수 있는 ‘제네바 합의(1994)’와 ‘페리보고서(1999)’에 대해 전반적인 재검토가 필요하다면서 온건정책 보다는 미국의 강력한 군사적 힘을 앞세운 대북정책을 펼칠 것을 강조했다.¹⁰²⁾ 즉, 부시 행정부는 클린턴 행정부가 북한과의 핵과 미사일 협상에서 지나치게 성급했으며, 클린턴 행정부의 온건한 대북정책이 북한의 태도에 아무런 변화를 이끌어내지 못했다고 비판했다.

부시 대통령의 비판 내용을 구체적으로 살펴보면, 이전 클린턴 행정부가 북한과의 대화에서 적절한 강경책을 취하지 않았고, 남북대화도 충분히 고려하지 않았으며, 핵 개발과 미사일 실험 등 북한의 나쁜행동에 오히려 보상을 하고, 미국은 결과가 아닌 과정에 보상하려 했다는 것이다.¹⁰³⁾ 2001년 6월 6일 부시 대통령은 대북정책 검토를 마무리하고 북한과의 대화 재개를 선언하였다¹⁰⁴⁾.

101) James A.Kelly, “North-South Relations after the Summit”, paper present at the KINU-CSIS Exchange on the Theme of the Dynamics of Change on the Korean Peninsula in the New Century, Seoul, 11.16~17, 2000, p.2; 이연하, 위의논문, p.38; 김일수, 「클린턴과 부시의 대북정책 비교분석: 영향력과 전략을 중심으로」, 『대한정치학회보』 제12집 제2호, 2004, p.7

102) 김정미(2011), 위의논문, p.35

103) 이연하(2003), 위의논문, p.36

104) 원칙적인 틀과 기본방향에서는 클린턴 행정부의 대북포용정책을 지속할 것임을 밝히고, 제네바 기본합의 이행의 개선, 미사일의 검증 가능한 억제

이렇듯 클린턴 행정부의 대북정책을 회의적으로 보고 90년대 대북정책을 수정할 필요가 있음을 나타냈다.¹⁰⁵⁾

그러나 2001년 9월11일 테러 이후 부시 행정부는 ‘테러와의 전쟁’을 선포하면서 테러리즘과 이와 관련된 대량살상무기 및 미사일 문제해결을 미국의 최우선 과제로 내세웠다.¹⁰⁶⁾ 2002년 연두교서에서 부시 대통령은 북한을 이란, 이라크와 함께 ‘악의 축’으로 언급하고 불량국가(Rouge State)로 분류하면서 이러한 집단으로부터 미국에 대한 위협을 제거하는 것을 대외정책의 목표로 밝혔다. 2002년 9월 발표한 국가안보전략보고서¹⁰⁷⁾ (NSS)를 통해 부시 행정부는 테러리즘과 대량살상무기의 결합이 가져올 수 있는 최악의 가능성에 대비하기 위해 선제공격개념을 도입했다.¹⁰⁸⁾

더욱이 2002년 10월 James Kelly 특사 평양 방문을 계기로 북한의 “비밀 농축 우라늄” 프로그램을 문제 삼고 ‘제네바합의’에 의거해 제공해오던 중유를 끊는 강경책을 선택하였다.¹⁰⁹⁾ 이후 북한의 NPT탈퇴(2003)와 핵무기 개발의 가속화로 인해 미국은 북한을 저지할 필요성을 느꼈고,

및 수출 금지, 재래식 군사력 위협 제거 및 완화 등 3대 의제를 발표했다. 여기서 주목할 만한 것은 그 민감성 때문에 클린턴 정부가 차후 문제로 남겨두었던 북한 재래식 무기 문제를 북미 대화의 주요 안건으로 채택했다. 김정미(2011), 위의논문, p.36

105) 이병희, 「한국과 미국의 대북정책」, 『국제정치논총』 제43집 4호 2003, p.126

106) 워싱턴타임즈, 2001.9.19., 부시 대통령은 테러공격을 받은지 8일 만에 상하원 합동 연설(2001.9.19.)에서 “이 싸움의 경과는 불투명하지만 그 결과는 명백하다. 우리는 폭력에 정의로 맞서 싸울 것이며, 우리가 정당하다는 신념하에 반드시 승리 할 것이다.”라고 강한 의지를 밝혔다.; 이범찬(2018) 위의논문, p.100 재인용

107) 부시 행정부는 동 보고서에서 ‘테러와의 전쟁’ 수행을 위한 원칙을 담은 ‘부시 독트린(Bush Doctrine)’을 발표했다.(2002.9.17.) 부시독트린의 핵심 개념은 전통적인 억지 전략의 개념으로는 테러의 위협을 방지 할 수 없기 때문에 적극적인 예방전략을 취해야 한다는 것이다. 이범찬(2018), 위의논문, p.100; “In self-defense, America will act against emerging threats before they are fully formed”, Kim, Sung-hak, 「The bush Administration and North Korea Policy」, Graduate school of policy studies, Master’s thesis, 2003, p.3

108) 김창현, 「부시행정부의 1,2기 대북정책의 특성과 변화에 대한 고찰」, 고려대학교 정책대학원 석사논문, 2008, p.6

109) 김창현(2008), 위의 논문, p.54

이에 6자회담을 통해 북한과 대화를 시작했다.¹¹⁰⁾

부시 행정부 1기의 대북정책 기조는 ‘악의 축’ 발언과 핵심 개념으로써 ‘선제공격’으로 대표되는 “부시 독트린”¹¹¹⁾과 그 바탕에는 북한의 정권교체와 체제붕괴를 근본적인 해결책으로 보았다는 점에서 강경 기조를 보였다.¹¹²⁾

2) 부시 행정부 2기 : 온건

부시 행정부 2기에서는 외교와 대화를 중시하는¹¹³⁾ 콘돌리자 라이스 국무장관을 중심으로 급속히 재편 되었다.¹¹⁴⁾ 부시 행정부 2기는 이라크 전과 이란 핵확산 위협에 시달리면서 더 이상 북한에 대한 강경정책을 수행하기 힘든 상황에 내몰리고 있었다. 부시 행정부 2기 출범 후 처음 열린 4차 6자회담(2005.7.26.)은 대결 국면으로 가던 북한의 핵문제를 대화와 협상국면으로 뒤바꾼 역사적인 회담으로 평가¹¹⁵⁾되는데, 대화와 협

110) 미국의 6자회담 참여에 대해 대화를 통한 북한의 태도 변화를 유도하려 했다고 보면서 온건 정책으로 선회하였다고 볼 여지가 있으나, 이는 표면적인 것만을 인식한 것이다. 김창현(2008)은 미국이 초기 6자회담에서 “선택 포기 없이 대화는 없다.”는 태도로 일관 하였다면서, 미국이 초기 6자회담에 임한 배경은 대북적대정책-선택 포기노선을 관철하는 보조수단으로 활용하겠다는 의도가 있었던 것으로 해석하였다. 즉, 북핵문제를 해결하고 북한과 평화적 공존을 꾀하기보다는 국제적으로 북한을 고립시키고 북 체제 붕괴-적대정책 관철의 보조수단으로 활용하려는 의도 파악하였다. 김창현(2008), 위의 논문, pp.20~21

111) Kim, Sung-Hak(2003), 위의 논문, p.3

112) 라이스 국무장관 지명자가 2004년말 ‘폭정의 전초기지’의 하나로 북한을 지목한 사실을 고려할 때, 부시의 ‘악의 축’ 발언과 표현의 차이만 있을 뿐 북한에 대한 인식이 달라지지 않았다.

113) 콘돌리자 라이스 국무장관 지명자는 인준청문회에서 “이제 외교의 시간이 왔다 (The time for diplomacy is now)”라고 말하고, “세계와 미국의 관계는 독백(monologue)이 아니라 대화(conversation)가 되어야 한다.”고 강조했다. 이와 관련하여 김창현(2008)은 이에 대해 다분히 부시 1기 행정부에 대한 일방주의적 외교정책에 대한 비판을 염두 한 것으로 평가했다. 김창현(2008), 위의 논문, p.17

114) 김국신, 「미국의 대북정책과 북한의 반응」(서울: 통일연구원, 2001), p.18

상거부정책으로 더 이상 유지하지 않고 레짐 붕괴론, 대북 적대정책을 수정하고 대화를 통해 비핵화를 실현할 의지를 보여준 것이었다.¹¹⁶⁾ 이후 4차 회담은 같은 해 「9.19공동성명」으로 결실을 맺는다.

이후 부시 행정부는 북한의 위조지폐 사용 의혹을 제기하면서 방코 델 타 아시아 은행(BDA)의 북한 계좌를 동결한다. 하지만, 미국은 위조지폐 문제 대한 어떠한 구체적인 증거를 확보하지 못하고, 대북 금융제재에 대한 국제사회 설득에 실패하게 된다. 북미회담에서 관련 논의가 이어졌지만 별다른 소득은 없었다. 협상 이후에도 북미간에는 금융제재를 둘러싼 공방이 벌어지면서 대립이 극단으로 치닫게 되는데, 북한이 2006년 7월 5일 새벽, 미국 시간으로 독립기념일인 7월 4일에 중·단거리 미사일을 발사했다. 부시 대통령은 이를 이유로 더욱 강경한 대북정책으로 추구하고 있는 와중에 북한은 2006년 10월 9일 1차 핵실험을 실시한다.¹¹⁷⁾ 이후 유엔안보리는 10월 15일 안보리 결의안 1718호를 만장일치로 통과시켰다. 미국은 유엔안보리 결의 외에 PSI의 광범위한 참여 특히 중국과 한국의 참여를 여러 차례 요구하였으나, 양국은 참여를 결정하지 못하였다. 그러던 중 10월 31일 북·중·미 6자회담 수석대표는 베이징에서 비밀리에 만나 7시간의 협상 끝에 6자 회담틀 내에서 대북 금융제재를 협의·해결한다는 약속을 함으로서 6자회담에 재개하기로 합의했다. 2005년 「9.19공동성명」 채택 이후 약 17개월만에 한반도 비핵화를 향한 구체적 행동조치를 담은 2007년 「2.13」 합의(「9.19공동성명」 이행을 위한 초기조치)가 마련되고, 2008년 6월 27일 북한은 영변 원자로 냉각탑을 폭파하였다. 북한이 핵시설 불능화에 대한 상징으로 냉각탑을 폭파하자 부시

115) 워싱턴 포스트, 2005.7.29., 제4차 6자회담에서 빈번하게 북미 양자접촉이 일어나고 있으며 이는 미국의 회담전략의 변화를 의미한다. 매코맥 대변인은 지금까지의 북미 양자대화 대해 협상이 아님을 강조하지만 전문가들은 실제로 부시행정부의 기존 입장이 크게 바뀌고 있다고 평가한다.; 김창현(2008) 위의논문, p.30 재인용

116) 김창현(2008), 위의논문, p.34

117) 한국지질과학연구소는 함경북도 김책시 부근에서 진도 3.58~4.0규모의 지진파가 발생했으며, 그것은 인공발파에 의한 것임을 밝혀 북핵 실험 사실을 입증했다. 전정환, 「북한이 핵을 포기하지 않은 한 미국과 한반도의 정세는 호전되지 않을 것」, 『북한』 (서울: 북한연구소, 2007), pp.55~65

행정부는 「10.3」 합의(9.19공동성명 2단계 행동조치, 2007)에 따라 2008년 10월 북한에 대한 테러지원국 해제를 단행한다.

부시 행정부 2기는 출범 초기부터 외교정책의 사령탑인 국무장관에 콘돌리자 라이스를 임명하면서 대북정책의 기조 변화를 예상해 볼 수 있었다. 그러나 북한에 대한 기본적인 인식들이 변하지 않았기 때문에 2006년 북핵 실험과 중간선거까지는 온건과 강경 기조 사이를 오가는 듯한 인상을 주었다. 이라크 전에 대한 부담으로 대외정책의 변화를 고민해야 하는 현실적인 문제와 기존 강경기조가 충돌을 일으킨 것이다. 2006년 북핵 실험 이후 북중미 3자 비밀 접촉(10.31)과 6자 회담 재개에 대한 합의에서 나타난 미국의 태도는 이전과 달라진 것으로 평가 할 수 있다. 또한, 「2.13」 합의 도출과 「10.3」 합의에 따른 미국의 북한에 대한 테러지원국 해제 조치 등은 대북정책 강경기조가 온건기조로 변화된 결과라 할 수 있겠다.

3. 오바마 행정부의 대북정책 기조

오바마 행정부의 대북정책 기조에 대한 구분을 위해서는 ‘스마트 파워(Smart power)’와 ‘전략적 인내(strategic patience)’에 대한 이해가 필요하다. ‘스마트 파워’는 압박, 제재와 같은 강한외교(hard power)와 대화, 협상과 같은 소프트 파워(soft power)를 적절히 상황에 맞게 사용한다는 것으로 상반되는 두 수단이 혼용되어 사용될 수 있다는 것이다. ‘전략적 인내’는 이러한 대외정책 수단이 현실적으로 나타나는 것으로 압박과 제재를 하면서 북한이 대화와 협상 준수를 할 수 있는 여건이 형성되면 대화를 재개하겠다는 것이다. 따라서 오바마 행정부의 대북정책에 대해서는 기존 클린턴 행정부나 부시 행정부에 비해 대북정책 방식이 혼재되어 나타나는 경향이 더 크다. 따라서 강경과 온건 기조를 구분하기 위해서는 전략적 인내 상황에서 ‘대화·협상’과 ‘압박·제재’ 중 어느 쪽에 방점을 두고 대북정책을 추진했는가를 기준으로 판단 할 필요가 있다.

1) 오바마 행정부 1기 : 온건

오바마 행정부는 부시 행정부의 2001년부터 거의 6년간 직접 대화와 협상을 하지 않고 압박과 제재의 비효율적인 대북정책을 추진함으로써 북한의 핵 능력만 증대시켰다고 평가 하고, ‘강인하고 직접적인 외교’를 천명하며 북핵 협상에 적극 나설 뜻을 분명히 밝혔다.¹¹⁸⁾ 특히 오바마 행정부는 ‘적성국가’와도 대화 할 수 있다는 입장에서 북미 간 직접 대화를 강조했다. 이러한 의지는 힐러리 클린턴 국무장관의 아시아 소사이어티 연설(2009.2.9.)에서 구체적으로 드러난다. 힐러리 클린턴 국무장관은 “북한이 완전하고 검증 가능하게 핵무기 프로그램을 폐기할 준비가 되어 있다면 양자관계를 정상화하고, 정전협정을 평화협정으로 대체하며 다른 나라와 함께 대북한 지원에 나설 것이다.”라고 하면서 직접 협상의지를 강하게 보였다.¹¹⁹⁾

하지만 직접적인 협상의지에도 불구하고, 국내외 사정으로 인해 북한 문제에 적극적이지 못했다. 오바마 행정부 1기의 최우선 과제는 대공황 이후 최악의 세계경제 위기 해결이었다. 세계경제 위기의 원인으로 미국이 그 중심에 있었으며, 이 같은 경제위기 상황은 우선 오바마 행정부로 하여금 무리한 대외정책 보다는 경제회복을 중심으로 국내정책에 초점을 두도록 하는 요인으로 작용하게 되었다.¹²⁰⁾ 또한, 이라크전 철수와 이란 핵문제, 알카에다와 같은 테러문제 등에 전념하면서 북한에 대해서는 적극적일 수 없는 상황이었다.¹²¹⁾

118) The Obama-Biden Transition Team, 2008; 김정미(2008), 위의 논문, p.49 재인용

119) 이범찬(2018), 위의논문, p.155

120) Obama, Barack, “A New Strategy for a New World.”, in Washington D.C. 2008.7.15.

121) 오바마-바이든 플랜에 의하면 대외정책에서 최우선 순위는 이라크전의 책임 있는 종식과 아프가니스탄 내 탈레반 저항세력 및 알카에다와의 전쟁 완수였다. 두 번째 외교적 과제로는 핵무기 확산 저지, 3순위로는 북한의 핵개발을 차단하는 것이 아니라 이란의 핵개발을 저지하는 문제를 제시했다.(The Office of the President-Elect, 2009); 오바마 행정부는 북한의 핵보유가 이란의 핵개발과 보유에 비해 상대적으로 파괴력이 작다고 인식하고 있어

미국이 이렇게 미온적¹²²⁾으로 북한 문제에 대응해 오던 중 북한은 2009년 4월 장거리 미사일을 시험 발사¹²³⁾하고, 이어서 같은 해 5월에는 제 2차 핵실험을 했다. 이에 미국은 유엔 안보리 결의안 1874호를 주도했다. 미국은 북한의 도발에 대해 「9.19공동성명」의 실질적 폐기이며, 「2.13」 합의의 전면 무효화를 의미한다면서 북한과 직접대화를 하기 보다는 북한이 북미간 합의를 준수할 수 있는 여건이 형성되면 대화에 나선다는 “전략적 인내(strategic patience)¹²⁴⁾”를 대북정책 원칙으로 설정한다. ‘전략적 인내’는 힐러리 클린턴 국무장관 상원 인준청문회(2009.1.13.)에서 언급한 ‘스마트 파워’¹²⁵⁾의 연장선상에서 이해가 필요하다. ‘스마트 파워’는 상황에 맞게 대외정책을 혼용하여 사용할 수 있다는 것으로 같은 전략적 인내의 상황일지라도 대화를 시도할 여건이 되면 대화와 협상을 하고, 그것이 불가능한 상황에는 제재와 압박을 통해 북한의 태도 변화를 유도한다는 것이라 할 수 있다.

2009년 후반에 접어들면서 아프가니스탄 전쟁과 이란 핵문제 등 중동정세가 악화되는 상황¹²⁶⁾ 속에서 오바마 행정부는 북한과의 대화 모색을

우선적인 정책의제로 채택하지 않았다. 이범찬(2018), 위의논문, p.166

122) 김거정(2017)은 이 시기 오바마 행정부의 북핵문제에 대한 반응을 ‘무관심으로 일관’했다고 평가한다. 김거정(2017), 위의논문, p.195

123) 북한은 2009년 4월 5일 장거리 미사일을 발사하는 한편 6자회담 불참을 통해 긴장을 고조시켜 나갔다. 그러나 4월 22일 미 하원 외교위원회에 참석한 클린턴 국무장관은 미국외교정책의 우선순위 목록에서 북한을 아예 언급조차 하지 않았으며, “북한의 오락가락하고 예측할 수 없는 행동에 강력하고 끈질기고 일관되게 대처 할 것이며 결코 굴복하지 않을 것이다”라고 말했다. 이종철, 「미국의 외교정책의 연속성과 오바마 행정부의 대북정책」, 『동서연구』 21권 1호, 2009, pp.220~254.

124) ‘전략적 인내’는 보스워스 미 대북정책특별대표가 2009년 12월 평양을 방문하고 돌아와 6자 회담의 필요성과 역할, 9.19공동성명 이행의 중요성에 이해를 같이 하기에 북한과 모든 관련국들은 북핵문제에서의 교착을 끝내기 위한 노력에서 전략적 인내를 발휘할 것을 주문하면서 사용한 용어이다. 백학순, 「북핵문제 해결은 과연 불가능한가?」, 『정세와 정책』 통권 168호, 2010, pp.1~2

125) “우리는 외교·군사·정치·경제·법률·문화 등 모든 수단 가운데 상황에 맞춰 여러 수단을 조합하는 스마트 파워를 사용해야 한다”면서 스마트 파워를 앞세운 외교정책 추진의지를 천명했다.

위한 노력을 하고 있었다. 클린턴 전 대통령이 미국인 여기자 2명의 석방을 위한 방북 후 기존의 대화 전제조건을 완화했다.¹²⁷⁾ 2009년 9월, 보즈워스 대북정책 특별대표 및 스타인버그 국무부 부장관은 중국에게 북한과의 대화 재개를 위한 중재를 주선하도록 요청했다.¹²⁸⁾ 중국은 북한에 이러한 미국의 대화 의지를 전달하면서 북한이 미국의 대화에 응할 것을 요청했고, 김정은은 북미간 회담 결과에 따라 6자 회담 참여 문제를 고려하겠다는 의사를 표명했다.¹²⁹⁾

이후 오바마 행정부의 6자회담 대표 성김과 북한의 리근 국장간에 협상을 시작하였고, 이 협의 결과에 따라 보즈워스 대북정책 특별대표는 2009년 12월에 방북하여 강석주 제 1부상과 만나 6자회담 재개와 함께 한반도 비핵화, 북미 관계 정상화, 한반도 평화체제, 에너지·경제 지원 등에 대해 논의했고, 「9.19공동성명」의 중요성에 대해 상호간 일치된 의견을 보였으며,¹³⁰⁾ 한반도 평화체제 논의가 북미 양자회담에서 최우선적으로 논의가 될 것이라 했다. 보즈워스는 강석주 제 1부상과의 접촉 이후 북경에 도착해 앞으로의 대북정책에 대해 “향후 국무장관이 언급한 것처럼 전략적 인내를 해 나갈 것”이라고 조심스런 태도를 유지했다.¹³¹⁾

2010년 들어 북한은 한미연합 훈련에 대해 강경한 태도로 비난¹³²⁾하고, 이후 3일만에 천안함 사건(2010.3.26.)이 발생했다. 이로 인해 오바마 행정부가 해운 대화 재개 노력은 원점 회귀하였고, 일체의 대화는 중단되었다. 천안함 사건에 그치지 않고, 북한은 2010년 11월 연평도를 포격한다. 여기서 미국의 태

126) CNN, 2009.11.1.; 이범찬(2018), 위의논문, p.160

127) 이범찬(2018)에 따르면, 오바마 행정부는 그간에 주장해 오던 ‘비핵화의 구체적 이행조치 이행’이나 ‘서면합의’ 대신에 「2.13」합의 등 그간의 합의 준수에 대한 의지를 정치적으로 피력하는 선으로 완화했다.

128) 이범찬(2018), 위의 논문, p.160

129) 조선중앙통신 2009.10.6.; 이범찬(2018), 위의 논문, p.160 재인용

130) 이범찬(2018), 위의논문, p.161 재인용

131) 이범찬(2018), 위의논문, p.161 재인용, 북한이 9.19 공동성명과 「2.13」 합의를 전면적으로 파기하는 도발을 행하였음에도 오바마 행정부가 전략적 인내정책을 유지하면서 북한과의 대화를 탐색하는 수준에서 그친 것은 북핵문제보다 대테러전쟁 종결과 국내경제 활성화 정책이 우선순위에 있었기 때문이었다.

132) 민주조선 2010.3.23.; 이범찬(2018), 위의논문, p.162 재인용

도를 주목할 필요가 있다. 연이은 도발에도 오히려 오바마 행정부는 비난만 하고 군사적 대응은 고려하지 않는다는 선에서 마무리했다. 2011년 오바마 대통령은 이라크 주둔 미군 철수, 이란 핵개발 저지를 최우선 과제로 다루면서, 북핵문제가 악화되지 않게 소극적으로 관리한다는 차원에서 2012년 2월 23~24일 개최된 북미 고위급회담에서 6자회담 재개를 위한 사전 조치에 합의하고, 우라늄 농축 프로그램 중단, 핵·미사일 실험 유예, 그리고 보상으로 대북식량 지원을 골자로 하는 「2.29」합의¹³³⁾를 도출하게 되었다.

그러나, 이러한 합의에도 불구하고 북한은 2012년 4월 인공위성 발사 실험이라 주장하며, 미사일을 발사하여 「2.29」 합의를 유명무실하게 만들었다. 이에 미국은 이러한 북한의 행위를 「2.29」 합의 파기로 규정하고, 대북 식량지원 계획도 철회한다. 또한 대북 독자체재를 강화하고, 유엔안보리 결의 위반으로 북한을 유엔안보리에 회부하고, 향후 북한과 대화 계획이 없음을 밝혔다.

오바마 행정부 1기의 대북정책 기조는 클린턴 행정부 1기인 1994년 제네바 합의 이전의 상황처럼 잘 정비되지 않은 채로 국내외 정치적 상황에 따라 임기응변식으로 대응해온 면이 없지 않다. 그럼에도 불구하고, 정책기조를 구분하자면 오바마 행정부 1기 2009년말부터 북한과의 대화 의지를 보였으며, 「2.29」 합의에 이르는 과정에서 북미간 대화 중단이나 대북제재가 보이기는 하지만, 2012년 초까지 오바마 행정부의 전략적 인내는 근본적으로 오바마 정부가 북한과의 대화를 통해 북핵을 관리하려는데 중점이 있던 시기로 온건정책 기조로 평가할 수 있다.¹³⁴⁾

133) 오바마 정부에서 북한과의 최초 합의이고, 북한은 김정은 체제에 들어 미국과의 최초 합의이다.

134) 대북정책 추진과 관련 로스-레티넨(I. Ros-Lehtinen) 하원 외교위원장(공화당)은 천안함 폭침과 연평도 포격 도발과 같은 북한의 고강도 도발에 오바마 행정부가 너무 유화적으로 대응해 왔다고 비판했다. 그리고 “미국의 유약한 태도가 북한의 오관을 야기할 수 있다. 북한을 즉각 테러지원국으로 재지정하는 한편 더욱 강경한 대북제재에 나서라”고 요구했고, 북한과의 협상은 무의미하며 강력한 제재만이 문제해결의 유일한 방안을 중국을 통한 북한에 대한 압박이 필요함을 강하게 주장했다. 반면 민주당의 존 케리(John Kerry)상원 외교위원장은 전략적 인내가 전략적 무관심이 되어서는

2) 오바마 행정부 2기 : 강경

2012년 미국 대선을 앞두고 브루킹스 연구소는 「Bending History(2012)」에서 오바마 행정부의 외교정책에 있어서 오사마 빈 라덴 제거 등 대테러 정책, 러시아와 중국 관계 재정립 등에서는 성과를 냈으나 이란·북한 등 불량국가와 협상 및 이스라엘-팔레스타인 갈등 해결에서는 실패한 것으로 평가했다. 특히 북한 핵 문제 등 불량국가의 대량파괴무기 개발에 대해서는 단호한 정책 추진을 추천하였다. 2012년 대선을 앞두고 강경한 대북정책을 주장하는 공화당이 오바마 대통령 1기 집권기간 내내 온건한 대북정책을 편다고 비판하여 왔으며¹³⁵⁾, 민주당 전당대회에서 조차 기존에 비해 강경해 진 대북정책을 정강정책으로 내놓았었다.¹³⁶⁾ 게다가 제 3차 북핵실험(2013.2.12.) 이후 Pew Research Center에 의해 2013년 4월 미국 국민들을 대상으로 북핵위협에 대한 여론조사가 실시되었는데, 미국 국민들은 북핵위협에 대해 심각한 것으로 여기고 있는 것으로 나타났다.¹³⁷⁾ 이러한 제안과 여론들은 오바마 행정부의 2기 대북정책에 반영되어 ‘제재와 압박’에 중점을 둔 ‘전략적 인내’ 정책이 추진된다. 오바마 대통령은 북핵문제 해결에 대한 국내 분위기를 고려하지 않을 수 없었다. 즉, 오바마 행정부 1기의 온건한 대북정책 실패라는 평가

안되며, 북한과 좀 더 적극적으로 진지한 대화에 나설 것을 요구했다. 그리고 지속적인 포용외교 전략을 구사하는 것이 북한을 설득하는 가장 좋은 방법이라면서 북한의 비핵화는 일방적으로 강요할 수 있는 성질의 문제가 아니라 북한 스스로 결정할 수 있도록 해야 한다고 적극적인 개입을 요구했다. 이범찬(2018), 위의논문, p.171

135) 아시아경제 2012.11.7., <http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=20121107154361650> (검색일: 2018.10.20.)

136) 연합뉴스 2012.9.7., https://www.ytn.co.kr/_ln/0104_201209070423117020(검색일: 2018.10.20.)

137) Most Say U.S. Government Should Take Threats Very Seriously(Pew Research Center, 2013.4.9.) 여론 조사결과에 따르면, 미국 정부가 북핵·미사일 위협에 대해 심각하다고 받아들여야 한다고 여기는 사람들이 83%(매우 심각 56%, 다소 심각 27%, 별로 안 심각 9%, 전혀 안 심각 5%)였다.

<http://www.people-press.org/2013/04/09/public-divided-over-north-koreas-intentions-capability/>(검색일: 2018.11.1.)

와 국민들의 북핵 문제 해결에 대한 여론을 무시할 수 없는 오바마 대통령은 북한과 대화·협상을 통해 북핵문제를 해결해 나갈 수 없고 ‘제재와 압박’에 초점을 맞춘 ‘전략적 인내’정책을 추진하게 되었다.¹³⁸⁾ 이후 미국 의회는 2016년 북한의 제 4차 핵실험(2016.1.6.) 이후 역대 대북제재 법안 가운데 가장 포괄적이고 강력한 것으로 평가되는 「2016 북한 제재와 정책강화 법안(대북 제재 강화법안·H.R. 757)」을 통과(2016.2.10.)시켰으며, 2016년 2월 18일 오바마 대통령은 이를 공식서명했다.¹³⁹⁾ 또한, UN과의 긴밀한 공조를 통해 역대 가장 강력한 유엔안전보장이사회 제재결의 제2270호(2016.3.2.)와 제2321호(2016.11.30.)를 통과 시키는 한편, 미국 독자제재¹⁴⁰⁾를 통해 강경일변도로 북한을 더욱 압박해 나갔다.

138) 이범찬(2018)은 오바마 행정부는 대북정책을 포함한 대외정책에 있어 바이든 부통령과 힐러리 클린턴 국무장관(1기)과 존 케리 국무장관(2기)을 통해 외교·안보 정책을 추진해 나갔다. 이들의 성향이나 안보관이 대외·대북 정책에 영향을 미쳤는데, 특히 바이든 부통령과 케리 국무장관은 북핵문제가 미국의 국가안보 이익에 결정적 위협이 되지 않는다고 판단하고 있었고, 중국과 러시아의 협조가 없는 한 군사적 수단을 통한 북핵문제 해결은 불가능 하다고 보았기 때문에 ‘전략적 인내’와 같은 정책이 탄생하게 되었다고 평가했다. 이범찬(2018), 위의 논문, p.177

139) 동아일보, 2016.2.12., <http://news.donga.com/3/all/20160212/76406844/1>(검색일: 2018.10.20.)

140) 경향신문, 2016.3.17., http://news.khancokr/kh_news/khan_at_viewhtml?artic=201602192150185&code=91088(검색일: 2018.10.20.)

제 2 절 미국 대북정책 기조변화와 국내정치 요인

1. 기존 논의: 미국 국내정치가 대북정책 기조 변화에 미치는 영향

미국의 대북정책에 영향을 미치는 국내정치 요인으로 주로 논의되는 것이 선거 특히, 동일한 행정부 내에서 대북정책 변화 또는 결정에 대해서는 중간선거 의식과 중간선거의 결과로서 의석 분포, 단점정부 혹은 분점정부 상황에 따른 의회의 영향 분석, 정책결정에 참여하는 주체들 간의 정치적 협상물의 결과로 분석하는 관료정치 혹은 정부정책결정 모형을 통한 분석으로 정책결정 참여자의 영향에 따른 분석들이 주를 이룬다.

이러한 국내정치 요인들은 탈 냉전기 미국의 대북정책 결정에 있어 그 시기마다 설득력을 갖는 요인들이 상이하다. 다만, 중간선거 의식의 경우, 선행연구에서도 언급하였듯이 본질적으로 정치인인 대통령은 중간선거를 의식하지 않을 수 없다는 점에서 모든 행정부에서 동일하게 나타날 것이다. 중간선거를 의식하여 대북정책으로 성과를 내려했다고 평가를 받는 대통령은 클린턴 1기 제네바 합의에 대한 것이다. 이 시기는 단점정부 상황이었으며, 분점정부 상황에서 중간선거가 더 중요할 것이라는 통념과 다르다. 또한, 부시 1기 행정부를 제외하면, 클린턴과 오바마는 행정부 1기, 부시 행정부 2기에서 임기 2년차이며, 모두 단점정부 상황에서 분점정부 상황으로 변하는 시기였다. 시기적으로 중간선거의 영향력이 일관되게 나타나지 않는 것은 각 시기별로 중간선거를 의식하는 정도가 달랐기 때문이다. 클린턴 행정부의 경우 1994년 중간선거 패배로 공화당이 다수 의석을 점하게 되었고, 클린턴의 온건한 대북정책에 비판적인 공화당은 1994년 제네바 합의에 따른 대북 경수로 지원을 사실상 무산시켰으며, 대북포용정책으로 명명되는 클린턴의 온건적인 대북정책에 대해 1998년 대북정책조정관을 통해 근본적인 재검토를 요구하여 ‘페리프로세스(1999)’를 보고하게 하는 배경이 되었다. 그러나 1994년 이래 임기동안 분점정부 상황에서도 클린턴은 대북포용정책을 지속한다. 경수로 지원은 불가하게 되었으나, 행정재량에 해당하는 부분에 대한 제재를 해제하였

으며, 대북포용정책을 적극 펼칠 것을 권고하는 ‘페리프로세스’를 채택하여 2000년에는 북미공동코뮤니케 합의를 이루어 내고, 클린턴 대통령은 방북하여 김정일과의 면담까지 계획하였다.¹⁴¹⁾ 의회의 압력이 거센 분점정부의 상황에서 클린턴 행정부가 대북포용정책을 지속할 수 있었던 요인에 대한 설명이 필요하다.

부시 행정부의 경우 1기와 2기의 대북정책 기조 변화가 가장 가시적으로 크게 나타난다.¹⁴²⁾ 대북정책 기조 변화에 대한 논의는 부시 행정부 2기를 중심으로 이루어지는데, 이는 부시 행정부 1기에는 강경 기조로 일관한 반면, 2기에는 온건 정책 기조로 변화되었기 때문이다. 이러한 변화의 요인으로 제기 되는 것이 2006년 중간선거로 패배와 중간선거 이후 당시 국방부 장관이었던 럽스펠드 경질로 인한 대북 강경파의 실각으로 대북정책이 온건기조로 변화했다고 설명한다. 그러나 지영환(2009)이 지적한대로 미국은 역사적으로 선거가 대외정책실패의 결과는 될 수 있으나, 대외정책 변화의 원인이 되지는 않았다. 더욱이 부시 행정부 2기 대북정책을 주도했던 콘돌리자 라이스 역시 네오콘(neocon) 이었다는 점¹⁴³⁾에서 대북 강경파의 실각이 큰 역할을 했을 것으로 보긴 어렵다. 또한, 그 가시적인 변화의 모습이 2006년에 나타나기는 하지만, 이미 2005년 콘돌리자 라이스가 국무장관 인준청문회 때 ‘외교의 시간’을 언급한 것과 켈리코 보고서(2006.5.) 발표 시기를 상기한다면 중간선거 패배는 그 시기 상으로 대북정책 선회에 대한 설명력을 갖기 어렵다. 그렇다면 중간선거 패배로 인한 분점정부 상황이라 대북정책에 대화와 협상을 중시하는 의회 다수당인 민주당의 요구가 부시 행정부에 영향을 미쳤다고 볼 수 있을 것이다. 하지만, 탈냉전 이후 미국 행정부들을 살펴 볼 때, 분점정부 상황에서 항상 의회의 영향력으로 인해 대북정책이 변화했다고 보기는 어렵다. 의회는 전쟁선포와 합의에 따른 지원 등 예산집행

141) 2000년 11월 부시의 대통령 당선과 공화당의 반대로 인해 클린턴 대통령의 방북은 무산되었다. 임을출(2003), 위의 논문 국문초록, p.3 참고

142) 공화당의 경우 민주당에 비해 재집권을 위해 정책조작에 적극적으로 나서는 경향이 있다고 한다. 왕선택(2012), 위의 논문, p.68 재인용

143) Kim, Sung-hak(2003), 위의 논문, p.76

이 수반되는 부분에서 강력한 영향력을 갖는다. 하지만, 그간의 미국 행정부들의 대북정책을 살펴 볼 때 전쟁을 수행하려 의회의 동의를 얻으려 한 적이 없었다는 점에서 결국 의회는 클린턴 행정부와 같이 예산집행이 수반되는 경우에 한해 결정적인 영향력을 갖는다. 즉, 분점정부를 비롯한 의회요인은 대북정책의 “결정”보다는 합의에 따른 약속 “이행”이 중요한 상황에서 집행력을 구속한다.

오바마 정부에서는 대북정책의 결정에 있어 국내정치요인과 관련하여 관료정치 모형이나, 중간선거 보다는 이라크, 이란, 아프가니스탄과 같은 중동국가 문제와 세계경제 위기로 인해 북핵 문제를 최우선시 할 수 없는 상황에서 대통령 선거 등 국내정치 일정에 영향을 미치지 못하도록 상황을 관리 선에서 대응해왔다고 평가할 수 있다. 1기에는 ‘대화와 협상’에 중점을 둔 ‘전략적 인내’ 정책과 2기에는 ‘제재와 압박’에 초점을 둔 ‘전략적 인내’ 정책을 구사하였다. 국내정치적 요인을 중심으로 오바마 행정부 2기의 대북정책 강경기조로의 변화는 북핵문제에 대한 미국 국민들의 인식과 1기 대북 온건정책의 실패에 대한 공화당의 비판 등의 국내정치적 평가가 반영된 것으로 볼 수 있다.

2. 대통령 지지율과의 관계: 기존 요인이 상이하게 영향을 미치는 이유

각 행정부별로 대북정책 기조 변화가 나타난 시기를 살펴보면, 부시 행정부 2기(<표2-2-2>), 오바마 행정부 2기(<표2-3-2>)에 해당한다. 이 경우 대통령 지지율이 높지 않은 시기인데, 이런 경우 대통령은 지지율을 의식하여 대북정책을 변화시킬 유인을 갖게 된다. 이는 대통령의 지지율이 높은 클린턴 정부에서는 반대의 경향으로 나타난다. 클린턴 대통령의 경우에는 임기 말까지 높은 지지율을 유지하는데, 이러한 대통령의 경우에는 소신 있는 대북정책을 추진 할 수 있기 때문에 대북정책 기조의 변화가 나타나지 않는다.<표2-1-2>

대통령의 지지율¹⁴⁴⁾은 국민이 대통령의 직무수행에 대한 찬성정도를 나타낸다. 임기 동안 평균적으로 대통령의 국무수행에 대한 찬성이 높은 경우, 대통령은 국정운영에 있어 상당히 유리한 위치에서 ‘설득의 정치’를 구현 할 수 있는 것이다.

이는 동일한 국내정치요인이 대통령의 지지율에 따라 상이하게 영향을 미치는 것에 대한 설명을 할 수 있다. 기존 대북정책 결정 논의들이 단일사례에서는 충분한 설명력을 가질 수 있으나, 그 요인들이 미치는 영향력이 다르게 나타나는 까닭은 대통령의 지지율에 따라 그 요인이 상이하게 적용될 수 있기 때문이다.

144) 대통령의 지지율에 대해 대통령의 국정운영에 대한 평가의 결과로써 대외정책의 평가가 동시에 포함된다고 볼 수도 있다. 그렇지만, 전통적으로 미국의 유권자들은 대통령 선거에서 국제정치 이슈보다는 국내정치 문제에 집중하는 경향보이고, 일상생활에 직접 관련되는 경우에만 제한적으로 선거에 영향을 미친다. 이상신(2010), 위의논문, p.74.; 또한, 2002년 중간선거와 2004년 대통령 선거를 제외하면 미국의 선거에서 외교·안보 이슈가 아닌 경제이슈가 선거 결과에 미치는 영향력이 높았으며, 더욱이 부시 행정부까지 북핵 문제는 이라크나 이란보다는 미국 국민들에게 큰 위협 요소로 인식되지 않았다. 2006년 중간선거 패배의 원인을 부시 행정부가 1기에 수행한 이라크 전쟁에 대한 평가라고 보는 시각이 상당하다는 점 역시 이를 뒷받침한다. 이상신(2010), 위의논문, pp.87~89; 강주현(2009), 위의논문, pp.196~199

이상의 실증연구를 고려 할 때, 미국의 국민들은 대통령 직무수행에 대한 평가에 있어 대외정책보다는 국내문제 중심으로 판단하는 경향이 있을 것으로 추측할 수 있다. 더불어 지영환(2009)은 클린턴이 개인의 도덕적 문제가 심각함에도 높은 지지를 받을 수 있었던 이유는 국내경제를 잘 이끌었기 때문이며, 대조적으로 도덕적으로 훌륭하지만, 국내경제를 어려운 상황에 놓이게 한 조지 H.W. 부시에 대해서는 낮은 지지를 보낸 것을 언급하면서 미국민들은 대통령의 평가에 국내문제 해결 능력에 더 큰 가중치를 둔다는 것을 알 수 있다. 지영환(2009), 위의논문, p.75; 이렇듯 미국 대통령에 대한 평가가 국내정책 중심으로 이루어짐에도, 본 연구자가 미국 대통령의 지지율이 낮은 시기에 대통령이 지지율 반등을 위해 대외정책을 활용할 유인이 있다고 보는 것은 이해관계가 복잡하게 얽힌 국내정책보다는 국론결집이 용이한 대외정책을 활용하는 것이 효과적이기 때문이다.

1) 클린턴 행정부

<표2-1-1 클린턴 대통령의 평균 순 찬성률>

Clinton, Net approve average			
1기 1년후 평균 (93.1.20~94.1)	8.103	2기 1년후 평균 (97.1.20~98.1)	25.053
1기 2년후 평균 (94.1.20~95.1)	-0.643	2기 2년후 평균 (98.1.20~99.1)	32.438
1기 3년후 평균 (95.1.20~96.1)	3.696	3기 3년후 평균 (99.1.20~00.1)	25.529
1기 4년후 평균 (96.1.20~97.1)	19.208	4기 4년후 평균 (00.1.20~01.1)	24.571
1기 평균	7.591	2기 평균	26.898

클린턴 대통령은 1기와 2기 모두 임기별 평균 순 찬성률이 (+)로 높은 지지율을 확보하였기 때문에 1994년 중간선거 패배로 인한 대북정책 운영에 미치는 영향력이 적을 수 있었다. 의회 승인이 필요한 집행 영역을 제외하고 행정재량에 해당하는 대북제재를 해제할 수 있었고, 공화당이 다수석인 분점정부의 상황에서도 1999년 페리보고서 채택, 2000년 북미 공동코뮤니케 등 대북포용정책을 지속할 수 있었다. 국민들로부터 대통령의 직무수행에 대한 찬성이 많은 대통령은 국민들에게 인기가 많고, 높은 지지를 확보할 수 있다. 이러한 대통령은 국민들의 지지를 근간으로 대 의회에 대한 설득, 장악력이 높았을 것이다. 국민들로부터 직무수행에 대한 긍정적인 평가를 받는다는 것은 대통령의 정책에 대해 긍정적인 평가를 받는다는 것으로, 클린턴 대통령의 경우에는 대북포용정책에 대한 국민들의 반대가 크지 않다고 볼 수 있으므로 대북정책 기초를 바꿀 이유가 없었다.

<표2-1-2 클린턴 대통령 지지율과 대북정책 기조 불변>

		미국 대북정책 기조	
		S (강 경)	M (온 건)
클린턴 대통령 지지율	높 음 (H)	-	클린턴 행정부 1기&2기 (불 변)
	낮 음 (L)	-	-

* H: High, L: Low / S: Strong, M: Moderate

2) 부시 행정부

<표2-2-1 부시 대통령의 평균 순 찬성률>

G.W.Bush, Net approve average			
1기 1년후 평균 (01.1.20~02.1)	44	2기 1년후 평균 (05.1.20~06.1)	-5.548
1기 2년후 평균 (02.1.20~03.1)	47.391	2기 2년후 평균 (06.1.20~07.1)	-21.032
1기 3년후 평균 (03.1.20~04.1)	24.488	3기 3년후 평균 (07.1.20~08.1)	-28.923
1기 4년후 평균 (04.1.20~05.1)	3.771	4기 4년후 평균 (08.1.20~09.1)	-35.483
1기 평균	29.913	2기 평균	-22.746

부시 행정부는 1기에는 국민들로부터 높은 지지를 얻은 반면, 2기에는 그렇지 못했다. 대통령의 지지율이 낮은 2기에 부시 행정부의 대북정책 기조의 변화가 나타난다. 1기에는 대북 강경기조로 일관하다가 2기에 들어서 점차 온건정책 기조로 선회하는 움직임들이 나타나기 시작한다. 2005년 콘돌리자 라이스 국무장관 인준청문회에서 언급한 “이제는 외교의 시간”라고 한 것과 2005년 4차 6자 회담의 결과 「9.19공동성명」 발표, 2006년 10월 북한의 핵실험 대해 미국은 중국적으로 6자 회담 재개로 북핵문제를 해결하려 했다는 점, 럽스펠드 경질 이전부터 대북정책은 콘돌리자 라이스 국무장관을 중심으로 전개해왔다는 점 등이 그 근거이다. 부시 행정부 1기에는 ‘9.11테러’로 인해 부시 대통령의 지지율이 90%(Gallup)

까지 치솟는다.¹⁴⁵⁾ 이후 지지율의 하락 추세가 나타나지만 전반적으로 부시 1기에는 순 찬성률이 (+) 값을 갖으면서 높은 지지율을 보인다. 이러한 상황에서 부시 대통령은 국민들의 절대적인 지지를 받으며 강경한 대북정책을 추진할 수 있었다. 특히 이 시기 부시대통령의 높은 지지율은 ‘대테러와의 전쟁’에 대한 국민들의 적극적인 지지에서 비롯된다는 점에서 강경한 대북정책 수행에 있어 탈 냉전기 어느 시기보다도 높은 국론결집 효과가 나타났다.

하지만, 부시행정부의 이라크 전쟁 실패 등으로 국민들은 부시 직무수행에 대한 찬성보다는 반대를 더 많이 하게 된다. 지지율이 낮으므로 대외정책 성과를 통해 지지율 반등을 도모해야 했으며, 2006년 중간선거 패배로 인해 민주당의 비판에서 자유로울 수 없었으므로, 부시 행정부는 강경한 대북정책 기조를 온건한 기조로 선회할 수밖에 없었던 것이다.

즉 지지율이 낮은 부시 대통령은 2기 출범 이후 처음 실시되는 2006년 중간선거를 의식하지 않을 수 없기에 중간선거를 직전에 두고 6자회담 재개에 합의(2006.10.31.)한다.

부시 행정부의 대북정책 기조 변화는 대통령의 높지 않은 지지율과 중간선거 의식으로 설명될 수 있다. 여타의 관료정치 모형이나, 분점정부로 인한 분석은 사건의 선후관계를 고려할 때, 설명력에 한계가 있다.

<표2-2-2 부시 대통령 지지율과 대북정책 기조변화>

		미국 대북정책 기조	
		S (강 경)	M (온 건)
부 시 대통령 지지율	높 음 (H)	부시 행정부 1기	
	낮 음 (L)		부시 행정부 2기

* H: High, L: Low / S: Strong, M: Moderate

145) 전쟁, 테러와 같이 외부 충격으로 인해 국민들의 대통령에 대한 지지도가 상승하는 것을 ‘결집효과’라고 한다. 이러한 결집효과는 단기적으로 나타난다.

3) 오바마 행정부

<표2-3-1 오바마 대통령의 평균 순 찬성률 >

Obama, Net approve average			
1기 1년후 평균 (09.1.20~10.1)	22.923	2기 1년후 평균 (13.1.20~14.1)	-1.212
1기 2년후 평균 (10.1.20~11.1)	1.094	2기 2년후 평균 (14.1.20~15.1)	-9.173
1기 3년후 평균 (11.1.20~12.1)	-2.942	3기 3년후 평균 (15.1.20~16.1)	-2.808
1기 4년후 평균 (12.1.20~13.1)	3.019	4기 4년후 평균 (16.1.20~17.1)	7.981
1기 평균	6.024	2기 평균	-1.303

오바마 행정부는 1기 포괄적 접근이라는 온건한 기조를 표방했다. 북한의 잘못된 인식으로 인한 도발상황은 미국의 대화 협상책을 지속적으로 추진하기 어렵게 만들었지만, 대화와 협상에 중점을 둔 전략적 인내 정책을 통해 공화당의 비난과 북한의 도발 등 여러 우여곡절 끝에 결국 북미간 협상을 통해 2012년 「2.29」 합의를 이룬다.

이러한 배경에는 오바마 행정부의 이라크, 아프가니스탄, 이란 문제와 경제위기라는 국내외 정세로 북한 문제를 최우선으로 삼지 않고, 대통령 선거에서 쟁점으로 부각되지 않는 선에서 관리하려 했다는 점을 꼽는다. 그러나, 클린턴 행정부, 부시 행정부 모두 어느 시기에서도 북한 문제는 대외정책에서 최우선 순위였던 적이 없었다. 그리고 중간선거 이후 공화당의 온건한 오바마 행정부의 대북정책에 대한 비판에도 불구하고 대화와 협상을 추진할 수 있었던 것은 순 찬성률이 (+)의 값인 오바마 대통령의 높은 지지율에 기반 한 것이었다. 적어도 대북정책에 대해서는 오바마 행정부가 초기 표방한 대북정책의 기조를 유지하고 있었고 그 배경에는 오바마의 직무수행에 대한 국민들의 지지가 높았기 때문이다. 다수의 국민이 지지하는 대통령의 정책을 다수당인 공화당이 반대 여론을 주

도하기는 어렵다고 보는 것이 타당하다.

하지만, 2기 오바마 행정부에서는 그렇지 못했다. 순 찬성률이 (-)의 값으로 낮은 지지율을 보인 오바마 대통령은 북핵 문제를 심각하게 여기는 국민의사와 의회 다수당인 공화당의 강경한 대북정책 주문, 오바마 행정부 1기 대북정책에 대한 평가를 포함한 국내여론에 민감하지 않을 수 없었다. 결국 ‘대화’라는 온건기조에서 대북 ‘제재와 압박’이라는 강경기조로 대북정책을 선회할 수밖에 없었던 것이다.

<표2-3-2 오바마 대통령 지지율과 대북정책 기조 변화>

		미국 대북정책 기조	
		S (강 경)	M (온 건)
오바마 대통령 지지율	높 음 (H)	-	오바마 행정부 1기
	낮 음 (L)	오바마 행정부 2기	-

* H: High, L: Low / S: Strong, M: Moderate

4) 소결

미국 대통령은 어떠한 경우에도 미국의 국익과 국민의 의사에 반해 정책을 수행할 수 없다. 대통령의 지지율은 국민들의 대통령 직무수행에 대한 평가이다. 특정 정책에 대한 지지나 반대라기보다는 전반적인 대통령의 직무수행에 대한 평가이다. 클린턴 대통령 사례에서 볼 수 있듯이 국민들은 대통령이 도덕적 흠결이 있음에도 직무수행에 대해 이성적이고 합리적으로 대통령을 평가한다.

이러한 측면을 감안할 때, 미국에서 대통령의 지지율은 대통령의 정치적 자산이 될 수 있다. 대통령은 자신에 대한 지지율을 바탕으로 자신의 정책에 대해 의회를 비롯한 반대여론을 설득해 나갈 수 있는 것이다. 행

정부별 시기에 따라 국내정치 요인들이 각각 다르게 영향을 미치는 것은 대통령의 지지율에 따라 특정 국내정치요인의 중요성이 다르게 부각 될 수 있기 때문이다. 즉, 지지율이 높은 대통령은 상대적으로 중간선거에 대한 의식을 덜 하는 경향이 있으며,¹⁴⁶⁾ 분점정부 상황이더라도 의회 장악력이 높아 행정부 초기 표방한 대북정책의 기초를 다른 국내정치적 요인에 대항하여 지속 할 수 있다. 반면에 지지율이 낮은 대통령은 자신의 지지율 반등에 대한 유인이 있고, 낮은 지지율이 선거결과에 영향을 줄 수 있으므로 여론과 의회의 의사를 경시할 수 없다. 이에 대통령이 초기에 내세운 대북정책 기초에 변화를 줄 수밖에 없으며, 중간선거를 강하게 의식하게 된다. 또한, 낮은 지지율의 대통령은 자신의 지지율 반등을 위해 현재의 대북정책을 변경 혹은 수정 할 수 있는 참모를 통해 정책을 추진 할 가능성이 높다.

146) 이는 대통령의 지지율이 선거결과를 예측하게 해준다는 선행연구의 결론과 동일한 맥락이다.

제 3 장 한국정부 대북정책의 자율성 분석

제 1 절 미국 대북정책 기조 변화와 북한 대남 의사결정

북한의 의사결정은 선행연구에서 살펴본 바와 같이 본질적으로 북한의 체제유지 혹은 체제보장¹⁴⁷⁾을 위한 것이다. 체제보장을 위해 핵을 개발하고, 경제적 문제 해결을 위해 미국, 한국과 협상을 벌이는 것 역시 경제적 문제 타개 등의 북한 체제유지를 위해 필요하기 때문이다.

따라서 북한의 의사결정은 미국·한국 정부의 대북정책이 북한 체제를 위협을 하는가 하지 않는가에 대한 인식을 기반으로 결정된다.¹⁴⁸⁾

북미관계의 중심인 북핵문제의 기저에는 미국의 국가안보 전략과 북한의 생존전략 충돌¹⁴⁹⁾로 볼 수 있으며, 이는 북한의 핵개발이 한국이 아닌 미국의 북한에 대한 선제공격을 대비하기 위한 자위적 조치라 주장¹⁵⁰⁾하는 것과 동일한 맥락이다. 동시에 미국의 대북정책 기조 변화는

147) 뉴스스, 2018.7.3, http://www.newsis.com/view?id=NSX20180703_000353706&dID=10101&pID=10100
(검색일: 2018.10.20.)

148) 김의겸 청와대 대변인은 브리핑(2018.8.27.)에서, ‘폼페이오 美 국무장관의 방북취소가 남북연락사무소 개소시기에 영향을 주는지’에 대한 질문에 “영향이 없다고 할 수 없다”는 대답에 이어서 “이 문제는 우리정부만 결정 할 수 있는 문제가 아니고 북쪽과 같이 상의해야 하는 문제”라며 “북쪽이 (사무소 개설과 관련해) 이런 상황 변화, 정세변화를 어떻게 바라보고 있는지 아직 공식적인 논의가 안 되는 것으로 알고 있고 지금은 기다리고 있는 중”이라 언급한 부분을 고려할 때, 북한의 의사결정은 정세변화 즉, ‘체제유지·보장’ 측면에서 상황변화를 어떻게 받아들이는지가 중요함을 짐작할 수 있는 대목이다. 동아일보, 2018.8.28., <http://news.donga.com/View?gid=91705693&date=20180828>
(검색일: 2018.9.20.) 참고하여 작성

149) 박홍석, 「북한위협론과 미국 국가안보전략의 재검토」, 『21세기정치학회보』 제15집 2호, 2005, p.355

150) 노동신문(2018.2.27.)“미국이 북한을 핵 선제 공격 대상 명단에 올려놓고 압살 소동을 극대화 했다”며 “북한은 그 반작용으로 폭제의 핵을 무력화시킬 수 있는 핵 강국으로 급부상한 것”이라고 언급했다. MBC뉴스, 2018.2.27. 재인용

한국의 대북정책에 영향을 미치기 때문에¹⁵¹⁾ 북한은 대남정책 결정에 있어 한미관계를 주요 판단 기준으로 삼는다. 즉, 대북정책의 한미공조 수준에 따라 한국의 대북정책이 북한에 유·불리 할 수 있다고 인식한다. 강경한 기조로 한미공조 수준이 높아지면 북한은 한국정부와의 대화에서는 기대 할 것이 없다고 판단할 수 있다. 반대로 온건한 기조로 한미공조가 높아질 경우 북한은 한국정부와의 대화를 통해 북미협상에서 야기 될 수 있는 ‘미국으로부터의 압력’을 남한이 나서서 막아줄 수 있다고 기대한다.¹⁵²⁾

이러한 움직임은 북한의 대남정책이 직접적으로 드러나는 남북대화의 중단 시기에 두드러지게 나타난다. 북미 관계에 있어 북한에 불리하게 진행될 때 언제나 남북대화가 중단되는 것이 아니다. 즉 북미관계의 악화가 곧바로 남북대화의 중단으로 이어지는 것은 아니다. 특히, 남북대화가 활발히 이루어진 2000년 6.15 남북공동선언 이후 한국의 포용정책 아래 진행된 남북대화 및 교류의 효용성을 평가하고 가급적이면 남북대화를 지속하고자 하였다.¹⁵³⁾ 구체적으로 말해 한국의 대북포용정책이 미국의 대북 강경정책 또는 대북 적대시정책의 영향을 받아 북한에 불리한 방향으로 변화하거나 그렇게 될 가능성이 높다고 판단될 때 북한은 남북대화 중단을 결정한다.¹⁵⁴⁾

http://imnews.imbc.com/news/2018/politic/article/4541506_22672.html(검색일: 2018.10.20)

151) 김현경(2007), 위의논문, p.10

152) 이연하(200), 위의논문, p.43

153) 김현경(2007)은 위의논문(p.85)에서 2000년대 남북대화가 활발한 시기 남북대화 중단시기의 북한의 태도를 분석하면서 북한은 남북대화 중단기 직전 남북대화에 매우 적극적인 모습을 보인다고 평가했다. 그 근거는 아래와 같다. 2001년 3월 5차 장관급회담 중단 직전 북한은 제3차 적십자회담을 1월 중 개최하자고 제의하는 등 남북대화에 매우 적극적인 모습을 보였다. 2001년 11월 중단 이전에는 회담개최 장소를 둘러싼 남북의 이견에도 불구하고 총 9차례나 전통문을 주고받는 과정에서 남북대화에 대한 강한 의지를 표명했으며, 2004년 8월 중단기 이전 이라크전과 북한 핵 상황 악화에도 불구하고 지속적으로 남북대화를 유지하며 남북 당국공조를 압박했다.

154) 김현경(2007), 위의 논문, p.85

제 2 절 미국 대북정책 변화에 따른 한국 대북정책 자율성

1. 클린턴 행정부: 온건한 정책기조 불변

1) 김영삼 정부 시기

김영삼 정부는 출범 초기 화해협력을 통한 남북관계 진전이라는 목표를 삼고 대북관계에 있어 개선 의지를 표명하였다. 하지만, 클린턴 행정부 출범 초기 김영삼 정부는 1993년 1단계 북미 고위급 회담과정에서부터 북한과의 협상에 있어 외교적 노력은 다했다는 비관적 반응을 보였다.¹⁵⁵⁾ 또한, 북미간 고위급 회담과 병행하여 실시되는듯하던 정상회담을 위한 남북대화도 한국측의 핵문제 논의 포함 주장에 대해 북한이 특사교환 문제만을 논의한다는 주장을 굽히지 않음으로써 무산되는 상황이 벌어진다.¹⁵⁶⁾

1단계 고위급 회담 이후 결과에 대한 미국 내에서 강경파가 득세하면서 한국에서도 보수적인 언론과 정치세력이 목청을 높였으며 1993년 6월말부터 시작된 김영삼 대통령의 대북 강경발언은 남북관계를 더욱 경색시킴과 동시에 미국 강경론을 지원했다.¹⁵⁷⁾

또한 2단계 시기인 1993년 11월 3일 남한 국방장관의 “국제사회가 북한을 배제할 경우 군사적으로 있을 수 있는 북한의 도발에 대응하는 것도 이번 한미안보협의회의에서 논의...” 발언을 문제 삼아 특사교환을 위한 제 4차 남북한 실무접촉을 일방적으로 무산시킴으로써 제3단계 북미 고위급 회담을 위한 조건마저도 거부했다.¹⁵⁸⁾

155) 박상훈(1999), 위의논문, p.22

156) 통일연구원, 「남북관계연표」(서울: 통일연구원, 2013), p.193

157) 이삼성, “한반도 핵문제와 미국외교”, 한길사, 1995, p.77; 통일연구원, 위의책, p.193

158) 1993.8.16. 미 국무부는 제3단계 북미 고위급 회담 관련하여 남북대화 재개 및 IAEA-북한간 본격 대화가 선행 된 후 북미 대화가 진행될 수 있다는 입장을 표명했다. 통일연구원(2013), 위의 책, p.195; 1993.11.3. 북한 박영수 특사교환을 위한 실무대표 접촉 대표단장은 한국에 제 4차 접촉 관련 무기 연기를 통보하였다. 통일연구원(2013), 위의 책, p.197

북미간 몇 차례의 실무접촉 후 북한의 강석주 외교부 부부장은 성명을 발표하여 일괄타결안을 대내외에 공표했고, 1993년 11월 12일 미국은 이에 화답하여 국무부의 입장인 핵문제의 ‘포괄적 해결’방안이 논의 될 수 있다는 긍정적인 태도를 보여주었다. 이와 함께 미국은 북한의 일괄타결안을 성사시키고자 국가안보회의에서 한국 내에서 행해지는 팀스피리트 훈련 중단 문제를 검토 했다. 그러나 한국은 미국의 이러한 결정이 북핵문제에서 한국을 소외시킨다는 인상을 받았고, 미국이 북한 핵문제를 조속히 매듭지으려는 생각으로 남북문제를 간과하고 있다는 생각을 하였다. 또한 APEC 참석차 워싱턴을 방문한 김영삼 대통령은 미국의 포괄적 해결방안 용어에 대한 불만을 표현하기도 하였다.¹⁵⁹⁾

1994년 6월 북한이 결국 NPT탈퇴를 선언하여 전쟁위기를 맞이하였으나, 카터 전 미국 대통령이 방북하면서 북미 관계는 다시 대화모드로 접어들었다. 그리고 북한은 남북대화에서는 특사교환 회담이라는 남한정부의 요구를 스스로 포기토록 하고 남북정상회담이란 카드로 대화를 주도할 수 있게 되었다. 즉 ‘통미봉남’ 상황에서 대북정책의 자율성은 낮아질 수 밖에 없었다.

미국은 남북대화와 관련해서 한국정부의 요청에도 불구하고 ‘제네바 합의문’ 내용 어디에도 한국의 구체적 역할에 대해 언급하지 않음으로써 북미 직접대화의 손을 들어준 것이다.

제네바 합의를 통한 북미관계 개선에도 불구하고 남북문제에 미국이 개입하게 됨으로써 기존 한국과 미국 간의 관계에서 벗어나 미국과 한국, 북한 간 삼각관계 구도를 만드는 계기가 되었다. 냉전 기간에는 북미관계가 중단되었고, 한미 양자관계 틀을 유지하였는데, 미국이 북한과 핵문제 해결을 직접 접촉하게 되자 한국, 미국, 북한과의 관계에 미묘한 경쟁적 삼각관계가 발생하였다.¹⁶⁰⁾ 북미 핵협상 과정에서 남북대화는 경시되고, 북한 역시 미국과의 직접 대화만이 핵문제 해결의 핵심이라는 입장을 고수하고 한국정부를 고립시켰다. 김영삼 정부는 이러한 상황전개에

159) 박상훈(1999), 위의논문, p.29

160) 김거정(2017), 위의논문, p.115

불만을 갖게 되었고, 북미관계 진전속도와 범위에 대한 의구심을 갖기도 하였다.¹⁶¹⁾

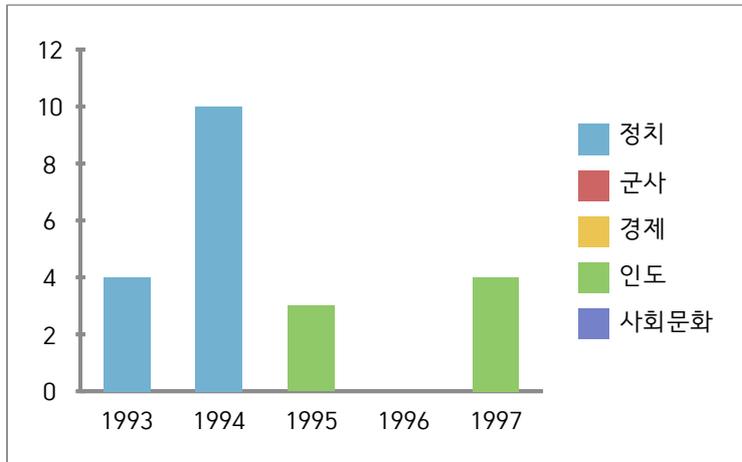
이렇듯 김영삼 정부의 일관성이 결여된 대북정책으로 미국정부와의 대북정책 기조가 엇갈리는 상황에서 북한은 통미봉남 전략을 통해 남북대화를 거부하고, 북미간 대화를 진행함으로써 남북관계는 경색국면을 면치 못하였고, 한국정부의 대북정책의 자율성은 매우 낮았다.

정치 분야를 중심으로 남북회담이 개최되었지만, 그 실질적인 내용은 특사접촉 또는 정상회담 개최를 위한 실무 대화였으며, 1995년에는 정치회담이 개최되지 못하였을 뿐 아니라 1996년에는 남북회담이 단 한 분야도 개최되지 않았으며, 1997년부터 재개된 정치 분야 7개의 회담은 모두 4자회담과 관련된 것으로, 남북관계 발전을 위한 실질적인 당사자간 대화는 사실상 전무했음을 확인할 수 있다.¹⁶²⁾ 미국이 온건한 대북정책 기조였음에도 미국의 북미 직접대화를 선택하고, 김영삼 정부의 일관성 없는 대북정책은 북한이 한국과의 대화에 응할 유인이 많지 않은 상황으로 전개되었고, 결국 한국정부의 대북정책 자율성은 낮아질 수밖에 없었다.

161) 김거정(2017), 위의논문, p.115

162) 남북회담본부, 회담 통계/연도별 회담정보(부록 확인) 참고 * 4자회담 제외

연도	김영삼 대통령 시기 회담(분야별) 개최 횟수					
	정치	군사	경제	인도	사회문화	총계
1993	4	0	0	0	0	4
	10	0	0	0	0	10
1994	0	0	0	3	0	3
	0	0	0	0	0	0
1995	0	0	0	4	0	4
	0	0	0	0	0	0



<그래프1-1 김영삼 대통령 시기 남북회담 분야별 개최 횟수>
* 4자회담 제외

2) 김대중 정부 시기

클린턴 행정부 2기와 국민정부 시기는 2000년 남북정상회담 이전과 이후로 대북정책의 자율성을 평가할 수 있다. 김대중 정부의 대북정책은 ‘햇볕정책’이라 통칭되고 있다는 점에서 온건한 대북정책 기조이다.

김대중 정부는 클린턴 행정부의 대북 포용정책에 대한 미국 의회 다수당의 비판 속에서 작성된 ‘페리보고서(1999)’에 한국정부의 입장을 반영하는 등 클린턴 행정부의 온건한 대북정책 기조와 더불어 대북정책을 추진함에 있어 대북 대화제의 등 남북관계 개선을 위한 적극적인 노력을 할 수 있었다.¹⁶³⁾ 그렇지만, 2000년 남북정상회담 이전, 북한은 김대중 정부의 화해·협력 대북정책¹⁶⁴⁾에 대한 확신이 높지 않아¹⁶⁵⁾ 미국이 온건

163) 김대중 정부 출범 초기 두 차례의 한미 정상회담을 통해 김대중 대통령과 클린턴 대통령은 한반도 문제에 대한 당사자 해결 원칙과 대북 포용정책에 합의했다. 이를 통해 남한 정부는 좀 더 유연하게 대북문제에 접근할 수 있었고 대북 포용정책을 적극적으로 추진할 수 있는 계기가 되었다. 김거정(2017), 위의논문, pp.127~128

164) 김대중 대통령 취임사, 대북3원칙 제시(1998.2.25.)

①어떠한 무력도발도 결코 용납하지 않겠음. ②우리는 북한을 해치거나 흡

한 기조를 유지하는 상황에서도 남북대화 상황은 김영삼 정부시기와 크게 다르지 않았다. 1998년 정치 분야회담은 2차례의 4자회담과 당국대표 접촉 1회, 1999년에는 8회의 정치회담 중 3차례는 4자회담이었으며, 차관급 2회, 제3국 비공개 접촉 3회였다. 3차례의 비공개 접촉은 북한이 한국 정부의 공식적인 정치회담 제의를 거부하거나, 응하지 않을 가능성을 염두 해 둔 것으로, 남북차관급당국회담 개최를 통해 남북대화를 재개하려고 한 것이다. 당시 남북차관급당국회담은 개최되었으나 결렬되었고, 이후 남북회담은 개최되지 못하였다. 이러한 상황은 1999년 8월 김대중 대통령 광복절 경축사에서 북한의 남북대화에 대한 태도를 지적하면서 한반도 문제는 남북당사자간에 해결되어야 함¹⁶⁶⁾을 강조했다는 것에서 알 수 있다.

2000년 1월 26일 김대중 대통령은 연두기자회견에서 남북정상회담 개최 제의 의사를 피력¹⁶⁷⁾하고, 3월 ‘베를린 선언’을 발표하면서 한국정부의 북한에 대한 당국간 대화를 위한 특사교환 제의에 대한 수락을 촉구한다.¹⁶⁸⁾ 동시에 싱가포르에서는 2000년 남북정상회담 개최 관련 제 1차 남북특사 접촉을 시작으로 총 4차례의 특사접촉과 8회의 정상회담 준비와 관련한 실무접촉 등을 통해 2000년 6월 13~15일 평양에서 남북정상회담이 개최되어 「6.15 남북공동선언」을 채택하게 된다. 이후 2000년 말까지 5번의 장관급 회담 및 북한 특사 방남이 진행되었으며, 군사·경제·

수할 생각이 없음. ③남북간 화해와 협력을 가능한 분야부터 적극적으로 추진해 나갈 것임. 통일연구원(2011), 위의 책, p.261

165) 북한 평양방송(1998.4.2.), 김대중 정부에 대북정책 전화 촉구 ‘과거 정권의 무분별한 전쟁책등은 북남대화들을 파탄시키고 남북합의서까지 휴지장으로, 만들었음. 남조선에서 정권은 바뀌었어도 달라진 것은 아무것도 없으며, 연이은 군사연습으로 총포성이 그칠 날이 없으니 남조선 당국자들의 통일 의지를 의심하지 않을 수 없음. 통일연구원(2013), 위의 책, p.263

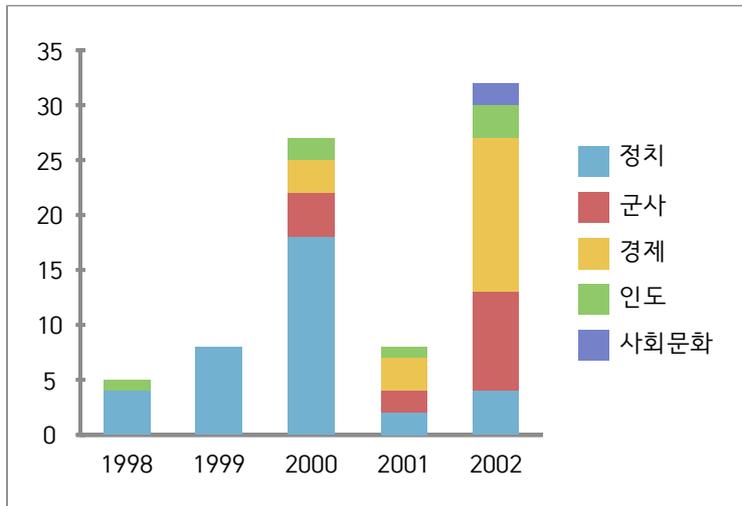
166) 광복절 경축사(1999.8.15.), “...국민의 정부는 남북간 정부차원의 교류가 이루어 질 것을 희망함. 북한은 동족끼리의 대화를 거부하면서 미국과의 협상만을 고집하는 불합리한 태도를 버려야 하며 한반도 문제는 남북 당사자간에 해결해야 함.”

167) 통일연구원(2011), 위의 책, p.293

168) ‘베를린 선언’에 대해 북한은 노동신문(2000.3.15.)을 통해 “백 마디의 말보다 한번의 실천이 중요하다”며 남북정상회담에 대한 긍정적인 반응을 보였다. 김거정(2017) 위의 논문, p.130

인도 분야의 회담들이 추가로 개최되었다.

2000년은 이전과 비교할 때 정치 분야의 당국간 회담이 증가하였으며, 클린턴 정부 들어 정치 분야를 비롯하여 전반적으로 남북회담이 가장 활발했던 시기이다.¹⁶⁹⁾ 한국정부의 대북정책 기조가 미국의 온건기조와 동일한 상황에서 북한 역시 한국정부의 ‘남북관계 개선’의도를 의심하지 않게 되자, 대북정책의 자율성이 높을 수 있었다.



<그래프1-2 김대중 대통령 시기 남북회담 분야별 개최 횟수>

169)

연도	정치	군사	경제	인도	사회문화	총계
1993	4	0	0	0	0	4
1994	10	0	0	0	0	10
1995	0	0	0	3	0	3
1997	7	0	0	4	0	11
1998	4	0	0	1	0	5
1999	8	0	0	0	0	8
2000	18	4	3	2	0	27

<표3-1 클린턴 행정부 대북정책 기조 불변과 한국정부 대북정책 자율성>

		한국정부 대북정책 자율성	
		높음(H)	낮음(L)
미국 대북 정책 기조	S (강경)	-	-
	M (온건)	클린턴 2기 행정부 -김대중 정부	클린턴 1기 행정부 -김영삼 정부

* H: High, L: Low / S: Strong, M: Moderate

2) 부시 행정부 : 강경에서 온건기조로

(1) 김대중 정부

부시 행정부 1기는 강경한 대북정책으로 대북 포용정책, 화해·협력 정책을 추진하는 김대중 정부의 온건한 대북정책의 기조가 일치하였다고 보기 어렵다. 부시 대통령은 2001년 김대중 대통령과의 면담(한미정상회담)에서 한국정부의 대북정책을 존중하지만, 북한은 신뢰할 수 없는 집단이라는 북한에 대한 부정적 인식을 드러내기도 하였다.¹⁷⁰⁾ 파월 국무장관은 상원 외교청문회에서 한미정상회담 결과를 설명하면서 ‘김정일은 독재자이며 북한은 실패한 정권’이라고 규정하고 북한 붕괴론을 거론했다.¹⁷¹⁾ 김대중 정부도 미국의 강경한 태도에 밀려 대북 포용정책에서 일

170) 2001년 3월 7일 개최된 한미 정상회담에서 한미 양국은 원칙적으로 남북 화해협력과 한국이 대북포용정책지지, 제네바 합의 유지와 한미일 정책 공조를 확인하였다. 그리고 회담 직후 가진 기자회견에서 부시 대통령은 김정일에 대해 의구심을 갖고 있으며, 향후 북한과의 합의에 대한 철저한 검증을 강조했다. 연합뉴스 2001.3.8, <https://newsraver.com/main/readrtn?tbl=LS&nid=sec&sid=100&cid=01&id=0005886> (검색일: 2018.10.22.)

171) 김현경(2007), 위의 논문, p.24

보 후퇴한 것 같은 태도를 보였다.¹⁷²⁾ 부시 행정부의 출범은 북한에게도 정세변화로 받아들여졌다.¹⁷³⁾ 이런 와중에 한미정상회담의 결과는 남북 대화 중단을 초래하게 된다. 2001년 3월 13일 회담 당일 오전, 제5차 남북장관급 회담 참가가 곤란함을 전통문을 통해 한국정부에 알리고¹⁷⁴⁾, 이후 5차 장관급 회담(2001.9월)이 개최되기 전까지 6개월간의 남북대화 중단이 발생하였다. 북한은 앞서 논의한 바와 같이 새로운 부시 행정부 출범으로 인한 국제정세와 한국정부의 태도에 변화여부 등 많은 점을 고려해야 했다.¹⁷⁵⁾ 북한은 부시 행정부가 군사적 위협 등을 통해 북한의 체제를 위협할 수 있으며, 한국정부가 미국의 새 대북정책에 대한 태도 그리고 대북정책에 변화가 있을 것이라 생각한 것이다.

2001년 정치 분야회담은 2회뿐인데, 이는 부시 행정부가 출범 후 북한의 제5차 남북장관급 회담 불참 통지로 중단상태에 있다가 북한의 재개 요청으로¹⁷⁶⁾ 5차 장관급 회담이 개최된 것이다. 이후 부시 행정부의 2001년 9월 9.11 테러 이후 발표한 4개년 국방정책검토보고서(QDR-2001)에서 세계전략을 포괄적 개입정책(Comprehensive engagement)에서 힘의 우위를 바탕으로 한 억제(deterrence)전략으로 수정하였고, 아프가니스탄

172) 김현경(2007), 위의논문, p.25

173) 북한은 부시 행정부 외교안보팀의 대북 강경발언에 대해 “화해와 협력, 관계개선의 방향으로 나가고 있던 조미관계를 뒤집어엎고 <힘>의 방법으로 우리의 의지를 꺾어 보려는 침략적이고 강도적인 본성을 드러낸”것이라며 ‘만일 이것이 미국 새 행정부의 공식입장이 된다면 문제는 매우 심각하지 않을 수 없다’고 우려했다. “미국의 그 어떤 대조선 정책에도 준비되어 있다: 조선민주주의인민공화국 외무성 대변인 담화” 『조선중앙통신』, 2001.2.21.; 김현경(2007), 위의논문, p.23

174) “여러 가지를 고려하여 제5차 북남상급회담에 나갈 수 없게 되었다.”고 알려졌다. 통일부, 「남북대화」 제67호, p.96

<https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/b/bf/usrtalkSN/List.do>(검색일: 2018.10.15.)

175) 2001년 1월 미국 리처드 아미티지 국무부 부장관 내정자는 한화갑 민주당 최고위원과의 면담시 ‘햇볕정책’용어 사용을 금지를 건의한 바 있음. 통일연구원(2013), 위의 책, p.313

176) 북한 임동욱 조평통 부위원장, 임동원 통일부 장관에게 대화 재개 전통문 발송, 통일연구원(2013), 위의 책, p.319

을 침공한다. 이에 한국정부는 대테러비상경계조치를 취했고, 이러한 일련의 움직임에 대해 북한은 여전히 미국이 지정한 테러지원국으로 남아 있는 상황에서 북한이 미국의 침공 대상이 될 수 있으며, 한국의 비상경계조치를 한미공조로 인식한 것이다.¹⁷⁷⁾ 이러한 정세 속에서 개최된 2001년 11월 제 6차 장관급 회담에서 북한은 남측이 ‘테러와의 전쟁’에 부응하여 비상경계 태세 강화조치와 긴장 고조를 야기한 것과 관련하여 북한의 비난공세가 강화되면서 이산가족방문단 교환의 취소를 일방적으로 통보하고 향후 회담일정도 잡지 못한 채 종결된다. 이후 남북 장관급 회담은 5개월간 중단 상태에 있다가 2002년 4월 임동원 대통령 특사 방북을 계기로 해소되어 재개되었지만, 2002년에도 임동원 특사 방북을 포함한 정치회담은 4번뿐 이었다. 임동원 특사의 방북으로 이산가족 상봉이 실시(4.28~5.3)되었으나, 4월 17일 최성홍 외교장관이 미국에서 한 발언에 대해 미국의 대북강경책에 동의했다면서 북한은 제2차 남북경제협력추진위, 금강산 관광 관련 남북 당국회담 등 남북회담을 연기했다.¹⁷⁸⁾ 특히, 2002년 6월29일 서해교전이 발생하여 2개월간 남북대화가 전면 중단되기도 하는 등 남북대화가 원활하게 유지되지 못한 시기였다.

미국 정부의 대북정책과 한국의 대북정책, 한미공조 여부에 대한 북한의 인식이 한국의 대북정책의 자율성에 영향을 준다는 것을 여실히 보여준 시기이다. 부시 행정부 1기 출범 이후 2001년과 2002년에 북한의 대화 중단 선언은 2차례 있었다. 각 시기별로 6개월, 5개월 동안 남북회담이 중단되었는데 이는 클린턴 대통령 시기에 높았던 한국정부의 대북정책 자율성이 미국의 대북 강경정책 기조와 한미공조에 대한 ‘북한의 인식’이 결합되면서 자율성이 낮아지는 현상이 나타나게 되었음을 보여준다.

177) 「조평통 대변인 담화」(2001.10.12.), 한국정부의 경계태세 강화를 구실로 ‘남측의 살벌한 경계태세 분위기’하에서는 대화와 내왕이 어렵다고 하면서 제 4차 이산가족 방문단 교환, 태권도 시범단 교환을 연기하고 제2차 경제협력추진위원회, 제6차 장관급회담 등 당국간 회담은 일정대로 추진하되 장소를 금강산으로 하자고 주장했다. 통일연구원(2011), 위의 책, p.320

178) 통일부, 「남북대화」 제 68호, p.29 <https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/b/bf/usrtalkSN/List.do> (검색일: 2018.10.15)

2) 노무현 정부

노무현 정부는 한반도 평화와 번영이라는 대북정책의 목표를 삼고 김대중 정부의 대북 포용정책을 지속하고자 했다. 이 시기 부시 행정부 1기의 강경기조가 6자회담 개최 등을 통해 완화되는 것처럼 보였으나, 사실상 대북강경기조 자체에 변함이 없었기에 여전히 한국정부의 대북정책 자율성은 높아지기 어려운 환경이었다. 그렇지만, 2002년 8월 서해교전 사건 이후 재개된 남북대화는 2003년 노무현 정부가 출범한 이후에도 교착 없이 지속적으로 이루어 졌다. 약 2년간 비교적 안정적으로 이어져온 남북대화가 2004년 8월 다시 중단시기를 맞게 되는데, 이는 북한이 2004년 7월, 한국정부가 김일성 조문을 불허하고, 동남아 체류 탈북자를 대량으로 받아들였다는 이유로 북한은 남북대화를 거부하였다. 북한은 이번 대화거부에 대해서 일시가 아닌 장기이며, 「6.15 공동선언」 이전으로 회귀할 수 있다는 입장을 천명했다.¹⁷⁹⁾ 결국 2004년 정치 분야 회담은 2회 뿐이었으며, 타 분야 회담들도 전년 대비 개최가 감소¹⁸⁰⁾되는 등 전반적

179) 북한 조국평화통일위원회 대변인 담화에서 박용길 장로 등 남한 인사의 김일성 주석 10주기 조문 방북이 취소된 것과 관련해 “북남 사이의 초보적인 인사내왕도 가로막는 자들에게는 내왕의 길을 열어 줄 생각이 없다”고 밝혔다. 또한, 조평통은 “우리의 체제를 부정하고 우리를 대화상대로 하지 않으려는 자들과는 더 이상 상종 할 의사가 없다”고 했다. 조선중앙통신, 2004.7.8.; 연합뉴스, 2004.7.8.,

<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0000697640>
(검색일: 2018.10.22)

180)

연도	노무현 대통령 시기 회담(분야별) 개최 횟수					
2003	정치	군사	경제	인도	사회문화	총계
	5	6	17	7	1	36
2004	정치	군사	경제	인도	사회문화	총계
	2	5	13	2	1	23
2005	정치	군사	경제	인도	사회문화	총계
	10	3	11	4	6	34
2006	정치	군사	경제	인도	사회문화	총계
	5	4	8	3	3	23
2007	정치	군사	경제	인도	사회문화	총계
	13	11	22	3	6	55

으로 남북대화가 경색 국면을 맞는다. 즉, 한국정부의 대북정책의 자율성이 북한의 한국정부에 대한 회의로 인해¹⁸¹⁾ 약화되었다.

부시 행정부 2기 들어 대북정책의 강경기조는 조금씩 변화되는 움직임이 있었다. 앞서 논의한 대로 2005년 부시 대통령이 대북정책에 있어 럽스펠드가 아닌 콘돌리자 라이스 장관을 통해 추진하려 했다는 점과 이러한 라이스 장관이 2004년 말, 국무장관 후보시절 인준청문회에서 ‘이제는 외교의 시간’라고 언급한 점, 라이스 장관의 외교정책 자문이었던 켈리코 보고서(2006.5.) 등을 감안 할 때, 선제공격이라는 군사적 위협을 통해 북핵 문제를 해결하기 어렵다는 인식의 변화가 나타났다고 볼 수 있다. 하지만 강경기조가 완벽히 선회했다고 보기는 어려웠다. 2005년 「9.19공동성명」 등 대화와 협상을 통한 북핵문제 해결이라는 온건기조로의 변화가 있었지만, 방코텔타아시아(BDA) 자금에 대한 금융해제를 둘러싸고 북미간 대화는 교착상태에 빠지게 되었다. 이와 같은 상황을 타개하기 위해 북한은 2006년 10월 9일 북한이 제1차 핵실험을 강행하고, 이에 부시 행정부(2기)에 압력이 계속될 때에는 연이어 물리적 대응을 하겠다는 경고와 함께 미국이 금융제재를 철회하고 북한과 대화에 나서겠다고 할 경우 언제든지 6자회담에 복귀할 수 있다는 이중의 메시지를 던졌다.¹⁸²⁾ 이후 부시 행정부의 북핵문제 해결에 대한 방식변화가 두드러진다. 2005년 11월 이후 중단되었던 2006년 12월 6자회담이 재개되고 2007년 2월 13일 「2.13」 합의를 도출해 내게 되고, 2008년 10월 미국은 북한을 테러지원국에서 해제하게 된다.¹⁸³⁾

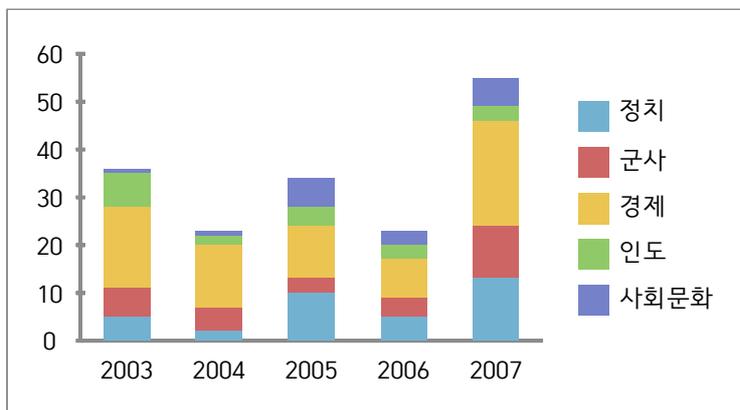
강경기조가 퇴조하고 온건기조로 대북정책을 선회한 부시 행정부 2기에 남북대화는 중단 없이 꾸준히 지속할 수 있었다. 물론 2006년 핵실험 이

181) 이전의 남북대화 교착 시기와 가장 큰 차이를 보이는 점은 남북당국대화가 중단과 함께 민간급 교류도 중단시켰다는 것이다. 또한, 대남 비난도 그 강도가 이전에 비해 뚜렷하게 높아진 것은 물론 한국 전체를 대상으로 무차별적인 비난을 퍼부었으며, 특히 탈북자 집단입국 허용의 배경을 한미 공조로 보아 남북관계에 대한 근본적 회의를 표출한 특징을 보였다. 김현경 (2009), 위의논문, pp.46~52

182) 김거경(2017), 위의논문, p.170

183) 조선일보, 2008.10.13.

전까지 북미관계의 교착상태로 인해 정치회담을 비롯한 전반적인 회담횟수가 2005년 대비 감소하기는 하였으나, 이는 어려운 정세 속에서도 꾸준히 남북대화를 지속하려는 한국정부의 정책의지가 높았기 때문이라고 볼 수 있다.¹⁸⁴⁾ 또한, 그 기저에는 북한이 미국과의 북핵문제 협상에 있어 한국정부가 북한의 협상력을 저해하지 않는 선에서 대응할 것이라는 한국 대북정책에 대한 신뢰와 그 기대감이 작용한 것이다.¹⁸⁵⁾ 김대중 정부 시기와 같이 한미 양국의 대북 온건정책 기조 하에서 북한의 한국 대북정책에 대한 신뢰가 동시에 작용하면서 한국정부의 대북정책 자율성이 높아진 것이다.



<그래프1-3 노무현 대통령 시기 남북회담 분야별 개최 횟수>

- 184) 이범찬(2018)은 노무현 정부의 평화번영의 대북포용정책과 부시 행정부 대상 대북대화 설득은 부시 행정부 2기 후반의 대화와 협상으로 대북정책 변동하는데 일정 부분 영향을 미쳤다고 평가한다. 위의논문, p.144; 문재인 정부의 한반도정책(통일부, 2017)에서는 2005년 6자 회담 교착 상황에서 대북 특사 파견을 통해 「9.19공동성명」 채택에 기여 했으며, 2007년 BDA문제 대두시 우리측 평화체제 구상을 미국에 전달하여 「2.13」 합의 체결 촉진했다면서 남북대화를 통해 북핵문제의 진전을 이루고, 한반도 상황을 안정적으로 관리하였던 역사적 경험을 가지고 있었다고 기술하였다. 이는 노무현 정부가 대북정책에서 높은 자율성을 가졌었음을 알 수 있다. 통일부, 「문재인 정부의 한반도정책」, 2017, p.25
- 185) 김대중 정부의 대테러경계조치에 따른 남북대화 교착시기와 비교하여 볼 때, 북한이 남북대화를 명시적으로 거부한 적이 없다는 것은 한국정부의 대북정책 추진의지를 신뢰한 것으로 평가할 수 있다.

<표3-2 부시 행정부 대북정책 기조 변화와 한국정부 대북정책 자율성>

		한국정부 대북정책 자율성	
		높음(H)	낮음(L)
미국 대북 정책 기조	S (강경)	-	부시 1기 행정부 - 김대중 정부
	M (온건)	부시 2기 행정부 - 노무현 정부	

* H: High, L: Low / S: Strong, M: Moderate

3. 오바마 행정부 : 온건에서 강경기조로

1) 이명박 정부

2008년 출범한 이명박 정부 시기, 미국 대북정책은 부시 2기 말, 오바마 행정부 1기로 온건한 기조라 판단되는 시기였다. 그러나 이명박 정부의 대북정책은 기존 김대중 정부의 햇볕정책, 노무현 정부의 한반도 평화 변영정책에 대한 회의를 기반으로 출발한다.¹⁸⁶⁾ 이러한 인식은 2008년 취임사에서 북한과 관련해 핵포기, 생산적인 남북관계 형성, 상호존중 그리고 대화의 문호개방 입장을 밝힌 부분에서 드러난다. 이러한 원칙하에 상생과 공영을 대북정책 방향으로 삼고, 북핵문제 해결방법으로 「비핵·개방·3000」¹⁸⁷⁾과 일괄타결 방안인 “그랜드바겐”을 제시한다. 더불어 북한 핵

186) 이명박 정부는 지난 정부의 대북정책이 북한의 전향적인 태도변화를 유도 하는데 실패 했으며, 오히려 그 결과로서 북핵 사태는 더욱 엄중해지고 한 미동맹관계는 훼손되었을 뿐이라고 평가 했다. 오대식, 「전망이론 통해 본 북한의 행위 이해: 천안함, 연평도 도발 사건을 중심으로」, 『서석사회과학논총』 제 5권 2호, 2012, p.19.

187) 「비핵·개방·3000」 정책은 과거 대북정책이 효과적이지 못하다는 인식하에 대북압박을 포함하여 다양한 수단이 필요하다고 판단했다. 통일연구원, 「이명박 정부 대북정책은 이렇습니다」(서울:통일연구원, 2008), p.26

문제는 한미공조를 중심으로 한 국제공조를 통해 해결해 나갈 것을 밝혔다.¹⁸⁸⁾

이명박 정부의 새로운 대북정책에 대해 북한은 ‘반통일·외세의존적’ 정권으로 규정하면서 한국정부의 ‘친미 사대적’ 대북정책이 남북관계의 경색국면을 지속시키는 것은 물론 「2.13」 합의의 3단계 진입을 지연케 했다고 하여 교착국면에 봉착한 북핵 문제의 책임을 전가하기도 했다.¹⁸⁹⁾

오바마 정부의 대북 온건기조 속에서도 북한의 2008년 7월 11일 박왕자씨 금강산 피격사건과 이명박 정부의 대북정책으로 관계가 좋지 않았는데, 2010년 3월 26일 천안함 폭침, 같은 해 11월 23일 연평도 포격 사건과 같은 군사적 도발로 남북관계를 더욱 어렵게 했다. 그렇지만, 한국정부에게 남북관계의 진전은 매우 중요한 것으로 어떻게든 남북관계를 화해협력 관계로 전환하고자 하였다.¹⁹⁰⁾ 그러나 북한은 천안함 폭침과 연평도 포격 사태에 대해 구체적이고 진정성 있는 태도 없이 일시적 유화 제스처로 회담을 제의하였다.¹⁹¹⁾

부시 행정부 후기(2008)와 오바마 행정부 1기의 대북정책 기조가 온건하였음에도 남북관계에서는 진전보다는 후퇴현상이 나타났다. 이명박 정부의 대북정책 내용과 그 실질적 조치로서 5.24조치와 금강산 관광 전면 중단, 남북경협협회사무소 정부요원 전원 철수 조치 등의 남북경협 축소를 북한은 체제 위협적으로 인식하고¹⁹²⁾, 한미공조 의지에 대해 ‘친미사대외교’라며 강한 비판을 보이는 등 한국정부의 남북관계 개선 의지에도 불구하고, 잘 되지 못했다. 이 시기의 남북대화는 전반적으로 간헐적이고, 대부분 노무현 정부 시기 체결한 합의에 따른 후속 실무접촉들이 진행되었으며, 2008년 이후 2011년까지 정치회담은 단 한 차례도 개최된 바가 없고, 북한의 제2차 핵실험이 강행된 2012년에도 남북회담이 개최된 적이 없다.

188) 통일부, 「통일백서」, 2008, pp.1~15

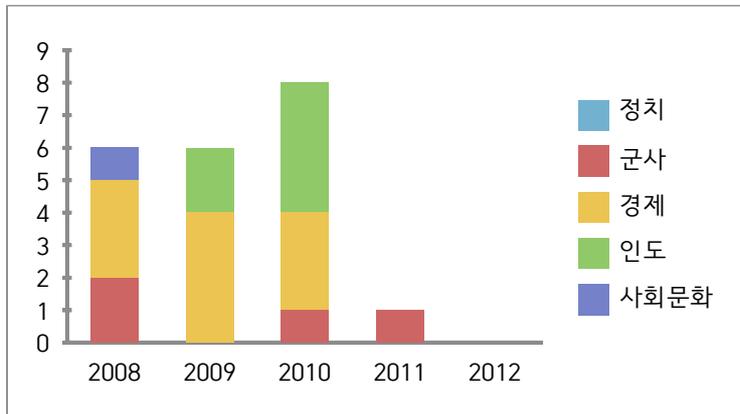
189) 노동신문, 2009.2.2., “리명박의 ‘자유민주주의 체제하의 통일’ 망발과 ... 분별없이 우리의 체제를 어찌보려고 광기어린 ‘개방’소동을 일으켰지만 그것은 속에 칼을 품은 자들의 정체를 드러내 보였을 따름이다.” 김거정(2017), 위의논문, p.180 재인용

190) 김거정(2017), 위의논문, p.185

191) 서보혁 외, 「천안함: 외교의 침몰」(서울: 풀빛, 2011), p.71

192) 김거정(2017), 위의 논문, pp.192~193

요약하여 말하면, 북한의 핵 문제 해결을 대북정책의 과제로 설정한 이명박 정부가 북핵 문제를 논의할 수 있는 정치회담¹⁹³⁾이 임기 중 단 한번도 개최되지 못한 점과 2009년 싱가포르에서 남북 비밀접촉을 이후에도 여러 차례 남북정상회담을 위한 접촉을 가졌으나, 성사되지 못한 점¹⁹⁴⁾ 등은 ‘통미봉남’ 상황의 김영삼 정부 시기와 비슷하다고 평가 하겠다. 결국 한국정부의 대북정책의 자율성이 매우 낮아졌음을 알 수 있는 시기이다.



<그래프1-4 이명박 대통령 시기 남북회담 분야별 개최 횟수>

2) 박근혜 정부

제재·압박을 중심으로 한 강경한 대북정책 기조를 펼친 오바마 행정부 2기인 2013년에 박근혜 정부가 출범했다. 박근혜 정부는 북핵 문제가 지난 한국정부와 국제사회의 노력에도 불구하고 한반도와 세계평화에 지속적인 위협이 되어 왔으며, 특히, 남북관계에 있어서는 그 동안 북한의

193) 2007년 10월 10.4 남북정상선언(제4항)에서 ‘남북이 핵 문제 해결을 위해 「9.19 공동성명」과 「2.13」 합의이행을 위해 협력한다’는 내용을 합의문에 담은 바 있다. 이는 기존에 북핵 문제를 남북대화에서 의제화 하지 않았던 북한의 태도와 상반된다는 점에서 정치적 선언을 통해 한반도 비핵화 환경을 조성하고자 하는 한국정부의 노력이 있었음을 알 수 있다.

194) 프레스시안, 2011.6.2., <http://www.pressian.com/news/article.html?no=62257> (검색일: 2018.11.5.)

‘도발→위기→타협→보상→도발’의 악순환이 반복되어왔다는 점에서 이 같은 악순환의 고리를 끊기 위해 도발에는 강력히 대응하고, 국제적 기준과 합의를 준수하는 관행을 만들어 지속가능한 평화를 구축하고자 했다.195) 이에 박근혜 정부는 남북관계 발전, 한반도의 평화정착, 평화통일 기반 구축 등을 목표로 삼고, 신뢰 형성을 핵심으로 하는 ‘한반도 신뢰프로세스’196)를 추진해 나갔다.

구체적으로 설명하면, ‘한반도 신뢰프로세스’는 튼튼한 안보를 바탕으로 남북 간 신뢰 형성을 통해 남북관계를 발전시키고, 한반도 평화를 정착시키고자 했다. 이에 대한 실천적 방안으로 박근혜 정부는 2014년 3월 28일 「드레스덴 구상」과 2014년 8월 15일 광복절 경축사 등을 통해 평화통일 기반 구축을 위해 현재 여건에서 함께 추진 할 수 있는 ‘3대 통로197)’를 열어나가자고 제안한다. 이렇듯 박근혜 정부의 남북간 대화와 협력의 관행을 개선하고, 민족 동질성 회복과 북한 주민의 삶의 질 향상에 기여하는 실질적 협력의 통로를 개설하였다. 박근혜 정부 시기 남북 대화가 전혀 없었던 것은 아니다. 이명박 정부시기에 비해 정치분야 회담이 이루어지고 전체적인 남북회담의 횟수도 많지만, 당초 목표한 대로 본질적으로 남북대화를 통해 남북간 신뢰를 구축하거나 관계 진전을 이루어 내기에는 한계가 있었다. 정치분야 회담은 고위급 접촉과 이를 위한 실무회담이 주를 이루었다. 2014년 인천 아시안게임 폐회식에 황병서 총정치국장, 최룡해 노동당 비서, 김양건 통일전선부장 겸 대남 담당비서 북한 최고위급 실세 3인이 한국을 방문하여 고위급 접촉을 가졌고, 2015

195) 통일부 통일교육원, 「통일문제 이해」, 2016, pp.157~158

196) 뉴스1 2013.11.4., <http://news1.kr/articles/1390265> 북한 노동신문(검색일: 2018.11.5.)은 박근혜 정부의 대북정책인 ‘한반도 신뢰프로세스’에 대해 “우리에 대한 철저한 적대시 정책이다”라고 비난했다. 또한, ‘불순한 야망을 드러낸 체제대결 각본’이라는 글에서 “괴뢰패당의 ‘신뢰프로세스’는 체제통일이라는 망상을 실현하기 위한 반민족적 대결정책”이라며 비난 했다.

197) ‘3대 통로’ 주요내용은 다음과 같다. ①환경협력 통로: 한반도의 생태계 연결·복원 - 환경공동체 형성 ②민생 통로: 이산가족 상봉 및 인도적 지원 - 민생인프라 구축 ③ 문화 통로: 문화유산 남북 공동 발굴·보존 - 남북주민 동질성 강화
통일부 통일교육원(2016), 위의 책, p.167

년 목함 지뢰 사건과 대북 화성기 문제로 인해 개최된 고위급 ‘2+2’ 회담에서 「8.25」 합의 등의 노력에도 불구하고, 이후 실질적인 남북관계 개선이라는 구체적인 조치들로 연결되지 못했다.¹⁹⁸⁾

한국정부의 이러한 노력과 미국을 비롯한 국제사회의 거듭된 경고에도 불구하고, 북한은 2016년 1월 6일 제4차 핵실험을 실시, 2월 7일 장거리 로켓을 발사하였다. 이에 박근혜 정부는 개성공단 가동 전면 중단 조치를 발표(2.10)한다. 또한, 박근혜 대통령은 2월 16일, 국회연설에서 북한 레짐 체인지(regime change)를 공식적으로 언급¹⁹⁹⁾하였으며, 이에 대해 일부언론은 ‘대북압박·대결 정책으로 전환 선언’이라 평가 했다.²⁰⁰⁾ 2016년 8월 북한은 「8.25」 합의 1주년을 맞아 남북대화를 제의하지만, 한국정부는 국제사회와 공조를 통해 대북제재·압박에 총력을 기울이며 북한의 대화제의를 거절한다.²⁰¹⁾ 이후 북한은 2016년 9월 9일 제5차 핵실험을 감행하는 등 남북관계는 경색 국면을 벗어나지 못했다. 북한은 ‘한반도 신뢰프로세스’에 대해 미국의 대북 적대시 정책에 추종한 것이라 인식²⁰²⁾하고, 박근혜 정부의 남북관계 개선을 위한 제안에 선뜻 나서지 못하면서 ‘남북관계 발전’이라는 대북정책 목표는 담보 상태로 머물 수밖에

198) 인천일보, 2018.3.7., <http://www.incheonilbo.com/news/articleView.html?idxno=801257#06YC> (검색일: 2018.11.5.)

199) 박근혜 대통령 개성공단 중단 관련 국회연설(2016.2.16.) 중, “북한 정권이 스스로 변화 할 수밖에 없는 환경을 만들기 위해 보다 강력하고 실효적인 조치들을 취해 나갈 것”이라고 말했다. 이에 대해 양무진은 “박대통령이 말하는 ‘변화’는 북한 붕괴론으로 볼 수 있다”는 취지의 인터뷰를 했다. ‘한반도 신뢰프로세스’ 3년만에 “북한 붕괴” 경향신문, 2016.2.17., http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201602162246245&code=910402 (검색일: 2018.11.5.)

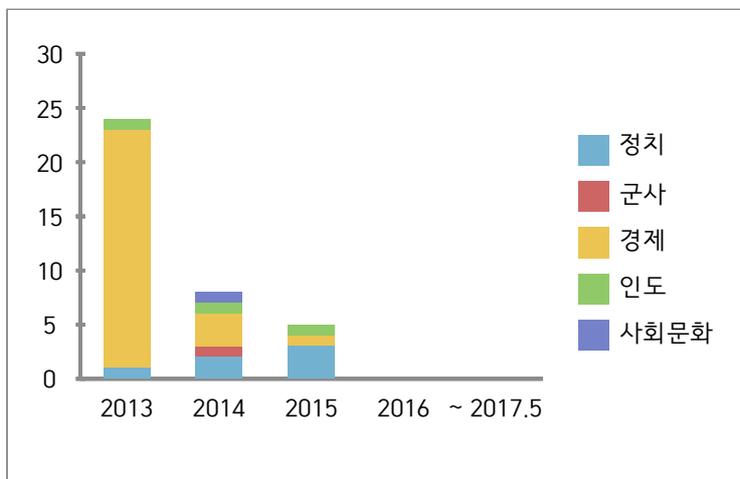
200) 경향신문, 위키기사(2016.2.17.)

201) 뉴스강, 2016.2.16., http://news.khancokr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201602162246245&code=910402 (검색일: 2018.11.6.)

202) 노동신문(2016.9.12.)은 한반도 신뢰프로세스에 대해 “미국의 대조선 적대시 정책에 추종해 동족을 모해 압살하려는 흉악한 매국근성이 깔려 있었다” 언급 뉴시스, 2016.9.12. (검색일: 2018.11.6.)

http://www.newsis.com/ar_detail/view.html/?ar_id=NSX20160912_001438464&dID=10301&pID=10300

없었다. 이러한 남북관계 속에서 박근혜 정부 시기에는 필요최소한의 회담들이 개최되었고²⁰³⁾, 회담에서 합의가 이루어지더라도 후속조치로 이어지는 것은 매우 드문 일이며, 지속성은 매우 낮았다. 더욱이 2016년 북한의 두 차례의 핵 실험 이후 미국과 UN 등 국제사회는 역대 가장 강력한 유엔안전보장이사회 제재결의 제2270호(2016.3.2.)와 제2321호(2016.11.30.) 속에서 남북대화는 중단될 수밖에 없었으며, 남북관계 발전과 한반도 평화정착이라는 ‘한반도 신뢰프로세스’의 목표 달성이 불가능해 졌다. 결국 한국정부의 대북정책 자율성은 매우 낮아질 수밖에 없었다.²⁰⁴⁾



<그래프1-5 박근혜 대통령 시기 남북회담 분야별 개최 횟수>

203) 박근혜 정부 시기 회담의 전체적인 횟수(37회)는 이명박 정부(21회)에 비해 많았으나, 남북대화의 개최가 지속적으로 이어 졌다보기보다는 남북대화의 교착 국면에서 필요 최소한의 회담이 이루어진 것이라 볼 수 있다.

204) 북한이 한미동맹과 한미공조 강화를 주장하는 한국 보수정부의 대북정책에 대해 의심을 하는 상황과 미국을 비롯한 국제사회의 대북 강경기조 속에서 박근혜 정부의 대북제안을 신뢰하기는 어려웠을 것이다. 한편, 박근혜 정부는 북한의 핵실험과 미사일 도발 등으로 대북압박·제재 일변도의 국제정세 속에서 2016년 북한의 대화제의에 응할 수 없었다. 결국 박근혜 정부는 당초 목표한 남북관계 발전과 한반도 평화정착이라는 대북정책의 목표를 달성하지 못했다.

<표3-3 오바마 행정부 대북정책 기조 변화와 한국정부 대북정책 자율성>

		한국정부 대북정책 자율성	
		높음(H)	낮음(L)
미국 대북 정책 기조	S (강경)	-	오바마 2기 행정부 - 박근혜 정부
	M (온건)		오바마 1기 행정부 - 이명박 정부

* H: High, L: Low / S: Strong, M: Moderate

제 4 장 사례분석의 함의 도출 및 적용

제 1 절 미국 국내정치와 한국정부 대북정책 자율성

탈 냉전기 미국 국내정치가 한국정부의 대북정책 자율성에 미치는 영향을 분석하기 위해 대북정책 기조 변화에 영향을 미치는 국내정치 요인들 중 ‘중간선거’, ‘의회’, ‘정책결정 참여자’ 요인 등을 먼저 살펴보았다. 이 요소들은 각 행정부별, 시기별로 상이하게 영향을 주는 것으로 보이는데, 이는 그 변화의 기저에 미국 대통령의 지지율이 영향을 주었기 때문이다. 낮은 지지율의 대통령은 국내정책보다는 자신이 정보우위에 있고 의회의 초당적 합의를 이끌어 내기 용이한 대외정책으로서 대북정책을 지지율 상승을 위한 수단으로 활용할 가능성이 높다.

구체적으로 탈냉전 시기 미국 행정부의 대북정책 기조를 살펴보면 해당 대통령의 지지율이 낮은 시기에 대북정책 기조변화가 나타나는 것을 알 수 있다. 이와는 반대로 지지율이 높은 대통령은 대북정책 기조 변화가 나타나지 않았다.

<표4-1 미국 대통령 지지율과 대북정책 기조 변화>

		미국 대북정책 기조	
		S (강 경)	M (온 건)
미국 대통령 지지율	높 음 (H)	①	②
	낮 음 (L)	③	④

* H: High, L: Low / S: Strong, M: Moderate

임기 동안 높은 지지율을 보인 클린턴 대통령은 다수당인 공화당의 꾸준한 문제제기에도 불구하고, 행정재량에 해당하는 대북제재를 해제하고 ‘페리프로세스(1999년)’를 채택하는 등 지속적으로 대북 포용정책을 추진해 나갔다. 클린턴 대통령의 직무수행에 대한 미국인들의 찬성률이 반대율보다 높은 상황에서 대통령의 국정운영 장악력은 높았으며, 의회의 영향력은 예산이 수반되는 집행력에 한정되어 대통령이 추구하고자 하는 정책기조를 꾸준히 유지할 수 있었다(<표4-1>, ②).

부시 대통령의 경우 행정부 2기에 낮은 지지율을 보이는데, 부시 행정부 1기의 대북 ‘강경’기조가 ‘온건’기조로 변화하는 모습이 나타난다. 높은 지지율을 보인 1기 행정부에서는 출범 초기에 설정한 ‘강경론’을 유지해 나가지만, 낮은 지지율을 보인 2기 행정부에서는 콘돌리자 라이스 국무장관을 중심으로 대북정책을 추진해 나가는 등 서서히 ‘온건론’으로 대북정책 기조 선회가 나타나기 시작한다(<표4-1>, ①→④). 이것은 낮은 지지율의 부시 대통령이 시기적으로 2006년 중간선거를 의식하여 북핵문제 해결을 대외정책의 성과로 활용한 것이다. 중간선거의 패배 이후 대북 ‘강경’ 기조가 ‘온건’으로 뚜렷한 변화가 나타나게 되는데, 이는 취약한 국민적지지 기반을 가진 부시 대통령으로서 의회 및 국내여론을 무시할 수 없으며, 공화당 재집권을 위해서 대외정책의 성과가 필요했기 때문이다.

오바마 대통령 역시 대북정책 기조의 변화가 나타나는데, 오바마 대통령이 낮은 지지율을 보이는 2기였다. 높은 지지율을 보인 1기 행정부에서는 북한의 거듭된 도발에도 ‘대화과 협상’을 통한 ‘전략적 인내’를 추진해 나갔으며, 그 결실로 2012년 「2.29」 합의를 이루어 낸다. 하지만, 「2.29」 합의에도 불구하고 북한은 인공위성 실험이라 주장하며 2012년 4월 미사일을 발사하였다. 또한, 2013년 2월 제 3차 핵실험을 감행하자 미국민들은 ‘북핵 위협’에 대해 심각하게 여기기 시작했으며, 1기 행정부의 온건한 대북정책 실패라는 평가는 낮은 지지율의 오바마 대통령이 기존 온건한 대북정책 기조를 지속적으로 추진할 수 없게 했다. 결국 오바마 대통령은 ‘대화과 협상’에서 ‘압박과 제재’로 축을 이동하여 ‘온건’에서 ‘강경’한 대북정책 기조로 변경할 수밖에 없었다(<표4-1>, ②→③).

이러한 미국의 대북정책 기조 변화에 따라 한국정부의 대북정책 역시 많은 영향을 받는다. 그 영향력 정도는 ‘미국의 대북정책 기조 변화가 한국정부의 대북정책 자율성에 어떻게, 얼마나 영향을 주는가’로 바꿔 말할 수 있다. 그리고, 한국정부 대북정책 자율성은 ‘한국정부의 대북정책 목표가 얼마나 잘 달성 되었는가’로 평가될 수 있다. 한편, 한국정부의 대북정책의 자율성은 북한이라는 상대가 있다는 점에서 남북미 삼자 관계에서 논의되어야 한다. 종합하여 말하면, 한국정부의 대북정책 자율성은 ‘남북미 삼자관계에서 한국정부가 대북정책에서 목표한 바를 잘 달성하고 있는가’로 정의할 수 있다. 역대 한국정부의 대북정책 목표는 국정정세와 남북관계 상황에 따라 우선순위와 정책수단은 다를 수 있지만, ‘남북관계의 발전’으로 축약할 수 있다. 한국정부의 대북정책 자율성은 ‘남북관계의 발전’ 목표 달성 여부로 치환 될 수 있으며, 이것은 남북대화(회담)의 중단 혹은 교착 여부를 기준으로 판단 할 수 있다. 남북대화(회담)가 중단·교착되면 한국정부의 대북정책의 자율성은 낮아지고, 반대로 재개되어 지속되면 한국정부의 대북정책 자율성은 높아지기 때문이다.

<표4-2 미국 대북정책 변화와 한국정부 대북정책 자율성>

		한국정부 대북정책 자율성	
		높음(H)	낮음(L)
미국 대북 정책 기조	S (강경)	①	②
	M (온건)	③	④

* H: High, L: Low / S: Strong, M: Moderate / ① 영역에 해당하는 시기 부존재

클린턴 대통령 시기, 지속적으로 온건한 대북정책을 추진하였음에도 김영삼 정부의 일관성 없는 대북정책으로 미국 정부와 대북정책 기조가 엇갈리는 상황이었다. 북한은 ‘통미봉남’ 전략을 통해 남북대화를 거부하고, 북

미간만 대화를 진행함으로써 남북관계는 경색 국면을 면하지 못하였다. 결국 정상회담 준비 등 실무급 대화 수준에 머물렀으며 진정한 의미의 남북 당사자간 대화는 진행되지 못하는 등 한국정부의 대북정책 자율성은 낮은 수준일 수밖에 없었다(<표4-2>, ④).

김대중 정부는 ‘햇볕정책’이라는 대북 포용정책으로 이는 클린턴 행정부의 온건한 대북기조와 일치하여 적극적인 대북정책을 추진해 나갈 수 있었다. ‘페리보고서(1999)’에 한국정부 입장을 반영하고, 대북 대화제의 등 남북관계 개선을 위한 실질적인 노력을 하였다. 하지만, 2000년 남북정상회담 이전, 북한은 김대중 정부의 ‘화해·협력’ 대북정책에 대한 확신이 높지 않아 남북대화를 비롯한 남북관계에 있어서는 김영삼 정부 시기와 다르지 않았다. 한국정부의 대북정책 자율성에는 큰 차이가 없었다고 평가 할 수 있다.

2000년 남북정상회담 이후에는 클린턴 행정부에 들어 남북 당사자간 대화가 가장 활발했던 시기로, 이는 한미 양국의 대북기조가 동일한 상황에서 북한 역시 한국정부의 ‘남북관계 개선’의도를 의심하지 않았기 때문에 높은 수준이 대북정책 자율성을 확보하게 된 것이다(<표4-2>, ③).

이러한 김대중 정부도 부시 행정부가 출범하자 미국의 강경기조와 한미 공조에 대한 인식을 기반으로 북한은 2001년 3월 제5차 장관급회담 불참을 통보로 6개월간 남북회담이 중단된다. 또한, 제5차 장관급 회담이 재개되었으나, 9.11테러 발생 이후 한국정부의 대테러비상경계조치를 이유로 강한 대남비난을 하고, 제6차 장관급 회담이 결렬되어 5개월간 다시 남북회담이 중단되었다. 클린턴 대통령 시기 높았던 한국정부의 대북정책 자율성이 미국이 대북 강경정책 기조와 한미공조에 대한 ‘북한의 인식’이 결합되면서 자율성이 낮아지는 현상이 나타나게 된 것이다(<표4-2>, ②).

이러한 상황에서 2003년 노무현 정부가 출범하였고, 2002년 8월 재개된 남북회담은 2년간 중단 없이 안정적으로 대화가 지속되었다. 그렇지만, 2004년 8월 노무현 정부의 김일성 조문 불허와 동남아 체류 탈북자를 대량으로 받아들였다는 이유로 북한은 다시 남북대화를 거부했다. 이 시기 정치 분야 회담을 비롯한 타 분야 회담들까지 전년 대비 개최가 감소되는 등 전반적으로 남북관계가 경색되었다. 북한의 한국정부에 대한 회의로 인

해 자율성이 약화된 것이다(<표4-2>, ②).

하지만, 부시 행정부 2기 들어 대북정책이 온건기조로 선회하기 시작하였으며, 2005년 「9.19공동성명」, 2006년 6자회담 재개와 그 결실로써 2007년 「2.13」 합의를 도출하게 된다. 이 시기 노무현 정부는 남북대화(회담)의 중단 없이 꾸준히 지속할 수 있었다. 이것은 한국정부의 남북대화를 지속하려는 높은 의지와 북한이 한국 대북정책에 대한 신뢰와 그 기대감이 작용하였기 때문이다. 부시 행정부 2기에는 김대중 정부와 클린턴 행정부 시기처럼 한미 양국이 대북 온건정책 기조 하에서 북한의 한국 대북정책에 대한 신뢰와 동시에 작용하면서 한국정부의 대북정책 자율성이 높아졌다(<표4-2>, ③).

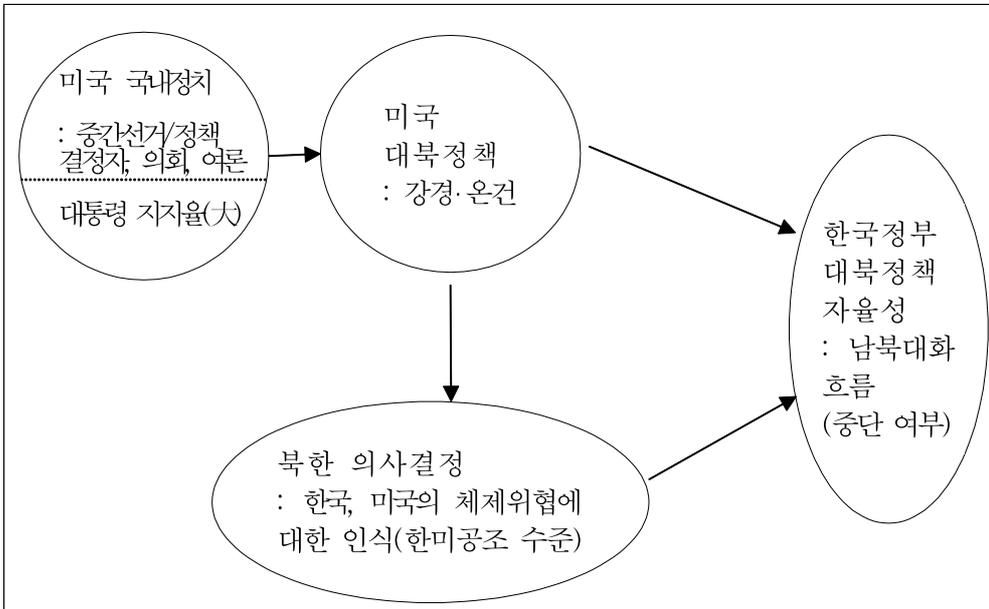
그러나, 한미 양국의 온건한 대북정책 기조 속에서 높아졌던 한국정부의 대북정책 자율성은 북한의 이명박 정부의 대북정책에 대한 한미공조의지를 ‘친미 사대적’으로 규정하고, 5.24 조치와 금강산 관광 전면중단, 남북경협협회사무소 정부요원 전원 철수 조치 등의 남북경협 축소를 북한 체제 위협으로 인식하여 한국정부의 남북관계 개선 의지에도 불구하고 잘되지 못했다. 오바마 행정부 1기에서도 큰 변화가 없이 온건한 기조를 보이면서 북미대화는 진행되었음에도 이 시기의 남북회담은 전반적으로 간헐적이었고, 이명박 대통령 임기 동안 단 한 번의 정치회담도 개최하지 못하는 등 대북정책 자율성은 김영삼 정부 시기와 유사하게 매우 낮아졌다(<표4-2>, ④).

박근혜 정부는 ‘제재와 압박’을 중심으로 하는 강경한 대북정책 기조를 띠는 오바마 행정부 2기에 출범한다. 미국이 강경한 기조 속에서도 박근혜 정부는 국제사회와 공조하여 북핵문제를 해결하고, ‘한반도신뢰프로세스’를 통해 ‘한반도 통일기반을 조성’, ‘남북간 신뢰 형성을 통한 남북관계 발전’을 추구했다. 북한은 박근혜 정부의 대북정책에 대해 미국의 대북 적대시 정책에 추종한 것이라 규정하고 박근혜 정부의 대북 제안에 적극 호응하지 않았으며, 남북관계 진전은 달성하기 어려웠다. 이러한 남북관계 속에서 남북회담은 교착 상황에서 필요최소한이 회담들이 개최되었고, 회담에서 합의가 이루어지더라도 후속조치로 이어지는 등의 지속성을 갖지 못했다. 게다가 2016년 북한의 2차례 핵실험으로 미국과 UN을 비롯한 국제사회는 역대 가장 강력한 유엔안정보장이사회 제재결의를 의결하였으며, 강경일변

도의 제재 국면에서 한국정부는 개성공단 전면중단 조치를 실시하게 된다. 이후 ‘남북관계 발전’을 위한 남북대화는 중단되었으며 한국정부의 대북정책 자율성은 더욱 낮아질 수밖에 없었다(<표4-2>, ②).

이상의 클린턴 행정부 시기에서부터 오바마 행정부 시기까지의 미국의 대북정책 기조 변화와 이에 따른 한국정부의 대북정책 자율성에 대한 논의를 정리하면 아래와 같은 관계를 도출할 수 있다.

<그림1-1 미국 국내정치와 한국정부 대북정책 자율성 관계 >



제 2 절 미국 대통령 지지율과 한국정부 대북정책 자율성

지금까지 다양한 미국 국내정치 요인들이 대북정책 결정변화에 미치는 것과 상이한 영향력을 가졌음을 살펴보고, 그 상이한 영향의 원인에 대통령 지지율이라는 요소가 있음을 알 수 있었다. 미국 대통령의 지지율이 높으면 대북정책 기조가 변하지 않고 유지되지만, 반대의 경우 대북정책 기조의 변화가 나타나는 것을 알 수 있다.

<표4-3-1 미국 대통령의 높은 지지율과 대북정책 기조 불변: 클린턴 행정부>

		미국 대북정책 기조	
		S (강 경)	M (온 건)
미 국 대통령 지지율	높 음 (H)	①	② 클린턴 1기·2기 행정부 (불변)
	낮 음 (L)	③	④

* H: High, L: Low / S: Strong, M: Moderate

위의 <표>4-3-1을 보면 임기 중 지지율이 높았던 클린턴 대통령은 공화당 등을 비롯하여 온건한 대북정책에 대한 이견들이 있었음에도 지속적으로 대북 포용정책을 추진해 나갔다. 이는 클린턴 대통령이 높은 국민적 지지를 기반으로 국정운영의 장악력이 높았기에 가능했던 일이다.

<표4-3-2 미국 대통령의 낮은 지지율과 대북정책 기조 변화: 부시 행정부>

		미국 대북정책 기조	
		S (강 경)	M (온 건)
미 국 대통령 지지율	높 음 (H)	① 부시 1기 행정부	②
	낮 음 (L)	③	④ 부시 2기 행정부

* H: High, L: Low / S: Strong, M: Moderate

<표4-3-3 미국 대통령의 낮은 지지율과 대북정책 기조 변화 : 오바마 행정부>

		미국 대북정책 기조	
		S (강 경)	M (온 건)
미 국 대통령 지지율	높 음 (H)	①	② 오바마 1기 행정부
	낮 음 (L)	③ 오바마 2기 행정부	④

* H: High, L: Low / S: Strong, M: Moderate

반면에 1기에는 대통령 지지율이 높았지만, 2기에 낮았던 부시 행정부와 오바마 행정부에서는 대북정책의 기조 변화가 나타났다. 낮은 지지율의 부시 대통령은 2006년 중간선거를 의식하여 북핵문제 해결을 대외정책의 성과로 활용하려 했다. 이는 취약한 국민적지지 기반을 가진 대통령으로서 의회 및 국내여론을 무시 할 수 없으며, 공화당 재집권을 위해서 대외정책의 성과가 필요했기 때문이다. 이것은 클린턴 대통령 시기와 차이가 있다. 지지율이 높았던 클린턴 대통령의 경우 1994년 중간선거 패배 이후에도 대북정책 기조를 바꾸지 않았었다. 중간선거의 패배가 대북정책 결정의 원인으로 작용하는데 있어 한계가 있을 수 있으며, 약한 국민적지지 기반, 즉 낮은 지지율의 대통령의 경우 중간선거와 같은 다른 국내정치적 요소로부터 대북정책 결정이 많은 영향을 받는 것이다. 오바마 대통령의 경우에도 높은 지지율을 보인 1기에는 거듭된 북한의 도발에도 ‘대화과 협상’을 통한 ‘전략적 인내’를 추진, 2012년 「2.29」 합의를 이루어 낸다. 하지만 이후 북한이 제 3차 핵실험(2013.2.)을 감행하자 미국민들은 ‘북핵 위협’을 심각하게 받아들이기 시작했다. 더욱이 1기 행정부의 온건한 대북정책 실패라는 공화당의 강한 비판과 미국 내 연구소의 평가 등은 낮은 지지율의 오바마 대통령이 기존 온건한 대북정책 기조를 지속적으로 추진할 수 없게 만든 것이다.

또한, 본 연구에서는 미국의 대북정책 기조 변화가 한국정부의 대북정책 자율성에 미치는 영향을 분석하였다.

<표4-4-1 미국 대북정책 기조 불변과 한국정부 대북정책 자율성: 클린턴 행정부>

		한국정부 대북정책 자율성	
		높음(H)	낮음(L)
미국 대북정책 기조	S (강경)	①	②
	M (온건)	③ 클린턴 2기 행정부 - 김대중 정부	④ 클린턴 1기 행정부 - 김영삼 정부

* H: High, L: Low / S: Strong, M: Moderate

클린턴 행정부가 온건한 대북정책을 추진하였음에도 김영삼 정부의 대북정책과 미국 대북정책 기조가 엇갈리는 상황에서 북한은 남한과의 대화의 필요성에 부정적이었다. ‘통미봉남’ 전략을 통해 남북대화를 거부하고, 북미 간만 대화를 진행하였다. 남북대화가 진정한 당사자간 대화로 이어지지 못하였다. 결국 ‘남북관계의 발전’이라는 대북정책의 목표 달성에 한계가 있었으며, 한국정부의 대북정책 자율성은 낮아지게 되었다(<표4-4-1>, ④).

김대중 정부의 대북 포용정책이 클린턴 행정부의 온건한 대북기조와 일치하면서 한국정부의 적극적인 대북정책 추진이 가능할 수 있었다. 한국정부의 입장을 ‘페리보고서(1999)’에 반영하고 실질적인 남북관계 개선을 위한 대북 대화제의 등 노력을 하였다. 2000년 남북정상회담 이후는 남북 당사자간 대화가 가장 활발했던 시기로, 한미 양국의 대북기조가 동일한 상황에서 북한 역시 한국정부의 ‘남북관계 개선’ 노력에 대해 의심하지 않음으로써 높은 수준의 대북정책 자율성을 확보하게 되었다.<표4-4-1>, ④→③).

<표4-4-2 미국 대북정책 기조 변화와 한국정부 대북정책 자율성: 부시 행정부>

		한국정부 대북정책 자율성	
		높음(H)	낮음(L)
미국 대북정책 기조	S (강경)	①	② 부시 1기 행정부 - 김대중·노무현 정부
	M (온건)	③ 부시 2기 행정부 - 노무현 정부	④

* H: High, L: Low / S: Strong, M: Moderate

하지만, 김대중 정부의 노력에도 불구하고 부시 행정부가 출범 이후 남북간 2차례 남북회담 중단시기가 있었다. 이는 미국의 대북 강경정책 기조와 대테러비상경제조치 등 한미공조에 대한 ‘북한의 인식’이 결합되면서 한국정부의 자율성이 낮아지게 된 것이다(<표4-4-1>, ②).

노무현 정부 출범 이후에도 북한은 2004년 8월 한국정부의 김일성 조문 불허 및 탈북자를 대량 받아들였다는 것을 이유로 다시 남북대화를 거부했다. 이 시기 남북회담은 개최가 전년에 비해 감소하는 등 전반적으로 남북관계가 경색되었다. 한국정부에 대한 북한의 회의로 자율성이 약화되었다(<표4-4-1>, ②).

하지만, 부시 행정부 2기 들어 대북정책이 온건기조로 선회하기 시작하였으며, 이 시기 노무현 정부는 남북대화(회담)를 지속할 수 있었다. 한국정부의 강한 남북대화 의지와 북한이 한국 대북정책에 대한 신뢰와 기대감이 작용한 것이다. 부시 행정부 2기에 한미 양국이 대북 온건정책 기조를 취하는 동시에 한국 대북정책에 대한 북한의 신뢰가 작용하면서 한국정부의 대북정책 자율성이 높아졌다(<표4-4-1>, ②→③).

<표4-4-3 미국 대북정책 기조 변화와 한국정부 대북정책 자율성: 오바마 행정부>

		한국정부 대북정책 자율성	
		높음(H)	낮음(L)
미국 대북 정책 기조	S (강경)	①	② 오바마 2기 행정부 - 박근혜 정부
	M (온건)	③	④ 오바마 1기 행정부 - 이명박 정부

* H: High, L: Low / S: Strong, M: Moderate

부시 2기 행정부의 온건한 대북정책 기조가 오바마 행정부로 이어졌음에도 북한은 이명박 정부의 한미공조의를 ‘친미 사대적’으로 규정하고 5.24 조치, 금강산 관광 중단 등 남북경협 축소를 북한 체제위협으로 인식하여 한국정부의 ‘남북관계 개선’ 의지에도 불구하고 잘되지 못했다. 북미대화는 진행되었음에도 이 시기의 남북회담은 간헐적이고, 이명박 대통령 임기 내 단 한 번도 정치회담을 개최하지 못하는 등 대북정책 자율성은 매우 낮아졌다(<표4-4-2>, ④).

‘제재와 압박’을 중심으로 하는 강경한 대북정책 기조를 띠는 오바마 행정부 2기에 출범한 박근혜 정부는 ‘한반도신뢰프로세스’를 통해 남북관계의 발전을 추구하고자 했다. 북한은 박근혜 정부의 대북정책을 미국의 대북 적대시 정책에 추종한 것으로 인식하고 한국정부의 대북 제안에 적극 호응해오지 않아 ‘남북관계 개선’ 목표를 달성하기 어려웠다. 이러한 남북관계 속에서 남북회담은 필요최소한으로 회담이 개최되었고, 합의가 이루어지더라도 후속조치로 이어지지 못했다. 그러던 중 2016년 북한의 핵실험으로 미국과 UN을 비롯한 국제사회가 역대 가장 강력한 대북제재결의를 단행하였으며, 강경한 대북제재 상황에서 ‘남북관계 발전’을 위한 남북대화는 중단되었으며 한국정부의 대북정책 자율성은 더욱 낮아질 수밖에 없었다(<표4-4-2>, ④→②).

이상의 논의들을 바탕으로 탈 냉전기 미국 대통령 지지율이 한국정부의 대북정책 자율성에 미치는 영향을 종합적으로 정리하면 아래 표와 같다.

<표4-5 미국 대통령의 지지율과 한국정부 대북정책 자율성>

		미국 대북정책 기조	
		S (강경)	M (온건)
미국 대통령 지지율	높음 (H)	①-② 한국 자율성 L	②-③ 한국 자율성 H / ②-④ 한국 자율성 L
	낮음 (L)	③-② 한국 자율성 L	④-③ 한국 자율성 H / ④-④ 한국 자율성 L

* H: High, L: Low / S: Strong, M: Moderate / ①-②: <표4-1>, ① - <표4-2>, ②

위의 <표4-5>은 미국 대통령 지지율에 따른 대북정책 변화와 한국정부의 대북정책 자율성과의 관계를 정리한 것이며, 이에 대한 메커니즘은 다음과 같이 정리할 수 있다.

먼저, 미국 대통령의 지지율이 높은 경우, 대통령은 중간선거, 의회 등 다른 국내정치 요인으로부터 대외정책 독립성이 높아진다. 중간선거와 여론의식 정도가 낮고, 대통령은 임기 초반의 대북정책 원칙을 고수할 수 있다.

이때 미국 대통령이 강경한 대북정책 기조를 내세우고 지속하는 경우, 북한은 미국의 대북정책으로부터 체제위협 정도가 강하다고 인식한다. 동시에 한국정부가 한미공조 수준을 높인다고 판단될 경우, 이 역시 체제위협으로 인식하여 한국정부와의 대화에 대한 기대감이 낮아져 남북대화 중단을 선언한다. 이때, 한국정부의 대북정책 자율성은 낮아진다(<표4-5>, ①-②).

반대로 미국 대통령이 온건한 기조를 취할 때, 한미공조의 수준이 높거나 한국의 대북정책이 온건기조로서 북한 체제에 위협적이지 않다고 판단할 경우 남북대화에 적극 호응하여 남북회담이 활발해진다. 이때, 한국정부의 대북정책 자율성은 높아진다(<표4-5>, ②-③). 그러나 미국 대통령이 온건

한 대북정책 기조를 취하고 이를 지속한다 해도 한미공조 균열 등으로 한국 대북정책이 북한 체제위협으로 인식되는 경우, 북한은 남북대화 필요성 느끼지 못하고 ‘통미봉남’ 전략을 취한다. 이때, 한국정부의 대북정책 자율성은 낮아진다(<표4-5>, ②-④).

다음으로, 미국 대통령의 지지율이 낮을 경우에 대통령은 중간선거와 의회, 여론 등 국내정치요인들로부터 대외정책 독립성이 낮아지며, 초기에 내세운 대북정책 원칙을 고수하기 어렵다.

이때, 미국 대통령이 강경기조에서 온건기조로 선회하면 한국의 대북정책 역시 미국의 대북정책기조와 일치하여 북한에 체제 위협적이지 않다고 인식할 때, 한국정부의 대북정책 자율성은 높아진다(<표4-5>, ④-③). 하지만 미국 대통령이 강경기조에서 온건기조로 선회하더라도 한국의 대북정책이 미국의 기조와 일치하지 않아 북한에 체제위협으로 인식 될 경우, 북한은 남북대화 필요성 느끼지 못하고 ‘통미봉남’ 전략을 취하거나, 한국정부의 대화제외에 부정적이다. 이때, 한국정부의 대북정책 자율성은 낮아진다(<표4-5>, ④-④).

반대로 미국 대통령이 온건기조에서 강경기조로 변경한 경우, 북한은 미국으로부터 체제위협 정도가 강해졌다고 인식한다. 동시에 북한이 한국정부가 대북정책의 한미공조 수준이 높다고 판단할 경우, 체제위협 증가로 인식하여 한국정부와의 대화에 대한 기대감이 낮아져 남북대화에 적극호응하지 않는다. 이때, 한국정부의 대북정책 자율성은 낮아진다(<표4-5>, ③-②).

결론적으로 미국 대통령이 강경한 대북정책을 실시할 때, 한국정부의 대북정책 자율성은 낮아진다. 하지만, 반대로 미국 대통령이 온건한 정책기조를 취할 때, 한미공조 수준에 따라 한국정부의 대북정책 자율성에 차이가 생긴다. 한미공조의 수준이 높아 온건기조로 일치하는 대북정책이 실시될 경우 자율성이 높아지지만, 한미공조 균열 등으로 대북정책 기조가 일치하지 않을 경우 북한은 한국 대북정책을 체제 위협적으로 인식하게 되는데, 이때 한국정부 대북정책 자율성은 낮아진다. 여기서 주목할 점은 미국 대통령의 지지율이 낮을 때, 대통령은 기존 대북정책 기조를 변화시킬 유인이 생기며, 특히 온건기조로의 변화시 한국정부의 대북정책

자율성을 높일 수 있는 기회가 생긴다는 것이다. 그러나 미국이 온건기조를 취한다고 언제나 한국정부의 대북정책 자율성이 높아지는 것은 아니며, 한미 양국이 대북기조 일치를 위해 한미공조를 높여 긴밀히 협력할 때, 한국정부 대북정책의 자율성이 높아 질 수 있다.

이러한 내용을 기반으로 클린턴 대통령, 부시 대통령, 그리고 오바마 대통령까지 각 대통령의 지지율과 한국정부 대북정책 자율성 관계를 살펴보면 아래와 같다.

<표4-6-1 클린턴 대통령 지지율 불변과 한국정부 대북정책 자율성>

		미국 대북정책 기조	
		S (강경)	M (온건)
미국 대통령 지지율	높음 (H)	①-② 한국 자율성 L	②-③ 한국 자율성 H 클린턴 2기 행정부 - 김대중 정부 
	낮음 (L)	③-② 한국 자율성 L	②-④ 한국 자율성 L 클린턴 1기 행정부 - 김영삼 정부 ④-③ 한국 자율성 H / ④-④ 한국 자율성 L

* H: High, L: Low / S: Strong, M: Moderate / ①-④ 표4-1, ①&표4-2, ④

<표4-6-2 부시 대통령 지지율 변화와 한국정부 대북정책 자율성>

		미국 대북정책 기조	
		S (강경)	M (온건)
미국 대통령 지지율	높음 (H)	①-② 한국 자율성 L 부시 1기 행정부 - 김대중, 노무현 정부	②-③ 한국 자율성 H / ②-④ 한국 자율성 L
	낮음 (L)	③-② 한국 자율성 L	④-③ 한국 자율성 H 부시 2기 행정부 - 노무현 정부

* H: High, L: Low / S: Strong, M: Moderate / ①-④ 표4-1, ①&표4-2, ①

<표4-6-3 오바마 대통령 지지율 변화와 한국정부 대북정책 자율성>

		미국 대북정책 기조	
		S (강경)	M (온건)
미국 대통령 지지율	높음 (H)	①-② 한국 자율성 L	②-④ 한국 자율성 L 오바마 1기 행정부 - 이명박 정부
	낮음 (L)	③-② 한국 자율성 L 오바마 2기 - 박근혜 정부	④-③ 한국 자율성 H / ④-④ 한국 자율성 L

* H: High, L: Low / S: Strong, M: Moderate / ①-④ 표4-1, ①&표4-2, ①

제 3 절 트럼프 행정부와 문재인 정부에의 적용

본 4장의 제 1,2절을 통해 탈 냉전기 역대 미국 대통령과 한국정부 사례를 통해 미국 대통령 지지율이 한국정부 대북정책 자율성 변화에 미치는 영향을 정리하였다.

이에 제 3절에서는 앞의 논의들을 바탕으로 현 트럼프 행정부의 대북정책 기조와 변화 요인을 알아보고, 그 변화로 인한 문재인 정부의 대북정책 자율성 변화를 설명하고자 한다.

1. 트럼프 행정부의 대북기조 변화와 그 요인

트럼프 행정부는 출범 초기(2017년1월~2018년 1월, 1년), 미국 우선주의(America First)와 ‘경제, 군사적 힘에 의한 평화’ 실현이라는 외교정책 노선을 강력하게 추진해 나갔다. 특히, 대북정책에 있어 오바마 행정부의 ‘전략적 인내’ 정책을 폐기하고 ‘최대 압박과 관여’로서, 억지 및 봉쇄와 병행해 ‘글로벌 압박 캠페인(global pressure campaign)’에 집중했다.²⁰⁵⁾ 트럼프 대통령은 유엔안보리 15개국 대사 초청 오찬(2017.4.24.)에서 북한 핵문제는 세계의 큰 문제이며, 실질적 위협이기 때문에 현상유지는 용납 할 수 없다는 입장을 밝히며, 전례 없이 강경하게 북한 핵 문제를 해결하고자 했다.²⁰⁶⁾ 2017년 김정은은 미국 독립기념일(7.4)에 맞춰 ‘화성-14형’, 11월 29일에는 ‘화성-15형’ 대륙간탄도미사일(ICBM)을 각각 시험 발사해 성공했다고 발표했다.²⁰⁷⁾ 트럼프 대통령은 11월 29일 대륙간탄도미사일 발사에 대해 “대북정책 기조는 아무것도 변하지 않았다. (북한의 미사일은) 우리가 처리할 것이다”라고 하면서 “우리는 매우 진지한 접근법을 가지고 있고, 이 문제를 심각하게 여기고 있다.”고 했다. 또한

205) 이상현, 「트럼프 행정부의 국가안보전략(NSS)-국제정세 및 한반도에 대한 함의」, 『국가전략』 제24권 제2호, 2018, p.53

206) 이범찬(2018), 위의논문, p.189

207) 조선중앙TV 2017.7.4., 11.29; 이범찬(2018), 위의논문, p.191 재인용

틸러슨 국무장관도 국제사회가 힘을 합쳐 북한이 핵과 미사일을 포기하도록 해야 한다면서 기존 유엔 제재보다 나아가서 북한을 오가는 해상 운송 물품 금지를 포함한 해상보안 강화 조치를 해야한다는 취지의 대북 압박 성명을 발표했다.²⁰⁸⁾ 또한, 맥 매스터 백악관 국가안보보좌관은 12월 2일 “북한의 ICBM도발은 가장 크고 시급한 위협”이라며 “전쟁가능성이 매일 커진다”고 언급했다.

한편, 북한은 조선중앙TV를 통해 2017년 9월 3일 “대륙간탄도미사일 장착용 수소탄 시험을 성공적으로 단행했다”고 발표하면서 제6차 핵실험을 했다. 이에 매티스 국방장관은 “북한의 어떠한 위협도 군사적 대응에 직면하게 될 것이다.”라며 언제라도 북한에 대한 군사적 대응을 할 수 있다는 메시지를 보내고자 했다.²⁰⁹⁾ 또한, 6자 핵실험과 관련하여 에드-로이스 위원장은 하원 외교위원회 주관 청문회(9.12) 모두발언에서 ‘허약한 대북제재 때문에 수년간 시간만 낭비했으며, 북한과 거래하는 다른 국가의 기업·은행들도 대북교역을 모두 중단하도록 압박해야 한다’고 지적했다. 그리고 콤파이 지역구인 매들린 보델리오 하원의원은 콤파에 대한 북한의 군사위협을 규탄하고 콤파의 안보에 대한 미 연방정부의 굳건한 의지를 표명하는 초당적 결의안²¹⁰⁾을 발의(9.6)하였다.²¹¹⁾

2018년 초에는 워싱턴을 중심으로 대북 예방타격을 의미하는 이른바 ‘코피(bloody nose)’ 전략이 거론되는 등 정밀타격을 통해 핵 개발 의지를 꺾겠다는 구상이 있었다.(Riely-Smith 2017).²¹²⁾ 이러한 우려 속에서 미국 국무부는 ‘코피전략’을 부인했었다. 이렇게 강경한 대북정책을 고수할 것만 같았던 트럼프 행정부가²¹³⁾ 갑자기 북한 핵문제 해결에 대화와

208) 이범찬(2018), 위의논문, p.192

209) 이범찬(2018), 위의논문, p.193

210) H.Res.505 Condemning North Korea's Threats against our citizens on Guam, reaffirming our unshakable commitment to the security of Guam, 2017, <http://projects.propublica.org/represent/bills/115/hres505>(검색일: 2018.11.10.)

211) 이범찬(2018), 위의논문, p.198

212) 이에 대해 박지관(2018)은 외과수술식 타격(minor surgical strike)라고 표현했다.

213) 이범찬(2018)은 2018년 트럼프 행정부의 대북정책 기조가 압박과 제재가

협상을 통한 방식으로 선회한다.²¹⁴⁾

한편, 북한은 2018년 신년사를 통해 핵무력 완성 및 미국이 핵무기 사정권 내 있음을 거론²¹⁵⁾하고 핵무기 선제 불사용(no first use) 천명 등 사실상 핵보유국을 자처했다.

2018년 평창 동계올림픽 이후 북미 관계는 달라지는 양상이 나타난다. 미국 백악관은 트럼프 대통령과 북한 김정은 위원장과의 정상회담을 발표(2018.3.9)한다.²¹⁶⁾ 이후 6.12 싱가포르에서 북미 정상회담이 최초로 개최되고, 이후로부터 현재까지 몇 차례의 북미대화 교착의 우려가 있었으나, 제 2차 북미 정상회담 개최를 위해 고위급 접촉을 준비하고 있다.

이러한 대북정책이 변화는 기존 논의의 틀로 설명하기에는 한계가 있다. 우선, 중간선거 패배와 관련하여 2018년 초에는 중간선거가 치러지지 않은 상황이며, 관료정치 모형의 경우, 국무장관이 킬러슨에서 대표적인 매과 폼페이오로 변경된 것과 백악관 국가안보보좌관을 볼턴²¹⁷⁾으로 임명한 것 등은 관료정치 모형 적용이 곤란함을 보여 준다.²¹⁸⁾ 의회 역시 북핵문제에 대해서 초당적 결의안을 발의하는 등 이견이 크게 보이지 않는다. 그렇다면, 중간선거를 앞둔 상황에서 이를 의식하여 대북정책 기초

더욱 강해질 것으로 전망했고, 이상현(2018)은 불확실성에 대비하여 면밀한 대응이 필요하고, 군사적 옵션을 배제 할 수 없다는 취지로 전망했다.

214) 한국일보, 2018.9.27., (검색일: 2018.11.10.)

<http://www.hankookilbo.com/News/Read/20180926054375173?did=NA&dtype=&dtypecode=&pnnewsid=>
215) 김정은 위원장은 “핵 단추가 내 사무실 책상 위에 항상 놓여있다는 것은 위협이 아닌 현실임을 똑바로 알아야 한다”고 언급했다.

216) Chicago Tribune, 2018.3.9., (검색일: 2018.11.12.)

<http://www.chicagotribune.com/news/nationworld/ct-trump-north-korea-kim-jong-un-meeting-20180309-story.html>

217) 볼턴은 부시 행정부 당시 네오콘 중에서도 강경한 입장으로 분류되며 (Kim, Sung-hak, 2003, 위의 논문 p.76), 볼턴은 월스트리트저널 기고문 (2008.10.13.)을 통해 부시 대통령의 2008년 북한을 테러지원국에서 해체에 대해 비판 한 바 있다. 데일리안, 2008.10.13. (검색일: 2018.11.15.)

<http://www.dailian.co.kr/news/view/129563>

218) 통일부 관계자 2에 따르면, 트럼프 행정부에서 대북정책 결정의 중심은 트럼프 대통령이며, 참모들의 정책보좌의 영향력은 이전 시기보다 작은 상황이다.

가 변했다는 것이 가장 현실적으로 설명력이 있다. 단점정부 상황에서 중간선거를 의식하는 까닭은, 출범한 첫 주를 제외하고는 전 기간에 걸쳐 트럼프 대통령의 직무수행에 대한 찬성보다 반대가 많은 상황이기 때문이다. 이는 역대 미국 대통령의 취임 1년 후 순 찬성률 평균보다 낮은 수치이다.<그림1-2> 즉, 트럼프 대통령은 자신의 국정운영에 대한 낮은 지지율로 인해 중간선거를 앞두고 정치적 성과에 대해 많이 의식하지 않을 수 없었기 때문이다.

<표4-7 트럼프 대통령의 평균 순 찬성률>

Trump, Net approve average	
1기 1년후 평균 (17.1.10~18.1)	-17.529
1기 2년후 평균 (18.1.20~18.10월말현재)	-13.905
현재까지 평균	-15.717

Trump is the most unpopular president at the 1-year mark

Approval, disapproval and net approval ratings of presidents since 1945 after 364 days in office, according to the FiveThirtyEight aggregate

PRESIDENT	INAUGURATION YEAR	APPROVE	DISAPPROVE	NET APPROVAL
John Kennedy	1961	79%	10%	+69
George W. Bush	2001	81	13	+68
George H.W. Bush	1989	78	11	+67
Lyndon Johnson	1963	74	15	+59
Dwight Eisenhower	1953	71	18	+53
Richard Nixon	1969	60	23	+38
Jimmy Carter	1977	55	27	+28
Bill Clinton	1993	57	34	+22
Harry Truman	1945	50	35	+15
Ronald Reagan	1981	49	40	+9
Barack Obama	2009	50	43	+7
Gerald Ford	1974	44	39	+5
Donald Trump	2017	40	55	-15
Average without Trump		62	26	+37

<그림1-2 취임 1년 트럼프 대통령과 역대 대통령 지지율 비교>

219)

<표4-8 트럼프 대통령 지지율 변화와 대북정책 기조 변화>

		미국 대북정책 기조	
		S (강 경)	M (온 건)
트럼프 대통령 지지율	높 음 (H)	-	-
	낮 음 (L)	트럼프 행정부 1년차(2017년)	트럼프 행정부 현재(2018년)

* H: High, L: Low / S: Strong, M: Moderate

2. 문재인 정부의 높은 대북정책 자율성

문재인 정부는 ‘평화’를 최우선 가치로 삼고²²⁰⁾, 한반도 및 세계 평화를 위협하는 북핵문제의 근본적 해결을 위해서는 북한 ‘체제의 안전’을 고려하는 ‘상호 존중’ 정신에 입각하여 정책을 추진해 나가고 있다.²²¹⁾ 이러한 상호 존중 정신을 바탕으로 남북대화를 재개하고 교류협력을 확대해 나감으로써 남북관계를 복원하고 북핵문제 해결 및 한반도 평화를 실현해 나가는 것이 대북정책의 주요 목표로 삼고 있다.²²²⁾

문재인 정부는 출범 초기부터 남북관계 진전과 한반도의 평화 실현을 위한 대화의 기회를 지속적으로 모색하는 반면, 북한의 도발에는 국제사회와의 공조를 통해 강력하게 대응해 나갔다.²²³⁾ 2017년 6월, 문재인 대

219) <https://fivethirtyeight.com/features/the-year-in-trumps-approval-rating/>(검색일: 2018.10.5.)

220) “통일은 평화가 정착되면 언젠간 남북간의 합의에 의해 자연스럽게 이루어질 일입니다. 나와 우리정부가 실현하고자 하는 것은 오직 평화입니다.”(2017.7.6., 문재인 대통령의 독일 쾰른비재단 초청연설)

221) 통일부, 「2018 통일문제의 이해」, 2018, p.117

222) 통일부, 「문재인의 한반도정책」, 2017, p.11

223) 데일리안, 2017.8.30., <http://www.dailian.co.kr/news/view/657290/?sc=naver>
(검색일: 2018.11.12.)

연합뉴스, 2017.11.29. <http://www.yonhapnewstv.co.kr/MYH20171129016700038/?did=1825m>

통령은 ‘무주 WTF 세계태권도 선수권대회’ 축사에서 북한의 ‘평창동계 올림픽’ 참가를 처음으로 제안²²⁴⁾했으며, 이후 독일쾰른버 재단 연설(7.6)과 2017년 광복절 경축사(8.15), 유엔총회 기조연설(2017.9.21.)에서 북핵 문제의 평화적 해결과 북한의 평창동계올림픽 참가를 거듭 제안²²⁵⁾하면서 대화 할 의지를 내비쳤다.

한편, 북한은 이러한 한국정부의 꾸준한 제의에도 불구하고, 2017년에 5차례의 미사일 발사와 제6차 핵실험(9.3)을 했다.²²⁶⁾ 이에 문재인 정부는 북한의 무력도발에 유감을 표명하면서도 북한이 핵을 평화적으로 해결할 수 있도록 돕겠다는 의지를 표명해 나갔다.²²⁷⁾

2018년 북한 김정은 위원장은 신년사(2018.1.1.)를 통해 ‘평창동계올림픽’에 북한 대표단을 파견할 의향이 있으며, 이를 위해 남북당국이 ‘시급히 만날 수도 있다’는 의사를 표명했다.²²⁸⁾ 이에 한국정부는 청와대 대변인 논평(1.1)을 통해 ‘북한의 남북 당국 간 만남 제의에 대해 환영’ 입장을 밝혔으며, 이튿날 통일부 장관은 ‘남북당국 회담 개최’를 북한에 제의하고 북한이 호응하여 1월 9일 남북고위급 회담을 개최, 공동보도문을 채택한다. 그 후속조치로서 1월 17일 남북 고위급 실무회담을 통해 「2018

(검색일: 2018.11.12.)

224) 국민일보, 2017.6.24, <http://news.knib.co.kr/article/view.asp?arcid=001155680&code=61111211&cp=nv>

(검색일 2018.11.12.)

225) 2018 남북정상회담 평양 www.koreasumimit.kr/Summit2018/2018History 참고

226) 천지일보, 2017.9.3., <http://www.newscj.com/news/articleView.html?idxno=447456>

(검색일: 2018.11.12.)

227) 뉴스1, 2017.7.6., <http://news1.kr/articles/?3041621>(검색일: 2018.11.12.), “무엇보다 한미정상회담을 통해 모처럼 대화의 길을 마련한 우리정부로서는 더 깊은 유감을 느끼지 않을 수 없다. …북한의 이번선택은 무모합니다. 국제사회의 응징을 자초했습니다. …북한이 도발을 멈추고 비핵화 의지를 보여준다면, 국제사회의 지지와 협력을 받을 수 있도록 앞장서 돕겠다는 우리정부의 의지를 시험하고 있다”

228) 북한 신년사, 2018.1.1., “남조선에서 머지않아 열리는 겨울철 올림픽 경기 대회에 대해 말한다면, …성공적으로 개최되기를 진심으로 바랍니다. 이러한 견지에서 우리는 대표단 파견을 포함하여 필요한 조치를 취할 용의가 있으며 이를 위해 북남 당국이 시급히 만날 수도 있습니다.”

평창동계올림픽」 참가 문제를 논의하고, 이후 2월 9일 북한 김영남 최고 인민회의 상임위원장을 단장으로 하는 고위급 대표단이 방남, 「2018 평창동계올림픽」에 북한이 참가한다. 2월 25일 문재인 대통령과 북한 고위급 대표단 접견시, 북한은 ‘북미대화 용의’를 표명하였고, 이후 일련의 남북관계 개선을 위한 남북 접촉이 지속적으로 이어졌으며, 3월 5일 정의용 국가안보실장을 단장으로 대북특별사절단이 김정일 위원장을 면담하고, 그 결과로 “4월말 「남북정상회담」 판문점 개최”를 발표했다. 이어 3월 9일 정의용 국가안보실장은 미 트럼프 대통령의 ‘5월 중 북미정상회담 개최 의향’을 발표(미국 백악관) 하고, 남북간 5차례의 실무회담과 의견 관련 회담 등을 통해 4월 27일 남북정상회담을 개최하게 된다. 제1차 남북정상회담 이후 5월 24일 미국 트럼프 대통령의 북미정상회담 취소를 발표하자 이와 관련하여 북한 김정은 위원장은 남북정상간 일체의 형식 없이 만날 것을 제의(5.25)했고, 5.26 제 2차 남북정상회담을 개최하였으며, 5월 27일 트럼프 대통령은 북미정상회담 재추진 공식화를 발표한다.

「2018 평창동계올림픽」을 계기로 한국정부는 6월 12일 북미정상회담 성사에 기여하고, 이후에도 양자 사이에서 적극적으로 가교역할을 하게 된다. 북미간 제 2차 정상회담 개최를 놓고 교착 상태에 빠져있을 때, 제 3차 남북정상회담 개최와 「9.19 평양공동선언」까지 이루어 낸다. 이후 문재인 대통령은 9월 26일 UN총회 연설을 통해 한반도 비핵화와 평화정착을 위해 미국을 포함한 국제사회의 지지 및 협력을 요청한다.²²⁹⁾ 이어 10월 7일 폼페이오 국무장관이 북한을 방문하여 ‘2차 북미정상회담’ 개최 등을 협의하게 된다.²³⁰⁾ 제 3차 남북정상회담 이후 북미간에 대화가 재개되면서 제 2차 북미정상회담 개최를 위한 접촉이 진행된 것이다.

2018년 북한의 도발은 없으며, 「2018 평창동계올림픽」을 계기로 남북대화가 재개된 이후 2018년 10월 말 현재 남북대화는 중단이나 교착 없이 진행되어 총 32회의 회담이 개최되었다. 특히, 북한과 미국 사이에서 한

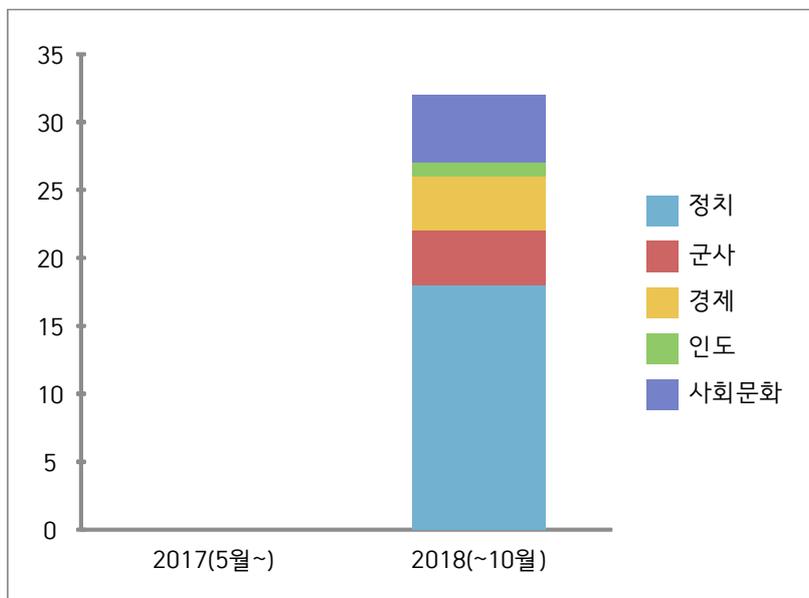
229) 「2018년 9월 남북관계 주요일지」, p.4 (검색일: 2018.11.14.)

https://www.unikorea.go.kr/books/monthly/report/?boardId=bbs_0000000000000046&mode=view&cntId=54235&category=&pageIdx=

230) 통일부 홈페이지, 위의 자료, p.4 (검색일: 2018.11.14.)

국정부의 대북정책은 상당히 높은 자율성을 보이는 데, 지난 정권 중 대북정책의 자율성이 높았던 김대중 정부와 노무현 정부 시기보다도 미국과 북한으로부터의 대북정책의 자율성이 매우 높다고 평가할 수 있겠다.

문재인 정부 출범 초기 남북대화와 북핵문제의 평화적 해결에 대한 강한 의지가 있었음에도 불구하고, 미국의 강경정책 기조로 한미정상회담 등을 통해 남북대화 재개에 조심스러운 접근을 하고, 북한은 한국정부의 의도를 크게 신뢰하지 못하는 상황에서 미사일 발사와 핵실험을 하는 등 무력도발로 인해 남북대화의 재개가 곤란한 ‘대북정책의 자율성’이 낮은 상황이었다. 그러나, 2018년 북한은 「2018 평창동계올림픽」을 계기로 한국정부를 통해 북미대화에 대한 문을 열고, 북미대화 교착시기마다 한국정부가 북미 사이에서 가교역할을 하는 한편, 남북대화도 중단 없이 활발하게 지속되어 한국정부의 대북정책 자율성은 매우 높아졌다.



<그래프2 문재인 대통령 시기 남북회담 분야별 개최 횟수>

<표4-9 트럼프 행정부 대북정책 기조 변화와 문재인 정부 대북정책 자율성>

		한국정부 대북정책 자율성	
		높음(H)	낮음(L)
미국 대북 정책 기조	S (강경)	①	②
	M (온건)	③	④

* H: High, L: Low / S: Strong, M: Moderate

<표4-10 트럼프 대통령 지지율과 문재인 정부 대북정책 자율성>

		미국 대북정책 기조	
		S (강경)	M (온건)
미국 대통령 지지율	높음 (H)	①-② 한국 자율성 L	②-③ 한국 자율성 H / ②-④ 한국 자율성 L
	낮음 (L)	③-② 한국 자율성 L [2017년 트럼프 행정부 1년차 - 문재인 정부]	④-③ 한국 자율성 H [2018년 트럼프 행정부 현재 - 문재인 정부]

* H: High, L: Low / S: Strong, M: Moderate / ①-④ 표4-1, ①-표4-2, ①

제 5 장 결 론

한국 정부의 대북정책은 ‘구조 속에서의 자율성’²³¹⁾을 갖는다. 국제사회 중에서도 특히 ‘미국’의 영향을 가장 크게 받고 있으며, 북한에 대한 정책이라는 점에서 한국의 대북정책은 미국, 한국, 북한 이 삼각관계 틀에서 논의되어야 한다.

먼저 미국의 대북정책에 영향을 미치는 요인은 다양한데, 본 연구의 범위의 한계 상 국내정치 요소를 중심으로 살펴보았다. 동일한 행정부 내에서 대북정책의 변화를 설명하는 미국의 국내정치 요인으로는 중간선거 일정과 중간선거의 결과, 정책결정자 변화 등을 중심으로 논의하였다. 그러나 앞서 언급한 요인들은 단일한 사례에서는 적실성 있는 설명력을 갖지만 왜 시기별로 상이하게 영향을 주는지에 대한 근본적인 대답을 주지 못한다. 특히, 현 트럼프 정부의 대북정책 기조 변화에 대해 중간선거 일정 의식만으로는 충분한 답이 될 수 없다. 정치에서 선거는 아주 중요한 요소라는 것을 부인할 수 없다. 그렇다면, 어떤 경우에 미국 대통령에게 중간선거가 더 영향을 주는 것인가에 대해 설명이 필요하다.

이러한 문제의식에서 본 연구는 탈냉전 이후 클린턴 행정부에서부터 오바마 행정부의 대통령 지지율 변화에 따른 대북정책 기조 변화를 살펴보면, 대통령의 지지율이 낮은 시기에 대북정책의 기조가 변했음을 확인할 수 있었다. 특히 지지율이 낮은 대통령의 경우, 지지율이 높은 대통령의 경우에 비해 중간선거를 강하게 의식하는 경향이 있고, 지지율이 높은 대통령은 ‘국정운영에의 장악력’을 바탕으로 의회, 선거 결과, 여타 정책결정자 등에 큰 영향을 받지 않고 대북정책 기조를 유지해 나간다.

미국 대통령이 낮은 지지율일 때, 미국의 대북정책 기조가 변하고 이에 따라 한국정부의 대북정책의 자율성은 변하게 된다. 이때 한국의 대북정책이 ‘북한’을 대상으로 하는 정책임을 고려할 때, 미국 대북정책 기조 변화에 따른 한국정부 대북정책 변동에 대한 북한의 인식과 의사결정을

231) 전재성(2003), 위의논문, p.243

동시에 감안해야 한다.

이러한 입장에서 클린턴 행정부에서 오바마 행정부까지 미국 대통령의 지지율이라는 국내정치요소가 한국의 대북정책의 자율성에 미치는 영향을 살펴보고, 이를 바탕으로 현 트럼프 행정부 1년 이후에 나타난 대북정책 기조 변화와 문재인 정부의 대북정책 자율성을 분석하였다.

클린턴 행정부의 경우, 클린턴 대통령의 지지율은 행정부 1, 2기 모두 높은 지지율을 보였으며, 이에 클린턴 행정부의 대북포용정책이라는 온건 기조를 지속할 수 있었다. 클린턴 행정부 1기 첫 중간선거에서 분점 정부 상황을 맞이하게 되고, 이후 다수 의석을 차지한 공화당으로부터 ‘제네바 합의(1994)’에 따른 경수로 대북지원에 대해 의회의 강한 견제를 받게 된다. 그러나, 높은 지지율을 기반으로 클린턴 대통령은 행정부 재량에 해당하는 대북제재를 해제하였으며, 1998년 금창리 핵시설 의혹에도 ‘페리프로세스(1999)’를 채택하여 지속적으로 온건한 대북정책 기조를 유지하였다. 클린턴 행정부의 온건한 대북정책 기조에도 불구하고, 김영삼 정부는 온건과 강경의 오가는 등 일관성 없는 대북정책으로 한미관계의 균열과 북한의 ‘통미봉남’ 전략에 노출되어 남북 당사자간 대화가 이루어지지 못했고, 경색 국면을 피하지 못해 김영삼 정부의 대북정책의 자율성은 낮을 수밖에 없었다. 이러한 상황은 김대중 정부 초기에도 동일하였다. 그러나 김영삼 정부 시기와 달리 김대중 정부는 ‘햇볕정책’의 온건한 대북정책을 추진함으로써 미국과 동일한 대북정책 기조 속에서 ‘페리 프로세스’에 한국정부의 입장을 반영하는 등 미국으로부터는 김영삼 정부 시기보다는 높은 자율성을 가질 수 있었다. 그러나, 북한이 김대중 정부의 대북정책 의도를 쉽게 신뢰하기 못한 상황에서 남북간 대화는 크게 개선되지 못하고 교착국면 상황에 있었다는 점에서 남북미 삼각관계 속에서는 낮은 자율성을 보였다. 그렇지만, 2000년 6월 남북정상회담 이후에는 지속적으로 남북대화가 추진되는 등 초기 보다는 높은 자율성을 확보하였다.

이러한 김대중 정부의 높은 대북정책의 자율성은 부시 행정부 출범으로 다시 낮아진다. 2001년 3월 북한은 제5차 남북장관급회담 불참을 한국정

부에 통보하고, 6개월간 남북대화가 교착에 빠진다. 대화가 재개된 이후에도 북한은 김대중 정부의 대테러비상경계조치를 강한 한미공조로 판단하여 강한 비난과 제6차 장관급 회담의 결렬 등으로 남북대화는 다시 교착상태에 빠지게 된다. 결국 온건한 정책기조인 클린턴 행정부에 비해 강경 기조를 보인 부시 행정부에 들어 김대중 정부의 대북정책의 자율성은 낮아진 것이다. 2003년 한국은 김대중 정부의 ‘햇볕정책’을 계승하는 노무현 정부가 출범한다. 여전히 강경한 대북정책 기조를 유지하는 부시 행정부 1기에서 노무현 정부의 남북대화는 교착에 빠지기도 했다. 북한이 2004년 8월, 한국정부가 김일성 조문을 불허하고, 동남아 체류 탈북자를 대량으로 받아들였다는 이유로 북한은 남북대화를 거부한 것이다. 이러한 북한의 태도는 남북관계에 대한 회의감에서 비롯된 것으로, 남북대화가 2002년 8월 재개된 후 약 2년간 비교적 안정적으로 지속 되었음에도 한국정부의 대북정책의 자율성은 낮아진 것이다.

부시 행정부 2기 들어 부시 대통령의 지지율은 1기와 달리 낮아지는데, 콘돌리자 라이스 국무장관을 중심으로 추진하는 대북정책의 기조가 강경에서 온건으로의 선회가 나타나기 시작한다. 2005년 6자회담의 결과로 「9.19공동성명」을 이루어 내고, 2006년 10월 북한의 핵실험에도 불구하고, 제재나 압박이 아닌 대화와 협상의 온건기조가 지속된다. 오히려 2006년 중간선거 이후 온건기조 양상이 뚜렷이 나타나고, 2007년 「2.13」 합의와 「10.3」 합의를 이루어 낸다. 부시 행정부는 2008년 북한을 테러지원국에서 해제까지 한다. 낮은 지지율의 부시 대통령은 기존의 강경정책 기조를 유지할 수 없게 되었는데, 이는 지지율 반등을 위해 대북정책 기조 변화를 통한 대외정책의 성과를 내야 했기 때문이다.²³²⁾ 이러한 미국의 대북정책 기조 변화 속에서 노무현 정부의 대북정책 자율성은 「2.13」, 「10.3」 합의 도출에 기여하는 등 높아졌으며, 남북미 삼각관계 속에서도 북한이 노무현 정부의 대북정책 대해 신뢰하게 되어 남북대화의 교착이 없이 유지되는 등 노무현 정부의 대북정책 자율성은 초기에 비해 매우 높아졌다고 볼 수 있다. 부시 행정부 2기 말인 2008년 이명박 정부가 「상생

232) 통일부 관계자 2 인터뷰 내용

·공영」의 대북정책을 추진하지만, 북한은 이명박 정부의 대북정책을 ‘외세 의존적·친미 사대적’인 대북적대시 정책으로 판단, 북한 체제를 위협한다고 인식하여 남북미 삼각관계 속에서의 대북정책 자율성은 낮아지게 되었다. 이러한 상황은 오바마 행정부 1기에서도 동일하게 나타나다. 오바마 행정부는 부시 행정부의 핵문제 해결에 있어 북한과의 대화가 늦었다는 데 실패의 원인을 찾고, 행정부 1기에는 대화와 협상에 중점을 둔 온건한 정책을 펴고자 했다. 북한의 도발에도 2012년 「2.29」 합의를 도출하는 등 온건한 기조로 북핵 문제를 해결하고자 했다. 북미대화가 진행되는 상황에서 이명박 정부는 북한과의 대화를 위해 비밀 접촉을 시도하여 남북정상회담 개최를 추진하였지만, 성사되지 못하고 남북대화는 교착상태를 지속하게 된다. 그러나, 북한은 「2.29」 합의를 파기하는 무력도발을 감행한다. 이렇게 되자 미국 국민들의 북핵문제에 대한 부정적 인식을 높아져 갔으며, 북핵문제에 강경한 기조로 대응해야한다는 미국 내 여론의 방향이 나타났다. 오바마 대통령은 2기 행정부에 들어 낮은 지지율에 직면하게 되는데, 결국 대화와 협상이라는 기존의 대북정책 기조를 폐기하고, 제재와 압박에 중점을 둔 강경한 기조로 변하게 된다. 2013년 출범한 박근혜 정부는 미국의 강경한 대북정책 기조 속에서 남북대화의 기회를 모색하였지만, 북한의 박근혜 정부의 대북정책을 신뢰하지 못하여 남북대화는 필요최소한만 개최되었다. 미국의 강경한 기조 속에서도 2014년 드레스덴 선언, 광복절 경축사 등을 통해 남북관계 개선을 도모하려 했지만, 북한은 이를 보수정권의 ‘친미 사대주의적’ 대북 적대시 정책의 연장선으로 인식하여 남북대화 제의에 적극호응 하지 않았다. 더욱이 2016년 북한이 미사일 발사와 핵실험으로 감행함으로써 미국을 비롯한 국제사회의 대북제재는 날로 강경해져갔으며, 그 속에서 박근혜 정부 역시 북한 정권변화를 언급하는 등 강경일변도의 대북정책을 추진해 나갔다. 결국 박근혜 정부 시기, 미국과 국제사회의 강경한 대북정책 기조 속에서 박근혜 정부의 대북정책은 전체적으로 낮은 자율성을 극복하기 어려웠다.

미국 트럼프 행정부는 역대 어떤 행정부 보다 북핵 문제가 크게 두드러

진 상황에서 2017년 출범했다. 트럼프 행정부는 트럼프 대통령 후보 시절부터 북한에 대한 강경한 발언으로 한국사회에서 트럼프가 대통령이 될 경우, 한국대북정책 추진에 많은 어려움이 있을 것이라 여겼다. 트럼프 행정부 출범 1년차까지 트럼프 대통령과 그 참모들의 대북 발언들을 고려할 때, 대북정책은 강경기조였다. 그러나, 「2018 평창동계올림픽」 이후 문재인 정부가 북한의 북미대화 의지를 전달하면서 트럼프 행정부의 대북정책 기조는 대화 중심의 온건 기조로 선회하였다. 트럼프 행정부의 대북정책 기조 변화의 기저에는 취임 직후를 제외하고, 이후 지속적으로 낮은 트럼프 대통령의 지지율로 인해 중간선거에 대해 많은 의식을 할 수 밖에 없는 상황이었다. 특히, 취임 후 1년차에 실시된 여론조사에서 역대 어느 미국 대통령보다 낮은 지지율을 보인 트럼프 대통령으로서는 중간선거 승리를 위해 대외정책의 성과가 필요했으며, 이에 대화를 통한 북핵문제 해결을 성과로 활용하기 적합하다고 판단했을 것이다. 이러한 변화 속에서 문재인 정부의 대북정책 자율성은 매우 높아 보인다. 북미대화가 교착에 있을 때 마다 남북정상회담과 특사방북을 통해 북미간에 가고 역할을 했기 때문이다. 더욱이 남북대화가 재개된 2018년 1월 9일 이후 남북대화는 순조롭게 진행되고 있다. 그러나, 문재인 정부가 2017년 5월 출범시기부터 높은 자율성을 가진 것은 아니다. 트럼프 행정부의 강경한 대북정책 기조 속에서 문재인 정부는 북한과의 대화에 있어 적극적인 행보를 보이지 못했다. 남북간 연락이 단절된 상황에서 태권도·평창동계올림픽과 같은 정치적 사안과 무관한 민간·국제대회 교류를 통해 대북 대화제의를 하였으며, 「베를린 선언」과 2017년 광복절 경축사 등을 통해 북한이 한국과의 대화를 통해 국제사회로부터의 고립을 면할 수 있도록 도와주겠다는 제의만을 할 수 있을 뿐이었다. 하지만, 2017년 북한은 ICBM 발사, 제6차 핵실험을 하는 등 미국의 대북 강경기조 속에서 한국정부의 의도를 의심하고 남북관계 개선을 더욱 힘들게만 하면서 한국정부의 대화제의에 호응해오지 않았다. 트럼프 행정부의 강경한 대북정책 기조 속에서 문재인 정부는 미국과의 관계에 있어서는 물론이며, 남북대화에 있어도 적극적인 행보는 보이지 못하는 낮은 자율성의 상황

이었다. 하지만, 평창 동계올림픽 이후 북미 간에 가교역할을 해오면서 상당히 높은 대북정책이 자율성을 확보하고 있는 것으로 보인다.

이상의 사례들의 시사점을 정리해 보면, 다음과 같다.

첫째, 한국의 대북정책의 자율성은 미국의 대북정책 기조와, 이에 따른 남북미 삼각관계에서 판단해야 한다.

둘째, 미국의 국내정치 요인 중 대통령 지지율은 중간선거와 정책결정자 등 다른 국내정치 요인이 상이하게 미국의 대북정책 기조 결정에 미치는 영향을 설명할 수 있으며, 지지율이 낮은 대통령은 지지율 반등을 위해 대외정책을 활용하여 성과를 내려하기 때문에 대북정책 기조를 바꿀 유인이 생긴다. 이와 동일한 논리로 대통령의 지지율이 낮은 경우, 대북정책의 기조가 변할 수 있고, 중간선거와 같은 국내정치 일정을 앞둔 경우 중간선거에 대한 의식을 지지율이 높은 대통령보다 많이 할 수 밖에 없게 된다.

셋째, 미국 대통령 지지율이 낮으면 미국 대북정책 기조에 변화가 나타나고, 이에 따라 한국정부의 대북정책 자율성이 변하게 된다. 우선, 미국의 기조 변화는 한국정부의 대북정책 자율성에 직접적으로 영향을 주는데, 미국이 강경한 정책 기조를 보일 때, 한국정부의 대북정책 자율성은 한국의 기조가 온건·강경에 관계없이 항상 낮아진다. 한편, 미국이 온건한 기조를 보일 때, 한국정부가 미국과 동일하게 온건한 대북정책을 추진한다면 한국정부의 자율성은 높아질 수 있으며, 미국이 온건한 기조일지라도 한국정부가 강경한 기조를 취해 한미간 대북정책 기조가 다르면, 대북정책 자율성은 높아지기 어렵다.

넷째, 미국의 대북정책 기조 변화는 간접적으로 남북미 삼각관계 속에서 한국정부의 대북정책 자율성에 영향을 미친다. 다시 말해 미국의 대북정책 기조에 따라 한국정부의 대북정책이 영향을 받는다는 것을 알고 있는 북한은 한국정부의 대북정책이 미국에 얼마나 협조적인가, 북한에게 어떻게 영향을 주는가, 한미공조 수준이 높아 북미 관계에서 북한의

협상력을 낮추는가 등을 고려하여 북한 체제에 대한 위협여부를 기준으로 의사를 결정하기 때문이다. 즉, 북한이 남북미 삼자구도 틀 내에서 한국 대북정책을 어떻게 인식 하느냐에 따라서도 자율성의 크기가 변할 수 있다.

다섯째, 결국 한국정부가 대북정책의 자율성을 높이기 위해서는 미국의 대북정책 기조가 국내정치적 상황에 따라 바뀔 수 있음을 염두 해 두고, 한국 대북정책 노선과 미국의 대북정책 기조가 일치하는 방향으로 움직일 수 있도록 긴밀한 대화와 협조를 해야 한다. 동시에 북한에게 한국의 대북정책이 북한 체제를 위협하지 않을 것이라는 인식을 주되, 이는 일관성을 유지하여 한국정부의 대화를 비롯한 다양한 대북제외에 북한이 적극 호응해 나올 수 있는 환경을 구성해야 한다.

참 고 문 헌

1) 단행본 자료

- 김국신, 「미국의 대북정책과 북한의 반응」(서울: 통일연구원, 2001)
박영호, 「미국의 국내정치와 대북정책 : 지속성과 변화」(서울: 통일연구원, 2000)
서보혁 외, 「천안함: 외교의 침몰」(서울: 풀빛, 2011)
이삼성, 「한반도 핵문제와 미국외교」(서울: 한길사, 1995)
통일연구원, 「남북관계연표」(서울: 통일연구원, 2011)
_____, 「남북관계연표」(서울: 통일연구원, 2013)
_____, 「이명박 정부 대북정책은 어떻습니까」(서울: 통일연구원, 2008)
Arther I. Cyer, 「탈냉전기 미국의 외교정책: 미국과 유럽, 미국과 아시아」
(서울: 도서출판 오름, 2000)

2) 연구논문

- 가상준, 「임기 중 클린턴대통령의 업무수행에 대한 유권자들의 평가:
경제와 도덕성을 중심으로」, 『한국정치학회보』, 제38집 제2호, 2004
가상준·김혁, 「미 대통령 평가에 대한 실증적 분석: 대통령의 인기와 역사성
의 관계를 중심으로」, 『한국사회와 행정연구』 제15권 제2호, 2004
강주현, 「외교정책이슈가 미국 대통령선거에 미치는 영향 분석」, 『한국정
당학회보』 제8권 제2호, 2009
김거정, 「남북합의 지속성 저해요인 연구」, 동국대학교 대학원 북한학과
박사논문, 2017
김일수, 「클린턴과 부시의 대북정책 비교분석: 영향력과 전략을 중심
으로」, 『대한정치학회보』 제12집 제2호, 2004
김준형, 「한국대외정책의 대미의존성의 고착화 과정과 원인에 관한 분석:
대북정책을 중심으로」, 『21세기 정치학회보』 제19집 2호, 2009
김창현, 「부시행정부의 1,2기 대북정책의 특성과 변화에 대한 고찰」, 고
려대학교 정책대학원 석사논문, 2008

- 김해원, 「북한의 남북대화 행태에 관한 연구: 중단과 재개요인을 중심으로」, 동국대학교 대학원 박사논문, 2009
- 김현경, 「북한의 남북대화 중단 및 재개 요인 분석-2000년 이후 사례를 중심으로-」, 경남대학교 북한대학원 석사논문, 2007
- 노경수, 「클린턴 행정부의 대북정책」, 『계간사상』, 1999봄호
- 박상훈, 「미국의 대북정책 결정요인에 관한 연구: 북한 핵문제를 중심으로」, 전남대학교 대학원 박사논문, 1998
- 박정현, 「남북협상의 정치사회적 요인 연구 - 정상회담 및 장관급회담의 사례분석」, 경기대학교 정치전문대학원 박사논문, 2010
- 박창환, 「한반도 평화문제와 제도화에 관한 연구-남북대화 및 합의과정 분석을 중심으로-」, 경기대학교 정치전문대학원 박사논문, 2006
- 박홍석, 「북한위협론과 미국 국가안보전략의 재검토」, 『21세기정치학회보』 제15집 2호, 2005
- 백학순, 「북핵문제 해결은 과연 불가능한가?」, 『정세와 정책』 통권 168호, 2010, 제15집 2호, 2005
- 서병철, 「클린턴행정부와 부시행정부의 대북정책 비교」, 국방대학교 국방안보대학원 석사논문, 2007
- 서홍석, 「미국 행정부 교체와 대북정책」, 연세대학교 정경대학원, 2011
- 신희훈, 「북한 김정일 정권의 대외정책에 관한 연구」, 원광대학교 행정대학원 석사논문, 2015
- 오대식, 「전망이론 통해 본 북한의 행위 이해: 천안함, 연평도 도발 사건을 중심으로」, 『서석사회과학논총』 제 5권 2호, 2012
- 오충석, 「남북정상회담에 대한 한국 정부의 차별적 대응과 성사요인-전두환, 노태우, 김대중, 노무현 정부의 추진과정을 중심으로」, 연세대학교 대학원 박사논문, 2012
- 왕선택, 「북한과 미국의 ‘핵외교’추세 분석, 1992-2011:국내정치 일정과 ‘예정된 비합리성’개념을 중심으로」, 북한대학원대학교 박사논문, 2012
- 이범찬, 「탈냉전기 미국의 대북정책 변동요인에 관한 연구-북핵문제를 중심으로」, 가천대학교 일반대학원 박사논문, 2018

- 이병희, 「한국과 미국의 대북정책」, 『국제정치논총』 제43집 4호, 2003
- 이삼성, 「미국외교사에 있어서 외교이념 분류-국제주의와 고립주의의 성격분석을 중심으로」, 『국제정치논총』 제32집 2호, 1992
- 이상신, 「체제, 선거, 그리고 대통령」, 『한국과 국제정치』 제26권 제2호, 2010
- 이상현, 「트럼프 행정부의 국가안보전략(NSS)-국제정세 및 한반도에 대한 함의」, 『국가전략』 제24권 제2호, 2018
- 이승현, 「북미관계의 유형과 오바마 행정부의 대북정책」, 『입법과 정책』 제1권 제1호, 국회입법조사처, 2009
- 이연하, 「미국의 대외정책과 한반도에 관한 연구」, 공주대학교 대학 석사논문, 2003
- 이재정, 「‘매파’와 ‘비둘기파’에 대한 일상언어 철학적 개념분석-비트겐슈타인의 후기 철학의 관점에서」, 『대한정치학회보』 13집 3호, 2006
- 임을출, 「클린턴 행정부의 대북정책 연구-국내정치적 요인을 중심으로」, 경남대학교 대학원 박사논문, 2003
- 이종철, 「미국의 외교정책의 연속성과 오바마 행정부의 대북정책」, 『동서연구』 21권 1호, 2009
- 전정환, 「북한이 핵을 포기하지 않은 한 미국과 한반도의 정세는 호전되지 않을 것」, 『북한』, 북한연구소, 2007
- 전재성, 「관여(engagement)정책의 국제정치이론적 기반과 한국의 대북정책」, 『국제정치논총』 제43집 1호, 2003
- 정하용, 「미국 대외정책 결정의 국내정치적 기반: 이념, 제도, 대통령의 역할」, 『동북아연구』, 2010
- 주봉호, 「북한 대외정책의 지속과 변화」, 『국제정치연구』 제8집 2호, 2005
- 지영환, 「대통령의 대 의회 관계에 관한 연구 - 현대 미국과 한국 대통령의 정치적 Leadership과 상황변수를 중심으로」, 성균관대학교 대학원 박사논문, 2009
- 진선희, 「미국의 대북한 핵·미사일 정책의 쟁점분석과 전망-클린턴 행정부와 부시 행정부의 정책비교를 중심으로」, 원광대학교 대학원 석사논문, 2002

- 최은정, 「대외정책 유형에 따라 의회와 정당의 대통령 지지는 달라지는가?—
‘두 대통령 이론’을 중심으로」, 경희대학교 대학원 석사논문, 2017
- 홍규덕, 「클린턴 행정부의 대북한 포용정책: 한계와 전망」, 『계간외교』
제48호, 1999
- Kim, Sung-hak, 「The bush Administration and North Korea Policy」,
Graduate school of policy studies, Master's thesis, 2003
- James A.Kelly, “North-South Relations after the Summit”, paper
present at the KINU-CSIS Exchange on the Theme
of the Dynamics of Change on the Korean Peninsula
in the New Century, Seoul, 2000
- Won-sik, Hong, 「Toward An Understanding of the Cyclical Formation
of Public Opinion: Presidential Approval Ratings And
Public Opinion Polls」, The University of Texas at
Austin, 2005

3) 인터넷 사이트 자료

- 국민일보, 2017.6.24., (검색일: 2018.11.12.)
[http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0011565680&code=61111211
&cp=nv](http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0011565680&code=61111211&cp=nv)
- 국립국어원, 표준국어대사전 www.stdweb2.korean.go.kr (검색일: 2018.10.15.)
- 경향신문, 2016.2.17., (검색일: 2018.11.5.)
[http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=2016021622462
45&code=910402](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201602162246245&code=910402)
- 경향신문, 2016.3.17.,(검색일: 2018.10.20.)
[http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=2016021921501
85&code=910303](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201602192150185&code=910303)
- _____, 2016.06.16.,(검색일: 2018.9.10.)
http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201606161343001&code

=970201

노컷뉴스, 2018.5.18., <http://www.nocutnews.co.kr/news/4972126>, (검색일: 2018.9.3)

뉴데일리, 2018.9.16.,(검색일: 2018.9.12.)

<http://www.newdaily.co.kr/site/data/html/2018/09/16/2018091600035.html>

뉴스1, 2013.11.4., <http://news1.kr/articles/1390265>, (검색일: 2018.11.5.)

_____, 2016.11.9., <http://news1.kr/photos/view/?2226004>, (검색일: 2018.9.3.)

_____, 2017.5.2., <http://news1.kr/articles/?2983456>, (검색일: 2018.9.10.)

_____, 2017.7.6., <http://news1.kr/articles/?3041621>, (검색일: 2018.11.12.)

_____, 2018.9.10., <http://news1.kr/articles/?3422369>, (검색일: 2018.9.12.)

뉴스칸, 2016.2.16., (검색일: 2018.11.6.)

http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201602162246245&code=910402

뉴스시스, 2016.9.12., (검색일: 2018.11.6.)

http://www.newsis.com/ar_detail/view.html?ar_id=NISX20160912_0014383464&cID=10301&pID=10300

_____, 2018.7.3., (검색일: 2018.10.20.)

http://www.newsis.com/view/?id=NISX20180703_0000353706&cID=10101&pID=10100

동아일보, 2016.2.12., <http://news.donga.com/3/all/20160212/76406844/1>(검색일: 2018.10.20.)

_____, 2018.8.28., (검색일: 2018.9.20.)

<http://news.donga.com/View?gid=91705693&date=20180828>,

데일리안, 2008.10.13., (검색일: 2018.11.15.)

<http://www.dailian.co.kr/news/view/129563>

_____, 2018.5.18., (검색일: 2018.9.12.)

<http://www.dailian.co.kr/news/view/714032/?sc=naver>

_____, 2017.8.30.,(검색일: 2018.11.12.)

<http://www.dailian.co.kr/news/view/657290/?sc=naver>

문화일보, 2017.1.2., (검색일: 2018.9.3)

<http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2017010201031530116001>

아시아경제, 2012.11.7., (검색일: 2018.10.20.)

<http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2012110715465616500>
연합뉴스, 2001.3.8., (검색일: 2018.10.22.)

<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0000058836>
_____, 2004.7.8., (검색일: 2018.10.22.)

<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0000697640>
_____, 2012.9.7., (검색일: 2018.10.20.)

https://www.ytn.co.kr/_ln/0104_201209070423117020
_____, 2016.5.18., (검색일: 2018.9.10.)

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20160518011700071?input=1195m>
_____, 2017.11.29., (검색일: 2018.11.12.)

<http://www.yonhapnewstv.co.kr/MYH20171129016700038/?did=1825m>
2018 남북정상회담 평양, (검색일: 2018.10.30.)

www.koreasumimit.kr/Summit2018/2018History
인천일보, 2018.3.7., (검색일: 2018.11.5.)

<http://www.incheononilbo.com/news/articleView.html?idxno=801257#06YC>
외교부 북핵외교기획단(2013), (검색일: 2018.10.15.)

http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3976/view.do?seq=346088&srchFr=&am p ; s r c h T o = & a m p ; s r c h W o r d = 제 네 바 & a m p ; s r c h T p = 0 & a m p ; m u l t i _ i t m _ s e q = 0 & a m p ; i t m _ s e q _ 1 = 0 & a m p ; i t m _ s e q _ 2 = 0 & a m p ; c o m p a n y _ c d = & a m p ; c o m p a n y _ n m = & a m p ; p a g e = 1
조선일보, 2017.12.9., (검색일: 2018.9.15.)

http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/12/09/2017120901086.html
천지일보, 2017.9.3., (검색일: 2018.11.12.)

<http://www.newscj.com/news/articleView.html?idxno=447456>
프레시안, 2011.6.2., (검색일: 2018.11.5.)

<http://www.pressian.com/news/article.html?no=62257>
통일부, <https://www.unikorea.go.kr/unikorea/policy/plan/>, (검색일: 2018.10.15.)
_____, 「2018년 9월 남북관계 주요일지」 (검색일: 2018.11.14.)

https://www.unikorea.go.kr/books/monthly/report/?boardId=bbs_0000000000000046&mode=view&cntId=54235&category=&pageIdx=
 통일부 남북회담본부, <https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/b/be/usrCmsStat/List.do?tab=1>
 (검색일: 2018.11.10.)
 _____, 「남북대화」 제67호
<https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/b/bf/usrtalkSN/List.do>, (검색일: 2018.10.15.)
 _____, 「남북대화」 제 68호
<https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/b/bf/usrtalkSN/List.do>, (검색일: 2018.10.15.)
 한국경제, 2017.5.2., <http://news.hankyung.com/article/2017050112611?nv=o>,
 (검색일: 2018.9.10.)
 한국기자협회, 2018.3.10., (검색일: 2018.9.10.)
<http://www.journalist.or.kr/news/article.html?no=43731>
 한국일보, 2018.9.27., (검색일: 2018.11.10.)
<http://www.hankookilbo.com/News/Read/201809260543755173?did=NA&dtype=&dtypecode=&newsid=>
 Chicago Tribune, 2018.3.9., (검색일: 2018.11.12.)
<http://www.chicagotribune.com/news/nationworld/ct-trump-north-korea-kim-jong-un-meeting-20180309-story.html>
 FiveThirtyEight, 2018.1.19., (검색일: 2018.10.5.)
<https://fivethirtyeight.com/features/the-year-in-trumps-approval-rating/>
 H.Res.505 Condemning North Korea's Threats against our citizens on Guam, reaffirming our unshakable commitment to the security of Guam, 2017
<http://projects.propublica.org/represent/bills/115/hres505>(검색일: 2018.11.10.)
 MBC뉴스, 2018.2.27., (검색일: 2018.10.20.)
http://imnews.imbc.com/news/2018/politic/article/4541506_22672.html
 Most Say U.S.Government Should Take Threats Very Seriously, Pew Research Center, 2013.4.9., (검색일: 2018.11.1.)
<http://www.people-press.org/2013/04/09/public-divided-over-north-koreas-intentions-capability/>

Statistics of the office Presidential and Congress Election from sources for the Election of November 8.2016, 2017(검색일: 2018.11.10.), <http://history.house.gov/Institution/Election-Statistics>
Gallup, (검색일: 2018.10.5.)
<https://news.gallup.com/poll/116584/presidential-approval-ratings-bill-clinton.aspx>
_____, (검색일: 2018.10.5.)
<https://news.gallup.com/poll/116500/presidential-approval-ratings-george-bush.aspx>
_____, (검색일 : 2018.10.5.)
<https://news.gallup.com/poll/116479/barack-obama-presidential-job-approval.aspx>
_____, (검색일: 2018.11.10.)
<https://news.gallup.com/poll/203198/presidential-approval-ratings-donald-trump.aspx>
_____, (검색일: 2018.11.10.)
<https://news.gallup.com/interractives/185273/presidential-job-approval-center.aspx>

4) 정부 간행물

통일부, 「통일백서」, 2008
_____, 「문재인의 한반도정책」, 2017
통일부 통일교육원, 「2017 통일문제 이해」, 2016
_____, 「2018 통일문제의 이해」, 2018

5) 기타 자료

북한 신년사, 2018.1.1.
조선일보, 1993.7.20.
_____, 1994.2.3.
_____, 2008.10.13.
Obama, Barack, “A New Strategy for a New World.”, 2008
The Obama-Biden Transition Team, 2008

부록 1 <인터뷰 결과>

한국정부의 대북정책 자율성을 판단 할 수 있는 기준은 무엇인가?(통일부 국장급 1명, 과장급 4명의 자문을 바탕으로 정리하였음.)

대북정책의 대상이 북한이라는 점에서 핵문제를 포함한 북한 문제를 해결하는데 있어 대북정책이 의도한 대로 작동하는가로 평가되어야 한다. 남북관계가 긍정적일 때, 한국 대북정책의 자율성이 높다고 볼 수 있는데, 그 지표로 볼 수 있는 것들은 ①남북관계가 좋은지 나쁜지 ② 북한이 미사일 발사와 핵실험 등 무력도발을 하는지 ③ 남북대화(회담)이 활발한지(중단 없이 진행되는지, 회담 개최 횟수와 회담 중단 여부) ④남북 대화의 결과로서 남북간 합의서 체결이 많은지(합의서 개수) 등을 기준으로 제시할 수 있다.

이상의 제기된 요인들은 현실적인 남북관계를 반영하는 것으로 한국정부의 남북관계 운용이 순조로운지를 판단할 수 있는 기준이 된다는 의미이다.

다만, 북한이 ‘핵은 미국의 체제위협에 대한 자위적 조치’라고 표면적으로 입장을 밝히고 있다는 점에서 미사일 발사와 핵실험 등의 무력도발은 북한이 미국과의 대화를 원하거나, 미국과의 대화에서 협상력을 높이기 위한 수단으로 볼 수 있는바, 북한의 도발여부만을 가지고 맥락적 고려 없이 한국정부의 대북정책 자율성의 평가 지표로 보기는 곤란 할 수 있다. 그리고 회담의 개최 횟수와 합의서 체결 개수는 그 자체로는 의미가 있으나, 각 회담간에 그리고 각 합의서 내용에 따라 그 중요도가 다른바, 절대치만으로는 분석에 한계를 갖는다. 설사, 그 상대적 값을 적용한다 하더라도 객관성을 확보하기 까다롭다.

또한, 남북관계의 실질적 진전 측면에서 회담에 대한 평가는 분야에 따라 그 중요도가 달라지는데, 남북관계의 특수성을 고려하면 정치회담이 우선하고, 이후 경제회담 등이 후속 조치로 이어진다는 점을 고려할 때, 여타 분야의 회담보다는 정치회담에 중요성의 가중치를 부여해야 한다.

이상의 통일부 관계자의 자문을 바탕으로 한국정부의 대북정책의 자율성을 판단하는 기준으로 남북대화의 흐름(남북대화가 활발한지)을 기준으로 판단 가능하다. (개별 인터뷰 내용은 후술)

<통일부 관계자 1 인터뷰>

① 한국정부의 대북정책 자율성을 평가 할 수 있는 기준은 무엇인가?

한국정부의 대북정책의 자율성이 높다는 것은 남북관계가 잘 작동되는 경우라 할 수 있으며, 이는 남북회담 진행여부로 판단이 가능할 것 같음. 남북회담이 가장 활발했던 김대중, 노무현 대통령 시기 남북회담은 정상회담이나 장관급회담과 같은 정치회담이 진행되고, 그 후속조치로서 경제 회담이나 부산아시안게임, 대구하계유니버시아드와 같은 사회문화 회담, 이산가족 등 인도회담 과같이 다른 분야의 회담이 일련으로 개최된 점을 보면 정치회담이 활발한지도 중요함.

② 남북회담 이외의 것은 없는가?

회담 외 판단 기준으로 북한의 도발 여부도 고려할 수 가 있겠음. 북한의 도발은 2015년 목함지뢰나 1999년과 2002년 두 차례의 연평해전, 2010년 천안함 등과 같은 대남도발이 북한의 미사일 발사와 핵 실험 여부보다 남북관계를 더 잘 설명해 줄 수 있다고 생각함. 하지만, 북한의 도발, 그 횟수 보다는 남북 그리고 미국과 남북이라는 큰 틀 속에서 북한이 도발을 감행한 맥락을 살펴보는게 중요하다고 생각함. 북한의 도발은 핵문제가 중심인 바, 북한 도발은 남북관계 문제보다는 국제문제로 보는게 타당하다고 봄. 또한, 도발이 있다고 남북대화가 단절되거나 하는 것은 아니며, 2015년 목함 지뢰 사건처럼 오히려 도발로 인해 남북대화의 계기가 마련되는 경우도 있다는 점에서 도발 그 자체만을 가지고 남북관계를 판단하는 것은 신중해야 한다고 봄.

<통일부 관계자 2>

① 한국정부의 대북정책 자율성을 평가 할 수 있는 기준은 무엇인가?

대북정책의 자율성은 결국 남북관계가 좋으나 그렇지 않느냐로 요약 될 수 있다. 그렇다면, 남북관계가 좋았을 때 회담이 빈번히 개최되었으며, 그에 따라 합의서(공동보도문 포함)가 생성되었다. 이를 보면 객관적으로 남북관계에 대해 판단 가능하다고 봄.

남북회담은 당사자간의 회담 개최여부로 보아야 하는 바, 김영삼 대통령 시기 4차회담은 남북대화라 보기 어려우며, 남북대화가 개최되었어도 실질적인 남북관계 발전으로 나아가지 못했다는 점을 고려해야 한다.

<추가질문>

② 현재 미국의 대북정책 변화에 미치는 요인은?

부시 1기의 경우, 부시 대통령은 북한에 대한 인식이 원칙적 추상적으로 부정적이었다. 그러나, 9.11 이후 '악의 축'으로 인식하면서 네오콘에 의해 대북정책이 주도되었다. 하지만, 부시 2기 들어 그 기조는 변하게 되는데, 그 결정적 계기가 2006년 중간선거 참패이다. 이후 외교적 성과를 내기 위한 최후의 보루로 북핵문제 해결을 선택함으로써 기조가 확연히 바뀌게 됨, 특히, 럽스펠드 경질 후 콘돌리자 라이스 국무장관 주도로 대북정책이 이루어 졌음.

현 트럼프 정부는 트럼프에게 대북정책을 조언 할 수 있는 관료들이 없다고 보거나 트럼프가 그 조언을 듣지 않는 것처럼 보임. 결국 대통령이 대북정책을 주도 하고 있다고 볼 수 있음.

<통일부 관계자 3>

① 한국정부의 대북정책 자율성을 평가 할 수 있는 기준은 무엇인가?

남북대화가 잘 될 때 우리의 대북정책이 잘 작동한다고 평가 할 수 있

음. 남북대화가 중단 없이 우리의 제의에 북한이 호응해 나올 때, 대북정책이 잘 작동한다고 볼 수 있음.

우리 통일방안에서도 나타나듯이 화해·협력 단계를 넘어 경제통합을 이루어 내고, 정치 통합을 이루는 것이 우리 통일정책임을 고려 할 때, 정치 회담 이후 개최되는 경제회담이 활발히 이루어지는가가 남북관계가 많이 진전되고, 발전된 것이라 평가 할 수 있다고 봄.

② 남북회담에서 정치회담과 경제회담과의 관계는?

하지만, 남북관계의 특성상 정치회담이 진전된 후 경제분야 회담이 성사될 수 있다는 점과 아직도 핵문제를 포함한 북한 문제는 남북간의 정치 회담을 통해서만 조율될 수 있음을 볼 때, 정치회담의 중요도를 간과하기 어려움, 즉, 남북관계의 실질적 해빙의 첫 단계가 “정치회담임을 고려할 필요가 있음.

<통일부 관계자 4>

대북정책의 자율성을 가시적으로 평가 할 수 있는 것으로 ‘남북대화’라고 생각함. 그 중에서도 정치회담의 수준이 고려 할 필요가 있음. 북한이 도발도 고려할 수 있을 것임. 북한의 도발은 시기와 무관하게 작든 크든 있어왔으며, 그 상관성을 파악하기 곤란하다고 봄. 시기적으로 도발수위가 다르고, 핵과 미사일, 장거리 미사일, 잠수형 미사일 등 그 각각의 도발에 대한 상대적 영향력들을 고려할 필요가 있음.

<통일부 관계자 5>

남북대화가 가장 가시적인 기준이 될 것임 회담이 많고 그 질을 따진다면 정치회담과 경제회담이 중요함.

회담이 많고 적음은 남북관계의 상황과 연결되기 때문임. 남북관계가 좋을 때 남북회담이 활발했으며, 회담 개최가 활발했던 노무현 대통령 시기의 남북대화가 중단 없이 지속되었던 상황을 돌이켜 볼 때, 그리고 미국과의 관계에 있어서도 남북대화가 잘 될 때 9.19공동성명과 「2.13」 합의 등이 도출되었다는 점에서 우리 대북정책 자율성이 높은 시기라 평가할 수 있다고 봄.

<추가 질문>

남북회담이 잘 될 때라는 것은 회담의 개최가 많을 때를 의미하는지? 만약 회담의 개최 횟수만으로 남북대화가 잘 되고 있다고 평가할 수 있는 지?

회담의 개최 횟수도 중요함. 회담의 개최가 절대적으로 많은 경우는 남북대화가 중단 없이 지속되어 왔을 경우임. 그렇다면, 회담의 중단이 없다는 것은 한국정부가 의도한 대로 남북관계가 진행되고 있으며, 북한도 우리의 의도대로 따라주고 있다고 해석할 수 있음. 북한은 회담에서 북한이 의도한 것을 달성하지 못하거나 의도한 대로 방향이 흘러가지 않으면, 회담을 결렬시키고 우리 정부에게 책임을 전가하는 경향이 있어왔음. 이렇게 본다면, 회담이 잘 될 때라는 것은 회담 개최 횟수도 중요하지만, 시기별로 회담을 개최 한 상황, 즉 노무현 정부는 김대중 대통령 시기 정상회담이 이후 남북대화가 활발해지기 시작한 이후에 어느정도 남북관계의 진전을 바탕으로 두고 남북회담을 개최할 수 있었다는 점을 생각한다면 절대적인 회담의 개최 횟수보다는 중단 없이 진행되었는지가 중요하다 하겠음.

이명박 대통령과 박근혜 대통령 시기에도 개성공단과 관련해서는 많은 합의와 회담들이 개최되기도 했었음. 그 시기에 남북회담이 아예 없었던 것은 아니지만, 그 시기를 남북관계가 좋았다고 평가하기는 곤란하다 봄. 그렇다면 회담의 개최여부, 그 횟수 보다는 남북회담이 지속적으로 개최되었는지를 살펴보는 것이 중요하겠음.

또한, 김대중 대통령과 노무현 대통령 시기에 남북관계가 좋았고, 발전된

시기라고 평가하고 있고, 이 시기 남북회담이 가장 활발 했음을 감안한다면, 남북회담과 그 지속여부를 기준으로 평가하는 것이 좋을 것 같음.

<미국 대북정책 변화>

미국의 대북정책 변화와 관련하여, 오바마 대통령의 대북정책 기조는 강경이나 온건이냐로 명확하게 구분하기 어려울 수도 있어 보임. 이에 대해 기준을 명확히 제시하는 것이 필요할 것 같음. 오바마 2기는 1기에 비하여 기조가 변하긴 하였으므로 기준을 잘 제시한다면 문제가 없어 보임. 사실 상 북핵 문제에 대해 ‘손을 놓아 버렸다’는 인식을 주기도 했음.

<부록 2> 남북회담 통계와 미국 국내정치(표, 그래프)

연도	회담(분야별) ²³³⁾						한국 대통령	미국 대통령	지지율 (%) ²³⁴⁾	미국선거 일정	미국 분점정부 만(공(기타)) ²³⁵⁾
	정치	군사	경제	인도	사회 문화	총계					
1971	정치	군사	경제	인도	사회 문화	총계	박정희	리처드 닉슨(공)	56%		(상)54:44(2) (하)255:180 o
	0	0	0	18	0	18					
1972	정치	군사	경제	인도	사회 문화	총계	박정희	리처드 닉슨(공)	34%	대(11월) 중(11월)	(상)54:44(2) (하)255:180 o
	4	0	0	32	0	36					
1973	정치	군사	경제	인도	사회 문화	총계	박정희	리처드 닉슨(공)	34%		(상)56:42(2) (하)242:192(1) o
	7	0	0	4	0	11					
1974	정치	군사	경제	인도	사회 문화	총계	박정희	리처드 닉슨(공) 제너럴포드- 부통령(공)	47%	중(11월)	(상)56:42(2) (하)242:192(1) o
	6	0	0	12	0	18					
1975	정치	군사	경제	인도	사회 문화	총계	박정희	제너럴 포드-부통령(공)	47%		(상)61:37(2) (하)291:144 o
	2	0	0	8	0	10					
1976	정치	군사	경제	인도	사회 문화	총계	박정희	제너럴 포드-부통령(공)	47%	대(11월) 중(11월)	(상)61:37(2) (하)291:144 o
	0	0	0	6	0	6					
1977	정치	군사	경제	인도	사회 문화	총계	박정희	제너럴 포드-부통령(공) 지미카터(77.1~ 만)	46%		(상) 61:38(1) (하)292:143 x
	0	0	0	5	0	5					
1979	정치	군사	경제	인도	사회 문화	총계	박정희 (~10월)	지미 카터(민)	46%		(상) 58:41(1) (하)277:158 x
	3	0	0	0	4	7					
1980	정치	군사	경제	인도	사회 문화	총계	최규하 (~8월) 전두환 (9월~)	지미 카터(~81.1. 민)	46%	대(11월) 중(11월)	(상) 58:41(1) (하)277:158 x
	10	0	0	0	0	10					
1984	정치	군사	경제	인도	사회 문화	총계	전두환	로널드 레이건(81.1~ 공)	50%	대(11월) 중(11월)	(상)46:54 (하)269:166 상x하o
	0	0	1	2	3	6					
1985	정치	군사	경제	인도	사회 문화	총계	전두환	로널드 레이건(공)	55%		(상)47:53 (하)253:182 상x하o
	2	0	4	6	1	13					
1986	정치	군사	경제	인도	사회 문화	총계	전두환	로널드 레이건(공)	55%	중(11월)	(상)47:53 (하)253:182 상x하o
	0	0	0	0	2	2					
1987	정치	군사	경제	인도	사회 문화	총계	전두환	로널드 레이건(공)	55%		(상)55:45 (하)258:177 o
	0	0	0	0	1	1					
1988	정치	군사	경제	인도	사회 문화	총계	전두환 (~2월) 노태우 (2월~)	로널드 레이건(공)	55%	대(11월) 중(11월)	(상)55:45 (하)258:177 o
	8	0	0	0	0	8					
1989	정치	군사	경제	인도	사회 문화	총계	노태우	로널드 레이건 (~89.1. 공) 조지부시 (89.1~.공)	61%		(상)55:45 (하)260:175 o
	7	0	0	8	9	24					

연도	회담(분야별) ²³³⁾						한국 대통령	미국 대통령	지지율 (%) ²³⁴⁾	미국선거 일정	미국 분정정부 만·공(기타) ²³⁵⁾
	정치	군사	경제	인도	사회 문화	총계					
1990	정치	군사	경제	인도	사회 문화	총계	노태우	조지 부시(공)	61%	중(11월)	(상)55:45 (하)260:175 o
	15	0	0	2	7	24					
1991	정치	군사	경제	인도	사회 문화	총계	노태우	조지 부시(공)	61%		(상)56:44 (하)267:167(1) o
	12	0	0	0	7	19					
1992	정치	군사	경제	인도	사회 문화	총계	노태우	조지 부시(공)	61%	대(11월) 중(11월)	(상)56:44 (하)267:167(1) o
	80	0	0	8	0	88					
1993	정치	군사	경제	인도	사회 문화	총계	노태우 (~2월) 김영삼 (2월~)	조지 부시 (~93.1. 공) 빌 클린턴 (93.1~만)	50%		(상)57:43 (하)258:176(1) x
	4	0	0	0	0	4					
1994	정치	군사	경제	인도	사회 문화	총계	김영삼	빌 클린턴(만)	50%	중(11월)	(상)57:43 (하)258:176(1) x
	10	0	0	0	0	10					
1995	정치	군사	경제	인도	사회 문화	총계	김영삼	빌 클린턴(만)	50%		(상)48:53 (하)204:230(1) o
	0	0	0	3	0	3					
1997	정치	군사	경제	인도	사회 문화	총계	김영삼	빌 클린턴(만)	61%		(상)45:55 (하)207:226(2) o
	7	0	0	4	0	11					
1998	정치	군사	경제	인도	사회 문화	총계	김영삼 (~2월) 김대중 (2월~)	빌 클린턴(만)	61%	중(11월)	(상)45:55 (하)207:226(2) o
	4	0	0	1	0	5					
1999	정치	군사	경제	인도	사회 문화	총계	김대중	빌 클린턴(만)	61%		(상)45:55 (하)211:223(1) o
	8	0	0	0	0	8					
2000	정치	군사	경제	인도	사회 문화	총계	김대중	빌 클린턴(만)	61%	대(11월) 중(11월)	(상)45:55 (하)211:223(1) o
	18	4	3	2	0	27					
2001	정치	군사	경제	인도	사회 문화	총계	김대중	빌 클린턴 (~01.1. 만) 조지 부시 Jr.(01.1~공)	62%		(상)50:50 (하)212:221(2) 하x
	2	2	3	1	0	8					
2002	정치	군사	경제	인도	사회 문화	총계	김대중	조지 부시Jr.(공)	62%	중(11월)	(상)50:50 (하)212:221(2) 하x
	4	9	14	3	2	32					
2003	정치	군사	경제	인도	사회 문화	총계	김대중 (~2월) 노무현 (2월~)	조지 부시Jr.(공)	62%		(상)48:51(1) (하)204:229(1) x
	5	6	17	7	1	36					
2004	정치	군사	경제	인도	사회 문화	총계	노무현	조지 부시Jr.(공)	62%	대(11월) 중(11월)	(상)48:51(1) (하)204:229(1) x
	2	5	13	2	1	23					
2005	정치	군사	경제	인도	사회 문화	총계	노무현	조지 부시Jr.(공)	37%		(상)44:55(1) (하)202:232(1) x
	10	3	11	4	6	34					
2006	정치	군사	경제	인도	사회 문화	총계	노무현	조지 부시Jr.(공)	37%	중(11월)	(상)44:55(1) (하)202:232(1) x
	5	4	8	3	3	23					

연도	회담(분야별) ²³³⁾						한국 대통령	미국 대통령	지지율 (%) ²³⁴⁾	미국선거 일정	미국 분점정부 만·공(기타) ²³⁵⁾
	정치	군사	경제	인도	사회 문화	총계					
2007	정치	군사	경제	인도	사회 문화	총계	노무현	조지 부시Jr.(공)	37%		(상)49:49(2) (하)233:202 하
	13	11	22	3	6	55					
2008	정치	군사	경제	인도	사회 문화	총계	노무현 (~2월) 이명박 (2월~)	조지 부시Jr.(공)	37%	대(11월) 중(11월)	(상)49:49(2) (하)233:202 하
	0	2	3	0	1	6					
2009	정치	군사	경제	인도	사회 문화	총계	이명박	조지 부시 Jr.(~09.1 공) 버락 오바마 (09.1~, 민)	48%		(상)55:41(2) (하)236:178 x
	0	0	4	2	0	6					
2010	정치	군사	경제	인도	사회 문화	총계	이명박	버락 오바마(민)	48%	중(11월)	(상)55:41(2) (하)256:178 x
	0	1	3	4	0	8					
2011	정치	군사	경제	인도	사회 문화	총계	이명박	버락 오바마(민)	48%		(상)51:47(2) (하)193:242 상x하
	0	1	0	0	0	1					
2013	정치	군사	경제	인도	사회 문화	총계	이명박 (~2월) 박근혜 (2월~)	버락 오바마(민)	47%		(상)53:45(2) (하)200:234 상x하
	1	0	22	1	0	24					
2014	정치	군사	경제	인도	사회 문화	총계	박근혜	버락 오바마(민)	47%	중(11월)	(상)53:45(2) (하)200:234 상x하
	2	1	3	1	1	8					
2015	정치	군사	경제	인도	사회 문화	총계	박근혜	버락 오바마 (~17.1, 민)	47%		(상)44:54(2) (하)188:247 o
	3	0	1	1	0	5					
2018 .10 월말	정치	군사	경제	인도	사회 문화	총계	문재인	도널드 트럼프 (17.1~, 공)	39%	중(11월)	(상)46:52(2) (하)194:241 x
	18	4	4	1	5	32					
총계	272	53	136	154	60	675					

233) 통일부 남북회담본부 <https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/b/be/usrCmsStat/List.do?tab=1>
(검색일: 2018.11.10.)

234) Gallup, <https://news.gallup.com/interactives/185273/presidential-job-approval-center.aspx>(검
색일: 2018.11.10.)

235) <http://history.house.gov/Institution/Election-Statistics>, Statistics of the
Presidential and Congress Election from sources for the Election of
November 8, 2016(2017, office of the Clerk U.S. House of
Representatives, Karren L.Hass) (검색일: 2018.11.10.)

<부록 3> 클린턴 대통령부터 트럼프 대통령 (2018.10월말)까지 지지율

1. 클린턴 대통령(1993.1~2001.1)²³⁶⁾

Date	Approve(%)	Disapprove(%)	No opinion(%)	Net approve(B-C)(%p)
1993 Jan 24-26	58	20	22	38
1993 Jan 29-31	54	30	16	24
1993 Feb 12-14	51	34	15	17
1993 Feb 26-28	59	29	12	30
1993 Mar 12-14	53	34	13	19
1993 Mar 29-31	52	37	11	15
1993 Apr 22-24	55	37	8	18
1993 May 10-12	45	44	11	1
1993 May21-23	44	46	10	-2
1993 Jun 5-6	37	49	14	-12
1993 Jun 18-21	39	50	11	-11
1993 Jun 29-30	46	47	7	-1
1993 Jul 9-11	45	48	7	-3
1993 Jul 19-21	41	49	10	-8
1993 Aug 8-10	44	48	8	-4
1993 Aug23-25	44	47	9	-3
1993 Sep 10-12	47	42	11	5
1993 Sep 13-15	46	43	11	3
1993 Sep 24-26	56	36	8	20
1993 Oct 8-10	50	42	8	8
1993 Oct13-18	47	44	9	3
1993 Oct 28-30	48	45	7	3
1993 Nov 2-4	48	45	7	3
1993 Nov15-16	50	43	7	7
1993 Nov 19-21	48	43	9	5
1993 Dec 4-6	52	38	10	14
1993 Dec 17-19	54	40	6	14
1994 Jan 6-8	54	38	8	16
1994 Jan15-17	54	38	8	16
1994 Jan 28-30	58	35	7	23
1994 Feb 26-28	53	41	6	12
1994 Mar 7-8	50	42	8	8
1994 Mar11-13	50	41	9	9
1994 Mar 25-27	52	41	7	11
1994 Mar 28-30	51	42	7	9
1994 Apr 16-18	51	41	8	10
1994 Apr 22-24	48	44	8	4
1994 May 20-22	51	42	7	9
1994 Jun 3-6	46	47	7	-1
1994 Jun11-12	49	44	7	5
1994 Jnu 25-28	44	47	9	-3
1994 Jul 1-3	43	48	9	-5
1994 Jul 15-17	42	49	9	-7
1994 Aug 8-9	43	48	9	-5
1994 Aug15-16	39	52	9	-13
1994 Sep 6-7	39	54	7	-15
1994 Sep 16-18	42	50	8	-8
1994 Sep 23-25	44	51	5	-7
1994 Oct 7-9	42	52	6	-10
1994 Oct 18-19	41	52	7	-11
1994 Oct 22-25	48	46	6	2
1994 Nov 2-6	46	46	8	0

1994 Nov28-29	43	49	8	-6
1994 Dec 2-5	42	50	8	-8
1994 Dec 16-18	42	53	5	-11
1994 Dec 28-30	40	52	8	-12
1995 Jan 16-18	47	45	8	2
1995 Feb 3-5	49	44	7	5
1995 Feb 24-26	42	48	10	-6
1995 Mar17-19	46	45	9	1
1995 Mar 27-29	44	47	9	-3
1995 Apr 5-6	47	45	8	2
1995 Apr17-19	46	45	9	1
1995 Apr 21-24	51	39	10	12
1995 May 11-14	51	42	7	9
1995 Jun 5-6	47	42	11	5
1995 Jul 7-9	48	42	10	6
1995 Jul 20-23	46	44	10	2
1995 Aug 4-7	46	42	12	4
1995 Aug 11-14	46	44	10	2
1995 Aug 28-30	46	43	11	3
1995 Sep 14-17	44	44	12	0
1995 Sep 22-24	48	44	8	4
1995 Oct 5-7	46	42	12	4
1995 Oct19-22	49	40	11	9
1995 Nov 6-8	52	41	7	11
1995 Nov 17-18	53	38	9	15
1995 Dec 15-18	51	44	5	7
1996 Jan 5-7	42	49	9	-7
1996 Jan 12-15	46	47	7	-1
1996 Jan 26-29	52	42	6	10
1996 Feb 23-25	53	40	7	13
1996 Mar 8-10	54	37	9	17
1996 Mar 15-17	52	39	9	13
1996 Apr 9-10	54	40	6	14
1996 Apr 25-28	56	37	7	19
1996 May 9-12	55	39	6	16
1996 May 28-29	53	38	9	15
1996 Jun 18-19	58	37	5	21
1996 Jun 27-30	52	42	6	10
1996 Jul 18-21	57	35	8	22
1996 Jul 25-28	58	35	7	23
1996 Aug 5-7	57	36	7	21
1996 Aug 16-18	52	39	9	13
1996 Aug 23-25	53	39	8	14
1996 Aug 30-Sep1	60	33	7	27
1996 Sep 7-9	60	31	9	29
1996 Oct 1-2	58	34	8	24
1996 Oct 2-3	57	36	7	21
1996 Oct 26-29	54	36	10	18
1996 Nov 21-24	58	35	7	23
1996 Dec 9-11	58	34	8	24
1997 Jan 3-5	58	35	7	23
1997 Jan 10-13	62	31	7	31
1997 Jan 30-Feb2	60	31	9	29
1997 Feb 24-26	57	33	10	24
1997 Mar 24-26	59	35	6	24
1997 Apr 18-20	54	37	9	17
1997 May 6-7	57	35	8	22
1997 May 30-Jun1	57	35	8	22
1997 Jun 26-29	55	36	9	19
1997 Jul 25-27	58	34	8	24

1997 Aug 12-13	61	32	7	29
1997 Aug 22-25	60	34	6	26
1997 Sep 6-7	61	28	11	33
1997 Sep 25-28	58	33	9	25
1997 Oct 3-5	55	36	9	19
1997 Oct 27-29	59	32	9	27
1997 Nov 6-9	59	31	10	28
1997 Nov 21-23	61	30	9	31
1997 Dec 18-21	56	36	8	20
1998 Jan 6-7	59	32	9	27
1998 Jan 16-18	60	30	10	30
1998 Jan 23-24	58	36	6	22
1998 Jan 24-25	60	35	5	25
1998 Jan 25-26	59	37	4	22
1998 Jan 30-Feb1	69	28	3	41
1998 Feb 13-15	66	30	4	36
1998 Feb 20-22	66	29	5	37
1998 Mar 6-9	63	31	6	32
1998 Mar 20-22	66	28	6	38
1998 Apr 17-19	63	31	6	32
1998 May 8-10	64	31	5	33
1998 Jun 5-7	60	34	6	26
1998 Jun 22-23	60	34	6	26
1998 Jul 7-8	61	34	5	27
1998 Jul 13-14	63	31	6	32
1998 Aug 7-8	64	32	4	32
1998 Aug 10-12	65	30	5	35
1998 Aug 21-23	62	35	3	27
1998 Sep 11-12	63	34	3	29
1998 Sep 14-15	63	35	2	28
1998 Sep 23-24	66	31	3	35
1998 Oct 6-7	63	34	3	29
1998 Oct 9-12	65	32	3	33
1998 Oct 23-25	65	32	3	33
1998 Oct 29-Nov1	66	30	4	36
1998 Nov 13-15	66	31	3	35
1998 Nov 20-22	66	30	4	36
1998 Dec 4-6	66	30	4	36
1998 Dec 12-13	64	34	2	30
1998 Dec 15-16	63	33	4	30
1998 Dec 19-20	73	25	2	48
1999 Jan 8-10	67	30	3	37
1999 Jan 15-17	69	29	2	40
1999 Jan 22-24	69	29	2	40
1999 Feb 4-8	65	33	2	32
1999 Feb 12-13	68	30	2	38
1999 Feb 19-21	66	30	4	36
1999 Feb 26-28	66	31	3	35
1999 Mar 5-7	68	28	4	40
1999 Mar 12-14	62	35	3	27
1999 Mar 19-21	64	33	3	31
1999 Mar 30-31	64	32	4	32
1999 Apr 6-7	59	35	6	24
1999 Apr 13-14	60	36	4	24
1999 Apr 26-27	60	35	5	25
1999 Apr 30- May 2	60	36	4	24
1999 May 7-9	60	35	5	25
1999 May 23-24	53	42	5	11
1999 Jun 4-5	60	35	5	25
1999 Jun 11-13	60	37	3	23

1999 Jun 25-27	57	41	2	16
1999 Jul 13-14	59	37	4	22
1999 Jul 16-18	58	38	4	20
1999 Jul 22-25	64	31	5	33
1999 Aug 3-4	60	35	5	25
1999 Aug 16-18	59	36	5	23
1999 Aug 24-26	60	35	5	25
1999 Sep 10-14	60	38	2	22
1999 Sep 23-26	59	38	3	21
1999 Oct 8-10	56	39	5	17
1999 Oct 21-24	59	36	5	23
1999 Nov 4-7	58	38	4	20
1999 Nov 18-21	59	36	5	23
1999 Dec 9-12	56	41	3	15
1999 Dec 20-21	57	36	7	21
2000 Jan 7-10	63	35	2	28
2000 Jan 13-16	59	37	4	22
2000 Jan 17-20	62	35	3	27
2000 Jan 25-26	64	32	4	32
2000 Feb 4-6	63	33	4	30
2000 Feb 14-15	62	34	4	28
2000 Feb 25-27	57	39	4	18
2000 Mar 10-12	63	34	3	29
2000 Mar 17-19	56	39	5	17
2000 Mar 30-Apr 2	62	34	4	28
2000 Apr 28-30	59	39	2	20
2000 May 5-7	57	36	7	21
2000 May 18-21	57	37	6	20
2000 Jun 6-7	60	36	4	24
2000 Jun 22-25	55	40	5	15
2000 Jul 6-9	59	36	5	23
2000 Jul 14-15	59	37	4	22
2000 Jul 25-26	57	39	4	18
2000 Aug 4-5	57	40	3	17
2000 Aug 11-12	58	39	3	19
2000 Aug 18-19	62	35	3	27
2000 Aug 29-Sep 3	62	35	3	27
2000 Sep 11-13	60	34	6	26
2000 Oct 6-9	58	37	5	21
2000 Oct 25-28	57	38	5	19
2000 Nov 13-15	63	33	4	30
2000 Dec 2-4	60	35	5	25
2000 Dec 15-17	66	32	2	34
2001 Jan 5-7	65	31	4	34
2001 Jan 10-14	66	29	5	37

Clinton, Net approve average			
1기 1년후 평균 (93.1.20~94.1)	8.103	2기 1년후 평균 (97.1.20~98.1)	25.053
1기 2년후 평균 (94.1.20~95.1)	-0.643	2기 2년후 평균 (98.1.20~99.1)	32.438
1기 3년후 평균 (95.1.20~96.1)	3.696	3기 3년후 평균 (99.1.20~00.1)	25.529
1기 4년후 평균 (96.1.20~97.1)	19.208	4기 4년후 평균 (00.1.20~01.1)	24.571
1기 평균	7.591	2기 평균	26.898

236) <https://news.gallup.com/poll/116584/presidential-approval-ratings-bill-clinton.aspx>
(검색일: 2018.10.5.)

2. 부시 대통령 (2001.1~2009.1)²³⁷⁾

Date	Approve	Disapprove	No opinion	Net approve(B-C)%p
2009 Jan 9-11	34	61	5	-27
2008 Dec 12-14	29	67	4	-38
2008 Dec 4-7	32	61	7	-29
2008 Nov 13-16	29	66	5	-37
2008 Nov 7-9	28	68	4	-40
2008 Oct 31-Nov2	25	70	5	-45
2008 Oct 23-26	31	66	3	-35
2008 Oct 10-12	25	71	4	-46
2008 Oct 3-5	25	70	5	-45
2008 Sep 26-27	27	69	4	-42
2008 Sep 8-11	31	65	4	-34
2008 Sep 5-7	33	64	3	-31
2008 Aug 21-23	29	66	5	-37
2008 Aug 7-10	33	61	6	-28
2008 Jul 25-27	32	65	3	-33
2008 Jul 10-13	31	61	8	-30
2008 Jun 15-19	28	68	4	-40
2008 Jun 9-12	30	64	6	-34
2008 May30 -Jun1	28	68	4	-40
2008 May 8-11	29	65	6	-36
2008 May 1-3	28	67	5	-39
2008 Apr 18-20	28	69	3	-41
2008 Apr 6-9	28	67	5	-39
2008 Mar 14-16	32	64	4	-32
2008 Mar 6-9	32	64	4	-32
2008 Feb 21-24	32	62	6	-30
2008 Feb 11-14	31	65	4	-34
2008 Feb 8-10	33	61	6	-28
2008 Jan 30-Feb2	34	61	5	-27
2008 Jan 10-13	34	60	6	-26
2008 Jan 4-6	32	64	4	-32
2007 Dec 14-16	32	65	3	-33
2007 Dec 6-9	37	57	6	-20
2007 Nov30-Dec 2	34	62	4	-28
2007 Nov11-14	32	61	7	-29
2007 Nov 2-4	31	64	5	-33
2007 Oct 12-14	32	64	4	-32
2007 Oct 4-7	32	64	4	-32
2007 Sep 14-16	36	62	2	-26
2007 Sep 7-8	33	62	5	-29
2007 Sep Aug 13-16	32	63	5	-31
2007 Sep Aug3-5	34	62	4	-28
2007 Jul 12-15	31	63	6	-32
2007 Jul 6-8	29	66	5	-37
2007 Jul 11-14	32	65	3	-33
2007 Jun 1-3	32	62	6	-30
2007 May 10-13	33	62	5	-29
2007 May 4-6	34	63	3	-29
2007 Apr 13-15	36	60	4	-24
2007 Apr 2-5	38	58	4	-20
2007 Mar 23-25	34	62	4	-28
2007 Mar 11-14	35	61	4	-26
2007 Mar 2-4	33	63	4	-30

237) <https://news.gallup.com/poll/116500/presidential-approval-ratings-george-bush.aspx>

(검색일: 2018.10.5.)

2007 Feb 9-11	37	59	4	-22
2007 Feb 1-4	32	65	3	-33
2007 Jan 15-18	36	61	3	-25
2007 Jan 12-14	34	63	3	-29
2007 Jan 5-7	37	59	4	-22
2006 Dec 11-14	35	61	4	-26
2006 Dec 8-10	38	59	3	-21
2006 Nov 9-12	33	62	5	-29
2006 Nov 2-5	38	56	6	-18
2006 Oct 20-22	37	58	5	-21
2006 Oct 9-12	37	57	6	-20
2006 Oct 6-8	37	59	4	-22
2006 Sep 15-17	44	51	5	-7
2006 Sep 7-10	39	56	5	-17
2006 Aug 18-20	42	54	4	-12
2006 Aug 7-10	37	59	4	-22
2006 Jul 28-30	40	56	4	-16
2006 Jul 21-23	37	59	4	-22
2006 Jul 6-9	40	55	5	-15
2006 Jun 23-25	37	60	3	-23
2006 Jun9-11	38	56	6	-18
2006 Jun 1-4	36	57	7	-21
2006 May 8-11	33	61	6	-28
2006 May 5-7	31	65	4	-34
2006 Apr 28-30	34	63	3	-29
2006 Apr 10-13	36	59	5	-23
2006 Apr 7-9	37	60	3	-23
2006 Mar 13-16	37	59	4	-22
2006 Mar 10-12	36	60	4	-24
2006 Feb 28-Mar 1	38	60	2	-22
2006 Feb 9-12	39	56	5	-17
2006 Feb 6-9	42	55	3	-13
2006 Jan 20-22	43	54	3	-11
2006 Jan 9-12	43	53	4	-10
2006 Jan 6-8	43	54	3	-11
2005 Dec 19-22	43	53	4	-10
2005 Dec 16-18	41	56	3	-15
2005 Dec 9-11	42	55	3	-13
2005 Dec 5-8	43	52	5	-9
2005 Nov 17-20	38	57	5	-19
2005 Nov 11-13	37	60	3	-23
2005 Nov 7-10	40	55	5	-15
2005 Oct 28-30	41	56	3	-15
2005 Oct 24-26	41	56	3	-15
2005 Oct 21-23	42	55	3	-13
2005 Oct 13-16	39	58	3	-19
2005 Sep 26-28	45	50	5	-5
2005 Sep 16-18	40	58	2	-18
2005 Sep 12-15	45	52	3	-7
2005 Sep 8-11	46	51	3	-5
2005 Aug 28-30	45	52	3	-7
2005 Aug 22-25	40	56	4	-16
2005 Aug 8-11	45	51	4	-6
2005 Aug 5-7	45	51	4	-6
2005 Jul 25-28	44	51	5	-7
2005 Jul 22-24	49	48	3	1
2005 Jul 7-10	49	48	3	1
2005 Jun 29-30	46	51	3	-5
2005 Jun 24-26	45	53	2	-8
2005 Jun 16-19	47	51	2	-4

2005 Jun 6-8	47	49	4	-2
2005 May 23-26	48	47	5	1
2005 May 20-22	46	50	4	-4
2005 May 2-5	50	45	5	5
2005 Apr 29-May 1	48	49	3	-1
2005 Apr 18-21	48	49	3	-1
2005 Apr 4-7	50	45	5	5
2005 Apr 1-2	48	48	4	0
2005 Mar 21-23	45	49	6	-4
2005 Mar 18-20	52	44	4	8
2005 Mar 7-10	52	44	4	8
2005 Feb 25-26	52	45	3	7
2005 Feb 21-21	51	45	4	6
2005 Feb 7-10	49	48	3	1
2005 Feb 4-6	57	40	3	17
2005 Jan 14-16	51	46	3	5
2005 Jan 7-9	52	44	4	8
2005 Jan 3-5	52	44	4	8
2004 Dec 17-19	49	46	5	3
2004 Dec 5-8	53	44	3	9
2004 Nov 19-21	55	42	3	13
2004 Nov 7-10	53	44	3	9
2004 Oct 29-31	48	47	5	1
2004 Oct 22-24	51	46	3	5
2004 Oct 14-16	51	47	2	4
2004 Oct 11-14	48	49	3	-1
2004 Oct 9-10	47	49	4	-2
2004 Oct 1-3	50	48	2	2
2004 Sep 24-26	54	44	2	10
2004 Sep 13-15	52	45	3	7
2004 Sep 3-5	52	46	2	6
2004 Aug 23-25	49	47	4	2
2004 Aug 9-11	51	46	3	5
2004 Jul 30-Aug 1	48	49	3	-1
2004 Jul 19-21	49	47	4	2
2004 Jul 8-11	47	49	4	-2
2004 Jun 21-23	48	49	3	-1
2004 Jun 3-6	49	49	2	0
2004 May 21-23	47	49	4	-2
2004 May 7-9	46	51	3	-5
2004 May 2-4	49	48	3	1
2004 Apr 16-18	52	45	3	7
2004 Apr 5-8	52	45	3	7
2004 Mar 26-28	53	44	3	9
2004 Mar 8-11	50	47	3	3
2004 Mar 5-7	49	48	3	1
2004 Feb 16-17	51	46	3	5
2004 Feb 9-12	51	46	3	5
2004 Feb 6-8	52	44	4	8
2004 Jan 29-Feb 1	49	48	3	1
2004 Jan 12-15	53	44	3	9
2004 Jan 9-11	59	38	3	21
2004 Jan 2-5	60	35	5	25
2003 Dec 15-16	63	34	3	29
2003 Dec 11-14	56	41	3	15
2003 Dec 5-7	55	43	2	12
2003 Nov 14-16	50	47	3	3
2003 Nov 10-12	51	45	4	6
2003 Nov 3-5	54	43	3	11
2003 Oct 24-26	53	42	5	11

2003 Oct 10-12	56	40	4	16
2003 Oct 6-8	55	42	3	13
2003 Sep 19-21	50	47	3	3
2003 Sep 8-10	52	43	5	9
2003 Aug 25-26	59	37	4	22
2003 Aug 4-6	60	36	4	24
2003 Jul 25-27	58	38	4	20
2003 Jul 18-20	59	38	3	21
2003 Jul 7-9	62	34	4	28
2003 Jun 27-29	61	36	3	25
2003 Jun12-15	63	33	4	30
2003 Jun 9-10	62	34	4	28
2003 May 30-Jun1	64	32	4	32
2003 May 19-21	66	30	4	36
2003 May 5-7	69	28	3	41
2003 Apr 22-23	70	26	4	44
2003 Apr 14-16	71	24	5	47
2003 Apr 7-9	69	26	5	43
2003 Apr 5-6	70	27	3	43
2003 Mar 29-30	71	26	3	45
2003 Mar 24-25	69	27	4	42
2003 Mar 22-23	71	25	4	46
2003 Mar 14-15	58	38	4	20
2003 Mar 3-5	57	37	6	20
2003 Feb 24-26	57	37	6	20
2003 Feb 17-19	58	37	5	21
2003 Feb 7-9	61	34	5	27
2003 Feb 3-6	59	35	6	24
2003 Jan 30-Feb 2	61	35	4	26
2003 Jan 23-25	60	36	4	24
2003 Jan 20-22	58	36	6	22
2003 Jan 13-16	61	34	5	27
2003 Jan 10-12	58	37	5	21
2003 Jan 3-5	63	32	5	31
2002 Dec 19-22	61	32	7	29
2002 Dec 16-17	63	33	4	30
2002 Dec 9-10	63	32	5	31
2002 Dec 5-8	64	29	7	35
2002 Nov 22-24	65	28	7	37
2002 Nov 11-14	66	26	8	40
2002 Nov 8-10	68	27	5	41
2002 Oct 31-Nov 3	63	29	8	34
2002 Oct 21-22	67	28	5	39
2002 Oct 14-17	62	31	7	31
2002 Oct 3-6	67	28	5	39
2002 Sep 23-26	68	26	6	42
2002 Sep 20-22	66	30	4	36
2002 Sep 13-16	70	26	4	44
2002 Sep 5-8	66	30	4	36
2002 Sep 2-4	66	29	5	37
2002 Aug 19-21	65	28	7	37
2002 Aug 5-8	68	26	6	42
2002 Jul 29-31	71	23	6	48
2002 Jul 26-28	69	26	5	43
2002 Jul 22-24	69	24	7	45
2002 Jul 9-11	73	21	6	52
2002 Jul 5-8	76	18	6	58
2002 Jun 28-30	76	19	5	57
2002 Jun 21-23	73	21	6	52
2002 Jun 17-19	74	20	6	54

2002 Jun 7-8	74	18	8	56
2002 Jun3-6	70	23	7	47
2002 May 28-29	77	17	6	60
2002 May 20-22	76	17	7	59
2002 May 6-9	76	19	5	57
2002 Apr 29-May 1	77	20	3	57
2002 Apr 22-24	77	17	6	60
2002 Apr 8-11	75	20	5	55
2002 Apr 5-7	76	19	5	57
2002 Mar 22-24	79	17	4	62
2002 Mar 18-20	79	16	5	63
2002 Mar 8-9	80	14	6	66
2002 Mar 4-7	77	18	5	59
2002 Mar 1-3	81	14	5	67
2002 Feb 8-10	82	14	4	68
2002 Feb 4-6	82	14	4	68
2002 Jan 25-27	84	13	3	71
2002 Jan 11-14	83	13	4	70
2002 Jan 7-9	84	12	4	72
2001 Dec 14-16	86	11	3	75
2001 Dec 6-9	86	10	4	76
2001 Nov 26-27	87	8	5	79
2001 Nov 8-11	87	9	4	78
2001 Nov 2-4	87	9	4	78
2001 Oct 19-21	88	9	3	79
2001 Oct 11-14	89	8	3	81
2001 Oct 5-6	87	10	3	77
2001 Sep 21-22	90	6	4	84
2001 Sep 14-15	86	10	4	76
2001 Sep 7-10	51	39	10	12
2001 Aug 24-26	55	36	9	19
2001 Aug 16-19	57	34	9	23
2001 Aug10-12	57	35	8	22
2001 Aug 3-5	55	35	10	20
2001 Jul 19-22	56	33	11	23
2001 Jul 10-11	57	35	8	22
2001 Jun 28-Jul 1	52	34	14	18
2001 Jun 11-17	55	33	12	22
2001 Jun 8-10	55	35	10	20
2001 May 18-20	56	36	8	20
2001 May 10-14	56	31	13	25
2001 May 7-9	53	33	14	20
2001 Apr 20-22	62	29	9	33
2001 Apr 6-8	59	30	11	29
2001 Mar 26-28	53	29	18	24
2001 Mar 9-11	58	29	13	29
2001 Mar 5-7	63	22	15	41
2001 Feb 19-21	62	21	17	41
2001 Feb 9-11	57	25	18	32
2001 Feb 1-4	57	25	18	32

G.W.Bush, Net approve average			
1기 1년후 평균 (01.1.20~02.1)	44	2기 1년후 평균 (05.1.20~06.1)	-5.548
1기 2년후 평균 (02.1.20~03.1)	47.391	2기 2년후 평균 (06.1.20~07.1)	-21.032
1기 3년후 평균 (03.1.20~04.1)	24.488	3기 3년후 평균 (07.1.20~08.1)	-28.923
1기 4년후 평균 (04.1.20~05.1)	3.771	4기 4년후 평균 (08.1.20~09.1)	-35.483
1기 평균	29.913	2기 평균	-22.746

3. 오바마 대통령 (2009.1~2017.1)²³⁸⁾

Date	Approve	Disapprove	No opinion	Net approve(B-C) %p
2017 Jan 16-19	59	37	4	22
2017 Jan 9-15	57	39	4	18
2017 Jan 2-8	55	42	3	13
2016 Dec 26-2017 Jan 1	55	40	5	15
2016 Dec 19-25	56	40	4	16
2016 Dec 12-18	56	40	4	16
2016 Dec 5-11	57	40	3	17
2016 Nov 28-Dec 4	54	43	3	11
2016 Nov 21-27	56	40	4	16
2016 Nov 14-20	56	41	3	15
2016 Nov 7-13	57	41	2	16
2016 Oct 31-Nov 6	53	45	2	8
2016 Oct 24-30	54	44	2	10
2016 Oct 17-23	55	42	3	13
2016 Oct 10-16	54	43	3	11
2016 Oct 3-9	52	45	3	7
2016 Sep 26-Oct 2	53	44	3	9
2016 Sep 19-25	53	43	4	10
2016 Sep 12-18	52	44	4	8
2016 Sep 5-11	51	45	4	6
2016 Aug 29-Sep 4	52	44	4	8
2016 Aug 22-28	51	45	4	6
2016 Aug 15-21	51	44	5	7
2016 Aug 8-14	52	44	4	8
2016 Aug 1-7	52	45	3	7
2016 Jul 25-31	53	44	3	9
2016 Jul 18-24	49	47	4	2
2016 Jul 11-17	49	46	5	3
2016 Jul 4-10	51	45	4	6
2016 Jun 27-Jul 3	51	45	4	6
2016 Jun 20-26	50	46	4	4
2016 Jun 13-19	53	44	3	9
2016 Jun 6-12	53	43	4	10
2016 May 30-Jun5	51	44	5	7
2016 May 23-29	52	44	4	8
2016 May 16-22	51	45	4	6
2016 May 9-15	51	45	4	6
2016 May 2-8	52	44	4	8
2016 Apr 25-May 1	51	46	3	5
2016 Apr 18-24	51	45	4	6
2016 Apr 11-17	48	47	5	1
2016 Apr 4-10	51	45	4	6
2016 Mar 28-Apr3	51	45	4	6
2016 Mar 21-27	53	44	3	9
2016 Mar 14-20	50	46	4	4
2016 Mar 7-13	51	45	4	6
2016 Feb 29-Mar 6	50	46	4	4
2016 Feb 22-28	48	47	5	1
2016 Feb 15-21	48	48	4	0
2016 Feb 8-14	48	48	4	0
2016 Feb 1-7	47	50	3	-3
2016 Jan 25-31	48	48	4	0
2016 Jan 18-24	48	47	5	1
2016 Jan 11-17	48	47	5	1

238) <https://news.gallup.com/poll/116479/barack-obama-presidential-job-approval.aspx>

(검색일 : 2018.10.5)

2016 Jan 4-10	47	49	4	-2
2015 Dec 28-2016 Jan 3	45	52	3	-7
2015 Dec 21-27	48	49	3	-1
2015 Dec 14-20	45	51	4	-6
2015 Dec 7-13	45	50	5	-5
2015 Nov 30-Dec 6	47	49	4	-2
2015 Nov 23-29	46	49	5	-3
2015 Nov 16-22	44	52	4	-8
2015 Nov 9-15	49	47	4	2
2015 Nov 2-8	49	48	3	1
2015 Oct Nov 1	47	49	4	-2
2015 Oct 19-25	46	50	4	-4
2015 Oct 12-18	46	50	4	-4
2015 Oct 5-11	46	50	4	-4
2015 Sep 28-Oct 4	47	49	4	-2
2015 Sep 21-27	48	49	3	-1
2015 Sep 14-20	46	51	3	-5
2015 Sep 7-13	46	49	5	-3
2015 Aug 31-Sep 6	46	50	4	-4
2015 Aug 24-30	46	50	4	-4
2015 Aug 17-23	44	51	5	-7
2015 Aug 10-16	46	49	5	-3
2015 Aug 3-9	46	50	4	-4
2015 Jul 27-Aug 2	46	49	5	-3
2015 Jul 20-26	46	50	4	-4
2015 Jul 13-19	46	48	6	-2
2015 Jul 6-12	46	49	5	-3
2015 Jun 29-Jul 5	46	49	5	-3
2015 Jun 22-28	47	49	4	-2
2015 Jun 15-21	45	50	5	-5
2015 Jun 8-14	45	49	6	-4
2015 Jun 1-7	46	49	5	-3
2015 May 25-31	47	49	4	-2
2015 May 18-24	46	49	5	-3
2015 May 11-17	47	49	4	-2
2015 May 4-10	47	48	5	-1
2015 Apr 27-may 3	48	48	4	0
2015 Apr20-26	45	49	6	-4
2015 Apr 13-19	46	50	4	-4
2015 Apr 6-12	48	48	4	0
2015 Mar 30-Apr 5	47	48	5	-1
2015 Mar 23-29	46	49	5	-3
2015 Mar 16-22	45	50	5	-5
2015 Mar 9-15	47	48	5	-1
2015 Mar 2-8	46	49	5	-3
2015 Feb 23-Mar1	45	50	5	-5
2015 Feb 16-22	46	49	5	-3
2015 Feb 9-15	47	48	5	-1
2015 Feb 2-8	46	49	5	-3
2015 Jan 26-Feb 1	47	48	5	-1
2015 Jan 19-25	49	47	4	2
2015 Jan 12-18	46	49	5	-3
2015 Jan 5-11	46	48	6	-2
2014 Dec 29-2015 Jan 4	46	48	6	-2
2014 Dec 22-28	44	50	6	-6
2014 Dec 15-21	45	51	4	-6
2014 Dec 8-14	43	52	5	-9
2014 Dec 1-7	43	52	5	-9
2014 Nov 24-30	43	52	5	-9
2014 Nov 17-23	42	53	5	-11

2014 Nov 10-16	42	52	6	-10
2014 Nov 3-9	40	54	6	-14
2014 Oct 27-Nov 2	42	53	5	-11
2014 Oct 20-26	42	53	5	-11
2014 Oct 13-19	41	54	5	-13
2014 Oct 6-12	41	55	4	-14
2014 Sep 29-Oct 5	43	53	4	-10
2014 Sep 22-28	42	52	6	-10
2014 Sep 15-21	43	52	5	-9
2014 Sep 8-14	41	54	5	-13
2014 Sep 1-7	40	53	7	-13
2014 Aug 25-31	41	53	6	-12
2014 Aug 18-24	43	51	6	-8
2014 Aug 11-17	41	53	6	-12
2014 Aug 4-10	42	52	6	-10
2014 Jul 28-Aug 3	42	54	4	-12
2014 Jul 21-27	41	53	6	-12
2014 Jul 14-20	43	51	6	-8
2014 Jul 7-13	42	53	5	-11
2014 Jun 30-Jul 6	43	52	5	-9
2014 Jun 23-29	42	52	6	-10
2014 Jun 16-22	41	55	4	-14
2014 Jun 9-15	42	52	6	-10
2014 Jun 2-8	44	50	6	-6
2014 May 26-Jun1	44	51	5	-7
2014 May 19-25	43	52	5	-9
2014 May 12-18	44	51	5	-7
2014 May 5-11	45	50	5	-5
2014 Apr 28-may 4	44	50	6	-6
2014 Apr21-27	44	50	6	-6
2014 Apr 14-20	44	50	6	-6
2014 Apr 7-13	43	51	6	-8
2014 Mar 31-Apr 6	44	51	5	-7
2014 Mar 24-30	43	52	5	-9
2014 Mar 17-23	44	51	5	-7
2014 Mar 10-16	40	54	6	-14
2014 mar 3-9	43	53	4	-10
2014 Feb 24-Mar2	42	54	4	-12
2014 Feb 17-23	45	51	4	-6
2014 Feb 10-16	40	53	7	-13
2014 Feb 3-9	41	51	8	-10
2014 Jan 27-Feb 2	42	50	8	-8
2014 Jan 20-26	42	50	8	-8
2014 Jan 13-19	40	52	8	-12
2014 Jan 6-12	41	51	8	-10
2014 Jan 1-5	41	53	6	-12
2013 Dec 23-29	43	51	6	-8
2013 Dec 16-22	40	52	8	-12
2013 Dec 9-15	42	50	8	-8
2013 Dec 2-8	41	51	8	-10
2013 Nov 25-Dec 1	42	52	6	-10
2013 Nov 18-24	40	53	7	-13
2013 Nov 11-17	41	52	7	-11
2013 Nov 4-10	41	52	7	-11
2013 Oct 28-Nov 3	41	52	7	-11
2013 Oct 21-27	43	50	7	-7
2013 Oct 14-20	43	51	6	-8
2013 Oct 7-13	42	52	6	-10
2013 Sep 30-Oct 6	44	50	6	-6
2013 Sep 23-29	45	48	7	-3

2013 Sep 16-22	44	47	9	-3
2013 Sep 9-15	45	46	9	-1
2013 Sep 2-8	44	48	8	-4
2013 Aug 26-Sep1	44	48	8	-4
2013 Aug 19-25	46	46	8	0
2013 Aug 12-18	46	45	9	1
2013 Aug 5-11	44	48	8	-4
2013 Jul29-Aug 4	45	48	7	-3
2013 Jul 22-28	46	47	7	-1
2013 Jul 15-21	47	46	7	1
2013 Jul 8-14	46	47	7	-1
2013 Jul 1-7	46	46	8	0
2013 Jun 24-30	47	45	8	2
2013 Jun 17-23	46	46	8	0
2013 Jun 10-16	47	46	7	1
2013 Jun 3-9	48	45	7	3
2013 May 27-Jun2	48	44	8	4
2013 May 20-26	49	44	7	5
2013 May 13-19	49	44	7	5
2013 May 6-12	49	44	7	5
2013 Apr29-May5	50	44	6	6
2013 Apr 22-28	51	42	7	9
2013 Apr 15-21	50	43	7	7
2013 Apr 8-14	49	45	6	4
2013 Apr 1-7	48	45	7	3
2013 Mar 25-31	48	45	7	3
2013 mar 18-24	47	45	8	2
2013 Mar 11-17	48	46	6	2
2013 Mar 4-10	49	44	7	5
2013 Feb 25-Mar3	49	44	7	5
2013 Feb 18-24	51	42	7	9
2013 Feb 11-17	51	43	6	8
2013 Feb 4-10	52	42	6	10
2013 Jan 28-Feb 3	53	42	5	11
2013 Jan 21-27	52	43	5	9
2013 Jan 14-20	50	43	7	7
2013 Jan 7-13	54	41	5	13
2013 Jan 1-6	53	40	7	13
2012 Dec 24-30	53	41	6	12
2012 Dec 17-23	57	37	6	20
2012 Dec 10-16	52	40	8	12
2012 Dec 3-9	50	44	6	6
2012 Nov 26-Dec 2	51	42	7	9
2012 Nov 19-25	52	40	8	12
2012 Nov 12-18	53	41	6	12
2012 Nov 5-11	51	43	6	8
2012 Oct 29-Nov 4	52	45	3	7
2012 Oct 22-28	50	45	5	5
2012 Oct 15-21	50	45	5	5
2012 Oct 8-14	50	45	5	5
2012 Oct 1-7	52	43	5	9
2012 Sep 24-30	48	45	7	3
2012 Sep 17-23	49	45	6	4
2012 Sep 10-16	50	44	6	6
2012 Sep 3-9	50	44	6	6
2012 Aug 27-Sep2	44	47	9	-3
2012 Aug 20-26	46	47	7	-1
2012 Aug 13-19	45	49	6	-4
2012 Aug 6-12	45	49	6	-4
2012 Jul 30-Aug 5	45	48	7	-3

2012 Jul 23-29	47	47	6	0
2012 Jul 16-22	45	48	7	-3
2012 Jul 9-15	46	47	7	-1
2012 Jul 2-8	45	46	9	-1
2012 Jun 25-Jul 1	47	46	7	1
2012 Jun 18-24	46	48	6	-2
2012 Jun 11-17	46	48	6	-2
2012 Jun 4-10	47	46	7	1
2012 May 28-Jun 3	46	46	8	0
2012 May 21-27	48	46	6	2
2012 May 14-20	47	46	7	1
2012 May 7-13	47	47	6	0
2012 Apr 30-May 6	48	46	6	2
2012 Apr23-29	48	46	6	2
2012 Apr 16-22	48	46	6	2
2012 Apr 9-15	47	46	7	1
2012 Apr 2-8	47	46	7	1
2012 Mar 26-Apr 1	46	45	9	1
2012 Mar 19-25	46	45	9	1
2012 Mar 12-18	46	47	7	-1
2012 Mar 5-11	48	44	8	4
2012 Feb 27-Mar 4	45	48	7	-3
2012 Feb 20-26	45	47	8	-2
2012 Feb 13-19	45	47	8	-2
2012 Feb 6-12	47	47	6	0
2012 Jan 30-Feb 5	46	47	7	-1
2012 Jan 23-29	45	48	7	-3
2012 Jan 16-22	45	46	9	-1
2012 Jan 9-15	45	47	8	-2
2012 Jan 2-8	46	47	7	-1
2011 Dec 26-2012 Jan 1	42	49	9	-7
2011 Dec 19-25	45	47	8	-2
2011 Dec 12-18	42	50	8	-8
2011 Dec 5-11	43	50	7	-7
2011 Nov 28-Dec 4	42	50	8	-8
2011 Nov 21-27	43	49	8	-6
2011 Nov 14-20	43	49	8	-6
2011 Nov 7-13	43	48	9	-5
2011 Oct 31-Nov6	43	50	7	-7
2011 Oct 24-30	43	49	8	-6
2011 Oct 17-23	41	51	8	-10
2011 Oct 10-16	41	52	7	-11
2011 Oct 3-9	40	53	7	-13
2011 Sep26-Oct 2	41	50	9	-9
2011 Sep 19-25	41	51	8	-10
2011 Sep 12-18	40	52	8	-12
2011 Sep 5-11	43	49	8	-6
2011 Aug 29-Sep 4	42	51	7	-9
2011 Aug 22- 28	40	53	7	-13
2011 Aug 15-21	40	53	7	-13
2011 Aug 8-14	40	52	8	-12
2011 Aug 1-7	42	50	8	-8
2011 Jul 25-31	42	49	9	-7
2011 Jul 18-24	43	48	9	-5
2011 Jul 11-17	44	48	8	-4
2011 Jul 4-10	46	45	9	1
2011 Jul 27-Jul 3	46	47	7	-1
2011 Jun 20-26	43	49	8	-6
2011 Jun 13-19	47	45	8	2
2011 Jun 6-12	46	44	10	2

2011 may 30-Jun5	50	42	8	8
2011 May 23-29	49	43	8	6
2011 May 16-22	50	43	7	7
2011 May 9-15	49	43	8	6
2011 May 2-8	51	40	9	11
2011 Apr 25- May 1	44	47	9	-3
2011 Apr 18-24	43	48	9	-5
2011 Apr 11-17	43	48	9	-5
2011 Apr 4-10	45	46	9	-1
2011 Mar 28-Apr 3	48	44	8	4
2011 Mar 21-27	45	47	8	-2
2011 Mar 14-20	48	44	8	4
2011 Mar 7-13	47	45	8	2
2011 Feb 28-Mar 6	46	46	8	0
2011 Feb 21-27	48	43	9	5
2011 Feb 14-20	48	43	9	5
2011 Feb 7-13	48	43	9	5
2011 Jan 31-Feb 6	47	45	8	2
2011 Jan 24-30	50	42	8	8
2011 Jan 17-23	50	42	8	8
2011 Jan 10-16	49	42	9	7
2011 Jan 3-9	48	45	7	3
2010 Dec 27-2011 Jan 2	48	44	8	4
2010 Dec 20-26	47	46	7	1
2010 Dec 13-19	46	46	8	0
2010 Dec 6-12	45	48	7	-3
2010 Nov 29-Dec 5	46	46	8	0
2010 Nov 22-28	45	47	8	-2
2010 Nov 15-21	46	46	8	0
2010 Nov 8-14	44	48	8	-4
2010 Nov 1-7	45	47	8	-2
2010 Oct 25-31	45	48	7	-3
2010 Oct 18-24	44	48	8	-4
2010 Oct 11-17	45	47	8	-2
2010 Oct 4-10	46	48	6	-2
2010 Sep 27-Oct3	46	47	7	-1
2010 Sep 20-26	44	48	8	-4
2010 Sep 13-19	46	47	7	-1
2010 Sep 6-12	46	46	8	0
2010 Aug 30-Sep5	45	47	8	-2
2010 Aug 23-29	43	49	8	-6
2010 Aug 16-22	43	50	7	-7
210 Aug 9-15	44	48	8	-4
2010 Aug 2-8	45	48	7	-3
2010 Jul 26-Aug 1	45	47	8	-2
2010 Jul 19-25	45	47	8	-2
2010 Jul 12-18	46	46	8	0
2010 Jul 5-11	46	47	7	-1
2010 Jun 28-Jul 4	46	45	9	1
2010 Jun 21-27	45	46	9	-1
2010 Jun 14-20	47	45	8	2
2010 Jun 7-13	46	46	8	0
2010 may 31-Jun 6	47	45	8	2
2010 May 24-30	46	46	8	0
2010 May 17-23	48	45	7	3
2010 May 10-16	49	43	8	6
2010 May 3-9	50	43	7	7
2010 Apr 26-May2	48	45	7	3
2010 Apr 19-25	50	43	7	7
2010 Apr 12-18	48	45	7	3

2010 Apr 5-11	47	46	7	1
2010 Mar 29-Apr 4	49	44	7	5
2010 Mar 22-28	49	44	7	5
2010 Mar 15-21	48	45	7	3
2010 Mar 8-14	48	45	7	3
2010 Mar 1-7	49	44	7	5
2010 Feb 22-28	50	43	7	7
2010 Feb 15-21	49	43	8	6
2010 Feb 8-14	51	42	7	9
2010 Feb 1-7	50	43	7	7
2010 Jan 25-31	48	45	7	3
2010 Jan 18-24	49	46	5	3
2010 Jan 11-17	50	43	7	7
2010 Jan 4-10	51	43	6	8
2009 Dec 28-2010 Jan 3	51	43	6	8
2009 Dec 21-27	51	43	6	8
2009 Dec 14-20	50	43	7	7
2009 Dec 7-13	49	42	9	7
2009 Nov 30-Dec 6	50	44	6	6
2009 Nov 23-29	50	42	8	8
2009 Nov 16-22	49	44	7	5
2009 Nov 9-15	53	39	8	14
2009 Nov 2-8	52	42	6	10
2009 Oct 26-Nov 1	53	41	6	12
2009 Oct 19-25	53	39	8	14
2009 Oct 12-18	52	41	7	11
2009 Oct 5-11	54	38	8	16
2009 Sep 28-Oct 4	52	40	8	12
2009 Sep 21-27	51	41	8	10
2009 Sep 14-20	52	41	7	11
2009 Sep 7-13	52	41	7	11
2009 Aug 31-Sep6	53	40	7	13
2009 Aug 24-30	50	43	7	7
2009 Aug 17-23	52	41	7	11
2009 Aug 10-16	54	40	6	14
2009 Aug 3-9	56	37	7	19
2009 Jul 27-Aug 2	54	39	7	15
2009 Jul 20-26	56	38	6	18
2009 Jul 13-19	59	33	8	26
2009 Jul 6-12	58	34	8	24
2009 Jun 29-Jul 5	60	32	8	28
2009 Jun 22-28	60	33	7	27
2009 Jun 15-21	59	34	7	25
2009 Jun 8-14	61	31	8	30
2009 Jun 1-7	62	31	7	31
2009 May 25-31	63	30	7	33
2009 May 18-24	64	28	8	36
2009 May 11-17	64	29	7	35
2009 May 4-10	66	27	7	39
2009 Apr 27-May3	65	29	6	36
2009 Apr 20-26	65	29	6	36
2009 Apr 13-19	62	29	9	33
2009 Apr 6-12	61	28	11	33
2009 Mar 30-Apr 5	62	28	10	34
2009 Mar 23-29	61	29	10	32
2009 Mar 16-22	63	26	11	37
2009 Mar 9-15	62	28	10	34
2009 Mar2-8	62	27	11	35
2009 Feb 23-Mar1	64	23	13	41
2009 Feb 16-22	62	25	13	37

2009 Feb 9-15	64	22	14	42
2009 feb 2-8	65	21	14	44
2009 Jan 26-feb 1	66	18	16	48
2009 Jan 21-25	67	13	20	54

Obama, Net approve average			
1기 1년후 평균 (09.1.20~10.1)	22.923	2기 1년후 평균 (13.1.20~14.1)	-1.212
1기 2년후 평균 (10.1.20~11.1)	1.094	2기 2년후 평균 (14.1.20~15.1)	-9.173
1기 3년후 평균 (11.1.20~12.1)	-2.942	3기 3년후 평균 (15.1.20~16.1)	-2.808
1기 4년후 평균 (12.1.20~13.1)	3.019	4기 4년후 평균 (16.1.20~17.1)	7.981
1기 평균	6.024	2기 평균	-1.303

4. 트럼프 대통령 (2017.1~ 2018.10월말)²³⁹⁾

Date	Approve	Disapprove	No opinion	Net approve(B-C)%p
2018 Oct29-Nov 4	40	54	6	-14
2018 Oct 22-28	40	54	6	-14
2018 Oct 15-21	44	50	6	-6
2018 Oct 8-14	44	51	5	-7
2018 Oct 1-7	43	53	4	-10
2018 Sep 24-30	42	53	5	-11
2018 Sep 17-23	40	56	4	-16
2018 Sep 10-16	38	56	6	-18
2018 Sep 3-9	40	54	6	-14
2018 Aug 27-Sep 2	41	53	6	-12
2018 Aug 20-26	41	54	5	-13
2018 Aug 13-19	42	52	6	-10
2018 Aug 6-12	39	56	5	-17
2018 Jul 30-Aug 5	41	54	5	-13
2018 Jul23-29	40	55	5	-15
2018 Jul 16-22	42	54	4	-12
2018 Jul 9-15	43	52	5	-9
2018 Jul 2-8	41	56	3	-15
2018 Jun 25-Jul 1	42	53	5	-11
2018 Jun 18-24	41	55	4	-14
2018 Jun 11-17	45	50	5	-5
2018 Jun 4-10	42	54	4	-12
2018 May 28-Jun3	41	55	4	-14
2018 May 21-27	40	55	5	-15
2018 May 14-20	42	54	4	-12
2018 May 7-13	43	52	5	-9
2018 Apr 30-May 6	42	52	6	-10
2018 Apr 23-29	42	53	5	-11
2018 Apr 16-22	38	57	5	-19
2018 Apr 9-15	39	55	6	-16
2018 Apr 2-8	41	54	5	-13
2018 Mar 26-Apr1	39	56	5	-17
2018 Mar 19-25	39	55	6	-16
2018 Mar 12-18	40	56	4	-16
2018 Mar 5-11	39	56	5	-17
2018 Feb 26-Mar 4	39	55	6	-16
2018 Feb 19-25	39	56	5	-17
2018 Feb 12-18	37	59	4	-22
2018 Feb 5-11	40	57	3	-17

239) <https://news.gallup.com/poll/203198/presidential-approval-ratings-donald-trump.aspx>

(검색일: 2018.11.10.)

2018 Jan 29-Feb 4	40	57	3	-17
2018 Jan 22-28	38	57	5	-19
2018 Jan 15-21	36	59	5	-23
2018 Jan 8-14	38	57	5	-19
2018 Jan 1-7	37	58	5	-21
2017 Dec 25-31	39	55	6	-16
2017 Dec 18-24	37	57	6	-20
2017 Dec 11-17	35	60	5	-25
2017 Dec 4-10	36	59	5	-23
2017 Nov 27-Dec 3	35	59	6	-24
2017 Nov 13-19	37	56	7	-19
2017 Nov 6-12	38	57	5	-19
2017 Oct 30-Nov5	38	56	6	-18
2017 Oct 23-29	38	58	4	-20
2017 Oct 23-29	35	60	5	-25
2017 Oct 16-22	36	58	6	-22
2017 Oct 9-15	37	57	6	-20
2017 Oct 2-8	38	56	6	-18
2017 Sep 25-Oct 1	37	58	5	-21
2017 Sep18-24	38	55	7	-17
2017 Sep 11-17	38	57	5	-19
2017 Sep 4-10	37	57	6	-20
2017 Aug 28-Sep 3	36	59	5	-23
2017 Aug 21-27	35	60	5	-25
2017 Aug14-20	37	58	5	-21
2017 Aug 7-13	36	58	6	-22
2017 Jul 31-Aug 6	37	58	5	-21
2017 Jul 24-30	38	57	5	-19
2017 Jul 17-23	37	58	5	-21
2017 Jul 10-16	39	56	5	-17
2017 Jul 3-9	38	57	5	-19
2017 Jul 26-Jul2	39	56	5	-17
2017 Jul 19-25	39	56	5	-17
2017 Jun 12-18	38	57	5	-19
2017 Jun 5-11	37	58	5	-21
2017 May29-Jun4	38	56	6	-18
2017 May22-28	41	54	5	-13
2017 May 15-21	38	56	6	-18
2017 May 8-14	38	56	6	-18
2017 May 1-7	42	53	5	-11
2017 Apr 24-30	41	54	5	-13
2017 Apr 17-23	41	52	7	-11
2017 Apr 10-16	40	54	6	-14
2017 Apr 3-9	40	53	7	-13
2017 Mar 27-Apr2	38	57	5	-19
2017 Mar 20-26	39	56	5	-17
2017 Mar 13-19	40	55	5	-15
2017 Mar6-12	42	52	6	-10
2017 Feb27-Mar 5	43	51	6	-8
2017 Feb 20-26	42	53	5	-11
2017 Feb 13-19	40	54	6	-14
2017 Feb 6-12	41	53	6	-12
2017 Jan 30-Feb5	43	52	5	-9
2017 Jan 20-29	45	47	8	-2

Trump, Net approve average	
1기 1년후 평균 (17.1.10~18.1)	-17.529
1기 2년후 평균 (18.1.20~18.10월말현재)	-13.905
현재까지 평균	-15.717

Abstract

The Influence of US Politics on the Autonomy of the South Korean Government's North Korea Policy

- An Analysis on US Administrations
of the Post-Cold War Era -

Sim, Moon Bo

Department of Public Administration

The Graduate School

Seoul National University

This study examines how the United States' domestic political factors during the post-Cold War era brought change to its North Korea policy and how it continues to influence the level of autonomy in the South Korean government's North Korea policy. America's North Korea policy is influenced by many domestic political factors including 'midterm elections', 'congress', and 'decision makers'; However, how these factors actually apply to the policy is decided by the approval rating of the incumbent president.

During the post-Cold War era, America's North Korea policy changed when presidential approval ratings were low - for instance, during the 2nd terms of President Bush and Obama. On the other hand, during presidencies in which approval ratings were equally high in the first and second terms such as President Clinton's, the North Korea policy did not change. Such consistency comes from the fact that the President, as a figure that maintains governance of the state through 'policy of persuasion(Neustadt, 1990)', can secure control over the administration when presidential approval is high and continue the policy that he or she intends to pursue. However, a President with low public support cannot secure the driving force for national agendas and, in the worst case, can jeopardize his or her political influence. In this case, the president has an incentive to utilize the North Korea policy - a foreign policy in which the President can elicit a bipartisan consensus more easily than domestic policies that are tangled with intricate interests - as a tool to raise the approval rating.

If change in presidential approval can change the US government's policy vis a vis North Korea, it can also influence the autonomy of South Korea's policy towards the North. In particular, when the President of the United States starts to adopt a moderate policy towards North Korea, policy autonomy of the South Korean government may increase or decrease depending on the level of North Korea's recognition of South Korea-US cooperation. However, when the President of the United States imposes a hard-line policy on North Korea, South Korea's policy autonomy towards North Korea always decreases.

Based on such analysis, this paper goes further to analyze the correlation between change in the Trump administration's North Korea policy and autonomy of Moon Jae-in government's North Korea policy. Aware of the midterm elections as well as his low approval ratings since inauguration, President Trump started to soften his hard-line stance towards North Korea after one year in office. In the midst of such change, the Moon Jae-in administration bridged the US and North Korea whenever talks came to an impasse, while

continuing with inter-Korean dialogue to achieve the specific North Korea policy goal of "development of inter-Korean relations." As a result, the South Korean government's policy autonomy in regards to North Korea has increased to a great extent.

In short, when the tolls are unfavorable, the US president has an incentive to reorient the administration's North Korea policy, and when the change is towards a more moderate direction, the South Korean Government faces an opportunity to make more autonomous decisions vis a vis North Korea. Nevertheless, a moderate US stance towards North Korea does not always guarantee autonomy; Only when the moderate US stance is wedded with seamless South Korea-US cooperation can South Korean government's policy autonomy be enhanced. Therefore, in order to enhance its autonomy, the South Korean government should take into consideration that the US policy toward North Korea may change according to domestic political situation, and maintain close coordination with the US so that the two countries can move towards the same direction on North Korea. At the same time, the government should make North Korea understand that its policy does not pose a threat to the regime, but it must do so while maintaining consistency to create an environment in which North Korea can respond positively to various South Korean government's proposals, including dialogue with the South Korean government.

Key words : US politics, Presidential approval ratings, North Korea policy, autonomy, inter-Korean relations

Student Number : 2011-22138

