

북미대립과 한미동맹: 변화와 딜레마*

이 정 철 | 송실대학교

본 연구는 남북미 3각관계의 연관성을 해명하는 기초 작업의 일환으로, 먼저 부시 행정부 시기 북미관계와 한미관계의 변화와 그 상관성을 분석하였다.

전통적으로 양자관계는 상호 길항관계였지만, 탈냉전 이후 북미관계나 한미관계가 변하기 시작하여 길항관계라는 속성에 변화가 발생했다. 일레로 클린턴 행정부 시기의 북미관계가 부시 행정부 시기의 한미관계에 영향을 주어, 한미관계의 전통적 특징이었던 연루와 방기라는 동맹 딜레마가 역전된 것이다. 이전 시기에는 미국이 한반도의 분쟁에 연루되는 것을 꺼려하고 한국은 미국으로부터 방기되는 것을 두려워했다면, 부시 행정부 시기에는 오히려 한국이 국제 분쟁에 연루되는 것을 꺼려하고 미국은 동북아에서 자신이 방기되는 것을 두려워하게 된 것이다.

동맹 딜레마의 역전 상황은 한국 내에서는 대미 편승외교의 본질인 한미관계의 비대칭성을 시정하자는 요구로 나타났다. 동북아 균형자론은 안보와 자율성 교환 관계라는 전통적 한미관계에서 안보 주권과 자율성 주권의 분리를 통해 비대칭성을 탈피하고자한 시도였다. 반면 부시 행정부는 반테러 전략과 새로운 동맹전략인 유지동맹론(coalition of the willing)에 따라 한미관계를 재편하고자 했고 이를 위해 북미관계를 도구화하는 전략을 수립하였다.

결국 참여정부의 균형자론은 미국의 새로운 동맹전략과 북미관계의 도구화 전략 앞에 꼬리를 내릴 수밖에 없었고, 오히려 어설픈 자주화 노선이 남북관계를 악화시키는 자주역설을 낳는다는 경험칙만 확인했다는 것이 본 연구의 결론이다.

주제어: 동맹의 안보딜레마, 연루, 방기, 동북아 균형자론, 비대칭 동맹

1) 이 연구는 서울대학교 간접연구경비에서 지원되는 통일학 연구사업비에 의해 수행되었음.

I. 서론

북미관계는 자유주의 패권국과 잔존 공산국간의 대결 관계이자, 하나의 거인이 하나의 난쟁이(one giant, one pigmy)와 협상하는(월츠 2000, 122) 비대칭관계이기도 하다. 따라서 북미관계는 쌍방 간의 위협 인식에 대한 평가와 이에 따른 미국의 대공산권 정책인 관여정책의 적용여부 그리고 그 방법으로서의 양자협상이라는 방법론상의 적실성에 대한 논의가 중심이 되어 있다. 전형적인 근대적 국제정치 of 과제의 썬이다.

한편 남북관계는 한반도 주민이 전근대에서 근대로 이행하는 과정에서 발생한 제국주의의 기억과 정체성 정치, 국민국가 완성의 과제가 어우러진 근대 이행의 과제이다. 반면 한미관계는 최근 세계화와 미국의 반테러전, 그리고 군사혁신정책 등에 따라 전통적 근대 국제정치의 영역에서 탈피해 탈근대 이행과 관련된 문제로 전환하고 있는 추세이다(전재성 2007, 238).

따라서 남북미 3각 관계에 대한 입론을 세운다는 것은 거시적 시대 단층의 중첩과 복합 속에서 근대 이행, 근대, 탈근대의 문제를 하나의 일반 법칙으로 엮어내고자 하는 무리한 시도이다(전재성 2007, 238). 이들 간의 상관관계를 밝힐 수 있는 일반 이론은 정립되어 있지 않다는 점 때문에 3각 관계를 해명하고자 하는 시도는 대부분 특수성을 강조하는 경향이 있다. 그러나 특수성론에 대한 공감대 역시 약한 실정이다.

이처럼 3각관계의 규칙성이나 상관성을 발견하는 것이 어려운 조건하에서, 본 연구는 우선 북미관계의 전개 양상에 따라 한미관계가 어떻게 진행되었는지를 보고자 한다. 북미관계와 한미관계의 상관성에 대한 규칙을 발견한다면, 북미관계와 남북관계 그리고 남북미 3각관계를 해명하는 데서 중요한 실마리를 찾을 수 있을 것이기 때문이다. 나아가 이에 기반해 참여정부 시기 제기된 동북아 균형자론 등 한미동맹 조정론의 한계를 검토함으로써 한미관계가 북미관계나 남북관계에 미치는 영향을 확인하고자 한다.

시기별로는 부시 행정부 시기를 중심으로 살펴보고자 한다. 부시 행정부 시기는 북핵 위기 과정에서 남북미 3각관계의 복잡성이 고조되고 특히 한미 간의 대북 접근법이 분기되던 시기였다. 특히 부시-노무현 정부 이래 동맹의 성격 변화에 관한

논의가 활발하고 심지어는 한미간 갈등설이 심심찮게 회자되는 실정이어서 특히 이 시기는 한미관계의 변화에 많은 관심이 집중되었기 때문이다.¹⁾

II. 길항관계로서의 북미관계와 한미관계: 변화와 갈등

전통적 관점에서 볼 때, 북미관계와 한미관계는 길항관계 즉 경쟁적 관계이다.

세계적 차원에서의 냉전과 지역 차원에서의 북한의 위협을 전제로 한 한미동맹의 전통적 개념은 북미관계라는 것을 부정하는 것임에 틀림없다. 한미동맹은 북한 및 공산 진영과의 전쟁을 통해 맺어진 동맹이었고, 전쟁 억지를 위해 한국의 안보와 자율성 모두를 미국에 위탁하는 개념이었기 때문이다. 따라서 대북 억지 문제와 정통성 문제를 동시에 내재하고 있는 한미동맹은 태생적으로 정상국가관계로서의 북미관계를 수용할 수 없는 것이었다.

그러나 탈냉전이 시작되면서 한미관계 역시 전통적 대북 전쟁억지동맹으로부터 변화의 조짐을 보이기 시작했다. 그것은 제네바 합의를 기점으로 북미 간 새로운 접근법이 시작되고 북미간 정상국가 관계의 모색이라는 시도로부터 감지되었다.²⁾ 물론 대북 억지동맹으로서의 한미동맹은 남북미 관계의 근본적인 심급을 규정하는 것이기 때문에 그 변화의 속도는 매우 느렸고 때로는 북미관계와 남북관계 변화의 방향타가 되거나 이를 가로막는 기제가 되기도 했다. 특히 부시 행정부에 들어와 미국 정부가 테러와의 전쟁을 선포하면서 위협 인식에 걸적인 변화를 보이고 본격적인 군사혁신을 도모하면서 소위 탈근대적(전재성 2007, 238) 정체성의 모색을 시작함에 따라 한미동맹은 더욱 복잡한 양상을 띠고 있기도 하다.

사실, 한미와 같은 후견-피후견 동맹(김기정 2005, 164)이자, 비대칭 동맹관계에서는 미국은 상위수준에서 전략을 구상하고 한국은 하위 수준에 집중하게 마련이다. 미국은 이같은 비대칭적 동맹의 하부 단위인 한국에 대해 정책적 배려가 부족하게 되고, 한국은 상부단위인 미국에 대해 포괄적인 이해가 부족하게 된다(신

1) 다만 클린턴 행정부 시기도 짧게나마 개괄할 것이다.

2) 북미관계에 새로운 관계 속성이 정착되기 시작함에 따라 남북관계 역시 적대적 상호의존관계라는 특수성을 유지하면서도 협력에 의한 변화를 통해 새로운 정체성을 형성하기 시작했음은 물론이다.

욱희 2005, 270). 결과적으로 한미관계에서 갈등은 미국이 한반도 문제를 글로벌 맥락에서 보려고 하고, 한국은 북한과의 대치 관계에서 보려고 하는 시각차에 기인하곤 했다. 특히 미국은 한반도 전쟁에 연루(entrapment)되는 것을 꺼려할 수밖에 없었고, 한국 정부는 미국의 일방적 태도에 불만을 가지면서도³⁾ 방기(abandonment)의 두려움 때문에 미국의 결정을 수용할 수밖에 없었다.

그러나 한미관계에서도 이같은 전통적 관계에 변화가 발생하게 된 것이다. 한중관계와 지역(region)이라는 변수가 등장함에 따라 연루만 걱정해 온 미국은 동 지역 이해로부터 방기되는 두려움을 고려하지 않을 수 없게 되었다. 한국 내 반미감정이 변환외교(transformative diplomacy)⁴⁾와 공공외교(public diplomacy)의 대상이 된다는 것은 과거에는 생각해본 적이 없었다.

동시에, 방기의 두려움이 가장 중요했던 한국 역시 대북 위협 인식의 저하에 따라 방기보다는 연루 문제에 민감해졌다.⁵⁾ 전통적으로 미국은 한국이 방어적 현실주의보다는 공격적 현실주의를 취할 것을 우려해왔다(신욱희 2005, 277). 그러나 부시 행정부가 들어선 이후 상황은 역전되었다. 한국은 미국이 사실상 공격적 현실주의로 해석될 수 있는 새로운 교리에 입각해서 동북아 힘의 균형 즉 현상 유지에 변화를 꾀하고자 하는 것이 아닌가 하는 의구심을 감출 수 없었다. 한미동맹이 표방해온 공동의 목표를 넘어서 미국이 새로운 변화를 꾀하고 미국이 관여한 분쟁에 한국이 연루되는 상황이 발생할 수 있다면 한국은 과거처럼 쉽게 미국의 입장에 동의하고 있을 수만은 없기 때문이었다. 한국에서 이라크 파병 반대 여론이나

3) 그러나 한국은 미국으로부터 방기 혹은 유기되는 것을 두려워했기 때문에 미국의 결정을 수용하고 따르는 길을 택해왔다. 때로는 베트남전과 같이 적극적인 연루를 마다하지 않으면서도 동맹유지의 길을 택하였다. 비대칭적 동맹이 유지되는 이유였다(신욱희 2005, 271-272).

4) 미국의 변환외교와 공공외교에 대해서는 다음의 글 참조. 전재성, 2006. "미국 부시행정부의 변환외교." 『국가전략』 제12권 4호; 민병원, 2006. "세계화 시대의 국가변환." 『국가전략』 제12권 3호; Kennon H. Nakamura & Susan B. Epstein, 2007. *Diplomacy for 21st century-Transformational Diplomacy*, CRS Report August 23.

5) 클린턴 행정부 시절 북미관계 진전과 이에 뒤이은 남북관계 진전으로 한국의 대북 위협 인식이 현저하게 저하되기 시작했다. 한국인들 사이에서는 한미동맹의 원초적 목적인 대북 억지에 큰 문제가 없다는 인식이 퍼져나갔다. 심지어 두차례에 걸친 서해교전에도 불구하고 한국국민의 대북 위기 의식은 고조되지 않았다.

주한미군의 전략적 유연성 문제가 논란이 된 것은 이같은 상황 인식에 연유하는 것이다. 한국 내에서 한미동맹 그 자체가 목적이자 정체성이었던 세대가 점차 사라지고 자주와 동맹의 이항구획적 구분보다는 국가 목표로서의 자주와 수단으로서의 동맹이 병행가능하다는 인식(김기정 2005, 151)이 확산되었기 때문이었다. 이런 상황의 변화는 대북 위협 인식의 저하와 더불어 한국의 국력 성장에 따른 불가피한 조정이기도 했다.

III. 북미관계의 전개와 한미관계의 등락

1. 클린턴 행정부 시기: 북미관계의 진전과 한미간 동맹딜레마의 등락

제네바합의 당시 북미간 거래(trade-off)의 내용은 김영삼 정부가 도저히 수용할 수 없는 것이었다. '숙적관계'로서의 남북관계(우승지 2007, 170)의 현실이나 대북 억지라는 한미동맹의 전통적 목적에 비추어 볼 때, 북미간 거래는 대한민국의 존재론적 당위를 부정할 수 있는 것이라는 인식이 당시 정부 관계자 내에 있었기 때문이었다. 급작스러운 김일성 사망으로 남북정상회담이라는 이벤트도 수포로 돌아가 버려 제네바합의가 남겨놓은 상실감을 메울만한 대체제도 충분치 못하다는 인식이 만연하였다.

오히려 김일성 사망은 한국 정부의 정당성을 확장하는 기회로 인식되고 있었다. 한국 정부 내에서는 남측이 주도하는 통일, 즉, 북한 붕괴에 따른 흡수통일이 가능하다는 인식이 확산되었다. 사실 이같은 인식이 한미동맹의 전통적인 목표⁶⁾였었다는 점에서, 전통적인 동맹의 목적에 충실하지 않고 있는 미국에 대한 한국정부의 불만은 증폭되었다. 한미갈등이 공공연해지기 시작했다.

그러나 이 시기 한미갈등은 어떤 의미에서는 전형적인 동맹 딜레마의 한 형태에 다름 아니었다. 미국은 한반도 분쟁에 연루되는 것을 두려워했기 때문에 한국 정

6) 65년, 68년 미 국무부 NPP(National Policy Paper)에 적시된 3가지 사항은 다음과 같다. 일본과 공산 아시아 사이의 완충지로서 자유세계의 진전 기지, 자본주의 선전 사례, 미국 동맹의 발전 사례로서 한국을 유지하는 3가지이다(신유희 2005, 254-255).

부의 흡수통일정책을 지지하지 않으려고 했고, 한국은 방기의 두려움 때문에 미국의 대북 협상을 수용하지 않을 수 없었기 때문이다. 특히 한미동맹은 국력 결집형 동맹이라기보다는 안보 자주 교환형 비대칭 동맹⁷⁾이라는 점에서 한국 정부는 미국 정부의 입장을 수용하지 않을 수 없었다.

한편, 1998년 50년만의 정권 교체에 이어 한국 정부가 뒤늦게 대북 관여정책을 시작하였고 이는 미국의 대북관여정책에 탄력을 부여하였다. 미국이 페리프로세스를 정립함에 따라 북미관계와 남북관계 그리고 한미관계 모두가 상호 선순환 관계를 형성하고 발전하기 시작하였다.⁸⁾ 미국이 보기에는 오히려 남북관계가 북미 관계를 앞서 나가는 것이 우려될 정도의 상황이었다. 남북정상회담 당시 미국 관료들은 한국정부가 남북 합의 사실을 뒤늦게 통보했다고 불만을 토로했을 정도였다.⁹⁾ 미국발 속도조절론이 제기되기 시작했다.

한편 이에 대한 중국의 반발이 오히려 북한의 대미접근을 견제하는 동력으로 부상하기 시작하였다. 중국이 보기에 남북관계 진전과 한미동맹 강화 그리고 북미관

7) 한미동맹은 비대칭적인 국력을 가진 두 나라가 한 나라는 안보를 공여하고 다른 하나는 그 대가로 자율성의 일부를 포기하는 안보-자주 교환형 동맹이다(김태현 2004, 151).

8) 이 시기에 새롭게 제기되기 시작한 북한의 금창리 핵시설 의혹과 98년 8월의 대포동 미사일(혹은 광명성 1호) 발사로부터 초래된 위기 상황에 대한 미국의 대응은 이전과는 다른 방법으로 문제해결의 길을 밟아갔다. 즉 IAEA 등과 같은 국제기구나 남한 정부의 개입이 없이 처음부터 북-미 직접협상을 통해 문제를 풀어간 것이다. 현안문제 해결과 함께 근본문제 즉 한반도 냉전구조 해체의 동시병행이라는 “포괄적 접근을 통한 대북 관여정책(Comprehensive Engagement Policy)”이 한미(일)간 대북 공조의 기본 개념으로 등장함으로써(임동원 2002, 39-40) 과거와는 달리 북미직접 협상이 냉전 해체의 유용한 도구로 부각되기 시작했다. 이제 클린턴 행정부의 관여정책이 북한에 대해서도 본격적으로 적용되기 시작했고 또한 일정한 성과를 내기 시작했다. 양국은 99년 3월 금창리에 대한 북한의 추가사찰 허용, 지하시설의 복수현장 사찰 등에 합의하였다. 또한 북한이 장거리 미사일 시험 발사를 유예하겠다는 의사를 1999년 9월 북미 베를린 합의, 2000년 10월 12일 북한의 조명록 차수 방미시 발표된 북미 공동 코뮤니케, 2000년 10월 23일 평양 5.1 경기장을 방문한 올브라이트 미 국무장관에 대한 김정일 위원장의 구두 언명 등에서 수차례 확인하였다. 미국 관여정책의 성과라 할 만했고 미국의 대북 접근법은 점차 가속도를 내고 있었다. 1999년을 기점으로 이루어진 미국의 자유주의적 대북 접근법은 그 점에서 1950년 이래 가장 획기적인 것이라 할 만한 내용이었다.

9) 특히 당시 대북정책조정관이었던 웬디 셔만은 한국정부가 베를린 선언을 뒤늦게 알려줬다고 불만을 토로하였다(Wendy Sherman 인터뷰, 2004/7/11).

계 진전이라는 3각관계의 선순환은 대중국 포위구도와도 무관하지 않았다. 이미 일본 등지에서 중국 위협론을 공공연히 제기하고 있는 상황에서(박진영 외, 61) 이같은 3각 선순환을 방치하고만 있을 중국이 아니라는 평가가 확산되기 시작했다. 북한이 미국의 교차동맹(cross-alliance) 구도에 협조하여, 중국을 방기하고 미국에 편승하는 것은(박홍서 2008, 302)¹⁰⁾ 중국에게는 최악의 시나리오였기 때문이다. 이는 동아시아에서 중국변수가 독립변수로서 본격화함으로써 동맹의 안보딜레마(alliance's security dilemma)¹¹⁾ 외에도 교차동맹 등 다양한 현실주의 교리들이 작동하기 시작하였음을 보여주는 것이다. 동북아시아의 동맹구도가 얼마나 복잡한 변수들로 얽혀 있는지를 잘 보여주고 있는 장면이었다(박홍서 2008, 304).¹²⁾

2. 부시 행정부 시기 북미관계의 전개

부시 행정부가 집권 기간 북한 정권에 대해 취해온 인식과 접근법은 북한 위협론을 넘어 북한 붕괴론 즉, 정권교체(regime change)론에 가까운 정책 성향을 보여왔다. 부시 행정부가 북한 정권의 교체를 어떤 강도로 추진했는가에 대해서는 확실하게 어렵다. 그럼에도 불구하고 부시대통령의 '악의 축' 발언에 이은 대북 무시 정책 그리고 북핵문제를 인권, 마약, 위폐 등을 포괄하는 북한문제로 전환하고자 했던 시도는 북한 정권을 인정하지 않는다는 태도로 받아들여지기에 충분했다. 심지어 2·13 합의 이후 북미 대화가 진척되는 동안에도 부시 행정부의 기본 태도는 북한을 대화 대상으로 인정하는 공식 협상(negotiation)의 대상이 아니라 접촉

10) 교차동맹이란 상대방이 유지하고 있는 동맹관계를 활용하여 상대방에 대해 압력을 행사하려는 대외정책(Scalapino 1997, 9; Nicksch 1995, 29-39)을 의미한다. 이런 관점을 이론화한 것이 김우상의 동맹전이이론(Alliance Transition theory)이다.

11) 동맹의 안보딜레마는 동맹국가들간에 위협에 대한 상이한 인식이나 또는 위협에 대한 인식이 동일하다 하더라도 각각의 입장에 유리한 대응 방식을 추구할 때 발생하는 동맹국가들간의 갈등적 측면이다. 이에 대해서는 스나이더(Snyder 1997, 180-199)의 글을 참조.

12) 이 시기 김정일의 통일후 주한미군잔류발언에 대해 중국이 매우 민감하게 반영하였다는 주장은 참고할 만하다. 중국은 북한에 의한 분쟁 연루를 피하고 북한의 대미 편승도 저지하는 것이 중요한 목표이다. 즉 북한의 벼랑끝 외교도 미국의 대북 영향력 확대도 저지한다는 것이다(박홍서 2008, 305).

(talking)의 대상일 따름이라는 것이었다. 그마저도 6자회담이라는 틀 내에서 이루어지는 것이었다.

실제 부시 대통령은 집권 초기 중국에 대한 강경 구상¹³⁾을 포기하고 중국과의 화해를 통한 동북아의 상황관리를 선택했다(Lee 2006, 224).¹⁴⁾ 미국으로서는 이라크 전쟁에 대한 역량 집중이 더 중요했기 때문이었을 것이다. 이는 사실상 미국이 북핵문제와 북한문제에 대해 중국에게 외주(outsourcing diplomacy)를 준 것이나 마찬가지였다. 애초부터 북핵 문제를 대미 정책의 일환으로 간주한 중국이 이같은 미국의 구상¹⁵⁾을 적극 환영했음은 물론이다(후나바시 요이치 2007, 434).

이에 대한 북한의 대응은 매우 격렬했다. 북한은 부시 대통령의 '악의 축' 발언을 '선전포고' (외교부 대변인 성명 2002/1/31)이자 '조선전쟁론' (로동신문 2002/02/11)이라며 '미국이야말로 악의 제국'이라 반발했다. 이후 2002년 10월에는 HEU 프로그램을 진행하고 있음을 공식화한 후, 2003년 3월 이라크 전쟁 이후 북한은 억지 균형을 공개적으로 추구¹⁶⁾하기 시작했다. 2차 핵위기가 시작된 직후인 2003년 1월까지도 북한은 핵무기 제조 의사가 있음을 공식적으로 시인하지 않았다. NPT 탈퇴 성명을 발표하면서도, "현 단계에서 우리의 핵 활동은 오직 전력

13) 부시 행정부는 집권 초기 클린턴 행정부의 대중국, 대공산권 포용(engagement)정책을 비판하며, 중국에 대해 위화(圍和; con-gagement)정책을 검토하였다. 이에 따라 부시 행정부에서 중국은 전략적 파트너(strategic partner)에서 전략적 경쟁자(strategic competitor)로 격하되게 되었다. 중국에서 위화 즉 포위적 화해 혹은 포위적 접촉으로 번역되는 본 개념은 네오콘의 주요 이론가 중의 하나이자 이라크 대사로 현지 상황을 주도한 Zalmay M. Khalizad가 미국의 랜드(RAND) 연구소의 보고서에서 처음으로 제기한 개념임(Khalizad 2000, 6-11 참조).

14) 제임스 릴리 전 주한 대사도 동일한 의견을 피력하였다(2004/7/14 AEI 인터뷰).

15) 중미협조체제에 대해서는 다음 참조(박홍서 2007, 83-88). 이의 한 기능으로 북한 관리(condominium)의 개념도 가능하다. 관리 즉 공동통치(condominium) 개념은 강대국과 약소국이 동맹관계에 있을 때, 동맹 약소국으로 인해 기타 강대국과 분쟁 상황에 직면한다면, 강대국이 해당 약소국을 설득하거나 압력을 가해 자기 이익을 관철하는 과정에서 기타 강대국과 협력을 통해 약소국을 공동 통치한다는 개념에서 사용되었다(Snyder 1984, 484-486).

16) "힘의 균형이 파괴될 때 불안정과 위기가 조성되고 심지어 전쟁까지 벌어진다는 것은 역사의 교훈이며 오늘날의 이라크 사태가 보여주는 국제관계의 냉혹한 현실이다." (외무성 대변인 성명, 조선중앙통신 2006/7/7)

생산을 비롯한 평화적 목적에 국한될 것”(공화국 대변인 성명, 조선중앙통신 2003/1/10)이라며, 핵무기 제조 의사가 없다는 점을 분명히 하였다. 그러나 이같은 논조는 2003년 3월 이라크 전쟁을 계기로 해서 변화되기 시작했다.¹⁷⁾ 북한이 전쟁 ‘억지력’ 개념을 제기하며, 자위적 핵 무장 필요성을 언급하기 시작한 것이 이때가 최초였다. 그 이전까지는 “미국이 총을 쏘면 우리도 총을 쏠 것...미국이 한방 쏘면 우리는 열방, 백방을 쏠 것이다.”(로동신문 2003/1/9)거나 “조미합의에 구애됨이 없이 그에 대응한 실질적인 조치”(외무성 대변인 성명, 조선중앙통신 2002/3/13)를 취한다거나 하는 추상적이고 상징적인 표현들을 사용한 것이 고작이었지만, 이라크 전쟁을 계기로 명백한 ‘억지력’ 개념을 사용하기 시작한 것이다.¹⁸⁾ 이 때부터 북한은 핵 억지력 보유를 공공연하게 표명하는 것이 자위력을 강화하는 방편이라는 사고를 노골화하기 시작했다. 이는 이라크전쟁에 대한 북한의 학습 효과였고, 미국의 입장에서 보면, 힘의 외교의 역효과였다.¹⁹⁾

2005년 1월 신임 국무장관으로 지명된 라이스가 상원 인준 청문회에서 ‘폭정의 전초기지(outpost of tyranny)’로 북한을 지칭하자, 북한은 마침내, 2월 10일 “부시 행정부의 증대되는 대조선 고립 압살 정책에 맞서 자위를 위해 핵무기를 만들었다”는 핵 보유 선언을 하게 된다. 우여곡절 끝에 진행된 6자회담은 4차 회담에 가서 가까스로 9·19 공동성명이라는 비핵화 프로세스를 만들어 내었지만, BDA 문제라는 암초에 걸려 다시 좌초하게 된다. 이후 북한의 행보는 ‘억지력’ 과시를 위한 전략적 로드맵을 따르고 있었다. BDA 문제로 일체의 대화를 거부했던 북한은 2006년 6월 1일 외무성 대변인 성명을 통해 힐 차관보를 평양으로 초청하고 이에 응하지 않을 경우 ‘초강경조치’를 취할 수밖에 없다는 점을 분명히 함으로써 핵 실험의 서막을 열었다(조선중앙통신 2006/6/2). 그리고 7월 5일 북한은 전격적으

17) “안보리에서 취급하는 것 그 자체가 전쟁의 전주곡 ... 국제여론도 유엔헌장도 미국의 이라크 공격을 막지 못했다. ... 불가침조약도 소용없다. 물리적인 억제력, 그 어떤 첨단무기에 의한 공격도 압도적으로 격퇴할 수 있는 막강한 군사적 억제력만이 전쟁을 막을 수 있다는 것이 이라크 전쟁의 교훈 ... 잠재력을 총동원하여 전쟁의 억제력을 갖추려 한다”(외무성 대변인 성명 2003/4/6)

18) 2002년 10월 25일 외무성 담화에서 억제력이라는 용어를 사용하기도 했으나, 이때까지도 억제력 자체를 추구한다는 의미보다는 협상의 방법을 더욱 강조하는 상황이었다.

19) 2003년 연두 연설에서 부시는 북한을 악의 축에 이어 ‘무법 정권들’(outlaw regimes)이라고 부르며 대북 강압을 지속하고 있었다.

로 7발의 미사일을 발사했다. 이에 대해 미국이 대화보다는 유엔 제재라는 방식으로 나오자,²⁰⁾ 북한은 이에 굴하지 않고, 8월 26일 동 대변인 성명을 통해 부시 행정부를 강력히 비판했다. 마침내 중간 선거를 눈앞에 둔 10월 3일 북한은 핵실험 예고 성명을 내었고 9일에는 핵실험을 강행하였다. 자신들의 핵실험을 '핵억제력의 영구 확보'가 아니라 '비핵화를 위한 핵시험'이자 '포기를 전제로 한 핵 억제력의 활용'이라고 설명하는(조선신보 2007/10/5) 북한은 억지력의 확보가 협상력의 강화라는 기존의 인식을 반복적으로 드러내고 있다. 소위 '핵 폐기를 위한 핵 실험론'이자 '핵포기 결단에 의한 주도권론'(조선신보 2007/2/13)인 것이다.

북핵 실험 이후 북한은 2가지 옵션을 던지기 시작했다. 비핵화 협상이나 비핵지대화 협상이냐는 것이다.²¹⁾ 사실상 후자는 핵군축 협상을 의미하는 것으로 받아들여지고 있기 때문에 후자의 경로를 선택할 경우 비핵화는 어려운 국면으로 접어드는 것이라고 볼 수밖에 없다. 2008년 6자회담 과정에서 북한이 견지한 태도는 이 같은 옵션을 한미 양쪽에 던지는 방식이었고, 2009년 신년 북한 외무성 대변인 성명은 이를 더욱 노골화하였다. 성명에서 북한은 "비핵화를 통한 관계정상화가 아니라 관계정상화를 통한 비핵화라는 원칙적 입장"을 강조하고 "적대관계를 그대로 두고 핵문제를 풀려면 모든 핵보유국들이 모여 앉아 동시에 핵군축을 실현하는 길밖에 없다"(외무성 대변인 담화 2009/1/13)며, 선 관계정상화가 아니라면 핵군축회담의 길 밖에 없다는 입장을 다시금 확인하였다.

이같은 복잡한 상황 하에서 오바마 행정부의 향후 입장은 분명하지 않다. 힐러리 국무장관이 청문회에서 밝힌 것은 원칙적으로 6자회담을 검토하고 있다는 정도였고 북한의 핵확산을 종식시키는 최선의 방법을 찾기 위한 공격적 노력(a very aggressive effort)에 착수한다는 수준일 따름이다(힐러리 청문회 자료 2009/1/14).

20) 미국은 7월 16일 유엔 안보리에서 대북 비난 결의안을 주도했다. 한국전 이후 발효된 대북 결의안 중 가장 강력한 것이라는 평가를 받는 동 결의안은 그러나 일본이 제안한 원안에서 제재조항이 삭제된 채 채택되었다.

21) "우리는 6자회담이 비핵화회담으로 되기를 바라지만 현 단계에서 핵무기문제를 논의 대상으로 삼으려고 시도한다면 부득불 핵군축회담이나 핵군비통제회담을 진행할 것을 요구할 수밖에 없게 될 것이라고 말했다. 즉 미국이 9·19 공동성명 발표 이후의 《새로운 상황》을 무시하고 핵무기포기를 요구해나선다면 조선으로서는 별로 달갑지 않지만 핵무기의 수량을 조절하는 《핵군축회담》의 틀거리안에서 논의를 할 수밖에 없다." (조선신보 2006/12/20)

요컨대, 부시 행정부 시기 북미관계는 미국의 대북 봉쇄 나아가 붕괴 전략에 대해 북한이 핵 개발을 통한 실존적 억지(임수호 2007)로 맞선 가운데 형성되었다. 사실상 비대칭 억지관계²²⁾인 셈이다. 동시에 북한이 버랑끝 전술을 통해 미국으로부터 관계 정상화를 강제하려고 한다는 점에서 갈등적 편승(장노순 1999, 379-397)²³⁾을 시도하였다면, 부시 행정부는 북한의 이같은 의도에 대해 일관되게 무시 전략²⁴⁾으로 대응한 관계였다.²⁵⁾ 심지어 부시 행정부는 북한의 핵 무장 위협에 대해서도 노 레드라인(no red line) 정책²⁶⁾을 내세워 북한의 버랑끝 전술에 당하지 않겠다는 의지를 분명히 하였다. 그러나 2·13 합의를 계기로 〈갈등적 편승 대 무시〉의 대립에서 부시 행정부의 대북 무시 전략은 한계에 도달하였고, 6자회담 틀 내에서였지만 북미 간에는 직접 양자 접촉을 진행하는 관계가 되었다. 북한이 원하는 갈등적 편승에 조금 더 기운 모습이라 하겠다.

22) 김기정은 이를 반미적 사대주의(김기정 2005, 154)라고 부르고 있다.

23) 장노순은 약소국이 직접적인 위협을 받는 상황에서 편승하는 경우와 강대국간 갈등이 발생한 상황에서 자국의 이익을 확보하려는 의도에서의 편승을 구분해야 한다고 주장한다. 이를 구분하지 않기 때문에 현실주의자들에게 강대국에 대한 약소국의 편승이 갖는 의미가 모호하다는 것이다(장노순 1999, 382). 즉 약소국은 강대국의 강압에 의해 강제적으로 편승하기도 하지만, 강대국의 보상을 통한 유인책에 의해 자발적으로 편승할 수도 있다는 것이다(Schweller 1994, 88-92).

24) 구갑우는 이를 '공격적 방치(hawkish neglect)'라고 평가하였다. 구갑우, 2002. "비판적 국제이론과 한반도 평화과정: 대안적 연구의제의 설정." 『통일정책연구』, 제11권 1호, 22쪽.

25) 전통적인 현실주의적 편승정책(Walt 1987, 30-31)을 요구한 것이라 볼 수도 있다.

26) 부시 행정부의 대북 정책은 3가지 원칙하에 진행되었다. 하나는 북핵 협상에서의 레드라인을 설정하지 않는다는 것, 다음은 북한과 양자대화를 거부하고 다자대화를 한다는 것, 끝으로 대화와 압력을 병행한다는 점에서 모든 옵션이 검토 대상(all options on the table)임을 숨기지 않는다는 것이다. 이같은 입장은 2003년 부시 행정부의 주요 인사들과의 인터뷰 결과를 요약한 것이다. 주요 면담 대상자는 제임스 켈리 동아태 담당 차관보(7/14), 마이클 그린 백악관 NSC 동아시아 국장(7/10), 잭 프리처드 대북협상특별대사(7/10), 리처드 크리스텐슨 주일 미 공사(7/4)이다.

3. 부시 행정부 시기 한미관계: 새로운 동맹전략과 한미간 동맹 딜레마의 역전

이 시기는 연루와 방기라는 동맹의 딜레마가 한미 간에 역전된 듯한 상황이 조성되었다. 즉 전통적인 동맹 딜레마 관계와는 달리 한국은 한미동맹에서 방기보다는 연루의 두려움이 상대적으로 커졌고, 미국은 연루보다는 방기의 두려움이 상대적으로 커진 것이다.

9·11 이후 전쟁 대통령(combat president)을 자처한 부시 행정부는 반테러전에 기초한 부시 독트린을 입안하고 대북 정책을 포함한 모든 동맹정책을 이에 입각해 전개하기 시작했다. 이론으로만 회자되던 유지동맹(coalition of the willing)론²⁷⁾은 이러한 분위기에서 현실화하였다. 아프가니스탄 전쟁을 유엔의 이름 하에서 진행한 것과는 달리 부시행정부는 대이라크 전쟁의 경우 유엔과 별개로 조직된 미국의 동맹국들을 중심으로 개전하였다. 소위 미국과 뜻을 같이하는 국가들을 중심으로 반테러전을 진행한다는 원칙이었다. 이 과정에서 한국 정부는 부시행정부가 전개한 모든 전쟁에 직접 참전할 것을 요구받았다.

한국의 입장에서 볼 때, 한미동맹에서 연루의 두려움이 부각되기 시작한 것이다. 이전 시기 북미관계 개선과 이에 따른 남북관계 진전으로 대북 억지에 문제가 없자 방기에 대한 두려움이 현저히 줄어들게 된 한국은 아프카니스탄 전쟁에 대한 전투병 파병에 소극적이었다. 2001년 9월 한국 정부는 공병 부대 중심의 파병을 결정했지만 미국이 요청한 전투병 파병에는 끝내 반대하였다. 그나마 유엔의 이름 하에 참전한다는 명분이었다. 미국이 보기에 한국의 이같은 소극적 태도는 한국으로부터 미국이 방기(?)당하는 상황으로 인식되기에 충분했다. 특히 2002년 11월에 대규모화된 여중생 범대위의 대규모 반미촛불시위는 미국 내에서 한미동맹을 재검토해야 한다는 목소리를 높일 정도로 미국에게는 실망스런 상황전개였다.

27) 이는 부시 행정부의 동맹 정책의 핵심 논리로 클린턴 행정부 말기부터 각자의 선택에 따른 결정을 전제로 하고 있는 유지동맹의 개념이 거론되었다. 9/11 이후 반테러전 전개 과정에서 부시 행정부가 취한 일방주의(unilateralism)는 유지동맹의 개념을 이분법으로 단순화한 것이었다. 즉 미국이 주도하는 반테러전에 직접 동참하느냐의 여부에 따라 친구 아니면 적으로 구분하고, 당시 국방장관이었던 럽스펠드가 이라크 전에 비협조적인 프랑스, 독일을 올드 유럽(old Europe)으로 간주하고 배타시한 것도 같은 맥락이었다.

2002년 10월 북한이 핵개발을 실행하였다고 알려진 이후의 시점이었던 만큼, 그에도 불구하고 한국에서 반미 촛불시위가 대중화되었다는 사실은 미국 조야에 큰 충격을 안겨줄만한 것이었다.²⁸⁾ 심지어 미국 정부는 한국의 노무현 후보가 2002년 9월 독일 슈뢰더 총리처럼 반미감정이라는 포퓰리즘을 이용해 당선되고자 하는 정치인이라는 인식을 갖기 시작했다.²⁹⁾

2003년 유엔 결의를 뒤로한 채 독자적으로 이라크 전쟁을 개시한 미국은 한국에 대해 재차 파병을 요청했다. 당시 운영관 외교부 장관은 한국은 북핵과 파병을 연계시킨다는 입장을 타진하였고 이에 대해 파월 국무장관은 노골적으로 분노를 표명하였다(한겨레 2003/10/15). 조건부 파병 운운은 동맹이 취할 자세가 아니라는 것이다. 한미동맹에 대한 미국의 불만이 터져 나온 것이었다. 사실 운영관 전 장관의 입장 표명은 불필요한 연루를 피하고자하는 자연스런 요구이기도 했고, 또한 한국군의 파병에 따른 억지력 결손의 보충, 뒤집어본다면 북핵 위협 감소를 위한 미국의 추가 노력이 필요하다는 전통적 한미동맹론의 틀에 따른 단순 계산이기도 했다. 그러나 미국의 동맹이론은 한미동맹의 틀 내에서만 작동하는 것이 아니었고 이미 유지동맹론에 입각해 동맹조정을 꾀하고 있던 미국 정부에게 한국의 이같은 주장은 구태로 비쳐질 따름이었다. 특히 부시 행정부의 미국은 반테러전이라는 글로벌 맥락에서 동맹관계를 보고 있었던 반면, 한국은 미국의 이같은 시각을 이해하지 못하고 북한과의 대치 관계 혹은 동아시아라는 지역 내에서의 균형(regional balancing)이라는 전통적 시각으로 동맹관계를 보려고 하고 있었다. 한미동맹을 보는 시각차, 특히 이에 대해 근본적인 재검토가 미국 내에서 진행되고 있음을 한국 정부가 뒤늦게 깨달았고, 이후 한국은 미국이 요구하는 것들을 대부분 들어주지 않을 수 없었다. 미국이 주도하는 동맹 재조정론을 수용하지 않을 수 없었던 것이다.

위협에 기반한 전략이 아니라 능력에 기반한 전략 투사 방침(박건영 외 2002,

28) 일부 오피니언 리더들은 한미동맹이 위태로운 자체가 아니라 동맹의 존속 자체가 의문스러운 상황이라고 평가하기까지 했지만(Derek Mitchell, CSIS 수석연구원 인터뷰, 2004/7/16), 전반적으로는 한국의 신세대 성장에 따라 한미관계에 본질적인 변화가 시작된 것이라고 해석하는 견해가 다수였다(Mitchel Reiss, 국무부 정책기획 담당관 2004/7/12).

29) 백악관 NSC 마이클 그린(Michael Green) 아시아 담당 선임보좌관 인터뷰(2004/7/13).

44)³⁰⁾으로의 전환에 따라, 전방위 우위(full spectrum dominance)에 입각한 압도적 군사력의 배비를 추구한 미국은 해외주둔미군재배치(GPR, global(defense) posture review)와 군사혁신(RMA, Revolution in the Military Affairs), 그리고 그 하위 프로젝트로 한미동맹의 재조정을 요구하기 시작했다. 이는 두 가지 형태로 나타났다. 하나는 주한미군재배치 과정에서 2사단의 후방배치 즉, 인계철선(trip wire) 개념의 해체였고, 다른 하나는 주한미군의 전략적 유연성 문제였다. 전자의 경우 한국 정부가 용산 기지 평택 이전을 추진하며 미국 측 요구를 수용하였고, 후자는 사실상 전작권 반환 문제와 연결되어 있는 것이어서 참여정부가 거절할 수만은 없는 것이었다. 그러나 지지기반이나 국제적 역관계를 고려할 때, 참여정부가 후자에 대한 명시적 합의를 남기는 것은 거의 불가능한 것이었다.

북미관계 진전이 남북관계를 강화시키고 한국은 미국으로부터 동맹 방기의 두려움이 약화된데 따라 한미관계의 비대칭성을 시정하자고 요구하기 시작하는 상황에서,³¹⁾ 미국에게 북핵문제는 아이러니하지만 한국을 관리하는 호기일 수 있었다. 북미관계가 악화되고 북한의 핵 위협이 증대되는 상황은 이미 시작된 한미동맹의 재조정 과정에서 비대칭성을 최대한 활용해 미국의 입장을 한국 정부에 관철시킬 수 있는 조건으로 되었기 때문이었다. 참여정부 내내 한미정상회담을 앞둔 상황에서는 번번이 미국의 대북정책이 악화일로를 걷다가 정상회담 이후 진정되는 듯한 상황이 반복되었다.³²⁾ 부시 행정부에게 북미관계는 한미관계의 비대칭성

30) 이같은 내용을 잘 드러내고 있는 것은 미 국방부의 '2001년 국방태세점검보고서(QDR)'이다.

31) 2002년 당시 대선 후보였던 노무현은 이같은 움직임에 맞춰 자주국방의 의지를 밝혔고 전시 작전통제권 반환이 중요한 목표라고 공약하기 시작했다. 한미간 비대칭동맹을 시정하고자 하는 움직임이었다. 이에 미국으로부터의 동맹 방기에 대한 두려움이 약해졌기 때문에, 자주-안보의 비대칭적 교환관계인 전통적 한미동맹에서의 변화를 통해 미국에 대해 더 많은 자주권을 요구하겠다는 의도였다.

32) 2003년 상반기 미국이 북한에 대해 모든 옵션을 검토한다고 발표하고 있던 시점에 진행된 2003년 5월 한미정상회담에서 한국 정부는 2사단 재배치 유보 합의를 큰 성과로 꼽았다(그러나 2사단 재배치는 결국 뒤에 이루어진다).

2003년 10월 정상회담을 앞두고는 1차 6자회담이 결렬되고 주한미군 1만 2천명 감축 논의가 흘러나오는 등 안보 위기 논의가 끊이지 않더니, 부시대통령이 10월 18일 주한미군 감축 논의는 하급관리들의 뜻일 따름이라는 발표를 하고 20일 정상회담에서는 대북

을 유지하고 조정하는 지렛대라는 해석도 가능한 상황이었다. 물론 이렇게 보는 것은 노무현 정부가 이라크 파병이나 주한미군 재배치, 전략적 유연성 협상에서의 양보를 통해 북핵문제에 대한 미국의 태도를 완화시켰다고 주장하는 것과 대치되는 해석이다. 어떤 해석이 더 타당한지는 더 많은 시간이 지나야 판단 가능할 것이지만, 북핵문제가 한미동맹의 조정 과정과 연관되어 있었음은 사실이었다고 보아야 하겠다.

안전 보장을 문서로 할 수 있다는 뜻을 밝혀 상황을 안정시켰다. 당시는 이라크 파병 논의가 한참인 때였고 이 정상회담 직후 노무현 대통령은 사실상 3,000명 수준의 파병을 결정하였다.

2004년 11월 정상회담을 앞둔 13일 노대통령은 LA 교민 연설에서 대북 강경책을 반대한다는 성명을 발표하였다. 20일 한미정상회담에서 북핵문제의 평화적 해결원칙이 확인되었음은 물론이다. 이 시기는 김선일 사건에도 불구하고 부시 대통령의 공화당 뉴욕 전당대회에서 이라크 파병 8개국 거론 과정에서 한국을 제외하는 등 한미간에 전략적 유연성 문제로 논란을 빚고 있던 시점이었다.

2005년 6월 10일의 한미정상회담을 앞둔 상화에서는 스티븐 헤들리 NSC 안보보좌관이 “북한 핵 시험하면 행동할 것”이라며 북한의 핵실험을 경고하는 상황이 벌어졌다. 작게 5029를 두고 한미간 논란이 진행되고 있었고 동년 3월 노대통령이 동북아 균형자론을 제기하고 있었던 복잡한 상황이었다. 10일 한미정상회담을 앞두고 부시 대통령은 Mr. 김정일이라는 호칭을 쓰고 이는 후일 4차 6자회담을 재개하는 동력이 되었다. 정상회담에서는 물론 북핵문제의 평화적 해결 원칙이 합의되었고 전략적 유연성과 ‘5029’ 논의는 숙제로 남겨놓기로 했다. 대신 한미는 ‘5029’를 개념 계획 수준으로 발전시켜 나가기로 합의하였다. 노대통령이 이후 더 이상 동북아균형자론은 사용하지 않았음은 물론이다.

2005년 11월 경주 정상회담에서는 ‘항구적 평화체제’ 안을 합의하고자 했으나 미국 측 반대로 무산되었다. 이 때는 대북 금융제재가 진행 중인 때였고 한미간에는 전작권 반환 문제가 공식적으로 논의되기 시작한 시점이었다. APEC 회담을 앞두고 만난 회의였다.

2006년 9월 정상회담에서는 “전작권은 한국에 전환되고 정치적인 문제가 아닌 군사적인 문제”라고 합의되었다. 사실상 전작권 문제에 대한 합의가 이루어진 것이다. 이 때는 이미 북한이 7발의 미사일을 발사하고 유엔의 제재를 받고 있던 시점이었다.

4. 한미관계 비대칭성 조정론과 그 한계

- 한미관계에서 안보 주권과 자율성 주권의 분리 모델의 한계

2005년 3월 1일 노무현 대통령은 3·1절 기념사에서 동북아 균형자라는 용어를 처음 사용하였다. 이후 동년 3월 육군사관학교 졸업식, 공군사관학교 졸업식, 육군 3사관학교 졸업식 등에서 연이어 동북아 세력균형자, 균형자 등의 용어를 사용하였다. 이로서 시작된 노 대통령의 균형자론은 여러 가지 논란을 빚으며 다양한 형태로 전개되었으나 동년 6월 10일 한미정상회담 이후 완전히 사라져 버렸다. 미국 측의 강한 문제 제기 앞에 동 개념이 한미동맹의 대체제가 아니라는 것을 해명하기 위해서는 개념 자체를 폐기하는 외에 다른 방도가 없었기 때문이었다.

김기정(2005, 163-167)은 주권 개념을 안보 영역의 주권과 자율성 영역의 주권이라는 두가지로 나눈다. 그에 따르면 어느 일국이 선택할 수 있는 안보 영역에서의 주권 옵션은 자강론(自強論)에 의한 자주화 옵션³³⁾이나 강대국에 대한 편승동맹 옵션 그리고 국제안보(공동안보, 집단안보, 협력안보)³⁴⁾ 옵션이 있다.

한편, 자율성 확보 영역에서의 주권 옵션으로는 균형외교나 균형동맹 그리고 그 외에는 비동맹인 개입회피전략을 제시하고 있다. 이 때 균형동맹전략이 권력구조적 조건하에서 사실상 스스로 적극적인 세력균형을 모색하는 전통적 의미의 균형자(balancer)로서의 동맹형성전략이라면, 균형외교전략은 세력균형을 염두에 두기 보다는 일국 중심의 외교구도를 탈피하여 외교적 유연성을 구가하려는 전략이다. 이는 평형상태³⁵⁾를 유지시켜 나가려는 외교적 행위라는 것이다. 김기정은 비동맹 노선인 개입회피전략은 지정학적 입지 때문에 한국이 선택할 수 있는 옵션이 아니라고 보고 있고, 균형동맹 전략 역시 안보 주권과의 관계에서 문제가 발생할 여지가 많다고 적절한 옵션이 아니라고 보고 있다.

이같은 분석을 전제로 김기정은 노무현 정부가 안보 영역의 주권에서는 '협력적 자주국방론'을 통해 자강론을 편승동맹과 결합시키는 전략을 구사했다고 보고 있

33) 자강론(自強論)은 약소국에게는 이상적인 안으로 한국이 선택할 수 있는 성격의 것이 아님은 역사적으로 확인되어 왔다.

34) 이 때 국제안보는 단위 수준이 아니라 관계에서 파악되는 개념이다.

35) 김기정은 균형(balance)와 평형(equilibrium)을 구분하고 있다.

고, 자율성 영역의 주권에서는 '동북아 균형자론'을 통해 균형외교 전략을 구사했다고 설명한다. 안보 영역의 주권 전략과 자율성 영역의 주권 전략을 분리시켜, 전자의 영역에서는 소위 약소국형 생존전략인 편승우위전략을, 후자의 영역에서는 중진국형 외교전략인 평형전략을 각각 구사하고 있다는 해석이다. 이렇게 보면 동북아 균형자론은 안보 영역에서는 전통적인 주권 전략을 유지한 채, 자율성 영역의 주권을 안보 영역과 분리시켜 균형외교 즉 평형외교전략을 새롭게 결합, 발전시켜 나간 중약국(中弱國) 외교 정책이 된다.

동북아 균형자론에 대한 이같은 주장은 균형자를 세력균형자(balancer)로서의 균형동맹이 아니라 평형(equilibrium)외교노선 정도로 설명하고, 이 경우에도 안보 영역에서는 한미 동맹 즉 편승동맹을 유지하며 이에 자강론을 부가하는 '협력적 자주국방론'에 입각하고 있다고 설명하는 것이다.

그러나 한미동맹에서 한국의 자주화 노선은 안보 영역이 아닌 자율성 영역에 국한되는 것이라고 설명하더라도 그 상대방인 미국과의 관계가 비대칭인 한, 한국의 일방적 선언만으로는 본질적으로 해결될 수 없는 것이었다. 안보상의 주권 전략과 자율성상의 주권 전략이 각기 어떻게 명확하게 구분되어 동시에 선택될 수 있는지에 대해서는 불분명하기 때문이다. 실제로 안보-자주 교환을 전제로 형성된 한미동맹에서 한국이 안보와 자주 양자를 동시에 추구하는 것이 가능한가라는 질문에 대해서는 뾰족한 답이 없는 것이 사실이다.³⁶⁾

노 대통령은 균형자 개념이 강력한 한미동맹의 기반 아래 일본과 중국 사이에서 한국의 역할론을 설명한 것이라고 주장하였지만, 균형자(balancer) 개념을 유지한 채 국제정치학자인 라이스 장관을 설득할 수는 없었다. 특히 미국 내에서는 노대통령이 반미 감정을 이용해 대통령에 당선된 좌파 정치인이라는 선입견이 있었기 때문에 균형자론은 더욱 더 설자리가 없었다.

오히려 참여정부 후기 노무현 정부는 한국의 자율성 추구에 대한 미국의 의구심을 해소시키는 데 모든 외교력을 집중시켰다. 결과적으로 자주성을 높이기보다는 오히려 대미 의존성을 증대시켰다는 비판이 비등할 정도였다. 소위 '좌깜박이 우

36) 김기정 역시 이 점을 의식한 듯 구성주의의 논지를 동원하여 자문자답하고 있지만, 그의 답이 명확하고 개운하지는 않다. 그럼에도 불구하고 그의 논지는 노무현 정부 시기의 '동북아 균형자론'을 설명하는 데는 매우 적절한 분석틀이라고 볼 수 있다.

회전문'이었다. 참여 정부가 한미 FTA 체결을 선언하며 한미경제동맹을 강화하겠다고 나선 것도 동일한 맥락에서 해석될 수 있는 상황 전개였다. 민간 레벨에서 한국이 중간국가(middle power)³⁷⁾로서 제 역할을 해야 한다는 목소리가 높았지만, 결국 참여 정부는 이같은 사태 전개 과정에서 한미 경제동맹 강화론을 선택하여 자율성 강화론자들과 단절하였다.

V. 마치며 — 한미관계에서 자주의 역설과 안보딜레마 기제

한반도에서 자주의 역설이라는 것은 한미관계와 남북관계 간에 발생하는 안보 딜레마 현상을 의미한다. 즉 한미관계에서 어떤 형태로의 변화가 발생할 경우 이것이 남북관계를 더욱 악화시키는 상황이 발생하는 경우를 지칭하는 것이다. 좀 더 구체적으로 얘기한다면, 남북관계의 진전 없이 한미관계에서 자율성을 높이고자 하는 시도는 항상 남북관계의 안보딜레마를 자극하여 의도하지 않은 결과를 낳고 만다는 것이다. 미국으로부터 자주를 추구하는 자주국방 정책이 사실상 북의 위협 인식을 자극하여 의도하지 않은 남북간 군비 경쟁을 촉발하는 식이 그것이다. 박정희 정부의 자주국방이 군비 경쟁을 낳고 노태우 정부의 북방정책이 북한의 핵 무장을 낳았다고 보는 해석 역시 동일한 접근 방법이다.

한국의 자주국방이 결국은 북한을 자극하여 한국은 더 큰 위협에 놓이고(조동준

37) 중간국가는 독자적으로는 효과적으로 행위할 수 없지만, 소그룹이나 국제기구를 통해서 시스템적인 영향력을 가질 수 있다고 생각하는 국가지도자들이 있는 국가(R. Keohane)로서, 가교역할, 제도창출, 동반자와 같은 중재자(mediator) 역할을 그 핵심기능으로 하는 국가군을 의미한다.

중간국가는 도덕주의적 책임감과 집단적 능력에 활동의 기원을 두고, 강대국과의 직접적 대결은 피하지만 도덕적 행위자로서 인권, 환경, 군비통제 등 특정 영역에서 자신의 역할을 추구하는 국가들이다. 그러다보니 국제 문제에 대해서 양자적 접근보다는 다자적 접근을 선호하고, 분쟁에 대해서는 타협적 지위를 유지한다.

중간국가는 규모나 군사력, 경제력 만으로 측정되는 것은 아니라 그들이 담당하고 있는 이슈 영역에 따라 구성되며, 국가가 자신의 자원과 지식을 어디에 배분하고자 하는 이슈영역이 이를 결정한다. 캐나다, 호주, 이태리, 스페인, 스웨덴, 네덜란드, 스위스, 터키, 멕시코, 브라질, 남아공 등을 중간국가로 분류 가능하다(조성렬 2007).

2004, 43), 이 경우 한국은 다시 한미동맹에 더 많이 의존하게 되어야 하는 악순환이 발생한다. 한미간 자율성 증대 시도가 남북간 안보딜레마 강화로 한국의 대미 종속을 더 강제하는 결과를 낳는다면 이는 그야말로 역설이 아닐 수 없다. 바로 자주의 역설인 것이다.

한편 남북관계와 한미관계 사이에서는 다른 경우에도 악순환이 발생한다. 한미관계가 우호적으로 발전하여 한미간 군사 협력이 증대될 경우에도 북한의 위협 인식이 자극되어 또 다른 군비경쟁이 시작되기 때문이다. 자주의 역설 상황에서 북미관계의 악화 여부는 남북관계의 악화 여부에 직접적인 영향이 없지만, 이 경우에는 특히 북미관계 악화 시 혹은 북미관계 진전 없는 한미관계 강화는 남북관계 악화에 미치는 영향이 매우 심각할 수 있다.

현재까지의 경험론에 미루어본다면 남북미 관계에서는 역시 한미관계가 가장 우선적인 역할을 차지하고 있다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 한미관계는 과거처럼 독자적이고 주도적인 영향력을 행사할 수 있는 것이 아니라 남북관계, 북미관계 전반과의 조정 속에서 위치지어지고 있다. 한미관계가 남북관계와 북미관계 3자간 선순환 관계에 있을 때에만 한미동맹 강화가 한국의 안보에 안정적으로 기능하는 시기가 된 것이다. 냉전시기처럼 한미동맹 내에 한국의 안보가 있는 것이 아니라 한국의 안보를 위해서 한미동맹이 있다는 평범한 진리를 명심한다면, 한미동맹 우선성의 기치는 매우 정교하면서도 조심스럽게 들어야 할 가치이다. 자칫 국제 정세의 변화를 면밀히 읽지 못하고, 한미동맹에 대해 과도한 기대나 무조건적인 신뢰만을 강조한다면 이는 국제사회에서 한국의 존재감만을 약화시키는 (Korea Passing) 역풍을 초래할 수 있음을 명심해야 하겠다.

투고일 2008년 12월 21일

심사일 2009년 1월 5일

게재확정일 2009년 1월 19일

참고문헌

- 구갑우, 2002. "비판적 국제이론과 한반도 평화과정: 대안적 연구의제의 설정." 『통일 정책연구』 제11권 1호.
- 김기정, 2005. "21세기 한국외교의 좌표와 과제." 『국가전략』 11권 4호.
- 김태현, 2004. "한미관계와 남북관계." 『남남갈등 해소 및 진단 방안』. 경남대학교 통일관 개관기념 학술회의.
- 민병원, 2006. "세계화 시대의 국가변환." 『국가전략』 제12권 3호.
- 박건영·남창희·이수형, 2002. "미국의 동북아 동맹전략과 동맹의 안보딜레마, 그리고 한국의 국가안보전략에 대한 함의." 『한국과 국제정치』 18권 4호.
- 박홍서, 2007. "탈냉전기 중미간 "협조체제"의 출현?: 9·19 공동성명 후 북핵문제에 대한 중미간 협력." 『국제정치논총』 47집 3호.
- 박홍서, 2008. "중국의 부상과 탈냉전기 중미 양국의 대한반도 동맹전략." 『한국정치 학회보』 42집 1호.
- 신옥희, 2005. "기회에서 교착상태로: 데탕트 시기 한미관계와 한반도의 국제정치." 『한국정치외교사논총』 26집 2호.
- 우승지, 2007. "남북관계 연구: 검토와 과제." 『국제정치논총』 46집 특별호.
- 월즈, 케네스 저·박건영 옮김, 2000. 『국제정치이론』. 사회평론.
- 임동원, 2002. "제1차 남북정상회담의 성사과정과 향후 과제." 『남북한 관계의 회고와 전망』. 2002년 한국정치학회 하계 학술대회 자료집.
- 임수호, 2007. "실존적 억지와 협상을 통한 확산: 북한의 핵정책과 위기조성외교 (1989~2006)." 서울대학교 정치학과 박사학위논문.
- 장노순, 1999. "약소국의 갈등적 편승외교정책." 『한국정치학회보』 33집 1호.
- 전재성, 2006. "미국 부시행정부의 변환외교." 『국가전략』 제12권 4호.
- 전재성, 2007. "한국 국제정치학의 향후 과제들." 『국제정치논총』 46집 특별호.
- 조동준, 2004. "자주의 자가당착: 한반도 국제관계에서 나타난 안보모순과 동맹모순." 『국제정치논총』 44집 3호.
- 조성렬, 2007. 『한반도 평화 체제: 한반도 비핵화와 북한체제의 전망』. 푸른나무.
- 후나바시 요이치 저, 오영환 역, 2007. 『김정일 최후의 도박: 북한 핵실험 막전막후 풀 스토리』. 서울: 중앙일보 시사미디어.
- Clinton, Hillary. 2009. Testimony of Hillary Clinton before U.S. Senate Committee on Foreign

- Relations Hearings (January 14).
- Khalizad, Zalmay M. 2000. "Sweet and Sour." *Rand Review* (Winter 1999~2000).
- Lee, Chae-Jin. 2006. *A Troubled Peace*. Baltimore: The Johns Hopkins Univ. Press.
- Nakamura, Kennon H. & Susan B. Epstein. 2007. *Diplomacy for 21st Century-Transformational Diplomacy*. CRS Report August 23, 2007.
- Niksich, Larry A. 1995. "North Korea's Campaign to isolate South Korea." *Korea and World Affairs* 19, No. 1.
- Scalapino, Robert A. 1997. "North Korea at a Crossroads." *Essays in Public Policy*, Hoover Institution.
- Schweller, Randall L. 1994. "Bandwagoning for profit: Bringing the Revisionist State Back In." *International Security* 19.
- Snyder, Glenn H. 1984. "The Security Dilemma in Alliance Politics." *World Politics* 36, No. 4.
- Snyder, Glenn H. 1997. *Alliance Politics*. New York: Cornell Univ. Press.
- US Department of Defence. 2001. Quadrennial Defence Review Report. Washington D.C.: U.S.G.P.O.
- Walt, Stephen M. 1987. *The Origins of Alliances*, Ithaca: Cornell Univ. Press.

인터뷰

- Christenson, Richard, 주일 미 수석공사, 2003/7/4, 공관(동경).
- Green, Michael, 백악관 NSC 아시아담당 국장, 2003/7/10, 백악관.
- Green, Michael, 백악관 NSC 아시아담당 선임보좌관, 2004/7/13, 백악관.
- Kelly, James, 국무부 동아태담당 차관보, 2003/7/14, 국무부.
- Mitchell, Derek, CSIS 수석연구원, 2004/7/16, CSIS 사무실(워싱턴 D.C.).
- Pritchard, Charles Jack, 대북교섭담당 특별대사, 2003/7/10, 국무부.
- Reiss, Mitchell, 국무부 정책기획 담당관, 2004/7/12, 국무부.
- Sherman, Wendy, 전 대북정책조정관, 2003/7/11, 울브라이트 그룹 접견실(워싱턴 D.C.).

원자료

- 조선중앙통신
 로동신문
 한겨레 신문

