

김 영 호 교수지도
석사학위 청구논문

탈냉전기 한미동맹의
변화와 지속에 관한 연구
-북핵문제를 중심으로-

2006

성신여자대학교 대학원
정치외교학과
유 나 영

탈냉전기 한미동맹의
변화와 지속에 관한 연구
-북핵문제를 중심으로-

김 영 호 교수지도

이 논문을 석사학위논문으로 제출함

2006년 5월

성신여자대학교 대학원

정치외교학과

유 나 영

인 준 서

유나영의 석사학위 논문을 인준함.

심사위원_____ 印

심사위원_____ 印

심사위원_____ 印

성신여자대학교 대학원

논문개요

본 논문의 목적은 탈냉전기 북핵문제에 대한 한·미의 대응에 월트의 동맹이론을 기반으로 한미동맹의 변화양상을 고찰해 보는 것이다. 월트의 동맹이론에 따르면 일단 동맹이 형성된 이후에는 쇠퇴와 지속을 할 수 있다. 쇠퇴의 원인은 위협인식의 변화와 신뢰도 하락, 그리고 국내정치적 요인이 있고 지속의 원인은 패권적 리더십, 신뢰도 지속, 국내정치적 영향, 제도화의 영향, 이념적 결속과 정체성 공유이다.

탈냉전기 북핵문제를 둘러싼 한미동맹을 이론적으로 고찰한 결과는 다음과 같다. 우선 이 논문의 제1시기인 1993년 3월부터 1993년 12월까지 한미동맹은 북한의 NPT탈퇴를 두고 양국의 국내정치적 요인으로 동맹이 변화하기 시작한다. 다음시기인 김영삼 정부말까지의 한미동맹은 양국의 위협인식 차이가 체네바합의로 개선된 북미관계와 맞물려 동맹의 간극을 나타낸다. 제3시기인 1998년부터 2000년까지의 한미동맹은 대북기조의 일치에 따른 신뢰도 지속의 영향으로 동맹강화의 모습을 보였다. 마지막시기인 2001년부터 2002년까지의 한미동맹은 대북위협인식의 차이로 인한 동맹약화의 움직임을 보였다고 분석된다.

1993년부터 2002년 기간동안 북핵문제를 둘러싼 한미동맹 모습을 이론적으로 고찰한 결과를 다시 한번 요약하면 크게 쇠퇴와 지속, 그리고 쇠퇴의 주기를 보인다고 할 수 있다. 그 원인으로 위협인식의 변화와 국내정치적 영향이 주로 작용했음을, 새로운 변수인 북한의 전술과 미국의 세계전략도 고려해야 함을 알 수 있었다. 한미동맹에 동맹의 쇠퇴와 지속의 요인을 일괄적으로 적용하는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 하지만 동맹의 기본 근간이 안보임을 상기하여 한미동맹 변화양상을 역사적, 이론적으로 분석, 그 근거를 제시할 수 있다면 동맹연구 차원에서도 큰 의미가 있을 것이다.

목 차

논문개요

I. 서론	1
1. 문제의 제기와 연구의 목적	1
2. 기존연구의 비판적 검토	5
3. 논의의 순서	10
II. 이론적 배경	12
1. 무정부 상태의 기원	12
2. 현실주의 전통과 동맹	14
3. 동맹형성의 이론적 고찰	17
4. 동맹의 쇠퇴와 지속에 관한 이론적 고찰	21
5. 이론적 적용 틀 설정	26
III. 냉전기 한미동맹 약사(略史)	28
IV. 제 1시기: 변화의 전조(前兆)	37
1. NPT 탈퇴의 파장과 동맹의 결속	37
2. 북미교섭의 시작과 동맹간 입장차	42
3. 안개국면의 동맹	44
4. 한·미의 입장차이	49
V. 제 2시기: 동맹의 간극(間隙)	53
1. 위기국면의 해소와 동맹	53
2. 핵문제 타결과 동맹의 고층	57
3. 체네바합의 이후의 한미동맹	63
VI. 제3시기: 동맹의 강화(強化)	70

1. 정권교체와 동맹의 변화	70
2. 페리보고서, 베를린 선언과 한미동맹	77
3. 정상회담 이후의 한미동맹	85

VII. 제 4시기: 동맹의 약화(弱化) 90

1. 아미티지 보고서	90
2. 부시 행정부의 출범과 한미동맹의 변화	95
3. 9.11테러와 한미동맹	99

VIII. 1~4시기를 통해 본 한미동맹의 변화 106

IX. 결론 110

참고문헌

ABSTRACT

부록

표 목 차

<표-1>월트의 동맹의 쇠퇴와 지속요인에 관한 표	26
<표-2>한미동맹의 쇠퇴와 지속 적용을 위한 분석 틀	26
<표-3>한미동맹의 쇠퇴와 지속에 관한 표(1953-1992)	36
<표-4>한미동맹의 쇠퇴와 지속에 관한 표(1993-2002)	106

I. 서론

1. 문제의 제기와 연구의 목적

2002년 6월 13일 미군장갑차에 의한 여중생 사망사건이 있었다. 어린 나이에 자신들의 미래를 제대로 꽃피우지 못하고 죽은 여중생들에 대한 동정심과 한국인의 정서를 헤아리지 못한 미국의 대응은 대규모 추모 촛불 시위를 야기했다. 그해 11월 미군 피의자들이 무죄판결을 받자 국민들의 대미감정은 더욱 급속히 악화되었다. 그것은 또한 그간 여러 과정을 겪으며 개정된 「한미주둔군 지위협정(SOFA)」의 재개정 운동으로까지 확산된다.¹⁾ 당시 이러한 대미인식의 악화는 남북정상회담, 남북경제협력으로 한층 고양된 민족의식과 결부되어 상대적으로 그 강도가 과거에 비해 심했다고 할 수 있다. 한 일간지는 여중생 사망사건에 대한 한국의 거센 반응에 미국인들이 분노하고 있고 주한미군을 철수해야 한다는 여론이 미국 내에서 조성되고 있다는 미 언론의 반응을 보도하기도 했다.²⁾ 이 사건은 한국 내에서 반미정서를 야기 시켰을 뿐만 아니라 미국 내에서 반한감정을 조성하는데 기여한다.

2003년 3월, 미영연합군의 이라크 진공으로 제2차 이라크 전쟁이 시작되었다. 한국에서는 이라크 파병 여부를 둘러싸고 “한미동맹의 중요성과 국익을

1) 원래 SOFA는 제 2차 세계대전 이후 냉전이라는 이념대결 구도에서 동맹국에 군대 파견과 주둔에 관한 법적사항을 규정할 필요성 때문에 마련되었다. 한미동맹이 맺어지기 전까지 양국은 1950년 7월 12일 한국이 미군에게 ‘배타적’ 재판권을 허용한 ‘대전협정’을 체결했고, 뒤이어 미군을 포함한 유엔군 사령부에 소속된 개인과 기관에게 임무를 수행하는 데 필요한 특권과 편의를 제공한 ‘미어 협정’을 1952년 5월 24일 체결한다. 그 후 양국은 한미상호방위조약에 조인했고 여러 협상 끝에 1966년 7월 9일 통상 ‘한미 행정협정’이라 불리는 SOFA가 체결, 1967년 2월 9일부터 발효되게 된 것이다. 하지만 SOFA는 그 안의 불평등 요소와 늘어나는 주한미군 범죄로 한국 측으로부터 끊임 없는 개정의 요구를 받는다. SOFA에 관한 더 자세한 사항이 알고 싶다면, 차상철, 『한미동맹 50년』(서울: 생각의 나무, 2004), pp. 248-251을 참조할 것.

2) 『한겨레신문』, 2002년 12월 28일자, 9면.

감안해야한다”는 파병 찬성 측의 의견과 “미국은 이라크의 대량살상무기 개발이나 테러지원 혐의를 국제사회에 납득시키지 못했고, 동맹국의 동의를 얻는데도 실패했다.”는 파병반대파의 논지가 팽팽히 맞섰다.³⁾ 결국 격렬한 사회적 논란과정을 거쳐 이라크 파병 안은 국회를 통과 했다. 하지만 국회의 파병결의안은 그 결정과정이 1년도 넘게 걸렸을 뿐 아니라 애초에 미국이 요구했던 수준에 훨씬 못 미치는 것이었다. 미국이 요구했던 전투병의 파병이 아닌 비전투병의 파병이 결정되었고 그 규모 면에서도 미국의 요구보다 훨씬 축소되었다. 파병안 통과과정에서 드러난 국내의 뜨거운 논란과 진통은 한미관계가 과거와는 매우 다르다는 것을 보여주었다.

2004년 5월 17일, 부시 행정부는 주한미군 제2사단의 1개 여단 이라크파병을 결정한다. 하지만 미국 측은 우리에게 파병계획에 대한 통보를 하지 않았다. 물론, 주한미군 차출계획은 부시 대통령이 2003년 11월에 발표한 ‘해외주둔 미군 재배치계획(Global Posture Review, GPR)’의 구체적 실천이었다고 말할 수 있다. 그러나 조영길 국방장관의 “한미간, 사전에 충분한 협의기간이 없었던 것은 사실”이란 말을 되새겨 보면, 미국의 일방적 통보를 미군 재배치 계획의 일환으로만 해석하기는 어렵다고 할 수 있다. 과거에도 세계적 차원에서 미군 재배치가 논의되었지만 그 경우 미국은 사전에 한국정부와 충분한 협의를 거쳤을 뿐만 아니라 한국의 안보상황을 고려하여 주한미군 주둔에 관련해서 매우 신중한 접근방식을 취했기 때문이다. GPR과 관련하여 이루어진 주한미군 차출절차와 통보방식역시 한미관계가 과거와는 매우 달라졌다는 사실을 보여준다.

사실, 한미관계에 있어 이러한 냉기류가 흐른 것은 이번이 처음은 아니다. 1960년대 후반 닉슨독트린에 따른 주한미군 철수의 일방적 통보는 우리 사회에 반미기류를 야기했었다. 하지만 그것은 동맹 간의 마찰을 불러일으키는 사건이었다기보다는 어디까지나 정책적 반미를 낳은 사안이라고 말할 수 있다.

3) 『이데일리』, 2003년 3월 25일자, 2면.

당시 극심했던 냉전분위기 속에 독자안보능력이 없었던 한국으로서 미군의 철수는 안보동맹인 한국의 안전에 심각한 타격이 될 수 있었기 때문이다.

정책적 반미가 아닌 감정에 기반을 둔 반미기류가 본격적으로 펼쳐지게 된 커다란 계기의 사건은 1980년 광주 민주화 운동이다. 당시, 이 민주화 운동 진압과정에서는 한국군 사단 병력이 투입되었는데 그 사단은 미군 4성 장군이 사령관인 연합사령부의 작전통제 하에 있었다. 따라서 그것은 우리 사회에 미국이 신군부의 유혈진압을 승인하고 지지했는지에 대한 논란을 불러일으킬 수 있었고 반미감정 확산을 야기시킨다.

광주민주화운동의 유혈 진압에 대한 미국의지지 여부를 둘러싸고 벌어진 논쟁으로 시작된 반미감정의 확산은 전통적으로 친미(親美)의 나라로 불려졌던 한국이기에 한국에서건 미국에서건 새로운 현상으로 평가할 수 있을 것이다. 하지만 아이러니컬하게도 1980년대 한미동맹은 대체로 동맹의 밀월기란 평가를 받는다.⁴⁾ 그렇다면 여기에서 하나의 의문이 생기지 않을 수 없다. 비록 시대가 다르다고는 하나 왜 당시에는 대미인식의 악화에도 한미동맹이 굳건함을 유지했고, 오늘날의 한미동맹은 위의 사건들의 여파로 동맹피로(同盟疲勞)현상까지 보인다고 평가되는가?

여중생사건과 이라크 파병 등이 있었던 2000년대 초의 여론조사는 양국민의 위협인식에 대한 근본적 변화가 일어나고 있음을 보여준다. 한국 갤럽의 조사에 따르면 한국의 경우 북한의 전쟁도발 위협성을 우려하는 국민이 1992년 69.2%, 1995년 52.7%, 1999년 43.1%, 2002년 32.8% 등으로 계속 줄고 있고 북핵 위기가 다시 고조된 2003년 2월에도 북한에 대해 위협을 느끼는 국민은 37.1%에 불과한 것으로 나타났다.⁵⁾ 다음은 미국의 경우인데 미국 여론조사기관인 족비(Zogby) 아메리카가 2003년 3월 10일에 공개한 조사에 따르면 미국인 10명중 3명꼴인 30%가 북한이 미국에게 가장 위험하다고 답했

4) 차상철, 위의 책, pp. 185-210, 김정원, 『韓國外交發展論』(서울: 집문당, 1996), pp. 220-223.

5) 김일영·조성렬, 『주한미군: 역사·쟁점·전망』(서울: 한울, 2003), p. 12에서 재인용.

다.⁶⁾ 그런데 이 결과는 1위인 알카에다(al-Qaeda)의 32%와 불과 2%밖에 차이가 안 나고, 22%의 이라크보다는 8%가 높은 결과다. 알카에다는 2001년 9.11테러를 자행했고, 당시에 이라크 전쟁이 임박했을 시기임을 감안하면 이 조사는 미국의 북한에 대한 위협인식을 단적으로 나타냄을 보여준다고 할 수 있다.

이러한 여론조사 결과에서 볼 수 있는 것처럼 한·미 양국민의 대북한 위협인식은 커다란 차이점을 보여주고 있다. 이러한 대북한 위협인식의 변화는 과거와 달리 한미동맹관계에도 근본적인 변화를 가져오는 요인 가운데 하나라고 볼 수 있다. 과거처럼 양국이 대북한 위협인식을 공유하고 있었을 때에는 구체적 정책을 둘러싼 논란이 있다고 하더라도 최근처럼 한미동맹이 위기에 빠지거나 심각한 균열현상은 보이지 않았기 때문이다.

위협에 대한 공통된 인식의 존재는 동맹의 성립과 유지에 전제가 된다. 그리고 이점은 한미관계에도 동일하게 적용될 수 있다. 최근 드러나고 있는 한미관계의 변화는 한미동맹관계를 동맹이론의 도움 하에 근본적으로 고찰해야할 필요성을 제기 해 주고 있다. 물론 한미동맹의 변화과정은 양국 사이에 있었던 구체적 사건들을 중심으로 하여 살펴 볼 수 있다. 그러나 이러한 사건중심의 한미동맹 분석은 자칫 정서적, 감정적 차원으로 빠질 수 있는 위험성을 안고 있다. 예를 들어 최근의 미군 철수문제에 관해서도 단지 그것을 동맹관계에 있어 미국의 일방적인 선포라고 본다면, 그것은 미국의 세계전략을 간과하는 설명이다. 혹은 여중생 사망사건을 한국군의 자주권문제로까지 확장시키면 그것 또한 근시안적인 해석이 될 수 있다. 한미동맹은 엄연히 국가간의 관계이다. 따라서 사건 중심으로 바라보아서는 객관적 판단이 나오기 힘들뿐 아니라 국가안보문제가 국내 정치적 목적을 위해 해석될 수 있는 위험성을 안고 있다. 최근 한미동맹관계의 변화를 더욱 객관적으로 판단하기 위해서는 그러한 평가가 좀더 구체적인 근거 하에서 이루어질 필요가 있다. 한미동맹의

6) 김일영·조성렬, 위의 책, p. 12에서 재인용.

변화원인을 제대로 이해하기 위해서는 한미동맹을 동맹의 성립, 발전, 쇠퇴를 다루는 동맹이론 일반과의 긴밀한 관련 하에서 논의하지 않으면 안 된다.

이 논문은 위와 같은 문제의식을 바탕으로 탈냉전기 한미동맹의 변화와 지속의 원인들을 동맹이론의 일반적 틀 내에서 살펴보고자 한다. 이론적 근거를 명확히 하기 위해서는 먼저 이론적 틀에 대한 설명이 선행되어야 한다. 따라서 이 논문은 동맹의 기원과 생성, 지속 등을 다루는 동맹이론을 그 이론적 근거로 삼고자 한다.⁷⁾ 국가간 동맹형성의 가장 중요한 요인은 공통된 위협인식에 기초한 안보협력이다. 이점에서 한미동맹도 예외일 수 없다.

따라서 이 논문은 탈냉전기 한미동맹 관계의 변화과정과 그 이유를 한미동맹의 핵심의제로 등장한 북핵문제를 사례연구로 해서 살펴보고자 한다. 북핵문제를 핵심의제로 선정한 이유는 그것이 탈냉전기 한미동맹의 변화와 지속에서 가장 커다란 영향을 미친 요인이라고 보기 때문이다. 한미동맹은 북핵문제와 그 처리방안을 둘러싸고 한미간 의견차로 인해 지대한 영향을 받았다. 그렇다면 왜 시기가 탈냉전기인가? 냉전기에는 한미동맹사이에 북핵문제라는 안보위협이 존재하지 않았는가? 이 논문은 냉전기에 북핵문제라는 안보요인이 없거나 중요하지 않았다고 이야기하는 것이 아니다. 다만 북핵문제라는 변수는 이념적 대립이 희석된 탈냉전기에 더욱 존재가치가 생긴다. 북핵문제란 외부적 위협을 제외하고 탈냉전기 한미동맹관계의 변화양상을 극적으로 설명해 줄 수 있는 변수를 찾기는 쉽지 않다. 결론적으로 이 연구는 북핵문제를 둘러싼 한미의 대응에 현실에 맞게 재구성한 월트의 동맹이론을 적용하여 탈냉전기 한미동맹의 변화와 지속의 모습을 역사적, 이론적으로 보고자 한다.

2. 기존 연구의 비판적 검토

7) Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances* (Ithaca: Cornell University Press, 1987), Stephen M. Walt, "Why Alliances Endure or Collapse," *Survival*, 39, 1, 1997, pp. 156-179.

한미동맹에 관한 기존 연구는 그 역사만큼이나 그 분량이 방대하다. 그럼에도 불구하고 기존연구 성과를 특정기준을 갖고 분류하는 것은 가능하다. 한미동맹의 기존 연구 성과는 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 우선 역사적 관점에서 한미동맹을 살피는 경우다. 역사적 관점에서 한미관계를 다루는 기존 연구 성과들은 한미관계사를 통시적 시각에서 연구하는 것들, 혹은 한미관계사에서 중요한 역사적 사건들을 부각시켜 그것들이 한미동맹에 미친 구체적 영향들을 분석한 연구 성과들이 있다. 다음으로는 한미동맹을 이론적 관점에서 바라보는 연구 성과들이 있다.

한미동맹에 관한 역사적 서술의 대표적 연구는 차상철교수의 『한미동맹 50년』을 들 수 있다.⁸⁾ 그는 대한민국 수립 후부터 2004년까지의 한미동맹 관계를 시간적 순서에 따라 정리하며 한미관계를 설명하였다. 시기 구분은 1948년부터 1960년, 1961년부터 1979년, 1980년부터 1997년, 1998년부터 2004년으로 하였는데 그 기준은 한국정부의 교체로 하였다. 또한 각 시기마다 동맹의 성립과 정착, 동맹의 강화와 갈등, 동맹의 복구와 구축, 동맹의 이완과 균열이라는 소재목을 붙여 동맹의 큰 맥락을 제시하려 하였다. 그의 연구는 각 시기별 한미동맹의 주요사건을 포괄적으로 서술, 한미동맹의 모습을 전체적으로 파악하는데 도움을 준다. 그러나 한미동맹의 성립과 발전과정을 동맹이론과의 관련 하에서 다루지 못한 한계점을 안고 있다.

다음으로 김일영·조성렬의 『주한미군: 역사, 쟁점, 전망』이다.⁹⁾ 이 저서는 한미동맹의 체결에서부터 현재까지의 모습을 주한미군을 큰 축으로 하여 살펴 보았다. 흔히 한미상호방위조약을 통해 한미동맹이 시작되었다고 보는데 이 저서는 그에 덧붙여 한미동맹을 상호방위조약과 한·미합의의사록, 그리고 정전협정의 삼위일체 구조라고 보는 것이 특징적이다. 주한미군의 역사뿐 아니라 현황과 전망도 제시하여 군사적 한미동맹에 대한 이해를 돕고 있다. 그러

8) 차상철, 앞의 책.

9) 김일영·조성렬, 앞의 책.

나 한미동맹에서 종속변수에 불과한 주한미군 연구에 지나치게 초점을 맞추므로써 동맹이론 일반과 한미동맹을 연관 지어 설명하지 못하는 한계점을 보여준다.¹⁰⁾

다음으로 볼 수 있는 한미동맹의 역사적 서술로는 한승주의 “한국과 미국: 과거, 현재, 그리고 미래”가 있다.¹¹⁾ 그는 이 논문에서 1948년 대한민국 수립 후부터 전두환 정부까지의 한미동맹을 서술하고 있다. 이승만 정권기의 한미동맹, 1960년대의 한미동맹, 그리고 박정희 대통령 사후의 한미관계를 역사적 순서로 그리고 있는 이 저서에서 그는 동맹관계가 초기의 불평등한 관계에서 변모하고 있다고 서술한다. 그는 특히 미군 철군계획에 대한 한국의 반응으로부터 동맹의 변화를 자세히 서술하고 있고, 카터 행정부와 레이건 행정부하에서의 한미동맹의 다른 양상을 설명하며 그 이유로 국내정치적 요인과 대외환경의 변화를 이야기하고 있다. 1980년대 초의 이 저서에서 그는 앞으로의 한미동맹이 많은 변화를 겪을 것이라고 예측하고 있는데 이론적 분석이 결여된 아쉬움이 있긴 하지만 한미동맹 사이에 발생한 주요 사건들과 그에 관한 역사적 분석이 적절히 배합된 논문이라 볼 수 있다.¹²⁾

한미동맹에 관하여 이론적 관점에서 본 논문은 신옥희·김영호의 “전환기의 동맹-데탕트 시기의 한미안보관계”가 있다.¹³⁾ 이 논문은 시대적 배경을 냉전 시기인 박정희 정권시기로 잡고 그 중에서도 1968년부터 1972년 사이 한미간 주요 사안을 중심으로 한미동맹을 서술한다. 당시 한미간에는 주한미군 철

10) 한미간에 법적 쟁점이 되거나, 될 것들을 다른 국가의 사례와 국제적으로 비교한 저서는 심지연·김일영(편), 『한미동맹 50년』(서울: 백산서당, 2004)를 참고할 것.

11) 한승주, “한국과 미국: 과거·현재·미래,” 『아시아연구』, 제25권 제1호(1982), pp. 255-299, 역시 같은 필자의 논문으로 “탈냉전시대의 한미안보관계,” 『평화연구』, 제1권 제1호(1991), pp. 157-179도 참고할 만하다. 냉전의 종식이라는 시대적 상황과 결부된 예측이 눈에 띄는 논문.

12) 1945년부터 1979년까지의 한미동맹관계를 역사적 발달의 시기구분과 함께 볼 수 있는 논문은 Curtis, Gerald L.(ed), *The U.S.-South Korean Alliance :evolving patterns in security relations*, (Lexington, Mass. :Lexingtonbooks, c1983), pp. 31-64를 참고할 것.

13) 신옥희·김영호, “전환기의 동맹: 데탕트 시기의 한미안보관계,” 한국정치학회, 『한국정치사 기획 학술회의 논문집, 박정희 시대의 한국: 국가, 시민사회, 동맹체제』(2000)

수문제를 놓고 대북위협인식에 대한 차이가 노정(露呈)되었다. 그 결과 한미관계는 어려움에 직면했지만 탈냉전기 한미관계처럼 위기의 국면으로는 치닫지 않았다. 이 연구는 당시 한미동맹의 변화모습을 월트의 동맹이론을 원용, 뚜렷한 동맹이론의 관점에서 연구함으로써 탈냉전기 한미동맹의 변화와 발전을 이론적 경험적으로 연구하는데 기여하고 있다.

한미동맹을 이론적으로 본 또 다른 논문은 김계동의 “한미동맹관계의 재조명: 동맹이론을 분석틀로”가 있다.¹⁴⁾ 그는 한미관계를 일반적인 개념의 동맹 이상의 긴밀, 특수한 관계로 보고 있다. 이러한 특수한 관계에서 일반적인 동맹이론의 대입이 한계가 있음을 지적한 그는 그럼에도 불구하고 분석틀이 없을 경우 한미관계 파악이 쉽지 않다고 하며 다양한 동맹이론을 제시한다. 동맹의 형성과 한계, 그리고 발전에 관한 이론을 소개하며 그 안에서 한미동맹과의 연결을 시도하고 있는 점은 이 논문의 특징적인 면이라 할 수 있으나 하나의 의제에 이론적 틀을 적용한 것이 아닌 사안에 맞는 이론 틀을 대입해 봄으로서 동맹의 변화과정을 극명하게 보여주지 못한 한계점을 가지고 있다.¹⁵⁾

다음으로 볼 수 있는 기존 연구는 김용직 교수의 “인권분쟁과 한·미 동맹의 위기, 1974-1979”이다.¹⁶⁾ 이 논문은 시간적 배경을 1974년부터 1979년으로 잡고 그 사이에 한미동맹 사이에 발생한 주요 의제를 중심으로 동맹의 갈등 표출부터 위기, 그리고 해소의 과정을 서술하였다. 이 연구는 전통적으로 현실주의적 국익 외교의 관점에 선 미국의 대한정책이 카터 행정부 하에서는 그 수단을 이상주의적 인권 외교로 내세움으로써 한미동맹이 위기로 치닫게 되는

14) 김계동, “한미동맹관계의 재조명: 동맹이론을 분석틀로,” 『국제정치논총』, 제41권 제2호(2001), 이 논문의 의제와는 직접연관이 없지만 한국전쟁과 한미동맹관계를 동맹이론을 중심으로 본 논문도 한미동맹의 이론적 분석을 위해 참고할 만 하다. 양대현, “한국전쟁과 한미동맹관계: 동맹이론을 중심으로,” 『한국정치학회보』, 제26권 제1호(1992).

15) 이와 비슷하게, 한미동맹 자체를 다양한 동맹이론으로 조명한 글은 김우상, “한·미 동맹의 이론적 재고,” 『한국과 국제정치』, 제20권 제1호(2004), 이상철, 『안보와 자주성의 딜레마: 비대칭동맹이론과 한미동맹』 (서울: 연경문화사, 2004)를 참고할 것.

16) 김용직, “인권분쟁과 한·미 동맹의 위기, 1974-1979,” 한국정치학회, 『한국정치사 기획 학술회의 논문집, 박정희 시대의 한국: 국가, 시민사회, 동맹체제』 (2000)

과정을 보여주고 있다. 이 연구는 주한미군 철수 문제와 달리 인권문제를 중심으로 한미동맹관계의 변화와 발전과정을 살피고 있는데 주한미군과 인권문제외의 다른 사안들이 한미동맹의 발전에 미치는 영향을 분석하는 데 많은 시사점을 제공해 주고 있다.

한미동맹에 관한 최근연구로는 『한미동맹의 비전과 과제』가 있다.¹⁷⁾ 이 연구는 한미동맹을 기로에선 변환기의 동맹이라 평가하고 그 원인을 지구적 차원, 동북아 차원, 한반도차원, 국내정치적 차원으로 나누어 분석한다. 하지만 이 논문이 한미동맹의 장래를 부정적으로 보는 것은 아니다. 여전히 한국과 미국은 서로를 필요로 한다고 보며 과거의 지역안보동맹에서 벗어난 ‘다차원적 포괄협력동맹’ (multi-dimensional comprehensive cooperation alliance)을 주장한다. 단순히 동맹의 위기만을 논한다거나 단기적인 방향제시를 넘어서 장기적인 한미동맹의 ‘로드맵’을 제시했다는 점에서 이 연구는 좀더 현실적인 한미동맹의 미래상 정립에 큰 의미를 준다고 볼 수 있다.¹⁸⁾

이상에서 살펴본 것처럼 한미동맹의 형성과 변화를 역사적, 이론적 관점을 동시에 하는 연구 성과는 매우 드물다는 것을 알 수 있다. 한미동맹이 국제정치 현실에서 발생하는 동맹의 구체적 한 형태라고 한다면 한미동맹의 변화와 발전은 동맹이론의 큰 틀에서 살펴볼 때 그 변화추이가 훨씬 더 잘 이해될 수 있을 것이다. 또한 냉전시기에 형성된 한미동맹은 탈냉전기를 맞이하여 심각한 대내외적 도전에 직면하고 있기 때문에 동맹의 지속과 변화를 이론적 관점에서 고찰하는 노력은 더욱 절실하다고 할 수 있다. 한미동맹 연구를 통

17) http://www.eai.or.kr/korean/upfile/project/pjcontent/ROK_US_Alliance_Roadmap_Final_2006.pdf

이 ‘동아시아연구원’ 사이트(<http://www.eai.or.kr>)에 접속하면 한미동맹뿐 아닌 한국 외교안보에 관한 다양한 자료를 접할 수 있다. 또한 역시 비교적 최근작으로 한미동맹과 다양한 의제에 대한 논의를 볼 수 있는 저서는 한용섭(편), 『자주냐 동맹이냐』 (서울: 오름, 2005)를 참고할 것.

18) 그 외에도 구영록-배영수, 『韓美關係: 1882-1982』 (서울: 서울대학교연구소, 1982)가 있다. 이 문헌은 한미관계의 100년사를 가능한 한 원사료(原史料)를 직접 인용, 또는 요약한 연대기(年代記)다. 책 자체의도의 특성상 이론적 서술은 사용되지 않았으나, 한미관계에 있었던 사건들을 사실적으로 파악하는데 큰 도움이 된다. 한미동맹 50주년을 맞아 다양한 주제로 한미동맹을 다룬 저서는 Tae-Hoon Kang-Hyun-Seok Yu(ed), *Fifty years` alliance: reflections and future vision of the ROK-U.S. Security Cooperation*, (Seoul: Korean Association of International Studies, 2003)을 참고할 것.

해 동맹이론의 이론적 일반화의 수준으로까지 나아가지 않는다고 하더라도 한미동맹연구가 지나치게 역사 서술적 방식에 머물러서 있는 것은 문제라고 하지 않을 수 없다. 역사적 사실에 대한 연구에 이론적 분석이 동시에 결합된 한미동맹 연구가 탈냉전시기에 학문적으로 매우 절실하다는 것을 기존 연구 성과에 대한 분석은 보여주고 있는 것이다.

3. 논의의 순서

이 논문은 다음의 순서에 따라 기술될 것이다. 한미동맹의 역사적, 이론적 분석을 위해 먼저 이론적 배경으로 동맹에 대해 설명하고 동맹이 나오게 되는 과정을 볼 것이다. 다음으로 이 논문의 준거 틀인 월트의 동맹이론을 자세히 살펴보면 이 과정에서 동맹의 변화와 지속의 이론적 근거들이 무엇인지를 구체적으로 본다. 또한 월트의 이론을 한미동맹 분석사례에 맞게 재구성하여 분석의 일반화를 지양한다. 다음으로 이 논문은 재구성된 분석틀을 이용하여 냉전기 한미동맹 약사(略史)를 서술할 것이다. 탈냉전기 북핵문제를 둘러싼 한미동맹의 모습만을 역사적, 이론적으로 보는 것이 아니라 냉전기 한미동맹 약사(略史)에도 이론적 틀을 대입해 봄으로서 이론적 검증의 신뢰도를 높이고자 했다.

4장부터는 이 논문의 중심 시기가 나오는데 시기 구분과 그에 대한 설명은 다음과 같다. 제1시기는 1993년 3월부터 1993년 12월까지다. 이 기간은 북한이 핵확산 금지조약(Nuclear nonproliferation treaty, NPT)을 탈퇴함으로써 북핵문제가 국제적 이슈로 떠올랐고 미국과 북한의 직접교섭이 시작된 때이다. 다음 시기는 1994년 1월부터 1997년 12월까지다. 북한의 IAEA 탈퇴, 북한측의 불바다 발언 등으로 과국에 치달을 뻔한 북핵 위기가 제네바 합의로 일단락된다. 김대중 정부의 출범을 앞두었던 1998년 1월부터 클린턴 행정부 말까지인 2000년 12월까지가 이 논문의 셋째 시기다. 금창리사건, 남북정상

회담 등의 일이 있었으며 김대중 정부의 대북햇볕정책과 클린턴 행정부의 대북유화정책이 맞물린 기간이다. 부시 행정부가 출범한 2001년 1월부터 2002년 10월까지가 이 논문의 마지막 시기이다. 이 기간은 미국에서 9.11테러가 발생, 미국의 세계전략이 완전히 바뀔에 따라 미국의 대북정책 역시 그 전과 비교할 수 없을 정도로 강경해진 시기다. 북한에 대한 상반된 인식의 양국 정부와의 관계를 보며 한미동맹의 모습을 살핀다. 결론적으로 이 논문은 1993년부터 2002년까지의 북핵문제를 둘러싼 한미양국의 대응고찰을 통해 한미동맹의 변화모습을 역사적, 이론적으로 보고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 무정부 상태의 기원

전술하였듯이 한미동맹의 모습을 살피기 전에는 우선 동맹에 대해서 알아야 한다. “동맹을 언급하지 않고서는 국제관계를 말할 수 없다¹⁹⁾”는 말에서 알 수 있듯이 동맹이란 국제정치에서 매우 중요한 개념이다. 동맹에 대해선 여러 정의가 있지만 월트(Stephen Walt)의 견해를 따라서 정의하면 동맹은 “둘 혹은 그 이상의 국가가 안보협력(security cooperation)을 위해 맺는 공식적 혹은 비공식적 규약이다.”²⁰⁾ 고 할 수 있다. 여기에서 동맹의 숨은 이유를 볼 수 있는데 바로 안보협력이다. 국제정치현실은 각 나라의 안전을 보장해 줄 중앙 정부가 존재하지 않는 ‘무정부상태’ (anarchy)이므로 국가들이 자신의 독립과 안전을 지키기 위해 여러 국가들과 협력할 필요성이 생겨난다.

무정부상태를 이해하기 위해서는 홉스(Thomas Hobbes)의 논의를 살펴보는 것이 유용하다.²¹⁾ 홉스는 그의 저서 『리바이어던』 (*Leviathan*)에서 자연상태에서 사람들 사이에 질서가 생겨나는 과정을 설명한다.²²⁾ 이 과정을 자세히 살펴보면 왜 국제정치현실이 무정부상태로 정의될 수 있고 그러한 현실에서 동맹이 형성되는지를 알 수 있게 된다.

홉스에 따르면 자연은 인간을 평등하게 낳았다. 그 말은 인간은 평등하다는 뜻으로 이해할 수 있는데 그에 대해 다음과 같은 의문이 생기지 않을 수 없

19) George Liska, *Nations in alliance*(Baltimore: Johns Hopkins Press, c1962), p. 3.

20) Walt, " *Why Alliances Endure or Collapse*," p. 157.

21) Thomas Hobbes, *Leviathan*, C. B. Macpherson, ed.(Harmondsworth: Penguin, 1968), pp. 183-188.

22) 여기에서 자연상태란 인간이 인위적인 것을 아무것도 가지고 있지 않는 상태가 아니다. 옷이나 집, 그리고 무기 같은 것을 가지고 있되, 이 상태에서 없는 것은 인간의 사회적 결사체인 제도(institution)라고 이해해야 한다. 김영호, 『통일한국의 패러다임』 (서울: 풀빛, 1999), p. 31.

다. 태어날 때부터 병약한 사람과 신체적으로 건강한 사람이 어떻게 평등하다고 볼 수 있는지, 분명히 살아가며 현실에 대한 판단능력 또한 차이가 있을 것인데 이런 것들을 어떻게 설명할 수 있는지가 바로 그런 의문이다. 하지만 홉스는 그러한 차이를 그리 중요하다고 여기지 않는다. 신체적인 차이는 충분히 극복될 수 있다. 약(弱)자는 강(強)자에 대항하기 위해서 나름의 방법을 강구할 수 있기 때문이고 그것의 대표적인 모습은 다른 이들과 연합하는 것이다. 또한 판단력의 경우 그것은 경험적으로 체득되는 것이지 날 때부터의 차이가 있다고 볼 수 없다.

결국 이것은 우리가 평등하다는 것을 다시금 말해주고 있는데 이러한 평등은 욕망에서도 동일시하게 적용된다. 문제는 우리가 그 욕망을 동시에 충족할 수 없는데서 나온다. 사람들은 그 욕망의 충족을 위해 투쟁하는 것이고 홉스는 그와 같은 투쟁(quarrel)의 원인을 경쟁(competition), 명예욕(glory), 상호불신(difference)으로 정리하였다. 우선 경쟁은 이해하기 쉽다. 사람들은 물건을 소유하거나 노예를 얻기 위해 서로 투쟁하기 때문이다. 다음으로 명예욕 역시 설명하기 어렵지 않다. 사람들은 누군가가 자신의 명예를 훼손했다고 여기면 그것이 설사 사소한 것일 지라도 싸우게 된다. 혹은 명예욕자체를 강조하기도 하는데 이것은 히틀러의 권력추구로 예증할 수 있다. 마지막으로 상호불신은 말 그대로 서로를 믿지 못하는 것이다. 서로를 믿지 못하는 상황에서 사람들은 안전을 확보할 수 없으므로 생존을 위해 서로 투쟁한다.

자연상태에서는 바로 이러한 세 가지의 원인 때문에 항상 전쟁이 일어날 수 있는 상태가 지속된다. 비록 그것이 곧바로 전쟁으로 연결되지 않는다 하더라도 마치 비 오기 전의 하늘과 같은 상황이 계속되는 것이다. 홉스가 ‘만인에 대한 만인의 투쟁’ (bellum omnium contra omnes)이라 부른 이 자연상태에서 사람들은 산업이나 일체의 다른 활동에 신경을 쓸 수 없다. 난폭하고 고독한 투쟁만이 존재한다. 정의와 부정의란 개념이 있을 리 없고 법 또한 존재하지 않는다. 인간은 이렇듯 자연상태에서 자신의 생존을 보장받지 못하고 끊임

없이 위협 받기 때문에 이 상태를 벗어나려고 노력한다. 즉, 자연상태에서 서로에 대한 불신으로 무질서의 상황을 지내게 된 사람들이 질서를 지켜줄 거대한 매개체, 홉스의 말에 따르면 리바이어던, 즉 국가를 만들어 내게 된다는 것이다.²³⁾

홉스는 이와 같이 인간 본성에서 출발, 자연상태에서 무질서의 인간들이 어떻게 질서를 형성해 나갔는지 설명하였다. 그런데 이는 국제정치에서의 국가들 간의 관계에까지 그 논의를 확장시킬 수 있는 단초를 제공한다. 바로 그러한 개개인이 모여서 국가를 형성하면 그 국가들은 대외적으로 상호작용을 통하여 국제정치라는 장을 만들게 되는 것이다. 서로의 생존이 끊임없이 위협 받는 이러한 국제정치현실은 대외적(對外的) 자연상태를 구성하게 되고 이러한 대외적 자연상태는 중앙정부가 존재하지 않는 무정부상태와 같다.²⁴⁾

2. 현실주의 전통과 동맹

이상과 같은 홉스의 논의는 국제정치에서 어떻게 무정부상태가 생산되는지를 설명하는 데 큰 도움이 된다. 홉스의 주 목적은 국제정치 이론을 발전시키는 데 있지 않았다. 그의 주된 이론적 관심은 대내적 자연상태의 극복을 통해 국가와 사회가 어떻게 형성되는지를 규명하는데 있었다. 하지만 여기에서 중요한 것은 바로 대내적 자연 상태에서 정부가 탄생하는 과정, 동시에 대외적으로는 국가들 사이에서도 자연상태가 형성된다는 사실이다. 홉스의 자연상태 개념은 국제정치 현실을 이해하는데 크게 기여하고 있다.

23) ‘리바이어던’은 신화에 등장하는 괴물의 이름이다. 홉스는 사람들이 안보를 위해 권리의 일부를 양도하는 사회계약(social contract)을 맺는다고 했는데 바로 이 계약을 통해 생겨나는 권력의 실체를 ‘리바이어던’이라 명명했다. 김영호, 위의 책, p. 38.

24) 여기에서 대외적(對外的)이라는 개념은 국제정치라는 개념의 역사적 한계성을 극복하기 위해 쓰인 용어이다. 대내적(對內的)이라는 개념은 이와 대치되는 개념으로 도시국가나 근대 주권국가 내의 개인들 사이의 관계를 설명하는데 이용된다. 이에 관한 더 자세한 설명이 필요하다면, 김영호, 위의 책, pp. 40-48을 참고할 것.

그렇다면 이러한 무정부상태인 국제정치현실에서 어떻게 국가들 사이의 안보 협력, 즉 동맹이 생겨나는지에 대하여 알아보아야 한다. 하지만 그전에 미리 알아두어야 할 사항들이 있다. 바로 국제정치를 보는 눈 중 현실주의전통의 가정이다.²⁵⁾ 여기에서 특별히 ‘전통’이라는 표현을 사용하는 것은 현실주의는 그자체로서 검증될 수 있는 이론(theory)이나 가설(hypothesis)이 아니라는 것을 강조하기 위해서다. 현실주의 전통은 국제정치 현실을 포착하는 데 가장 중요하다고 판단되는 가정들의 집합체이다. 이러한 가정들은 비사실적(非事實的)이고 불확정적(不確定的)이다. 따라서 중요한 것은 현실과의 일치보다 이러한 가정들에 기초해서 전개되는 이론들이 얼마나 국제정치현실을 잘 설명해주느냐 하는 것이다. 모든 이론은 최소한 하나의 이론적 가정을 필요로 하기 때문에 현실에 대한 설명력이 뛰어난 이론은 항상 좋은 가정에 기초하고 있다.

현실주의 전통이 이론적 가정들의 집합체라면 그 안에서 다양한 가정들이 나올 수 있다. 그러한 다양성에도 불구하고 이 전통에서 가장 중요시되는 가정은 세 가지로 정리할 수 있다. 우선 현실주의 전통이 가진 가장 중요한 가정의 하나는 국제정치현실에서 가장 중요한 행위주체(actor)가 국가라는 것이다.²⁶⁾ 현실주의는 이 국가라는 개념에서 특히 영토성을 강조하여 현실주의에서 국가를 말할 때는 바로 영토국가가 기초가 된다. 현대 영토국가의 등장은 유럽에서 30년 전쟁의 종식을 위해 1648년 체결된 베스트팔렌조약(peace of Westfalen)에 의해 최종적으로 확인되는데 이 조약이후 국제정치 현실에서

25) 국제정치를 보는 시각은 크게 현실주의, 자유주의, 구조주의로 나눌 수 있다. 각각은 매우 많은 설명이 필요하다. 하지만 여기에서는 동맹이론과 관련, 현실주의만을 간단히 살핀다. 국제정치를 보는 시각에 대한 좀더 자세한 사항을 알고 싶다면, 와다나베 아키오(편), 『국제정치이론』, 권호연(역), (서울: 한울, 1992), 비교적 쉽게 이해할 수 있는 개론서로는, 유현석, 『국제정세의 이해』 (서울: 한울, 2003), 기존 이론에 더해, 공격적 현실주의란 개념에 대해서도 자세히 설명한 작품은 John J. Mearsheimer, 『강대국 국제정치의 비극』, 이춘근(역), (서울: 나남, 2004)을 참고할 것.

26) 여기에서 국가란 일정한 영토내의 주민에 대하여 최고의 권력과 권위를 효율적이고 배타적으로 행사하는 독립적인 주권국가를 말하며, 주권이란 일정한 영토내의 주민에 대해서 행사되는 최고의 권력과 권위의 문제를 해결하기 위하여 보댕에 의하여 발전된 개념이다. 더 자세한 내용은 김영호, 앞의 책, pp. 54-67를 참고할 것.

복수(複數)의 국가가 행위주체로 성립하는 다국체제(system of states)가 등장한다. 이 다국체제가 중요한 것은 이 체제가 다른 나라의 간섭을 받지 않고 독자적으로 대외적 주권을 행사하려는 국가들의 요구를 잘 반영하기 때문이다. 이 체제에서 각국들은 자신의 내적 체제를 굳이 바꾸지 않고서도 체제의 구성원이 될 수 있다. 따라서 국가들은 이 체제에 무리한 요구를 하지 않고서도 서로 동맹을 맺으며 독립성을 지킬 수 있기에 이 체제는 파괴되거나 더 많은 무질서를 만들지 않는다.

이러한 다국체제 안에서 각국들은 자신의 대외적 주권을 행사하며 살아갈 수 있고 여기에서 현실주의전통의 두 번째 가정이 나온다. 바로 이 주권국가들이 상호작용하여 만들어지는 현실은 중앙정부가 존재하지 않는 무정부상태라는 것이다. 앞의 홉스의 논의에서 대내적 자연상태를 극복하기 위해 인간이 창출하는 국가들은 전쟁상태인 자연상태를 대외적으로 재생산한다고 하였다. 국내 정치와 달리 대외적 자연상태에서는 국가들 사이의 관계를 조정할 중앙정부가 존재하지 않는다. 따라서 현실주의 전통에서 말하는 무정부상태는 중앙정부의 부재로 인하여 국가들 사이의 전쟁가능성이 상존하는 전쟁상태를 의미한다.

이 무정부상태에서 국가들은 어느 누구의 도움도 확신할 수 없기 때문에 어떠한 수단을 써서라도 자신의 안전을 지키려 한다. 국가의 생존전략은 도덕적 가치, 종교적 신념, 정치이념보다도 우선시 되는 것이다. 국가는 자신의 안전을 지키기 위해 모든 수단과 방법을 동원하는데 바로 이것이 현실주의 전통의 세 번째 가정이다. 이 세 번째 가정에 따르면 체제와 이념이 다르다고 하더라도 생존과 안전에 대한 외부적 위협이 존재하는 경우에는 안보협력이 가중된다. 그리고 그것은 바로 동맹의 체결로까지 연결된다. 2차 세계대전 당시 미국과 소련이 상이한 이념에도 불구하고 동맹을 맺어 히틀러가 지배하는 독일의 위협을 견제하려 한 것이 그 좋은 예라 할 수 있다. 또한, 이 세 번째 가정은 상기한 홉스의 자연상태의 인간관계에서 발전된 ‘만인의 만인에 대한 투쟁’ 상태에서 개인의 최대목표가 안보가 된 것과 일맥상통하다.²⁷⁾

이 같은 현실주의의 세 가지 가정으로 우리는 국제정치현실이 개별국가들이 중요한 행위자로서 활동하며 무정부상태이고 여기에서 각 국가들의 최대목표가 국가안보라는 것을 알 수 있었다. 그러면 어떻게 개별국가들이 자신의 안보를 지켜나가게 되는가? 다음 부분에서 우리는 그것을 위의 현실주의 전통으로부터 도출된 세력균형이론(balance of power theory)와 동맹이론(alliance theory) 으로 살펴 볼 것이다.

3. 동맹형성의 이론적 고찰

앞서 언급한 세력균형이론과 동맹이론은 전술한 현실주의 전통의 가정들에 기초하여 무정부 상태에서 각국들이 어떻게 그들의 생존을 지키며 국제정치 질서를 재생산하는지 말해 줄 수 있다.

우선 세력균형이론(balance of power theory)에 대한 설명을 하기 전, ‘세력’ 과 ‘균형’ 에 대한 개념이해가 필요하다. 국가의 힘을 말하는 세력은 특정국가가 개인의 힘만 의존할 경우도 있지만 동맹이라는 방식으로 독립을 추구할 수도 있기에 한 국가 내지는 서로 동맹을 맺은 두개 이상의 국가들의 힘을 의미한다. 균형(balance)은 양쪽에 비슷한 몸무게의 사람들이 앉아 있는 시소(seesaw)를 생각하면 이해가 빠르다. 그때 시소는 어느 한쪽으로 기울여 지지 않고 ‘균형잡힌 상태’ (equilibrium)를 유지한다. 하지만 세력균형이론에서 말하는 균형은 항상 균형 잡힌 상태를 의미하기보다는 어떤 시점에서 국가들 사이에 힘이 분포되어 있는 상태를 말한다.²⁷⁾

27) 물론 불(Bull)의 경우 국제정치상에서 홉스 식 가정을 비판한다. 그는 근대 국가체제는 홉스의 자연 상태와 같지 않다고 했으며, 국가는 개인과 달리 공격받기 힘들다고 했다. 하지만 그 역시 국제정치에서는 질서가 있지 않는 것으로 분석했다. 국제정치에서 질서가 존재하는지에 대한 그의 분석은 Hedley Bull, *The Anarchical Society* (New York: Columbia University Press, 1979). pp. 22-50 을 참고할 것.

28) 세력균형에 대한 자세한 의미를 알고 싶다면, Martin Wight, Hedley Bull, and Carsten Holbraad, *Power Politics*(New York: Holmes & Meier, 1978), pp. 168-185를 참고할 것.

이러한 세력균형이 어떻게 작동하는지는 인접한 국가 A,B,C를 설정하여 설명할 수 있다. 만일 국가 A가 국가 B를 침입하려 한다면 국가 C는 가만히 있을 수 없다. A국의 B국 흡수는 그 뒤 C국가의 생존을 위협할 수 있기 때문이다. 따라서 C국가는 B국가와 동맹을 맺어 A국가의 힘이 거대해 지는 것을 미연에 방지하려 하는 것이고 이것이 세력균형의 가장 간단한 예다.²⁹⁾

여기에서 중요한 것은 C국가의 의도인데, C국가는 세력균형을 위해서 B국가와 동맹을 맺는 것이 아니다. C국가는 자신의 생존을 지키기 위한 일환으로서 B국가와 동맹을 맺는 것이다. 그리고 그 부차적인 결과가 세력균형이다. 이처럼 무정부 상태의 국제정치 현실에서 각국이 자신의 생존을 위해 노력하는 결과는 세력균형이란 모습으로 나타나고 이를 설명하는 것이 바로 세력균형 이론이다. 이 이론은 현실주의 전통에 기초하여 무정부적 국제정치현실에서 세력균형이 일어나는 이유 뿐 아니라 각국의 독립성 유지와 무정부적 다국체제가 어떻게 존속할 수 있는지를 설명할 수 있게 해 준다.

이러한 세력균형이론과 더불어 현실주의 전통으로부터 나온 또 하나의 이론이 동맹이론이다. 전술한대로 중앙정부 부재의 국제정치현실 속에서 국가들은 생존을 위해 노력한다. 하지만 국력의 한계는 동맹을 맺는 요인으로 작용한다. 국가들은 서로 동맹을 맺음으로서 자국의 안전을 지키고 동시에 세력균형이 유지된다. 이러한 동맹이 끊임없이 형성되는 이유와 국가들의 우방과 적국 선택 기준이 무엇인지를 현실주의 전통에 기반 하여 설명하려는 것이 바로 동맹이론이다. 이 이론 역시 세력균형이론과 더불어 국가들이 어떻게 자신의 독립성을 상실시키지 않고 다국체제를 구성함으로써 중앙정부 부재의 무정부 상태를 재생산하는지 설명하고 있다.

동맹은 무정부적 국제정치 현실에서 안보협력을 위해 두 국가 내지는 여러

29) 세력균형을 맺게 되는 경우는 이 외에도 세력균형에 위협이 되는 국가의 영토를 분할하는 방법, 패전국의 영토 보전 등이 있으나 이 글에서는 자세히 다루지 않는다. 세력균형의 구체적인 방법과 예를 알고 싶다면, Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations*, Kenneth W. Thompson, rev. 6th ed.(New York: Knopf, 1985), pp. 198-217를 참고할 것.

국가들 사이에 맺어진 공식 혹은 비공식적 규약이다. 동맹의 형태는 크게 두 가지로 나눌 수 있는데 우선, 자국에게 위협적인 국가에 대항하여 다른 나라들과 동맹을 맺는 ‘세력균형방식의 동맹’ (balancing)이 있고, 정반대로 오히려 자국의 안전을 위협하는 국가와 동맹을 맺는 밴드왜건(bandwagon)방식의 동맹이 있다.³⁰⁾ 전자의 경우 가장 좋은 예는 영국의 경우를 들 수 있을 것이다. 전통적으로 영국은 대륙에서 패권적 지위국가가 나올 경우를 염려하여 항상 균형을 맞추는 식(式)의 동맹을 택하여 유럽에서 세력균형을 유지했기 때문이다. 밴드왜건방식의 동맹은 약소국과 강대국의 경우로 나누어서 생각해 볼 수 있는데 그 이유는 차이가 있다. 약소국의 경우, 사실 선택권의 여지가 별로 많지 않다. 안전의 보장을 위해서 강대국에 편승하는 것이고 2차 세계대전 당시 독일에 편승한 핀란드가 좋은 예라 할 수 있다. 반면, 강대국의 경우는 일종의 반대급부를 얻기 위해 다른 나라와 동맹을 맺는다. 역시 2차 세계대전 때 소련이 연합국에 합류하여 영토 분할 권을 얻은 경우로 설명할 수 있다.

하지만 이러한 세력균형방식의 동맹과 밴드왜건 방식의 동맹에서 후자방식의 동맹은 국제정치에서 보편적인 것이 아니다. 국가는 대개 자신의 생존을 지키기 위하여 위협적인 국가에 대항하여 다른 국가들과 동맹을 맺는다. 여기에서 중요시 할 점은 국가들이 세력균형을 목표로 동맹을 체결하는 것은 아니라는 사실이다. 또한 만약 국가들이 세력균형을 유지로 동맹을 택할 경우에도 그들은 결코 세력이 더 작은 국가나 동맹권에 단순가담하지 않는다. 국가들이 동맹을 선택할 때의 기준은 단순한 힘의 크기가 아닌 자신에게 어느 국가가 더 큰 위협이 되느냐 하는 것이다.

동맹이란 이처럼 특히 외부의 위협에 대한 자국의 안전을 위해 맺어진다고 말할 수 있는데 그렇다면 무엇이 이 위협에 대한 인식에 영향을 주는지 볼 필

30) 밴드왜건에 대한 설명을 하자면, 이것은 미국의 중부 농촌지역에서 마을의 행사가 있을 때, 밴드를 실은 큰 마차가 음악을 연주하면서 지나가면 어린아이들이 이것에 올라타서 같이 노는 것을 말한다. 이 밴드왜건의 우리말 번역은 ‘편승(便乘)’ 이 적절할 것이다. 김영호, 앞의 책, p. 74.

요가 있다. 월트는 『동맹의 기원』이라는 그의 저서에서 동맹을 맺는 주요 이유 중의 하나로 이 위협 인식의 중요성을 강조하는데, 그의 말에 따르면 위협 인식에 영향을 주는 요인은 네 가지로 설명될 수 있다.³¹⁾ 총체적 힘(Aggregate Power)과 지리적 근접성(Geographic Proximity), 공격적 능력(Offensive Power), 공격적 의도(Aggressive Intentions)가 그것이고 각각에 대한 설명은 다음과 같다. 우선 총체적 힘의 경우 같은 상황에서 산업이나 군사력, 경제력이 더 큰 나라일수록 상대국에게 더욱 큰 위협 인식을 준다는 것이다. 케난(George Kennan)의 “미국의 목표는 더 큰 총체적 힘의 국가가 등장하는 것을 막는 것”이란 주장에서 총체적 힘이 위협 인식의 근거가 될 수 있는 것을 잘 알 수 있다. 다음으로 지리적 근접성이란 국가끼리의 거리가 가까울수록 더 위협 인식에 영향을 준다는 말이다. 중앙아메리카의 개입을 정당화한 레이건의 사고에는 바로 지리적으로 가까운 나라가 자국에게 위협을 준다는 인식이 내재되어 있는 것이다. 세 번째의 공격적 능력은 굳이 부연 설명할 필요가 없다. 공격적 힘을 가진 나라는 자연히 주변 국가들에게 위협이 되고 그들로 하여금 위협국에 대항하게 만들기 때문이다. 공격적 힘은 한 나라의 주권을 위협하거나 영토적 보존을 침범할 수 있다는 면에서 처음의 총체적 힘과 구별된다. 마지막으로 공격적 의도 역시 주변국들에게 위협을 준다. 독일의 공격적 의도가 제 1차 세계대전 당시 영국, 프랑스, 러시아의 3국 협정을 이끌었고 2차 세계대전 당시 이념적 차이에도 불구하고 소련과 미국이 연합하게 만들었다.³²⁾ 이러한 네 가지 요소에 의해 끊임없이 위협을 받는 국가들은 동맹을 맺게 되고 결국 동맹이론은 이렇듯 국제정치에서 자국의 안전에 위협적인 국가가 등장했을 때 그 국가에 편승하기 보다는 그것에 대항하여 세력

31) Walt, *The Origins of Alliances*, pp. 21-26.

32) 월트는 이 저서에서 동맹을 맺게 하는 요인으로 위협(threat)뿐 아닌, 이데올로기(ideology), 해외원조(foreign aid), 다국적 침투(transnational penetration)를 들었다 하지만 글의 논의와 연관, 여기에서는 위협인식만을 다룬다. 각사항의 자세한 내용을 알고 싶다면, Walt, *The Origins of Alliances*, pp. 17-49를 참고할 것.

균형이 형성되는 이유들을 밝혀준다. 또한 동맹이론은 현실주의 전통에 기초하여 패권 추구 국가에 대항하여 끊임없이 형성되는 세력균형의 이론적 근거를 제시함으로써 국제정치 현실에서 다국체제의 존재와 무정부상태의 재생산 과정을 설명해 준다. 국제정치에서의 무정부상태는 외부의 위협을 계속적으로 존속하게 한다. 뒤에서 논의하게 될 북한의 핵개발을 둘러싼 한미동맹 역시 이러한 국제정치의 무정부상태의 속성을 잘 이해해야 그 본질을 제대로 파악할 수 있게 된다.

4. 동맹의 쇠퇴와 지속에 관한 이론적 고찰

이제까지 이 논문은 현실주의 전통에 입각하여 무정부상태에서 각국이 자신의 생존을 지키기 위해 노력해 나가는 과정 중 세력균형이 형성되고 동맹이 체결되면서 국제정치현실이 구성된다는 것을 설명하였다. 여기에서는 그렇게 형성된 동맹이 왜 시간의 흐름에 따라 쇠퇴되거나 지속하는지 그 이유에 대해 자세히 논하기로 한다.

월트는 동맹의 쇠퇴 혹은 지속에 관한 연구에서 우선 쇠퇴의 원인을 세 가지로 들어 설명한다.³³⁾ 첫째, 위협인식의 변화(changing perceptions of threat)이다. 이것은 세 가지 경우로 상정하여 설명할 수 있다. 가장 먼저 볼 수 있는 위협인식의 변화는 힘의 균형이 변했을 경우에 나타난다. 우선 위협국의 힘이 약해져서 힘의 균형이 달라질 수 있다. 이것은 동맹국 사이 서로 도움 필요성을 줄게 하여 동맹의 쇠퇴를 가져온다. 극단적인 경우이기는 하나 명백한 적인 소련이 소멸된 뒤 NATO가 점차적으로 약화된 모습을 생각하면 이해하기 쉽다. 같은 논리로 이번에는 동맹국간에 힘의 불균형이 일어날 경우를 생각할 수 있다. 한나라가 현저하게 강해진다면 다른 나라의 도움을 받을 필요가 적어지고 다른 나라의 입장에서는 이것이 또 하나의 위협으로 다가올

33) Walt, "Why Alliances Endure or Collapse," pp. 158-164.

수 있기 때문에 동맹의 약화를 초래한다.

다음은 동맹국가들 간에 의도에 대한 믿음이 바뀐 경우다. 먼저 동맹국이 적대국의 의도에 대한 믿음이 바뀐 경우다. 쉽게 말해 동맹국 중 어느 한나라가 위협국이 더 이상 호전적이라고 느끼지 않게 되는 것이다. 이는 적대국의 침략의도에 대한 공통의 인식을 약화시켜 동맹의 쇠퇴를 야기한다. 혹은 동맹국 간 서로의 의도에 대한 믿음이 바뀌는 경우가 있을 수 있다. 예를 들어 동맹국 중 한나라가 점차 공격적이 된다면 이 나라는 좀더 야망적인 세계적 목표에 눈독들이게 되는 경향이 있다. 이는 상대 동맹국으로 하여금 그들의 의도에 대해 다시 생각하게 하고 동맹의 약화를 가져온다. 주지할 것은 이 경우는 현재의 동맹국과 전통적인 위협국들 모두를 긴장시킨다는 것이다.

마지막 경우로 명백한 위협이 여전히 존재하지만 동맹국끼리의 이익 수호 수단(means)이 바뀔 경우에도 동맹은 쇠퇴한다. 여기에서 동맹에 대한 필요성은 외부적 위협이 사라졌기 때문에 존재하는 것이 아니라 동맹국들이 자신의 이익을 충족시켜 줄 수 있기 때문에 존재하는 것이다.

이러한 위협인식의 변화는 동맹쇠퇴의 두 번째 요인인 신뢰도 저하(declining credibility)로 연결된다. 위협에 대한 인식이 바뀌어 짐에 따라 기존의 동맹국들 사이에 신뢰도가 약화되는 것이다. 위협인식이 바뀐 상대국에 대해 동맹국은 과연 그들에 의해 안보를 보장받을 수 있을지에 대한 믿음이 저하된다. 상대국이 과연 위협국을 방어할 만한 군사력을 가지고 있는지에 대한 의문도 들 수 있다. 전자의 경우 특히, 동맹국들이 지리적으로 떨어져 있을 때, 혹은 동맹국 사이 심한 힘의 불균형이 존재할 경우 그 경향이 더해진다. 후자의 경우, 즉, 군사력에 관한 믿음이 약화될 때 그들은 동맹에 대해 다시 생각하거나 더 나아가 그들의 위협국들과 다시 제휴하게 될 수도 있게 된다. 따라서 자연스레 동맹은 쇠퇴한다.

마지막으로 동맹 쇠퇴에 영향을 주는 세 번째 요인은 동맹국 내부의 국내정치적 요인(domestic politics)의 변화다. 우선 인구나 사회적 변화가 동맹 쇠퇴

퇴에 영향을 준다. 설사 동맹국 사이의 문화적 기반이 유사하였다고 해도 국내적인 세대변화가 일어나면 동맹은 변화한다. 유럽중심주의의 미국에서 세대 변화는 그들의 관심을 아시아와 라틴아메리카로 돌렸다. 다음으로 국내정치적 경쟁 역시 국내적 요인의 변화로 볼 수 있다. 국내정치 지도자들이 경쟁하는 과정 중에 동맹과의 결속을 멀게 하는 것이 그들에게 이익이 된다면 지도자들은 그 길을 택할 것이고 자연히 동맹은 약화된다. 프랑스의 드골(Charles de Gaulle)이 1967년 나토의 군사지휘권통합에서 프랑스를 제외시킴으로서 그의 국내정치기반을 강화한 것은 좋은 예이다. 그 외에 체제 변화(regime change)와 이념적 대립(ideological division) 역시 동맹을 쇠퇴하게 하는 국내정치적 요인이다. 프랑스가 혁명으로 인한 체제변화로 오스트리아와의 오랜 동맹을 쇠퇴시킨 것, 이념적 대립으로 결국 돌아선 미국과 소련을 각각 그 사례들로 설명할 수 있다.

이상과 같이 월트는 위협인식의 변화와 신뢰도 저하, 그리고 국내정치상황의 변화가 동맹의 쇠퇴를 가져온다고 분석한 다음 동맹의 지속을 가져오는 요인을 다섯 가지로 들고 있다.³⁴⁾ 패권적 리더십(hegemonic leadership)이 그 첫 번째 요인인데 분명히 강력한 동맹국의 힘은 동맹 지속의 원천(源泉)이 된다. 그러한 나라의 지도자는 동맹의 지속을 위해 강한 유인책(incentive)을 쓰던지, 아니면 위협을 가해서라도 동맹을 지속시킨다. 물론 이 패권적 리더십은 양극 체제이거나 그 나라가 동맹국에 대해 광범위한 이득을 취할 수 있을 경우, 더욱 힘을 발휘할 수 있을 것이다. 냉전기간 동안 소련과 미국의 관계, 그 아래 속해 있던 동맹국들과의 연관성을 생각하면 이 패권적 리더십이 동맹의 지속에 어떠한 영향을 끼치는지 이해하기가 쉽다.

다음으로 신뢰도 지속(preserving credibility)을 들 수 있다. 앞서 말한 신뢰도 저하가 동맹을 쇠퇴시킨다면 신뢰도 지속은 동맹을 지속시킬 수 있다. 많은 동맹국을 가진 나라는 특히 어떤 특정 국가의 본래 동맹의 이유가 많이 희

34) *Ibid.*, pp. 164-170.

석되었다고 하더라도 동맹을 유지시킴으로서 그들이 잠재적으로 얻게 될 이득을 지킨다. 월트는 이 부분에서 한국의 예를 들었는데 냉전이 끝난 후에도 미국이 한국에서 철수하지 않은 것은 신뢰도를 지속시켜 동아시아에서의 그들의 역할이 축소되지 않았다는 것을 과시 하려는 것이라고 설명한다.

동맹이 지속될 수 있는 세 번째 요인은 역시 동맹 쇠퇴 원인에 속한 국내정치(domestic politics)이다. 하지만 이번에는 약간 입장이 다르다. 국내정치가 동맹쇠퇴를 가져올 경우는 동맹국들 내부 국민의 성향이나 지도자들의 입장이 달라짐에 따라서였다. 동맹국 자체의 위상이 변한 것은 아니었다. 하지만 이 경우는 동맹이 국가의 입장에서 보아 그다지 중요하지 않게 되었을지라도 동맹이 지속되는 경우를 말하는 것이다. 국가간 관계인 동맹에서 각국의 중요도가 하락하면 동맹의 쇠퇴는 자연스러운 현상일 것이다. 하지만 그럼에도 동맹이 지속될 수 있는 것은 바로 국내에서의 이익집단들, 예를 들어 동맹국 내에서 강력한 경제력을 가진 엘리트들이나 단체들의 힘이다. 그들은 동맹을 통해 자신의 이익을 획득하고 더 나아가 이것이 국가의 이익으로까지 연결된다고 믿는다. 이스라엘과 미국의 동맹에서 강력한 경제력을 가진 유대계 미국인들은 국가끼리의 실제 관계와 별개로 동맹을 지속시키고 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization, NATO)에서는 폴란드계 미국인들이 그 동맹의 중요성 하락과는 별개로 기구 확장에 일정 역할을 한다. 하지만 이러한 종류의 동맹은 상대적으로 깨지기 쉽다. 국가의 입장에서 비용이나 국가 이익에 상관없을 정도로 여유가 있지 않는 한, 더 이상 가치가 없어진 동맹국에 대해 힘을 쓸 이유가 없기 때문이다.

다음으로 들 수 있는 동맹지속의 네 번째 요인은 제도화의 영향(impact of institutionalization)이다. 이 경우 제도화란 특별한 동맹 내부의 일을 수행하는 공식적 조직과 집단적인 결정을 규합시키는 공식적 혹은 비공식적 상위체계가 있음을 말한다. 일반적으로 동맹이 고도로 제도화되어 있으면, 즉 동맹 내부의 일을 처리할 수 있는 조직이 잘 정비되어 있으면 동맹이 지속될 확률

은 높아진다. NATO를 생각하면 쉽게 수공이 갈 수 있다. 탈냉전시기 소련의 소멸은 이미 소련의 위협에 대한 집단안전 보장이라는 NATO의 근본 창설의미를 잃게 만들었다고 할 수 있다. 하지만 그 후 NATO는 걸프전, 혹은 보스니아사태에서의 개입을 통해 또 다른 역할을 하고 있다. 즉, NATO는 과거 소련의 위협에 대해서 맺어진 동맹이었지만 그들 내부의 높은 제도화로 인해 이제 지역적 안보를 하며 동맹을 지속시킬 수 있는 것이다.

마지막으로 동맹의 지속에 영향을 미치는 요인은 이념적 결속(ideological solidarity)과 정체성 공유(shared identities)이다. 이념적 결속과 정체성 공유가 동맹의 지속을 가져오는 것은 그것이 동맹국들 사이의 분쟁을 줄일 수 있기 때문이다. 공통의 정치적 가치나 목표, 예를 들어 민주주의(democracy)나 사회주의(socialism), 또는 이슬람 근본주의(Islamic fundamentalism)는 동맹국들로 하여금 동질감을 느끼게 하고 따라서 그러한 동맹은 지속될 수 있는 것이다.

이상에서 살펴본 동맹의 이론적 배경을 다시 한번 정리하자면 그것은 국제정치적 무정부상태를 이해하는 것에서 출발한다. 이것을 위해 본 논문은 홉스의 논의에 따라 자연상태에서 질서가 생겨나는 과정을 보았다. 서로를 신뢰하지 못하는 개인들은 정부를 만들고 그에 의해 안전을 보장받으며 살아가지만 그러한 개인들이 모인 국가들 사이에서는 중앙정부가 존재하지 않는 무정부상태가 재창출 된다. 무정부상태에서 국가들은 자국의 안전을 보장받기 위해 세력균형이라는 것을 취하고 그 일환으로서 나오는 현상이 바로 동맹이다. 동맹이 형성되는 가장 큰 이유는 국가들이 안보의 위협을 느끼기 때문이고 위협인식에 영향을 주는 요인들은 총체적 힘과 지리적 근접성, 공격적 능력과 공격적 의도이다. 동맹이 맺어진 후에는 쇠퇴냐 아니면 지속이냐 라는 문제가 나온다. 동맹국들은 위협인식의 변화와 신뢰도저하 그리고 국내정치적 요인으로 쇠퇴를 겪기도 하지만 패권적 리더십과 신뢰도 지속, 국내정치와 제도화 그리고 이념적 결속으로 인해 지속되기도 한다.

<표-1>월트의 동맹의 쇠퇴와 지속요인에 관한 표³⁵⁾

쇠퇴(Collapse)	지속(Endure)
① 위협인식의 변화	① 패권적 리더십
② 신뢰도 저하	② 신뢰도 지속
③ 국내정치적 요인	③ 국내정치적 요인
	④ 제도화
	⑤ 이념적 결속과 정체성 공유

5. 이론적 적용 틀 설정

본 논문은 주지하였듯이 한미동맹의 역사적, 이론적 서술을 시도하려 한다. 하지만 위의 월트의 논의를 그대로 적용시키기에는 다소 무리가 있다. 가령, 논의 중에 한미동맹의 신뢰도가 저하되거나 지속되는 경우가 나온다면 이는 동맹의 쇠퇴나 지속이냐로 비교적 쉽게 적용할 수 있을 것이다. 하지만 국내 정치적 요인은 동맹쇠퇴와 동맹지속에 동시에 작용할 수 있는 사안이다. 또한 위협인식의 변화의 경우, 이 논문에서 가장 주안을 두는 사항임에도 불구하고 월트의 동맹지속 요인에는 존재하지 않는다. 따라서 이 논문은 한미동맹 이론적 분석의 명료함을 위해 위 논의를 재조정, 분석틀을 다시 설정하기로 한다.

<표-2>한미동맹의 쇠퇴와 지속 적용을 위한 분석 틀

년도	추후기입		
한국	추후기입		
위협인식의 변화	+1 (긍정적으로 높게)	0 (보통)	-1 (부정적으로 높게)
신뢰도	+1	0	-1
국내정치적 요인	+1	0	-1
합	추후기입		
미국	추후기입		
헤게모니 리더십	+1	0	-1
쇠퇴 혹은 지속 ³⁶⁾	추후기입		

35) 상기 내용을 필자가 표로 나타낸 것임.

월트의 논의를 재구성한 위의 분석틀을 설명하면 다음과 같다. 먼저 이 틀은 월트의 동맹쇠퇴나 지속의 요인 8가지 중 3가지만을 변수로 사용하여 그것이 동맹에 부정적, 혹은 긍정적으로 미치는 영향에 맞게 점수를 적용할 것이다. 상기한 월트의 동맹지속요건 중에는 신뢰도와 국내정치적 요건이 포함되어 있어 새로운 분석틀의 동시변수로 상정하는 데에는 무리가 없을 것이라고 생각한다. 또한 앞서 말했듯이 위협인식의 변화를 쇠퇴의 원인으로만 상정하여 논의를 전개하기에는 본 연구의 사례에 적합하지 않다. 하지만 헤게모니 리더십의 경우 사실상 불평등 동맹관계라 할 수 있는 한미동맹에 동시에 적용시키기에 무리가 있다. 따라서 표의 아랫부분, 즉 미국 측에만 해당하는 변수로 점수를 제시하되 동맹의 쇠퇴와 지속에 관한 총점에는 포함시키지 않는다. 하지만 이로 인해 미국의 헤게모니 리더십이 한미동맹에 미치는 영향을 도출할 수 있을 것이다 이념적 공유와 정체성은 신뢰도와 결부, 혹은 신뢰도에 영향을 미치는 요인이므로, 제도화의 경우 본 사례연구에 미치는 영향이 미비한 이유로 변수에서 제외한다.

36) 또한 한 가지 더 밝혀둘 사항은 쇠퇴와 지속이란 용어의 해석상 문제이다. 월트는 그의 논의에서 collapse와 endure라는 용어를 사용하였다. 이를 필자는 쇠퇴와 지속으로 번역하였다. 하지만 이 표를 해석 하는 데에 있어 좀더 명확한 판단을 위해 쇠퇴에는 약화의 의미, 지속에는 강화의 의미를 첨부해 보는 것이 도움이 될 것이다.

Ⅲ. 냉전기 한미동맹 약사(略史)

이상과 같이 살펴본 동맹에 관한 이론적 틀을 기반으로 본 논문은 탈냉전기 북핵문제를 둘러싼 한미동맹을 살펴보고자 한다. 하지만 우선 냉전기 한미동맹 약사(略史)를 동맹이론 틀 안에서 살펴보아 이 이론틀의 신뢰성을 높이고자 한다. 하지만 한미동맹의 형성부분에 있어서는 위 동맹 틀이 동맹 형성 이후의 관계를 보기위한 것임을 감안, 월트의 동맹형성이론을 그대로 적용하여 평가하기로 한다.

한국과 미국의 동맹관계는 1953년 10월 1일 양국이 맺은 한미상호방위조약에 의해 시작되었다. 동맹체결 과정에서 생길 수 있는 의문은 명백한 외부위협인 소련과 북한은 분명 1953년 전에도 존재했었는데 왜 한미동맹은 그 후에야 비로소 체결 되었는가 이다. 물론 이승만 대통령의 끝없는 동맹체결 요구가 동맹 성사에 큰 힘이 된 것을 부인 할 수 없다. 그는 한국전쟁 중이었던 1953년 취임한 아이젠하워(Dwight D. Eisenhower)대통령의 휴전협정 수락 요구에 대해 한국전쟁을 통해서 경험한 것처럼 북한, 중국, 그리고 소련등 북방공산 3국이 연대하여 한국을 재침략할 경우 한국은 이들에 대해 대항할 힘이 없음을 강조하고 한미상호조약 체결의 필요성을 강조하였다. 하지만 그것보다 더 현실적인 설명은 바로 외부 위협에 대한 미국의 인식이 한국전쟁 전후로 달라졌기 때문이다. 한국전쟁 직전 미국은 소련에 대한, 즉, 소련이 사주하는 북한의 위협을 분석함에 있어서 군사적 위협보다 침투(penetration)에 의한 내부전복을 더 두려워했다. 다시 말해 공산주의에 대한 위협을 가지고 있던 했지만 그 수행방식에 있어 소련이 군사력을 사용하여 미국의 동맹국들을 위협하는 가능성은 낮게 본 것이다. 오히려 아시아 국가들의 경제적 여건이 공산주의 침투를 더 용이하게 하는 것으로 보았다. 따라서 미국은 한국을 대할 때도 한국에게 경제 원조를 함으로서 한국 대내적 안보의 기반을 다지기

로 한 것이다.³⁷⁾ 하지만 그러한 판단이 옳지 않았다는 것을 한국전쟁은 증명하고 있다. 결국 미국은 한국전쟁으로 인해 소련의 팽창 저지에 대한 군사적 필요성을 더욱 절감하게 된 것이다. 소련이라는 외부적 위협의 팽창은 동아시아에서 미국의 세력권에 대한 명백한 도전이다. 만약 한반도가 소련의 영향권 아래 들어가게 되면 공산권의 확대가 더욱 가속화 된다. 그러한 이유들 때문에 미국은 1953년 이후에야 한국과 군사동맹을 맺게 되었던 것이다.

마침내 1953년 8월 8일 변영태 외무장관과 델레스 국무장관은 ‘대한민국과 미합중국 간의 상호방위조약’ (Mutual Defense Treaty between the Republic of Korea and the United States of America)에 가조인하고, 10월 1일 워싱턴에서 이 조약이 공식적으로 조인된다.³⁸⁾ 동맹이론에 비추어 보아, 이 동맹의 성사는 다음과 같이 판단할 수 있다. 먼저 한국의 경우, 이 동맹은 공격적 의도와 공격적 능력을 가진 북한의 위협으로부터 자국을 보호하기 위해 맺어진 동맹이었다. 월트의 위협인식에 영향을 주는 두 요소가 작용한 것이다. 미국의 경우 이 동맹은 역시 공격적 의도와 공격적 능력을 가진 소련이 더 이상 공산권을 팽창시키지 못하게 막기 위한 목적을 가지고 있었다. 공산권 세력 확대는 곧바로 자국의 안전과 세력권 축소의 결과를 가져오기 때문이다. 그 후 1960년까지 한미동맹에는 신뢰도라는 변수가 강하게 작용하여 한미동맹관계에 긍정적 영향을 끼친다.

1960년 11월 당선된 케네디 대통령의 강력한 반공주의는 한미동맹에서 이념적 요소를 더욱 강화시킨다. 그는 “인류의 적은 무자비하게, 끊임없이 이 세계를 지배하려는 공산주의 체제 그 자체이다.”라고 하며 공산주의에 대한 강한 거부감을 표시 한다. 따라서 그는 공산주의 위협을 원천적으로 봉쇄(containment)하며 공산주의의 확산을 사전에 저지한다는 ‘도미노 이론’(domino theory)의 틀 속에서 그의 전략을 구사했다. 그리고 이 전략은 그의

37) 이철순, “이승만정권기 대한정책 연구(1948-1960),”서울대 대학원 정치학과 박사논문(2000), pp. 168-172.

38) 차상철, 앞의 책, pp. 48-65. 전문은 부록을 참고할 것.

암살 뒤 후임행정부에게도 그대로 답습된다.³⁹⁾ 1964년 중국이 핵무기 개발에 성공하자 미국은 소련과 더불어 중국을 동아시아에서 그들의 안보를 해칠 최대 적국으로 꼽고 더욱 동맹국과의 관계를 강화했다. 베트남전쟁에 대한 미국의 과병은 위에서 말한 도미노 이론에 의거, 만약 베트남이 공산화 될 경우 인접 국가들은 물론이고 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 나아가 오스트레일리아와 뉴질랜드까지도 공산화되리라는 우려 속에 강행된 것이었다. 한편 한국에서는 1961년 5.16군사 쿠데타로 박정희가 정권을 잡는다. 박정희는 미국에게 정권의 정당성을 인정받기 위한 수단으로 강력한 반공을 주창했다. 따라서 이것은 한미동맹에서의 이념적 요인을 전시기보다 더 강하게 작용케 하였다. 더불어 베트남전쟁은 공산권 확산방지의 보루라는 한국의 전략적 가치를 상승시켜 미국에게 한국의 중요성을 더욱 각인시켰다. 그 결과 양국 사이의 이념과 정체성공유는 더욱 강화되었고 동맹의 지속은 굳건히 유지된다. 결국 이 시기를 동맹이론에 적용시켜보면 전 시기처럼 이념적 공유와 정체성일치가 한미양국의 신뢰도를 상승시켜 동맹에 긍정적으로 작용한 것으로 판단된다.

1968년부터 1972년 사이에는 한국과 미국사이에 많은 변화가 있었던 시기이다. 이 시기에는 1.21사태와 프에블로호 사건, 닉슨독트린과 주한미군 철수 등 동맹사이의 굵직한 사건들이 차례로 발생하는데 그와 관련하여 한미간의 인식과 대응차이가 나기 시작한다. 1968년 1월 21일 북한의 무장공비들이 청와대를 기습하려 서울 한복판까지 진입했고 이틀 후, 북한의 미국 정보함 프에블로(Pueblo)호 납치사건이 발생한다. 그런데 두 사건을 두고 보인 미국의 대응은 대조적이었다. 무장공비의 청와대 기습시도 사건은 박정희 대통령 자신의 생명을 위협하는 것으로서 상당히 충격적인 일이었다. 당연히 박정희 대통령은 그에 대해 미국이 군사적 조치를 해 주길 원했지만 당시 문서를 보면 그 당시 워싱턴 고위 정책 결정자들은 이 사건을 두고 회의를 개최했다는 기록은 없다.⁴⁰⁾ 이와 달리 이틀 후 발생한 프에블로호 사건 때는 존슨대통령의

39) 차상철, 위의 책, p. 100.

특사 밴스(Vance)가 즉시 한국을 방문, 한국이 북한에 대해 어떠한 군사적 보복조치도 취해서는 안 된다는 점을 한국정부에 분명히 전달했다. 또한 미국은 북한과의 교섭과정 중에 비밀회담까지 벌였다. 심각한 도발행위라 볼 수도 있는 대통령 암살기도에 별다른 조치를 취하지 않았던 미국이 이 회담에서는 자국선원의 송환을 위해 있지도 않았던 영해 침입에 대해 사과하고 북한에 대해 유화적 태도를 취한 것이었다. 이 대조적 태도로 인해 박정희 대통령은 서서히 과연 미국이 북한의 더 큰 도발에 대해 한국을 보호해 줄 수 있을까라는 의문을 가지게 된다.

1968년 1월 월맹의 구정 대공세(Tet Offensive)는 대미 심리전에 큰 영향을 주었다. 그리고 이를 계기로 미국 내에서는 베트남 전에서의 회의와 반전여론이 본격적으로 대두되기 시작한다. 베트남에서의 철수 움직임은 월남파병으로 동맹의 원활한 지속을 보일 수 있었던 한국에게 큰 자극을 줄 수밖에 없었다. 더욱이 다음해, 베트남 전쟁 종결을 슬로건으로 내세운 닉슨대통령이 취임한다. 그는 “아시아 국가들의 외부위협에 대한 안보는 각국이 해결해야한다”는 닉슨독트린을 발표한다. 이 독트린에 미군의 철수가 포함될 것이라는 사실은 한국에 미리 논의조차 되지 않았던 것이어서 그 충격은 매우 컸다. 한국은 미국의 세계전략이 바뀔에 따라 그것이 자국에게까지 영향을 미치리라고는 생각지 못했던 것이다. 물론 강대국과 약소국의 입장으로 동맹을 보면 강대국이 반드시 그들의 정책 변경에 약소국을 고려하지는 않는다. 따라서 당시 한미동맹 사이에도 약소국, 즉 한국에 대한 고려가 이루어지지 않았다고 볼 수 있다. 하지만 이러한 닉슨독트린과 그 후 이어진 주한 미군철수 움직임은 이전의 1.21사태와 프예블로호 사건과 맞물리면서 한미간의 신뢰도를 하락시켰다. 아 이러니컬한 사실은 이 사건들로 인해 박정희 대통령이 자주국방을 꾀하게 되었다는 점이다. 더 이상 미국의 보호만으로 안보에 대한 확신을 할 수 없게 됨을 인식한 박정희 대통령은 1968년 2월 7일 250만 향토 예비군의 창설을

40) 신옥희·김영호, 앞의 논문, pp. 15-16.

선언하게 된다.

이후 1979년 박정희 대통령이 10.26사태로 시해되기 전까지의 한미동맹은 한국내부의 인권유린에 대한 미국 측의 이의제기와 의회로비사건인 코리아게이트(Koreagate), 박정희 대통령의 핵개발 시도 등으로 어려움을 겪는다. 앞서 서술한 미군 철수 계획으로 인한 한미동맹의 갈등은 1970년 8월 애그뉴(Spiro T. Agnew)부통령의 방한으로 잠시나마 봉합될 수 있었다. 그는 이 방한에서 미군감축은 전 세계전략의 차원에서 이루어지는 것이고 미군 감축 대신 한국군의 현대화를 위한 방안을 약속했던 것이다. 하지만 실질적 철수시작은 박정희 대통령에게 상당한 불안감을 주었다. 애그뉴 부통령과의 회담에서 미국은 의회의 반대가 철군의 불가피한 요인 가운데 하나라고 지적했고 이 회담 이후 박정희 대통령과 고위 인사들은 워싱턴 로비의 필요성을 느끼게 된다.⁴¹⁾ 그런데 이것은 한국정부가 미국의 대한 공약 약화를 저지시키기 위해 중앙정보부를 통해 벌인 대미 불법로비사건, 이른바 ‘코리아 게이트 사건’으로 이어지면서 양국간에 큰 마찰을 불러일으켰다.

이 시기 박정희 대통령은 내부적으로도 어려움을 겪고 있었다. 1971년 4월 근소한 차이의 대통령 선거승리에 대해 야당은 불법선거라 반발하였고 학생권을 중심으로 반정부시위가 연일 계속되었다. 이를 저지하기 위한 유신체제 선포는 인권유린으로 이어질 수밖에 없었는데 여기에 대해 미국이 개입하게 된다. 유신체제를 비판하는 인사들에 대한 박정희 정권의 인권탄압은 피해자들의 구명운동으로 이어지고 그들은 미국의 행정부와 의회에까지 호소한다. 한미관계에 인권문제라는 갈등 요소가 등장하게 된 것이다. 미국 인권청문회에서는 인권탄압이 지속된다면 대한군사원조를 삭감한다는 주장까지 나온다.⁴²⁾ 그야말로 한미동맹의 위기였는데 그 원인을 동맹이론 틀에서 추적하면 국내정치적 요인이 강하게 작용했다고 평가 할 수 있다.

41) 김용직, 앞의 논문, p. 8.

42) 김용직, 위의 논문, p. 9.

앞에서 논의하였듯 1.21사태와 프예블로호 사건은 박정희 대통령에게 자력에 의한 안보의 중요성을 더욱 각인시켰다. 박정희 대통령의 핵개발 시도는 바로 이러한 인식의 연장선에서 이루어지는 것이었는데 이후 1991년 노태우 대통령의 한반도 비핵화 선언과 다음해 남북한의 한반도비핵화 공동선언이 이루어지기 전까지 한미동맹 갈등의 주요 현안이 되었다. 물론 남북한 비핵화 공동 선언은 이 논문에서 자세히 다루어질 북한핵 개발 의혹과 더불어 무용지물이 된다.

박정희 대통령 후반기의 한미동맹은 대외적 위협인식과 신뢰도 문제보다는 국내정치적 요인에 의해 동맹에서의 균열이 일어났다고 할 수 있다. 물론 미군 철수를 둘러싸고 카터 대통령과의 불협화음이 있었지만 그것은 박대통령의 민주화 조치 약속으로 일단락된다. 한 가지 재미있는 사항은 당시 카터 대통령의 다소 무모하기 까지 했던 철군정책이 아시아의 동맹국들에게 미국의 신뢰와 위신을 격하시켰다는 사실이다.

이제까지의 논의를 정리하면 다음과 같다. 초창기 한미동맹은 이념적 요소를 기반으로 한 신뢰성으로 굳건히 진행되었다. 케네디 대통령의 등장과 그의 강력한 반공정책은 한국의 적극적인 베트남파병과 아울러져 한미동맹의 결속을 강화시킨다. 하지만 이후, 1.21사태와 프예블로호 사건에 대한 미국의 대응 차이, 미국의 세계전략 변화와 한국 내의 정치적 문제로 인해 한미동맹은 위기를 맞이하게 되는 것이다.

1979년 박정희 대통령의 시해는 또 한번 한미동맹의 전기(轉機)를 가져온다. 그의 죽음은 전두환의 등장으로 이어졌는데 신군부의 정권탈취 움직임에 맞서 민주화세력간의 한판 격돌이 벌어진다. 이것이 바로 한국전쟁 이후 최대의 사상자를 낸 1980년 5.18광주사태이다. 당시 주한미군과 한미연합군 사령관이었던 위컴의 회고록을 보면 그는 신군부의 유혈진압을 막을 힘이 없었다고 한다.⁴³⁾ 하지만 당시 신군부는 광주 지방 방송을 통해 “주한미군 사령관 위컴이

43) 존 위컴, 『12.12와 미국의 딜레마』 (서울: 중앙 M&B, 2000), pp. 266-273.

광주지역의 질서유지를 위해 군 투입을 허용했다”는 내용을 방송하는 한편 그 후에도 5.18관련 사안의 공개논의를 막는다. 이는 한국민에게 미국이 광주 유혈진압을 묵인했다는 인식을 심어주었고 심각한 반미감정을 불러 일으켰다. 결국 이 사건은 광주에 투입된 국군 20사단에 의한 군사진압으로서 마무리된다.

1980년 8월 한국에서는 전두환이 대통령에 당선되었고, 1년이 조금 넘는 1981년 11월, 로널드 레이건(Ronald Wilson Reagan)이 미국 제40대 대통령으로 당선된다. 소련을 ‘악의 제국’ (evil empire)이라 칭하며 다시금 냉전시대를 주도한 레이건과 미국의 지지가 시급했던 전두환은 이념적 요소를 기반으로 한미동맹을 결속시킨다. 주한미군 존재 의미에 대한 양국의 공동인식은 박정희 대통령 후반기의 소원했던 한미관계를 다시 굳건한 군사동맹으로 만든 것이다. 하지만 특기할 것은 박정희 대통령 후반기의 한미동맹 약화에 영향을 주었던 인권문제가 이 시기에는 전혀 문제가 되지 않았다는 것이다. 결국 전두환 대통령 초반기는 양국의 신뢰도상승과 강대국 미국의 전략으로 인해 동맹이 강화될 수 있었다.⁴⁴⁾

1985년 3월 미하일 고르바초프(Mikhail Gorbachëv)의 등장은 미소간의 긴장완화를 가져왔다. 그는 레이건 대통령과의 회담에서 핵무기 감축을 논의했고 1986년 6월 1일 핵미사일이 실제로 폐기되기 시작한다. 1989년 11월 10일 베를린 장벽의 붕괴는 냉전의 붕괴를 또한 의미했고, 드디어 1989년 12월 2일 조지 부시(George Herbert Walker Bush)대통령과 고르바초프는 지중해 몰타(Malta)에서 역사적인 ‘냉전의 종식’을 선포한다. 고르바초프의 ‘개혁’ (perestroyka), ‘개방’ (glasnost)정책은 냉전체제의 변화뿐만 아니라 한국에도 큰 영향을 미치었다. 미국의 협조아래 전두환 정부는 소련과 동유럽국가

44) 레이건대통령은 전두환대통령과의 정상회담에의 오찬에서 다음과 같은 말을 한다. “한국과 미국은 자유의 가치를 공유하고 있습니다. 본인이 오늘의 한 국민에게 전하고 싶은 메시지가 하나 있다면 그것은 자유와 우정에 기초한 양국의 특별한 유대관계는 30년 전이나 지금이나 변함없이 돈독하다는 것입니다.” 돈 오버도퍼, 『두 개의 코리아』, 중앙일보(역), (서울: 중앙일보, 1998), p. 137.

들의 서울올림픽 참가유치를 시도할 수 있었고 후일 노태우 대통령이 북방외교를 추진할 수 있는 계기로 작용하였기 때문이다.⁴⁵⁾

1987년 4월초 서울에서 열린 제 18차 한미연례 안보협의회에서 양국은 소련이 북한에게 미그(MIG)23기와 각종미사일 제공 사실, 북한이 소련해군에게 원산과 청진항을 이용할 수 있는 기항(寄港)권과 소련 정찰기의 북한 영공 통과 사실 등으로 나타난 소련과 북한의 군사적 협력관계에 대한 대응 방안을 논의한다. 여기에서는 또한 미국의 대한 군사판매차관 종료에 대해서도 이야기되는데, 미국은 한국군의 장비현대화 등을 위해 1억 6300만 달러의 군사판매차관 제공을 합의했다. 중요한 것은 한국에 대한 군사판매차관이 종료됨에 따라 동맹관계에 있어 한국과 미국이 새로운 관계에 돌입했다는 것이다. 지금까지의 일방적 수혜관계에서 좀더 대등한 안보동반자관계로의 전환으로 볼 수 있다. 또한 이듬해 6월 제 20차 안보회의에서 미국은 주한미군주둔 비용의 대폭 증액을 요구했다. 이는 한국이 안보에 있어 미군의 역할을 인정하는 것을 의미하기도 했지만 동시에 한미연합지휘체제아래에서의 한국 위치의 상승을 뜻하기도 한다. 이는 동맹관계에서의 평등화를 가속화한다.

1989년 7월 제 21차 한미연례 안보협의회에서 한미국방장관은 “북한의 군사적 위협을 억제하기위해 주한미군을 필요로 하는 한 그리고 한미 양국 정부와 국민이 미군의 주둔이 한반도의 평화와 안정에 기여한다고 판단하는 한 계속 주둔하여야 한다”고 발표한다.⁴⁶⁾ 이렇듯 노태우 정부시기 한미동맹은 북한의 위협을 여전히 강조한 노태우 대통령과 주한미군의 현상유지를 옹호했던 부시행정부와의 이해관계 일치로 비교적 순탄한 한미동맹의 지속을 보였다고 평가할 수 있다. 비록 1990년 4월 주한미군의 단계별 감축계획을 포함한 미국의 ‘동아시아 전략구상’ (East Asia Strategic Initiative)이 발표되었지만 이는 뒤이어 논의할 북한 핵문제와 연결되어 중단되었다.

45) 차상철, 앞의 책, pp. 203-204.

46) 차상철, 위의 책, p. 211.

<표-3>한미동맹의 쇠퇴와 지속에 관한 표(1953-1992)⁴⁷⁾

년도	-1953	1953-1960	1961-1967	1968-1972	1973-1979	1980-1985	1986-1987	1988-1992
한국	이승만	이승만·장면	박정희			최규하·전두환		노태우
위협인식의 변화	-	0	0	-1	0	0	0	0
신뢰도	-	+1	+1	-1	0	+1	+1	0
국내정치적 요인	-	0	0	0	-1	0	-1	0
합	-	+1	+1	-2	-1	+1	0	0
미국	아이젠하워	아이젠하워	케네디·존슨·닉슨·포드·카터			카터·레이건		레이건·부시
헤게모니 리더십	-	+1	+1	-1	-1	+1	0	0
쇠퇴 혹은 지속	-	↗	↗	↘↘	↘	↗	→	→

이제까지의 논의와 위의 표를 결부시켜 설명하면 다음과 같다. 1960년대까지의 한미동맹은 이념적 요소가 신뢰도에 미친 긍정적 영향으로 인해 지속 강화될 수 있었다. 박정희 대통령 시기는 동맹사이의 위협인식에 대한 차이와 신뢰도 문제, 또 국내정치적 상황까지 겹치어 지속되면서도 때로는 갈등을 보인다. 냉전이 시작되며 한미관계는 다시 밀월관계에 들어간다. 하지만 그 후 냉전의 종식은 주한미군 문제를 다시 부각시켰고, 한국의 민주화라는 국내정치적 요인은 동맹의 방향성을 새로이 모색하게 해 주는 것이었다. 이상과 같이 한미동맹의 체결부터 노태우 정부까지의 한미동맹의 과정을 살펴봄으로써 이 논문은 한미동맹의 구체적 역사와 이론적 틀과의 관계를 설명할 수 있었다. 이제부터 이 논문은 핵심의제로 설정한 북핵문제를 둘러싼 한미동맹의 변화과정을 살필 것이다.

47) 지금까지 논의된 냉전기 한미동맹 역사(略史)를 설정된 동맹이론 틀에 적용한 것이다.

IV. 제 1시기: 변화의 전조(前兆)

1. NPT 탈퇴의 파장과 동맹의 결속

노태우 정권시절 비핵지대화안을 제기하면서 핵정책을 두고 한국과 첨예하게 대립하였던 북한은 1991년 12월 31일 한반도 비핵화 공동선언과 1992년 1월 30일 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency, IAEA)와의 핵 안전조치협정서명으로 핵문제에 대한 해결의 가능성을 보여주는 듯 하였다.⁴⁸⁾ 하지만 다음해 3월 12일 북한은 한·미 양국의 팀스프리트 훈련재개와 군사시설에 대한 IAEA의 특별사찰 강요를 이유로 NPT 탈퇴를 공식 통고한다.⁴⁹⁾ 그 해 취임한 김영삼 대통령은 취임사에서 남북정상회담을 제시하는 등 남북한의 화해 협력분위기를 고조시켰고 북한 중군기자 출신 비전향장기수 이인모씨의 송환도 결정한 터라 북한의 이 같은 조처에 대해 정부성명을 통해 강력히 비난했다.⁵⁰⁾ 역시 그 해 새롭게 출범한 미국의 클린턴 행정부도 북한의 이 같은 행동에 “우리는 국제원자력 기구의 북한에 대한 핵사찰이 수행되어야 한다는 결의에서 결코 물러나지 않을 것”이라며 북한의 핵확산금지조약 탈퇴에 대해 우려를 표한다.⁵¹⁾

1980년대 동구권의 몰락과 소련의 해체는, 사실상 유일 초강대국의 위치에 서게 된 미국의 관심을 핵과 테러리즘, 대량 살상 무기와 극단적 민족주의 등의 위협요인 제거로 집중시켰다.⁵²⁾ 따라서 이 시기 터진 북한의 NPT탈퇴는

48) 한반도 비핵화 선언은 최초의 자주적인 핵정책의 선언과 비자주적인 핵정책의 표본이라는 평가를 동시에 받고 있는 역사적 사건이라고 한다. 비핵화공동선언에 대한 자세한 내용은 세종연구소, 『통일 안보정책 결정체제 연구: 북핵문제 대응을 중심으로』 (성남: 세종연구소, 1998), pp. 21-33을 참고할 것.

49) 민족통일연구원, 『북한 핵문제: 전망과 과제』 (서울: 민족통일연구원, 1993), p. 16.

50) 당시 정부는 북한의 「핵무기 비확산 조약」 탈퇴선언에 대한 정부성명을 발표하였다. 전문은 부록을 참고 할 것.

51) 『서울신문』, 1993년 3월 17일자, 5면.

더욱 미국의 촉각을 곤두세울 수밖에 없었는데 그 이유에 대한 좀더 자세한 분석을 하기 전, 미국과 전 세계의 핵 상황에 대해 잠시 살펴 볼 필요가 있다.

1945년 맨해튼 계획(Manhattan Project)에 의해 미국은 세계 최초로 핵폭탄을 제조한다. 그 후, 전 세계는 앞 다투어 핵개발에 열을 올리게 되고 이른바 ‘핵에 의한 세계평화’ (Pax Ballistica)시대가 유지되었다.⁵³⁾ 하지만 시간이 갈수록 핵보유국들은 이러한 핵 경쟁이 핵전쟁을 야기, 마침내 인류 공멸로 갈 수 있다는 인식을 하게 되고 결과적으로 그것은 핵무기 확산방지 노력으로 이어진다. 대표적 핵보유국인 미국과 소련은 1972년 전략무기 제한 협정(SALT-I)을 체결하여 미·소 양국이 보유한 탄두수의 상한선을 설정, 이를 넘지 않도록 규정한다. 1987년 양국안보관계 사상 최초로 상대방의 군인과 민간전문가가 입회, 사찰하는 가운데 중거리 핵무기 폐기가 이루어지는 중거리 핵무기 폐기협정(INF Treaty)이 체결되고, 이어 1991년 제 1단계 전략핵무기감축협정(START I), 이듬해 전략핵무기감축협정(START II)을 통해서도 양국은 핵군축 노력을 기울였다.

세계적 핵 확산 금지의 노력은 핵보유국만이 아니라 비핵보유국과의 공유를 통해서도 이루어진다. 바로 그것이 1970년 3월 5일 핵보유국과 비핵보유국 79개국의 서명으로 발효된 NPT였다. 물론 이 조약은 핵패권주의(nuclear hegamonism)를 추구하는 강대국들의 기득권은 보호하고 핵을 보유하지 못한 나라들의 핵 산업은 지나치게 억압 규제하는 모순이 있었다.⁵⁴⁾ 하지만 조약국들은 기존의 핵무기를 감축하여 거시적으로 안전한 세계를 구현하고자 하는 뜻을 같이했고 북한 역시 1985년 12월 12일 이 조약에 가입했다.

미국이 왜 북한의 핵개발에 초점을 기울였는지에 대한 이유는 바로 이 NPT와 연관 지어 설명할 수 있다. 회원국들은 이 조약 8조 3항에 근거, 조약 전

52) 이범준 외, 『미국외교정책』 (중판)(서울: 박영사, 2001), p. 5.

53) 김강녕, “핵확산금지조약(NPT)의 현안쟁점과 과제,” 『국제정치논총』, 제35집 제1호(1995), p. 64.

54) 김강녕, 위의 논문, p. 65.

문(全文)의 목적과 규정의 실현여부 검증을 위해 매 5년마다 평가회의를 개최해 왔었다. 1990년까지 회원국들은 4차례의 평가회의를 진행해왔지만 사실 NPT체제는 운영 면에서 많은 허점을 노출하고 있었다. 북한의 NPT탈퇴 전 이라크(Iraq)가 핵개발을 했다는 사실이 알려져 그 권위가 훼손되었으며, 비록 비가입국이지만 1980년 남아프리카가 핵개발에 성공한 일들은 가입국의 핵개발은 물론 이스라엘, 인도, 파키스탄등 비가입국의 핵개발에 NPT체제가 속수무책임을 보여주는 것이었다. 당시 1993년은 이 조약 본문10조의 “이 조약발효 후 25년이 경과 했을 때 이 조약이 무한히 연장될 것인지, 혹은 특정기간 동안 조약을 연장할지 회의를 소집하여 결정한다.”는 규정을 두고 협상을 할 시점을 불과 2년 남짓 남겨놓은 때였다. 세계적 핵 비확산에 힘을 쓰고 있는 미국의 입장에서 북한의 NPT탈퇴는 세계적으로 NPT체제의 무의미성을 드러내게 하는 것이었고, 이는 NPT시효 연장논의에 부정적으로 작용할 게 분명하였다.

그뿐만이 아니었다. 북한의 핵개발은 한국과 주한미군, 더 나아가 아시아 인접국들과 국제질서의 안정에도 연결되는 문제였다. 북한의 핵무기 보유는 한국, 일본 및 다른 선진공업국들이 참여하는 위험한 핵무기 경쟁으로 변질 수 있었고, 무엇보다 북한을 통해 핵무기 원료가 미국이 우려하는 중동의 일부국가들에 확산될 수도 있었다. 더군다나 북한의 테러활동 전력은 미국에게 북한이 핵을 소유할 경우의 위험성을 더욱 명확하게 인식하게 하였다.⁵⁵⁾

북한의 NPT 탈퇴통고 엿새 후, IAEA는 그달 말까지 북한에게 특별사찰을 수용하라는 두 번째 결의안을 통과 시킨다. 또, 다음 달 1일 북한의 안전의무 불이행의 유엔안보리 보고결의도 채택 하는데 유엔 안보리 역시 그달 8일, NPT회원국들의 의무이행준수의 중요성을 재확인하는 북핵 관련 의장성명을 만장일치로 채택한다.⁵⁶⁾ 이어서 5월 11일 유엔안보리는 북한의 NPT탈퇴 선

55) 돈 오버도퍼, 앞의 책, p. 237.

56) NPT 회원국들의 의무이행준수의 중요성을 재확인하는 내용이다. 마이클 오렌론·마이클 모치주키 공저, 『대타협』, 최용환(역), (서울: 삼인, 2004), p. 250.

언재고 및 NPT의무이행 재확인을 요청하는 대북결의안 825호를 택함으로서 북한에 대한 압력을 가중시키는데 당시, 북한의 NPT탈퇴에 대해 이러한 반응을 보인 것은 이들만이 아니었다. 세계각국역시 여러 우려와 함께 탈퇴철회를 촉구했다. 프랑스 외무부는 북한의 NPT탈퇴가 유례없이 심각한 것이라며 그 같은 결정에 대해 강력히 비난했고, 독일과 러시아 역시 북한 측에 NPT탈퇴 결정 재고를 촉구하였다.⁵⁷⁾

그렇다면 여기에서 잠시 북한이 왜 이런 국제적 비난을 가져올 NPT탈퇴를 감행했는지 알아볼 필요가 있는데 이에 관해 대외적, 대내적 요인 분석이 가능하다. 우선 대외적 분석으로 그들은 체제유지를 위해 NPT탈퇴라는 이른바 ‘벼랑끝 전술’ (brinkmanship)을 시도했다고 볼 수 있다.⁵⁸⁾ 탈냉전기 들어 세계는 더 이상 이념대립으로 나가지 않았다. 이는 북한이 과거에 이데올로기를 기반으로, 소련과 중국과의 동맹관계를 통해 남한과 미국에 대항하며 체제유지를 했던 것 역시 통하지 않음을 의미했다. 더구나 남한이 1990년 9월 그리고 1992년 8월에 소련, 중국과 각각 수교를 한 상황, 사회주의권의 붕괴로 인한 심각한 경제난은 북한체제에 대한 위협을 더욱 가중시켰다. 결국 북한은 생존전략차원에서 NPT를 탈퇴, 이로 인한 미국과의 관계개선, 더불어 전통성 확보라는 부수적 이익도 얻으려 했다.

북한이 이 탈퇴를 통해 핵문제를 남북한 협상의제로 삼으려 했다는 분석도 있을 수 있다. 당시 갓 출범한 김영삼 정부는 앞서 소개되었듯 이인모 노인의 송환을 추진하는 등 대북 유화정책을 펴하고 있었다. 김영삼 대통령은 취임사에서 남북정상회담 제안을 하며 핵에 대한 의혹은 언급하지 않았는데 이는 북한으로 하여금 남한 정부를 상대로 핵협상을 벌일 경우 모종의 타협을 이룰 수 있을 것으로 판단하게 하였을 것이다.⁵⁹⁾

57) 『국민일보』, 1993년 3월 13일자, 2면.

58) 오일환, “핵·미사일 개발을 통한 북한의 체제 생존 전략: 클린턴 행정부 시기 대미 관계를 중심으로,” 『중소연구』, 제25집 제1호(2001), pp. 132-137.

59) 『세계일보』, 1993년 3월 14일자, 5면.

북한의 NPT탈퇴를 북한의 위신문제와 결부시켜 해석하는 것도 가능하다. 탈퇴 전인 1993년 2월까지 IAEA는 북한에 대한 6차례의 임시핵사찰을 실시하였다. 이 사찰 결과 북측이 신고한 플루토늄 추출량과 IAEA측의 추정치 간에는 “중대한 불일치”(discrepancy)가 발생했고 이 불일치 문제의 규명을 위한 IAEA 「특별사찰」 문제가 북한과 IAEA간의 최대 현안이었다. IAEA는 1992년 중반 경 북한이 영변 지역 내 2개 장소를 조직적으로 은폐한 사실이 밝혀짐에 따라 이곳의 방문 허용을 줄기차게 요구하였다. 하지만 북한은 동 시설들이 핵과 무관한 군사시설임을 주장하며 IAEA가 군사시설에 대한 사찰권한이 없음을 계속해서 말해왔다. 결국 1993년 IAEA는 북한의 「특별사찰」 수락 촉구 결의안을 채택하였는데 만일 북한이 NPT탈퇴를 하지 않으면 이 사찰은 이루어질 판국이었다. 이는 북한체제의 특성상 용납할 수 없는 위신의 문제와 연결된 대외적 요인인 것이었다.

이 밖에 북한이 탈퇴 선언을 한미 팀스프리트 훈련기간에 했다는 점에 착안, 그들이 한미 팀스프리트 훈련을 막을 극적인 효과를 노렸다는 해석도 가능하다. 또한 한미 정권의 초기 인 만큼 충격적인 방법을 택해 핵 협상에서의 이익 배가를 노린 것으로도 판단할 수 있다. 다소 비관적인 요인분석이지만 북한의 핵개발이 상당히 진전되어 있었으므로 북한의 NPT탈퇴가 그들이 택할 수 있는 마지막 방법이라고도 생각해 볼 수 있다.⁶⁰⁾

대내적 요인으로는 북한내부의 안보적 요인이 있을 수 있다. 북한의 내부권력 유지를 위해 NPT탈퇴를 감행했다는 것이다. 이는 내부의 불만을 외부세력의 위협을 이유로 잠재우는 방식이라고 할 수 있는데 당시 북한에서 권력기반을 확고히 하고자 하는 김정일이 자신의 위치를 공고히 하고 군내부의 결속을 추구하고 경제적 난국을 정당화 하고자 했던 것이다. 다시말해 김정일은 당, 정, 군이라는 자신의 권력기반 세력에 대해 자신의 권위를 세우고 지배력을 강화시키기 위해 NPT탈퇴를 감행했다고 분석해 볼 수 있다.⁶¹⁾

60) 『동아일보』, 1993년 3월 13일자, 4면.

북한의 NPT탈퇴에 대한 위와 같은 여러 예측 속에 당시 한국의 외무장관이었던 한승주는 원래 4월로 예정되어있던 미국방문을 앞당겨 3월 25일부터 30일까지 미국을 방문했다. 여기에서 미국의 국방장관 레스 애스핀(Les Aspin)은 “북한이 핵개발 의혹을 깨끗이 씻지 않는 한 주한 미군 2단계 철수 계획을 동결시킨 부시 행정부의 노선을 그대로 따를 것이다.”라고 다짐한다.⁶²⁾ 양국 외무부 장관 회담이 끝난 후에 정리된 양국의 견해는 “국제 원자력 기구(IAEA)에서 해결이 안 될 경우 유엔 안보리 상정이 불가피하며 안보리에 회부되면 제재조치가 문제해결에 효과가 있을 것”이었다.⁶³⁾ 물론 한국과 미국이 무조건적 제재만을 원하는 것은 아니었다. 한승주 장관의 말대로 결국 경제 제재란 북한에 대한 여러 방안을 써본 후 그것이 실효를 거두지 못할 경우 취해질 조치였던 것이다.⁶⁴⁾ 다만 여기에서 중요한 것은 북한에 대한 미국과 한국의 입장이 비교적 일치를 보이는 과정 속에서 일차 북 핵 위기가 진행되어 가고 있었다는 점이다.

2. 북미교섭의 시작과 동맹간 입장차

탈퇴배경에서 언급했듯이 북한은 미국과의 접촉을 원했다. 북한은 예비접촉이 이루어지기 전 남아프리카공화국의 공산주의자 크리스 하니(Chris Hani)의 암살과 관련하여 국제테러리즘을 비난하였는데 여기에는 미국이 북한과의 관계개선을 위해 내세운 테러지원의 포기라는 조건 충족의 의도가 있었다. 미국도 북한과 즉각적인 대화를 할 것이냐 아니면 비밀회담을 할 것이냐를 두고

61) Joel S. Wit, Daniel B. Poneman, and Robert L. Gallucci. 『북핵위기의 전말』, 김태현(역), (서울: 모음북스, 2005), p. 43.

62) 『세계일보』, 1993년 3월 28일자, 6면.

63) 『경향신문』, 1993년 3월 29일자, 2면.

64) 『서울신문』, 1993년 3월 29일자, 2면. 또한 이 문제가 안보리에 회부된다 하더라도 중국의 입장이라는 변수가 있었다.

고민한 끝에 결국 중국 측에 북한과의 고위급 회담가능성을 배제하지 않는다는 뜻을 밝힌다. 북한의 NPT탈퇴 시한은 6월 12일이었고 그전에 북미간의 접촉이 있어야 함은 한국의 뜻과도 일치했다.⁶⁵⁾ 북한은 미국의 접촉제안에 대해 환영한다는 짙은 성명을 냈고 북한 외교관들이 베이징 채널 회동에서 미국에 회담을 공식적으로 제안함으로써 예비접촉이 성사된다. 6월 2일, 제 1단계 북미 고위급회담을 시작으로 모두 4차례의 회담을 한 결과 북한과 미국사이에는 핵무기를 포함하여 무력과 위협 사용에 대한 보장, 각자의 주권에 대한 상호 존중과 내정 불가침, 한반도 평화적 통일에 대한지지 등을 골자로 한 6·11공동성명서가 나오게 된다.⁶⁶⁾ 클린턴 대통령은 공동성명서를 “전 세계적 인 핵 비확산을 위한 노력의 중요한 첫걸음”이라 평했는데 북한의 입장에서 이는 당시 북한 대표 강석주의 말처럼 “양국관계의 전환점”이었다.⁶⁷⁾

6·11공동선언은 한국과 미국 그리고 북한에게 여러 의미로 다가왔다. 우선 미국은 불안정하긴 하지만 북한으로부터 NPT탈퇴결정 유보를 얻어냄으로 NPT체제를 위기로부터 구해내었다. 북한은 이 회담을 통해 미국과의 관계개선을 위한 초석을 놓았을 뿐 아니라 그들의 체제를 인정받는 의미 있는 결과를 얻었다. 한국은 안보 문제 때문에 정권초기의 개혁을 제대로 추진할 수 없는 상황에서 벗어날 수 있게 되었다.⁶⁸⁾

하지만 한편으로 북미 협상의 성공적 타결은 한국 내부의, 그리고 한미 관계의 분열을 확대시켰다.⁶⁹⁾ 북한과 미국과의 협상에서 한국이 빠진 듯한 모습은 국내에서의 불안감을 조장하였고, 이동복 특보는 북한이 어떻게 공동 성명서를 악용할지 조목조목 따지고 있는 문건까지 미국에 배포한다. 김영삼 대통령 역시 영국의 BBC, 미국의 뉴욕타임즈紙와의 회견에서 북한의 핵무기 개발을

65) Joel S. Wit, Daniel B. Poneman, and Robert L. Gallucci, 앞의 책, p. 48.

66) 6.11공동 성명서의 전문은 부록을 참조.

67) Joel S. Wit, Daniel B. Poneman, and Robert L. Gallucci, 앞의 책, p. 75.

68) 『한국일보』, 1993년 6월 14일자 4면.

69) Joel S. Wit, Daniel B. Poneman, and Robert L. Gallucci, 앞의 책, p. 80.

위한 시간 확보에 미국이 끌려 다니고 있음을 강력히 비난하였다.⁷⁰⁾

여기에서 잠시 1993년 3월부터 6월까지의 한미동맹의 모습을 이론적 틀에 대입해 볼 필요가 있다. 이 기간 중 한미동맹사이에서는 이론적 변수 가운데 국내정치적 요인이 작용했다고 볼 수 있다. 북한의 NPT탈퇴는 한미동맹에 있어 공조를 강화하는 역할을 하였다. 하지만 국내정치적 요인에 따라 양국의 태도는 차이를 보이게 된다. 우선 미국의 경우 클린턴 행정부는 갖 출범한 상태였다. 클린턴은 ‘냉전종식 후 경제재건’을 기치로 대통령에 당선되었기 때문에 북핵문제가 외교적 위기로 비화되는 것을 원치 않았다. 행정부 내에서는 영변 핵시설에 대한 폭격도 고려되었지만 만일 한반도에서 전쟁이 일어나면 자신의 대선공약 사항들을 하나도 이행하지 못하게 될 우려가 높았다. 그의 입장에서 시급한 것은 북핵 위기를 빨리 수습하고 국내정치적 문제를 해결하는 것이었다.⁷¹⁾ 자연스레 클린턴의 대북정책은 과거에 비해 유화적일 수밖에 없었다. 한국의 경우 북핵 위기의 확산을 막는다는 면에서는 미국과 공통된 인식을 가졌다. 하지만 북한이 미국과 직접교섭을 하며 점차 남한이 협상에 제외되는 듯한 현상은 남한정부를 국내정치적 비난에 휩싸이게 했고 이는 김영삼정부가 대북 강경책으로 선회하게 되는 요인이 된다. 이런 식으로 한미양국의 국내정치적 요인은 북한에 대해 상반된 태도를 지니게 했고 동맹 약화경향을 가져오기 시작한다.

3. 안개국면의 동맹

다음달인 7월 10일, 그리고 11일에 있었던 클린턴 대통령의 방한은 이러한

70) 한국에 협상 진행상황을 일일이 통보해준 미국으로서는 그러한 반응이 의외였다고 하는데 그들의 분석에 따르면 그것은 유난히도 여론에 민감한 대통령 특유의 성향과 국내보수주의자들의 거센 반응 때문이었다고 한다. Joel S. Wit, Daniel B. Poneman, and Robert L. Gallucci, 위의 책, pp. 80-83, 돈 오버도퍼, 앞의 책, pp. 268-269.

71) 김영호, “북핵 문제와 한미관계: 현황과 전망,” 『통일정책연구』, 제12권 제1호(2003), p. 3.

사태를 다소나마 진정시키었다. 방한 전 클린턴 대통령은 동경에서 NBC와의 인터뷰 중 “만약 그들(북한)이 핵무기를 개발·사용하려는 경우에는 우리는 엄청난(overwhelmingly)보복을 가할 것이다… 또 그것(북한의 핵무기 개발과 사용)은 그 나라(북한)의 끝장을 뜻한다(“it would mean the end of their country”)라고 말한다.⁷²⁾ 또한 방한 중에 “북한이 핵무기를 개발하려 하는 것은 의미가 없는 일이고 그렇게 개발된 핵무기를 사용한다면 이는 곧 북한정권의 종말을 의미하는 것이기 때문”이라고 함으로써 북한 핵 저지에 대한 강력한 의지를 천명했다. 특히 한미정상회담은 북한 핵에 대한 양국의 긴밀한 협력 뿐 아니라 양국 지도자들 간의 우호증진에도 큰 기여를 했기 때문에 이 회담으로서 한미관계의 분열국면은 진정될 수 있었던 것이다.

1993년 7월은 앞서 언급된 클린턴 대통령의 방한과 더불어 한국과 미국, 그리고 북한과 미국사이에 여러 교섭이 벌어진 달이다. 우선 7월 12일 일주일의 기간동안 한국의 한완상 부총리 겸 통일원장관이 미국을 방문했다. 그는 이 기간 중 피터 타노프(Peter Tarnoff) 미국무부 정무차관을 비롯한 미 행정부 인사들을 만나 북·미 회담, 국제원자력기구(IAEA)와 북한간의 협의 이외에 남북대화가 필수적인 요소라고 지적한다. 또 “우리정부는 대 북한 군사제재를 반대하며 평화적이고 외교적 방법으로 문제를 해결해야 한다는 입장을 견지하고 있다.”고 말했다.⁷³⁾ 거의 같은 시점인 7월 14일 뉴욕에서는 북·미간 제1단계 제5차 고위회담이, 7월 16일과 19일에는 제네바에서 제2단계 제1차 고위회담, 그리고 제2단계 제2차 고위회담이 갈루치(Robert L. Gallucci) 차관보와 강석주부부장의 주재 하에 열린다.

2단계 회담에서의 주요 의제는 특별사찰이었다. 미국은 북한이 IAEA의 특별사찰을 받아들이는 것을 우선순위로 정했다. 이 기간 중 미 국무부와 한국 외무부의 공조체제는 거의 완벽하게 이루어지고 있었다. 미국은 한국과 함께 북

72) 민족통일연구원, 『北韓 核問題와 南北韓 關係 展望』(서울: 民族統一研究院, 1994), p. 7에서 재인용.

73) 『국민일보』, 1993년 7월 19일자, 2면.

한 핵 의혹의 3단계 해소를 합의한다. 북한의 NPT완전 복귀, 국제원자력 기구의 사찰 수용, 남·북한 동시사찰 수용이 그 순서였는데 이 조건이 충족될 경우 북·미 수교가 마지막에 이루어질 수 있다는 계획이었다. 북한 또한 좀더 유연한 태도를 보이는데 IAEA의 사찰요구와 관련하여 그들과 대화하겠다고 했으며, 남·북한 대화재개도 약속한다. 하지만 그들은 팀스프리트 훈련이나 남쪽의 기지 사찰 문제 등을 고집하지 않는 대신 ‘경수로 전환에 대한 미국의 지원요청’이라는 전혀 새로운 안건을 북한과 IAEA간 협상의 전제조건으로 제시했다.⁷⁴⁾ 물론, 북한의 경수로 지원요구는 이번이 처음은 아니었다. 1985년 12월 북한이 NPT에 가입한 때에는 소련의 4기 경수로 제공이 전제되어 있었다. 하지만 소련은 이 약속을 지키지 않았고 이 시점에서 다시 북한은 경수로 지원을 요구했던 것이다.⁷⁵⁾

북한의 경수로 제안에 대하여 미국과 북한은 상당한 신경전을 벌였는데 결국 7월 19일 제2단계 북·미 회담에서는 다음과 같은 사항이 합의된다. 최종적으로 발표된 제2단계 북·미 고위급 회담 언론 보도문을 통해 양국은 6·11공동 발표문의 원칙 재확인, 핵문제의 최종적 해결의 일환을 전제로 한 경수로 도입을 지지한다는 것을 표명한다. 덧붙여 양국은 한반도의 비핵화에 관한 남북 공동선언 이행의 중요성을 재확인하였고 특히 미국은 북한이 남북회담 시작의 용의가 있음도 확인할 수 있었다. 또, 2개월 내에 북·미 회담 개최도 합의한다. 이 회담의 주요 참석자였던 갈루치는 회담결과에 대해 ‘작지만 중요한 진전(a small but significant step)을 이룩하였다’고 자평했지만 크리스토퍼 국무장관의 “완전히 만족스럽지는 않다”라는 평가처럼 이 회담에서 미국이 북한에게 특별사찰 이행 약속을 받아내지 못한 것은 아쉬운 부분이었다.⁷⁶⁾ 하지

74) 정옥임, 『北核 588日! : 클린턴 行政府의 對應과 戰略』 (서울: 서울프레스, 1995), pp. 51-53.

75) 당시 미 정보조사실 동북 아시아과 과국장 로버트 칼린(Robert Carlin)은 강석주가 경수로 제안을 하자마자 이렇게 데모했다고 한다. “북한은 핵문제에서 빠져나가려 한다.” Susan Rosegrant, 『한반도, 운명에 관한 보고서』, 서재경(역), (서울: 김영사, 1998), p. 84.

76) 정옥임, 앞의 책, p. 54.

만 한국의 반응은 6.11합의 때와는 달리 매우 안도하는 분위기였고 특히 청와대는 제네바 회담이 남북대화의 발판을 마련했다는 점에서 만족감을 표시했다.⁷⁷⁾

제네바 회담으로 인해 북한과 미국은 일단 표면적으로나마 합의의 모습을 보였다고 할 수 있지만 문제가 완전히 해결되지는 않았다. 특히 특별사찰을 두고 IAEA와 북한은 계속 대립한다. 북한은 자신들이 NPT탈퇴유보라는 특수상황에서 IAEA의 완전한 사찰권능을 인정할 수 없다고 했다. 반면 IAEA는 북한이 IAEA를 탈퇴하지 않고 있는 한 조약 당사국으로서의 법적의무를 보유하고 있다고 했다. 북한은 또한 7월 19일의 합의와 다르게 한국과의 관계에서 적극적인 자세를 보이지 않는다. 그들의 목표는 북·미 직접협상에 치중되어 있었다.

그해 8월, IAEA사찰단이 평양을 방문하여 감시 장치를 유지, 보수하였지만 재처리 공장에는 접근하지 못한다. 여기에서 문제가 된 것은 바로 “안전조치의 계속성 유지(continuity of safeguards)”였다. IAEA 사무총장 한스블릭스(Hans Blix)가 처음 사용한 이 말은 북한이 미국과 대화하는 동안 더 이상의 새로운 플루토늄을 전용하거나 재처리하지 않는다는 것을 뜻하는 특정사찰을 의미했다. 하지만 북한은 이 용어를 그들이 허용하지 않는다고 한 자신들의 핵과거를 따지는 것으로 해석했다. 뿐만 아니라 그들은 NPT로부터 탈퇴를 유보한 것은 자신들에게 조약상의 “특수지위”를 부과한 것이므로 일반사찰에서 제외되어야 한다고 하였다. 이러한 입장차로 인해 북한은 결국 IAEA의 재처리 공장 접근을 허용하지 않았다.⁷⁸⁾

북한의 이런 비협조적 태도는 남한과의 협상에서도 나타난다. 그들은 남한의 ‘남·북 핵 통제공동위원회’ 개최 제의를 거절하고 대신 특사교환과 팀스프리트 훈련중지, 그리고 국제공조 포기 요구를 남북회담의 전제로 요구한 것이다. 북한이 국제 원자력 기구 및 한국과의 사이에 아무런 진전도 보이지 않고 있

77) Joel S. Wit, Daniel B. Poneman, and Robert L. Gallucci, 앞의 책, pp. 90-91.

78) Susan Rosegrant, 앞의 책, pp. 91-92.

음에 주목한 갈루치는 9월 초, 미국과 북한은 더 이상 대화를 계속할 수 없다고 선언했다.⁷⁹⁾

다시 말하지만 북한은 핵문제 해결에 있어 남한과 IAEA와의 관계보다 북미 회담에 더 큰 비중을 두었다. 하지만 이는 미국의 대화불능선언으로 이어졌고 북한은 태도의 변화를 보여야 했다. 여기에서 눈여겨보아야 할 것은 바로 북한이 핵협상을 하며 구사하기 시작한 남한배제의 이른바 쪼기전략에 따라 한미공조가 차질을 빚게 되었다는 사실이다.⁸⁰⁾ 핵 확산금지라는 공통의 목적에도 불구하고 이러한 쪼기전략이 효과를 발휘한 이유는 다음과 같다. 우선 미국의 경우, 앞서 말한 경제재건이라는 국내정치적 압력과 더불어 전술했던 NPT재개정을 앞두고 한시라도 빨리 북한을 NPT체제에 복귀시켜야 했다. 하지만 한국의 경우 한반도 안보와 IAEA에 의한 특별사찰이 시급했다. 쪼기전략은 바로 이러한 한미간 정책적 우선순위 차이의 틈을 파고들 수 있었던 것이다.

그 후, 9월 29일 뉴욕주재 북한외교관 허중이 동아시아 담당 부차관보 허버드(Thomas Hubbard)에게 전제 조건 없는 남북대화제안 결정 소식을 전한다. 남북대화에서 남측은 특사교환시기를 김영삼 대통령의 방미 전에 완료할 것과 북한이 핵문제 해결에 진지하게 협조한다면 팀스프리트 훈련 중단 등 유연한 행동이 가능하다고 했다. 북한은 이에 대해 특사교환은 북한이 정한 전제 조건이 충족될 경우만 가능할 것이며 남북 정상회담은 핵뿐만 아닌 남북한 사이의 현안들을 광범위하게 다루어야 한다고 대응했다. 하지만 양측 특사의 직위가 같은 한완상 부총리가 아닌 다른 사람을 특사로 임명할 수 있다는 남측의 제안은 받아들였다. 10월 15일 예정된 남북회담직전 한국의 관계 장관들은

79) Joel S. Wit, Daniel B. Poneman, and Robert L. Gallucci, 앞의 책, pp. 91-92.

80) 여기서 쪼기라는 용어는 우리가 흔히 사용하는 ‘쪼기를 박는다’ (drive a wedge)라는 말에서 나온 것으로서 다른 사람들 사이의 관계를 서로 멀어지게 이간(離間)질 하거나 분열시키는 행위를 의미한다. 이 쪼기라는 개념은 냉전 시기에 국제정치에 원용되기 시작하여 적대국가의 동맹권을 분열시키거나 적대국가에게 잠재적 동맹의 대상이 되는 특정 국가를 적국의 동맹권에 가담하지 못하도록 하는 일련의 정책을 의미하게 되었다. 김영호, 『한국전쟁의 기원과 전개과정』 (서울: 두레, 1998), p. 80.

“북한이 NPT에 남고 국제 안전조치를 수용하기로 약속하면 대신 팀스피리트 훈련을 취소하겠다”는 전략대신 “북측특사가 김영삼 대통령을 만난다면 팀스피리트 훈련을 중단하겠다”는 제안을 냈었다. 하지만 미국은 이러한 전략변화 제시에 동의하지 않았다. 대신 북한이 특사교환 및 IAEA가 요구하는 사찰활동에 합의한다면 팀스피리트 훈련 중단을 고려할 수 있다고 전했다.⁸¹⁾ IAEA 사찰과 팀스피리트 훈련은 북미 3차 회담을 위한 핵심적 의제가 되었다.

4. 한·미의 입장차이

계속되는 협상의 교착 가운데 미국하원 동아시아 태평양 소위원회 위원장인 개리 에커만(Gary Ackerman)의 방북이 1993년 10월 9일부터 12일까지 이루어진다. 그는 김일성을 면담했는데 김일성은 핵무기에 대해 “우리는 핵무기를 제조할 능력도, 핵무기를 살 돈도, 핵무기를 가지려는 의지나 필요도 없다.”고 반복해서 말했다. 또 핵문제는 미국이 만들어낸 문제이기 때문에 양자회담을 통해 해결해야 된다고 했지만 이 또한 팀스피리트 훈련이 계속된다면 불가능할 것이라고 덧붙였다.⁸²⁾

이 만남에서 미국과 북한은 비공식적이기는 하지만 일종의 일괄타결(package deal)에 대한 기반을 다졌다. 즉, 별 효과를 보지 못했던 양측 요구사항의 단계별 제시 방식을 한꺼번에 꺼내놓는 방식으로 바꾸는 것이었다. 이것은 북한이 ‘일괄타결’을 원한다는 강석주 수석대표의 분명한 암시에 힘입은 바도 큰데 결국 그 모습은 이론적으로는 북한이 더 많이 협력할 수 있도록 유도하는 방식, 즉 “포괄적 패키지(comprehensive package)”로 나타나게 된다.⁸³⁾ 이 포괄적 패키지 방안은 김영삼 대통령의 미국방문 직전에 발표되었

81) Joel S. Wit, Daniel B. Poneman, and Robert L. Gallucci, 앞의 책, pp. 105-106.

82) Joel S. Wit, Daniel B. Poneman, and Robert L. Gallucci, 위의 책, p. 115.

83) Susan Rosegrant, 앞의 책, p. 99.

는데 문제는 이에 대한 한국의 반응이었다. 포괄적 패키지에 관한 한국의 반응은 싸늘했다. 한국의 일부 언론은 ‘포괄적 접근방법(comprehensive approach)’이란 용어를 북·미간 양자 협상으로 해석했고, 이것은 북핵문제에 있어 남한이 배제되는 듯한 모습으로 비추어졌다.⁸⁴⁾ 더군다나 김영삼 대통령은 북미관계개선이 일괄타결형식 보다는 제한적으로 이루어져야 한다고 했다. 예를 들어 북한이 핵문제 해결을 위해 남북대화에 성의를 보이면 한국이 팀스프리트 훈련을 재고해 보겠다는 등의 조건부 방식이었다. 미국 언론은 핵문제 해결을 위해 “포괄적” 거래 (comprehensive deal)가 필요하다고 강조했지만 김대통령에게는 별 의미가 없었다. 한국말로 포괄적 거래와 일괄타결방식은 결국 같은 의미였기 때문이다.⁸⁵⁾ 그뿐 아니라 김영삼 대통령은 한 일간지의 특별회견에서 “한미간에 북한 핵 문제에 대한 확실한 협의가 있으며 그런 문제는 우리가 결정할 사항”이라고 말할 정도로 북핵문제에 대한 주도권을 강조하고 있었다.⁸⁶⁾

11월 21일부터 사흘간의 일정으로 열린 김영삼 대통령의 미국 방문에서 포괄적 접근방법에 대한 대통령의 불만이 표출된다. 정상회담 직전 김 대통령의 숙소 블레어 하우스(Blair House)에서 한승주 외무장관과 유종하 주유엔대사가 자리를 함께했다. 한승주 장관은 포괄적 접근방법에 대해 설명했지만 유종하 대사는 “팀스프리트 훈련중단 같은 큰 당근은 남북한 상호사찰에 연계해야 한다”고 주장하며 대북 강경책을 내세운다. 김 대통령은 정상회담에서 북한에 대한 포괄적 접근에 반대의사를 표명한다. 김 대통령은 또 “미국의 제안이 자신은 물론 한국민에게도 미국이 한국을 제외시킨 채, 북한과 화해하는 모습을 띠고있다.”고 말하며 북한이 설사 IAEA 사찰을 수용하고 남북대화를 시작한다 하더라도 팀스프리트 훈련 중단여부를 여전히 유보해야 한다고 했다.⁸⁷⁾ 또

84) Susan Rosegrant, 위의 책, pp. 98-100.

85) Joel S. Wit, Daniel B. Poneman, and Robert L. Gallucci, 앞의 책, p. 131.

86) 『한국일보』, 1993년 11월 22일자, 1면.

한 남북의 ‘사절단 교환’ 역시 북·미 3 차 회담이 열리기 전 성사되어야 한다고 덧붙였다.⁸⁸⁾ 결국 ‘포괄적’이라는 용어 대신 ‘철저하고 광범위한 (thorough and broad) 접근방식’이라는 우회적 표현을 찾아낸 후 양측은 합의에 이르렀다. 하지만 ‘철저하고도 광범위한 정책’의 내용이 미국이 처음 제시한 ‘포괄적 해결’과 비교하여 내용상의 변화가 있었던 것은 아니었다.

표면적으로 한국이 다시 북핵문제의 주도권을 잡은 것처럼 보인 이 정상회담의 성과는 단명(短命)으로 끝난다. 한미정상회담에서는 북한이 서울을 방문해 대화를 하기 전에는 팀스프리트 훈련의 중단도, 제 3차 북미회담의 개최일정도 선언되지 않을 것으로 되어 있었다. 하지만 12월 3일 북한이 IAEA에 관하여 더욱 유연한 입장을 취한다는, 비록 5-메가와트급 원자로와 재처리 시설과 같은 핵심시설에 대한 사찰은 제약이 있겠지만 IAEA가 요청하는 모든 시설에 대한 사찰을 허용하겠다는 제안을 했다. 대신, 남북특사 교환을 위한 예비회담이 시작되면 팀스프리트 훈련의 중단을 발표할 것을 요구했다. 북한의 이러한 제안과 IAEA의 북한에 대한 압박으로 미국은 아예 새로운 제안을 한다. 북한이 IAEA의 요구사항을 수용한다는 전제로 남북 회담에서 특사교환이 합의되는 시점에 팀스프리트 훈련의 중단선언을 한다는 것이었다. 이것은 앞서 북한이 제시한 특사교환을 위한 예비회담 시작시기보다는 늦은 것이었다. 미국은 만일 이 제안에 평양이 호응하지 않으면 유엔안보리에서 제재를 추진하여 북한을 압박하려 했었다. 미국에게는 그만큼 사찰이 중요했던 것이다. 12월 7일 이러한 회담내용의 변경에 대한 한·미 정상의 통화가 이루어졌고 다시금 북핵 문제가 ‘한국주도’에서 ‘한미협의를’로 조율된다.⁸⁹⁾

1993년 북핵문제를 둘러싼 한미동맹은 초기의 공동대응에서는 의견의 일치를 보이며 나아갔지만 시간이 지날수록 의견차를 보인다. 물론 의견차만 있었

87) Joel S. Wit, Daniel B. Poneman, and Robert L. Gallucci, 앞의 책, pp. 134-135.

88) 돈 오버도퍼, 앞의 책, p. 275.

89) Joel S. Wit, Daniel B. Poneman, and Robert L. Gallucci, 앞의 책, pp. 139-141, 정옥임, 앞의 책, p. 89.

던 것은 아니다. 6.11 북미합의를 성사시키는 데에는 분명히 한국과 미국과의 공조가 이루어지었다. 하지만 그 후 북한의 남한과 IAEA배재 움직임은 한국으로 하여금 북한에 대한 강경책을 미국에게 요구하게 했다. 제네바 합의에서 특별사찰에 대한 합의가 이루어지지 않자 미국은 포괄적 접근법이라는 새로운 방식으로 북한에 다가가지만 거기에 대한 한국의 반응은 냉담했다. 북핵문제를 둘러싸고 한국은 자국의 주도권을 강조한데 비해 미국은 특별사찰의 문제를 우선시 했던 것이다.

이 논문의 1시기인 1993년 3월부터 12월까지의 모습을 동맹이론들에 대입하여 정리하자면 다음과 같다. 이 기간 한미동맹에는 위협인식의 변화와 국내정치적 요인, 그리고 신뢰도라는 세 변수에서 국내정치적 요인이라는 변수가 가장 많이 작용한다. 국내정치적 우선순위의 차이는 동맹관계에 부정적으로 작용한다. 주목할 것은 북한의 쉐기전략이라는 새로운 변수의 등장이다. 북한의 쉐기전략은 남한의 대북기조 전환의 요인으로 작용한다. 하지만 이 시기 위협인식의 변화나 신뢰도가 동맹에 미치는 영향은 미비했던 것으로 보인다. 대북정책의 기조에 있어서 차이를 보이기 시작하였으나 한미간 북한에 대한 위협인식은 여전하였고, 양국의 신뢰도 역시 크게 달라지지 않았기 때문이다.

V. 제 2시기: 동맹의 간극(間隙)

1. 위기국면의 해소와 동맹

1993년을 마무리하면서, 또한 새해를 시작하며 남한의 언론과 김영삼 대통령은 북핵문제의 미 타결을 아쉬워했지만 한편으로는 해결되리라는 기대를 표명하였다. 한 일간지는 “‘핵을 교묘하게 전술 카드로 활용해 온 북측의 대외 정책’으로 남한은 1여년을 비생산적 외교소모전에 시달려야 했다”고 하며 동시에 “남한 역시 미국에 끌려 다닌 점 은 없는지, 북핵 정책에 원칙이 있는지 없는지를 살펴야한다”고 한다.⁹⁰⁾ 김대통령 역시 신년사를 통해 “...저는 올해 북한 핵 문제가 해결되어 분단의 상처를 안고 있는 한반도에 진정한 평화 오기를 기원합니다...”라는 의지를 밝힌다.⁹¹⁾

1993년도 말에 있었던 한미정상통화에서 북핵 문제가 다시금 한미조율로 바뀐 이후 북미협상은 진전을 보였다. 이른바 슈퍼화요일이라 불린 그 해 12월 29일, 양측은 다음과 같은 내용을 합의했다. 우선 1993년 9월 8일 IAEA가 북한에 보낸 서한에 명시된 7개 시설에 대해 IAEA사찰을 시작한다. 다음으로 같은 날, 북한은 특사교환을 준비하기 위해 남북대화를 재개한다. 대신 한국은 팀스프리트 훈련중단을 발표하기로 했다. 마지막으로 미국과 북한은 제 3차 북미회담 일정을 발표한다는 내용이였다.⁹²⁾

위의 합의처럼, 1994년 1월 7일 북한과 IAEA는 사찰을 둘러싼 협상을 시작한다. 그런데 문제점이 발생했다. IAEA측이 NPT 조약에 의거, 반복적인 통상 사찰을 요구했는데 북한은 1회 사찰만을 강조한 것이었다. 이 문제는 다행히

90) 『경향신문』, 1993년 12월 31일자, 3면.

91) 『서울신문』, 1994년 1월 1일자, 1면.

92) Joel S. Wit, Daniel B. Poneman, and Robert L. Gallucci, 앞의 책, p. 142. 이 내용은 2월 25일 미국과 북한의 공동성명을 통해 공개 되었다.

양측의 1회 제한사찰이라는 기본원칙 수용으로 해결될 수 있었지만 이번에는 2개 신고시설에 대한 IAEA방식의 사찰이 문제가 되었다. 이미 이라크의 핵개발 사실로 권위를 손상한 IAEA는 이번 북한의 핵 사찰을 계기로 다시 그 신뢰성을 회복하고자 했다. 또한 이 사찰은 1995년 만료되는 NPT의 미래보장에 대한 시험케이스이기도 했다. 따라서 북한 핵 시설에 대한 전반적인 사항뿐 아니라 전문적인 입장에서 요구되는 모든 항목의 점검이 필요했다. 하지만 북한은 IAEA의 공정성과 객관성에 의문을 표시했고 사찰조건에 대해 받아들일 수 없다는 수용불가를 선언한다.⁹³⁾ 1월 26일 북한 외무성은 미국이 슈퍼화요일의 양해사항을 번복한다고 비난하고 핵 활동 재개에 대한 위협성명서를 발표하기에 이르렀다.

며칠 뒤인 3월 19일 남북한 실무급 회의에서 있었던 북한 박영수 단장의 ‘서울 불바다 발언’은 상황을 더욱 악화일로(惡化一路)로 만들었다. 특사교환을 위해 남북한 실무급회의가 열린 이 회담에서 박단장은 남측이 실무접촉을 북미회담과탄에 이용하고 있다고 비난한다. 또 그동안 그들이 요구해온 패트리엇 미사일 남조선 배치금지에 대한 남측의 분명한 태도를 요구했다. 국제제재문제에 대해서도 강하게 반발하며 “대결국면은 충돌을 야기시키며 충돌은 전쟁으로 번져가기 마련”이라며 “우리 주체의 나라 북조선은 전쟁의 별집을 터뜨리려는 남조선과 미국의 책동을 결코 수수방관하지 않겠다.”라는 경고를 한다. 계속되는 험한 분위기 속에 박영수 단장은 “대화에는 대화, 전쟁에는 전쟁으로 대응할 준비가 돼있다. 전쟁이 일어나면 서울은 불바다가 될 것이고 송 선생도 살아남지 못할 것”이란 발언까지 했던 것이다.⁹⁴⁾

폐쇄회로 TV에서의 이 회담장면은 김영삼 대통령의 승인아래 방송국에 배포되어서 국민들에게 전해질 수 있었다.⁹⁵⁾ 일명 ‘불바다 발언’이라 불리는 이

93) IAEA와 북한의 갈등에 대한 더 자세한 내용은 정옥임, 앞의 책, pp. 116-119를 참고할 것.

94) 『조선일보』, 1994년 3월 20일자, 1면, 『세계일보』, 1994년 3월 20일자, 2면.

95) 돈 오버도프, 앞의 책, pp. 281-282.

사건은 북한에 대한 경각심을 다시금 강화시켰다. 각 언론사들은 북한의 이러한 위험한 협박으로 특사교환은 끝났으며 팀스프리트 훈련을 재개해야 한다고 했다. 또 국제제재와 관련, IAEA의 좀더 강력한 대응을 촉구했다. 정부에 대해 좀더 원칙 있는 대북정책과 한미동맹의 견고한 지속을 요구하기도 한다.⁹⁶⁾

북한은 그 후에도 남한과 특사교환 협상을 놓고 실랑이를 계속하고 IAEA와는 사용 후 연료봉 무단 인출문제로 대립을 보였다. 특히 북한은 1994년 5월 플루토늄 추출의 가장 중요한 증거가 되는 5MWe 원자로 연료봉을 IAEA의 입회 없이 무단 인출하기 시작했다. 이로서 IAEA 이사회는 1994년 6월 10일 의료분야를 제외한 북한에 대한 일체의 핵관련 기술지원을 중지하는 등, 북한에 대해 안전조치와 관련된 모든 정보와 장소에 대한 접근제공을 촉구하는 국제적 차원의 최초 제재결의안을 채택한다. 기술지원 중단 조치는 남아공, 이스라엘, 이라크에 이어 IAEA 사상 4번째의 단호한 조치였다. 북한은 이에 대한 대응으로 1994년 6월 13일 IAEA를 공식탈퇴하고, 이어 유엔의 대북한 제재결의 채택 시 북한에 대한 선전포고로 간주할 것이라고 위협한다.⁹⁷⁾

이러한 한반도 위기의 일로에서 미국 제39대 대통령 지미 카터(Jimmy Carter)의 방북은 극적인 상황의 변화를 가져왔다. 사실 카터의 방북에 대해 한국정부는 큰 기대를 하지 않았다. 더군다나 그 시기, 김대통령은 “북핵문제 해결을 위해서는 제재 이외의 방법이 없다”라고 단언했던 터라 카터의 방북을 허용한 클린턴 대통령에게 강한 유감까지 표시했다.⁹⁸⁾ 카터 전 대통령은 방북 전인 1994년 6월 13일 오후 내한, 14일 김 대통령 및 한승주 외무장관을 잇달아 면담하며 자신의 방북 의도를 설명했다.⁹⁹⁾ 하지만 이 자리에서도 김 대통령은 카터의 방북이 가져올 긍정적 효과를 기대하는 것보다는 국제사회의

96) 『서울신문』, 1994년 3월 20일자, 3면, 『동아일보』, 1994년 3월 20일자, 3면, 『경향신문』, 1994년 3월 20일자, 3면.

97) 한국, 『한반도 문제 주요 현안 자료집』(서울: 외교통상부, 2004), pp. 13-14.

98) 김재목, 『北核 협상 드라마: 南·北·美 삼각게임』(서울: 경당, 1995), p. 316.

99) 『경향신문』, 1994년 6월 15일자, 4면, 『국민일보』, 1994년 6월 15일자, 4면.

심각한 우려를 전달해 달라는 ‘강성주문’ 만을 되풀이 한다.¹⁰⁰⁾

카터가 북한에 들어간 6월 15일까지도 상황의 호전은 보이지 않았다. 김영남 외교부장은 카터에게 북한이 IAEA사찰단을 추출할 것이며 3차 회담에서 협상이 타결될 때까지 그들의 재입국을 금지할 것이라는 사실을 알려주었다.¹⁰¹⁾ 하지만 다음날 벌어진 카터와 김일성과의 회담은 문제의 해법을 보여주지 시작한다. 김일성은 북한과 미국과의 신뢰 분위기 조성을 강조하며 “북한이 필요로 하는 것은 원자력 에너지”라는 것을 강조했다.¹⁰²⁾ 또, 미국이 경수로 지원에 협조할 경우 흑연감속원자로를 철거하고 NPT에 복귀할 것이라고 하며 회담의 전망을 더욱 밝게 하였다. 카터는 백악관과 통화로 의견을 조율했으며, 계속된 북한과의 대화에서 IAEA사찰단과 사찰장비의 잔류허용 등의 조건이 충족되자 CNN을 통해 회담결과를 알린다.¹⁰³⁾

카터의 방북은 핵 위기 해결에 도움을 주었을 뿐 아니라 남북한관계에도 영향을 끼쳤다. 그가 “김일성이 남북정상회담을 희망 한다”라는 소식을 가져온 것이다. 6월 18일 오후 청와대 대변인은 “김 대통령은 카터 전 미국 대통령을 통해 김일성 주석이 언제 어디서나 조건 없이 만나고 싶다고 한 제안을 수락했으며, 실무적으로 필요한 사항은 실무선에서 협의를 하고 진행할 것”이라는 내용을 공식 발표했다.¹⁰⁴⁾ 열흘 후, 역사적 남북정상회담을 위한 예비접촉이 판문점에서 개최된다. 김 대통령은 남북정상회담에서 핵문제는 IAEA의 국제사찰 및 남북한 비핵화 공동선언의 충실한 이행으로 완성된다는 점을 강조하는 한편 북한이 원할 경우 흑연감속형원자로의 경수로 전환 프로그램에 대해 우리 정부가 적극지원 할 수 있다는 계획을 가지고 있었다. 7월 1일과 2일,

100) 김재목, 앞의 책, p. 317, 『경향신문』, 1994년 6월 15일자, 4면.

101) Leon V. Sigal, 『미국은 협력하려 하지 않았다: 북한과 미국의 핵외교』, 구갑우외(역), (서울: 사회평론, 1999), p. 209.

102) 돈 오버도퍼, 앞의 책, p. 301.

103) 카터의 방북에 관한 자세한 내용은, 돈 오버도퍼, 위의 책, pp. 300-308, Joel S. Wit, Daniel B. Poneman, and Robert L. Gallucci, 앞의 책, pp. 245-300을 참고할 것.

104) 김재목, 앞의 책, p. 319.

남북은 실무대표 접촉을 가졌으며 마침내 남북정상회담의 시기가 7월 25일로 결정되었다. 그런데 바로 남북정상회담을 준비하는 과정에서 한미간 미묘한 입장차이가 표명되었다는 사실을 주목해야 한다. 한국은 정상회담을 통해 그동안 북핵문제 해결과정에서의 소외를 만회하려 했고 미국은 남북정상회담으로 인해 북핵문제 해결이 지연될 것과 자국의 역할 축소를 우려했던 것이다.¹⁰⁵⁾

2. 핵문제 타결과 동맹의 고충

역사적인 남북정상회담을 얼마 남겨두지 않았던 1994년 7월 8일, 제네바에서는 북·미 3단계 핵협상 회담이 진행되고 있었다. 북한측은 경수로 지원과 미국과의 외교관계 정상화 그리고 북한에 대한 무력불사용의 약속과 IAEA 안전조치의 공정한 적용을 강조했다. 하지만 다음날 실로 놀라운 일이 발생한다. 바로 김일성의 사망이었다. 그의 사망소식은 7월 9일 10시 평양의 “특별방송”을 통해 공표된다. 북한 방송들은 “김 주석이 심장동맥경화에 의한 심근경색으로 사망했다”고 밝히고 후계문제와 관련 “오늘 우리 혁명의 진두에는 주체혁명 위업의 위대한 계승자이며 우리 당과 인민의 탁월한 영도자이시며 우리 혁명 무력의 최고 사령관이신 김정일 동지께서 서 계신다.”고 말해 김정일이 김일성의 뒤를 이을 것임을 분명히 했다.¹⁰⁶⁾ 북·미 3단계 고위급 회담은 애도기간이 끝난 후로, 남북정상회담은 자연스럽게 무산되었다.

김영삼 대통령은 김일성 사망보고를 받고 곧바로 전군에 비상경계태세 돌입을 지시했다. 한승주 외무장관은 워런 크리스토퍼(Warren Christopher) 미국 무장관과 긴급 전화통화를 갖고, 김주석 사망에 따른 향후 북한 핵문제의 전개방향 및 동북아질서 변화가능성들에 관해 의견을 교환하는 한편 만일의 ‘

105) 김재목, 위의 책, pp. 326-328.

106) 김재목, 위의 책, pp. 333-334.

비상사태'에 대비해 한미공조체제를 더욱 긴밀히 하기로 하였다. 또한 로버트 갈루치 국무차관보와도 전화통화를 갖고 북미회담의 연기가 불가피하다는 데에 의견을 모았다. 우리정부는 향후 대북정책의 기본 방향에 대해 구체적으로 “김정일 체제의 조기 안정을 위해 적극 지원할 것인지”, 혹은 “김 체제가 기정사실화 되고 안정궤도에 들어갈 때까지 관망할 것인지”에 대한 논의를 계속했다.¹⁰⁷⁾

하지만 한미양국은 김일성 사망에 대한 조의표명을 두고 입장차가 들어났다. 우선 미국은 클린턴 대통령의 “미국 국민을 대신해 북한 주민들에게 심심한 애도를 표한다.”는 애도 성명을 발표했다.¹⁰⁸⁾ 또 갈루치는 비록 절을 하지는 않았지만 제네바에 있는 북한 공간의 분향소에서 “본인이 한인들(the Korean People)에게 갖는 동정심을 말로는 다 표현할 수 없다”라는 서명을 한다.¹⁰⁹⁾ 미국 내 강경파들의 ‘6.25 참전용사 및 유가족들을 고려치 않은 것’이라는 비난이 있었지만 사망소식에 대한 대처를 그런대로 해낸 것이었다.¹¹⁰⁾ 반면 한국은 일단 “방관적인” 태도를 보였다. 아니, 오히려 북한을 자극하는 여러 여건을 조성한다. 김일성이 한국전쟁을 시작했다는 결정적 증거인 러시아문서를 김일성 장례식 날 공개했고, 이영덕 국무총리는 김일성이 한국전쟁을 일으킨 장본인이므로 조문을 받을 자격이 없다는 정부의 공식 입장을 밝혔던 것이다.¹¹¹⁾ 또, 정부가 주도, 한·미·일 3국의 대북조문금지 공조(共助)에 앞섰다.¹¹²⁾

김일성의 급사에 대해 한국과 미국이 보인 반응은 이처럼 차이가 있었다. 물론 기본적으로 양국은 그의 죽음이 북핵 문제에 끼칠 영향을 우려했다. 하지

107) 김재목, 위의 책, pp. 337-338.

108) 김재목, 위의 책, p. 340, 『국민일보』, 1994년 7월 10일자, 2면.

109) Joel S. Wit, Daniel B. Poneman, and Robert L. Gallucci. 앞의 책, p. 315.

110) 김재목, 앞의 책, p. 340.

111) Joel S. Wit, Daniel B. Poneman, and Robert L. Gallucci. 앞의 책, p. 318.

112) 김재목, 앞의 책, pp. 341-342.

만 한국의 경우 앞서 언급한 대로 남북정상회담을 통해 이제까지 북핵 문제에서 변두리 위치에 머물렀던 것을 만회하고자 하는 기회가 깨졌다. 동시에 국내정치적인 효과도 사라졌다. 미국의 경우 카터의 방북과 순조로웠던 제네바 협의가 그의 죽음으로 인해 휴회로 들어감을 아쉬워했다. 특히 미국은 북한을 빨리 NPT체제에 복귀시켜야 한다는 시간적 압박감이 더했다. 그 후 김영삼 정부의 대북정책은 대화상대의 사망과 후계자에 대한 불확실성, 더 나아가 북한 조기 붕괴론 등으로 강경하게 바뀐다.

김일성이 사망한지 근 한 달 만에 재개된 3차 북미회담은 교착의 예상을 깨고 합의에 이른다. 8.12합의문이라 불리는 그 내용은 다음과 같은데 우선 미국은 북한에 경수로를 제공하고 대체에너지를 제공하기 위한 조치를 취하기로 했다. 또한 북한에 대해 핵무기의 사용이나 그 위협을 하지 않겠다고 보장한다. 북한은 NPT에 잔류하기로 했다. 또 안전협정과 한반도 비핵화 공동선언의 이행용의를 밝힌다. 양국은 또한 외교관계를 개설하고 기술적 문제에 대해 전문가급 회담을 개최하며 9월에 회의를 재개하기로 합의한다.¹¹³⁾

이 8.12합의문은 북·미간 핵 협상과정에서 중요한 의미를 가진다. 우선 이 합의문으로 인해 북핵문제의 해결 토대를 마련할 수 있었고 북미관계 개선에 청신호가 열렸다. 미국은 북한의 NPT탈퇴를 차단함으로써 1995년 4월 완료되는 NPT 시한연장 논의를 유리하게 이끌 수 있었다. 따라서 클린턴 행정부는 이것을 외교적 승리로 자부하며 국내정치의 자산으로도 사용하려 했다.¹¹⁴⁾

8.12 합의로 이제 남은 것은 북한의 특별사찰과 한국형 경수로의 수용여부였다. 특별사찰에 대해서는 미국 내 강경파와 온건파사이에 적지 않은 대립이 있었다. 미국의 강경파들은 북한에 대한 특별사찰을 주문했다. 즉, 국제 원자력 기구가 “핵폐기물 저장소이기에 반드시 사찰해야한다” 고 주장한 두 곳에 대한 특별사찰이었다. 하지만 결국 온건파인 미국무부 인사들은 기술전문가들

113) Joel S. Wit, Daniel B. Poneman, and Robert L. Gallucci. 앞의 책, p. 497. 전문은 부록을 참고할 것.

114) 김재복, 앞의 책, p. 352.

의 “비록 국제원자력 기구가 특별사찰을 요구해온 장소들이 북한이 주장하는 군사시설이 아닌 실제 핵폐기물 저장소라 하더라도, 이들 핵폐기물 저장소(nuclear waste sites)에 대한 조사가 일반정기사찰에서 가능한 원자로들에 대한 샘플링(sampling)에 의한 조사보다 북한의 플루토늄 추출량 추정에 더 정확한 정보를 제공하는 것이 아니다”라는 지적을 따랐다. 국무부는 특별사찰 필요성에 대한 정치적 부차성을 감안 북한과 적절한 수준에서 타협하기로 한다.¹¹⁵⁾

한편 한국형 경수로 수용의제에 관해서는 김일성 사후 악화된 남북관계가 걸림돌이 되었다. 한국은 김일성 사후부터 8.12 북미공동선언에 이르기까지 대북강경책으로 일관하였는데 이에 맞서 북한 측 역시 김영삼 대통령을 비난하고 있었다.¹¹⁶⁾ 제네바 합의 5일후 김영삼 대통령은 클린턴 대통령과의 통화에서 북한에 대한 지원은 북핵문제의 완전한 투명성, 그리고 한국형 경수로의 수용이라는 전제위에서 벌어져야 한다고 말한다. 또 김정일이 한동안 공식석상에 나오지 않았음을 지적하며 북한과 합의를 서두르는 것보다 한미 양국이 긴밀히 협력해야 함을 강조했다.¹¹⁷⁾ 북한은 이에 대해 남한이 제네바 회담을 방해하고 있다고 하며 한국형 경수로의 절대 수용불가 입장을 밝히고 있었다.¹¹⁸⁾

경수로 지원에 한국의 역할이 막대했으므로 한국의 입장에서도 과연 미국이 남북문제의 해결을 어떻게 생각하는지, 또 한국형 경수로의 도입을 어떻게 해결할 것인지 확인할 필요가 있었다. 결국 이 문제는 그 해 9월 한승주 장관의 미국 방문에서 나름의 입장일치를 본다. 양국 외무장관 회담에서 크리스토퍼 장관이 “본인은 북한이 한국과의 실질적인 대화를 재개하지 않는 한 핵문제가

115) 이삼성, 『미래의 역사에서 미국은 희망인가』 (서울: 당대, 1995), pp. 178-179.

116) 『서울신문』, 1994년 7월 18일자, 4면.

117) Joel S. Wit, Daniel B. Poneman, and Robert L. Gallucci, 앞의 책, p. 341.

118) Joel S. Wit, Daniel B. Poneman, and Robert L. Gallucci, 위의 책, pp. 344-346.

해결될 수 없다는 입장을 다시 한번 밝히고자 한다”라는 언론 발표문(Press statement)을 낭독해 핵문제에 있어서 남북대화의 중요성, 그리고 한미공조체제가 확고하다는 것을 밝혔기 때문이다.¹¹⁹⁾ 이는 북미협상으로 한국 내에서 일어난 “북한 핵문제에 참여하지도 못하고 경수로 자금만 내는 꼴”이라는 언론의 비난을 잠재우는 효과를 가져왔다.¹²⁰⁾ 물론 남북대화의 필요성을 공감한 남한과 미국사이의 북한 핵에 대한 입장차가 없었던 것은 아니다. 당시 부총리 겸 통일원 장관이었던 이홍구 장관의 발언이 이러한 상황을 잘 요약한다. “우리는 전반적 남북관계의 측면에서 핵문제를 보려는데 반해 미 행정부는 너무 핵에 초점을 맞춰 일을 풀려는 경향이 있다.”¹²¹⁾

마침내 미국과 북한은 9월 23일부터 10월 17일 제네바에서 북·미 제3단계 제3차 고위급회담을 속개하여 8월 12일에 있었던 회담 합의 사항을 구체화한다. 우리정부와 일본정부의 동의를 얻어 10.21 북·미 기본합의문(통칭 제네바 합의)에 서명, 2년여를 끌어온 북 핵 1차위기에 종지부를 찍은 것이다. 제네바 합의로 인해 북한은 핵시설을 동결하고 궁극적으로는 해체하는 한편 그 대가로 미국은 1000MWe 경수로 2기와 연간 50만톤 중유제공을 주선한다. 한국은 이 회담과정에서 한국형 경수로 제공을 전제로 경수로 2기 제공에 동의했으며 북한은 경수로 핵심 부품 도착 이전에 IAEA가 필요로 하는 모든 사찰의 수락을 수용한다. 아울러 북·미간 무역·투자 장벽 축소, 연락사무소 교환 설치, 미사일, 미군 유해 송환 등의 기타 북·미 관계 관련사항 협의, 남·북 대화 재개, 한반도 비핵화 공동선언 이행 등도 규정되었다.¹²²⁾

당시 이 합의에 대하여 한·미 행정부의 평가는 미흡한 것을 인정하면서도 합의의 긍정적인 측면을 부각시켰다. 한승주 장관은 이 합의는 크게 핵문제의

119) 김재목, 앞의 책, p. 375.

120) 『서울신문』, 1994년 8월 14일자, 5면.

121) 김재목, 앞의 책, p. 385에서 재인용.

122) 한국, 앞의 책, p. 16. 북·미 제네바합의 전문은 부록을 참고할 것.

근원적 해결의 토대를 마련하고 한반도에 긴장고조를 방지했다고 평가했다.¹²³⁾ 세부사항 중, NPT의 지위를 회복시킨 점 외에도 북한이 특별사찰을 통해 과거 핵 의혹을 해소하기로 하고 5MWe 원자로에 연료를 재장전하지 않으며 50MWe 및 200MWe 원자로의 건설을 중단하기로 한 부분은 한국 뿐 아니라 미국도 제네바합의에서의 최대 수확으로 여긴 사항 중 하나였다. 양국은 이 합의로 인해 궁극적으로 북한이 핵무기를 대량생산할 수 있는 플루토늄을 더 이상 만들지 못하기를 꾀했기 때문이다.

물론 북한이 핵을 포기하는 대가로 경수로지원과 중유공급을 받기로 한 점에 대해, 북한이 당연히 해야 할 일에 대하여 보상을 준 것이 아니냐는 불만의 목소리도 있었다. 하지만 갈루치는 “북한이 모든 흑연감속원자로 및 재처리 공장을 포기하기로 한 것은 NPT상의 의무보다 훨씬 많은 양보를 한 것이다. 이 합의가 없었다면 북한은 비확산조약의 의무를 준수하면서도 수백 킬로그램의 플루토늄을 생산하고 보유할 수 있게 될 것이다.”¹²⁴⁾라고 했고 합의를 정당화하기 위한 “백서(白書)”를 준비하는 과정에서도 “미국은 NPT에 대한 실질적인 위반행위를 외면한 것이 아니라 북한이 플루토늄을 축적하여 핵무기를 제조하거나 해외로 수출하는 보다 큰 위험에 초점을 두었다”고 말하며 다시 한번 이번 합의의 일차적 초점이 북한의 핵개발을 막는 데에 있었음을 강조했다.¹²⁵⁾

불안하게 시작하였던 1994년 상반기에는 실로 많은 사건이 벌어졌다. IAEA와 북한, 그리고 남한과 북한과의 마찰은 전년도에 벌어진 슈퍼화요일의 합의를 무색하게 하는 것이었다. 불바다 발언 등으로 위기에 몰린 한반도는 지미 카터의 방북으로 간신히 그 국면에서 나올 수 있었다. 하지만 그 후 김일성의 사망과 특별사찰, 한국형 경수로 문제 등을 두고 보인 한국과 미국은 미묘한

123) 한승주, 『세계화시대의 한국 외교』 (서울: 지식산업사, 1995), pp. 198-199.

124) Joel S. Wit, Daniel B. Poneman, and Robert L. Gallucci, 앞의 책, p. 404.

125) Joel S. Wit, Daniel B. Poneman, and Robert L. Gallucci. 위의 책, pp. 403-405.

입장차를 보인다. 동맹관계의 고충을 보여주는 것이었다.

3. 제네바합의 이후의 한미동맹

제네바 합의로 인해 북한의 핵개발을 막았다고는 하나 모든 것이 다 해결된 것은 아니었다. 우선 경수로 지원 자금의 문제가 있었다. 총 45억 달러 규모의 경수로 비용조달에 있어서 한·미·일은 7대 2대 1의 배분을 목시적으로 양해했었다. 하지만 미국의 경우, 다음해 벌어질 대통령선거를 앞두고 아무리 적은 액수라도 미국 국민들의 세금으로 북한을 지원하는 것은 정치적 부담으로 작용했다.¹²⁶⁾ 더군다나 그해 11월 4일 벌어진 미(美)중간선거에서 민주당이 참패하여 합의 틀(Agreed Framework) 이행에 필요한 의회 승인 건에 제동이 걸렸다.¹²⁷⁾ 또한 일본 역시 1990년대 초 수십억 달러를 들여 미국의 걸프전을 지원했었는데 또 자금제공을 해야 한다는 사실에 의원들의 반발이 만만치 않았다. 한국은 일단 경수로 비용 부담은 지지했지만 합의과정에서의 정부 대응에 대해 불만이 있었고 거기에 더해, 이 합의로 미국이 한국에 대한 안보 공약을 철회하지 않을까하는 불안감마저 가지고 있었다.¹²⁸⁾

다음으로 문제가 된 것은 전술한 경수로 모델 선정사항이었다. 앞서 말한 대로 제네바합의에서 한국은 경수로 제공의 중심적 역할을 하기로 했다.¹²⁹⁾ 하지만 북한은 8.12합의 때부터 한국형 경수로를 받아들이지 않았다. 한국형 원자로가 북한사회 붕괴를 위한 ‘트로이목마’ 역할을 할 것이라는 점과 주계약자는 한국기업을 배제한 미국기업 주도의 합작회사가 되어야 한다는 점, 그 밖에 핵연료 제조공장 및 송전망 개선 등을 공급조건에 포함시켜야 한다는

126) 민족통일연구원, 『北·美 關係와 韓·美 關係 變化展望』(서울: 民族統一研究院, 1995), p. 81.

127) 당시 민주당의 패배원인에 대해서는 이삼성, 앞의 책, pp. 180-184를 참고할 것.

128) Joel S. Wit, Daniel B. Poneman, and Robert L. Gallucci. 앞의 책, pp. 418-420.

129) 94년 중반에 미국이 러시아형 경수로 제공을 고려 한 적도 있었으나, 한국 측의 단호한 입장표명에 한국형 경수로만이 유일한 대안임을 알게 된다. 세종연구소, 앞의 책, p. 47.

점을 내세웠던 것이다.¹³⁰⁾

이러한 경수로 형에 관한 문제는 1995년 5월 9일부터 10일까지 서울에서 있었던 한·미·일 양자 및 삼자 협의에서 돌파구를 찾았다. 한·미·일은 대북 경수로 제공을 위한 준비기간을 거친 후 1995년 3월 9일 한국, 미국, 일본, EU 4개 집행 이사국과 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 인도네시아, 칠레, 아르헨티나, 폴란드, 우즈베키스탄, 체코 등 9개국의 일반회원국으로 이루어진 국제 컨소시엄 「한반도 에너지 개발기구」(Korean Peninsula Energy Development Organization)를 국제법상의 국제기구로 공식 출범시킨바 있었다. 이 KEDO와 정부가 체결할 대북 경수로 공급협정에도 “한국형”과 “한국의 중심적 역할”이 명기되어야 한다고 강조했었는데 북한이 과연 그것을 받아들일지 의문이었다. 그런데 이 한미일 협의에서 “한국형”을 빼고 대신 “KEDO”가 공급하는 경수로로 문안을 바꾸는 방안이 나온 것이었다. KEDO의 설립규약에 “한국 표준형 경수로 제공을 목적으로 한다”가 명시되어 있었으므로 실질적인 한국형 제공에는 문제가 없었고 이로서 경수로형 문제는 해결을 보게 된다.¹³¹⁾

결국 다섯 차례의 북·미 경수로 협상과 한·미·일 협상을 거쳐 1995년 6월 13일 북·미 쿠알라룸푸르 회담은 합의문을 도출해 내었다. 경수로 노형은 “두 개의 냉각유로를 가진 가압형 경수로”로 채택되었고, 주계약자 및 노형은 KEDO가 결정한다는 내용이었는데 결국 이것은 한국 표준형경수로 채택과 한전의 주계약자 선정을 의미하는 것이었다.¹³²⁾ 한국 정부는 다음달 25일부터 28일의 한미정상회담을 통해 한국의 중심적 역할 관철을 다시 확인한다.¹³³⁾ 이어 그해 말 KEDO와 북한은 전문과 본문 18개조, 4개 부속문서로 이루어지

130) 한국, 앞의 책, p. 21. 북한은 한국형 경수로에 대해 “미국이 북한에 대해 한국형 경수로 수용을 계속 강요한다면 스스로의 대응 조치를 취할 것이고, 북한 내 핵시설 동결 해제의 여부는 미국에 달려 있다.”고 강한 거부감을 표시했다. 『한겨레신문』, 1995년 5월 7일자, 3면.

131) 『동아일보』, 1995년 5월 11일자, 5면, 로버트 갈루치 미 국무부 핵 담당대사의 “대북 경수로 공급의 주계약자는 한국전력”이라는 회견도 이러한 새로운 방법에 힘을 주었다.

132) 한국, 앞의 책, p. 22.

133) 『동아일보』, 1995년 7월 28일자, 1면.

는 공급협정을 체결하는 데 이 체결에서 주목할 점은 이 협상이 이번에는 북·미간이 아닌 북한·KEDO간에 이루어졌다는 것과 한국 측도 KEDO의 일원으로서 직접협상에 참가했다는 것이다.¹³⁴⁾

그해 말인 12월 15일, KEDO와 북한과의 경수로 공급협정 서명이 이루어졌고 그 후 미국과 북한 사이에는 긴장완화의 조짐이 두드러진다. 특히 이것은 대 북한 식량지원과 연결된 진전이었는데 1996년 2월, 미 정부는 2백만 불 상당의 대 북한 식량지원을 한다. 미국이 대북식량지원에 적극적인 모습을 보인 이유는 두 가지로 파악될 수 있었다. 첫 번째는 전년도 여름 대홍수로 인한 북한 최대 식량난에 대해 미국 측이 인도적 차원에서 식량지원을 한다는 것이었고,¹³⁵⁾ 두 번째는 미국이 남북대화의 촉매제로 북한의 식량난을 이용하려 한다는 것이었다. 그런데 미국이 남북대화의 촉매제로 식량지원을 이용했다는 이면에는 북미관계의 진전에 비해 남북관계가 수월하지 않았다는 뜻이 담겨있기도 했다. 사실 식량지원 문제와 관련 남한은 미국과 다른 생각을 가지고 있었다. 미국의 북한식량지원이 있기 전인 1월, 한·미·일 3국 고위정책협의회에서 한국은 북한에게 식량지원을 해서는 안 된다는 방침을 가지고 있었다. 북한이 추수를 끝낸 지 얼마 되지 않았고 자체 생산 분과 비축미등을 감안할 때, 당해 8월에서 9월까지 식량위기가 닥치지 않으리라고 판단했던 것이다. 하지만 이것은 표면적인 이유였고 그 속에는 양국의 정치사정이 들어 있었다. 일단 한국은 내부적으로 4월에 총선을 앞두고 있었다. 1995년 식량지원 당시 북한의 인공기 게양요구로 여론의 역풍을 맞은 터라 가능하면 총선전의 지원을 피하고자 했다. 하지만 미국의 입장은 달랐다. 미국역시, 7월부터 대통령 예비선거가 있었다. 미국은 줄곧 북·미 제네바합의를 클린턴 행정부의

134) 한국, 앞의 책, p. 22.

135) 그해 12일 조지프 나이 국방차관보는 워싱턴의 「아시아 소사이어티」 오찬연설에서 미 고위 관리로서는 처음으로 북한의 식량난에 대해 우려를 표명한데 이어 월스트리트 저널, 유에스에이 투데이, 워싱턴 포스트등 주요 언론들도 식량난에 따른 북한 내부의 소요 가능성을 부각시켜 오고 있었다. 『한국일보』, 1995년 12월 27일자, 7면.

외교 업적으로 내세운 바, 북한에 대한 지원을 통해 관계개선의 모습을 보여 주는 것이 선거전에 유리하다고 판단했던 것이다.¹³⁶⁾ 미국은 KEDO와 북한의 경수로 공급협정체결로 북미 핵합의가 본궤도에서 이탈하지 않음을 안도하면서 남북관계에 진전이 없음을 초조해 하고 있었다.

앞에서 강조했듯이 북한은 제네바 협정 내내 한국형 경수로를 수용하지 않았으며 핵문제해결에 있어 남한을 철저히 배제해 왔다.¹³⁷⁾ 이에 경수로 비용의 대부분을 맡고 있는 남한은 이러한 현상, 즉 북한과 미국의 핵문제 논의에서 소외된 현상을 타파하기 위한 대책이 강구되었고 이것은 4자회담이라는 새로운 방법을 낳는다.

1996년 4월 16일 클린턴의 방한에서 한·미 두정상은 4자회담을 제의한다. 한국은 4자회담을 통해 북한의 정전협정체제의 무력화와 대미평화협정 체결에 대응하려 하였다. 남북한간에 대립요소가 해결되면 남북한의 본격적인 평화체제구축도 할 수 있었다. 또한 4자회담을 통해 참여국들의 정치적 입장을 확인할 수 있는 효과도 있었다. 다시 말해, 단기적으로 북한의 대미협정 체결에 효과적으로 대응하고 장기적으로 점진적 통일 전략을 위하는 것이었다.¹³⁸⁾ 미국의 경우 4자회담이 그해 11월 대선과 연계되어 있었다.¹³⁹⁾ 당시 미국과 북한 사이에는 유해송환과 미사일 송환 협상이 진행 중이었는데 이를 원만히 진행시키고 또한 남북한 간의 화해 분위기를 조성시켜 동북아 지역에 평화 무드를 진척시켜나간다면 대선에서도 유리한 고지를 점령할 수 있다는 계산이 있었던 것이다.¹⁴⁰⁾

136) 『동아일보』, 1996년 1월 25일자, 8면.

137) 북한의 남한배제 정책은 한미관계의 분열을 노리는 의도도 있었지만 그들의 체제의 취약성을 반영하는 것이기도 했다. 외교안보연구원, 『韓半島 「4者會談」의 課題와 接近方向』(서울: 外交安保研究院, 1996), p. 11.

138) 이창현, "4자회담의 전개과정 및 추진방향," 『한국동북아 논총』, 제6권 제1호(1997), p. 258.

139) 당시 클린턴 행정부의 급작스런 대북접근에 대해 한 언론지는 클린턴의 선거용 작전이라고 비난한 바 있다. 『세계일보』, 1996년 2월 6일자, 6면.

140) 이창현, 앞의 논문, p. 256. 제네바 합의 이후 미국의 대북정책에 대하여 알고 싶다면, 정기방, "미국의 대북정책과 북한의 대미전략," 『21세기 정치학회보』, 제9집 제2호(1999), pp. 311-314를 참고

4자회담 제의 배경에서 생각할 수 있는 것은 바로 북핵 문제를 두고서 한미 양국의 대응에 차이가 있었다는 것이다. 미국은 탈냉전기 그들의 대외정책을 ‘참여(Engagement)와 확대(Enlargement)’로 정한 바 있다. 약자로 ‘En-En’ 전략, 일명 클린턴 독트린으로도 불리는 이 전략의 목표는 현존하는 공산주의 국가들에 적극적으로 개입하여 시장경제형 민주주의를 확대하는 것이었다. 북한이 경제위기로 인하여 붕괴하는 것을 막고 유화적으로 나감으로써 북한을 협상 가능한 상태로 만들어보자는 의도가 숨어 있었다. 다시말해, 북한에 대해 연착륙정책(soft landing)을 강구하며 북핵 위기에 대처하는 전략이다. 하지만 한국의 경우 대북정책이 정권 초기 김영삼 대통령의 취임사 발언, “……어느 동맹국도 민족보다 더 나올 수 없습니다. 어떤 이념이나 어떤 사상도 민족보다 더 큰 행복을 가져다주지 못합니다.”라는 기조에서 변화한다. 북핵 합의 내내 북한은 남측의 “남북간 직접대화 원칙”을 무시했고 이에 따라 남한은 대북강경책으로 선회하게 되었기 때문이다. 물론 남측의 대북정책이 일관성면에서 비판받을 수 있었겠지만 주목할 것은 이러하듯이 핵을 둘러싼 미국과의 대응일치가 쉽지 않았다는 것이다.

1996년 9월에 강릉에서 발생한 북한 잠수함 침투사건, 11월 북한 측의 판문점 남·북 연락사무소 폐쇄조치사건에 대한 반응은 한미간의 북한에 대한 대응 차이를 보여주는 또 다른 예이다. 우선 잠수함 사건과 관련, 당시 특수작전용 잠수함을 통한 북한 무장간첩의 남파사건은 남한에 충격이었다. 하지만 미국 측은 그에 비해 상당히 어중간한 반응을 취한다. 사건 직후 크리스토퍼 미국 무장관의 “양측은 자제해야”, 국방장관 페리(William Perry)의 자제촉구 발언이 이를 보여준다. 또한 남·북 연락사무소 폐쇄조치 사건에 대해서도 미국 측은 “연락사무소는 5년 동안 기능이 없어 폐쇄되었다.”는 애매한 입장을 취한 것이다.¹⁴¹⁾ 이러한 미국의 태도는 1968년 1.21사태와 프예블로호 사건 때와

할 것.

141) 김정기, "대북정책에 대한 한·미공조의 문제점: 4자회담을 중심으로," 『한국동북아논총』, 제3권 제1호(1996), pp. 9-11.

유사하다. 당시 한국을 배제한 북미간 대화가 한국에 긴장요소로 작용한 것처럼, 북핵문제를 둘러싸고도 북미간의 점차 독자적 협의는 남한에 같은 영향을 끼쳤다. 하지만 이번에는 북한의 태도변화라는 새로운 변수가 삽입되었다. 이에 덧붙여 미국의 정책적 우선순위 역시 한국과 차이를 보여 동맹국간 결속을 약화시켰다.

1996년 11월 클린턴대통령은 재집권에 성공한다. 이는 미국이 한미간의 공조를 강조한다 하더라도 대북정책에 관해서는 1기 때와 별 차이를 보이지 않을 것임을 의미하기도 했다. 물론 미국은 다음해 5월 나온 국방부의 「4개년 국방전략보고서」(Quadrennial Defense Review, QDR)에서 한반도를 가장 위험한 지역으로 간주한다. 이 전략에 따라 미국은 37,000명의 주한 미군을 전진 배치시켜 한반도의 전쟁을 방지하고 미국의 안보이익을 지키고자 했다. 또한 전쟁 발발 시 미군의 자동개입과 전쟁수행을 보장하는 윈-윈(Win-Win) 전략을 재 강조하는데 이는 북한의 군사적 위협을 계속 주시하고 있음을 의미한다. 하지만 미국은 북한의 핵동결 작업과 관련하여서는 영변 5MWe 실험용 원자로 핵 연료봉 봉인작업이 순조롭게 진행되고 있음을 다행스러워했다. 비록 폐연료봉 작업은 예정보다 지연되고 있었지만 그런대로 핵동결 약속을 이행하고 있었기 때문에 대북중유제공과 KEDO를 통한 대북경수로 건설지원 사업에 참여를 계속한다. 1997년 8월 19일 북한의 신포 금호지구에는 경수로 부지착공식이 거행되었는데 미국은 이 작업에 적극적으로 나섬으로써 북한의 핵 활동 동결과 세계 핵 확산 위협을 대응하려 한다.¹⁴²⁾

1994년 초기의 한반도위기를 거쳐 체네바합의를 통해 한미동맹은 북한의 핵 개발저지라는 일차적 목표를 달성했다. 하지만 상기한 내용처럼 그 후 핵개발 동결의 반대급부로 내세운 경수로 사안에서 남북한의 대립이 있음을 알 수 있다. 또한 합의 후 식량지원의 모습에서 보이는 것처럼 북미관계개선에 따라

142) 이현경, 『클린턴 2기 미국의 대북정책』(서울: 민족통일연구원, 1997), pp. 31-34.

한미간 결속력은 느슨해지었다. 북핵문제가 결국 4자회담이라는 새로운 방식의 해결책을 모색하게 된 데에는 북한의 남한배재전략과 미국의 대북유화책이 함께 작용한 것으로 판단된다. 특히, 북한을 대화의 장으로 이끌어내려는 연착륙(soft landing)정책은 정권말까지 대북강경책을 구사한 한국과 차이를 나타낸 것이었다. 1994년 초부터 김영삼정부 말까지의 한미동맹을 이론적으로 평가해 보면 전시기와 같이 국내정치적 요인이 동맹에 부정적으로 작용한 것으로 보인다. 더불어 이 시기는 위협인식의 변화라는 요인도 함께 작용하여 동맹관계의 약화를 더욱 가중시킨다. 제네바합의 이후 대북유화책을 사용하며 북한을 대화의 상대로 인정하기 시작한 미국과 북한의 의도에 대한 근본적인 불신을 가지고 있던 한국은 위협인식의 면에서 차이를 보였다고 판단할 수 있다. 비록 냉전기 특정시기처럼 위협인식의 변화가 신뢰도 요인의 저하로 이어졌다고 볼 수는 없지만 위협인식의 변화와 국내정치적 요인이 제1시기보다 상대적으로 더욱, 동맹에 부정적 영향을 끼침으로써 이 시기 한미동맹의 결속력은 좀더 어려움을 겪게 되는 것이다.

VI. 제 3시기: 동맹의 강화(強化)

1. 정권교체와 동맹의 변화

1997년 12월 17일, 한국에서는 대선이 치루어졌고 그 결과, 김대중 후보가 승리함으로써 반세기만의 정권 교체가 이루어진다. 김 후보의 당선은 당시 IMF라는 경제위기 상황에서 대대적인 경제개혁이 이루어질 것이라는 것, 그리고 대통령 자신의 북한, 그리고 통일문제에 대한 관심으로 인한 대북정책의 획기적 변화를 암시했다. 특히, 대북정책에 있어서 그가 어떠한 기초를 취할지는 취임사에서 밝힌 남북간의 화해와 협력을 가능한 분야부터 적극적으로 추진해 나갈 것이라는 것, 북한을 해치거나 흡수할 생각이 없다는 것, 하지만 북한의 무력도발은 결코 용납지 않겠다는 대북 3원칙에서 여지없이 드러났다.¹⁴³⁾ 대통령은 더불어 북한에 대한 특사교환과 정상회담을 제시하는 등 북한과의 대화의지를 분명히 드러낸다. 미국은 취임식 직후 있었던 브리핑에서 제임스 루빈 국무부 대변인을 통해 “우리는 남북한 간의 의미 있는 대화를 지지한다. 특히, 1991년에 체결된 남북기본합의서가 구체적으로 이행되기를 바란다.”라는 뜻을 밝히며 김 대통령의 입장에 대해 긍정적 반응을 보였다. 이외에도 김 대통령이 강력한 한미관계의 지지자라는 것, 취임사에서 한미 양국간 안보관계 강화를 다짐한 점을 강조하며 김 대통령과의 긴밀한 협력관계를 고대했다.¹⁴⁴⁾

햇볕정책(sunshine policy)으로 통칭되는 김대중 대통령의 대북정책은 통일을 급선무로 여겨 북한체제의 붕괴에 따른 흡수통일을 사실상 가정한 이전 정부의 포용정책과는 구별되었다. 이 정책은 통일관념에서 벗어나 평화라는 목

143) 국정홍보처, 『(국민의 정부 5년) 國政資料集 4: 대통령편 일지편』 (서울: 국정홍보처, 2003), p. 49.

144) 『동아일보』, 1998년 2월 27일자, 8면.

표에 보다 큰 중점을 두었고 이를 통해 남북분단 현실의 평화적 관리와 북한의 두려움 없는 변화여건 조성이라는 목표를 추구하려 하였다. 또한 김대중 정부는 이와 같은 목표를 바탕으로 안보와 협력의 병행추진, 평화공존과 평화 교류, 화해·협력에 의한 북한의 변화여건 조성, 남북간 상호이익 도모, 남북당사자 해결 원칙 하 국제적 지지 확보, 국민적 합의에 기초한 대북정책 추진의 6가지 정책기조를 밝혔다.¹⁴⁵⁾

김대중 정부는 이러한 정책기조만이 아닌 남북기본합의서 이행과 실천, 남북경협활성화, 이산가족문제 해결, 인도적 차원의 대북지원, 경수로 지원, 한반도 평화환경조성 등의 대북정책 구현방향 역시 제시하였다. 김대통령은 특히 대북 경수로 지원에 대해 “경수로 건설은 북한 핵동결의 대가로 지원하는 사업인 동시에 중·장기적 차원의 민족발전 공동계획의 일환으로 추진하는 것”이라는 뜻을 밝혔는데 그것은 이 정부가 경수로지원을 단지 북한 핵문제에만 국한시키는 것이 아니라는 것을 나타내 준다. 또, “한·미·일과 재원분담협상을 원만히 타결하여 공사에 차질이 없도록 할 것”이라고 말한 부분에서는 이미 북 핵관련 협상이 남북한만의 논의보다 여러 주변국과의 관계 속에서 해결될 수밖에 없음을 보여주었다. 정부는 북핵문제와 한반도 평화문제에서도 당사자 해결을 원칙으로 하되 4자회담 그리고 주변국과 국제기구를 활용할 것임을 밝힌다.¹⁴⁶⁾

위와 같은 한국의 대북포용정책과 미국의 연착륙정책은 북한을 외부세계로 나오게 한다는 점에서 일치점을 이루었다. 1998년 6월에 있었던 한·미 정상회담에서 클린턴 대통령은 김대중 정부의 대북정책에 대해 상세한 설명을 경청하며 “북한에 제공되는 중유의 재원문제를 해결할 각오가 되어있다.”, “북한이 김 대통령의 조치에 더 호응하기를 희망한다.”, 그리고 “북한 지도자들이 김 대통령의 제안에 동의해 주기 바란다.” 라는 발언으로 그가 김대통령의 대북

145) 정경환, “김대중 정부 대북정책 평가와 과제: 햇볕정책의 문제점을 중심으로,” 『한국정치학회』, (1999), pp. 3-5.

146) 정경환, 위의 논문, pp. 6-7.

정책에 호응하고 있음을 보여주었다. 이 회담에서 양정상은 남북관계와 북미관계의 조화로운 병행도 논의하였는데 대북경제제재완화와 관련, 클린턴 대통령은 행정부의 권한 내에서 유연하게 대처하겠다고 함으로써 전향적 입장표명을 한다.¹⁴⁷⁾

양국은 이렇게, 상호보완적 관계를 유지하며 대북정책을 추진하고 있었다. 하지만 그해 8월, 미 의회와 언론에 큰 충격을 준 사건이 터진다. 바로 1998년 8월 17일 뉴욕타임즈에 보도된 금창리 핵 의혹¹⁴⁸⁾과 같은 달 31일에 벌어진 북한의 신행 3단계 대포동 미사일 발사실험이었다. 금창리 핵 의혹의 발단은 앞서 말한 뉴욕타임즈의 보도로 불거졌다. 뉴욕타임즈는 북한이 평안북도 대관군 금창리 일대 산악지대의 지하에서 원자로와 재처리 시설을 새로 짓고 있다는 사실이 정보당국에 의해 발견되었다는 보도를 내보냈다.

금창리 핵 의혹시설 발견보도와 미사일 발사실험은 이제까지의 대 북한포용 정책에 대한 근본적 회의를 낳았다. 이 두 사건은 미국의 핵심적 이익을 위협하는 핵탄두 또는 생화학 무기에 의한 미 본토의 직접공격 또는 한반도 유사시 동아시아 주둔 미군에 대한 공격의 가능성을 제기하고 있어, 북한의 핵개발이 과연 협상용인지 아니면 한반도의 안보구조를 근본적으로 수정하기 위한 것인지에 대한 의문까지 가져왔다.¹⁴⁹⁾ 미 상원은 북한이 핵 개발능력을 추구하지 않고 미 국무부 테러리스트 목록에 올라있는 국가들에게 탄도미사일을 수출하지 않는다는 미 대통령의 확인이 없으면 제네바합의 이행에 필요한 재원공여를 허가할 수 없다는 결정을 80대 11로 통과시킨다. 북핵합의의 주역인 갈루치 역시 의회에서 “북한이 지하시설 등 비밀 핵 개발 계획을 계속 추진하였다면 제네바 합의는 이미 사문화된 것”이라고 말한다.¹⁵⁰⁾ 만일 의회가

147) 『동아일보』, 1998년 6월 11일자, 4면.

148) David Sanger, "North Korea Site An A-Bomb Plant, U.S. Agencies Say," *New York Times*, August 17, 1998 ; 정문현, 『탈냉전기 남북한과 미국』 (서울: 매봉, 2004), p. 205에서 재인용.

149) 노경수, “클린턴 행정부의 대북정책,” 『계간사상』, 제40권 제1호(1999), p. 69.

150) 정옥임, “금창리 의혹과 미국의 대응,” 『계간사상』, 제40권 제1호(1999), p. 91.

대북중유공급을 거부하고 나설 경우 북한으로 하여금 제네바합의를 파기할 수 있는 명분을 제공할 것이었고 이는 클린턴 행정부의 입장을 더욱 곤욕스럽게 하는 것이었다.

그해 10월 1일과 2일, 뉴욕에서는 미국과 북한과의 미사일 회담이 벌어지고 11월초, 클린턴 대통령은 점증되는 대북강경세력들의 비판 속에서 윌리엄 페리 전 국방장관을 대북정책조정관으로 임명하기에 이른다. 그리고 그에게 대북정책에 관한 종합적 보고서를 입안토록 했다. 한편, 그달 16일부터 카트먼(Kartman)대사는 지하의혹시설관련 회담을 위해 북한을 방문하여 현장조사가 반드시 필요함을 강조한다. 카트먼은 방북 후 한국에 와서 한미양국정부의 공통인식임을 전제로 금창리 시설이 핵관련시설인 강력한(compelling)증거를 확보했다고 공식발표한다.¹⁵¹⁾ 이것은 대북중유공급과도 결부된 문제여서 만일 의혹이 사실로 밝혀진다면 그것은 제네바협정 파기나 마찬가지였다. 물론 후일 금창리 핵시설은 결국 핵 산업 시설로 판단되지 않는다는 결론을 맺는다. 하지만 여기에서 눈여겨보아야 할 사항은 당시 북한이 의혹시설접근을 조건으로 경제적 보상을 요구했다는 것이다. 이러한 북한의 경제적 요구가 후일 공화당행정부의 클린턴 행정부대북정책에 대한 비판의 근거가 되기 때문이다.

카트먼의 방북 후, 클린턴 대통령은 1998년 11월 20일부터 23일, 3박 4일의 일정으로 한국을 방문한다. 이 방문에서의 핵심의제는 다시금 불거진 북한의 핵 의혹이었다. 물론 북한 핵개발의 강력한 금지에 대해서는 양국의 의견이 일치했다. 하지만 북한에 대한 대응수위에 대해서는 한미간 입장차이가 있었다고 볼 수 있다. 한국정부는 아직 금창리가 핵시설이라고 단정할 수 없기 때문에 북한을 강하게 압박할 필요는 없다는 태도였지만 미국은 좀더 강경했기 때문이다. 대북정책의 지지와는 별개로 “북한이 (핵의혹 문제에 대해)더 이상 진전이 없으면 불행하게 될 것”이라고 일종의 「행동」을 예고한 것이 이를 입증한다.¹⁵²⁾ 앞의 논의에서도 알 수 있었겠지만 미국의 핵에 대한 긴장은 항

151) 『세계일보』, 1998년 11월 20일자, 2면.

상 동맹관계에 있어 큰 역할을 한다. 제네바합의 과정에서도 미국은 핵협상에 부정적 역할을 끼칠 사안이 터질 때마다 민감한 반응을 보였었다. 이번에 금창리 핵의혹은 그러한 우려를 다시 나타내 보이는 것이었다고 할 수 있는데 다행스러운 것은 클린턴 대통령의 방한을 통해 양국이 최대한 그러한 차이를 좁히려 했다는 것이다.

양국은 정상회담을 통해 기본적 입장이 동일함을 확인했다. 클린턴 대통령은 비록 “북한이 현장방문이라는 한미의 요구를 듣지 않는다면 불행해질 것”이라고 했지만 “김대중 대통령의 대북정책을 지지 한다”는 말로서 북핵에 대한 온건한 대응을 하기로 함을 보여주었다.¹⁵³⁾ 또한 김대중 대통령은 북한이 이 모든 의혹을 해소시킬 경우 경제제재의 전향을 검토한다고 말해 북핵에 대한 양국의 기본적 인식을 모았다.¹⁵⁴⁾ 김영삼 정부시절 북한의 태도 변화에 따라 한미간의 이견이 생긴 것과 비교하면 확실히 이 시점에는 핵이라는 민감한 사항에 그런대로 한미간의 조율이 이루어짐을 볼 수 있다. 이는 긍정적으로 보면 한국의 대북정책이 그전 정부와 비교, 좀더 일관성을 띠고 있는 것에 기인한 바가 크다고 할 수 있다. 하지만 문제되는 측면은 이러한 한미의 대응이 북한의 온건한 반응에 대한 결과물이 될 수도 있었다는 것이다. 만일 북한이 이에 호응하지 않을 경우, 그에 대한 대비책은 상대적으로 미비했다. 따라서 이는 한미양국의 대북 강경파들의 비난의 근거로 충분히 활용될 수 있었다.

다음해인 1999년 2월 금창리 지하시설관련 미북 협상이 타결됨에 따라 미국 측 방문단은 5월 20일부터 22일까지 금창리 지하시설을 방문하는데 6월 27일 국무부 대변인 명의로 “동 시설은 미완성 상태의 매우 큰 규모의 텅 빈 터널로 현재로서는 북한이 제네바 합의를 위반하지 않았음”이라는 발표를 한다.¹⁵⁵⁾ 다만 2000년 5월 동 시설을 재방문하여 상업용 시설로의 활용가능성

152) 『세계일보』, 1998년 11월 22일자, 3면.

153) 『조선일보』, 1998년 11월 22일자, 3면.

154) 『한국일보』, 1998년 11월 22일자, 3면.

을 포함 재조사를 실시하기로 한 것은 아직 이 의혹이 말끔하게 풀리지 않음을 나타낸 것이었다. 하지만 이 방문을 계기로 클린턴 행정부의 대북정책에 치명적 역할을 줄 수 있었던 금창리 시설의혹은 일단의 큰 위기를 넘긴다.

금창리 사건에 대한 중간발표가 나기 전, 이번에는 한국의 대북정책에 큰 실책을 줄 만한 사건이 벌어진다. 바로 1999년 6월 15일의 서해교전이다. 북한은 서해 연평도 부근 북방한계선(NLL)을 침범해 남측 해군에 선제사격을 했는데 이로 인한 교전이 벌어졌다. 물론 남한이 북한의 어뢰정을 침몰시킴으로써 이 사건은 일단락되었지만 북한은 이 사건에 대해 “선제공격을 한 적이 없다”고 발뺌을 하고 NLL해역이 북한에서 12해리 이내이기 때문에 오히려 자국의 영토라고 주장한다.¹⁵⁶⁾

이 사건은 김대중 정부의 햇볕정책이 북한에게도 확신을 주지 못한다는 의문을 주었다. 앞서 언급되었듯 김대중 정부는 북한을 흡수 통일할 생각이 전혀 없음을 취임 초기에 밝혔다. 하지만 그러한 의도로 행해진 그간의 경제협력에도 불구하고 기본적으로 북한은 일차적으로 남한의 안보위협인 것이 드러난 것이다. 물론 사건에 대한 군의 신속한 대응으로 안보의 중요성, 한미공조의 재확인이라는 나름의 교훈도 얻을 수 있었지만 이 사건은 대북정책에 대한 야당의 비판을 가속화 시키고 대북포용정책에 대한 수위조절의 필요성을 나타내었다.

한편, 금창리 시설에 대한 의혹이 풀어진 것과는 별도로 이번에는 미사일 문제에 대한 북미간의 협상이 남아있었다. 사실 북한과 미국의 미사일 회담은 대포동 미사일 시험 발사가 있기 전인 1996년 4월 1차 회담을 시작으로 1997년 6월 2차 회담, 그리고 1998년 10월 3차 회담이 열리었다. 각 회담에서 미국과 북한은 협상의 범위와 보상 문제에 대해 현격한 차이를 보였는데 구체적으로 말하면 미국이 미사일 수출과 개발, 생산, 배치등 모든 부분에 대

155) 한국, 앞의 책, p. 27.

156) 『문화일보』, 1999년 6월 15일자, 1면.

한 논의를 원함에 반해 북한은 단지 수출만이 논의 대상이고 나머지는 안보라는 입장을 취한 것이다. 특히 3차 회담에서 북한이 매년 10억불 보상을 요구하였으나 미국은 제재완화방안을 제시하고 금전적 보상은 할 수 없음을 제시한 터였다.¹⁵⁷⁾ 1999년 4월 북한의 미사일 추가 시험발사 준비상황이 포착됨으로서 한·미·일과 북한 간에는 긴장이 고조되었지만 1999년 9월 7일부터 12일까지의 베를린 회담에서 문제가 해결된다. 북한이 장거리 미사일 발사를 유보 하는 대신 경제제재해제를 맞바꾸기로 한 것이다.¹⁵⁸⁾

북한의 이러한 결정은 미사일 현안의 해결이라는 의미도 있었지만 북미관계 정상화를 위한 첫걸음이라는 의미를 가진 것으로 분석된다.¹⁵⁹⁾ 대사급 수교를 목표로 한 북·미간 이제까지의 적대국관계를 청산시킬 수 있는 발판이라고도 볼 수 있는데 이 베를린 회담의 타결이 중요한 이유는 이것이 지난 1998년 11월 클린턴 대통령이 페리 전 국방장관에게 입안토록 한 페리보고서의 의회 제출에 힘을 주었기 때문이다. 페리보고서는 전술한 대로 금창리 핵 의혹시설 보도와 대포동 미사일 발사로 인해 클린턴 대통령의 대북정책이 비판받고 있는 상황에서 만들어진 것이었다. 페리는 보고서를 만들어가는 과정 중인 1999년 5월 북한을 방문하여 ‘북한의 미사일 추가발사를 막되 그 반대급부를 제공하는 식’의 일종의 포괄적 접근구상을 설명했었다.¹⁶⁰⁾ 물론 추가시험 발사에 대한 부정적 결과를 이야기했지만 궁극적으로 이 구상에 대한 호응을 요청한 것이었고 이번 베를린 회담도 그 연장선상에서 벌어진 그해 3번째 북미 회담이었던 것이었다. 따라서 이 베를린 회담이 타결됨은 북한이 미국의 제안을 받아들인 것으로 해석될 수 있다.

157) 한국, 앞의 책, p. 91.

158) 『동아일보』, 1999년 9월 13일자, 1면.

159) 『조선일보』, 1999년 9월 13일자, 3면.

160) 외교통상부, 『1999년도 외교백서』 (서울: 외교통상부, 2000), pp. 140-141.

2. 페리보고서, 베를린선언과 한미동맹

클린턴 2기 후반부의 대북정책은 사실상 이 페리보고서에 의해 움직여졌다고 볼 수 있으므로 이 보고서의 내용을 자세히 볼 필요가 있다. 「미국의 대북정책 검토: 검토 결과 및 건의」라고 볼 수 있는 페리보고서는 미 하원 국제관계위원회 및 상원의교위원회에 1999년 9월 15일과 16일에 보고된다.¹⁶¹⁾

페리보고서는 우선 남북한이 제네바 합의 때와 다른 정권이라는 것을 말한다. 비록 김일성 사후 합의가 이루어졌지만 당시와 다르게 김정일이 정식으로 정권을 이어받았음을 이야기한다. 또한 남한도 김영삼 정부가 아닌 김대중 정부가 들어섰다. 이것은 미국의 대북정책에 있어 상황변화를 야기한 것이다. 이 보고서의 핵심목표는 바로 대북정책의 시급한 초점이 핵무기와 장거리관련 미사일 관련활동 종식에 있음을 이야기한 부분에서 알 수 있다. 결국 미국은 이 보고서를 통해서 북한의 핵과 미사일 문제를 해결하려 했던 것이다.

이 보고서에서 주목할 사항은 바로 제네바합의에 대한 검토팀의 생각이다. 검토팀은 대북정책에 있어 제네바합의의 제약 안에서 모든 일을 추진하기로 했다. 물론 미사일 관련사항이 추가된 것은 있지만 이것은 기본적으로 클린턴 행정부가 제네바합의를 지지하고 있음을 볼 수 있게 해준다. 전장에서 논의되었듯, 그들은 제네바합의를 외교적 성과로 받아들였었다. 만약 합의가 없었다면 북한은 매년 상당수의 핵무기를 제조하는데 충분한 플루토늄을 생산할 수 있었을 것이었지만 합의로 인해 북한의 핵 생산능력 동결과 검증이 가능하게 되었다고 보기 때문이다. 따라서 보고서 내내 제네바합의를 보완하는 선에서 대북정책을 추진하려 한다.

161) William J. Perry, Special Advisor to the President and the Secretary of State, Testimony before the Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs, Committee on Foreign Relations Committee, Senate, October 12, 1999; William J. Perry, "Review of United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendation," Unclassified Report North Korea Policy Review, October 12, 1999. 검토팀은 1999년 10월 12일 미 상원 청문회에 정식으로 이를 제출하였다.

북한의 장거리 미사일이 북한문제에 있어 새로운 현황으로 떠올랐음도 알 수 있다. 보고서는 미사일에 대해 일본이 위협받고 있음을, 더 나아가 중국마저도 우려하고 있음을 이야기 한다. 이것은 북한의 핵무기획득, 장거리 미사일의 지속적 개발, 시험, 배치 수출은 한반도에서 억지력의 안정을 저해한다는 것이라고 할 수 있다. 따라서 이 보고서는 이러한 북한의 행위를 종식해야 한다고 말한다.

이러한 인식의 기반위에서 페리보고서가 내놓은 대북정책은 바로 포괄적이고 통합된 접근(A Comprehensive and Integrated Approach), 즉, 이중접근전략(A Two-Path Strategy)이다. 이중접근전략은 쉽게 말해 “북한이 핵무기와 미사일을 포기하면 그에 맞는 대응을 해준다. 하지만 그렇지 않을 경우 봉쇄 전략을 택할 것이다.”라고 설명할 수 있다. 핵무기와 미사일을 포기하기 위해 북한이 취할 수 있는 첫 번째 행동은 바로 미사일 발사 유예인데, 여기에서 이것과 관련한 사항을 이야기 할 수 있다. 즉, 앞서 논의한 베를린회담과의 연관성인데, 이 보고서에는 베를린 회담에서 북한이 미사일 시험발사를 중지한 것에 대해 언급되어 있다. 그것을 바로 북한이 이중접근 전략 중 첫 번째 방안을 따랐다고 보았다. 이는 뒤에 서술하겠지만 북한의 조치에 대한 인센티브인 경제재제 완화로 연결되었다.

다시 보고서로 돌아오면, 이러한 북한의 미사일 발사 유예에 대한 반대급부는 바로 미국과 동맹국들의 대북압력 약화와 경제적 제재의 해제다. 즉, 북한이 미사일통제체제(Missile Technology Control Regime)의 기준을 넘어서는 미사일의 시험, 생산, 배치와 그러한 미사일 및 관련기술과 장비수출의 전면중단을 추구한다면 이는 한반도의 안정적 안보상황을 확보하고 나아가 동아시아의 지속적이고 항구적인 평화를 확보할 수 있으므로 미국은 이에 대한 대접을 해 줄 수 있다는 것이다.

이러한 첫 번째 접근방식이 관철되지 않을 경우 준비한 두 번째 접근방식이 협상을 통해 제거할 수 없는 위협을 봉쇄하는 것이다. 그런데 검토팀은 이 두

가지 접근방식을 모두 포괄함으로써 북한의 의도나 행동, 내부체제의 변화에도 의존할 필요가 없게 된다고 했는데 이 부분에서 페리보고서의 취약점을 지적해 볼 수 있다. 즉, 첫 번째 방안, 북한이 미사일관련활동을 중지할 의지가 없다면 두 번째 방안 뿐 아닌 첫 번째 방안도 별 소용이 없게 된다. 그럴 경우의 대응책을 보고서에서 마련하지는 않았고 이는 이 보고서에 대한 비판을 가져오는 요소로 활용된다. 또한 봉쇄에 있어서도 가능한 한 직접충돌은 피할 것과 북한이 첫 번째 접근방식으로 돌아오도록 설득할 것을 권고하는 것으로 보아 다시금 첫 번째 방안대로 북한이 따라주지 않았을 경우 사실상 이 전략은 무용지물이 될 확률이 높음을 예상할 수 있다.

이 보고서는 자체적으로 이 전략의 장점을 다음과 같이 평가한다. 우선 이 전략은 한국과 일본 두 동맹국의 지지를 모두 받을 수 있다. 왜냐하면 이 전략은 대북포용정책을 기초로 하고 있고 북한의 미사일 개발중단을 핵개발 중단과 같은 비중으로 다루고 있기 때문이다. 또 이 전략으로 미국은 협상력을 활용할 수 있다고도 했는데, 여기에서 미국은 북한의 올바른 행동에 대해서 물질적 보상을 하지 않을 것이라고 한 점이 눈에 띈다.¹⁶²⁾ 거듭 언급하고 있듯 억지력 유지와 제네바합의에 기초하고 있다는 것도 이 보고서가 밝힌 이중 접근전략의 장점이다. 특히 제네바합의 상 다루어지지 않은 미사일문제도 해결하고자 한다는 점이 새로이 나온다. 이 접근방법은 또한 북한의 핵 및 미사일 개발이 역내안정에 미칠 단기적 위험에 초점을 둘 뿐만 아니라 미국이 4자 회담에서 추구하고 있는 한반도의 항구적 평화를 위한 여건조성도 함께 모색한다는 점에서도 유익하다고 했다. 마지막으로 북한의 특정한 행위나 의도에 의존하지 않는다는 점에서도 이중접근 전략은 그 유익성을 평가할 수 있다고 한다.

이와 같은 장점을 배경으로 보고서는 다섯 가지 주요 정책 권고사항을 제시

162) 이 예상과 다르게 다음 부시 행정부는 클린턴 행정부의 대북정책이 올바른 행동에 대한 반대급부 지급으로서 북한으로 하여금 그들의 벼랑 끝 전략이 유용함을 느끼게 해주었다고 비난했다.

한다. 먼저 검토 팀이 권고하고 동맹국 들이 지지하는 대로 북한의 핵무기 및 미사일 개발에 대하여 포괄적이고 통합된 접근을 채택하라는 것이다. 즉, 상호 위협감소에 기초하여 북한과의 협상을 개시하되 북한이 이를 받아들이지 않을 경우 적절한 조치를 취할 필요가 있다는 것이다. 다음으로 대북정책 추진을 위하여 미 정부 내에 보다 강화된 메카니즘 설치를 권고한다. 한국과 일본과의 긴밀한 협의기구, 구체적으로 3자 대북정책 조정그룹(Trilateral Coordination and Oversight Group)을 통한 대북정책 추진인데 이로서도 미국이 동맹국간의 협의를 중요시함을 볼 수 있다. 세 번째로 이 보고서는 북한 문제에 대한 초당적인 전망제시를 권한다. 동맹국들의 협조가 이 전략추진에 필수적인 것처럼 의회의 협조가 중요함을 나타낸다. 보고서는 또한 북한의 도발적 행위에 대한 대응은 분명히 해야 한다는 의미에서 단기도발에 대응 가능한 행동계획승인을 권고한다. 하지만 북한의 행동이 제네바 합의를 위반하지 않는 한 미국과 동맹국들이 합의를 손상시키지는 말아야한다고 덧붙였다. 그럴 경우 미국이 제네바합의를 위반한 셈이 되어 북한이 영변시설동결 해제를 감행, 1994년 여름의 위기로 돌아갈 수 있기 때문이다.

논의 중간에 부연하였듯 페리보고서는 반대파의 비판을 받을 요지가 충분히 있었다. 1단계 방안에 대한 북한의 의지가 없을 경우 해결책이 없었으며, 북한의 생화학무기 확산저지에는 별다른 대응책을 마련해놓지 못했다는 약점이 있었다.¹⁶³⁾ 또한 제네바합의 당시에는 미사일에 대한 대응책을 만들지 못하여 이 보고서를 만들 때에는 미사일발사유예에만 초점을 맞춘 측면이 있었다. 하지만 결론적으로 보아 이 보고서는 전반적인 대북정책의 기초를 응정보다는 설득으로 결정했다고 볼 수 있다.¹⁶⁴⁾ 보고서 말미에 밝히 듯 미국은 북한이 제네바합의의 이행의지와 미국과의 관계개선에 관한 인식을 가지고 있는 것으로 보았다. 이는 미국이 봉쇄전략을 쓸 수도 있다고 하지만 가능하면 이를 지

163) 이현경, "페리보고서 이후 미행정부의 대북정책 진단과 정책방향," 『21세기 정치학회보』, 제9집 제2호(1999), p. 181.

164) 이현경, 위의 논문, p. 180.

양한다는 것을 의미한다. 또한 이 보고서는 베를린 회담에 이어 북·미관계가 대치에서 의존적 외교관계로 진입할 계기를 제공했다.¹⁶⁵⁾ 김대중 정부가 남북 관계 뿐만 아닌 북·미관계 정상화도 지지하고 있음을 생각해 보면 결국 페리 보고서는 제네바합의를 지지하고 한미관계에 있어 김대중 정부의 대북포용정책을 지지하고 있음을 나타내는 것이라고 할 수 있다. 따라서 후일 금창리 사건에 대한 해결도 이 틀에서 해결될 수 있었다.

1999년 9월 17일 클린턴 대통령의 대북경제제재 완화조치가 이루어진다. 이는 앞서 설명한 베를린 고위급 회담, 그리고 페리보고서의 결과물이었다. 클린턴 대통령은 북한과의 전반적 관계개선을 위해 대적성국 교역법, 방산물자법 및 수출관리법 등에 근거한 대북제재조치들 중 일부를 완화한다. 물론 이러한 경제제재 완화조치는 보고서의 내용에 있는 것처럼 북한의 시험발사 중단을 위한 반대급부였다. 미국은 보고서대로 북한의 핵동결유지를 위해 계속 주력할 계획을 가지고 있었다. 물론 북한의 미사일 개발·수출을 강제로 저지하기는 어려웠다. 북한이 비록 북미회담기간 중 미사일 시험발사를 유예한다고 발표하였지만 여전히 “외부로부터의 위협에 대처해 자위력을 강화하는 것은 응당한 자주권행사”란 입장을 고수하였기 때문이다. 미국은 만일 북한이 핵무기 및 미사일 개발을 계속한다면 북·미 합의를 유지하되 그들이 페리보고서에 밝힌 대로 이중접근 전략 중 두 번째 방안인 봉쇄정책을 따랐을 것이다. 즉, 북·미 합의를 유지하되 대북접촉을 철저히 줄이고 북한을 무시하면서 북한정권과 경제가 붕괴할 때까지 고립·봉쇄하는 선의의 무시(benign neglect)조치에 의지했을 것이다.¹⁶⁶⁾

대 북한경제제재완화 발표 닷새 후 페리 미 대북정책조정관이 이틀간의 일정으로 한국을 방문한다. 페리는 이 방한에서 김대중 대통령을 만나 보고서에 대한 설명을 한다. 그는 기자회견에서 “만일 북한으로부터 대량살상무기위협

165) 장달중, “페리 보고서 발간 후 남북한 관계전망,” 『통일전략포럼보고서』, 제 17권(1999), p. 16.

166) 이현경, 앞의 논문, pp. 183-186.

제거에 성공하지 못한다면 우리는 봉쇄정책을 선택할 수 밖에 없다”고 말한다. 하지만 덧붙여 “그러나 나는 봉쇄조치가 필요하지 않을 것으로 생각하며 북한이 수주일내로 미사일발사 유예에 대한 확실한 행동(definite action)을 성명(statement)으로 발표할 것으로 본다”고 다소 희망적인 관측을 했는데 과연 얼마 되지 않은 9월 24일, 북한은 미사일 발사 유예 선언을 한다.¹⁶⁷⁾

북한은 이 유예선언에 뒤이어 25일 백남순 외무상의 유엔총회연설을 통해 “북·미 회담 중에는 미사일을 발표하지 않겠다.”고 확인하는데 이와 같은 유예선언에 대해 다음과 같은 분석이 가능하다. 우선 유예선언은 앞서 행해진 미국의 경제제재 완화에 대한 화답이라 할 수 있다. 이것은 페리보고서에 나와 있는 한·미·일 3국의 포괄적 대북접근 구상에 북한이 상당한 관심과 기대를 표명한 것으로도 그 의미를 확대시킬 수 있을 것이다.¹⁶⁸⁾ 다시말해 미국과 대결이 아닌 평화적인 대화의지를 표시한 것이다.¹⁶⁹⁾ 하지만 다른 측면에서 이 유예선언은 북한이 여전히 ‘미사일 카드’를 대미전략에 사용하겠다는 것을 의미하기도 한다.¹⁷⁰⁾ 북한은 앞서 말한 바대로 미사일 유예를 발표하되 ‘북·미 회담 중’이라는 전제를 붙였다. 이는 북한이 미사일 카드로 최대한 체제보장과 경제회생을 관철하되 만일 회담이 결렬될 경우 다시 미사일유예를 번복하는 압박용으로 사용할 수 있음을 뜻하기도 했다. 하지만 유예선언이 미국에 미친 영향과 별도로 남북관계에 있어서 북한은 여전히 남한에 의도에 대해 의심을 품고 있는 것으로 보인다. 위의 유엔연설에서 백남순 외무상은 남한의 햇볕정책에 대해 “조선을 변화시키려 한다.”며 반감을 나타내고 국가보안법철폐와 연방제 통일방식 등을 주장했기 때문이다. 북한은 북핵 협상 내내 보인 남한을 배재하고 미국하고만 대화하는 일종의 통미봉남(通美封南)정책

167) 『조선일보』, 1999년 9월 23일자, 1면, 『동아일보』, 1999년 9월 23일자, 1면.

168) 『서울신문』, 1999년 9월 27일자, 3면.

169) 『매일경제』, 1999년 9월 27일자.

170) 『서울신문』, 1999년 9월 27일자, 3면.

의사를 분명히 나타낸 것이다.¹⁷¹⁾

하지만 북한의 미사일 발사유예로 인한 북미간의 해빙무드에도 불구하고 양국관계 개선의 길이 마냥 순탄하지는 않았다. 그해 11월 15일부터 19일 나흘간의 일정으로 열린 북미 회담은 별 성과 없이 막을 내렸고 이듬해 3월 뉴욕에서 일주일간 열린 회담역시 결론을 도출하지 못했다. 특히 뉴욕회담의 경우는 개최 전에 카트먼 미 대사와 김계관 외무성 부상라인의 공동성명 문안까지 합의키로 했었던 것이었다. 하지만 북한측 요구사항인 북한에 대한 테러국 지정 해제와 대북 경제제재 철폐, 미국 정부 차원의 지속적인 대북 식량 지원보장과 미국측 사항인 미사일 실험발사 중단의 명문화가 합의되지 않아 결국 결렬이란 결과를 맞이하게 되었던 것이다.¹⁷²⁾

한편 북한의 통미봉남(通美封南)정책에도 불구하고 김대중 대통령의 대북포용정책은 계속되고 있었다. 특히 김 대통령은 2000년 유럽 순방 중인 3월 9일 베를린 자유대학에서 “독일통일의 교훈과 한반도 문제”라는 제목의 강연을 하는데 이것이 바로 소위 말하는 ‘베를린 선언’이다. 베를린 선언은 쉽게 말해 “북한을 흡수통일하거나 해칠 생각이 없으니 안심하고 협력해 나가자”는 뜻을 밝힌 것이라고 대통령은 설명했다.¹⁷³⁾ 김대중 대통령은 이 강연에서 서독의 대 동독정책이 자신의 햇볕정책에 큰 도움이 되었다고 했다.¹⁷⁴⁾ 하지만 비용 상의 문제와 북한의 고립된 환경이 우리와 서독의 정책을 동일시하기에는 무리가 되는 측면이 많다고 하며 그렇기에 자신이 추구하는 정책은 당장의 통일보다는 우선 한반도의 상존하는 위협을 해소하는 것이라고 한다.¹⁷⁵⁾

또한 대통령은 북한의 무력도발을 절대로 응하지 않겠다는 것, 북한을 해치

171) 『경향신문』, 1999년 9월 27일자, 3면.

172) 『세계일보』, 2000년 3월 17일자, 10면.

173) 김대중 대통령 비서실, 『金大中大統領演說文集 第3卷 : 2000年 2月 1日-2001年 1月 31日』(서울: 大統領秘書室, 2001), p. 171.

174) 평화문제연구소, “부록 I : 김대중 대통령의 ‘베를린 선언’,” 『통일문제연구』, 제12권 제1호(2000), p. 325.

175) 평화문제연구소, 위의 책, p. 326.

거나 흡수통일하지 않겠다는 것, 그리고 남북이 화해협력하자는 정부 초기부터의 원칙을 다시 제시한다. 그런 후 북한의 안전, 경제회복, 국제적 진출 협력의 세 가지를 보장한다고 했다. 하지만 이어서 그에 따른 조건도 제시한다. 바로 대남 무력도발 포기와 핵무기 포기에 대한 준수, 장거리 미사일에 대한 야망 포기이다.¹⁷⁶⁾ 이 조건을 잘 보아야 하는 이유는 바로 앞서 논의한 페리보고서의 내용이 베를린선언에 일정부분 영향을 끼쳤다는 것이다. 페리보고서의 핵심주장은 북한의 핵개발 및 장거리 미사일 관련 활동 종식이었다. 그런데 그것이 이 베를린 회담에서의 북한에 대한 요구사항과 동일하다. 김대통령은 이러한 방안, 즉 북한에 대한 체제보장을 해 주되, 그들도 위협요소를 포기하는 방식을 ‘줄 것은 주고받을 것을 받는 상호주의에 입각한 포괄적 접근 방안’ 이라고 설명했다.¹⁷⁷⁾

김대중 대통령의 베를린선언은 위와 같이 페리보고서의 대북기조를 충실히 반영했다고 평가할 수 있다. 이것은 다시 말해 한미공조가 별 탈 없이 이행되고 있음을 나타낸 것이기도 하다. 과거에는 한미관계의 개선이 남북관계, 북미관계에 있어 불협화음을 낳기도 했었다. 즉, 북한은 한미공조가 강화되면 민족적 자긍심을 운운하며 대남비방을 더욱 강화했다. 하지만 이 시기에는 한미공조가 잘 이루어지고 있었던 것과 동시에 북미관계도 유례없이 진전을 보이고 있었다. 동맹이론과 결부시켜보아 이시기에는 한미간의 신뢰도가 증진되어 동맹관계에 긍정적 역할을 했던 것으로 보인다. 국내의 비판으로 인해 대북정책에서 일관성을 잃은 김영삼 정부와 대조적으로 김대중 정부는 꾸준한 대북 햇볕정책을 추진했고 이것은 클린턴 행정부와도 정책적 일치를 보일 수 있었다. 한미의 북한에 대한 일치된 접근 속에서의 북미관계 진전은 그 뒤 남북관계 개선에도 영향을 주게 된다.

176) 평화문제연구소, 위의 책, p. 326.

177) 평화문제연구소, 위의 책, p. 326.

3. 정상회담 이후의 한미동맹

2000년 3월 14일 김대중 대통령은 육사 56기 졸업 및 임관식에 참석하여 앞서 논의된 베를린 선언을 강조하며 대북경제지원을 위한 남북정부간 대화, 남북화해협력, 이산가족 상봉, 특사파견 수용 등을 촉구한다.¹⁷⁸⁾ 김대중 대통령은 “정부는 남북간 화해와 협력을 공고히 하기 위한 어떠한 레벨의 남북대화도 적극 수용할 용의가 있다”라고 밝히는데 다음날 북한은 김 대통령의 베를린 선언과 관련, “남한 당국이 실제적 행동으로 긍정적 변화를 보인다면 남북당국간 대화와 접촉이 이뤄질 수 있을 것”이라고 대답했다.¹⁷⁹⁾ 이는 남북사이에 무언가의 진전이 있을 것임을 암시하는 것이었다. 사실 여러 경로를 통해 그러한 조짐은 예상할 수 있었다. 4월 첫날, 정부 고위 관계자가 “머지않아 당국자 회담과 정상회담을 개최할 수 있는 여건이 조성되고 있다.”라는 입장을 밝힌 바 있었고, 같은 달 8일 박재규 통일부장관이 “남북정상회담은 한반도 주변정세와 북한 상황, 남북관계 추이 등을 종합적으로 볼 때, 머지않아 실현될 것으로 믿는다.”라고 말했었기 때문이다. 이처럼 남북정상회담에 대한 기대가 회자되고 있었던 상황에서 드디어 4월 10일, “김대중 대통령이 6월 12일에서 14일 평양을 방문, 김정일 북한 국방위원장과 역사적인 정상회담을 갖는다.”라는 발표가 나온다. 6년 전 김일성의 죽음으로 결렬된 회담이 남한에서의 새로운 대통령과 김일성의 뒤를 이은 김정일과의 회담으로 이제 성사만을 남겨두게 된 것이었다.

남북정상회담 발표와 관련, 4월 13일 매들린 올브라이트(Madeleine Albright) 미 국무장관은 “남북한 지도자들이 평양 정상회담에서 모종의 합의를 도출할 수 있다면 이 회담은 더욱 역사적인 것이 될 것”이란 소회를 표명

178) 『문화일보』, 2000년 3월 14일자, 1면.

179) 국정홍보처, 『(국민의 정부 5년) 國政資料集 4: 대통령편 일지편』(서울: 국정홍보처, 2003), p. 500.

한다.¹⁸⁰⁾ 2000년 6월 13일부터 15일, 드디어 평양에서 역사적인 남북정상회담이 열린다. 상기한대로 4월 10일의 정상회담개최 발표 이후, 양측은 두 차례의 통신·보도 실무자 접촉과 한 차례의 의전·경호 실무자 접촉을 개최하여 회담에 관한 구체적 사항을 협의하였다. 5월 31일 남북정상회담 선발대는 판문점을 경유하여 평양에 도착, 회담 행사에 관한 구체적인 사항들을 점검하고 통신·보도, 의전·경호 등 실무차원의 문제들을 북측 실무진과 협의·확정한 바 있었다. 당초의 예정이었던 12일보다 하루 늦게 회담이 열린 것은 6월 10일 북한 측의 “기술적 준비 관계로 불가피하게 하루 늦춰진 일정으로 김 대통령이 평양을 방문토록 변경해 줄 것”이라는 요청에 의한 것이었으며 우리 측은 이것을 받아들였다.

선발대 30명을 포함한 수행원 130명, 그리고 기자단 50명과 함께 김대중 대통령은 13일 오전 평양 순안공항에 도착한다. 그는 공항에서 김정일 국방위원장의 영접을 받았으며 승용차에 동승, 숙소로 이동했다. 숙소 도착 후 가진 첫 회담에서 양정상은 상호 안부를 묻고 회담운영에 관한 개략적 의견을 교환하는데 다음날 오후 두 번째 회담에서 남북간 화해·협력 등의 문제에 대해 상호 합의를 이룬다. 김대중 대통령은 주최 만찬 직후 남북문제의 자주적 해결, 양측 통일방안에 대한 공통점 인정과 그 방향으로의 통일 지향, 이산가족 문제 해결, 경제협력, 합의사항 실천을 위한 조속한 대화 재개의 5가지 사항과 김정일 국방위원장의 답방까지 포함한 ‘남북공동선언’에 서명했다.

6.15 남북공동선언 채택의 의의는 다음과 같다. 우선 이는 분단 이후 처음 나온 남북정상간의 합의라는 것이다. 정상간의 직접대화과 협의, 구체적 실천 사항에 대한 합의는 향후 남북관계를 규율하는 규범력을 갖게 되었다. 한반도 문제의 당사자 해결원칙 구현과 전쟁재발 방지에 대한 확고한 공감대도 이 회담의 의의로 볼 수 있었다. 남북간의 현실인정, 단계적으로 통일로 나아간다는 점에서 현실에 바탕을 둔 남북관계 정상화와 통일문제 협의계기를 마련했다는

180) 『조선일보』, 2000년 4월 15일자, 2면.

의미도 부여할 수 있다. 김정일 위원장의 답방 합의는 남북정상이 상호방문 함으로써 남북관계개선과 신뢰구축에 크게 기여하고 합의사항 이행을 보장하는 계기가 된다는 점에서 큰 의미가 있었다. 더 나아가 이 공동선언은 동북아의 안정 및 세계 평화에 기여하게 되리라는 기대까지 낳는 효과를 가져왔다.¹⁸¹⁾

남북 정상회담은 남북관계 뿐만 아닌 북·미, 북·일 관계의 개선에도 큰 영향을 주었다. 김대중 대통령은 정상 회담 전 이미 클린턴 대통령과 모리 총리에게 남북정상회담에 대한 적극적 협력과 지지를 부탁한 바 있었고 회담 후에도 양국정상들에게 회담 결과를 설명하며 협조를 부탁하였다. 실제로 2000년 회담 후 양국들의 관계에는 중요한 진전이 이루어졌다. 북미관계에 있어 8월 9일과 10일 평양에서 쉬한(Sheehan)대사와 김계관 부상간의 테러회담이 개최되어 북한의 테러 지원국 해제를 위한 여러 협의가 진행되었고 아울러 양국은 9월 29일에 북한 내 실질적 체 2인자인 조명록 군사위부위원장이 미국을 방문한다고 발표했다. 테러리즘에 반대하는 북한의 입장을 공표하며 미·북간 협력을 다짐하는 ‘국제테러리즘에 대한 미·북 공동발표문’도 채택, 발표하였고 9일부터 12일 미국에 간 조 부위원장은 클린턴 대통령을 예방, 김정일 위원장의 방북초청을 전달한다. 또한 그는 올브라이트 국무장관, 코헨(Cohen) 국방장관 등을 면담, 미·북간 현안을 논의했다. 일본 역시 북한과의 관계개선이 상당히 진전되었는데 회담 전시기인 3월 7일 세계 식량지원 계획(World Food Program, WFP)을 통한 10만톤의 대북식량지원계획을 발표한데 이어 회담 후인 10월 6일에는 50만 톤의 추가식량지원계획을 발표하였고 그해 안에 3차례의 북·일 수교 본회담 개최의 진전을 보였다.

조명록 부위원장이 다시 북한으로 출발한 10월 12일 미국과 북한사이에 미·북 공동성명(Joint Communiqué)이 발표된다. 양국이 적대관계를 해소하고 정치·경제·문화 등 제반분야에서 협력을 추진해 나간다는 내용이었다. 특히 여기

181) 외교통상부, 『2000년도 외교백서』(서울: 외교통상부, 2001), pp. 150-152.

에는 대통령의 방북가능성에 대한 준비를 위한 국무장관의 방북이 포함되어 페리 보고서 이후 미·북간의 본격적인 고위급 방문이 이루어지는 양상이 전개되었다.¹⁸²⁾ 10월 23일과 24일 올브라이트 미 국무장관은 북한을 방문한다. 그녀는 김정일 위원장과 오랜 시간을 함께하며 미사일 문제 등 여러 현안에 대해 논의하였는데 방북 후 서울로 와, 그 결과를 우리 정부에게 설명함과 동시에 한·미·일 3국의 외무장관 회담을 개최하여 3국의 대북정책 관련 일치된 입장을 확인하였다.

이상과 같이 남북정상회담은 이후 남북관계뿐만이 아닌 북·미, 북·일 관계 진전에 있어서도 큰 성과를 주었다. 또한 북한역시 정상회담 후 필리핀, 영국과 7월과 12월, 각각 수교하는 진전을 보인다. 김대중 정부가 출범한 1998년부터 클린턴 행정부말까지인 2000년까지의 기간은 분명 탈냉전기 자유민주주의와 시장경제체제의 확대를 기치로 내걸며 북한에 대해 포용정책을 펼친 클린턴 정부와 대북 햇볕정책을 구사한 김대중 정부와의 밀월기간임에 틀림없다. 이 기간 중 비록 제네바합의나 미사일 문제와 관련하여 페리보고서가 등장하는 등 북한과의 협상문제로 한국과 미국사이에 간헐적인 불협화음이 있었지만 전반적인 한미동맹의 큰 틀은 협력과 보완 관계였다. 동맹이론에 적용할 시, 이 기간에는 세 가지변수, 즉, 위협인식의 변화와 신뢰도, 그리고 국내정치적 요인까지도 모두 동맹관계에 긍정적 역할을 한 것이라 볼 수 있다. 전 시기에 차이를 보였던 위협인식의 변화가 북한을 긍정적으로 바라보는 방향으로 전환되었고, 일치된 대북정책은 양국의 신뢰도 역시 증진시킬 수 있었다. 특히 이 기간에 벌어진 남북정상회담은 남한 내의 북한에 대한 사회인식을 완화시킨 효과를 가져와 동맹에 긍정적 역할을 한 국내정치적 요인이 될 수 있었다.

지금까지 이 논문은 김영삼 정부에서의 북핵을 둘러싼 한미동맹과 김대중 대통령중반까지의 한미동맹관계를 보았다. 한국에서 정권의 교체를 보이며 진행된 이시기 미국은 클린턴 정부가 연임에 성공하여 거의 일관성을 보인 대북정

182) 외교통상부, 위의 책, pp. 165-166.

책을 추진하였다. 그래서 사실상 1993년부터 2000년까지의 기간은 미국의 대북정책에 대한 한국 대북정책의 변화를 살펴보는 것이 동맹에서의 그 변화양상을 살펴하기에 유용했다. 이제 미국에서는 정권교체가 이루어진다. 이는 클린턴 행정부와는 보조를 훌륭히 맞추던 김대중 정부의 햇볕정책 추진에 변수로 작용한다. 부시행정은 전임 행정부와 달리 제네바합의를 지지하지 않았다.

VII. 제 4시기: 동맹의 약화(弱化)

1. 아미티지 보고서

2000년 11월, 미국에서는 대선이 있었고 공화당의 부시후보가 대통령에 당선된다. 당시 선거결과에 있어서 미국은 재검표라는 초유의 사태를 겪었는데 이로 인한 시간지연은 결국 클린턴 대통령의 방북에도 영향을 미치게 되었다. 올브라이트장관이 북한을 방문한 이후 대통령의 방북에 대한 여론이 좋지 않았던 데다가 재검표로 인해 북한방문에 대해 후임 대통령과의 협의가 불가능하게 되었던 것이다. 결국 12월 28일 대통령측은 “시간이 불충분하므로 북한 방문을 하지 않기로 했다”라는 성명을 발표하고 차기 정부에 ‘핵·미사일 문제의 해결과 대북관계개선’이라는 과제를 넘겨주게 된다.

부시행정부의 등장과 관련한 논의를 전개하기 전, 아미티지 보고서에 대한 설명이 필요하다.¹⁸³⁾ 앞서 서술한 페리보고서가 클린턴 행정부의 대북정책과 대외정책의 기본 기조라고 할 수 있다면 아미티지 보고서는 새로 출범하게 된 부시행정부의 장전(章典)이기 때문이다. 사실 아미티지 보고서는 부시행정부의 출범전인 1999년 3월에 발표된 것이었다. 리처드 아미티지가 주도한 공화당 대북정책의 그해 보고서였는데 부시가 대통령에 당선됨에 따라 빛을 발하게 된다.

“1994년 10월 21일의 북미 기본 합의서(Agreed Framework)가 조인된 이후 한반도와 동북아의 안보상황은 악화되었다.” 로 시작되는 아미티지 보고서는 먼저 전임행정부의 대북정책에 대한 세 가지 가정들을 비판한다. 먼저 기본 합의서에 따라 핵개발이 종결되었다는 가정이다. 아미티지 보고서는 결코 핵개발이 종결되지 않았다고 하며 그 근거로 몇 가지 의심스러운 행위들이라

183) 이 글의 아미티지보고서는, 장성민·김성배·임수호·김현욱(역), 『부시 행정부의 한반도 리포트』(서울: 김영사, 2002), pp.236-253의 내용을 따른 것.

는 표현을 한다. 그것은 금창리 핵시설 의혹을 말하는 것인데 물론 금창리 현장 조사는 전술한 대로 1999년 5월에 이루어졌다. 이 보고서는 그전에 발표되어서 다소 무리한 추정이라고 할 수도 있지만 중요한 것은 이 보고서는 제네바합의에 의한 핵개발 종결을 신뢰하지 않고 있었다는 점이다. 다음으로 이 보고서는 북한의 조기붕괴에 대한 가정 역시 비판한다. 북한이 조기 붕괴될 것이라는 생각은 굳건한 김정일 정부에 의해 무산되고 있다는 것이다. 마지막으로 이 보고서가 비판하고 있는 전임정부의 가정은 연착륙(soft landing)정책이 북한을 진정한 개혁과 개방으로 이끌고 남북화해를 점진적으로 진전시킨다는 것이다. 이 보고서는 북한은 단지 식량난 해결을 위해 개혁을 하고 있고 남북문제에 있어서도 그들은 단지 경제적인 부분에서의 호응만을 하고 있다고 분석한다.

이 보고서는 위와 같은 가정의 비판과 제네바합의를 대북정책의 끝이 아닌 시작으로 취급해야 한다는 인식을 가지고 새로운 접근법(New Approach)을 주장한다. 바로 미국이 다시금 외교적 주도권을 잡아야 한다는 것이다. 이는 미국의 대북정책이 북한의 요구와 미국의 반응이라는 순환 고리 속에 북한의 주도 하에 있음을 비판하는 것이다. 새로운 접근법은 포괄적 접근법(New Comprehensive Approach)이라고 할 수 있는데 이 방법의 핵심은 바로 억제력 강화다. 억제력강화의 외교적 노력지원은 미국과 동맹국의 이익을 보호하기 위함이라고 말하는데 억제는 기본적으로 외교력과 천명된 정책 그리고 과시 가능한 군사력의 적절한 배합에 의존한다고 한다. 중요한 것은, 이러한 노력이 실패할 경우 북한은 미국과 한국 일본이 공동으로 취하는 고립과 봉쇄에 직면하게 된다는 것이다. 확실한 억제를 위한 조치로 한·미·일 국방 장관 자문회의의 발의를 주장한다. 전력강화 방안을 논의해야 한다는 것인데 그 방법으로 서울 부근의 포병레이더 증강과 일본의 패트리엇 포대의 추가배치를 말하고 이를 위해 유럽과 미국 본토로부터 장비이전 협정이 포함될 수 있다고 하였다. 한계선(red lines)설정과 펜타곤의 미 군사력 재검토도 억제를 위한

조치로서 보고서가 꼽고 있는 부분이다. 한계선과 관련하여 보고서는 미국은 한국, 일본과 함께 무엇이 받아들일 수 없는 행동인지를 분명히 해야 한다고 하였다. 북한의 군사적 도발은 용인되지 않을 뿐 아니라 대가를 치르게 될 것이라는 점도 강조해야 한다고 했다. 또한 펜타곤의 한국 내 미 군사력의 재검토에서 감축의 관점이 아닌 변화하는 북한의 위협에 주한 미군이 최적 수준에서 대처할 수 있도록 하기 위함이라는 것, 중국의 협조를 거듭 강조한 부분도 눈에 띄는 대목이다.

본 보고서는 포괄적 타결안(The Comprehensive Package)이라는 큰 제목하의 미국의 목표를 분명히 제시하고 있다. 미국의 목표는 현상을 유지하며 필요한 억제력을 강화시키는 것이며 평화적 수단을 통해 북한의 핵, 생화학 및 재래식 무기와 미사일에 의한 위협을 감소시키는 것이라는 것이다. 그것은 미국과 한국 그리고 일본의 위협수준감소의 의미도 들어있다. 하지만 위협이 제거되지 않는다면 봉쇄의 방법을 취할 것이고 그 원인의 제공자가 평양임을 분명히 해야 한다고 되어있다. 물론 보고서는 평양이 미국의 관심에 부응할 경우 전면적 관계 정상화를 포함 북한을 정당한 행위자로 수용할 자세가 돼 있다는 것을 명확히 하며 협상이 제시해야 할 사항을 이야기 한다.

우선 기본합의서이다. 합의서 이후로 오히려 정치·군사적 환경은 심각하게 악화되었는데 합의서에 대한 지지유지를 위해서 핵개발의혹지역과 미사일에 관련된 문제들이 반드시 강조되어야 한다고 했다. 핵개발 의혹지역에 있어 사찰대상에 포함된 지역 뿐 아니라 의혹을 사고 있는 모든 부분에 대한 투명성이 필요하다고 했다. 플루토늄과 관련해서도 미국은 북한이 즉각 IAEA 안전 보장 조치에 순응토록하기 위해 IAEA 사찰준비의 필요성을 말하였다. 과거 핵 활동 기록 보존에 북한의 협조가 결정적이라는 문구도 나와 있다. 이러한 문제지역에 대한 의혹해결과 IAEA에 대한 북한의 순응축진을 위해 2기의 경수로 건설을 촉진시키겠다는 미국의 공약과 북미핵 협상이 요구된다고 쓰여 있다.

다음으로 미사일 사항이다. 사실 미사일의 경우 기본합의서가 조인된 시기보다 더욱 중요한 문제로 부각되었다고 되어있다. 기본합의서에는 미사일 문제가 암시적으로 표현되어 있지만 미국의 단기적 목표는 미사일 시험과 수출을 종결짓는 것이고 장기적으로 북한을 미사일 기술통제 체제(MTCR)에 묶어 두는 것이라고 되어 있다. 재래군사력 위협과 식량·경제지원 및 제재, 안전보장 역시 제시해야할 협상내용인데 이중 식량·경제지원 및 제재와 관련 미국의 외교는 서울의 포용정책을 포괄적 타결안의 광범위한 정책목표에 통합시켜야 한다는 부분이 특기할 만하다. 포괄적 타결안으로 북한이 미국의 안보 관심을 충족시킨다면 미국은 전면적인 관계 정상화로 이행할 준비를 해야 한다는 것이 이 부분의 결론이다.

위에서 서술한 바와 같이 변화하는 가정들과 이에 따른 현실점검, 새로운 접근법에 대한 기초와 포괄적 타결안 등을 제시하고서 이보고서는 만일 외교적 노력이 실패할 경우의 방법을 제시하고 있다. 억제와 봉쇄강화가 그 첫 번째 방안인데 이는 북한의 미사일 수출을 공해 상에서 저지하기 위한 단호한 의지를 포함한 더욱 강력한 자세를 수반한다고 되어있다. 외교 노력이 실패할 경우 미국과 동맹국들은 ‘한계선’을 더욱 강화하는 형태로 자세를 가다듬을 것이라고 되어있다. 외교적 노력의 실패의 경우 내세울 두 번째 방안으로 바로 선제공격이 나오는 데 보고서는 이 대안과 연관된 위험과 어려움을 충분히 인식하고 있다고 했다. 선제공격을 위한 모든 시도는 북한 핵시설에 대한 정확한 정보, 성공확률에 대한 평가, 그리고 위협에 대한 동맹국들과의 분명한 인식의 공유에 기초해야 한다고 말한다.

이 보고서는 마지막으로 위에서 말한 포괄적 타결안의 성공에 대해 어떠한 환상도 가지고 있지 않다고 하였다. 그렇다면 여기에서 아미티지 보고서와 클린턴 행정부의 페리보고서와의 차이점을 분석하는 것이 필요하다. 왜냐하면 전술한대로 이 두보고서를 통해 두 행정부의 차이를 명확히 알 수 있고 그에 따른 한미동맹의 변화양상도 선명하게 볼 수 있기 때문이다.

우선 두 보고서의 차이는 제네바합의에 대한 인식 면에서 분석될 수 있다. 앞서 논의한 대로 페리보고서는 대북 정책 검토 내내 제네바합의에 대한 지지를 표명했다. 제네바합의를 결코 대체하라고 하지 않았으며 보완해 나가는 방법을 취했다. 하지만 아미티지 보고서의 첫 부분에서 알 수 있듯이 이 보고서는 제네바 합의를 근본적으로 신뢰하지 않는다. 물론 아미티지 보고서가 제네바합의를 부정하지는 않지만 “이 합의이후 한반도와 동북아 안보상황이 악화되었다”는 초반의 강한 주장은 아미티지보고서와 페리보고서의 제네바합의에 대한 시각차를 극명하게 나타내었다고 볼 수 있다.

다음으로 들 수 있는 두 보고서의 차이는 김대중 정부의 대북포용정책에 대한 신뢰성차이다. 페리보고서는 김대중 정부의 포용정책을 지지했었다. 비록 “북한이 미국의 제안에 호응한다면”이라는 전제조건이 붙긴 했어도 페리보고서는 한국의 대북포용정책 및 평화공존정책과 공동보조를 취해야 한다고 했다. 하지만 아미티지 보고서는 오히려 역사상 가장 화해지향적인 김대중 대통령의 정치적 제안들이 북한에게 정통성훼손에 대한 근본적 두려움을 준다고 하였다. 따라서 이는 아미티지 보고서가 김대중 정부의 대북포용정책에 근본적 의문을 가지고 있음을 보여준다.

세 번째로 들 수 있는 두 보고서의 차이는 북한에 대한 억제방법이다. 페리보고서는 앞서 서술했듯이 북한에 대한 당근책이 안 통할 경우 봉쇄를 택한다고 했었다. 하지만 구체적인 군사제재나 위협 등의 방법은 상정하고 있지 않았다. 오히려 미사일 발사 유예 등의 조치에 반대급부를 주는 전략을 지향했다. 하지만 아미티지 보고서는 비록 신중해야한다는 전제를 붙이지만 공해상에서 미사일 수출을 저지한다거나 최후의 방법으로 선제공격의 방안도 상정하고 있다. 물론 동맹국과의 긴밀한 협조를 강조한 것은 두 보고서의 동일한 부분이다. 하지만 전반적인 기조의 대립은 동맹국가와의 협조보다 자국의 안보에 초점을 맞춘 것으로 분석될 수 있다.

이상과 같은 차이를 기반으로 부시행정부가 어떠한 대북정책을 취할 것인지

예상할 수 있다. 우선 부시행정부는 더 이상 북한에 대한 연착륙정책을 취하지 않을 것이라는 것이다. 그것에 대한 논증은 위에서 언급한 아미티지 보고서의 클린턴 행정부의 정책에 대한 비판에서 이미 충분히 보았다. 다음으로 부시행정부는 김대중 정부의 햇볕정책과는 다른 대북정책을 꾀하리라는 것을 예상할 수 있다. 햇볕정책에 대해서 북한마저도 불신하고 있다고 한점에서 추측 가능하다. 세 번째로 예측 할 수 있는 부시행정부의 대북기조는 그들이 결코 무력충돌을 꾀하지만은 않을 것이라는 것이다. 이는 선제공격 논의에서 충분히 설명된다. 마지막으로 부시행정부가 더 이상 북한의 올바른 행동, 예를 들어 핵사찰을 받는 등의 행동에 대해서 보상하지 않을 것임을 예상할 수 있다. 아미티지 보고서에서 알 수 있듯이 부시행정부는 클린턴 행정부의 그러한 외교행태가 잘못되었고 또한 그것이 미국의 위신과 자금에 손상을 입혔다고 보았기 때문이다.

이상과 같은 두 보고서에 대한 비교와 그것을 근간으로 한 부시행정부의 대북정책 예상을 통해 클린턴 행정부와 부시행정부의 차이를 조금이나마 파악할 수 있었을 것이다. 이제 시작되는 부시행정부 시기부터는 실제로 부시행정부가 어떠한 대북정책을 수행하는지, 또, 한국과의 관계에 있어서는 어떠한 이론적 변수가 작용 할지 등을 중점적으로 보아야 한다.

2. 부시 행정부의 출범과 한미동맹의 변화

2001년 1월 20일 G.W부시는 미국 제43대 대통령으로 정식 취임한다. 상기했던 보고서의 비교처럼 부시 행정부의 대북정책은 클린턴 행정부의 정책과 큰 기조 면에서는 모르지만 그 방법에 있어서는 분명히 차이가 있을 것이었다. 거듭 강조했다지만 공화당은 제네바합의 당시부터 이 합의를 유화정책(Appeasement Policy)이라고 비난해왔었다.¹⁸⁴⁾ 그 해 3월 이루어진 한·미 정

184) 클린턴 행정부기간 동안 이러한 공화당의 비난은 중유공급과 경수로 핵발전소 건설 지연, 그리고

상회담은 부시행정부의 대북정책이 어떠한 것인지를 보여주었다. 취임 전 김대중 대통령은 부시대통령과의 전화통화에서 한·미관계가 한반도 평화안정에 대단히 중요하다는 데 인식을 같이 하고 향후 대북정책 추진을 긴밀히 협조하기로 합의했었다. 물론 정상회담에서도 부시대통령은 한국정부의 대북 포용정책, 남북문제 해결에 있어서 김 대통령의 주도적인 역할에 대한 지지를 표명했고 이점에서는 한·미 안보동맹을 재확인했다고 할 수 있다. 하지만 “북한의 지도자에 대해 약간의 의구심을 갖고 있다”라는 말이나 “북한과 미래에 대화는 하겠지만 앞으로 그 대화에서 있을 합의에 대한 철저한 검증이 요구된다.”라는 말, 또 “북한의 대량살상무기 개발 및 수출은 중단돼야 하고 북한이 중단하더라도 검증을 해야 한다.”라는 언급은 북한에 대한 새 행정부의 달라진 입장을 보여주는 것이었다.¹⁸⁵⁾

부시행정부의 대북정책 검토가 이루어지고 있었던 취임초기, 《조선중앙통신》은 3월 15일자 보도에서 미국의 새로운 정책을 매우 적대적으로 규정짓고 전쟁과 대화에 모두 준비되어 있다고 선언한다.¹⁸⁶⁾ 우리정부는 그달 26일 부시미국행정부 출범이후 중단된 북·미 대화를 조속히 재개 할 것을 요구한데 이어 다음달 11일에는 “미국의 대북정책 검토가 빨리 끝나 북·미 대화가 재개되기를 희망 한다”는 한승수 외교통상부 장관의 말로서 북미간의 대립을 우려했다. 김 대통령 역시 대북 및 북미관계와 관련 “미국으로서도, 북한으로서도 대화로 문제를 푸는 길 이외 다른 길은 없다”고 강조한다. 5월 9일 부시대통령은 김 대통령에 친서를 보내 한국의 대북포용정책에 대한 지지의사를 표명하고 미국의 대북정책 검토과정에서 김 대통령의 견해를 최대한 반영하겠다는 의사를 밝혔는데 그와는 별도로 5월에 호놀룰루에서 벌어진 한·미·일 대북정책 조정 감독그룹(Trilateral Coordination and Oversight Group)회의에서

북한에게 미국이 제네바 합의를 지키지 않는다는 명분의 빌미를 제공한다. 한국정치학회, 『북핵문제의 해법과 전망: 남북한 관계와 미·일·중·러』 (서울: 중앙M&B, 2003), p. 225.

185) 『문화일보』, 2001년 3월 8일자, 1면.

186) 임을출, 『‘악의 축’ 과의 대화: 북미 핵·미사일 현실의 정치학』 (과주: 한울, 2004), p. 416.

미사일 등 대량살상무기 문제에 대한 북한의 적극적인 우려해소 조치를 촉구하고 있었다.¹⁸⁷⁾

그해 6월 6일 드디어 부시 대통령의 대북정책 재검토 완료가 선언된다. 클린턴 전 행정부의 대북포용정책에 대한 4개월여의 전면적 재검토를 마친 뒤 발표된 이날 서면성명을 통해 부시는 “나는 국가안보팀에 북한과 광범위한 의제를 놓고 진지한 협의를 하도록 지시했다.”고 말했다. 부시는 또, 이 새로운 대화는 평양 측의 핵계획 동결과 관련, 지난 94년 체결된 기본합의 이행을 개선하는 문제에 초점이 맞춰질 것이며 북한 미사일 계획의 ‘검증 가능한 억제’ 및 미사일 수출금지, 그리고 북한의 재래식 군사력 태세도 검토될 것이라고 밝혔다. 그는 또 “우리의 접근이 북한 측에 관계개선에 대한 그들의 갈망이 진지함을 과시할 수 있는 기회를 제공할 것,”이라며 “만일 북한이 긍정적으로 호응, 적절한 조치를 취한다면 우리는 북한 주민들을 돕기 위한 노력을 확대하고 제재를 완화하며, 기타 정치적 조치를 취하기 위한 노력을 확대할 것”이라고 말한다.¹⁸⁸⁾

부시대통령의 이러한 발언에 대해 정부 고위 당국자는 “부시 대통령이 북한과의 진지한 대화를 갖도록 지시한 것을 크게 환영한다.”며, 이로 인해 “북·미 관계개선과 한반도의 안정, 평화구축을 기대한다.”고 말했고, 한승수 장관은 대북정책이 장기적으로는 온건한 방향으로 흐를 것임을 전망하기도 한다.¹⁸⁹⁾ 물론 부시의 발언에는 상기한 것 말고도 핵 계획 동결에 관한 제네바 기본합의의 이행개선 문제와 대북경수로 건설 지연으로 늦춰지고 있는 국제원자력기구(IAEA)의 사찰을 앞당기라는 내용도 있었다. 또 북한 미사일 개발에 대한 검증 가능한 규제와 수출 중단을 명시적으로 표현한 것으로 보아 북한과 대화를 재개하되, 북한의 전향적인 자세변환이 협상성공의 전제조건임을 나타낸

187) 국정홍보처, 앞의 책, pp. 536-542.

188) 『국민일보』, 2001년 6월 7일자, 1면.

189) 『문화일보』, 2001년 6월 7일자, 4면.

것임을 알 수 있었다.¹⁹⁰⁾ 하지만 이 날 부시의 발언은 미국이 북한을 다룸에 있어 당근보다는 채찍을 사용할 것이라는 대북강경책에 대한 모종의 두려움을 다소나마 완화시키었다.

한편 김대중 대통령은 부시행정부 들어 더욱 한반도 평화정착에 힘을 기울인다. 2001년 6월 16일 ‘제주평화포럼’ 연설에서 “김정일 북한 국방위원장의 답방이 이루어져야만 남북한의 평화와 협력은 그 자리를 확실하게 잡을 수 있다”라고 한 것은 남북관계 진전에 관한 그의 바람으로 볼 수 있다. 또 단순히 남북관계에서만이 아닌 주변국과의 관계 속에서 한반도 평화정착을 꾀하였는데 이는 “남북관계 진전에 있어 가장 중요한 것은 튼튼한 안보”라 하며 “한·미 연합방위태세, 한·미·일 공조, 중국·러시아 등 주변국과의 협력이 중요하다”라는 발언에서 들어난다. 특히 9월 “정부는 햇볕정책을 흔들림 없이 추진할 것”이라며 햇볕정책에 대한 의지를 표명했지만 그것이 “북한의 선의에 기대하는 것이 아니라 굳건한 안보, 한·미동맹, 한·일 공조를 기초로 추진해 나갈 것”이라는 것을 밝힘으로서 햇볕정책으로 인한 주변국과의 관계 약화 우려를 불식시키려 했다.

부시 행정부 초기의 한미관계는 전임 행정부의 대북정책에 대한 비판적인 시각으로 인해 많은 변화를 예상케 하였다. 물론 부시 행정부는 대북 강경 발언 와중에도 상당량의 구호식품을 계속적으로 북한에 보내줌으로서 공식적으로는 남한의 북한에 대한 개입정책을 지지하고 있었다.¹⁹¹⁾ 하지만 아미티지 보고서에서 볼 수 있듯이 부시 행정부의 제네바합의에 대한 기본적 불신은 김대중 정부와의 근원적 차이를 노정하는 것이었다. 부시 행정부의 반(反) 클린턴주의 (Anti-Clintonism)성향의 대북정책은 클린턴 행정부 대북정책의 최대유산으로 남겨진 제네바 합의에 대한 재검토로 그 모습이 구체적으로 드러나게 된다. 따라서 한·미간의 대화는 실질적 내용보다는 형식에 치우치며 심지어는 부시

190) 『조선일보』, 2001년 6월 8일자, 3면.

191) Edward A. Olsen, 『한미관계의 새 지평』, 제정관·박균열(역), (서울: 인간사랑, 2003), p. 145.

행정부가 김대중 정권의 남은 시기에 단순한 동맹관리만 했다는 분석마저 나오게 되었던 것이다.¹⁹²⁾ 전술한 대로 부시 행정부는 취임 후 4개월가량 대북 정책 검토를 실시한다. 하지만 여기에서 도출된, 생각보다 덜 강경한 부시대통령의 대북기조마저도 9.11테러라는 사건 앞에서 그 모습을 감추게 된다.

3. 9.11테러와 한미동맹

2001년 9월 11일 전대미문(前代未聞)의 사건이 벌어진다. 미국 뉴욕의 세계 무역센터(World Trade Center)와 워싱턴의 국방부(Department of National Defence) 청사가 비행기 테러 공격을 받은 것이다. 이는 단순한 건물붕괴수준의 사건이 아니었다. 즉, “미국본토는 공격 받지 않는다”라는 이제까지의 공식을 깨뜨림과 동시에 앞으로의 전쟁이 국경선 침범유무만으로 나타나지 않을 것임을 보이는 사건이었던 것이다. 물론 백악관과 미(美) 의회의사당이 불탄 1814년 영국의 침공과 1941년 일본의 진주만 공습에서 보는 것처럼 미국 본토가 공격의 대상이 된 것은 이번이 처음은 아니었다. 하지만 이 테러는 소수의 테러집단에 의한 민간인공격이라는 점에서 그전의 사건들과 그 성격을 달리하는 것이었다.¹⁹³⁾ 일명 9.11테러로 불리는 이 날을 기점으로 미국의 대 세계전략은 근본적 수정을 받게 됨과 동시에 북한에 대한 미국의 태도 또한 더욱 강경책을 띠게 된다.

테러 당일 저녁, 부시대통령은 최초의 연설을 통해 “세계무역센터의 테러를 감행한 테러리스트와 그들에게 거처를 제공하는 국가들 사이를 구분하지 않을 것”이라는 의지를 표명한다. 이부분에 있어 북한의 반응 또한 주목할 만한데, 이례적으로 사건 발생 직후인 12일 외무성 대변인의 기자회견을 통해 희생자들에 대한 유감의 뜻을 표명하며 유엔회원국으로서 온갖 형태의 테러와 그에

192) 한국정치학회, 앞의 책, p. 244.

193) 김영호, "부시독트린의 의미와 한계," 『한국정치외교사논총』, 제26집 제1호(2005), p. 1.

대한 어떠한 지원도 반대한다는 입장을 밝힌 것이다. 하지만 당시 언론의 예측처럼 이러한 성명에도 불구하고 북미관계 개선의 앞날은 보장할 수 없었다. 이미 미국은 북한을 시리아, 수단 등과 함께 테러지원국으로 분류 해왔고, 테러 당일 연설에서처럼 미국의 반테러 정책은 더욱 강화될 조짐이었기 때문이었다.¹⁹⁴⁾ 하지만 그 후에도 북한은 11월 12일, ‘테러자금 조달 억제를 위한 국제협약’에 서명하고 ‘인질억류 방지를 위한 국제협약’에 가입하는 등 테러에 대한 협조적 자세를 취한다.

9.11테러와 관련하여 한국과 미국은 공조를 약속했다. 테러 발생 6일 뒤였던 9월 17일, 김대중 대통령은 미국의 테러 대참사와 관련 부시 대통령에게 미국의 대응조치에 대한 지지 입장을 밝히고 한·미 상호방위조약에 따라 미국에 대한 지원을 아끼지 않겠다고 하였다. 또한 10월 19일 APEC정상회의를 계기로 개최된 한·미 정상회담에서도 양국은 동맹의 중요성을 강조했다. 하지만 북한에 대한 태도에 있어서는 양국간의 차이가 드러난다. 그해 11월, 김 대통령이 “남북문제를 임기 내에 다 해야겠다는 생각이 없으며, 바른 방향으로 줄기를 잡아두면 다음 정권이 이어나갈 것”이라고 하여 자신의 대북정책을 계속 이어갈 것을 천명한 데 반해 부시 대통령은 “테러 전 확산 가능성이 제기되고 있다. 북한은 대량파괴무기 개발과 확산을 중단해야 할 것”이라고 경고한 것이다. 이는 북한을 민족적 차원에서 보고 그 정책을 진행해 나갔던 김대중 정부와 북한에 대해 테러국에 상응하는 정책을 추진하려는 부시 행정부간의 근본적 이질감을 보여주는 것이었다. 즉, 9.11테러로 미국은 북한과 테러국과의 연계를 경계하며 잠재적 위협을 제거하려 했던 것이다.

다음 달, 부시 대통령은 “테러리스트를 위한 생화학무기, 핵무기의 근원이 될 가능성이 가장 높은 국가가 적성국가가 될 것”이라고 한다. 한승주 외무장관이 11월에 북한에 의해 행해진 반테러협약서명을 두고 “대체로 우리는 중요한 이 시점에서 북한이 국제 테러리즘에 반대한다고 생각한다.”고 한 것은 지

194) 『매일경제』, 2001년 9월 13일자, 3면.

극히 옹호성 발언이었다.¹⁹⁵⁾ 이듬해 1월 29일 부시 대통령은 연두교서(State of the Union speech)에서 북한을 이란, 이라크와 더불어 ‘악의 축(axis of evil)’으로 포함시키며 다음과 같이 말한다. “북한은 국민들이 굶고 있는 가운데 대량살상무기와 미사일로 무장하는 정권이다.” 또한, 2월 1일 국가 안보 보좌관 콘돌리자 라이스(Condoleezza Rice)가 보수주의 정치활동회의(Conservative Political Action Conference)연설에서 “북한은 이제 구매자의 의도가 아무리 악하더라도 이에 상관없이 누구와도 거래를 하는 세계 제일의 탄도 미사일 상인이다. 미국은 북한이 더 나은 과정을 밟을 수 있게 하는 상호 호혜적 조치를 위한 로드맵(roadmap)을 제의해 왔다. 그러나 우리는 평양으로부터 어떠한 진지한 반응도 얻지 못하였다.”¹⁹⁶⁾고 한 것으로도 9.11이후의 북한에 대한 미국의 인식은 단적으로 나타난다.

2002년 2월 20일 김 대통령은 부시 대통령과 정상회담을 가졌다. 김 대통령은 “북한의 대량살상무기와 미사일 문제는 대화를 통해 조속히 해결되는 것이 중요하다”며 북한에게 대화에 응할 것을 촉구한다. 부시 대통령은 이에 대해 “북한을 침공할 의사가 전혀 없으며 조속한 대화 재개를 바란다”며 논란이 되었던 ‘악의 축’ 발언에 있어서도 “북한 주민이 아닌 정권과 지도자를 지칭한 것”이라며 수습을 시도했다.¹⁹⁷⁾ 하지만 전술한 예에서 나와 있듯이 부시 대통령의 북한 지도자 즉, 김정일에 대한 인식은 상당히 부정적인 것을 알 수 있다. 이 같은 사례들은 위에서 든 것 말고도 또 여러 가지가 있다. 이미 2001년 APEC 정상회담에서 부시 대통령은 “김정일이 세계의 신뢰를 얻을 필요가 있다고 생각한다.……그는 세계전역으로 대량살상무기를 확산시키는 일을 중지해야 할 것이다.……”라는 말로 김정일에게 경고성 발언을 했었다. 또 정상회담 뒤인 5월에도 비공개 논평에서 “김정일은 백성들을 굶기고 있으며, 지식

195) Edward A. Olsen, 앞의 책, pp. 151-152.

196) 한국정치학회, 앞의 책, pp. 248-251.

197) 국정홍보처, 앞의 책, pp. 569-571.

인들을 ‘오스틴 크기의 굴락(Gulag)’에 가두고 있다.”고 하며 김정일 국방위원장을 ‘피그미(pygmy)’라 부르고 ‘만찬 식탁의 버릇없는 어린아이’로 까지 비유했다. 또, 그가 ‘악의 축’ 발언을 수습한 데에는 김대중 정부의 숨은 노력이 있었기에 가능했다. 정부는 부시가 방한 중에 한국의 햇볕정책을 고려하며 더 이상 과격한 표현을 사용하지 못하도록 요청했던 것이다. 이러한 부시 대통령의 표현은 과거 미 행정부의 “북한 지도부는 합리적이다.”라거나 “북한은 보복 할 수 있는 옵션이 없다.”는 북한에 대한 가정들과도 좋은 대조를 이룬 것으로, 본질적으로 부시 행정부가 북한을 어떻게 보고 있는지 여실히 보여준다.¹⁹⁸⁾

따라서 부시의 이런 태도는 북한의 반발을 불러일으키고 북미관계의 악화를 만들기에 충분한 것이었다. 북한을 악의 축으로 지목한 것에 대해 북한은 《로동신문》을 통해 “미국은 큰 소리만 쳐대는 요란한 위협(loudmouthed threat)만 하고 있다.”라고 했으며, 《조선중앙통신》은 미국을 “공격적인 정책을 일삼는 꾀변(sophism)이라고 한다.¹⁹⁹⁾ 2월 22일 북한은 외무성 대변인의 담화를 통해 2주전 북한에 대해 대화 재개 의지를 표명한 파월 국무장관의 요청에 대해 거부 입장을 표현한다.

이와 같이 9.11테러로 인해 북미관계는 파국으로 치닫는 양상을 보인다. 미국은 핵태세 재검토(Nuclear Posture Review)에서 북한에 대한 핵무기 사용을 시사하는 내용을 기사화하고 4월 1일에는 부시 대통령의 “북한의 제네바 기본합의 이행을 확인할 수 없다.”는 비망록까지 발표되었다.²⁰⁰⁾

4월 3일부터 8일, 임동원 특사의 방북은 그러한 긴장국면을 다소나마 완화시켰다. 임 특사의 미·북 대화재개 권고에 대해 김정일 국방위원장이 프리처드 미국 특사의 방북 수용발언을 한 것이었다. 4월 30일 백악관은 성명을 통해

198) 한국정치학회, 앞의 책, pp. 250-253.

199) Edward A. Olsen, 앞의 책, p. 153.

200) 임을출, 앞의 책, p. 417.

북한과의 대화 시작을 준비한다고 한국에 통보했지만 이것으로 모든 것이 해결될 수는 없었다. 6월 14일 프리처드와 박길연 대사가 뉴욕에서 접촉했고 25일, 미 국무부의 “7월 10일 대북특사를 파견 한다”는 일정 통보가 6월 29일의 서해교전(Naval Skirmish)으로 무산되었기 때문이다.

2002년 6월 29일의 서해교전은 1999년 6월 15일의 교전이후 3년 만에 다시 벌어진 남북간 대치라고 할 수 있다. 서해 연평도 인근 북방한계선(NLL) 해상에서는 3년 전과 같이 북한의 선제공격으로 교전이 촉발되었다. 3년 전, 우리측이 승조원 7명의 경상과 초계함, 고속정 2척 일부파손의 손실을 입은 것에 비해 이번에는 4명 전사, 1명 실종, 19명 부상이라는 상대적으로 더 큰 피해를 보았다.²⁰¹⁾ 비록 북측의 피해가 더 컸다고는 하나 이 교전은 다시금 햇볕정책에 대한 국내적 비판을 촉진시킬 수 있었다. 특히 남북정상회담 이후에 남북 경제적 교류는 급류를 타고 있었기에 상대적 허탈감도 더했다.²⁰²⁾

정부는 임성준 외교안보수석을 통해 “3년 전의 교전 때도 남측이 일관성 있는 햇볕정책을 추진하였고 상당한 성과가 있었다.”²⁰³⁾는 점을 강조했다. 하지만 그것은 어디까지나 정부의 입장이었다. 남북정상회담이후에 햇볕정책으로 평화를 샀다던 정부의 입장과는 달리 기본적인 안보에 있어 문제점이 생겼기 때문이다.²⁰⁴⁾

서해교전으로 인한 방북철회에 앞선 5월 22일, 미 국무부는 북한과 이라크, 시리아와 이란등 7개국을 테러지원국으로 재규정했고, 6월 1일 부시대통령의 불량국가들에 대한 ‘선제공격가능’ 발언이 나오는데, 이 선제공격 논의는 그해 9월에 제출된 『국가안보전략』과의 연관성속에서 알아볼 필요가 있다.

이 안보전략 보고서의 역사는 1986년부터 시작되었다. 당시 의회는 골드워

201) 『매일경제』, 2002년 6월 29일자.

202) 『세계일보』, 2002년 6월 30일자, 4면.

203) 『세계일보』, 2002년 6월 30일자, 2면.

204) 『세계일보』, 2002년 6월 30일자, 4면.

터-니콜스 법안(Goldwater-Nichols Act)을 통과시켜 미행정부가 의회에 중장기적인 외교 전략을 보고서의 형식으로 제출하게 했다. 이것은 각기 대통령의 중요한 외교적 사건에 대한 교시인 독트린과도 연결되는데 9.11테러 이후의 부시 독트린은 단순히 법적요건만을 충족해 제출되었던 『국가안보전략』을 대폭 수정하여 좀더 실질적인 의미의 독트린으로 기능하게 되었다.²⁰⁵⁾ 그런데 부시 독트린을 볼 때에는 이 『국가안보전략』상의 큰 틀에서 보아야 한다. 그래야 이 독트린이 단순히 테러에 대한 반응이라고 보는 우를 막을 수 있고 더 나아가 9.11테러의 미국의 대외정책과 주변국과의 관계도 가늠할 수 있기 때문이다.

부시 독트린의 가장 큰 특징은 선제공격(preventive strike)의 정당성을 주장한다는 것이다. 9.11테러로 인해 더 이상 테러집단이나 불량국가들에 대한 전통적인 억제정책이 효과를 거둘 수 없다고 보고 있기 때문이다. 예방전쟁(preventive war)은 침략전쟁에 준하기 때문에 사실상 국제법상에서 허락되지 않는다. 하지만 이와는 달리 『국가안보전략』은 “임박한 공격이나 침략의 위협이 존재 한다”고 판단 될 경우, 선제공격감행이 국제법적으로 용인 된다는 점을 주장한다. 강대국과의 협조체제를 강조했음에도 불구하고 만일 테러와의 전쟁에서 여타 국가들의 동의를 얻지 못했을 경우, 일방주의적 정책도 불사하겠다고 한 점은 부시 독트린의 또 다른 특징이다.²⁰⁶⁾

부시 독트린의 강조점은 선제공격자체가 아닌 불량국가들이 선제공격의 대상이 될 수 있다고 한 데에 있다. 하지만 도대체 언제가 선제공격의 정당화시점

205) 이 안보전략 제출이 법제 화되기 전이지만 트루먼독트린은 소련에 대한 봉쇄전략의 구체화라고 설명할 수 있고, 부시 독트린만큼 정책적 논란이 되지는 못했지만 클린턴독트린은 자유민주주의와 시장경제체제의 확대를 기치로 내세운 것이라고 할 수 있다.

206) 사실 부시 독트린은 1992년 소련붕괴 직후 월포비츠(Paul Wolfowitz)의 “방위계획 지침서”(Defense Planning Guidance) 초안의 내용을 그대로 이어받은 것이다. 당시에 호전적이고 일방주의 적이라고 비판받았던 것이 9.11테러를 기점으로 부시 독트린에 그대로 수용되게 된 것이다. 상기한 선제공격의 정당성 주장, 강대국과의 협력을 강조하되 그것이 여의치 않으면 독자적인 정책도 불사하겠다는 것 외에도 테러와 독재의 근본적인 원인들을 제거하기 위해 민주주의를 전 세계적으로 확대하겠다는 내용을 담고 있다.

인지 명확하게 보여지지 않는다. 또한 선제공격의 전제조건도 문제가 된다. 선제공격의 전제는 불량국가의 대량살상무기 개발과정에 대한 상세한 정보인데 이 경우 정보의 정확성이 지적될 수 있기 때문이다. 테러리스트와 불량국가의 독재자를 동일한 수준의 위협요인으로 인식하고 있는 점도 이 독트린의 모순이다. 특히 이것은 이 글과 연관, 50년 동안의 한미동맹의 뛰어난 북한 억제력에도 불량국가인 북한에게 억지전략은 적용되지 않는다는 논리를 적용하게 하였다. 따라서 그것은 더욱, 북미관계의 정상화를 힘들게 했다.

핵 선제공격 정책을 공식 전략으로 채택한 『국가안보전략』이 발표된 후인 9월 23일과 24일, 뉴욕에서는 북·미 접촉이 있었으며 다음날 부시 대통령은 김대중 대통령에게 조속한 시일 내 특사방북을 표명한다. 이틀 후, 백악관은 “제임스 켈리 국무부 동아시아·태평양 담당 차관보를 10월 3일 부시 대통령 특사자격으로 북한에 파견한다.”고 공식발표하였는데 그 다음달 그의 방북은 충격적인 북한의 핵개발 시인발표로 이어져 그 후 북핵 문제의 시발점, 즉, 제 2차 북핵 위기의 서막을 열게 된 것이다.

민족적 입지에서 북한을 바라보며 끝없는 햇볕을 쬐여주던 김대중 정부와 북한정권에 대한 불신으로 가득 찬 부시 행정부 사이의 간극은 좀처럼 좁혀지기 힘든 것이었다. 제 4시기의 한미관계를 동맹이론에 적용하여 평가하면 다음과 같은 결과를 도출할 수 있다. 이시기에는 전시기와 달리 위협인식의 변화와 신뢰도, 그리고 국내정치적 요인의 변수가 모두 동맹에 부정적으로 작용한 것으로 보인다. 미국은 북한을 잠재적 위협으로 보는 위협인식의 변화를 보였고 남한은 이와 달리 북한에 대한 위협정도가 낮아졌기 때문이다. 자연스레 양국의 신뢰도는 약화될 수밖에 없었고 국내정치적 요인 역시 위협인식의 변화와 결부되어 한미동맹에 부정적 역할을 하였다.

VIII. 1~4시기를 통해 본 한미동맹의 변화

지금까지 이 논문은 1993년 3월부터 2002년 10월까지의 북핵문제를 둘러싼 한·미의 대응에, 재구성한 월트의 동맹이론을 적용하여 한미동맹의 변화양상을 살펴보았다. 그 내용을 표로 나타내면 아래와 같다.

<표-4> 한미동맹의 쇠퇴와 지속에 관한 표(1993-2002)

년도	제1시기 (1993.03-1993.12)	제2시기 (1994.01-1997.12)	제3시기 (1998.01-2000.12)	제4시기 (2001.01-2002.10)
한국	김영삼 정부	김영삼 정부	김대중 정부	김대중 정부
위협인식의 변화	0	-1	+1	-1
신뢰도	0	0	+1	-1
국내정치적 요인	-1	-1	+1	-1
합	-1	-2	+3	-3
미국	클린턴 1기	클린턴 1,2기	클린턴 2기	부시 행정부
헤게모니 리더십	0	0	0	-1
쇠퇴 혹은 지속	↘	↘↘	↗↗↗	↘↘↘

이제까지의 논의와 이 표를 결부시켜 도출한 탈냉전기 한미동맹의 역사적, 이론적 설명은 다음과 같다. 우선, 이 논문의 제1시기에 대한 설명이다. 1993년 3월부터 1993년 12월까지 한미동맹은 북한의 NPT탈퇴에 대한 공동대응으로 입장의 일치를 보였다. 하지만 북한이 미국과 직접교섭을 하며 남한에 대한 쉐기전략을 구사하자 동맹 사이에 미묘한 입장차가 생긴다. 미국은 과거와 달리 NPT체제유지와 국내정치적 목적을 위해 북한에게 유화적 태도를 취했다. 북한의 NPT탈퇴를 두고 양국의 국내정치적 요인은 동맹 사이에 부정적으로 작용했고, 전반적으로 동맹은 약화경향을 띠기 시작한다.

다음으로 제2시기에 대한 설명이다. 그러한 미국의 유화적 태도에도 불구하고 북미회담은 교착상태에 머문다. 또한 IAEA와 북한과의 갈등은 핵문제 해

결을 더욱 어렵게 만들었다. 1994년 3월에 있었던 ‘불바다 발언’ 사건은 한반도를 풍전등화의 위기상황으로 몰고 갔지만 6월에 성사된 카터의 방북은 최초의 남북정상회담 합의로 이어져 남북간에는 잠시나마 화해의 분위기가 흐를 수 있었다. 하지만 그것도 잠시, 갑작스런 김일성의 사망으로 다시금 남북관계는 경색되었고, 한·미간의 북한에 대한 태도는 변화가 생기기 시작한다. 그 후, 북·미 교섭은 무난하게 이어져 약 1년 6개월간에 걸친 북한과 미국의 핵협상은 제네바합의로 마무리 되었지만 그 과정에서 한국은 주변적 역할에 머물렀을 뿐 이었고 경수로 문제로 미국과 또 다른 갈등을 빚었다. 결과적으로 김영삼 정부말까지 한미동맹은 대북인식의 차이로 인해 결속력이 약화된다. 이론적 해석으로서, 이 시기에는 위협인식의 변화와 국내정치적 요인이 동맹에 악영향을 끼쳐 동맹의 간극은 심화된다.

김대중 정부가 출범하자 비로소 한국과 미국은 대북기조의 일치를 보일 수 있었다. 비록 금창리 핵 의혹과 대포동 미사일 발사 등의 사건이 클린턴 행정부의 대북정책 재고를 꾀하게 했지만 그 일환으로 나온 페리보고서는 김대중 정부의 대북정책에서 크게 벗어난 것이 아니었다. 오히려 이 페리보고서를 심분 반영한 김대중 대통령의 베를린 선언은 역사적인 남북정상회담으로 이어져 김영삼 정부시기에 이루지 못한 남북관계개선을 이끈다. 동시에 북미관계개선도 이루어져 클린턴 행정부 말기까지 한미동맹은 신뢰도를 지속시킨다. 제 3시기인 1998년부터 2000년까지의 한미동맹은 대북기조 일치에 따른 신뢰도 지속, 일치를 이룬 위협인식의 변화, 유화된 국내정치적 요인들이 동맹에 긍정적으로 작용, 동맹 강화의 모습을 보였다고 파악된다.

제네바합의를 애초부터 불신한 부시 행정부의 등장은 남은 김대중 정부 시기 한미동맹의 약화를 가져왔다. 물론 부시 행정부가 북한에 대한 강경책만을 사용했던 것은 아니었다. 하지만 분명 클린턴 행정부와 근본노선의 차이가 있었고 그것은 아미티지 보고서의 선제공격 정당화부분에서 극명하게 드러난다. 그나마 유화적으로 나온 초기의 대북정책 재고도 9.11테러라는 외부적 위협

앞에 북한에 대한 강공책으로 변하게 됨으로써 김대중 정부의 대북정책과 큰 대립을 보이게 된다. 또한 남북관계 유화로 말미암아 한층 약화된 남한의 대북위협인식은 미국과 큰 차이를 보이며 양국의 신뢰도를 약화시킨다. 결국, 이 논문의 마지막 시기인 2001년부터 2002년 10월까지의 한미동맹은 이론적 틀의 모든 변수가 동맹에 좋지 않은 영향을 끼쳤다고 할 수 있다. 결론적으로 1993년부터 2002년까지의 북핵문제를 둘러싼 한미동맹에 재구성한 이론 틀을 대입한 결과는 크게 동맹의 쇠퇴와 지속, 그리고 다시 쇠퇴의 주기를 보이게 되는 것이다.

위와 같은 분석으로 북핵문제를 둘러싼 탈냉전기 한미동맹의 역사적, 이론적 평가가 가능하다. 먼저 내릴 수 있는 한미동맹의 역사적 평가는 다음과 같다. 우선, 양국 국내정치적 요인 중에서 미국의 국내정치적 요인이 핵협상, 나아가 한미동맹에 더 큰 영향을 미쳤다는 사실이다. 이것은 특히 제네바합의와 관련지어 설명될 수 있는데 북한과의 핵협상을 빨리 끝내야 했던 미국의 국내정치적 요인은 당시 김영삼 정부의 국내정치적 요인이 핵협상에 부정적 영향을 주었음에도 불구하고 북·미 제네바합의를 이끌었다.

다음으로 볼 수 있는 사실은 한미양국의 대북위협인식이 대북정책, 나아가 한미동맹에 영향을 미쳤다는 사실이다. 북한을 대화상대로 인정한 클린턴 행정부는 대북 연착륙 정책을 취했고 북한에 대해 큰 위협을 가지고 있었던 부시 행정부는 대북강경책을 구사한다. 그것이 한국정부의 대북정책과 일치했기 때문이었을 경우 한미동맹은 강화의 모습을 띠었으나 그렇지 못할 경우에는 한미동맹은 약화되었다.

또한 남북관계유화나 북미관계개선이 한미동맹에 미치는 영향도 시기별로 달랐다. 김영삼 정부시기에는 남북관계유화와 북미관계개선이 한미동맹사이에 긴장요인으로 작용했다. 하지만 김대중 정부 때는 남북관계유화와 북미관계개선이 오히려 한미동맹사이에 긍정적으로 작용한다. 그 밖에도 9.11테러로 인한 미국의 세계전략변화가 한미동맹에 또 다른 변수로 작용했음을 알 수 있었

다. 미국의 세계전략변화는 북한에 대한 대응을 더욱 강경하게 이끌었는데 이는 대북유화정책을 구사한 김대중 정부와 심각한 갈등을 야기, 한미동맹의 약화를 가속화 시켰다. 이상과 같은 역사적 평가에서의 요점(要點)은 한국과 미국의 대북위협인식의 차이가 한·미의 대북정책에 영향을 미치었고 그것에 있어 양국이 일치할 이루느냐 아니냐에 따라 한미동맹이 쇠퇴나 지속의 모습을 보였다는 것이다.

다음으로 한미동맹을 이론적으로 평가할 수 있다. 이 평가는 본 논문에서 사용한 이론 틀을 근거로 도출한 것인데, 우선 위협인식의 변화란 변수는 탈냉전기 한미동맹에 대체적으로 부정적인 작용을 했다. 제3시기를 제외하고 이 변수는 한미동맹의 쇠퇴경향에 영향을 주었다. 다음으로 국내정치적 요인변수는 전시기에 걸쳐 한미동맹의 쇠퇴와 지속의 판단과 그 궤를 같이했다. 동맹이 쇠퇴경향을 보인 제1, 2, 4시기 국내정치적 요인변수는 한미동맹에 부정적 영향을 미쳤다.

변수들 사이의 상관관계가 시기마다 다르다는 것도 이 연구에서 도출된 이론적 해석이다. 제1, 3, 4시기 위협인식의 변화는 신뢰도에 영향을 미쳤지만 제2시기에는 위협인식의 변화가 신뢰도에 영향을 미치지 않은 모습으로 그것을 파악 할 수 있었다. 또한 미국 측에만 적용한 헤게모니 리더십과 동맹의 쇠퇴와 지속에 대한 상관관계도 분석해 볼 수 있었다. 특히 이 상관관계는 냉전시기와 결부시켜 결과를 도출할 수 있었다. 냉전시기 미국의 헤게모니 리더십은 동맹의 쇠퇴와 지속에 큰 영향을 미쳤다. 하지만 상대적으로 탈냉전기 이 변수는 제4시기를 제외하고는 한미동맹에 큰 영향을 주지 않은 것으로 분석된다. 제4시기가 최근 시기임을 감안하면 이러한 결과는 앞으로 변할 가능성이 있다. 하지만 이 연구에 한정하여 그 원인을 파악하면 그것은 한미동맹이 초기의 불평등관계에서 많은 진전을 보였기 때문으로 판단된다. 마지막으로 한국의 국내정치적 요인이 냉전기와 비교, 한미동맹에 많은 영향을 끼치는 것을 볼 수 있는데 이는 한국의 민주화라는 요인이 작용한 것으로 볼 수 있다.

IX. 결론

1953년 한미상호방위조약의 체결과 함께 본격적인 동맹관계에 들어간 한국과 미국은 냉전시기 여러 가지 정책적 논란에도 불구하고 이념적 일치와 위협인식 공유로 굳게 결속할 수 있었다. 하지만 탈냉전기에 들어 한국과 미국 사이에 이념적 요소는 희석되었고 1993년 북한의 NPT탈퇴에 따른 북미협상이 시작되면서 양국간 대북위협인식은 차이를 보이기 시작한다.

탈냉전기 한미동맹의 변화와 지속을 역사적, 이론적으로 파악하려면 먼저 동맹에 대한 정확한 이해가 필요하다. 이 논문은 그의 일환으로 홉스의 논의에서 출발, 동맹이 맺어지는 국제정치 현실에 대한 설명을 시도한 후, 월트의 동맹이론을 서술하였다. 월트는 동맹쇠퇴의 원인을 위협인식의 변화, 신뢰도 저하, 국내정치적 영향으로, 지속의 원인을 패권적 리더십, 신뢰도 지속, 국내정치와 제도화 그리고 정체성 공유와 이념적 결속으로 제시한다. 이 논문은 본 연구에 좀 더 부합하고자 월트의 동맹이론을 재구성하여 한미동맹 사례에 적용해 보았다.

그렇지만 이렇게 이론 틀을 재구성했음에도 불구하고 실제 적용에서는 애로사항이 많았다. 예를 들어 국내정치적 요인의 경우, 월트는 세대변화나 지도자의 입장 등으로 그것을 설명했지만 이 연구에서는 그것보다 한·미 양국의 대북정책 등이 더욱 크게 작용하였다. 또한 위협인식의 변화란 변수 역시, 월트의 논의대로라면, 동맹국간의 관계가 그 중심으로 작용하지만 본 연구에서는 위협국의 전술과 동맹국의 세계전략이 그 중심적 위치를 차지한다. 일반적으로 흐르기 쉬운 이론 틀을 구체적 사례에 적용하는 것이 결코 간단치 않음을 다시 한번 알 수 있었다. 하지만 그렇다고 해서 한미동맹 사례의 이론적 검증에 대한 필요성이 희석되지는 않는다. 이러한 시도를 통해 국제정치에서 한미동맹에 관한 좀더 객관적인 현실인식이 가능하기 때문이다. 한미동맹은

50년이 넘는 세월을 함께 해왔다. 탈냉전기라는 한정된 기간, 첨예한 논쟁이 될 수 있는 북핵 문제를 둘러싼 양국의 반응만으로 동맹관계를 예단할 수는 없을 것이다. 하지만 이러한 부분적 분석의 결과는 동맹관계에 있어 다른 부분의 적용으로도 확장될 수 있다는 데에 의미가 있다.

북핵문제는 여전히 진행 중이다. 일본과 중국, 그리고 러시아까지 참여하여 이제는 6자회담 안에서 해결의 실마리를 찾고 있는 국면이다. 부시 행정부는 더욱 강경하게 북한을 몰아세우고 있고 노무현 정부는 이러다할 해결책을 보이고 있지 않다. 그렇지만 이러한 상황이 동맹속성의 근본적 변화를 가져오지는 못한다. 북한의 위협이 상존하는 한, 한미동맹은 지속될 것이다.

참고문헌

<국문 자료>

- 구영록·배영수, 『韓美關係: 1882-1982』, 서울: 서울대학교연구소, 1982.
- 국정홍보처, 『(국민의 정부 5년) 國政資料集 4: 대통령편 일지편』, 서울: 국정홍보처, 2003.
- 김강녕, “핵확산금지조약(NPT)의 현안쟁점과 과제,” 『국제정치논총』, 제35집 제1호, 1995.
- 김계동, “한미동맹관계의 재조명: 동맹이론을 분석틀로,” 『국제정치논총』, 제41권 제2호, 2001.
- 김대중 대통령 비서실, 『金大中大統領演說文集 第3卷: 2000年 2月 1日 -2001年 1月 31日』, 大統領秘書室, 2001.
- 김영호, “부시 독트린의 의미와 한계,” 『한국정치외교사논총』, 제26집 제1호, 2005.
- _____, “북핵 문제와 한미관계: 현황과 전망,” 『통일정책연구』, 제12권 제1호, 2003.
- _____, 『통일한국의 패러다임』, 서울: 풀빛, 1999.
- _____, 『한국전쟁의 기원과 전개과정』, 서울: 두레, 1998.
- 김용직, “인권분쟁과 한·미 동맹의 위기, 1974-1979,” 한국정치학회, 『한국정치사 기획 학술회의 논문집, 박정희 시대의 한국: 국가, 시민사회, 동맹체제』, 2000.
- 김우상, “한·미 동맹의 이론적 재고,” 『한국과 국제정치』, 제20권 제1호, 2004.
- 김일영·조성렬, 『주한미군: 역사·쟁점·전망』, 서울: 한울, 2003.
- 김재목, 『北核 협상 드라마: 南·北·美 삼각게임』, 서울: 경당, 1995.
- 김정기, “대북정책에 대한 한·미공조의 문제점: 4자회담을 중심으로,” 『한국

- 동북아논총』, 제3권 제1호, 1996.
- 김정원, 『韓國外交發展論』, 서울: 집문당, 1996.
- 노경수, “클린턴 행정부의 대북정책,” 『계간사상』, 제40권 제1호, 1999.
- 돈 오버도퍼, 『두 개의 코리아』, 중앙일보(역), 서울: 중앙일보, 1998.
- 마이클 오웬론· 마이크 모치주키 공저, 『대타협』, 최용환(역), 서울: 삼인, 2004.
- 민족통일연구원, 『북한 핵문제: 전망과 과제』, 서울: 민족통일연구원, 1993.
- _____, 『北韓 核問題와 南北韓 關係 展望』, 서울: 民族統一研究院, 1994.
- _____, 『北·美 關係와 韓·美 關係 變化展望』, 서울: 民族統一研究院, 1995.
- 박영호, “4자회담에 대한 북한의 입장과 전망,” 『국책연구』, 서울: 신한국당 국책자문위원회, 1996.
- 세종연구소, 『통일 안보정책 결정체제 연구: 북핵문제 대응을 중심으로』, 성남: 세종연구소, 1998.
- 심지연·김일영(편), 『한미동맹 50년』, 서울: 백산서당, 2004.
- 신육희·김영호, “전환기의 동맹 : 데탕트 시기의 한미안보관계,” 한국정치학회, 『한국정치사 기획 학술회의 논문집, 박정희 시대의 한국: 국가, 시민사회, 동맹체제』, 2000.
- 양대현, “한국전쟁과 한미동맹관계: 동맹이론을 중심으로,” 『한국정치학회보』, 제26권 제1호, 1992.
- 오일환, “핵·미사일 개발을 통한 북한의 체제 생존 전략: 클린턴 행정부 시기 대미 관계를 중심으로,” 『중소연구』, 제25집 제1호, 2001.
- 와다나베 아키오 (편), 『국제정치이론』, 권호연(역), 서울: 한울, 1992.
- 유현석, 『국제정세의 이해』, 서울: 한울, 2003.

- 이범준 외, 『미국외교정책』 (중판), 서울: 박영사, 2001.
- 이삼성, 『미래의 역사에서 미국은 희망인가』, 서울: 당대, 1995.
- 이상철, 『안보와 자주성의 딜레마: 비대칭동맹이론과 한미동맹』, 서울: 연경문화사, 2004.
- 이창현, “4자회담의 전개과정 및 추진방향,” 『한국동북아 논총』, 제6권 제1호, 1997.
- 이철순, “이승만정권기 대한정책 연구(1948-1960),” 서울대 대학원 정치학과 박사논문, 2000.
- 이현경, 『클린턴 2기 미국의 대북정책』, 서울: 민족통일연구원, 1997.
- _____, “페리보고서 이후 미행정부의 대북정책 진단과 정책방향,” 『21세기 정치학회보』, 제9집 제2호, 1999.
- 임을출, 『‘악의 축’ 과의 대화: 북미 핵·미사일 현실의 정치학』, 과주: 한울, 2004.
- 외교안보연구원, 『韓半島 「4者會談」의 課題와 接近方向』, 서울: 外交安保研究院, 1996.
- 외교통상부, 『1999년도 외교백서』, 서울: 외교통상부, 2000.
- _____, 『2000년도 외교백서』, 서울: 외교통상부, 2001.
- 장달중, “페리 보고서 발간 후 남북한 관계전망,” 『통일전략포럼보고서』, 제17권, 1999.
- 장성민·김성배·임수호·김현욱(역), 『부시 행정부의 한반도 리포트』, 서울: 김영사, 2002.
- 정경환, “김대중 정부 대북정책 평가와 과제 : 햇볕정책의 문제점을 중심으로,” 『한국정치학회』, 1999.
- 정기방, “미국의 대북정책과 북한의 대미전략,” 『21세기 정치학회보』, 제9집 제2호, 1999.
- 정문헌, 『탈 냉전기 남북한과 미국』, 서울: 매봉, 2004.

정옥임, 『北核 588日!:클린턴 行政府의 對應과 戰略』, 서울: 서울프레스, 1995.

_____, “금창리 의혹과 미국의 대응,” 『계간사상』, 제40권 제1호, 1999.

존 위킴, 『12.12와 미국의 딜레마』, 서울: 중앙 M&B, 2000.

평화문제연구소, “부록 I : 김대중 대통령의 ‘베를린 선언’,” 『통일문제연구』, 제12권 제1호, 2000.

차상철, 『한미동맹 50년』, 서울: 생각의 나무, 2004.

한국, 『한반도 문제 주요 현안 자료집』, 서울: 외교통상부, 2004.

한국정치학회, 『북핵문제의 해법과 전망: 남북한 관계와 미·일·중·러』, 서울: 중앙M&B, 2003.

한승주, 『세계화시대의 한국 외교』, 서울: 지식산업사, 1995.

_____, “탈냉전시대의 한미안보관계,” 『평화연구』, 제1권 제1호, 1991.

_____, “한국과 미국: 과거·현재·미래,” 『아시아연구』, 제25권 제1호, 1982.

한용섭(편), 『자주냐 동맹이냐』, 서울: 오름, 2005.

Edward A. Olsen, 『한미관계의 새 지평』, 제정관·박균열(역), 서울: 인간사랑, 2003.

John J. Mearsheimer, 『강대국 국제정치의 비극』, 이춘근 (역), 서울: 나남, 2004.

Rosegrant, Susan, 『한반도, 운명에 관한 보고서』, 서재경(역), 서울: 김영사, 1998.

Leon V. Sigal, 『미국은 협력하려하지 않았다』, 구갑우외(역), 서울: 사회평론, 1999.

Wit, Joel S. Poneman, Daniel B. Gallucci, Robert L, 『북핵위기의 전말』, 김태현(역), 서울: 모음박스, 2005.

<영문 자료>

Curtis, Gerald L.(ed), *The U.S.-South Korean Alliance :evolving patterns in security relations*, Lexington, Mass.: Lexingtonbooks, 1983.

George Liska, *Nations in alliance*, Baltimore: Johns Hopkins Press, 1962.

Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations*, Kenneth W. Thompson, rev. 6th ed., New York: Knopf, 1985.

Hedley Bull, *The Anarchical Society* , New York: Columbia University Press, 1979.

Martin Wight, Hedley Bull, and Carsten Holbraad, *Power Politics*, New York: Holmes & Meier, 1978.

Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances*, Ithaca: Cornell University Press, 1987.

_____, "Why Alliances Endure or Collapse," *Survival*, 39, 1, 1997.

Tae-Hoon Kang·Hyun-Seok Yu(ed), *Fifty years` alliance: reflections and future vision of the ROK-U.S. Security Cooperation*, Seoul: Korean Association of International Studies, 2003.

Thomas Hobbes, *Leviathan*, C. B. Macpherson, ed., Harmondsworth: Penguin, 1968.

William J. Perry, "Review of United States Policy Toward North Korea::Findings and Recommendation," *Unclassified Report North Korea Policy Review*, October 12, 1999.

<기타 자료>

『경향신문』 , 『국민일보』 , 『동아일보』 , 『매일경제』 , 『문화일보』 , 『서울신

문』, 『세계일보』, 『조선일보』, 『이데일리』, 『한겨레신문』, 『한국일보』.
동아시아 연구원 홈페이지 <http://www.eai.or.kr>

ABSTRACT

A Study on Change and Continuity of the ROK-U.S. Alliance in the Post Cold War

focusing on the North Korea' s nuclear issue

Na-Young, Yoo

Dept. of Political Science and Diplomacy

Graduate school of Sungshin Women' s University

The purpose of this study is to consider change of the ROK-U.S. alliance centering around the North Korea' s nuclear issue with Walt' s theory of alliance. According to Walt' s theory of alliance, once states conclude an alliance, they undergo collapse or endurance. The cause of collapse is changing perceptions of threat and declining credibility and domestic politics, the reason of continuity is hegemonic leadership, preserving credibility, domestic politics, impact of institutionalization, ideological solidarity and shared identities.

The application of Walt' s theory about this study obtained the following results. First, in 1993, the ROK-U.S. alliance shows decline of alliance with domestic politics during this period. Second, they have difficulty maintaining friendly relations owing to the difference of the perception of threat until final period of Kim Young Sam' s government. Third, the ROK-U.S. alliance from 1998 to 2000 shows the futures of continuity with common perception of threat about North

Korea. Finally, they shows the future of collapse about relationship of alliance from 2001 to 2002.

It is not easy to apply to the cause of collapse and continuity of alliance between Korea and America. But this study have a significance to exhibit theoretical ground about aspect of change to the ROK-U.S. alliance.

<부록-1>

#관련일지

1953년	10월 1일	한미상호방위조약
1968년	1월 21일	1.21사태(김신조사건)
	1월 23일	프에블로호 나포사건
1979년	10월 26일	박정희 대통령 시해
1980년	5월 18일	5.18 광주민주화운동
1991년	12월 31일	한반도 비핵화 공동선언
1992년	1월 30일	북한, IAEA와 핵 안전조치협정 서명
	3월 12일	북한, NPT 탈퇴선언
	3월 18일	IAEA, 특별사찰 결의안 통과
	5월 11일	유엔안보리, 대북결의안825호 채택
	6월 11일	미·북 6·11공동선언
	7월 10일-11일	클린턴대통령방한
	7월 14일	북·미제1단계 제5차고위급회담
	10월 9일-12일	미국하원의원개리에커만, 방북
1993년	11월 21일-24일	김영삼대통령방미
	3월 19일	북한박영수단장, 서울불바다발언
	6월 13일	북한, IAEA공식탈퇴
	6월 15일-18일	카터의 북한방문
	7월 9일	김일성사망
	8월 12일	북·미, 8.12합의
1994년	10월 21일	북·미제네바합의
	11월 4일	미국 중간선거, 민주당 참패
	3월 9일	KEDO공식출범
	12월 15일	KEDO와 북한과의 경수로 공급협정 서명
	1996년	4월 16일
1997년	12월 17일	김대중 후보, 대통령당선
1998년	8월 17일	뉴욕타임즈, 금창리핵의혹보도
	8월 31일	북한, 대포동 미사일발사
	10월 1일-2일	북·미 미사일 회담
	11월 20일-23일	클린턴대통령, 방한
1999년	5월 20일-22일	미국측, 금창리지하시설방문
	6월 15일	서해교전
	9월 15일-16일	페리보고서, 미하원국제관계위원회및상원외교위원회에보고
	9월 17일	클린턴대통령, 대북경제제재완화조치
	9월 22일	페리, 방한
	9월 25일	북한, 미사일발사유예선언
2000년	3월 9일	김대중 대통령, 베를린선언

	6월 13일-15일	남북정상회담
	10월 12일	미·북 공동성명 발표
2001년	1월 20일	부시대통령취임
	6월 6일	부시대통령, 대북정책 재검토 완료선언
	6월 16일	제주평화포럼
	9월 11일	9·11테러
2002년	1월 29일	부시대통령, 북한을 ‘악의 축’ 으로 지목
	2월 20일	한미정상회담
	5월 22일	미국, 북한을 테러지원국으로 재규정
	6월 1일	서해교전
	6월 29일	부시대통령, 불량국가들에 대한 핵 선제공격 가능시사

<부록-2>

#한미상호 방위조약

전문(前文)

본 조약의 당사국은 모든 국민과 모든 정부와 평화적으로 생활하고자 하는 희망을 재확인하며 또한 태평양 지역에 있어서의 평화기구를 공고히 할 것을 희망하고, 당사국 중 어느 일국이 태평양 지역에 있어서 고립하여 있다는 환각을 어떠한 잠재적 침략자도 가지지 않도록 외부로부터의 무력공격에 대하여 그들 자신을 방위하고자 하는 공통의 결의를 공공연히 또한 정식으로 선언할 것을 희망하고, 또한 태평양 지역에 있어서 더욱 포괄적이고 효과적인 지역적 안전보장조직이 발생될 때까지 평화와 안전을 유지하고자 집단적 방위를 위한 노력을 공고히 할 것을 희망하여 다음과 같이 합의한다.

제1조

당사국은 관련될지도 모르는 어떠한 국제적 분쟁이라도 국제적 평화와 안전과 정의를 위태롭게 하지 않는 방법으로 평화적 수단에 의하여 해결하고 또한 국제관계 있어서 국제연합의 목적이나 당사국이 국제연합에 대하여 부담한 의무에 배치되는 방법으로 무력의 위협이나 무력의 행사를 삼갈 것을 약속한다.

제2조

당사국 중 어느 일국의 정치적 독립 또는 안전이 외부로부터의 무력공격에 의하여 위협을 받고 있다고 인정할 때에는 언제든지 당사국은 서로 협의한다. 당사국은 단독적으로나 공동으로나 자조와 상호원조에 의하여 무력공격을 방지하기 위한 적절한 수단

을 지속하여 강화시킬 것이며 본 조약을 실행하고 그 목적을 추진할 적절한 조치를 협의와 합의하에 취할 것이다.

제3조

각 당사국은 타 당사국의 행정 지배 하에 있는 영토와 각 당사국이 타 당사국의 행정 지배 하에 합법적으로 들어갔다고 인정하는 금후의 영토에 있어서 타 당사국에 대한 태평양 지역에 있어서 무력공격을 자국의 평화와 안전을 위태롭게 하는 것이라고 인정하고 공통한 위험에 대처하기 위하여 각자의 헌법상의 수속에 따라 행동할 것을 선언한다.

제4조

상호합의에 의하여 결정된 바에 따라 미합중국의 육군, 해군과 공군을 대한민국의 영토 내와 그 주변에 배치하는 권리를 대한민국은 이를 허여(許與)하고 미합중국은 이를 수락한다.

제5조

본 조약은 대한민국과 미합중국에 의하여 각자의 헌법적 수속에 따라 비준되어야 하며 그 비준서가 양국에 의하여 워싱턴에서 교환되었을 때에 효력을 발생한다.

제6조

본 조약은 무기한으로 유효하다. 어느 당사국이든지 타 당사국에 통고한 1년 후에 본 조약을 종지(終止)시킬 수 있다.

이상의 증거로써 하기 전권위원은 본 조약에 서명하였다.

본 조약은 1953년 10월1일 워싱턴에서 한국문과 영문의 두벌로 작성되었다.

대한민국을 위하여 변영태
미합중국을 위하여 존 포스터 텔레스

미합중국의 양해사항

어떤 체약국도 이 조약의 제3조하에서는 타 방국에 대한 외부로부터의 무력공격의 경우를 제외하고는 그를 원조할 의무를 지는 것이 아니다.

또 이 조약의 어떤 규정도 대한민국의 행정적 관리 아래로 존치하기로 된 것과 미합중국에 의해 결정된 영역에 대한 무력공격의 경우를 제외하고는 미합중국이 대한민국에 대하여 원조를 공여할 의무를 지우는 것으로 해석되어서는 안 된다.

∞자료출처 : 차상철, 『한미동맹 50년』 (서울: 생각의 나무, 2004), pp. 65-68.

<부록-3>

#북한의 대안보리 서한전문

조선민주주의인민공화국(DPRK)정부는 나라의 최고 이익을 위협하는 비상 상황이 조성됨에 따라 핵확산금지조약(NPT)제10조 제1항에 따라 1993년3월12일 NPT에서 탈퇴하기로 결정했음을 공식 통보하고자 한다. 미국은 남한과 함께 조선을 위협하는 핵전쟁 연습인 팀스피리트 합동군사훈련을 재개했으며 국제원자력기구(IAEA)사무국과 특정 회원국을 부추겨 지난 2월25일 IAEA정관, 안전협정, 그리고 IAEA가 DPRK와 맺은 합의에 반하여, 핵활동과는 전혀 관계가 없는 우리의 군사기지를 개방토록 요구하는 부당한 결의안을 IAEA 이사회에서 채택하도록 했다.

이는 조선을 무장해제하고 사회주의 체제를 압살함으로써 조선의 최고이익을 위태롭게 하는 공공연한 강권행위이다.

만약 그런 행동이 용인된다면 우리나라가 한 초강대국의 희생양이 되는 것은 말할 것도 없고 비핵 국가들에 대한 핵위협과 내부문제에 대한 개입을 정당화하는데 도움을 주는 선례가 될 뿐이다.

조선에 대한 미국의 핵위협과 IAEA의 부당한 행동이 철회됐음이 인정될 때까지 귀국은 조선의 NPT 탈퇴 결정에 대해 올바른 이해를 가져줄 것으로 나는 확신한다.

∞자료출처 : 『서울신문』 , 1993년 3월 14일자, 5면.

<부록-4>

#북한의 「핵무기 비확산 조약」/탈퇴 선언에 대한 정부성명

북한이 「핵무기 비확산 조약」에서 탈퇴하겠다고 한 3·12성명은 범세계적인 핵 비확산 체제에 대한 중대한 도전이며 이미 남북간에 채택된 기본합의서, 비핵화 공동선언 그리고 부속합의서 등 모든 남북합의 사항의 신뢰성을 상실시키는 중대한 행위로 간주한다.-북한이 누구도 설득할 수 없는 부당한 구실로 「핵무기 비확산 조약」을 탈퇴

하겠다는 것은 북한의 핵무기 개발에 대한 의혹을 더욱 깊게 하는 것이다.

-북한의 비핵 보유국으로서의 의무 포기는 한반도의 안정뿐 아니라 세계의 평화와 안전에 대한 심각한 위협이 될 것이며 이에 따른 남북간의 긴장고조와 국제적 제재에 대하여는 북한이 전적으로 책임져야 할 것이다.

-우리 정부는 북한이 이제라도 핵무기 비확산 조약을 탈퇴하겠다는 성명을 즉각 철회하고 「국제원자력기구」가 지난 2·25이사회 결의를 통해 요청한 핵사찰을 허용하고 아울러 「한반도 비핵화 공동선언」에 따른 남북 상호사찰에도 조속히 응할 것을 촉구한다.

-우리 정부는 북한이 「핵무기 비확산 조약」의 탈퇴선언 이후 야기할지도 모를 어떤 도발적 위협에 대해서도 즉각적이고도 단호하게 대처할 수 있는 만반의 준비를 갖추고 있음을 경고한다.

∞자료출처: 『서울신문』, 1993년 3월 13일자, 2면.

<부록-5>

#미국-북한 공동성명

(1993년 6월11일, 제네바)

U.S.-North Korean Joint Statement

조선민주주의 인민공화국과 아메리카 합중국은 1994년 6월 2일부터 11일까지 뉴욕에서 정부차원의 회담을 가졌다. 회담에는 북한의외무성의 제1부상 강석주를 단장으로 하는 대표단과 미국 국무부차관보 로버트 L. 갈루치를 단장으로 하는 대표단이 각기 양국의 정부를 대표하여 참석하였다. 회담 중 양측은 한반도의 핵문제를 근본적으로 해결하기 위한 정책문제를 논의했다. 양측은 공히 핵의 비확산이라는 관점에서 한반도 비핵화 공동선언에 대한 지지를 표명하였다. 조선민주주의 인민공화국과 합중국은 다음의 원칙에 합의하였다.

-핵무기를 포함한 무력의 위협 및 사용에 대한 보증

-핵이 없는 한반도의 평화 및 안전, 완전한 안전조치의 공정한 적용, 각자의 주권에 대한 상호존중, 각자의 내부분쟁에 대한 비 간섭 포함.

-한국의 평화적 통일에 대한지지

이 맥락에서 양국정부는 평등하고 편견 없는 기초위에 대화를 계속하기로 합의하였

다. 그 점과 관련하여 조선민주주의 인민공화국 정부는 핵무기의 비확산에 관한 조약으로부터의 탈퇴의 효력발생을 필요하다고 고려하는 기간동안 중지시키기로 결정했다.

∞자료출처 : 김태현 (역), 『북핵위기의 전말』 (서울: 모음 북스, 2004), p. 501.

<부록-6>

#美·北 第3段階 會談 合議 發表文

1994년 8월 12일

AGREED STATEMENT

The delegations of the United States of America (U.S.) and the Democratic People`s Republic of Korea(DPRK) met in Geneva from August 5-12, 1994, to resume the third round of talks.

Both sides reaffirmed the principles of the June 11, 1993, U.S.-DPRK joint statement and reached agreement that the following elements should be part of a final resolution of the nuclear issue:

(1) The DPRK is prepared to replace its graphite-moderated reactors and related facilities with light water reactor(LWR) power plants, and the U.S. is prepared to make arrangements for the provision of LWRs of approximately 2,000 MW(e) to the DPRK as early as possible and to make arrangements for interim energy alternatives to the DPRK`s graphite-moderated reactors. Upon receipt of U.S. assurances for the provision of LWRs and for arrangements construction of the 50 MW(e) and 200 MW(e) reactors, forego reprocessing, and seal the Radiochemical Laboratory, to be monitored by the IAEA.

(2) The U.S. and the DPRK are prepared to establish diplomatic representation in each other`s capitals and to reduce barriers to trade and investment, as a move toward full normalization of political and economic relations.

(3) To help achieve peace and security on a nuclear-free Korean Peninsula, the U.S. is prepared to provide the DPRK with assurances against the threat

or use of nuclear weapons by the U.S., and the DPRK remains prepared to implement the North-South Joint Declaration on the Denuclearization of the Korean Peninsula.

(4) The DPRK is prepares to remain a party to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons and to allow implementation of its safeguards agreement under the Treaty.

Important issues raised during the talks remain to be resolved. Both sides agree that expert-level discussions are necessary to advance the replacement of the DPRK's graphite-moderated program with LWR technology, the safe storage and disposition of the spent fuel, provision of alternative energy, and the establishment of liason offices. Accordingly, expert-level talks will be held in the U.S. and DPRK or elsewhere as agreed. The DPRK and U.S. agreed to recess their talks and resume in Geneva on September 23, 1994.

In the meantime, the U.S. will pursue arrangements necessary to provide assurances for the LWR project to the DPRK will observe the freeze on nuclear activities and maintain the continuity of safeguards, as agreed in the June 20-22, 1994, exchange of messages between Assistant Secretary of State Robert L. Gallucci and First Vice Minister of Foreign Affairs Kang Sok Ju.

《번역문》

아메리카 합중국과 조선민주주의인민공화국 간의 합의성명
(1994년 8월 12일, 제네바)

Agreed Statement Between the United States of America and the Democratic People`s Republic of Korea

아메리카 합중국(미국)과 조선민주주의인민공화국(북한)의 대표단은 1994년 8월 5일부터 12일까지 제 3차 회담을 위해 제네바에서 만났다.

양측은 1993년 6월11일 미·북한 공동성명의 원칙을 재확인하고 다음의 요소들이 핵 문제의 최종적 해결의 일부분이 되기로 하는 합의에 도달했다.

(1) 북한은 흑연감속원자로와 관련시설을 경수로(LWR)발전소로 대체할 용의가 있으

며, 미국은 가급적 빠른 시일에 북한에 2,000 MW(e)용량의 경수로를 제공하기 위한 조치와 북한이 흑연감속원자로 잠정적 대체에너지 제공에 대한 미국의 보증서를 받는 즉시 북한은 50MW(e) 및 2,000 MW(e)원자로의 건설을 동결하고, 재처리를 포기하며, 방사화학실험실을 보완하고 IAEA의 감시를 받는다.

(2) 미국과 북한은 정치적 및 경제적 관계를 완전히 정상화하기 위한 단계로서 각자 상대국의 수도에 외교대표부를 설립하고 무역과 투자에 대한 장벽을 낮출 용의가 있다.

(3) 핵이 없는 한반도의 평화와 안전을 성취하는데 도움을 주기위해 미국은 북한에 미국이 핵무기를 사용하거나 위협하지 않을 것이라는 보장을 제공할 용의가 있으며, 북한은 한반도 비핵화에 관한 남북공동선언을 이행할 용의가 있다.

(4) 북한은 핵무기의 비확산에 관한 조약에 잔류하고 조약에 따른 안전협정의 이행을 허용할 준비가 되어있다.

회담중 제기된 중요한 문제들이 아직 미해결이다. 양측은 실무급 회담이 북한의 흑연 감속 프로그램을 경수로 기술로 대체하는 문제, 사용후 연료를 안전하게 보관하고 처분하는 문제, 대체에너지의 제공 그리고 연락사무서의 설치하는 문제를 진전시키는데 필요하다는데 동의한다. 따라서 실무급 회담이 미국이나 북한, 혹은 기타 합의되는 제3의 장소에서 열릴 것이다. 북한과 미국은 회담을 정회하고 1994년 9월 23일 제네바에서 재개하기로 합의했다.

그 사이 미국은 핵문제의 최종적 해결의 일부로서 북한에 경수로 프로젝트에 대한 보증을 제공하기 위해 필요한 조치를 추진하고 북한은 1994년 6월 20일~22일 로버트 갈루치 국무부 차관보와 강석주 외무성 제1부상 사이에 교환된 메시지에서 합의된 바에 따라 핵 활동의 동결을 준수하고 안전조치의 계속성을 유지할 것이다.

∞자료출처 : 김태현 (역), 『북핵위기의 전말』(서울: 모음 북스, 2004), pp. 502-503.

<부록-7>

#美合衆國과 朝鮮民主主義人民共和國 基本 合議文

1994년 10월 21일

AGREED FRAMEWORK

Delegations of the Government of the United States of America (U.S.) and the Democratic People`s Republic of Korea(DPRK) held talks in Geneva from September 23 to October 22, 1994, to negotiate an overall resolution of the

nuclear issue on the Korean peninsula.

Both sides reaffirmed the importance of attaining the objectives contained in the August 12, 1994 Agreed Statement between the U.S. and the DRPK and upholding the principles of the June 11, 1993 Joint Statement of the U.S. and the DPRK to achieve peace and security on a nuclear-free Korean peninsula. The U.S. and DPRK decided to take the following actions for the resolution of the nuclear issue:

I. Both sides will cooperate to replace the DPRK's graphite-moderated reactors and related facilities with light-water reactor (LWR) power plants.

1) In accordance with the October 20, 1994 letter of assurance from the U.S. President, the U.S. will undertake to make arrangements for the provision to the DPRK of a light-water reactor project with a total generating capacity of approximately 2,000 MW(e) by a target date of 2003.

-The U.S. will organize under its leadership an international consortium to finance and supply the light-water reactor project to be provided to the DPRK. The U.S., representing the international consortium, will serve as the principal point of contact with the DPRK for the LWR project.

-The U.S., representing the consortium, will make best efforts to secure the conclusion of a supply contract with the DPRK within six months of the date of this document for the provision of the LWR project. Contract talks will begin as soon as possible after the date of this document.

-As necessary, the U.S. and the DPRK will conclude a bilateral agreement for cooperation in the field of peaceful uses of nuclear energy.

2) In accordance with the October 20, 1994, U.S. letter of assurance concerning interim energy alternatives, the U.S., representing the consortium, will make arrangements to offset the energy foregone due to the freeze of the DPRK's graphite moderated reactors, pending completion of the first LWR unit.

-Alternative energy will be provided in the form of heavy oil for heating and electricity production.

-Deliveries of heavy oil will begin within three months of the date of this

Document and will reach a rate of 500,000 tons annually, in accordance with an agreed schedule of deliveries.

3) Upon receipt of U.S. assurances for the provision of light-water reactors and for arrangements for interim energy alternatives, the DPRK will freeze its graphite moderated reactors and related facilities and will eventually dismantle these reactors and related facilities.

-The freeze on the DPRK's graphite-moderated reactors and related facilities will be fully implemented within one month of the date of this document. During this one-month period, and throughout the freeze, the IAEA will be allowed to monitor this freeze, and the DPRK will provide full cooperation to the IAEA for this purpose.

-Dismantlement of the DPRK's graphite-moderated reactors and related facilities will be completed when the LWR project is completed,

-The U.S. and DPRK will cooperate in finding a method to store safely the spent fuel from the 5MW(e) experimental reactor during the construction of the LWR project, and to dispose of the fuel in a safe manner that does not involve reprocessing in the DPRK.

4) As soon as possible after the date of this document U.S. and DPRK experts will hold two sets of experts talks.

-At one set of talks, experts will discuss issues related to alternative energy and the replacement of the graphite-moderated reactor program with the LWR project.

-At the other set of talks, experts will discuss specific arrangements for spent fuel storage and ultimate disposition.

II. The two sides will move toward full normalization of political and economic relations.

1) Within three months of the date of this Document, both sides will reduce barriers to trade and investment, including restrictions on telecommunications services and financial transactions.

2) Each side will open a liaison office in the other's capital following

resolution of consular and other technical through expert level discussions.

3) As progress is made on issues of concern to each side, the U.S. and DPRK will upgrade bilateral relations to Ambassadorial level.

III. Both sides will work together for peace and security on a nuclear-free Korean peninsula.

1) The U.S. will provide formal assurances to the DPRK, against the threat or use of nuclear weapons by the U.S.

2) The DPRK will consistently take steps to implement the North-South Joint Declaration on the Denuclearization of the Korean Peninsula.

3) The DPRK will engage in North-South dialogue, as this agrees framework will help create an atmosphere that promotes such dialogue,

IV. Both sides will work together to strengthen the international nuclear non-proliferation regime.

1) The DPRK will remain a party to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT) and will allow implementation of its safeguards agreement under the Treaty.

2) Upon conclusion of the supply contract for the provision of the LWR project, ad hoc and routine inspections will resume under the DPRK's safeguards agreement with the IAEA with respect to the facilities not subject to the freeze. Pending conclusion of the supply contract, inspections required by the IAEA for the continuity of safeguards will continue at the facilities not subject to the freeze.

3) When a significant portion of the LWR project is completed, but before delivery of key nuclear components, the DPRK will come into full compliance with its safeguards agreement with the IAEA (INFCIRC/403), including taking all steps that may be deemed necessary by the IAEA, following consultations

with the Agency with regard to verifying the accuracy and completeness of the DPRK's initial report on all nuclear material in the DPRK.

《번역문》

아메리카합중국과 조선민주주의인민공화국 간의 합의틀

(1994년 10월 21일, 제네바)

Agreed Framework between the United States of America and the Democratic People's Republic of Korea

아메리카합중국(미국)대표단과 조선민주주의 인민공화국(북한)대표단은 1994년 9월 23일부터 10월 21일까지 제네바에서 한반도 핵문제의 전반적 해결을 협상하기 위한 회담을 가졌다.

양측은 핵이 없는 한반도의 평화와 안전을 달성하기 위해서는 1994년 8월 12일 미국과 북한간의 합의 성명에 포함된 목표의 달성과 1993년 6월 11일 미국과 북한간 공동성명의 원칙의 준수가 중요함을 재확인했다. 미국과 북한은 핵문제를 해결하기 위해 다음과 같은 행동들을 취하기로 결정했다.

I. 양측은 북한의 흑연감속 원자로 및 관련시설을 경수로 발전소로 대체하기 위해 협력한다.

(1) 미국 대통령의 1994년 10월 20일자 보장서한에 의거하여, 미국은 2003년을 목표시한으로 총 발전용량 약 2,000MW(e)의 경수로 프로젝트를 제공하기 위한 조치를 주선할 책임을 진다.

-미국은 북한에 제공할 경수로의 재정조달 및 공급을 담당할 국제 컨소시엄을 미국의 주도하에 구성할 것이다. 미국은 국제 컨소시엄을 대표하여 경수로 사업을 위한 북한과의 주 접촉선 역할을 수행한다.

-미국은 국제 컨소시엄을 대표하여 본 합의문 서명 후 6개월 내에 북한과 경수로 제공을 위한 공급계약을 체결할 수 있도록 최선의 노력을 경주할 것이다. 계약관련 협의는 본 합의문 서명 후 가능한 조속한 시일 내 개시 한다

-필요할 경우 미국과 북한은 핵에너지의 평화적 이용 분야에 있어서의 협력을 위한 양자협정을 체결한다.

(2) 1994년 10월 20일자 대체에너지 제공관련 미국 대통령의 보장서한에 의거 미국은 국제 컨소시엄을 대표하여 북한의 흑연감속 원자로 동결에 따라 상실될 에너지를 첫 번째 경수로 완공 시까지 보전하기 위한 조치를 주선한다.

-대체에너지는 난방과 전력생산을 위해 중유로 공급한다.

-중유의 공급은 본 합의문 서명 후 3개월 내에 개시되고 양측 간 합의된 공급일정에 따라 연간 50만 톤 규모까지 공급된다.

(3)경수로 및 대체에너지 제공에 대한 보장서한 접수 즉시 북한은 흑연감속 원자로 및 관련시설을 동결하고, 궁극적으로 이를 해체한다.

-북한의 흑연감속 원자로 및 관련 시설의 동결은 본 합의문 서명 후 1개월 내 완전 이행된다. 이 1개월 동안 및 전체 동결기간 중 IAEA에 대해 전적인 협력을 제공한다.

-북한의 흑연감속 원자로 및 관련 시설의 해체는 경수로 사업이 완료될 때 완료된다.

-미국과 북한은 5MW(e)실험용 원자로에서 추출된 사용 후 연료봉을 경수로 건설기간 동안 안전하게 보고나하고, 북한 내에서 재처리하지 않는 안전한 방법으로 동 연료가 처리될 수 있는 방안을 강구하기 위해 상호 협력한다.

(4)본 합의 후 가능한 조속한 시일 내에 미국과 북한의 전문가들은 두 종류의 전문가 협의를 가진다.

-한쪽의 협의에서 전문가들은 대체에너지의 흑연감속 원자로의 경수로로의 대체와 관련문제를 협의한다.

-다른 한쪽의 협의에서 전문가들은 사용 후 연료 보관 및 궁극적 처리를 위한 구체적 조치를 협의한다.

II. 양측은 정치적 및 경제적 관계의 완전정상화를 행해 나아간다.

(1)합의 후 3개월 이내 양측은 통신 및 금융거래에 대한 제한을 포함한 무역 및 투자 제한을 완화시켜 나간다.

(2)양측은 전문가 급 협의를 통해 영사 및 기타 기술적 문제가 해결된 후에 쌍방의 수도에 연락사무소를 개설한다.

(3)미국과 북한은 상호 관심사항에 대한 진전이 이루어짐에 따라 양국관계를 대사급으로 까지 격상시켜나간다.

III.양측은 핵이 없는 한반도의 평화와 안전을 위해 함께 노력한다.

(1)미국은 북한에 대한 핵무기 불위협 또는 불사용에 관한 공식보장을 제공한다.

(2)북한은 한반도의 비핵화 공동선언을 이행하기 위한 조치를 일관성 있게 취한다.

(3)본 합의문이 대화를 촉진하는 분위기를 조성해 나가는데 도움을 줄 것이기 때문에 북한은 남북대화에 착수한다.

IV.양측은 국제적 핵 비확산 체제를 강화하기 위해 함께 노력함.

(1)북한은 핵 비확산 조약(NPT) 당사국으로 잔류하며 동 조약상의 안전조치협정이행을 허용한다.

(2)경수로 제공을 위한 공급계약 체결 즉시, 동결 대상이 아닌 시설에 대하여 북한과

IAEA간 안전조치 협정에 따라 임시 및 일반사찰이 재개된다. 경수로 공급계약 체결 시까지, 안전조치 연속성을 위해 IAEA가 요청하는 사찰은 동결 대상이 아닌 시설에서 계속된다.

(3)경수로 사업의 상당부분이 완료될 때, 그러나 주요 핵심부품의 인도이전에, 북한은 북한 내 모든 핵물질에 관한 최초보고서의 정확성과 안전성을 검증하는 것과 관련하여 IAEA와의 협의를 거쳐 IAEA가 필요하다고 판단하는 모든 조치를 취하는 것을 포함하여 IAEA 안전조치협정(INFCIRC/403)을 완전히 이행한다.

로버트 L. 갈루치
미합중국 수석대표
미합중국 순회대사

강석주
조선민주주의 인민공화국 수석대표
조선민주주의 인민공화국 외무성 제1부상

∞자료출처 : 김태현 (역), 『북핵위기의 전말』 (서울: 모음 북스, 2004), pp. 503-505.