

Hot Issue & Cool Vision

2004/11/09

미 대선 이후 한미관계 전망

신성호 (서울대 국제대학원 교수)

차례

1. 지난 4년 평가
2. 북핵문제와 한미갈등
3. 2004 대선 이후 미국의 한반도 정책
4. 한국의 대응과제

내용 문의 :

주소 서울시 중구 서소문동 39-1 신아빌딩 704 (우100-813)

미래전략연구원 <http://www.kifs.org>

전화 (02)779-0711 / 팩스 (02)779-0718 / e-mail kifs@kifs.org

민족의 미래를 준비하는

미래전략연구원

미 대선 이후 한미관계 전망

신성호 (서울대 국제대학원 교수)

1. 지난 4년 평가

지난 4년간 부시행정부 하에서 한미관계는 중대한 도전과 변화에 직면하면서 많은 갈등과 어려움을 겪었다. 2000년 3월, 취임 이후 아직 채 정비되지 않은 부시 대통령과의 만남을 서둘러 주선한 김대중 정부는 한국이 추구하던 남북관계 정상화에 대한 부시 대통령의 냉담한 반응에 놀라운 가슴으로 돌아 올 수밖에 없었고, 이는 이 후 양국관계에 불행한 사건의 연속을 상징하는 시발점이 되었다. 북한의 농축 우라늄 개발 의혹과 북미간의 대립, 9/11 테러와 “악의 축”으로 떠오른 북핵문제, 미군 장갑차에 의한 여중생 사망으로 촉발된 전 국민적 반미감정의 확산, 노무현 정부의 자주적 대미외교 추구에 대한 국내갈등, 미국의 이라크침공과 한국의 파병논란, 급변하는 미국의 세계전략과 주한미군재배치를 둘러싼 양국간의 줄다리기 등은 이전까지 당연시 여겨온 한미동맹의 의의와 전통적인 상호우호의 양국관계를 다시 돌아보게 하는 계기를 제공하였다.

오늘날 양국관계의 문제와 현안을 분석하는데 있어서, 그 원인과 책임을 양국 지도자나 정부 인사들의 개인적인 성향의 문제에만 초점을 맞추는 경향이 있다. 예를 들어 한국내의 소위 진보 성향의 인사들은 부시대통령의 독선적이고 강경한 개인적인 스타일과 그를 둘러싼 참모진들의 보수성이 오늘날 대북문제를 포함한 한국정부와의 갈등에 가장 큰 문제점을 제공한 것으로 주장한다. 이에 반해 보수 진영에서는 김 대중 전 대통령에 연이은 노 무현 대통령 및 그를 둘러싼 참모진들의 친북적이고 반미적인 성향 및 정책이 현재 한미 갈등의 주 요인을 제공했다고 믿는다.

그러나 이러한 접근은 양국 내부의 보다 근본적인 구조적 변화의 요인을 간과하는 우를 범하고 있다. 한국이나 미국에서와 같이 대통령이 국가외교 안보에 중추적인 역할을 하는 대통령제의 특성상 대통령 개인의 신념이나 성향이 외교정책에 큰 영향을 미치는 것은 부정할 수 없는 사실이다. 또한 부시 대통령이나 노무현 대통령 모두 본인의 신념에 따라 강한 소신을 가지고 정책을 추구하는 성향이 있는 것도 사실이다. 그러나 개인보다는 국익을 추구하는 외교안보의 주요 의사결정에 있어서, 아무리 강한 신념의 대통령이라 할지라도, 입법부나 여론 및 각종 사회집단의 견제를 받는 민주주의 사회에서는 (더욱이 다음 번 선거에서의 정권 재창출을 추구하는 정치인으로서) 당시의 사회요구를 무시한 채 개인의 신념만으로 정책결정을 할 수는 없다. 이러한 맥락에서 지난 기간 대북정책을 위시한 부시대통령의 외교정책도 결국은 9/11 테러와 이로 인한 미국 안보환경의 변화라는 구조적 요인의 산물로 이해해야 한다. 마찬가지로 김 대중 전 대통령 이후 노 무현 대통령의 등장은 이들 개인의 성향과 신념을 따지기 이전에 이를 가능하게 했던 한국사회의 구조적 변화가 무엇인가를 파악하는 것이 보다 중요하다. 결국 노 무현 대통령의 당선도

역사적 우연이 아닌 시대변화의 산물로 이해할 때, 현재 한국정부의 대미정책도 결국 한국사회의 변화된 요구를 반영하고 있는 것으로 보아야 한다. 따라서 현재의 한미관계는 그간 급격히 변화한 국제정세와 양국의 국내정세가 복합적으로 작용한 결과로 파악해야 한다. 이러한 접근은 앞으로의 한미관계를 가늠하는 데에 보다 유의한 단초를 제공한다.

2. 북핵문제와 한미갈등

그렇다면 현재 한미관계를 결정짓는 구조적 요인과 변화는 무엇인가? 지난 4년간 한미관계에 있어서 가장 중요한 변수로 무엇보다 북핵문제와 이를 둘러싼 양국간의 갈등을 들 수 있다. 지금까지 양국은 북핵 불용을 통한 한반도 비핵화와 이 문제의 평화적 해결이라는 원칙에는 합의를 하면서도, 실질적 목표와 구체적 해결방안에 있어서는 상당한 입장의 차이를 보여 왔다. 즉 미국의 경우 북핵 불용에 중점을 둔 대북 강경노선을, 한국의 경우 평화적 해결에 중점을 둔 대북대화정책을 추구하였다. 이는 양국정부에 의해 강조된 북핵공조라는 외교적 수사에도 불구하고, 대북정책에 있어 많은 이견과 갈등을 표출했고, 양국관계 전반에 가장 큰 걸림돌로 작용하였다. 이러한 한미의 북핵문제에 대한 인식과 정책의 차이는 양국 사회내부에 일어난 일련의 변화에서 그 원인을 찾을 수 있다.

먼저 미국의 경우 9/11테러는 세계의 초강대국 미국으로 하여금 외부로부터의 위협에 극도로 민감하게 반응토록 하였고, 이전의 안보위협에 대한 근본적인 새로운 접근을 하도록 만들었다. 독선적 일방주의, 공세적인 예방공격, 비타협적 안보정책 등으로 특징지어지는 부시대통령의 외교정책도 결국 이러한 사회의 분위기를 반영하는 것이라 할 수 있으며 이번 선거를 통해 재차 확인되었다. 한편, 한국사회는 지난 반세기 동안의 경제성장과 민주주의의 성숙 속에 우리 스스로에 대한 강한 자신감을 가지게 되었고, 극심한 경제난으로 표출된 북한체제의 상대적 몰락은 북한의 위협을 실질적으로 덜 느끼게 만들었다. 특히 김 대중 전 대통령에 의해 시작된 남북화해협력 정책은 북한을 체제경쟁의 상대보다는 경제원조의 대상으로 느끼게 하였고, 이는 한국사회에 새로운 민족주의적 색채를 강하게 드리우게 하였다.

이러한 변화는 북핵문제를 접근하는 한미양국의 입장에 반영되었다. 핵무기 등의 대량살상무기를 이용한 테러의 가능성은 미국으로 하여금 북핵을 결코 용납할 수 없는 국가안보에 가장 중요한 위협으로 인식하게끔 만들었다. 이에 반해 북한의 핵 개발을 남한에 대한 공격용보다는 체제유지의 고육책으로 이해하는 한국은 북한의 핵 위협보다는 이를 둘러싼 북미간의 군사무력충돌 가능성을 가장 큰 안보위협으로 인식하게 되었다. 이러한 차이는 북한의 핵 개발의도에 대한 양국의 해석에도 미묘한 차이를 드러내고 있다. 북한의 체제자체에 대해 부정적인 시각을 지닌 부시행정부는 북한이 체제유지의 마지막 수단인 핵무기를 결코 쉽게 포기하지 않으리라고 본다. 1998년에 비밀스레 시작된 농축우라늄을 이용한 제2의 북핵 프로그램은 이러한 미국의 믿음을 강화시키는 결정적 계기가 되었다. 이에 대해 한국은 적절한 대가만 주어진다면 북한이 핵을 포기할 것으로 믿고 있으며, 문제는 어떻게 이를 설득시킬 것인가의 방법을 찾아내는 것으로 이해하고

있다.

북핵문제에 대한 양국의 시각과 접근방식의 차는 지난 4년간 북핵문제의 해법을 둘러싼 정책상의 미묘한 갈등을 초래했다. 이는 상호간의 의도에 대한 불신을 심화시키면서 양국관계 전반에 난기류를 형성하는 주요 원인이 되어왔다. 이라크 전쟁에서 보인 미국의 일방주의적인 태도는 한반도에서 미국의 군사행동에 대한 우려를 증폭시키면서 한국사회 전반에 미국에 대한 부정적인 인식을 확산시켰다. 새로이 제기된 주한미군의 재조정은 이러한 의혹을 더욱 증폭시키는 한편, 기존의 한미동맹 지지층에 있어서도 미국의 한미동맹에 대한 의지를 의심케 하는 계기가 되었다. 한편, 미국 측의 입장에서는 북핵 문제에 대한 한국정부의 유화적 태도 뿐 아니라, 주한미군을 둘러싼 한국 내 여론의 악화, 기지이전협상에서의 혼선, 이라크 파병에 대한 여론의 강한 반대와 이로 인한 정부 정책의 혼선 및 지연 등으로 인해 한국사회 및 정부의 한미동맹에 대한 의지를 의심하게 되었다. 따라서 북핵 문제의 외교적 돌파구를 위해 내심 케리 후보가 주장한 양자협상의 가능성에 기대하던 많은 이들에게 부시대통령의 재선은 향후 4년간의 한반도와 양국관계에 대한 전망을 더욱 어둡게 하고 있다.

3. 2004 대선이후 미국의 한반도 정책

그렇다면 부시대통령의 재선은 앞으로 4년간 한반도 상황과 한미관계에 무엇을 의미하는가? 이번 미국 대선에서 드러난 가장 뚜렷한 특징은 국가안보가 선거의 가장 큰 쟁점이 되었다는 점이다. 지금까지 미국 대선에서 국외정치, 특히 안보가 선거의 중심문제가 된 사례는 거의 드물었다. 그리고 이것은 흥미를 거듭하고 있는 이라크 상황과 국내 경제의 부진에도 불구하고 부시대통령의 재선을 돕는 가장 큰 요인이 되었다. 특히 4년 전 플로리다의 혼란을 능가하는 대접전이 될 것이라는 선거전의 예측과는 달리, 전체 집계에서 380 만표이상의 차이를 보인 일반투표와 함께, 지난번 논란이 된 선거인단 수에서도 확실한 우위로 의외로 쉽게 부시 대통령이 승리함으로써 인해, 제2기 부시 행정부는 보다 자신감을 가지고 기존의 정책을 추구할 수 있는 발판을 마련하였다. 더욱이 대통령 선거와 함께 치러진 의회 선거에서도 공화당이 선전, 상원과 하원을 모두 장악한 것도 부시대통령의 정책추진에 더욱 큰 힘을 실어 줄 것이다. 이를 반영하듯 선거 직후 이루어진 첫 번째 기자회견에서 부시 대통령은 이번 선거가 자신에게 큰 “정치적 자산 (political capital)”을 가져다주었다고 천명하였다.

북핵문제와 관련하여 부시대통령의 재선은 긍정과 부정의 두 가지 요소를 가진다. 우선 부정적인 요인으로는 기존의 비타협적인 자세가 계속될 것이라는 점이다. 이는 북한이 핵 문제에 먼저 전향적인 모습을 보이지 않는 한, 해결의 실마리는 찾기가 어려울 것이라는 전망을 의미한다. 이러한 가운데 부시행정부가 압박의 수위를 높이고 이에 대해 북한이 강경대응으로 나올 경우 한반도에 1994년 당시와 같은 위기가 고조될 가능성이 높다. 일단 현재로서 미국은 6자회담을 통한 외교적 해결을 시도할 것으로 보인다. 그러나 북한이 미국의 완전하고 검증가능한 불가역적인 핵 폐기 (Complete Verifiable Irreversible Dismantlement: CVID)의 “전략적 선택 (Strategic

Choice)” 요구를 외면한 채, “동결대 보상”의 원칙을 고집한다면, 부시행정부는 각종 압력수단을 본격적으로 가동할 가능성이 크다. 이러한 미국의 압박은 북핵 문제의 유엔 상정, 대북경제제재, 북한 인권법을 이용한 대량탈북 유도, 확산안보구상(Proliferation Security Initiative:PSI)의 시행과 봉쇄 등의 수순을 밟을 것이다. 이에 대한 북한의 강경대응은 한반도의 군사적 긴장을 높일 것이다.

그러나 이러한 비관적인 전망에 다소 희망적인 요인은 그나마 북한문제가 당장 새 행정부의 가장 중요한 문제로 다루어지지 않을 것이라는 점이다. 선거전 후보 토론에서 케리 후보는 이라크 문제보다 북핵 문제가 미국안보에 가장 중요한 위협이라고 주장하며 조속한 해결을 위한 북한과의 양자협상을 제안하며 부시대통령을 압박했다. 이에 대해 부시 대통령은 이라크 전쟁의 정당성을 강조하며, 북핵문제에 관해서는 기존의 6자회담을 통한 다자적 접근의 효용성을 역설하였다. 따라서 부시의 당선은 미 외교정책의 초점이 당분간은 이라크 사태의 안정화에 맞추어 질 것임을 예상케 한다. 선거직후 회견에서 부시대통령은 자신의 외교정책에 대한 미국민의 재신임을 상기시키면서, 이라크사태 해결을 통한 중동지역의 민주질서 확산에 강한 의지를 나타내었다. 이에 반해 북핵문제에 대해서는 언급을 하지 않음으로써 이라크 사태가 진정될 때까지는 이 문제를 전면에 내세우고 싶지 않은 부시행정부의 속내를 암시하였다.

따라서 비록 한반도에서 북핵 문제로 인한 긴장이 고조되더라도 북한이 한반도에서 군사 행동을 일으키거나 핵무기를 테러리스트에게 이전하는 등의 무모한 행동을 취하지 않는 한, 미국의 압박정책이 바로 한반도에서 미국의 군사행동으로 이어질 가능성은 크지는 않다. 이는 부시 대통령 및 그의 참모들이 북한에 대한 군사행동이 초래할 위험과 부담을 충분히 이해하고 있기 때문이다. 지금까지 부시 대통령 스스로 북한에 대한 침공의 의사가 없다는 것을 재차 천명했으며, 최근 한국을 방문한 파월 국무장관이나 얼마 전 부임한 크리스토퍼 힐 주한 대사도 여기에 대해서는 비교적 명확하게 미국의 군사행동 가능성에 부정적인 입장표명을 한 것은 이를 뒷받침한다. 따라서 미국이 군사적 행동을 배재하지 않는다는 입장은 북한에 대한 선제공격을 염두에 둔 발언이라기보다는 압박과 경고의 의미로 이해해야 할 것이다. 한반도에서의 무력충돌이 가져올 엄청난 희생과 비용, 중국과 한국의 반발, 그리고 무엇보다도 장기화 될 것으로 전망되는 이라크 사태로 인해, 부시행정부는 당장의 군사행동보다는 압박을 통한 북한체제의 중장기적 변환을 시도할 가능성이 상대적으로 크다.

4. 한국의 대응과제

부시대통령이 재선됨으로 인해 기존의 북핵문제와 주한미군 재조정 등의 미국의 한반도 정책의 근본기조에는 커다란 변화가 없을 것으로 예상된다. 지금 현재로서는 북한이 핵 포기를 전제로 미국의 요구를 먼저 상당히 수용하지 않는 한 북미관계는 악화될 수밖에 없다. 북한의 계속되는 핵 억제주장은 미국으로 하여금 점차로 압박의 수위를 높여가는 정책을 취하게 될 것이다. 이

과정에서 한국정부가 미국의 정책에 얼마나 긴밀하게 협력하는지의 여부가 결국 제2기 부시 행정부하에서 한미관계를 결정짓는 가장 중요한 변수가 될 것이다. 이것은 계속되는 북미대결과 부시행정부의 압박 하에서, 비록 한반도에서 당장 군사적 충돌이 일어날 가능성을 배제하더라도, 북한뿐 아니라 한국정부도 일종의 “전략적 선택”을 해야 할 필요성을 제기한다.

지금까지 양국은 한반도의 비핵화와 북핵의 평화적 해결이라는 대원칙에는 동의를 하면서도, 그 우선순위에 있어서는 미국의 북핵 제거와 한국의 한반도 전쟁방지라는 차이로 인해 대북정책에 혼선과 갈등을 야기한 측면이 있다. 지금까지 한국정부는 한반도 전쟁 가능성을 염려한 나머지 미국의 강경책에 대한 무조건적인 반대 속에 남북경협에 지나치게 매달리는 경향을 보여 왔다. 이는 결과적으로 북한으로 하여금 민족 대 동맹의 이분법으로 양국관계를 이간시키고 핵 문제해결을 의지를 약화시키는 결과만을 초래했다. 그러나 이제는 한국정부도 북핵의 제거 없이 진정한 남북화해협력과 평화체제구축은 불가능하다는 전제하에, 미국과 함께 북핵에 대한 진정한 공동의 전선을 형성, 조속한 핵 포기만이 체제유지와 경제상황개선의 유일한 해결책임을 강력하게 설득해야 한다.

이를 위해서는 핵 문제와 남북관계를 보다 신축성 있게 운영하려는 접근이 필요하다. 즉 북한의 핵 개발에 대한 미국과의 공조는 남북관계의 경색과 한반도의 전쟁가능성으로 이어진다는 이분법적 논리에서 벗어나, 미국의 핵 정책에 협조하면서도 남북관계를 북한의 경제이해에 따라 별도로 진행할 수도 있는 가능성을 타진해 보아야 한다. 이러한 점에서 일본 고이즈미 총리의 대북 대미 외교는 우리에게 시사하는 바가 크다. 북핵 문제에 관해서는 미국과 긴밀한 정책 협조를 바탕으로 부시행정부와 그 어느 때보다 긴밀한 관계를 구축한 고이즈미 정부는 대북외교에 있어서도 남치일본인 협상을 위한 독자적 행보를 미일 양국관계의 손상 없이 성공적으로 수행 해 오고 있다. 특히 일본의 긴밀한 미일동맹구축과 북핵공조를 강력하게 비판해온 북한이 두 번이나 고이즈미 총리와의 정상회담을 허용한 것은 앞으로 우리가 남북관계와 북핵 문제를 신축적으로 운영함에 있어서 참고로 삼아야 할 점이다.

미국과의 효과적인 북핵 공조를 위한 현안으로는 교체될 것으로 예상되는 제2기 부시행정부의 외교안보라인과의 긴밀한 협조관계를 구축하는 것이 우선 과제이다. 비록 부시대통령의 대북정책 기조에는 근본적인 변화가 없다하더라도, 새로이 임명되는 국무장관, 국가안보보좌관 및 이에 따른 각 부처 실무진 들의 재편은 제2기 부시행정부의 구체적 대북정책을 재점검하고 전략을 새로 짜는 계기를 제공할 것이다. 따라서 한국정부는 이 과정에서 일어나는 변화와 정책기조를 면밀히 파악하여 이에 맞는 정책을 수립해야 할 것이다. 그리고 이러한 과정은 일정기간을 필요로 할 것이기 때문에, 부시행정부의 향후 정책을 선불리 예단하고 이에 무리하게 맞추거나 대응하기 보다는 당분간은 2기 행정부의 정책이 구체적 윤곽을 드러낼 때까지 우리 스스로의 정책을 점검하면서 준비하는 신중한 자세가 요구된다. 특히 미국과 충분한 사전 조율 없는 무리한 북핵 중재노력에는 신중을 기하는 자세가 요구된다. 예를 들어 조급한 남북정상회담의 추진은 현재로서 그 가능성 자체도 불투명하지만, 설사 이루어진다 하더라도, 핵 문제해결의 확실한 성과 없이는 향후 미국과의 공조를 처음부터 가로막는 불행한 결과만을 초래할 것이다. 따라서 인내를 가지

고 보다 장기적인 관점에서 이 문제를 미국과 협의해 나가는 것이 우리에게 현재 필요한 자세이다.

북핵과 함께 주한미군의 재조정은 양국관계에 또 다른 주요 현안으로 남을 것이다. 이에 관해서는 양측이 이미 규모와 시기를 놓고 어느 정도의 기본적인 합의를 도출한 상태여서 문제는 이를 얼마나 실효성 있게 잘 시행해 나가느냐가 한미 동맹의 위상강화에 중요할 것이다. 특히 용산 기지의 오산·평택으로의 순조로운 이전이 가장 중요한 과제가 될 것이다. 이와 관련하여 새로운 기지부지로 편입대상이 된 오산·평택지역의 일부 주민들이 여기에 반발하여 기지수용을 거부할 조짐에 대한 정부의 신중한 접근과 대비가 요구된다. 이미 부안 원전 수거물 센터 건립과 관련하여 지역주민의 반발에 홍역을 치룬바 있는 정부가 이 지역 주민들이 각종 시민단체와 연합하여 미군기지 이전에 거센 반발을 할 경우 이들을 설득, 미군기지의 이전을 얼마나 원만하게 처리하느냐가 가장 큰 현안으로 떠오를 것이다. 특히 이 과정에서 또 다른 형태의 거센 반미시위가 촉발되어 양국간의 관계가 손상되는 일이 없도록 정부는 각별한 노력과 주의를 기울여야 할 것이다. 또한 최근 양국은 앞으로 미국이 추진하는 동북아시아에서의 주한미군의 성격변화를 논의하고 미래의 한반도 주변상황의 변화에 맞는 동맹의 성격을 재정립하기 위한 고위급 회담을 개최하기로 합의하였다. 양국은 이에 대한 충분한 협의를 통해 최근 한국 내에서 논란이 일고 있는 주한 미군의 새로운 역할과 범위에 대한 명확한 기준을 마련, 주한미군이 진정으로 동북아에서 평화유지군으로서의 역할을 할 것임을 국내는 물론 주변국들에게 설득시키는 노력을 하여야 한다.

제 2기 부시행정부와의 한국정부와의 긴밀한 협조 체제 구축은 단기적으로는 북한 핵 문제의 평화적 해결뿐 아니라 장기적인 한미관계의 재정립에 중요한 시발점이 될 수 있다. 앞에서 설명한 북핵문제와 주한미군의 재조정을 원활히 해결하고, 장기적인 한미양국관계의 발전을 위한 기초 작업의 하나로 변화하는 미국의 모습을 있는 그대로 정확히 이해하려는 노력이 한국사회에 요구된다. 현재의 한국사회는 한반도에서의 탈냉전을 이야기하면서도 미국에 대한 인식은 역설적으로 여전히 냉전시기의 한미관계에 근거하고 있는 모습을 보인다. 진보 측에서 흔히 비판하는 맹목적인 숭미주의가 6.25 전쟁 당시 한국을 구한 평화의 수호자로서, 시장경제와 민주주의의 전도자로서, 오로지 긍정적인 미국의 아름다운 모습만을 상징하고 있다면, 보수에서 비판하는 급진적 반미주의 역시 한반도의 분단을 획책하고, 80년대 민주화 운동을 무참히 짓밟은 군사정권을 지원한 비도덕적 미국의 모습만을 상징하고 있다. 이것은 냉전이후 군사, 경제, 문화 모든 면에서 진정한 세계의 초강대국으로 부상함과 동시에 테러의 공포에 초조한 미국의 새로운 양면성을 한국사회가 제대로 이해하지 못하고 있음을 보여준다. 지금까지 한국사회의 미국에 대한 논쟁은 냉전 이후 새로이 변모하는 미국의 한반도에서의 역할에 대한 객관적이고 정확한 이해를 기초한 한미관계의 현재와 미래에 대한 균형 잡힌 접근보다는, 우리의 자의적 해석에 의한 일방적이고 감정적인 대안만을 내놓는 경향을 낳았다. 따라서 장차 21세기 한미 양국관계의 새로운 정립을 위해서는 북한뿐 아니라 미국에 대해서도 “내재적 접근”을 통해 진정한 미국의 본질을 이해하고 이를 통한 실사구시의 한미관계를 정립하려는 노력이 병행되어야 할 것이다.

<2004년 11월 9일 미래전략연구원>