

# 주요국제문제분석

행정간행물등록번호  
11-1260101-000077-03-2005-03

2005. 1. 28



외교안보연구원

## 美 부시 행정부 2기 외교안보팀의 대 한반도 정책 전망

교수 김 성 한

### 1. 부시 2기 외교안보팀 구성과 대외정책 기조

#### 가. 부시 2기 외교안보팀 구성

- 2004년 11월 재선에 성공한 미 부시 대통령은 집권 2기 대외전략 일반 또는 동아시아 정책 관련 외교안보팀 구성원을 다음 표와 같이 내정 또는 유임함.

표. 부시2기 외교안보팀 구성

	직 책	성 명
국 무 부	장관	콘돌리자 라이스(Condoleezza Rice) 전 국가안보보좌관
	부장관	로버트 졸릭(Robert Zoellick) 전 미국무역대표부 대표
	차관	로버트 조셉(Robert Joseph) 전 NSC 비확산담당 선임보좌관
	동아태 차관보	크리스토퍼 힐(Christopher Hill) 전 주한 미국 대사
국 방 부	장관	도널드 럼스펠드(Donald Rumsfeld)(유임)
	부장관	폴 윌포위츠(Paul Wolfowitz)(유임)
	차관	더글러스 페이스(Douglas Feith)(유임)
	동아태 부차관보	리처드 롤리스(Richard Lawless)(유임)
N S C	국가안보보좌관	스티븐 해들리(Stephen Hadley) 전 국가안보 부보좌관
	아시아 담당 선임 보좌관	마이클 그린(Michael Green)(유임)
	아시아 담당 보좌관	빅터 차(Victor Cha) 전 조지타운대 교수

#### <목 차>

1. 부시 2기 외교안보팀 구성과 대외정책 기조
2. 부시 2기 외교안보팀의 대북정책 전망
3. 부시 2기 외교안보팀의 대한정책 전망
4. 고려사항

집권 2기  
부시 행정부의  
대외정책 2대기조는  
반테러와  
자유의 확산...

- 미국 외교안보정책, 특히 아시아 관련 정책은 대체적으로 상기 외교안보팀 구성원들의 보좌를 받아 대통령이 최종 결정하므로 새로 구성된 부시 2기 외교안보팀의 외교안보문제 일반, 북핵문제 및 한미관계에 관한 인식 등을 파악할 경우 집권 2기 부시 행정부의 대 한반도 정책의 대강을 전망해 볼 수 있음.
- 외교안보팀 구성원들의 연설, 인터뷰, 저작 등의 내용을 분석해 봄으로써 향후 정책방향을 추론함.

## 나. 대외정책 기조 전망

### (1) 자유의 확산

- 2005년 1월 18-19일 상원 인사청문회에서 라이스 장관은 “세계를 보다 안전하고 보다 자유롭게 만들어야 한다. 이를 위해 미국외교는 자유를 선호하는 세계에서 힘의 균형을 이루는데 사용되어져야 한다. 미국과 자유세계는 테러와 폭정에 맞서 장기적 투쟁을 전개해 나가야 할 상황이다”라고 하여 집권 2기 부시 행정부의 대외정책 기조는 반테러 전쟁의 지속과 더불어 자유를 수호하기 위한 적극적인 외교를 전개할 것임을 시사함.
- 라이스 장관은 또한 “이 중요한 역사적 순간에 미국 외교는 세 가지 과제를 안고 있다. 첫째는 공동의 가치와 법치에 바탕을 둔 국제체제를 건설하기 위해 ‘민주주의 공동체’(community of democracies)를 단결시키는 일이고, 둘째는 자유세계의 공동안보를 위협하는 세력에 맞서 싸우기 위해 민주주의 공동체를 강화하고 테러의 자양분인 ‘절망’(hopelessness)을 줄여나가는 일이며, 셋째는 자유와 민주주의를 전 세계에 확산시키는 것으로서 이것이 바로 부시 대통령이 세계를 향해 내건 사명이요 미국외교의 가장 큰 임무다”라고 강조함으로써 ‘자유의 확산’이 미 대외정책의 핵심 기조임을 선언함.
- 라이스 장관은 특히 “확실히 우리들이 살고 있는 세상에 아직도 쿠바, 버마, 북한, 이란, 벨로루시, 짐바브웨 등과 같은 ‘폭정의 잔존지역들’(outposts of tyranny)이 있다. 이러한 ‘공포사회’(fear society)에 사는 사람들이 자유를 얻기까지 우리는 쉴 수 없다”라고 함으로써 집권 2기 자유의 확산정책을 ‘공세적’으로 전개할

것임을 암시함.

(2) 반테러·반확산 기조 유지

○ 9·11 이후 미국의 외교·안보 전략은 명실 공히 ‘반테러’와 ‘반확산’에 초점이 맞춰져 있으며, 특히 핵·생화학무기와 같은 WMD를 사용한 테러가 행해질 경우 9·11 테러 사태의 수백 배 이상의 사상자를 내는 대재앙적 사태가 발생할 수 있으므로, 부시 2기 행정부는 테러와 WMD가 합쳐진 상태, 즉 ‘WMD 테러’ 가능성을 차단하는 데 총력을 기울일 것으로 전망됨.

- 체니 부통령과 케네디 상원의원 등 정계 인사들과 주요 싱크 탱크 전문가들은 1) 구소련 지역의 핵물질(전 세계의 90%) 관리 부실로 인한 대외 유출, 2) 북한·이란 등 불량 국가들의 관련 물질 판매 가능성, 3) 테러 단체의 집요한 핵물질 입수기도 등을 3대 핵테러 위협 요인으로 보고 있음.
- 부시 행정부는 지금까지 원전 및 핵물질 저장 시설에 대한 경계를 강화하면서 PSI 훈련 확대 및 국제적 핵물질 관리 시스템 구축 등 핵테러 대책 강구에 주력해 오고 있음.

○ 레이건 행정부 시절 국방부 국제안보정책 담당 부차관보, 집권 1기 부시 행정부 NSC 비확산 담당 선임보좌관을 역임하다 볼튼(John Bolton)의 뒤를 이어 집권 2기 부시 행정부의 국무부 비확산 담당 차관으로 내정된 조셉(Robert Joseph)은 현 외교안보팀 중에서 WMD에 의한 대미 테러 가능성을 가장 먼저 역설한 인물 중의 하나임.

- 조셉 차관은 9·11 이전인 1999년 3월 23일 국방대 반확산센터 소장 자격으로 행한 상원 군사위 증언에서 핵·생물·화학무기(NBC)에 의한 테러 가능성을 강력하게 경고한 바 있음.
- 본 증언에서 그는 과거의 억지(deterrence) 모델을 가지고서는 NBC 위협에 대처할 수 없다고 주장함. “과거 미·소는 상호이해, 효과적인 커뮤니케이션, 대칭적인 이해와 위협에 기초한 억지, 즉 합리성에 바탕을 둔 억지전략을 수행하여 효과를 발휘했으나, 북한(당시 Joseph은 알카에다를 명시하진 않았음)과 같은 나라에게는 이러한 전략이 먹혀들 수 없다... 적들이 NBC를 보유해봐야 별 이득이 없다고 생각하도록 대량보복전략과

미국은 앞으로 테러와 WMD가 합쳐진 상태, 즉 ‘WMD 테러’ 가능성을 차단하는데 총력을 기울일 것...

방어전략을 함께 갖출 필요가 있다”고 역설함.

- 이후 조셉 차관은 공공정책연구소(National Institute for Public Policy)의 용역을 받아 「Rationale and Requirements for U.S. Nuclear Forces and Arms Control」이라는 보고서를 출간하였으며, 이는 부시 행정부가 2002년도에 발표한 「핵태세검토보고서」(NPR)의 모태가 됨.

- 라이스 국무장관이 안보보좌관 자격으로 깊이 관여한 2002년 9월 「국가안보전략보고서」(NSS), 부시 대통령이 2004년 2월 11일 국방대학교 연설 시 제안한 핵확산 대처방안 등을 종합해 보건데 집권 2기 부시 행정부의 반테러 및 반확산 정책은 불량 국가 및 테러 집단의 WMD 획득을 저지하기 위해 1) 기존의 다자간 비확산 체제(예: NPT, MTCR, PSI, CWC, BWC)를 강화하는 한편, 2) 적극적인 반확산 노력을 통해 위협이 가해지기 전에 위협요인을 제거하고, 3) WMD 피해 발생시 효과적인 사후관리체제를 강화하는 것으로 요약됨.

- 미국의 반확산 정책의 기본 원칙은 1) 미국과 동맹국에 대한 WMD 사용 방지, 2) WMD 및 관련 물질과 기술의 확산 방지, 3) 테러리스트 국가나 단체의 WMD 보유 방지임.

### (3) 일방주의 색채 완화

- 부시 행정부가 군사력에 바탕을 둔 일방주의 외교를 전개함으로써 범세계적 반미 감정을 야기하였고, 이로 인해 미국의 리더십에 위기가 초래되었다는 비판이 끊임없이 제기되었으므로 집권 2기 부시 행정부는 동맹국과의 협의 체제 강화 등 ‘스타일’ 상의 변화를 보일 것임.

- 부시 대통령은 재선 직후 민주주의 확산 및 대테러전 수행 등과 관련한 EU·NATO와의 협력을 강화하겠다는 입장을 천명하였음.

- 미국으로서는 대 유럽 관계 개선을 통해 동맹국들과의 협력 기반을 확대함으로써 대테러전, 이라크 재건 지원 등을 위한 유럽 제국의 지원을 이끌어 내는 데 주력해야 할 상황임.

- 부시 2기 외교안보팀 구성을 보면 부시 대통령이 이라크전 수행을 위해 국방부 진용을 유입시키되 국무부의 경우 자신의 입장

동맹국과의  
협의 체제  
강화 등 ‘스타일’  
상의 변화를  
보일 것...

을 가장 잘 대변 할 수 있는 라이스(Rice) 보좌관을 장관에 임명하고 국무부와 NSC 진용을 구성하는 데 있어서 라이스의 인적 네트워크(Hadley, Zoellick, Joseph, Cha)를 상당부분 반영하였다는 점에서 집권 1기 동안 네오콘과 온건파 간의 조정 역할을 했었던 라이스 장관을 통해 일방주의적 외교 스타일의 변화를 꾀할 것으로 전망됨.

- 2005년 1월 18-19일 상원 인준청문회에서 라이스 국무장관은 “자유를 존중하는 국제질서 속에서 세력 균형을 창출하고 자유를 증진시키기 위해 미국의 외교력을 사용해야 한다”면서 “이제는 외교를 해야 할 때”(The time for diplomacy is now)라고 말함. 이어 “동맹과 다자제도(multilateral institutions)는 자유를 사랑하는 나라들의 힘을 강화시킬 것”이라고 언급하고, 동시에 “인준을 받게 되면 홍보외교(public diplomacy)를 최우선 순위로 삼을 것”이라고 강조, 미국의 일방주의 경향을 완화함과 동시에 미국 외교정책을 광범위하게 홍보하는 데 주력할 것임을 시사함.

- 국제적 다자 협력에 대한 대내외적 요구에 직면, 미국은 향후 다자간 비확산(non-proliferation)관련협정 (예: NPT, MTCR, BWC)의 검증 체계를 강화하는 데 보다 적극성을 떨 것으로 보이나, 미국의 핵전략 우위(nuclear strategic superiority)를 계속 유지해 나가는 것이 불량 국가나 테러 집단으로부터의 핵위협에 대응할 수 있는 현실적 수단이라고 보는 ‘미국적 예외주의’는 변하지 않을 것으로 보임.
- 부시 행정부는 WMD 테러 공격 가능성이 높을 경우 사전에 위협을 제거한다는 취지의 ‘선제공격 독트린’을 내놓고(2002년 9월 「국가안보전략보고서」) 이라크를 첫 시험대로 삼았으나 ‘절차적 정당성’ 차원에서 문제점을 야기하였으므로, 대외 안보 전략을 수행하는 데 있어서 선제공격론과 같은 공세적 용어의 사용을 자제하면서 유엔과의 협력을 강화하는 등 보완책을 가미할 것으로 보임.

- 부시 행정부는 2002년 국가안보전략보고서(NSS)와 핵태세검토보고서(NPR)에서 (마치 부시행정부의 새로운 독트린인 것처럼) 선제공격론을 언급함으로써 북한으로 하여금 “미국의 대

“동맹과 다자제도는  
자유를 사랑하는  
나라들의 힘을  
강화시킬 것”  
(라이스 국무장관)

북 적대시 정책 때문에 북한으로서는 핵을 포기할 이유가 없다”라는 구실을 주어 핵문제 해결을 더욱 어렵게 만든 측면이 있음.

## 2. 부시 2기 외교안보팀의 대북 정책 전망

### 가. 리비아식 북핵 해법 고수

- 2004년 7월 방한한 라이스 보좌관은 “6자회담에서 북한이 핵폐기를 하는 방향으로 전략적 결정을 해야 할 때가 됐다. 김정일 국방위원장이 카다피 리비아 국가원수와 이야기를 나누면 무엇을 의미하는지 알게 될 것”이라고 언급함으로써 리비아식 북핵 해법에 대한 선호도를 확연히 드러냄. 라이스 보좌관은 방한 시 “북한은 고농축우라늄(HEU) 핵을 인정하고 밝히는 게 중요하다”고 강조, HEU 문제를 회피한 채 플루토늄 핵문제만을 다루는 방식은 미국이 받아들일 수 없다는 점을 시사함.
- 라이스 보좌관은 또한 “북한이 핵활동을 중지하고 국제사찰을 받고 진정한 핵폐기를 결정하게 된다면 얼마나 많은 것이 가능하게 될지 북한은 놀랄 것”이라고 함으로써 북핵 포기 시 미국의 대북 ‘과감한 접근’(bold approach)이 본격화 될 것임을 명확히 함.
- 그러나, 미국 내 언론과의 인터뷰나 연설문(상원 인사청문회 포함) 등에서 지속적으로 나타난 라이스 장관의 북핵문제에 대한 소신은 “미국은 북한과 같은 정권에 대해 단호하고 과단성 있게 접근해야 한다. 첫째로 명백한 억지력의 표현이 있어야 한다. 즉, 그들이 WMD를 획득하여 사용하려 할 경우 국가적 소멸을 가져올 것이기 때문에 사용할 수 없는 무기가 될 것이라는 점을 주지시켜야 한다”에서 나타나듯 조셉 차관의 소신과 유사한 ‘단호한 대응’으로 집약될 수 있음.

부시2기 행정부는  
‘리비아식’  
북핵해법을  
고수할 것이며  
북핵 포기시  
북한에 대해  
‘과감한 접근’을  
본격화할 것...

### 나. ‘매파식 관여’ 정책

- 2004년 11월 20일 한·미 정상회담에서 부시 대통령이 북핵 문제의 평화적 해결을 강조한 것은 한국을 비롯한 여타 관련국들의

입장을 고려한 것이며, 이라크 문제를 비롯한 중동 문제의 민감성으로 인해 북한을 빠르게 압박해 들어가는 것은 효과적이지 못하다는 판단에서 비롯된 것으로 보임.

- 이라크 전후 재건 작업이 순조롭지 못한 상황에서 북한이 핵 실험이나 핵물질 해외 이전과 같은 인내의 '한계선'을 넘지않는다면 북핵문제를 제한적으로 '관리'해 나가겠다는 판단을 한 것으로 보이며, 미 국방부를 중심으로 한 대북 강경파들도 외교적 노력을 충분히 소진해야 강경 정책의 명분을 확보할 수 있다는 판단 아래 온건 접근법을 일단 받아들이기로 한 것으로 평가됨.

- 스티븐 해들리(Stephen Hadley) 안보보좌관이 한국의 방미 의 원외교단을 만난 자리에 배석한 마이클 그린(Michael Green) 아시아 담당 선임보좌관은 "미국의 대북정책은 정권교체(regime change)가 아닌 정권변환(regime transformation)이며, 정권변환이란 북한 정권에 위협을 가하는 것이 아니라 북한 정권의 행동을 (합리적인 방향으로) 변화시키는 것"이라고 구체적으로 정의하였음(그럼에도 불구하고 북한은 부정적인 반응을 보임).

○ 빅터 차(Victor Cha) NSC 아시아 담당 보좌관이 2002년 5-6월호 「Foreign Affairs」 기고문 "Korea's Place in the Axis"에서 주장한 '매파식 관여'(hawk engagement) 정책의 핵심은 "관여(engagement)는 (추후 상대방이 관여를 거부하거나 악용할 경우) 응징(punitive action)을 위한 토대"라는 믿음에 기초한 정책이라는 점임.

- 「아미티지 보고서」가 주장하듯 "한층 강화된 외교적 해결책이 실패하게 된 원인이 북한에게 있다"라는 공감대가 북한을 제외한 관련 당사국들 사이에 형성되어야만 압박정책을 실행에 옮기기 위한 연대(coalition) 형성이 가능해 짐.

- 부시 1기 행정부는 9·11 이후 NSS나 NPR을 통해 선제공격 독트린이 마치 부시가 처음으로 주장한 새로운 독트린인 것처럼 대내외에 천명함으로써 북핵문제 해결을 위해 부시 행정부가 선제공격을 심각하게 고려하고 있다는 인상을 야기함과 동시에 북한 핵개발의 원인이 미국의 대북 적대정책 때문이라는

'매파식 관여'(hawk engagement) 정책의 핵심은 응징을 위한 토대로써 관여정책을 펴는것...

북한의 '선전전'에 역이용 당하는 결과를 초래했다는 점에서 '매파식 관여' 정책이 제대로 작동되지 않았음.

- 2005년 북한이 HEU의 존재를 인정하지 않고, 핵 폐기를 전제로 최소한의 '핵동결' 조치도 이행하지 않는 가운데 '시간 끌기' (muddling through) 전략으로 일관할 경우 관련 당사국들의 '인내심'이 서서히 고갈되기 시작할 것이며, 그 결과 미국의 대북 압박의 강도가 서서히 높아질 것임. 이로 인해 북한 또한 돌발 행동을 취할 가능성을 배제할 수 없음.
- HEU와 플루토늄 핵폐기를 전제로 한 핵동결 및 사찰 수용이라는 북한의 전향적 조치 없이는 6자회담의 순항을 기대할 수 없으며, 시간이 흐를수록 미국의 강경한 대북 압박정책이 명분을 얻게 될 가능성이 큼.

#### 다. 인권문제에 대한 지속적 관심

“북핵문제와 더불어 북한의 인권문제도 다뤄나가야 한다” (크리스 힐 국무부 동아태 차관보)

- 라이스 국무장관은 2005년 1월 18-19일 상원 인준 청문회에서 “확실히 우리들이 살고 있는 세상에 아직도 폭정의 잔존지역들 (outposts of tyranny)이 있다. 미국은 쿠바, 버마, 북한, 이란, 벨로루시, 짐바브웨 등의 핍박받는 국민들의 편에 서 있다”라고 언급함으로써 북핵문제와 함께 북한의 인권문제를 어떤 형태로든 다뤄나갈 것임을 시사함.
- 힐(Chris Hill) 주한미국대사(국무부 동아태담당 차관보 내정자)는 2004년 10월 25일 민화협 초청 연설에서 “북핵문제와 더불어 북한의 인권문제도 다뤄나가야 한다. 인권문제는 미국만의 문제나 지역적 문제가 아닌 바로 국제적 문제(international affair)다. 북한이 핵을 포기하는 것도 중요하지만 그와 더불어 자신의 국민들을 국제규범에 따라 대하는 것 또한 매우 중요하다... 미국이 관심을 갖는 것은 북한 정권을 구성하고 있는 사람을 바꾸려고 하는 것이 아니라 행태(behavior)의 변화를 도모하는 것이다.”고 함으로써 북핵문제와 인권문제를 직접적으로 연계하지는 않더라도 인권문제에 대한 지속적 관심을 기울여 나갈 것이라는 점을 구체적으로 언급함.
- 힐 대사는 또한 개성공단 문제에 관해 “한국이 북핵문제 해결을 위한 6자회담 이외에 다른 해결책을 찾고 있다는 점을 이해한



다... 예를 들어 개성공단을 통해 북한이 핵을 포기할 경우 한국이 주도적으로 북한을 경제적으로 도와줄 준비가 되어 있다는 메시지를 전하는 것은 의미가 있다고 본다... 그러나, 전략물자 반입에 관한 문제는 궁극적으로 (정치적인 문제가 아닌) 법적인 문제이다. 하지만, 개성공단의 성공여부를 좌우하는 것은 수출통제법의 문제가 아니다. 보다 중요한 것은 예를 들어 북한 노동자들이 과연 얼마나 숙련되어 있는가 하는 점이다. 그러나, 개성공단에 지나친 기대를 거는 것은 좀 문제가 있다는 느낌이다. 개성공단은 어디까지나 시범사업이지 북한경제 전체를 개혁하거나 바꾸기 위한 프로젝트가 아니다.”고 하여 전략물자 반입에 관해 ‘정치적 타협’을 시도할 의사가 없음을 시사함.

라. 북핵 시나리오

- 상기 분석들을 종합해 볼 때 향후 북한 핵문제의 예상 시나리오는 ① 평화적 해결, ② 6자회담 조기 좌초, ③ 북한의 시간 끌기, ④ 북한의 시간 끌기 실패, ⑤ 위기 고조 후 극적 타결 등 다섯 가지 상황을 상정해 볼 수 있음.
  - 평화적 해결: 북한의 핵시설·핵물질·핵무기 완전 폐기 및 이에 대한 반대급부로 관련국들이 북한에 대규모 경제 지원을 제공하고, 궁극적으로 북한을 국제사회의 일원으로 편입시키는 ‘과감한 접근’(bold approach)이 행해지는 상황임.
  - 6자회담 조기 좌초: 북한의 핵동결·핵포기 거부 및 무리한 대가 요구에 따라 대화 모멘텀이 끊기며, 6자회담은 1~2회의 단발성 회담으로 끝나는 상황임.
  - 북한의 시간 끌기: 북한이 6자회담의 지속에는 동의하나 ‘시간 끌기’ 전략을 지속하는 상황임. 미국은 북한의 반응을 예의주시하는 가운데 이라크 변수 등을 고려, 전면적이고 직접적인 조치보다는 제한적인 범위 내에서 대북 압박 조치를 시행함.
  - 북한의 시간끌기 실패: 북한이 미국의 ‘북핵 해결을 위한 로드맵’에 대해 ‘동시병행 원칙’과 ‘일괄타결 원칙’을 내세우며 시간끌기 전략을 추구하나 미국은 시한을 설정한 상태에서 강도 높은 대북 압박에 나서고, 북한이 이에 반발하여 기습적인 도발 조치(예: 핵실험, 미사일 시험발사 등)를 취하는 상황임.

“개성공단 전략물자 반입에 관한 문제는 궁극적으로 법적인 문제다”  
(크리스 힐 동아태 차관보)

빅터 차  
NSC 아시아 담당  
보좌관은  
민주주의라는  
이념적 가치를  
공유하는  
한·미·일  
3국간의 긴밀한  
협력체제 확립을  
주장...

- 위기 고조 후 극적 타결: 북한이 시간끌기 전략을 추구하다가 미국의 강도 높은 압박에 직면하여 국면 전환을 위해 위기를 고조시킨 후 극적 타결을 시도하는 상황임.

### 3. 부시 2기 외교안보팀의 대한 정책 전망

#### 가. 한미동맹과 미일동맹의 연계성 강화

- 동맹국과의 관계 복원을 전면에 내세운 라이스 국무장관은 상원 인준 청문회에서 아시아 동맹의 중요성을 부각시킴. 그는 “미국의 아시아 동맹은 지금보다 더 강력한 적이 없었다”면서 “한국, 일본, 호주는 공통의 위협을 억제하고 경제 성장의 박차를 가할 핵심 파트너”라고 말함.
  - 특히 한국 등이 이라크에 군대를 보낸 것과 관련, “미국은 기대하지 않았던 곳으로부터 기여를 받았으며 이라크에서 복무 중인 아시아 연합군의 공헌에 경의를 표해야 한다”고 강조함.
  - 한편 라이스는 중국에 대해서는 “미국은 중국과 공통의 이익을 포용할 솔직하고 협력적이며 건설적인 관계를 만들어가는 중”이라고 하면서도 “양국간에 가치관에 있어서 차이점이 있다”고 하여 미중관계를 평가하는 데 있어 일정한 선을 그음.
- 빅터 차 보좌관은 정부에 들어가기 전까지 “통일한국은 주한미군 주둔에 호의적이지 않을 것이며, 그 결과 중국의 영향력을 증대시켜 결국 동북아에서 일본의 정치적 고립으로 이어질 가능성이 크다... 이러한 상황을 방지하기 위해서는 민주주의라는 이념적 가치를 공유하는 한·미·일 3국간의 긴밀한 협력체제를 구축해야 한다”고 주장해 옴.
  - 빅터 차 보좌관은 그의 저서 「적대적 제휴: 한국, 미국, 일본의 삼각안보체제(1999)」(Alignment Despite Antagonism: The United States-Korea-Japan Security Triangle)에서 ‘유사동맹’(quasi alliance) 모델을 제시했으며, 유사동맹을 “(미국이라는) 동맹국을 공유하고 있음에도 불구하고 (한일) 상호간에는 동맹을 맺고 있지 않은 두 나라 사이의 관계”로 정의하고, 한미일이 한일간의 안보협력을 강화해 가는 가운데 유사동맹체제

를 삼각동맹체제로 발전시켜 나가야 한다고 주장함.

- 부시 1기 행정부에서 미일동맹을 강화해야 한다는 주장은 아미티지(Richard Armitage), 월포위츠(Paul Wolfowitz), 그린(Michael Green) 등에 의해 주도되었으나, 이 중 (아미티지가 퇴임한 가운데) 주변국들의 반대를 고려하여 미일동맹의 '점진적' 강화를 주장하는 그린 선임국장과 한미일 삼각협력체제의 필요성을 주장하는 빅터 차 국장의 합류로 인해 부시 2기에서는 미일동맹과 한미동맹의 연계성을 강화하는 방안이 모색될 것으로 보임.

나. 한·미 동맹의 비전 모색

- 2004년 주한미군 재배치 및 감축에 양국이 합의한 상태이므로 2005년에는 한·미동맹의 비전을 창출하는 데 양국 정부 및 전문가들의 협력이 집중될 것임.
- 2005년도에는 정부 차원(track-I)에서 한·미 양국의 외교·국방 실무자들이 기존 '미래 한·미동맹정책구상' (FOTA)을 대체하여 구성하기로 한 '한·미 안보정책구상' (SPI), 한국 외교부와 미국 국무부간의 차관급 전략대화, 민간 차원(track-II)에서 양측 전문가들이 참여하는 한·미 전략대화 등이 유기적 협의를 진행시켜 가는 가운데 양측간에 한·미 동맹의 비전이 모색될 것으로 보임.
  - 롤리스(Richard Lawless) 부차관보는 2004년 10월 주한미군 1만 2500명을 2008년까지 감축 완료하기로 한국측과 합의한 직후 가진 인터뷰에서 한미동맹의 장기적 비전은 "한국이 어디로 가느냐에 달려 있다. 우리는 통일을 지지한다. 그러나 통일 전에 남북한 간의 갈등 해소의 기간이 있을 것이다. 그 과정이 어떻게 전개될지 예측하긴 어렵지만, 우리는 이 문제에 대해 생각해야 하고 또 그렇게 하고 있다... 통일 전 단계인 갈등 해소 단계와 통일이 이루어진 새로운 세계에서 한미동맹이 어떻게 변화해갈 것인가에 대해 논의할 것이다."고 언급, 향후 SPI에서 한미동맹의 모습을 '통일 전' 과 '통일 후' 로 나누어 협의할 것임을 시사함.
- 한미 동맹의 미래 모습과 관련해서는 다음 네 가지의 시나리오를 상정해 볼 수 있음.

한미 양국은  
'통일 전'과  
'통일 후'로  
나누어  
한미동맹의  
비전을  
논의하게 될 것...

“한국은  
통일문제를  
지역안보구도  
속에서  
접근해야 한다”  
(로버트 졸릭  
국무부 장관)

- 1) 한미동맹 현상유지론: 한미동맹은 어디까지나 대북 억지(deterrence)에 한정시켜야 하며, 그 이상의 기능을 부가하는 것은 지역 내 여타 국가들의 이익을 침해할 소지가 있으므로 부적절하다는 것임. 특히, 대만 사태에 미국이 군사적으로 개입하게 될 경우 한국은 불필요하게 ‘연루’(entrapment) 되는 상황을 맞이하게 될 가능성이 농후함.
- 2) 전략적 동반자 관계론: 주한미군 전투력이 대부분 철수하여 평시의 통상적인 연합 방위 체제는 해체된 가운데 정기 혹은 부정기적인 연합 훈련을 추진하는 것으로써, 미국은 핵우산과 전시 신속 억제력 전개만 보장한 가운데 사실상 한국의 독자적인 한국 방위 실행이 요청되는 경우를 의미함.
- 3) 포괄적 지역안보 동맹론: 전통적인 군사 위협에 대처함과 더불어 21세기형 새로운 인간안보(human security) 위협, 즉 테러, 마약, 환경오염, 불법 인구이동, 해적 행위 등에 포괄적으로 대처해 나가는 ‘인간안보 동맹’(human security alliance)의 실현을 의미함.
- 4) 동북아 다자안보 협력론: 동북아의 평화와 번영을 위해 남북한과 미·일·중·러가 참여하는 ‘동북아 다자안보대화’(혹은 ‘동북아 평화협의체’)를 출범시킬 필요성(일종의 mini-OSCE)을 의미함. 동북아 다자안보 협력론에는 한미동맹으로부터의 탈피 차원에서 주장하는 부류와 미국과의 동맹을 중심축으로 하되 보완적 차원에서 다자안보 협력을 활용하자는 부류가 공존함.

#### 다. 한반도 통일 가능성 대비

- 졸릭 국무부 장관은 주로 1998년부터 2000년 사이에 집필한 기고문 등에서 “한국은 통일문제를 지역안보구도 속에서 접근해야 한다. 이를 위해 우선 미국은 한·미·일 삼각협력을 강화해야 한다. 이들 3국은 중·러와 통일에 관한 대화를 시도해 나가야 한다. 이러한 ‘다자적 논의’(multilateral discussions)는 북한과의 긴장을 줄일 수 있는 조건을 만들 수 있을 뿐만 아니라 인도주의적 위기나 안보 비상사태가 발생할 경우 협력적으로 대처할 수 있는 조건을 만들 수 있다”고 강조하였음.

- 부시 행정부 1기 동안 USTR로 재직한 관계로 안보문제에 관해 의견을 피력할 기회가 없었으나, 향후 부장관 재직 시 독일 통일 경험에 기초한 한반도 통일문제 접근법에 관해 깊은 관심을 표명할 것으로 전망됨.
- 독일 통일과정 시 미 국무장관 특보였던 줄릭 부장관은 먼저 분단당사국인 동독과 서독이 통일의 방법에 대해 협의하고 이를 미국, 소련, 프랑스, 영국 등 주변 4강이 추후 승인하는 '2+4 방식'을 관철시킨 장본인으로서 서독과 미국간의 긴밀한 신뢰를 바탕으로 미국이 직접 나서서 당사국 주도의 통일방안을 소련, 프랑스, 영국 등이 받아들일도록 설득하였음.
- 줄릭 부장관의 지론은 "통일의 기회가 왔을 때 서독은 미국과 협력함으로써 독일통일에 반대하는 나라들의 안보·경제·심리적 우려를 불식시켰고, 동맹국들을 버리지 않으면서 동시에 체코슬로바키아, 폴란드, 소련 등을 무시하지도 않으면서 주변국들이 상황을 받아들일도록 하여 평화적이고도 안정적인 통일을 성취할 수 있었다"는 것임.
- 따라서, 그는 한반도 통일정책이 한미간의 신뢰를 바탕으로 중국과 러시아를 적대세력으로 돌리지 않는 정책이 되어야 한다고 주장할 가능성이 큼.

줄릭 부장관은  
독일 통일  
경험에 기초한  
한반도 통일문제  
접근법에  
관해 깊은  
관심을  
표명...

## 4. 고려사항

### 가. 북한 인권문제에 대한 점진적 접근

- 남북관계를 인간안보(human security), 즉 인간의 복지와 안위에 대한 위협 차원에서 접근할 경우 경험·인도적 지원으로부터 재래식·WMD 위협에 이르기까지 관련 이슈를 포괄할 수 있으므로 인간안보 개념에 입각하여 대북정책을 추진해 나갈 필요가 있음.
- 북한 인권문제에 관해서는 인간안보의 관점에서 북한 내 식량배급의 투명성 제고와 같은 비교적 용이한 이슈로부터 점차 탈북자 보호, 인권개선 등의 민감한 문제로 옮겨가는 '점진적 접근법'을 취할 필요가 있으며, "북한이 핵을 포기할 경우 국제사회

에 참여하게 됨으로써 점차 북한 내 인권문제도 개선될 것이므로, 관련 당사국 모두 우선 북핵 포기에 외교력을 집중해야 한다”는 입장을 견지할 필요가 있음.

- 북한이 제4차 6자회담에 나오지 않거나 나와서도 ‘시간끌기’에 주력할 경우 미 행정부는 북한의 인권문제를 공론화하기 시작할 것이며, 이에 대해 국제사회가 동참할 가능성이 크다는 점을 남북채널을 통해 북측에 철저히 주지시킬 필요가 있음.

#### 나. 대북 ‘과감한 접근’을 위한 구체적 프로그램 준비

- 북한이 협조적으로 태도를 바꾸어 핵을 포기함으로써 북핵문제가 평화적으로 해결될 경우 제공될 수 있는 대북 식량·에너지·경제지원 프로그램의 구체적 준비작업이 검토되어야 함.
- 북한의 현 경제상황을 고려할 때 1) 북한이 필요로 하는 지원내용 및 규모가 정확히 산출되어야 하며, 2) 부담 공유를 위한 대 주변국 외교노력이 강화·지속되어야 하고, 3) 내부적 재원조달 노력을 위한 장기적 재정계획 마련 및 국민적 공감대 조성을 위한 여론형성 노력도 필수적으로 병행 추진되어야 함.

#### 다. 한미협력을 통한 한국의 방위역할 증대

- 노무현 대통령이 한국 방위에 있어서 한국의 책임 증대를 강조했다듯이, 한국은 국방비 증액을 통해 DMZ 방어로부터 현대전 수행능력 함양에 이르기까지 방위력 증진을 위해 노력해야 함. 한국의 높은 정보기술산업 수준을 바탕으로 양국은 C4I(Command, Control, Communications, Computers and Intelligence) 체계를 확립해야 하며, 이를 위해 양국이 네트워크 기술을 공유할 수 있는 방안을 마련해야 함.
- 특히, 양국군은 긴밀한 협력과 호환성(interoperability)을 유지해 나가야 하며, 한미간 ‘신뢰’와 ‘비전’을 바탕으로 방위산업협력과 기술이전을 개선 및 확대할 수 있도록 해야 할 것임.

#### 라. 한미 전략대화 채널의 체계화

- 2005년 한미관계의 최대 화두는 ‘한미동맹의 미래’가 될 것이며, 한미연례안보협의회(SCM), 한국 외교부와 미국 국무부간의 차

인간안보의  
관점에서  
북한인권문제에  
관한 점진적  
접근법을  
취해야 하며,  
대북 과감한  
접근을  
위한 구체적  
준비작업이 필요...

관급 전략대화, 기존 '미래 한·미동맹정책구상' (FOTA)을 대체하여 구성하기로 한 한미 '안보정책구상' (SPI), 민간 차원(track-II)에서 양측 안보전문가들이 참여하는 한·미 전략대화 등이 활발하게 진행될 것임.

- 중층적으로 전개될 양국간의 공식, 비공식 전략대화 채널이 한미 동맹의 바람직한 미래를 설계하는 방향으로 체계적으로 작동하기 위해서는 외교부와 국방부간의 긴밀한 협조가 필요하며, 양국간 협의체들이 상승(시너지)효과를 낼 수 있도록 국가안전보장회의(NSC)의 조정역할이 기대됨.

한미간 신뢰와  
비전을 바탕으로  
방산협력을  
확대하고,  
한미 공식·비공식  
전략대화  
채널을  
체계화할 필요...

2005. 1. 21

토론: 교 수 김태효  
교 수 우승지  
북미국 심의관 김은석  
교정: 연구원 김태경

\* 뒷표지의 외교안보연구원을 상징하는 “外交安保 構想의 産室, 先進精銳 外交官의 産室” 글씨는 여초(如初) 김응현(金膺顯) 선생의 서체임.

外交安保構想의産室  
先進精銳 外交官의産室



외교통상부 외교안보연구원

(우)137-863 서울특별시 서초구 남부순환로 2572

<http://www.ifans.go.kr>

E-mail: [ifans@mofat.go.kr](mailto:ifans@mofat.go.kr)

이 문건은 집필자의 견해를 바탕으로 '열린 외교'의 구현과 외교정책수립을 위한 참고자료로 작성된 것으로서 외교통상부의 공식입장과는 무관한 것입니다.