

한국의 대미외교에 나타난 동맹의 자주성-실용성 넥서스

: 진보정부 10년의 함의를 중심으로

김준형(한동대학교)

논문 요약

1953년 체결되어 한반도의 안정에 기여했던 한미동맹은 탈냉전 도래로 인한 위협감소와 미국의 세계전략변화로 재조정의 압력을 받아왔다. 이런 배경에서 김대중·노무현 두 진보정권은 보다 평등한 동맹 또는 대외정책의 자주성을 제고하고자 했다. 이는 국제적 수준의 탈냉전기적 안보환경을 한반도에 적용하려는 시도이며, 동시에 ‘한미관계’와 ‘남북관계’ 사이의 효율적인 조화라는 목표를 위한 노력이었으며, 남북관계를 위해 한미관계를 희생하는 것은 결코 아니었다. 물론 그러한 자주성과 실용성을 연결시키려는 노력이 정책의 성공을 자동적으로 보장하는 것은 아니었다. 실제로 1998~2000의 매우 짧은 기간을 제외하고는 한미 외교계임에서 발생한 파장들을 극복하지 못했고, 양극화된 국내여론도 설득·통합하는데 실패했다고 평가할 수 있다. 그럼에도 불구하고 두 진보정부가 대미 자주성 제고를 통한 동맹의 균형점 이동 전략을 단순한 이념형으로 분류하여 친북·반미·반동맹 정책이었다고 규정해버리는 것은 객관성을 결여하며, 오히려 이념 편향적이다. 김대중과 노무현은 그들의 정치적 배경이나 인식, 그리고 담론 속에 일정 정도 반미정서를 가지고 있었던 것은 사실이지만, 실제 정책입안과 실천과정에서는 훨씬 실용적 접근을 했다.

주제어 : 한미동맹, 전략동맹, 동맹이론, 동맹의 자주성, 김대중정부, 노무현정부

I. 서론 및 문제제기

한미동맹은 우리나라의 자산(資産)과 천형(天刑)이라는 모순적 정체성을 함께 가진다. 60년을 넘게 유지하고 있는 한미동맹은 지금까지 대한민국의 안보에 없어서는 안 될 필수 자산이었다. 전쟁에서 함께 싸웠고, 이후 분단조건에서 안보적으로는 물론이고, 정치 및 경제적 발전에도 큰 기여를 해왔다. 그러나 분단의 기원에 대한 미국의 책임논란은 차치하고서라도 한미동맹의 강화가 의미하는 것은 오늘날 분단지속과 평화부재를 반영한다. 또한 한미동맹은 냉전체제의 산물이라는 점에서 탈냉전 도래 4반세기가 지나도록 유지되고 있다는 것은 정상성 이탈이다.¹⁾ 전시작전권마저 양도된 채로 미국의 이익을 위해 한국의 이익과 국민의 의사에 반하는 결정이 증가하는 현상, 그리고 한미동맹과 남북관계의 제로섬관계로 인한 국내분열이 지속되는 것들은 한미동맹의 덧이다.²⁾

그런데 인식체계의 이중성은 실체보다 훨씬 극단적이다. 한편으로 제2차 세계대전 이후 세계최강의 군사력과 경제력으로 한국을 일본의 압제로부터 벗어나는데 결정적인 역할을 했으며, 이후 전쟁과 빈곤의 나락으로부터 구해준 ‘구원자’와 ‘보호자’의 이미지가 존재한다. 국가형성 초기에는 미국의 원조가 생존의 근간이었으며, 이후 미국식 시장자본주의에 편승해 경제발전을 이루었다. 반면에 다른 인식은 일본 제국주의 전쟁범죄에 눈을 감고, 한반도를 희생으로 삼았던 냉전과 분단의 책임에서 자유롭지 못한 미국이다. 또한 한국의 민주화와 경제발전의 여러 지점에서 독재정권들을 비호했고, 패권경쟁의 수단으로 동맹을 이용했다는 인식이다.³⁾

1) Chapman, Justin, "For the US-ROK Alliance, Less is More." *Patterson Review of International Affairs*, vol. 14, 2014, p. 15.

2) 정육식, 『동맹의 덧』, 서울: 삼인사, 2005.

3) 미국은 독재의 보호자이면서도 동시에 민주주의의 후원자라는 이중의 정체성을 가지고 있다. 김준형, 『미국이 세계최강이 아니라면』, 서울: 뜨인돌 출판사, 2009, pp. 177~179.

한미동맹에 대한 실재와 인식체계의 이중성은 한국의 대외정책(특히 대북정책)과 국내정치에서 항상 논란의 중심에 서있었다. 그런데 인식이 실제보다 훨씬 더 극단적인 성향을 띠고, 이는 자주나 동맹이라는 식의 단순화된 이념분열을 초래하면서 실제적 측면에서 정책적 균형을 모색하려는 노력을 저해하는 장애물로 작동했다.⁴⁾ 보수정권은 안보를 중시하기 때문에 동맹절대주의를 신봉하는 것으로, 그리고 진보진영은 반미와 자주를 신봉하는 집단으로 규정되었다. 이러한 이념적 극단론에 의한 분열은 친미와 자주의 극단적인 정책이외에는 중간지대를 허용하지 않는 구조를 만들어 한미관계 있어 실용적인 접근을 방해했다.

동맹에 관한 배타적 이분법이 김대중정부가 출범하기 전에는 큰 문제가 되지 않았다. 왜냐하면 냉전구조에서 한미동맹의 존재이유와 친미노선은 실재와 인식 모두에서 건드릴 수 없는 대전제였기 때문이다. 자주세력과 동맹세력은 서로 이념적으로는 반대편이었으나, 실제로는 권력경쟁의 상대는 아니었다. 따라서 김대중의 집권은 전에 없는 초유의 도전이었는데, 진보적 사상과 함께 반미적 성향까지 있었기 때문이다. 김대중정부는 출범부터 미국에 대한 절대적 의존에서 탈피하려는 외교를 추진했으며, 한미관계를 규정해 온 대북정책에서도 이전 정부들과는 다르게 배제와 타도의 대상이 아닌, 포용과 협력을 통해 점진적인 변화를 이끌어내는 대상으로 간주하였다. 그러나 김대중의 최초의 본격적인 자주성 추구가 실제로는 한미동맹의 포기와는 거리가 멀었으며, 탈냉전이라는 국제환경에 맞는, 그러나 동시에 동맹의 틀 속에서 실용적인 균형을 추구하는 것이었음에도 반미자주노선으로 취급받았다.⁵⁾

본 논문의 문제제기는 여기서 출발한다. 한미동맹은 그 특수성에도 불구하고 대내외적 조건이 변화함에 따라 조정을 겪을 수밖에 없는 것이고, 초기

4) 한용섭(편), 『자주나 동맹이나: 21세기 한국 안보외교의 진로』, 서울: 오름 출판사, 2004.

5) 정일준, “남북한의 대미정책과 미국.” 『황해문화』, 2001년 가을호, p. 87.

동맹체결 당시 절대적인 비대칭성이 탈냉전이 도래하고, 남북관계에 개선이 일어나면서 자주성 제고 노력으로 이어지게 된 것은 지극히 자연스러운 현상이었다. 그러나 한미동맹의 오랜 비대칭성이 가지는 경로의존성과 자주-동맹의 배타적이분법으로 인해 김대중의 대미자주성 제고 시도는 출발부터 동맹약화 시도로 간주되었다. 뒤이은 노무현정부는 미국과 갈등하면서 더 나아가 동맹을 파탄의 위기로 몰아갔다는 평가를 받았다. 그러나 진보정부의 10년간의 동맹정책이 이전에 없었던 유의미한 대미자주성 제고 노력이기기는 하지만, 결코 반미 또는 반 동맹정책은 아니었다.

한미동맹을 두고 벌인 치열한 이념투쟁은 이후 정부에게도 반작용을 일으켜 대미정책을 또 다른 극단으로 몰고 가게 된다. 북핵문제의 악화를 감안하더라도 대외환경이나 한국의 국력 등을 감안하면 도발의 가능성은 남아 있으나, 전면적 남침의 가능성은 확연히 감소하였다. 따라서 냉전시대보다 남한의 자주성제고의 여지가 많아졌지만, 이명박·박근혜 보수정부는 필요 이상의 친미와 동맹지상주의로 회귀했다.

II. 자주-동맹 이념형 vs. 자주성-실용성 넥서스

한미동맹은 한국의 대외정책을 규준하고, 이는 다시 대북정책에 심대한 영향을 끼쳤다. 한미동맹은 강대국과 약소국 간에 형성되는 전형적인 비대칭동맹, 약소국에 대한 강대국의 보장동맹이었다. 따라서 동맹이론이 말하는 강대국과 약소국간 안보-자주성 교환관계를 내포하고 있다.⁶⁾ 한미동맹에 대한 안보-자주성 교환동맹모델의 적실성이 높지만, 그것만으로 충분한

6) 자주성과 안보의 교환동맹모델에 관해서는 Morrow, James D., "Alliance and Asymmetry: An Alternative to the Capability Aggregation Model of Alliance." *American Journal of Political Science*, vol. 35, no. 4, 1991. pp. 904~933 참조.

설명을 할 수없는 측면이 있다. 역사상 명멸했던 수많은 동맹들이 실제 전쟁에서는 제대로 준수되지 않거나, 파괴되는 경우가 많은데,⁷⁾ 한미의 경우에는 오히려 동맹의 법적체결보다 앞서서 전쟁을 함께 치르고 난후 체결되었다. 혈맹이라는 정의가 단지 보수 세력의 정치적 주장만이 아니라 실제로 역사상 매우 드문 사례임은 분명하다.

한미동맹의 강력한 태생적 기원과 전쟁을 치르고도 해소하지 못한 위협은 비대칭성을 갈수록 굳건하게 만들었다. 게다가 냉전구조의 심화라는 동북아의 안보구조가 미국의 개입을 지속적으로 요구하였을 뿐 아니라, 한국으로서는 북한 문제를 제외하더라도 강력한 한미동맹을 필요로 했다.⁸⁾ 이는 국제정치의 현실주의가 바라보는 동맹의 관점을 전형적으로 지지한다. 즉 국제정치에서 동맹은 ‘잠재적 전쟁공동체(latent war community)’의 성격을 지니는데,⁹⁾ 한미동맹은 함께 전쟁을 치렀고, 공동의 위협을 지속적으로 공유하고, 재발의 가능성을 안고 있는 전쟁공동체의 확실한 사례인 것이다.

그러나 동맹형성과 냉전기의 비대칭적 관계의 안정적 유지 이유에 대해서는 현실주의 설명이 유효하지만, 탈냉전 이후에 관해서는 설명력이 떨어진다. 분단구조와 열강의 세력다툼이 현실주의적 설명의 적실성을 어느 정도 지지하지만 충분하지 못하다. 이 지점에서 신자유주의의 제도주의의 설명이 개입할 수 있다. 한미동맹 역시 하나의 국제체도로 볼 수 있다는 얘기다. 즉 위협으로부터 생존이라는 합리적 선택에 의해 한미동맹을 체결했지

7) 사브로스키는 1961년부터 1965년까지 동맹작동과 실제전쟁을 추적해본 결과 정작 전쟁이 발발할 경우 동맹이 작동하지 않은 경우가 73%나 되는 것을 발견했다. Sabrosky, Alan, "Interstate Alliance: Their Reliability and Expansion of War." in J. David Singer ed., *The Correlates of War II: Testing Some Relapolitik Models*. New Work: Free Press, 1980.

8) 이런 구도는 냉전이 붕괴되고 탈냉전이 도래한 후에도 여전히 지속되고 있다. 장달중, 임수호, "부시행정부의 패권전략과 동아시아 안보딜레마," 『국가전략』, 제10권 제2호, 2004, p. 19. 과거의 동맹의 존 경험이 관성이 되어 작동한다는 주장에 관해서는 Reiter, Dan, "Learning, Realism, and Alliances: The Weight of the Shadow of the Past." *World Politics*, vol. 46, no. 4 참조.

9) Osgood, Robert E., *Alliance and American Foreign Policy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1968, p. 19.

만, 오랜 기간 제도화됨으로써 ‘경로의존(path dependence)’적 관성을 가지게 되었다. 또한 한미동맹의 특수한 관계가 오래 지속되면서 일종의 ‘자산 특수성(asset specificity)’이 구축되어 다른 대안들보다 훨씬 더 큰 가치를 부여받게 되었다.¹⁰⁾ 한미동맹이 특수한 만큼 자산특수성은 더욱 강하며, 60년 이상 지속된 경로의존성은 변화에 대한 전환비용에 대한 두려움을 높여 기존제도의 관성을 강화해왔다.¹¹⁾

현실주의는 한미의 비대칭적 동맹의 형성과 유지에 관해서, 그리고 신자유주의적 제도주의는 동맹조건의 변화에도 불구하고 지속되는 이유에 대해 유용한 설명을 제공하지만, 한미동맹이 객관적인 현실진단에 기초하기 보다는 한미동맹 절대주의와 자주의 이념적 극단화현상으로 치달은 이유를 설명하기에는 부족하다. 사회구성주의 이론이 이 틈새를 이어줄 단초를 제공한다. 다시 말해서 동맹형성의 원인이었던 권력균형이나 실제적 위협이 크게 감소하였음에도 여전히 북한의 위협을 절대적 생존문제로 인식하고 이를 위해 미국에 대한 전적인 의존을 불변적 가치로 삼는 인식이 유지 또는 강화되었다는 부분을 구성주의가 어느 정도 보완적인 설명을 제공할 수 있다는 말이다.

물론 대부분의 인식 또는 문화적 변수에 대한 해석들이 ‘순환논리(tautology)’의 위험성을 포함하고 있어서, 장기적이고 체계적인 경험적 조사와 분석이 따라야 할 것이다. 하지만 설리반이 주장하는 동맹유지의 주요동기로서 정체성을 강조하는 것이나,¹²⁾ 웬트가 주장하는 공유된 정체성이 제도에 각인될 경우 권력이나 안보의 의미마저 재정의할 수 있다는 구성주의적 개연성은 한미동맹을 설명함에 있어 상당한 설득력을 가진다.¹³⁾ 바넷 역시 공유된

10) Suh, Jae-Jung, *Power, Interest, and Identity in Military Alliances*. New York: Palgrave Macmillan, 2007, pp. 13~16.

11) 김준형, “한국대외정책의 대미의존성의 고착화과정과 원인에 관한 분석: 대북정책을 중심으로.” 『21세기 정치학회보』 제19권 제2호, 2009, pp. 403~404.

12) Sullivan, John D., “International Alliances.” In Michael Haas, ed., *International Systems: A Behavioral Approach*. New York: Chandler Publishing Co, 1973, pp. 104~105.

정체성을 가진 국가들은 위협의 개념을 공유하는 경향이 있으며, 서로를 가장 적절한 동맹 파트너라고 여기는 경향이 있다고 지적하며 이스라엘과 미국의 동맹을 대표적 사례로 제시한다.¹⁴⁾ 또한 이런 경향은 최근 미국의 주도로 동맹국과의 특별한 이념적 정체성의 공유를 강조하는 경향과도 연결된다. 일본 아베정부의 ‘자유의 호(弧)’ 주장이나¹⁵⁾ 이명박정부가 신뢰와 가치를 앞세운 한미전략동맹도 이를 뒷받침하는 현상들이다.¹⁶⁾

자주성-실용성 넥서스의 형성과 폐기 과정에 대한 구체적인 분석을 시작하기 전에 분석틀에 대한 설명이 필요하다. <그림-1>에 나타난 것처럼 냉전구조와 한반도 분단은 자주(반미)-동맹(친미)의 이념형을 강력하게 구축해왔다. 그리고 대미인식은 한국사회에서 대북인식과 더불어 보수와 진보를 이분법적으로 결정했다. 그런데 민족이나 자주의 입장을 지지하는 세력들이 있었지만 소수였으며, 권력에 도전할만한 역량이나 지지 세력이 없었으므로, 반정부세력으로 치부되었다. 즉 냉전기는 그림에서 보듯이 극단적 이념형으로 분열되어있었지만 실제로는 자주가 대미정책결정에 있어 변수가 되지 못했다. 냉전이 종식되고 탈냉전이 도래하자 냉전적 이념형의 정당성이 약화되기는 했지만 한반도 분단구조와 보수정부의 집권으로 인해 한미동맹의 비대칭성에 대한 조정노력은 거의 없었다. 그러다가 김대중·노무현 두 진보정부의 등장으로 변화가 발생하였다. 대북포용정책과 함께 동맹조정을 통한 대미자주성 제고를 시도하였는데, 보수세력이 주장하듯이 동맹-자주 또는 친미-반미의 이분법으로 보는 것은 정확하지 않다. 대미외교에 있어서는 사실 이러한 구분이 적실성이 떨어지고, 오히려 현실정치

13) Wendt, Alexander, "Anarchy is What states Make of it: The Social Construction of Power Politics." *International Organization*, vol. 46, no. 2. 1992, p. 415.

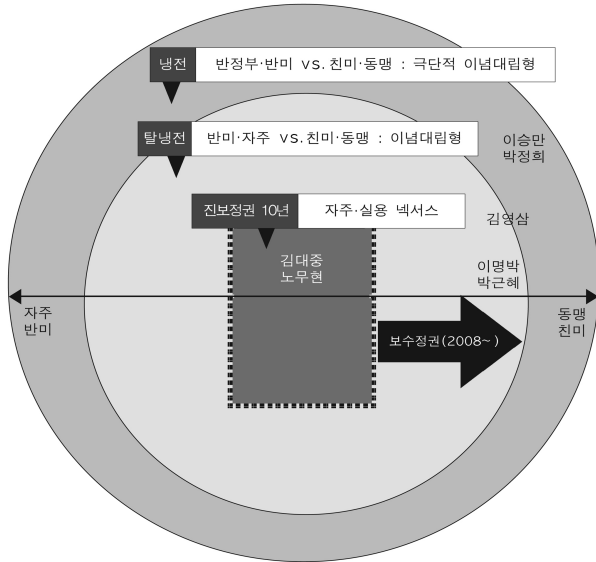
14) Barnett, Michael N., "Identity and Alliances in the Middle East." ed., *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press, 1996.

15) "Confluence of the Two Seas" speech by Mr. Shinzo Abe, Prime Minister of Japan at the Parliament of the Republic of India, August 22 2007.

16) 김준형, "동맹이론을 통한 한미전략동맹의 합의 분석." 『국제정치연구』 제12권 제2호, 2009.

에서의 과장된 분열을 조장시킨 측면마저 있다.

<그림 1> 대미정책의 자주성-실용성 넥서스



김대중·노무현정부는 각자가 이해한 안보환경에서 국익을 추구하고, 이를 위해 한미관계를 활용하는 기본적으로 실용적인 접근을 했다.¹⁷⁾ 따라서 동맹-자주의 극단적 이념형보다는 그동안 부재했던 자주성을 부분적으로 보완한 실용적 접근이라는 의미에서의 자주성-실용성 넥서스의 관점에서 봐야 한다. 그림에 나타나듯이 이념적인 관점에서 봐도 상당히 중도 및 타협적 노선이었다. 이런 인식과 실제의 차이점은 진보정부 10년을 규정하였고, 이어서 보수정부가 연속 집권에 성공하면서 이념형이 다시 부각되었다. 새

17) 보수세력의 평가처럼 김대중이 자주성을 위해서 동맹을 포기했다는 이분법은 정확한 분석이 아니듯이, 박정희가 동맹을 위해 자주성을 포기한 것은 아니다. 박인휘, “박정희, 김대중의 국가이익과 한미관계: 동맹-자주의 ‘분절’ 혹은 ‘통합.’” 『세계지역연구논총』 제28집 제 1호, 2010, pp. 39~40.

롭고 보다 복잡한 세계질서의 스펙트럼을 반영하지 못하고 20세기 냉전적 대북관을 가지고 있고, 이는 그대로 대미관에 반영시킨다. 즉 보수의 반복은 친미로, 진보의 친북은 반미로 단순화하는 것이다.¹⁸⁾ 10년만의 재집권을 위해 이런 등식은 보수세력에게 매우 유용했고, 친북반미라는 진보의 아킬레스건에 대한 공격에 사활을 걸었던 것이다.

III. 진보정부 10년과 자주성-실용성 넥서스 형성

한미동맹은 미국에 대한 종속적 군사관계를 제도화해왔다.¹⁹⁾ 냉전기간에는 적의 위협으로부터 안보를 지키기 위해 이러한 종속적 관계를 수용하는 것은 실용적인 측면에서도 합리적 결정이었다. 문제는 탈냉전 이후부터인데, 1990년대 초 한미 양국도 냉전이라는 국제환경의 변화에 맞추어 조정을 고려했다. 한미동맹은 극단적인 비대칭동맹에 대한 조정압박을 받게 된다. 그러나 북방으로부터의 위협이 현저하게 줄었고, 남북한의 국력차이도 커졌지만 대미자주성은 크게 제고되지 않았다.²⁰⁾ 1990년대 초 냉전종식의 결과로 미-나토동맹이나 미일동맹은 위계적 관계를 벗어나 보다 동등한 입장으로 변화해왔지만, 유독 한국만은 비대칭성이 지속적인 힘을 발휘했다.

그 와중에서도 김대중은 역대정부 최초로 유의미한 대미자주성 제고를 추진했다. 박정희나 김영삼이 때로는 몇몇 이슈에서 미국과 갈등을 겪었지만 기본적으로 한미동맹의 비대칭성을 조정하려는 시도는 아니었는데, 김대중은 달랐다. 미국과의 이견이 확대되는 어려운 상황에서도 과감한 정책 주도로 남북관계개선과 보다 실용적이고 자주적인 대미관계를 이끌어내고

18) 황지환, “북한문제 인식의 문제점과 새로운 접근의 필요성,” 『통일과 평화』 제3집 제2호, 2011, pp. 6~8.

19) 이삼성, “한미동맹의 유연화를 위한 제언,” 『국가전략』 제9집 제3호, 2003, p. 9.

20) 김일영·조성렬, 『주한미군: 역사, 쟁점, 전망』, 서울: 한울출판사, 2003.

자 노력했던 것이다. 그럼에도 불구하고 한미 양국의 보수진영이 공격하는, 동맹의 근간을 흔들 의도는 없었다. 오히려 실용성의 입장에서 지나친 비대칭성을 극복하기 위해 자주성의 제고를 통한 균형점을 찾으려 했다고 봐야 한다. 김대중은 한미관계의 중심성을 인정한 채로 호혜성을 강조하였고, 한반도와 동북아의 평화를 위해 일방적인 친미전략보다 주변국들과의 보다 균형 잡힌 외교를 해야 한다고 믿었다.

김대중의 남북관계의 개선과 한미동맹의 공존 모색은 이론적으로나 현실적으로나 결코 용이한 일이 아니었다. 김대중정부는 미국 민주당과 공화당이 집권한 기간을 모두 공유했는데 확연한 차이를 노정했다. 클린턴행정부와는 한미 → 남북 → 북미 관계가 선순환으로 연결되면서 한국의 대미자주성이 상대적으로 제고된 시기를 보냈다. 그러나 1998~2000년간의 짧은 기간을 제외하고는 더 이상의 진전을 이루어내지는 못했다. 2년간 가능했던 새로운 차원의 한미관계 모색은 부시행정부가 들어서면서 곧바로 난관에 부딪혔고, 뒤이은 노무현정부 역시 한계를 절감하며 미국의 공세적 외교를 수세적으로 완화하는데 에너지를 쏟아야 했다. 자주성 제고 노력의 성패를 떠나 두 정부를 반미 또는 한미동맹 해체세력으로 보기는 어렵다. 오히려 이들은 한미관계가 가지는 중요성을 충분히 인식하고 있었으며 동맹이라는 외교적 자산까지 포기하면서까지 남북관계를 개선할 의도는 없었다. 반대로 남북관계를 개선하기 위해 한미동맹을 활용했고, 한미동맹 조정을 위한 지렛대로 남북관계를 활용했던 것이다.

1. 김대중-클린턴행정부의 한미관계(1998년~2000년)

탈냉전 초기 김영삼정부는 대북 및 대미정책에서 새로운 변화를 모색했다. 집권초기에는 이념보다 민족을 강조하는 등 남북관계 개선 및 통일에 대한 전향적 자세를 보였지만, 시간이 갈수록 3당 합당의 국내 후유증과

당시 북한의 어려운 사정으로 말미암아 흡수통일론으로 기울었다. 이 과정에서 미국은 김일성의 사망과 체내바합의로 북핵문제를 일단락한 후 현상 유지를 통한 동북아안정을 추구하면서 대북온건노선으로 돌아서자, 한미관계는 갈등모드로 들어선다.²¹⁾ 그러나 불만에도 불구하고 김영삼정부는 이를 자율성제고의 계기로 삼지는 않았으며 결국 미국의 전략에 순응한다.²²⁾

이런 상황에서 여야 정권교체를 이룬 김대중은 기존의 대북정책에 변화의 바람을 일으켰다. 북한붕괴론을 폐기하고 점진적인 변화를 위한 포용정책을 전면에 내세웠던 것이다. 그는 북한이 체제위협에 가까운 어려운 상황에 직면한 것은 분명하지만, 붕괴는 희망적 사고일 뿐이라고 판단했다. 또한 북한의 붕괴는 남한사회에 끼치는 부정적 과급효과가 심대할 수 있다는 점에서 바람직하지도 않다고 생각했던 것이다. 또한 한반도문제의 국제적 측면이 부각되는 상황에서도 당사자 해결원칙의 당위성을 역설했다.²³⁾ 이러한 대북정책은 곧 한반도 평화를 구축하기 위한 노력인 동시에, 그동안 미국에게 절대적으로 의존하던 대북정책에 있어 독자적인 영역을 구축하려는 전에 없던 시도였다.

사실 한국의 대미외교는 한국정치사회의 변화를 반영하는 것보다 미국의 대한반도정책의 변화를 반영하는 측면이 훨씬 더 컸다. 그래서 이전까지는 한국이 미국의 대북정책에 거의 자동적으로 동일노선을 가져왔지만, 김대중은 한국의 주도적이고 자주적인 영역을 확보하려고 했다. 물론 미국이 냉전에서 승리함으로써 대외정책의 유연성이 증가했고, 더욱이 민주당정부가 집권했다는 점이 큰 힘이 되었지만 김대중정부의 부단한 노력과 설득이

21) 핵문제가 남북한에게 아주 민감하고 중대한 사항임에도 불구하고 남한이 배제된 채 북미간의 합의로 진행되었고, 핵문제 이후에도 이를 계기로 북미대화가 이어지면서 한미공조가 흔들리는 현상이 반복되었던 것이다. 김영삼 정부는 이에 대해 여러 차례 미국 측에 불만을 제기했지만 별 소득이 없었으며, 불만 이상의 구체적인 개선노력을 하지도 않았다.

22) 박종철, 『미국과 남북한: 갈등과 협력의 삼각관계』, 서울: 오름 출판사, 2002, pp. 17~22.

23) 김학성, “남북화해 시대의 한미관계.” 김계동 외, 『한미관계론』, 서울: 명인문화사, 2012, pp. 176~177.

있었다. 이전까지 한국은 단순 추종자였으며, 때로 한국의 불만이 불거져서 한미관계가 일시적으로 나빠진 적은 여러 차례 있었지만, 이렇듯 한국이 적극적으로 정책전환을 주도하고 미국이 동의한 것은 처음이었다. 클린턴 정부와 함께 했던 1998년~2000년은 짧은 기간이었지만 이러한 한국주도의 대북정책이 태동한 시기였다.

클린턴정부가 처음부터 김대중의 햇볕정책을 기꺼이 지지한 것도 아니었다. 오히려 미국은 핵무기를 포함한 대량살상무기 확산방지의 주력하고 있었기에, 북한의 미사일과 핵개발에 극도로 예민해져 있을 때였다. 미국정부는 햇볕정책이 문제의 심각성에 비해 지나치게 온건한 접근이며, 북한에게 일방적으로 양보함으로써 북한의 가시적인 양보는 끌어내기 어려울 것이라고 판단했다.²⁴⁾ 그럼에도 불구하고 클린턴은 한국정부의 끈질기고 단호한 설득으로 결국 대북정책에 있어서 한국의 주도적 입장을 인정하고 지지하겠다는 뜻을 밝혔다. “한국이 대북정책의 운전석을 미국이 조수석에서 지원을 하는 것이 바람직하다”는 언급을 하기에 이르렀다.²⁵⁾ 김대중정부는 미국의 지원과 동조에 힘입어 남북관계 증진에 박차를 가했다. 이러한 노력은 남북정상회담을 이끌어내게 되었고, 향후 개선된 남북관계로 인해 북한으로부터의 안보위협이 상당부분 해소되었으며, 이는 한미동맹의 성공적인 조정의 가능성을 높였다.

2. 김대중-부시행정부의 한미관계(2001~2003)

그러나 부시가 집권하자 상황은 돌변했으며, 한미관계는 말할 필요도 없이 북한 핵문제에 의해 크게 좌우되었다. 부시대통령은 집권하자마자 클린

24) Lion, To-hai, “U. S.-South Korea Relations under Kim Dae-jung and Beyond.” *Tamkang Journal of International Affairs*, vol. 9, no. 2, 2005, p. 57.

25) 임동원, 『피스메이커』, 서울: 중앙북스, 2008, p. 377.

턴행정부의 정책을 전면 재검토하고 엄격한 상호주의와 검증절차를 강화했으며, 남한에도 대북강경책에 동조할 것을 압박했다.²⁶⁾ 대북포용정책에 대하여 어차피 붕괴할 북한정권을 지원할 필요가 없으며 오히려 붕괴를 촉진시키는 것이 더 낫다는 소위 ‘정권교체(regime change)’론이 부상했다.²⁷⁾ 이 때문에 2000년 남북정상회담을 전후로 최고조에 올랐던 화해무드는 급속하게 냉각되어갔다. 미국의 집권당교체로 남한의 대외정책의 자주성이 즉각적으로 제한된다는 것은 한반도에서 미국의 영향력이 얼마나 절대적인가를 재확인해주는 것이었다.

김대중정부는 부시 취임 초기에만 하더라도 대북정책이 크게 변하지 않을 것이라는 기대를 가졌고, 대북포용정책을 지속하면서 미국을 설득할 수 있다고 믿었으나 오산이었다. 첫 방미와 정상회담에서부터 틀어졌는데, 부시대통령은 김대중에게 외교적 결례에 가까운 무시로 일관하였고, 햇볕정책에 의문을 제기했다. 부시의 대북 적대감은 김대중의 어떤 설득에도 흔들리지 않았다.²⁸⁾ 설상가상으로 미국정부가 최우선순위를 두고 추진하려 했던 미사일방어에 대해서 한국이 미온적인 반응을 보이자 최초의 정상회담은 최악의 결과를 낳았다. 어려움에 직면한 김대중정부는 임기 내내 북미사에서 부단히 관계개선을 이끌어내려 했지만 크게 성과는 없었다. 클린턴 정부당시 강경했던 페리를 설득하여 포용적인 페리프로세스를 이끌어냈던 외교력이 이번에는 통하지 않았던 것이다.²⁹⁾ 미국은 자국의 이익과 정책우선순위를 한국을 위해 조정하려는 어떤 노력도 보이지 않았다. 2001년 9·11

26) Rice, Condoleezza, "Promoting the National Interest." *Foreign Affairs*, vol. 70, no. 1, January/February, 2000.

27) Eberstadt, Nicholas, "Hastening Korean Reunification." *Foreign Affairs*, vol. 76, no. 2, 1997, pp. 79~80; House, Karen E., "Let North Korea Collapse." *Wall Street Journal*, February 21 1997, p. 14.

28) Prichard, Charles Jack, *Failed Diplomacy: The Tragic Story of How North Korea Got the Bomb*. Washington D.C.: The Brookings Institution, 2007, p. 94.

29) 이는 김대중정부의 외교력의 문제보다는 당시 워싱턴을 장악한 네오콘들에게 북한에 대한 포용정책이 들어갈 틈이 전혀 없었기 때문이기도 하다.

테러사건 이후 미국은 더욱 강경자세로 돌아섰고, 미미했던 가능성마저 사라져버렸다. 햇볕정책이 성공하기 위해서는 구도상 북미관계 개선이 필수 조건인데, 부시행정부 출범이후 북미관계는 악화일로를 걷게 되었다.³⁰⁾ 사실 공화당은 훨씬 이전부터 제네바합의를 무효화하고 싶어 했는데, 결국 우라늄농축 카드를 이용해서 제네바합의를 폐기시키는데 성공했다.

3. 노무현-부시행정부의 한미관계(2003~2008)

부시행정부의 등장과 9·11 사태, 2차 북핵위기, 그리고 당시 미군 장갑차에 의한 여중생 사망 등으로 촉발된 한미갈등과 함께 출범한 노무현정부의 대미관계는 처음부터 어려움의 연속이었다. 노무현정부가 한편에서는 대북 화해정책을 지속하였고, 다른 한편에서는 동북아균형자론을 포함한 대미 자주성확보에 노력하자, 부시행정부의 노선과의 갈등은 필연적이었다. 이후 동맹은 출범이후 가장 어려운 시간을 보냈다. 이유야 어찌되었든 결과적으로 동맹반세기의 대미의존 관성은 한국정부의 태도가 미국에 대한 배은망덕과 도전으로 간주되었고, 국내 보수 세력도 이에 동조하였다. 이들은 클린턴정부 당시 한미공조가 순탄하게 이어지고, 남북한 화해가 고른 지지를 받을 때는 위축되었다가, 한미관계가 난항을 겪고, 이에 북미관계 악화로 이어지자 곧바로 반격에 나서 노무현정부를 거세게 몰아붙였던 것이다.

그러나 간과해서는 안 될 것은 한미동맹이 흔들리게 된 근본이유는 위협 인식의 차이라는 점이다.³¹⁾ 즉 냉전소멸로 북방의 위협이 감소되면서 초래된 위협인식의 약화는 자연스러운 결과였으며, 미국이 내세운 테러위협을

30) Harnische, Sebastian, "U. S.-North Korean Relations under the Bush Administration: from 'Slow Go' to No Go." *Asian Survey*, vol. 42, no. 6, November/December 2002, p. 877.

31) 동맹이론의 대가인 Stephan Walt의 지적처럼 동맹은 주로 외부의 위협에 대항하기 위해서 형성되는데 만일 동맹국 당사자들의 공통의 외부위협의 존재에 대한 인식이 변하거나 달라진다면 기존 동맹 관계는 약화되거나 심하면 와해될 수도 있다. Walt, Stephan M., "Why Alliances Endure or Collapse." *Survival*, vol. 39, no. 1, Spring 1997, pp. 156~179.

한국이 동일하게 가질 수는 없었다. 더욱이 당시 한미관계를 어렵게 한 것은 한국의 자주적 대북정책보다는 부시행정부의 일방적이고 강경한 정책 탓이 더 크다는 점이 분명하게 지적되어야 한다.³²⁾ 또한 김대중과 마찬가지로 노무현도 한미관계를 희생해가면서까지 자주성 확보 및 대북접근을 할 생각은 없었다. 야심차게 준비한 동북아균형자론이 미국을 설득할 수 없게 되자 불과 3개월 만에 발 빠르게 폐기한 것 역시 그의 자주성 제고와 자유주의적 다자론이 결코 한미동맹의 틀을 넘어 추진할 생각은 없었다는 것을 보여준다.³³⁾ 물론 그가 가끔 과격한 반미성향의 발언을 했던 것은 사실이지만, 전체적으로 그리고 실제 정책적으로는 한미동맹의 틀 안에서 움직였다. 집권 전과 후의 대미인식이 확연히 달랐고,³⁴⁾ 시간이 갈수록 대미관계를 개선하려고 노력했으며, 한미 FTA 체결에도 적극 나서는 등의 행보를 보였었다. 한미관계는 갈등국면 가운데서도 시간이 흐르면서 서서히 개선되어 갔다. 하지만 당시 미국의 네오콘과 한국의 보수세력에게 노무현은 반미 및 반동맹론자로 이미 낙인찍혔다.

IV. 자주성-실용성 넥서스 형성의 대표적 사례

김대중·노무현 진보정부 10년간 자주성-실용성 넥서스가 형성되고 또 작동한 가장 확실한 사례는 한국군의 이라크와 아프간파병문제, 협력적 자주국방론, 전략적 유연성, 미국의 해외주둔군 재배치 계획(GPR)과 전시작

32) 당시에 한국, 일본, 러시아, 중국은 북한핵문제를 평화적으로 해결하는 것을 선호했던 반면 오직 미국만이 군사적 수단의 사용을 불사할 수 있다는 입장을 고수하였다. Nowowiejski, Dean, Tamotsu Nakano and Richard Bush, "Crisis on the Korean Peninsula." *Brookings Institution Asia Survey*, 2002-2003.

33) 노무현의 동북아균형자론은 2005년 3월 1일 3·1절 기념식에서 처음 사용되었다가 6월10일 한미정상회담 이후 완전히 사라져버렸다.

34) 첫 방미 이후 미국에 대한 바뀐 태도를 보임으로써 오히려 진보세력의 많은 비판에 직면해야 했다.

전통제권 등을 대표적으로 들 수 있다. 우선 파병문제는 대미자주성제고를 내걸었던 김대중·노무현 두 정부 모두에서 매우 민감한 이슈였으며 당시 진보진영은 물론 여당 내부분열까지 촉발했다. 파병이 결정된 이후에 진보 세력은 대미종속의 부활이라는 비판까지 쏟아내며 지지를 철회할 정도로 분노했다.³⁵⁾ 그러나 파병결정은 대북온건정책과 대미자주성 제고로 인해 악화되던 한미관계와 부시행정부의 압박에서 선택한 교육책의 성격이 있었다.³⁶⁾ 동시에 부시행정부의 대북강경책을 누그러뜨리면서도 한미동맹의 근간은 유지하겠다는 자주성-실용성 넥서스 형성노력이었다. 파병을 수용했지만 후방지원 병력 위주로 파병한 것도 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 한국정부의 파병은 미국이 원하는 수준은 분명 아니었으나 관계개선의 중요한 계기가 되었다.

다음으로 전략적 유연성과 GPR의 수용과정 역시 전형적인 자주성-실용성 넥서스 사례라고 볼 수 있다. 이 둘은 미국이 신안보패러다임의 일환으로 추진했었는데, 해외주둔군에 대한 대대적인 재편으로서 한미동맹 역시 변화를 수반하였다.³⁷⁾ 당시 국내 보수세력들은 주한미군의 감축을 주요 내용으로 담고 있다는 점을 부각시키며, 노무현정부의 반미자주성의 확대시도가 주된 요인이라고 주장하며 이념공세를 이어갔다.³⁸⁾ 그러나 GPR은 기본적으로 한국이 아닌 미국의 전략적 필요에 의한 것이었다.³⁹⁾ 90년대 중반

35) 이는 한미 FTA 체결사례에서도 동일하게 발생했다. 이 때문에 노무현정부를 “좌회전 깜빡이를 넣고 우회전하는 정부”라는 말까지 유행했다.

36) 당시 부시대통령은 아프간 이라크 전쟁을 놓고 동참하면 미국의 친구, 반대하면 미국의 적이라고 선언하면서, 당연히 한국에게도 미국의 친구라면 미국이 전개한 모든 전쟁에 참여할 것을 압박했다.

37) Perry, Charles M., et al., *Alliance Diversification and the Future of the U.S.-Korean Security Relationship*. Herndon, VA: Brassey's, Inc., 2004, p. 19.

38) 당시 진정한 미국의 의도는 GPR을 이끌었던 당시 국방장관 럼스펠드의 상원의원의 외교위원회 연설에서도 분명히 나타난다. “우리의 군대는 1953년 한국전이 끝난 이후로 사실상 얼어버린 채로 지금까지 왔다. 주한미군의 북한에 대한 억지기능도 여전히 중요하지만, 단지 그 목적만을 위해 더 이상 존재할 여력이 우리에게 없다.” “Global Posture: Testimony as Prepared for Delivery by Secretary of Defense Donald H. Rumsfeld to the Senate Armed Services Committee.” September 23, 2004, www.defenselink.mil/speeches/2004(검색일: 2015.06.28).

39) Roehrig, Terrence, “Restructuring the US Military Presence in Korea: Implications for Korean Security And US-ROK Alliance.” *Korea Economic Institute Academic Paper Series on Korea*,

부터 이미 구체화해온 미국의 새로운 세계전략의 일환으로 한미동맹을 대북역지를 넘어 동북아 전체의 안정을 지키는 것으로 확대하겠다는 것이었다.⁴⁰⁾

주한미군 재배치 문제는 자연스럽게 주한미군의 전략적 유연성과 연결되면서 논란을 불러일으켰다. 게다가 한미관계가 악화된 상황에서 미국정부 역시 이 부분에 대한 명확한 입장표명을 하지 않음으로 해서 은연중에 한국 정부에 대한 압력으로 활용했다. 전작권 환수문제가 극명한 예인데, 노무현 정권이 자율성제고를 위해 이를 요청한 측면도 분명히 있지만, 그보다는 미국의 신안보패러다임의 맥락에서 한국 및 주한미군을 더 이상 대북역지를 위한 주둔군의 역할에 머무르지 않고, 미국의 동북아전략에 적극적으로 활용하겠다는 전략적 유연성 확보의 일환으로 보았다.

여기서 노무현의 ‘연루(entrapment)’에 대한 우려가 발견된다. 냉전기에는 한국이 미국의 일방적인 정책에 방기에 대한 우려로 인해 대부분 수용했던 것에 비해 미국은 동맹의 형성부터 줄곧 연루를 걱정해왔다. 그러나 냉전질서의 붕괴와 중국의 부상으로 동북아에서 특히 영향력 약화를 우려하지 않을 수 없었으며, 남북관계는 물론이고 한중관계가 좋아지면서 이제는 한국이 연루에 대한 우려가 커졌던 것이다. 상대적인 의미에서는 분명히 비대칭동맹관계에서 전형적인 하위자의 방기의 우려와 동맹의 상위파트너의 연루우려가 역전되는 상황이 벌어진 것이다. 즉 미국은 한미동맹에서 연루보다 방기의 우려가 커졌고, 한국은 연루의 우려가 커졌다.⁴¹⁾ 그 결과 노무현정부는 GPR을 수용하고, 전작권 환수를 합의한 것과 함께, 한반도를 벗어날 경우에는 협의한다는 전제조건을 달면서 전략적 유연성을 제한적으

vol. 1, 2007, pp. 142~145.

40) Pollack, Jonathan D. et. al., *A New Alliance for the Next Century: The Future of the US-Korean Security Cooperation*. Santa Monica, CA: RAND, 1995; Nam, Chang-hee, "Realigning the US Forces and South Korea's Defense Reform 2020." *Korean Journal of Defense Analysis*, vol. 19, no 4, pp. 615~631.

41) 이정철, "북미대립과 한미동맹: 변화와 딜레마." 『한국정치연구』 제18집 제1호, 2009, p. 158.

로 수용했다.⁴²⁾ 이는 자주성의 확대를 통한 실용성과의 연결고리를 찾고자 하는 노력으로 보는 것이 타당하지, 보수 측이 주장하듯 한미동맹을 버리고 자주성확보로 기울었다고 말하는 것은 왜곡이다.

반복컨대 한미동맹의 태생적 기원은 한국전쟁과 냉전에서 생존을 위해 비대칭동맹을 기꺼이 수용한 것이다. 전쟁역지와 안보를 위해 한국의 대미 자주성을 자발적으로 부정함으로써 출범한 것이다. 이는 후견-피후견 동맹에 가까운 비대칭적 동맹의 하부 단위를 자임하는 것이고,⁴³⁾ 동맹의 상부단 위인 미국의 전적인 독립변수 역할을 수용하는 것이다. 스나이더가 지적하는 약소국 존망의 사활적 이익으로 인해 동맹의 종속성이 높아질 수밖에 없었던 전형적인 실례가 되었던 것이다.⁴⁴⁾ 그 결과 한국에 대한 미국의 정책적 배려는 매우 약할 수밖에 없고, 한미동맹은 철저하게 미국의 세계전략에 따라갈 수밖에 없게 된다. 한국은 방기에 대한 절대적 두려움으로 말미암아 미국의 전략에 대해 어떤 반대도 할 수 없었으며, 심지어 베트남전쟁과 같은 미국의 전쟁에 연루되는 것조차 수용했던 것이다.⁴⁵⁾

냉전기 비대칭동맹 가운데서도 한국이 대미 자주성의 시도가 전무하지는 않았다. 주목할 만한 사례로는 이승만의 북진통일론, 박정희의 1·21사태와 푸에블로호 사건에 대한 미국의 처리에 대한 불만, 김영삼의 클린턴의 김일성조문에 대한 불만 등이다. 박명림은 역대 한국정부들이 진보와 보수를 막론하고 미국에 대해 접근과 순응만 있었던 것은 아니며, 간간이 저항과 도전으로 말미암아 종속을 피할 수 있었고, 한미관계가 성공적으로 유지되었다고 주장한다. 주장의 근거로 역대 양국정부 사이에 갈등이 없었던 시기

42) Niksch, Larry A., "Korea: U.S.-Korean Relations-Issues for Congress." *Congressional Research Service Report*, July 21, 2006, p. 15.

43) 김기정, "21세기 한국외교의 좌표와 과제." 『국가전략』 제11권 제4호, 2005, p. 164.

44) Snyder, Glenn H., "The Security Dilemma in Alliance Politics." *World Politics*, vol. 36, no. 4, 1984, p. 472.

45) 신옥희, "기회에서 교착상태로: 테탕트 시기 한미관계와 한반도의 국제정치." 『한국정치외교사논총』 제26집 제2호, 2005, p. 271.

가 거의 없었다는 점을 들고 있다. 하지만 양국정부의 갈등이 있었다 하더라도 미국의 정책에 영향을 끼칠 정도의 변수가 되지는 못했고, 특히 대북정책에 관해서는 거의 자주성이 없었다는 점, 그리고 친미는 용공조작과 함께 보수의 권력유지를 위해 가장 유용한 수단이었다는 점에서 이러한 평가는 과장된 측면이 있다.⁴⁶⁾ 따라서 진보정부 이후 본격적으로 시도된 자율성-실용성 넥서스와는 차원이 달랐다.

1970년대 테탕트시기 박정희의 대미정책은 탈냉전 이후의 진보정부와의 차이점을 드러내는 좋은 비교가 된다. 동맹의 맥락에서 테탕트는 미국이 주도한 조정이라고 할 수 있다. 적대관계에 있었던 중국과 관계정상화 프로세스에 들어가고, 소련과도 평화공존에 의한 협력적 관계로 추진했다. 중국과의 관계개선은 혈맹이라는 한국에게 알려지도 않았으며, 1971년 3월 주한미군을 2만 명이나 일방적으로 철수해버렸다. 박정희는 자구책 마련의 차원에서 자주성을 제고하려는 노력을 경주했는데, 핵개발, 저작권 반환 언급, 박동선사건, 그리고 남북대화의 시도 등은 그런 차원에서 이해될 여지가 충분하다. 그러나 이 시기 박정희의 자주성 제고 역시 김대중·노무현정부의 그것과는 차원이 달랐다. 미국의 일방적인 동맹조정으로 인한 방기를 우려한 플랜 B의 성격이 컸다. 김대중·노무현정부처럼 자주성 제고의 분명한 비전을 가지고, 그 틀 안에서 자주성-실용성의 균형을 유지하고자 한 것과는 달랐다. 당연한 결과로 당시 미국이 한국을 달래기 위해 무상 군사원조와 차관 등을 제공하고, 안보우산에 대한 재확약을 해주자 박정희는 곧바로 과거의 구도로 환원했다.

46) 박명림, “순응과 도전, 적응과 저항: 미국의 범위와 한미관계 총설.” 『역사비평』 2009년 봄호(통권 86호), 2009.

V. 진보정부 10년 이후 : 자주-동맹 이념형의 부활

진보정부 10년이 이전의 자주성확보와 비교해도 다른 차원의 자주성-실용성 넥서스 시도이기는 하지만 그렇다고 해서 늘 일관적이거나 성공했다고 할 수는 없었다. 반대로 외부적으로는 부시행정부의 압박, 내부적으로는 보수세력의 역풍으로 일관성을 유지하기 어려웠다. 특히 대북정책은 북한의 핵실험 결행과 부시의 대북강경정책의 기세에 눌려 흔들렸다. 때문에 노무현정부의 평화변영정책은 사실상 당시 한나라당이 주장했던 상호주의를 일부 수용함으로써 김대중정부의 햇볕정책과 서로 다른 정책이 되었다는 비판에까지 내몰렸었다.⁴⁷⁾

진보정부 10년이 끝나고 집권한 이명박은 기다렸다는 듯이 한미관계를 전형적 비대칭성 구도로 환원했으며, 동맹-자주 이념형 구도를 부활시켰다. 새로운 보수정부는 두 전임정권의 대북 햇볕정책과 자주적 대미정책이 동맹의 균열을 초래했다고 간주하고, 이를 회복한다는 명분아래 대북강경노선과 적극적 친미정책을 폈다. 대북강경책으로의 복귀는 햇볕정책으로 이완되었던 공통의 위협인식을 회복하는 함의를 가진 것이었다. 물론 북한 핵개발이 진전된 부분도 없지 않았지만, 그보다는 9·11 이후 전개된 부시행정부의 새로운 안보패러다임에 한국이 적극적으로 동조하게 된 것에 더 큰 방점이 찍혀있다.

또한 진보정부 10년간 형성되었던 자주성-실용성 넥서스는 한미동맹복원이라는 이름하에 사실상 폐기되었다. 그 신호탄으로 2009년 4월 PSI에의 전면적 참여를 전격 선언하였다. 미국의 직접적인 압박이 별로 없었던 상황에서 한국정부가 자발적으로 참여를 선언했다는 것에 주목할 필요가 있다. 또한 전시작전권 환수도 연기했으며, ‘전략적 유연성’에서도 전향적 자세를

47) 정옥식, “대북포용정책 포기? 제대로 하긴 했나?,” 『오마이뉴스』 2006년 10월 11일.

보였다. MD 참여에 관해서는 중국문제가 걸려있는 등 매우 복잡하고 민감한 사안인지라 선뜻 공개적 참여를 선언하지는 못했다. 하지만 실질적인 측면에서 한국과 미국은 MD관련해서 상당한 수준의 협력을 진행했다. 이명박정부는 동맹의 강화를 통해 갈등에서 벗어나려는 것이 일차 목적이었지만, 미국의 우선순위는 주한미군의 유연한 운용과 세계전략 차원에서 한미동맹을 적극 활용하겠다는 것에 있었다. 이명박정부는 그간 대북역지가 핵심이고, 양 당사국의 영토에 한정시킨 한미상호조약의 범위를 미국의 의도대로 조금씩 확장시켜왔는데, 이는 동맹이 한국의 이익보다 미국의 이익에 더 많은 영향을 받는다는 것으로 해석될 여지가 다분하다.

이렇게 상이한 동기를 가지고 추진된 동맹조정은 전략동맹이란 이름으로 수렴되었다. 이명박과 부시는 2008년 4월 정상회담에서 한미동맹을 ‘전통적 우호관계’에서 ‘21세기 전략동맹’으로 격상하기로 합의했다. 이명박은 전략동맹이란 “21세기 새로운 국제환경에 직면하여 한국과 미국은 한반도와 아시아의 평화 그리고 번영에 기여할 수 있는” 관계라고 설명하였다. 핵심내용으로는 ‘가치동맹’, ‘신뢰동맹’, ‘평화구축동맹’을 표방했다.⁴⁸⁾ 하지만 동맹의 미래비전이라는 명칭에도 불구하고 내용을 면밀하게 분석해보면 한미 상호간의 압도적인 비대칭성, 냉전적 진영외교의 부활, 한국의 연루 위험 증가 등 그동안 동맹의 문제점으로 지적된 것들이 강화될 위험성을 담고 있다.⁴⁹⁾

한미동맹은 전형적 비대칭동맹으로서 약소국인 한국이 안보를 보장받는 대신 강대국인 미국이 한국에 대해 영향력을 행사하는 관계다. 이는 냉전구조 속에서 한국의 안보를 위해 불가피한 측면이 없지 않았다. 그러나 위계적 한미동맹이 개선되지 않은 상태에서 동맹의 목적을 모호하게 만들으로써

48) 최재영, “한미정상회담, 한반도 틀 벗어나 미 세계전략에 적극적 동참.” 『경향신문』 2008년 4월 20일.

49) 한미전략동맹에 관한 보다 자세한 비판적 분석은 김준형, “동맹이론을 통한 한미전략동맹의 합의 분석.” 『동아시아국제정치』 제12권 제2호, 2009.

한국에 대한 미국의 통제력의 범위를 더욱 커지게 만들 여지가 다분하다.⁵⁰⁾ 특히 한미동맹이 동아시아 지역 및 범세계적 차원의 전략적 이익을 공유함으로써 국제평화에 기여한다는 내용을 가지고 있는데, 이는 동맹의 활동영역을 한반도를 넘어 동북아와 전 세계까지 확대한다는 의미다.

한국이 미국에 대해 대북정책 주도권을 행사했던 김대중정부와는 자주와 실용의 의미에서 크게 달랐다. 부시행정부와 맺은 전략동맹은 결국 미국의 대북강경책에 한국의 이명박정부가 자발적으로 순응하면서 수렴한 것이다. 자발적인 친미노선을 미국이 막을 이유는 당연히 없었고, 미국은 한국의 친미정책으로 손쉽게 강화될 지렛대를 즐겼다. 아무튼 두 전임정부의 자주성 모색은 오히려 한미관계의 악화의 주범으로 몰렸고, 이명박정부의 친미정책에 정당성을 부여하는 빌미가 되었던 것이다. 그 결과 대북강경책은 한미관계를 굳건하게 만들었는지는 모르지만 남북관계를 극도로 악화시켰으며 한반도의 비핵화와 평화체제 구축에는 역행했다.

이어 집권한 박근혜정부는 이명박정부와 이념적 뿌리를 공유했지만 대선 당시 대북강경책과 친미일변도 외교에 대해서 비판적 견해를 표명했으며, 한반도 신뢰프로세스와 균형외교를 약속했기 때문에 변화에 대한 기대가 있었다.⁵¹⁾ 하지만 정권 출범 후 얼마가지 않아 남북관계 개선에 대한 당초의 가능성은 급격하게 축소되었다. 2013년 초 북한의 도발과 안보위기가 영향을 끼쳤던 것도 사실이지만 처음부터 박근혜정부에게 대미자주성 제고는 외교 아젠다에 없었다, 이런 가운데 2013년 5월에 열렸던 첫 한미정상회

50) 한미동맹에서 미국의 통제력이 더욱 커지는 것은 올리버 윌리엄(Oliver E. William)이 주장하는 '자산특수성(asset specificity)'이 더해지기 때문이다. 그에 따르면 특수한 관계가 오래 지속되면 다른 대안적 관계들보다 훨씬 더 큰 가치를 부여받게 되어 좀처럼 변화하기 어렵다. 즉 제도가 보편적이고 규격화되면, 다른 제도와의 차이가 없기 때문에 제도의 진화에 대한 수용가능성이 높은 반면, 특이할수록 한번 안정성을 확보하면 좀처럼 바뀌지 않는다. William, Oliver E., *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Rational Contracting*. New York: Free Press, 2002.

51) Park Geun-hye, "A New Kind of Korea." *Foreign Affairs*, vol. 90, no. 5, September/October 2011.

담을 통해 박근혜정부의 대미외교는 물론이고 한반도 및 동북아 정책방향을 가늠할 수 있었는데, 정상회담의 가장 큰 방점은 동맹의 견고함을 과시하는데 찍혔다. 한미동맹 60주년 기념공동선언과 함께 ‘21세기형 포괄적 전략동맹’이라는 개념을 통한 소위 ‘업그레이트’에 합의했던 것이다.⁵²⁾

박근혜정부는 한국이 미국의 21세기 글로벌파트너로 ‘격상’된다는 것은 국력에 걸 맞는 책임을 부여받은 것으로 대미의존관계를 탈피하는 것이라고 강조했다. 그러나 글로벌협력이라는 이름하에 미국의 세계 전략적 필요에 따라 우리 군대와 물자가 동원될 수 있는 여지를 증가시키고, 방위비 분담 증가와 무기구매압력으로 이어질 개연성을 높였다. 오바마는 정상회담 직후 양국이 북한 미사일 위협에 대해 포괄적이고 상호운용이 가능한 연합 방위력을 지속적으로 강화해 나갈 것을 합의했다고 밝히며, 이를 미국의 ‘아시아 재균형(rebalancing)’ 전략과 미사일방어체제에 대한 한국의 적극 참여의사로 간주한다면서 정상회담 최대의 성과로 꼽았다. 이렇듯 박근혜정부의 포괄적 전략동맹은 이명박정부가 시동을 건 전략동맹의 연속선상에 있음을 확인할 수 있다. 이러한 동맹은 한반도를 둘러싼 역사 및 구조적 변화에 대해서 제대로 대응해내고 있다고 보기 어려운 반면에 미국의 글로벌 전략의 변화에 대해서는 상당부분 충실한 반영이 이루어지고 있다. 이는 한국의 입장에서 보면 동맹의 발전 또는 미래비전이라는 슬로건이 무색하게 지금까지의 대미의존적인 관계가 답습될 수 있게 만들고, 우리의 부담을 가중시키고 동맹의 연루위험을 증가시킨다.⁵³⁾

52) Manning, Robert A., "Park-Obama Summit Bolsters US-ROK Alliance." *East Asia Forum*, May 16 2013.

53) 전략동맹에 대해 비교적 긍정적인 평가를 하는 분석들도 공통적으로 한미동맹의 체제를 유지하되 한미동맹의 배타성, 특히 중국을 포위하는 것으로 비쳐질 우려를 어떻게 극복하는가가 향후 동맹의 중요한 과제라고 지적하고 있다. 최강, "한미동맹 현황과 발전을 위한 과제: 203차 한미 정상회담 결과를 중심으로." 『주요 국제문제분석』 외교안보연구원, 2008; 동아시아연구소 외교안보센터, "미 군사변환의 세계전략과 동맹 네트워크." 『국가안보패널 정책보고서-9』, 동아시아연구원, 2005.

VI. 결어

모든 동맹은 정태적이거나 기계적일 수는 없고 동태적이고 유기적이다. 동맹의 태동 당시의 조건들은 시간이 지남에 따라 변할 수밖에 없고, 그 변화로 인해 상호간의 이익의 교차점이 바뀌면서 조정이 모색되는 것은 지극히 자연스러운 현상이다. 1953년 체결되어 한반도의 안정에 기여했던 한미동맹 역시 탈냉전 도래로 인한 위협감소와 미국의 세계전략변화로 재조정 압박을 받아왔다. 이런 배경에서 남북정상회담으로 대표되는 남북 화해무드를 이끈 김대중·노무현 두 진보정권은 보다 평등한 동맹 또는 대외 정책의 자주성을 제고하고자 했다. 이는 국제적 수준의 탈냉전기적 안보환경을 한반도에 적용하려는 시도이며, 동시에 ‘한미관계’와 ‘남북관계’ 사이의 효율적인 조화라는 목표를 위한 노력이지, 남북관계를 위해 한미관계를 희생하는 것은 아니었다.⁵⁴⁾

물론 그러한 자주성과 실용성을 연결시키려는 노력이 정책의 성공을 자동적으로 보장하는 것은 아니었다. 실제로 1998~2000의 매우 짧은 기간을 제외하고는 한미 외교게임에서 발생한 파장들을 극복하지 못했고, 양극화된 국내여론도 설득·통합하지 못했다. 또한 미국이 처한 상황과 동북아환경에 대한 치밀한 분석을 등한시하고 대북관계개선으로 모든 문제가 해결될 것으로 생각했던 일정부분 이상주의라는 비판에서 자유로울 수 없다. 그럼에도 불구하고 두 진보정부가 대미 자주성 제고를 통한 동맹의 균형점이동 전략을 단순한 이념형으로 분류하여 친북·반미·반동맹 정책이었다고 규정해버리는 것은 타당하지 않다. 김대중과 노무현은 배경이나 인식, 그리고 담론 속에 어느 정도의 반미정서를 가지고 있었던 것은 사실이지만, 지금까지 살펴본 것처럼 실제 정책에서는 훨씬 실용적인 접근을 했다.

54) 이상민, “남북한-미국 관계의 역사적 고찰: 한반도 평화체제의 수립과 남북·북미관계의 전망.” 『한국과 국제정치』 제18권 제1호, 2000, pp. 153~156.

아무튼 10년간의 자주성 제고노력은 보수 세력의 반발과 반미 프레임에 말려들으로써 비가역적 결실로 이어지지 못했고, 뒤이어 등장한 이명박·박근혜에 의해 역전되었다. 부시정부와의 갈등을 무릅쓰고 대북유화정책을 추진했던 대부분의 노력들을 한미관계를 악화시켰을 뿐 아니라, 북한의 도발을 조장했다는 비판과 함께 용도폐기 되었다. 한미동맹이라는 현실주의 대안이 유일했으며, 자유주의적 접근이 아예 불가능했던 냉전기간과는 구별되어야 함에도 진보정부 10년의 반작용으로 한국 외교는 회귀적 경향을 가지게 되었으며, 한미동맹의 비대칭성은 오히려 강화되는 결과를 초래했던 것이다.

진보정부 10년의 자주성-실용성 넥서스가 가진 중요한 함의에도 불구하고 이후 등장한 보수정부들에 의해 용도폐기 되어버린 것은 과연 안보-자주의 교환동맹을 전제로 체결되고 유지되어온 동맹에서 한국이 안보와 자주 양자를 동시에 추구하는 것이 가능한 시도인가라는 근본적인 의문을 가지게 만든다. 즉, 조동준처럼 보장동맹에서 하위자의 자주성 추구가 역설적으로 안보의 위협을 가중시키는 ‘자가당착’이라는 냉정한 결론을 내려버리는 사람들도 있다.⁵⁵⁾ 그러나 이를 역으로 생각하면 모로우의 현실주의 동맹론에 갇혀버린 경직된 사고이기도 하다. 소위 ‘약소국의 폭정(tyranny of the weak)’⁵⁶⁾이나 ‘약소국의 큰 영향력’⁵⁷⁾ 같은 것도 특정 조건하에서 충분히 가능하다는 점을 인식할 필요가 있다. 강대국의 전략적 이해와 세력 균형의 구조적 환경이 한국의 자주성 확보에 유리하게 작동할 때 이를 최대한 활용해서 비대칭성을 점진적으로라도 극복해나가는 노력이 반드시 필요하다. 그것이 넥서스라는 용어에 주목하는 가장 큰 이유이다.

55) 조동준, “자주의 자가당착: 한반도 국제관계에서 나타난 안보모순과 동맹모순.” 『국제정치논총』 제44집 3호, 2004.

56) Suhrke, Astri, “Gratuity or Tyranny: The Korean Alliances.” *World Politics*, vol. 25, no. 4, 1973.

57) Keohane, Robert O., “The Big Influence of Small Allies.” *Foreign Policy*, vol. 1, no. 2, Spring 1971.

참고문헌

- 김성한, “‘한반도 안정’위한 민주적 동반자 관계로.” 『북한』 2002년 3월호.
- 김연철, “한반도 평화체제 구축, 동북아 안보협력 발판.” 『통일한국』 2008년 8월호.
- 김준형, 『미국이 세계최강이 아니라면』, 서울: 뜨인돌출판사, 2009.
- _____, “동맹이론을 통한 한미전략동맹의 합의 분석.” 『동아시아국제정치』 제12권 제2호, 2009.
- _____, “한국대외정책의 대미의존성의 고착화과정과 원인에 관한 분석: 대북정책을 중심으로.” 『21세기 정치학회보』 제19권 제2호, 2009.
- 김학성, “남북화해 시대의 한미관계.” 김계동 외, 『한미관계론』, 서울: 명인문화사, 2012.
- 동아시아연구소 외교안보센터, “미 군사변환의 세계전략과 동맹 네트워크.” 『국가안보패널 정책보고서-9』, 동아시아연구원, 2005.
- 박명립, “순응과 도전, 적응과 저항: 미국의 범위와 한미관계 총설.” 『역사비평』 2009년 봄호(통권 86호), 2009.
- 백학순, “김대중정부와 노무현정부의 대북정책 비교.” 『세종정책연구』 제5권 제1호, 2009.
- 이상현, “한미동맹의 변환: 21세기 전략동맹의 비전과 과제.” 이상현·송대성(편), 『한미동맹의 변환』, 서울: 세종연구소 2008.
- 임동원, 『피스메이커』, 서울: 중앙북스, 2008.
- 장달중·이정철·임수호, 『북미대립: 탈냉전 속의 냉전대립』, 서울: 서울대학교 출판부, 2012.
- 장성민 편역, 『부시행정부의 한반도 리포트』, 서울: 김영사, 2001.
- 정옥식, “‘전략동맹’ 하려면 상호방위조약부터 고쳐라.” 『오마이뉴스』 2008년 4월 21일.
- 정일준, “남북한의 대미정책과 미국.” 『황해문화』 2001년 가을호.
- 최강, “한미동맹 현황과 발전을 위한 과제: 203차 한미 정상회담 결과를 중심으로.” 『주요국제문제분석』, 외교안보연구원, 2008.
- 최재영, “한미정상회담, 한반도 틀 벗어나 미 세계전략에 적극적 동참.” 『경향신문』 2008년 4월 20일.
- Allison, Graham, “Thucydides’s Trap Has Been Sprung in the Pacific.” *Financial Times*, August 21, 2012.
- Barnett, Michael M., “Identity and alliances in the Middle East.” In Peter .J. Katzenstein.

- ed., *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press, 1996.
- Cheon, Seongwhun, "Trust—the Underlying Philosophy of the Park Geun-Hye Administration." *CSIS Korea Chair Platform*. CSIS, May 6, 2013.
- Choe, Sang-Hun, "South Korea Postpones Military Pact With Japan." *New York Times*, June 29, 2012.
- Cossa, Ralph A., "U. S. Northeast Asia Policy: Revitalizing Alliances and Preserving Peace on the Peninsula." 『전략연구』 통권 49호, 2010.
- Cummings, Bruce, *The Korean War: A History*. New York: The Modern Library, 2011.
- Eberstadt, Nicholas, "Hastening Korean Reunification." *Foreign Affairs*, vol. 76, no. 2, 1997.
- Harlan, Chico, "U.S. Won't Push South Korea on North." *Washington Post*, Wednesday, October 6 2010.
- Harnische, Sebastian, "U. S.—North Korean Relations under the Bush Administration: from 'Slow Go' to No Go." *Asian Survey*, vol. 42, no. 6, November/December 2002.
- House, Karen E., "Let North Korea Collapse." *Wall Street Journal*, February 21 1997.
- Kim, Joon Hyung, "Letting Off Steam: South Korea's Role in Northeast Asia." *Global Asia*, vol. 8, no. 1, Spring 2013.
- Kupchan, Charles A., "From Enmity to Amity: Trust's Part in US Foreign Policy." *Global Asia*, vol. 8, no. 3, Fall 2013.
- Lion, To-hai, "U. S.—South Korea Relations under Kim Dae-jung and Beyond." *Tamkang Journal of International Affairs*, vol. 9, no. 2, 2005.
- Manning, Robert A., "Park-Obama Summit Bolsters US-ROK Alliance." *East Asia Forum*, May 16 2013.
- Moon, Chung-In, *The Sunshine Policy: In Defense of Engagement As a Path to Peace in Korea*. Seoul: Yonsei University Press, 2012.
- Niksch, Larry A., "Korea: U.S.—Korean Relations—Issues for Congress." *Congressional Research Service Report*, July 21 2006.
- Nowowiejski, Dean, Tamotsu Nakano and Richard Bush, "Crisis on the Korean Peninsula."

Brookings Institution Asia Survey, 2002-03.

Park, Geun-hye, "A New Kind of Korea." *Foreign Affairs*, vol. 90, no. 5. September/October 2011.

Prichard, Charles Jack, *Failed Diplomacy: The Tragic Story of How North Korea Got the Bomb*. Washington D.C.: The Brookings Institution, 2007.

Rice, Condoleezza, "Promoting the National Interest." *Foreign Affairs*, vol. 70, no. 1, January/February, 2000.

Schimmelfennig, Frank, "The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union." *International Organization*, vol. 55, no. 1, 2001.

Snyder, Glen H., *Alliance Politics*. Ithaca: Cornell University Press, 1997.

Suh, Jae-jung, *Power, Interest, and Identity in Military Alliance*. New York: Palgrave Macmillan, 2007.

Walt, Stephan M., "Why Alliances Endure or Collapse." *Survival*, vol. 39, no. 1, Spring 1997.

William, Oliver E., *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Rational Contracting*. New York: Free Press, 2002.

ABSTRACT

The Autonomy-Utility Nexus in Korea's US Policies
: Focusing on the 10 Years of the Progressive Governments

Kim, Joon-Hyung(Handong Global University)

Korea's policy toward the United States during Kim Dae Jung and Roh Moo Hyun administrations has been often depicted as an anti-US or anti-alliance model of autonomy - to improve the inter-Korean relations at the expense of the ROK-US alliance. The main purpose of this article is to argue that such characterization wrongly places the government in a policy spectrum between autonomy and alliance. Put differently, this kind of generalization overlooks how the 10 years of the progressive governments also continued to value the ROK-US alliance. To establish the argument, this proposes a model of autonomy-utility nexus to describe the policies. In the context of the post-Cold War security environments, the two progressive governments sought to increase its autonomy in the inter-Korean relations, while readjusting yet clearly maintaining the ROK-US alliance, as the alliance continues to be central to the security of ROK. On the basis of the framework, this article also observes and compares how the debate on Korea's US policies have become polarized into the misleading ideology-laden dichotomy between autonomy and alliance during the conservative Lee Myung Bak and Park Geun-Hye administrations.

Keywords : US-Korea alliance, strategic alliance, alliance theory,
alliance autonomy, Kim Dae Jung administration,
Ro Moo Hyun administration

투고일 : 2015년 10월 20일, 심사일 : 2015년 11월 15일, 게재확정일 : 2015년 11월 26일