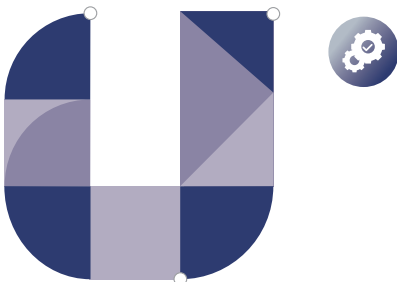


# 미국의 평화정책과 전망: 한반도 평화구축을 위한 한미관계



민태은 | 박은주 | 정재관 | 백승준





# 미국의 평화정책과 전망: 한반도 평화구축을 위한 한미관계



**연구책임자**  
민태은 (통일연구원 연구위원)

**공동연구자**  
박은주 (통일연구원 부연구위원)  
정재관 (고려대학교 교수)  
백승준 (고려대학교 평화와 민주주의연구소 연구원)



## 미국의 평화정책과 전망: 한반도 평화구축을 위한 한미관계

KINU 연구총서 21-06

---

발행일	2021년 12월 30일
저자	민태은, 박은주, 정재관, 백승준
발행인	고유환
발행처	통일연구원
편집인	평화연구실장
등록	제2-02361호 (97.4.23)
주소	(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전화	(대표) 02-2023-8000 (FAX) 02-2023-8296
홈페이지	<a href="http://www.kinu.or.kr">http://www.kinu.or.kr</a>
기획·디자인	세일포커스(주)(02-2275-6894)
인쇄처	(주)에이치에이엔컴퍼니(02-2269-9917)
I S B N	979-11-6589-065-0 93340
가격	10,000원

---

© 통일연구원, 2021

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.  
(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)



# 미국의 평화정책과 전망: 한반도 평화구축을 위한 한미관계



본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,  
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것은 아닙니다.

# 차례

요약 .....	9
I. 서론 .....	21
1. 연구주제 .....	23
2. 평화구축과 평화정책의 정의 .....	28
II. 한반도 평화와 평화정책 .....	31
1. 한반도 평화논의 전개 과정 .....	33
2. 한국 정부의 한반도 평화 인식과 정책 변화 .....	38
3. 한국과 미국의 한반도 평화논의: 협력과 갈등 .....	51
4. 요약 및 소결 .....	64
III. 미국의 평화 인식과 평화구축 활동 .....	67
1. 미국의 국제평화와 평화구축 활동에 대한 인식 .....	71
2. 냉전 이후 미국 주도 국제평화구축 활동 .....	76
3. 요약 및 소결 .....	103

<b>IV. 미국의 평화구축 사례 비교 연구: 코소보와 시리아</b>	<b>105</b>
1. 코소보 전쟁 (1998~1999)	108
2. 시리아 내 ISIS에 대한 군사 개입 (2014~)	123
3. 요약 및 소결	135
<b>V. 바이든 정부의 평화 및 한반도 평화 인식</b>	<b>139</b>
1. 바이든 대통령의 평화 및 한반도 평화 인식	143
2. 바이든 내각의 평화 및 한반도 평화 인식	160
3. 미 연방의회 평화 및 한반도 평화 인식	172
4. 요약 및 소결	177
<b>VI. 결론: 한반도 평화를 위한 한미관계</b>	<b>183</b>
1. 연구요약	185
2. 정책제언	190
<b>참고문헌</b>	<b>203</b>
<b>최근 발간자료 안내</b>	<b>217</b>

## 표 차례

〈표 Ⅱ-1〉 분석 기간의 역대 한국 정부 .....	39
〈표 Ⅱ-2〉 시기별 한반도 평화 정책과 핵심 쟁점 .....	50
〈표 Ⅱ-3〉 한미 간 한반도 평화논의의 쟁점별 갈등 양상 .....	63
〈표 Ⅲ-1〉 유엔 평화구축 활동, 1948~2020 .....	77
〈표 Ⅲ-2〉 냉전 이후 미국 주도 국제평화구축 활동 .....	86

## 그림 차례

〈그림 Ⅲ-1〉 탈냉전 이후 유엔 평화유지군 규모, 1990~2021 .....	80
〈그림 Ⅲ-2〉 유엔 평화유지활동 예산, 2003~2021 .....	80
〈그림 Ⅲ-3〉 유엔 평화유지군 파병 상위 10개국, 2021 .....	83
〈그림 Ⅲ-4〉 5개 상임이사국 유엔 평화유지군 파병 규모, 1990~2021 ..	84
〈그림 Ⅲ-5〉 유엔 평화유지활동에 파병된 미군 규모, 1990~2021 .....	92
〈그림 Ⅲ-6〉 유엔 평화유지활동 미국 분담금 규모, 1988~2021 .....	92
〈그림 Ⅲ-7〉 아프가니스탄 전쟁 미군 파병 규모, 2001~2020 .....	97
〈그림 Ⅲ-8〉 이라크 전쟁 미군 파병 규모, 2003~2011 .....	98



지금까지 한반도 평화구축 방안에 관한 많은 연구가 진행되어 왔다. 하지만 다수의 관련 연구는 한반도 평화 및 평화체제와 관련한 우리 정부의 정책을 설명하고 우리가 추구하고자 하는 로드맵을 제안하는 데 중점을 두고 있다. 결과적으로 한반도 평화구축 여정을 함께할 미국의 역할에 대한 기대는 높은 데 비해, 미국의 평화 인식과 정책을 심도 있게 분석한 연구는 많지 않다.

이에 본 연구는 평화 및 평화구축에 대한 미국의 인식 변화와 특징을 거시적으로 조망하고, 미국이 지향하고 구축하려는 평화의 모습이 무엇인지 이해하고자 한다. 구체적으로 본 연구는 우리 정부의 평화정책과 미국이 참여한 평화구축 활동을 통시적 분석과 더불어 사례연구를 통해 고찰한다. 또한 2021년 출범한 바이든 정부의 평화 인식 및 관련 대외정책을 분석하여, 현재 미국이 그리는 평화가 무엇인지 탐색한다. 이를 바탕으로 한반도 평화체제 구축 방안에 대한 바이든 정부의 입장을 이해하고 나아가 한미협력 방안을 제안한다.

본 연구는 여섯 장으로 구성되어 있다. 서론에 이어 II장에서는 역대 한국 정부의 한반도 평화논의 전개 과정을 살펴보고, 한국과 미국의 한반도 평화논의와 관련한 쟁점 사안을 분석하였다. 분석 결과에 따르면 한반도 평화논의를 공식화한 노태우 정부부터 문재인 정부에 이르기까지 한국 정부는 한반도 평화구축의 필요성을 강조해 왔다. 그러나 방법론에서는 차이를 보여왔다. ‘한반도 평화논의 착수기’인 노태우·김영삼 정부는 세계적인 탈냉전 분위기 속에서 한반도 평화논의를 국제적 차원으로 확대하는 데 주력하였다. ‘교류 기반의 평화 추진기’인 김대중·노무현 정부에서는 남북관계 개선이 한반도 평화 정착의 선결 과제였다. 그래서 이 시기 한반도 평화논의에서는 남북 간 대화와 협력을 중시했다. 하지만 이후 이명박·박근혜 정부는 국제 규범에 기반한 평화 추진

을 강조했다. 마지막으로 ‘평화 최우선 추구기’라 할 수 있는 문제인 정부는 한반도에서 평화체제 구축을 평화의 최종 목표로 추진하고 있다. 문제인 정부는 한반도 평화체제 구축을 위해 남북대화를 강조함과 동시에 종전선언 및 평화협정 체결을 위한 국제사회의 지지를 확보하기 위해 노력하고 있다. 이렇듯 방법론에서는 차이를 보이지만, 역대 정부 모두 한반도 평화구축에 있어서 한미동맹을 바탕으로 한 미국의 역할과 중요성을 강조했다. 그러나 한반도 평화 문제가 미국의 대외정책에서 우선순위가 되지 못하면서 북핵 문제를 제외한 한미 간 한반도 평화논의는 활발하게 진행되지 못했다. 대신 한미 양국은 전자권 전환 및 대북 지원 문제를 중심으로 논의를 이어오고 있다.

III장에서는 냉전 이후 미국이 참여한 평화구축 참여사례를 분석하여 미국의 평화인식을 통시적으로 분석하였다. 구체적으로 1948년부터 지금까지 미국이 참여한 총 71차례의 유엔 평화구축 활동 사례와 냉전 이후 미국이 주도한 31개 평화구축사례를 유형별로 구분하여 변화양상을 분석하였다. 분석 결과에 따르면 냉전 이후 미국 정부의 국제평화에 대한 인식은 자유주의적 국제질서에 부합하는 보편적 가치와 규범을 중시하는 광의적 관점의 국제평화를 추구하는 방향으로 변화했다. 하지만 9·11 테러 이후 미국의 국제평화에 대한 인식과 평화구축 활동의 초점은 테러와의 전쟁으로 이동했다. 2001년부터 아프가니스탄과 이라크 그리고 시리아와 소말리아 등의 분쟁지역에서 국제 테러 조직들과 이슬람 극단주의 무장 단체들을 격퇴하기 위한 군사 작전을 수행해 온 미국의 평화구축 활동에서 발견할 수 있는 특징은 유엔보다는 동맹국들을 동원한 독자적 접근을 선호해 왔다는 것이다. 하지만 테러와의 전쟁 역시 기본적으로는 국제사회에서 인권, 자유 그리고 민주주의를 지키고자 한 광의적 평화 인식에 기반하고 있다.

IV장에서는 사례연구를 통해 냉전 종식 후 미국의 평화인식과 정책을 분석했다. 구체적으로 코소보 전쟁과 시리아 내전 중 ISIS에 대한 미국의 군사개입과 평화 정착 과정을 살펴보았다. 두 사례의 분석 결과에 따르면, 미국의 평화정책은 광의의 평화 개념에 입각한 것이었다. 미국은 코소보와 시리아에서 반인도적 범죄를 군사력을 사용해 중단했을 뿐 아니라 지속적인 평화를 가능케 할 전후 정치, 경제, 사회 복구 작업에도 참여했다. 그러나 이 과정에서 미국은 국익 추구에서 완전히 자유로울 수 없었다. 먼저 코소보와 시리아 전쟁에 개입한 이면에는 유럽과 중동이라는 중요 지역 내 질서 유지라는 전략적 계산이 깔려 있었다. 다음으로 미국은 군사 작전 수행과 그 이후 평화정착 과정에서 자국의 부담을 최소화하려는 모습을 보였다. 타국에 대한 군사력 사용에서 발생하는 정치적, 물질적 비용을 다수의 국가와 분담하기 위해 다자주의적 접근법을 선호했고, 특히 인명 손실 위험이 큰 지상군 사용을 기피했다. 또한 군사작전으로 협의의 평화가 확보되고 난 후에는 법치 확립, 민주주의 이식, 경제 개발 등 광의의 평화 구현에 필요한 장기적 관심과 투자를 주저하는 모습도 보였다. 따라서 미국의 평화정책이 성공적으로 이루어지기 위해서는 작전 중에는 미국을 대신해 지상 병력을 담당하고, 전후에는 지속적인 평화구축을 수행할 현지 협력 세력 확보가 필수적임을 알 수 있다.

V장에서는 바이든 정부의 평화 인식 및 한반도 평화인식을 살펴보았다. 구체적으로 바이든 대통령과 내각 주요 인사, 그리고 미 의회의 대외정책 기조, 평화 인식 그리고 한반도 평화 인식을 분석하였다. 바이든 정부가 그리는 세계평화는 국제사회가 민주주의 가치를 실현하며 함께 경제 번영을 누리는 것이다. 보다 구체적으로 바이든 정부는 민주주의, 인권 등의 가치가 평화의 기반이라고 본다. 또한 바이든 정부는 평화는 공정한 국제무역 질서와 국제 규범 확립을 통한 공동의 경제 번영과 발

을 맞출 때 의미가 있다고 본다. 이러한 면에서 바이든 정부가 지향하는 평화는 냉전 이후 미국이 추구해온 적극적 또는 광의의 평화와 맥을 같이한다고도 볼 수 있다. 하지만 20년에 걸친 테러와의 전쟁이 실패로 귀결되는 사이 심화된 미중경쟁은 바이든 대통령과 내각 인사들이 평화를 보다 실리적 관점에서 접근하도록 유도한 것으로 보인다. 현재 바이든 정부는 국제사회에서 전쟁 없이 미국의 국제적 리더십을 재건하면서 국내 경기를 회복해 중산층의 지지를 확보할 수 있는 평화에 집중하고 있다. 이러한 평화 실현을 위해 바이든 정부는 미국 중산층에게 가시적인 경제 성과, 미국 지위(status) 확립과 같은 실익이 생기느냐를 대외 정책 결정의 기준으로 삼고 있다. 다시 말해 전쟁 없이 미국에 실익을 주는 평화가 ‘우선적’ 평화라고 인식한다. 이러한 맥락에서 바이든 정부는 한반도에서 소극적 또는 협의의 평화를 실현하는 것이 미국의 실익에 부합한다고 판단하고 있다. 즉 미국은 남북이 자유민주주의의 가치와 국제 규범에 부합하는 체제를 수립하는 데 적극적이기보다 한반도의 현상 유지에 더 관심을 보이고 있다.

마지막 VI장에서는 냉전 이후 광의의 평화를 지향하지만, 현실에서는 실익을 추구해 가는 미국의 평화정책의 특성을 반영하여 한반도 평화프로세스를 위한 정책을 제언했다. 구체적으로 한반도 평화를 위한 적극적인 대북정책 추진, 호혜적 한미관계 수립, 다자적 협력망 구축, 그리고 미국의 정책 결정자와 교민을 대상으로 한 공공외교 방안 등을 제시했다.

**주제어:** 미국의 평화인식, 평화구축, 한반도 평화프로세스, 한미관계, 한반도 비핵화

# U.S.'s Peace Policy and Prospects: Building Peace on the Korean Peninsula via ROK-U.S. Relations

*Min, TaeEun et al.*

There have been numerous researches on how to build peace on the Korean Peninsula. However, most of those studies merely focus on illuminating the ROK government's policy of promoting peace and establishing a peace regime on the Korean Peninsula, and suggesting a desired roadmap for the government. Although the expectation for the U.S.'s role is high—the ROK's main partner on a journey to build peace on the Korean Peninsula, only a handful of research is available that has an in-depth analysis of the U.S.'s perception on peace and its policy.

Against this backdrop, this research looks into changes and characteristics of the U.S.'s perception on peace and peacebuilding in a macroscopic sense and delves into what the U.S.'s ideal version of peace would look like. In more detail, the research utilizes a diachronic analysis of the ROK government's peace policy and the U.S.'s peacebuilding activities and conducts case studies. In addition, the study analyzes the perception of peace and the relevant foreign

policy of the Biden administration, which started its term in 2021. It also explores what the U.S. has in mind for the desired state of peace. Building on such analysis, the study examines the Biden administration's stance on how to establish a peace regime on the Korean Peninsula and presents measures for the ROK-U.S. cooperation.

The research consists of six chapters. The Introduction and Chapter II illustrate how the discussions on promoting peace on the Korean Peninsula have unfolded in the previous ROK governments. They also analyze issues relevant to the discussions on the peace of the peninsula in the ROK and the U.S. The findings suggest that the ROK governments have shared the commonality of stressing the need for building peace on the Korean Peninsula but differ on how to achieve that goal—from the Roh Tae-woo government who initiated the formal discussions on peace of the peninsula to the current Moon Jae-in government. At the 'initial phase of discussions on peace of the Korean Peninsula,' the Roh Tae-woo and Kim Young-sam governments exerted efforts to bring discussions on peace of the Korean Peninsula to the international level during the post-Cold War period. The Kim Dae-Jung and Roh Moo-hyun governments, at the 'implementation phase of peace centered on exchange,' set improving inter-Korean relations as a priority for settling peace on the Korean Peninsula. During that period, the discussions on the peace of the Korean

Peninsula focused on facilitating inter-Korean dialogue and cooperation. However, the Lee Myung-bak and Park Geun-Hye governments emphasized the pursuit of peace in compliance with the international norm. Most recently, at the peace-first implementation phase, the Moon Jae-in government has set creating a peace regime on the Korean Peninsula as the end state of peace. The Moon government has highlighted the importance of inter-Korean dialogue to establish a peace regime on the Korean Peninsula while striving to garner international support to declare an end to the Korean War and conclude a peace agreement. Although the previous governments differ on how to bring about peace, all the governments have commonly stressed the role and significance of the U.S. in building peace on the Korean Peninsula, firmly rooted in the ROK-U.S. alliance. As the peace issues on the Korean Peninsula have been put on the back burner in the U.S. foreign policy priority, discussions on the peace of the Korean Peninsula have not been actively facilitated between the ROK and the U.S. except for North Korea's nuclear issues. Instead, the ROK and the U.S. have continuously discussed issues of transfer of the Wartime Operational Control(OPCON) and aid to North Korea.

Chapter III diachronically analyzes the U.S.'s perception of peace by examining cases of the U.S.'s pre- and post-war peacebuilding engagements. In more detail, this chapter

analyzes patterns of changes by classifying a total of 71 UN peacebuilding activities that involved the U.S. since 1948 and 31 U.S.-led peacebuilding engagements after the Cold War. The findings indicate that the U.S. government's post-Cold War perception of international peace has shifted to seeking a broader range of international peace that prioritizes universal values and norms in conformity with the liberal international order. However, after the 9·11 attack, the U.S.'s perception of international peace and the focus of peacebuilding activities had shifted to a war on terror. The U.S. has engaged in peacebuilding activities via military operations designed to tackle the international terrorist organizations and radical Islamist armed groups in conflict areas, such as Afghanistan, Iraq, Syria, and Somalia, since 2001. Such activities are characterized by the U.S.'s preference for an independent approach that mobilizes the allies instead of resorting to the UN. However, the war on terror technically is grounded on a broad perception of peace that seeks to safeguard human rights, freedom, and democracy in the international community.

Chapter IV analyzes the U.S.'s post-Cold War perception of peace and its policy utilizing various case studies. In more detail, the chapter looks into the U.S.'s military intervention in ISIS amidst the Kosovo War and civil war in Syria and the peace settlement process. The examination on two cases



suggests that the U.S.'s peace policy is predicated on the broad concept of peace. The U.S. not only deployed the military force to end crimes against humanity in Kosovo and Syria but also engaged in post-war reconstruction operations in areas of politics, economy, and society that will lay the foundation for sustainable peace. However, the U.S. has not been able to completely free from pursuing its national interests in the process. First, at the heart of the U.S.'s intervention in wars in Kosovo and Syria is a strategic calculation that it will help maintain regional order in strategically important regions such as Europe and the Middle East. The U.S. also appeared to minimize a burden during the military operations and the subsequent peace-building process. The U.S. preferred a multilateral approach to share political and financial costs incurred from using military force with many other countries. It also avoided using the ground force, which is highly susceptible to the risk of the loss of life. After having secured a narrow sense of peace via military operations, the U.S. seemed to be less interested and reluctant to invest in the long-term, which is a prerequisite for building a broad sense of peace, such as establishing the rule of law, transplanting democracy, and developing the economy. These findings show that a successful implementation of the U.S.'s peace policy necessitates securing the local cooperative groups in charge of ground forces during the operation on behalf of the U.S. and

conducting sustainable peacebuilding activities after the war.

Chapter V assesses the Biden administration's perception of peace in general and the peace on the Korean Peninsula in particular. In more detail, an analysis was carried out on the direction of the foreign policy and perception of peace and more specifically, the peace on the Korean Peninsula perceived by President Biden, central cabinet members, and the U.S. Congress. The world peace, envisioned by the Biden administration, is about the international community coming together in solidarity to materialize democratic values and enjoy economic prosperity. In more specific, the Biden administration believes that values such as democracy and human rights make up the very bedrock of peace. In addition, the Biden administration views peace at its best when it goes in tandem with joint economic prosperity by creating a fair international trader order and international norms. In that sense, peace, pursued by the Biden administration, is in line with the concept of positive peace or a broad concept of peace sought by the U.S. ever since the Cold War. However, the U.S.–China competition, which has intensified as the 20–years–of war on terror ended up in failure, appears to induce President Biden and cabinet members to have a practical approach for peace. Currently, the U.S. administration pays attention to the kind of peace that will help recover the domestic economy and win the support of the middle class while rebuilding the U.S.'s global leadership without a war. To

realize such peace, the Biden administration sets a standard for foreign policy decision-making—whether the middle class in the U.S. could see visible economic benefits or the U.S. would regain the privileged status of the past. In other words, the U.S. administration believes the ‘prioritized’ peace is the one that enables meeting its national interests without a war. In this context, the Biden administration thinks that realizing negative peace or a narrow sense of peace on the Korean Peninsula is also in line with the U.S. national interests. In other words, the U.S. focuses more on maintaining the status quo in the Korean Peninsula as opposed to having South and North Korea establish a regime that conforms to liberal democratic values and international norms.

The Final Chapter VI contains the policy recommendations considering the U.S. peace policy where in theory, it seeks a broad sense of peace after the Cold War but pursues practical interests in reality. In more detail, the chapter describes how to implement proactive North Korea policy, establish reciprocal ROK–U.S. relations, create a multilateral cooperation network, and promote public diplomacy for the U.S. policymakers and Koreans living in the U.S.

**Keywords:** Peace Perception of the U.S., Peacebuilding, Peace Process on the Korean Peninsula, ROK–U.S. Relations, Denuclearization on the Korean Peninsula

# 1. 서론





## 1. 연구주제

“평화는 우리가 추구해야 할 최우선의 가치이자 정의이며, 번영을 위한 토대”다.<sup>1)</sup> 그리고 이러한 평화를 한반도에 실현한 모습이 한반도 평화체제다. 따라서 한반도 평화체제는 “남북한을 비롯한 관련국 상호 간에 공식적으로 전쟁상태를 종식함으로써 법·제도적 및 실질적으로 한반도에 공고한 평화가 보장된 상태”다.<sup>2)</sup> 정부는 이러한 한반도 평화체제 구축을 ‘한반도 평화프로세스’를 통해 구현하고자 노력해 왔다. 구체적으로 ‘한반도 평화프로세스’는 다양한 교류·협력을 통한 남북관계 발전과 남북 간 상호 신뢰에 기반하여 북핵문제를 해결하고 남북이 상생·공존하는 공동체를 구현하고자 하는 방안이다. 그런데 이러한 평화공동체가 성공적으로 구축되기 위해서는 국제사회, 특히 주변국의 협력과 지지가 매우 중요하다. ‘한반도 평화프로세스’가 이전 대북정책과 달리 ‘우리 주도’의 주변국 대화와 외교를 강조하는 이유는 바로 이 때문이다.

특히 한반도 평화구축(peacebuilding) 과정에서 한반도 비핵화와 종전선언의 협상 당사자인 미국의 협력은 필수적이다. 미국은 일관되게 한반도 평화를 지지한다는 입장을 밝혀왔다. 하지만 이러한 미국의 입장이 한반도 평화구축과 관련한 우리의 전략과 우선순위에 동의한다는 의미는 아니다. 한미의 최종 목표가 한반도 평화라 할지라도 평화로 가는 로드맵과 그 로드맵을 실현하는 전략에 있어서 한미 간 이견이 있을 수 있다는 것이다.

---

1) 통일부, “문제인의 한반도 평화정책: 평화와 번영의 한반도,” <<https://www.unikorea.go.kr/koreapolicy/assets/contents/download.pdf>>, p. 10, (검색일:2021.2.10.).

2) 이 정의는 외교부가 정의한 “한반도 평화체제”이다. 관련 자료는 다음을 참조: 외교부 “한반도 평화체제,” <[https://www.mofa.go.kr/www/wpge/m\\_3982/contents.do](https://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_3982/contents.do)> (검색일:2021.2.10.).

평화는 인식의 문제인 동시에, 그것이 실현되는 방식과 과정은 지극히 현실의 문제이다. 다시 말해 평화구축의 내용과 과정은 관련 당사국의 국내외 정치·경제 여건, 당사국 간의 이해관계, 당사국의 지리적 위치, 주변국과의 관계 등 다양한 현실적 조건의 영향을 받는다. 그래서 평화구축에 동의하는 분쟁 당사자조차도 관련 전략과 우선순위에서 이견을 보인다. 미국과 우리도 한반도 평화의 필요성에 대해 상호 공감하면서도 그 과정에 대해서는 입장 차가 존재해왔다. 우리의 평화구축 마스터플랜인 ‘한반도 평화프로세스’는 남북 관계 발전과 비핵화 진전이 상호 추동력이 되어 선순환할 때 남북주민이 함께 살아갈 상생의 시민공동체가 가능하다고 본다. 그래서 우리의 한반도 평화구축(peacebuilding) 개념은 군사·안보뿐 아니라 사회 모든 면에서 항구적 평화를 위한 여건을 조성하는 데 방점을 두고 있다. 그런데 미국은 최근까지 북한의 비핵화를 한반도 평화진전의 선행조건으로 강조해왔다.

분쟁의 이유는 많이 알려져 있지만,<sup>3)</sup> 우리는 여전히 평화의 이유와 평화로 가는 길에 대해서는 많은 것을 알지 못한다. 지속가능한 평화를 구축하기 위한 과정, 우선순위, 그리고 전략이 무엇이 되어야 하는지에 대해 의견이 분분하다. 그렇기 때문에 한반도 평화구축 과정에서 미국과 이견이 생기는 것은 당연하다. 하지만 한반도 평화체제를 성공적으로 수립하기 위해서는 한미 간 이견의 내용 및 원인을 파악하고 입장 차를 조율할 방안을 강구해야 한다. 이를 위해서는 무엇보다도 미국의 평화 인식과 평화구축에 대한 입장을 이해하는 것이 선행되어야 한다.

이에 본 연구는 평화 및 평화구축에 대한 미국의 인식 변화와 특

---

3) Michael Barnett, Hunjoon Kim, Madalene O'Donnell, Laura Sitea, "Peacebuilding: What is in a Name?" *Global Governance*, vol. 13 (2007), p. 45.

징을 통시적으로 살펴보고, 미국이 지향하고 구축하려는 평화의 모습이 무엇인지 이해하고자 한다. 사실 지금까지 한반도 평화구축 방안에 관한 많은 연구가 진행되어 왔다. 하지만 다수의 관련 연구는 한반도 평화 및 평화체제와 관련한 우리 정부의 정책을 설명하고 우리가 추구하고자 하는 로드맵을 제안하는 데 중점을 두고 있다.<sup>4)</sup> 특히 평화협정 체결과 관련한 한미동맹, 종전선언 등에 대한 우리의 입장을 설명하는 데 편중되어 있다.<sup>5)</sup> 또는 우리가 바라는 평화협정 체결 및 비핵화 추진 시나리오를 제안하고 각 시나리오에 따른 한미 관계를 포함한 외교관계 추진 전략을 한미동맹 강화방안을 중심으로 제안하고 있다.<sup>6)</sup> 한반도 평화구축의 함의를 찾는 국제사례 연구의 경우도 국제기구가 주도하는 평화구축 사례, 특정 내전국(북아일랜드, 사이프러스 등) 사례, 또는 아프리카와 같은 특정 지역 사례를 분석하는 데 집중되어 있다. 반면에 미국이 협상 당사자이거나 주요 중재자로 참여한 평화구축 사례에 대한 분석은 미흡하다.<sup>7)</sup> 결과적으로 한반도 평화구축 여정을 함께할 미국의 역할에 대한 기대는 높은 데 비해, 미국의 평화 인식과 정책을 심도 있게 분석하여 다각적 협력방안을 논의한 연구는 많지 않다. 본 연구가 미국이 참여한 국제 평화구축 사례 및 한반도 평화 인식을 미국 입장에서 살펴보고자 하는 이유가 여기에 있다.

구체적으로 본 연구는 미국이 참여했던 평화구축 활동 사례를 모아 통시적으로 검토하여 미국의 평화 인식과 관련 활동의 거시적 변

---

4) 서보혁 외, 『한반도 평화체제 관련 쟁점과 이행방안』 (서울: 통일연구원, 2019).  
 5) 이재영·김주리, 『한반도 평화체제 구축을 위한 국제협력』 (서울: 통일연구원 2019).  
 6) 서보혁 외, 『지속가능한 한반도 평화프로세스』 (서울: 통일연구원, 2021); 이재영·유동일·이기현, 『한반도 평화체제 구축을 위한 한중협력방안』 (서울: 통일연구원, 2019); 조성렬, “한반도 평화체제 구축에 관한 단계적 접근,” 『통일과 평화』 4집 1호 (2012).  
 7) 이무철 외, 『남북연합연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2019).



화와 특징을 조망한다. 그리고 이러한 거시적 변화를 구체적으로 보여줄 사례로 미국의 코소보와 시리아 군사 개입을 분석한다. 이 두 사례는 냉전 이후 미국이 평화구축을 주도한 경우로 중국이나 러시아의 영향력을 견제하며 한반도 평화구축 과정에 영향력을 행사하고자 하는 미국의 한반도 평화에 대한 인식과 정책을 이해하는 데 주효하다.<sup>8)</sup> 더불어 2021년 출범한 바이든 정부의 평화 인식 및 관련 대외정책을 분석하여, 현재 미국이 그리는 평화가 무엇인지 탐색한다. 이를 바탕으로 한반도 평화체제 구축에 대한 바이든 정부의 입장을 분석하고, 한반도 평화프로세스 진전을 위한 한미협력 방안을 다각적 측면에서 제언한다.

본 연구는 여섯 장으로 구성되어 있다. 서론에 이어 II장에서는 미국의 평화 인식과 평화구축 활동 사례를 검토하기에 앞서 역대 한국 정부가 추진해온 한반도 평화와 평화정책을 살펴본다. 그리고 지금까지 한반도 평화 논의 전개 과정에서 제기된 한미 간 쟁점 사안을 검토한다. III장에서는 미국이 참여한 국제평화 구축 활동(international peacebuilding operations)을 분석하여 평화구축 활동이 어떻게 변화해왔는지 살펴볼 것이다. 구체적으로 1948년부터 2020년까지 수행된 71개의 유엔 평화구축 활동 사례를 임무 유형별로 구분해 시기별 변화 양상을 분석한다. 그리고 이러한 유엔 평화구축 활동의 분석과 별도로 냉전 이후 1989년부터 미국 주도로 실행된 31개의 국제 평화구축 활동 사례의 특징을 살펴본다. 이를 바탕으로 미국의 국제 평화에 대한 인식의 특징과 변화를 고찰한다. IV장에서는 사례연구를 통해 냉전 이후 미국의 평화 인식과 평화구축 정책을 살펴본다. 구체적으로 사례의 시간순에 따라 빌 클린턴(Bill Clinton) 정부의 코소보 전쟁에 대한 군사 개입과 버락 오바마(Barack Obama) 정부

---

8) 자세한 사례 선정 근거는 IV장에서 논의한다.

의 시리아 내전 중 이슬람 국가(ISIS)에 대한 군사 개입을 분석한다. V장에서는 현 바이든 정부의 평화 인식과 한반도 평화구축에 대한 입장을 검토한다. 구체적으로 바이든 대통령, 주요 내각 인사, 그리고 미 연방의회의 평화 및 한반도 평화와 관련한 발언과 정책 입장 등을 분석하여 바이든 정부의 한반도 평화에 대한 인식을 살펴본다. 마지막으로 VI장에서는 연구내용을 요약하고 한반도 평화구축을 위한 한미협력을 이끌어 낼 정책제언을 한다.

본 연구는 세 가지 면에서 중요하다. 첫째, 이 연구는 한반도 평화구축을 위한 미국의 협력을 이끌어 낼 실효성 있는 방안을 마련하는데 기여할 것으로 기대된다. 대외정책은 상대국이 무엇을 원하는지 이해할 때 성공적으로 추진될 수 있다. ‘한반도 평화프로세스’가 성공하려면 핵심 동반자인 미국의 평화 인식과 평화정책에 대한 이해를 바탕으로 한미협력 방안이 마련되어야 한다는 것이다. 최근 미중 경쟁의 심화로 국제정세의 변동성이 확대되고 있다. 이는 주변국의 협력이 반드시 필요한 ‘한반도 평화프로세스’ 추진에 있어 관련 정책의 지속성 확보가 어려워질 수 있음을 예고한다. 따라서 안정적이고 실효성 있는 한미협력 방안을 마련하기 위해서는 국제정세 변화 속에서 미국의 평화에 대한 시각을 이해할 필요가 있다. 둘째, 미국의 평화 인식과 정책을 이해하는 것은 미래 동북아 평화체제에서 한국의 역할을 선제적으로 준비하는 데 중요하다. 미국과의 협력 속에서 이루어질 수밖에 없는 한반도 평화체제 수립은 향후 동북아 협력, 나아가 동북아 평화체제 수립까지 이어질 주요 사안이다. 따라서 한반도 평화의 당사자인 우리가 한반도 평화구축을 위한 미국과의 협력방안을 구상하고 실행하는 것은 미래 동북아 평화체제 수립을 위한 국제협력의 밑거름이 될 것으로 기대된다. 마지막으로 본 연구는 미국의 평화정책과 평화구축 사례를 정리·분석함으로써 한반도 평화를 둘러싼 한미관계 연구에 의미 있는 기초자료로 활용될 것이다.

## 2. 평화구축과 평화정책의 정의

본 연구는 평화 접근법 중 평화구축을 중심으로 분석한다. 전쟁과 같은 분쟁은 인류 역사와 함께 해왔다고 해도 과언이 아니다. 그런 만큼 분쟁을 끝내고 평화를 정착시키기 위한 연구와 정책의 역사 역시 오래되었다. 오랜 기간에 걸친 평화에 관한 연구와 정책 시도가 밝혀낸 분명한 사실은 평화의 개념, 동기, 과정, 실현 방법 등이 간단히 설명되지 않는다는 것이다. 그럼에도 불구하고 국제정치에서 ‘평화조성(peacemaking)’, ‘평화유지(peacekeeping)’ 그리고 ‘평화구축(peacebuilding)’은 평화를 실현하는 세 가지 접근법으로 알려져 왔다. 그런데 이 세 가지 접근법 각각을 어떻게 정의하고 측정하느냐에 대해서는 여전히 이견이 있다. 왜냐하면 현실에서는 이 세 가지 개념의 경계선이 분명하지 않기 때문이다. 즉 이 개념들이 상호 배타적인 의미를 담고 있지 않아 뚜렷이 구별하기가 쉽지 않다는 것이다. 예를 들어 국가 간 전쟁이나 내전(civil war) 이후 ‘평화유지’를 위해 마련되는 제도들은 분쟁이 다시 발발했을 때 평화를 유도하는 방안도 포함한다. ‘평화유지’는 ‘평화조성’과 별개의 것이 아니라는 것이다. 게다가 이들 용어 사이의 경계선은 이 용어들이 적용되는 시대와 맥락에 따라 더욱 흐려지기도 한다.

하지만 ‘평화구축’ 개념의 포괄성(comprehensiveness), 다차원성(multi dimensionality), 그리고 역동성(dynamics)에는 어느 정도 합의가 이루어진 것으로 보인다.<sup>9)</sup> 평화구축이란 포괄적이고 다차

---

9) 평화조성, 평화유지, 평화구축의 개념에 대한 논의는 다음을 참조: Barbara F. Walter, *Committing to Peace: The Successful Settlement of Civil Wars* (New Jersey: Princeton University Press, 2002), pp. 51~68; Charles T Call, *Building States to Build Peace* (Boulder Lynne Rienner Publishing, 2008), pp. 1~20, pp.

원적인 평화를 위한 일련의 과정과 활동을 의미한다. 그래서 평화구축은 평화조성과 평화유지를 포함할 뿐 아니라 그 이상의 동적 개념이다.<sup>10)</sup> 평화구축이라는 용어는 냉전 이후 유엔을 중심으로 한 국제 평화유지 활동이 활발해지면서 널리 쓰이기 시작했다. 처음에 유엔의 평화유지 활동은 분쟁의 재발을 막는 데 집중되어 있었다. 이후 점차 분쟁 당사자가 평화를 유지할 수 있는 능력과 환경을 사회 전반에 걸쳐 만들어 가는 것을 유도하는 활동으로 진화하면서 평화구축이라는 용어가 널리 쓰이기 시작했다. 평화구축의 개념과 활동이 평화조성이나 평화유지를 넘어 분쟁 당사자가 분쟁의 원인을 없애고, 평화로운 분쟁 조정 및 해결 능력을 배양하여, 지속가능한 평화를 만들어 가는 과정으로 진화한 것이다.<sup>11)</sup> 이러한 진화는 분쟁 당사국 스스로가 사회 전반에 걸쳐 분쟁에 취약한 요소를 없앨 때 지속가능한 평화가 가능하다는 것을 경험한 결과이다. 평화구축은 군사안보뿐 아니라 경제발전, 인권 보장, 시민사회 구축 등 분쟁을 피할 튼튼한 사회기반 위에서 가능하다는 것이다.

이 연구에서도 평화구축이란 평화를 확립하기 위한 다양한 형태의 군사 및 비군사적 조치와 활동 모두를 의미한다. 즉 평화를 정착시키기 위한 군사적 조치 외에 정치적, 경제적, 인도적 조치와 민간차원의 관련 활동과 노력을 모두 포함한다. 한편 평화정책은 ‘평화

---

343~368; Ho-Won Jeong, *Peacebuilding in Postconflict Societies: Strategy & Process* (Boulder: Lynne Rienner Publishing, 2005), pp. 19~37; Lise Morjé Howard, *UN Peacekeeping in Civil Wars* (New York: Cambridge University Press, 2009), pp. 3~14; Ronald Paris, *At War's End: Building Peace After Civil Conflict* (Boulder: University of Colorado, 2012), pp. 38~39.

10) 그러나 평화조성, 평화유지 그리고 평화구축의 개념을 구별해 논의해야 하는 경우 구별하여 쓴다.

11) 국제기구가 주도하는 평화구축은 무장 충돌의 발생, 재발을 막기 위해 마련된 외부의 개입으로 정의되기도 한다.

조성’, ‘평화유지’를 포함하는 ‘평화구축’과 관련된 일련의 모든 정책을 의미한다.<sup>12)</sup> 현재 우리 정부가 추진하는 ‘한반도 평화프로세스’가 바로 이러한 평화정책이다.

---

12) 특별히 평화구축 정책과 구별이 필요한 경우 구체적으로 평화유지 정책, 평화조성 정책과 같이 언급한다.

## II. 한반도 평화와 평화정책





한반도 평화는 당사국인 한국과 북한은 물론 핵심 주변국인 미국도 바라는 바이다. 그런데 왜 여전히 한반도에는 평화가 도래하지 않고 있는 것일까? 한반도 평화구축이 이루어지지 않는 이유는 다양하지만, 가장 핵심적인 이유는 북한의 핵·미사일 위협을 꼽을 수 있다. 북한은 1990년대 중반부터 현재에 이르기까지 핵·미사일 도발을 지속하며 한국 및 국제사회와 대립 중이다. 북한이 핵·미사일을 매개로 국제사회의 안보 위협을 지속해서 증가시킨다면, 한반도 평화구축 논의는 진전을 이루기 어려울 것이다. 왜냐하면, 북핵 문제의 해결이 한반도 평화구축의 핵심축이기 때문이다.

본 장은 한반도 평화구축을 위한 한·미 양국의 협력 과제를 도출하기에 앞서, 한국 정부가 추구해온 한반도 평화와 평화정책에 대해 살펴보고자 한다. 이를 위해 한반도 평화논의의 전개 과정을 살펴보고, 역대 한국 정부의 한반도 평화 인식과 평화정책 변화를 비교·분석한다. 이어 한국과 미국이 한반도 평화논의 진행 과정에서 어떠한 쟁점 이슈를 두고 협력 또는 갈등했는지 살펴본다.

## 1. 한반도 평화논의 전개 과정

한국에서 ‘한반도 평화’가 정부 차원에서 처음 언급된 것은 노태우 정부 때이다. 전임 전두환 대통령도 1982년 1월 22일 국정연설을 통해 “통일은 민족자결의 원칙에 의거하여 겨레 전체의 의사가 골고루 반영되는 민주적 절차와 평화적 방법으로 성취되어야 한다”며 ‘민족 화합 민주통일 방안’을 제안한 바 있다.<sup>13)</sup> 그러나 전 대통령의 제안

---

13) 국가기록원, “민족화합·민주통일방안,” <<https://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=003340&sitePage=1-2-1>> (검색일: 2021. 9. 25.).



은 ‘평화’ 자체보다는 ‘평화적 통일’에 방점이 찍혀 있어 한반도 평화 논의의 시작으로 보지 않았다. 게다가 전두환 정부의 8년 임기 중 1984년 말을 제외한 전 기간 동안 남북관계가 냉각되어 의미 있는 대화가 이루어지지 않았다. 1983년의 아웅산 테러 사건과 1987년 11월 29일의 대한항공 858편 공중 폭파 사건 등이 발생하며, 남북관계는 힘 대결 양상을 보였다.

노태우 정부가 출범한 1988년은 전 세계적으로 탈냉전 분위기가 확산되던 시기였다. 이 시기 한국 사회에서도 의미 있는 변화가 나타났다. 세계적인 변화의 흐름 속에서 노태우 정부는 1991년 12월 13일 제5차 남북 고위급회담을 개최하고, 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서(이하 남북기본합의서)」를 채택하였다.<sup>14)</sup> 남북한이 정전상태를 남북한 간의 ‘공공한 평화 상태’로 전환하기 위해 공동 노력하기로 합의한 것이다.<sup>15)</sup>

한반도는 1953년 7월 27일 조인된 「국제연합군 총사령관을 일방으로 하고 조선인민군최고사령관 및 중국인민지원군사령관을 다른 일방으로 하는 한국 군사정전에 관한 협정(이하 정전협정)」에 따라 수립된 정전체제를 유지 중이다.<sup>16)</sup> 정전협정은 과도적 군사협정으로 당사국 간 무력 행사를 일시적으로 중단시킨다는 뚜렷한 목적을 가진다. 과거에도 한반도 문제의 평화적 해결을 위한 회의가 개최된 바 있다. 정전협정 제4조 제60항<sup>17)</sup>에 따라 1954년 4월 26일부터 6

14) 국가기록원, “남북기본합의서 개요,” <[https://theme.archives.go.kr//next/unikorea/1991/cont1991\\_1.do](https://theme.archives.go.kr//next/unikorea/1991/cont1991_1.do)> (검색일: 2021.5.10.).

15) 국가기록원, “남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서,” <<https://theme.archives.go.kr/viewer/common/archWebViewer.do?archiveEventId=0052223859&singleData=Y>> (검색일: 2021.5.31.).

16) 외교부, “한반도평화체제,” <[https://www.mofa.go.kr/www/wpge/m\\_3982/contents.do](https://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_3982/contents.do)> (검색일: 2021.5.24.).

17) 「국제연합군 총사령관을 일방으로 하고 조선인민군최고사령관 및 중국인민지원군사령관을 다른 일방으로 하는 한국 군사정전에 관한 협정」 제4조 60항 “한국문제의 평

월 15일까지 제네바에서 남북한과 미국, 소련, 중국 등 19개국이 참가한 고위급 정치회담이 개최된 것이다. 이 회의에서는 ‘외국군 철수’와 ‘한반도 문제의 평화적 해결방안’에 대한 논의가 진행되었다. 한국은 변영태 외무장관을 수석대표로 파견하여 ‘통일에 관한 14개 원칙(안)’을 제안하였으나, 통일 정부 수립을 위한 총선거 방안, 유엔의 권위 인정, 외국군 철수문제 등에 대한 이견으로 성과 없이 종료되었다.<sup>18)</sup>

이후에도 한반도 평화논의는 남북한 간의 입장 차와 북핵 문제로 인해 진전을 이루지 못하였다. 북한은 평화 담론을 ‘대남 공산화 전략’이라는 국가 목표의 하위 전술로서 다양하게 활용하였다. 반면, 한국은 평화체제를 정치적, 법적, 군사적 신뢰 구축 등 안보적 측면에 한정하여 활용하는 모습을 보였다.<sup>19)</sup> 이에 따라 한국의 평화 논의도 북핵·미사일 문제와 미국과 중국 등 주변국의 전략에 초점을 맞추는 등 충분한 전략적 고려가 담기지 못하였다. 이 같은 문제점은 한반도 평화논의 전개 과정에서 고스란히 확인된다.

북한은 1993년 NPT(핵비확산조약) 탈퇴를 선언하고, 1994년 정전협정 무효화와 군사정전위원회 탈퇴를 선언하였다. 또 1994년 6월에는 국제사회의 대북 제재와 사찰 요구에 맞서며 IAEA(국제원자력기구)를 탈퇴하였다. 이에 대해 미국이 ‘대북 선제공격’ 카드로 응

---

화적 해결을 위하여 쌍방 군사령관은 쌍방의 관계 각국 정부에 정전협정이 조인되고 효력을 발생한 후 삼개월내에 각기 대표를 파견하여 쌍방의 한급 높은 정치회담을 소집하고 한국으로부터의 모든 외국군대의 철수 및 한국문제의 평화적 해결문제들을 협의할 것을 이에 건의한다.” 외교부, “군사정전협정,” <[https://overseas.mofa.go.kr/www/brd/m\\_3984/down.do?brdid=10909&seq=341009&data\\_tp=A&file\\_seq=1](https://overseas.mofa.go.kr/www/brd/m_3984/down.do?brdid=10909&seq=341009&data_tp=A&file_seq=1)> (검색일: 2021.5.10.).

18) 홍용표, “1954년 제네바회의와 한국전쟁의 정치적 종결 모색,” 『한국정치외교사논총』, 28집 1호 (2006), pp. 49~50; 임수호, “한반도 평화체제 논의의 역사적 경험과 쟁점,” 『한국정치연구』, 제18집 제2호 (2009), pp. 54~55.

19) 전재성, “한반도 평화체제: 남북한의 구상과 정책 비교검토,” 『한국과 국제정치』, 제22권 1호 (2006), p. 34.

수하며, 한반도의 군사적 긴장은 최고조에 이르렀다.<sup>20)</sup> 악화일로(惡化一路)로 치닫던 북·미관계는 4자회담 개최로 국면전환의 계기를 맞았다. 한·미 정상은 1996년 4월 16일 한반도 평화체제 수립을 위한 4자회담 개최에 합의하고, 이듬해 3월부터 1999년 8월까지 총 6차례에 걸쳐 한국과 미국, 북한, 중국이 머리를 맞댔다. 남·북·미·중은 한반도 평화체제의 필요성에는 공감하였지만, 주한미군 철수 및 평화협정체결 주제 문제에 대한 이견을 좁히지 못해 결렬되었다.

한반도 평화논의는 이후에도 큰 진전이 없었다. 핵을 포기하지 않는 북한과 북한의 비핵화를 추진하는 미국이 팽팽히 맞선 탓이다. 북한은 계속해서 미국과의 직접 대화를 요구하였고, 미국은 다자회담을 통한 해결을 주장하였다. 북한과 미국은 오랜 대치 끝에 ‘다자회담 속 양자회담’이라는 절충안을 도출하였다. 미국과 북한 그리고 중국은 2003년 4월 베이징에서 3자회담을 개최하였으나, 북핵 문제 해결을 위한 대화 재개라는 의의만 성과로 남긴 채 종료되었다.

이후 중국이 적극적인 중재에 나서 6자회담이 추진되었다. 제1차 회담은 2003년 8월, 제2차 회담은 2004년 2월 베이징에서 개최되었다. 2004년 6월 개최된 제3차 회담에서는 북·미가 구체적인 협상안을 제시하고 실질적인 문제를 협의하였다. 2005년 7월 베이징에서 열린 제4차 회담에서는 6자회담 참가국들이 연쇄적으로 양자회담을 개최하고, 비핵화의 범위와 평화적 핵 이용 문제 등을 논의하였다. 제4차 회담 2단계 회의에서 북핵 문제 해결을 위한 6자회담의 최초 합의서인 ‘9.19 공동성명’이 채택되었다. ‘9.19 공동성명’에는 한반도의 항구적 평화체제 관련 협상을 위한 별도 포럼 개최에 관한 내용이 담겼다.<sup>21)</sup> 제5차 회담에서 ‘9.19 공동성명’의 초기 단계 이행

20) 국가기록원, “4자회담 출범,” <<https://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=010544&subjectTypeId=05&pageFlag=C&sitePage=1-2-2>>

21) ‘9.19 공동성명’ 제4조.

조치 협의가 진행되었으나 별다른 소득 없이 종료되었다. 그 과정에서 북한이 대포동 미사일 및 장거리 미사일 발사, 핵 실험 등을 감행 하였음에도 불구하고, 국제사회는 6자회담의 모멘텀(momentum)을 이어나가고자 노력하였다. 그 결과, 2007년 2월 13일 「9.19 공동성명 이행을 위한 초기 조치(이하 2.13 합의)」가 체결되었다. 「2.13 합의」에도 한반도의 비핵·평화 실현을 위한 공동 노력에 관한 내용이 담겼다.<sup>22)</sup>

2007년 10월 개최된 남북정상회담에서는 ‘남북관계 발전과 평화 번영을 위한 선언(이하 10.4 선언)’이 채택되었다. ‘10.4 선언’은 “남북한은 정전체제 종식과 항구적인 평화체제 구축 필요성에 인식을 같이하고, 직접 관련된 3자 또는 4자가 함께 종전선언을 위해 협력할 것”을 명시하였다.<sup>23)</sup> 하지만 핵심 당사국의 합의에 기반한 종전선언 논의는 6자회담과 함께 중단되었다.

오랜 냉각기 끝에 문재인 정부가 출범하면서 한반도 평화논의가 재개되었다. 2018년 개최된 세 차례의 남북정상회담과 2018년과 2019년 개최된 두 차례의 북미정상회담, 2019년 6월의 남·북·미 판문점 회동이 연이어 개최되면서 한반도 평화논의가 비교적 활발히 진행되었다. 2018년 4월, 제1차 남북정상회담에서 채택된 ‘한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언(이하 판문점선언)’ 제3조 3항에는 “정전협정의 평화협정으로의 전환과 평화체제 구축 논의”와 같은 내용이 명시되었다.<sup>24)</sup> 또 북미정상회담 공동성명에도 “한반도의 항구적이고 공고한 평화체제 구축을 위한 공동 노력”에 합의하는 내용이 담겼다.<sup>25)</sup>

---

22) ‘2.13 합의’ 제6조.

23) ‘10.4 선언’ 제4조.

24) ‘한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언’ 제3조 제3항.

25) ‘The United States and the DPRK will join their efforts to build a lasting and

그러나 코로나19 팬데믹(pandemic)과 미국의 리더십 교체 등으로 한반도 평화논의는 또다시 위기를 맞았다. 문재인 정부는 이러한 난국을 타개하고자 다양한 채널을 통해 한반도 평화논의의 중요성을 강조하고 있다. 문 대통령은 지난해 11월 바이든 대통령(당시 당선인)과 첫 통화에서 “한반도 비핵화와 항구적 평화 정착”을 위한 긴밀한 소통을 요구하였다.<sup>26)</sup> 또 2020년과 2021년 유엔총회 연설에서 종전선언에 대한 국제사회의 지지를 호소하였다. 아직은 문재인 정부의 노력이 한반도 평화논의 재개로 이어지지 않고 있지만, 한반도 평화논의 재개의 토대 마련에는 도움을 줄 수 있을 것으로 보인다.

## 2. 한국 정부의 한반도 평화 인식과 정책 변화

노태우 정부부터 공식화된 한반도 평화논의는 여러 정부를 거치면서 적지 않은 변화를 보였다. 한반도 평화논의의 변화는 각 정권의 한반도 평화 인식 차이에서 기인하였다. 최고 지도자의 인식은 필연적으로 국가정책 수립에 영향을 미칠 수밖에 없기 때문이다. 이에 본 장은 역대 한국 정부의 한반도 평화 인식과 정책 변화를 비교·분석하여 유형화하고자 한다. 특징에 따른 유형화는 역대 한국 정부의 한반도 평화 인식 및 정책 변화를 한눈에 보여주는 데 도움을 줄 수 있다. 분석대상은 다음의 <표 II-1>에 나타난 것과 같이 노태우 정부부터 문재인 정부까지를 포함한다.

---

stable peace regime on the Korean Peninsula’ 제2조.

26) 청와대, “‘바이든’ 미국 대통령 당선인과 전화 통화 관련 강민석 대변인 브리핑,” 2020.11.12., <<https://www1.president.go.kr/articles/9476>> (검색일: 2021.9.25.).

〈표 II-1〉 분석 기간의 역대 한국 정부

구분	노태우 정부	김영삼 정부	김대중 정부	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부
시기	1988.2 ~1993.2	1993.2 ~1998.2	1988.2 ~2003.2	2003.2 ~2008.2	2008.2 ~2013.2	2013.2 ~2016.12	2017.5 ~현재
	한반도 평화논의 착수기		교류 기반의 평화 추진기		국제규범 기반의 평화 추진기		평화의 최우선 추구기

출처: 저자 작성.

일반적으로 한반도 평화 인식의 유사성을 기준으로 역대 정부를 그룹화하면 노태우·김영삼·이명박·박근혜 정부와 김대중·노무현·문재인 정부로 구분한다. 역대 정부의 인식 혹은 정책을 그룹화할 때, 소위 말하는 보수·진보로 구분하기 때문이다. 그러나 본 연구는 ① 한반도 평화논의를 공식화하여 국제적 차원으로 확대하는 데 기여한 노태우·김영삼 정부, ② 남북관계 개선을 통한 한반도 평화구축을 추진한 김대중·노무현 정부, ③ 국제사회와 공조를 통한 북핵 문제 해결을 우선시한 이명박·박근혜 정부, ④ 남북대화와 종전선언의 필요성을 강조한 문재인 정부 등 4개의 시기로 구분하였다.<sup>27)</sup>

### 가. 한반도 평화논의 착수기 (노태우·김영삼 정부)

‘한반도 평화논의 착수기’는 노태우 정부(1988년 2월~1993년 2월)와 김영삼 정부(1993년 2월~1998년 2월)를 의미한다. 노태우 정부에서 공식화된 한반도 평화논의가 김영삼 정부에서 4자회담을 통해 국제적 차원으로 확대되었다. 이 시기의 특징은 크게 두 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 세계적인 탈냉전 분위기 속에서 국제사회의 변화에 맞춰 함께 변화를 시도하는 차원에서 한반도 평화논의가 진

27) 역대 정부의 한반도 평화 인식 및 정책 특성을 고려한 유형화는 박은주(2018)의 분류를 수정·보완하였다. 박은주, “『한반도 평화』를 둘러싼 국내 정치집단 간 역학관계 연구: 이슈와 영향을 중심으로,” 고려대학교 북한학과 박사학위논문, 2018, pp. 19~22.

행되었다. 둘째, 남북한이 주고받던 한반도 평화논의에 미국과 중국을 끌어들이어 한반도 평화논의를 국제적 차원으로 확대하였다.

1980년대 후반 이후 소련이 와해 됨에 따라 동유럽 사회주의 국가들이 붕괴되고, 미·소 냉전체제가 종식되었다. 이러한 국제 환경 속에서 등장한 노태우 정부는 전임 정부들과 달리 한반도 평화논의에 관심을 보였다. 높아진 관심은 한반도 평화 관련 기조와 정책에도 영향을 주었다. 노태우 정부 출범 초기는 88 서울올림픽에 대한 열기와 민주화 열기로 가득 차 있어 한반도 평화논의가 비교적 수월하게 시작될 수 있었다.<sup>28)</sup> 노태우 정부는 ‘민족자존, 민주, 통일 외교’를 핵심 가치로 내걸고, ‘민족자존과 통일번영을 위한 대통령 특별선언(이하 7.7 선언)’ 및 북방정책을 추진하였다.

‘7.7 선언’은 북방 사회주의 국가들과의 관계 정상화를 겨냥한 전향적인 북방정책이었다. 핵심 목표는 자주·평화·민주·복지의 원칙에 따라 민족구성원 전체가 참여하는 사회·문화·정치·경제공동체를 이룩하고, 민족자존과 통일번영의 새 시대를 여는 것이다. 이를 위한 구체적인 정책은 적극적인 남북 상호교류 추진, 이산가족 상봉에 대한 적극적 지원, 남북교역 착수, 남북한의 균형적 경제발전 추구, 민족공동의 이익을 위한 상호협력, 우방과의 관계개선 협조 등이다.<sup>29)</sup> 이어 11가지 후속 조치를 발표하며, 남북관계를 ‘동반자 관계’이자 함께 번영해야 할 ‘민족공동체 관계’로 명확히 규정하였다. 이뿐 아니라 기존의 틀을 넘어선 남북대화를 추진하였다. 1988년 유엔총회 연설에서 남북정상회담과 ‘남북불가침 공동선언’ 추진을 제의하고,<sup>30)</sup> 1990년 9월 남북 고위급회담을 개최하였다.

28) 노태우 정부가 출범한 1988년은 대학생들과 일부 정치인들이 민주화운동에 이어 통일운동을 활발히 전개한 시기이다.

29) 문화공보부, 『민족자존과 통일번영을 위하여』(서울: 문화공보부, 1988), pp. 176~179; 통일원, 『통일백서 1990』(서울: 통일원, 1990), pp. 14~15.

30) 통일원, 『통일백서 1990』, pp. 304~322.

반공(anti-communism)을 기치로 내세웠던 노태우 정부의 태도 변화는 한국 사회 전반에 큰 파장을 불러일으켰다. 노태우 정부는 1992년 ‘남북기본합의서’와 ‘한반도 비핵화공동선언’을 발표시키는 성과를 거뒀지만, 핵 문제를 두고 북한과 마찰을 빚었다.<sup>31)</sup>

북핵 위기 속에서 출범한 김영삼 정부는 세계적인 평화·협력의 요구에 맞춰 “남북한도 분단의 불행한 역사를 끝내고 민족의 화해와 통일을 이룩할 것”을 강조하였다. 국내 개혁을 통한 통일 역량 축적과 통일 조국 건설을 한반도 정책의 기본 방향으로 제시한 것이다.<sup>32)</sup> 김영삼 정부 출범 직후인 1993년 3월 북한이 IAEA의 특별 사찰을 거부하며 NPT 탈퇴를 선언하였지만, 김 대통령은 한반도 통일 비전을 제시하며 북핵 문제 해결을 촉구하였다.<sup>33)</sup> 취임 100일 기자회견에서도 ‘3단계 통일방안’에 따른 통일을 재차 강조하였다.<sup>34)</sup> 다른 한편으로 김영삼 정부는 북핵 문제의 선제적 해결을 위해 노력하였다.<sup>35)</sup> 이로 인해 남북관계는 악화되었지만, 정부 출범 초기 제시한 한반도 통일 비전이 ‘한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안(이하 민족공동체통일방안)’으로 공식화되는 성과를 거두기도 하였다.<sup>36)</sup>

31) 전성훈, 『통일한국의 비핵정책: 통일과정에서 통일이후를 바라보며』 (서울: 통일연구원, 2002), pp. 2~3.

32) “김영삼 대통령당선자 신년사, 신한국 창조,” 『MBC』, 1993.1.1., <[https://imnews.imbc.com/replay/1993/nwdesk/article/1751307\\_30684.html](https://imnews.imbc.com/replay/1993/nwdesk/article/1751307_30684.html)> (검색일: 2021.5.10.).

33) 대한민국 정책브리핑, “도덕성(道德性)에 바탕을 둔 적극적인 국제활동: 세계(世界)와 미래(未來)를 지향하는 다원외교(多元外交) 전개,” 『국정신문』, 1993.05.27. <<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148745162>> (검색일: 2021.5.10.).

34) 대한민국 정책브리핑, “김영삼(金泳三) 14대(代)대통령 취임 ‘신한국(新韓國) 창조·더불어 사는 사회(社會)건설,’” 『국정신문』, 1993.02.25. <<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148745010>> (검색일: 2021.5.10.).

35) 위의 책.

36) ‘민족공동체통일방안’의 통일 원칙은 ‘자주, 평화, 민주’이고, 통일과정은 ① 화해·협력단계, ② 남북연합단계, ③ 통일국가 완성단계 등 3단계로 제시되었다. 무력 혹은



김영삼 정부 시기에는 한반도 평화논의보다는 ‘단계적이고 점진적인 한반도 통일’에 관한 논의가 더 많이 진행되었다. 북핵 위기로 인해 실질적인 한반도 평화논의가 이루어지기 어려운 상황이었기 때문인 것으로 풀이된다. 이후 김 대통령 임기 중인 1994년 7월 8일 김일성이 갑자기 사망하면서 남북관계 자체가 급랭 되었다. 김영삼 정부는 김일성 사망에 따른 북한의 급변사태를 상정하고, 일시적으로 북핵 협상에 미온적인 태도를 보이기도 하였다. 1995년 「남북기본합의서」 이행을 촉구하며 남북한 중심의 한반도 평화논의를 강조하기도 하였다.<sup>37)</sup> 하지만 북핵 문제와 함께 한반도 평화논의도 관련국의 협조와 뒷받침이 필요한 국제화된 이슈임을 강조하며 4자회담을 적극적으로 추진하였다.

평균 3~4개월 주기로 개최된 4자회담은 ‘주한미군 철수문제’와 ‘평화협정 체결의 주체 문제’로 공전을 거듭하였다. 김영삼 정부는 4자회담을 추진하는 과정에서 한반도 평화논의의 종합적이고 장기적 추진, 남북협상 우선원칙, 남북한 간 기존 합의 존중, 한반도 평화체제 구축 전까지 정전체제 유지, 관련국의 협조 중시 등의 기본 원칙을 견지하였다.<sup>38)</sup>

## 나. 교류 기반의 평화 추진기 (김대중·노무현 정부)

‘교류 기반의 평화 추진기’는 김대중 정부(1998년 2월~2003년 2월)와 노무현 정부(2003년 2월~2008년 2월)를 의미한다. 이 시기는

---

흡수통일을 배제하고 단계적으로 ‘1 민족 1 국가’의 통일국가를 완성하는 것을 의미한다. 통일원, 『통일백서 1997』, pp. 61~63.

37) “김영삼대통령, 광복절 경축사; 대북기조 총괄적 재천명 의미,” 『KBS』, 1996.08.15 <<https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=3764989>>; “평화통일 4원칙 제시… 김대통령, 광복절 경축사,” 『중앙일보』, 1997.8.16 <<https://www.joonggang.co.kr/article/3501147#home>> (검색일: 2021.5.10.).

38) 유석렬, “북한의 4자회담 전략과 우리의 대응,” 외교안보연구원 보고서, 1997년 7월 25일.

노태우·김영삼 정부 시기 시작된 한반도 평화논의를 남북한 간 대화와 협력을 통해 구체화하기 위해 노력한 시기이다. 이 시기는 한반도 평화 추구의 패러다임 변화가 비교적 뚜렷하게 나타났다. 이 시기의 특징은 남북대화와 협력을 통한 남북관계 개선을 한반도 평화구축의 선결 과제로 인식하였다는 점이다. 이러한 한반도 평화 인식은 적극적인 남북교류협력 추진·확대 정책으로 이어졌다.

김대중 정부는 남북교류협력과 정치·군사적인 문제의 동시 타결을 추구하였다. 정부 출범 초기부터 ‘남북 당사자 원칙’과 자주, 평화, 민주의 ‘통일 3원칙’에 입각한 점진적이고 단계적인 통일을 강조하였다. 이와 함께 「남북기본합의서」에 따른 남북교류협력을 추구하였다. 김대중 정부는 ‘햇볕정책’으로 대표되는 대북포용정책을 일관되게 추진하며, 북한의 급변사태보다는 북한의 장기 생존 가능성을 바탕에 둔 한반도 평화논의를 강조하였다. 북한이 중국과 베트남처럼 개혁·개방의 길로 나아갈 수 있도록 교류협력을 통해 점진적 변화를 유도하고자 한 것이다.<sup>39)</sup>

이 시기에는 남북대화 환경을 조성하기 위해 「남북기본합의서」 이행, 정경분리에 입각한 남북경협 확대, 사회·문화교류 확대, 인도적 차원의 대북지원, 경수로사업의 체계적 추진, 한반도 평화환경 조성을 위한 정책 추진 방향 설정 등이 추진되었다. 북한의 잇따른 도발로 인해 대북정책의 전환을 요구하는 목소리가 높았지만, 정경분리 원칙을 앞세워 햇볕정책을 지속하였다. 김 대통령은 남북관계를 적대관계가 아닌 ‘공생관계’로 설정하고, 평화공존, 평화교류, 평화통일을 한반도 정책의 기조로 삼았다.<sup>40)</sup> 그 결과, 2000년 남북정상회담을 개최하고 ‘6.15 남북공동선언’을 채택하여 남북한 간 현안

39) 조경근, “김영삼 정부의 대북정책 내용과 평가,” 『통일전략』, 제12권 제3호 (2012), p. 165.

40) 민주평화통일자문회의, 『민주평통』, 1998년 3월 3일.

에 관한 논의를 활발히 진행할 수 있었다.<sup>41)</sup>

김대중 정부는 한반도 문제의 주체적 해결을 강조하였지만,<sup>42)</sup> 한편으로는 “주한미군 문제는 한·미 간의 문제이고, 주한미군은 한반도 평화체제 구축 혹은 통일 이후에도 주둔하는 것이 바람직하다”라고 밝히는 등 한미동맹에 기초한 대북억지력 유지를 지지하기도 하였다.<sup>43)</sup> 하지만 9·11 테러와 제2차 북핵 위기, 제2연평해전이라는 악재 속에서도 북한의 주된 관심사인 경제교류협력을 위한 회담을 진행하였다.<sup>44)</sup>

노무현 정부는 김대중 정부의 햇볕정책을 계승·발전시킨 ‘평화번영정책’을 추진하였다. 노무현 정부는 한반도 평화와 통일을 위한 남북교류협력 및 미국 등 주변국의 협력을 강조하였다. 이러한 노무현 대통령의 인식은 취임사의 ‘평화번영정책’의 4원칙에서 확인할 수 있다.<sup>45)</sup> 노무현 정부는 한반도 평화통일 기반 마련과 동북아 경제 중심으로 성장하기 위해 불안정한 정전체제를 평화체제로 전환하고자 하였다. 또 남북한의 이익 창출 및 확대를 위해 경제협력을 활성화하여 남북경제공동체를 건설하고, 대륙과 해양을 연결해 동북아 공동번영에 기여하고자 하였다.<sup>46)</sup> 한반도 평화를 동북아 평화로 확장하여 북핵 문제 해결 등에 대한 주변국들의 협력을 끌어내고

---

41) 공공데이터포털, “통일부\_남북회담 통계,” 2019.03.18, <<https://www.data.go.kr/data/15035232/fileData.do>> (검색일: 2021.5.10.).

42) 이창현, “김대중 정부 시기 남북대화의 전개와 평가,” 『통일문제연구』, 제42호(2004), p. 253.

43) 김대중 대통령은 취임 이전, 대선 경쟁 중에도 통일 이후 주한미군이 안정자로서 계속 주둔할 필요가 있다고 밝혔다. 『동아일보』, 1997.8.29.; 『중앙일보』, 1997.10.3.

44) 통일부 남북회담본부 홈페이지(<<http://dialogue.unikorea.go.kr/>>) 회담별 자료: 박영호, “최근 남북관계 동향분석: 한반도 안보에의 함의,” 『한반도 안보정세변화와 협력적 자주국방』 (서울: 통일연구원, 2004), p. 13.

45) ‘평화번영정책’의 4원칙은 ① 대화 해결, ② 신뢰와 호혜, ③ 당사자 원칙과 국제협력, ④ 국민 참여와 초당 협력이다. 통일부, 『참여정부의 평화번영정책』 (서울: 통일부, 2003), pp. 6~11.

46) 통일부, 『통일백서 2008』 (서울: 통일부, 2008), pp. 18~19.

자 한 것이다.

같은 맥락에서 노무현 정부는 출범 초기 북핵 불용 원칙에 따라 대화를 통해 북핵 문제를 해결하고, 한미동맹 관계의 성숙 의지를 드러냈다. 하지만 노무현 정부는 이런 구상과는 반대로 자주국방 역량을 갖출 수 있는 토대를 마련하겠다고 선언하고, 주한미군 감축 및 철수 등 안보문제와 관련하여 한미동맹의 개념을 재정립하고자 하였다.<sup>47)</sup> 노무현 정부는 한국 주도의 ‘동북아 균형자’로서의 역할 확보에 관심을 보였다. 그러나 이러한 구상은 제2차 북핵 위기로 실현되기 어려운 상황에 놓였다. 이에 따라 노무현 정부는 북핵 문제와 미사일 시험 발사 문제 등을 해결할 수 있는 구체적이고 전략적인 구상을 모색하는 데 집중할 수밖에 없었다.<sup>48)</sup>

노무현 정부 초반인 2003년에는 중국이 중재에 나서 남북한과 주변 4강이 참여하는 6자회담이 개최되었다. 6자회담에서 북핵 문제 해결을 논의함으로써 노무현 정부의 평화변영정책의 제3원칙인 ‘당사자 원칙과 국제협력’이 실현될 수 있었다. 6자회담을 통해 「9.19 공동성명」이 도출되어 북핵 문제 해결의 틀을 마련되었다.<sup>49)</sup> 이어 2007년에 「2.13 합의」와 「10.3 합의」를 도출하였으나, 북핵·미사일 도발이 되풀이되면서 합의서가 효력을 발휘하지 못하였다.

---

47) 노무현, “제58주년 광복절 경축사,” 2003년 8월 15일.

48) 전경만, “평화변영 정책과 동북아 안보협력,” 『한반도 평화변영과 국제협력』 (서울: 통일연구원, 2003), p. 61.

49) ‘9.19 공동성명’에는 검증 가능하고 평화적 방법으로 북한의 비핵화 실현, 유엔현장의 목적과 원칙, 공인된 국제관계 규범 준수, 에너지 및 무역, 투자 분야에서 쌍무적 및 다무적 방법으로 북한에 경제적 협조, 동북아시아의 항구적인 평화와 안정을 위한 공동 노력 등의 내용이 담겼다.

## 다. 국제규범 기반의 평화 추진기 (이명박·박근혜 정부)

‘국제규범 기반의 평화 추진기’는 이명박 정부(2008년 2월~2013년 2월)와 박근혜 정부(2013년 2월~2017년 5월)를 포괄한다. 이명박 정부와 박근혜 정부는 ‘비핵·개방·3000’ 전략과 ‘한반도 신뢰프로세스’ 등을 내세워 국제규범에 따른 북핵 문제 해결을 한반도 평화구축의 선결 과제로 인식하였다. 이명박·박근혜 정부는 국제사회와의 공조를 통한 ‘선(先) 비핵화’를 지지하였다는 공통점이 있다. 또 북핵 문제 해결과 대규모 경제적 지원을 교환가치로 제시하였다는 특징이 있다. 이 시기는 국제규범에 부합하는 북핵 문제 해결과 그에 따른 적절한 보상, 즉 ‘평화(핵)와 경제의 교환’을 통해 한반도 평화구축을 실현하고자 한 시기이다.

이명박 정부는 출범 초기부터 김대중·노무현 정부의 대북포용정책이 북한의 근본적인 변화를 끌어내는 데 실패했다고 평가하고, 정책 차별화를 시도하였다. 이명박 정부의 한반도 평화정책 기조가 「6.15 남북공동선언」과 「10.4 선언」이 아니라 북한이 거부감을 드러낸 「남북기본합의서」를 강조한 것에서 알 수 있다.<sup>50)</sup> 이명박 정부는 실용성과 생산성에 기초한 상생·공영의 평화·경제·행복공동체 구축과 ‘비핵·개방·3000’ 전략을 한반도 평화정책의 핵심으로 제시하였다.<sup>51)</sup> 이명박 정부는 한반도 비핵화가 이루어져야 남북경제협력은 물론 인도적 문제 해결을 통한 평화 정착이 가능하다고 인식한 것이다. 이에 따라 이명박 정부는 북한의 불가역적인 비핵화 조치에 대한 상응 조치를 의미하는 ‘일괄타결(grand bargain) 전략’을 임기

50) 『로동신문』, 2008년 4월 1일.

51) 서재진, 『남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 이론적 체계 연구』(서울: 통일연구원, 2008), pp. 6~8; 허문영 외, 『이명박 정부 대북·통일정책의 세부 실천방안』(서울: 경제·인문사회연구회, 2008), pp. 12~13.

동안 고수하였다.<sup>52)</sup>

얼어붙은 남북관계의 새로운 돌파구를 찾으려 하였지만, 금강산 관광객 피격 사망 사건과 미국 국적 여기자 억류 사건, 제2차 핵 실험, 대청해전, 천안함 폭침 사건, 연평도 포격 사건, 장거리 미사일 발사 등 강도 높은 무력도발이 이어지며 실패하였다. 천안함 폭침 사건을 계기로 ‘5.24 조치’를 발표한 이후,<sup>53)</sup> 남북관계는 더욱 악화되었다. 이명박 정부는 대북 유화정책으로의 전환을 포기하고, 통일 담론 띄우기로 전략을 수정하였다.<sup>54)</sup>

2013년 출범한 박근혜 정부는 남북관계 개선과 한반도 주변 정세의 변화에 대응하기 위한 새로운 비전이 절실한 상황이었다. 김대중·노무현 정부와 이명박 정부의 정책적 실패를 보완할 수 있는 한반도 정책이 필요한 시기였다. 박근혜 정부가 선택한 카드는 남북한의 신뢰 구축이었다. 역대 정부의 한반도 평화정책의 실패는 특정 정부의 실책이 아니라 부족한 남북한 간 신뢰가 만들어 낸 문제라는 인식이 드러나는 대목이다. 박근혜 대통령은 취임사에서 “남북대화를 통해 신뢰를 구축하고, 중·장기적인 안목에서 남북관계 개선을 추진해야 한다”라고 강조하였다. 대규모 대북 지원이나 경험 확대가 지속 가능한 평화와 남북관계 개선을 보장하지는 않는다고 인식한 것이다.<sup>55)</sup>

이러한 인식은 박근혜 정부의 한반도 평화구상인 ‘한반도 신뢰프

---

52) 백학순, 『이명박 정부의 대북정책 2008~2012』 (성남: 세종연구소, 2013), pp. 40~41.

53) 「5.24 조치」에는 개성공단을 제외한 남북교역 중단, 신규 대북 투자 불허, 개성공단 체류 인원의 단계적 축소, 대북 심리전 전개 등의 내용을 담겼다. 통일부, 『5.24조치 2주년 설명자료』 (서울: 통일부, 2012).

54) 최진욱, “현 정부 대북정책 평가,” 「바람직한 대북정책 방향 : 성과와 전망」, 세종연구소 국가정책 국제학술회의 (2012.10.15.), pp. 183~184.

55) 최진욱, “박근혜정부의 대북정책 형성 배경과 정책 목표,” 최진욱 외, 『박근혜정부의 대북정책 추진 방향』 (서울: 통일연구원, 2013), p. 4.

로세스'에서 확인할 수 있다. '한반도 신뢰프로세스'는 ① 튼튼한 안보를 바탕으로 남북 간 신뢰 형성, ② 남북관계 발전, ③ 한반도 평화 정착, ④ 한반도 평화통일 기반구축 등의 단계적 진행으로 달성되는 정책이다.<sup>56)</sup> 북한의 도발에 강력하게 대응하는 한편, 관계개선의 기회는 열어둬야 한다는 인식이 바탕이 된 것이다. 박근혜 정부의 정책은 남북관계의 모든 이슈를 북핵 문제와 연계하지 않고, 비핵화 이전이라도 낮은 수준의 교류협력사업과 인도적 지원을 통한 신뢰 회복을 추진하고자 한 부분이 이명박 정부의 정책과 다른 점이다.<sup>57)</sup>

박근혜 정부의 한반도 평화구상은 '통일대박론'과 '드레스덴통일구상'으로 구체화 되었다.<sup>58)</sup> 통일준비위원회를 발족하고, 개성공단의 정상화·국제화를 모색하였을 뿐 아니라 'DMZ 세계생태평화공원' 조성사업 등을 추진하였다.<sup>59)</sup> 교류협력을 추진하는 한편, 북핵·미사일 문제 해결과 북한 인권개선을 촉구하였다.

## 라. 평화의 최우선 추구기 (문재인 정부)

마지막은 '평화의 최우선 추구기'로 문재인 정부(2017년 5월~현재) 시기를 의미한다. 이 시기는 비핵화를 추진하지만, 북한과의 직접 대화와 한반도 평화논의에 더욱 집중하는 모습을 보인다는 것이 특징이다. 문재인 대통령은 2017년 5월 10일 국회에서 열린 취임식

56) 통일부, 『박근혜정부의 통일구상』 (서울: 통일부, 2015), p. 26.

57) 통일부, 『한반도 신뢰프로세스』, p. 28. <[http://unikorea.go.kr/board/file/bbs\\_0000000000000001/19756/FILE\\_000000000012989/19756\\_201405142001129760.jsessionid=hpNWiLXz5OKL12Mm4SMgaOK0.unikorea21](http://unikorea.go.kr/board/file/bbs_0000000000000001/19756/FILE_000000000012989/19756_201405142001129760.jsessionid=hpNWiLXz5OKL12Mm4SMgaOK0.unikorea21)>.

58) 박근혜, “내외신 신년 기자회견,” 2014년 1월 6일; 유호열, “드레스덴 통일구상의 실천 방안,” 『통일을 말한다』, 5월호 (2014).

59) 남성욱, “박근혜 정부 대북정책과 남북협력,” 「한반도 통일시대 기반구축을 위한 남북 수산협력 활성화」, 2014 남북 수산협력 세미나 (2014.3.20.), pp. 1~4.

에서 한반도 평화 정착에 대한 의지를 드러냈다. 7월 6일 베를린 연설에서는 “김대중 대통령과 노무현 대통령을 계승해 한반도에 평화를 구축하겠다”라고 밝히고,<sup>60)</sup> 제72주년 광복절 경축사에서는 “북핵 문제의 평화적 해결을 통한 한반도 평화 정착”을 강조하며 새 정부의 비전을 제시하였다.<sup>61)</sup>

문재인 대통령은 “평화’가 우리가 추구해야 할 최우선의 가치이자 정의이며, 번영을 위한 토대”라고 밝혔다. 한반도 평화가 정착되면 남북한이 갈등 없이 공존할 수 있고, 통일 문제도 자연스럽게 해결될 수 있다는 판단이 깔린 발언이다. 같은 차원에서 문재인 정부는 북한 붕괴와 흡수통일, 인위적 통일을 추구하지 않는다는 ‘3-No 정책’을 함께 추진하고 있다. 문재인 정부의 한반도 평화는 남북한이 서로 존중하고 협력하며 함께 살아가는 한반도로 거듭나는 것으로 해석할 수 있다. 이러한 정책 지향은 2018년 개최된 세 차례의 남북정상회담 과정에서 표출되었다. 남·북 정상은 한반도 비핵화를 공식화하고, 종전 선언 및 평화협정 체결을 위한 법·제도적 보완책 마련에 합의하였다. 이뿐 아니라 경제, 산림, 보건 등 다양한 분야에서의 협력 강화와 우발적인 군사적 충돌 방지를 위한 상호 합의도 하였다.

2019년 하노이 북미 정상회담이 성과 없이 끝나면서 남북관계가 급격히 냉각되고 코로나19로 교류가 원천 봉쇄되었지만, 문재인 정부는 여전히 남북대화 재개와 협력적 관계 복원을 위해 노력하는 모습이다. 문재인 대통령은 지난 9월 임기 내 마지막 유엔총회에 참석하여 “남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자가 모여 한반도에서의 전쟁이 종료되었음을 함께 선언하길 제안한다”라고 발언하였다.<sup>62)</sup>

---

60) 문재인, “코로나19 재단 초청 연설,” 2017.7.6., <<https://www1.president.go.kr/articles/57>> (검색일: 2021.9.24.).

61) 문재인, “제72주년 광복절 경축사: 대한민국의 국익이 최우선이고 정의입니다,” 2017.8.15. <<https://www1.president.go.kr/articles/524>> (검색일: 2021.9.24.).



역대 한국 정부의 한반도 평화 인식과 평화정책을 살펴본 결과, 국제사회와의 공조를 통한 북핵 문제 해결과 한반도 평화 정착이라는 목표는 동일하였다. 노태우 정부부터 문재인 정부까지 모두 한반도 평화 정착의 필요성에는 공감하는 모습이였다. 다만, 한반도 평화 정착의 전제조건과 한반도 평화에 도달하는 방법론적 측면에서 차이가 나타났다. 다음의 <표 II-2>는 역대 한국 정부의 한반도 평화 인식 및 정책을 비교·분석하여 각 정부의 정책 방향과 핵심 논의, 주요 갈등 요소를 정리한 표이다.

<표 II-2> 시기별 한반도 평화 정책과 핵심 쟁점

시기 구분		정책 방향	핵심 논의	주요 갈등
한반도 평화 논의 착수기	노태우 정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북방정책 추진</li> <li>• 통일여건 조성</li> <li>• 남북교류 시작</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남북고위급회담 실시</li> <li>• 7.7 선언</li> <li>• 남북기본합의서 체결</li> <li>• 비핵화선언</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남북한 간 합의 미이행</li> <li>• 북핵 문제 등장</li> <li>• 무단방북 문제</li> </ul>
	김영삼 정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 통일을 국시로 추진</li> <li>• 통일정책 정립</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 민족공동체통일방안 제시</li> <li>• 남북정상회담 추진</li> <li>• 4자회담 추진</li> <li>• 제1차 북핵 위기</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제1차 북핵 위기</li> <li>• 대북인식</li> <li>• 4자회담 담보</li> </ul>
교류 기반의 평화 추진기	김대중 정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 교류협력에 초점</li> <li>• 햇볕정책 추진</li> <li>• 남북관계 개선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 최초의 남북정상회담</li> <li>• 6.15 남북공동선언</li> <li>• 북한의 대남무력도발</li> <li>• 제2차 북핵 위기</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 통일 보다는 교류협력 강조</li> <li>• 대북지원 찬반 논쟁</li> <li>• 남남갈등 표면화</li> </ul>

62) 청와대, “제76차 유엔 총회 기조연설,” 2021.9.22., <<https://www1.president.go.kr/articles/111119>> (검색일: 2021.9.25.).

시기 구분		정책 방향	핵심 논의	주요 갈등
교류 기반의 평화 추진기	노무현 정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>김대중 정부 정책 대부분 계승</li> <li>전 분야에서 남북교류협력 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>제2차 남북정상회담</li> <li>6자회담 추진</li> <li>한미동맹 재정립 문제</li> <li>전작권 회수 및 전환</li> <li>NLL 문제</li> <li>개성공단 등 경험실시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>남북관계 우선</li> <li>한미관계 악화</li> <li>남남갈등 심화</li> <li>북핵 문제</li> <li>남북경협 추진</li> <li>대북인식 논란</li> </ul>
국제 규범 기반의 평화 추진기	이명박 정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>新한반도평화구상</li> <li>비핵·개방·3000</li> <li>통일 재원 준비</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>'선 핵 포기, 후 대화' 원칙에 입각한 정책</li> <li>북한의 태도 변화 촉구</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>정책 실효성 문제</li> <li>남북관계 경색</li> <li>북한의 무력도발</li> </ul>
	박근혜 정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>한반도 신뢰프로세스</li> <li>실질적 통일준비</li> <li>통일대박론</li> <li>드레스덴 선언</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>북핵 문제와 남북대화 분리 접근</li> <li>개성공단 중단 및 전면 폐쇄</li> <li>남북고위급 접촉</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>북한 핵 실험 및 장거리 미사일 발사</li> <li>개성공단 폐쇄</li> <li>정책 실효성 문제</li> </ul>
평화의 최우선 추구기	문재인 정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>평화 최우선 정책</li> <li>3-no 정책</li> <li>단계적, 점진적 방식의 통일 지향</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>북핵 문제 해결을 위한 경로</li> <li>대북 제재 속 남북교류협력</li> <li>종전 선언 및 평화협정 체결</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>핵 포기 경로 마찰</li> <li>종전 선언</li> <li>대북 제재 면제 조치</li> </ul>

출처: 박은주, 『한반도 평화』를 둘러싼 국내 정치집단 간 역학관계 연구: 이슈와 영향을 중심으로, p. 197 표를 바탕으로 수정·보완함.

### 3. 한국과 미국의 한반도 평화논의: 협력과 갈등

노태우 정부부터 문재인 정부까지 살펴본 결과, 역대 한국 정부의 한반도 평화논의에서 미국은 직·간접적으로 영향을 미치고 있었다.

한국 사회에서 한반도 평화논의가 진행되면서 많은 갈등이 나타났는데, 주요 요소는 미국과 관련된 쟁점 이슈들이었다. 남북한 간의 평화 인식 차이보다 미국과 관계된 전시작전통제권(이하 전작권) 전환 문제와 북핵 문제 해결방안 등이 역대 한국 정부의 평화논의 과정에서 핵심 쟁점 이슈로 떠오른 것이다. 또 평화협정 체결 혹은 종전 선언과 북핵 문제 해결 경로와 관련해서도 역대 정부가 뚜렷한 인식 차이를 보였다. 이러한 역대 한국 정부의 한반도 평화 인식과 논의 과정은 미국과의 한반도 평화논의에도 영향을 주어 한미 간의 갈등과 협력 양상이 번갈아 나타났다.

한국과 미국이 한반도 평화를 핵심 의제로 대화를 진행하기 시작한 지는 그리 오래되지 않았다. 한국전쟁 이후 북한의 군사적 위협에 대응하기 위해 체결된 한미동맹의 오랜 역사 속에서 한반도 평화구축은 중요하고 시급한 문제가 아니었기 때문이다. 1953년 10월 1일 조인된 「한미상호방위조약(Mutual Defense Treaty between the Republic of Korea and the United States of America)」은 북한의 전쟁 재발 억제라는 뚜렷한 목표를 가지고 체결되었다. 한미상호방위조약에 기초한 한미동맹은 자연스럽게 ‘평화’보다는 전쟁 억지에 초점을 맞출 수밖에 없었을 것이다.

한미동맹 초기에는 전쟁 재발 방지에 초점이 맞춰진 동맹 관계와 관련 정책에 대해 한·미 양국의 이견이 표출되지는 않았다. 당면한 북한이라는 위협이 한국과 미국의 동맹 관계를 공고히 만들어주었기 때문이다. 하지만 1980년대 후반부터 전 세계로 확산되기 시작한 탈냉전 분위기와 한국 내 민주화에 관한 관심이 높아지면서 변화가 나타났다. 한국 사회에 한반도 평화에 대한 인식이 싹트기 시작하는 것이다. 남북대결이 아닌 한반도 평화로 나아가자는 공감대가 형성되었다. 한국 사회에서 싹튼 한반도 평화 인식과 평화구축 논의는

핵심 동맹국인 미국과의 사전 교감의 결과가 아니었다. 한국의 국내 정치적 요인과 국제정치적 요인이 한국 사회에 한반도 평화 공감대를 형성한 것이다. 한국 정부의 인식 변화로 인해 한·미 양국은 한반도 평화구축 논의를 시작하게 되었다.

한반도 평화구축 논의는 최종 목표와 평화 인식에 따라 전혀 다른 방향으로 진행된다. 한반도 평화를 현상유지적인 차원, 즉 전쟁이 없는 상태의 유지로 인식하느냐 아니면, 남북한이 협력하여 통합을 이뤄내는 과정으로 인식하느냐에 따라 접근법이 달라질 수 있다.<sup>63)</sup> 한반도 평화 인식이 한반도 평화의 개념과 관련 정책을 변화시킬 수 있는 것이다. 역사가 길지 않지만, 한·미 간의 한반도 평화논의는 양국의 서로 다른 한반도 평화 인식에 따른 의견 차이를 표출하였다. 이에 본 장은 노태우 정부 시기 이후 한·미 간의 한반도 평화구축 논의과정에서 나타난 쟁점 이슈가 무엇인지 분석하고, 한·미가 각 쟁점 이슈별로 어떠한 태도를 보였는지 살펴본다. 이때 한·미 양국의 태도는 양국이 협력하였는지, 갈등하였는지를 중심으로 파악해보고자 한다.

본 장은 역대 정부의 한반도 평화논의 과정을 종합적으로 분석하여 미국과 협력 혹은 갈등을 빚었던 한반도 평화구축 논의의 쟁점 이슈를 다음의 다섯 가지로 정리하였다. ① 남북한 유엔 동시 가입 문제, ② 대북지원 문제, ③ 평화협정 체결 및 종전선언, ④ 전작권 전환 문제, ⑤ 북핵 문제 해결방안 및 경로 문제 등이다. 한국과 미국이 한반도 평화 관련 핵심 쟁점 이슈를 둘러싸고 어떻게 협력 혹은 갈등하였는지 구체적으로 살펴보고자 한다.

---

63) 박은주, “『한반도 평화』를 둘러싼 국내 정치집단 간 역학관계 연구: 이슈와 영향을 중심으로,” pp. 193~195.

## 가. 남북한 유엔 동시 가입

가장 먼저, ‘남북한 유엔 동시 가입’ 문제이다. 남북한은 1991년 9월 17일(현지시간 기준) 제46차 유엔총회 개막 첫날 한국은 161번째, 북한은 160번째 유엔 회원국으로 동시 가입하였다. 한국은 1949년 1월을 시작으로 1955년과 1956년, 1958년, 1975년 등 수차례 유엔 가입을 시도하였으나 북한의 반발과 소련의 거부권 행사로 실현되지 못하였다.<sup>64)</sup> 하지만 노태우 정부는 세계적인 탈냉전 분위기 속에서 적극적인 북방외교를 추진해 1990년 9월 소련과 국교를 수립하고, 유엔 가입을 재추진하였다. 노태우 대통령은 1991년 1월 8일 연두 기자회견에서 “남북동시 가입이 안 되면 한국의 유엔 단독가입을 추진할 것”이라고 천명한 후,<sup>65)</sup> 관련 업무를 빠르게 추진하였다.

계속 반대 의사를 밝히던 소련의 태도 전환으로 한국의 유엔 가입이 승인되었지만, 미국은 남북한 유엔 동시 가입을 반기지만은 않았다. 미국은 1948년 한국에 유엔 옵서버 자격을 부여하면서, 한국의 유엔 단독가입을 일관되게 지지하였기 때문이다. 하지만 조지 H. W. 부시(George Herbert Walker Bush) 당시 미 대통령은 냉전 종식에서의 미국의 역할, 이른바 팩스 아메리카나(Pax Americana)를 각인시키고자 노력하였다. 이러한 맥락에서 북한의 유엔 가입을 지속하여 반대했던 미국이 남북한 유엔 동시 가입에 손을 들어준 것이다. 남북한 유엔 동시 가입은 전 세계적 화해 분위기로만은 설명되지 않는다. 노태우 정부가 북방정책을 추진하며 소련, 중국의 지지를 얻어낸 것은 미국의 지지로 가능해질 수 있었다. 남북 유엔 동시 가입 이슈는 한반도 평화구축을 위한 한·미 간 협력 사례로 볼 수 있다.

---

64) 국가기록원, “남북한 UN 동시가입(91.9),” <<https://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=002878&sitePage=>> (검색일: 2021.9.30.).

65) 노태우, “1991년 연두 기자회견,” <<https://www.pa.go.kr/research/contents/speech/index.jsp>> (검색일: 2021.9.30.).

## 나. 대북지원

두 번째 쟁점 이슈는 ‘대북지원’ 문제이다. 한국과 미국은 1980년대 이후 극심한 경제난을 겪고 있는 북한에 대한 식량과 의약품 등을 지원하는 문제에 대해 공감대를 형성하고 꾸준한 지원을 추진하고 있다. 한국은 1995년부터 인도주의와 동포애에 따라 대북 인도적 지원을 추진하고 있으며, 2020년까지 약 33,374억 원(30억 9천만 달러)을 지원하였다. 역대 정부 중 최악의 남북관계로 평가받는 이명박·박근혜 정부에도 대북 인도적 지원은 이루어졌다. 연도별 통계의 특성상 매년 1월부터 12월까지를 분석 기간으로 제시하므로 오차는 있을 수 있다. 하지만 이명박 정부 시기로 볼 수 있는 2008년 1월부터 2012년 12월까지 1,903억 원, 박근혜 정부 시기인 2013년 1월부터 2016년 12월까지 664억 원의 대북 인도적 지원이 이루어졌다. 문재인 정부가 출범한 해인 2017년 1월부터 2020년 말까지의 대북 인도적 지원액이 514억 원임을 고려할 때, 적지 않은 수치라 할 수 있다.<sup>66)</sup> 2010년 5·24 조치로 남북한 간 일반 교역은 큰 폭으로 줄었지만, 필수적인 대북 인도적 지원은 유지되고 있었다.

미국도 대북지원을 비교적 활발히 추진해 왔다. 미 의회조사국(CRS)에 따르면, 미국은 1995년부터 2009년까지 약 13억 달러에 달하는 식량, 에너지, 의약품 등을 북한에 지원하였다.<sup>67)</sup> 가장 많은 지원이 이루어진 분야는 식량 분야였지만, 식량 분배에 관한 모니터링 문제를 두고 북·미 간 이견이 표출되며 지원이 중단되었다. OECD의 통계 자료에 따르면, 2010년부터 2019년까지 약 3억 달러

---

66) 대북지원정보시스템, “연도별 지원,” <<https://hairo.unikorea.go.kr/stat/StatInternalYearTotal.do>> (검색일: 2021.10.1.)

67) Congressional Research Service, “Foreign Assistance to North Korea,” CRS Report R40095 (2010.3.12.) <<https://sgp.fas.org/crs/row/R40095.pdf>> (Accessed August 28, 2021).

규모의 대북지원이 추진되었다.<sup>68)</sup> 2010년 초반까지는 한국과 미국이 인도주의적 입장을 견지한 대북지원에는 적극적으로 나서는 모습을 보였다.

하지만 북핵 위기가 심화되면서 대북지원 문제에서 한·미 간 이견이 나타났다. 트럼프 행정부는 미 역사상 처음으로 북미 정상회담을 두 차례나 개최하였지만, 북핵 문제 해결을 위한 국제사회의 대북 제재 공조를 더욱 중시하는 모습을 보였다. 문재인 정부는 2017년 9월 800만 달러 규모의 대북 인도적 지원을 의결하였으나, 미국 정부의 반대로 무산되었다. 트럼프 대통령은 두 차례의 북미 정상회담 이후 입장을 선회하여 “대북 인도적 지원사업에 대한 한국의 결정을 지지한다”라고 입장을 표하였다.<sup>69)</sup> 바이든 행정부는 “북한의 인도적 지원 요청 검토에 열려있다”며 코로나19 백신 제공 및 인도적 지원 추진이 가능하다는 의사를 밝혔다.<sup>70)</sup> 일시적으로 미국이 대북 인도적 지원 문제를 북핵 문제 해결과 연동하여 다루면서 한·미 간 이견이 표출되기도 하였지만, 적어도 인도적 지원 분야에 대해서는 큰 이견이 없이 협력적 관계를 유지하고 있음이 확인되었다.

## 다. 평화협정 체결

세 번째 쟁점 이슈는 ‘평화협정 체결’ 문제이다. 평화협정 체결과 함께 논의되는 종전선언 역시 동일한 이슈로 두고 분석을 진행하였다.

---

68) OECD CRS, <<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1>> (Accessed August 28, 2021).

69) “美, 韓 대북지원 관련 ‘트럼프 대통령이 지지했다’ 재확인,” 『연합뉴스』, 2019.5.18., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190518012900504>> (검색일: 2021.8.30.).

70) “Biden administration is open to sharing coronavirus vaccines with North Korea,” *CNN*, May 21, 2021, <<https://edition.cnn.com/2021/05/11/politics/us-coronavirus-vaccines-north-korea/index.html>> (Accessed September 30, 2021).

평화협정 체결 문제는 남북한은 물론 한국 사회 내에서도 의견 충돌이 크게 나타나는 쟁점 이슈이다. 또 한국과 미국 역시 평화협정 체결 문제를 두고 의견이 갈리는 모습을 보였다. 평화협정 체결 혹은 종전선언 선포가 실질적인 한반도 평화를 불러오거나 전쟁 재발의 비극까지 막지 못할 수 있다. 하지만 평화협정 체결과 종전선언은 한반도 평화구축 논의과정의 전기를 마련해주는 역할을 수행해줄 수 있을 것이다.

한반도 평화협정 체결 문제는 북한이 평화협정체결을 위한 회담 개시를 제의하면서 재부각되었다. 북한은 한국전쟁 60주년인 2010년 1월 “평화협정은 핵 문제와 관계없이 이미 체결되었어야 한다”라고 주장하며, 정전협정 당사국 간 회담 개최를 제의하였다.<sup>71)</sup> 이 제의는 한국이 아닌 미국을 향하고 있었다. 이에 대해 미국은 2010년 1월 24일 크롤리(Philip J. Crowley) 국무부 공보담당 차관보를 통해 “북·미 간 직접 협상이 아닌 6자회담 프로세스를 통한 해결”을 제시하였다.<sup>72)</sup> 당시 북한의 제의는 북한의 대북 제재 해제 요구로 무산되었으나, 미국의 한반도 평화협정에 관한 인식을 확인할 수 있는 좋은 계기가 되었다. 이에 앞서 조지 W. 부시(George Walker Bush) 대통령은 2006년 11월과 2007년 9월 개최된 한미정상회담에서 “북핵 폐기를 전제로 종전선언과 평화협정 체결 용의가 있다”라고 밝힌 바 있다.<sup>73)</sup>

한국은 줄곧 평화협정 체결에서의 남북한 당사자 간 합의 원칙을 고수하고 있다. 김영삼 정부는 “한반도 평화구축 논의는 남북한 당

---

71) 「북한 외무성 성명」, 2010.1.11.

72) Department of State, “Daily Press Briefing by Philip J. Crowley, Assistance Secretary,” January 21, 2011, <<http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2011/01/155163.htm>> (Accessed September 30, 2021).

73) 청와대, “북 핵폐기 땀 한국전 종결 평화협정 체결 가능,” 2007.9.7. <<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148634548>> (검색일: 2021.9.17.).



사자 간 협의에 따라 해결되어야 하며, 관련국들의 협조로 실효성을 보장받아야 한다”는 원칙을 제시하였으나,<sup>74)</sup> 평화협정이라는 용어를 명시적으로 사용하지는 않았다. 평화협정이라는 용어를 명시적으로 사용한 것은 김대중 정부 때이다. 김대중 대통령은 2000년 9월 “4자회담에서 휴전협정을 평화협정으로 전환”하자며, “남북한이 평화협정의 당사자가 되고, 미국과 중국이 이를 지지하는 방식”으로 체결해야 한다고 주장하였다.<sup>75)</sup> 이후 노무현 정부와 문재인 정부도 남북한 중심의 평화협정 체결을 지지하고 나섰다. 다만, 이명박 정부와 박근혜 정부 시기는 북핵 문제의 선제적 해결 원칙에 따라 평화협정과 종전선언에 대한 논의가 진행되지 않았다.

문재인 대통령은 지난 9월 21일(현지시간 기준) 미국 뉴욕에서 열린 제76차 유엔총회 기조연설에서 “남·북·미 3자 또는 남·북·중·미 4자가 모여 한반도에서 전쟁이 종료되었음을 함께 선언”할 것을 제안하였다.<sup>76)</sup> 이는 2020년 제75차 유엔총회에서 종전선언을 제안한 뒤 두 번째이다. 2020년에는 원론적 차원에서 남북한 간 종전선언을 촉구하는 데 그쳤다면, 올해에는 종전선언의 주체에 미국과 중국 등을 포함하여 명시하며 제안 내용을 구체화한 것이다. 이러한 발언만으로 문재인 정부의 평화협정 구상이 전환되었다고 보기는 어렵다. 하지만 협정 및 선언의 주체를 남북한에서 미국과 중국 등 핵심 주변국으로 확대해야 한다는 인식 변화가 생겼다고 분석할 수 있다.

74) 통일부 국립통일교육원, “4자회담,” <<https://www.uniedu.go.kr/uniedu/home/brd/bbsatcl/nsrel/view.do?id=16172&mid=SM00000535&limit=10&eqViewYn=true&page=2&odr=news&eqDiv=>> (검색일: 2021.9.20.).

75) 김대중, “코리아 소사이어티(KOREA SOCIETY) 주최 만찬 연설(남북정상회담과 한·미 관계),” 2000.9.8., <[https://www.pa.go.kr/research/contents/speech/index.jsp?spMode=view&artid=1308950&catid=c\\_pa02062](https://www.pa.go.kr/research/contents/speech/index.jsp?spMode=view&artid=1308950&catid=c_pa02062)> (검색일: 2021.9.23.).

76) 문재인, “한반도 종전선언을 위해 국제사회가 힘을 모아주실 것을 다시 한번 촉구합니다,” 2021.9.21., <<https://www1.president.go.kr/articles/11141>> (검색일: 2021.9.27.).

한국과 미국은 한반도 평화협정 체결 및 종전선언 선포와 관련하여 대립하지 않았지만, 협력하는 모습을 보이지도 않았다. 한국은 남북한을 협정 및 선언의 당사자로 보는 데 반해 미국은 4자 혹은 6자회담의 틀 안에서 논의해야 한다는 인식 차가 뚜렷하게 나타나고 있음을 확인할 수 있었다.

## 라. 저작권 전환

네 번째 쟁점 이슈는 ‘저작권 전환 문제’이다. 저작권 전환 문제는 한·미 간의 쟁점 이슈기도 하지만, 한국 사회 내 갈등을 촉발한 이슈이기도 하였다. 한국전쟁 당시에는 주한 유엔군 사령관이 저작권을 가지고 있었지만, 1979년 한미연합사령부 창설 이후에는 한미연합사령부가 저작권을 가지고 있다.

한·미 간 저작권 전환 문제가 공식화된 시기는 저작권 환수를 1987년 대선공약으로 내세웠던 노태우 정부 때이다. 노태우 정부의 환수 요구에 대해 미 의회는 1989년 ‘넌-워너(Nunn-Warner) 수정안’을 통과시키고, 미 국방부는 한미연합사 해체와 주한미군 3단계 감축 등의 내용을 담은 ‘동아시아 전략구상(EAST)’을 발표하였다. 한·미는 따라 1991년 제13차 한미군사위원회(MCM)에서 평시 작전 통제권은 1993~1995년 사이 전환하고, 저작권은 1996년 이후 전환하는 방안에 합의하였다.<sup>77)</sup> 그러나 북핵 위기로 인해 한반도 내 긴장이 고조되면서 1995년 저작권 환수가 무기한 연기되었다.

노무현 정부는 2006년 조지 W. 부시 정부와의 정상회담을 통해 저작권 전환에 재합의하고, 2007년 저작권 전환 일자를 2012년 4월 17일로 정하였다. 그러나 이명박 정부가 안보 공백에 대한 우려로

---

77) “한반도 평화와 안전 ‘우리 스스로,’” 대한민국 정책브리핑, 2006.12.19., <<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148612568>> (검색일: 2021.9.26.).

2015년 12월로 전작권 전환 일정을 연기하였다. 이후 박근혜 정부는 2014년 10월 제46차 한·미 안보협의회(SCM)에서 “한국군의 능력과 주변 안보환경 등 조건이 충족될 때 전작권을 한국에 넘긴다”는 원칙에 합의하면서 전작권 전환이 재연기되었다.<sup>78)</sup> 문재인 정부는 출범 이후 임기 내 전작권 전환을 추진하였으나, 미국이 한·미가 합의한 조건이 완전히 충족되어야 전환 가능하다고 못 박으면서 진행되지 못하였다.

미국은 한국의 전작권 전환 요구에 대해 한국이 충분한 방위 역량을 갖춘다면 전작권을 전환한다는 데 합의하였다. 하지만 한미동맹 약화에 대한 우려와 전작권 전환 일정을 공표할 경우, 미군에 위협이 될 수 있다는 이유로 전작권 전환을 위한 검증을 미루고 있다.<sup>79)</sup> 한·미는 전작권 전환의 당위성에는 공감하지만, 한국의 핵심 이익과 미국의 군사적·국가 전략적 이익 등이 일치하지 않아 발생하는 문제로 갈등을 빚고 있다. 현재 문재인 정부는 전작권 전환을 반복적으로 촉구하고 있다. 하지만 미국은 한국이 ‘연합방위를 주도할 핵심 군사 능력’과 ‘북핵·미사일 위협 대응능력’을 갖추고, 한반도 및 역내 안보환경이 충분히 조성되면 전작권을 전환하겠다는 원칙을 고수하고 있을 뿐이다.

## 마. 북핵 문제 해결방안(경로)

마지막은 ‘북핵 문제 해결방안(경로)’ 문제이다. 북한의 핵 개발

78) “제46차 한미안보협의회 공동성명 전문,” 『연합뉴스』, 2014.10.24., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20141023210900043>> (검색일: 2021.9.28.).

79) “‘전작권 전환, 미한동맹 약화 변수’ 워싱턴서 잇단 우려 목소리,” 『VOA』, 2020.1.28., <[https://www.voakorea.com/a/korea\\_jeonjagggwon-jeonhwan-mihandongmaeng-aghwa-byeonsu-wosingteonseo-isdan-ulyeo-mogsoli/6028771.html](https://www.voakorea.com/a/korea_jeonjagggwon-jeonhwan-mihandongmaeng-aghwa-byeonsu-wosingteonseo-isdan-ulyeo-mogsoli/6028771.html)> (검색일: 2021.9.28.).

문제는 1990년대 초반부터 국제사회의 관심사가 되었다. 당시 북한은 비밀리에 핵 개발을 추진하고 있다는 의혹이 받고 있었다. 노태우 정부는 한·미 정부 간 협의를 통해 1991년 11월 8일 ‘한반도 비핵화와 평화구축’을 선언하고, 12월 18일 ‘한반도 핵 부재’를 선언하면서 북한이 핵확산금지조약의 회원국으로서 의무를 이행할 것을 촉구하였다.<sup>80)</sup> 조지 H. W. 부시 대통령도 1992년 방한하여 “북한이 핵시설 사찰을 수용하고 의무를 이행하면 한·미의 팀스피릿(Team Spirit) 군사훈련을 중지할 수 있다”라고 밝혔다.<sup>81)</sup> 북한이 1993년 3월 NPT 탈퇴를 선언한 제1차 북핵 위기 이전까지 한·미는 한 목소리로 북한에 한반도 비핵화를 촉구하였다. 북·미가 1994년 10월 21일 제네바 기본합의서를 채택하면서 제1차 북핵 위기는 해소되었다.

이후 부시 정부가 북한의 고농축우라늄 프로그램(HEU) 개발 의혹을 제기하면서 2002년 10월 제2차 북핵 위기가 발생하였다. 제2차 북핵 위기 당시 김대중 정부는 ‘북핵 문제의 대화를 통한 평화적 해결’ 입장을 견지하고 북한의 설득에 나서고, 국제사회와 공조를 위한 외교적 노력도 기울였다. 이와 관련하여 미국은 북한에 대한 공격 의사가 없음을 밝혔지만, ‘선 핵 폐기, 후 대화 재개’와 다자간 협의를 통한 해결을 명확히 하였다.<sup>82)</sup> 한·미의 북핵 문제 해결에서의 우선순위가 다를 수 있음을 확인할 수 있는 대목이다.

2006년 10월 핵 실험을 시작한 북한은 2012년 4월 13일 북한 헌법 서문에 핵보유국임을 명시하였다. 북한은 국제사회의 규탄에도

80) 국가기록원, “노태우 대통령 핵부재 선언(1991.12),” <<https://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=002894&pageFlag=&sitePage=1-2-1>> (검색일: 2021.9.28.).

81) “한국 국회서 두차례 연설 유일한 美대통령,” 『동아일보』, 2018.12.3., <<https://www.donga.com/news/Inter/article/all/20181203/93122785/1>> (검색일: 2021.9.28.).

82) 국가기록원, “2차북핵위기 발발,” <<https://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=003013&subjectTypeId=06&pageFlag=C&sitePage=1-2-2>> (검색일: 2021.9.28.).

불구하고, 잇따라 핵 실험을 강행하면서 국제사회의 대북 제재 강도가 점점 높아졌다. 이명박·박근혜 정부는 미국이 주도한 국제사회의 대북 제재에 적극적으로 협력하고, 북핵 문제를 포함한 북한의 도발에 대한 강력한 공조체제를 구축하였다. 이명박 대통령과 오바마 행정부는 2009년 6월 정상회담에서 ‘한미동맹 미래비전’을 채택하고, 종합적 방위동맹을 체결하였다.<sup>83)</sup> 박근혜 정부는 “양자 혹은 다자 차원에서 다양하고 강력한 제재·압박조치가 필요함”에 공감하고, 강력한 대응을 위한 미국과의 공조를 재확인하였다.<sup>84)</sup> 이명박 정부와 박근혜 정부는 북한에 선 비핵화 및 무력도발에 대한 책임 있는 자세를 촉구하는 등 미국과 보조를 맞추는 모습이였다.

그러나 문재인 정부 출범 이후 북핵 문제 관련 논의는 변화를 맞이하였다. 문재인 정부는 북한이 핵 실험을 지속하는 가운데서도 2018년 세 차례 남북정상회담을 개최하고, 북미 정상회담을 측면 지원하였다. 국제사회의 대북 압박 전략이 최고조에 이른 상황이었지만, 대화를 통해 북핵 문제를 해결하고자 한 것이다. 하지만 미국은 ‘완전하고 검증가능하며 불가역적인 폐기(CVID)’ 원칙을 고수하며 선 핵 폐기 원칙을 재차 강조하였다.<sup>85)</sup> 다만, 이 시기 미국은 북한과 북핵 문제 해결을 위한 조건 없는 대화를 추진할 수 있다고 밝혀 다양한 접근 방식에 열린 태도를 취하고 있었다.

83) 청와대, “실용외교 바탕 한미동맹 복원·강화,” 2011.2.22., <<https://www.korea.kr/special/policyFocusView.do?newsId=148707570&pkgId=49500522>> (검색일: 2021.9.28.).

84) 청와대, “박 대통령, 오바마·아베와 통화…‘강력·실효적 대북제재’ 공조,” 2016.2.9., <<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148809331>> (검색일: 2021.9.28.).

85) CVID(Complete, Verifiable and Irreversible Dismantlement)는 미국이 2003년 8월 27일 개최된 1차 6자회담에서 북핵 문제 해결방안으로 제시한 원칙으로 ‘선 핵 폐기’ 조치를 의미한다. 북한정보포털, “완전하고 검증가능하며 불가역적인 폐기(CVID),” <<https://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/term/viewKnwldgDicary.do?pageIndex=13&dicaryId=64>> (검색일: 2021.9.28.).

지금까지 한국과 미국 간의 한반도 평화논의 과정에서 쟁점 이슈로 떠오른 다섯 가지 주제에 대한 한·미 각국의 입장을 살펴보았다. 한·미는 유엔 동시 가입 문제와 대북지원 문제에 대해서는 큰 이견을 표출하지는 않았다. 하지만 평화협정 체결과 전작권 전환 문제, 북핵 문제 해결방안 등에 대해서는 입장 차가 비교적 뚜렷하게 나타났다. 한반도 평화논의를 둘러싼 한·미 간의 갈등을 쟁점 이슈별로 분석하면 아래 <표 II-3>과 같이 정리할 수 있다.

<표 II-3> 한·미 간 한반도 평화논의의 쟁점별 갈등 양상

핵심 쟁점	한국의 입장	미국의 입장
유엔 동시 가입	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 초기 단독 추진 입장 고수</li> <li>• 북한과 국내 반발을 의식하여 동시 가입 추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일관된 한국 단독 가입 지지</li> <li>• 탈냉전 분위기 속 남북한 동시 가입 추진 지원</li> </ul>
대북지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인도주의와 동포애에 입각한 남북교류협력 및 대북지원 추진</li> <li>• 대북 제재 하에서도 인도적 지원 추진 의지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인도적 지원의 필요성에는 공감</li> <li>• 북핵 문제 해결을 위한 대북 제재와 완전히 분리하지 못하는 모습</li> </ul>
평화협정 체결 (중전선언)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남북한 주도(주체)로 주변국의 협력을 통해 평화협정 체결 추진</li> <li>• 정부별로 북핵 문제와 분리·연동하는 이견 발생</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북·미 간 대화가 아닌 4자 혹은 6자 회담을 통한 평화협정 논의</li> <li>• 선(先) 비핵화 원칙 고수</li> </ul>
전작권 전환	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노태우 정부 합의한 전작권 전환 문제의 국내 정치 쟁점화</li> <li>• 역대 정부별 전작권 전환에 대한 의견 충돌 발생</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전작권 전환의 필요성과 당위성에는 공감</li> <li>• 한미동맹 강화와 미군의 전력 운용 등의 문제로 전환 연기 요구</li> </ul>
북핵 문제 해결방안 (경로)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한반도 비핵화 자체에 대한 공감대 형성하였으나, 경로에서 역대 정부 간 차이 노정</li> <li>• 경로 1 : 대화를 통한 북핵 문제 해결 강조</li> <li>• 경로 2 : 선 비핵화, 후 대화(지원)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북핵 위기 초기부터 선 핵 폐기, 후 대화 재개 원칙 견지</li> <li>• 다자간 협의를 통한 북핵 문제 해결 방침</li> <li>• 완전하고 불가역적 북핵 폐기 촉구</li> <li>• 북핵 문제 해결을 위한 조건 없는 대화 강조</li> </ul>

출처: 저자 작성.

## 4. 요약 및 소결

본 장에서는 한반도 평화논의의 전개 과정을 살펴보고, 그 속에서 역대 정부의 한반도 평화 인식과 정책을 비교·분석해보았다. 노태우 정부는 대한민국 역사상 처음으로 한반도 평화논의를 공식화한 정부이다. 하지만 노태우 정부부터 문재인 정부에 이르기까지 역대 한국 정부에서 한반도 평화논의는 활발히 전개되지 못하였다. 역대 정부는 한반도 평화 정착의 필요성에 공감하고 평화구축을 위한 정책을 추진하였다.

그러나 역대 정부는 한반도 평화 인식과 한반도 평화를 달성하는 방법론 측면에서 분명한 차이를 드러냈다. 또 한반도 평화구축과 관련된 쟁점 이슈에 대해서도 역대 정부가 다른 입장을 견지하는 모습이 포착되었다. 이 과정에서 한국의 핵심 동맹인 미국에 맞서거나 적극적으로 협력하는 모습이 나타났다. 역대 한국 정부의 한반도 평화 인식과 평화정책은 각각의 특성이 다르고, 명확한 차이가 나타난다는 의미이다.

본 장은 노태우 정부부터 문재인 정부의 한반도 평화 인식의 유사성에 바탕을 두고 유형화를 시도하였다. 그 결과, 한반도 평화논의 착수기(노태우·김영삼 정부)와 교류 기반의 평화 추진기(김대중·노무현 정부), 국제규범 기반의 평화 추진기(이명박·박근혜 정부), 평화의 최우선 추구기(문재인 정부) 등 네 가지 유형으로 구분할 수 있었다.

‘한반도 평화논의 착수기’에는 남북대결을 남북한의 공존과 화해로 전환하는 데 초점을 맞추고, 한반도 평화논의를 남북한 간의 의제에서 국제적 의제로 확장하였다. 이로 인해 남북한은 물론 국제사회가 한반도 평화구축 논의에 관심 가지게 되었다는 점이 특징이다.

다음 ‘교류 기반의 평화 추진기’는 남북 화해·협력을 위한 대화를 중요한 의제로 상정하고, 남북관계 개선을 한반도 평화 정착의 선결 과제로 인식한 시기이다. 이 시기에는 북핵 문제 역시 대화를 통해 평화적으로 해결할 것을 주장하며, 남북대화 및 교류를 통한 관계개선에 초점을 맞춘 것이 특징이다. ‘국제규범 기반의 평화 추진기’는 북핵·미사일 실험을 포함한 북한의 무력도발에 대한 강력한 대응이 특징이다. 이 시기는 남북대화나 남북관계의 특수성이 아니라 국제규범에 기반한 국제사회의 대북정책을 지지하고, 보조를 맞춘 시기이다. 한반도 평화 정착은 북핵 문제의 선제적 해결로 가능하다는 인식이 표출된 시기이기도 하다. 마지막으로 ‘평화의 최우선 추구기’는 남북대화를 강조하며 북핵 문제의 해결과 함께 종전선언과 평화협정 체결을 추진한 시기이다. 이 시기에는 양자 그리고 다자 대화를 통해 북핵 문제 해결의 실마리를 찾고, 한반도 평화구축을 위한 국제사회의 지지 획득을 위해 노력하였다.

지금까지 역대 한국 정부의 한반도 평화 인식과 평화정책의 특징을 살펴보았다. 역대 한국 정부는 한반도 평화구축 문제에 있어 미국의 역할과 중요성이 크다는 점을 인식하고 있는 듯 보였다. 하지만 한반도 평화구축 의제는 미국의 아시아·태평양 전략 수립과정에서 우선순위가 낮아 한·미 간 활발한 논의가 전개되지는 못하였다. 한국은 대체로 핵심 동맹인 미국과 공조를 선택하였지만, 일부 이슈에 대해서는 대립하기도 하였다. 이에 본 장은 한국과 미국의 한반도 평화논의 전개 과정에서 쟁점화된 대표 이슈를 다섯 가지로 정리하였다.

첫 번째 이슈는 남북한 유엔 동시 가입 문제이다. 한·미는 초기 한국의 단독 가입을 시도하였지만, 탈냉전 분위기가 확산되는 가운데 남북한 동시 가입을 추진하기 위해 협력하였다. 두 번째 이슈는



대북지원 문제이다. 한·미 양국 모두 인도주의적 관점에서 대북지원을 활발히 추진하였다. 하지만 대북 제재 상황 속에서 추진하는 대북지원 문제에서는 이견이 표출되었다. 세 번째는 평화협정 체결 및 종전선언이다. 한국은 남북한이 주체가 되는 평화협정 및 종전선언을 추진하고자 하였으나, 미국은 4자 혹은 6자 회담을 통한 평화협정 논의를 주장하였다. 네 번째 이슈는 저작권 전환 문제이다. 노태우 정부에서 체결된 저작권 전환 문제는 한국 사회에서 정치 쟁점화되면서 남남갈등을 유발하였다. 이뿐 아니라 초기 한국으로의 저작권 전환을 약속하였던 미국이 전략적 변화를 선택하며 합의를 도출하지 못하였다. 마지막 쟁점 이슈는 북핵 문제 해결방안(경로) 문제이다. 한반도 비핵화의 필요성에 대해서는 한·미 양국 모두 공감대를 형성하고 있으나 경로 및 방식을 둘러싸고 의견 차이를 드러냈다. ‘선 비핵화, 후 대화(지원)’ 원칙을 고수하고 있는 미국과 달리 한국은 미국의 원칙 지지와 대화를 통한 비핵화 추진 등 두 가지 방식으로 의견이 갈렸다. 미국과 이러한 이견을 조율하고 협의하기 위해서는 양국이 정책적 공조 체계를 구축해야 한다. 한국의 최우방인 미국과의 긴밀한 협의를 통한 합의가 도출된다면, 이는 한반도 평화구축에 대한 국민적 지지를 확보하는 데도 도움을 줄 수 있을 것이다. 구체적으로 한·미 양국이 한반도 평화구축 논의를 위해 정례적 회의를 진행하는 것과 같은 공조 체계를 유지할 수 있는 제도적 기반을 마련해야 한다.

# Ⅲ. 미국의 평화 인식과 평화구축 활동





본 장은 냉전 이후 미국 행정부가 견지해 온 국제평화(international peace)에 대한 인식과 이를 바탕으로 추진해 온 평화구축 활동(peacebuilding operations)에 관한 개괄적 이해를 제공하고자 한다. 이를 위해 우선 냉전 기간 소련과의 체제 경쟁에서 정치·군사적 우위를 점하기 위한 협의적 관점에서 접근한 미국의 국제평화에 대한 인식과 비교해, 냉전 이후 미국 정부의 국제평화에 대한 인식과 평화구축 활동이 어떻게 변화했는지 분석할 것이다. 이와 관련해 본 장에서 제시하는 분석의 핵심은 탈냉전 시대 미국의 국제평화에 대한 인식은 자유주의적 국제주의(liberal internationalism)에 입각해 인권이나 민주주의 같은 보편적 가치와 규범을 중시하며 광의적 관점의 국제평화를 추구하는 것으로 변화했다는 점이다. 이에 따라 냉전 직후 1990년대 미국의 국제 평화구축 활동 또한 유엔(United Nations)과 같은 국제기구와 제도를 통한 적극적 다자협력을 선호했다.

하지만 2001년 9·11 테러의 충격으로 인해 이후 미국의 국제평화에 대한 인식과 평화구축 활동의 초점은 세계적 차원에서의 테러와의 전쟁(Global War on Terrorism)으로 이동했다. 따라서 지난 20년 동안 미국은 아프가니스탄과 이라크 그리고 시리아와 소말리아 등의 분쟁지역에서 국제 테러 조직들과 이슬람 극단주의 무장단체들을 격퇴하기 위한 군사 작전을 수행해 왔다. 2001년 이후 이와 같은 미국의 평화구축 활동에서 발견할 수 있는 특징은 군사 작전의 신속성과 효율성을 위해 유엔을 통한 다자적 접근보다 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization: NATO)와 같은 동맹 기구를 활용한 독자적 접근을 선호해 왔다는 점이다. 하지만 또 하나의 중요한 특징은 2001년 이후 미국의 평화에 대한 인식과 평화구축 활동이 냉전 시절의 협의적 관점으로 회귀하지 않고, 광의적 관

점의 평화에 대한 인식을 바탕으로 평화구축 활동을 전개해 왔다는 점이다. 이는 대표적으로 아프가니스탄과 이라크에서 알카에다 조직을 격퇴하고 국제 테러리즘을 비호하던 탈레반 정부와 사담 후세인 정부를 전복한 이후 각 국가에 평화롭고 안정적인 민주 정부와 신속한 경제 재건을 목표로 다양한 ‘국가건설(nation building)’ 활동을 전개해 온 것을 통해 확인할 수 있다.<sup>86)</sup>

이러한 주장을 뒷받침하기 위해 본 장에서는 다음과 같이 ‘줌인(zoom-in)’식 분석이 이루어질 것이다. 첫째, 우선 전 세계적 차원에서 전개된 국제평화구축 활동에 대한 개괄적 이해를 위해 1948년부터 2020년까지 수행된 총 71차례의 유엔 평화구축 활동 사례들을 임무 유형별로 구분해 시기별 변화 패턴을 분석할 것이다. 둘째, 이를 바탕으로 냉전 이후 미국 주도로 실행된 31개의 국제평화구축 활동 사례들을 선정해 시기별 차이 및 행정부별 특징을 분석할 것이다. 셋째, 31개의 국제평화구축 활동 사례 중 유엔을 통한 다자주의적 접근을 취하지 않고 미국의 동맹국들을 동원해 전개한 8개 사례에서 발견할 수 있는 특징을 분석할 것이다. 특히 9·11 테러 이후 미국이 아프가니스탄 전쟁(2001~2021)과 이라크 전쟁(2003~2011)에 투여한 군사적 자원 및 경제 비용 규모와 유엔 평화구축 활동에 대한 미국 정부의 기여 수준을 비교 분석해 미국의 국제평화구축 활동이 어떻게 변화했는지 파악할 것이다.

본 장의 이러한 분석은 코소보와 시리아에서의 국제평화구축 활동을 비교 분석하는 IV장과 연결되어 냉전 이후 미국의 국제평화에

---

86) 이런 의미에서, 냉전 이후 미국의 광의적 관점의 국제평화구축 활동과 ‘국가건설(nation building)’이 종종 혼용되어 쓰이기도 한다. 예를 들어, 다음을 참조. Mark T. Berger and Justin Y. Reese, “From Nation-states in Conflict to Conflict in Nation-states: The United States of America and Nation Building from South Vietnam to Afghanistan,” *International Politics*, vol. 47, no. 5 (2010), pp. 451~471.

대한 인식과 그 활동에 관해 더욱 깊이 있는 이해를 제공할 수 있을 것이다. 또한 미·중 패권 경쟁이 격화되어가는 전략적 환경에서 바이든 정부가 추구하고자 하는 미국적 관점의 평화와 평화구축 활동이 무엇일지 분석하는 V장을 이해하는 데에도 도움이 될 수 있을 것이다. 그리고 궁극적으로 바이든 정부가 추구하고자 하는 국제평화의 관점에서 한반도 문제를 어떻게 접근할 것인지 가늠해 보는 데 도움이 될 수 있을 것이다. 또한 한국 정부가 한반도 평화 프로세스와 바이든 정부의 전 세계적 평화구축 전략을 어떻게 연결해야 장기적으로 지속 가능한 한반도 평화 체제를 구축하는데 기여할 수 있는지 고민하는 데에도 도움이 될 것이다.

## 1. 미국의 국제평화와 평화구축 활동에 대한 인식

### 가. 냉전 시기 미국의 국제평화와 평화구축 활동에 대한 인식

일반적 개념으로서 ‘평화’는 현대 평화학에 가장 지대한 영향을 미쳤다고 평가받는 요한 갈통(Johan Galtung) 이래 소극적 평화와 적극적 평화로 구분해서 이해하는 것이 보편적이다.<sup>87)</sup> 물리적 폭력 혹은 분쟁의 부재를 의미하는 소극적 평화 개념과 달리 적극적 평화는 물리적 폭력과 분쟁을 방지할 수 있는 정치·경제·사회적 조건들을 확보하는 것까지 포괄한다. 따라서 소극적 평화는 협의적 개념으로 그리고 적극적 평화는 광의적 개념의 평화로 받아들여져 왔다.

이러한 일반적 차원의 ‘평화’ 개념에 대한 구분은 국제사회에서 통용되는 ‘평화조성(peacemaking)’, ‘평화유지(peacekeeping)’, 평화

87) Johan Galtung, "Violence, Peace, and Peace Research," *Journal of Peace Research*, vol. 6 no. 3 (1967), pp. 167~191.

강제(peace enforcement)', '평화구축(peacebuilding)' 등의 개념적 구별과도 연결된다. 앞서 I 장에서 언급한 바와 같이 각 세부 개념들이 현실적 차원에서 명확하게 구분되기 어려운 점이 존재하는 것이 사실이다. 하지만 개념적 차원에서 구분하자면, '평화조성', '평화유지', '평화강제'는 현재 진행 중인 분쟁을 종결시키거나 종결시킨 분쟁이 다시 재발하지 않게 하기 위한 외교·군사적 차원의 활동들을 의미하기에 소극적 평화 개념에 입각한 것이라 볼 수 있다. 이와 비교해, '평화구축'은 협의의 관점에서 이해하는 분쟁의 종결과 재발 방지뿐만 아니라 이를 위한 다양한 제반 조건들을 구비하기 위한 활동까지 포괄하기에 적극적 평화 개념에 입각한 것이라 할 수 있다.<sup>88)</sup>

소극적 평화와 적극적 평화로 구분되는 '평화'에 대한 개념적 유형을 바탕으로, 냉전 시기 미국의 국제평화에 대한 인식은 소극적 의미의 평화를 추구하는 협의적 관점에 입각해 있었다고 평가할 수 있다. 냉전 시기 미국은 소련과 사회주의 진영의 확대를 방지하기 위한 봉쇄정책을 기반으로 미국 중심의 서구 자유주의 진영이 힘의 우위를 점하는 것을 최우선 목표로 삼았다. 즉 소련을 중심으로 한 사회주의 진영과의 정치·군사적 차원의 체제 경쟁에서 승리하는 것이 곧 국제평화라는 인식이 지배했기에 소극적 평화 개념에 입각해 있었다고 평가할 수 있다. 냉전 시기 미국이 이러한 관점에서 국제평화를 추구한 대표적인 사례로는 한국전쟁과 베트남 전쟁을 승리로 이끌기 위해 참전한 것이다. 이 외에도, 미국이 중남미(e.g. 니카라과, 엘살바도르 등)와 아프리카 지역(e.g. 앙골라, 모잠비크, 남아프리카공화국 등)에서 사회주의 정권을 무너뜨리기 위한 반군 활동 지

---

88) United Nations, *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines* (New York: United Nations, 2008), pp. 17~18.

원이나 사회주의 반군과 분쟁 중인 우파 독재정권에 대한 직간접적 지원을 수행했던 사례들 역시 냉전 시기 협의적 개념의 국제평화를 추구했던 활동으로 볼 수 있다.<sup>89)</sup>

## 나. 탈냉전 시기 미국의 국제평화와 평화구축 활동에 대한 인식

소련의 해체와 사회주의 정권들의 붕괴로 냉전이 종결된 이후, 국제평화에 대한 미국의 인식은 적극적 관점의 광의적 평화 개념으로 변화했다. 핵심적으로 냉전 종식 이후 미국의 국제평화에 대한 인식은 미국 중심의 자유주의적 국제질서를 구축해 세계평화를 유지할 수 있으리라는 낙관적 기대가 지배하게 되었다. 이러한 인식과 기대는 자유주의적 국제주의라는 정치철학을 바탕으로 냉전 이후 미국 주도 국제평화구축 활동의 정책적 근간으로 자리 잡았다. 즉 정치철학으로서 자유주의적 국제주의가 자본주의 시장경제와 자유민주주의의 전 세계적 확산이라는 두 축을 통해 적극적 의미의 국제평화를 달성할 수 있다는 정책적 입장으로 발전한 것이다. 이러한 관점은 자본주의 시장경제 간 자유로운 무역과 금융질서 그리고 이를 뒷받침하는 다양한 국제제도에 참여하는 민주주의 국가들은 서로 전쟁하지 않을 뿐만 아니라 국내정치적으로도 반란 및 내전과 같은 심각한 정치 불안정으로부터도 자유로울 것이라는 이론적 주장과 실증 연구들에 의해 뒷받침되어 왔다.<sup>90)</sup>

89) Mi Yung Yoon, "Explaining U.S. Intervention in Third World Internal Wars, 1945-1989," *Journal of Conflict Resolution*, vol. 41 no. 4 (1997), pp. 580~602.

90) 민주주의 국가들 사이에는 전쟁이 일어나지 않는다는 민주평화론과 안정적인 민주주의 국가들에서는 내전이 일어나지 않는다는 이론을 제시한 대표적 연구로 다음을 참조. Havard Hegre, Tanja Ellingsen, Scott Gates, and Nils Petter Gleditsch, "Toward a Democratic Civil Peace? Democracy, Political Change, and Civil War 1816-1992," *American Political Science Review*, vol. 95 no. 1 (2001), pp. 33~48; Zeeve Maoz and Bruce Russett, "Normative and Structural Causes of Democratic Peace, 1946-1986," *American Political Science Review*, vol. 87 no.



자유주의적 국제주의를 통해 추구하고자 하는 국제평화는 따라서 개념상 광의적 의미의 평화이다. 이러한 관점은 국제정치에서 독립된 개별 국가의 주권을 넘어서 인권과 자유 그리고 민주주의 같은 보편적 가치와 규범을 우선시하는 적극적 평화구축 활동으로 연결된다. 이는 냉전 시기 미국의 국제평화에 대한 인식 및 관점과 비교해 세 가지 중요한 차이점을 보인다.<sup>91)</sup> 첫째, 개별 국가의 주권보다 보편적 차원에서의 인권이 광의적 개념의 국제평화에서 우선시되는 원칙과 가치로서 자리잡히게 되었다. 1995년 보스니아에서 세르비아계가 무슬림계에 자행한 대량 학살이 발생한 후 미국이 북대서양 조약기구를 통해 전개한 강력한 평화구축 활동이 대표적인 사례이다. 둘째, 인류 보편적 차원에서 추구해야 할 가치와 규범으로서 인권과 자유 및 평화를 증진하기 위해 분쟁을 겪고 있는 국가에 인도주의적 개입을 한다면, 강대국이나 주변국에 의한 일방적 개입이 아니라 유엔과 같은 국제기구와 제도를 통한 다자적 개입을 추구해야 국제적 정당성을 확보할 수 있다는 관점이 자리잡히게 되었다. 이는 다음 절에서 제시할 유엔 평화구축 활동의 시기별 패턴에서 확인할 수 있듯이, 냉전 기간 40년 동안 유엔이 수행했던 평화구축 활동보다 냉전 이후 첫 10여 년 동안 전개된 유엔 평화구축 활동이 2.6배 증가한 것을 통해 확인할 수 있다. 셋째, 국제평화를 추구하기 위한 국제사회의 평화구축 활동의 목표가 냉전 시기 추구했던 미국 동맹국 확대와 사회주의 진영 축소와 같은 결과 지향적(outcome-oriented) 관점에서 분쟁국 시민들의 지속 가능한 인권과 자유를 보장할 수 있

---

3 (1993), pp. 624~638; John M. Owen, "How Liberalism Produces Democratic Peace," *International Security*, vol. 19 no. 2 (1994), pp. 87~125.

91) 이러한 지적과 관련해 더욱 체계적인 연구는 다음을 참조. Martha Finnemore, *The Purpose of Intervention: Changing Beliefs about the Use of Force* (Ithaca: Cornell University Press, 2003).

는 민주적 제도를 수립하는 과정 지향적(process-oriented) 관점으로 변화했다. 이와 관련한 대표적인 예로 엘살바도르 내전에 미국이 냉전 기간 중 그리고 냉전 이후 어떻게 개입했는지를 들 수 있다. 1980년대 미국은 사회주의 반군과 싸운다는 이유 하나로 인권탄압으로 악명 높은 엘살바도르 독재정권에 정치·군사·경제적 지원을 제공했다. 하지만 냉전 직후 미국은 협상을 통한 엘살바도르 내전의 평화적 종결과 선거를 통한 정부 수립을 비롯한 민주적 절차와 과정의 수립을 목표로 유엔 평화구축 활동을 주도했다.

냉전 이후 국제평화에 대한 미국의 이러한 인식과 관점의 변화는 학술적 차원과 정책적 차원에서 다양한 논쟁을 불러왔다. 학술적 차원에서 패리스(Paris) 같은 학자들은 자유주의적 국제주의의 논리적 모순점을 지적한다.<sup>92)</sup> 자본주의 시장경제 도입과 자유민주주의 정치체제 수립이라는 두 가지 축을 바탕으로 한 광의적 개념의 국제평화를 적극적으로 추구하고자 하는 자유주의적 국제주의는 패리스의 관점에서 보면 중요한 현실적 한계를 갖는 논리이다. 우선 자본주의 시장경제 도입은 필연적으로 시장경쟁에서의 승자와 패자를 발생시킬 수밖에 없으며 역사적으로도 시장경제 체제 수립과정은 그러한 승자와 패자 간 갈등으로 인한 국내외적 분쟁을 발생시켰다. 민주주의 체제 수립과정 또한 구체제 지배 엘리트들의 강력한 저항으로 인해 정치 갈등과 분쟁의 과정을 거쳐온 것이 보편적이다. 특히 외부 세력에 의해 민주주의 체제가 이식되는 경우는 국내 정치세력 간 쟁투를 통해 민주화를 이룩하는 경우보다 훨씬 더 많은 분쟁의 씨앗을 품고 있는 과정이다. 패리스는 자유주의적 국제주의가 자본주의 시장경제를 도입하고 민주주의 체제를 수립하는 과정에서 발생하는

---

92) Roland Paris, *At War's End: Building Peace after Civil Conflict* (New York: Cambridge University Press, 2004).

이러한 역효과에 대한 체계적 고려를 하지 않기 때문에, 냉전 이후 유엔을 비롯한 국제사회가 의도했던 목표에 훨씬 못 미치는 평화구축 활동 성과를 보여 왔다고 비판한다.

자유주의적 국제주의에 대한 정책적 차원에서의 비판은 주체가 명확하지 않은 모호한 개념의 ‘국제사회(international society)’는 광의적 개념의 국제평화를 적극적으로 추구하기 어렵다는 점을 강조한다. 이러한 관점은 유엔으로 대표되는 국제사회는 적극적 차원의 평화를 추구하기에는 사실상 매우 취약한 행위자라는 인식에 기반해 있다. 따라서 현실적 차원에서 강대국에 의한 새로운 방식의 신탁통치나 강대국과 분쟁국 간 ‘주권 공유(sharing sovereignty)’와 같이 강대국의 적극적 개입만이 분쟁을 겪고 있는 국가들에 지속 가능한 광의의 평화를 가져올 수 있다는 주장으로 연결된다.<sup>93)</sup>

자유주의적 국제주의에 관한 이러한 학술적 차원과 정책적 차원의 논쟁은 다음 절에서 제시하는 유엔 평화구축 활동과 미국 주도 국제 평화구축 활동의 시기별 특징과 변화를 이해하는 데 도움이 될 수 있을 것이다.

## 2. 냉전 이후 미국 주도 국제평화구축 활동

### 가. 유엔 평화구축 활동

냉전이 종결된 이후 유엔의 ‘평화’ 개념 또한 소극적 의미에서 적극적 의미로 진화했다. 앞서 일반적 차원의 ‘평화’ 개념에서 논의했

---

93) James D. Fearon and David D. Laitin, “Neotrusteeship and the Problems of Weak States,” *International Security*, vol. 28 no. 4 (2004), pp. 5~43; Stephen Krasner, “Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failing States,” *International Security*, vol. 29 no. 2 (2004), pp. 85~120.

듯이, 유엔은 ‘평화조성’, ‘평화유지’, ‘평화강제’ 등의 용어를 규정할 때는 무장 분쟁의 증지와 재발 방지를 의미하는 협의적 평화 개념에 기반하는 반면, ‘평화구축’의 용어를 규정할 때에는 분쟁의 발생과 재발에 영향을 미치는 정치·경제·사회적 조건들을 확보하기 위한 활동들 모두를 포괄하는 광의의 평화 개념에 기반한다.

〈표 III-1〉 유엔 평화구축 활동, 1948~2020

임무 유형 시기/합계	평화유지 감독 임무	전통적 평화유지활동 임무	다차원적 평화유지 임무	평화강제 임무
1948-1988 (소계: 15)	10	4	-	1
1989-2000 (소계: 39)	13	4	10	12
2001-2020 (소계: 17)	1	1	3	12
총계: 71	24	9	13	25

자료 출처: Doyle and Sambanis(2006), Fortna(2008), Howard(2008), UN PKO 홈페이지 <peacekeeping.un.org/en><sup>94)</sup> (Accessed August 11, 2021).

냉전 이후 국제평화에 대한 개념과 인식의 변화에 따라 유엔의 평화구축 활동 또한 양적 차원에서 팽창했을 뿐만 아니라 질적 차원에서 진화되었다. 우선 양적 차원에서는, 〈표 III-1〉에서 볼 수 있듯이, 냉전 기간 40년 동안 안전보장이사회의 위임(mandate)을 받아 실행된 유엔 평화유지 활동은 총 15차례뿐이다. 1960년부터 1964년

94) UN PKO 홈페이지에서 제공하는 안전보장이사회 위임 문서를 읽고 임무 유형을 이처럼 분석하는 것은 Doyle and Sambanis(2006)에서 시작해 Fortna(2008)와 Howard(2008) 등을 거쳐 확립되었다. Michael Doyle and Nicholas Sambanis, *Making War and Building Peace: United Nations Peace Operations* (Princeton: Princeton University Press, 2006); Virginia Page Fortna, *Does Peacekeeping Work? Shaping Belligerents' Choices after Civil War* (Princeton: Princeton University Press, 2008); Lise Morjé Howard, *UN Peacekeeping in Civil Wars* (New York: Cambridge University Press, 2008).

까지 콩고에서 유일하게 전개된 평화강제 활동(United Nations Operation in the Congo: UNOC)을 제외하고 냉전 기간 실행된 유엔 평화유지활동은 모두 단순한 ‘평화유지 감독 임무(observer mission)’와 ‘전통적 평화유지활동 임무(traditional PKO mission)’였다. 이와 달리, 냉전 이후 1989년부터 2000년까지 12년 동안 유엔은 총 39차례의 평화구축 활동을 실행했다.

〈표 III-1〉에서 구분한 유엔 평화구축 활동의 유형은 안전보장이사회에서 승인하는 위임의 내용에 따른 것이다. 안전보장이사회 5개 상임이사국 전체가 동의하거나 최소한 거부권을 행사하지 않고, 10개 비상임이사국을 포함해 전체 2/3 이상의 동의로 결정되는 위임 내용에 따라, 유엔 평화구축 활동은 ‘평화유지 감독 임무’, ‘전통적 평화유지활동 임무’, ‘다차원적 평화유지 임무(multi-dimensional PKO mission)’, ‘평화강제 임무(peace enforcement mission)’로 유형화한다.

유엔 평화구축 활동의 세부 유형에 대해 보다 자세히 살펴보자면 다음과 같다. 우선 ‘평화유지 감독 임무’는 비무장한 소수의 유엔 감독관을 파견해 분쟁 당사자들이 정전 협정이나 평화 협정을 얼마나 충실히 이행하는지 관찰하고 감독하는 활동이다. ‘전통적 평화유지활동 임무’는 유엔 감독관들과 더불어 경(輕)무장한 평화유지군을 파견하여 정전 협정이나 평화 협정 이행의 관리 감독 및 분쟁지역의 군사적 안정화를 추구하는 활동이다. 이러한 ‘평화유지 감독 임무’와 ‘전통적 평화유지활동 임무’는 냉전 시기 유엔 평화유지활동의 주요 유형이었다. 이와 달리, 냉전 이후 주요 유형으로 등장한 ‘다차원적 평화유지 임무’는 군사적 차원의 평화유지활동과 더불어 분쟁으로 인해 파괴된 경제 시설을 복구하고 헌법을 수정해 새로운 정치제도 하에서 선거를 통해 민주적인 정부를 수립하는 것을 지원하는 등 정치·경제적 차원의 다양한 평화구축 활동을 포함한다. 마지막으로

‘평화강제 임무’는 중(重)무장한 다국적 평화유지군이 무력을 동원해 분쟁을 종결시키는 작전을 수행하도록 안전보장이사회의 위임이 규정되는 것이 핵심이다.<sup>95)</sup>

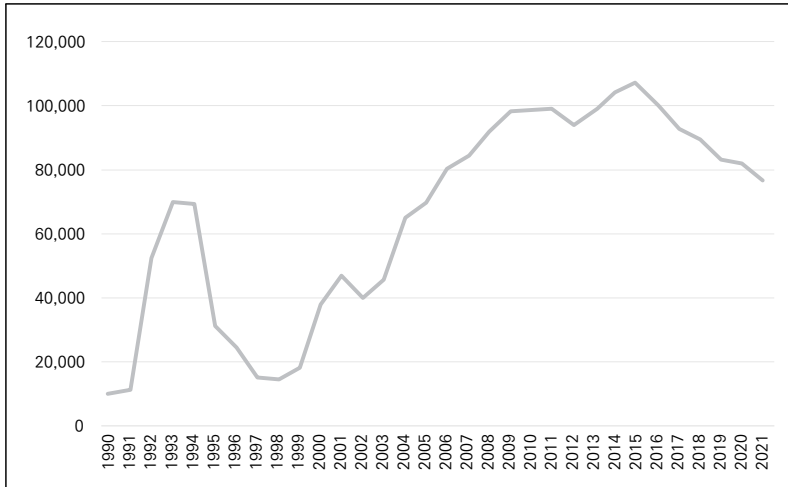
유엔 평화구축 활동의 세부 유형에 대한 이해를 바탕으로 <표 III-1>에서 확인할 수 있는 또 하나의 중요한 특징은 냉전 종결 이후 ‘다차원적 평화유지 임무’와 ‘평화강제 임무’가 지배적 유형으로 자리 잡았다는 점이다. 냉전 이후 전개된 총 56차례의 유엔 평화구축 활동 중 두 유형이 차지하는 비중은 68%에 해당한다. 특히 ‘다차원적 평화유지 임무’는 위에서 설명한 바와 같이 분쟁국에 장기적으로 지속 가능한 평화가 정착될 수 있도록 정치·경제·사회적 조건의 개선을 위한 다양한 활동을 포괄한다. 이는 광의적 개념의 평화를 적극적으로 추구한다는 점에서, 냉전 시기 실행된 단순한 유엔 평화유지 활동과는 질적으로 다른 차원의 유엔 평화구축 활동이라 평가할 수 있다. 이와 더불어, 탈냉전 시기 그 빈도가 25차례에 이르는 ‘평화강제 임무’의 주요 특징이 다차원적 평화유지활동과 병행해서 분쟁국 스스로 지속 가능한 평화를 구축하는 것을 목표로 활동을 전개한다는 점을 고려해야 한다. 즉 냉전 이후 양적으로 급격히 팽창한 유엔 평화구축 활동은 질적 차원에서도 그 임무와 활동 내용이 현격히 진화되었다.

냉전이 종식된 이후 첫 10여 년 동안 양적으로 급격히 팽창하고 질적 차원에서도 협의적 관점을 넘어 광의의 평화 개념과 인식에 입각한 국제 평화구축 활동을 전개해 온 유엔의 활동은 그러나 2001년 이후 다소 위축된 것으로 보인다. <표 III-1>에서 보면, 2001년부터 2020년까지 지난 20년 동안 새롭게 전개된 유엔 평화구축 활동은 총 17차례밖에 되지 않는다.

---

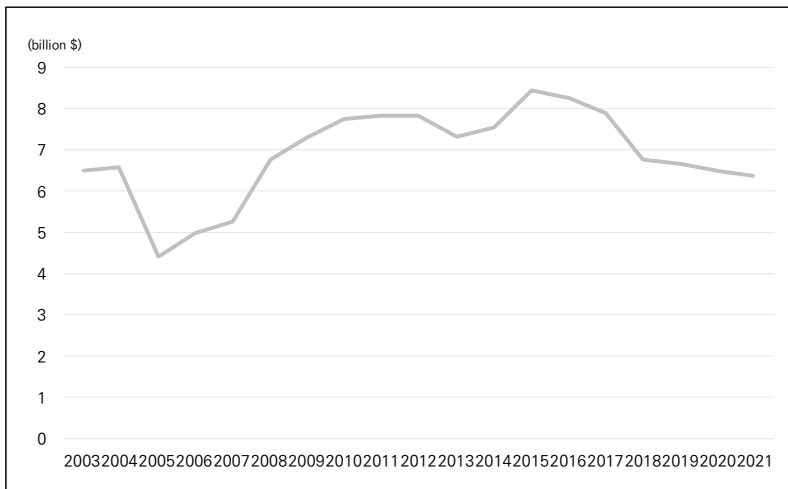
95) 이와 관련해 더 상세한 설명은 다음을 참조. 정재관·정성윤, “유엔 평화유지활동에 대한 이론적 논쟁,” 『국방연구』, 제55권 제2호 (2012), pp. 25~46.

〈그림 III -1〉 탈냉전 이후 유엔 평화유지군 규모, 1990~2021



자료 출처: UN PKO 홈페이지, <<https://peacekeeping.un.org/en>> (Accessed August 11, 2021).

〈그림 III -2〉 유엔 평화유지활동 예산, 2003~2021



자료 출처: UN PKO 홈페이지, <<https://peacekeeping.un.org/en>> (Accessed August 11, 2021).

하지만 유엔 평화구축 활동에 참여한 평화유지군과 연도별 예산 규모를 보여주는 아래 <그림 III-1>과 <그림 III-2>는 다른 역사적 추이를 보여준다. <그림 III-1>에서 ‘블루 헬멧(blue helmet)’이라 불리는 유엔 평화유지군 규모의 연도별 변화를 보면, 첫째, 냉전이 종식되던 1990년 전 세계 분쟁지역에 파병된 유엔 평화유지군 규모는 1만 명 정도였으나 1994년까지 약 7배에 달하는 규모로까지 급격히 증가했음을 알 수 있다. 둘째, 유엔 평화구축 활동 역사상 최악의 실패로 손꼽히는 1994년 르완다 대학살 이후 유엔 평화유지군 규모는 1998년까지 다시 급격히 하락했다. 셋째, 1998년 이후 유엔 평화유지군 규모는 꾸준히 상승해 역사상 최고치인 2015년 약 11만 명 가까운 병력이 아프리카, 중동, 아시아 등의 분쟁지역에 파병되어 평화구축 활동을 전개했음을 볼 수 있다. 그리고 2016년부터 완만히 하락해 2021년 현재 12개 분쟁지역에 7만 6천여 명의 유엔 평화유지군이 파병되어 임무를 수행하고 있다.

<그림 III-2>에서 보여주는 유엔 평화유지활동 예산 규모의 역사적 추이 역시 2001년부터 지금까지 유엔 평화유지활동이 위축되었다고 성급히 결론을 내리기 어렵게 한다.<sup>96)</sup> 우선 유엔 평화유지활동 예산에 관한 정확한 자료가 공개되기 시작한 2003년부터 2021년 현재까지 연평균 70억 달러에 달하는 비용을 유엔 회원국들이 분담해 왔음을 알 수 있다. 2003년과 2004년 65억 달러를 상회하던 유엔 평화유지활동 예산은 2005년 약 45억 달러로 하락했다가 그 이후 꾸준히 상승해 2015년 역사상 최고치인 85억 달러에 이르렀다. 그리고 그 이후 완만히 하락해 2021년 현재 64억 달러의 예산을 활용해 전 세계 분쟁지역에서 평화구축 활동을 전개하고 있다.

96) Jacob D. Kathman and Molly M. Melin, “Who Keeps the Peace? Understanding State Contribution to UN Peacekeeping Operations,” *International Studies Quarterly*, vol. 61 no. 1 (2017), pp. 150~162.



〈표 III-1〉에서 볼 수 있는 유엔 평화구축 활동의 역사적 추이와 〈그림 III-1〉과 〈그림 III-2〉를 통해서 볼 수 있는 유엔 평화유지군과 평화유지활동 예산의 역사적 추이가 다소 다른 시기적 패턴을 보이는 이유를 이해하기 위해서는 다음 세 가지를 고려해야 한다. 첫째, 탈냉전 시기 전 세계에서 벌어진 무장 분쟁(armed conflict)의 95% 이상은 한 주권 국가의 경계 내에서 벌어지는 정부군과 반군 간 내전(civil war)이었다.<sup>97)</sup> 둘째, 주권 국가 간 전쟁인 국제전(international war)과 달리 내전은 한 번 발생하면 쉽게 종결되지 않는다. 2차대전 이후 발생한 국제전의 평균 지속 기간이 3개월이 채 안 되는 반면, 내전의 지속 기간은 6년을 상회한다.<sup>98)</sup> 셋째, 분쟁을 종결하고 지속 가능한 광의적 개념의 평화를 구축하기 위한 유엔 평화구축 활동은 내전의 본질적 속성과 현실 상황의 복잡함으로 인해 장기화되는 경우가 종종 발생한다. 대표적으로 코소보와 콩고민주공화국에서 1998년과 1999년 각각 시작한 유엔 평화구축 활동은 20여 년이 지난 현재까지도 진행 중이다. 따라서 2001년부터 새롭게 시작한 유엔 평화구축 활동의 숫자만을 놓고 보면 1990년대에 비해 유엔 평화구축 활동이 위축된 것처럼 볼 수 있지만, 평화강제 임무와 다차원적 평화유지 임무 중심의 활동을 전개해 왔고 평화유지군 규모와 예산이 역사상 가장 높은 수준까지 증가할 만큼 평화구축 활동의 질이 고양되어왔다고 보는 것이 더 타당할 것이다.<sup>99)</sup>

그럼에도 불구하고, 2001년 이후 20년 동안 유엔 평화구축 활동

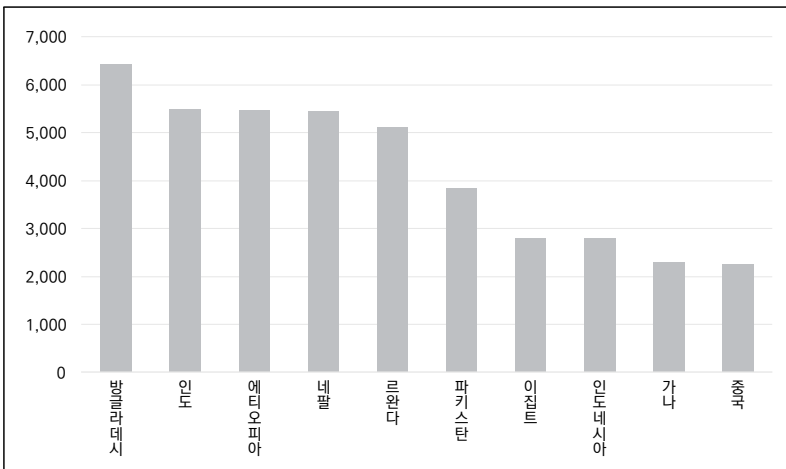
97) Lotta Themnr and Peter Wallensteen, "Armed Conflicts, 1946-2011," *Journal of Peace Research*, vol. 49 no. 4 (2012), pp. 565~575.

98) James D. Fearon and David D. Laitin, "Ethnicity, Insurgency and Civil War," *American Political Science Review*, vol. 97 no. 1 (2003), pp. 75~90.

99) Cedric de Coning, "The Future of UN Peace Operation: Principled Adaptation through Phases of Contraction, Moderation, and Renewal," *Contemporary Security Policy*, vol. 42 no. 2 (2021), pp. 211~224.

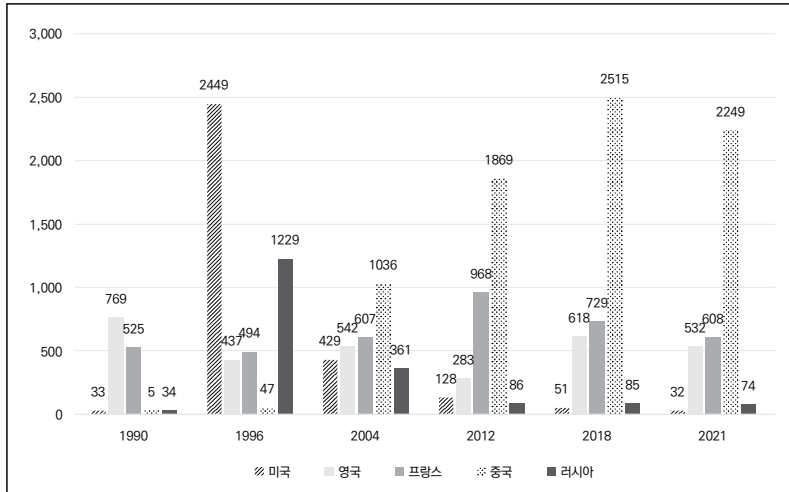
이 왜 양적 차원에서는 적극적으로 확대되지 못하고 안전보장이사회의 의결을 거쳐 새롭게 시작한 활동이 17개밖에 되지 못하는지에 대한 보다 깊이 있는 이유를 파악하는 것이 필요할 것이다. 첫 번째 이유는 1989년부터 2000년까지 39차례 전개된 유엔 평화구축 활동이 성공보다는 훨씬 더 많은 실패를 불러왔기 때문이다. 두 번째 이유는 미국 등 강대국들이 유엔 평화구축 활동이라는 국제사회의 공공재(public goods)를 위한 책임분담(burden sharing)에 본질적으로 소극적이며 그 경향이 2000년대 이후 더 강화되었다는 점이다.

〈그림 III-3〉 유엔 평화유지군 파병 상위 10개국, 2021



자료 출처: UN PKO 홈페이지, <<https://peacekeeping.un.org/en>> (Accessed August 11, 2021).

〈그림 III-4〉 5개 상임이사국 유엔 평화유지군 파병 규모, 1990~2021



자료 출처: UN PKO 홈페이지, <<https://peacekeeping.un.org/en>> (Accessed August 11, 2021).

이런 차원에서 위 〈그림 III-3〉과 〈그림 III-4〉가 보여주는 현실은 다음과 같다. 첫째, 〈그림 III-3〉은 2021년 현재 전 세계 12개 분쟁지역에서 약 7만 6천 명의 유엔 평화유지군이 파병되어 있지만, 대부분의 인력이 방글라데시, 인도, 에티오피아, 네팔, 르완다, 파키스탄 등 가난한 저개발국 군인들로 구성된 현실을 보여준다. 둘째, 〈그림 III-4〉는 안전보장이사회 5개 상임이사국이 유엔 평화유지군에 얼마나 많은 자국 군인들을 파병했는지 보여준다. 〈그림 III-4〉의 2021년 그래프부터 보면, 미국, 영국, 프랑스, 중국, 러시아 등 5개 상임이사국은 총 3,459명의 인력을 유엔 평화유지군에 파병했다. 총 3,459명 중 중국이 파병한 평화유지군 병력이 65%에 해당할 정도로 월등히 많으며, 미국은 단지 32명을 파병하고 있다. 그리고 5개 상임이사국이 파병한 총 3,459명은 2021년 전체 유엔 평화유지군의 4.6%에 해당할 뿐이다. 안전보장이사회 5개 상임이사국이

이처럼 유엔 평화유지군에 자국 군대를 파병하는 것에 소극적 모습을 보인 것은 2000년대 이후부터이다. <그림 III-4>에서 보면, 2004년, 2012년, 2018년 5개 상임이사국이 파병한 유엔 평화유지군은 전체 대비 4.6%, 3.5%, 4.5%에 해당하고 그래도 그중 가장 많은 숫자의 군대를 파병한 국가는 중국임을 알 수 있다. 하지만 이러한 패턴이 1990년과 1996년 그래프에서는 보이지 않는다. 1990년과 1996년 5개 상임이사국이 파견한 유엔 평화유지군 병력은 전체 대비 각각 13.3%와 18.7%에 해당한다. 그리고 무엇보다 1996년 미국은 전체 대비 약 10%에 해당하는 2,449명의 인력을 유엔 평화유지활동에 파병해 냉전 종식 이후 세계의 평화와 인류의 인권을 수호하는 유일한 강대국으로서의 면모를 보이는 듯했다. 그러나 2000년대 이후 미국은 유엔 평화유지군에 전체 대비 평균 0.2%에도 미치지 못하는 병력을 파병해 왔을 뿐이다. 특히 트럼프 정부와 현재 바이든 정부에서 미국이 유엔 평화유지군에 기여하는 정도는 2018년과 2021년 각각 0.06%와 0.04%로서 역사적으로 가장 낮은 수치를 보인다.

이처럼 2000년대 이후 지금까지 미국이 점점 더 자국 군인들을 유엔 평화유지군에 파병하기를 꺼려온 이유는 여러 가지 요인에 의해 설명될 수 있다. 그중 가장 중요한 요인은 2001년 9·11 테러 이후 미국이 ‘테러와의 전쟁’을 선포하고 아프가니스탄과 이라크를 침공한 이후 지금까지 두 국가에서 수행해 온 군사 작전의 여파로 유엔을 통한 평화구축 활동의 중요성이 대폭 감소했다는 점일 것이다. 냉전 이후 미국 행정부별로 새롭게 승인한 유엔 평화구축 활동 사례 수를 비교해 보아도 조지 H. W. 부시 정부에서 12차례, 클린턴 정부에서 27차례, 조지 W. 부시 정부에서 10차례, 오바마 정부에서 6차례, 트럼프 정부에는 단 한 차례로서 클린턴 정부에서 조지 W 부시 정부로 넘어오면서 가장 큰 변곡점을 맞이한 것으로 보인다. 따라서

다음 절에서는 냉전 종식 이후 미국이 유엔뿐 아니라 북대서양조약 기구와 같은 다른 국제기구를 활용해서 주도한 국제평화구축 활동에 대한 분석과 행정부별 특징을 파악할 것이다.

## 나. 냉전 이후 미국 주도 국제평화구축 활동 사례

〈표 III-2〉 냉전 이후 미국 주도 국제평화구축 활동

국가	기간	국가	기간
나미비아	1989-1990	시에라리온	1998-2005
앙골라	1989-1999	코소보	1998-
니카라과	1989-1992	콩고민주공화국	1999-
이라크(걸프전쟁 이후)	1991-2003	아프가니스탄	2001-2021
엘살바도르	1991-1995	이라크	2003-2011
캄보디아	1991-1993	라이베리아	2003-2018
소말리아	1992-1995	부룬디	2004-2006
보스니아-헤르체코비나	1992-2002	아이티	2004-2019
모잠비크	1992-1994	수단/다르푸르	2005-
라이베리아	1993-1997	리비아	2011-2011
아이티	1993-2000	남수단	2011-
크로아티아	1995-2002	말리	2013-
마케도니아	1995-1999	중앙아프리카공화국	2014-
과테말라	1997-1997	시리아	2014-2019
중앙아프리카공화국	1998-2000	이라크	2014-
		소말리아	2018-2020

자료 출처: Choi and James(2016), Gromes and Dembinski(2019), Pickering and Kinsangani (2009), UN PKO 홈페이지, <<https://peacekeeping.un.org/en>><sup>100</sup> (Accessed August 11, 2021).

100) 31개의 미국 주도 국제평화구축 활동 사례를 선정하기 위해서, 유엔이 참여한 평화구축 활동에 관한 자료는 UN PKO 홈페이지를 통해 구했으며, 미국이 독자적으로 혹은 동맹국들을 동원해 주도한 국제 평화구축 활동에 관한 자료와 정보는 다음을 참조. Seung-Whan Choi and Patrick James, "Why Does the United States Intervene Abroad? Democracy, Human Rights Violations, and Terroirism," *Journal of Conflict Resolution*, vol. 60 no. 5 (2016), pp. 899-926; Thorsten Gromes and Matthias Dembinski, "Practices and Outcomes of Humanitarian Military Interventions: A New Data Set," *International Interactions*, vol. 45 no. 6 (2019), pp. 1032-1048; Jeffrey Pickering and Emizet Kinsangani, "The International Military Intervention Data Set: An Updated Resource for Conflict Scholars," *Journal of Peace Research*, vol. 46 no. 4 (2009), pp. 589-600.

미국은 유엔 안전보장이사회 5개 상임이사국 중 하나로서 유엔 평화구축 활동을 승인 또는 거부할 수 있는 권리를 지니고 있다. 그러나 중국과 러시아가 거부권을 행사하지 않는 한, 어느 분쟁 사례에 언제 유엔이 개입해 어떤 유형의 평화구축 활동을 전개할 것인지에 관한 안전보장이사회의 결정은 실질적으로 미국이 주도해 왔다. 따라서 <표 III-2>에 열거한 ‘미국 주도 국제평화구축 활동’ 31개의 사례 중 8개를 제외하고 23개는 유엔을 적극적으로 활용해 미국이 주도한 국제평화구축 활동 사례들이다. 예를 들어, 유엔을 활용한 미국 주도 국제평화구축 활동의 대표적 사례로 아이티(1993~2000)를 들 수 있다. 아이티는 민주적 선거를 통해 선출된 아리스티드(Aristide) 정부가 1991년 군부 쿠데타에 의해 전복되는 정치적 혼란에 빠지며 수많은 난민이 미국으로 몰려드는 역내 불안정(regional instability)의 근원지가 되었다. 이 문제를 해결하기 위해 클린턴 정부는 1993년 유엔 안전보장이사회를 설득해 유엔 헌장 7장(Chapter VII)에 근거한 강력한 평화구축 활동이 아이티에서 펼쳐질 수 있도록 했다. 미국 주도로 이루어진 아이티에서의 유엔 평화구축 활동은 미군 포함 21,000여 명의 평화유지군이 주둔하며 군부를 권좌에서 몰아내고 민주주의를 회복하기 위한 임무를 수행했다.<sup>101)</sup> 즉 대규모 난민 유입이라는 문제를 해결하고 아이티 민주주의 회복을 목표로 유엔의 ‘평화강제 임무’와 ‘다차원적 평화구축 임무’를 적극적으로 활용한 미국 주도 국제평화구축 활동의 대표적 사례이다.

<표 III-2>에서 보여주는 각 사례의 국제평화구축 활동 기간은 유엔 평화유지활동(United Nations Peace Keeping Operations: UN PKO) 웹사이트에서 제공하는 원자료와 인도주의적 군사개입

101) Dane F. Smith, Jr., *U. S. Peacefare: Organizing American Peace-Building Operations* (Washington, D.C.: The Center for Strategic and International Studies, 2010), pp. 18~20.

(humanitarian military intervention)에 관한 통계 자료 등을 통해 사례별로 구분된 미국 주도 국제평화구축 활동 기간을 병합해 명시했다. 예를 들어, 1991년부터 2003년까지 이라크에서 미국이 주도한 평화구축 활동은 걸프전쟁 이후 이라크와 쿠웨이트 국경 지역에서 전개한 유엔 평화유지 감독 임무(United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission: UNIKOM, 1991~2003)와 1991년부터 1997년까지 이라크 내 쿠르드족과 남부 지역에 대한 인도주의적 군사개입을 포함한 사례이다. 그리고 유엔을 활용하지 않고 2003년부터 2011년까지 미국이 주도한 이라크에서의 평화구축 활동은 2003년 미국이 이라크를 침공해 후세인 정권을 무너뜨린 이후 수니파와 시아파 간 극심한 종파 갈등과 무장 반란에 휩싸인 이라크의 전후 안정화와 ‘국가건설(nation building)’ 사업을 중심으로 전개된 사례이다. 마지막으로 2014년부터 현재까지 유엔을 활용하지 않고 미국이 주도하고 있는 이라크에서 평화구축 활동은 수니파 극단주의 무장단체인 ‘이슬람국가(Islamic State)’에 의해 시작된 무장 분쟁과 인도주의적 위기 상황을 종결짓고 이라크를 안정화하기 위해 전개된 사례이다.

〈표 III-2〉에 열거한 사례들은 또한 냉전이 종식된 후 1989년부터 2020년까지 총 56차례의 유엔 평화구축 활동 중 미국이 주도하지 않은 사례들을 제외한 것이다. 유엔 안전보장이사회의 평화구축 활동 위임 문서들과 더불어 이와 관련된 2차 자료 등을 통해 미국이 주도하지 않은 사례로 분류할 수 있는 경우는 예를 들어 다음과 같다: 러시아가 주도한 조지아(United Nations Observer Mission in Georgia: UNOMIG, 1993-2009)와 타지키스탄(United Nations Mission of Observers in Tajikistan: UNMOT, 1994-2000)의 유엔 평화구축 활동 사례; 프랑스가 주도한 모로코/서부 사하라(United

Nations Mission for the Referendum in Western Sahara: MINURSO, 1991- ), 르완다(United Nations Assistance Mission for Rwanda: UNAMIR, 1993-1996), 코트디부아르(United Nations Mission in Cote d'Ivoire: MINUCI & United Nations Operation in Cote d'Ivoire: UNOCI, 2003-2017) 사례; 호주가 주도한 동티모르(United Nations Transnational Administration in East Timor: UNTAET & United Nations Mission of Support in East Timor: UNMISSET, 1999-2005) 등 이러한 사례들은 조지아나 타지키스탄처럼 안전보장이사회의 또 다른 상임이사국인 러시아의 지정학적 이해가 밀접히 결부되어 있기에 미국이 주도할 수 없는 경우였거나, 르완다의 사례처럼 미국 내 국내 정치 상황이 호의적이지 않아 미국이 나설 수 없던 경우들이었다. 특히 르완다는 1993년 소말리아에서 18명의 미군 최정예 특수부대원들이 전사하는 작전 실패의 여파로 클린턴 행정부의 국제 평화구축 활동에 대한 비판의 목소리가 한껏 고조되었던 시점에 후투족 강경파에 의해 투치족에 자행된 인종청소(ethnic cleansing)가 발생한 사례이다. 따라서 이 당시 미국은 1994년 4월부터 7월까지 3개월 동안 80만 명 이상이 학살당하는 동안 사실상 아무것도 할 수 없었던 경우이다.<sup>102)</sup>

〈표 III-2〉는 또한 분쟁을 겪은 국가별로 나열한 것이기에 한 국가에서 복수의 미국 주도 국제평화구축 활동이 전개된 사례가 다수 존재한다. 대표적으로 앙골라는 1989년부터 1999년까지 10년 동안 네 차례의 유엔 평화구축 활동이 전개되었다(United Nations Angola Verification Mission: UNAVEM I, II, III & United Nations Observer Mission in Angola: MONUA). 아이티에서도

---

102) Michael Barnett, *Eyewitness to a Genocide: The United Nations and Rwanda* (Ithaca: Conrell University, 2002).



1993년부터 2000년 사이 세 차례(United Nations Mission in Haiti: UNMIH, United Nations Support Mission in Haiti: UNSMIL & United Nations Civilian Police Mission in Haiti: MIPONUH)의 미국 주도 유엔 평화구축 활동이 전개되었다. 아이티는 2004년부터 2019년 사이 새로운 분쟁에 대한 새로운 유엔 평화구축 활동이 두 차례(United Nations Stabilization Mission in Haiti: MINUSTAH & United Nations Mission for Justice Support in Haiti: MINUJUSTH) 더 전개되었으며, 이런 경우 <표 III-2>에서 분리해 열거했다.

마지막으로, <표 III-2>에서 미국이 유엔을 앞세우지 않고 독자적으로 또는 동맹국들을 동원해 국제평화구축 활동을 전개한 것으로 분류할 수 있는 사례는 다음과 같다: 보스니아-헤르체코비나(1992~2002), 코소보(1998~), 아프가니스탄(2001~2021), 이라크(2003~2011), 리비아(2011~2011), 시리아(2014~2019), 이라크(2014~), 소말리아(2018~2020). 이 중 2001년 이후 시작된 6개의 사례는 모두 미국이 전 세계적 차원에서 전개한 테러와의 전쟁이라는 전략적 목표 아래에서 수행한 군사 작전이자 광의적 관점의 국제 평화 구축 활동이라 할 수 있다. 이에 대한 분석이 다음 절에서 제시될 것이다.

## 다. 냉전 이후 미국 주도 국제평화구축 활동의 특징

냉전 직후 미국은 유엔을 통한 평화구축 활동을 통해 자유주의적 국제주의의 관점에서 인권, 자유, 민주주의 등 보편적 가치를 증진하기 위한 광의적 관점의 평화를 달성하기 위해 적극적으로 노력했다. 특히 나미비아에서 처음 시도된 유엔의 다차원적 평화유지 임무가 짧은 기간 내에 적은 비용으로 성공적인 결과를 만들어 내었고,

냉전 기간 오랫동안 지속된 니카라과와 엘살바도르의 내전 또한 평화적으로 협상을 통해 종결시키는 등 탈냉전 초기 유엔을 통한 국제 평화구축 활동의 성과는 조지 H. W. 부시 공화당 정부와 빌 클린턴 민주당 정부 모두를 고무시켰다.<sup>103)</sup>

그러나 ‘블랙 호크 다운(Black Hawk Down)’이라는 영화를 통해 알려진 바와 같이, 1993년 10월 소말리아 모가디슈에서 미군 최정예 특수부대의 작전 실패와 참사가 발생했다. 그리고 6개월 후 르완다에서 3개월 만에 80만 명 이상 학살당하는 동안 무기력했던 유엔 평화유지군 실상이 미디어를 통해 광범위하게 알려졌다. 이러한 일들을 계기로 미국 정책결정자들 사이 유엔 평화구축 활동의 전략적 실효성에 대한 비판과 유엔 전반에 대한 회의적 시각이 확산되었다.<sup>104)</sup> 따라서 1995년 이후 유엔 평화구축 활동에 미군을 파병하는 것에 대한 거부감이 미국 의회와 유권자들 사이에 증대되었다. 그 결과, 1990년대 후반 보스니아 내전과 코소보 내전 당시 미국은 유엔이 아닌 북대서양조약기구를 통한 군사개입 방식을 선택했다. 또한 미국이 주도하는 유엔 평화구축 활동에 군사적 차원의 비용 부담은 회피하고 경제적 차원의 비용을 주로 부담하는 방식으로 정책적 전환이 이루어졌다. 구체적 수치를 보면, 2000년대 중반 이후 미국이 꾸준히 부담해 온 유엔 평화구축 활동 비용은 매년 적게는 10억 달러 많게는 25억 달러 정도였으며 이는 전체 유엔 평화구축 활동 예산의 25%에서 27% 이상에 해당하는 규모이다. 하지만 같은 기간 유엔 평화유지활동에 파병된 미군 규모는 많게는 2006년 324명 적

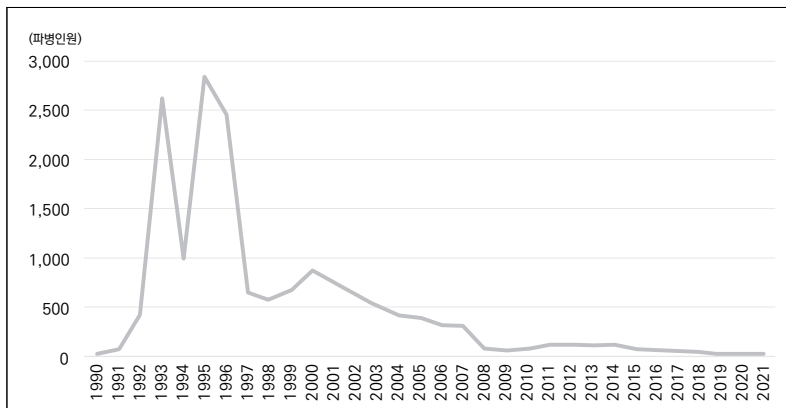
---

103) Victoria K. Holt and Michael G. Mackinnon, “The Origins and Evolution of US Policy towards Peace Operations,” *International Peacekeeping*, vol. 15 no. 1 (2008), pp. 18~34.

104) 대표적으로 다음을 참조. Edward N. Luttwak, “Give War a Chance,” *Foreign Affairs*, vol. 78 no. 4 (1999), pp. 36~44.

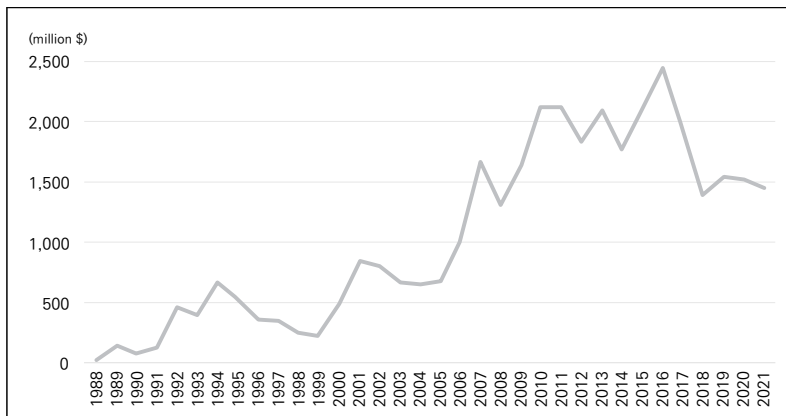
계는 2020년 30명 정도였으며, 이는 전체 유엔 평화유지군 중 단지 0.4%와 0.04%에 해당하는 비율이다.

〈그림 III-5〉 유엔 평화유지활동에 파병된 미군 규모, 1990~2021



자료 출처: UN PKO 홈페이지, <<https://peacekeeping.un.org/en>> (Accessed August 11, 2021).

〈그림 III-6〉 유엔 평화유지활동 미국 분담금 규모, 1988~2021



자료 출처: Browne(2013), CRS(2018), CRS(2021a),<sup>105)</sup> (Accessed August 11, 2021).

105) Marjorie Ann Browne, "United Nations System Funding," CRS Report RL33611, January 15, 2013, <<https://sgp.fas.org/crs/row/RL33611.pdf>>

이러한 미국 주도 유엔 평화구축 활동의 특징과 시기별 변화는 <그림 III-5>와 <그림 III-6>에서 보다 구체적으로 확인할 수 있다. <그림 III-5>에서 보면, 냉전 종결 직후인 1990년부터 1992년까지 조지 H. W. 부시 정부에서 미국의 유엔 평화유지활동 파병 규모는 완만히 증가했다. 1990년 유엔 평화유지군 중 33명에 불과하던 미군 파병 인원은 1991년 87명 그리고 1992년 436명으로 증가했다. 이후 1993년부터 1996년까지 클린턴 정부 1기에는 급격한 증가 추세를 보인다. 1993년 미군 파병 규모는 전년 대비 6배 이상 상승한 2,629명이며 1995년에는 역사상 최고치인 2,851명의 미군 병력이 유엔 평화유지군으로서 ‘블루 헬멧’을 쓰고 내전을 겪고 있던 동유럽과 아프리카의 분쟁국들에 파병되었다. 하지만 1997년부터 2000년까지 클린턴 정부 2기에는 1기와 비교해 연평균 미군 파병 규모가 2,213명에서 697명으로 70% 가까이 축소되었다. 2001년부터 2008년까지 조지 W. 부시 정부에서 다시 연평균 파병 인원이 431명으로 약 38% 축소되었다. 2000년대 이후 미국 정부의 유엔 평화유지군 파병 기피 정책은 민주당이 집권한 오바마 정부에서도 더욱 두드러지게 지속되었다. 2009년부터 2016년까지 유엔 평화유지군에 파병한 미군 규모는 이전 정부보다 77% 하락한 연평균 101명이었다. 이러한 추세는 트럼프 정부에서도 더 강화되어 2017년부터 2020년까지 연평균 42명의 미군 병력만이 유엔 평화유지군에 동참해 왔다. 2021년 현재 바이든 대통령이 집권한 상황에서도 여전히 미국은 32명의 인력만 파병하여 전체 유엔 회원국 평화유지군 파병 순위상 79

---

(Accessed August 11, 2021); Congressional Research Service, “U.S. Funding to the United Nations System: Overview and Selected Policy Issues,” CRS Report R45206, April 25, 2018, <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45206/4>> (Accessed August 11, 2021); Congressional Research Service, “U.S. Funding to the United Nations System: Overview and Selected Policy Issues,” CRS Report IF10354, July 8, 2021, <<https://crsreports.congress.gov/product/details?prodcode=IF10354>> (Accessed August 11, 2021).

위에 위치해 있다.

하지만 이것이 2000년대 이후 미국이 유엔 평화구축 활동을 더 이상 주도하지 않는다는 의미는 아니다. <그림 III-6>에서 볼 수 있듯이, 미국 정부는 2000년대 이후 유엔 평화유지활동을 뒷받침하는 분담금 규모를 대폭 증가시켜왔다. 미국 의회 조사국 (Congressional Research Service: CRS)에서 주기적으로 발간하는 보고서들에 실린 자료를 수집해 작성한 <그림 III-6>에서 발견할 수 있는 냉전 이후 미국 행정부별 특징은 다음과 같다. 첫째, 레이건 정부 마지막 해인 1988년 미국 정부의 유엔 평화유지활동 분담금은 3천만 달러에도 미치지 못하는 규모였다. 하지만 냉전 종결 직후 1989년부터 1992년까지 조지 H. W. 부시 정부의 연평균 유엔 평화유지활동 분담금은 7배 가까이 상승한 2억 5백만 달러로 증가했다. 둘째, 1993년부터 2000년까지 클린턴 정부 시기에는 연평균 분담금이 두 배 이상 상승한 4억 천만 달러에 이르렀다. 여기서 주목할 것은 유엔 분담금과 관련해서 클린턴 정부 1기 전반부에는 증가했지만 이후 1995년부터 1999년까지 5년 동안 감소 추세를 보였다는 점이다. 2000년에 다시 상승 추세로 돌아서 5억 달러에 달하는 분담금을 납부한 것을 보면, 클린턴 정부 시기 유엔 평화유지활동에 대한 미국의 분담금 규모는 미군 파병 규모 추이와 전반적으로 상반되는 패턴을 형성하기 시작했다. 이러한 패턴은, 셋째, 2001년부터 더욱 확대됐다. 2001년부터 2008년까지 조지 W. 부시 정부의 연평균 유엔 평화유지활동 분담금 규모가 다시 두 배 이상 상승해 9억 6천만 달러에 달했으며, 2009년부터 2016년까지 오바마 정부 시기 또다시 두 배 이상 증가해 연평균 20억 달러 이상 규모로 커졌다. 넷째, 2017년부터 2020년까지 집권한 트럼프 대통령의 ‘미국 우선주의 (America First)’에 따라 이 시기 미국 정부의 연평균 유엔 평화

유지활동 분담금 규모는 21% 이상 삭감된 15억 9천만 달러로 감소했다.

결국 <그림 III-5>와 <그림 III-6>을 비교하면서 발견할 수 있는 거시적 추이는 2000년 이후 미국 정부는 유엔 평화유지활동에 들어가는 인적 부담은 회피하는 대신 재정적 부담을 책임지는 방식으로 국제 평화구축 활동을 주도해 왔다는 점이다. 이는 조지 W. 부시 정부와 오바마 정부에서 공통적으로 발견할 수 있는 특징으로서 공화당과 민주당 중 누가 집권하는가보다 더 중요한 미국의 국익과 안보를 극대화하기 위한 전략의 일면을 보여주는 것이라 해석할 수 있다.

이러한 해석과 판단을 가능케 하는 가장 핵심적인 근거는 2001년 9·11 테러 이후 미국 주도 국제 평화구축 활동의 중심축이 자유와 인권 및 민주주의 증진과 같은 보편적 가치에서 전 지구적 차원의 테러와의 전쟁으로 이동했다는 점이다.<sup>106)</sup> 2001년 이후 미국 주도 국제평화구축 활동의 중심축은 내전으로 고통받는 아프리카와 아시아 등의 분쟁지역에서 발생한 인도주의적 위기 상황을 해결하고 자유와 인권을 증진하는 것이 아니라 아프가니스탄과 이라크를 중심으로 한 국제 테러리즘 네트워크를 발본색원하는 것으로 이동했다. 따라서 <표 III-2>에 열거한 2001년 이후 미국 주도 국제평화구축 활동의 사례들 상당수가 그 국가의 분쟁이 국제 테러리즘과 연결된 경우들이다(e.g. 리비아(2011), 시리아(2014~2019), 이라크(2014~), 소말리아(2018~2020) 등).<sup>107)</sup>

---

106) Ian Johnstone and Ethan Corbin, "Introduction: The US Role in Contemporary Peace Operations: A Double-Edged Sword?" *International Peacekeeping*, vol. 15 no. 1 (2008), pp. 1~17; John Karlsrud, "From Liberal Peacebuilding to Stabilization and Counterterrorism," *International Peacekeeping*, vol. 26 no. 1 (2019), pp. 1~21.

107) 이와 관련한 학술적 문헌들에 관해서는 다음을 참조. Amber Aubone, "Explaining

특히 <표 III-2>에서 열거한 2001년 이후 미국이 독자적으로 혹은 북대서양조약기구를 통해 국제평화구축 활동을 전개한 여섯 가지 사례는 모두 테러와의 전쟁을 수행하기 위한 경우들이다. 대표적으로 조지 W. 부시 정부에서 9·11 테러 이후 시작한 아프가니스탄 전쟁(2001~2021)과 이라크 전쟁(2003~2011)의 목적은 다음과 같이 정리할 수 있다.<sup>108)</sup>

- 1) 알카에다(al-Qaeda) 해체
- 2) 알카에다와 같은 국제 테러리즘 조직을 비호해 온 아프가니스탄의 탈레반(Taliban) 정부와 이라크의 사담 후세인 정부 축출
- 3) 아프가니스탄과 이라크에 민주적 정부를 수립해 9·11과 같은 테러 사태의 재발 방지

이러한 목표를 위해 미국 정부는 2001년 10월에 아프가니스탄을 침공해 2021년 8월 31일부로 모든 병력을 철수할 때까지 미국 역사상 가장 긴 전쟁을 수행했다. 20년 동안 이어진 아프가니스탄에 파병된 미군은 총 60만여 명에 달하고 미군 사망자 또한 2,443명이 발생했다.<sup>109)</sup> 아래 <그림 III-7>은 2001년부터 2020년까지 아프가니스탄에 파병된 미군 파병 인원 연도별 최고치와 최저치 그리고 평균값 자료를 이용해 작성한 것이다.

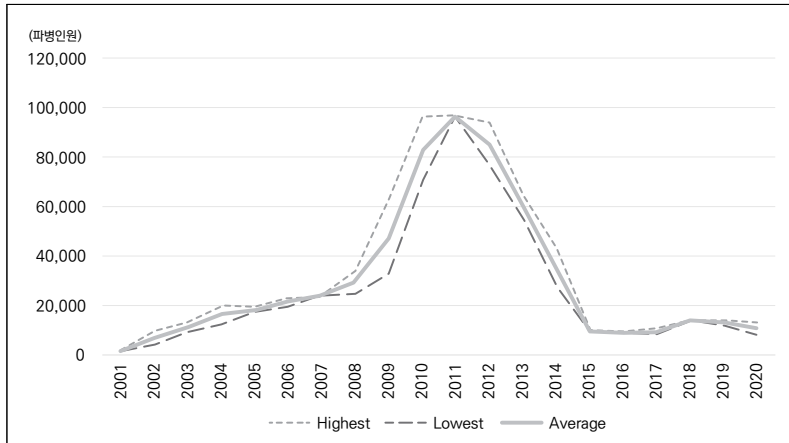
---

US Unilateral Military Intervention in Civil Conflicts: A Review of the Literature,” *International Politics*, vol. 50 no. 2 (2013), pp. 278~302.

108) Waseem Khokhar, Tahir Jamil, and Qamar Abid Hussain, “Post 9/11 Trends: Bush to Obama to Trump (Multilateralism and Peace Initiatives in Afghanistan),” *Global Political Review*, vol. 6 no. 1 (2021), pp. 37~49.

109) Department of Defense, “Casualty Status,” 2021, <<https://www.defense.gov/casualty.pdf>> (Accessed August 11, 2021).

〈그림 III-7〉 아프가니스탄 전쟁 미군 파병 규모, 2001~2020



자료 출처: CRS(2021b)와 Yousif(2020).<sup>110)</sup>

〈그림 III-7〉이 보여주는 패턴은 행정부별 차이가 명확하다는 점이다. 조지 W. 부시 정부에서는 2001년부터 2008년까지 연평균 만 6천여 명 정도의 미군이 파병되었으나, 오바마 정부에서는 3.3배 이상 증가한 연평균 5만 3천여 명 규모의 미군이 아프가니스탄에 주둔해 있었다. 이는 반군 테러 조직으로 전환한 탈레반 세력과 알카에다 네트워크를 발본색원하고자 하는 오바마 정부의 강력한 의지의 발현이자, 아프가니스탄에서의 미국 평화구축 활동의 목표가 안정적이고 민주적인 아프간 정부 수립을 위해 군대와 경찰 같은 국가기구들을 재건하고 경제 발전을 지원하는 것까지 포함하는 것으로 확대된 현실을 반영한다.<sup>111)</sup> 하지만 격퇴하고자 했던 탈레반과 협상을

110) Congressional Research Service, “Department of Defense Contractor and Troop Levels in Afghanistan and Iraq: 2007~2020,” CRS Report R44116, February 22, 2021, <<https://crsreports.congress.gov/product/details?prodcode=R44116>> (Accessed August 11, 2021); Elias Yousif, “The Afghan Defense Sector Amidst a U.S. Drawdown,” (CIP Security Assistance Monitor Issue Brief, 2020.10.).

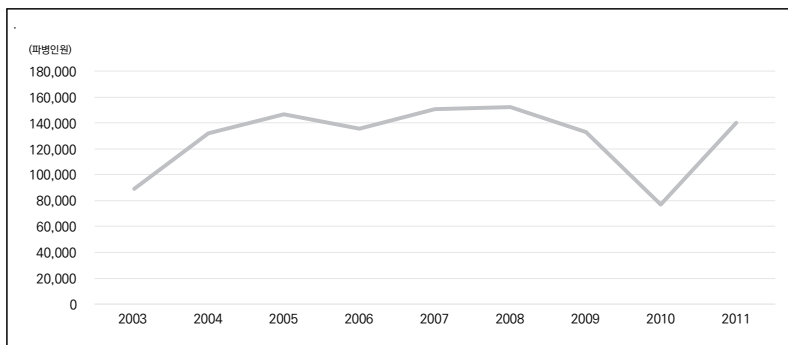
111) Waseem Khokhar, Tahir Jamil, and Qamar Abid Hussain, “Post 9/11 Trends:



통해서라도 아프가니스탄 전쟁을 끝내기를 원했던 트럼프 정부에서는 미군 파병 규모를 78% 축소해 연평균 만 2천 명도 채 되지 않았다. 이렇게 세 행정부의 임기 전체를 관통하며 아프가니스탄에서 전쟁을 수행한 미국이 지출한 경제적 비용은 2001년부터 2020년 12월 말까지 9,780억 달러로 추산된다.<sup>112)</sup> 따라서 미군 병력을 최종 철수한 2021년 8월 말까지 들어간 비용을 합하면 총비용은 1조 달러를 훌쩍 넘어설 것으로 예상할 수 있다.

이라크 전쟁(2003-2011)은 아프가니스탄 전쟁보다 더 많은 군사적·경제적 비용이 들어간 경우이다. 8년여 동안 수행한 전쟁에 총 115만 명 이상의 미군이 파병되었으며 4,492명의 사망자가 발생했다.<sup>113)</sup>

〈그림 III-8〉 이라크 전쟁 미군 파병 규모, 2003~2011



자료 출처: CRS(2021b)와 Belasco(2014).<sup>114)</sup>

Bush to Obama to Trump (Multilateralism and Peace Initiatives in Afghanistan),” p. 42.

112) Nata C. Crawford, “United States Budgetary Costs and Obligations of Post-9/11 Wars through FY2020: \$6.4 Trillion,” *Watson Institute Cost of War Research Series*, Providence: Brown University, 2019, <<https://watson.brown.edu/costsofwar/papers/2019/united-states-budgetary-costs-and-obligations-post-911-wars-through-fy2020-64-trillion>> (Accessed August 10, 2021).

113) Department of Defense, “Casualty Status,” 2021, <<https://www.defense.gov/casualty.pdf>> (Accessed August 11, 2021).

〈그림 III-8〉은 2003년부터 2011년까지 이라크에 파병한 연평균 미군 규모를 보여준다. 조지 W. 부시 정부인 2003년부터 2008년까지 이라크에 파병되어 주둔한 미군 규모는 연평균 약 13만 5천 명 정도이다. 상대적으로 아프가니스탄에 더 많은 정책적 노력을 기울였던 오바마 정부에서도 2009년부터 2011년 이라크 주둔 미군 규모는 단지 13% 정도만 감소해 연평균 약 11만 7천 명에 달했다. 특히 2009년과 2011년 사이 오바마 정부는 아프가니스탄 파병 미군 규모를 대폭 증가시키면서도 이라크에 주둔하는 미군 규모를 2010년 잠시 줄였다 2011년 다시 원래 수준으로 회복시킬 수밖에 없었다. 따라서 2011년 아프가니스탄과 이라크에 주둔하는 미군 규모는 합쳐서 역사적으로 최고치인 약 24만 명에 달했다. 그 결과, 아프가니스탄 전쟁보다 짧은 8년여의 기간이었지만 이라크 전쟁에 파병된 미군 규모는 아프가니스탄 전쟁에 파병된 미군 병력과 비교해 조지 W. 부시 정부에서는 8배 이상 많았고 오바마 정부에서도 두 배 이상 많았다. 이렇게 거대한 규모의 병력을 파병하며 8년여 기간 동안 수행한 전쟁 비용은 총 8,150억 달러로 추산된다.<sup>115)</sup> 더구나 이라크의 경우 〈표 III-2〉에서 보듯이 2014년부터 다시 미국 주도 국제평화구축 활동이 전개되었다. 이는 시리아와 이라크 영토의 상당 부분을 장악한 ‘이슬람국가’를 격퇴하기 위해 수행한 작전이기에 매년 수만 명의 미군을 다시 이라크에 파병하며 약 341억 달러에 달하는 경제적 비용도 감당해야 했다.<sup>116)</sup> 따라서 2014년 이후 이라크에서 전개

114) Amy Belasco, “The Cost of Iraq, Afghanistan, and Other Global War on Terror Operations Since 9/11,” CRS Report RL33110, December 8, 2014, <<https://sgp.fas.org/crs/natsec/RL33110.pdf>> (Accessed August 11, 2021).

115) Amy Belasco, “The Cost of Iraq, Afghanistan, and Other Global War on Terror Operations Since 9/11.”

116) 이는 2019년 3월까지 추산한 다음 자료를 참조. Federation of American Scientist, “Cost of War through March 31, 2019.” <<https://man.fas.org/eprint/cow/fy2019q2.pdf>> (Accessed August 11, 2021).

한 평화구축 활동까지 포함한다면 테러와의 전쟁을 위해 미국이 이라크에 투여한 군사·경제적 비용은 훨씬 더 높게 추정할 수 있을 것이다.

즉, 2001년 9·11 테러 이후 국제평화구축 활동의 목표를 테러와의 전쟁으로 천명한 이후 미국이 아프가니스탄과 이라크에 쏟아 부은 군사·경제적 비용은 사실상 천문학적 수준이라 할 수 있다. 특히 앞서 기술한 냉전 이후 유엔을 통해 분쟁 해결과 인권 및 민주주의 증진을 추구하며 미국이 분담한 군사·경제적 비용과 비교하면 엄청난 차이를 보인다. 구체적으로 비교해 보면, 2001년부터 2020년까지 미국 정부가 유엔 평화유지활동에 파병한 군인은 총 4,424명이고 재정적 차원의 분담금은 총 302억 달러에 불과하다. 같은 기간 아프가니스탄 한 국가에 미국이 투여한 군사적 자원은 137배, 경제적 자원은 32배 이상인 셈이다.

흥미로운 점은 조지 W. 부시 정부에서 오바마 정부로 넘어오면서 아프가니스탄과 이라크에서 미국의 목표와 전략이 유엔 평화구축 활동에서 평화강제 임무와 다차원적 평화유지 임무를 통해 달성하고자 하는 목표 및 전략과 점점 더 유사해져 갔다는 점이다.<sup>117)</sup> 앞서 밝혔듯, 분쟁 중지와 재발 방지라는 협의적 관점의 평화를 넘어 장기적으로 지속 가능한 광의의 평화를 구축하기 위해서는 견고한 군대와 경찰 등 국가기구 재건과 민주적 정부를 선출하는 제도들이 완비되어야 하고 경제 발전의 토대가 될 수 있는 기반 시설들이 재건되어야 한다는 것이 유엔 평화구축 활동의 다차원적 평화유지 임무가 추구하는 전략이다. 이와 유사하게, 알카에다, 탈레반, ‘이슬람국가’와 같은 극단주의 세력들을 격퇴하고 9·11과 같은 테러가 재발하지

---

117) Amy Belasco, “The Cost of Iraq, Afghanistan, and Other Global War on Terror Operations Since 9/11,” CRS Report RL33110, December 8, 2014, <<https://sgp.fas.org/crs/natsec/RL33110.pdf>> (Accessed August 11, 2021).

않도록 하기 위한 테러와의 전쟁은 아프가니스탄과 이라크에 안정적인 민주 정부를 수립하고 신속한 경제 재건을 도와주기 위한 활동들까지 포괄하는 광의적 개념으로 확장되어왔다. 하지만 전체 유엔 평화구축 활동에 비해 수십 배 또는 수백 배 이상의 자원을 투입했음에도 불구하고, 아프가니스탄과 이라크에서 미국은 애초 설정했던 목표를 달성하지 못한 실패를 기록하게 되었다. 이러한 이유로 미국 의회 조사국(CRS)이나 회계 감사원(Government Accountability Office: GAO)은 유엔을 통한 평화구축 활동이 군사·경제적 차원에서 매우 효율적인 정책적 선택임을 지속적으로 지적해 왔다.<sup>118)</sup>

미국 우선주의를 부르짖으며 유엔 평화구축 활동뿐 아니라 아프가니스탄과 이라크에서도 모든 미군 병력과 재원을 축소하고자 했던 트럼프 정부 4년을 지나,<sup>119)</sup> 2021년 바이든 정부가 새롭게 등장했다. 냉전 직후 유일한 패권국으로서 전 세계에 미국이 주도하는 자유주의적 국제주의 질서를 수립하고자 했던 1990년대 미국의 외교·안보 전략과 목표는 유엔 평화구축 활동의 양적 성장과 질적 심화를 불러왔다. 2001년 9·11 테러 이후 지난 20년 동안 미국 외교·안보 전략의 목표는 전 세계적 차원의 테러와의 전쟁에서 승리해 미국 주도 세계질서의 안정과 평화를 회복하는 것이었다. 최근 미디어를 통해 광범위하게 전파된 2021년 8월 31일 미국의 아프가니스탄 철군 장면들이 함의하는 것은 지난 20년 동안 미국이 벌여 온 테

---

118) Marjorie Ann Browne, "United Nations Peacekeeping: Issues for Congress," CRS Report RL33700, February 11, 2011, <<https://sgp.fas.org/crs/row/RL33700.pdf>> (Accessed August 11, 2021).

119) 트럼프 정부의 국제평화에 관한 인식과 평화구축 활동에 대해서는 다음을 참조. Crossan, Denise, "Peacebuilding in the Era of Trump: Deal or No Deal?" *Negotiation Journal*, 2019, pp. 127~129; Diehl, Paul F, "Triage or Substitution?: The Changing Face of UN Peacekeeping in the Era of Trump and Nationalism," *International Peacekeeping*, vol. 26 no. 5 (2019), pp. 540~544.

러와의 전쟁이 사실상 실패했다는 점이다.

그리고 더 중요한 함의는 미국 외교·안보 정책의 중심축이 미·중 패권 경쟁 구도에서 중국을 견제하기 위한 것으로 이동했다는 점일 것이다. 따라서 바이든 정부는 냉전 이후 지난 30년 동안 미국이 보여준 평화구축 활동과는 다른 모습을 보일 것이다. 바이든은 상원의 원으로서 의정 활동을 할 때와 부통령을 역임할 때 일관되게 유엔 평화구축 활동과 그 전폭적 확대를 적극적으로 지지하는 입장을 견지했다. 하지만 향후 미국의 외교·안보 영역에서 가장 중요한 과제는 중국을 어떻게 견제할 것인가 이기에, 이 문제에 관한 미국 정부의 목표와 체계화된 전략에 맞추어 한반도를 포함한 전 세계 분쟁지역에서의 미국 주도 평화구축 활동이 전개되는 방식이 조정될 것이다. 그럼에도 불구하고, 미국의 국제평화에 대한 인식이 냉전 시대 소극적 관점의 평화로 회귀하지는 않을 것이라 예상할 수 있다. 이러한 예측을 하는 이유는 9·11 테러 이후 미국 외교·안보 정책의 중심축이 테러와의 전쟁으로 이동했을 때도 광의적 관점의 국제평화와 ‘국가건설’과 같은 개념의 적극적 평화구축 활동을 전개해 왔기 때문이다. 따라서 바이든 정부는 인권과 민주주의 등의 보편적 가치와 규범을 중시하는 것과 더불어 이러한 가치와 규범을 공유하며 중국을 견제할 수 있는 동맹 세력 확대·강화를 미국 주도 국제평화구축 활동의 중심에 놓을 것이라 예상할 수 있다. 한국 정부는 이러한 미국 주도 국제평화구축 활동의 큰 틀에 한반도 평화 프로세스가 어떻게 기여할 수 있을지에 관한 정책적 고민을 바탕으로 한반도에서의 지속 가능한 평화구축이 바이든 정부의 외교·안보 아젠다 우선 순위에 놓일 수 있도록 노력해야 할 것이다.

### 3. 요약 및 소결

본 장은 냉전 이후 미국 정부의 국제평화에 대한 인식이 자유주의적 국제질서에 부합하는 보편적 가치와 규범을 중시하는 광의적 관점의 국제평화를 추구하는 것으로 변화했다는 점을 강조했다. 이러한 인식의 변화는 1990년대 클린턴 행정부가 유엔을 활용한 다자협력의 방식으로 미국 주도 국제평화구축 활동을 적극적으로 전개했던 것에서 확인할 수 있었다. 하지만 9·11 테러 이후 미국의 국제평화에 대한 인식과 평화구축 활동의 초점은 전 지구적 차원에서의 테러와의 전쟁으로 이동했다. 2001년부터 지금까지 미국은 아프가니스탄과 이라크 그리고 시리아와 소말리아 등의 분쟁지역에서 국제테러 조직 및 이슬람 극단주의 무장단체들을 격퇴하기 위한 군사 작전을 수행해 왔다. 2001년 이후 이와 같은 미국의 평화구축 활동에서 발견할 수 있는 특징은 군사 작전의 신속성과 효율성을 위해 유엔 보다는 동맹국들을 동원한 접근을 선호해 왔다는 점이다. 하지만 또 하나의 중요한 특징은 2001년 이후 미국의 평화에 대한 인식과 평화구축 활동이 냉전 시대의 협의적이고 소극적인 관점으로 회귀하지 않고 광의적이고 적극적 관점의 국제평화에 대한 인식을 유지하며 평화구축 활동을 전개해 왔다는 점이다.

이러한 주장을 위해 본 장에서는 우선 전 세계적 차원에서 전개된 국제평화구축 활동에 대한 개괄적 이해를 위해 1948년부터 지금까지 수행된 총 71차례의 유엔 평화구축 활동 사례를 유형별로 구분해 시기별 변화 패턴을 분석했다. 이를 바탕으로 냉전 이후 미국 주도로 실행된 31개의 국제평화구축 활동 사례들을 선정해 시기별 차이 및 행정부별 특징을 분석했다. 그리고 유엔을 내세우지 않고 동맹국들을 동원해 전개한 8개의 미국 주도 국제 평화구축 활동 사례에서

발견할 수 있는 특징을 분석했다.

미국의 평화 인식과 평화구축 활동에 관한 본 장의 이러한 개괄적 기술과 분석은 코소보와 시리아에서 미국이 전개한 평화구축 활동을 더욱 깊이 있게 비교하는 다음 장과 잘 연결될 것이다. 또한 미·중 ‘신냉전’이라고 운위될 만큼 미·중 패권 경쟁이 격화된 전략적 환경에서 바이든 정부가 추구할 미국적 관점의 평화와 평화구축 활동이 무엇일지 분석하는 V장을 이해하는 데에도 도움이 될 것이다. 그리고 궁극적으로 바이든 정부의 평화 인식과 평화구축 활동이 한반도 평화 체제 구축 과정에 어떻게 영향을 미칠 것인지 그리고 한국 정부가 한반도 평화 프로세스를 실현하기 위해 어떻게 바이든 정부를 효과적으로 설득할 수 있을지 고민하는 데 도움이 될 것이다.

# IV. 미국의 평화구축 사례 비교 연구: 코소보와 시리아







본 장에서는 사례연구를 통해 III장에서 분석한 냉전 이후 미국의 대외평화 구축 기초를 면밀히 살펴보고자 한다. 구체적으로 미국의 코소보 전쟁 개입(1998~1999)과 시리아 내전 중 이라크 시리아 이슬람국가(Islamic State of Iraq and Syria: ISIS)에 대한 개입(2014~ ) 사례를 분석할 것이다.

앞장에서 나열한 미국 주도 활동 중 두 사례를 선정하게 된 기준은 다음과 같다.<sup>120)</sup> 첫째, 이들은 냉전 종식 이후 미국이 이끈 대규모 군사 개입 사례 중 미국이 천명한 평화구축의 목적(보편적 인권과 광의의 평화 등)에 부합하는 것들이다. 가령 다른 대형 사례인 아프가니스탄 전쟁과 이라크 전쟁의 경우 9·11 테러라는 초유의 사건 후 미 본토에 대한 안보 위협을 제거하려는 목적으로 이루어졌기에 전형적인 평화구축 사례로 여기기 어렵다. 둘째, 미국의 한반도 평화정책을 예측하기 위해서는 두 사례와 같이 미국이 유엔 안전보장 이사회(이하 안보리) 밖에서 평화를 모색한 경우를 분석하는 것이 적합하다. 왜냐하면 미국은 중국이나 러시아의 영향력을 견제하며 한반도 평화구축 과정에 영향력을 행사하고자 하기 때문이다. 셋째, 두 사례는 군사력 사용 면에서 북대서양조약기구(NATO)를 전면적으로 이용하여 대규모 공군력을 사용했다는 점에서 공통점을 갖기 때문에 비교 분석 대상으로 적합하다. 특히 이들은 III장에서 강조한 냉전 후 미국 평화정책의 변곡점인 테러와의 전쟁을 전후하여 발생했기에, 엄정한 비교연구를 통해 테러와의 전쟁이 미국 평화구축 과정에 미친 변화를 뚜렷이 관찰할 수 있을 것이다.

이 장은 다음과 같이 구성되어 있다. 먼저 상기 두 사례를 아래의 구성에 따라 차례로 분석할 것이다. 우선 미국의 개입을 촉발한 역사적 배경을 설명한 후 평화구축을 통해 지향한 미국의 목적을 살펴

---

120) 본문 〈표 III-2〉 참조.

본다. 다음으로 그와 같은 목적을 이룩하기 위해 군사작전 전과 후 미국이 사용했던 수단들을 일일이 검토한 후 그 사례가 현 미국 평화 정책에 대해 어떠한 점을 시사하는지 짚을 것이다. 이 장의 마지막에는 사례 분석을 통해 드러난 냉전 후 미국 주도의 평화구축의 연속성과 불연속성을 짚어 볼 것이다.

## 1. 코소보 전쟁 (1998~1999)

### 가. 유고슬라비아 전쟁, 코소보 해방군의 활동, 정권의 알바니아계 학살

유고슬라비아 연방공화국은 슬로베니아, 크로아티아, 보스니아 헤르체고비나, 몬테네그로, 세르비아, 마케도니아 등 여섯 개의 공화국과 보이보디나와 코소보 등 두 자치주로 이루어져 있었다. 연방은 인구의 1/3을 상회하는 세르비아계와 여러 소수민족으로 구성되어 있었는데,<sup>121)</sup> 오스만 제국의 붕괴 이후 지속된 지역 정세변화를 겪으며 이들 간에는 구원(舊怨)이 잠복해 있었다.<sup>122)</sup> 1980년 요시프 티토 사후, 티토 통치 기간 억눌려 있던 민족주의 의제가 수면 위로 드러나기 시작했으며, 이는 더 많은 자치권을 추구하던 크로아티아, 슬로베니아 등 비세르비아계 공화국들과 연방권력 강화를 꾀하던 세르비아의 대립으로 이어진다.<sup>123)</sup>

121) 1981년 기준 유고연방은 세르비아인(36.3%), 크로아티아인(19.7%), 보스니아 무슬림(8.9%), 슬로베니아인(7.8%), 알바니아인(7.7%), 마케도니아인(5.9%), 몬테네그로인(2.5%) 등으로 구성되어 있었다. 스스로를 “유고슬라브인”이라 지칭한 인구는 5.4%에 불과했다. Mark Biondich, *The Balkans: Revolution, War, and Political Violence Since 1878* (New York: Oxford University Press, 2011), p. 185.

122) Tim Judah, *Kosovo: What Everyone Needs to Know* (New York: Oxford University Press, 2008), pp. 37~49.

유고슬라비아 전쟁은 1991년 6월 슬로베니아와 크로아티아의 독립 선언 후 연방군이 즉각 진압에 나섬으로써 시작되었고, 이듬해 4월 세르비아인, 크로아티아인, 무슬림이 섞여 있는 보스니아로 번졌다. 세르비아 밀로셰비치 정권의 지원을 받은 보스니아 세르비아계 무장대는 급속도로 영역을 넓히는 한편 비세르비아계를 대상으로 퇴거, 감금, 성폭력, 학살 등을 동원한 인종청소를 자행했다.<sup>124)</sup> 그러나 1995년 세르비아계가 유엔 안전지대에서 벌인 학살사건 이후 NATO의 대규모 공중폭격이 시작되면서 전세가 역전되었고,<sup>125)</sup> 같은 해 12월 세르비아, 크로아티아, 보스니아 정부가 데이턴 평화 협정에 조인함으로써 구 유고연방 내 모든 전쟁이 일단 종결되었다.<sup>126)</sup>

그러나 전쟁은 코소보에서 다시 한 번 발생했다. 인구의 90%에 달하는 코소보 알바니아계는 1989년 밀로셰비치 정권의 압력으로 자치권을 잃은 후 줄곧 비폭력 저항노선을 지지했으나 다른 지역들이 전쟁을 통해 독립을 이루는 것을 보며 무장투쟁을 유력한 대안으로 여기기 시작했다.<sup>127)</sup> 특히 1997년 정부붕괴 사태를 겪은 알바니아로부터 유입된 장비로 단시간 내 무장력을 확충한 코소보 해방군(Kosovo Liberation Army: KLA)의 활동이 두드러졌다.<sup>128)</sup> 그들은

---

123) Mark Biondich, *The Balkans: Revolution, War, and Political Violence Since 1878*, pp. 197, 246.

124) *Ibid.*, pp. 213~215.

125) *Ibid.*, p. 236.

126) 슬로베니아, 크로아티아, 보스니아 헤르체고비나, 마케도니아(1991년 9월 독립)의 이탈로 새 유고 연방의 영역은 세르비아와 1980년대 밀로셰비치에게 권력을 장악당한 몬테네그로, 보이보디나, 코소보로 축소되었다. 구 연방과의 혼동을 피하기 위해 보스니아전쟁 종전 후 코소보에 대한 주권을 행사하는 정부를 세르비아 정부로 칭한다.

127) Tim Judah, *Kosovo: What Everyone Needs to Know*, p. 79; The Independent International Commission on Kosovo, *The Kosovo Report: Conflict, International Response, Lessons Learned* (New York: Oxford University Press, 2000), pp. 43~44.

지역 정보 우위를 바탕으로 세르비아 병력과 교전을 피하고 군정, 정부 인원, 알바니아계 협력자 등을 공격하는 전형적인 게릴라 전술을 사용했다.<sup>129)</sup>

본격적인 전쟁은 1998년 2월 세르비아 경찰이 장갑차와 헬리콥터를 동원하여 최초의 KLA ‘해방구’ 드레니카 지역 마을을 습격하면서 시작되었다.<sup>130)</sup> 초창기 세르비아는 KLA 지도부 제거, 보급 차단, 알바니아계에 대한 유화책 등을 사용했으나 전쟁이 장기화됨에 따라 무차별 폭력에 의존하기 시작했다.<sup>131)</sup> 특히 1998년 KLA의 여름 공세 이후 진압병력 중 군대 비중을 늘리고 지휘관들을 강경론자로 교체한 뒤 학살, 감금, 성폭력을 동반한 게릴라지역 내 알바니아계 집단 퇴거 작전을 벌였다.<sup>132)</sup> 이와 같은 폭력은 게릴라 지지기반을 제거하려는 전술적 목적 외에 인종청소 목적을 띤 것으로 해석되기도 한다.<sup>133)</sup> 세르비아가 저지른 각종 전쟁 범죄의 결과, 최소 1,000,000명 이상의 이재민, 10,000명가량의 학살 피해자, 3,500명 이상 실종자, 무수한 성폭력 피해자, 500 마을 이상의 방화 피해가 발생한 것으로 집계 됐다.<sup>134)</sup>

---

128) Henry H. Perritt, *Kosovo Liberation Army: The Inside Story of an Insurgency* (Urbana: University of Illinois Press, 2008), p. 99; The Independent International Commission on Kosovo, *Ibid.*, p. 52.

129) Henry H. Perritt, *Ibid.*, pp. 67~74.

130) The Independent International Commission on Kosovo, *Ibid.*, p. 68.

131) Henry H. Perritt, Henry H. Perritt, *Kosovo Liberation Army: The Inside Story of an Insurgency*, pp. 48~53.

132) Tim Judah, *Kosovo: What Everyone Needs to Know*, p. 82; Henry H. Perritt, *Ibid.*, pp. 53~56.

133) Madeleine Albright and Thomas Blood, *Madam Secretary: A Memoir* (New York: Harper Perennial, 2013), p. 452.

134) Mark Biondich, *The Balkans: Revolution, War, and Political Violence Since 1878*, p. 240; The Independent International Commission on Kosovo, *The Kosovo Report: Conflict, International Response, Lessons Learned*, pp. 301~318.

## 나. 미국의 코소보 전쟁 개입 목적

미국은 전쟁이 발생하기 전부터 밀로세비치 대통령이 군사작전을 준비 중이라는 것을 감지하고 있었다.<sup>135)</sup> 또한 전쟁이 발생할 경우 (보스니아 전쟁에서의 경험에 비추어) 알바니아계에 대한 세르비아 정부의 광범위한 인권유린이 벌어질 수 있다는 것을 우려하고 있었다.<sup>136)</sup> 비록 코소보에서의 분쟁이 본토 안보나 경제적 번영 등 핵심 국익과 결부되어있지는 않았지만,<sup>137)</sup> 클린턴 정부에게는 코소보에서 구 유고연방 다른 지역에서 발생한 것과 같은 폭력 사태가 발생하는 것을 저지해야 할 인도적, 지정학적 이유가 있었다.

가장 먼저 미국은 소련의 붕괴 이후 국제사회의 지도자 역할을 추구하며 시장경제, 민주주의와 함께 인권에 대한 존중을 핵심 가치로 천명해왔기 때문이다. 클린턴 대통령을 비롯한 정책결정자들이 일관적으로 증언하듯 과거 르완다, 보스니아 등지에서 발생한 대량 학살을 저지하는 데 실패한 것은 미 정부에 큰 부담이 되었기에 인도에 반한 죄(crime against humanity, 이하 반인도 범죄)가 재차 벌어지는 것을 막고자 한 것이다.<sup>138)</sup>

---

135) Madeleine Albright and Thomas Blood, *Madam Secretary: A Memoir*, p. 422; Ivo H. Daalder and Michael E. O'Hanlon, *Winning Ugly: NATO's War to Save Kosovo* (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2000), p. 27; The Independent International Commission on Kosovo, *The Kosovo Report: Conflict, International Response, Lessons Learned*, p. 133.

136) Ivo H. Daalder and Michael E. O'Hanlon, *Ibid.*, p. 22.

137) Eliot A. Cohen, "Kosovo and the New American Way of War," in *War Over Kosovo: Politics and Strategy in a Global Age*, eds. Andrew J. Bacevich and Eliot A. Cohen (New York: Columbia University Press, 2001), pp. 46~47.

138) Madeleine Albright and Thomas Blood, *Madam Secretary: A Memoir*, p. 451; James Bennet, "Clinton Proposes Force For Kosovo; Cites U.S. Interest," *New York Times*, February 14, 1999; Balkan Investigative Reporting Network, "Clinton: Rwanda Guilt Led to Kosovo Intervention," *Balkan Insight*, November 2, 2009, <<https://balkaninsight.com/2009/11/02/clinton-rwanda-guilt-led-to-kosovo-intervention>> (Accessed October 4, 2021).

그러나 미국이 순수하게 인권 보호만을 위해 코소보 문제에 개입한 것은 아니었다. 냉전 종식 후 서유럽 동맹국들의 이탈 및 도전을 우려하던 미국에게는 자칫 그들의 독자행보를 정당화할 수 있는 유럽 내 질서 악화를 막아야 할 이유가 있었다.<sup>139)</sup> 실제로 클린턴 대통령은 군사작전 개시를 전후하여 코소보 전쟁이 유럽 지역을 넘어 세계 질서에 영향을 미칠 가능성을 꾸준히 제기했다.<sup>140)</sup> 코소보 사태가 악화되면 대규모 난민이 발생해 알바니아, 마케도니아, 보스니아 등 이미 전쟁이나 정부기능 마비 등으로 혼란을 겪고 있는 주변국 정세에 악영향을 줄 것이며, 최악의 경우 그리스, 터키 등을 포함한 국가 간 분쟁으로 변질 수 있다는 것이다.

#### 다. 코소보 전쟁 개입 과정

코소보 문제 해결을 위한 구체적인 목표는 세르비아가 코소보 내 폭력 행위를 중단하고 알바니아계와 평화협정을 맺도록 압력을 행사하는 것이었다. 개입 논의 초기부터 단독 행동에 대한 고려는 사실상 배제되어 있었기에 외교 활동을 통해 타국들과 공조하는 것이 이미 정부로서는 가장 중요했다.<sup>141)</sup> 미국은 이를 위해 다양한 외교 통로를 활용했는데, 국제법상 무력행사와 관련해 권위를 갖는 유엔 안보리는 주 창구가 아니었다. 군사력을 사용하게 될 경우 NATO의

139) Alberto R. Coll, "Kosovo and the Moral Burdens of Power," in *War Over Kosovo: Politics and Strategy in a Global Age*, p. 128; John J. Mearsheimer, "Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War," *International Security*, vol. 15 no. 1 (1990), pp. 5~56.

140) James Bennet, "Clinton Proposes Force For Kosovo; Cites U.S. Interest;" Bill Clinton, "Taking a Stand for Peace in Europe," March 24, 1999, <<https://clintonwhitehouse4.archives.gov/textonly/WH/Work/032499.html>> (Accessed October 4, 2021),

141) Ivo H. Daalder and Michael E. O'Hanlon, *Winning Ugly: NATO's War to Save Kosovo*, p. 30.

자율성을 유지하고자 했기 때문이다.<sup>142)</sup> 유엔 안보리에서 러시아와 중국이 거부권을 사용할 경우 코소보에 대한 개입에 차질이 벌어질 가능성이 있으며,<sup>143)</sup> 무력 사용이 승인된다고 하더라도 NATO의 활동이 러시아와 중국의 결정에 좌우된다는 선례로 쓰일 수 있다는 것이 그 논리였다.<sup>144)</sup> 물론 안보리가 코소보 전쟁 해결을 위해 아무런 기능을 하지 않았던 것은 아니다. 전쟁이 악화되면서 안보리는 1998년 3월(1160호)과 9월(1199호), 10월(1203호) 세 차례에 걸쳐 폭력 사용을 멈추고 사태 해결을 요구하는 결의를 내어 세르비아를 압박했다. 그러나 결의안에 세르비아가 요구에 따르지 않을 경우 따라올 제재까지 명시하는 것에는 실패했는데, 이는 러시아와 중국의 반대 때문이었다.<sup>145)</sup>

유엔 안보리 대신 미국은 보스니아 전쟁 해결을 위해 만들어진 비공식 포럼 컨택트 그룹(Contact Group)을 주로 활용했다.<sup>146)</sup> 컨택트 그룹은 엄격한 의사결정과정 없는 비공식 포럼이었기에 세르비아에 대해 상대적으로 큰 영향을 보유한 러시아와 상설 소통 기구를 유지함과 동시에 견해차가 좁혀지지 않을 경우 러시아를 제외한 채 의견을 모을 수 있다는 이점이 있었다. 컨택트 그룹은 공동 성명

---

142) Madeleine Albright and Thomas Blood, *Madam Secretary: A Memoir*, pp. 425~426.

143) 러시아의 경우 일찌감치 세르비아에 대한 무력 사용에 거부권을 행사할 것을 천명했다. 이는 두 국가가 같은 범슬라브족에 속하며 NATO에 대한 경계심을 공유하는 관계이기 때문인 것으로 해석된다. The Independent International Commission on Kosovo, *The Kosovo Report: Conflict, International Response, Lessons Learned*, pp. 142~144.

144) Ivo H. Daalder and Michael E. O'Hanlon, *Winning Ugly: NATO's War to Save Kosovo*, p. 80.

145) 이어 러시아는 1999년 3월 코소보에 대한 NATO 군사작전을 중지시키는 결의안을 제출하나 통과시키는 데에는 실패한다.

146) 미국, 러시아, 프랑스, 영국, 독일, 이탈리아 참여. The Independent International Commission on Kosovo, *The Kosovo Report: Conflict, International Response, Lessons Learned*, p. 139.



을 통해 세르비아에 메시지를 전달했으며 1999년 2월 프랑스 랑부예에서 세르비아 정부와 알바니아계 사이 평화협상을 중재하기도 했다. 한편 군사력 활용에 대해서는 NATO 내부에서 대화가 이루어졌다.

외교적인 압력에 더해 경제제재도 비교적 이른 시기 가해졌다. 1998년 3월 유엔 안보리가 세르비아에 대한 무기 금수조치를 결의했고 4월부터 6월까지 컨택트 그룹 국가들이 세르비아의 해외 자산 동결, 투자 유치 금지, 항공편 봉쇄 등에 차례로 합의했지만 가시적인 결과는 없었다.<sup>147)</sup> 해상 봉쇄와 석유 수출 금지 등 보다 강력한 경제제재는 NATO의 군사작전이 시작한 이후인 1999년 5월에 이루어진다.

외교와 경제제재 만으로 성과를 거두지 못하자 미국은 1998년 6월 NATO 회원국들과 군사력 활용 방안에 대해 본격적으로 협의하기 시작한다. 그러나 당초부터 적지 않은 정책결정자들이 세르비아의 공격을 중단하기 위해서는 군사 위협이 필요하다고 여겼음에도 무력 사용을 결정하기까지는 많은 시간이 걸렸다.<sup>148)</sup> 16개 회원국 간 군사력 사용 방안은 물론 코소보에서의 군사 작전이 국제법과 NATO 규약에 어긋나는지를 두고 이견이 있었기 때문이기도 하고, 무엇보다 군사력 사용의 급박성에 대한 판단이 갈렸던 탓이 크다.<sup>149)</sup> 다시 말하면 상황이 심각한 단계에 이르지 않고서는 국제법

---

147) Ivo H. Daalder and Michael E. O'Hanlon, *Winning Ugly: NATO's War to Save Kosovo*, pp. 28~29.

148) Madeleine Albright and Thomas Blood, *Madam Secretary: A Memoir*, p. 423; Ivo H. Daalder and Michael E. O'Hanlon, *Ibid.*, p. 31.

149) 타국 내 군사력 사용이 국제법상 정당한 것으로 인정받기 위해서는 1) UN 안보리의 승인, 2) 영토 주권을 가진 집단의 허락, 혹은 3) 자기방어의 논리 중 하나가 충족되어야 한다. NATO의 코소보 폭격은 이 중 어느 것에도 해당되지 않았다. Monica Hakimi, "The Jus Ad Bellum's Regulatory Form," *American Journal of International Law*, vol. 112 no. 2 (2018), p. 151.

에 저촉되는 군사 작전을 쉬이 결정할 수 없었다는 것이다. 실제로 마지막까지 군사 작전에 반대하던 프랑스가 10월이 넘어 작전에 동의한 것은 그 전 수개월 동안 코소보 알바니아계가 처한 상황이 비약적으로 악화됐기 때문이다. 1998년 여름 KLA가 감행한 대규모 공세와 그에 대항한 세르비아 진압군의 반격이 벌어지면서 수 만 명의 피난민이 발생했고, 겨울이 다가오면서 대규모 동사 위험이 커지고 있던 것이다.<sup>150)</sup> 마침내 10월 13일 NATO 사령부는 최초로 폭격을 명령했다.

폭격 명령이 떨어진 것을 전달받은 밀로세비치는 즉각 군과 특수 경찰 병력 철수, 피난민 귀향 허용, 선거 개최, 다민족 경찰 창설, 알바니아계와 대화 재개, 공중과 지상 감시활동 허용 등을 약속했다.<sup>151)</sup> 그러나 협정은 미봉책에 불과했다. 휴전이 이루어지고 폭격이 보류된 가운데 세르비아 정부는 군경 조직을 재정비했고, KLA는 인원과 무장력을 확충하며 전투를 준비했다.<sup>152)</sup> 결국 채 해가 바뀌기 전에 전투가 재개되었고 1999년 1월 15일에는 어린이와 노인을 포함한 알바니아계 45명이 경찰에게 학살되는 사건이 벌어졌다.

상황이 급속도로 냉각되자 컨택트 그룹은 2월 23일 프랑스 랑부예에서 평화회담을 열고 세르비아 정부와 코소보 알바니아계 대표단을 초청했다. 협정안의 뼈대는 코소보 자치권과 유고연방의 코소보에 대한 명목상 주권을 동시에 인정하고, KLA가 무장해제하는 대신 NATO 평화유지군이 주둔하며, 3년 후 후속 회담을 갖는다는 것

150) Ivo H. Daalder and Michael E. O'Hanlon, *Winning Ugly: NATO's War to Save Kosovo*, pp. 44~45; The Independent International Commission on Kosovo, *The Kosovo Report: Conflict, International Response, Lessons Learned*, p. 141.

151) The Independent International Commission on Kosovo, *The Kosovo Report: Conflict, International Response, Lessons Learned*, pp. 148~149.

152) Madeleine Albright and Thomas Blood, *Madam Secretary: A Memoir*, p. 431; Ivo H. Daalder and Michael E. O'Hanlon, *Winning Ugly: NATO's War to Save Kosovo*, p. 94.

이었다. 오랜 협상 끝에 KLA를 포함한 알바니아계 대표단은 안에 서명했지만 NATO군 주둔 조항에 대한 세르비아의 거부로 회담은 결렬됐다. 미국은 마지막으로 베오그라드와 담판을 벌였으나 성과를 거두지 못했다. 이미 세르비아는 1998년 배치한 규모를 상회하는 병력을 코소보에 보내 공세에 나선 상태였다.

## 라. NATO의 군사작전

1999년 3월 23일 동맹군 작전(Operation Allied Force)이라는 명칭 하에 NATO의 공습이 시작됐다. 빌 클린턴 대통령은 성명을 통해 세르비아의 코소보 민간인에 대한 공격을 억지하고, NATO의 결의를 과시하고, 필요시 세르비아의 군사력을 손상시킬 것을 천명했다.<sup>153)</sup> 대통령을 비롯한 정책결정자들은 1995년 폭격 개시 직후 세르비아가 보스니아 전쟁을 끝냈던 경험에 비추어 공습이 시작되면 밀로세비치가 신속히 협상에 응할 것이라고 믿었으며, NATO 사령부에도 비슷한 낙관론이 만연해 있었다.<sup>154)</sup> 당초 계획은 적 방공망(3월 23일~26일), 병력 및 군사 시설(3월 27일~6월 9일), 군사 기능이 있는 민간 시설(미실행) 등 3단계로 타격 목표를 늘려 나가는 것이었는데, 작전 시작 시점까지도 첫 3일 치 목표만이 마련되어 있었다.<sup>155)</sup>

그러나 미국 측의 낙관적인 전망과는 달리 동맹군 작전은 신속한 효과를 보지 못했다. 폭격이 적 전투력에 끼친 피해는 미미했고,<sup>156)</sup>

---

153) "Statement by the President to the Nation, March 24, 1999."

154) The Independent International Commission on Kosovo, *The Kosovo Report: Conflict, International Response, Lessons Learned*, pp. 89~90.

155) Ivo H. Daalder and Michael E. O'Hanlon, *Winning Ugly: NATO's War to Save Kosovo*, pp. 117~119. 작전이 3단계로 진입하지 않은 것은 일부 회원국들의 반대 때문이었는데, 실제로는 3월 30일부터 NATO 사무총장이 특수 목표로 지정하는 방식으로 민간 시설도 폭격 대상에 포함이 됐다.

세르비아 병력은 코소보 전역에서 KLA에게 궤멸적인 타격을 입혔으며,<sup>157)</sup> 지금까지 저지른 것보다 더 규모가 크고 체계적인 폭력을 알바니아계에게 사용했다. 그 결과 860,000명이 넘는 피난민들이 공군작전 기간 동안 코소보 국경 밖으로 쏟아져 나왔고 그에 버금가는 수가 코소보 내부에서 피난 상태에 있었다. 그러나 장기전을 계획하지 않았던 NATO군에게는 세르비아가 코소보인들에게 가하는 잔학행위를 막을 방법은 물론 피난민들을 보호할 대책도 없었다.

작전이 성공적이지 못했던 것은 지상군 투입 없이 공군력에만 의존했기 때문이다.<sup>158)</sup> NATO 사령부는 작전 개시 전까지 지상전에 관해서는 병력 규모 산출과 개략적인 구상만 했을 뿐 구체적인 계획을 수립한 바 없었다.<sup>159)</sup> 지상 작전이 배제된 것은 병력 손실 위험이 큰 지상군 투입에 대해 회원국들 간 의견이 갈렸던 탓도 있지만, 무엇보다 미국 정부가 원하지 않았기 때문이다. 소말리아에서 군사작전 실패를 겪은 것이 불과 몇 년 전이었으며,<sup>160)</sup> 클린턴 대통령의 스캔들과 위증 문제로 정치적 부담을 지기 더욱 어려운 상황이었다.

지상군 공백을 메꾸기 위해 유력한 현지 세력인 KLA을 무장하고 훈련시키는 안을 잠시 고려했지만 채택되지 않았다. 무조건적인 독

156) The Independent International Commission on Kosovo, *The Kosovo Report: Conflict, International Response, Lessons Learned*, pp. 93~94; Barry R. Posen, "The War for Kosovo: Serbia's Political-Military Strategy," *International Security*, vol. 24, no. 4 (2000), pp. 64~65.

157) Henry H. Perritt, Henry H. Perritt, *Kosovo Liberation Army: The Inside Story of an Insurgency*, p. 62.

158) 많은 안보학자들은 순수한 공군 폭격의 전략적 효과에 대해 회의적이다. Alexander B. Downes, *Targeting Civilians in War* (Ithaca: Cornell University Press, 2008); Robert A. Pape, *Bombing to Win: Air Power and Coercion in War* (Ithaca: Cornell University Press, 1996).

159) Ivo H. Daalder and Michael E. O'Hanlon, *Winning Ugly: NATO's War to Save Kosovo*, pp. 96~98.

160) 본고 pp. 91~92. 클린턴은 사생활 스캔들과 위증 혐의로 탄핵위기에 몰려 있었고, 실제로 1998년 12월 하원에서 탄핵 의결이 통과된다.

립을 기치로 내세우는 KLA를 지원할 경우 향후 분리주의를 조장하는 사례로 오독될 수 있었고,<sup>161)</sup> KLA에 대한 NATO 내부의 평가가 갈려 공조에 지장이 될 수도 있었기 때문이다.<sup>162)</sup> 비록 전쟁이 장기화되며 양자 간 느슨한 협력 관계가 발생했지만 대규모 외부 지원 없이 KLA가 지상전에서 성과를 내는 것은 어려웠다.<sup>163)</sup>

게다가 공군 작전을 수행하는 과정에서도 임무의 효과를 저해하는 문제점이 노출됐다. 특히 민간인 희생과 아군 피해를 최소화하기 위해 작전 중 10,000 피트 이상 고도 유지를 포함한 엄격한 교전수칙을 임무에 적용했는데, 이는 정치적 목적을 위해 폭격의 효율성을 훼손하는 조치였다.<sup>164)</sup>

폭격이 효과를 내지 못하자 NATO 사령부는 공격 대상과 수를 점차 늘리고 지상군 투입 작전을 수립하기 시작했으며,<sup>165)</sup> 클린턴 대통령은 공개적으로 지상 침공 가능성을 거론하는 등 베오그라드에 대한 압박 수위를 올렸다. 또 알바니아와 마케도니아에서는 전후 평화유지 임무를 띤 다수의 NATO군이 대기하고 있었는데, 이와 같은 병력 배치는 세르비아 정부에 대한 무력시위 역할을 노린 것이었다.<sup>166)</sup>

한편 미국은 외교적 해결을 모색한 끝에 러시아의 전후 평화유지

---

161) The Independent International Commission on Kosovo, *The Kosovo Report: Conflict, International Response, Lessons Learned*, p. 150.

162) Madeleine Albright and Thomas Blood, *Madam Secretary: A Memoir*, pp. 445, 455.

163) Ivo H. Daalder and Michael E. O'Hanlon, *Winning Ugly: NATO's War to Save Kosovo*, pp. 221~222.

164) William M. Arkin, "Operation Allied Force: 'The Most Precise Application of Air Power in History,'" in *War Over Kosovo: Politics and Strategy in a Global Age*, p. 4.

165) 1999년 4월 당시 미 합참 추산으로는 작전 수립에 수주가 소요되어 빠르면 7월 중순에 실행 가능했다. Madeleine Albright and Thomas Blood, *Madam Secretary: A Memoir*, p. 459.

166) Ivo H. Daalder and Michael E. O'Hanlon, *Winning Ugly: NATO's War to Save Kosovo*, p. 157.

활동 참여를 약속함으로써 모스크바의 협조를 얻어낼 수 있었다. 1999년 6월 3일 빅토르 체르노미르딘 전 러시아 총리와 마르티 아티 사리 핀란드 대통령이 협상단 자격으로 베오그라드를 방문했다. 이 자리에서 체르노미르딘은 러시아가 더 이상 세르비아를 비호하기 어렵다는 메시지를 전달했으며, 밀로세비치 대통령은 평화안에 서명할 의사를 밝혔다. 10일 NATO가 모든 공습을 중지함으로써 만 16개월 동안 지속된 코소보 전쟁은 일단락되었다.<sup>167)</sup>

유엔 안보리는 결의 1244호를 통해 이재민 안전 복귀를 보장하는 한편 코소보의 자치권과 코소보에 대한 유고연방의 명목상 주권 모두를 인정했다.<sup>168)</sup> 40,000명 규모의 NATO 지상군은 코소보 보호부대(Kosovo Force)라는 이름으로 향후 3년 간 존속할 유엔 코소보 임시 행정부(UN Interim Administration Mission in Kosovo)를 보좌하여 치안을 담당하게 됐다. 세르비아 병력은 모두 코소보에서 철수하고 KLA는 무장해제 후 민간 구호단체로 탈바꿈한다.<sup>169)</sup>

## 마. 군사작전 이후 평화정착

전쟁은 종결됐지만 코소보 문제는 미해결로 남아 있었다. 안보리 결의 1244호는 코소보의 실질적 자치권만을 인정했을 뿐, 국제법상 지위는 추후 협상을 통해 결정하도록 되어 있었다. 더욱이 항구적인 평화 정착을 위해서는 법치 수립과 경제력 및 치안 회복 등의 재건작업이 이루어져야 했다.

---

167) 밀로세비치 대통령은 2000년 불도저 혁명을 통해 권좌에서 물러난 뒤 2001년 권력 남용 혐의로 체포된 후 ICTY로 인도되어 제노사이드를 포함한 다수의 인도에 반한 죄 혐의로 기소가 되었으나 2006년 재판 도중 사망했다.

168) Mark Biondich, *The Balkans: Revolution, War, and Political Violence Since 1878*, pp. 240~241.

169) 재해 및 재난 구호, 지뢰 제거 등을 목적으로 한 단체로 이들 중 일부는 훗날 창설되는 코소보 경비대로 흡수된다.

종전 후 미국은 코소보에 대해 상대적으로 적은 영향력을 유지했으며, 대부분의 재정적, 군사적, 외교적 부담은 유럽 국가들이 떠안았다. 코소보 내 경제복구와 구호 활동은 미국이 아닌 유럽연합 인도지원사무국(European Civilian Protection and Humanitarian Aid Operations)의 주도로 이루어졌다. 유럽은 1991년부터 2009년까지 코소보에 25억 유로에 육박하는 비용을 투입하였는데, 같은 기간 미국이 원조한 12억 달러를 크게 웃도는 재정지출이었다. 또 군사적으로는 2000년 기준 코소보 주둔 부대의 총 병력의 80%를 유럽연합 국가들이 담당했다.<sup>170)</sup> 외교 분야에서도 클린턴의 뒤를 이은 조지 W. 부시(George W. Bush) 정부는 9·11 테러 이후 아프가니스탄과 이라크 전쟁에 집중하여 발칸 지역에 큰 관심을 보이지 않았다. 미국의 무관심 속에 코소보의 향후 지위에 대한 협상은 진전을 볼 수 없었고, 코소보는 2004년 인종 간 대규모 폭력사태를 겪게 된다.<sup>171)</sup> 이와 같은 코소보 주권 문제 해결 지연과 폭력행위는 유럽연합이 담당할 전후 재건작업을 더욱 어렵게 했다.<sup>172)</sup>

그러나 부시 정부가 코소보 평화 정착에 아무런 기여도 하지 않은 것은 아니다. 우선 “코소보의 독립과 세르비아의 유럽연합 가입”이라는 청사진을 바탕으로,<sup>173)</sup> 서방 세계와 관계 개선을 꾀하던 세르

170) U.S. Library of Congress, Congressional Research Service, *Kosovo and U.S. Policy: Background to Independence*, RL31053 (2008), p. 21; Spyros Economides, “Kosovo and the European Union,” in *Oxford Research Encyclopedia of Politics* (New York: Oxford University Press, 2020), p. 5, <<https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1038>> (Accessed October 4, 2021).

171) David L. Phillips, *Liberating Kosovo: Coercive Diplomacy and U. S. Intervention* (Cambridge: MIT Press, 2012), pp. 140~147. 특히 부시 대통령 초대 외교안보 보좌관 콘돌리자 라이스는 대선 캠페인 당시 코소보에서의 철수를 주장한 바 있었다. Steven A. Holmes, “The 2000 Campaign: Foreign Policy; Gore Assails Bush On Plan To Recall U.S. Balkan Force,” *New York Times*, October 22, 2000.

172) Spyros Economides, “Kosovo and the European Union,” pp. 5~6.

173) David L. Phillips, *Liberating Kosovo: Coercive Diplomacy and U. S. Intervention*, p. 141.

비아 보리스 타디치(Boris Tadić) 정부에게 NATO 파트너 지위를 제공하는 등 유화책을 사용하였다.<sup>174)</sup> 또한 미국은 2007년 유엔 특사 아티사리 전 핀란드 대통령이 제시한 점진적 독립안을 관철시키기 위해 움직였으며, 협상이 실패하고 코소보의 일방적 독립선언이 확실시되자 동맹국들의 지지를 확보하기 위해 노력했다. 그 결과 2008년 2월 17일 코소보 의회가 독립을 선언한 후 연말까지 53개국이 코소보의 주권을 인정한다.<sup>175)</sup>

코소보의 독립 선언은 세르비아와 러시아 등 일부 국가들의 거센 반발을 불러왔지만 지역 정세를 악화시키지는 않았다. 세르비아 정부는 즉각 독립이 무효임을 주장했으며, 베오그라드에 미 대사관과 코소보 세르비아계 다수지역 내 유엔 건물에 성난 군중의 습격을 받았다. 그러나 대규모 유혈 사태는 발생하지 않았고 친 서방 성향 세르비아 타디치 대통령은 같은 해 5월 대선에서 재신임을 받는다.<sup>176)</sup>

이후 유럽연합이 코소보와 세르비아 간 관계 발전을 주도하는 가운데 미국 또한 외교적 영향력을 행사하고 있다. 2013년 EU의 주선으로 관계 정상화를 위한 15개 사항을 담은 문건을 작성한 것을 기점으로 양국은 코소보 내 세르비아계 다수지역에 자치권을 부여하는 협정을 맺고 철도와 도로를 연결하기로 약속하는 등 관계의 진전을 보였다.<sup>177)</sup> 또 양국은 2020년 9월 미국에서 열린 회담에서 경제관계를 정상화하고 외교 경쟁을 중단하는 내용을 담은 두 가지 협정을 맺었으며, 미국은 그 대가로 기술 및 경제 지원을 약속했다.

---

174) Condoleezza Rice, *No Higher Honor: A Memoir of My Years in Washington* (New York: Crown Publishers, 2011), pp. 759~762.

175) *Ibid.*, p. 762.

176) Mark Biondich, *The Balkans: Revolution, War, and Political Violence Since 1878*, p. 251.

177) "Kosovo," in *Political Handbook of the World: 2020-2021*, Tom Lansford ed. (Thousand Oaks: CQ Press, 2021), pp. 914~915.



## 바. 평가

코소보에 대한 미국의 평화구축은 광의의 평화를 정착시키는 데 성공한 것으로 평가할 수 있다. 미국은 외교력과 군사력을 함께 사용하여 코소보에서의 전쟁범죄가 르완다 혹은 보스니아에서 벌어졌던 것과 같은 규모로 발전하기 전 전쟁을 끝내는 데 성공했다. 특히 꾸준한 외교적 압력을 통해 세르비아를 비호하던 러시아가 태도를 바꾸도록 한 것이 결정적 역할을 했다. 또 전쟁이 끝난 후에는 적법한 국제기구의 보호 하에 코소보가 자치권을 되찾고 전후 복구에 나설 수 있도록 했으며, 2008년 독립 선언 이후에도 코소보가 분쟁 없이 세르비아와 관계를 개선할 수 있도록 외교적 노력을 기울였다.

그러나 코소보 사례는 미국 주도 평화구축의 한계점 또한 노출했다. 먼저 NATO군은 군사작전 중 공군력 사용에만 치중하여 작전의 효율성 하락은 물론 적지 않은 코소보인들의 인명 희생을 감수해야만 했다. 또 미 정부는 전쟁을 종결시킨 이후로는 코소보에 관심과 자원을 투자하기 주저하는 모습을 보였다. 결국 코소보 내 광의의 평화 구현에는 역내 정세 안정에 더 큰 이익이 달린 유럽연합이 더 큰 역할을 맡았다. 이와 같은 문제점들은 핵심 국익이 걸려있지 않은 분쟁에서 자국민 희생과 장기적인 자원 투자를 발생시키지 않으려는 미 정부의 정치적 고려에 의한 것으로 풀이된다. 즉 자유주의적 국제주의에 입각한 미국의 평화구축 과정은 국익에 대한 고려에서 자유롭지 못했던 것이다.

## 2. 시리아 내 ISIS에 대한 군사 개입 (2014~)

### 가. 아랍의 봄, 시리아 정권의 대응과 내전 발발, ISIS의 선포와 확장

2011년 시리아 아랍의 봄은 민생 개선과 정치 개혁을 요구하는 평화 시위로 시작했지만, 3월 다라 지역에서 반정부 낙서를 한 청소년들이 고문당하는 사건을 기점으로 점차 격화되어 전국적인 시위와 정권의 강경진압이 뒤따른다. 바샤르 알아사드 대통령은 장기간 독재에 이용되어 온 국가 비상사태를 해제하는 등 일련의 개혁안을 제시했지만 다른 한 편으로는 군과 보안부대를 이용해 강경 진압을 계속했다. 결국 비폭력 저항 노선이 점차 지지를 잃어가는 가운데 탈영한 군인들이 결성한 자유 시리아군과 무슬림 형제단 등 망명 인사들이 세운 시리아민주주의회가 연합하여 반정부 운동의 구심점으로 떠오른다.<sup>178)</sup> 2012년 초 유엔과 아랍연맹이 전 유엔 사무총장 코피 아난을 특사로 파견해 중재를 시도했지만 실패로 돌아갔고, 같은 해 가을 무렵 시리아 내전은 이미 사상자 16,000명이 넘는 큰 전쟁으로 발전한다.<sup>179)</sup>

정권과 반독재 세력 간 대립으로 시작됐던 전쟁은 그러나 점차 종파 간 투쟁, 그리고 외세의 대리전 색채를 띠어갔다.<sup>180)</sup> 러시아, 이란, 이라크, 헤즈볼라 등이 집권 세력인 시아파를 지원했고, 사우디아라비아, 카타르, 쿠웨이트, 터키 등은 반군을 지원했다. 특히 보수

---

178) David W. Lesch, *Syria: A Modern History* (Cambridge: Polity, 2019), p. 120.

179) "Syria in Civil War, Red Cross Says," *BBC News*, July 15, 2012, <<https://www.bbc.com/news/world-middle-east-18849362>> (Accessed October 4, 2021).

180) Ralph Janik, "China, Russia, and the Failure of the Responsibility to Protect in Syria: Does the Fear of Regime Change Offer a Serviceable Explanation?" *Studia Universitatis Babeş-Bolyai-Studia Europaea*, vol. 58 no. 1 (2013), p. 81.

수니파 국가들의 영향력이 커짐에 따라 반군 내 세속주의자들의 입지는 줄고 과격 이슬람 단체들이 주도권을 잡게 된다.<sup>181)</sup> 그리고 이와 같은 시리아 내전의 복잡한 속성은 계속해서 시리아 정부를 압박해온 미 정부가 시리아 개입을 주저하게 만들었다.<sup>182)</sup> 일례로 2013년 8월 아사드 정권의 화학무기 사용이 밝혀졌을 때, 오바마 대통령은 정부 측에 대해 공격을 개시하는 대신 러시아의 중재로 화학무기 폐기를 약속 받는 길을 택한다.<sup>183)</sup>

한편 2011년 미군의 완전한 철수 이후 이라크 정부가 군사력 공백을 메우는 데 어려움을 겪는 사이, 과거 이라크 안정화작전(Surge)으로 소멸위기에 몰렸던 이라크 이슬람국가(Islamic State in Iraq: ISI) 잔당이 부활한다.<sup>184)</sup> 후세인 정권 몰락 후 주변부로 밀려난 수니파를 기반으로 세력을 넓혀가던 ISI는 일부 조직을 내전이 발발한 시리아로 파견하고 그들이 시리아 내 주요 세력(알 누스라 전선)으로 성장하자 그들 중 일부를 흡수하여 2013년 ISIS로 개칭한다.<sup>185)</sup>

---

181) Christopher Phillips, *The Battle for Syria: International Rivalry in the New Middle East*, Revised and updated edition (New Haven: Yale University Press, 2016), pp. 109~110. 자유 시리아군 휘하에 있다가 분리한 지하디스트 단체의 예로 알 누스라 전선이 있다. Abdullah Almousa, "How Jabhat Al-Nusra Hijacked the Syrian Revolution," Atlantic Council, August 31, 2017, <<https://www.atlanticcouncil.org/blogs/syriasource/how-jabhat-al-nusra-hijacked-the-syrian-revolution>> (Accessed October 4, 2021).

182) Ben Rhodes, *The World As It Is: A Memoir of the Obama White House* (New York: Random House, 2019), pp. 235~238.

183) 2012년 오바마 대통령은 공개 담화에서 화학무기 사용은 것은 "선을 넘는 것"이라고 시리아 정부에 경고한 바 있다. Christopher Phillips, *The Battle for Syria: International Rivalry in the New Middle East*, pp. 176, 181~184.

184) 이라크 이슬람 국가는 알카에다 이슬람 지부가 다른 지하드 단체들을 흡수해 만든 집단이다. ISIS 선언 이후 결별하기 전까지 ISI는 명목상 알카에다의 지휘 하에 있었다.

185) Fawaz A. Gerges, *ISIS: A History* (Princeton: Princeton University Press, 2017), pp. 180~181, 187~190. 이라크 내 종파 갈등과 폭력의 관계에 관해서는, Toby Dodge, *Iraq: From War to a New Authoritarianism* (Abingdon: Routledge, 2012), chapter 5.

이후 ISIS은 시리아에서는 모든 반군 집단을 상대로 전투를 벌이는 한편 이라크에서도 공세를 계속해 나가는데, 그 과정에서 미국의 시리아 내전 불개입 기조를 재고하게 하는 일들을 발생시킨다.<sup>186)</sup> 2014년 6월 이라크 북부 대도시 모술을 함락하여 유전이 있는 키르쿠크와 수도 바그다드로의 진출로를 확보한 것과 8월 신자르 지방에서 야지르인 수천 명을 학살하고 수만 명을 보급품 없이 산중에 고립되게 만든 것이다.<sup>187)</sup> 그리고 학살이 벌어진 것과 같은 시기 이라크 최대 규모의 모술 댐이 ISIS에게 넘어가 대규모 수해 공격이 발생할 위험 또한 발생한다.<sup>188)</sup>

## 나. 미국의 ISIS에 대한 개입 목적

코소보 전쟁 때와 마찬가지로 ISIS의 활동이 미국의 핵심 국익에 직접적으로 미치는 영향은 크지 않았다. 미 본토는 시리아 군사 개입 이전은 물론 이후로도 ISIS의 조직적인 공격을 받은 바 없다.<sup>189)</sup> ISIS가 시리아와 이라크 장악 및 역내 시아파 타도 등의 의제를 서방 세계에 대한 공격보다 우선시켰기 때문이다.<sup>190)</sup> 또 경제적 번영 면

186) Fawaz A. Gerges, *Ibid.*, p. 2.

187) Alissa J. Rubin, "For Refugees on Mountain, 'No Water, Nothing,'" *New York Times*, August 9, 2014, <<https://www.nytimes.com/2014/08/10/world/middleeast/chased-onto-iraqi-mountain-there-is-no-water-nothing.html>> (Accessed October 4, 2021).

188) Barbara Bibbo, "Mosul Dam Collapse 'Will Be Worse than a Nuclear Bomb,'" *Aljazeera*, December 11, 2016, <<https://www.aljazeera.com/features/2016/12/11/mosul-dam-collapse-will-be-worse-than-a-nuclear-bomb>> (Accessed October 4, 2021).

189) ISIS의 선전 활동에 영향을 받아 벌어진 사건들은 있었으나 ISIS 조직원이 직접 획책한 공격은 미 본토에서 벌어지지 않았다. Tim Lister *et al.*, "ISIS goes global: 143 attacks in 29 countries have killed 2,043" *CNN*, February 12, 2018, <<https://www.cnn.com/2015/12/17/world/mapping-isis-attacks-around-the-world/index.html>> (Accessed October 4, 2021).

190) Fawaz A. Gerges, *ISIS: A History*, p. 6.

에서도 ISIS는 미국 국익에 심각한 피해를 입히지 않았다. ISIS의 공격으로 인한 직접적인 경제 피해가 없었을 뿐 아니라 산업 구조나 석유 자급도 면에서 미국 경제가 유가변동 등으로 인한 간접적 피해를 볼 여지도 적었다.<sup>191)</sup>

시리아 내전이 핵심 국익에 영향을 주지 않음에도 미국이 군사 개입을 결정한 것은 인도적, 지정학적 목적 때문이었다.<sup>192)</sup> 먼저 대량 학살의 위기에 처한 수만 명의 야지디인들과 ISIS가 확장을 계속하거나 댐을 폭파할 경우 위협에 노출될 시리아와 이라크 인구를 보호하고자 하는 목적이 있었다. 당시 미국 국가안전보장회의 부보좌관이었던 벤 로즈(Ben Rhodes)의 회고에 따르면 ISIS가 빠르게 영역을 확장함에 따라 시리아 내전에 대한 개입이 점차 확실시 되고 있었지만, 오바마 대통령이 군사 개입을 결정하게 된 임계점(tipping point)은 2014년 8월 초 ISIS의 신자르 학살과 모술댐 점령을 인지한 때였다.<sup>193)</sup>

다음으로 중동 지역 정세 안정이라는 목적이 있었다. 이때까지 시리아와 이라크에 등장한 극단주의 이슬람 집단들과 비교했을 때 ISIS가 중동 정세에 끼치는 위협은 두 가지 면에서 독보적인 것이었다. 우선 ISIS의 노선은 “야만,” “혼돈,” “사회 분열” 등을 무기삼아

---

191) 2014년 북미 대륙이 (ISIS에 국한하지 않은) 모든 테러리스트 공격으로부터 입은 경제적 피해는 전 세계 피해액의 0.6%를 밑도는 것으로 추정된다. Harrison Bardwell and Mohib Iqbal, “The Economic Impact of Terrorism from 2000 to 2018,” *Peace Economics, Peace Science and Public Policy*, vol. 27, no. 2 (2021), p. 243. 유가가 미국 경제에 미치는 영향에 대해서는 다음의 글 참조. David Harrison Hannon Georgi Kantchev and Paul, “Why Rising Oil Prices Are Unlikely to Kill the Economic Recovery,” *Wall Street Journal*, July 8, 2021, <<https://www.wsj.com/articles/why-rising-oil-prices-are-unlikely-to-kill-the-economic-recovery-11625754584>> (Accessed October 4, 2021).

192) Christopher Phillips, *The Battle for Syria: International Rivalry in the New Middle East*, p. 207.

193) Ben Rhodes, *The World As It Is: A Memoir of the Obama White House*, p. 342.

총력전을 펼칠 것을 주장하는, 극단주의자들 사이에서도 특별히 과격할 것이었다.<sup>194)</sup> 또한 ISIS는 다른 반군 집단보다 우수한 군사력을 보유하고 있었다. ISIS는 종파 간 갈등을 무기삼아 후세인 정권 시기 친위대나 공안기관에서 복무했던 정예 인력들을 흡수할 수 있었고, 이라크 군으로부터 대량으로 노획한 미국제 무기들로 무장한 상태였다.<sup>195)</sup> 따라서 ISIS가 미 본토에 직접적인 위협을 가하지는 못하더라도 중동에 주재하는 미국 시민들의 안녕과 현 이라크 정권을 비롯하여 통치력이 미비한 많은 중동의 우방국들을 위협에 빠뜨릴 가능성을 무시할 수 없었다.<sup>196)</sup>

## 다. 미국의 개입 과정

ISIS의 급격한 확장을 목도한 미국은 신속히 군사 행동을 개시한다. 오바마 대통령의 담화에 따르면 군사작전의 목표는 ISIS를 약화시키고, 최종적으로는 파괴하는 것이었다.<sup>197)</sup> 미 정부는 ISIS를 정당한 주권을 추구하는, 현 국제질서에서 공존이 가능한 집단으로 보

---

194) Fawaz A. Gerges, *ISIS: A History*, pp. 36, 39~41. 그러한 극단성은 시리아에 진출한 직후 같은 수니파 계열을 포함, ISIS에게 복종을 거부하는 모든 반군들을 적으로 돌렸다는 것에서 드러난다. William Harris, *Quicksilver War: Syria, Iraq and the Spiral of Conflict* (New York: Oxford University Press, 2018), p. 60.

195) Ben Hubbard and Eric Schmitt, "Military Skill and Terrorist Technique Fuel Success of ISIS," *New York Times*, August 28, 2014, <<https://www.nytimes.com/2014/08/28/world/middleeast/army-know-how-seen-as-fact-or-in-isis-successes.html>> (Accessed October 4, 2021); "Iraqi PM Haider Al-Abadi Says Forces Lost 2,300 Humvees to ISIS," *NBC News*, June 1, 2015, <<https://www.nbcnews.com/storyline/isis-terror/iraqi-prime-minister-haider-al-abadi-says-his-forces-lost-n367596>> (Accessed October 4, 2021).

196) Fawaz A. Gerges, *ISIS: A History*, p. 4.

197) Mark Landler, "Obama, in Speech on ISIS, Promises Sustained Effort to Rout Militants," *New York Times*, September 10, 2014, <<https://www.nytimes.com/2014/09/11/world/middleeast/obama-speech-isis.html>> (Accessed October 4, 2021).

지 않았으며, 과거 세르비아 정부를 상대할 때와는 다르게 ISIS과 협상의 여지를 두지 않았다.<sup>198)</sup> 따라서 대통령은 비군사적인 수단을 이용한 압력 행사에 시간을 소모하는 대신 개입을 결정한 직후 군사작전을 명령한 것이다. 또 위에서 언급한 바와 같이 ISIS은 이미 한 지역에서만 수천 명을 살해한 바 있고, 수만 명의 민간인들이 추가 학살 위협에 처했던 것도 작전을 빠르게 개시한 원인이었다.<sup>199)</sup>

8월 8일 이라크 내 이슬람 국가를 목표로 한 내재된 결단 작전(Operation Inherent Resolve)의 첫 출격이 있었고 9월부터는 시리아에도 폭격이 시작되었다. 첫 작전은 단독으로 수행했지만 미 정부는 다자주의 기조에 따른 연합 작전을 구상하고 있었다.<sup>200)</sup> 연합 합동 태스크포스(Combined Joint Task Force: CJTF)라 명명한 연합 부대에는 9월 NATO와 아랍 연맹 회원들을 시작으로 총 82개국까지 참여가 늘어난다.<sup>201)</sup> 그러나 많은 국가들의 지지를 확보했음에도 내재된 결단 작전은 국제법적 문제를 안고 있었다. 러시아의 비토권으로 인해 시리아 작전에 UN 안보리의 승인을 받지 못했고, 명목상 반군을 지원하는 미국이 주도하는 작전이기에 아사드 정권에게 영

198) 일례로 오바마 대통령이 ISIS을 영화 다크 나이트의 등장인물 조커에 비견한 일화를 들 수 있다. 즉 ISIS을 국익 혹은 지도세력의 사적 이익을 위해 폭력을 사용하는 여느 “불량 국가”와 달리 폭력과 질서 파괴 그 자체를 목표로 하는 혁신적인 형태의 적으로 인식했던 것이다. Andrew Mumford, *The West's War Against Islamic State: Operation Inherent Resolve in Syria and Iraq* (London: I.B.Tarius, 2021), p. 24.

199) *Ibid.*, p. 13.

200) Becca Wasser *et al.*, *The Air War Against the Islamic State: The Role of Airpower in Operation Inherent Resolve* (Santa Monica: Rand Corporation, 2021), p. 28.

201) 그러나 다수가 명목상으로 참여한 것이었으며, 대부분의 군사 작전은 미국이 수행했고, 영국, 호주, 프랑스가 그 다음으로 비중 있는 역할을 차지했다. Andrew Mumford, *The West's War Against Islamic State: Operation Inherent Resolve in Syria and Iraq*, p. 17.

토 내 작전 허가를 받을 수도 없었기 때문이다.<sup>202)</sup> 결국 미국은 2015년 안보리가 러시아 동참 하에 시리아 내 ISIS 은신처 근절을 위해 “모든 필요 수단을 사용”할 것을 촉구하는 결의(2249호)를 내기 전까지 국제법적 문제를 안고 작전을 강행했다.<sup>203)</sup>

## 라. 내재된 결단 작전

12월 CJTF가 발표한 전략에는 다섯 가지 세부 내용이 있었는데, 각각 군사작전 지원, 병력 훈련과 양성(미국, 이라크 주도), 외부 ISIS 지원자 합류 차단(네덜란드, 터키 주도), ISIS 자금원 차단(이탈리아, 사우디아라비아, 미국 주도), 인도적 위기 해결(독일, UAE 주도), ISIS 정당성 약화(UAE, 영국, 미국 주도) 등이었다.<sup>204)</sup> 또한 군사적으로는 ISIS의 진격 저지, ISIS을 최종적이고 영구적으로 패퇴시킬 현지 병력 양성, 안정화 작업 준비 등이 목표로 제시되었으며 이를 위해 저지-반격-타도-안정화 지원 등의 4단계 작전을 수립했다.

---

202) 러시아가 아사드 정권을 비호하는 이유로는 리비아 등에서 벌어진 서구 주도의 군사 개입 및 정권교체에 대한 반발 행동, 시리아 정교도 인구 보호, 러시아 내 지하드 테러를 의식한 지하디즘 억제 등이 꼽힌다. Christopher Phillips, *The Battle for Syria: International Rivalry in the New Middle East*, pp. 96~97. 러시아는 2015년 9월 시리아 군을 지원하기 위한 독자적인 군사작전을 시작했으나 CJTF와 직접적인 충돌은 피하는 한편 ISIS 혹은 과격 이슬람 반군에 대한 일부 공격을 함께 하는 등 암묵적 협조관계를 유지했다.

203) 자국 민항기가 ISIS에 의해 추락하는 사건을 겪은 후 러시아가 보복 차 동의를 한 것이다. Michael P. Scharf, “How the War Against ISIS Changed International Law,” *Case Western Reserve Journal of International Law*, vol. 48 (2016), p. 10. 시리아 정부군은 CJTF 항공기가 시리아에 진입하는 것에 제재를 가하지 않았고, 이는 군사 작전에 대한 암묵적인 허용으로 해석되었다. Wasser *et al.*, *The Air War Against the Islamic State: The Role of Airpower in Operation Inherent Resolve*, p. 45.

204) Andrew Mumford, *The West's War Against Islamic State: Operation Inherent Resolve in Syria and Iraq*, p. 13.



1단계 작전(2014년 9월~2016년 3월)에서 태스크포스가 수행한 폭격은 주로 ISIS의 진격을 저지하는 목적을 띤 것이었다.<sup>205)</sup> 이 시기 미국은 현지 협력 세력을 모색하는 중이었기에 ISIS에 대한 본격적인 공세에 나서지 못했다. 반격을 목표로 한 2단계 작전(2016년 4월~2017년 8월)은 태스크포스 항공기의 출격이 가장 활발한 기간이었으며, ISIS 수도 라카를 향한 지상군 파트너 시리아 민주군(Syrian Democratic Forces: SDF)의 진격을 지원하는 임무를 맡았다. 태스크포스의 폭격이 적 방어선을 느슨하게 하는 동안 라카를 둘러싼 SDF는 도시의 절반을 점령하는 데 성공한다. 3단계(2017년 8월~2019년 3월) 작전에서 CJTF는 SDF가 라카를 완전히 점령하고 나머지 ISIS 거점을 제거하는 것을 지원했다.

초기 작전의 성과가 미미했던 것은 미국의 ISIS 공격이 급작스러운 상황 변화로 시작된 만큼 참여국 내 역할 공조나 작전 계획이 준비돼있지 않았기 때문이다. 우선 미국은 지상군 파트너를 확보하는데 어려움을 겪었다. 아프가니스탄과 이라크에서 겪었던 장기전을 되풀이할 것을 우려한 오바마 정부는 지상 전투 병력을 투입할 계획이 없었고,<sup>206)</sup> CJTF의 공중 지원을 받아 지상전을 수행할 집단과 협력해야 했다. 미국은 우선 새로운 무장 집단 양성을 시도했으나 훈련을 통과한 건 소수에 불과했고, 이들과마저도 작전에 투입된 후 이내 와해되어 버린다.<sup>207)</sup>

---

205) Wasser et al., *The Air War Against the Islamic State: The Role of Airpower in Operation Inherent Resolve*, p. 9.

206) Andreas Kreig, "Externalizing the Burden of War: The Obama Doctrine and US Foreign Policy in the Middle East," *International Affairs*, vol. 92 no. 1 (2016), p. 103. 그러나 미국, 영국, 프랑스 등의 특수전부대는 훈련과 정보 제공 목적으로 배치되었으며, 이들은 ISIS 수장 아부 바크르 알바그다디를 비롯한 적 수뇌부 습격 등 임무에도 투입된다. Andrew Mumford, *The West's War Against Islamic State: Operation Inherent Resolve in Syria and Iraq*, pp. 54~57.

무장 단체 신설 안이 실패한 후 미국은 시리아 쿠르드족 민병대인 인민수호대(People's Protection Units: YPG)와 협력하기로 결정한다. YPG는 터키 내 쿠르드족 분리주의 단체이자 미국 정부 지정 테러 단체인 쿠르디스탄 노동자당(PKK)과 관련이 있었지만, 알카에다와 연결되어 있을 가능성이 있는 이슬람 무장집단이나 자국민을 상대로 화학무기를 사용한 아사드 정권을 제외하면 가장 유력한 집단이었다. 단 쿠르드족 분리주의를 경계하는 동맹국 터키와의 마찰을 줄이기 위해 미국은 YPG와 직접 공조하기보다는 다민족 조직 SDF를 신설해 YPG를 그 일원으로 구성해 지원하는 길을 택했다.<sup>208)</sup>

다음으로 CJTF 참여국들과 조율문제가 있었다. 미국의 목표는 ISIS을 타도하는 것이었지만 CJTF 내부에는 터키와 사우디아라비아 등 과거 ISIS을 지원했다는 의혹을 받는 국가들이 많이 있었다. 이들은 비록 지나치게 강대해진 ISIS의 세력을 줄이는 데에는 미국과 목표를 같이 했지만 자국의 이해관계에 따라 미국의 입장에 반하는 행동을 할 때도 있었다.<sup>209)</sup> 가령 터키 정부는 작전 개시 후 일년 동안 시리아 접경지역 공군기지 사용을 허락하지 않아 작전의 효율성을 훼손했으며, 이후 SDF가 CJTF와의 작전을 통해 ISIS 영역을 대거 획득하자 오히려 수차례 SDF의 거점을 공격하여 대 ISIS 작전에 지장을 초래한 바 있다.<sup>210)</sup>

---

207) Christopher Phillips, *The Battle for Syria: International Rivalry in the New Middle East*, pp. 208~209.

208) *Ibid.*, p. 211.

209) 가령 사우디아라비아와 같은 수니파 국가들의 경우 ISIS 못지않게 시아파인 이란의 영향력을 경계하며 터키는 역내 쿠르드족의 세력이 커지는 것을 원하지 않는다.

210) Benjamin S. Lambeth, *Airpower in the War against ISIS* (Annapolis, Maryland: Naval Institute Press, 2021), pp. 99~100; Becca Wasser *et al.*, *The Air War Against the Islamic State: The Role of Airpower in Operation Inherent Resolve*, pp. 121~122.

적에 대한 이해 부족으로 인한 태스크포스의 엄격한 교전수칙 또한 초기 작전의 효율성을 저해했다.<sup>211)</sup> CJTF 폭격은 일선의 적 병력 위주로 허가되었고, 민간인 피해를 초래할 수 있는 후방 시설에 대한 폭격은 금지되었다. 이는 과거 아프가니스탄과 이라크에서 비정규전을 치를 때 사용한 교전수칙이었는데, 대규모 재래식 병력과 산업 설비, 기초적인 통치 시스템까지 갖춘 ISIS에게 타격을 주기에는 비효율적인 것이었다.

이후 상기한 문제점들이 상당 부분 해결되고 ISIS에 대한 공세가 시작되면서 내재된 결단 작전은 효과적으로 이슬람국가의 영역을 축소하는 데 성공한다. 2019년 3월, SDF가 ISIS 잔당의 마지막 거점 바구즈를 공략함으로써 이슬람국가의 파괴라는 목적을 달성한다.

## 마. 군사작전 이후 평화정착

내재된 결단 작전은 시리아 내 ISIS 영역을 소멸시키는 것에는 성공했지만 그보다 더 큰 과제를 남겨두고 있다. 태스크포스가 발표한 작전 4단계 목표는 시리아 내 “적합한 권위체”의 안보와 발전을 지원하는 것이었는데,<sup>212)</sup> 그것은 사회 전반에 대한 장기적인 투자를 요할뿐더러, ISIS 출현 이전부터 계속되어 온 시리아 내전을 종결해야 달성 가능한 것이다.

2021년 10월 기준 현재까지 미국과 태스크포스는 SDF 통치 지역 북동부 시리아의 보호와 재건을 위한 노력을 이어오고 있다. 2019년 12월 도널드 트럼프 대통령이 돌연 ISIS 격퇴 완료 및 미군 철수를 선언했지만 상당 규모의 미 병력이 여전히 시리아에 잔류 중이

---

211) Benjamin S. Lambeth, *Airpower in the War against ISIS*, pp. 258~260.

212) Andrew Mumford, *The West's War Against Islamic State: Operation Inherent Resolve in Syria and Iraq*, p. 13.

며,<sup>213)</sup> 이들은 ISIS 잔당, 러시아 폭격, 정부군 및 SDF를 적대하는 반군들로부터 해당 지역을 방어하는 역할을 수행하고 있다. 또한 국무부와 국제개발처(USAID)는 직업교육, 농업 및 기간시설 복구 프로그램 등을 운영 중이다.<sup>214)</sup> 더하여 2020년 미국은 아사드 정권 요인과 그 후견인들을 대상으로 한 경제제재를 가했으며, 터키-시리아 국경을 통해 원활한 UN 구호물자 전달이 가능하도록 안보리 내에서 외교적 노력을 기울여왔다.<sup>215)</sup>

그러나 시리아에 대한 미국의 평화구축이 성공을 거둘지는 현재로서는 미지수이다. 상기한 트럼프 대통령의 철수 선언에서 드러났듯 이라크, 아프가니스탄 전쟁 이후 중동지역 분쟁에 연루되기를 꺼리는 미국이 시리아에 지속적으로 관여할 것이라는 보장이 없기 때문이다.<sup>216)</sup> 이 같은 불확실성 속에서 시리아 안정화 프로그램은 예산 중단 및 축소 등의 문제로 진통을 겪었다.<sup>217)</sup> 그 결과 미국 정부

---

213) 트럼프 대통령은 대통령 선거 캠페인 기간 시라크에서 철수할 것을 천명한 바 있다. Catherine Lucey, "Behind Trump's Syria Pullout Lies a Campaign Pledge," *Wall Street Journal*, October 8, 2019. 그러나 이 같은 돌발행동에도 트럼프 정부의 시리아 정책 기조는 오바마 정부의 그것에서 크게 벗어나지 않았다. Itamar Rabinovich and Carmit Valensi, *Syrian Requiem: The Civil War and Its Aftermath* (Princeton: Princeton University Press, 2021), p. 180, 216.

214) U.S. Department of Defense Inspector General, *Operation Inherent Resolve: Lead Inspector General Report to the United States Congress: October 1, 2020–December 31, 2020*, (Washington D.C.: U.S. Department of Defense Office of Inspector General, 2021), pp. 72~73.

215) Colum Lynch, "Russia Thwarts U.S. Bid to Expand Syrian Aid Corridors," *Foreign Policy* (blog), July 9, 2021, <<https://foreignpolicy.com/2021/07/09/united-nations-security-council-russia-syria-crossing-bab-al-hawa>> (Accessed October 4, 2021).

216) "Inside U.S. Troops' Stronghold in Syria, a Question of How Long Biden Will Keep Them There," *Los Angeles Times*, March 13, 2021, <<https://www.latimes.com/politics/story/2021-03-12/us-troops-syria-civil-war-biden>> (Accessed October 4, 2021).

217) U.S. Department of Defense Inspector General, *Operation Inherent Resolve: Lead Inspector General Report to the United States Congress: January 1, 2021–March 31, 2021*, (Washington, D.C.: U.S. Department of Defense Office of Inspector General, 2021), p. 71.

의 평가로도 주민들 삶의 질 면에서 괄목할만한 발전을 거두지 못하고 있다.<sup>218)</sup>

다음으로 미국이 주도적으로 시리아 내전을 종결할 만한 역량을 갖추지 못했다는 점 역시 미국의 평화구축을 어렵게 하는 요소이다. 시리아 내전은 국내·외 세력이 얽혀 있는 복잡한 분쟁이다. 그리고 앞서 언급했듯 미국은 ISIS의 급격한 확장 이전까지 시리아 내전에 대한 불개입 기조를 유지했는데, 이로 인해 시리아 내 영향력을 대폭 상실하게 된다.<sup>219)</sup> 따라서 전문가들은 미국의 공백을 이용해 꾸준히 영향력을 넓혀 온 러시아의 협조가 시리아 내전 종식의 필요조건으로 보고 있다.<sup>220)</sup> 그러나 코소보 전쟁 시기와 비교하면 미국의 국제정치적 입지는 상대적으로 불리한 상황이다. 냉전 종식 직후 최강대국으로 부상한 1999년의 미국에 비해 이라크와 아프가니스탄에서 천문학적인 비용을 치른 후인 현재의 미국이 러시아에 미칠 수 있는 영향력은 매우 한정적이기에 많은 양보 없이는 모스크바의 협조를 얻어내기 어려울 것으로 보인다.<sup>221)</sup>

---

218) “Lead Inspector General for Operation Inherent Resolve I Quarterly Report to the United States Congress I July 1, 2020–September 30, 2020,” U.S. Department of Defense Office of Inspector General, October 30, 2020, <<https://www.dodig.mil/reports.html/Article/2402679/lead-inspector-general-for-operation-inherent-resolve-i-quarterly-report-to-the>> (Accessed October 4, 2021).

219) Itamar Rabinovich and Carmit Valensi, *Syrian Requiem: The Civil War and Its Aftermath*, pp. 210~211.

220) Lina Khatib, “The Biden–Putin Summit Can Kick–Start a Deal on Syria,” *Foreign Policy* (blog), <<https://foreignpolicy.com/2021/06/09/biden-putin-summit-syria-deal-assad-war-russia>> (Accessed October 4, 2021).

221) Simon Saradzhyan and Nabi Abdullaev, “Is Vladimir Putin’s Russia in Decline? We Figured out How to Measure ‘National Power’,” *Washington Post*, June 20, 2018, <<https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cagewp/2018/06/20/is-vladimir-putins-russia-in-decline-we-figured-out-how-to-measure-national-power>> (Accessed October 4, 2021).

## 바. 평가

ISIS에 대항한 미국의 평화구축은 일부 성공한 것으로 평가할 수 있다. 코소보 전쟁 개입 때와 비교해 미국은 ISIS의 대량학살을 저지하기 위해 군사력을 신속히 전개하였으며, 지상 작전을 담당할 적합한 세력을 확보한 이후에는 빠른 속도로 ISIS의 영역을 소멸하는데 성공했다. 또 미국은 SDF 통치지역에 대한 보호와 사회경제적 복구 프로그램을 제공하는 중이다.

그러나 미국의 평화구축이 완전한 성공을 거두기 위해서는 아직도 많은 과제가 남아 있다. ISIS 외에도 많은 무장집단이 시리아에서 활동하는 만큼 당초 목표했던 광의의 평화를 이룩하기 위해서는 시리아 내전의 종결이 선행되어야 한다. 이를 위해서는 아사드 정권의 후견국으로서 시리아 내 영향력을 꾸준히 확장시켜 온 러시아와의 합의가 가장 중요한데, 이라크와 아프가니스탄에서의 경험 이후 중동 지역 분쟁에 연루되기를 주저하는 미국이 역량 및 의지 면에서 전쟁 해결에 나설지 미지수이다.

## 3. 요약 및 소결

코소보 전쟁과 시리아 내 ISIS에 대한 개입 사례를 통해 분석한 냉전 후 미국 평화 정책은 자유주의적 이상과 전략적 판단이 복합적으로 작용한 것이었다. 사례연구에서 드러나듯 핵심 국익이 걸려있지 않음에도 미국이 코소보와 시리아 전쟁에 개입한 것은 인도에 반하는 범죄를 저지하기 위해서였다. 그러나 다른 한편으로 코소보와 시리아가 유럽, 중동이라는 지정학적 요지에 위치한 것 역시 미 정

부의 결정에 영향을 주었음을 확인할 수 있었다.

이와 같은 미국 평화정책의 이중성은 미국의 전후처리 과정을 통해서도 드러난다. 미국은 광의의 평화 개념에 입각하여 군사작전이 종결된 이후에도 분쟁이 발생한 근본 원인 해결을 위해 코소보와 시리아에 지속적으로 관여했다. 그러나 당초 미국의 개입을 직접적으로 촉발했던 반인도적 범죄 위험이 사라지고 난 후에는 정책결정자들의 평화구축 의지가 크게 줄어드는 한계 또한 코소보와 시리아 사례 모두에서 확인할 수 있었다. 코소보 사례에서는 전후 안정화 작업을 지역 정세 유지에 미국보다 더 큰 이익이 달린 유럽연합이 주도해서 이와 같은 문제를 해결할 수 있었지만 시리아에서는 그와 같은 역할을 할 역량을 갖춘 현지 세력이 부재하여 미국의 도움만으로 광의의 평화 달성이 가능할지 불확실하다. 바꾸어 말하면 미국이 광의의 평화 달성에 의지를 보이는 것은 사실이나 대부분의 의지와 자원은 여전히 반인도 범죄 저지와 같은 협의의 평화 달성에 더 집중되었던 것이다.

두 사례에서 두드러진 또 다른 특징은 동맹국들을 동원한 다자주의적 행동과 공군력에 치중한 군사력 사용이다. 정책 결정자 입장에서는 핵심 국익과 무관한 군사작전에서 인명을 희생하고 많은 자원을 소모하는 것이 큰 부담이다. 따라서 미국 정부는 경제적, 정치적 부담을 줄일 목적으로 다자주의 행동을 적극 추구했으며, 군사력 사용에 있어서는 아군 피해 위험이 적은 공군 작전에 크게 의존하였다. 때문에 동맹국들 간 의견이 갈리거나 지상 작전을 담당할 현지 파트너가 부재할 경우 작전 수행에 적지 않은 어려움을 겪기도 했다.

또 III장에서 강조되었던 테러와의 전쟁이 미 평화정책에 미친 여파 또한 관찰할 수 있었다. 코소보 사례와 비교해 볼 때 타국의 문제에 장기적으로 연루되기를 꺼리는 성향은 시리아 사례에서 더 극명

하게 드러났다. 이와 같은 변화는 이라크와 아프가니스탄에서 긴 전쟁을 겪으며 천문학적인 비용을 치른 결과로 해석할 수 있다. 따라서 향후 미국 주도 평화 구축 활동의 성공을 위해서는 군사 개입의 정당성에 대한 부담을 나누어지고 지상 전력을 담당하며 장기적인 평화구축 과정을 담당할 동료 세력이 점점 더 필수적이라고 볼 수 있다.

본 장에서 수행한 분석을 바탕으로 한반도 평화구축에 대한 정책적 함의를 도출하자면 다음과 같다. 미국 정부가 자원 소모에 민감하여 동맹국들의 역할 분담에 종종 의존한다는 점은 우리가 미국의 한반도 평화정책 과정에서 상당한 역할을 담당하게 될 것을 시사한다. 특히 종전 이후 코소보에서 유럽연합이 담당하던 안정화 작업이 성공적으로 이루어졌다는 것을 볼 때, 우수한 국력을 바탕으로 한반도 평화구축을 주도하고 있는 한국은 미국의 국제 평화정책 추진에 이상적인 파트너이다. 또한 우리가 담당하게 될 역할이 크다는 점은 우리가 미국의 한반도 평화정책에 영향력을 미칠 수 있음을 뜻한다. 가령 미국 정부의 한반도 정책 방향이 한국의 국익에 배치될 경우 관련 비용 분담을 조정함으로써 미국의 정책 노선에 변화를 유도할 수도 있다. 끝으로 테러와의 전쟁 장기화 이후 두드러진 중동에서의 미국의 영향력과 공약 후퇴가 한반도에 주는 영향은 크지 않음을 강조할 필요가 있다. 시리아 사례에서 본 것과 같은 미국의 영향력 감소는 오바마 정부 이래 미국이 국가 역량을 중동에서 인도태평양 지역으로 집중한 결과이다. 따라서 가까운 미래에 미국의 한반도 정책이 중대한 변화를 맞이할 가능성은 낮다고 볼 수 있다.



# V. 바이든 정부의 평화 및 한반도 평화 인식





문재인 대통령은 지난 4월 뉴욕타임즈(New York Times)와의 인터뷰에서 바이든 대통령이 “한반도의 완전한 비핵화와 평화 정착을 위해 실질적이고 철회 불가능한 진전을 이루어 낸 대통령으로 기록 (go down as a historic president that has achieved substantive and irreversible progress for the complete denuclearization and peace settlement on the Korean Peninsula)” 되기를 기대한다고 말했다.<sup>222)</sup> 그리고 한 달 뒤인 5월 바이든 대통령은 문재인 대통령과의 한미정상회담에서 미국은 ‘판문점선언’과 ‘싱가포르 공동선언문’에 기초한 한반도 비핵화와 영구적 평화 정착을 위해 노력할 것이라고 화답했다.<sup>223)</sup> 이는 바이든 정부가 한반도 평화를 위해 한국 정부와 함께 노력하겠다는 의사를 재확인한 것이다.

그런데 바이든 정부가 한반도 평화를 지지한다는 입장이 우리의 ‘한반도 평화프로세스’ 로드맵을 그대로 수용하겠다는 의미는 아닐 수 있다. 왜냐하면 바이든 정부의 한반도 평화구축을 위한 우선순위 및 관련 전략이 우리의 것과 다를 수 있기 때문이다. 사실 글로벌 민주주의를 이끄는 미국이 평화를 지지하지 않는다는 것은 상상하기 어렵다. 하지만 미국이 국제무대에서 평화를 지지한다고 할 때

---

222) “After Trump ‘Failed’, South Korean Leader Hopes Biden Can Salvage Nuclear Deal” *The New York Times*, April 21, 2021, <<https://www.nytimes.com/2021/04/21/world/asia/biden-north-korea-nuclear-deal-president-moon.html?action=click&module=RelatedLinks&pgtype=Article>> (Accessed April 28, 2021).

223) 2021년 5월 한미정상회담 후 발표된 공동선언문에 다음과 같이 밝히고 있다. “We also reaffirm our common belief that diplomacy and dialogue, based on previous inter-korean and US-DPRK commitments such as the 2018 Panmunjom Declaration and Singapore Joint Statement, are essential to achieve the complete denuclearization and establishment of permanent peace on the Korean Peninsula.”: “US-ROK Leaders’ Joint Statement”, *The White House*, May 21, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/05/21/u-s-rok-leaders-joint-statement/>> (Accessed May 22, 2021).

그 ‘평화’에 대한 인식과 구현 방식은 우리의 것과 차이가 있을 수 있다. 평화가 실현되는 현실은 분쟁 당사국 간 관계 및 주변국과의 관계, 관련국들의 이익에 대한 고려, 관련국의 군사력 및 경제력, 관련국 국내외의 정치상황 및 여론 등 다양한 변수의 영향을 받기 때문이다.

이에 본 장은 바이든 정부의 한반도 평화에 대한 입장을 보다 객관적으로 이해하기 위해 바이든 정부의 평화 인식과 한반도 관련 정책을 분석한다. 구체적으로 바이든 대통령을 비롯한 주요 정부 인사의 평화 일반과 한반도 평화에 대한 인식을 추론할 수 있는 발언 및 관련 정책 입장을 분석한다. 이를 통해 바이든 정부가 추구하는 평화의 목표와 접근법을 이해하고자 한다. 더불어 이러한 미국의 평화 인식이 한반도에 대한 평화인식에도 반영되고 있는지 분석한다. 이를 통해 우리의 평화구축 방안이 바이든 정부의 한반도 평화 접근법과 얼마나 닮았는지 분석한다. 분석 결과 바이든 행정부는 냉전 이후 이전 미국 정부들과 유사하게 광의의 적극적 평화를 지향하지만, 현실에서는 미국의 실익을 중시하는 모습을 보인다. 특히 미국 중산층에게 가시적 경제 성과, 미국의 리더십 확립과 같은 실익을 가져다주는 평화를 우선시하고 있다. 바이든 정부의 이러한 평화 접근법은 앞장에서 논의한 중동에서 ISIS에 대한 군사개입 실패와 더불어 미중패권 경쟁 격화로 더욱 뚜렷해지고 있다. 바이든 정부는 한반도에서도 미 국민의 비용지불을 최소화하면서 역내 리더십 확보에 기여할 수 있는 평화를 실현하고자 하는 것으로 보인다. 그 결과 한반도에서 현상 관리와 유지에 더 치중하는 모습을 보이고 있다.

## 1. 바이든 대통령의 평화 및 한반도 평화 인식

미국 정부 부처 간에도 평화와 관련한 핵심 개념과 전략은 상호 유사하면서도 관할 핵심 임무에 따라 차이를 보인다. 예를 들어 미국 안보와 외교의 핵심 부처라 할 수 있는 국무부(Department of State)의 경우 평화구축과 관련해 분쟁 이후 분쟁 당사국의 재건(reconstruction)과 안정화(stabilization) 측면을 강조한다. 구체적으로 국무부는 분쟁 당사국이 분쟁 이후 항구적 평화를 위해 좋은 거버넌스(good governance) 그리고 지속적 발전이 가능한 기반을 마련하는 것을 평화구축으로 본다.<sup>224)</sup> 하지만 실제에서 국무부는 분쟁 당사국의 경제회복에 초점을 두는 것으로 알려져 있다. 이러한 국무부의 평화구축 인식과 정책은 분쟁 당사국 간의 다각적 교류 및 시민사회 구축보다 분쟁국의 평화 만들기과 평화유지에 방점을 두는 것으로 이해된다. 미 국방부(Department of Defense)도 재건과 안정화를 강조한다. 그러나 국방부는 국무부에 비해 포괄적으로 평화구축을 규정하고 있다. 구체적으로 국방부는 분쟁 당사국이 공중보건, 인도적 지원, 법치, 군대(security forces), 민간행정(civil administration) 등을 운용할 능력을 갖추어 다시 분쟁이 일어나지 않도록 하는 분쟁 예방 활동을 평화구축의 핵심 임무로 본다. 그러나 실제 평화구축 과정에서 국방부는 그들의 역할을 분쟁국의 안보 및 군사 분야 개혁에 집중하는 것으로 알려져 있다.

그런데 III장과 IV장에서도 논의되었지만 이러한 평화구축을 둘러싼 인식의 유사성과 차이는 미국 행정부 간에도 발견된다. 냉전 이후 클린턴 정부의 국제평화 인식은 자유주의적 국제질서에 부합하

---

224) Michael Barnett, Hunjoon Kim, Madalene O'Donnell, Laura Sitea, "Peacebuilding: What is in a Name?" *Global Governance*, vol. 13 (2007), pp. 35~58.

는 보편적 가치와 규범을 증시하는 적극적, 즉 광의의 평화인식에 기반하고 있었다. 하지만 9·11 테러 이후 부시 행정부의 국제평화에 대한 인식과 평화구축 활동의 초점은 테러와의 전쟁으로 이동했다. 그럼에도 불구하고 부시 행정부도 광의적 관점의 평화인식을 유지했다. 하지만 IV장에서 살펴본 바와 같이 ISIS에 대한 군사 개입 과정은 이후 미국 행정부는 평화 실현에 있어서 국내외 정치 비용과 국익을 중시하는 모습을 보였다.

그런데 한반도 평화에 대한 미 정부와 인사들의 인식은 북한이 핵을 본격적으로 개발하기 시작한 2000년대 이후 큰 틀에서 유사성을 보인다. 지난 20여 년간 미국의 한반도 평화에 대한 인식은 ‘평화는 비핵화’라는 말로 요약될 수 있다. 즉 한반도 평화와 관련된 두 개의 핵심축인 ‘비핵화’와 ‘남북의 상생·번영’ 중 전자에 더 큰 정책적 비중을 두어 왔다는 것이다. 물론 한반도 평화를 북한의 비핵화와 한미동맹의 맥락이 아닌 보다 포괄적 시각으로 보려는 미국의 노력이 없었던 것은 아니다.<sup>225)</sup> 그러나 북핵 위협이 높아질 때마다 한반도 평화와 관련한 미국 내 논의가 중단되기를 거듭해 왔다. 그러다 보니 비핵화를 제외한 한반도 평화에 대한 워싱턴 일대의 담론은 활발하지 않다. 코로나19의 세계적 대유행 속에 출범한 바이든 정부 첫해인 올해는 더욱 그러한 상황이다.

바이든 정부는 여러 차례에 걸쳐 미국의 평화와 번영을 위해 한반도 비핵화가 필요하다고 밝혔다. 그리고 한반도에서 핵 위협을 낮추

225) Michael O’hanlon and Mike Mochizuki “Toward a Grand Bargaining with North Korea” *The Washington Quarterly*, vol. 26 no. 4 (2003), pp. 7~18; 서보혁 외, 『한반도 평화체제 관련 쟁점과 이행방안』 (서울: 통일연구원, 2019) pp. 67~68; Frank Jannuzi, “Peace Building on the Korean Peninsula,” *Washington Report*, February 15, 2021 (<<http://en.ritsumei.ac.jp/research/ceapc/report/detail/?id=77>> (Accessed May 7, 2021); “Peace Regime for the Korean Peninsular,” *Unite State Institute of Peace*, (<<https://www.usip.org/publications/2020/02/peace-regime-korean-peninsula>> (Accessed March 1, 2021).

는 것은 굳건한 한미동맹이 뒷받침될 때 가능하다는 점을 강조했다. 다시 말해 한미동맹을 바탕으로 북핵을 관리할 수 있을 때 한반도 평화가 가능하다고 보는 것이다. 하지만 바이든 정부는 북핵문제 해결을 위한 북한과 무력 마찰 옵션은 원칙적으로 배제한다. 대신 북한과 실무자급 대화를 통한 성과를 바탕으로 비핵화 과정을 추진하는 것이 효율적이라고 보고 있다. 동시에 바이든 정부는 미국 및 국제사회의 경제제재가 북핵문제 해결에 유효한 수단이라고 판단하고 있다. 즉, 우방들과 다자적 공조와 압박을 통해 북핵문제를 풀어야 한다고 보는 것이다.

요약하면 바이든 정부는 한반도 평화는 비핵화 평화이고 비핵화 평화는 북핵문제 해결을 통해 가능하다고 본다. 이를 위해서 북한과의 대화 노력뿐 아니라 신뢰할 만한 제재 이행을 통한 대북 압박이 필수적 수단이라고 판단한다. 그리고 성공적 대화와 압박의 핵심 전제는 한미동맹 및 우방국과의 공조라는 점을 분명히 하고 있다. 바이든 정부의 이러한 한반도 평화인식은 평화에 대한 실리주의적 태도에 기반하고 있다. 아래에서는 바이든 대통령의 평화 인식과 관련 정책 입장을 보다 자세히 살펴본다.

바이든 대통령은 미국, 특히 중산층에 경제 및 안보 실익을 가져오는 평화에 관심이 크다. 그는 미국에 실익을 가져오는 평화는 민주주의를 기반으로 할 때 가능하며, 평화를 가져오는 수단으로는 협정과 같은 약속에 기반한 외교와 대화가 우선되어야 한다고 본다. 이러한 바이든 대통령의 평화 인식은 한반도 평화에 대한 인식에도 나타난다. 바이든 대통령은 인도-태평양 및 동북아 역내 안보 관리를 위해 한반도에서 핵 위협을 관리하는 것이 미국의 우선적 실익이라고 판단하고 있다. 그래서 그는 한반도에서 핵문제를 해결하는 것을 한반도 평화의 핵심으로 보고 있다. 한편 바이든 대통령은 비핵

화를 제외한 한반도 평화체제 수립과 관련된 사항에 대해서는 미국의 실익 여부를 따져 본격적으로 논의할 것으로 보인다.

이러한 바이든 대통령의 한반도 평화에 대한 시각은 오바마 정부에서부터 이어져 온 것으로 볼 수 있다. 그러나 오바마 대통령의 평화 인식은 바이든 대통령보다는 더 적극적이다. 왜냐하면 오바마 대통령은 ‘인간안보(human security)’를 구현하는 데 관심이 컸기 때문이다. 구체적으로 오바마 대통령의 평화인식은 이라크 전쟁에 대한 거부감으로 인한 무력 사용에 대한 반감을 바탕으로 하고 있다. 그러나 모순적으로 오바마 대통령은 전쟁이 평화를 가져오는 수단이 될 수 있다고도 보았다. 그는 양립 불가능한 ‘전쟁과 평화’가 공존할 수 있도록 하는 것이 미국의 과제라고 보고 “보다 실질적이고, 성취할 수 있는 평화”에 집중해야 한다고 강조했다. 그런데 오바마 대통령의 이러한 인식 뒤에는 소위 ‘적극적 평화’에 대한 기대가 자리 잡고 있었다.

오바마 대통령은 평화를 전쟁의 부재를 넘어선 개념으로 이해했다. 그는 참된 평화는 두려움으로부터의 자유뿐 아니라 빈곤과 결핍으로부터의 자유라고 역설했다.<sup>226)</sup> 그에 따르면, “국가와 개인을 위한 지속적인 평화는 정의, 존엄 그리고 자유의 감성으로부터 출발”한다.<sup>227)</sup> 특히 오바마 대통령은 정의로운 평화는 시민권과 참정권뿐 아니라 경제적 안위와 기회를 포괄해야 한다는 점을 강조했다. 그는 인권이 지켜지지 않는다면 ‘정의롭고 항구적인 평화(a just

---

226) “Remarks by the President at the Acceptance of Nobel Peace Prize,” *Obama White House*, December 10, 2009, <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-acceptance-nobel-peace-prize>> (Accessed May 5, 2021).

227) “President Obama to the U.N. General Assembly: Peace Is Hard, but We Know that It Is Possible,” *Obama White House*, September 21, 2011, <<https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2011/09/21/president-obama-un-general-assembly-peace-hard-we-know-it-possible>> (Accessed April 10, 2021).



and lasting peace)’는 불가능하다는 입장이었다. 즉, 오바마 대통령은 개인의 권리와 위엄이 존중되는 토대 위에서만 정의로운 평화가 구축될 수 있으며 이러한 진정한 평화를 위해서는 규칙과 법률을 위반하는 국가들의 폭력에 대처할 강력한 수단을 개발해야 한다고 보았다. 2011년 9월 유엔총회 연설을 보면 이러한 오바마 대통령의 인식이 더욱 뚜렷이 보인다. 이 연설에서 오바마 대통령은 평화는 개인의 자유와 존엄에 근거하고 있음을 다시 강조하고 있다.<sup>228)</sup>

그런데 큰 틀에서 오바마 대통령의 대외정책 기조를 계승한다고 알려진 바이든 대통령의 평화에 대한 인식은 보다 실용주의적이고 소극적인 것으로 보인다. 바이든 대통령의 평화 인식을 자세히 살펴보면 다음과 같은 네 가지 특징이 보인다. 첫째, 바이든 대통령은 실리주의적 평화인식을 가지고 있다. 평화가 미국과 미 중산층의 실질적 이익에 기여해야 한다는 것이다. 바이든 대통령은 취임 후 외교정책 첫 브리핑에서 미국의 외교적 노력의 목표는 국민이 평화, 안보, 번영 속에서 살게 하는 것으로, 이는 미국의 이익을 위해 필요하다고 강조했다. 또 그는 미국이 추구하는 대외정책은 국내 정치와 밀접하게 연관되어 있다고 말했다. 덧붙여 미국의 외교정책은 근본적으로 미국 노동자 계층으로 대표되는 중산층을 위한 정책이 될 것이라고 강조했다.<sup>229)</sup> 그는 동맹 강화를 통한 외교정책이 필요한 이

228) *Ibid.*, 구체적으로 그 내용을 살펴보면 (1) 비폭력을 통한 평화달성이 이상적이거나, (2) 현실 속에서는 평화를 확보하고 유지하기 위해 무력 사용이 필요한 경우가 존재함. (3) 전쟁과 평화라는 두 가지 상반되는 가치가 공존할 수밖에 없는 상황에서, 우리는 전쟁의 비극을 인지하고, 무력 사용에 있어서 국제 규범을 준수해야 함. (4) 외부로부터 불법적인 무력 침공이 있을 경우, 자위를 위해 무력을 사용하고, 국제사회가 침략자가 대가를 치르도록 행동하는 것에 대한 공감대는 이미 형성되어 있으나, 내전 혹은 자국 정부가 시민들을 살육하는 상황에 국제사회가 어떻게 대처할 것인가에 대해서는 논쟁의 여지가 있음. (5) 평화는 국가와 개인의 존엄과 자유로부터 출발하기 때문에 국제사회의 인도주의적 무력사용은 평화유지를 위한 목적이라고 정당화할 수 있음.

229) The White House, “Remarks by President Biden on America’s Place in the

유가 미국의 경제 성장을 위한 투자 환경 조성, 공정한 거래 그리고  
정당한 보호가 이루어지는 국제 환경을 조성하는 데 있음을 분명히  
했다. 이처럼 바이든 대통령의 대외정책은 미국과 자국민의 이익에  
큰 무게를 두고 있다. 이러한 바이든 대통령의 대외정책 기조는 현  
재까지의 대중 정책이나 인도-태평양 정책 등에서도 확인된다.

따라서 바이든 대통령은 미국과 미국의 중산층 이익에 기여하지  
않는 국제평화 문제에는 소극적 태도를 보일 가능성이 크다. 실제로  
바이든 대통령은 미국의 이익에 기여할 평화에 선택적으로 관심을  
보이고 있다. 앞장에서 논의된 바와 같이 미국은 국제평화구축에 참  
여할 때 분쟁국이 위치한 지역 내 미국의 영향력 유지를 염두에 두어  
왔다. 바이든 정부 이전에도 미국은 실질적 이익을 고려해 왔다는  
것이다. 그러나 같은 민주당 출신의 클린턴 대통령과 오바마 대통령  
의 코소보 사태 개입과 ISIS에 대한 군사개입 결정에는 각각 발칸에  
서의 인권유린과 중동에서 집단학살에 대한 우려가 크게 작용했다.

그런데 코소보와 이라크의 평화구축 경험은 바이든 대통령이 보  
다 실용주의적 평화인식을 갖도록 한 것으로 보인다. 오바마 정부의  
부통령 시절 바이든은 이스라엘과 가진 AIPAC 회의에서 이스라엘  
과 팔레스타인의 “평화는 모두에게 이롭다(We all have a profound  
interest in peace)”라고 말했다.<sup>230)</sup> 덧붙여 이스라엘을 팔레스타인  
뿐 아니라 이란의 핵위협으로부터 지키는 것은 “도덕적 의무 이상의  
미국의 국익(It’s in our naked self-interest, beyond the moral

---

World,” *The White House*, February 4, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>> (Accessed March 20, 2021).

230) “우리 모두 큰 관심을 가지고 있다”로 해석될 수 있지만, 문맥상 모두에게 결국 이롭  
다는 의미로 이해 됨; “Vice President Biden at AIPAC Policy Conference 2013,”  
*The Obama White House*, March 8, 2013, <<https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2013/03/08/vice-president-biden-aipac-policy-conference-2013>>  
(Accessed May 5, 2021).

imperative)”이라고 강조했다. 이러한 그의 시각은 대통령이 된 2021년에도 유지되고 있다. 바이든 대통령은 미얀마 유혈사태가 심각해지는 동안에도 시급성이 덜한 대만문제에 더 많은 관심을 보였다.<sup>231)</sup> 두 사안의 기본 성격은 다르다. 하나는 군사쿠데타에 저항하는 민주화 운동으로 인한 국내 갈등이다. 반면 다른 하나는 국가로서 존립 문제이다. 그러나 두 사안 모두 본질적으로 국제화된 ‘분쟁’의 문제이다.<sup>232)</sup> 그럼에도 불구하고 그는 중국 견제 측면에서 대만 해협의 평화에 집중하고 있다. 다른 예로 바이든 대통령은 이스라엘-팔레스타인 사이의 평화를 위해 ‘두 국가 해법’으로 회귀하려는 움직임을 보이고 있다. 하지만 팔레스타인이 유엔에 가입하려는 노력을 적극적으로 지지하지는 않는다. 이는 최근 중국과 대만 문제에서 그가 보이는 모습과는 다른 것이다. 바이든 대통령의 실익중심의 평화인식이 국제평화에 대한 바이든 대통령의 적극적 관여 여부를 결정할 것이다.

이러한 바이든 대통령의 인식은 지난 8월 미군의 아프가니스탄 철수 과정에서 더욱 선명하게 드러났다. 미군 철수가 아프가니스탄에서의 권력 공백으로 이어져 아프간인의 안전과 평화를 위협할 수 있다는 국제사회의 우려에 대해 바이든 대통령은 미국의 이익이 우선이라는 점을 분명히 했다. 그는 아프가니스탄에서 미군이 철수하는 이유가 그곳에서의 미군 주둔이 더 이상 국익에 기여하지 않기 때문

---

231) 미국은 지난 2월 대통령 행정명령(E.O.1401)과 4월 추가 제재 명단 발표 등을 통해 미얀마 군부 엘리트 및 그 가족들에 대해 자금동결, 비자 발급 금지와 같은 제재 조치를 취하였으나, 사실상 제재의 실효성이 크지 않음. 또한 미국은 2개의 미얀마 국영 회사(목재회사와 진주 생산 회사)에 대해 자금동결과 수출입 관련 제재를 결정했지만, 이 또한 폭력 사태를 진정시키는 것과는 거리가 멀. 무엇보다도 미국은 미얀마 사태 해결을 위한 국제사회의 공조 노력을 적극적으로 호소하거나 미국 주도의 해결 의지를 보이지 않음.

232) 두 사안 모두 국제사회의 관심과 우려 속에서 논의되고 주변국을 포함한 국제사회의 대응과 관여를 동반한다는 면에서 국제화된 분쟁으로 볼 수 있음.

이라고 밝혔다.<sup>233)</sup> 또한 이번 철군은 무력보다 외교적 채널을 통해 평화를 추진한다는 바이든 대통령의 대외정책 원칙에도 부합한다.

둘째, 바이든 대통령의 평화에 대한 문제의식은 중동과 인도-태평양 지역에 집중되어 있다. 먼저 중동의 경우, 미국의 국제관계에서 차지하는 그 중요성을 생각하면 당연하기도 하다. 게다가 중동지역에서 국가 간 또는 종파 간 갈등이 쉽게 무력 분쟁으로 이어진 사실을 상기하면 사안의 심각성도 높다. 바이든 대통령의 중동 관련 정책 입장을 보면 전반적으로는 ‘탈트럼프’라고 할 수 있다.<sup>234)</sup> 바이든 대통령은 취임 후 중동 평화구축을 위하여 미국과 사우디 간의 관계 재정립이 필요하다고 밝혀 트럼프 대통령의 친사우디 정책에서 벗어날 것임을 예고했다. 그는 사우디가 중심이 된 예멘 전쟁에 대한 미국의 지원을 중단할 것을 밝혔으며 그 지역에 평화적 대화를 되살리기 위한 외교적 노력을 다할 것이라 말했다. 또한 바이든 대통령은 이란의 핵개발을 저지하고자 오바마 대통령 시기에 합의된

---

233) 관련한 백악관 발표를 통해 바이든 대통령은 다음과 같이 말했다. “When I made the decision to end the U.S. military involvement in Afghanistan, I judged that it was not in the national interest of the United States of America to continue fighting this war indefinitely.” 원문은 다음을 참조: “Statement by President Joe Biden on Afghanistan,” <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/08/14/statement-by-president-joe-biden-on-afghanistan/>> (Accessed August 10, 2021). 또한 토니 블랭컨 국무장관도 ABC와의 인터뷰에서 대통령의 말을 다음과 같이 전했다: “The President made the determination that it was time to end this war for the United States, to get out of the middle of a civil war in Afghanistan, and to make sure that we were looking at our interests across the world, around the world, and that we were set up to advance those interests. That’s what we’re doing.” 원문은 다음을 참조: “Secretary Antony J. Blinken With Jonathan Karl of This Week with George Stephanopoulos on ABC,” <<https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-with-jonathan-karl-of-this-week-with-george-stephanopoulos-on-abc/>> (Accessed August 19, 2021).

234) 바이든 정부의 8월 아프가니스탄 철군 이행은 트럼프 정부가 2020년 2월 탈레반(Taliban)과 맺은 평화 합의를 근거로 이루어졌다. 따라서 이번 철군은 바이든 정부의 중동 정책이 미국의 실익에 따라 ‘탈트럼프’ 여부가 결정되었다고 볼 수 있는 예다.

포괄적 공동행동계획(JCPOA)의 복원 방안도 모색하고 있다. 특히 그는 트럼프 대통령의 대이란 제재를 인도적 지원의 필요에 따라 부분적으로 해제하려는 의지도 보였다.<sup>235)</sup>

하지만 바이든 대통령은 이전 대통령들과 마찬가지로 중동에서 이스라엘과의 관계를 중시하는 모습을 보인다.<sup>236)</sup> 취임 직후 바이든 대통령은 이스라엘-팔레스타인 문제에서 팔레스타인에 대한 인도적 지원을 재개하고 이스라엘-팔레스타인 타협을 추진하고자 한다고 밝혔다. 즉 트럼프 대통령의 친이스라엘 일변도의 정책에서 벗어나는 모습을 보였다. 하지만 최근 이스라엘-팔레스타인 분쟁에 대해 그가 보인 모습은 그의 오랜 친이스라엘 입장을 재확인시켜 주었다. 그는 부통령 시절부터 이스라엘과의 관계 강화를 통해 아랍의 평화를 구현하려는 모습을 보여 왔다. 바이든 대통령의 이러한 친이스라엘 입장은 이 지역에서 미국 주도의 평화구축 프로그램이 실질적으로 가동될 수 있을지에 대한 우려를 낳고 있다.<sup>237)</sup> 하지만 바이든 대통령은 민주주의가 평화의 기반이 된다는 그의 입장을 중동문제에서도 강조하고 있다. 그는 이라크와 시리아의 평화는 이라크와 시리아가 민주화 됨으로써 가능하다고 강조한다. 요약하면 이스라엘과의 관계 강화와 중동지역 민주화가 중동에 평화를 가져온다고 생각하는 바이든 대통령의 중동평화 인식은 트럼프 행정부를 포함하여 그간의 미국 정부 인식과 유사하다고 할 수 있다.

---

235) "US Weighs Unfreezing \$1 Billion in Iranian funds," *CNN*, May 6, 2021, <<https://edition.cnn.com/2021/05/06/politics/biden-administration-iran/index.html>> (Accessed May 10, 2021).

236) "Israeli-Palestinian Conflict Gives Biden Foreign Policy Headache," *BBC*, May 15, 2021, <<https://www.bbc.com/news/world-us-canada-57119881>> (Accessed May 20, 2021).

237) "The United States Restores Assistance for the Palestinians," *U.S. Department of State*, April 7, 2021, <<https://www.state.gov/the-united-states-restores-assistance-for-the-palestinians/>> (Accessed May 20, 2021).

중동과 더불어 바이든 대통령은 인도-태평양 지역의 평화가 대외 정책의 승부를 결정짓는다고 보고 있다. 미국이 아프가니스탄에서 철군을 감행한 이유도 바이든 대통령의 인도-태평양 전략 의지 때문이라는 분석이 지배적이다. 즉 바이든 정부가 인도-태평양 전략에 집중하기 위해서라는 것이다. 이 지역에서 바이든 대통령이 목표로 하는 ‘평화’의 모습은 역내 국가들이 민주주의에 기반해 미국이 중시하는 가치와 이익을 함께 추구하는 것이다. 그런데 바이든 정부가 인도-태평양 지역에서 평화를 강조하는 배경에는 중국에 대한 견제가 있다. 바이든 대통령은 취임 백일을 기념하는 연방의회 연설에서 미국이 직면한 가장 큰 외교적 도전으로 중국을 꼽았다. 바이든 대통령이 쿼드를 중심으로 인도-태평양 지역에서 군사력 강화 및 국제 공조에 힘을 쏟는 핵심 이유다. 자세히 설명하면, 바이든 대통령의 인도-태평양 전략의 핵심 키워드는 미국과 역내 국가들의 공동 번영(prosperity)이다. 바이든 정부가 그리는 공동 번영의 모습은 미국 주도하에 역내 국가들이 민주주의와 국제 규범에 따라 다방면에서 협력하는 네트워크를 구성하는 것이다. 바이든 대통령은 이러한 복합 협력체가 인도-태평양 지역에 지속가능한 평화를 가져올 것이라고 본다.

그런데 이러한 바이든 대통령의 인도-태평양 전략은 아프가니스탄 철군과 마찬가지로 트럼프 정부의 것을 계승한 것이다. 바이든 대통령은 취임 직후 50여 개의 행정명령 및 다수의 입법 제안을 통해 즉각적인 ‘트럼프 지우기’에 나섰다. 대표적으로 그는 취임 직후 파리 기후협약 및 세계보건기구 재가입과 트럼프의 ‘무관용 이민정책’ 폐기 등을 결정했다. 이러한 바이든 대통령이 인도-태평양 정책은 트럼프 정부의 비전과 전략을 사실상 거의 그대로 계승하고 있다.

트럼프 정부는 2017년 세계의 중심이 인도-태평양으로 옮겨가

고 있음을 역설하면서 ‘자유롭고 개방된 인도-태평양(Free and Open Indo-Pacific)’ 전략을 본격화하기 시작했다.<sup>238)</sup> 트럼프 정부의 인도-태평양 전략의 핵심은 미국이 인도-태평양 지역 국가와 파트너십을 통해 지역 안보를 구축하는 것이다. 동시에 국제 규범과 공정 무역 원칙에 입각한 경제 관여(economic engagement)를 하겠다는 것이다.<sup>239)</sup> 이러한 트럼프 정부의 인도-태평양 전략 추진의 배경에는 전략적 경쟁자로 급부상하는 중국에 대한 우려가 자리 잡고 있었다.<sup>240)</sup> 트럼프 대통령은 중국과의 무역 적자뿐 아니라 중국의 환율 조작, 지적 재산권 침해 등이 미국의 경제 이익을 침해한다고 인식했다. 특히 중국이 국제무대에서 ‘책임 대국’으로서 역할을 강조하며 ‘일대일로’와 같은 대외정책을 적극적으로 추진함과 동시에 남중국해 및 대만해협 등지에서 군사훈련을 강화하자 트럼프 대통령은 이를 미국의 안보 이익에 대한 심각한 도전이라고 인식했다.

238) 이 표현은 트럼프 정부의 국무장관 렉스 틸러슨(Rex Tillerson)의 2017년 발언이다. 구체적으로 틸러슨 장관은 “The world’s center of gravity is shifting to the hear of the Indo-Pacific”이라고 말했다. 관련 자료는 다음을 참조 “Defining Our Relationship with India for New Century: An Address by Secretary of State Rex Tillerson,” <<https://www.csis.org/analysis/defining-our-relationship-india-next-century-address-us-secretary-state-rex-tillerson>> (Accessed August 16, 2021). 그런데 이 ‘자유롭고 개방된 인도-태평양’이라는 표현은 전 일본 총리 아베 신조가 2016년 8월 케냐에서 열린 “Six Tokyo International Conference on African Development(TICAD VI)” 개막식에서 처음 사용한 것으로 알려져 있다.

239) 트럼프 행정부의 인도-태평양 전략의 비전, 목표, 추진 방안 등에 대한 상세한 내용은 다음을 참조 The Department of Defense, “Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region,” <<https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>>.

240) 2017년 국가안보전략(National Security Strategy: NSS) 보고서는 중국을 전략적 경쟁자(strategic competitor)로 규정하면서 적극적 대응의 필요성을 강조한다. The White House, “National Security Strategy of the United States of America, December 18, 2017,” <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>> (Accessed August 31, 2021).

이에 트럼프 대통령은 인도-태평양 전략을 중국의 역내 부상에 대한 대응으로 추진하고자 했다. 트럼프 정부의 인도-태평양 전략이 매우 구체적으로 드러난 2019년 국방부 보고서를 보면 미국은 인도-태평양에서 군사, 안보, 경제, 기술, 문화 등 거의 전 분야에서 지역 주변국과의 네트워크 강화와 협력을 정책 비전으로 제시하고 있다. 그러나 트럼프 대통령은 동맹을 경시하며 경제 이익에 매몰된 미국 우선주의를 표방하면서 그의 인도-태평양 전략의 다자간 협력 비전을 세계에 각인시키지 못했다.

바이든 대통령은 이러한 트럼프 정부의 인도-태평양 전략을 긍정적으로 평가하면서 관련 구상을 계승했다. 자유주의 국제질서를 강조하면서 출범한 바이든 정부는 ‘안전하고 번영하는(secure and prosperous) 인도-태평양’을 위해 동맹관계를 중심으로 역내 국가와 굳건한 파트너십에 기반한 협력을 강조하고 있다. 특히 바이든 대통령은 이러한 협력 파트너십 구축에 있어 쿼드에 집중하는 모습을 보인다. 즉 인도-태평양 전역보다도 동북아 지역에서 중국의 성장과 위협에 맞서는 데 주력하고 있다.

쿼드는 2007년 미국, 일본, 인도, 호주의 안보 대화에서 처음 논의된 구상이다. 이후 논의가 중단되었다가 2017년 말, 트럼프 정부에서 논의가 재점화되었다. 그런데 당시 중국은 이를 자국에 대한 봉쇄로 인식하고 크게 반발했다. 즉 중국은 쿼드를 ‘안보’ 구상으로 보는 시각이 강했다. 북한과 중국이라는 지정학적 제약 속에서 외교·안보 정책을 마련하는 우리 정부 역시 당시 쿼드를 미중경쟁과 관련된 안보 네트워크로 받아들이는 시각이 지배적이었다. 2017년 한국을 방문한 트럼프 대통령이 미국의 인도-태평양 전략에 한국의 참여를 요구했을 때 우리 정부가 미온적 태도를 보인 배경에는 이러한 시각이 있었다.



그래서 바이든 대통령은 트럼프 대통령과 비교해 미국의 인도-태평양 전략 비전에서 소위 비안보, 비군사 측면을 강조하고 있다. 구체적으로 바이든 정부는 인도-태평양 전략 목표가 역내 국가들과 안보 외에 신기술, 환경, 기후변화, 불평등, 코로나19와 같은 보건 문제 등에 공동 대응하기 위한 협력네트워크를 만드는 것이라고 역설하고 있다. 쿼드의 경우도 아시아-태평양 지역에 평화와 번영을 가져오는 복합체 설립 구상이라는 점을 강조한다. 즉 쿼드가 군사·안보 구상에 국한된 모습으로 비치는 것을 경계하는 모습이다. 문재인 대통령이 지난 5월 미국을 방문했을 때도 미국의 이러한 조심성이 엿보였다. 당시 양국정상은 한국의 신남방정책과 미국의 인도-태평양 전략을 함께 조율하기로 합의했지만 쿼드에 대한 언급은 하지 않았다. 대신 한미정상은 남중국해 및 주변 수역에서 평화, 안정, 합법적이고 자유로운 교역, 그리고 자유 항해 및 비행을 위한 국제법 존중을 위해 양국이 노력한다는 다소 원칙적인 틀에 대한 상호 공감을 확인하는 수준에서 회담을 마무리 지었다.<sup>241)</sup> 이러한 한미정상회담 내용은 쿼드가 안보 네트워크로 인식되는 것에 대한 부담감이 반영된 것으로 볼 수 있다.

하지만 바이든 대통령의 쿼드를 중심으로 한 인도-태평양 복합 네트워크 수립 전략은 미국의 안보 개념 확장으로 이해하는 것이 적절하다. 다시 말해 바이든 대통령의 인도-태평양 전략은 전통적 의미의 안보와 비안보의 경계를 허무는 포괄적인(comprehensive) 안보 네트워크 구축으로 볼 수 있다. 사실 바이든 대통령은 미국의 안보는 군사, 경제, 외교, 신기술, 과학 방면의 통합적 접근으로 달성 가능하다는 점을 여러 차례 밝혀 왔다.<sup>242)</sup> 덧붙여 강압적이고 공세

241) 관련 원문은 다음과 같다. “We pledge to maintain peace and stability, lawful unimpeded commerce and respect for international law, including freedom of navigation and overflight in the South China Sea and beyond.”

적인(coercive and assertive) 중국에 맞서기 위해서는 이러한 접근이 불가피함을 강조하고 있다.<sup>243)</sup> 즉 바이든 대통령은 인도-태평양 지역에서 전통과 비전통 그리고 안보와 비안보를 아우르는 전방위적 안보 복합체를 추진하고 있다. 바이든 대통령이 이러한 포괄적 구상을 인도-태평양지역에서 추진하는 배경에는 급부상하는 중국을 관리하고자 하는 의도가 있음을 부인하기 어렵다. 그가 대중 강경론자로 알려진 커트 캠벨(Kurt Campbell)을 신설된 인도-태평양 조정관으로 임명해 백악관 국가안보회의에 참석시키고 있는 점이 이를 뒷받침한다. 그리고 이러한 중국에 대한 견제는 표면적인 중국의 경제력 부상 이상으로 군사력 증강에 대한 위기감에 뿌리를 두고 있다. 환경, 기후, 보건, 과학, 기술 등과 같은 비군사 분야에서 역내 국가와 협력 파트너십을 추구하고자 하는 바이든 정부의 인도-태평

242) US Department of Defense, "Secretary of Defense Austin Remarks at the Global Emerging Technology Summit of the National Security Commission on Artificial Intelligence (July 13, 2021)," <<https://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript/Article/2692943/secretary-of-defense-austin-remarks-at-the-global-emerging-technology-summit-of/>> (Accessed August 31, 2021); US Department of Defense, "Deputy Secretary of Defense Dr. Kathleen Hicks Delivers Virtual Remarks to National War College Student and Faculty (March 19, 2021)," <<https://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript/Article/2544231/deputy-secretary-of-defense-dr-kathleen-hicks-delivers-virtual-remarks-to-natio/>> (Accessed August 31, 2021).

243) 캐슬린 히스(Kathleen Hicks) 국방부 부장관은 내셔널 워 칼리지(National War College) 화상 연설(3월 19일, 2021년)과 신미국안보센터(CNAS) 화상회의에서 중국의 미국에 대한 전방위적인 공세가 강경해지고 있음을 우려하며 미국의 안보는 다방면이 복합적으로 연결되어 구축되어야 함을 역설했다. 또한 히스 부장관은 이러한 평가는 바이든 대통령의 인식이기도 하다는 점도 강조했다. 히스 부장관의 관련 발언은 "Deputy Secretary of Defense Dr. Kathleen Hicks Delivers Virtual Remarks to National War College Student and Faculty," <<https://www.defense.gov/Newsroom/Transcripts/Transcript/Article/2544231/deputy-secretary-of-defense-dr-kathleen-hicks-delivers-virtual-remarks-to-natio/>> (Accessed August 31, 2021)와 "Fireside Chat DSD Kathleen Hics/Day 1: B CNAS 2021 National Security Conference," <[https://www.youtube.com/watch?v=8t\\_8gbN9Ums](https://www.youtube.com/watch?v=8t_8gbN9Ums)> (Accessed August 31, 2021)를 참조.

양 전략은 중국의 영토팽창을 비롯한 군사력 확장에 대한 우려도 반영하고 있다는 것이다.<sup>244)</sup> 따라서 바이든 정부가 쿼드를 중심으로 한 인도-태평양 전략에서 비(非)전통 안보 네트워크 성격을 강조하지만 사실상 범(凡) 안보 네트워크를 추구하는 것으로 보아야 한다.

요약하면 바이든 정부의 인도-태평양 전략은 트럼프 정부와 달리 동맹을 경시하는 자국 우선주의 성격에서는 벗어나고 있지만, 중국을 견제하며 미국의 포괄적 이익을 추구한다는 면에서는 대중 압박의 성격이 강하다. 그러다 보니 실제 비전과 관련 정책의 내용에서 중국에 대한 ‘방위(defense)’ 중심의 ‘평화’ 논의가 주를 이루고 있다. 결과적으로 바이든 대통령이 의미하는 인도-태평양 평화란 국제 규범과 민주주의에 기반해 역내 방위체제를 공고히 하는 것이다. 그리고 이러한 방위체제를 기반으로 경제, 환경, 보건, 기술 분야에서 미국의 역내 리더십을 공고히 하는 것이 지역의 공동 번영과 평화에 이바지한다고 인식하고 있다. 결과적으로 인도-태평양 지역에서 바이든 대통령이 목표로 하는 평화의 모습은 군사적 충돌 없이 동맹 및 우방과 함께 중국을 견제하며 미국의 이익을 확보하는 것이다.

셋째, 바이든 대통령은 긴 호흡으로 평화 문제에 접근하고 있다. 2013년 부통령 시절, 그는 ‘평화에 이르는 지름길은 없다(There is no shortcut to peace)’고 말한 바 있다.<sup>245)</sup> 이는 바이든 대통령이 평화달성을 장기적 과정으로 이해하고 있음을 보여준다. 그가 평화

---

244) 이러한 미국의 시각은 미국의 CRS가 발간한 미국의 남동중국해 정책과 관련한 이슈와 정책에 대한 보고서에 상세히 실려있다. 관련 보고서는 다음을 참조: “U.S.-China Strategic Competition in South and East China Seas: Background and Issues for Congress,” CRS Report R42784, October 6, 2021, <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R42784>> (Accessed October 9, 2021).

245) “Vice President Biden at AIPAC Policy Conference 2013,” *The Obama White House*, March 8, 2013, <<https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2013/03/08/vice-president-biden-aipac-policy-conference-2013>> (Accessed May 5, 2021).

를 이루는 데 외교(diplomacy)와 협상(negotiation)을 강조하는 것도 평화는 장기적으로 접근해야 한다는 시각에 기반한다. 바이든 대통령은 최근 격화되고 있는 이스라엘-팔레스타인 무력 충돌 해결 방안에도 있어서도 외교와 협상의 중요성을 강조했다. 즉 이스라엘-팔레스타인 문제는 서둘러서 해결될 사안이 아니라고 보는 것이다.

그래서 바이든 대통령은 때론 분쟁의 빠른 해결책으로 여겨지기도 하는 무력이 평화의 수단(vehicle)이 될 수 있다는 입장에 부정적 견해를 가지고 있다. 지난 5월 13일 백악관 브리핑에서 이스라엘과 팔레스타인 사이에 벌어진 무력 충돌과 관련해 무력을 그 지역의 새로운 평화 과정(new peace process)을 위한 수단으로 사용할 가능성에 관한 질문이 있었다. 이에 백악관은 이스라엘-팔레스타인 무력 충돌 시작 첫 주부터 바이든 정부는 이스라엘과 전략적 협상과 대화를 추진해 왔다고 말했다. 무력 사용 가능성을 부인한 것이다. 관련한 다른 프레스 컨퍼런스에서도 백악관은 중동지역의 항구적 평화(lasting peace)를 위한 노력에서 대화와 협상의 중요성을 강조했다. 이러한 바이든 대통령의 평화접근 방식은 임기 내에 국제평화의 가시적 성과를 보는 데 집착하지 않을 것이라는 점을 시사한다. 그 평화가 미국의 이익에 직접적으로 기여하지 않는다면 더욱 그러할 것이다.

넷째, 바이든 대통령은 평화구축을 위해 주변국의 협력을 강조하는 반면 미국의 적극적 개입에는 다소 소극적인 것으로 보인다. 예를 들어 그는 이스라엘과 팔레스타인의 분쟁 해결을 위해 당사국뿐 아니라 주변 아랍국들의 협력이 절대적이라고 말했다.<sup>246)</sup> 또한 시리아 문제와 관련해서도 주변국들이 시리아에 맞서는 것이 시리아뿐 아니라 중동지역의 평화에 중요하다고 지적했다. 특히 주변국이

---

246) *Ibid.*

협력하여 핵을 가진 시리아에 맞서는 것이 중요하다고 강조함으로써 핵무장 국가를 저지하는 것이 평화에 중요하다는 그의 인식을 재확인시켰다.<sup>247)</sup> 이러한 바이든 대통령의 입장은 분쟁 해결과 평화 정착을 위한 주변국의 역할에 대한 그의 기대를 잘 보여주고 있다.<sup>248)</sup>

그런데 분쟁 해결을 위한 주변국의 협력을 강조하는 바이든 대통령은 정작 미국의 국제 평화구축 참여에는 소극적인 것으로 보인다. 그의 소극성은 분쟁을 본질적으로 분쟁 당사국의 일이라고 보는 데서 기인한다. 그렇다면 평화구축 역시 ‘당사국주의’로 볼 가능성이 크다. 최근 미얀마 사태와 이스라엘-팔레스타인 무력 충돌 사태에서 보인 바이든 대통령의 모습은 이를 뒷받침하고 있다. 백악관은 팔레스타인과 이스라엘 간의 평화를 위해 바이든 대통령이 “중개인(broker)” 역할을 할 의사가 있느냐는 질문에 분쟁을 끝내는 것은 두 당사국의 일이라는 입장을 분명히 했다.<sup>249)</sup> 이후 또 다른 브리핑에서 오바마 정부 당시 힐러리 클린턴이 그랬듯이 가자(Gaza)지역에 블링컨 국무장관을 보내는 것에 관한 질문에 현재의 특사(deputy assistant secretary를 중심으로 한)로도 충분하다는 뜻을 분명히 밝혔다.<sup>250)</sup> 대신 중동지역 주변국의 건설적 협력과 역할만을 재차

---

247) *Ibid.*

248) “Press Briefing by Press Secretary Jen Psaki, May 13, 2021,” *The White House*, May 13, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2021/05/13/press-briefing-by-press-secretary-jen-psaki-may-13-2021/>> (Accessed May 18, 2021).

249) “Press Briefing by Press Secretary Jen Psaki, May 17, 2021,” *The White House*, May 17, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2021/05/17/press-briefing-by-press-secretary-jen-psaki-may-17-2021/>> (Accessed May 18, 2021). 이보다 앞선 5월 13일 브리핑에서도 “the position of the administration continues to be that the only path towards a long-lasting peaceful outcome is a two-state solution,”임을 강조.

250) “Press Briefing by Press Secretary Jen Psaki and Chair of the Council of

강조했다. 즉 바이든 대통령은 국제평화를 위해서 미국이 비용을 지불하며 적극적으로 나서는 것은 신중히 하겠다는 것이다.<sup>251)</sup> 이러한 측면에서 바이든 대통령의 평화 접근법은 매우 실리주의에 기반하고 있다고 할 수 있다.

## 2. 바이든 내각의 평화 및 한반도 평화 인식

토니 블링컨(Antony Blinken) 국무부 장관, 제이크 설리번(Jake Sullivan) 백악관 국가안보 보좌관, 로이드 오스틴(Lloyd James Austin) 국방부 장관 등 바이든 정부 주요 인사들도 한반도 문제를 지역 안보 차원에서 바라본다. 이들은 바이든 대통령과 마찬가지로 한미동맹과 한반도 평화를 인도-태평양의 안정과 번영의 핵심축(linchpin)으로 강조하고 있다.<sup>252)</sup> 이들은 역내 안정과 평화에 영향을 줄 수 있는 한반도의 위협 변수가 북핵이라고 판단하고 이를 관리하고자 한다. 이들은 국제질서의 주요 가치로 민주주의를 강조하면서도 북한을 민주주의로 전환해야 할 필요성이나 가능성을 언급하

---

Economic Adviser Cecilia Rouse, May 14, 2021,” *The White House*, May 14, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2021/05/14/press-briefing-by-press-secretary-jen-psaki-and-chair-of-the-uncil-of-economic-advisers-cecilia-rouse-may-14-2021/>> (Accessed May 18, 2021).

251) *Ibid.*

252) “Secretary of Defense Lloyd J. Austin III and Secretary of State Antony Blinken Conduct Press Conference With Their Counterparts After a U.S.-ROK Foreign and Defense Ministerial (“2+2”), Hosted by the ROK’s Foreign Minister Chung Eui-yong and Minister of Defense Suh Wook,” *Department of Defense*, March 18, 2021, <<https://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript/Article/2541299/secretary-of-defense-lloyd-j-austin-iii-and-secretary-of-state-antony-blinken-c/>> (Accessed April 5, 2021).

지 않고 있다. 이는 북한을 자극하지 않으려는 의도로 해석할 수 있다. 또는 민주주의 이식은 외부로부터 되지 않는다는 과거 미국의 국제 평화구축 참여 경험 때문일 수 있다. 하지만 현재 글로벌 리더십 회복에 주력하고 있는 미국 입장에서는 ‘핵 위협이 관리되는 한반도’가 실익에 맞는 한반도 평화의 우선순위가기 때문이기도 하다. 어느 방향으로든 북한의 급격한 변화는 미국이 그리는 이러한 한반도 평화에 위협이 될 수 있다고 보는 것이다. 체제 변화 언급 없이 자유 민주주의 핵심 가치 중 하나인 인권을 이유로 북한을 압박하는 것도 이러한 맥락에서 이해될 수 있다. 인권 문제 제기는 북한 압박으로는 의미가 있지만 급격한 정세변화를 수반하는 것은 아니다.

### 가. 토니 블링컨(Antony Blinken)

취임 첫해를 맞는 바이든 정부에서 한반도 평화와 평화체제에 대한 논의가 활발하다고 할 수는 없다. 하지만 몇몇 내각 인사는 바이든 대통령에 비해 구체적으로 한반도 평화구축에 대한 입장을 밝힌 바 있다. 토니 블링컨 국무부 장관이 그중 하나다. 그는 오바마 정부에서 국무부 부장관으로 재임 시 “핵무기 없는 평화로운 한반도(2017년 1월)”가 미국의 목표라고 언급하였으며 2020년 미 대선 경선기간에도 CBS와의 인터뷰에서 핵무기 없는 한반도가 미국의 목표임을 분명히 했다.<sup>253)</sup> 그리고 국무부 장관으로 취임한 후에도 한반도 평화는 한반도 비핵화이고 그 핵심은 북한의 비핵화라고 밝혔다. 바이든 정부의 대북정책 리뷰가 끝난 직후 다수 언론사와 가진 인터뷰에서 그는 북한의 완전한 비핵화(complete denuclearization)가

253) “Biden Foreign Policy Adviser Antony Blinken on top global challenges,” *CBS* September 25, 2020, <<https://www.cbsnews.com/news/biden-foreign-policy-adviser-antony-blinken-on-top-global-challenges/>> (Accessed March 30, 2021).

한반도 평화의 기둥이라는 점을 여러 차례 강조했다. 한반도 평화의 주요 조건으로 북한의 핵 포기를 강조한 것이다. 따라서 ‘한반도 평화는 북핵 문제 해결과 불가분의 관계’라는 블링킨의 인식은 큰 변화 없이 상당 기간 유지되어 오고 있다고 말할 수 있다.

블링킨은 바이든 대통령과 마찬가지로 한반도 평화를 위한 북핵 문제 해결은 외교와 협상을 통해 단계적으로 이루어져야 한다고 보고 있다. 그는 북한의 핵무기는 ‘전쟁과 평화’의 문제이고 북한이 가까운 시일 내 무기고 전체(문맥상 핵무기 프로그램과 시스템)를 포기하지 않을 것이기 때문에 쉽게 해결될 사안은 아니라고 판단하고 있다. 그가 북핵문제 해결을 위한 지속적인 외교(*sustained, focused foreign policy*)를 강조하는 이유다. 특히 그는 그 외교가 실효를 거두기 위해서는 사안별로 북미 간 세밀한 조율과 협의가 필요하다는 점을 강조한다. 그가 북핵문제를 단계별(*in stages and phases*)로 해결해나가야 한다고 말하는 이유도 여기에 있다.<sup>254)</sup>

블링킨은 국무부 장관으로 임명되기 전부터 북핵문제에 단계적 이란 모델을 적용하는 것을 긍정적으로 평가했다.<sup>255)</sup> 그리고 단계적 해결 과정에서 북한이 핵을 포기하도록 유도하는 데 있어 제재 이행이 중요하다는 입장이다. 블링킨은 대북제재 완화는 완전한 비핵화의 중간 과정에서 해야 한다고 보고 있다. 구체적으로 그는 북한이 핵 프로그램을 공개하고, 국제 사찰하에서 핵물질농축·처리 인프라를 동결하고, 핵탄두 미사일 일부를 제거할 때 그에 상응하는 조치로 제한적인 제재 완화 조치를 취하는 것을 이상적으로 본다.<sup>256)</sup> 이러한 그의 입장은 국가안보 부보좌관과 국무부 부장관을

---

254) *Ibid.*

255) “The Best Model for a Nuclear Deal with North Korea? Iran” *The New York Times*, June 11, 2018, <<https://www.nytimes.com/2018/06/11/opinion/trump-north-korea-iran-nuclear-deal.html>> (Accessed April 23, 2021).



역임했던 오바마 정부 시절부터 계속되어 온 것이다. 블링컨은 평화 체제와 관련해 입장을 밝힌 몇 안 되는 바이든 정부 인사이기도 하다. 그는 우리 정부가 추진하려는 종전선언에 대해 소극적 입장을 밝힌 바 있다. 2018년 6월 싱가포르 정상회담에서 트럼프 대통령이 평화조약 논의를 한 것에 대해 북한이 핵을 포기하기 전에 그러한 논의를 하는 것은 바람직하지 않다고 비판했다.<sup>257)</sup>

바이든 대통령과 마찬가지로 블링컨 국무장관은 북핵문제 해결에 주변국의 협력과 공조를 필수적이라고 본다. 특히 바이든 정부 출범 이후 한반도 비핵화와 북핵문제 해결에 중국이 레버리지를 가지고 있음을 여러 차례 강조했다. 트럼프 정부 당시 블링컨은 중국이 북한에 핵무기 개발에 필요한 물자공급을 중단함으로써 북한의 핵무기 개발과 지도층에 영향력을 행사할 수 있다는 의견을 피력했다.<sup>258)</sup> 그리고 중국이 대북 제재에 참여함으로써 한반도 평화를 유지하는 것은 장기적으로 보면 중국에도 큰 이익이라고 밝힌 바 있다.<sup>259)</sup> 즉 블링컨은 한반도 평화구축 과정에 중국의 역할이 있고, 중국이 그 역할을 해주기를 원하고 있다.

블링컨은 한반도 평화는 중국뿐 아니라 일본과 함께 추진되어야 한다는 입장이다. 지난 3월 바이든 정부 출범 이후 한국을 처음 방문

---

256) *Ibid.* 원문은 “... in an interim agreement that requires North Korea to disclose all of its programs, freeze its enrichment and reprocessing infrastructure under international monitoring and destroy some warheads and missiles in return for limited economic relief.”

257) *Ibid.*

258) “Will Rex Tillerson Pass North Korea’s Nuclear Test?” *The New York Times*, March 15, 2017, <<https://www.nytimes.com/2017/03/15/opinion/will-rex-tillerson-pass-north-korea-nuclear-test.html>> (Accessed May 20, 2021).

259) “US Says Deal to Deepen North Korea Penalties is Advancing,” *Wall Street Journal*, October 28, 2016, <<https://www.wsj.com/articles/u-s-says-deal-to-deepen-north-korea-penalties-is-advancing-1477650943>> (Accessed May 20, 2021).

했을 때 그는 북한문제 해결을 위한 국제적 외교 노력에 일본의 협력이 중요하다는 점을 강조했다. 또한 지난 5월 미국의 대북정책 리뷰가 끝난 뒤 런던에서 가진 G7 회의에서 영국, 일본, 한국의 외교부 장관들과 만난 자리에서도 북한의 완전한 비핵화를 위해 한·미·일이 협력해야 한다고 강조했다.<sup>260)</sup> 요약하면 블링컨 국무부 장관은 제재 이행과 동맹국과의 협력을 바탕으로 북한을 대화의 자리로 나오게 한 뒤 단계적으로 비핵화를 실현하는 것을 이상적인 한반도 평화달성 로드맵으로 인식하고 있다.

### 나. 제이크 설리번(Jake Sullivan)

바이든 정부의 “중산층을 위한 대외정책”의 기반이 된 보고서를<sup>261)</sup> 쓴 저자 중 한 명으로 알려진 제이크 설리번(Jake Sullivan) 백악관 국가안보 보좌관도 블링컨과 같이 한반도 평화를 보다 큰 지역 평화 차원에서 인식하고 있다. 설리번은 바이든 정부 출범 이후 우리 국가안보실장과 가진 첫 통화에서 한미동맹이 인도-태평양 지역 내 평화와 번영의 핵심축이라고 강조했다. 설리번 역시 한반도 평화를 인도-태평양 지역에서 미국이 추진하는 평화정책의 틀에서 바라보고 있는 것이다. 그러나 바이든 대통령이나 블링컨 국무장관과 달리 북핵문제 해결에 있어 협상의 효과 및 중국의 역할에 대해 회의적인 인식을 하는 것으로 보인다. 대신 그는 대북 제재의 효과를 북한과의 협상에 기여한다는 측면에서 보고 있다.

---

260) “US Calls on North Korea to Engage Diplomatically,” Voice of America, May 3, 2021, <<https://www.voanews.com/usa/us-calls-north-korea-engage-diplomatically>> (Accessed May 20, 2021).

261) “Making U.S. Foreign Policy Work Better For the Middle Class,” *Carnegie Endowment for International Peace*, September 23, 2020, <[https://carnegieendowment.org/files/USFP\\_FinalReport\\_finall.pdf](https://carnegieendowment.org/files/USFP_FinalReport_finall.pdf)> (Accessed March 3, 2021).

이란 핵 합의 초기 회담과 2012년 가자(Gaza)지구 협상에서 핵심 역할을 한 것으로 알려진 설리번은 여러 매체를 통해 본인의 평화구상을 구체적으로 밝힌 바 있다. 2020년 5월 포린 어페어스(Foreign Affairs)에 다니엘 벤아임(Daniel Benaim)과 함께 기고한 글에서 군대를 앞세운 과거 중동정책은 실패했다고 진단하면서 공격적인 외교를 통해 지속가능한 역내 안정을 추구해야 한다고 역설했다.<sup>262)</sup> 이를 위해 미국의 중동정책은 군사적 접근을 버리고 적극적 외교와 협상을 통해 역내 주요 행위자 간에 새로운 합의를 도출하는 것이 중요하다고 적었다. 더불어 그는 중동 평화문제는 역내 양자회담 뿐만 아니라 다자회담 등 다양한 대화방식으로 추진되어야 한다고 주장했다. 그리고 이러한 대화를 위해서 미국의 군대뿐 아니라 주변국의 “지지”가 중요하다고 밝혔다.

특히 이란의 비핵화 논의와 관련해서 이란문제는 지역 국가들의 다양한 이슈와 함께 고려되어야 한다고 밝혔다. 이란만 따로 떼어 생각할 수 없다는 점을 분명히 한 것이다. 그리고 설리번은 이란문제에 대해 미국은 외교를 통한 단계적 접근법(phased approach)으로 다가가야 한다는 입장을 밝혔다. 이러한 그의 평화구축 비전은 안정적인 국제질서 확보를 기반으로 “중산층을 위한 대외정책”을 추진하고자 하는 바이든 정부의 대외정책 핵심기조로 자리 잡고 있다.

이란 모델과 유사한 접근 방법을 택할지에 대해 의견이 분분한 북핵문제에 대해서 설리번은 “미국의 대북정책은 적대적이지 않으면서 최종적으로는 한반도 비핵화를 위한 해결방안을 찾는 것을 목표로 한다. ... 미국의 접근방식은 전부 대 전부나 제로 대 제로가 아님”

---

262) Daniel Benaim and Jake Sullivan, “America’s Opportunity in the Middle East,” *Foreign Affairs*, May 22, 2020, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/middle-east/2020-05-22/americas-opportunity-middle-east>> (Accessed May 23, 2021).

을 강조하며 단계적 협상 가능성을 내비쳤다.<sup>263)</sup> 그는 2018년에도 북핵문제 해결에서 “일괄타결(grand bargain)” 방식의 실현 가능성은 매우 낮다고 보았다.<sup>264)</sup>

설리번은 2018년 싱가포르 북미정상회담에 대해 미국이 북한과 친구라고 느끼게 하는 것은 제재의 효과를 약화 시킬 뿐 아니라 북핵 협상에도 도움이 되지 않는다고 비판적 입장을 밝힌 바 있다.<sup>265)</sup> 그는 북한이 핵무기를 가지고도 미국이나 한국과 좋은 관계를 가질 수 있다는 시그널을 북한에 보내는 것을 우려했다. 이러한 대북협상에 대한 그의 우려는 대화로 중동문제를 풀어야 한다는 그의 입장과는 거리가 있는 것이다. 이러한 설리번의 인식 뒤에는 북한 및 북한의 핵 포기 가능성에 대한 회의적 평가가 자리 잡고 있다. 그 연장선상에서 설리번은 중국의 북한 압박 효과는 제한적이라고 보고 있다.<sup>266)</sup>

설리번은 한반도 평화체제 논의에도 회의적이다. 북한이 핵무기에 대한 태도를 바꾸지 않은 상태에서 남북관계 개선, 나아가 평화를 논의하는 것은 오히려 북한의 비핵화를 어렵게 한다고 지적했다. 즉 현재와 같은 상황에서의 평화체제 논의를 직접적으로 비판한 것이다. 그는 김정은과 트럼프의 2018년 정상회담 직전 워싱턴포스트

---

263) “Administration ‘proud’ of India aid effort: WH national security adviser,” *ABC News*, May 2, 2021, <<https://abcnews.go.com/Politics/administration-proud-india-aid-effort-wh-national-security/story?id=77440134>> (Accessed May 20, 2021).

264) “Transcript: Jake Sullivan talks with Michael Morell on ‘Intelligence Matters’ podcast, Sept. 11, 2018,” *CBS*, September 12, 2018, <<https://www.cbsnews.com/news/transcript-jake-sullivan-talks-with-michael-morell-on-intelligence-matters-podcast-sept-11-2018/>> (Accessed May 20, 2021).

265) *Ibid.*

266) “North Korea: Jake Sullivan on America’s policy dilemma,” July 7, 2017, *The Interpreter*, <<https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/caught-horns-policy-dilemma-us-and-north-korea>> (Accessed May 20, 2021).

에 기고한 글에서 북한이 원하는 일괄타결-평화협정, 북미관계 정상화, 제재 해제, 한미 연합훈련 축소를 포함-에 북미가 합의하더라도 구체적 실현방안에 대한 계획이 없는 한 실현 가능성은 매우 낮다고 비판했다.<sup>267)</sup> 설리번은 북한이 기만(cheating)할 가능성이 큰 것이 그 이유라고 설명했다.

#### 다. 웬디 셔먼(Wendy Sherman)

1997년부터 오랫동안 대북 협상에 관여한 국무부 부장관 웬디 셔먼은 한반도 평화는 한반도 비핵화를 통해 가능하다고 보고 있다. 클린턴 정부 대북정책 조정관으로 평양을 방문하기도 했던 셔먼은 바이든 정부에서 가장 부정적인 대북 인식을 가진 인물 중 한 명으로 알려져 있다. 셔먼의 이러한 대북인식은 북한의 변화에 대한 비관적 전망에 바탕을 두고 있다. 그는 이란보다 더 폐쇄적 사회가 북한이라고 규정하면서, “북한 사람들을 신뢰한 적이 없다”라고 말할 만큼 북한에 대한 불신이 깊다.<sup>268)</sup> 그래서 북핵문제 접근법으로 ‘이란식 딜’, 즉 단계적 해법에 부정적임을 밝히기도 했다.<sup>269)</sup> 핵무기를 가

---

267) “The Other Risk from Trump’s Talks with North Korea,” *Washington Post*, April 7, 2018, <<https://www.washingtonpost.com/news/global-opinions/wp/2018/04/06/the-other-risk-from-trumps-talks-with-north-korea/>> (Accessed April 23, 2021).

268) “Wendy Sherman: Negotiating With North Korea Does Not Require Trust,” *Asia Society*, June 13, 2018, <<https://www.youtube.com/watch?v=QGoF5bew8-A>> (Accessed June 1, 2021); “The Trump-Kim Summit: Reality TV or a New Era?,” *The New Yorker*, June 12, 2018, <<https://www.newyorker.com/news/news-desk/the-trump-kim-nuclear-summit-a-baffling-lack-of-details>> (Accessed April 20, 2021).

269) Wendy Sherman, “Don’t get too excited about the Korea Summit. There’s a Lot of Work to Do,” *Washington Post*, April 28, 2018, <[https://www.washingtonpost.com/opinions/dont-get-too-excited-about-the-korea-summit-theres-a-lot-of-work-to-do/2018/04/27/7c2d8ea2-4a55-11e8-827e-190efaf1f1ee\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/opinions/dont-get-too-excited-about-the-korea-summit-theres-a-lot-of-work-to-do/2018/04/27/7c2d8ea2-4a55-11e8-827e-190efaf1f1ee_story.html)> (Accessed April 20, 2021).

진 북한을 이란문제 해결 방식과 같이 채찍과 당근을 주어서 해결할 수 없다고 보는 것이다. 대신 강도 높은 제재 이행과 한미 군사훈련 그리고 인권 문제 제기 등을 통한 압박이 북한에 변화를 가져올 수 있다고 본다.<sup>270)</sup> 그리고 서먼은 설리번과 달리 북핵문제 해결에 중국의 역할을 중시한다.<sup>271)</sup>

특히 서먼은 주한미군이 미국의 이익에 중요하다고 인식하고 있다. 그렇다면 서먼은 한미 연합훈련 축소나 연기에 부정적인 입장을 가지고 있을 가능성이 크다. 서먼이 ‘한반도 평화프로세스’ 과정에서 제기될 수밖에 없는 이들 문제에 다소 소극적인 입장을 가질 가능성이 크다는 것이다. 한반도 평화체제 논의에도 적극적으로 나서지 않을 것으로 보인다.

## 라. 로이드 오스틴(Lloyd James Austin)과 캐슬린 히스(Kathleen Hicks)

로이드 오스틴 국방부 장관과 히스 국방부 차관은 한반도와 관련한 경험이 많지 않다. 바이든 정부의 첫 국방부 장관인 로이드 오스틴의 경우, 아시아-태평양 지역 근무 경험이 전무하다.<sup>272)</sup> 로이드와 히스는 북핵문제를 한반도보다 지역 차원에서 보고 있다. 이들은

---

270) 하지만 서먼은 정무차관을 지낸 2005년에 한일위안부 갈등에 대해 민족주의 감정을 이용해 과거의 죄를 비난하는 정치 지도자는 값싼 박수를 받을 수 있다고 언급해 인권 문제 제기를 정치적 관점에서 이해하는 모습을 보이기도 했다. 관련 내용은 다음을 확인; <<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=104&oid=047&aid=0002299091>> (Accessed April 21, 2021).

271) 중국을 북핵문제 해결의 핵심축(linchpin)이라고 언급함. 관련 내용을 다음을 확인; <[https://www.washingtonpost.com/opinions/dont-get-too-excited-about-the-korea-summit-theres-a-lot-of-work-to-do/2018/04/27/7c2d8ea2-4a55-11e8-827e-190efaf1f1ee\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/opinions/dont-get-too-excited-about-the-korea-summit-theres-a-lot-of-work-to-do/2018/04/27/7c2d8ea2-4a55-11e8-827e-190efaf1f1ee_story.html)>, (Accessed April 21, 2021).

272) 로이드 오스틴 국방장관 임명과 관련해 제117대 미 연방의회는 현역 퇴직 7년 이내 국방장관에 임명될 수 없도록 규정한 미국 법에 예외 규정을 삽입하려 법안을 상정했는데, 현재까지 가장 많은 민주당 하원 반대표를 받은 표결로 알려짐(2021년 5월 말 기준).

북핵문제가 아시아 지역의 평화 실현에 위협이 된다고 진단하고 있다. 그런데 이들은 한반도 평화문제를 핵문제보다 한미동맹과 미군 주둔에 방점을 두고 이해하고 있는 것으로 보인다. 지난 3월 한국을 방문한 오스틴 장관은 평화는 군사동맹 기반 위에 가능하다고 말하면서 한미동맹이 북핵 위협에 중요한 억지력을 제공한다고 강조했다.<sup>273)</sup> 즉 오스틴은 북한에 대한 억지력이 한미동맹의 핵심 가치라고 인식하고 있다. 동시에 그는 한미동맹이 ‘중국의 위협’에 맞서는 데도 중요한 역할을 한다고 보고 있다.<sup>274)</sup>

오스틴은 한국이 전작권(OPCON) 전환을 위한 조건을 충족하는데 시간이 더 걸릴 것이라고 말한 바 있다.<sup>275)</sup> 자주국방 확립에 중요한 전작권 전환은 시간이 걸리더라도 이루어질 가능성이 크다. 하지만 오스틴 장관의 이러한 발언은 우리가 구상하는 평화체제 구축보다 소극적 평화에 집중하고 있는 바이든 정부의 분위기를 반영한다고 할 수 있다.

북핵문제 해결을 위해 다자적 접근을 지지해온 캐슬린 히스(Kathleen Hicks) 국방부 차관은 오바마 정부에서 국방부 수석 부차관으로 재임하면서 ‘아시아로 회귀(pivot to Asia)’ 정책에 관여했다. 히스는 한반도에서 미군 주둔의 필요성을 강조해 온 대표적인 인물이다. 히스는 한반도의 완전하고 지속적인 평화가 달성되어도

---

273) Doug Bandow, “Does North Korea Keep Lloyd Austin Up at Night?” *The National Interest*, March 20, 2021, <<https://nationalinterest.org/feature/does-north-korea-keep-lloyd-austin-night-180585>> (Accessed May 10, 2021).

274) “KIM AND GET IT: Defense secretary warns US forces ready to ‘fight tonight’ after North Korea warning,” *The Sun*, Mar 18, 2021, <<https://www.thesun.co.uk/news/14384506/us-defense-secretary-north-korea-warning-fight-tonight/>> (Accessed May 10, 2021).

275) “Defense secretary Austin to North Korea: US is ready to ‘fight tonight,’” March 18, 2021, *New York Post*, <<https://nypost.com/2021/03/18/defense-secretary-to-north-korea-us-is-ready-to-fight-tonight/>> (Accessed May 10, 2021).

한반도는 미국의 전략적 기지로 주한미군 주둔은 계속되어야 한다고 밝힌 바 있다.<sup>276)</sup> 이는 히스 차관이 한반도에 평화가 구축되어도 미국의 전략적 이익 계산법은 크게 달라지지 않는다고 생각하고 있음을 시사한다. 다시 말해 히스는 ‘한반도의 평화’가 미국의 지역 안보 우려를 불식시키는 것은 아니라고 보는 것이다. 요약하면 국방부 두 수장 모두 한미동맹과 미군 주둔이 한반도 평화의 핵심이라고 인식하고 있으며 그 평화는 지역 평화 차원에서 고려되어야 한다고 보고 있다.

### 마. 커트 캠벨 (Kurt Campbell)

커트 캠벨 백악관 국가안보회의 인도-태평양 조정관은 대중 강경론자로 알려져 있다. 캠벨 조정관은 지난 5월 스탠퍼드 대학 (Stanford University) 강연에서 중국과 협력의 시기가 끝나고 경쟁의 시대가 오고 있다고 말했다.<sup>277)</sup> 그리고 지난 7월 미국 아시아 소사이어티(Asia Society) 세미나에서는 다음 세대까지도 세계의 중심이 될 인도-태평양 지역에서 중국의 대만 및 호주에 대한 공세적 접근에 우려를 표했다.<sup>278)</sup>

---

276) Kathleen H. Hicks, Michael J. Green and Heather A. Conley, “Donald Trump Doesn’t Understand the Value of U.S. Bases Overseas,” *Foreign Policy*, April 7, 2016, <<https://foreignpolicy.com/2016/04/07/donald-trump-doesnt-understand-the-value-of-u-s-bases-overseas/>> (Accessed May 10, 2021).

277) 원문은 다음과 같다. “The period that was broadly described as engagement has come to an end” … “the dominant paradigm is going to be competition.” 관련 자료는 다음을 참조 “Biden czar Says Era of Engagement with China is Over” <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-05-26/biden-s-asia-czar-says-era-of-engagement-with-xi-s-china-is-over>> (Accessed June 29, 2021).

278) “Kurt Campbell: U.S. and China Can Do-Exist Peacefully,” *Asia Society*, July 6, 2021, <<https://asiasociety.org/policy-institute/kurt-campbell-us-and-china-can-co-exist-peacefully>> (Accessed August 30, 2021).



인도-태평양 정세와 전략을 중국 중심으로 판단하고 있는 커트 캠벨은 한반도 평화구축이나 평화체제에 대해 직접적으로 의견을 밝힌 것이 많지 않다. 하지만 그가 북한의 비핵화를 한반도 평화의 기반으로 인식하고 있는 것은 분명해 보인다. 그는 오바마 정부에서 동아태차관보로 한반도정책을 담당하며 북핵문제 해결을 위해 포괄적 패키지 접근방식을 제시한 바 있다.<sup>279)</sup> 캠벨은 포괄적 패키지 이행을 위해 북한이 비핵화 합의를 이행할 분명한 조치를 취해야 함을 강조했다.<sup>280)</sup> 북핵문제 해결에 대해 이러한 견해를 가진 그가 미국이 먼저 평화조치를 취하는 전략을 지지할 가능성은 낮아 보인다.<sup>281)</sup>

그런데 캠벨은 최근 한 인터뷰에서 「북미 싱가포르 합의」를 언급하면서 궁극적으로 미국은 한반도의 완전한 비핵화를 위해 실용적 조치를 강구할 것이라고 밝혔다.<sup>282)</sup> 이러한 그의 태도 변화는 성과를 바탕으로 한 실리주의 대북정책을 추진하고 있는 바이든 정부의 기조에 발맞추려는 노력으로 보인다.

279) “북한, 비핵화 행동 먼저 보여라. 매력 느낄 만한 패키지 주겠다,” 『중앙일보』, 2009년 7월 20일, <<https://news.joins.com/article/3692947>> (검색일: 2021.5.1.).

280) “커트 캠벨 차관보, 남북관계 진전, 한국 판단이 중요,” 『VOA』, 2010.10.6., <[https://www.voakorea.com/a/kurt-cambell-104435654/1336555.html](http://www.voakorea.com/a/kurt-cambell-104435654/1336555.html)> (검색일: 2021.4.5.).

281) 캠벨은 북한에 대한 인도적 지원 가능성을 보여 유연한 대북정책 가능성을 시사하기도 하였다. 관련 자료는 다음을 참조: “캠벨 前차관보” 북에 인도적 지원 메시지 좋아...바이든 실행가능,” 『연합뉴스』, 2021년 11월 20일, <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20201120170200071>> (검색일: 2021.5.1.).

282) “U.S. will build on Singapore agreement with N. Korea: Campbell,” *Yonhap NEWS Agency*, May 19, 2021, <<https://en.yna.co.kr/view/AEN20210518003900325>> (Accessed May 19, 2021.).

### 3. 미 연방의회의 평화 및 한반도 평화 인식

지난 5월 문재인 대통령이 미국을 방문했을 때 미 연방의회는 결의안(resolution)을 발의하고 한반도 평화문제를 언급했다. 당시 결의안에는 “북한의 완전하고 검증가능하며 불가역적인 비핵화(CVID)와 한반도 평화구축을 위한 공동 전략을 통해 한미가 긴밀히 조율된 외교적 노력”을 할 것을 촉구하는 내용이 담겨 있다.<sup>283)</sup> 그런데 사실 미 연방의회가 평화 또는 평화구축 방안에 대해 논의하는 것은 흔치 않다.

미국의 경우 선전포고 권한은 연방의회에 있다. 미국이 전쟁을 시작하고 끝내는 것을 결정할 권한이 연방의회에 있다는 것이다. 그래서 전쟁의 개시와 종결에 대한 찬반이나 관련 예산문제에 대한 연방의회 논의는 활발하다. 하지만 평화 또는 평화구축에 대한 연방의회의 논의는 많지 않다. 게다가 상·하원 모두에서 어렵게 다수당 지위를 유지하고 있는 민주당 계파 갈등도 제117대 의원들이 환경과 기후변화를 제외한 국제문제에 관심을 갖기 어렵게 만들고 있다. 민주당 내 강한 진보계파인 ‘의회진보 그룹(Congressional Progressive Cause: CPC)’의 세력 확장과 소수인종 의원의 의석 비율이 늘어남에 따라, 실업, 세금, 인종, 환경과 관련된 이슈가 민주당 의원들에게 그 어느 때보다 주요한 입법 쟁점이 되고 있다. 민주당 진보계파 소속 의원과 소수인종 출신 의원들은 이들 사안에 대해 중도 진보계파 의원들이 더욱 적극적인 입법 활동을 하도록 압박하고 있다. 이러한 민주당 내 분위기는 2022년 중간선거 승리를 위한 당내 결집과

---

283) 미 상원의원 6명이 5월 13일 발의한 결의안 서문에는 다음과 같이 기술되어 있다.  
“Recognizing the importance of the United States–Republic of Korea relationship to safeguarding peace security and prosperity on the Korean Peninsula in the Indo–Pacific region and beyond...”

지지가 필수적인 바이든 대통령을 포함한 민주당 지도부가 세계평화와 안보를 위해 미국의 자원을 쓰는 데 제약으로 작용하고 있다.<sup>284)</sup>

연방의회의 외교 및 안보와 관련한 대표적 활동으로 법 제정, 특정 사안에 대한 청문회 개최 그리고 결의안 및 공동성명 채택 등이 있다. 국방 및 외교정책과 관련된 예산법인 「대외활동수권법(Foreign Operations, Export Financing and Related Programs Appropriations Act)」과 「국방수권법(National Defense Authorization Act: NDAA)」이 연방의회의 대표적인 법 제정 활동이다. 반면 연방의회가 결의안을 통과시키거나 공동성명을 발표하는 것은 법적 구속력이 거의 없는 입법 활동이다. 하지만 결의안과 공동성명은 특정 사안에 대한 연방의회의 의사를 밝히거나, 대중적 관심과 지지를 유도할 수 있다는 면에서 의미가 크다. 2010년 북한의 연평도 공격과 같은 무력도발, ICBM 발사, 핵무기 실험 등에 대해 연방의회가 규탄 결의안을 통과시키고 성명을 발표했던 이유도 여기에 있다. 즉 북한의 도발을 미 국민이 심각하게 받아들이고 있음을 보여주고, 관련 논의나 법 제정에 유리한 분위기를 만든 것이다.

한반도 평화체제 구축과 관련된 연방의회의 대표적 활동으로 대북 제재법 제정이 있다. 연방의회는 한반도 평화프로세스의 핵심 목표인 한반도 비핵화와 관련해 다수의 대북 제재법을 통과시켜왔다. 미 연방의회는 대북 제재가 북한의 핵개발을 저지할 수 있다고 보는 것이다. 가장 최근에 제정된 미국의 대북 제재법은 2019년에 통과된 일명 「오토워ම්비어법(Otto Warmbier North Korea Nuclear Act, 2019)」이다. 이 법은 2020년 「국방수권법(NDAA)」의 일부로 편입되어 통과되었다.<sup>285)</sup> 이 법은 북한과의 금융거래를 제

---

284) 바이든 대통령은 중도 진보 계파 '신민주 연합(New Democrat Coalition)' 소속이다.

한하는 법으로, 특히 세컨더리 보이콧(Secondary Boycott) 규정이 핵심이다.

하지만 2021년 바이든 정부가 들어서면서 시작된 제117대 연방의회가 한반도 평화와 관련해 제정한 법은 아직 없다. 하지만 세 개의 주목할 만한 입법 활동이 있다. 먼저 「이산가족상봉법(Divided Families Reunification Act)」이 지난 7월 하원을 통과한 것이다.<sup>286)</sup> 또 다른 주목할 만한 두 개의 법안은 지난 3월과 5월에 각각 발의된 「대북 인도적 지원 개선법(Enhancing North Korea Humanitarian Assistance Act)」과 「한반도 평화법(Peace on the Korean Peninsula Act)」이다.

먼저 9월 「이산가족 상봉법(Divided Families Reunification Act)」은 하원을 통과한 뒤 상원 외교위원회(Committee on Foreign Relations)에서 검토 중이다.<sup>287)</sup> 이 법안의 핵심 내용은 미 국무부가 한국 정부와 상의해 미국에 살고 있는 한인이 북한에 있는 가족과 만날 수 있는 방안을 마련하고 연방의회에 정기적으로 보고하는 것

---

285) 국방수권법은 미국의 국방 정책 및 활동과 관련해 매년 제정되는 예산법이다. 미국의 국방수권법 및 대북 제재와 관련한 상세한 논의는 다음을 참조: 민태은 외, 『미국의 대북 독자 제재: 정치적 배경과 법적 기반 분석』 (서울: 통일연구원, 2020).

286) 현재 이 법안(H.R. 826)은 2월에 발의되어 7월에 하원을 통과한 뒤 7월 20일 자로 상원에 넘겨진 뒤, S. 2688번이 부여되어 검토 중이다. 이 법안은 민주당 뉴욕주 의원 그레이스 멩(Grace Meng)에 의해 발의되었고, 그 외 27명이 공동발의자로 이름을 올리고 있다. 관련 내용은 다음 미 입법사이트 참조: <<https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/826>>.

287) 2016년에는 미의회 상·하원이 미국 내 한인 이산가족이 북한 가족과 만날 수 있도록 하고 북한이 관련 조치를 취할 것을 촉구하는 결의안(H.Con.Res.40)을 통과시킨 바 있다. 이 결의안 관련 내용은 다음 미 입법사이트 참조: <<https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-concurrent-resolution/40?q=%7B%22search%22%3A%5B%22H.Con.Res.40+2016+North+Korea%22%5D%7D&s=4&r=11>>. 미국 내 이산가족과 관련한 내용은 다음 글을 참조: Paul Lee, "U.S.-North Korea Divided Families," *NCNK* <<https://www.ncnk.org/resources/briefing-papers/all-briefing-papers/u.s.-north-korea-divided-families>> (Accessed September 1, 2021).

이다. 또한 이 법안은 국무부 북한 인권 특사가 북한에 이산가족이 있는 한인 대표와 협력하여 상봉 노력을 하고 이를 주기적으로 보고 하도록 하고 있다.

「대북 인도적 지원 개선법(Enhancing North Korea Humanitarian Assistance Act)」은 지난 3월 민주당 의원 앤디 레빈(Andy Revin, 미시간)이 발의한 것으로, 9월 현재 하원 통과를 위해 논의 중에 있다.<sup>288)</sup> 이 법안의 주요 내용은 대북 제재로 인한 북한의 인권상황에 대한 우려다. 보다 자세히 살펴보면, 이 법안은 대북 제재로 인해 북한에 대한 인도적 지원이 제대로 이루어지지 못하고 있다는 점을 지적하고 있다. 그래서 이 법안의 통과를 통해 대북 인도적 지원을 활성화해야 한다는 것이다. 구체적으로 이 법안은 비정부기구 활동을 목적으로 하는 개인 컴퓨터는 제재 항목인 사치품(luxury goods)에서 제외할 것을 요구하고 있다. 또한 법안은 미국 여권 소지자가 인도적 지원을 위해 북한을 여행하는 것을 허용하는 것과 관련된 내용을 담고 있다. 더불어 비정부기구가 대북 인도적 지원을 원활하게 하도록 미 국무부가 UN 미대표를 통해 UN을 설득해야 한다는 내용도 포함하고 있다. 요약하면 이 법안은 제재하에서 미국의 대북 인도적 지원을 촉진하는 내용을 담고 있다.

「한반도 평화법(Peace on the Korean Peninsula Act)」은 지난 5월 민주당 하원의원 브래드 셔먼(Brad Sherman, 캘리포니아)이 14명의 동료 민주당 의원들과 함께 공동발의 하였다.<sup>289)</sup> 이 법은 우리의 평화체제 구상이 담고 있는 종전선언,<sup>290)</sup> 싱가포르 정상회담

---

288) 이 법안과 관련한 내용은 다음 미 입법사이트 참조: <<https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/1504?q=%7B%22search%22%3A%5B%22Enhancing+North+Korea+Humanitarian+Assistance+Act%22%5D%7D&s=5&r=1>>.

289) 이 법안과 관련한 내용은 다음 미 입법사이트 참조: <<https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/3446>>.

290) 지난 의회 제116대 미 의회에서는 종전선언과 관련한 결의안(H.Res.152)이 통과되었다.

합의사항 이행, 북한에 대한 인도적 지원, 북한 방문 및 여행, 북미 연락사무소 개설 등에 대한 연방의회의 이해와 평가를 담고 있다. 그리고 이 법안은 통과 시 논의된 상황에 변화를 가져올 수 있도록 미 국무부가 관련 노력을 하도록 규정하고 있다. 이 법안은 한반도 평화를 위한 미국의 역할을 구체적으로 규정하기보다 미 연방의회의 한반도 상황 평가를 주된 내용으로 하고 있다. 게다가 공화당 의원은 한 명도 공동발의자로 참여하지 않았다. 그만큼 연방의회 의원들의 한반도 평화에 대한 이해와 관심이 크지 않고 정당 간 이견도 있다는 것을 의미한다.

이 밖에 제117대 미 연방의회가 한반도 평화와 관련해 논의한 예로 문재인 대통령이 지난 5월 미국을 방문했을 때 문재인 대통령을 환영하는 결의안을 채택한 것이 대표적이다.<sup>291)</sup> 이 결의안은 ‘북한의 완전하고 검증 가능한 불가역적 비핵화(CVID)’를 위해 한미가 노력해야 한다는 것을 핵심 내용으로 한다. 또한 한반도 평화를 구축하기 위해서 한·미·일 3국이 긴밀히 협력할 것을 주문하고 있다. 여기서 주목할 만한 점은 미 연방의회가 한반도 평화는 ‘CVID’를 통해 가능하다는 입장을 문서로 밝힌 것이다. 즉 민주당 우위의 현 미 연방의회도 트럼프 행정부 당시처럼 북한의 비핵화를 한반도 평화의 주요 전제로 인식하고 있으며 요구하는 비핵화의 수준도 엄격하다. 이러한 연방의회의 입장은 대북 제재법의 완화 및 해제의 주체인 미 연방의회가 대북 제재법과 관련한 변화의 움직임을 보이지 않는 이유를 설명해 준다. 즉 연방의회는 북한의 핵개발 저지 및 비핵

---

당시 이 결의안은 공화당 하원의원 로 카나(Ro Khana, 캘리포니아)에 의해 발의되었다.

291) H. Res. 416번이 부여된 이 결의안의 제목은 “Recognizing the importance of the United States–Republic of Korea Relationship to safeguarding peace, security and prosperity on the Korean peninsula, in the Indo–Pacific region, and beyond, and welcoming the visit of President Moon Jae-in to the United States”이다.

화를 제재 완화 및 해제와 같은 한반도 평화구축에 필요한 조치의 선결 조건으로 인식하는 것이다.

요약하면 미 연방의회의 평화 및 평화구축 논의는 활발하지 않다. 한반도와 관련해서도 대북 제재 관련 입법 활동 외에는 직접적으로 한반도 평화를 위한 법안이나 대책 마련에 적극적이지 않다. 바이든 정부의 미 연방의회에서 논의된 법안과 결의안을 중심으로 살펴본 결과, 현 연방의회는 한반도 평화와 관련해 북핵, 북한 인권, 그리고 종전선언에 관심이 있다. 특히 이번 제117대 연방의회는 한반도 평화와 관련해 대북 인도적 지원에 관심을 두고 있다. 그리고 한반도 평화프로세스의 핵심 사안인 비핵화에 대해서 현 연방의회는 북한의 검증 가능하고 불가역적 수준의 비핵화를 기대하고 있다.

#### 4. 요약 및 소결

한반도 평화체제 구축 방안인 ‘한반도 평화프로세스’가 성공하기 위해서는 북핵 협상과 종전선언 당사자인 미국의 역할이 크다. 우리가 바이든 정부의 평화인식을 이해하고 관련 협력방안을 모색하는 것이 중요한 이유가 여기에 있다. 미국 입장에서 북핵문제를 포함한 한반도 평화와 안정은 미국이 역내 영향력을 유지·확대하는 데 주요한 기반이다. 특히 심화하는 미중경쟁이 서로 다른 정치구조와 가치로 인해 상당 기간 지속될 수밖에 없는 상황에서 한반도 평화는 미국의 중요한 역내 전략자산이다. 5월 한미정상회담에서 확인된 미국의 한반도 평화에 대한 강한 의지도 이러한 인식에 기반하고 있다.

그러나 미국이 우리와 함께 한반도 평화를 위해 노력하겠다는 것이 우리의 ‘한반도 평화프로세스’가 제안하는 로드맵과 이와 관련한

미국의 역할에 동의한다는 의미는 아닐 수 있다. 왜냐하면 한미 양국이 한반도 평화라는 가치에는 동의하더라도 우선 목표와 정책추진 방안은 서로 다를 수 있기 때문이다. 우리 정부가 추진하는 한반도 평화의 최종 목표는 ‘법적, 제도적, 실질적’으로 한반도에서 남북이 평화롭게 공존하는 것이다. 다시 말해 남북이 전쟁의 위협이 없는 상황을 넘어 정치·사회·경제·문화적으로 함께 번영하는 상생의 공동체인 평화체제를 만드는 것이다. 그래서 이러한 공동체 실현을 위한 종합계획인 ‘한반도 평화프로세스’는 남북 간 소통과 교류를 핵심 수단으로 상정하고 있다. ‘한반도 평화프로세스’는 남북관계 개선과 북한의 비핵화 추진이 상호 동력이 되어야 성공할 수 있다는 것이다.

하지만 앞서 논의한 바와 같이 비핵화를 한반도 평화로 보는 시각이 바이든 정부의 지배적 인식이다. 현재 바이든 대통령과 주요 정부 인사들은 비핵화를 한반도 평화의 우선 목표로 두고 있다. 일부 인사는 북한이 핵무기를 가지고도 남한과 좋은 관계를 맺을 수 있다고 기대하는 것을 우려한다. 그래서 남북교류 및 경제협력도 우려의 시선으로 보고 있다. 그들은 북한이 핵무기에 대한 태도를 바꾸지 않는 상황에서 남북관계 개선 노력, 나아가 평화체제 논의는 오히려 북한의 비핵화를 어렵게 할 수 있다고 지적한다.

이러한 바이든 정부의 한반도 평화 인식은 실리주의에 기반하고 있다. 구체적으로 바이든 정부는 냉전 이후 미국 정부가 그래왔듯이 국제사회에서 자유, 인권 그리고 민주주의 가치를 실현하는 데 주도적 역할을 하고자 한다. 하지만 현실에서 바이든 정부는 이러한 가치가 실익에 부합하는가를 고민하는 모습을 보인다. 그리고 이때 미국의 실익 여부는 미 중산층에 번영을 가져오는지 여부가 판단기준이다. 특히 바이든 정부는 미중경쟁의 향후 판세가 국제무대에서 미국이 가질 이익의 크기와 성격을 결정할 것으로 보고 중국을 억제하



는 것을 대외정책의 핵심 목표와 전략으로 삼고 있다.<sup>292)</sup> 미국이 동북아를 포함한 인도-태평양 지역에서 국제질서와 리더십을 재확립하고자 하는 이유가 여기에 있다.

요약하면 바이든 정부는 세계 리더십 재건을 통한 중국 억제가 미국의 이익, 특히 중산층의 이익을 확보하는 길이라고 판단하고 있다. 그래서 바이든 정부는 이러한 미국의 대외정책을 안정적으로 추진할 수 있는 여건이 조성된 상황을 평화로 보는 것이다. 다시 말해 안정적 현상을 교란해 미국의 대외정책 추진에 방해가 되는 것은 평화가 아닌 것으로 본다. 이런 이유로 중국의 인권 문제, 미얀마의 민주화 운동에 우려는 표명해도 적극적으로 개입하지는 않는다. 오히려 미국의 적극적 개입이 현상의 불확실성을 높일 수 있기 때문이다.

이러한 실리주의에 입각한 바이든 정부의 소극적 평화 인식은 한반도 평화에 대한 접근 태도에도 투영되어 있다. 바이든 정부의 한반도 평화 인식은 한반도 비핵화를 통해 미국에 우호적인 경제 및 외교환경을 역내에 조성하여 미 중산층의 안정과 번영을 확보하는데 방점이 있다. 자세히 설명하면, 현시점에서 바이든 정부는 미국의 실익에 직접적인 영향을 주는 중대한 한반도 사안이 북핵이라고 판단하고 있다. 그래서 한반도 평화의 문제를 북핵 관리, 나아가 비핵화에 집중해서 보고 있다. 물론 바이든 정부는 ‘당사자주의’에 입각해 북핵 협상 당사자로서 북핵문제를 해결하려 할 것이다. 그래서 북핵문제 관련 주요 결정을 한국 정부가 하는 것을 원치 않을 것이다. 그 대신 남북교류·협력과 같은 문제에 대해서는 당사자주의에 입각해 남북이 주도적으로 하는 것을 원칙적으로 지지할 것이다.

---

292) The White House, “Interim National Security Strategic Guidance” (NSC-1v2) <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>> (Accessed March 31, 2021).

하지만 미국은 남북교류가 인도-태평양 및 동북아에서 미국의 이익을 훼손하지 않는지 예의 주시할 것이다. 왜냐하면 대중국 억제가 바이든 정부의 핵심 대외정책 목표이기 때문이다.<sup>293)</sup> 바이든 정부의 한반도 평화에 대한 입장은 한미동맹 강화를 기반으로 북핵 문제가 미국의 대중국 정책추진 동력을 약화하지 않도록 관리하는 것을 핵심으로 한다는 것이다. 바이든 정부의 대북정책 기조인 ‘성과 중심의 대화’도 무력 충돌을 피하면서 북핵문제가 미국의 인도-태평양 전략에 예측할 수 없는 변수가 되는 것을 경계하는 정책이라고도 볼 수 있다. 바이든 정부가 북한의 비핵화를 이끌어낼 방법론 논의에 집중하는 반면 ‘한반도 평화프로세스’의 핵심 과정인 남북경제협력, 종전선언, 한미 군사훈련, 미군 주둔 문제 등에 대한 논의에 신중한 이유가 여기에 있다. 이러한 사안들이 역내에서 미국이 현상(status-quo)을 유지하는 데 부정적인 변화를 가져올 가능성을 우려하는 것이다. 결과적으로 바이든 정부는 외교와 협상 등 북핵문제를 무리 없이 풀어 갈 ‘접근방식’에 집중할 수밖에 없다. 법적·실질적 평화를 목표로 하는 포괄적 한반도 평화체제 구축에 필요한 종전선언, 대북 제재 완화 등은 현상의 변동을 가져올 수 있어 미국이 신중하게 접근할 수밖에 없다는 것이다.

따라서 현시점에서는 북한과 비핵화 협상을 진전시킬 모멘텀을 마련하는 것이 우선되어야 한다. 이를 위해서 북한이 비핵화와 관련하여 태도 변화를 보이도록 외교력을 집중해야 한다. 미국의 대화 의지는 확고하다. 하지만 미국의 대화 실행은 여러 가지 국내외 여건으로 동력이 약하다. 따라서 대화 재개의 모멘텀을 북한에서 찾는 노력이 필요하다. 우리가 북한이 대화에 나서도록 적극적으로 북한을 설득할 필요가 있다. 그리고 이러한 북한의 대화 재개 의사가 미

---

293) *Ibid.*

국의 평화프로세스 논의나 참여로 이어지도록 하기 위해서는 북한이 어떠한 형태로든 비핵화 관련 조치를 하도록 해야 한다. 북한의 비핵화 관련 조치를 유도하기 위해서는 우리가 북한에 원하는 관련 조치를 보다 분명한 언어로 전달하는 것이 선행되어야 한다.

# VI. 결론: 한반도 평화를 위한 한미관계





## 1. 연구요약

본 연구는 미국의 한반도 평화에 대한 인식을 이해하기 위해 미국이 참여한 평화구축 활동을 통시적 분석과 사례분석을 통해 살펴보았다. 더불어 한반도 평화체제 구축에 대한 바이든 정부의 입장을 이해하기 위해 바이든 대통령 및 내각과 미 연방의회의 평화 인식을 분석하였다. 구체적으로 II장에서는 역대 한국 정부의 한반도 평화 논의 전개 과정을 살펴보고, 한국과 미국의 한반도 평화논의와 관련한 쟁점 사안을 분석하였다. 분석 결과에 따르면 한반도 평화논의를 공식화한 노태우 정부부터 문재인 정부에 이르기까지 한국 정부는 한반도 평화구축의 필요성을 강조해 왔다. 그러나 방법론에서는 차이를 보여왔다. ‘한반도 평화논의 착수기’인 노태우·김영삼 정부는 세계적인 탈냉전 분위기 속에서 한반도 평화논의를 국제적 차원으로 확대하는 데 주력하였다. ‘교류 기반의 평화 추진기’인 김대중·노무현 정부에서는 남북관계 개선이 한반도 평화 정착의 선결 과제였다. 그래서 이 시기 한반도 평화논의에서는 남북 간 대화와 협력을 중시했다. 하지만 이후 이명박·박근혜 정부는 국제 규범에 기반한 평화 추진을 강조했다. 이 시기의 한국 정부는 국제사회와의 공조와 남북 간 경제협력을 통해 북핵 문제를 해결하고자 했다. 마지막으로 문재인 정부는 한반도에서 평화체제 구축을 평화의 최종 목표로 추진하고 있다. 이러한 면에서 문재인 정부는 ‘평화 최우선 추구기’라 할 수 있다. 문재인 정부는 한반도 평화체제 구축을 위해 남북대화를 강조함과 동시에 종전선언 및 평화협정 체결을 위한 국제사회의 지지를 확보하기 위해 노력하고 있다. 이렇듯 방법론에서는 차이를 보이지만, 역대 정부 모두 한반도 평화구축에 있어서 한미동맹을 바탕으로 한 미국의 역할과 중요성을 강조했다. 그러나 한반도

평화 문제가 미국의 대외정책에서 우선순위가 되지 못하면서 북핵 문제를 제외한 한미 간 한반도 평화논의는 활발하게 진행되지 못했다. 대신 한미 양국은 전작권 전환 및 대북 지원 문제를 중심으로 논의를 이어오고 있다.

III장에서는 냉전 전후 미국이 참여한 평화구축 참여사례를 분석하여 미국의 평화인식을 통시적으로 분석하였다. 구체적으로 1948년부터 지금까지 미국이 참여한 총 71차례의 유엔 평화구축 활동 사례와 냉전 이후 미국이 주도한 31개 평화구축사례를 유형별로 구분하여 변화양상을 분석하였다. 분석 결과에 따르면 냉전 이후 미국 정부의 국제평화에 대한 인식은 자유주의적 국제질서에 부합하는 보편적 가치와 규범을 중시하는 광의적 관점의 국제평화를 추구하는 방향으로 변화했다. 하지만 9·11 테러 이후 미국의 국제평화에 대한 인식과 평화구축 활동의 초점은 테러와의 전쟁으로 이동했다. 2001년부터 아프가니스탄과 이라크 그리고 시리아와 소말리아 등의 분쟁지역에서 국제 테러 조직들과 이슬람 극단주의 무장 단체들을 격퇴하기 위한 군사 작전을 수행해 온 미국의 평화구축 활동에서 발견할 수 있는 특징은 유엔보다는 동맹국들을 동원한 독자적 접근을 선호해 왔다는 것이다. 하지만 테러와의 전쟁 역시 기본적으로는 국제사회에서 인권, 자유 그리고 민주주의를 지키고자 한 광의적 평화 인식에 기반하고 있다.

IV장에서는 사례연구를 통해 냉전 종식 후 미국의 평화인식과 정책을 분석했다. 구체적으로 코소보 전쟁과 시리아 내전 중 ISIS에 대한 미국의 군사개입과 평화 정착 과정을 살펴보았다. 두 사례의 분석 결과에 따르면, 미국의 평화정책은 광의의 평화 개념에 입각한 것이었다. 미국은 코소보와 시리아에서 반인도적 범죄를 군사력을 사용해 중단했을 뿐 아니라 지속적인 평화를 가능케 할 전후 정치,

경제, 사회 복구 작업에도 참여했다. 그러나 이 과정에서 미국은 국익 추구에서 완전히 자유로울 수 없었다. 먼저 코소보와 시리아 전쟁에 개입한 이면에는 유럽과 중동이라는 중요 지역 내 질서 유지라는 전략적 계산이 깔려 있었다. 다음으로 미국은 군사 작전 수행과 그 이후 평화정착 과정에서 자국의 부담을 최소화하려는 모습을 보였다. 타국에 대한 군사력 사용에서 발생하는 정치적, 물질적 비용을 다수의 국가와 분담하기 위해 다자주의적 접근법을 선호했고, 특히 인명 손실 위험이 큰 지상군 사용을 기피했다. 또한 군사작전으로 협의의 평화가 확보되고 난 후에는 법치 확립, 민주주의 이식, 경제 개발 등 광의의 평화 구현에 필요한 장기적 관심과 투자를 주저하는 모습도 보였다. 따라서 미국의 평화정책이 성공적으로 이루어지기 위해서는 작전 중에는 미국을 대신해 지상 병력을 담당하고, 전후에는 지속적인 평화구축을 수행할 현지 협력 세력 확보가 필수적임을 알 수 있다.

V장에서는 바이든 정부의 평화 인식 및 한반도 평화인식을 살펴 보았다. 구체적으로 바이든 대통령과 내각 주요 인사, 그리고 미 의회의 대외정책 기조, 평화 인식 그리 한반도 평화 인식을 분석하였다. 바이든 정부가 그리는 세계평화는 국제사회가 민주주의 가치를 실현하며 함께 경제 번영을 누리는 것이다. 보다 구체적으로 바이든 정부는 민주주의, 인권 등의 가치가 평화의 기반이라고 본다. 또한 바이든 정부는 평화는 공정한 국제무역 질서와 국제 규범 확립을 통한 공동의 경제 번영과 발을 맞출 때 의미가 있다고 본다. 이러한 면에서 바이든 정부가 지향하는 평화는 냉전 이후 미국이 추구해온 적극적 또는 광의의 평화와 맥을 같이한다고도 볼 수 있다. 하지만 20년에 걸친 테러와의 전쟁이 실패로 귀결되는 사이 심화된 미중 경쟁은 바이든 대통령과 내각 인사들이 평화를 보다 실리적 관점에서



접근하도록 유도한 것으로 보인다. 현재 바이든 정부는 국제사회에서 전쟁 없이 미국의 국제적 리더십을 재건하면서 국내 경기를 회복해 중산층의 지지를 확보할 수 있는 평화에 집중하고 있다.<sup>294)</sup> 이러한 평화 실현을 위해 바이든 정부는 미국 중산층에게 가시적인 경제 성과, 미국 지위(status) 확립과 같은 실익이 생기느냐를 대외정책 결정의 기준으로 삼고 있다.<sup>295)</sup> 다시 말해 전쟁 없이 미국에 실익을 주는 평화가 ‘우선적’ 평화라고 인식한다. 이러한 맥락에서 바이든 정부는 한반도에서 소극적 또는 협의의 평화를 실현하는 것이 미국의 실익에 부합한다고 판단하고 있다. 즉 미국은 남북이 자유민주주의의 가치와 국제 규범에 부합하는 체제를 수립하는 데 적극적으로기보다 한반도의 현상 유지에 더 관심을 보이고 있다.

본 연구의 결과를 요약하면, 우리 정부는 이전 정부와 마찬가지로 국제 규범을 준수하고 국제사회와 공조해 북한의 비핵화를 추진하고 있다. 하지만 이전 정부와 비교해 더 포괄적인 한반도 평화 정착을 추진하고 있다. 즉 광의의 평화를 한반도에 실현하고자 한다. 미국 역시 냉전 이후 최근까지 국제사회에서 적극적 또는 광의적 평화를 실현하고자 해왔다. 하지만 실제 미국의 평화구축 활동과 정책은 미국이 처한 대내외 환경에 따라 변해왔다. 냉전 시기는 사회주의 붕괴, 냉전 직후는 자본주의 시장경제와 자유 민주주의가 평화를 가져온다고 보고 관련 정책을 추진했다. 2001년 이후 미국의 평화 관점이 국제평화구축에서 테러 조직과 이슬람 무장 조직 격퇴로 협소

294) “Background Press Call by Senior Administration Officials on the Democratic People’s Republic of Korea,” *The White House*, March 23, 2021, <<https://whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2021/03/23/background-press-call-by-senior-administration-officials-on-the-democratic-peoples-republic-of-korea/>> (Accessed March 25, 2021).

295) Stephen M. Walt, “Afghanistan Hasn’t Damaged U.S. Credibility,” *Foreign Policy*, August 21, 2021, <<https://foreignpolicy.com/2021/08/21/afghanistan-hasnt-damaged-u-s-credibility/>> (Accessed August 22, 2021).

해지는 과정에서도 민주주의, 인권 등의 보편적 가치 실현을 추구하는 모습을 보였다. 2014년 시작된 시리아 내 ISIS 군사개입 과정에서도 미국은 시리아 내 집단학살 위협으로부터 야지디인과 비(非)수니 무슬림을 보호하고 민주주의를 세우고자 하는 광의의 평화구축을 추구했다. 하지만 미국의 ISIS 개입 이유에는 미 국민을 보호하는 것뿐 아니라 중동 석유시장과 역내에서 미국의 지배력을 유지하려는 의도도 있었다. 미국이 ISIS 격퇴에 함께한 참여국들과 공조가 잘 이루어지지 않았음에도 다자적 방식을 고수한 이유 중 하나도 미국의 비용을 줄이고자 하는 것이었다. 이러한 비용과 실익을 중시하는 미국의 평화 인식은 글로벌 주도권을 둘러싼 미중경쟁의 심화와 함께 미국의 관심이 인도-태평양으로 옮겨오면서 보다 강화되는 모습을 보이고 있다. 현재 미국이 처한 국내외적 여건은 바이든 정부에게 선택과 집중을 요구하고 있다. 취임 이후 바이든 정부의 선택 기준은 명확하다. ‘미국의 중산층에 이익이 되느냐’가 바로 그것이다. 쿼드를 중심으로 한 인도-태평양 전략 추진, 아프가니스탄 철군 결정, 미얀마 사태에서 보인 바이든 정부의 결정도 ‘미국 국민에게 이익이 되는가’라는 질문으로부터 시작된 선택이다.

앞서 언급한 바와 같이, 바이든 정부는 한반도에서 소극적 평화를 실현하는 것이 미국의 중산층을 이롭게 한다고 판단하고 있다. 한반도 안보 위기는 미 국민에게 경제, 국방, 외교의 부담이다. 특히 최근 동북아를 포함하여 인도-태평양 전략에 집중하고 있는 미국에게 한반도의 안정과 평화는 매우 중요하다. 따라서 미국은 한반도에서 안보 위기를 억제하는 데에 방점을 둘 수밖에 없다. 이러한 미국 입장에서 취할 수 있는 선택은 두 가지다. 하나는 현 상황의 유지관리이다. 즉 소극적으로 북한의 도발을 관리하는 데 집중하는 것이다. 다른 하나는 보다 적극적으로 북한과 대화 재개를 통해 한반도 비핵

화를 추진하는 것이다. 그런데 앞장에서 논의한 바와 같이 전자의 가능성이 더 커 보인다. 바이든 정부가 원하는 한반도 평화의 모습은 미국의 인도-태평양 전략의 틀 안에서 지역 균형을 깨지 않는 것이다. 바이든 정부의 이러한 평화 인식은 한반도 평화체제 논의나 ‘한반도 평화프로세스’에 대한 소극적 태도로 이어지고 있다. 바이든 정부가 비핵화 대화의 필요성을 강조하지만, 적극적으로 추진하는 모습을 보이지 않는 것도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 반면 바이든 정부가 동북아 지역의 핵심 동맹인 우리에게 미국의 인도-태평양 전략에 적극적인 역할과 부담을 기대할 가능성은 높아지고 있다. 한마디로 우리가 미국과 평화체제를 본격적으로 만들어 나아가기 쉽지 않은 상황이다. 다음 절에서는 이러한 미국과 평화프로세스 논의를 진척하기 위한 방안을 구체적으로 제시한다.

## 2. 정책제언

바이든 정부의 실리주의에 입각한 평화 인식을 한반도 평화체제 구축 로드맵인 ‘한반도 평화프로세스’와 연관 지어 생각해 보면 다음과 같은 전망을 할 수 있다. ‘한반도 평화프로세스’의 핵심 사안인 북핵문제는 미국이 협상 당사자이다. 따라서 미국은 북핵문제 해결을 위해 주변국의 협력을 유도하면서 당사국 입장에서 해결하려 노력할 것이다. 하지만 바이든 대통령은 실무자 중심의 협상 성과를 바탕으로 북핵 문제에 접근할 것이기 때문에 비핵화 진전에 시간이 걸릴 것이다. 한편 남북관계 개선과 관련해서 바이든 대통령은 우리가 남북관계의 주체임을 존중하고 ‘한반도 평화프로세스’의 핵심 과정인 남북대화와 교류를 원칙적으로 지지할 것이다. 하지만 바이든

정부는 그 과정이 미국의 이익과 충돌하지 않도록 예의 주시할 것이다. 특히 우리의 남북관계와 평화프로세스 진전 노력이 대중국 견제라는 미국의 핵심 대외정책과 궤를 맞추어 이루어지도록 유도할 것이다.

이런 바이든 정부를 움직여 한반도 평화프로세스를 재가동시키기는 쉽지 않다. 핵 시설을 재가동시키고 잠수함발사탄도미사일(SLMB)을 포함한 미사일 발사를 계속하고 있는 북한에 비핵화와 관련해 자발적 태도 변화를 기대하기도 어려운 상황이다. 게다가 코로나19의 세계적 대유행이라는 특수 요인까지 보태어져 한반도 평화프로세스의 재가동은 그 어느 때보다도 어려운 현실에 직면해 있다. 우선, 정부는 미국과 한반도 평화체제 구축과 관련한 사안에 대한 논의를 재개하려고 노력해야 한다. 그리고 평화 로드맵의 각 단계가 미국의 이익에 어떻게 부합될지 구체화하는 작업도 병행해야 한다. 현 단계에서 실감하기 어려운 한반도 평화체제의 최종 목표나 모습을 미국에 설득하는 접근법은 지양되어야 한다. 남북 경제협력이나 시민 공동체 형성이 우리에게 갖는 중요성과 당위성을 강조하는 것 역시 미국의 관심과 논의를 유도하는 데 실효적 접근법이 아니다. 미국에게 현실적인 재무제표를 제시해야 한다. 더불어 앞으로 3년여의 임기가 남은 미 대통령과 한반도 평화 논의를 이어가기 위한 중장기 외교 전략도 마련되어야 한다. 본 연구의 결과를 바탕으로 한미 양국이 평화체제 논의를 재개하고 관련 정책을 함께 추진하기 위한 다섯 가지 정책 제언을 한다.

첫째, 무엇보다도 북한의 비핵화를 끌어낼 대북정책에 집중해야 한다. 바이든 정부는 미중경쟁 심화와 길어지는 코로나19 팬데믹으로 자국민의 이익에 직결되는 국내외 사안에 집중하고 있다. 아프가니스탄 철군에서도 확인된 바와 같이 자유, 인권, 민주주의를 바탕

으로 한 평화를 강조하는 바이든 정부의 이면에는 차가운 실리주의가 자리 잡고 있다. 바이든 정부의 대외정책은 동맹을 존중하지 않는 트럼프의 미국 우선주의와는 다르다. 하지만 미국의 이익을 우선시하는 모습을 보여주는 데 주저하지 않는다는 면에서 바이든 정부는 트럼프 정부와 닮았다. 이러한 바이든 정부가 실익이 분명하지 않은 대북제재 완화, 종전선언 등을 위한 실질적 조치를 취하도록 유도하는 것은 쉽지 않다.<sup>296)</sup> 우선 한반도 평화 및 핵 문제와 관련해 미국이 대화라는 외교 자원을 보다 적극적으로 사용하도록 유도해야 한다. 가장 확실한 유인책은 미국에게 북한의 변화 또는 변화의지를 보여주는 것이다.

따라서 비핵화 대화와 관련한 북한의 태도 변화를 이끌어내는 데 집중해야 한다. 이를 위해서 정부는 현 단계에서 우리가 기대하고 계획하는 비핵화 수준을 명확하고 구체적으로 북한과 미국에 전달할 필요가 있다. 정부는 단계적 비핵화를 한반도 비핵화의 현실적 방안으로 보고 있다. 다행히 바이든 정부도 단계적 해결 방안에 긍정적이다. 그런데 우리의 단계적 비핵화 방안의 시간표가 북미 모두에게 명확히 제시되지 않고 있는 것이 현실이다. 물밑 접촉을 통해 남북과 한미가 다양한 방안을 논의할 수 있다. 그리고 모호성은 추후 이어지는 협상에서 운신의 폭을 확보하는 데 필요한 외교적 접근

---

296) 지난 9월 제76차 유엔총회 기조연설에서 문재인 대통령이 제안한 남·북·미·중 종전선언에 대해 미국은 백악관과 국무부가 아닌 국방부 대변인 존 커비(John Kirby)의 브리핑을 통해 ‘종전선언에 대한 논의에 열려 있다(open to a discussion about an end of war declaration)’라고 조심스럽게 입장을 밝혔다. 동(同) 브리핑에서 커비 대변인은 미국은 북한의 비핵화를 위한 대화 노력을 지속할 것이라는 점을 강조했다. 이는 사실상 북한의 비핵화 진전이 종전선언과 연동되어 있고 대화가 그 접근법이라는 미국의 종전 입장을 재확인한 것으로 보아야 한다. 따라서 한미가 종전선언과 관련하여 긴밀한 물밑 대화를 이어가더라도 미국이 종전선언을 본격적으로 추진하도록 하는 모멘텀은 북한의 태도 변화에서 마련될 것으로 보인다. 이러한 측면에서도 정부는 북한이 비핵화와 관련한 태도 변화의 ‘가능성’을 보이도록 북한을 적극적으로 설득해야 한다.

법일 수 있다. 그러나 이러한 접근이 지금까지 실효를 거두지 못하고 있다면 전략의 수정이 필요하다. 비핵화 대화가 재개되도록 하기 위해서는 보다 과감하게 우리가 기대하는 비핵화 방식과 특히 단계별 단기목표를 북미 양측에 명확히 제시함으로써 양측의 반응을 유도하는 전략이 필요하다. 서로의 의사가 명확하게 확인될수록 신뢰와 조율(coordination)의 가능성이 올라간다. 결과적으로 비핵화를 위한 남북미 집단행동(collective action)의 성공확률도 높아진다. 특히 현 정부와 논의한 비핵화 합의 내용이 차기 정부에서 유지되지 않을 것이라는 북한의 우려를 줄이기 위해서도 우리의 비핵화 방안을 명확히 제시할 필요가 있다. 그래야 북한이 임기가 얼마 남지 않은 현 정부와의 협상을 소모적인 것으로 볼 가능성을 낮출 수 있다. 동시에 오랜 시간이 걸릴 비핵화의 단계별 목표와 방안을 분명하게 제시하는 것은 차기 정부에 대한 북한의 신뢰를 높이는 데도 중요하다. 물론 우리의 구체적인 비핵화 방안 제시와 북한을 설득하는 노력이 북한의 태도 변화로 이어지지 않을 가능성도 크다. 하지만 이러한 노력은 북한 문제와 관련한 한미관계에는 매우 중요하다. 한반도 핵 문제 당사자인 우리가 북핵과 관련해 적극적으로 북한에 방안과 대안을 제시하고 설득할 때 협상 당사자인 미국의 적극적 노력도 요구할 수 있는 것이다.

둘째, 한미협력의 논의 범위와 방향을 한반도 평화프로세스 구상과 마찬가지로 전방위적으로 확대할 필요가 있다. 한반도 평화프로세스는 포괄적 구상이다. 한반도 평화체제가 추구하는 한반도 모습은 남북이 주변국과 함께 법적으로뿐만 아니라 실질적으로 상생하는 문화·시민 공동체를 형성하는 것이다. 그런데 이러한 전방위적인 구상을 실현하는 데 필요한 한미관계를 여전히 군사동맹과 교역국에 집중해 논의하고 있다. 이는 한미관계와 한반도 평화프로세스

의 거리감을 좁히지 못하는 이유가 되고 있다. 한미관계는 한반도 평화라는 구조물의 한 축으로써 다른 평화의 축들과 맞물려 있어야 한다. 즉, 한반도 평화체제 구상이 한미관계를 이끌어야 한다는 것이다. 나아가 한미관계를 한반도 평화체제 구축 이상의 글로벌 협력으로 확대해 바라보는 시각이 확립되어야 한다.

바이든 정부가 처한 국내외상황을 고려하면 이러한 인식 전환은 서둘러 이루어져야 한다. 국내적으로 바이든 대통령은 2020년 자신의 대선 승리를 도운 민주당 진보 진영의 핵심 정책을 추진하는 데 집중하고 있다. 민주당 진보 진영은 그들의 관심 정책인 경제 불평등, 인종, 환경, 기후변화 문제가 미국의 국내외 핵심 정책이 될 것을 요구하고 있다. 바이든 대통령이 대외정책에서 언급된 사안들의 해결을 강조하는 배경에는 이러한 진보 진영의 요구가 있다. 게다가 2022년 중간선거 승리를 위해 당내 결집에 힘써야 하는 바이든 대통령은 민주당 내에서 세력을 키워가는 진보 진영의 정책요구를 수용하는 데 더욱 집중할 것이다.

한편 대외적으로 바이든 정부는 군사, 경제뿐 아니라 보건, 문화, 과학, 신기술, 환경, 항공 및 우주 등 그야말로 모든 분야에서 중국과 우위를 겨루고 있다. 이러한 전방위적 미중경쟁의 한 가지 원인은 이들 분야가 점차 유기적으로 연결되어 가는 데 있다. 코로나19 팬데믹은 실제로 이들 문제가 전 지구적 차원에서 유기적으로 연결되어 있음을 전 세계인들에게 확인시키고 있다. 그런데 이러한 환경 변화는 우리에게 기회다. 한미관계에서 한미동맹이 핵심 골격 역할을 해온 것은 부인할 수 없는 사실이지만, 현재 한반도 주변 환경은 한미관계의 시각을 보다 확대할 기회를 제공하고 있다. 다시 말해 한반도 평화 담론을 군사적 안보 이상의 문제로 확대할 기회가 될 수 있다는 것이다.

이를 위해 우리의 그린 뉴딜 정책과 바이든 정부의 탄소중립과 기후 변화 대응 정책이 서로 상응하는 지점을 찾아 구체적 사업방안을 마련해 추진해야 한다. 양국의 관련 정책과 사업은 환경, 에너지, 기후, 보건 분야뿐 아니라 일자리 창출, 불평등 해소, 기술 개발 등을 포함하는 것으로, 앞으로 전 세계적으로 더욱 중요해질 사안들이다. 이들 분야에서 한미협력 확대와 더불어 보다 호혜적 한미관계를 정착시키려는 노력이 필요하다. 미국이 미중 기술패권 경쟁에서 우위를 점하고자 하는 반도체와 배터리와 같은 전략 기술 산업 분야에서 우리는 우월한 기술 경쟁력을 가지고 있다. 또한 경제, 기술, 보건 분야에서도 선진국의 위상을 가지고 있다. 이러한 기술력과 위상을 호혜적 한미관계를 수립하는 데 활용해야 한다. 포괄적이고 호혜적인 한미협력의 자연스러운 과정과 결과가 한반도 평화프로세스가 되도록 해야 한다.

셋째, 한반도 평화프로세스에 미국의 적극적인 논의와 참여를 유도하기 위해서는, 역설적으로 미국 중심의 한반도 평화 구상에서 탈피해야 한다. 대신 한반도 평화를 위한 역내 다자적 네트워크 구상에 집중해야 한다. 이러한 노력은 두 가지 측면에서 중요하다. 첫째, 이러한 네트워크 확장은 우리의 역내 역할과 영향력을 확장해 한반도 평화프로세스에 미국의 적극적인 동참을 유도하는 자원이 될 수 있다. 즉 동북아를 포함해 인도-태평양 지역을 핵심 전략지로 보는 미국이 한반도 평화에 더 많은 관심을 갖도록 할 수 있다는 것이다. 둘째, 우리가 적극적으로 인도-태평양 지역 국가들과 군사·안보를 뛰어넘는 가치와 경제·보건·환경·기술 인프라를 위한 협력관계를 구축함으로써 이 지역에서 우리의 역할 강화를 미국의 대외정책에 순응하는 것으로 보는 중국의 우려를 낮출 수 있다.

보다 구체적으로 인도-태평양에서 미국이 적극적으로 협력을 펼



하고 있는 국가들을 대상으로 한반도 평화프로세스 추진을 위한 공감대 및 협력관계를 구축하려는 노력이 필요하다. 미국이 인도-태평양 전략을 적극적으로 추진하고 있는 것을 감안할 때 이러한 노력은 더욱 중요해질 것이다. 이를 위해서 우리의 신남방 정책을 미국의 인도-태평양 전략과 연계할 방안을 모색해야 한다. 특히 아세안(ASEAN) 외에는 양자관계 중심으로 구상된 신남방정책을 보다 확대할 필요가 있다. 그리고 신남방 정책 대상 국가들과 한류 및 무역 교류, 현지 공단 건설 등을 넘어 신기술, 해양, 환경, 인권, 보건 분야 등에서 협력 인프라를 구축해야 한다.

인도-태평양 지역에서 이러한 다자적 네트워크 확장은 역내 국가와 양자 협력을 위한 밑거름으로도 매우 의미 있다. 특히 이러한 다자적 네트워크 추진을 위해 호주와 다양한 협력 기회를 만들어야 한다. 호주는 미국의 인도-태평양 정책에 가장 빠르고 강력하게 지지 의사를 보낸 국가다. 동시에 호주는 지금은 단절되었지만 2000년대에 북한과 외교관계를 맺었던 국가이기도 하다. 게다가 동북아를 포함한 아시아-태평양 지역의 주도국이 되고자 적극적으로 움직이고 있다. 호주가 쿼드에 적극적으로 참여하는 이유도 여기에 있다.

또한 역내 다자적 네트워크 확장을 위해 한일관계 개선을 보다 적극적으로 고민해야 한다. 트럼프 정부의 인도-태평양 전략 모토인 ‘자유롭고 열린 인도-태평양’이라는 개념은 2016년 8월 당시 일본 총리 아베가 “제6차 도쿄아프리카개발회의(Six Tokyo International Conference on African Development: TICAD VI)”에서 처음 언급하며 국제사회의 주목을 받았다는 점은 중요하다. 트럼프 정부의 인도-태평양 전략 태동에 일본이 기여한 부분이 있다는 것이다. 바이든 정부가 트럼프 정부와 마찬가지로 인도-태평양에서 일본의 역할을 강조하는 것도 21세기 들어 미국의 인도-태평양 전략 개념의 재

해석과 발전에 일본의 기여를 인정하는 것이다. 한반도 평화를 인도-태평양 전략 및 대중국 견제의 일환으로 추진하는 미국이 경색된 한일관계 속에서 우리가 추진하는 한반도 평화프로세스에 적극 동참하기는 어렵다. 따라서 미국과 한반도 평화프로세스의 원활한 추진을 위해서 일본과의 관계 회복이 반드시 필요하다.

보다 근본적으로는 한반도 평화프로세스 추진에 중요한 역내 국가와의 협력 측면에서 주변국 일본의 역할은 간과하기 어렵다. 게다가 글로벌 협력망 강화를 통해 인도-태평양에서 주도국이 되고자 하는 우리에게 경제·기술 우방으로서 일본의 역할이 크다는 사실도 부인하기 어렵다. 한일 양국이 과거사 문제를 풀고 상호 협력으로 나아가는 것이 최선이다. 그러나 일본과의 과거사 문제는 양국의 국가 정체성 문제로 그 해답을 찾는 데 오랜 시간이 걸린다. 따라서 다른 분야에서의 협력을 통해 양국 간 갈등 문제에 접근하는 것도 방법이 될 수 있다. 예를 들면 한반도 비핵화와 남북 간 협력을 위해 일본의 역할을 적극적으로 요청하고 함께 노력하면서, 과거사 문제 해결에 접근할 수 있다. 또는 한일 양자적 관계의 렌즈에서 벗어나 인도-태평양 지역의 평화와 공존이라는 측면에서 일본과 관계 개선을 시도하면서 과거사 문제에 접근할 수도 있다. 다만 일본과의 관계 개선 노력이 국민적 우려나 남남갈등을 유발하지 않도록 세심한 접근은 필요하다. 특히 한반도 평화프로세스에 방점을 두고 한일관계 개선이 필요하다는 식의 접근은 과거사 문제에 남북문제까지 결합하여 남남갈등을 자극할 수 있다. 대신 글로벌 정세변화에 따라 점차 중요성이 커지는 인도-태평양 지역에서 우리의 역할을 강화하는 데 한일협력이 불가피함을 국민에게 이해시키고 공감을 얻는 것이 바람직하다.

넷째, 북한과의 교류, 인도적 협력 그리고 대화를 위해 더욱더 적

극적이고 과감한 노력을 해야 한다. 대북제재로 남북교류 및 협력이 쉽지 않은 상황에서 국제기구나 국제사회의 비정부 단체들과 함께 대북 지원 및 교류 사업을 추진하는 것을 적극적으로 고려해볼 만하다. 이러한 우리의 노력은 비핵화와 관련된 북한의 태도 변화를 끌어내는 데 중요하다. 더불어 남북관계 개선을 포함한 한반도 평화에 보다 적극적인 미국의 관심을 유도하는 중요한 기회이기도 하다. 사실 ‘평화와 민주주의 가치를 수호하며 경제·군사 이익을 확보’한다는 바이든 정부의 대외정책 목표는 실현하기 쉽지 않다. 가치와 실익의 균형점을 찾기 어려울 때 미국이 취할 선택은 지난 8월 미국의 아프가니스탄 철군에서 확인되었다. 바이든 정부는 평화와 민주주의 수호에 우선해 미국의 이익을 선택했다. 마찬가지로 미국은 한반도 평화구축을 우선 정책으로 추진해 얻을 실익이 명확해지기 전에 한반도 평화프로세스 재가동에 적극적으로 나설 가능성이 작다.

그렇다면 한반도 평화의 주체인 남북이 한반도 문제 해결을 주도해야 한다. 한반도 문제 해결의 시작은 남북관계이다. 남북교류와 협력은 한반도 평화프로세스의 시작이고 과정이며 끝이기도 하다. 무엇보다도 남북교류가 북한의 비핵화와 관련한 입장 변화의 계기를 마련할 가능성을 배제할 수 없다. 그렇다면 우리가 다양한 남북 협력을 시도하는 것은 당연하다. 우선 국제사회와 인도적 협력을 중심으로 남북교류를 모색해 볼 수 있다. 이러한 노력은 미국의 제재에 대한 인식 변화에도 긍정적 영향을 줄 수 있다. 우리가 직접 대북 제재 완화나 해제를 미국에게 요구하는 것은 미국의 관련 대외정책 결정자에게 부담이다. 반면 이러한 다자적 접근은 대북제재를 유지하고자 하는 미국에게 직접적 부담은 주지 않으면서, 제재 완화가 가능한 분위기를 마련해 줄 수 있다. 다만 이 경우 북한이 우리의 남북협력 노력을 비핵화에 대한 의지 약화로 보지 않도록 관리해야

한다. 동시에 미국의 역할과 협력을 상황에 따라 유연하게 판단해야 한다. 앞서 논의한 호혜적이고 수평적인 한미관계 확립이 중요해지는 대목이다. 한반도 평화프로세스 전 과정에 걸쳐 미국의 기여와 역할이 같을 수 없다. 미국의 역할과 기여를 평화구축 단계와 여건에 따라 달리 볼 필요가 있다는 것이다. 북미 비핵화 대화의 교착이 한반도 평화프로세스의 교착으로 이어진 현 상황은 이런 접근의 필요성을 뒷받침한다. 또한 IV장에서 본 바와 같이 군사작전 성공 이후 평화 정착 과정에서 미국이 보이는 소극적 모습은 우리 주도의 한반도 평화체제 구축의 중요성과 더불어 이와 관련한 미국의 역할에 대한 유연한 접근의 필요성을 확인시켜준다.

다섯째, 한반도 평화에 대한 미국 사회의 관심을 높일 외교적 노력이 필요하다. 특히 한반도 평화와 관련해 북한과의 인도적 협력, 종전선언에 대한 미국 내 이해와 지지를 확보하려는 노력이 필요하다. 이를 위해 미 연방의회 의원과 활발한 교류와 접촉을 시도해야 한다. 미국의 대외정책에서 연방의회의 영향력이 크지 않다는 것은 잘 알려진 사실이다. 그러나 현재 우리에게 필요한 것은 한반도 문제의 시급성이 미국 내에서 공감을 얻고 정책 담당자들에게 핵심 사안으로 인식되도록 하는 것이다. 여론을 움직이고 정책 어젠다를 정하는 데 미국 연방의회의 역할은 매우 중요하다.

특히 한반도 평화의 경우 연방의회의 코리아 코커스<sup>297)</sup> 소속 의

---

297) 미 연방의회 내 코커스(caucus)는 서로 유사한 입법 관심사와 목적을 가진 의원들의 모임으로 약 400여 개에 이른다. 우리말로 위원회로 번역되기도 하지만 대부분의 코커스는 실제 상임위원회(standing committee), 특별 위원회(special committee), 또는 이들 위원회의 분과위원회(subcommittee)와 같이 입법과정에 직접 관여하거나 권한을 행사하는 것은 아니다. 그러나 몇몇 주요 코커스는 특정 사안의 입법화와 관련한 상임위의 결정에 영향을 미치기도 하고, 상임위원장 선출 시 중지를 모으는 거점으로 중요한 역할을 한다. 2021년 9월 현재 코리아 코커스에 속한 의원으로 마이크 켈리(Mike Kelly, 공화당, 펜실베이니아), 피터 로스캄(Peter Roskam, 공화당, 일리노이), 게리 코넬리(Gerry Connolly, 민주당, 버지니아), 아미 베라(Ami Bera, 민주당, 캘리포니아) 의원 등이 있다.

원, 한국계 정치인, 한인 사회가 큰 역할을 하고 있다. 앞서 논의된 바와 같이 이들은 한반도 관련 결의안이나 공동성명 발표 및 통과에 중요한 역할을 해오고 있다. 결의안이나 공동성명은 법적 효력 여부를 떠나 관련 정책 결정자와 대중의 주의를 환기하고 지지를 모으는데 중요하다. 또한 한인 사회와 한국계 정치인들의 한반도 평화를 위한 활동과 미국 사회의 한반도 평화에 관한 관심을 높이는 데도 중요하다. 지난 3월, 71명의 한국계 미국인들이 바이든 대통령에게 한국전을 공식적으로 끝내기를 촉구하는 서한을 보냈다. 그리고 지난 7월에는 미 연방하원이 종전선언이 필요하다는 취지의 법안을 발의하는 데 한국계 의원들도 함께했다. 한인 사회와 한국계 정치인들이 연방의회를 움직이게 한 것이다. 이는 한인 사회와 한국계 정치인들의 한반도 평화프로세스에 대한 지지가 미국 정책 결정자들의 한반도 평화에 대한 관심을 높이는 데 기여한다는 것을 보여주는 예다. 따라서 한국계 정치인 그리고 한인 사회를 대상으로 한반도 평화프로세스를 알리고 홍보하는 다양한 형태의 공공외교가 이루어져야 한다.

이상 제시된 정책이 시행되고 효과를 거두기 위해서는 시간이 필요하다. 한반도 평화구축 과정에서 남·북·미가 협력도 하지만 각각의 서로 다른 우선 가치, 명분 그리고 실익 때문에 이견을 가질 수밖에 없다. 이견을 조율하는 과정은 많은 인내를 요한다. 다시 말해 남·북·미가 함께 보편적 가치인 평화를 실익을 가져오는 평화로 치환하는 과정은 지난하고 오랜 시간이 필요하다. 이 과정에서 한미관계에서만큼은 갈등이 없어야 한다는 인식은 재고되어야 한다. 한미 간 갈등을 피할 외교정책의 마련도 필요하지만, 갈등을 전제로 한 조율방안을 마련하는 것도 필요하다는 것이다. 한미 간 이견과 갈등을 문제시하는 접근은 국내외 여론에도 부정적 영향을 미친다. 한미

관계는 남북갈등의 주요한 원인이라는 점에서 더욱 그러하다. 따라서 정부와 관련 전문가들은 한반도 평화구축 과정에서 주변국, 특히 미국과의 이견을 문제시하고 정쟁화하는 것은 지양해야 한다.

# 참고문헌

## 1. 단행본

- 문화공보부. 『민족자존과 통일번영을 위하여』. 서울: 문화공보부, 1988.
- 민태은 외. 『미국의 대북 독자 제재: 정치적 배경과 법적 기반 분석』. 서울: 통일연구원, 2020.
- 백학순. 『이명박 정부의 대북정책 2008~2012』. 성남: 세종연구소, 2013.
- 서보혁 외. 『지속가능한 한반도 평화프로세스』. 서울: 통일연구원, 2021.
- \_\_\_\_\_. 『한반도 평화체제 관련 쟁점과 이행방안』. 서울: 통일연구원, 2019.
- 서재진. 『남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 이론적 체계 연구』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 이무철 외. 『남북연합연구:이론적 논의와 해외사례를 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2019.
- 이재영·김주리. 『한반도 평화체제 구축을 위한 국제협력』. 서울: 통일연구원, 2019.
- 이재영·유동원·이기현. 『한반도 평화체제 구축을 위한 한중협력방안』. 서울: 통일연구원, 2019.
- 전성훈. 『통일한국의 비핵정책: 통일과정에서 통일 이후를 바라보며』. 서울: 통일연구원, 2002.
- 통일부. 『참여정부의 평화번영정책』. 서울: 통일부, 2003.
- \_\_\_\_\_. 『통일백서 2008』. 서울: 통일부, 2008.
- \_\_\_\_\_. 『5.24조치 2주년 설명자료』. 서울: 통일부, 2012.

\_\_\_\_\_. 『박근혜정부의 통일구상』. 서울: 통일부, 2015.  
통일원. 『통일백서 1990』. 서울: 통일원, 1990.  
허문영 외. 『이명박 정부 대북·통일정책의 세부 실천방안』. 서울: 경제·인문사회연구회, 2008.

Albright, Madeleine and Thomas Blood. *Madam Secretary: A Memoir*. New York: Harper Perennial, 2013.

Barnett, Michael. *Eyewitness to a Genocide: The United Nations and Rwanda*. Ithaca: Cornell University, 2002.

Biondich, Mark. *The Balkans: Revolution, War, and Political Violence Since 1878*. New York: Oxford University Press, 2011.

Call, Charles T. *Building States to Build Peace*. Boulder Lynne Rienner Publishing, 2008.

Daalder, Ivo H. and Michael E. O'Hanlon. *Winning Ugly: NATO's War to Save Kosovo*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2000.

Dodge, Toby. *Iraq: From War to a New Authoritarianism*. Abingdon: Routledge, 2012.

Downes, Alexander B. *Targeting Civilians in War*. Ithaca: Cornell University Press, 2008.

Doyle, Michael, and Nicholas Sambanis. *Making War and Building Peace: United Nations Peace Operations*. Princeton: Princeton University Press, 2006.

Finnermore, Martha. *The Purpose of Intervention: Changing Beliefs about the Use of Force*. Ithaca: Cornell University Press, 2003.

Fortna, Virginia Page. *Does Peacekeeping Work? Shaping*



- Belligerents' Choices after Civil War*. Princeton: Princeton University Press, 2008.
- Gerges, Fawaz A. *ISIS: A History*. Princeton: Princeton University Press, 2017.
- Harris, William. *Quicksilver War: Syria, Iraq and the Spiral of Conflict*. New York: Oxford University Press, 2018.
- Howard, Lise Morj. *UN Peacekeeping in Civil Wars*. New York: Cambridge University Press, 2008.
- Lise Morjé Howard, *UN Peacekeeping in Civil Wars*. New York: Cambridge University Press, 2009.
- Won Jeong, Ho. *Peacebuilding in Postconflict Societies: Strategy & Process*. Boulder: Lynne Rienner Publishing, 2005.
- Judah, Tim. *Kosovo: What Everyone Needs to Know*. New York: Oxford University Press, 2008.
- Lambeth, Benjamin S. *Airpower in the War against ISIS*. Annapolis: Naval Institute Press, 2021.
- Lesch, David W. *Syria: A Modern History*. Cambridge: Polity, 2019.
- Michael Barnett. *Eyewitness to a Genocide: The United Nations and Rwanda*. Ithaca: Cornell University, 2002.
- Mumford, Andrew. *The West's War Against Islamic State: Operation Inherent Resolve in Syria and Iraq*. London: I.B.Tarius, 2021.
- Pape, Robert A. *Bombing to Win: Air Power and Coercion in War*. Ithaca: Cornell University Press, 1996.
- Paris, Roland. *At War's End: Building Peace after Civil Conflict*. New York: Cambridge University Press, 2004.
- \_\_\_\_\_. *At War's End: Building Peace After Civil Conflict*.

- Boulder: University of Colorado, 2012.
- Perritt, Henry H. *Kosovo Liberation Army: The Inside Story of an Insurgency*. Urbana: University of Illinois Press, 2008.
- Phillips, Christopher. *The Battle for Syria: International Rivalry in the New Middle East*. Revised and updated edition. New Haven: Yale University Press, 2016.
- Phillips, David L. *Liberating Kosovo: Coercive Diplomacy and U.S. Intervention*. Cambridge: MIT Press, 2012.
- Rabinovich, Itamar and Carmit Valensi. *Syrian Requiem: The Civil War and Its Aftermath*. Princeton: Princeton University Press, 2021.
- Rhodes, Ben. *The World As It Is: A Memoir of the Obama White House*. New York: Random House, 2019.
- Rice, Condoleezza. *No Higher Honor: A Memoir of My Years in Washington*. New York: Crown Publishers, 2011.
- Smith, Jr., Dane F. *U.S. Peacefare: Organizing American Peace-Building Operations*. Washington, D.C.: The Center for Strategic and International Studies, 2010.
- The Independent International Commission on Kosovo. *The Kosovo Report: Conflict, International Response, Lessons Learned*. New York: Oxford University Press, 2000.
- U.S. Department of Defense Inspector General. *Operation Inherent Resolve: Lead Inspector General Report to the United States Congress: January 1, 2021–March 31, 2021*. Washington, D.C.: U.S. Department of Defense Office of Inspector General, 2021.

- 
- . *Operation Inherent Resolve: Lead Inspector General Report to the United States Congress: October 1, 2020–December 31, 2020*. Washington, D.C.: U.S. Department of Defense Office of Inspector General, 2021.
- United Nations. *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*. New York: United Nations, 2008.
- U.S. Library of Congress, Congressional Research Service. *Kosovo and U.S. Policy: Background to Independence*. RL31053. 2008.
- Walter, Barbara F. *Committing to Peace: The Successful Settlement of Civil wars*. New Jersey: Princeton University Press, 2002.
- Wasser, Becca, Stacie L. Pettyjohn, Jeffrey Martini, Alexandra T. Evans, and Karl P. Mueller. *The Air War Against the Islamic State: The Role of Airpower in Operation Inherent Resolve*. Santa Monica: Rand Corporation, 2021.
- White House. *National Security Strategy of the United States of America*. Washington, D.C.: White House, 2010.

## 2. 논문

- 남성욱. “박근혜 정부 대북정책과 남북협력.” 『한반도 통일시대 기반구축을 위한 남북 수산협력 활성화』. 2014 남북 수산협력 세미나, 2014.3.20.
- 박영호. “최근 남북관계 동향분석: 한반도 안보에의 함의.” 『한반도 안

- 보정세변화와 협력적 자주국방』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 박은주. “『한반도 평화』를 둘러싼 국내 정치집단 간 역학관계 연구: 이슈와 영향을 중심으로.” 고려대학교 북한학과 박사학위논문, 2018.
- 박종철. “6.15공동선언 이후 남북관계의 평가와 전망.” 『한반도 및 동북아의 평화와 번영』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 유석렬. “북한의 4자회담 전략과 우리의 대응.” 외교안보연구원 보고서, 1997.7.25.
- 유호열. “드레스덴 통일구상의 실천 방안.” 『통일을 말하다』. 5월호, 2014.
- 이창현. “김대중 정부 시기 남북대화의 전개와 평가.” 『통일문제연구』. 제42호, 2004.
- 임수호. “한반도 평화체제 논의의 역사적 경험과 쟁점.” 『한국정치연구』. 제18집 제2호, 2009.
- 전경만. “평화번영 정책과 동북아 안보협력.” 『한반도 평화번영과 국제협력』. 서울: 통일연구원, 2003.
- 전재성. “한반도 평화체제: 남북한의 구상과 정책 비교검토.” 『한국과 국제정치』. 제22권 1호, 2006.
- 정재관·정성윤. “유엔 평화유지활동에 대한 이론적 논쟁.” 『국방연구』. 제55권 제2호, 2012.
- 조경근. “김영삼 정부의 대북정책 내용과 평가.” 『통일전략』. 제12권 제3호, 2012.
- 조성렬. “한반도 평화체제 구축에 관한 단계적 접근.” 『통일과 평화』. 4집 1호, 2012.
- 최진욱. “박근혜정부의 대북정책 형성 배경과 정책 목표.” 최진욱 외. 『박근혜정부의 대북정책 추진 방향』. 서울: 통일연구원, 2013.
- \_\_\_\_\_. “현 정부 대북정책 평가.” 「바람직한 대북정책 방향 : 성과와 전망」. 세종연구소 국가정책 국제학술회의, 2012.10.15.

홍용표. “1954년 제네바회의와 한국전쟁의 정치적 종결 모색.” 『한국 정치외교사논총』. 28집 1호, 2006.

Arkin, William M. “Operation Allied Force: ‘The Most Precise Application of Air Power in History.’” In *War Over Kosovo: Politics and Strategy in a Global Age*, edited by Andrew J. Bacevich and Eliot A. Cohen. New York: Columbia University Press, 2001.

Aubone, Amber. “Explaining US Unilateral Military Intervention in Civil Conflicts: A Review of the Literature.” *International Politics*, vol. 50 no. 2, 2013.

Bardwell, Harrison and Mohib Iqbal. “The Economic Impact of Terrorism from 2000 to 2018.” *Peace Economics, Peace Science and Public Policy*, vol. 27, no. 2, 2021.

Belasco, Amy. “The Cost of Iraq, Afghanistan, and Other Global War on Terror Operations Since 9/11.” CRS Report RL33110, 2014.

Berger, Mark T., and Justin Y. Reese. “From Nation-states in Conflict to Conflict in Nation-states: The United States of America and Nation Building from South Vietnam to Afghanistan.” vol. 47 no. 5, 2010.

Cedric de Coning, Cedric. “The Future of UN Peace Operation: Principled Adaptation through Phases of Contraction, Moderation, and Renewal.” *Contemporary Security Policy*, vol. 42 no. 2, 2021.

Choi, Seung-Whan, and Patrick James. “Why Does the United States Intervene Abroad? Democracy, Human Rights Violations, and Terrorism.” *Journal of Conflict*

*Resolution*, vol. 60 no. 5, 2016.

Cohen, Eliot A. “Kosovo and the New American Way of War.” In *War Over Kosovo: Politics and Strategy in a Global Age*, edited by Andrew J. Bacevich and Eliot A. Cohen. New York: Columbia University Press, 2001.

Coll, Alberto R. “Kosovo and the Moral Burdens of Power.” In *War Over Kosovo: Politics and Strategy in a Global Age*, edited by Andrew J. Bacevich and Eliot A. Cohen. New York: Columbia University Press, 2001.

Congressional Research Service(CRS). “Foreign Assistance to North Korea.” March 12, 2010.

Congressional Research Service. “Department of Defense Contractor and Troop Levels in Afghanistan and Iraq: 2007–2020.” CRS Report R44116, 2021.

\_\_\_\_\_. “U.S. Funding to the United Nations System: Overview and Selected Policy Issues.” CRS Report IF10354, 2021.

\_\_\_\_\_. “U.S. Funding to the United Nations System: Overview and Selected Policy Issues.” CRS Report R45206, 2018.

Crawford, Nata C. “United States Budgetary Costs and Obligations of Post–9/11 Wars through FY2020: \$6.4 Trillion.” In *Watson Institute Cost of War Research Series*. Providence: Brown University, 2019.

Crossan, Denise. “Peacebuilding in the Era of Trump: Deal or No Deal?” *Negotiation Journal*, January 2019.

De Coning, Cedric. “The Future of UN Peace Operation: Principled Adaptation through Phases of Contraction,

- Moderation, and Renewal.” *Contemporary Security Policy*. vol. 42 no. 2, 2021.
- Diehl, Paul F. “Triage or Substitution?: The Changing Face of UN Peacekeeping in the Era of Trump and Nationalism.” *International Peacekeeping*. vol. 26 no. 5, 2019.
- Economides, Spyros. “Kosovo and the European Union.” in *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. New York: Oxford University Press, 2020.
- Fearon, James D., and David D. Laitin. “Ethnicity, Insurgency and Civil War.” *American Political Science Review*. vol. 97 no. 1, 2003.
- 
- \_\_\_\_\_ . “Neotrusteeship and the Problems of Weak States.” *International Security*. vol. 28 no. 4, 2004.
- Frank, Jannuzi. “Peace Building on the Korean Peninsula.” Washington Report, February 15, 2021.
- Galtung, Johan. “Violence, Peace, and Peace Research.” *Journal of Peace Research*. vol. 6 no. 3, 1967.
- Gromes, Thorsten, and Matthias Dembinski. “Practices and Outcomes of Humanitarian Military Interventions: A New Data Set.” *International Interactions*. vol. 45 no. 6, 2019.
- Hakimi, Monica. “The Jus Ad Bellum’s Regulatory Form.” *American Journal of International Law*. vol. 112, no. 2, 2018.
- Hegre, Havard, Tanja Ellingsen, Scott Gates, and Nils Petter Gleditsch. “Toward a Democratic Civil Peace? Democracy, Political Change, and Civil War 1816–1992.” *American Political Science Review*. vol. 95 no. 1, 2001.

- Holt, Victoria K., and Michael G. Mackinnon. “The Origins and Evolution of US Policy towards Peace Operations.” *International Peacekeeping*. vol. 15 no. 1, 2008.
- Janik, Ralph. “China, Russia, and the Failure of the Responsibility to Protect in Syria: Does the Fear of Regime Change Offer a Serviceable Explanation?” *Studia Universitatis Babeş-Bolyai—Studia Europaea*. vol. 58, no. 1, 2013.
- Johnstone, Ian, and Ethan Corbin. “Introduction: The US Role in Contemporary Peace Operations: A Double-Edged Sword?” *International Peacekeeping*. vol. 15 no. 1, 2008.
- Karlsrud, John. “From Liberal Peacebuilding to Stabilization and Counterterrorism.” *International Peacekeeping*. vol. 26 no. 1, 2019.
- Kathman, Jacob D., and Molly M. Melin. “Who Keeps the Peace? Understanding State Contribution to UN Peacekeeping Operations.” *International Studies Quarterly*. vol. 61 no. 1, 2017.
- Khokhar, Waseem, Tahir Jamil, and Qamar Abid Hussain. “Post 9/11 Trends: Bush to Obama to Trump (Multilateralism and Peace Initiatives in Afghanistan).” *Global Political Review*. vol. 6 no. 1, 2021.
- Krasner, Stephen. “Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failing States.” *International Security*. vol. 29 no. 2, 2004.
- Kreig, Andreas. “Externalizing the Burden of War: The Obama Doctrine and US Foreign Policy in the Middle East.” *International Affairs*. vol. 92 no. 1, 2016.



- Luttwak, Edward N. "Give War a Chance." *Foreign Affairs*. vol. 78 no. 4, 1999.
- Maoz, Zeeve, and Bruce Russett. "Normative and Structural Causes of Democratic Peace, 1946–1986." *American Political Science Review*. vol. 87 no. 3, 1993.
- Marjorie Ann Browne. "United Nations System Funding." CRS Report RL33611, 2013.
- Mearsheimer, John J. "Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War." *International Security*. vol. 15 no. 1, 1990.
- Michael Barnett, Hunjoon Kim, Madalene O'Donnell, Laura Sitea. "Peacebuilding: What is in a Name?" *Global Governance*. vol. 13, 2007.
- Michael O'hanlon and Mike Mochizuki. "Toward a Grand Bargaining with North Korea." *The Washington Quarterly*. vol. 26 no. 4, 2003.
- Owen, John M. "How Liberalism Produces Democratic Peace." *International Security*. vol. 19 no. 2, 1994.
- Pickering, Jeffrey, and Emizet Kisangani. "The International Military Intervention Data Set: An Updated Resource for Conflict Scholars." *Journal of Peace Research*. vol. 46 no. 4, 2009.
- Posen, Barry R. "The War for Kosovo: Serbia's Political–Military Strategy." *International Security*. vol. 24 no. 4, 2000.
- Scharf, Michael P. "How the War Against ISIS Changed International Law." *Case Western Reserve Journal of International Law*. vol. 48, 2016.
- Themnr, Lotta and Peter Wallensteen. "Armed Conflicts,

1946–2011.” *Journal of Peace Research*, vol. 49 no. 4, 2012.

Tom Lansford. “Kosovo.” in *Political Handbook of the World: 2020–2021* edited by Tom Lansford. Thousand Oaks: CQ Press, 2021.

Mi Yung, Yoon. “Explaining U.S. Intervention in Third World Internal Wars, 1945–1989.” *Journal of Conflict Resolution*, vol. 41 no. 4, 1997.

Yousif, Elias. “The Afghan Defense Sector Amidst a U.S. Drawdown.” CIP Security Assistance Monitor Issue Brief, 2020.

### 3. 기타 자료

『동아일보』.

『로동신문』.

『연합뉴스』.

『중앙일보』.

*ABC News*,

*Aljazeera*,

*BBC News*,

*CBS*,

*CNN*,

*Los Angeles Times*,

*NBC News*,

*New York Post*,

*New York Times*,

*The Newyorker*.

*The Sun.*

*Voice of America.*

*Wall Street Journal.*

*Washington Post.*

Asia Society <<https://asiasociety.org>>.

Atlantic Council <<https://www.atlanticcouncil.org>>.

Balkan Insight <<https://balkaninsight.com>>.

Bloomberg <<https://www.bloomberg.com>>.

Carnegie Endowment for International Peace <<https://carnegieendowment.org>>.

Center For Strategic&International Studies <<https://www.csis.org>>.

Congress <<https://www.congress.gov>>.

Department of Defense <<https://www.defense.gov>>.

Department of State <<http://www.state.gov>>.

Federation of American Scientist <<https://man.fas.org/eprint/cow/fy2019q2.pdf>>.

Foreign Affairs <<https://www.foreignaffairs.com>>.

Foreign Policy <<https://foreignpolicy.com>>.

Obama White House <<https://obamawhitehouse.archives.gov>>.

OECD CRS <<https://stats.oecd.org>>.

The National Committee on North Korea <<https://www.ncnk.org>>.

The National Interest <<https://nationalinterest.org>>.

The White House <<https://www.whitehouse.gov>>.

U.S. Department of Defense <<https://media.defense.gov>>.

UN PKO <<https://www.peacekeeping.un.org>>.

Unite State Institute of Peace <<https://www.usip.org>>.

US Dept of State <<https://www.state.gov>>.

Youtube <<https://www.youtube.com>>.  
국가기록원 <<https://www.archives.go.kr>>.  
대한민국 정책브리핑 <<https://www.korea.kr>>  
미국 국방부 감사관실 <<https://www.dodig.mil>>.  
미국 백악관 클린턴 아카이브 <<https://clintonwhitehouse4.archives.gov>>.  
외교부 <<https://www.mofa.go.kr>>.  
청와대 <<https://www1.president.go.kr>>.  
통일부 <<https://www.unikorea.go.kr>>.  
행정안전부 대통령 기록관 <<https://www.pa.go.kr>>.

김영삼대통령 연설문집 제1권.  
김영삼대통령 연설문집 제4권.  
김영삼대통령 연설문집 제5권.

# 최근 발간자료 안내

## 연구보고서

### 2019년도 연구보고서

#### <연구총서>

2019-01	트럼프 행정부의 안보전략과 한반도 평화체제의 전망: 미국의 적대국 관계정상화 사례와 한반도에 주는 시사점	이기태 외	8,000원
2019-02	남북관계 2023: 도전요인과 대북정책 추진방향	김갑식 외	17,500원
2019-03	한반도 평화협정의 법적 쟁점과 과제	도경욱, 안준형	8,500원
2019-04	한반도 평화체제 구축을 위한 국제협력	이재영, 김주리	8,000원
2019-05	화해협력 이론과 사례 그리고 한반도	서보혁 외	12,000원
2019-06	한반도 평화체제 구축을 위한 한중협력방안	이재영 외	11,500원
2019-07	북한 여성의 일상생활과 젠더정치	조정아 외	11,000원
2019-08	북한 변화의 변수와 경로: '핵문제'와 '개혁·개방'의 조합을 중심으로	박영자 외	11,000원
2019-09	남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로	이무철 외	15,000원
2019-10	뉴노멀시대 미중관계 변화와 한국의 대북·통일전략	신중호 외	18,000원
2019-11	남북한 인도협력 방안과 과제: 인도·개발·평화의 트리플 넥서스	홍석훈 외	9,000원
2019-12	남북 사회문화교류 활성화를 위한 교류거버넌스 구축방안: 체육교류를 중심으로	이우태 외	9,000원
2019-13	분권형 대북정책 추진 전략과 실천과제: 대북교류협력정책의 지속가능성 제고 방안을 중심으로	나용우 외	10,000원
2019-14	북한 외교정책: 정책패턴과 북핵외교 사례분석	김진하 외	10,000원
2019-15	김정은 정권 핵심집단 구성과 권력 동학	오경섭 외	9,500원
2019-16	북한이탈주민 가치적응 실태연구: 지역사회통합 중심으로	김수경 외	7,500원
2019-17	변화하는 통일환경에 따른 대북·통일정책 개선과제: 신한반도체제 구상을 중심으로	조한범 외	14,500원
2019-18	남북교류협력 재개 과정에서의 신변안전 보호에 관한 연구 - 영사접견 기능의 제도화를 중심으로 -	이규창 외	11,500원
2019-19	국민과 함께하는 통일·대북 정책	이상신 외	24,000원
2019-20	한반도 평화와 남북 협력 종합연구 총론: 평화·경제·화해 협력 구상	서보혁	10,000원
2019-21	한반도 평화체제 관련 쟁점과 이행방안	서보혁 외	14,000원
2019-22	2019 한국인의 평화의식	박주화 외	19,000원

2019-22-01	평화의식 문항별 분석	박주화	18,500원
2019-22-02	평화의식 문항별 테이블	박주화	14,500원
2019-23	평화교육의 실태와 쟁점: 통일교육과의 접점을 중심으로	조정아 외	12,000원
2019-24	북한 실태 연구: 도시경제의 네트워크와 로지스틱스	홍 민 외	10,500원
2019-25	김정은 시대 서부 주요 도시의 기업현황 및 가동을 결정요인 분석	정은이 외	14,000원
2019-26	남북경협 발전 잠재력과 정책 과제	김석진, 홍제환	10,000원
2019-27	한반도 평화·번영 실현을 위한 국경 협력	현승수 외	14,000원
2019-28	한반도 접경국과의 초국경 관광·교통 협력	최장호 외	10,000원
2019-29	주변국의 사이버 환경과 한반도 평화체제 구축	채재병 외	8,500원
2019	제3세대 인권과 북한	인도협력연구실 편	16,500원

### 〈정책연구시리즈〉

2019-01	한반도 평화협정문 구상과 제안	김상기 외	
2019-02	국제전략환경의 변화와 한국의 신남방정책	이기태, 배정호	
2019-03	국제 비교를 통해 본 북한의 생활수준	김석진, 홍제환	
2019-04	급변하는 동북아 정세가 한국인의 주요 인접국가 인식에 미치는 영향: 한미동맹과 한일관계를 중심으로		이상신 외

### 〈Study Series〉

2019-01	North Koreans' Current Living Conditions Based on UNICEF Survey Results: With a Focus on the Status of Infant Nutrition	Hong, Jea Hwan	
2019-02	The Impact of Sanctions on the Enjoyment of Human Rights	Do, Kyung-ok·Baek, Sangme	
2019-03	South Koreans' Perception on Peace: With a Focus on Peace, War, the Way Peace is Realized, and the Attitude for Inter-Korean Reconciliation	Kim, Kap-Sik·Park, Juhwa	

### 2020년도 연구보고서

#### 〈연구총서〉

2020-01	평화경제 실현방안: 국제협력을 중심으로	김석진, 홍제환	10,000원
2020-02	남북한 주민 왕래 및 이주와 혼인에 관한 법적 연구	이규창, 문선혜	10,000원
2020-03	북한 주민의 정보접근에 관한 연구	김수암 외	9,000원
2020-04	평화-인권-발전의 트라이앵글: 이론적 검토와 분석틀	홍석환 외	11,000원
2020-05	중·러 협력과 한반도 평화·번영	현승수 외	11,500원
2020-06	한반도 평화번영과 북일관계 연구	이기태 외	8,000원

2020-07	미국의 대북 독자제재: 정치적 배경과 법적 기반 분석	민태은 외	8,500원
2020-08	남북기본합정 체결방향과 과제	도경옥 외	9,000원
2020-09	남북연합 구상과 추진방안	이무철 외	11,000원
2020-10	새로운 한반도 구상 추진전략과 정책과제	김갑식 외	13,000원
2020-11	평화공감대 확산 추진전략과 정책과제	박주화 외	12,500원
2020-12	한반도 비핵·평화 프로세스 추진전략과 정책과제	정성윤 외	15,500원
2020-13	한반도 신경제구상 추진전략과 정책과제	정은이 외	11,000원
2020-14	신남방정책·신북방정책 추진전략과 정책과제	나용우 외	14,500원
2020-15	해외의 시각으로 본 신남방·신북방정책의 평가와 과제	나용우 외	17,500원
2020-16	2020 한국인의 평화의식	박주화 외	14,500원
2020-16-01	2020 한국인의 평화의식: 문항별 분석	박주화	16,500원
2020-16-02	2020 한국인의 평화의식: 문항별 테이블	박주화	16,500원
2020-17	'통일에 대한 태도' 척도 개발 및 타당화 연구	박주화 외	12,500원
2020-18	평화경제의 비전과 추진방향: 남북 육상·해양협력을 중심으로	서보혁 외	20,000원
2020-19	국제 평화경제 사례와 한반도	조한범 외	11,500원
2020-20	북한의 발전전략과 평화경제: 사회기술시스템 전환과 지속가능한 발전목표	홍 민 외	18,000원
2020-21	강대국 경쟁과 관련국의 대응: 역사적 사례와 시사점	신종호 외	23,000원
2020-22	북한의 인구변동: 추세, 결정요인 및 전망	홍제환 외	14,000원
2020-23	체제전환 과정에서의 인구구조 변화 연구	최장호 외	7,000원
2020-24	'지식경제시대' 북한의 대학과 고등교육	조정아 외	13,000원
2020-25	KINU 통일외식조사 2020: 주변국 인식 비교연구	이상신 외	24,500원
2020-26	김정은 정권 통치담론과 부문별 정책 변화: 텍스트마이닝을 이용한 담화·연설 분석	오경섭 외	14,500원

### <정책연구시리즈>

2020-01	감염병 공동대응을 위한 남북인도협력	이규창 외
2020-02	2020년 미국 대통령 선거 분석과 국내외 정책 전망	민태은 외

### <Study Series>

2020-01	The Peace Agreement on the Korean Peninsula: Legal Issues and Challenges Do, Kyung-ok·Ahn, Jun-hyeong
2020-02	Variables and Pathways of Changes in North Korea: Focused on Different Combination of 'Nuclear Issues' and 'Reform·Opening' Park, Young-Ja·Jeong, Eun Mee·Han, Ki Bum
2020-03	Daily Lives of North Korean Women and Gender Politics Cho, Jeong-ah·Yee, Ji Sun·Yi, Hee Young
2020-04	2019 Annual Reports of Attitude of Koreans toward Peace and Reconciliation Park, Juhwa et al.

## 2021년도 연구보고서

### <연구총서>

2021-01 남북 민생협력의 효율적 추진방안: 추진체계, 사업기획 및 성과관리	김석진·홍제환 8,000원
2021-02 북한의 사회불평등 연구: 건강 및 교육 불평등과 인권	최규빈 외 9,000원
2021-03 국가상징의 문화적 형상과 북한의 브랜드 전략	이지순 외 9,000원
2021-04 남북 지식협력: 현황 및 추진방향	김수암 외 9,500원
2021-05 유네스코 공동등재를 활용한 남북 문화유산협력	이우태 외 11,000원
2021-06 미국의 평화정책과 전망: 한반도 평화구축을 위한 한미관계	민태은 외 10,000원
2021-07 평화·통일 공공외교 추진기반 조성을 위한 민간의 역할과 개선방안: 주변 4국을 중심으로	전병근 외 14,500원
2021-08 동아시아 평화·번영을 위한 비전통 안보 협력	이재영 외 11,500원
2021-09 국제협력 성패 결정요인에 대한 이론 연구	정성운 10,500원
2021-10 북한의 정보화와 주민생활 변화	정은미 외 10,500원
2021-11 김정은 지배체제 구축과 권력 안정화	오경섭 외 10,500원
2021-12 김정은 정권의 핵 외교와 대외정책 변화	김진하 외 18,000원
2021-13 김정은 시대 북한경제: 경제정책, 대외무역, 주민생활	홍제환·김석진 10,000원
2021-14 김정은 시대 북한의 사회정책: 복지과 통제를 중심으로	정은미 외 9,500원
2021-15 KINU 통일외식조사 2021: 통일·북한 인식의 새로운 접근	이상신 외 22,500원
2021-16 통일준비를 위한 북한의 SDGs 소개와 지표분석	황수환 외 16,000원
2021-17 남북 재해재난 공동관리시스템 구축 필요성과 추진방향	나용우 외 16,500원
2021-18 남북 접경지역 재해·재난 대응력 제고를 위한 '방재전이공간(TSDP)' 조성방안 기본 연구	김형수 외 9,500원
2021-19 북한의 성·재생산 건강과 권리 I: 여성과 섹슈얼리티	박영자 외 13,500원
2021-20 북한의 성·재생산 건강과 권리 II: 모성과 양육	이윤진 외 11,000원
2021-21 평화의 인권·발전 효과와 한반도	서보혁 외 11,000원
2021-22 미중 전략경쟁과 한국의 대응: 역사적 사례와 시사점	신중호 외 23,500원
2021-23 한반도 평화 실현을 위한 주변국 협력 방안	이기태 외 13,000원
2021-24 한반도 평화에 대한 일본의 대한국 협력 방안	최희식 외 11,000원
2021-25 세계질서의 재편과 신한반도체제	박은주 외 19,000원
2021-26 북한발전모델과 한반도 컨센서스	이재영 외 23,000원
2021-27 한반도 군비경쟁과 평화 정착	장철운 외 14,000원
2021-28 한반도 생활공동체 형성을 위한 남북협력 방향 모색	최지영 외 16,500원
2021-29 북한 일상생활 공동체의 변화	최지영 외 12,000원
2021-30 한반도 평화와 남북협력을 위한 근미래 전략과 주요사업 추진방안	김감식 외 12,000원
2021-31-01 평화공감대 확산 근미래 전략과 주요사업 추진방안	박주화 외 10,000원
2021-31-02 2021 한국인의 평화의식	박주화 외 11,500원



2021-32	한반도 평화·비핵 프로세스 근미래 전략과 주요사업 추진방안	이무철 외	14,000원
2021-33	한반도 신경제구상 근미래 전략과 주요사업 추진방안	정은이 외	14,000원
2021-34	신남방정책·신북방정책 근미래 전략과 주요사업 추진방안	조한범 외	16,500원

### 〈정책연구시리즈〉

2021-01	2020년 미 대선 이후 한미관계 전망에 대한 여론조사	이상신 외
---------	--------------------------------	-------

### 〈Study Series〉

2021-01	International Cooperation for Peace and Prosperity on the Korean Peninsula	Suk-Jin Kim
2021-02	North Korea's Income-Population Puzzle	Jea Hwan Hong · Suk-Jin Kim
2021-03	North Korea's College and University and Higher Education System in an 'Era of Knowledge Economy'	Jeong-ah Cho · Choon Geun Lee · Hyun-suk Oum
2021-04	A Study on the Access to Information of the North Korean People	Soo-Am Kim et al.

### KINU Insight

2018-01	2018년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍 민 외
2019-01	2019년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍 민 외
2019-02	김정은 정권의 정보화 실태와 특징: ICT 부문을 중심으로	정은미
2019-03	미국의 INF조약 탈퇴 의미와 트럼프 행정부의 군사·안보 전략에 대한 함의	김주리
2019-04	'우리 국가제일주의'의 문화예술적 표상과 시사점	이지순
2019-05	중국의 4차 산업혁명과 북한에 주는 함의	이재영
2019-06	한반도 국제정세의 역동성과 한국의 대응 방향	서보혁
2019-07	신한반도 체제 구상의 이해	조한범
2019-08	최근 한반도 정세 평가와 정책 과제	김갑식 외
2020-01	북한의 제7기 제5차 당중앙위원회 전원회의 분석과 정세 전망	홍 민 외
2020-02	평화의 경제적 가치: 2018 남북 간 주요 군사합의를 중심으로	장철운
2020-03	미국의 對北성공 관계정상화 프로세스와 대북정책	김유철
2020-04	대북제재 강화가 북한경제에 미치는 영향 - 북중무역 감소의 파급효과를 중심으로	최지영
2021-01	북한 조선노동당 제8차 대회 분석	홍 민 외
2021-02	김정은 시대 주요 전략·정책용어 분석	홍 민 외
2021-03	2014-2020년 북한시장의 소비자물가 및 환율 변동: 추세, 특징, 시사점	최지영

## 북한인권백서

---

북한인권백서 2018	한동호 외	20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2018	한동호 외	24,000원
북한인권백서 2019	김수경 외	20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2019	김수경 외	24,500원
북한인권백서 2020	이규창 외	21,500원
White Paper on Human Rights in North Korea 2020	이규창 외	27,000원
북한인권백서 2021	오경섭 외	21,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2021	오경섭 외	27,000원

## 연례정세보고서

---

2018	2019 한반도 정세 전망	통일연구원
2019	2020 한반도 정세 전망	통일연구원
2020	2021 한반도 정세 전망	통일연구원
2021	2022 한반도 정세 전망	통일연구원

## 정기간행물

---

통일정책연구, 제27권 1호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 1 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제27권 2호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 2 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제28권 1호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 1 (2019)	10,000원
통일정책연구, 제28권 2호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 2 (2019)	10,000원
통일정책연구, 제29권 1호 (2020)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 29, No. 1 (2020)	10,000원
통일정책연구, 제29권 2호 (2020)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 29, No. 2 (2020)	10,000원
통일정책연구, 제30권 2호 (2021)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 30, No. 2 (2021)	10,000원

## 기타

---

2018	한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집	박주화, 윤혜령 53,500원
2018	북한의 건강권	이금순 외
2018	The Right to Health in North Korea	Lee, Keumsoon et al.
2018	미·중·일·러 한반도 정책 연구 네트워크 다이렉토리	김진하 외
2020	동서 화해사상으로 본 통일공동체의 상과 과제	김범수 외
2020	DMZ 접경지역의 비평화 실태에 관한 인문학적 연구: 전략촌을 중심으로	정근식 외
2021	국제 평화문서 번역집	서보혁·용혜민 엮음

## 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적·주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

### 1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

### 2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

### 3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, International Journal of Korean Unification Studies, 단행본 시리즈인 연구총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

### 4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8293, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

# 도서회원 가입신청서

\* 표는 필수항목입니다.

신청자 성명* (입금자가 다를 경우 별도 표기)		소 속*	
간 행 물* 받 을 주 소	(우편번호 : )		※ 도로명 주소 기입
연 락 처*	전화번호		이메일 주소
이메일 서비스	수신 ( )		수신거부 ( )
회 원 구 분*	학생회원 ( )	일반회원 ( )	기관회원 ( )
본인은 통일연구원의 연회원 가입을 신청합니다.			
20 년 월 일		성 명 (인)	

## 개인정보 이용 동의서

통일연구원은 개인정보보호법을 준수하며 개인정보 보호에 최선을 다하고 있습니다. 연구원은 다음과 같이 연구원 업무 수행에 반드시 필요한 범위 내에서 개인정보를 수집·이용, 위탁하는데 동의를 받고자 합니다.

1. 개인정보의 수집·이용 목적: **도서회원 서비스 제공**
2. 수집하려는 개인정보의 항목: **성명, 소속, 주소, 연락처, 회원구분**
3. 개인정보의 보유 및 이용 기간: **입금일로부터 1년 (회원자격 갱신 시 보유기간은 1년 연장)**
4. 동의를 거부할 권리 안내
5. 개인정보 취급업무 위탁 내역(고지사항)

위탁 받는 업체(수탁업체)	업무내용
(주) 코리아디엠	발간물 발송 업무 처리

귀하는 위와 같은 개인정보를 제공하는데 대한 동의를 거부할 권리가 있습니다. 그러나 동의를 거부하실 경우 도서 회원 가입 및 발송이 원활히 이루어 질 수 없음을 알려 드립니다.

20 년 월 일 성 명 (인)

※ 정보주체가 만 14세 미만의 아동인 경우 위와 같이 개인정보를 수집·이용하는데 동의하십니까?

동의  미동의

년 월 일

본인 성명 (서명 또는 인)

법정대리인 성명 (서명 또는 인)

※ 본 신청서 및 개인정보 이용 동의서를 보내주시요.  
(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자앞  
전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8298, E-Mail: books@kinu.or.kr

※ 온라인 신한은행 140-002-389681  
(예금주: 통일연구원)



**미국의 평화정책과 전망:**  
한반도 평화구축을 위한 한미관계