

연구총서 2001-02

부시 행정부의 대북정책과  
한국의 대북정책 추진방향

황 병 덕

통 일 연 구 원

# 요약

미국 부시행정부 출범에 따라 미국 대북정책의 기본방향이 바뀌었다. 한반도 문제를 정책대상으로 삼는 「국민의 정부」 대북정책도 미국 신정부의 대북정책 기조에 영향을 받지 않을 수 없다. 이에 따라 본 연구에서는 미국 부시행정부의 대북정책을 분석하고 우리정부의 대북정책의 대응전략을 제시하고자 하였다.

## I. 서 론

김대중정부의 대북 포용정책은 한반도 평화 및 남북한 화해협력을 정책목표로 삼고 있다. 그러나 김대중정부의 대북 포용정책은 부시행정부 출범에 따라 많은 대내외적 어려움에 직면하고 있다. 미국 부시행정부 이후 미국은 기존 클린턴 행정부의 동북아정책은 물론, 대북정책을 검토하고 새로운 전략적 구상을 실천에 옮기려 하고 있다. NMD 구축 등 힘의 외교를 내세운 부시의 대외정책은 클린턴의 개입·확대정책을 수정하고, 동북아 정책도 역내 세력균형자 역할에서 벗어나 적극적인 공세를 통해 패권적 지위 확보로 나아갈 것으로 예상된다. 부시 행정부의 대북정책도 북한의 대량살상무기 문제는 물론, 재래식에 대해서도 과거보다 강경한 입장을 보일 것으로 예상된다.

이러한 대북정책 주변환경 변화로 인하여 우리정부의 대북포용정책은 미국의 대북정책 추진방향과 추진기조가 다를 수 있기 때문에, 우리정부의 신중한 대응전략이 요구되고 있다. 이에 따라 본 연구는 미국 부시행정부의 대북정책 기본방향을 분석하고 우리정부의 대북정책 추진방향을 제시하는 데 기본목적을 두고 있다. 특히 본 연구는 우선 기존의 한국과 미국 클린턴 행정부

의 대북정책을 비교, 분석한 연구 결과를 토대로 부시 행정부와 김대중정부의 대북정책을 비교함으로써 양국 대북정책 및 동북아정책에서의 친화적 요인과 더불어 갈등요인을 분석하여 우리 정부의 대응전략을 제시하고자 한다.

## II. 부시 행정부의 대북정책

### 1. 클린턴 행정부 대북정책에 대한 공화당의 비판

#### 가. 클린턴 행정부 대북정책의 기본방향

1994년 10월 21일 미북 기본합의서를 체결한 이후 클린턴 행정부의 대북정책은 「개입과 확대의 국가안보전략」에 입각하여 추진되었다. 미국 클린턴 행정부는 이러한 전략에 입각하여 대소봉쇄전략의 일환으로 실행된 북한에 대한 적대적 정책을 제네바 합의를 계기로 포용 정책으로 전환하였다. 미국 클린턴 행정부는 대량살상무기 확산방지 정책의 일환으로 북한의 핵·미사일 문제, 한반도 평화정착문제, 한미 동맹체제 유지, 남북대화를 통한 남북관계 개선 등에 대북정책의 기본 목표를 설정하였다. 우선 클린턴 정부는 대량살상무기 확산을 방지하기 위하여 북한 핵무기 개발과 미사일 개발·수출 방지를 일차적 정책 순위로 삼고 있었다.

클린턴 정부는 한반도 평화체제 구축을 위한 정책의 일환으로 4자 회담 개최를 통하여 한미동맹체제의 근간을 유지하면서 한반도 평화 정착을 위한 정책적 행보를 하였다. 클린턴 정부는 한반도 통일 후에도 한반도 평화와 안정, 더 나아가 동북아시아 세력균형을 위하여 미군의 지속적 주둔을 통해 균형자적 역할을 추구하였다.

클린턴 정부는 대북 정책목표를 효과적으로 달성하기 위하여 외교적 압력, 경제제재, 군사적 대응과 같은 강압적 수단(coercive means)을 사용하기보다는 대북 경제제재 조치 완화, 대북 경제지원, 미북관계 개선 등과 같은 보상적 수단을 활용하는 포용정책을 구사하였다. 클린턴 정부는 대량살상 무기 비확산, 한반도 평화정착 등의 대북정책 목표를 효율적으로 추진하기 위하여 정책수단으로 경수로 건설, 중유 및 식량 등 대북 경제지원, 대북 경제제재 완화 등과 같은 보상적 방식을 정책수단으로 활용해 왔다.

클린턴 정부의 대북정책은 기본적으로 페리보고서에 반영되어 있다. 페리 보고서는 우선 북한체제가 조만간에 붕괴되지 않는다는 가정에서 현재의 북한당국과 협상을 해야 한다는 인식을 바탕으로 하고 있다. 페리보고서는 북한의 대량살상무기 제한 및 제한에 대한 반대급부로서 미·북 국교정상화, 북한경제개발 지원 등의 적절한 대가를 제공하는 포괄적이고 통합적 방안을 채택하였다.

#### 나. 클린턴 행정부의 대북정책 추진 실태

클린턴 행정부는 제네바 합의에 의한 북한의 핵개발 동결이 이루어지지 않았을 경우 북한이 상당량의 핵무기를 보유하고 있을 것으로 추정하고 북한의 핵 동결을 일단 성공적으로 평가하였다. 클린턴 행정부는 미사일 협상을 통해 북한의 중동국가들에 대한 미사일 수출을 금지시키는 한편, 「미사일기술통제체제」(MTCR)에 가입시켜 북한의 미사일 수출을 중지시키고자 하였다.

1998년 북한이 대포동 미사일을 시험발사한 후 북한의 미사일 개발 능력이 미국 본토를 위협할 수준에 도달했다는 인식이 확산되면서 클린턴정부는 「국가미사일방어」 체제 구축에 적극적인 자세로 전환하고

북한에게 미사일 발사 중단을 요구하였다. 그 결과 미국은 1999년 9월 베를린회담에서 미북관계 개선 협상을 계속하는 동안 미사일 실험발사를 유예하겠다는 약속을 하고, 미국 측은 이에 대한 대가로 경제제재 해제 및 식량지원을 약속하였다.

클린턴 행정부는 페리보고서가 공개된 직후 행정부처가 재량으로 결정할 수 있는 범위 내에서 대북한 경제제재 완화조치를 취하였다. 이에 따라 북한 상품의 미국내 반입과 미국 상품의 북한 수출이 대부분 허용되고 민간 및 상업용 자금의 송금과 수송수단을 이용한 화물 및 여객의 운송이 가능해졌다. 또한 미국 기업이 북한에 대한 사회간접자본 건설에 대한 투자가 허용되었다.

남북정상회담 이후 남북한 긴장완화 분위기를 반영하여 북한 백남순 외상과 울브라이트 미 국무장관이 양국관계 개선을 위해 적극 협력한다는 원칙에 합의하고 북한의 미사일 문제, 북한 테러지원국 지정 해제문제, 대북 경제제재 추가완화조치 등 현안에 대해 공감을 표시하였다. 2000년 10월 김정일 국방위원장 특사 조명록 북한군 차수가 미국을 방문하였다. 북한과 미국은 조명록 북한 국방위원회 제1부위원장의 미국방문을 통해 정상회담을 포함한 전방위 관계정상화에 나서기로 합의했다. 울브라이트 미 국무장관은 10월 말 북한을 방문하여 미국과 관계 개선을 희망하는 김정일 위원장의 의사를 재확인하였다. 울브라이트 국무장관과 김정일 위원장은 2차례의 회담을 통하여 북한의 테러지원국 해제, 미사일 개발문제, 외교대표부 개설, 한반도 긴장완화 등 양국간 현안문제들을 폭 넓게 논의하였다.

특히 미국 클린턴 정부는 남북정상회담에서 합의한 ‘통일문제의 자주적 해결’ 조항이 주한미군 철수를 의미하는 것으로 해석될 가능성에 대해 높은 관심을 표시하였다.

## 다. 공화당의 비판적 입장

우선 제네바 북미합의에 대해 미국 공화당은 극히 회의적인 입장을 보였다. 제네바 합의가 북한 핵 개발의 과거 투명성 확보보다는 미래 핵동결에 중점을 두어 협상을 진행시켰기 때문에 과거 핵문제 해결에는 많은 문제점을 지니고 있는 것으로 파악하였다. 제네바 합의에 의하면 경수로 핵심부품의 북한 전달시점을 전후로 북한 과거 핵 활동을 규명하는 사찰을 받도록 되어 있다. 그러나 경수로 건설 지연으로 인한 과거 핵 활동 규명이 연기되면서 공화당 의원들은 제네바 합의를 전면 수정하여 북한 핵사찰을 철저하게 실행할 것을 주장하였다.

공화당은 북한이 기술 개발로 경수로로 부터 핵 물질을 추출할 수 있을 것으로 간주하였다. 또한 북한 송배전 시설이 낙후되었기 때문에 건설되는 경수로부터 전기공급이 여의치 않을 뿐 아니라 북한 기술력으로 원전의 안전보장이 우려될 것으로 단정하였다. 더욱이 경수로 1기 완성 시기까지 중유 50 만톤을 매년 공급하기로 한 것은 그 동안 석유가격의 상승으로 미국에게 재정적 부담을 가중시키는 것으로 판단하였다. 이러한 이유로 미국 공화당은 제네바 합의에 의한 경수로 2기 제공계획에 대해 의문을 표시하고 경수로 대신 화력발전소로 대체해야 한다고 주장하였다.

1998년 8월 금창리 지하핵 시설 의혹 및 미사일 실험발사 사건이 발생하면서 공화당 의원들은 제네바 합의를 넘어서는 새로운 대북정책의 필요성을 강조하고, 북한의 위협에 대비한 NMD 조기구축을 주장하였다. 제네바 합의가 여전히 유효하고 클린턴 정부의 대북 포용정책이 타당한 방법이었다고 인정한 페리보고서가 공개되면서 공화당 의원들은 페리 대북 정책조정관의 대북정책 건의를 강도 높게 비판하였다. 북한은 핵무기 개발을 포기하지 않고 있으며, 미국 본토를 공격

할 수 있는 미사일 능력을 보유하고 있는 것으로 판단하고, 대북지원 및 관계개선을 도모하는 클린턴 행정부의 대북정책은 국제안보를 위태롭게 하는 북한의 능력을 확대시킬 것으로 비판하였다.

공화당의 의원들의 보고서는 대부분 페리의 대북정책 권고안을 대체할 실질적 대안을 제시하지 못하였다. 공화당 계열의 대북정책 노선을 비교적 체계적으로 제시한 아미타지 보고서는 미국 대북정책의 목표는 핵·미사일 등의 대량살상무기 및 재래식 무기에 의한 군사적 위협 제거에 두어야 한다고 주장한다. 이러한 미국의 요구에 북한이 긍정적 반응을 보일 경우 대북 경제제재 완화, 세계은행 등 국제금융기관에 의한 한반도개발기금 창설을 통한 대북 경제지원을 한다. 아미타지 보고서는 대북정책 수단으로서 억지와 외교 조치를 병행 추진하되, 페리보고서와는 달리 군사적 억지력 강화를 보다 많이 요구한다.

## 2. 부시 행정부의 대북정책

### 가. 대북정책의 기본방향

#### (1) 테러전쟁 이전

부시 행정부의 기조와 방향은 우선 공화당의 외교·안보정책의 기본 목표에서도 찾을 수 있다. 공화당은 힘을 통한 평화를 강조하는 현실주의적 국제주의(realistic internationalism)에 입각, 군사력 증시의 외교정책을 표방한다. 공화당의 대외정책 전통에 뿌리를 박고 있는 부시 행정부의 대외정책은 우선적으로 군사적 절대 우위를 바탕으로 하는 핵심적 정책 사안에 우선 순위를 두고 있다. 부시 행정부는 세계평화와 번영을 위해 미국의 원칙 있는 지도력 아래에서 민주주의를 신봉

하고 있는 동맹국들과의 유대를 강화하는 한편, 잠재적 적대국에 대해서는 포괄적 관계를 지속할 것이나 불량국가들에 대해서는 협상을 하되, 원칙에 반하는 경우 강력한 군사력으로 적극 대응할 것으로 요약된다.

부시행정부는 동맹우선주의적 대외정책을 추구하기 때문에 다자관계 보다 미일동맹, 한미동맹 등 동맹관계에 입각하여 국제질서를 관리하고 분쟁을 해결하고자 한다. 이러한 동맹우선주의가 강조되는 배경에는 잠재적 적대국이나 불량국가들이 조만간에 체제변화를 달성하기가 쉽지 않으며, 설사 가능할지라도 미국의 개입(engagement)은 많은 경제적 비용을 요구하기 때문에 바람직하지 않다는 현실주의적 보수주의가 깔려 있는 것으로 보인다.

부시행정부는 사회주의적 시장경제를 채택하고 있는 중국을 미래 미국의 세계적 헤게모니를 위협하는 잠재적 경쟁국으로 간주하고, 전략적 동반자(strategic partner)가 아니라 전략적 경쟁자(strategic competitor)로 인식하고 있다. 부시행정부는 중국이 대외정책의 중심이 아니라 일본과의 동맹 강화, 한반도에서의 군사적 억지, 대량살상 무기 확산 방지 및 미사일방어 계획 추진 등에 정책적 우선 순위를 두고 있었다.

이러한 보수적 대외정책관은 북한, 이라크 등을 불량국가로 간주하고 이들 국가들을 개입정책으로 변화를 도모하기 보다는 이들 국가들을 견제하고 대량살상무기 확산을 방지하기 위하여 미사일 방어망(MD) 구축에서도 그대로 투영되었다. 부시행정부는 기술적 문제, 고비용, 유럽국가 및 러시아 및 중국의 반발 등에도 불구하고 미사일방어계획을 적극 추진하려고 하였다. 마지막으로 부시 행정부는 국제문제에 대한 선택적 개입을 추구한다.

## (2) 테러전쟁 이후

부시 대통령은 지난 1월 취임 이후 미국 국익위주의 일방주의적인 힘의 외교를 추구하였다. 특히, MD체제 구축을 최우선시한 미국의 국방정책은 중국·러시아는 물론 유럽 등 동맹국가들과도 갈등을 유발시켰다. 그러나 9.11 테러참사 이후 미국 세계전략의 초점은 비대칭적·초국가적 위협으로부터 미본토와 해외주둔 미군을 보호하기 위한 전략으로 선화하고 있다.

9.11 테러를 기화로 탈냉전후 전면전보다는 국제테러집단에 의한 비대칭적 전쟁 및 위협이 증대되는 가운데 미국은 국제적 테러 네트워크를 분쇄하기 위한 쌍무적·다자적 협력을 주도해 나갈 것으로 보여진다. 국제테러 우려로 인하여 향후 미국 대외정책은 변화할 수 있으나 그 강도와 폭은 일방주의적 대외정책에서 미국 국익중심의 다자주의로 전환할 가능성이 크다.

9.11 테러 후 미국 부시행정부는 비대칭적 위협에 대처하는 본토방위가 최우선적 과제로 부상함에 따라 중국을 견제하는 대외정책은 차선책으로 후퇴하게 되었다. 그러나 미래의 초강대국 경쟁을 목적으로 한 미국의 대중국 견제는 폭과 강도에서 약화된 형태로 지속될 것으로 보인다.

새로운 테러유형에 대비하기 위해 미국은 핵·미사일 비확산 뿐만 아니라 생화학무기 비확산에도 주력할 것이며, 대량살상무기 운반수단의 전면적인 확산을 저지하기 위해 노력할 것이다. 테러공격의 또 다른 수단으로 생화학무기의 사용 가능성과 同무기를 장착한 탄두미사일의 공격 가능성에 대해 심각한 우려를 가지고 있다.

테러 이후 동북아정세는 세력균형이 유지되는 가운데 갈등하면서 협력하는 양상을 보이게 될 것으로 보인다. 이것은 기본적으로 테러

이후 미국의 동북아정책이 상당 정도 수정이 불가피하기 때문이다. 테러 이전 부시행정부는 중국위협론에 입각하여 일본과의 동맹관계 강화, MD 추진 등 동아시아정책을 추진하여 동아시아 세력균형을 미국에 유리하게 변화시키려고 시도하였다. 미국의 이러한 동북아 현상태파 시도는 최근 테러사태 이후 국제테러 연대 결성으로 인하여 소강상태에 빠지게 되었고, 과거와 같이 지정학적으로 한반도를 중간에 두고 미·일·중·러가 세력균형을 유지하면서 어느 일국이 이 지역을 독점할 수 없도록 상호협력 및 견제와 경쟁을 벌일 것으로 보인다.

따라서 테러사태 이후 동북아에서 미·중·러·일은 공동의 적에 협력해 대응하고 공동의 이익과 필요성에 의해 경제적 협력을 모색하는 동시에, 사안에 따라서는 상호 견제·경쟁할 것으로 분석된다. 동북아 지역의 안정과 질서는 세력균형의 논리에 의해 나름대로 유지될 것이며, 이러한 세력균형에 의지하여 한반도 지역의 평화와 안정 및 현상유지도 이루어질 것이다. 테러사태 이후 동아시아 세력균형은 경제적 상호 의존성, 비대칭적 위협에 대한 공동 대처, 지역적 패권 및 세계패권을 향한 쟁투 등의 요인에 의해 영향을 받을 것이다. 이러한 관점에서 볼 때 동북아 국가들은 현존 지역질서의 안정을 깨뜨리지 않는 범위에서 변화를 추구할 것으로 보인다. 따라서 미국의 대북정책은 이러한 동북아 역내질서를 크게 해치지 않는 범위에서 추진될 것으로 보여진다.

## 나. 대북 인식

부시행정부는 북한의 현실과 변화 전망에 대하여 극히 부정적인 평가를 하고 있다. 부시 행정부의 대북인식은 기본적으로 북한은 쉽게 붕괴하지 않으며, 북한 사회주의체제를 고수할 것이며, 대량살상무기를 개발하려는 강력한 의지를 포기하지 않는 신뢰성 없는 독재정권이

라는 점이다. 미국 부시행정부는 북한을 미국과 우방의 안보를 위협하는 불량국가(rogue state)로 보고 있다. 부시 행정부는 북한을 여전히 국제사회의 이탈세력으로 간주하고 있다.

#### 다. 정책 기조

부시대통령은 2001년 6월 6일 대북정책 검토가 종료됨에 따라 북한과의 대화 재개를 선언하면서 핵 관련 제네바합의문 이행 개선, 미사일의 검증 가능한 규제 및 금수, 재래식 군비태세 등을 대북협상 의제로 제시하였다. 또한 부시대통령은 남북관계, 한반도 평화정착, 북·미 관계 개선, 한반도 지역안정 등의 문제와 관련하여 포괄적 접근방식의 맥락에서 풀어 나갈 것임을 밝혔다. 만일 북한이 미국의 제안에 긍정적으로 반응해 올 경우 미국도 대북지원, 경제제재 해제, 북미관계 개선 등 긍정적 조치를 취할 것임을 표명하였다.

부시 행정부는 북한과의 대화 재개를 선언했으나, 근본적으로 북한을 국제사회의 ‘불량국가’로 인식하고, 핵·생화학무기 등 대량살상무기와 미사일 개발을 지속하고 있는 것으로 평가하고 있다. 특히 북한의 핵 개발과 장거리 미사일 개발은 미국의 세계전략에 대한 중대한 도전이며 재래식 군사태세도 한반도 및 미국 안보의 걸림돌로 파악하고 있다.

부시 행정부는 전임 클린턴 행정부의 대북정책이 ‘벼랑끝 전술’의 사용을 통한 ‘나쁜 행위’에 보상을 해주는 잘못된 방향으로 추진되어 온 것으로 판단하고 있다. 따라서 미국의 대북정책의 기조는 ‘先 보상을 통한 북한 유인 정책’으로부터 ‘先 북한의 긍정적인 행위 확인, 後 보상 정책’의 기조를 보여줄 것이다. 대북지원의 경우 부시행정부의 대북정책의 원칙으로는 현금이 아닌 현물지원이 주종을 이룰 것으로

보인다. 이외에도 부시행정부는 향후 대북정책을 추진함에 있어서 투명성(transparency) 확보를 기본원칙으로 삼을 것이다. 핵·미사일문제, 재래식 군비태세 등과 같은 안보문제는 물론, 식량지원, 투자 등과 같은 경제문제 등에 있어서 투명성 확보가 필요하다는 입장이다.

부시행정부의 대북정책 구상은 외교력 및 억지조치의 병행 사용이 유용하다 면서도 억지력 강화의 필요성을 강조함으로써 새로운 포괄 협상을 통한 대북 현안 해결노력에 있어서 외교적 당근조치보다는 「군사적 힘의 우위」에 기초한 체찍전략의 효용성에 비중을 두고 있는 것으로 보인다.

#### 라. 주요 협상의제별 정책 방향

부시 행정부의 대북정책은 기본적으로 북한이 국제사회의 이탈세력으로 존재하고 있다는 대북 불신으로부터 출발하고 있다. 따라서 정책 기조는 북한에 대한 개입정책을 지속하되 ‘힘의 외교’의 토대 위에서 대북 협상 의제를 명확히 제시하고, 북한이 그에 적응하려는 의지를 가지고 있는지를 확인해 나가는 방향으로 추진될 것이다.

이 경우 핵 문제는 제네바합의 이행을 원칙적으로 유지하지만, 과거 핵 활동에 대한 규명을 북한이 조기에 이행하도록 하는 투명성과 검증 장치의 확보에 주력할 것이다. 부시 행정부는 한·일의 입장을 존중하여 제네바합의를 파기하지 않고 경수로 건설사업을 지속할 것이나 북한과의 협상과정에서 과거 핵활동에 대한 IAEA의 조기사찰 실시를 포함하여 이행의 방법문제에 관한 협상을 강력하게 추진할 것으로 판단된다. 미사일문제의 경우 MD 구축 이유 중의 하나가 북한 등 ‘불량국가’의 미사일 및 대량살상무기 확산 방지에 있으므로 국내외의 MD 계획 비판 여론에도 불구하고 북한 미사일문제의 MD 틀 속에서

의 해결을 중시할 것이다.

미국 부시행정부가 재래식 군사위협 감소를 협상의제로 제기한 것은 한반도에서의 역할과 위상을 강화하기 위한 것으로 풀이된다. 미국은 남북정상회담 이후 긴장완화와 한반도 평화체제 구축과정이 진행될 경우 논쟁여지가 있는 주한미군 철수 등 한미동맹과 주한미군의 위상에 변화가 초래될 것을 우려하였고, 더 나아가 주한미군의 변화는 주일미군의 위상에도 영향을 미쳐서 미국의 동아시아전략에서 엄청난 변화를 초래할 것으로 간주하였다. 미국이 재래식 군비감축문제를 제기한 것은 중장기적으로 미국의 신국방전략 추진에 대비한 것으로 분석된다.

부시 행정부는 생화학무기를 위협으로 간주하고 이들 무기에 대한 투명성 확보와 개발·수출·확산 저지에 주력할 것으로 보인다. 미국에서 탄저균 등 생화학테러가 감행되고 생화학무기 테러공격의 확산 가능성이 예견되는 상황에서 생화학무기를 다량 보유하고 있는 북한에 대하여 미국은 생화학무기 문제를 새롭게 대북 협상의제로 부각시킬 가능성이 있다. 한편, 미국은 테러지원국으로 간주하는 북한에 대한 경제심을 더 높일 것이나 對테러 공격대상에는 포함하지 않을 것이다.

### Ⅲ. 부시행정부 대북정책에 대한 북한의 입장

#### 1. 북한의 반응

부시 행정부의 등장이후, 북한은 미국의 대북정책에 대하여 관망 자세, 원칙론 강조, 비난 강화, 이슈 중심 입장 표명 등의 태도를 보여왔다. 북한은 대화와 협상을 통해 북·미 사이의 문제를 해결하자는 입장에 변함이 없으나, 자주성과 공정성의 원칙에 기초하여 동등한 지위

에서 전제조건 없는 대화를 기대하며, 미국이 언급한 상호주의는 제네바합의에 제시된 ‘동시 행동 조치’를 의미하는 것이어야 한다고 주장하였다.

북한은 6월 18일 외무성 대변인 성명을 통해 미국이 제시한 의제대로 끌려가지 않겠다는 의지를 표명하였다. 북한은 “그 의제란 이른바 우리의 핵 및 미사일 상용무력과 관련한 것들로서 결국 미국이 협상을 통하여 우리를 무장 해제시키려는 목적을 추구하고 있는 것”이라는 태도를 보였다. 더욱이 재래식군비문제를 논의하기 위해서는 주한미군 철수가 선행되어야 한다고 주장하였다. 북한 외무성 대변인은 8월 8일 미국의 회담의제 철회를 요구하며, 부시 행정부의 대북협상 자세가 최소한 클린턴 행정부 집권 마지막 시기에 취했던 수준에 이를 때에 가서야, 북·미대화의 재개가 가능해질 것이라고 밝혔다. 북한은 부시 행정부의 등장이 대북 강경책을 물고 올 것으로 보면서, 강력한 원칙적 비난을 행하고 있지만, 미국과의 협상을 통한 실리적 관계 개선에 대해 강한 관심을 가지고 있는 것으로 평가할 수 있다.

## 2. 주요 협상의제에 대한 북한의 대응

북한은 부시 행정부와 대화 및 협상을 재개할 것이나 부시 행정부가 제시하고 있는 협상의제를 그대로 받아들이지 않을 것이며, 이에 대해 사안별로 북한측 입장을 개진할 것이다. 북한은 미국의 대화재개 제안(2001.6.6)에 대한 첫 번째 공식 반응(2001.6.18 외무성 대변인 성명)에서 “경수로 건설 지연에 따른 전력 손실 보상”문제를 북미 대화의 1차 의제로 제기하였다. 앞으로 북미 협상에서 북한은 경수로 완공의 목표 연도인 2003년이 지켜지지 않을 것에 대하여 강력하게 문제를 제기할 것이며, 경수로의 미완성에도 불구하고, 2003년부터 2,000

메가와트의 전력 공급에 대한 약속이 준수되어야 한다고 주장할 것이다.

북한은 조기 사찰을 비롯한 제네바 핵 합의 ‘이행의 개선’ 가능성을 강력히 거부하고 있다. 북한은 제네바 합의를 성실히 지켜 왔다고 주장하면서, 경수로의 상당부분이 완성된 다음에야 IAEA의 과거 핵에 대한 규명 노력을 허용할 것이라는 입장을 취할 것이다. 부시 행정부가 보상전력을 제공하지 않는다면 미국이 제네바합의를 깬 것으로 간주하고, 북한은 50메가와트~200메가와트 원자로 건설계획을 다시 추진하든가, 영변의 흑연로를 재가동 시키고자 시도할 수도 있다.

미사일 수출 문제와 관련 미국은 보상을 고려하지 않고 있지 않으나, 북한은 식량 등 현물원조가 제공되는 경우, 중거리, 장거리 미사일 및 관련 기술을 수출하지 않을 것을 제의한 바 있다. 현물 보상 및 인공위성 대리 발사의 경우, 북한은 일정 수준 이상의 미사일의 실험과 생산을 중단할 것임을 밝혔다.

북한은 재래식 무기 위협 감축 문제에 대해서도 강경한 반대 입장을 취하고 있다. 북한은 자신의 재래식 무기의 전방배치는 주한 미군의 위협에 대처하기 위한 것인 만큼 미군 철수가 우선이라는 입장을 취할 것이다. 만약 주한 미군이 남과 북 사이에서 중립적인 상태로 변화할 수 있다면, 미군의 계속 주둔을 용인할 것이라는 입장도 표명할 것으로 보인다.

### 3. 향후 북·미관계 전망

미국이 반테러 전쟁에 대한 장기적인 대응태세를 갖추에 따라 북·미 관계는 상당기간 교착국면을 벗어나지 못할 가능성이 크다. 북한도 반테러 전쟁 진행상황을 지켜본 뒤 대미정책을 재조정할 것으로 보인다.

따라서 북·미 대화 재개 일시는 매우 불투명해졌으며, 미군의 아프가니스탄 전쟁이 상당한 성과를 거둔 이후에나 가능할 것으로 예상된다. 향후 북·미 협상이 재개되면 미국은 기존 현안에 대한 철저한 이행·실천을 요구할 것이며, 대북 협상과정에서 생화학무기 문제 등 새로운 의제를 추가하여 협상타결이 더욱 어려워질 가능성도 있다.

부시 행정부는 대북정책 기초를 북한에 대한 불신을 기반으로 하고 있기 때문에 관계 개선을 서두르지는 않을 것이며, 특히 협상의제가 보여주듯 보상적 개입정책 보다는 ‘힘의 우위’의 외교정책에 의하여 대북 정책을 추진할 것이다. 그러나 북한은 미국의 대화 의제를 받아들여가기가 어려울 것이지만, 전면 거부하지는 않을 것으로 판단된다.

북미협상이 재개될 경우 미국의 대량살상무기 비확산 차원의 북한 핵·미사일문제, 동북아에서의 미국 영향력 유지 차원의 주한미군 및 한미동맹 변화 등에 있어서 첨예한 의견대립이 예상되기 때문에 과거 처럼 협상개최, 협상결렬, 위기고조, 협상재개과정의 반복될 것이다. 미국 부시행정부의 보상적 차원의 개입정책을 선호하지 않을 뿐만 아니라 한반도에서의 일정수준의 긴장은 동북아에서의 미국의 국익을 보호해 줄 수 있다고 간주하고 대북 강경노선을 고수할 것으로 보인다. 이에 대해 북한도 보상 없는 미사일 수출 및 개발을 포기하지 않을 것이며, 재래식 군비 후방이동 및 군축문제는 전쟁 억지력 상실로 간주하고 미군 철수 주장으로 대응할 것으로 보인다.

북미협상이 교착상태에 빠지면 부시행정부의 대북 경제제재 강화, 억지력 강화 및 무력제재 등의 강경수단 활용을 고려할 수도 있을 것이다. 그러나 이러한 미국의 강압적 방식은 전쟁 위험을 피하려는 한국의 강력한 반발에 부딪힐 것이다. 더욱이 미국의 이러한 시도를 동북아의 현상타파로 인지하는 중국과 러시아가 북한 지지를 천명할 경우 동북아정세는 한반도 위기론이 대두되는 등 혼미상태로 빠져들 것

이다.

북한도 북미협상이 여의치 않을 경우 주도적으로 핵 동결 파기나 미사일 발사 재개와 같은 극단적 조치를 취하기 어려울 것이다. 만일 북한이 극단적 조치를 취하여 동북아 역내질서가 불안정해질 경우 이는 중국과의 관계를 어렵게 만들 수 있을 것이며, 또한 미국의 대북강경노선을 강화시켜 미국의 무력재제를 피하기 어려울 것이기 때문이다. 그러나 미국이 대북방치론 (benign neglect)으로 흐를 경우 미사일 발사 유예기간이 끝나는 2003년 말 이후 북한은 새로운 장거리 미사일을 발사하여 대북정책 향방에 영향을 미치려고 시도할 수도 있다. 이 경우 북미간 위기는 고조될 것이며, 동북아정세는 극히 혼미한 상태에 빠질 가능성이 농후하다.

## IV. 우리의 대북정책 추진방향

### 1. 우리정부의 대북정책 향후 과제

#### 가. 클린턴 행정부의 대북정책과 대북포용정책과의 상관관계

미국 클린턴 행정부는 탈냉전 후 북한의 안보불안 및 경제위기 등이 이러한 문제를 야기하는 것으로 간주하고 대북정책을 포괄적으로 분석하면서 북한에 의한 대량살상무기 확산, 한반도 안정문제 등을 해결하는 수단으로 북한체제 보장, 북미관계 정상화 등을 통한 포용정책을 추진하였다.

클린턴 행정부의 대북정책은 기본적으로 동북아정책과 밀접한 연관성이 있다. 클린턴 행정부의 동북아정책은 중국을 전략적 경쟁자가 아니라 전략적 동반자로 간주하여 동북아 역내 세력균형을 위한 균형자

적 역할을 추구하였고, 남북관계 진전, 북미관계 진전, 북한체제 변화를 통해 한반도 평화와 안정을 도모하였다. 때문에 우리정부는 대북포용정책을 추진할 수 있는 공간을 확보할 수 있었다.

대량살상무기 확산 저지 및 한반도 긴장완화라는 목적 달성을 위한 수단으로 클린턴 정부는 북한체제 보장, 북미관계 개선, 북한 경제지원 등의 보상적 수단을 사용하였다. 남북한 평화공존과 화해협력을 달성하기 위하여 김대중 정부는 마찬가지로 북한의 외교적 고립 탈피, 북한경제 현대화 지원 등의 보상적 수단을 활용하였다.

#### 나. 부시 행정부 대북정책에 따른 우리정부 대북정책의 향후 과제

부시행정부의 대북정책 기저에는 대량살상무기 비확산이라는 세계 전략적 차원과 한미동맹, 주한미군의 위상 등 동북아지역에서의 미국의 영향력 유지라는 동북아정책 차원이 결합되어 있다. 부시 행정부의 동북아정책은 역내에서의 대북억지력에 의거한 미국 영향력 유지 및 대중국 견제를 통한 미 국익의 극대화에 놓여 있으므로 대북포용정책에 의한 한반도 냉전구조 해체, 긴장완화 및 평화체제구축 시도는 미국의 이익과 상치될 수 있다. 즉 한반도에 항구적 평화가 정착되면 대북억지력 강화를 목적으로 하는 주한미군의 효용성은 크게 감소하고 주한미군 철수문제가 논의될 수 있다. 또한 북한이 국제사회의 일원으로 활동하게 될 경우 많은 국가들은 주한미군은 물론, 북한위협에 대처하기 위한 주일미군의 존재에 대해서도 회의적 시각을 보낼 것이다.

따라서 향후 우리정부의 대북정책은 부시행정부의 동북아 영향력 유지문제를 해결해야 하는 중차대한 과제를 안고 있다고 하겠다. 한반도 평화 및 남북한 화해협력이 주한미군 위상 변화·철수 및 한미동맹 이완을 야기시키고, 이것이 궁극적으로 동북아에서의 미국의 영향력

약화로 이어지면서 미국의 대중국정책이 차질을 빚는다면, 미국은 대북포용정책을 수용하기 어려울 것이다.

또한 우리정부의 대북정책은 미국과의 대북인식상의 상이성으로 인하여 난관에 봉착할 수 있다. 따라서 우리정부의 대북정책은 북한과 미국의 양 입장을 조정하여 협상 타결에 이르게 만들어야 하는 과제를 안게 되었다. 특히 미국이 대북협상에서 보상적 개입수단의 활용을 꺼려 하여 발생하는 협상타결 어려움을 극복해야 하는 과제를 안게 되었다. 대북협상이 교착상태에 빠질 경우 미국의 대북 강압정책은 한반도 위기를 야기할 수 있기 때문에 우리정부의 대북정책은 미국의 대북강경정책 추진을 저지해야 할 과제를 안게 되었다. 이와 동시에 북미협상이 지체될 경우 북한도 미사일 발사를 재개하거나 영변 흑연 감속로 가동을 재개하고 사용후 연료봉으로 부터 플루토늄 추출을 시도할 수 있다. 따라서 우리정부의 대북정책은 북한의 도발적 현상타과정책을 억제해야 하는 과제를 지니게 되었다.

## 2. 대북정책 추진 방향

### 가. 국제적 차원

#### (1) 대북정책 정체성 확립을 통한 한미동맹관계 확립

우리가 한반도통일국가의 미래상을 민주주의, 시장경제, 국민복지 등에 기본가치를 두고 대북정책을 추진해 나간다면, 우리정부의 대북정책은 기본적으로 중국, 러시아, 더 나아가 북한의 체제전환이 이러한 방향으로 추진될 수 있도록 노력을 경주해야 한다. 이러한 측면은 미국 부시행정부의 동북아정책과도 상당 부분 일치한다. 부시행정부의

동북아정책은 중국을 국제사회에 편입시켜 국제기구와 미국의 주도하에 제정된 국제규약의 제약을 더욱 많이 받게 함으로써 중국의 정치·사회체제를 변화시키려는 정책적 의도를 포함하고 있다.

그러나 중국 및 러시아의 체제변환을 촉진시키기 위해서는 기본적으로 동북아에서 미국의 영향력 유지가 무엇보다도 필요하다. 미국의 영향력이 존재하지 않거나 약화될 경우 동북아는 중국, 일본 및 러시아가 각축전을 벌이면서 역내안정이 파괴될 가능성이 크며, 또한 중국 및 러시아의 체제진환과정이 후퇴하거나 지체될 수도 있을 것으로 판단된다. 그러므로 동북아에서 미국의 존재여부는 향후 한반도 통일의 향방이 걸린 중차대한 사항이다.

우선 먼저 우리정부가 취해야 할 정책기조는 대북정책의 한미공조를 분명히 확립하여 향후 한반도 문제 해결방안에 대한 미국의 우려를 불식시켜야 한다. 한반도에 대한 미국의 이해관계를 충분히 고려함으로써 우리정부의 대북정책에 대한 미국의 지지를 확보하고, 이러한 토대 위에서 대북 화해협력정책을 취해야 한다. 이러한 정책적 차원에서 우선 먼저 우리가 추구하는 대북정책의 목표는 민주주의와 시장경제를 기본가치로 하는 통일국가라는 점을 분명히 천명해야 할 것이다. 이러한 대북정책의 정체성 천명은 한미동맹관계를 굳건하게 구축하고 대북정책에 대한 미국의 지지를 확보하는 토대가 될 것이다. 한반도 냉전 구조 해체 및 한반도 평화체제 구축 노력은 대북정책의 정체성 확립에 의해 동맹국정책이 궤도에 오른 다음 점진적으로 추진되어야 한다.

## (2) 동북아 지역협력에의 적극 참여를 통한 동북아 갈등 완화

한미동맹관계를 확립하려는 우리정부의 시도가 동북아 세력균형을 파괴하고 역내 안정을 해침으로써 동북아 긴장을 고조시키려는 방향

으로 발전되어서는 안 된다. 특히 부시행정부의 대중국 정책이 「전략적 경쟁」을 추구할 경우 미·중 관계가 경색되고 남북관계는 어려움에 빠질 수 있다. 이러한 상황을 완화시키려는 정책의 일환으로 우리정부는 동북아 갈등을 해소시키는 방향으로 동북아정책을 추진해야 한다.

동북아 갈등구조의 완화를 위하여 우리정부는 ASEAN의 주도하에 한국, 미국, 일본, 호주, 뉴질랜드, 캐나다, EU의장국이 참여하고 있는 아세안 지역포럼(ASEAN Regional Forum: ARF), 미국, 일본, 중국, 남북한이 공동 참여하는 동북아 협력대화 (Northeast Asia Cooperation in Asia-Pacific: NACAP), 아·태 안보협력회의(Council for Security Cooperation in Asia-Pacific: CSCAP) 등 지역, 정치·군사적 협력을 강화시키기 위한 지역안보대화에 적극 참여해야 한다. 나아가 한국정부는 대북정책 추진환경 조성을 위하여 중국, 러시아, 유럽국가들의 협조를 최대한 이끌어 내야 하지만, 이 정책이 대미정책과 충돌하는 방향으로 나아가서는 안된다. 우리정부는 이러한 지역안보 대화에 참여하는 동시에 APEC을 비롯, 동북아 경제협력에도 적극 참여하여 역내갈등을 완화시켜야 한다.

### (3) 북미협상 의제에 대한 우리 의견 제시

북미협상이 재개될지라도 타결에 이르기까지는 많은 시간이 걸릴 것으로 예상되므로 우리정부는 대북정책 추진환경을 조성하는 가운데 최소한의 수준에서 북미협상에 관한 우리의 의견을 제시해야 할 것이다. 그렇지 않을 경우 북미협상에서 제네바 합의 수정, 재래식 군비문제, 미사일 협상 등에서 우리의 의사와 상관없이 결정될 수 있는 상황에 직면할 것이기 때문이다.

제네바 합의 수정에 관한 한, 경수로 건설을 화전 건설로 대체하는

것을 결코 용인해서는 안된다. 제네바합의에 의해 현재까지 북한 핵관련 시설이 동결되고 있으며, 현재까지 경수로사업을 위해 많은 비용이 지불되었고, 경수로사업을 계기로 남북협력이 이루어지고 있는 점도 감안하여 제네바 합의의 틀을 유지하여 북한 핵 동결 및 경수로사업을 계속 추진하는 것이 바람직하다는 의견을 미국측에 제시해야 한다. 그러나 미국측의 제네바 이행개선문제는 경수로 건설에 필요불가피한 것으로 우리측의 기본입장을 밝혀야 한다.

## 나. 남북관계 차원

### (1) 대북 경제교류협력정책

대북경제정책의 기본구도는 정경분리정책의 지속적 실시, 남북한 경제교류·협력 활성화를 위한 제도 개선, 개성공단 같은 경제특구 건설 등을 들 수 있다. 특히 금강산관광 실패를 거울 삼아 남북경제교류협력의 분명한 수익모델을 개발하여 남북한 모두 이익을 얻는 경제교류협력을 진척시켜야 할 것이다. 남북한 교류협력에 있어서는 우선 교류보다는 협력위주의 정책을 추진해야 하며, 북한체제 발전이 상당 정도 달성될 경우 점진적으로 사회문화 교류협력을 활성화시키는 방향으로 대북정책을 추진해야 한다. 그러나 先 지원후, 後 호응을 기다리는 대북정책이 아니라 북한의 변화 여건을 조성하되, 북한이 구조적으로 우리정책 기조에 호응할 수밖에 없는 구조적 접근을 해야 한다.

우리 사회 일각에서는 남북한간 경제교류·협력이 단순히 북한체제를 도와준다는 편향된 시각이 존재한다. 대북경제협력을 통하여 남한은 노동집약적 사양산업 및 부품산업의 대북 이전을 통해 산업구조를 추진할 수 있다. 이러한 정책의 일환으로 개성공단 사업을 적극 추진해

야 한다. 개성공단은 그 입지적 여건 및 배후도시 기능, 남한과의 연계성 측면에서 볼 때 개발 잠재능력이 상당한 것으로 평가된다.

대북 경제교류·협력정책이 북한의 유교적 스탈린주의체제를 중국식 사회주의 시장경제체제로 전환되도록 하는 데 정책상의 우선순위를 두어야 한다면, 대북경협을 체제우위 입증 목적의 남북한 인적교류 확대를 위한 수단으로 활용하는 것은 가급적 삼가야 한다. 특히 도로, 항만 건설, 전기공급, 차관공여 등 남북경협이 활성화될 경우 정부차원의 경협은 상호주의원칙에서 추진하되, 기본합의서 체제 복귀, 이산가족문제 전면적 해결 등과 같이 북한체제를 직접 위협할 수 있는 사항과는 직접 연계하지 않는 정책 구사가 장기적으로는 북한이 스스로 변화할 수 있는 환경 조성 차원에서 훨씬 바람직한 것으로 판단된다.

## (2) 사회문화교류협력정책

남북 교류협력의 활성화를 위해서는 우선 먼저 북한체제에 위협을 가하는 교류보다는 협력 위주로 대북 교류협력정책을 추진하되, 북한체제가 점진적으로 변화될 경우 남북한 동질성 확보는 물론, 분단고통 감소 차원에서 교류 범위도 점차 심화, 확대할 필요가 있다.

이러한 측면에서 이산가족문제 해결방향도 접근해야 한다. 우리 입장에서는 이산 1세대의 가족상봉 및 결합문제가 시급히 해결해야 할 인도주의적 현안임에는 틀림없으나, 북한 입장에서는 이산가족문제의 급진적 해결은 체제붕괴도 감수해야 하는 정치적 문제이다. 그렇기 때문에 이산가족문제 해결은 북한지도부로 하여금 체제위협으로 간주되지 않도록 추진되어야 한다. 이러한 측면에서 이산가족 상봉의 제도화에 치중해야 할 것이다. 이산가족 상봉의 제도화란 서신교환, 면회소 설치 등의 제도화를 통해 이산가족문제 해결을 도모하는 것이 아니라

매년 이산가족 상봉을 위한 고향방문단의 정례화 및 고향방문단 인원 증가 등을 통해 이산가족문제 해결 가능성과 함께 남북한관계의 안정성을 우리국민들에게 인식시켜 주는 것을 의미한다. 이러한 이산가족 제도화에는 대북 경제지원과 연계하여 추진해야 한다.

#### 다. 국내적 차원

##### (1) 국민적 합의 기반 조성

대북정책에 대한 국민적 여론을 순화시키기 위해서는 남북관계의 제도화, 북미관계 개선 등 대북 포용정책의 성과를 확실하게 거두어야 한다. 이벤트성에 머물어 있는 남북교류협력 보다는 교류협력의 제도화에 치중하고, 북미관계 개선 등의 가시적 조치를 보여 주어야만 부정적 여론이 사라질 것으로 보인다. 한편, 대북정책의 장애요인으로 등장한 동서지역갈등 문제를 해소할 수 있는 정책을 중장기적으로 추진해야 하며, 지역균형 개발정책 및 인재등용상의 형평성을 유지하고 지역갈등 문제에 대한 민주시민교육을 실시해야 한다. 이외에도 사회복지 제도 완비를 통해 국민들의 사회적 연대에 대한 인식을 제고하고 대북 경제지원도 동포애·인도주의적 차원에서 실시한다는 점을 점차 인식시켜야 한다.

대북정책을 국민적 합의 아래 효율적으로 추진하기 위해서는 무엇보다도 대북정책의 정체성을 확립하는 것이 필요하다. 특히 튼튼한 안보 위에서 남북화해협력을 추진한다는 대북 포용정책의 기초가 일부 국민들에게는 국가안보를 볼모로 대북경협을 추진한다는 기류로 상존하고 있기 때문에 우리의 대북 역지력에 대한 분명한 홍보가 필요한 것으로 보인다.

## (2) 국내적 통일기반 구축

대북정책 추진 환경을 조성하기 위하여 우리사회의 개혁과 민주화를 통해 통일한국의 미래상을 우리 내부로부터 구현할 필요가 있다. 북한이 점차 통일한국의 미래상으로서 우리의 국가발전모델에 접근해 오고, 경우에 따라서는 남북관계 진전에 따라 북한이 우리체제를 대안으로 선택할 수 있도록 국내적 통일기반을 확충해야 하기 때문이다. 자본주의체제와 사회주의체제가 상호 수렴되는 제3의 길은 체제전환이나 체제통합의 한 방법으로 논의될 수 있으나, 구체적 구조를 지닌 체제로서 역사상 존재한 적이 없었기 때문에 체제 자체가 과연 기능할 수 있을지 의문시되며 또한 체제간의 갈등이 제3체제의 형성을 통하여 해소될 수 있을지도 문제이다. 따라서 통일한국의 미래상은 민주주의, 시장경제, 복지 등을 기본가치로 지닌 사회가 될 수밖에 없다. 이러한 측면에서 향후 한국사회는 통일사회의 미래상을 구현함으로써 국민적 합의 위에서 남북한 화해협력과정, 통일과정 및 통일 후 발생할 수 있는 문제점을 해결해야 할 것이다.

## V. 결 론

김대중정부의 대북 포용정책은 부시 행정부 등장 이후 상당한 대내외적 도전에 직면하게 되었다. 부시 행정부의 대북정책은 대량살상무기 비확산이라는 세계전략과 중국견제라는 동북아정책에 의하여 기본축이 형성되었다. 더욱이 부시 행정부의 동북아정책은 동북아 세력균형을 위한 균형자적 역할에 만족하는 것이 아니라 미래 중국의 세계초대강국 도전에 대한 확고한 미국 패권을 확보하려는 공세적 전략구사 그 핵심이 있다. 이러한 미국의 동북아전략 변화는 한반도정책에

도 심각한 변화를 야기한다. 대북정책이 한반도 평화구축 및 남북한 화해협력을 추구한다면 이는 주한미군 위상 변화에 의한 한미동맹 약화를 가져와 미국의 동북아전략은 실효성이 약화될 수 있는 한, 미국의 동북아정책과 우리정부의 대북 포용정책은 갈등관계를 지닐 수밖에 없다. 따라서 우리정부 대북정책의 최우선적 과제는 동북아 긴장을 완화하여 남북한 화해협력의 환경을 조성하는 데 있다.

남북관계 차원에서도 향후 대북 정책 추진방향은 북미간의 관계가 정체되고 상호 긴장하더라도, 남북정상회담 이후 발전된 남북관계를 안정적으로 지속시키기 위해서 노력해야 한다. 향후 국제정세가 불확실하고 불투명하기 때문에 우리정부는 이러한 국제정세가 남북관계에 부정적 영향을 미치지 않도록 비정치적 분야의 교류·협력을 국제정세와 연계 없이 추진해 나아가야 한다.

국내적 차원에서도 대북정책에 대한 국민적 합의를 추구하는 것이 필요하다. 우리정부는 지난 남북정상회담의 결실을 제도화하는 한편, 통일교육을 강화하고 통일한국 미래상을 우리 내부로부터 적극 구현하여 국내적 통일기반을 확충할 필요가 있다.

## - 차례 -

I. 서론	1
1. 연구목적	1
2. 연구내용	2
II. 부시 행정부의 대북정책	5
1. 클린턴 행정부 대북정책에 대한 공화당의 비판	5
가. 클린턴 행정부 대북정책의 기본방향	5
나. 클린턴 행정부의 대북정책 추진 실태	8
다. 공화당의 비판적 입장	12
2. 부시 행정부의 대북정책	16
가. 대북정책의 기본방향	16
나. 대북 인식	29
다. 정책 기조	31
라. 주요 협상의제별 정책 방향	37
III. 부시 행정부 대북정책에 대한 북한의 입장	50
1. 북한의 반응	50
2. 주요 협상의제에 대한 북한의 대응	53
3. 향후 북-미관계 전망	56
IV. 우리의 대북정책 추진방향	61
1. 우리정부의 대북정책 향후 과제	61
가. 클린턴 행정부의 대북정책과 대북포용정책과의 상관관계	61

나. 부시 행정부 대북정책에 따른 우리정부 대북정책의 향후 과제 .....	66
2. 대북정책 추진 방향 .....	72
가. 국제적 차원 .....	72
나. 남북관계 차원 .....	85
다. 국내적 차원 .....	94
<b>V. 결    론</b> .....	106
<b>참고문헌</b> .....	110

## I. 서 론

### 1. 연구목적

김대중정부의 대북 포용정책은 한반도 평화 및 남북한 화해협력을 정책목표로 삼고 있다. 남북한 평화공존을 추구하면서 분단의 평화적 관리를 추구하는 대북 포용정책은 기본적으로 긴장완화정책으로 불려지는 서독의 신동방정책과 유사한 면을 지니고 있다.<sup>1)</sup> 그러나 김대중정부의 대북 포용정책은 부시행정부 출범에 따라 많은 대내외적 어려움에 직면하고 있다. 미국 부시행정부 이후 미국은 기존 클린턴 행정부의 동아시아정책은 물론, 대북정책을 검토하고 새로운 전략적 구상을 실천에 옮기려 하고 있다. NMD 구축 등 힘의 외교를 내세운 부시의 대외정책은 클린턴의 개입·확대정책을 수정하고, 동북아 정책도 역내 세력균형자 역할에서 벗어나 적극적인 공세를 통해 패권적 지위 확보로 나아갈 것으로 예상된다. 부시 행정부의 대북정책도 북한의 대량살상무기 문제는 물론, 재래식에 대해서도 과거보다 강경한 입장을 보일 것으로 예상된다.

이러한 대북정책 주변환경 변화로 인하여 우리정부의 대북포용정책은 미국의 대북정책 추진방향과 추진기조가 다를 수 있기 때문에, 우리정부의 신중한 대응전략이 요구되고 있다. 한반도문

---

1) 서독은 체제의 외재적 힘, 즉 정치·군사·경제력과 같은 직접적인 경성권력(hard power)을 기반으로 삶의 질, 기본권 등 체제우위의 내재적인 연성권력(soft power)을 구사하여 동독체제의 점진적 변화를 도모하였다. 이와 유사하게 국민의 정부의 대북포용정책은 한반도 냉전구조 해체를 통하여 평화정착을 구현하고 화해협력을 통하여 궁극적으로 체제우위를 북한주민들에게 입증하려는 측면에서 신동방정책과 기본발상을 같이 하고 있다.

## 2 부시 행정부의 대북정책과 우리의 대북정책 추진방향

제가 민족문제임과 동시에 국제적 문제라는 점을 인식한다면 대북정책은 당연히 남북한에 의해서만 좌우될 수 없는 것으로 판단해야 한다. 더욱이 한반도를 둘러싼 동북아정세는 주변 4강의 이해가 첨예하게 대립되어 있으면서 시간레짐은 경제발전과 미·중간의 세계주도권 확보 경쟁 및 동북아 패권 경쟁 등의 여러 가지 요인이 작용·병존하고 있는 것으로 파악해야 한다. 이러한 점에서 우리의 대북정책은 동북아정세의 현재와 향방을 정확히 인식하는 국제주의적 시각 정립이 필수적으로 요구된다고 하겠다.

더욱이 우리의 대북정책의 최종목표가 통일국가의 미래상으로 한반도에 민주주의와 시장경제 구축에 둔다면, 이러한 목표 달성은 한국 자력으로는 절대로 불가능하다. 그러므로 미국의 대북정책과 한국의 대북정책간의 괴리는 우리 대북정책의 효율적 추진을 어렵게 만든다. 이에 따라 본 연구는 미국 부시행정부의 대북정책 기본방향을 분석하고 우리정부의 대북정책 추진방향을 제시하는 데 기본목적을 두고 있다. 특히 본 연구는 우선 기존의 한국과 미국 클린턴 행정부의 대북정책을 비교, 분석한 연구 결과를 토대로 부시행정부와 김대중정부의 대북정책을 비교함으로써 양국 대북정책 및 동북아정책에서의 친화적 요인과 더불어 갈등요인을 분석하여 우리정부의 대응전략을 제시하고자 한다.

## 2. 연구내용

본 연구 제2장에서 우선 클린턴 행정부의 대북정책을 분석하면서 부시 행정부의 대북정책과의 차이를 고찰하였다. 특히 클

린턴 행정부의 대외정책의 기본노선과 더불어 동북아전략, 이에 따른 대북정책 추진 기조 및 실태를 분석하고, 클린턴 행정부의 대북정책에 대한 공화당의 비판적 입장을 고찰하였다. 이러한 분석 위에서 우선 부시 행정부의 대외정책 기조를 테러사태 이전과 이후로 나누어 9.11 미 테러사태가 미국 대외정책에 미친 영향을 분석하였다. 특히 부시행정부의 대외정책 노선을 분석하면서 부시 행정부의 동북아정책 기조를 고찰하였다. 부시 행정부의 대외정책 분석에 이어서 부시 행정부의 대북인식과 대북정책 기조를 살펴보았다. 더 나아가 부시 행정부가 북한에 제시한 핵·미사일, 재래식 군비태세 등 협상의제의 구체적 내용과 예상태도를 분석하였다.

제3장에서는 부시 행정부의 대북정책에 따른 북한의 입장을 우선적으로 분석하였다. 특히 미국이 제시한 주요 협상의제별 북한의 기본입장을 분석하고, 향후 전개될 북미협상 및 북미관계를 전망하였다.

제4장에서는 이러한 북미협상 및 북미관계 발전 가능성을 염두에 두고 우선 먼저 부시 행정부의 동북아정책 및 대북정책에 대한 우리정부의 향후 과제를 고찰하였다. 클린턴 행정부의 대북정책과 우리정부의 대북정책간의 친화성과 부시 행정부 대북정책과 우리정부의 대북정책의 갈등요인을 분석함으로써 우리정부의 대응방안을 모색하고자 하였다. 한반도를 둘러싼 동북아정세의 변화를 고려하여 대북정책 추진방향을 국제적 차원, 남북관계 차원 및 국내적 차원으로 분석하였다.

국제적 차원에서는 대북정책 정체성 확립을 통한 한미동맹 확립, 동북아 지역협력에의 적극 참여를 통한 동북아 갈등 완화, 북미협상 의제에 대한 우리 의견 제시 등 동북아 긴장을

#### 4 부시 행정부의 대북정책과 우리의 대북정책 추진방향

완화함으로써 대북정책 추진환경을 조성할 것을 제안하였다. 남북관계 차원에서도 북한에 대한 흡수통일 비추진, 북한경제 발전 지원 등의 남북한 신뢰구축 차원에서 대북정책을 추진할 것을 제안하였다. 특히 남북경협 추진시 수익모델을 창출하여 금강산관광 사업 실패를 타산지석으로 삼을 것을 강조하였다. 마지막으로 국내적 차원에서는 동북아정세가 대북정책 추진환경 조성에 불리하게 작용함에 따라 남북관계 제도화는 물론, 동서지역 갈등 완화, 통일교육 실시 등을 통하여 대북정책에 대한 국민적 합의를 추진할 것을 제안하는 한편, 통일 미래상을 우리 내부에서 구현하여 국내적 통일기반 확충을 기할 것을 제시하였다.

## II. 부시 행정부의 대북정책

### 1. 클린턴 행정부 대북정책에 대한 공화당의 비판

#### 가. 클린턴 행정부 대북정책의 기본방향

1994년 10월 21일 미북 기본합의서를 체결한 이후 클린턴 행정부의 대북정책은 「개입과 확대의 국가안보전략」에 입각하여 추진되었다. 클린턴 행정부는 탈냉전기 세계질서가 대량살상무기의 확산, 지역정세의 불안정, 구사회주의권의 민주화 개혁의 실패 위험, 경제위기 등 4대 위협에 직면해 있다는 인식에 기초를 두고 굳건한 안보를 바탕으로 국제관계에 적극 개입(engagement)하며, 민주주의와 시장경제를 전세계적으로 확대(enlargement) 한다는 것이다. 클린턴 행정부는 미국의 국가이익을 넓게 정의하는 「자유주의적 국제주의」(liberal internationalism)에 입각하여 양자간 동맹 뿐만 아니라 국제기구, 다자주의, 인권 등을 중시하는 대외정책을 추구하였다. 그리고 전진적 개입정책(forward engagement)을 통하여 예방외교(preventive diplomacy)를 바탕으로 개입정책에 의한 적대국가 변화를 추구하며, 분쟁지역 평화유지활동에 적극 참여하였다.

이에 따라 「개입과 확대의 안보전략」은 강력한 군사력과 미군의 해외주둔을 바탕으로 한 안보능력 제고, 경쟁력 강화를 통한 미국 경제 활성화, 구동구사회주의권 민주개혁 지원 등을 핵심내용으로 하고 있었다. 미국 클린턴 행정부는 이러한 전략에 입각하여 대소봉쇄전략의 일환으로 실행된 북한에 대한 적대적 정책을 제네바 합의를 계기로 포용정책으로 전환하였다. 미국 클린턴 행정부는 대량살상무기 확산방

## 6 부시 행정부의 대북정책과 우리의 대북정책 추진방향

지 정책의 일환으로 북한의 핵·미사일 문제, 한반도 평화정착문제, 한미 동맹체제 유지, 남북대화를 통한 남북관계 개선 등에 대북정책의 기본목표를 설정하였다. 우선 클린턴 정부는 대량살상무기 확산을 방지하기 위하여 북한 핵무기 개발과 미사일 개발·수출 방지를 일차적 정책순위로 삼고 있었다.

클린턴 정부는 한반도 평화체제 구축을 위한 정책의 일환으로 4자 회담 개최를 통하여 한미동맹체제의 근간을 유지하면서 한반도 평화정착을 위한 정책적 행보를 하였다. 미국은 한미동맹, 미일동맹 등 양자관계에 일차적으로 의존하면서 동북아의 세력균형과 안정을 위하여 6자회담과 같은 다자간 안보협력체 구축을 위한 시도를 미국의 국익과 상반될 수 있을 것으로 보고 소극적인 입장을 보였다. 또한 클린턴 정부는 한반도 통일 후에도 한반도 평화와 안정, 더 나아가 동북아시아 세력균형을 위하여 미군의 지속적 주둔을 통해 균형자적 역할을 추구하였다.

클린턴 정부는 대북정책 목표에서 대량살상무기 비확산 문제, 한반도 평화정착 문제, 한미동맹체제 근간 유지를 통한 동북아시아에서 균형자적 위상 확보 등 미국의 이익을 극대화하는 기본정책으로 추진하되, 남북관계 진전 및 북한체제 변화 등은 상대적으로 약한 순위를 차지하고 있다. 물론 클린턴 정부는 남북관계 진전과 북한체제의 변화가 한반도 평화와 안정에 기여하며 북미관계 진전에도 유리한 환경을 조성할 것으로 평가하였다. 이것은 남북관계 진전은 남북관계 당사자 차원에서 해결할 문제로 인식하고 있으며, 북한체제의 변화 및 전환은 미국의 국익과 직접적인 연관성이 없다는 인식을 지니고 있었다.

클린턴 정부는 대북 정책목표를 효과적으로 달성하기 위하여 외교적 압력, 경제제재, 군사적 대응과 같은 강압적 수단(coercive means)을 사용하기보다는 대북 경제제재 조치 완화, 대북 경제지원, 미북관

계 개선 등과 같은 보상적 수단을 활용하는 포용정책을 구사하였다. 미국은 1993년 3월 북한의 NPT 탈퇴로 빚어진 위기 상황에서 중국 및 남한의 반대, 전쟁 발발 가능성 등으로 군사적 봉쇄, 무력공격 등의 강제적 수단을 사용하지 못하는 한계를 보여 주었다.

그 후 클린턴 정부는 대량살상 무기 비확산, 한반도 평화정착 등의 대북정책 목표를 효율적으로 추진하기 위하여 정책수단으로 경수로 건설, 중유 및 식량 등 대북 경제지원, 대북 경제제재 완화 등과 같은 보상적 방식을 정책수단으로 활용해 왔다. 즉 핵 동결을 전제로 경수로 2기 건설, 중유 제공 및 대북 경제제재 완화, 금창리 핵 의혹시설 사찰을 위해 식량제공, 장거리 미사일 발사 유예를 위하여 식량제공 및 대북경제제제조치 완화 등의 보상적 수단을 제공하였다.

클린턴 정부의 대북정책은 기본적으로 페리보고서에 반영되어 있다. 페리 보고서는 우선 북한체제가 조만간에 붕괴되지 않는다는 가정에서 현재의 북한당국과 협상을 해야 한다는 인식을 바탕으로 하고 있다. 페리보고서는 북한의 대량살상무기 제한 및 제한에 대한 반대급부로서 미·북 국교정상화, 북한경제개발 지원 등의 적절한 대가를 제공하는 포괄적이고 통합적 방안을 채택하였다. 즉 페리보고서는 북한의 핵미사일 개발문제, 한반도 냉전구조 해체문제 등을 포함하는 방법론과 더불어 정책적 목표에 도달하기 위한 효율성을 제고하기 위하여 정치·경제·외교·군사적 수단을 동원하는 통합적 방안이다. 페리보고서가 이러한 통합적 방안을 채택하고 있음에도 불구하고 북한과의 협상이 여의치 않을 경우를 대비한 조치가 구체적으로 제시되지 않았다. 다만 북한의 도발에 대비한 주한미군의 유지 등의 억지력 유지와 안보태세 강화가 강조되었고 전쟁 위험성 때문에 군사적 대응수단은 제외되었다.

페리보고서는 단계별 대북 협상방안을 채택하고 있다. 제1단계는 북

한의 미사일 발사 자제와 이에 대한 반대급부로서 대북 경제제재조치 해제 및 경제지원, 제2단계는 북한의 핵 개발 계획 중단 및 미사일 시험·생산·배치·수출 중단이며, 이에 대한 반대급부로서 북미관계 정상화를 도모하며, 제3단계는 한국과 일본의 협력 아래 한반도 냉전구조 종식과 동북아시아 평화와 안정 유지이다.

페리보고서는 정책적 우선 순위에도 주목하고 있었다. 즉 페리보고서는 미국의 안보이익과 밀접한 관계를 지니고 있는 북한 핵·미사일 문제 해결에 기본목표를 두고 있으며, 남북한관계 개선 및 한반도 냉전구조해체는 부차적 목표이다. 따라서 한국의 일차적 관심사인 남북관계 개선이 북한 핵·미사일문제 해결에 장애물이 된다면 미국에 의해 우선적으로 고려될 수 없다는 것을 의미한다.

페리보고서는 대북정책을 원활하게 추진하기 위하여 하기와 같은 정책건의를 제시하였다. 미국 정부 내에 대북정책을 조정하기 위한 대사급 고위직을 임명할 것을 제안하는 한편, 현재 추진되고 있는 한·미·일 고위정책 협의회인 「3자조정·감독그룹」(Trilateral Coordination and Oversight Group: TCOG)을 존속시켜 동맹내부의 결속력을 증진시켜야 한다고 주장하였다. 또한 미 의회는 대북정책을 초당적으로 추진하고, 대북 포용정책이 성공적으로 추진되기 전에 북한의 대남도발에 의한 긴급상황 발생에 대비해야 한다.

#### 나. 클린턴 행정부의 대북정책 추진 실태

클린턴 행정부는 제네바 합의에 의한 북한의 핵개발 동결이 이루어지지 않았을 경우 북한이 상당량의 핵무기를 보유하고 있을 것으로 추정하고 북한의 핵 동결을 일단 성공적으로 평가하였다. 1998년 금창리 지하 핵의혹시설 문제가 제기되자, 미국은 북한과 금창리 지하시설

성격 규명을 위한 협상을 진행하여 1999년 최종 합의에 도달하였다. 금창리 핵의혹시설에 대한 북·미 합의에서 북한은 미국대표단의 금창리 방문을 허용하고, 미국은 이에 대한 대가로서 「세계식량계획」(WFP)을 통하여 50만톤 등 대북 식량지원을 하기로 하였다. 이로써 미국전문가들이 1999년 5월 금창리 지하시설에 대한 사찰과 대북지원이 실행되었다.

클린턴 행정부는 미사일 협상을 통해 북한의 중동국가들에 대한 미사일 수출을 금지시키는 한편, 「미사일기술통제체제」(MTCR)에 가입시켜 북한의 미사일 수출을 중지시키고자 하였다. 그러나 북한은 미사일 개발·생산·배치 등은 자위권에 속하는 문제로 간주하고 미국의 요구를 거부하였다. 북한은 미국과의 협상에서 향후 3년 동안 매년 10억 달러를 보상할 경우 미사일 수출을 중단할 수 있다는 입장을 표명하였다.

1998년 북한이 대포동 미사일을 시험발사한 후 북한의 미사일 개발 능력이 미국 본토를 위협할 수준에 도달했다는 인식이 확산되면서 클린턴정부는 「국가미사일방어」 체제 구축에 적극적인 자세로 전환하고 북한에게 미사일 발사 중단을 요구하였다. 그 결과 미국은 1999년 9월 베를린회담에서 미북관계 개선 협상을 계속하는 동안 미사일 실험발사를 유예하겠다는 약속을 하고, 미국 측은 이에 대한 대가로 경제제재 해제 및 식량지원을 약속하였다. 2000년 10월 울브라이트 미 국무장관이 북한 방문시 미국의 인공위성 대리발사, 10억 달러에 이르는 현물지원 등을 조건으로 300마일 이상의 미사일 개발 포기, 부품·기술·중개를 포함한 미사일 수출과 관련된 활동 중단 등을 수용할 의사를 북한은 밝힌 것으로 전해졌다. 동년 11월 콰라룸푸르에서 개최된 북미 미사일 협상에서 북·미 정상회담이 개최될 경우 북한 미사일 문제에 관한 기본안이 마련되어 양 정상에 서명할 수 있는 기본틀이 마련된

것으로 알려졌다.<sup>2)</sup>

미 국무부는 1995년 1월 제네바 합의에 따라 대북 경제제재 완화조치를 발표하였다. 이 경제제재 완화조치는 관련법규를 개정하지 않고 대통령의 행정명령만으로 가능한 부분에 국한된 것이었다. 클린턴 행정부는 공화당 주도의 의회를 의식하고 대북 경제제재완화 조치를 극히 제한적으로 단행하였지만, 북한의 태도여하에 따라 관계개선을 꾸준히 추진할 의사가 있음을 표명하였다. 미 국무부는 식량난에 의한 북한의 조기붕괴, 대남도발 가능성을 방지하기 위하여 대북지원을 강화하기 위한 정책의 일환으로 해외자산통제규정 등 대북 경제제재 완화조치를 취하였다. 이로서 클린턴정부는 구호용 식량과 현금 등 인도적 차원의 대북지원에 대한 법적 제한을 사실상 철폐하는 한편, 한국 전쟁시 실종된 미군 유해송환에 대한 보상금을 지급함으로써 북한을 포용하는 정책을 추진하였다.

클린턴 행정부는 페리보고서가 공개된 직후 행정부처가 재량으로 결정할 수 있는 범위 내에서 대북한 경제제재 완화조치를 취하였다. 이에 따라 북한 상품의 미국내 반입과 미국 상품의 북한 수출이 대부분 허용되고 민간 및 상업용 자금의 송금과 수송수단을 이용한 화물 및 여객의 운송이 가능해졌다. 또한 미국 기업이 북한에 대한 사회간접자본 건설에 대한 투자가 허용되었다. 그러나 여전히 군사용으로 사용 가능한 품목과 기술의 대북 수출 및 이를 위한 미국의 자금지원은 완화조치에서 제외되었으며, 마찬가지로 의회의 승인이 필요한 사항들은 규제대상으로 남게 되었다.

남북정상회담 이후 남북한 긴장완화 분위기를 반영하여 북한 백남순 외상과 올브라이트 미 국무장관이 양국관계 개선을 위해 적극 협

---

2) Michael R. Gordon, "How Politics Sank Accord on Missiles With North Korea," *The New York Times* (March 6, 2001).

력한다는 원칙에 합의하고 북한의 미사일 문제, 북한 테러지원국 지정 해제문제, 대북 경제제재 추가완화조치 등 현안에 대해 공감을 표시하였다. 특히 북한은 테러지원국 지정으로 말미암아 세계은행 등 국제금융기구로부터 자금을 조달 받을 수 없기 때문에 북한은 미국에 대해 테러지원국 명단에서 제외할 것을 지속적으로 요구하였다. 이에 따라 미국은 2000년 10월 북한이 미국 법률조건을 충족시키는 대로 북한을 테러지원국에서 제외하는 데 협력한다는 「국제테러에 관한 미·북 공동성명」에 합의하였다.<sup>3)</sup>

2000년 10월 김정일 국방위원장 특사 조명록 북한군 차수가 미국을 방문하였다. 북한과 미국은 조명록 북한 국방위원회 제1부위원장의 미국방문을 통해 정상회담을 포함한 전방위 관계정상화에 나서기로 합의했다. 북한과 미국은 12일 발표된 공동성명에서 “쌍방은 그 어느 정부도 타방에 대하여 적대적 의사를 가지지 않을 것”이라고 선언하였다. 이외에도 북한과 미국은 내정불간섭 자주권 상호존중, 정진협정의 평화체제 전환 노력, 미사일 회담시 장거리미사일 시험발사 유예, 테러반대 국제적 노력 지지, 경제무역전문가 상호방문 등 당초 예상을 뛰어 넘은 합의를 도출해 냈다.

울브라이트 미 국무장관은 10월 말 북한을 방문하여 미국과 관계 개선을 희망하는 김정일 위원장의 의사를 재확인하였다. 울브라이트 국무장관과 김정일 위원장은 2차례의 회담을 통하여 북한의 테러지원국 해제, 미사일 개발문제, 외교대표부 개설, 한반도 긴장완화 등 양국 간 현안문제들을 폭 넓게 논의하였다.

미국은 남북정상회담에 대해 한반도 안보문제가 등한시되어서는 안 된다고 강조하면서도, 회담 후 클린턴 대통령은 남북정상회담이 기대

3) 김장한, “북한에 대한 테러지원국 해제의 경제적 효과,” 대한무역투자진흥공사, 『북한 뉴스테터』 (2000, 10), pp. 1~5.

이상으로 성공적이었다고 평가하였다. 이러한 평가의 일환으로 그 동안 유보되었던 대북 경제제재완화조치를 관보에 게재함으로써 공식 발효시키고, 북한을 불량국가로 부르지 않고 우려대상국(state of concern)으로 바꾸어 부르는 등 대북 평가를 달리하고 있음을 보여주었다. 이러한 긍정적 평가에도 불구하고 미국은 여전히 북한의 실질적 변화에 대해서는 속단할 수 없다는 신중한 입장을 보여주었다.

특히 미국 클린턴 정부는 남북정상회담에서 합의한 ‘통일문제의 자주적 해결’ 조항이 주한미군 철수를 의미하는 것으로 해석될 가능성에 대해 높은 관심을 표시하였다. 이에 대해 한국 측은 주한미군은 동북아에서 균형자적 역할을 맡고 있기 때문에 통일 후에도 한반도에 주둔할 필요가 있음을 미국 측에 강조하였다.

#### 다. 공화당의 비판적 입장

우선 제네바 북미합의에 대해 미국 공화당은 극히 회의적인 입장을 보였다. 제네바 합의가 북한 핵 개발의 과거 투명성 확보보다는 미래 핵동결에 중점을 두어 협상을 진행시켰기 때문에 과거 핵문제 해결에는 많은 문제점을 지니고 있는 것으로 파악하였다. 핵무기 제조하기에 충분한 양인 10여 Kg의 플루토늄을 북한이 보유하고 있는 이상<sup>4)</sup> 제네바 합의가 진행되더라도 북한의 핵 보유를 저지하기는 어려울 것이라는 비판이 바로 그것이다.<sup>5)</sup> 더욱이 공화당 강경파 의원들은 북한이

---

4) Larry A. Niksch, "North Korea's Nuclear Weapons Program," *CRS Issue Brief* (Updated June 2, 1995), pp. 3~4.

5) 이러한 공화당 주장에 대해 클린턴 행정부는 제네바 합의가 불완전하다는 비판은 일리가 있지만, 북한 핵 개발 잠재력을 봉쇄하여 미국에 유리한 결과를 가져온 것으로 강조하였다. Warren, Christopher, Prepared Statement by Secretary of State, Hearing before the Committee on Foreign Relations, Senate, January 24, 1996 참조.

NPT협약을 위반하고 불법적으로 핵 개발을 추진했음에도 불구하고 북한을 NPT체제에 묶어 놓기 위하여 경수로 2기 건설 등의 보상적 반대급부를 지급한 것은 나쁜 선례를 남기게 되었다고 비난하였다.<sup>6)</sup>

공화당이 제네바 합의를 문제삼는 것은 북한 과거 핵 개발 의혹에 대한 규명이 불충분하다는 점이다. 제네바 합의에 의하면 경수로 핵심 부품의 북한 전달시점을 전후로 북한 과거 핵 활동을 규명하는 사찰을 받도록 되어 있다. 그러나 경수로 건설 지연으로 인한 과거 핵 활동 규명이 연기되면서 공화당 의원들은 제네바 합의를 전면 수정하여 북한 핵사찰을 철저하게 실행할 것을 주장하였다. 이러한 정책의 일환으로 공화당은 북한 핵 협력 규제법안을 의회에서 통과시켰다. 이 법안은 클린턴 대통령에게 북한이 국제원자력 기구와 체결한 핵 안전법안을 전면 준수하고, 국제원자력기구에 대해 핵 관련 시설 및 정보 접근을 완전히 허용하며, 경수로 핵심부품이 인도되기 이전에 북한이 핵 무기개발계획을 모두 종결지었음을 확인할 것을 요구하였다.<sup>7)</sup>

클린턴 행정부는 북한에 제공될 경수로로 부터 핵무기 제조용 플루토늄을 추출할 수 없을 것으로 판단한 반면, 공화당은 북한이 기술 개발로 경수로로 부터 핵 물질을 추출할 수 있을 것으로 간주하였다. 또한 북한 송배전 시설이 낙후되었기 때문에 건설되는 경수로부터 전기 공급이 여의치 않을 뿐 아니라 북한 기술력으로 원전의 안전보장이

6) 이러한 비판이외에도 공화당 의원들은 제네바 합의가 국제적 조약이 아니라 법적 구속력 없는 정치적 합의 형태로서 추진한 것에 대한 근거를 제시할 것을 요구하였다. 이는 상원의 비준과정에서 공화당 의원들에 의해 비준이 거부될 수 있는 상황을 우려했기 때문이다. 이에 대해서는 김국신, 「클린턴 행정부와 의회관계-대북정책을 중심으로」 (서울: 통일연구원, 1999), p. 34 참조.

7) 「조선일보」, 1999. 7. 23, 「세계일보」, 1999. 7. 23. 참조. 공화당은 클린턴 행정부와 북한이 맺은 제네바합의의 이행을 위한 예산 승인에 많은 제동을 걸었다. 이에 대해서는 김국신, 「클린턴 행정부와 의회관계-대북정책을 중심으로」 (서울: 통일연구원, 1999) pp. 49~52 참조.

우려될 것으로 단정하였다. 더욱이 경수로 1기 완성 시기까지 중유 50만톤을 매년 공급하기로 한 것은 그 동안 석유가격의 상승으로 미국에게 재정적 부담을 가중시키는 것으로 판단하였다. 이러한 이유로 미국 공화당은 제네바 합의에 의한 경수로 2기 제공계획에 대해 의문을 표시하고 경수로 대신 화력발전소로 대체해야 한다고 주장하였다.

1998년 8월 금강리 지하핵 시설 의혹 및 미사일 실험발사 사건이 발생하면서 공화당 의원들은 제네바 합의를 넘어서는 새로운 대북정책의 필요성을 강조하고, 북한의 위협에 대비한 NMD 조기구축을 주장하였다.<sup>8)</sup> 특히 미국 국가정보위원회(NIC)는 북한이 대포동 1호 발사체를 대륙간탄도탄으로 개조할 경우 미국의 정확한 목표물을 타격할 정도로 정확하지는 않지만 생화학무기를 탑재할 수 있을 것으로 보았다.<sup>9)</sup> 더욱이 1999년 2월 테넷 CIA 국장이 상원 청문회에서 “대포동 2호 미사일은 2단계 추진 로켓만으로도 알래스카와 하와이에 대규모 탄도를 운반할 수 있으며, 소형탄두를 장착할 경우 미국내 나머지 지역에 대한 공격이 가능하다”고 증언하였다.<sup>10)</sup> 미 정보기관들이 북한 미사일 개발이 미국의 안보를 실질적으로 위협할 정도로 발전된 것으로 증언하면서 클린턴 행정부는 공화당 요구를 받아들여 2005년까지

---

8) 1999년 3월 길먼 하원 국제관계위원장을 비롯한 공화당 의원 5명은 페리 대북정책 조정관에게 북한 핵의혹시설에 대한 사찰보장, 미사일 개발·수출 중지, 원조식량의 전용방지, TMD구축 등 6개항의 대북정책권고안을 담은 공개서한을 보냈다. 또한 길먼위원장은 동년 5월 KEDO지원예산 부수법안으로 북한위협감축법안(North Korea Threat Reduction Act)을 하원에 제출하였다.

9) National Intelligence Council, “Foreign Missile Development and the Ballistic Missile Threat to the United States Through 2015,” (September, 1999).

10) George J. Tenet, Current and Projected National Security Threats, Hearing before the Committee on Armed Services, Senates, February 2, 1999.

NMD를 구축하겠다는 방침을 발표하였다.

제네바 합의가 여전히 유효하고 클린턴 정부의 대북 포용정책이 타당한 방법이었다고 인정한 페리보고서가 공개되면서 공화당 의원들은 페리 대북 정책조정관의 대북정책 건의를 강도 높게 비판하였다. 예컨대 길먼 위원장 등의 공화당 의원들은 북한이 제네바 합의에 상관없이 비밀리에 핵 개발을 추진하고 있을 가능성이 있다고 주장하고, 대북관계 개선에 앞서서 북한 미그기 구입, 인권탄압 및 정치범 수용소 운영, 미국이 제공한 식량과 중유의 전용, 미군 생존 포로 억류 등의 문제를 우선 해결해야 한다고 주장하였다. 또한 북한은 핵무기 개발을 포기하지 않고 있으며, 미국 본토를 공격할 수 있는 미사일 능력을 보유하고 있는 것으로 판단하고, 대북지원 및 관계개선을 도모하는 클린턴 행정부의 대북정책은 국제안보를 위태롭게 하는 북한의 능력을 확대시킬 것으로 비판하였다.

공화당 보수적 인사들은 대북지원이 군대 및 김정일 측근들에게 분배되어 김정일 독재정권의 생명을 연장시키는 도구로 전략하고 있다고 비판하고, 대북 경제제재 완화조치는 북한이 핵·미사일 개발을 중단하지 않을 경우 고려될 수 없다는 입장을 견지하였다. 또한 금창리 사찰에 대한 대가로 식량을 지원하고 북한의 미사일 발사유예조치에 대해서 대북경제제재 완화조치를 취한 사실은 불량국가들에 대한 협상에서 일방적 시혜를 베푸는 나쁜 선례를 남긴 것으로 비난하였다.<sup>11)</sup>

공화당의 의원들의 보고서는 대부분 페리의 대북정책 권고안을 대체할 실질적 대안을 제시하지 못하였다. 공화당 계열의 대북정책 노선을 비교적 체계적으로 제시한 보고서로는 1999년 2월 아미타지(Richard I. Armitage) 전 국방차관보 등을 비롯한 한반도문제 전문가

---

11) Fred C. IKle, "US. Folly May Start Another Korean War," *The Wall Street Journal* (October 12, 1998).

들이 작성한 북한에 대한 포괄적인 접근방안인 일명 아미타지 보고서가 있다.<sup>12)</sup> 아미타지 보고서는 미국 대북정책의 목표는 핵·미사일 등의 대량살상무기 및 재래식 무기에 의한 군사적 위협 제거에 두어야 한다고 주장한다. 이러한 미국의 요구에 북한이 긍정적 반응을 보일 경우 대북 경제제재 완화, 세계은행 등 국제금융기관에 의한 한반도개발기금 창설을 통한 대북 경제지원을 한다. 아미타지 보고서는 대북정책 수단으로서 억지와 외교 조치를 병행 추진하되, 페리보고서와는 달리 군사적 억지력 강화를 보다 많이 요구한다. 예컨대 대북정책의 외교적 노력에 북한이 부정적 반응을 보일 경우 북한 핵·미사일 시설에 대한 선제공격 가능성도 배제하지 않는다. 더욱이 대북 요구조건에는 북한의 군사적 위협을 줄일 수 있는 모든 수단이 포함되어 있다. 결론적으로 아미타지 보고서는 북한에 끌려 다니는 협상보다는 유인책과 더불어 더 센 채찍을 병행하여 대북협상에서 주도권을 확립해야 한다고 주장한다. 아미타지 보고서는 대북협상의 목적을 경제적 이득, 안전보장, 정권의 정당화와 군사적 억지 가운데에서 북한에게 분명한 선택을 하도록 하는 데 두었다.

## 2. 부시 행정부의 대북정책

### 가. 대북정책의 기본방향

#### (1) 대외정책의 기본성격

#### (가) 테러전쟁 이전

---

12) Reichard I. Armitage, "A Comprehensive Approach to North Korea," *Strategic Forum*, No.159 (March 1999), pp. 1~8.

부시 행정부의 기조와 방향은 우선 공화당의 외교·안보정책의 기본 목표에서도 찾을 수 있다. 민주당과 공화당은 모두 미국의 세계적 지도력 및 국익을 강조하고 있다. 그러나 민주당이 전통적 안보문제 뿐만 아니라 기아, 질병, 환경 등 다양한 문제들에 의한 개입주의적 경향을 보이고 있는 반면, 공화당은 힘을 통한 평화를 강조하는 현실주의적 국제주의(realistic internationalism)에 입각, 군사력 중시의 외교 정책을 표방한다. 부시 대통령은 이를 ‘미국적 국제주의’로 칭한다.<sup>13)</sup> 부시 행정부 대외정책은 군사안보 위주의 전통적 안보를 기본축으로 삼고 있기 때문에 미국의 국익을 기아, 마약, 질병, 환경 등 포괄적 안보로 확대하는 것에 대해서는 소극적인 태도를 보인다. 부시행정부기 지구온난화 방지를 위한 교토의정서 비준을 거부한 원인도 이러한 대외정책적 노선에서 찾을 수 있다.

또한 세계적인 차원에서 민주주의와 시장경제를 보호하는 것이 미국의 국익에 상응한다는 점은 민주당이나 공화당 모두 공통점을 지니고 있으나, 민주당과 공화당이 이 문제에 접근하는 방식은 상이하다. 민주당은 민주주의와 시장경제를 확산·보호하는 예방적 차원의 개입을 선호하기 때문에 민주주의와 시장경제를 위협하는 국제적 사안에 적극 개입하는 예방외교(preventive diplomacy)를 취할 뿐만 아니라 민주주의와 시장경제로 전환할 가능성이 있거나 전환중인 국가들을 변화시키려는 전진적 개입 정책(forward engagement)을 추구한다. 따라서 민주당의 대외정책은 포괄적 안보 차원에서 국익의 정의가 보다 광범위하고, 단기간에 대외정책적 결과를 얻기보다는 중장기적으로 미국의 국익에 봉사하는 경향을 지닌다. 또한 민주적 원칙에 어긋나는 사안에 대해서는 단호한 군사적 조치도 취하지만, 적대적 국가 및 잠

---

13) 김성한, “미국 부시 행정부의 대 한반도정책,” 한국국제정치학회 춘계 학술회의 발표논문, 2001년 4월 14일.

재적 국가의 민주주의로의 변화를 위한 대외정책은 상당 정도 외교적 수단에 의존한다.

그러나 공화당의 대외정책 전통에 뿌리를 박고 있는 부시행정부의 대외정책은 우선적으로 군사적 절대 우위를 바탕으로 하는 핵심적 정책 사안에 우선 순위를 두고 있다. 부시대통령의 안보보좌관인 라이스(Condoleezza Rice)는 핵심과제로서 ① 전쟁 억지, 힘의 투사, 억지 실패시 국익보호 차원의 준비된 군사력의 구축, ② 자유무역과 안정된 국제금융체제 확립을 통한 경제성장과 정치적 개방의 촉진, ③ 동맹국과의 긴밀한 관계 유지 및 평화, 번영 및 자유 증진을 위한 부담의 분담, ④ 러시아, 중국 등과 같은 강대국들과의 포괄적인 관계 형성, ⑤ 테러리즘 지원 및 대량살상무기 개발 가능성이 있는 불량정권 및 적대국의 위협에 대한 강력한 대처 등을 들고 있다.<sup>14)</sup> 이처럼 부시 행정부는 세계평화와 번영을 위해 미국의 원칙 있는 지도력 아래에서 민주주의를 신봉하고 있는 동맹국들과의 유대를 강화하는 한편, 잠재적 적대국에 대해서는 포괄적 관계를 지속할 것이나 불량국가들에 대해서는 협상을 하되, 원칙에 반하는 경우 강력한 군사력으로 적극 대응할 것으로 요약된다.

부시행정부는 동맹우선주의적 대외정책을 추구하기 때문에 다자관계 보다 미일동맹, 한미동맹 등 동맹관계에 입각하여 국제질서를 관리하고 분쟁을 해결하고자 한다. 이러한 동맹우선주의가 강조되는 배경에는 잠재적 적대국이나 불량국가들이 조만간에 체제변화를 달성하기가 쉽지 않으며, 설사 가능할지라도 미국의 개입(engagement)은 많은 경제적 비용을 요구하기 때문에 바람직하지 않다는 현실주의적 보수주의가 깔려 있는 것으로 보인다. 그러므로 부시행정부는 대외정책의

---

14) Condoleezza Rice, "Promoting the National Interest," *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 1 (January/February 2000), pp. 45~62.

수단으로 외교적 협상보다는 군사력을 바탕으로 하는 압박정책 및 군사적 대응을 선호한다. 더욱이 세계평화, 민주주의 및 번영 등의 가치 수호를 위해 보상적 차원에서의 개입정책은 효과를 기약할 수 없는 유화정책으로 비판하고 단기적 효과를 가져올 수 있는 군사적 조치를 포함한 압박정책을 선호한다.

부시행정부 대외정책의 근저에는 탈냉전 후 모든 체제가 변화하고 있음에도 불구하고 이러한 역동성을 무시하는 보수적 대외 정책관이 자리잡고 있다. 따라서 부시행정부는 사회주의적 시장경제를 채택하고 있는 중국을 미래 미국의 세계적 헤게모니를 위협하는 잠재적 경쟁국으로 간주하고,<sup>15)</sup> 전략적 동반자(strategic partner)가 아니라 전략적 경쟁자(strategic competitor)로 인식하고 있다.<sup>16)</sup> 부시행정부는 중국이 대외정책의 중심이 아니라 일본과의 동맹 강화, 한반도에서의 군사적 억지, 대량살상무기 확산 방지 및 미사일방어 계획 추진 등에 정책적 우선 순위를 두고 있었다.

이러한 보수적 대외정책관은 북한, 이라크 등을 불량국가로 간주하고 이들 국가들을 개입정책으로 변화를 도모하기 보다는 이들 국가들을 견제하고 대량살상무기 확산을 방지하기 위하여 미사일 방어망(MD) 구축에서도 그대로 투영되었다. 부시행정부는 기술적 문제, 고

15) 대부분 친공화당계 학자와 인사들은 중국위협론을 지지한다. 부시 안보보좌관 콘돌리자 라이스(Condoleeza Rice)는 현재 중국의 국력 신장세로 보아서 중국은 현상유지 국가(status quo power)가 아니라 아시아 역내질서를 재편하기 위해서 노력하는 현상타파국가(revisionist power)로 파악한다. Condoleeza Rice, "Promoting the national Interest," pp. 45~62 참조.

16) 미국과 중국과의 갈등관계는 미국의 타이완에 대한 입장에서든 그대로 나타난다. 파월 미 국무장관은 미국이 하나의 중국정책을 지지하지만, 중국이 타이완을 무력으로 개입할 경우 미국은 타이완 편에 설 것이라는 입장을 밝혔다. 이러한 입장 표명은 클린턴 행정부의 타이완문제에 관한 전략적 모호성(strategic ambiguity)을 포기한 것으로 보여진다.

비용, 유럽국가 및 러시아 및 중국의 반발 등에도 불구하고 미사일방어계획을 적극 추진하려고 하였다.

마지막으로 부시 행정부는 국제문제에 대한 선택적 개입을 추구한다. 인도적 사태 발생 시 클린턴 행정부는 미국의 리더십 발휘를 강조해 왔으나, 부시 행정부는 정책적 우선 순위에 따라 미국의 개입이 선택적으로 이루어져야 할 것으로 판단한다. 부시 대통령은 선거운동과정에서 “미국의 국가이익과 별 관련이 없는 지역에 미군을 파병해서는 안되며, 이들 지역의 국민들이 직접 해야 할 소위 ‘국가건설’(nation-building) 작업에 미국이 직접 개입해서는 곤란하다”고 언급한 바 있다.<sup>17)</sup> 따라서 부시 행정부는 인도적 군사개입 보다는 사활적 이해관계가 걸린 지역을 중심으로 국제문제에 선택적으로 개입하려고 하였다. 결론적으로 부시행정부 초반에는 미국은 세계전략의 중심을 유럽에서 아시아로 이동하고, 협력적 다자주의 보다는 미국 국익 추구 중심의 일방주의를 선호하였던 것이다.

#### (나) 테러전쟁 이후

부시 대통령은 지난 1월 취임 이후 미사일방어(MD)체제 구상 강행, 지구 온난화 방지를 위한 교토의정서 탈퇴, 생물무기금지협약 및 포괄적 핵실험 금지조약 비준 거부, 중동 평화정착에 대한 소극적 태도 등 미국 국익위주의 일방주의적인 힘의 외교를 추구하였다. 특히, MD체제 구축을 최우선시한 미국의 국방정책은 중국·러시아는 물론 유럽 등 동맹국가들과도 갈등을 유발시켰다. 그러나 9.11 테러참사 이후 미국은 대외정책 기조를 반테러 협력에 둘 것임을 강조하며, 유럽·중동·아프리

---

17) 김성한, “미 부시행정부의 한반도정책과 한미관계,” 통일외교통상위원회 제1차 전문가 간담회, 『부시행정부의 한반도정책과 남북관계의 전망』, 2001. 3.

카·아시아 40여개국으로 부터 반테러 전쟁에 대한 지지를 확보하는 등 국제사회의 지지 및 지원확보에 치중하고 있다. 즉 9.11 테러 참사로 인하여 미국 세계전략의 초점은 비대칭적·초국가적 위협으로부터 미본토와 해외주둔 미군을 보호하기 위한 전략으로 선회하고 있다.<sup>18)</sup>

9.11 테러를 기화로 탈냉전후 전면전보다는 국제테러집단에 의한 비대칭적 전쟁 및 위협이 증대되는 가운데<sup>19)</sup> 미국은 전세계를 대상으로 한 對테러 장기전에 돌입하게 될 것이며, 미국은 국제적 테러 네트워크를 분쇄하기 위한 쌍무적·다자적 협력을 주도해 나갈 것으로 보여진다. 미국이 단독으로 전쟁을 확대하는 등 일방주의적 힘의 외교를 재개할 경우 반테러 국제연대의 와해 및 새로운 테러 위협에 지속적 노출, 반테러 전쟁 확대에 따른 막대한 전쟁 비용 증대, 우방국을 포함한 국제사회에서의 외교적 고립 등 막대한 손실이 예상된다. 때문에 향후 미국 대외정책은 변화할 수 있으나 그 강도와 폭은 일방주의적 대외정책에서 미국 국익중심의 다자주의로 전환할 가능성이 크다. 따라서 부시 행정부는 ‘미국적 국제주의’(American internationalism) 실현을 내세우며 힘을 통한 평화를 표방하고 국제문제에 대해 일방주의적 자세를 보여 왔으나, 향후 이를 보완하는 차원의 UN이나 지역기구를 통한 다자협력에도 관심을 기울일 것이다. 그러나 다자기구를 이용

18) 2001년 QDR에는 본토방위를 포함, 동맹과의 연합 및 공조가 강조되고, 군사혁신과 전략정보전(Strategic Information Warfare)을 주축으로 새로운 형태의 우주 및 사이버공간에서의 전쟁 수행이 강조되었다. US Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, (September 30, 2001)참조.

19) 국제분쟁에서 약자적 위치로 전략한 집단은 강대국과의 전면전쟁에서 승리하는 것은 불가능하지만, 이 강대국이 부분적으로 자신의 패배를 인정하는 ‘비대칭적 위협’을 구사하여 자신들의 요구를 관철시키는 수단으로 활용하고 있다. 따라서 이 차원에서 생화학무기 공격, 핵테러 등 테러집단들의 다양한 테러수단들은 강대국들에게 수동적인 억제력(deterrence)으로서 작용한다.

한 협력은 對테러활동의 명분을 축적하기에는 좋으나 효율성이 떨어질 수 있다는 점에서 미국의 다자협력 노력은 일정한 한계를 지닐 것이다.<sup>20)</sup> 더욱이 미국은 향후 테러방지를 위한 다자간 예방외교에 최우선 순위를 두고 외교활동을 전개할 것이다. 국제적 테러 조직망을 뿌리뽑기 위한 외교활동을 지속하면서 국방정책도 전세계가 테러에 공동 대응하는 방위체제 구축에 역점을 두는 방향으로 전환할 것으로 보인다.<sup>21)</sup>

미국이 테러와의 전쟁에 초점을 맞추면서 국제연대를 강화해 나가면서 국제질서는 새롭게 재편될 것으로 보인다. 이 경우 미국 국익을 최우선시하는 일방주의 보다는 미국의 국익을 추구하면서도 국제사회의 다양한 이해관계를 조정하는 다자주의적 접근방식으로 선회할 가능성이 크다. 물론 미국은 경기하락 속에서 제한된 자원을 가지고 對테러 장기전을 수행하고 본토방위를 위한 제반 조치를 강구해 나가야 하는 상황에 직면하고 있다. 따라서 향후 미국 부시행정부는 국내정치적 차원에서 국내 경기를 부양하는 동시에 테러와의 전쟁을 수행해야 하는 정책적 딜레마에 직면하고 있다.

향후 미국은 “테러문제와 관련이 없는” 국제분쟁에 대해서는 개입을 극도로 자제하는 新고립주의적 경향을 보일 가능성도 배제할 수도 없다. 지금까지 미국이나 미국의 우방에 대한 테러는 미국이 국제적 갈등 및 분쟁에 보다 적극적으로 ‘개입’으로 상대적 피해를 입게 되는 측에 의해 행해졌다는 점에서 향후 미국은 국제분쟁에 적극적으로 개입하지 않을 것으로 추정할 수도 있다. 그러나 세계화과정에서 이러한 신고립주의 경향을 추구하기에는 미국의 국익손상이 보다 클 수 있을

20) 예를 들어 미국은 이미 설치 반대의사를 표명한 바 있는 국제형사재판소(International Criminal Court)보다는 미국 내 對테러관련 법집행기구들을 활용하려 할 것이다.

21) *Quadrennial Defense Review Report* (September 30, 2001) 참조.

뿐만 아니라 최근의 테러도 미국의 신 고립주의적 중동정책이<sup>22)</sup> 원인을 제공했다는 점을 고려해 볼 때 고립주의 대외정책 추진은 많은 무리가 따른다.

또한 테러와의 전쟁이 다수의 미군 및 민간인 사상자를 낸 가운데 사태가 장기화될 경우 미국과 유럽 동맹국들간에 균열이 야기될 수 있으며, 이는 곧 러시아 및 중국으로부터의 지지 약화로 이어져 미국은 보다 근본적인 차원에서 국제적 갈등을 인지하게 되고 이것은 미국으로 하여금 일방주의적 대외정책 추진을 재삼 고려하도록 만들 것이다. 더욱이 미국도 더 이상 지정학적으로 보호될 수 없는 취약성, 기술 발전에 의한 화생방, 핵, 고성능 폭발물(CBRNE) 등은 물론, 전장이 우주와 사이버 공간으로 확대될 수 있다는 국제정치적 현실, 국제 분쟁 심화 등을 고려할 때, 미국은 신고립주의 보다는 국제연대를 통한 불확실한 안보위험을 제거하는 방향으로의 공조와 협력을 추진해 나갈 것으로 보여진다.

9.11 테러이전 미국 부시행정부는 전략적 경쟁자로 중국을 설정하는 등 대외정책의 기본축을 유럽에서 아시아로 이전하는 한편, 불량국가, 국제테러 등의 비대칭적 위협에 대처하기 위한 방향으로 방위전략을 계획하였다. 그러나 9.11 테러 후 미국 부시행 정부는 비대칭적 위협에 대처하는 본토방위가 최우선적 과제로 부상함에 따라 중국을 견제하는 대외정책은 차선책으로 후퇴하게 되었다. 물론 비대칭적 위협과 미래의 경쟁자 중국을 견제하는 대외정책을 동시에 수행할 수 있을 것으로 상상할 수 있으나, 이것은 현실적으로 개연성이 높지 않다. 이는 비대칭적 위협이 미국의 일방주의적 대외정책에 대한 억제책

---

22) 부시행정부 출범 이후 미국이 팔레스타인 문제에 개입하지 않은 후 이 지역의 세력균형이 이스라엘에 유리하게 이전되자, 이에 대한 갈등의 폭발이 9.11 테러로서 나타난 것으로 보여진다. 따라서 신고립주의 경향은 결코 문제의 해결이 아니라 새로운 문제의 시작을 의미할 뿐이다.

(deterrence)으로 등장함에 따라 미국과 중국의 관계 악화는 중국으로 하여금 비대칭적 위협 확산을 방조하거나 암묵적으로 지지하는 결과를 초래할 수 있기 때문이다. 더욱이 이라크, 아프가니스탄, 북한 등 불량국가들이 대부분 중국 및 러시아와 국경을 접하고 있거나 지정학적으로 중국 및 러시아의 영향권에 있다는 점에서 미래의 초강대국 경쟁에 의한 미국의 대중국 견제정책은 약화될 수밖에 없을 것이다. 그러나 미래의 초강대국 경쟁을 목적으로 한 미국의 대중국 견제는 폭과 강도에서 약화된 형태로 지속될 것으로 보인다.

따라서 부시행정부는 아프카니스탄 전쟁을 성공적으로 수행하면서 팔레스타인 문제, 이슬람원리주의 문제 등의 중동문제를 해결하기 위하여 물리력과 외교력을 동시에 발휘하는 데 대외정책의 최우선순위를 둘 것이다. 테러위협 및 공격 등의 비대칭적 위협으로부터 대비하기 위해 미국은 테러, 사이버테러, 국제조직범죄, 불법무기 및 군사기술 밀수출, 마약 밀매 등을 방지하기 위한 긴밀한 국제연대를 구축해 나갈 것이다. 미국은 對테러전 수행을 위한 동맹국들과의 결속을 강조할 것이며, 對테러전은 미국만의 이익을 위한 것이 아니라는 점에서 동맹국들에 대해 ‘부담 공유’(burden-sharing)를 요구할 것이다. 미국은 러시아와 같은 對테러전쟁의 잠재적 동맹국을 의식하여 나토 확대, ABM협정 탈퇴 등의 문제를 당분간 뒤로 미룰 것이다.

MD 문제는 향후 對테러전쟁을 수행하기 위한 국방비 예산 증액 정도, 예산범위 내에서 여타 테러관련 예산과의 우선순위에 의해 재조정될 가능성이 있으나, 기본적으로 MD의 필요성에 대해서는 공화·민주양당 모두 공감하고 있으므로 지속성을 유지할 것으로 보인다. 불량국가와 테러조직들이 생화학무기를 탑재한 미사일로 미국을 공격하는 새로운 형태의 위협에 대비하기 위해 당분간은 MD 추진에 관한 논란이 일지 않을 것이나 내년 11월 중간선거가 다가오면 논란이 재개될

가능성이 크다. 민주당은 최근 MD 삭감예산 13억불을 복원시켰으나 내년 중간선거가 가까워오면 상당수 의원들이 “MD 추진에 앞서 항만, 공항, 국경 등에 대한 경비 강화가 MD 추진보다 더 중요하다”고 강조할 것이며, 공화당과 여타 MD 찬성론자들은 “WMD 테러에 대한 대비책을 하루빨리 마련해야 하므로 MD 추진을 서둘러야 한다”고 역설할 것으로 판단된다.<sup>23)</sup> 즉 MD는 중장기적으로는 초국가적 미사일 위협으로부터 대처하기 위해서 추진될 것이나, 단기적으로는 정책 추진상의 우선순위 및 러시아 및 중국과의 관계에 미치는 영향 때문에 논란의 대상이 될 것으로 보인다.

이와 함께 미국은 대량살상무기 ‘비확산’(Non-Proliferation) 및 ‘반확산’(Counter-Proliferation)의 새로운 전략적 틀과 함께 ‘확고한 목표’(firm in goals)와 ‘전술적 유동성’(flexible in tactics)을 가지고 새로운 위협에 대처해 나갈 것이다.<sup>24)</sup> 새로운 테러유형에 대비하기 위해 미국은 핵·미사일 비확산 뿐만 아니라 생화학무기 비확산에도 주력할 것이며, 대량살상무기 운반수단의 전면적인 확산을 저지하기 위해 노력할 것이다. 테러공격의 또 다른 수단으로 생화학무기의 사용 가능성과 同무기를 장착한 탄두미사일의 공격 가능성에 대해 심각한 우려를 가지고 있다. 미국은 생화학 테러에 취약한 상태이며, 테러리스트들이 생화학무기로 테러행위를 수행할 시 수백만 명이 살해될 수 있는 것으로 이해하고 있다.

23) 부시 행정부의 MD추진은 민주당 뿐만 아니라 러시아 및 중국과의 지 난한 협상이 필요할 것으로 보인다. 특히 이는 9.11 테러 이후 국제테 러공조 중요성이 증대되면서 미국의 일방주의적 MD 추진은 어렵게 되었기 때문이다.

24) ‘비확산’은 외교적 해결을 모색하는 것으로, 그 정책은 대량살상무기에 대한 기술이전 통제와 경제·외교제제·교섭에 초점을 맞추고 있다. ‘반확산’은 군사적 해결을 찾는 것으로, 그 정책은 상대국이 대량살상무기로 위협해 올 경우 군사적 대응을 조치하려는 것이다.

테러 이후 동북아정세는 세력균형이 유지되는 가운데 갈등하면서 협력하는 양상을 보이게 될 것으로 보인다. 이것은 기본적으로 테러 이후 미국의 동북아정책이 상당 정도 수정이 불가피하기 때문이다. 테러 이전 부시행정부는 중국위협론에 입각하여 일본과의 동맹관계 강화, MD 추진 등 동아시아정책을 추진하여 동아시아 세력균형을 미국에 유리하게 변화시키려고 시도하였다. 동북아에서 미국의 패권과 독주를 견제하기 위하여 중국과 러시아는 정상회담 개최, hot-line 개설 등 미국에 대한 공동대응 자세를 보였다. 미국의 이러한 동북아 현상 타파 시도는 최근 테러사태 이후 국제테러 연대 결성으로 인하여 소강상태에 빠지게 되었고, 과거와 같이 지정학적으로 한반도를 중간에 두고 미·일·중·러가 세력균형을 유지하면서 어느 일국이 이 지역을 독점할 수 없도록 상호협력 및 견제와 경쟁을 벌일 것으로 보인다.

미국은 테러와의 전쟁을 위한 국제연대 구축에 동아시아정책의 최우선 순위를 두고, 동북아 세력균형을 미국에 유리하게 변화시키기 위한 정책은 차선순위를 점하게 될 것으로 분석된다.<sup>25)</sup> 이러한 정책의 일환으로 미국은 중국·러시아 등 국제사회의 비난을 의식하여 보다 제한된 형태의 MD체제 구축을 시도할 것이다.<sup>26)</sup> 부시 대통령과 푸틴 러시아 대통령은 10.21 정상회담에서 탄도탄요격미사일제한(ABM)협정을 변경할 수 있다는 합의를 도출하였다. ABM 협정이 합의에 의해

---

25) 예컨대 미·일·중·러를 포함한 중국 상하이 아시아·태평양경제협력체(APEC) 20개국 정상회의는 10.21 반테러 공동성명을 채택하고, 테러조직에 대한 자금공급 차단, 해상 및 항공운송 안전 강화, 통관 및 출입국 전산화, 테러사태로 인한 경기침체 회복 등 테러리즘을 근절하기 위해 국제협력을 강화하기로 합의하였다.

26) 미국은 MD를 기본적으로 불량국가들의 공격을 대비한 것이나, 궁극적으로는 우주공간에서의 미국 위성에 대한 공격을 방어하고 우주공간으로부터 탄도탄 탐지, 우주무기 개발 등 우주방위전략 차원에서 추진하고 있다.

개정될 경우 미·러간 예는 정치·경제·안보 전 분야에 걸쳐 유대가 대폭 강화될 것으로 예상된다.

이러한 미국의 정책 기조에 맞추어 중국은 탈레반 세력과 테러조직에 대한 주요정보를 미국에 제공해 미·중간 새로운 협력환경을 창출해내고 있으며, 러시아도 군사협력 약속, 미국의 중앙아시아 국가 기지 사용 용인 등을 통하여 미국과의 갈등을 줄이고 협력적 관계를 증진시키려고 한다. 특히 러시아는 미국과의 협력관계를 구축하여 세계무역체제 가입 및 북대서양 조약기구 가입 등에 대한 미국의 지지를 얻고자 하고 있다.<sup>27)</sup> 즉 중국과 러시아는 경제적 측면에서 미국의 도움을 필요로 하고 있는 반면, 미국은 반테러 국제연대 때문에 중국과 러시아의 지지를 필요로 하고 있는 실정이다.

그러나 이러한 협력적 측면에도 불구하고 동북아에서 상호 견제와 세력균형관계는 지속될 것이다. 미국이 유일 초강대국으로서의 패권적 위상을 추구할 경우 중국과 러시아는 전략적 동반자 관계에서 미국을 견제할 것이다. 또한 미국은 중국의 잠재적 위협을 없애려고 일본과의 동맹관계를 통해 중국을 지속적으로 견제하고자 할 것이다. 동북아에서 안보적·경제적 국익을 우선시 하는 미국은 중국, 러시아 가운데 어느 나라도 동북아에서의 패권적 지위를 차지하는 것을 용인하지 않을 것이기 때문이다. 또한 중국과 러시아가 테러사태로 인한 일본의 군사대국화 가능성에 대해 경계를 늦추지 않는 요인도 동북아에서 협조와 갈등의 세력균형이 형성되는 원인이다.

따라서 테러사태 이후 동북아에서 미·중·러·일은 공동의 적에 협력해

---

27) 러시아는 특히 중국과 전략적 동반자관계를 강화하면서도 미국과 유대를 강화하여 미·중 관계 중재자로서 외교적 영향력 확대를 모색할 것이며, 미국의 MD정책 및 일본의 군사력 증강을 견제하기 위해 중국과 안보협력을 강화하는 한편, 경제적 실리획득 차원에서 미국과 유대를 강화할 것으로 예상된다.

대응하고 공동의 이익과 필요성에 의해 경제적 협력을 모색하는 동시에, 사안에 따라서는 상호 견제·경쟁할 것으로 분석된다. 테러사태는 단극·다극체제에 의한 국제체제구조(uni-multipolar system)<sup>28)</sup>를 단극체제(unipolar system)로 전환시키려는 부시 행정부 대외정책 기조를 또 다시 단극·다극체제로 물줄기를 돌려놓는 결과를 낳았다. 단극·다극체제에서는 유일 초강대국(superpower) 미국이 국제문제를 주도하지만 중요한 문제 해결을 위해서는 중국, 러시아 등 강대국들과의 협력을 필요로 하기 때문이다.

동북아 지역의 안정과 질서는 세력균형의 논리에 의해 나름대로 유지될 것이며, 이러한 세력균형에 의지하여 한반도 지역의 평화와 안정 및 현상유지도 이루어질 것이다. 이러한 세력균형은 과거 동서냉전구도에서 처럼 이테올로기 대립을 기본축으로 하는 북방삼각관계와 남방삼각관계에 의한 견제와 균형의 성격을 지니고 있지 않다. 테러사태 이후 동아시아 세력균형은 경제적 상호의존성, 비대칭적 위협에 대한 공동 대처, 지역적 패권 및 세계패권을 향한 쟁투 등의 요인에 의해 영향을 받을 것이다. 경제적 상호의존성 증대를 통한 경제적 번영과 비대칭적 위협에 대한 공동대처 필요성은 동북아시아를 둘러싼 4대강국들을 결속시키는 요인으로 작용할 것이다. 그러나 중국의 빠른 경제 발전에 의한 동북아에서의 세력전이(power transition)가 일어날 경우를 대비하여<sup>29)</sup> 미국이 중국의 잠재적 도전 상황을 대처하기 위한 미일동맹 및 한미동맹을 강화하여 발생하는 대립적 요인도 동북아 정세 발전에 고려해야 한다. 중국 및 러시아와의 공동적 이해관계에도 불구하고 미국은 아·태 지역에서 중국과 같은 패권국가 등장을 방지하고자

28) Samuel Huntington, "The Lonely Superpower," *Foreign Affairs* (March/April 1999), Vol. 78, No. 2, pp. 35~49.

29) 김우상, "미·중 대결구도하 한국의 안보전략," 『전략연구』, 통권 제22호 (서울: 한국전략문제연구소, 2001) 참조.

하기 때문이다.

이러한 관점에서 볼 때 동북아 국가들은 현존 지역질서의 안정을 깨뜨리지 않는 범위에서 변화를 추구할 것으로 보인다. 따라서 미국의 대북정책은 이러한 동북아 역내질서를 크게 해치지 않는 범위에서 추진될 것으로 보여진다.<sup>30)</sup> 미·일·중·러는 테러사태 이후 비대칭적 위협에 공동으로 대처하는 정책에는 공동보조를 맞출 것이다. 중국과 러시아의 경우 경제발전을 국가정책의 최우선 순위에 두는 반면, 미국과 일본은 이 나라들에게 민주주의와 시장경제 확산을 촉진시키는 정책과 더불어 중국의 강대국 부상을 제어하는 정책을 병행할 것이다. 그러나 부시행정부는 초기 중국 견제에 중점을 둔 동북아정책과는 달리 극히 완화된 형태의 동북아정책을 취할 것으로 보인다. 따라서 미국, 북한 등 역내국가에 의한 동북아 현상유지(status quo)를 타파하려는 시도는 세력권 역내국가들의 반발에 따라 모두 성공하지 못할 가능성이 크다.

## 나. 대북 인식

미국 부시행정부는 북한을 미국과 우방의 안보를 위협하는 불량국가(rogue state)로 보고 있다. 과거 공화당은 클린턴 행정부의 대북정책을 다음과 같이 비판하였다. 북한은 체제생존 시간을 벌기 위하여 미국을 포함한 서방의 지원을 활용했을 뿐 적대적인 입장에는 아무런

---

30) 물론 이러한 가정은 테러와의 전쟁 등의 비대칭적 위협이 조만간에 불식될 것이라고 보지 않는 관점에 의거하고 있다. 만약 비대칭적 위협이 조만간 사라진다면 미국은 또 다시 동북아에서 패권적 위상 추구를 지속적으로 할 것이므로 동북아 정세는 요동칠 것이다. 그러나 사실상 이러한 가정은 중동문제, 세계화에 의한 선진국과 개도국간의 갈등과 분쟁이 평화적으로 해결되지 않는 한 충족되기 어렵다.

변화를 보이지 않았다. 북한은 여전히 핵무기를 개발하려는 계획을 추진하고 있을 뿐만 아니라 생화학무기 개발계획을 가지고 있다. 북한에 대한 식량원 제공이나 기타 경제적 지원은 도발적인 위협에 대해 보상을 해주는 것이고, 이러한 보상적인 방식은 북한을 잘못 다루고 있을 뿐만 아니라 미국의 세계적인 위상을 실추시키는 일이라고 비판한다.<sup>31)</sup> 특히 미국은 제네바 합의를 성실하게 이행하지 않고 대량살상 무기 및 미사일을 확산하는 북한의 태도 변화를 요구한다. 이러한 대북정책의 오류를 시정하기 위하여 조건적인 상호주의 및 강화된 군사적 억지력에 기반을 둔 대북정책 추진을 제안하였다.<sup>32)</sup>

아미타지 보고서는 과거 북한 조기 붕괴론에 입각하지 않고 북한이 쉽사리 붕괴하지 않는다고 보았다. 스탈린 치하의 소련, 모택동 치하의 중국의 사례가 입증하듯이 기아가 사회주의체제를 붕괴시킨 적이 없다는 것이다. 북한체제의 생존 가능성을 인정함에 따라 통일의 문제가 아니라 평화의 문제가 중요하다는 점을 인식하였다. 시간은 우리편이라는 가정도 잘못이라고 비판하고, 정권을 공고히 하고 핵무기 개발을 지속하고 미사일을 개발·수출하고 있는 등 시간을 벌고 있는 것은 북한이라는 점이다.

공화당의 민주당 대북 정책 비판은 대북 인식에서 극명한 차별성을 보인다. 예컨대 민주당은 클린턴 행정부의 대북정책에 따라 북한이 점차 국제사회에 접근하고 있는 것으로 보고 있으나, 부시 행정부는 북한을 여전히 국제사회의 이탈세력으로 간주하고 있다. 이와 관련, 파월 국무장관은 “붕괴하지 않으려면 어떻게 해서든지 개방을 시작해야 하는 실패한 사회”<sup>33)</sup>로 규정짓고 있다. 이러한 대북 인식은 부시대통

31) 박영호, 『미국의 국내정치와 대북정책: 지속성과 변화』 (서울: 통일연구원, 2000), p. 43.

32) Benjamin A. Gilman, “U.S. Policy Toward North Korea,” *October 21* (1999). [www.asiasociety.org](http://www.asiasociety.org).

령에게서도 그대로 발견된다. 한미 정상회담에서 부시대통령은 김정일 국방위원장에게 회의심(skepticism)을 표명한 바 있으며, 과월 국무장관도 의회에서 김정일 국방위원장을 독재자(despot)로 지칭하고 북한을 일인지배 독재정권으로 표현하였다.<sup>34)</sup> 라이스 백악관 안보보좌관은 김정일 위원장에게 “신뢰할 수 없다”고 말하면서 “국제사회에 동참하려는 것이 아니라 체제를 유지하겠다는 것이 매우 분명한 것 같다”, “과거 수년 동안 무엇인가를 위협하고 실제로 그렇게 했으며, 그럴 경우 모든 사람들이 그를 앞다투어 진정시키려고 반대급부를 주었다.” 이 때문에 “미국정부는 북한을 다루는 방식을 다르게 전환해야 한다”고 강조하였다.<sup>35)</sup>

부시행정부는 북한의 현실과 변화 전망에 대하여 극히 부정적인 평가를 하고 있다. 부시 행정부의 대북인식은 기본적으로 북한은 쉽게 붕괴하지 않으며, 북한 사회주의체제를 고수할 것이며, 대량살상무기를 개발하려는 강력한 의지를 포기하지 않는 신뢰성 없는 독재정권이라는 점이다.

#### 다. 정책 기조

부시대통령은 2001년 6월 6일 대북정책 검토가 종료됨에 따라 북한과의 대화 재개를 선언하면서 핵 관련 제네바합의문 이행 개선, 미사일의 검증 가능한 규제 및 금수, 재래식 군비태세 등을 대북협상 의제로 제시하였다. 또한 부시대통령은 남북관계, 한반도 평화정착, 북-미

33) Powell's Testimony at Budget Hearing, Senate (March 8, 2001).

34) Colin L. Powell, Secretary of State Nominee, Confirmation Hearing before the Committee on Foreign Relations, Senate (hereafter Powell's Confirmation Hearing) (January 17, 2001).

35) 『조선일보』, 2001. 4. 17.

관계 개선, 한반도 지역안정 등의 문제와 관련하여 포괄적 접근방식의 맥락에서 풀어 나갈 것임을 밝혔다. 만일 북한이 미국의 제안에 긍정적으로 반응해 올 경우 미국도 대북지원, 경제제재 해제, 북미관계 개선 등 긍정적 조치를 취할 것임을 표명하였다.<sup>36)</sup>

부시 행정부는 북한과의 대화 재개를 선언했으나, 근본적으로 북한을 국제사회의 ‘불량국가’로 인식하고, 핵·생화학무기 등 대량살상무기와 미사일 개발을 지속하고 있는 것으로 평가하고 있다. 특히 북한의 핵 개발과 장거리 미사일 개발은 미국의 세계전략에 대한 중대한 도전이며 재래식 군사태세도 한반도 및 미국 안보의 걸림돌로 파악하고 있다.

그러므로 부시 행정부는 대북정책 목표를 북한의 핵·생화학·미사일 등 대량살상무기와 더불어 재래식무기에 의한 군사위협 제거에 두고 있다. 미국은 북한에 대해 미국의 입장을 전달하고 북한이 긍정적 반응을 보일 경우 식량 및 의료 제공 지속, 경제제재 완화, 세계은행 등 국제금융기관을 통한 『한반도재건기금』 창설에 의한 북한 경제재건 지원, 대체에너지 개발노력 제공, 북한체제 보장 및 전면적 관계 정상

---

36) “Text: Bush Statement on Undertaking Talks with North Korea,” *Washington File* (June 7, 2001). 부시행정부의 대북정책은 구체화된 바가 없으나, 1999년 3월 아미타지 보고서(A comprehensive Approach to North Korea)와 최근 완성된 미 외교협회(CFR) 보고서로부터 향후 정책기조를 예단해 볼 수 있을 것으로 보인다. “A comprehensive Approach to North Korea,” *Strategic Forum*, NDU INSS, No. 159, March 1999; Robert A. Manning et., *Testing North Korea: The Next Stage in U.S. and ROK Policy*, Report of an Independent Task Force Sponsored by the Council on Foreign Relations (New York, 2001). CFR 북한태스크포스 팀의 정책건의는 제네바합의의 경수로 공급규정의 재검토를 제안하고 있다. 따라서 CFR 보고서는 한반도문제 전문가들의 견해가 집약되어 있다는 점에서 향후 부시 행정부의 정책에 반영될 가능성이 매우 높다.

화까지도 추진한다는 입장에 서 있다.<sup>37)</sup>

이러한 형태의 대북정책은 과거 클린턴 행정부의 대북 포용정책과 일맥 상통한 점도 있는 것으로 보인다. 새로운 대북정책 운용을 위하여 억지와 외교 조치의 병행적 추진이 필요하지만, 외교적 노력이 실패할 경우를 대비하여 억지력 및 봉쇄강화 또는 선제공격의 2가지 대안을 고려하되, 선제공격의 경우 우방국들과의 합의 및 성공 가능성에 대한 신중한 판단에 기초하여 실시할 것을 주장하고 있다.<sup>38)</sup>

부시 행정부는 전임 클린턴 행정부의 대북정책이 ‘벼랑끝 전술’의 사용을 통한 ‘나쁜 행위’에 보상을 해주는 잘못된 방향으로 추진되어 온 것으로 판단하고 있다. 따라서 미국의 대북정책의 기조는 ‘先 보상을 통한 북한 유인 정책’으로부터 ‘先 북한의 긍정적인 행위 확인, 後 보상 정책’의 기조를 보여줄 것이다. 즉 대화와 협상을 하되, 북한의 위협(threat), 공갈(blackmail), 허세(bluffing) 등에 대해서는 원칙적이고 단호한 입장에서 대처하면서 북한이 미국이 제시하고 있는 협상의 제에 대하여 긍정적인 입장을 보이지 않은 한, 대북관계의 개선을 서두르지 않는다는 입장을 보일 것으로 보인다.<sup>39)</sup>

37) “A comprehensive Approach to North Korea,” *Strategic Forum*, NDU INSS, No. 159 (March 1999) 참조.

38) 억지력 강화방안으로는 일본의 「신방위협력지침」 조기 입법 및 시행동료, 한·미·일 국방장관 회담 개최, 북한의 행동한계선 (Red Line) 설정 및 북한 도발 시 즉각 반격 개시, 북한 위협에 대응한 최적의 주한미군 전력 정비, 유사시 동맹국에 대한 미국의 전투병력 증강과병 공표 등이다. 외교적 조치로는 의회와의 협의 아래 미국정부내 대북정책 고위담당관 임명, 한·일의 외교적 정책 측면 지원, 한·미·일 외무장관 회담 개최, 중국의 능동적 협력 유도 등이다. “A comprehensive Approach to North Korea.” 참조.

39) 부시 행정부는 한반도 문제가 지역안정과 평화를 해칠 정도로 불거지지 않는 한, 테러와의 전쟁, 중국위협론에 대한 대체 문제로 대북정책을 서두르지 않을 것으로 보인다. 이에 대해서는 미국 전 국방부 동아태부차관보 발언에서도 감지된다. 『세계일보』, 2001년 10월 13일자 특

대북지원의 경우 부시행정부의 대북정책의 원칙으로는 현금이 아닌 현물지원이 주종을 이룰 것으로 보인다. 과거 현대 금강산관광 대가로 지불하고 있는 경화는 비생산적인 것으로 간주하고 향후 대북지원은 현물 위주로 추진할 것이다. 이외에도 부시행정부 대북정책은 상호주의를 기계적 형식으로 해석하지 않고, 제네바 합의에서처럼 북한 위협 감소에 대한 대가로 북한을 지원하는 것과 같이 응용된 형태의 상호주의를 대북정책의 추진원칙으로 삼을 것이다. 부시행 정부는 향후 대북정책을 추진함에 있어서 투명성(transparency) 확보를 기본원칙으로 삼을 것이다. 핵·미사일문제, 재래식 군비태세 등과 같은 안보문제는 물론, 식량지원, 투자 등과 같은 경제문제 등에 있어서 투명성 확보가 필요하다는 입장이다.<sup>40)</sup> 특히 제네바 합의를 완전 이행하기 위해서는 북한 과거 핵 활동이 투명하게 밝혀져야 하며, 미사일 생산, 배치, 수출 문제 등 미사일 협상에서도 검증이 가능해야 한다는 입장이다.

과거 클린턴 행정부의 대북정책은 평양이 요구하면 워싱턴은 이에 대응하는 극히 수동적인 협상자세를 가져왔으나, 부시 행정부는 북한과의 협상에서 강력한 주도권을 잡고 협상에 임할 것으로 판단된다. 과거 북한은 미국, 한국, 일본에 대해 제한적 성격의 폭력을 동원하고, 이를 협상 테이블에 올리는 강압적 협상전술(coercive bargaining practices)을 활용하였으며, 협상과정에서는 벼랑끝 전술(brinkmanship)을 통하여 자신의 요구를 관철시켰다. 북방한계선 침입 등 북한의 도

---

별인터뷰 참조.

40) 북한이 세계은행에 가입하기 위해서는 국제통화기금에 우선 가입해야 한다. 그러나 국제통화기금에 가입하기 위해서는 미 국무부 테러지원금 명단에서 해제되어야 하지만, 다른 선결조건으로는 북한이 다양한 경제통계를 공개해야 한다. 그러나 북한은 국제금융기구의 북한경제 조사를 거절했을 뿐만 아니라 읍서버로서 2000년 세계은행·국제통화기금 회의 참석을 거부하였다. Robert A. Manning et., *Testing North Korea: The Next Stage in U.S. and ROK Policy*, pp. 27~28 참조.

발적 행위는 북한에 수용될 수 없는 현상유지(status quo)를 보다 유리하게 창출하기 위하여 사용되고 있으며, 북한의 제한적 폭력성은 전면전까지는 이르지 못하였지만, 한·미·일 공조를 흐트러지게 할만큼 충분히 강력하였던 것으로 간주한다. 따라서 부시 행정부의 대북정책은 북한의 이러한 강압적 태도를 무력화시키는 한편, 북한에게 이러한 행동을 할 경우 손해를 볼 수 있다는 점을 주지시킬 것으로 이해한다. 더욱이 이처럼 대북정책을 추진할 경우 북한의 이탈적 행위를 보상하거나 유화적인 방식으로 대응한다는 국내외적 비판을 감소시킬 수 있는 것으로 믿는다.<sup>41)</sup>

부시 행정부는 미래의 응징을 위하여 연합전선을 구축하기 위한 가장 실질적인 방식으로서 「매과 개입정책」 추진도 배제하지 않을 것으로 보인다. 북한을 강제하는 필요조건은 외교적 방식으로 문제를 푸는 모든 수단이 고갈되었다는 지역적 동의를 형성하는 데 놓여 있다. 1994년 북한 핵 위기 시 한국 및 일본의 반대로 인하여 북한에 대한 제재조치가 실행되지 못했던 사례가 시사하듯이 동맹국간의 동의가 존재하지 않을 경우 북한에 대한 강제적 수단은 결코 행사될 수 없다. 따라서 부시 행정부 대북정책은 한국의 대북정책 및 일본의 이익과의 조화를 이루는 가운데 추진될 것이다.<sup>42)</sup> 또한 대북정책을 효율적으로 추진하기 위하여 중국의 협력을 확보하는 데도 최선을 다할 것으로 보여진다.

이러한 입장은 제네바 합의에 대한 검토에서도 반영되었다. 과거 클

---

41) Victor D. Cha, pp. 6~7.

42) CFR보고서에 의하면 한국이 미국과의 조화를 이루는 가운데 대북정책을 주도해야 한다고 주장한다. 이는 북한이 한·미·일 3국을 개별적으로 상대하는 것을 회피하기 위한 것이다. Robert A. Manning et., *Testing North Korea: The Next Stage in U.S. and ROK Policy*, p. 27 참조.

린턴 행정부 시절 공화당은 제네바 합의 시 북한의 바람직하지 못한 태도에 보상을 해주는 등 나쁜 선례를 남겼다고 비판해 왔다. 그러나 미국이 일방적으로 제네바 합의를 폐기하거나 수정하고 대북제재를 가할 경우 주변 국가들의 동의를 충분히 얻지 못할 가능성이 있다. 따라서 부시 행정부는 북한에게 협력할 마지막 가능성을 열어 두면서 상황이 여의치 않을 경우 미래의 강제조치를 위한 연합전선을 형성할 수 있는 방식으로 개입정책을 추진할 것으로 평가된다.<sup>43)</sup> 이러한 맥락에서 외교적 노력에 의한 개입(engagement)정책은 미국의 국익에 합치하지 않을 경우 새로운 정책을 추진할 수 있는 가장 효과적인 탈출전략(exit strategy)인 셈이다.

만일 북한이 미국의 요구에 긍정적으로 반응할 경우 미국정부의 개입정책은 미래 북한의 행동을 제약할 수 있는 강력한 수단으로 전환될 수 있다. 예컨대 현재 북한에 부과되고 있는 대북 경제제재조치를 통하여 북한 태도가 긍정적으로 바뀌어지기가 쉽지 않다. 그러나 만일 경제제재조치가 해제될 경우 북한은 이로부터 상당한 정도의 경제적 이익을 확보할 수 있으나, 북한이 안보적 위협을 행할 경우 새로운 경제제재조치가 북한에 부여될 것으로 예상한다면 북한도 안보적 위협을 극도로 자제할 것으로 이해된다. 따라서 북한의 태도를 근본적으로 변화시키기 위해서는 「혜택과 불이익」의 개념적 틀이 효율적인 것으로 파악하고 있다. 북한이 미국의 의도를 진지하게 수용할 경우 북한에게 인센티브를 부여해주어야 하며, 북한이 미국의 외교적 방안을 무시하고 충돌을 선택할 경우에는 역지를 통해 단호히 대응한다는 것이다.

부시행정부의 대북정책 구상은 외교력 및 억지조치의 병행 사용이 유용하다 면서도 억지력 강화의 필요성을 강조함으로써 새로운 포괄

---

43) Ibid., p. 7.

협상을 통한 대북 현안 해결노력에 있어서 외교적 당근조치보다는 「군사적 힘의 우위」에 기초한 채찍전략의 효용성에 비중을 두고 있는 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 이러한 전략 구사는 최근 동북아 정세에 비추어 볼 때 커다란 실효성을 거두기 어려울 것으로 보인다.

부시행정부가 외교적 당근조치보다는 「군사적 힘의 우위」에 기초한 채찍전략의 효용성에 비중을 두고 이러한 정책기조가 실제적으로 추진될 경우 이 정책은 상당한 난관에 부딪힐 것으로 보인다. 북한과의 협상에서 소기의 성과를 얻지 못한 미국은 우선 먼저 대테러 전쟁이 장기화될 경우 북한을 상대로 군사적 힘의 우위에 입각한 억지조치 사용을 추진하기가 어렵게 될 것이다. 더욱이 동북아 현상유지를 타파 하려는 미국의 시도는 최근 북한과 관계 개선을 도모한 중국과 러시아의 강력한 반발에 부딪힐 수 있을 뿐만 아니라 한국정부의 동의를 구하기도 쉽지 않을 것으로 보인다. 따라서 동북아에서는 4강의 견제와 균형이 이루어지는 가운데 북한문제는 이 지역 역내질서가 훼손되지 않도록 점진적인 방법으로 진화·해결될 수밖에 없을 것이다. 물론 미국이 대북강경책을 추진할 가능성도 존재한다. 그러나 이러한 대북 강경책은 한반도를 둘러싼 동북아 세력균형에 의해 성공하지 못할 것으로 분석된다. 따라서 미국의 대북정책 구상과 대북정책 추진 현실사이에 존재하는 상당정도의 괴리는 정책상 시행착오를 거듭하면서 좁혀져 갈 것으로 판단된다.

#### 라. 주요 협상의제별 정책 방향

부시 행정부의 대북정책은 기본적으로 북한이 국제사회의 이탈세력으로 존재하고 있다는 대북 불신으로부터 출발하고 있다. 따라서 정책 기조는 북한에 대한 개입정책을 지속하되 ‘힘의 외교’의 토대 위에서

대북 협상 의제를 명확히 제시하고, 북한이 그에 적응하려는 의지를 가지고 있는지를 확인해나가는 방향으로 추진될 것이다. 이 경우 핵 문제는 제네바합의 이행을 원칙적으로 유지하지만, 과거 핵 활동에 대한 규명을 북한이 조기에 이행하도록 하는 투명성과 검증 장치의 확보에 주력할 것이다. 미사일문제의 경우 MD 구축 이유 중의 하나가 북한 등 ‘불량국가’의 미사일 및 대량살상무기 확산 방지에 있으므로 국내외의 MD 계획 비판 여론에도 불구하고 북한 미사일문제의 MD 틀 속에서의 해결을 중시할 것이다. 재래식 전력문제의 경우 전진배치 북한 군사력이 단지 남한에 대한 위협일 뿐만 아니라 주한미군 및 군속과 그 가족들에 대한 위협도 되고 있으며, 북한의 대규모 재래식 전력의 유지가 북한이 실질적인 변화를 보이지 않고 있다는 근거로 간주한다.

### (1) 핵 및 경수로문제

클린턴 행정부가 제네바합의(Agreed Framework)를 도출한 바탕에는 북한이 경수로 건설이 종료되는 시점에서는 체제 전환과정에 진입할 것이라는 가정(假定)에 기초하였으며, 일단 합의 후에는 핵 활동의 동결 유지를 중시하고, 경수로 건설은 한국과 일본의 비용 부담으로 추진해 나가면서 그 과정에서 북한측의 변화를 유인하려는 정책을 추진하였다. 북한의 과거 핵 활동 규명은 중요부품 인도시기에 할 수 있다는 판단을 하였고, 이후 미국과 원자력 경수로의 협력 협정을 맺는 시기에 보다 세부적인 논의를 할 수 있으리라는 입장을 가지고 있었다. 또한 이러한 사안들을 해결하는 과정에서 북한의 태도 변화를 유인하기 위하여 비록 先 보상은 아니지만 북한측의 태도 여하에 따라 미국이 보상방안을 직접 제공하거나 한·미·일의 협의를 통한 보상방안

을 채택할 수 있다는 입장을 가지고 있었다.

부시 행정부는 미국이 북한측의 호응을 유도하기 위하여 先 보상을 할 수 있다는 인식을 가지고 있지는 않으며, 북한이 먼저 핵 개발 프로그램의 투명성을 보다 확실하게 보여주어야 하고, 특히 과거 핵 활동이 명확하게 규명되어야 한다는 입장을 지니고 있다. 현재 북한 핵 문제에 접근하는 부시행정부의 기본입장은 CFR 북한태스크포스 팀의 정책건의에 그 기본틀이 나타나 있는 것으로 평가된다.<sup>44)</sup> 이 정책건의 의서에는 북한 과거 핵활동에 대한 조기검증 및 연료봉 처리문제가 주요관심 사항으로 나타나 있다. 특히 북한 과거 핵활동에 대한 규명을 철저하게 하여 핵 비확산을 강력하게 추진하겠다는 의지를 보이고 있다.

제네바 합의에는 북한 과거 핵규명을 위한 구체적 시점을 명기하지 않고 있다. 제네바 합의에는 “경수로 주요부분이 완성되고, 핵심 경수로 부품이 인도되기 전에 IAEA와의 안전협정을 완전 이행하여” 과거 핵활동을 규명하는 것으로 되어 있다. 그러나 과거 핵규명을 위해서는 북한과의 사찰관련 협상 및 사찰기간에 걸리는 시간이 3년 이상 소요될 것으로 추정되기 때문에 경수로 건설은 최소한 3년 이상 지연될 수밖에 없다.<sup>45)</sup> 따라서 경수로 건설을 지연시키지 않기 위해서는 북한 과거 핵활동에 대한 조기검증이 필요하다는 입장이다. 2001년 5월 국제원자력기구(IAEA)가 북한과의 제15차 실무협상에서 북한의 과거 핵활동에 대한 사찰실시를 강조한 것은 부시 행정부의 이와 같은 입

44) Robert A. Manning et., *Testing North Korea: The Next Stage in U.S. and ROK Policy* 참조.

45) 북한 과거 핵활동이 규명되고, 이러한 전제 위에서 원자력 에너지법 (Atomic Energy Act) 및 핵비확산법 (Nuclear Nonproliferation Act)에 근거한 대북제재 해제와 원자력 기술이전 관련 북미원자력 협정이 체결되어야만 경수로 핵심부품이 북한에게 제공될 수 있다.

장이 반영된 것이다. 이러한 정책의 일환으로 부시 행정부는 북한에게 과거 핵활동 규명을 위한 조기사찰을 촉구하였다.<sup>46)</sup> 이러한 조기검증 이외에도 사용 연료봉 처리문제도 제네바 합의에는 불명료하게 서술되어 있다. 4-5개 핵폭탄을 제조할 수 있는 연료봉이 추출되어 저수조에 보관되어 있으나, 해외로 반출할 것으로 되어 있을 뿐, 구체적 장소는 서술되어 있지 않다. 또한 경수로 건설과 관련하여 송전선, 경수로의 안전검증 문제 등도 북한과 합의해야 할 사항이다.

이에 따라 부시 대통령은 제네바합의의 준수를 원칙으로 유지하되, ‘제네바합의 이행의 개선’을 대북 협상 의제로 제시하였다. 이는 제네바합의가 북한의 과거 핵활동 규명에 대해서는 엄격한 규정을 담고 있지 않다고 판단하는데 그 원인이 있다. 따라서 부시 행정부는 한·일의 입장을 존중하여 제네바합의를 파기하지 않고 경수로 건설사업을 지속할 것이나 북한과의 협상과정에서 과거 핵활동에 대한 IAEA의 조기사찰 실시를 포함하여 이행의 방법문제에 관한 협상을 강력하게 추진할 것으로 판단된다.

만일 북한이 미국의 요구대로 조기검증 및 연료봉 반출문제 등 제네바 합의 이행문제에 성실하게 응한다면, 미국은 KEDO를 통한 대북 전력 지원을 동맹국들과 함께 적극 추진할 것으로 보인다. 미국은 대북 전력지원과 북한 과거 핵규명 문제를 상호주의적 원칙하에 추진하고자 한다. 따라서 미국이 한국정부가 김정일 답방에 대한 대가로 전력지원을 반대 해 온 것도 사실은 북한 핵문제 해결에 있어서 미국의 협상력 약화를 우려하였기 때문이었다. 이외에도 경수로 완성 시까지 대북 중유지원에 재정적 부담을 느끼고 있는 미국은 이 대신에 KEDO 확대조치를 통한 재정부담 감소에 의하여 북한의 전력 송전시설 정비 등을 고려하고 있는 것으로 보인다. 또한 경수로 1기의 화력

---

46) 『동아일보』, 2001. 11. 30.

발전소로의 대체문제도 화전 건설의 비실용성과 재협상의 부담을 인지하고 있지만, 대안으로서 완전히 배제되지 않고 있다.<sup>47)</sup>

## (2) 미사일문제

북한 미사일 문제 관련, 미국은 단기목표를 시험발사와 수출중지에, 장기목표는 북한의 미사일기술통제체제(MTCR) 가입에 두고 있다. 이 경우 클린턴 행정부는 북한이 미사일 문제에 긍정적인 모습을 보일 경우 보상방식을 고려하였으나, 미사일 수출 중단에 대한 직접적인 금전적 보상을 거부하고, 결국 대북 경제제재 추가 완화 등 간접적인 방식의 보상 방안을 대안으로 고려하였다. 북한의 미사일 수출 중단 및 노동미사일 문제를 해결하기 위해 직접적인 이해당사자인 일본에 의한 금전적 보상 방안도 고려하였다. 또한 대포동 미사일 개발 중단에 대한 대가로 제3국에 의한 북한 ‘인공위성’의 발사도 대안으로 신중하게 고려한 바 있다.

반면 부시 행정부는 ‘북한 미사일 프로그램의 검증 가능한 규제 및 북한의 미사일 수출 금지’를 협상의제로 제시하였다. 이 경우 북한과의 미사일 협상시 「효과적 검증」(effective verification)을 요구할 것이다. 100% 완전한 검증방식은 존재하지 않지만 미국의 판단에 적합한

---

47) 부시 행정부 출범 이후 일부 전문가들은 대북정책 검토과정에서 제네바 합의를 전면 수정하여, 경수로 건설 대신 화력발전소 건설로 대체해야 한다고 주장하였다. 그러나 북한이 경수로의 저순도 플루토늄을 핵폭탄 제조용 고순도 플루토늄으로 전환하는 것은 북한의 기술 부족 및 IAEA 사찰로 사실상 불가능하며, 경제적으로도 한국이 안게될 부담 때문에 현실성이 없는 방안이다. 이 문제를 둘러싼 논란은 한·미·일 3자조정감독회의(2001.3.26; 5.28)에서 제네바 합의 유지방침이 확인됨으로써 일단락되었다. 이에 대해서는 박종철 “부시행정부 등장 이후 북·미관계와 남북관계 전망,” 『통일정책연구』 제10권 1호 (2001), p. 37.

검증방식을 요구할 것으로 보인다. 또한 일본을 사정거리에 두는 노동 미사일과 같은 장거리 미사일은 폐기되어야 하며, 미사일기술통제체제를 넘는 미사일 개발, 배치는 용납하지 않는다는 입장이다. 중동지역의 미사일 수출문제는 이 지역 역내안정을 저해할 수 있으므로 보상을 통해 수출포기를 유도해야 한다.

그러나 부시 행정부는 북한의 미사일 수출중단에 대한 자국의 금전적 보상은 고려하고 있지 않으며, 대포동 미사일 개발 규제에 대해서도 북한의 ‘인공위성’을 미국 또는 제3국이 대신 발사해주는 것을 주요 정책대안으로 간주하지 않고 있다. 향후 부시 행정부는 협상과정에서 북한의 미사일 수출중단 및 대포동 미사일 개발 규제가 반대급부 제공을 통하여 해결될 수 있다는 결정적 판단이 설 경우, 그 부담을 일본, 한국 등 관련 국가에 전가시킬 가능성이 있다. 일본은 노동미사일 제거를 위해서 비용 부담을 고려할 가능성이 있으며, 이 경우 CFR의 건의와 유사한 형태로 북한에 대한 전력기반 시설 및 에너지 제공을 대안으로 고려할 것이다.<sup>48)</sup> 이 경우 부시 행정부는 한국의 대북 전력지원문제를 미사일문제의 해결과 연계하려 할 것이다. 부시 행정부는 현금에 의한 보상 방안은 사용 용도에 대한 투명성이 확보되지 않는 한 고려하지 않을 것이다.

북한과 미사일 협상시 미국은 포괄적 구조 아래에서 미사일 수출, 폐기, 개발 및 MTCR 가입문제 등 미사일 협상 개별 의제를 연계시키기 보다는 개별적으로 협상의제로 제기할 가능성이 높다. 또한 미국은 북한과의 협상시 미사일 수출문제를 우선적으로 추진한 후, 미사일 배치 및 개발문제를 다룰 것으로 보인다. 이는 북한 미사일 수출문제는 미사일 개발능력을 포기하는 것이 아니라 보상적 차원의 성격을 지니

---

48) Robert A. Manning et., *Testing North Korea: The Next Stage in U.S. and ROK Policy*, p. 40 참조.

고 있으며, 검증하기가 가장 용이하기 때문이다.

### (3) 북한의 재래식 전력문제

클린턴 행정부는 북한의 재래식 군사력 전진 배치를 한반도의 군사적 안정을 위협하고 있는 원인으로 인식하였으나, 한·미 연합방위력으로 억제할 수 있다고 믿었기 때문에, 북한과의 협상에서 중요 이슈로 제기하지는 않았다. 또한 신뢰구축, 군비통제 및 군축 등 재래식 군비 문제는 한국정부가 담당하고, 핵·미사일 문제는 미국이 담당하는 것으로 역할분담을 하였다.

부시 행정부는 대량살상무기 비확산이라는 문제에 관심을 둔 클린턴 정부와는 달리 대량살상무기는 물론 재래식 무기감축문제도 북미 협상의 의제로 포함시키고 있다. 이에 대해 북한은 재래식무기 전방배치를 체제수호 및 전쟁억지력 차원에서 이해하고 있으므로 이러한 미국의 제안을 '대북무장 해제기도'<sup>49)</sup>라고 비난하면서 주한미군 철수를 군축의 선결조건으로 내세우고 있다. 미국 부시행정부가 재래식 군사 위협 감소를 협상의제로 제기한 것은 긴장완화를 포함한 한반도 재래식 군비통제문제에 대한 미국의 개입의사를 분명히 하고, 한반도 평화체제 구축과정에서의 관리자 역할과 위상을 강화하기 위한 것으로 풀이된다. 이러한 부시행정부 태도는 지난 남북정상회담의 부정적 영향 때문인 것으로 보인다.<sup>50)</sup> 즉 미국은 남북정상회담 이후 긴장완화와

49) 『로동신문』, 2001. 6. 28.

50) 미국은 6.15 남북공동선언의 자주원칙이 주한미군 철수를 의미하고, 통일방안 논의가 한반도를 둘러싼 동북아 질서의 변화를 의미하는 것으로 파악하였다. 따라서 남북정상회담후 미국은 클린턴정부에서도 주한미군 위상변화에 촉각을 곤두세웠고, 부시행정부 출범 후 에번스 리비어(Revere) 주한미 대사대리는 2차 남북정상회담에서 남북합의문이 채택될 경우 한미동맹과 주한미군 관련 부분은 한미간에 논의되어야 된

한반도 평화체제 구축과정이 진행될 경우 논쟁여지가 있는 주한미군 철수 등 한미동맹과 주한미군의 위상에 변화가 초래될 것을 우려하였고, 더 나아가 주한미군의 변화는 주일미군의 위상에도 영향을 미쳐서 미국의 동아시아전략에서 엄청난 변화를 초래할 것으로 간주하였다.<sup>51)</sup> 따라서 부시행정부는 한반도 평화체제 구축과정에서 동북아에서의 미국의 이익이 저해되지 않기를 원하기 때문에 재래식 전력 감축문제를 북미협상 의제로 제기했던 것이다. 이는 역설적으로 한반도 긴장완화를 촉진한다는 명분 아래 풀기 어려운 협상의제를 제안하고 우선 남북대치라는 한반도 현상유지정책을 추진하는 것으로 분석된다.<sup>52)</sup> 이러한 추정은 한국정부가 적극 추진하는 한반도 평화체제전환문제는 한·미·북 3국에 의한 재래식 군비감소와 직접적으로 결합되어 있다고 주장하는 CFR 보고서에서도 여실히 입증된다.<sup>53)</sup>

부시 행정부가 재래식 군비문제를 협상의제로 제기한 것은 미국의 국방정책의 변화 가능성도 염두에 두었기 때문이다. 미국 부시행정부는 국방부의 주도 아래 해외주둔 미군의 재조정을 포함하여 전반적인 미 국방력의 효율화를 주요 정책의 하나로 제시하고, 이에 대한 구체적인 정책구상을 강구·추진하는 과정에 있다. 부시 행정부는 탈냉전

---

다는 견해를 피력하였다. 『조선일보』, 2001. 3. 13.

51) 박종철, “부시행정부 등장 이후 북·미관계와 남북관계 전망,” p. 41 참조.

52) 예컨대 파월 국무장관, 켈리 국무차관보 등은 북한의 자위수준을 넘어선 재래식 전력의 비무장지대 인근 전진 배치가 명백한 군사적 위협일 뿐만 아니라 북한의 변화를 실증적으로 보여 주지 않고 있는 이유로 강조해왔다. 특히 대북정책의 책임자인 켈리 차관보는 비무장지대 인근의 북한 군사력 감소와 상호 군사력 및 군사이동에 대한 투명성 확보를 북한의 변화를 가능할 수 있는 기준의 하나로 간주하고 있다. 그러나 이러한 논리는 한반도 평화체제 구축과정에서의 주도권 확보, 이를 통한 미국 안보 이익 구축 등을 노린 것으로 분석된다.

53) Robert A. Manning et., *Testing North Korea: The Next Stage in U.S. and ROK Policy*, p. 41 참조.

후 국가간 핵전쟁의 위험이 감소하는 한편, 컴퓨터 네트워크에 대한 사이버 공격, 초국가 단체의 테러공격 등 비대칭적 위협이 증대하고 있는 것으로 판단하고 있다.<sup>54)</sup> 따라서 2001년 QDR에서 재래식 전쟁을 수행하는 육군 위주의 정책에서 공군 및 해군 중심의 신속배치 전력(Rapid Deployment Forces)을 구성, 우주공간 및 사이버공간에서의 우위를 확보하고자 하며, 첨단무기 중심으로 전력 기동성을 강화하고자 한다. 또한 중국의 빠른 국력신장에 의한 위협을 견제하고자 한반도 중심의 동북아정책을 아시아로 확대할 경우 주한미군의 전진배치 효용성이 크게 감소할 수 있는 점을 고려,<sup>55)</sup> ‘북한의 재래식 군비태세’를 대북 협상 의제로 포함시킨 것으로도 보인다. 부시 행정부는 ‘포괄적 접근’이라는 명분 아래 북한의 재래식 군비태세를 핵 및 미사일문제의 해결을 위한 지렛대로 활용할 것이나, 비무장지대 인근 배치 북한의 재래식 무기 감축과 병력의 후방이동문제가 주한미군의 재조정 가능성과 관련이 있기 때문에 이를 협상의제로서 제기한 것이다.

그러나 미군 전방배치의 포기는 동맹관계 훼손은 물론, 지역안보를 저해할 수 있고, 미국의 신 국방정책이 본격적으로 추진되지 않고 있기 때문에 주한미군의 규모나 역할은 당분간 커다란 변화를 보이기 어렵다. 신 방위정책이 적극 추진될 경우 주한미군의 전면적 철수는 동북아 역내안정상 이루지지 않을 것이나, 주한미군의 부분적 철수는

54) “Text: Rumsfeld Testifies on Need for New Strategic Framework,” *Washington File* (June 21, 2001).

55) *Quadrennial Defense Review Report* (September 30, 2001) 참조. 미국 랜드연구소는 중국의 군사적 위협에 대처하기 위하여 미국 국방전략의 중심을 아태지역으로 이동하고 미일동맹을 강화하는 한편, 중국 및 북한 미사일에 노출되어 있는 미국의 전방배치에 대한 의존도를 줄이고 비상설 해군전력, 미사일, 팜 배치 폭격기에 의존해야 한다고 주장한다. Zalamy Khalilzad, David Orletsky, et al., *The United States and Asia: Toward a New U.S. Strategy and Force Posture* (Rand 2001).

추진될 것으로 보인다. 이러한 측면에서 볼 때 미국이 재래식 군비감축문제를 제기한 것은 남북간에 한반도 평화문제가 논의될 경우 미국의 동북아에 대한 영향력 감소 및 미국의 국익저해로 이어질 것을 우려했기 때문이고, 중장기적으로 미국의 신 국방전략 추진에 대비한 것으로 분석된다. 그러나 미국은 재래식 군비감축문제가 북한의 대내외적 안보와 직접적 관련이 있다는 점을 인식하고 있기 때문에 이 문제를 다른 대북협상의제와 연계시키지 않을 것으로 보인다.<sup>56)</sup> 만일 재래식 군비태세 및 감축문제가 진척이 있을 경우 부시행정부는 주한미군의 위상 변화에 대한 논의에도 신중하게 접근할 것으로 예상된다.<sup>57)</sup>

#### (4) 테러

1987.11.29 KAL기 폭파사건 이후 미 국무부는 북한을 테러 지원국으로 분류하여 대북한 규제조치를 강화하였다. 미국의 국제금융법은 테러 지원국에 대한 국제금융기구의 차관 지원을 금지하고 있다. 미 국무부는 북한이 테러 지원국 명단에서 삭제되기 위해서 테러 반대 공개선언, 유엔 테러방지협약 등 국제조약 가입, 과거 테러행위에 대한 설명, 일본 여객기를 납치한 적군과 요원 추방 등 4가지 조건을 충족시킬 것을 요구하였다. 미 국무부는 미 국무부는 2001년 10월 5일 2년마다 갱신하는 외국테러단체 28개의 명단을 새로 발표하면서 일본

56) 북한과의 대화 재개 선언 이후 미국은 재래식무기 협상문제에 대해 융통성을 보이면서 협상 분위기를 조성하였다. 럽스펠드 미 국방장관은 김동신 국방장관과의 6.21 회담에서 북한의 재래식 군사위협 문제는 「남북기본합의서」정신에 따라 대처해 나가기로 했다고 말하였고, 허바드 주한미대사는 재래식 군사력 감축협상은 한·미 양국이 함께 해야 한다고 주장하였다.

57) Robert A. Manning et., *Testing North Korea: The Next Stage in U.S. and ROK Policy*, p. 33 참조.

적군과를 제외하였으나, 테러 지원국 명단에 들어 있는 북한의 지위에는 변함이 없다고 발표하였다.<sup>58)</sup> 이는 1970년 일본 민항기를 평양으로 납치한 일본 적군과를 보호하고, 북한이 2000.10.12 북·미 공동 코뮤니케에서 모든 국가와 개인에 대한 테러행위를 반대하고 테러 관련 모든 국제협약에 가입한다고 밝혔음에도 불구하고 테러방지협약에 아직 가입하지 않았고 필리핀 테러집단에 대해 무기를 판매했기 때문인 것으로 분석된다. 미국이 북한을 계속해서 테러지원국으로 분류하는 한 북한은 국제금융기관으로부터의 차관을 지원받기 어렵고, 대북원조 및 교역의 효과를 얻기도 어려울 것이다. 이는 미국이 테러지원국으로 분류된 북한에 대해 원조 금지, 美군수품목에 포함된 상품 및 기술 수출 금지, 이중 용도로 사용가능한 상품·기술 수출 금지, 농업무역 및 개발법, 평화봉사단법 및 수출입은행법에 따른 원조 금지, 국제금융기관의 대북 차관지원 금지, 전리품의 이전 금지, 對美 수출품에 대한 관세면제 금지, 재무장관의 승인을 받지 않은 미국인과 북한정부간의 금융거래 금지, 기업 또는 개인이 북한에서 얻은 소득에 대한 세금공제 요구 금지 등을 적용하고 있기 때문이다.

부시 행정부는 핵, 미사일, 테러지원, 재래식 군사력 문제 등을 미국익을 위협하는 핵심요인으로 간주하고 있으나, 앞으로는 이러한 요인과 더불어 생화학무기를 위협으로 간주하고 이들 무기에 대한 투명성 확보와 개발·수출·확산 저지에 주력할 것으로 보인다. 미국에서 탄저균 등 생화학테러가 감행되고 생화학무기 테러공격의 확산 가능성이 예견되는 상황에서 생화학무기를 다량 보유하고 있는 북한에<sup>59)</sup> 대하여

---

58) 미국은 「2000년 세계 테러리즘 유형」(Patterns of Global Terrorism) 연례보고서를 통해 “북한이 테러조직들과 연계를 유지하고 있고, 테러조직들에게 직·간접적으로 무기를 판매한 증거가 있다”고 밝히고 있으며, 1999년의 연례보고서는 “북한이 빈라덴 및 그의 조직과 연계를 유지하고 있다”고 밝힌 바 있다.

미국은 생화학무기 문제를 새롭게 대북 협상의제로 부각시킬 가능성이 있다.<sup>60)</sup> 미국은 다량의 생화학무기를 보유한 북한이 외화획득을 위해 테러조직들에게 생화학무기를 밀매할 경우 발생할 수 있는 사태를 미연에 차단하려고 할 것이기 때문이다. 미국이 생화학무기 문제를 거론할 시 북·미간 회담은 난관에 처해질 것이며, 북한 역시 그들이 절실히 바라는 미국의 테러지원국 해제 조치가 난관에 부딪힐 것으로 보인다.

9.11 테러사태 이후 미국은 대외정책 기조를 반테러 국제연대 구축에 두고 러시아·중국을 물론 제3세계 ‘불량국가’들과도 관계개선을 모색하고 있다. 파키스탄·인도에 대해 1998년 핵실험 실시 이후 취해 온

---

59) 『동아일보』, 2001. 11. 20. 북한은 세계 3위의 화학무기 보유국이다. 생산능력은 평시에 연 4,500톤, 전시에 12,000톤까지 가능하다. 이를 황춘·신음리·사리원·옥장봉·신흥동·삼산동 등 최전선의 전용 저장소와 1·2·4·5군단 등 최전방 야전부대에 화학무기를 집중배치해 놓고 있으며, 나머지는 마람, 지하리 등의 지하 특수시설에 보관하고 있는 것으로 알려졌다. 북한은 함흥의 2.8 비닐론 공장과 홍남·순천·안·신의주·만포·청진·아오지 등 8개 비료공장에서 사린, 염화시안, 청산제 등 신경성·수포성·혈액성·취루성 화학무기를 생산하고 있다. 이외에도 북한은 생물무기도 다량 보유하고 있다. 박테리아·바이러스·리켓차·섹시톡신 등과 같은 미생물이나 콜레라·페스트·탄저균·유행성 출혈열의 病原 등 전염성 작용제까지 배양·생산하고 있다. 특히 연간 1톤의 탄저균 생산능력을 가지고 있는 것으로 알려지고 있다. 탄저균은 건조된 孢子 상태를 띠고 있는데다 취급이 쉬워 최근 북한 및 일부 국가에 확산되고 있는 실정이다. 이 탄저균 1백kg을 인구밀집지역에 살포하면 무려 3백만 명의 사상자를 발생시킬 수 있을 정도로 가장 공포의 대상이 되는 세균무기이다.

60) 존 볼튼 미 국무부 차관은 스위스 제네바에서 개막된 생물무기협약(BWC) 제5차 평가회의 기조연설에서 “미국은 북한이 마음만 먹으면 수주일내 군사목적에 사용하기에 충분한 양의 생물학적 매개물 생산능력이 있다고 파악하고 있다”고 밝혔다. 볼튼 차관은 또 “북한 당국이 BWC를 준수해 생물무기 개발계획을 폐기하길 기대한다”고 말했다. 『동아일보』, 2001. 11. 20.

경제제재를 해제하였고, 테러 지원국으로 지정된 이란·수단 등에 대해서도 관계개선을 모색중이다. 이러한 정책의 일환으로 미국은 테러와의 전쟁을 원활하게 수행하기 위하여 북한에 대하여 빈 라덴 및 테러 조직 알카에다 조직에 관한 정보 제공을 촉구하고 기회를 잃지 않을 것을 촉구하였다.<sup>61)</sup>

미국은 테러지원국으로 간주하는 북한에 대한 경계심을 더 높일 것이나 對테러 공격대상에는 포함하지 않을 것이다. “테러리스트를 지원하는 어떤 국가나 조직도 잠재적인 공격목표로 삼는다”는 부시 독트린에 따라 미국은 알 카에다로부터 직접적인 재정지원으로 활동해 오고 있는 필리핀의 아부 사이야프, 인도네시아의 라스카르 지하드, 말레이시아의 알 아르캄 등 이슬람 근본주의 세력을 다음 공격대상으로 삼을 것이다. 그러나 미국이 최근 일본 적군파를 테러단체에서 제외한 것으로부터 추정할 수 있듯이 일단 북한은 미국의 공격대상에 포함되지 않을 것으로 보인다.

---

61) 허바드 주한 미대사는 수차에 걸쳐 이를 언급한 바 있다. 『중앙일보』, 2001. 10. 20; 10. 24 참조.

### Ⅲ. 부시 행정부 대북정책에 대한 북한의 입장

#### 1. 북한의 반응

부시 행정부가 출범함에 따라 대북정책의 재검토가 진행됨으로써 북미고위급회담과 북미미사일회담이 중단되는 등 북미관계는 정체되었다. 따라서 북한은 테러지원국 명단에서 제외받는 것은 2000년 3차례(3월, 8월, 10월)에 걸친 북미간 협의에도 불구하고 기대할 수 없게 되었고, 북미 연락사무소 설치도 무기한 순연되었다. 북미대화가 단절된 동안 북한은 미사일발사 유예를 지속하고, 유럽연합의장 페르손 스웨덴 총리를 북한으로 초청하는 등 북한의 변화된 모습을 국제사회에 전하는 대유럽외교를 통하여 미국의 대북강경정책을 완화시키려고 노력하였다. 예컨대 김정일 국방위원장은 2001년 5월 3일 페르손 스웨덴 총리와 가진 북한-EU회담에서 미국과의 관계개선 의지를 표명하고 북한이 제네바 합의를 성실히 이행하고 있음을 강조하는 한편, 미사일 발사유예가 2003년까지 지속될 것임을 천명하였다.<sup>62)</sup>

부시 대통령은 2001년 6월 6일 대북정책 검토가 완료됐음을 선언하고, 북한의 핵과 미사일, 재래식 전력 등 3가지 의제를 북한과 포괄적으로 협상해 나가겠다고 선언하였다. 부시 대통령은 북한이 이러한 의제에 대해 긍정적으로 반응하고 필요한 조치를 취할 경우 대북지원 및 경제제재 완화조치를 실시하겠다고 밝혔다. 그러나 핵·미사일 협상의 검증방법 및 보상방안에 대한 구체적인 내용은 발표하지 않았다. 파월 미 국무장관은 동년 7월 27일 “미국은 북한이 원하는 시간, 원하는 장소에서 아무런 조건 없이 대화를 재개할 준비가 되어 있다”<sup>63)</sup>고

62) 『한겨레』, 2001. 5. 4.

밝히며 북·미 대화를 촉구하였다. 북한 핵 조기사찰, 검증 가능한 미사일 억제, 재래식 무기 감축 등 3대 의제가 대화의 전제조건은 아니라고 언급하고 북·미 대화 재개와 무관하게 인도적 차원의 식량지원은 계속 고려한다는 입장을 보였다. 이와 동시에 파월은 대북 포용정책에 대한 지지 표명 및 김정일 위원장의 서울 답방을 촉구하였다. 그러나 미국은 북한이 대화에 응할 것을 촉구하고 있으나 북·미 협상 자체를 서두르고 있지 않고 있다. 라이스 백악관 안보보좌관은 7월 12일 “이제 공은 북한 코트로 넘어간 상태”라고 언급하고<sup>63)</sup> 파월 국무장관은 7월 27일 북한의 대화를 유도하기 위한 특별한 조치가 마련된 것은 없다고 언급하였다.

부시 행정부의 등장 이후, 북한은 미국의 대북정책에 대하여 관망 자세, 원칙론 강조, 비난강화, 이슈 중심 입장 표명 등의 태도를 보여 왔다. 지난 6월 6일의 북미 대화 재개 및 미국 측 의제설정에 대해 북한은 6월 20일 『로동신문』에서 북·미 대화에 대한 원칙적인 입장을 표명하였다. 즉, 대화와 협상을 통해 북·미 사이의 문제를 해결하자는 입장에 변함이 없으나, 자주성과 공정성의 원칙에 기초하여 동등한 지위에서 전제조건 없는 대화를 기대하며, 미국이 언급한 상호주의는 제네바 합의에 제시된 ‘동시 행동 조치’를 의미하는 것이어야 한다고 주장하였다.

북한은 6월 18일 외무성 대변인 성명을 통해 미국이 제시한 의제대로 끌려가지 않겠다는 의지를 표명하였다. 북한은 “그 의제란 이른바 우리의 핵 및 미사일 상용무력과 관련한 것들로서 결국 미국이 협상을 통하여 우리를 무장 해제시키려는 목적을 추구하고 있는 것”이라는 태도를 보였다. 또한 북한은 미국의 대화 재개 제안을 “일방적이고

63) 『동아일보』, 2001. 7. 28.

64) 『한겨레』, 2001. 7. 12.

전제조건적이며 의도에 있어서 적대적으로 평가”하면서 “이미 쌍방이 공약한 조·미 기본합의문과 조·미 공동코뮤니케에서의 합의 사항을 이행하기 위한 실천적 문제를 의제로 삼을 것”을 주장하면서, 경수로 건설 지연에 따른 전력 보상 문제를 북미 대화의 최우선 의제로 역제안했다.<sup>65)</sup> 더욱이 재래식군비문제를 논의하기 위해서는 주한미군 철수가 선행되어야 한다고 주장하였다. 특히 북한의 입장 표명에서 특기할만한 사항은 경수로건설 지연에 따른 전력보상을 제기한 점이다. 이것은 미국의 북한 과거 핵의 조기규명 요구에 대해 북한이 전력손실 보상이라는 협상수단을 제기한 것으로 보여진다.<sup>66)</sup>

북한 외무성 대변인은 8월 8일 미국의 회담의제 철회를 요구하며, 부시 행정부의 대북협상 자세가 최소한 클린턴 행정부 집권 마지막 시기에 취했던 수준에 이를 때에 가서야,<sup>67)</sup> 북·미대화의 재개가 가능해질 것이라고 밝혔다.<sup>68)</sup> 김정일 북한 국방위원장은 2001년 8월 4일 러시아를 방문, 푸틴 러시아 대통령과 미국을 비난하는 내용을 포함한 8개항의 모스크바 선언을 발표하였다. 북한과 러시아는 탄도탄요격미사일제한(ABM)협정이 전략적 안정의 초석이며, 전략무기 감축을 위한 기초로 간주하는 한편, 북한의 미사일 계획은 순수한 평화적인 목적을 담지하고 있으며, 주한미군이 철수되어야 한반도와 동북아 평화가 유지될 수 있다는 입장을 밝혔다. 북한은 부시 행정부의 등장이 대

65) 『중앙방송』, 2001. 6. 18.

66) 박종철, “부시 행정부 등장 이후 북미관계와 남북관계 전망,” p. 45 참조.

67) 북미간에는 협상 수준에 대한 입장 차이도 존재한다. 미국은 북한과의 대화재개를 일단 하위급에서 시작한다는 입장을 취하고 있으나, 북한은 고위급간 대화를 요구하고 있다.

68) 미 국무부는 북한 외무성 대변인 성명을 북한의 정식 반응으로 간주하지 않는다면서 북한측의 직접적인 응답이 있기를 기대한다고 촉구하고 경수로 건설지연에 대한 경제적 보상 요구에 대해서는 근거 없다고 일축하였다.

북 강경책을 물고 올 것으로 보면서, 강력한 원칙적 비난을 행하고 있지만, 미국과의 협상을 통한 실질적 관계 개선에 대해 강한 관심을 가지고 있는 것으로 평가할 수 있다.

## 2. 주요 협상의제에 대한 북한의 대응

북한은 클린턴 행정부 말기 대미협상에서 인공위성 대리발사, 미사일 수출 중단 문제 등에 대해 미국과 의견의 접근을 이룬 것으로 알려져 있으나, 부시 행정부가 제시한 포괄적 접근의 핵심 의제에 있어서는 미국이 제시하고 있는 바를 그대로 수용하기 어렵다는 입장을 밝혔다. 따라서 북한은 부시 행정부와 대화 및 협상을 재개할 것이나 부시 행정부가 제시하고 있는 협상의제를 그대로 받아들이지 않을 것이며, 이에 대해 사안별로 북한측 입장을 개진할 것이다.

북한은 미국의 대화재개 제안(2001.6.6)에 대한 첫 번째 공식 반응(2001.6.18 외무성 대변인 성명)에서 “경수로 건설 지연에 따른 전력 손실 보상”문제를 북미 대화의 1차 의제로 제기하였다. 북한은 2000년 2월 조창덕 부총리 명의로 경수로 건설 지연에 따른 전력 보상 문제를 거론한 후, 금년 3월 3일 외무성 대변인 중앙통신 기자회견을 통해 미측의 제네바합의 이행의사에 대해, 그 실제적 행동조치로서 전력손실에 대한 해결책을 조속히 제시할 것을 촉구하였다. 앞으로 북미 협상에서 북한은 경수로 완공의 목표 연도인 2003년이 지켜지지 않을 것에 대하여 강력하게 문제를 제기할 것이며, 경수로의 미완성에도 불구하고, 2003년부터 2,000 메가와트의 전력 공급에 대한 약속이 준수되어야 한다고 주장할 것이다. 만약 미국이 경수로 전력을 제공하지 못한다면, 전력을 보상해야 할 책임이 있음을 밝히면서 다른 형태라도 에너지가 제공되어야 한다고 주장할 것이다. 만약 미국이 보상전력

을 제공하지 않거나, 현 행정부가 전력 보상 제공을 꺼린다면, 제네바 합의에 구속받지 않고 다른 프로그램을 재개할 수 있다고 주장할 것이다.

북한은 조기 사찰을 비롯한 제네바 핵 합의 ‘이행의 개선’ 가능성을 강력히 거부하고 있다.<sup>69)</sup> 북한은 외무성 대변인 담화(2001.2.21)를 통해 미국이 제네바합의를 성실히 이행하지 않을 경우 KEDO의 존재도 무의미할 것이라고 주장하고, KEDO의 경수로 건설 지연을 미국의 지연 술책으로 주장하였다. 북한은 제네바 합의를 성실히 지켜 왔다고 주장하면서, 경수로의 상당부분이 완성된 다음에야 IAEA의 과거 핵에 대한 규명 노력을 허용할 것이라는 입장을 취할 것이다. 부시 행정부가 보상전력을 제공하지 않는다면 미국이 제네바합의를 깬 것으로 간주하고, 북한은 즉각적으로 50메가~200메가와트 원자로 건설계획을 다시 추진하든가, 영변의 흑연로를 재가동 시키고자 시도할 수도 있다.

북한은 클린턴 정부와의 협상이 끝난 자리에서 부시 행정부와 협상을 재개하기를 원하고 있다. 미사일 수출 문제와 관련 미국은 보상을 고려하지 않고 있지 않으나, 북한은 식량 등 현물원조가 제공되는 경우, 중거리, 장거리 미사일 및 관련 기술을 수출하지 않을 것을 제의한바 있다. 현물 보상 및 인공위성 대리 발사의 경우, 북한은 일정 수준 이상의 미사일의 실험과 생산을 중단할 것임을 밝혔다. 또한 일본과 일본의 미군기지를 공격할 수 있는 100기의 노동 미사일을 포함, 미사일 개발을 중단할 용의를 밝혔다. 북한은 외무성 대변인 담화

69) 북한은 과거 핵활동 규명을 수용하려고 하지 않을 것이다. 북한은 특별사찰을 수용할 경우 핵개발 능력에 대한 지렛대를 완전히 상실하고 군사적 기밀에 대한 노출까지 감수해야 한다. 북한은 가급적이면 특별사찰 이외의 방법으로 과거 핵투명성 문제를 해결하고 핵활동의 모호성을 최대한 확보하려는 NCND정책을 유지하고자 할 것이다. 또한 북한은 경수로사업 지연에 따라 추가 전력지원 및 송·배전망 건설을 요청할 것으로 예상된다.

(2001.2.21)를 통해 미사일 개발은 ‘자주권’의 문제이며 북한에 대한 ‘압살책동’에 대처하는 자위적인 군사조치임을 강조하고, 미사일문제와 관련한 이전의 제안에 구속되지 않을 것이라면서 제네바합의와 미사일 발사유예 선언 파기 가능성을 위협하였다. 북한은 5월 북한을 방문한 예란 페르손 스웨덴 총리에게 2003년까지 미사일 발사 유예 입장을 천명했다. 그러나, 부시 행정부가 북미관계 개선에 대하여 보여주는 태도 여하에 따라 2003년까지의 미사일 발사 유예를 재검토하거나, 연장할 수도 있을 것이다.

북한은 재래식 무기 위협 감축 문제에 대해서도 강경한 반대 입장을 취하고 있다. 북한은 자신의 재래식 무기의 전방배치는 주한 미군의 위협에 대처하기 위한 것인 만큼 미군 철수가 우선 이라는 입장을 취할 것이다. 만약 주한 미군이 남과 북 사이에서 중립적인 상태로 변화할 수 있다면, 미군의 계속 주둔을 용인할 것이라는 입장도 표명할 것으로 보인다.

북한은 미국이 남북대화를 방해하고 있는 것으로 이해한다. 특히 남한은 전력 지원 용의가 있었으나, 이를 미국이 저지하고 있다고 보고 있다. 미국이 만약 북미대화를 단지 북한에 압력을 넣기 위한 수단으로 추진한다면, 남북관계도 개선될 수 없다는 입장을 견지하고, 미국이 북한에 긍정적으로 접근하게 될 때, 남북대화도 동시에 진행하게 될 것이라는 입장을 보여 왔다.

김정일 위원장의 서울 답방 문제 관련, 북한은 현재 김정일위원장의 서울 답방이 성공을 거둘 수 있을 만큼 분위기가 성숙하고 있지 못하다고 보고 있다. 북미 대화가 긍정적으로 진행되어, 미국이 북한의 협력에 대한 보상으로 식량지원, 에너지 지원 등 ‘당근’을 가지고 협상에 임한다면, 김정일 위원장의 서울 답방은 이루어 질 수 있을 것이라는 입장을 지닌 것으로 평가된다.

북한은 미국의 對아프가니스탄 공격 직후 10월 8일 미국이 무고한 민간인을 희생시키는 무력 사용을 정당화할 수 없다면서 미국의 아프가니스탄 공격을 비난했으나 10월 11일 리형철 유엔 주재 북한대표부 대사를 통해 “유감스럽고 비극적인 사건”이라는 입장을 밝히는 등 對테러전쟁에 대한 변화된 모습을 보여 왔다.<sup>70)</sup> 이러한 상반된 북한의 입장은 아랍권 국가들 특히 그 동안 거래를 유지해 온 적성 중동국가들과의 관계를 고려하고 미국과의 관계 악화를 원하지 않는 북한의 메시지가 내포되어 있는 것으로 보인다. 또한 리형철 대사는 “어떤 형태의 테러 행위와 테러지원 행위에 대해 반대한다”<sup>71)</sup>는 입장을 밝히면서 다시 한번 미국의 對北 테러지원국 해제를 촉구하였다. 미국이 지난 5월 북한을 테러지원국으로 재지정 했을 때에도 북한은 “우리는 온갖 형태의 테러와 그에 대한 어떠한 지원도 반대하는 원칙적인 입장을 일관되게 견지하고 있다”<sup>72)</sup>고 재차 강조한 바 있다. 미국이 최근 일본 적군파를 테러단체에서 뺀 상태에서 북한을 테러 지원국으로 계속해서 지정해 놓은 것은 비합리적이라 보며, “북한을 테러 지원국으로 묶는 적대 정책을 추구하고 있는 미국도 비난받아야 한다”<sup>73)</sup>는 입장을 보이고 있다.

### 3. 향후 북·미관계 전망

미국이 반테러 전쟁에 대한 장기적인 대응태세를 갖추에 따라 북·미

70) 한편, 북한은 9.11 미국의 테러사건 직후 전군에 경계강화 지시를 내리고, 미국의 군사동향을 예의 주시하는 등 민감하게 반응하였다. 한·미 연합군의 비상경계조치는 테러 가능성에 대비하는 것이지만 북한군의 경계태세를 강화하게 되는 부작용을 초래하였다.

71) 『동아일보』, 2001. 10. 12.

72) 『한겨레』, 2001. 5. 17.

73) 『동아일보』, 2001. 10. 6.

관계는 상당기간 교착국면을 벗어나지 못할 가능성이 크다.<sup>74)</sup> 미국의 주요 관심사는 반테러 전쟁에 대한 이슬람국가들의 지지를 확보하는 것이다. 북한도 반테러 전쟁 진행상황을 지켜본 뒤 대미정책을 재조정할 것으로 보인다. 따라서 북·미 대화 재개 일시는 매우 불투명해졌으며, 미군의 아프가니스탄 전쟁이 상당한 성과를 거둔 이후에나 가능할 것으로 예상된다. 향후 북·미 협상이 재개되면 미국은 기존 현안에 대한 철저한 이행·실천을 요구할 것이며, 대북 협상과정에서 생화학무기 문제 등 새로운 의제를 추가하여 협상타결이 더욱 어려워질 가능성도 있다. 북한이 반테러 연대에 참여했을 경우 미국의 대북 테러지원국 해제 및 경제제재 완화조치, 북·미 관계 진전 등을 기대할 수 있으나,<sup>75)</sup> 북한이 소극적인 대응으로 말미암아 앞으로의 북·미 관계는 불확실성과 불투명성을 내포한 채 진행될 것이다.

부시 행정부는 기본적으로 대북 개입정책을 추진할 것이나 북한에 대한 불신을 기반으로 할 것이기 때문에 관계 개선을 서두르지는 않을 것이며, 특히 협상의제가 보여주듯 보상적 개입정책 보다는 ‘힘의 우위’의 외교정책에 의하여 대북 정책을 추진할 것이다. 부시 행정부는 북한에 대한 先 유인정책 보다는 북한의 핵 및 미사일프로그램의 투명성과 검증수단 확보 등 북한의 先 긍정적 행위 변화를 요구하고 있고, 현안을 해결하는 접근법으로서 엄격한 상호주의를 적용하려 할

74) 테러공격에 대비한 남측의 對테러 비상경계조치에 따른 반작용으로 북한군이 위기관리태세로 돌입한 사실을 비추어 볼 때 테러전쟁의 지속은 남북간 군사적 신뢰구축 형성에 부정적 영향을 미칠 것이다. 한·미 안보협력 강화와 북한군의 경계태세 강화는 남북간 군사적 긴장과 대화·접촉을 가로막는 요인으로 작용할 수 있을 것이다.

75) 최근 미국은 불량국가로 분류되어 있는 7개국 가운데 對테러전쟁에 국가차원의 지원을 약속한 수단과 시리아에 감사의 뜻을 표명한 바 있고, 시리아의 유엔 이사국 비상임 이사회 가입을 지지하지 않았다. 그러나 북한의 테러근절을 위한 소극적 자세는 미국에 신뢰를 심어주지 못하고 있다.

것이기 때문에 북·미간 협상은 매우 어려운 과정이 될 것이다.

그러나 북한은 미국의 대화 의제를 받아들이기가 어려울 것이지만, 전면 거부하지는 않을 것으로 판단된다. 북한의 식량사정이 단기간에 개선될 것으로 예상되지 않기 때문에, 외부 경제지원에 대한 필요성은 여전히 높기 때문이다. 대화에 응하지 않을 경우, 북한은 핵심 지원국인 미국과 일본의 식량지원을<sup>76)</sup> 기대할 수 없을 것이다. 북한은 미국의 의도 탐색을 위해서 협상에는 임할 것이나, 미국의 제안에 대한 역제안을 하면서 대화를 지속할 것으로 보이기 때문에 대화의 장기화 가능성이 매우 높을 것으로 보인다. 대화의 초기단계에서 북한은 부시 행정부의 태도를 관망할 것이며, 부시 행정부의 협상에 대한 한계선을 시험하고자 할 것이다. 따라서 대화의 초기 단계에서 북한은 미국의 원칙적 입장에 대한 대립적 자세를 견지하고, 제네바 핵합의의 파기, 미사일 발사 재개 위협, 미군 철수 주장 등을 강력히 내세울 가능성이 높다.

북미관계의 긴장 격화는 미국과의 관계 개선을 원하고 있는 북한에게나 미국에게도 바람직한 상황이 아니기 때문에, 북미간의 대화는 우여곡절을 겪으면서도 지속될 것으로 보인다. 북한이 1차적으로 미사일 문제, 그 다음으로는 과거 핵 문제 조기규명 등 제네바합의 이행문제에 대한 전향적인 입장을 보이지 않을 경우 북·미관계는 급격하게 진전되기 어려울 것이다. 북한은 미국에 대한 비난과 강경한 원칙적 입장을 천명하면서도 미국과의 관계 개선을 계속 모색할 것으로 보인다. 또한 북한은 중국 및 러시아와의 관계 복원을 계기로 미국의 대북 압력을 견디어 내면서, EU, 한국 등 보다 온건한 입장을 취하고 있는 국제사회의 여론을 우호적으로 동원하기 위한 노력을 계속할 것이다.

76) 일본은 최근 세계식량기구가 제안한 대북식량 20만톤 지원금을 북·일 관계 개선 미흡 및 일본인 납치문제 미해결을 근거로 거절하였다. 『한겨레』, 2001. 11. 7.

북한은 미국과 한국이 강력히 요구하고 있는 2차 정상회담 개최 문제를 미국의 대북정책 입장을 완화하는 방편으로 시도해 보고자 할 수도 있다.

북미협상이 재개될 경우 미국의 대량살상무기 비확산 차원의 북한 핵·미사일문제, 동북아에서의 미국 영향력 유지 차원의 주한미군 및 한미동맹 변화 등에 있어서 첨예한 의견대립이 예상되기 때문에 과거 처럼 협상개최, 협상결렬, 위기고조, 협상재개과정의 반복될 것이다. 미국 부시행정부의 보상적 차원의 개입정책을 선호하지 않을 뿐만 아니라 한반도에서의 일정수준의 긴장은 동북아에서의 미국의 국익을 보호해 줄 수 있다고 간주하고 대북 강경노선을 고수할 것으로 보인다. 이에 대해 북한도 보상 없는 미사일 수출 및 개발을 포기하지 않을 것이며, 재래식 군비 후방이동 및 군축문제는 전쟁억지력 상실로 간주하고 미군 철수 주장으로 대응할 것으로 보인다.

북미협상이 교착상태에 빠지면 부시행 정부는 대북 경제제재 강화, 억지력 강화 및 무력제재 등의 강경수단 활용을 고려할 수도 있을 것이다. 그러나 이러한 미국의 강압적 방식은 전쟁 위협을 피하려는 한국의 강력한 반발에 부딪힐 것이다. 더욱이 미국의 이러한 시도를 동북아의 현상타파로 인지하는 중국과 러시아가 북한 지지를 천명할 경우 동북아정세는 한반도 위기론이 대두되는 등 혼미상태로 빠져들 것이다. 또한 민주당이 지배하고 있는 미국 상원도 부시 행정부의 대북 강경노선을 비판적으로 대처할 것이다. 이외에도 미국은 9.11 테러사태 후 비대칭적 위협에 대처하는 반테러 국제연대를 구성하는 데 온갖 노력을 경주해야 하므로, 일시적으로 대북 강압적 방식을 사용할 수 있을 것이나, 지속적으로는 대내외적 요인 때문에 대북 강경노선을 견지할 수 없을 것으로 보인다.

북한도 북미협상이 여의치 않을 경우 주도적으로 핵동결 파기나 미

사일 발사 재개와 같은 극단적 조치를 취하기 어려울 것이다. 만일 북한이 극단적 조치를 취하여 동북아 역내질서가 불안정해질 경우 이는 중국과의 관계를 어렵게 만들 수 있을 것이며, 또한 미국의 대북강경 노선을 강화시켜 미국의 무력재제를 피하기 어려울 것이기 때문이다. 그러나 미국이 대북방치론 (benign neglect)으로 흐를 경우 미사일 발사 유예기간이 끝나는 2003년 말 이후 북한은 새로운 장거리 미사일을 발사하여 대북정책 향방에 영향을 미치려고 시도할 수도 있다. 이 경우 북미간 위기는 고조될 것이며, 동북아정세는 극히 혼미한 상태에 빠질 가능성이 농후하다.

## IV. 우리의 대북정책 추진방향

### 1. 우리정부의 대북정책 향후 과제

#### 가. 클린턴 행정부의 대북정책과 대북포용정책과의 상관관계

클린턴 1기 행정부내 국방부와 정보기관에서는 북한붕괴 가능성을 논하는 보수적 분위기가 존재하였다. 톨러리(John H. Tilelli, JR.) 주한미군 사령관은 의회청문회에서 북한의 경제위기 및 위협적인 군사력과 함께 김정일 정권의 예측불가능성으로 인해 한반도 안보가 우려되는 것으로 평가하였다. 식량난에 시달리고 있는 북한에서 근본적인 변화가 발생하거나 대규모 외부원조가 제공되지 않는 한 북한은 붕괴될 수밖에 없으며, 이 경우 내부붕괴와 외부로부터의 폭발 중 어느 것이 발생할 것인가에 주시해야 한다고 증언하였다.<sup>77)</sup> 미국은 이러한 북한 조기붕괴론에 의거하여 북한 NPT탈퇴 등에 의한 북한 핵위기를 1994년 제네바 합의를 통해 해결하려고 하였다.

미 국무부는 1997년 북한이 경제위기를 극복하기 위해서는 개혁·개방이 필수적으로 요구되지만 금방 붕괴될 것으로는 보이지 않는다는 견해를 밝혔다.<sup>78)</sup> 이와 유사하게 페리 대북정책조정관도 북한이 심각

---

77) General John H. Tilelli, Jr. Prepared Statement, Hearing before the Committee on National Security, House of Representative, 6 March 1997.

78) Engaging the Hermit Kingdom: US. Policy Toward North Korea, Hearing before the Subcommittee on Asia and the Pacific of the Committee on International Relations, House of Representatives, February 26, 1997. 그러나 클린턴 행정부의 대북인식 기조는 제네바

한 식량난과 경제위기를 겪고 있지만 조만간 붕괴될 가능성은 희박하다고 평가하였다.<sup>79)</sup> 따라서 북한을 있는 그대로 평가하여 대북 협상에 임해야 한다고 주장하였다.

클린턴 행정부의 대북정책의 우선적 목표는 대규모의 군사력, 대량살상무기 보유 등에 의해 위협받고 있는 한반도 안정과 평화 유지와 세계적 차원의 대량살상무기 확산 방지에 있으며, 북한의 개혁·개방을 통한 체제변화는 대북정책의 직접적 목표가 아니다. 즉 클린턴 행정부의 대북정책은 단기적 목표를 대량살상무기 확산 방지와 한반도 긴장완화에 있으며, 중기적 목표는 북한의 국제사회 편입과 한국주도의 화해와 통일에 두고 있다.<sup>80)</sup> 따라서 클린턴 정부는 대북정책의 우선적 목표를 4자회담, 미사일회담, 제네바합의 등이 시사하듯이 한반도 평화정착과 대량살상무기 확산 방지에 두고 있기 때문에 북한의 체제변화에 대해서는 페리보고서 작성 이전까지는 다른 문제로 간주하였다.

그러나 1998년 북한의 금창리 핵개발 의혹시설, 대포동 미사일 발사 등의 일련의 사건이 발생하면서 대량살상무기 확산 및 한반도 평화 위협 등의 문제가 제기되었고, 이에 따라 미국 클린턴 행정부는 탈냉전 후 북한의 안보불안 및 경제위기 등이 이러한 문제를 야기하는 것으로 간주하고 대북정책을 포괄적으로 분석하면서 북한에 의한 대량살상무기 확산, 한반도 안정문제 등을 해결하는 수단으로 북한체제 보장, 북미관계 정상화 등을 통한 포용정책을 추진하였다.

미국 클린턴 행정부의 대북정책이 포용정책으로 보다 확고한 자리

---

합의 당시만 해도 북한조기붕괴론에 의거하였다.

79) Washington File, North Korea Unlikely to collapse Any Time Soon, Perry Says, U.S. Department of State, 29 November 1999, [www.usia.gov/cgi-bin/washfile](http://www.usia.gov/cgi-bin/washfile).

80) Robert A. Manning and James J. Przystup, "The Great Powers and the Future of Korea," pp. 2~3.

를 잡게 된 계기는 페리 대북정책 조정관이 페리 권고안을 작성하면서 서부터이다. 페리 보고서는 단기적으로 북한은 미사일발사를 자제하고 미·한·일은 대북 경제제재 완화조치 등 이에 상응하는 조치를 취한다. 중기적으로는 북한은 핵·미사일 개발계획을 완전 중단하고, 미국은 북한과의 관계를 정상화하며, 장기적으로 미국은 한·일의 협력하에 한반도의 안정과 동아시아 냉전을 종식하는 것으로 되어 있다.

이러한 클린턴 행정부의 대북정책은 기본적으로 동북아정책과 밀접한 연관성이 있다. 클린턴 행정부의 동북아정책은 중국을 전략적 경쟁자가 아니라 전략적 동반자로 간주하여 동북아 역내 세력균형을 위한 균형자적 역할을 추구하였고, 남북관계 진전, 북미관계 진전, 북한체제 변화를 통해 한반도 평화와 안정을 도모하였다. 때문에 우리정부는 대북포용정책을 추진할 수 있는 공간을 확보할 수 있었다.

클린턴 행정부와 김대중 정부는 북한정권이 조만간에 붕괴할 것으로 판단하지 않는 공통점을 지니고 있다. 클린턴 행정부는 대북포용정책의 우선적 목표를 우선적으로 한반도 안정과 대량살상무기 확산 금지에 있으나, 김대중정부는 평화정착을 통한 남북한 평화공존의 실현과 더불어, 대북정책 3원칙에 의거하여 남북한간 화해·협력을 통한 남북관계 개선을 현단계 대북정책의 목표로 설정하였다. 김대중정부가 대북정책 목표를 남북한간 평화·화해·협력으로 설정했다는 것은 과거 상대방 압박을 통한 대북 통일정책이 분단의 고착화, 분단고통의 증대, 인권 훼손 등의 비인간적인 상황이 초래되었을 뿐만 아니라 한반도 평화와 정착에도 많은 문제를 야기했다는 점에 기본적인 착상을 하고 있다. 이와 함께 이러한 목표설정 배경에는 북한이 체제내부의 정치·경제·사회적 문제점에도 불구하고 한반도 주변환경 및 주체사상에 입각한 유교사회주의의 체제유지는 가능할 것이라는 현실적 판단도 기본 인식으로 자리 잡고 있다.

대량살상무기 확산 저지 및 한반도 긴장완화라는 목적 달성을 위한 수단으로 클린턴 정부는 북한체제 보장, 북미관계 개선, 북한 경제지원 등의 보상적 수단을 사용하였다. 남북한 평화공존과 화해협력을 달성하기 위하여 김대중 정부는 마찬가지로 북한의 외교적 고립 탈피, 북한경제 현대화 지원 등의 보상적 수단을 활용하였다. 이러한 측면에서 클린턴 행정부와 김대중정부의 대북정책의 목표가 어느 정도 차별성을 지니고 있음에도 불구하고 대북정책 목표달성을 위한 정책적 수단은 모두 보상적 수단을 위주로 하는 포용정책에 기반을 두고 있는 것으로 분석된다. 따라서 김대중정부가 페리보고서 작성시 북한의 핵미사일 개발 포기과 북미관계 개선을 통한 북한 체제보장 등 한반도 냉전구조 해체를 위한 포괄적 접근구상을 적극 반영시킬 수 있었던 것도 미국 대북정책 목표에서의 상이성에도 불구하고 이러한 정책수단에 있어서의 공통점에 기인한다.

클린턴 행정부와 김대중정부의 대북정책은 기본적으로 북한에 대한 보상적 차원의 정책수단을 통하여 북한이 점진적으로 핵·미사일과 같은 대량살상무기 확산을 자제·포기하고 체제변화를 도모하게 함으로써 궁극적으로 대북정책의 실질적 목표를 달성하려고 하였다. 클린턴 행정부와 김대중 정부의 대북정책이 이와 같은 보상적 수단을 정책수단으로 삼은 이유는 다음과 같다. 탈냉전기 북한정권의 위협적 성격은 기본적으로 안보불안에 기인한다. 소련, 중국 등과 같은 냉전기 후원국은 체제변화 도모로 인하여 더 이상 후원국의 역할을 하지 못하고 있다. 또한 북한은 외교적으로는 고립을 면치 못하고 있으며, 경제적으로는 파탄상황에 이르고 있다. 이러한 이유로 인해 북한이 체제유지와 국가안보를 유지하는 유일한 수단으로는 핵개발 및 탄도미사일 개발이다. 따라서 대북 포용정책은 북한의 안보불안을 감소시키고 북한의 변화를 촉진시킬 수 있다고 말한다.<sup>81)</sup> 즉 김대중정부는 물론 클린

턴 행정부는 북한과의 긴장완화를 위한 포괄적 패키지 포기는 시기상조이며, 북한은 외부세계와의 보다 많은 상호작용을 하는 것 이외에 다른 대안이 없다는 것을 알게 될 가능성이 있다고 주장한다.<sup>82)</sup>

클린턴 행정부와 김대중정부의 대북 포용정책은 보상적 수단 (북미 관계 개선 및 대북 경제지원)을 통해 북한체제 변화를 도모함으로써 미국은 대량살상 무기확산 방지 및 한반도 긴장완화, 한국은 남북 화해협력이라는 대북정책 목표를 달성할 수 있는 것으로 파악한다. 또한 클린턴 행정부와 김대중 정부의 동북아정책이 역내 세력균형과 한반도 평화와 안정에 기본목적을 두었기 때문에 미국과 한국의 대북 포용정책이 적극 추진될 수 있었다. 그러나 이러한 정책이 성공하기 위해서는 북한에 의한 대량살상 무기 개발 포기, 남북한 화해협력 및 체제변화 등 일련의 긍정적 변화과정이 전제되어야 한다. 이 경우 문제점은 북한의 적극적인 개입(engagement) 의사 확인과 아울러 북한의 개입 의사가 확인될 경우에도 변화의 속도는 북한에 달려 있는 것으로 보여진다.<sup>83)</sup>

---

81) Victor D. Cha, *Hawk Engagement: Bush Policy toward North Korea, Paper presented at the CSIS-KINU conference*, "The Bush Administration and the Korean Peninsula," (Washington DC: June 21-22, 2001), p. 6.

82) Michael J. Green, "North Korea," <http://www.foreignpolicy2000.org/library/issuebriefs/IBNorthKorea.html>.

83) 1999년 5월 미국 의회조사국 보고서는 한국의 대북 포용정책이 북한의 호의적인 반응에 대한 기대가 북한에 대한 선 지원(aiding-the-North-first)을 유발시키고 있으며, 따라서 당근과 채찍에 대한 균형적 활용정책이 필요하다고 지적하였다. Rinn-Sup Shinn, "South Korea: 'Sunshine Policy' and Its political Context," *CRS Report for Congress* (May 27, 1999), p. 28.

### 나. 부시 행정부 대북정책에 따른 우리정부 대북정책의 향후 과제

<표 1>이 보여주고 있는 것처럼 대북포용정책은 부시행정부의 새로운 동북아전략으로 인하여 정책 추진상 많은 어려움을 겪고 있다. 이것은 부시 행정부의 등장으로 한반도 문제에서 남북한의 주도적 역할은 약화된 반면, 미국에 의한 국제주의적 성격이 보다 강화되고 있는 것을 의미한다. 북미관계 개선은 타결되기 어려운 협상의제는 물론, 미국의 동아시아정책이 한반도에 미치는 부정적 성격으로 말미암아 지난한 과정이 요구되기 때문에 부시행정부의 대북정책은 남북관계 개선에 극히 부정적 영향을 미치는 것으로 분석된다. 예컨대 미국의 대북경제제재가 해제되어야 북한의 경제개방 및 남북경협의 활성화도 이루어질 수 있다. 또한 북미관계가 개선되어야 남북관계도 미국의 대한반도 정책으로부터 자유로와 질 수 있다. 이러한 상황을 반영하여 부시행정부 출범 후 6개월 동안 남북관계는 정체되기 시작하였다. 미국 대화재개 의사 표명 후 남북한은 9.11 테러 이후 제5차 장관급회담(9.15~18)<sup>84</sup>), 금강산관광 활성화를 위한 당국회담(10.3~5) 등을 개최하였으나, 북한은 10.12 조국평화통일위원회 대변인 담화에서 남쪽이 취한 전군·경찰 비상경계태세 등 반테러 대비태세를 문제시하고 제4차 이산가족 방문단 및 태권도 시범단 교환 사업을 일방적으로 연기하였다. 또한 사회문화 교류는 물론, 금강산관광을 비롯한 남북경협문제도 교착상태에 빠져 있는 상태이다.

북·미간의 대화·협상에 진전이 없는 한 한국정부가 바라는 북·미관계

84) 테러전쟁에도 불구하고 북한이 남북장관급회담에 응한 것은 세계분쟁 속에서도 북한이 남북대화에 노력하고 있다는 것을 국제사회에 보여주면서 실리 획득을 위한 것이지만, 남측의 비상경계 태세 강화 및 김대중 대통령을 비난한 것은 미국과 미국에 동조하는 남측의 대북정책을 비판한 것이었다. 『한겨레』, 2001. 11. 12. 참조.

및 남북관계 병행 진전은 어려울 것으로 예상된다. 부시 행정부 등장 이후 미국과의 협상이 쉽지 않을 것임을 인지한 북한은 한국, 유럽국가들로부터의 지원과 경제협력을 얻는 방향으로 정책을 추진해 오고 있으나, 미국의 대북정책 노선이 변화되지 않는 한, 한국의 대북포용정책 추진도 그 한계를 보일 수밖에 없을 것이며, 이는 남북정상회담 이후 개선된 남북관계의 악화를 초래할 것이다. 따라서 궁극적으로 북미관계 악화는 남북관계는 물론 서방국가들과의 관계에 부정적 영향을 미칠 수밖에 없을 것이다.

부시행정부의 대북정책 기저에는 대량살상무기 비확산이라는 세계전략적 차원과 한미동맹, 주한미군의 위상 등 동북아지역에서의 미국의 영향력 유지라는 동북아정책 차원이 결합되어 있다. 클린턴 정부의 대북정책은 대량살상무기 비확산이라는 세계전략적 차원이 비중을 크게 차지하고 있었지만, 부시 행정부의 대북정책은 세계전략적 차원과 동북아 차원이 병행 추진되고 있다. 부시 행정부의 동북아정책은 역내에서의 대북억지력에 의거한 미국 영향력 유지 및 대중국 견제를 통한 미국익의 극대화에 놓여 있으므로 대북포용정책에 의한 한반도 냉전구조 해체, 긴장완화 및 평화체제구축 시도는 미국의 이익과 상치될 수 있다. 즉 한반도에 항구적 평화가 정착되면 대북억지력 강화를 목적으로 하는 주한미군의 효용성은 크게 감소하고 주한미군 철수문제가 논의될 수 있다. 또한 북한이 국제사회의 일원으로 활동하게 될 경우 많은 국가들은 주한미군은 물론, 북한위협에 대처하기 위한 주일미군의 존재에 대해서도 회의적 시각을 보낼 것이다. 미국은 대북협상에서 우여곡절을 겪더라도 북한체제 인정, 북한 경제지원 등을 대가로 대량살상무기 비확산이라는 세계전략 차원문제는 해결할 수 있을 것이나, 긴장완화를 통한 주한미군 철수, 동북아에서의 미국 영향력 약화 문제에 직면하게 될 것을 우려하여<sup>85)</sup> 재래식 군비감축 문제 등의

협상의제를 내걸었던 것이다. 부시행정부 출범 이후 토머스 슈워츠 한미 연합사령관과 데니스 블레어 미 태평양사령관은 미 상원에 출석하여 북한의 군사력이 증강되었다고 증언한 것<sup>86)</sup>은 미국의 동북아정책 차원에서 시행된 것으로 보인다.

따라서 부시 행정부는 포괄적 접근방식에서 한국의 대북포용정책을 원칙적으로 지지하지만,<sup>87)</sup> 미국의 이해에 반하는 대북정책 추진에는 제동을 걸 것이다. 미국은 경수로 건설 등 제네바 합의가 파행에 처할 것을 우려하여 대북전력 지원을 반대한다. 경화에 의한 대북경제 지원이 북한 군사력 강화로 이어질 것을 우려한다. 남북관계 활성화, 남북한간 군사적 신뢰구축 및 한반도 긴장완화가 대북억지력에 근거한 한미동맹 관계를 이완시킬 것을 우려한다. 또한 4자회담, 6자회담 등 대북포용정책의 국제적 공조 형성을 위한 중·러에 대한 외교가 한반도 및 동북아에 대한 미국의 영향력 감소로 이어질 것을 우려한다. 즉 기본적으로 부시행정부는 북미관계 개선 없는 남북관계 개선에는 극히 소극적이고 부정적인 입장을 취하는 것으로 볼 수 있다. 따라서 향후 우리정부의 대북정책은 부시행정부의 동북아 영향력 유지문제를 해결해야 하는 중차대한 과제를 안고 있다고 하겠다. 한반도 평화 및 남북한 화해협력이 주한미군 위상 변화·철수 및 한미동맹 이완을 야기시키고, 이것이 궁극적으로 동북아에서의 미국의 영향력 약화로 이어지면

---

85) Robert G. Sutter, "Post Cold War Dynamics in East Asia, Recent Developments on the Korean Peninsula, and their Implications for the United States," *ICAS Fall Symposium & ICAS Dinner Asia's/Korea's challenges Ahead, economic, international relations and security issues*, <http://icasinc.org>.

86) 『동아일보』, 2001. 3. 31.

87) 부시대통령은 물론, 과월 국무장관을 비롯하여, 부시 행정부는 남북한 관계의 경색이 미국의 대북강경정책에 기인한다는 국내외 비난여론을 의식하여 우리정부의 대북포용정책을 지지한다는 입장을 밝혔다.

서 미국의 대중국정책이 차질을 빚는다면, 미국은 대북포용정책을 수용하기 어려울 것이다.<sup>88)</sup>

또한 우리정부의 대북정책은 미국과의 대북인식상의 상이성으로 인하여 난관에 봉착할 수 있다. 부시 행정부는 북한의 조기붕괴 가능성은 신뢰하지 않으나, 여건이 주어지더라도 북한의 변화는 기대하기 어렵고, 대량살상무기를 포기하지 않으려는 신뢰할 수 없다는 입장에서 있다. 더욱이 부시 행정부의 대북정책 기조가 포괄적 접근에서 있으나, 先 북한의 긍정적 행위 확인, 後 보상정책을 취하는 것에 있기 때문에 북미협상의 빠른 진전은 기대할 수 없다. 따라서 우리정부의 대북정책은 북한과 미국의 양 입장을 조정하여 협상 타결에 이르게 만들어야 하는 과제를 안게 되었다. 특히 미국이 대북협상에서 보상적 개입수단의 활용을 꺼려하여 발생하는 협상타결 어려움을 극복해야 하는 과제를 안게 되었다. 더욱이 반테러전쟁이 장기화될 경우 세계경제는 물론 한국경제에 부정적 영향을 미치고 이는 곧 햇볕정책을 추진하는 데 경제적 부담을 줄 것이며, 이 경우 햇볕정책을 토대로 쌓아온 남북관계는 소강상태에 접어들 가능성이 크다. 반테러전쟁이 장기화될 경우 세계교역량 축소로 인한 수출 둔화, 물가 상승, 금융시장 불안, 성장률 둔화 등으로 세계경제는 물론, 미국경제의 침체를 가져와서 대북경제지원에 대한 재정지출에 압박을 가할 것으로 보이며, 이는 미국 대북정책 추진에 또 다른 걸림돌로 작용할 수 있을 것이다.

부시 행정부의 대북정책은 북한 인식에서 보여준 것처럼 기본적으로 대량살상 무기의 확산 방지 및 한반도 평화와 안정 유지를 오로지 북한체제의 변화를 도모하는 정책만을 통해 달성하려고 시도하지 않는다. 그러나 부시행정부의 대북정책이 개입 (engagement)원칙을 저

---

88) 박종철, “부시행정부 등장이후 북미관계와 남북한관계 전망,” pp. 40~42 참조.

버린 것으로 보여지지 않는다. 다만 부시 대북정책은 개입적 성격을 지니고 있으나, 과거 클린턴 행정부의 포용정책과 성격이 상이한 매과 개입정책 (hawk engagement)으로 불려질 수 있다.<sup>89)</sup>

매과 개입정책이란 외교적 협상을 통하여 북한의 진정한 의도를 파악하고 북한이 미국의 요구에 응하지 않을 경우 주변 동맹국들의 동의를 얻어서 북한을 물리적으로 강제하는 정책을 의미한다. 대북협상이 교착상태에 빠질 경우 미국의 대북 강압정책은 한반도 위기를 야기할 수 있기 때문에 우리정부의 대북정책은 미국의 대북강압정책 추진을 저지해야 할 과제를 안게 되었다. 이와 동시에 북미협상이 지체될 경우 북한도 미사일 발사를 재개하거나 영변 흑연감속로 가동을 재개하고 사용후 연료봉으로 부터 플루토늄 추출을 시도할 수 있다. 따라서 우리정부의 대북정책은 북한의 도발적 현상타과정책을 억제해야 하는 과제를 지니게 되었다.

---

89) Victor D. Cha, *Hawk Engagement: Bush Policy toward North Korea*, Paper presented at the CSIS-KINU conference, "The Bush Administration and the Korean Peninsula," (Washington DC, June 21-22, 2001).

<표 1> 클린턴 및 부시행정부의 대북정책과 김대중정부의 대북정책 비교

	클린턴행정부	부시행정부 (테러이전)	부시행정부 (테러이후)	김대중정부
세계전략	<ul style="list-style-type: none"> <li>-자유주의적 국제주의</li> <li>-단극다극체제 추구</li> <li>-협력적 다자주의</li> <li>-포괄적 안보</li> <li>-강제력/외교력 조화</li> <li>-전진적 개입/예방외교</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-현실주의적 국제주의</li> <li>-단극체제 추구</li> <li>-일방주의</li> <li>-군사안보/전통적 안보</li> <li>-강제력 우선</li> <li>-선택적 개입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-본토방위 우선</li> <li>-단극다극체제 회귀</li> <li>-미국의 우선</li> <li>-다자주의</li> <li>-군사안보</li> <li>-강제력/외교력 병행</li> <li>-전진적 개입(?)</li> </ul>	
동북아 전략	<p><b>동북아 균형자 역할 대중국정책</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-전략적 동반자</li> <li>-중국 점진적 변화</li> </ul>	<p><b>아시아로의 세계 전략 중심이동</b></p> <p><b>동북아 패권지위 추구 대중국정책</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-전략적 경쟁자</li> <li>-중국견제</li> <li>-MD 추진</li> <li>-미일동맹 강화</li> </ul>	<p><b>국제반테러 연대 동북아 현상유지 정책</b></p> <p><b>중국견제 약화</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-MD추진 중국 동의 추구(?)</li> </ul>	<p><b>대북포용정책 지지 4강외교</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-4자회담(한반도평화체제 구축)</li> <li>-6자회담 제안</li> </ul>
대북정책	<p><b>대북인식</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-조기붕괴 불가능</li> <li>-여건조성시 체제변화</li> <li>-보상적 수단에 의한 대량살상무기 포기</li> </ul> <p><b>정책목표</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-대량살상무기 비확산 및 한반도 안정</li> </ul> <p><b>정책수단</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-보상적 수단</li> </ul>	<p><b>대북인식</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-조기붕괴 불가능</li> <li>-사회주의체제 고수</li> <li>-대량살상무기 개발 고수</li> </ul> <p><b>정책목표</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-대량살상무기 비확산</li> <li>-중국견제를 위한 미 영향력 확대(재래식군비)</li> </ul> <p><b>정책수단</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-강압수단 우선</li> </ul>	<p><b>대북인식</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-조기붕괴 불가능</li> <li>-사회주의체제 고수</li> <li>-대량살상무기 개발 고수</li> </ul> <p><b>정책목표</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-대량살상무기 비확산</li> <li>-중국견제를 위한 미 영향력 확대(재래식군비)</li> </ul> <p><b>정책수단</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-강압수단 우선</li> <li>시하나 보상적 수단도 고려</li> </ul>	<p><b>대북인식</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-조기붕괴 불가능</li> <li>-여건조성시 체제변화</li> <li>-보상적 수단에 의한 대량살상무기 포기</li> </ul> <p><b>정책목표</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-한반도 평화/남북 화해협력</li> </ul> <p><b>정책수단</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-보상적 수단</li> </ul>

## 2. 대북정책 추진 방향

우리정부는 대북정책 추진목표를 한반도 평화와 남북한 화해협력에 두고 있다. 이 경우 최우선 전략적 목표는 북한사회주의체제를 세계자본주의체제로 편입시켜 점진적으로 체제변화를 유도하는 것이다. 우리는 이를 위한 정책적 수단으로 평화안보정책과 교류협력정책을 활용할 수 있다. 이 경우 평화안보정책은 한반도 평화와 화해협력을 추구하기 위한 필요조건이지만, 교류협력정책은 충분조건이 된다. 그러나 평화안보정책을 통하여 한반도 평화정착문제를 해결하기 위해서는 무엇보다도 미국의 협조가 필요하다. 또한 남북한 교류협력의 활성화도 북미관계 정상화에 의하여 북한이 세계경제에 편입되어야 가능하다. 그러나 한반도 평화정착 문제가 미국의 동북아정책과 직접 연결되어 있다면 한반도 평화를 정착시키고 냉전구조를 해체하기 위한 평화안보정책은 정책적 성격을 변화시키고, 한미동맹관계를 기본축으로 사실상의 통일을 위한 정책 추진의 주변환경, 즉 동북아정세 및 남북한관계 개선을 위한 환경 조성에 우선적 노력을 경주해야 할 것이다. 국민적 합의를 바탕으로 대북정책의 추동성을 획득하기 위한 정책의 일환으로 통일교육 재정립을 통한 냉전문화 극복, 경제발전을 통한 대북경협 추진의 공감대 형성 등의 정책 추진이 무엇보다도 필요하다. 통일미래상을 남한 내부에서 구현하는 정책의 일환으로 새로운 국가발전모델 정립을 통한 국내적 통일기반 확충도 중장기적으로 적극 추진해 나가야 할 것이다.

### 가. 국제적 차원

김대중대통령은 2001년 3월 8일 방미시 한반도 평화정착과 북한문

제 해결을 위하여 포괄적 상호주의를 제안하였다. 이 포괄적 상호주의는 한미가 북한에 대하여 안전 보장, 적정한 경제협력, 국제사회 진출 및 차관지원 등을 제공하면 북한은 핵동결 제네바 합의 철저 준수, 미사일 제조·판매 중단 및 대남무력도발 포기 보장 등을 추진하는 것을 의미한다. 이러한 포괄적 상호주의는 부시 미행정부의 대북 불신태도에 대응하여 제안된 것으로서 대북포용정책의 일환으로 제안된 것으로 해석된다. 그러나 이러한 대북정책은 부시행정부의 동북아정책 기조와 상당 부분 충돌하는 것으로 보인다. 부시행 정부는 원칙적으로 대북포용정책을 지지하고 있으나, 실질적으로 대북포용정책에 의한 남북한 긴장완화, 이에 따른 주한미군 위상문제 거론 등 동북아에서의 영향력 쇠퇴를 우려하고 있다.

그러므로 우리정부는 과거와 같이 한반도 냉전구조 해체 및 한반도 평화체제 구축 등 대북포용정책을 적극 추진하지 말고, 우선 먼저 대북정책 정체성 확립을 통하여 한미동맹관계를 확립함으로써 미국의 우려를 불식하는 한편, 동북아 지역협력에의 적극 참여를 통한 동북아 갈등을 완화하여 미국의 역내위상을 균형자적 역할에 머무르게 하는 대북정책 추진환경을 조성하는 것이 급선무이다.

#### (1) 대북정책 정체성 확립을 통한 한미동맹관계 확립

부시 행정부 등장으로 대북 화해협력정책은 중대한 도전에 직면하고 있다. 이러한 상황은 한반도문제가 단순히 남북한 차원의 민족문제가 아니라 4강의 이해가 교차하는 국제적 성격이 한반도 문제의 해결 열쇠를 쥐고 있는 것을 말해 주고 있다. 과거 냉전기 한반도를 둘러싼 주변 4강의 이해관계는 경제적 상호의존성은 전무한 채 오로지 이념적 대립에 의해 규정되었다. 탈냉전기 한반도 주변 4강의 이해관계를

고찰 해보면 경제적으로는 중국 및 러시아가 세계 시장경제의 일원으로 참여하면서 상호의존성이 증대하고 있으나, 정치·군사적으로는 동북아에서 패권적 위상 확보 경쟁으로 인하여 협력과 견제가 병존하면서 세력균형을 이루고 있다. 장기적으로 볼 때 동북아 역내국가 가운데 중국과 러시아가 점차 민주주의와 시장경제체제를 확대 발전시켜 나감에 따라 역내국가의 체제간 상이성으로 인한 대립과 갈등은 축소될 것으로 보이지만 민족국가간의 갈등 소지는 현재의 신자유주의적 국제질서하에서 쉽게 해결될 수 있을 것으로 보이지 않는다.

우리가 한반도통일국가의 미래상을 민주주의, 시장경제, 국민복지 등에 기본가치를 두고 대북정책을 추진해 나간다면, 우리정부의 대북정책은 기본적으로 중국, 러시아, 더 나아가 북한의 체제전환이 이러한 방향으로 추진될 수 있도록 노력을 경주해야 한다. 이러한 측면은 미국 부시행정부의 동북아정책과도 상당 부분 일치한다. 부시행정부의 동북아정책은 중국을 국제사회에 편입시켜 국제기구와 미국의 주도하에 제정된 국제규약의 제약을 더욱 많이 받게 함으로써 중국의 정치·사회체제를 변화시키려는 정책적 의도를 포함하고 있다.<sup>90)</sup> 따라서 이러한 요인은 기본적으로 미·중 관계에 긍정적으로 작용할 것이다. 그러나 부시행정부가 중국이 빠른 경제성장에 따라 강대국으로 등장하는 것을 경계하여 동북아정책 기본노선을 중국 견제에 둔다면 향후 중미관계는 갈등관계로 빠질 가능성도 상존 하고 있다. 이러한 미·중 관계는 한반도 정세의 불안으로 이어져 남북한 관계는 경색될 수밖에 없을 것이다.

그러나 동북아정세를 주도하기에는 한국의 역내위상이 매우 취약하므로 우리는 기존의 한미동맹관계에 의존하여 미국과 더불어 동북아

90) 席來旺, “미국의 대중정책과 중·미관계,” 『부시행정부 출범이후 동북아 정세와 한·중협력』 (서울:통일연구원, 2001), p. 12.

정책을 추진할 수밖에 없다. 따라서 중국 및 러시아의 체제변환을 촉진시키기 위해서는 기본적으로 동북아에서 미국의 영향력 유지가 무엇보다도 필요하다. 미국의 영향력이 존재하지 않거나 약화될 경우 동북아는 중국, 일본 및 러시아가 각축전을 벌이면서 역내안정이 파괴될 가능성이 크며, 또한 중국 및 러시아의 체제전환과정이 후퇴하거나 지체될 수도 있을 것으로 판단된다. 그러므로 동북아에서 미국의 존재여부는 향후 한반도 통일의 향방이 걸린 중차대 한 사항이다.

그러므로 한미동맹은 동북아 안정 및 중국, 러시아는 물론, 북한의 체제변화에 긍정적으로 작용할 것이다. 그러나 미국 부시행정부의 동북아정책, 특히 대중국정책이 중국견제를 위한 현상타파로 나아가고, 중미간 갈등구조가 형성된다면 남북한간 긴장이 고조될 것이기 때문에 한반도 평화 및 남북한 화해협력을 추진하기 위한 주변환경 조성이 매우 어렵게 된다. 따라서 우리정부는 한미동맹체제를 굳건하게 하는 토대 위에서 중국의 체제 변화를 점진적으로 견인해 내고, 이러한 주변환경을 조성해 나가는 가운데 북한의 변화를 도모해 내야 하지만, 이와 동시에 미국이 중국 견제를 위하여 급진적으로 역내 안정을 훼손하는 동북아정책을 취하지 못하도록 노력을 경주해야 하는 이중적 과제에 직면해 있다.

우선 먼저 우리정부가 취해야 할 정책기조는 대북정책의 한미공조를 분명히 확립하여 향후 한반도 문제 해결방안에 대한 미국의 우려를 불식시켜야 한다. 2000년 6월 남북정상회담은 한반도를 둘러싼 동북아 질서에 상당한 변화를 줄 수 있는 역사적 사건이었다. “통일문제를 그 주인인 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 해결한다”는 남북공동선언 제1항은 통일문제는 기본적으로 우리 민족 내부 문제이며, 따라서 통일문제는 남북한이 당사자 원칙에 입각, 7천만 겨레의 뜻과 의사에 따라 해결하기로 한 것을 의미한다. 6.15 남북공동선언문

제1항 「통일문제의 자주적 해결」 조항에서 「자주적」 용어는 북한은 주한미군 철수 등 외세 배격<sup>91)</sup>, 남한은 한반도문제의 당사자 해결원칙으로 이해하는 등 이중적 의미를 포함하는 것으로 해석될 수 있다. 이 조항은 한반도 분단과 통일이라는 한반도문제의 해결에 있어서 주변 4국의 이해와 협조는 필요 불가결한 요인이지만, 주변 4국의 이해관계에 의해 한반도문제가 좌지우지되어서는 안 된다는 점에서 원칙적 입장 표명이다.

그러나 주변 4국, 특히 미국은 한반도문제가 남북에 의해 좌우될 경우 한반도를 둘러싼 세력균형이 중국에게 유리하게 변화할 것을 우려하여 이 조항에 민감하게 반응하였다. 특히 부시 행정부가 동북아정책을 중국견제에 중점을 둘 경우 한반도문제가 남북한 양국에 의해 좌우된다면 미국은 대중정책 추진상 심각한 차질을 빚게 된다. 남북정상회담 합의문 「통일방안의 공통성 인정」 조항도 미국의 우려를 야기할 수 있다. 이 조항이 한반도분단의 평화적 관리가 아니라 남북한에 의한 한반도문제의 자주적 해결을 의미할 수 있기 때문이다.

따라서 우리정부는 한반도문제를 남북한에 의해 주도하는 민족주의적 시각보다는 한미동맹을 기본축으로 대북정책을 추진하는 국제주의적 시각을 우선시 해야 한다. 한반도에 대한 미국의 이해관계를 충분히 고려함으로써 우리정부의 대북정책에 대한 미국의 지지를 확보하고, 이러한 토대 위에서 대북 화해협력정책을 취해야 한다. 이러한 점에서 서독이 1970년대 말 미소 양대 진영간의 신냉전 소용돌이 속에서 나토에 분명히 뿌리를 내리고 대동독 정책을 취한 것은<sup>92)</sup> 우리에게 매우 시사적이다. 즉 유럽의 분단을 해소하는 가운데 독일분단을

91) 1972년 7·4공동성명에서 천명된 자주 원칙은 통일문제를 “외세에 의존하거나 외세의 간섭을 받음이 없이” 자주적으로 해결한다는 것으로서 북한에 의해 외세배격은 주한미군 철수 주장으로 연결되었다.

92) 황병덕외, 「신동방정책과 대북포용정책」, (서울: 두리, 2000), p. 209~264.

해소하려는 서독의 신동방정책은 기본적으로 동맹정책 우선의 국제주의적 시각 아래에서 민족문제를 풀어가려는 냉철한 현실인식이 있었다. 더욱이 한반도를 둘러싸고 주변 4강의 이해가 첨예하게 대립하고 있는 한반도문제는 주변 4강의 이해, 특히 동맹국 미국의 이해를 고려하지 않는 한, 당사자 원칙 아래에서 민족문제를 자주적으로 풀어가기가 쉽지 않다.

따라서 우리정부는 한반도문제를 민족 당사자 원칙 아래에서 혁명적으로 접근하기 보다는 동맹국의 이해와 더불어 중국, 러시아 등의 이해도 충실하게 반영하면서 점진적으로 풀어 나가야 하는 국제적 시각을 지녀야 한다. 이러한 정책적 차원에서 우선 먼저 우리가 추구하는 대북정책의 목표는 민주주의와 시장경제를 기본가치로 하는 통일국가라는 점을 분명히 천명해야 할 것이다. 이러한 대북정책의 정체성 천명은 한미동맹관계를 굳건하게 구축하고 대북정책에 대한 미국의 지지를 확보하는 토대가 될 것이다. 통일국가의 미래상을 민주주의와 시장경제를 기본가치로 설정할 경우 북한의 반발을 불러 일으키기 쉬울 것이나, 분명한 정체성 확립이야말로 국내보수여론을 무마하고, 중장기적 남북관계 개선에 도움을 줄 것으로 판단된다. 북한의 입장이 투영된 민족주의적 접근방식은 한미동맹에 균열을 야기할 수 있을 뿐만 아니라 북한의 체제변화를 유도하지 못하고 북한에 일방적으로 끌려 다니는 문제점을 야기할 수 있다. 서독이 자유민주주의를 통일독일의 미래상으로 정부 차원에서 강조했음에도 불구하고 동서독관계가 이러한 서독의 담론구사에 영향을 거의 받지 않았다는 점은 우리에게 시사하는 바가 크다.

한반도 냉전구조 해체 및 한반도 평화체제 구축 노력은 대북정책의 정체성 확립에 의해 동맹국정책이 궤도에 오른 다음 점진적으로 추진되어야 한다. 대북정책의 정체성이 분명하게 확립되지 않은 채 한반도

평화체제 구축을 시도할 경우 주한미군 위상 변화 또는 주한미군 철수 등으로 이어져 동북아에서 자국의 영향력 쇠퇴로 발전할 것을 우려하는 미국은 우리정부의 노력을 결코 지지하지 않을 것이다. 따라서 우리정부는 한반도 평화문제를 다루는 4자회담 및 6자회담 등의 개최를 서둘러서는 안된다.

대북정책의 정체성이 확립되어 미국의 우려가 불식될 경우 우리정부는 사회주의 붕괴가 시사하듯이 북한사회주의도 우여곡절을 겪더라도 결코 변화하지 않을 수 없다는 대북포용정책의 기초를 미국에게 설득해야 한다. 즉, 탈냉전 후 소련 및 동구권 국가들은 물론 중국도 사회주의 계획경제를 포기하고 시장경제체제를 도입하는 등 자기혁신을 도모하고 있으므로, 북한도 탈냉전 후 세계체제에서 생존하기 위해 기능할 수 없는 사회주의체제를 점차 시장경제체제로 변모시켜야 하는 상황에 봉착해 있다는 점을 강조해야 한다. 북한은 사회주의 국제분업체제에서 원자재를 수출하고 자본재를 수입하는 내수지향적 수입 대체 산업화전략을 통해 자국의 산업화를 추진해 왔다. 그러나 이러한 북한의 산업화전략은 사회주의 국제분업체제가 붕괴함에 따라 현상유지도 어렵게 되었고, 국가경쟁력을 갖추기 위해서는 체제변화를 도모해야 한다.<sup>93)</sup> 이러한 역사적 발전과정은 과거 영국, 프랑스 등을 주축으로 자본주의가 봉건주의에 우월한 것으로 입증되면서, 독일, 이탈리아, 일본 등 봉건제의 지배계층이 「위로부터 개혁」을 통하여 자본주의를 새로운 국가발전양식으로 채택·발전시켰다는 점에서도 유사한 면이 있는 것으로 보여진다. 이러한 역사적 상황은 북한에게도 그대로 적용

93) 최근 들어 북한에서는 최고인민회의 상임위원회의 부활 및 권한 강화, 내각의 권한 강화, 소유제도의 다양화, 연합기업소의 소규모 단위로의 해체 움직임, 농민시장 활성화 목인, 분조관리체제에서의 변화 등은 초기 탈사회주의화 징후를 보여주고 있다. 참조, 백학순, “남북정상회담 성과와 남북관계 전망,” 통일연구원 학술회의 (2000.6.27) 자료집, p. 6.

된다. 북한 사회주의는 더 이상 기능 할 수 없으며, 민족문제 해결에 있어서도 결코 남한 자본주의와 경쟁할 수 없는 낙후된 체제이다.

예컨대 이처럼 북한 사회주의 체제가 변화할 수 있는 주변여건을 조성해주면 스스로 변화해 나간다는 전제하에서 대북정책을 추진할 필요가 있다는 점을 미국에게 설득해야 한다. 여기에서 대북 포용정책은 북한변화 여건을 조성하기 위한 전략의 일환으로 한반도 평화정책을 구사, 남북한 안보를 보장하는 한반도 평화체제를 구축하여 북한의 안보불안을 불식시키고, 북한 산업화 지원을 통해 북한경제의 탈사회주의를 촉발시키는 한편, 점진적인 교류협력을 통해 북한체제의 급격한 변화에 따른 흡수통일 불안감을 불식시켜서 북한 스스로 체제변혁의 역사적 길을 걷도록 하는 대북정책을 의미한다.

## (2) 동북아 지역협력에의 적극 참여를 통한 동북아 갈등 완화

한미동맹관계를 확립하려는 우리정부의 시도가 동북아 세력균형을 파괴하고 역내 안정을 해침으로써 동북아 긴장을 고조시키려는 방향으로 발전되어서는 안 된다. 특히 부시행정부의 대중국 정책이 『전략적 경쟁』을 추구할 경우 미·중 관계가 경색되고 남북관계는 어려움에 빠질 수 있다. 이러한 상황을 완화시키려는 정책의 일환으로 우리정부는 동북아 갈등을 해소시키는 방향으로 동북아정책을 추진해야 한다. 원래 동북아에는 탈냉전 기 이후에 한반도문제 이외에도 중국·대만문제 등 냉전적 요소가 잔존해 있다. 동북아에는 세계시장을 통한 교류협력 활성화 등 협력요인이 우세한 가운데 상이한 발전모델간의 갈등구조, 사회주의 이데올로기적 잔존물, 향후 세계 주도권 쟁탈, 식민지 지배 청산 미흡에 따른 민족국가간 대립 등 여러가지 형태의 대립갈등요인이 존치되고 있다. 과거 동북아 갈등구조는 진영논리에 의한

정치·군사·경제·사회적 극한 대립으로 특징 지을 수 있다면, 현재 동북아 갈등구조는 경제발전을 위해 사회경제적 협력관계를 유지하는 가운데 무엇보다도 미국, 중국, 러시아, 일본 사이에 패권적 위상 확보를 위한 정치·군사적 갈등을 빚는 상황으로 규정할 수 있는 것이다.<sup>94)</sup>

동북아 갈등구조의 완화를 위하여 우리정부는 ASEAN의 주도하에 한국, 미국, 일본, 호주, 뉴질랜드, 캐나다, EU의장국이 참여하고 있는 아세안 지역포럼(ASEAN Regional Forum: ARF), 미국, 일본, 중국, 남북한이 공동 참여하는 동북아 협력대화 (Northeast Asia Cooperation in Asia-Pacific: NACAP), 아·태 안보협력회의(Council for Security Cooperation in Asia-Pacific: CSCAP) 등 지역, 정치·군사적 협력을 강화시키기 위한 지역안보대화에 적극 참여해야 한다. 나아가 한국정부는 대북정책 추진환경 조성을 위하여 중국, 러시아, 유럽국가들의 협조를 최대한 이끌어 내야 하지만, 이 정책이 대미정책과 충돌하는 방향으로 나아가서는 안 된다. 중국은 한반도 중재자의 역할을 바라고 있으며, 러시아는 동진정책 부활과 한반도에서 영향력을 확보하려 한다. 한편 유럽국가들은 한반도의 평화와 안정을 위해 적절한 기여를 하고자 하며, 그들이 균형된 중재자의 역할을 수행할 수 있는 것으로 이해한다. 유럽안보협력회의(CSCE)가 유럽에서 1975년 결성됨에 따라 1970년대 말 미소간에 냉전이 시작되었음에도 불구하고 소련과 서유럽국가들의 대립관계는 형성되지 않았으며, 이에 따라 동서독관계는 많은 영향을 받지 않았다. 따라서 우리정부가 지역안보대화체에 적극 참여하여 동북아 대립

---

94) 동북아 갈등이 군비증강으로 나타나고 있는 원인은 탈냉전 후 신국제 질서에 대한 불안감, 식민지 지배, 영토분쟁 등의 역내 비냉전적 잔재를 조정하기 위한 지역협의체 부재, 급속한 경제성장에 따른 군비증강 등을 들 수 있다. 이춘근, “동북아 군비증강,” 김태현편, 『신동아시아 안보질서』 (서울: 세종연구소, 1997) 참조.

과 갈등을 완화한다면 대북정책 추진을 위한 유리한 환경을 조성할 수 있을 것이다.

반테러 전쟁을 위한 국제연대가 강화됨에 따라 동북아지역 국가들 간의 관계도 전반적으로 협력이 증대하는 추세이므로 우리정부도 반테러 국제연대에 적극 참여하여 동북아 갈등 완화에 노력을 경주해야 할 것이다. 러시아는 빈 라덴 및 탈레반 정권에 대한 정보 제공, 중앙아시아 국가들의 반테러전쟁 참여를 유도한 외교적 압력행사 등으로 미국과 유대를 강화하고 있으며, 중국과 미국은 테러리즘을 공동의 적으로 규정함으로써 양국관계를 개선시키고 있다. 미·일·중·러를 포함한 중국 상하이 아시아·태평양경제협력체(APEC) 20개국 정상회의는 10.21 반테러 공동성명을 채택하고 테러리즘을 근절하기 위해 국제협력을 강화하기로 합의하고, 테러조직에 대한 자금공급 차단, 해상 및 항공운송 안전 강화, 통관 및 출입국 전산화, 테러사태로 인한 경기침체 회복 등을 천명하였다.

반테러 전쟁에 협력하는 이슬람국가들과 경협 확대, 아프가니스탄 신정부 수립시 경제건설 지원 등 반테러 국제연대에 적극 기여하여 한·미유대를 더욱 강화함으로써 정부가 추진하고 있는 대북정책 추진 환경을 개선해야 한다. 특히 테러공격을 계기로 한반도의 전략적 중요성이 더욱 부각될 것이며, 이에 따라 한·미 관계는 안보분야에서의 협력 강화를 통해 포괄적 동반자 관계를 심화시켜 나가야 한다. 생화학무기 테러공격에 대비한 한·미간 안보협력을 새롭게 전개하고, 북한의 생화학무기 공격 가능성에 대해서도 대비를 해야 할 것이다.

우리정부는 이러한 지역안보 대화에 참여하는 동시에 APEC을 비롯, 동북아 경제협력에도 적극 참여하여 역내갈등을 완화시켜야 한다. 물론 국가간 상호의존의 증대가 국제적 갈등을 줄이고 정치·군사적 협력을 가져올 것이라는 주장은 지나치게 단선적이라는 비판을 받을 수

있다.<sup>95)</sup> 그러나 최근 동북아 역내국가들이 경제발전을 국가의 최우선 목표로 두고 있으며, 이에 따라 경제적 상호의존성 증대에 따른 수익을 향유하고 이를 지키기 위한 지역질서의 안정을 바라고 있기 때문에 경제적 상호의존의 심화는 중미 대립 등 동북아 역내갈등 완화는 물론, 더 나아가 국제관계의 성격을 바꿀 수 있을 것이다.

### (3) 북미협상 의제에 대한 우리 의견 제시

북미협상이 재개될지라도 타결에 이르기까지는 많은 시간이 걸릴 것으로 예상되므로 우리정부는 대북정책 추진환경을 조성하는 가운데 최소한의 수준에서 북미협상에 관한 우리의 의견을 제시해야 할 것이다. 그렇지 않을 경우 북미협상에서 제네바 합의 수정, 재래식 군비문제, 미사일 협상 등에서 우리의 의사와 상관없이 결정될 수 있는 상황에 직면할 것이기 때문이다.

제네바 합의 수정에 관한 한, 경수로 건설을 화전 건설로 대체하는 것을 결코 용인해서는 안된다. 제네바합의에 의해 현재까지 북한 핵관련 시설이 동결되고 있으며, 현재까지 경수로사업을 위해 많은 비용이 지불되었고, 경수로사업을 계기로 남북협력이 이루어지고 있는 점도 감안하여 제네바 합의의 틀을 유지하여 북한 핵 동결 및 경수로사업을 계속 추진하는 것이 바람직하다는 의견을 미국측에 제시해야 한다. 그러나 미국측의 제네바 이행개선문제는 경수로 건설에 필요불가피한

95) 동북아 불안정론자들은 국가주의, 낮은 상호의존성 및 상호의존에 따른 불평등성, 비민주성, 군비팽창 등의 요인을 들어서 국제적 긴장 및 전쟁 발발 등 동북아 역내질서의 불안정성을 거론한다. 그러나 지역경협 확대, 경제발전 국가목표, 대외개방, 자유화 및 민주화 추진 등의 긍정적 요인으로 인하여 동북아는 안정과 평화를 구가할 수 있다. 이에 대해서는 정진영, 「동북아경제협력과 지역안보」, 김태현편, 「신동아 아시아 안보질서」, p. 185 참조.

것으로 우리측의 기본입장을 밝혀야 한다.

북미간 핵협상에서 최대 난제는 북한의 과거 핵 투명성 규명일 것으로 보인다. 제네바합의에 의하면 경수로 핵심부품의 북한 전달시점을 전후하여 북한이 핵 안전협정의 모든 임시·일반사찰을 받도록 되어 있으나, 미국은 경수로사업이 지연됨에 따라 조기사찰을 요구할 것이다. 그러나 북한은 과거 핵활동 규명을 수용하려고 하지 않을 것이다. 이는 특별사찰을 수용할 경우 핵개발 능력에 대한 지렛대를 완전히 상실하고 군사적 기밀에 대한 노출까지 감수해야 하기 때문이다. 북한은 가급적이면 특별사찰 이외의 방법으로 과거 핵투명성 문제를 해결하고 핵활동의 모호성을 최대한 확보하려는 NCND정책을 유지하고자 할 것이다. 또한 북한은 경수로사업 지연에 따라 추가 전력지원 및 송·배전망 건설을 요청할 것으로 예상된다.

따라서 북한의 과거 핵투명성을 확보하기 위해 특별사찰 보다는 5 MW원자로에서 인출한 폐연료봉을 정밀분석하고, 미신고시설 주변의 토양, 물, 식물 등 환경시료(field test)을 채취하는 한편, 핵개발 활동에 대한 북한의 자진신고 및 이에 대한 검증, 미신고 시설에 대한 북한의 추가신고 및 이에 대한 임시·일반사찰을 요구한다.<sup>96)</sup> 북한의 추가 전력 보상 요구에 대해서는 한국은 이미 경수로사업 비용의 상당부분을 부담하고 있으므로 추가 전력보상의 비용을 담당하기 어렵다는 점을 설명하고, 미국이 대체에너지로 중유를 보상하기로 한 만큼 미국이 주도적으로 해결하도록 한다.

북미간 미사일 협상에서는 미사일발사 유예의 지속, 수출, 개발, 배치 등이 논의될 것으로 보인다. 북한 미사일 문제를 해결하는 방법은

96) 북한 과거 핵규명 문제에 대해서는 Seongwhun Cheon, "Revisiting North Korea's Nuclear Problem: Reflections and Lessons for the Future," *The Korean Journal of Defense Analysis* (서울: KIDA, Autumn 2001).

양자간 협상에 의한 방법과 미사일기술통제체제(MTCR)의 다자간 방식을 통한 방법이 있다. 이 가운데 미국은 북·미 미사일협상을 통해 북한을 MTCR에 가입시키려 하고 있기 때문에 양자협상과 다자방식을 결합시키려고 할 것으로 예상된다. 미국은 북한의 미사일수출을 중단시키기 위해서 일차적으로 북한을 미사일기술통제체제(MTCR)에 가입시키고자 할 것이다. 북한이 MTCR에 가입할 경우 사정거리 300km인 스커드 B미사일 및 스커드 C미사일의 완제품 및 부품, 기술의 수출이 불가능하게 되지만, MTCR은 규정사항을 검증하거나 규제할 수단을 결여하고 있다. 북한이 MTCR에 가입한다고 하더라도 북한의 이행을 보장하기 위한 별도의 검증장치가 필요하기 때문에 미국은 일반적인 MTCR 규정보다 엄격한 특별 조건을 전제로 북한의 MTCR가입을 촉구하거나, MTCR보다 엄격한 내용을 지닌 북미 양자합의서를 채택하고자 할 것이다. 이러한 방식으로 북한 미사일문제를 해결하기 위해서는 북한체제 보장, 경제보상 등 다양한 보상을 제공해야 할 것이다.

미사일회담이 진척을 보일 경우 북미 제네바 합의의 대가로 경수로 2기가 제공된 것과 마찬가지로 북한의 호응에 대한 대가로 국제컨소시엄방식을 통한 대북지원이 추진될 가능성이 있다. 일본은 미사일개발 중단에 대한 대가를 북한과 수교시 제공될 대북경제적 보상의 일환으로 일괄처리 하려고 할 가능성도 있다. 이스라엘도 북한에 제공될 반대급부를 제공해야 할 것이다. 이스라엘은 1992년 10월부터 1993년 상반기까지 북한의 로동 1호 미사일의 중동판매금지를 조건으로 운산 금광을 3억달러에 매입하는 것을 고려한 것으로 알려진 바 있다.

대북 보상을 위한 국제컨소시엄이 구성될 경우, 이에 대한 한국의 참여는 최소한에 그치도록 미국에게 요구해야 한다. 한국에 대한 직접적 군사적 위협은 북한의 중·장거리미사일보다 북한의 전진배치 병력,

장거리포, 스커드미사일 등이라는 점이 감안되어야 하며, 한국이 이미 경수로사업의 70%를 부담하고 있다는 점도 고려되어야 한다. 한국이 비용을 부담할 경우 미국, 일본, 중동국가, 유럽 등의 참여를 전제로 한 공동부담 형태가 되어야 한다.

클린턴 행정부에서는 신뢰구축, 군비통제 및 군축 등 재래식 군비문제는 한국정부가 담당하고, 핵·미사일 문제는 미국이 담당하는 것으로 역할분담을 하였다. 우리정부는 역할 분담론에 입각해 핵, 미사일, 생화학무기 등 대량살상무기 문제는 미국에 주도권을 주되 재래식 군사력 감축 문제는 남북한이 주도적으로 풀어 나갈 수 있도록 해야 한다. 그럼에도 불구하고 부시 행정부는 북·미협상시 재래식 무기감축문제에 미국의 참여를 고집할 경우 한·미·북의 3자회담에서 이를 다루도록 해야 한다. 이 경우 재래식 군비문제에 대해서 우리정부는 북한이 재래식 무기 전방배치를 체제수호 및 전쟁억지력 차원에서 이해하고 있으므로 이 문제 해결을 다른 문제와 연계시키지 말 것을 강력하게 요구해야 한다. 한반도 긴장완화 및 신뢰구축문제는 가능한 한 남북한이 주도적으로 추진하되, 미국의 입장이 완강하면 남북한과 미국에 의한 3자회의에서 논의하도록 한다. 이 경우 주한미군의 일부철수와 북한 재래식 군비의 부분적 후방 이동을 연계할 것을 북한과 미국에게 요구할 수 있다. 주한미군에 의한 한반도 및 동북아에서의 미국 영향력 유지, 신방위정책에 의한 미군해외주둔 축소 및 재배치 등의 미국측 요구와 주한미군 감축에 의한 북한 위협감소라는 북한측 요구가 서로 수용될 수 있는 가능성이 높기 때문이다.

## 나. 남북관계 차원

우리정부의 대북정책은 북한의 유교적 스탈린주의를 중국과 유사한

개혁 사회주의로 전환시키고, 북한 사회주의의 이데올로기적 기반인 반제국주의적 민족주의를 세계사회와의 상호의존성을 강화한 열린 민족주의로 전환시키는 것을 당면목표로 삼고 있다. 이 전략이 실현될 경우 북한은 남북한 관계를 정상화시키는 한편, 내수지향적 산업화모델을 중국과 유사한 세계시장지향적 산업화양식으로 전환시킴으로써 남북한 경제교류·협력의 정치·경제적 여건이 마련될 것이다.

북한체제가 변화하기 위해서는 Pax Americaner 패권국가 미국과의 관계 정상화가 최우선적으로 실현되어야 한다. 북미관계 정상화는 북한의 안보위기는 물론 경제위기를 극복하고 더 나아가 체제변화를 위한 선결조건이다. 그러므로 대북정책은 북미관계 정상화에 따른 북한의 자본주의 세계체제 편입이라는 전략적 목표를 최우선적으로 설정하고, 남북관계 정상화를 부차적 목표로 삼아야 한다.<sup>97)</sup> 이는 북한의 자본주의 세계체제 편입이라는 전략적 목표가 달성되지 않고서는 남북한관계의 정상화가 실현불가능하기 때문이다. 남북한관계 정상화에 따른 사실상의 통일은 최소한 북한이 남한과의 관계에서 흡수통일되지 않는다는 조건이 충족되어야 한다. 북한의 자본주의 세계체제 편입 여부는 Pax Americaner 패권국가 미국에 의해 결정되기 때문에 대북 포용정책의 전략적 최우선목표는 북미관계 정상화에 의한 북한의 자본주의 세계체제 편입에 두어야 한다.

그러나 최근 동북아정세를 고찰해 볼 때 북미관계 정상화에 따른 북한체제 변화는 상당한 시간을 요하는 것으로 보여진다. 국제적 차원에서 대북정책 추진기조가 한미동맹 구축 및 동북아 정세 안정 등의 환경조성에 치중하는 동안, 우리정부의 대북정책은 정상회담 이후 남북관계의 본격적 활성화에 매달리지 말고, 북한에 대한 흡수통일 비추

97) 남북정상회담 이후 국제협력에 대해서는 서동만, “남북정상회담과 국제협력,” 세종연구소 「정상회담 이후 남북관계 개선전략」 (서울: 세종연구소, 2000) 학술회의 논문집 참조.

진, 남북간 신뢰 구축, 북한 경제발전 지원, 북한경제 개혁·개방 이미  
지 제고 등 대북정책 추진을 위한 남북관계 차원의 환경조성에 중점  
을 두어야 한다.

남북관계 차원에서도 향후 대북정책 추진방향은 북미간의 관계가  
정체되고 상호 긴장하더라도, 남북정상회담 이후 발전된 남북관계를  
안정적으로 지속시키기 위해서 노력해야 한다. 향후 국제정세가 불확  
실하고 불투명하기 때문에 우리정부는 이러한 국제정세가 남북관계에  
부정적 영향을 미치지 않도록 비정치적 분야의 교류·협력을 국제정세  
와 연계없이 추진해 나아가야 한다. 정치·군사적 갈등이 재연되더라도  
대화·접촉의 문을 완전히 닫아서는 안되고, 인도주의적 목적의 대북지  
원과 경제·사회·문화 분야의 교류·협력의 지속을 통해 상호 신뢰를 형  
성해 나가는 방향으로 나아가야 한다.

특히 미국의 대북강경정책을 무마하기 위해서는 북한의 체제 변화  
노력이 무엇보다도 요구된다는 점을 북한에게 설득해야 한다. 그러나  
북한은 개혁개방에 따른 흡수통일의 우려를 가지고 있으므로 우리정  
부의 대북 교류·협력정책은 흡수통일 우려를 불식시키는 교류보다는  
협력 위주의 정책을 취해야 한다. 이 경우 금강산 관광사업의 실패를  
타산지석으로 삼아서 남북한 공히 이익을 얻을 수 있는 경제적 수익  
모델을 개발해야 한다. 또한 이산가족문제도 대북 경제지원과 연계하  
여 추진하되, 북한의 흡수통일 우려를 촉발시키지 않도록 신중하게 접  
근해야 한다.

또한 우리정부는 변화된 세계정세에 북한이 적극 참여하도록 반테  
러 전쟁을 오히려 북·미관계 개선의 기회로 활용할 수 있게 하기 위하  
여 북한측의 적극적인 태도변화를 촉구해야 한다. 북한이 수집한 국제  
테러조직에 관한 정보를 제공하고, 일본 요도호 납치범 국외추방 등  
테러리즘에 반대하는 가시적 조치를 취하도록 북한을 설득해야 한다.

아울러 이산가족 상봉, 경의선 복원 등 남북장관급회담 합의사항이 이행되고, 남북대화가 실질적으로 진전되는 모습을 보여야 북한의 대화 의지에 대한 미국의 의구심이 해소될 수 있다고 설득해야 한다.

### (1) 대북 경제교류협력정책

대북경제정책의 기본구도는 정경분리정책의 지속적 실시, 남북한 경제교류·협력 활성화를 위한 제도 개선, 개성공단 같은 경제특구 건설 등을 들 수 있다. 특히 금강산관광 실패를 거울 삼아 남북경제교류협력의 분명한 수익모델을 개발하여 남북한 모두 이익을 얻는 경제교류 협력을 진척시켜야 할 것이다. 남북한 교류협력에 있어서는 우선 교류보다는 협력위주의 정책을 추진해야 하며, 북한체제 발전이 상당 정도 달성될 경우 점진적으로 사회문화 교류협력을 활성화시키는 방향으로 대북정책을 추진해야 한다. 그러나 先 지원후, 後 호응을 기다리는 대북정책이 아니라 북한의 변화 여건을 조성하되, 북한이 구조적으로 우리정책 기조에 호응할 수밖에 없는 구조적 접근을 해야 한다.

남북한 경제교류·협력은 향후 남북관계가 경색되더라도 정치·군사적 문제와 경제교류·협력을 분리시키는 정경분리원칙 하에서 추진되어야 한다. 정경분리원칙이란 남북관계에서 정치·군사적 사안과 경제교류·협력을 연계시키지 않고 민간기업의 자율성을 존중하는 가운데 남북한 경제교류·협력을 추진하는 것을 의미한다. 물론 대북 경제교류·협력시 민간기업들의 과잉경쟁에 따른 부작용의 축소를 위해 제한적인 정부의 조정은 당연히 요구된다. 경제교류·협력이 정치문제와 연계되어 추진될 경우 사업의 일관성과 신뢰성이 상실되어 경제교류·협력 여건이 불리하게 조성될 것이다. 경제교류·협력을 일관성 없이 추진할 경우 우리 기업의 북한진출에 따르는 위험을 배가시켜 남북 경제교류·협력

의 활성화에 부정적으로 작용할 것이다. 그러므로 남북한 경제교류·협력을 활성화시키기 위해서는 정경분리원칙에 입각한 일관성 있는 대북경제정책의 추진이 요망된다. 수익성을 목표로 하는 민간의 경제활동이 활성화되면 남북관계 개선에 기여하게 되고, 남북한간 정치·군사적인 긴장도 남북한간 경제관계로 인해 어느 정도 완화될 수도 있을 것이다.

남북한 경제교류·협력상의 정경분리원칙은 남북한간 관계정상화가 이루어지기 전에는 시장경제원리에 입각하여 남북한 경제교류·협력 관계를 개선시켜 나감으로써, 북한경제 구조를 수출지향적으로 전환시켜서 북한경제의 회생과 장기적 차원의 통일비용 감축효과도 있을 것으로 분석된다. 이 경우 정경분리원칙이 적용되는 남북한 경제교류·협력 부문은 인도주의적 대북 경제지원, 정부차원의 대북 경제지원 등을 제외한 민간차원의 대북 경제교류·협력에만 해당된다. 공공차관 제공, 사회간접자본 투자 등 정부차원의 대규모 대북 경험은 이산가족 상봉, 남북관계 개선 등을 위한 수단으로 활용해야 한다. 북한이 국지전 및 전면전 등 군사적 도발을 감행할 경우 대북정책 원칙 가운데 「무력도발 불용원칙」에 저촉되므로 정경분리원칙에 의해 대북 경제교류·협력은 더 이상 추진될 수 없는 것으로 간주된다.

정경분리원칙에 의해 남북한 경제교류·협력이 추진될 경우 민간기업은 남북한간 법적·제도적 보장장치 부재로 인한 위험부담을 분산시키기 위해 외국기업들과의 다자협력을 강화하는 한편, 정부는 통제위주의 행정에서 탈피하여 경협활성화를 위한 법적·제도적 장치를 정비하는 등 민간기업들의 대북진출 환경을 개선해주는 역할을 담당해야 한다.

우리 사회 일각에서는 남북한간 경제교류·협력이 단순히 북한체제를 도와준다는 편향된 시각이 존재한다. 그러나 남북한 경제교류·협력은 북한의 자원, 노동력과 남한의 자본·기술이 결합하여 남북한이 모두

상호 이익을 취하게 하는 잇점이 있다. 대북경제협력을 통하여 남한은 노동집약적 사양산업 및 부품산업의 대북 이전을 통해 산업구조를 추진할 수 있다. 현재 국내 경공업 분야에는 상당 정도 유희설비가 광범위하게 존재하고 있다. IMF 체제 편입이후 기업환경의 악화로 인해 유희설비는 더욱 증가했을 것으로 추정된다. 이러한 유희설비를 북한으로 반출하여 북한의 저렴한 노동력과 결합시켜 세계시장에 진출하면 남한기업들의 국제경쟁력은 상당 정도 회복될 것이다. 또한 북한과의 농업협력과 광물자원의 공동개발을 통하여 북한은 농산물의 자급율을 높이고 남한은 광산물을 국내에 안정적으로 공급받을 수 있다. 북한은 남한의 자본과 기술을 활용하여 경공업 발전과 수출산업의 육성도 가능하게 됨으로써 북한경제의 회생은 물론 북한의 대외개방을 가속화시키는 부수효과도 얻을 수 있을 것이다.

이러한 정책의 일환으로 개성공단 사업을 적극 추진해야 한다.<sup>98)</sup> 개성공단은 그 입지적 여건 및 배후도시 기능, 남한과의 연계성 측면에서 볼 때 개발 잠재능력이 상당한 것으로 평가된다. 개성공단은 서울을 배후도시로 활용할 수 있으며, 육로교통이 이루어질 경우 남북경협에서의 가장 큰 부담이 되었던 물류비용의 절감과 더불어 부품조달, 남한 기술자 확보 등 많은 잇점을 지닌 것으로 분석된다. 개성공단 건설이 성공하기 위해서는 출발시점부터 국제자유경제지대를 지향하는 것이 바람직하다. 국제자유경제지대는 특구의 자율적 권한이 크기 때문에 북한의 패쇄적 법규의 적용이 제한되며, 특구지역의 관리기관의 자체 법규에 의해 제반 결정이 이루어질 수 있기 때문이다. 개성공단 진출기업의 대부분은 세계시장을 겨냥한 제품생산에 임할 것이나, 북한 생산상품의 제3국 접근이 용이하지 않기 때문에<sup>99)</sup> 당분간 개성공

98) 개성공단 개발사업에 대해서는 통일연구원, 「개성공단 개발사업의 효율적 추진방안」 (서울: 통일연구원, 2001) 참조.

99) 북미관계가 개선되기 전까지는 세계시장을 겨냥한 상품생산이 가능하

단을 남한의 부품기지로 활용하는 것이 바람직할 것이다. 개성공단 건설이 남북한 모두에게 경제적 이익을 가져다 줄 경우 개성공단은 북한 개혁과 개방의 상징으로 작용하여 북한의 대외적 이미지 개선은 물론, 미국을 비롯한 서방국가들과의 대외관계 개선에도 긍정적 역할을 할 것이다.

더욱이 북한이 획득한 외화로 남한의 자본재를 구입하게 함으로써, 남북한 경제교류·협력은 점차 수직적 국제분업체제를 형성하고 보완적 산업구조 조정을 가능하게 하여 통일후 발생할 수 있는 막대한 통일 비용을 줄일 수 있다. 이러한 측면에서 남북한 경제교류·협력은 수직적 국제분업체제를 구축하여 통일 대비 산업구조 조정을 달성하는 차원에서 이해되어야 한다.

남북한 경제교류·협력이 본격적으로 전개되면 대북교역을 위한 금융지원 제도를 보강해야 한다. 예컨대 대북교역을 위해 연불수출 지원을 강화하고 수출보험의 적극 지원도 확대해야 한다. 이외에도 북한의 악화된 경제사정을 감안, 차관 공여도 신중하게 검토해야 한다. 이 경우 공여자금이 최대한 우리상품 구입과 연계되도록 운용하고 소비재 등의 현물차관 공여도 검토해 볼 수 있다. 북한이 당면하고 있는 외화난을 고려하여 북한의 차관도입 등에 대한 보증을 적극 검토함으로써 북한이 대외적으로 채무상환능력이 있는 국가로 인정받도록 간접적 지원방안도 강구해 볼 필요가 있다.

남북한 경제교류·협력을 활성화시키기 위한 국제적 여건을 조성하기 위해서는 국제사회에서 남북한 교역을 민족간 내부거래로 인정받도록 해야 한다. 현재 남북한 교역규모가 크지 않기 때문에 남북한교역이 국제사회에서 WTO 회원국들이 무관세 남북교역에<sup>100)</sup> 대해 문제삼고

---

지 않으므로 우선 남한시장을 목표로 한 제품 생산을 하다가 북미관계 개선후 제3국 시장을 목표로 삼아야 한다.

100) 현재 남북한 교역은 남북 기본합의서 및 교류협력에 관한 부속합의서

있지 않지만 남북한 교역이 활성화될 경우 국제적 통상문제로 대될 가능성이 있다. 현재 국제간 무역을 관장하고 있는 WTO체제는 GATT의 기본원칙인 최혜국대우(MFN)를 기본원칙으로 채택하고 있다. 남북한 무관세특혜조치는 이러한 MFN규정에 위반하는 것으로 간주될 수 있다. 따라서 남북한 경제교류의 활성화를 위해서는 남북한간 경제교류와 국제통상관련 국제규범과의 조화가 필요하다.<sup>101)</sup>

대북 경제교류·협력정책이 북한의 유교적 스탈린주의체제를 중국식 사회주의 시장경제체제로 전환되도록 하는 데 정책상의 우선순위를 두어야 한다면, 대북경협을 체제우위 입증 목적의 남북한 인적교류 확대를 위한 수단으로 활용하는 것은 가급적 삼가야 한다. 특히 도로, 항만 건설, 전기공급, 차관공여 등 남북경협이 활성화될 경우 정부차원의 경협은 상호주의원칙에서 추진하되, 기본합의서 체제 복귀, 이산가족문제 전면적 해결 등과 같이 북한체제를 직접 위협할 수 있는 사항은 직접 연계하지 않는 정책 구사가 장기적으로는 북한이 스스로 변화할 수 있는 환경 조성 차원에서 훨씬 바람직한 것으로 판단된다.

## (2) 사회문화 교류·협력정책

경제교류·협력에 관한 정책기조는 사회문화교류에서도 그대로 유지되어야 한다. 독일 사례에서도 보듯이 사회문화교류는 체제유지와 관련이 있기 때문에 독일의 경우 보다 더 신중하게 접근해야 한다. 특히 북한이 스스로 우위에 있는 것으로 판단하는 부문이나 교류협력을 통해 경제적 이익이 있을 것으로 간주하는 부문, 예컨대 체육, 공연·전시

---

에 의해 민족 내부간거래로 규정되어 관세부과의 대상에서 제외되고 있다.

101) 남북한 경제교류와 국제규범과의 조화방안에 대해서는 이상만, 「WTO 체제하의 남북한 경제교류」(서울: 대외경제정책연구원, 1995) 참조.

회, 역사관련 학술교류 등을 우선적으로 남북간에 합의하여 추진해야 할 것이다. 또한 추진방법에 있어서도 상호주의원칙을 엄격하게 적용하기 보다는 신축적으로 적용하는 것이 바람직하다.

남북 교류협력의 활성화를 위해서는 우선 먼저 북한체제에 위협을 가하는 교류보다는 협력 위주로 대북 교류협력정책을 추진하되, 북한체제가 점진적으로 변화될 경우 남북한 동질성 확보는 물론, 분단고통 감소 차원에서 교류 범위도 점차 심화, 확대할 필요가 있다. 사실상의 통일 상태에 도달하기 위해서는 우선 먼저 북한체제 변화를 위한 여건 조성 차원에서 인적 교류보다는 경제협력 위주의 정책을 취해야 하며, 변화여건이 조성될 경우 민족 단일성 확보를 위한 교류도 확대 발전시켜야 한다는 시각이 설득력이 있다.

이러한 측면에서 고찰할 경우 이산가족문제 해결방향도 유사하다. 우리 입장에서는 이산 1세대의 가족상봉 및 결합문제가 시급히 해결해야 할 인도주의적 현안임에는 틀림없으나, 북한 입장에서는 이산가족문제의 급진적 해결은 체제붕괴도 감수해야 하는 정치적 문제이다. 그렇기 때문에 이산가족문제 해결은 동서독의 경우와 달리 신중하게 접근해야 한다. 이산가족문제를 해결하기 위해서는 이산가족문제 해결이 북한지도부로 하여금 체제위협으로 간주되지 않도록 추진되어야 한다. 북한의 체제변화와 더불어 경제발전이 수반될 경우 북한은 이산가족문제를 체제위협적으로 받아들이지 않게 될 것이다. 또한 대북포용정책이 북한 지배계층의 기득권을 해치지 않는다는 점을 정책적 내용을 통해 북한에게 인식시켜야 한다. 그러나 이산가족문제는 인도주의적 시급성을 지니고 있는 지표이다. 그러므로 향후 이산가족문제는 남북관관계의 상태와 우리사회 내부의 국민적 요구 사안간의 대립성을 해소해야 하는 과제를 동시에 안고 있다고 하겠다.

이러한 양면성을 동시에 충족시키기 위해서는 우선 이산가족 상봉

의 제도화에 치중해야 할 것이다. 이산가족 상봉의 제도화란 서신교환, 면회소 설치 등의 제도화를 통해 이산가족문제 해결을 도모하는 것이 아니라 매년 이산가족 상봉을 위한 고향방문단의 정례화 및 고향방문단 인원 증가 등을 통해 이산가족문제 해결 가능성과 함께 남북한관계의 안정성을 우리국민들에게 인식시켜 주는 것을 의미한다. 이러한 이산가족 제도화에는 대북 경제지원과 연계하여 추진해야 한다. 이러한 단계를 거쳐 서신교환, 면회소 설치 등 이산가족 문제를 점차 풀어 갈 수 있다. 이와 같은 이산가족문제 해결방안은 북한에게도 이산가족문제가 점진적으로 해결되어 북한체제 붕괴를 유발시키지 않을 것임을 인지시킬 수 있을 것이다. 이런 식으로 접근할 경우 북한도 이산가족문제가 체제 위협적인 문제로 인식되지 않으면서 점차 서신교환, 면회소 설치, 이산가족 재결합 등의 문제에 호응해 올 것으로 보여진다. 더욱이 북한이 체제변화와 경제발전을 통해 이산가족문제가 더 이상 체제 위협적인 정치적 문제로 인식하지 않을 경우 이산가족 문제 해결은 급진전될 것으로 보여진다.

#### 다. 국내적 차원

정상회담 이후 정부의 대북 포용정책에 대한 국민여론의 지지율은 상당 부분 상승하였으나, 최근 남북관계에 대한 부정적 여론도 유포되고 있다. 현 남북관계 및 정부 대북정책에 대한 부정적 여론은 우선 하기와 같은 중층적 구조에 의해 형성된 것으로 볼 수 있다. 우리사회에는 정부 대북 포용정책에 따른 남북관계의 개선에도 불구하고 여전히 대북 적대감으로 점철되어 있는 냉전문화가 잔존하고 있다. 이 경우 그 동안 반세기동안 지속되어 온 냉전구조에 의해 상대적으로 정치·경제·사회적 이익을 취할 수 있었던 세력들의 반발에 의한 것이다.

또한 한국사회 내부의 동서지역갈등에 의한 국내정치적 지형도 대북 포용정책 및 최근 남북관계 현황에 대한 부정적 여론을 형성하게 하고 있다.<sup>102)</sup> 성공적 대북정책이 특정지역의 정치적 반발을 가일층 야기시키는 정치적 구조를 우리사회가 지니고 있기 때문이다. 이외에도 최근 경제불안으로 인하여 국민들의 대북 경제지원에 대한 부정적 인식이 확산되는 한편, 경제문제 등에 대한 내치부문의 등한시로 인해 대북정책의 성공 효과가 반감되고 있다. 더욱이 한국사회 내부에 사회복지가 제도화되지 못하고 있음에 따라 대북경제지원은 많은 국민들에게 생소한 것으로 비추어질 가능성 있다. 우리사회의 수평적 사회적 연대는 혈연·지연에 의한 수직적 연대보다 약하기 때문에 대북경제 지원에 대한 여론이 부정적으로 흐르기 쉽다.

대북포용정책은 정책의 민주적 정체성을 충분히 구현하지 못하는 정책적 실패를 안고 있다. 예컨대 북한의 경우 미송환장기수 같은 체제충성자를 북으로 송환시켰던 반면, 우리의 경우 납북자, 국군포로 등에 대한 실천적 노력 부족으로 대북정책의 정체성이 상당 정도 훼손되는 상황에 봉착되어 있기 때문이다. 이에 따라 우리사회 내부 보수세력들에게 대북정책을 공격할 수 있는 빌미를 제공하는 한편, 동서갈등구조가 대북정책에 대한 비판적 여론을 유포시켜 공간을 형성하였던 것이다.

---

102) 우리사회의 정치문화가 아직 민주화되지 못하여 대북정책도 국내정치 의 희생이 되는 경향이 존재한다. 신 동방정책을 추진하였던 서독의 경우도 브란트 총리가 야당에게 불신임을 당하는 등 독일정책이 국내 정치에 의해 영향을 받았다. 그러나 이러한 국내적 요인은 데탕트라는 국제적 요인에 의해 압도당하여 성공적으로 신 동방정책을 추진할 수 있었다. 그러나 우리의 경우 부시행정부의 대북 강경정책이라는 국제적 요인이 국내적 보수적 세력과 연합하여 대북 포용정책은 당분간 상황이 변하지 않는 한 성공을 기약하기 어렵게 되었다. 이에 대해서는 황병덕외, 『신 동방정책과 대북 포용정책』, pp. 99~201.

향후 정부가 대북정책에 대한 국민적 합의기반을 조성하기 위해서는 대북 포용정책 추진과 더불어 남한내부의 냉전문화 일소를 위한 새로운 통일교육 방향정립, 동서지역 갈등해소, 새로운 경제발전모델 구축, 사회복지제도 완비 등 국내적 통일기반 조성에 노력을 한층 더 경주해야 하는 과제를 안게 되었다. 더욱이 대북정책에 대한 국민적 합의 기반이 조성되지 않으면, 대북정책에 대한 추동력은 국내 뿐만 아니라 미국 등 주변국가들의 지지를 받지 못하는 결과를 초래하여 극도로 약화될 수 있는 위험성을 안게 되었다.

#### (1) 국민적 합의 기반 조성

대북정책에 대한 국민적 여론을 순화시키기 위해서는 남북관계의 제도화, 북미관계 개선 등 대북 포용정책의 성과를 확실하게 거두어야 한다. 물론 남북정상회담 이후 국민들은 장관급 회담, 이산가족 방문 단 교환 등 남북관계 개선 및 제도화 기대감으로 인하여 남북관계 향방에 많은 관심을 보이고 있다. 따라서 이벤트성에 머물어 있는 남북 교류협력 보다는 교류협력의 제도화에 치중하고, 북미관계 개선 등의 가시적 조치를 보여 주어야만 부정적 여론이 사라질 것으로 보인다. 특히 대북 포용정책이 사실상의 통일을 표방하고 있으므로 사실상의 통일에 도달할 수 있는 단계별 방안에 따라 남북한관계의 성과물을 제도화하는 데 우선적 노력을 기울여야 할 것이다.

한편, 동서지역갈등 문제를 해소할 수 있는 정책을 중장기적으로 추진해야 하며, 지역균형 개발정책 및 인재등용상의 형평성을 유지하고 지역갈등 문제에 대한 민주시민교육을 실시해야 한다. 이외에도 사회복지 제도 완비를 통해 국민들의 사회적 연대에 대한 인식을 제고하고 대북경제지원도 동포애·인도주의적 차원에서 실시한다는 점을 점차

인식시켜야 한다.

대북정책을 국민적 합의 아래 효율적으로 추진하기 위해서는 무엇보다도 대북정책의 정체성을 확립하는 것이 필요하다. 통일의 미래상으로 민주주의와 시장경제의 가치를 중시하는 한편, 다방면에 걸친 남북자 및 미송환 국군포로의 송환노력을 경주해야 한다. 향후 대북포용정책 추진시 이산가족문제 해결, 남북 자유왕래 등은 상당 부문 북한 체제문제와 밀접한 관계가 있으므로, 일반국민의 기대 및 야당의 요구와 대북정책 성과와의 괴리를 메울 수 있는 정책적 홍보 필요성이 요구된다. 대북포용정책의 주요목표는 한반도 평화정착, 남북한 화해협력이며, 급진적 교류협력에 따른 북한체제위기 촉발이 아니라는 점을 중점적으로 홍보해야 할 것이다.

특히 튼튼한 안보 위에서 남북화해협력을 추진한다는 대북포용정책의 기초가 일부 국민들에게는 국가안보를 불모로 대북경협을 추진한다는 기류로 상존하고 있기 때문에 우리의 대북역지력에 대한 분명한 홍보가 필요한 것으로 보인다. 과거 대북정책이 국가안보 위주로 추진된 결과, 우리의 전력이 북한에 비해 미흡하다는 홍보에 매달려 우리 사회 일각에서는 북한 도발에 따른 대처능력이 부족한 것으로 인식하고 있다. 따라서 대북정책이 효과적으로 추진되기 위해서는 우리의 군사안보의 우위성을 국민들에게 적극 홍보할 필요성이 있다.

최근 각종 여론조사 결과에 의하면 거의 대다수 국민들이 정부의 대북포용정책에 대해 신뢰와 지지를 보내주고 있다. 그러나 우리사회 일각에서는 「퍼주기」 등의 비판적 시각도 상존하고 있다. 이는 반세기 이상 동안 대결과 불신의 냉전체제로부터 벗어나기 시작한 것에 따른 상대적 속도감의 차이에 기인한 것으로 보여진다.

길고 긴 분단과 냉전의 세월 속에서 남과 북은 서로에 대해 반목과 대립의 벽을 쌓아 왔다. 한반도 냉전구조는 남북한간 적대적 관계로만

형성되어 있지 않다. 제도와 정책 뿐만 아니라 우리 모두의 내면세계까지 냉전의 유물들이 깊숙하게 침투되어 자리잡고 있다. 우리사회 내부에 내재되어 있는 뿌리깊은 냉전문화가 청산되지 않는다면 한민족의 화해와 통일에는 많은 난관이 도사리고 있다. 남북대화와 함께 우리사회 내부에서도 남남대화가 병행될 때 비로소 민족화합과 평화통일에 대한 사회적 토대가 마련된다. 우리사회에 잔존하고 있는 냉전문화에는 국내정치적 지역대결구조도 한몫하고 있다. 동서지역대결구조에 따라 국민의 정부의 대북포용정책은 아무리 성과가 좋아도 지지할 수 없다는 점이 바로 그것이다. 그러나 우리가 동서지역대결구조를 혁파하지 못하고 남북통일을 맞이할 경우 통일된 우리사회는 동서지역대결 뿐만 아니라 남북지역대결까지 중층적으로 겹쳐져 사회적 위기는 물론 정치적 위기로 분열되고 말 것이다. 그러므로 우리는 평화통일을 맞이하기 위해서라도 동서화합을 먼저 달성하고 국민화합을 도모해야 할 것이다.

## (2) 국내적 통일기반 구축

대북정책 추진 환경을 조성하기 위하여 우리사회의 개혁과 민주화를 통해 통일한국의 미래상을 우리 내부로부터 구현할 필요가 있다. 북한이 점차 통일한국의 미래상으로서 우리의 국가발전모델에 접근해 오고, 경우에 따라서는 남북관계 진전에 따라 북한이 우리체제를 대안으로 선택할 수 있도록 국내적 통일기반을 확충해야 하기 때문이다. 자본주의체제와 사회주의체제가 상호 수렴되는 제3의 길은 체제전환이나 체제통합의 한 방법으로 논의될 수 있으나, 구체적 구조를 지닌 체제로서 역사상 존재한 적이 없었기 때문에 체제 자체가 과연 기능할 수 있을지 의문시되며 또한 체제간의 갈등이 제3체제의 형성을 통

하여 해소될 수 있을지도 문제이다. 따라서 통일한국의 미래상은 민주주의, 시장경제, 복지 등을 기본가치로 지닌 사회가 될 수밖에 없다. 이러한 측면에서 향후 한국사회는 통일사회의 미래상을 구현함으로써 국민적 합의 위에서 남북한 화해협력과정, 통일과정 및 통일 후 발생할 수 있는 문제점을 해결해야 할 것이다.

한국은 자본주의를 기반으로 자유민주주의와 복지사회 구현을 체제이념으로 상정하였으나, 선진국가들은 이미 자유민주주의의 한계를 돌파하고 복지국가의 부작용을 극복할 수 있는 체제개혁에 착수하고 있다. 과거 한국은 정부의 권위주의적 방식에 의해 선단식 경영을 하는 재벌 중심의 장치산업위주 경제로서 한국 후발산업화를 주도해 왔으나, 권위주의적 발전양식은 대량생산·대량소비시대의 종언, 새로운 기술혁명에 의한 지식기반 경제시대의 도래 등 새로운 세계경제 구조변화에 더 이상 기능할 수 없었으며, 이는 한국의 IMF 위기와 이에 따른 50여년 만의 정권교체로 구체화되어 입증되었다. 이러한 발전양식의 정치형태는 패권적 지역연합, 남북대결주의 등에 기초한 권위주의에 의거하고 있었으며, 발전양식의 사회적 형태는 연고주의에 의거한 지역주의, 노동운동 탄압 등에 의존하였다.<sup>103)</sup>

향후 정부는 과거 정권이 권위주의적 발전양식을 토대로 40여년 동안 집권했음을 인지하고, 민주주의, 사회복지, 지식기반경제 등을 기반으로 한 민주적 발전양식의 구축을 통해 지역간, 세대간, 계층간 갈등과 대립을 해소하고 우리사회 내부로부터 통일사회의 미래상을 구현

---

103) 「국민의 정부」는 국민들의 역사적 요구로서 민주주의와 복지사회 구현과, 세계경제에서의 지식기반경제의 대두에 대한 한국경제의 적응 문제 가운데 과거 문제를 해소하지 않고 미래 문제에만 역점을 두었고, 이는 서구사회에서 사회민주주의 모델에 대한 반발과 지식기반국가 건설이라는 과제에 대한 요구로서 신자유주의 모델이 한국의 특수 상황이 고려되지 않는 채 무분별하게 수입된 결과이다.

해 나가야 할 것이다. 따라서 기능이 다한 과거의 권위주의적 발전양식을 21세기 세계경제구조 변화에 부응하는 새로운 발전 양식으로 전환시켜야 하는 역사적 과제를 지니고 있는 바, IMF 탈출을 단기적 처방만으로 끝나는 것이 아니라 국가발전양식의 paradigm 전환의 계기로 삼아야 할 것이다.

특히 21세기 국가 발전양식의 목표는 행위주체로서 정부·시장·시민사회가 3각 균형을 이루는 참여민주사회 건설에 두어야 한다. 지식기반 산업화에 기반한 민주적 발전양식을 완성할 경우 향후 20여년 지속될 세계경제의 장기호황 국면에 동승, 한국의 21세기 번영과 국민복지의 확보가 가능하다. 민주적 발전방식은 권위주의적 발전방식과 달리 균형적 발전전략을 취함으로써 국민·사회통합에 기여할 것으로 분석된다. 그러므로 정부·기업·시민사회가 3각 균형을 이루는 「참여민주적 복지사회」 건설이 요구되는 바, 이를 위해서는 민주주의·시장경제·사회복지가 조화와 균형을 이루는 「민주적 발전양식」을 한국사회에 착근시켜야 한다.

과거 경제발전 방식에서는 정부가 자원배분 기능을 독점, 다른 경제주체들의 고유권한 및 기능은 무시되어 시장 가격기구는 왜곡되고 경제정의 및 민주화가 후퇴되었으나, 민주적 경제·사회발전 방식에서는 행위주체로서 정부, 기업 및 시민이 균형과 조화를 이루면서 경제·사회발전을 추진하는 동반자적 관계를 구축해야 한다.

현대사회에서 정치의 주체는 국가로 한정 지을 수 없을 뿐만 아니라 경제권력의 소지자로도 이해할 수 없으며, 정치란 사회적 삶의 생산과 관련된 공공영역과 사적 영역을 모두에게서 나타나는 현상이며, 우리 삶의 모든 측면을 형성·규제하고 사회문제의 발생 및 집합적 해결방식의 핵심에 자리잡고 있으므로, 정치의 주체는 국가 및 경제권력의 소지자로 제한되지 않고 모든 사회관계의 당사자로 확대되어야 한

다. 이 경우 새로운 경제·사회발전 방식에서 시민은 정부 및 기업의 부조리를 비판·감시하는 ‘소극적 시민’이 아니라 정부활동에 대한 참여와 기업활동에 대한 참여적 통제를 수행하는 ‘적극적 시민’으로서의 역할을 수행해야 한다.

인간적 삶의 보편적 차원에서 이해관계의 조정으로 정치를 이해한다면 정치현상이 벌어지는 국가와 시민사회는 시민적 참여가 보장되는 구조개혁을 추진해야 하는 바, 21세기 국가적 과제는 국가중심적 발전양식을 국가와 사회간의 균형·조화 발전양식으로의 전환을 기본축으로 하고 있는 바, 이를 위해서는 국가와 시민사회의 이중적 민주화가 필수적으로 요구되고 있다. 국가부문의 민주화는 시민사회의 개혁세력의 도움으로 정부차원에서 실시해야 하며, 시민사회의 민주화는 국가의 지원 하에 시민사회의 개혁세력에 의해 추진되어야 한다.

국가와 시민사회의 이중적 민주화는 권위주의적 정치형태가 민주적 방식으로 변화하고 있는 한국의 경우에서 필수적으로 요구되는 바, 한국에서 국가는 시민사회의 지역 및 계층적 특수이익을 일반이익으로 전화시키는 과정에서 비민주적 성격이 노정 되었고, 시민사회는 국가에 대한 자율성을 확보하지 못하였을 뿐만 아니라 시민사회 내부에서도 사회적 갈등이 자발적 협조체제에 의해 해결되지 못하고 있기 때문이다. 한국에서 국가와 시민사회의 민주화에는 개혁주체로서 시민참여가 요구되기 때문에 민주주의 기제로 참여민주주의는 국민주권론에 입각한 민주주의 제도, 법치주의 등의 자유민주주의적 질서를 대체하는 것이 아니라 보완하는 의미에서 「참여적 자유민주주의」를 의미한다.

정부와 국민간의 쌍방통행식 참여민주주의는 정부의 민주적 정통성을 창출하는 동시에, 시장경제, 사회복지 및 환경문제 등에 대한 정부개입의 범위, 정도 및 폭에 대한 사회적 합의 달성을 위한 정치적 기

제로 작동할 것이다. 참여민주주의는 정부정책에 대한 국민참여를 통해 과거 인권유린 및 성장일변도 정부정책을 수정하여 경제성장 이외의 사회복지, 환경보호 등 국민들의 탈 물질주의적 욕구도 충족시켜 주는 민주적 정책조정 기제로서 작용한다. 참여민주주의는 정부정책이 특정집단 및 특정지역의 경제적 이익에 봉사하는 것을 막고, 정부정책의 수립과정에 정부와 시민사회간의 동반자적 협의를 통해 시장의 실패를 민주적으로 교정하는 기능을 수행하며, 이익단체들의 합의 유도 및 이해 조정을 통한 사회적 합의를 유도해 궁극적으로는 국민·사회통합에 기여할 것이다.

향후 통일사회의 미래상을 구현하기 위해서는 시장경쟁 보다 경제적 지대를 추구하는 관치경제의 폐해를 일소하고 각종 규제 철폐를 통한 시장 가격기구를 활성화함으로써 자유 경쟁적 시장질서를 확립하는 것이 필요하다. 경제주체들의 창의성과 권리가 보장하는 자율적 시장경제체제를 보호·육성하지만, 자유방임적 경제질서가 아니라 정부, 기업, 시민의 3각 균형관계에서 사회적 합의를 이루는 가운데 한국경제의 새로운 주도산업으로서 다품종 소량생산 시대의 지식기반산업을 육성해야 한다. 창의적 지식·정보·문화 발전을 토대로 하는 지식기반 산업은 사회에 지식·정보를 신속하게 유통시켜 시민사회의 활성화와 더불어 시민들의 활발한 정치참여를 가능하게 한다. 정부의 유인정책으로 중화학공업의 첨단산업화와 지식기반 산업을 육성하고, 시민사회 내부의 창의성을 경제적 생산성으로 전환시키는 다양한 정책을 실행할 필요성이 있다. 민주적 발전양식에서는 신자유주의적 ‘작은 정부론’에 입각하지 않고 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중하되, 균형 있는 국민경제 성장, 경제력 남용 방지, 경제정의 및 경제 민주화 구현(헌법 제119조 참조)을 위해 정부의 능동적이고 역동적인 역할이 강력하게 요구된다. 이 경우 정부는 시민의 행정 참여 확대를 통한

정부의 새로운 정통성을 창출하고, 한국경제의 새로운 주도산업인 지식기반 산업 육성에 직·간접적인 역할을 해야 하며, 산업 구조조정과정에서 파생되는 사회문제의 최소화 및 신지식인 육성을 위한 능동적인 사회정책을 실행해야 할 것이다.

따라서 민주적 발전양식에서는 기업들이 시장에서 자유경쟁을 통해 자신들의 부를 증진시킬 수 있으나, 시장경쟁 질서를 해치는 시장지배 행위 및 경제력 남용 행위를 할 수 없는 자율적 시장질서원칙을 준수하도록 하고, 국민복지에 대한 사회적 책임도 부여하는 역할을 수행토록 해야 한다. 경제적 자유방임주의가 아닌 질서자유주의가 도입되어야 하며, 정부의 산업구조조정 유도정책으로 인한 경제발전을 유인하고, 더 나아가 정부는 노동·복지·환경정책에 의한 시장규칙을 설정하는 역할을 행해야 한다.

민주적 발전양식은 헌법 이념에 적극 부응, 자유민주주의를 토대로 사회·경제적 원인에 의한 실업, 빈곤 등을 제거하여 모든 인간으로 하여금 인간다운 생활을 가능하게 하는 『생존』의 평등을 확립하기 위하여 사회적 민주주의를 구현해야 한다. 따라서 개혁신당은 단지 경제성장만 집착하여 사회통합의 여건 조성을 저해하는 신자유주의에 입각한 신보수주의를 지양하는 바, 신당이 추구해야 하는 이념은 정치·사회적 민주주의를 지향해야 하지만, 이 목표에 도달하기 위한 수단은 국가·시장·시민사회간의 균형과 조화를 통한 조정에 의거해야 한다.

예컨대 GDP대비 한국의 사회복지비 지출비율은 약 5% 정도로 유럽 평균의 1.6, 미국의 1.4, 일본의 1.3 정도에 불과, 정부의 사회복지정책은 국민의 복지혜택을 대폭 확충하는 방향으로 추진해야 한다. 이 경우 국민에 대한 국가 책임을 강조하는 복지국가 모델이 아니라 정부, 기업 및 시민사회가 공동으로 참여하는 복지공동체 모형을 추구해야 한다. 복지비용에 대한 과도한 국가부담은 정부 재정위기와 더불어

복지행정의 관료주의를 초래하고 가족의 해체를 가져오기 때문에 재정부담 경감, 관료주의 예방 및 가족해체 방지 차원에서 정부, 기업 및 시민사회가 공동 참여하는 복지공동체 모형을 지향해야 한다. 사회적 취약계층 지원에 머물지 않고 모든 국민들에게 자발적으로 일할 복지(workfare)를 제공하는 등 지식기반산업으로의 전환에 필요한 사회투자에 중점을 두는 생산적 복지정책을 정책의 기본방향으로 설정하고, (재)교육, 직업훈련, 건강증진 등의 사회투자에 중점을 두어야 한다. 급격한 산업구조조정책에 따른 빈곤 및 실업문제 해결에 초점이 맞추어져야 하지만, 경제발전이 본궤도에 진입할 경우 물질적 복지수요 충족을 넘어서 비물질적 복지수요도 충족시키는 적극적 복지정책을 강화시켜야 한다.<sup>104)</sup>

민주적 발전양식은 과도한 자원소모와 환경공해를 야기하는 중화학공업중심으로의 경제발전을 지양하고, 향후 산업화에 따른 환경오염을 최소화하기 위한 환경친화적 경제발전전략을 추진한다. 환경친화적인 경제 발전을 위해서는 자원절약적 이고 친 생태주의적인 지식기반 산업화를 적극 추진한다. 자원의 재활용을 위해 리사이클링(재활용) 경제를 확립하고, 자연 육성적 자연보존 정책 실행으로 국민의 여가복지를 증진시킨다.

민주적 발전양식은 국가와 시민사회의 조직원리로서 노동부문을 배제하는 권위주의 형태의 국가 조합주의가 아니라 국가의 조정 및 시민사회의 자율성을 기반으로 하는 민주적 조합주의 또는 신조합주의를 노사관계의 기본으로 채택해야 한다. 민주적 조합주의는 자발적 협조를 기본으로 하는 공동체적 삶의 원리로서 개인적 자유와 경제적 평등간의 모순관계를 해결하고, 노·사·정 3자가 정기적인 회합을 통해

104) 상담, 만남, 위로 등 사회서비스 기능을 강화하고, 문화생활을 증진시키는 문화복지를 확대하는 동시에 자연보호를 통한 환경복지를 확충할 필요가 있다.

고용, 임금, 물가 등 사회·경제적으로 중요한 현안문제를 협의 결정한다. 또한 국가경영 및 기업경영에서 노동배제정책을 지양하고 노동자들의 참여를 확대한다. 기업경영에서는 노·사가 국가경영에서는 노·사·정이 발전을 위한 전략적 파트너가 되어서 개별적 이익과 전체적 이익을 조화시키는 참여에 따른 책임을 공유하게 해야 한다.

민주적 발전양식에서는 과거 발전양식의 지배적 사회조직원리로서 지역패권주의를 배격하고 지역 공존, 공영론을 추구한다. 과거 지역패권주의는 한국의 전통적 사회관계로서 연고주의, 정부주도형 수출지향적 산업화로 인한 영남중심의 자원 배분, 정통성 약한 개발독재의 정권유지 차원의 지역주의 활용, 남북 분단구조 등으로 재생산되어 왔다. 민주적 발전양식에서는 모든 국민들이 출신지역에 의해 정치·경제·사회적으로 차별 받지 않는 상태를 이룩하여 모든 지역, 지역주민, 지역출신들이 공존, 공영하도록 지역정책이 적극 추진되어야 한다.

민주적 발전양식은 관료주의적 폐단이 자리잡고 있는 『국가중심적 개혁주의』가 아니라 국가, 시장, 시민사회의 3각 균형에 의한 조정의 의해 기능하는 『국가·시장·시민사회 중심의 개혁주의』를 이념형태로 추구한다. 『국가·시장·시민사회 중심적 개혁주의』를 형성하기 위해서는 우선 국가와 시민사회의 민주화가 수행되어야 하는 바, 의회, 관료제 및 정당을 보다 더 공개적으로 운영함으로써 국가를 민주화함과 동시에 지역갈등 해소, 노사간의 타협, 여성운동, 생태계 보호 등을 활성화시킴으로써 시민사회의 민주화를 촉진시킬 수 있을 것으로 분석된다.

## V. 결 론

김대중정부의 대북 포용정책은 부시 행정부 등장 이후 상당한 대내외적 도전에 직면하게 되었다. 2000년 남북정상회담을 전후로 한반도에서는 북미관계 개선을 통한 냉전구조 해체, 남북관계 개선을 통한 남북한 화해협력 증진 등 일련의 변화가 야기되었다. 그러나 2001년 초부터 남북한 관계는 경색되기 시작하였고, 북미관계 역시 후퇴하는 현상이 나타났다. 이러한 상황은 국내에도 그대로 투영되어 대북 포용정책은 국내 보수적 비판여론에 직면하여 상당 정도 표류하는 결과를 빚게 되었던 것이다.

부시 행정부의 대북정책은 대량살상무기 비확산이라는 세계전략과 중국견제라는 동북아정책에 의하여 기본 축이 형성되었다. 더욱이 부시 행정부의 동북아정책은 동북아 세력균형을 위한 균형자적 역할에 만족하는 것이 아니라 미래 중국의 세계 초대강국 도전에 대한 확고한 미국 패권을 확보하려는 공세적 전략구사에 그 핵심이 있다. 이러한 미국의 동북아전략 변화는 한반도정책에도 심각한 변화를 야기한다. 대북정책이 한반도 평화구축 및 남북한 화해협력을 추구한다면 이는 주한미군 위상 변화에 의한 한미동맹 약화를 가져와 미국의 동북아전략은 실효성이 약화될 수 있는 한, 미국의 동북아정책과 우리정부의 대북 포용정책은 갈등관계를 지닐 수밖에 없다. 또한 부시 행정부는 대북정책 수단으로 대량살상무기 비확산 원칙 하에서 북한 핵·미사일 문제의 해결을 보상적 개입정책에 의한 북한과 협상을 통해 해결하되, 협상이 교착상태에 빠지면 억지력 강화, 선제 공격 등 강압수단을 활용할 것으로 보인다. 보상적 개입정책에 의존할 경우 한국, 일본 및 유럽연합과 재정부담을 분담할 것으로 보인다. 대북정책 추진을

위한 정책수단에서의 이러한 차이는 미국과 한국, 중국 등의 주변국과의 심각한 갈등을 빚을 수 있음을 배제할 수 없다.

이러한 일련의 상황전개를 제대로 인식하지 못하면, 기본적으로 대북포용정책을 추진하는 데 있어서 많은 문제점을 초래할 수 있다. 그 가운데 우리정부는 한반도문제를 접근하는 인식상의 오류를 지니고 있다. 한반도문제는 남북한 당사자에 의해 해결해야 하는 민족문제이다. 그러나 한반도문제는 한반도가 동북아 질서의 지정학적 요충지라는 점에서 국제적 이해관계가 첨예하게 대립하고 있다. 때문에 우리 정책담당자들은 한반도 문제의 국제적 성격이 민족적 성격을 지배하고 있다는 점을 절실하게 인식할 필요가 있다. 탈냉전 기에도 북한의 사회주의체제가 존속하는 것은 북한 내부적 요인이외에 한반도가 지니는 지정학적 특수성에 기인한다. 체제전환기에 있는 중국 및 러시아가 한·미·일 삼각동맹체제에 대항하기 위하여 지정학적 요충지에 있는 북한이 필요하기 때문이다.

미국 클린턴 행정부의 동북아정책은 동북아 평화와 안정을 유지하는 균형자 역할에 만족하였다. 반면, 부시 행정부 동북아정책은 동북아 질서의 현상유지가 아니라 동북아 현상타과정책을 추구하고 있으므로 한반도에서도 양대세력이 충돌할 경우 남북한간에 긴장이 고조될 가능성이 높으며, 이에 따라 우리의 대북정책 추진도 난관에 봉착할 것으로 예상된다. 부시 행정부의 동북아전략은 최근 테러사태로 고비를 맞고 있으나, 대중국 견제를 기본으로 하는 동북아정책은 그 강도는 약화하되, 근본 기조는 바꿀 것으로 보이지 않는다.<sup>105)</sup>

따라서 우리정부 대북정책의 최우선적 과제는 동북아 긴장을 완화

105) 미국은 동북아 전략적 차원에서 중국을 포위하려는 의도에서 북한을 국제사회의 일원으로 참여시키는 포용정책의 적극 추진을 배제할 수 없다. 이러한 시도는 한국정부로부터 환영받을 수 있으나, 미국 공화당정부의 상당한 수준의 결단과 경제적 비용을 요구하는 일이다.

하여 남북한 화해협력의 환경을 조성하는 데 있다. 동북아 긴장이 고조되면 남북한관계도 필연적으로 악화될 수밖에 없기 때문이다. 그러나 동북아 긴장완화를 위하여 미국의 공세적 동북아정책을 완화하고 주변4강 외교를 균형 있게 구사하는 것이 필요하지만, 한미동맹은 대북정책 추진에 있어서 사활이 걸려 있다. 따라서 한미동맹을 기본축으로 주변 4강외교를 펼쳐야 한다. 한미동맹이 중국, 러시아, 북한 등 체제의 변화, 발전에 기여하여 한반도 평화통일의 기반을 제공해 줄 수 있으나, 균형 있는 주변 4강외교는 이러한 과정이 급진적으로 발전하는 것을 방지하면서 한반도 평화 및 남북한 화해협력을 위한 환경을 조성하는 데 일조를 할 것으로 분석된다. 이러한 정책의 일환으로 민주주의와 시장경제에 대한 우리정부의 대북정책 정체성을 확고하게 구축하여 통일한국의 한반도가 한미동맹을 기본으로 하고 있음을 미국에게 분명하게 보여주어야 한다. 이와 동시에 미국의 동북아정책이 세력 균형자를 넘어서는 공세적 방향으로 전환되지 않도록 동북아 지역협력을 위한 다각적 방도를 모색해야 한다.

남북관계 차원에서도 향후 대북 정책 추진방향은 북미간의 관계가 정체되고 상호 긴장하더라도, 남북정상회담 이후 발전된 남북관계를 안정적으로 지속시키기 위해서 노력해야 한다. 향후 국제정세가 불확실하고 불투명하기 때문에 우리정부는 이러한 국제정세가 남북관계에 부정적 영향을 미치지 않도록 비정치적 분야의 교류·협력을 국제정세와 연계 없이 추진해 나아가야 한다. 정치·군사적 갈등이 재연되더라도 대화·접촉의 문을 완전히 닫아서는 안되고, 인도주의적 목적의 대북 지원과 경제·사회·문화 분야의 교류·협력의 지속을 통해 상호 신뢰를 형성해 나가는 방향으로 나아가야 한다.

특히 미국의 대북 강경정책을 무마하기 위해서는 북한의 체제 변화 노력이 무엇보다도 요구된다는 점을 북한에게 설득해야 한다. 그러나

북한은 개혁개방에 따른 흡수통일의 우려를 가지고 있으므로 우리정부의 대북 교류·협력정책은 흡수통일 우려를 불식시키는 교류보다는 협력 위주의 정책을 취해야 한다. 이 경우 금강산 관광사업의 실패를 타산지석으로 삼아서 남북한 공히 이익을 얻을 수 있는 경제적 수익 모델을 개발해야 한다. 또한 이산가족문제도 대북 경제지원과 연계하여 추진하되, 북한의 흡수통일 우려를 촉발시키지 않도록 신중하게 접근해야 한다.

국내적 차원에서도 대북정책에 대한 국민적 합의를 추구하는 것이 필요하다. 현재 미국의 대북정책 노선과 우리정부의 대북정책 노선이 갈등을 빚고 있다면, 서독이 1970년대 전후 신 동방정책을 추진할 당시 미소 대탕트라는 국제정세가 서독 보수여론을 잠재운 것처럼 우리정부가 미국의 대북정책에 의존하여 국내적 보수여론을 무마시킬 수 없다. 오히려 국내보수 여론은 부시 행정부의 대북정책에 편승하여 대북 포용정책 추진을 저지하고 있기 때문이다. 따라서 우리정부는 지난 남북정상회담의 결실을 제도화하는 한편, 통일교육을 강화하고 통일한국 미래상을 우리 내부로부터 적극 구현하여 국내적 통일기반을 확충할 필요가 있다.

결론적으로 고찰해 볼 때 대내외적 도전에 직면해 있는 대북 포용정책은 기술적 차원은 물론 전략적 차원에서도 과거의 실책을 거울삼아 대북정책을 적극 추진하는 것이 아니라 대북정책 추진을 위한 환경 조성에 우선 주력해야 할 것이다.

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 김국신. 『클린턴 행정부와 의회관계-대북정책을 중심으로』. 서울: 통일연구원, 1999.
- 박영호. 『미국의 국내정치와 대북정책: 지속성과 변화』. 서울: 통일연구원, 2000.
- 이상만. 『WTO체제하의 남북한 경제교류』. 서울: 대외경제정책연구원, 1995.
- 통일연구원. 『개성공단 개발사업의 효율적 추진방안』. 서울: 통일연구원, 2001.
- 황병덕 외. 『신동방정책과 대북포용정책』. 서울: 두리, 2000.
- Frei, Danie and Ruloff Dieter. *East-West Relations*. Cambridge, Mass.: Oelgeschlager: Gunn&Hein, 1983.
- Goldmann, K. *Tension and Detente in Bipolar Europe*. Stockholm: Esselte Studium, 1974.

### 2. 논문

- 김성한. “미 부시행정부의 한반도정책과 한미관계.” 『부시행정부의 대한반도정책과 남북관계의 전망』, 통일외교통상위원회 제 1차 전문가 간담회 (2001. 3).
- 김성한. “미국 부시 행정부의 대 한반도정책.” 한국국제정치학회 춘계학술회의 발표논문 (2001. 4. 14).

- 김우상. “미·중 대결구도하 한국의 안보전략.” 『전략연구』, 통권 제 22호 (2001).
- 김장한. “북한에 대한 테러지원국 해제의 경제적 효과.” 대한무역 투자진흥공사, 『북한 뉴스레터』 (2000. 10).
- 박종철. “부시행정부 등장이후 북·미관계와 남북관계 전망.” 통일정책연구 제10권 1호 (2001).
- 백학순. “남북정상회담 성과와 남북관계 전망.” 통일연구원 학술회의 자료집 (2000. 6. 27).
- 서동만. “남북정상회담과 국제협력.” 『정상회담 이후 남북관계 개선편 전략』, 서울: 세종연구소 (2000).
- 이춘근. “동북아 준비증강.” 김태현 편. 『신동아시아 안보질서』, 서울: 세종연구소 (1997).
- 정진영. “동북아경제협력과 지역안보.” 김태현 편. 『신동아시아 안보질서』, 서울: 세종연구소 (1997).
- 席來旺. “미국의 대중정책과 중·미관계.” 『부시행정부 출범이후 동북아정세와 한·중협력』, 서울: 통일연구원 (2001).
- 한국통일포럼 주최 발표논문. 『남북 통일방안의 모색』 (2000).
- Armitage, Reichard I. “A Comprehensive Approach to North Korea.” *Strategic Forum*, No. 159 (March 1999).
- Cha, Victor D. “The Bush Administration and the Korean Peninsula.” Hawk Engagement: Bush Policy toward North Korea, Paper presented at the CSIS-KINU conference. (June 21-22, 2001).
- Cheon, Seongwhun. “Revisiting North Korea’s Nuclear Problem: Reflections and Lessons for the Future,” KIDA. *The Korean Journal of Defense Analysis* (Autumn 2001).

- Gordon, Michael R. "How Politics Sank Accord on Missiles With North Korea." *The New York Times* (March 6, 2001)
- Huntington, Samuel. "The Lonely Superpower." *Foreign Affairs*. Vol. 78, No. 2 (March/April 1999).
- IKle, Fred C. "US. Folly May Start Another Korean War." *The Wall Street Journal* (October 12, 1998).
- Manning, Robert A. and James J. Przystup. "The Great Powers and the Future of Korea."
- Niksch, Larry A. "North Korea's Nuclear Weapons Program." *CRS Issue Brief* (Updated June 2, 1995)
- Rice, Condoleeza. "Promoting the national Interest." *Foreign Affairs*. Vol. 79. No. 1 (January/February 2000)
- Shinn, Rinn-Sup. "South Korea: 'Sunshine Policy' and Its political Context." *CRS Report for Congress* (May 27, 1999).
- Strategic Forum*. "A comprehensive Approach to North Korea." NDU INSS. No. 159 (March 1999).
- Sutter, Robert G. "Post Cold War Dynamics in East Asia, Recent Developments on the Korean Peninsula, and their Implications for the United States." ICAS Fall Symposium & ICAS Dinner Asia's/Korea's Challenges Ahead, economic, international relations and security issues, <http://icas@icasinc.org>.

### 3. 기 타

「동아일보」

「로동신문」

「세계일보」

「조선일보」

「중앙방송」

「한겨레」

Christopher, Warren. Prepared Statement by Secretary of State, Hearing before the Committee on Foreign Relations, Senate (January 24, 1996).

General, John H and Tilelli Jr. Prepared Statement, Hearing before the Committee on National Security, House of Representative (March 6, 1997).

Green, Michael J. "North Korea." <http://www.foreignpolicy2000.org>. Khalilzad, Zalmay and David Orletsky. et al., *The United States and Asia: Toward a New U.S. Strategy and Force Posture* (Rand 2001).

National Intelligence Council. "Foreign Missile Development and the Ballistic Missile Threat to the United States Through 2015." (September, 1999).

Powell's Testimony at Budget Hearing, Senate (March 8, 2001).

Robert A. Manning et., *Testing North Korea: The Next Stage in U.S. and ROK Policy*, Report of an Independent Task Force Sponsored by the Council on Foreign Relations. New York (2001).

Tenet, George J. Current and Projected National Security Threats, Hearing before the Committee on Armed Services, Senates (February 2, 1999).

US Department of Defense. *Quadrennial Defense Review Report* (September 30, 2001).

*Washington File*. "Text: Bush Statement on Undertaking Talks with North Korea." (June 7, 2001).