

연구총서 2001-22

미국의 대북정책과 북한의 반응

김 국 신

통 일 연 구 원

요 약

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

본 연구는 클린턴 행정부와 부시 행정부의 군사·안보전략을 비교 검토하여 미국의 대북정책에 대한 이해를 높이고자 한다. 먼저 클린턴 행정부의 국가안보전략, 국방정책, 동아시아전략을 검토하고 대북정책 추진 실태를 논의하고자 한다. 그리고 부시 행정부 출범 이후 미국의 새로운 군사·안보전략과 외교정책의 특징을 검토하고 대북정책에 관한 입장을 분석하고자 한다. 아울러 미국의 대북정책에 대한 북한의 반응과 향후 북·미협상 관련 문제점들을 논의하고자 한다. 마지막으로 북·미관계 개선을 위한 우리의 대응책을 논의하고자 한다.

1. 클린턴 행정부의 국가안보전략과 대외정책

클린턴 대통령은 출범 초기 대외정책의 기조로서 ‘개입과 확대의 국가안보전략’을 제시하였다. 클린턴 민주당 행정부는 개입·확대전략에 입각하여 러시아를 비롯한 구 소련지역의 개혁 지원, UN의 평화유지 활동에 적극 참여, 다자간 안보대화 촉진, 대량살상무기 확산 금지, 세계적인 군축 등을 강조하였다.

클린턴 행정부는 재정적자 및 무역적자 해소 등 경제회복에 국가정책의 우선순위를 부여하고 국방정책을 전면적으로 재조정하였다. 미 국방부는 향후 2015년까지 세계적 차원에서 미국에 군사적으로 도전할 수 있는 국가가 출현하지 않을 것으로 평가하였다. 그리고 거의 동시에 발생하는 2개 주요 지역전쟁에 모두 승리(Win-Win)할 수 있는 군사력을 유지하는 것을 기본전제로 하여 군사력 규모의 감축 및 전력구조 조정을 추진하였다. 그 결과 1990년부터 2000년 사이에 미군의 재래식 전력규모는 약 30%가 감소되어 총 병력 수는 207만

에서 138만으로, 국방비가 연방정부 예산에서 차지하는 비율은 23.1%에서 14.8%로 축소되었다.

1996년 발표한 미·일 신안보공동선언은 양국의 협력범위를 기존의 필리핀 이북의 극동지역에서 아·태지역으로 확대하였다. 이에 중국과 러시아는 탈냉전기 새로운 세계질서의 형성과정에서 미국의 일방적 독주를 견제하고 일본의 군사적 역할 증대를 저지해야 한다는 데 공감대를 형성하고 전략적 동반자 관계를 선언하였다. 중국은 미·일 신안보동맹이 중국의 안보 이익을 심각하게 저해할 것으로 판단하였다. 그러나 사실 클린턴 행정부 하에서 미·중관계는 대만문제, 중국 인권문제, 중국의 미사일 수출, 무역마찰 등으로 인한 갈등이 지속되었음에도 불구하고 양국간 공동협력 영역이 꾸준히 확대되었다.

클린턴 대통령은 미사일방어(MD) 계획을 국가미사일방어(NMD) 체제와 전역미사일방어(TMD)체제로 분리하였다. 그리고 러시아의 미국본토 공격 위협이 감소된 반면 제3세계의 중·단거리 미사일 위협이 증대되고 있다는 판단에 따라 해외 미군 및 우방국 보호를 목적으로 한 TMD 구축에 우선 순위를 두었다. 1998년 미국 재정이 흑자로 돌아서는 한편, 국가안보 문제가 차기 대통령 선거 이슈로 부각될 전망을 보이자 클린턴 대통령도 민주당의 정권 재창출을 위해 국방비를 증액시키고 NMD체제 구축에 적극성을 보였다. 그러나 NMD체제 구축에 대한 국내외 비판이 증대되는 한편, 기술적 한계에 봉착하게 되자 클린턴 대통령은 NMD체제의 배치여부는 미국 안보에 대한 위협의 실제, 기술적 가능성, 비용, 군축 등 국가안보에 미치는 전반적 영향을 고려하여 최종 결정한다는 입장을 표명하였다. 클린턴 대통령은 최종 결정권을 사실상 차기 정권에 유임한 것이다.

2. 클린턴 행정부의 대북정책

클린턴 행정부는 개입·확대전략에 입각하여 냉전시기 소련에 대한 봉쇄전략의 일환으로 유지해 온 북한과의 적대관계를 1994년 10월 제네바합의를 계기로 점진적으로 해소하려고 하였다. 미 국무부는 대북정책에 관한 클린턴 행정부의 공식적인 입장으로 제네바합의 이행을 통한 북한 핵문제 해결, 남북대화를 통한 한반도 긴장완화, 동북아 지역 안정을 위한 북한과의 접촉 확대 등 3가지를 제시하였다.

클린턴 행정부의 대북정책은 상호주의 원칙에 입각하여 추진되는 것이었기 때문에 북한의 경직된 태도에 직면하여 별다른 성과를 거두지 못하였다. 1996년부터 시작된 북·미 미사일회담과 4자회담 등 군사·안보분야의 협상이 정체된 반면, 북한의 핵개발 의혹 및 미사일 개발이 지속되자 클린턴 행정부의 대북정책은 미국 내에서 강한 비판을 받게 되었다. 페리 대북정책조정관은 한국·일본·중국 등을 순방하여 이들의 대북정책에 관한 의향을 타진한 후 1999년 9월 15일 포괄적 접근방식에 토대를 둔 새로운 대북정책 권고안을 제시하였다.

페리 보고서가 공개된 이후 클린턴 행정부는 페리 권고안에 따라 북한과 고위급회담을 통한 포괄적인 관계개선 협상을 모색하였다. 올브라이트 미 국무장관은 10월 23~25일 북한을 방문하여 미국과의 관계개선을 원하는 김정일 위원장의 의사를 재확인하였다. 올브라이트 국무장관과 김정일 위원장은 2차례의 회담을 통해 북한의 테러지원국 해제, 미사일 개발, 외교 대표부 개설, 한반도 긴장완화 등 양국 간 현안들을 포괄적으로 논의하였다. 올브라이트 국무장관은 이 회담에서 양국 관계개선의 최대 걸림돌이었던 북한 미사일 문제에 관해 중대한 진전이 이루어졌다고 밝혔다. 북한이 장거리 미사일 개발을 중단하는 대가로 제3국에서 북한 인공위성을 대리 발사해 주고, 경제

제재 완화 및 경협지원 지원 등 적절한 보상이 주어지면 중·단거리 미사일 수출을 포기하는 방향으로 해결의 실마리를 마련한 것이다. 그러나 협상안의 세부사항에 대해 북·미간 견해차가 남고, 11월 7일 실시된 미 대통령 선거에서 당선자를 확정하기 못하고 혼란을 겪게 되자 클린턴 대통령의 방북 여부에 대한 결정이 지연되었다. 클린턴 대통령은 결국 북한 방문 계획을 취소하였다.

3. 부시 행정부의 군사·안보전략과 대외정책

2001년 1월 20일 부시 행정부가 공식 출범한 이후 미국은 럽스펠드 국방장관의 주도하에 군사·안보전략에 대한 전면적인 재검토를 실시하였다. 럽스펠드 국방장관은 6월 21일 상원 군사위 청문회에서 신국방전략은 미래의 안보위협에 대응, MD 구축, 군사력 첨단화에 중점을 두는 방향으로 조정될 것임을 밝혔다. 미 국방부는 10월 1일 새로운 국방정책의 중점을 국토방위에 두고, 현 140만명 병력 유지, Win-Win 전략 수정, MD 구축, 아시아 중시 등을 골자로 하는 4개년 국방계획검토(QDR)보고서를 발표하였다.

부시 행정부는 미국과 동맹국과의 차별성 논란을 방지하고 보다 많은 국가들의 참여를 유도하기 위해 클린턴 행정부가 분리한 NMD와 TMD를 MD로 통합하였다. 부시 대통령은 5월 1일 미 국방대학교에서 행한 연설을 통해 불량국가에 의한 대량살상무기 위협이 심각한 수준에 도달했음을 강조하고 MD체제 구축을 공식 천명하였다. 그는 30년 전에 체결한 ABM조약은 불량국의 핵·미사일 위협이 높아진 현 안보상황을 제대로 반영하지 못하고 있다고 주장하였다. 아울러 공격용 핵무기 보유규모 및 핵전력을 대폭 감축할 의사가 있음을 표명하였다.

미국은 ABM조약 개정문제를 조기에 해결하기 위해 러시아제 미사일 S-300을 구입할 수 있다는 가능성을 시사하는 등 러시아에 대해 적극적인 외교공세를 펼쳤다. 러시아는 미국이 ABM조약을 일방적으로 탈퇴하면 핵군축 관련 협정을 폐기하고 다탄두 핵미사일을 배치할 것이라고 경고하면서도 ABM조약 관련 협상개최에 합의하는 등 미국과 MD문제로 극단적인 대립을 원치 않는다는 태도를 보였다. 그러나 부시 대통령은 12월 13일 일방적으로 ABM조약 탈퇴를 공식 발표하였다.

미국의 탈냉전기 세계전략은 군사전략의 중심축을 아시아지역으로 이동하고 있다. 아시아지역에서 일본·한국·호주 등 우방국과 기존의 쌍무 안보 협정을 강화하는 한편, 중국·인도·러시아 가운데 어느 나라도 지역 패권국이 되지 않도록 세력균형을 추구하고 있다. 특히 부시 행정부의 동아시아전략은 일본과의 안보동맹을 아시아정책의 요체로 설정한 반면, 중국을 전략적 동반자가 아닌 전략적 경쟁자로 규정하였다. 즉, 미·일 안보동맹을 바탕으로 아·태지역에서 민주화와 자유무역을 확대하는 반면, 중국을 사실상 잠재적 적대국으로 설정하여 미·일이 공동으로 견제하겠다는 것이다.

부시 행정부는 출범 초기 MD체제 구축을 위해 ABM조약의 일방적 탈퇴도 불사한다는 입장을 표명하는 한편, 중국에 대한 적대적인 태도를 표명하여 미국과 중국·러시아 관계는 신냉전체제가 도래할 것 같다는 우려가 대두될 정도로 악화되었다. 그러나 9월 11일 테러 사태를 계기로 미국의 외교·안보정책은 급격한 변화를 보이게 되었다. 미국은 반테러 국제연대 형성을 위해 중국·러시아와의 협력관계를 복원하였다.

미국과 영국 연합군은 10월 7일 오사마 빈 라덴의 테러조직 알 카에다와 이들을 비호하는 아프가니스탄 탈레반 정권에 대한 군사공격

을 단행하였다. 아프가니스탄 전쟁이 마무리되어가자 미국은 다시 MD체제 구축을 강행하는 등 일방주의적 힘의 외교를 구사하고 있다. 부시 행정부는 향후 유일 초강대국으로서의 미국의 패권을 공고화하기 위한 조치를 적극 추진할 것으로 보인다. 미국은 동아시아 지역에서 일본과의 안보협력을 강화하는 한편, 중국·러시아의 세력 확대를 견제하는 정책을 지속적으로 추진할 것이다.

4. 부시 행정부의 대북정책

부시 행정부는 출범 이후 제네바합의에 북한의 핵개발 중단을 확실히 보장하는 검증장치가 결여되어 있음을 비판하며, 향후 대북정책을 투명성, 검증 가능성, 상호주의를 기반으로 하여 추진한다는 입장을 표명하였다. 부시 대통령은 6월 6일 성명을 통해 공화당 행정부 출범 4개월 동안 진행한 대북정책 검토가 완료됐으며, 북한과 광범위한 의제에 관해 진지한 논의에 착수하도록 국가안보팀에 지시했다고 밝혔다. 부시 대통령은 북한과 협의할 의제로 ① 북한의 핵활동과 관련된 제네바합의의 이행 개선, ② 북한의 미사일 개발에 대한 검증 가능한 규제 및 수출 금지, ③ 재래식 군비태세 등을 예시하였다.

부시 대통령이 대북협상 재개를 선언한 이후 미국의 대북정책은 점차 대화를 촉진하는 방향으로 유연하게 전환되었다. 파월 미 국무장관은 7월 27일 한·미 외무장관회담에서 “미국은 북한이 원하는 시간, 원하는 장소에서 아무런 조건 없이 대화를 재개할 준비가 되어 있다”고 주장하며 북·미대화 재개 여부와 관련 없이 인도적 차원에서 식량 지원은 계속 고려할 것이라는 입장 표명하였다.

9·11 테러 사태 이후 미 국무부는 반테러 전쟁이 북한과의 협상에 악영향을 미쳐서는 안 된다는 입장을 표명하였다. 그러나 아프가니스

탄에 대한 공격을 단행한 후 북한에 대한 미국의 입장은 보다 강경해지는 경향을 보이고 있다. 미국은 국제원자력기구(IAEA)의 북한 과거 핵 조기사찰, 검증 가능한 미사일 억제, 재래식 무기 감축의 중요성을 거듭 강조하는 한편, 북한의 인권문제, 종교문제, 생화학무기 개발 문제까지 언급하며 북한의 태도변화를 촉구하고 있다.

5. 미국의 대북정책에 대한 북한의 반응

1994년 10월 제네바합의가 체결되자 북한은 북·미 핵협상 타결을 김정일의 업적으로 내세웠다. 그러나 제네바합의 이후 북한의 핵개발 동결에도 불구하고 미국으로부터 받은 혜택이 중유공급 정도였을 뿐 별개 없다는 인식을 갖게 된 북한은 연락사무소 개설 등 북·미 협상에 소극적인 태도를 취하며 미국의 대북정책에 대한 경계심을 늦추지 않았다.

1998년 8월 미사일 실험발사와 더불어 금창리 지하시설 핵의혹 문제로 북·미간 긴장이 고조되는 가운데 북한은 경제적 지원과 새로운 시장 개척을 목표로 동남아시아 및 유럽지역 국가들과는 관계정상화를 적극 추진하였다. 북한은 남한과 수교한 후 소원해진 중국·러시아와도 관계복원을 위한 협의를 긴밀히 전개하였다.

2000년 6월 남북정상회담을 성공적으로 개최한 후 북한은 미국·일본과의 관계를 새롭게 정립하려고 하였다. 2000년 11월 미국 대통령 선거에서 대북 강경책을 주장해 온 공화당 부시 후보의 당선 가능성이 논의되자 북한은 대북 유화정책을 추진해 온 클린턴 대통령의 임기 내에 북·미관계를 정상화시키는 것이 유리하다는 판단을 하였다. 그러나 북·미 미사일 협상에서 구체적인 합의가 도출되지 못한 상태에서 부시 후보의 대통령 당선 가능성이 확정됨으로써 클린턴 임기내 미국과

관계정상화를 이루려는 북한의 노력은 무산되었다.

2001년 1월 20일 부시 행정부가 출범한 이후 북한은 부시 행정부의 대북협상 자세에 대해 비난하면서도 미국과 관계개선 의지를 지속적으로 표명하였다. 북한은 북·미대화에 대해 다음과 같은 원칙적 입장을 밝혔다. 첫째, 대화와 협상을 통해 북·미 사이의 문제를 해결하는 입장에는 변함이 없다. 둘째, 검증이나 재래식 병력감축 등을 대화의 전제조건으로 내세워서는 안되며, 자주성과 공정성의 원칙에 기초하여 동등한 지위에서 대화를 해야 한다. 셋째, 미국이 주장하는 상호주의는 제네바합의에 제시된 ‘동시 행동 조치’의 형태를 의미하는 것이어야 한다는 것 등이다.

북한은 미국이 의제로 제시한 핵·미사일·재래식군비 문제에 대해서 “일방적이고 전제조건적이며 의도에 있어서 적대적”이라고 평가하고, 미국은 북한이 도저히 받아들일 수 없는 조건을 제시하며 “협상을 통해 우리를 무장해제시키려는 목적을 추구하고 있다”고 비난하였다. 북한은 부시 행정부의 대북협상 자세가 “최소한 클린턴 행정부 집권 마지막 시기에 취했던 수준에 이를 때에 가서야 북·미대화의 재개가 가능해질 것”이라고 밝혔다.

6. 북·미 관계 전망

미국은 아프가니스탄 전쟁이 마무리됨에 따라 MD체제 구축을 강행하며 반테러 전쟁을 이라크·소말리아 등으로 확대할 자세를 보이고 있다. 따라서 향후 미국 대북정책도 더욱 강경해질 가능성이 있다. 북한이 반테러 선언 이외에 구체적인 조치를 실천하지 않는다면 북·미관계는 상당기간 교착국면을 벗어나지 못할 것이다.

부시 행정부의 대북정책은 2002년 11월 의회 중간선거 결과에 따

라 크게 영향을 받게 될 것으로 예상된다. 중간선거 결과 민주당이 상·하원의 다수당 지위를 확보할 경우 미 의회는 부시 행정부의 대외 강경정책을 강력히 견제할 것인 바, 대북정책도 보다 유연한 방향으로 선회할 가능성이 높다. 한편, 공화당이 상·하원 다수당 지위를 확보할 경우 대북정책은 강경기조를 유지할 것이다.

한국은 반테러 전쟁을 북·미관계 개선의 기회로 활용할 수 있도록 북한측의 적극적인 태도변화를 촉구해야 한다. 그리고 남북대화가 실질적으로 진전되는 모습을 보여야 북한의 대화의지에 대한 미국의 의구심이 해소될 수 있다고 설득해야 한다. 북·미대화 재개가 불투명한 상황에서 이산가족 상봉, 경의선 복원 등 남북장관급회담 합의사항을 이행하는 것은 미국측의 대북인식을 개선시키기 위해 매우 중요한 일이다. 아울러 미국에 대해서는 대북 포용정책의 성과에 대한 홍보를 강화하고, 반테러 전쟁에 적극 기여하여 한·미유대를 더욱 강화함으로써 정부가 추진하고 있는 대북 포용정책에 대한 적극적인 지지를 확보해야 한다. 한편, 테러와의 전쟁을 계기로 형성된 동북아지역의 국제연대를 활용하여 대북정책에 관한 국제공조체제를 강화해야 한다.

목 차

I. 서론	1
II. 클린턴 행정부의 국가안보전략과 대외정책	3
1. 국가안보전략과 국방정책	3
2. 동아시아 안보전략	6
3. 국가미사일방어체제	10
III. 클린턴 행정부의 대북정책	14
1. 클린턴 행정부의 대북정책 기초	14
2. 제네바합의 이후 북·미관계 진전	16
IV. 부시 행정부의 군사·안보전략과 대외정책	24
1. 안보전략과 국방정책	24
2. 미사일방어체제	28
3. 동아시아 안보전략	32
4. 반테러 전쟁과 대외정책 변화	35
V. 부시 행정부의 대북정책	38
1. 미국 공화당의 대북정책 성향	38
2. 부시 행정부 출범 이후 대북정책	41
VI. 북한의 대미정책	48
1. 클린턴 행정부 시기 대미정책	48
가. 미국에 대한 기대와 경계	48

나. 전방위 실리외교 추구	51
2. 부시 행정부 출범 이후 대미정책	54
가. 북·미협상 관련 반응	55
나. 향후 북·미협상 전망	61
3. 대미관계 우회전략	63
가. 북·미대화와 남북대화 연계	63
나. 중국·러시아와 반MD 연대	66
VII. 결 론	69
참고문헌	71

I. 서론

1993년 1월 출범한 클린턴(William J. Clinton) 민주당 행정부는 북한에 대해 포괄적 개입전략을 추진하며 북·미 관계개선을 추진하였다. 1994년 10월 21일 제네바에서 북·미 기본합의서를 체결한 이후 클린턴 행정부는 대북 경제지원, 경제제재 완화 등의 조치를 취하며 북한의 핵합의 이행을 촉구하였다. 아울러 북한과 미사일 협상, 4자회담 등을 추진하며 한반도 긴장완화를 모색하였다. 당시 비교적 우호적인 동북아 4국간의 상호 관계와 미국의 유화적인 대북정책은 2000년 6월 남북정상회담이 개최될 수 있는 국제적 환경을 제공하였다. 남북정상회담 이후 미국과 북한은 고위급 인사의 상호 교환방문을 통하여 관계 정상화를 모색하였다. 그러나 2001년 1월 미국에서 보수성향이 강한 부시(George Walker Bush) 공화당 행정부가 출범한 이후 북·미관계는 급격한 변화를 겪게 되었다.

부시 행정부는 미사일방어(MD)체제 구상을 강력히 추진하는 한편, 일방주의적인 힘의 외교를 추구함으로써 북·미대화는 단절되었다. 미국의 대외정책은 9.11 테러 참사를 계기로 유연한 방향으로 전환되었지만 북·미관계는 어떠한 방향으로 전개되어 갈지 여전히 불투명한 상태이다. MD 문제를 둘러싼 미국과 중국·러시아의 갈등 또한 향후 남북관계에 어떠한 파급효과를 미치게 될지 예측하기 어려운 상황이다. 부시 행정부가 출범한 이후 미국은 군사·안보 문제를 중시하는 세계전략의 틀 속에서 대한반도정책을 추진하고 있다. 따라서 미국의 정권 교체에 따른 대북정책 변화를 이해하기 위해서는 군사·안보전략에 관한 민주당과 공화당의 입장차이에 대한 분석이 필수적인 과제로 등장하고 있다.

본 논문은 클린턴 행정부와 부시 행정부의 군사·안보전략을 비교 검

2 미국의 대북정책과 북한의 반응

토하여 미국의 대북정책에 대한 이해를 높이고자 한다. 먼저 제2장에서 클린턴 행정부의 국가안보전략, 국방정책, 동아시아 안보전략을 검토하고 제3장에서 대북정책의 기초 및 북·미관계 진전실태를 논의하고자 한다. 그리고 제4장에서 부시 행정부 출범 이후 미국의 새로운 군사·안보전략과 외교정책의 특징을 검토하고, 제5장에서는 부시 행정부의 북한에 대한 인식 및 북·미대화에 관한 기본입장을 분석하고자 한다. 제6장에서는 미국의 대북정책에 대한 북한의 반응과 향후 북·미협상의 문제점들을 논의하고자 한다. 마지막으로 결론 부분에서 북·미관계 개선을 위한 우리의 대응책을 논의하고자 한다.

II. 클린턴 행정부의 국가안보전략과 대외정책

1. 국가안보전략과 국방정책

클린턴 대통령은 집권 초기 대외정책의 기초로서 ‘개입과 확대의 국가안보전략’을 제시하였다.¹⁾ 개입과 확대의 안보전략은 탈냉전기 새로운 환경에서 핵무기를 비롯한 대량살상무기의 확산, 지역분쟁에 의한 국제정세의 불안정, 러시아를 비롯한 구 사회주의권의 민주화 개혁 실패 위험성, 국가안보와 직결된 경제적 어려움이라는 4대 위협에 대한 인식에 기초하였다. 그 핵심내용은 강력한 군사력과 미군의 해외주둔을 바탕으로 한 안보능력 제고, 경쟁력 강화를 통한 미국 국내 경제 회복, 그리고 구 사회주의권으로의 민주주의 확산 등이었다. 즉 튼튼한 안보를 바탕으로 국제관계에 적극 개입(engagement)하며, 자유시장경제와 민주주의를 전세계적으로 확대(enlargement)한다는 것이다. 클린턴 행정부는 개입·확대전략에 입각하여 러시아를 비롯한 구 소련지역의 개혁 지원, 유엔의 평화유지활동 적극 참여, 다자간 안보대화 촉진, 대량살상무기 확산 금지, 세계적인 군축 등을 강조하였다. 당시 국가안보전략의 이론적 기반을 제시한 레이크(Anthony Lake) 백악관 안보담당보좌관은 클린턴 행정부의 대외정책을 실용주의적 신윌슨주의(neo-Wilsonianism)라고 설명하여 현실주의적 성향과 이상주의적 성향을 절충하고 있음을 분명히 하였다.²⁾

1) The White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, July 1994).

2) Douglas Brinkley, "Democratic Enlargement: The Clinton Doctrine," *Foreign Policy*, Spring 1997, pp. 111~127; 이범준, "탈냉전기의 미국 외교정책: 클린턴 독트린의 이론과 실제," 이범준 공저, 『미국외교정책:』

탈냉전 초기 미국 지식인들 사이에 향후 국제관계에서 군사·안보 문제보다 경제·기술적인 문제가 더 큰 비중을 차지하게 될 것이라는 생각이 널리 확산되었다.³⁾ 클린턴 민주당 행정부는 당시 사조에 동조하여 재정적자 및 무역적자 해소⁴⁾ 등 경제회복에 국가정책의 우선순위를 부여하고 국방정책을 전면적으로 재검토하였다. 미 국방부는 소련 붕괴 이후 위협요인 및 소요전력을 재평가하여 1993년 10월 ‘국방계획 상황식 검토’(Bottom Up Review: BUR)를 발표하였다.⁵⁾ BUR은 세계 안보질서를 안정적으로 관리하기 위해서 미국은 거의 동시에 발생하는 2개 주요 지역전쟁에 모두 승리(Win-Win)할 수 있는 군사력을 유지하는 것을 기본전제로 하였다. 아울러 해외 미군 전진배치, 다양한 소규모 군사작전들의 효과적 수행, 미국과 우방에 대한 대량살상무기 사용 위협 억제 등을 고려하여 탈냉전기 미군 소요병력을 140만으로 산정하였다. 그후 클린턴 행정부는 BUR에 의거하여 군사력 감축을 단행하였다.

1994년 11월 중간선거에서 공화당이 의회 다수당의 지위를 확보한 이후 미국 내에서 클린턴 행정부의 국가안보전략과 국방정책에 대한 논란이 지속되었다. 민주당 인사들은 병력규모의 양적 감소에도 불구하고 미군의 전력은 질적으로 향상되고 있다고 주장한 반면, 공

이론과 실제』(서울: 박영사, 1998), pp. 1~25 참조.

3) 역사상 강대국들은 군비경쟁에 몰두하여 산업기반이 취약해짐으로써 몰락하게 되었다는 폴 케네디의 주장이 이러한 사고 형성에 큰 영향을 미쳤다. Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers* (New York: Vintage Books, 1987).

4) 클린턴 대통령의 집권 첫해인 1993년 미국의 무역적자는 1,300억 달러, 재정적자 약 2,500억 달러에 달했으며 대외 순채무는 5,000억 달러 이상이나 되었다. 임양택, 『아시아 대예측』(서울: 매일경제신문사, 1999), pp. 42~43 참조.

5) U.S. Department of Defense, *Report on the Bottom-Up Review*, October 1993.

화당 인사들은 클린턴 행정부의 경제 우선 국가전략 및 이상주의적인 안보정책이 미군 전력을 약화시켰다고 비판하였다. 특히 보수성향이 강한 공화당 의원들은 국방비 증액 및 국가미사일방어(NMD)체제 조기 구축을 강력히 촉구하였다. 그리고 1997회계년도 국방예산 수권 법안을 통과시키면서 미 국방부에 4년마다 국방계획을 재검토하여 그 결과 보고서를 제출할 것을 의무화하였다.

1997년 5월 미 국방부가 발표한 ‘4개년 국방계획검토’(Quadrennial Defense Review: QDR)는 Win-Win전략의 타당성을 재확인하였지만 이에 소요되는 병력은 136만으로 좀더 축소할 수 있다고 발표하였다.⁶⁾ 그리고 병력 감축, 기지 폐쇄, 기구 통·폐합 등을 통해 확보된 재원을 무기체계와 장비 현대화에 투자함으로써 미군을 첨단장비로 무장한 정예군으로 발전시킬 것을 제안하였다. 당시 QDR은 향후 2015년까지 세계적 차원에서 미국에 군사적으로 도전할 수 있는 국가가 출현하지 않을 것으로 평가하고 있었다. 그러나 2015년 이후에는 세계적 차원에서 군사적으로 대항할 수 있는 국가들이 출현할 수 있다는 가능성을 인정하고 그 후보로서 러시아와 중국을 들었다.

미국은 탈냉전 이후 군사력 규모의 감축 및 전력구조 조정을 지속적으로 추진하였다. 그 결과 1990년부터 2000년 사이에 육군 전투사단은 18개에서 10개로, 전함은 총 546척에서 316척으로, 항공모함은 16척에서 12척으로, 공군 전투비행단은 24개에서 12개로 축소되었다. 즉, 지난 10년 동안 미군의 재래식 전력규모는 약 30% 감소되어 총 병력수는 207만에서 138만으로, 국방비가 연방정부 예산에서 차지하는 비율은 23.1%에서 14.8%로 축소되었다. 미국의 전략

6) U.S. Department of Defense, *Report of the Quadrennial Defense Review*, May 1997.

핵 전력은 통상 전력보다 더욱 급격히 감축되었다. 1990년부터 2000년 사이에 전략적 공격핵무기의 3대지주라고 일컬어지는 대륙간 탄도미사일(ICBM)은 1,000기에서 550기, 잠수함발사탄도미사일(SLBM)은 568기에서 432기, 전략폭격기는 324대에서 113대로 축소되었다.

2. 동아시아 안보전략

탈냉전기에 접어들어 협력과 견제속에 유동성을 보이던 동북아 질서는 1990년대 중반에 들어 미국·일본 대 중국·러시아를 축으로 하는 느슨한 대립구도를 형성하게 되었다. 클린턴 대통령은 1996년 4월 도쿄를 방문하여 하시모토 일본 총리와 정상회담을 개최하고, “미·일 안전보장 공동선언: 21세기를 향한 동맹”(Japan-U.S. Joint Declaration on Security - Alliance for the 21st Century)을 발표하였다.⁷⁾ 미·일 신안보공동선언은 동아시아 지역의 유사시에 대비하는 방위협력과 아·태지역의 평화와 안정을 공동으로 도모하는 것을 주요 내용으로 한 것인데, 양국의 협력범위를 기존의 ‘필리핀 이북의 극동’에서 아·태지역으로 확대하였다. 따라서 일본의 군사적 역할은 한반도를 포함한 아·태지역의 안보상황에 따라 탄력성을 가지고 확대될 수 있게 되었다. 이에 중국은 미·일 신안보동맹이 중국을 가상적으로 하여 결성된 것이며, 미·일간 방위협력지침의 개정이 중국의 안보이익을 심각하게 저해할 것이라는 판단을 하게 되었다. 중국과 러시아는 탈냉전기 새로운 세계질서의 형성과정에서 미국의 일방적 독주를 견제하고 일본의 군사적 역할 증대를 저지해야 한다는 데 공감대

7) 배정호, “탈냉전시대의 미일 동맹: 국제사회에서의 일본의 역할 증대,” 김성철 편, 『미일동맹외교』 (서울: 세종연구소, 2001), pp. 45~77 참조.

를 형성하고 전략적 동반자 관계를 선언하였다. 그러나 미국과의 관계가 악화되는 것을 원치 않는 중국과 러시아는 양국 관계가 제3국을 겨냥한 군사동맹의 성격을 띠지 않고 있다는 점을 강조하였다.

미·일 신안보공동선언에 기초하여 클린턴 행정부의 대외정책을 평가해보면 일본을 중시하고 중국을 배척할 것으로 기대되었다. 그러나 사실 클린턴 행정부는 군사전략보다는 경제안보에 보다 큰 비중을 두고 동아시아 정책을 추진하였다. 국제정치의 권력게임(power game)보다 부의 게임(wealth game)을 더 중시한 클린턴 행정부는 일본을 진정한 동맹으로 신뢰하지 않은 반면, 중국을 잠재적 위협세력으로 크게 우려하지도 않았다.⁸⁾ 클린턴 행정부가 미국경제의 무역적자를 감소하기 위해 세계 각국을 상대로 무차별적인 시장개방 압력을 가함에 따라 미국과 일본은 자동차·금융 시장개방 및 방위비 분담 문제 등으로 빈번한 외교적 마찰을 겪었다. 미·일 경제마찰이 확대되자 일부 학자들은 냉전시대의 공감대가 사라진 상태에서 미·일 안보동맹이 계속 유지되기 어렵다고 주장하며 클린턴 행정부에 대해 미·일안보조약을 평화적으로 해체하거나 대폭 수정하기를 권유하였다.⁹⁾

1997년 7월 태국에서 금융위기가 발생하여 확산되어 가자 미국은 아시아 국가들의 정부주도의 경제운영방식이 위기를 초래했다고 주장하며 국제통화기금(IMF) 구제금융을 받는 조건으로 통화·재정·금융 분야의 개혁과 시장개방을 요구하였다.¹⁰⁾ 한편, 일본은 미국이 주도

8) Jim Mann, "China for Gore, Japan for Bush," (Los Angeles Times Service) *Korea Herald*, October 27, 2000.

9) Chalmers Johnson and E. B. Keehn, "The Pentagon's Ossified Strategy," *Foreign Affairs*, Vol. 74, No. 4 (1995), pp. 103~114.

10) 아시아 금융위기를 둘러싼 경제전쟁에서 '펜타곤 역할은 미국 재무부가 맡았고, 주력부대 항공모함 역할은 IMF와 미국 대형투자은행 및 신용평가기관'이 대신하고 있다. 최정규, 『동아시아 경제위기와 팩스 아메리카나』 (서울: 넥서스, 1999), pp. 116~132 참조.

하는 IMF가 금융위기에 직면한 동남아 국가들에 대해 잘못된 처방을 제시하여 세계적으로 경제위기를 악화시키고 있다고 주장하며, IMF 체제에 대한 대안으로 1997년 9월 아시아통화기금(AMF) 구상을 제시하였다. 그러나 미국은 1947년 이후 세계금융질서를 주도해온 IMF체제가 흔들릴 수 있다는 이유로 일본의 제안을 묵살하였다. 이와 같이 미국은 금융위기를 계기로 아시아 국가들의 무역 및 금융시장을 큰 폭으로 개방시키고, 1980년대 후반 일본이 경제대국으로 부상함으로써 상실했던 동아시아 지역에 대한 경제적 패권을 회복하였다.

클린턴 행정부 하에서 미·중관계는 대만문제, 중국내 인권문제, 중국의 미사일 수출, 무역마찰 등으로 인하여 갈등이 지속되었다. 그러나 클린턴 행정부는 중국에 대해서 포괄적 개입정책(comprehensive engagement)을 실시하여 양국간 공동협력 영역을 꾸준히 확대하였다. 클린턴도 1992년 선거기간 중에는 부시(George Herbert Walker Bush) 행정부의 대중국정책을 신랄히 비난했었다. 즉, 중국이 민주화운동을 억압하고 있음에도 불구하고 부시 행정부는 중국에 대해 유화정책을 추구하고 있다고 비판했었다. 그러나 대통령에 취임한 후 중국의 전략적 가치에 대한 인식이 바뀌게 된 클린턴 대통령은 1996년 하반기부터 경제협력을 위주로 중국과의 관계개선을 모색하였다.¹¹⁾ 클린턴 대통령과 장쩌민(江澤民) 국가주석은 1997년 10월 정상회담을 개최하여 미국과 중국이 ‘21세기를 향한 건설적 전략 동반자 관계’임을 선언하고 정상회담 정례화, 군사분야 협력, 워싱턴과 베이징간 핫라인 설치 등에 합의하였다. 미국과 중국은 1998년 6월

11) 중국은 미국의 반대에도 불구하고 1993~94년 핵실험 연속 실시, 파키스탄과 이란에 핵·미사일 기술 지원, 1995년 7월과 1996년 3월 대만해협에서 미사일발사 훈련 등을 단행하여 클린턴 집권 1기 기간의 미·중관계는 갈등과 협력이 지속되었다. 신상진, 『중·미관계와 한반도: 외교안보 및 통일문제를 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2000), pp. 9~13 참조.

정상회담을 통해 전략적 동반자관계 구축을 재확인하고 그 실천적 조치로서 전략 핵미사일 상호조준 해제에 합의하였다. 아울러 한반도 평화안정을 위한 상호협력 및 대량살상무기 확산방지 등에 합의하여 양국이 함께 설 수 있는 공동의 기반을 확대하였다.

미국내 보수인사들은 중국이 경제성장을 지속하면 향후 15~30년 내에 강대국으로 부상하여 미국의 패권에 도전하게 될 것이라는 점을 지적하며 클린턴 행정부의 중국에 대한 포괄적 개입정책을 비판하였다.¹²⁾ 공화당 의원들은 중국이 미국으로부터 최첨단 기술을 도입하여 핵·미사일 개발에 박차를 가하고 있으며, 핵·미사일 기술을 파키스탄·이란·북한 등 불량국가에 제공하고 있는 상황에서 클린턴 행정부의 대중국 유화정책은 미국의 안보를 위태롭게 한다고 주장하였다. 그들은 특히 클린턴 행정부가 허용한 미국 기업들의 중국에 대한 통신위성 판매를 철회할 것을 강력히 촉구하였다.¹³⁾ 그러나 클린턴 행정부는 중국이 경제적 손실에도 불구하고 위안화(元貨)의 평가절하를 거부함으로써 아시아 금융위기의 확산을 막았다고 중국의 역할을 오히려 높이 평가하였다. 아울러 중국이 미국의 요구에 호응하여 북한으로 하여금 핵·미사일 개발을 포기하도록 영향력을 행사한 점을 높이 평가하고, 이를 중국에 대한 우호적인 정책을 유지하는 근거의 하나로 제시하였다.

12) Kim R. Holmes & James J. Przystup, eds. *Between Diplomacy and Deterrence: Strategies for U.S. Relations with China* (Washington D.C.: The Heritage Foundation, 1997).

13) 공화당 의원들은 클린턴 대통령이 Loral Space & Communications와 Hughes Electronics 두 회사에게 중국에 대한 통신위성 판매 권한을 허용하고 그 대가로 이들로부터 정치자금을 받았다고 비난하였다. Bill Gertz, *Betrayal: How the Clinton Administration Undermined American Security* (Washington D.C.: Regnery Publishing Inc., 1999, pp. 163~165).

3. 국가미사일방어체제

미국은 1972년 5월 소련과 탄도탄요격미사일제한(ABM)조약을 체결하였다. 조약 체결 당시 규정은 미국과 소련에게 수도권과 ICBM 기지 2곳에 각각 100기의 요격미사일 배치를 허용하였다. 그러나 1974년 7월 ABM조약 의정서를 서명할 때 요격미사일 설치 장소를 2곳에서 1곳으로 축소하였다. ABM조약은 어느 한 쪽이 먼저 핵공격을 감행해도 상대방의 핵보복 능력에 의해 종국적으로 서로 확실하게 망한다는 상호확증파괴(Mutual Assured Destruction: MAD)의 논리에 입각하여 핵무기 경쟁을 억제하기 위한 협약이었다. 이러한 MAD로 상징되는 보복형 억제전략은 1983년 3월 레이건 대통령이 별들의 전쟁이라고 불리는 전략방어구상(Strategic Defense Initiative: SDI)을 발표함으로써 전환점을 맞게 되었다. SDI는 방어체계의 증강을 자제함으로써 군비경쟁을 통제하고 안정을 달성한다는 입장에서 벗어나서 상대방의 핵공격을 최대한 막아내겠다는 적극적 방어개념이었다.¹⁴⁾

레이건 행정부가 구상한 SDI는 막대한 비용이 소요되는 데 반해 그 실효성이 의심스러웠다. 따라서 1990년 1월 부시 행정부는 SDI를 축소하여 한정된 핵공격을 대상으로 한 핵전략 즉, ‘제한공격에 대한 전지구적 방위’(Global Protection Against Limited Strikes: GPALS)를 구상하였다. GPALS은 SDI의 축소판으로서 사업규모가 축소되고 체계의 논리가 약간 수정된 것이었다. SDI가 소련의 대규모 핵도발에 대한 미국의 방호를 목표로 한 반면, GPALS는 전면적 핵공격보다는 일부 국가에 의한 우발적인 공격으로부터 미국과 동맹국

14) 전성훈, 『미·일의 TMD 구상과 한국의 전략적 선택』 (서울: 통일연구원, 2000) 참조.

을 방호하는 것을 주요 목적으로 한 것이었다.

1993년 집권한 클린턴 대통령은 미사일방어체제 구축에 소요되는 비용을 더욱 축소하기 위해 GPALS 구상을 폐기하였다. 미사일방어 계획을 탄도미사일방어(BMD)로 바꾸고 SDI 기구의 명칭도 탄도미사일방어본부(Ballistic Missile Defense Office: BMDO)로 변경하였다. BMD는 불량국의 제한적 미사일 공격시 주요 지역에 대한 방어를 목적으로 계층별 차단수단을 강구하는 구상으로서 국가미사일방어(NMD)체제와 전역미사일방어(TMD)체제로 분리되었다. 즉, 사정거리 5,000km 이상의 ICBM의 미국 본토에 대한 공격을 막기 위한 NMD체제와 사정거리 3,500km 이하의 중·단거리 미사일 공격으로부터 해외 주둔 미군 및 우방국을 보호하기 위한 TMD체제로 구성되었다. 그리고 러시아의 미국 본토 공격 위협이 감소된 반면 제3세계의 중·단거리 미사일 위협이 증대되고 있다는 판단에 따라 해외 미군 및 우방국 보호를 목적으로 한 TMD 구축에 우선 순위를 두었다.

공화당 의원들은 클린턴 행정부의 축소 지향적인 국방정책을 반대하며 NMD의 조기 구축을 강력히 촉구해왔다. 1996년 대통령 선거 기간 중 공화당은 NMD 구축을 정강정책으로 내세웠으나, 당시 공화당 대통령 후보 밥 돌(Bob Dole)은 미국의 재정적자가 해소되지 않은 상태에서 NMD 조기 구축에 대한 옹호는 오히려 감포 요인으로 작용할 것이라는 판단에서 이를 적극 홍보하지 않았다.¹⁵⁾ 그러나 1998년 공화당 의원들은 이란·이라크·파키스탄·북한 등 불량국가들의 미사일 기술이 미국 본토를 공격할 수 있는 수준에 도달했다는 립스

15) 공화당 내부에서도 연방정부의 재정적자 해소를 강력히 주장하는 의원들은 국방예산 증액에 적극 반대하였다. Jeremy D. Rosner, *The New Tug-of-War: Congress, the Executive Branch, and National Security* (Washington, D.C.: A Carnegie Endowment Book, 1995), pp. 20~21.

펠드(Rumsfeld) 보고서를 제출하였다.¹⁶⁾ 럼스펠드 보고서가 제출된 직후 북한이 대포동 미사일을 실험·발사하였다. 이에 공화당 의원들은 미국의 안보가 클린턴 집권 이후 불량국가들의 핵·미사일 위협에 더 취약해졌다는 점을 집중적으로 부각시켰다.

1998년 미국 연방재정이 흑자로 돌아서는 한편, 국가안보 문제가 차기 대통령 선거 이슈로 부각될 전망을 보이자 클린턴 대통령도 민주당의 정권 재창출을 위해 국방비를 증액시키고 NMD체제 구축에 적극성을 보였다. 1999년 1월 클린턴 행정부는 2000회계년도 국방 예산으로 전년도보다 120억 달러 늘린 2,805억 달러를 의회에 요청하고, 2005년까지 향후 6년간 국방비를 총 1,120억 달러 증액한다는 계획을 발표하였다. 아울러 불량국가들의 미사일 위협으로부터 미국을 보호하기 위해 2005년까지 NMD를 구축할 것을 선언했다. 이에 미 의회는 동년 6월 국가미사일방어법을 채택하고 1999~2005년 NMD체제 예산으로 127억 달러를 배정하였다.

클린턴 행정부의 NMD 구상은 불량국가들의 제한된 미사일 공격(1회 30여기 이내)과 착오에 의한 미사일 발사 등으로부터 미국 본토를 보호하는 것을 목표로 하였다.¹⁷⁾ 당시 계획한 NMD는 위성감지 장치를 통한 미사일 발사 확인, 캘리포니아-알래스카-매사추세츠 등에 있는 조기 레이더를 통한 비행경로 추적, 알래스카에 소재한 지상 레이더를 통한 적국 미사일 조준, 시속 2만 5천 마일의 요격 미사일을 발사, 지구 대기권에서의 요격 등 4단계로 구성되었다. 요컨대 클

16) 럼스펠드 보고서는 총 307쪽에 달하지만 비밀문서로 분류되어 공개되지 않고 있으며 단지 간략한 요지만 공개되었다. Bill Gertz, *Betrayal: How the Clinton Administration Undermined American Security*, pp. 69~73.

17) 김기욱, “미국의 미사일방어(MD)체제에 대한 소개,” 『해양전략』 제112호 (2001. 9), pp. 137~177 참조.

린턴 행정부가 구상했던 NMD는 불량국가들의 미사일 위협 또는 우발적 공격으로부터 미 본토를 방위하기 위한 지상배치 미사일을 이용한 단일방어체계였다.

NMD체제 배치 방침을 결정한 후 클린턴 행정부는 ABM조약 개정을 위해 러시아와 협상을 진행하였다. 그러나 러시아와 중국은 미국의 NMD 계획에 강력히 반발하였다. 미국이 제시한 NMD체제 구축 명분은 불량국가들의 제한적 공격에 대한 방호이지만, 미국이 NMD를 실전 배치하게 되면 러시아와 중국의 핵보복 능력이 크게 약화되어 미국은 핵공격 능력에서 절대적 우위를 확보하게 되는 효과가 발생된다. 특히, 20여 기의 ICBM을 보유하고 있는 중국의 경우 핵공격 능력이 사실상 완전히 무력화되는 결과가 초래되는 것이다. 따라서 러시아와 중국은 미국이 미사일방어망을 구축하면 이를 파괴할 수 있는 첨단 무기를 개발하겠다고 공언하였다.

클린턴 대통령은 NMD 개발이 그가 추진해 온 세계적인 군축노력에 역행되는 결과를 가져온다는 점을 우려하는 한편, NMD 배치에 관건이 되는 기술적인 문제들이 해결되지 않았기 때문에 NMD 실전 배치에 망설이고 있었다. 즉, NMD 미사일 요격실험은 1999년 10월 1차 실험에서는 성공했으나, 2000년 1월에 실시한 2차 실험 및 7월 3차 실험이 실패하였다. 이와 같이 NMD체제 구축에 대한 국내외 비판이 증대되고 기술적 문제가 한계에 봉착하게 되자 클린턴 대통령은 NMD 체제의 배치여부는 미국 안보에 대한 위협의 실체, 기술적 가능성, 비용, 군축 등 국가안보에 미치는 전반적 영향을 고려하여 최종 결정한다는 입장을 표명하였다. 그러나 2000년 말 클린턴 대통령의 임기가 만료됨에 따라 NMD 배치에 관한 최종 결정권은 결국 차기 정권에 유입되었다.

III. 클린턴 행정부의 대북정책

1. 클린턴 행정부의 대북정책 기초

클린턴 행정부의 대북정책은 ‘개입과 확대의 국가안보전략’에 입각하여 추진되었다. 미국은 개입·확대전략에 입각하여 냉전시기 소련에 대한 봉쇄전략의 일환으로 유지해 온 북한과의 적대관계를 1994년 10월 제네바합의를 계기로 점진적으로 해소하려고 하였다. 윈스턴 로드(Winston Lord) 미 국무부 동아·태 차관보는 대북정책에 관한 클린턴 행정부의 공식적인 입장으로 제네바합의 이행을 통한 북한 핵문제 해결, 남북대화를 통한 한반도 긴장완화, 동북아 지역 안정을 위한 북한과의 접촉 확대 등 3가지를 제시하였다.¹⁸⁾ 미국은 북한과의 관계를 개선해 가는 과정에서 개혁·개방을 유도하였지만, 북한의 연착륙(soft-landing)은 미 국무부가 공식적으로 표명한 대북정책의 목표가 아니었다. 클린턴 행정부는 북한의 조기붕괴나 연착륙보다는 4자회담, 미사일회담 등을 통한 한반도 평화정착에 더 많은 관심을 가지고 있었다.

클린턴 행정부의 대북정책은 상호주의 원칙에 입각하여 추진되는 것이었기 때문에 북한의 경직된 태도에 직면하여 별다른 성과를 거두지 못하였다. 1996년부터 시작된 미사일회담과 4자회담 등 군사·안보 분야의 협상이 정체된 반면, 북한의 핵개발 의혹과 미사일 개발이 지속되자 클린턴 행정부의 대북 포용정책은 미국 내에서 강한 비판을 받게 되었다. 1998년 8월 금창리 지하시설 핵의혹 및 미사일 실험발

18) Winston Lord, *U.S. Policy toward the Korean Peninsula*, Hearing before the Subcommittee on Asia and the Pacific of the Committee on International Relations, House of Representative, March 19, 1996.

사를 계기로 클린턴 대통령은 동년 11월 12일 페리(William Perry) 전 국방장관을 대북정책조정관으로 임명하여 대북정책 전반에 걸친 재검토 작업을 시작하였다. 페리 대북정책조정관은 한국·일본·중국 등을 순방하여 이들의 대북정책에 관한 의향을 타진한 후 1999년 9월 15일 포괄적 접근방식에 토대를 둔 새로운 대북정책 권고안을 제시하였다.¹⁹⁾

페리보고서는 제네바합의가 여전히 유효하며, 클린턴 행정부의 대북 포용정책이 타당한 방법이었음을 인정하고 이를 지속적으로 추진할 것을 권고하였다. 아울러 한반도 냉전구조 종식을 위한 3단계 방안을 제시하였다. 단기적으로, 북한은 미사일 재발사를 자제해야 하며, 미국은 이에 상응하여 대북 경제제재를 완화하고 한국·일본도 적절한 조치를 취해야 한다. 중·장기적으로, 북한으로부터 핵·미사일 개발 계획을 중단하겠다는 보장을 받아야 한다. 그리고 마지막으로 한국·일본과 북한의 협력하에 한반도에서 냉전을 종식시켜야 한다는 것이다. 즉, 북한이 제네바합의 이후 핵물질 생산을 중단했는 바, 제네바합의의 연장선상에서 미사일 개발도 제한하되 반대급부로서 미·북 국교정상화 등 적절한 대가를 제공한다는 것이다.

페리는 이러한 대북정책 목표를 원활하게 달성하기 위한 5개 정책 건의를 제시하였다. 첫째, 대북정책은 포괄적이고 통합된 접근방식으로 추진되어야 한다. 둘째, 미국 정부 내에 부처간 대북정책을 조정하기 위한 대사급 고위직을 임명할 필요가 있다. 셋째, 현재 추진되고 있는 미국·한국·일본의 고위정책협의회인 3자 조정·감독그룹(Trilateral Coordination and Oversight Group: TCOG)을 계속 존속시켜야 한다. 넷째, 미 의회는 대북정책을 초당적으로 추진해

19) William J. Perry, *Review of United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations* (Unclassified Report) Washington, D.C., October 12, 1999.

야 한다. 다섯째, 최근 상황을 볼 때 심각한 문제는 아니지만, 대북 포용정책이 뿌리를 내리기 전에 북한의 도발에 의한 긴급상황이 발생할 가능성도 있으므로 이에 대비해야 한다는 것이다.

페리 보고서가 공개된 이후 클린턴 행정부는 페리 권고안에 따라 북한과 고위급회담을 모색하였다. 포괄적 협상을 논의하게 될 고위급 회담을 준비하기 위한 회담이 카트먼(Charles Kartman) 미 국무부 한반도 평화회담 특사와 김계관 북한 외무성 부상 사이에 개최되었으나 남북정상회담이 개최될 때까지 북·미관계는 새로운 전기를 찾지 못한 채 소강상태를 보이게 되었다.²⁰⁾

2. 제네바합의 이후 북·미관계 진전

<제네바 핵 합의 이행>

클린턴 대통령은 북한과 핵문제 해결을 위한 고위급회담을 성공적으로 이끌기 위해 1994년 4월 7일 미 국무부 정치·군사문제담당 차관보 갈루치(Robert Gallucci)를 팀장으로 한 한반도 정책조정팀을 신설하였다.²¹⁾ 북한 핵문제에 관한 실질적 정책결정기관인 한반도 정책조정팀의 팀장이 된 갈루치는 핵확산금지조약(NPT)체제 유지를

20) 남북정상회담 이전 김계관-카트먼 사이에 고위급 준비회담은 1999년 11월 15~19일 베를린, 2000년 1월 22~28일 베를린, 3월 7~15 뉴욕, 5월 24~30일 로마에서 개최되었다. Wendy R. Sherman, *North Korea: Progress After Perry* (Test of Ambassador Wendy R. Sherman, Counselor of the Department of State), Hearing before the Subcommittee on East Asia and Pacific Affairs of the Committee on Foreign Relations United States Senate, March 21, 2000. www.senate.gov/~foreign/hearings/hrg032100b.html.

21) 한반도정책조정팀은 백악관, 국가안전보장회의, 국무부, 국방부 등의 차관급 인사들로 구성되었는데, 갈루치 차관보는 북한 핵담당 대사라는 명칭하에 이 회의를 주관하였다.

대북협상의 최우선 목표로 정하고 북한을 NPT체제에 묶어 놓기 위해서는 어느 정도의 양보도 불가피하다는 협상태도를 취했다. 그리고 점차 북한 핵개발의 과거 투명성 확보보다는 미래 핵동결에 중점을 두어 협상을 진행시켜 북한과 타협점을 찾게 되었다.

1994년 10월 21일 제네바에서 북·미 기본합의문이 타결되자 클린턴 대통령은 대북 경수로 건설과 대체에너지 보장에 필요한 자금조성 및 그 이행을 약속하는 담보서한을 김정일 앞으로 보내 미국이 제네바 합의를 성실히 이행할 것임을 약속하였다. 미 국무부 인사들은 제네바합의에 따른 북한의 핵개발 동결이 이루어지지 않았을 경우 5년이 지난 시점에는 북한이 수십개의 핵무기를 보유하고 있었을 것이라면서 북한의 핵동결은 일단 성공적이라고 평가하였다.²²⁾ 그리고 북한이 제네바합의에 따라 국제원자력기구(IAEA)의 특별사찰을 수용할 것이라는 낙관적인 태도를 취했다.

미 국무부는 1995년 1월 20일 제네바합의에 따라 여행·언론취재·통신, 금융거래, 특정품목 교역, 원자력분야 사업 등과 관련된 제1단계 대북 경제제재 완화조치를 취했다. 하지만 제1단계 경제제재 완화조치는 관련법규를 개정하지 않고 대통령의 행정명령만으로 가능한 부분에 국한되어 상징적 수준에 그쳤다. 즉, 적성국교역법에 의한 전반적인 수출금지는 여전히 유효하였기 때문에 미국의 시민권자나 영

22) 북한의 핵보유 여부는 신빙성 있는 정보가 부재하기 때문에 명확한 판단을 내릴 수 없지만, 미 CIA는 북한이 1989년 영변 핵단지에서 5MW 원자로에서 핵무기 12개를 제조하기에 충분한 양인 12kg의 플루토늄을 추출했다고 추정할 바 있다. Larry A. Niksch, *North Korea's Nuclear Weapons Program*, CRS Issue Brief (Updated June, 1995), pp. 3~4; Nonproliferation Center CIA, *The Acquisition of Technology Relating to Weapons of Mass Destruction and Advanced Conventional Munitions*, 1 January through 30 June, 1988.

주권자는 해외채류중이더라도 재무부의 허가를 받지 않는 한 북한과 상업거래를 할 수 없으며, 미국은행을 이용한 대북 송금을 할 수 없었다. 미 국무부는 1995년 4월 발간한 「연례 국제테러보고서」에서 북한을 이라크·이란·리비아·시리아·쿠바·수단 등과 함께 국제테러 지원국으로 재지정하고 기존 제재를 지속할 것을 표명하였다.²³⁾

미국은 대북 식량지원과 경제지원을 기본적으로 인도적 차원의 문제로 인식하여 왔다. 그러나 사실 클린턴 행정부는 식량지원 및 경제제재 완화조치를 제네바합의 이행, 4자회담, 미사일회담 등 대북 협상에서 북한측의 적극적인 태도를 유인하는 방법으로 사용하였다.

1998년 8월 금창리 지하핵의혹시설 문제가 제기되자 미 국무부는 북한이 금창리 지하시설에 대한 사찰을 허용하지 않을 경우 제네바합의를 파기할 것이라고 경고하는 등 단호한 태도를 보였다. 이후 미국은 북한과 금창리 지하시설 성격 규명을 위한 협상을 진행하여 1999년 3월 16일 최종합의에 도달하였다. 북한은 미국 대표단이 동년 5월 금창리 시설을 방문하도록 초청하였으며, 미국은 북한의 사찰 수용에 대한 대가로 세계식량계획(WFP)을 통해서 50만t, 미국 민간기구를 통한 씨감자 1,000t 및 식량 10만t을 지원하기로 약속하였다. 미 국무부는 1999년 5월과 2000년 5월에 실시한 현장사찰을 바탕으로 핵개발 흔적이 없다는 성명을 발표하였다. 한편, 북한은 2000년 4월 5MW 원자로의 폐연료 봉인작업을 완료하였다.

23) 테러국가 지정 해제시에는 대통령이 해당국가 지도부 및 정책기조에 근본적인 변화가 발생하여 해당국가가 현재 국제 테러행위를 지원하지 않고 향후에도 지원하지 않겠다고 보장하였음을 증명하고, 테러지원국 지정해제 발효 후 희망일 45일 전까지 해당국가가 최근 6개월간 국제테러 행위를 지원하지 않고 향후 지원하지 않겠다고 보장하였음을 증명하는 보고서를 의회에 제출하여야 한다. 외무부, 「한반도문제 주요현안 자료집」 (서울: 외무부, 1998), p. 129 참조.

<미사일 협상>

북한은 1980년대 초 소련제 SCUD-B를 개량한 탄도미사일 개발에 착수하여 1987년부터 이를 이란·리비아·시리아 등 중동국가에 수출하였다. 1990년에는 한반도 전역을 사정권 내에 두는 사정거리 500km에 이르는 SCUD-C를 자체 생산하고, 1993년에는 주일미군을 타격할 수 있는 사정거리 1,300km인 노동-1호를 시험발사하였다. 북한은 1998년 8월 사정거리 2,000~2,500km에 달하는 대포동-1호 미사일을 인공위성 발사라는 명목으로 시험발사하였다.

미국은 북한의 미사일 개발·수출을 억제하기 1996년 4월 20~21일 제1차 북·미 미사일회담이 개최하였다. 미국은 미사일 협상을 통해 북한의 이란·시리아 등 중동지역에 대한 미사일 수출을 중단할 것을 요구하는 한편, 북한이 미사일기술통제체제(MTCR)에 가입할 것을 촉구하였다. 미국은 MTCR에 가입하면 북한을 테러국가 명단에서 제외하고 추가적인 대북 경제제재 완화 조치를 취할 것임을 시사하였다. 그러나 북한은 미사일 개발·생산·배치는 자위권에 속하는 문제라고 주장하며 미국측 요구를 모두 거부하였다. 미국과 북한은 1997년 6월 11~13일 제2차, 1998년 10월 1~2일 제3차, 1999년 3월 29~30일 제4차 미사일회담을 진행하였지만 구체적인 성과를 거두지 못하였다. 단지 제3차 협상에서 북한은 향후 3년간 해마다 10억 달러를 보상할 경우 미사일 수출을 중단할 수도 있다는 입장을 표명한 바 있다.

미국은 1999년 9월 7~12일 베를린 회담에서 미·북 관계개선 협상을 계속하는 동안 미사일 시험발사를 동결하겠다는 북한측의 약속을 받아들였다. 그리고 북한의 미사일 시험발사 동결 약속에 대한 대가로 1999년 9월 17일 적성국교역법·방산물자법·수출관리법 등 3개 법에 근거하여 행정부처가 재량으로 결정할 수 있는 범위 내에서 대북

한 경제제재 완화조치를 발표하였다.²⁴⁾ 이에 따라 북한 상품의 미국 내 반입과 미국 상품의 북한 수출이 대부분 허용되고, 민간 및 상업용 자금의 송금과 선박과 항공기를 이용한 여객 및 화물운송이 가능해졌다. 이와 함께 미국 기업의 북한에 대한 농업·광업·석유화학·도로·항만·공항 등 사회간접자본 건설에 대한 투자가 허용되었다. 그러나 군사용 및 이중 용도 사용이 가능한 민감한 품목과 기술의 대북 수출 및 이를 위한 미국측의 자금지원은 완화조치에서 제외되었다. 또한 의회의 승인이 필요한 사항들 역시 규제대상으로 남게 되었다.

<4차 회담>

미국과 직접 평화협정을 체결할 것을 집요하게 요구해 온 북한은 1996년 2월 22일 평화협정의 전단계 조치로 미·북간 잠정협정을 체결하고 군사정전위원회를 대신할 미·북 공동군사기구의 설치를 제의하였다. 평화협정에 관한 북한측의 주장을 일방적으로 무시하기보다는 이를 적절한 협상절차를 통해 해결하는 것이 바람직하다고 느낀 한·미 양국은 1996년 4월 16일 정상회담에서 한반도 평화체제를 구축하기 위해 남북한·미국·중국 대표 간의 4자회담을 개최할 것을 공동 제의하였다.

1997년 12월 9~10일 제네바에서 4자회담 제1차 본회담이 개최되었다. 제1차 본회담에서는 차기 회의 의장국을 중국·한국·북한·미국 순으로 결정하는 등 회의 진행방식에 관한 합의를 보았다. 1998년 3월 16~20일 2차 본회담에서는 회담 운영 및 분과위원회 구성 방법에 관해 논의하였고, 1998년 10월 21~24일 제3차 본회담에서는 '평화체제 구축'과 한반도 '긴장완화'를 각각 논의하는 2개 분과위원회

24) The White House, Briefing Room, *Press Briefing by Joe Lockhart*, September 17, 1999, www.fas.org/news/dprk/1999.

를 구성하는 데 합의하였다. 그 후 1999년에 들어 1월 19~22일 제 4차, 4월 24~27일 제5차, 8월 5~9일 제6차 본회담이 개최되었다.²⁵⁾ 연속적으로 개최된 4자회담에서 한반도 상황에 적합한 긴장완화조치 및 평화체제 구축 방안을 논의하였으나, 북한측이 주한미군 철수, 미·북 평화협정 체결 등을 분과위 의제로 채택해야 한다는 입장을 고수함에 따라 실질적인 진전을 보지 못했다.

<북·미 고위급 회담>

미 국무부는 남북정상회담 직후 2000년 6월 19일 클린턴 대통령이 1999년 9월 17일 발표하였던 대북 경제제재 완화조치를 공식 발표시켰다. 또한 북한을 ‘불량국가’로 부르지 않고 ‘우려 대상국’으로 바꿔 부름으로써 북한에 대한 평가를 달리하고 있음을 보여 주었다. 미국과 북한은 2000년 7월 10~12일 콜라롬푸르에서 제5차 미사일회담을 개최했으나 성과 없이 끝났다. 이 회담에서도 북한은 미사일 개발문제가 자주권에 관한 것으로서 어느 누구도 간섭할 수 없다는 입장을 고수하는 한편, 미사일 수출은 연간 10억 달러씩 보상하면 중단할 수 있다는 주장을 반복하였다.

미·북간 입장 차이만을 재확인해 오던 미사일 협상과 테러지원국 해제 협상은 9월 27일~10월 2일 뉴욕에서 개최된 김계관-카트먼 회담에서 돌파구를 마련하였다. 양측은 이 회담에서 모든 형태의 테러리즘에 반대하며, 미국은 북한이 미국 법률요건을 충족시키는 대로 북한을 테러지원국 명단에서 제외하는 데 협력한다는 「국제테러에 관한 미·북 공동성명」에 합의하였다.²⁶⁾ 아울러 조명록 북한 국방위원회 제1부위원장의 미국 방문 일정을 논의하였다.

25) 통일부, 『2000 통일백서』 (서울: 통일부, 2000), pp. 166~176 참조.

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

김정일 위원장은 북·미관계의 획기적인 전환을 모색하기 위하여 조명록 국방위원회 제1부위원장을 특사로 미국에 파견하였다. 조명록 특사는 10월 10일 클린턴 대통령과의 회담에서 관계정상화를 요구하며, 북한 로켓의 제3국 발사를 위해 국제사회가 재정지원을 할 경우 장거리 미사일 개발을 포기할 용의가 있다고 정식 제안하였다. 조명록 특사는 올브라이트(Madeleine A. Albright) 국무장관, 코언(William S. Cohen) 국방장관 등과 회담을 개최한 후 10월 12일 북·미 공동성명을 발표하였다.²⁷⁾ 그 내용의 핵심은 크게 네 가지로 요약된다. 첫째, 북한이 사실상 장거리 미사일개발 포기 선언을 함으로써 북한 미사일 문제의 해결 실마리를 찾았다. 둘째, 양국이 상호적대관계를 포기하고 경제 교류·협력을 확대하기로 함으로써 북한은 미국으로부터 체제보장 및 경제지원을 약속받았다. 셋째, 정전협정체제를 평화체제로 전환하기 위해 4자회담을 비롯한 여러 가지 방안을 활용한다고 합의함으로써 앞으로 한반도 평화체제 구축을 위한 4자회담이 본격적으로 진행되게 되었다. 마지막으로 클린턴 대통령의 북한 방문을 준비하기 위하여 올브라이트 국무장관이 조만간 평양을 방문하기로 합의하였다.

올브라이트 국무장관은 10월 23~25일 북한을 방문하여 미국과의 관계개선을 원하는 김정일 위원장의 의사를 재확인하였다. 올브라이트 국무장관과 김정일 위원장은 2차례의 회담을 통해 북한의 테러지원국 해제, 미사일 개발, 외교 대표부 개설, 한반도 긴장완화 등 양국 간 현안들을 포괄적으로 논의하였다.²⁸⁾ 올브라이트 국무장관은 이

27) U.S. Department of State, *U.S.-D.P.R.K. Joint Communique*, October, 12, 2000, www.state.gov/www/regions/eap/001012_usdprk_jointcom.html.

28) U.S. Department of State, Secretary of State Madeleine K. Albright, *Press Conference*, October 24, 2000, secretary.state.gov/www/statements/2000/001024b.html.

회담에서 양국 관계개선의 최대 걸림돌이었던 북한 미사일 문제에 관해 중대한 진전이 이루어졌다고 밝혔다. 북한이 장거리 미사일 개발을 중단하는 대가로 제3국에서 북한 인공위성을 대리 발사해 주고, 경제제재 완화 및 경제협력 확대 등 적절한 보상이 주어지면 중·단거리 미사일 수출을 포기하는 방향으로 해결의 실마리를 마련한 것이다.

미국과 북한은 11월 1~3일 말레이시아 콰라룸푸르에서 제6차 미사일회담을 개최하여 장거리 미사일 대리 발사 및 중·단거리 미사일 수출 중단에 대한 보상 문제에 관해 일부 진전을 이루었다. 그러나 미사일 개발 규제 범위, 인공위성 대리 발사시 북한 기술자 참여 여부, 그리고 검증 방법 등 협상안의 세부사항에 대해서 이견을 좁히지 못했다. 클린턴 대통령은 미사일회담 결과를 토대로 북한 방문 여부를 결정할 것이라고 밝혔으나 미사일회담이 만족할 만한 성과를 도출하지 못한 반면, 11월 7일 실시된 미 대통령 선거에서 당선자를 확정하기 못하고 혼란을 겪게 되자 방북 결정을 지연시켰다. 공화당 후보 부시의 당선이 확정된 이후에도 클린턴 대통령은 방북 계획을 추진할 의사를 표명하였다. 그러나 임기 내에 미사일협상을 마무리 지을 시간적 여유가 없고,²⁹⁾ 퇴임 직전 대통령이 방북하는 것에 대해 미국 내 여론이 비판적인 태도를 취하자 클린턴은 결국 북한 방문 계획을 취소하였다.

29) The White House, *Statement by the President*, December 28, 2000, USKOREA-KR@LISTS.STATE.GOV.

IV. 부시 행정부의 군사·안보전략과 대외정책

1. 안보전략과 국방정책

공화당은 2000년 7월 전당대회를 개최하고 부시(George Walker Bush) 텍사스 주지사와 체니(Richard Cheney) 전 국방장관을 정·부통령 후보로 선출하였다. 당시 부시 진영의 외교·안보팀은 레이건(Ronald Reagan) 행정부 및 부시(George Herbert Walker Bush) 행정부에서 일한 강경파들로 구성되었다. 즉 부시 후보는 외교·안보분야에서 럼스펠드(Donald Rumsfeld), 라이스(Condoleezza Rice), 파월(Colin Powell), 윌포위츠(Paul Wolfowitz) 등의 자문을 받았으며, 이들은 힘을 통한 국익확보 기치하에 미국식 국제주의를 대외정책의 기조로 천명한 공화당 정강정책을 제시하였다.³⁰⁾

부시는 후보수락 연설을 통해 민주당 집권기 동안 저하된 미국의 힘과 영향력을 회복하여 강력한 미국 재건을 추진하고, 불량국가들의 공격과 협박으로부터 미국을 보호하기 위해 NMD체제 조기배치에 주력하겠다고 밝혔다. NMD체제 구축을 위해 러시아와 ABM조약을 개정하기 위한 협상을 추진하되, 러시아가 조약 개정에 합의하지 않을 경우 ABM조약의 일방적 탈퇴도 불사한다는 입장을 표명하였다. 당시 공화당 정강정책은 중국을 전략적 동반자가 아닌 전략적 경쟁자라고 규정하고 러시아에 대해서는 명백한 입장을 표명하지 않았지만 사실상 전략적 경쟁자로 간주하여 중국과 함께 견제하겠다는 태도를 보였다.

30) Condolzza Rice, "Promoting the National Interest," *Foreign Policy*, January/February 2000, pp. 45~62; The Republican National Committee, *Republican Platform 2000: Renewing America's Purpose. Together*. August 3, 2000.

부시 후보는 국방예산을 대폭 증액하여 혁신적인 첨단무기 개발사업을 적극 추진하고 군인들의 처우를 개선하여 미군의 위상을 강화시키겠다고 공언하였다. 그는 클린턴 대통령이 병력을 무분별하게 해외에 파견하여 군의 사기를 저하시키고 미군 전력을 약화시켰다고 주장했다. 따라서 미국 국익에 중요하지 않은 분쟁지역에 대한 군사개입을 자제하고, 확실한 정책 우선순위에 따라 선별적으로 군대를 파병한다는 입장을 보였다. 즉, 미국의 사활적인 국익과 연계된 분쟁에 한정해 미군을 투입하며, 평화유지 등 비필수적 작전에 대한 역할은 축소한다는 것이다. 부시 진영은 대외정책 개입에 신중한 입장을 보였지만, 국제기구 및 다자간 안보협정 등은 미 국익과 정책목표를 달성하기 위한 수단에 불과하므로 필요한 경우에는 이를 무시하고 미국의 일방적인 개입도 가능하다는 입장을 표명하였다.

2001년 1월 20일 부시 행정부가 공식 출범한 이후 미국은 럼스펠드 국방장관의 주도하에 군사·안보전략에 대한 전면적인 재검토를 실시하였다. 5월 초 한국을 방문한 아미티지(Richard L. Armitage) 국무부 부장관은 새로운 국방정책은 ① 유럽에서 아시아로 전략 중심축 이동, ② 해외 기지 등 전방배치 전력 감축, ③ 정보력 절대 우위 유지, ④ 군사력 기동성 강화 및 경량화 등 4대 원칙에 기초하여 작성되고 있다고 밝혔다. 또한 새로운 전략틀(strategic framework)로서 대량살상무기의 비확산(non-proliferation)과 반확산(counter-proliferation), 미사일방어(MD), 일방적인 핵무기 감축 등 네 가지를 제시하였다.³¹⁾

럼스펠드 국방장관은 6월 21일 상원 군사위 청문회에서 신국방전

31) 남문희, “미국, 소형 핵무기 사용 선제공격 가능성 암시,” 『시사저널』, 2001. 5. 24; 『조선일보』, 2001. 5. 11 참조.

락은 미래의 안보위협에 대응, MD 구축, 군사력 첨단화에 중점을 두는 방향으로 조정될 것임을 밝혔다.³²⁾ 그는 불량국들의 대량살상무기 보유 확산 및 예측 불가능성 등으로 미국의 대한 안보위협이 증대하고 있다고 강조하였다. 그러나 불량국가들에게는 정상적인 외교적 노력이나 국제사회의 규범이 적용되지 않을 뿐만 아니라, 상호확증과 괴(MAD)에 의한 억지도 불가능함으로 MD체제의 조기 구축이 필요하다는 점을 역설하였다. 한편, 클린턴 행정부하에서 미군은 윈-윈전략(win-win strategy)에 입각한 군비태세를 갖추으로써 소규모 분쟁에 군사력을 빈번히 사용하는 등 부작용이 발생하였다고 주장하였다. 따라서 하나의 대규모 전쟁 수행능력을 강화하는 한편, 소규모 분쟁에 효율적으로 대응할 수 있는 방향으로 군비태세를 조정할 것을 시사하였다.

결프전 이후 미군은 새로운 정보통신기술과 첨단 군사과학기술을 혁신적으로 적용하고 이에 맞추어 교리·작전·조직 개념을 갱신하는 군사혁신(Revolution in Military Affairs)을 실험해 오고 있다. 육군은 디지털 전장, 신전격전 기갑부대 등의 개념을 발전시키고 있으며, 해군은 항공모함을 대체할 수 있는 새로운 함선 및 잠수함을 개발하고 있고, 공군은 무인비행대대 창설 등 우주전쟁 시대에 대비한 무기체계를 연구·발전시키고 있다. 미군 합동참모본부는 육·해·공군이 개별적으로 개발하고 있는 군사혁신에 통합성을 높이는 한편, 각군의 현역 및 예비역 부대로 구성되는 합동군을 발전시키기 위해 1996년 Joint Vision 2010을 발표하였다.³³⁾ 이 합동 비전(Vision)은 평화

32) Donald H. Rumsfeld, *Prepared Testimony of U.S. Secretary of Defense*, Senate Armed Services Committee, June 21, 2001, usembassy.state.gov/ircseoul/wwwwh5042.html.

33) U.S. Department of Defense, John M. Shalikashvili, Chairman of the Joint Chiefs of Staff, *Joint Vision 2010*, 1996

유지, 소규모 군사작전, 전면전 등 모든 형태의 군사작전에서 압도적인 우세를 유지하기 위해 4가지 분야를 중점적으로 발전시키는 것을 제안하고 있다. 즉, 정보우위와 기술혁신을 바탕으로 기동·타격·조달·방호 능력을 장차 압도적 기동, 정밀교전, 초점화 군수지원, 전차원 방호 능력으로 변환한다는 것이다.

사실 린스펠드 장관이 구상한 새로운 국방전략의 핵심은 첨단과학 기술에 기반을 둔 군사혁신이었다. 그는 군사력의 첨단화·경량화를 목표로 군비태세를 전면 개편하기를 원했다. 병력 감축, 기지 폐쇄, 원-원전략 폐기 등을 통하여 절감한 예산을 MD 구축, 우주 방위력 증강, 첨단무기 개발에 전용할 의도를 갖고 있었다. 그러나 군부 장성들은 군 체제를 급진적으로 변화시키는 것에 대해 반대하는 한편, 민주당 의원들은 MD체제의 실효성에 의문을 제기함으로써 미 국방부는 신국방전략을 구체적으로 확정짓지 못하고 있었다.³⁴⁾ 이러한 상황에서 9월 11일 테러 사태가 발생하자 획기적인 군 개혁안을 제시하기 보다는 현상유지에 주력하는 내용을 담은 국방전략을 발표하였다.

미 국방부는 10월 1일 새로운 국방정책의 중점을 국토방위에 두고, 현 140만명 병력 유지, 원-원전략 수정, MD 구축, 아시아 중시 등을 골자로 하는 4개년 국방계획검토(QDR)보고서를 발표하였다.³⁵⁾ 국토방위(homeland defense)의 목표는 다양한 형태의 기습공격에 대한 신속대응능력의 강화이다. 특히 테러·생화학무기·사이버공격·미사일 등 비대칭적 위협(asymmetric threats)에 대한 대응에 초점을 두었다. 원-원전략은 원-플러스(one-plus)전략으로 수정하였다. 즉, 1개 대규모 분쟁지역에서 신속·확실한 승리를 거두고, 여타 소규모 분

34) 변창섭, “별들의 의견 무시하다 혼쫓난 실세 장관: 미국 린스펠드의 군개혁 방안, 군부·의회 저항 불리,” 『시사저널』, 2001. 8. 2 참조.

35) U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, September 30, 2001.

쟁은 현상 유지 등 제한된 작전수행 능력을 유지한다는 것이다. 원-플러스 전략은 장차 미군의 해외 전진배치 기지가 축소될 가능성이 있다는 인식과 더불어 향후 미군 전략은 원거리 전력투사에 크게 의존하게 된다는 전제에 입각하여 제시된 것이다.

한편, 현역 140만, 예비역 130만 병력과 육군 10개 사단, 해군 12개 항모전단, 공군 46개 전투 비행단, 해병 3개 사단 등 현재 수준의 군사력은 계속 유지하기로 하였다. 신국방전략은 잠재적국으로서 중국을 상정해 서태평양 지역에 항모전단을 추가 배치하는 등 아시아 역내 군사력 증강을 강조하고 있다. 아울러 국내외 미군 기지 보호 및 대량살상무기 위협에 대처하기 위해 MD체제를 구축하고, 우주작전 수행 능력을 제고한다는 방침을 제시하고 있다.

2. 미사일방어체제

부시 행정부는 미국과 동맹국과의 차별성 논란을 방지하고 보다 많은 국가들의 참여를 유도하기 위해 클린턴 행정부가 분리한 NMD와 TMD를 MD로 통합하였다. 부시 대통령은 5월 1일 미 국방대학교에서 행한 연설을 통해 불량국가에 의한 대량살상무기 위협이 심각한 수준에 도달했음을 강조하고 MD체제 구축을 공식 천명하였다.³⁶⁾ 또한 30년 전에 체결한 ABM조약은 불량국의 핵·미사일 위협이 높아진 현 안보상황을 제대로 반영하지 못하고 있다고 주장하였다. 아울러 그는 공격용 핵무기 보유규모 및 핵전력을 대폭 감축할 의사가 있음을 표명하였다. 부시 대통령은 MD체제 구축 방침을 천명한 후 각 군

36) The White House, *Remarks by the President to Students and Faculty at National Defense University*, May 1, 2001, www.whitehouse.gov/news/release/2001/05

이 관장하던 MD체제 관련 업무를 미사일방어기구(BMDO)로 이관하여 보다 체계적으로 MD체제 개발을 추진하고 있다. 부시 행정부는 6월 27일 2001회계년도보다 326억 달러 늘어난 3,289억 달러 규모의 2002회계년도 국방예산안을 의회에 제출하였다. 여기에는 전년 대비 57%(30억 달러) 증액된 83억 달러 규모의 2002년 MD체제 예산이 상정되었다.³⁷⁾

부시 대통령의 연설은 MD체제 구축에 필요한 비용, 개발범위 및 시기 등에 대해 분명히 언급하지 않았다. 그러나 제한된 위협에 대응하여 탄도미사일의 추진단계(booster phase), 중간단계(mid-course phase), 종말단계(reentry phase) 요격을 위하여 지상뿐만 아니라 해상과 우주에 탐지 및 요격체 배치를 고려하고 있다고 밝혔다. 클린턴 행정부가 구상했던 NMD체제는 지상배치 미사일을 이용한 단일방어체계였던 반면, 부시 행정부가 제시한 MD체제는 지상·해상·우주배치 요격체계를 갖춘 3단계 다층방어체계인 것이다.

부시 행정부는 MD체제 규모에 대한 구체적인 내용을 발표하지 않고 있지만 부르킹스 연구소의 오한론(Michael E. O'Hanlon)은 약 200여 기 핵탄두를 동시 요격할 수 있는 규모의 수준이 될 것으로 추정하고 있다. 이와 같은 규모의 미사일방어망을 구축하기 위해서는 지상 6개 기지에 총 750기의 요격미사일을 배치해야 하고, 우주에도 1,000기의 요격체가 필요하다고 주장하고 있다. 그리고 MD체제 개발비용은 향후 25년 동안 지상 요격체제 구축에 약 800~1,000억 달러, 우주 요격체제 구축에 400억 달러 등 총 1,200~1,500억 달러(연 평균 70억 달러)가 소요될 것으로 예측하고 있다.³⁸⁾ 한편, 일

37) 미국 상원은 12월 8일 3,180억 달러 규모의 2002년 국방예산안을 채택했다. 이번 국방예산안은 테러 전쟁 비용 등이 포함돼 지난 회계년도보다 270억 달러나 증액되었다. MD체제 구축 비용에 70억 달러가 배정되었다.

부 전문가들은 지상·해상·우주 등에 3단계 요격시스템을 설치하여 전 지구적 미사일 방어망을 구축하기 위해서는 약 2,400억 달러가 소요될 것으로 예측하고 있다.³⁸⁾ 즉, 클린턴 행정부가 구상했던 지상배치 NMD 비용은 600억 달러로 추산되는 데 반해 부시 행정부는 이보다 2~4배가 더 많은 개발비용을 투입하려는 것이다. 이러한 방대한 예산은 록히드 마틴(Lockheed Martin), 보잉(Boeing) 사 등 미 군수업체들에게 향후 10년 이상 안정적인 수입을 보장하게 하는 바, 부시 행정부의 MD 구상은 군산복합체의 이익을 대변하고 있다는 비판이 제기되고 있다.

MD체제 개발은 아직까지 기술적인 문제를 완전히 해결하지 못한 상태이다. MD체제의 심각한 기술적 문제점 중 하나는 진짜 핵탄두와 교란장치를 정확히 구분할 수 없다는 점이다. 탄두와 교란체를 완벽하게 구분하지 못하면 요격에 필요한 요격 미사일 수는 기하급수적으로 늘어날 수밖에 없기 때문에 소요 비용을 정확하게 산출할 수 없는 실정이다. 따라서 민주당 의원들은 성급한 MD체제 실전배치를 반대하고 있다. 그들은 미국에 대한 안보위협, 예산제약, 기술적 문제점 등을 감안하여 MD 구상을 대폭 축소하고, 그 대신 테러 등 다른 안보위협에 대한 대응능력을 강화하는 방안이 바람직하다고 주장하고 있다.

부시 행정부는 5월 MD체제 설명 사절단을 우방과 러시아에 보내어 이들을 설득하려는 노력을 펼쳤다. 그러나 대부분 국가들로부터

38) Michael E. O'Hanlon, *Beyond Missile Defense: Countering Terrorism and Weapons of Mass Destruction*, Policy Brief #86, The Brookings Institution, August 2000, www.brookings.edu/comm/policybriefs/pb86.htm

39) 정육식, “미국의 미사일 방어체제의 개념과 추진 배경,” 이삼성·정육식, 『한반도의 선택: 부시의 MD구상, 무엇을 노리나』, (서울: 삼인, 2001), pp. 59~96 참조.

적극적 협조 의사를 받아내지 못했다. 다만 인도·호주·대만만이 긍정적인 입장을 취했다. 미국의 MD 구축에 대해 러시아·중국·북한이 특히 강하게 반발하고 있다. 중국과 러시아는 7월 16일 정상회담을 개최하고 MD 반대, ABM조약 유지 등을 내용으로 하는 공동선언을 채택하였다. 북한도 러시아와 정상회담을 개최하고 8월 4일 ABM조약이 전략적 안정과 전략무기 감축의 초석임을 강조하는 모스크바 공동선언을 발표하였다.

미국은 ABM조약 개정문제를 조기에 해결하기 위해 러시아에 대해 적극적인 외교공세를 펼쳤다. 한편, 러시아는 미국이 ABM조약을 일방적으로 탈퇴하면 핵군축 관련 협정을 폐기하고 다탄두 핵미사일을 배치할 것이라고 경고하면서도 ABM조약 관련 협상개최에 합의하는 등 미국과 MD문제로 극단적인 대립을 원치 않는다는 태도를 보였다. 부시 대통령과 푸틴 대통령은 7월 22일 제노바 G-8 정상회의를 계기로 미·러 정상회담을 개최하고 MD 구상과 핵무기 감축 문제의 연계 협상 및 전략적 안정화 방안을 마련하여 신전략안보체제를 구축하기로 합의하였다. 그후 양국 정상은 11월 12~15일 워싱턴과 텍사스에서 정상회담을 개최하고 양국관계를 새로운 동반자적 협력관계로 규정할 공동성명을 발표하였다. 당시 부시 대통령은 미국이 향후 10년 안에 핵탄두를 현재의 2/3 수준으로까지 감축해 1,700~2,200기 정도를 유지할 것이라고 밝혔으며, 푸틴 대통령도 장거리 핵미사일 보유량을 현재의 1/3 수준으로 감축, 2,000기 이하로 줄일 것을 시사하였다. 그러나 부시 대통령은 12월 13일 일방적으로 ABM조약 탈퇴를 공식 발표하였다.⁴⁰⁾ 부시 대통령이 MD체제 구축에 확고한 의지를 보임에 따라 미 국방부는 2002년 4월부터 알래스카의 포트

40) The White House, *President Discusses National Missile Defense*, December 13, 2001, www.whitehouse.gov/news/releases/2001/12/20011213-4.html.

그릴리(Fort Greely) 기지에 요격미사일 발사 시험장 공사를 시작할 예정이다. 포트 그릴리 시험장은 2004~2006년부터 초보적인 미사일 방어기지로 활용될 것이다.

3. 동아시아 안보전략

미국의 탈냉전기 세계전략은 군사전략의 중심축을 아시아지역으로 이동하고 있다. 미국은 아시아지역에서 일본·한국·호주 등 우방국과 기존의 쌍무 안보 협정을 강화하는 한편, 중국·인도·러시아 가운데 어느 나라도 지역 패권국이 되지 않도록 세력균형을 추구하고 있다.⁴¹⁾ 특히 부시 행정부의 동아시아전략은 일본과의 안보동맹을 아시아정책의 요체로 설정한 반면, 중국을 전략적 동반자가 아닌 전략적 경쟁자로 규정하였다. 즉, 미·일 안보동맹을 바탕으로 아·태지역에서 민주화와 자유무역을 확대하는 반면, 중국을 사실상 잠재적 적대국으로 설정하여 미·일이 공동으로 견제하겠다는 것이다.

이미지 미 국무부 부장관은 2001년 5월 MD 설득외교의 일환으로 일본을 방문하여 미·일동맹을 미·영동맹 수준으로 끌어 올리기를 희망한다고 밝혔다. 그리고 일본이 평화헌법을 개정하여 집단적 자위권을 행사할 수 있어야 한다고 주장하였다.⁴²⁾ 일본 고이즈미 총리는 미·일동맹 강화 명분하에 자위대의 역할확대를 모색하였다. 미국과 영국 연합군이 아프가니스탄에 대한 공격을 감행하자 일본은 10월 29일 자위대의 활동범위를 대폭 확대한 「테러대책특별조치법」을 제정하

41) 이상우, “21세기 미국의 세계전략,” 오기평 편저, 『21세기 미국패권과 국제질서』 (서울: 오름, 2000), pp. 213~229 참조.

42) 일본 헌법 9조는 전쟁 포기, 전력 불보유, 교전권 부인 등을 명시하고 있어 자위대의 다국간 공동 군사훈련 참가 등 해외 활동에 제약을 가하고 있다.

였다. 이로써 자위대의 미군지원 활동을 공해·비전투 외국영토로 확대하고, 주일 미군기지에 대한 경비 및 일본 영해에 불법 침입하는 선박에 대한 사격이 허용되었다. 그리고 일본은 11월 25일 정보수집 및 미군에 대한 물자 보급 활동을 전개하기 위해 구축함·보급함 등을 인도양에 파견하였다. 한편, 일본 정부·자민당은 미국의 중국견제전략과 공동보조를 취하여 자위대의 주력군을 북방에서 규슈·오키나와 등 남방지역으로 이동하는 계획을 포함한 새로운 「방위계획대강」을 2003년까지 수립할 예정이다.

부시 행정부는 중국의 군사·경제적 팽창을 아시아 지역에서 미국의 이익을 침해할 수 있는 가장 큰 요인으로 간주하고 있다. 미국 랜드(RAND)연구소가 발표한 보고서는 중국의 군사대국화를 경고하면서 동북아에 집중된 미군을 일본 최남단 및 괌(Guam) 등으로 재배치할 것을 권고하고 있다.⁴³⁾ 유사시 대만을 지원하기 위해 미 공군기지를 일본 오키나와 남단 시오지시마(下地島)에 전진 배치하는 방안을 제시하고 있으며, 남중국해와 동남아 지역에서의 미군의 기동력을 증대시키기 위해 괌을 아시아 전략의 중추기지로 활용할 것을 권고하고 있다. 아울러 필리핀과의 안보협력도 재개하는 한편, 장기적으로 베트남에 미군 재배치도 고려해야 한다고 주장하고 있다.

부시 정부 출범 이후 미국과 중국의 갈등이 심화되었다. 미군이 중국 해안지역에 대한 정찰활동을 강화함으로써 4월 1일 미군 정찰기와 중국 전투기가 충돌하는 사태가 발생하였다. 정찰기 충돌사건 이후 미·중관계는 점차 개선되었지만 중국에 대한 미국의 고압적인 자세는 지속되었다. 부시 행정부는 4월 24일 대만에 대해 디젤 잠수함 8척, 키드급 구축함 4척, P-3 대잠 초계기 12대 등 50억 달러 상당

43) Zalmay Khalilzad, et. al., *The United States and Asia: Toward a New Force Posture* (Santa Monica: RAND, 2001), pp. 63~78.

의 무기 판매 방침을 결정하였다. 그리고 다음날 부시 대통령은 기자회견에서 미국은 중국의 세계무역기구(WTO) 가입과 ‘하나의 중국’ 원칙을 지지하며, 대만의 독립선언 등 중국을 자극하는 행동에 반대한다고 밝혔다. 그러나 중국이 대만을 공격하는 등 양안문제의 평화적 해결원칙을 훼손할 경우, 대만 방어를 위해 가능한 모든 군사적 수단을 동원할 계획이라고 주장하였다. 부시 행정부는 중국과 극단적인 대립을 원하지 않지만 군사적으로 견제하는 한편, 중국내 인권문제, 대만·티벳 문제 등을 활용하여 중국을 길들이고 있는 것이다.

파월 국무장관은 7월 28~29일 강택민 국가 주석 등 중국 지도부와 연쇄 회담을 개최하고 미국은 중국을 적으로 간주하지 않으며 우호관계 유지를 희망한다고 밝혔다. 중국측도 건설적 협력관계 발전을 희망하는 등 상호 협력의 필요성에 공감하였다. 그러나 파월 국무장관은 미국은 하나의 중국 원칙을 지지하며 대만의 독립을 지지하지 않는다는 입장을 재확인하면서도 대만에 무기판매를 지속한다는 방침을 강조하였다.⁴⁴⁾ 부시 대통령은 상해 아시아-태평양경제협력체(APEC) 정상회담을 계기로 10월 19일 미·중 정상회담을 개최하고 중국을 전략적 경쟁자가 아닌 지역 강대국으로 존중할 것임을 천명하는 한편, 하나의 중국 원칙을 지지한다고 선언하였다. 이와 같이 부시 행정부의 대중정책이 일면 모순된 양상을 보이는 것은 중국의 협조 없이는 지역문제 해결이 어렵고, 대량살상무기 확산을 방지하기 곤란하다는 것을 잘 인식하고 있기 때문이다. 또한 중국의 무한한 시장 잠재력도 인정하고 있다. 따라서 미국은 대만·인도·동남아 국가들과의 안보협력을 강화하여 중국의 잠재적 위협을 사전에 억제한다는 전략을 추구하는 한편, 중국과의 협력관계도 발전시키고 있는 것이다.⁴⁵⁾

44) U.S. Department of State, Secretary Colin L. Powell, *Press Conference Following Meetings With Chinese*, July 28, 2001, www.state.gov/secretary/rm/2001/index.cfm?docid=4327.

4. 반테러 전쟁과 대외정책 변화

부시 행정부는 출범 초기 MD 구상 강행을 위해 ABM조약의 일방적 탈퇴도 불사한다는 입장을 표명하는 한편, 중국에 대한 적대적인 태도를 표명하여 미국과 중국·러시아 관계는 신냉전체제가 도래할 것 같다는 우려가 대두될 정도로 악화되었다. 한편, 지구 온난화 방지를 위한 교토의정서 탈퇴, 생물무기금지협약(BWC) 및 포괄적핵실험금지조약(CTBT)에 대한 비준 거부 등 다자간 국제협약을 무시하는 행태를 보임으로써 우방국들로부터도 비난을 받게 되었다. 부시 행정부의 일방주의적 힘의 외교는 국제사회의 반발을 초래하여 미국은 5월 유엔 인권위 이사국 지위를 상실하고 또한 국제마약통제위원회 이사국 선거에서도 탈락하는 수모를 겪었다.

일방주의적 힘의 외교에 대한 국내외 비판이 증대하자 부시 행정부는 대외정책을 점차 유연한 방향으로 전환하였다.⁴⁶⁾ 그러나 9월 11일 테러 사태가 발생하자 미국의 외교·안보정책은 다시 급격한 변화를 보이게 되었다. 미국은 9.11 테러참사 직후 유엔 분담금 문제 해결 등 유엔과의 협력관계를 복원하였다. 그리고 반테러 국제연대를 구축하기 위한 외교활동을 적극 전개하여 유럽·중동·아프리카·아시아 40여

45) 중국은 미국의 대중정책을 “반달형 중국 봉쇄”로 인식하고 인도와 파키스탄 및 남북한 등의 아시아 국가들과의 관계강화를 통한 돌파전략을 이미 마련하여 실행에 옮기고 있다. 김구섭, “미국의 새로운 동북아전략,” 『국제문제』 (2001. 7), pp. 23~35 참조.

46) 제퍼드(James Jeffords) 상원의원이 5월 24일 공화당을 탈당하고 무소속으로 남을 것을 선언함에 따라 상원 의석 분포가 공화 50, 민주 50에서 민주 50, 공화 49, 무소속 1로 바뀌게 되었다. 원내 다수당의 지위를 차지한 민주당이 상임위원회 위원장직을 모두 맡게 됨으로써 부시 행정부의 국내외 정책은 견제를 받게 되었다. 『중앙일보』, 2001. 5. 28 참조.

개 국으로부터 반테러 전쟁에 대한 지지를 확보하였다. 미국은 중국·러시아에 대해 테러 관련 정보 제공 등 협력을 요청하였고, 중·러 양국은 이를 미국과의 관계개선의 기회로 활용하였다. 또한 파키스탄·인도에 대해 1998년 핵실험 실시 이후 취해 온 경제제재를 해제하고, 테러 지원국으로 지정된 이란·수단 등에 대해서도 관계개선을 모색하였다.

미국과 영국 연합군은 10월 7일부터 테러리스트 오사마 빈 라덴의 테러조직 알 카에다와 이들을 비호하는 아프가니스탄 탈레반 정권에 대한 군사공격을 단행하였다. 아프가니스탄 반탈레반 세력인 북부동맹은 미국·영국의 공습과 함께 탈레반에 대한 대대적인 공세를 펼쳤다. 미국이 아프가니스탄에 대한 공격을 시작한 지 두 달만에 탈레반 정권은 붕괴되고 12월 4일 북부동맹 등 아프가니스탄 4개 정파는 과도정부 구성안에 최종 합의했다. 수도 카불에 대한 다국적 평화유지군의 배치에도 동의했다. 미군의 희생이 거의 없는 상태에서 탈레반 정권을 궤멸시키자 부시 행정부 내에서 대외정책 강경파들의 입지가 더욱 강화되었다. 이들은 이라크·필리핀·소말리아 등지로 반테러 전쟁을 확대할 움직임을 보이고 있다. 미국내 강경파들은 이라크를 완전히 제압하지 않으면 미국이 생화학 테러 공포로부터 벗어날 수 없다고 주장하며 이라크에 대한 무력응징을 첫번째로 고려하고 있다. 그러나 아랍연맹·중국·러시아는 물론 영국·프랑스·독일 등도 이라크 공격에 반대하고 있어 이를 실천에 옮기지 못하고 있다. 따라서 이라크보다 상대적으로 부담이 적은 필리핀·소말리아 등지에 산재한 테러조직에 대한 군사적 공세를 감행할 가능성이 높아지고 있다.⁴⁷⁾

아프가니스탄 전쟁이 마무리되어가자 미국은 다시 MD체제 구축을

47) Fareed Zakaria, "Let Iraq Wait. Finish Al Qaeda," *Newsweek*, December 10, 2001.

강행하는 등 일방주의적 힘의 외교를 구사하고 있다. 부시 행정부는 향후 유일 초강대국으로서의 미국의 패권을 공고화하기 위한 조치를 적극 추진할 것으로 보인다. 미국은 동아시아 지역에서 일본과의 안보협력을 강화하는 한편, 중국을 견제하는 정책을 지속적으로 추진할 것이다.⁴⁸⁾ 미국의 MD체제 구축 강행과 더불어 중국을 견제하는 전략은 동아시아에 군비경쟁을 촉발하고 미·일 대 중·러의 느슨한 대립 구도를 좀더 경직화시킬 것이다. 그러나 동아시아 지역에서 군사적 긴장이 급격히 고조될 것으로는 보이지 않는다. 미국은 중·러 양국에 대해 MD체제 구축을 기정사실로 받아들여도록 외교적 압력을 가하면 서도 핵무기 감축, 경제지원 확대 등을 지렛대로 사용하여 이들의 협력을 유도해 낼 것이기 때문이다. 한편, 중국·러시아는 미국의 패권질서에 정면으로 도전할 만한 역량이 결여되어 있다는 점을 현실적으로 잘 인식하고 있는 바, 미국을 견제하면서도 테러·통상·외교 등 사안에 따라 각기 미국과 협력관계를 강화해 나갈 것이다.

48) 황병무, “탈냉전시대 동북아 전략환경의 변화와 전망,” 한국해양전략연구소 편, 『동북아시아 전략환경 변화와 우리군의 발전방향』 (서울: 한국해양전략연구소, 2001), pp. 9~37 참조.

V. 부시 행정부의 대북정책

1. 미국 공화당의 대북정책 성향

미국 상·하원의 보수·강경파 공화당 의원들은 클린턴 행정부의 대북 정책을 유화정책이라고 비판해 왔다. 제네바 합의에 대해서는 북한이 핵확산금지조약(NPT)을 위반하고 불법적으로 핵개발을 추진했음에도 불구하고 이를 동결시키기 위해 막대한 반대급부를 약속한 것은 다른 불량국가들에 대해 나쁜 선례가 된다고 비난하였다. 공화당 주도 의회는 클린턴 행정부가 제네바합의 이행과정에서 북한측에 대해 남북 대화 재개, 한반도 비핵화 공동선언 이행, 비무장지대 북한군 병력 후방이동, 중거리 미사일 배치 금지, 핵·미사일 기술 수출 금지 등의 요건들을 준수하도록 요구할 것을 촉구하는 합동결의안을 채택하였다.⁴⁹⁾ 아울러 대북 지원 및 한반도에너지개발기구(KEDO)⁵⁰⁾ 관련 예산지출을 의회의 승인 사항으로 규정하고, 북한의 핵·미사일 관련 의무 준수, 남북관계 진전 노력 등을 상호 연락사무소 설치 이상의 미·북관계 격상을 위한 선결조건으로 제시하였다.

미국 공화당 의원들은 북한이 중유와 경수로 2기를 얻기 위해 핵개발을 완전히 포기할 것이라고 기대한다는 것은 지나치게 순진한 발상이라고 생각해 왔다.⁵¹⁾ 그들은 금창리 지하시설 사찰에 대해서도 북

49) 합동결의안(Joint Resolution)은 법률안(bill)의 경우와 같이 양원을 통과하여 대통령의 서명을 요한다. 이러한 과정을 거친 합동결의안은 법적 효력을 갖는다. 104th Congress, 1st Session *H. J. Res. 83*.

50) 한국·미국·일본은 1995년 3월 9일 대북 경수로 제공을 위해 국제 컨소시엄인 한반도에너지개발기구(Korean Peninsula Energy Development Organization: KEDO) 설립협정에 서명하였다. KEDO 회원국은 집행 이사국인 한국·미국·일본·EU 4개국과 일반 회원국인 캐나다·호주·뉴질랜드·핀란드·인도네시아·칠레·아르헨티나·폴란드 등으로 구성되어 있다.

한측이 핵관련 시설을 다른 곳으로 이전할 수 있는 충분한 시간을 갖고 있었기 때문에 결국 텅빈 지하시설만 사찰했다고 논평하였다. 그리고 북한은 우라늄 농축시설 등을 이용한 새로운 방법으로 핵개발을 비밀리에 계속하고 있다고 주장하였다. 그 증거로서 북한이 외국으로부터 우라늄 농축기술을 들여오면서 핵관련 고품실험을 했다는 점을 지적하는 한편, 유럽과 일본 등으로부터 핵 기술로 전용할 수 있는 이중 용도의 설비 등을 국제적인 밀수 네트워크를 이용하여 수입한 것을 들었다.⁵²⁾

<아미티지보고서>

공화당 계열의 보수적 견해를 비교적 체계적으로 제시한 대북정책 건의서로서는 1999년 2월 26일 리차드 아미티지(Richard L. Armitage) 전 국방차관보 등 한반도 문제 전문가 11명이 작성한 북한에 대한 포괄적인 접근방안, 일명 「아미티지보고서」가 있다.⁵³⁾

아미티지보고서는 미국의 대북정책 목표를 북한의 핵·생화학·미사일 및 재래식 무기에 의한 군사위협 제거에 두어야 한다고 주장하였다. 그리고 북한이 지하핵의혹시설 해소, 미사일 개발·수출 중단, 재래식 군사위협 감소에 긍정적인 반응을 보일 경우에는 대북 지원을 지속하

51) Benjamin A. Gilman, "Reality required for North Korea policy," *The Washington Times*, October 21, 1998.

52) North Korea Advisory Group, *Report to The Speaker*, U.S. House of Representatives, (November 1999), www.house.gov/international_relations/nkag/report.html.

53) 아미티지보고서는 Johannes A. Binnendijk, Peter T. R. Brookes, Carl W. Ford, Kent M. Harrington, Frank S. Jannuzi, Robert A. Manning, Michael A. McDevitt, James J. Przystup, Robert W. RisCassi, Paul D. Wolfowitz, Paul H. Nitze 등이 참여하여 작성하였다. Richard L. Armitage, "A Comprehensive Approach to North Korea," *Strategic Forum*, No. 159 (March 1999), pp. 1~8.

며 경제제재 완화조치를 취하고 세계은행·아시아개발은행을 통해 한반도 재건기금을 창설할 것을 권유하였다. 만약 외교적 노력이 실패할 경우에는 북한의 미사일 수출을 공해상에서 저지하겠다는 의지를 표명하고, 북한의 핵·미사일 시설에 대한 선제공격 가능성도 고려해야 한다고 주장하였다.

아미티지보고서의 핵심 내용은 대북 포용정책의 한계선을 설정하고, 새로운 포괄적인 대북정책이 억지와 외교 조치를 병행 추진하되 그 중에서도 군사적 억지력 강화를 우선시 하여야 한다는 것을 강조한 것이다. 즉, 유인책과 더불어 더 센 채찍을 병행하여 대북협상에서 미국이 주도권을 확립해야 한다는 것이다.

<대통령 선거 공약>

2000년 대통령 선거기간 동안 공화당 대통령후보 부시의 외교·안보팀은 북한을 국제체제 밖에 존재하는 불량국가로 규정하고 힘에 의한 압박정책을 통해 순응시키겠다는 강경 입장을 표명하였다. 대북 포용정책에 회의적인 공화당은 남북정상회담의 성과 및 남북정상회담 이후 남북관계 개선에 대한 언급을 회피하였다. 조명록 특사의 워싱턴 방문, 올브라이트 국무장관의 평양 방문 등을 통한 미·북관계 개선에 관해서도 핵·미사일 문제, 테러 문제 등 본질적인 현안에 대한 진전이 이루어지지 않았으며 부정적인 반응을 보였다.

부시 후보의 외교·안보팀은 클린턴 행정부의 대북정책을 일방적인 유화정책이라고 비판하였다. 라이스(Condoleezza Rice)는 힘의 우위를 바탕으로 한 대외정책을 추진해야 한다고 강조한 바 있다.⁵⁴⁾ 그녀는 미국은 김정일의 비위를 맞춰 가면서 그가 생존을 위해 이익

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

만을 추구하도록 내버려 둘 수는 없다며, “우리가 추구하는 이상과 목표에 김정일이 참여하도록 끌어 내기 위해서는 북한의 근본적인 변화, 내부의 변화를 위해 노력해야 한다”고 주장하였다.⁵⁵⁾ 윌포위츠(Paul Wolfowitz)는 클린턴 행정부의 대북 핵·미사일 협상방식에 강한 거부감을 표명하였다. 그는 제네바합의를 준수할 경우에도 경수로 지원 대신 화력·수력 발전소 등 전통적인 방식으로 북한에 대한 전력 지원 사업을 추진할 것을 주장하였으며, 북한의 조건부 미사일 개발 포기 설에 대해서는 미사일 기술을 얻으려는 목적이라고 일축하며 미사일 개발·수출 대가로 한 현금보상은 있을 수 없다는 입장을 표명한 바 있다.⁵⁶⁾

2. 부시 행정부 출범 이후 대북정책

2001년 1월 정권을 인계하는 과정에서 클린턴 대통령과 올브라이트 국무장관을 비롯한 미 국무부 실무자들은 차기 행정부가 그들이 추진해 온 대북정책의 성과를 이어 받아 북·미 미사일협상을 타결지을 것을 권유하였다. 로스(Stanley O. Roth) 국무부 동·아태 차관보는 올브라이트 국무장관이 북한을 방문한 후 동북아지역 안보에 가장 큰 위협요인이 극복되고 있다고 주장하는 한편, 한반도의 긴장완화가 주한미군의 위상 변화를 초래하는 등 미국 국익에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 견해가 타당하지 않다고 지적하였다.⁵⁷⁾ 그러나 파월 국무장관 지명지는 1월 17일 상원 외교위원회 인사청문회에서 북한

55) 『조선일보』, 2000. 8. 4 참조.

56) 『중앙일보』, 2000. 8. 9 참조.

57) Stanley O. Roth, *U.S. Policy toward Asia: Where we've been, where we need to go*, (To the Asia Society), January 11, 2001. USKOREA@PD.STATE.GOV.

이 자위 수준을 넘어선 재래식 군사력을 유지하며 미사일 개발을 중단하지 않고 있다고 주장하고 북한과의 관계를 전면 재검토할 것을 천명하였다.⁵⁸⁾ 한편, 럽스펠드 국방장관과 월포워츠 국방부 부장관 등 국방부 인사들은 북한 등 불량국가들의 미사일 위협으로부터 미국 본토를 방어하기 위한 것이라는 명분을 내세워 미사일방어(MD)체제 구축을 정당화하였다.⁵⁹⁾

2001년 3월 7일 개최된 한·미 정상회담에서 부시 대통령은 남한의 대북 포용정책을 지지한다고 밝혔다. 그러나 회담 직후 기자회견에서 자신은 북한 김정일 위원장에 대해서는 회의적인 생각을 가지고 있다는 점을 분명히 밝히고 북한과 미사일 회담을 조만간 개최할 계획은 없다고 밝혔다. 파워(Colin Powell) 국무장관은 북·미관계 개선의 조건으로 북한의 핵·미사일의 개발 중단과 더불어 재래식 무기의 감축도 전제조건으로 제시하였다.⁶⁰⁾ 미 국무부는 3월 9일 대북정책 6대 원칙을 한·미·일 정책공조, 한반도 긴장완화 지지, 북한정권에 대한 정확한 현실적 인식, 대북정책 전반 재검토, 대북협상 검증 및 점검, 북한의 대량살상무기 확산 우려 등으로 정리하였다.⁶¹⁾ 이와 같이 부시 행정부는 투명성, 검증 가능성, 상호주의를 기반으로 하여 대북정책을

58) Colin L. Powell, *Statement of Colin L. Powell, Secretary of State-Designate*, Hearing before the Committee on Foreign Relations, U.S. Senate. January 17, frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107_senate-h...:71536.wai.

59) Paul D. Wolfowitz, *Prepared Testimony of Deputy Secretary of Defense*, Senate Armed Services Committee, July 12, 2001, www.senate.gov/~armed_services/hearings/2001/c010712a.htm.

60) Colin L. Powell, *Testimony at Budget Hearing*, Senate Foreign Relations Committee, March 8, 2001, frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107_senate_hearings&docid=f:72227.wais.

61) U.S. State Department Spokesman Richard Boucher, *State Department Noon Briefing*, March 9, 2001, usinfo.state.gov

추진한다는 입장을 정하고 북한의 아시아개발은행(ADB) 총회 참석 거부, 테러지원국 재지정 등의 조치를 취함으로써 북한을 태도변화를 촉구하였다.

미국은 대북정책 재검토 기간중 북한과 대화를 단절하였으나 점차 대북 개입정책의 기초하에 북·미협상을 재개할 의사를 표명하였다. 아미티지 국무부 부장관은 5월 9일 서울을 방문하여 김대중 대통령과 면담하였다. 그는 김 대통령에게 한국의 대북 포용정책 지지, 대북정책 재검토 과정에서 김대중 대통령의 견해 최대한 반영, 제네바합의의 계속 유지를 표명한 부시 대통령의 친서를 전달하고, 미국의 대북정책 재검토 작업은 6월 초에 최종 마무리될 예정이라고 밝혔다. 한편, 켈리(James Kelly) 국무부 동·아태 차관보는 5월 26일 하와이에서 개최된 한·미·일 3자 조정·감독그룹회의(TCOG)에서, 미국은 6월중 북한과의 대화를 재개하되 핵·미사일 그리고 재래식 무기를 포함한 현안들에 대해 철저한 검증을 전제로 원점에서 협상을 시작하기로 대북정책의 기본방침을 정했다고 밝혔다. 미국은 특히 철저한 검증을 강조하면서 단계별·이슈별로 한국 정부와 협의하며 대북협상을 진행한다는 입장을 표명하였다. 즉, 북한과 대화는 재개하되 대량살상무기인 핵·미사일의 비확산을 선결과제로 인식하고 협상을 단계적으로 검증해가면서 전개한다는 방침이다.

부시 대통령은 6월 6일 성명을 통해 공화당 행정부 출범 4개월 동안 진행한 대북정책 검토가 완료됐으며, “북한과 광범위한 의제에 관해 진지한 논의에 착수하도록 국가안보팀에 지시했다”고 밝혔다.⁶²⁾ 부시 대통령은 북한과 협의할 의제로 ① 북한의 핵활동과 관련된 제네바합의의 이행 개선, ② 북한의 미사일 개발에 대한 검증 가능한

62) The White House, *Statement by the President*, June 6, 2001, www.whitehouse.gov/news/release/2001/06/20010611-4.html.

규제 및 수출 금지, ③ 북한의 재래식 군사력에 의한 위협 완화 등을 예시하였다. 그는 이어 “이런 논의를 포괄적 접근의 틀에서 추진하겠다”며 “북한이 이에 긍정적으로 반응하고 필요한 조치를 취할 경우 우리는 북한 주민을 돕기 위한 노력을 확대하고 제재를 완화할 것이며 기타 정치적 조치를 할 것”이라고 강조하였다.

부시 대통령이 대북협상 재개를 선언한 이후 미국의 대북정책은 점차 대화를 촉진하는 방향으로 유연하게 전환되었다. 럼스펠드(Donald Rumsfeld) 미 국방장관은 김동신 국방장관과의 6월 21일 회담에서 한국 정부가 추진하는 대북 포용정책에 대한 지지를 재확인하고 남북한 군사적 신뢰구축 문제는 한·미 양국이 긴밀히 협의하여 실행하기로 합의하였다.⁶³⁾ 그후 허바드(Thomas C. Hubbard) 주한미대사는 재래식 군사력 감축협상은 한·미 양국이 함께 해야 한다고 주장하였다. 미국은 재래식 군사력 감축협상이 쉽지 않을 것을 의식하여 북·미협상에서 이 문제에 관한 융통성을 보일 수 있음을 시사한 것이다.

파월 미 국무장관은 7월 27일 한·미 외무장관회담에서 “미국은 북한이 원하는 시간, 원하는 장소에서 아무런 조건 없이 대화를 재개할 준비가 되어 있다”고 주장하며 북·미대화 재개 여부와 관련 없이 인도적 차원에서 식량지원은 계속 고려할 것이라는 입장 표명하였다.⁶⁴⁾ 즉 미국은 국제원자력기구(IAEA)의 북한 과거핵 조기사찰, 검증 가능한 미사일 억제, 재래식 무기 감축의 중요성을 거듭 강조하고 있지

63) U.S. Department of Defense, *News Transcript: SecDef Media Availability at the Pentagon with MoD of Korea*, June 21, 2001, www.defenselink.mil/news/Jun2001/t06212001_t621kore.html.

64) U.S. Department of State, Secretary Colin L. Powell, *Remarks With Republic of Korea Minister of Foreign Affairs and Trade Han Seung-Soo*, July 27, 2001, www.state.gov/secretary/rm/2001/index.cfm?docid=4325.

만 3대 의제가 대화의 전제조건은 아니라는 점을 분명히 하고 있는 것이다. 그러나 파월 국무장관은 미국이 북한을 대화로 유도하기 위해 어떤 특별한 조치를 마련하고 있지 않다는 점도 분명히 밝혔다.

미 국무부는 부시 대통령이 북·미대화 재개를 선언한 이후 북한이 외무성 대변인 성명을 통하여 보이고 있는 반응을 북한의 공식 대담으로 간주하지 않는다면서 북한측의 직접적인 응답이 있기를 기대한다고 촉구하였다.⁶⁵⁾ 그리고 북한측이 요구하는 경수로 건설지연에 대한 경제적 보상에 대해서는 근거 없다고 일축하였다.

9.11 테러 사태 이후 미 국무부는 반테러 전쟁이 북한과의 협상에 악영향을 미쳐서는 안 된다는 입장을 표명하였다. 미 국무부는 10월 5일 2년마다 갱신하는 외국테러단체 28개의 명단을 새로 발표하면서 일본 적군파를 제외하였다.⁶⁶⁾ 그러나 테러 지원국 명단에 들어 있는 북한의 지위에는 변함이 없다고 발표하였다. 한편, 허바드 주한미대사는 테러참사 이후 북한이 발표한 테러반대 성명을 환영한다고 밝히면서 북한이 단순한 성명발표를 넘어서 국제테러조직에 대한 정보 제공, 일본 요도호 납치범 추방 등 실질적인 조치를 취하며 반테러 전쟁에 적극 동참하기를 원한다고 언급하였다.⁶⁷⁾

미 국무부는 조건 없는 북·미대화 재개를 지속적으로 강조하고 있지만 아프가니스탄에 대한 공격을 단행한 후 북한에 대한 미국인들의 입장은 보다 강경해지는 경향을 보이고 있다. 레이건 행정부 당시 국방차관을 역임한 아이클(Fred Ickle)을 위원장으로 한 「미국 북한

65) U.S. Department of State, Richard Boucher, Spokesman, *Daily Press Briefing*, July 3, 2001, www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2001/index.cfm?docid=3951

66) U.S. Department of State, *2001 Report on Foreign Terrorist Organizations*. October 5, 2001, www.state.gov/s/ct/rls/rpt/fto/2001/index.cfm?docid=5258.

67) 「한겨레신문」, 2001. 10. 24 참조.

인권위원회」가 10월 25일 창립선언을 채택하였다. 북한 인권위원회는 북한에 원조되는 식량의 분배에 대한 검증, 중국내 탈북자 정치난민 자격 인정, 북한 주민에 대한 외부정보 개방 방안 모색 등을 활동 과제로 제시하였다.⁶⁸⁾ 한편, 미국 국무부는 10월 26일 「국제종교자유에 관한 연례보고서」에서 북한을 종교의 자유가 없는 특별관심대상국(particular concern)으로 지정하였다.⁶⁹⁾

미 국무부 볼튼(John R. Bolton) 군비통제 및 국제안보담당 차관은 11월 19일 스위스 제네바에서 개막된 생물무기협약(BWC) 제5차 평가회 기조연설에서 북한을 빈 라덴의 테러 조직 알카에다 및 이라크에 이어 세번째로 국제안보를 위협하는 생물무기 개발국으로 지목하면서 생물무기 개발계획을 폐기할 것을 촉구했다.⁷⁰⁾ 한편, 부시 대통령은 11월 26일 아프가니스탄 이후 테러와의 전쟁 확산 방향을 묻는 기자회견에서 미국은 북한이 대량살상무기 개발을 해왔는지 여부를 판단하기 위한 사찰단의 입국을 수용하기를 바란다고 답변하였다.⁷¹⁾ 미 국무부 리커(Philip T. Reeker) 부대변인은 11월 29일

68) 「조선일보」, 2001. 10. 27 참조.

69) 미국 국무부는 1998년 제정된 국제종교자유화법안(International Religious Freedom Act)에 따라 1999년부터 연례국제종교자유보고서 발간하고 있다. 이번 보고서는 북한 외에 미얀마·중국·이란·이라크·수단 등을 특별관심대상국으로 재지정하였다. U.S. Department of State, *Annual Report on International Religious Freedom*, www.state.gov/www/global/human_right/irf/.../irf_northkor.

70) 볼튼 차관은 이라크·이란·북한·리비아·수단·시리아 등이 세균전 무기를 계속 개발·생산하고 있다고 주장했다. Jenni Rissanen, "Acrimonious Opening for BWC Review Conference," *Biological Weapons Convention(BWC) Review Conference Bulletin*, November 19, 2001, www.acronym.org.uk/bwc/revcon1.htm.

71) The White House, *President Welcomes Aid Workers Rescued from Afghanistan*, November 26, 2001, www.whitehouse.gov/news/releases/2001/11/20011126-1.html..

외신기자들을 위한 브리핑에서 IAEA가 다른 나라에서 경험한 바에 따르면 검증절차에 3년 이상 걸린다고 밝혔다. 그리고 KEDO에 의해 북한에 건설 중인 경수로의 핵심부품 공급시기와 일정을 맞추어 핵사찰이 완료되기 위해서는 북한이 당장 IAEA의 핵사찰을 수용해야 한다고 주장하였다.⁷²⁾

미국은 북한에 대해 대량살상무기 개발 중단 및 핵사찰 수용을 촉구하면서도 북·미대화 및 인도적 차원의 대북지원에 대한 기존의 입장이 변함이 없음을 강조하고 있다. 11월 26~27일 샌프란시스코에서 열린 한·미·일 3자 대북정책 조정·감독그룹(TCOG)회의에 참가한 켈리 동아태 담당 차관보가 이끄는 미국 대표단은 북한과의 진지한 대화를 재개할 준비가 돼 있으며, 언제 어디서나 북한측과 만날 용의가 있음을 거듭 밝혔다. 한편, 미 국무부 대변인은 미국은 국제기구 요청에 호응하여 북한에 대한 식량지원을 계속해 나갈 것이라고 밝히고, 최근 세계식량계획(WFP)이 제시한 지원계획을 면밀히 검토해 이를 인도적 차원의 문제로 다룰 것이라고 말했다.⁷³⁾

72) 『조선일보』, 2001. 12. 1 참조.

73) U.S. Department of State, *Daily Press Briefing*. Richard Boucher, Spokesman, November 28, 2001, www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2001/index.cfm?docid=6494.

VI. 북한의 대미정책

1. 클린턴 행정부 시기 대미정책

가. 미국에 대한 기대와 경계

1989년 동구사회주의권 몰락과 1990년 동독의 서독에 의한 흡수 통일은 폐쇄적인 체제를 유지하고 있던 북한 지도층에게 커다란 심리적 충격을 주었다. 체제생존의 불안을 떨칠 수 없었던 북한은 자위책의 일환으로 핵무기 개발을 추진하는 한편, 경제난 해결과 외교적 고립에서 탈피하기 위해 미국·일본 등 서방국가들과 관계개선을 추진하였다. 한편, 미국은 북한의 핵개발 포기를 북·미 관계개선의 전제조건으로 제시하였다. 미국의 압력하에 1992년 1월 국제원자력기구(IAEA)의 핵안전조치협정에 가입한 북한은 동년 5월 IAEA에 핵개발 실태에 관한 보고서를 제출하였다. 그러나 북한이 신고한 플루토늄 추출량과 IAEA의 추정치 간에 불일치가 발견되자 IAEA 이사회는 1993년 2월 북한이 신고하지 않은 2개의 의심장소에 대한 특별사찰을 요구하는 결의안을 채택하였다. 이에 북한은 2개의 미신고시설이 군사시설로서 IAEA의 사찰대상이 아니며 제3국의 정보를 사찰에 이용하는 IAEA의 행위가 불공정하다고 주장하며, 미국과의 직접협상을 통한 핵문제 해결을 주장하였다.⁷⁴⁾

북한은 1993년 3월 9일 인민군에 준전시 상태를 선포하고 3일 후 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴를 선언하였다. 그리고 5월 29일에는 동

74) Michael J. Mazarr, *North Korea and the Bomb: A Case Study in Nonproliferation*, (New York: St. Martin's Press, 1995); 길정우 외, 「북한 핵문제와 남북관계」 (서울: 민족통일연구원, 1994) 참조.

해에서 일본의 수도 도쿄를 표적으로 하여 노동미사일을 시험발사하였다. 당시 북한의 이러한 행태는 국내적으로는 김정일이 군부 강경파들에 대한 지지기반을 구축하기 위한 것이었으며, 대외적으로는 한반도에서 전쟁이 발발할 경우 그 피해가 한반도에 국한되지 않고 일본 및 주일미군에도 미칠 수 있음을 과시하기 위한 것이었다. 북한은 강경책을 추구함으로써 미국의 양보를 기대하였고, 사실 북한의 벼랑 끝 외교전술이 미국으로 하여금 북·미 고위급회담에 임하게 하였다.

1994년 10월 제네바합의가 체결되자 북한은 미국과 핵협상 타결을 김정일의 업적으로 내세웠다. 1995년 신년사 대신에 발표한 「로동신문」·「조선인민군신문」·「로동청년」등 3개 신문 공동사설은 1994년 북한이 역사적인 기본합의문을 체결하는 커다란 성과를 거두었다고 평하였다. 북·미 기본합의문은 “조선반도의 평화와 평화통일을 촉진하고 아세아와 세계의 평화와 안전을 보장하는데서 중대한 의의를 가지는 획기적사변”이라는 것이다.⁷⁵⁾ 이같이 북한은 제네바 합의가 북한의 안보·외교 역량을 강화하며 김정일 체제의 안정에 기여할 것으로 기대하였다. 그러나 북한은 1995년 1월 20일 미국이 취한 대북한 경제제재 완화조치의 폭이 매우 제한적인 데 실망하였고, 1~2월 사이 공화당 주도의 미국 의회가 제출한 대북결의안을 보고 미국의 제네바합의 이행 태도에 의구심을 갖게 되었다. 당시 미 의회는 상호 연락사무소 수준 이상의 관계개선은 북한의 인권문제, 재래식 군사력 감축, 미사일 수출 포기 등과 연계시키겠다는 의사를 분명히 하였다.

제네바합의 이후 북한의 핵개발 동결에도 불구하고 미국으로부터 받은 혜택이 중유공급 정도였을 뿐 별개 없다는 인식을 갖게 된 북한

75) “위대한 당의 령도를 높이 받들고 새해의 진군을 힘있게 다그쳐나가자,” 「로동신문」, 1995. 1. 1 참조.

은 연락사무소 개설 등 북·미 협상에 소극적인 태도를 취하며 미국의 대북정책에 대한 경계심을 늦추지 않았다.⁷⁶⁾ 대미 관계정상화 추진 및 경제태세 확립이라는 북한의 이중적인 태도는 김정일 노동당 총비서가 1997년 발표한 이른바 ‘8.4노작’에 잘 나타나 있다.⁷⁷⁾ 김정일은 “우리 공화국과 미국은 아직도 일시적인 정전상태에 놓여 있으며 우리나라에서 전쟁의 위험은 가셔지지 않고 있다”면서 “우리는 우리의 사회주의를 철옹성 같이 지킬 것이며 나라의 자주권과 민족의 존엄이 침해당하는 것을 허용하지 않을 것”이라는 강경한 입장을 표명하였다. 이와 함께 한반도에서 “긴장상태를 완화하고 전쟁의 위험을 제거하는 문제는 무엇보다도 미국이 우리 공화국에 대한 적대시 정책을 버리고 조·미 사이에 평화협정을 체결해야 해결될 수 있다”면서 북·미평화협정을 통한 북·미관계 개선의 의지를 표명하고 있다. 북·미간 평화협정 체결문제는 어떠한 반대급부를 바라며 진행시켜온 경수로 협상과는 달리 유엔군 사령부 해체, 주한미군 철수 등과 밀접하게 맞물려 있는 군사적인 문제임과 동시에 남북한의 국제적 위상 및 정통성 문제와 맞물린 정치적 사안이기 때문에 북한은 이를 집요하게 요구하고 있는 것이다.⁷⁸⁾

76) Salig S. Harrison, *The US-DPRK Nuclear Agreement and the US-ROK Alliance: View from Pyongyang*, The Institute for Far Eastern Studies of Kyungnam University and the Strategic Studies Institute of the US Army War College (The International Workshop on the US-ROK Alliance 1995. 10. 5~7), pp. 1~6.

77) 김정일, “위대한 수령 김일성동지의 조국통일유훈을 철저히 관철하자 (1997.8.4),” 『로동신문』, 1997. 8. 20 참조.

78) 이동복, 『통일의 숲길을 열어가며』 (서울: 삶과 꿈, 1999), pp. 107~116 참조.

나. 전방위 실리외교 추구

1998년 8월 김정일은 강성대국 건설이라는 구호를 내세우고, 강성대국 건설의 상징으로서 8월 31일 ‘광명성 1호’ 인공위성 발사라는 명목하에 대포동 미사일 시험발사를 단행하였다.⁷⁹⁾ 북한의 대포동 미사일 시험발사는 대내외에 국력의 건재함을 과시하는 한편, 미국주도의 국제질서에 순응하지 않겠다는 도전적인 성격을 내포하고 있었다. 북한이 미사일 실험 발사를 단행한 후 미 의회는 클린턴 행정부에 대해 대북 강경책을 추진할 것을 촉구하였다. 이와 같이 미사일 시험발사와 더불어 금창리 지하시설 핵의혹 문제로 북·미간 긴장이 고조되는 가운데 북한은 경제적 지원과 새로운 시장 개척을 목표로 동남아시아 및 유럽지역 국가들과는 관계정상화를 적극 추진하였다. 그 결과 동남아 지역에서는 1998년 태국과 광산개발, 누에산업 관련 합작회사 설립에 합의하고 말레이시아와 투자보장 협정을 체결하였으며, 1999년 1월 브루나이와 수교하였다. 한편 유럽지역에 대해서는 1998년 12월 브뤼셀에 있는 유럽연합(European Union) 각료회의 사무국 본부에서 EU와 실무급 정치회담을 처음으로 개최하였다.⁸⁰⁾ 북한의 끈질긴 요청에 의해 성사된 이 회담에서 북한은 EU측에 식량 지원 확대를 요청하며 관계강화 필요성을 역설하였다. 북한은 EU와의 관계 강화와는 별도로 유럽의 개별국가들과도 빈번한 초청·방문의 교류를 통해 외교관계를 증진시켰다.⁸¹⁾

79) 전현준, 『북한의 ‘강성대국’건설 실태 평가』 (서울: 통일연구원, 1999) 참조.

80) 통일부, 『2000 북한개요』, (서울: 통일부, 1999), pp. 220~221 참조.

81) 북한은 2000년 1월 4일 이탈리아, 5월 8일 호주, 7월 12일 필리핀, 12월 12일 영국과 대사급 외교관계 수립에 합의하였다. 2001년에는 1월 15일 네델란드, 1월 23일 벨기에, 2월 6일 캐나다, 2월 7일 스페인과 대사급 외교관계를 수립하였다. 한편, EU는 5월 14일 북한과 수교를 결정하고 이를 북한에 공식 통보하였다.

북한은 남한과 수교한 후 소원해진 중국·러시아와도 관계복원을 위한 협의를 긴밀히 전개하였다. 1999년 6월 김영남 최고인민회의 상임위원장을 단장으로 한 대규모 북한사절단이 중국을 방문하였다. 1991년 10월 김일성의 방문 이후 7년만에 성사된 이번 최고위급회담에서 북한과 중국은 전통적인 우호관계를 회복하기로 약속하였다. 북한은 러시아와도 관계를 재정립하였다. 1999년 3월 러시아 외무차관이 평양을 방문하여 1996년 만료된 북한과 소련간에 체결된 조·소 우호조약을 대체하기 위한 신조약을 가조인했다. 「친선·선린 및 협조조약」으로 불리는 신조약은 북한과 러시아 관계를 과거의 정치·군사동맹 관계에서 경제협력 관계로 재정립하였다.

북한과 러시아는 2000년 2월 9일 「친선·선린 및 협조조약」을 공식 체결하였다. 조약 체결을 위한 이바노프(I. S. Ivanov) 러시아 외무장관의 방북은 1990년 9월 소련 외무장관의 방북 이후 10년만에 이루어진 고위급 인사의 방문이었다.⁸²⁾ 남북회담 직전인 2000년 5월 29~31일 김정일 위원장은 비공식적으로 중국을 방문하여 장쩌민(江澤民) 주석과 정상회담을 개최하였다. 양국 정상은 남북정상회담에 대해 집중적으로 논의한 것으로 알려지고 있다. 양국은 북·중 정상회담을 통하여 경제협력, 고위급 인사교류, 사전통보제도 유지, 지역안정 협력, 국제사회에서의 공조 등 5개 항에 합의함으로써 그 동안 소원해졌던 관계를 완전히 정상화하였다.

2000년 6월 13~15일 평양에서 남북정상회담을 개최되었다.⁸³⁾ 남북정상회담 직후 7월 19~20일 푸틴(Vladimir Putin) 러시아 대통령은 북한을 방문하여 김정일 국방위원장과 정상회담을 개최하고 대내외 광범위한 분야에서의 상호 협력을 천명한 공동선언을 발표하

82) 여인곤, 「러·북관계 변화추이와 푸틴의 대북정책 전망」, (서울: 통일연구원, 2000), pp. 61~64 참조.

83) 최원기·정창현, 「남북정상회담 600일」, (서울: 김영사, 2000) 참조.

였다. 푸틴 대통령과 회담에서 김정일 위원장은 북한이 평화적인 우주탐사를 위한 로켓 발사체를 제공받을 경우 즉, 인공위성을 제3국이 발사해 줄 경우 미사일 개발 계획을 포기할 수도 있다는 의사를 표명하였다.⁸⁴⁾

남북정상회담을 성공적으로 개최한 후 북한은 미국·일본과의 관계를 새롭게 정립하려고 하였다.⁸⁵⁾ 백남순 북한 외상은 2000년 7월 27일 아세안지역포럼(ARF) 가입을 계기로 올브라이트 미 국무장관과 처음으로 북·미 외무장관회담을 개최하고 양국 관계개선을 위해 적극 협력한다는 기본원칙을 재확인하였다. 2000년 11월 미국 대통령 선거에서 대북 강경책을 주장해 온 공화당 부시 후보의 당선 가능성이 논의되자 북한은 대북 유화정책을 추진해 온 클린턴 대통령의 임기내에 북·미관계를 정상화시키는 것이 유리하다는 판단을 하였다. 따라서 김정일 위원장은 조명록 국방위원회 제1부위원장을 특사로 미국에 파견하여 북·미관계의 돌파구를 마련하였다.⁸⁶⁾ 이후 올브라이트 미 국무장관이 10월 23~25일 평양을 방문하자 김정일 위원장은 미국이 제3국에서 북한 인공위성을 대리 발사해 주면 장거리 미사일 개발을

84) 여인곤, 「러·북관계 변화추이와 푸틴의 대북정책 전망」, pp. 67~68 참조.

85) 북한은 일본과 2000년 8월21~25일 제10차 수교회담, 동년 10월 30~31일 제11차 수교회담을 개최하였다. 북한은 일본 정부 최고책임자의 사죄, 인적·물적 손해에 대한 보상 등 과거청산을 최우선 과제로 제시한 반면, 일본은 납치의혹 및 미사일 문제를 우선적으로 해결할 것을 주장하였다. 그러나 주요 현안에서 입장차이가 너무 커 제11차 회담은 차기 회담 일정조차 잡지 못한 채 결렬되었다.

86) 「조선민주주의인민공화국과 미합중국 사이의 공동컴뮈니케,」 「로동신문」, 2000. 10. 13; 북한은 2000년 10월 12일 발표한 북·미공동선언을 국제법적 효력을 가진 역사적 외교문건으로 평가하며 이를 성실히 이행함으로써 북·미관계 정상화를 위한 성의있는 노력을 다할 것이라고 선언하고 있다. “조미관계문제에 대한 우리의 원칙적립장,」 「로동신문」, 2000. 11. 7 참조.

포기하고, 경제제재 완화 및 경협지원 지원 등 적절한 보상이 주어지면 중·단거리 미사일 수출도 포기하겠다고 약속하였다. 그러나 이후 개최된 북·미 미사일 협상에서 구체적인 합의가 도출되지 못한 상태에서 부시 후보의 대통령 당선이 확정됨으로써 클린턴 임기내 미국과 관계정상화를 이루려는 북한의 노력은 좌절되었다.

2. 부시 행정부 출범 이후 대미정책

2001년 1월 부시 행정부가 출범한 이후 북한은 부시 행정부의 대북협상 자세에 대해 비난하면서도 미국과 관계개선 의지를 지속적으로 표명하였다. 북한 외무성 대변인은 1월 25일 콜린 파월 미국 국무장관이 상원 외교위원회 인사청문회에서 김정일 위원장을 독재자로 지칭한 사실을 거론하며 “상식밖의 망나니 언동”이라고 비난했다.⁸⁷⁾ 대변인은 또 파월 장관의 발언에는 북·미관계를 적대관계로 고착시켜 어부지리를 얻어 보려는 군수산업체들을 비롯한 미국내 강경·보수세력의 불순한 저의가 깔려 있다고 평가했다. 2월 21일에는 “미국의 그 어떤 대조선 정책에도 준비되어 있다”는 담화를 발표하고 북·미 양국은 제네바 기본합의문과 공동코뮤니케에 따라 적대관계를 해소하고 서로의 우려를 해결해야 할 의무가 있다고 강조하였다.⁸⁸⁾

북한은 3월 8일 한·미정상회담 이후 미국의 제네바합의 이행태도, 테러지원국 지정 문제, MD체제 구축, 한·미 군사훈련, 6·25 전쟁시 미군 행위 등을 들어 대미 비난공세를 강화하였다. 그렇지만 여전히 미국과의 대화의지를 동시에 표명하였다. 북한은 미국이 북한의 “미사일 위협을 구실로 침략적인 국가미사일 체제”를 개발하고 있으며 “군사적 패권을 틀어 쥐고 미국식강권질서를 수립하려 하고 있다”고 비판

87) 연합뉴스, 『연합뉴스: 북한·통일·재외동포』, 2001. 2. 15, p. 북c1 참조.

88) 통일부, 『북한동향』 제527호 (2001. 2. 17~2. 23), pp. 5~6 참조.

하면서도, “우리가 바라는 것은 조미사이의 대결이 해소되고 관계개선이 이루어 지는 것”이라며 “우리는 클린턴 집권시기 미국과 여러 갈래의 대화를 진행했으며 공동 코뮤니케도 발표했다”고 주장하였다.⁸⁹⁾

가. 북·미협상 관련 반응

부시 행정부 출범 이후 북한은 미국에 대한 비난을 강화하면서도 관계개선 의지를 지속적으로 표명하고 있다. 따라서 북한의 미국에 대한 직접적인 발언을 향후 전개될 북·미협상을 염두에 둔 입장표명으로 간주하고 이를 협상 원칙 및 의제와 관련하여 분류해 보면 다음과 같다.

<북·미대화 재개에 대한 기본입장>

북한은 노동신문 6월 4일자 논평을 통해 북·미대화에 대해 다음과 같은 원칙적 입장을 밝혔다.⁹⁰⁾ 첫째, 대화와 협상을 통해 북·미 사이의 문제를 해결하지는 입장에는 변함이 없다. 북·미대화는 그 누구의 선심에 의해 진행되는 것도 아니며 일방이 타방에게 베푸는 혜택도 아니다. 둘째, 자주성과 공정성의 원칙에 기초하여 동등한 지위에서 대화를 해야 한다. 대화에서 자주성과 공정성, 평등을 보장하는 것은 국제관계이다. 셋째, 대화에는 사심이 없어야 하며 전제조건을 내세우지 말아야 한다. 검증이나 재래식 병력감축 등을 대화의 전제조건으로 내세워서는 안된다. 넷째, 미국이 주장하는 상호주의는 제네바합의에 제시된 ‘동시 행동 조치’의 형태를 의미하는 것이어야 한다는 것이다. 이와 같이 북한은 대미협상 원칙을 분명히 표명하고 “우리는

89) “날날이 드러난 검은 속심,” 『로동신문』, 2001. 3. 19 참조.

90) “올바른 대화자세를 가져야 한다,” 『로동신문』, 2001. 6. 4; 연합뉴스, 『연합뉴스: 북한·통일·재외동포』, 2001. 6. 14, pp. 북B1~B5 참조.

미국에 대화를 절대로 구걸하지 않을 것”이라고 강조하였다.

북한은 6월 18일 외무성 대변인 담화를 통해 부시 대통령의 북·미 대화 재개 선언에 대해 첫 공식 반응을 내놓았다.⁹¹⁾ 미국이 의제로 제시한 핵·미사일·재래식군비 문제에 대해서 “일방적이고 전제조건적이며 의도에 있어서 적대적”이라고 평가하고, 미국은 북한이 도저히 받아들일 수 없는 조건을 제시하며 “협상을 통해 우리를 무장해제시키려는 목적을 추구하고 있다”고 비난하였다. 또한 북·미관계에서 모든 현안의 발생근원은 북한에 위협이 되고 있는 미국의 적대시정책이라고 주장하며 미국이 제시한 의제대로 끌려가지는 않겠다는 뜻을 분명히 하였다. 북한 외무성 대변인은 8월 8일 또 다시 미국측의 회담의제 철회를 요구하며, 부시 행정부의 대북협상 자세가 “최소한 클린턴 행정부 집권 마지막 시기에 취했던 수준에 이를 때에 가서야 북·미 대화의 재개가 가능해질 것”이라고 밝혔다. 이와 같이 북한은 제네바 합의(1994. 10)와 북·미 공동코뮤니케(2000. 10)의 토대 위에서 북·미 대화를 재개하자는 입장을 분명히 하고 있다. 다음 표는 북·미 협상에 관한 양측의 기본 입장을 정리한 것이다.

91) “북한 외무성 대변인 담화(2001.6.18 발췌),” 연합뉴스, 『2002 북한연감』 (서울: 연합뉴스, 2001), p. 895 참조.

<표-1> 미국과 북한의 협상 관련 기본입장

	미 국	북 한
상대방 협상태도 인식	북한의 협상 의지에 대한 의구심	무장해제 시키려는 적대적 태도
협상 출발점	원점에서 다시 출발	클린턴 행정부와 합의사항 준수
협상원칙	투명성, 검증 가능성, 상호주의	동등한 지위에서 대화, 상호주의는 '동시 행동 조치'를 의미
협상방식	실무자급 개별협상 결과에 따라 접촉 수준 상승	고위급 회담을 통한 포괄적 협상
협상 의제	핵·미사일·재래식 군비 문제	경수로 건설지연에 따른 전력 손실 문제 우선 협상
제네바 합의	과거 핵 투명성을 확보하기 위한 조기 핵사찰	제네바합의 일정에 따른 핵사찰
미사일 협상	미사일 개발 및 수출 금지	미사일 시험발사 유예, 수출은 보상에 따라 금지
재래식 군비	한국과 협의하여 대처	재래식 무기감축은 주한미군 철수 문제와 연계 추진
테러 지원국 해제 문제	일본 요도호 납치범 추방	일본 적군파는 정치적 망명객
테러사태	국제테러조직에 대한 정보 제공	원칙적인 반테러 선언
MD 문제	미사일방어체제 구축 강행	중국·러시아와 반MD연대 추진
4자회담	언급하지 않음	언급하지 않음

<제네바 핵합의에 대한 입장>

북한은 제네바합의를 성실히 이행하고 있다고 주장하면서 미국의 의무태만에 따른 전력손실 보상을 요구하고 있다. 원래 제네바합의에 의하면 경수로 건설은 1호기가 2002년, 2호기가 2003년에 준공될 예정이었다. 그러나 경수로 건설이 지연되면서 1호기는 2008년, 2호기는 2009년 이후에나 준공될 것으로 전망되고 있다. 이에 부시 행정부는 북한에 대해 조기 핵사찰 수용을 촉구하고 있으며, 북한은 미국에 대해 2003년부터 입게 되는 200만kw 전력손실에 대한 대책을 세울 것을 주장하고 있다.⁹²⁾ 미국의 조기 핵사찰 수용 요구에 대한 북한의 입장은 제네바합의의 이행을 통해서만 가능하다는 것이다. 즉, 제네바합의에 따르면 경수로가 거의 완공된 후 주요 부품을 인도할 때 핵사찰을 받기로 규정되어 있으므로 미국의 조기 핵사찰 요구는 부당하다고 주장하고 있다.

북한은 IAEA가 미국의 대북 적대시 정책에 편승하여 이중적인 기준을 적용하고 있다고 불평하였다. 그러나 최근 북한은 IAEA의 사찰을 허용하지 않아 온 평북 영변의 동위원소 생산연구소에 대해 사찰을 받기로 하였다. 이 연구소는 핵사찰에 필수적인 시설도 아니고 우선순위가 떨어져 사찰 허용에 큰 의미를 둘 수는 없지만 북한이 제네바합의를 준수하고 있다는 태도를 보여준 것으로 평가된다.⁹³⁾

92) 북한은 2001년 5월 16일 조선중앙통신을 통해 「조·미 기본합의문에 따른 경수로 건설 지연에 대한 상보」를 발표하였다. 통일부, 「북한동향」 제539호 (2001. 5. 12~5. 18), pp. 13~14 참조.

93) IAEA는 2001년 5월 평양에서 열린 제16차 실무협상에서 영변의 5MW 실험용 원자로에서 나온 사용후 연료봉 8,000여 개에 대한 원자력기구의 측정과, 영변의 실험용 원자로 인근에 위치한 동위원소 생산연구소에 대한 사찰을 우선 1단계로 요구했었다. 「한겨레신문」, 2001. 12. 3 참조.

<미사일 문제>

북한은 부시 행정부가 MD체제 구축 명분으로 북한의 미사일 위협을 강조하고 있다고 주장하고 있다. 유엔 주재 북한 대표는 4월 10일 유엔군축회의 연설에서 미국은 MD체제 수립을 강행하기 위해 북한의 미사일 위협을 운운하며 불량국가로 취급하고 있다고 비난하고, 북한은 클린턴 행정부 시기 미사일 문제를 쌍방의 이익에 맞게 협의할 용의를 표명한 바 있다고 주장하였다.⁹⁴⁾ 즉, 북한은 미사일 개발·생산·배치 문제는 자주권 문제이므로 협상이 불가하다는 원칙을 견지하고 있으나, 미국이 적절한 보상을 지불할 경우 장거리 탄도미사일 개발 및 중·단거리 미사일 수출을 중단할 수 있다는 입장을 재확인하고 있는 것이다.

김정일 국방위원장은 서방국가 수반으로는 최초로 북한을 방문한 EU의장 요한 페르손 스웨덴 총리와 가진 5월 3일 북한·EU회담에서 미사일 발사유예가 2003년까지 지속될 것이라고 밝혔다. 김정일 위원장이 2003년까지 미사일 실험발사 유예조치를 지킬 것이라고 강조한 것은 미국과의 협의를 이행하겠다는 의지와 함께 미국에도 약속을 지켜달라는 의사를 표명한 것이다. 그러나 북한은 미국이 “위협과 강경압살정책의 도수를 계속 높이고” 있으며 남한에 미사일 요격 레이다 등 최신군사장비를 배치하려 하고 있기 때문에 “평화적인 미사일강령을 추진”하며 “자위적 국방력을 더욱 튼튼히 할 것”이라고 강조하고 있다.⁹⁵⁾

<재래식 병력 감축 및 주한미군 문제>

94) 통일부, 『북한동향』 제534호 (2001. 4. 7~4. 13), p. 28 참조.

95) “강경에는 초강경으로 대할 것이다,” 『로동신문』, 2001. 12. 1 참조.

북한은 남북정상회담 이후 주한미군 철수를 요구하는 보도를 하지 않았다. 그러나 부시 행정부가 재래식 병력감축 문제를 제기한 이후 주한미군 철수 문제를 다시 거론하기 시작하였다. 북한은 재래식 군사력은 자위수단으로서 최소한 남한에서 미군이 물러가기 전에는 논의의 대상조차 될 수 없는 문제라고 주장하고 있다. 미국이 북한을 무장해제시키기 위해 재래식 군비감축 문제를 제기하고 있다고 생각한 북한은 주한미군 철수가 군축의 선결조건이라고 강조하고 있다. 따라서 한반도 군축은 주한미군이 철수한 후 연방제통일의 진척과정에 상응하여 남북한 사이에 다루어질 것이라고 주장하고 있다.⁹⁶⁾ 아울러 북·미 평화협정 체결이 북·미관계 개선의 선결조건이라고 강조하고 있다.

<테러문제에 대한 반응>

북한은 테러 발생 직후 9월 12일 북한 외무성 대변인은 미국에서 발생한 테러행위는 지극히 유감스럽고 비극적인 사건이라고 규정하고 테러에 반대하는 입장을 천명하였다. 리형철 유엔주재 북한 대사는 10월 5일 유엔총회에서 유엔 회원국으로서 온갖 형태의 테러와 그에 대한 어떠한 지원도 반대한다는 성명을 공식 발표하였다. 또한 11월 3일 「테러자금 조달억제에 관한 국제협약」과 「인질억류방지에 관한 국제협약」에 가입하기로 결정했다고 밝힘으로써 테러문제에 관해 미국과 협력하겠다는 의사를 표시하였다. 이번 조치로 북한은 항공기 테러에 관한 4개의 국제협약과 외교관 등 국제적 보호인물에 대한 범죄예방협약 등 이미 가입한 5개 협약과 더불어 7개 협약에 가입하게 되었다. 아울러 테러 관련 12개 국제협약 가운데 아직 가입하지 않은

96) “미군 철수문제부터 논해야 한다,” 『로동신문』, 2001. 4. 16; “미군 철수가 선행되어야 한다,” 『로동신문』, 2001. 5. 28 참조.

폭탄테러 억제협약, 핵물질 방호에 관한 협약, 가소성 폭약의 탐지용 표지에 관한 협약, 항해 안전에 대한 불법행위 억제를 위한 협약, 대륙붕상에 고정된 플랫폼의 안전에 대한 불법행위 억제 협약 등 5개 협약에 대해서도 가입의사를 표명하고 있다. 북한은 테러관련 국제협약에 가입함으로써 북·미관계 개선의지를 보이고 있으나 일본 항공기 요도호의 납치범 4명을 추방하지 않는 한 미 국무부는 북한을 테러지원국 명단에서 삭제하지 않을 것으로 보인다.

북한은 미국이 아프가니스탄에 대한 공격을 단행한 후 북한에 대한 적대적인 태도를 더욱 노골화 하고 있다고 평가하고 있다. 미국은 북한을 계속 테러와 연결시키고 생화학 무기 등 대량살상무기 검증 문제까지 들고 나오면서 압력을 강화하고 있다는 것이다.⁹⁷⁾ 북한은 또한 미국이 인권 문제를 넘어 종교문제까지 제기하는 데 대해 심한 반발을 보이고 있다. “국제인권재판관 행세를 해온 미국이 이제는 국제종교재판관 모자까지 쓰고” 북한을 비난하고 있다는 것이다.⁹⁸⁾ 이와 같이 북한은 반테러 전쟁으로 인해 북·미대화 재개가 더욱 어려워졌다고 판단하면서도 미국과의 관계개선에 대한 기대를 버리지 않고 있다. 따라서 미국은 올바른 대화자세를 가지고 신뢰부터 조성해야 한다고 강조하고 있다.

나. 향후 북·미협상 전망

북한은 미국과의 관계개선 의지를 지속적으로 표명하고 있다. 식량난 해결을 위해서도 미국과의 관계개선이 불가피한 실정이다.⁹⁹⁾ 그

97) “사찰을 요구하는 미국을 규탄,” 『로동신문』, 2001. 12. 6 참조.

98) “미국의 시대착오적인 대조선정책,” 『로동신문』, 2001. 12. 4 참조.

99) 세계식량계획(WFP)은 2001년 11월 28일 차기년도 북한 식량지원 목표를 61만 1,000t으로 설정하고 이에 드는 2억 1,400만 달러의 지원을

러나 미국은 아프가니스탄 전쟁이 승리로 끝나감에 따라 다시 일방주의적인 힘의 외교를 구사하고 있다. MD체제 구축을 강행하며 반테러 전쟁을 이라크·소말리아 등으로 확대할 자세를 보이고 있다. 따라서 향후 미국 대북정책도 더욱 강경해질 가능성이 있다. 반테러 전쟁으로 인해 미 국무부 중심의 대북 협상파들의 입지가 약화된 반면, 미 국방부 중심의 대북 강경파들의 발언권이 강화되고 있기 때문이다.

북·미관계의 교착상태가 지속되면 미국은 북한을 협상 테이블로 끌어들이기 위한 강·온 양면 조치를 적극 강구할 것으로 예상된다. 대화 재개를 권유하기 위한 특사 파견 등 유화적 조치를 취하는 한편, 주한미군 전력증강 및 동해 항공모함 배치 등 압박정책을 구사할 것이다. 아울러 미국은 북한에 대해 테러문제에 대한 확실한 입장 표명과 대량살상무기 관련 투명성 보장을 강력히 요구할 것으로 예상된다. 즉 조기 핵사찰 수용, 미사일 개발 및 수출 중단, 생·화학무기 사찰 수용 등을 촉구할 것이다. 미국의 외교적 압력에 반발하여 북한이 미사일 시험발사 재개 선언 등 벼랑끝 전술을 구사할 경우, 미국은 북한 무기수출 선박을 공해상에서 나포하는 등 강제력을 행사할 가능성도 배제할 수 없다.

부시 행정부의 대외정책은 2002년 11월 의회 중간선거 결과에 따라 크게 영향을 받게 될 것으로 예상된다.¹⁰⁰⁾ 미 의회 상원 외교위원회 바이든(Joseph R. Biden, Jr.) 위원장 같은 민주당 인사들은 부시 행정부의 힘의 외교가 국제사회에서 미국을 고립화시키고 있다

국제사회에 호소했다. World Food Program, *WFP Urges Support for Emergency Operation in DPR Korea*, November 28, 2001. www.wfp.org/newsroom/in_brief/dprk_appeal28_11.html.

100) 현재 미국 상원은 공화당 49석, 민주당 50석, 무소속 1석으로 민주당이 우세한 반면, 하원은 공화당 222석, 민주당 210석, 무소속 2석, 공석 1로 공화당이 우세하다. 하원의원 전원은 매 2년마다 전원 교체되고 상원의원은 매 2년마다 1/3씩 교체되고 있다.

고 우려하고 있다. 그들은 미국의 ABM조약 일방적 탈퇴는 새로운 군비경쟁을 촉발할 것으로 평가하고 있으며, 대북정책에 관해서 미국은 인내심을 가지고 북한과 관계개선 협상을 지속적으로 추진해야 한다고 주장하고 있다.¹⁰¹⁾ 따라서 중간선거 결과 민주당이 상·하원의 다수당 지위를 확보할 경우 미 의회는 부시 행정부의 대외 강경정책을 강력히 견제할 것인 바, 대북정책도 보다 유연한 방향으로 선회할 가능성이 높다. 한편, 공화당이 상·하원 다수당 지위를 확보할 경우 대북정책은 강경기조를 유지할 것이다.

3. 대미관계 우회전략

가. 북·미 대화와 남북대화 연계

북한은 제네바합의 이후 미국과 일본과의 관계개선을 우선시하며 남한배제정책을 추구하였다. 남한으로부터 식량지원을 받으면서도 도발적 행태를 보임으로써 남북관계를 경색시켰다. 1998년 2월 김대중 대통령이 취임한 이후 남한은 대북 포용정책을 적극 추진하였지만 북한은 잠수정 침투 등 군사적 도발을 지속하며 남북 당국간 대화에는 소극적으로 임했다. 그러나 남북경협이 증진되고 금강산 관광도 실현되자 남북관계에 대한 북한 지도층의 인식도 점차 바뀌게 되었다. 남북관계가 정상화되지 못하면 미국·일본과의 관계도 개선되기 어렵다는 것을 자각하게 된 북한은 2000년 6월 남북정상회담에 임하게 되었다.

남북정상회담 이후 남북관계가 다양한 부문에서 급진전되었다.

101) Joseph R. Biden, Jr. *Missile Defense Delusion*, December 19, 2001. www.washingtonpost.co.../A62922-2001Dec18?language=print; Joseph R. Biden, Jr. *Don't Drop the Ball on North Korea*, March 17, 2001. foreign.senate.gov/press/01/010307.html.

2000년 하반기 남북한은 남북장관급회담, 국방장관회담, 군사실무회담, 경협실무회담, 적십자회담 등을 개최하였다.¹⁰²⁾ 특히 4차례에 걸친 남북장관급회담에서는 경의선 철도연결, 문산~개성간 도로 연결, 남북경협 활성화를 위한 투자보장·청산결제·이중과세방지 등에 합의하였다. 2001년 1~2월 남북한은 남북장관급회담에서 합의된 사항을 구체화시키기 위한 각종 실무회담을 개최하였다. 남북적십자회담에서 이산방문단 교환 등에 합의하고, 남북군사실무회담에서는 경의선 철도·도로 연결사업을 위한 비무장지대내 남북관리구역 설정, 공사기간 중 적용 공동규칙 등을 논의하였다. 또한 남북전력협력실무협의회, 임진강 수해방지실무협의회 등도 개최하였다. 그리고 남북 100명씩의 이산가족 교환방문을 실시하였다.

남북한은 3월 13~16일 서울에서 제5차 남북장관급회담을 개최하기로 합의하였다. 그러나 3월 8일 개최된 한·미정상회담에서 대북정책과 관련하여 양국간 이견이 노출되자 북한의 태도는 급격히 변했다. 부시 대통령은 한국 정부의 대북 포용정책을 지지하지만, 김정일 국방위원장에 대해서는 개인적인 의구심을 갖고 있으며 북한에 대한 어떠한 환상도 갖고 있지 않다고 밝혔다. 그리고 미국은 조만간 북한과 협상을 개최할 의사가 없음을 분명히 하였다. 이에 대해 북한은 외세와의 공조가 아닌 민족끼리 공조해야 한다는 점을 강조함으로써 한·미 공조 지속을 강조하는 남한에 대한 불만을 표출하였다. 그리고 제5차 남북장관급회담 당일인 3월 13일 “여러 가지를 고려하여” 회담을 연기한다고 일방적으로 통보하였다.¹⁰³⁾ 그후 북한은 북한 경비정의 북방한계선 침범, 북한 상선 3척의 제주해협 무단 통과 등 도발적인 행태를 보였다.

102) 통일부, 『2001 통일백서』 (서울: 통일부, 2001), pp. 67~103 참조.

103) 연합뉴스, 『2002 연합뉴스』 (서울: 연합뉴스, 2001), p. 281 참조.

남북 당국간 회담이 중단되었음에도 불구하고 민간 차원의 남북교류는 지속되었다. 6·15 남북공동선언 1주년 기념 민족통일대토론회가 금강산에서 남북한 각계 인사가 참석한 가운데 개최되었고, 광복절을 맞아 남북한과 해외동포들이 참가한 「2001년 민족통일대축전」이 8월 15일 평양에서 개최되었다. 그러나 8·15 평양축전에 참가한 남한 일부 민간단체 회원들이 정부와의 약속을 어기고 “3대 통일현장 기념탑” 개막식에 참가하여 물의를 빚게 되었다. 이번 사태로 인해 남한 내에서 대북 포용정책에 대한 비판이 증대하자 이를 의식한 북한은 남북 당국간 대화 재개를 제의하였다. 이에 남북한은 9월 15~18일 서울에서 제5차 장관급회담을 개최하고 이산가족방문단 교환(10. 16~18), 남북 경제협력 활성화, 개성공단 건설을 위한 실무접촉, 금강산 관광 활성화를 위한 당국간 회담, 제6차 남북장관급 회담(10. 28~31) 등에 합의하였다. 그러나 북한은 9·11 미 테러사태 이후 강화된 남한의 전군·경찰 비상경계태세를 문제삼아 이산가족 방문단 교환을 유보할 것을 일방적으로 통보하고, 비상경계로 서울과 남한이 불안하다는 이유를 들어 제6차 장관급회담을 금강산에서 개최할 것을 주장하였다.¹⁰⁴⁾

제6차 남북장관급회담은 예정보다 연기되어 11월 9~13일 금강산에서 개최되었다. 장관급회담에서 북측 대표들은 남한이 취한 비상경계 조치는 북한을 겨냥한 것으로 외세를 반대하고 민족공조를 하자는 6·15 공동선언의 근본정신에 어긋난다고 주장했다.¹⁰⁵⁾ 북한은 이와 같이 남한의 비상경계령을 해제하지 않으면 5차 장관급회담 합의사항

104) 한·미 연합사는 10월 2일 미 7함대 소속 항공모함 키티호크 전단이 출동하자 전력공백을 메우기 위해 F-15 전투기를 남한내 공군기지에 추가 배치했다. 「한겨레신문」, 2001. 10. 25 참조.

105) “제6차 북남상급회담이 열렸다,” 「로동신문」, 2001. 11. 10; 「한겨레신문」, 2001. 11. 10 참조.

을 지킬 수 없다고 고집하였다. 결국 제6차 남북장관급회담은 미 테러 사태 이후 한반도 정세에 대한 인식차이로 인해 차기 회담 일정도 잡지 못한 채 결렬되었다.

북한이 북·미대화와 남북대화를 연계하는 전략을 구사함으로써 남북 관계는 다시 답보상태에 빠지게 되었지만 북한은 북·미관계 및 남북관계가 더 이상 악화되는 것은 원하지 않고 있는 것으로 보인다. 북한이 경수로사업 관련 고위요원 20명을 12월 18일 원전 교육 및 훈련 시설에 대한 시찰을 목적으로 남한에 파견한 것은 이와 같은 북한측 입장을 보여주고 있다. 북한은 특히 핵합의 이행실태를 주목하고 있는 미국을 의식하여 제네바합의를 준수하고 있다는 점을 과시하기 위해 이들을 남한에 파견한 것이다.

나. 중국·러시아와 반MD 연대

부시 행정부가 출범한 이후 북한은 미국과의 관계개선을 위한 협상을 서두르기보다는 중국·러시아와의 전략적 제휴강화에 중점을 두고 외교정책을 추진하고 있다. 김정일 국방위원장은 1월 15~20일 중국을 비공식 방문하여 장쩌민 국가주석과 회담을 갖는 한편, 상하이(上海) 첨단산업시설을 시찰하였다. 북·중 정상회담에서 김정일 위원장은 대만 문제에 대한 중국의 통일정책에 대한 지지를 표명하고, 장쩌민 주석은 남북관계 개선과 자주·평화·통일을 위한 북한의 노력을 지지하였다.¹⁰⁶⁾ 아울러 중국은 2001~2005년 제10차 5개년계획 기간 동안 식량과 코크스 등 북한 경제회생에 필요한 지원을 약속하였다. 그 후 북·중 양국의 고위급 인사들의 교류를 통해 양국관계 더욱 증진시켰다.

106) 연합뉴스, 『2002 북한연감』, pp. 899~902 참조.

북한은 러시아와의 관계도 긴밀히 증진시켰다. 김일철 인민무력부장은 2001년 4월 7일 러시아를 방문하여 러시아 당국과 「방위산업 및 군사장비 분야협력 협정」을 체결하였다. 김정일 국방위원장은 7월 26일부터 8월 15일까지 러시아를 방문하여 8월 4일 푸틴 러시아 대통령과 정상회담을 개최하고, 미사일 문제, 철도연결 문제 등 양국간 현안을 담은 8개 항의 모스크바 선언을 발표하였다.¹⁰⁷⁾ 모스크바 선언은 상당부분 미국을 겨냥하고 있는데, 모스크바 선언 2항은 미·소가 “1972년 체결한 탄도탄요격미사일(ABM) 협정이 전략적 안정의 초석으로서 전략 공격무기의 감축을 위한 기초가 된다는 데 유의했다”고 밝혀 ABM 협정의 준수는 물론 미국의 미사일방어체제 구축에 대한 반대입장을 분명히 했다. 이와 함께 북한의 미사일 계획은 순수한 평화적인 목적을 띠고 있다고 강조하여 미국이 주장하는 북한의 미사일 위협이 명분상 적합하지 않다는 점을 지적하였다. 또 공동선언 8항은 “북한은 남조선으로부터의 미군 철수가 한반도와 동북아의 평화와 안전보장에서 미룰 수 없는 초미의 문제로 된다는 입장을 설명했고, 러시아는 이 입장에 이해를 표명했으며 비군사적 수단으로 한반도의 평화와 안정을 보장해야 할 필요성을 강조했다”고 언급, 주한미군 철수 문제를 공론화했다.

한편, 장쩌민 국가주석은 러시아를 방문하여 7월 16일 푸틴 대통령과 정상회담을 개최하고 「중·러 선린우호협력조약」과 「모스크바 공동선언」을 채택하였다. 중·러 양국은 신 조약 체결을 통해 동등한 동반자관계 및 전략적 협력관계를 강화할 것을 천명하고, 공동선언에서는 ABM조약이 전략적 안정의 초석임을 명시하였다. 그러나 양국의 군사협력이 제3국을 겨냥한 것이 아니라는 점을 분명히 밝혔다. 그후 장쩌민 국가주석은 9월 3~5일 평양을 방문하여 김정일 국방위원장

107) 「조선일보」, 2001. 8. 6 참조.

과 정상회담을 갖고 북·중 양국 관계 및 남북대화 등 한반도 정세에 대해 광범위하게 의견을 교환하였다. 당시 중국은 북한에 대해 남북 관계 개선 및 미국·일본과의 대화를 촉구한 것으로 알려지고 있다.¹⁰⁸⁾

사실 중국·러시아도 부시 행정부의 일방주의적인 힘의 외교를 견제하면서도 미국과의 관계개선을 원하고 있다. 중국과 러시아는 반테러 전쟁을 계기로 미국과의 관계를 복원하였다. 그러나 북한·중국·러시아 3국은 미국의 MD체제가 사실상 최첨단 유도무기체제로 다른 나라를 타격하는 수단으로 전용될 수 있는 공격적 개념으로 인식하고 있는 바, 이들은 미국과의 관계개선을 모색하면서도 반MD 연대를 강화하고 있는 것이다. 여하튼 미국이 MD체제 구축을 강행할 의사를 확고히 하고 있고 일본이 미·일동맹을 기반으로 자위대의 전력증강을 추진하고 있기 때문에 북·중·러 3국은 미·일의 군사력 강화를 견제하기 위한 안보협력을 확대하며 각기 군사력 증강을 모색할 것이다.

108) 박두복, “강택민 국가주석의 평양방문 이후 중국·북한관계 전망,” 『국제문제』 (2001. 11), pp. 13~23 참조.

VII. 결론

제네바합의 이후 북한은 미국과 관계개선을 통한 체제안전보장과 경제적 실리획득이라는 두 가지 목표를 동시에 추구하고 있다. 한편, 미국의 대북정책은 한반도 문제의 해결뿐만 아니라 동북아 및 세계전략의 일환으로 전개되고 있다. 미국은 북한의 핵보유는 한국과 일본의 핵무장을 자극할 수 있다고 우려하고 있으며, 북한의 미사일 개발·수출 또한 동북아지역의 평화와 안정 및 미국의 대량살상무기확산방지정책에 심각한 영향을 미칠 수 있다고 생각하고 있다. 따라서 미국은 북한과의 관계개선을 통한 개혁·개방 유도보다 북한의 핵·미사일 개발 억제를 더욱 중요시하고 있다.

미국과 북한이 협상을 통해 얻고자 하는 기대 효과가 큰 차이를 보이고 있기 때문에 북·미관계 개선협상은 난항을 겪어 왔다. 클린턴 행정부 당시 미국은 한반도의 특수한 상황을 인정하고 우리 정부의 대북 포용정책을 지지하였기 때문에 북·미관계와 남북관계가 어느 정도 진전을 이룰 수 있었다. 그러나 힘의 외교를 앞세운 부시 행정부 출범 이후 북·미관계는 교착상태에서 벗어나지 못하고 있다. 향후 북·미관계 결코 낙관적인 전망을 허용하지 않고 있다. 북·미관계의 이러한 실태는 우리 정부에게 미국과 북한 양측을 설득하여야 하는 훨씬 많은 부담을 안겨주고 있다.

우리는 반테러 전쟁을 북·미관계 개선의 기회로 활용할 수 있도록 북한측의 적극적인 태도변화를 촉구해야 한다. 북한이 수집한 국제테러조직에 관한 정보를 미국측에 제공하고 일본 요도호 납치범을 국외 추방하는 등 테러리즘에 반대하는 가시적인 조치를 취할 것을 요구해야 한다. 또한 중동지역에 대한 미사일 기술·부품 수출을 금지할 것을 강력히 촉구해야 한다. 아울러 남북대화가 실질적으로 진전되는 모습

을 보여야 북한의 대화의지에 대한 미국의 의구심이 해소될 수 있다고 설득해야 한다. 북·미대화 재개가 불투명한 상황에서 이산가족 상봉, 경의선 복원 등 남북장관급회담 합의사항을 이행하는 것은 미국 측의 대북인식을 개선시키기 위해 매우 중요한 일이다.

미국에 대해서는 대북 포용정책의 성과에 대한 홍보를 강화하고, 반테러 전쟁에 적극 기여하여 한·미유대를 더욱 강화함으로써 정부가 추진하고 있는 대북 포용정책에 대한 적극적인 지지를 확보해야 한다. 아프가니스탄과의 전쟁에서 미국·영국 연합군에 협력하는 이슬람국가들과 경제협력을 확대하고, 아프가니스탄에서 새로운 정부가 수립될 경우 건설인력을 파견하여 경제건설을 지원하는 노력은 대북정책에 있어 미국측의 지지를 확보하는 데 큰 도움이 될 것이다. 한편, 반테러 전쟁에도 불구하고 대북정책에 관한 신축성을 제고할 것을 적극 설득해야 한다. 인도적 차원의 대북 지원을 지속해야 하며, 재래식 군비통제 등 북측이 소극적인 의제에 대한 한·미간 역할 분담을 확실히 요구해야 한다. 더 나아가 미 국무부에 대해서 북·미대화 재개를 위한 한·미 고위급 테스크포스를 구성하여 새로운 대북 유인책을 공동으로 작성할 것을 촉구해야 한다.

한편, 테러와의 전쟁을 계기로 형성된 동북아시아의 국제연대를 활용하여 대북정책에 관한 국제공조체제를 강화해야 한다. 2002년 월드컵 개최 이전에 정부차원의 반테러 관련 동북아시아 안보회의를 주관해야 한다. 그리고 남북한·미·일·중·러 6자회담을 제도화하기 위한 분위기 조성 차원에서 한반도 평화체제 및 중동 평화 구축을 위한 국제학술회의를 활성화해야 한다. 또한 미·중 협력관계가 복원됨에 따라 한반도평화체제 구축을 위한 4자회담도 재개할 수 있도록 외교활동을 강화해야 한다. 아울러 미국의 MD 구상을 둘러싼 중국·러시아와의 갈등이 남북관계에 부정적인 영향을 미치지 않도록 대중·러 외교활동을 강화해야 한다.

참고문헌

1. 단행본

- 길정우 외. 『북한 핵문제와 남북관계』. 서울: 민족통일연구원, 1994.
- 김성철 편. 『미일동맹외교』. 서울: 세종연구소, 2001.
- 신상진. 『중·미관계와 한반도: 외교안보 및 통일문제를 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2000.
- 여인근. 『러·북관계 변화추이와 푸틴의 대북정책 전망』. 서울: 통일연구원, 2000.
- 연합뉴스. 『2002 북한연감』. 서울: 연합뉴스, 2001.
- 오기평 편저. 『21세기 미국패권과 국제질서』. 서울: 오름, 2000.
- 외무부. 『한반도문제 주요현안 자료집』. 서울: 외무부, 1998.
- 이동복. 『통일의 숲길을 열어가며』. 서울: 삶과 꿈, 1999.
- 이범준. 『미국외교정책: 이론과 실제』. 서울: 박영사, 1998.
- 이삼성·정옥식. 『한반도의 선택: 부시의 MD구상, 무엇을 노리나』. 서울: 삼인, 2001.
- 임양택. 『아시아 대예측』. 서울: 매일경제신문사, 1999.
- 전성훈. 『미·일의 TMD 구상과 한국의 전략적 선택』. 서울: 통일연구원, 2000.
- 최원기·정창현. 『남북정상회담 600일』. 서울: 김영사, 2000.
- 최정규. 『동아시아 경제위기와 팍스 아메리카나』. 넥서스, 1999.
- 통일부. 『2000 북한개요』. 서울: 통일부, 1999.
- 통일부. 『2001 통일백서』. 서울: 통일부, 2001.
- 한국해양전략연구소 편. 『동북아시아 전략환경 변화와 우리군의

- 발전방향』. 서울: 한국해양전략연구소, 2001.
- Gertz, Bill. *Betrayal: How the Clinton Administration Undermined American Security*. Washington, D.C.: Regnery Publishing Inc., 1999.
- Holmes, Kim R. & Przystup, James J. eds. *Between Diplomacy and Deterrence: Strategies for U.S. Relations with China*. Washington D.C.: The Heritage Foundation, 1997.
- Hyland, William G. *Clinton's World: Remaking American Foreign Policy*. Connecticut: Westport, 1999.
- Kennedy, Paul. *The Rise and Fall of the Great Powers*. New York: Vintage Books, 1987.
- Khalilzad, Zalmay. et. al. *The United States and Asia: Toward a New U.S. Strategy and Force Posture*. Santa Monica: RAND, 2001.
- Mazarr, Michael J. *North Korea and the Bomb: A Case Study in Nonproliferation*. New York: St. Martin's Press, 1995.
- Rosner, Jeremy D. *The New Tug-of-War: Congress, the Executive Branch, and National Security*. Washington, D.C.: A Carnegie Endowment Book, 1995.
- The 2000 Democratic National Convention. *The 2000 Democratic National Platform: Prosperity, Progress and Peace*. August 15, 2000.
- The Republican National Committee. *Republican Platform 2000: Renewing America's Purpose. Together*. August 3, 2000.

2. 논문 및 정기간행물

- 김구섭. “미국의 새로운 동북아전략.” 『국제문제』. 2001. 7.
- 김기옥. “미국의 미사일방어(MD)체계에 대한 소개.” 『해양전략』, 제112호. 2001. 9.
- 김장한. “북한에 대한 테러지원국 해제의 경제적 효과.” 대한무역 투자진흥공사. 『북한 뉴스레터』. 2000. 10.
- 박두복. “강택민 국가주석의 평양방문 이후 중국·북한관계 전망.” 『국제문제』. 2001. 11.
- 『로동신문』.
- 『북한동향』.
- 『시사저널』.
- 『연합뉴스』.
- 『조선일보』.
- 『중앙일보』.
- 『한겨레신문』.
- Armitage, Richard L. "A Comprehensive Approach to North Korea." *Strategic Forum*, No. 159. March 1999.
- Brinkley, Douglas. "Democratic Enlargement: The Clinton Doctrine." *Foreign Policy*. Spring 1997.
- Davis, Zachary S. et. al. *Korea: Procedural and Jurisdictional Questions Regarding Possible Normalization of Relations With North Korea*. CRS Report for Congress. November 29, 1994.
- Harrison, Salig S. *The US-DPRK Nuclear Agreement and the US-ROK Alliance: View from Pyongyang*. The Institute

for Far Eastern Studies of Kyungnam University and the Strategic Studies Institute of the US Army War College, The International Workshop on the US-ROK Alliance. 1995. 10.

Johnson, Chalmers and Keehn, E. B. "The Pentagon's Ossified Strategy." *Foreign Affairs*, Vol. 74, No. 4. 1995.

National Journal. "Bush and Gore, Issue by Issue: An Update." *National Journal*. 2000. 9. 30.

Niksch, Larry A. *North Korea's Nuclear Weapons Program*. CRS Issue Brief, Updated. June 2, 1995.

Niksch, Larry A. et. al. *North Korea: Terrorism List Removal?* CRS Report for Congress. July 15, 2000.

O'Hanlon, Michael E. *Beyond Missile Defense: Countering Terrorism and Weapons of Mass Destruction*. Policy Brief #86, August 2001, The Brookings Institution. www.brookings.edu/comm/policybriefs/pb86.htm

Rice, Condoleezza. "Promoting National Interest." *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 1. January/February 2000.

Rissanen, Jenni. "Acrimonious Opening for BWC Review Conference." *Biological Weapons Convention(BWC) Review Conference Bulletin*, November 19, 2001. www.acronym.org.uk/bwc/revcon1.htm.

World Food Program. *WFP Urges Support for Emergency Operation in DPR Korea*. November 28, 2001. www.wfp.org/newsroom/in_brief/dprk_appeal28_11.html.

3. 미국 정부 문헌

- Biden, Joseph R. Jr. *Don't Drop the Ball on North Korea*. March 17, 2001. foreign.senate.gov/press/01/010307.html.
- _____. *Missile Defense Delusion*. December 19, 2001. www.washingtonpost.co.../A62922-2001Dec18?language=printe.
- CIA, Nonproliferation Center. *The Acquisition of Technology Relating to Weapons of Mass Destruction and Advanced Conventional Munitions*. 1 January through 30 June, 1988.
- Lord, Winston. *U.S. Policy toward the Korean Peninsula*. Hearing before the Subcommittee on Asia and the Pacific of the Committee on International Relations, House of Representatives. March 19, 1996.
- Perry, William J. *Review of United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations*, Unclassified Report. Washington, D.C., October 12, 1999.
- Powell, Colin L. *Statement of Colin L. Powell, Secretary of State-Designate*. Hearing before the Committee on Foreign Relations, U.S. Senate. January 17, 2001. frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107_senate-h...:71536.wai.
- Powell, Colin L. *Testimony at Budget Hearing*. Senate Foreign Relations Committee, March 8, 2001. frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname_107_senate_hearings&

docid=f:72227.wais.

Roth, Stanley O. *U.S. Policy toward Asia: Where we've been, where we need to go*, (To the Asia Society). January 11, 2001. USKOREA@PD.STATE.GOV.

Rumsfeld, Donald H. *Prepared Testimony of U.S. Secretary of Defense*. Senate Armed Services Committee, June 21, 2001. usembassy.state.gov/ircseoul/wwwwh5042.html.

Sherman, Wendy R. *North Korea: Progress After Perry*. (Test of Ambassador Wendy R. Sherman, Counselor of the Department of State), Hearing before the Subcommittee on East Asia and Pacific Affairs of the Committee on Foreign Relations United States Senate. March 21, 2000. www.senate.gov/~foreign/hearings/hrg032100b.html.

The White House. *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, July 1994.

_____. *Statement by the President*. December 28, 2000, USKOREA-KR@LISTS.STATE.GOV.

_____. Briefing Room. *Press Briefing by Joe Lockhart*. September 17, 1999.

_____. *Remarks by the President to Students and Faculty at National Defense University*. May 1, 2001, www.whitehouse.gov/news/release/2001/05.

_____. *Statement by the President*. June 6, 2001. www.whitehouse.gov/news/release/2001/06/20010611-4.html.

- _____. *President Welcomes Aid Workers Rescued from Afghanistan*. November 26, 2001. www.whitehouse.gov/news/releases/2001/11/20011126-1.html.
- _____. *President Discusses National Missile Defense*. www.whitehouse.gov/news/releases/2001/12/20011213-4.html.
- U.S. Department of Defense. *Report on the Bottom-Up Review*. October 1993.
- _____. John M. Shalikashvili, Chairman of the Joint Chiefs of Staff, *Joint Vision 2010*, 1996.
- _____. *Report of the Quadrennial Defense Review*. May 1997.
- _____. *News Transcript: SecDef Media Availability at the Pentagon with MD of Korea*. June 21, 2001. www.defenselink.mil/news/Jun2001/t06212001_t621kore.html.
- _____. *Quadrennial Defense Review Report*. September 30, 2001.
- U.S. Department of State. *U.S.-D.P.R.K. Joint Communiqué*. October, 12, 2000. www.state.gov/www/regions/eap/001012_usdprk_jointcom.html.
- _____. Secretary of State Madeleine K. Albright, *Press Conference*. October 24, 2000, secretary.state.gov/www/statements/2000/001024b.html.
- _____. Spokesman Richard Boucher. *State Department Noon Briefing*. March 9, 2001, usinfo.state.gov.

_____. Secretary Colin L. Powell. *Remarks With Republic of Korea Minister of Foreign Affairs and Trade Han Seung-Soo*. July 27, 2001. www.state.gov/secretary/rm/2001/index.cfm?docid=4325.

_____. Secretary Colin L. Powell. *Press Conference Following Meetings With Chinese*. July 28, 2001. www.state.gov/secretary/rm/2001/index.cfm?docid=4327.

_____. Richard Boucher. *Daily Press Briefing*. Spokesman, July 3, 2001. www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2001/index.cfm?docid=3951.

_____. *2001 Report on Foreign Terrorist Organizations*. October, 5, 2001. www.state.gov/s/ct/rls/rpt/fto/2001/index.cfm?docid=5258.

_____. Spokesman Richard Boucher. *Daily Press Briefing*. November 28, 2001. www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2001/index.cfm?docid=6494.

U.S. House of Representatives, North Korea Advisory Group, *Report to The Speaker, U.S. House of Representatives*. November 1999. www.house.gov/international_relations/nkag/report.htm.

Wolfowitz, Paul D. *Prepared Testimony of Deputy Secretary of Defense*. Senate Armed Services Committee, July 12, 2001. www.senate.gov/~armed_services/hearings/2001/c010712a.htm.