부시 행정부의 대북 정책·전략과 북미관계 전망

이 헌 경(통일연구원)

◁ 목 차 ▷

- I. 서론
- II. 대북인식의 재고
- III. 부시 행정부의 대북정책·전략
- IV. 북·미관계 전망
- V. 결론

I. 서론

부시 행정부의 등장이후 대북 포용정책을 지지해 온 온건론자들은 우려를 가지기 시작했다. 클린턴 행정부시절 공화당 주도의 의회는 대북 강경론적 입장을 취해왔고, 미대선 기간중 부시 후보를 비롯한 외교안보참모들조차 이러한 입장을 지지해 왔다. 부시 행정부가 들어선 이후에도 대통령을 비롯한 외교안보팀의 대북관은 변하지 않았으며 심지어 북한과 그 지도부에 대한 회의감을 보이고 있다.

그것은 다음과 같은 판단에 의해 설명하고 있다. 첫째, 외부 세계가 북한지원에 나서 왔음에도 불구하고 북한은 변화가 없었다. 둘째, 북한 예산의 상당 부분이 식량난경제난 해결보다는 군사력 증강에 사용되었다. 셋째, 미국이 중유제공, 경수로건설지원에 나서 왔음에도 불구하고 북한이 미사일 수출개발시험발사배치, 핵개발 위협, 군사력 증강 등 호전적 태도를 견지해 왔다. 넷째, 북한의 잘못된 행동에 대해 미국이

‘보상’을 해왔다.

북한에 대한 불신과 함께 부시 행정부는 클린턴 행정부의 대북정책이 북한의 핵·미사일 문제를 근본적으로 해결하지 못했다고 본다. 부시 행정부는 전 행정부의 정책이 결과에만 집착해 북한과 충분한 협상을 하지 못했으며 보상식 접근 방식이 북한에 유리하게 작동해 왔다고 판단하고 있다. 뿐만 아니라 클린턴 행정부가 차후 약속 이행 담보만으로 북한에 지원을 했었고, 그 결과 북한이 많은 것을 얻은 반면 미국은 그렇지 못했다고 본다.

때문에 대북 강경파들중 일부는 북한의 핵문제 해결을 위해 제네바 합의를 파기하거나 재협상을 해야 한다고 주장하고 있다. 그들은 합의가 상호주의를 근간으로 하고 있으며, 북한이 상호주의를 지키지 않을 경우 언제든지 합의를 파기해야 한다는 입장을 보이고 있다. 반면 온건파들은 합의 파기는 북미관계를 악화시킬 뿐 아니라 한국일본의 대북정책에 혼선을 주기 때문에 합의를 준수해야한다는 입장이다.

핵문제뿐만 아니라 북한의 미사일 문제에 대해서도 부시 행정부는 심각한 우려를 가지고 있다. 북한의 미사일 개발수출은 주한미군 및 미국의 동맹국의 안전을 직접적으로 위협하기 때문이다. 따라서 미국은 대량살상 무기 ‘비확산’ 및 ‘반확산’의 새로운 전략적 틀(Strategic Framework)과 함께 ‘확고한 목표’(firm in goals)와 ‘전술적 유동성’(flexible in tactics)¹⁾을 가지고 새로운 위협으로 간주되는 북한의 미사일 위협에 대처하고자 한다.

이러한 목표와 함께 미국은 제네바 합의 이행, 북한과의 관계개선 등에 대한 전반적 재검토 작업을 마쳤다. 그것은 ‘포괄적 접근’(comprehensive approach)으로 당근과 채찍의 수단을 가지고 ‘신중한 개입’(cautious engagement)을 하려는 것이다.

본 논문은 포괄적 접근을 시도하고자 하는 부시 행정부의 대북정책·전략을 분석하고 향후 북미관계를 전망하고자 한다. 이를 위해 본 논문은 부

1) James A. Kelly, Assistant Secretary of State Nominee for East Asian and Pacific Affairs, Confirmation Hearing before the Committee on Foreign Relations, Senate(April 26, 2001.), Kelly's Confirmation Hearing

시 대통령의 발언·연설, 외교안보팀의 발언·증언·성향, 청문회 발언, 언론보도, 한반도문제 전문가의 견해 등을 집중적으로 분석할 것이다. 비교분석적 차원에서 클린턴 행정부의 정책·전략전술과 한국의 대북정책, 북한의 대미정책 등을 함께 검토할 것이다.

II. 대북인식의 재고

1. 대량살상무기 확산

부시 행정부의 안보전략의 핵심은 대량살상무기 '비확산'(Non-Proliferation) 과 '반확산'(Counter-Proliferation)이다.²⁾ 불량국가들로부터 새로운 위협에 대처하기 위해서 대량살상무기 비확산과 반확산을 이루겠다는 것이다. 비확산이 외교적 해결을 모색하는 것이라면 반확산은 군사적 해결을 찾는 것이다. 따라서 전자의 정책은 대량살상무기에 대한 기술이전 통제와 경제·외교제제·교섭에 초점을 맞출 것이고, 반면 후자의 정책은 상대국이 대량살상무기로 위협해 올 경우 군사적 대응을 조치하려는 것이다. 다시 말해 미국은 불량국가로 간주되는 북한에 대해 비확산과 반확산 정책을 동시에 모색하면서 핵·미사일문제를 해결하려 한다.

미국은 제네바 기본 합의를 통해 핵동결을 이끌어왔지만 여전히 북한의 핵개발 가능성에 대해 우려하고 있다. 미국은 북한이 핵동결 이전까지 재처리를 통해 1~2개의 핵폭탄을 제조할 수 있는 플루토늄을 확보한 것으로 추정하고 있다.³⁾ 부시 행정부는 현재 짓고 있는 경수로가 완공되면 이를 통해 북한이 핵무기를 만들 수 있는 플루토늄을 추출할 수 있을 것으로 본다. 북한이 핵을 개발하면 한국·일본이 핵무장을 추진할 것이고 이는

2) '비확산'과 '반확산'은 Richard Armitage 미국무부 부장관이 제시한 전략적 틀로 새로운 질서를 위협하는 잠재적인 세력에 대해 강력 대응하고자 하는 부시 행정부의 구상을 읽을 수 있다. 『동아일보』, 『조선일보』, 『한국일보』, 『경향신문』, 2001. 5. 10.

3) See Remarks by the Deputy Director of Central Intelligence John E. McLaughlin to Texas A&M Conference "North Korea: Engagement or Confrontation," April 17, 2001; William Perry's Interview 『조선일보』, May 11, 2001.

결국 중국의 핵확산을 가져오게 할 것이다. 때문에 미국은 그 근원이 되는 북한의 핵개발을 저지하고자 한다.

새로운 국제질서 하에 미국은 북한의 미사일 위협을 주한미군과 동맹국 한국을 위협하는 새로운 위협으로 여기고 있다. 미국은 북한이 Scud-B(340km), Scud-C(500km), 노동 1호(1,300km) 등 중단거리 미사일을 5백~6백기 정도를 실전 배치하고 있고, 대포동 1호(1,500~2,200km)를 시험발사용으로 몇 기 보유하고 있는 것으로 보고 있다.⁴⁾ 게다가 미국가정보위원회(NIC)는 북한이 대포동 1호 위성발사체(space launch vehicle: SLV)를 대륙간탄도탄으로 개조할 경우 미국의 대도시를 공격할 정도로 정확하지는 않더라도 생화학 기제를 운반할 수 있는 소량의 유도탄 탄두(payload)를 운반할 수 있을 것으로 본다.⁵⁾ 나아가 대포동 2호(4,000~6,000km)를 대륙간탄도탄으로 개조할 가능성이 크다고 본다. 이것이 실현화될 경우 수백 킬로그램급의 유도탄 탄두를 미 본토까지 운반할 수 있을 것이라 예상한다.

미국은 냉전종식으로 핵전쟁의 위협이 감소했다고 보지만 불량국가로 간주되는 북한이 중장거리 미사일 개발을 계속함으로써 새로운 위협을 불러일으킬 수 있다고 본다. 냉전시대 미국과 소련이 핵탄두를 탑재한 미사일로 상대를 공격을 했을 때 상대방의 전략은 계산 가능한 것이었다. 하지만 지금은 다르다. 미국은 러시아를 더 이상 적으로 여기지 않는다. 위협은 오히려 북한, 이라크, 이란 등 이른바 불량국가로부터 오며, 이들의 공격은 우발적, 자살적일 수 있다고 본다. 또한 미국은 북한의 대중동적성국에 대한 미사일 기술부품 수출이 동맹국 이스라엘의 안전을 직접 위협한다고 보고 이를 저지해야 할 긴요성을 가지고 있다.

미국은 북한이 Scud 미사일이 테러용으로 작용할 수 있다는 데 대한 우려도 가지고 있다. 미중앙정보국(CIA), 국방정보국(DIA), 국가정찰실(NRC) 및 공군의 고위 관리들은 북한의 탄도미사일 노동 1호가 명중률

4) See Hun Kyung Lee, "North Korea's Missile Threat, and The U.S. Strategy," a paper presented at the University of Hawaii, sponsored by Matsunaga Institute for Peace, and the Korea Institute for National Unification(June 26, 2001), p. 2.

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

이 떨어지고 유도 자치가 없어 효율적인 전략 공습용이라기보다는 테러용 무기로 설계된 것으로 본다.⁶⁾

부시 행정부는 위협이 냉전시대보다 더 분산되었다고 보며, 새로운 위협에 대처하고 세계평화와 안보를 강화하기 위해 '미사일방어체제'(Missile Defense, MD)를 포함한 조치들에 대해 동맹국과 기타 이해당사자들간에 협의해 이를 추진해 나가고자 한다. 미국은 미사일 기술의 확산으로 북한, 이란, 이라크와 같이 실패한 국가가 쉽게 미사일을 가질 수 있고 자국을 위협할 수 있다는 명분을 들어 MD 정책을 추진하고자 한다.

부시 행정부는 핵, 미사일, 테러지원이라는 기존의 3대 쟁점에다 북한의 재래식 군사력 문제를 제기해 새로운 의제를 쟁점화하고 있다.⁷⁾ 휴전선에 전진 배치한 거대한 군사력이 동맹국 한국과 지역의 안정에 위협을 줄 수 있다는 우려로 비롯된 것이다. 이는 핵·미사일 등 대량파괴무기의 비확산을 주요 목표로 간주했던 클린턴 행정부와는 전혀 다른 차원의 문제를 제기하고 있는 것이다.

뿐만 아니라 미국은 북한의 생화학무기 확산을 위협으로 간주하고 있다. 북한은 저렴한 비용으로 쉽게 생산할 수 있는 생화학무기에 여전히 매력을 가지고 있으며, 이들 무기를 탄도미사일에 장착해 공격할 수 있다는 점을 미국은 우려하고 있다.

미국은 북한이 탄두미사일과 생화학무기를 장착한 미사일로 공격에 나선 경우 한국일본 등 미국의 동맹국에 엄청난 피해를 줄 것으로 보고 있다. 걸프전에서 이라크가 미군을 상대로 화학무기를 사용한 것과 같이 북한이 주한미군과 한국군을 상대로 이 무기로 공격할 가능성은 충분히 있

6) Paul Beaver, "Ten Nodongs Fielded But Accuracy Is Low, Says USA," *Janes Defense Weekly*(May 28, 1997), p. 4.

7) 미국의 재래식 전력 감축문제 제기는 한-미간 원활한 역할분담을 제의한 김대중 대통령의 구상과 배치된다. 한국정부는 남북한이 '군사당국자간 직통전화 설치', '군축협약', '무력불사용', '남북군사공동위원회 설치' 등 한반도의 냉전종식과 항구적 평화체제 보장을 위한 남북기본합의서의 복원과 이 기반위에서 군비감축 문제를 해결해 나가려는 기본 구도를 가지고 있다. 즉 한국정부의 '선 교류협력, 후 군사적 신뢰구축' 구도와 달리 부시 행정부는 '선 군사적 신뢰구축' 구도를 구상하고 있고 북한의 재래식 전력 감축을 함께 추진하고자 한다. 이현경, 『한-미 정상회담과 대북정책 방향』 (서울: 통일연구원, 2001. 4), p. 17.

다. 미국은 예상된 북한의 군사적 행동이 실현될 때 이를 북한이 미국에 실제적인 위협을 가하는 것으로 간주, 즉각적인 대응에 나선다는 방침이다. 그러나 미국은 공격용 무기의 선택에 있어 어려움이 있을 것이다. 미국은 북한이 한국을 핵·미사일로 공격할 경우 동 무기로 맞대응하겠지만, 북한이 다양한 운반수단을 통해 생화학무기로 공격을 감행할 경우 동 무기로 맞대응하기가 실제로 어렵다.⁸⁾

따라서 부시 행정부는 핵개발 동결에 주력하면서 미사일 및 생화학무기 개발, 재래식 군사력 확대에 영향을 받는 동맹국 한국을 보호한다는 명분 하에 북한의 대량살상무기 확산을 저지하고자 한다.

2. 제네바 합의에 대한 인식과 경수로의 화전 대체 문제

제네바 합의는 북한이 흑연감속로의 동결, 흑연감속로 및 부대시설의 건설중단과 최종적인 해체, '핵확산금지조약'(NPT) 체제 복귀, '국제원자력기구'(IAEA)의 핵안전 협정 이행 및 임시·일반 사찰 등을 받아들이고, 미국이 대북 핵선제공격과 사용위협을 포기, 경제지원 및 1천 MWe급 두기의 경수로 공급 등을 약속한 것을 주 내용으로 하고 있다.

클린턴 행정부는 북한의 핵개발을 대북 제재나 군사적 행동을 통해 해결하기 어렵다는 판단과 북한이 대량의 핵무기를 생산하기 힘들기 때문에 과거의 핵활동은 큰 위협이 되지 않는다는 판단에 따라 북한이 NPT조약 탈퇴를 통해 플루토늄을 생산할 수 있는 원자로를 재가동하지 않는, 즉 미래의 핵동결에 초점을 맞추어 왔었다.⁹⁾

'동결'은 5MWe 원자로 재장전 포기를 비롯, 미완성 50MWe, 200MWe 원자로 시설 및 관련 시설의 건설 작업 속행·개시를 금지하는 것을 주 내용으로 하고 있다. 합의에 따라 북한은 플루토늄 추출시설로 추정되는 방사화학실험실을 폐쇄하는 일련의 핵활동 동결작업을 실천해 왔

8) Hun Kyung Lee, "The Clinton Administration's Engagement Policy Toward North Korea," a paper presented at the 34th International Seminar American Studies Association Korea in Chirisan Plaza Hotel(Oct. 15~17, 1999), p. 47.

9) 이헌경, 『클린턴 2기 미국의 대북정책』(서울: 통일연구원, 1998), p. 15.

다. 또한 북한은 1996년 5월 1일부터 IAEA 감독 하에 미에너지부 전문가 및 민간용역회사(NAC社) 관계자들이 북한측에 협력하는 형태로 5MWe 원자로에서 꺼낸 8,000여 개의 사용후 핵연료봉¹⁰⁾을 밀폐보관하는 작업에 착수해 이를 완료한 상태이다.

북한의 핵투명성을 보장하려면 제네바 합의와 IAEA가 요구하는 핵안전 조치를 이행하여야 한다. 그러나 북한은 동결시설에 대한 감시만을 허용할 뿐 핵개발 계획의 과거를 알아보기 위한 IAEA의 조사활동, 즉 연료봉 시료채취를 불허해 왔다. 시료채취없이 북한이 동의하는 봉인만으로 핵의혹을 해소하기가 어려워 IAEA는 제네바합의 이전에 추출했을 수 있는 플루토늄에 대한 정보를 얻지 못하고 있는 상태다.

대북 강경 공화인사들은 북한의 핵개발 동결을 위해 경수로 공급지원과 1기 경수로가 완공될 때까지 매년 50만 톤의 중유를 제공하기로 한 합의는 북한의 협박을 보상하는 나쁜 선례를 남겼다고 본다. 이러한 합의가 북한의 붕괴를 전제로 이루어졌다하더라도 근본적으로 북한의 핵문제를 해결할 수 없다고 보기 때문이다. 그런데다 미국은 합의에 따른 중유제공 비용이 국제 유가상승으로 1995년에 비해 4배가 올라 재정적 부담을 안고 있는 실정이다.

동시에 부시 행정부는 경수로의 안정성 문제를 염려하고 있다. 이는 클린턴 행정부 때 이미 염려된 사항이다. 일례로 경수로 원자로 사업에 입찰한 미국의 제너럴 일렉트릭(GE)은 1999년부터 “북한의 기술력으론 원자력발전소의 안전성을 보장할 수 없다”¹¹⁾고 단정지으면서 미국정부에 보증을 요구할 정도였다. 이와 함께 부시 행정부는 북한의 빈약한 전력 시스템으로 경수로가 건설된다 하더라도 전력공급에 문제가 있음을 결론짓고, 안전한 전력 제공 방법을 찾기 시작했다. 근원적 해결 차원에서 합의를 어떻게 바꿀지도 검토하기 시작하였다.

여러 면에서 제네바 기본 합의는 불안 요인을 안고 있다. 합의는 북한의 핵활동 동결 및 관련시설 해체는 명시되어 있으나, 또 다른 핵시설 건

10) 8천 개의 연료봉으로부터 플루토늄 25~30kg이 추출될 수 있어 핵폭탄 4~5개를 만들 수 있다.

11) 『중앙일보』, 2001. 5. 7.

설을 금지하는 조항이 포함되어 있지 않다. 게다가 기존시설 해체 시기도 막연해 두 기의 경수로가 완공될 때까지 원자로나 재처리시설을 해체하지 않을 수도 있다.

더군다나 합의는 경수로공사 지연에 대한 대비책이 전혀 마련되어 있지 않다. 합의에 따르면 1기 경수로는 2003년, 2기는 2004년에 완공되기로 되어 있다. 그러나 경수로 완공은 5년 이상의 지연이 예상된다. 때문에 공사지연에 따른 보상문제와 보관장소 및 핵시설 해체에 드는 비용처리 문제가 제기되고 있다.

또한 합의는 1기 경수로 핵심부품이 인도되는 시점에서 봉인된 사용후 핵연료를 제3국으로 이전할 것과 IAEA로부터 특별사찰에 해당되는 철저한 사찰을 받도록 하고 있다. 그러나 지금까지 북한은 합의의 동결대상이 아닌 시설에 대해서 제한적인 사찰활동만을 허용해 왔을 뿐이다. 이러한 상황에서 경수로 공사지연은 북한에 특별사찰 지연의 이유를 제공하고 있다.

일각에서는 북한의 경수로 전용가능성과 감독방법에 대해 우려하고 있다. 전자는 북한에 건설중인 경수로에서 핵물질을 추출할 가능성이다.¹²⁾ 부시 행정부는 북한이 당장 플루토늄을 추출하기는 어려우나 언제가는 상당 양을 추출할 수 있을 것이라 본다. 이는 북한이 특별사찰을 받기전에 경수로에서의 플루토늄 추출 가능성에 대한 우려로 비롯된다.¹³⁾ 후자는 미국이 생각하는 점검과 검증 체제에 적합한가에 관한 것이다.

북한의 핵문제 해결방안의 하나로 경수로 대신 화력 발전소를 짓자는 의견이 제시된 바 있다. 그러나 화력 발전소 건설 역시 쉽지 않다. 화력 발전소는 비용면에서 경수로 2기의 건설비용인 46억달러보다 10억달러 정도 적게 들지만, 연료비는 원전의 경우 kw당 3원 50전인 반면 화전의 경우 중유는 35원21전, 유연탄은 14원51전이 든다.¹⁴⁾ 화력발전소 건설은 미국 한국일본유럽국가들의 참여가 필요한 만큼 건설비용과 완성된 뒤 연료제공

12) 클린턴 행정부는 제네바 합의에 따른 경수로 제공이 무기급 플루토늄을 추출할 수 있는 고도의 재처리 시설을 갖추기 어렵다는 판단을 가지고 있었다.

13) 사찰은 현장답사와 실험자재 구비를 위해 2~3년이 소요된다. 때문에 미국은 경수로 공사 지연에 따라 북한이 사찰을 받기전 경수로에서 플루토늄을 추출할 수 있다는 우려를 가지고 있다.

14) 『중앙일보』, 2001. 5. 7.

을 누가 담당할 것인가에 대한 문제가 뒤따른다. 보다 심각한 문제는 북한이 경수로의 화전 대체에 대해 절대적으로 반대하고 있는 것이다.

3. 북한에 대한 회의적 시각

1) 김정일 국방위원장에 대한 회의

한미 정상회담(2001.3.8)에서 부시 대통령은 “북한의 지도자에 대해 약간의 회의심(skepticism)을 갖고 있다”¹⁵⁾는 의견 표출을 통해 김정일 위원장에 대해 회의적 시각을 보인 바 있다.

유사한 평가는 파월 국무부 장관을 통해서도 수 차례 표출된 바 있다. 그는 상원 외교위원회 청문회 및 세출 청문회에서 김정일 국방위원장을 ‘독재자’(despot)로 지칭하고 북한을 한 사람이 지배하는 독재정권이라 단정지은 바 있다.¹⁶⁾ 파월 장관이 의미하는 독재자는 믿을 수 없는 통치자로 해석할 수 있다.

파월 장관이 남북대화를 긍정적으로 평가하면서 그 당사자 중 한 명인 김정일 위원장을 독재자로 취급한 것은 ‘전술적 유동성’을 가지고 있는 북한의 지도자와 지도부¹⁷⁾에 대해 정확한 평가를 하겠다는 것이며, 여전히 신뢰가 가지 않기 때문에 신뢰를 보여달라는 메시지를 던지고 있는 것이다.

파월 장관 못지 않게 라이스(Condoleezza Rice) 백악관 안보보좌관은 김정일 위원장에 대해 불신감을 가지고 있다. 그 녀는 김 위원장을 “신뢰할 수 없다”고 단적으로 표현하면서 그는 “국제 공동체에 동참하려는 것이

15) Remarks by President Bush and President Kim Dae-Jung of South Korea(March 7, 2001)

16) Colin L. Powell, Secretary of State Nominee, Confirmation Hearing before the Committee on Foreign Relations, Senate(January 17, 2001), Powell's Confirmation Hearing, Colin L. Powell, Testimony at Budget Hearing before the Senate Foreign Relations Committee (hereafter Powell's Testimony at Budget Hearing, Senate), March 8, 2001.

17) “Text: Deputy CIA Director Examines Challenges Posed by North Korea,” *Washington File*, April 23, 2001.

아니라 체제를 유지하려고 하는 것이 매우 분명한 것 같다”, 그리고 “과거 수년 동안 무엇인가 하겠다고 위협하고 실제로 무엇인가 하는 행동에 익숙해져 있으며, 그럴 경우 모든 사람이 그를 앞다퉀 진정시키려 함으로써 반대급부를 받았다”. 때문에 부시 대통령은 “그 같은 북한의 행동을 다른 방식으로 바꿔야 한다”¹⁸⁾고 강조하고 있다.

김정일 위원장에 대한 파월 장관과 라이스 안보보좌관의 평가는 미국내 강경론자들의 입장을 반영한 것이다. 하지만 김대중 대통령이 “김정일 위원장은 머리가 대단히 좋은 사람이며 이쪽 말이 납득이 가면 그 자리에서 받아 들였다”¹⁹⁾고 평가한 북한의 지도자를 직접 비판한 것은 예상 이상의 강도 높은 지적이라 볼 수 있다.

2) 북한의 변화에 대한 회의감

강경 공화인사를 포함해 부시 외교안보팀 모두 북한에 대해선 회의적 견해를 가지고 있다. 그들은 북한이 선군정책의 지속, 대량살상무기를 비롯한 군사력 증강, 전쟁위협 상존 등 한반도의 안보환경이 별로 나아진 게 없다고 판단하고 있다. 따라서 북한이 상호주의를 지키지 않고 군사적 위협을 제거하지 않는 한 한반도 지역의 평화와 안정을 확신할 수 없다고 본다.

뿐만 아니라 주민의 생활수준 향상에 들어가야 할 자원과 노력이 군비 유지에 투자되고 있으며, 북한이 체제전환과 경제개혁·개방을 하지 않는 한 미국의 개입정책이 성공을 거두기 어렵다고 본다. 이와 관련 파월 장관은 북한이 국제사회밖에 있는 존재며 “붕괴하지 않으려면 어떻게 해서든지 개방을 시작해야 하는 실패한 사회”²⁰⁾라고 규정짓고 있다. 연계적으로 그는 “북한은 그들을 도울수 있도록 외부를 향해 매우 작게 문을 열기는 했

18) Remarks by Condoleezza Rice, 『조선일보』, May 17, 2001에서 재인용

19) Speech by President Kim Dae-Jung to the American Enterprise Institute(AEI) and the U.S. Council on Foreign Relations(CFR) Meeting on “Toward the End of the Cold War on the Korean Peninsula and the Era of Reconciliation and Cooperation,”(March 9, 2001)

20) Powell’s Testimony at Budget Hearing, Senate(March 8, 2001)

지만 체제가 유지되기를 원하며 체제붕괴를 상당히 두려워하고 있다”²¹⁾고 본다.

대북 강경인사들은 남북정상회담과 관련해서도 회의적 시각을 가지고 있다. 북한은 미국과의 협상이 양측의 입장 차이와 미국 대선 등의 영향으로 담보상태를 면치 못하게 되자 한국에 접근, 경제난 해결을 모색함과 동시에 남북화해 분위기를 이용하여 북한의 대량살상무기 포기를 목표로 한 ‘페리 프로세스’를 약화시키려는 의도에서 정상회담을 활용하였다는 것이다.²²⁾ 북한이 미국과의 미사일 협상이 미진전 상태에 머무르고 이로 인해 미국으로부터 얻을 대가에 대한 회의적 시각이 들자 남한으로부터 그 돌파구를 찾으려는 전략적 선택에서 비롯되었다고 볼 수 있다.

이와 함께 부시 행정부의 한반도 관련 소식통은 현대그룹이 금강산관광 개발 허가 취득 명목으로 제공한 3억달러에 달하는 자금이 북한의 군사력 향상에 기여했었다고 본다. 구체적으로 북한이 현대가 제공한 자금으로 1999년 카자흐스탄으로부터 미그 21 전투기 40대를 구입하고, 1999년 겨울과 2000년 여름 대규모 군사훈련에 필요한 석유를 구입했다는 것이다.²³⁾

III. 부시 행정부의 대북정책·전략

1. 현실주의 외교 지향

부시 행정부는 공화당의 전통이념인 ‘미국적 국제주의’(American Internationalism)를 지향하고 있다. ‘미국적 국제주의’는 미국익에 기초한 국제주의를 의미하며 힘을 통해 평화를 유지하고자 하는 것이다. 신국

21) Colin L. Powell, Testimony at Budget Hearing before the Committee on International Relations Committee, House of Representative(March 7, 2001), Powell’s Testimony at Budget Hearing, House of Representative

22) 김성한, “미국 부시 행정부의 대 한반도 정책,” 한·미안보연구회 한국국제정치학회 주최 2001년 춘계학술회의 발표논문, p. 5.

23) 『産經新聞』, 2001. 2. 2

제질서 하에서 평화는 힘과 함께 그리고 군대는 평화유지의 강력한 방패이자 확실한 칼임을 보다 분명히 하면서 ‘현실주의 외교’, ‘힘을 통한 평화’, ‘우방의 신뢰 유지’를 강조하고 있는 것이다.

이러한 미국적 국제주의 노선과 함께 부시 행정부는 국제사회에서 적과 동지를 분명히 구별해 대처하겠다는 의지를 가지고 있다. 미국의 힘과 권위를 세계무대에 과시하고, 위기시 효과적인 대처를 위해 동맹국을 도우며 그들과의 긴밀한 협력체제를 형성하려 한다. 반면 중국과 같은 잠재적 적대국과 북한, 이란, 이라크 등 소위 불량국가에 대해서는 접근 방식을 달리하고자 한다.

이러한 이분법적 구분과 함께 부시 행정부는 민주세계를 위해, 평화와 번영을 위해, 그리고 법의 원칙에 따라 살려고 노력하는 국가들을 후원하고자 한다.²⁴⁾ 다시 말해 미국의 이상에 동참하는 국가들에 대해서는 도울 것이며 그렇지 않은 국가들에 대해서는 돕지 않겠다는 의지를 알리는 것이다. 연장선상에서 국제사회에서 원칙을 제시하고 이에 따르면 협상을 하되 불응하면 응징을 가하는 “공격과 나쁜 신조에 대해 단호하고 강하게 대응할 것”²⁵⁾ 임을 분명히 하고 있다.

대외문제와 관련, 부시 행정부는 미국의 개입을 선택적으로 하고자 한다. 미국은 “자유를 지향하는 권력의 균형을 형성하면서, 역사적으로 또 선택에 의해 세계문제에 계속 관여하고자 한다.”²⁶⁾ 그동안 미국이 지구촌 경찰국가 역할을 하면서 다른 국가의 문제에 일일이 개입하였지만 앞으로 이를 지양하고 미국익과 관련된 우선 순위를 고려하면서 확실한 결과를 보장할 수 있을 경우에만 개입하려 한다. 그렇다고 “고립주의의 섬이나 보호주의의 성채에 갇힐 생각은 없다.”²⁷⁾

이러한 선택적 개입노선에 의해 미국의 전략목표의 최우선 순위를 지역별, 특히 중동과 동북아 지역에서의 적대세력 등장에 철저히 대비하는 데

24) Colin L. Powell, Statement before the Committee on Foreign Relations, Senate (January 17, 2001)

25) President George W. Bush's Inaugural Address(January 20, 2001), Bush's Inaugural Address

26) Bush's Inaugural Address(January 20, 2001)

27) Powell's Confirmation Hearing(January 17, 2001)

두어야 하며, 비인도적 사태에 대한 개입은 '최소한'에 머물러야 한다고 본다.²⁸⁾ 지구상의 국제문제와 모든 분쟁에 일일이 개입하지 않고 명백한 국제주의 원칙에 따라 미국익과 지정학적 우선 순위에 따라 선택적으로 개입하려는 것이다.

현실주의 노선을 지향하는 데 있어 부시 외교안보팀은 부처별 방향을 제시하고 있다. 대체로 국방부는 강경론, 국무부는 온건론적 시각을 가지고 있다. 강경론자들은 안보위협 상황을 최악으로 전제하고 최대의 군사력 확보가 최고의 안보전략임을 강조하고 있는데 비해, 온건론자들은 군사력의 제한적 사용을 주장하고 있다.

체니(Dick Cheney) 부통령 및 국방부 참모들은 냉전 종식을 가져다 준 과거 공화당의 강경한 외교정책을 선호하고 있다. 한편 국무부 라인도 국제문제에 있어 힘의 사용을 최후의 선택으로 보면서 시험적인 단계를 계속 밟아 나가려는 의지를 가지고 외교정책을 추진하는 데 있어 우방과의 협조를 강조하고 있다.

따라서 부시 행정부는 미국의 이상과 국익을 실현시켜 나가는 데 있어 현실주의 노선을 지향하면서 강경파와 온건파 그리고 중도파의 역할을 효과적으로 접목시켜 최대한의 성과를 얻으려 한다.

2. 현실주의적 노선에 입각한 대북정책

부시 행정부는 현실주의적 노선 하에 대외정책의 우선 순위를 설정하고 그 순위에 부여된 사안에 대해 힘을 바탕으로 개입하려 할 것이다. 현재 미국은 중동평화협상, 대이라크 추가 제재 여부, 중국러시아와 MD 분쟁, 발칸반도에 대한 평화유지군 지원문제, 대만에 대한 무기 판매, 콜롬비아 내전, 북한문제 등을 현안으로 삼고 있다. 그 중 최우선적으로 취급하는 현안이 중동평화협상과 이라크의 무기 개발 저지 등이다. 때문에 대북문제는 우선 순위 다음으로 취급될 가능성이 크다.

그동안 부시 행정부의 외교안보팀은 대북정책에 공통 기반을 서로 나누지 못했다. 대북정책에 대한 혼선은 백악관, 국무부, 국방부 등 국가안전

28) 김성한, "미국 부시 행정부의 대 한반도 정책," p. 2.

보장회의(NSC)를 이끄는 멤버들의 시각 조율이 제대로 되지 않았기 때문이다. 대북정책에서 노출된 불협화음은 관련 부서의 실무라인이 구성되지 않은 상태에서 행정부내 강온파의 갈등과 주요 관리들간의 대북인식 및 전략에 대해 공감대가 형성되지 못한 데서 비롯된 것이다.

그동안 켈리(James A. Kelly) 국무부 동아태 담당 차관보를 주축으로 백악관과 국방부의 한반도 담당 외교안보팀을 참여시킨 검토반이 본격적으로 운영되면서 대북정책을 전반적으로 재검토하였다. 재검토가 완료되기 전까지 미국은 2001.3.9 바우처(Richard Boucher) 미국무부 대변인을 통해 밝힌 6대 원칙 - ① 한미일 정책 공조, ② 한반도 긴장완화지지, ③ 북정권 정확히 인식, ④ 대북정책 전반 재검토, ⑤ 대북 점검-모니터링, ⑥ 북 무기확산 우려²⁹⁾ - 을 토대로 대북정책을 추진해 왔다.

마침내 부시 대통령은 한미일 2차 대북정책조정감독그룹(Trilateral Coordination Oversight Group: TCOG)에서 합의된 사항과³⁰⁾ 그동안의 정책검토를 정리해 미국의 대북정책을 밝혔다. 우선적으로 미국은 아무런 조건없이 북한과 대화에 나서겠다는 입장을 표명하였다. 또한 미국은 대북협상 의제로 제네바합의 이행 개선, 북한의 미사일개발 프로그램에 대한 검증 가능한 규제 및 미사일수출 금지, 재래식 군사위협 감소 등을 제시하였다.³¹⁾

부시 행정부의 대북정책 재검토는 현실주의적 외교노선에 입각한 힘의 우선 정책이 그대로 반영된 것으로 핵·미사일, 재래식 군사력 문제 해결에 강한 의지를 담고 있다. 이를 통해 미국의 대북정책이 한반도의 평화와 안정 그리고 대량살상무기 확산 저지에 초점이 맞춰져 있음을 알 수 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 한반도 전쟁예방을 위한 정책의 지속이다. 미국은 동맹국가의 생

29) U.S. Department of State Daily Press Briefing(March 9, 2001)

30) 자세한 내용은 Colin L. Powell, "Remarks with Foreign Minister Han of The Republic of Korea after their Meeting,"(June 7, 2001), "Text: May 26 U.S.-South Korea-Japan Joint Press Statement," *Washington File*, May 31, 2001 참조.

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

존보장을 위한 정책의 일환으로 한반도의 비상사태에 대비하고, 대북 억지력 강화를 통해 한반도 전쟁을 예방하려는 정책을 지속하고자 한다. 동북아시아의 안보환경이 격변의 와중에 있는 탓에, 한반도에서의 사태 전개는 얼마 안있어 워싱턴에게 커다란 새 위협 또는 새로운 기회를 떠안기게 할 것이기 때문에 만약의 사태에 대비하고자 한다.³²⁾ 미국은 이러한 사태대비 및 전쟁예방이 일차 이익이 걸친 일본의 안전과 동북아시아의 평화와 안정에 결정적 역할을 하고 이것이 미국국가안보에 직결되고 있음을 충분히 인지하고 있다.

경제적 이유에서도 한반도 전쟁예방은 필수적이다. 미국의 세계경제의 중심이 태평양으로 이동하고 있으며 동북아시아는 미국 무역(4,000억 달러)의 36% 이상과 미국 수출의 약 30% 이상을 차지하고 있다. 미국은 이 지역에 대한 자국의 수출액이 어느 지역보다 급속히 증가하고 있고 3백만에 이르는 일자리를 미국인에 제공하고 있어 지역의 안정과 평화를 기원한다. 다시 말해 동맹국 한국의 안정이 동북아 지역의 평화와 번영에 기여하며 이는 결국 동북아 지역에서 미국의 경제적 이익에 도움을 주는 것이다.

둘째, 북한의 대량살상무기 확산 저지다. 미국은 대량살상무기 '비확산'과 '반확산'의 새로운 전략적 틀과 함께 핵·미사일 및 그 운반수단의 전면적인 확산으로 비롯되는 위협을 포함한 새로운 형태의 위협에 대처하기 위해 적극적인 비확산 외교, 방어체계 및 여타 관련 조치 등 다양한 조치를 포함하는 광범위한 전략을 추진하고자 한다. 미국은 핵개발 가능성과 중장거리 미사일 개발 그리고 다량의 생화학무기 및 가공할만한 재래식 군사력을 보유하고 있는 불량국가 북한이 미국 및 동맹국의 안전을 위협한다고 간주하고 북한의 대량살상무기 확산을 저지하려 한다.

셋째, 한국의 화해·협력정책의 지지다. 부시 행정부는 "김대중 대통령의 햇볕정책이 북한의 실질적인 변화를 가져올 것인가에 대해 확신감을 가지지 못하고 있으며, 그것이 북한의 군사력 증강을 포함해 북한체제를 강화시킬 수 있다는 우려를 가지고 있다"³³⁾고 보며, 북한의 변화없이 화해·협

32) Nick Eberstadt and Richard J. Ellings, "The Next Hot Spot," *Washington Times*, May 23, 2001.

력정책과 대북정책이 성공을 거두기 어렵다고 본다. 하지만 미국은 한반도의 평화, 지역의 안정, 남북화해 촉진, 한미간의 건설적인 관계 유지 등을 추진해야 하며³⁴⁾ 이를 위해서는 한국과의 정책공조를 고려해야 한다. 또한 한반도의 화해·협력 분위기가 미국의 개입에 의해 상실될 경우 가져올 부담이 너무 크기 때문에 남북관계 진전을 지지하면서 북한의 태도를 주시하고자 한다.

넷째, 북미간 제네바 기본 합의 준수다. 부시 행정부는 합의 그 자체에 불만족하고 있지만 외교적 전례를 존중하는 차원에서 합의를 깨뜨리지는 않을 것이다. 한미 정상회담 직후 미국무부는 “북한이 준수한다는 조건하에 제네바 기본 합의하의 약속들을 이행한다는 것이 미국의 입장”³⁵⁾ 임을 밝힌 바 있다. 다만 북미간 합의를 전제로 수정을 모색해 나갈 것이며 그 골격은 지켜나갈 것이다.³⁶⁾ 다만 제네바 합의 유지와 관련 “향후 발생할 수 있는 일에 대해 논하는 것이 적합치 않다”³⁷⁾는 태도를 보이고 있기 때문에 북한이 핵사찰에 부정적으로 나올 경우 제네바합의 재검토 등 적절한 조치를 취할 가능성이 있다.

3. 전략협상 방향

부시 행정부의 대북정책 방향은 한반도 전쟁예방, 대량살상무기 확산저지, 한국의 화해협력 정책지지, 제네바 합의 준수 등에 초점을 맞출 것이다. 미국의 최우선 정책목표인 한반도의 전쟁예방을 위해 남북한 화해·협력을 지지하고 제네바 합의 준수 및 대량살상무기 확산저지를 통해 북한의 침략위협을 최대한 줄이려 할 것이다. 이러한 정책방향에 대한 전망과 함께 미국은 현실주의적 노선에 입각해 다음과 같은 전략협상을 추구할 것으로 전망된다.

33) *Asia Times*, May 18, 2001.

34) “President Bush’s Statement,”(June 7, 2001)

35) U.S. Department of State Daily Press Briefing(March 9, 2001)

36) Kelly’s Confirmation Hearing(April 26, 2001)

37) Remarks by James A. Kelly, “Transcript: U.S., Japan, S. Korea Share Views on North Korea, *Washington File*, May 30, 2001.

한반도 전쟁예방과 관련, 미국은 전쟁과 같은 최후 수단의 사용을 자제할 것이다. 현실주의적 외교노선에서 나타나듯 미국은 군사력이 전략적 국가이익과 일치할 때 사용할 것이다. 한편 미국은 북한이 미사일 시험발사를 강행하거나 대량살상무기를 수단으로 미국과 동맹국을 직접 위협할 경우 반확산의 전략에 입각해 강력한 대응조치를 취할 것이다. 약한 조치로는 정부적 차원의 지원 중단, 경제제재조치 등을 생각할 수 있다. 중간 조치로는 이라크, 쿠바 등을 상대로 실시했던 봉쇄(embargo)이다. 매우 강력한 조치로 그리고 최후의 선택으로 북한의 미사일 기지를 공격할 수 있을 것이다.

부시 행정부는 주로 북한의 과거 핵활동 규명, 미사일 개발수출문제, 재래식 군사력 문제 등을 협상대상으로 고려하고 있다. 휴전선 부근에 전진배치된 재래식 무기의 감축을 통해 한반도의 전운을 감소시키고자 하며 북한의 미사일개발 사업에 대한 검증 가능한 규제와 미사일 수출금지를 통해 새로운 위협에 대처하고자 한다.

그러나 미국은 MD 체제 개발 명분³⁸⁾을 잃지 않는 수준에서 협상을 이끌어 가려하기 때문에 당분간 북한의 재래식 무기 감축 문제를 부각시키면서 미사일협상의 속도를 늦추는 방향으로 끌고 나갈 가능성이 크다. 미국은 MD 추진을 위해서 북한의 장거리 탄도미사일 개발문제를 부각시킬 필요가 있다.

한편 미국은 남북한 화해·협력정책을 지지하는 차원에서 남북관계 진전 및 정상회담을 지지할 것이다. 다만 미국은 1차 회담 때와 달리 2차 회담에서는 미국과의 협의를 통해 남북간 합의를 도출할 수 있도록 하고자 할 것이다. 부시 행정부는 남북관계와 북미관계 진전이 동시에 진행될 때 한반도 정세가 보다 안정될 수 있음을 인지하고 있다. 과거 북한의 '通美封南' 전략은 남북관계에 부정적으로 작용했으며 결국 이는 북한에 실익을 준 반면 미국에는 어떠한 의미있는 실익을 가져주지 못했기 때문이다.

제네바 합의와 관련, 부시 행정부는 합의의 틀은 유지하나 개선해야 한

38) 공화당이 군산복합체로부터 민주당보다 3배 이상의 지원을 받고 있는 상태에서 부시 행정부는 군산복합체의 이익을 고려해 북한과의 미사일 협상에서 그들이 요구하는 것을 쉽게 들어주지 않을 가능성이 있다.

다는 입장이다. 그것은 경수로건설이 지연됨에 따라 경수로의 핵심 부품이 제공되기되기 전에 실시하기로 되어 있는 북한의 과거 핵에 대한 사찰이 희석될 가능성에 대한 우려와 경수로에서의 플루토늄 추출 가능성을 제거하기 위해 IAEA의 사찰을 먼저 받는 방향으로 합의가 개선되어야 한다는 것이다. 한편 북한은 미국이 제네바 합의의 이행에 성실하게 임하지 않고 있다는 이유를 들어 조기사찰에 부정적인 입장을 취하고 있다.

미국은 사찰수용을 위해 북한주민지원, 전력공급 등을 당근으로 제시할 가능성이 있다. “만일 평양이 연료봉 제거와 IAEA의 무제한적인 사찰과 IAEA의 ‘강화된 안전기준(enhanced sageguards)’에 동의한다면,” 미국과 그 동맹국들은 대규모의 대북지원과 “단기간 안에 기술적으로 경제적으로 실현 가능한 전력공급에 나설 수”³⁹⁾ 있을 것이다.

이와 함께 미국은 경수로 한 기를 화전발전소로 대체하거나 두 기 모두를 대체하는 방안 그리고 추가로 화전 발전소를 건설해 주는 방안 등을 검토할 것이다. 첫째 안, 둘째 안은 제네바 합의를 수정하는 내용임으로 북한과의 합의가 필요하다. 셋째 안은 북한이 IAEA 사찰을 수용하는 대가로 줄 수 있는 엄청난 당근이며 전력문제 해결에 상당한 도움을 줄 것이다.

부시 행정부는 “북한체제에 대해 어떠한 환상을 가지지 않고 있으며”⁴⁰⁾ “김 위원장이 불량하게 행동하면 보상받지 못할 것이며 그가 선량하게 행동하면 보상받을 것”⁴¹⁾임을 분명히 하고 있다. 따라서 “북한이 긍정적으로 응하고 적절한 조치를 취한다면, 미국은 북한주민을 돕고 제재를 완화하는 한편 기타 정치적인 조치를 취하기 위한 노력을 확대해 나갈 것이다.”⁴²⁾ 다시 말해 북한이 열망의 진지성을 보여줄 때 그리고 현실적으로 될 때 미국은 기회를 제공할 수 있고 북한은 외부의 지원을 받을 수 있다는 것이다.

39) Morton Abramowitz et al, “Report of the Independent Task Force on Korea,” Sponsored by the Council on Foreign Relations(June 11, 2001)

40) Powell’s Testimony at Budget Hearing, House of Representative(March 7, 2001)
Powell’s Testimony at Budget Hearing, Senate(March 8, 2001)

41) Remarks by Condoleezza Rice, 『조선일보』, May 17, 2001에서 재인용

42) “President Bush’s Statement”, June 7, 2001.

때문에 전략적으로 클린턴 행정부의 방식대로 북한을 달래고 북한의 페이스대로 북미협상을 추진해 나가지 않을 것이며, 미국의 대응 수위는 한반도 지역의 평화와 번영이란 기준에 의해 조절될 것이다. 이를 위해 부시 진영은 북한의 구체적 약속 이행을 확인한 후에 다음 협상으로 넘어가는 단계적 방식을 지향할 것이며 '투명성'(transparency) 확보와 '철저한 검증'(complete verification)을 토대로 협상에 임할 것이다. 비밀에 싸이고, 자유와 언론이 보장되지 않은 나라와의 협정체결시 준수여부를 확인하는 차원이다. 이는 곧 북한이 변화했다는 확신을 안기려면 협상이든 협정이든 투명성을 보이고 검증할 수 있는 체제를 확보해야 한다는 것이다.

북한과의 협상시 미국 협상팀은 대북정책의 기초와 원칙을 준수하면서 거래형식의 정치적 협상을 지양하려 할 것이다. 부시 팀은 협상의 틀을 타결한 뒤 실무자들에게 검증문제를 맡기려 했던 클린턴 행정부와 달리 미사일 문제, 핵사찰 및 안전기준 이행, 재래식 군사력 감축을 위한 협상에서 감시, 투명성, 상호주의에 비중을 두면서 그 이행까지 검증하려 할 것이다. 이는 대량살상무기 확산저지란 확고한 목표를 실현시키기 위한 것이며, 전술적 유동성을 가지고 협상에 임하려는 북한의 지도부에 대해 미국이 단호하게 대응하려는 것이다.

IV. 북미관계 전망

부시 행정부는 대북정책 검토를 끝마친 뒤 북한과의 대화에 나서고 있다. 향후 북미관계는 양측간 대화협상 여부에 달려 있다. 핵·미사일문제와 관련 양측이 합의에 도달하면 북미관계는 급진전을 이룰 것이다. 반면 그렇지 못할 경우 많은 난관이 예상된다.

1. 정치군사면

향후 북미간 대화는 북한의 핵·미사일, 재래식 군사력 등의 주요 현안에 초점이 맞춰질 것이다. 미국은 대량파괴무기 추방이라는 세계전략을 북한에게 적용시키려 하며, 북미대화의 진전 여부에 따라 관계개선을 결정하

려 할 것이다.

부시 행정부는 북한과의 관계진전에 앞서 미사일문제가 먼저 해결되어야 한다는 입장을 보이고 있다. 따라서 북미대화는 북한의 미사일문제에 상당한 비중을 둘 것이다. 클린턴 행정부 때 거둔 성과에 구애받지 않고 북한의 미사일 개발·수출·배치·생산 등 전 과정에 걸쳐 철저한 검증을 토대로 한 대화협상에 나설 것이다.

김정일 위원장은 평양을 방문한 페르손(Goran Persson) 스웨덴 총리를 통해 북한이 2003년까지 미사일 시험발사를 유예(moratorium)하겠으며 미사일 기술수출은 외화획득을 위해 계속하겠다는 의사를 전달한 바 있다.⁴³⁾ 이는 북미간 외교협상에서 2년 반이란 시간이 제공되는 것이다. 북한당국은 미국이 2003년까지 넘겨주기로 한 200만kw 경수로의 건설 지연에 따른 전력 손실분을 보상하지 않을 경우, 흑연감속로(원자로)를 되살리는 정황이 조성되지 않을 수 없다⁴⁴⁾는 강력한 의지를 미국에 나타낸 바 있다. 이는 북한과 핵·미사일 문제를 논하자는 메시지로 '미국과의 거래'를 원하고 있는 것이다. 동시에 전력손실보상을 요구하고 있는 것이다.

하지만 미국은 거래형식의 정치적 협상을 지양하고 자국의 주도 하에 협상을 이끌어 가려 하며, 북한의 당근을 얻기 위한 전술적 행동에 끌려가지 않으려 한다. 또한 미국은 대북전력 제공이 북한군의 전력 증강에 이용될 수 있으며, 북한이 IAEA와 협조할 동기를 희석시킬 수 있다는 판단 하에 전력 제공에 부정적인 태도를 보이고 있다.

협상에서 미국은 북한의 '미사일기술통제체제'(MTCR) 가입에 초점을 둘 것이다. MTCR은 사정거리 300km, 탑재중량 500kg을 초과한 미사일 완제품이나 무인항공시스템과 그 생산설비의 수출이전을 허용하지 않는다. MTCR 가입을 전제로 한 협상이 타결되기 전까지 미국은 우선적으로 북한의 미사일 수출 저지에 주력을 다할 것이다. 미국은 북한의 대중동적성국 미사일 기술부품 수출이 동맹국 이스라엘의 안보를 직접 위협하고, 불량국가들로 간주되는 이란, 이라크로의 미사일 기술이전에 대해 특

43) *Washington Post*, July 5, 2001.

44) 『조선중앙통신』, 2001. 5. 16. 경수로 공급 지연에 대한 미국의 책임을 북한이 거론한 적이 있으나 이번처럼 흑연감속로 재가동이란 표현을 사용한 것은 처음이다.

히 우려하고 있다.

북한은 미사일 개발이 체제유지의 수단, 군사력 증강 및 외화획득에 절대적으로 필요해 미국과의 미사일 협상에서 쉽게 양보하지 않을 것이다. 이 때 북한이 미사일 개발을 주권사항임을 주장할 때 미국이 적절한 대응논리를 마련하기가 어렵다. 또한 미사일이 안보의 문제이지 합법성의 문제가 아니기⁴⁵⁾ 때문에 북한의 미사일 개발을 저지할 국제법적 근거를 마련하기가 현실적으로 어려운 점도 문제다.

미국은 협상시 탄도미사일 개발 중단을 전제로 한 맞교환식 해법을 제시할 가능성이 있다. 이 때 미국은 클린턴 행정부시 모색된 '장거리 미사일 개발포기-인공위성 대리발사' 방식은 선호하지 않을 것이다. 그 이유는 북측에 제공하는 위성발사 기술이 시애틀을 향해 미사일을 발사하는 데 이용될 수 있기 때문이다. 따라서 미국은 북한이 발사체 자체에 접근하지 못하게 하고 대신 인공위성을 대리발사하는 방식을 채택할 가능성은 있다.

그러나 클린턴 행정부시 모색되었던 '중단거리 미사일 수출중단-국제경제기구를 통한 간접지원' 식의 맞교환 방식은 성사될 가능성이 있다. 이안을 북한이 받아들이면 미국은 북한을 테러지원국 명단으로부터 삭제할 것이다. 이어 미국은 국제금융기구로부터의 대북차관을 지원할 것이며 국제경제기구를 통한 간접 지원에 적극적으로 나설 것이다. 추가적으로 미국은 대규모 식량지원에 나설 것이며 국제금융기관 가입지원, 미수출입은행의 대북한 여신제공 허용, 수출입 제한조치의 포괄적 완화에 이어 전면철폐 등 추가 경제제재완화 조치를 취할 것이다.

부시 행정부는 재래식 무기 감축 문제를 의제에 포함시키고 있다. 이에 대해 북한은 '대북무장해제 기도'라 비난하면서 주한미군 철수를 군축의 선결조건으로 내세우고 있다.⁴⁶⁾ 때문에 미국이 재래식 무기 감축문제를 제기할 때 협상은 더욱 어렵게 될 것이다. 북한은 재래식 전력 감축을 체제수호 차원에서 민감하게 여기고 있고 미사일보다 더 강하게 주권사항임을 내세울 것이다. 북미간 협상이 타결되지 않는 한 북한의 군사력을 강제할 수단과 방법은 한계가 있다. 재래식 전력 감축의 대상이 남북한의 전

45) Morton Abramowitz et al, "Korea Task Force Report,"(June 11, 2001)

46) 『로동신문』, 2001. 5. 28.

력이기 때문에 미국이 직접 협상하기에는 많은 제한이 있다. 북한이 재래식 전력 감축에 동의한 뒤 주한미군 철수를 고집할 때 이에 대한 적절한 대안이 없는 것도 문제다.

북미대화에서 양측은 핵문제에 대해서도 상당한 비중을 두고 논할 것이다. 미국은 제네바 합의에 따라 대북 연료용 중유 제공과 경수로 공급 지원을 계속할 것이다. 그러면서 미국은 동결대상에서 제외된 민감한 시설에 대해 IAEA의 사찰 재개를 허용할 것을 북한당국에 촉구할 것이다. 그것은 주로 재처리 폐기물 저장소로 의심받는 '위장공원 시설'과 일명 '5백호 건물'이 될 것이다.⁴⁷⁾ 이와 함께 ① 8MWe의 실험용 열증식로(영변에 있는 동위체 생산과 연구용 연자로), ② 영변에 있는 핵연료봉 저장시설, ③ 북한내 산채된 소량의 핵물질이 있는 약 30개 지점, ④ 영변에 있는 동위체 생산용의 '임계집합체'와 평양에 있는 '임계미만집합체' 2개 시설⁴⁸⁾ 등에 대해서도 사찰을 요구할 것이다.

IAEA의 특별사찰의 조기 실시는 매우 중요한 사항이나 미국이 이를 강제하기에는 한계가 있다. 뿐만 아니라 경수로 한 기를 화전발전소를 대체하는 방안과 두 기 모두를 대체하는 방안을 추진시키기에도 상당한 어려움이 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 미국이 구상한 안을 강제로 밀어붙일 경우 북한은 제네바 합의를 미국이 파기하는 것으로 간주할 것이다. 이를 근거로 북한은 폐연료봉 반출을 연기하면서 체제수호를 위한 핵카드를 미국을 대상으로 재사용할 가능성이 있다. 이로 인해 북미는 대결갈등 국면에 놓이게 될 것이다.

하지만 북한이 핵개발 계획의 과거를 알아보기 위한 IAEA의 연료봉 시료채취를 허용하고 미사일 개발과 기술부품 수출을 중단한다면 미국은 전력공급과 송배전망 건설 등을 제공할 가능성이 있다. 나아가 대규모 식량 지원, 경제지원, 관계개선, 국교정상화까지 가능할 것이다.

북미간 협상을 진행하는 동안 양국은 정치적 사안에 있어 민감한 반응

47) '위장공원'은 핵폐기물 시설 위에 흙을 덮고 나무를 심어 공원으로 만들었다고 IAEA는 의심하고 있다. '5백호 건물'은 IAEA가 1993년 1월 사찰을 요구했다가 군사시설이라며 거부당했던 곳이며, 높이 18m, 폭 24m, 길이 67m의 건물로 액체고체 폐기물이 저장돼 있다는 의심을 받고 있다. 『중앙일보』, 2001. 5. 26.

48) 『世界週報』, 1998. 9. 29.

을 보일 것이다. 특히 미국은 북한의 테러행위에 대해서 강도 높은 조치를 취할 것이다. “테러는 세계화의 어두운 측면이며 미국이 벅커와 철책 뒤에 웅크리고 있는 태도를 취한다면 테러리스트들이 승리를 거두게 될 것”⁴⁹⁾ 이라면서 미국은 어떠한 형태의 테러에 대해서 절대적으로 용납하지 않겠다는 단호한 자세를 보이고 있다.

미국은 테러행위뿐만 아니라 마약수출에 대해서도 새로운 안보위협으로 간주하고 북한의 해당행위에 대해 강력한 조치를 취할 것이다. 미국은 북한이 모르핀, 코카인, 마약 등 독물 및 국제적으로 거래가 금지된 마취약을 불법거래하고 있음을 직시하고 있다.

부시 행정부가 북한을 계속해서 테러지원국 명단에 포함시킬 것임을 공표한 만큼 성사 직전까지 갔던 평양연락사무소 설치는 단기적으로 어려울 것이다. 연락사무소는 북한의 군사적 위협 방지 및 한반도 평화정착과 경제교류·협력, 사회·문화 교류 등 상호관계 개선을 위한 폭넓은 대화의 장으로 모색되었다.

그러나 북한에서의 실종미군 유해발굴 작업은 계속될 것이다. 실종미군 발굴작업은 북미간 갈등여부와 관계없이 인도주의적 차원에서 진행될 수 있다. 미국은 미군 유가족 및 재향 군인단체들의 유골발굴 압력에 부응하면서 대북정책에 대한 입지를 강화할 수 있다. 북한은 이 작업을 허용함으로써 인도주의적 태도를 부각시킬 수 있고 미국의 대북 식량지원과 경제제재완화 조치를 유도할 수 있다.

2. 비정치면

단기적으로 정치군사면에서 북미간 진통이 예상되지만 비정치적 분야에서의 북미간 대화접촉은 계속될 것으로 전망된다. 미국은 북한 지도부와 변화에 대해 회의감을 가지고 있지만 심각한 식량사정을 고려해 인도주의적 대북지원은 계속할 것이다. 이러한 지원은 빈궁한 국가를 돕는다는 명분 하에 정치적 의미가 담긴 인도주의적 차원에서 추진될 것이다. 따라서

49) Colin L. Powell, Hearing Testimony before the Senate Appropriations Subcommittee on Commerce, Justice, State and the Judiciary(May 8, 2001)

북미간 정치적 갈등이 재연되더라도 북한이 핵동결 중단이나 침략위협 등 극단적 행위를 일으키지 않는다면 미국은 대북 식량지원에 나설 것이다.

그 과정에서 미국은 식량배분상의 투명성을 강도 높게 요구할 것이다. 부시 행정부는 외부세계의 대북 식량지원이 인도주의적 목적 이외로 전용되어 왔다는 점을 문제시하고 있으며 때문에 앞으로는 투명성 확보를 전제로 식량지원에 나서려 할 것이다. 투명성 확보 차원에서 향후 대북 식량 지원은 1997년 미하원 국제관계위원회 소속 공화-민주당 30여 명 의원 전원이 합의한 내용의 일부가 강조될 것이다. 그것은 ① 지원쌀의 군량미 전용 금지, ② 북한의 군량미를 식량난 해소에 사용, ③ 지정된 수혜자에만 제공, ④ 북한에 농업개혁 촉구⁵⁰⁾ 등을 전제조건으로 하는 것이다.

같은 맥락에서 미국은 대북 식량지원과 북미간 합의사항을 연계시키려 할 것이다. 식량을 지원하되 “북한이 지켜야 할 합의사항을 준수하고 있다는 것”⁵¹⁾을 미국이 검증하려는 것이다. 이는 즉, 북한이 해당 사항을 이행해야 함을 강조하는 것이다.

당분간 미국은 북한의 식량문제 해소에 도움을 주는 차원에서 북한의 광물(아연·납·마그네사이트 등)과 미국의 곡물을 교환하는 바터거래를 위주로 교역에 나설 것이다. 하지만 북미간 활발한 교역은 북한이 미사일문제 해결을 위한 성의를 보이지 않는 한 어려울 것이다.

이미 미국은 경제제재완화 조치를 통해 미기업의 실질적인 대북 교역과 투자진출의 길을 터 놓았다. 추가 경제제재완화 조치에 의해 미재무부가 미국 기업·금융기관들이 대북 상품·금융거래에 대한 규제를 풀었기 때문에 북미간 교역은 가능하다. 그러나 북한상품의 미국 수입을 위해서는 미수입업자가 재무부에 신고하고 허가를 받아내야 한다. 일부 미국상품들의 경우, 예를 들어 반도체·컴퓨터·통신장비·방산상품 등의 대북 수출은 상무부의 수출허가나 사전 승인을 받아야 한다.

더군다나 미국무부가 북한을 테러지원국으로 계속해서 지명하고 있기 때문에 미의회는 수출입은행·해외민간투자공사·무역개발청 등 미정부기관의

50) The Committee of International Relations, House of Representatives, *A Reform Bill of Foreign Policy*, chap. 7, sec. 574 (May 1, 1997).

51) President Bush's Interview on *New York Times*, January 14, 2001.

대북지원이나 자금공여에 제동을 걸 것이다. 또한 테러지원국에 대한 세계 은행, 국제통화기금 등 국제금융기구로부터의 지원·차관에 있어 미국은 찬성을 할 수 없도록 되어 있다. 이들 금융기구에 미국은 상당 지분을 갖고 있기 때문에 대북자금지원에 반대할 경우 이를 이루기 어렵다.

북미간 사회문화 교류는 미미하나마 전개될 것이다. 특히 미국은 북한의 농업기술 향상, 에너지 개발, 시장경제 학습 등 건설적 발전을 위한 방미에 대해서 이를 받아들일 것이다. 국제사회로의 참여를 위해 북한이 노력한다면 미국은 북한과의 인적 교류를 확대할 것이다. 예상할 수 있는 인적 교류는 북한의 학자·전문가·정치인들이 참여하는 세미나와 예술, 체육, 종교 등 사회문화 분야의 교류가 될 것이다. 북한은 미국과의 관계개선 차원에서 그리고 정치군사적 위기시 이를 완화시키는 지렛대로서 비정치적 분야의 교류를 장려할 것이다.

이러한 경제·사회·문화 분야에서의 교류는 북미 관계가 순조롭게 진행될 때 가능한 것이다. 남북관계가 최악의 상태에 접어들거나 북한이 핵동결 파기 행동이나 미사일 시험발사와 같은 극단적 행동을 취할 경우 북미간 비정치적 분야의 교류가 지속되기는 어려울 것이다. 그것은 비정치적 분야에 있어 북미관계 역시 남북관계와 같이 정치군사적 요인에 영향을 받기 때문이다.

V. 결 론

부시 행정부의 대북정책은 한반도 전쟁예방, 북한의 대량살상무기 확산 저지, 제네바 합의 준수 등 기존의 틀을 벗어나지 않고 있다. 하지만 정책 추진과정에 있어 미국은 일관된 원칙 관철을 전제로 한 북한과의 대화를 재개하면서 상호주의에 입각해 협상을 추진하고자 하며 검증과 투명성을 확보하고자 한다. 대북지원은 도와주되 검증한다는 태도로 나서고자 하며 합의사항에 대해서는 검증을 보장받으려 한다. 또한 미국의 일방적인 양보로 보이는 정책대안의 선택을 제한하려는 식의 상호주의를 선호하면서 주고 받는 매단계마다 검증을 강화하려 한다.

일부 참모와 공화당 일각에서는 부시 대통령에 대북강경 노선을 권유하

면서 제네바합의 파기 또는 재협상을 주장하고 있다. 그렇다고 대북 공격이나 봉쇄, 경제제재, 원조 중단 등과 같은 막다른 대안을 제시하는 것은 아니다. 한편 온건보수론자들은 포용정책을 지지하면서 도와주되 믿을 수 있는 장치를 마련하려 한다. 북한을 포용하기 위해서는 감시와 철저한 검증 등을 거쳐야 한다는 것이다. 이와 같이 대북정책에 대한 혼선이 제기되었지만 외교안보팀과 실무 라인에 강경론이 지배적이지 않아 대북정책은 강온기류를 균형있게 반영하고 있다.

부시 행정부 출범 초기 미국은 북한에 대해 초강경 태도를 보였으나 한국의 정책과 TCOG에서 제기된 의견들을 수렴하는 유연성을 보였다. 포용정책 지지, 제네바합의 준수 등을 예로 들 수 있다. 그럼에도 미국은 북한의 재래식 군사력 감축, 무기급 플루토늄이 추출되는 경수로의 화전대체를 위한 대안을 모색하고 있다. 전자를 거론할 때 북한은 주한미군 철수를 주장할 것이다. 후자는 제네바 합의를 수정하는 것으로 협상을 필요로 한다. 추가 화전 건설은 합의 수정없이 가능하고 북한에게 엄청난 실리를 주는 것이지만 북한이 핵사찰과 미사일 개발수출을 중단하여야만 가능할 것이다.

북미간 대화협상의 시작은 부시 행정부 이후 막혔던 장벽의 문을 여는 서곡이 되고 있다. 부시 진영은 클린턴 진영이 마련한 대북협상의 기본 틀을 참고 할 것이지만 미국의 정책 하에 보다 분명한 태도를 가지고 협상에 임할 것이다. 하지만 협상과정에서 북미 모두 상대의 의도를 정확히 파악하는 데는 많은 시간이 필요할 것이다. 따라서 향후 1년간은 서로에 대한 탐색과 의중 확인 그리고 전략적 대안 마련을 위해 노력을 기울일 것이다. 그 뒤부터는 각각 최적의 대안을 가지고 협상에 임할 것이다.

협상은 주로 북한의 핵안전조치와 미사일문제 등 북한의 군사적 위협을 감소시키는 데 초점을 맞출 것이다. 북한은 미국이 구상하는 핵사찰과 화전 대체안에 대해 절대적으로 반대할 것이다. 제네바 합의를 북한이 위반하고 있다는 증거가 아직 없는 상태에서 북한은 미국의 화전 대체안에 대해 합의 파기로 맞대응할 가능성이 있고, 핵사찰에 대해선 핵심부품 인도와 함께 이뤄질 철저한 사찰을 강제할 근거가 없기 때문에 미국으로서는 한계가 있을 것이다.

미사일협상에서도 북미간 많은 난관이 예상된다. 북한은 미사일 수출개발이 외화 획득, 군사적 수단, 체제유지 등을 위해 절대적으로 필요하다고 인식하고 있기 때문에 미국과의 협상에서 쉽게 양보하려 하지 않을 것이다. 자위권을 내세운 미사일 개발과 자금 마련을 위한 미사일 기술부품 수출을 저지할 강제력을 미국이 가지고 있지 못하기 때문에 미국의 일방적인 구상 하에 협상을 타결하기는 많은 어려움이 있을 것이다.

협상시 미국은 재래식 군사력 감축문제를 의제에 올리겠지만 이 문제가 본격적으로 거론될 경우 협상이 더욱 어려워질 것이다. 이 문제는 남북한이 군사적 신뢰구축의 토대 하에 진행되는 것이 더 바람직할 것이다.

핵·미사일문제에 있어 미국은 현금보상이 아닌 이에 상응하는 보상을 통해 해결책을 모색할 수 있다. 사안별로 보상할 것인가 아니면 일괄적으로 할 것인가에 대해선 충분한 검토가 있을 것이다. 사안별 단계적 해결방안이 시간만 끌 뿐 핵·미사일문제 해결에 결정적으로 도움이 되지 못했음을 전례를 통해 알 수 있다. 북한이 핵개발 카드 이후 미사일 카드를 들고 나온 전례는 미국에 사안별 해결보다는 일괄타결을 제시한다. 북한 역시 일괄타결에 매력을 느끼고 있는 듯하다. 그동안 북한이 전략적으로 취한 조치에 대해 클린턴 행정부는 대북지원과 경제제재완화조치 등을 취했다. 하지만 이는 북한의 식량난 및 경제난 해결에 단기적 도움만 주었을 뿐 경제회생에 결정적인 기여를 하지 못했다.

따라서 본 논문은 북한의 대량살상무기 확산 저지와 북한문제 해결을 동시에 해결하는 차원에서 일괄타결을 제시하고자 한다. 구체적으로 그것은 북한이 동결대상에서 제외된 시설에 대한 IAEA의 무제한적인 사찰과 강화된 안전조치 이행을 허용하고 미사일 개발·생산·수출배치를 중단한다. 그리고 생화학 무기 생산을 중단하고 재래식 군사력을 감축한다. 이에 대한 대가로 미국이 대규모 식량지원, 사회간접자본 건설을 위한 차관, 농업 개발 지원, 테러지원국 지명 해제에 이어 전면적 경제제재완화조치 등의 조치를 취하며 이어 전력공급, 송배전망 제공, 화력발전소 추가 건설, 인공위성 대리발사 등을 제공한다. 나아가 미국은 북한과의 수교 및 다방면에 걸친 교류협력의 확대 등을 통해 북한의 국제사회 참여를 이끌고 이를 통해 연착륙의 성공과 한반도의 평화와 안정을 위해 노력한다.

미국의 보상과 전면적 경제제재완화조치는 중국적으로 북한의 경제발전에 도움을 줄 것이다. 북한은 핵·미사일 개발을 체제수호, 군사적 수단, 협상 카드 등으로 활용하고자 하지만, 이를 포기함으로써 미국, 한국, 일본 그리고 서방세계로부터의 경제지원 및 투자진출을 얻을 수 있어 북한의 경제발전에 기여하고 이를 바탕으로 체제를 안정시킬 수 있을 것이다.

하지만 일괄타결이 1~2년 안에 이뤄질 것이라고는 예측하기 어렵다. 미국은 MD 추진을 위해 북한을 미사일로 무장한 위협국가로 계속해서 부각시킬 필요가 있다. 개방개혁이 체제위협으로 연결될 것이라 믿고 있는 북한의 경우 2년후 있을 미국의 총선에서 대북 포용정책을 지지하는 민주당의 대승리를 기대하면서 좀 더 기다리려 할 것이다. 따라서 북미간은 서로의 실리를 위해 시간을 조절할 것이고 최선의 대안을 가지고 협상에 임하려 할 것이다.