클린턴 2기 미국의 대북정책

인쇄/1998년 3월 20일
발행/1998년 3월 26일

발행처/민족통일연구원
편집인/통일환경연구실

등록/제2-2361호(97.4.23)
(142-076) 서울특별시 강북구 수유6동 535-353
전화(대표)900-4300 (직통)901-2527 팩시밀리 901-2543

© 민족통일연구원, 1997

민족통일연구원에서 발간한 간행물은
전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의) 한국경제서적 : 737-7498

ISBN 89-87509-36-2 4,000원

연구보고서 97-24

클린턴 2기 미국의 대북정책

이 헌 경

민족통일연구원

요 약

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

재집권에 성공한 클린턴 정부는 1기의 대북정책 기조를 계속 유지하고 있어 미국의 대북정책에는 기본적으로 큰 변화가 없을 것이나 정책추진과 전술에 있어 다양한 방법을 모색할 것으로 보인다. 이는 클린턴 정부가 선거 정국으로부터 벗어나 집권 1기에 비해 정책을 추진하는 데 있어 좀 더 여유를 가질 수 있게 되었기 때문이다.

그러나 이러한 여유 때문에 미정부가 일방적으로 대북정책을 추진할 수 있는 것은 아니다. 의회와 행정부의 관계, 전현직 정책결정자의 객관적·주관적 인식, 민간단체의 참여, 한반도 전문가의 연구, 언론보도, 국민여론 등과 같은 내적 요인과 국제기구의 대북정책, 중국·러시아·일본의 대북정책, 외부세계의 반응, 한·미 공조체제, 남북한관계, 한국의 국내정치 등과 같은 외적 요인이 상황에 따라 미국의 대북정책 결정과 그 추진 과정에 직간접적으로 영향을 미치기 때문이다.

이와 같은 배경에서 본 연구는 클린턴 정부의 대북정책 목표와 정책내용을 분석하고 그의 잔여 임기동안의 대북정책 전개방향을 전망하고자 한다.

1. 클린턴 정부의 대북정책 목표와 1기의 대북정책

클린턴 정부는 '자유주의적 국제주의'에 입각하여 한반도 전쟁예방, 핵동결과 대량살상무기 감축, 연착륙 등을 대북정책 목표로 설정하고 북한과의 접근을 확대하고 있다.

미국은 동북아지역의 평화와 번영을 위해서는 동맹국 한국의 안정이 필수적이라고 판단하고 있다. 미국은 한반도를 사활적 이익이 걸린 곳으로 여기지 않으나 한반도의 평화와 안정이 미국의 일차적 이익이 걸린 일본의 방위에 필수적이고 이것이 결국 동북아지역의 안정과 직결된다고 보고 있다.

미국은 북한 핵의 동결 및 대량살상무기의 확산방지를 대북정책의 또 다른 목표로 설정하고 있다. 미국은 냉전종식으로 핵전쟁의 위험은 감소했지만 북한이 화학무기를 대량 보유하고 있고, 중장거리 미사일 개발을 계속하고 있으며 언제든지 핵무기 개발을 재개할 수 있다고 판단하기 때문이다.

클린턴 정부는 1기 중반 이후 북한과 협상이 가능하고 정치·군사적 대화를 통해 북한의 군사적 위협을 상쇄시킬 수 있으며, 식량지원 및 경제제재 완화 등을 통해 관계개선이 가능하다고 보았다. 또한 어느 정도의 양보와 조정을 모색하고 상황에 따라 당근 또는 채찍 정책을 적절히 구사해 북한을 다룰 수 있다고 판단하였다. 이러한 판단하에 클린턴 정부는 북한을 개방으로 유도하여 국제사회에 참여시키는 '연착륙'을 대북정책 목표로 설정하고 있다.

클린턴 정부는 탈냉전기에 접어들어서도 한반도에서 남북한간의 정치적·이념적·군사적 대립이 지속되고 있다는 현실을 직시하면서 대북 봉쇄·대결 정책을 추진하였는데, 1994년 10월 21일 「미·북 제네바 기본합의문」 채택 이후 정책변화를 시도하였다.

미국은 북한에 대해 억지력을 강화하는 한편, 적극적인 개입정책을 추진하였다. 미국은 '세력균형자', '세력안정자', '정직한 중재자' 상황에 따라서는 '통제자'의 역할을 수행하면서 강력한 지도력을 통해 북한에서 발생할 수 있는 비상사태에 대한 파장을 최소화하려는 것이다.

정치면에서 미국은 북한과의 다양한 접촉을 통해 연락사무소 개설, 실종미군 유해송환 등 주요 현안들을 풀어나가는 데 주력하였다. 한편 미국은 북한이 핵동결 약속을 비교적 성실하게 이행하고 관계개선에 적극적이라는 이유를 들어 북한을 '부랑아 국가' 명단과 '여행경고국'에서 제외시키는 조치를 취하였다. 후자 조치에 따라 미국인

의 북한방문과 미·북간 인적 교류가 가능해져 양측의 종교인, 학자, 정치인, 언론인들의 상호 방문이 이루어졌다.

군사면에서 미국은 북한의 기존 핵발전시설 가동중지에 주력하면서 제네바 합의에 따라서 중유를 북한에 공급하였다. 미국은 북한과 미사일 협상을 진행하면서 북한의 미사일 수출을 중단시키는 데 주력하였다. 미국은 현실적으로 불가능한 북한의 미사일 제조동결보다 이란·시리아 등 중동지역 적성국가에 대한 미사일 수출을 저지하는 데 중점을 두었다. 북한의 평화협정 및 잠정협정 체결 주장과 관련, 미국은 이들을 단호히 거부하였다.

경제면에서 미국은 북한에 대해 부분적으로 경제제재를 완화하였다. 이 조치는 소폭에 해당되나 이를 계기로 미·북간 교역이 확대되기 시작하였다. 한편 미국은 흉작 및 대수해로 심각한 식량난에 빠진 북한을 지원하기 위해 정부 및 비정부 차원의 식량지원에 나섰다. 또한 미국은 민간차원의 대북 구호지원이 확대될 수 있도록 「대북 인도적 지원 규제」를 해제하였다. 미국의 대북 지원은 유엔의 요청과 인도주의적 이유에 의한 것이었지만 북한의 심각한 식량난이 남침으로 이어질 수 있다는 우려와 핵동결 파기 가능성에 대한 우려, 그리고 대선을 앞둔 클린턴 대통령의 한반도문제 안정적 관리 차원 등에서 비롯된 것이었다.

2. 2기 클린턴 정부의 대북접근 현황(1997년)

미국은 북한과의 관계개선이 북한의 핵동결 및 대량살상무기 감축에 도움이 되고 궁극적으로 한반도 전쟁예방에 기여할 수 있다고 보고 있다. 아울러 미국은 북한과의 관계개선을 통해 상호 적대감을 완화하고, 북한과 서방세계와의 관계개선 및 북한의 국제사회 참여를

유도할 수 있다고 판단하고 있다. 따라서 클린턴 정부는 집권 2기에 들어서도 북한 연착륙이라는 정책목표하에 당근 위주의 전술을 적절히 구사하면서 북한과의 접촉에 나서고 있다. 이는 '접촉을 통한 북한의 변화'를 유도하기 위해서이다.

정치면에서 미국은 북한과의 접촉을 확대하였다. 미·북간 준고위급 회담을 통해 미군유해 송환문제, 연락사무소 설치 문제 등이 논의되었으며, 쌍무회담의 정례화가 합의되었다. 미국과 북한의 정치인 상호 방문은 양측 관계개선에 기여하였다. 그들은 관계개선, 연락사무소 개설, 미군유해 송환, 식량지원, 4자회담 개최, 정책조정, 미사일회담 재개 등 주요 현안에 관해 논의하였다.

미국은 한반도 평화체제 구축을 위한 4자회담을 적극 지지하면서 북한이 4자회담에 참여할 수 있도록 설득과 압력을 계속해 왔다. 미국은 공동설명회, 후속설명회, 차관보급 3자협의 및 3차례의 예비회담을 통해 북한과 접촉하면서 4자회담 성사를 위해 노력하였다. 3차 예비회담에서 남북한과 미·중이 4자회담 본회담 개최에 합의하였고, 이에 따라 본회담이 12월 9~10일 스위스 제네바에서 개최되었다. 본회담에서 한국은 남북한이 중심이 되어 정전체제를 평화체제로 전환하고 미국과 중국이 이를 보장하는 형태가 되어야 하다고 주장한 반면, 북한이 정전체제를 대체할 북·미 평화협정 체결과 주한미군 철수 등 기존의 입장을 고집해 어떠한 합의점도 이루어지지 않았다. 본회담은 한국전쟁 이후 관련 당사자들이 한반도의 항구적 평화체제 구축을 위해 처음으로 외교적 대화의 장(場)에 참여했다는 큰 의미를 가지고 있다.

군사면에서 미국은 북한의 대남도발 억지에 주력하였다. 이는 1997년 5월 19일 발표된 미국방부의 「4개년 국방전략검토보고서」에 잘 나타나 있다. 이 보고서는 북한의 군사적 위협으로 한반도를 전세계

에서 가장 위험한 지역으로 간주하고 한반도에서 전쟁발발시 미군의 자동개입과 전쟁수행을 보장하는 Win-Win 전략을 재강조하고 있다. 또한 미국은 「미·일 신안보공동선언」과 그 후속조치의 일환으로 9월 14일 채택된 「미·일 방위협력지침」을 기본 축으로 일본과의 군사협력을 통해 한반도 위기에 대응하고자 하고 있다. 이와 함께 미국은 한국에 대해 핵우산을 계속 보장함으로써 북한의 대남도발 억지력을 갖추려 하고 있다.

북한의 핵동결 작업과 관련, 미국은 북한의 영변 5MWe 실험용 원자로 핵연료봉 봉인작업이 순조롭게 진행되고 있음을 다행스러워 하고 있다. 보관된 폐연료봉의 봉인은 이미 완료되었으며, 현재는 건조상태로 보관중인 폐연료봉의 봉인작업이 이루어지고 있는 상태이다.

북한이 그런대로 핵동결 약속을 이행하고 있기 때문에 미국은 대북 중유제공을 이행하고 KEDO를 통해 대북 경수로 건설지원 사업에 나섰다. 대북 경수로 건설지원 사업은 세계 핵확산 위협에 대응한다는 차원에서, 그리고 안정되고 평화로운 동북아시아의 환경조성과 남북한간 건설적인 접촉을 위한 발판조성 차원에서 진행되고 있는 것이다.

미국은 미사일회담을 통해 북한의 「미사일기술통제체제」 가입 및 미사일 수출 중단을 위해 노력하였다. 이외에도 미국은 「화학무기금지협정」에 북한의 가입을 촉구하면서 화학무기 감축을 위해서도 노력하였다.

미국은 한반도에 항구적 평화체제가 정착될 때까지 현행 군사정전위의 기능을 보장할 필요가 있고 북한과의 대화를 활성화해야 한다는 입장을 보이면서 북한의 정전협정 위반과 군사적 도발을 예방하기 위한 노력을 기울였다. 북한의 휴전선 도발사건 때문에 미국측의 기금제공을 제한하는 내용의 대외원조법 수정안이 미상원 전체회의

에서 통과되었다. 미국은 방북 정치인들을 통해 북한의 도발행위를 경고하였고, 특히 레이니 전 주한대사는 독일 분단 당시 베를린에 설치되었던 「찰리 검문소」와 같은 것을 설치하자고 북한에 제의하였다.

경제면에서 클린턴 정부는 북한의 변화에 대한 기대와 함께 북한의 생존을 위해 적극적인 인도적 차원의 식량지원에 나섰다. 미국의 1, 2차 대북 식량지원과 3차 추가 지원결정은 북한의 식량난이 심각한데 따른 긴박성 및 17개 미국내 비정부 민간단체들과 유엔 산하기구들의 다급한 요청에 의해 이루어졌다.

대북 경제제재 완화 차원에서 미재무부는 1997년 1월 6일 북한에 50만톤 이상의 쌀 또는 밀을 수출하려는 카길사(社)의 신청을 승인하였다. 그러나 이 거래는 양측간 의견차이로 결국 이루어지지 않았다. 미재무부는 4월 나진·선봉 자유경제무역지대에 있는 승리화학 정유공장에 1천 3백만 달러를 투자, 미·북간 최초의 합작회사를 설립하려는 스탠튼 그룹의 대북 투자를 승인하였다. 이와 함께 클린턴 정부는 9월 17일 미국내 동결되어 있는 북한자산의 해제를 위한 조사착수를 결정하였다.

뿐만 아니라 미국은 북한과 인적 교류 및 세미나 등을 통해 대화·접촉의 폭을 넓혀 왔다. 이는 주로 비정치적 분야의 교류로 미·북 관계개선의 일환으로 추진되어 온 것이다.

3. 2기 클린턴 정부의 대북정책 전망(1998~2000년)

정치면에서 클린턴 정부는 대북정책에 대한 입지를 강화하고 미군 유가족 및 재향 군인단체들의 유골발굴 압력에 부응하기 위해 북한에서의 실종미군 유해발굴 작업을 계속해서 추진할 것이다.

또한 북한의 연착륙이라는 목표를 달성하기 위하여 클린턴 정부는

다음과 같은 정책들을 추진할 것으로 전망된다. 첫째, 대북 유화정책을 지속할 것이다. 둘째, 미국의 평양 연락사무소는 2단계 과정(3명 정도의 영사업무 담당관 상주→연락사무소 개설)을 거쳐 설치될 가능성이 크다. 셋째, 북한의 테러, 마약수출 등에 대해 적극적으로 대응해 나갈 것이다.

군사면에서 클린턴 정부는 세계전략과 대한반도 안보정책의 기조하에 의회로부터 지지를 받을 수 있는 부문을 우선적으로 추진해 나갈 것으로 전망된다. 첫째, 지속적인 북한핵 종결을 위해 중유를 제공할 것이나 우방국들에게 중유 비용을 분담시키고자 할 것이다. 둘째, 북한의 대량살상무기 통제 및 확산방지를 위해 계속 노력할 것이다. 셋째, 4자회담을 통해 한반도 평화체제를 구축하려는 정책을 지속적으로 추진할 것이다.

경제면에서 클린턴 정부는 북한의 식량난·경제난 등 불안정 요인이 줄어들수록 전쟁도발 가능성이 낮아진다는 인식하에 북한 연착륙을 위해 다음과 같은 정책들을 추진할 것으로 전망된다. 첫째, 정치적 의미가 담긴 인도주의적 차원의 대북 식량지원을 계속할 것이다. 둘째, 식량분배 과정의 투명성 확보를 위해 외부세계의 감시를 강화할 것이다. 셋째, 미·북 합작사업 허용 등 추가적인 대북 경제제재 완화조치를 취할 것이다.

- 目 次 -

I. 서 론 1

Ⅱ. 클린턴 정부의 대북정책 목표와 1기 (1993~1996년)의 대북정책 개요 4

1. 대북정책 목표 4

가. 한반도 전쟁예방 4

나. 핵동결 및 대량살상무기 감축 8

다. 연착륙 11

2. 1기 클린턴 정부의 대북정책 개요 14

가. 제네바 기본합의 이전: 대북 봉쇄·억지 정책 14

나. 제네바 기본합의 이후: 대북 개입·억지 정책 16

Ⅲ. 2기 클린턴 정부의 대북접근 현황(1997년) 25

1. 정치 25

가. 정치적 접촉 확대 25

나. 4자회담 개최 28

2. 군사 31

가. 대남도발 억지력 강화 31

나. 핵동결 작업 32

다. 미사일회담의 중단 34

라. 정전협정 위반의 적극 대응 37

3. 경제 39

가. 인도적 지원 지속 39

나. 경제제재 완화 45
4. 기타 47

Ⅳ. 2기 클린턴 정부의 대북정책 전망(1998~2000년) 49
1. 정치 49
2. 군사 51
3. 경제 53

Ⅴ. 결 론 58

참고문헌 64

I. 서 론

클린턴 정부 집권 1기 동안 미국은 북한의 핵개발 동결에 정책의 초점을 두었기 때문에 포괄적인 대북정책을 추진하는 데 한계가 있었다. 제네바 핵합의 이후 미국은 개입·확대정책의 큰 테두리 안에서 북한 연착륙정책을 시행해 왔으나 그 목표를 실천해 가는 과정에서 많은 어려움이 있었다.

평양 지도부가 핵개발 가능성과 아사(餓死)보다 전쟁(戰爭)이라는 배수진을 칠 때 미국은 북한에 끌려가는 정책을 취했고, 대북 식량지원에 나서면서도 북한의 테러·도발 행위에 대한 적절한 대응 조치를 취할 수 없었다. 즉 평양 지도부가 군사력을 외교적 무기로 사용하려 하고, 절망적인 상태에서 남침할 수 있다는 가능성을 암시하고 「식량지원-평화」라는 식의 해결을 모색함으로써, 미국의 대북협상 및 정책추진에는 상당한 애로가 있었다. 더구나 북한이 정권의 비밀주의 속성과 은폐 속성 그리고 예측불허의 태도를 보임으로써 미국이 적절한 대북 조치 또는 선택을 내리기가 어려웠다.

재집권에 성공한 클린턴 정부는 1기의 대북정책 기조를 계속 유지하고 있어 미국의 대북정책에는 기본적으로 큰 변화가 없을 것이나 정책추진과 전술에 있어 다양한 방법을 모색할 것으로 보인다. 이는 클린턴 정부가 선거 정국으로부터 벗어나 집권 1기에 비해 정책을 추진하는 데 있어 좀 더 여유를 가질 수 있게 되었기 때문이다. 예를 들어, 미국은 북한과의 정치·군사적 협상에 있어 북한의 지나친 요구와 대남침투·군사위협 등 클린턴 정부를 곤란하게 했던 여러 복합적인 요인들에 의연하게 대처할 수 있게 되었다. 그리고 미국은 대북접근의 속도와 폭을 조절할 수 있는 여유와 북한과의 협상 여부에

따라 추가적인 대북 경제제재 완화조치 및 경제교류의 수위를 조절할 수 있는 여유도 가질 수 있게 되었다.

그러나 이러한 여유 때문에 미정부가 일방적으로 대북정책을 추진할 수 있는 것은 아니다. 의회와 행정부의 관계, 전현직 정책결정자의 객관적·주관적 인식, 민간단체의 참여, 한반도 전문가의 연구, 언론보도, 국민여론 등과 같은 내적 요인과 국제기구의 대북정책, 중국·러시아·일본의 대북정책, 외부세계의 반응, 한·미 공조체제, 남북한관계, 한국의 국내정치 등과 같은 외적 요인이 상황에 따라 미국의 대북정책 결정과 그 추진 과정에 직간접적으로 영향을 미치기 때문이다.

앞으로 클린턴 정부는 상기의 내적·외적 요인들의 작용 여부를 고려하면서 대북정책을 추진해 나가고, 식량난·경제난 등으로 국가적 생존위기에 처해 있는 북한 자체의 문제, 핵무기와 미사일 개발 등 무력적 수단을 통해 목표를 달성하려는 북한의 대외·대남정책 문제 등을 해결해 나가려 할 것이다. 미정부는 이러한 정책을 추진해 나가는 데 있어 의회의 협력을 얻어야 한다. 그러나 공화당측은 클린턴 정부의 북한 핵동결과 연착륙이라는 정책목표가 적절하지 않다고 판단하고 있다. 이는 이와 같은 정책목표들로는 근본적으로 북한문제를 풀어 나가기 어렵다는 판단에 따른 것이다. 공화당측은 북한이 군사적 수단을 외교적 무기로 삼고 있는 상황에서 지원 위주의 대북정책은 효과를 거두기 어렵고, 미국의 궁극적 정책목표인 한반도 전쟁예방에 대한 확신이 보장되기 어렵다고 보고 있다. 한국정부는 미국의 대북정책을 정면으로 반박하고 있지 않지만 북한의 핵동결이 아닌 핵투명성을, 그리고 무조건적인 대북 지원보다 한반도 평화체제 구축과 연계된 지원을 주장하고 있다. 국제사회의 많은 한반도문제 전문가와 언론들이 한국정부의 입장에 동의하고 있다.

이와 같은 배경에서 본 연구는 클린턴 정부의 대북정책 목표와 정

책내용을 분석하고 그의 잔여 임기동안의 대북정책 전개방향을 전망하고자 한다. 제II장에서는 클린턴 정부의 대북정책 목표와 1기의 대북정책 내용을 개괄적으로 살펴보고자 한다. 제III장에서는 클린턴 정부 집권 2기의 초기 1년인 1997년 동안 이루어진 미국의 대북 접근 내용을 정치·군사·경제 및 기타면으로 구분하여 각 분야에 영향을 미친 대내외적 요인과 함께 고찰하고자 한다. 제IV장에서는 이와 같은 분석들을 토대로 클린턴 정부의 집권 2기가 끝나는 2000년까지 미국의 대북정책을 정치면, 군사면, 경제면으로 나누어 전망하고자 한다.

Ⅱ. 클린턴 정부의 대북정책 목표와 1기(1993~1996년)의 대북정책 개요

1. 대북정책 목표

클린턴 정부는 '자유주의적 국제주의'(Liberal Internationalism)[1]에 입각하여 한반도 전쟁예방, 핵동결과 대량살상무기 감축, 연착륙 등을 대북정책 목표로 설정하고 북한과의 접근을 확대하고 있다. 한반도 전쟁예방을 대북정책의 궁극적 목표로 삼고 있는 미국은 북한 연착륙을 '독립된' 또는 한반도 전쟁예방을 위한 '종속된' 정책목표로 간주하면서 목표달성을 위해 노력하고 있다.

가. 한반도 전쟁예방

동북아시아 지역은 여타 지역과 달리 미국의 초강대국화가 이루어지지 않고 있으며, 미국·중국·러시아의 정치·군사적 3극체제와 미국·일본의 경제적 양극체제가 형성되고 있다. 이러한 구조 속에서 미국은 어느 단일 국가가 이 지역에서 패권을 장악하지 못하도록 하면서 자국에 유리한 세력균형체제(Balance of Power System)를 이끌어가고자 한다. 구체적으로 미국의 동북아정책 기조는 ① 어느 일국, 또

1) William J. Clinton, *The 1997 State of the Union Address*, Speech delivered to the U.S. Congress (Washington D.C., February 4, 1997). '자유주의적 국제주의'는 미국의 국제적 지도력 확보에 초점을 맞추고 있다. 이 점에 있어서는 공화당의 '보수주의적 국제주의'와 같다. 그러나 UN을 비롯한 국제기구를 통해 미국의 이익을 추구하는 데 있어, 자유주의적 보수주의자들이 이를 적극적으로 활용하는 반면 보수주의적 국제주의자들은 그렇지 않다.

는 하나의 연합이 이 지역을 제압할 수 있는 능력을 갖지 못하도록 하는 것, ② 이 지역의 어느 국가가 이웃 국가를 위협할 수 있을 정도의 군사력을 갖지 못하도록 하는 것, ③ 동북아 역내국가간 뿐만 아니라 동북아와 미국 사이에서의 재화와 자본의 원활한 움직임을 보장하는 것, ④ 이 지역 국가들이 정치적으로 개방되고 지역주민들에게 경제적 기회를 많이 부여할 수 있도록 하는 것, ⑤ 이 지역 국가들이 미국과 정치적, 경제적, 안보적 차원에서 협력할 수 있도록 하는 것 등이다.[2)]

이와 같은 동북아정책 기조하에서 미국은 한반도가 어느 일국에 의해 종속되기를 바라지 않는다. 특히 미국은 '중국위협론'과 함께 중국과의 안보협력체제 형성이 어렵다는 점을 직시하면서 북한의 남침시 중국의 군사적 지원 가능성을 전혀 배제하지 않고 있다. 따라서 미국은 북한의 공격에 의해 남한이 점령되는 것과 공산화된 한반도가 정치·군사적으로 중국에 종속되는 것을 절대 바라지 않는다. 이는 중국이 공산화된 한반도와 군사협력체제를 강화해 동북아시아 안보질서를 주도할 수 있는 가능성에 대해 미국이 심각히 우려하기 때문이다.

따라서 미국은 '동맹국가의 생존보장'을 위한 정책의 일환으로 한반도 분쟁을 평화적으로 해결하고 북한의 무력위협에 적극적으로 대처하고자 한다. 특히 미국은 '개입과 확대의 국가안보전략'[3)]과 '지역

---

2) Jonathan D. Pollack, "Designing a New American Security Strategy for Asia," 세종연구소 주최 5개국 연구소 국제학술회의 발표논문, 1995.10.11, p. 5.

3) 이 전략은 클린턴 정부가 1994년 7월 채택한 것으로서 개입은 세계평화와 국제안정을 위해 적극적으로 참여하여 미국이 주도하는 국제질서를 구축하려는 것을 의미하며, 확대는 미국인들의 삶의 방식, 즉 민주주의와 자유시장경제체제라는 가치를 전세계적으로 확산시킨다는 것이다. The White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, July 1994); U.S.

위기 관리전략'[4]으로 한반도의 비상사태에 대비하고, 대북 억지력 강화를 통해 한반도 전쟁을 예방하려 하고 있다.

미국은 북한이 내적 위기를 극복할 수 없는 상태에 빠질 때 전쟁을 선택할 가능성에 대해 상당히 우려하고 있다. 북한의 체제위기와 관련 테넷(Tenet) CIA 국장은 ① 전방 군부대에 식량부족 현상이 광범위하게 퍼져 있고, ② 보안기관들이 체제이반자 단속을 꺼리고 있으며, ③ 엘리트들이 더 이상 김정일 정권과 자신의 운명을 결부시키지 않고 있는 등 북한이 체제불안정 징후를 보이고 있다고 밝힌 바 있다.[5] 비슷한 시각에서, 크리스토프(Kristoff) 미백악관 동아시아 담당 선임보좌관도 ① 갈수록 심화되는 북한 식량난과 에너지난, 공장 가동률의 10% 이하 하락 등 생산활동 저하, ② 최근 노골화되는 북한내 혁명 1세대와 2세대간의 권력 갈등, ③ 김정일의 건강상태 등을 근거로 제시하면서 북한의 정상체제로의 복귀가 사실상 불가능하다고 보고 있다.[6] 상당수의 한반도문제 전문가들은 과대망상적인 북한 공산정권이 절망적인 경제위기에서 탈출하기 위해 어떠한 행동도 자행할 준비가 되어 있다는 점, 정치적 억압을 받아온 북한 주민들이 대량 아사(餓死)상태에 직면할 가능이 높다는 점, 100만명의 북한군이 서울을 포(砲)사정권으로 하는 지역에 집중 배치되어 있다는 점 등의

Department of Defense, *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region* (Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, February, 1995).

4) 이는 평시의 개입태세 유지, 분쟁시 신속대응, 미래의 위협대비에 관한 전략이다. Speech by William S. Cohen at the WAC on July 21, 1997.

5) George G. Tenet, Director of CIA Nominee, *Hearing Testimony before the Committee on Special Intelligence, Senate,* February 5, 1997.

6) 「조선일보」, 1997.4.9. 반면 카트만(Kartman) 국무부차관보 직무대행은 북한의 상황이 어렵지만 붕괴가 임박했다고 보지는 않는다는 견해를 제시한 바 있다. Charles Kartman, *Hearing Testimony before the Subcommittee on Asia and Pacific Affairs, House of Representatives* (이하 Kartman's Hearing Testimony로 약함), February 26, 1997.

현실을 직시하면서 북한이 최후 수단으로 남침할 가능성이 있다고 보고 있다.

이란·이라크와 함께 북한을 "중요 이익이 걸린 지역의 안정을 직접적으로 위협하는 국제 무법자"[7]로 분류한 데에서 나타난 바와 같이 미국은 북한의 무력도발 가능성을 심각히 우려하고 있다. 미국은 "군부를 비롯한 북한의 지도층이 현재 북한의 내부 상황을 극복·해결할 유일 최선의 방안으로 전쟁을 선택할 가능성"[8]을 지적하면서, 북한의 공격대상에 남한을 비롯하여 일본까지 포함될 수 있고, 미국·일본·중국 등이 전쟁에 개입할 가능성이 높아 결국 동북아지역의 안정과 질서가 파괴될 수 있다고 보고 있다. 따라서 미국은 그들의 통제권으로부터 벗어나 있는 북한의 군사력이 한반도는 물론 동북아지역의 질서유지에 위협요인이 된다고 보고 북한을 대상으로 한 억지력 강화에 주력하고 있다.

한반도 전쟁예방이라는 미국의 정책목표는 경제적 이유에도 기인한다. 미국은 세계경제의 중심이 태평양으로 이동하고 있으며, 동북아지역은 미국 무역(4,000억 달러)의 36% 이상과 미국 수출의 약 30% 이상을 차지하고 있는데, 이는 3백만에 이르는 일자리를 미국인에 제공하고 있다는 사실을 직시하고 있다.[9] 또한 미국은 이 지역에

---

7) Robert G. Joseph and John F. Reichart, "Deterrence and Defense in a Nuclear, Biological, and Chemical Environment," *Comparative Strategy* 15, no. 1 (1996), p. 60.

8) *Washington Times*, April 24, 1997. 레이니(Laney) 전 주한미대사 역시 같은 견해를 가지고 있다. 그는 "북한이 계획적으로 전쟁을 일으키기보다는, 군부의 낙담에서 우발적으로 전쟁을 도발할 가능성이 있다"고 보고 있다. *Washington Post*, January 17, 1997.

9) William S. Cohen, Secretary of Defense Nominee, *Hearing Testimony before the Committee on National Security, Senate,* January 22, 1997; General John H. Tilelli, Jr., *Statement before the Committee on National Security, House of Representatives,* March 6, 1997.

대한 자국의 수출액이 어느 지역보다 급속히 증가하고 있어 세계에서 이 지역만큼 자국의 이익에 결정적인 곳이 없다고 보고 있다.[10] 따라서 미국은 이 지역의 안정을 파괴하는 북한의 도발에 적극적으로 대응하려 하고 있다.

미국은 현실주의에 입각하여 국가안보 이익에 초점을 둔 한반도 전쟁예방이라는 정책목표가 합리적 결정이라고 여기는 데에는 변함이 없다. 이는 미국이 동북아지역의 평화와 번영을 위해서는 동맹국 한국의 안정이 필수적이라고 판단하고 있기 때문이다. 미국은 한반도를 일차적 이익이 걸린 곳으로 여기지 않으나 한반도의 평화와 안정이 미국의 일차적 이익이 걸린 일본의 방위에 필수적이고 이것이 결국 동북아지역의 안정과 직결된다고 보고 있다.

나. 핵동결 및 대량살상무기 감축

미국은 한반도 전쟁예방이라는 주요 목표와 함께 북한 핵의 동결 및 대량살상무기의 확산방지를 대북정책의 또 다른 목표로 설정하고 있다.[11] 미국은 냉전종식으로 핵전쟁의 위험은 감소했지만 북한이 화학무기를 대량 보유하고 있고, 중장거리 미사일 개발을 계속하고 있으며 언제든지 핵무기 개발[12]을 재개할 수 있다고 판단하기 때문이다.

---

10) Winston Lord, "U.S. Policy Toward East Asia and the Pacific," *U.S. Department of State Dispatch* (February 27, 1995), pp. 143~147.

11) Clinton, *The 1997 State of the Union Address*, p. 46; Cohen, *Annual Report to the President and the Congress*, p. 3; The White House, *A National Security Strategy for a New Century* (May 20, 1997), p. 10; Joseph and Reichart, "Deterrence and Defense in a Nuclear, Biological, and Chemical Environment," p. 59.

12) 「제네바 기본합의문」에는 북한의 핵활동 동결 및 관련시설 해체에 대해서는 명시되어 있으나 또 다른 원자로 건설을 금지하는 조항이 포함되어 있지 않고 기존시설 해체 시기도 막연하다. 미국은 북한에게 핵폐기장소에

북한의 핵무기 개발과 관련, 미국은 북한이 핵동결 이전까지 재처리를 통해 1~2개의 핵폭탄을 제조할 수 있는 플루토늄을 확보한 것으로 추정하고 있다.[13] 특히 황장엽 전 노동당비서의 진술을 토대로 만들어진 1997년 5월의 CIA 비밀보고서는 북한의 핵무기와 지하핵실험 계획 내용을 전함으로써[14] 북한의 핵무기 보유 의혹을 더욱 제기하고 있다. 이 보고서 내용은 제네바 기본합의 이후 북한의 핵개발 계획이 동결됐다는 미국의 기존 입장과 배치되는 것이다.

북한의 핵개발 의혹과 함께 미정부는 북한의 미사일 및 생화학무기 보유를 우려하고 있다. 북한은 Scud-B\C\D 미사일을 보유하고 있으며, C-801 미사일의 개량형을 비롯한 크루즈 미사일을 개발하고 있다.[15] 뿐만 아니라 북한이 「노동 1호」[16] 발사실험을 재개·성공하면 즉시 ICBM급인 「대포동 2호」 (사정거리 2,000~4,000km) 계획에 돌입할 수 있다.

미사일 무기 이외에 북한은 함흥의 2.8 비닐론 공장과 흥남·순천·

대한 사찰을 제네바 기본합의 시점을 기준으로 5년간 연기해 주었기 때문에 이 기간 동안 북한은 폐연료봉을 활용하여 핵무기를 만들 수 있다. 미국은 북한이 지하시설을 이용 비밀리에 핵무기를 개발할 경우 효과적인 대책이 마련되어 있지 않다. 최후 수단으로 미국이 대북 군사행동에 나선다 하더라도 여러 여건상 핵심시설의 파괴가 불가능하고 핵무기를 찾아내기 어렵다.

13) *Los Angeles Times*, July 7, 1997. 그동안 여러 전문가들은 북한이 1~2개의 핵무기를 생산할 수 있는 플루토늄을 보유하고 있는 것으로 추정하여 왔다. *Washington Post*, December 3, 1993; *Washington Times*, December 22, 1993; *International Herald Tribune*, December 27, 1993/June 26, 1994; *New York Times*, January 9, 1994 참조.

14) *Washington Times*, June 5, 1997. 1997년 5월 9일 국회정보위 증언에서 황장엽은 북한이 핵을 보유하고 있으며, 지하핵실험까지 준비했으나 서방과의 관계개선을 중시하는 북한 외교부의 반대로 실행하지 않았다고 말했다.

15) *Defense News*, September 1~7, 1997, p. 27.

16) 미중앙정보국(CIA), 국방정보국(DIA), 국가정찰실(NRC) 및 공군의 고위 관리들은 북한의 탄도미사일 「노동 1호」는 명중률이 떨어지고 유도 장치가 없어 효율적인 전략 공습용이라기보다는 테러용 무기로 설계된 것이라고 결론지었다. *Janes Defense Weekly*, May 28, 1997, p. 4.

안주·신의주·만포·청진·아오지 등 8개 비료공장에서 사린 등 신경성·수포성·혈액성·최루성 화학무기를 생산하고 있다. 생산능력은 평시에 연 4,500톤, 전시에 12,000톤까지 가능하며, 북한은 이를 황촌·신음리·사리원·옥장봉·신흥동·삼산동 등 최전선의 전용 저장소에 비축하고 있다.[17] 또한 북한은 박테리아·바이러스·리켓차·섹시톡신 등과 같은 미생물이나 콜레라·페스트·탄저균·유행성 출혈열의 병원(病源) 등 전염성 작용제까지 배양·생산하고 있다.

미국은 북한이 탄두미사일과 생화학무기를 장착한 미사일로 공격에 나설 경우 남한 및 일본 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 있다. 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 남한을 핵으로 공격할 경우 핵으로 맞대응하겠지만, 북한이 다양한 운반수단을 통해 미사일과 생화학무기의 공격을 감행할 경우 핵으로 맞대응하기가 실제로 어렵다.

따라서 미국은 북한의 핵개발을 동결하고 북한의 미사일 및 생화학무기 개발로 영향을 받는 동맹국의 보호 차원에서 대량살상무기를 통제하며 그 확산을 방지하는 데 주력하고 있다.

---

17) 합동참모본부에 의하면, 북한은 연구소 4곳, 생산공장 8곳, 저장소 6곳 등의 화학무기 시설을 운영하고 있는데, 이를 근거로 분석한 북한의 화학무기 보유량은 전쟁 초기 소요량과 예비량을 합쳐 모두 1천톤 이상이다. 그리고 하루 15.2톤(전시 40톤)의 생산능력을 갖추고 있으며 개전 초기 방사포나 유도탄, 야포 등을 이용해 70톤 가량의 화학무기를 수도권 공격에 동원할 수 있다. 「한국일보」, 「조선일보」, 1997.8.18.

다. 연착륙

클린턴 정부는 1기 중반 이후 북한과 협상이 가능하고 정치·군사적 대화를 통해 북한의 군사적 위협을 상쇄시킬 수 있으며, 식량지원 및 경제제재 완화 등을 통해 관계개선이 가능하다고 보았다. 또한 어느 정도의 양보와 조정을 모색하고 상황에 따라 당근 또는 채찍 정책을 적절히 구사해 북한을 다룰 수 있다고 판단하였다. 이러한 판단하에 클린턴 정부는 북한을 개방으로 유도하여 국제사회에 참여시키는 '연착륙'(soft-landing)을 대북정책 목표로 설정하고 있다.

클린턴 정부는 북한의 '힘'(군사력)과 '취약성'(식량난·경제난) 모두를 위협요인으로 보고 있으나 침략위협에 대해 제재를 가하기보다 오히려 대가(식량 및 의약품 지원, 경제제재 완화, KEDO에 의한 경수로 건설지원 등)를 제공하는 것이 바람직하다고 판단하고 있다. 미국은 북한체제의 지속성에 대해 의문을 가지고 있지만 자포자기적 군사도발과 대규모 난민 유출 등이 한반도의 재앙으로 발전될 가능성이 있다고 보고 있다. 미국은 억지와 방어전략만으로 이러한 사태 발생을 미연에 방지하기 어렵다고 보면서 인센티브와 포용의 수준 확대 및 대북 지원을 통해 북한의 불안정 문제를 해결하고자 한다.

클린턴 정부는 북한의 연착륙을 위한 정책들이 성공적으로 이루어지면 북한의 생존이 가능할 것이며 이로 인해 북한의 군사적 위협이 감소될 것으로 판단하면서 북한을 추락시키기보다는 존속시키는 것이 한반도의 평화와 안정을 위해 바람직하다고 생각하고 있다. 즉, 예방 외교적 차원에서 북한 연착륙이 필요하다고 보고 있다. 아울러 미국은 이것이 북한의 개혁·개방과 국제사회로의 참여를 유도할 수 있어 결국 한반도의 비상상황을 예방하는 데 도움이 된다고 판단하고 있다. 제네바 핵합의 이후 미국은 위기관리 차원이나 상황에 따라

대응하는 태도로부터 벗어나 보다 적극적인 자세로 안정된 한반도 환경을 조성하려는 것이다.[18]

연착륙이라는 클린턴 정부의 대북정책은 외교정책결정에 관한 모델중에서 '합리성 모델'(Rationality Model)에 기초한다고 진단할 수 있다. 이 모델은 정책결정자들의 행위나 결정과정보다 결정과정에서의 합리적 선택에 초점을 맞추고 있다. 이는 국가가 합리적으로 모든 정책결정을 내린다고 전제하고 자국의 국익에 따른 목적을 추구하면서 여러 대안 가운데 가장 합리적이고 최선인 정책을 선택한다는 모델이다.[19] 미국은 소련 및 동구사회주의권 국가들의 붕괴 이후 형성된 신국제질서 아래에서 한반도가 직면한 문제, 즉 북한의 붕괴 가능성과 이로 인한 남침 가능성을 진단하고 한반도에 대한 미국 국익의 극대화라는 차원에서 북한 연착륙을 추진해야 한다는 논리를 펴고 있는 것이다. 그 논거는 다음과 같다.

첫째, 북한은 심각한 식량난·에너지난·외화난, 부정부패의 만성화, 지하경제와 물질주의의 확산, 군대규율 문란, 사상모순의 증대, 배급제도 와해, 정보통제의 이완, 사회혼란, 탈북자 증가 등 사회적 일탈현상으로 붕괴에 직면해 있다.

둘째, 북한은 현재의 식량난을 미국·중국·일본의 도움에 의해 극복하고자 한다. 미국과 일본은 한반도 전쟁예방 및 안정확보 차원에서, 그리고 중국은 자국의 영향권 하에 두기 위한 목적에서 북한을 지원해줄 것이라고 북한 자신은 믿고 있는 것으로 판단된다.

셋째, 북한이 미국·중국·일본 등 외부세계로부터의 지원을 얻지 못

18) Douglas Brinkley, "Democratic Enlargement: The Clinton Doctrine," *Foreign Policy*, no. 106 (Spring 1997), pp. 113~114 참조.

19) Graham T. Allison, "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis," *American Political Science Review* 63, no. 3 (September 1969), pp. 689~718; Charles E. Lindblom, *The Policy Making Process* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1968), pp. 18~19.

해 체제가 붕괴하게 되는 최악의 사태에 직면하거나, 이로 인해 안으로부터의 폭발상태에 직면하면 김정일 정권은 이를 외부로 전환하기 위해 남침을 시도할 가능성이 있다.

넷째, 미국은 억지력만으로는 전쟁예방을 확신하기 어렵기 때문에 억지력과 함께 북한을 포용해야 하며, 이를 위해 대북 식량지원과 같은 인센티브가 있어야 한다. 또한 미국이 대북 경제제재 완화조치를 통해 북한의 경제를 회생시키고 국제사회에 동참할 수 있도록 도와주면, 북한은 덜 호전적·투쟁적이 될 것이며 궁극적으로 한반도 전쟁예방에 도움이 된다.[20]

요컨대 미국의 정책결정자들은 북한위기의 원인인 식량난과 경제난이 외부의 도움으로 해소되고 북한의 체제전환 과정에서 발생할 수 있는 비상사태에 대한 파장이 최소화되며 군사적 위협이 제거되면 한반도 전쟁예방이 가능할 것이라 보고 있고 이것이 미국 국익에도 부합된다고 판단하고 있다.

그러나 북한 연착륙과 관련, 미국의 군정보기관·국방부와 CIA·국무부가 견해를 달리하고 있음을 주목할 필요가 있다. 구체적으로 군정보기관은 혼란에 처한 북한경제로 인해 결국 평양정권이 종말을 고할 것으로 전망하고 있으며, 국방부는 북한정권이 붕괴에 직면하면 남한전역 적어도 서울을 불모로 삼으려는 군사작전을 시도할 가능성이 크다고 보고 있다. 반면 CIA 및 국무부는 미국이 오직 전쟁 하나

20) Kurt Cambell, *Hearing Testimony before the Subcommittee on Asia and Pacific Affairs, Committee on Foreign Relations, House of Representatives*, February 26, 1997; Winston Lord, "U.S. Policy Toward the Korean Peninsula," *Testimony before the Subcommittee on Asia and Pacific Affairs, Committee on Foreign Relations, House of Representatives* (이하 Lord's Testimony로 약함), March 19, 1996; Speech by James T. Laney to Asia Society Corporate Conference on "North and South Korea: Beyond Deterrence," (이하 Laney's Speech로 약함) on May 11, 1996.

에만 대비하는 것은 북한을 그 쪽 방향으로 나가도록 유도하게 될 것이기 때문에 전쟁대비만 할 것이 아니라 난민돕기와 구호활동 등 광범위한 인도주의적 지원을 계획하고 교역에서 군사문제 협상에 이르기까지 직접 접촉을 늘리면서 북한의 연착륙을 유도하는 방향으로 나아가야 한다는 입장이다.[21]

2. 1기 클린턴 정부의 대북정책 개요

클린턴 정부 1기의 대북정책은 1994년 10월 21일 「미·북 제네바 기본합의문」이 채택될 때까지의 봉쇄·억지 정책과 그 이후의 개입·억지 정책으로 구별된다.[22]

가. 제네바 기본합의 이전: 대북 봉쇄·억지 정책

클린턴 정부는 탈냉전기에 접어들어서도 한반도에서 남북한간의 정치적·이념적·군사적 대립이 지속되고 있다는 현실을 직시하면서 대북 봉쇄·대결(containment-confrontation) 정책을 추진하였다. 그리고 미국은 북한의 군사위협 대처와 대북 억지력 확보를 위해 주한미군의 역할과 한·미 군사안보협력체제의 강화에 주력하였다.

대내적인 식량난·경제난과 함께 구소련 및 동구 사회주의권 국가들의 연쇄붕괴로 국제환경이 북한에 불리하게 작용하고 러시아와 중국으로부터의 군사지원에 대한 불확실성이 대두하자 북한은 이러한

21) *Wall Street Journal*, September 30, 1997.

22) The White House, *A National Security Strategy for a New Century*, pp. 5~6, 29~30; Lord's Testimony, March 19, 1996; Laney's Speech, May 11, 1996; Speech by James T. Laney to National Press Club on "US, ROK Pursuing 'An Agreed Strategy' toward DPRK," on October 31, 1996 참조.

문제들을 해결하기 위한 차원에서 핵무기 개발을 가속화하였고, 미국은 이를 저지하기 위한 정책을 수행하였다. 미국은 북한과의 협상 및 중국과 러시아의 협력을 통해 북한의 핵문제를 해결하려 하였다. 그러나 북한이 ① 내적 위기를 핵무기 개발과 연결시켜 핵문제를 국제적 안보사안으로 유도하고, ② 위협적이며 통제할 수 없는 태도를 취하고, ③ 한반도의 전쟁을 바라지 않는 외부 세계로부터 지원을 최대한 얻어내려 하는 정책을 추진해 미국은 난관에 처해 있었다. 이러한 북한에 대해 클린턴 정부는 경제제재 및 핵기지에 대한 선제공격을 검토하였고, 이에 북한이 전쟁불사의 자세로 나와 핵문제를 둘러싼 미·북간 갈등과 대립은 극에 달하였다.

그러나 이와 같은 미·북간 갈등·대립 구도 속에서도 양측은 꾸준히 협상을 진행해 마침내 합의에 도달하였다. 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 사용위협의 포기, 경제지원 및 1천 MWe급 2기의 경수로 공급 등을 약속함으로써 북한 핵문제가 일단락되었다.

그러나 「미·북 제네바 기본합의문」에는 북한이 핵투명성을 단계적으로 보장한다는 내용이 포함되어 있을 뿐 과거의 핵에 대한 투명성 확보에 대해 언급이 없다. 미국은 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 왔던 것이다. 즉, 미국은 핵투명성 확보 대신 차선의 선택인 핵동결로 귀결지은 것이다.

클린턴 정부의 이와 같은 북한 핵동결 정책결정은 '제한적 분석 모델'(Successive Limited Comparison Model)에 기초하고 있다. 이 모델은 정책결정자들이 그들의 목표를 먼저 설정하고 이를 달성하기 위한 모든 대안 가운데 최선의 대안을 내놓아야 하나 그렇지 못하고 제한된 분석에 의해 결정을 내린다는 것이다. 이 때문에 중요한 요소를 빠뜨려 결정하는 경우가 있고 제한된 분석에 의해 마련된 수단이 목표달성에 효율적으로 작용하지 못하는 경우도 발생한다.[23]

이 모델에서와 같이 미국은 북한의 핵문제 해결을 위해 모든 요소를 포괄적으로 검토한 것이 아니고 제한된 선택을 놓고 최선의 결정을 내린 것이다. 미국은 자국의 대북제재 및 봉쇄, 중·러의 협조에 의한 해결, 유엔을 통한 대북제재, 군사공격, 핵원자로 공격, IAEA의 사찰 압력, 핵동결, 대북지원 등을 고려했지만 몇 개의 제한된 선택안을 가지고 적용여부를 검토하였다. 북핵문제는 북한내 정확한 정보를 입수하기가 어려웠고 북한이 예측불허의 태도를 보이면서 벼랑끝 전략을 추진해 왔기 때문에 미국으로서는 핵투명성 확보라는 최선의 대안을 마련하기가 어려웠다.

나. 제네바 기본합의 이후: 대북 개입·억지 정책

제네바 기본합의 이후 미국은 북한에 대해 억지력을 강화하는 한편, 적극적인 개입정책을 추진하였다.

미국의 대북 억지력 강화는 1995년 2월 발표된 「동아·태 지역에 대한 미국의 안보전략」(United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region)에 잘 나타나 있다. 그 내용은 37,000명의

23) Charles E. Lindblom, "The Science of Muddling Through," *Public Administration Review*, 19 (Spring 1959), p. 81.

주한미군과 47,000명의 주일미군을 포함, 동아시아에 전진배치된 10만의 미군을 21세기까지 주둔시켜 미국의 안보이익을 지키겠다는 점을 확실히 하고, 「두 개 지역분쟁 동시 승전전략」(Win-Win Strategy)을 재차 강조한 것이다. Win-Win 전략에서 주목할 만한 내용은 미국이 한반도 반격에 충분한 군사병력을 먼저 수송지원한 다음 중동에서 임무를 수행하겠다는 계획을 세우고 있는 것이다.[24] 이러한 내용은 한반도에 대한 미국의 전략적 비중이 예전에 비해 다소 높아졌음을 시사한다.

또한 미국은 1996년 4월 17일 「미·일 안보공동선언: 21세기를 향한 동맹」(US-Japan Joint Declaration of Security: Alliance for the 21st Century)을 통해 동아시아 지역의 긴급 사태에 대해 미·일이 군사작전계획을 협의하기로 하는 등 공동 대처안을 마련하였는데, 이에는 한반도 위기에 대처하는 내용도 포함되어 있다. 구체적으로 첫째, 미국은 미·일동맹의 관할 지역을 극동지역에서 아·태지역으로 확장하고, 일본 자위대의 시설 제공과 일본의 군비증강을 인정하면서 동아시아 지역의 세력균형을 유지하도록 한다는 것, 둘째, 주적이 소련으로부터 중국으로 대치되고 한반도와 중국을 불안정 요소로 간주하면서 일본의 지역안보 역할 증대를 용인한다는 것, 셋째, 한반도전쟁 발발 시 일본의 즉각적인 개입을 유도한다는 것 등이다.[25] 요컨대 미국은 일본과의 군사동맹 강화 및 폭넓은 안보협력을 통해 동아시아 지역

24) U.S. Department of Defense, *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region* (Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1995).

25) U.S.-Japan Security Consultative Committee, "Completion of the Review of the Guidelines for U.S.-Japan Defense Cooperation," (September 23, 1997), pp. 1~11; 배정호, "미일 新「방위협력지침」과 한반도 급변사태," 「한반도 급변사태와 국제법」 (민족통일연구원·대한국제법학회 공동주최 학술회의, 1997.11.8), pp. 1~20.

에서 자국의 군사적 영향력을 계속해서 유지하는 한편, 중국의 팽창을 저지하고 한반도 위기에 대처하려 하고 있다.

클린턴 정부는 이와 같이 대북 억지력을 강화하는 동시에 적극적인 개입정책을 추구하게 되었다. 미국은 '세력균형자'(power balancer), '세력안정자'(power stabilizer), '정직한 중재자'(honest broker), 상황에 따라서는 '통제자'(controller)의 역할을 수행하면서 강력한 지도력을 통해 북한에서 발생할 수 있는 비상사태에 대한 파장을 최소화하려는 것이다. 이러한 미국의 대북 개입정책은 1994년 7월 채택된 「개입과 확대의 국가안보전략」 기조하에 추진되었고, 그 내용을 분야별로 고찰하면 다음과 같다.

(1) 정치

「제네바 기본합의문」 타결 이후 미국은 북한과의 정치적 접촉을 통해 관계개선, 실종미군 유해송환, 북한의 테러활동, 4자회담 등 현안들을 풀어나가는 데 주력하였다.

우선적으로 미국은 평양 연락사무소 개설을 위해 북한과 협상에 나섰다. 미국은 연락사무소가 개설되면 관계개선 문제를 포함한 현안들에 대해 북한과 직접 폭넓은 대화의 장을 마련할 수 있고 군사정전위원회와 같은 기구의 역할을 보완할 수 있어 대북정책을 추진하는 데 실질적인 도움이 된다고 판단하였다. 한편 북한은 경제적 어려움과 외화부족 그리고 미외교관과 정보원들의 대북 정보수집에 대한 우려와 보안문제를 거론하는 군부의 입장 등으로 평양 연락사무소 개설에 소극적 자세를 취하였다.[26] 대안으로 미국은 평양에 상주하

26) 「중앙일보」, 1996.11.12.

지 않고 상황과 사안에 따라 평양에서 일정기간 만나는 형태인 순회 연락사무소 설치를 북한에 제의했으나 이 역시 성사되지 못했다.[27]

또한 미국은 한국전쟁시 북한에서 사망한 미군의 유해를 송환하는 일에 주력하였다. 미국은 제3국에서 전사하거나 실종된 미장병들의 귀환이나 유해송환을 국가적 사명으로 여기고 있으며, 1992년 대선시 북한내 실종미군의 유해송환 공약은 클린턴 후보가 재향군인회 및 전쟁미망인협회의 전폭적 지지를 이끌어내는 데 결정적 도움이 되었다. 그러나 북한이 인도주의적 차원의 유해송환을 미국과의 정치·군사적 협상에 전략적으로 이용하려 했기 때문에 미·북간 유해협상에서는 많은 난관이 뒤따랐다.

1996년 1월, 5월 두 차례의 유해협상을 통해 북한이 유해발굴비용을 과다하게 요구하고 미(美)발굴조사단의 출입에 대해 이견을 제기하며 유해송환문제와 평화체계 수립문제를 연계시키려 했기 때문에 합의 도출에 상당한 어려움이 있었다. 다시 말하면, 1차 협상에서 북한이 미국과의 평화협정 체결 이후 조사단 구성이 가능하다는 입장을 보여 양측은 합의도출에 실패하였다. 그러나 2차 협상에서 미국이 유해발굴비용으로 2백만 달러 지급, 공동조사단 구성 및 조사작업과 연내 공동발굴 등에 합의함으로써 양측간 협상이 타결되었다.[28] 이에 따라서 미국은 7월 10일부터 1차 발굴작업에 나섰으며 미군병사의 것으로 보이는 유골 1기를 발견하였다. 미국은 9월부터 2차 발굴작업에 나설 예정이었으나, 동 계획은 9월 무장간첩 잠수함의 동해안 침투사건으로 중단되었다.

한편 미국은 북한이 핵동결 약속을 비교적 성실하게 이행하고 관계개선에 적극적이라는 이유를 들어 북한을 1996년 1월 '부랑아 국

27) 「한국일보」, 1996. 9.14.
28) *Washington Post*, March 26, 1996; 「동아일보」, 1996.5.10, 11.

가'(pariah states) 명단에서 제외시켰고 이어 2월 '여행 경고국'(travel warnings)에서 제외시키는 조치를 취하였다.[29] 후자 조치에 따라 미국인의 북한방문과 미·북간 인적 교류가 가능해져 양측의 종교인, 학자, 정치인, 언론인들의 상호 방문이 이루어졌다. 이들의 접촉은 비정치적 수준에서 진행되었으나 상당 부분 정치적 차원의 대화가 오고 갔다.

미국은 1996년 4월 16일 한·미정상이 제의한 4자회담 성사를 위해 적극적인 노력을 기울였다. 그러나 북한이 4자회담 의제를 주한미군 철수와 연계시키고 수용여부에 대한 답변을 유보함으로써 회담은 개최되지 않았다. 이에 따라서 한·미 양국은 4자회담의 요지를 북한에 설명하기 위한 '4자회담 공동설명회'에 북한이 먼저 참여하기를 종용하였다. 이에 대해 북한은 카길사의 곡물 물물교환 허용 등 일부 경제제재 완화 및 적극적 대북 식량지원을 요구하였으나 미국이 주장하는 '선(先) 공동설명회 수용, 후(後) 대북지원'과의 입장 차이로 공동설명회는 성사되지 못했다.

(2) 군사

「제네바 기본합의문」에서 미국은 북한의 기존 핵발전시설 가동중지를 조건으로 대북 경수로 건설과 중유제공을 약속한 바 있다. 북한이 5MWe 원자로의 재장전 포기 및 50MWe, 200MWe 원자로건설 중단을 통해 플루토늄 추출시설로 추정되는 방사화학실험실을 폐쇄하는 일련의 핵 동결작업을 실천하자 미국은 합의에 따라 1995년 15만톤, 1996년 50만톤의 중유를 북한에 공급하였다.

---

29) 「서울신문」, 1996.3.5, 21.

그러나 한·미 양국이 잠수함 사건을 문제삼아 「부지인수 및 서비스 의정서」의 가서명 거부 및 7차 부지조사단의 파견연기 등 제한적 조치를 취하자 북한은 대미 경고성 차원에서 핵동결 파기 가능성을 시사하였다. 이에 미국이 북한의 핵동결 합의 위반시 중유지원 중단 및 군사공격에 나서겠다는 강력한 대응자세를 취함으로써 북한의 핵동결 파기 위협은 철회되었다.

또한 미국은 1996년 4월 20~21일 북한과 미사일 협상을 진행하면서 북한의 미사일 수출을 중단시키는 데 주력하였다. 제네바 기본합의 당시 미국은 북한에 관계개선을 위해서는 미사일 문제가 선결되어야 함을 전한 바 있다. 미국은 미사일 협상에서 대량살상 무기의 확산 및 핵운반 미사일이나 관련기술의 이전을 금지한 「미사일기술통제체제」(Missile Technology Control Regime: MTCR)를 준수하도록 북한에 요청하였다. 미국은 현실적으로 불가능한 북한의 미사일 제조동결보다 이란·시리아 등 중동지역 적성국가에 대한 미사일 수출을 저지하는 데 중점을 두었다. 미국은 제네바 기본합의 이후에도 북한이 미사일을 수출해 왔다는 점에 경악했으며 이들 적성국가들이 수입한 미사일로 상대국에 직접적인 군사적 위협을 가할 수 있다는 점을 심각히 우려하였다. 미국은 추가적인 대북 경제제재 완화조치라는 당근을 제시하면서 북한의 미사일 수출을 저지하려 했으나 북한이 이에 대한 충분한 대가를 요구해 합의점을 찾지 못했다.[30] 그렇지만 이를 계기로 미·북간 군사적 대화·접촉의 통로를 터 놓았던 것은 의미가 있었다.

한편 미국은 북한의 평화협정 체결 주장 뿐만 아니라 평화협정 체결 이전의 과도적·단계적 조치라고 여기는 잠정협정 체결 주장을 단

30) 「세계일보」, 「조선일보」, 1996. 4. 23.

호히 거부하였다. 북한은 1994년 12월 중국측 대표단 그리고 1995년 2월 중립국감독위원회의 폴란드대표단을 철수시키면서 정전위를 무력하게 하고 이를 정전체제의 마비상태라 하면서 미국에 새로운 평화보장체계 수립과 평화협정 체결을 주장하였다. 그리고 북한은 1996년 4월 5~7일 판문점 공동경비구역 무장병력시위를 통해 전쟁위기를 고조시켜 미국에 잠정협정 체결을 주장하였다. 그러나 미국은 북한의 평화협정 및 잠정협정 체결 주장 모두가 남한을 배제하였다는 이유를 들어 거부하고 정전협정의 유효성을 재차 강조한 바 있다. 또한 미국은 군사정전위를 대신하는 미·북 공동군사위의 조직·운영을 논의하기 위한 실무진의 협상과 정치·군사·경제문제를 안보문제로 확대한 상호 안보대화를 위한 미·북간 고위급 정치·군사 협상을 시작하자는 북한의 제의를 모두 거부하였다.

(3) 경제

제네바 기본합의 이후 미국은 북한에 대해 부분적으로 경제제재를 완화하였다. 1995년 1월 9일 미국상품 반입과 선박입항을 허용하고, 20일에는 1단계 대북 교역·투자 제한완화 및 통신·금융거래 제한완화 조치를 취하였다. 또한 3월 5일 미재무부 해외자산통제국은 북한정부에 귀속되지 않는 자산의 동결조치를 해제한 바 있다.[31] 이러한 조치는 관련법규의 개정없이 대통령의 행정명령에 의해 이루어진 것이었으며, 남북관계가 진전되지 않는 상황에서 미·북관계 진전만이 이루어지는 것을 우려한 한국정부의 입장을 반영한 최소한의 제재완화에 해당된 것이었다.

---

31) 「북한뉴스레터」 (1997. 10), P. 3; 「한국일보」, 1996. 5. 13.

미국의 대북 경제제재 완화조치는 소폭에 해당되나 이를 계기로 미·북간 교역이 확대되기 시작하였다. 교역은 옥수수, 식료품, 의약품, 디젤유, 유황, 니켈합금박, 검사용 측정기, 스패너 및 렌치 등 미국 상품들의 대북 수출이 주종을 이루었다. 그 중 옥수수 수출이 84.1%에 달할 정도였는데, 이는 미국 상무부가 인도주의적 차원에서 대북 곡물수출을 허가함에 따라 이루어진 것이었다.

한편 1995년 2월부터 GM, MCI, 스탠턴 그룹 등 11개 미기업대표단은 평양과 나진·선봉지역 현지시찰 및 상거래문제 협의를 위해 북한을 방문하였으며, AT & T, AMP, DMJM, CNN 등 미기업들은 대북 투자를 검토한 바 있다. 이들 미국 기업은 미국 정부가 「적성국교역법」(Trading with Enemy Act) 규정을 북한에 계속해서 적용하고 있었고 북한의 투자환경이 전반적으로 취약해 단기적으로 경제적 실리를 얻는데 어렵다는 인식을 같이 하고 있었으나 저가원료 및 기득권 확보 차원에서 북한 투자진출을 검토하였다.

또한 미국은 흉작 및 대수해로 심각한 식량난에 빠진 북한을 지원하기 위해 식량지원에 나섰다. 민간구호단체 및 종교단체 등 비정부차원에서는 쌀, 옥수수 등 곡물과 분유, 의약품, 의류, 신발 등이, 그리고 정부차원에서는 민간봉사기관, 유엔아동기금(UNICEF), 세계식량기구(WFP) 등을 통해 주로 곡물 및 의약품 등이 긴급구호지원 형태로 보내졌다. 정부차원 지원은 유엔의 요청에 의한 것으로 1995년 9월 1차 지원호소 때 WFP를 통해 200만 달러, UNICEF를 통해 2,250만 달러 그리고 1996년 6월 2차 지원호소 때 WFP를 통해 620만 달러 상당이 북한에 지원되었다.[32]

특히 미국은 2차지원 때 「대외재난구호기금」(FDA) 예산이 고갈되

32) 민족통일연구원 교류협력팀, 「북한의 식량수급 및 대북지원 현황」 (1997. 7), pp. 11~12.

어 더 이상 이 기금을 사용하기 어렵게 되자 우방국 원조에 사용하는 「농업무역발전 및 지원령」(PL 480)에 의거해 대북 지원에 나섰다. 이 법은 원래 자원봉사기구, 공사(公社)나 정부간 기구 등이 인도주의적인 경우에 한해 식량지원을 할 수 있도록 규정하고 있으나, 미국은 단순 흉작이 아닌 자연재해가 발생했을 때에도 긴급지원을 할 수 있다는 이 법의 규정에 근거해 대북 식량지원에 나섰다.

또한 미국은 민간차원의 대북 구호지원이 확대될 수 있도록 1996년 4월 7일 「대북 인도적 지원 규제」를 해제하였다. 이로써 북한에 구호물품을 보낼 단체나 사람은 정부의 사전허가 없이 유엔이나 국제적십자사 또는 공인된 구호단체·기관을 통해 인도주의적 목적의 구호용 식량, 보건 및 의약품류, 의류 및 가정 필수품 등을 북한에 전달할 수 있게 되었다.

요컨대 미국의 대북 지원은 유엔의 요청과 인도주의적 이유에 의한 것이었지만 북한의 심각한 식량난이 남침으로 이어질 수 있다는 우려와 핵동결 파기 가능성에 대한 우려, 그리고 대선을 앞둔 클린턴 대통령의 한반도문제의 안정적 관리 차원 등에서 비롯된 것이었다.

Ⅲ. 2기 클린턴 정부의 대북접근 현황(1997년)

미국은 북한과의 관계개선이 북한의 핵동결 및 대량살상무기 감축에 도움이 되고 궁극적으로 한반도 전쟁예방에 기여할 수 있다고 보고 있다. 아울러 미국은 북한과의 관계개선을 통해 상호 적대감을 완화하고, 북한과 서방세계와의 관계개선 및 북한의 국제사회 참여를 유도할 수 있다고 판단하고 있다. 따라서 클린턴 정부는 집권 2기에 들어서도 북한 연착륙이라는 정책목표하에 당근 위주의 전술을 적절히 구사하면서 북한과의 접촉에 나서고 있다. 이는 '접촉을 통한 북한의 변화'를 유도하기 위해서이다. 클린턴 2기의 첫 일년인 1997년 동안 미국의 대북접근 현황을 정치면, 군사면, 경제면 및 기타면으로 나누어 살펴보면 다음과 같다.

1. 정치

가. 정치적 접촉 확대

1997년 미·북간 정치적 접촉은 3월 3~18일 준고위급회담으로 시작되었다. 민튼(Mark Minton) 미국무부 한국과장과 이근 북한외교부 북미부국장과의 회담에서 미군유해 송환문제, 연락사무소 설치 문제 등이 논의되었으며, 쌍무회담의 정례화가 합의되었다.[33] 그동안 양측간 정치적 실무접촉이 계속되었지만 준고위급의 접촉은 1995년 12월 이후 처음이었다.

33) U.S. Department of State Daily Press Briefing, March 12, 1997.

미국과 북한의 정치인 상호 방문은 양측 관계개선에 기여하였다. 미국측에서는 임용근 오리건주 상원의원이 1월 4~11일, 스티븐스(Ted Stevens)를 단장으로 한 5명의 상원의원들이 3월 25~29일, 홀(Tony Hall) 하원의원 일행이 4월 4~7일, 10월 14~17일, 넌(Sam Nunn) 전 상원군사위원장과 레이니(James Laney) 전 주한미대사[34] 일행이 7월 20~22일, 그리고 미하원과 정보위원회 대표단이 8월 10~12일 각각 방북하였다. 북한 관리들은 방북 미정치인들과 미·북관계 개선, 연락사무소 개설, 미군유해 송환, 식량지원, 4자회담 개최, 정책조정, 미사일회담 재개 등 현안에 관해 논의하였다. 이와 함께 북한 관리들은 홀 의원에게 식량문제를 정치적 도구로 사용하지 않는다는 보장을 요구하였고,[35] 넌과 레이니에게 더 많은 미국의 식량원조와 경제제재 해제를 요청한 것으로 알려지고 있다.[36]

북한 관리들의 방미도 이루어졌다. 특히 김계관 외교부 부부장의 워싱턴 방문은 주목할 만하다. 그는 3월 8~13일 연락사무소 후보부지를 돌아보고 「대서양 평의회」(Atlantic Council)가 주최하는 각종 모임 참석 및 각계 인사들과의 접촉 등으로 활발한 일정을 보냈다. 11월 26일 그의 워싱턴 재방문은 미국무부에서 준고위급 회담을 하기 위한 것으로 역사적 의미를 지니고 있었다. 북한의 외교부 부부장이 직접 미국무부에서 미국관리들과 공식회담을 갖기는 처음이었는데, 이는 북한에 대한 예우의 격상으로 미국의 정치적인 배려가 엿보

34) 미정부가 넌과 레이니를 북한과의 대화·접촉 인사로 보낸 것은 남북 모두를 자극하지 않기 위해서이다. 그들은 북한측이 오래전부터 초청한 인사들이고 북한의 주장에 쉽게 넘어가지 않아 남한측을 만족시킬 수 있기 때문이다. 레이니 일행에 김석한 재미변호사를 포함시킨 것도 한국정부가 혹시 가질 수 있는 의혹을 방지하기 위한 것이다. 또한 그들은 미국정부의 메시지와 한국정부의 입장을 동시에 전달할 수 있는 이점도 있다.

35) *International Herald Tribune*, October 18, 1997.

36) *Washington Post*, July 25, 1997.

인다. 이 회담에서 그는 「국가안보회의」(NSC) 및 국방부 관계자들과 함께 현안에 관한 폭넓은 대화를 나누었으며 연락사무소 개설, 실종미군 유해송환, 미사일회담 재개 등 양측간 주요 현안을 집중적으로 논의하였다.[37]

연락사무소 개설문제와 관련, 미국은 본국과의 연락 및 북한 외교부·군부와 업무협조 등을 위해 평양에 임시 연락사무소를 설치하는 문제를 고려해 왔다. 그러나 북한측이 "조기 개설은 어려우나 영사업무 담당 선발대를 수용할 수 있다"[38]고 회답함으로써 일단 평양 연락사무소 개설은 이루어지지 않았다. 그러나 미·북은 먼저 영사업무를 담당하는 외교관 3명을 상주시킨 다음 상황을 주시해 가면서, 정식으로 연락사무소를 개설하는 2단계 방식에 상호 동의한 것으로 알려지고 있다.

한국전쟁 실종미군 유해송환과 관련, 미국은 북한과 협상을 추진해 왔다. 미·북은 5월 4~14일 유해협상을 통해 3차(7.15~8.3, 8.23~9.11, 10.4~23)에 걸쳐 실종미군 유해공동발굴 작업을 실시하기로 합의하고, 이를 이행하였다. 특히 10월 발굴 작업에는 전례없이 미군 참전용사 단체 대표들과 실종미군 가족 그리고 USA Today지(紙) 및 CBS 방송국 뉴스담당 기자들의 동행이 허락되었다. 북한측이 1998년도 발굴작업 관련 비용으로 2,250만 달러라는 거금을 요구해[39] 미측은 이를 받아 들이기가 어렵다는 입장을 취하였다.

---

37) 「産經新聞」, 1997.3.21; 「한국일보」, 1997.11.26.
38) 「讀賣新聞」, 1997.1.31.
39) *USA Today*, October 22, 1997.

나. 4자회담 개최

미국은 한반도 평화체제 구축을 위한 4자회담을 적극 지지하면서 북한이 4자회담에 참여할 수 있도록 설득과 압력을 계속해 왔다. 미국은 1997년 3월 5일 4자회담 공동설명회, 4월 16~21일 후속설명회, 7월 2일 차관보급 3자협의 및 다음과 같은 3차례의 예비회담을 통해 북한과 접촉하면서 4자회담 성사를 위해 노력하였다.

1차 예비회담(8.5~7, 뉴욕)에서 본회담 의제와 관련, 북한이 주한미군 철수와 미·북 평화협정 체결문제에 대한 논의를 주장하고 한·미가 한반도 평화체제 수립과 긴장완화 및 신뢰구축에 대한 제문제를 포괄적 의제로 제시해 남북한과 미국은 의견마찰로 본 회담 성사를 이끌어내는 데 실패했다. 더구나 북한이 본회담 참여조건으로 남한과 미국에게 먼저 150만톤에 달하는 식량지원 약속을 요구하고 한·미가 '선(先)회담 후(後)지원' 정책을 고수함으로써 본 회담 성사가 이루어지지 않았다.

2차 예비회담(9.18~19, 뉴욕)[40]은 회담개최 문제를 집중적으로 논의했으나 북한이 선(先)식량지원, 주한미군 철수, 미·북 평화협정 체결 등 기존의 요구를 되풀이하고 "북·남이 외부로부터 일체의 군사장비의 도입을 금지하는 문제"[41]를 추가 제시해 어떠한 성과도 거두지 못했다. 그 이후 카트만 국무부 부차관보가 "더 이상의 예비회담은 무의미하다. 본회담 수락여부를 확실히 정한 뒤 알려달라"[42]는

40) 북한은 장승길 대사 망명사건 발생에도 불구하고 예정대로 회담에 참여하였다. 카트만(Kartman)은 북한이 김정일의 공식승계를 앞두고 본 회담에 합의하는 것이 시기적으로 적절하지 않으나, 그렇다고 4자회담 자체를 결렬시키는 것은 너무나 대가가 크다고 판단해 참여하였다고 판단하였다. *Speech by Charles Kartman at the CSIS Conference on October 9, 1997* (이하 Speech by Kartman으로 약함).

41) 통일원, 「4자회담 개최 관련자료」 (서울: 통일원, 1997.12), p. 4.

42) 「중앙일보」, 1997.10.25.

최종통보를 함으로써 4자회담은 난관에 처하게 되었다.

그러나 10월 21일 이근 주(駐)유엔 북한대표부 차석대사와 민튼 미국무부 한국과장이 비밀접촉에서 11월 셋째주 3차 예비회담이 성공할 경우 12월 둘째주에 본 회담을 개최한다고 합의함에 따라 북한은 3차 예비회담(11.21~22, 뉴욕)에 참여하였다. 이 접촉에서 이근 차석대사는 선(先)식량지원 요구와 주한미군문제의 의제채택 포기 가능성을 우회적으로 내비치면서 대신 미국의 대북 경제제재 완화, 미·북관계의 전반적인 개선 등을 요구하였다.

3차 예비회담에서 남북한과 미·중은 마침내 본 회담을 12월 9일 스위스 제네바에서 개최하기로 합의하였는데, 이는 한·미가 4자회담 성사를 위한 견고한 공조체제를 보이고 본 회담이 개최되어야 대규모 식량지원이 가능하다는 입장을 확고히 밝혔기 때문이다.[43]

4자회담 본회담(12.9~10)에서 한국은 남북한이 중심이 돼 정전체제를 평화체제로 전환하고 미국과 중국이 이를 뒷받침하는 형태가 되어야 하다고 주장한 반면, 북한이 정전체제를 대체할 북·미 평화협정 체결과 주한미군 철수 등 기존의 입장을 고집해 어떠한 합의점도 이루어지지 않았다.[44] 다만 참여국들은 1998년 3월 16일로 예정된 2차 본회담에서 주요 쟁점들을 다시 논의하자는 데 합의했을 뿐이다. 1차 본회담은 한국전쟁 이후 관련 당사자들이 한반도의 항구적 평화체제 구축을 위해 처음으로 외교적 대화의 장(場)에 참여했다는 큰 의미를 가지고 있다. 특히 중국이 새로운 평화체제를 수립할 때까지 정전체제를 준수해야 한다는 데 찬성하고 전반적으로 한국의 입장을 동조한 것은 주목할 만 하다.

미정부는 4자회담이 한반도 전쟁예방과 미·북관계 개선에 있어 필

43) 「문화일보」, 1997.11.22; 「세계일보」, 1997.11.24.
44) 「세계일보」, 1997.12.10.

요조건이라고 여기지는 않지만 선(先)회담 후(後)지원을 주장하는 한국정부의 요청을 받아 들이고 이를 지지해 왔다. 이러한 결정은 대북 식량4지원에 있어 한국의 참여가 절대적으로 필요하고 한·미 공조체제를 깨뜨리지 않기 위해서이다. 그렇지만 미국의 정책결정자들은 한국정부가 4자회담과 식량원조를 연계시키는 데 대해 비판적 입장을 취해 왔다. 이러한 연계정책이 식량을 무기로 사용한다는 것으로 비쳐질 수 있고 이로 인해 미국의 대북 식량지원에 제동이 걸릴 수 있기 때문이다.

「4자회담-식량원조」 연계성과 일치하는 것은 아니지만 유엔 주재 북한외교관들은 5월초 헤리슨(Selig Harrison) 「우드로 윌슨센터」 국제문제 담당 연구원에게 식량지원을 대가로 비무장지대내 북한군의 후방철수 등 전반적인 문제를 협상할 준비가 되어 있다고 밝힌 바 있다.[45] 북한외교부 관리들이 식량을 얻기 위해 외부로 로비활동을 벌였으나 별 성과가 없자 이러한 제의를 한 것 같다. 미국무부 관리들은 "몇 개의 시사점들을 던져 놓고는 상대가 어느 쪽으로 달려드는가를 보는 것이 북한의 상투적인 수법이며, 북한 외교관들이 이 같은 견해를 공식적으로 제시할 기회가 있었는데도 불구하고 그렇게 하지 않은 것은 북한이 미국의 의중을 살피기 위한 전형적인 탐색에 불과하다"[46]며 북한의 「식량-평화」 교환 제의에 대해 회의적인 반응을 보였다. 이러한 반응은 북한이 군의 전진배치를 포기할 리도 없고 포괄적 협상이 실현될 가능성도 거의 없다는 판단에 의한 것이다.

---

45) *Washington Post*, May 20, 1997.
46) *Washington Post*, May 20, 1997.

2. 군사

가. 대남도발 억지력 강화

북한의 대남도발을 억지하려는 미국의 정책은 1997년 5월 19일 미국방부의 「4개년 국방전략검토보고서」(Quadrennial Defense Review: QDR)에 잘 나타나 있다. 이 보고서는 북한의 군사적 위협으로 한반도가 전세계에서 가장 위험한 지역으로 간주하고 한반도에서 전쟁발발시 미군의 자동개입과 전쟁수행을 보장하는 Win-Win 전략을 재강조하고 있다. 이 전략은 37,000명의 주한미군을 전진배치시켜 한반도의 전쟁을 방지하는 데 주력하면서 미국의 안보이익을 지키겠다는 점을 재천명하고 있다.[47]

또한 미국은 「미·일 신안보공동선언」과 그 후속조치의 일환으로 9월 14일 채택된 「미·일 방위협력지침」(Guide Line)을 기본 축으로 일본과의 군사협력을 통해 한반도 위기에 대응하고자 하고 있다.[48] 「미·일 방위협력지침」에 의하면 한반도에 급변사태가 발생했을 때 일본 자위대는 작전개시부터 종료시까지 작전협력 분야(기뢰제거, 대잠수함용 무기·탄약 제공, 탄약 수송, 실종병사 수색 구조), 부대운용지원 분야(기지·항만 정비, 주파수 배정과 이동통신차량제공, 선박수리시설·이용 등), 시설사용 분야(미군기의 이·착륙, 함정의 출입항을 위

47) *Immediate Release, Secretary of Defense Issues Quadrennial Defense Review*, no. 250-97; *Washington Post*, May 11, 1997.

48) 또한 미국은 일본과의 군사협력을 통해 이 지역에서 중국군사력의 확장을 저지하고자 하는 한편, 미·중간 정치·군사적 마찰이 생길 때 일본의 협조를 기대하고 있다. 아울러 미국은 중국의 전략미사일에 대한 방어의 필요성으로 일본에 '전역미사일 방위'(Theater Missile Defense) 계획에 참가하도록 촉구하면서 동북아시아 지역의 안보를 일본과 함께 주도적으로 이끌어 나가려 하고 있다. Stephen A. Cambone, "The United States and Theatre Missile Defence in Northeast Asia," *Survival* 39, no. 3 (Autumn 1997), pp. 66~84 참조.

한 각 민간공항과 항만의 사용)와 기타 분야(미군병사에의 급식, 숙소제공, 한반도로부터의 난민후송 및 수용시설 공여) 등 작전수행에 필요한 거의 모든 분야에 대해 미군을 지원하게 되어 있다.[49] 이러한 미·일간 안보협력은 양국 안보동맹 관계만으로 한반도에 전쟁이 날 경우 효과적으로 대처할 수 없고 역내 안정과 평화를 유지하기도 어렵다는 인식으로부터 비롯된 것이다.

이와 함께 미국은 한국에 대해 핵우산을 계속 보장함으로써 북한의 대남도발 억지력을 갖추려 하고 있다. 미국의 이러한 정책의도는 카네기 재단의 1997년 1월 27일 「탈냉전 이후 군축 및 비확산에 관한 미·일 공동연구」 보고서에 잘 나타난다. 이 보고서에 의하면, 미국의 핵우산은 재래식 공격에 핵무기로 대응하는 A형과 핵무기 공격에 핵무기로 대응하는 B형 두 종류가 있는데, 미국은 A형 핵우산을 한반도에 적용시켜 핵억지력을 강화하고자 한다.[50]

나. 핵동결 작업

북한의 핵동결 작업과 관련, 미국은 북한의 영변 5MWe 실험용 원자로 핵연료봉 봉인작업이 순조롭게 진행되고 있음을 다행스러워 하고 있다. 보관된 폐연료봉의 봉인은 이미 완료되었으며, 현재는 건조상태로 보관중인 폐연료봉의 봉인작업이 이루어지고 있는 상태이다. 1997년 5월말을 시점으로 위험한 수준까지 부식된 8,000개 이상의 폐연료봉 중 6,500개가 봉인되었고 1,500개가 남아 있는 상태이며, 8월 중순경 90% 정도 봉인이 이루어졌다.[51] 이 작업은 1995년 11월까지

49) 「每日新聞」, 1997.5.16.
50) *Washington Times/Washington Post*, January 28, 1997.
51) 이에 대해서는 CRS, *The U.S.-North Korea Nuclear Accord of October*

완료하기로 했으나 예정보다 훨씬 늦어진 것이다. 그 이후 북한은 1997년말까지 종료하기로 했으나 이 역시 지연되고 있다. 이러한 지연은 기술적인 문제에 기인할 뿐만 아니라, 위험한 수준까지 부식된 8,000개 이상의 폐연료봉 중 800개가 관리소홀로 봉인·저장 작업에 지장을 초래하고 있기 때문이다.

미국은 폐연료봉 봉인작업이 진행되고 있는 영변에 국무부 실무 담당자들을 상시 파견해 오고 있는데, 이는 주목할 만하다. 이 지역에 퀴노네스(Kenneth Quinones) 미국무부 정보조사국 북한정세 담당관이 1996년 2월 중순 처음으로 파견된 이후 지금까지 국무부 실무 담당자들이 계속 보내지고 있다. 이들의 영변 파견은 통역, 연락업무, 행정적 지원 등을 위한 것이지만 '평양 채널'을 열어 놓고 상시 대화 채널을 만들어 두고자 하는 목적이 내포되어 있다. 또한 연락사무소 개설을 앞두고 미관리들이 북한 현지에 적응할 수 있도록 하고자 하는 목적도 있는 듯하다.

북한이 그런대로 핵동결 약속을 이행하고 있기 때문에 미국은 대북 중유제공을 이행해 왔다. 그러나 미정부는 공화당 주도 의회의 반발과 중유가격 상승 등으로 북한에 제공하는 중유재원 마련이 어려워지자 여러 나라에 도움을 요청하였다. 1997년도 대북지원 중유대금 중 미국은 한국에 400만 달러, 일본에 1,000만 달러 분담을 요구하였다.[52] 이러한 요구는 한국과 일본이 대북 경수로 공급사업에서 중심적 역할과 의미있는 역할을 하고 미국이 대북 중유지원을 전담한다는 한·미·일간 양해를 위반하는 것이다.[53] 더불어 미국은 EU,

---

1994: Background, Status, and Requirements of U.S. Nonproliferation Law (Washington, D.C.: The Library of Congress, 1997), p. 7; *Presidential Determination,* no. 97-20 (March 19, 1997); *Washington Times,* June 4, 1997 등 참조.

52) 「중앙일보」, 1997.7.21.

ASEAN 각국에 대해 출자를 촉구하는 한편, 사우디아라비아, 쿠웨이트 등 중동 산유국가들에게 1,500만 달러 상당의 대북 중유제공을 요청하였다.[54] 중동 국가들이 난색을 표하자 미국은 걸프전쟁 당시 한국이 3억 5천만 달러, 일본이 137억 달러를 제공한 사실을 상기시키면서 이들의 지원을 종용하고 있다.

미국은 대북 중유제공과 함께 KEDO를 통해 대북 경수로 건설지원 사업에 참여해 왔다. 제네바 기본합의 이후 2년 10개월이 된 1997년 8월 19일 북한의 신포 금호지구에서 경수로 부지 착공식이 거행되었으며 미국은 이 작업에 적극적으로 나서고 있다. 이 사업은 북한이 핵개발 활동을 동결한다는 대가로 추진되고 있는 것이다. 뿐만 아니라 이 사업은 세계 핵확산 위협에 대응한다는 차원에서 그리고 안정되고 평화로운 동북아시아의 환경조성과 남북한간 건설적인 접촉을 위한 발판조성 차원에서 진행되고 있는 것이다.

다. 미사일회담의 중단

미국은 대북 중유제공 및 경수로 건설지원을 통해 북한의 핵개발 계획 동결에 나서면서 미사일회담을 통해 북한의 「미사일기술통제체제」(MTCR) 가입 및 미사일 수출 중단을 위해 노력하였다.

미국은 제2차 미사일회담(1997.6.11~13, 뉴욕)에서 북한에 노동 미사일 개발계획과 한국내 주요 군사기지를 목표로 하고 있는 미사일 배치에 대해 강력히 항의하고, 미사일 개발중단과 MTCR에 가입하

53) 「朝日新聞」, 1997.8.19. ASEAN은 경제불황을 이유로 지원에 미온적인 태도를 보이고 있다. *The Nation*, August 19, 1997. 그리고 EU는 KEDO에 매년 2억 달러씩 5년 이상 기부하기로 하였다. Kartman's Hearing Testimony, February 26, 1997.

54) *Washington Post*, February 24, 1997.

도록 재차 촉구하였다.[55] 북한은 미사일 개발은 자위권적 차원의 문제로서 누구도 관여할 문제가 아니며 MTCR 가입문제 역시 자신의 판단소관이라고 맞섬으로써 양측은 합의도출에 실패하였다.[56]

그러나 미국은 북한 미사일회담 대표단이 6월 16일 샌디아(Sandia) 국립연구소내에 있는 군비통제센터(Sandia's Cooperative Monitoring Center)를 방문하게 하였다. 동 센터의 대변인에 의하면, 그들의 방문목적은 "국가안보에 있어서 군비통제의 역할 및 지역군비통제를 위한 국가간 협조 등에 관한 의견교환에 있었다"[57]고 한다. 이는 미정부 당국의 허가하에 이루어진 것이며, 뉴멕시코주 핵무기 연구소의 주선과 민간단체인 「대서양 평의회」의 후원 그리고 여러 부처 보안관계자의 승인 등이 있었다. 이러한 미정부의 허가는 북한이 군비통제의 일반적인 원칙을 수용하고 무력행사보다 합의를 통한 문제해결 방법을 도출할 수 있도록 유도하기 위해서였다. 이에 대해 일부 미관리들과 핵전문가들은 국무부에 의해 국제테러 지원국으로 분류되어 있는 북한의 관리들이 동 시설을 방문한 것을 타당하지 않다고 보고 있다.[58] 동 시설이 최고의 핵탄두 전자부품 설계기술과 핵무기 감시 및 다른 무기 추적장치를 개발하는 장소이기 때문에 이를 북한관리들이 감지할 경우 중요한 무기탐지 기술이 누설될 수 있다는 우려가 있기 때문이었다.

미국은 제3차 미사일회담(8.27~29, 뉴욕예정)에서 만일 북한이 도발적인 미사일 수출 등과 같은 일련의 행동을 중지한다면 대북 경제제재를 일부 해제할 것임을 북한측에 제안할 예정이었다.[59] 그러나

55) *Washington Post*, August 28, 1997.
56) 「內外通信」, 1997.6.16 참조.
57) *Washington Times*, June 24, 1997.
58) *Washington Times*, June 24, 1997.
59) *Washington Post*, August 28, 1997.

미국이 8월 26일 장승길 주(駐)이집트 대사 일행과 장승호 파리주재 북한무역대표부 경제참사관 및 그의 가족들에게 망명을 허용하자 북한은 예정된 미사일 회담을 일방적으로 취소하였다. 특히 장 대사는 김정일의 측근으로 북한의 권력구조 내부를 잘 알고 있고 대중동 미사일 무기거래의 실상을 파악하고 있어 북한으로선 미국과의 미사일 회담이 거북할 수밖에 없었을 것이다.

미국무부는 매우 민감한 사항인 장 대사 일행의 망명과 관련, 클린턴 대통령과 울브라이트 국무장관에 직접 보고했고 재가를 받았다. 미국무부는 이 사건으로 인해 그동안 진전된 미·북관계가 경색될 수 있는 위험부담을 가지고 있었으나 북한의 대중동 미사일 수출거래에 대한 정보를 얻는 데 더 큰 비중을 두었다.

실제로 미국은 미사일회담에서 현실적으로 불가능한 북한의 미사일 제조동결보다 미사일 수출을 막는 데 초점을 두었다. 그러나 북한이 이란·시리아·리비아 등에 탄도미사일 장비를 수출하고 1996년 하반기 이집트에 스커드 미사일 장비를 공급한 것이 사실로 판명되자 미국무부는 1994년 개정된 「무기수출통제법」(the Arms Export Control Act)에 의거, 용악산 총무역회사와 조선부강 무역회사[60]에 MTCR에 규정된 장비·기술 수출 허가를 2년간 불허하는 결정을 내렸다. 북한이 시장경제체제가 아닌 점을 감안해 미정부가 북한의 미사일 장비·기술 및 전자·우주·군용기 분야의 생산과 개발에 영향을 미칠 수 있는 제활동과 관련된 계약을 허용하지 않겠다는 것이다.

그러나 북한에 대한 대적통상법(對敵通商法)의 시행으로 이미 전

60) 이들 회사는 노동당 제2 경제위원회 소속으로 미사일 등 군수물자 거래를 담당한다. 이와는 별도로 북한군은 우각산·매봉·비로봉 등 20개 이상의 무역회사와 무기수출 대리점을 운영하고 있으며 이들을 통해 무기를 수출하여 1974년부터 1996년까지 전체 수출액의 20%가 넘는 연간 2억 달러를 벌어 왔다. *Defense News*, September 1~7, 1997, p. 3.

면 금수조치가 이루어지고 있는 상태이기 때문에 미국의 대북제재 결정으로 새로운 효과가 나는 것은 아니다. 따라서 이 결정은 실질적 효과보다 상징성에 그 의미가 있다고 할 수 있지만 미정부는 북한의 MTCR 가입과 관련 북한에 대한 심리적 압력을 가하고 3차 미사일 회담을 이끌어나가기 위해 이러한 결정을 내렸다고 할 수 있다.

이외에도 미국은 북한의 화학무기 감축을 위해서도 노력하였다. 미국은 1997년 4월 29일 발효된 「화학무기금지협정」(Chemical Weapons Convention: CWC)에 북한의 가입을 촉구했으나 이를 성사시키지 못했다. 이 협정은 화학무기의 개발·생산·비축·이전·사용 등을 전면 금지하고 이를 감시하기 위한 사찰체제를 도입하고 있다. 그리고 화학무기 관련기술을 국제적으로 공유하도록 하고 있으며, 향후 10년간 화학무기와 생산시설 등을 모두 제거해야 한다고 규정하고 있다.

라. 정전협정 위반의 적극 대응

북한군은 1997년 7월 16일 휴전선 도발사건을 일으키면서 정전협정을 위반하였다. 이 때 머코스키(Frank Murkowski) 미상원의원은 "먹이를 주는 주인의 손을 물어뜯는 사례를 찾는다면 바로 북한이 그렇다"[61]고 지적하면서 미국측의 기금제공을 제한하는 내용의 대외원조법 수정안을 미상원 전체회의에 7월 17일 제출하였고, 이것은 91대 8이라는 압도적인 지지로 통과되었다. 이 법안은 북한이 정전협정을 어길 경우 미국의 추가적인 대북 경수로 공급지원을 중단하게 하는 것이다. 구체적으로 미대통령이 특정 시점을 기준, 그 이전 9개월 동안 북한의 정전협정 위반사실이 없었다는 것을 확인할 때까지

61) 「한국일보」, 1997.7.18.

KEDO에 대한 1천 4백만 달러의 기금 제공을 거부하도록 되어 있다.[62] 이는 클린턴 정부의 대북정책에 제동을 거는 것이나 다름없었다. 이 법안이 하원에서 표결되고 상원에서까지 통과될 경우 정부와 민간차원의 대북 식량지원이 모두 금지될 수밖에 없다. 이 법안이 제출되자 민주당은 홀 의원을 통해 수정안을 발의하였고 이를 놓고 공화당측과 막후협상을 벌여 이를 무마시킨 바 있다.

또한 미국은 북한의 정전협정 위반과 군사적 도발을 예방하기 위한 차원에서 방북 정치인들을 통해 북한의 도발행위를 경고하였다. 7월 20~22일 방북한 넌 전 상원군사위원장과 레이니 전 주한대사는 "한반도에 전쟁이 발발하면 미국이 1백% 남한을 지원할 것이며, 전방배치 북한군 철수 등 남북 긴장완화와 신뢰구축을 위해 북한이 노력할 것"을 요구하였다. 아울러 그들은 이찬복 북한 판문점 대표부 대표에 "한반도의 군사적 돌발사태를 막기 위해 4자회담에서 남북한, 미·북 군사 고위관계자간 핫 라인 설치, 군사훈련시 옵서버 파견 등의 긴장완화 조치를 논의하자"고 제의했다. 특히 레이니는 독일 분단 당시 베를린에 설치되었던 「챨리 검문소」(Checkpoint Charlie)와 같은 것을 설치하자고 북한에 제의하였다. 이것이 설치되면 북한관리들과 정기적인 회합과 대화가 이루어지며 상호 관측을 가능하게 해 한반도 긴장완화에 도움이 된다는 판단에 따른 것이다. 이에 이찬복 대표는 "한반도의 군사적 긴장완화를 위해 미·북간의 고위 군사접촉이 필요하다"는 종전 입장을 반복하였다.[63]

북한이 10월 17일 대성동 주민 2명을 납치하였을 때도 미국은 명백한 정전협정 위반사건이라는 결론을 내리고 북한에 납치 주민의

62) *International Herald Tribune*, July 18, 1997.
63) 「조선일보」, 1997.7.23; 「중앙일보」, 1997.7.24; *Washington Post*, July 24, 1997 등 참조.

즉각적인 석방을 요구하였다. 북한이 사건발생 직후 군사정전위의 비서장급 접촉에 응한 뒤 납치 주민들을 석방함으로써 이 사건은 일단락되었다.

이들 사건 이후 미국은 한반도에 항구적 평화체제가 정착될 때까지 현행 군사정전위의 기능을 보장할 필요가 있고 북한과의 대화를 활성화해야 한다는 입장을 보였다. 이러한 미국의 입장을 간파한 북한은 비무장지대내에서 미·북 장성급 회담 개최를 재차 요구하였고, 미정부는 한국정부가 결코 수용할 수 없는 사안이므로 거부한다는 입장을 밝힌 바 있다.

3. 경제

가. 인도적 지원 지속

클린턴 정부는 북한의 변화에 대한 기대와 함께 북한의 생존을 위해 적극적인 인도적 차원의 식량지원에 나섰다. 미국은 1997년 2월(1차)과 4월(2차) 2천 5백만 달러에 달하는 대북 지원을 실행하고 4월 15일(3차) 2천 7백만 달러에 상당하는 곡물 10만톤을 추가 원조하기로 결정했다. 미국의 대북 식량지원은 미공법 480조에 따른 무상원조이다.

제3차 식량지원의 경우 4만 5천톤은 WFP 감시하에 북한의 유아원, 탁아소, 고아원 등을 대상으로 6세 미만의 어린이들에게 분배되고 나머지 5만 5천톤은 미국내 민간자원단체(PVO) 담당하에 어린이와 노약자들에게 배포되었다.[64] 이는 지원된 식량이 군사분야로 흘러 들어가지 않게 하면서 배분의 투명성을 확보하려는 것이다.

미국의 1, 2차 대북 식량지원과 3차 추가 지원결정은 북한의 식

64) 「조선일보」, 1997.7.16.

량난이 심각한 데 따른 긴박성 및 「월드 비젼」(World Vision International), 「벨 재단」(J. Bell Foundation), 「카리타스」(Caritas) 등 17개 미국내 비정부 민간단체(NGO)들과 「세계식량기구」(WFP), 「국제농업기구」(FAO), 「유엔아동기금」(UNICEF), 「세계보건기구」(WHO) 등 유엔 산하기구들의 다급한 요청에 의해 이루어졌다. 이들 민간단체들과 국제기구들은 북한주민의 생존문제 해결이란 인도주의적 차원에서 외부 세계의 대북 식량지원을 요청해 왔다.

이에 대해 일부 언론과 한반도 전문가들은 북한의 태도는 식량을 얻기 위해 상대를 위협하는 식이라 비판하면서 대안을 제시한 바 있다. 매우 강경한 자세로 테일러(Bill Taylor)는 대북 지원보다 대북 억지력 강화를 주장하고[65], 에버스타트(Nicholas Eberstadt)는 미국이 소모적인 연착륙 정책에서 탈피해 보다 적극적으로 한반도 통일을 앞당기는 정책의 추진을 제의하고 있다.[66] 한편 닉쉬(Larry Niksch)는 미국이 북한 연착륙 정책에서 탈피해 정책변화를 유도하고,[67] 무조건적인 대북 지원보다 조건이 달린 대북 지원을 전개[68]해

65) 「東京新聞」, 1997.5.14.

66) Nicholas Eberstadt, "Hastening Korean Reunification," *Foreign Affairs* 76, no. 2 (March\April 1997), pp. 77~92.

67) 이 주장은 대북 식량지원과 북한의 농업분야를 시작으로 한 근본적인 경제개혁을 조건으로 달거나 연계해야 한다는 것이다. Larry Niksch, "North Korea: Where We Go Next," Typescript (1997), p. 1~2; *Washington Post*, May 20, 1997. 비슷한 시각에서 미평화연구소의 Korea Working Group(1997.7.28)은 한·미 양국이 식량지원, 연착륙 정책 등 대북 개입정책을 지속하기 위해서는 북한 경제체제의 근본적 개혁이 우선시 되어야 한다는 견해를 피력한 바 있다. Kartman 역시 이에 동의하고 있다. 그는 북한의 식량문제가 일시적인 것이 아니고 구조적·만성적이므로 외국으로부터의 지원도 있어야겠지만 북한이 정책전환을 통해 근본적이며 장기적인 해결책을 강구해야 한다고 주장하고 있다. *Speech by Kartman.* 한편 Cohen 국방장관은 "식량이 군 뿐 아니라 시민에게 전달됨을 보증하는 감시조직"(「日本經濟新聞」, 1997.5.20)의 설치를 요청하고 원조에 대한 대가로 그리고 선의에 대한 호혜조치로 북한이 군국주의를 완화시켜야 할 것을 역설한 바 있다. *Washington Times*, June 3, 1997.

68) 엠브로스(Jay Ambrose)의 주장도 참고할 만하다. 그는 구호단체 등이 아무

야 한다고 주장하고 있다. 유사하게 커밍스(Bruce Cumings)·매닝(Robert Manning)·노랜드(Marcus Noland) 등은 '대흥정'(grand bargain)[69]을 역설하고 있다. 대흥정은 북한에 대규모 경제원조와 안보보장을 해주고, 대신 군사·경제행위에 대한 실질적인 변화를 이루게 하자는 것이다. 보충적으로 닉쉬는 연계성을 놓고 미국이 대북 협상을 추진하되 북한을 외교적 협상 테두리내에 잔존시켜야 한다고 주장하고 있으며,[70] 매닝은 몇 개의 단계에 걸쳐 이루어지는 포괄적 해결방안[71]과 한반도 평화정착 노력을 조정·중재하기 위한 전담특사(special ambassador) 임명을 제의하고 있다.

정부차원에서 미국은 3차 식량지원 계획 발표 때, 북한의 군비축소를 공개적으로 촉구하였다. 번스(Nicholas Burns) 국무부대변인은

조건없이 당장 대북 지원에 나서기를 원하고 있으나 호전적인 스탈린주의 정권이 100만 대군을 배치, 한·미 양국을 위협하고 있는데 과연 미국이 대북 원조를 무조건적으로 서둘러야 하는가라는 의문을 제기하면서 북한의 군사비 감축 및 태도변화와 같은 적합한 조건을 달아야 한다고 주장하고 있다. *Washington Times*, June 3, 1997. 그러나 미국의 북한 연착륙 정책이 대북 지원에 중점을 두고 있고 북한은 식량지원 중단시 전쟁을 일으킬 수 있다는 가능성을 예시하고 있어 미국이 제시할 수 있는 조건이나 요구는 상당히 제한적일 수밖에 없다.

69) Bruce Cumings, "Toward a Comprehensive Settlement of the Korean Problem," paper presented at the Columbia University Symposium on the Four-Party Talks, October 20, 1997; Marcus Noland, "The Economics of Korean Unification," Columbia University Seminar on Contemporary Korean Affairs, November 20, 1997; Robert A. Manning, "Diplomatic Hiatus in the Korean Endgame: Time to Step Back and Reassess Next Steps," *Northeast Asia Peace and Security Network Special Report,* October 14, 1997.

70) 북한이 미국과의 협상을 거부할 경우 미국은 UN을 통한 1998년 대북 식량지원을 연 2,000만 달러 수준으로 대폭 축소해야 한다고 주장하고 있다. Niksch, "North Korea," pp. 1~2.

71) 그것은 북한이 미사일과 화학무기를 제거하고 휴전선 배치병력을 감축해야 하며, 이에 대한 대가로 한국·미국·일본은 북한경제의 재건을 위해 대규모 식량원조와 농업지원, 북한과의 관계정상화, 원조와 투자 촉진, 북한의 세계은행(IBRD)과 아시아개발은행(ADB)에의 가입 등을 제공해야 한다는 것이다. *Los Angeles Times*, May 4, 1997.

"극심한 식량난에 처해 있는 북한이 100만명이 넘는 군대를 보유하고 있을 필요가 없고," "오늘날 북한의 문제는 공산주의 경제체제에서 비롯된 것이며, 주민의 생활수준 향상에 들어가야 할 자원과 노력이 군비유지에 투자되고 있다"[72]고 비난했다.

미국은 4자회담 준고위급 접촉 때 두 안건을 연계시키고 대북협상의 주도권을 잡으려는 의도를 갖고 있었던 것 같다. 이에 대해 비정부 민간단체들은 적지 않은 반발을 하였다. 이들은 그 다음 날 "미정부가 식량을 무기로 북한으로부터 정치·군사 분야의 근본적인 양보를 이끌어내려 하지만 식량난을 겪고 있는 북한의 취약 계층들이 이같은 미행정부 정책의 볼모가 되어서는 안된다"[73]며 미정부의 대북정책에 강한 불만을 나타냈다.

그러나 미국의 추가적인 대북 식량지원에는 홀 하원의원 및 넌 상원의원과 레이니 전 주한대사 일행 등이 제한된 범위지만 북한의 식량사정을 직접 살펴보고 작성한 평가보고서가 긍정적인 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 홀 일행은 "북한의 기근 지역이 사하라 인근 아프리카지역과 흡사하다"[74]고 전했고, 넌과 레이니는 "북한에서 음료수·캔디·샌드위치 등 음식을 가지고 있는 사람을 한번도 보지 못했으며 평양까지 식량부족이 파급되어 있다"[75]고 보고한 바 있다.

미국의 추가적인 대북 식량지원 결정 이후 북한이 지원식량을 군사용으로 전용한다는 사실이 알려지자 미하원 국제관계위원회는 5월 1일 클린턴 정부의 대북정책에 제동을 걸었다. 이 위원회 공화-민주당 30여명 의원 전원이 대북 식량지원을 ① 지원쌀의 군량미 전용

72) *U.S. Department of State Daily Press Briefing*, April 16, 1997.
73) 「한국일보」, 1997.4.19.
74) *International Herald Tribune*, October 18, 1997.
75) *Washington Post*, July 24, 1997.

금지, ② 한국정부의 반대가 없어야 함, ③ 북한의 군량미를 식량난 해소에 사용, ④ 지정된 수혜자에만 제공, ⑤ 북한에 농업개혁 촉구 등 5개 전제조건하에 실시하는 데 합의하였다.[76]

3년전 미정부는 의회에 대해, "미·북간 합의는 상호주의를 근간으로 하고 있고, 매단계에서 미국의 조치에 대해 상응하는 북한의 조치가 있을 것이며, 북한이 상호주의를 지키지 않을 경우에는 언제든지 합의는 파기될 것"[77]이라고 설명한 바 있다. 그러나 그동안 미국의 대북 지원정책은 상호주의를 근간으로 추진되어 온 것이 아니기 때문에 의회, 특히 공화당측의 반발을 야기했다.

미의회에서 대북 식량지원에 대한 불신과 상호주의를 강조하자 미정부는 북한에 추가적인 대북 식량조사단 파견과 7명 WFP 모니터 요원의 17명으로의 증원을 요구했고 북한은 이를 받아들였다.[78] 이러한 북한의 결정은 식량난 완화에 필요한 지원을 확보하기 위한 양보였다. 이에 따라 미(美)국제개발처(AID) 로저스(Leonard Rogers) 행정관보 대리와 국제개발처 국무부 질병통제센터 및 기타 기구 관계자들 7명으로 구성된 조사단이 1997년 10월 25일~11월 4일 북한을 방문하였다. 이들의 방문목적은 원조곡물 분배에 관한 투명성을 협의하고 지원식량의 군용으로의 전용을 막기 위한 것이었다.

미국의 대북 식량정책 가운데 하나는 일본의 대북 식량지원을 유도하는 것이다. 이것은 미국의 대북 식량지원 부담을 줄이기 위해서다. 그러나 이 정책은 초기에 상당한 애로가 있었다. 1997년 4월 25

---

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

77) *Washington Post*, March 27, 1997.

78) WFP가 북한에 상주대표부(요원 11명)를 갖고 있음에도 불구하고 북한 당국의 통제로 인해 피해 현장을 직접 조사하지 못하고 있는 실정이다. *Le Monde*, October 10, 1997 참조.

일 미·일 워싱턴 정상회담에서 미국은 일본에게 인도적 차원의 대북 식량지원을 촉구했으나 뜻을 이루지 못했다. 클린턴 대통령은 동북아 정세 안정 차원에서 대북 식량지원에 나서야 한다는 입장을 보인 반면, 하시모토 총리는 인도주의적 상황을 논하기에 앞서 북한이 북송 일본인 처에게 고국 방문 및 서신연락을 허용해야 일본의 대북 식량지원이 가능하다는 뜻을 전달했다. 심지어 일본은 상기 문제 해결없이는 UN을 통한 대북 식량지원도 거부할 수 있다는 입장을 보였다. 8월 다행히도 북한은 북송 일본인처들의 모국방문을 허용하고, 일본은 2,700만 달러의 긴급 식량지원에 나선다는 합의가 이루어졌다.[79] 북한은 11월 8일부터 13일까지 일본인처 1진의 고향방문을 허용하였다. 일본의 대북 식량지원 결정은 북한이 일본의 요구를 수용해 이루어진 것이나, 미국의 지속적인 대북지원 촉구도 영향을 미쳤던 것으로 분석된다.

미정부의 대북 식량지원과 함께 미(美)민간구호단체들은 의약품 지원에 나섰다. 그들은 북한의 각 병원마다 의약품이 바닥나 있으며 특히 일반 주민용 항생제가 거의 없다는 사실에 대해 상당한 우려를 보였다.[80] 아메리케어스(Americares)의 대북 지원은 특히 주목할 만하다. 동 단체는 인도주의적 목적의 대북 의료지원을 위해 1996년 미 재무부 승인 및 1997년 9월 5일 상무부 승인을 각각 취득하였고, 북한으로부터 평양 착륙을 허용받아 북한에 보내는 2천 3백만 달러 상당의 의약품중 8백만 달러 상당을 9월 10일 미(美)민간비행기로 공수하였다. 이외에 의료지원 의사와 간호사 그리고 의약품 분배를 감독하기 위해 북한에 체류할 일부 인사가 함께 보내졌다.[81]

---

79) *Washington Times*, October 31, 1997.
80) *New York Times*, September 4, 1997.
81) 「조선일보」, 1997.9.12.

미(美)민간항공기가 북한에 들어간 것은 1949년 이래 처음이다. 이것이 가능했던 것은 미재무부, 교통성 및 연방항공국(FAA)이 미민항기의 북한 영공통과를 허용했기 때문이다. 그동안 FAA는 민항기가 북한영공을 통과하는 과정에서 적기로 오인될 수 있다는 우려를 표명하면서 안전평가가 내려질 때까지 영공통과를 금지하였었다.

짐작할 수 있는 것은 미국이 장승길 대사의 미국 망명신청 이후 긴장된 미·북관계를 완화시키기 위해 취한 조치라는 점이다.

나. 경제제재 완화

미재무부는 1997년 1월 6일 북한에 50만톤 이상의 쌀 또는 밀을 수출하려는 카길사(Cargill Inc.)의 신청을 승인하였다. 이것은 미국산 밀과 북한산 아연의 바터제 거래를 위한 것이었다. "이번 조치는 미·북간 잠수함사건 해결과정에서 일괄 합의된 것이 아니라 한반도 주변 분위기가 개선됐기 때문에 단행한 것"[82]이라고 백악관은 밝혔으나, 실제로는 미국이 4자회담 개최를 유도하기 위한 것으로 볼 수 있다. 이 거래는 양측간 의견차이로 결국 이루어지지 않았다.

이 거래를 시발점으로 미기업과 북한간의 바터제 거래 및 민간거래가 확대될 수 있는 데도 불구하고 북한이 일방적 태도를 취한 것이다. 이에 대해 카길사(社) 회장은 "북한이 세계각국과 지원단체로부터 상당한 양의 식량원조를 무상으로 받았기 때문에 아연을 다른 목적에 이용하려는 것"[83]이라고 유추하였다. 한편 카길사(社)측 입장에서는 바터거래에 의해 얻어진 북한산 아연을 현금화하려면 미정부의 세금 혜택과 같은 배려가 있어야 하는데 이것이 해결되기 어려운

82) *Washington Post/Washington Times*, January 7, 1997.
83) 「日本經濟新聞」, 1997.8.1.

문제였다.

또한 미재무부는 4월 나진·선봉 자유경제무역지대에 있는 승리화학 정유공장에 1천 3백만 달러를 투자, 미·북간 최초의 합작회사를 설립하려는 스탠튼 그룹(Stanton Group)의 대북 투자를 승인하였다. 스탠튼 그룹은 이 공장에서 연간 2백만톤 규모의 정유를 생산, KEDO를 통해 나진·선봉지역에 있는 선봉 중유화력발전소에 산업용 전력을 공급할 계획을 가지고 있다.[84]

이와 함께 클린턴 정부는 9월 17일 미국내 동결되어 있는 북한자산의 해제를 위한 조사착수를 결정하였다. 미국은 「적성국교역법」에 의거, 북한 거주민의 미국내 자산 동결 및 미국민과의 모든 무역·경제거래를 금지시켰었다. 미국내 동결된 북한자산은 약 1천 4백만 달러로 추정되고 있는데[85] 대부분 은행예금 형태로 존재하고 있으며, 부동산·현금 등의 자산은 전혀 없는 것으로 알려지고 있다. 동결된 북한자산 해제문제는 미·북간 정치·경제관계 정상화를 위한 여러 절차 중의 한 단계에 해당되며 대북 경제제재 완화의 1단계 수준에 불과하다.

원래 이 조치는 북한이 미사일 수출을 중단하고 3차 미사일 회담에서 그 대가의 연계조건으로 내세우려 한 것이었다. 그런데 미정부는 대중동 미사일 수출거래 중단에 대한 북한의 노력이 전혀 없었음에도 불구하고 이 조치를 취하였다. 이는 장승길 대사 망명사건으로 격앙된 북한을 달래고 북한에 대해 성의있는 자세를 보임으로써 9월 18~19일의 4자회담 2차 예비회담에서 북한이 의제문제 등에서 유연하게 나와주기를 바라는 차원에서 취해진 것이다.

---

84) 「북한뉴스레터」 (1997.4), p. 4.

85) 1994년말 동결자산 규모는 약 2천만 달러 규모였으나, 1995년 1월 부분적인 대북 경제제재 완화로 약 550만달러 상당의 동결자산이 해제된 바 있다. 「북한동향」, 제348호 (1997.9.13~19), p. 31.

4. 기타

1997년 한 해 동안 미국은 북한과 인적 교류 및 세미나 등을 통해 대화·접촉의 폭을 넓혀 왔다. 이는 주로 비정치적 분야의 교류로 미·북 관계개선의 일환으로 추진되어 온 것이다.

먼저 미 오리건주와 북한은 인적 교류를 비롯 무역·문화·정보 등 각 부문의 교류와 친선강화 등을 골자로 하는 합의문에 1월 10일 조인함에 따라 교류의 문을 터 놓았다. 그 합의 내용은 ① 주요 인사 교류를 통한 기틀 마련, ② 공동번영을 위한 무역·경제 교류 증진, ③ 무역교류를 위해 오리건주와 북한의 항구 및 항로 우선적 이용, ④ 체신-통신 발전을 통해 상호 이익에 부합되는 정보교류 추진 등이다.[86]

미·북간 세미나를 통한 대화·접촉도 활발하였다. 강영섭 「조선기독교도연맹」 위원장은 LA, 뉴욕, 시카고 등에서 통일세미나를 3월 7일부터 26일까지 개최했으며, 이종혁 북한 「아·태 평화위원회」 부위원장[87]은 4월 9일 조지아大 「세계문제연구센터」가 주최한 「떠오르는 남북·미 3각관계」 세미나에 참가하였다. 이어 동 대학에서 북한노동당 농림위원회 소속 고위 간부와 학자 등 농업대표단 6명은 토양 및 종자개량 등 농업기술과 관련된 세미나를 8월 31일~9월 8일 가졌다. 이와 별개로 9월 초 북한은 미국학자를 LA 인근 대만계 대학에 초청해 어문학 등의 연구활동을 지원하기로 하고 이를 위한 접촉을 진행중에 있다.

미·북간 경제협력 세미나도 개최되었다. 8월 19일 워싱턴 세미나에는 미국측의 광물협회(MNA) 등 광물업계와 북한측의 유엔 주재 북

86) 「조선일보」, 1997.1.13.

87) 이 세미나에서 이종혁은 한반도 주둔 미군이 북한과 남한의 군대를 분리시키는 평화유지자로서 활동하는 데 반대하지 않을 것이라 밝힌 바 있다. 그러나 북한에 위협이 되는 한·미, 미·일간 합동군사훈련의 중단 등 몇가지 조건을 수락해야 한다고 요구하였다. 「경향신문」, 1997.5.1.

한대표부 이근 차석대사 및 일행이 참여하였다. 여기서 양측은 함경남도 단천지구와 금덕지구의 아연·납·마그네사이트 등의 합작개발 투자문제를 집중적으로 토론했다. 미국 기업의 투자유치를 위해 이근 차석대사는 북한의 합영법과 나진·선봉 자유경제무역지대에 대한 북한의 정책을 설명하고 투자보장에 최대한 협조할 것을 약속하였다.

미·북간에는 세미나 개최와 함께 인적 교류도 이루어졌다. 미국「기독교교회협의회」(NCC) 대표단은 1월 21~25일 북한을 방문하였다. 그들의 방북은 종교적 의미로 볼 수 있으나 북한 주민생활에 대한 실상파악과 식량원조 문제를 논의하기 위한 목적도 포함되어 있었다. 또한 미국 기업인과 변호사의 방북이 5월 31~6월 7일 북한의 초청에 의해 이루어졌다. 북한당국은 그들에게 미국 기업인들의 투자를 희망한다는 의사를 밝혔으며 특히 광산업과 자연자원 개발분야에 대한 투자 및 기술지원에 대한 협력을 요청하였다.[88]

CNN-TV 취재단의 방북은 4월 24~26일 이루어졌다. 이들의 방북은 인민군 창설 기념행사 취재를 위한 것이었다. 북한은 그들의 일부 지역 취재를 허용하였고, CNN은 취재내용을 방송을 통해 즉각 보도하였다. 그 내용은 주로 식량난으로 인한 북한의 비참한 현실에 관한 것이었는데, 그것은 외부 세계의 인도주의적 대북 식량지원을 유도하는 데 도움을 주었다.

그렇지만 전반적으로 북한은 외국 TV사의 북한실정 보도를 허용하여 국제사회의 동정을 얻는 방법을 취하지 않아, 미국·일본 등 서방세계 국가들이 적극적인 대북 식량지원에 나서기가 어려웠다. 에티오피아와 소말리아에 대해 미국의 대규모 식량지원이 가능했던 것은 미국민들이 TV 화면을 통해 현지 사정을 접할 수 있었기 때문에 가능했으나, 북한의 경우는 그렇지 못했다.

---

88) 「북한뉴스레터」, 1997.10, p. 9.

Ⅳ. 2기 클린턴 정부의 대북정책 전망(1998~2000년)

그동안 클린턴 정부의 대북정책 결정에 직간접적으로 영향을 미쳐왔던 내적·외적 요인들이 앞으로도 계속해서 미국의 대북정책 결정에 영향을 미칠 것이다. 클린턴 정부는 대북정책을 결정함에 있어 어떤 방해요인이 작용하면 그에 맞는 적절한 대응을 취할 것이다. 따라서 미국의 대북정책 결정은 유동성을 가지고 있다고 볼 수 있다. 이 점을 염두에 두고, 향후 클린턴 정부의 대북정책을 정치면, 군사면, 경제면으로 나누어 전망하고자 한다.

1. 정치

미국은 대북정책에 대한 입지를 강화하고 미군 유가족 및 재향 군인단체들의 유골발굴 압력에 부응하기 위해 북한에서의 실종미군 유해발굴 작업을 계속해서 추진할 것이다. 실종미군 발굴작업은 미·북간 갈등여부와 관계없이 인도주의적 차원에서 수 년 동안 지속되어야 할 사항이다. 북한은 이 작업을 허용함으로써 미 조야(朝野)에 대해 북한의 인도주의적 입장을 부각시키면서 미국의 대북 식량지원과 경제제재 완화 조치를 유도할 수 있어 실익을 챙길 수 있다. 전술한 바와 같이 실종미군 발굴에 북한측이 1998년에 2,250만 달러를 지불해야 한다고 미국측에 요구함으로써 협상이 지연될 것으로 보이나 이 작업은 인도주의적 이유와 상호실익 차원에서 계속해서 이루어질 것이다.

의회의 협력, 남북한관계, 전문가의 견해, 언론보도, 한·미 공조체

제 등이 클린턴 정부의 향후 대북정책에 영향을 미칠 수 있으나 북한의 연착륙이라는 목표를 달성하기 위하여 미국은 다음과 같은 정책들을 추진할 것으로 전망된다.

첫째, 대북 유화정책을 지속할 것이다. 김정일이 미국을 "백년숙적으로 보려 하지 않으며 조미관계가 정상화되기를 바라고,"[89] 미국 또한 북한과 원만한 관계를 원하고 있다. 따라서 클린턴 정부는 김정일 정권의 정책변화를 기대하고 도발적 행동을 유발하지 않으려는 차원에서 대북 유화정책을 전개할 것이다.

둘째, 미국의 평양 연락사무소는 2단계 과정(3명 정도의 영사업무 담당관 상주→연락사무소 개설)을 거쳐 설치될 가능성이 크다. 향후 설치될 평양과 워싱턴 연락사무소는 미·북관계 정상화를 촉진시킬 것이다. 미·북간 연락사무소는 북한의 군사적 위협 방지 및 한반도 평화정착과 경제교류·협력, 사회·문화 교류 등 상호관계 개선을 위한 폭넓은 대화의 장으로 활용될 것이다.

셋째, 클린턴 대통령은 마약·테러·환경 등 새로운 안보위협에 대처해 나가겠다고 천명하였는데,[90] 이를 실천하기 위해 북한의 테러, 마약수출 등에 대해 적극적으로 대응해 나갈 것이다. 미국은 1987년 KAL 폭탄 테러사건, 1996년 블라디보스톡 주재 한국 외교관 살해사건과 같은 북한의 테러 행위가 재발될 수 있다고 본다. 그리고 미국은 북한이 연간 40톤의 아편을 생산, 인접국들에 수출하고 있다는 사실과 1997년 6월 17일 원정리에 있는 북한-중국의 공동시장에서 모르핀, 코카인, 마약 등 독물 및 국제적으로 거래가 금지된 마취약을

89) 김정일, "위대한 수령 김일성 동지의 조국통일 유훈을 철저히 관철하자," 「중앙방송」, 1997.8.20.

90) Clinton, *The 1997 State of the Union Address.*, pp. 46~48; The White House, *A National Security Strategy for a New Century*, p. 3.

불법거래한 사실을 직시하고 있다. 미국은 북한의 국제테러에 대해서는 협상배제·제재 등에 주력할 것이며 국제기구와의 협력하에 마약퇴치 방안을 강구할 것이다.[91]

2. 군사

군사면에서 클린턴 정부는 세계전략과 한반도 안보정책의 기조하에 의회로부터 지지를 받을 수 있는 부문을 우선적으로 추진해 나갈 것으로 전망된다. 이는 구체적으로 다음과 같다.

첫째, 북한의 핵동결 작업이다. 일부 공화당 의원들이 북한의 핵투명성에 의혹을 가지고 있지만 미국은 북한이 핵동결 작업을 추진하는 한 제네바 기본합의에서 약속된 중유제공과 대북 경수로 공급지원을 계속할 것이다.

이를 추진하는 데 있어 공화당이 중유비용 전부를 미국이 분담하는 것에 대해 이의를 제기하고 있기 때문에 클린턴 정부는 관련국에 많은 부담을 안기려 할 것이다. 실제로 공화당이 재정지원을 적극적으로 반대할 경우 클린턴 정부는 미·북 합의를 이행하기 어렵게 된다. 대안으로 클린턴 정부는 '실용주의적 다자주의'(pragmatic multilateralism)를 내세우면서 우방국들에 그 비용을 분담시킬 것이다.[92] 즉 미국이 국제문제에 모든 책임을 지는 것이 아니라 우방국들과의 협조하에 미국의 지도력을 행사하는 이른바, '위험과 비용의

91) The White House, *A National Security Strategy for a New Century*, pp. 13~14.

92) Stephen W. Bosworth, "KEDO and Pragmatic Multilateralism," *Korea Focus* 5, no. 2 (March-April 1997), pp. 170~173; Charles K. Armstrong, "U.S. Perspectives and Policy," paper presented at the International Conference on Korean Peninsula & the Northeast Asian Security, Seoul, November 25~26, 1997, p. 2.

분담'을 강조하면서 책임분담론을 펼칠 것이다.

그러나 북한의 핵동결 작업은 2001년경 난관에 부딪칠 가능성이 있다. 북한은 봉인된 핵연료를 2001년까지 제3국으로 이전하여야 한다. 그러나 차기 미대통령의 대북정책이 강성이냐 유화이냐에 따라 북한의 대미정책도 달라질 것이다. 만약 미국정책이 강성으로 흐르면 평양 정책결정자들은 폐연료봉 반출을 연기하면서 체제수호를 위한 핵카드를 미국을 대상으로 재사용할 가능성이 있다. 또한 북한은 과거 핵물질의 행방을 포함, 핵개발 의혹이 벗겨지지 않은 상태에서 IAEA의 주도하에 실시하기로 되어 있는 핵폐기물 매립장 2곳에 대한 사찰을 계속해서 거부할 것이다. 이로 인해 미·북은 갈등국면에 놓이게 될 것이며 대북 중유제공 중지를 포함하여 경수로 공급지원도 난관에 처해질 것이다.

둘째, 클린턴 정부는 북한의 대량살상무기 통제 및 확산방지를 위해 계속 노력할 것이다. 대량살상무기의 추방이라는 세계전략에 입각하여 미국은 북한의 대량살상무기 확산에 대한 감시체제를 대폭 강화할 것이며 북한과 미사일 협상 및 생화학무기 협상을 지속해 대량살상무기로부터 발생되는 위협을 가능한 한 제거하고자 할 것이다.

미국은 적성국에 대한 북한의 미사일 수출을 저지해야 하며,[93] 북한은 미사일 개발이 군사력 증강 및 외화획득에 절대적으로 필요해 미국과의 미사일 협상에서 쉽게 양보하지 않을 것이다. 북한은 저렴한 비용으로 쉽게 생산할 수 있는 생화학무기에 여전히 매력을 가지고 있으며, 이들 무기를 탄도미사일에 장착·공격할 수 있다는 점을 이용해 공갈외교를 펼칠 수 있다. 이는 미국·남한·일본은 물론 국제사회 전체에 큰 위협을 줄 것이다.

---

93) 클린턴 정부는 이스라엘 안보를 염려하는 미국내 유태계를 의식해서라도 적성국에 대한 북한의 미사일 수출을 저지해야 할 긴요성이 있다.

셋째, 클린턴 정부는 4자회담을 통해 한반도 평화체제를 구축하려는 정책을 지속적으로 추진할 것이다. "남한과 함께 북한과의 평화회담을 진전시켜야 하며 냉전의 마지막 분단을 해소해야 한다"[94]는 클린턴 대통령의 발언에서 나타나듯 미국은 한반도 평화체제가 이 지역의 전쟁예방과 남북한의 긴장완화에 도움이 되기를 바라고 있다. 미국은 북한에 대해 남북한 평화협정 체결을 촉구하는 한편, 이를 위해 중국의 협조를 구할 것이다.

3. 경제

클린턴 정부는 북한의 식량난·경제난 등 불안정 요인이 줄어들수록 전쟁도발 가능성이 낮아진다는 인식하에 북한 연착륙을 위해 다음과 같은 정책들을 추진할 것으로 전망된다.

첫째, 정치적 의미가 담긴 인도주의적 차원의 대북 식량지원을 계속할 것이다. 미·북간 정치적 갈등이 재연되더라도 북한이 핵동결 중단이나 대남침략 등 극단적 행위를 일으키지 않는다면 미국은 대북 식량지원에 나설 것이다. 클린턴 정부는 국제기구 및 외부세계의 대규모 식량지원이 북한을 존속시키고 덜 호전적·투쟁적이 되게 함으로써 종국적으로 한반도 전쟁예방에 기여할 것이라고 믿고 있기 때문이다.

"북한의 식량위기는 고비를 넘겼다"[95] 그리고 "5월보다 6월이, 6월보다 8월이, 8월보다 9월 하순이 호전되었다"[96]고 전하는 린톤(Stephen Linton)의 증언은 아사(餓死) 상태의 북한이 수십만톤의 외

94) Clinton, *The 1997 State of the Union Address*, p. 46.
95) 「日本經濟新聞」, 1997.8.1.
96) *New York Times*. October 12. 1997.

국원조에 의해 최악의 고통으로부터 벗어나고 있음을 알려 주고 있다. 이에 따라서 클린턴 정부는 노약자와 어린이를 대상으로 한 그동안의 지원범위를 확대, 북한 전주민을 대상으로 식량지원에 나설 가능성이 크다. 미국은 북한에 홍수나 가뭄 등 자연재해로 인해 식량난이 더욱 심각해지면 보다 적극적으로 북한 식량지원에 나설 것이다.

대북 지원시 미국은 자유주의적 국제주의의 기본 틀 속에서 유엔이나 국제기구들을 최대한 활용할 것이다. 또한 이들을 통해 남한·일본 및 서방세계에 지원을 요청할 것이다. 이 때 미국의 정책결정자들은 대북 식량지원이 인도주의적 차원의 선물이며, 이러한 지원 이외에 어떠한 다른 선택의 여지가 없다는 것을 식량지원 가능 국가들에 인지시킬 것이다. 미국의 이러한 의도는 대북 식량지원 범위가 확대된 만큼 그 부족분을 외부로부터 얻기 위해서이다. 특히 미국은 일본으로부터의 대규모 대북 식량지원을 기대하고 있다. 일본은 잉여 농산물이 많고 북한이 납북 일본인처 고향방문을 허용했기 때문에 대북 식량지원의 명분을 얻고 있다. 미국은 원래 남한과 일본으로부터 대규모 대북 식량지원을 기대했으나 남한이 외환위기로 지원의 폭을 줄여야 하는 상황에 처해 있으므로 그 부족분을 채우기 위해서라도 일본의 대규모 지원이 필요하다.

둘째, 그러나 아래와 같은 사실들로 인해 미국의 대북 식량지원 전달방법은 재고될 것이다.

Fact 1) 북한의 식량난은 ① 스탈린식 집단 국영농업시스템, ② 1960년대 이래 산간 경사지역 벌목, ③ 군사비 지출의 최우선 정책, ④ 도시민에 대한 식량의 우선적 배급, ⑤ 군대용 식량비축 등 내부 모순성에 기인한다.[97]

Fact 2) 북한은 김일성·김정일의 기념물 건축, 생일 기념행사, 군사

97) 「週刊文春」, 1997.6.5 참조.

퍼레이드를 위해 수백만 달러를 지불하고 있다.

Fact 3) 북한은 여전히 대남 무력통일을 모색하고 있으며, 일반 주민이 기아선상에 있음에도 불구하고 예산의 30%(총 산업투자의 약 50%)를 국방비로 지출하면서 군사력 증강에 몰두하고 있다.[98]

Fact 4) 북한은 전달된 식량중 일부를 군사용으로 전용했고,[99] 중국이 북한 군대에 식량을 공급해 준 결과[100] 현역, 예비역 포함 200만명의 북한군인은 일반인의 7배에 달하는 식량을 배급받아 왔다.

Fact 1~4에서 나타난 것을 요약하면, 북한은 식량을 외부로부터 구걸해 먹으면서 이를 군량미로 전용하고 군사비를 계속 증강시키는 등 군의 유지에 만전을 기하고 있다. Fact 1~3로부터 북한은 외부의 도움과 자체의 노력 그리고 군사력 감축 없이는 직면한 식량난을 해결할 수 없다는 것을 인지할 수 있다. Fact 4를 재검토할 때, 중국의 북한군에 대한 지원은 북한이 붕괴하지 않도록 하기 위한 것인데, 클린턴 정부가 이를 묵인하고 있는 것은[101] 북한군이 주한미군 및 한국군을 위협하고 있는 상황에서 타당하지 않다고 판단된다.

이러한 사실들에 대해 미의회와 미국방부가 가장 강한 불만을 보이고 있다. 그들은 미국이 북한에 무조건적인 식량지원에 나서면 결국 북한의 군사력 강화에 기여하는 것과 같다고 판단하고 있다. 때문에 미의회는 무조건적인 지원에 대해 반대입장을 보이고 있으며 국

98) *Defense News*, September 1~7, 1997, p. 3.

99) WFP 관계자에 의하면, 미국으로부터 보내진 곡물(쌀 6천 6백톤, 옥수수 6천 9백톤 등 모두 1만 5천 2백톤)을 하역중 옥수수 4천 9백 85만톤을 북한 군인들이 군용 트럭을 이용해 어디론가 갔다고 밝히고 있다. 「조선일보」, 1997.5.31.

100) *Los Angeles Times*, November 6, 1997.

101) 미국의 묵인은 클린턴 대통령과 江澤民 주석간의 정상회담 비공개 회담에서 암시된 것이다. 이는 대북 지원식량이 북한군인에게 전달되었음을 직접 시인하는 것과 같다. *Los Angeles Times*, November 6, 1997.

방부는 난색을 표명하고 있다. 그들은 최소한 조건부 원조가 되어야 한다는 입장이다. 민주주의의 상징인 미국에서 이렇게 정부의 정책과 상반된 견해가 대두되고 있기 때문에 정부는 정책결정을 재고하지 않을 수밖에 없다.

이러한 사실들이 알려진 이상 미국의 대북 식량지원은 미국민·언론·전문가들로부터 확실한 지지를 받기 어려울 것으로 예상된다. 또한 미국은 한국과 일본은 물론 서방세계의 대북 식량지원 동참을 촉구하기도 어려울 것이다.

그러므로 향후 미국의 대북 식량지원에서는 의회의 협력, 전문가와 언론 및 외부세계의 반응, 남북한관계 등을 고려하는 정책변화가 예상된다. 특히 인도주의적 차원의 대북 식량지원이라 할지라도 그 과정에 있어 외부세계의 적절한 감시가 있을 것이다. 1997년 8월, 3일간의 방북을 마치고 돌아온 고스(Porter Goss), 펠로시(Nancy Pelosi), 비숍(Sangord Bishop) 등 미하원 의원들은 북한측이 긴급 지원식량의 분배과정에 관해 지나치게 폐쇄적이라 지적하고, 식량분배의 투명성 보장을 북한에 요청한 바 있다.[102] 이러한 지적에서 나타나 듯이 현재 북한에 주재하고 있는 인원으로는 충분한 감시를 할 수 없어 지원식량의 군사용 전용을 제대로 감시할 수 없다.

셋째, 대북 식량지원의 투명성 확보와 함께 클린턴 정부는 추가적인 대북 경제제재 완화조치를 취할 것이다. 이는 북한의 경제를 도와줄 수 있는 카드로 의회의 동의없이 미행정부의 독자적인 결정에 의해 취할 수 있는 조치에 해당된다. 또한 이는 한·미공조나 남북관계 등에 연계되지 않고 미행정부에 의해 수행될 수 있다. 그렇지만 북한의 테러행위 및 침략위협이 존재하지 않아야 제재완화 조치의 명분

102) *Washington Post*, August 13, 1997.

을 얻을 수 있을 것이다.

미국이 추가적인 대북 경제제재 완화조치를 취하더라도 미국무부가 북한을 테러지원국으로 재지정하였으므로 미기업의 실질적인 대북 교역과 투자진출은 상당한 제약을 받을 것이다. 따라서 미국은 북한의 식량문제 해소에 도움을 주는 차원에서 북한의 광물과 미국의 곡물을 교환하는 바터거래를 성사시키려 할 것이다. 이의 활성화를 위해 클린턴 정부는 북한이 아연·납·마그네사이트 등 우수한 광물을 개발할 수 있도록 미기업과 북한의 합작사업을 우선적으로 허용할 가능성이 있다.

V. 결 론

클린턴 정부는 미국의 한반도에서의 전통적 정책목표인 전쟁예방을 위해 많은 노력을 기울여 왔다. 미국은 북한의 핵문제가 일단락되기 전까지 대북 봉쇄·억지 정책을 수행하면서 북한의 핵개발 저지와 침략위협에 적극 대비해 왔다. 미·북간 협상을 통해 핵문제가 타결되자 미국은 대북 봉쇄·억지 정책 대신 개입·억지 정책으로 전환하였고 북한의 대남도발 억지, 핵동결 작업, 대량살상무기 확산 방지, 북한 연착륙, 미·북관계 개선 등을 위해 노력해 왔다. 이 가운데 북한 연착륙과 미·북관계 개선 등이 한반도 전쟁예방을 위한 수단으로 활용되었다. 식량난·경제난·사회일탈 현상 등 총체적 위기에 직면한 북한이 그 위기로부터 벗어나지 못할 경우 전쟁을 일으킬 수 있다는 인식과 함께 이를 방지하기 위한 차원에서 북한을 지원하고 관계개선을 모색해 온 것이었다. 미국이 북한의 핵동결을 위해 대북 경수로 공급사업과 중유 제공에 나선 것도 예방방위적 차원에서 북한의 침략위협과 공갈외교를 차단하고자 하는 데 목적이 있었다. 전반적으로 클린턴 정부는 미국익의 극대화란 정책목표하에 대북개입을 추진해 왔고 이 정책의 틀안에서 북한 연착륙을 위해 노력해 온 것이다.

클린턴 정부는 1기 동안 식량지원에 비중을 둔 연착륙 정책이 북한의 생존에 도움을 주면서 대남도발 가능성을 저하시키는 데 일조했고 이러한 대북 지원이 군사적 수단보다 중요하다고 판단하였다. 따라서 클린턴 정부는 2기에 접어 들어 북한 연착륙을 위해 더욱 적극적인 지원정책을 추진해 오고 있다. 이 정책이 북한의 생존은 물론 개혁·개방과 국제사회로의 참여를 유도할 수 있어 궁극적으로 북한의 경제회생과 호전성을 약화시키는 데 기여할 것이라고 기대하고 있다.

그러나 북한이 군사적 수단을 사용하는 상황에서 북한 연착륙의 수단인 식량지원이 합리적인가에 대한 논쟁은 계속되고 있다. 그동안 미국은 북한의 아사(餓死) 자체가 정치적 불안과 정치적, 경제적 실패에서 비롯되기 때문에 정치·군사적 문제와 인도주의적 문제를 결부시키지 않고 대북 지원에 나섰다.[103] 1980년대 중반 에티오피아의 공산정권에 봉쇄정책을 취한 결과 이 나라에서 집단 아사(餓死)로 홍역을 치른 경험이 있는 미국으로서는 인도주의적 명분을 내걸고 대북 식량지원을 해 온 것이다. 기아에 허덕이는 북한이 계속해서 군사력을 증강하고 지원식량의 일부가 군사용으로 전용된 사실이 알려짐에도 불구하고 미국은 인도주의적 이유를 내세워 대북 식량지원을 계속하였고, 앞으로는 그 범위와 폭을 넓혀 지원에 나선다는 계획을 가지고 있다.

실제로 북한의 식량문제와 경제난은 구조적인 문제로 해결되기 어렵다. 북한이 외부로부터의 식량지원과 함께 농업개혁과 경제개혁·개방에 나서야 한다. 더불어 북한은 군사력 감축에 나서야 한다. 하지만 김정일을 비롯 평양지도부는 군비감축이 미국과 남한을 대상으로 한 군사력 수단을 효과적으로 활용할 수 없고, 경제개혁·개방을 체제위협 요인으로 여기고 있어 이를 추진하지는 않을 것으로 예측된다.

미국에서는 북한 연착륙 정책이 실패할 경우를 대비, '경착륙'(hard-landing)을 피하자는 단기 현상유지 정책도 나오고 있다. 경착륙이 바람직한 것이 아니지만 연착륙이 성공하기 어렵다는 판단에 의한 것이다. 이와 함께 북한의 붕괴가 불가피할 경우, 이를 가급적

103) Burns 미국무부 대변인은 "세계 모든 국가의 경우, 식량원조를 정치적인 문제에 연계시키기 시작하면 아사(餓死)에 시달리는 사람들을 위한 식량원조는 불가능하게 될 것"이라고 역설한 바 있다. *U.S. Department of State Daily Press Briefing,* April 28, 1997.

부드럽게 평화적으로 유도하려는 이른바, '보다 부드러운 추락정책'(softer hard-landing policy)[104]으로 나가야 한다는 주장도 대두되고 있다. 다시 말해 북한의 안락사를 유도해 갑작스런 북한의 붕괴에 대비하자는 것이다.

클린턴 정부는 북한 연착륙 뿐만 아니라 부드러운 추락을 위해서라도 대북 지원이 필요하다는 입장이다. 북한이 남침할 경우 미국은 주한미군의 역할과 일본의 후방지원을 통해 즉각 반격에 나서고 점령까지 계획하고 있지만, 그렇지 않을 경우 북한의 존속 및 유화정책을 통해 잠재적 침략가능성을 최대한 줄이겠다는 것이다.

북한은 이러한 미국의 대북정책을 역이용해 군사력을 수단화하고 있으며 '아사(餓死) 대신 전사(戰死)'라는 공식을 최후의 순간에 적용하려 하고 있다. 따라서 미국은 대북 억지력 강화와 함께 북한 지원에 나서고 있으며 관계개선을 통해 북한을 대화의 장(場)으로 유도하고자 한다. 또한 미국은 대북 지원비용이 북한과의 전쟁비용보다 훨씬 적게 든다고 계산하고 있고 전쟁이 발발할 경우 주한미군의 희생과 중국의 개입을 우려하고 있어 어떠한 경우든지 북한의 남침을 예방해야 한다는 입장이다.

이러한 미국의 입장은 그들의 선택을 좁히는 것이다. 선택이 제한되면 미국이 동맹국의 대북정책과 외부세계의 반응에 관심을 가질 여유가 없다. 미국은 남북한관계 진전이나 한·미 공조체제 등을 고려하지 않을 수 있고 한반도 전문가, 언론, 국민의 견해에 관심을 갖기도 어려울 것이다. 다만 미국은 대북 식량지원, 경수로 공급지원, 중유제공 등의 원활한 추진을 위해 의회만을 의식할 것이다.

특히 일부 공화당 의원들이 한·미공조 및 남북한관계를 고려해 북

104) Stanley O. Roth, *Testimony before the Subcommittee on East Asia and Pacific Affairs, House of Representatives,* March 19, 1996; 「세계일보」, 1996.12.13.

한의 폭력적 행위에 즉각적인 반응을 보이고 있어 클린턴 정부는 북한이 이러한 행위를 재연하지 않도록 노력을 기울일 것이다. 하지만 북한은 군사적 수단을 포기하지 않을 것이다. 북한 연착륙이라는 미국의 정책목표가 동맹국 및 국내외로부터 지지를 얻지 못해 북한에 불리한 여건이 조성될 때와 최악의 사태에 대비해 북한은 그들의 군사적 수단과 충동성, 불예측성, 저돌성 등을 교묘히 이용하려 할 것이며, 이러한 방법을 통해 미국으로부터 식량지원, 추가적인 경제제재 완화, 정치적 양보 등을 얻어내려 할 것이다. 즉, 북한은 그들의 군사력과 침략위협을 활용해 실익을 얻겠다는 것이다.

북한의 남침 억지란 차원에서 클린턴 정부의 대북 개입정책은 임기동안 성공을 거둘 수 있을 것이고 북한의 체제전환 과정에서 발생할 수 있는 파장을 최소화하는 데 일조할 것이다. 그리고 북한 연착륙을 위한 지원정책은 북한의 생존에 도움을 줄 것이다. 그러나 연착륙의 목표인 북한의 경제개혁·개방에는 한계가 있고 북한의 국제사회로의 참여 역시 불확실하다. 이것은 결국 미국이 종국적으로 바라는 형태의 북한 연착륙이 아니고 북한의 침략위협을 감소하는 데 그칠 것이다. 그 다음의 정책추진 단계는 차기정부로 이관될 것이다.

클린턴 정부의 북한 연착륙이라는 정책목표에 불만을 표명하고 있는 공화당이 집권한다면 미국의 대북정책은 전환될 가능성이 크다. 민주당이 재집권하더라도 정책을 추진하는 데 있어 문제가 들어난 부분에는 수정을 가할 것이다. 평양지도부는 차기 미정부로부터 생존과 경제회복에 필요한 지원을 계속해서 받기 위해 미국과 협상을 벌릴 것이다. 제네바 기본합의는 '구속력 없는 정치협정'(non-binding political agreement)[105]에 불과하기 때문에 평양지도부가 「제네바 기

105) 이것은 1996년 10월 머코스키(Murkowski) 상원의원의 요구에 따라 미회계 감사원(GAO)이 기본합의문의 법률적 근거를 바탕으로 내린 결과이다. Daryl M. Plunk, "As Tensions Mount in Korea, Clinton Declares

본합의문」은 클린턴 정부와 채택한 것으로 미국의 새 정부와 다시 협정을 맺어야 한다고 고집할 수 있다. 이것이 현실화되면 북한의 핵 동결이 다시 위협에 처해 질 수 있다.

미국 새 정부의 대북정책이 클린턴 정부의 그것과 맥을 같이 하지 않을 경우 북한은 2001년까지 봉인된 폐연료봉을 제3국으로 이전하지 않을 움직임을 보일 수 있다. 이 때 미국은 대북 강경자세로 나올 것이고 이에 대응해 북한은 핵개발 재개 및 남한과 미국을 대상으로 한 공갈외교를 전개할 것이다. 이 때 한반도는 불안정한 상태에 놓여지게 될 것이며, 미국은 한반도 전쟁예방을 확신할 수 없게 될 것이다. 이는 동북아시아 지역의 세력균형과 한반도에서의 현상유지를 통해 국익을 극대화하려는 미국의 정책에 반하는 것이며, 미국이 한반도에서 '세력균형자', '세력안정자', '정직한 중재자' 상황에 따라서는 '통제자'의 역할을 수행하기가 어려워질 것이다.

결론적으로 미국익에 바탕을 둔 클린턴 정부의 대북 개입정책이 한반도 전쟁예방에는 일조하나 북한 연착륙에 결정적 요인으로 작용하는 북한의 변화를 이끌어내지 못할 때 차기 미정부의 대북정책에 큰 변화 가능성이 있다. 이것은 미국의 대북정책이 당근 위주의 정책으로부터 상황에 따라 '당근 또는 채찍'의 정책으로 전환될 수 있음을 시사한다. 심지어 미·북관계와 남북한관계가 악화된다면 미국은 냉전기 대북 봉쇄·억지 정책으로 선회할 수 있다. 자구력이 없는 북한이 외부의 도움을 받지 못한다면 북한은 내부의 위기에 직면할 것이고 이로 인한 내부 혼란을 극복하기 위해 불안정한 평양지도부가 핵개발 재개와 대남 도발을 모색할 수 있다. 이는 한반도의 위기를 초래하면서 이 지역의 안정을 위태롭게 하는 것이다. 따라서 클린턴 정부

Success... and Congress is Stuck with the Bill," *Backgrounder Update,* no. 283 (January 13, 1997).

는 북한 연착륙의 일차적 목표인 북한의 생존이 가능해지면 북한의 개혁·개방을 유도하기 위한 정책들을 적극 추진할 것으로 전망된다.

참고문헌

1. 단행본

민족통일연구원 교류협력팀, 「북한의 식량수급 및 대북지원 현황」, 1997. 7.

통일원. 「4자회담 개최 관련자료」. 서울: 통일원, 1997.12.

Cambell, Kurt. *Hearing Testimony before the Subcommittee on Asia and Pacific Affairs, Committee on Foreign Relations, House of Representatives,* February 26, 1997.

Clinton, William J. *The 1997 State of the Union Address.* Speech delivered to the U.S. Congress. Washington D.C., February 4, 1997.

Cohen, William S. *Annual Report to the President and the Congress,* April 1997.

_____. *Hearing Testimony before the Committee on National Security, Senate,* January 22, 1997.

_____. *Speech at the WAC on July 21,* 1997.

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

CRS. *The U.S.-North Korea Nuclear Accord of October 1994: Background, Status, and Requirements of U.S. Nonproliferation Law.* Washington, D.C.: The Library of Congress, 1997.

Immediate Release, Secretary of Defense Issues Quadrennial Defense Review, no. 250-97.

Kartman, Charles. *Hearing Testimony before the Subcommittee on Asia and Pacif Affairs, House of Representatives,* February 26, 1997.

_____. *Speech at the CSIS Conference on October 9,* 1997.

Laney, James T. "North and South Korea: Beyond Deterrence." Speech to Asia Society Corporate Conference, May 11, 1996.

_____. "US, ROK Pursuing 'An Agreed Strategy' toward DPRK." Speech to National Press Club, October 31, 1996.

Lindblom, Charles E. *The Policy Making Process.* Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1968.

Lord, Winston. *Testimony before the Subcommittee on Asia and Pacific Affairs, Committee on Foreign Relations, House of Representatives*, March 19, 1996.

Roth, Stanley O. *Testimony before the Subcommittee on East Asia and Pacific Affairs, House of Representatives,* March 19, 1996.

Tenet, George G. *Hearing Testimony before the Committee on Special Intelligence, Senate,* February 5, 1997.

General Tilelli, John H. Jr. *Statement before the Committee on National Security, House Representatives,* March 6, 1997.

U.S. Department of Defense. *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region.* Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, February, 1995.

U.S. *Department of State Daily Press Briefing.* March 12\April 28, 1997.

The White House. *A National Security for a New Century,* May 20, 1997.

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

2. 논 문

배정호. "미·일 新「방위협력지침」과 한반도 급변사태." 「한반도 급변사태와 국제법」 (민족통일연구원·대한국제법학회 공동주최 학술회의, 1997.11.8).

Allison, Graham T. "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis." *American Political Science Review* 63, no. 3 (September 1969).

Armstrong, Charles K. "U.S. Perspectives and Policy." Paper presented at the International Conference on Korean Peninsula & the Northeast Asian Security, Seoul, November 25-26, 1997.

Bosworth, Stephen W. "KEDO and Pragmatic Multilateralism." *Korea Focus* 5, no. 2 (March-April 1997).

Brinkley, Douglas. "Democratic Enlargement: The Clinton Doctrine." *Foreign Policy*, no. 106 (Spring 1997).

Cambone, Stephen A. "The United States and Theatre Missile Defence in Northeast Asia." *Survival* 39, no. 3 (Autumn 1997).

Cumings, Bruce. "Toward a Comprehensive Settlement of the Korean Problem." Paper presented at the Columbia University Symposium on the Four-Party Talks, October 20, 1997.

Eberstadt, Nicholas. "Hastening Korean Reunification." *Foreign Affairs* 76, no. 2 (March\April 1997).

Joseph, Robert G. and John F. Reichart. "Deterrence and Defense in a Nuclear, Biological, and Chemical Environment." *Comparative Strategy* 15, no. 1 (1996), p. 60.

Lindblom, Charles E. "The Science of Muddling Through." *Public Administration Review*, 19 (Spring 1959).

Lord, Winston. "U.S. Policy Toward East Asia and the Pacific." *U.S. Department of State Dispatch* (February 27, 1995).

Manning, Robert A. "Diplomatic Hiatus in the Korean Endgame: Time to Step Back and Reassess Next Steps." *Northeast Asia Peace and Security Network Special Report,* October 14, 1997.

Niksch, Larry. "North Korea: Where We Go Next." Typescipt (1997).

Noland, Marcus. "The Economics of Korean Unification." Columbia University Seminar on Contemporary Korean Affairs, November 20. 1997.

Plunk, Daryl M. "As Tensions Mount in Korea, Clinton Declares Success... and Congress is Stuck with the Bill." *Backgrounder Update,* no. 283 (January 13, 1997).

Pollack, Jonathan D. "Designing a New American Security Strategy for Asia." (세종연구소 5개국 연구소 국제학술회의 발표논문, 1995.10.11).

U.S.-Japan Security Consultative Committee. "Completion of the Review of the Guidelines for U.S.-Japan Defense Cooperation," (September 23, 1997).

"The Future of U.S. Nuclear Weapons Policy." *Arms Control Today,* (May 1997).

3. 기 타

「內外通信」.

「동아일보」

「북한뉴스레터」.

「북한동향」.

「세계일보」.

「조선일보」.

「중앙일보」.

Defense News.

International Herald Tribune.

Janes Defense Weekly.

Los Angeles Times.

The Nation.

New York Times.
Presidential Determination
USA Today.
Wall Street Journal.
Washington Post.
Washington Times.

最近 發刊資料 案內

■ 연구보고서

96-01 김정일의 당권장악과정 연구
최진욱 著 6,000원

96-02 통일과정에서 매스미디어의 역할
이우영 著 6,000원

96-03 동·서독 인적교류 실태 연구
김학성 著 6,500원

96-04 동서독간 정치통합 연구
황병덕 著 6,000원

96-05 남북한 환경분야 교류·협력 방안 연구: 다자적·양자적 접근
손기웅 著 7,000원

96-06 북한과 주변4국의 군사관계
鄭永泰 著 6,000원

96-07 韓·美 安保協力 增進方案 硏究
金國新 著 4,000원

96-08 東北亞 平和體制 造成方案
余仁坤
金永椿
申相振외共著 10,000원

96-09 北韓 經濟改革의 最適方向 硏究
吳承烈 著 6,500원

96-10 통일과정에서 민간단체의 역할
조 민 著 5,000원

96-12 한반도 평화체제 구축과정에서의 한국의 안보정책 방향
박영호 著 5,000원

96-13 남북교류협력 활성화를 위한 법제도 개선방안
제성호 著 5,500원

96-14 북한 사회의 계급갈등 연구
서재진 著 7,500원

96-15 통일과정에서의 정당역할 연구
김도태 著 4,500원

96-16 KEDO체제하에서 남북한 협력증진에 관한 연구: 협력이론을 중심으로
전성훈 著 5,000원

96-17 남북한 에너지분야 협력방안 연구
박순성 著 4,000원

96-18 북한이탈 주민의 사회적응에 관한 연구: 실태조사 및 개선방안
박종철
김영윤
이우영 共著 7,000원

96-19 북한의 경제정책 변화와 남북경협 활성화 방안
허문영 著 5,500원

96-20 미국의 대북한 경제제재 완화와 남북한 관계
김규륜 著 3,500원

96-21 북한의 노동정책과 노동력 평가
남궁영 著 6,000원

96-22 한·러 안보협력 방안 연구
강원식 著 8,500원

96-23 북한 사회주의체제의 위기수준 평가 및 내구력 전망
김성철
정영태
오승렬외共著 8,500원

96-24 북한체제의 변화주도세력 연구
이교덕 著 4,500원

96-25 북한의 농업정책과 식량문제 연구
최수영 著 4,000원

96-26 북·미관계 개선과 북한의 대남정책 변화 전망	이헌경	著	6,500원
96-27 한·일 안보협력방안 연구	전동진	著	4,500원
96-28 북한의 유일체제와 정책경쟁	안인해	著	5,500원
96-29 韓·中 安保協力方案 硏究	崔春欽	著	3,500원
97-01 한반도 통일과정에서 러시아의 역할	강원식	著	5,000원
97-02 북·일수교와 남북한 관계	이교덕	著	3,500원
97-03 경수로인력의 북한체류시 법적 문제	제성호	著	7,000원
97-04 中·北關係 전망: 미·북관계와 관련하여	신상진	著	4,000원
97-05 북한 환경개선 지원 방안: 농업분야 및 에너지효율성 개선 관련	손기웅	著	5,000원
97-06 한반도 통일문제에 대한 주변4국의 입장 분석: 전문가 인식조사 결과	박영호 배정호 신상진 조한범	共著	5,500원
97-07 통일한국의 위상	옥태환 김수암	共著	6,000원
97-08 북한 간부정책의 지속과 변화	김성철	著	4,500원
97-09 중국과 러시아의 경제체제개혁 비교연구	조한범	著	4,500원

97-10 김정일 정권의 안보딜레마와 대미·대남정책
홍용표 著 4,000원

97-11 북한의 지방행정체계: 중앙·지방관계 및 당·정관계를 중심으로
최진욱 著 5,000원

97-12 북한인권문제와 국제협력
김병로 著 6,000원

97-13 국제기구 및 비정부기구의 인도적 지원사례
이금순 著 6,000원

97-14 미국의 대북한 경제정책: 현황과 전망
김규륜 著 3,000원

97-15 통일교육 개선방안 연구
황병덕 著 5,000원

97-16 통일이후 북한지역 국유재산 사유화방안 연구
조 민 著 5,000원

97-17 김정일 문예정책의 지속과 변화
이우영 著 4,500원

97-18 북한의 국방계획 결정체계
정영태 著 5,000원

97-19 '90년대 북한체제의 위기와 변화
박형중 著 4,500원

97-20 북한의 제2경제
최수영 著 5,000원

97-21 미·북관계의 변화와 한국의 대북정책 방향
박영호 著 5,500원

97-22 북한장래에 대한 일본의 시각
김영춘 著 3,000원

97-23 북한의 관광실태와 남북한 관광분야 교류·협력방안
김영윤 著 6,000원

97-24 클린턴 2기 미국의 대북정책
이헌경 著 4,000원

■ 북한인권백서

북한인권백서 1996
옥태환
전현준
제성호외共著 10,000원

White Paper on Human Rights in North Korea 1996
옥태환
전현준
제성호외共著 10,000원

북한인권백서 1997
김병로
송정호 共著 10,000원

White Paper on Human Rights in North Korea 1997
김병로
송정호 共著 $11.95

북한인권백서 1998
최의철
송정호 共著 7,000원

■ 연례정세보고서

96 統一環境과 南北韓 關係: 1996~1997 6,000원

97 統一環境과 南北韓 關係: 1997~1998 5,000원

■ 학술회의 총서

96-01 북한정세 변화와 주변4국의 대한반도정책 7,000원

96-02 脫冷戰期 韓半島의 戰爭과 平和 9,000원

96-03 북한경제제도의 문제점과 개혁 전망	9,000원
96-04 북한의 대외관계 변화와 남북관계 전망	7,500원
96-05 南北韓關係 現況 및 '97年 情勢 展望	7,000원
96-06 4자회담과 한반도 통일전망	8,500원
97-01 4자회담과 한반도 평화	6,500원
97-02 분단비용과 통일비용	7,500원
97-03 한반도 통일을 향하여: 정책과 국제환경	7,000원
97-04 남북한 사회통합: 비교사회론적 접근	8,500원
97-05 한반도 급변사태와 국제법	4,000원
97-06 북한 경제난의 현황과 전망	7,500원
■ 통일문화시리즈	
96-01 統一과 北韓 社會文化(上)	10,000원
96-02 統一과 北韓 社會文化(下)	9,500원
97 바람직한 통일문화	9,500원
■ 논총	
統一硏究論叢, 제5권 1호 (1996. 6)	10,000원
統一硏究論叢, 제5권 2호 (1996.12)	10,000원
統一硏究論叢, 제6권 1호 (1997. 7)	10,000원
統一硏究論叢, 제6권 2호 (1997.12)	10,000원
The Korean Journal of National Unification, Vol. 5 (1996)	6,500원
The Korean Journal of National Unification, Vol. 6 (1997)	9,000원

■ **Translation Series**

97-01	NORTH KOREA IN CRISIS: An Assessment of Regime Sustainability	7,000원
97-02	The Making of a Unified Korea: Policies, Positions, and Proposals	6,500원

민족통일연구원 定期會員 가입 안내

민족통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 定期會員에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 定期會員制를 운영하게 되었습니다. 정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구보고서, 국문 및 영문 저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

1. 정기회원의 구분

1) 일반회원 : 학계나 사회기관에서의 연구종사자
2) 학생회원 : 대학 및 대학원생
3) 기관회원 : 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

2. 회원가입 및 재가입

1) 가입방법 : 회원가입신청서를 기재하여 회비를 납부하신 入金證과 함께 본 연구원으로 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격이 취득됩니다.
2) 연 회 비 : 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다.
일반회원 및 기관회원 10만원, 학생회원 7만원
3) 납부방법 : 신한은행 온라인 310-05-006298(예금주:민족통일연구원)
4) 재 가 입 : 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.(재가입 안내장 발송).

3. 정기회원의 혜택

1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의등 각종 연구행사에 초청됩니다.
2) 본 연구원이 발행하는 정기간행물 「통일연구논총」과 The Korean Journal of Unification Studies를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구보고서(년평균 25-30권), 학술회의 총서(년평균 5-6권), 정세분석보고서(년평균 10-15권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
4) 시중서점에서 판매되고 있는 본 연구원의 지난자료를 50% 할인된 가격에 구입 할 수 있습니다.

4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 수유6동 535-353 (우편번호:142-076)
민족통일연구원 정보자료실 (전화:901-2604, 901-2559, FAX:901-2547)

회원가입신청서

성 명				
근 무 처				
	직 위			
간행물 받을 주소	(우편번호 :)			
연 락 처	전 화		FAX	
	전자메일			
전 공 및 관심분야				
회원구분	일반회원 ( ) 학생회원 ( ) 기관회원 ( )			

본인은 민족통일연구원의 정기회원 가입을 신청합니다.

199 년 월 일

신청인 (인)

※ 본 신청서를 팩스나 우편으로 보내주십시오.
(서울시 강북구 수유6동 535-353 민족통일연구원 정보자료실 FAX: 901-2547)

※ 신한은행 온라인 310-05-006298 (예금주: 민족통일연구원)

※ 본 연구원에서 여러분들을 위해 어떤 서비스를 더 제공했으면 좋은지에 대한 의견이 있으신 분은 본 신청서 뒷면에 적어주시기 바랍니다.