

# 클린턴 행정부와 의회관계 : 대북정책을 중심으로

인쇄/1999년 12월 28일

발행/1999년 12월 31일

발행처/통일연구원

발행인/곽태환

편집인/국제관계연구실

등록/제2-2361호(97.4.23)

(142-076) 서울특별시 강북구 수유6동 535-353

전화(대표)900-4300 (직통)901-2527 팩시밀리 901-2543

© 통일연구원, 1999

통일연구원에서 발간한 간행물은  
전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(판매처) 정부간행물판매센터

매장 : 734-6818 · 사무실 : 394-0337

---

ISBN 89-87509-92-3

4,000원

연구총서 99-14

클린턴 행정부와 의회 관계:  
대북정책을 중심으로

김 국 신

통일연구원

# 요약

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

본 연구는 미국의 대북정책을 보다 심층적으로 이해하기 위해 클린턴 행정부와 의회 관계를 분석하였다. 먼저 클린턴 대통령과 의회의 대립구도를 대외정책 관련 행정부와 의회의 권한, 분할정부의 특징, 민주당과 공화당의 입장 차이 등을 들어 설명하였다. 그리고 한국전쟁 이후 현재까지 미·북관계 발전과정을 대북한 경제제재, 제네바 합의 이행, 핵·미사일 협상 등 현안 문제를 중심으로 개관한 후 대북정책을 둘러싼 클린턴 행정부와 의회의 입장 차이를 사안별로 분석하였다. 마지막으로 페리보고서에 대한 공화당 의원들의 비판 및 내년도 대통령 선거를 고려하여 향후 미국의 대북정책 방향을 전망하였다.

## 1. 클린턴 행정부와 의회의 대립구도

견제와 균형의 원칙에 입각하여 작성된 미국 헌법은 대통령이나 의회 중 어느 한 편이 외교정책을 독점하지 못하도록 되어 있다. 미국 역사상 대외정책은 때로는 의회가 주도하고 때로는 행정부가 주도하는 유동적인 상황을 보여 왔다. 제2차 세계대전 이후 1960년대 말까지 냉전의 긴장이 지속됨에 따라 대외정책에 관한 대통령의 우월성이 유지되었고, 의회는 대체로 이를 묵인하여 왔다. 그러나 월남전을 계기로 대통령의 권력남용 현상에 대한 여론의 비판이 증대되자 상대적으로 의회의 역할이 강화되었다. 1970년대 초반 이후 의회는 대통령이 주도한 대외정책을 좌절시킬 수 있을 정도로 미국의 정책결정과정에 강력한 영향력을 행사하고 있다.

1993년 1월 클린턴 대통령의 취임과 함께 출범한 제103기 의회에서

는 민주당이 공화당보다 우위를 점하고 있었다. 이 기간 동안 민주당 지도부의 노력으로 대통령과 의회간의 마찰은 비교적 원만히 수습되었다. 그러나 1994년 11월 중간선거에서 공화당이 민주당을 누르고 압승한 이후 클린턴 대통령과 의회관계는 협력보다 대립이 두드러졌다.

1995년 제104기 의회가 개원되자 의회의 주도권을 장악한 공화당 의원들은 러시아 엘친정부 위주의 구 소련지역 국가에 대한 지원, UN 평화유지활동 적극 참여, 국방비 감축 등 클린턴 행정부의 외교·안보정책을 현실주의적 입장에서 비판하였다. 특히 강경파 공화당 의원들은 미국 본토에 대한 미사일 위협이 증대하고 있음을 강조하며 국가미사일방어체제(NMD)의 조기 구축을 강력히 촉구하였다.

1997년 집권 2기에 들어 클린턴 대통령은 좀더 중도적인 방향으로 대내외정책을 전환하였다. 러시아에 대한 지원을 축소하는 한편, NATO의 동방확대를 지지하였고, UN 등 국제기구를 통한 다자협력에도 소극적으로 임하였다. 그러나 공화당 의원들은 러시아·중국 등에 대한 클린턴 행정부의 포용정책에도 불구하고 이들 지역에서 민주주의는 확산되지 않고 오히려 반미 민족주의세력이 득세하고 있다고 비판하였다. 특히 러시아·중국이 이란·이라크·북한 등 불량국가에게 핵·미사일 기술을 제공하고 있음에도 불구하고 클린턴 행정부는 경제우선주의 정책으로 인해 강력한 제재조치를 취하지 못하고 있으며, 이들 국가들과 협상을 통한 군축 노력은 결과적으로 미국의 안보만 위태롭게 하고 있다고 강조하였다.

불량국가들의 핵·미사일 위협이 현실화되고 있음을 느끼게 되자 클린턴 행정부도 NMD 구축에 적극적인 자세로 전환하였다. 클린턴 대통령은 국방예산을 증액하고 2005년까지 NMD를 구축할 것을 선언하였다. 클린턴 행정부는 1999년 현재 NMD 배치를 제약하고 있는 탄도탄요격미사일제한(ABM)조약을 개정하기 위해 러시아측과 협상

을 진행하고 있다. 그러나 2000년도 대통령 선거를 의식한 공화당 의원들은 클린턴 행정부의 대외정책에 비판을 강화하고 있다. 공화당 의원들의 대북정책에 대한 비판에도 대외정책에 대한 근본적인 견해 차이와 아울러 선거를 의식한 정치적 목적이 내재되어 있다.

## 2. 미·북관계 전개과정

한국전쟁 이후 미국은 적성국교역법에 의거하여 북한에 대해 포괄적인 봉쇄조치를 취하였다. 그리고 무역협정연장법, 국제무기거래규정, 대외원조법, 통상법, 수출관리법, 수출입은행법 등에 의거하여 미국 기업은 물론 다른 서방국가의 기업들이 북한과 거래할 수 있는 품목을 더욱 제한하였다.

미국은 1988년 말 북한과의 관계개선에 관한 일련의 제한적인 조치를 발표하고 북경에서 참사관급 접촉을 개시하였다. 그러나 미국과 북한이 참사관급 접촉을 시작한 이래 북한 핵개발 문제가 점차 중대한 이슈로 등장하였다. 이에 미국은 북한과 1993년 6월부터 고위급회담을 개최하여 1994년 10월 21일 제네바에서 핵문제 해결을 위한 미·북 기본합의문을 채택하였다.

미 국무부는 1995년 1월 20일 제네바 합의에 따라 여행·언론취재·통신, 금융거래, 특정품목 교역, 원자력분야 사업 등과 관련된 제1단계 대북 경제제재 완화조치를 취하였다. 1996년 초 국무부는 국제기구 및 민간단체 등을 통한 간접지원방식으로 대북 지원에 나설 것임을 선언하고, 재무부는 대북 지원을 용이하게 하기 위해 해외자산통제규정을 일부 완화시켰다. 그후 미국은 세계식량계획(WFP) 등 국제기구와 민간단체를 통해 대북 식량지원을 실시해 왔다. 미국은 또

한 한국전쟁시 실종된 미군의 유해송환에 대한 보상금을 지급함으로써 북한측에 실질적 혜택을 주었다.

한·미 양국은 1996년 4월 16일 정상회담에서 한반도 평화체제를 구축하기 위해 남북한·미국·중국 대표간의 4자회담을 개최할 것을 공동제의하였다. 1997년 12월 9~10일에야 제1차 본회담이 개최되었고, 1998년 10월 21~24일 개최된 4자회담 제3차 본회담에서는 ‘긴장 완화 분과위원회’와 ‘한반도 평화체제 분과위원회’ 등 2개 분과위 설치에 합의하였다. 그러나 4자회담은 1999년 말까지 한반도 평화체제 구축을 위한 실질적인 성과를 거두지 못하였다.

4자회담을 제안한 직후 미국은 북한측과 1996년 4월 20~21일 제1차 미사일 회담을 개최하였다. 미국은 북한이 이란·시리아 등 중동지역에 대한 미사일 수출을 금지하고 미사일기술통제체제(MTCR)에 가입하면 북한을 테러국가명단에서 제외하고 추가적인 대북 경제제재 완화 조치를 취할 것임을 시사하였다. 그러나 북한은 미사일 개발과 생산, 배치는 자위권에 속하는 문제라고 주장하며 미국의 요구를 거부하였다. 북한은 1998년 10월 1~2일 제3차 미사일 회담에서 미국에게 향후 3년간 해마다 10억 달러를 보상할 경우 미사일 수출을 중단할 수도 있다는 입장을 표명하였으나, 양측은 아무런 합의를 도출하지 못하였다. 1999년 3월 29~30일 제4차 미사일 회담이 개최되었으나 이 회담에서도 양측은 입장 차이만을 재확인하였다.

한편, 1998년 8월 17일 「뉴욕타임즈」는 북한이 평안북도 대관군 금창리에 대규모 지하 핵시설을 건설하고 있다는 내용을 보도하였다. 여기에 더해 8월 31일 북한이 인공위성 발사라는 명목하에 미사일 실험발사를 단행하였다. 이에 미 의회는 클린턴 행정부의 대북정책이 실패하였다고 주장하며 전면적인 재검토를 요구하였다. 의회의 비판을 의식하지 않을 수 없게 된 클린턴 대통령은 1998년 11월 12일 폐



리 전 국방장관을 대북정책조정관으로 임명하여 대북정책 전반에 걸친 재검토 작업을 시작하였다.

미·북간 금창리 회담은 1999년 3월 16일 최종 합의에 도달하였으나, 북한은 동년 6월 이후 사거리 4,000~6,000km의 대포동 2호 미사일 실험발사를 준비함으로써 한반도에서 긴장은 지속되었다. 북한의 미사일 추가 발사 조짐이 가시화되자 카트먼과 김계관은 또 다시 비공개 협상을 시작하였다. 북한은 동년 9월 7~12일 베를린 회담에서 양국간 관계개선 협상을 계속하는 동안 미사일 실험발사를 동결기로 약속하였다.

베를린 회담이 타결된 직후 페리 대북정책조정관은 미 의회에 대북정책보고서를 제출하였고, 클린턴 대통령은 제2단계 대북한 경제제재 완화조치를 발표하였다. 한편, 백남순 북한 외무상은 지난 9월 25일 제54차 유엔총회 기조연설을 통해 북·미관계 개선을 위한 고위급 회담을 진행하고 이 회담기간에는 미사일을 발사하지 않을 것임을 재확인하였다. 아울러 미국과의 관계개선 노력에 신의있게 호응할 것이라고 밝혔다.

### 3. 대북정책 사안별 쟁점

제네바 합의 이후 미 국무부는 제네바 합의가 불완전하다는 것을 인정하지만 북한의 핵개발 잠재력을 봉쇄하여 미국측에 유리한 결과를 가져오게 되었다고 강조하였다. 그러나 공화당 의원들은 북한이 NPT협약을 위반하고 불법적으로 핵개발을 추진하였음에도 불구하고 이를 동결시키기 위해 막대한 반대급부를 약속한 것은 다른 불량국가들에 대해 나쁜 선례를 남기게 되었다고 비난하였다. 의회는 클린

턴 행정부가 제네바 합의 이행과정에서 북한에 대해 남북대화 재개, 한반도 비핵화 공동선언 이행, 핵·미사일 기술 수출 금지 등의 요건들을 준수하도록 요구할 것을 촉구하고 대북 지원 및 KEDO 관련 예산지출은 해외원조법 규정에 따라 의회에 사전에 통보할 것을 의무화 하였다.

제네바 합의 이후 미 국무부는 북한이 핵동결을 잘 유지하고 있다는 증언을 계속하며 미·북관계의 앞날에 대해서는 조심스럽게 낙관하는 견해를 표명하였다. 1999년 9월 15일 공개된 페리보고서의 요지는 북한은 제네바 합의 이후 핵물질 생산을 중단하였는 바, 제네바 합의의 연장선상에서 미사일 개발도 제한하되 반대급부로서 미·북 국교정상화 등 적절한 대가를 제공한다는 것이다. 페리보고서는 제네바 합의가 여전히 유효하며, 클린턴 행정부의 대북 포용정책이 타당한 방법이었음을 인정하고 이를 지속적으로 추진할 것을 권고하였다.

공화당 의원들은 페리보고서의 실효성에 강한 의문을 표시하였다. 청문회를 주재한 길먼 위원장은 북한이 제네바 합의에도 불구하고 비밀리에 핵개발을 추진하고 있을 가능성이 있다고 주장하고, 페리조정관이 권고한 대북관계 정상화에 앞서 북한의 미그기 구입, 인권 탄압과 정치범수용소 운영, 미국이 제공한 식량과 증유의 전용, 미군 생존포로 억류 등의 문제들이 고려되어야 한다고 주장하였다.

1998년 8월 이후 북한의 핵의혹 지하시설과 미사일 개발 동향에 대한 불만을 품은 의회는 1999회계년도 KEDO지원 예산 집행의 전제조건으로 다음과 같은 사항을 부과하였다. 즉, 대통령은 북한이 한반도비핵화공동선언 이행, 남북대화 재개, 제네바 합의 완전실시, 폐연료봉 밀봉작업에 대한 협력, 핵의혹 지하시설에 대한 사찰, 탄도미사일의 개발·수출 금지, 대북 원조물자의 전용 방지 등에 관해 노력하고 있다는 점을 보증해야 한다는 것이다.

클린턴 행정부는 금창리 지하시설에 대한 사찰, 베를린 합의를 통한 북한의 미사일 시험발사 유예 등을 통해 의회가 제시한 조건들을 어느 정도 만족시키는 데 성공하였다. 그러나 공화당 의원들은 또 다시 2000회계년도 KEDO 지원 예산에 대해 제동을 걸었다. 의회는 지난 10월 6일 행정부가 요청한 예산보다 2,000만 달러를 삭감한 3,500만 달러를 2000년도 KEDO 지원 예산으로 승인하였다. 이와 같은 의회의 대북정책에 대한 심한 견제는 페리의 권고안에도 불구하고 미·북관계의 진전이 상당한 난항을 겪게 될 것임을 예고한다.

#### 4. 향후 미국의 대북정책 전망

2000년 선거 결과 민주당 후보가 대통령에 당선되면 대북 포용정책의 기조는 변함이 없을 것이다. 민주당이 행정부와 의회를 모두 장악하게 된다면 차기 미국 정부는 페리의 대북정책 권고안에 기초하여 대북 포용정책을 보다 적극적으로 추진할 것이다. 민주당 후보가 대통령에 당선되었지만 공화당이 상·하원을 지배하게 되어 여소야대 정국이 지속되어도 대북 포용정책은 지속될 것이다.

공화당 후보가 대통령에 당선될 경우에도 민주당이 상·하원의 다수당 지위를 회복하거나 또는 상·하원중 어느 한 쪽만 주도권을 장악하여도 의회의 견제로 인해 대북정책 추진방향은 크게 바뀌지 않을 것이다. 그러나 공화당 후보가 대통령에 당선되고 공화당이 상·하원의 주도권까지 모두 장악하게 된다면 미국의 대북정책은 점차 보다 강경한 방향으로 전환할 가능성이 있다. 그렇지만 이러한 경우에도 미국의 대북정책은 여전히 한국·일본과 긴밀한 협력관계를 유지하며 추진될 것이다.

# 목 차

I. 서론 .....	1
II. 클린턴 행정부와 의회의 대립구도 .....	3
1. 대외정책 관련 행정부와 의회의 권한 .....	3
2. 공화당 주도 의회의 특징 .....	7
3. 외교·안보정책 대립 동향 .....	11
III. 미·북관계 전개과정 .....	23
1. 냉전기 대북한 봉쇄 조치 .....	23
2. 제네바 합의와 대북관계 개선 .....	25
3. 군사·안보분야 협상 .....	28
IV. 대북정책 사안별 쟁점 .....	32
1. 북한 핵·미사일 개발에 대한 논란 .....	32
2. 대북 포용정책과 공화당측 대안 .....	37
3. 경제제재 해제 및 식량지원 문제 .....	44
4. KEDO 지원 예산지출 문제 .....	49
V. 향후 미국의 대북정책 전망 .....	53
VI. 결 론 .....	58
참고문헌 .....	60

## I. 서론

1992년 11월 선거에서 민주당 후보 클린턴(William J. Clinton)은 공화당 후보 부시(George Bush) 대통령을 누르고 당선되어 1993년 1월 미국 제42대 대통령으로 취임하였다. 클린턴 대통령의 집권 초기에는 민주당이 상·하원에서 다수당의 위치를 점유하고 있었기 때문에 대통령과 의회간의 마찰은 비교적 원만히 수습되었다. 1994년 10월 21일 북한 핵문제 해결을 위해 제네바에서 미·북 기본합의문을 체결한 이후 클린턴은 이를 외교적 성공으로 자평하면서 국내정치적 자산으로 활용하겠다는 태도를 취하였다. 그러나 1994년 11월 중간선거에서 공화당이 압도적으로 승리한 후 클린턴 행정부의 대북정책은 의회의 견제를 받게 되었다.

클린턴 행정부는 공화당이 주도하는 의회의 견제로 인해 대북 포용정책을 적극적으로 추진하지 못한 반면, 북한은 벼랑끝 외교전략을 구사함으로써 4자회담 및 미사일협상 등 군사·안보 분야에서의 미·북 간 협상은 실질적인 성과를 거두지 못하고 공전을 거듭하였다. 이러한 가운데 1998년 8월 금창리 지하시설 핵의혹 및 미사일 실험발사 문제가 돌출하자 공화당 주도 의회는 클린턴 행정부의 대북정책이 실패하였다고 주장하며 전면적인 재검토를 요구하였다.

클린턴 대통령은 페리(William Perry) 전 국방장관을 대북정책조정관으로 임명하여 대북정책 전반에 대한 재검토 작업을 시작하였다. 페리 조정관은 한국·일본 등과 긴밀히 협의하여 대북 포괄적 접근방식에 토대를 둔 대북정책 권고안을 마련하였다. 1999년 9월 15일 공개된 페리보고서의 요지는 북한에 대해 핵·미사일 문제를 해결할 수 있는 기회를 제공하고, 북한이 이에 호응하면 미국은 대북수교를 포함한 관계

## 2 클린턴 행정부와 의회 관계

정상화를 추진해야 한다고 강조하고 있다. 향후 클린턴 행정부는 페리 구상에 따라 대북 포용정책을 적극 추진할 예정이다. 그러나 공화당 의원들은 페리보고서의 실효성에 대해 부정적인 반응을 보이며 클린턴 행정부의 대북정책 전반에 걸친 비판을 늦추지 않고 있다.

본 논문에서는 먼저 클린턴 대통령과 의회의 대립구도를 대외정책 관련 행정부와 의회의 권한, 분할정부의 특징, 민주당과 공화당의 입장 차이 등을 들어 설명하고자 한다. 그리고 한국전쟁 이후 현재까지 미·북관계를 대북한 경제제재, 제네바 합의 이행, 핵·미사일 협상 등 현안 문제를 중심으로 간략히 기술하고자 한다. 이와 같이 미·북관계 발전과정을 개관한 후 대북정책을 둘러싼 클린턴 행정부와 의회의 입장차이를 사안별로 분석하고자 한다. 마지막으로 페리보고서에 대한 공화당 의원들의 비판 및 내년도 대통령 선거를 고려하여 향후 미국의 대북정책 방향을 전망하고자 한다.

## II. 클린턴 행정부와 의회의 대립구도

### 1. 대외정책 관련 행정부와 의회의 권한

#### 가. 법적 권한 관계

견제와 균형의 원칙에 입각하여 작성된 미국 헌법은 대통령이나 의회 중 어느 한 편이 외교정책을 독점하지 못하도록 되어 있다. 미국 헌법은 특히 전쟁에 관한 권한을 철저히 분리시키는 동시에 공유할 수 있도록 하였다.<sup>1)</sup> 미국 대통령은 군의 최고사령관으로서의 역할을 수행하며, 외국과 조약을 체결하고 외국사절을 임명·접수한다. 대외정책을 수행하는 데 있어 대통령은 국무부·국방부 등 관련 행정부서 및 국가안보회의<sup>2)</sup>의 자문을 받아 정보수집과 이용 면에서 의회보다 탁월하게 유리한 위치에 있다. 특히 국가 비상시에는 대통령과 소수의 전문가들이 거의 독점적인 정책결정 권한을 행사하며, 의회는 이에 대해 전통적으로 초당적인 지지를 표명하였다. 그러나 대통령의 대사 임명과 조약체결은 상원의 인준을 필요로 하고 있으며, 전쟁선

1) 대외정책에 관한 의회와 대통령의 권한은 헌법 제1조 8절, 제2조 제2절과 3절에 언급되어 있다.

2) 국가안보회의(National Security Council: NSC)는 그 설치근거가 된 국가안보법(1947)상 대통령·부통령·국무장관·국방장관으로 구성되며, 필요시 여타 각료나 차관급을 포함시킬 수 있다. CIA국장·합참의장·마약통제처장은 상임고문으로 참여한다. 백악관 NSC 보좌관실은 국무부·국방부 및 CIA에서 파견되거나 별도 선임된 전문요원들로 구성되어 있는데 대통령 안보담당보좌관이 사무국장, 대통령안보담당부보좌관이 사무차장의 역할을 수행한다. Office of the Federal Register, *The United States Government Manual 1995/1996* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1995), pp. 100~101.

포권은 의회에 부여되어 있어 대통령이 자의적으로 대외정책을 추진할 수 없게 되어 있다.

연방 의회는 상원(Senate)와 하원(House of Representatives) 양원으로 구성되어 있다.<sup>3)</sup> 의회는 법률제정, 예산확정, 탄핵권, 전쟁선포, 외국과의 통상규제 등의 기능을 수행하고 있다. 의회 권한의 대부분은 상·하원이 공유하나 몇 개 분야에서 차이가 있다. 예산 심의와 탄핵절차는 하원에서 먼저 발의하도록 되어 있는 반면, 상원은 2/3 이상의 찬성으로 탄핵을 결정하고, 외국과의 조약이나 고위공직자 임명에 대한 동의권을 가지고 있다.

의회의 입법활동은 대부분 상임위원회<sup>4)</sup>와 소위원회를 중심으로 이루어진다. 외교·안보정책과 관련된 활동은 보통 상원의 외교(Foreign Relations)위원회와 군사(Armed Services)위원회, 하원의 국제관계(International Relations)위원회와 국가안보(National Security)위원회의 위원들과 양원의 군사 및 외국원조 예산과 관련한 세출(Appropriations)위원회 위원들에 의해 이루어진다. 의원들의 입법 및 조사활동은 의회 소속 보조기구인 의회조사국(CRS), 회계감사원(GAO), 의회예산처(CBO) 및 민간 연구기관의 지원을 받게 된다.<sup>5)</sup>

의회의 행정부 감독은 예산·인사·감사·조사 등 여러 가지 방법을 통해 이루어진다. 의회가 대통령의 외교정책을 견제하는 가장 효율적

- 
- 3) 상원은 50개 주에서 2명씩 선출되어 총 100명으로 구성되며, 하원은 인구비례로 선출하여 총 435명으로 구성된다. 상원의원의 임기는 6년이며 매 2년마다 1/3을 재선출하고, 하원의원은 2년마다 전원 재선출한다.
  - 4) 하원 19개 상임위원회에는 평균 35명 정도의 하원의원이 배정되어 하원의원 1인당 2개 정도의 상임위원회에 소속된다. 상원 17개 상임위원회에는 16~19명의 상원의원이 배정되어 상원의원 1인당 3~4개의 상임위원회에 소속된다.
  - 5) 박영호, 「한국의 대미 통일외교전략」 (서울: 민족통일연구원, 1998), pp. 53~67 참조.



인 방법은 재정통제, 즉 세출예산 의결권을 행사하는 것이다. 의회의 세출의결에 의한 자금지원이 뒤따르지 않는다면 대통령의 대외정책 수행은 거의 불가능하기 때문이다. 의회는 세출예산 의결 과정에서 예산액 삭감만이 아니라 수권법이나 세출법에 여러 가지 조건을 첨부함으로써 대통령 대외정책의 실질 내용에 제약을 가하게 된다.<sup>6)</sup> 세출예산의 심의절차는 먼저 하원에 의해 행하여지며, 하원을 통과한 세출법안은 상원으로 이송된다. 일반적으로 대외문제에 있어서 상원의 권한이 하원보다 강력한 것으로 이해되고 있지만, 세출의결권은 하원이 중심이 되어 행사된다.

#### 나. 실질적 권한 관계의 변화

미국은 외교·안보 문제와 관련된 정책결정 권한이 행정부와 의회에 분할·중복되어 있기 때문에 미국 역사상 대외정책은 한 기관에 의해 독점적으로 수행되지 못하고 때로는 의회가 주도하고 때로는 행정부가 주도하는 유동적인 상황을 보여 왔다. 그러나 일반적으로 1787년 헌법이 제정된 이후 19세기 말까지 약 100년간 전쟁 등 국가 비상사를 제외하면 의회가 주도적인 역할을 수행하였다. 20세기에 들어 국제관계의 위기가 만성화됨에 따라 대통령의 권한이 점차 확대되어 의회의 우월성이 잠식되었다. 1940년대에 들어 제2차 세계대전

---

6) 의회는 먼저 일정한 행정기관이 특정계획을 수행하는 데 대해 권한을 부여하는 수권법(Authorization Act)을 제정한다. 수권의 절차를 거친 세출예산은 특정계획에 대해 구체적인 지출액을 결정하는 세출법(Appropriation Act)에 의해 최종 확정된다. 세출이란 한 회계년도에 있어서 정부가 그 목적을 수행하기 위한 일체의 지출을 말한다. 양건, 「미국의 대외관계에 있어서 대통령·의회·법원의 법적 권한관계,」 표학길 외, 「미국의 대외관계: 법과 제도의 변화,」 (서울: 서울대학교 출판부, 1990), pp. 9~12 참조.

으로 인해 군사·안보기구들이 급격히 확대되면서 대외정책 관련 대통령의 우월성이 확립되었다.

제2차 세계대전 이후 1960년대 말까지는 동서진영간 냉전의 긴장이 고조됨에 따라 대외정책에 관한 대통령의 우월성은 지속되었고 의회는 대체로 이를 묵인하여 왔다.<sup>7)</sup> 그러나 월남전을 계기로 대통령의 권력남용 현상이 증대되고,<sup>8)</sup> 월남전을 반대하는 미 국내 여론이 증폭되자 대통령의 대외정책에 대한 의회의 견제역할이 강화되었다. 의회는 1973년 전쟁수행법(War Powers Act)을 제정하여 의회의 동의없이 대통령은 미국 군대를 적지에 파견할 수 없도록 제한하였다.<sup>9)</sup> 의회는 군대파병 이외에도 외국정부와의 합의, 무기판매, 비밀작전 등의 경우 의회의 정밀조사와 사전승인을 받도록 하는 법률을 제정하였다.

한편, 이 무렵 닉슨(Richard Nixon) 대통령과 의회는 민주당 사무실에 도청장치를 설치하려다 발각된 사건, 즉 워터게이트 사건을 들

7) 대통령이 주도한 대외정책에 관해 의회는 1944~50년 적응하는 노력, 1951~55년 대립하는 양상, 1955~65년 묵인하는 태도를 취하였고 1966~69년에는 모호한 반응을 보였다. Jerel A. Rosati, *The Politics of United States Foreign Policy* (New York: Harcourt Brace College Publishers, 1993), pp. 283~295.

8) 1964년 8월 7일 미 의회는 미국 구축함 두 척이 통킹만에서 월맹군의 공격을 받았다는 소위 통킹만 사건을 계기로 존슨(Lyndon Johnson) 대통령에게 '필요한 모든 조치들'을 취할 수 있는 권한을 부여하는 결의안을 통과시켰다. 그러나 그후 1968년 미국 상원 청문회에서 통킹만 사건 자체가 조작이라는 사실이 밝혀졌다. 한편, 닉슨(Richard Nixon) 대통령은 1969~70년 의회와 상의하지 않고 비밀리에 캄부치아를 폭격함으로써 월남전의 범위를 확대시켰다.

9) 전쟁수행법에 의하면 대통령이 불가피하게 군사개입을 할 때에는 48시간 이내에 의회에 보고해야 하며, 의회의 승인없이 시작한 군사행위는 60일 이내에 종결되어야 한다. 그러나 전쟁수행법이 제정된 이후에도 미국 대통령들은 이 법이 위헌이라고 주장하면서 실제로 이 법의 일부 조항을 무시하고 있다. Rosati, *op. cit.*, pp. 306~308.

러싸고 대립되었다. 의회는 워터게이트 사건의 책임을 물어 1974년 8월 닉슨 대통령을 탄핵하기로 결의하였다. 이 사건은 결국 닉슨 대통령이 사임함으로써 종결되었다. 이와 같이 월남전 및 워터게이트 사건 등을 둘러싸고 대통령과 대립하는 과정에서 의회의 권한은 상대적으로 강화되었다. 1970년대 초반 이후 의회는 대통령이 주도한 정책을 좌절시킬 수 있을 정도로 미국의 대내외정책에 강력한 영향력을 행사하고 있다.

## 2. 공화당 주도 의회의 특징

1968년과 1992년 사이 24년간은 대통령이 소속된 정당과 상·하원의 다수당이 서로 다른 분할정부(divided government) 시대로 특징지어진다. 이 기간 동안 카터(Jimmy Carter) 행정부를 제외하고 공화당 출신이 대통령에 취임하였으며, 민주당은 상·하 양원 모두 또는 일부를 지배하였다. 그러나 1992년 11월 선거에서 클린턴이 당선됨으로써 12년만에 다시 민주당 정권이 탄생하였다.

1993년 1월 클린턴 대통령의 취임과 함께 출범한 제103기 의회는 민주당(상원 56석, 하원 258석)이 공화당(상원 44석, 하원 176석)보다 우위를 점하고 있었다. 민주당이 상·하원에서 다수를 차지하고 있음에도 불구하고 클린턴 대통령에 대한 의회내 지지도는 취약하였다. 대외정책에 대한 경험이 부족한 클린턴 대통령은 소말리아 사태<sup>10)</sup> 등을 미숙하게 처리하여 외교정책과 전쟁수행권을 둘러싼 대통령과

---

10) 1991년 부시 대통령은 유엔평화유지군으로 미군 2만명을 소말리아에 파견하였다. 클린턴 대통령은 취임후 소말리아에 대한 미군 지원을 확대하려 하였다. 그러나 1993년 10월 미군 일부가 소말리아 게릴라들의 공격을 받아 사망한 후 미 의회는 즉각적인 미군 철수를 요구하였다.

의회간 권한 논쟁이 재연되었다. 그러나 민주당 지도부의 노력으로 대통령과 의회간의 마찰은 비교적 원만히 수습되었다. 그러나 1994년 11월 중간선거<sup>11)</sup>에서 공화당(상원 53석, 하원 230석)이 민주당(상원 47석, 하원 204)을 누르고 압승한 이후 클린턴 대통령과 의회관계는 협력보다 대립이 두드러졌다.

1995년 1월 개원된 제104기 의회의 세력분포는 진보와 보수의 양극현상이 두드러졌다. 의원들의 성향을 분석해 보면 상원보다 하원에서 보수-진보세력간의 대립이 심한 것으로 나타났다. 상원에는 공화당 보수파가 다수 있지만 공화당과 민주당의 중도파가 중심이 되어 주요 의제에 관한 타협이 수월하였다. 그러나 하원은, 민주당의 경우 중도세력이 대거 탈락하여 진보주의자들의 비중이 커진 반면, 공화당의 경우 정부지출 삭감, 세금 인하, 국방력 강화 등을 주장하는 강경 보수주의자들이 다수 총원되어 양극현상이 심화되었다.<sup>12)</sup> 즉, 온건 보수주의자인 상원 원내총무 밥 돌(Bob Dole) 의원은 민주당 행정부와 비교적 타협적인 경향을 보인 반면, 강경 보수주의자인 킵치치(Newt Gingrich) 하원의장은 공화당이 제시한 의제를 강력히 추진하는 성향을 보였다.

11) 4년마다 정기적인 대통령선거 중간에 해당하는 연도에 실시되는 중간선거 결과는 전통적으로 집권당에 불리하게 나타났다. 1950년 이후 12차례의 중간선거에서 집권당이 승리한 적이 한 번도 없었다. 이번 중간선거를 통하여 공화당은 1954년 이후 40년만에 다시 상·하원 다수당 위치를 회복하였다.

12) 1994년 11월 중간선거 결과 상원 11명, 하원 86명이 처음으로 의원직에 당선되었다. 신참 하원의원 86명중 52명이 공화당원으로서 이들 다수는 레이건(Ronald Reagan) 대통령의 보수주의 이념을 신봉하며 기존의 공화당 의원들보다 더 강경한 보수 성향을 보였다. Jeremy D. Rosner, *The New Tug-of-War: Congress, the Executive Branch, and National Security* (Washington, D.C.: A Carnegie Endowment Book, 1995), pp. 26~27.

미국 의원들은 당에 대한 충성보다 지역구, 출신배경 또는 개인적 성향에 따라 독자적으로 투표하는 수가 많기 때문에 특정 이슈에 대한 의원들의 지지도는 반드시 소속 정당별로 분리되지 않는다. 그러나 공화당이 의회를 지배하게 된 이후 민주·공화 양당의 정당단합률 (party unity scores)은 크게 증가하였다. 특히 김리치 하원의장이 주도하는 ‘미국과의 계약’(Contract with America)<sup>13)</sup> 관련법안은 공화당 의원 전원이 찬성하고 민주당 의원 대부분이 반대할 만큼 당을 결속시키는 촉매역할을 하였다.<sup>14)</sup> 1995년 공화당 의원들은 ‘미국과의 계약’에 따라 복지예산의 대폭 삭감 등을 통한 균형예산법안을 관철 시키려고 하였다. 이러한 과격한 개혁조치에 대해 클린턴 행정부와 민주당이 적극 반대함으로써 의회는 9월 30일까지의 법정 기한내에 예산을 확정짓지 못하게 되었다. 그 결과 미국 헌정사상 최장기간 연방정부 업무가 마비되는 사태까지 발생하였다.

1996년 11월 대통령 선거는 클린턴과 밥 돌 양 후보간 인물·세대간 대결 양상을 보였다. 클린턴은 선거기간 중 집권초기의 진보적 정책을 포기하고, 세금·교육·의료보장·환경 문제 등과 관련 중도적인 입장을 채택하여 초당적 국정지도자의 이미지를 부각시켰다. 그 결과 온건·보수성향의 중산층 지지를 획득하여 대통령에 재선되었다. 그러나 대통령선거와 함께 진행된 의회선거에서는 공화당이 다수당의 위치를 지켜 여소야대 정국이 지속되었다.<sup>15)</sup>

13) ‘미국과의 계약’은 공화당이 1994년 선거 공약으로 제시한 것이다. 예산 적자 해소, 범죄자 처벌 강화, 자본 소득세 인하, 사회복지 축소, 미군의 유엔 통수권 산하 배치 금지, 국가안보 관련 예산 증액 등이 그 주요 내용이다.

14) 특정 안건에 대한 표결과정에서 의원들이 소속 정당의 정책에 따라 투표하는 정당단합률은 1995년 공화당이 91%였고 민주당이 80%였다. 함성득·남유진, 「미국정치와 행정」 (서울: 나남출판, 1999), p. 243 참조.

15) 공화당은 상원 55석, 하원 227석을 차지한 반면, 민주당은 상원 45석,

1997년 1월 클린턴 행정부 집권2기 출범과 함께 개원한 제105기 의회는 클린턴 대통령이 중도적인 정책성향을 보이는 한편, 공화당내에서 과격한 극우세력의 영향력이 축소되고 중도 우파의 발언권이 강화되어 행정부와 의회간 극단적인 대립은 발생하지 않았다. 그러나 공화당은 클린턴 대통령의 불법 선거자금 모금 사건, 성추문 사건<sup>16)</sup> 등 스캔들 관련 청문회를 실시하는 등 당파적 이익의 차원에서 민주당 행정부의 대내외정책을 견제함으로써 여소야대 정국의 경색국면은 지속되었다.

1998년 중간선거에서 공화당은 이라크·북한 문제 등 클린턴 행정부의 대내외정책의 취약점을 홍보하였다. 그러나 클린턴 대통령이 중도성향의 정책을 추진해 옴으로써 공화당은 선거 쟁점을 정책대결 구도로 부각시키는 데 실패하였다. 따라서 공화당은 유권자들의 관심을 끌기 위해 클린턴과 르윈스키(Monica Lewinsky)와의 성추문 사건을 대대적으로 홍보하였고, 결과적으로 성추문 사건 외에 특별한 쟁점이 없는 선거라는 평가를 받게 되었다. 중간선거 결과 민주당이 하원 5석을 추가하였으나 공화당이 여전히 상·하원을 주도하게 되었다.

1998년 선거결과 여소야대 정국이 지속되었지만 민주당이 사실상 승리한 것으로 평가된다. 클린턴 대통령의 성추문 사건에도 불구하고 민주당이 의석수를 증가시킬 수 있었던 요인은 세계적인 경제위기에도 불구하고 미국경제의 호황을 이끌고 있는 클린턴 행정부의 업적을 미국인들이 높이 평가하였기 때문이다. 그리고 클린턴은 이 선거

---

하원 207석을 차지하였다.

- 16) 성추문 사건은 아칸소 주정부 공무원이었던 폴라 존스 양이 당시 주지사였던 클린턴에게 성희롱을 당했다면서 1994년 5월 70만 달러의 손해배상 소송을 제기하면서 시작되었다. 이 사건은 1998년 5월로 재판이 확정된 가운데 10월부터 증언 청취가 시작되었다. 이러한 과정에서 백악관 임시 직원이었던 르윈스키와의 성추문 사건도 터져 나왔다.

를 통해 미국 국민들로부터 사실상 면죄부를 받은 셈이 되었다. 그러나 미 하원은 12월 19일 위증 및 사법방해 명목으로 클린턴 대통령에 대한 탄핵소추안을 통과시켰다.<sup>17)</sup> 1999년 2월 12일 상원에서 실시된 탄핵안 표결이 부결됨으로써 클린턴 대통령은 위기를 면하게 되었지만 대통령으로서의 권위를 크게 실추하였다.

1999년 1월 개원된 제106기 의회는, 클린턴 대통령을 과격하게 비판해 온 강리치 하원의장이 중간선거 패배에 책임을 지고 정계를 은퇴함으로써 공화당내에서는 기독교연합 중심의 보수·강경노선이 쇠퇴하고 온건·실용주의 세력의 발언권이 상대적으로 강화되었다. 따라서 클린턴 행정부와 의회관계가 좀더 원만하게 진행될 것을 기대할 수 있으나, 2000년 11월 대통령 선거를 앞두고 양당이 선거체제에 돌입함에 따라 클린턴 행정부와 의회의 관계는 여전히 대결양상을 보이고 있다.

### 3. 외교·안보정책 대립 동향

외교·안보정책면에서 공화당과 민주당의 차이는 국내정책보다 뚜렷하지 않다. 양당 모두 미국의 국익을 최우선으로 내세우며 국제정치에서 현실주의적인 목표를 추구한다. 그러나 상대적으로 공화당은 군사력에 바탕을 둔 힘의 외교(power politics)를 지향하는 경향이 강한 반면, 민주당은 민주주의, 인권존중, 국제기구를 통한 분쟁해결 등 미국 외교정책의 이상주의적 흐름을 대변하는 경우가 많다.<sup>18)</sup>

17) 하원의 대통령에 대한 탄핵소추 의결은 1868년 Andrew Johnson 대통령 이래 미국 역사상 두 번째가 된다.

18) 미국의 외교이념으로는 현실주의적 국제주의, 자유주의적 국제주의 그리고 고립주의의 세 가지 경향이 두드러진다. 그러나 실제로 고립주의

### 가. 클린턴 행정부 집권 1기(1993~96년)

침체된 미국경제의 재건을 기치(slogan: It's the economy, stupid)로 내세워 대통령에 당선된 클린턴은 국내경제 문제에 대해서는 독자적인 안목을 가지고 있었으나 국제적인 사안에 대해서는 대체로 무관심하였다. 클린턴이 관심을 보인 대외정책은 자유무역협정에 관한 협의, 시장개방, 외국과의 계약 체결 등 주로 미 국내경제와 연관된 사안들이었다. 클린턴 1기 행정부에서 외교·안보정책은 고어(Albert Gore, Jr.) 부통령, 크리스토퍼(Warren Christopher) 국무장관, 페리(William Perry) 국방장관,<sup>19)</sup>레이크(Anthony Lake) 대통령 안보담당보좌관, 올브라이트(Madeleine Albright) 유엔(UN)대사, 탈보트(Strobe Talbott)<sup>20)</sup> 무임소대사 등이 중심이 되어 추진되었다. 클린턴 대통령은 그 중에서도 특히 레이크, 탈보트, 올브라이트 3인의 조언에 따라 외교·안보정책을 추진하였다.<sup>21)</sup>

클린턴 행정부의 외교안보팀은 1994년 대외정책의 기조로서 '개입과 확대의 국가안보전략'을 제시하였다.<sup>22)</sup> 개입과 확대의 안보전략은

---

는 현실적 대안으로 진지하게 논의되지 않고 있다. 탈냉전기 대외정책을 둘러싼 실질적인 논쟁은 '국제적 현실주의자들'(international realists) 내부에서 벌어지고 있다. 즉 영토 보존, 부의 축적, 자원확보 등 전통적인 국가이익을 우선적으로 고려하는 사람들과 진정한 세계주의정책을 추구하는 사람들 사이의 논쟁이다. William G. Hyland, *Clinton's World: Remaking American Foreign Policy* (Westport: Praeger, 1999), p. 3~4.

19) 1993년 클린턴 취임 초기 국방장관은 에스핀(Les Aspin) 이었다.

20) 탈보트는 클린턴의 영국 Oxford대학 유학 동창으로서 Time지 언론인으로 활동하였으며, 러시아전권대사 및 국무부 부장관 등을 역임하였다.

21) Hyland, *op.cit.*, pp. 21~23.

22) The White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement* (Washington, D.C.: U. S. Government Printing Office, July 1994), pp. 5~6.



탈냉전기 새로운 환경에서 핵무기를 비롯한 대량살상무기의 확산, 지역분쟁에 의한 국제정세의 불안정, 러시아를 비롯한 구 사회주의권의 민주화 개혁 실패 위험성, 국가안보와 직결된 경제적 어려움이라는 4대 위협에 대한 인식에 기초하였다. 새로운 안보전략의 핵심은 강력한 군사력과 미군의 해외주둔을 바탕으로 한 안보능력 제고, 경쟁력 강화를 통한 미국 국내경제 회복, 그리고 구 사회주의권으로의 민주주의 확산 등이었다. 즉 튼튼한 안보를 바탕으로 국제관계에 적극 개입(engagement)하며, 자유시장경제와 민주주의를 전세계적으로 확대(enlargement)한다는 것이다. 미국의 새로운 외교·안보전략의 이론적 기반을 제시한 레이크 안보담당보좌관은 클린턴 행정부의 대외정책을 실용주의적 신월슨주의(neo-Wilsonianism)라고 설명하여 현실주의적 성향과 이상주의적 성향을 절충하고 있음을 분명히 하였다.<sup>23)</sup>

클린턴 행정부는 개입·확대전략에 입각하여 러시아를 비롯한 구 소련지역의 개혁 지원, UN의 평화유지활동에 적극 참여, 다자간 안보대화 촉진, 대량살상무기 확산 금지, 세계적인 군축 등을 강조하였다. 그리고 이러한 계획들을 추진하기 위해 구 소련지역에 대한 원조액 및 미군의 UN 평화유지군으로서의 활동 비용 등의 증액을 의회에 요청하였다. 클린턴 대통령은 특히 러시아 엘친 정부에 대한 전폭적인 지지를 선언하였다. 1993년 4월 클린턴은 엘친과 정상회담을 개최하여 25억 달러의 경제지원을 약속하고, 미 의회에 이를 승인해 줄 것을 요구하였다.<sup>24)</sup>

23) Douglas Brinkley, "Democratic Enlargement: The Clinton Doctrine," *Foreign Policy*, Spring 1997, pp. 111~127; 이범준, "탈냉전기의 미국 외교정책: 클린턴 독트린의 이론과 실제," 이범준 공저, 「미국외교정책: 이론과 실제」 (서울: 박영사, 1998), pp. 1~25. 참조.

24) 부시 행정부는 1993회계년도 예산에 러시아 및 구 소련지역 국가들에 대한 지원금 4억 1,700만 달러를 반영시켰다. 클린턴 행정부가 1993년

제103기 의회에서는 냉전 종식과 함께 외교·안보문제에 대한 관심보다는 국내 경제문제에 대한 관심이 고조되었다. 재정적자 및 무역적자 해소,<sup>25)</sup> 미국 경제의 경쟁력 향상, 국방비 감축<sup>26)</sup> 등이 강조되었다. 그러나 공화당 의원들도 러시아가 개혁에 실패하여 공산주의자들이 다시 득세할 경우 미국 안보에 큰 부담이 된다는 판단하에 클린턴 대통령이 요청한 과도한 러시아 지원 예산에 대해 적극적으로 반대하지 않았다. 그 결과 의회는 행정부가 제시한 대러시아 지원 예산을 전액 그대로 승인하였다. 그러나 의회는 UN 평화유지활동에 대한 비용 증액에 대해서는 반대 의사를 분명히 표시하였다.

1995년 제104기 의회가 개원되자 의회의 주도권을 장악한 공화당 의원들의 러시아 지원, UN 평화유지활동, 국방비 감축 등 클린턴 행정부의 외교·안보정책 전반에 걸쳐 현실주의적 입장에서 비판하였다.<sup>27)</sup> 공화당 의원들은 클린턴 행정부가 구 소련지역 국가 중에서 러시아, 특히 엘친 일변도의 지원정책을 추진하는 것을 비판하였다. 1995년 12월 러시아 총선 이후 공산당과 민족주의세력의 영향력이 확대되자 장래가 불안한 러시아에 대한 원조를 지속하는 것보다는 동구권 국가들을 NATO에 가입시킴으로써 러시아에 대한 강력한 방어선을 구축하는 것이 미국 안보에 더 도움이 된다고 주장하였다.

---

4월 의회에 제출한 1994회계년도 예산안에는 이보다 6배가 증가한 25억 달러가 포함되어 있었다. Rosner, *op. cit.* p. 45.

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

26) 클린턴 대통령은 먼저 재정적자를 부추기는 국방비를 1993년부터 5년에 걸쳐 총 500억 달러 삭감하기로 결정하였다. 따라서 냉전기간 동안 GNP의 6~7%를 차지하던 국방비는 1996년에는 3.6% 수준으로 축소되었다.

27) Rosner, *op. cit.*, pp. 20~22.

UN과 관련해서는 평화유지활동에 대한 분단금을 삭감하고 미군이 이에 참여하는 경우에도 UN의 지휘체제하에 놓일 수 없다는 엄격한 조건을 부여하였다. 한편, 국방비의 지나친 삭감에 반대한다는 의사를 표시하며 적절한 증액을 요구하였다.

미국의 탄도미사일방어체제(Ballistic Missile Defense: BMD)는 장거리 전략미사일의 미국 본토에 대한 공격을 막기 위한 국가미사일방어체제(National Missile Defense: NMD)와 중·단거리 전역미사일을 요격하기 위한 전역미사일방어체제(Theater Missile Defense: TMD)로 구성되어 있다.<sup>28)</sup> 탈냉전기에 들어 러시아·중국 등으로부터 장거리 미사일 공격위협이 감소되었지만 제3세계 불량국가들(rogue states)로부터 중·단거리 미사일 위협은 증가하고 있다고 판단한 클린턴 행정부는 TMD 구축에 정책적 우선순위를 부여하고 NMD 구축은 상대적으로 등한시하였다. 미 국방부는 해외주둔 미군을 미사일 위협으로부터 보호하기 위한 이스라엘, 독일 등 동맹국들과 함께 TMD 개발을 추진하였다.<sup>29)</sup> 그러나 ‘국방·안보태세를 강조하는 강경파’(defense hawks) 공화당 의원들은 미국 본토에 대한 미사일 위협이 증대하고 있음을 강조하며 NMD<sup>30)</sup>의 조기 구축을 강력히 촉구하

28) 레이건 행정부는 핵미사일을 우주공간에서 탐지·파괴하기 위한 전략방위구상(Strategic Defense Initiative: SDI)을 추진하였다. SDI는 장기간에 걸쳐 막대한 비용을 투자해야 하지만 기술적 난관을 극복하기 쉽지 않았다. 냉전종식과 소련의 붕괴로 전면적인 핵전쟁 가능성이 줄어들자 부시 행정부는 한정된 핵공격을 대상으로 한 핵전략 즉, ‘제한공격에 대한 지구적 방위’(Global Protection Against Limited Strikes: GPALS)를 구상하였다. 클린턴 행정부는 미사일방어체제에 대한 비용을 더욱 축소하기 위해 GPALS를 NMD와 TMD로 분리하여 TMD 위주로 기술 개발을 지원하였다.

29) Les Aspin, Secretary of Defense, *Annual Report to the President and the Congress* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, January 1994), pp. 51~56.

였다. 이에 대해 클린턴 행정부는 불량국가들이 대륙간 탄도미사일을 개발하여 미국 본토를 위협하려면 앞으로 10년 이상이 더 소요될 것이라고 주장하며, NMD를 구축하기 위해서는 7년간에 걸쳐 600억 달러 상당의 예산을 지출해야 하지만 그 효율성은 보장할 수 없다고 반박하였다.<sup>31)</sup> 아울러 NMD를 구축하면 1972년 5월 구소련과 체결한 탄도탄요격미사일제한(ABM)조약이 사문화되며 러시아와 현재 진행중인 전략무기감축협정(START)<sup>32)</sup> 이행을 저해하는 등 세계적인 군축 노력에 장애를 초래하게 될 것이라는 우려를 표명하였다.

공화당 강경파(defense hawks) 의원들은 2003년까지 NMD를 구축하라는 조항을 포함한 1996회계년도 국방예산 관련 수권법안을 1995년 6월 14일 하원, 8월 3일 상원에서 각각 가결시켰다.<sup>33)</sup> 그러나 공화당 내부에서도 ‘연방정부의 재정적자 해소를 강력히 주장하는 강경파’(deficit hawks) 공화당 의원들은 국방예산 증액에 적극 반대하였다. 결국 NMD 구축을 위한 예산 편성에 관한 최종 찬반투표에서 이들 균형예산을 강조하는 공화당 의원들이 민주당 편에 섬으로써 NMD 관련 예산은 기각되었다.

공화당 의원들이 의회의 주도권을 장악하고 클린턴 행정부의 진보

30) 미 국방부가 1999년 1월 20일 발표한 4단계 NMD계획의 기본은 ① 위성감지 장치를 통한 미사일 발사 확인, ② 캘리포니아-알래스카-매사추세츠 등에 있는 조기 레이더를 통한 비행경로 추적, ③ 알래스카에 소재한 지상 레이더를 통한 적국 미사일 조준, ④ 시속 2만 5천 마일의 요격 미사일을 발사, 지구 대기권에서의 요격 등으로 구성되어 있다.

31) Hyland, *op. cit.*, p. 149.

32) 미국은 1993년 1월 러시아와 핵탄두를 3,000~3,500발로 제한하는 START II를 체결하였으나 러시아 국가두마(하원)는 NATO의 유고 공습 등을 이유로 비준을 거부하고 있다. 미국과 러시아는 현재 핵탄두를 2,000~2,500발로 억제하기 위한 START III 협상을 추진하고 있다.

33) *National Defense Authorization Act of Fiscal year 1996. H.R. 1530.* thomas.loc.gov/cgi\_bin/query.

적인 정책들에 대한 비판을 강화하자 클린턴 대통령은 좀더 중도적인 방향으로 대내외정책을 전환하였다. 러시아에 대한 지원을 축소하는 한편, NATO의 동방확대를 지지하였고, UN 등 국제기구를 통한 다자협력에도 소극적으로 임하였다. 클린턴 행정부가 중도노선을 추구하게 되자 1996년 11월 대통령 선거에서 대외정책은 큰 쟁점으로 부각되지 않았다. 단지 NMD 구축 등 안보문제에 관해서만 양당의 정강정책의 차별성이 두드러졌다.

공화당의 정강정책은 미국의 포괄적핵실험금지조약(CTBT)<sup>34)</sup> 체결을 반대한 반면, 미국 본토에 대한 미사일 위협을 방어하기 위해 2003년까지 NMD를 구축할 것을 강조하였다.<sup>35)</sup> 한편, 민주당은 UN과의 협력 강화, 세계적 군비통제 지속, CTBT 체결 등을 주장하며 불량국가들의 미사일 위협이 현실화되어 있지 않은 상황에서 NMD 조기 구축은 반대한다는 입장을 표명하였다. 여하튼 당시 밥 돌 공화당 대통령 후보는 연방정부의 재정적자도 해소되지 않은 상태에서 엄청난 비용이 드는 NMD 구축을 강조할 경우 득표활동에 역효과를 낼 수도 있다는 우려에서 이 문제를 적극 홍보하지 않았다.

#### 나. 클린턴 행정부 집권 2기(1997~현재)

1997년 집권 2기에 들어 클린턴은 대내외정책에서 초당적인 지지를 확보하고자 공화당 의원들로부터 호감을 사고 있던 강경파 성향

34) CTBT는 1996년 9월 UN 총회에서 채택된 것으로 핵확산 위협에 대처하기 위해 평화목적의 핵실험을 포함한 모든 형태의 핵실험 금지를 규정하고 있다. 1999년 10월 5일 현재 154개국이 서명, 그 중 51개국이 비준하였다. 인도·파키스탄·북한은 서명조차 거부하고 있다.

35) Republican National Committee, *The 1996 Republican Platform*, www.rnc.org.

인 올브라이트 여사를 국무장관, 공화당 의원 출신 코언(William S. Cohen)을 국방장관에 임명하였다. 클린턴은 레이크 안보담당보좌관을 CIA 국장으로 임명하였으나 상원 공화당 의원들이 레이크의 진보주의적 성향을 문제삼아 인준을 거부하는 태도를 보이자 이를 철회하고 대신 터넷(George Tenet)을 임명하였다. 새로운 대통령안보보좌관으로는 레이크 밑에서 안보담당부보좌관을 역임한 버거(Samuel Berger)를 임명하였다. 클린턴은 새로운 외교안보팀이 특별히 다른 정책을 제시하기보다는 의회의 지지를 받으며 실용주의적인 입장에서 현실적인 대외정책을 추진하기를 원하였다.

클린턴은 1992년 선거기간 중 부시 행정부의 대중국정책을 신랄히 비난하였다. 중국이 1989년 천안문사태 이후 민주화운동을 억압하고 있음에도 불구하고 부시 행정부는 대중국 유화책만을 추구하고 있다는 것이다.<sup>36)</sup> 그러나 대통령에 취임한 후 중국의 전략적 가치에 대한 인식이 바뀌게 된 클린턴 대통령은 경제협력을 위주로 중국과의 점진적 관계개선을 모색하였다.<sup>37)</sup> 1996년 하반기부터 중국과 관계개선을 적극 추진한 클린턴 대통령은 1997년 10월 강택민 중국 주석과의 회담에서 정상회담 정례화, 군사분야 협력, 워싱턴과 베이징간 핫라인 설치 등에 합의하였다.

미국내 보수적 인사들은 중국이 경제성장을 지속하면 향후 15~30년내에 강대국으로 부상하여 미국의 패권에 도전하게 될 것이라는 점을 지적하며 클린턴 행정부의 대중국 포괄적 개입정책(comprehensive engagement)을 비판하였다. 공화당 의원들도 중국이 미국으로부터

36) Hyland, *op. cit.*, pp. 110~111.

37) 중국은 미국의 반대에도 불구하고 1993~94년 핵실험 연속 실시, 파키스탄과 이란에 핵·미사일 기술 지원, 1995년 7월과 1996년 3월 대만해협에서 미사일발사 훈련 등을 단행하여 클린턴 집권 1기 기간의 미·중 관계는 갈등과 협력이 지속되었다.

최첨단 기술을 도입하여 핵·미사일 개발에 박차를 가하고 있으며, 핵·미사일 기술을 파키스탄·이란·북한 등 불량국가에 제공하고 있는 상황에서 클린턴 행정부의 대중국 유화정책은 미국의 안보를 위태롭게 한다고 주장하였다. 공화당 의원들은 특히 미국 기업의 중국에 대한 통신위성 판매를 중단시킬 것을 강력히 촉구하였다.<sup>38)</sup>

보수적 인사들과 공화당 의원들은 클린턴 대통령의 대외정책이 너무 나약하다고 비판해 왔다. 클린턴 행정부가 민주주의 확대, 경제우선주의, 다자간 협상을 통한 군비통제 등을 강조하지만 실제 현실은 그와 반대로 가고 있다고 주장하였다. 러시아·중국 등에 대한 포용정책에도 불구하고 이들 지역에서 민주주의는 확산되지 않고 오히려 반미 민족주의세력이 득세하고 있으며, 이란·이라크·북한 등 불량국가에게 핵·미사일 기술을 제공하고 있음에도 불구하고 경제우선주의 정책으로 인해 강력한 제재조치를 취하지 못하며, 이들 국가들과 협상을 통한 군축 노력은 결과적으로 미국의 안보만 위태롭게 하고 있다는 것이다. 특히 대량살상무기 확산 동향에 대해 심각한 우려를 갖게 된 공화당 주도 의회는 1997년 럼스펠드(Donald Rumsfeld) 전 국방장관을 위원장으로 한 ‘미국에 대한 탄도미사일 위협 평가위원회’를 구성하였다. 그리고 럼스펠드 위원회는 1998년 1월부터 6개월간 조사한 결과 보고서를 7월 15일 미 의회에 제출하였다.<sup>39)</sup>

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

39) 럼스펠드 위원회는 총 9명으로 구성되었다. 럼스펠드보고서는 총 307페이지에 달하지만 비밀문서로 분류되어 공개되지 않고 있으며 단지 간략한 요지만 공개되었다. *Ibid.*, pp. 69~73.

럼스펠드보고서는 중국·러시아는 미국에 대해 여전히 탄도미사일 위협세력으로 남아 있으며 이들은 이란·이라크·인도·파키스탄·북한 등에 핵·미사일 기술을 제공함으로써 세계적으로 대량살상무기가 급속히 확산되고 있다고 기술하였다. 그리고 이러한 불량국가들은 약 5년 이내에 미국에 대해 대대적인 위협을 가할 수 있는 핵·미사일 능력을 갖출 수 있다는 점을 지적하였다. 그러나 미국 정보기관들의 미사일 위협에 대한 탐지 능력은 오히려 저하되고 있다는 우려를 표명하였다. 럼스펠드보고서가 제출되기 두 달전 1998년 5월 인도와 파키스탄이 핵실험 및 장거리 미사일 실험발사를 단행하였고, 제출된 지 6주 후에는 북한이 대포동 미사일 실험발사를 단행하였다.

탈냉전 초기 미국 지식인들 사이에 향후 국제관계에서는 군사·안보 문제보다 경제·기술적인 문제가 더 큰 비중을 차지하게 될 것이라는 생각이 널리 확산되었다.<sup>40)</sup> 클린턴 대통령도 이와 같은 당시 사조에 동조하여 경제우선의 대외정책을 추진하였다. 클린턴 행정부의 경제우선 정책에 힘입어 미국 경제는 지속적인 성장세를 유지해 왔으며, 1998년에는 연방정부의 재정상태도 약 790억 달러 흑자로 돌아섰다. 이와 같이 미국 경제가 호황을 누리는 상황에서 동남아 지역에서 시작된 아시아 금융위기가 한국·일본은 물론 러시아·동구유럽과 중남미 지역까지 파급되었다. 세계적인 경제위기를 계기로 미국은 탈냉전 초기 국가 경쟁력 약화를 우려하던 상황에서 벗어나 이제는 경제적 패권도 확고히 구축하였다는 사실을 확신하게 되었다. 그런데 이제 불량국가들의 핵·미사일 위협이 현실화되고 있음을 느끼게 되자

---

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



클린턴 행정부도 NMD 구축에 적극적인 자세로 전환하였다.

클린턴 대통령은 1999년 1월 2000회계년도 국방예산을 전년도 보다 120억 달러 더 늘리겠다고 밝혀 미국 국방예산은 1985년 이후 15년만에 처음으로 실질적으로 증액되었다. 한편, 코언 국방장관은 북한과 같은 불량국가들의 미사일 위협으로부터 미국을 보호하기 위해 향후 6년간 66억 달러를 추가로 투입하여 2005년까지 NMD를 구축할 것을 선언하였다.<sup>41)</sup> 클린턴 행정부는 현재 NMD 배치를 제약하고 있는 ABM조약을 개정하기 위해 러시아측과 협상을 진행하고 있다. 그러나 공화당 의원들은 여전히 클린턴 행정부의 대외정책을 비판하며 정치적 압박을 가하고 있다.

클린턴 행정부는 ABM조약이 미국과 러시아의 전략적 안정의 기반이기 때문에 최대한 협상을 통해 해결해야 한다는 입장인 반면, 공화당은 CTBT 비준 등과의 연계, 행정부를 압박하면서 러시아와의 협상을 위해 시간을 낭비하기 보다는 과감히 탈퇴하도록 촉구하고 있다. 결국 미 상원은 지난 10월 13일 CTBT 비준안을 부결시켜 클린턴 행정부의 대외정책의 취약점을 부각시켰다. 민주당 의원들은 CTBT 비준이 부결됨으로써 탈냉전기 군축문제에 대한 미국의 리더십이 커다란 타격을 입었다면서 공화당의 당파적 편협성을 비난하고 있다.

클린턴 행정부의 대외정책에 대한 의회의 비판은 원론적인 차원에서 보면 탈냉전기 국제정치 현실과 국가 이익의 우선 순위에 대한 인식의 차이에서 발생한 것이다. 그러나 공화·민주 양당이 정책대결

---

41) NMD 개발을 위해 기존에 할당된 40억 달러 규모의 예산에, NMD 개발·배치에 사용하기 위한 66억 달러를 추가할 경우 총 예산은 106억 달러를 넘어 서게 된다. 코언 장관은 NMD 시설 및 요격 미사일의 배치에 관해서는 내년 여름에 최종 결정하게 된다고 밝혔다. American Forces Information Service, *Cohen Announces National Missile Defense Plan*, January 21, 1999. [www.defenselink.mil/news/Jan1999](http://www.defenselink.mil/news/Jan1999).

의 차원을 넘어 사사건건 대립하는 것은 단순히 외교·안보정책에 대한 견해차이로 설명할 수 없는 것이다. 양당간의 대립이 치열해진 이유는 부분적으로 성추문 사건 이후 클린턴 대통령의 도덕적 권위가 크게 실추되어 초당적 지도력이 발휘하지 못한 데 기인한다. 이와 아울러 2000년 11월로 예정된 대통령 선거를 앞두고 클린턴 행정부의 대내외정책이 실패하였음을 부각시키려는 공화당측의 전략적 의도가 내포되어 있다. 현재 대북정책을 둘러싼 민주·공화 양당간의 논란도 국익에 대한 전략적 사고의 차이 이외에 이와 같은 정치적 선전 성격을 내포하고 있다.

### Ⅲ. 미·북관계 전개과정

#### 1. 냉전기 대북한 봉쇄 조치

미국은 한국전쟁이 발발하자 1950년 6월 28일 수출통제법에 의거하여 북한에 대해 금수조치를 취하였다. 그리고 1950년 7월 7일 유엔 안전보장이사회의 결의에 입각하여 유엔군의 일원으로 미군을 파병하였다. 1950년 11월 중공군이 한국전에 개입하여 전쟁이 장기화될 조짐을 보이자 미국은 국가비상사태시 적용할 수 있는 적성국교역법(Trading With the Enemy Act)에 의거하여 북한에 대해 포괄적인 봉쇄조치를 취하였다. 그리고 동년 12월 7일부터 해외자산통제규정에 의해 미국내 북한자산을 동결시키는 한편, 대북 교역 및 금융거래를 사실상 전면 금지하였다.<sup>42)</sup> 그 후에도 미국은 무역협정연장법, 국제 무기거래규정, 대외원조법, 통상법, 수출관리법, 수출입은행법 등에 의거하여 미국 기업은 물론 다른 서방국가의 기업들이 북한과 거래할 수 있는 품목을 더욱 제한하였다.

유엔군은 1953년 7월 27일 공산측과 휴전협정을 체결하였다. 당시 이승만 대통령은 북진통일을 주장하며 휴전협정 서명을 거부함에 따라 휴전협정은 일방은 유엔군 사령관이, 타방은 북한군 사령관과 중공인민지원군 사령관이 당사자가 되어 체결되었다. 비록 남한은 휴전협정에 서명하지는 않았지만 휴전협정의 효력에 구속되었고, 1953년 8월 28일 유엔 총회의 결의에 의해 1954년 4월 26일부터 2개월간 지

---

42) Zachary S. Davis et. al., *Korea: Procedural and Jurisdictional Questions Regarding Possible Normalization of Relations With North Korea*, CRS Report for Congress (November 29, 1994), p. 22.

속된 제네바 정치회담의 당사자가 되었다.<sup>43)</sup> 따라서 평화협정의 실질적인 당사자는 남북한이 되어야 함에도 불구하고 북한은 남한이 휴전협정에 서명하지 않았다는 이유로 현재까지 남한을 배제한 상태에서 미국과 평화협정을 체결할 것을 주장하였다.

미국과 북한관계는 휴전협정 체결 이후 1980년대 말까지 기본적으로 냉전상태를 유지해 왔지만 세계적으로 탈냉전 무드가 확산되면서 변화의 가능성을 보여 주었다. 1988년 서울올림픽의 성공적 개최와 공산권 국가들의 참여를 유도하기 위해 북한에 대해 유화적 태도를 취할 필요성을 느낀 미국은 1987년 3월 외교관들의 북한 관리와의 접촉을 허용하였다. 그러나 동년 11월 29일 KAL기 폭파사건이 발생하자 미국은 북한을 국제적 테러행위를 지원하는 국가로 분류하여 대북한 규제조치를 강화하였다. 그러나 미국은 다른 한편으로는 세계적인 탈냉전 추세에 맞추어 북한을 국제사회의 책임있는 일원으로 끌어들이기 필요성을 더욱 절감하게 되었다.

미국은 1988년 10월말 북한과의 관계개선에 관한 일련의 제한적인 조치를 발표하였다. 즉, 외교관들에게 제3국에서 북한 외교관들과 중요한 문제들에 관해 논의할 수 있는 권한을 부여하였고, 학술·문화교류 목적의 비공식적인 민간차원의 북한방문을 장려하였으며, 인도주의적 차원에서 필요하다고 판단되는 물자들의 대북한 수출을 사안별로 허용하였다.<sup>44)</sup> 한편 북한은 미국이 북한지역 여행규제조치를 완

43) 휴전협정은 군사문제에 관한 것인 반면, 평화조약은 정치문제에 관한 것이기 때문에 국제법은 양자의 당사자 일치를 요구하지 아니하며, 또 양자가 일치하지 아니하는 것이 지금까지의 국제관례이다. 1954년의 제네바 정치회담과 평화협정의 당사자 문제에 관한 자세한 논의는 김명기, 「한반도평화조약의 체결: 휴전협정의 평화조약으로의 대체를 위하여」 (서울: 국제법출판사, 1994), pp. 72~126 참조.

44) Zachary S. Davis et. al., op. cit., p. 5.

화하자 재미 한인교포, 미국의 전직관리 및 학자들을 북한에 초청하는 동시에 북한 학자와 관리들을 미국에 파견하였다. 이렇게 인적 교류가 점차 증진되는 가운데 미국과 북한은 중국의 주선으로 1988년 12월 6일 북경에서 참서관급 접촉을 개시하였다. 미국과 북한이 참서관급 접촉을 시작한 이래 북한 핵개발 문제가 점차 중대한 이슈로 등장하였다.<sup>45)</sup>

북한 핵문제는 원칙적으로 북한과 IAEA 사이에 해결되어야 할 문제이다. 그러나 북한은 한반도 핵문제의 근원이 미국이 남한에 다량의 핵무기를 반입함으로써 발생한 것이라고 주장하며, 미국과의 직접 협상 및 평화협정 체결을 요구하였다. 1991년 3월 군사정전위원회 유엔군사령부 수석대표로 한국군 황원탁 소장이 임명되자 북한은 한국군은 휴전회담의 당사자가 아니었기 때문에 군정위에 대표를 파견할 수 없다는 비난 성명과 함께 본회의에 불참하였다. 이후 북한은 미국과 핵문제 해결을 위한 고위급회담을 진행하는 과정에서 군사정전위원회의 기능을 사실상 마비시키며 미·북 평화협정 체결의 불가피성을 과시하기 위한 조치들을 취하였다.<sup>46)</sup>

## 2. 제네바 합의와 대북관계 개선

미국은 북한과 1993년 6월부터 고위급회담<sup>47)</sup>을 개최하여 1994년

45) Michael J. Mazarr, *North Korea and the Bomb: A Case Study in Nonproliferation* (New York: St. Martin's Press, 1995), pp. 35~54.

46) 1993년 4월 중립국감독위원회로부터 체코 대표단을 철수시켰으며, 1994년 5월 24일에는 군사정전위원회를 대신할 새로운 협상기구로서 소위 '조선인민군 관문점대표부'를 설치하고 정전체제 테두리 밖에서 미군과의 접촉을 요구하였다.

47) 미국과 북한은 1993년 6월 2~11일 제1단계, 1993년 7월 14~19일 제2

10월 21일 제네바에서 핵문제 해결을 위한 미·북 기본합의문(Agreed Framework)을 채택하였다. 미·북 기본합의문(통칭, 제네바 합의)은 크게 4개 부문으로 구성되어 있다.

첫째, 미국은 북한에 대해 2003년까지 대체에너지와 총 2,000MW 규모의 경수로를 제공한다. 한편, 북한은 합의문 서명 후 1개월내에 5MW 연구용원자로, 50MW 흑연감속로, 200MW 흑연감속로, 방사화 학실험실, 핵연료제조공장 등 5개 핵시설을 동결하고, 이들 시설을 경수로 사업이 종료되는 시점에 완전히 해체해야 한다. 둘째, 미·북 양국은 합의 후 3개월 내에 무역 및 투자제한을 완화하고 이후 쌍방의 수도에 연락사무소를 개설하여, 상호 관심사항의 진전에 따라 대사급 관계를 수립한다. 셋째, 미국은 북한에 대한 핵무기 불위협과 불사용을 공식 보장하는 한편, 북한은 남북한 비핵화공동선언을 이행한다. 넷째, 북한은 NPT에 완전 복귀하고 IAEA의 안전조치를 수용하며 경수로의 주요 부품이 북한에 반입되기 전에 과거 핵의혹 문제를 완전히 해소한다.<sup>48)</sup>

미 국무부는 1995년 1월 20일 제네바 합의에 따라 여행·언론취재·통신, 금융거래, 특정품목 교역, 원자력분야 사업 등과 관련된 제1단계 대북 경제제재 완화조치를 취하였다. 하지만 제1단계 경제제재 완

---

단계 고위급회담을 전개하였다. 1994년 8월 5~12일 제3단계 1차 고위급회담을 속개하였고, 2차회담을 9월 23일에 개최하여 1개월여 동안 협상을 진행하였다. 길정우 외, 「북한 핵문제와 남북관계: 전개과정 및 발전전망」(서울: 민족통일연구원, 1994); 정옥님, 「북핵 588일!: 클린턴 행정부의 대응과 전략」(서울: 서울프레스, 1995) 참조.

48) 제네바 합의가 체결된 당시에는 경수로 공사가 2003년까지 완료될 것으로 예상하였으나 잠수함 침투사건, 미사일 실험발사 등 북한측 도발과 더불어 KEDO측의 재원조달 문제로 인해 공사가 예상보다 지연되고 있다. 경수로 공사는 일정상 본공사에 착수한 뒤 약 9년 정도가 소요됨으로 2008~2009년에 완공될 것으로 예측된다.

화조치는 관련법규를 개정하지 않고 대통령의 행정명령만으로 가능한 부분에 국한되어 상징적 수준에 그쳤다. 즉, 적성국교역법에 의한 전반적인 수출금지는 여전히 유효하였기 때문에 미국의 시민권자나 영주권자는 해외체류 중이더라도 재무부의 허가를 받지 않는 한 북한과 상업거래를 할 수 없으며, 미국은행을 이용한 대북 송금을 할 수 없었다.

클린턴 행정부는 경제제재 완화조치를 극히 제한적으로 해제하였지만 북한이 합의사항을 성실히 이행하면 양국간 관계개선을 꾸준히 추진할 의사가 있음을 표명하였다.

1995년 8월 북한이 수해재난을 겪은 이후 국무부는 식량난에 의한 북한 체제붕괴 및 대남 도발 가능성을 방지하기 위해서는 대북지원을 통해 북한의 개방·개혁을 적극적으로 유도해야 한다는 점을 강조하였다. 1996년 초 국무부는 국제기구 및 민간단체 등을 통한 간접 지원방식으로 대북 지원에 나설 것임을 선언하고, 재무부는 대북 지원을 용이하게 하기 위해 해외자산통제규정을 일부 완화시켰다. 또한 상무부는 인도적 차원에서 북한에 물품을 제공할 경우 사전허가를 받지 않아도 되도록 조치하였다. 이로써 클린턴 행정부는 구호용 식량과 현금 등 인도적 차원의 대북 지원에 대한 법적 제한을 사실상 전면 해제하였다. 그후 미국은 세계식량계획(WFP) 등 국제기구와 민간단체를 통해 대북 식량지원을 실시해 오고 있다. 미국은 또한 한국전쟁시 실종된 미군의 유해송환에 대한 보상금을 지급함으로써 북한측에 실질적 혜택을 주고 있다.<sup>49)</sup>

49) 미국과 북한은 1996년 1월 10~12일 하와이에서 제1차 미군 유해 송환 협상을 개최한 후 현재까지 지속해 오고 있다. 미국은 유해발굴 보상비로 1997년 총 31만 6,500달러, 1998년 총 67만 2,000달러를 지급하였다.

### 3. 군사안보분야 협상

미국과 직접 평화협정을 체결할 것을 집요하게 요구해 온 북한은 1996년 2월 22일 평화협정의 전단계 조치로 미·북간 잠정협정<sup>50)</sup>을 체결하고 군사정전위원회를 대신할 미·북 공동군사기구의 설치를 제의하였다. 평화협정에 관한 북한측의 주장을 일방적으로 무시하기보다는 이를 적절한 협상절차를 통해 해결하는 것이 바람직하다고 느낀 한·미 양국은 1996년 4월 16일 정상회담에서 한반도 평화체제를 구축하기 위해 남북한·미국·중국 대표간의 4자회담을 개최할 것을 공동제의하였다.

4자회담을 제안한 직후 미국은 북한측과 1996년 4월 20~21일 제1차 미사일 회담을 개최하였다. 미국은 북한이 이란·시리아 등 중동지역에 대한 미사일 수출을 금지하고 미사일기술통제체제(MTCR)<sup>51)</sup>에 가입하면 북한을 테러국가명단에서 제외하고 추가적인 대북 경제제재완화 조치를 취할 것임을 시사하였다. 그러나 북한은 미사일 개발

50) 1995년 북한을 방문해 9명의 북한 고위관리를 만나고 온 해리슨에 의하면, 북한은 미·북간에 상호안보협의위원회를 가동시키고, 이 위원회의 가동준비가 끝나는 시점에서 남북군사공동위원회를 가동시키자는 내용의 중간단계조치를 마련하고 있다. 「중앙일보」 1995. 9. 28; Salig S. Harrison, *The US-DPRK Nuclear Agreement and the US-ROK Alliance: View from Pyongyang*, The Institute for Far Eastern Studies of Kyungnam University and the Strategic Studies Institute of the US Army War College(The International Workshop on the US-ROK Alliance 1995.10) pp. 1~6.

51) 미사일기술통제체제는 미사일의 확산을 막기 위해 1987년 미국 주도로 서방 7개국이 만든 비공식 협정으로서 사정거리 300km 이상, 탄두 중량 500kg 이상의 미사일 완제품과 그 부품 및 기술을 서로 수출하지 않으며, 이를 위반할 경우 자국법에 따른 제재 조치를 취할 것을 요구하고 있는 일종의 자발적인 수출규제 약속이다. 회원국은 현재 32개국으로서 남북한 모두 가입하지 않고 있다.



과 생산, 배치는 자위권에 속하는 문제라고 주장하며 미국측 요구를 거부하였다. 미국과 북한은 1997년 6월 11~13일 제2차 미사일 회담을 진행하였지만 아무런 성과를 얻지 못하였다.

북한은 4자회담 참여 조건으로 대규모 식량지원을 요구하며, 주한 미군 철수 및 미·북 평화협정 체결을 4자회담 의제로 할 것을 강력히 주장함으로써 본회담 개최는 지연되었다. 1997년 12월 9~10일에야 제1차 본회담이 개최되었고, 1998년 3월 16~20일에는 2차 본회담이 개최되었지만 회의 진행방식에 관한 논의 외에 별다른 성과를 거두지 못하였다.

미 국무부 찰스 카트먼(Charles Kartman) 한반도평화회담특사와 북한의 김계관 외무성 부상은 1998년 8월 21일부터 9월 5일까지 뉴욕에서 회담을 개최하여 한동안 교착상태에 머물던 제네바 핵동결협정 이행의 정상화, 미사일 협상과 4자회담 재개 등에 합의하였다. 북한은 1998년 10월 1~2일 제3차 미사일 회담에서 미국측에 향후 3년간 해마다 10억 달러를 보상할 경우 미사일 수출을 중단할 수도 있다는 입장을 표명하였으나, 양측은 아무런 합의를 도출하지 못하였다. 곧이어 10월 21~24일 개최된 4자회담 제3차 본회담에서는 '긴장완화 분과위원회'와 '한반도 평화체제 분과위원회' 등 2개 분과위 설치에 합의하였으나 한반도 평화체제 구축을 위한 실질적인 성과를 거두지 못하였다.<sup>52)</sup>

한편, 1998년 8월 17일 「뉴욕타임즈」는 북한이 평안북도 대관군 금창리에 대규모 지하 핵시설을 건설하고 있다는 내용을 보도하였다.<sup>53)</sup> 여기에 더해 8월 31일 북한이 인공위성 발사라는 명목하에 미

52) 1999년에 들어 1월 18~22일 제4차, 4월 24~27일 제5차, 8월 5~9일 제6차 4자회담 본회담이 개최되어 긴장완화 조치에 관해 논의하였으나 별다른 성과를 거두지 못하고 있다.

사일 실험발사를 단행하였다. 이에 미 의회는 클린턴 행정부의 대북 정책이 실패하였다고 주장하며 전면적인 재검토를 요구하였다. 의회의 비판을 의식하지 않을 수 없게 된 클린턴 대통령은 1998년 11월 12일 페리(William Perry) 전 국방장관을 대북정책조정관(North Korea Policy Coordinator)으로 임명하여 대북정책 전반에 걸친 재검토 작업을 시작하였다.<sup>54)</sup>

카트먼 특사와 김계관 부상은 금창리 지하시설 성격규명을 위한 협상을 진행하였다. 미·북간 금창리 회담은 1999년 3월 16일 최종 합의에 도달하였다. 북한은 미국 대표단이 동년 5월 금창리 시설을 방문토록 초청하며, 미국은 북한의 사찰 수용에 대한 대가로 WFP를 통해서 50만톤, 미국 민간기구를 통한 씨감자 1천톤 및 식량 10만톤을 지원하기로 약속하였다. 금창리 협상이 타결된 이후 1999년 3월 29~30일 제4차 미사일 회담이 개최되었으나 이번 회담에서도 양측은 입장 차이만을 재확인하였다. 북한은 오히려 동년 6월 이후 사거리 4,000~6,000km의 대포동 2호 미사일 실험발사를 준비하였다.

북한의 미사일 추가 발사 조짐이 가시화되자 카트먼과 김계관은 또 다시 비공개 협상을 시작하였다. 북한은 9월 7~12일 베를린 회담에서 양국간 관계개선 협상을 계속하는 동안 미사일 실험발사를 동결키로 약속하였다.<sup>55)</sup> 미국은 북한의 미사일 실험발사 유예에 대한

53) David E. Sanger, "North Korea Site An A-Bomb Plant, U.S. Agencies Say," *The New York Times*, August 17, 1998.

54) 페리 대북정책조정관의 핵심 참모는 Wendy Sherman 국무부 특별정책고문, Ashton B. Carter 전 국방부 차관보, Philip Yun 국무부 차관보 특별보좌관으로 구성되었다. 이중 대사급인 셔먼(Sherman)은 페리보고서 작성과 관련된 활동 전반을 관할하는 2인자 역할을 수행하였다.

55) 북한은 이 회담을 통해 경제제재 해제 및 식량지원 확보 등 경제적 실리와 더불어 공동발표문에 구체적으로 미사일 재발사 중지 등을 명시하지 않음으로써 '자주권 논리'를 지키는 명분을 함께 얻었다.

대가로 대북한 경제제재 해제 조치를 준비하고 있다고 밝혔다. 베를린 회담이 타결된 직후 페리 대북정책조정관은 미 의회에 대북정책 보고서를 제출하였고, 클린턴 대통령은 제2단계 대북한 경제제재 완화조치를 발표하였다. 한편, 백남순 북한 외무상은 지난 9월 25일 제 54차 유엔총회 기조연설을 통해 북·미관계 개선을 위한 고위급회담을 진행하고 이 회담기간에는 미사일을 발사하지 않을 것임을 재확인하였다. 아울러 미국과의 관계개선 노력에 신의있게 호응할 것이라고 밝혔다.

## IV. 대북정책 사안별 쟁점

### 1. 북한 핵·미사일 개발에 대한 논란

미국 행정부와 의회는 북한의 핵·미사일 개발문제에 대해서 단호한 태도를 보이고 있다. 이들 모두 탈냉전기 미국 주도의 세계질서를 안정적으로 유지하기 위해서는 대량살상무기의 확산을 통제하는 것이 필수적이라고 느끼고 있다. 그러나 북한의 핵·미사일 문제에 대한 구체적인 대응방식에 관해서는 양측이 상당한 차이를 보이고 있다.

클린턴 대통령은 북한과 핵문제 해결을 위한 고위급회담을 성공적으로 이끌기 위해 1994년 4월 7일 미 국무부 정치·군사문제담당 차관보 갈루치(Robert Gallucci)를 팀장으로 한 한반도정책조정팀을 신설하였다.<sup>56)</sup> 북한 핵문제에 관한 실질적 정책결정기관인 한반도 정책조정팀의 팀장이 된 갈루치는 NPT체제 유지를 대북협상의 최우선 목표로 정하고 북한을 NPT체제에 묶어 놓기 위해서는 어느 정도의 양보도 불가피하다는 협상태도를 취하였다. 그리고 점차 북한 핵개발의 과거 투명성 확보보다는 미래 핵동결에 중점을 두어 협상을 진행시켜 북한과 타협점을 찾게 되었다.

북한의 핵보유 여부는 신빙성있는 정보가 부재하기 때문에 명확한 판단을 내릴 수 없지만 미 CIA는 북한이 1989년 영변 핵단지에 있는 5MW 원자로에서 핵무기 1~2개를 제조하기에 충분한 양인 12kg의 플루토늄을 추출하였다고 추정하였다.<sup>57)</sup> 북한이 이미 플루토늄을

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

57) Larry A. Niksch, *North Korea's Nuclear Weapons Program*, CRS

보유하고 있기 때문에 제네바 합의가 이행되더라도 북한의 핵보유를 저지하기 어려울 것이라는 비판이 많이 제기되었다. 이에 대해 갈루치는 50MW 및 200MW 원자로가 완공되면 북한은 연간 수십개의 핵폭탄을 제조할 수 있게 되지만 제네바 합의는 이러한 가능성을 제거하였다고 주장하였다.<sup>58)</sup> 크리스토퍼 국무장관과 국무부 실무자들은 의회 청문회에서 제네바 합의가 불완전하다는 것을 인정하지만 북한의 핵개발 잠재력을 봉쇄하여 미국측에 유리한 결과를 가져오게 되었다고 강조하였다.<sup>59)</sup>

미국 상·하원은 1995년 1~2월에 걸쳐 몇 차례의 청문회를 열고 제네바 합의문의 결함을 비판하였다. 청문회에서 헬름스(Jesse Helms) 상원 외교위원장, 머코스키(Frank H. Murkowski) 의원, 토머스(Craig Thomas) 의원 등 보수·강경파 공화당 의원들은 북한이 NPT협약을 위반하고 불법적으로 핵개발을 추진하였음에도 불구하고 이를 동결시키기 위해 막대한 반대급부를 약속한 것은 다른 불량국가들에 대해 나쁜 선례를 남기게 되었다고 비난하였다. 아울러 제네바 합의가 국제적 조약이 아니라 법적 구속력이 없는 정치적 합의 형태로 추진된

---

Issue Brief (Updated June 2, 1995), pp. 3~4; Nonproliferation Center CIA, *The Acquisition of Technology Relating to Weapons of Mass Destruction and Advanced Conventional Munitions*, 1 January through 30 June, 1988. [www.cia.gov/cia/publications/bian/bian.htm](http://www.cia.gov/cia/publications/bian/bian.htm).

58) Robert L. Gallucci, Ambassador At-large, *The U.S.-DPRK Agreed Framework*, Hearing before the Subcommittee on Asia and the Pacific of the Committee on International Relations, House of Representative, February 23, 1995. [gopher://dosfan.lib.uic.edu:70/00ftp](http://gopher://dosfan.lib.uic.edu:70/00ftp).

59) Warren Christopher, *Prepared Statement by Secretary of State*, Hearing before the Committee on Foreign Relations, Senate, January 24, 1995; Winston Lord, *U.S. Policy Toward East Asia and the Pacific*, Hearing before the Subcommittee on Asia and the Pacific of the Committee on International Relations, House of Representative, February 9, 1995.

것과 관련한 정당한 근거를 제시할 것을 요구하였다.<sup>60)</sup>

상·하양원 의원들은 제네바 합의가 많은 결함을 내포하고 있지만 새로운 대안을 제시하기가 쉽지 않은 만큼 합의사항은 이행되어야 한다는 결론을 내렸다. 그러나 수개의 결의안을 채택하여 클린턴 행정부의 대북정책 추진과정을 철저히 감독하겠다는 의사를 확고히 표명하였다. 1995년 3월 베루터(Doug Bereuter) 하원 국제관계위원회 아·태소위원장 주도로 채택한 결의안은 클린턴 행정부가 제네바 합의 이행과정에서 북한측에 대해 남북대화 재개, 한반도 비핵화 공동선언 이행, 비무장지대 북한군 병력 후방이동, 중거리 미사일 배치 금지, 핵·미사일 기술 수출 금지 등의 요건들을 준수하도록 요구할 것을 촉구하였다.<sup>61)</sup> 아울러 대북 지원 및 KEDO 관련 예산지출은 해외원조법(Foreign Assistance Act of 1961) 규정에 따라 의회에 사전 통보할 것을 의무화 하였다. 상·하원의 다른 결의안들도 KEDO 관련 예산지출을 의회의 승인 사항으로 규정하고, 북한의 핵·미사일 관련 의무준수, 남북관계 진전 노력 등을 상호 연락사무소 이상의 미·북관계 격상을 위한 선결조건으로 제시하였다.

제네바 합의 이후 미 국무부는 북한이 핵동결을 잘 유지하고 있다는 증언을 계속해 왔다. 그러나 미국내 보수적 인사들과 강경파 공화당 의원들은 북한이 증유와 경수로 2기를 얻기 위해 핵개발을 완전히 포기할 것을 기대한다는 것은 지나치게 순진한 발상이라고 생각해 왔다.<sup>62)</sup> 북한 등 불량국가들의 핵·미사일 개발에 대해 의구심을

60) 클린턴 행정부가 제네바 합의를 조약(treaty)이 아닌 기본합의문(Agreed Framework)으로 처리한 것은 상원의 비준과정에서 비준이 거부될 수도 있다는 사실을 우려했기 때문이다. Gertz, *op.cit.*, p. 110.

61) 104th Congress, 1st Session H. J. Res. 83. 합동결의안(Joint Resolution)은 법률안(bill)의 경우와 같이 양원을 통과하여 대통령의 서명을 요한다. 이러한 과정을 거친 합동결의안은 법적 효력을 갖는다.

갖고 있던 공화당 의원들은 클린턴 행정부에 미사일 방어체제를 조기에 구축할 것을 촉구하였으며, 이러한 의도를 관철시키기 위해 럼스펠드(Rumsfeld) 위원회를 구성하여 핵·미사일 확산실태를 조사하였다. 럼스펠드보고서가 제출된 직후 1998년 8월 금창리 지하시설 핵 의혹 및 북한의 미사일 실험발사 사건이 발생하였다. 이에 공화당 의원들은 금창리 시설이 완성되면 4~6년 후에 연간 8~10개의 핵폭탄을 만들 수 있는 플루토늄 생산능력을 갖게 될 것이라고 주장하며, 북한의 핵·생화학·미사일 등 대량살상무기 개발을 종합적으로 규제할 수 있는 즉, 제네바 합의를 초월한 새로운 대북정책의 필요성을 강조하였다. 아울러 북한의 위협에 대비한 NMD 조기 구축을 강력히 주장하였다.

1999년 3월 5일 길먼(Benjamin A. Gilman) 하원 국제관계위원장을 비롯한 공화당 중진의원 5명은 페리 대북정책조정관에게 북한 핵 의혹 시설에 대한 사찰 보장, 미사일 개발·수출 중지, 원조식량의 전용방지 장치 강화, 북한의 마약 생산거래 중지, 한반도 비핵화선언의 전면적 이행, 동북아 우방국들과 동북아방위기구(Northeast Asia Defense Organization: NADO) 설립 및 TMD 구축 등 6개항의 대북정책 권고안을 담은 공개서한을 보냈다.<sup>62)</sup> 그후 길먼 위원장은 5월 18일 KEDO 지원예산 부수법안으로 북한위협감축법안(North Korea Threat Reduction Act)을 하원에 제출하였다.<sup>64)</sup> 이 법안에는 북한

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

63) *Washington Times*, March 8, 1999; News from the House International Relations Committee, *Opening Statement of Chairman Benjamin A. Gilman, Hearing: US Policy Towards North Korea and the Pending Perry Review*, March 24, 1999. [www.house.gov/internet](http://www.house.gov/internet).

64) *North Korea Threat Reduction Act of 1999, H. R. 1835*.

미사일 위협에 대비한 아-태지역의 공동 조기경보체제 구축을 위한 1,000만 달러의 예산이 배정되어 있었다.

미 국무부는 지난 5월 20~24일 핵문제 전문가들이 금창리 지하시설에 대한 사찰을 실시한 후 핵개발 흔적이 없다는 성명을 발표하였다. 그러나 공화당 의원들은 북한측이 핵관련 시설을 다른 곳으로 이전할 수 있는 충분한 시간을 갖고 있었기 때문에 결국 텅빈 지하시설만 사찰하였다고 논평하였다. 그리고 북한은 우라늄 농축시설 등 기존의 방식이 아닌 다른 방법으로 핵개발을 계속하고 있다고 주장하였다. 그 증거로서 북한이 외국으로부터 우라늄 농축기술을 들여오는 가운데 북한에서 핵관련 고품실험을 하였으며 비밀 핵개발을 위해 국제적인 밀수 네트워크를 이용하고 있는 한편, 유럽과 일본 등으로부터 핵 기술로 전용할 수 있는 이중 용도의 설비 등을 수입해 온 것을 들었다.<sup>65)</sup> 그러나 이러한 증거는 구체적이고 명백한 자료를 제시하지 못하고 있다는 점에서 결함을 내포하였다.

북한이 1998년 8월 미사일을 실험발사한 직후 클린턴 행정부는 당초 소형 인공위성을 발사하였다는 북한의 주장을 수용하는 태도를 보였다. 그러나 한편으로는 미사일 방어체제 조기 구축에 관한 공화당측의 견해를 수용하여 1999년 1월 미 국방부는 2005년까지 NMD를 구축하겠다는 방침을 확정 발표하였다.

1999년 2월 상원 군사위원회 청문회에서 터넷(George J. Tenet) CIA 국장은 “대포동 2호 미사일은 2단계 추진 로켓만으로도 알래스카와 하와이에 대규모 탄두를 운반할 수 있으며, 소형탄두를 장착할 경우 미국내 나머지 지역에 대한 공격이 가능하다”고 증언하였다.<sup>66)</sup>

65) North Korea Advisory Group, *Report to The Speaker, U.S. House of Representatives*, November 1999.

66) George J. Tenet, *Current and Projected National Security Threats*,



이와 같이 미 정보기관들이 북한의 미사일 개발 능력이 미국의 안보를 실질적으로 위협할 수 있는 단계에까지 도달하였다는 평가를 제시하게 되자 클린턴 행정부도 북한 미사일 문제에 대해 단호한 태도를 보이게 된 것이다.

1999년 6월 북한의 미사일 재실험발사 움직임을 포착한 이후 카트먼 특사는 김계관과 지속적인 접촉을 갖고 9월 7~12일 베를린 회담에서 북한의 미사일 발사 유예에 대한 합의를 받아냈다. 클린턴 행정부는 협상을 통해 북한의 미사일 개발 및 수출 중단을 설득하는 한편, NMD 조기 배치를 위한 기술 개발을 가속화하면서 일본과 함께 추진하고 있는 TMD 계획에 한국도 참여할 것을 권유하였다.

## 2. 대북 포용정책과 공화당측 대안

미 국무부 동아태 차관보 윈스턴 로드(Winston Lord)는 대북정책에 관한 클린턴 행정부의 공식적인 입장을 제네바 합의 이행을 통한 북한 핵문제 해결, 남북대화를 통한 한반도 긴장완화, 동북아 지역 안정을 위한 북한과의 접촉확대 등의 세 가지로 제시하였다.<sup>67)</sup> 미국은 북한과의 관계를 개선해 가는 과정에서 개혁·개방을 유도하게 되겠지만, 북한의 연착륙(soft-landing)은 미 국무부가 공식적으로 표명한 대북정책의 목표가 아니다. 클린턴 행정부는 북한의 조기붕괴나 연착륙보다는 4자회담, 미사일 회담 등을 통한 한반도 평화정착에 더

---

Hearing before the Committee on Armed Services, Senate, February 2, 1999.

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

많은 관심을 가져왔다.

미국내 보수적 인사들은 클린턴 행정부의 대북정책이 별다른 성과를 거두지 못하고 있다고 생각해 왔다. 1996년 4자회담이 제안된 이래 군사·안보분야의 협상이 지지부진하게 정체되어 있으며, 오히려 북한 잠수함 침투사건에서 보듯이 북한의 위협적인 태도는 조금도 변하지 않고 있다는 것이다. 1997년 북한의 식량난과 경제적 위기가 쉽게 해소될 기미를 보이지 않게 되자 미국내에서 북한의 연착륙에 대한 회의가 확산되었다. 특히 1997년 2월 12일 황장엽 전 북한 노동당 비서의 귀순은 김정일 정권의 존속 가능성에 대한 회의를 고조시켰다. 보수적 인사들은 북한의 폐쇄적인 정치경제체제를 고려해 볼 때 연착륙보다는 어느 시점에서 급격한 ‘내부 붕괴’(implosion) 가능성이 높다고 주장하며 한반도 유사시를 상정한 비상사태 대비책을 마련할 것을 주장하였다.<sup>68)</sup>

국방부나 정보기관의 관리들도 대체로 이와 같은 보수적인 판단에 동조하는 경향을 보였다. 킬러리(John H. Tilelli, JR.) 주한미군 사령관은 의회 청문회에서 북한의 경제위기 및 공격적이며 위협적인 군사 능력과 함께 김정일 정권의 예측 불가능성으로 인해 한반도 안보에 대해 대단히 염려를 하고 있다고 밝혔다. 그는 북한에서 근본적인 변화가 일어나거나 아니면 대규모 외부원조가 제공되지 않는 한 북한은 붕괴될 수밖에 없는데, 북한의 식량사정이 악화됨에 따라 북한의 ‘내부 붕괴’와 ‘외부로의 폭발’(explosion) 중 어느 것이 먼저 발생할 것인가에 대해 주시하지 않을 수 없다고 증언하였다.<sup>69)</sup> 여하튼 주한미

68) Robert A. Manning, "The United States and the Endgame in Korea: Assessment, Scenarios, and Implications," *Asian Survey*, Vol. 37, No. 7, July 1997, pp. 597~608.

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

군 사령부는 경제쇠퇴로 인한 난민발생, 붕괴에 임박한 북한의 전쟁 발발 가능성 등 한반도 유사시를 상정한 비상대비책을 마련해 왔다.

북한 장래에 대한 보수적 시각은 붕괴론을 주장하지만 미 국무부는 북한의 개방·개혁을 목표로 한 대북 포용정책의 기초는 변화가 없다고 강조하였다. 카트먼 국무부 부차관보는 1997년 2월 의회 청문회에서, 북한이 경제위기를 극복하기 위해서는 개혁·개방이 시급하지만 금방 붕괴될 것 같지는 않다고 밝히고 미·북관계의 앞날에 대해서는 조심스럽게 낙관한다고 진술하였다.<sup>70)</sup> 동아·태 차관보 스탠리 로스(Stanley O. Roth)<sup>71)</sup>를 비롯한 국무부 실무자들은 대북 협상에 자신감을 보였지만, 북한 내부에 영향력을 행사할 지렛대를 가지고 있지 못하였을 뿐만 아니라, 대북정책을 적극적으로 추진하기 위해 필요한 국내적 지지기반을 끌어들이기 위한 정치적 역량을 갖추지 못하였다.

클린턴 행정부는 의회의 견제로 인해 대북정책을 적극적으로 추진하지 못한 반면, 북한은 잠수함 침투 등 남한에 대한 위협을 지속하며 대미 협상에서는 '벼랑끝 협상전략'(brinkmanship)을 구사하였다. 이와 같은 상황에서 4자협상과 미사일 협상은 아무런 실질적 성과를 거두지 못하였다. 북한과의 군사·안보분야의 협상이 공전하는 가운데 1998년 8월 금창리 지하시설 핵의혹 및 미사일 실험발사 사건이 발

70) 미 국무부 동아·태 부차관보 카트먼은 1997년 2월 26일 미 하원 국제관계위원회 아·태소위원회가 개최한 미국의 대북한정책 관련 청문회에서 미국의 대북정책이 성공을 거두는 확실한 증거가 나타나고 있다며 미·북관계의 전망을 조심스럽게 낙관하였다. *Engaging the Hermit Kingdom: U.S. Policy Toward North Korea*, Hearing before the Subcommittee on Asia and the Pacific of the Committee on International Relations, House of Representatives, February 26, 1997.

71) 동아·태 차관보 직위는 1993년 4월 23일부터 1997년 2월 18일까지 Winston Lord가 역임하였다. 1997년 8월 5일부터 Stanley O. Roth가 담당하고 있다. USIS Washington File, *Stanley Roth Feb. 23 Worldnet on North Korea*, 24 February 1999.

생하자 의회는 클린턴 행정부에 대해 고위급 인사를 대북정책조정관으로 임명하여 대북정책 관련 업무를 총괄적으로 전면 재검토할 것을 요구하였다. 의회의 이와 같은 요구는 클린턴 행정부가 대북정책에 관한 장기적이고 종합적인 계획없이 핵, 미사일, 식량지원, 유해소환 등의 사안을 각기 분리하여 국무부 실무자로 하여금 대북협상을 추진하게 함으로써 북한측에게 협상의 주도권을 허용하였다는 판단에 의한 것이다.

클린턴 대통령이 1998년 11월 페리(Perry) 전 국방장관을 대북정책조정관으로 임명하자 공화당 의원들은 페리 전 국방장관이 럼스펠드(Rumsfeld) 전 국방장관처럼 북한의 핵·미사일 개발 실태를 비판적으로 파헤쳐 주기를 기대하였다.<sup>72)</sup> 사실 페리 조정관은 임명 초기 클린턴 행정부의 대북정책은 실패작이라며 강경 기조를 내비쳤다. 그러나 한국·일본·중국 등을 순방하여 이들의 대북정책에 관한 의향을 타진하는 과정에서 대북정책에 관한 인식의 변화를 보이기 시작하였다. 김대중 대통령은 대북 포용정책이 유일한 현실적인 대안이라고 주장하며, 페리 조정관에게 북한의 핵·미사일 포기와 미·북, 일·북 수교를 통한 체제보장 등의 포괄적 협상안을 제시하였다. 한국의 포괄적 접근 구상과 더불어 북한이 금창리 협상을 수용한 것이 페리 조정관의 인식전환에 큰 영향을 미쳤다. 한·미·일 3국은 1999년 4월 24~25일 하와이에서 고위정책협의회를 개최하고 대북정책을 최종 조율하였다. 그후 페리는 동년 5월 25~28일 방북기간 중 북한 고위 관리들에게 한·미·일 3국이 합의한 포괄적 대북 권고안을 설명하였으나 명확한 답변을 듣지 못하였다.

페리 조정관은 1999년 9월 15일 클린턴 대통령과 의회에 대북정책

72) *Opening Statement of Chairman Benjamin A. Gilman, Hearing on U.S. Policy towards North Korea, September 24, 1998.*

권고안을 제출하였다.<sup>73)</sup> 공개된 페리보고서는 구체적 정책 내용보다는 전반적인 방향을 제시하는 형태를 띠었다. 그 요지는 북한은 제네바 합의 이후 핵물질 생산을 중단하였는 바, 제네바 합의의 연장선상에서 미사일 개발도 제한하되 반대급부로서 미·북 국교정상화 등 적절한 대가를 제공한다는 것이다. 북한 내부정세에 관해서는 북한이 심각한 식량난과 경제위기를 겪고 있지만 조만간 붕괴될 가능성은 희박하다고 평가하였다.<sup>74)</sup> 따라서 북한을 있는 그대로 평가하여 대북 협상에 임해야 한다고 주장하였다.

페리는 한반도 냉전구조 종식을 위한 3단계 방안을 제시하였다. 단기적으로, 북한은 미사일 재발사를 자제해야 하며, 미국은 이에 상응하여 대북 경제제재를 완화하고 한국·일본도 적절한 조치를 취해야 한다. 중·장기적으로, 북한이 핵·미사일 개발 계획을 중단하겠다는 보장을 받아야 한다. 그리고 마지막으로 한국·일본과 북한의 협력하에 한반도에서 냉전을 종식시켜야 한다는 것이다. 그리고 이러한 목표를 원활하게 달성하기 위한 5개 정책건의를 제시하였다. 첫째, 대북정책은 포괄적이고 통합된 접근방식으로 추진되어야 한다. 둘째, 미국 정부내에 부처간 대북정책을 조정하기 위한 대사급 고위직을 임명할 필요가 있다.<sup>75)</sup> 셋째, 현재 추진되고 있는 미국·한국·일본의 고위정책

73) William J. Perry, *Review of United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations* (Unclassified Report) Washington, D.C., October 12, 1999; 『조선일보』 1999. 9. 16 참조.

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

75) 새로 임명될 관리는 대북협상을 주도하고 있는 찰스 카트먼 한반도평화회담특사보다 높은 직급의 인사로서 국무부·국방부·재무부 및 기타 정부기관의 대북정책을 조정·취합하여 대통령에게 직접 건의하게 될 것이다. 페리 조정관의 핵심 참모인 Wendy Sherman 등이 물망에 오르고 있다.

협의체인 '3자 조정·감독그룹'(Trilateral Coordination and Oversight Group: TCOG)을 계속 존속시켜야 한다. 넷째, 미 의회는 대북정책을 초당적으로 추진해야 한다. 다섯째, 최근 상황을 볼 때 심각한 문제는 아니지만, 대북 포용정책이 뿌리를 내리기 전에 북한의 도발에 의한 긴급상황이 발생할 가능성도 있으므로 이에 대비해야 한다는 것이다.

이와 같이 페리보고서는 제네바 합의가 여전히 유효하며, 클린턴 행정부의 대북 포용정책이 타당한 방법이었음을 인정하고 이를 지속적으로 추진할 것을 권고하였다. 아울러 북한과의 국교정상화 과정에서 남북기본합의서 이행, 이산가족 재회, 일본인 납치 문제 등을 해결해야 하고, 북한의 생화학 무기와 마약밀매 문제는 다자간 협상을 통하여 논의할 것을 권유하였다.

하원 국제관계위원회는 10월 13일 페리 대북정책조정관을 출석시킨 가운데 대북정책에 관한 청문회를 개최하였다. 여기서 공화당 의원들은 페리 조정관의 대북정책 건의를 강도 높게 비판하며, 그 실효성에 강한 의문을 표시하였다. 청문회를 주재한 길먼(Gilman) 위원장은 북한이 제네바 합의에도 불구하고 비밀리에 핵개발을 추진하고 있을 가능성이 있다고 주장하고, 페리 조정관이 권고한 대북관계 정상화에 앞서 북한의 미그기 구입, 인권 탄압과 정치범수용소 운영, 미국이 제공한 식량과 증유의 전용, 미군 생존포로 억류 등의 문제들이 고려되어야 한다고 주장하였다.<sup>76)</sup>

페리보고서의 실효성에 대해 강한 의문을 표시해 온 길먼 등 공화당 하원의원들은 8월 의회내 북한자문단(North Korea Advisory Group)을 구성하여 페리보고서에 대응하는 대북정책보고서를 작성하

76) Benjamin A. Gilman, *Speech to the Asia Society*, October 21, 1999. [www.house.gov/internet](http://www.house.gov/internet).

였다. 이들은 11월 3일 해스터드(J. Dennis Hastert) 하원의장에게 보고하는 형식으로 대북정책보고서를 공개하였다.<sup>77)</sup> 이 보고서는 1994년 제네바 합의에도 불구하고 북한은 지난 5년 동안 핵무기 개발을 중단하지 않았고, 미사일 능력도 더욱 개발하여 미 본토를 공격할 수 있게 되었다고 주장하였다. 북한은 또한 러시아·중국과 더불어 세계적인 핵·미사일 확산을 부추기고 있다는 것이다. 이러한 상태에서 북한에 대해 식량지원 등을 실시하며 관계개선을 추구하는 클린턴 행정부의 대북정책은 국제안보를 위태롭게 만드는 북한의 능력을 확대시킬 뿐이라고 비판하였다. 그러나 공화당 의원들의 보고서는 페리의 대북정책 권고안을 대체할 실질적 대안을 제시하지 못하였다.

공화당 계열의 보수적 견해를 비교적 체계적으로 제시한 대북정책 건의서로서는 1999년 2월 26일 아미티지(Richard L. Armitage) 전 국방차관보 등 한반도 문제 전문가 11명이 작성한 북한에 대한 포괄적인 접근방안, 일명 아미티지보고서가 있다.<sup>78)</sup>

아미티지보고서는 미국의 대북정책 목표는 북한의 핵·생화학·미사일 및 재래식 무기에 의한 군사위협 제거에 두어야 한다고 주장하였다. 북한이 지하시설 핵의혹 해소, 미사일 개발·수출 중단, 재래식 군

77) 북한자문단은 Benjamin A. Gilman, Doug Bereuter, Sonny Callahan, Christopher Cox, Tillie K. Fowler, Porter J. Goss, Joe Knollenberg, Floyd Spence, Curt Weldon 등 공화당 의원들로 구성되어 초당적 성격이 결여되어 있다는 비판을 받고 있다. North Korea Advisory Group, *Report to The Speaker, U.S. House of Representatives*, November 1999. [www.house.gov/international\\_relations/nkag/report.htm](http://www.house.gov/international_relations/nkag/report.htm)

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

사위협 감소에 긍정적인 반응을 보일 경우에는 대북 지원을 지속하며 경제제재 완화조치를 취하고 아울러 세계은행, 아시아개발은행을 통해 한반도재건기금을 창설할 것을 권유하였다. 만약 외교적 노력이 실패할 경우에는 북한의 미사일 수출을 공해상에서 저지하겠다는 의지를 표명하고 핵·미사일 시설에 대한 선제공격 가능성도 고려해야 한다고 주장하였다. 이들은 대북 포용정책의 한계선 설정, 미국의 포괄적 타결안이 북한의 모든 의혹시설을 포괄한다는 성명서 발표, 새로운 포괄적인 대북정책은 억지와 외교 조치를 병행 추진하되 그 중에서도 군사적 억지력 강화가 우선시되어야 한다는 것 등을 강조하였다. 즉, 유인책과 더불어 더 센 채찍을 병행하여 대북협상에서 주도권을 확립해야 한다는 것이다.

### 3. 경제제재 해제 및 식량지원 문제

미국의 적성국교역법은 전시 및 국가비상시에 대통령으로 하여금 그가 지정한 국가 및 그 국민들과의 교역을 통제할 수 있도록 하였다. 그러나 전시가 아닌 평상시에도 수출통제를 할 수 있도록 한 것은 동서진영간 냉전이 시작될 당시 1949년에 제정된 수출통제법(The Export Control Act of 1949)<sup>79)</sup>이 최초의 법률이다. 수출통제법은 대통령에게 사실상 무제한적인 재량적 판단권을 허용하였는데 실제의 수출통제행정은 상무부의 수출관리국(Office of Export Control)에 의하여 수행되며 국방부와 협의를 거치도록 되어 있다.

79) 1949년 제정된 수출통제법(Export Control Act)은 1969년 수출관리법(Export Administration Act)으로 대체되어 수출통제가 완화되었다. 1985년에는 수출관리수정법(Export Administration Amendments Act), 1989년에는 수출관리규정(Export Administration Regulation)으로 또 다시 바뀌었다. 여기서는 편의상 수출관리법으로 통일하여 사용한다.



1950년 한국전쟁 당시 미국은 수출통제법 및 적성국교역법에 의거하여 북한에 대해 포괄적인 봉쇄조치를 취하였다. 아울러 해외자산통제규정을 제정하여 미국내 북한 자산을 동결시키는 한편, 무역·금융·외환 등 거의 모든 분야에서 대북 경제교류를 금지하였다. 그후 미국은 무역협정연장법, 국제무기거래규정, 대외원조법, 통상법, 수출관리법, 수출입은행법 등에 의거하여 미국 기업은 물론 다른 서방국가의 기업들이 북한과 거래할 수 있는 품목을 더욱 제한하였다. 미국의 대북한 제재는 이외에 추가적으로 원자력법, 핵비확산법 등에 의해서도 유지되고 있다.

미국 정부는 1989년 1월 3일 해외자산통제규정의 일부를 개정하여 미국 여행사들이 체육·학술·문화 등 비상업용 분야에서 민간인의 북한 여행을 주선하는 것을 허용하였다. 아울러 1989년 2월 2일에는 출판물의 수출입 및 이를 위한 금융거래를 허용하기 위해 해외자산통제규정의 일부를 개정하였다. 그리고 1989년 4월 24일에는 수출관리법의 일부를 개정하여 식량·의약품·의료기재 등 인도주의적 차원에서 필요하다고 판단되는 물자들의 대북한 수출을 사안별로 허용하였다.<sup>80)</sup> 그러나 이같은 미국의 대북 화해조치는 북한의 핵개발 의혹이 깊어짐에 따라 더 이상 진척되지 못하고 중단되었다.

1995년 1월 20일 미 국무부는 제네바 합의를 준수하기 위해 여행, 언론취재와 통신, 금융거래, 마그네사이트에 대한 교역허용, 원자력분야 사업 등 4개 부문에 걸쳐 제1단계 대북 경제제재 완화조치를 취하였다.

---

80) Zachary S. Davis et. al., *op. cit.*, p. 5.

<표> 미국의 대북한 제재조치

날 짜	관 련 근 거	제 재 조 치 내 용
'50. 6.28	수출관리법	대북한 수출금지
'50.12.17	적성국 교역법 (해외자산통제규정)	미국내 북한 자산동결, 북한과의 교역 및 금융거래를 사실상 전면금지하는 「해외자산통제규정」 발표
'51. 9. 1	무역협정연장법	대북한 최혜국대우(MFN) 부여 금지
'55. 8.26	국제무기거래규정	북한과의 방산물자 및 용역의 수출입 금지
'62. 8. 1	대외원조법	대북한 대외원조 제공금지
'75. 1. 3	통상법	대북한 일반특혜관세(GSP)공여금지
'75. 5.16	수출관리법	북한을 제재대상 국가그룹 Z에 포함시켜 포괄적인 금수조치 실시
'86.10. 5	수출입은행법	미국 수출입은행의 대북한 여신제공금지
'88. 1.20	수출관리법	북한을 테러지원 국가로 지정하여 무역, GSP공여, 군수통제품목상의 물품 판매, 대외원조 및 수출입은행의 여신 제공금지 국제금융기관에서 대북한 원조제공 결정시 반대표를 던지도록 지시
'88. 4. 4	국제무기 거래규정(개정)	국제 테러지원국가로 지정된 북한에 대한 방산물자 및 용역판매와 수출입 금지
'92. 3. 6 '92. 6.23	군수통제품목	이란 및 시리아에 대한 미사일 기술확산에 관여한 것으로 판정된 북한에 대해 군수통제품목상의 품목에 대한 수출입 및 2년간 미정부 계약금지 미사일, 전자, 우주항공, 군용기 생산 제조와 관련된 북한 정부의 모든 활동에 대해 적용

자료: Zachary S. Davis et. al., *Korea: Procedural and Jurisdictional Questions Regarding Possible Normalization of Relations With North Korea*, CRS Report for Congress (November 29, 1994).

제1단계 경제제재 완화조치가 취해진 이후 모토롤라, 시티뱅크, 제너럴 모터스(GM), 코카콜라, AT&T, 스탠튼 그룹(Stanton Group)<sup>81)</sup> 등 미국의 다국적 기업과 주한 미 상업회의소(AMCHAM) 등이 대북한 진출을 위한 타당성을 조사하였다. 이중 석유·가스·석탄 등 발전설비 전문업체인 스탠튼그룹은 1995년 2월 미국 기업중 최초로 미 재무부로부터 대북한 경제활동에 관한 사업허가서를 발부받고, 동년 5월부터 나진·선봉에 있는 200MW급 화력발전소와 승리화학정유공장을 가동하여 왔다. 그후 AT&T는 일본의 국제전신·전화회사를 중계지로 해서 북한과 상용전화를 개통해 운영하고 있다. 그러나 대부분 미국 기업들의 북한 진출은 아직 투자에 대한 타당성 조사 차원에 머물러 있다.

1996년 초 클린턴 행정부는 구호용 식량과 현금 등 인도적 차원의 대북 지원에 대한 법적 제한을 전면 해제하였다. 미국은 대북 식량지원과 경제지원을 기본적으로 인도적 차원의 문제로 인식하여 왔다. 그러나 사실 클린턴 행정부는 식량지원 및 경제제재 완화조치를 핵합의 이행, 4자회담, 미사일 회담 등 대북 협상에 북한측의 적극적인 태도를 유인하는 방법으로 사용하였다. 1997년 12월 개최된 4자회담 본회담에 앞서 동년 9월 민간구호단체들이 약 800만 달러 상당의 의약품을 미국 민간 비행기로 북한에 공수하도록 허락하였다. 1999년 3월 금창리 지하시설 사찰에 관한 협상에서도 미국은 북한의 사찰 수용에 대한 대가로 세계식량계획을 통해서 50만톤, 미국 민간기구를 통한 씨감자 1천톤 및 식량 10만톤을 지원하기로 약속하였다.

81) 스탠튼 그룹은 1992년 두만강개발계획(UNDP) 모임에서 '나진·선봉지역의 발전·정유·경공업 개발 등 3대 종합계획'에 관한 청사진을 제시하면서 북한과 인연을 맺기 시작하였다. 그후 스탠튼 그룹은 1994년 가을 조선설비회사와 합작기업 설립에 관한 계약을 체결하였다.

클린턴 행정부는 페리보고서가 공개된 직후 9월 17일 적성국교역법·방산물자법(Defense Production Act)·수출관리법 등 3개법에 근거하여 행정부처가 재량으로 결정할 수 있는 범위내에서 대북한 경제제재 완화조치를 발표하였다.<sup>82)</sup> 이에 따라 앞으로 북한 상품의 미국 내 반입과 미국 상품의 북한 수출이 대부분 허용되고, 민간 및 상업용 자금의 송금과 선박과 항공기를 이용한 여객 및 화물운송이 가능해졌다. 이와 함께 미국 기업의 북한에 대한 농업·광업·석유화학·도로·항만·공항 등 사회간접자본 건설에 대한 투자가 허용되었다. 그러나 군사용 및 이중 용도 사용이 가능한 민감한 품목과 기술의 대북 수출 및 이를 위한 미국측의 자금지원은 이번 완화조치에서 제외되었다. 또한 의회의 승인이 필요한 사항들 역시 규제대상으로 남게 되었다.

공화당 계열 보수적 인사들은 대북 원조식량이 필요한 주민에게는 전달되지 않고 군대나 김정일 정권 추종자들에게 분배되어 독재정권을 연장시키는 도구로 전략하고 있다고 비판하였다.<sup>83)</sup> 그리고 북한이 핵·미사일 개발 중단을 보장하지 않으면 대북 경제제재 완화조치 불가하다는 입장을 표명하였다. 이들은 금창리 협상이 지하시설 사찰에 대한 대가로 식량제공을 약속하고 있기 때문에 불량국가들과의 협상에 나쁜 선례를 남기게 되었다고 비판하였다. 베를린 합의에 대해서도 공화당은 북한이 미사일 개발 중단에 대한 명시적인 합의를 하지 않았는데도 대북 경제제재 완화조치를 취하는 것은 일방적으로 시혜를 베푸는 것이라고 비난하였다. 특히 길먼 위원장은 이번 합

82) The White House Briefing Room, *Press Briefing by Joe Lockhart*, September 17, 1999. [www.fas.org/news/dprk/1999](http://www.fas.org/news/dprk/1999)

83) Fred C. IKle, "U.S. Folly May Start Another Korean War," *The Wall Street Journal*, October 12, 1998.

의는 북한에 또 한 차례 강탈의 길을 열어 주었다며 강한 불만을 토로하였다.

페리보고서가 발표된 이후에도 공화당 의원들은 대북 경제제재 완화조치는 북한의 핵·미사일개발 중단 보장과 연계되어야 하며 대북 식량지원은 인권문제와 연계되어야 한다는 점을 강조하였다. 특히 길먼 위원장은 대북 원조가 1995년 이래 6억 4,500만 달러에 이르지만, 500만 달러 상당의 식량 14,000톤과 중유 1,100만톤이 군용으로 전용되고 있다고 주장하면서 북한이 원조물자를 전용하지 않았다는 증거가 확보되지 않는다면 식량과 중유 지원을 중단해야 한다고 주장하였다.<sup>84)</sup>

#### 4. KEDO 지원 예산지출 문제

미국은 경수로 1호기가 완공되는 시점까지 매년 50만톤(5,000만 달러 상당)의 중유를 북한에 제공해야 한다. 그러나 제네바 합의 이행과 관련된 경비지출은 모두 의회의 승인을 받도록 되어 있기 때문에 클린턴 행정부는 대북정책을 추진하는 과정에서 의회로부터 심한 재정적 압박을 받아 왔다.

미 국무부는 1996회계년도<sup>85)</sup> 예산안을 의회에 제출하면서 한반도 에너지개발기구(KEDO)<sup>86)</sup>에 대한 출연금으로 2,200만 달러를 책정하

84) News from the House International Relations Committee, *Gilman: North Korea hold out one hand for aid, while in the other hand it holds a gun*, November 3, 1999, [www.house.gov/internat](http://www.house.gov/internat).

85) 미국은 1977년 이래, 10월부터 다음 해 9월까지를 1회계년도로 하고 있으며, 회계년도 후반이 속하는 해를 연도 호칭으로 한다. 따라서 1996년 회계년도는 1995년 10월부터 1996년 10월까지를 지칭한다.

86) 한국·미국·일본은 1995년 3월 9일 대북 경수로 제공을 위해 국제 컨소

였다. 그러나 공화당 의원들은 KEDO에 대한 재정적 지원은 결과적으로 북한에 대한 원조제공을 의미하는 것이어서 북한에 대해 포괄적인 원조금지를 규정해 놓은 대외원조법 등 현행법 위반이라고 주장하였다. 아울러 국무부측에 KEDO 지원예산을 항목별로 세분할 것을 요구하였다. 이에 국무부는 중유공급비용 1,000만 달러, 경수로 공급비용 900만 달러, KEDO 운영비용 300만 달러 등 3개 항목을 제시하였다. 하원은 이중 경수로 공급비용 900만 달러를 삭감할 뜻을 표명하였으나, KEDO 집행이사국 입장에서 상징적인 액수만이라도 부담해야 한다는 국무부의 견해를 수용하여 전체 금액인 2,200만 달러는 유지하되 경수로 공급비용 900만 달러를 중유 공급비용으로 돌리는 최종안을 통과시켰다.<sup>87)</sup> 상·하원의 공화당 의원들의 견제로 경수로 공급비용을 부담할 수 없게 된 클린턴 행정부는 그후 유럽연합, 동남아국가연합, 중동국가들에게 비용을 분담해 줄 것을 요구하였다.

1998년 8월 이후 KEDO지원 비용 문제는 다시 난항을 겪게 되었다. 북한의 지하시설 핵의혹과 미사일 개발 동향에 대한 불만을 품은 의회가 1998년 9월 17일 3,500만 달러 규모의 1999회계년도 KEDO 지원 예산을 전액 삭감하였다.<sup>88)</sup> 그러나 미 외교협회의 중재로 클린턴 행정부와 의회는 1998년 10월 19일 1999년도 예산협상을 최종적으로 타결지으면서 KEDO 지원 예산 3,500만 달러를 부활한다는 데 합의하였다. 이로써 제네바 합의 이행이 중단되는 사태는 모면하게

---

사업인 한반도에너지개발기구(Korean Peninsula Energy Development Organization: KEDO) 설립협정에 서명하였다. KEDO 회원국은 집행이사국인 한국·미국·일본·EU 4개국과 일반 회원국인 캐나다·호주·뉴질랜드·핀란드·인도네시아·칠레·아르헨티나·폴란드 등으로 구성되어 있다.

87) 『조선일보』, 1995. 12. 15 참조.

88) *Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs Appropriations Act, 1999. H.R. 4569. Sec. 578. Korean Peninsula Energy Development Organization.*

되었지만 의회는 행정부의 KEDO 지원 예산집행의 전제조건으로 다음과 같은 사항을 부과하였다. 즉, 대통령은 북한이 한반도비핵화공동선언 이행, 남북대화 재개, 제네바 합의 완전실시, 폐연료봉 밀봉작업에 대한 협력, 핵의혹 지하시설에 대한 사찰, 탄도미사일의 개발·수출 금지, 대북 원조물자의 전용 방지 등에 관해 노력하고 있다는 점을 보증해야 하며, 그리고 대북정책을 전반적으로 검토할 대북정책조정관을 1998년 말까지 임명해야 한다는 것이다.<sup>89)</sup>

클린턴 행정부는 금창리 지하시설에 대한 사찰, 베를린 합의를 통한 북한의 미사일 실험발사 유예 등을 통해 의회가 제시한 조건들을 어느 정도 만족시키는 데 성공하였다. 그러나 공화당 의원들은 또 다시 2,000회계년도 KEDO 지원 예산에 대해 제동을 걸었다. 클린턴 행정부는 당초 KEDO 지원 예산으로 5,500만 달러를 상정하였다. 지난해에 3,500만 달러를 요청하였으나 막상 지출한 내역이 당초 예상보다 2,000만 달러 정도 초과하였기 때문이다.

길면 하원 국제관계위원장 등 공화당 하원의원들은 지난 5월 18일 북한위협감축법안을 제출하면서 2000년도 KEDO 지원금으로 5,500만 달러를 일단 조건부로 승인할 의사를 표명하였다.<sup>90)</sup> 그러나 공화당은 북한위협감축법안을 통해 클린턴 행정부가 KEDO 지원 예산을 집행하기 위해서는 북한의 제네바 합의에 따른 국제원자력기구의 사찰요구 수용, 탈북자 지원을 위한 예산 배정 등을 보장할 것을 규정하였다. 특히 2,000만 달러의 증액분을 집행하기 위해서는 KEDO에

89) *Conference Report on H.R. 4328, Making Omnibus Consolidated and Emergency Supplemental Appropriations for Fiscal Year 1999* (House of Representatives - October 19, 1998). (page H11098) Sec. 582. Korean Peninsula Energy Development Organization.

90) *North Korea Threat Reduction Act of 1999, H. R. 1835*. <http://thomas.loc.gov/cgi-bin>.

대해 대만을 포함한 다른 나라의 재정지원을 받을 것을 요구하였다.

이러한 엄격한 전제조건에 클린턴 행정부가 난색을 표명하자 공화당은 북한위협감축법안 중 북한 핵과 관련된 조항만을 별도로 떼내어 국무부 수권법안의 수정안 형식으로 북한과의 핵협력 규제 법안을 통과시켰다.<sup>91)</sup> 이 법안은 클린턴 대통령에게 북한이 국제원자력기구와 체결한 핵안전협정을 전면 준수하고, 국제원자력기구에 대해 핵관련 시설 및 정보 접근을 완전히 허용하여, 경수로 핵심부품이 인도되기 이전에 북한이 핵무기 개발계획을 위한 모든 노력을 종결지었음을 확인할 것을 요구하였다. 이와 같은 요건들이 충족되지 않을 경우 KEDO가 건설하고 있는 경수로의 핵심부품을 미국이 북한측에 인도할 수 없게 됨으로써 제네바 합의는 사실상 파기되게 되었다.

의회는 결국 1999년 10월 6일 당초 예산보다 2,000만 달러를 삭감한 3,500만 달러를 내년도 KEDO 지원 예산으로 승인하였다.<sup>92)</sup> 이와 같은 의회의 대북정책에 대한 심한 견제는 페리의 권고안에도 불구하고 미·북관계의 진전이 상당한 난항을 겪게 될 것임을 예고한다.

91) 「조선일보」, 1999. 7. 23; 「세계일보」, 1999. 7. 23 참조.

92) *Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs Appropriations Act, 2000. H.R. 2606*. [thomas.loc.gov/cgi-bin](http://thomas.loc.gov/cgi-bin).



## V. 향후 미국의 대북정책 전망

미국과 북한은 페리 구상에 따라 포괄적 협상을 논의하게 될 고위급회담을 준비하기 위한 베를린 회담을 1999년 11월 15~19일 개최하였다. 이 회담에서 양측은 미국의 경제제재 추가 완화, 상호 연락사무소 설치, 북한의 미사일 실험발사 중지 보장방안, 고위급회담 실현 방안 등을 논의하였다. 그러나 양측의 회담의제 선정에 관한 선호도가 달라 이 회담은 아무런 성과없이 끝났다.

2000년도 미·북관계는 좀더 진전된 양상을 보일 것이다. 내년에는 포괄적 협상을 위한 고위급회담이 개최되어 양국관계 현안이 논의될 것이며, 이와 함께 상호 연락사무소 개설을 위한 실무협상도 진행될 것으로 전망된다. 고위급 협상에서 북한이 적극적인 태도를 보일 경우 양측은 평양과 워싱턴에 상호 연락사무소를 개설하게 될 것이며, 미국은 추가적인 경제제재 완화조치를 취하게 될 것이다.

미·북 고위급회담에서 미국은 북한이 미사일기술통제체제(MTCR)에 가입하기를 강력히 요구할 것이다. 그러나 미사일 문제를 둘러싼 양측의 협상은 타협점을 찾기가 쉽지 않을 것이다. 북한은 미사일 실험발사 유보 이상의 양보에 대해 금전적 보상을 요구하고 있는 반면, 공화당 의원들이 주도하고 있는 미 의회는 북한과 핵미사일 협상에서 대가를 지불하는 것을 반대하고 있기 때문이다. 페리 구상에 따른 포괄적 협상을 비난하고 있는 공화당 의원들은 대북정책을 2000년 11월 대통령 선거의 쟁점으로 부각시키고 있는 바, 클린턴 행정부는 북한측에 양보하면서까지 적극적으로 대북관계 개선을 추진하기는 어려울 것이다. 따라서 2000년도 미·북관계는 양측의 협상을 통해 점진적으로 관계개선 조치를 이루어가겠지만 급진적인 관계개선은 어

려울 것으로 예상된다.

미 의회 분위기는 페리의 대북정책 권고안에 대한 초당적인 지지를 기대하기 어려운 상황이다. 특히 2000년 11월 대통령 선거 및 의회 선거를 앞두고 민주당과 공화당의 정책대결이 과열됨에 따라 페리보고서를 토대로 한 대북정책의 효율성에 대한 찬반 논의도 치열해질 것이다. 대통령 선거에는 민주당은 부통령 고어(Gore)를 대통령 후보로 내정하였다. 한편, 공화당에는 조지 부시(George W. Bush) 텍사스 주지사를 비롯한 여러 후보들이 난립하고 있다. 현 상황에서 2000년 대통령 선거를 조망해 보면 보수민주 성향의 고어와 온건공화 성향인 부시간의 대결로 압축될 것 같다. 1999년 말 여론조사에서는 부시가 고어보다 앞서고 있다.

부시 후보는 공화당의 전통에 따라 힘에 바탕을 둔 대외정책을 선호한다. 부시가 발표한 연설문은 대외 강경책을 주장하고 있음을 명백히 보여준다.<sup>93)</sup> 그는 중국은 경쟁자이지 전략적 동반자는 아니라고 주장한다. 러시아에 대해서도 비판적이다. 미국은 러시아 개혁을 지지하지만 러시아의 야만성까지 눈감아 줄 수 없다면서 러시아 연방군의 체첸 공격을 비난하였다. 대통령에 당선되면 NMD 구축은 물론, 아시아 우방들의 미사일 방위능력을 증감함으로써 중국의 군사적 공세를 억제할 것이라고 주장한다. 아울러 포괄적핵실험금지조약(CTBT)의 비준을 모색하지 않을 것이라고 밝히는 등 전형적인 공화당 보수정책을 대외정책의 기조로 내걸었다. 한편, 클린턴 행정부의 대외정책을 거의 대부분 지지하고 있는 고어는 부시의 발언을 대외정책을 모르는 미숙한 발언이라고 비난하고 있다.<sup>94)</sup>

93) George W. Bush, *A Distinctly American Internationalism*, November 19, 1999. [www.georgewbush.com/sp](http://www.georgewbush.com/sp).

94) The Official Site of the Democratic National Committee, *Bush &*

미국 행정부와 의회 관계는 대통령에 누가 당선되고 상원과 하원의 주도권을 각기 어느 정당에서 차지 하느냐에 따라 여덟 가지 형태로 분류해 볼 수 있다. 즉, 대통령·상원·하원 선거에서 민주당이 모두 승리하거나 또는 공화당이 모두 승리할 경우 두 가지, 민주당 후보가 대통령에 당선되지만 상·하원을 공화당이 주도하게 되거나 또는 그 반대의 경우 두 가지, 대통령·상원을 민주당이 차지하지만 하원은 공화당이 장악하거나 또는 그 반대의 경우 두 가지, 대통령·하원을 민주당이 차지하지만 상원은 공화당이 장악하거나 또는 그 반대의 경우 두 가지 등 총 여덟 가지 형태가 가능하다. 북한이 미국과의 협상에 성실하게 임할 것이라는 가정하에 대통령 선거와 의회 선거의 결과에 따른 대북정책 변화 가능성을 전망해 보면 다음과 같다.

2000년 선거 결과 민주당 후보가 대통령에 당선되면 대북 포용정책의 기초는 변함이 없을 것이다. 민주당이 행정부와 의회를 모두 장악하게 된다면 차기 미국 정부는 페리의 대북정책 권고안에 기초하여 대북 포용정책을 보다 적극적으로 추진할 것이다. 민주당 후보가 대통령에 당선되었지만 공화당이 상·하원을 지배하게 되어 현재의 여소야대 정국이 지속되어도 대북 포용정책은 지속될 것이다.

미국은 정권이 바뀌어도 대외정책의 일관성을 유지하는 전통을 가지고 있다. 따라서 공화당 행정부가 출범하여도 일단 클린턴 행정부의 대북정책 기초를 유지할 것으로 전망된다.<sup>95)</sup> 공화당 후보가 대통

---

*Foreign Policy: Bush's Dangerous Lack of Knowledge* www.democrats.org/.

95) 클린턴은 1992년 선거과정에서 당시 부시 대통령의 대중국 정책을 유화책이라고 비난하면서 자신이 집권하면 중국의 민주화와 인권문제에 대해 강력히 대처할 것이라고 주장하였다. 그러나 막상 대통령에 취임한 이후 태도를 바꾸어 오히려 대중국 포용정책을 적극 추진하였다. 이와 같이 선거 공약과 집권자로서의 실제 태도는 다른 경우가 많다.

령에 당선되어도 민주당이 상·하원의 다수당 지위를 회복할 경우에는 의회의 견제로 인해 대북정책 추진방향은 크게 바뀌기 어려울 것이다. 민주당이 상·하원 중 한 쪽만 주도권을 장악하여도 공화당 행정부는 대북정책 방향을 일방적으로 전환시키기 어려울 것이다. 만약 대북 강경책을 추진하여 한반도의 안정이 현재보다 더 위태롭게 된다면 그 정치적 책임을 지게 되기 때문에 공화당 행정부는 의회의 동의가 없는 상태에서는 대북정책의 급격한 변화를 추구하지 않을 가능성이 크다.

이와 같이 민주당과 공화당이 각기 행정부와 상·하원의 주도권을 장악할 확률을 계산해 보면 미국의 대북정책이 급격히 변화할 가능성은 상대적으로 크지 않다. 그러나 공화당이 대통령 선거와 상·하원 선거에서 모두 승리하게 된다면, 대외정책 관련하여 부시 대통령 후보의 선거공약과 공화당 의원들의 대북 강경태도를 고려해 볼 때, 미국의 대북정책은 보다 강경한 방향으로 전환할 가능성이 있다. 그렇지만 이러한 경우에도 미국의 대북정책은 여전히 한국·일본과 긴밀한 협력관계를 유지하며 추진될 것이다.

미국내 한반도 문제 전문가 상당수가 페리 구상을 지지하고 있고,<sup>96)</sup> 페리보고서에 대해 비판적인 인사들도 페리가 대북정책 관련 한·미·일 3국간 합의를 도출해낸 과정, 즉 ‘페리 프로세스’(Perry process)<sup>97)</sup>를 높이 평가하고 있다. 따라서 한·미·일 ‘3자 조정·감독그룹’은 미국의 정권교체와는 무관하게 계속 유지될 것이다. 그러나 한

96) Independent Task Force Report, Sponsored by the Council on Foreign Relations, *U.S. Policy toward North Korea: A Second Look*, July 1999.

97) L. Gordon Flake, *The Perry Process: North Korea as an impetus for a stronger trilateral relationship* (KINU-CSIS Workshop Presentation), November 1, 1999.

국·일본의 권유에 의해 대북 포용정책의 기초를 유지하게 될 경우 공화당 행정부는 대북 경제제재 완화조치의 속도와 범위를 제한하고 식량지원을 축소하는 등 북한과의 관계개선에 소극적으로 임하게 될 것이다. 그리고 미·북관계 개선에 수반되는 비용 - 예를 들면, KEDO를 통한 중유 공급 같은 공화당 의원들이 다른 불량국가들과의 협상에 나쁜 선례를 남기고 있다고 비난하고 있는 반대급부 - 일부를 한국에 떠넘기게 될 가능성도 있다.

## VI. 결 론

클린턴 대통령은 집권 초기 새로운 외교·안보전략의 핵심 목표를 안보능력 증진, 국내경제 회복, 민주주의 확대로 설정하였다. 집권 말기에 든 현재 클린턴 행정부의 업적을 평가해 보면, 국내경제 회복 목표를 성공적으로 달성하였다. 그러나 민주주의 확대 목표는 러시아를 비롯한 구 사회주의권 국가들이 체제전환 이후 아직도 불안한 과도기적인 경향을 보이고 있어 기대하였던 목적을 달성하였다고 볼 수 없다. 안보능력 증진 목표는 미국경제가 세계적 패권을 다시 획득하여 전반적으로는 긍정적인 평가를 내릴 수 있다. 그러나 경제위주 정책을 추진하는 가운데 세력균형 유지, 국가방위태세 강화 등과 같은 전통적 안보 문제들을 등한시 하여 핵·미사일 등 대량살상무기의 확산을 효율적으로 규제하지 못하였다. 그 결과 미국의 안보상태는 클린턴 집권 초기보다 불량국들의 핵·미사일 위협에 더 취약해졌다. 이러한 국가방위태세와 관련된 문제를 공화당 의원들은 집중적으로 비판하고 있는 것이다.

미국은 제네바 합의 이후 개입과 확대의 안보전략에 입각하여 대북 포용정책을 추진하였다. 클린턴 행정부는 제네바 합의에 따라 미·북관계를 점진적으로 개선해 나가는 가운데 북한 지역에 시장경제와 민주주의가 확대되기를 기대하였다. 그러나 의회의 견제와 북한의 버랑 끝 협상전술로 인해 대북정책을 적극적으로 추진하지 못하였다. 제네바 합의에 대해 처음부터 부정적인 반응을 보였던 공화당 의원들은 제네바 합의 당시보다 북한이 더 위협적인 세력이 되었다고 주장하며 클린턴 행정부의 대북정책을 강도 높게 비판하였다. 그러나 이들의 북한에 대한 평가는 사회주의 국가들과 적성국들에 대한 미

국 보수세력의 일반적인 인식 수준을 크게 벗어나지 못하고 있으며, 이들이 제시한 정책 대안 또한 그 효율성이 의문시 된다.

미국은 탈냉전 초기에 가졌던 불확실성, 즉 미국경제가 쇠퇴하여 세계 패권을 상실할 수도 있다는 불안감을 완전히 극복하였다. 이제 안정된 경제를 바탕으로 미사일 방어체제를 강화하고 있으며, 대량살상무기의 확산에 더욱 강력한 규제를 가하고 있다. 이와 같이 탈냉전 과도기를 극복한 미국의 외교·안보정책 목표는 안보능력 강화라는 보다 단순한 방향으로 결집되고 있다. 그러나 구 사회주의권 국가들의 내부정세와 한반도 정세는 여전히 탈냉전기의 특징인 유동성과 이중성을 보이고 있다. 이러한 불투명한 상황 때문에 이들 지역국가들에 대한 미국의 정책은 초당적 합의를 도출하지 못하고 있다. 미 국내 여론도 일부는 민주주의 확대라는 이상적 목표를 계속 추진할 것을 강조하고 있는 반면, 일부는 세력균형과 국가안보를 강조하고 있다. 미국의 대북정책도 이러한 논란의 연속선상에 놓여 있다. 따라서 우리는 한반도 정세의 특수성 즉, 핵·미사일 문제만을 중심으로 풀 수 없는 남북관계, 북한체제의 변화 가능성, 한반도 문제의 자주적 해결을 원하는 민족적 의지 등에 대한 대미 홍보를 강화하여 새로 출범한 미 행정부가 한국이 주도적으로 추진하는 대북정책에 적극 호응하도록 외교적 노력을 기울여야 한다.

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 길정우 공저. 「북한 핵문제와 남북관계」. 서울: 민족통일연구원, 1994.
- 김명기. 「한반도평화조약의 체결: 휴전협정의 평화조약으로의 대체를 위하여」. 서울: 국제법출판사, 1994.
- 박영호. 「한국의 대미 통일외교전략」. 서울: 민족통일연구원, 1998.
- 이범준 공저. 「미국외교정책: 이론과 실제」. 서울: 박영사, 1998.
- 임양택. 「아시아 대예측」. 서울: 매일경제신문사, 1999.
- 정옥님. 「북핵 588일!: 클린턴 행정부의 대응과 전략」. 서울: 서울프레스, 1995.
- 표학길 공저. 「미국의 대외관계: 법과 제도의 변화」. 서울: 서울대학교 출판부, 1990.
- 함성득·남유진. 「미국정치와 행정」. 서울: 나남출판, 1999.
- Gertz, Bill. *Betrayal: How the Clinton Administration Undermined American Security*. Washington, D.C.: Regnery Publishing Inc., 1999.
- Hyland, William G. *Clinton's World: Remaking American Foreign Policy*. Connecticut: Westport, 1999.
- Mazarr, Michael J. *North Korea and the Bomb: A Case Study in Nonproliferation*. New York: St. Martin's Press, 1995.
- Ripley, Randall B. & Lindsay, James M. *Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1993.



- Rosati, Jerel A. *The Politics of United States Foreign Policy*. New York: Harcourt Brace College Publishers, 1993.
- Rosner, Jeremy D. *The New Tug-of-War: Congress, the Executive Branch, and National Security*. Washington, D.C.: A Carnegie Endowment Book, 1995.

## 2. 논문 및 신문

- Armitage, Richard L. "A Comprehensive Approach to North Korea." *Strategic Forum*. No. 159 (March 1999). pp. 1~8.
- Brinkley, Douglas. "Democratic Enlargement: The Clinton Doctrine," *Foreign Policy* (Spring 1997). pp. 111~127.
- Bush, George W. *A Distinctly American Internationalism*, November 19, 1999. <http://www.georgewbush.com/sp>
- Collier, Ellen C. *Foreign Policy Roles of the President and Congress*. CRS Report for Congress (January 6, 1993).
- Davis, Zachary S. et. al. *Korea: Procedural and Jurisdictional Questions Regarding Possible Normalization of Relations With North Korea*. CRS Report for Congress (November 29, 1994).
- Harrison, Salig S. *The US-DPRK Nuclear Agreement and the US-ROK Alliance: View from Pyongyang*, The Institute for Far Eastern Studies of Kyungnam University and the Strategic Studies Institute of the US Army War College (The International Workshop on the US-ROK Alliance 1995.10).

Manning, Robert A.. "The United States and the Endgame in Korea: Assessment, Scenarios, and Implications," *Asian Survey*, Vol. 37, No. 7 (July, 1997). pp. 597~608.

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

Republican National Committee, *The 1996 Republican Platform*,  
www.rnc.org

*The New York Times*, August 17, 1998.

*The Wall Street Journal*, October 12, 1998.

*The Washington Times*, October 21, 1998.

### 3. 미국 정부 문헌

American Forces Information Service, *Cohen Announces National Missile Defense Plan*, January 21, 1999. [www.defenselink.mil/news/Jan1999](http://www.defenselink.mil/news/Jan1999).

Aspin, Les. Secretary of Defense, *Annual Report to the President and the Congress*, Washington, DC: U.S. Government Printing Office (January 1994).

*Conference Report on H.R. 4328, Making Omnibus Consolidated and Emergency Supplemental Appropriations for Fiscal Year 1999* (House of Representatives - October 19, 1998).

Congressional Information Service. *U.S.-North Korea Nuclear Issues (104th Congress 1st Session Hearing)*. Washington D.C.: U.S. Congressional Information Service, 1995.

- Congressional Information Service. *U.S.-North Korean Relations: From Agreed Framework to Food Aid (104th Congress 2nd Session Hearing)*. Washington D.C.: U.S. Congressional Information Service, 1997.
- Congressional Information Service. *North Korea: An Overview. (104th Congress 2nd Session Hearing)*. Washington D.C.: U.S. Congressional Information Service, 1997.
- Congressional Information Service. *Engaging the Hermit Kingdom: U.S. Policy Toward North Korea (Hearing)*. Washington D.C.: U.S. Congressional Information Service, 1998.
- Congressional Quarterly. *Almanac: 105th Congress 1st Session 1997*. Washington D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1997.
- Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs Appropriations Act, 1999. H.R. 4569.*
- Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs Appropriations Act, 2000. H.R. 2606.*
- Gilman, Benjamin A. *Speech to the Asia Society*, (October 21, 1999). [www.house.gov/internet](http://www.house.gov/internet).
- Lord, Winston. "U.S. Policy toward the Korean Peninsula," *Hearing before the Subcommittee on Asia and the Pacific of the Committee on International Relations, House of Representatives* (March 19, 1996).
- National Defense Authorization Act of Fiscal year 1996. H.R. 1530.* [thomas.loc.gov/cgi\\_bin/query](http://thomas.loc.gov/cgi_bin/query).
- News from the House International Relations Committee, *Opening*

*Statement of Chairman Benjamin A. Gilman, Hearing: US Policy Towards North Korea and the Pending Perry Review*, March 24, 1999. [www.house.gov/internet](http://www.house.gov/internet).

News from the House International Relations Committee, *Gilman: North Korea hold out one hand for aid, while in the other hand it holds a gun* (November 3, 1999). [www.house.gov/internat](http://www.house.gov/internat).

Nonproliferation Center CIA, *The Acquisition of Technology Relating to Weapons of Mass Destruction and Advanced Conventional Munitions* (1 January through 30 June, 1988). [www.cia.gov/cia/publications/bian/bian.htm](http://www.cia.gov/cia/publications/bian/bian.htm).

North Korea Advisory Group, *Report to The Speaker, U.S. House of Representatives* (November 1999). [www.house.gov/international\\_realtions/nkag/report.htm](http://www.house.gov/international_realtions/nkag/report.htm).

*North Korea Threat Reduction Act of 1999, H. R. 1835*.

Office of the Federal Register, *The United States Government Manual 1995/1996* Washington. D.C.: U.S. Government Printing Office, 1995.

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

Tenet, George J. *Hearing on Current and Projected National Security Threats*, The Senate Armed Services Committee, (February 2, 1999).

Tilelli, John H. *Prepared Statement*, Before the House National Security Committee (6 March 1997).

- U.S Department of Defense. *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1995.
- U.S Government Printing Office. *U.S. Policy toward North Korea*. Hearing before the Committee on International Relations, House of Representatives (105th Congress) Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1998.
- U.S Government Printing Office. *Recent Developments in North Korea*. Hearing before the Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs of the Committee on Foreign Relations, United States Senate (105th Congress). Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1998.
- USIS Washington File, *Stanley Roth Feb. 23 Worldnet on North Korea* (24 February 1999).
- Washington File, *North Korea Unlikely to Collapse Any Time Soon, Perry Says*, US Department of State, 29 November 1999. [www.usia.gov/cgi-bin/washfile](http://www.usia.gov/cgi-bin/washfile).
- The White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement* Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, July 1994.

## 최근 발간자료 안내

### ■ 연구보고서

96-01	김정일의 당권장악과정 연구	최진욱	저	6,000원
96-02	통일과정에서 매스미디어의 역할	이우영	저	6,000원
96-03	동·서독 인적교류 실태 연구	김학성	저	6,500원
96-04	동서독간 정치통합 연구	황병덕	저	6,000원
96-05	남북한 환경분야 교류·협력 방안 연구: 다자적·양자적 접근	손기웅	저	7,000원
96-06	북한과 주변4국의 군사관계	정영태	저	6,000원
96-07	한·미 안보협력 증진방안 연구	김국신	저	4,000원
96-08	동북아 평화체제 조성방안	여인곤·김영춘·신상진의 공저		10,000원
96-09	북한 경제개혁의 최적방안 연구	오승렬	저	6,500원
96-10	통일과정에서 민간단체의 역할	조민	저	5,000원
96-12	한반도 평화체제 구축과정에서의 한국의 안보정책 방향	박영호	저	5,000원
96-13	남북교류협력 활성화를 위한 법제도 개선방안	제성호	저	5,500원
96-14	북한 사회의 계급갈등 연구	서재진	저	7,500원
96-15	통일과정에서의 정당역할 연구	김도태	저	4,500원
96-16	KEDO체제하에서 남북한 협력증진에 관한 연구	전성훈	저	5,000원

96-17	남북한 에너지분야 협력방안 연구	박순성	저	4,000원
96-18	북한이탈 주민의 사회적응에 관한 연구: 실태조사 및 개선방안	박중철·김영운·이우영	공저	7,000원
96-19	북한의 경제정책 변화와 남북경협 활성화 방안	허문영	저	5,500원
96-20	미국의 대북한 경제제재 완화와 남북한 관계	김규륜	저	3,500원
96-21	북한의 노동정책과 노동력 평가	남궁영	저	6,000원
96-22	한·러 안보협력 방안 연구	강원식	저	8,500원
96-23	북한 사회주의체제의 위기수준 평가 및 내구력 전망	김성철·정영태·오승렬외	공저	8,500원
96-24	북한체제의 변화주도세력 연구	이교덕	저	4,500원
96-25	북한의 농업정책과 식량문제 연구	최수영	저	4,000원
96-26	북·미관계 개선과 북한의 대남정책 변화 전망	이현경	저	6,500원
96-27	한·일 안보협력방안 연구	전동진	저	4,500원
96-28	북한의 유일체제와 정책경쟁	안인해	저	5,500원
96-29	한·중 안보협력방안 연구	최춘흙	저	3,500원
97-01	한반도 통일과정에서 러시아의 역할	강원식	저	5,000원
97-02	북·일수교와 남북한 관계	이교덕	저	3,500원
97-03	경수로인력의 북한채류시 법적 문제	제성호	저	7,000원
97-04	중·북관계 전망: 미·북관계와 관련하여	신상진	저	4,000원
97-05	북한 환경개선 지원 방안: 농업분야 및 에너지효율성 개선 관련	손기웅	저	5,000원

97-06	한반도 통일문제에 대한 주변4국의 입장 분석. 전문가 인식조사 결과 박영호·배정호·신상진·조한범 공저	5,500원
97-07	통일한국의 위상 옥태환·김수암 공저	6,000원
97-08	북한 간부정책의 지속과 변화 김성철 저	4,500원
97-09	중국과 러시아의 경제체제개혁 비교연구 조한범 저	4,500원
97-10	김정일 정권의 안보딜레마와 대미·대남정책 홍용표 저	4,000원
97-11	북한의 지방행정체계: 중앙·지방관계 및 당·정관계를 중심으로 최진욱 저	5,000원
97-12	북한인권문제와 국제협력 김병로 저	6,000원
97-13	국제기구 및 비정부기구의 인도적 지원사례 이금순 저	6,000원
97-14	미국의 대북한 경제정책: 현황과 전망 김규륜 저	3,000원
97-15	통일교육 개선방안 연구 황병덕 저	5,000원
97-16	통일이후 북한지역 국유재산 사유화방안 연구 조민 저	5,000원
97-17	김정일 문예정책의 지속과 변화 이우영 저	4,500원
97-18	북한의 국방계획 결정체계 정영태 저	5,000원
97-19	'90년대 북한체제의 위기와 변화 박형중 저	4,500원
97-20	북한의 제2경제 최수영 저	5,000원
97-21	미·북관계의 변화와 한국의 대북정책 방향 박영호 저	5,500원
97-22	북한 장래에 대한 일본의 시각 김영춘 저	3,000원
97-23	북한의 관광실태와 남북한 관광분야 교류·협력방안 김영운 저	6,000원



97-24	클린턴 2기 미국의 대북정책	이헌경	저	4,000원
97-25	북한과 주변 4국 및 남한간 갈등·협력관계, 1984~1997	박종철	저	5,500원
97-26	북한외교정책 결정구조와 과정: 김일성 시대와 김정일 시대의 비교	허문영	저	7,000원
98-01	북한사회의 불평등구조와 정치사회적 함의	김병로·김성철	공저	6,500원
98-04	남북한이산가족 재결합시 문제점과 대책	임순희	저	4,000원
98-05	북한 외자유치 법령의 문제점	제성호	저	6,500원
98-06	미국의 대중·대베트남 관계정상화 과정 비교: 북·미관계 개선에 대한 함의	이교덕	저	4,500원
98-08	경수로사업과 남북관계 개선방안	홍관희	저	4,000원
98-09	남북한 교차승인 전망과 한국의 외교·안보정책방향	박종철	저	6,000원
98-10	한반도 평화체제 구축에 대한 중국의 입장과 전략	신상진	저	4,000원
98-11	북한 대외무역의 특성과 무역정책 변화전망	임강택	저	7,500원
98-12	한국의 대미 통일외교전략	박영호	저	5,500원
98-13	통일독일의 군통합 사례연구	손기웅	저	5,500원
98-14	한반도 문제를 위요한 미행정부와 의회의 협력과 갈등	옥태환	저	4,500원
98-15	NGOs를 통한 남북 사회문화 교류·협력 증진방안 연구	조한범	저	4,000원
98-16	남북한 통신분야 교류·협력 방안 연구	김규륜	저	3,500원
98-17	분단국 경제교류·협력 비교연구	황병덕	저	6,000원

98-18	북한의 해운산업 현황과 해운분야 남북한 협력 방안	김영운	저	6,000원
98-19	중·대만 비정치 분야 교류·협력 실태에 관한 연구	최춘흙	저	3,000원
98-20	조총련계 기업의 대북투자 실태	배정호	저	4,000원
98-21	일본의 대외원조 정책 연구: 북·일관계정상화와 남북한관계	김영춘	저	3,500원
98-22	한반도의 군사적 투명성 재고전략: 점진적·포괄적 구상	전성훈	저	7,500원
98-23	미국의 4자회담 전략과 한국의 대응책	이헌경	저	5,000원
99-01	미귀환 국군포로문제 해결방안	제성호	저	5,000원
99-02	탈북자 문제 해결방안	이금순	저	5,000원
99-03	한반도의 비핵화실현과 남북한·일본 3국비핵지대창설	전성훈	저	6,000원
99-04	탈냉전기 일본의 국내 정치변동과 대외정책	배정호	저	6,500원
99-05	남북 경제교류·협력 발전방안 연구: 추진성과 평가 및 발전대책	김규륜	저	5,500원
99-06	북한의 인사행정	최진욱	저	4,500원
99-07	「사회적 시장경제질서」의 구동동 지역 적용에 관한 연구	김영운	저	7,000원
99-08	김정일의 퍼스널리티·카리스마·통치스타일	김성철	저	5,000원
99-09	북한경제의 변화와 인센티브구조: 비공식부문의 확산에 따른 개혁 전망	오승렬	저	5,500원
99-10	북한의 강성대국 건설: 경제부문 중심	최수영	저	5,000원
99-11	전환기의 북한 사회통제체제	이우영	저	5,000원

99-12	북한의 지역자립체제	김병로	저	7,000원
99-13	남북 사회문화 교류·협력의 평가와 발전방향	조한범	저	4,500원
99-14	클린턴 행정부와 의회 관계: 대북정책을 중심으로	김국신	저	4,000원
<b>■ 북한인권백서</b>				
	북한인권백서 1996	육태환·전현준·제성호의	공저	10,000원
	<i>White Paper on Human Rights in North Korea 1996</i>	육태환·전현준·제성호의	공저	10,000원
	북한인권백서 1997	김병로·송정호	공저	10,000원
	<i>White Paper on Human Rights in North Korea 1997</i>	김병로·송정호	공저	\$11.95
	북한인권백서 1998	최의철·송정호	공저	7,000원
	<i>White Paper on Human Rights in North Korea 1998</i>	최의철·송정호	공저	\$11.95
	북한인권백서 1999	최의철·서재진·제성호의	공저	7,000원
	<i>White Paper on Human Rights in North Korea 1999</i>	최의철·서재진·제성호의	공저	\$9.90
	북한인권백서 2000	제성호·최의철·서재진의	공저	7,000원
<b>■ 연례정세보고서</b>				
96	통일환경과 남북한 관계: 1996~1997			6,000원

97	통일환경과 남북한 관계: 1997~1998	5,000원
98	통일환경과 남북한 관계: 1998~1999	5,000원
99	통일환경과 남북한 관계: 1999~2000	6,500원
<b>■ 학술회의 총서</b>		
96-01	북한정세 변화와 주변4국의 대한반도정책	7,000원
96-02	탈냉전기 한반도의 전쟁과 평화	9,000원
96-03	북한경제제도의 문제점과 개혁 전망	9,000원
96-04	북한의 대외관계 변화와 남북관계 전망	7,500원
96-05	남북한관계 현황 및 '97년 정세 전망	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
98-01	남북협력: 새로운 지평을 향하여	9,000원
98-02	대북정경분리정책: 어떻게 실천해 나갈 것인가?	7,500원
98-03	동·서독의 정치통합이 한반도 통일에 주는 시사점	5,500원
98-04	동북아정세 변화와 남북 및 일북 관계 전망	6,500원
98-05	남북한관계와 주변4국의 대한반도정책	5,500원
98-06	법적 관점에서 본 독일 통일	2,500원
99-01	한반도 냉전구조 해체방안(I): 장기·포괄적 접근 전략	5,500원
99-02	한반도 냉전구조 해체방안(II): 장기·포괄적 접근 전략	7,000원
99-03	한반도 냉전구조 해체방안(III): 장기·포괄적 접근 전략	6,500원

99-04 남북이산가족문제 해결방향	5,500원
99-05 탈북자의 보호 및 국내적응 개선방안	5,000원
<b>■ 통일문화시리즈</b>	
96-01 통일과 북한 사회문화(상)	10,000원
96-02 통일과 북한 사회문화(하)	9,500원
97 바람직한 통일문화	9,500원
<b>■ 논총</b>	
통일연구논총, 제5권 1호 (1996. 6)	10,000원
통일연구논총, 제5권 2호 (1996.12)	10,000원
통일연구논총, 제6권 1호 (1997. 7)	10,000원
통일연구논총, 제6권 2호 (1997.12)	10,000원
통일연구논총, 제7권 1호 (1998. 9)	10,000원
통일연구논총, 제7권 2호 (1998.12)	10,000원
통일정책연구, 제8권 1호 (1999)	7,500원
<i>The Korean Journal of National Unification</i> , Vol. 5 (1996)	6,500원
<i>The Korean Journal of National Unification</i> , Vol. 6 (1997)	9,000원
<i>The Korean Journal of National Unification</i> , Vol. 7 (1998)	8,000원
<b>■ Translation Series</b>	
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
<b>■ 기타</b>	
북한의 위기상황인식에 관한 연구	목정균 저 5,500원

## 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭넓게 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 : ① 회원가입신청서를 기재하여 회비를 납부하신 入金證과 함께 본 연구원으로 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격이 취득됩니다.  
② 본원 홈페이지에서 회원가입신청서를 작성하신 후 회비를 납부하신 입금증을 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격을 취득하실 수 있습니다.
- 2) 연 회 비 : 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다.  
일반회원 및 기관회원 10만원, 학생회원 7만원
- 3) 납부방법 : 신한은행 온라인 310-05-006298(예금주: 통일연구원)
- 4) 재 가 입 : 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.(재가입 안내장 발송).

### 3. 정기회원의 혜택

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 정기간행물 「통일연구논총」과 The Korean Journal of National Unification을 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 구입할 수 있습니다.
- 5) 본원 홈페이지에서 모든 발간물에 대한 초록검색 서비스를 제공하며, 1997년~1998년 발간물은 원문을 온라인 상으로 다운로드 받으실 수 있습니다.  
단, 기관회원의 경우 담당자 1인만 가능합니다.

### 4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 수유6동 535-353 (우편번호 : 142-076)  
통일연구원 통일학술정보센터 (전화 : 901-2559, 901-2529 FAX : 901-2547)

