

統一情勢分析 2001-06

한·미 정상회담과 대북정책 방향

2001. 4

이헌경(국제관계연구실장)

통일연구원

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

<요 약>

1. 한·미 정상회담 결과 분석

- 한·미 정상은 포괄적 동반자 관계와 동맹관계 확인, 제네바합의 유지와 대북정책에 있어 한·미 공조 유지, 대량살상무기 확산 저지를 통한 긍정적 세계안보환경 구축, 대북 포용정책과 남북문제 해결에 있어 한국의 주도적 역할 지지 등 현안에 대해 동의·합의하였음.
 - 부시 대통령은 김정일 국방위원장과 북한에 대해 회의적 시각을 보이면서 북한에 대한 철저한 검증을 강조함.

- 김대중 대통령은 신축적 상호주의 기조를 유지하면서 검증을 보완한 형태의 ‘포괄적 상호주의’와 미국이 핵과 미사일 문제 등을 담당하고 한국이 남북간의 군사적 긴장완화, 재래식 군비감소 문제 등을 담당하는 ‘역할분담론’을 제시함.

- 한·미 정상간 의견교환을 통해 제네바합의 이행을 비롯한 한반도 제반 현안에 대해 상호이해를 높였으며, 부시 행정부가 가지고 있는 대북인식을 확인함으로써 한국의 정책추진과 관련한 대미협력의 과제를 명확하게 인식하게 됨.

- 대량살상무기 확산 저지와 힘의 우위를 바탕으로 한반도문제에 적

극 개입하려는 부시 행정부의 확고한 의지를 읽을 수 있었음. 미국은 엄격한 상호주의와 검증에 대해 단호한 입장을 보이고, 재래식 전력 감축 문제까지 제기하는 등 새로운 의제를 쟁점화하려 함.

2. 부시 행정부의 대북정책 방향

○미국내에서조차 대북정책 혼선 문제가 제기됨에 따라 부시 행정부는 정책 재검토 과정을 마치기 전까지는 현재와 같은 입장을 견지할 것이나 한·미공조, 한국의 대북정책, 북한의 태도 등을 종합적으로 고려해 정책방향을 결정할 것임.

○대북관에 대한 혼선이 있지만 외교안보팀과 실무 라인에 강경론이 지배적이지 않아 대북정책은 강·온기류를 균형있게 반영할 것이며, 어떤 라인이 대북정책의 주도권을 잡느냐에 따라 부시 행정부의 대북정책 방향이 결정될 것임.

- 국무부 동아태 실무라인은 지리적·문화적 요인이 고려된 인사들로 구성될 것이기 때문에 강경론을 전적으로 수용하지 않을 것이며 한반도 정세를 고려한 대북정책을 마련할 것임.

○외교안보팀이 북한과의 협상 등에 단호한 자세를 보이고 있는 만큼 앞으로 북·미간의 관계는 ‘미국의 행동-북한의 반응’ 대신 ‘북한의 행동-미국의 반응’의 식이 될 것임.

○부시 행정부는 제네바 기본 합의에 따라 대북 연료용 중유 제공과 경수로 공급 지원을 계속할 것이며, NMD 추진 계획과 관련, 동맹국의 지지를 얻기 위해 좀더 시간을 필요로 한 만큼 당분간 북한의 재래식 무기 감축 문제를 부각시키면서 미사일협상의 속도를 늦추는 방향으로 끌고 나갈 것임.

○북·미간 미사일 협상에 진통이 예상되나 클린턴 행정부 말기에 진전이 있었기 때문에 그 성과를 바탕으로 추진시켜 나갈 것임.

○미국은 북한과의 대화·접촉에 나서면서 정치·안보 분야에서의 투명성 보장을 요구할 것이며 식량배분상의 투명성을 강도높게 요구할 것임.

3. 한국의 정책방향과 정책적 고려사항

○한국의 화해·협력정책과 미국의 대북정책이 충돌하지 않는 방향으로 전개되어야 하며, 원활한 정책수행을 위해 한·미, 한·일, 한·미·일 공조를 연계시키는 방안을 체계화해야 할 것임.

○화해·협력정책의 지지와 성공은 북한의 변화에 달려 있는 만큼 이를 위해 중국, 러시아, 유럽국가들의 협조를 최대한 이끌어내야 함.

- 한·미는 대북정책의 속도와 폭 등에서 이견이 있는 만큼 대북정책 수행상의 사전절충과 교감작업이 필요함.
- 미국의 대북정책 혼선은 일부 외교안보팀의 멤버와 공화당의 고착화된 대북관으로 비롯된 만큼 사실을 정확히 인지할 수 있도록 한국이 노력해야 함.
- 한국의 한반도문제 전문가들은 미국을 대상으로 제네바합의 이행, 화전 발전소 운영의 어려움, 북한의 변화 움직임 등을 집중적으로 이해시켜야 하며, 미 행정부의 외교안보팀 및 실무라인, 공화당의 강경론자, 미국의 한반도문제 전문가, 미언론 등을 대상으로 대북 화해·협력정책의 효과에 대해서 충분히 이해시켜야 함.
- 한국정부는 역할분담론에 입각해 대량살상무기 문제는 미국에 주도권을 주되 재래식 전력 감축 문제는 남북한이 주도적으로 풀어나갈 수 있도록 미국을 설득해야 하는 한편, 미국의 정책기조를 북한에 이해시켜야 함.

목 차

I. 문제제기	1
II. 한·미 정상회담 결과 분석	4
1. 정상회담 개최 배경	4
2. 정상회담 주요 내용	6
3. 분석 및 평가	12
III. 부시 행정부의 대북정책 방향	18
IV. 한국의 정책방향과 정책적 고려사항	25

I. 문제제기

- 클린턴 행정부는 냉전기식 억지력만 가지고 북한의 군사적 위협을 제거할 수 없고 억지력과 함께 지원, 대화·협력, 신뢰구축 조치 등이 있어야 한반도의 평화와 안정을 유지할 수 있다고 보고 개입(engagement) 정책의 틀 안에서 대북 연착륙정책을 추진해 왔음.
 - 북한의 위협에 대해 제재를 가하기 보다 오히려 식량·의약품·비료 지원, 경제제재 완화, 중유 제공, KEDO에 의한 경수로건설 지원 등을 제공하는 것이 바람직하다고 보았음.

- 반면 공화당 주도 의회는 미국이 식량 지원, 중유 제공, 경수로건설 지원에 나서 왔음에도 불구하고 북한이 미사일 수출 및 시험발사, 핵개발 위협, 군사력 증강 등 호전적 태도를 견지해 왔고, 북한의 잘못된 행동에 대해 미국이 '보상'을 해 왔다고 비판해 왔음.
 - 북한의 체제전환과 경제개혁·개방 없이 개입정책이 성공을 거두기 어렵고, 상호주의를 지키지 않고 군사적 위협을 제거하지 않는 한 한반도 지역의 평화와 안정을 확신할 수 없다고 봄.

- 대북 강경파들은 제네바합의가 북한의 핵문제를 근본적으로 해결하지 못하기 때문에 합의 폐기 또는 재협상을 해야 한다고 주장하고 있는 반면, 온건파들은 합의 파기는 북·미관계 악화뿐만 아니라 한국, 일본의 대북정책에 혼선을 주기 때문에 합의를 준수해야 한다는 입장을 견지하고 있음.

- 공화당의 강경파들은 미·북간 합의가 상호주의를 근간으로 하고 있으며, 북한이 상호주의를 지키지 않을 경우 언제든지 합의를 파기해야 한다는 입장을 보여 왔음.
- 부시(George W. Bush) 행정부 출범과 함께 공화당 일각에서는 북한의 경수로 전용가능성과 감독방법에 대해 우려를 가지고 제네바 합의 개정과 경수로의 화전 대체를 의견으로 제시하고 있음.
- 클린턴 행정부는 경수로가 건설된다 하더라도 북한의 빈약한 전력 시스템으로 전력을 공급하는 데 문제가 있을 것임을 인지, 제네바합의 개정을 제의한 바 있으나 북한이 이를 거절한 바 있음.
 - 미국은 합의에 따른 50만 톤의 중유제공 비용이 국제 유가상승으로 1995년에 비해 4배가 올라 재정적 부담을 안고 있음.
 - 부시 대통령은 합의 개정을 어떻게 바꿀지 검토하기 시작하였고 북한의 송전망이 원시적이라 원자력발전소를 다룰 수 없다는 판단과 함께 안전한 전력 제공 방법을 찾기 시작했음.
- 한편 클린턴 행정부는 북한의 대포동 미사일 시험발사(1998. 8. 31) 이후 북한의 미사일문제 해결을 적극 추진해 왔으나, 합의에 이르지 못한 채 부시 행정부에 넘겨 줌.
- 북한은 미국과의 협상중에도 장거리 미사일을 개발해 왔고, 회담기간중 미사일을 발사하지 않겠다고 선언한 뒤 이를 지켜 왔지만 대중동 적성국에 대한 미사일 기술·부품 수출을 계속해 왔음.

- 부시 행정부가 클린턴 행정부로부터 전달받은 대북정책의 핵심은 미사일 생산 및 확산과 관련한 것이었으나 미사일 규모, 장거리 미사일 개발 중단 여부, 점검과 검증 문제와 관련해선 아무 것도 물려받은 것이 없어 새로운 시각에서 북한의 미사일문제 해법을 찾기 시작했다.
- 한국정부는 화해·협력정책을 통해 한반도 긴장완화, 남북한 교류·협력 활성화, 이산가족 상봉, 북한의 변화와 국제사회 참여 등을 이끌어 왔으며, 특히 남북정상회담 이후 관계진전은 물론 긍정적인 안보환경이 조성되고 있음.
- 이에 따라 공화당 행정부 출범이후 북한에 대한 비판적 인식이 미국의 정책판단의 바탕이 되는 분위기를 고조시키기 시작했으며, 한·미간에는 북한 지도부와 변화에 대한 인식차가 드러나기 시작했다. 한국으로서는 점검과 검증 그리고 새로운 대북접근을 모색하는 부시 행정부의 정책에 어떻게 공조해야 하는가에 대한 문제에 직면하게 되었음.

II. 한·미 정상회담 결과 분석

1. 정상회담 개최 배경

- 부시 행정부는 ‘현실주의 외교’, ‘힘을 통한 평화’, ‘우방의 신뢰 유지’를 강조하는 ‘미국적 국제주의’(American Internationalism)를 지향하고 있으며 범세계적 핵·미사일 비확산을 최우선 외교목표로 삼고 있음.
 - 공화당의 외교안보 정강은 핵 및 생화학 무기뿐만 아니라 그 운반수단의 전면적인 확산을 저지하기 위한 미국의 투쟁을 새롭게 할 것을 분명히 하고 있음.

- 부시 행정부의 현실주의적 외교노선은 북한의 대량살상무기 확산 문제를 미 국익을 위협하는 핵심요인으로 간주하고, ‘힘의 우선’ 정책에 토대를 둔 단호한 입장을 보이고 있음.
 - 북한의 핵·미사일, 생화학 무기 등을 위협으로 간주하고 이들 무기에 대한 투명성 확보와 개발·수출·확산을 저지하고자 하며, 북한의 재래식 전력 문제도 중요한 사안으로 간주하고 있음.

- 미국은 ‘새로운 위협’에 대처하기 위해 국가미사일방어(NMD) 체제 구축과 이에 대한 동맹국의 지지 확보에 주력하고 있는데, 이는 ‘전략적 모호성’을 유지해 왔던 한국정부의 정책방향과 일치하지 않고 있음.

- 미국은 미사일 기술의 확산으로 북한과 같이 실패한 국가가 쉽게 미사일을 가질 수 있고 자국을 위협할 수 있다는 명분을 들어 NMD 정책을 추진해 오고 있음.
- 부시 행정부는 클린턴 행정부가 결과에만 집착해 북한과 충분한 협상을 하지 못했으며 보상식 접근 방식이 북한에 유리하게 작동했다고 판단하고 있음.
- 클린턴 행정부는 이행에 대한 약속만으로 북한을 지원해 왔으며 그 결과 북한은 많은 것을 얻은 반면 미국은 그렇지 못했다고 판단하고 있음.
- 뿐만 아니라 부시 행정부는 김정일 국방위원장과 지도부 그리고 북한의 변화에 대해서도 의구심을 가지고 있음.
- 파월 국무부 장관은 1월 중순 상원 외교위원회 인사청문회에 앞서 발표한 외교정책 성명을 통해 김정일 국방위원장을 ‘독재자’(despot)로 지칭한 바 있음.
 - 북한이 국제사회밖에 있는 존재이며 개혁·개방에 회의적이란 시각이 있음.
 - 남북정상회담 이후에도 북한이 대량살상무기를 비롯한 군사력의 강화를 지속하는 등 한반도의 안보환경이 별로 나아진 게 없다고 판단하고 있음.

○한국정부는 부시 행정부의 이와 같은 대북인식에 따라 대북정책의 조율을 필요로 하게 되었고, 부시 행정부에 대해 한국정부의 입장을 설명할 필요가 있었음.

○이에 따라 김대중 대통령은 ① 대북 화해·협력정책에 대한 미국의 지지 확인, ② 남북한 문제에 있어 한국의 주도적 역할에 대한 미국의 지지 확보, ③ 한·미 동맹관계를 바탕으로 한 한·미·일 3국 공조 강화, ④ 1994년 미·북 제네바합의 이행 의지 확인, ⑤ 한국의 경제개혁 노력에 대한 미국측의 이해와 지지 확보를 위해 한·미 정상회담을 추진하였음.

2. 정상회담 주요 내용

<제반 현안 동의·합의>

○김대중 대통령과 부시 미 대통령은 2001. 3. 8 정상회담을 통해 한·미간 긴밀한 공조체제를 유지하기로 하는 등 다음과 같은 제반 현안에 동의·합의하였음.

가. 포괄적 동반자 관계와 동맹관계 확인

- 지난 50여 년 동안 한반도에서 전쟁을 방지하고 안정, 번영 및 민주주의를 증진해 온 한·미 안보동맹이 근본적으로 중요하고 강력하다는 점을 재확인함.
- 안보, 정치, 경제 및 문화 분야에서의 협력 강화를 통해 한·미간 포괄적 동반자 관계를 더욱 심화시켜 나갈 것을 다짐함.
- 남북한간 화해·협력이 한반도의 평화와 동북아시아의 지속적 안정에 기여한다는 점을 확인함.

나. 제네바합의 유지와 대북정책에 있어 한·미 공조 유지

- 1994년 미·북 제네바합의 유지를 재확인하고, 동 합의의 성공적 이행을 위해 필요한 제반 조치를 취하는 데 있어 북한의 동참을 촉구함.
- 북한이 국제사회의 우려를 해소하기 위한 조치를 취하도록 권장함.
- 대북정책에 있어 한·미, 한·미·일 3국간 긴밀한 협의와 공조 유지의 중요성에 동의함.

다. 대량살상무기 확산 저지를 통해 긍정적 세계안보환경 구축

- 세계안보환경이 냉전시와는 근본적으로 달라졌다는 데 동의하며, 대량살상무기 및 운반수단인 미사일로부터 비롯되는 위협을 포함한 새로운 형태의 위협에 대처하기 위해 적극적인 비확산 외교, 방어체계 및 여타 관련 조치 등 다양한 조치를 포함하는 광범위한 전략의 필요성을 인식함.
- 새로운 위협에 대처하고 세계평화와 안보를 강화하기 위해 미사일 방어를 포함한 조치들에 대해 동맹국 및 기타 이해당사자들과 협의해 나갈 의지를 보임.
- 이는 NMD를 국제적인 협의를 통해 원만히 추진해 나갈 것을 표시하는 것임.

라. 대북 포용정책과 남북문제 해결에 있어 한국의 주도적 역할 지지

- 부시 대통령은 한국정부의 대북 포용정책 추진과 남북문제 해결에 있어 한국의 주도적 역할을 지지함.
- 제2차 남북정상회담이 남북관계 및 동북아시아의 안보에 긍정적으로 기여할 것으로 기대함.
- 김정일 국방위원장의 서울답방을 긍정적으로 평가함.

<미국의 대북 회의적 시각과 검증 강조>

○부시 대통령은 한·미 정상회담에서 북한 지도자에 대한 회의적 시각을 보이고 북한에 대한 철저한 검증을 강조함.

가. 김정일 국방위원장에 대한 회의

○북한 지도부와 관련, 김대중 대통령은 “김정일 위원장은 머리가 대단히 좋은 사람이며 이쪽 말이 납득이 가면 그 자리에서 받아들였”으며, “남북정상회담 이후 북한은 변화하고 있고 앞으로 상당 부분 변화할 것”이라는 낙관적·긍정적 견해를 피력했음.

○반면 부시 대통령은 “북한의 지도자에 대해 약간의 의구심(skepticism)을 갖고 있다”는 의견 표출을 통해 김정일 위원장과 북한의 변화에 대해 회의적 시각을 보였음.

- 북한 지도자에 대해 정확한 평가를 하겠다는 것과 북한이 부정적 시그널 대신 긍정적 시그널을 보내야 한다는 메시지를 전달함.
- 이는 미국내 강경론자들의 입장을 그대로 반영한 것이지만 예상 이상의 지적임.

나. 북한에 대한 철저한 검증 강조

- 부시 대통령은 북한과의 대화시 합의에 대한 ‘철저한 검증’(complete verification)과 한반도 평화보장을 위한 검증 그리고 ‘투명성’(transparency) 확보 등을 주장함.
 - 비밀에 싸이고, 자유와 언론이 보장되지 않은 나라와의 협정체결시 준수여부를 확인해야 함.
 - 북한이 변화했다는 확신을 안기려면 협상이든 협정이든 투명성을 보이고 검증할 수 있는 체제를 확보해야 함.
 - 북한의 대량살상무기 등 각종 무기 수출에 대한 우려를 표시하고 수출 중단시 검증장치가 필요함을 강조함.

- 김대중 대통령은 “북한에 대해 결코 환상을 갖고 있지 않다”고 언급하고 “도와줄 것은 도와주지만 평화와 전쟁 억지에 대해 보장받고 검증할 것”이라며 검증의 필요성에 대해 공감함.

<포괄적 상호주의와 역할분담론>

- 김대중 대통령은 정상회담 이후 가진 상하원 의원들과의 간담회, 미 기업연구소(AEI)와 외교협회(CFR)가 공동 주최한 간담회에서 포괄적 상호주의와 역할분담론을 제시함.

가. 포괄적 상호주의

○ 김대중 대통령은 사안별 동시적 반대급부 요구보다 기존의 ‘신축적 상호주의’ 기조를 유지하면서 검증은 보완한 형태의 ‘포괄적 상호주의’(comprehensive reciprocity)를 제시함.

- 포괄적 상호주의는 “인도적 대북 무상지원, 정경분리원칙의 민간 기업 교류협력, 정부 대 정부간 상호주의”를 지키되 식량지원과 이산가족문제 해결에는 비동시적·비대칭적·비등가적인 상호주의를 적용하려는 ‘신축적 상호주의’를 다소 진화한 것임.
- 일괄타결과 내용이 유사한 것으로 현안을 함께 해결해 나가되 주고 받는 단계마다 검증을 강화하자는 뜻이 반영된 것임.
- 이러한 방식은 북한의 취약성과 남북한 관계의 특수성을 감안한 것임.

○ 포괄적 상호주의는 북한으로부터 세 가지를 얻고 세 가지를 주는 형태로 이러한 대칭성은 약속의 실천여부를 확인해야 하는 검증을 기본 입장으로 하고 있음.

- 북한으로부터 얻어야 할 세 가지는 ① 제네바 합의 준수, ② 미사일 문제 해결 ③ 무력도발 포기 보장 등임.
- 북한에 줄 세 가지는 ① 안전보장, ② 적정한 경제협력, ③ 국제사회 진출 및 차관 지원 등임.

나. 역할분담론

- 포괄적 상호주의의 효과적 이행을 위해 김대중 대통령은 한·미간 원활한 역할분담을 제시함.
- 역할분담은 미국이 핵과 미사일 문제 등을 담당하고, 한국이 남북간의 군사적 긴장완화, 재래식 군비감소 문제 등을 담당하는 것임.

3. 분석 및 평가

가. 현안 인식에 대한 이해 도모와 미국의 강력한 의지 확인

- 한·미 정상간 의견교환을 통해 한반도 제반 현안에 대해 상호이해를 높였으며, 부시 행정부가 가지고 있는 대북인식을 확인함으로써 한국의 정책추진과 관련, 대미협력의 과제를 명확하게 인식하게 됨.
- 부시 행정부의 대북관 확인, 한·미간 대북정책에 대한 의견 교환, 한·미공조 재다짐 등을 통해 상호이해를 높였음.
- 한·미공조 강화를 비롯한 기본 틀에 합의하고 한국의 주도적인 역할을 부시 행정부가 지지함으로써 정상회담 이전 우려된 대북정책 기본 방향의 불확실성과 혼미상태를 일단 정리하였음.
- 그러나 미국은 대북정책과 관련, 한·미, 한·미·일 공조를 강조하면서 미국과의 사전협의 강화를 요청하였음.

- 한·미 정상은 미사일 방어를 포함한 조치들에 대한 협의에 동의함으로써 한·러 정상회담시 표명된 탄도탄요격미사일(ABM) 준수 논란을 해소함과 동시에 관련된 불필요한 오해를 해소하였음.
 - 김대중 대통령은 NMD와 관련, 미국이 구체적인 계획을 갖지 않고 있기 때문에 찬반을 밝히는 것이 바람직하지 않다는 견해를 표명함.

- 핵·미사일 등 대량살상무기의 확산을 저지하고 힘의 우위를 바탕으로 한반도문제에 적극 개입하려는 미국의 확고한 의지를 읽을 수 있었음.
 - 미국은 북한에 대해 어떠한 환상을 가지고 있지 않으며 북한이 현실적으로 될 때 외부의 지원을 받을 수 있을 것임을 분명히 함.
 - 클린턴 행정부의 방식대로 북한을 달래고 북한의 페이스대로 북·미협상을 추진해 나가지 않겠다는 입장을 알 수 있음.

나. 부시 행정부의 대북정책 혼선

- 부시 대통령은 주로 강경파들의 이야기만 듣고, 관점의 균형을 이루지 못한 것 같고 대북정책에 대한 공통 기반을 서로 나누지 못해 정책혼선을 야기함.
 - 한반도 라인이 갖춰지지 않은 상태에서 미국의 대북정책이 확정되지 않았음을 알 수 있음.

- 대북정책의 혼선으로 온건적 대북정책과 한국정책을 고려한 정책검토가 대두되기 시작함.
- 대북정책을 둘러싸고 공개적으로 노출된 불협화음은 관련 부서의 실무라인이 아직 구성되지 않은 상태에서 행정부내 강온파들의 입장이 대립하고 주요 관리들이 대북인식 및 전략에 대해 공감대를 형성하지 못한 데서 비롯됨.
- 대북정책에 대한 혼선은 백악관, 국무부, 국방부 등 국가안전보장회의(NSC)를 이끄는 멤버들의 시각 조율이 제대로 되지 않은 데서 비롯됨.
- “북한체제가 일단 개방하면 어떻게든 붕괴하고 말 것이기 때문에 미국이 김 대통령이 하고 있는 것을 돕고 있다”는 파월 장관의 발언은 개방·개혁하지 않아 붕괴할 가능성이 크기 때문에 한·미의 포용정책을 통해 북한의 연착륙을 이끌어내야 한다는 클린턴 행정부의 정책과는 다름.

다. 엄격한 상호주의와 검증 강조

- 한·미간 대북정책의 기본 틀과 지향하는 목표는 같으나 정책기조 및 전략방향에 있어서 거리가 있음.
- 부시 대통령은 “햇볕정책은 평화를 위한 정책이고, 양측간의 대

화를 지속시켜 주고 있다”는 판단에 따라 큰 틀에서 포용정책을 유지해 나가고 이를 전폭 지원하겠다는 의지를 표명함.

○ 그러나 미국의 대북정책기조는 검증, 투명성, 상호주의와 보조를 맞추어 나가는 것으로 한국정부의 포용정책과 각론에 있어서는 거리가 있음.

- 한·미는 대북인식, 그 속도와 범위 등에서 이견이 있음.

○ 한국정부의 ‘포괄적 상호주의’와 미국이 생각하는 ‘철저한 상호주의’는 불일치성이 존재함.

- 포괄적 상호주의는 하나를 주고 하나를 받는 방식이 아니라 북한에 주는 것만큼 받아야 한다는 것을 분명히 하면서 유연하고 신축적으로 상호주의를 적용하자는 것임.

- 반면 철저한 상호주의는 합의한 사항의 이행에 대한 투명성과 검증을 중요시하고, 미국의 일방적인 양보로 보이는 정책대안의 선택을 제한하려는 식의 상호주의를 선호하면서 주고받는 매단계마다 검증을 강화하려는 것임.

○ ‘검증’은 주로 기술적 검증의 의미를 가지고 있으나 공화당의 강경론자들은 기술적 검증과 그 의도에 대한 검증까지 포함한 포괄적인 의미로 접근하고 있음.

- ‘검증’의 대한 정확한 의미를 이해하기 힘들고 검증방법에 대해

서 의문이 제기됨.

- ‘의도 검증’은 북한의 의도를 전부 알리는 강제성이 있어 북한이 받아들이기에 상당한 어려움이 있을 것임.
- 북한이 미국과의 합의 또는 약속을 위반하지 않는 한 상호주의와 검증을 전제조건으로 협상을 추진하기 힘들.

라. 제네바 기본 합의에 대한 인식

○부시 대통령의 제네바 기본 합의 준수 천명으로 일부 보수강경파가 제기한 경수로의 화력발전소 대체론은 약화될 것이나, 공화당 일각에서 합의 개정, 경수로 전용가능성과 감독방법 등에 대해 계속 거론하고 있어 이 문제는 쟁점사항으로 남아 있을 것임.¹⁾

- 부시 대통령은 북한이 제네바합의를 어기고 있다는 우려를 표명한 바 있으나, 북한이 이를 위반하고 있다는 어떤 증거는 없음.
- 경수로 전용가능성에 대한 우려는 북한에 건설중인 경수로에서 핵물질을 추출할 가능성으로 비롯되는 것임.
- 감독은 미국이 생각하는 점검과 검증 체제의 적합성에 관한 것으로 방법에 대해서는 나타나 있지 않음.

1) CFR은 부시 대통령에게 보낸 서한(2001. 3)에서 제네바합의의 검토를 제안하고 있는 바, 외교안보팀은 이를 충분히 검토할 것임.

마. 재래식 전력 감축 문제 제기

○부시 행정부는 핵, 미사일, 테러지원이라는 기존의 3대 쟁점에다 북한의 재래식 군사력 문제를 제기해 새로운 의제를 쟁점화하고 있음.

- 휴전선에 전진 배치한 거대한 군사력이 동맹국 한국과 지역의 안정에 위협을 줄 수 있다는 우려에서 비롯됨.
- 핵·미사일 등 대량파괴무기의 비확산을 주요 목표로 간주했던 클린턴 행정부와는 전혀 다른 차원의 문제를 제기함.

○재래식 전력 감축문제 제기는 한·미간 원활한 역할분담을 제의한 김대중 대통령의 구상과 배치됨.

- 한국정부는 ‘군사당국자간 직통전화 설치’, ‘군축 협의’, ‘무력불사용’, ‘남북군사공동위원회 설치’ 등 한반도의 냉전종식과 항구적 평화체제 보장을 위한 남북기본합의서의 복원과 이 기반위에서 군비감축 문제를 해결해 나가려는 기본 구도를 가지고 있음.
- 한국정부의 ‘선 교류협력, 후 군사적 신뢰구축’ 구도와 달리 부시 행정부는 ‘선 군사적 신뢰구축’ 구도를 구상하고 있고 북한의 재래식 전력 감축을 함께 추진하고자 함.

Ⅲ. 부시 행정부의 대북정책 방향

- 부시 행정부가 최우선적으로 취급하는 현안이 중동평화협상과 이라크의 무기 개발 저지인만큼 대북정책은 다음 순위로 여겨질 것임.
 - 중동평화협상, 대이라크 추가 제재 여부, 중국·러시아와의 NMD 분쟁, 발칸반도에 대한 평화유지군 지원문제, 대만에 대한 무기 판매, 대북 포용정책 등을 현안으로 삼고 있음.

- 미국내에서조차 대북정책 혼선 문제가 제기됨에 따라 부시 행정부는 정책 재검토 과정을 마치기 전까지는 현재와 같은 입장을 견지할 것이나 한·미공조, 한국의 대북정책, 북한의 태도 등을 종합적으로 고려해 정책방향을 결정할 것임.

- 미 국무부는 2001. 3. 9 바우처(Richard Boucher) 대변인을 통해 대북정책 6대 원칙을 밝힌 바 있으며, 대북정책이 확정되기 전까지 이 원칙을 토대로 정책을 추진해 나갈 것임.
 - 6대 원칙은 ① 한·미·일 정책 공조, ② 한반도 긴장완화 지지, ③ 북한에 대한 정확히 인식, ④ 대북정책 전반 재검토, ⑤ 대북 점검-모니터링, ⑥ 북한무기 확산 우려 등임.

- 6대 원칙의 기초하에 미 행정부는 국무부 라인을 주축으로 백악관과 국방부의 한반도 담당 외교안보팀을 참여시킨 검토반을 본격적

으로 운영해 대북정책을 전반적으로 재검토할 것임.

- 동아태 담당 차관보가 결정되기 전까지 허바드(Thomas Hubbard) 직무대행을 중심으로 본격적인 정책검토에 나설 것이고, 차관보 지명자에 대한 상원 인준이 끝나면 차관보가 정책검토를 직접 주관할 것임.

○ 대북관에 대한 혼선이 있지만 외교안보팀²⁾과 실무 라인에 강경론이 지배적이지 않아 대북정책은 강·온기류를 균형있게 반영할 것이며, 어떤 라인이 대북정책의 주도권을 잡느냐에 따라 부시 행정부의 대북정책 방향이 결정될 것임.

- 일부 참모와 공화당 일각에서는 북한이 고립 쪽으로 선회하길 바라고 있으며, 부시 대통령으로 하여금 한 가지 정책만을 선택하게끔 하고 있음.
- 당분간은 행정부 대 의회보다는 국방부와 국무부 또는 공화당

2) 외교안보팀에서 국방부는 강경론, 국무부는 온건론적 시각을 가지고 있으며 모두 북한에 대해선 회의적 견해를 가지고 있음. 강경론자들은 안보위협 상황을 최악으로 전제하고 최대의 군사력 확보가 최고의 안보전략임을 강조하고 있는데 비해, 온건론자들은 군사력의 제한적 사용을 주장하고 있음. 체니(Dick Cheney) 부통령, 테넷(George G. Tenet) 중앙정보국장, 럼스펠드(Don Rumsfeld) 국방장관, 윌포위츠(Paul D. Wolfowitz) 국방차관 등은 강경론자; 파월(Colin L. Powell) 국무장관, 아미티지(Richard L. Armitage) 국무부 부장관, 켈리(James Kelly) 동아태 차관보 지명자 등은 온건론자; 라이스(Condoleezza Rice) 백악관 안보담당 보좌관은 정책의 조화를 이루려는 중도파로 분류. 외교안보팀 대부분 김정일 위원장과 북한의 변화에 대해선 회의적 시각을 가지고 있으며, 선군정책의 지속과 군사력 증강, 전쟁위협 상존, 개혁의 미진진, 개혁·개방의 어려움 등을 지적하고 있음.

내부의 논쟁을 통해 대북정책의 방향이 잡힐 것임.

- 체니 부통령 및 국방부 참모들은 냉전 종식을 가져다 준 과거 공화당의 강경한 외교정책을 선호하며 이를 한반도에 적용시켜 직면한 문제를 풀어나가고자 함.
- 국방부가 강경태도를 보이고 있지만 월포워츠 부장관은 1990년 대초 부시 전 행정부 시절 포용정책 입안에 관여한 전례가 있음.
- 국무부는 파월 장관이 우방과의 외교정책 협조를 강조하면서 대북관계를 정상화시키는 쪽으로 시험적인 단계를 계속 밟아 나가려는 의지를 가지고 있고, 아미티지 부장관은 ‘조건부 상호주의’³⁾를 선호하고 있음.

○ 국무부 동아태 실무라인은 지리적·문화적 요인이 고려된 인사들로 구성될 것이기 때문에 강경론을 전적으로 수용하지 않을 것이며 한반도 정세를 고려한 대북정책을 마련할 것임.

- 국무부는 미국이 북한에 압박을 가하면 한반도의 긴장이 고조되며 막다른 궁지에 몰리면 남침 가능성이 있음을 인지하고 있음.
- 한반도 정세를 감안하고 전쟁억지력 강화에 초점을 두되 북한을 이라크와 같이 취급하지는 않을 것임.

3) 이는 『아미티지 보고서』에서 거론된 바 있음. 이 보고서는 상호주의 실현과 북한의 변화를 유도하고 있지만, 『페리 보고서』와 달리 외교적 수단이 실패하면 억지력 강화, 북한봉쇄 등을 모색하고 있음. See Richard Armitage, “A Comprehensive Approach to North Korea,” Institute for National Strategic Studies, National Defense University, *Strategic Forum*, No. 159 (March 1999).

- 남북관계의 진전 정도를 중시 여길 것이며 북한의 태도에 따라 지원, 관계개선 등을 추진할 것임.

○외교안보팀이 북한과의 협상 등에 단호한 자세를 보이고 있는 만큼 앞으로 북·미간의 관계는 ‘미국의 행동-북한의 반응’ 대신 ‘북한의 행동-미국의 반응’의 식이 될 것임.

- 클린턴 행정부시 소홀히 했던 검증, 투명성, 상호주의 쪽에 비중을 둘 것임.
- 대북 협상에 있어 미국은 북한의 구체적 약속 이행을 확인한 후에 다음 협상으로 넘어가는 단계적 방식을 지향할 것임.

○부시 행정부는 제네바 기본 합의에 따라 대북 연료용 중유 제공과 경수로 공급 지원을 계속할 것임.

- 한·미 정상회담 직후 미 국무부는 “북한이 준수한다는 조건하에 제네바 기본 합의하의 약속들을 이행한다는 것이 미국의 입장”임을 밝힌 바 있음.

○부시 행정부는 NMD 추진 계획과 관련, 동맹국의 지지를 얻기 위해 좀더 시간을 필요로 한 만큼 당분간 북한의 재래식 무기 감축 문제를 부각시키면서 미사일 협상의 속도를 늦추는 방향으로 끌고 나갈 것임.

- 북한의 탄도미사일 개발 중단과 인공위성 대리 발사를 교환하려

는 클린턴의 방식은 부시 행정부가 선호하고 있지 않음. 그 이유는 첫째, 북측에 제공하는 위성발사 기술이 시애틀을 향해 미사일을 발사하는 데 이용될 수 있고, 둘째, NMD 체제 구축을 위한 부시 행정부의 논리를 약화시킬 수 있음.

- 미국의 군산복합체는 냉전종식후 군비축소로 인한 어려움을 극복하기 위해 미사일 방어체제 구축을 요망하고 있음. 공화당은 군산복합체로부터 민주당보다 3배 이상의 지원을 받고 있기 때문에 고의적으로 북한과의 갈등을 유도하기 위해 협상을 멀리할 수 있음.

○미국은 NMD 추진을 위해서 북한의 장거리 탄도미사일 개발문제를 부각시킬 필요성이 있고, 북한은 미사일문제 타결을 전제로 이에 상응하는 대가를 얻으려 할 것이기 때문에 미사일협상은 많은 어려움이 예상됨.

- 미국은 불량국가로 간주하는 북한이 ICBM을 5년 내에, 이란·이라크도 10년 내에 개발할 수 있다고 보고 NMD를 추진하고 있으나 실제로는 중국·러시아를 겨냥하고 있음.
- 미국은 북한과 협상시 장거리 탄도미사일의 시험·수출 금지 대가로 대규모 식량지원 및 추가 경제제재 완화 조치, 전력공급과 송배전망 건설 지원 등을 고려할 수 있으나 북한이 더 많은 것을 요구할 때 협상타결이 쉽지 않을 것임.
- 미사일 개발을 저지할 국제법적 근거를 마련하기 어렵고 북한이

주권사항임을 주장할 때 적절한 대응논리를 전개하기 어려움.

○ 북·미간 미사일 협상에 진통이 예상되나 클린턴 행정부 말기에 진전이 있었기 때문에 그 성과를 바탕으로 추진시켜 나갈 것임.

- 클린턴 행정부는 대규모 식량지원과 미사일기술통제체제(MTCR) 가입을 전제로 미사일 문제를 풀어나가려 했으나 이를 이루지 못했음.
- 부시 행정부가 미사일 협상을 새로 시작하는 것은 미국으로서 국익에 별로 도움이 되지 않기 때문에 클린턴 행정부시 어느 정도 합의된 내용을 기반으로 해서 협상을 시작할 것임.

○ 부시 행정부는 미사일 문제의 근본적 해결을 위해 검증 가능한 협정을 체결하기 위해 노력할 것임.

- 북한과 미사일 협상의 틀을 타결한 뒤 실무자들에게 검증문제를 맡기려 했던 클린턴 행정부와 달리 미사일 협상시 검증문제를 타결하려 할 것임.
- 미국은 북한 미사일의 수출, 배치, 개발 중단뿐만 아니라 그 이행까지 검증하려 할 것임.
- 북한에 위성을 대신 발사할 대안을 제시할 수 있으나 발사체 자체에 접근하는 것은 막으려 할 것임.

○ 부시 행정부는 북한과의 미사일 협상에 재래식 무기 감축 문제를

포함시킬 것인가 하는 문제를 검토할 것이지만 이러한 의도는 북·미간 협상을 더욱 어렵게 할 것임.

- 북한은 재래식 전력 감축을 체제 수호 차원에서 민감하게 여기고 있고 미사일보다 더 강하게 주권사항임을 내세울 것임.
- 북·미간 협상이 타결되지 않는 한 북한의 군사력을 강제할 수단과 방법은 한계가 있음.
- 재래식 전력 감축의 대상이 남북한의 전력이기 때문에 미국이 직접 협상하기에는 많은 제한이 있음.
- 북한이 재래식 전력 감축에 동의한 뒤 주한미군 철수를 고집할 때 이에 대한 적절한 대안이 없음.

○미국은 북한과의 대화·접촉에 나서면서 정치·안보 분야에서의 투명성 보장을 요구할 것이며 식량배분상의 투명성을 강도높게 요구할 것임.

- 북한이 장거리 미사일 시험발사 및 수출 등을 재개할 경우 미국은 정부적 차원의 대북지원을 중단할 가능성이 있음.

IV. 한국의 정책방향과 정책적 고려사항

- 한국의 화해·협력정책과 미국의 대북정책이 충돌하지 않는 방향으로 전개되어야 하며, 원활한 정책수행을 위해 한·미, 한·일, 한·미·일 공조를 연계시키는 방안을 체계화해야 할 것임.
 - 일본, 중국, 러시아 모두 한국정부의 화해·협력정책을 지지하고 있으나 일본은 미국의 정책방향에 맞출 가능성이 있기 때문에 한·일간 심도 깊은 논의가 요망됨.
 - 한·미간 정책적 공동보조가 약해지면 한반도를 둘러싼 정세가 복잡해지기 때문에 한·미, 한·일, 한·미·일 정책공조를 통해 한반도문제를 풀어나가야 함.
 - 부시 행정부가 강조하고 있는 한·미, 한·미·일 공조는 클린턴 행정부와는 질적인 차이를 보이고 있는 것으로 판단되는 바, 한·미의 정책협력시 상호의 입장과 대안이 보다 긴밀하게 논의될 필요가 있음.

- 화해·협력정책의 지지와 성공은 북한의 변화에 달려 있는 만큼 이를 위해 중국, 러시아, 유럽국가들의 협조를 최대한 이끌어내야 함.
 - 북한의 개혁·개방을 지원하고 위협적 행동을 사전에 제어할 수 있는 국가는 중국임.
 - 중국은 NMD 문제와 중·대만 현안문제로 미국과 갈등을 겪고 있으나 한반도 중재자의 역할을 바라고 있음.

- 러시아는 중국과 함께 미국의 NMD 계획을 저지시키는 데 총력을 기울이고 있으며 동진정책 부활과 한반도에 대한 영향력 확보에 나서고 있음.
 - 북·유럽국가간 새로운 관계가 전개되고 있고 유럽국가들은 한반도의 평화와 안정을 위해 적절한 기여를 하고자 함.
 - 그러나 중국, 러시아, 유럽국가들에 대한 한국의 정책이 대미·일 관계와 대치되는 것은 아님.
- 한·미는 대북정책의 속도와 폭 등에서 이견이 있는 만큼 대북정책 수행상의 사전절충과 교감작업이 필요함.
- 미국의 검토반과 수시 접촉을 통해 대북정책에 있어 이견된 각론 부분에 대해 충분한 논의를 해야 함.
 - 한국 역시 미국의 검토반과 마찬가지로 실무라인을 외교통상부를 주축으로 통일부, 국방부, 청와대 등 관련 부처 담당자들을 포함시켜 구성할 필요가 있음.
 - 통일연구원, 외교안보연구원, 한국국방연구원 등 정부연구기관의 북·미관계 전문가들로 구성된 특별 정책자문팀을 구성해 한국의 검토반에 대해 충분한 자문을 하도록 함.
- 미국의 대북정책 혼선은 일부 외교안보팀의 멤버와 공화당의 고착화된 대북관에서 비롯된 만큼 사실을 정확히 인지할 수 있도록 한국이 노력해야 함.

- 미국의 대북정책결정에 영향을 미치는 요소는 정책결정자의 의중, 언론, 전문가의 견해 등으로 이들을 대상으로 한국의 대북정책과 북한의 변화 움직임 등을 충분히 인지시켜야 함.
- 통일연구원, 외교안보연구원, 한국국방연구원 등 정부연구기관과 세종연구소 등 한반도문제 전문가들이 미국 행정부, 의회, 언론, 전문가 등을 대상으로 이러한 역할을 수행해야 하며, 이를 위해 정부는 특별 지원해야 함.

○ 한국의 한반도문제 전문가들은 미국을 대상으로 제네바합의 이행, 화전 발전소 운영의 어려움, 북한의 변화 움직임 등을 집중적으로 이해시켜야 하며, 그 내용은 다음과 같음.

- 북한이 제네바합의를 위반하지 않는 한 미국 중유 제공 및 경수로 공급에 나서야 함.
- 미국이 제네바합의를 먼저 파기할 시 북한은 핵동결을 파기할 것이며 핵·미사일 개발을 가속화할 것임.
- 북한의 핵 개발과 장거리 탄도미사일 개발은 동북아시아의 군사적 균형을 불안정하게 함.
- 화전 발전소 건설은 시간과 비용 면에서 실제 불가하고 완성된 뒤 연료제공을 누가 담당할 것인가에 대한 문제도 있음.
- 북한이 개방해도 붕괴하고 개방을 안해도 망한다는 식의 사고는 북한의 개방·개혁을 방해할 수 있음.
- 김정일 위원장의 신사고, 상하이 방문 등을 통해 북한이 변화가

고 있음을 알 수 있으며, 관계개선을 희망하는 국가와의 대화를 통해 식량지원 및 투자 등을 얻기 위해 북한이 무엇을 해야 할 것인지를 깨닫기 시작함.

- 북한이 변하지 않을 것이란 전제로부터 시작하지 말고 변할 가능성이 있다는 전제로부터 시작할 것. 북한이 변하지 않는다고 판단될 때 새로운 정책을 모색해도 늦지 않음.
- ‘선 변화’에 준비되어 있지 않은 북한을 무리하게 밀어 부치는 것보다 시간을 두고 북한을 유도할 필요가 있음.
- 북한의 개혁·개방과 국제사회로의 참여를 위해 미국, 일본, 서방 국가들과의 관계개선과 대북지원 및 투자진출 등이 필요함.
- 대북 강경정책과 북한과의 대화 단절은 한반도의 재앙을 가져올 수 있을 정도로 위험한 사태를 초래할 수 있음.
- 대북지원은 인도주의적 차원에서 계속되어야 하며 식량지원의 군사용 전용을 막기 위해 식량배분의 투명성을 높여야 함.

○ 이와 함께 한국정부는 미 행정부의 외교안교팀 및 실무라인, 공화당의 강경론자, 미국의 한반도문제 전문가, 미 언론 등을 대상으로 대북 화해·협력정책의 효과를 충분히 이해시켜야 함.

- 화해·협력정책은 한반도 전쟁예방과 북한의 변화를 위해 긍정적인 역할을 해 왔고 앞으로도 그렇게 될 것임.
- 화해·협력정책의 결과 남북정상회담이 성사되었고 그 이후 남북 관계는 큰 진전을 가져오고 있음.

- 한국정부의 화해·협력정책은 미국의 대북정책과 큰 차이가 없음.
정책 각론 부분에 이견이 있으나 이는 한·미 검토반의 충분한
논의를 통해 해결될 수 있음.

- 한국정부는 역할분담론에 입각해 대량살상무기 문제에 대해서는
미국에 주도권을 주되 재래식 전력 감축 문제에 대해서는 남북한
이 주도적으로 풀어나갈 수 있도록 미국을 다음과 같이 설득해야 함.
 - 미국은 냉전시 소련과의 장기간 군축협상을 통해 유럽에서의 재
래식 병력 감축문제를 포함한 미·소간 군축을 예측가능하게 이
끌었으나 북한과는 협상기간이 짧아 상호 신뢰가 형성되어 있
지 않음.
 - 재래식 전력 감축 대상국은 남북한이지 미국이 아니며, 미국이
협상에 나설 시 주한미군의 감축문제가 제기될 수 있으므로, 역
할분담론에 의해 남북한이 담당하는 것이 바람직함.

- 한국정부는 한반도의 평화와 안정을 위해 다음과 같이 미국의 정
책기조를 북한에 이해시킬 필요가 있음.
 - 한반도 문제를 남북이 민족적 차원에서 접근하고 있는 반면 미
국은 국익적 차원에서 검토하고 있음.
 - 북한이 제네바 기본 합의를 먼저 파기할 시 부시 행정부는 이라
크와 같이 북한을 공격할 수 있음.
 - 미국이 한반도 전쟁에 개입할 경우 북한을 무력으로 굴복시킬 것임.

- 미사일 수출을 재개할 시 미국은 대북식량지원 감축, 경제제재 완화 조치 재검토 등의 조치를 취할 것임.
- 장거리 탄도미사일을 시험발사할시 미국은 정부적 차원의 대북 지원 중단, 경제교류협력 중단, 나아가 봉쇄 등의 조치를 취할 수 있음.
- 북한의 개방은 체제위기 초래 가능성보다 체제위기 극복 가능성이 크며, 개방과 변화가 두려우면 자신이 있는 지역을 우선적으로 개방하고, 체제전환과 농업개혁, 개방범위 확대, 경제개혁, 정책전환 등을 점진적으로 고려해야 함.
- 개방하지 않으면 서방세계기업들의 대북 투자는 위축될 것이며 한국기업의 투자는 한계가 있음.
- 미국의 전면적 경제제재 완화 조치는 미국, 일본, 서방기업들의 대북 투자진출을 활성화시킬 것이며 이는 북한의 경제발전에 기여할 것임.
- 북·미간 미사일 협상시 북한의 MTCR 가입을 전제로 한 맞교환 식 해법은 테러지원국 명단으로부터의 북한 삭제에 이어 국제기구로부터의 차관 제공, 국제금융기관 가입지원, 미수출입은행의 대북한 여신제공 허용, 수출입 제한조치의 포괄적 완화에 이어 전면 철폐 등의 경제제재 완화 조치 등을 수반할 것이고 이는 미국과의 관계개선 및 수교의 기반을 조성할 것임.
- 북·미관계 악화는 남북관계는 물론 서방국가들과의 관계에 부정적 영향을 미침.

- 미국은 상호주의와 검증을 명백히 강조하고 있기 때문에 북한이 어느 정도 부응할 필요가 있으며 핵·미사일과 관련한 의혹을 주는 태도를 보여서는 안됨.
- ‘通美封南’의 전략은 부시 행정부에 통하지 않을 것이므로 ‘通南通美’ 전략이 바람직하며 이 전략은 ‘通南通美通風’이 되게 해당면 문제를 푸는 데 도움이 될 것임.
- 북한은 군사적 수단과 식량지원을 협상대상으로 삼지 않아야 하며 지원받은 식량을 군사용으로 전용해서는 안 됨.
- 북한의 충동성, 불가예측성, 돌출행위 등은 신뢰를 떨어뜨리며 이로 인해 미국은 상호주의, 투명성, 검증 등을 보다 강도높게 요구할 것임.