

연구총서 2002-14

•

9.11테러사태 이후 미국의  
대북정책과 북·미관계 전망

최진욱

통일연구원

요

약

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

본 연구에서는 북·미관계의 현황과 전망을 9.11테러사태 이후 미국의 외교안보정책에 초점을 맞추어 분석하고자 한다. 이를 위해 미국의 외교안보정책방향 및 대북정책에 대하여 분석하고 이에 대한 북한의 대응전략을 분석한다. 이를 바탕으로 中短期 북·미 관계를 전망한 후, 우리의 대책을 제시하고자 한다.

한가지 밝히는 것은 본 연구는 2002년 12월 24일 원고를 마감하였다는 것이다. 이 날은 북한이 폐연료봉 저장시설과 방사화학 실험실의 봉인제거에 이어 핵연료봉 제조공장의 봉인을 제거한 날로 핵위기가 급속히 고조되어 한치 앞을 내다보기 힘든 상황이었다. 북·미관계 상황이 요동치는 가운데 원고를 마감해야 한다는 것이 아쉽지만, 현 상황에 기초한 분석과 전망 및 우리의 대책에 대한 내용이 향후 상황전개에 대처하는 데 도움이 되길 기대한다.

## 1. 9.11테러사태 이후 미국의 외교안보전략

9.11테러사태 이후 반테러 국제연대를 구축하고 유지하는 것, 전세계적으로 핵·화학·생물무기 등을 믿을 만한 통제 하에 관리하는 것, 파산국가들이 반미 극단주의자들의 은신처가 되지 않도록 관리·회생시키는 것, 아랍 및 이슬람 국가들과 관계를 개선하는 것 등이 향후 미국 외교정책의 주요과제로 대두되었다.

9.11테러사태 이후 미국은 즉각 테러사태에 대한 각국, 각단체, 각 개인들의 입장을 기준으로 적과 친구를 구별하기 시작하였고, 미국이 겪은 “초현실적”인 재앙에 대한 즉각적인 보복을 단행하였다. “보이지 않고, 알 수 없고, 불확실하고, 예측할 수도 없는” 적으로부터 자국을 보호하기 위한 자국의 노력은 안보정책에서 신속하고 과감한 변화

로 나타났다.

냉전시대에는 보복능력의 확보를 통해서 억지력을 확보하는 것이었으나, 9.11테러범은 이러한 능력으로 억지되지 않았음이 입증되었다. 따라서 첫째, 대규모 공격용 핵무기를 감축하고, 둘째, 재래식군사력을 개선하고, 셋째, 새로운 방어체계(ballistic missile defense, cruise missile defense, space defense, and cyber-defense)를 확보하는 것이 필요하다고 보았다.

미국방부가 2002년 1월 8일 의회에 보고한 NPR(Nuclear Posture Review, 핵태세검토보고서)에서 이미 미국은 전략적 억지력에 대한 새로운 접근을 채택하고 전략핵무기에 대한 의존을 감소시키기로 하였다. 또한 NPR은 북한, 이라크, 이란, 시리아, 리비아, 중국, 러시아 등 7개국을 핵공격이 가능한 대상으로 상정하였다. NPR에 의하면 미국의 핵전략이 소극적 보장 정책에서 적극적 선제공격체제로 전환될 가능성을 배제할 수 없다.

대테러전쟁의 맥락에서 대량살상무기와 미사일의 개발 및 확산에 대한 우려가 증대되었으며, 미국은 불량국가의 대량살상무기를 자신의 국내 안보 문제와 직결된 것으로 파악하게 되었다. 마침내 부시대 대통령은 2002년 1월 29일 연두 국정연설에서 대량살상무기와 미사일의 보유, 테러지원 등을 이유로 북한, 이란, 이라크를 '악의 축'으로 지목하기에 이르렀다.

미국의 선제공격 가능성은 2002년 6월 1일 부시대통령의 육군사관학교 연설에서 재강조되었으며, 「국가안보전략보고서」에도 포함되어 있다. 「국가안보전략보고서」(2002.9)는 부시행정부의 외교안보정책으로 선제공격과 일방주의를 제시하고 있다.

부시대통령은 9.11테러사태가 발생하자 즉각 린치 (Tom Ridge) 펜실베이니아 주지사를 백악관 조정관으로 임명하여 사태에 대비하였으

나, 마침내 본토안전부의 신설을 결정하였다. 본토안전부의 신설을 의회에 요청하면서 부시대통령은 2차세계대전 후 투르만 대통령이 냉전에서 승리하기 위해 1947년 육군성, 해군성, 공군성을 통합하여 국방성을 신설한 것에 비유하였다.

본토안전부의 신설은 연방정부의 어느 부처도 본토안전을 주요 임무로 하지 않고 있다는 사실에서 출발한 것으로, 본토안전부의 신설로 100여개의 다른 기관들에 흩어져 있던 본토안전에 대한 임무가 한 개의 내각부처에서 통합 관리되게 되었다.

요컨대 모든 가능한 범위내에서 미국내 테러공격을 방지하고, 테러에 대한 미국의 취약성을 줄이며, 공격으로부터의 손실을 최소화하여 회복하도록 하는 것이 본토안전부의 주요 임무이다. 본토안전부는 국경 및 교통망 안전보장(Border and Transportation Security), 긴급사태대비 및 대응(Emergency Preparedness and Response), 화학, 생물, 방사능 및 핵 대응(Chemical, Biological, Radiological and Nuclear Countermeasures), 정보분석 및 시설물 보호(Information Analysis and Infrastructure Protection) 등 4개의 주요 부서로 구성된다. 이밖에 대통령과 정부요인들을 경호하는 경호실(Secret Service)도 본토안전부 산하로 이전되며, 본토안전부를 통하여 주정부 및 지방정부와 연방정부의 관계가 간소화되었다.

한편, 2001년 10월 8일 백악관에 신설된 본토안전보장처(White House Office of Homeland Security)는 본토안전보장과 관련된 업무에 대하여 내각 부처간 정책조정역할을 담당하도록 하였으며, 본토안전보좌관(Homeland Security Advisor)은 대통령에게 비밀보고를 하도록 하였다.

또한 본토안전보장 관련사항에 대하여 대통령에게 자문하는 것을 임무로 하는 본토안전보장회의(Homeland Security Council)는 본

토안전보장관련 부처간 업무조정이 원활히 이루어지고 본토안전보장 정책의 개발과 집행이 효율적으로 이루어 지도록 하는 역할을 한다.

한편, 9.11테러사태는 본토안전부의 신설과 함께, 군개편 가속화의 계기가 되었다. 2002년 10월 1일부로 북부사령부(Northern Command)를 신설하는 등 통합사령부(Unified Command)체제가 시작된 1946년 이래 최대의 재편을 단행하였다. 북부사령부의 작전지역은 미국본토, 캐나다, 멕시코, 카리브해 일부, 그리고 태평양과 대서양의 인접해역이며, 북부사령부 사령관은 북미우주방위사령부(North America Aerospace Defense Command)의 사령관이 된다. 북미우주방위사령관은 미우주사령부를 지휘하나, 미우주사령부는 존속되면서, 별도의 4성 장군이 사령관을 맡는다. 북부사령부의 작전지역은 미국, 캐나다, 멕시코와 카리브해 일부, 그리고 태평양과 대서양의 인접해역이다.

## 2. 부시행정부의 대북정책

클린턴 행정부 하에서 미국의 대북정책 목표는 중장기적으로 북한의 국제사회 편입과 북한을 미국의 영향력 하에 두는 것이었으나, 부시행정부 출범 이후 중장기적 목표에 대한 관심이 줄고 대량살상무기, 미사일, 재래식 군사력, 인권문제, 테러지원국 지정 등 단기적 현안에 대하여 높은 관심을 기울이게 되었다. 부시 대통령은 2001년 6월 6일 대북정책 재검토의 종식과 대북대화의 재개를 선언하면서, 제네바 합의의 이행개선, 미사일의 개발·확산 금지 및 덜 위협적인 재래식 군사력 등을 3대의제로서 제시하였고, 2002년 10월 3일 켈리특사의 방북시 3대의제를 포함하여 인권과 인도주의적 문제 등을 미국의 우려사항으로 제시하였다. 미국은 9.11테러사태 이후 대량살상무기 및

미사일의 위험이 증대되었다고 보고 이의 개발·확산에 대하여 보다 강경한 입장을 보이고 있다.

미국의 대북정책은 단기적 목표인 대량살상무기와 미사일의 개발 및 확산 방지에 있으며 북한정권의 교체를 추구하는 것으로 보이지는 않으나 대량살상무기와 미사일의 방지라는 미국의 정책목표가 북한의 정권교체 없이 이루어질 수 없다는 결론에 도달한다면, 정권교체가 미국의 대북정책 목표로 등장할 가능성을 배제할 수 없다. 사실 적극적으로 추진하지는 않고 있지만, 북한에 대한 부정적 인식의 근간에는 북한의 '고사(soft collapse)'에 대한 기대도 없다고 할 수 없는 것이다.

북한에 대한 부정적 인식과 확고한 목표를 갖고 출범한 부시 행정부는 '시간은 우리편이 아니다'는 입장 하에 대량살상무기·미사일 해결에 대하여 보다 적극적인 태도를 보였으나, 정책 수단에 있어서 클린턴 정부가 고려하였던 현물 보상에 대해서는 부정적인 입장을 분명히 하였다. 특히, 부시행정부는 제네바합의, 미사일회담, 테러지원국 해제, 인권문제 등을 분리해서 다룰 것이 아니라 통합해서 다루어야 하며 모든 문제가 해결되어야 관계개선 조치가 가능하다는 '포괄협상'을 주장하였다.

부시행정부는 출범후부터 부정적 인식과 강경한 입장을 일관되게 주장하였지만, 실제정책과 레토릭 사이에는 일정한 차이가 있는 것으로 보인다. 실제로 정부 출범 후 대북정책 재검토로 수개월의 시간을 보냈고, 이후 대테러전쟁에 몰두하느라 부시행정부 고위층에서는 북한문제에 대하여 체계적이고 종합적인 계획을 수립하고 있지 않은 것으로 보인다. 특히 최근 대이라크 전쟁 준비 등으로 북한문제에 대한 적극적 대처가 지연되었다. 즉 북한이 문제를 일으키지 않는 한 미국이 이니셔티브를 취할 필요성을 느끼지 못하고 일종의 '선의의 외면

(benign neglect)' 입장을 유지하여 온 것으로 보인다.

부시대통령은 북한에 대한 부정적 인식을 표명하면서도 북한과의 대화의지를 표명하는 등 레토릭과 실제 정책과의 차이점을 보여주었으며, 북한에 대하여 레토릭 수준 이상의 구체적 계획을 수립하지 못한 상황에서 북한의 핵고백이 돌출된 것이다. 그러나 북한의 핵고백 이후 북·미갈등이 표면화되면서 미국의 입장은 보다 '현실적인 경향'을 띠기 시작한 것으로 보인다. 즉, 현실적 한계와 주변환경에 대한 고려 하에 미국은 북핵문제의 평화적 해결을 강조하고 있는 것으로 보인다. 즉 북한이 핵·미사일·재래식 군사력 등 미국의 안보적 우려를 해소시킨다면, 북·미관계 정상화를 추진할 수 있다고 보고 있다. 요컨대, 부시행정부는 북한을 포용하되 검증과 투명성을 높이는 '강경파식의 포용정책(hawkish engagement)'을 일단 추진하고 있다고 할 수 있다. 그러나 정책옵션으로서 군사적 제재가 완전히 배제된 것은 결코 아니다. 필(Richard Perle) 미국 국방정책위원장은 북한 핵문제와 관련, "부시 행정부는 모든 방안들을 고려하게 될 것"이라며 군사적인 방안도 배제하지 않아야 한다고 주장하였다.

### 3. 부시행정부의 대북정책 추진과정과 북한의 대응

부시행정부 출범 이후 북·미관계 전개과정은 부시행정부의 대북정책과 북한의 대응에 따라 3단계로 구분할 수 있다. 1단계는 부시행정부 출범부터 9.11테러사태까지로 부시행정부가 대북정책을 재검토하고 북한이 미국을 비난하면서 북·미관계 뿐만 아니라 남북관계까지 경색된 시기이다. 2단계는 9.11테러사태부터 미국의 대북특사 파견까지의 기간으로 미국이 대북정책을 대테러전쟁의 맥락에서 다루기 시작함에 따라 대북 강경입장이 더욱 강화되고, 북한이 이에 적응하는

데 어려움을 겪으면서도 다각적인 대미접근 노력을 기울이는 시기이다. 3단계는 미국의 대북특사 파견 이후부터 현재까지로 북한이 농축우라늄 핵개발을 시인하면서 미국에 불가침조약을 요구하고, 미국은 북한의 핵개발 포기를 요구하면서 대북 압박 정책을 실행에 옮기기 시작하면서 북·미관계가 긴장 국면으로 접어드는 시기이다.

#### 4. 북·미관계 전망과 우리의 대책

북한의 핵개발 포기를 북·미대화의 전제조건으로 내세우는 미국의 입장과 미국으로부터의 체제보장 약속을 핵포기의 전제조건으로 내세우는 북한의 입장 차이로, 단시일내 핵문제 해결의 돌파구가 마련될 것으로 기대하기 어려울 것으로 보인다. 그러나 북·미간 긴장이 급속히 고조되기 보다는 북·미관계는 당분간 긴장된 소강상태가 지속될 것으로 전망된다.

미국의 입장은 대테러전쟁의 와중에 미국이 대이라크 전쟁조차 힘겨운 상태에서 북한문제는 시급히 다루기 보다는 시간을 두고 다루길 원하였던 것으로 보인다. 또한 남한정부의 대북포용정책 의지와 상충되는 정책을 채택하는 것에 대한 부담감도 고려되었을 수 있다. 따라서 최소한 이라크문제가 일단락되고, 한국의 새정부가 출범하는 2003년 봄까지 북한 핵문제를 둘러싼 북·미간 갈등이 본격화되지 않을 것으로 보인다.

북·미관계가 긴장된 소강상태에 머무는 기간 동안, 북·미간 타협이 이루어지지 않는다면 북·미간 소강상태는 오래가지 않을 것이며 미국이 북한에 대한 압박수위를 높이면서 북·미관계는 긴장이 고조될 것이다. 미국은 우선적으로 북한의 제네바합의 불이행을 이유로 대북 경유지원의 중단조치를 연장하고 경수로 건설의 일시중단조치를

취할 것으로 보인다. 또한 대북 경제제재를 위한 국제공조체제를 강화하여 한국, 일본, EU 등 서방국가 뿐만 아니라 중국, 러시아도 동참하도록 할 것이다. 이미 미국은 한국의 대북지원을 핵문제와 연계하여줄 것을 요청하였고, 일본은 북한의 핵포기를 북일수교협상의 전제조건으로 내세우고 있으며, 중국도 미·중정상회담에서 북한의 핵포기를 요구하고 있다.

북·미관계가 소강상태를 지나서 악화될 가능성이 높으나, 미국으로부터의 안전보장 획득이라는 북한의 목표와 북한 핵·미사일 억지라는 미국의 목표간에 극적인 타협의 가능성이 있다고 할 수 있다.

향후 우리의 대책은 다음 몇가지로 정리해 볼 수 있다. 첫째, 북한 핵문제와 이후의 대북정책의 수행과정에 있어서, 북한의 의도에 대하여 단정적 판단을 유보하고, 보다 철저한 분석을 바탕으로 대북문제에 대한 대내외적 인식공유의 틀을 마련하려는 노력이 필요하다.

둘째, 한반도문제는 남북간의 문제인 동시에 국제문제로 국제협력의 틀 속에서 해결하는 것이 효과적이며 바람직하다고 할 수 있다. 국제협력은 한·미·일 공조의 바탕 위에 중국과 러시아의 지원을 이끌어 내고, UN 등 국제기구의 협력이 뒷받침 되도록 하여야 할 것이다.

셋째, 향후 북·미관계의 낙관적 전망과 비관적 전망을 동시에 고려하는 정책적 대비가 필요하다. 북·미관계와 남북관계의 조화로운 발전은 한반도의 평화와 안전에 긴요한 요소이다. 그러나 북·미관계의 경색에 대한 우려로 인하여 지나치게 북·미관계 개선에 집착하였을 경우 파생되는 문제점에 대하여도 사전에 주의를 기울일 필요가 있다. 예컨대, 과거 제네바합의 체결 당시 경수로건설비용에 대한 책임을 남한이 맡은 것과 같이, 북·미간 합의시 전력지원 비용과 미사일 보상 대가 등을 남한이 부담할 가능성을 염두에 두어야 할 것이다.

넷째, 구체적 대북 설득안을 마련하여야 할 것이다. 미국의 대북 적 대정책은 북한의 핵·미사일에 기인하는 것이며, 9.11테러사태 이후 북한 뿐만 아니라 전지구적으로 핵·미사일을 관리하겠다는 것이 미국의 입장임을 북한에 이해시킬 필요가 있다.

## 5. 결 론

본 연구는 9.11테러사태 이후 미국의 대북정책을 평가하고 향후 북·미관계를 전망하였다. 9.11테러사태 이후 테러에 대한 대비는 대내외적으로 미국에서 의심할 여지 없이 가장 중요한 이슈로 등장하였다. 전쟁의 개념도 재정립되어, 과거 냉전시대와 달리 막대한 전략핵 무기의 보유로 적의 공격을 억지할 수 있는 것이 아니기 때문에, 대량살상무기로 무장한 비대칭전쟁에 대한 대비가 무엇보다 절박하게 되었다. 이를 위해 필요하면 선제공격도 가능하다고 보고 있으며, 일방적인 행동도 배제하지 않고 있다. 대테러전쟁의 맥락에서 미국은 전지구적으로 대량살상무기와 미사일에 대한 철저한 통제를 다짐하고 있다. 이러한 미국의 외교안보정책의 변화는 대북정책에도 영향을 미쳐, 북한의 핵·미사일에 대하여 보다 단호한 입장을 취하게 되었다.

북·미관계의 긴장이 지속된다면, 이는 불가피하게 남북관계의 진전에 부정적 영향을 미칠 수 밖에 없을 것이다. 북·미간 갈등의 현안인 핵문제 해결이 향후 북·미관계의 열쇠가 되고 있는 상황에서 북핵문제 해결을 위한 노력에 전력을 기울여야 할 것이다. 우선 한·미·일 공조체제를 근간으로 중국과 러시아의 지원을 유도하고 UN 등 국제기구의 지원을 이끌어 내는 국제협조체를 구축하는 것이 필요하다고 할 수 있다. 이를 위해 북한 문제에 대한 객관적 판단에 근거한 인식의 공유가 요구된다. 인식의 공유 없는 정책의 공조는 불가능

하기 때문이다.

무엇보다 북한이 남북간 합의사항을 충실히 이행하고 북·미대화에 나서는 것이 시급히 필요하다고 할 것이다. 북한의 핵개발은 국제적으로 전혀 동의를 받지 못하고 국제적 고립을 자초할 뿐이다. 북한은 미국의 대북 '적대정책'을 핵무기 개발의 구실로 내세우고 있으나, 실제로 부시행정부의 거듭된 대담한 접근을 외면하고 있다. 미국의 대북 공식정책은 앞에서 살펴본 바와 같이 여러 가지 제약상 당장 현실화하지 못하고 있을지라도, 부시 행정부의 북한에 대한 의구심과 부정적 인식으로 북·미관계는 과거와는 분명히 차별화되고 있다. 미국의 대북강경정책이 실행되기 이전에 북한이 핵문제에 대하여 전향적인 자세를 취하지 않는다면 북·미관계는 무척 험난한 길을 걷게 될 것으로 보인다.

- 목 차 -

I. 서론 .....	1
1. 연구의 목적 .....	1
2. 연구의 방법과 구성 .....	3
II. 9.11테러사태 이후 미국의 외교안보전략 .....	5
1. 정책 방향 .....	6
2. 조직 개편 .....	19
III. 부시행정부의 대북정책 .....	28
1. 대북인식 및 정책목표 .....	28
2. 정책방향 및 수단 .....	34
IV. 부시행정부의 대북정책 추진과정과 북한의 대응 .....	39
1. 1단계: 부시행정부출범부터 9.11테러사태까지 .....	39
2. 2단계: 9.11테러사태부터 대북특사파견까지 .....	43
3. 3단계: 대북특사파견 이후 .....	49
V. 북·미관계 전망과 우리의 대책 .....	58
1. 북·미관계 전망 .....	58
2. 우리의 대책 .....	66
VI. 결 론 .....	74
참고문헌 .....	78

## I. 서론

### 1. 연구의 목적

지난 10여년간의 북·미관계는 북한의 핵·미사일문제와 분리해서 생각할 수 없을 것이다. 1953년 한국전쟁이 끝난 후 본격적인 북·미접촉은 1993년 북한핵문제와 함께 시작되었으며, 이후 북·미접촉의 필요성을 유지·강화시켜준 것은 북한의 미사일문제였다.

클린턴행정부 시기 미국의 대북정책은 한반도의 안정과 북한의 핵 동결을 목표로 한 제네바합의에 바탕을 두고 추진되어 왔으나, 제네바합의 이후에도 북한의 핵·미사일에 대한 의혹이 지속되면서 대북정책에 대한 논란이 끊이지 않았다. 클린턴 행정부의 대북정책을 비판하면서 출범한 부시행 정부는 외교적 노력을 우선시 한다는 큰 틀의 정책방향에 있어서 클린턴행정부와 유사성을 보였으나, ‘시간은 우리 편이 아니다’는 인식하에 북한의 핵·미사일 개발 역지를 긴급 현안으로 상정하였다. 또한 대북인식과 구체적 정책수단, 그리고 제네바합의의 준수여부에 있어서 차이점을 보여왔다. 부시행 정부는 김정일 개인과 북한정권에 대한 부정적 인식을 숨기지 않았으며, 북한의 변화에 대하여 회의적 시각을 나타냈다. 즉, 북한이 제네바합의를 성실히 이행하지 않고 있으며, 핵·미사일을 확산시키고 있다고 보았다. 또한, 외교적 노력이 실패한다면, 군사적 옵션을 고려할 수 있어야 한다고 보았고, 북한문제는 각종현안을 분리해서 다루기 보다는 포괄적으로 접근하여야 한다고 주장한다.

특히, 9.11테러사태는 핵·미사일에 대한 부시행정부의 우려를 한층 고조시켰고, 북한문제도 대테러전쟁의 맥락에서 다루기 시작함에 따라, 보다 단호한 입장을 취하게 되었다. 미국은 북한을 악의 축에

## 2 9.11테러사태 이후 미국의 대북정책과 북·미관계 전망

포함시키고, 선제공격의 대상으로 포함시키는 정책을 잇달아 발표하였다. 부시 행정부 출범이후 경색되어 온 북·미관계는 마침내 북한의 농축 우라늄 핵개발 고백을 계기로 갈등이 표면화되었다.

한편, 북한은 부시행정부 출범이후 미국의 강경정책에 대한 대응으로 핵·미사일 등 미국의 우려사항을 포기하기 보다는 오히려 이를 카드화하여 대미협상에 나서는 전략을 추진하고 있다. 특히 북한은 미국의 대북 “적대정책”을 이유로 남북관계를 경색시키기도 하고, “민족공조”의 필요성을 역설하기도 하면서 남북관계를 활용하고 있다. 또한 북한은 핵개발의 필요성을 역설하면서도 다른 한편으로는 남북관계 진전, 북일정상회담 등 대외관계확대와 대내적으로 경제개혁의 제스처를 보임으로써 혼동스러운 메시지를 보내고 있다. 이러한 혼동은 북한의 정책방향 및 북·미관계 긴장의 원인 등에 대한 논란을 야기시키며 대북정책 방향을 둘러싼 남남갈등과 한미갈등으로 이어질 수 있다는데 문제의 심각성이 있다.

북한의 대외관계확대 조치와 대내적 변화 제스처를 긍정적으로 평가하는 입장에서는 6.15정상회담 이후 찾아온 남북관계 개선의 기회가 미국의 대북 강경정책으로 무산될 위기에 있다고 보고 있는 반면, 북한의 핵·미사일 개발을 심각하게 받아들이는 입장에서는 오히려 북한으로부터의 안보위협이 증대되고 있다고 보고 있다. 전자의 입장에서는 북한의 핵·미사일 개발을 단순한 협상용으로 인식하고 있는 반면, 후자의 입장에서는 북한의 변화를 피상적인 것으로 보고 있다.

본 연구에서는 북·미관계의 현황과 전망을 9.11테러사태 이후 미국의 외교안보정책에 초점을 맞추어 분석하고자 한다. 이를 위해 미국의 외교안보정책방향 및 대북정책에 대하여 분석하고 이에 대한 북한의 대응전략을 분석한다. 이를 바탕으로 中短期 북·미관계를 전망한 후, 우리의 대책을 제시하고자 한다.

끝으로 한가지 밝히는 것은 본 연구는 2002년 12월 24일 원고를 마감하였다는 것이다. 이 날은 북한이 폐연료봉 저장시설과 방사화학 실험실의 봉인제거에 이어 핵연료봉 제조공장의 봉인을 제거한 날로 핵위기가 급속히 고조되어 한치 앞을 내다보기 힘든 상황이었다. 북·미관계 상황이 요동치는 가운데 원고를 마감해야 한다는 것이 아쉽지만, 현 상황에 기초한 분석과 전망 및 우리의 대책에 대한 내용이 향후 상황전개에 대처하는 데 도움이 되길 기대한다.

## 2. 연구의 방법과 구성

본 연구는 미국의 외교안보정책과 북한의 대외정책을 분석함에 있어서 가급적 일차자료를 사용하려고 하였다. 미국의 외교안보전략은 부시행정부의 출범과 함께 적지 않은 변화를 예고하고 있었고, 특히 9.11테러사태는 기존 연구의 예상을 뛰어넘는 변화를 초래하였다. 따라서 미국의 외교안보전략에 대한 분석은 가급적 QDR(Quadrennial Defense Review), NPR(Nuclear Posture Review), The State of the Union Address, The National Security Strategy of the United States of America 등 9.11테러사태 이후 출간된 미국행정부의 공식문건을 이용하려고 하였다. 특히 9.11테러사태 이후 미국 대외정책의 급변하는 상황에 대하여는 미행정부 뿐만 아니라 워싱턴 소재 연구소의 인터넷 웹사이트가 유익하게 활용 되었다. 이들 자료들은 서적이거나 논문들이 다루기에 시간상 촉박한 현안들에 대한 정보를 신속하게 제공하여 주었다. 그 중에서도 국방성의 defenseLINK, 백악관의 Homeland Security Department와 헤리티지재단, CDI(Center for Defense Information) 등의 웹사이트가 많이 참고되었다.

북한의 대미정책에 대한 분석 역시 북한의 공식매체인 조선중앙방송과 『로동신문』에 크게 의존하였다. 북한자료의 한계는 『조선통신』과 『통일학연구소』의 웹사이트를 통해 부분적으로 보완하였다.

한편 부시행정부 출범이후 2년도 채 안되는 짧은 기간이지만, 이를 3단계로 나누어 시기적 변화를 비교분석하려는 시도를 하였다. 아울러 부시행정부 출범 이전과 이후의 차이에 대하여서도 미국의 대북정책 뿐만 아니라 북한의 대외정책을 대상으로 비교분석함으로써 차이점과 유사점을 도출하고자 하였다.

본 연구는 서론과 결론을 포함하여 총 6장으로 구성된다. 제I장에서는 연구의 목적과 방법을 다루고 있다. 제II장은 9.11테러사태 이후 미국의 외교안보전략을 분석한다. 여기서는 9.11테러사태 이후 미국이 느끼는 안보상 불안감과 이에 대한 대처방향을 다룬다. 특히, 대량살상무기와 미사일에 대한 미국의 입장과 본토방위의 중요성 증가에 대하여 분석한다. 또한 조직개편으로서 군개편문제와 본토방위부의 신설 등에 대하여도 살펴본다. 제III장에서는 부시행정부의 대북정책을 대북인식, 정책목표, 정책방향 및 수단 등으로 나누어 분석한다. 필요한 곳에서는 각 요인들에 있어서 클린턴행정부와의 비교분석을 하고 있으며, 레토릭과 현실적인 제약요인에 대하여도 살펴본다. 제IV장에서는 북·미관계의 전개과정을 시기별로 3단계로 나누어 부시행정부의 대북정책과 이에 대한 북한의 대응에 초점을 맞추어 검토한다. 제V장에서는 북·미관계의 전망과 우리의 대책을 제시한다. 북·미관계의 전망은 여러 가지 시나리오를 나열하기 보다는 시기별로 가장 가능성이 높은 시나리오를 제시한다. 제VI장은 결론이다.

## II. 9.11테러사태 이후 미국의 외교안보전략

테러리즘은 ① 계획적이고, ② 정치적 동기가 있는 폭력이, ③ 半국가조직이나 비밀요원에 의해서, ④ 비전투 목표물을 대상으로 이루어지는 것으로 정의될 수 있다.<sup>1)</sup> 계획적이지 않고 우발적이거나 순간적인 공격, 정치적 동기 없이 금전이나 개인적 원한에 의한 공격, 비전투 목표물이 아니라 방어능력이나 반격능력이 있는 전투력을 대상으로 하는 공격, 半국가조직이나 비밀요원에 의해서가 아니라 국가의 공식 제복을 입고 공격하는 경우 등은 테러리즘의 정의에 포함될 수 없다.

사실 테러문제가 미국의 주요 이슈로 취급 받기 시작한 것은 이미 오래 전부터이다. 1985년 부통령 직속 대테러 태스크포스팀(Task Force Team)이 테러사건에 대한 대응방안으로서 연방정부의 자산에 대하여 개선되고, 중앙집권화되며, 부처간 조정의 필요성을 강조하는 보고서를 제출한 이후 미국은 대테러정책을 지속적으로 발전시켜 왔다.<sup>2)</sup> 클린턴 대통령은 1998년 유엔총회 연설에서 테러가 미국의 최우선 정책 순위를 차지하고 있다고 말하기도 하였다. 테러문제에 대한 미국의 오래되고 진지한 고민이 있었지만, 테러문제가 진정으로 미국 외교안보정책의 가장 중요한 요소가 된 것은 9.11테러사태가 일어나고 나서부터이다.

---

1) Paul R. Pillar, *Terrorism and U.S. Foreign Policy* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2001), pp. 13~14.

2) Anthony H. Cordesman, *Terrorism, Asymmetric Warfare, and Weapons of Mass Destruction: Defending the U.S. Homeland* (Westport, Connecticut: Praeger, 2002), p. 7.

## 1. 정책 방향

### 가. 외교정책

미국에서 테러는 국가안보의 이슈일 뿐만 아니라 기본적으로 외교정책의 이슈로 간주된다. 지난 20여년간 미국인 테러희생자의 78%는 외국 테러리스트에게 당한 것이며, 테러의 저변에 있는 이슈들은 대부분 국제적인 것이다. 반테러전에서의 성과는 외국 정부나 해외단체 및 개인 등과의 협조 하에서 가능하였다. 따라서 많은 테러전문가들은 반테러 정책이 미국 외교정책의 필수불가결한 일부분으로서 다루어져야만 된다고 믿어 왔다.<sup>3)</sup> 실제로 9.11테러사태 이전부터 미국이 유지하여 온 반테러 정책의 4대원칙 중 하나도 “미국에 협조하는 국가들의 반테러 능력을 지원한다”는 폭넓은 외교에 관한 것이었다.<sup>4)</sup>

9.11테러사태 이전 부시행정부의 외교정책은 몇몇 기존의 다자간 합의와 미사일 방어체계에 대한 수정을 제외하고는 이전의 정책들과 크게 차별화 되지 않았다. 예컨대, 부시행 정부는 북대서양조약기구의 확장을 지지하였고, 발칸반도에서 미군의 주둔에 동의하였으며, 러시아와 중국에 대한 조심스러운 기존의 포용정책을 재확인 하였고, 전 지구적으로 시장을 자유화하는 노력을 요구하였다.

9.11테러사태는 미국에게 외교정책과 관련된 몇가지 교훈을 일깨워 주었다.<sup>5)</sup> 첫째, 미국의 전세계적인 개입정책은 희생 없이 이루어지는

---

3) Pillar, *Terrorism and U.S. Foreign Policy*, p. 9.

4) 나머지 3대원칙은 ①테러리스트에게 양보를 하지 않는다, ②테러리스트의 범죄행위에 대해서 반드시 처벌한다, ③테러를 지원하는 국가를 변화시키기 위해서 고립시키고 압력을 가한다 등이다.

5) Stephen M. Walt, "Beyond Bin Laden: Reshaping U.S. Foreign Policy," *International Security* Vol. 26 No. 3 (Winter 2001/2002), pp. 57~63.

것이 아니라, 미국민이 생각한 것보다 훨씬 많은 대가를 치루게 된다는 것이다. 미국이 누리고 있는 막강한 군사력과 경제력, 지리적 고립으로 부터의 안전에도 불구하고, 미국의 안전은 매우 취약하다는 것이 입증되었고, 앞으로 희생 없이 국제적인 영향력을 행사하는 것은 불가능하다는 것을 깨닫게 되었다.

둘째, 미국은 세계에서 생각보다 인기가 없는 나라라는 것을 깨달았다. 아랍세계와 이슬람국가들에서 뿐만 아니라, 러시아, 중국, 인도 등도 미국이 자신들의 이익을 무시하고 미국의 요구사항을 강요하는 것에 대하여 많은 불만을 갖고 있다. 심지어 미국의 우방들도 미국의 대이라크 공격계획 등에 대하여 동의하지 않고 있다.

셋째, 파산국가들(failed states)은 미국의 안보문제가 되고 있다는 것이 입증되었다. 소말리아, 시에라 리온, 리베리아 같은 파산국가들에서 계속되는 분쟁은 이들 나라들을 테러리스트의 온상으로 만들고 있으며, 빈라덴 역시 90년대 중반이후 파산국가인 아프가니스탄을 피난처로 삼아 활동할 수 있었다. 넷째, 미국은 단독으로 행동할 수 없고, 국제적인 협력을 필요로 한다는 사실이 다시 한번 일깨워졌다. 아프가니스탄 전쟁에서도 입증되었듯이, 미국은 파키스탄 등 주변국의 영토와 영공을 이용하여야 하였다.

이와 같은 교훈을 바탕으로 반테러 국제연대를 구축하고 유지하는 것, 전세계적으로 핵·화학·생물무기 등을 믿을 만한 통제 하에 관리하는 것, 파산국가들이 반미 극단주의자들의 은신처가 되지 않도록 관리·회생시키는 것, 아랍 및 이슬람 국가들과 관계를 개선하는 것 등이 향후 미국의 외교정책의 주요과제로 대두되었다.<sup>6)</sup> 그러나 반테러 국제연대를 구축하는 것은 과거와 비교하여 매우 어려운 일이다.<sup>7)</sup>

6) Walt, "Beyond Bin Laden," pp. 65~74.

7) Barry R. Posen, "The Struggle against Terrorism: Grand Strategy, Strategy, Tactics," *International Security* Vol. 26 No. 3 (Winter

냉전시대에는 소련의 위협에 처한 국가들이 미국과의 연대에 자발적으로 참여하였고, 91년 걸프전 시기에는 후세인의 패권주의에 위협을 느낀 주변국들이 적극적으로 미국 측에 가담하였다. 그러나 21세기초 미국이 과거와 같은 국제연대를 구축하는 데는 보다 많은 노력이 요구되고 있다.

미국의 외교정책에서 보다 많은 자제를 요구하는 사람들은 미국이 국제문제에 개입을 줄이면, 미국이 테러공격의 표적이 될 가능성은 그만큼 줄어들 것이라고 주장한다. 즉, 미국이 표적이 될 가능성이 줄어들면, 미국과 미국의 이익을 지키기 위한 외국의 도움이 그만큼 덜 필요하게 된다는 것이다. 그러나 미국의 국제적 역할 축소 주장은 그 이후의 상황에 대한 무관심에서 비롯된 것이며 미국의 전세계적인 역할을 보호하지 못할 것이라는 비난에 묻혀버리고 있다.<sup>8)</sup> 요컨대, 국제적 테러위협이 미국의 대외활동을 축소시키지 못할 것이며, 미국은 대외활동의 안전을 보장하기 위하여 보다 강력한 대테러 외교정책을 수행할 것이라는 것을 예고하고 있다.

## 나. 안보정책

### (1) 안보환경의 변화

냉전이후 지난 10년간 미국은 중동과 한반도에서 두 개의 전쟁을 동시에 승리로 이끄는 전략(The Two-Major-Theater-War Doctrine)을 유지하여 왔다. 그러나 이들 두 전장이 미국의 생존과 직결될 만큼 중요한 곳은 아니었으며, 미국에게 일급 위협으로 간주

---

2001/2002), p. 51.

8) Posen, "The Struggle against Terrorism," p. 53.

될 수 있는 것은 러시아 정권의 붕괴, 중국의 군사적·경제적 부상, 대량살상무기의 확산, 테러 등 4가지였다.<sup>9)</sup> 부시행정부 출범이후 미국은 이중 러시아와 중국을 중심으로 정책의 초점을 맞추었으나, 9.11테러사태 이후 테러가 미국 대외정책의 가장 중요한 요소로 등장하였다. 9.11테러사태 이후 미국은 즉각 테러사태에 대한 각국, 각단체, 각개인들의 입장을 기준으로 적과 친구를 구별하기 시작하였고, 미국이 겪은 “초현실적”인 재앙에 대한 즉각적인 보복을 단행하였다. “보이지 않고, 알 수 없고, 불확실하고, 예측할 수도 없는” 적으로부터 자국을 보호하기 위한 미국의 노력은 안보정책에서 신속하고 과감한 변화로 나타났다.

새로운 적들은 미국의 군사력이 막강하다는 것을 알기 때문에, 정면승부보다는 미국의 취약점을 이용하려고 하는 경향이 있다고 미국은 평가하였다. 예컨대, 미국의 우주자산과 정보망, 해외 오지의 미군기지, 미사일 공격에 대한 미국의 방어체제는 대단히 취약한 것이 사실이다. 미국은 여러 나라와의 전쟁계획을 갖고 군사력을 준비하기 보다는 미국의 결함을 면밀히 검토하고 종합적인 계획을 수립하여야 한다는 것이다.

냉전시대에는 보복능력의 확보를 통해서 억지력을 확보하는 것이었으나, 9.11테러범은 이러한 능력으로 억지되지 않았음이 입증되었다. 따라서 첫째, 대규모 공격용 핵무기를 감축하고, 둘째, 재래식군사력을 개선하고, 셋째, 새로운 방어체계(ballistic missile defense, cruise missile defense, space defense, and cyber-defense)를 확보하는 것이 필요하다고 보았다.<sup>10)</sup>

9) Ashton B. Carter, “The Architecture of Government in the Face of Terrorism,” *International Security* vol. 26 no. 3 (Winter 2001/02), p. 6.

10) Donald H. Rumsfeld, “Transforming the Military,” *Foreign Affairs* Vol. 81 No. 3 (May/June 2002), p. 29.

아프가니스탄에서 탈레반정권이 붕괴되고 알케에다의 테러기지가 소멸되었지만, 9.11테러사태 이후 6개월이 지난 2002년 3월 11일 부시대통령은 2단계 대테러전을 선언함으로써 대테러전의 분위기를 이어갔다. 구체적으로, 필리핀에 대테러 군사훈련을 위해 500명의 미군이 파견되어 알케에다와 연관된 테러조직의 필리핀 남부지역 장악을 저지하는 임무를 수행하고, 구소련 연방이었던 구르지아 공화국에 150명의 군사 훈련단을 파견하였으며, 예멘이 테러조직의 근거지가 되지 않도록 병력과 장비를 지원하였다.

미국이 대테러전쟁의 일환으로 대외정책을 다루고 있다는 것은 정책보고서 등을 통해서 구체적으로 나타났다. QDR(Quadrennial Defense Review, 「4년주기국방검토보고서」)<sup>11)</sup>은 “보이지 않고, 예기치 않은” 적으로부터 미국을 보호하기 위해서는 ‘새로운 사고’가 필요하게 되었다고 보고 새로운 전략의 필요성이 강조되고 있다.<sup>12)</sup>

새로운 전략은 우월한 군사력에도 불구하고 안보환경의 변화로 미국이 새로운 도전에 직면하고 있다는 평가에 기반을 두고 있다. 지정학적인 면에서 보면, 우선 9.11테러사태에서 입증되었듯이 미국의 지리적 위치가 더 이상 미국민과 영토에 대한 직접적인 공격으로부터 안전을 보장할 수 없게 되었다. 지역 세력이 비록 가까운 장래에 미국에 대적할 만큼 성장하지는 못할지라도, 미국의 국익에 직결된 지역에서 안정을 위협할 수 있는 충분한 능력을 갖출 수 있는 잠재력을 보유하게 되었다. 즉, 세계 여러나라가 책임 있고 능력 있는 정부의 부재로 인해 마약 밀매, 테러 등의 온상이 되고 있으며, 테러집단들이 대량살상무기를 확보하게 되었고 적의 위치가 확실히 규정되었던 냉

---

11) 2001년 9월 30일 발표된 「4년주기국방검토보고서」의 주요 골격은 9.11 테러사태 이전에 작성되었지만, 9.11테러사태 이후의 대응도 반영하고 있다.

12) Rumsfeld, “Transforming the Military,” p. 24.

전시대와 달리, 다양한 적이 전세계 어느 곳에서 공격을 감행할 지 불확실하게 된 것이다. 또한 군사·기술적 측면에서 군사기술의 급속한 발전, 대량살상무기<sup>13)</sup>와 운반수단의 확산, 우주공간과 가상공간에서의 잠재적 충돌 가능성, 점증하는 오판 가능성 등에 의해 미국의 안보가 위협받게 되었다.

## (2) 안보정책의 목표

이와 같은 안보환경의 변화에 대한 대응으로 미국은 국방정책의 4대목표로서 ① 동맹국과 우방국의 안전을 보장하고, ② 군사적 경쟁을 단념시키고, ③ 미국의 국익에 대한 위협과 공격을 억지하고, ④ 억지력이 실패하면, 어떠한 적이라도 철저히 궤멸시키는 것 등을 설정하고 있다.<sup>14)</sup>

국방정책 목표를 뒷받침하는 전략으로는 다음과 같은 사항들이 제시되었다.<sup>15)</sup> 첫째, 새로운 도전이 계속 출현하는 상황에서 한정된 자원을 갖고 기존의 위협과 미래에 대비한 준비 사이에 균형을 맞추어 폭넓게 대처하는 것이다.

둘째, 새로운 사고는 ‘위협에 근거한 전략’으로부터 ‘능력에 기초한 전략’으로 전환하는 것이다. 누가 미국과 미국의 동맹국에 위협이 될지는 확실히 알 수 없지만, 적이 미국과 미국의 동맹국을 공격하기 위해서 동원할 능력을 예측하는 것은 가능하다. 따라서 적을 제압하기 위해서 미국이 필요한 능력을 확인하는 것이다. 즉 ‘능력에 기초한

---

13) chemical, biological, radiological, nuclear, and enhanced high explosive(CBRNE)

14) Donald H. Rumsfeld, *Quadrennial Defense Review Report* (Department of Defense, September 30, 2001), pp. 11~13.

15) Rumsfeld, *Quadrennial Defense Review Report*, pp. 13~16.

전략이란 구체적으로 적이 누구이고 전쟁이 어디에서 발발할 것인가에 대한 관심 보다 적이 어떻게 공격할 것인가에 초점을 맞추고 있다.

셋째, 미국의 군사력이 해외에서의 장거리 작전 수행능력을 증강시켜오면서, 적은 미국 본토가 오히려 상대적으로 취약하다는 것을 알게 되었다. 따라서 미국의 육지, 하늘, 바다, 우주공간을 방어하는 데 다시 노력을 기울일 필요가 있다는 것이다. 그러나 해외 작전 수행능력은 먼 곳에서 적을 교란·섬멸함으로써 미국에 대한 직접적인 위협을 억지하는 효과가 있는 것으로 평가된다.

넷째, 세계 여러 나라들과의 동맹관계 및 친선관계가 미국의 안보에 기여하고 있다고 본다. 해외에서의 안보협력에 기여하는 것이 모든 나라들이 본토의 안전을 도모하는 효과적인 방법이라는 것이다.

다섯째, 중요한 지역에서는 유리한 군사균형을 유지함으로써, 잠재적인 적이 미국의 이익에 도전하는 것을 단념케 하고, 역내 평화, 자유를 확대할 수 있도록 하는 것이다.

여섯째, 정보전, 장거리 전장 접근확보, 미국과 동맹국 영토에 대한 위협으로부터의 방어, 우주에서 미국 자산 보호 등을 위한 군사력을 확보하도록 한다. 일곱째, 새로운 도전에 대처하기 위한 핵심 사항은 군개편에 있다고 본다. 그러나 현재의 국방계획은 유지 비용이 너무 많이 들어서, 새로운 도전에 적합하지 않은 것으로 평가된다.

한편, QDR에 따르면 군사력의 개편은 다음의 목표에 맞추어 이루어지는 것이 바람직하다고 보고 있다.<sup>16)</sup> 첫째, 미국의 방위를 국방성의 최우선 과제로 재선정하는 것이다. 미군의 최우선 목표는 미국민과 영토, 국방관련 기간시설 등을 외부의 공격으로부터 보호하는 것이다. 그러나 미국의 본토방위노력이 해외에서 미국의 이익과 군대를 보호하는 활동을 위축시켜서는 안되며, 두 가지는 선택의 문제가 아

---

16) Rumsfeld, *Quadrennial Defense Review Report*, pp. 11~13.

나라 동시에 이루어져야 할 목표로 보고 있다.<sup>17)</sup> 9.11테러사태 이전 럼스펠드 국방장관의 최우선 관심사는 탄도미사일에 관한 것이었으나, 9.11테러사태로 인해 본토방어가 국방부의 최우선과제로 등장하였다. 확실히 QDR은 본토방어를 국방부의 의제중 가장 중요한 것으로 간주하였다. 그러나 이것은 개념적이고 수사적인 수준에서이고, 실질적인 수준에서는 병력, 무기현대화계획, 해외주둔군사력 등 여러 면에서 클린턴행정부의 국방정책을 재확인하고 있다.<sup>18)</sup>

둘째, 동북아시아와 서남아시아 등 두 개의 특정 지역에서 분쟁을 대비하는 것 보다는 어떤 곳에서의 분쟁에도 준비하는 것이 바람직하다. 이 방식은 ‘능력에 기초한 전략’에 부응하는 것이라고 할 수 있다. 즉 유럽, 동북아, 중동 등에 전진배치된 미군들이 미국 뿐만 아니라 동맹국과 우방을 보호하는 것이다. 전진 배치된 미군의 능력을 증대시켜서 억지력을 개선한다는 미군 개편의 주요목표는 부시대통령의 후보시절 입장과 다른 점이다. 부시대통령이 후보시절 해외주둔군(특히 평화유지군)의 감축과 무기구입비의 절감 등을 통해서 예산을 확보함으로써 국방비의 소규모 증액(59억달러)만으로 국방정책의 변화가 가능하다고 생각하였다.<sup>19)</sup> 정부출범이후에도 장거리 타격능력과 중국과의 경쟁에 초점을 맞추었고, 유럽의 중요성이 감소되고 이라크, 북한문제는 장래의 주요 우려사항이라기 보다는 과거의 진부한 골칫거리로 간주되었다<sup>20)</sup>

---

17) Rumsfeld, “Transforming the Military,” p. 26.

18) Michael E. O’Hanlon, *Defense Policy Choices for the Bush Administration*, 2nd ed. (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 2002), p. 7.

19) O’Hanlon. *Defense Policy Choices for the Bush Administration*, p. 9.

20) O’Hanlon. *Defense Policy Choices for the Bush Administration*, p. 9.

셋째, 새로운 전략은 ‘위협에 기초한, 두 개의 주요전장’ 개념으로부터 미래의 2개이상의 분쟁에 대비하는 전략으로 전환되는 것이다. 두 개의 전장에서 동시 승리를 목표로 한 전략은 냉전종식 직후에는 적절한 전략이었으나, 두 개의 구체적인 전장을 대비하는 것은 너무 과도한 준비태세를 갖추어야 하며, 예기치 않은 돌발사태에 대해서는 준비부족에 놓이게 된다는 것이 드러났다. 이제 필요한 것은 4개의 주요 전장에서 억지력을 확보하는 것이며, 이는 동시에 두 개의 적을 신속하게 격퇴시킬 수 있는 능력과 둘 중 하나의 적에 대해서는 수도를 점령하고 정권을 교체시킬 수 있는 대규모 반격 능력에 의해서 뒷받침되어야 한다는 것이다. 이 전략에 따르면, 둘 중에 누가 정권교체의 대상이 될지 모르기 때문에 억지력은 감소되지 않으며, 두 개의 적을 동시에 점령할 만큼의 능력을 보유하지 않아도 되기 때문에 미래와 덜 긴급한 사태를 위하여 새로운 자원을 비축할 수 있다는 것이다.<sup>21)</sup>

넷째, 새로운 전략은 본토방어, 전진 억지, 대규모 전쟁 대비, 소규모 긴급 분쟁 등을 위해 군을 규모에 따라 재배치하는 것이다. 즉 평화시 소규모 긴급 사태에 대비한 군사력을 유지하여야 한다고 보고 있다.<sup>22)</sup>

---

21) Rumsfeld, “Transforming the Military,” p. 24.

22) 9.11테러사태가 발생하기 이전 미국방성은 이미 군개편의 6대목표를 제시하였다. 미국본토와 해외기지 방어, 멀리 떨어진 전장에서의 군사력 유지, 적의 은신처 박멸, 정보망 보호, 합동작전이 가능하도록 미군 부대들을 연결시키는 정보기술의 사용, 우주에 자유로운 접근과 우주 능력의 보호 등이다. Rumsfeld, “Transforming the Military,” p. 26.

### (3) 안보정책의 수단

QDR을 통해 본 미국 국방정책의 가장 주목할 만한 변화는 즉각적인 전투태세를 개선하는 작업에 더 많은 예산을 책정한 것이었다.<sup>23)</sup> 과거에는 국방예산의 증액은 주로 임금, 장비 부속품, 그리고 훈련 자원 등에 소요되었던 데 반해서, 큰 변화라고 할 수 있다. 한편, 반테러전쟁과 본토방어라는 측면에서 QDR은 모든 국가를 적과 친구로 구별함으로써, 동맹국은 아니지만 적대적이지도 않은 국가들과의 협조를 경시하는 경향을 보이고 있다. 예컨대, 러시아, 중국, 인도 등이 어떻게 분류되어야 할지 명확하지 않다.<sup>24)</sup>

미국방부가 2002년 1월 8일 의회에 보고한 NPR(Nuclear Posture Review, 핵태세검토보고서)에서 이미 미국은 전략적 역지력에 대한 새로운 접근을 채택하고 전략핵무기에 대한 의존을 감소시키기로 하였다. 또한 NPR은 북한, 이라크, 이란, 시리아, 리비아, 중국, 러시아 등 7개국을 핵공격이 가능한 대상으로 상정하였다. 보고서에 의하면 핵무기가 사용될 수 있는 상황은 비핵공격으로 파괴할 수 없는 목표물 타격, 핵과 생화학무기 공격시 보복, 불시의 군사태세 등 세가지가 있으며, 구체적 사례로 북한의 남한공격, 중국의 대만공격, 이라크의 이스라엘 및 주변국 공격 등을 꼽고 있다.

NPR에 의하면 미국의 핵전략이 소극적 보장 정책에서 적극적 선제공격체제로 전환될 가능성을 배제할 수 없다. 즉 미국의 전통적인 전략은 상대방이 핵을 사용해 공격하지 않는 한 핵을 동원해 보복하지 않고, 비핵국가에 대해 핵무기 사용으로 위협하지 않으며, 일반 전

23) 2001년 국방예산에 60억달러를 추가하였고, 2002년에는 클린턴행정부가 계획하였던 액수보다 200억달러를 추가하였다.

24) O'Hanlon, *Defense Policy Choices for the Bush Administration*, p. 18.

쟁무기로서 핵의 사용을 고려하지 않는다는 소극적 보장개념에 기초해 있었다. 그러나 NPR은 비핵국가에 대한 핵의 사용과 실전용의 소형 핵무기 개발을 강조함으로써 핵무기 운용을 핵 억지에 두었던 기존 전략과 차별된다고 할 수 있다.<sup>25)</sup>

대테러전쟁의 맥락에서 대량살상무기와 미사일의 개발 및 확산에 대한 우려가 증대되었으며, 미국은 불량국가의 대량살상무기를 자신의 국내 안보 문제와 직결된 것으로 파악하게 되었다. 마침내 부시대 대통령은 2002년 1월 29일 연두 국정연설에서 대량살상무기와 미사일의 보유, 테러지원 등을 이유로 북한, 이란, 이라크를 ‘악의 축’으로 지목하기에 이르렀다.

종종 미국의 반테러정책이 테러의 보다 근본적인 원인들에 대한 분석을 소홀히 하고 있다는 비판을 받고 있으나, 그러한 측면은 반테러정책의 기본적인 검토사항 중 하나로 미국의 정책결정자들에 의해서 평가되고 있는 것으로 간주된다.<sup>26)</sup>

---

25) 『핵태세 검토 보고서』가 국제적으로 파장을 일으키자 체니 부통령, 파월 국무장관, 라이스 안보보좌관 등이 일제히 언론 인터뷰를 통해 진화에 나섰다. 미국은 핵태세검토 보고서가 미국의 능력에 대한 전반적인 상태 및 향후 정책 방향을 보여주기 위해 의회에 제출되는 통상적인 보고서임을 상기시키면서 핵공격 목표선정이나 계획에 관한 작전상의 지침을 담고 있거나 핵무기 사용에 대한 정책변화를 의미하는 것은 아니라고 해명하고 있다. 즉 미국이 어떠한 특정국가를 향해 핵무기를 겨냥하고 있지 않으며 새로운 핵무기를 개발하지도 않고 있다고 고위관리들은 주장하고 있다. 다만 대량살상무기를 미국에 사용할지 모르는 사람들에게 과멸적인 대응이 있을 것이라는 메시지를 전달하는 것이라는 설명이다.

26) 테러문제에 접근하기 위한 핵심요소들은 ①테러집단이 발생하는 근본적인 이유와 테러집단에 가담하는 개인들의 동기, ②테러집단이 테러공격을 감행할 수 있는 능력, ③테러공격을 감행할 지 여부에 대한 의도, ④테러공격에 대한 방어 등을 포함한다. Pillar, *Terrorism and U.S. Foreign Policy*, p. 29.

미국의 선제공격 가능성은 2002년 6월 1일 부시대통령의 육군사관학교 연설에서 재강조되었으며,<sup>27)</sup> 『국가안보전략보고서』에서도 포함되어 있다. 『국가안보전략보고서』(*The National Security Strategy of the United States* 2002.9)는 부시행정부의 외교안보정책으로 선제공격과 일방주의를 제시하고 있다. 선제공격과 관련하여, 세계를 대테러전쟁에 지지를 보내는 미국의 우방과 그에 반대하는 적으로 구분하고, 적이 공격하기 전에 미국이 먼저 공격하여야 한다는 것이다. 미국은 전통적으로 적의 가시적인 동원 및 기동으로 공격이 임박하였다고 판단하는 경우를 선제공격의 대상으로 제한하여 왔다. 과거 소련과의 대치상태에서는 상호확증파괴의 전략에 의해서 응징을 수단으로 적의 무력사용을 효과적으로 억지할 수 있었으나, 이와 같은 방법은 불량국가와 테러집단에 대해서는 억지력이 떨어진다고 보고 있다. 따라서 미국은 과거와 같이 대응태세에만 의존할 것이 아니라, 필요하다면 불량국가나 테러집단이 대량살상무기를 획득하기 전에 선제공격을 감행할 필요가 있다는 것이다.<sup>28)</sup>

선제공격에 대해서는 대내외적인 반발이 적지 않게 일고 있으나, 부시행정부는 선제공격이 새로운 것이라기 보다는 역사적으로 미국의 정책대안으로서 존재하여 온 것이며, 단지 우선 순위가 올라간 것이라고 주장하고 있다. 파월(Colin Powell) 국무장관은 상원 외교위원회(2002.9.26)에 출석하여 1989년 미국의 파나마 침공을 선제공격의 예로 들었으며, 이 밖에도 리비아 공습도 선제공격의 예로 들 수 있다.

27) 부시 대통령은 “자유와 생명을 지키기 위한 선제적 조치가 필요하다”고 말하였으며, 루가 상원의원과 스프래트 하원의원 등도 선제공격의 필요성을 인정하였다.

28) *The National Security Strategy of the United States* (September, 2002), p. 15.

한편, 9.11테러사태 이후 반테러 국제공조의 중요성이 증대됨에 따라 미국의 일방주의가 약화되는 측면이 있다는 주장도 있다. 즉, 부시 행정부 출범이후 미국은 ABM 조약 탈퇴선언(01.12.13), 교토기후 협약탈퇴(01.3), 포괄적 핵실험금지조약(CTBT) 비준거부, 2002년 국방예산의 대폭 증액, 러시아·중국 등과의 긴장 등 일방주의 색채가 강하였으나, 9.11테러사태 이후 중·러 등 경쟁국과의 협조체제 강화, NATO 및 아시아의 기존 동맹국 등과의 관계강화, 필리핀 등에 대한 반테러 원조, 인도·파키스탄 지원 등을 강화하는 등 국제협력의 중요성을 인식하고 있다는 것이다.<sup>29)</sup> 그럼에도 불구하고 미국은 대량살상무기와 미사일의 개발 및 확산에 대하여 더욱 강경한 입장을 취하고 있고, 대테러전의 맥락에서 누구도 미국의 안보에 대하여 책임질 수 없다는 입장을 고수하고 있다.

「국가안보전략보고서」는 우방의 가치, 판단, 이익 등을 존중하지만, 미국의 이익과 책임이 요구될 때는 독자적으로 행동하는 것을 주저하지 않을 것임을 명백히 하고 있다. 특정사안에 대하여 우방과 의견일치를 보지 못할 경우, 미국의 우려사항을 설명하고 대안을 찾기 위해 노력하겠지만, 의견불일치가 미국의 행동을 제약하지는 않을 것이라는 것이다.<sup>30)</sup>

2002년 11월 미국의 중간선거에서 공화당이 상하 양원을 모두 장악한 것은 9.11테러사태 이후 부시행정부가 취한 일련의 정책에 대한 미국민의 지지로 해석할 수 있으며,<sup>31)</sup> 향후 대내외 정책에서 부시대

---

29) Fu Mengzi, "Readjustment in U.S. Foreign Policy," *Contemporary International Relations* Vol. 12 No. 2 (China Institute for Contemporary International Relations, February 2002).

30) *The National Security Strategy of the United States of America* (September, 2002), p. 31.

31) 남북전쟁이후 집권당이 중간선거에서 상하양원 모두를 장악한 것은 세 차례 뿐이며, 공화당의 경우는 처음이다.

통령의 지도력이 한층 강화될 것으로 전망된다. 특히 중간선거에서 압승을 통해 부시대통령은 대통령선거에서의 논란으로 야기된 정통성 시비를 완전히 잠재우고 재선을 위한 유리한 고지를 점령하였다고 할 수 있다. 실제로 미국 언론들은 중간선거의 진정한 승자는 부시대통령이라고 평가하였다.<sup>32)</sup>

## 2. 조직 개편

### 가. 본토안전부(Homeland Security Department) 신설

9.11테러사태는 기존의 개념으로 볼 때, 전쟁, 범죄, 긴급 재난 중 어느 하나로 정의 내리기 어려우며, 정부의 어느 기관이 책임을 지고 다루어야 할 지에 대해서도 대단히 모호하다고 할 수 있다.<sup>33)</sup> 테러공격으로부터 미국을 보호하기 위해 채택할 수 있는 정부조직개편 방식으로 지휘·통제방식, 책임부처 지정방식, 본토안전부 신설, 백악관 조정관 임명 등 4가지 방법이 고려되었다.

지휘·통제방식은 클린턴 행정부 때 사용하던 방법으로, 국내에서 발생하는 테러에 대해서는 법무부, 외국에서 발생하는 테러에 대해서는 국무부가 책임지는 등 사안별로 담당부서를 바꾸는 방법이다. 그러나 이 경우 국내테러와 해외테러를 불필요하게 잘못 구분할 수 있게 되며, 사전 포착, 예방, 보호보다는 진행과정에 초점을 맞추게 된다는 결함이 지적된다. 심지어 재정시스템의 보호에 대해서는 재무성이 담당부서로 지정되었는데, 재무성은 예산이나 기술면에서 테러대

32) *New York Times*, November 6, 2002.

33) Carter, "The Architecture of Government in the Face of Terrorism," pp. 8~9.

응에 적합하다고 하기 어렵다. 요컨대, 지휘·통제방식은 정부가 파국적인 테러에 대응할 수 있는 능력을 보유하고 있다는 전제하에서 가능한 방법이다.

책임부처 지정방식은 기존의 연방정부 부처중 하나를 테러대비를 위한 책임부처로 지정하는 방식으로, 책임부처 지정방식에서 제시하는 책임부처는 국방성이다. 국방성은 적절한 기술과, 막대한 예산을 이미 확보하고 있으며, 다른 부처와 비교해서 보다 효과적으로 임무를 수행할 수 있다는 평판을 갖고 있다. 그러나 미국 국내에서 암약하고 있는 잠재적인 테러조직에 대처하는 것은 국방성의 전통적인 영역에서 벗어난다는 점이 문제점으로 지적된다.

본토안전부의 신설은 대테러 임무를 한 부처에 통합함으로써 부처간 조정문제를 해결한다는 데 의미가 있다. 그러나 이 방식의 경우 자칫 본토안전부의 임무와 타 부처의 임무가 중복되는 결함이 나타날 수 있다. 즉 부처간 조정문제가 해결되기 보다는 오히려 더 복잡해질 수 있다는 것이다. 예컨대, 세관, 출입국관리, 국경순찰, 해안경비 업무를 한 부처에 통합하는 것이 효율성을 증대시킬 수 있을 지 몰라도, 본토안전부가 반드시 이들 업무의 책임부처가 되어야 한다는 부담이 있다. 또한 본토안전부가 신설되면 테러에 대한 부처간 업무협조는 더 이상 필요 없게 되는지 여전히 단언하기 어렵다는 것이다.

백악관 조정관 임명 방식은 테러대응에 있어서 부처간 조정이 무엇보다 중요하다는 인식하에 백악관 조정관이 그 역할을 수행하여야 한다는 것이다. 그러나 직접 지휘하는 부처와 예산 등 자원이 없는 상태에서 조정관은 각 부처를 지휘한다기 보다는 자신의 구상을 부탁하게 되는 등 업무수행에 어려움을 겪을 수 밖에 없다. 따라서 조정관 임명 방식이 성공하기 위해서는 조정관의 업무가 일상적인 업무를 챙기는 정책조정이 아니라 테러에 대응하기 위한 전술과 전략을 개발하

기 위하여 부처간 협조를 도모하는 프로그램조정이 되어야 할 것이며 이를 뒷받침하는 예산을 확보하여야 할 것이다.

부시대통령은 9.11테러사태가 발생하자 즉각 릿지 (Tom Ridge) 펜실베이니아 주지사를 백악관 조정관으로 임명하여 사태에 대비하였으나, 마침내 본토안전부의 신설을 결정하였다. 본토안전부의 신설을 의회에 요청하면서 부시대통령은 2차세계대전 후 투르만 대통령이 냉전에서 승리하기 위해 1947년 육군성, 해군성, 공군성을 통합하여 국방성을 신설한 것에 비유하였다.

본토안전부의 신설은 연방정부의 어느 부처도 본토안전을 주요 임무로 하지 않고 있다는 사실에서 출발한 것으로, 본토안전부의 신설로 100여개의 다른 기관들에 흩어져 있던 본토안전에 대한 임무가 한 개의 내각부처에서 통합 관리되게 되었다. 예컨대, 국무성이 담당 하였던 비자업무가 본토안전부로 이관되었다. 이는 9.11테러범들이 모두 합법적으로 비자를 받고 입국하였다는 반성에서 출발한다. 해외의 미국대사들은 비자업무를 본토안보차원에서 접근하기 보다는 대사관 앞의 긴 줄과 엄격한 비자거부에 대하여 종종 정치적 부담감을 느꼈다.<sup>34)</sup> 국무성의 영사국이 본토안전부로 이관됨으로써 비자담당 관리들의 정치적 부담감을 경감시키는 효과가 기대된다. 그러나 영사들은 여전히 국무성의 외교관 신분을 유지하고, 본토안전부의 관리가 해외 영사관에 관리를 파견하여 비자업무를 통제감독한다. 비자업무 이외에도 경찰, 긴급의료서비스, 소방서, 보건소, 세관 등의 협력이

34) 2차세계대전 직후 미국의 비자업무는 국무성의 안전 및 영사국(Bureau of Security and Consular Affairs)이 담당하였다. 50~60년대 안전 및 영사국은 외국 간첩, 공산당원 색출 등 국가안전의 관점에서 비자업무를 관리하였다. 그러나 70년대 이후 안전기능이 영사국에서 분리되고 현재와 같이 해외영사들은 국가안전과 관련한 업무보다는 여행의 편의와 미국에 정착하는 문제를 담당하게 되었다.

본토방어의 차원에서 이루어져야 한다고 보고 있다.

요컨대 모든 가능한 범위내에서 미국내 테러공격을 방지하고, 테러에 대한 미국의 취약성을 줄이며, 공격으로부터의 손실을 최소화하여 회복하도록 하는 것이 본토안전부의 주요 임무이다. 본토안전부는 국경 및 교통망 안전보장(Border and Transportation Security), 긴급사태대비 및 대응(Emergency Preparedness and Response), 화학, 생물, 방사능 및 핵 대응(Chemical, Biological, Radilogical and Nuclear Countermeasures), 정보분석 및 시설물 보호(Information Analysis and Infrastructure Protection) 등 4개의 주요 부서로 구성된다. 이밖에 대통령과 정부요인들을 경호하는 경호실(Secret Service)도 본토안전부 산하로 이전되며, 본토안전부를 통하여 주정부 및 지방정부와 연방정부의 관계가 간소화되었다.

한편, 2001년 10월 8일 백악관에 신설된 본토안전보장처(White House Office of Homeland Security)는 본토안전보장과 관련된 업무에 대하여 내각 부처간 정책조정역할을 담당하도록 하였으며, 본토안전보좌관(Homeland Security Advisor)은 대통령에게 비밀보고를 하도록 하였다.

또한 본토안전보장 관련사항에 대하여 대통령에게 자문하는 것을 임무로 하는 본토안전보장회의(Homeland Security Council)는 본토안전보장관련 부처간 업무조정이 원활히 이루어지고 본토안전보장정책의 개발과 집행이 효율적으로 이루어 지도록 하는 역할을 한다. 본토안전보장회의는 대통령을 의장으로 부통령, 재무장관, 국방장관, 법무장관, 보건장관, 교통장관, 연방긴급재난처장, FBI 국장, CIA 국장, 본토안전보좌관, 그리고 대통령이 사안별로 포함시키는 내각의 관리들로 구성된다. 백악관 비서실장, 부통령 비서실장, 안보보좌관, 대통령 고문, 예산처장 등도 위원회에 참석을 요청 받을 수 있다. 국

무장관, 농무장관, 내무장관, 에너지장관, 노동장관, 상무장관, 재향군인회장, 환경장관, 대통령 경제정책 보좌관, 대통령 국내정책 보좌관 등도 각자 업무와 관련하여 위원회에 출석을 요청 받을 수 있으며, 여타 내각부처의 장이나 고위관리들도 필요에 따라 참석을 요청 받을 수 있다.

본토안전부의 신설을 계기로 본토안전에 대한 예산도 급격히 증가하였다.<sup>35)</sup> 2001년 160억달러였던 본토안전 예산이 9.11테러사태 이후 9억달러 증액되었으며, 2002년 예산은 9.11테러사태 이전 195억달러로 책정되었으나, 무려 98억달러 증가한 293억달러가 되었으며 52억달러가 다시 추가로 요청되었다. 2003년 본토안전 예산은 377억달러가 요청된 상태로 9.11테러사태 이후 2년만에 2배 이상 증가한 것이다.

#### 나. 군개편

20세기 후반 미국의 안보전략은 해외미군기지를 통해서 소련을 봉쇄함으로써 미국의 이익을 보호하는 것이었으며, 특히 유럽과 동북아에 미군의 배치가 집중되었다. 그러나 미국의 이익이 전지구화하고 잠재적 위협이 여러지역으로 확산됨에 따라, 과거의 전략은 효용성이 상실되고 새로운 도전에 걸맞는 새로운 군사태세가 요구되었다. 새로운 전략은 신속하게 전진 배치될 수 있는 군사태세, 정보작전 수행능력, 전지구적으로 사용 가능한 공격 능력 등에 기반한다.<sup>36)</sup>

우선 역지력은 무엇보다 전진배치된 군사력의 능력에 의존한다. 군사력은 공격력과 수비력을 포함한다. 또한 장거리 타격 공군력과 특

35) 본토안전예산은 1995년 90억 달러, 2000년 132억달러였다.

36) Rumsfeld, *Quadrennial Defense Review Report*, p. 25.

수전 부대는 전진 배치군을 신속하게 보완하는 역할을 한다. 요컨대, 전세계적으로 전진 배치된 미군이 약간의 군사력 보강을 통해 적을 물리칠 수 있도록 하는 것이 새로운 전략의 목표이다. 이를 위해 즉각 사용할 수 있는 전진 배치된 군사력, 정보수행전, 특수전 부대, 신속배치군이 요구된다. 무엇보다 중요한 것은 군의 경량화이다.

구체적으로 ①전세계 주요지역에서 미군의 유연성을 증대시키는 방향으로 미군 기지의 전환, ②영구적인 기지가 없는 곳에서 미군이 훈련·작전할 수 있도록 해외시설의 임시 사용, ③지역적 역지력에 기초한 병력과 시설의 재배치, ④해상보급, 공중보급, 기지의 기간시설 등 충분한 기동성의 확보 등을 지향하고 있다.

이를 위해서 국방성은 다음 사항들을 결정하였다.<sup>37)</sup> 육군은 역지력을 강화하고 미국의 전략에 부응하기 위해서 전진배치된 잠정전투여단팀(Interim Brigade Combat Teams, IBCTs)의 도입을 서둘러서,<sup>38)</sup> 2007년까지는 유럽 지역에 배치완료한다. 아울러 걸프지역에 지상군의 능력을 증대시킨다. 해군은 서태평양에 항공모함을 증강하고, 동지역에 3-4개의 함대와 핵추진유도공격잠함(SSGNs)을 위한 모항을 탐색한다.<sup>39)</sup> 공군은 태평양과 인도양, 걸프지역에 비상기지를 증가시키는 계획을 개발한다. 걸프지역이나 서태평양 지역에서의 작전을 지원하기 위한 재급유 시설을 확보한다. 해군은 새로운 개념의 해상에서의 위치선점, 고속 해상보급, 해병대의 수륙양용작전 능력을 증강하고 개발하여야 한다. 해병대의 해상 장비가 지중해에서 인도양

37) Rumsfeld, *Quadrennial Defense Review Report*, p. 27.

38) 현재 미국의 전력이 유산(현존)전력(legacy forces)이고 미국이 추구하는 미래의 전력이 목적전력(objective forces)이라고 할 때, 그 중간단계의 전력을 잠정전력(interim forces)이라고 한다.

39) 핵추진유도공격잠함(Strategic Submarine Guided Nuclear)은 전략핵미사일이 아니라 토마호크와 같은 재래식 무기를 장착하는 것이다.

과 걸프지역으로 신속히 이동하여 중동지역에서의 긴급사태에 대비하도록 하여야 한다. 국방성은 새로운 지역문제에 집중하기 위해서 특수부대의 전세계적인 패턴을 변화시켜야 한다. 미국은 서구와 동북아의 주요 기지를 유지하여, 다른 지역에서의 사태에 대비하기 위한 중심적 역할(Hub)을 수행하도록 할 것이다.

군개편은 다음 4개의 축에 의존한다.<sup>40)</sup> 첫째, 합동작전을 강화하는 것이다. 장래의 전쟁요구를 충족시키기 위해서 전투조직을 통합하는 능력을 개발하려고 한다. 즉 상설합동태스크포스 사령부들, 개선된 합동지휘명령체계, 합동훈련, 확장된 합동전력정책 등을 통해서 합동전력을 강화시키는 한편, 합동전력과 연합전력을 신속히 움직이고 통합시킬 수 있도록 하는 것이다.<sup>41)</sup> 합동전력은 통합된 방식에서 경량화되고, 치명적인 공격력을 갖추고, 기동력이 있고, 생존력이 있으며, 신속배치될 수 있도록 한다. 또한 미군간, 미군과 동맹군간의 원활한 커뮤니케이션을 지향한다.

둘째, 실전연습을 통해 군개편을 실험함으로써 미래전에 대한 불확실성을 줄이도록 한다. 셋째, 정보력의 우월성을 활용하려고 한다. 미국의 국방력은 우월한 정보력에 의존하고 있으며, 인간정보(HUMINT human intelligence) 능력 등을 개선할 필요가 있다고 본다. 마지막으로 과학기술의 증대, 물자조달의 증가, 그리고 국방성의 혁신을 통해서 국방성이 새로운 국방전략을 수행하는 데 필요한 능력을 증대시키도록 하려고 한다.

한편, 9.11테러사태는 본토안전부의 신설과 함께, 군개편 가속화의 계기가 되었다. 2002년 10월 1일부로 북부사령부(Northern

40) Rumsfeld, *Quadrennial Defense Review Report*, p. 32.

41) joint, combined, integrated 는 각각 합동, 연합, 통합으로 해석된다. 합동은 미군간의 제휴, 연합은 미군과 외국군과의 제휴를 지칭할 때 사용되며, 통합은 합동과 연합이 제휴될 때 사용된다.

Command)를 신설하는 등 통합사령부(Unified Command)체제가 시작된 1946년이래 최대의 재편을 단행하였다.<sup>42)</sup> 북부사령부의 작전지역은 미국본토, 캐나다, 멕시코, 카리브해 일부, 그리고 태평양과 대서양의 인접해역이며, 북부사령부 사령관은 북미우주방위사령부(North America Aerospace Defense Command)<sup>43)</sup>의 사령관이 된다. 북미우주방위사령관은 미우주사령부를 지휘하나, 미우주사령부는 존속되면서, 별도의 4성 장군이 사령관을 맡는다. 북부사령부의 작전지역은 미국, 캐나다, 멕시코와 카리브해 일부, 그리고 태평양과 대서양의 인접해역이다.

북부사령관은 미국의 육, 해, 공 영토에 대한 방어를 책임지고, 미국 내에 있는 모든 병력을 지휘한다. 북부사령부는 적의 공격에 대한 대응 뿐만 아니라 자연재해에 대해서 대민간 지원활동을 수행한다. 북부사령부의 본토방위임무는 합동전력사령부(Joint Forces Command)로부터 온 것이며, 합동전력사령부는 지역사령부에 군사력을 배치하는 임무는 보유할 것이며, 군개편 임무에 보다 집중하게 될 것이다.

유럽사령부는 작전지역을 확대할 것이다. 북부사령부가 담당하지 않는 대서양의 나머지 부분부터 유럽해안까지 작전 지역에 포함시키

---

42) 기존 미국의 9개 통합사령부는 태평양사령부 (U.S. Pacific Command, Honolulu, Hawaii), 남부사령부 (U.S. Southern Command, Miami, Fla.), 중부사령부 (U.S. Central Command, MacDill Air Force Base, Fla.), 유럽사령부 (U.S. European Command Stuttgart-Vaihingen, Germany), 합동전력사령부 (U.S. Joint Forces Command, Norfolk, Va.), 우주사령부 (U.S. Space Command, Peterson Air Force Base, Colo.), 특수전사령부 (U.S. Special Operations Command, MacDill Air Force Base, Fla.), 수송사령부 (U.S. Transportation Command, Scott Air Force Base, Ill.), 전략사령부 (U.S. Strategic Command, Offutt Air Force Base, Neb.) 등이다.

43) 미국-캐나다 사령부.

며, 국방성에서 담당하였던 러시아에 대한 일차적 책임을 지게 될 것이다. 이를 통해 미·러간 긴밀한 군사협력을 도모하게 될 것이다. 중부사령부와 남부사령부는 현상태를 유지하나, 태평양사령부는 러시아의 극동지역에서 유럽사령부를 지원하게 될 것이며, 남극 대륙을 작전지역에 포함시킬 것이다. 알래스카는 북부사령부의 작전지역이나, 알래스카 주둔군은 태평양사령부 소속이 된다. 우주사령부, 수송사령부, 전략사령부, 특수전사령부는 당장 변화가 없겠지만, 우주사령부와 전략사령부의 통합가능성에 대한 연구가 진행중이다. 통합사령부체제의 개편을 통해서 지역사령부들은 지구 전체를 작전지역에 포함시킬 수 있게 되었다.

군개편에 맞추어 국방예산도 대폭 증액되었다. 군개편 목표는 수년 만에 이루어질 이벤트성 목표가 아니라, 장기간 지속될 과정이기 때문에 2003년부터 지속적인 증액을 계획하고 있다. 2001년 국방비 3,290억달러와 2002년 3,510억달러와 비교하여, 2003년 국방비는 3,961억달러로 전년대비 455억달러 13% 증가한 액수이다. 이 액수는 냉전시대의 평균 보다 15% 많은 액수로서 미국을 제외한 15대 군사강국의 국방비를 합한 금액보다 많은 액수이다. 향후 국방비 계획을 보면, 2004년 4,050억달러, 2005년 4,260억달러, 2006년 4,470억달러, 그리고 2007년 4,700억달러로서 향후 5년간 2조달러를 지출할 계획이다.

### Ⅲ. 부시행정부의 대북정책

#### 1. 대북인식 및 정책목표

##### 가. 대북인식

부시 행정부의 대북인식은 이미 정부출범 이전부터 그 기틀이 마련되어 온 것으로 평가된다.<sup>44)</sup> 부시진영 참모들의 주장은 대부분 정부출범 이후 서서히 현실화되어 가고 있으며, 일부 드러나지 않는 주장들도 시기적으로 잠재되어 있을 뿐 조만간 현실화될 가능성이 높은 것으로 보인다. 즉 국내외적 상황에 따라서 정부 당국자로서 드러내고 주장하지 못하는 경우를 감안하면, 정부출범 이전 이들의 주장을 살펴보는 것은 부시행정부의 대북정책을 이해하고 나아가 향후 정책방향을 전망해 보는 데 보다 정확한 자료가 될 수도 있다.

부시진영 참모들은 북한의 핵·미사일 등에 대한 의구심을 표명하면서, 클린턴 행정부의 대북정책이 지나치게 유희적이라고 보았다. 이들은 제네바합의 이후 한반도와 동북아의 안보상황은 악화되었으며, 제네바합의는 북한의 핵 동결과 북한을 국제사회에 접근하게 하는 데 실패하였다고 평가하고 있다. 즉 북한이 제네바합의 이후 핵·미사일 개발을 지속하고 있을 뿐만 아니라, 이 밖에도 테러지원, 마약거래, 위조지폐 등으로 국제질서의 안정에 위협이 되고 있다고 평가하였다. 북한이 과거보다 미국의 안보에 더 위협적이 되었으나, 미국의 대북 식량지원, 원유제공 등이 북한의 능력을 확대하는 데 기여할 뿐이라

---

44) 특히 “A Comprehensive Approach to North Korea”란 제목으로 1999년 3월에 제출된 아미티지(Armitage) 보고서나 1999년 10월 제출된 하원의장 북한자문그룹(North Korea Advisory Group) 보고서 등에서 부시 행정부의 대북인식과 정책방향의 기본 틀을 엿볼 수 있었다.

고 평가하였다. 미국이 단호함을 보여주지 못하고 북한의 위협에 대해 보상을 해줌으로써 북한은 서방의 지원을 얻으며 핵무기와 미사일 개발을 위한 시간을 벌고 있을 뿐이라고 판단하였다.

즉 클린턴 정부가 주장하였던 바와 같이 제네바합의를 통해 한반도의 안정을 유지함으로써 평화정착을 위한 시간을 벌 것이 아니라, 시간을 벌고 있는 것은 북한이라고 보고 있으며, 북한의 핵·미사일개발은 역내 안정을 지속적으로 위협하고 있다는 것이다. 따라서 제네바합의는 문제의 끝이 아니라, 정책의 시작일 뿐이라고 본다.

부시진영 참모들은 북한의 변화에 대하여 의구심을 갖고 있으며, 북한을 여전히 국제사회의 일탈세력으로 보고 제네바합의를 성실히 이행하지 않고 있으며 대량살상무기와 미사일을 확산하고 있다고 보았다. 또한 제네바합의의 준수가 지금까지 성공적으로 북한의 핵을 동결해왔다고 평가하고, 제네바합의가 깨지면 북한이 핵무기를 최단 시일내에 개발하는 길이 열리는 것이며 이는 지역의 안정을 순식간에 해치게 된다는 민주당의 주장에 대하여,<sup>45)</sup> 부시진영 참모들은 북한이 핵개발을 지속한다면 미국도 제네바합의를 준수할 필요가 없다는 입장이었다.

부시행정부의 대북인식은 부시행정부 출범이후 부시대통령과 안보 관련 핵심참모들의 발언을 통해 보다 분명히 드러나기 시작하였다. 부시행정부는 기본적으로 북한정권은 대량살상무기와 미사일개발을 지속하고 있으며, 주민들의 인권을 유린하는 독재국가이며, 국제사회의 일탈세력으로 테러지원, 마약거래, 위조지폐 등으로 국제질서의 안정에 위협이 되고 있다고 인식하고 있는 것이다. 특히 김정일 개인에

45) 민주당은 한반도의 안정을 유지하여 시간을 벌면서 북한의 변화를 실현시키기 위해서는 제네바합의를 준수하는 것이 절대적으로 필요하다고 보고 있으며, 영변이외의 핵활동에 대해서는 제네바합의를 보완하는 방법으로 대처하여야 한다는 것이었다.

대한 인식은 북한정권에 대한 인식 못지 않게 부정적이며 심지어 경멸적이기까지 하다.

2001년 3월 개최된 한·미정상회담은 부시 행정부의 대북인식을 직접 파악할 수 있는 기회가 되었다. 한·미정상회담에서 부시대통령은 김정일위원장에 대해 개인적인 의구심을 갖고 있고 북한에 대해 환상을 갖고 있지 않음을 분명히 하였다.<sup>46)</sup> 한편, 북한의 각종 무기 수출에 대하여 우려를 표명하였으며, 북한체제의 폐쇄성으로 인하여 북한과의 합의내용에 대한 투명성 확보가 어렵다는 점을 지적하며, 북한과의 협상에서는 합의에 대한 완전한 검증절차가 필요함을 역설하였다.

부시 대통령은 김정일 위원장을 ‘피그미’라고 경멸적으로 부르고 “식탁에서 버릇없이 구는 아이”에 비유한 것으로 보도되기도 하였다.<sup>47)</sup> 북한이 ‘악의 축’에 포함된 것도 미사일 수출, 대량살상무기의 개발·수출 뿐만 아니라 민생의 희생하에 대량살상무기를 개발하는 부도덕성이 주된 이유가 되고 있다. 라이스(Condoleezza Rice)백악관 안보보좌관은 북한이 누구에게나 미사일을 파는 제일의 미사일 수출국이며 대량살상무기 보유에 주력하고 있다고 하였다.<sup>48)</sup> ‘악의 축’ 발언 이후 남한내에서 대두된 한반도 전쟁위험론을 감안하여 2002년 2월 개최된 한미정상회담에서 부시대통령은 북한에 대한 자극적 용어를 자제하였으나, 대북인식은 오히려 더욱 부정적이었다. 부시대통령은 외교를 도덕적, 윤리적 차원에서 본다는 점을 분명히 하였으며, 이 기준에 따르면 ‘국민을 굶기는’ 북한 정권은 협상의 대상이 아니라 타도

46) 그러나 이러한 의구심이 미국으로 하여금 한반도 평화를 위한 노력을 금지시키는 것은 아니라고 하였다.

47) 피그미(pygmy)는 아프리카 적도 부근의 난쟁이 흑인 혹은 보잘 것 없는 사람을 일컫는 말이다. *Newsweek*, May 27, 2002.

48) *USA Today*, 2002.2.19.

의 대상이 될 수 밖에 없음을 암시하였다. 미하원 정책위원회 역시 초당적으로 부시 대통령의 ‘악의 축’을 지지하면서, “5세이하의 2백만 북한어린이가 기아로 인해 목숨이 위협받고 있는 상황에서 식량지원을 군사적으로 전용하여 대북식량지원의 2/3를 맡고 있는 미국을 불바다로 만들겠다고 협박하는 것이 바로 악”이라고 주장하였다.

#### 나. 정책목표

클린턴 행정부하에서 미국의 대북정책 목표는 중장기적으로 북한의 국제사회 편입과 북한을 미국의 영향력 하에 두는 것이었으나, 부시 행정부 출범이후 중장기적 목표에 대한 관심이 줄고 대량살상무기, 미사일, 재래식 군사력, 인권문제, 테러지원국 지정 등 단기적 현안에 대하여 높은 관심을 기울이게 되었다. 부시 대통령은 2001년 6월 6일 대북정책 재검토의 종식과 대북대화의 재개를 선언하면서, 제네바 합의의 이행개선, 미사일의 개발·확산 금지 및 덜 위협적인 재래식 군사력 등을 3대의제로서 제시하였고, 2002년 10월 3일 켈리특사의 방북시 3대의제를 포함하여 인권과 인도주의적 문제 등을 미국의 우려사항으로 제시하였다. 미국은 9.11테러사태이후 대량살상무기 및 미사일의 위협이 증대되었다고 보고 이의 개발·확산에 대하여 보다 강경한 입장을 보이고 있다.

제네바합의 이행개선과 관련, 부시대통령은 북한이 제네바합의를 준수하지 않고 핵개발을 지속한다면 미국도 이를 준수할 필요가 없다는 입장을 분명히 하는 등 클린턴 정부와 달리 제네바합의의 이행에 대하여 집착하지 않고 있다. 파월 국무장관은 상원외교위원회(2001.3.8)에서 경수로의 전용 가능성과 감독방법 등 제네바 합의 중 일부를 재검토할 것이라 하였다.

또한 “경수로 공사의 상당부분 완성후, 그리고 경수로 핵심부품 인도이전”에 북한의 과거핵 규명을 위한 IAEA 사찰이 완료되어야 한다고 규정한 제네바합의에 대한 북·미간의 해석차이가 조정되지 않는 것도 난제로 남아있다. 이는 제네바합의가 IAEA 사찰 완료시점만을 명시하고 개시시점을 규정하지 않은 데서 비롯된 것이라고 할 수 있다. 미국의 주장에 따르면, 경수로 주요부품의 반입예정시기는 2005년 5월이며 핵사찰은 3-4년이 소요되기 때문에 늦어도 2002년 중에는 사찰이 시작되어야 한다는 것이다. 반면에 북한은 터빈 등 주요부품이 인도되는 3년후에 사찰을 받게 되어 있고 사찰소요기간도 3개월이면 충분하다는 입장이다. 오히려 경수로 건설 지연에 따른 전력 손실에 대해 미국이나 여타 KEDO 회원국이 보상해야 한다고 주장하고 있다.

제네바합의에 대해서는 협정초기부터 미국내에서 문제점이 지속적으로 제기되고 있는 데, 제네바합의의 완전폐기 주장부터, 경수로의 화전대체 주장, 중유제공을 대신하여 북한의 전력하부구조 개선사업 주장 등 다양한 논의가 있다. 특히 경수로의 화전대체에 대해서는 북한 송배전시설의 열악함, 북한의 전력난 해소, IAEA의 조기사찰 가능성, 사업비용 절감, 건설기간 단축 등을 근거로 논의가 확산되고 있는 실정이며, 윌포위츠(Paul Wolfowitz) 국방부부장관도 이에 동조하고 있다. 미국이 내부적으로 이미 현재 건설중인 경수로 2기를 화전으로 대체한다는 방침을 정하였다는 보도도 나온 바 있다.<sup>49)</sup>

미사일의 개발·생산·배치는 주권사항이므로 자주권에 속하는 문제이며 미사일 수출은 외화획득 용이라는 것이 북한의 기본입장이나,

49) 『중앙일보』, 2001.5.7; 아미티지 미국무부 부장관은 경수로의 화전대체를 미국이 결정하였다는 보도 내용을 부인하였으나, 제네바합의는 그 내용을 개선하는 방안을 한국, 일본이나 북한에 제시하는 것까지 금지하지는 않는다고 말하였다. 『중앙일보』, 2001.5.11.

적어도 클린턴 정부시기의 협상결과로부터 시작하기를 희망한다. 즉 북한은 미국과의 협상중에 미사일시험발사 유예를 약속하였으며, 북한의 위성을 대리 발사해 주는 조건으로 장거리 미사일 계획의 포기, 현금이외의 보상<sup>50)</sup>을 대가로 미사일의 수출포기, 기존의 미사일 보유고에 대한 제한 문제까지 논의할 준비가 되어있었던 것으로 알려지고 있다.<sup>51)</sup>

그러나 대테러 전쟁의 맥락에서 볼 때, 2002년 12월 11일 인도양에서 북한의 미사일 선박 나포에서 보여주었듯이 미국은 북한의 미사일수출에 큰 우려를 나타내고 있다. 단기목표는 미사일의 시험발사중지와 수출중지에 있지만, 장기적으로는 MTCR을 적용하는 것이다.

재래식 군사력과 관련, 미국은 당장 북·미간 군축을 요구하는 것은 아니며 군사적 신뢰구축방안부터 협의하자는 입장이나, 2001년 6월 한반도 군사적 신뢰구축을 연구하는 한미‘공동연구팀’을 발족시켰고 한미가 이에 관한 문제는 공동으로 협의한다는 데 합의함으로써 북한의 재래식 군사력에 대한 미국의 개입을 제도화한 측면이 있다. 재래식 군사력은 클린턴 행정부에서는 북·미대화 의제로서 상정되지 않았기 때문에 북한이 강력히 반발하고 있으며,<sup>52)</sup> 특히 포괄협상을 주장하는 부시행정부가 핵·미사일 문제와 함께 재래식 군사력을 의제에 포함시킴으로써 북한은 큰 부담을 느끼는 것으로 보인다.

이 밖에도 부시행정부는 제네바합의 이후 북한의 인권문제, 인도적

50) 인도적 지원, 식량지원, 상업차관 등이 포함될 수 있다.

51) 전국무부 정책기획 차관보 헬퍼린(Morton Halperin)의 *Radio Free Asia*와 의 인터뷰. 『연합뉴스』, 2001.4.4.

52) 북한은 미국의 재래식군사력 감축 관련 발언에 대하여 민감하게 비난하면서, 주한미군철수 주장으로 대응하고 있다. ‘미군철수부터 논해야 한다’는 제목의 『노동신문』논평(2001.4.16)을 통해 한반도 군축의 선결 조건은 주한미군 철수며, 남북군축문제는 주한미군이 철수하고 연방제 통일과정에서 남북간에 다루어질 것이라는 것이 북한의 입장이다.

문제 등이 개선되지 않고 있으며 북한을 국제사회에 접근하게 하는데 실패하였다고 평가하면서, 동 이슈들도 단기적인 현안에 포함시키고 있다.

요컨대, 미국의 대북정책은 단기적 목표인 대량살상무기와 미사일의 개발 및 확산 방지에 있으며 북한정권의 교체를 추구하는 것으로 보이지는 않는다. 그러나 대량살상무기와 미사일의 방지라는 미국의 정책목표가 북한의 정권교체 없이 이루어질 수 없다는 결론에 도달한다면, 정권교체가 미국의 대북정책 목표로 등장할 가능성을 배제할 수 없다. 사실 적극적으로 추진하지는 않고 있지만, 북한에 대한 부정적 인식의 근간에는 북한의 '고사(soft collapse)'에 대한 기대도 없다고 할 수 없는 것이다.

## 2. 정책방향 및 수단

북한에 대한 부정적 인식과 확고한 목표를 갖고 출범한 부시 행정부는 '시간은 우리편이 아니다'는 입장에 대량살상무기·미사일 해결에 대하여 보다 적극적인 태도를 보였으나, 정책 수단에 있어서 클린턴 정부가 고려하였던 현물 보상에 대해서는 부정적인 입장을 분명히 하였다. 특히, 부시행정부는 제네바합의, 미사일회담, 테러지원국 해제, 인권문제 등을 분리해서 다룰 것이 아니라 통합해서 다루어야 하며 모든 문제가 해결되어야 관계개선 조치가 가능하다는 '포괄협상'을 주장하였다. 그러나 실제로 북·미협상이 이루어 질 경우 엄격한 '포괄협상'이 가능할 것인가에 대해서는 회의적인 시각이 많은 것이 사실이다. 즉 한 주제에서라도 진전 없이는 다른 주제에서의 진전도 기대할 수 없는 것인가에 대해서는 미국 당국자도 확신하지 못하는 것으로 보인다.<sup>53)</sup>

또한 대통령선거 캠페인 기간 중 부시진영 참모들은 대북정책의 수단으로서 외교와 군사적 역지력을 병행하는 것이 필요하며 우선적으로 외교적 노력을 기울여야 하나 외교적 노력이 실패한다면, 미국이 군사적 역지력을 보유하고 있다는 것을 분명히 보여주어야 한다는 입장이었다.<sup>54)</sup> 예컨대 외교적 노력이 실패한다면, 공해상에서 미사일 운반선을 나포할 수 있는 역지력을 보유하는 것이 대북정책의 핵심이라고 주장하였다. 이밖에 한계선(Red line)을 설정하여, 한국, 일본과 함께, 미국은 무엇이 용납되지 않는지와 북한의 군사적 도발은 강력히 응징될 것이라는 것을 분명히 해야 한다고 주장하기도 하였다.

북한의 대량살상무기와 미사일에 대한 부시행정부의 태도는 9.11테러사태 이후 보다 강경해 졌고, 대량살상무기와 미사일의 보유, 테러지원 등을 이유로 부시대통령은 북한을 ‘악의 축’으로 지목하였으며, 핵선제공격 대상에 포함시켰다. 하원정책위원회는 2002년 2월 13일 클린턴 정부시절 계획하였던 대북 핵기술 제공을 취소할 것을 부시대통령에게 초당적으로 요구하였다.<sup>55)</sup>

부시행정부는 출범후부터 부정적 인식과 강경한 입장을 일관되게 주장하였지만, 실제정책과 레토릭 사이에는 일정한 차이가 있는 것으로 보인다. 실제로 정부 출범 후 대북정책 재검토로 수개월의 시간을 보냈고, 이후 대테러전쟁에 몰두하느라 부시행정부 고위층에서는 북한문제에 대하여 체계적이고 종합적인 계획을 수립하고 있지 않은 것으로 보인다. 특히 최근 대이라크 전쟁 준비 등으로 북한문제에 대한

53) Thomas Hubbard 주한미국대사가 통일연구원 주최 초청 간담회에서 한 발언, 2001.12.5.

54) Richard L. Armitage, "A Comprehensive Approach to North Korea," *Strategic Forum* No. 159, National Defense University (March 1999).

55) <http://usinfo.state.gov/regional/ea/easec/koreacox.htm>.

적극적 대처가 지연되었다. 즉 북한이 문제를 일으키지 않는 한 미국이 이니셔티브를 취할 필요성을 느끼지 못하고 일종의 ‘선의의 외면(benign neglect)’ 입장을 유지하여 온 것으로 보인다.

요컨대, 부시대통령은 북한에 대한 부정적 인식을 표명하면서도 북한과의 대화의지를 표명하는 등 레토릭과 실제 정책과의 차이점을 보여주었으며, 북한에 대하여 레토릭 수준 이상의 구체적 계획을 수립하지 못한 상황에서 북한의 핵고백이 돌출된 것이다. 그러나 북한의 핵 고백 이후 북·미갈등이 표면화되면서 미국의 입장은 보다 ‘현실적인 경향’을 띠기 시작한 것으로 보인다.

북한의 핵고백 이후 부시대통령은 2002년 2월 한미정상회담에서 북한을 침공할 의사가 없다고 말한 것을 상기시키며, 군사적 수단을 배제하고 ‘평화적 해결’ 원칙을 강조하였다. 나아가 부시 대통령은 “미국은 북한과 다른 미래를 갖기를 희망한다”고 말하였다. NPR 등에서 표명된 선제공격 가능성과는 달리, 북한의 불가침조약협정체결 요구에 대하여 부시대통령과 과월국무장관이 연이어 북한을 공격할 의도가 없음을 천명하였다. 또한 부시대통령은 대북 접근 방법과 관련, 한·미·일 3국 정상회담시(2002.10.27) 기존의 ‘포괄적 접근’이 아닌 ‘대담한 접근(bold approach)’방법을 취할 준비가 되어 있음을 밝혔다. 핵, 미사일, 재래식 전력, 인권 등 모든 대북 우려사안이 포괄적으로 해소되어야 관계개선을 할 수 있다는 ‘포괄 방식’과 달리, ‘대담한 접근’에 따르면 북한이 선 핵포기 등의 조치를 취할 경우 대폭적인 경제지원, 대북 경제제재해제, 테러지원국 지정해제, 관계정상화 등이 폭넓게 검토될 수 있는 것으로 알려졌다.

미국이 대북정책 수단으로서 군사적 선택을 배제하고 외교적 해결을 강조하는 것은 현실적 고려에 기인하는 것으로 보인다. 북한에 대한 군사공격시 북한의 반격이 남한과 주한미군에 미칠 피해에 대한

우려가 우선적으로 고려될 수 밖에 없다. 또한 이라크와 달리, 북한에는 “이스라엘과 석유문제”가 없고 김정일 정권에 대한 개인적 원한이 약하기 때문에 핵·미사일 문제 등이 해결된다면 북한을 더 이상 압박할 필요가 없다고 본다.<sup>56)</sup>

대테러전쟁의 맥락에서 중국 이슈가 경시되는 측면이 있지만, 부시 행정부출범이후 중국견제는 미국 외교정책의 주요 이슈로 남아있다. 클린턴 행정부는 중국을 범세계적 세력(global power)으로 인식하고 미·중관계를 중심으로 미국의 아·태전략을 수립하였다. 그러나 부시 행정부는 중국을 세계적 세력이 아니라 지역세력으로 간주하였으며, 아시아에서 자신의 세력을 확립하려는 잠재적 도전세력으로 보고 중국이 아·태지역에 위협세력으로 발전하는 것을 억제하여야 한다고 판단하고 있다.<sup>57)</sup> 같은 맥락에서 미국은 일본의 국제적 역할 확대를 보다 적극적으로 지지하고 있으며, 대만에 대해서도 기존의 전략적 모호성에서 벗어나 보다 분명한 지지를 표명하면서, 무기판매의 확대 등을 예고한 바 있다. 따라서 장기적 관점에서 중국견제 차원에서 주한미군의 역할을 중시하고 있다. 그러나 대북 군사제재는 불가피하게 북·미관계의 악화는 물론이고 남한내에서 반미감정을 악화시킬 가능성이 있다. 이는 주한미군의 장래에 부정적 영향을 미칠 것으로 본다.

이와 같이 현실적 한계와 주변환경에 대한 고려하에 미국은 북핵문제의 평화적 해결을 강조하고 있는 것으로 보인다. 즉 북한이 핵·미사일·재래식 군사력 등 미국의 안보적 우려를 해소시킨다면, 북·미관계 정상화를 추진할 수 있다고 보고 있다. 예컨대, 분배의 투명성을 높여나가면서 인도적 차원의 식량과 의료품 제공을 지속하고, 북한을

56) 아지즈(Tariq Aziz) 이라크 부총리 인터뷰내용. *New York Times*, October 22, 2002.

57) 박두복 “미중정상회담 개최결정과 상호관계 전망,” 『외교』 57호 (2001.4), p. 40.

해치지 않을 것이라는 것을 거듭 강조하고 있다. 이는 대선캠페인 시기부터 클린턴 정부와 같이 북한은 조만간 붕괴하지 않을 것이라는 부시진영 참모들의 인식에 기인한다.

요컨대, 부시행정부는 북한을 포용하되 검증과 투명성을 높이는 ‘강경파식의 포용정책(hawkish engagement)’을 일단 추진하고 있다고 할 수 있으나, 정책옵션으로서 군사적 제재가 완전히 배제된 것은 결코 아니다. 펄(Richard Perle) 미국 국방정책위원장은 북한 핵문제와 관련, “부시 행정부는 모든 방안들을 고려하게 될 것”이라며 군사적인 방안도 배제하지 않아야 한다고 주장하였다.<sup>58)</sup>

---

58) 『조선일보』, 2002.12.19.

## IV. 부시행정부의 대북정책 추진과정과 북한의 대응

부시행정부의 출범이후 북·미관계 전개과정은 부시행정부의 대북정책과 북한의 대응에 따라 3단계로 구분할 수 있다. 1단계는 부시행정부 출범부터 9.11테러사태까지로 부시행정부가 대북정책을 재검토하고 북한이 미국을 비난하면서 북·미관계 뿐만 아니라 남북관계까지 경색된 시기이다. 2단계는 9.11테러사태부터 미국의 대북특사 파견까지의 기간으로 미국이 대북정책을 대테러전쟁의 맥락에서 다루기 시작함에 따라 대북 강경입장이 더욱 강화되고, 북한이 이에 적응하는 데 어려움을 겪으면서도 다각적인 대미접근 노력을 기울이는 시기이다. 3단계는 미국의 대북특사 파견 이후부터 현재까지로 북한이 농축우라늄 핵개발을 시인하면서 미국에 불가침조약을 요구하고, 미국은 북한의 핵개발 포기를 요구하면서 대북 압박 정책을 실행에 옮기기 시작하면서 북·미관계가 긴장 국면으로 접어드는 시기이다.

### 1. 1단계: 부시행정부 출범부터 9.11테러사태까지

#### 가. 미국의 대북정책

1단계는 대북정책 재검토단계로 특징지을 수 있다. 클린턴 정부의 대북정책에 대한 비판적 인식을 갖고 출범한 부시 행정부는 대북정책에 대한 재검토에 착수하면서, 재검토 기간 중 북한과의 대화를 전면적으로 단절시켰다.

정부출범 직후인 2001년 3월 개최된 한·미정상회담에서 부시대통령은 한국의 대북포용정책에 대한 원칙적 동의에도 불구하고 적어도

지금 당장은 클린턴 정부의 대북 정책을 이어받을 의도가 없으며, 미국이 빠른 시일 안에 북한과의 미사일회담에 나서지 않을 것임을 분명히 하였다. 또한 제네바합의의 성공적 이행을 위해서는 북한의 협조가 필수적이라는 점을 강조하였다. 즉, 북한이 제네바합의를 준수하지 않는다면, 미국은 이의 준수를 재고할 것이라는 것을 암시한 것이라고 할 수 있다. 향후 미국의 대북정책에 있어서는 안보환경의 변화로 대량살상무기와 미사일 등의 위협이 증가하는 바, 이에 대한 방어 체계를 포함한 억지력 확보가 중요함을 강조하였다.<sup>59)</sup> 그러나 한·미안보동맹의 중요성과 제네바합의의 유지를 천명하였다.

부시행정부의 대북정책 윤곽은 파월 국무장관의 상원외교위원회(2001.3.8) 발언에서 보다 구체적으로 나타났다. 파월 국무장관은 북한이 제네바 합의를 위반하였다는 결정적 증거를 미국이 갖고 있지 않으나, 북·미간의 합의가 준수되고 있는지에 대해 확신하지 못한다고 하였다. 부시 행정부는 제네바 합의를 지지해 왔고 앞으로도 계속 지지할 것이라고 말하면서도, 경수로의 전용 가능성과 감독방법 등 제네바 합의 중 일부를 재검토할 것이라 하였다. 즉 부시 행정부는 현재로서는 기본합의를 따르고 있지만 “그것이 우리가 재검토 또는 수정을 원할 수도 있는 부분에 대한 검토를 막지는 않는다”고 밝혔다. 또한 미국은 기존의 핵·미사일에 대한 우려와 함께 북한의 재래식무기도 협상대상에 추가할 것임을 밝혔다. 파월 국무장관은 상원외교위원회에서 휴전선 일대에 배치한 대규모의 북한 군사력이 한국과 지역의 안정에 대량살상무기만큼이나 큰 위협이 될지도 모른다고 우려하면서 미사일협상이 재개되면 북한의 재래식 군사력 감축문제도 함께 협상할 가능성이 있다고 하였다. 파월 국무장관은 “북한과

59) 북한의 미사일 위협이 MD 구축의 한 구실이 되고 있으나, MD가 미국의 세계전략 차원에서 추진되고 있음을 감안할 때, 북한의 미사일 위협이 소멸되어도 MD 추진은 계속될 것으로 보인다.

의 협상에 이 문제를 포함시킬 것인가”하는 문제가 부시 행정부의 대북정책 수립과정에서 검토될 것임을 시사했다.

부시행정부가 클린턴정부의 대북정책을 승계하지 않는다는 입장이 확고한 상태에서 대북정책 재검토는 불가피하였다. 우선, 국무성 부장관, 차관, 차관보 등 고위직 내정자의 의회 청문회 과정으로 정책입안이 불가능하였고, 이들의 공식 취임 이후에도 정부 공식문서의 열람 등과 협의에 시간이 소요되었다.

마침내 부시 대통령은 2001년 6월 6일 대북정책 재검토의 종식과 대북대화의 재개를 선언하면서, 이미 수개월간 암시되었던 바와 같이 대화의제로서 핵, 미사일 및 재래식 군사력을 제시하였다. 이후, 미국은 “북한과의 대화를 기다리고 있다”는 입장을 고수한 채 실질적으로 북·미대화에 소극적인 입장을 취하여 왔다.

#### 나. 북한의 대응

부시행정부 출범 이후 북한의 대미전략은 직접적이고 적극적인 접근 보다는 미국의 대북강경정책을 맹비난하면서 남북관계를 동결하고 대외관계를 강화하는 우회적인 방식을 채택하였다. 우선 북한은 부시 행정부의 대북 강경발언을 남북한이 화합하여 통일하려는 것을 달가워하지 않는 미국의 ‘반통일정책’으로 규정하고, 남북, 해외 전체동포가 이를 저지하여야 한다고 촉구하였다.<sup>60)</sup>

2001년 한·미정상회담이후 북한은 남북관계를 경색시켰다. 북한은 3월 13일 예정이었던 5차 장관급회담에 ‘여러가지 고려’를 이유로 일방적으로 불참하였다.<sup>61)</sup> 2001년 9월 5차장관급회담이 재개될 때

60) 『평양방송』, 2001. 4. 3; 2001. 4. 19.

61) 장관급회담이외에도 북한은 세계탁구대회 단일팀 구성문제도 ‘준비 관계’를 이유로 취소하였으며, 적십자회담(4.3예정)도 무산시키는 등 남북

까지 남북관계는 냉각상태를 벗어나지 못하였다. 북한은 남북관계의 소강상태에 대해 남한을 비난하기 보다는, 그 이유가 북·미관계의 긴장에 있음을 강조하였다.<sup>62)</sup> 북한이 남한에 대해서는 비난을 자제 한 것은 북한이 남북관계의 경색을 미국 탓으로 돌림으로써, 국제적 여론과 남한내 반미감정을 일으켜 미국을 압박하려는 의도로 보인다. 북한은 「6.15공동선언」이 ‘민족자주통일선언’으로 민족끼리 힘을 합쳐 자주적으로 조국통일을 이루자는 것을 온세상에 천명한 것이라라고 주장하면서 남북관계의 진전을 강조하였다.

또한, 북한은 미국의 강경정책에 대한 대응의 일환으로 대외관계 강화를 통한 대미협상력 제고를 도모한 것으로 보인다. 2001년 김정일 위원장은 강택민 총서기와 두차례(1월과 5월) 북중 정상회담을 하였고 러시아를 방문(8월)하여 푸틴 대통령과 정상회담을 하였다. 전통적 우방인 러시아·중국과의 관계 강화 노력 이외에도 김정일 위원장은 서방국가의 수반으로서 최초로 방북한 페르손 스웨덴총리(2001.5.2-3)와의 정상회담을 대서방 관계확대 및 북한의 이미지 개선의 계기로 최대한 활용하였다.

---

관계를 전면적으로 동결시켰다.

62) 「조선신보」(2001.4.8)는 강경선회로 돌아선 미국 때문에 장관급회담과 적십자회담이 연이어 중단된 것이라고 주장하였으며, 국제의원연맹에 참석한 최고인민회의 상임위원회 김영대 부위원장은 미국의 대북강경 기조에 대해 ‘시대착오적 발상’이며, 미국의 정책검토를 지켜본 후 대응방침을 정할 것이라고 말하였다. 2001년 5월 2일 평양을 방문한 페르손 스웨덴총리에 의하면, 지난 3월 한·미정상회담 이후 한국에 대한 미국의 영향력이 큰 데 대해 김정일 위원장이 걱정하고 있고, 그 영향력 때문에 지금 당장 남북정상회담을 하기는 어렵다고 말하였다는 것이다. 또한 2001년 5월 18일 이형철 유엔주재 북한대사는 “남한에 병력을 주둔시키고 남한과 동맹관계에 있는 미국이 북한에 적대정책을 실시하는 한 남북관계도 대결구도에서 벗어나기 힘들다”고 말하였다.

북한은 미국의 대화재개선언(6.6)에 대하여 ‘유의할만한 일’이라고 평가하면서도, 미사일, 핵, 재래식무기 등을 협상의제로 제시한 것을 비난하면서 경수로건설의 지연에 따른 전력손실 보상문제가 협상의 선차적인 의제가 되어야 한다고 수정제의 하였다.

한편, 북한은 미국을 맹비난 하면서도 북·미간 대화의 필요성을 강조하는 것을 잊지 않았다. 『노동신문』논평(3.19)을 통해 “우리가 바라는 것은 조미사이의 대결이 해소되고 관계개선이 이루어지는 것”이라며 “이로부터 우리는 클린턴 집권시기 미국과 여러 갈래의 대화를 진행했으며 공동 코뮤니케도 발표했다”고 상기시켰다. 즉, 북한은 최소한 클린턴 행정부 말기 미국과의 합의점에서부터 북·미협상을 재개하기를 희망하였다.

## 2. 2단계: 9.11테러사태부터 대북특사파견까지

### 가. 미국의 대북정책

2단계는 9.11테러사태부터 미국의 대북특사 파견까지의 기간으로 미국이 대북정책을 대테러전쟁의 맥락에서 다루기 시작하였다. 9.11 테러사태 이후 미국은 북한의 대량살상무기를 한반도나 동북아의 문제를 넘어서 자신의 국내 안보 문제와 직결된 것으로 파악하게 됨으로써, 이에 대한 우려가 증대되었고, 북한에 대하여도 더욱 강경한 입장을 취하게 되었다.

북한문제와 관련해서 『핵태세검토보고서』는 북한의 핵개발에 대한 미국의 의구심과 북한을 대테러전쟁의 잠재적 대상국으로 상정하고 있음을 나타내고 있다. 즉 핵선제공격이 가능한 7개국 중 하나로 북한이 포함되고, ‘북한의 대남 군사공격’을 핵무기 사용을 고려할 수 있

는 구체적 사례 중 하나로 가상하였다. 이는 미국이 선제 핵공격을 하지 않는다는 「제네바 합의」에서 벗어나는 주목할만한 변화라고 할 수 있다. 파월 국무장관은 “악의 축” 발언이후 미국이 이들 국가와 마찰을 일으키려는 어떠한 계획도 세워놓은 것이 없다고 밝히면서도 여러 가지 선택이 고려되고 있음을 부인하지 않았다. 즉 그는 미국은 대화와 평화적 해결책을 추구하지만, 외교와 정치적 노력이 실패한다면 미국의 최종적인 책임을 회피하지 않을 것이라고 말하였다.<sup>63)</sup>

제네바합의와 관련하여서도 미국은 보다 강경한 입장을 보이고 있다. 의회에 해마다 북한의 이행 여부에 대하여 의견을 통보하도록 되어 있는 미행정부가 2002년에는 인증을 유보하기로 결정하였다. 미국은 북한이 제네바합의를 위반했다는 증거가 있는 것은 아니라고 말하고 있지만, 제네바 기본합의의 이행여부를 인증하지 않기로 함으로써 향후 제네바합의의 운명을 어둡게 하였다. 현 북·미관계의 기본 틀인 제네바합의의 손상은 북·미관계의 전면적인 변화를 의미하게 될 것이다.

한편 9.11테러사태 이후 미국의 반테러 국제공조노력으로 미국은 대북 문제에서도 북한의 대량살상무기에 대해서 보다 강경한 입장을 표명하면서도 한미동맹의 중요성이 강조되었다. 미국은 대북정책과 관련한 한국내 일부 반미 운동에 신중히 대처하였으며, 북한문제로 인해서 한미간 긴장이 유발되는 것을 원치 않았다. 2001년 1차 한미 정상회담과 비교하여 2002년 한미정상회담에서 부시대통령이 자극적 표현을 자제하고 햇볕정책에 대한 지지의사를 거듭 표현한 것도 이와 무관치 않을 것이다. 그러나 반테러 국제공조체제 확립에 대한 미국의 노력이 북한의 핵·미사일에 대한 미국의 확고한 입장 약화를 의미하는 것은 결코 아니다.

63) Washington File, *US Department of State*, February 12, 2002.

한편, 미국의 입장에서 볼 때 남북관계의 진전은 대북정책에 있어서 중요한 기준으로 간주되고 있다. 이런 맥락에서 부시행정부 출범 이후 남북관계의 소강상태는 북한의 의도와 달리 오히려 북·미관계 경색의 한 이유가 되었다고 볼 수 있다. 2002년 6월 북한의 서해도 발이후 미국이 즉각 대북특사 파견을 취소한 것도 같은 맥락에서 설명될 수 있을 것이다.

서해교전사태 이후 남북관계가 급진전되고, 북일정상회담, 북한의 대내개혁조치 등이 이어지는 가운데, 미국특사의 방북이 성사되었다. 미국은 2002년 10월 3일부터 5일까지 켈리(James Kelley) 국무성 동아태 차관보를 특사로서 평양에 파견하였다. 켈리 특사의 방북은 부시행정부 출범이후 중단되었던 고위급 북·미대화가 재개되었다는데 의미가 있었다. 북한을 ‘악의 축’으로 지목하였음에도 불구하고, 북한을 대화의 상대로 인정하고 협상을 통한 문제 해결의 가능성을 보여주었다고 볼 수 있었다.

## 나. 북한의 대응

1단계에서 북한이 대미비난과 남북관계 경색으로 대응하였다면, 2단계에서는 한편으로 대미비난을 하면서도 다른 한편으로 다각적으로 적극적인 대미접근노력을 한 것으로 평가된다. 9.11테러사태이후 2001년 11월 북한은 테러반대 성명과 유엔 반테러협약<sup>64)</sup>에 가입하는 등 미국의 반테러전쟁 분위기에 적응하려고 노력하는 듯 하였다. 또한 북한이 유엔대표부 대사로 이형철 후임에 박길연 부상을 임명한 것도 북한의 대미 접근 강화 노력의 일환으로 볼 수 있다.<sup>65)</sup>

64) 북한이 2001년 11월 3일 가입을 선언한 협약은 ‘테러에 대한 재정지원 금지 국제협약’과 ‘인질반대 국제협약’ 두가지 이다.

65) 박길연은 지난 1985년부터 1996년까지 무려 11년간이나 유엔대표부 대

그러나 북한은 미국의 대테러전쟁의 분위기에 적응하지 못하고 수개월간 남북관계와 북·미관계를 외면하였다. 2001년 9월 제5차남북 장관급회담이 재개되었으나 9.11테러사태로 차질을 빚게 되었다. 이산가족방문 등 합의사항이 이행되지 못하고, 우여곡절 끝에 재개된 11월의 6차장관급회담이 결렬되면서 남북관계는 냉각기를 벗어나지 못하였다. 더욱이 2002년초 연이어 나온 미국의 대북 메시지에 대하여 강력하게 반발하였다. 미국의 NPR에 대하여 북한은 “미국이 핵확산을 막기 위해 추구하는 핵확산금지조약 체제를 붕괴시킬지도 모르며, 동시에 북·미사이에 합의한 모든 문제들에 대한 난폭한 위반”이라고 주장하였다.<sup>66)</sup> 특히 부시 대통령의 악의 축 발언(2002.1)과 한미정상회담(2002.2)에서 부시 대통령의 대북 발언은 북한을 극도로 자극하였다. 부시대통령은 김정일정권과 북한주민을 분리하고 김정일에 대해 부정적 인식을 표출한 부시대통령의 발언에 대해 강도 높은 비난을 하며, 대화거부사를 분명히 하였다. 북한은 외무성대변인 성명(2002.2.22)을 통해 부시대통령이 “최고수뇌부와 북한체제를 악랄하게 중상모독했다고” 말하며, “인민이 선택한 제도를 힘으로 변경시켜 보려고 망상하고 있는 부시정부와는 상종할 생각이 없다”고 단언하기도 하였다.

북한의 대미접근 노력은 2002년 4월 임동원 특사의 방북시 “남북 관계를 복원하고 북·미대화에 나설 것”임을 표명하면서 시작되었으나, 미국의 대북강경정책이 북한을 대화로 이끌었다는 최성홍 외교통상부장관의 발언을 이유로 예정된 『남북경제협력추진위원회』가 무산되는 등 지지부진하다가 서해교전사태(2002.6.29)가 발발하였다.

---

사를 지낸 미국통이라고 할 수 있으며, 이형철이 외무성 국장급이었다가 유엔대표부 대사로 임명된 데 반해서, 박길연은 부상으로 북한이 대미 접촉창구를 격상시킨 것으로 볼 수 있다.

66) 인터넷연합뉴스, (2002.3.23) ; (2002.3.29)

서해 도발사태 이후에도 북한은 외무성 대변인 성명을 통해 7월 1일 ‘대화는 대화이고 자주권은 자주권’이라며 남북대화의 의지를 표명하면서 사태의 악화를 피하려는 태도를 보였다. 북한은 북방한계선의 법적 문제점을 집중적으로 부각시키면서 ‘북·미관계를 풀어나가자면 군사문제를 외면할 수 없고, 서해에서 해상경계선을 설정하는 것은 긴급한 과제이고 긴장완화를 위한 첫 군사적 조치로 미국은 더 이상 이 문제에 등을 돌리지 말아야 한다’고 강조하는 등 북·미간의 의제로 상정하려는 의도를 보였다.<sup>67)</sup>

서해교전사태(6.29)로 잠시 주춤하였던 남북관계는 7차남북장관급 회담(8.12~14)을 계기로 급속히 진전되기 시작하였다. 이후 남북경제협력추진위원회 제2차 회의(서울 8.27~30), 남북통일축구경기(서울 9.5~8), 제5차 이산가족 상봉(금강산 9.13~18), 제6차 남북군사실무회담(판문점 9.14), 남측 태권도 시범단 평양방문(9.14~17), 남북고향악단 합동연주회(평양 9.16~22), 제7차 남북군사실무회담(판문점 9.17), 경의선·동해선 철도·도로 연결 착공식(9.18) 등이 이어졌다. 특히 부산아시아경기대회 참석(9.5)과 응원단 파견은 국내외 언론의 주목을 끌었다.

북·러정상회담(블라디보스톡 8.20~23)을 통해 북한은 러시아와의 유대 강화를 과시함으로써 미국을 견제하고 경제적인 지원을 확보하려는 노력을 하였다. 예컨대, TKR/TSR 연결사업과 연계하여 구 소련시절 건설된 산업시설의 복구 등 러시아의 경제지원을 유도하고,

67) 북한은 서해사태가 “철두철미 미국의 비호 밑에 일어난 것으로 원래부터 북남관계 진전을 달가워하지 않고 제동을 걸어온 미국이 북남관계에 쐐기를 치기 위해 만들어낸 결과물”이라고 미국을 맹비난하였다. 북한은 북방한계선의 문제점을 집중적으로 부각시키면서 북·미관계를 풀어나가자면 군사문제를 외면할 수 없고 “서해에서 해상경계선을 설정하는 것은 긴급한 과제이고 긴장완화를 위한 첫 군사적 조치로 미국은 더 이상 이 문제에 등을 돌리지 말아야 한다”고 강조하였다.

지리적 인접성 및 산업시설의 상호보완성 측면에서 중요한 러 극동지역과의 경제협력을 강화하려는 의도가 있었던 것으로 보인다.<sup>68)</sup>

무엇보다 북·일정상회담(9.17)이 전격적으로 개최되어, 고이즈미 일본총리와 김정일 북한 국방위원장은 ①10월 중 국교정상화 교섭재개, ②식민지배 사과와 경제협력 실시, ③일본인 납치 사과와 재발 방지 다짐, ④핵 국제합의 준수 및 미사일 시험발사 무기한 중지 등 4개항에 합의하였다. 이중 국교정상화 교섭재개는 양국 공동의 관심사로서 예상하였던 사항이나, 나머지 3개 의제와 관련해서는 북한측이 예상밖으로 긍정적 태도를 취했다고 볼 수 있다. 북한은 일본측이 요구한 8건, 11명 이외에도 3명의 일본인을 더 납치하였다는 것을 인정하였으며, 2001년 동중국해에서 격침된 괴선박이 북한 선박임도 인정하였다. 이는 과거 북한이 납치문제와 괴선박 문제에 대하여 북한의 책임을 전면 부인하던 것과는 180도 변화한 태도로서, 북한의 태도변화는 북·일관계 개선을 포함한 전반적 대내외 정책변화에 대한 강력한 의지의 표현으로 해석할 수 있다. 북한의 변화의지는 핵·미사일에 대한 입장표명에서도 드러났다. 북한은 2003년 만기되는 미사일 시험발사 동결을 무기한 연장하였으며, 핵문제에 대해서는 “모든 관련 국제합의를 준수하겠다”고 함으로써, 북·미관계 개선의 의지를 표명하였다.

요컨대, 북한의 적극적 자세는 북·일관계 개선 자체에도 있지만 북·미관계 개선에 대한 의지가 내포된 것이라고 볼 수 있으며, 북한의 단기적 목표는 대미설득을 위한 일본의 역할에 대한 기대라고 할 수 있다.

68) 러시아는 TKR/TSR 연결사업을 적극 추진함으로써 상대적으로 낙후된 극동지역 개발의 계기를 마련하고 북한과의 관계 강화를 통해 한반도 문제에 대한 영향력을 확대하려는 목적을 가지고 있는 것으로 보인다. 통일부, 『북한동향 607호』 (2002. 8. 30~9. 5).

북한은 내부적으로 「경제관리개선조치」(7.1)를 발표하고, 최고인민회의 상임위원회를 통해 「신의주특별행정구」(9.12)를 지정하는 등 대내외적으로 경제개혁의 의지를 과시하였다. 「경제관리개선조치」는 개혁의 범위 및 의미에 있어서 초기 중국에 비해 미흡한 것이 사실이나, 상대가격구조의 조정, 지방 및 기업의 자율적 관리권한 확대, 환율의 현실화, 실험적 가족영농 범위의 확대 등 긍정적 내용을 포함한 것으로 평가되었다.<sup>69)</sup> 「신의주특별행정구」계획은 양빈의 몰락과 함께 무산되기는 하였으나, 당시 대외적 경제 개방을 위한 조치로 대내외적 관심을 끌기도 하였다.<sup>70)</sup>

### 3. 3단계: 대북특사파견 이후

#### 가. 미국의 대북정책

3단계는 북한이 핵개발을 시인한 이후, 북한 핵문제가 북·미간의 최우선과제로 등장하면서부터 시작된다. 애초 켈리 특사의 방북(2002.10.3~5)은 포괄적인 합의를 위한 것이라기 보다는 북·미간 현안에 대한 상호 입장을 표명하는 것이 주요 목적이었으며, 상호 입

- 
- 69) 개혁초기 중국과의 주요한 차이로는 공개적인 개혁노선 채택의 불천명, 가격인상에도 불구하고 국가가격제정국에서 결정하는 국정가격제도 유지, 국영 상업유통망의 자유로운 상품 구입권 보장 유무 불확실, 집단영농의 틀속에서의 실험적인 가족영농 등을 들 수 있다. 오승렬, “북한 경제관리 개혁 조치의 의미: 중국사례와의 비교,” 통일연구원 국내학술회의 발표논문집, 『북한의 변화와 남북관계』, 2002.9.19.
- 70) 경제관리개선조치의 성과를 위해 신의주 지역을 경제적으로 개방, 국제적 차원의 금융·유통·첨단과학기술 및 서비스산업 중심지로 개발함으로써 부족한 물자공급 문제 해결에 기여할 것으로 기대되기도 하였다. 통일부, “「신의주특별행정구 기본법」관련 설명 자료,” (2002.9).

장을 직접 전달하였다는 데 의의를 가지려 하였다. 미측은 북한의 WMD 문제, 미사일 개발프로그램 및 수출문제, 재래식 병력 위협, 인권침해 상황, 인도주의적 문제 등 5개 의제를 미국의 우려사안으로 명시하였다. 특히, 미국은 북한의 핵개발에 대한 증거를 제시하고 북한을 압박하였다. 그러나 예기치 않게 북한이 핵개발을 시인함으로써,<sup>71)</sup> 북한 핵문제사태가 긴급현안으로 대두하였다.

미국은 켈리특사의 방북 후 10여일이 지난 10월 17일 북한의 핵고백을 발표하면서, 북한의 핵고백을 대화제의로 보지 않는다고 하였다. 미국은 핵고백을 북한의 대화제이나 선의로 해석하기 보다는 제네바합의 위반에 초점을 맞추었다. 그러나 미국은 제네바합의의 파기 여부에 대해서는 매우 신중한 태도를 보이면서, 평화적 해결을 강조하였다. 미국은 북한의 제네바합의 위반 강조에도 불구하고 “북한이 ‘제네바합의가 무효화된 것으로 간주한다’고 말하였다”는 것을 강조하는 등, 미국 자신이 제네바합의를 파기하는 것에 대하여 부담감을 드러냈다.

북한의 비밀 핵무기개발 계획이 발표된 후 첫 발언(2002.10.21)에서 부시대통령은 북한핵문제를 매우 심각하게 생각하나, 평화적으로 북한을 무장해제시킬 것이라고 천명하였다. 부시대통령은 군사적 수단이 아닌 외교적 수단으로 “동아시아 지역의 우방국 및 다른 나라들과 협력해 우려되는 무기의 확산을 막고 김정일에게 무장해제를 납득시킬 것”이라고 말하였다. 이라크와 비교할 때, 북한은 자국민에 대하여 화학무기를 사용한 바 없고, 미국에 대한 증오심이 극심한 이라크와는 다르다고 말하였다. 파월 국무장관은 제네바합의, 핵비확산조

71) 북한의 핵의혹에 대한 켈리 특사의 추궁에 첫날 김계관 부수상은 이를 전면 부인하였으나, 둘째날 강석주 제1부상이 이를 시인한 것으로 보아서 북한이 애초 북한의 핵개발을 카드화하려고 한 것으로 보이지 않는다.

약, IAEA, 남북비핵화공동선언임을 강조하며(2002.10.25), 핵 포기가 선결되지 않을 경우, 북·미관계 개선 및 대화에 불응할 것임을 분명히 하였다.

즉, 미국은 북핵 해결방법으로 군사적 대응을 배제하고 평화적 해결을 강조하고 있으나, 북한의 핵포기에 대한 단호한 원칙을 분명히 하면서 국제공조를 구축하기 시작하였다. 우선 대북 압박 수단으로서 미국은 북한이 핵 무기생산 종식과 무기사찰에 합의할 때까지 아시아 우방들이 경화(hard currency), 기타 경제원조, 국제친선을 허용하지 않길 바라고 있다.<sup>72)</sup>

북핵문제 해결을 위한 미국의 국제공조 노력은 북중정상회담으로 시작되었다. 부시 대통령과 중국의 장쩌민 주석은 부시 대통령의 개인별장인 텍사스주 크로포드목장에서 미·중 정상회담을 열고 북핵문제를 “평화적으로 해결”하기로 합의하면서, 부시 대통령은 “북한의 핵 무기 무장해제”가 북핵문제의 최종 해결책이라는 점을 분명히 하였다.

멕시코에서 개최된 APEC 정상회담(2002.10.26)에 참석한 한·미·일 정상은 공동선언문에서 북한이 핵무기개발계획을 ‘신속하고 검증가능한 방법으로’ 해체할 것을 요구하였다. 미국은 북한에 대한 무력사용을 배제하고 경제제재를 추진하지는 않았으나, 고이즈미 총리는 핵문제해결 이전에 북일수교가 이루어질 수 없음을 명백히 함으로써, 경제적 압박의 수단을 확보하였다.

한반도에너지개발기구(KEDO) 이사국인 한국, 미국, 일본, 유럽연합(EU)은 14일 미국 뉴욕의 KEDO 본부에서 집행이사회를 열고 북한이 핵개발 계획 폐기에 나서지 않을 경우 94년 북·미 제네바 기본합의에 따른 대북 중유지원을 12월분부터 중단키로 하였다. 북한이 핵사찰을 포함해 “가시적이고 검증가능한(visible and verifiable)”

72) *Los Angeles Times*, 2002.10.21.

방법으로 핵무기 프로그램을 폐기하지 않을 경우 경수로 건설 등 다른 KEDO 사업도 재검토하겠다고 밝혔다.

북한 핵위기로 북·미관계가 긴장된 상황에서 12월 11일 미국은 스커드미사일을 신고 향해 중이던 북한 화물선을 스페인 해군의 도움을 받아 인도양에서 나포해 조사한 후, 하루만에 풀어준 사건이 발생하였다.<sup>73)</sup> 플라이셔(Ari Fleishcher) 백악관 대변인은 “예멘이 북한으로부터 적법하게 구매한 미사일을 미국이 압류할 수 있는 권한은 없다”고 밝히면서 억류 해제 이유를 설명하였으나, 아미티지 부장관은 “선박억류사건은 북한이 어떤 일을 하는지 우리가 훤히 알고 있다는 메시지를 보낸 것”이라고 말하였다.<sup>74)</sup>

북한의 핵동결해제선언과 후속 조치 역시 미국의 단호한 태도에 변화를 주지 못하였다. 백악관 플라이셔 대변인(2002.12.12)은 북한의 핵동결 해제선언에 대하여 “북한의 성명은 유감스럽다”며 “이 성명은 북한이 국제적인 약속을 이행하고 특히 핵무기 프로그램을 폐기해야 한다는 국제적인 공감대에 역행하는 것”이라고 밝혔다. 또한, 미국은 북한의 위협이나 약속 파기에 대응하여 대화를 추진하지는 않을 것이며, 북한이 가입한 조약이나 협정을 준수토록 하기 위해 협상하거나 유인책을 제시하지는 않을 것임을 강조하는 등 단호한 입장을 나타냈다. 그러나 미국은 북한 핵문제의 평화적인 해결을 추구할 것이며, 부시 대통령이 얘기한 바와 같이 북한을 침공할 의사가 없다고 거듭 강조하였다. 라이스 백악관 국가안보보좌관(2002.12.16)은 “공은 북한

73) 나포된 북한 화물선은 11월 중순 남포항을 떠나 예멘으로 향하던 ‘소산호’로 북동아프리카에서 동쪽으로 965km 떨어진 인도양에서 스페인 해군 함정에 의해 정선된 뒤 나포되어 미해군의 폭발물처리반(EOD)요원 등 전문요원들이 선체를 수색하였다. 수색 결과 스커드미사일 15기가 발견되었다

74) 『중앙일보』, 2002.12.13.

쪽 코트로 넘어갔다”며 북한이 미국과의 대화 재개를 원한다면 먼저 핵무기 개발 프로그램을 포기해야 한다고 다시 한번 촉구하였다.

## 나. 북한의 대응

켈리특사의 방북이후 수일간 침묵하던 북한은 10월 8일 “켈리 특사가 고압적이고 오만하게 나왔다”고 발표함으로써, 북·미회담이 결렬 되었음을 암시하였다. 북한의 핵개발 시인 이후 한반도 주변이 긴장된 가운데, 10월 21일 김영남 최고인민회의 상임위원장은 8차남북장관급회담(10.19-23) 참석차 방북한 정세현 통일부장관과의 면담자리에서 “최근사태를 심각하게 받아들이고”있으며 “미국이 대북 적대시 정책을 철회할 용의가 있다면 대화를 통해 안보상의 문제를 해결할 준비가 돼있다”고 말하였다.

이어서 10월 25일 북한은 외무성대변인 담화를 통해 북핵문제에 대한 입장을 표명하였다. 첫째, 북한의 핵무기 제조는 아무런 근거 없는 미국의 일방적 주장이라는 것이다. 특히, “핵무기 개발을 중지하지 않으면 북·미대화도 없고 특히 북일관계나 남북관계도 파국상태에 들어갈 것”이라는 켈리 특사의 발언에 대하여 오만무례한 태도라고 하였다. 둘째, “부시행정부가 우리를 악의 축으로 규정하고 핵 선제공격 대상에 포함시킨 것은 명백히 우리에게 대한 선전포고로써 조·미공동성명과 조미기본합의문을 완전히 무효화시킨 것”이라고 하였다. 셋째, “미국 대통령 특사에게 미국의 가중되는 핵압살위협에 대처하여 우리가 자주권과 생존권을 지키기 위해 핵무기는 물론 더한 것도 가지게 되어 있다는 것을 명백히 말해 주었다”고 하였다. 이 밖에도 북한은 제네바합의 4개항에 대하여 미국이 준수한 것은 하나도 없다고 주장함으로써,<sup>75)</sup> 북·미제네바합의 위반에 대한 미국의 책임을 강조하였

다.

북한이 핵개발 의혹에 대하여 “... 가지게 되어 있다”고 표현함으로써 북한이 핵개발 프로그램에 대하여 의도적으로 모호성을 유지하려 한 것으로 보인다. 이는 북한의 핵개발 프로그램을 기정사실화한 미국의 발표와 차별되는 표현으로 제네바합의의 무효화에 대한 책임을 면하려는 의도인 것으로 보인다. 그러나 미국의 핵개발 ‘선(先)포기’ 요구에 대해 ‘비정상적인 논리’라고 일축하면서 “벌거벗고 뭘 가지고 대항한단 말인가”라며 반문하면서, “현실정에서 모든 수단을 다해 각종무기를 만들어 무장하는 것은 너무나 당연하다”고 주장하였다.<sup>76)</sup>

즉 북한의 입장은 농축 우라늄 핵개발을 인정하고 필요성을 강조하는 것으로서 핵문제에 대한 북한의 기존 입장과 차별화되는 새로운 전략이라고 할 수 있다. 핵사태 초기인 1994년 김일성은 “우리에게는 핵무기를 만들 의사도 능력도 없으며 핵무기를 만들 필요도 없습니다”고 주장하였으며,<sup>77)</sup> 지금까지 북한은 이 입장을 유지하여 왔다.

75) 제네바합의를 미국이 위반하고 있다는 북한의 주장은 다음과 같다. 2003년까지 경수로 발전소를 제공하게 되어있으나(1조), 지금까지 기초 구덩이 파놓은데 불과하며 이로 인하여 2003년에 연간 100만 킬로와트 그 다음 해에는 연간 200만 킬로와트의 전력손실을 입었다. 쌍방은 정치 및 경제 관계를 완전히 정화하는 데로 나가게 되어 있으나(2조), 미국의 대북 적대시 정책과 경제제재는 끊임없이 계속되어 왔다. 미국은 핵무기를 사용하지 않으며 핵무기로 위협하지 않는다는 공식 담보를 제공하게 되어 있으나(3조), 우리를 핵 선제공격 대상으로 포함시켰다. 경수로에 터빈과 발전기를 포함한 비핵 부품품들의 납입이 완전히 실현된 다음에 핵사찰을 받게 되어 있으나(4조), 미국은 벌써 핵사찰을 받아야 한다는 일방적인 논리를 들고 나와 마치 우리가 합의문을 위반하고 있는 듯이 국제여론을 오도하였다.

76) 북한 외무성대변인 성명, 『조선중앙방송』, 2002.11.2.

77) 김일성, “조선민족은 누구나 조국통일에 모든 것을 복종시켜야 한다 (1994.4.21),” 『김일성저작집 44』, (평양: 조선로동당출판사, 1996), p. 410.

북한은 핵문제 해결방안으로 미국이 첫째로 자주권을 인정하고, 둘째로 불가침을 확약하며, 셋째로 우리의 경제발전에 장애를 조성하지 않을 것을 요구하며, 이 조건에서 협상을 통해 문제를 해결할 용의가 있음을 밝혔다. 특히, “미국이 불가침조약을 통해 우리에게 대한 핵 불사용을 포함한 불가침을 법적으로 확약한다면 우리도 미국의 안보상 우려를 해소할 용의가 있다”고 밝힘으로써 미국과의 대화 의지를 표명하였다. 이는 켈리특사의 방북시, “미국이 적대정책을 포기하고 체제를 보장해주면 미국의 우려사항을 해소할 용의가 있다”는 강석주의 발언을 구체화한 것이라고 볼 수 있다.

북한의 핵고백은 북한 나름대로의 계산에 의한 것으로 보인다. 부시행정부 출범이후 북한은 핵·미사일·재래식 군사력 등 미국이 제시한 의제에 대하여 대단히 부담을 느껴왔으나, 마땅한 돌파구를 마련하지 못하였으며 대북 로드맵의 부재로 북·미대화 재개시 북한이 얻을 수 있는 실익에 대해서도 매우 불확실한 상황이었다. 특히 켈리특사의 방북시 미국은 북한의 핵개발 의혹을 중심으로 5개 의제를 제기하며, 핵개발이 중단되지 않으면 더 이상의 대화는 없을 것임을 통보하였다. 이에 대응하여 북한은 핵개발을 시인함으로써, 미국이 주도하는 미국의 의제만을 위한 회담의 성격을 희석시키고 북한 핵을 중심으로 협상을 지속시키고자 하였던 것으로 보인다. 즉, 단기적으로 북한에 대한 관심을 집중하지 않는 미국을 상대로 유인책을 쓰면서 북·미간 현안에 대한 일괄타결을 노린 것으로 볼 수 있다.

또한, 1993-94년 핵위기 당시 북한의 요구가 다양하였던 것에 비해 2002년 북한의 요구는 ‘불가침조약’ 하나로 구체적이고 명료하다고 할 수 있다.<sup>78)</sup> 즉 1993-94년 핵위기와 비교할 때, 2002년 핵위

78) 1993-94년 핵위기 당시 북한의 의도는 핵카드를 활용하여 미국으로부터 생존을 위한 다양한 실리를 얻으려고 하였다. 북한의 전략은 실제로 그들이 NPT를 탈퇴하면서 내세운 NPT복귀조건에 잘 나타나 있

기에서는 미국의 대북 압박하에 보다 수세적인 입장으로, 보다 강력한 카드를 가지고, 보다 적은 요구를 한 것으로 평가된다.

그러나 북한의 핵개발 인정은 철저히 계산된 전술에 의한 것이라기 보다는 켈리 특사의 “고압적인” 태도에 대한 반발에서 나온 우발적인 고백의 성격이 있다. 이는 이후 북한이 핵개발의 인정과 부정을 반복한 것에서도 나타난다. 핵고백 이후 미국측의 대북 압박수위가 높아지고 남북관계, 북일관계마저 제동이 걸리면서 북한은 ‘핵무기 부재’를 주장하기 시작하였다. 박현보 독일주재 북한대사는 11월 4일 “북한이 핵무기 개발 프로그램을 추진 중이라는 미국의 주장은 근거가 없는 것”이라면서 “미국 특사는 증거를 제시하지 않은 채 우리가 핵무기를 제조하고 있다고 비난했다”고 말하였다. 이어 조선중앙TV(11월 5일), 『로동신문』(11월 27일) 등에서 연이어 핵무기의 존재를 부인하였다. 11월 17일 한차례 평양방송을 통해 “미제의 증대되는 핵 위협에 대처해서 우리는 자기의 주권과 생존권을 지키기 위해 핵무기를 가지게 됐다”며 핵 보유를 다시 시인하였다가 하루 뒤 조선중앙방송은 17일 평양방송 보도물을 재방송하면서 “우리는 자기의 자주권과 생존권을 지키기 위해 핵무기를 포함한 강력한 군사적 대응 수단을 가지게 되어 있습니다”라고 수정해 보도하기도 하였다.

---

다. 북한이 내세운 NPT 복귀조건은 ①팀스피리트훈련의 영구중지, ② 남한내 미군 핵무기와 핵기지의 완전공개, ③북한에 대한 핵위협 해소, ④IAEA의 공정성과 중립성 회복 등이며, 아울러 북한은 핵문제 해결을 위하여 미국과의 직접협상을 요구하였다. 특히, 북한이 핵문제 해결을 위하여 미국과의 직접협상을 요구한 것은 대미관계가 개선되어야만 일본 등 대외관계개선과 남북문제도 순조롭게 진전될 것이라는 북한 나름대로의 계산에 의한 것이었다고 볼 수 있다. 또한 1993년 6월과 7월에 열린 북·미 1, 2차회담에서 북한은 팀스피리트 훈련의 영구중단, 주한미군기지 사찰 허용, 북한에 대한 핵무기 공격금지 협약, 한국에 대한 핵우산 제공 포기, 북한의 사회주의체제 존중, 주한미군철수 등을 주장하였다.

한편, 북한은 미사일시험발사 유예를 취소할 수도 있다는 것을 암시하고,<sup>79)</sup> 부시 미국 대통령이 11월 16일 대북성명에서 북한을 침공할 의사가 없다고 밝힌 것에 대해 외교 공세에 지나지 않는다고 일축하는 등 강경한 입장을 고수하고 있다.

북한은 IAEA의 핵사찰 요구를 거부하는 서한을 IAEA에 전달하였고, 미사일 선적이 나포된 하루 뒤인 12월 12일 전력생산을 이유로 핵동결 해제를 선언하였다. 북한은 12월 21일 영변의 5MWe 원자로에 설치된 봉인을 제거하고 감시 카메라의 작동을 방해하였으며, 23일 전력생산과는 무관한 8,000여개의 사용후 핵연료봉 저장시설과 핵재처리 시설인 방사화학실험실에 대한 봉인을 제거한 데 이어, 24일 핵연료봉 제조공장의 봉인을 제거함으로써 제네바합의에 따라 북한의 핵활동을 감시하기 위해 설치된 모든 봉인이 제거되었고 감시카메라도 작동불능상태에 들어가게 되었다. 북한은 예상보다 빠르게 핵동결 해제 조치를 단행하면서 긴장을 고조시켰으며, 이제 폐연료봉의 봉인을 해제하거나 방사화학실험실을 재가동하는 단계의 바로 앞에 이르렀다.

---

79) 북한은 2002년 11월 5일, 16일 외무성 대변인성명을 통해 “일본이 9월 17일 북일 정상회담 합의사항을 준수하지 않고 있기 때문에 미사일 발사시험 유예 약속을 고수할 이유가 없다”고 밝혔다.

## V. 북·미관계 전망과 우리의 대책

### 1. 북·미관계 전망

#### 가. 단기적 소강상태

북·미관계는 미국이 주장하는 대로 제네바합의의 사찰시한이 다가옴에 따라서 사찰문제를 둘러싸고 긴장이 고조될 것으로 예상되었으나, 켈리 미국특사의 방북시 예기치 않은 북한의 핵고백으로 조기에 긴급현안으로 대두되면서 한반도정세에 심대한 영향을 미치게 되었다.

북한의 핵개발 포기를 북·미대화의 전제조건으로 내세우는 미국의 입장과 미국으로부터의 체제보장 약속을 핵포기의 전제조건으로 내세우는 북한의 입장 차이로, 단시일내 핵문제 해결의 돌파구가 마련될 것으로 기대하기 어려울 것으로 보인다. 그러나 북·미간 긴장이 급속히 고조되기 보다는 북·미관계는 당분간 긴장된 소강상태가 지속될 것으로 전망된다.

북핵문제가 돌출된 것은 시기상 미국이 의도하였던 것으로 보이지 않는다. 미국의 입장은 대테러전쟁의 와중에 미국이 대이라크 전쟁조차 힘겨운 상태에서 북한문제는 시급히 다루기 보다는 시간을 두고 다루길 원하였던 것으로 보인다.<sup>80)</sup> 심지어 이라크 공격에 대한 반대를 위해서 북한의 핵개발 시인을 공표하였다는 주장도 제기되고 있다.<sup>81)</sup> 또한 남한정부의 대북포용정책 의지와 상충되는 정책을 채택

---

80) 대이라크전쟁과 관련하여 파월 국무장관이 국제공조를 강조하는 것도 결국 미국 단독으로는 전쟁수행의 역력이 부족하다는 것이다. *Newsweek* 9월 30일.

81) 아시아인 월스트리저널은 북한의 핵문제를 “이라크와 북한간 (핵무기 개발의) 유사성을 찾으려는 국무부의 시도로 보는 의혹도 강하다”고 밝

하는 것에 대한 부담감도 고려되었을 수 있다. 미국이 북한의 핵개발 시인 이후에도 평화적 해결을 강조하고 국제공조를 통한 경제제재에 초점을 맞추는 것도 부분적으로 이러한 이유에 기인하는 것으로 볼 수 있다.

그러나 미국의 중간선거(2002.11)를 앞두고 북한의 핵개발을 공표함으로써 과거 민주당정부의 제네바합의의 실패를 부각시키고, 부시 행정부의 대북강경정책을 비난하는 민주당의 공격을 차단하는 정치적 효과를 얻을 수 있었다. 북한 핵문제의 돌출 배경은 한반도 문제가 미국의 의도보다 급속히 진전되는 것에 대한 우려감 때문이라는 주장도 있다.<sup>82)</sup>

북한의 태도 역시 미국의 결정에 영향을 주고 있다. 북한이 불가침 조약을 전제조건으로 내세우고는 있지만 핵개발 포기의사를 표명하고 있고, 북일정상회담에서 미사일시험발사유예를 약속한 것도 긴장된 소강상태의 지속을 전망하는 요인이 되고 있다. 따라서 북한이 제네바합의를 포기하고 폐연료봉에서 플루토늄을 추출한다든지, 미사일 시험발사와 같은 극단적인 조치를 취하지 않는 한, 북·미간 갈등이 표면화될 가능성은 낮다고 할 수 있다.

따라서 최소한 이라크문제가 일단락되고, 한국의 새정부가 출범하는 2003년 봄까지 북한 핵문제를 둘러싼 북·미간 갈등이 본격화되지 않을 것으로 보인다.

---

했다. 즉 북한이 핵무기를 개발하고 있음에도 공격하지 않는다면 핵무기 개발의 증거도 없는 이라크를 공격할 명분도 없지 않느냐는 여론을 불러일으키기 위해 국무부가 일부러 '북한의 핵개발 시인'을 흘린 것이 아니냐는 유추다. *The Asian Wall Street Journal* 2002.10.29.

82) 미국은 북한 핵개발에 대하여 1999년부터 정보를 확보하기 시작하였으며 2002년 8월과 9월 두차례에 걸쳐서 한국정부에 북한 핵 의혹에 대한 정보를 제공하기도 하였다.

## 나. 점진적 위기고조

북·미관계가 긴장된 소강상태에 머무는 기간동안, 북·미간 타협이 이루어지지 않는다면 북·미간 소강상태는 오래가지 않을 것이며 미국이 북한에 대한 압박수위를 높이면서 북·미관계는 긴장이 고조될 것이다.

북한의 핵개발 시인 이후 북·미간의 긴장은 이미 급속히 악화일로를 걷고 있다. 미국의 12월 분 중유제공 중단과 북한의 미사일 선박 나포에 대응하여 북한이 핵시설들의 동결 해제와 전력생산을 위한 시설의 재가동을 선언하였고, 국제원자력기구(IAEA)에 폐연료봉 봉인 해제와 감시카메라의 제거를 요구하였다. 모하메드 엘브라데이 IAEA 사무총장은 북한에 대한 자제를 호소하면서(2002.12.14) “만일 북한이 봉인이나 감시 카메라를 제거할 경우 그것은 그들의 비확산 의무를 심각하게 위반하는 것”이라면서 우리는 안전보장이사회로 가야할 것이라고 경고하였다. 그러나 북한은 12월 21일 영변의 5MWe 원자로에서 봉인을 제거하고 감시카메라를 불능상태로 만드는 조치를 시작으로, 23일 폐연료봉 저장시설과 방사화학 실험실의 봉인을 제거하였으며, 24일 핵연료봉 제조공장의 봉인제거와 카메라를 무력화시키는 조치를 취하였다.

미국은 우선적으로 북한의 제네바합의 불이행을 이유로 대북 경유 지원의 중단조치를 연장하고 경수로 건설의 일시중단조치를 취할 것으로 보인다. 또한 대북 경제제재를 위한 국제공조체제를 강화하여 한국, 일본, EU 등 서방국가 뿐만 아니라 중국, 러시아도 동참하도록 할 것이다. 이미 미국은 한국의 대북지원을 핵문제와 연계하여줄 것을 요청하였고,<sup>83)</sup> 일본은 북한의 핵포기를 북일수교교섭의 전제조건

83) 2002년 11월 7일, 파이스(Douglas Feith) 미국방차관의 방한중 기자회견

으로 내세우고 있으며, 중국도 미·중정상회담에서 북한의 핵포기를 요구하고 있다.

한편, 소강상태가 지속되면서 북한은 대외관계의 강화와 민족공조의 구호 하에 남북관계를 진전시킴으로써 한미공조를 이간시켜 미국에 대항할 것으로 보인다. 이미 북한은 남북이 민족 공조로 美위협에 함께 맞서자고 주장하고 있다.<sup>84)</sup> 선군을 통해 배격하려는 대상은 남한이 아니며, 앞으로도 남한에 위협이나 해를 주지 않을 것이라고 했다. 또한, “미국이 들고 나오는 핵문제는 북과 남을 포괄하는 전체 조선민족 대 미국과의 문제이며, 미국에 의한 충돌은 전체 조선민족에게 막심한 희생과 피해를 강요하게 될 것”이라며 미국에 반대할 것을 선동하였다.

그러나 미국의 대북경제제재가 본격화되면 북한의 외교적 노력은 실효를 거둘 수 없는 상태가 될 것이다. 이 경우 북한은 보다 강력한 대응카드로서 미국을 협상테이블로 유인하려 할 것이다. 그러나 북한이 제네바합의의 전면 파기나 위협수준을 넘어서 장거리 미사일 시험 발사와 같은 극단적인 조치를 취할 가능성은 높지 않다. 실제로 북한은 미국의 제네바합의 파기 가능성을 오히려 비난하고, 이의 준수를 강조하여 왔다. 현재 북한의 핵동결 해제조치 역시 제네바합의 파기보다는 제네바합의의 틀 속에서 미국의 중유공급 중단에 대한 제한된 대응이라고 할 수 있다. 또한 북한의 미사일 시험발사는 북한을 국제적으로 고립시키고 미국의 강경정책을 합리화시킬 뿐이다.<sup>85)</sup>

건.

84) 『조평통 담화문』, 2002.10.29; 『로동신문』, 2002.10.29; 『조선중앙통신』, 2002.12.5

85) 라이스 대통령 안보보좌관은 이미 2001년 2월 22일 “미사일 시험을 하겠다고 위협하는 것은 북한에 도움이 안된다”면서 “이는 정말로 역효과를 불러일으키는 것”이라고 경고한 바 있다.

북·러간에 체결된 ‘방위산업 및 군사장비 분야에 관한 협력협정’과 ‘2001년 군사협력협정’(2001.4.27)은 북한 군사력 현대화 지원 등을 주 내용으로 하는 것으로, 이와 같은 협정들을 통해 러시아는 북한과 대미공조체제를 강화할 뿐만 아니라 북한의 미사일개발에 대한 영향력을 증대시켜온 것으로 평가된다.

그럼에도 불구하고 대북경제제재 등 미국의 대북 압박수위가 고조 되면 북한이 핵활동을 본격화하거나 대포동 미사일의 시험발사 제스처를 통해 긴장을 유발시킬 가능성을 배제할 수 없다. 북한의 대외개방은 급속히 위축되고 남북관계의 경색도 불가피하게 될 것이다. 경우에 따라서 한반도 위기설 같은 최악의 사태가 현실화될 가능성도 배제할 수 없을 것이다. 미국은 북한의 미사일 운반선박에 대하여 12월 11일 나포사건과는 달리 행동할 가능성이 있다. 미국이 북한핵문제에 대하여 ‘평화적 해결’원칙을 천명하고 북한의 정권교체를 추구하지 않는 것은 외교적 방법으로 북한 핵문제를 해결할 수 있다는 판단에 근거한 것일 뿐, 북한 핵문제가 근원적으로 해결되지 않은 상태에서 다른 해결방법을 고려하는 것은 결코 아니다.<sup>86)</sup> 대북정책에 있어서 미국의 당면목표는 북한의 핵무기 보유를 막는 것이며, 외교적 수단이 실패하였을 경우 군사적 조치 가능성이 배제된 것은 결코 아닐 것이다. 북한의 핵동결해제가 거침없이 진행되던 12월 23일 럽스펠드 미국방장관은 ‘두개의 지역분쟁’에서 동시 승리 가능성을 언급함으로써 군사적 조치 가능성을 암시하기도 하였다.

#### 다. 관계개선 가능성

북·미관계가 소강상태를 지나서 악화될 가능성이 높으나, 핵문제

---

86) 『조선일보』, 2002.12.19.

를 타결 짓고 관계개선을 이룰 가능성도 적지 않다. 부시 행정부의 대북정책 목표는 클린턴 행정부와 마찬가지로 북한의 핵·미사일을 억지하는 데 있으며, 이를 위해 한·미·일 공조를 바탕으로 한 외교적 노력을 일차적 수단으로 할 것임을 분명히 하여 왔다. 실제로 부시대통령은 북한에 대한 부정적 인식을 표명하면서도 북한과의 대화 의지를 표명하여 왔다. 북한의 핵개발 시인 이후에도 군사적 수단을 배제하면서 ‘평화적 해결’원칙을 강조하고 있다.<sup>87)</sup> 요컨대, 미국은 북한이 핵·미사일 등 미국의 우려사항을 해소시켜 준다면, 북한과의 관계 개선 용의를 피력하고 있다. 앞에서 언급한 바와 같이(III장 2절), 한반도에서 전쟁에 대한 부담감, 이라크의 경우와 같이 정권교체에 집착하지 않고 있다는 점, 중국 요소 등을 감안하면, 미국으로서도 대북정책의 수단으로 군사적 옵션을 고려하는 데 제약이 있다고 할 수 있다. APEC 한·미·일 정상회담(2002년 11월)에서 미국이 “북한이 우리의 지원을 필요로 하고 있으므로 다른 문제들과 함께 핵문제를 해결할 기회를 갖고 있다”고 언급한 것은 북핵문제와 대북지원이 협상의 대상이 될 수 있음을 시사한 것이라고 할 수 있다.

한편, 북한의 최대관심사는 사회주의체제의 고수에 초점이 맞추어져 있으며, 대내적으로 사상, 정치, 군의 중요성을 강조하는 일관성을 보여 온 반면,<sup>88)</sup> 대외적으로는 미국으로부터 안전보장을 확보하는

87) 북한의 핵개발 시인 이후, 부시 대통령을 포함한 미행정부 고위관리들은 평화적 해결을 강조하고 있다. 아미티지 미국 국무부 부장관은 12월 10일 일본 방문 중 이라크와 북한에 대한 미국의 대응방식은 완전히 다르며, 이들 문제는 동시에 다뤄질 수 있다고 밝혔다. 또한 북한이 남한을 공격하지 않는 한 한반도에서의 전쟁 발발은 상상할 수 없다면서, 중국과 러시아를 포함한 국가들도 한반도 비핵지대화 필요성에 동의했다고 강조하였다.

88) 지난 10년간 북한은 동구사회주의체제의 붕괴는 이념의 실패에 기인한다고 인식하고 있으며, 당이 책임을 지고 사상사업을 강화해야 한다고 강조해 왔다. 또한 선군정치의 구호 하에 군의 위상을 강화하고 군을

것이 가장 핵심적인 요소라는 인식 하에 전술적 유연성을 보여왔다.<sup>89)</sup> 북한의 대서방 외교관계 확대나 전통적인 우방인 중국·러시아와의 관계복원 등도 북·미관계 개선을 위한 분위기 조성내지 압력에 주목적이 있는 것으로 볼 수 있다. 무엇보다, 제네바합의의 틀속에서 미국과의 대화를 지속하는 것이 필요하다고 인식하고 있기 때문에,<sup>90)</sup> 핵개발을 카드화하면서도 핵개발에 대한 모호성을 유지함으로써 제네바합의의 파기에 대한 책임을 회피하고자 한다.

특히, 미사일문제에 대해서도 적극적인 협상태도를 견지하고 있는 것으로 보인다. 현재 북한은 가장 중요한 생존수단인 미사일을 포기하지 않고 있으나, 북한의 안전보장이 확보될 수 있다면, 미사일 협상과정에서 유연하게 나올 가능성을 암시하고 있다. 실제로 클린턴 임기말 북한은 미사일과 관련하여 미국과 상당히 의견을 접근한 것으로 알려져 있다.

---

중시하는 정책을 추진하여 왔다.

- 89) 90년대 초반 북한은 『남북기본합의서』와 『한반도비핵화공동선언』에 합의하였으며, 남한과 공동으로 유엔회원국이 되는 등 남북관계의 개선을 통해 체제위기를 극복하고자 하였다. 그러나 남북간의 대화분위기는 북한 핵문제가 돌출하면서 급격히 냉각되었고, 북한은 남한을 철저히 배제하며 미국과의 대화에만 몰두하기 시작하였다. 『남북기본합의서』는 사문화되었고 남북관계는 교착상태에 빠져들었다. 1994년 김일성주석의 사망은 북한을 절망 상태로 몰아 넣는 것 같이 보였으며, 북한은 ‘지상의 낙원’을 이루었다는 자존심을 버리고 국제사회에 필사적으로 원조를 요청하기에 이르렀다. 1998년 헌법을 개정하고 김정일위 원장이 공식승계를 완료한 후 북한은 정치적 안정에 대한 자신감을 바탕으로 대외관계개선에 박차를 가하기 시작하였다. 이후 북한은 이태리와의 수교를 시작으로 거의 모든 EU국가 및 호주, 캐나다 등과 수교하였다.
- 90) 북한은 1988년 북경에서 미국과 참사관급 접촉을 시작한 이래 1992년까지 28차례의 접촉을 하였다. 1993년 핵문제가 돌출하면서 북한의 대미접촉은 잠시 교착상태에 빠져들었으나, 핵문제 해결과정에서 북한은 남한을 철저히 배제하며 미국과의 대화에만 몰두한 바 있다.

북한과 미국은 1996년 4월부터 2000년 11월까지 총 6차례의 미사일 회담을 개최하였다.<sup>91)</sup> 북한은 미사일의 개발·생산·배치는 자주권에 속하는 문제이며 미사일 수출은 외화획득을 위한 것이라고 주장하였으나, 회담을 거듭하면서 미사일문제에 대한 협상가능성을 보이기 시작하였다. 98년 10월 3차회담에서 미사일의 개발·생산·배치는 주권사항이므로 협상대상이 안되나, 미사일 수출에 대해서는 미국과 협상할 수 있다는 태도를 보였으며, 미사일수출 중단 댓가로 3년간 매년 10억달러의 보상을 요구하였다. 나아가 북한은 1999년 9월 미국과의 관계개선협상을 진행하는 기간에 미사일 발사를 유보하기로 결정하고, 이후 2000년 6월 외무성 대변인성명과 10월 조명록 차수의 워싱턴 방문시 북·미공동성명에서 이를 재확인하였다.<sup>92)</sup> 또한 북한은 제3국이 위성을 대신 발사해주는 조건으로 미사일을 포기할 수 있음을 밝힌 바 있다.<sup>93)</sup>

북한이 부시행정부 출범 이후에도 2003년까지 미사일 시험발사의 유예를 거듭 확인한 것도 미국과의 미사일협상재개에 대한 북한의 의사로 볼 수 있으며,<sup>94)</sup> 아미티지 국무부 부장관도 이를 미국에 보낸

91) 1차회담 96년 4월 베를린, 2차회담 97년 6월 뉴욕, 3차회담 98년 10월 뉴욕, 4차회담 99년3월 평양, 5차회담 2000년 7월 쿠알라룸푸르, 6차회담 2000년 11월 쿠알라룸푸르 등이다.

92) 북한은 “새로운 관계 구축을 위한 또하나의 노력으로 미사일문제와 관련한 회담이 계속되는 동안에는 모든 장거리 미사일을 발사하지 않을 것이라는 데 대하여 미국측에 통보하였다”고 밝혔다.

93) 2000년 7월 19일 푸틴 러시아대통령은 “김정일 국방위원장은 외국의 로켓추진기술을 사용할 수 있게 된다면 오직 평화적인 우주개발 연구에만 사용할 준비가 돼 있다”고 밝혔으며, 2000년 8월 12일 김정일위원장은 남한 언론사 사장단과 면담에서 “로켓 한발에 2억-3억달러가 들어가는데 미국이 우리 위성을 대신 쏘 주면 푸틴대통령에게 우리가 개발을 안하겠다고 얘기했습니다”고 확인하였다.

94) 2001년 5월 2일 평양을 방문한 스웨덴의 페르손총리에게 김정일은 2003년까지 미사일 시험발사 유예를 확인하였으며, 북·일정상회담시

메시지라고 보고 긍정적으로 평가하기도 하였다.<sup>95)</sup> 이와 같이 미국으로부터의 안전보장 획득이라는 북한의 목표와 북한 핵·미사일 억지라는 미국의 목표간 극적인 타협의 가능성이 있다고 할 수 있다.

북한은 농축핵 프로그램을 시인하면서도 북·미정상회담을 제안하고, 이후에도 불가침조약을 제안하는 등 북·미대화에 집착하는 태도를 보였다. 또한 북한을 방문한 그레그(Donald Greg) 전 주한미국 대사를 통해 “고농축 우라늄과 관련, NCND가 공식 정책임”을 밝히고, 보상 문제는 요구하지 않고 있음과 미국과 북한이 동시에 움직여 한다고 기존의 선 평화협정체결에서 물러났음을 밝혔다. 중·러정상회담(2002.12.2)에서 한반도 비핵화와 제네바합의 준수를 촉구한 것도 북한의 선택 폭을 제한하는 요인이 될 것으로 보인다.

## 2. 우리의 대책

### 가. 북한의 의도에 대한 철저한 분석

최근 북한은 한편에서는 핵개발을 계속하고 다른 한편에서는 경제 개혁조치와 대외개방을 확대하는 등 과거와 달리 복잡한 태도를 보이고 있다. 북한의 이러한 이중적 태도는 북한의 의도에 대한 분석에 있어서 논란을 야기시키고 있으며, 나아가 대북정책의 방향에 대한 다양한 견해로 이어진다. 더욱이 북한의 의도에 대한 해석상의 차이는 남남갈등과 한미갈등의 원인이 되고 있다.

예컨대, 과거 북한의 1998년 헌법개정,<sup>96)</sup> 경제관리개선조치

---

에도 재확인하였다.

95) 『중앙일보』, 2001.5.11.

96) 1998년헌법에 대한 상충된 견해에 대하여는 최진욱, “개정헌법 이후 북한의 권력구조와 정책전망,” 『통일연구논총』 7권 2호 (1998)을 참조.

(2002.7.1) 등 북한의 내부변화에 대하여 북한의 적극적인 개혁개방 노력으로 해석하는 견해와 본질적인 경제정책의 변화와는 거리가 멀며 오히려 북한의 사회주의체제를 강화시킬 뿐이라는 견해가 팽팽히 대립하고 있다. 심지어 2002년 6월 29일 북한의 서해도발에 대하여 서도 북한 최고지도부의 명령 없는 하부단위의 도발이었다는 한국측의 해석에 반해, 미국측은 최고지도부의 명령에 의한 계획된 도발로 해석하는 등의 차이를 드러냈다.

북한의 농축우라늄 핵개발 시인 이후에도 한·미간 현격한 인식의 격차가 드러났다. 한국정부는 “북한이 핵개발 의혹에 관해 솔직히 시인했다는 점에 주목하며, 북한이 대화를 통해 이 문제를 해결할 용의가 있다는 점을 밝힌 것이 아닌가 평가하고 있다”고 해석한 반면,<sup>97)</sup> 미국정부는 북한의 핵고백을 대화제의로 보지 않는다고 단정하였다. 따라서 한국정부는 북한의 핵포기를 요구하면서도 북·미간 대화의 필요성을 강조하게 되었고, 미국은 북한의 핵개발이 제네바합의를 비롯한 국제적 합의의 위반이라는 데에 초점을 맞추고 이에 대한 비난과 응징을 고려하게 되었다.

향후 북한 핵문제와 이후의 대북정책의 수행과정에 있어서, 북한의 의도에 대하여 단정적 판단을 유보하고, 보다 철저한 분석을 바탕으로 대북문제에 대한 대내외적 인식공유의 틀을 마련하려는 노력이 필요하다. 한미일 정책협의시 실무차원에서 북한의 의도에 대한 심층적 분석과정이 요구된다. 국내적으로는 단정적 판단에 근거한 대북정책 추진에 대하여 국민들의 정서가 따르지 못함으로 인하여 정부의 대북정책에 대한 폭넓은 지지를 확보하지 못하였고, 대북정책이 정쟁의 대상이 되어 국민들이 이념적으로 분열되는 결과를 초래하였음을 우리는 잘 알고 있다. 요컨대, 국민적 합의와 한·미·일 공조야말로 대

97) 임성준 외교안보수석 발언, 2002년 10월 17일.

북정책 성공의 두 축이라고 할 수 있으며, 이는 대북인식의 공유에서부터 시작되는 것이다.

### 나. 국제협력 강화

한반도문제는 남북간의 문제인 동시에 국제문제로 국제협력의 틀속에서 해결하는 것이 효과적이며 바람직하다고 할 수 있다. 국제협력은 한·미·일 공조의 바탕 위에 중국과 러시아의 지원을 이끌어 내고, UN 등 국제기구의 협력이 뒷받침 되도록 하여야 할 것이다.

국제협력 중 무엇 보다 중요한 것은 한·미·일 공조체제의 강화이다. 부시행정부 출범 이후 북한은 한·미공조를 와해시키려는 노력을 끊임없이 전개해왔다. 그러나 남북정상회담과 남북관계의 진전, 북한의 대외개방확대 등 최근 일련의 변화 뒤에는 한·미·일 공조가 중요한 역할을 한 것으로 평가되며, 향후 북한의 변화에 있어서 한·미공조는 무엇보다 중요하다고 할 수 있다. 특히 한·미공조는 앞에서 언급한 바와 같이 대북인식의 공유하에서 가능할 것이다.

북한은 부시행정부의 등장 이후 1년여 동안 남북관계를 경색시키면서 그 이유가 미국의 대북 강경정책 때문이라고 주장하며 미국을 압박하려 하였다. 그러나 미국이 태도 변화를 보이지 않고 북한에 대한 부정적 인식과 핵·미사일 등 미국의 우려사항에 대한 확고한 입장을 견지하자, 북한은 한계를 느끼고 2002년 4월 임동원특사의 방북을 계기로 남북관계를 원상회복 시키기로 결정하였다. 북한은 특사의 평양방문을 보도하면서 “민족 앞에 닥쳐온 엄중한 사태와 함께 서로 관심하는 북남관계 문제들에 대하여 협의하게 된다”고 말함으로써 북·미관계의 경색에 대하여 북한이 느끼는 위기감을 표출하였다.<sup>98)</sup>

---

98) 또한 러시아와 중국의 대북한 설득도 북한의 정책변화에 기여한 것으로

북한은 미국의 대테러전과 북한의 대량살상무기 해결에 대한 남측의 지지 표명 등 한·미공조가 강화되고 북한이 오히려 수세에 몰리는 상황을 모면하고 '민족공조'를 통해 미국을 압박하는 전술을 고려한 것으로 보인다.<sup>99)</sup> 북한이 부시 행정부의 대북강경발언을 남북한이 화합하여 통일하려는 것을 달가워하지 않는 미국의 '반통일정책'으로 규정하고, 남북, 해외 전체동포가 이를 저지하여야 한다고 주장하는 것도 같은 맥락으로 이해할 수 있을 것이다. 마찬가지로 북한은 핵개발 시인 이후에도 민족공조를 유난히 강조하며 미국의 압력에 대항하고 있다. 북한은 선군정치가 미국으로부터 북한 뿐만 아니라 남한도 보호할 것이라고 주장하며, 미국에 대항하여 투쟁할 것을 선동하고 있다.

요컨대, 부시행정부 출범 직후 미국의 대북 강경정책을 이유로 북한은 남북관계를 소강상태에 빠뜨렸으나, 핵개발 시인 이후 북·미관계가 더 긴장된 상황에서는 오히려 남북관계개선에 적극적으로 나서는 모순된 행태를 보이고 있다. 북·미관계개선을 통한 안전보장의 확보라는 북한의 최대 관심사가 여전히 변하지 않았다면, 북한의 태도변화는 남북관계진전에 대한 진지한 태도라기 보다는 북·미관계를

---

로 보인다. 러시아는 TKR과 TSR의 연결에 높은 관심을 보이고 있으며 중국도 부시대통령의 북한 설득요청을 받아 들인 것으로 보인다.

99) 북한은 남북정상회담을 통해서 남한정부에 대하여 역대 어느 정부보다 높은 신뢰감을 품게 된 것으로 보인다. 그러나 북한은 한미정상회담에서 한미동맹의 강조 등 남한의 외교활동이 「6.15남북공동선언」의 민족 자주 원칙에 반하며 한미합동군사훈련 등에 대하여 불만을 갖은 것으로 보인다. 북한은 「6.15남북공동선언」의 이행을 강조하면서 자주적 입장을 지킬 것을 주장하며 상해 APEC 한미정상회담(2001.10)에서 김대중 대통령의 '북한의 개혁개방 유도' 발언을 비난하는 등 김대통령에 대한 개인적 신뢰저하를 암시하기도 하였다. 북한은 "어느 일방이 외세에 의존하고 외세의 간섭을 허용한다면 그것은 대결하는 자세이지 통일하려는 자세라고 볼 수 없다"고 주장하였다.

위해 남한을 이용하려는 것이라고 볼 수 있다. 최근의 북한 핵문제 해결에 있어서도 이러한 점을 염두에 두고 긴밀한 한미공조체제가 이루어져야 할 것이다. 북한의 핵문제 해결은 북한의 핵포기선언에서 출발하여야 하며, 이를 위해서는 국제사회의 일치된 대북 메시지가 분명히 전달되어야 할 것이다.

중장기적으로는 한미 양국의 정부, 싱크탱크(Think Tank), 민간 차원의 정책 토론 및 협의가 활발히 이루어져야 할 것이며, 특히 양국 고위관리들간의 개인적 신뢰회복노력이 요구된다. 또한 대미 공보 활동의 활성화도 필요한 요소이다.

일본은 북일수교협상에 대하여 강한 의욕을 갖고 있으나, 북일정상 회담이후 일본인 납치문제로 여론이 악화되고 있으며 북한의 핵개발에 대하여 단호한 입장을 견지하고 있기 때문에 북한핵을 포기시키기 위한 공조체제에 적극적인 자세를 보이고 있다. 고이즈미 총리(2002.10.19)는 “주민들은 굶주리고 있는 가운데 북한이 대량살상무기와 핵무기를 보유한다는 것은 언어도단”이라고 비난하였다.

중국과 러시아 역시 중·러정상회담(2002.12.2)에서 한반도 비핵화와 제네바합의 준수를 촉구하는 등 북한의 핵개발에 대하여 반대 입장을 분명히 하고 있다. 특히, 중국은 미·중정상회담에서 한반도 비핵화를 천명한 바와 같이, 북한의 핵개발에 대하여 단호한 입장을 견지하고 있다. 중국은 북한이 핵개발을 중국에조차 은폐하였던 것에 대하여 유감을 표명한 바 있으며, 북한의 핵개발을 동북아 지역안정에 치명적인 불안요인으로 인식하고 있다.<sup>100)</sup>

100) 이 밖에도 북·러정상회담(2002.8.23) 계획에 대하여 북한이 중국에 사전 통보하지 않은 것, 동 회담에서 중국의 이해와 배치되는 TKR-TSR 연결문제와 에너지 협력문제가 논의된 것, 중국의 반대에도 불구하고 양빈을 신의주 특별행정구역 장관으로 임명한 것, 북일 정상회담 성사과정에서 러시아채널이 활용된 것 등으로 북·중관계

## 다. 북·미관계에 대한 다각적인 대책마련

북·미관계와 남북관계의 조화로운 발전은 한반도의 평화와 안전에 긴요한 요소이다. 최근의 경험에 의하면, 남북관계는 무엇보다 북·미관계에 가장 큰 영향을 받는 것을 알 수 있다. 북·미관계의 소강상태가 지속되면서 북한은 남북관계의 진전에 관심을 갖게 된 것으로 보이며, 적어도 미국과의 대화가 궤도에 진입하기 전까지는 남북관계 진전에 대한 북한의 필요성은 지속될 것으로 전망된다. 더욱이 남한의 대북 경제지원이 유지된다면 가능성은 더욱 높아질 것이다.

그러나 북·미관계가 소강상태를 지나서 갈등이 표면화된다면, 남북관계에 부정적 영향을 미치는 것이 불가피할 것이다. 예컨대, 북한 내 핵사찰문제가 본격적으로 대두되고 북한이 이를 거부하면, 미국의 대북경제제재가 이어지고 남북교류에도 제동이 걸리게 될 것이다. 따라서 북·미관계가 악화되지 않도록 한국이 북·미간 중재역할을 하고 다양한 대책을 세우는 것은 남북관계를 위해서도 긴요한 일이다.

그러나 북·미관계의 경색에 대한 우려로 인하여 지나치게 북·미관계개선에 집착하였을 경우 파생되는 문제점에 대하여도 사전에 주의할 기울일 필요가 있다. 예컨대, 과거 제네바합의 체결 당시 경수로 건설비용에 대한 책임을 남한이 맡은 것과 같이, 북·미간 합의시 대북 전력제공 비용과 미사일 보상 대가 등을 남한이 부담할 가능성을 염두에 두어야 할 것이다.

한편, 핵문제에 관한 북·미간 타협이 이루어지고, 북·미관계가 진전된다면, 북한문제에 관한 미국의 주도권이 강화될 것이며 북한의 입장에서 남한의 효용성이 약화되어 남북관계가 단기적으로 소강상태에 빠질 가능성도 있다. 미국의 입장에서도 장기적으로 반미감정이

---

가 원만하지 않다고 할 수 있다.

고조되는 것이 미국에 이익이 되지 않는다는 판단하에, 한미간 'Bad Cop, Good Cop'의 역할 분담이 장기화되는 것에 만족하지 않을 것 이라는 것도 고려할 필요가 있다.

요컨대 향후 북·미관계의 낙관적 전망과 비관적 전망을 동시에 고려하는 정책적 대비가 필요한 것이다.

### 라. 구체적 대북 설득

현 북·미관계의 갈등은 근본적으로 상호 불신에 기인한다고 할 수 있다. 북한은 핵무기 개발의 필요성을 미국의 대북 적대정책에서 찾고 있으며, 핵포기의 전제조건으로 북·미간 불가침협정을 주장하고 있다. 그러나 미국의 대북 적대정책은 북한의 핵·미사일에 기인하는 것이며, 9.11테러사태 이후 북한 뿐만 아니라 전지구적으로 핵·미사일을 관리하겠다는 것이 미국의 입장임을 북한에 이해시킬 필요가 있다. 북한의 핵개발 시인 이후 미국은 평화적 해결원칙과 대담한 접근을 수차례 천명하였으며, 이라크와는 다르게 접근할 것임을 강조하였다.

한편, 북한의 선 불가침조약에 맞서, 미국은 북한의 선 핵포기를 대화의 전제조건으로 내세우고 있으나, 북한의 '불가침 협정'이나 미국의 '핵포기'에 대한 명확한 개념 규정이 되어 있지 않은 상황이다. 북한이 주장하는 '불가침협정'이 조약, 공동선언문, 부시 대통령의 공식선언, 서한 등 어느 수준에서 수용가능한지, 미국의 '선 핵포기'주장 역시 핵사찰의 어느 수준을 의미하는지 불명확하다. 따라서 이에 대한 정확한 의사전달이 무엇보다 절실하며, 한국의 중재역할이 가능한 분야이기도 하다.

또한 남북관계의 실질적 진전이 북·미관계 개선에 주요한 요소임

을 북한에 주지시킬 필요가 있다. 남북정상회담 이후 남북간에는 많은 합의가 이루어졌으나, 실제로 합의에 대한 실천은 미흡한 상태이다. 북한의 변화와 함께 남북관계의 실질적 진전은 미국의 대북정책 방향을 결정하는 데 있어서 중요한 고려사항이다. 그러나 남북합의사항에 대한 실질적인 진전이 없다면 더 이상 북한의 제스처만으로는 남한이나 미국·일본 등에 설득력을 가질 수 없을 것이며, 북한의 의도는 실현되지 않을 것이다. 북한이 남북간 합의사항에 대한 보다 가시적인 성과를 보여줄 수 있는 지는 향후 남북관계에 중요한 신호가 될 것이다. 남북 화해협력의 초기단계에는 이벤트성 사업이 불가피하였던 측면이 있었으나, 향후 남북관계에서는 성과에 조금해하기 보다는 합의사항에 대한 내실있는 실천을 축적하는 것이 바람직하다.

## VI. 결 론

본 연구는 9.11테러사태 이후 미국의 대북정책을 평가하고 향후 북·미관계를 전망하였다. 9.11테러사태 이후 테러에 대한 대비는 대내외적으로 미국에서 의심할 여지 없이 가장 중요한 이슈로 등장하였다. 미국은 각 정부 부처간의 협조체제, 정부와 민간간의 협조체제, 중앙정부와 지방정부간의 협조체제, 미국정부와 외국정부간의 협조체제 등 종합적 협조체제 수립에 몰두하고 있다. 북부사령부의 신설을 포함하는 군개편이 시작되었고 국방비가 대폭 증액되었으며 본토안전부가 신설되는 등 엄청난 변화가 일어나고 있다. 전쟁의 개념도 재정의되며, 과거 냉전시대와 달리 막대한 전략핵무기의 보유로 적의 공격을 억지할 수 있는 것이 아니기 때문에, 대량살상무기로 무장한 비대칭전쟁에 대한 대비가 무엇보다 절박하게 되었다. 이를 위해 필요하면 선제공격도 가능하다고 보고 있으며, 일방적인 행동도 배제하지 않고 있다. 대테러전쟁의 맥락에서 미국은 전지구적으로 대량살상무기와 미사일에 대한 철저한 통제를 다짐하고 있다.

이러한 미국의 외교안보정책의 변화는 대북정책에도 영향을 미쳐, 북한의 핵·미사일에 대하여 보다 단호한 입장을 취하게 되었다. 북한의 핵개발 시인 이후에 미국은 ‘평화적 해결’ 원칙을 천명하고 있지만, 제네바합의를 비롯한 국제합의에 대한 위반에 초점을 맞추고 북한의 ‘선 핵포기’를 북·미대화의 전제조건으로 내세우고 있다. 또한 미국이 강조하는 ‘평화적 해결’ 원칙도 군사적 조치 가능성을 배제할 뿐, 대화보다는 경제적 제재와 같은 응징을 상정하고 있다. 미국은 한반도의 비핵화가 문제해결의 종착지임을 강조함으로써 북한 핵문제에 대하여 미봉책으로 넘어가지 않을 것임을 분명히 하고 있다.<sup>101)</sup>

101) 미국의 필 국방정책위원장은 북한 핵문제에 대한 미국의 외교적인 해

사실 북·미간의 긴장은 제네바합의에 의거, 미국의 대북 핵사찰 요구와 북한의 거부로 2003년 상반기중 시작될 것으로 예상되었으나, 북한의 예기치 않은 농축우라늄 핵개발 시인으로 시기적으로 일찍 표면화되었다. 북한의 핵고백은 “자의반 타의반” 성격이 있는 것으로 보인다. 우선 북한이 밝힌 바와 같이 켈리 특사의 “고압적인” 태도에 대한 반발에서 나온 우발적인 고백의 성격이 있는 반면, 핵개발을 함으로써, 미국이 주도하는 미국의 5개 의제만을 위한 회담의 성격을 희석시키고 북한핵을 중심으로 북·미간 현안에 대한 일괄타결을 노린 것으로도 볼 수 있다. 북한의 핵개발 고백은 북한이 예상하였던 것보다 훨씬 강한 국제사회의 비판에 직면하며 북한을 고립시키는 결과를 초래하고 있으나, 북한은 미국에 대하여 극도의 불신감을 보이며 핵개발 포기를 주저하고 있다.

핵위기가 고조되고 있는 상황에서 북한은 미국에 대항한 남북공조를 강조하는 등 남북관계에 적극성을 보이고 있다.<sup>102)</sup> 부시행정부 출범 이후 미국의 대북 강경정책을 이유로 남북관계를 경색시켰던 북한이 북·미관계의 경색이 장기화되면서 남북관계를 복원시키기로 결정하였으며, 핵고백이후 미국의 대북압박정책이 현실화되기 시작하자 남북공조를 외치고 있는 것은 스스로의 모순이 아닐 수 없다. 이는

---

결 노선이 진정한 해결책이 아닌 다른 어떤 것에 안주할 것이라고 생각한다면 커다란 실수라고 말하면서, 북한이 핵을 본격적으로 개발할 경우 북한에 대한 군사행동 또는 전례없는 ‘포괄적 격리’로 귀결될 것이라고 말했다. 『조선일보』 2002.12.19.

102) 『조평통 담화문』(2002.10.29)을 통해 “남북이 민족 공조로 미국의 위협에 함께 맞서자”고 주장하며, “선군을 통해 배격하려는 대상은 남한이 아니며, 앞으로도 남한에 위협이나 해를 주지 않을 것”이라고 하였다. 또한 『로동신문』은 “미국이 들고 나오는 핵문제는 북과 남을 포괄하는 전체 조선민족 대 미국과의 문제이며, 미국에 의한 충돌은 전체 조선민족에게 막심한 희생과 피해를 강요하게 될 것”이라며 미국에 반대하고 북한 편에 설 것을 선동하였다.

소위 ‘민족공조’를 통해 미국을 압박하려는 의도로 지난 2월 한미정상 회담 이후 미국의 대테러전과 북한의 대량살상무기 해결에 대한 남측의 지지 표명 등으로 한미공조가 강화되고 북한이 오히려 수세에 몰리는 상황을 모면하고자 하였던 것과 유사한 태도라고 할 수 있다.

그러나 북·미관계의 긴장이 지속된다면, 이는 불가피하게 남북관계의 진전에 부정적 영향을 미칠 수 밖에 없을 것이다. 북·미간 갈등의 현안인 핵문제 해결이 향후 북·미관계의 열쇠가 되고 있는 상황에서 북핵문제 해결을 위한 노력에 전력을 기울여야 할 것이다. 우선 한·미·일 공조체제를 근간으로 중국과 러시아의 지원을 유도하고 UN 등 국제기구의 지원을 이끌어 내는 국제협조체를 구축하는 것이 필요하다고 할 수 있다. 이를 위해 북한 문제에 대한 객관적 판단에 근거한 인식의 공유가 요구된다. 인식의 공유 없는 정책의 공조는 불가능하기 때문이다. 특히, 한국과 미국간 긴밀한 협조체제 하에 한미일 공조체제를 확립하는 것이 중요하다.

무엇보다 북한이 남북간 합의사항을 충실히 이행하고 북·미대화에 나서는 것이 시급히 필요하다고 할 것이다. 북한의 핵개발은 국제적으로 전혀 동의를 받지 못하고 국제적 고립을 자초할 뿐이다. 북한은 미국의 대북 ‘적대정책’을 핵무기 개발의 구실로 내세우고 있으나, 실제로 부시행정부의 거듭된 대담한 접근을 외면하고 있다. 미국의 대북 공식정책은 앞에서 살펴본 바와 같이 여러 가지 제약상 당장 현실화하지 못하고 있을지라도, 부시 행정부의 북한에 대한 의구심과 부정적 인식으로 북·미관계는 과거와는 분명히 차별화되고 있다. 미국의 대북강경정책이 실행되기 이전에 북한이 핵문제에 대하여 전향적인 자세를 취하지 않는다면 북·미관계는 무척 험난한 길을 걷게 될 것으로 보인다.

북·미간 긴장국면이 본격화된다면, 한국의 중재역할도 한계에 부

덧힐 수 밖에 없을 것이다. 한편으로는 핵개발을 지속하고 다른 한편에서는 대외개방과 내부개혁의 제스처를 보이는 북한을 상대하는 것은 과거의 북한에 비해 훨씬 어려운 일임에 틀림없다. 그러나 북·미간 소강상태가 지나고 북·미갈등이 본격화되기 이전에 북·미관계 및 남북관계를 해결하려는 당사국들의 진지한 노력이 절실히 요구되는 시점이다.

## 참 고 문 헌

### 1. 단행본

Cordesman, Anthony H. *Terrorism, Asymmetric Warfare, and Weapons of Mass Destruction: Defending the U.S. Homeland* (Westport, Connecticut: Praeger, 2002).

O'Hanlon, Michael E. *Defense Policy Choices for the Bush Administration*, 2nd ed. (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 2002).

Pillar, Paul R. *Terrorism and U.S. Foreign Policy*. (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2001).

### 2. 논 문

김일성. “조선민족은 누구나 조국통일에 모든 것을 복종시켜야 한다 (1994.4.21).” 『김일성저작집 44』 (평양: 조선로동당출판사, 1996).

박두복. “미중정상회담 개최결정과 상호관계 전망.” 『외교』, 57호. 2001.4.

오승렬. “북한 경제관리 개혁 조치의 의미: 중국사례와의 비교.” 통일연구원 국내학술회의 발표논문집. 『북한의 변화와 남북관계』, 2002.9.19.

최진욱. “개정헌법이후 북한의 권력구조와 정책전망.” 『통일연구논총』,

- 7권 2호 (1998).
- Armitage, Richard L. "A Comprehensive Approach to North Korea," *Strategic Forum* No. 159, National Defense University (March 1999).
- Carter, Ashton B. "The Architecture of Government in the Face of Terrorism," *International Security* vol. 26, no. 3 (Winter 2001/02).
- Mengzi, Fu. "Readjustment in U.S. Foreign Policy," *Contemporary International Relations*. Vol. 12 No. 2 (China Institute for Contemporary International Relations, February 2002).
- Oh, Kongdan. "Terrorism Eclipses the Sunshine Policy: Inter-Korean Relations and the United States." Asia Society. June 2002.
- Posen, Barry R. "The Struggle against Terrorism: Grand Strategy, Strategy, Tactics." *International Security* Vol. 26 No. 3 (Winter 2001/2002),
- Rumsfeld, Donald H. "Transforming the Military," *Foreign Affairs* Vol. 81 No. 3 (May/June 2002).
- Walt, Stephen M. "Beyond Bin Laden: Reshaping U.S. Foreign Policy." *International Security*. Vol. 26 No. 3 (Winter 2001/2002).

### 3. 기타

「로동신문」.

「인터넷연합뉴스」.

「조선신보」.

「조선일보」.

「조선중앙방송」.

「중앙일보」.

「평양방송」.

통일부. “「신의주특별행정구 기본법」관련 설명 자료,” 2002. 9.

통일부. 「북한동향 607호」 (2002. 8. 30 ~ 9. 5).

통일부. 「대북화해협력정책 추진과 최근 북한의 변화」. 2002. 1.

Hubbard, Thomas 주한미국대사 연설. 통일연구원 주최 초청 간담회. 2001.12.5.

*DefenseLINK U.S. Department of Defense,*

[http://www.defenselink.mil/news/Apr2002/n04172002\\_200204175.html](http://www.defenselink.mil/news/Apr2002/n04172002_200204175.html).

<http://usinfo.state.gov/regional/ea/easec/koreacox.htm>.

*Los Angeles Times.*

*Military Reform Project,*

<http://www.cdi.org/mrp/transformation/cfm>.

*Newsweek.*

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

Nuclear Posture Review.

<http://globalsecurity.org/wmd/library/policy/dod/npr.htm>.

Rumsfeld, Donald H. *Quadrennial Defense Review Report*  
(Department of Defense, September 30, 2001).

*The Asian Wall Street Journal.*

The Department of Homeland Security.

<http://www.whitehouse.gov/deptofhomeland/secret1.html>.

The National Security Strategy of the United States of  
America(September, 2002).

*The New York Times.*

*U.S.A. Today.*

*Washington File.* US Department of State. February 12,  
2002.