

연구총서 02-37

미국의 동아시아 전략과 한반도:
반테러 전쟁과 북·미관계를 중심으로

김 국 신

통일연구원

요 약

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

본 연구는 미국의 동아시아전략과 대한반도정책의 변화 양상을 분석하고자 한다. 먼저 탈냉전기 미국의 군사·안보전략의 특징은 검토하고자 한다. 그리고 9.11 테러사태 이후 변화하는 미국의 세계전략과 동아시아 전략을 분석하고, 미국과 일본·중국·러시아 등 한반도 주변 국가들과의 관계를 논의하고자 한다. 아울러 미국의 테러와의 전쟁을 계기로 악화되는 북·미관계 현황 및 대북정책을 둘러싼 한·미 공조체제의 문제점을 분석하고자 한다. 마지막으로 북·미협상 재개 가능성 및 쟁점들을 논의하고자 한다.

1. 탈냉전기 미국의 군사·안보전략 특징

1989년 12월 2~5일 말타 정상회담 미·소 양국은 전략 핵무기 및 재래식 군비를 감축하기로 합의하고 양국관계를 새롭게 정립하기로 약속하였다. 그후 미국은 국방전략의 중점을 소련의 위협에 대한 대처로부터 지역패권 국가들의 위협에 대한 대처로 전환하고, 1995년까지 160만 명 수준의 ‘기반전력’을 목표로 한 20~25% 병력감축 구상을 발표하였다.

1993년 출범한 클린턴 행정부는 경제회복에 국가정책의 우선순위를 부여하고 국방정책을 전면적으로 재검토하였다. 이에 미 국방부는 탈냉전기 미군 소요병력을 140만 명으로 산정하고, 국방비를 더욱 감축하였다. 1994년 11월 중간선거에서 공화당이 의회 다수당의 지위를 확보한 이후 공화당 인사들은 클린턴 행정부의 경제 우선 국가전략 및 이상주의적인 안보정책이 미군 전력을 약화시켰

다고 비판하였다.

클린턴 대통령은 1996년 4월 하시모토 일본 총리와 정상회담을 개최하고 미·일 안전보장 공동선언을 발표하였다. 미·일 신안보공동 선언에 기초하여 클린턴 행정부의 대외정책을 평가해보면 일본을 중시하고 중국을 배척할 것으로 기대되었다. 그러나 클린턴 행정부는 일본을 진정한 동맹으로 신뢰하지 않은 반면, 중국을 잠재적 위협세력으로 크게 우려하지도 않았다.

클린턴 행정부가 국방비를 축소하는 방향으로 전력구조 조정을 추진한 결과, 1990년부터 2000년 사이에 미 육군 전투사단은 18개에서 10개로, 전함은 총 546척에서 316척으로, 항공모함은 16척에서 12척으로, 공군 전투비행단은 24개에서 12개로 축소되었다. 즉, 탈냉전기 10년 동안 미군의 재래식 전력규모는 약 30% 감소되어 총 병력수는 207만 명에서 138만 명으로, 국방비가 연방정부 예산에서 차지하는 비율은 23.1%에서 14.8%로 축소되었다. 미국의 전략핵 전력은 통상 전력보다 더욱 급격히 감축되었다. 동일한 기간 동안 전략적 공격핵무기의 3대 지주라고 일컬어지는 대륙간탄도미사일(ICBM)은 1,000기에서 550기, 잠수함발사탄도미사일(SLBM)은 568기에서 432기, 전략폭격기는 324대에서 113대로 축소되었다.

공화당은 2000년 7월 전당대회에서 국방력 증진, 힘을 통한 국익확보, 미국식 국제주의 등을 강조하는 부시(George Walker Bush) 텍사스 주지사를 대통령 후보로 선출하였다. 선거 유세과정에서 부시 후보는 클린턴 행정부가 병력을 지나치게 감축하여 미군 전력을 약화시켰다고 비난하였다. 그는 민주당 집권기 동안 저하된 미국의 힘과 영향력을 회복하여 강력한 미국 재건을 추진하고, 불량국가들의 공격과 협박으로부터 미국을 보호하기 위해 미사일방어(MD)체제 조기배치에 주력하겠다고 밝혔다.

2. 9.11테러 이후 미국의 세계 패권전략

2001년 1월 20일 부시 공화당 행정부가 출범한 이후 미국은 군사·안보전략을 전면적으로 재검토하고, ① 유럽에서 아시아로 전략 중심축 이동, ② 해외 기지 등 전방배치 전력 감축, ③ 정보력 절대 우위 유지, ④ 군사력 기동성 강화 및 경량화 등 4대 원칙에 기초하여 새로운 국방정책을 작성하기 시작하였다. 아울러 새로운 전략 틀로서는 대량살상무기의 비확산과 반확산, MD체제 구축, 일방적인 핵무기 감축 등 네 가지를 제시하였다. 그러나 2001년 9월 11일 테러참사가 발생하자 미 국방부는 획기적인 군사혁신 방안을 제시하기보다는 테러조직의 기습공격에 미 본토를 효율적으로 방어하는 데 중점을 둔 국방정책을 발표하였다.

2002년 새로 발간된 국가안보전략 보고서는 과거 냉전시기에 채택했던 적의 군사적 도발에 대한 대량보복의 위협에 기초한 억지 개념은 방어해야 할 국민도 국가도 없는 테러조직에게는 아무런 경고 의미도 갖지 못하며, 불량국가가 대량살상무기를 테러조직에게 비밀리에 제공할 경우 봉쇄 역시 불가능하다는 점을 강조하고 있다. 따라서 테러와의 전쟁에서는 적이 도발하기에 앞서 선제공격으로 테러 거점을 타격하고 테러조직의 뿌리를 제거하는 것이 필수적이라는 논리를 전개하고 있다. 그러나 선제공격의 범위에 대해서는 명시적으로 제시하지 못하였다.

새로운 안보전략에 의한 미국의 국방태세는 최첨단 전략무기 부문에서 그 변화가 두드러지게 나타나고 있다. 미 국방부는 21세기 새로운 핵전략으로서 ① 핵전략의 ‘냉전기 3대 지주(Cold War triad)’인 ICBM, SLBM, 전략폭격기의 역량을 초월한 핵·비핵 전력의 공격 능력 확보, ② MD체제 구축 등 적극적·소극적 방어

체제의 개발·배치 강화, ③ 새로운 위협에 신속하게 대처할 수 있는 능력을 갖추기 위해 핵무기 개발 및 핵실험 재개 등을 포함한 국방기반의 재활성화 등 ‘신 3대 지주(New Triad)’ 구축을 강조하고 있다.

부시 행정부는 2002년 6월 13일 ABM 조약이 공식 폐기되자 부시 대통령 임기내에 알래스카 포트그릴리에 MD 실험장 및 5기의 지상 요격미사일을 배치한다는 계획하에 지상 MD 기지 건설에 착공하였다. 이와 함께 해상, 공중 MD 개발도 본격 착수하였다. 미국은 2006~2008년 현재 배치한 패트리엇 개량형 지대공미사일(PAC-3) 외에 2~3대의 레이저 항공요격기, 4대의 이지스 대공 요격함 및 전역 고고도 미사일 방위망을 갖춘 MD체제를 작전 배치하게 될 것이다.

3. 미국의 반테러 전쟁과 동북아 질서

탈냉전기 세계 유일 초강대국인 미국의 동아시아 전략은 일본·한국·호주 등 우방국과 양자간 안보동맹을 기축으로 하여 아·태지역에 민주화와 자유무역을 확대하며, 중국·인도·러시아 가운데 어느 나라도 지역 패권국이 되지 않도록 세력균형을 유지한다는 기본구도하에 추진되고 있다. 미국은 현재 군사적으로 미국에 도전할 만한 세력이 없다고 평가하고 있지만 향후 동아시아지역의 세력변화가 21세기 미국주도의 세계질서를 위협할 수 있는 가능성이 높다고 판단하고 있다.

부시 공화당 행정부가 출범한 이후 미국은 일본과의 동맹을 21세기 아시아전략의 요체로 설정하고, 일본이 평화헌법을 개정하여 집단적 자위권을 행사할 수 있기를 기대한다고 밝히고 있다. 일본이 군사력을 증강하여 안보문제에 관해 적극적인 역할을 담당하면

미·일동맹을 미·영동맹 수준으로 끌어 올려 세계 질서 유지를 위한 부담뿐만이 아니라 권한까지 분담할 자세가 되어 있음을 강조하고 있다.

일본 정부는 미국과 영국 연합군의 아프가니스탄 공격을 계기로 2001년 10월 29일 자위대의 활동을 공해·비전투 외국영토로 확대, 자위대의 주일 미군기지 경비, 영해 불법침입 선박에 대한 사격 등을 허용하는 테러대책특별조치법을 제정하였다. 그리고 구축함, 수송기 등을 인도양에 파견하여 미군에 대한 연료·물자의 보급 활동을 전개하였다. 현재 일본은 미·일간 TMD 공동연구 단계를 개발단계로 본격 이행할 예정이며, 이지스함을 4척 보유하고 있는 일본 해상자위대는 TMD 구축에 필요한 장비를 갖춘 신형 이지스함 2척을 추가로 도입할 계획이다.

일본 정부는 미국의 세계전략에 편승하여 안보역량을 증진시키면서도 부시 행정부의 일방주의적인 외교에 무조건 추종하는 자세를 보이는 것은 국익에 해가 될 수 있음을 유의하고 있다. 따라서 중국·러시아·북한 등과 정상회담을 통하여 관계개선을 추진하며 일본의 독자적인 외교역량을 확대하고 있다. 특히 고이즈미 총리의 북한 방문으로 이루어진 북·일 정상회담은 이러한 맥락에서 이해될 수 있다. 향후 일본은 대북 강경책을 선호하는 미국과 대북 포용정책을 지속하는 한국 사이에 이견이 발생했을 때 양측의 견해차이를 조정하는 역할을 수행할 수 있을 것이다.

부시 행정부 초기 미국은 MD체제 구축 강행 등 일방주의적인 힘의 외교를 추구함으로써 중국·러시아와의 갈등을 증폭시켰다. 그러나 테러와의 전쟁을 계기로 미국과 러시아 관계는 개선되었다. 2002년 5월 24일 모스크바에서 개최된 미·러 정상회담에서 양국 관계를 새로운 전략적 동반자 관계로 설정하고 지역분쟁·테러·대량살상무기 확산 방지 등에 협력을 명시한 「신전략관계 구축을 위한

선언』을 채택하였다. 양국 정상은 핵탄두 수를 향후 10년내에 1,700~2,200기로 줄이기로 합의하였다. 그리고 MD 문제 관련 자료교환, 시험장 상호 검증, 조기 경보체제 구축을 위한 공동센터 설립에 합의하였다.

9.11 테러 참사 이후 미국과 중국관계도 양국 지도층 인사들의 빈번한 상호 교환을 통해 협력 분위기가 증진되었다. 강택민 주석은 미국을 방문하여 2002년 10월 25일 부시 대통령과 정상회담을 개최하였다. 이 회담에서 양국정상은 차관급 국방협의회를 2년만에 재개하고 군사교류를 확대하기로 합의하였다. 그리고 미국과 인권 회담도 재개기로 약속하였다. 아울러 동북아 평화·안정을 위해 한반도 비핵화가 긴요하다는 데 인식을 같이 하고 북한 핵문제의 평화적 해결방안 강구를 위해 공동협력기로 합의하였다.

중국과 러시아는 각기 미국과의 관계를 개선하면서도 세계질서의 다극화를 위한 협력을 지속하고 있다. 2002년 12월 2일 베이징에서 개최된 중·러 정상회담에서 양국은 전략적 협력 강화 및 경제협력 확대 그리고 미국의 일방주의 외교 반대를 주요 내용으로 하는 공동선언문을 발표하였다. 공동선언문은 한반도 비핵화는 동북아 세계 안정을 위해 중요한 바, 북한의 핵개발 포기, 미국과 북한의 제네바 합의 준수 및 관계 정상화를 촉구하며 남북대화 및 북·일 대화를 지지한다고 주장하고 있다.

4. 미국의 대북 강경책과 북한의 반발

부시 대통령은 2001년 6월 6일 성명을 통해 공화당 행정부 출범 이후 4개월 동안 진행한 대북정책 검토가 완료되었음을 선언하고 북한과 협의할 의제로 ① 북한의 핵활동과 관련된 제네바합의의 이행 개선, ② 북한의 미사일 개발에 대한 검증 가능한 규제 및 수

출 금지, ③ 북한의 재래식 군사력에 의한 위협 완화 등을 제시하였다. 한편, 북한은 2001년 6월 18일 외무성 대변인 담화를 통해 미국이 의제로 제시한 핵·미사일·재래식군비 문제에 대해서 “일방적이고 전제조건적이며 의도에 있어서 적대적”이라고 평가하고, 미국은 북한이 도저히 받아들일 수 없는 조건을 제시하며 “협상을 통해 우리를 무장해제시키려는 목적을 추구하고 있다”고 비난하였다.

부시 대통령의 대화 재개 선언에도 불구하고 북한이 협상을 통해 실익을 확보하기 어렵다고 판단하게 됨에 따라 북·미관계는 대화의 접점을 찾지 못한 채 교착상태가 지속되었다. 이러한 가운데 2001년 9월 11일 테러사건이 발생했다. 미 국무부는 테러와의 전쟁이 북한과의 협상에 악영향을 미쳐서는 안 된다는 원칙적인 입장을 표명하였다. 그러나 전쟁 분위기가 고조됨에 따라 북·미관계는 오히려 대결국면으로 악화되는 양상을 보이게 되었다.

부시 대통령은 2002년 1월 29일 연두 국정연설에서 전 세계 테러조직 소탕과 대량살상무기 개발 국가들로부터의 위협 방지를 테러와의 전쟁의 2대 목표로 제시하였다. 그리고 북한·이란·이라크를 ‘악의 축’으로 규정하고 이들 국가들의 대량살상무기 개발에 강력히 대응할 것임을 경고하였다. 부시 대통령의 ‘악의 축’ 발언에 대해 북한은 이를 ‘사실상의 선전포고’로 간주한다고 반발하였다. 북한은 2월 22일 외무성 대변인 담화를 통해 “부시가 우리를 악의 축이라고 망발한 것은 그 어떤 무기 문제나 테러와의 연관성 문제가 아니라 본질상 우리 최고수뇌부와 우리 제도에 대한 체질적인 거부감에서 나온 것이 명백해졌다”고 주장하며 “우리 인민이 선택한 제도를 힘으로 변경시켜 보려는 부시 패거리와는 상충할 생각이 없다”고 선언하였다.

미국은 10월 3~5일 켈리 미 국무부 동아시아·태평양 담당 차관보를 특사로 평양에 파견하였다. 켈리 특사는 방북시 북한측에 핵,

미사일, 생화학무기, 재래식 군사력 등 미국의 '안보상 우려사항'과 함께 북한 인권 문제를 거론하였다. 또한 북한이 우리측 농축방식으로 핵무기를 개발하고 있다는 증거를 제시하고 핵개발 계획을 폐기해야 북·미대화가 재개될 수 있음을 강조하였다. 이에 대해 강석주 북한 외무성 제1부상은 북한이 핵개발 프로그램을 가지고 있다는 사실을 시인하였다. 그리고 미국이 북한 체제안전을 보장해주면 농축 우라늄을 통한 핵개발 계획을 포함한 미국의 '안보상 우려사항'을 해결할 수 있다고 주장하였다.

미국은 북한이 핵개발을 지속함으로써 제네바 합의, NPT, IAEA 안전협정, 한반도비핵화공동선언 등을 위반했다고 주장하며, 북한이 핵개발 계획을 폐기하는 것은 제네바합의에 따른 당연한 의무이며 새로운 협상 대상이 될 수 없다는 단호한 입장을 표명하였다. 제10차 APEC 정상회의 참석차 멕시코를 방문 중인 김대중 대통령과 부시 대통령, 고이즈미 일본 총리는 10월 27일 3국정상 회담을 개최하고 북한의 핵개발 프로그램은 제네바 합의의 위반이라는 데 동의하고 신속하고 검증 가능한 방법으로 핵개발 프로그램을 폐기할 것을 촉구했다. 부시 대통령은 공동발표문에서 미국이 북한을 공격할 의사가 없다는 점을 재확인했다.

뉴욕에서 11월 15일 개최된 KEDO 집행이사회는 12월분 대북 중유 공급을 중단하기로 결정하였다. 아울러 다음달까지 북한이 핵사찰을 포함해 가시적이고 검증 가능한 방법으로 핵무기 프로그램을 폐기하지 않을 경우 경수로 건설 등 다른 사업도 재검토하겠다고 밝혔다. 한편, 스페인 군함은 스커드 미사일을 선적한 채 항해 중이던 북한 화물선 소산호를 12월 9일 인도양의 공해상에서 나포하여 미국측에 넘겼다. 미국은 곧 바로 북한 화물선의 예멘행을 허용했다.

북한은 외무성 대변인은 12월 12일 담화를 통해 12월 분 중유

공급이 중단된 것에 대해 “제네바 기본합의문에 따라 연간 50만 중유 공급 제공을 전제로 했던 핵동결 조치를 해제하고, 전력생산에 필요한 핵시설들의 가동과 건설을 즉시 재개할 것”이라고 밝혔다. 이후 12월 22일 북한은 제네바 합의에 따라 IAEA가 설치해 놓았던 북한 핵시설의 봉인과 감시 카메라를 제거하는 작업을 시작했다고 발표하였다. 북한은 평안북도 영변의 5MW급 원자로와 8,000여개의 폐연료봉에 설치된 봉인을 제거하고 감시 카메라를 무력화시킨 데 이어 폐연료봉에서 플루토늄을 추출하기 위한 재처리 시설인 방사화학실험실에 대한 봉인을 제거했다.

미국 언론들은 12월 29일 부시 행정부가 북한을 경제적으로 고립시키기 위한 ‘맞춤형 봉쇄’ 전략을 수립했다고 보도했다. 맞춤형 봉쇄 전략에는 유엔 안전보장이사회 결의에 의한 대북한 경제제재 추진, 북한의 미사일 수출 선박 나포, 한반도 주변국들에 대한 북한과의 경제교류 감축 요구 등의 내용을 포함하고 있다고 전했다. 그러나 파월 국무장관은 ‘맞춤형 봉쇄’ 전략과 같은 계획을 수립한 바 없다고 부인하고, 상황이 좀 더 분별력 있게 진행되도록 북한과의 의사소통을 할 방법을 찾고 있다고 강조했다.

5. 한·미 대북공조체제의 갈등

2001년 3월 7일 한·미정상회담에서 김대중 대통령은 김정일 위원장을 대화가 가능한 지도자로 평가하며 북한이 변화와 개방 가능성을 보여주고 있다고 판단한 반면, 부시 대통령은 햇볕정책을 지지하지만 북한 지도자에 대한 회의감을 가지고 있다고 언급하여 대북 인식의 차이를 보여주었다. 양국은 대북협상의 추진방식에 있어서도 차이를 보였다. 미국은 핵·미사일·재래식 무기 등 주요 현안에

서 북한이 긍정적인 행동을 취한 후 엄격한 상호주의에 따라 대북 지원 등을 검토한다는 입장을 보인 반면, 한국은 북한의 대량살상 무기 개발을 저지하기 위해 보다 신축적이고 호혜적인 상호주의 원칙을 적용할 것을 촉구해 왔다.

9.11테러 이후 미국의 대북정책이 더욱 강경해짐에 따라 한·미간 대북정책의 차이는 더욱 부각되었다. 그러나 양국은 테러와의 전쟁에 확고한 협력체제를 구축하고 빈번한 정상회담, 외무장관회담, 한·미·일 대북정책조정감독그룹(TCOG)회의 등을 통해 대북정책의 차이를 긴밀히 조율해왔다.

부시 대통령의 ‘악의 축’ 발언으로 미국의 반테러 세계전략과 한국의 대북 포용정책이 상충하는 듯한 인식이 확산되는 가운데 서울에서 2002년 2월 20일 한·미 정상회담이 개최되었다. 정상회담 이후 가진 공동기자회견에서 부시 대통령은 미국이 한국 안보에 관한 굳건한 공약을 성실히 이행하고 있음을 강조하고, 대북 포용정책에 대한 전폭적인 지지를 천명하였다. 그러나 북한이 아직까지 햇볕정책을 수용하지 않는 데 대해 매우 실망했다고 밝혔다.

미 국무부는 10월 16일 제임스 켈리 특사의 방북기간 중 북한이 핵개발을 계속하고 있다고 시인했다고 발표하였다. 그후 미국은 제네바 합의가 파기되었다며 강경한 태도를 보였다. 그러나 한국 정부는 북한의 핵개발 시인은 미국과의 대화의지를 함축하고 있다고 해석하였다. 한·미간에는 북핵문제 해결을 위한 방법에 대해서 견해 차이를 보였다. 미국측은 핵문제와 대북 경제지원을 연계하는 방안을 선호하였다. 그러나 한국측은 핵문제와 경의선·동해선 연결공사를 포함한 남북 교류·협력은 원칙적으로 분리한다는 입장을 보였다.

김대중 대통령, 부시 대통령, 고이즈미 일본 총리 APEC 정상회담을 계기로 10월 27일 3국 정상회담을 개최하여 한반도에 위기가 조성되는 것을 원하지 않으며 북핵 문제가 평화적으로 해결되어

야 한다는 데 인식을 같이 하였다. 그리고 남북대화 및 북·일 수교 회담이 한반도 비핵화를 위한 국제사회의 요구에 대해 북측이 신속하고 확실하게 응할 것을 촉구하는 중요한 통로로 활용될 수 있다는 점에 동의한다고 밝혔다.

12월 19일 제16대 대통령 선거에서 민주당 노무현 후보가 당선되었다. 노무현 당선자는 한·미간 우호·동맹관계는 21세기에도 더욱 성숙·발전돼야 한다며, 북한 핵문제를 평화적으로 해결하기 위해 한국의 주도적 역할과 함께 한·미간 긴밀한 공조체제를 유지하겠다고 밝혔다. 한편, 김대중 대통령은 12월 30일 핵문제로 인해 북한과의 관계가 경색될수록 햇볕정책이 더욱 유효한 방안이라고 주장했다. 그리고 북핵 문제 해법과 관련해서 노무현 대통령 당선자와 견해가 일치한다고 밝혔다.

6. 북·미협상 전망

북한이 핵개발을 강행할 경우 미국은 KEDO 집행이사국들의 동의를 얻어 경수로 공사를 중단하는 등 북한에 대한 압박을 강화할 것이다. 한편, IAEA 집행이사회는 북한의 국제협정 위반 사항을 유엔 안전보장이사회에 보고할 것으로 예상된다. 북핵문제가 유엔 안보리에 상정되면 미국은 중국과 러시아의 지지를 받아 북한에 대해 핵사찰 수용을 촉구하는 결의안 채택할 것으로 보인다. 이와 동시에 미국은 한국과 일본·중국·러시아·EU국가들에 대해 북한에 대한 경제제재에 적극 나설 것을 공식적으로 요구할 것으로 예상된다.

북·미협상을 통해 평화적으로 핵문제를 해결하겠다는 북한의 일관된 주장, 한반도의 전쟁 위기는 자국의 안정적인 경제성장에 부정

적인 영향을 미칠 것을 우려하고 있는 일본·중국·러시아의 입장, 어떠한 경우에도 전쟁은 원하지 않는다는 한국 정부의 단호한 태도, 그리고 이라크 공격을 준비하고 있는 미국의 현실적 제약 등 모든 여건을 고려해 볼 때 북·미간 물밑접촉 또는 중국·러시아의 중재 등을 통해 최악의 사태에 도달하기 전에 북·미대화가 재개될 것으로 보인다.

핵문제 해결을 위한 북·미협상은 제네바 합의를 수정·보완하는 방식으로 진행될 가능성이 높다. 즉, 북한은 플루토늄 및 농축 우라늄을 이용한 핵개발 포기 및 핵사찰 수용을 약속하게 될 것이다. 이에 대해 미국은 북한에 대해 불가침을 문서로 보장하고 경제제재 해제 등을 약속하게 될 것이다. 양측은 핵문제 해결을 위한 이와 같은 큰 틀에 합의하는 데 큰 거부감을 느끼지 않을 것이다. 그러나 구체적인 세부 사안에 대한 합의를 이끌어내는 데 상당한 난항을 겪을 것이다.

북·미대화가 재개된 후에도 북한이 핵사찰을 기피하는 등 협상에 성의를 보이지 않으면 한·미간에는 대북정책을 둘러싸고 상당한 갈등을 겪게 될 가능성도 있다. 이러한 경우 미국은 한국측에 경제지원 및 교류·협력을 중단하고 대북 경제제재에 동참할 것을 요구하게 될 것이다. 대북 경제제재를 둘러싸고 한·미간 이견이 해소되지 않는다면 미국은 일방적으로 대북 제재를 모색할 가능성도 완전히 배제할 수 없다. 그러나 한·미간 북핵 문제를 둘러싼 근본적인 입장차이를 보이지 않기 때문에 양국 정부는 북한의 협상 태도에 따라 대북정책을 신중적으로 재조정하여 양국간 이견을 해소해 나갈 것으로 예상된다.

목 차

I. 서 론	1
II. 탈냉전기 미국의 군사·안보전략 특징	3
1. 축소 지향형 국방정책	3
2. 미사일방어체제 구상	10
III. 9.11테러 이후 미국의 세계 패권전략	15
1. 공세적 안보전략	16
2. 첨단무기 중심의 국방태세	19
IV. 미국의 반테러 전쟁과 동북아 질서	23
1. 미국의 동아시아 전략 기조	23
2. 미·일 안보동맹 강화	27
3. 미국과 중국·러시아의 협력관계	33
V. 미국의 대북정책과 한·미관계	42
1. 미국의 강경책과 북한의 반발	42
2. 한·미 대북공조체제의 갈등	56
3. 북·미협상 재개 전망과 쟁점	64
VI. 결 론	71

참고문헌

I. 서론

미국은 탈냉전기에 들어 국방비를 감축하며 새로운 군사·안보전략을 모색하였다. 소련이 붕괴된 후 1993년 출범한 클린턴(William J. Clinton) 행정부는 군사전략보다 경제안보에 더 큰 비중을 두고 대외정책을 추진하였다. 1990년대 중반 동북아 질서는 미국·일본 대 중국·러시아를 축으로 하는 느슨한 대립구도가 형성되었다. 그러나 클린턴 행정부는 중국·러시아와도 안보협력을 증진시킴으로써 동북아지역의 군사적 긴장 완화에 기여하였다. 당시 비교적 우호적인 동북아 4국간의 상호 관계와 미국의 유화적인 대북정책은 2000년 6월 남북정상회담이 개최될 수 있는 국제적 환경을 제공하였다.

2001년 1월 보수성향이 강한 공화당 부시(George Walker Bush) 행정부가 출범한 이후 미국은 힘에 바탕을 둔 현실주의적 외교를 강조하며, 미사일방어(MD)체제 구축에 안보전략의 최우선 순위를 부여하였다. 부시 행정부가 군사·안보 문제를 중시하는 세계전략을 추구하게 되자 미국과 중국·러시아 관계는 긴장되고 북·미관계는 대화가 단절되었다. 그러나 2001년 9월 11일 아랍 테러리스트들이 민간여객기 4대를 납치하여 뉴욕 세계무역센터 건물과 워싱턴 미 국방부 청사에 대한 동시다발 자살테러를 감행한 이후 미국의 대외정책은 다시 급격한 변화를 겪게 되었다.

9.11 테러사태를 계기로 미국이 테러와의 전쟁을 대외정책의 최우선 목표로 선정하고 반테러 국제연대를 강조함에 따라 중국·러시아와의 관계는 복원되었다. 그러나 북·미관계는 대화의 접점을 찾지 못한 채 테러와의 전쟁 분위기 속에 더욱 악화되었다. 2002년 10월 미국은 북한과 대화를 재개하기 위해 특사 방북을 실시하였으나

2 미국의 동아시아 전략과 한반도

북한이 핵개발을 시인함으로써 북·미관계는 새로운 위기국면을 맞게 되었다.

본 논문은 먼저 탈냉전기 미국의 군사·안보전략의 변화 추세를 검토하고자 한다. 그리고 9.11 테러사태 이후 미국의 세계전략과 동아시아 전략을 분석하고자 한다. 아울러 미국과 일본·중국·러시아 등 한반도 주변 국가들과의 관계를 논의하고자 한다. 마지막으로 반테러 전쟁을 계기로 변화하는 북·미관계와 대북정책을 둘러싼 한·미공조체제의 문제점들을 분석하고자 한다.

II. 탈냉전기 미국의 군사·안보전략 특징

1. 축소 지향형 국방정책

1989년 1월 20일 조지 부시(George H. Bush)가 제 41대 미국 대통령으로 취임할 당시 소련 및 동구 사회주의권은 고르바초프 소련 공산당 서기장의 개혁·개방조치에 힘입어 급격한 변혁을 겪고 있었다. 1989년 11월 9일 동서냉전의 상징이었던 베를린 장벽이 붕괴되자 부시 대통령과 고르바초프 서기장은 동년 12월 2~5일 말타(Malta)에서 정상회담을 개최하였다. 이 회담에서 양국 정상은 전략 핵무기 및 재래식 군비를 감축하기로 합의하고 양국관계를 새롭게 정립하기로 약속하였다. 말타회담을 통해 냉전이 종식되자 미국 여론은 국방비 축소를 강력히 요구하였다. 이에 부시 행정부는 1990년 8월 국방전략의 중점을 소련의 위협에 대한 대처로부터 지역패권 국가들의 위협에 대한 대처로 전환하는 것을 주요 내용으로 하는 '지역방위전략'을 수립하였다. 그리고 1995년까지 160만 수준의 '기반전력'(Base Force)을 목표로 한 20~25% 병력감축 구상을 발표하였다.¹⁾

한편, 1990년 8월 이라크 독재자 사담 후세인(Saddam Hussein)은 쿠웨이트를 침공하였다. 미·소 냉전의 종식을 선언할 당시 부시 대통령은 신국제질서하에서 미국은 무엇을 해야 하며, 무엇을 할 수 있는가 등에 대한 명백한 해답을 찾지 못하고 있었다. 그러나 이라크의 침공을 계기로 부시 대통령은 신세계 질서를 구축하기 위해서 미국은 침략을 응징하는 세계경찰 역할을 수행해

1) 국회사무처 입법조사국, 「국제안보정세의 변화와 미·일의 안보정책」, 입법참고자료 제286호 (서울: 국회사무처, 1992), pp. 19~20 참조.

4 미국의 동아시아 전략과 한반도

야 한다는 확신을 갖게 되었다.²⁾ 따라서 미국은 소련과 협력하여 다국적군을 형성하고 1991년 1~2월 6주간에 걸친 군사작전을 통하여 이라크군을 쿠웨이트에서 축출하였다. 걸프전쟁을 통하여 미국은 군사 초강대국으로의 위상을 확고히 하게 되었다.

1991년 12월 31일 소련이 공식적으로 종말을 고함에 따라 미국은 세계 유일 초강대국이 되었다. 그러나 냉전기기간중 군비경쟁의 후유증으로 인해 미국은 막대한 재정적자와 무역적자에 시달리고 있었다.³⁾ 군사적으로 유일 초강대국이지만 경제적으로 쇠퇴하고 있는 현실에 직면하여 당시 미국인들은 향후 미국의 대외정책 방향에 관해 크게 세 가지 대립된 경향을 보였다.⁴⁾

국제주의 지향적인 현실주의자들은 미국의 경제적 안정과 번영은 세계질서에 대한 미국의 주도권 행사와 불가분하게 연결되어 있다고 평가하고, 미국이 국제사회에서 군사·외교·경제적 역할을 적극적으로 지속해야 한다고 주장하였다. 그리고 세계 패권을 유지하기 위해 국방비의 대폭 삭감에 반대하는 입장을 표명하였다. 현실주의 시각을 반대하는 신고립주의자들은 미국이 지나치게 국제적 역할을 확장함으로써 국내문제 해결에 사용할 수 있는 자원을 불필요하게

2) Stephen E. Ambrose, *Rise to Globalism: American Foreign Policy Since 1938*, Seventh Revised Edition (New York: Penguin Books, 1993), pp. 377~378.

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

4) Glenn P. Hastedt, *American Foreign Policy: Past, Present, Future*, Second Edition (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1991), pp. 298~305; 이삼성, 「현대 미국외교와 국제정치」 (서울: 한길사 1993), pp. 36~44; 로널드 스틸(Ronald Steel), 장성민 역, 「강대국의 유혹」 (서울: 한울, 1996) 참조.

국제사회 개입에 낭비해 왔다고 평가하였다. 따라서 이들은 국방비, 외교, 해외 원조비 등 대외정책 비용을 대폭 삭감할 것을 주장하였다. 한편, 국제주의 성향의 이상주의자들은 탈냉전기에 들어 냉전 시대보다 좀더 평화적이고 안정된 새로운 국제안보환경이 조성되었다고 평가하였다. 그리고 향후 국제관계에서 군사·안보 문제보다 경제·기술적인 문제가 더 큰 비중을 차지하게 될 것이라고 판단하였다. 따라서 미국이 대외 개입정책을 지속하지만 미국 경제 회복을 위해 군사비는 더욱 감축해야 한다는 대안을 제시하였다.

당시 부시 대통령은 국제주의 지향적인 현실주의자들과 입장을 같이 하며 국방비 축소에 신중한 입장을 보였다. 그러나 부시 대통령은 중국에 대한 정책을 포함한 대외정책에 관해서 중도적 성향을 보임으로써 1992년 11월 대통령 선거과정에서 공화당 보수파들의 적극적인 지지를 받지 못했다. 이와 더불어 경제안정을 원하는 유권자들에게 새로운 비전을 제시하는 데 실패함으로써 재선에 실패하였다.

1993년 취임한 클린턴 대통령은 탈냉전기 국제사회의 안정을 위협하는 요인을 대량살상무기 확산, 지역분쟁, 구 사회주의권의 민주화 개혁 실패 위협성, 국가안보와 직결된 경제적 어려움 등으로 규정하고 이를 극복하기 위한 ‘개입과 확대의 국가안보전략’을 제시하였다.⁵⁾ 이 새로운 국가안보전략은 강력한 군사력과 미군의 해외 주둔을 바탕으로 한 안보능력 제고, 경쟁력 강화를 통한 미국 국내 경제 회복, 그리고 구 사회주의권으로의 민주주의 확산 등을 전략 목표로 설정하였다. 즉 튼튼한 안보를 바탕으로 국제 관계에 적극 개입(engagement)하며, 자유시장경제와 민주주의를 전세계적으로

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

확대(enlargement)한다는 것이다. 그후 클린턴 행정부는 러시아를 비롯한 구 소련지역의 개혁 지원, 유엔의 평화유지활동 적극 참여, 다자간 안보대화 촉진, 대량살상무기 확산 금지, 세계적인 군축 등을 강조하였다. 당시 국가안보전략의 이론적 기반을 제시한 레이크(Anthony Lake) 백악관 안보담당보좌관은 클린턴 행정부의 대외정책을 실용주의적 신윌슨주의(neo-Wilsonianism)라고 설명하여 현실주의적 성향과 이상주의적 성향을 절충하고 있음을 분명히 하였다.⁶⁾

클린턴 행정부는 경제회복에 국가정책의 우선순위를 부여하고 국방정책을 전면적으로 재검토하였다. 이에 미 국방부는 소련 붕괴 이후 위협요인 및 소요전력을 재평가하여 1993년 10월 ‘국방계획상향식 검토’(Bottom Up Review: BUR)를 발표하였다.⁷⁾ BUR은 세계 안보질서를 안정적으로 관리하기 위해서 미국은 거의 동시에 발생하는 2개 주요 지역전쟁에 모두 승리(Win-Win)할 수 있는 군사력을 유지하는 것을 기본전제로 하였다. 아울러 해외 미군 전진배치, 다양한 소규모 군사작전들의 효과적 수행, 미국과 우방에 대한 대량살상무기 사용 위협 억제 등을 고려하여 탈냉전기 미군 소요병력을 140만 명으로 산정하였다. 그후 클린턴 행정부는 BUR에 의거하여 군사력 감축을 단행하였다.

1994년 11월 중간선거에서 공화당이 의회 다수당의 지위를 확보한 이후 미국 내에서 클린턴 행정부의 국가안보전략과 국방정책에 대한 논란이 지속되었다. 민주당 인사들은 병력규모의 양적 감

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

7) U.S. Department of Defense, *Report on the Bottom-Up Review*, October 1993.

소에도 불구하고 미군의 전력은 질적으로 향상되고 있다고 주장한 반면, 공화당 인사들은 클린턴 행정부의 경제 우선 국가전략 및 이상주의적인 안보정책이 미군 전력을 약화시켰다고 비판하였다. 특히 국제주의 지향적인 보수성향의 공화당 의원들은 국방비 증액 및 국가미사일방어(NMD)체제 조기 구축을 강력히 촉구하였다. 그리고 1997회계년도 국방예산 수권법안을 통과시키면서 미 국방부가 4년마다 국방계획을 재검토하여 그 결과 보고서를 제출할 것을 의무화하였다.

한편, 클린턴 대통령은 1996년 4월 하시모토(橋本龍太郎) 일본 총리와 정상회담을 개최하고 미·일 안전보장 공동선언을 발표하였다.⁸⁾ 미·일 신안보공동선언은 동아시아 지역의 유사시에 대비하는 방위협력과 아·태지역의 평화와 안정을 공동으로 도모하는 것을 주요 내용으로 한 것인데, 양국의 협력범위를 기존의 ‘필리핀 이북의 극동’에서 아·태지역으로 확대하였다. 미·일 신안보공동선언에 기초하여 클린턴 행정부의 대외정책을 평가해보면 일본을 중시하고 중국을 배척할 것으로 기대되었다. 그러나 국제정치의 권력게임(power game)보다 부의 게임(wealth game)을 더 중시한 클린턴 행정부는 일본을 진정한 동맹으로 신뢰하지 않은 반면, 중국을 잠재적 위협세력으로 크게 우려하지도 않았다.⁹⁾

클린턴 행정부 하에서 미·중관계는 대만문제, 중국내 인권문제, 중국의 미사일 수출, 무역마찰 등으로 인하여 갈등이 지속되었다. 그러나 클린턴 행정부는 중국에 대해서 포괄적 개입정책

8) 배정호, “탈냉전시대의 미일 동맹: 국제사회에서의 일본의 역할 증대,” 김성철 편, 『미일동맹외교』 (서울: 세종연구소, 2001), pp. 45~77 참조.

9) Jim Mann, “China for Gore, Japan for Bush” (Los Angeles Times Service), *Korea Herald*, October 27, 2000.

(comprehensive engagement)을 실시하여 양국간 공동협력 영역을 꾸준히 확대하였다. 클린턴 대통령과 장쩌민(江澤民) 국가주석은 1997년 10월 정상회담을 개최하여 미국과 중국이 ‘21세기를 향한 건설적 전략 동반자 관계’임을 선언하고 정상회담 정례화, 군사분야 협력, 워싱턴과 베이징간 핫라인 설치 등에 합의하였다. 아울러 한반도 평화안정을 위한 상호협력 및 대량살상무기 확산방지 등에 합의하여 양국이 함께 설 수 있는 공동의 기반을 확대하였다.

클린턴 대통령이 중국과의 관계를 개선함에 따라 미 국방부는 중국의 위협을 명분으로 한 국방력 강화 논리를 전개하지 않았다. 오히려 미 국방부는 1997년 5월 발표한 ‘4개년 국방계획검토’(Quadrennial Defense Review: QDR)에서 Win-Win 전략의 타당성을 재확인하고 이에 소요되는 병력은 136만 명으로 좀더 축소할 수 있다고 발표하였다.¹⁰⁾ 그리고 병력 감축, 기지 폐쇄, 기구 통·폐합 등을 통해 확보된 재원을 무기체계와 장비 현대화에 투자함으로써 미군을 첨단장비로 무장한 정예군으로 발전시킬 것을 제안하였다.¹¹⁾ 당시 QDR은 향후 2015년까지 세계적 차원에서 미국에 군사적으로 도전할 수 있는 국가가 출현하지 않을 것으로 평가하고 있었다. 그러나 2015년 이후에는 세계적 차원에서 군사적으로 대항할 수 있는 국

10) U.S. Department of Defense, *Report of the Quadrennial Defense Review*, May 1997.

11) 걸프전 이후 미군은 새로운 정보통신기술과 첨단 군사과학기술을 혁신적으로 적용하고 이에 맞추어 교리·작전·조직 개념을 갱신하는 군사혁신(Revolution in Military Affairs)을 실험해 오고 있다. 미군 합동참모본부는 1996년 Joint Vision 2010을 발표하였다. 이 합동비전(Vision)은 모든 형태의 군사작전에서 압도적인 우세를 유지하기 위해 기동·타격·조달·방호 능력을 장차 압도적 기동, 정밀교전, 초점화 군수지원, 전차원 방호 능력으로 변환시킬 것을 제안하고 있다. U.S. Department of Defense, John M. Shalikashvili, Chairman of the Joint Chiefs of Staff, *Joint Vision 2010*, 1996

가들이 출현할 수 있다는 가능성을 인정하고 그 후보로서 러시아와 중국을 들었다.

클린턴 행정부가 국방비를 축소하는 방향으로 전력구조 조정을 추진한 결과, 1990년부터 2000년 사이에 미 육군 전투사단은 18개에서 10개로, 전함은 총 546척에서 316척으로, 항공모함은 16척에서 12척으로, 공군 전투비행단은 24개에서 12개로 축소되었다. 즉, 탈냉전기 10년 동안 미군의 재래식 전력규모는 약 30% 감소되어 총 병력수는 207만 명에서 138만 명으로, 국방비가 연방정부 예산에서 차지하는 비율은 23.1%에서 14.8%로 축소되었다. 미국의 전략핵 전력은 통상 전력보다 더욱 급격히 감축되었다. 동일한 기간 동안 전략적 공격핵무기의 3대 지주라고 일컬어지는 대륙간탄도미사일(ICBM)은 1,000기에서 550기, 잠수함발사탄도미사일(SLBM)은 568기에서 432기, 전략폭격기는 324대에서 113대로 축소되었다.

공화당은 2000년 7월 전당대회에서 국방력 증진, 힘을 통한 국익확보, 미국식 국제주의 등을 강조하는 부시 텍사스 주지사를 대통령 후보로 선출하였다.¹²⁾ 선거 유세과정에서 부시 후보는 클린턴 행정부가 병력을 지나치게 감축하여 미군 전력을 약화시켰다고 비난하였다. 그는 민주당 집권기 동안 저하된 미국의 힘과 영향력을 회복하여 강력한 미국 재건을 추진하고, 불량국가들의 공격과 협박으로부터 미국을 보호하기 위해 NMD체제 조기배치에 주력하겠다고 밝혔다. 아울러 국방예산을 대폭 증액하여 혁신적인 첨단무기 개발사업을 적극 추진하고 군인들의 처우를 개선하여 미군의 위

12) Condoleezza Rice, "Promoting the National Interest," *Foreign Policy* (January/February 2000), pp. 45~62; The Republican National Committee, *Republican Platform 2000: Renewing America's Purpose, Together*, August 3, 2000.

상을 강화시키겠다고 공언하였다.

2. 미사일방어체제 구상

1983년 3월 23일 레이건 대통령은 대륙간 탄도미사일에 대한 전면적인 방어체제 구축을 목표로 한 전략방어(Strategic Defense Initiative: SDI) 구상을 발표하였다. SDI는 소련의 미사일 공격으로부터 3,500개 지역을 방어하기 위해 육지 및 우주에 기지를 둔 초기단계의 미사일요격체제를 1997년까지 구축한다는 계획이었다. 별들의 전쟁이라고 불리는 SDI는 방어체제의 증강을 자제함으로써 군비경쟁을 통제하고 안정을 달성한다는 입장에서 벗어나서 상대방의 핵공격을 최대한 막아내겠다는 적극적 방어개념이었다.¹³⁾ 따라서 SDI를 발표함으로써 어느 한 쪽이 먼저 핵공격을 감행해도 상대방의 핵보복 능력에 의해 종국적으로 서로 확실하게 망한다는 상호확증파괴(Mutual Assured Destruction: MAD) 논리에 입각하여 수립된 기존의 핵전략이 의미를 상실하게 되었다. 이와 더불어 MAD 논리에 따라 핵무기 개발 경쟁을 제한하기 위해 체결하였던 탄도탄요격미사일제한(ABM)조약도 수정이 불가피하게 되었다.¹⁴⁾ 그러나 레이건 행정부가 구상한 SDI는 막대한 비용이 소요되는 데 반해 기술적인 문제점들로 인해 그 실효성이 의심스러웠다.

13) 전성훈, 「미·일의 TMD 구상과 한국의 전략적 선택」 (서울: 통일연구원, 2000) 참조.

14) 1972년 5월 탄도탄요격미사일제한(ABM)조약 체결 당시 규정은 미국과 소련에게 수도권과 ICBM 기지 2곳에 각각 100기의 요격미사일 배치를 허용하였다. 그러나 1974년 7월 ABM조약 의정서를 서명할 때 요격미사일 설치 장소를 2곳에서 1곳으로 축소하였다.

말타 정상회담에서 미·소 정상이 냉전종식을 선언한 직후 1990년 1월 부시 행정부는 SDI를 축소하여 한정된 핵공격을 대상으로 한 핵전략 즉, '제한공격에 대한 전지구적 방위'(Global Protection Against Limited Strikes: GPALS)를 구상하였다. GPALS은 SDI의 축소판으로서 사업규모가 축소되고 체계의 논리가 약간 수정된 것이었다. GPALS는 전술·전역미사일 공격 및 지상 또는 해상으로부터 발사되는 최대 200여개의 핵탄두 공격으로부터 목표물을 보호한다는 목적이었다. SDI가 소련의 대규모 핵도발에 대한 미국의 방호를 목표로 한 반면, GPALS는 전면적 핵공격보다는 일부 국가에 의한 우발적인 공격으로부터 미국과 동맹국을 방호하는 것을 주요 목적으로 한 것이었다.

1993년 클린턴 행정부가 출범한 후 미국은 미사일방어체제 구축에 소요되는 비용을 더욱 축소하기 위해 GPALS 구상을 폐기하였다. 미사일방어 계획을 탄도미사일방어(BMD)로 바꾸고 SDI 기구의 명칭도 탄도미사일방어본부(Ballistic Missile Defense Office: BMDO)로 변경하였다.¹⁵⁾ BMD는 사정거리 5,000km 이상의 ICBM의 미국 본토에 대한 공격을 막기 위한 NMD 체제와 사정거리 3,500km 이하의 중·단거리 미사일 공격으로부터 해외 주둔 미군 및 우방국을 보호하기 위한 전역미사일방어(TMD)체제로 구성되었다. 당시 클린턴 행정부는 러시아의 미국 본토 공격 위협이 감소된 반면 제3세계의 중·단거리 미사일 위협이 증대되고 있다는 판단하에 해외 미군 및 우방국 보호를 목적으로 한 TMD 구축에 우선 순위를 두었다.

공화당 의원들은 클린턴 행정부의 축소 지향적인 국방정책을 반

15) Anthony H. Cordesman, *Strategic Threats and National Missile Defenses: Defending the U.S. Homeland* (Westport, Connecticut: Praeger, 2002), pp. 184~192.

대하며 NMD의 조기 구축을 강력히 촉구해왔다. 1996년 대통령 선거 기간 중 공화당은 NMD 구축을 정강정책으로 내세웠으나, 당시 공화당 대통령 후보 밥 돌(Bob Dole)은 미국의 재정적자가 해소되지 않은 상태에서 NMD 조기 구축에 대한 옹호는 오히려 감표 요인으로 작용할 것이라는 판단에서 이를 적극 홍보하지 않았다.¹⁶⁾ 그러나 1998년 공화당 의원들은 이란·이라크·파키스탄·북한 등 불량국가들의 미사일 기술이 미국 본토를 공격할 수 있는 수준에 도달했다는 럼스펠드(Donald Rumsfeld) 보고서를 제출하였다.¹⁷⁾ 럼스펠드 보고서가 제출된 직후 북한이 대포동 미사일을 실험·발사하였다. 이에 공화당 의원들은 핵확산금지조약(NPT)에 기초한 핵비확산 체제가 커다란 도전을 받고 있으며, 미국의 안보가 불량국가들의 핵·미사일 위협에 더 취약해졌다고 주장하였다.

1998년 미국 연방재정이 흑자로 돌아서는 한편, 국가안보 문제가 차기 대통령 선거 이슈로 부각될 전망을 보이자 클린턴 대통령도 민주당의 정권 재창출을 위해 국방비를 증액시키고 NMD 구축에 적극성을 보였다. 1999년 1월 클린턴 행정부는 2000회계년도 국방예산으로 전년도보다 120억 달러 늘린 2,805억 달러를 의회에 요청하고, 2005년까지 향후 6년간 국방비를 총 1,120억 달러 증액한다는 계획을 발표하였다. 아울러 불량국가들의 미사일 위협

16) 공화당 내부에서도 연방정부의 재정적자 해소를 강력히 주장하는 의원들은 국방예산 증액에 적극 반대하였다. Jeremy D. Rosner, *The New Tug-of-War: Congress, the Executive Branch, and National Security* (Washington, D.C.: A Carnegie Endowment Book, 1995), pp. 20~21.

17) 럼스펠드 보고서는 총 307쪽에 달하지만 비밀문서로 분류되어 공개되지 않고 있으며 단지 간략한 요지만 공개되었다. Bill Gertz, *Betrayal: How the Clinton Administration Undermined American Security* (Washington D.C.: Regnery Publishing Inc., 1999), pp. 69~73.

으로부터 미국을 보호하기 위해 2005년까지 NMD를 구축할 것을 선언했다. 이에 미 의회는 동년 6월 국가미사일방어법을 채택하고 1999~2005년 NMD체제 예산으로 127억 달러를 배정하였다.

클린턴 행정부의 NMD 구상은 불량국가들의 제한된 미사일 공격, 즉 1회 30여기 이내의 미사일 공격으로부터 미국 본토를 보호하는 것을 목표로 하였다.¹⁸⁾ 당시 계획한 NMD는 위성감지 장치를 통한 미사일 발사 확인, 캘리포니아·알래스카·매사추세츠 등에 있는 조기 레이더를 통한 비행경로 추적, 알래스카에 소재한 지상 레이더를 통한 적국 미사일 조준, 시속 2만 5천 마일의 요격 미사일을 발사, 지구 대기권에서의 요격 등 4단계로 구성되었다. 요컨대 클린턴 행정부가 구상했던 NMD는 불량국가들의 미사일 위협 또는 우발적 공격으로부터 미 본토를 방위하기 위한 지상배치 미사일을 이용한 단일방어체제였다.

NMD체제 배치 방침을 결정한 후 클린턴 행정부는 ABM조약 개정을 위해 러시아와 협상을 진행하였다. 그러나 러시아와 중국은 미국의 NMD 계획에 강력히 반발하였다. 미국이 제시한 NMD체제 구축 명분은 불량국가들의 제한적 공격에 대한 방호이지만, 미국이 NMD를 실전 배치하게 되면 러시아와 중국의 핵보복 능력이 크게 약화되어 미국은 핵공격 능력에서 절대적 우위를 확보하게 되는 효과가 발생된다. 따라서 러시아와 중국은 미국이 미사일방어망을 구축하면 이를 파괴할 수 있는 첨단 무기를 개발하겠다고 공언하였다.

클린턴 대통령은 NMD 개발이 그가 추진해 온 세계적인 군축노력에 역행되는 결과를 가져온다는 점을 우려하였다. 아울러 NMD

18) 김기욱, “미국의 미사일방어(MD)체제에 대한 소개,” 『해양전략』, 제 112호 (2001. 9), pp. 137~177 참조.

배치에 관건이 되는 기술적인 문제들이 해결되지 않았기 때문에 NMD 실전배치에 망설이고 있었다. 즉, NMD 미사일 요격실험은 1999년 10월 1차 실험에서는 성공했으나, 2000년 1월에 실시한 2차 실험 및 7월 3차 실험이 실패하였다. 이와 같이 NMD체제 구축에 대한 국내외 비판이 증대되고 기술적 문제가 한계에 봉착하게 되자 클린턴 대통령은 NMD 체제의 배치여부는 미국 안보에 대한 위협의 실체, 기술적 가능성, 비용, 군축 등 국가안보에 미치는 전반적 영향을 고려하여 최종 결정한다는 입장을 표명하였다. 그러나 2000년 말 클린턴 대통령의 임기가 만료됨에 따라 NMD 배치에 관한 최종 결정권은 차기 정권에 유입되었다.

Ⅲ. 9.11테러 이후 미국의 세계 패권전략

2001년 1월 20일 부시 공화당 행정부가 출범한 이후 미국은 군사·안보전략을 전면적으로 재검토하고, ① 유럽에서 아시아로 전략 중심축 이동, ② 해외 기지 등 전방배치 전력 감축, ③ 정보력 절대 우위 유지, ④ 군사력 기동성 강화 및 경량화 등 4대 원칙에 기초하여 새로운 국방정책을 작성하기 시작하였다. 아울러 새로운 전략틀로서는 대량살상무기의 비확산(non-proliferation)과 반확산(counter-proliferation), MD, 일방적인 핵무기 감축 등 네 가지를 제시하였다.¹⁹⁾

럼스펠드 국방장관은 2001년 6월 21일 상원 군사위 청문회에서 새로운 국방전략은 미래의 안보위협에 대응, MD 구축, 군사력 첨단화에 중점을 두는 방향으로 조정되고 있다고 밝혔다.²⁰⁾ 그는 불량국들의 대량살상무기 보유 확산 및 예측 불가능성 등으로 미국에 대한 안보위협이 증대하고 있다고 강조하였다. 그러나 불량국가들에게는 정상적인 외교적 노력이나 국제사회의 규범이 적용되지 않을 뿐만 아니라, MAD에 의한 억지도 불가능함으로 MD체제의 조기 구축이 필요하다는 점을 역설하였다. 한편, 클린턴 행정부하에서 미군은 윈-윈전략(win-win strategy)에 입각한 군비태세를 갖추므로써 소규모 분쟁에 군사력을 빈번히 사용하는 등 부작용이 발생하였다고 주장하였다. 따라서 하나의 대규모 전쟁 수행능력을 강화하는 한편, 소규모 분쟁에 효율적으로 대응할 수 있는 방향으로

19) 2001년 5월 한국을 방문한 아미티지(Richard L. Armitage) 국무부 부장관이 밝힌 내용. 「조선일보」, 2001. 5. 11 참조.

20) Donald H. Rumsfeld, *Prepared Testimony of U.S. Secretary of Defense*, Senate Armed Services Committee, June 21, 2001, usembassy.state.gov/ircseoul/wwwwh5042.html.

군비태세를 조정할 것을 시사하였다.

럼스펠드 국방장관은 미 군사력의 첨단화·경량화를 목표로 군비태세를 전면 개편하기를 원했다. 그러나 군부 장성들은 군 체제를 급진적으로 변화시키는 것에 대해 반대하는 한편, 민주당 의원들은 MD체제의 실효성에 의문을 제기함으로써 미 국방부는 신국방전략을 구체적으로 확정짓지 못하고 있었다.²¹⁾ 이러한 상황에서 2001년 9월 11일 테러참사가 발생하자 미 국방부는 획기적인 군사혁신 방안을 제시하기보다는 테러조직의 기습공격에 미 본토를 효율적으로 방어하는 데 중점을 둔 국방정책을 발표하였다. 그후 부시 행정부는 각종 보고서를 통해 과거의 억제와 봉쇄 위주에서 탈피하여 적극적 선제공격, 예방적 개입, 핵무기 사용 불사, 그리고 불량국가들의 정권 교체까지 도모하는 공격적이고 전향적인 세계전략을 추구할 것임을 천명하였다.

1. 공세적 안보전략

테러사태 이후 미국은 군사·안보정책의 중점을 미 본토방위에 두었다. 미 본토방위의 목표는 테러·생화학무기·사이버공격·미사일 등 다양한 형태의 비대칭적 위협(asymmetric threats)에 대한 신속한 대응능력 강화에 초점을 두었다. 비대칭적 위협이란 군사력에서 압도적인 우위에 있는 미국과 정면대결을 피하여 미국의 약점을 핵·생화학무기나 테러로 공격하거나 정보 네트워크나 환경을 파괴하는 공작을 사용하는 것을 의미하는 것이다. 비대칭적 위협으로부터 미 본토를 효율적으로 방어하기 위해 부시 행정부는 대테러 활동만을

21) 변창섭, “별들의 의견 무시하다 혼쫓난 실세 장관: 미국 럼스펠드의 군개혁 방안, 군부·의회 저항 불러,” 『시사저널』 (2001. 8. 2) 참조.

전담하는 국토보안부(Department of Homeland Security)를 신설하고 2003년 1월부터 이를 운영할 계획이다.²²⁾

테러사태 직후 발간된 QDR 보고서는 과거 냉전기 미국이 상대해야 할 적은 분명했고 그 위협은 예측 가능한 것이었지만, 21세기에는 안보위협 주체와 내용을 정확히 예측하기 어렵다는 점을 지적하였다.²³⁾ 아울러 미래의 적들은 상이한 동기와 상이한 능력을 보유할 것인 바, 소련의 위협에 대응하는 데 효과적이었던 억지(deterrence)와 봉쇄(containment)정책이 미래에는 쓸모없게 될지 모른다는 점을 강조하였다.

이와 같이 적의 개념이 바뀌었고 위협의 성격도 다원화되어 개별적으로 차별화된 대응책을 구사하기 어렵다는 전제에 입각하여 미국방부는 개연성 있는 어떠한 위협도 제압할 수 있는 능력을 갖추는 방향으로 국방정책을 추진할 것을 강조하고 있다. 즉, 위협에 기초한 모델(threat-based model)보다는 능력에 기초한 모델(capabilities-based model)에 의하여 국방계획의 근간을 수립한다는 것이다. 윌포위츠(Paul Wolfowitz) 국방부 부장관은 능력기반 접근방법에서는 적이 누구이며, 전쟁이 어디에서 발발할지를 고려하는 것보다 적의 능력과 이에 대한 미군의 대응능력이 더욱 중요한 고려 사항이라고 강조하였다.²⁴⁾ 따라서 잠재적 적들이 미

22) 국토보안부는 8개의 정부 부처에 산재해 있는 22개 조직을 통합하여 미 본토방위의 핵심기관으로 부상하게 되었다. The White House, *National Strategy for Homeland Security*, Office of Homeland Security, July 2002.

23) U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, September 30, 2001.

24) Paul Wolfowitz, Deputy Secretary of Defense, *Prepared Testimony: "Building a Military for the 21st Century,"* To the Senate Armed Services Committee, October 4, 2001.

국과 경쟁하겠다는 생각조차 갖지 못하도록 미국의 취약점을 보강하고 MD 체제 구축 등을 포함한 다층적인 억제력을 발전시키는 것이 중요하다고 주장하였다.

2002년 새로 발간된 국가안보전략 보고서는 과거 냉전시기에 채택했던 적의 군사적 도발에 대한 대량보복의 위협에 기초한 억지 개념은 방어해야 할 국민도, 국가도 없는 테러조직에게는 아무런 경고 의미도 갖지 못하며, 불량국가가 대량살상무기를 테러조직에게 비밀리에 제공할 경우 봉쇄 역시 불가능하다는 점을 강조하고 있다.²⁵⁾ 따라서 테러와의 전쟁에서는 적이 도발하기에 앞서 선제공격으로 테러 거점을 타격하고 테러조직의 뿌리를 제거하는 것이 필수적이라는 논리를 전개하고 있다. 즉, 대량살상무기를 보유한 불량국가에 대해서는 선제공격도 불사하겠다는 의지를 공식 천명하고 있는 것이다. 그러나 선제공격의 범위에 대해서는 명시적으로 제시하지 못하였다.²⁶⁾

미국의 선제공격이 실시될 경우 주로 통상무기를 이용해 적의 무기고와 미사일 등을 파괴할 것으로 보이지만, 최후 수단으로 핵무기를 사용한 선제공격도 불사한다는 입장을 보이고 있다. 미 국방부가 2002년 1월 8일 의회 국방·정보위원회에 제출한 ‘핵 태세 검토(Nuclear Posture Review)’ 비밀 보고서는 북한·중국·러시아·

25) The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002. www.whitehouse.gov/nsc/nss.html.

26) 테러의사를 표명하고 있는 테러집단에 대한 선제공격은 국제법상 정당성이 확보된다. 그러나 불량국가에 대한 선제공격은 그 목적이 불량국의 대량살상무기 무장해제인지 체제전복인지에 대한 구분이 모호하고, 체제전복을 추구할 경우 정당성 확보가 곤란하다는 문제점을 안고 있다. Michael E. O'Hanlon, et. al., *The New National Security Strategy and Preemption*, Policy Brief # 113, December 2002. www.brookings.edu/comm/policybriefs/pb113.htm.

이란·이라크·리비아·시리아 등 최소한 7개국을 핵 공격이 가능한 대상으로 상정하고 있다.²⁷⁾ 핵무기가 사용될 수 있는 상황으로 ① 비(非)핵공격으로 파괴할 수 없는 목표물, ② 핵과 생화학무기 공격시 보복, ③ 불시의 군사적 사태 등 세 가지 유형의 상황에서 핵무기를 사용할 수 있다고 명시하고 있다. 그리고 구체적으로 ① 북한의 남한 공격, ② 중국의 대만 공격, ③ 이라크의 이스라엘 및 주변국 공격 등을 핵무기가 사용될 수 있는 사례로 지적하고 있다. 아울러 전 세계 70여개국의 1,400여개에 달하는 생화학 무기 등 대량파괴 무기를 보관하고 있는 지하 전략시설을 목표로 한 병커 파괴용 소형 핵폭탄 개발 등을 권고하고 있다.

2. 첨단무기 중심의 국방태세

미국은 테러와의 전쟁에 승리하기 위해 안보전략을 공세적으로 변화시켰지만, 기존 위협에 대처하는 전통적인 군사력 구성의 분야는 큰 변화를 보이지 않았다. QDR은 2개의 주요 전구전쟁(Two Major Theater War)에서 승리한다는 원-원전략을 1개 대규모 분쟁지역에서 신속·확실한 승리를 거두고, 여타 소규모 분쟁은 현상 유지 등 제한된 작전수행 능력을 유지한다는 원-플러스(one-plus) 전략으로 수정하였다고 발표하였다. 그러나 그 실질적 내용에서 큰 차이가 없다.

미국은 현재 원-원전략에 기초하여 산정된 병력규모를 그대로 유지하고 있다. 즉, 현역 140만, 예비역 130만 병력과 육군 10개

27) "Pentagon's new nuclear targets in terror age," *The New York Times*, March 10, 2002; U.S. Department of Defense, *Nuclear Posture Review(Excerpts)*, January 8, 2002. [www. globalsecurity.org/wmd/library/policy/dod/npr.htm](http://www.globalsecurity.org/wmd/library/policy/dod/npr.htm).

사단, 해군 12개 항모전단, 공군 46개 전투 비행단, 해병 3개 사단 등의 병력 규모는 변함이 없다. 월포워츠 국방부 부장관은 미군은 여전히 동시에 일어나는 두 개의 지역분쟁에 있어 미국의 동맹국에 대한 공격을 신속하게 극복할 수 있는 능력을 유지한다고 주장하였다. 단지 대통령이 결단을 내리면 두 개의 지역 분쟁 중 하나에서 적의 영토를 점령하고 정권 교체까지도 추구한다는 점을 강조하였다. 한편, 미 국방보고서는 국방전략의 목표로 ① 우방에게 확신을 주고(assure), ② 장래 군사충돌을 저지하며(dissuade), ③ 미국의 국익에 대한 위협과 강제를 억지하고(deter), ④ 만일 억지가 실패할 경우 적을 결정적으로 격퇴시킨다(defeat)는 것을 제시하고 있다.²⁸⁾ 그리고 적대세력 격퇴는 적대국의 체제를 변경하거나 전략적 목표 충족시까지 영토를 점령하는 방안도 포함된다 고 명시하고 있다.

새로운 안보전략에 의한 미국의 국방태세는 최첨단 전략무기 부문에서 그 변화가 두드러지게 나타나고 있다. 미 국방부가 제출한 NPR 보고서는 향후 5~10년간 추진할 핵무기 개발 및 배치에 대한 포괄적인 청사진을 제시하고 있다. 즉, 21세기 새로운 핵전략으로서 ① 핵전략의 '냉전기 3대 지주(Cold War triad)'인 대륙간 탄도미사일(ICBM), 잠수함 발사 탄도미사일(SLBM), 전략폭격기의 역량을 초월한 핵·비핵 전력의 공격 능력 확보, ② MD체제 구축 등 적극적·소극적 방어체제의 개발·배치 강화, ③ 새로운 위협에 신속하게 대처할 수 있는 능력을 갖추기 위해 핵무기 개발 및 핵실험 재개 등을 포함한 국방기반의 재활성화 등 '신 3대 지주(New Triad)' 구축을 강조하고 있다.

28) U.S. Department of Defense, *Annual Report to the President and the Congress*, August 2002. www.defenselink.mil/execsec/adr2002/toc2002.htm.

미국은 현재 군사·안보전략의 최우선 과제로 MD체제 구축을 제시하고 있다. 부시 대통령은 2001년 5월 1일 미 국방대학교에서 행한 연설에서 MD체제 구축을 공식 천명하였지만 MD체제 구축에 필요한 비용, 개발범위 및 시기 등에 대해 분명히 언급하지 않았다.²⁹⁾ 그러나 제한된 위협에 대응하여 탄도미사일의 추진단계 (booster phase), 중간단계(mid-course phase), 재진입단계 (reentry phase) 요격을 위하여 지상뿐만 아니라 해상과 우주에 탐지 및 요격체 배치를 고려하고 있다고 밝혔다. 클린턴 행정부가 구상했던 NMD체제는 지상배치 미사일을 이용한 단일방어체제였던 반면, 부시 행정부가 제시한 MD체제는 지상·해상·우주배치 요격체제를 갖춘 3단계 다층방어체제인 것이다.

부시 행정부는 2002년 1월 4일 MD 개발 부서의 조직개편을 단행하였다. BMDO와 MD개발 업무를 통합하여 미사일방어국(MDA)으로 개편하고, 육·해·공군에 분산되어 있던 MD 개발업무를 MDA로 일원화하였다. 그리고 동년 6월 13일 ABM 조약이 공식 폐기되자 부시 대통령 임기내에 알래스카 포트그릴리에 MD 실험장 및 5기의 지상 요격미사일을 배치한다는 계획하에 지상 MD 기지 건설에 착공하였다. 이와 함께 해상, 공중 MD 개발도 본격 착수하였다. NPR에 의하면 미국은 2006~2008년 현재 배치한 패트리엇 개량형 지대공미사일(PAC-3) 외에 2~3대의 레이저 항공요격기, 4대의 이지스 대공 요격함 및 전역 고고도 미사일 방위망을 갖춘 MD체제를 작전 배치하게 될 것이다. 그러나 미국은

29) 부시 행정부는 미국과 동맹국과의 차별성 논란을 방지하고 보다 많은 국가들의 참여를 유도하기 위해 클린턴 행정부가 분리한 NMD와 TMD를 MD로 통합하였다. The White House, *Remarks by the President to Students and Faculty at National Defense University*, May 1, 2001, www.whitehouse.gov/news/release/2001/05

MD체제의 최종 규모에 대한 구체적인 내용을 아직까지 발표하지 않고 있다.

IV. 미국의 반테러 전쟁과 동북아 질서

1. 미국의 동아시아 전략 기조

탈냉전기 세계 유일 초강대국인 미국의 동아시아 전략은 일본·한국·호주 등 우방국과 양자간 안보동맹을 기축으로 하여 아·태지역에 민주화와 자유무역을 확대하며, 중국·인도·러시아 가운데 어느 나라도 지역 패권국이 되지 않도록 세력균형을 유지한다는 기본구도하에 추진되고 있다.³⁰⁾ 미국은 동아시아 지역이 세계경제에서 차지하는 비중이 증대하는 반면, 역내 국가간 군비경쟁이 증대하고 있다고 판단하고 있다. 따라서 미국은 동아시아에서 10만 명의 미군 병력을 지속적으로 유지하며 이 지역에서 안정자, 균형자 및 정직한 중재자의 역할을 한다는 의사를 표명해 왔다.³¹⁾ 미국은 현재 군사적으로 미국에 도전할 만한 세력이 없다고 평가하고 있지만 향후 동아시아지역의 세력변화가 21세기 미국주도의 세계질서를 위협할 수 있는 가능성이 높다고 판단하고 있다.

미국내 보수적인 인사들은 중국의 군사·경제적 팽창을 아시아 지역에서 미국의 이익을 침해할 수 있는 가장 큰 요인으로 간주하고 있다. 이들은 중국이 경제성장을 지속하면 향후 15~30년 내에 강대국으로 부상하여 미국의 패권에 도전하게 될 것이라는 점을 지적하고 있다.³²⁾ 아울러 중국이 미국으로부터 최첨단 기술을 도입하

30) 이상우, “21세기 미국의 세계전략,” 오기평 편저, 『21세기 미국패권과 국제질서』 (서울: 오름, 2000), pp. 213~229 참조.

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

32) Kim R. Holmes & James J. Przystup, eds., *Between Diplomacy*

여 핵·미사일 개발에 박차를 가하고 있으며, 핵·미사일 기술을 파키스탄·이란·북한 등 불량국가에 제공하고 있다고 비난하고 있다. 일본 보수주의자들도 중국의 경제력 증진이 군사력 증강을 초래하여 장기적으로 중국이 지역패권을 추구하게 될 것이라고 우려하고 있다.

부시 공화당 행정부가 출범한 이후 미국은 일본과의 동맹을 21세기 아시아전략의 요체로 설정하고, 일본이 평화헌법을 개정하여 집단적 자위권을 행사할 수 있기를 기대한다고 밝혔다. 일본이 군사력을 증강하여 안보문제에 관해 적극적인 역할을 담당하면 미·일 동맹을 미·영동맹 수준으로 끌어 올려 세계 질서 유지를 위한 부담뿐만이 아니라 권한까지 분담할 자세가 되어 있음을 강조하였다.³³⁾ 한편, 중국에 대해서는 전략적 동반자가 아닌 전략적 경쟁자로 규정하고 미·일이 공동으로 견제하겠다는 태도를 보이고 있다.

미국 랜드(RAND)연구소가 발표한 보고서는 중국의 세력팽창을 견제하기 위해 동북아에 집중된 미군을 일본 최남단 및 괌(Guam) 등으로 재배치할 것을 권고하고 있다.³⁴⁾ 아울러 필리핀과의 안보 협력도 재개하는 한편, 장기적으로 베트남에 미군 재배치도 고려해야 한다고 주장하고 있다. QDR도 유럽과 동북아에 집중해 온 냉전기의 미군 전진배치 양상은 시대에 뒤떨어지게 되었다고 주장하며, 한국과 일본에 편중되어 있는 미군을 남아시아와 인도양 쪽으로 이동할 가능성을 시사하고 있다.

and Deterrence: Strategies for U.S. Relations with China (Washington D.C.: The Heritage Foundation, 1997).

33) Richard L. Armitage et. al., *The United States and Japan: Advancing Toward a Mature Partnership*, INSS Special Report, October 11, 2000. www.ndu.edu/inss/press/Spelrepts/SR_JAPAN.HTM

34) Zalmay Khalilzad, et. al., *The United States and Asia: Toward a New Force Posture* (Santa Monica: RAND, 2001), pp. 63~78.

부시 행정부 초기 미국은 MD체제 구축 강행 등 일방주의적인 힘의 외교를 추구함으로써 중국·러시아와의 갈등을 증폭시켰다. 그러나 9.11 테러참사 이후 미국은 대외정책 기조를 반테러 협력에 둘 것임을 강조하며 외교활동을 전개하여 유럽·중동·아프리카·아시아 40여개국으로부터 반테러 전쟁에 대한 지지를 확보하였다. 그리고 중국·러시아에 대해서도 현실주의적 타협자세를 보임으로써 양국과의 관계를 새롭게 정립하였다. 미국과 영국 연합군은 2001년 10월 7일 아프가니스탄 탈레반 정권에 대한 군사적 공격을 개시한 후 중국 상하이에서 10월 21일 개최된 아시아·태평양경제협력체(APEC) 20개국 정상회의는 반테러 공동성명을 채택하고 테러리즘을 근절하기 위해 국제협력을 강화하기로 합의하였다. 부시 대통령은 APEC 회담을 계기로 장쩌민 중국 주석과 개별 정상회담을 개최하고 중국을 전략적 경쟁자가 아닌 지역 강대국으로 존중할 것임을 천명하는 한편, 하나의 중국 원칙을 지지한다고 선언하였다. 그러나 미국내에서 중국 위협론은 여전히 수그러들지 않고 있다.³⁵⁾

2001년 12월 22일 아프가니스탄 과도 정부가 출범한 이후 미국은 테러와의 전쟁을 인도네시아·말레이시아·필리핀 등 동남아시아 및 이라크로 확대하고 있다.³⁶⁾ 미국의 관심이 서남아·중동·중앙아시아 지역에 집중됨에 따라 동북아지역은 비교적 안정을 유지하고

35) 로버트 G. 셔터, “미국내 중국위협론: 본질과 그 영향,” 『극동문제』 (2002. 11) pp. 52~63 참조.

36) 미국은 이라크의 후세인 정권이 유엔 안보리 결의에 의한 대량살상 무기 사찰 수용을 거부했다는 것과 테러조직 알카에다와의 연계에 관해 지적하고, 국제사회에 대해 무력행사가 포함된 대이라크 정책을 강조하고 있다. 한편, 아랍국가들은 미국이 친미적인 이라크를 만들어 석유자원을 확보하고, 이스라엘의 안전보장을 높이는 방향으로 중동지역의 질서를 재편하려는 목적을 가지고 있다고 생각하고 있다. 김재두·심경옥, 『미국의 대이라크 확전』 (서울: 한국국방연구원, 2002) 참조.

있다. 현재 동북아 지역에서의 국제적 갈등은 북한 핵문제를 제외하면 당면한 현실적 위협에 기인하는 것이 아니다. 오히려 동북아 4국이 향후 현실화될 수 있다고 생각하는 잠재적 위협요인에 대한 각기 다른 인식에서 비롯된 것이다. 21세기 안보질서에 대한 인식 차이는 특히 미국과 중국 사이에 두드러 진다.

미 의회내 미·중안보검토위원회는 2002년 7월 발간한 대중국 정책 검토 보고서에서 미·중간 경협확대에도 불구하고 중국은 개혁·개방에 소극적이고 미국에 대한 적대감도 지니고 있다고 지적하였다.³⁷⁾ 따라서 미국은 중국의 민주화 개혁을 적극 유도하며 중국시장을 더욱 개방하기 위한 활동을 강화해야 한다고 주장하고 있다. 한편, 미 국방부는 중국의 군사력 평가 보고서에서 중국이 군 현대화를 통해 아시아 지역에서 군사력을 팽창하고 대만 문제의 군사적 해결 의도를 보이고 있다고 지적하였다.³⁸⁾ 이 보고서는 중국의 국방백서는 2002년도 국방예산이 전년대비 17.6% 증가한 200억 달러라고 공개하고 있으나 실제 예산은 이보다 3배가 초과한 650억 달러 규모라고 주장하였다. 그리고 중국은 대만해협을 마주 보는 난징 군사지역에 단거리 미사일 350기를 배치하고 있는데 매년 50여기씩 확대하고 있다고 지적하였다. 아울러 중국은 미 본토를 공격할 수 있는 ICBM을 현재 20기에서 2005년에는 30기 그리고 2010년에는 60기로 증강할 계획이라고 전망하였다. 미 국방부는 이와 같이 중국의 위협 등을 강조하며 국방비 증액을 추구하고 있다.

37) U.S.-China Security Review Commission, *Report to Congress of the U.S.-China Security Review Commission*, July 2002. www.uscc.gov/anrp02.htm.

38) U.S. Secretary of Defense, *Annual Report on the Military Power of the People's Republic of China*, (Report to Congress, Pursuant of the FY2000 National Defense Authorization Act), July 12, 2002.

2. 미·일 안보동맹 강화

1980년대 말에서 1990년대 초 미국 경제가 쇠퇴하고 있는 반면, 일본 기업들은 최강의 국제 경쟁력을, 일본 은행들은 세계 최고의 예금액을 과시하여 21세기는 일본의 세기라는 말까지 유행하게 되었다.³⁹⁾ 1990년대에 들어와서 일본은 경제력을 바탕으로 유엔 안보리 상임이사국 지위 획득 등 정치적 위상 확보를 목표로 외교활동을 전개하였다. 그리고 국방비를 계속 GNP의 1%를 넘어서 지출하며 유엔의 평화유지활동에 자위대를 파견하는 등 군사력 강화를 추진하였다. 그러나 일본 경제는 1992년 이후 4년간 경제성장률이 연속 제로 상태에 머무르면서 주가 및 부동산 가격이 폭락하는 등 전후 최대의 불황을 경험하게 되었다.⁴⁰⁾ 그후 일본 경제는 아시아 금융위기의 여파로 장기적인 경기침체에 빠지게 되었다. 일본이 10년 이상 장기적인 경기침체를 겪는 동안 중국의 국제적 지위가 부상하는 한편, 일본 영토에 대한 북한의 미사일 위협이 현실화되어 갔다. 이에 보수적인 인사들은 일본 정부가 경제력에 상응하는 정치·안보 역할을 수행해야 한다고 주장하며, 일본 유사시 자위대의 원활한 활동을 보장하는 유사법제 정비, 방위청의 국방성으로의 승격, 집단적 자위권을 인정하는 방향으로 헌법 개정 등을 요구하였다.

일본 국민의 정서가 보수·우경화되는 가운데 공화당 부시 행정부가 출범하자 일본 정부는 미국의 안보역할 확대 요구에 적극 호응

39) 1980년대 말에서 1990년대 초 일본의 대외투자는 엔고 현상과 금리 저하를 배경으로 급상승하였다. 1984년 379억 달러였던 대외 직접 투자액은 1990년에 이르러 2,014억 달러로 5배 가량 증가하였다. 일본경제신문사, 신한종합연구소 번역, 『1993 세계경제 100가지 상식』 (서울: 고려원, 1992), pp. 39~40 참조.

40) 신한종합연구소, 『일본보고서』 (서울: 들녘, 1998), pp. 100~105 참조.

하였다. 2001년 4월 26일 보수성향의 고이즈미(小泉純一郎) 내각이 출범한 이후 일본은 미국과 안보동맹을 강화하며 자위대 관련 유사법제를 정비하였다.⁴¹⁾ 아울러 자위대의 유엔 평화 유지군(PKF) 참여 허용 및 무기사용 제약 완화를 골자로 하는 유엔 평화유지 활동(PKO) 협력법 개정안을 마련하였다. 그러나 일본 정부는 미국의 MD체제 구축에 대해서는 중국러시아의 반발, 막대한 개발비, 실현 가능성 등을 고려하여 적극적인 지지 표명을 유보하였다.

미국에서 테러 참사사태가 발생하자 고이즈미 총리는 미국을 방문하여 부시 대통령과 정상회담을 개최하고 테러 근절을 위한 협력과 미군 지원을 위한 자위대 파견 방침을 표명하였다. 일본은 1991년 걸프전 당시 미국에 대해 130억 달러를 지원하고도 직접 참전하지 않았다는 이유로 미국으로부터 충분한 사의를 받지 못했다고 평가하고 있다. 따라서 미국이 아프가니스탄의 탈레반 정권에 대한 공격을 개시하자 자위대 파병을 비롯한 적극 지원을 공언한 것이다. 미국이 아프가니스탄 탈레반 정권에 대한 공격을 본격화하자 일본은 파키스탄 등 아프가니스탄 주변국가들에 대한 경제지원을 실시하여 미국 주도의 반테러 전쟁을 후원하였다.⁴²⁾ 그리고 아프가니스탄 난민 지원을 위한 경제원조 방안을 제시하고 전쟁이 종결되면 경제재건을 위해 적극 공헌하겠다는 의사도 표명하였다.

일본 정부는 미국과 영국 연합군의 아프가니스탄 공격을 계기로 2001년 10월 29일 자위대의 활동을 공해·비전투 외국영토로 확대,

41) 배정호, “일본 안보정책의 보수화와 대내외적 요인,” 『통일정책연구』 제11권 1호 (2002, 여름), pp. 125~144 참조.

42) Bates Gill, “September 11 and Northeast Asia: Change and Uncertainty in Regional Security,” *The Brookings Review*, Summer 2002, Vol. 20, No.3, pp. 43-46. www.brook.edu/press/REVIEW/Summer2002/gill.htm.

자위대의 주일 미군기지 경비, 영해 불법침입 선박에 대한 사격 등을 허용하는 테러대책특별조치법을 제정하였다.⁴³⁾ 그리고 구축함, 수송기 등을 인도양에 파견하여 미군에 대한 연료·물자의 보급 활동을 전개하였다. 아프가니스탄 전쟁이 종결된 후 이라크에 대한 공격을 준비하게 된 미국은 일본 정부에 대해 이지스함과 P3C 초계기 등의 파견을 요청하였다. 미국의 대이라크 공격과 관련한 협력 요청에 대해서 일본 정부는 당초 아랍국가들과의 관계 및 국내 여론을 감안하여 신중한 자세를 보였다. 즉, 일본은 미국이 이라크에 대해 무기사찰 수용을 관철시키기 위한 외교적인 노력을 우선시 해야 한다는 원칙적 입장을 표명하였다. 그러나 2002년 11월 8일 UN 안보리에서 대이라크 무기사찰 결의안이 승인되자 일본은 이를 계기로 미국의 이라크 공격에 대비한 준비작업에 착수하였다. 일본 정부는 테러대책특별조치법에 의하여 2002년 11월 19일 종료된 자위대 인도양 파견을 2003년 5월 19일까지 6개월 재연장하였다. 아울러 미국이 이라크전에 전념할 수 있도록 대아프간전 지원 확대의 일환으로 최신티 이지스함을 인도양에 파견하기로 결정하였다.

일본 정부는 미국의 반테러 전쟁에 적극 협력하며 자위대의 활동 범위를 확대하고 안보역량을 증진시키고 있다. 현재 일본은 미·일간 TMD 공동연구 단계를 개발단계로 본격 이행할 예정이며, 이지스함을 4척 보유하고 있는 일본 해상자위대는 TMD 구축에 필요한 장비를 갖춘 신형 이지스함 2척을 추가로 도입할 계획이다. 일본의 장기적인 경기침체에도 불구하고 세계 2위의 군사비 지출을 지속하며 자위대 병력을 최첨단 장비로 무장시킬 예정이다. 그러나 일본

43) 김영춘, 『일본의 북한위협 인식과 군사력 강화』 (서울: 통일연구원, 2001), pp. 36~37 참조.

헌법은 자위대가 자위에 필요한 최소한의 범위를 초과한 공격무기를 보유하는 것을 금하고 있기 때문에 일본의 군사력 증강은 주변국에 대해 직접적인 군사적 위협이 되지 않는다고 있다. 즉 일본 자위대는 ICBM, 장거리 전략 폭격기, 또는 공격형 항공모함 등의 보유가 허용되지 않고 있다. 따라서 일본은 주변국가들에 대해 무력 침공의 위협은 가하지 않고 있으나 군사력의 우위에 따른 정치적 영향력을 행사할 가능성은 증대하고 있다.

일본인들은 부시 행정부가 미·일 안보동맹을 중시한다는 것을 잘 인식하고 있다. 그러나 일부 보수적 인사들은 미국을 중심으로 한 안보체제에 안주하기보다는 일본의 자주국방을 선호하고 있다.⁴⁴⁾ 또한 일부 정치인들은 일본과의 관계를 우선시 하며 중국을 견제하는 미국의 동아시아정책이 언제까지 계속될 것인가에 의문을 제기하고 있다. 즉, 이들은 미국에서 정권교체가 일어나면 상대적으로 쇠퇴하고 있는 일본과의 관계를 계속 증진시키기보다는 국력을 확장하고 있는 중국과의 관계개선을 우선시 하는 방향으로 정책전환을 추구하지 않겠느냐 하는 불안감을 갖고 있다.⁴⁵⁾ 따라서 이들은 일본 정부가 미국과의 동맹관계를 강화하면서 이와 동시에 외교·안보정책의 자율성을 확대하는 노력을 기울여야 한다고 주장해왔다.

사실 일본 정부도 미국의 세계전략에 편승하여 안보역량을 증진시키면서도 부시 행정부의 일방주의적인 외교에 무조건 추종하는 자세를 보이는 것은 국익에 해가 될 수 있음을 유의하고 있다. 따라서 중국·러시아·북한 등과 정상회담을 통하여 관계개선을 추진하며 일본의 독자적인 외교역량을 확대하고 있다. 특히 고이즈미 총

44) Anthony DiFilippo, *The Challenges of the U.S.-Japan Military Arrangement* (New York: M.E. Sharpe, 2002), pp. 106~115.

45) 로버트 G. 셔터, “미국내 중국위협론: 본질과 그 영향,” 『극동문제』 (2002. 11), p. 54 참조.

리의 북한 방문으로 이루어진 북·일 정상회담은 이러한 맥락에서 이해될 수 있다.

일본의 대북정책은 미국의 대북정책에 긴밀히 협력하는 방식으로 추진되어 왔다. 부시 행정부 출범 이후 미국의 대북 강경책에 동조하여 일본의 대북정책도 강경해지는 경향을 보였다.⁴⁶⁾ 그러나 고이즈미 총리는 2002년 8월 30일, 전격적으로 9월 17일 김정일 국방위원장과 정상회담을 개최할 예정이라고 발표하였다. 이후 고이즈미 총리는 미국을 방문하여 9월 12일 부시 대통령과 정상회담을 개최하고 방북시 대량살상무기 문제를 거론하기로 약속함으로써 대북정책에 관한 미·일 공조 자세를 부각시켰다. 그렇지만 북·일 정상회담은 미국이 대북 강경책을 견지하는 가운데 고이즈미 총리가 독자적으로 결정한 것이다. 고이즈미 총리는 정치적으로 약화된 입지를 타개하려는 개인적인 의도와 더불어 한반도 정세변화에 대해 일본이 주도적으로 대처하겠다는 판단하에 방북을 결정한 것이다.

한편, 미국은 고이즈미 총리의 방북을 지지한다고 발표하였지만 사실상 북·일 정상회담의 성공 가능성에 대해 회의적인 태도를 가지고 있었다.⁴⁷⁾ 그러나 9월 17일 평양에서 열린 북·일 정상회담에서 김정일 위원장은 일본인 납치문제에 북한 당국이 관여했음을 시인·사과하고, 사실상 경협방식의 식민지배 배상을 수용하였다. 그리고 양국 정상은 국교정상화를 조기에 실현하기 위해 노력한다는 내용을 포함한 평양선언을 발표하였다. 이와 같이 북·일 정상회담은 미국이 기대했던 것보다 훨씬 많은 성과를 거두었다.

46) 2001년 11월 일본 경찰은 조총련계 금융기관인 조킨도쿄(朝銀東京) 신용조합의 불법용자 혐의를 잡고 조총련 및 금융기관 간부들을 체포하였다.

47) 케네스 키노네스(Kenneth Quinones), “고이즈미 이니셔티브에 냉담한 부시 미정권,” 『국제문제』 (2002. 12), pp. 57~61 참조.

북·일 정상회담 이후 북한에 납치된 일본인 13명 중 8명이 사고 또는 질병으로 숨졌다는 북한측 통보에 대한 의문이 일본 내에서 끊임없이 제기되었다. 납치문제로 인한 일본 여론이 악화되는 가운데 북한 핵문제가 돌출되자 북·일수교 교섭도 난관에 봉착하였다. 10월 29~30일 말레이시아 콰라룸푸르에서 2년만에 재개된 제12차 북·일 수교 본회담에서 일본측은 납치문제와 핵개발을 비롯한 안전보장 문제를 우선적으로 논의하자는 입장을 보인 반면, 북한은 핵문제는 북·미간 문제로 일본이 관여할 문제가 아니라는 입장을 보였다.⁴⁸⁾ 특히 일본측이 북·일간 합의에 따라 일본 고향 방문에 나선 5인의 납치자들의 북한 귀환을 거부함으로써 회담이 결렬되었다.

일본은 핵문제와 국교정상화 문제를 연계함으로써 북핵 문제 해결을 위한 미국과의 공조체제를 확고히 하고 있다. 그러나 핵문제 해결방식을 둘러싸고 한·미간 이견이 표출되었을 때 한국측 의견을 지지함으로써 미국의 강경자세를 전폭적으로 지지하지는 않는다는 태도를 보여주었다. 미국측은 한국·일본이 북한과 접촉을 단절함으로써 북한에 대한 압박을 강화해 줄 것을 기대하였다. 그러나 10월 27일 APEC 정상회담을 계기로 개최된 한·미·일 3국 정상회담에서 고이즈미 총리는 외교를 통해 핵위기를 해소하기 위해서는 일본도 한국과 같이 북한과의 대화채널을 유지해야 한다고 주장하였다. 11월 8~9일 도쿄에서 열린 한·미·일 대북정책조정감독그룹(TCOG) 회의에서도 일본은 대북 중유제공을 즉각 중단하자는 미국측 견해에 반대하며 12월분부터 중단하자고 주장하는 한국측 입장을 지지하였다.

일본은 북한이 핵동결 조치를 해제한 데 대해 강력한 유감을 표

48) 연합뉴스, 『연합뉴스: 북한·통일·재외동포』, 제1338호 (2002. 11. 7), pp. 북A1-북A10 참조.

명하고 있다. 일본 정부는 미국이 대북 경제제재를 실시할 경우 이에 적극 호응할 예정이다.⁴⁹⁾ 일본은 이와 같이 대북 강경자세를 보이고 있지만 북핵문제가 아직 급박한 위기상황은 아니라고 평가하고 있다. 따라서 대북 경제제재보다는 한·미·일 공조체제를 기반으로 하여 중국·러시아와 국제협력체제를 강화함으로써 북핵문제를 외교적으로 해결하는 방안에 더 큰 비중을 두고 있다. 향후 일본은 대북 강경책을 선호하는 미국과 대북 포용정책을 지속하는 한국 사이에 이견이 발생했을 때 양측의 견해차이를 조정하는 역할을 수행할 수 있을 것이다.

3. 미국과 중국·러시아의 협력관계

부시 행정부는 출범 초기 미국과 중국·러시아 관계는 냉전체제가 도래할 것 같다는 우려가 대두될 정도로 악화되었다. 부시 대통령은 러시아가 ABM조약 개정에 합의하지 않을 경우에는 미국이 이를 일방적으로 파기하겠다고 공언하였다. 한편, 미 국무부는 러시아 담당 특별보좌관직을 폐지하는 등 러시아와의 관계를 격하시키려는 움직임을 보였다. 미·러관계가 경색되는 가운데 미 국무부가 2001년 3월 22일 스파이 사건과 관련된 러시아 외교관 50명을 기피인물로 지정하여 추방하자 러시아도 맞대응하여 미 외교관들을 추방함으로써 양국관계는 갈등이 심화되었다.

한편, 미국과 중국이 신경전을 벌이는 가운데 2001년 4월 1일 미군 정찰기와 중국 전투기가 중국 해안지역에서 충돌하는 사태가 발생하였다. 정찰기 충돌사건으로 인해 미·중관계가 긴장되었으나

49) 일본 집권 자민당은 북한에 대해 일본이 독자적으로 송금정지 등의 경제제재를 할 수 있도록 외환관리, 외국무역법 개정안을 2003년 1월 정기국회에 제출할 방침이다. 『한겨레신문』, 2002. 12. 31.

부시 대통령이 중국측에 대해 사과함으로써 사태가 더 이상 악화되지 않았다. 그러나 미국은 4월 24일 대만에 대해 디젤 잠수함 8척, 키드급 구축함 4척, P-3 대잠 초계기 12대 등 50억 달러 상당의 무기 판매 방침을 결정함으로써 중국을 자극하였다. 대만에 대한 무기판매를 결정한 직후 부시 대통령은 기자회견에서 미국은 중국의 세계무역기구(WTO) 가입과 ‘하나의 중국’ 원칙을 지지하며, 대만의 독립선언 등 중국을 자극하는 행동에 반대한다고 밝혔다. 그러나 중국이 대만을 공격하는 등 양안문제의 평화적 해결 원칙을 훼손할 경우, 대만 방어를 위해 가능한 모든 군사적 수단을 동원할 계획이라고 주장하였다.⁵⁰⁾

부시 대통령은 2001년 5월 1일 MD체제 구축을 공식 천명하였다. 미국은 MD체제가 순수한 방어용이라고 강조하고 있다. 그러나 중국과 러시아는 최첨단 유도무기체제로 구성된 MD체제는 다른 나라를 타격하는 수단으로 쉽게 전용될 수 있다고 주장하며, 이를 사실상 공격적 개념으로 인식하고 있다. 이들은 미국이 MD체제를 구축하여 핵·미사일 선제공격능력을 강화함으로써 세계 패권적 지위를 확고히 하려 한다고 비난하였다. 아울러 미국의 MD 추진으로 인해 새로운 군비경쟁과 냉전의 위험이 피할 수 없게 되었다고 주장하였다. 특히 중국은 미국의 MD 계획이 사실상 중국을 잠재적 적국으로 상정하여 추진되고 있다고 판단하고 있다. 그리고 MD체제가 가동되면 20여 기의 ICBM을 보유하고 있는 현재 중국의 핵 전력은 미국에 대한 전략적 억지력을 상실하게 된다는 점을 우려하고 있다.⁵¹⁾ 중국은 미·일이 공동으로 개발하고 있는 TMD에 대해

50) Kerry B. Dumbaugh, *Taiwan: Recent Developments and U.S. Policy Choices*, CRS Issue Brief for Congress, Updated September 28, 2001, pp. 4~5.

51) 중국은 현재 사정거리 12,000~15,000km 동풍 5호(DF-5)에 대미 억

서도 크게 반발하고 있다. TMD체제가 구축되면 일본 군사력의 해외진출이 촉진되는 등 일본이 군사대국으로 부상하게 될 것으로 판단하고 있다. 더욱이 TMD체제에 대만이 참여하게 되면 미국·일본·대만간에 사실상 군사동맹이 형성되는 효과가 발생한다는 점을 우려하고 있는 것이다.

미국의 MD 구상은 중국·러시아·북한의 반MD 연대를 강화시켰다. 장쩌민 중국 국가주석은 러시아를 방문하여 2001년 7월 16일 푸틴(Vladimir Putin) 대통령과 정상회담을 개최하고 「선린우호 협력조약」을 채택하였다. 중·러 양국은 총 24조로 이루어진 새로운 조약을 체결함으로써 전방위에 걸친 동반자관계 및 전략적 협력관계를 제도적 차원으로 발전시키고 있다.⁵²⁾ 한편, 김정일 국방위원장은 러시아를 방문하여 8월 4일 푸틴 러시아 대통령과 정상회담을 개최하고, 미사일 문제, 철도연결 문제 등 양국간 현안을 담은 8개 항의 모스크바 선언을 발표하였다.⁵³⁾ 모스크바 선언 2항은 미·소가 “1972년 체결한 탄도탄요격미사일(ABM) 협정이 전략적 안정의 초석으로서 전략 공격무기의 감축을 위한 기초가 된다는 데 유의했다”고 밝혀 ABM 협정의 준수는 물론 미국의 MD 체제 구축에 대한 반대입장을 분명히 했다. 이와 함께 북한의 미사일 계획은 순수한 평화적인 목적을 띠고 있다고 강조하여 미국이 주장하는 북

지력을 의존하고 있다. 약 17~20기 정도의 DF-5가 실전·배치되어 있다. 신형 장거리 미사일 동풍31(DF-31)과 41(DF-41)도 개발하고 있지만 DF-31의 경우 이후 5년, 그리고 DF-41은 이후 10년 안에 실전·배치되기는 어려울 전망이다. 아베주니치, “중국의 군 현대화,” 『극동문제』 (2002. 8), pp. 121~133 참조.

52) 신상진, 『중·러 전략적협력 강화와 한반도』 (서울:통일연구원, 2001), pp. 36~37 참조.

53) 여인곤, 『러시아의 안보·군사전략 변화와 푸틴의 한반도정책』 (서울: 통일연구원, 2001), pp. 106~107; 『로동신문』, 2001. 8. 6 참조.

한의 미사일 위협이 명분상 적합하지 않다는 점을 지적하였다.

중국과 러시아는 미국의 MD정책으로 인해 전략적 유대를 더욱 강화하고 있다. 그러나 중·러의 전략적 유대는 미국·일본을 상대로 한 군사동맹의 성격을 띤 것이 아니다. 양국 모두 안정적인 경제성장을 위해서는 미국과의 관계개선이 필수적이라고 생각하고 있었기 때문에 MD 문제로 인한 미국과의 극한적인 대립보다는 오히려 대화를 통한 관계개선을 모색해 오고 있다.

러시아는 미국의 ABM조약 탈퇴시 핵 군축 관련 협정을 폐기하고 다탄두 핵미사일을 배치할 것이라고 경고하면서도, 현실적인 힘의 한계를 고려하여 ABM 조약 개정을 위한 협상 개최에 합의하였다. ICBM, SLBM, 전략 폭격기 등 3대 핵전력 체제를 갖추고 5,000개 이상의 핵탄두를 보유하고 있는 러시아로서는 미국이 MD체제를 구축하여도 여전히 대미 핵 억지력을 유지할 수 있기 때문에 미국의 MD구상을 반대하면서도 중국과는 달리 이를 크게 우려하지 않았다.⁵⁴⁾ 푸틴 대통령은 2001년 7월 22일 개최된 미·러 정상회담에서 부시 대통령과 MD 구상과 핵무기 감축 문제를 연계해 협상하기로 합의하였다. 그리고 미·러간 전략적 안정화 방안을 마련하여 신전략안보체제를 구축하기로 합의하였다. 그후 러시아는 전략적 안정 형태가 종래의 MAD 논리에서 탈피하여 공격용 무기(ICBM)와 방어용 무기(MD)간 균형에 입각한 억제로 대체되어야 한다는 점을 강조하였다.

부시 행정부의 일방주의적인 외교와 MD체제 강행으로 인해 갈등을 겪어온 미국과 중국·러시아 관계는 9.11 테러참사를 계기로 극적으로 개선되었다. 미국에서 테러사태가 발생한 직후 푸틴 대통

54) 정은숙, 『미·러 전략관계: ABM레짐의 성립과 붕괴를 중심으로』, (서울: 세종연구소, 2002), pp. 42~46 참조.

령은 미국에 대한 테러관련 정보 제공 및 테러와의 전쟁에 대한 지원을 약속하였다. 그리고 미국과 영국 연합군이 아프가니스탄 보복 공격을 개시하자 영공개방 및 미군의 중앙아시아내 기지 사용을 용인함으로써 전면적인 지지를 표명하였다. 한편, 장쩌민 주석도 미국에 대해 테러조직 관련 정보 제공 등 적극적인 협력을 약속하였다. 중국은 테러와의 전쟁 관련 UN 안보리 결의안을 지지하고, 미군이 아프가니스탄 공격을 단행하자 국경을 봉쇄하여 알 카에다 잔당들의 도주로를 차단하였다. 그러나 중국은 반테러전쟁은 유엔 헌장 및 국제법에 의거해 이루어져야 하며 유엔 및 안보리가 테러적 결에 주도적 역할을 수행해야 한다는 원칙을 천명하였다.⁵⁵⁾

테러와의 전쟁을 계기로 미국과 러시아 관계는 특히 극적으로 개선되었다. 푸틴 대통령은 2001년 11월 12~15일 미국을 방문하여 부시 대통령과 정상회담을 개최하고 양국관계를 새로운 동반자적 협력관계로 규정한 공동성명을 발표하였다. 양국 정상은 핵·미사일 감축에 원칙적으로 합의하였다. 푸틴 대통령은 미국의 아프가니스탄 공격을 지원하는 대가로 미국측으로부터 체첸전투를 테러와의 전쟁으로 인정받았으며, 세계무역기구(WTO) 조기 가입을 위한 지원을 확보하였다. 그후 2002년 5월 24일 모스크바에서 개최된 미·러 정상회담에서 양국 관계를 새로운 전략적 동반자 관계로 설정하고 지역분쟁·테러·대량살상무기 확산 방지 등에 협력을 명시한 공동선언을 발표하였다.⁵⁶⁾ 양국 정상은 핵탄두 수를 향후 10년내에 1,700~2,200기로 줄이기로 합의하였다. 그리고 MD 문제 관련

55) 1999년 코소보 분쟁에서 미국과 NATO는 유엔 안전보장이사회의 결의 없이 단독으로 군사행동을 단행했다. 코소보 사태 이후 중국은 유엔 안보리 상임이사국들의 분쟁 조정 역할을 강조하고 있다.

56) 한국전략문제연구소, 『동북아 전략균형 2002』 (서울: 한국전략문제연구소, 2002), pp. 189~194 참조.

자료교환, 시험장 상호 검증, 조기 경보체제 구축을 위한 공동센터 설립에 합의하였다. 이와 함께 러시아는 미국측으로부터 대규모 투자를 약속받았다.

9.11 테러 참사 이후 미국과 중국관계도 양국 지도층 인사들의 빈번한 상호 교환을 통해 협력 분위기가 증진되었다. 그러나 미국은 사회주의 체제를 유지하며 고도성장을 추구하고 있는 중국을 잠재적 위협으로 간주하여 경계함으로써 미·중관계는 미·러관계 같이 개선되지는 못했다. 한편, 중국은 방대한 인구와 자원을 배경으로 경제성장을 지속하면 2010년대에는 일본, 2020년경에는 미국의 경제력도 추월할 수 있다는 기대를 가지고 있다. 그러나 미국·일본과 마찰을 일으켜 경제성장에 장애를 초래하기보다는 오히려 이들의 경제·기술지원을 받아 꾸준히 성장을 달성하는 것이 유리하다는 판단하에 미국과의 관계 증진 의사를 지속적으로 표명하며 중국 위협론을 해소하려고 노력하고 있다.⁵⁷⁾

중국은 일부 군부대를 개방하고 이를 언론에 공개하여 중국 군사정책의 투명성을 강조하는 한편, 국방백서를 발간하여 중국의 군사비 지출이 미국·일본보다 훨씬 적다는 사실을 부각시키고 있다.⁵⁸⁾ 또한 미사일·생물화학 제품과 관련된 부품·설비·기술·수출통제 규정

57) 중국 지식인들은 21세기 중국이 초강대국으로 부상하기 위해서는 현재 초강대국인 미국에 대한 직접적인 도전자가 되어서는 안되며, 미국이 주도하는 세계질서에 선택적으로 참여하여 국력을 증진시켜야 한다고 주장하고 있다. 채현위 엮음, 김익겸 번역, 『21세기 중국은 무엇을 꿈꾸는가: 세계를 영도하고 싶은 12억 중국인의 야망과 전략』 (서울: 지정, 1998), pp. 284~286 참조.

58) 중국 국방백서는 2002년 중국의 국방예산은 204억 달러이지만, 이는 미국의 국방예산 3,479억 달러, 일본의 국방예산 405억 달러에 비교하면 아주 적은 액수임을 강조하고 있다. China, Office of the State Council, *China's National Defense in 2002*, english. people.com.cn/features/ndpaper 2002/ndf.html.

을 마련하고, UN 및 국제기구의 군축문제에도 적극 참여하고 있다. 이와 같이 중국은 군사적 투명성을 보장하고 대량살상무기 확산 등과 같은 미국의 국익을 위협하는 행위를 자제하면서도 미국의 핵정책, 대만지원 정책 등 주권 및 안보관련 사안에 대해서는 단호하게 대처하고 있다. 아울러 아시아지역 국가들과 경제·안보협력을 증진시키며 중국 주변지역으로부터 미국과 일본의 영향력을 서서히 배제시키려 하고 있다.

강택민 주석은 미국을 방문하여 2002년 10월 25일 부시 대통령과 정상회담을 개최하였다.⁵⁹⁾ 이 회담에서 양국정상은 차관급 국방협의회를 2년만에 재개하고 군사교류를 확대하기로 합의하였다. 그리고 미국과 인권회담도 재개기로 약속하였다. 아울러 동북아 평화·안정을 위해 한반도 비핵화가 긴요하다는 데 인식을 같이 하고 북한 핵문제의 평화적 해결방안 강구를 위해 공동협력기로 합의하였다.

이와 같이 중국과 러시아는 각기 미국과의 관계를 개선하면서도 세계질서의 다극화를 위한 협력을 지속하고 있다. 양국은 대미정책의 주요 현안에 대한 정보를 교환하고 있으며 미국과의 협상 내용을 상호 통보해주고 있다. 이와 같이 중국과 러시아는 상호 유대를 강화함으로써 미국에 대한 협상력을 강화할 뿐 아니라 각기 경제·안보적인 실리를 확보하고 있다. 중국은 러시아로부터의 첨단무기를 도입하고 기술을 전수받아 낙후된 해·공군력의 현대화를 추진하고 있으며, 러시아는 대중 군사협력 확대를 이용한 경제발전 재원을 획득하고 있다.⁶⁰⁾ 그러나 러시아는 중국의 장래에 대해 미국·일본

59) The White House, *President Bush, Chinese President Jiang Zemin Discuss Iraq, N. Korea*, www.whitehouse.gov/news/releases/2002/10/20021025.html.

60) 2002년에는 킬로그램 잠수함 8척, SU-30 MKK 전투기 40대 등 40억

과 같이 경계심을 갖고 있기 때문에 중국과의 관계를 개선해 가면 서도 미·중 사이에 균형외교를 추구하는 경향을 보이고 있다.

중국과 러시아는 미국이 악의 축으로 규정한 국가들과 우호적인 관계를 유지하며 이들 국가들에 대한 미국의 고압적인 태도에 반대하는 입장을 표명하고 있다. 2002년 12월 2일 베이징에서 개최된 중·러 정상회담에서 양국은 전략적 협력 강화 및 경제협력 확대 그리고 미국의 일방주의 외교 반대를 주요 내용으로 하는 공동선언문을 발표하였다.⁶¹⁾ 공동선언문은 러시아는 대만과 티베트를 중국의 일부로 인정하며 대만과 공식접촉을 하지 않는다는 것과 이라크 무기사찰문제, 이스라엘·팔레스타인 분쟁 및 아프가니스탄 평화정착 등 중동지역 분쟁은 UN을 통해 정치외교적으로 해결되어야 한다는 내용을 포함하고 있다. 또한 공동성명은 한반도 비핵화가 동북아 안정을 위해 중요한 바, 북한의 핵개발 포기, 미·북간 제네바 합의 준수 및 관계 정상화를 촉구하며 남북간, 일·북간 대화를 지지한다고 주장하고 있다.

중국과 러시아 모두 자국의 안정적인 경제성장을 위해서는 한반도에서 평화와 안정 및 비핵지대화가 유지되도록 하는 것이 바람직하다고 판단하고 있다. 남북한에 대해 균형외교를 추진하고 있는 이들은 남북관계가 개선되면 한반도에 대한 미국의 영향력이 상대적으로 약화될 것으로 기대하고 있다. 따라서 남북한 당사자간 대화를 통한 한반도 평화정착을 지지하는 한편, 북한에 대해 미국·일본과의 관계도 개선하도록 권유하고 있다. 그러나 이들의 대북정책은 최근 약간의 변화를 보이고 있다.

북한의 최대 후원국인 중국은 북한을 적극 지원해 오던 정책에서

달러 상당의 첨단무기 판매에 합의하였다. 한국전략문제연구소, 『동북아 전략균형 2002』 pp. 158~160 참조.

61) 『동아일보』, 2002. 12. 3 참조.

벗어나 보다 실리적인 방향으로 양국관계를 재설정하려고 하고 있다. 북한은 9월 24일 네델란드 국적의 화교 기업가 양빈을 신의주 특별행정구 초대 행정장관으로 임명했다.⁶²⁾ 그러나 중국 공안당국은 10월 4일 양빈 회장을 뇌물공여와 사기혐의로 연행하여 구속하였다. 양빈 회장 연행은 중국이 동북부 국경에 접해 있는 신의주 특구의 성공이 자국의 외자도입과 교역활성화에 위협이 되는 것을 원치 않고 있음을 반영한 것이다. 아울러 북한이 중국과 사전 협의하지 않은 데 대한 불만의 표출인 동시에 북한 길들이기 일환이라고 평가되고 있다. 북핵 문제에 대해서도 중국은 비판적인 태도를 보이고 있다. 중국 외교부는 북한의 외교적 모험주의를 비난하는 메모를 작성하고 핵문제 해결을 위해 미국과 적극 협력하겠다는 태도를 보였다.

한편, 러시아는 최근 북한과의 유대를 강화하며 북한의 입장을 보다 옹호하는 태도를 보이고 있다. 러시아는 북한과 유대를 발판으로 동북아 지역에 대한 자국의 영향력을 확대하려고 하고 있다. 아울러 시베리아횡단철도(TSR)와 한반도중단철도(TKR) 연결사업이 시베리아와 극동지방 개발을 촉진하며 러시아 경제 전반에 활력소가 될 것으로 판단하고 있다. 따라서 북한을 자극하지 않기 위해 보다 신중한 입장을 보이고 있다. 북한의 핵개발 계획이 알려진 뒤 러시아는 객관적인 증거가 될 만한 것을 보지 못했다며 독자적으로 관련 정보들을 검토한 후 정확한 결론을 내리겠다고 유보적인 태도를 표명하였다.

62) 북한은 9월 12일 신의주를 특별행정구로 지정하고, 9월 26일 신의주 특별행정구 기본법을 발표하였다. 한국개발연구원, 『북한 경제발전전략의 모색과 우리의 역할』 (정책토론회, 2002. 10. 11), pp. 73~79 참조.

V. 미국의 대북정책과 한·미관계

1. 미국의 강경책과 북한의 반발

2000년 대통령 선거기간 동안 공화당 대통령후보 부시의 외교·안보팀은 북한을 국제체제 밖에 존재하는 불량국가로 규정하고 힘에 의한 압박정책을 통해 순응시키겠다는 강경입장을 표명하였다. 라이스(Condoleezza Rice) 백악관 안보담당 보좌관은 미국이 김정일의 비위를 맞춰 가면서 그가 생존을 위해 이익만을 추구하도록 내버려 둘 수는 없으며, “우리가 추구하는 이상과 목표에 김정일이 참여하도록 끌어 내기 위해서는 북한의 근본적인 변화, 내부의 변화를 위해 노력해야 한다”고 주장하였다.⁶³⁾ 월포위츠 국방부 부장관은 클린턴 행정부의 대북 협상방식에 강한 거부감을 표명하였다. 그는 제네바합의를 준수할 경우에도 경수로 지원 대신 화력·수력 발전소 등 전통적인 방식으로 북한에 대한 전력 지원사업을 추진할 것을 주장하였으며, 북한의 조건부 미사일 개발 포기설에 대해서는 미사일 기술을 얻으려는 목적이라고 일축하며 미사일 개발·수출 포기 대가로 한 현금보상은 있을 수 없다는 입장을 표명하였다.⁶⁴⁾ 럽스펠드 국방장관과 월포위츠 국방부 부장관 등 국방부 인사들은 미·북 관계개선에 회의적인 태도를 보이는 한편, MD체제 구축을 정당화하는 명분으로 북한의 미사일 위협을 제시하고 있다.⁶⁵⁾

부시 행정부 출범 이후 대북정책을 재검토 해 오던 미 국무부는

63) 『조선일보』, 2000. 8. 4 참조.

64) 『중앙일보』, 2000. 8. 9 참조.

65) Paul D. Wolfowitz, *Prepared Testimony of Deputy Secretary of Defense*, Senate Armed Services Committee, July 12, 2001, www.senate.gov/~armed_services/hearings/2001/c010712a.htm.

대북정책 6대 원칙을 한·미·일 정책공조, 한반도 긴장완화 지지, 북한정권에 대한 정확한 현실 인식, 대북정책 전반 재검토, 대북협상 검증 및 점검, 북한의 대량살상무기 확산 방지 등으로 정리하였다.⁶⁶⁾ 한편, 북한은 북·미대화에 대해 다음과 같은 원칙적 입장을 밝혔다.⁶⁷⁾ 첫째, 대화와 협상을 통해 북·미 사이의 문제를 해결하는 입장에는 변함이 없다. 둘째, 자주성과 공정성의 원칙에 기초하여 동등한 지위에서 대화를 해야 한다. 셋째, 대화에는 사심이 없어야 하며 전제조건을 내세우지 말아야 한다. 넷째, 미국이 주장하는 상호주의는 제네바합의에 제시된 ‘동시 행동 조치’의 형태를 의미하는 것이어야 한다는 것 등이다. 북한은 이와 같이 대미협상 원칙을 표명하고 “우리는 미국에 대화를 절대로 구걸하지 않을 것”이라고 강조하였다.

부시 대통령은 2001년 6월 6일 성명을 통해 공화당 행정부 출범 이후 4개월 동안 진행한 대북정책 검토가 완료되었음을 선언하고 북한과 협의할 의제로 ① 북한의 핵활동과 관련된 제네바합의의 이행 개선, ② 북한의 미사일 개발에 대한 검증 가능한 규제 및 수출 금지, ③ 북한의 재래식 군사력에 의한 위협 완화 등을 제시하였다. 그는 이어 “이런 논의를 포괄적 접근의 틀에서 추진하겠다”며 “북한이 이에 긍정적으로 반응하고 필요한 조치를 취할 경우 우리는 북한 주민을 돕기 위한 노력을 확대하고 제재를 완화할 것이며 기타 정치적 조치를 할 것”이라고 강조하였다.⁶⁸⁾

한편, 북한은 2001년 6월 18일 외무성 대변인 담화를 통해 부

66) U.S. State Department Spokesman Richard Boucher, *State Department Noon Briefing*, March 9, 2001, usinfo.state.gov.

67) “올바른 대화자세를 가져야 한다,” 『로동신문』, 2001. 6. 4: 연합뉴스, 『연합뉴스: 북한·통일·재외동포』 (2001. 6. 14), pp. 북B1-B5.

68) The White House, *Statement by the President*, June 6, 2001.

시 대통령의 북·미대화 재개 선언에 대해 첫 공식 반응을 내놓았다. 미국이 의제로 제시한 핵·미사일·재래식군비 문제에 대해서 “일방적이고 전제조건적이며 의도에 있어서 적대적”이라고 평가하고, 미국은 북한이 도저히 받아들일 수 없는 조건을 제시하며 “협상을 통해 우리를 무장해제시키려는 목적을 추구하고 있다”고 비난하였다.⁶⁹⁾ 또한 북·미관계에서 모든 현안의 발생근원은 북한에 위협이 되고 있는 미국의 적대시정책이라고 주장하며 미국이 제시한 의제대로 끌려가지는 않겠다는 뜻을 분명히 하였다. 북한 외무성 대변인은 8월 8일 또 다시 미국측의 회담의제 철회를 요구하며, 부시 행정부의 대북협상 자세가 “최소한 클린턴 행정부 집권 마지막 시기에 취했던 수준에 이를 때에 가서야 북·미대화의 재개가 가능해질 것”이라고 밝혔다. 이와 같이 북한은 제네바 합의(1994.10)와 북·미 공동코뮤니케(2000.10)의 토대 위에서 북·미대화를 재개하자는 입장을 분명히 한 것이다.

부시 대통령의 대화 재개 선언에도 불구하고 북한이 협상을 통해 실익을 확보하기 어렵다고 판단하게 됨에 따라 북·미관계는 대화의 접점을 찾지 못한 채 교착상태가 지속되었다. 이러한 가운데 2001년 9월 11일 테러사건이 발생했고 이를 계기로 북·미관계는 고조되는 반테러 전쟁 분위기 속에 표류하게 되었다.

9.11 테러참사 직후 북한 외무성 대변인은 미국에서 발생한 테러행위는 지극히 유감스럽고 비극적인 사건이라고 규정하고 테러에 반대하는 입장을 천명하였다. 리형철 유엔주재 북한 대사는 2001년 10월 5일 유엔총회에서 유엔 회원국으로서 온갖 형태의 테러와 그에 대한 어떠한 지원도 반대한다는 성명을 공식 발표하였다. 한

69) “북한 외무성 대변인 담화(2001.6.18 발췌),” 연합뉴스, 『2002 북한연감』 (서울: 연합뉴스, 2001), p. 895.

편, 미국은 북한에 대해서도 테러와의 전쟁에 대한 적극적인 협력을 요구하였다. 즉, 북한이 수집한 국제테러조직에 관한 정보 제공, 일본 요도호 납치범 국외추방, 중동지역에 대한 미사일 수출 금지 등 북한측의 적극적인 태도변화를 촉구하였다. 그러나 북한은 테러에 반대한다는 성명을 발표하였지만 미국이 원하는 구체적인 조치를 취하지 않음으로써 테러와의 전쟁을 북·미관계 개선의 계기로 활용할 수 있는 기회를 상실하였다.⁷⁰⁾

미 국무부는 테러와의 전쟁이 북한과의 협상에 악영향을 미쳐서는 안 된다는 원칙적인 입장을 표명하였다. 그러나 미국이 아프가니스탄에 대한 공격을 감행한 후 이슬람국가들의 지지 확보에 주력하게 되자 북·미관계는 미국 대외정책의 우선순위에서 밀려 교착상태를 벗어나지 못하게 되었다. 그후 전쟁 분위기가 고조됨에 따라 국무부 중심의 대북 협상파들의 입지는 약화된 반면, 국방부 중심의 대북 강경파들의 발언권이 강화되어 북·미관계는 오히려 대결국면으로 악화되는 양상을 보이게 되었다.⁷¹⁾

미국내에서 보수적인 인사들을 중심으로 북한 인권문제에 대한 관심이 높아지자, 미 국무부는 「국제종교자유에 관한 연례보고서」에서 북한을 종교의 자유가 없는 특별관심대상국으로 지정하는 등 북한의 인권·종교문제에 대해서도 적극적인 자세를 보였다.⁷²⁾ 그리

70) 북한은 2001년 11월 3일 「테러자금 조달억제에 관한 국제협약」과 「인질억류방지에 관한 국제협약」에 가입하기로 결정했다고 밝힘으로써 테러문제에 관해 미국과 협력하겠다는 의사를 표명하였다.

71) 미 국무부의 켈리(James Kelly) 동아·태 차관보, 프리처드(Jack Pritchard) 대북교섭담당대사 등은 대북 협상을 주장하는 반면, 럽스펠드 국방장관, 올포위츠 부장관, 볼튼(John R. Bolton) 국무차관 등은 김정일 위원장을 불신하며 북한의 화해적인 태도는 파탄한 체제를 재건하는데 필요한 자원을 얻기 위한 전술이라고 생각하고 있다. 케네스 키노네스(Kenneth Quinones), “고이즈미 이니셔티브에 냉담한 부시 미정권,” p. 60 참조

고 볼튼(John R. Bolton) 국무부 군비통제 및 국제안보담당 차관은 2001년 11월 19일 스위스 제네바에서 개막된 생물무기협약(BWC) 제5차 평가회 기조연설에서 북한을 빈 라덴의 테러 조직 알카에다 및 이라크에 이어 세번째로 국제안보를 위협하는 생물무기 개발국으로 지목하면서 생물무기 개발계획을 폐기할 것을 촉구했다. 한편, 리커(Philip T. Reeker) 국무부 부대변인은 11월 29일 외신기자들을 위한 브리핑에서 국제원자력기구(IAEA)가 다른 나라에서 경험한 바에 따르면 검증절차에 3년 이상 걸린다고 밝혔다. 그리고 한반도에너지개발기구(KEDO)에 의해 북한에 건설 중인 경수로의 핵심부품 공급시기와 일정을 맞추어 핵사찰이 완료되기 위해서는 북한이 당장 IAEA의 핵사찰을 수용해야 한다고 주장하였다.⁷³⁾

부시 대통령은 2002년 1월 29일 연두 국정연설에서 테러와의 전쟁 승리를 위한 군사력 강화, 미 본토 안보, 침체된 경기회복을 3대 국정지표로 제시하였다. 그는 전 세계 테러조직 소탕과 대량살상무기 개발 국가들로부터의 위협 방지를 테러와의 전쟁의 2대 목표로 제시하였다. 아울러 북한·이란·이라크를 ‘악의 축’으로 규정하고 이들 국가들의 대량살상무기 개발에 강력히 대응할 것임을 경고하였다.⁷⁴⁾ 부시 대통령의 연두 국정연설 이후 미국 지도층 인사들의 북한에 대한 발언은 더욱 강경해졌다.

럼스펠드 국방장관과 라이스 백악관 안보담당 보좌관은 북한을

72) 미 국무부는 1999년부터 「국제종교자유에 관한 연례보고서」(Annual Report on International Religious Freedom)를 발간하고 있다. 이번 보고서는 북한 외에 미얀마·중국·이란·이라크·수단 등을 특별관심대상국으로 제지정하였다.

73) 「조선일보」, 2001. 12. 1 참조.

74) The White House, *President Delivers State of the Union Address*, January 29, 2002.

미사일 장사꾼이라고 비난하며 부시 대통령의 '악의 축' 발언을 지지하였다. 테넷(George J. Tenet) CIA 국장은 2월 6일 상원 정보위원회 청문회에서 북한을 악의 축의 일원으로 규정한 근거는 탄도미사일 위협이라고 단정하고, 미국은 2015년경 북한·이란·이라크 등의 대륙간탄도미사일 위협에 직면하게 될 것이라고 예측했다.⁷⁵⁾ 아울러 북한이 탄도미사일 완제품은 물론 원자재·부품·전문기술 등을 시리아·이란·이집트·리비아 등에 수출하고 있다고 주장했다. 한편, 파워(Colin L. Powell) 국무장관은 2월 13일 하원 세출위원회에서 제네바 합의에 따라 북한이 IAEA의 핵사찰을 수용해야 할 시점이 됐는데도 북한이 이를 수용하지 않으면 경수로 건설사업이 중단될 것이라고 경고하였다.

2002년 2월 20일 한·미 정상회담 이후 가진 공동기자회견에서 부시 대통령은 북한 김정일 정권을 주민들의 굶주림을 방치하는 정권, 투명하지 않고 외부와 단절된 정권이라고 지적함으로써 북한 지도층에 대한 부정적인 인식이 변함이 없음을 보여 주었다.⁷⁶⁾ 한·미 정상회담 이후 미국은 북한을 대화의 장으로 유도하기 위한 압박을 강화하였다. 부시 대통령은 2002년 3월 20일 의회의 KEDO 지원 예산을 승인 받기 위해 필요한 북한의 제네바합의 준수에 대한 대통령의 인증을 유보하기로 결정했다. 이에 대해 백악관 대변인은 경수로 핵심부품 인도가 2005년으로 예상되지만 사찰에는 3~4년이 걸리는 점을 고려하여 북한의 제네바합의 이행을 촉구하기 위한 것이라고 밝혔다.⁷⁷⁾ 한편, 아미티지(Richard L.

75) George J. Tenet, *Worldwide Threat-Converging Dangers in a Post 9/11 World*, Senate Select Committee on Intelligence, February 6, 2002, www.cia.gov/cia/public_affairs/speeches/dci_speech_02062002.html.

76) 『조선일보』, 2002. 2. 21 참조.

77) The White House, *Press Briefing by Ari Fleischer*, March 20,

Armitage) 국무부 부장관은 3월 27일 기자 간담회에서 미국은 북한이 미사일을 계속 수출할 경우 선박의 항행을 저지하거나 격침시키는 것도 선택방안으로 갖고 있다고 주장했다.⁷⁸⁾

부시 대통령의 ‘악의 축’ 발언에 대해 북한은 이를 ‘사실상의 선전포고’로 간주한다고 반발하였다. 아울러 타격의 선택권은 미국만 갖고 있지 않다고 강조하였다.⁷⁹⁾ 그리고 부시 대통령이 한·미 정상회담 직후 김정일 정권과 북한 주민을 분리시켜 대응하겠다고 밝힌 데 대해 더욱 격렬히 반발하였다. 북한은 2002년 2월 22일 외무성 대변인 담화를 통해 “부시가 우리를 악의 축이라고 망발한 것은 그 어떤 무기 문제나 테러와의 연관성 문제가 아니라 본질상 우리 최고수뇌부와 우리 제도에 대한 체질적인 거부감에서 나온 것이 명백해졌다”고 주장하며 “우리 인민이 선택한 제도를 힘으로 변경시켜 보려는 부시 패거리와는 상종할 생각이 없다”고 선언하였다.⁸⁰⁾ 이와 같이 미국의 대북 강경책이 단순히 대량살상무기 문제를 해결하기 위한 협상전략이 아니라 북한 정권에 대한 근본적인 불신에서 기인한 것으로 인식하게 된 북한은 “우리는 언제든지 한번은 미국과 싸워야 한다는 각오를 가지고 있다”며 군사력 강화를 강조하였다.⁸¹⁾

2002, www.whitehouse.gov/news/release/2002/03/20020320-16.html.

78) 아미티지는 클린턴 행정부 당시 공화당의 입장을 체계적으로 제시한 보고서를 발표하였다. 이 보고서는 미국이 북한의 미사일 수출을 공해상에서 저지하겠다는 의지를 표명하고, 북한 핵·미사일 시설에 대한 선제공격 가능성도 고려해야 한다고 주장하였다. Richard L. Armitage, "A Comprehensive Approach to North Korea," *Strategic Forum*, No. 159 (March 1999), pp. 1~8; 『조선일보』, 2002. 3. 29 참조.

79) “미국의 심상치 않은 움직임을 예리하게 주시할 것이다(외무성 대변인 성명),” 『로동신문』, 2002. 2. 1 참조.

80) 『조선일보』, 2002. 2. 23 참조.

미국의 대화의지에 대한 북한의 의구심이 커지고 있는 가운데 미국 언론이 북한·중국·러시아·이란·이라크·리비아·시리아 등 7개국을 핵 공격이 가능한 대상으로 상정한 미 국방부의 NPR 보고서의 비밀부분을 공개하였다.⁸²⁾ 이 보고서는 비핵공격으로 파괴할 수 없는 목표물, 핵과 생화학무기 공격시 보복, 불시의 군사적 사태 등의 상황에서 핵무기를 사용할 수 있다고 명시하고 구체적으로 북한의 남한 공격, 중국의 대만 공격, 이라크의 이스라엘 및 주변국 공격 등을 핵무기가 사용될 수 있는 사례로 지적하였다. 미 국방부 대변인은 이 보고서가 핵공격 목표선정이나 계획에 관한 작전상의 지침을 담고 있지 않다고 해명하였다. 그러나 북한은 미국의 핵공격 계획이 사실로 입증되는 경우 1993년의 북·미 공동성명과 1994년의 제네바 합의를 전면 재검토하지 않을 수 없다고 주장하였다.

악의 축 발언 및 핵태세보고서 공개로 북·미관계가 긴장되고, 북한에 대한 미국의 핵사찰 수용 압력이 강화되자, 우리 정부는 2003년에는 한반도에서 위기상황이 재현될 것 같다고 우려하게 되었다. 따라서 임동원 청와대 외교안보통일특보는 2002년 4월 3~6일 북한을 방문하여 김정일 위원장에게 남북관계를 개선하고 북·미대화에 나설 것을 설득하였다. 김정일 국방위원장은 임동원 특사와의 회담에서 남북관계를 복원하고 미국과 대화를 조속히 재개해야 한다는 우리 정부의 상황인식에 동감하며 북·미대화에 나설 것임을 시사하였다. 그후 북한은 유엔 상주대표부를 통해 미 국무부에

81) “악의 제국의 강도적론리,” 『로동신문』, 2002. 2. 23 참조.

82) “Pentagon’s new nuclear targets in terror age,” *The New York Times*, March 10, 2002; U.S. Department of Defense, *Nuclear Posture Review(Excerpts)*, January 8, 2002. www.globalsecurity.org/wmd/library/policy/dod/npr.htm.

미국과 회담을 시작할 준비가 돼 있다는 의사를 전달하고 이에 대해 미국측은 대북특사를 파견할 용의가 있음을 시사하였다.

미국은 켈리(James Kelly) 국무부 동·아태 차관보를 7월 10일 북한에 특사로 파견할 예정이었으나 6월 29일 서해교전 사태가 발생하자 대북특사 파견 계획을 철회하였다. 그러나 서해교전 직후 북한은 남한의 성공적 월드컵 개최에 대한 축사를 보내는 등 유화적인 태도를 보임으로써 분쟁이 확대되는 것을 원하지 않는다는 의사를 표명하였다. 아울러 요도호 납치범 적군과 4명의 일본 귀국을 허용할 것임을 시사함으로써 미국과 일본에 대해서도 유화적인 태도를 보였다. 그리고 7월 25일에는 서해교전 사태에 대해 유감을 표명하고 남북장관급회담 개최 및 북·미, 북·일 대화를 재개할 의사를 밝혔다. 북한이 이례적으로 빨리 유감의 뜻을 표명한 것은 경제 개혁 조치로 인한 임금·물가 인상 등 부작용에 효과적으로 대처하기 위해서는 외부의 식량원조 및 경제지원이 필요하기 때문이다.⁸³⁾

백남순 북한 외무상은 7월 31일 제9차 아세안지역 안보포럼(ARF)을 계기로 파월 미 국무장관, 가와구치 요리코(川口順子) 일본 외상과 비공식 회동을 통해 북·미, 북일대화 재개에 합의하였다. 파월 국무장관은 백남순 북한 외무상과의 회담에서 북·미대화가 재개되면 토의할 의제로 대량살상무기 비확산, 제네바 합의 이행, 재래식 무기 감축안 등을 제시하였다. 백남순 외무상은 기자회견에서 “북·미 외무장관 회담에서 제임스 켈리 미 국무부 차관보를 대북 특사 자격으로 북한에 파견한다는 데 양국이 합의했다”면서 “특사 파

83) 북한은 2002년 7월 1일 배급제 폐지, 임금·물가 인상, 환율 현실화, 성과급제, 기업소 책임경영제 도입 등 대대적인 경제개혁 조치를 실시하였다. 오승렬, “북한 경제관리 개혁 조치의 의미: 중국사례와의 비교,” 통일연구원, 「북한의 변화와 남북관계」(국내학술회의 발표 논문집, 2002.9.19), pp. 4~37 참조.

건 날씨는 미국측이 정하기로 했다”고 밝히는 등 북·미 외무장관 회동에 큰 의미를 부여하였다. 그러나 필립 리커 국무부 부대변인은 정례 브리핑에서 북·미 대화 전망을 묻는 질문에 대해 “과일 장관이 워싱턴에 돌아오면 부시 대통령 및 국가안보팀과 그 문제를 논의할 것”이라고 밝히고 “우리는 그때 가서 다음 단계를 검토할 것”이라고 말함으로써 북·미 대화에 관한 신중한 태도를 보였다.

북한은 2002년 8월 12~14일 서울에서 개최된 제7차 남북 장관급회담과 8월 27~30일 개최된 남북경제협력추진위원회 제2차 회의에서 적극적인 자세를 보였다.⁸⁴⁾ 이후 북한은 남북회담의 합의 사항을 성실히 이행하는 한편, 북·일관계도 개선하기 위해 노력하였다. 일본 고이즈미 총리가 9월 17일 평양을 방문하여 김정일 위원장과 정상회담을 개최하였다. 이 회담에서 북한은 양국간 최대 현안인 일본인 납치 의혹문제를 시인함으로써 북·일관계 정상화를 향한 대타협의 실마리를 제공하였다. 그리고 북한은 북·일 정상회담에서 IAEA의 핵안전협약 준수 및 미사일 시험발사 유예조치 등을 약속하였다.

남북관계가 진전되고 북·일 정상회담이 개최되자 미국은 10월 3~5일 켈리 차관보를 특사로 평양에 파견하여 부시 행정부 출범 이후 21개월만에 첫 번째 공식적인 북·미 대화를 가졌다. 켈리 특사는 방북시 북한측에 핵, 미사일, 생화학무기, 재래식 군사력 등 미국의 ‘안보상 우려사항’과 함께 북한 인권 문제를 거론하였다. 켈리 특사는 또한 북한이 우라늄 농축방식으로 핵무기를 개발하고 있다

84) 남북경제협력추진위원회 제2차 회의에서 경의선 철도는 2002년 말, 도로는 2003년 봄, 동해선 철도는 저진-온정리 사이 구간을 1년 내에 완공하기로 합의하였다. 그리고 개성공단 건설 착공 및 경제협력의 제도적 보장을 위한 4개 합의를 빠른 시일 내에 발표시키기로 합의하였다. 통일부, 『남북대화』, 제68호 (2001. 5~2002. 11), pp. 65~74 참조.

는 증거를 제시하고 핵개발 계획을 폐기해야 북·미대화가 재개될 수 있음을 강조하였다. 이에 대해 강석주 북한 외무성 제1부상은 북한이 핵개발 프로그램을 가지고 있다는 사실을 시인하였다. 그리고 미국이 대북 적대시 정책을 포기하고 북한 체제안전을 보장해주면 농축 우라늄을 통한 핵개발 계획을 포함한 미국의 '안보상 우려사항'을 해결할 수 있다고 주장하였다.⁸⁵⁾ 아울러 이러한 안보현안 문제들을 북·미 최고위급회담을 통해 논의하자고 요구하였다. 즉, 북·미정상회담을 통해 북·미간 현안과 고농축 우라늄을 이용한 새로운 핵무기 개발계획을 일괄타결하겠다는 입장을 밝힌 것이다. 북한은 일본인 납치문제를 시인하고 북·일관계 개선을 모색한 것과 같이 핵개발 시인을 통해 미국의 대북 강경정책의 변화를 기대한 것으로 평가된다. 그러나 북한이 핵무기 개발 계획을 추진하고 있음을 시인함으로써 오히려 1994년과 같은 핵위기 사태가 재발될 가능성마저 제기되었다.

미국 정보기관은 북한이 1998년 5월 핵실험에 성공한 파키스탄으로부터 우라늄을 농축할 수 있는 가스원심분리기를 구입하여 자강도 희천시 하갑, 평양 인근의 평성과학기술단지내 국가과학원, 양강도 김형직군 영저동 등의 소규모 지하시설에서 우라늄 농축 작업을 실시하고 있는 것으로 추정하고 있다. 그리고 북한이 1천여대의 원심분리기를 이용해 핵폭탄 2개를 만들 수 있는 30kg 정도의 고농축 우라늄을 확보한 것으로 판단하고 있다.⁸⁶⁾ 그러나 북한의 고농축 우라늄 보유량과 핵탄두 개발 여부를 확인할 수 있는 확실

85) 미 국무부 대변인은 10월 16일 켈리 특사 방북시 북한이 핵무기 개발 계획을 추진하고 있음을 시인했다는 성명을 발표하였다. Richard Boucher, Spokesman, *North Korean Nuclear Program, Press statement*. October 16, 2002. www.state.gov/r/pa/prs/ps/2002/14432.htm.

86) 『중앙일보』, 2002. 10. 25 참조.

한 증거는 제시하지 못하였다. 여하튼 미국은 북한이 핵개발을 지속함으로써 제네바 합의, NPT, IAEA 안전협정, 한반도비핵화공동선언 등을 위반했다고 주장하며, 북한이 핵개발 계획을 폐기하는 것은 제네바합의에 따른 당연한 의무이며 새로운 협상 대상이 될 수 없다는 단호한 입장을 표명하였다.

북한 외무성 대변인은 10월 25일 담화를 통해 북·미 현안문제의 해결방식의 기준점은 북한의 자주권과 생존권 위협제거라고 밝히며 “미국이 첫째로 우리의 자주권을 인정하고, 둘째로 불가침을 확약하며, 셋째로 우리의 경제발전에 장애를 조성하지 않는 조건에서” 핵문제를 협상을 통해 해결할 용의가 있다고 밝혔다.⁸⁷⁾ 아울러 북한의 자주권과 생존권 위협의 제거가 모든 문제 해결방식의 기준점이라고 강조하였다. 그후 러시아와 중국주재 북한 대사들은 잇따라 기자회견을 열고 핵문제에 관한 북한의 입장의 당위성을 선전하였다.

제10차 APEC 정상회의 참석차 멕시코를 방문중인 김대중 대통령과 부시 대통령, 고이즈미 일본 총리는 10월 27일 3국 정상회담을 개최하고 북한의 핵개발 프로그램은 제네바 합의의 위반이라는 데 동의하고 신속하고 검증 가능한 방법으로 핵개발 프로그램을 폐기할 것을 촉구했다. 부시 대통령은 공동발표문에서 미국이 북한을 공격할 의사가 없다는 점을 재확인했다. 그러나 북한이 제기한 불가침 조약 체결 요구에 대해서는 회답을 하지 않음으로써 사실상 북한의 요구를 거부하였다.

뉴욕에서 11월 14일 개최된 KEDO 집행이사회는 12월분 대북 중유 공급을 중단하기로 결정하였다. 아울러 다음달까지 북한이 핵사찰을 포함해 가시적이고 검증 가능한 방법으로 핵무기 프로그램

87) 연합뉴스, 『연합뉴스: 북한·통일·재외동포』 (2002. 10. 31), pp 북A 1~북A11 참조.

을 폐기하지 않을 경우 경수로 건설 등 다른 사업도 재검토하겠다고 밝혔다. 다음날 부시 대통령은 KEDO의 대북 중유지원 중단 결정과 관련 성명을 내고 북한의 국제약속 위반을 묵과하지 않겠지만 미국은 북한을 침공할 의사가 없다고 재확인하였다. 한편, 11월 29일 비엔나에서 개최된 IAEA 이사회는 북한이 핵무기 개발 계획을 포기하고 안전조치 이행을 촉구하는 결의안을 채택했다.⁸⁸⁾ 그러나 북한은 IAEA가 미국을 대변하는 결의를 채택함으로써 공정성을 지켜야 할 국제기구로서의 신뢰를 상실했다는 주장을 반복하였다.

북한 핵문제에 대한 국제사회의 관심이 고조되는 가운데 12월 9일 스페인 군함은 미사일을 선적한 채 항해중이던 북한 화물선을 인도양의 공해상에서 나포하여 미국측에 넘겼다. 북한 화물선 소산호는 15기의 스커드 미사일을 선적하고 있었다. 그러나 미국은 11일 북한 화물선의 예멘행을 허용했다.⁸⁹⁾ 북한 화물선 나포 사건에 대해 북한은 미국이 소산호를 억류한 것은 북한의 자주권을 침해한 용납할 수 없는 해적행위라고 규탄하였다.

북한 외무성 대변인은 12월 12일 제네바합의에 따라 연간 50만t 중유 제공을 전제로 하여 취했던 핵 동결을 해제하고 전력생산에 필요한 핵 시설들의 가동과 건설을 즉시 재개하기로 했다는 내용의 담화를 발표하였다.⁹⁰⁾ 그러나 핵 시설을 다시 동결하는 문제는 전적으로 미국에 달려 있으며, 한반도 핵문제의 평화적 해결이 북한의 시종일관한 입장이라고 강조했다. 그후 북한은 12월 22일 조선

88) IAEA 이사회는 미국·일본·중국·러시아 등 35개국 대표로 구성되어 있으며, 원자력 기술협력 및 사찰단 파견 등 고유업무 추진방안을 심의한다.

89) 미국은 이 사건에 대해 국제법상 예멘은 미사일을 수입할 수 있고 미국이 이를 압수할 권한도 없다고 해명하였다.

90) 통일부 정보분석국, 『주간 북한동향』, 제621호 (2002. 12. 6~12), pp. 3~4 참조.

중앙통신 보도를 통해 제네바합의에 따라 IAEA가 설치해 놓았던 북한 핵 시설에 대한 봉인과 감시카메라를 제거하는 작업을 시작했다고 밝혔다.⁹¹⁾ 그후 북한은 영변의 5MW급 원자로, 8,000여개의 폐연료봉저장시설, 방사화학 실험실, 연료봉 제조시설에 설치된 봉인을 제거하고 감시카메라의 작동을 중단시켰다.

미국은 북한이 핵개발을 포기하지 않으면, 전면적으로 고립되도록 하기 위해 외교적, 경제적 압박을 크게 높이는 북한 봉쇄정책을 마련한 것으로 전해졌다. 미국 언론들은 12월 29일 부시 행정부가 군사적 행동과 대화라는 양극단 전략을 배제한 채, 모든 수단을 동원해 북한을 경제적으로 고립시킨다는 이른바 맞춤형 봉쇄(tailored containment) 전략을 수립했다고 보도했다.⁹²⁾ 그리고 맞춤형 봉쇄 전략은 유엔 안전보장이사회 결의에 의한 대북한 경제 제재 추진, 북한의 미사일 수출 선박 나포, 한반도 주변국들에 대한 북한과의 경제교류 중단 요구 등을 주요 내용으로 포함하고 있다고 전했다. 그러나 파월 국무장관은 12월 29일 방송에 출연해 맞춤형 봉쇄 전략과 같은 계획을 수립한 바 없다고 부인하고, 상황이 좀더 분별력 있게 진행되도록 북한과 의사소통을 할 방법을 찾고 있다고 강조하였다.⁹³⁾ 아울러 향후 북핵문제가 유엔 안전보장이사회에 상정되어도 미국은 대북 결의안 채택을 주도하지 않을 것이라는 의사를 표명하였다.

한편, 북한은 핵시설에 대한 봉인 제거와 감시카메라 작동 무력

91) 통일부 정보분석국, 『주간 북한동향』, 제623호 (2002. 12. 20~26), pp. 3~4 참조.

92) Michael R. Gordon, "North Korea faces isolation over reactors," *The New York Times*, December 29, 2002: 『조선일보』, 2002. 12. 30 참조.

93) U.S. Department of State, *Secretary Colin L. Powell, Interview on CNN's Late Edition with Wolf Blitzer*, December 29, 2002. www.state.gov/secretary/rm/2002/16244.htm.

화, 핵재처리 시설인 방사화학실험실의 재가동, IAEA 사찰관 추방 등으로 수위를 높이면서 미국이 협상에 나올 것을 기대했다. 그러나 미국이 협상이 응하지 않자 계속 미국에 대한 압박 수위를 높이고 있다. 12월 29일 북한 외무성 대변인은 미국이 제네바 기본합의문을 사실상 파기함으로써 탈퇴 유보 상태인 북한의 NPT상 특수 지위가 위태롭게 됐다며 상황 전개에 따라 이 조약에서 탈퇴할 수도 있음을 시사하였다.⁹⁴⁾ NPT를 탈퇴한다는 것은 북한이 국제사회의 아무런 법적·제도적 규제를 받지 않고 핵개발을 강행하겠다는 적극적인 의사 표시이다. 그러나 외무성 담화에서 “어느 나라도 미국으로 하여금 국제적 합의를 존중하고 우리에게 안전담보를 주고 전제조건 없는 대화에 나서도록 요구하는 등 응당한 역할을 할 것”을 언급함으로써 사실상 국제사회의 중재를 요청하였다.

2. 한·미 대북공조체제의 갈등

탈냉전기에 들어 한·미간에는 국익의 우선순위가 다름에 따라 대북정책에 관한 기본적인 입장차이를 보여 왔다. 세계 유일 초강대국인 미국은 세계전략 차원에서 대량살상무기 확산 방지에 초점을 두고 대북정책을 추진한 반면, 분단국인 한국은 남북 화해·협력을 통한 한반도 평화체제 구축에 중점을 두고 대북정책을 추진해 왔다. 클린턴 행정부 시절에도 한·미간에는 대북정책의 우선순위를 둘러싼 견해차이가 없지 않았으나 양국 모두 대북 포용정책의 기초를 유지해 왔다. 그러나 보수적인 공화당 행정부가 출범한 이후 한·미

94) 북한은 1993년 3월 12일 NPT 조약 탈퇴를 선언했으나 동년 6월 11일 북·미 공동선언으로 탈퇴 유보를 선언하였다. 외교통상부 외교정책실, 『군축·비확산 편람』 (서울: 외교통상부, 2002), pp. 129~132 참조.

간 대북 인식 및 접근방식에서 차이가 더욱 부각되었다.

2001년 3월 7일 워싱턴에서 개최된 한·미 정상회담에서 김대중 대통령은 김정일 위원장을 대화가 가능한 지도자로 평가하며 북한이 변화와 개방 가능성을 보여주고 있다고 판단한 반면, 부시 대통령은 햇볕정책을 지지하지만 북한 지도자에 대한 회의감을 가지고 있다고 언급하여 대북 인식의 차이를 보여주었다. 양국은 대북협상의 추진방식에 있어서도 차이를 보였다. 미국은 핵·미사일·재래식 무기 등 주요 현안에서 북한이 긍정적인 행동을 취한 후 엄격한 상호주의에 따라 대북 지원 등을 검토한다는 입장을 보인 반면, 한국은 북한의 대량살상무기 개발을 저지하기 위해 보다 신축적이고 호혜적인 상호주의 원칙을 적용할 것을 촉구해 왔다. 또한 미국은 북한의 재래식 군비태세 문제도 북·미협상 의제로 다루겠다는 의지를 보인 반면, 한국은 재래식 군축 문제는 남북한이 군사적 신뢰구축 조치를 통해 점진적으로 해결할 것을 주장해 왔다.⁹⁵⁾

9.11테러 이후 미국의 대북정책이 더욱 강경해짐에 따라 한·미간 대북정책의 차이는 더욱 부각되었다. 그러나 양국은 테러와의 전쟁에 확고한 협력체제를 구축하고 빈번한 정상회담, 외무장관회담, 한·미·일 대북정책조정감독그룹(TCOG)회의 등을 통해 대북정책의 차이를 긴밀히 조율해왔다. 미국의 테러참사 직후 김대중 대통령은 미국의 테러와의 전쟁에 필요한 협력과 지지를 아끼지 않겠다는 의사를 전달하였다. 한편, 부시 대통령은 반테러전쟁에도 불구하고 한국에 대한 미국의 안보공약은 확고하며, 통일 이후에도 한반도 주둔 미군의 규모를 감축할 생각이 없음을 분명히 표명하였다. APEC 정상회의에 참석한 부시 대통령과 김대중 대통령은 2001년

95) 김국신, 「미국의 대북정책과 북한의 반응」 (서울: 통일연구원, 2001), pp. 42~43 참조.

10월 19일 개별 정상회담을 개최하고 한·미 안보동맹체제, 대북 포용정책 유지, 한반도 문제에 관한 긴밀한 협의 등을 재확인하였다. 그러나 9.11 테러 이후 북·미관계의 경색은 남북관계 진전에 부정적인 요인으로 작용하였다.

부시 대통령은 2002년 1월 연두 국정연설에서 북한·이란·이라크를 ‘악의 축’으로 규정하고 이들 국가들의 대량살상무기 개발에 강력히 대응할 것임을 경고하였다. ‘악의 축’ 발언으로 한국 사회 내부에서 전쟁위기설 같은 불안감이 번지고, 대북 포용정책에 관한 찬반논쟁이 제기되었다.⁹⁶⁾ 일부 인사들은 미국의 단호한 입장을 적극 지지하며 한국 정부가 대북정책을 재검토할 것을 요구한 반면, 일부 인사들은 북한의 대량살상무기 문제와 테러와의 전쟁을 별개의 문제로 간주하며 미국의 대북 강경책에 대한 반감을 표출하였다.

부시 대통령의 ‘악의 축’ 발언으로 미국의 반테러 세계전략과 한국의 대북 포용정책이 상충하는 듯한 인식이 확산되는 가운데 서울에서 2월 20일 한·미 정상회담이 개최되었다. 부시 대통령과 김대중 대통령은 한·미동맹, 반테러 협력, 북한의 대량살상무기 문제 등을 폭넓게 논의하였다. 그리고 양국 정상은 북한의 대량살상무기 및 미사일 문제가 대화를 통해 조속히 해결돼야 한다는 데 인식을 같이하고 공동노력을 기울이기로 합의했다. 정상회담 이후 가진 공동기자회견에서 김대중 대통령은 미국의 테러와의 전쟁에 대한 전폭적인 지지를 표명하고, 한·미 동맹관계가 안보협력 뿐만 아니라 정치·경제·외교 등 모든 분야에서 포괄적 동반자 관계로 확대·발전되고 있다고 선언하였다. 한편, 부시 대통령은 미국이 한국 안보에

96) 이교관, 『김대중 정부의 위험한 거래』 (서울: 한송, 2002), pp. 169~178 참조.

관한 굳건한 공약을 성실히 이행하고 있음을 강조하고, 대북 포용 정책에 대한 전폭적인 지지를 천명하였다.⁹⁷⁾

양국 정상은 한·미 동맹관계를 강화하고 대북정책에 긴밀히 공조하기로 합의함으로써 ‘악의 축’ 발언 이후 논란이 된 테러와의 전쟁을 목표로 한 미국의 세계전략과 대북 포용정책이 상충하고 있다는 비판은 약화되었다. 특히 부시 대통령은 미국이 전쟁을 일으킬 의사가 없으며 한국도 북한을 공격할 의사가 없다고 천명하여 한반도 전쟁 가능성에 대한 우려를 해소했다. 그러나 대북정책을 둘러싼 한·미간 시각차가 완전히 좁혀진 것은 아니었다. 부시 대통령은 북한이 아직까지 햇볕정책을 수용하지 않는 데 대해 매우 실망했다고 밝혔다.

한·미 정상회담의 합의 사항에 대한 후속조치가 협의되는 과정에서 한·미 군당국은 공동으로 연구·검토해 온 한반도에서의 1단계 ‘초보적 신뢰구축조치’를 2002년 2월 26일 발표하였다.⁹⁸⁾ 양국이 공동으로 만든 1단계 군사신뢰구축방안은 신뢰구축 협의 강화, 군사분야 교류·접촉 확대, 정전체제 준수, 우발적 충돌 및 오해 방지 예방 조치 등 32개 사항이다. 한·미 양국은 이 날 발표한 1단계 ‘군사신뢰구축조치’는 물론 2단계 ‘한반도 군사적 위협 감소’, 3단계 ‘검증 가능한 군축’, 4단계 ‘한반도 평화체제 정착’ 문제들을 공동으로 연구·검토할 방침이라고 밝혔다. 즉, 향후 재래식 군비태세에 관한 협상은 남북한과 미국 3자가 합의점을 찾기 용이한 군사적 신뢰구축 조치부터 단계적으로 실시하기로 합의한 것이다.

부시 대통령의 북한에 대한 부정적 발언이 지속되면서 북·미관계가 긴장되는 가운데 북한에 대한 미국의 핵사찰 수용 압력이 강화

97) 『조선일보』, 2002. 2. 21 참조.

98) 국방부, 『1998-2002 국방정책』 (서울: 국방부, 2002), p. 68 참조.

되자, 우리 정부는 2003년에는 한반도에서 위기상황이 재현될 것 같다고 우려하게 되었다. 따라서 임동원 청와대 외교안보통일특보는 2002년 4월 3~6일 북한을 방문하여 김정일 위원장에게 남북 관계를 개선하고 북·미대화에 나설 것을 설득하였다.⁹⁹⁾ 임동원 특보의 방북 이후 도쿄에서 개최된 한·미·일 대북정책조정감독그룹회의에서 미국의 대북특사 파견문제 등을 포함한 북·미대화, 북·일대화 재개 가능성을 긴밀히 협의하였다. 그후 미국은 7월 초 대북특사를 파견한다는 입장을 밝혔다. 그러나 6월 29일 서해교전이 돌발하여 특사방북이 무산되자 한국은 미국측에 빠른 시일내에 특사방북을 재추진할 것을 요청하였다.

미 국무부가 10월 16일 북한의 핵개발 시인을 발표한 후 미국내 보수인사들은 제네바 합의가 파기되었다며 강경한 태도를 보였다. 그러나 한국 정부는 북한의 핵개발 시인은 미국과의 대화의지를 함축하고 있다고 해석하였다.¹⁰⁰⁾ 그리고 북한에 대한 압력을 행사할 경우에도 최소한 제네바 기본합의는 유지되어야 한다는 기본방침을 정하고 미국·일본에 대한 설득외교를 전개하였다. 그후 한·미간에는 북핵문제에 대한 근본적인 입장 차이는 없었지만 문제 해결을 위한 효과적인 방법에 대해서는 이견을 보였다. 한국측은 경의선·동해선 연결공사를 포함한 남북 교류·협력은 원칙적으로 분리한다는 입장을 보였다. 이에 대해 미국측은 대북 경제지원과 핵문제의 연계를 선

99) 민주평화통일자문회의, “임동원 특사 방북과 남북관계,” 『통일논의 리뷰』 (서울: 민주평화통일자문회의사무처, 2002), pp. 11~24 참조.

100) 북한의 핵개발 시인 사실이 발표된 직후 2002년 10월 19~23일 평양에서 개최된 제8차 남북장관급회담에서, 핵문제를 대화의 방법으로 해결하고 경의선·동해선 철도·도로 건설이 동시에 빨리 진척되도록 추진한다는 데 합의한 공동보도문을 발표하였다. 이는 한국이 남북교류·협력을 지속하며 북핵문제를 대화로 해결하겠다는 의지를 보여준 것이다.

호하는 입장을 보였다.

부시 대통령은 고이즈미 일본 총리, 김대중 대통령과 10월 27일 APEC 정상회담을 계기로 3국 정상회담을 개최하고 북한 핵문제에 대한 인식과 문제해결을 위한 방법론의 큰 틀에 합의하였다. 3국 정상은 북한에 대해 핵무기 개발 프로그램을 신속하고 검증 가능한 방법에 따라 폐기할 것을 촉구하였다. 이와 함께 3국 정상은 “남북 대화 및 북·일 수교회담이 한반도 비핵화를 위한 국제사회의 요구에 대해 북측이 신속하고 확실하게 응할 것을 촉구하는 중요한 통로로 활용될 수 있다는 점에 동의한다”고 밝혔다.¹⁰¹⁾ 특히 한반도에 위기가 조성되는 것을 원하지 않으며 이번 문제가 평화적으로 해결되어야 한다는 데 인식을 같이 하였다.

한국·미국·일본·유럽연합은 11월 14일 뉴욕 KEDO 본부에서 집행이사국 회의를 개최하고 북한이 핵개발 계획 폐기에 나서지 않을 경우 제네바 합의에 따른 대북 중유지원을 12월분부터 중단기로 했다.¹⁰²⁾ 아울러 다음달까지 북한이 핵사찰을 포함해 가시적이고 검증가능한(visible and verifiable) 방법으로 핵무기 프로그램을 폐기하지 않을 경우 경수로 건설 등 다른 KEDO 사업도 재검토하겠다고 밝혔다. 이 회의에서 이미 화물선에 실려 북한으로 출발한 11월분 중유 공급의 중단 문제를 둘러싸고 이견이 없지 않았으나 이를 예정대로 북한에 제공기로 합의했다.

북한 핵문제가 불거진 후 북한군의 지뢰제거 작업을 불신해 온 주한미군측은 비무장지대(DMZ)내 지뢰작업에 대한 상호검증이 필

101) 『동아일보』, 2002. 10. 28 참조.

102) KEDO에는 집행이사국인 한·미·일·EU 이외에 아르헨티나·캐나다·인도네시아·호주·뉴질랜드·칠레·폴란드·체코·우즈베키스탄 등이 회원국으로 참여하고 있다. KEDO는 1994년부터 지난 10월까지 총 352만(4억 9,700만 달러)의 중유를 북한에 지원했다.

수적이라는 점을 제기하였다.¹⁰³⁾ 그리고 유엔군사령부는 남북의 상호검증단이 각각 군사분계선을 넘는 일은 정전협정 사안인 만큼 반드시 정전협정의 주체인 유엔사령부와 북한 인민무력부의 승인을 받아야 한다고 주장하였다.¹⁰⁴⁾ 그러나 북한은 남북관리구역내 사안에 관해 유엔사가 개입하는 조건에서는 상호검증 작업이 무의미하다는 입장을 보임으로써 남북의 지뢰 제거 작업은 11월 6일 남북 양측에서 중단되었다. 이에 한·미 양국의 외교·국방 담당자들은 회의를 개최하여 상호 입장을 조율하여 북측 상호검증단 명단통보는 남북 군사직통전화를 통해 하고 수신처를 한국군 현장부대 책임자로 하기로 타협하였다.

남측은 11월 22일 ‘유엔사령부가 남측을 통해 북측 상호검증단의 명단을 통보받는다’는 한·미간 합의사항, 이에 대한 유엔사의 승인서’ 등을 남북 군사직통전화를 통해 북측에 통보하였지만, 북측은 유엔사는 일절 개입해서는 안 된다며 상호검증을 거부했다. 북측이 우리 측이 제의한 지뢰 검증절차안을 거부한 뒤 국방부는 다시 북측에 검증절차를 생략하고 일단 남은 구간의 지뢰제거 작업을 마치자고 제의하여 11월 28일 지뢰제거 작업이 재개되었다.¹⁰⁵⁾

한편, 2002년 6월 13일 경기도 양주군에서 여중생 두 명이 훈련중인 미군 궤도차량에 치어 숨진 사건이 발생하였다. 그후 11월

103) 남북 군사당국은 2002년 9월 18일 남북군사보장합의서 발효를 계기로 DMZ 지뢰작업을 시작하였다.

104) 미국이 남북관리구역내 지뢰제거 과정에서 유엔사의 승인을 요구하고 있는 것은 비록 DMZ 일부 구역을 개방했다고 하더라도 이 구역의 관할권(Jurisdiction)은 유엔사에 있으므로 정전협정의 규정에 따라야 한다는 근거에서다. 『중앙일보』, 2002. 11. 25 참조.

105) 남북한은 12월 3일과 14일 각각 동해선과 경의선의 지뢰 제거를 모두 끝냈다. 다만 군사분계선 통과 문제에 걸려 철조망을 걷어내지 못했다.

20~22일 주한미군 군사법정은 이 사건에 연루된 미군 사병 두 명에 대해 무죄를 판결하였다. 미군 배심원단의 연이은 무죄평결이 부당하다고 느낀 한국인들은 주한미군 지위협정(SOFA 약칭 한·미 행정협정)의 개정을 요구하며 가두 시위를 전개하였다.¹⁰⁶⁾ 이에 부시 대통령은 주한 미국 대사를 통해 한국 국민과 정부 그리고 두 소녀의 유족에게 사과한다는 메시지를 보냈다.

워싱턴에서 12월 5일 개최된 제34차 한·미 안보협의회의(SCM)에서 양국은 테러와의 전쟁 관련 양국간 협력방안을 논의하고, 북한 핵문제의 평화적 해결 원칙을 포함한 대북정책에 대해 한미 공조방안을 협의하였다. 양국 국방장관은 북한 핵문제를 평화적으로 해결한다는 원칙을 확인하고, 북한에 대해 핵사찰 수용과 핵개발 계획 폐기 등 국제의무를 이행할 것을 요구했다. 이 회의에서 한국 측은 미국의 대테러전을 지원하겠다는 입장을 밝히고, 미국 측은 한국 측이 요구한 SOFA 운영절차 개선 문제에 대해 공감을 표명했다.¹⁰⁷⁾ 한편, 부시 대통령과 김대중 대통령은 12월 13일 전화 통화를 통해 북한의 핵동결 해제 발표를 수용할 수 없다는 데 의견을 모으고, 북한 핵문제의 평화적 해결 계속 추구하며 한반도 비핵화를 위한 한·미 양국이 긴밀히 공조해 나가기로 하였다. 부시 대통령은 또한 여중생 사망사건에 대해 ‘깊은 애도와 유감의 뜻을 밝힌다’며 직접 사과의 뜻을 표명하였다.

2002년 12월 19일 실시된 제16대 대통령 선거에서 민주당 노무현 후보가 당선되었다. 노무현 당선자는 전통적인 한·미간 우호·

106) 1966년 7월 9일 체결된 SOFA는 1991년 2월과 2001년 1월 두 차례 개정되었다. 국방부, 『한미동맹과 주한미군』 (서울: 국방부, 2002), pp. 66~69 참조.

107) SOFA 합동위원회 산하 형사재판권분과위원회는 12월 23일 4차 회의를 갖고 미군 범죄에 대한 우리 측의 초동수사권 확대 등 실질적인 형사 공조 강화를 위한 5가지 방안에 합의했다.

동맹관계는 21세기에도 더욱 성숙·발전돼야 한다며, 북한 핵문제를 평화적으로 해결하기 위해 한국의 주도적 역할과 함께 한·미간 긴밀한 공조체제를 유지하겠다고 밝혔다. 부시 대통령은 당선 축하 전화를 통해 한·미 동맹관계를 더욱 강화해 나가기를 희망한다고 밝히고 취임 후 조속히 미국을 방문해 줄 것을 요청하였다. 한편, 김대중 대통령은 12월 30일 북한 핵문제와 관련해 북한과의 관계가 경색될수록 햇볕정책이 더욱 유효한 방안이라며 북핵 문제로 많은 어려움에 처해 있지만 앞으로는 흔들림 없이 나가야 할 것이라고 말했다.¹⁰⁸⁾ 그리고 김 대통령은 북핵 문제 해법과 관련해서는 노무현 대통령 당선자와 견해가 일치한다는 점을 밝혔다. 김대중 대통령의 대북 포용정책 기조를 계속 유지할 뜻을 표명한 노무현 당선자도 대북 경제제재의 효과에 대해서 회의적이라고 밝혔다.

3. 북·미협상 재개 전망과 쟁점

북한은 2002년 말 현재 5MW 연구용원자로, 방사화학실험실, 핵연료제조공장·저장시설에 대한 감시 장치를 제거한 뒤 재가동을 위한 시설 점검·보수를 진행하고 있다. 그리고 IAEA가 파견한 사찰관 3명도 추방하기로 결정하였다. 이와 같이 핵시설을 재가동하기 위한 구체적인 조치를 취하고 있는 북한은 핵사찰 수용을 촉구하는 유엔의 결의안에도 불구하고 미국이 직접 불가침협정 체결을 위한 협상에 임하도록 핵개발에 박차를 가하는 태도를 보일 가능성이 있다. 즉, 북한은 향후 5MW 연구용원자로에 새 핵연료봉을 장전해 가동하고, 완공 1~2년을 앞두고 중단하였던 영변의 50MW 원자로와 평북 태천의 200MW 원자로를 재건설하며, 금속

108) 『조선일보』, 2002. 12. 31 참조.

주조 속에 보관 중인 폐연료봉 8,000여개를 꺼내 3~4개월간의 재처리를 거쳐 핵무기용 플루토늄을 추출하는 등 미국에 대한 압박 수위를 더욱 높일 가능성이 있다.¹⁰⁹⁾ 아울러 NPT 탈퇴를 선언하여 핵개발을 규제하는 대한 법적·제도적 의무를 모두 폐기하는 태도를 보일 것이다.

북한이 핵개발을 강행할 경우 미국은 KEDO 집행이사국들의 동의를 얻어 경수로 공사를 중단하는 등 북한에 대한 압박을 강화할 것이다. 한편, IAEA 집행이사회는 북한의 국제협정 위반 사항을 유엔 안전보장이사회에 보고할 것으로 예상된다. 북핵문제가 상정되면 유엔 안보리는 북한에 대한 제재를 본격 논의하게 된다. 이와 동시에 미국은 한국과 일본·중국·러시아·EU국가들에 대해 북한에 대한 경제제재에 적극 나설 것을 공식적으로 요구할 것으로 예상된다. 유엔 안보리에서 중국과 러시아는 북한의 핵사찰 수용을 촉구하는 결의안에 대해서는 미국과 입장을 같이 할 것이다. 그러나 미국이 북한을 경제적으로 봉쇄하기 위한 결의안을 채택하려고 한다면 중국과 러시아는 이에 동의하지 않을 것으로 보인다.

대북 봉쇄정책에 대한 한반도 주변국들의 지지를 확보하지 못할 경우 미국은 단독으로 북한에 대한 경제·군사적 제재 조치를 취할 수도 있다. 북한 미사일 수출 선박을 한반도 근해에서 나포하고, 영변 핵시설에 대한 선제공격도 고려할 수 있다. 북한이 핵위기의 수위를 한단계씩 올려가고 있는 현 시점에서 이와 같은 최악의 시나리오가 현실화될 가능성을 완전히 배제할 수 없는 상황이다. 그러나 이라크에 대한 군사적 공격을 준비하고 있는 미국으로서는 이라크 문제가 해결될 때까지 북한과의 극단적인 대결은 일단 회피하

109) 폐연료봉 8,000여개를 3~4개월 재처리하면 핵무기 3~6개를 제조할 수 있는 플루토늄 239를 25kg 정도 추출할 수 있는 것으로 평가되고 있다.

려 할 가능성이 더 큰 것으로 전망된다.

북·미협상을 통해 평화적으로 핵문제를 해결하겠다는 북한의 일관된 주장, 한반도의 전쟁 위기는 자국의 안정적인 경제성장에 부정적인 영향을 미칠 것을 우려하고 있는 일본·중국·러시아의 입장, 어떠한 경우에도 전쟁은 원하지 않는다는 한국 정부의 단호한 태도, 그리고 이라크 공격을 준비하고 있는 미국의 현실적 제약 등 모든 여건을 고려해 볼 때 북·미간 물밑접촉 또는 중국·러시아의 중재 등을 통해 최악의 사태에 도달하기 전에 북·미대화가 재개될 것으로 보인다.

북·미대화가 재개되면 양측은 협상의제 선정에서부터 격렬한 논쟁을 벌이게 될 것이다. 미국측은 핵·미사일, 생화학 무기, 재래식 군비태세, 테러, 인권 문제 등을 모두 협상의제로 올려놓고 포괄적으로 협상하기를 원할 것이다. 한편, 북한은 핵·미사일, 불가침협정, 경제제재 해제, 국교정상화를 중심으로 논의하기를 바랄 것이다. 클린턴 행정부 시절 미국과 북한은 핵·미사일 문제를 지속적으로 협의해 왔다. 그러나 생화학무기, 재래식 군비태세, 인권문제 등은 부시 행정부가 출범한 이후 미국이 새로운 협상안건으로 제시한 것으로 양측간에 협의해 온 적이 없다. 따라서 북한은 부시 행정부가 새로 제시한 안건에 대해서는 일단 거부하는 의사를 표명할 것으로 보인다.

북·미대화는 재개되어도 난항을 겪게 될 것으로 예상된다. 미국이 이라크에 대한 군사적 공격을 단행한 후 단기간에 최소한의 희생을 통해 완승을 거둘 경우, 북·미협상이 교착상태를 벗어나지 못하고 있다면 미국의 협상 자세는 다시 강경해질 가능성이 있다. 이러한 경우 북·미협상은 다시 결렬되어 한반도 위기 상황이 재연될 가능성을 배제할 수 없다. 그러나 양측 모두 또 다시 대치국면에 들어가는 데 대해서는 부담감을 느낄 것이다. 북한은 KEDO의 중유공급

및 서방국가들의 식량지원이 단절된 상태가 장기화되는 것을 우려할 것이다.¹¹⁰⁾ 한편, 미국은 북한에 대해 과도한 요구를 함으로써 협상을 파국으로 몰고 간다는 국제사회의 비난을 의식하지 않을 수 없을 것이다. 특히 중국과 러시아는 미국이 북한에 대해 핵 문제 이외의 안건을 문제삼아 북·미협상을 결렬시키면 미국에 대한 지지를 철회할 가능성이 있다.

중국과 러시아는 핵문제에 관한 미국의 대북정책에 적극 협력하고 있다. 그러나 북한 미사일 개발에 대한 이들의 입장은 핵문제만큼 분명하지 않다. 오히려 미국과의 전략적 이해관계에 따라 변화하는 이중성을 보이고 있다. 러시아는 북한의 미사일 계획은 순수한 평화적인 목적을 띠고 있다고 강조하여 미국이 강조하는 북한의 미사일 위협이 MD체제 구축의 명분으로 적합하지 않다는 점을 지적한 바 있다.¹¹¹⁾ 한편, 중국은 파키스탄·이란 등에 미사일 기술을 제공함으로써 직·간접적으로 북한의 미사일 개발을 지원하고 있다고 의심받고 있다. 북한 미사일 문제에 대해서 미온적인 태도를 보이고 있는 중국·러시아는 생화학무기, 재래식 군비태세, 인권문제 등으로 인해 북·미협상이 결렬된다면 그 책임이 미국에 있다고 비난하게 될 것이다.

국제적 압력을 의식하여 미국과 북한이 협상의제들을 절충하게 될 경우, 핵 문제에 관한 협상은 제네바 합의를 수정·보완하는 방식으로 진행될 가능성이 높다. 즉, 북한은 플로토늄 및 농축 우라늄을 이용한 핵개발 포기 및 핵사찰 수용을 약속하게 될 것이다. 이

110) KEDO가 연간 50만t 씩 공급해 온 중유는 북한이 사용하는 에너지의 30%에 이르고 있어 중유공급 중단은 북한에게 상당한 부담으로 작용하고 있다.

111) 여인곤, 『러시아의 안보·군사전략 변화와 푸틴의 한반도정책』 (서울: 통일연구원, 2001), p. 120~122 참조.

에 대해 미국은 북한에 대해 불가침을 문서로 보장하고 경제제재 해제 등을 약속하게 될 것이다. 양측은 핵문제 해결을 위한 이와 같은 큰 틀에 합의하는 데 큰 거부감을 느끼지 않을 것이다. 그러나 구체적인 세부 사안에 대한 합의를 이끌어 내는 데 상당한 난항을 겪을 것이다. 특히 핵사찰 문제 및 합의 사항의 이행방식을 둘러싸고 상당한 격론이 예상된다. 핵문제의 경우 사찰 범위가 문제될 것이다. 미국은 유엔 결의안을 통해 이라크에 대해 요구하는 것과 같은 북한의 의심시설에 대한 IAEA의 무조건적이고 무제한적인 접근을 허용할 것을 요구할 것이다. 북한으로서는 무조건적이고 무제한적인 사찰에 대해 주권침해라면서 반발할 것으로 예상된다. 아울러 합의사항 이행방식도 큰 쟁점이 될 것이다. 북한은 동시실천을 강조할 것으로 보이는 반면, 미국은 핵 투명성이 확보된 이후에 체제안전을 보장해주겠다는 태도를 보일 것으로 예상된다.

미사일 문제에 대해서는 미국은 북한의 이란·시리아 등 중동지역에 대한 미사일 수출을 중단할 것을 요구하는 한편, 사정거리 300km, 탄두 중량 500kg 이상의 미사일 및 관련 부품·기술의 이전을 통제하는 미사일기술통제체제(MTCR)에 가입할 것을 촉구해왔다. 그러나 북한은 미사일 개발·생산·배치는 자위권에 속하는 문제라고 주장하며, 미사일 수출은 향후 3년간 해마다 10억 달러를 보상할 경우 중단할 수도 있다는 입장을 표명해 왔다.¹¹²⁾

향후 미사일 협상은 북한이 장거리 미사일 개발을 포기하고 중·단거리 미사일 부품 및 기술 수출을 중단하면 미국이 이에 대한 대가로 경제적 협력을 약속하는 방향으로 진행될 것이다.¹¹³⁾ 미사일

112) 북한은 미사일과 미사일 관련부품, 이동발사대차량 그리고 미사일 기술을 중동국가에 수출하여 연간 5억 달러 정도를 벌어들이는 것으로 추정되고 있다. 장준익, 『북한 핵·미사일 전쟁: 최악의 핵전쟁 시나리오』 (서울: 서문당, 1999), p. 310 참조.

협상에서 미국은 핵문제와 달리 보상을 통한 해결책을 모색할 것으로 보인다. 미사일 문제는 핵문제와 달리 이를 강제적으로 규제할 국제적 규범이 없다.¹¹⁴⁾ 미국은 북한의 핵개발에 대해서는 제네바 합의를 근거로 이를 중단할 것을 강요할 수 있지만, 미사일 개발·수출 문제에 대해서는 이를 중단하도록 요구할 수 있는 법적 근거가 없다. 즉, 미사일 문제에 관해서는 아직까지 북·미간에 아무런 합의서도 채택되지 않은 상태이다. 따라서 미국은 미사일 문제에 대해서는 보상을 통한 해결이라는 보다 융통성 있는 현실적인 방법을 택할 것으로 보인다. 그리고 북한은 보상액의 수준을 낮추어 적절한 선에서 타협점을 모색하게 될 것이다.

미국은 북한에 대해 핵·미사일 협상뿐만 아니라 생화학무기, 재래식 군비태세 등에 관한 협상도 요구하고 있다. 북한은 생화학무기 문제에 대해 구체적인 입장 표명을 하지 않았으나 핵·미사일 문제와 분리하여 재래식 무기에 관한 협상의 연장선상에서 논의하려고 할 가능성이 있다. 그런데 재래식 군축 문제에 관해서 북한은 재래식 군사력은 자위수단으로서 최소한 남한에서 미군이 물러가기 전에는 논의의 대상조차 될 수 없다는 완고한 입장을 보이고 있다. 북한군을 무장해제시키기 위해 재래식 군비감축 문제를 제기하고 있다고

113) 2000년 11월 1~3일 개최된 제6차 북·미 미사일협상에서 양측은 장거리 미사일 대리 발사 및 중·단거리 미사일 수출 중단에 대한 보상 문제에 관해 일부 진전을 이루었으나 미사일 개발 규제 범위 등 협상안의 세부사항에 대해서 이견을 좁히지 못했다.

114) MTCR의 법적 성격은 공식적인 국제조약이 아니며, 미사일 부품·기술에 대한 이전 통제 및 불이행에 대한 제재조치는 각 회원국의 국내법에 의존하고 있다. 회원국들의 자발적인 수출통제를 전제로 한 MTCR에는 2002년 현재 33개국이 가입하였다. 한국은 2001년 3월 26일 가입하여 33번째 회원국이 되었고 북한은 가입하지 않은 상태이다. 김정수 외, 『국제 비확산체제와 한반도 대량살상무기 통제』 (서울: 한국국방연구원, 1996), pp. 102~118 참조.

생각하는 북한은 한반도 군축은 주한미군이 철수한 후 연방제통일의 진척과정에 상응하여 남북한 사이에 다루어질 것이라고 주장하고 있다.¹¹⁵⁾ 북한은 미국이 주한미군의 감축 및 재배치 등을 포함한 북·미 평화협정 체결 요구를 수용할 태세를 보이지 않는다면 재래식 군축 문제를 협상 의제로 채택하는 것을 완강히 거부할 것으로 보인다.

북한이 일단 핵·미사일 문제 해결에 협조적인 태도를 보이게 되면 미국도 재래식 군비태세를 이유로 북한에 대한 압력을 더욱 강화하기 어려울 것이다. 재래식 군축만을 명분으로 한 대북 강경책은 국제사회는 물론 미 국내 여론의 지지도 확보하기 어려울 것이다.¹¹⁶⁾ 재래식 군축 문제는 결국 북·미관계가 정상화되어 북한이 체제생존과 안보에 어느 정도 자신감을 갖게 될 때 남북한 주도하에 실질적인 해결책을 마련하게 될 것으로 전망된다.

115) “미군 철수문제부터 논해야 한다,” 『로동신문』, 2001. 4. 16; “미군 철수가 선행되어야 한다,” 『로동신문』, 2001. 5. 28 참조.

116) 바이든(Joseph R. Biden), 루거(Richard G. Lugar) 등과 같은 상원 외교위원회 중진 의원들은 북한과의 대화 필요성을 주장하고 있다. 『한겨레신문』, 2002. 12. 31 참조.

VI. 결론

탈냉전기에 접어들어 미국은 대량살상무기 확산 문제를 미국주도의 세계질서를 안정적으로 관리하는 데 심각한 위협요인으로 간주하였다. 1990년대 전 세계적인 군비축소를 지향하고 있던 클린턴 행정부는 대량살상무기 확산 방지를 위해 직접적인 무력을 행사하는 것보다 관련 당사국들과 다자간 안보대화를 통해 해결하는 것을 더 선호하였다. 그러나 부시 행정부가 출범한 이후 미국은 일방주의적인 힘의 외교를 통해 불량국가들의 핵·미사일 개발을 억제하겠다는 태도를 보였다. 특히 9.11 테러 참사를 계기로 미국은 대량살상무기 확산 문제를 미국 안보에 대한 현존하는 명백한 위협으로 인식하고 ‘테러와의 전쟁’ 차원에서 단호히 대응하겠다는 의지를 표명하고 있다.

미국은 대량살상무기 확산 방지에 초점을 두고 대북정책을 추진한 반면, 한국은 남북화해·협력에 중점을 두고 대북정책을 추진함으로써 한·미간에 대북정책을 둘러싼 견해차이를 보여왔다. 부시 행정부는 북한을 악의 축으로 지명하여 대북 압박을 강화함으로써 한·미간에 대북정책을 둘러싼 갈등이 증폭되었다. 최근 북한이 핵개발을 시인한 이후 미국과 불가침협정 체결을 요구하며 벼랑끝 외교를 전개함으로써 한·미간에 입장차이가 더욱 부각되고 있다. 핵문제 해결을 위해 미국은 대북 경제제재까지 고려하고 있는 반면, 한국은 대북 포용정책을 지속하며 국제공조체제를 통해 평화적 해결을 기대하고 있다.

현재 북한은 미국과 협상을 통해 핵개발을 포기할 의사를 표명하고 있고, 일본·중국·러시아도 외교적 노력을 통한 평화적 해결을 지지하고 있다. 따라서 한국과 국제사회의 중재를 통해 조만간 북·미

협상이 재개될 수 있을 것으로 예상된다. 그러나 북·미 대화가 재개되어도 협상의제에 대한 양측의 입장이 큰 차이를 보이고 있기 때문에 향후 협상과정은 난항을 겪을 것으로 예상되며 그 결과도 예측하기 어려운 상황이다. 이와 같이 불투명한 상황에 직면하여 한·미 양국은 대북정책에 관한 입장 차이를 긴밀히 조율하여 북한과의 협상에 공동 대응할 수 있는 자세를 갖추어야 할 것이다.

참고문헌

1. 단행본

- 국방부. 『1998-2002 국방정책』. 서울: 국방부, 2002.
- _____. 『한미동맹과 주한미군』. 서울: 국방부, 2002.
- 국회사무처 입법조사국. 『국제안보정세의 변화와 미·일의 안보정책』, 입법참고자료 제286호. 서울: 국회사무처, 1992.
- 김경수 외. 『국제 비확산체제와 한반도』. 서울: 한국국방연구원, 1996.
- 김국신. 『미국의 대북정책과 북한의 반응』. 서울: 통일연구원, 2001.
- 김성철 편. 『미일동맹외교』. 서울: 세종연구소, 2001.
- 김영춘. 『일본의 북한위협 인식과 군사력 강화』. 서울: 통일연구원, 2001.
- 김재두·심경옥. 『미국의 대이라크 확전』. 서울: 한국국방연구원, 2002.
- 로널드 스틸. 장성민 번역. 『강대국의 유혹』. 서울: 한울, 1996.
- 신상진. 『중·러 전략적 협력 강화와 한반도』. 서울: 통일연구원, 2001.
- 신한종합연구소. 『일본 보고서』. 서울: 들녘, 1998.
- 여인곤. 『러시아의 안보·군사전략 변화와 푸틴의 한반도정책』. 서울: 통일연구원, 2001.
- 연합뉴스. 『2002 북한연감』. 서울: 연합뉴스, 2001.
- 오기평 편저. 『21세기 미국패권과 국제질서』. 서울: 오름, 2000.
- 외교통상부 외교정책실. 『군축·비확산 편람』. 서울: 외교통상부 외

- 교정책실, 2002.
- 이교관. 『김대중 정부의 위험한 거래』. 서울: 한송, 2002.
- 이삼성. 『현대 미국외교와 국제정치』. 서울: 한길사, 1993.
- 일본경제신문사. 신한종합연구소 번역. 『1993 세계경제 100가지 상식』. 서울: 고려원, 1992.
- 임양택. 『아시아 대예측』. 서울: 매일경제신문사, 1999.
- 장준익. 『북한 핵·미사일 전쟁: 최악의 핵전쟁 시나리오』. 서울: 서문당, 1999.
- 전성훈. 『미·일의 TMD 구상과 한국의 전략적 선택』. 서울: 통일연구원, 2000.
- 정은숙. 『미·러 전략관계: ABM레짐의 성립과 붕괴를 중심으로』. 서울: 세종연구소, 2002.
- 채현위 엮음. 김익겸 번역. 『21세기 중국은 무엇을 꿈꾸는가: 세계를 영도하고 싶은 12억 중국인의 야망과 전략』. 서울: 지정, 1998.
- 통일부. 『남북대화』, 제68호. 서울: 통일부, 2002.
- 통일연구원. 『북한의 변화와 남북관계』. 국내학술회의 발표논문집, 2002.9.19.
- 한국개발연구원. 『북한경제발전전략의 모색과 우리의 역할』. 정책토론회 발표논문집, 2002.10.11.
- 한국전략문제연구소. 『동북아 전략균형 2002』. 서울: 한국전략문제연구소, 2002.
- Ambrose, Stephen E. *Rise to Globalism: American Foreign Policy Since 1938*, Seventh Revised Edition. New York: Penguin Books, 1993.
- China, Office of the State Council. *China's National Defense in 2002*. english.people.com.cn/features/

- ndpaper2002/ndf.html.
- Cordesman, Anthony H. *Strategic Threats and National Missile Defense: Defending the U.S. Homeland*. Westport, Connecticut: Praeger, 2002.
- DiFilippo, Anthony. *The Challenges of the U.S.-Japan Military Arrangement*. New York: M.E. Sharpe, 2002.
- Gertz, Bill. *Betrayal: How the Clinton Administration Undermined American Security*. Washington, D.C.: Regnery Publishing Inc., 1999.
- Hastedt, Glenn P. *American Foreign Policy: Past, Present, Future*, Second Edition. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1991.
- Holmes, Kim R. & Przystup, James J. eds. *Between Diplomacy and Deterrence: Strategies for U.S. Relations with China*. Washington D.C.: The Heritage Foundation, 1997.
- Khalilzad, Zalmay et. al. *The United States and Asia: Toward a New U.S. Strategy and Force Posture*. Santa Monica: RAND, 2001.
- Rosner, Jeremy D. *The New Tug-of-War: Congress, the Executive Branch, and National Security*. Washington, D.C.: A Carnegie Endowment Book, 1995.
- The Republican National Committee. *Republican Platform 2000: Renewing America's Purpose. Together*. August 3, 2000.

2. 논문류

- 김기욱. “미국의 미사일방어(MD)체계에 대한 소개.” 『해양전략』, 제112호. 2001.9.
- 배정호. “일본 안보정책의 보수화와 대내외적 요인.” 『통일정책연구』, 제11권 1호. 2002 여름.
- 셔터, 로버트 G. “미국내 중국위협론: 본질과 그 영향.” 『극동문제』, 2002. 11.
- 아베주니치. “중국의 군 현대화.” 『극동문제』, 2002.8.
- 키노네스, 케네스(Quinones, Kenneth). “고이즈미 이니셔티브에 냉담한 부시 미정권.” 『국제문제』, 2002.12.
- Armitage, Richard L. “A Comprehensive Approach to North Korea.” *Strategic Forum*, No. 159. March 1999.
- Armitage, Richard L. et. al. “The United States and Japan: Advancing Toward a Mature Partnership.” *INSS Special Report*, October 11, 2000. www.ndu.edu/inss/press/Spelrepts/SR_JAPAN.HTM.
- Brinkley, Douglas. “Democratic Enlargement: The Clinton Doctrine.” *Foreign Policy*. Spring 1997.
- Dumbaugh, Kerry B. “Taiwan: Recent Developments and U.S. Policy Choices.” *CRS Issue Brief for Congress*, Updated September 28, 2001.
- Gill, Bates. “September 11 and Northeast Asia: Change and Uncertainty in Regional Security.” *The*

- Brookings Review*, Vol. 20, No. 3, Summer 2002.
www.brook.edu/press/REVIEW/Summer2002/gill.htm
- O'Hanlon, Michael E. "Beyond Missile Defense: Countering Terrorism and Weapons of Mass Destruction." *Policy Brief #86, The Brookings Institution*. August 2001, www.brookings.edu/comm/policybriefs/pb86.htm.
- O'Hanlon, Michael E. et. al. "The New National Security Strategy and Preemption." *Policy Brief #113, The Brookings Institution*. December 2002. www.brookings.edu/comm/policybriefs/pb113.htm.
- Rice, Condoleezza. "Promoting National Interest." *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 1. January/February 2000.

3. 미국 정부 문헌

- Rumsfeld, Donald H. *Prepared Testimony of U.S. Secretary of Defense*. Senate Armed Services Committee, June 21, 2001. usembassy.state.gov/ircseoul/wwwwh5042.html.
- Tenet, George J. *Worldwide Threat-Converging Dangers in a Post 9/11 World*. Senate Select Committee on Intelligence, February 6, 2002. www.cia.gov/cia/public_affairs/speeches/dci_speech_02062002.html.
- The White House. *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, July 1994.

- _____. *President Bush, Chinese President Jiang Zemin Discuss Iraq, N. Korea.* October 25, 2002. www.whitehouse.gov/news/release/2002/10/20021025.html.
- _____. *President Delivers State of the Union Address.* January 29, 2002.
- _____. *Press Briefing by Ari Fleischer.* March 20, 2002. www.whitehouse.gov/news/release/2002/03/20020320-16.html.
- _____. *Remarks by the President to Students and Faculty at National Defense University.* May 1, 2001, www.whitehouse.gov/news/release/2001/05.
- _____. *Statement by the President.* June 6, 2001. www.whitehouse.gov/news/release/2001/06/20010611-4.html.
- _____. *The National Security Strategy of the United States of America.* September 2002. www.whitehouse.gov/nsc/nss.html.
- The White House. Office of Homeland Security. *National Strategy for Homeland Security.* July 2002.
- U.S.-China Security Review Commission. *Report to Congress of the U.S.-China Security Review Commission.* July 2002. www.uscc.gov/anrp02.htm.
- U.S. Department of Defense. *Annual Report on the Military Power of the People's Republic of China* (Report to Congress, Pursuant of the FY2000 National Defense Authorization Act), July 12,

- 2002.
- _____. *Annual Report to the President and the Congress*. August 2002. www.defenselink.mil/execsec/adr2002/toc2002.htm.
- _____. *Joint Vision 2010*, 1996.
- _____. *Nuclear Posture Review (Excerpt)*. January 8, 2002. www.globalsecurity.org/wmd/library/policy/dod/npr.htm.
- _____. *Report on the Bottom-Up Review*. October 1993.
- _____. *Report of the Quadrennial Defense Review*. May 1997.
- _____. *Quadrennial Defense Review Report*. September 30, 2001.
- _____. *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1995.
- U.S. Department of State. Richard Boucher, Spokesman. *Daily Press Briefing*. November 28, 2001. www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2001/index.cfm?docid=6494.
- _____. Richard Boucher, Spokesman. *North Korean Nuclear Program, Press Statement*. October 16, 2002. www.state.gov/r/pa/prs/ps/2002/14432.htm.
- _____. Secretary Colin L. Powell, *Interview on CNN's Late Edition with Wolf Blitzer*. December 29, 2002. www.state.gov/secretary/rm/2002/16244.htm.
- Wolfowitz, Paul D. *Prepared Testimony: Building a Military for the 21st Century*. Senate Armed

Services Committee, October 4, 2001.

_____. *Prepared Testimony of Deputy Secretary of Defense*. Senate Armed Services Committee, July 12, 2001. www.senate.gov/~armed_services/hearings/2001/c01_0712a.htm

4. 기타

「로동신문」.

「시사저널」.

「조선일보」.

「중앙일보」.

「한겨레신문」.

민주평화통일자문회의. 「통일논의 리뷰」.

연합뉴스. 「연합뉴스: 북한·통일·재외동포」.

통일부. 「주간 북한동향」.