

연구총서 2000-29

미국의 대북정책: 남북정상회담 및  
미 대선 결과에 따른 변화

김 국 신

통 일 연 구 원

요 약

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

본 논문은 제네바합의 이후 미국의 대북정책 기본방향을 미국 무부 실무자들의 발언 및 페리보고서를 통하여 검토한 후 미국의 대북협상 과정을 핵·미사일협상, 4자회담, 경제제재 완화, 식량지원, KEDO 지원 사업 등을 중심으로 사안별로 분석하고자 한다. 아울러 남북정상회담에 대한 미국의 반응을 살펴보고 남북정상회담 이후 미·북관계 진행실태를 분석해 본다. 마지막으로 미국의 대통령 선거 및 의회 선거의 결과를 분석하여 차기 미 행정부의 대북정책을 전망해 보고자 한다.

## 1. 클린턴 행정부의 대북정책 기본 방향

1994년 10월 21일 미·북 기본합의서를 체결한 이후 클린턴 행정부의 대북정책은 탈냉전기 미국이 새로운 안보전략으로 제시하고 있는 「개입과 확대의 국가안보전략」에 입각하여 추진되었다. 미국은 개입·확대전략에 입각하여 냉전시기 소련에 대한 봉쇄전략의 일환으로 유지해 온 북한과의 적대관계를 제네바합의를 계기로 점진적으로 해소하려고 하고 있다. 윈스턴 로드 미국무부 동아·태 차관보는 대북정책에 관한 클린턴 행정부의 공식적인 입장으로 제네바합의 이행을 통한 북한 핵문제 해결, 남북대화를 통한 한반도 긴장완화, 동북아 지역 안정을 위한 북한과의 접촉 확대 등 3가지를 제시하였다.

미국의 대북 포용정책은 상호주의 원칙에 입각하여 추진되는 것이었기 때문에 북한의 경직된 태도에 직면하여 별다른 성과를 거두지 못하였다. 1996년부터 시작된 미사일회담과 4자회담 등 군사·안보분야의 협상이 정체되자 제네바 합의사항도 제대로 진전되지 못했다.

북한의 개방·개혁이 가시화 되지 않은 반면, 핵의혹과 미사일 개발이 지속되자 클린턴 행정부의 대북 포용정책은 미국 내에서 강한 비판을 받게 되었다.

클린턴 대통령은 1998년 11월 12일 페리 전 국방장관을 대북정책 조정관으로 임명하여 대북정책 전반에 걸친 재검토 작업을 시작하였다. 페리 대북정책조정관은 한국·일본·중국 등을 순방하여 이들의 대북정책에 관한 의향을 타진한 후 1999년 9월 15일 클린턴 대통령과 의회에 대북정책 권고안을 제출하였다. 페리는 한반도 냉전구조 종식을 위한 3단계 방안을 제시하였다. 단기적으로, 북한은 미사일 재발사를 자제해야 하며, 미국은 이에 상응하여 대북 경제제재를 완화하고 한국·일본도 적절한 조치를 취해야 한다. 중·장기적으로, 북한으로부터 핵·미사일 개발 계획을 중단하겠다는 보장을 받아야 한다. 그리고 마지막으로 한국·일본과 북한의 협력하에 한반도에서 냉전을 종식시켜야 한다는 것이다. 이와 같이 페리보고서는 제네바 합의가 여전히 유효하며, 클린턴 행정부의 대북 포용정책이 타당한 방법이었음을 인정하고 이를 지속적으로 추진할 것을 권고하였다.

## 2. 제네바 합의 이후 대북정책 추진 실태

북한의 핵보유 여부는 신빙성있는 정보가 부재하기 때문에 명확한 판단을 내릴 수 없지만, 미 CIA는 북한이 1989년 영변 핵단지에 있는 5MW 원자로에서 핵무기 1~2개를 제조하기에 충분한 양인 12kg의 플루토늄을 추출하였다고 추정하는 바 있다. 1994년 10월 제네바합의 이후 미 국무부 인사들은 북한이 일정 시점에 이르러 핵합의를 꺾 가능성도 배제할 수는 없지만 대체로 IAEA의 특별사찰을 수락할

것이라는 낙관적인 태도를 취하였다. 그러나 북한이 이미 플루토늄을 보유하고 있기 때문에 제네바합의가 이행되더라도 북한의 핵보유를 저지하기 어려울 것이라는 비판이 많이 제기되었다. 이에 대해 클린턴 행정부 인사들은 제네바합의에 따른 북한의 핵개발 동결이 이루어지지 않았을 경우 5년이 지난 시점에는 북한이 수십개의 핵무기를 보유하고 있었을 것이라면서 북한의 핵동결은 일단 성공적이라고 평가하였다.

미국은 북한과 1996년 4월 20~21일 제1차 미사일회담을 개최하였다. 미국은 미사일 협상을 통해 북한의 이란·시리아 등 중동지역에 대한 미사일 수출을 금지하는 한편, 북한을 「미사일기술통제체제」(MTCR)안에 묶어 두기를 원하고 있다. 미국은 MTCR에 가입하면 북한을 테러국가 명단에서 제외하고 추가적인 대북 경제제재 완화 조치를 취할 것임을 시사하였다. 그러나 북한은 미사일 개발과 생산, 배치는 자위권에 속하는 문제라고 주장하며 미국측 요구를 모두 거부하였다. 미국과 북한은 1997년 6월 11~13일 제2차, 1998년 10월 1~2일 제3차, 1999년 3월 29~30일 제4차 미사일회담을 진행하였지만 구체적인 성과를 거두지 못하였다. 단지 제3차 협상에서 북한은 향후 3년간 해마다 10억 달러를 보상할 경우 미사일 수출을 중단할 수도 있다는 입장을 표명한 바 있다.

1996년 6월 이후 북한이 사거리 4,000~6,000km의 대포동-2호 미사일 실험발사 준비를 하자 미 국무부 카트먼 한반도 평화회담 특사는 김계관 북한 외무성 부상과 지속적인 접촉을 갖고 미사일 실험발사 중단을 요구하였다. 그 결과 미국은 1999년 9월 7~12일 베를린 회담에서 미·북 관계개선 협상을 계속하는 동안 미사일 실험발사를 동결하겠다는 북한측의 약속을 받아냈다. 한편, 미국측은 북한의 미사일 실험발사 유예에 대한 대가로 경제제재 해제 및 식량지원을 약

속하였다. 베를린회담 이후 현재까지 북한은 미사일 실험발사 중단에 대한 합의를 준수하고 있다.

한·미 양국은 1996년 4월 16일 정상회담에서 한반도 평화체제를 구축하기 위해 남북한·미국·중국 대표 간의 4자회담을 개최할 것을 공동 제의하였다. 미국은 북한의 개방·개혁을 유도하기 위해서는 4자회담이 가장 현실적이고 효과적인 방안이라는 인식을 가지고 있었다. 아울러 4자회담을 통해 남북간 화해와 신뢰구축을 기대하고 있었다. 그러나 북한은 4자회담 참여 조건으로 대규모 식량지원을 요구하였으며, 주한미군 철수 및 미·북 평화협정 체결을 4자회담 의제로 할 것을 강력히 주장함으로써 본회담 개최는 지연되었다.

1997년 12월 9~10일 제네바에서 4자회담 제1차 본회담이 개최되었다. 제1차 본회담에서는 차기 회의 의장국을 중국·한국·북한·미국 순으로 결정하는 등 회의 진행방식에 관한 합의를 보았다. 1998년 3월 16~20일 2차 본회담에서는 회담 운영 및 분과위원회 구성 방법에 관해 논의하였고, 1998년 10월 21~24일 제3차 본회담에서는 ‘평화체제 구축’과 한반도 ‘긴장완화’를 각각 논의하는 2개 분과위원회를 구성하는 데 합의하였다. 그 후 1999년에 들어 1월 19~22일 제4차, 4월 24~27일 제5차, 8월 5~9일 제6차 본회담이 개최되었다. 연속적으로 개최된 4자회담에서 한반도 상황에 적합한 긴장완화조치 및 평화체제 구축 방안을 논의하였으나, 북한측이 주한미군 철수, 미·북 평화협정 체결 등을 분과위 의제로 채택해야 한다는 입장을 고수함에 따라 실질적인 진전을 보지 못했다.

페리 구상에 따라 포괄적 협상을 논의하게 될 고위급회담을 준비하기 위한 미·북회담이 1999년 11월 15~19일 베를린에서 개최되었다. 이 회담에서 김계관 북한 외무성 부상과 카트먼 미 국무부 한반도 평화회담 특사는 미국의 경제제재 추가 완화, 상호 연락사무소 설

치, 북한의 미사일 실험발사 중지 보장 방안, 고위급회담 실현 방안 등을 논의하였다. 그러나 회담의제 선정에 관한 양측의 선호도가 달라 이 회담은 아무런 성과없이 끝났다.

2000년 1월 22~28일 베를린에서 김계관-카트먼은 고위급회담의 일정과 의제 및 쌍방 현안에 대해 광범위한 협의를 하였다. 이 회담에서 양측은 고위급회담을 포함한 일부 현안문제에 대해 진전을 이루었지만 구체적인 부분에서 견해차이를 좁히지 못한 것으로 알려지고 있다. 동년 3월 7~15일 뉴욕에서 개최된 김계관-카트먼 회담에서도 북한 고위급 인사의 워싱턴 방문에 관한 구체적인 합의를 보지 못했다. 한편 회담 기간 동안 김계관 외무성 부상과 쉬언 미 국무부 테러조정관 사이에 북한의 테러지원국 해제문제와 관련된 회담을 별도로 진행하였다. 미국은 북한에 테러지원국 해제의 전제조건으로 테러 반대 공개선언, 유엔 테러방지협약 등 국제조약 가입, 과거 테러행위에 대한 설명, 일본 적군과 요원 추방 등 4가지 조건을 제시하였다.

미국과 북한은 5월 24~30일 로마에서 김계관-카트먼 회담을 재개하였다. 이 회담에서 양측은 제네바 합의의 이행, 대북제재 완화 문제, 미사일회담 준비 문제 등을 논의하고, 향후 여러 갈래의 사안별 회담을 진행하여 현안문제들에 대한 논의를 계속하기로 합의하였다.

### 3. 남북정상회담 이후 미·북협상 과정

2000년 6월 13~15일 남북정상회담 직후 클린턴 대통령은 기대 이상으로 성공적이었다고 평가하며 남북한 긴장완화를 적극 지지한다는 의사를 표명하였다. 미 국무부는 동년 6월 19일 클린턴 대통령이 발표(1999. 9. 17)하였던 대북 경제제재 완화조치를 공식 발효시켰다.

또한 북한을 ‘불량국가’로 부르지 않고 ‘우려 대상국’으로 바꿔 부름으로써 북한에 대한 평가를 달리하고 있음을 보여 주었다. 이와 같이 미국은 남북정상회담이 과거 남북회담과 달리 긍정적인 측면을 내포하고 있다고 평가하였지만 북한의 실질적 태도 변화는 속단할 수 없다는 신중한 입장을 나타냈다.

미국과 북한은 남북정상회담이 개최된 이후 동년 7월 10~12일 팔라룸푸르에서 제5차 미사일회담 개최했으나 성과없이 끝났다. 이번 회담에서도 북한은 미사일 개발문제가 자주권에 관한 것으로서 어느 누구도 간섭할 수 없다는 입장을 고수하는 한편, 미사일 수출은 연간 10억 달러씩 보상하면 중단할 수 있다는 주장을 반복하였다. 북한과 미국은 8월 9~10일 평양에서 김계관 외무성 부상과 쉬언 미 국무부 테러조정관이 참석한 가운데 북한의 테러지원국 해제문제와 관련한 회담을 개최하였다. 그러나 이 회담도 별다른 진전을 이루지 못했다.

미·북간 입장 차이만을 재확인해 오던 미사일 협상과 테러지원국 해제 협상은 동년 9월 27일~10월 2일 뉴욕에서 개최된 김계관-카트먼 회담에서 돌파구를 마련하였다. 양측은 이 회담에서 모든 형태의 테러리즘에 반대하며, 미국은 북한이 미국 법률요건을 충족시키는 대로 북한을 테러지원국 명단에서 제외하는데 협력한다는 「국제테러에 관한 미·북 공동성명」에 합의하였다. 아울러 조명록 북한 국방위원회 제1부위원장의 미국 방문 일정을 논의하였다.

조명록 특사는 클린턴 대통령, 올브라이트 국무장관, 코언 국방장관 등과 회담을 개최한 후 10월 12일 북·미 공동성명을 발표하였다. 그 내용의 핵심은 크게 네 가지로 요약된다. 첫째, 북한이 사실상 장거리 미사일개발 포기 선언을 함으로써 북한 미사일 문제의 해결 실마리를 찾았다. 둘째, 양국이 상호 적대관계를 포기하고 경제 교류·협력을 확대하기로 함으로써 북한은 미국으로부터 체제보장 및 경제지

원을 약속받았다. 셋째, 정전협정체제를 평화체제로 전환하기 위해 4자회담을 비롯한 여러 가지 방안을 활용한다고 합의함으로써 앞으로 한반도 평화체제 구축을 위한 4자회담이 본격적으로 진행되게 되었다. 마지막으로 클린턴 대통령의 북한 방문을 준비하기 위하여 올브라이트 국무장관이 조만간 평양을 방문하기로 합의하였다.

올브라이트 미 국무장관은 10월 23~25일 북한을 방문하여 미국과의 관계개선을 원하는 김정일 위원장의 의사를 재확인하였다. 올브라이트 국무장관과 김정일 위원장은 2차례의 회담을 통해 북한의 테러지원국 해제, 미사일 개발, 외교 대표부 개설, 한반도 긴장완화 등 양국간 현안들을 포괄적으로 논의하였다. 올브라이트 국무장관은 이 회담에서 양국 관계개선의 최대 걸림돌이었던 북한 미사일 문제에 관해 중대한 진전이 이루어졌다고 밝혔다. 북한이 장거리 미사일 개발을 중단하는 대가로 제3국에서 북한 인공위성을 대리 발사해 주고, 경제 제재 완화 및 경험자원 지원 등 적절한 보상이 주어지면 중·단거리 미사일 수출을 포기하는 방향으로 해결의 실마리를 마련한 것이다.

미국과 북한은 11월 1~3일 말레이시아 콰라룸푸르에서 제6차 미사일회담을 개최하였다. 이 회담에서 양측은 장거리 미사일 대리 발사 및 중·단거리 미사일 수출 중단에 대한 보상 문제를 포괄적으로 논의하여 일부 진전을 이루었다. 미국측은 이 회담 결과를 토대로 클린턴 대통령의 북한 방문 여부를 결정할 것이라고 밝혔다. 그러나 협상안의 세부사항에 대해 미·북간 견해차가 남고, 11월 7일 실시된 미 대통령 선거에서 당선자를 확정하지 못한 채 혼란을 겪게 되자 클린턴 대통령은 결국 북한 방문 계획을 취소하였다.

#### 4. 2000년 미국 선거와 대북정책

11월 7일 실시된 대통령 선거 결과 미국 역사상 초유의 사태가 발생하였다. 플로리다주와 오리건주의 선거인단 수가 확정되지 않은 상태에서 고어 후보가 총득표수 4,869만표로 49% 득표율을 획득하여 20개 주에서 260명의 선거인단을 확보하게 된 반면, 부시 후보는 총득표수 4,842만표로 48% 득표율을 획득하여 29개 주에서 246명의 선거인단을 확보하게 되었다. 그러나 25명의 선거인단이 걸린 플로리다주의 개표가 종료되지 않아 승부를 결정짓지 못하게 되었다.

11월 16일 플로리다주 대법원은 마이애미-데이브, 팜 비치 카운티 등에 대한 수작업 재검표를 허용하고, 수작업 개표 결과를 포함시키도록 주정부에 명령하였다. 그러나 미국 연방대법원은 12월 13일 플로리다주 대법원의 수작업 재검표 결정이 헌법에 위배된다고 판결함으로써 부시 후보의 대통령 당선에 사실상 확정됐다. 부시의 당선은 총투표수에서는 패배하고 선거인단 확보에서는 승리한 미국 역사상 4번째 ‘소수파 대통령’이 탄생한 것을 의미한다.

미국은 대통령 선거와 함께 상·하원 및 주지사 선거를 실시한다. 선거 결과 상원은 민주당과 공화당이 50대 50 동수가 되었다. 그러나 부시의 당선으로 체니 부통령이 상원의장직을 맡게 되어 가부동수일 때 한 표를 행사할 수 있게 되었다. 하원은 435석 중 공화당이 221석, 민주당 212석, 무소속 2명이 당선되어 공화당이 다수당 지위를 고수하게 되었다. 그러나 민주당과의 의석차이가 9석에 불과하다. 11개 주지사 선거 결과 공화당 8명, 민주당 3명이 당선되어 전체 주지사 판도는 공화당 29명, 민주당 19명이 되었다.

공화당이 행정부를 장악하고 하원의 다수당 지위를 고수하게 됨으

로써 외형상으로는 차기 부시 행정부가 강한 리더십을 발휘할 수 있을 것으로 보이지만, 부시 대통령의 선출과정에서의 문제점 및 의석 차가 크지 않은 의회의 세력분포 등을 고려해 볼 때 차기 공화당 행정부는 국정운영에 많은 어려움을 겪게 될 것으로 평가되고 있다.

부시 후보는 2001년 1월 20일 제43대 대통령직에 취임할 예정이다. 새 공화당 행정부의 외교·안보팀에는 국방부·군 출신이 대거 포진할 전망이다. 안보분야의 핵심 요직인 국무장관과 백악관 안보담당 보좌관에는 걸프전 당시 합참의장이었던 콜린 파월과 흑인 여성인 콘돌리자 라이스 스탠포드대 교수가 내정되었다. 국방장관에는 린스펠드 전 국방장관이 내정되어 있고, 국방부 부장관에는 체니 부통령이 국방장관일 당시 차관으로 일한 폴 월포비츠 존스홉킨스대 국제대학원장 기용이 예상된다.

보수성향의 외교·안보팀은 클린턴 행정부의 대북정책에 회의를 표명하고 있다. 백악관 안보담당 보좌관으로 내정된 라이스는 힘의 우위를 바탕으로 한 대외정책을 추진해야 한다고 강조하고 있다. 그녀는 미국은 김정일의 비위를 맞춰 가면서 그가 생존을 위해 이익만을 추구하도록 내버려 둘 수는 없다고 주장하였다. 월포비치는 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 대가로 한 현금 보상은 있을 수 없다는 입장을 표명하고 있다.

부시 행정부 외교·안보팀의 이러한 발언들을 고려해 볼 때 향후 미국은 미사일 협상, 테러지원국 해제 관련 회담 등 북한측과의 협상 과정에서 추가적인 조건을 제시하거나 엄격한 상호주의 원칙을 적용하여 협상이 지연될 가능성이 높다. 그러나 새로운 미 행정부의 대북

정책에 영향을 미칠 수 있는 다음과 같은 많은 요인들을 고려해 볼 때 미국의 대북정책이 선거공약에 표현된 바와 같이 강경 일변도로 추진되기는 어려울 것이다.

미국은 정권이 바뀌어도 외교정책의 일관성을 유지하는 전통이 있다. 집권당이 교체되었다고 하여 미국의 국익이 크게 바뀌는 것이 아니다. 대외정책과 관련한 미국의 국익이 일관성을 유지하는 만큼 새로운 공화당 행정부가 선택할 수 있는 정책변화의 폭도 제한되어 있다. 특히 공화당 행정부는 대북 포용정책을 지속적으로 추진하기를 원하는 한국 정부의 요구와 남북정상회담 이후 개선되고 있는 남북관계의 현실을 무시할 수 없다. 미국의 대북정책을 한국·일본과 긴밀한 협력하에 추진하겠다는 공화당의 선거공약은 대북 강경정책을 추구할 수 있는 여지를 근본적으로 제한하고 있는 것이다. 이러한 요인들을 종합해 볼 때 공화당 정부의 대북정책은 상호주의 원칙을 엄격히 적용함으로써 북·미관계 개선 속도를 늦출 수는 있지만, 기존의 개입정책의 큰 틀에서 급격히 변화하기 어려울 것으로 판단된다.

## 목 차

I. 서 론 .....	1
II. 클린턴 행정부의 대북정책 기본 방향 .....	3
1. 제네바합의 이후 대북정책 기조 .....	3
2. 페리보고서에 따른 대북정책 방향 .....	5
III. 제네바 합의 이후 대북정책 추진 실태 .....	8
1. 대북협상 사안별 현안 .....	8
가. 북한 핵개발 의혹 .....	8
나. 미사일협상 .....	10
다. 4자회담 .....	12
2. 대북 관계개선 조치 .....	14
가. KEDO 지원사업 .....	14
나. 경제제재 완화 및 식량지원 .....	17
3. 페리보고서 이후 미·북관계 진전 .....	21
IV. 남북정상회담에 대한 미국의 반응 .....	24
1. 한국 주도의 대북협상에 대한 반응 .....	24
2. 주변국과의 외교경쟁에 대한 인식 .....	28
3. 남북정상회담 이후 미·북협상 과정 .....	31

V. 2000년 미국 선거와 대북정책 .....	36
1. 민주당과 공화당의 입장 차이 .....	36
가. 클린턴 행정부의 대북정책에 대한 의회의 비판 .....	36
나. 민주당과 공화당의 대외정책 관련 선거공약 .....	39
2. 미국 대통령 선거의 혼란상 .....	44
3. 차기 행정부의 대한반도정책 전망 .....	46
VI. 결 론 .....	51
참고문헌 .....	53

## I. 서 론

1980년대말 냉전이 종식되자 미국의 대북정책은 변화 가능성을 보이기 시작했다. 그러나 동구 사회주의권 몰락과 동독의 서독에 의한 흡수통일로 인해 체제생존의 불안을 떨칠 수 없었던 북한 지도층이 자위책의 일환으로 핵무기 개발에 박차를 가하게 되자 미·북관계는 오히려 악화되었다. 미국은 북한 핵문제 해결을 위해 군사적 제재 조치까지 고려한 상태에서 협상을 진행한 결과 1994년 10월 제네바에서 미·북 기본합의문을 체결하게 되었다. 이후 미국은 포용정책을 기조로 한 대북정책을 추진해 오고 있다. 그러나 클린턴(William J. Clinton) 행정부는 공화당이 주도하는 의회의 견제로 인해 대북 포용정책을 적극적으로 추진하지 못한 반면, 북한은 벼랑끝 외교전략을 구사함으로써 4자회담 및 미사일협상 등 군사·안보 분야에서의 미·북간 협상은 실질적인 성과를 거두지 못하고 공전을 거듭하였다.

1998년 8월 금창리 지하핵의혹시설 및 미사일 실험발사를 계기로 클린턴 행정부는 대북정책을 재검토하게 되었다. 대북정책조정관으로 임명된 페리(William Perry) 전 국방장관은 한국·일본 등과 긴밀히 협의하여 1999년 9월 포괄적 접근방식에 토대를 둔 새로운 대북정책 권고안을 제시하였다. 즉, 북한에 대해 핵·미사일 문제를 해결할 수 있는 기회를 제공하고, 북한이 이에 호응하면 미국은 대북수교를 포함한 관계정상화를 추진해야 한다는 내용의 권고안을 내놓았다. 페리 권고안에 따라 클린턴 행정부는 북한과 고위급회담을 통한 포괄적인 관계개선 협상을 모색하였으나 남북정상회담이 개최될 때까지 미·북관계는 새로운 전기를 찾지 못한 채 소강상태를 보이게 되었다.

2000년 6월 남북정상회담을 계기로 남북관계가 급진전되었으며 이

## 2 미국의 대북정책

와 함께 미·북관계도 급진전할 가능성을 보이게 되었다. 북한 김정일 국방위원장은 2000년 10월 9~12일 조명록 국방위원회 제1부위원장을 특사로 미국에 파견하여 관계 정상화를 모색하였다. 곧이어 10월 23~25일 올브라이트 미 국무장관은 평양을 방문하여 김정일 국방위원장과 북한의 미사일 개발 문제 등을 포함한 양국간 현안문제를 논의하였다. 북한과 미국의 고위급 인사들의 상호 교환 방문은 『페리보고서』에서 제시한 고위급회담을 통한 관계개선 협상이 시작되었음을 의미하는 것이다. 그러나 11월 7일 실시된 대통령 선거 결과 미국이 차기 대통령 당선자를 확정짓지 못하고 혼란을 겪게 됨에 따라 미·북관계 개선협상은 다시 소강상태에 빠지게 되었다.

본 논문은 먼저 제네바합의 이후 미국의 대북정책 기본방향을 미국무부 실무자들의 발언 및 페리보고서를 통하여 검토한 후 미국의 대북협상 과정을 핵·미사일협상, 4자회담, 경제제재 완화, 식량지원, KEDO 지원 사업 등을 중심으로 사안별로 분석하고자 한다. 아울러 남북정상회담에 대한 미국의 반응을 살펴보고 남북정상회담 이후 미·북관계 진행실태를 분석해 본다. 마지막으로 최근 미국의 대통령 선거 및 의회 선거의 결과를 분석하여 차기 미 행정부의 대북정책을 전망해 보고자 한다.

## II. 클린턴 행정부의 대북정책 기본 방향

### 1. 제네바합의 이후 대북정책 기초

1994년 10월 21일 미·북 기본합의서를 체결한 이후 클린턴 행정부의 대북정책은, 크게 보면, 탈냉전기 미국이 새로운 안보전략으로 제시하고 있는 「개입과 확대의 국가안보전략」에 입각하여 추진되었다.<sup>1)</sup> 새로운 전략은 탈냉전기 국제질서는 핵무기를 비롯한 대량살상무기의 확산, 지역분쟁에 의한 지역정세의 불안정, 러시아를 비롯한 구 사회주의권의 민주화 개혁의 실패 위험성, 국가안보와 직결된 경제적 어려움이라는 4대 주요 위협에 직면해 있다는 인식에 기초를 두었다. 새로운 안보전략은 강력한 군사력과 미군의 해외주둔을 바탕으로 한 안보능력 제고, 경쟁력 강화를 통한 미국 국내경제 회복, 그리고 구 사회주의권으로의 민주주의 확산 등을 핵심 내용으로 하고 있다. 즉 튼튼한 안보를 바탕으로 국제관계에 적극 개입(engagement)하며, 자유시장경제와 민주주의를 전세계적으로 확대(enlargement)한다는 것이다.

미국은 개입·확대전략에 입각하여 냉전시기 소련에 대한 봉쇄전략의 일환으로 유지해 온 북한과의 적대관계를 제네바합의를 계기로 점진적으로 해소하려고 하고 있다. 클린턴 행정부는 공화당 의원 및 보수세력의 비판에도 불구하고 북한이 제네바합의에 따라 핵동결을 유지하고 있다는 점을 강조하며 대북 포용정책(engagement policy)

---

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

#### 4 미국의 대북정책

을 지속적으로 추진할 의사를 표명하였다.<sup>2)</sup> 그러나 클린턴 행정부의 대북 포용정책은 구체적인 목적을 달성하기 위한 정책방안이라기보다는 일반적인 정책 방향만을 제시하는 정책지침의 성격을 띠었다.<sup>3)</sup>

윈스턴 로드(Winston Lord) 미 국무부 동아·태 차관보는 대북정책에 관한 클린턴 행정부의 공식적인 입장으로 제네바 합의 이행을 통한 북한 핵문제 해결, 남북대화를 통한 한반도 긴장완화, 동북아 지역 안정을 위한 북한과의 접촉 확대 등 3가지를 제시하였다.<sup>4)</sup> 카트먼(Charles Kartman) 국무부 동아·태 부차관보는 1997년 2월 의회 청문회에서, 북한이 경제위기를 극복하기 위해서는 개혁·개방이 시급하지만 금방 붕괴될 것 같지는 않다고 밝히고 미·북관계의 앞날에 대해서는 조심스럽게 낙관한다고 진술하였다.<sup>5)</sup> 미국은 북한과의 관계

---

2) 우리말의 포용(包容)은 ‘남의 잘못을 이해하여 싸 덜어준다’는 의미를 내포하고 있지만, 영어의 engagement라는 단어는 약혼하다, 교전하다 등 여러 가지 뜻이 있으며 외교정책과 관련해서는 ‘관계하다’가 가장 적절한 해석이 된다. 따라서 미국의 대북 포용정책(engagement policy)이라는 의미는 미국이 이념과 체제를 달리하는 북한을 받아들이고 감싸는 것으로 해석하면 부적절하다. 단지 미국이 북한을 인정하고 관계를 가져주는 정도의 정책을 의미할 뿐이다. 한승주, “포용과 인게이지먼트,” 『문화일보』, 1999. 3. 13; 한승주, 『남과 북 그리고 세계』 (서울: 나남출판, 2000), pp. 164~166 참조.

3) 포용(engagement)이란 엄격한 의미에서 정책(policy)이라기보다는 전술(tactic)을 뜻한다. 즉, 정책 목표(objectives)보다는 다양한 분야에 밀접한 접촉을 확대해 나가는 수단(means)을 의미한다. Zalmay Khalilzad, *The United States and a Rising China: Strategic and Military Implications* (Santa Monica, Calif.: RAND, 2000), pp. 63~67.

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

5) 카트먼은 1997년 2월 26일 미 하원 국제관계위원회 아·태소위원회가 개최한 미국의 대북한정책 관련 청문회에서 미국의 대북정책이 최근 성공을 거두는 확실한 증거가 나타나고 있다며 미·북관계의 전망을 조심스럽게 낙관하였다. Engaging the Hermit Kingdom: U.S. Policy Toward North Korea, Hearing before the Subcommittee on Asia and

를 개선해 가는 과정에서 개혁·개방을 유도하게 되겠지만, 북한의 연착륙(soft-landing)은 미 국무부가 공식적으로 표명한 대북정책의 목표가 아니었다. 클린턴 행정부는 북한의 조기붕괴나 연착륙보다는 4자회담, 미사일회담 등을 통한 한반도 평화정착에 더 많은 관심을 가지고 있었다.

미국의 대북 포용정책은 상호주의 원칙에 입각하여 추진되는 것이었기 때문에 북한의 경직된 태도에 직면하여 별다른 성과를 거두지 못하였다. 1996년부터 시작된 미사일회담과 4자회담 등 군사·안보분야의 협상이 정체되자 제네바 합의사항도 제대로 진전되지 못했다. 북한의 개방·개혁이 가시화되지 않은 반면, 핵의혹과 미사일 개발이 지속되자 클린턴 행정부의 대북 포용정책은 미국 내에서 강한 비판을 받게 되었다.

## 2. 페리보고서에 따른 대북정책 방향

1998년 8월 17일 『뉴욕타임즈』는 북한이 평안북도 대관군 금창리에 대규모 지하 핵시설을 건설하고 있다는 내용을 보도하였다.<sup>6)</sup> 여기에 더해 8월 31일 북한이 인공위성 발사라는 명목하에 미사일 실험발사를 단행하였다. 이에 미 의회는 클린턴 행정부의 대북정책이 실패했다고 주장하며 전면적인 재검토를 요구하였다. 공화당 주도 의회는 클린턴 행정부가 대북정책에 관한 장기적이고 종합적인 계획없

---

the Pacific of the Committee on International Relations, House of Representatives, February 26, 1997.

6) 1998년 8월 17일자 『뉴욕타임즈』가 북한이 평안북도 금창리 지역에 대규모 지하 핵시설을 건설하고 있다는 보도를 발표하였다. David E. Sanger, "North Korea Site An A-Bomb Plant, U.S. Agencies Say," *The New York Times*, August 17, 1998.

이 핵, 미사일, 식량지원, 유해송환 등의 사안을 각기 분리하여 국무부 실무자로 하여금 대북협상을 추진하게 함으로써 북한측에게 협상의 주도권을 허용하였다는 판단하에 대북정책조정관을 임명하여 새로운 대북정책 방향을 제시할 것을 요구하였다. 의회의 비판을 의식하지 않을 수 없게 된 클린턴 대통령은 1998년 11월 12일 페리 전 국방장관을 대북정책조정관으로 임명하여 대북정책 전반에 걸친 재검토 작업을 시작하였다.

페리 대북정책조정관은 한국·일본·중국 등을 순방하여 이들의 대북정책에 관한 의향을 타진한 후 1999년 9월 15일 클린턴 대통령과 의회에 대북정책 권고안을 제출하였다.<sup>7)</sup> 공개된 페리보고서는 구체적 정책 내용보다는 전반적인 방향을 제시하는 형태를 띠었다. 그 요지는 북한이 제네바 합의 이후 핵물질 생산을 중단했는 바, 제네바 합의의 연장선상에서 미사일 개발도 제한하되 반대급부로서 미·북 국교 정상화 등 적절한 대가를 제공한다는 것이다. 북한 내부정세에 관해서는 북한이 심각한 식량난과 경제위기를 겪고 있지만 조만간 붕괴될 가능성은 희박하다고 평가하였다.<sup>8)</sup> 따라서 북한을 있는 그대로 평가하여 대북 협상에 임해야 한다고 주장하였다.

페리는 한반도 냉전구조 종식을 위한 3단계 방안을 제시하였다. 단기적으로, 북한은 미사일 재발사를 자제해야 하며, 미국은 이에 상응하여 대북 경제제재를 완화하고 한국·일본도 적절한 조치를 취해야 한다. 중·장기적으로, 북한으로부터 핵·미사일 개발 계획을 중단하겠

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

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

다는 보장을 받아야 한다. 그리고 마지막으로 한국·일본과 북한의 협력하에 한반도에서 냉전을 종식시켜야 한다는 것이다. 이와 같이 페리보고서는 제네바 합의가 여전히 유효하며, 클린턴 행정부의 대북 포용정책이 타당한 방법이었음을 인정하고 이를 지속적으로 추진할 것을 권고하였다.

페리는 이러한 대북정책 목표를 원활하게 달성하기 위한 5개 정책 건의를 제시하였다. 첫째, 대북정책은 포괄적이고 통합된 접근방식으로 추진되어야 한다. 둘째, 미국 정부 내에 부처간 대북정책을 조정하기 위한 대사급 고위직을 임명할 필요가 있다.<sup>9)</sup> 셋째, 현재 추진되고 있는 미국·한국·일본의 고위정책협의회인 「3자 조정·감독그룹」(Trilateral Coordination and Oversight Group: TCOG)을 계속 존속시켜야 한다. 넷째, 미 의회는 대북정책을 초당적으로 추진해야 한다. 다섯째, 최근 상황을 볼 때 심각한 문제는 아니지만, 대북 포용정책이 뿌리를 내리기 전에 북한의 도발에 의한 긴급상황이 발생할 가능성도 있으므로 이에 대비해야 한다는 것이다. 클린턴 행정부는 페리보고서에서 제시된 방향으로 대북정책을 추진하였다.

---

9) 새로 임명될 관리는 찰스 카트먼 한반도 평화회담 특사보다 높은 직급의 인사로서 국무부·국방부·재무부 및 기타 정부기관의 대북정책을 조정·취합하여 대통령에게 직접 건의하게 될 것이다. 페리 조정관의 핵심 참모인 셔먼(Wendy Sherman) 등이 물망에 올랐다.

### Ⅲ. 제네바 합의 이후 대북정책 추진 실태

#### 1. 대북협상 사안별 현안

##### 가. 북한 핵개발 의혹

북한의 핵보유 여부는 신빙성있는 정보가 부재하기 때문에 명확한 판단을 내릴 수 없지만, 미 CIA는 북한이 1989년 영변 핵단지에 있는 5MW 원자로에서 핵무기 1~2개를 제조하기에 충분한 양인 12kg의 플루토늄을 추출하였다고 추정한 바 있다.<sup>10)</sup> 1994년 10월 제네바 합의 이후 미 국무부 인사들은 북한이 일정 시점에 이르러 핵합의를 깰 가능성도 배제할 수는 없지만 대체로 국제원자력기구(IAEA)의 특별사찰을 수락할 것이라는 낙관적인 태도를 취하였다. 그러나 북한이 이미 플루토늄을 보유하고 있기 때문에 제네바합의가 이행되더라도 북한의 핵보유를 저지하기 어려울 것이라는 비판이 많이 제기되었다. 이에 대해 클린턴 행정부 인사들은 제네바합의에 따른 북한의 핵개발 동결이 이루어지지 않았을 경우 5년이 지난 시점에는 북한이 수십개의 핵무기를 보유하고 있었을 것이라면서 북한의 핵동결은 일단 성공적이라고 평가하였다.

1998년 8월 금창리 지하핵의혹시설 문제가 제기되자 미 국무부는 북한이 금창리 지하시설에 대한 사찰을 허용하지 않을 경우 제네바합

---

10) Larry A. Niksch, *North Korea's Nuclear Weapons Program*, CRS Issue Brief (Updated June, 1995), pp. 3~4; Nonproliferation Center CIA, *The Acquisition of Technology Relating to Weapons of Mass Destruction and Advanced Conventional Munitions*, 1 January through 30 June, 1988.

의를 파기할 것이라고 경고하는 등 단호한 태도를 보였다. 이후 미국은 북한과 금창리 지하시설 성격 규명을 위한 협상을 진행하여 1999년 3월 16일 최종합의에 도달하였다. 북한은 미국 대표단이 동년 5월 금창리 시설을 방문하도록 초청하였으며, 미국은 북한의 사찰 수용에 대한 대가로 「세계식량계획」(WFP)을 통해서 50만톤, 미국 민간기구를 통한 씨감자 1천톤 및 식량 10만톤을 지원하기로 약속하였다. 미국무부는 1999년 5월 20~24일 핵문제 전문가들의 금창리 지하시설에 대한 사찰을 바탕으로 핵개발 흔적이 없다는 성명을 발표하였다.

미국 공화당 의원들은 북한이 중유와 경수로 2기를 얻기 위해 핵개발을 완전히 포기할 것이라고 기대한다는 것은 지나치게 순진한 발상이라고 생각해 왔다.<sup>11)</sup> 그들은 금창리 지하시설 사찰에 대해서도 북한측이 핵관련 시설을 다른 곳으로 이전할 수 있는 충분한 시간을 갖고 있었기 때문에 결국 텅빈 지하시설만 사찰했다고 논평하였다. 그리고 북한은 우라늄 농축시설 등 기존의 방식이 아닌 다른 방법으로 핵개발을 계속하고 있다고 주장하였다. 그 증거로서 북한이 외국으로부터 우라늄 농축기술을 들여오는 가운데 북한에서 핵관련 고풍 실험을 했으며 비밀 핵개발을 위해 국제적인 밀수 네트워크를 이용하고 있는 한편, 유럽과 일본 등으로부터 핵 기술로 전용할 수 있는 이중 용도의 설비 등을 수입한 것을 들었다.<sup>12)</sup> 그러나 공화당 의원들은 이러한 주장을 뒷받침할 구체적이고 명백한 자료를 제시하지 못하고 있다.

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

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

## 나. 미사일협상

미국은 북한과 1996년 4월 20~21일 제1차 미사일회담을 개최하였다.<sup>13)</sup> 미국은 미사일 협상을 통해 북한의 이란·시리아 등 중동지역에 대한 미사일 수출을 금지하는 한편, 북한을 『미사일기술통제체제』(MTCR)<sup>14)</sup> 안에 묶어 두기를 원하고 있다. 미국은 MTCR에 가입하면 북한을 테러국가 명단에서 제외하고 추가적인 대북 경제제재 완화 조치를 취할 것임을 시사하였다. 그러나 북한은 미사일 개발과 생산, 배치는 자위권에 속하는 문제라고 주장하며 미국측 요구를 모두 거부하였다. 미국과 북한은 1997년 6월 11~13일 제2차, 1998년 10월 1~2일 제3차, 1999년 3월 29~30일 제4차 미사일회담을 진행하였지만 구체적인 성과를 거두지 못하였다. 단지 제3차 협상에서 북한은 향후 3년간 해마다 10억 달러를 보상할 경우 미사일 수출을 중단할 수도 있다는 입장을 표명한 바 있다.

1998년 8월말 북한이 대포동 미사일을 실험발사한 직후 북한의 미사일 개발능력이 미국 본토를 위협할 수준에 도달했다는 인식이 확산

13) 북한은 1980년대 초부터 탄도미사일 개발계획에 착수하여 사정거리 500km에 이르는 SCUD-C를 작전 배치하였다. 1993년에는 사정거리가 약 1,300km인 노동-1호를 실험발사한 후 1997년에 작전 배치하였고, 1998년 8월에는 변형된 대포동-1호 미사일 운반체에 의한 소형 인공위성의 궤도 진입을 시도하였으나 실패하였다. 북한이 현재 개발하고 있는 대포동-1.2호 장거리 탄도미사일의 경우 최대 사거리가 각각 2,000~2,500km, 6,700km로 추정된다. 국방부, 『국방백서 2000』(서울: 국방부, 2000), p. 45 참조.

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

되자<sup>15)</sup> 클린턴 행정부는 「국가미사일방어」(National Missile Defense: NMD)체제 구축에 적극적인 자세로 전환하였다. 1999년 1월 코언 국방장관은 북한과 같은 ‘불량국가’(rogue state)들의 미사일 위협으로부터 미국을 보호하기 위해 향후 6년간 66억 달러를 추가로 투입하여 2005년까지 NMD를 구축할 것을 선언했다.<sup>16)</sup>

1996년 6월 이후 북한이 사거리 4,000~6,000km의 대포동-2호 미사일 실험발사 준비를 하자 미 국무부 카트먼 한반도 평화회담 특사는 김계관 북한 외무성 부상과 지속적인 접촉을 갖고 미사일 실험발사 중단을 요구하였다. 그 결과 미국은 1999년 9월 7~12일 베를린회담에서 미·북 관계개선 협상을 계속하는 동안 미사일 실험발사를 동결하겠다는 북한측의 약속을 받아들였다.<sup>17)</sup> 한편, 미국측은 북한의 미사일 실험발사 유예에 대한 대가로 경제제재 해제 및 식량지원을 약속하였다. 베를린회담 이후 현재까지 북한은 미사일 실험발사 중단에 대한 합의를 준수하고 있다.

15) 1999년 2월 의회 청문회에서 터넷 CIA 국장 등이 북한의 미사일 개발 능력이 조만간 미국 본토를 공격할 수 있는 수준에 도달할 것으로 예상된다고 증언하였다. George J. Tenet, Current and Projected National Security Threats, Hearing before the Senate Armed Services Committee, February 2, 1999.

16) NMD 개발을 위해 기존에 할당된 40억 달러 규모의 예산에, NMD 개발·배치에 사용하기 위한 66억 달러를 추가할 경우 총 예산은 105억 달러를 넘어 서게 된다. American Forces Information Service, *Cohen Announces National Missile Defense Plan*, January 21, 1999. [www.defenselink.mil/news/Jan1999](http://www.defenselink.mil/news/Jan1999).

17) 미·북 공동발표문에 구체적으로 미사일 재발사 중지 등을 명시하지 않았음으로써 북한측은 ‘자주권 논리’를 지키는 명분을 유지한 것으로 평가되고 있다. 통일부 정보분석국, 「북한동향」 제452호 (1999. 9. 11~9. 17), pp. 8~11 참조.

#### 다. 4자회담

미국과 직접 평화협정을 체결할 것을 집요하게 요구해 온 북한은 1996년 2월 22일 평화협정의 전단계 조치로 미·북간 잠정협정<sup>18)</sup>을 체결하고 군사정전위원회를 대신할 미·북 공동군사기구의 설치를 제의하였다. 평화협정에 관한 북한측의 주장을 일방적으로 무시하기보다는 이를 적절한 협상절차를 통해 해결하는 것이 바람직하다고 느낀 한·미 양국은 1996년 4월 16일 정상회담에서 한반도 평화체제를 구축하기 위해 남북한·미국·중국 대표 간의 4자회담을 개최할 것을 공동 제의하였다.

미국은 북한의 개방·개혁을 유도하기 위해서는 4자회담이 가장 현실적이고 효과적인 방안이라는 인식을 가지고 있었다. 아울러 4자회담을 통해 남북간 화해와 신뢰구축을 기대하고 있었다. 그러나 북한은 4자회담 참여 조건으로 대규모 식량지원을 요구하였으며, 주한미군 철수 및 미·북 평화협정 체결을 4자회담 의제로 할 것을 강력히 주장함으로써 본회담 개최는 지연되었다.

1997년 12월 9~10일 제네바에서 4자회담 제1차 본회담이 개최되었다. 제1차 본회담에서는 차기 회의 의장국을 중국·한국·북한·미국 순으로 결정하는 등 회의 진행방식에 관한 합의를 보았다. 1998년 3

18) 1995년 북한을 방문해 9명의 북한 고위관리를 만나고 온 해리슨에 의하면, 북한은 미·북 간에 상호안보협의위원회를 가동시키고, 이 위원회의 가동준비가 끝나는 시점에서 남북군사공동위원회를 가동시키자는 내용의 중간단계조치를 마련하였다. 『중앙일보』 1995. 9. 28; Salig S. Harrison, The US-DPRK Nuclear Agreement and the US-ROK Alliance: View from Pyongyang, The Institute for Far Eastern Studies of Kyungnam University and the Strategic Studies Institute of the US Army War College (The International Workshop on the US-ROK Alliance 1995. 10) pp. 1~6.

월 16~20일 2차 본회담에서는 회담 운영 및 분과위원회 구성 방법에 관해 논의하였고, 1998년 10월 21~24일 제3차 본회담에서는 '평화체제 구축'과 한반도 '긴장완화'를 각각 논의하는 2개 분과위원회를 구성하는 데 합의하였다. 그 후 1999년에 들어 1월 19~22일 제4차, 4월 24~27일 제5차, 8월 5~9일 제6차 본회담이 개최되었다. 연속적으로 개최된 4자회담에서 한반도 상황에 적합한 긴장완화조치 및 평화체제 구축 방안을 논의하였으나, 북한측이 주한미군 철수, 미·북 평화협정 체결 등을 분과위 의제로 채택해야 한다는 입장을 고수함에 따라 실질적인 진전을 보지 못했다.<sup>19)</sup>

미국은 북한 핵문제가 제기된 이후 한국은 물론 일본·중국·러시아와 긴밀한 대북 공조체제를 유지하고 있다. 미국은 한반도 평화정착을 위해 일본·러시아와의 협조가 필수적이라고 느끼고 있지만, 남북한과 주변 4강을 포함시키는 6자회담에는 부정적인 태도를 보이고 있다. 4자회담도 별다른 성과를 거두지 못하고 있는 상태에서 일본과 러시아의 참여는 회담의 효율성만 저하시킨다고 생각하기 때문이다. 미국은 6자회담이 한반도 문제 해결보다는 지역안보협력체 성격을 띄게 됨으로써 북한이 참여를 거부할 것이라는 점을 특히 강조하고 있다.<sup>20)</sup> 그러나 향후 남북한 문제가 점차 해결되어 가면 4자회담과는 별개로 동북아지역의 안보협력체를 형성해야 한다는 필요성에 대해서는 공감하고 있다.

19) 통일부 남북대화사무국, 『남북대화』 제66호 (1998. 1~1999. 9), pp. 105~116 참조.

20) 주한 미대사 보스워스(Stephen Bosworth)와의 회담. Son Key-young, "US Pessimistic on 6-Party Security Talks: Bosworth," *The Korea Times*, October 21, 1998.

## 2. 대북 관계개선 조치

### 가. KEDO 지원사업

1994년 10월 21일 제네바에서 북·미 기본합의문이 타결되자 클린턴은 대북 경수로 건설과 대체에너지 보장에 필요한 자금조성 및 그 이행을 약속하는 담보서한을 김정일 앞으로 보내 미 행정부가 제네바 합의를 성실히 이행할 것임을 약속하였다. 그러나 미국 상·하원은 1995년 1월과 2월에 걸쳐 몇 차례의 청문회를 열고 제네바 합의문의 결함을 비판하였다.

청문회에서 헬름스(Jesse Helms) 상원 외교위원장, 머코스키(Frank H. Murkowski) 의원, 토머스(Craig Thomas) 의원 등 보수·강경파 공화당 의원들은 북한이 핵확산금지조약(NPT)을 위반하고 불법적으로 핵개발을 추진했음에도 불구하고 이를 동결시키기 위해 막대한 반대급부를 약속한 것은 다른 불량국가들에 대해 나쁜 선례가 될 것이라고 비난하였다. 아울러 제네바 합의가 국제적 조약이 아니라 법적 구속력이 없는 정치적 합의 형태로 추진된 것과 관련한 정당한 근거를 제시할 것을 요구하였다.<sup>21)</sup>

상·하 양원 의원들은 제네바 합의가 많은 결함을 내포하고 있지만 새로운 대안을 제시하기가 쉽지 않은 만큼 합의사항은 이행되어야 한다는 결론을 내렸다. 그러나 수개의 결의안을 채택하여 클린턴 행정부의 대북정책 추진과정을 철저히 감독하겠다는 의사를 확고히 표명

---

21) 클린턴 행정부가 제네바 합의를 조약(treaty)이 아닌 기본합의문(Agreed Framework)으로 처리한 것은 상원의 비준과정에서 비준이 거부될 수도 있다는 사실을 우려했기 때문이다. Bill Gertz, *Betrayal: How the Clinton Administration Undermined American Security* (Washington D.C.: Regnery Publishing Inc., 1999), p. 110.

하였다. 1995년 3월 베루터(Doug Bereuter) 하원 국제관계위원회 아태소위원장 주도로 채택한 결의안은 클린턴 행정부가 제네바 합의 이행과정에서 북한측에 대해 남북대화 재개, 한반도 비핵화 공동선언 이행, 비무장지대 북한군 병력 후방이동, 중거리 미사일 배치 금지, 핵·미사일 기술 수출 금지 등의 요건들을 준수하도록 요구할 것을 촉구하였다.<sup>22)</sup> 아울러 대북 지원 및 한반도에너지개발기구(KEDO)<sup>23)</sup> 관련 예산지출은 해외원조법(Foreign Assistance Act of 1961) 규정에 따라 의회에 사전 통보할 것을 의무화 하였다. 상·하원의 다른 결의안들도 KEDO 관련 예산지출을 의회의 승인 사항으로 규정하고, 북한의 핵·미사일 관련 의무 준수, 남북관계 진전 노력 등을 상호 연락사무소 설치 이상의 미·북관계 격상을 위한 선결조건으로 제시하였다.

미 국무부는 1996회계년도<sup>24)</sup> 예산안을 의회에 제출하면서 KEDO에 대한 출연금으로 2,200만(중유공급비용 1,000만, 경수로 공급비용 900만, KEDO 운영비용 300만) 달러를 책정하였다. 하원은 전체 금액인 2,200만 달러는 유지하되 경수로 공급비용 900만 달러를 중유 공급비용으로 돌리는 최종안을 통과시켰다.<sup>25)</sup> 상·하원의 공화당 의원들의 견제로 경수로 공급비용을 부담할 수 없게 된 클린턴 행정부는

22) 104th Congress, 1st Session H. J. Res. 83. 합동결의안(Joint Resolution)은 법률안(bill)의 경우와 같이 양원을 통과하여 대통령의 서명을 요한다. 이러한 과정을 거친 합동결의안은 법적 효력을 갖는다.

23) 한국·미국·일본은 1995년 3월 9일 대북 경수로 제공을 위해 국제 컨소시엄인 한반도에너지개발기구(Korean Peninsula Energy Development Organization: KEDO) 설립협정에 서명하였다. KEDO 회원국은 집행이사국인 한국·미국·일본·EU 4개국과 일반 회원국인 캐나다·호주·뉴질랜드·핀란드·인도네시아·칠레·아르헨티나·폴란드 등으로 구성되어 있다.

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

25) 『조선일보』, 1995. 12. 15 참조.

그 후 유럽연합, 동남아국가연합, 중동국가들에게 비용을 분담해 줄 것을 요구하였다.

1998년 8월 이후 KEDO 지원 비용 문제는 다시 난항을 겪게 되었다. 북한의 지하핵의혹시설과 미사일 개발 동향에 대한 불만을 품은 의회가 1998년 9월 17일 3,500만 달러 규모의 1999회계년도 KEDO 지원 예산을 전액 삭감하였다.<sup>26)</sup> 그러나 미 외교협회의 중재로 클린턴 행정부와 의회는 1998년 10월 19일 1999년도 예산협상을 최종적으로 타결지으면서 KEDO 지원 예산 3,500만 달러를 부활한다는 데 합의하였다. 이로써 제네바 합의 이행이 중단되는 사태는 모면하게 되었지만 의회는 행정부의 KEDO 지원 예산집행의 전제조건으로 다음과 같은 사항을 부과하였다. 즉, 대통령은 북한이 한반도 비핵화 공동선언 이행, 남북대화 재개, 제네바합의 완전 실시, 폐연료봉 밀봉 작업에 대한 협력, 지하핵의혹시설에 대한 사찰, 탄도미사일의 개발·수출 금지, 대북 원조물의 전용 방지 등에 관해 노력하고 있다는 점을 보증해야 하며, 그리고 대북정책을 전반적으로 검토할 대북정책조정관을 1998년 말까지 임명해야 한다는 것이다.<sup>27)</sup>

공화당 의원들은 2000회계년도 KEDO 지원 예산에 대해서도 제동을 걸었다. 클린턴 행정부는 당초 KEDO 지원 예산으로 5,500만 달러를 상정하였다. 1999년에 3,500만 달러를 요청했으나 막상 지출한 내역이 당초 예상보다 2,000만 달러 정도 초과했기 때문이다. 그러나

---

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

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

의회는 결국 1999년 10월 6일 당초 예산보다 2,000만 달러를 삭감한 3,500만 달러를 2000년도 KEDO 지원 예산으로 승인하였다.<sup>28)</sup> 이와 같은 의회의 대북정책에 대한 심한 견제는 페리의 권고안에도 불구하고 미·북관계의 진전이 상당한 난항을 겪게 될 것임을 예고하고 있다.

#### 나. 경제제재 완화 및 식량지원

1950년 한국전쟁 당시 미국은 수출통제법 및 적성국교역법에 의거하여 북한에 대해 포괄적인 봉쇄조치를 취했다. 아울러 해외자산통제규정을 제정하여 미국내 북한 자산을 동결시키는 한편, 무역·금융·외환 등 거의 모든 분야에서의 대북 경제교류를 금지하였다. 그 후 미국은 무역협정연장법, 국제무기거래규정, 대외원조법, 통상법, 수출관리법, 수출입은행법 등에 의거하여 미국 기업은 물론 다른 서방국가의 기업들이 북한과 거래할 수 있는 품목을 더욱 제한하였다.<sup>29)</sup> 미국의 대북한 제재는 이외에 추가적으로 원자력법, 핵비확산법 등에 의해서도 유지되었다.

미 국무부는 1995년 1월 20일 제네바합의에 따라 대북 경제제재 완화조치를 발표하였다. 이 경제제재 완화조치는 관련 법규를 개정하지 않고 대통령의 행정명령만으로 가능한 부분에 국한된 것이었다. 미국이 실질적 대북 경제제재를 해제하기 위해서는 의회의 승인을 거쳐 관련 법규를 개정해야 하는데 대북협상에서 지나치게 양보했다는 공화당 의원들의 비판을 의식하지 않을 수 없었던 클린턴 대통령

28) *Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs Appropriations Act, 2000. H.R. 2606.* thomas.loc.gov/cgi-bin.

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

은 제재완화의 폭을 제한할 수밖에 없었다. 의회의 비판에 대한 의식과 함께 북한측에게 성실한 합의이행을 촉구하기 위해 국무부는 1995년 4월 발간한 「연례 국제테러보고서」에서 북한을 이라크, 이란, 리비아, 시리아, 쿠바, 수단 등과 함께 국제테러 지원국으로 재지정하고 기존 제재를 지속할 것을 표명하였다.<sup>30)</sup>

<표 1> 미국의 대북제재 및 완화조치 내용

관 련 법	제 재 내 용	해 제 내 용
○ 적성국 교역법(1917) ○ 수출관리법(1949) (수출관리규정) ※ 상무부 재량사항	○ 교역금지 (1950. 6. 28 지정)	○ 출판물 수출입 (1989. 2) ○ 인도적 물품의 수출 (1989. 4) ○ 마그네사이트 수입 (1995. 1) ○ 일반상품 수출입 (2000. 6)
○ 적성국 교역법(1917) (외국자산통제규정) ※ 상무부 재량사항	○ 금융거래 금지 및 북한 자산 동결 (1950. 12. 17 지정)	○ 미국은행 사용 (1995. 1) ○ 북한정부에 귀속되 지않은 동결자산 일 부 해제(1995. 1) ○ 여행 신용카드 사용 (1995. 1) ○ 대북투자 및 송금 (2000. 6)
○ 방산물자법(1950) ※ 교통부 재량사항	○ 운송규제(1950) - 미항공기, 선박의 대북운항 및 북한 물자 수송 금지	○ 미선박, 항공기의 대 북물자수송(2000. 6)

30) 테러 지원국으로 지정될 경우 1969년에 제정된 수출관리법, 1980년에 제정된 국제개발협력법 등에 의거, 군수물자 거래가 금지됨은 물론 대외원조법 제620 A조에 의해 수출입은행의 차관제공이 금지되며 미 공법 480조에 의해 식량지원 혜택을 받을 수 없게 된다.

관 련 법	제 재 내 용	해 제 내 용
<ul style="list-style-type: none"> <li>○수출관리법(1917)</li> <li>○대외원조법(1961)</li> <li>○무기수출통제법(1955)</li> <li>○국제금융기관법</li> <li>○국제법(대북한 지불금 소득세 공제 대상제외)</li> <li>※국무부 재량사항</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○테러 지원국가 규제 (1988. 1. 20. 테러국가 지정)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반특혜관세(GSP), 방산물수출, 원조, 수출입은행 보증 금지</li> <li>- 국제금융기관 차관 반대</li> <li>- 무기수출금지</li> <li>- 이중용도품목 수출 통제</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>※보류 (제재완화는 의회와 협의, 보고서 제출, 테러지원국 지정해제는 의회에 확인, 또는 보고)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○통상법(1951)</li> <li>○대외원조법(1961)</li> <li>○수출입은행법(1964)</li> <li>○국제금융기관법</li> <li>* Gramm 수정안</li> <li>* Gonzalez 수정안</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○공산국가 제재 (1951. 9.1 공산국가 분류)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 최혜국대우(MFN) (1951), 원조(1961), GSP(1976), 수출입은행 지원 금지</li> <li>* 차관반대(대상: 공산 독재국가, 미국 자산 동결 국가)</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>※보류 (원조금지 예외 대상: 학교, 도서관, 교육적 연구 목적의 의료 기관)</li> <li>※의회의 법개정 필요 (긴급식량지원 예외) (MFN: 행정부 재량)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○수출관리법(1917)</li> <li>○무기수출통제법(1955)</li> <li>※국무부 재량사항</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○미사일기술통제체제 (MTCR) 위반국 제재 (1992년 이후 수시 적용)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 방산물 수출입 금지</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>※보류</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○대외관계법</li> <li>○외교사절법</li> <li>○유엔본부협정</li> <li>○이민·국적법</li> <li>※국무부 재량사항</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○미국 수교금지                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주UN 북한 외교관 여행 제한(본부에서 25마일 이내)</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>※보류 (FBI, CIA와 협의)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○적성국교역법(1917) (외국자산통제규정)</li> <li>○대외관계법</li> <li>※국무부 재량사항</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○여행, 통신금지 (1959. 12. 17 지정)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○미북간 통신 허용 (1989.1)</li> <li>○미국민의 비정치적, 비상업적 북한 여행 허용(1989. 1)</li> <li>○미국민의 북한 여행 자유화(1995. 1)</li> <li>○언론기관 지사 개설(1995. 1)</li> </ul>

출처: 대한무역투자진흥공사, 「북한뉴스레터」 (2000. 7), p. 29.

클린턴 행정부는 대북 경제제재 완화조치를 극히 제한적으로 단행하였지만 북한이 합의사항을 성실히 이행하면 관계개선을 꾸준히 추진할 의사가 있음을 표명하였다. 1995년 8월 북한이 수해재난을 겪은 이후 미 국무부는 식량난에 의한 북한 체제붕괴 및 대남 도발 가능성을 방지하기 위해서는 대북지원을 통해 북한의 개방·개혁을 적극적으로 유도해야 한다는 점을 강조하였다.

1996년 초 국무부는 국제기구 및 민간단체 등을 통한 간접지원방식으로 대북 지원에 나설 것임을 선언하고, 재무부는 대북 지원을 용이하게 하기 위해 해외자산통제규정을 일부 완화시켰다. 또한 상무부는 인도적 차원에서 북한에 물품을 제공할 경우 사전허가를 받지 않아도 되도록 조치하였다. 이로써 클린턴 행정부는 구호용 식량과 현금 등 인도적 차원의 대북 지원에 대한 법적 제한을 사실상 전면 해제하였다. 그 후 미국은 세계식량계획(WFP) 등 국제기구와 민간단체를 통해 대북 식량지원을 실시해 오고 있다.<sup>31)</sup> 미국은 또한 한국전쟁 시 실종된 미군의 유해송환에 대한 보상금을 지급함으로써 북한측에 실질적 혜택을 주고 있다.<sup>32)</sup>

미국은 대북 식량지원과 경제지원을 기본적으로 인도적 차원의 문제로 인식하여 왔다. 그러나 사실 클린턴 행정부는 식량지원 및 경제제재 완화조치를 제네바합의 이행, 4자회담, 미사일회담 등 대북 협

31) 미국 공화당 의원들은 대북 원조가 1995년 이래 6억 4,500만 달러에 이르지만, 500만 달러 상당의 식량 1만 4,000톤과 중유 1,100만톤이 군용으로 전용되고 있다고 비판하였다. News from the House International Relations Committee, *Gilman: North Korea hold out one hand for aid, while in the other hand it holds a gun*, November 3, 1999. www.house.gov.

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

상에서 북한측의 적극적인 태도를 유인하는 방법으로 사용하였다. 1997년 12월 개최된 4자회담 본회담에 앞서 동년 9월 민간구호단체들이 약 800만 달러 상당의 의약품을 미국 민간 비행기로 북한에 공수하도록 허락하였다. 1999년 3월 금창리 지하시설 사찰에 관한 협상에서도 미국은 북한의 사찰 수용에 대한 대가로 WFP를 통해 50만 톤, 미국 민간기구를 통해 씨감자 1천톤 및 식량 10만톤을 지원하기로 약속하였다.

### 3. 페리보고서 이후 미·북관계 진전

클린턴 행정부는 페리보고서가 공개된 직후 1999년 9월 17일 적성국교역법·방산물자법·수출관리법 등 3개 법에 근거하여 행정부처가 재량으로 결정할 수 있는 범위 내에서 대북한 경제제재 완화조치를 발표하였다.<sup>33)</sup> 이에 따라 북한 상품의 미국내 반입과 미국 상품의 북한 수출이 대부분 허용되고, 민간 및 상업용 자금의 송금과 선박과 항공기를 이용한 여객 및 화물운송이 가능해졌다. 이와 함께 미국 기업의 북한에 대한 농업·광업·석유화학·도로·항만·공항 등 사회간접자본 건설에 대한 투자가 허용되었다. 그러나 군사용 및 이중 용도 사용이 가능한 민감한 품목과 기술의 대북 수출 및 이를 위한 미국측의 자금지원은 완화조치에서 제외되었다. 또한 의회의 승인이 필요한 사항들 역시 규제대상으로 남게 되었다.

북한은 1999년 9월 25일 백남순 북한 외무상의 제54차 유엔총회 기조연설을 통해 미국에 대해 북한의 자주권 인정, 적대정책 포기, 경제

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

제재 조치들의 전면적·실질적 해제, 북·미 평화협정 체결, 주한미군 철수 등을 주장하였다. 백남순은 미국이 국제평화를 위협하고 있다고 비난하면서도 북·미관계 개선을 위한 고위급회담이 진행되는 기간에는 미사일을 발사하지 않을 것임을 재확인하고, 미국과의 관계개선 노력에 신의있게 호응할 것이라고 밝혔다. 그러나 북한은 실제로 미국과 관계개선을 위한 포괄적 협상에는 소극적인 자세로 임했다.

페리 구상에 따라 포괄적 협상을 논의하게 될 고위급회담을 준비하기 위한 미·북회담이 1999년 11월 15~19일 베를린에서 개최되었다. 이 회담에서 김계관 북한 외무성 부상과 카트먼 미 국무부 한반도 평화회담 특사는 미국의 경제제재 추가 완화, 상호 연락사무소 설치, 북한의 미사일 실험발사 중지 보장 방안, 고위급회담 실현 방안 등을 논의하였다. 그러나 회담의제 선정에 관한 양측의 선호도가 달라 이 회담은 아무런 성과없이 끝났다.

2000년 1월 22~28일 베를린에서 김계관-카트먼은 고위급회담의 일정과 의제 및 쌍방 현안에 대해 광범위한 협의를 하였다. 이 회담에서 양측은 고위급회담을 포함한 일부 현안문제에 대해 진전을 이루었지만 구체적인 부분에서 견해차이를 좁히지 못한 것으로 알려지고 있다. 동년 3월 7~15일 뉴욕에서 개최된 김계관-카트먼 회담에서도 북한 고위급 인사의 워싱턴 방문에 관한 구체적인 합의를 보지 못했다.<sup>34)</sup> 한편 회담 기간 동안 김계관 외무성 부장과 쉬언(Michael Sheehan) 미 국무부 테러조정관 사이에 북한의 테러지원국 해제문제와 관련된 회담을 별도로 진행하였다. 미국은 북한에 테러지원국 해

34) Wendy R. Sherman, *North Korea: Progress After Perry* (Test of Ambassador Wendy R. Sherman, Counselor of the Department of State), Hearing before the Subcommittee on East Asia and Pacific Affairs of the Committee on Foreign Relations United States Senate, March 21, 2000. [www.senate.gov/~foreign/hearings/hrg032100b.html](http://www.senate.gov/~foreign/hearings/hrg032100b.html).

제의 전제조건으로 테러 반대 공개선언, 유엔 테러방지협약 등 국제 조약 가입, 과거 테러행위에 대한 설명, 일본 적군과 요원 추방 등 4 가지 조건을 제시하였다.<sup>35)</sup> 그러나 북한은 일본 여객기를 납치한 적군과 대원이 정치적 망명자로서 이를 보호함은 국제적으로 합법한 권리라고 주장하였다. 회담 이후 미국은 고위급회담의 조기 성사에 대한 기대를 일단 유보하고 기존의 방식에 따른 사안별 대북협상을 계속 추진한다는 태도를 취했다.

미국과 북한은 동년 5월 24~30일 로마에서 김계관-카트먼 회담을 재개하였다. 이 회담에서 양측은 제네바 합의의 이행, 대북제재 완화 문제, 미사일회담 준비 문제 등을 논의하고, 향후 여러 갈래의 사안별 회담을 진행하여 현안문제들에 대한 논의를 계속하기로 합의하였다. 한편, 북한의 금창리 지하의혹시설을 조사하기 위한 미국 대표단이 5월 23~27일 북한을 방문하여 1999년에 이어 두번째로 동 시설에 대한 조사 활동을 벌였다. 미국 대표단은 2차 조사결과 지하에 텅 빈 방대한 터널이 미완성인 상태로 남아 있는 것을 재확인하고, 북한측이 핵동결에 관한 합의를 위반했다고 결론지을 만한 사실이 없다고 발표하였다.<sup>36)</sup>

양국은 또한 6월 7~9일 말레이시아 콰라룸푸르에서 한국전쟁 당시 실종된 미군 유해 발굴 및 송환을 위한 회담을 개최하였다. 이 회담에서 양측은 6월 25~11월 11일 사이에 평북 운산군과 구장동에서 1회 25일씩 5차례에 걸쳐 미군 유해 발굴작업을 공동으로 벌이며, 발굴작업에 참여하는 미국 전문가팀을 20명으로 구성하고, 회수되는 미군 유해를 미군이 평양에서 군용기편으로 이송한다는 데 합의하였다.<sup>37)</sup>

35) Larry Nicksch, et. al., North Korea: Terrorism List Removal? CRS Report for Congress, July 15, 2000.

36) 통일부 정보분석국, 『북한동향』 제489호 (2000. 5. 27~6. 2), p. 24 참조.

## IV. 남북정상회담에 대한 미국의 반응

### 1. 한국 주도의 대북협상에 대한 반응

1998년 2월 취임 이후 김대중 대통령은 대북 포용정책을 추진하여 북한이 자발적으로 개방·개혁정책을 추진할 수 있는 환경을 조성하였다. 식량지원 및 경험 활성화를 통해 북한 경제의 안정화를 지원하는 한편, 미국·일본 등 서방국가들과의 관계 정상화를 지원하였다.<sup>37)</sup> 김대중 정부 집권 초기에는 대북 포용정책에도 불구하고 북한은 잠수정 침투 등 군사적 도발을 지속하며 남북 당국간 대화에는 소극적으로 임했다. 북한은 당초 남한과의 대화보다는 미국·일본과의 관계개선을 우선시하였다. 그러나 김대중 정부의 대북 포용정책이 일관되게 추진되어 남북경협이 증진되고 금강산 관광도 실현되자 남북관계에 대한 북한 지도층의 인식도 점차 바뀌게 되었다. 특히 1998년 8월 미사일 실험발사 이후 미국과 일본 국내에서 대북 강경기류가 확산되자 북한은 경제위기 극복과 외교적 고립 탈피를 위해 남한과의 관계개선이 불가피하다는 것을 절실히 느끼게 되었다.

1998년 11월 이후 페리 조정관이 새로운 대북정책 권고안을 만드는 과정에서 한국측은 미국의 대북정책이 포용정책의 기초위에 지속적으로 추진될 수 있도록 외교적 노력을 기울였다.<sup>39)</sup> 김대중 대통령

37) 통일부 정보분석국, 『북한동향』 제490호 (2000. 6. 6~6. 9), p. 30 참조.

38) 동북아평화연구회, 『국민의 정부 대북포용정책』, (서울: 밀레니엄북스, 1999); 통일부, 『평화와 화해·협력을 위한 대북정책과 남북현안에 대한 입장』, 1999년 7월 30일 참조.

39) 최원기·정창현, 『남북정상회담 600일』, (서울: 김영사, 2000), pp. 163~166, 참조.

은 1998년 12월 7일 페리 조정관과의 면담에서 대북 포용정책이 유일한 현실적인 대안이라고 주장하며, 북한의 핵·미사일 포기과 미·북, 일·북 수교를 통한 체제보장 등의 포괄적 협상안을 제시하였다. 임동원 당시 외교안보수석은 한반도 주변 4국을 방문하며 포괄적 협상방안에 대한 주변국들의 지지를 이끌어내기 위해 노력하였다. 한국측의 적극적 설득에 의해 1999년 4월 24~25일 하와이에서 개최된 한국·미국·일본 고위정책협의회에서 3국은 우선 북한에 대해 핵과 미사일 개발 문제를 해결할 수 있는 기회를 제공하고, 북한이 이에 호응하면 정치·경제적 대가를 제공하며 이를 거부할 경우에는 대북 압박을 가한다는 한국측이 제시한 포괄적 협상방안에 합의하였다.

김대중 대통령은 1999년 5월 5일 CNN과의 회견을 통해 남북한 적대관계 해소, 미국과 일본의 대북관계 정상화, 북한의 변화와 개방을 위한 여건 조성, 한반도에서의 대량살상무기 제거 및 군비통제, 정전협정의 평화협정으로의 대체 등을 주요 내용으로 하는 한반도 냉전구조 해체 구상을 밝혔다.<sup>40)</sup> 한반도 냉전구조 해체 구상은 핵·미사일 문제만으로는 풀 수 없는 남북관계, 북한체제의 변화 가능성, 한반도 문제의 자주적 해결을 원하는 민족적 의지 등을 고려하여 한국이 주도적으로 남북관계의 구조적 해결책을 모색하겠다는 의지를 표명한 것이었다. 임동원 당시 외교안보수석은 페리 조정관과 지속적인 접촉을 갖고 이와 같은 김대중 대통령의 구상을 적극 설득하였다. 한국측의 적극적인 외교활동의 결과 페리 대북정책조정관은 대북 포괄적 협상방안과 한반도 냉전구조 해체방안을 토대로 하여 새로운 대북정책 보고서를 작성하고 이를 1999년 9월 15일 클린턴 대통령과의 회견에 제출하였다.

40) 신상진 외, 『한반도 냉전구조 해체: 주변국 협력유도방안』 (서울: 통일연구원, 1999), pp. 22~26 참조.

페리보고서 작성을 계기로 북한과 미국을 설득하는 데 자신감을 갖게 된 김대중 대통령은 2000년 1월 신년사를 통해 남북경제공동체 형성을 제의하였다. 그리고 3월 9일 북한 당국이 요청해 오면 농업구조 개선 지원을 비롯하여 사회간접자본의 확충에 협력할 용의가 있다는 내용의 베를린선언을 발표하였다. 이와 동시에 남북정상회담을 성사시키기 위한 대북접촉을 적극 추진하였다.<sup>41)</sup> 대북지원 확대를 약속하며 남북정상회담을 추진하는 한국 정부의 시도는 핵·미사일 문제의 우선적 해결을 원하는 미국주도의 한·미·일 공조체제 틀 안에 안주하지 않겠다는 의지를 표명한 것이었다. 사실 남북정상회담은 미국의 주도하에 추진되어온 대북 협상구도를 남북대화가 미·북대화보다 선행하는 구도로 전환시키는 의미를 내포하고 있었다.

북·미관계 개선과 남북관계 개선이라는 두 개의 축이 조화·병행되어야 한다는 것이 제네바 합의와 관련된 클린턴 행정부의 기본노선이었다. 미 국무부는 남북관계가 풀리지 않는다면 북·미관계도 결국 한계에 봉착할 것이라는 생각을 가지고 있었기 때문에 한국 정부의 대북 포용정책에 대해 기본적으로 지지하는 입장을 보였다. 그러나 한국 정부가 동년 4월 10일 남북정상회담 개최 계획을 발표하자 미국측은 남북정상회담에서 북한의 핵·미사일 문제가 등한시될 가능성을 우려하였다. 따라서 미국은 셔먼(Wendy Sherman) 미 국무부 자문관의 서울 방문을 통하여 그 동안 한·미·일 3국이 협의해 온 현안문제들이 남북정상회담에서 적절히 논의되어야 한다는 점을 강조하였다. 즉, 한국측이 남북정상회담에서 핵·미사일 문제를 등한시해서는 안 된다고 강조한 것이다.

김대중 대통령과 김정일 국방위원장은 2000년 6월 13~15일 평양

41) 남북정상회담을 성사시키기 위한 남북간 물밑접촉에 관한 논의는 최원기·정창현 『남북정상회담 600일』, pp. 154~180 참조.

에서 정상회담을 개최하고 통일문제의 자주적 해결, 남한의 연합제 안과 북한의 낮은 단계 연방제 안의 공통성 인정, 이산가족 방문단 교환, 교류·협력 활성화, 남북 당국간 대화 개최 등의 내용을 담은 6·15 공동선언을 발표하였다.

남북정상회담 직후 클린턴 대통령은 남북정상회담이 기대 이상으로 성공적이었다고 평가하며 남북한 긴장완화를 적극 지지한다는 의사를 표명하였다. 미 국무부는 동년 6월 19일 클린턴 대통령이 발표(1999. 9. 17)하였던 대북 경제제재 완화조치 내용을 연방관보(Federal Register)에 게재함으로써 완화조치를 공식 발효시켰다. 또한 북한을 불량국가로 부르지 않고 ‘우려 대상국’(state of concern)으로 바꿔 부름으로써 북한에 대한 평가를 달리하고 있음을 보여 주었다. 이와 같이 미국은 남북정상회담이 과거 남북회담과 달리 긍정적인 측면을 내포하고 있다고 평가하였지만 북한의 실질적 태도 변화는 속단할 수 없다는 신중한 입장을 나타냈다.<sup>42)</sup>

미국은 또한 남북정상이 합의한 ‘통일문제의 자주적 해결’의 의미에 대해 경계하는 인상을 내비쳤다. 이는 북한측이 주장해 온 미군철수를 뜻할 수도 있기 때문이다.<sup>43)</sup> 이에 한국은 통일문제의 자주적 해결이란 한반도 문제를 남북한이 당사자가 되어 해결한다는 것을 의미한다고 설명하였다. 김대중 대통령은 특히 김정일 국방위원장에게 주한미군은 동북아에서 안보균형자 역할을 맡고 있기 때문에 철수할 수 없다고 설명했음을 강조하였다.<sup>44)</sup>

42) Steven Mufson, “U.S. Lauds Korean Talks, Says More Work Ahead,” The Washington Post, June 16, 2000; Stephen Bosworth 주한 미국대사 인터뷰 내용, 『월간 조선』(2000. 8), pp. 110~116, 참조.

43) Doug Struck, “Two Koreas Sign Conciliatory Accord,” The Washington Post, June 15, 2000.

44) 6·25 50주년 기념 김대중 대통령 연설문 내용, www.cwd.go.kr; 『한겨

남북정상회담 이후에도 한국은 대북정책에 관한 한·미·일 공조체제를 계속 유지하고 있으며, 남북관계 개선이 미국·일본의 대북관계 개선과 조화·병행하여 추진될 것임을 강조하였다. 한국의 이러한 노력은 미국측의 대북 협상력 약화에 대한 우려와 주한미군 문제에 대한 경계심을 많이 해소시켰다. 그러나 미국이 한국주도의 대북협상에 긍정적인 반응을 보이게 된 것은 다른 무엇보다도 북한이 주한미군 주둔을 용인하는 태도를 보이며 미사일 협상에도 타협적으로 나왔기 때문이다.

## 2. 주변국과의 외교경쟁에 대한 인식

탈냉전기 동북아 정세는 경제적 상호 의존성을 심화시키면서 군사·안보 측면에서 협력과 대립이 병행하는 이중구조를 보이고 있다. 이와 같이 한반도 주변 4국은 자국의 이익을 위해 상호 협력과 견제를 반복하고 있지만 한반도의 평화와 안정이 국익에 도움이 된다는 생각을 공유하고 있다. 한국과 긴밀한 공조체제를 유지하고 있는 미국·일본은 물론 중국·러시아도 북한에 대해 남한과의 관계개선을 지속적으로 권고함으로써 정상회담 개최에 기여하였다. 이와 같이 국제적 협력에 도움을 받아 성사된 남북정상회담은 주변 4국 간의 외교경쟁을 촉발시켰다.

러시아는 남북정상회담이 성공적으로 개최되자 북한의 전략적 가치를 새롭게 인식하게 되었다. 푸틴(Vladimir Putin) 러시아 대통령은 2000년 7월 19~20일 북한을 방문하여 김정일 국방위원장과 정상회담을 개최하고 대내외 광범위한 분야에서의 상호 협력을 천명한 북·러

---

레신문], 2000. 6. 26 참조.

공동선언을 발표하였다.<sup>45)</sup> 북한을 방문한 직후 푸틴 대통령은 김정일 위원장이 평화적인 우주탐사를 위한 로켓 발사체를 제공받을 경우 즉, 인공위성을 제3국이 발사해 줄 경우 미사일 개발 계획을 포기할 수도 있다는 의사를 표명했다고 주장하였다. 또한 남북정상회담에서 북한이 개방정책으로 전환할 의사를 확실히 표명하였고 북한의 미사일 위협도 해소되었으므로 미국과 일본은 NMD 체제 및 전역미사일방어(TMD)체제 개발을 지속할 명분이 없다고 주장하였다.

소련 붕괴 이후 지속된 경제침체와 국내 정치적 혼란을 극복하지 못하고 있는 러시아는 대외적 위상강화 노력에도 불구하고 남북한 사이를 중재하며 한반도 전체를 자국의 세력범위로 포용할 만한 외교력과 이를 뒷받침할 경제적 역량을 결여하고 있다. 한반도에 대한 러시아의 현실적 목표는 남북한을 중재하는 가운데 외교적 실리를 챙기는 데 있는 것으로 보인다. 즉, 러시아는 북한과 밀접한 관계를 과시하며 한반도 안정을 위해서 자국의 역할이 필수적임을 부각시키는 한편, 북한과의 유대관계를 외교적 카드로 사용하여 동북아지역에서 위상강화를 모색하고 있는 것이다.<sup>46)</sup>

고도성장을 지속하고 있는 중국은 러시아와 대조적으로 북한에 대해 대규모 경제지원을 실시하며 전통적 우호관계를 강화하는 한편, 남한과도 경제협력 및 정치·안보관계를 강화하는 등 남북한에 대해 실질적인 영향력을 확대해 오고 있다. 남북정상회담 직전 김정일 국

45) 북·러 공동선언은 양국의 협력을 발전시키기로 합의한 「북·러 신조약」(2000. 2. 29 조인) 정신을 확인하고, 상호 침략 또는 안전 위협 발생시 지체없이 접촉, 6·15 남북공동선언에 따른 남북한 자주적 통일지지, ABM 협정 준수, 아·태지역의 TMD 구축 반대 등 11개 항목으로 구성되어 있다. 『한겨레신문』, 2000. 7. 21 참조.

46) Georgi Bulichev, "Russia's Korea Policy: Towards a Conceptual Framework," *Far Eastern Affairs*, No. 2. 2000, pp. 3~12.

방위원장의 중국 방문에서 알 수 있듯이,<sup>47)</sup> 남북정상회담 이후 한반도에 대한 중국의 영향력은 더욱 커질 가능성이 높다. 중국은 남북정상회담 이후 한반도 문제가 미국·일본의 개입없이 남북한 당사자간에 해결되기를 바라고 있다.<sup>48)</sup> 남북한 긴장완화가 장기적으로 주한미군 및 주일미군 철수를 촉진할 것으로 기대하고 있다. 그러나 한반도 문제로 인해 미국과 외교적 마찰이 증대되는 것을 원하지 않고 있는 중국은 주한미군 문제에 관해서는 언급을 자제하는 반면, 미국·일본의 미사일방어체제 개발을 강력히 비난하고 있다.

미국은 남북대화를 지지해 왔지만 막상 남북정상회담이 성공적으로 개최되자 한반도에 대한 영향력 축소 가능성에 대해 유의하게 되었다. 남북 화해분위기로 인해 북한의 평화적 이미지가 부각되는 반면, 매향리 미 공군 폭격훈련장 문제, SOFA 개정,<sup>49)</sup> 미군 기지 및 시설의 이전 문제 등 일부 주한미군 문제를 둘러싼 반미감정이 확산되는 것을 우려하게 되었다. 또한 남북한에 대한 중국의 영향력 확대 가능성을 경계하게 되었다.<sup>50)</sup> 사실 미국은 남북정상회담을 계기로 외교적 수세를 경험하였다. 미사일방어체제 구축에 대한 중국·러시아의

47) 2000년 5월 29~31일 김정일 국방위원장은 비공식적으로 중국을 방문하여 장쩌민(江澤民) 주석과 정상회담을 개최하였다. 양국 정상은 이 회담에서 남북정상회담 및 북·중관계의 정상화에 대해 논의한 것으로 알려지고 있다. 『한국일보』, 2000. 6. 5 참조.

48) 최춘흠, 『중국과 한반도 평화과정』 (서울: 통일연구원, 1999) 참조.

49) 한·미 양국은 8월 2~3일 한·미 주둔군지위협정(SOFA) 개정을 위한 협정을 재개한 후 4차례의 협상을 통해 12월 28일 이를 전격 타결하였다. 개정의 주요 내용은 살인·강간·마약거래 등 12개 중요 범죄에 대한 미군 피의자의 신병 인도 시기를 현행 ‘재판 종결 후’에서 ‘기소시점’으로 앞당기기로 했으며, 환경보호 협력조치를 포함하고 있다. 『중앙일보』, 2000. 12. 29 참조.

50) Jay M. Parker, “Korean Stability and the U.S.-Japan-China Relationship,” *International Journal of Korean Unification Studies*, Vol. 9, No. 1, 2000, pp. 31~69.

외교공세에 유럽국가들도 동조하자 클린턴 대통령은 2000년 9월 1일 NMD 배치 최종결정을 연기하고 차기 대통령에게 이를 위임할 것이라고 발표하였다. 남북정상회담 이후 미국은 북한과 관계개선을 적극 추진하면서 한반도에 대한 기존의 영향력을 계속 유지할 생각이지만, 장기적으로는 대한반도정책 및 동북아전략에 대한 재검토가 불가피하다고 느끼고 있다.<sup>51)</sup>

### 3. 남북정상회담 이후 미·북협상 과정

미국과 북한은 남북정상회담이 개최된 이후 2000년 7월 10~12일 팔라룸푸르에서 제5차 미사일회담 개최했으나 성과없이 끝났다. 이번 회담에서도 북한은 미사일 개발문제가 자주권에 관한 것으로서 어느 누구도 간섭할 수 없다는 입장을 고수하는 한편, 미사일 수출은 연간 10억 달러씩 보상하면 중단할 수 있다는 주장을 반복하였다.

북한은 동년 7월 27일 아세안지역포럼(ASEAN Regional Forum: ARF)의 정식회원이 되었다. 백남순 북한 외무상은 ARF 회담을 전후하여 남한·일본·미국 등 서방국가들과 역사상 처음 외무장관회담을 연쇄적으로 개최하였다. 백남순 외상은 7월 28일 올브라이트 미 국무장관과 회담하여 양국 관계개선을 위해 적극 협력한다는 기본원칙을 재확인 하였다. 양측은 북한의 핵·미사일 문제, 북한 테러지원국 지정 해제, 대북 경제제재 추가 완화 등 현안에 대해 보다 적극적인 조치를 취할 필요성에 공감하였다. 아울러 북한 고위급 인사의 미국 방문 문제를 계속 논의하기로 하였다. 이 회담에서 미국측은 푸틴 러시아

---

51) Robert Dujarric, *Korean Unification and After: The Challenge for U.S. Strategy*, Hudson Institute, 2000.

대통령이 전한 북한의 '조건부 미사일 개발 포기'설의 진위를 탐색하였으나 확실한 대답을 듣지 못했다. 그러나 미국은 점차 북한의 조건부 미사일 개발 중단 제안이 북한의 진실한 의도임을 알게 되었다.<sup>52)</sup>

북한은 미국에 대해 테러지원국 지정 해제를 지속적으로 요구해왔다. 테러국가로 분류되어 있는 한 국제통화기금(IMF)이나 세계은행(World Bank) 등 국제금융기구로부터의 자금조달이 사실상 불가능하기 때문이다.<sup>53)</sup> 그러나 미 국무부는 2000년 5월 1일 발표한 연례 테러보고서에서 북한을 테러지원국으로 재지정하였다.

북한과 미국은 동년 8월 9~10일 평양에서 김계관 외무성 부상과 쉬언 미 국무부 테러조정관이 참석한 가운데 북한의 테러지원국 해제문제와 관련한 회담을 개최하였다. 그러나 이 회담도 별다른 진전을 이루지 못했다. 양국이 테러지원국 지정 해제에 관한 문제를 둘러싸고 신경전을 벌이는 가운데 유엔 밀레니엄 정상회의(9. 6~8, 뉴욕) 참석차 뉴욕으로 향하던 김영남 북한 최고인민회의 상임위원장이 9월 4일 프랑크푸르트 공항에서 미국 AA항공사측의 보안검색에 항의하여 평양으로 귀환하는 사태가 발생하였다. 미 국무부는 이 사건이 민간항공사측과 북한 대표단 사이에 항공검색과정에서 우발적으로 발생한 것이며 미국 정부와는 관계가 없다는 입장을 표명하였다.

52) 2000년 9월 1일 서울에서 열린 TCOG에 참석한 서먼(Wendy Sherman) 미 국무부 자문관은 한국·일본측과 북한의 제안을 진지하게 검토하기로 합의하였다.

53) 미국은 테러 지원국으로 지정된 국가에 대해 포괄적인 경제제재 조치를 부과하고 있다. 이에 따라 북한에 대해서는 무기·방산물자의 수출과 일반특혜관세(GSP) 부여 및 수출입은행 보증 등을 금지하고 있다. 특히 미국의 국제금융기관법(P.L. 95-118)은 국제금융기구의 차관·사업 지원 표결시 테러 지원국에 대한 지원을 반대하도록 의무화하고 있다. 외무부, 『한반도문제 주요현안 자료집』 (서울: 외무부, 1998. 1), pp. 95~96 참조.

그러나 올브라이트(Madeleine A. Albright) 미 국무장관은 9월 7일 백남순 북한 외무상 앞으로 이 사태에 대한 유감을 표명한 서한을 전달하여 미국이 북한과 관계개선을 위해 계속 노력할 의사가 있음을 표명하였다. 이 사건은 북한이 미국측에 대해 테러지원국 명단을 조속히 삭제해 줄 것을 촉구하는 의미를 지닌 것이다.

미·북간 입장 차이만을 재확인해 오던 미사일 협상과 테러지원국 해제 협상은 9월 27일~10월 2일 뉴욕에서 개최된 김계관-카트먼 회담에서 돌파구를 마련하였다. 양측은 이 회담에서 모든 형태의 테러리즘에 반대하며, 미국은 북한이 미국 법률요건을 충족시키는 대로 북한을 테러지원국 명단에서 제외하는 데 협력한다는 「국제테러에 관한 미·북 공동성명」에 합의하였다.<sup>54)</sup> 아울러 조명록 북한 국방위원회 제1부위원장의 미국 방문 일정을 논의하였다.

김정일 위원장은 북·미관계의 획기적인 전환을 모색하기 위하여 조명록 국방위원회 제1부위원장을 특사로 미국에 파견하였다. 조명록 특사는 10월 10일 클린턴 대통령과의 회담에서 관계정상화를 요구하며, 북한 로켓의 제3국 발사를 위해 국제사회가 재정지원을 할 경우 장거리 미사일 개발을 포기할 용의가 있다고 정식 제안하였다. 조명록 특사는 올브라이트 국무장관, 코언(William S. Cohen) 국방장관 등과 회담을 개최한 후 10월 12일 북·미 공동성명을 발표하였다.<sup>55)</sup>

54) 김장한, “북한에 대한 테러지원국 해제의 경제적 효과,” 대한무역투자진흥공사, 『북한 뉴스테터』 (2000. 10), pp. 1~5.

55) U.S. Department of State, *U.S.-D.P.R.K. Joint Communiqué*, October, 12, 2000, [www.state.gov/www/regions/eap/001012\\_usdprk\\_jointcom.html](http://www.state.gov/www/regions/eap/001012_usdprk_jointcom.html): “조선민주주의인민공화국과 미합중국 사이의 공동공표문서,” 『로동신문』, 2000. 10. 13; 북한은 2000년 10월 12일 발표한 북·미 공동선언을 국제법적 효력을 가진 역사적 외교문건으로 평가하며 이를 성실히 이행함으로써 북·미관계 정상화를 위한 성의있는 노력을 다할 것이라고 선언하고 있다. “조미관계문제에 대한 우리의 원칙적립장,”

그 내용의 핵심은 크게 네 가지로 요약된다. 첫째, 북한이 사실상 장거리 미사일개발 포기 선언을 함으로써 북한 미사일 문제의 해결 실마리를 찾았다. 둘째, 양국이 상호 적대관계를 포기하고 경제 교류·협력을 확대하기로 함으로써 북한은 미국으로부터 체제보장 및 경제지원을 약속받았다. 셋째, 정전협정체제를 평화체제로 전환하기 위해 4자회담을 비롯한 여러 가지 방안을 활용한다고 합의함으로써 앞으로 한반도 평화체제 구축을 위한 4자회담이 본격적으로 진행되게 되었다. 마지막으로 클린턴 대통령의 북한 방문을 준비하기 위하여 올브라이트 국무장관이 조만간 평양을 방문하기로 합의하였다.

올브라이트 미 국무장관은 10월 23~25일 북한을 방문하여 미국과의 관계개선을 원하는 김정일 위원장의 의사를 재확인하였다. 올브라이트 국무장관과 김정일 위원장은 2차례의 회담을 통해 북한의 테러지원국 해제, 미사일 개발, 외교 대표부 개설, 한반도 긴장완화 등 양국간 현안들을 포괄적으로 논의하였다.<sup>56)</sup> 올브라이트 국무장관은 이 회담에서 양국 관계개선의 최대 걸림돌이었던 북한 미사일 문제에 관해 중대한 진전이 이루어졌다고 밝혔다. 북한이 장거리 미사일 개발을 중단하는 대가로 제3국에서 북한 인공위성을 대리 발사해 주고, 경제제재 완화 및 경협자원 지원 등 적절한 보상이 주어지면 중·단거리 미사일 수출을 포기하는 방향으로 해결의 실마리를 마련한 것이다.

미국과 북한은 11월 1~3일 말레이시아 콰라룸푸르에서 제6차 미사일회담을 개최하였다. 이 회담에서 양측은 장거리 미사일 대리 발사 및 중·단거리 미사일 수출 중단에 대한 보상 문제를 포괄적으로

「로동신문」, 2000. 11. 7 참조.

56) U.S. Department of State, *Secretary of State Madeleine K. Albright, Press Conference*, October 24, 2000, [secretary.state.gov/www/statements/2000/001024b.html](http://secretary.state.gov/www/statements/2000/001024b.html).

논의하여 일부 진전을 이루었다. 미국측은 이 회담 결과를 토대로 클린턴 대통령의 북한 방문 여부를 결정할 것이라고 밝혔다. 그러나 협상안의 세부사항에 대해 미·북간 견해차가 남고, 11월 7일 실시된 미 대통령 선거에서 당선자를 확정하지 못한 채 혼란을 겪게 되자 클린턴 대통령의 방북 여부에 대한 결정이 지연되었다. 공화당 후보 부시의 당선이 확정된 이후에도 클린턴 대통령은 방북 계획을 추진할 의사를 표명하였다. 그러나 임기 내에 미사일협상을 마무리 지을 시간적 여유가 없고,<sup>57)</sup> 퇴임 직전 대통령이 방북하는 것에 대해 미국내 여론이 비판적인 태도를 취하자 클린턴은 결국 북한 방문 계획을 취소하였다.

---

57) The White House, *Statement by the President*, December 28, 2000, USKOREA-KR@LISTS.STATE.GOV.

## V. 2000년 미국 선거와 대북정책

### 1. 민주당과 공화당의 입장 차이

#### 가. 클린턴 행정부의 대북정책에 대한 의회의 비판

견제와 균형의 원칙에 입각하여 작성된 미국 헌법은 대통령이나 의회 중 어느 한 편이 외교정책을 독점하지 못하도록 하고 있다. 미국 역사상 대외정책은 때로는 의회가 주도하고 때로는 행정부가 주도하는 유동적인 상황을 보여 왔다. 1994년 11월 중간선거에서 공화당이 민주당을 누르고 압승한 이후 계속 공화당이 의회에서 다수당 지위를 유지하게 되었다. 여소야대의 정국하에서 클린턴 대통령과 의회 관계는 협력보다 대립이 두드러졌다.

공화당 계열의 보수적 견해를 비교적 체계적으로 제시한 대북정책 건의서로서는 1999년 2월 26일 리차드 아미티지(Richard L. Armitage) 전 국방차관보 등 한반도 문제 전문가 11명이 작성한 북한에 대한 포괄적인 접근방안, 일명 「아미티지보고서」가 있다.<sup>58)</sup>

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

---

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

사위협 감소에 긍정적인 반응을 보일 경우에는 대북 지원을 지속하며 경제제재 완화조치를 취하고 아울러 세계은행, 아시아개발은행을 통해 한반도 재건기금을 창설할 것을 권유하였다. 만약 외교적 노력이 실패할 경우에는 북한의 미사일 수출을 공해상에서 저지하겠다는 의지를 표명하고 핵·미사일 시설에 대한 선제공격 가능성도 고려해야 한다고 주장하였다. 이들은 대북 포용정책의 한계선을 설정하고, 미국의 포괄적 타결안이 북한의 모든 의혹시설을 포괄한다는 성명서를 발표하며, 새로운 포괄적인 대북정책이 억지와 외교 조치를 병행 추진하되 그 중에서도 군사적 억지력 강화를 우선시 하여야 한다는 것 등을 강조하였다. 즉, 유인책과 더불어 더 센 채찍을 병행하여 대북 협상에서 주도권을 확립해야 한다는 것이다.

길먼(Benjamin A. Gilman) 하원 국제관계위원장 등 공화당 하원의원들은 1999년 5월 18일 「북한위협감축법안」을 제출하였다.<sup>59)</sup> 공화당 의원들은 북한위협감축법안을 통해 클린턴 행정부가 KEDO 지원 예산을 집행하기 위해서는 북한의 체네바합의에 따른 국제원자력기구(IAEA)의 사찰요구 수용, KEDO에 대한 대만을 포함한 다른 나라의 재정지원, 탈북자 지원을 위한 예산 배정 등을 보장할 것을 규정하였다. 이러한 엄격한 전제조건에 대해 클린턴 행정부가 난색을 표명하자 공화당은 북한위협감축법안 중 북한 핵과 관련된 조항만을 별도로 떼내어 국무부 수권법안의 수정안 형식으로 「북한과의 핵협력 규제법안」을 통과시켰다.<sup>60)</sup> 이 법안은 북한이 IAEA와 체결한 핵안전협정을 전면 준수하고, IAEA에 대해 핵관련 시설 및 정보 접근을 완전히 허용하여, 경수로 핵심부품이 인도되기 이전에 핵무기 개발계획을 위

59) *North Korea Threat Reduction Act of 1999, H. R. 1835.*  
thomas.loc.gov/cgi-bin.

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

한 모든 노력을 종결하였음을 클린턴 행정부에 확인할 것을 요구하고 있다. 이 법안은 이와 같은 요건들이 충족되지 않을 경우 경수로의 핵심부품을 북한측에 인도할 수 없다고 규정하고 있다.

하원 국제관계위원회는 1999년 10월 13일 페리 대북정책조정관을 출석시킨 가운데 대북정책에 관한 청문회를 개최하였다. 여기서 공화당 의원들은 페리 조정관의 대북정책 건의를 강도 높게 비판하며, 그 실효성에 강한 의문을 표시하였다. 청문회를 주재한 길먼 위원장은 북한이 제네바합의에도 불구하고 비밀리에 핵개발을 추진하고 있을 가능성이 있다고 주장하고, 페리 조정관이 권고한 대북관계 정상화에 앞서 북한의 미그기 구입, 인권 탄압과 정치범수용소 운영, 미국이 제공한 식량과 중유의 전용, 미군 생존포로 억류 등의 문제들이 고려되어야 한다고 주장하였다.<sup>61)</sup>

공화당 하원의원들은 1999년 8월부터 의회내 북한자문단(North Korea Advisory Group)을 구성하고 클린턴 행정부의 대북정책을 비판해 왔다.<sup>62)</sup> 클린턴 행정부의 대북정책에 대한 공화당 의원들의 비판은 대외정책에 대한 근본적인 견해 차이와 아울러 선거를 의식한 정치적 목적에서 비롯된 것이었다. 2000년에 들어 대통령 선거를 의식한 공화당 의원들은 클린턴 행정부의 대북정책에 대한 비판을 강화하였다. 미 하원 공화당 정책위원회는 북한을 극악무도한 전체정권

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

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

이라고 지적하며 클린턴 행정부의 지난 8년간 대북정책을 ‘미친 정책’, ‘눈먼 낙관주의’라고 강도 높게 비판하였다.<sup>63)</sup> 클린턴 행정부가 지난 5년간 6억 4,500만 달러를 지원하여 북한이 아시아·태평양지역에서 미국 대의원조의 최대 수혜국이 되었으나 이와 같은 유화정책이 북한의 핵·미사일 위협을 줄이기는커녕 오히려 증가시키는 결과를 낳았다는 것이다. 미국의 자금지원으로 건설되는 북한 경수로로는 연간 65개의 핵폭탄을 생산하기에 충분한 플루토늄을 축적할 수 있는 바, 대북 경수로 지원사업 대신 화력·수력발전소 건설을 지원해 주거나 또는 미국의 대북지원을 중단해야 한다고 주장하고 있다.

#### 나. 민주당과 공화당의 대외정책 관련 선거공약

미국의 대통령 및 부통령은 간접선거 방식에 의해 선출된다. 선거 절차는 크게 각 정당별로 후보를 선출하기 위한 예선전, 전당대회에서 당후보 지명, 유권자의 대통령 선거인단 선출, 선거인단의 대통령 선출의 4단계로 구분된다. 각 정당의 대통령 후보는 각 주별로 행해지는 당원대회(caucus: 당간부가 대의원 지명)나 예비선거(primary: 당원과 유권자들이 대의원 선출)를 통하여 선출된 대의원들이 각각 전당대회에서 투표를 통하여 결정한다. 공화당은 2000년 7월 31일~8월 3일 필라델피아에서 전당대회를 개최하고 부시(George Walker Bush) 텍사스 주지사와 체니(Richard Cheney) 전 국방장관을 정·부통령 후보로 선출하였다. 한편, 민주당은 동년 8월 14~17일 로스엔

63) Christopher Cox, Chairman House Policy Committee, *Policy Perspective: Clinton-Gore Aid to North Korea Supports Kim Jong-Il's Million-Man Army*, July 27, 2000. [policy.house.gov/documents/perspectives/2000/nk.htm](http://policy.house.gov/documents/perspectives/2000/nk.htm).

젤레스 전당대회에서 고어(Albert Gore, Jr.) 부통령과 리버만(Joseph Lieberman) 상원의원을 정·부통령 후보로 선출하였다.

민주·공화 양당의 정강정책은 모두 미국의 세계 지도력과 국가이익을 대외정책의 제1의 정책목표로 설정하고 있으며, 이를 위해 군사력 및 동맹관계의 강화와 대량살상무기 확산 방지에 역점을 둘 것임을 강조하고 있다. 그러나 국방비 증액, NMD 배치, 중국과의 관계, 핵비확산 문제, 해외 미군파병 등을 놓고 양당의 외교·안보정책은 상당한 차이를 보이고 있다.<sup>64)</sup>

공화당의 정강정책은 힘을 통한 국익확보 기조하에 중국과 러시아에 대한 견제와 광범위한 NMD 구축 등 강경정책을 제시하였다.<sup>65)</sup> 공화당은 국제현안의 원만한 해결을 위해서는 중국과 협조가 중요하다는 점을 인정하며 ‘하나의 중국’ 원칙과 중국의 WTO 가입을 지지하고 있으나, 중국을 전략적 동반자가 아니라 전략적 경쟁자로 간주하여 대만에 대한 첨단무기 판매 등 안보지원을 강화할 계획이다. 공화당은 미 본토 및 해외미군을 보호할 수 있는 지상·해상·우주 배치의 광범위한 미사일방어체제 구축을 희망하고 있다. NMD 체제 구축을 위해 러시아와 ABM 조약을 개정하기 위한 협상을 추진하되, 러시아가 조약 개정에 합의하지 않을 경우 ABM 조약의 일방적 탈퇴도 불사한다는 입장이다.

공화당은 NMD 구축 외에도 신무기 개발 사업과 군인 처우 개선 등을 통해 미군의 위상을 강화시키겠다고 공언하고 있다. 그러나 미

64) 이번 선거쟁점은 세금·교육·의료보호·사회보장제도·경제·국방 등의 순서로 유권자들의 관심을 끌었다. 외교 문제는 중동 사태 등이 이슈화되었으나 대체로 유권자들의 관심밖에 놓여 있었다. 한반도 문제는 세 차례에 걸친 고어와 부시의 TV 토론에서 한 번도 거론되지 않았다.

65) The Republican National Committee, *Republican Platform 2000: Renewing America's Purpose. Together.* August 3, 2000.

군의 해외파병에 대해서는 확실한 정책 우선순위에 따라 선별적으로 개입한다는 입장이다. 미국의 사활적인 국익과 연계된 분쟁에 한정해 미군을 투입해야 하며, 평화유지 등 비필수적 작전에 대한 역할은 축소한다는 것이다. 공화당의 선거공약은 대외정책 개입에 신중한 입장을 보이고 있지만, 국제기구 또는 다자간협정 등은 미 국익과 정책목표를 달성하기 위한 수단에 불과하므로 필요한 경우에는 이를 무시하고 미국이 일방적인 개입도 가능하다는 입장을 표명하고 있다.

민주당의 정강정책은 국제문제가 미 안보위기로 악화되기 전에 조기 개입을 통해 해결한다는 ‘전진적 개입정책’(Forward Engagement)을 천명하였다.<sup>66)</sup> 민주당이 대외행동지침으로 정한 전향적 개입은 위기 악화전에 문제를 조기 해결하되, 가능한 한 문제의 핵심에 접근해 해결하고, 문제 발생 뒤 가급적 빨리 위협에 대처하는 힘과 수단을 보유하는 것을 뜻한다. 이와 같은 전진적 개입정책 기초하에 중국과 러시아와의 협력과 제한적 NMD 구축을 강조하고 있다. 민주당은 고비용의 미사일 방어체제가 오히려 안보를 저해하고 새로운 군비경쟁을 촉발한다고 비판하면서 제한된 NMD 체제 배치를 주장하고 있다. NMD 체제의 배치여부는 위협의 실체, 기술적 가능성, 비용, 군축 등 국가안보에 미치는 전반적 영향을 고려하여 결정한다는 입장이다.

민주당 또한 강력한 미군을 지지하고 있으나 최신무기 개발보다 기존 노후장비 교체 및 각군 협조체제 강화 등 군 조직 합리화에 중점을 두고 있다. 그러나 해외파병 문제에 관해서는 공화당 입장과 달리 국제기구 및 다자간 협정 등을 포용하는 것이 미 국익에 부합된다는 입장하에 유엔 등 국제기구와의 협력하에 해외 군사개입을 선

66) The 2000 Democratic National Convention, *The 2000 Democratic National Platform: Prosperity, Progress and Peace*. August 15, 2000.

호하고 있다.

경제·통상정책과 관련, 양당의 정책은 자유무역체제 확대를 기본으로 하고 있어 전체적인 방향은 비슷하다. 양 후보 모두 자유·공정무역 및 시장개방이라는 기본원칙을 강조하고 있으나 고어측이 무역협상시 노동·인권·환경문제와의 연계 방안을 지지하는 데 비해, 부시측은 무역 자유화와의 연계에 반대하고 있다.<sup>67)</sup>

대한반도정책에서는 양당 모두 한국과의 방위공약을 준수하고 북한의 핵·미사일 위협에 적극 대처한다는 입장이다. 그러나 대북인식 및 최근 남북관계 진전상황에 대한 인식이 다르다.

공화당은 북한을 국제체제 밖에 존재하는 불량국가로 규정하고 힘에 의한 압박정책을 통해 순응시키겠다는 강경 입장을 표명하고 있다. 대북 포용정책에 회의적인 공화당은 남북정상회담의 성과 및 남북정상회담 이후 남북관계 개선에 대한 언급을 회피하고 있다. 조명록 특사의 워싱턴 방문, 올브라이트 국무장관의 평양 방문 등을 통한 미·북관계 개선에 관해서도 핵·미사일 문제, 테러 문제 등 본질적인 현안에 대한 진전이 이루어지지 않았다고 부정적인 반응을 보이고 있다.

한편, 민주당은 클린턴 행정부의 대북정책이 북한의 핵·미사일 개발을 중단시켰다고 주장하며 이를 높이 평가하고 있다. 또한 남북정상회담 이후 남북관계 개선을 적극 지지한다는 입장을 표명하고 있다. 미국은 향후 제네바합의를 준수하고 한·미·일 공조체제를 유지하며 대북 관계개선을 지속적으로 추진해야 한다고 주장하고 있다.

67) 민주·공화 양당의 선거공약에 나타난 정책적 차이에 대한 자세한 비교·분석은 National Journal, "Bush and Gore, Issue by Issue: An Update," *National Journal* (2000. 9. 30), pp. 3056~3068 참조.

<표 2> 민주당과 공화당의 외교·안보정책 비교

항목	민 주 당	공 화 당
기조	<ul style="list-style-type: none"> <li>-미국의 세계 지도력 및 국익 강조</li> <li>-전진적 개입정책을 통한 예방 외교 우선</li> <li>-유엔 등 국제기구를 통한 협력</li> <li>-개입정책에 의한 적대국가 변화 추구</li> <li>-분쟁지역 평화유지활동 적극 참여</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-미국의 세계지도력 및 국익 강조</li> <li>-힘을 위주로 한 외교</li> <li>-국제기구·협정은 미국의 외교정책을 달성하기 위한 수단</li> <li>-적대국가에 힘을 바탕으로 단호히 대처</li> <li>-분쟁지역 선별적 개입</li> </ul>
외교	<ul style="list-style-type: none"> <li>-중국과 전략적 동반자 관계</li> <li>-‘하나의 중국’정책 견지</li> <li>-대만 안보강화법안 반대</li> <li>-인권·티벳·대만문제 관여</li> <li>-러시아와 관계개선 노력 지속</li> <li>-일본과 전략적 협력관계 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-중국은 도전세력 경쟁관계</li> <li>-‘하나의 중국’ 인정하나 양안 무력사용 불허</li> <li>-대만 안보강화 법안 찬성</li> <li>-러시아의 체첸 침공 비난</li> <li>-일본은 핵심 동반자</li> </ul>
안보	<ul style="list-style-type: none"> <li>-점진적인 국방비 증액</li> <li>-신무기 개발보다 군조직 합리화 중점</li> <li>-제한적 NMD 추진</li> <li>-러시아와 ABM 협정 수정 합의</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-국방비 대폭 증액</li> <li>-최첨단 무기 개발</li> <li>-광범위한 미사일방어체제 조기 구축</li> <li>-필요시 ABM 협정 일방적 파기</li> </ul>
한반도	<ul style="list-style-type: none"> <li>-대북 포용정책 지지</li> <li>-대한 안보공약 준수</li> <li>-한·미·일 공조체제 지속</li> <li>-남북정상회담 환영 및 지지</li> <li>-대북 핵·미사일 협상 지속</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-대북포용정책에 회의적</li> <li>-대한 안보공약 준수</li> <li>-한·미·일 공조강화</li> <li>-남북대화 언급 없음</li> <li>-북한태도 변화 의구심</li> <li>-북한은 국제체제 밖의 존재</li> </ul>

## 2. 미국 대통령 선거의 혼란상

고어 후보는 하원의원 8년, 상원의원 7년, 부통령 8년의 공직 경력을 가지고 있다. 한편, 부시 후보는 텍사스 주지사 6년이 공직 경력의 전부이다. 국정운영 능력과 경험에서 고어가 부시보다 앞선다는 평가를 받고 있다. 그러나 부시는 정책적 자질은 떨어지지만 사람들과 친화력이 뛰어난 반면, 고어는 정책적 능력은 탁월하지만 신뢰성이 떨어진다는 평가를 받고 있다. 사실 미국 유권자들은 부시의 성격을 택하자니 능력이 의심스럽고, 고어의 능력을 믿자니 성격이 회의적인 데 대해 고민하였다. 이번 선거전이 정책대결 못지 않게 인물대결 양상으로 전개됨에 따라 양 후보에 대한 지지도는 근소한 차이를 보이게 되었다.

11월 7일 실시된 개표결과 미국 역사상 초유의 사태가 발생하였다. 플로리다주와 오리건주의 선거인단 수가 확정되지 않은 상태에서 고어 후보가 총득표수 4,869만표로 49% 득표율을 획득하여 20개 주에서 260명의 선거인단을 확보하게 된 반면, 부시 후보는 총득표수 4,842만표로 48% 득표율을 획득하여 29개 주에서 246명의 선거인단을 확보하게 되었다. 그러나 25명의 선거인단이 걸린 플로리다주의 개표가 종료되지 않아 승부를 결정짓지 못하게 되었다.

플로리다주 1차 개표결과 부시 후보가 290만 9,136표, 고어 후보가 290만 7,351표로 부시 후보가 고어 후보보다 1,785표를 더 얻었다. 그러나 양 후보의 표차가 플로리다 주법에 의해 정해진 재검표 요인인 0.5% 범위에 들게 되어, 8일부터 재검표 작업이 개시되었다. 플로리다주 67개 카운티(county)에서 재검표가 실시되는 가운데 선거용지에 대한 적법성과 수작업 재검표의 타당성을 둘러싸고 법적 소송이 제

기되었다.<sup>68)</sup>

11월 16일 플로리다주 대법원은 마이애미-데이브, 팜 비치 카운티 등에 대한 수작업 재검표를 허용하고, 수작업 개표 결과를 포함시키도록 주정부에 명령하였다. 그러나 미국 연방대법원은 12월 13일 플로리다주 대법원의 수작업 재검표 결정이 헌법에 위배된다고 판결함으로써 부시 후보의 대통령 당선에 사실상 확정됐다. 부시의 당선은 총투표수에서는 패배하고 선거인단 확보에서는 승리한 미국 역사상 4번째 ‘소수와 대통령’(minority president)이 탄생한 것을 의미한다. 더욱이 국민의 투표가 아닌 법정 소송의 승리로 대통령에 당선된 부시 후보는 정통성이 취약할 수밖에 없게 되었다.

미국은 대통령 선거와 함께 상·하원 및 주지사 선거를 실시한다.<sup>69)</sup> 의회 및 주지사 선거는 민주·공화 양당의 정당정책과 무관하게 지역 차원에서 후보 개인의 자질을 평가하는 방향으로 전개되었다. 선거 결과 상원은 민주당과 공화당이 50대 50 동수가 되었다. 그러나 부시의 당선으로 체니 부통령이 상원의장직을 맡게 되어 가부동수일 때 한 표를 행사할 수 있게 되었다. 하원은 435석 중 공화당이 221석, 민주당 212석, 무소속 2명이 당선되어 공화당이 다수당 지위를 고수

68) 미국에서는 주마다 투표방식을 자유로 선택, 전국에서 6~7가지의 투표 방식이 사용된다. 미국 유권자 대부분이 손으로 투표기의 레버를 당겨 기표하는 기계식 투표기 또는 투표 용지에 구멍을 뚫는 펀치 카드 방식을 통해 투표하였다. 이러한 기표 방식의 문제는 구멍이 뚫리다 만 투표용지들이 기계식으로 개표할 경우에는 무효표로 처리되지만 수작업으로 개표할 경우에는 유효표가 될 수 있다는 점이다.

69) 2000년 현재 상원은 공화당이 54석, 민주당이 46석을 점유하고 있다. 하원의석은 공화당 222, 민주당 209, 무소속 2, 공석 2로 분포되어 있다. 총 100명의 상원의원은 임기 6년으로 2년마다 1/3씩 개선되는 바, 이번 선거에서 34석에 대한 선거가 실시되었다. 하원의원 435명은 2년마다 전원 새로 선출한다. 아울러 이번 선거에서 주지사 50명 중 11명을 새로 선출하였다.

하게 되었다. 그러나 민주당과의 의석차이가 9석에 불과하다. 11개 주지사 선거 결과 공화당 8명, 민주당 3명이 당선되어 전체 주지사 관도는 공화당 29명, 민주당 19명이 되었다.

미 의회는 다수당이 모든 상임위원장을 독식하는 등 의회 운영을 장악하게 된다. 상원의 상임위원장직은 민주·공화 양당이 동등하게 분배할 것으로 예상되지만, 하원의 상임위원장직은 공화당 의원들이 전부 차지하게 되었다. 공화당이 행정부를 장악하고 하원의 다수당 지위를 고수하게 됨으로써 외형상으로는 차기 부시 행정부가 강한 리더십을 발휘할 수 있을 것으로 보이지만, 부시 대통령의 선출과정에서의 문제점 및 의석차가 크지 않은 의회의 세력분포 등을 고려해 볼 때 차기 공화당 행정부는 국정운영에 많은 어려움을 겪게 될 것으로 평가되고 있다.<sup>70)</sup>

### 3. 차기 행정부의 대한반도정책 전망

부시 후보는 2001년 1월 20일 제43대 대통령직에 취임할 예정이다. 부시는 6년간 텍사스 주지사 경험이 공식생활의 전부이며, 외교문제에 관해 독자적인 안목을 가지고 있지 못하다. 따라서 부시 행정부에서의 외교·안보정책은 선거 기간 중 그를 보좌한 그의 부친 부시(George Herbert Walker Bush) 대통령하에서 외교·안보 분야에 종사한 전문가들이 중심이 되어 추진하게 될 것이다.<sup>71)</sup>

70) 이번 대통령 선거 결과는 남자와 여자, 대도시와 중소도시, 큰 주와 작은 주가 민주당과 공화당으로 명확히 갈라섰다는 것을 보여 주고 있다. 민주·공화 양당의 팽팽한 균형속에 뚜렷하게 분열된 미국인들의 정치의식은 차기 대통령이 대내외 정책을 일관된 방향으로 강력하게 추진할 수 없게 만들고 있다. Kenneth T. Walsh, "Crossing the great divide," *U.S. News & World Report*, November 20, 2000, pp. 37~40.

새 공화당 행정부의 외교·안보팀에는 레이건(Ronald Reagan) 행정부 및 부시(George Herbert Walker Bush) 행정부 당시 국방부·군 출신이 대거 포진할 전망이다. 안보분야의 핵심 요직인 국무장관과 백악관 안보담당 보좌관에는 걸프전 당시 합참의장이었던 콜린 파월(Colin Powell)과 흑인 여성인 콘돌리자 라이스(Condoleezza Rice) 스탠포드대 교수가 내정되었다. 국방장관에는 럼스펠드(Donald Rumsfeld) 전 국방장관이 내정되어 있고, 국방부 부장관에는 체니 부통령이 국방장관일 당시 차관으로 일한 폴 윌포비츠(Paul Wolfowitz) 존스홉킨스대 국제대학원장 기용이 예상된다. 국무부 동아태담당 차관보에는 제임스 켈리 (James Kelly) 국제전략문제연구소 태평양포럼 회장이 내정되었으며, 주한 미 대사에는 레이건 행정부 때 국가안보회의 아시아 담당 보좌관을 지낸 더글러스 팔(Douglas Paal) 아시아·태평양정책연구소 소장이 거명되고 있다.

보수성향의 외교·안보팀은 클린턴 행정부의 대북정책에 회의를 표명하고 있다. 백악관 안보담당 보좌관으로 내정된 라이스는 힘의 우위를 바탕으로 한 대외정책을 추진해야 한다고 강조하고 있다.<sup>72)</sup> 그녀는 미국은 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.<sup>73)</sup> 윌포비치는 클린턴 행정부의 대북 핵·미사일 협상방식에 강한 거부감을 표명하고

71) 부시(George Walker Bush) 대통령 당선자의 부친 부시(George Herbert Walker Bush)는 미국 41대 대통령으로서 1989~1993년 재임하였다.

72) Condoleezza Rice, “Promoting National Interest,” *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 1, January/February 2000, pp. 45~62.

73) 『조선일보』, 2000. 8. 4 참조.

있다. 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 대가로 한 현금보상은 있을 수 없다는 입장을 표명하고 있다.<sup>74)</sup> 부시 행정부 외교·안보팀의 이러한 발언들을 고려해 볼 때 향후 미국은 미사일 협상, 테러지원국 해제 관련 회담 등 북한측과의 협상과정에서 추가적인 조건을 제시하거나 엄격한 상호주의 원칙을 적용하여 협상이 지연될 가능성이 높다.

공화당계 인사들의 발언을 고려해 볼 때 북·미관계의 속도 조정은 불가피 할 것으로 보인다. 그러나 새로운 미 행정부의 대북정책에 영향을 미칠 수 있는 다음과 같은 많은 요인들을 고려해 볼 때 미국의 대북정책이 선거공약에 표현된 바와 같이 강경 일변도로 추진되기는 어려울 것이다.

첫째, 미국은 정권이 바뀌어도 외교정책의 일관성을 유지하는 전통이 있다. 집권당이 교체되었다고 하여 미국의 국익이 크게 바뀌는 것이 아니다. 대외정책과 관련한 미국의 국익이 일관성을 유지하는 만큼 새로운 공화당 행정부가 선택할 수 있는 정책변화의 폭도 제한되어 있다.<sup>75)</sup>

둘째, 미국에서도 후보시절 선거공약과 집권후 실제 정책 사이에는 상당한 차이가 나타나고 있다. 1992년 대통령 선거 유세기간 동안 당시 클린턴 후보는 중국과 전략적 제휴관계를 맺으려던 부시 행정부의 정책을 신랄하게 비판했었다. 그러나 일단 집권한 이후에는 중국

74) 『중앙일보』, 2000. 8. 9 참조.

75) Sebastian Mallaby, "The Irrelevant Election," *Foreign Policy*, September/October, 2000, pp. 74~80.

에 대한 포용정책을 추진하였다.<sup>76)</sup> 부시도 대통령직에 취임하게 되면 선거기간 동안 제시한 대외정책을 국내정치 상황에 비춰 재점검해야 할 뿐만 아니라, 보다 넓은 국제정치 맥락 속에서 다시 평가하게 될 것이다.

셋째, 공화당 행정부가 대북정책을 선거공약대로 집행하려 할 경우에도 클린턴 행정부하에서 진전되어온 북·미관계 실태를 무시하기 어렵다. 클린턴 행정부의 대북정책 추진 방향을 새롭게 제시한 페리보고서는 미국내 한반도 문제 전문가 대다수의 지지를 받았으며,<sup>77)</sup> 조명록 특사와 올브라이트 미 국무장관의 상호방문은 페리 프로세스(Perry process)의 성과로 평가받고 있다. 따라서 현실을 무시한 강경정책을 추진하여 북·미관계가 악화된다면 민주당 의원들로부터 대외정책에 실패하고 있다는 비난을 받게 되는 정치적 부담을 안게 된다.

마지막으로 공화당 행정부는 대북 포용정책을 지속적으로 추진하기를 원하는 한국 정부의 요구와 남북정상회담 이후 개선되고 있는 남북관계의 현실을 무시할 수 없다.<sup>78)</sup> 미국의 대북정책을 한국·일본과 긴밀한 협력하에 추진하겠다는 공화당의 선거공약은 대북 강경정책을 추구할 수 있는 여지를 근본적으로 제한하고 있는 것이다. 이러한 요인들을 종합해 볼 때 공화당 정부의 대북정책은 상호주의 원칙을 엄격히 적용함으로써 북·미관계 개선 속도를 늦출 수는 있지만, 기존의 개입정책의 큰 틀에서 급격히 변화하기 어려울 것으로 판단

76) William G. Hyland, *Clinton's World: Remaking American Foreign Policy* (Westport: Praeger, 1999), pp. 110~114.

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

78) William Taylor, Jr., *U.S. Policy toward the Korean Peninsula under the New Administration* (KINU-CSIS Workshop Presentation), November 9, 2000, p. 6.

된다.

공화당 행정부의 대한반도정책에서 고려해야 할 점은 미국과 남북한의 직접적인 관계만이 아니다. 미국과 중국·일본·러시아 등 주변국가들과의 관계와 더불어 미국의 미사일방어체제 구축에 따른 파급효과도 북·미관계 개선에 큰 영향을 미칠 가능성이 있다.

공화당계 인사들은 아·태지역 안보에 대한 일본의 역할에 큰 기대를 갖고 있는 반면, 중국을 전략적 동반자 관계가 아닌 경쟁자로 간주하고 있다. 미국과 일본이 안보협력을 강화하고 TMD 개발에 박차를 가하게 되면, 대북정책과 관련한 한·미·일 3국 공조체제를 유지하는 가운데 일본의 발언권과 역할이 증대할 가능성이 높다. 한편, 대만에 대한 미국의 군사지원 문제와 NMD, TMD 개발 등으로 인해 미국과 중국 관계가 악화된다면 한반도 평화체제 구축을 위한 4자회담은 실질적인 진전을 이루지 못하고 공전할 가능성이 있다. 공화당의 선거공약은 NMD 체제 구축을 위해 ABM 협정의 일방적인 파기도 강조하고 있는 바, 러시아와의 관계도 크게 악화될 가능성이 있다. 이와 같이 미사일방어체제 개발로 인해 미국·일본 대 중국·러시아 관계가 악화된다면 한·미·일 대북 공조체제를 바탕으로 중국·러시아의 협력을 이끌어 내려고 하는 한국측의 노력에 많은 부담 요인으로 작용할 것으로 전망된다.

## VI. 결 론

제네바합의 이후 클린턴 행정부는 대북 유화책을 제공하며 북한 핵·미사일 문제의 해결 및 한반도 긴장완화를 모색하였다. 그러나 사실 클린턴 행정부는 북한의 개혁·개방과 한반도 평화체제 구축을 위한 정치적 의지 및 장기적인 실천계획을 가지고 있지 못했다. 클린턴 행정부의 고위급 정책 담당자들은 국내정치적 부담감 때문에 의회의 동의가 없는 상태에서는 적극적으로 대북정책을 추진하지 못한 반면, 미 국무부 실무자들은 북한 내부정세에 대한 정확한 정보나 판단의 근거를 갖지 못한 채 사태대응적 차원에서 대북정책을 추진하고 있는 경향을 보였다.

미·북간 협상이 공전을 거듭하는 가운데 북한의 장거리 미사일 실험발사를 계기로 공화당 주도 의회의 비판이 증대하자 클린턴 행정부는 페리보고서에 입각하여 대북정책을 재정립하였다. 페리보고서의 골자는 북한에 대해 핵·미사일 문제를 해결할 수 있는 기회를 제공하고, 북한이 이에 호응하면 미국은 대북수교를 포함한 관계정상화를 추진한다는 것이다. 페리보고서는 대북 포용정책을 지속적으로 추진해 온 한국 정부에 의해 크게 영향을 받아 작성되었으며, 교착상태를 보여 오던 미·북관계도 남북정상회담을 계기로 급진전되는 양상을 보이게 되었다.

조명록 특사의 워싱턴 방문과 올브라이트 미 국무장관의 평양 방문은 미·북관계가 페리 프로세스에 따라 관계정상화를 향해 나아가고 있음을 보여주는 것이다. 그러나 클린턴 행정부의 대북정책을 비판해 온 공화당 부시 후보가 대통령 선거에 당선됨으로써 급진전되던 미·북관계는 제동이 걸리게 되었다. 2001년 1월 공화당 행정부가 출범하

면 미국의 대북정책은 일단 전면적으로 재검토될 것이다.

미국의 외교전통과 남북관계의 현실을 고려해 볼 때 대북정책의 기조가 급격히 변화하기는 어려울 것으로 전망된다. 그러나 부시 행정부 외교·안보팀의 보수적인 성향을 고려해 볼 때 미국의 대북 협상 자세는 보다 강경한 방향으로 선회할 가능성이 높다. 새로운 미국 행정부의 대북 강경정책으로 인해 미·북관계 개선 속도가 지연되면 남북관계 개선에도 일단 부정적인 파급효과가 미칠 것으로 평가된다. 그렇지만 북한의 대응방식에 따라 미국의 대북 강경책은 오히려 남북한의 직접적인 대화를 촉진할 가능성도 있다. 공화당 행정부는 대북협상에 엄격한 상호주의 원칙을 적용하고 대북지원도 감소시킬 것으로 보이는 바, 북한은 미·북관계 개선보다 남북관계 개선을 우선시 하며 남북한 군사·안보대화에도 더욱 적극성을 보일 가능성도 있다.

미국 대통령 선거에 따른 정권교체에도 불구하고 미·북관계 및 남북관계 변화의 가장 큰 변수는 여전히 북한의 태도이다. 미국 공화당 인사들이 우려하는 바와 같이 남북정상회담 이후 북한의 태도 변화가 단지 전술적인 변화에 불과하다면 미·북관계는 조만간 교착상태에 빠지게 될 것이다. 그러나 유럽국가들과도 개방외교를 적극 추진하고 있는 북한의 행태에 비추어 보면 향후 북한은 미국과의 협상에서 보다 전향적인 자세를 보일 것으로 전망된다. 이와 같이 향후 미·북관계는 일단 낙관적인 견해를 가지고 조심스럽게 전망해 볼 수 있지만 미국과 중국·러시아의 관계 변화가 한반도에 어떠한 영향을 미치게 될지 불확실한 상황이다. 따라서 우리는 한·미 안보협력관계를 축으로 하여 대북 포용정책을 지속적으로 추진하는 한편, 동북아 다자간 안보대화도 주도하여 한반도 주변정세의 유동성에서 초래되는 불확실성을 최소화하도록 해야 한

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 국방부. 『국방백서 2000』. 서울: 국방부, 2000.
- 길정우 공저. 『북한 핵문제와 남북관계』. 서울: 민족통일연구원, 1994.
- 동북아평화연구회. 『국민의 정부 대북포용정책』. 서울: 밀레니엄북스, 1999.
- 신상진 외. 『한반도 냉전구조 해체: 주변국 협력유도방안』. 서울: 통일연구원, 1999.
- 외무부. 『한반도문제 주요현안 자료집』. 서울: 외무부, 1998. 1.
- 최원기·정창현. 『남북정상회담 600일』. 서울: 김영사, 2000.
- 최춘흠. 『중국과 한반도 평화과정』. 서울: 통일연구원, 1999.
- 한승주. 『남과 북 그리고 세계』. 서울: 나남출판, 2000.
- Dujarric, Robert. *Korean Unification and After: The Challenge for U.S. Strategy*. Hudson Institute, 2000.
- Gertz, Bill. *Betrayal: How the Clinton Administration Undermined American Security*. Washington, D.C.: Regnery Publishing Inc., 1999.
- Hyland, William G. *Clinton's World: Remaking American Foreign Policy*. Connecticut: Westport, 1999.
- Khalilzad, Zalmay. *The United States and a Rising China: Strategic and Military Implications*. Santa Monica, Calif.: RAND, 2000.
- The Republican National Committee. *Republican Platform 2000*:

*Renewing America's Purpose. Together.* August 3, 2000.  
The 2000 Democratic National Convention. *The 2000 Democratic National Platform: Prosperity, Progress and Peace.* August 15, 2000.

## 2. 논문 및 정기간행물

- Armitage, Richard L. "A Comprehensive Approach to North Korea." *Strategic Forum*, No. 159 (March 1999).
- Bulichev, Georgi. "Russia's Korea Policy: Towards a Conceptual Framework." *Far Eastern Affairs*, No. 2. 2000.
- Cox, Christopher. Chairman House Policy Committee. *Policy Perspective: Clinton-Gore Aid to North Korea Supports Kim Jong-Il's Million-Man Army*, July 27, 2000.  
[policy.house.gov/documents/perspectives/2000/nk.htm](http://policy.house.gov/documents/perspectives/2000/nk.htm)
- Davis, Zachary S. et. al. *Korea: Procedural and Jurisdictional Questions Regarding Possible Normalization of Relations With North Korea*, CRS Report for Congress, November 29, 1994.
- Flake, L. Gordon. *The Perry Process: North Korea as an impetus for a stronger trilateral relationship*, KINU-CSIS Workshop Presentation, November 1, 1999.
- Harrison, Salig S. *The US-DPRK Nuclear Agreement and the US-ROK Alliance: View from Pyongyang*, The Institute for Far Eastern Studies of Kyungnam University and the Strategic Studies Institute of the US Army War College

- (The International Workshop on the US-ROK Alliance 1995. 10).
- Mallaby, Sebastian. "The Irrelevant Election." *Foreign Policy*, September/October, 2000.
- National Journal. "Bush and Gore, Issue by Issue: An Update." *National Journal*, 2000. 9. 30.
- Niksich, Larry A. *North Korea's Nuclear Weapons Program*, CRS Issue Brief, Updated June 2, 1995.
- Niksich, Larry A. et. al. *North Korea: Terrorism List Removal?*, CRS Report for Congress, July 15, 2000.
- Parker, Jay M. "Korean Stability and the U.S.-Japan-China Relationship." *International Journal of Korean Unification Studies*, Vol. 9, No. 1, 2000.
- Rice, Condoleezza. "Promoting National Interest." *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 1, January/February 2000.
- Taylor, William Jr. *U.S. Policy toward the Korean Peninsula under the New Administration*, KINU-CSIS Workshop Presentation, November 9, 2000.
- Walsh, Kenneth T. "Crossing the great divide." *U.S. News & World Report*, November 20, 2000.
- 「로동신문」.
- 「세계일보」.
- 「조선일보」.
- 「중앙일보」.
- 「한겨레신문」.
- 「한국일보」.

*The Korea Times.*

*The New York Times.*

*The Wall Street Journal.*

*The Washington Post.*

*The Washington Times.*

대한무역투자진흥공사. 「북한뉴스레터」.

통일부 남북대화사무국. 「남북대화」.

통일부 정보분석국. 「북한동향」.

### 3. 미국 정부 문헌

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

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

Congressional Information Service. *Engaging the Hermit Kingdom: U.S. Policy Toward North Korea. (Hearing)*. Washington D.C.: U.S. Congressional Information Service, 1998.

*Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs Appropriations Act, 1999. H.R. 4569.*

*Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs Appropriations Act, 2000. H.R. 2606.*

- Gilman, Benjamin A. *Speech to the Asia Society*, October 21, 1999. [www.house.gov/internet](http://www.house.gov/internet).
- Lord, Winston. "U.S. Policy toward the Korean Peninsula," *Hearing before the Subcommittee on Asia and the Pacific of the Committee on International Relations, House of Representatives*, March 19, 1996.
- News from the House International Relations Committee, *Gilman: North Korea hold out one hand for aid, while in the other hand it holds a gun*, November 3, 1999, [www.house.gov/internat](http://www.house.gov/internat).
- Nonproliferation Center CIA, *The Acquisition of Technology Relating to Weapons of Mass Destruction and Advanced Conventional Munitions*, 1 January through 30 June, 1988, [www.cia.gov/cia/publications/bian/bian.htm](http://www.cia.gov/cia/publications/bian/bian.htm).
- North Korea Advisory Group, *Report to The Speaker, U.S. House of Representatives*, November 1999, [www.house.gov/international\\_realtions/nkag/report.htm](http://www.house.gov/international_realtions/nkag/report.htm).
- North Korea Threat Reduction Act of 1999, H. R. 1835.*
- Perry, William J. *Review of United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations*, Unclassified Report, Washington, D.C, October 12, 1999.
- Sherman, Wendy R. *North Korea: Progress After Perry*, Test of Ambassador Wendy R. Sherman, Counselor of the Department of State, Hearing before the Subcommittee on East Asia and Pacific Affairs of the Committee on Foreign Relations United States Senate, March 21, 2000. [www](http://www).

[senate.gov/~foreign/hearings/hrg032100b.html](http://senate.gov/~foreign/hearings/hrg032100b.html).

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

U.S. Department of State, *U.S.-D.P.R.K. Joint Communique*, October, 12, 2000, [www.state.gov/www/regions/eap/001012\\_usdprk\\_jointcom.html](http://www.state.gov/www/regions/eap/001012_usdprk_jointcom.html).

U.S. Department of State, *Secretary of State Madeleine K. Albright, Press Conference*, October 24, 2000, [secretary.state.gov/www/statements/2000/001024b.html](http://secretary.state.gov/www/statements/2000/001024b.html).

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

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

The White House, *Statement by the President*, December 28, 2000, [USKOREA-KR@LISTS.STATE.GOV](mailto:USKOREA-KR@LISTS.STATE.GOV).

The White House Briefing Room, *Press Briefing by Joe Lockhart*, September 17, 1999.