

미국 부시행정부의 한반도 정책 : 대북정책과 한미관계를 중심으로

강 근 형*

목 차

- I. 서 론
- II. 클린턴 행정부의 대북정책 유산
- III. 부시 행정부의 대북정책과 북미관계
- IV. 북한의 개혁·개방 의지와 북한의 핵개발을 둘러싼 한미갈등
- V. 결 어

I. 서 론

냉전종식 이후 미국은 한반도에서 자유민주주의의 우월성을 입증할 필요가 없게 되었으므로 남한만을 배타적으로 지지할 필요성도 상대적으로 줄어들게 되었다. 그리고 미국의 이익에 저해될 지 모르는 한반도에서의 긴장 조성보다는 긴장 완화를 더욱 선호해 왔다. 따라서 한반도와 동북아에서의 주도적인 영향력을 행사하기 위해서는 북한을 배제하기보다는 북한을 미국의 영향력권 내에 두는 것이 필요하다. 즉, '북한포용전략'이 매우 중요해졌던 것이다. 냉전종식 이후에 출범한 클린턴 행정부의 대북정책은 과거 미국의 정책과는 여러 면에서 다른 점을 보여왔으며, 그 결과 한미관계와 북미관계에도 상당한 정도의 변화가 있었다.

클린턴 행정부의 대북 포용정책은 북한의 핵 개발을 동결하고, 북한으로 하여금 국제사회에 진출할 수 있는 길을 터놓았으며, 그리고 북한에 대한 영향력을 행사할 수 있는 토대를 마련했다는 점에서 어느 정도 성공적이었다고 평가할 수 있을 것이다. 그러나 북한이 남한과 미국과 협력하는 태도를 보이면서 원조를 받아내고, 비밀리에 핵무기와 장거리 미사일 등 대량살상무기 개발을 지속함에 따라 클린턴의 대북 포용정책은 국내외의 강력한 비판에 직면하게 되었다. 특히, 의회를 중심으로 공화당의 비판은 엄청난 것이었다.

* 제주대학교 법정대학 정치외교학과 교수

이러한 상황에서 등장한 공화당의 부시 행정부는 북한에 대해 엄격한 상호주의와 검증을 주장하는 대북강경정책으로 선회함으로써 북미관계는 다시 냉랭한 긴장관계로 들어가고 있는 실정이다. 북미관계의 악화는 남북관계의 활성화에도 부정적인 영향을 미치고 있는 것도 사실이다. 더욱이 북한이 우라늄농축에 의한 핵개발계획을 추진해왔다는 점이 밝혀짐에 따라 북한 핵 문제의 해결을 둘러싸고 한미간의 마찰도 고조되고 있는 실정이다.

따라서 이 글에서는 클린턴 행정부의 대북정책의 유산을 물려받은 부시 행정부가 대북정책을 어떠한 방향으로 변화하고 있는지, 그러한 이유는 무엇인지에 대해서 설명해보려 한다. 그리고 이러한 분석 위에서 부시 행정부의 대북정책의 변화가 북미관계와 한미관계에 어떠한 긴장관계를 조성하고 있는가를 검토해보려 한다. 아울러 북한의 핵개발계획 파문과 관련하여 한미양국은 어떠한 정책적 시나리오를 취해야 할 것인지에 대한 정책적 제언도 제시해보려 한다.

II. 클린턴 행정부의 대북정책 유산

클린턴 행정부의 대외정책은 민주주의와 인권에 바탕을 둔 도의(morality)를 강조하는 월슨의 이상주의나 카터의 도덕외교에 바탕을 두고 있으면서도, 고립주의를 추구하지는 않았다. 오히려 민주주의 확산을 위해 적극적으로 세계문제에 개입하겠다는 전략(Global engagement)을 추구했던 것이다. 다만 개입의 방법이 냉전시대처럼 전세계적인 봉쇄(Global containment)가 아니라, 동맹국들과의 합의와 유엔의 집단안보에 더 비중을 두어 미국의 국익을 추구하겠다는 것이었다. 이러한 맥락에서 클린턴 행정부는 대외정책의 주요 원칙으로서 세 가지를 설정했는 바, 그것은 미국의 안보 강화, 미국경제 번영의 촉진, 그리고 전세계의 민주주의와 인권의 증진이다.¹⁾ 더 나아가서 동북아시아에서도 궁극적인 안보의 보장자로서의 역할을 자임하고 있다. 그리고 미국의 클린턴 행정부는 냉전이후시기의 국가안보전략으로서 '개입과 확장(Engagement and Enlargement)전략'을 천명하였다.²⁾ 여기에서는 위의 세 가지 원칙에 입각하여 미국이 주도하는 하나의 세계를 구축하려는 장기적인 계획을 세우고 있으며, 이는 시장경제와 민주주의체제를 갖춘 하나의 공동체 실현에 그 목표를 두고 있다.

1) 클린턴 행정부는 국가안보전략의 세가지 목표를 to enhance America's security, to bolster America's economic prosperity and to promote democracy and human rights abroad 에 두고 있다. The White House, *A National Security Strategy for New Century* (December 1999), Preface 참조.

2) Department of Defense, *United States Security Strategy for the East Asian-Pacific Region* (February 1995), pp. 1-7.

동북아시아에 있어서도 미국은 러시아와 중국 및 북한에 대한 강력한 견제세력으로서의 역할이 아니라, 이들을 포함하면서 동북아에서의 평화를 제도화하기 위한 세력균형자로서의 역할을 모색했다. 이를 달성하기 위해서는 러시아 및 중국과의 관계 강화는 물론 북한과의 관계도 적대적이 되어서는 안된다. 특히, 냉전이후시기에 있어 군사력보다도 경제력과 지도력의 힘이 더욱 중요해지고 있음을 감안할 때, 클린턴 행정부는 강력한 군사력보다도 경제적인 시혜와 지도력을 통해 동북아지역에서 주도적인 영향력을 행사하려 했다.

예컨대, 1993년 3월 북한의 NPT 탈퇴 선언으로 구체화 된 북한의 핵무기 개발 시도를 해결함에 있어서도 미국은 1994년 10월 21일에 '북미간기본합의문'³⁾에 합의하였다.

북한의 핵 동결을 이끌어낸 '북미기본합의(제네바핵합의)'는 냉전종식이후 클린턴 행정부의 동아시아정책의 기조인 '개입과 확장(engagement and enlargement)'정책이 극명하게 드러난 것이라고 할 수 있다. 카트만(Charles Kartman) 미국 전국무성 동아시아·태평양문제담당 차관보대행이 미하원 아·태소위원회에서 증언한 바와 같이, 미국의 대북정책은 "억지로부터 개입(From Deterrence to Engagement)"정책으로 전환한 것이었다. 억지전략은 냉전시대의 미국의 대북정책의 기본 지침이었다. 이는 한국에 대한 강력한 안보공약을 천명함으로써 북한의 남침 야욕과 그 가능성을 사전에 제거하는 데 초점이 맞추어졌다. 냉전이후시기에 들어와서는 미국은 한반도의 안정이 억지력 하나만으로는 달성할 수 없다고 보고, 신뢰구축 조치와 협력을 이끌어내는 것이 중요하다고 본다. 이렇게 하기 위해서는 북한을 고립으로부터 끌어내어 책임 있는 국제사회의 일원이 되도록 유도하는 것이 더욱 효과적이라고 보았던 것이다.

요컨대, 북한이 핵 동결에 대해 미국에 협력하고, 점차 비호전적인 태도로 나온다면, 미국은 대북 경제적 지원은 물론 정치적 관계의 개선까지도 발전할 가능성을 시사하고 있는 것이다. 따라서 이러한 정책은 클린턴 행정부에 들어와서 북한의 연착륙(soft-landing)을

3) '북미간기본합의문'(Agreed Framework between the United States of America and the Democratic People's Republic of Korea)은 1) 경수로 지원 조항, 2) 관계개선 조항, 3) 한반도 비핵화 조항, 4) NPT체제 유지 조항으로 구성되어 있다. 이 합의문의 주요 내용만을 간략히 살펴보면, 우선적으로 미국은 북한의 흑연감속로 대신에 경수로를 제공하기 위한 국제콘소시엄을 조직하기로 하였다. 또한 이 프로젝트의 완성 시기까지 북한의 연료 손실을 보상하기 위하여 미국은 발전용 증유를 연간 50만톤까지 제공하기로 약속하였다. 이의 대가로 북한은 국제사찰을 받고 있던 핵 개발 계획을 동결하며, 훗날에는 이 계획을 완전히 포기하도록 하였다. 두번째로 양측은 상호교역과 접촉의 장애물을 제거하고, 장차 상호간 외교적 승인을 도출할 수 있는 일련의 조치들을 취하기로 합의하였다. 세번째로 한반도의 평화와 안보를 증진시키는 데 합의하고, 그 구체적 조치로서 미국은 북한에 대한 핵무기 불사용을 보장하며, 북한은 남한과의 협상과 접촉을 재개하기로 하였다. 마지막으로 북한은 NPT체제에 계속 잔류하며, 본 합의 사항들이 실현될 경우에는 자신의 핵 시설에 대한 IAEA의 사찰을 허용하기로 했던 것이다. 합의문의 전문은 오기평, 『한국외교론』(서울: 오름, 1994), 부록 참조.

주장했던 국무성의 주장이 '대북포용정책'으로 구체화되었다고 할 수 있다. 북한이 핵 개발을 추진하고, 미국과 한국이 위협한다면 최악의 경우 한반도에서의 전쟁도 불사하겠다는 강력한 '극단정책'(brinkmanship policy)이 미국과 한국으로 하여금 북한을 달래기 위해 협력정책으로 나오도록 하게 했으며, 그 결과는 북한이 원하는 바대로 미국으로부터 생존권을 보장받고, 경제적 지원을 얻음은 물론 공식적인 외교관계의 개선까지 가능할 수 있는 토대를 마련하게 된 것이다. 이른바 북한의 '벼랑끝외교'가 큰 성과를 거두게 된 것이라고 할 수 있겠다.

냉전 종식 이후 미국의 대외정책에 있어 딜레마는 군사력을 효과적으로 사용할 수 없다는 점이다.⁴⁾ 군사력 사용의 비용이 높고, 살상 효과 또한 엄청나기 때문에 대외정책 수단으로서 군사력을 사용하기가 쉽지 않다. 북한은 이러한 미국의 딜레마를 잘 알고 있었으며, 북한의 핵 시설에 대한 공격은 곧 전면전을 각오해야 하는 상황이 초래될 것이기 때문에 한국의 입장에서 북한을 수용할 수밖에 다른 방책이 없었던 것이다.

이처럼 북미간에 조심스러운 접촉이 이루어지는 가운데에도 불구하고, 1998년 8월 북한의 대포동 미사일 발사와 금창리 핵시설 의혹이 불거짐으로써 북한과 미국사이에는 이렇다 할 실질적인 관계개선이 진척되지 않았다.

이런 상황에서 미국 의회내 공화당 의원들을 중심으로 한 대북강경세력들의 클린턴 행정부의 대북 포용정책에 대한 비판은 매우 고조되었다. 당시 미 하원 국제관계위원회 위원장인 공화당의 벤자민 길먼(Benjamin A. Gilman)의원을 중심으로 상하원의 대북강경세력들은 클린턴 행정부의 대북정책을 공박했던 것이다.

이와 같이 공화당을 중심으로 한 미 의회의 비판에 직면하여 클린턴 대통령은 대북정책을 종합적으로 조정하기 위하여 윌리엄 페리(William J. Perry) 전 국방장관을 대북정책조정관으로 임명하여 '대북정책검토팀(A North Korea policy review team)'을 구성하고, 대북정책에 대한 종합적인 보고서를 입안하도록 하였다. 이른바 '페리 보고서'로 알려진 이 정책보고서를 작성하기 위하여 페리 박사는 클린턴 대통령의 특사로서 1999년 5월 직접 북한을 방문하기도 하였으며, 관련국의 전문가는 물론 국무성의 고위 관료, 의회지도자들, 그리고 북한전문가들과의 다각적인 면담을 하였다.

이 보고서에서 페리 조정관은 미국의 대북정책의 핵심을 북한의 핵무기와 장거리 미사일 개발의 방지에 두어야 한다고 강조하고 있다.⁵⁾ 그리고 이러한 목적을 달성하기 위하여 양

4) Leon V. Sigal, *Disarming Strangers: Nuclear Diplomacy with North Korea* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1998), p. 3.

5) "Review of United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations." Unclassified Report by Dr. William J. Perry, U.S. North Korea Policy Coordinator and Special Advisor to the President and Secretary of State, Washington, D.C., October 12, 1999.

면전략(A Two-Path Strategy)을 추진할 것을 강력히 제안하고 있다. 최초단계는 북한과의 협상에 있어 새롭고 종합적이며 통합된 접근을 시도해야 한다는 것이다. 즉, 북한의 핵무기 개발, 장거리 미사일 개발 및 배치, 그리고 이러한 미사일의 수출을 방지하기 위하여 미국은 한국, 일본 등 관련 동맹국들과 함께 단계적이고도 상호적인 방식(in a step-by-step and reciprocal fashion)으로 북한에 대한 압력을 완화해 가야 한다고 강조한다. 북한은 주변국들이 자신을 위협하고 있다고 인식하고 있는데, 이러한 위협이 감소된다면 북한은 점차 미국 및 주변국들과의 평화적인 공존에 대해 신뢰를 갖게 되어 핵무기와 장거리 미사일 개발을 포기하게 될 것이라고 보고 있다. 북한이 핵과 미사일을 제거하는 방향으로 나아간다면 미국은 북한과의 관계정상화는 물론 무역제재도 해제하고 북한에 대해 여러 기회를 제공할 긍정적인 조치를 취할 것을 건의하고 있다. 물론 이에 따른 한국과 일본의 북한과의 관계정상화도 제안하고 있다.

그러나 이러한 정책은 한·미·일의 노력뿐만 아니라, 이를 따르려는 북한의 의지에 달려 있다고 보고, 이것이 실패할 경우에 대비하여 다음 단계의 정책을 제안하고 있다. 즉, 협상을 통한 북한의 핵과 미사일의 제거에 실패할 경우 북한의 위협에 대한 강력한 견제 행동이 필요하다고 주장한다. 만약 북한이 처음단계의 방식을 거절한다면, 미국의 북한과의 새로운 관계개선은 불가능할 것으로 보고, 이 경우 미국과 한국, 일본 등은 북한의 위협을 견제하고 한반도에서의 안보를 보장하기 위하여 다른 조치를 취해야 한다고 제안한다. 그것은 기존의 '북미간기본합의'를 손상시키지 않으면서 직접적인 갈등을 회피하는 방법이다. 이 경우에도 미국은 북한에 대해 첫째단계로 회귀하여 한반도에서의 불안정한 안보상황을 회피하자는 확고한 설득을 해야 한다고 제안하고 있다. 그리고 이러한 정책을 추진함에 있어, 북한의 협력을 미국이 돈으로 구매하는 정책(buying our objects)은 반대하고 있으며, 뿐만 아니라 주한미군의 철수도 강력 반대한다. 즉 미군철수는 한반도에서의 평화와 안정을 해치고, 강력한 억지력을 손상시킬 것이라고 보고 있는 것이다.

이와 같은 페리 보고서는 국가간 협상에서의 "협조에는 협조로, 배반에는 배반으로" 대응하는 맞받아 쏘아주기(tit-for-tat) 전략에 입각해 있는 것 같다.⁶⁾ '상호주의'에 바탕을 두어 상호간의 이익을 얻는 전략인 것이다. 북한이 협력으로 나오면 미국은 이에 대해 보상을 해주고, 북한이 배반으로 나오면 미국도 적극 강력한 처벌을 행하겠다는 전략이다. 다만, 페리 보고서는 상호주의라는 큰 틀 속에서도 북한의 미사일 개발 등을 방지하기 위하여 북한에 대한 압력을 완화해가야 한다는 점을 강조하고 있는 것으로 보아 최초단계의 대북접근에 더 무게를 두는 것으로 볼 수 있어 대북 포용정책의 연장선상에 있다고 할 수

6) Robert Axelord, "The Emergence of Cooperation Among Egoists," *American Political Science Review*, Vol.75, No. 2.(1981), p. 308.

있겠다. 이 점에서 페리 보고서는 클린턴의 집권 후반기에 있어 대북정책의 핵심으로 자리잡아왔다. 북한은 그 동안 대포동, 노동 미사일 등의 장거리 미사일 발사 시험을 일시적으로 중단했고 양국간 고위급 관료들의 몇 차례의 회담도 있었으며, 이에 따라 미국은 점차적으로 대북제재를 해제하는 방안을 검토했던 것이다.

한편, 김대중 정부가 출범하여 대북 '햇볕정책'을 추진함에 따라, 북한을 개혁, 개방시킨다는 점에서 미국의 연착륙정책과 남한의 햇볕정책은 '대북 포용정책'으로 일치된 견해를 이룰 수 있게 되었다. 대북 '포용'이라는 점에서 한국과 미국은 합의점을 찾고 북한을 개방시키기 위해 상호 노력할 수 있게 된 것이다. 물론, 이 정책의 전제는 북한의 개방과 경제난의 극복은 궁극적으로 북한의 호전성을 약화시켜, 한반도의 평화와 통일에 적극 기여할 것이라는 점에 있다. 이러한 포용정책의 결과에 힘입어 역사적인 남북정상회담이 2000년 6월 13일부터 15일까지 개최될 수 있었으며, 이로 말미암아 남북화해의 신시대를 열어갈 수 있게 되었다.

남북정상회담에서 발표된 공동선언 제1항의 통일문제의 자주적 해결 원칙은 "한반도 문제의 한국화"를 선언한 것이었으며, 이는 한민족으로서는 당연한 원칙이라고 할 수 있으나, 결과적으로 남한과 북한이 긴밀한 협조관계를 구축하게 된다면 한국에서 미국이 유지해 온 독점적 위치가 흔들리게 됨은 물론 북한을 주적(主敵)으로 하는 한미안보협력체제도 재편될 수밖에 없는 상황을 조성할 수 있는 것이었다.⁷⁾ 더욱이 북한의 위협이 완화되는 상황에서 통일문제의 자주적인 해결을 위해서는 남한 내에서 주한미군의 존재에 회의적인 시각이 강하게 대두될 것은 불을 보듯 뻔한 이치였다. 이런 상황은 한반도 문제의 직접 당사자이며, 주한미군을 눈에 가시처럼 여기는 중국의 입장을 매우 강화하는 것이기도 했다. 중국은 별로 힘을 들이지 않고서도 한반도에서 미국의 주도권을 약화시킬 수 있는 길을 터놓게 된 것이다. 바로 이 점에 대해 미국은 우려를 자아냈으며, 미국은 역사적인 남북정상회담을 환영한다고 하면서도, 서둘러 북한에 접근하려는 전략을 취해왔던 것이다.

페리 프로세스의 답방 형식이기는 하지만, 조명록 북한 국방위원회 제1부위원장의 워싱턴 방문이 2000년 10월 이루어졌으며, 여기에서 북한의 핵 및 장거리 미사일 개발 문제와 북한의 테러국 해제 문제 등이 심도 있게 논의되었다. 방문 끝에 발표된 '북미공동성명'⁸⁾에서는 "북한과 미국은 근본적으로 상호관계를 개선시켜 나가기 위한 단계를 밟을 것이며, 어느 한 정부도 상대방에 대해 불신의 감정을 갖지 않고 양측 모두 과거의 적대관계를 청산하고 새로운 관계 수립을 약속할 것을 결정했다"고 천명하였다. 그리고 "조선반도에서 긴장상태를 완화하고 1953년의 정전협정을 공고한 평화보장체제로 바꾸어 조선전쟁을 공

7) 이상우, "미국이 그리는 21세기 국제질서상," 『신아세아』, 제7권, 제2호 (2000년 여름), p. 16.

8) 『조선일보』, 2000년 10월 13일.

식 종식시키는 데는 4자회담 등 여러 가지 방도들이 있다는 데 대하여 견해를 같이 했다”고 명시하였으며, 또한 ‘북미기본합의’ 따르는 의무를 완전히 이행하기 위한 공약과 노력을 배가할 것을 확약하면서, 이것이 조선반도의 비핵평화와 안전을 이룩하는 데 중요하다는 것을 굳게 확인하였다”고 천명하고 있다. 이 선언문은 북한과 미국간에 현존하는 광범위한 문제에 대해 합의하고 있음을 천명하고, 1994년 10월에 합의된 바 있는 ‘북미간기본합의’의 성실한 이행을 다짐하고 있으며, 더 나아가 양국 사이의 오래된 적대관계를 해소하자는 데에 양국이 근본적으로 합의했음을 천명하는 성명이었다. 이러한 것을 구체화하고 클린턴 대통령의 방북을 사전 협의하기 위하여 미국의 올브라이트 국무장관의 방북이 뒤이어 이루어졌다.

올브라이트 장관의 방북 후에 나온 성명을 보면, “한반도 긴장완화, 북미외교대표부 개설, 미사일 문제 등 두 나라 현안에 대해 진지하고 건설적이며 심도 있게 논의했으며, 특히 최대의 걸림돌이었던 미사일 문제에서 중요한 진전을 이루었다”고 논하고 있다. 더욱이 “미사일 개발과 수출에 대해서는 미국이 위성발사를 지원하는 대신 북한이 미사일 개발 및 수출을 자제하는 구상을 다뤘다”고 올브라이트는 밝혔으며, 북한의 김정일 위원장은 “미사일 계획 중단 조건으로 북한 위성을 미국이 발사하도록 하자고 제안했다”고도 한다.⁹⁾ 이런 논의들을 보면, 이제 미국과 북한 사이에는 미사일 문제를 둘러싸고 어느 정도의 기본적인 합의가 이루어져가고 있다고 볼 수 있었다. 만약 미사일 문제가 잘 해결된다면, 이는 북한과 미국이 오랜 적대관계를 청산하고 화해의 시대를 여는 데 획기적인 계기가 될 것은 의심할 바 없을 것으로 기대되었던 것이다.

한국 정부는 북미간의 고위급 회담에 대해 환영하는 성명을 발표했다. 김대중 대통령이 추진해 온 ‘햇볕정책’의 입장에서 보면, 물론 북미관계의 개선은 포용정책의 정당성을 높여 주는 호재임은 물론 김대중 대통령의 외교업적을 널리 알리는 계기가 된다. 아울러 이는 햇볕정책의 논리대로 북한을 국제사회의 책임 있는 일원으로 북한을 끌어낼 수 있게 되고, 이에 따라 한반도의 긴장완화가 조성되며, 평화 통일을 위한 기반을 쌓을 수 있는 남북한 화해의 신시대가 진정으로 열리게 됨을 의미한다. 요컨대, 대북포용과 북한을 국제사회에 끌어낸다는 점에서 김대중 정부와 클린턴 정부간에는 일치된 견해를 보였으며, 양국 사이의 갈등이나 마찰은 없었다고 해도 과언이 아닐 것이다. 그러나 미국 공화당의 강경파를 중심으로 하는 보수세력과 한국 내의 야당 등 보수세력들은 이러한 대북포용에 대해 강력한 비판을 제기하였다. 북한이 진정으로 개혁, 개방에 나서고, 한반도에서의 적화

9) 올브라이트 국무장관의 성명에 대해서는 평양의 고려 호텔에서 가진 기자회견인 “Albright: Full Range of Missile Concerns Discussed.” *Washington File* (October 24, 2000)과 워싱턴의 프레스 클럽에서 가진 기자회견인 “Remarks by Secretary of State Madeleine K. Albright and Question and Answer Session at National Press Club.” *Washington File* (November 2, 2000) 참조.

통일을 포기했다는 것을 입증할 수 있는 투명성이 약했기 때문이다.

Ⅲ. 부시 행정부의 대북정책과 북미관계

부시 행정부가 출범한 이후 대북정책의 윤곽이 드러나기까지는 상당한 정도의 시일이 걸렸다. 그러나 출범 직후부터 부시 행정부의 대북정책은 클린턴 행정부의 포용정책과는 매우 다른 양상을 띠게 될 것이라는 예측이 다음과 같은 이유로 지배적이었다. 그것은 공화당의 전통적인 대외정책의 방향과 대선 기간 동안 발표된 대북정책에 대한 평가들, 그리고 외교안보정책을 담당할 참모들의 면모에서 부시의 대북정책은 대북억지력을 강화하는 방향으로 나타날 것이라고 전망되었던 것이다.

첫째, 전통적으로 민주당의 대외정책이 월슨적 이상주의에 바탕을 두어 인권과 민주주의 등의 가치를 강조하는 방향에서 미국의 국익을 추구해왔다면, 공화당의 대외정책은 힘의 우위에 입각하여 미국의 국익을 추구하는 현실주의적인 외교성향을 강하게 보여 왔다.¹⁰⁾ 레이건 시대에는 소련에 대한 힘의 우위를 강조하면서 군사력을 강화하고 강력한 반공정책을 추진하였다. 물론, 소련 고르바초프의 평화공존적인 정책 변화에 따라 부시 대통령 시절에는 좀더 완화된 실용주의 노선을 취하기도 했지만, 걸프전을 적극적으로 수행한 것을 보면 부시 대통령 때의 대외정책의 핵심도 힘을 바탕으로 하여 미국의 국익을 추구한다는 점에서는 큰 차이는 없었다.

조지 W. 부시 대통령의 공화당 정부는 전형적인 보수주의정권이다. 따라서 이들은 군사 우선주의에 바탕을 둔 “힘의 우위”를 강조하고, 다자주의(Multilateralism)보다는 일방주의(Unilateralism)를 선호하며, 그리고 미국우선주의(America first)와 미국요새주의(Fortress America)를 강조하고 있다. 또한 선과 악의 대결로 국제관계를 보는 성향이 강하다.¹¹⁾ 이러한 맥락에서 보면, 클린턴 행정부가 북한과의 협력을 강조하는 포용정책을 추진해온 데

10) 협력적 국제주의(Cooperative internationalism)와 호전적인 국제주의(Militant internationalism)를 기준으로 공화당과 민주당의원들에 대한 1992년의 여론조사를 보면, 공화당은 협력적 국제주의를 반대하고 호전적 국제주의만을 지지하는 강경주의자(Hard-liners: 17%)와 협력적 국제주의와 호전적 국제주의를 다 지지하는 국제주의자(Internationalists: 52%)들이 대다수를 차지하며, 민주당은 국제주의자들(19%)이 소수이며, 협력적 국제주의를 지지하고, 호전적 국제주의를 반대하는 타협주의자(Accommodationists)들이 대다수(75%)를 차지하고 있다. Ole R. Holsti, *Public Opinion and American Foreign Policy* (Ann Arbor: The University of Michigan, 1999), p. 104.

11) 이러한 부시독트린의 문제점들을 비판한 논의로는 Michael Hirsh, “Bush and the World,” *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 5 (September/October 2002), pp. 18-43 참조.

반해, 부시 공화당 행정부는 강력한 대북억지력을 강조하는 방향에서 대북정책을 추진할 것으로 예측되었다.

둘째, 대통령 선거운동 당시의 부시 후보의 대북정책에 대한 평가는 당시 부시 후보의 외교문제 고위 보좌관을 담당했고, 현재 국무부 부장관으로 지명된 리차드 아미티지의 대북정책에 대한 보고서에서 그 윤곽을 찾을 수 있었다.¹²⁾ 그는 클린턴 행정부의 대북정책을 통렬히 비판하고 있는 바, 클린턴 행정부가 북한의 핵 문제를 타결하기 위해 1994년 10월에 북한과 체결한 '북미간기본합의'이후에 한반도의 안보 상황은 더욱 악화되었다고 보고, 이러한 합의가 북한의 핵 의혹을 말끔히 씻어주지도 못했을 뿐만 아니라 오히려 북한으로 하여금 금강리 지역의 핵 시설과 대포동 미사일과 같은 장거리 미사일을 개발할 수 있는 시간을 벌게 해주었다고 혹평했던 것이다. 요컨대, 북한으로 하여금 핵과 장거리 미사일 개발을 포기하게 하고, 북한을 개혁, 개방으로 이끌어내기 위해서는 대북 포용정책으로서 한계가 있다는 것이 아미티지의 주장이다. 따라서 아미티지는 북한의 호전성을 약화시키는 외교적 노력을 지속하면서도, 동시에 그것이 실패할 경우에 대비하여 강력한 대북 억지정책이 필요하다고 역설하였다. 즉, 북한이 핵과 장거리 미사일 개발을 포기하지 않는다면 강력한 보복이 뒤따른다는 것을 미국이 선언하는 것은 물론 북한에 대한 선제공격까지도 고려해야 한다고 주장했던 것이다.

이러한 아미티지의 주장이 클린턴 행정부의 대북 포용정책에 대해 비판적이던 미 의회의 공화당 의원들에게 큰 호응을 얻었다는 점에서도 아미티지의 아이디어가 부시 행정부의 대북정책의 기초를 이룰 것으로 예상되었다. 다시 말하면 부시 행정부의 한반도 정책 기초는 '북미간합의문'을 존중하면서도, 북한이 미국이 의도하는 대로 따라오지 않을 경우 강력한 보복력에 입각한 억지력을 강화할 것이라는 점이다. 물론, 북한이 적극적으로 장거리 미사일 개발을 포기하고, 개혁정책을 추구한다면 미국은 북한과의 완전한 외교관계의 정상화는 물론 경제원조와 더불어 세계은행과 아시아개발은행에 '북한부흥기금'을 마련할 의도를 갖고 있다. 결국, 공화당의 부시후보측은 클린턴의 대북 포용정책으로 말미암아 대북협상의 주도권이 북한에게 넘어갔다고 보고, 이제 협상의 주도권을 미국이 되찾겠다는 의지가 강한 것이다. 그리고 이러한 주도권은 대북정책에 있어 '엄격한 상호주의'를 강조함으로써 이를 수 있다고 보고 있는 것으로 판단된다. 즉, 북한이 조금이라도 배신을 한다면 엄청난 보복을 가하지만, 협력해올 경우 달콤한 사탕도 준비해놓고 기다리겠다는 전략이다.

셋째, 조지 W. 부시 대통령의 외교안보정책의 참모진을 보면, 국무장관은 걸프전의 영웅인 콜린 파월 장군을 임명하였으며, 외교안보담당 보좌관으로는 과거 부시행정부에서 안

12) Richard L. Amitage, "A Comprehensive Approach to North Korea," *Strategic Forum*, No. 159 (March 1999), pp. 1-6 참조.

보문제를 담당했던 콘돌리자 라이스 스탠포드 대학 교수를 임명했다. 라이스 교수는 소련 및 동구 전문가로 알려진 사람이며, 작년 8월 공화당 전당대회에서 “평화는 힘과 함께 시작된다”는 주장을 했었다.¹³⁾ 그리고 포드 대통령 당시 국방장관이던 도널드 럼스펠드는 국방장관으로 임명이 되었다.

2001년 1월 럼스펠드 국방장관은 부시 대통령이 3가지 목표를 가지고 취임했다는 것을 역설했다. 그것은 미국의 군사력에 대한 신뢰유대 강화, 테러의 위협과 공격으로부터 미국민의 보호, 그리고 금세기의 새로운 위협에 대처하기 위한 강력한 새로운 군사력의 확보이다.¹⁴⁾ 럼스펠드와 같은 강경 보수주의자(Conservative hawks)들은 미사일방어체제(MD)의 구축이야말로 미국의 국가안보에 사활적인 요소이며, 어떠한 타협도 있을 수 없다고 주장한다.¹⁵⁾

부통령 딕 체니 전국방장관은 물론 상원에도 공화당의 대북강경론자들이 대거 포진하고 있다. 또한 레이건 행정부 때 국가안보회의 보좌관이었던 제임스 켈리가 국무부 동아시아태평양담당차관보로 지명되었다. 그도 역시 국방부 출신이었다. 이와 같이 부시 행정부의 외교안보팀의 수장들이 모두 국방과 관련된 인사들로 구성되어 있다는 점에서, 차기 행정부의 대북정책은 아미티지의 아이디어를 존중하는 방향으로 전개될 가능성이 매우 높았던 것이다. 그것은 곧 힘에 입각한 대북억지력을 강조하는 방향으로 나타날 것으로 전망되었다.

한편, 부시 대통령은 북한, 이라크, 리비아 등을 불량국가(rogue state)로 보고 이들의 미사일 공격을 100% 차단할 수 있는 ‘미사일방어체제(MD)’의 강화를 강력히 주장해왔으며, 동북아시아에서는 중국과 북한의 미사일 공격을 차단하기 위해 일본, 대만과 함께 추진하고 있는 ‘전역미사일방어체제(TMD)’를 적극 지지해왔다. 따라서 북한의 핵무기를 포함한 장거리 미사일 개발이 이러한 MD와 TMD체제의 확립에 좋은 명분이 되어왔다는 사실을

13) 라이스 보좌관은 국제체제의 평화와 안정을 보장할 수 있는 군사력의 확보가 미국의 최우선의 과제라고 주장하며, 공화당 행정부의 대외정책의 중점은 1) 전쟁을 억지하고 전력을 투사하며, 억지가 실패할 경우 국가이익의 수호를 위해 싸울 수 군사력을 확보하는 것, 2) 서반구를 포함한 모든 지역에서 시장과 정치적 개방을 천명하는 국가들에게 자유무역과 안정된 국제통화체제를 확대함으로써 경제성장과 정치적 개방을 촉진하는 것, 3) 미국적 가치를 같이하고, 평화와 번영과 자유의 부담을 나누는 동맹국들과의 강력하고 밀접한 관계를 수립하는 것, 4) 국제정치체제의 성격을 결정할 수 있는(결정하게 될) 강대국들, 특히 러시아와 중국과의 포괄적 관계 정립에 에너지를 집중하는 것, 5) 테러리즘과 대량살상무기 개발을 위한 잠재능력을 증가시키고 있는 적대세력과 불량국가들의 위협에 강력히 대처하는 것이라고 천명하고 있다. Condoleezza Rice, “Promoting the National Interest,” *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 1 (January/February 2000), pp. 46-47 참조.

14) Secretary of Defense Donald H. Rumsfeld, remarks delivered at official welcoming ceremony to Secretary of Defense Rumsfeld, Washington, D.C. January 26, 2001.

15) Andrew Scobell, “Crouching Korea, Hidden China,” *Asian Survey*, Vol. 42, No. 2 (March/April 2002), p.346.

감안한다면, 부시 행정부는 클린턴 행정부처럼 북한에 대해 쉽게 유화정책을 추진하기는 어려운 형편이었던 것이다.

이러한 맥락에서 보면, 부시행정부는 클린턴 행정부가 남겨 놓은 대북정책의 유산을 답습하지 않을 것은 분명했다. 오랫동안의 검토 후에 2001년 6월 6일에 발표된 부시행정부의 대북정책은 매우 확대된 의제를 담고 있었다.¹⁶⁾ 즉, 과거 클린턴 행정부에서는 북한의 핵개발 계획과 관련해서만 북미간합의를 이루었던 데 반해, 부시행정부는 첫째, “북한의 핵능력과 관련한 북미핵합의의 진전된 이행(improved implementation of the Agreed Framework relating to North Korea’s nuclear activities)”을 선언했다. 즉, 미국은 경수로(LWR) 완공을 위한 핵심 부품이 인도되기 전에 국제원자력기구(IAEA)가 필요하다고 판단하는 모든 단계의 검증조치를 북한이 완전히 수락해야 한다는 것이다. 둘째, 부시행정부는 북한의 미사일 계획에 관한 확인조치와 미사일 수출의 금지를 역설했다. 또한 부시대통령은 어떠한 미사일 협약에 있어서도 강력한 검증 메카니즘을 강조하였다. 셋째, 대량파괴무기(WMD)의 확산 문제는 물론 비무장지대 북쪽 지역에 배치되어 있는 북한의 재래식 무기의 감축을 강조했다. 이러한 미국의 요구에 북한이 긍정적으로 반응하고 적절한 조치를 취하면, 미국은 북한을 지원하고 대북제재도 해제하며 정치적 관계의 조치까지 취하겠다는 주장을 하고 있다.

2001년 6월 7일에는 콜린 파월 국무장관이 북한과의 대화 의제로서 재래식 무기와 인도주의적 문제까지도 포함하는 광범위한 항목들을 포함하겠다고 역설하기도 했다. 이러한 주장들은 아미티지 보고서에서 강조했던 핵무기, 미사일, 그리고 재래식무기에 관한 포괄적 접근을 부시행정부가 대북정책의 근간으로 채택했다는 것을 의미한다. 부시 행정부가 북미간핵합의를 준수하면서도,¹⁷⁾ 단계 단계마다의 상응하는 검증을 요구하고, 그에 따른 북한의 상호적 조치를 주장하고 있는 것이 미국의 대북정책의 기본 자세라고 할 수 있겠다.

예컨대, ‘한반도에너지개발기구(KEDO)’의 경수로 사업의 일환으로 지원된 중유, 금강산 관광에 대한 대가로 지불된 달러, 그리고 북한 주민에게 지원된 식량 등이 군사용으로 전용되지 않았다는 것을 확인시켜줄 투명성과 검증을 요구하고 있다. 그리고 부시 행정부는 북한의 핵 및 미사일문제의 해결을 위해서도 북한 내부의 의심스러운 지역에 대한 철저한 사찰과 검증을 강조하고 있는데, 과연 북한이 자신의 군사적으로 비밀스런 부분들을 기꺼이 공개할 것인지는 확실치 않다.

부시 행정부의 이러한 ‘엄격한 상호주의’와 ‘검증’을 강조하는 대북 강경책은 북한의 반

16) President George W. Bush, press statement, Office of the Press Secretary, White House, June 6, 2001. <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/06/20010611-4.html>>참조.

17) 사실상 부시행정부 내에서는 북미간핵합의를 재협상하여 클린턴 정부에서 약속한 경수로를 재래식전력발전소로 대체해야 한다는 논의가 상당한 정도까지 고려되어 왔다고 한다. Scobell, *op.cit.*, p. 353 참조.

발을 일으켜 북미관계는 교착상태에 빠져왔다. 올브라이트 국무장관의 방북과 클린턴 대통령의 방북 가능성이 타진되고, 미국과 북한이 관계정상화의 직전까지 갔던 때와 지금의 북미관계를 비교해 보면, 화해무드가 급선회하여 상당한 정도의 긴장관계로까지 발전되고 있다고 해도 과언이 아니다.

한편, 부시 행정부의 강경입장에 대해 북한은 강하게 반발하였다. 북한은 부시 행정부가 수용할 수 없는 요구를 제시함으로써 북한과 대화할 의사가 없다고 판단했던 것이다. 2001년 6월 6일의 부시 대통령의 성명에 대해 북한 외무성은 6월 18일 제네바핵합의와 2000년 10월 12일의 북미간 공동선언의 성실한 이행을 미국 정부에 요구하는 반박성명을 발표했다. 2001년 6월 28일의 성명에서는 미국의 사찰 요구에 대해 북한은 북미핵합의에서 약속한 첫 번째 대체 경수로 완성을 지연시킨 대가로 미국이 전력으로 보상할 것을 요구하였다. 또한 전력 손실에 대한 어떠한 조치가 취해지지 않는다면 북한은 더 이상 핵 동결과 제네바합의를 지키지 않겠다는 경고를 미국에 가했다.¹⁸⁾ 북한은 이미 3월에도 평양방송과 노동신문을 통하여 “미제는 침략자, 평화파괴자이며, 미국이 도전적인 태도로 나오고 있으므로 우리도 그에 강경히 대응해 나갈 것”이라는 단호한 입장을 밝힌 바 있다.¹⁹⁾

한편, 부시 행정부의 대북강경책은 북한의 안보적 불안감을 증대시켜 러시아와 중국에 접근하는 결과를 초래하였다. 북한 김정일 위원장의 러시아 방문과 중국 강택민 주석의 평양 방문이 이루어졌으며, 더욱이 북한은 러시아로부터 수억 달러 상당의 무기를 수입하기로 결정하기도 했던 것이다.²⁰⁾

이러한 상황에서 부시 대통령의 이라크, 이란, 그리고 북한을 “악의 축(an axis of evil)”이라고 한 발언은 다시 북미관계를 더욱 악화시키는 것은 물론 남한에 대해서도 큰 충격을 주었다. 부시 대통령의 발언은 북미관계 개선의 어떠한 시도에도 종지부를 찍는 것처럼 보여졌으며, 더욱이 미국을 보호하기 위해서는 선제공격까지 할 수 있다는 부시의 경고는 한반도에서 또 한번의 전쟁이 발생할 것이 아닌가하는 우려가 한국민들 사이에 고조되었던 것이다.²¹⁾ 특히, 이러한 발언은 젊은 세대들에게 있어 강한 반미감정을 초래시키기도 했다.

18) Leon Sigal, “Bush Administration’s Policy Toward North Korea,” Paper for presentation at International Conference on “The Bush Administration’s Policy Toward North Korea: Prospects for Inter-Korean Relations,” co-organized by the Institute for the Far Eastern Studies, Kyungnam University and the Asian Studies Program of Foreign Service, Georgetown University, Washington, D.C., October 24, 2001, p. 24.

19) 『연합뉴스』, 2001년 3월 21일.

20) 래리 니쉬에 따르면, 주한미군과 중앙정보부는 1998년 이후 현대가 금강산 관광사업을 승인 받기 위해 북한 정부에 지불한 4억 달러 이상의 현금이 군사용으로 사용되었다고 믿고있다고 한다. Larry A. Nisch, “Korea: U.S.-South Korean Relations-Issues for Congress,” *CRS Issue Brief for Congress* (Washington, D.C.: Congressional Research Service, December 6, 2001), p. 11.

21) Clay Chandler, “Bush’s Remarks Distress South Korea,” *The Washington Post*, February 10, 2000.

부시 대통령의 이러한 발언은 2002년 9월 17일에 발표된 미국의 국가안보전략에 더욱 구체화되어 있다. 냉전종식 이후 미국의 안보에 결정적인 위협은 러시아와 중국과 같은 강대국의 대량살상무기의 위협이 아니라, 고도의 기술수준을 가진 테러집단들이나 이들을 지원하는 불량국가(rogue states)들에게서 온다고 보고, 이들이 미국 및 미국의 우방국들에 대량살상무기를 사용하거나 위협하기 전에 그들의 행동을 중단시킬 준비가 되어 있어야만 한다면서 적들에 의한 적대적 행동을 막기 위해 미국은 필요한 경우 “선제적으로 행동할 것(acting preemptively)”이라고 밝혔다. 또한 이러한 선제공격의 정당성으로서 “절박한 위협(imminent threat)”의 개념을 채택하고 있다. 불량국가들과 테러집단들은 재래식 수단을 가지고 미국을 공격하는 것이 아니라, 테러나 대량살상무기를 사용할 것이라는 것이다.²²⁾ 이러한 무기들은 경고 없이 비밀리에 사용될 수 있으므로 이들이 사용하기 전에 선제공격하는 것은 정당하다고 역설한다. 여기에서도 이라크와 북한을 불량국가라고 직접 거명하고 있으며, 특히 북한은 지난 10여년 동안 세계의 탄도미사일 주요 조달처였다면서, 점점 더 성능이 좋은 미사일을 시험해오면서 자신들의 대량살상무기를 개발하고 있다고 밝히고 있다.

이러한 주장은 이미 2002년 1월 29일에 했던 부시대통령의 연두 국정연설에서도 강조되어 온 것이다. 부시 대통령은 “우리에게 명백한 적대행위를 하지 않아도 테러 집단을 도와주는 집단은 우리에게 피해를 주기 전에 공격하겠다”고 선언했던 것이다. 9.11 테러 이후의 미국의 대외정책의 핵심은 문명권과 비문명권으로 세계를 양분하고, 문명권에 대해서는 다자기구와 국제연대를 강조하는 다자주의적 정책을 취하지만, 테러집단이나 불량국가 등의 비문명권에 대해서는 일방주의적인 정책을 고수하겠다는 것이다. 즉, 미국이 테러와의 전쟁을 선포하고, 이를 지원 받기 위해서는 다자주의를 추구하겠지만, 미국의 국익에 조금이라도 어긋나는 경우에는 가차없이 일방주의를 추진하겠다는 것이 9.11테러 이후의 부시독트린의 핵심이라고 할 수 있다. 예컨대, 이라크 문제 해결에 있어서도 미국은 독일, 프랑스, 러시아 등의 협력을 이끌어내기 위해 유엔 안전보장이사회의 결의안을 중시하는 다자주의적 태도를 보이고 있으나, 그러한 결의안의 결과가 미국의 국익에 정면 위배될 경우에는 독자적으로도 전쟁하겠다는 일방주의적 자세를 보이고 있는 것이다.

한편, 반공보수주의자인 부시 대통령은 김정일 정권을 북한 국민들을 기아에 허덕이게 하면서도 무기수출을 통하여 수백만 달러를 벌어들이고 있는 스탈린주의적 독재정권으로 간주하고, 기본적으로 불신한다. 이러한 부시 대통령의 대북인식은 김대중 대통령의 햇볕정책과 남북관계에도 부정적인 그림자를 던져주어 왔다. 부시 대통령은 2002년 2월 20일 서울을 방문하여 미국은 북한을 침공할 의도가 없으며, 미국의 목표는 평화라는 사실을

22) The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, September 17, 2002, pp. 13-16.

강조하고, 김대중 대통령의 햇볕정책을 지지한다고 누누이 밝혔다. 그러나 부시 대통령은 김정일 정권이 자국민을 자유스럽게 하고, 남한과 미국의 순수한 대화 제의를 수용하기 전까지는 김정일 위원장에 대한 자신의 견해가 바뀌지 않을 것이라는 것을 강조했다. 이 방문에서 한미간에 북한의 대량살상무기 개발의 중단과 미무장지대에 배치되어 있는 북한의 미사일 제거를 위해 상호 협력한다는 데 합의를 하기도 했다.²³⁾

비록 한미양국 지도자들은 한미양국 간에 견해 차이가 없다고 강조했으나, 대북인식을 둘러싼 양국간의 시각 차이를 부정할 수는 없었다. 부시 행정부는 김대중 대통령의 햇볕 정책에 대한 대안으로 '강경개입정책(hawk engagement)'²⁴⁾을 강조했다. 그것은 엄격한 상호주의와 검증을 강조하는 것인 바, 기아에 허덕이는 북한 국민들을 위한 에너지 제공, 식량 원조, 의료원조 등에 대한 대가로 북한에 대해 군비통제협정 준수와 사찰 수용을 강력히 요구하는 것이다. 반면에 김대중 대통령의 햇볕정책은 '포괄적 상호주의(comprehensive reciprocity)'를 주장하였다. 그것은 북한에 대한 무조건적인 지원, 즉 "선지원 후검증"을 강조하는 것이다.

결국, 이러한 시각 차이는 근본적으로 미국이 전세계적인 전략차원에서 북한을 보는 것이라면 한국은 한반도라는 지역적 차원에서 북한을 본다는 점에 기인한다. 즉, 미국의 부시 행정부는 냉전이후시대에도 힘의 우위에 입각한 전세계적인 패권 유지를 추구하고 있고, 이의 일환으로 MD체제를 강행하려고 하고 있으며, 따라서 북한의 장거리 미사일 개발 등은 MD체제 구축에 좋은 명분을 제공하고 있기 때문에 북한이 수용하기 어려운 조건을 강조하는 대북강경책을 추진하고 있다. 반면에 한국으로서는 북한의 호전성을 약화시키고, 남북대화를 지속하는 것만으로도 통일에의 기반을 쌓을 수 있다고 보기 때문에 햇볕정책과 같은 대북유화정책을 추구하고 있는 실정이다. 그러므로 이러한 한미간의 시각 차이는 쉽게 해소되기는 어려운 상황이라고 할 수 있겠다.

IV. 북한의 개혁·개방 의지와 북한의 핵개발을 둘러싼 한미갈등

이처럼 북미관계가 냉각되는 상황에서 북한은 경제난을 극복하기 위해 경제개혁 조치를

23) Elisabeth Bumiller, "North Korea Safe From U.S. Attack, Bush Says in Seoul." *The New York Times*, February 20, 2002 참조.

24) Victor D. Cha, "Hawk Engagement: Bush Policy Toward North Korea," in Jong-Chun Back and Young Jae Kim(eds.), *Peace and Stability on the Korean Peninsula* (Seoul: The Korean Association of International Studies, 2001), pp. 85-98 ; Victor D. Cha, "Hawk Engagement and Preventive Defense on the Korean Peninsula." *International Security*, Vol. 27, No. 1 (Summer 2002), pp. 40-78 참조.

취하고, 신의주 특별행정구 기본법을 발표하여 개방의 의지를 대외적으로 과시하는 한편, 2002년 6월 29일에 발생한 북한 해군의 남한 해군함정에 대한 침공 사과, 그리고 고이즈미 준이치로(小泉純一郎) 일본 총리와 의 정상회담 추진 등 한국과 일본과의 교류 협력을 적극화하려는 태도를 보였다.

북한의 개혁, 개방 노력은 2002년 7월 1일 발표된 경제관리 개선 조치들에 나타나 있다. 이것에는 물가 및 임금 인상, 환율 현실화, 배급제의 단계적 폐지, 개인 영농 실시, 그리고 공장과 기업체의 자율성의 확대에 관한 것들이다. 이러한 조치들이 북한의 경제개혁을 위한 실질적인 조치의 시작인지, 아니면 단지 국가의 배급제가 공급 부족으로 그 기능을 수행할 수 없게 되어 사설경제의 역할이 확대되는 현실에 적응하기 위한 불가피한 조치인가 하는 점은 아직은 판단하기가 힘들다.²⁵⁾ 다만 북한의 생산성 증대를 통한 경제난을 해결하기 위해서는 외부로부터의 자본 유입이 사활적인 과제일 것이다.

북한은 외부로부터의 자본 유입을 위해 작년 9월 12일 “신의주 특별행정구 기본법”²⁶⁾을 채택하였다. 북한은 신의주를 최소한 50년 동안 독자적인 입법, 행정, 사법권을 갖는 ‘특별행정구’로 지정하고 이 지역을 국제적인 금융·무역·상업·첨단과학·오락·관광지구로 개발하겠다는 것이다. 또한 북한은 신의주 특구의 초대 행정장관에 양빈(楊斌) 어유야그룹 회장을 임명하였으며, 검찰사법제도를 관장할 초대 법무국 수장에도 유럽인을 임명, 유럽식 사법제도를 적용하고, 의회 역할을 하는 입법의원에도 절반 이상을 외국인들에게 배당하기로 했다고 한다. 한마디로 북한은 신의주를 홍콩식 일국양제(一國兩制)의 특구로 개방하겠다는 것이라고 할 수 있겠다. 특히, 행정장관을 북한 사람이 아닌 외국인을 임명한 것도 개방의 의지를 대외적으로 과시함으로써 외국 투자자들의 신임을 얻으려 했던 것으로 보인다.

이러한 북한의 신의주 개방의지는 양빈 장관이 중국의 국내법을 어긴 혐의로 중국의 공안당국에 의해 연행되어 조사를 받고, 결국 해외추방이라는 사태가 벌어지면서, 신의주 개발계획은 초두부터 벽에 부딪치기 시작했으며, 따라서 북한의 개방정책 자체가 대외적으로 불신 받게 되었다. 양빈과 같이 대외적 평판이 좋지 않은 사람을 특구 책임자로 임명하는 과정에서 아무도 이에 대한 문제제기가 없었다는 점은 북한 내부의 정책결정과정의 경직성과 대외인식의 문제점이 그대로 노출된 것이라고 할 수 있겠다.²⁷⁾

25) 정종욱 교수는 북한의 개혁조치들은 공정가격과 현실가격간에 존재하는 차이를 국가의 재정난으로 인해 더 이상 국가의 보조금으로 충당할 수 없게 되어 나타난 현실에 적응하기 위한 불가피한 조치라고 한다. 정종욱, “북한의 개방개혁과 한반도 평화와 한중관계,” 신아세아질서연구회·중국국제교류협회 주최 제2차 한중토론회 발표논문, 2002년 10월 27일, p. 10.

26) 이에 대해서는 “조선민주주의인민공화국 신의주특별행정구 기본법,” 제6장 참고자료, 통일부, 『북한동향』, 제610호, 2002. 9.20.-9.26., pp. 40-50 참조.

27) 정종욱, 앞의 글, pp. 11-12.

2002년 9월 17일 평양에서 이루어진 고이즈미 일본 총리와 의 정상회담에서도 북한은 일본인 납치문제에 대해서도 솔직히 인정하고 사과를 했으며, 핵과 관련한 국제적 합의를 준수하고 미사일 발사 유예를 계속하겠다는 약속을 했다. 이러한 약속의 대가로 북한은 일본으로부터 경제협력의 형식으로 100억 달러 정도의 경제지원을 기대할 수 있게 된 것이다.

이와 같은 일련의 북한의 정책 변화는 가중되는 경제난과 탈북자의 속출 등 변하지 않고서는 더 이상 북한체제를 유지할 수 없다는 위기의 심각성을 인식한 데서 비롯된다고 할 수 있다. 물론 남한과 일본과의 대화재개를 통해 경제적 지원이라는 실리를 얻고, 동시에 미국에 접근하려는 시도라고도 보여지며, 더욱이 남북관계의 유화국면을 조성함으로써 작년 말에 있었던 남한의 대통령선거 과정에 영향을 미치려는 계산도 했을 것이다.

미국은 일본의 대북관계 개선이 국제사회의 북한에 대한 관심, 즉 대량살상무기와 재래식무기의 위협을 해소하기 위해 긍정적 기여를 해야한다는 점을 분명히 해왔다. 이런 점에서 북일관계의 개선이나 북한의 개혁·개방의 성공의 열쇠는 미국과의 관계 개선에 달려 있다고 생각된다. 미국과의 관계 개선이 없이는 일본과의 수교도 그리 순탄치 않을 것이고, 국제사회의 지원을 얻기가 쉽지 않을 것이기 때문이다.

북한은 이러한 사정을 인식하여 2002년 10월 3일 제임스 켈리 미국 특사의 평양 방문을 수락했으며, 김계관 외교부 부상과 강석주 제1부상 및 김영남 최고인민회의 상임위원장과 의 면담이 이루어졌다. 여기에서 켈리 특사는 핵과 미사일 및 재래식무기의 위협에 관한 미국의 관심 사항에 대한 북한측의 성의 있는 태도를 촉구했고, 북한은 이에 대해 기존의 입장을 되풀이 한 것으로 보도되었다.

10월 17일자 뉴욕타임스의 보도에 의하면, 켈리 특사가 강석주 제1부상을 만난 자리에서 북한의 우라늄 농축계획 의혹을 제기하고 구체적인 증거를 제시하자, 강석주 제1부상은 “그런 계획을 갖고 있다”고 시인했다는 것이다. 워싱턴포스트는 강 부상이 “우리는 핵무기보다 더 강력한 무기도 갖고 있다”면서 핵무기 이외의 다른 대량살상무기도 개발했음을 시사했다고 보도했다.²⁸⁾

이와 같은 북한의 농축우라늄에 의한 핵무기개발 계획의 시인은 북미관계는 물론 남북관계에 다시 긴장의 먹구름을 잔뜩 드리우게 한 것은 물론 북일관계의 교섭에도 큰 장애물로 작용하였다. 북한의 핵 개발에 대해 미국은 북한이 비밀리에 핵 개발을 했기 때문에 94년의 ‘북미핵합의(제네바핵합의)’는 무효가 된 것으로 보고, 작년 12월부터 대북 증유 제공 중단 등의 조치를 취하는 등 제네바합의를 파기할 움직임을 보이면서 대북강경책을 통한 핵 개발 저지를 모색하고 있다. 반면에 한국 정부는 북한의 핵 문제를 “대화로 풀어야 한다” 원칙 하에 여전히 대북 유화정책을 지속하고 있는 실정이다. 2002년 10월 19일부터

28) 『조선일보』, 2002년 10월 18일 참조.

22일까지 개최된 8차 남북장관급회담에서 나온 공동보도문을 보면, “핵 문제를 비롯한 모든 문제를 대화의 방법으로 해결하기로 적극 협력하기로 한다”는 항목이 들어가 있고, 그 외의 것들은 경의선과 동해선의 철도 연결, 개성공단 건설 착공 등 남한이 북한에 대한 기존의 지원을 지속한다는 내용이 대부분이다. 핵 문제를 대화로 풀어야 한다는 항목을 넣기 위해 남한이 북한에 상당히 양보했다고 볼 수 있겠다.

북한이 ‘남북비핵화선언’과 ‘제네바합의’를 위반하면서 비밀리에 핵 개발을 추진했음에도 이에 대해 강력하게 따지기보다 먼저 대화로 해결하기로 약속해버렸으니 우리 정부는 대북핵문제를 푸는 데 있어 여러 다른 전략들을 스스로 포기해버린 셈이다. 우리 정부가 햇볕정책의 지속에만 너무 매달리고 있는 것은 아닌가는 비판이 야당 등 남한 내의 보수세력으로부터의 비판이 고조되었던 것이다.

북한은 제네바핵합의 이후에도 과거의 핵 개발에 대해서는 밝히기를 거부해왔으며, KEDO(한반도에너지개발기구)를 통한 경수로 건설 지원을 받고 있음에도, IAEA(국제원자력기구)의 사찰을 거부해왔기 때문에 대북지원을 둘러싼 잡음이 끊이지 않아 왔다. 미국은 경수로의 완공에 필요한 핵심부품을 인도하기 전에 북한이 IAEA의 핵사찰을 받을 것을 강력히 요구하였고, 북한은 미국이 핵심부품을 인도하지 않는 것은 명백한 제네바핵합의의 위반이라고 비난해왔다. 이러한 양국간의 시각차와 불신이 제네바핵합의의 이행을 어렵게 해왔다고 할 수 있을 것이다.

북한의 핵개발계획을 을 둘러싼 한미간의 갈등이 노정될 가능성도 고조되고 있다. 2002년 10월 28일 멕시코에서 개최된 ‘아시아태평양경제협력체(APEC)’ 회의에 참석한 한·미·일 3국 수뇌들은 정상회담에서 “한반도의 비핵화원칙을 재확인하고, 북한의 핵 문제는 3국간 긴밀한 협의와 대화를 통해 평화적으로 해결한다”는 원칙에 합의했다. 그러나 미국은 북한 핵은 협상의 대상이 아님을 강력하게 천명하고 증유 제공을 중지한 것으로 보아, 미국이 주장하는 평화적인 해결은 군사력을 사용한 해결을 배제하겠다는 것이지, 당근을 주는 대화에 무게가 실린 것은 아니라고 할 수 있다. 즉, 대화보다는 외교적 압박이나 더 나아가 경제적 봉쇄에 더 무게를 두고 있는 듯하다.²⁹⁾ 반면에 김대중 정부는 핵 위기시의 대북채널을 가동하기 위해서라도 남북대화과 교류를 중지해서는 안된다고 보고, 대화에 더 무게를 두고 있어 대북 핵 해결을 둘러싸고 한미간의 마찰이 적지 않을 것으로 예상된다. 대북 핵문제의 해결을 둘러싼 이러한 한미간의 의견 차이는 대북협상의 지렛대를 제대로 사용할 수 없다는 점에서 바람직한 일은 아니다.

한편, 북한은 2002년 10월 25일 외무성 대변인 담화에서 “핵 문제는 미국의 대북 적대시

29) 11월 7일 방한한 더글러스 파이스 미 국방부 정책담당차관은 북한의 핵개발계획 의혹과 무관하게 한국 정부가 개성공단 착공 등 남북간 경험을 추진하는 데 대해 부정적인 입장을 한국 정부에 강력히 피력하였다고 한다. 『중앙일보』, 2002년 11월 8일 참조.

정책 때문에 발생했다”고 주장하는 한편, 북한의 자주권 인정, 불가침협약, 북한의 경제발전 전에 장애를 조성하지 않는 조건에서 ‘북미 불가침조약’ 체결 제의와 협상을 통한 해결의사를 천명하였다. 10월 28일의 조평통 대변인 담화에서도 미국과 국제사회의 핵 문제 관련 요구에 대해 선군정치와 민족자주 통일에 대한 도전이라고 강변하고, 선군의 배격 대상이 외세라고 한정하면서 민족공조와 주한미군 철수를 주장했다.³⁰⁾ 북한의 반응은 대체적으로 핵 문제의 발단을 미국의 대북적대시 정책으로 전가하고, 미국의 압박에 대해 생존권과 자주권 차원에서 핵 개발 가능성을 언급하면서 북미불가침조약 체결을 요구하고 있다. 그리고 이와 동시에 “선핵포기 요구”에 대해 거부 의사를 나타내면서도 대화를 통한 해결의지를 표명하고 있으며, 남한과의 민족공조를 통한 외세배격을 강조하고 있는 것이 특징이다.

이와 같은 북한의 불가침조약 체결 요구에 대해 미국은 “선핵개발포기, 후협상”을 재확인하고 있는 실정이다. 미국이 북한이 제의한 불가침조약에 대해 소극적으로 대처하고 있는 이유는 다음과 같이 생각할 수 있겠다. 첫째는 부시 대통령과 고위 관료들이 거듭 미국은 북한을 침공할 의사가 없음을 약속했다는 점이다. 둘째는 북한이 핵 개발 포기를 약속한 제네바핵합의를 성실하게 준수한다면, 합의문 3조 1항에 이미 미국은 북한에 대해 핵 무기 불위협 또는 불사용을 보장하겠다는 약속을 했다는 점이다. 셋째는 만약 북미간에 불가침조약을 체결하게 될 경우에는 북한이 핵 개발을 포기하는 조건으로 주한미군의 철수를 주장하지 않을까 하는 우려이다. 넷째는 미국의 조약 비준은 상원의 2/3의 찬성을 얻어야 하는데 이것은 사실상 불가능할 것이라는 점이다. 이런 이유로 미국은 불가침조약 체결에 선 듯 나서지 못하고 있다고 생각된다.

한편, 북한은 2002년 12월 12일 외무성 대변인의 담화에서 “미국측이 연간 50만톤의 중유 공급을 12월부터 중단해 전력생산에서 당장 공백이 생기게 됐기 때문에 핵동결조치를 해제하고 전력생산에 필요한 핵시설들의 가동과 건설을 즉시 재개할 것”이라고 선언했다. 이러한 핵동결 해제 선언이후 12월 22일 핵시설 감시카메라 무력화와 폐연료봉 봉인 제지, 12월 31일 북한에 상주해온 국제원자력기구(IAEA)의 사찰관 추방 등 단계적 조치를 취해 오다 올해 1월 10일 마침내 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴를 선언하는 등 초강수를 쓰기에 이르렀다. 그러면, 북한의 핵개발계획을 어떠한 방법으로 해결할 것인가? 다음과 같은 몇 가지 시나리오를 상정해볼 수 있겠다.

첫째 시나리오는 현재 김대중 정부와 노무현 대통령 당선자가 주장하고 있는 것처럼 북한에 대한 경제적 지원을 더욱 가속화하고 대화를 통해 북한으로 하여금 핵을 포기하도록 설득하는 것이다.³¹⁾

30) 북한 외무성과 조평통 대변인 담화에 대해서는 통일부, 『북한동향』, 제616호 (2002.11.1.-2002.11.7.), pp. 3-5 참조.

31) 노무현 당선자는 북한의 핵 문제를 푸는 원칙으로서 첫째 북한의 핵무기 보유를 허용하지 않

둘째는 외교적 제재와 경제적 제재의 방법으로 북한을 압박하여 북한으로 하여금 스스로 핵개발계획을 포기하도록 하는 방법이다.

셋째는 북한의 핵개발계획을 기정사실로 보고 “핵은 핵으로 견제한다”는 핵억지원칙 하에 남한이 핵무기를 개발할 수는 없는 상황이므로 미국의 강력한 핵우산을 재확인하는 일이다.

넷째 시나리오는 미국의 강경파들이 주장하는 바와 같은 북한의 의심스러운 핵개발시설을 선제공격하는 것이다.³²⁾

어떠한 시나리오로 북한의 핵 개발을 포기하도록 할 것인가의 문제는 북한의 핵 개발 의도를 정확히 간파하는 것과 깊은 관련이 있다. 북한의 핵무기 개발 의도는 두 가지 측면에서 분석될 수 있다. 하나는 북한의 핵무기 개발은 탈냉전 이후 사회주의권의 붕괴에 따른 극도의 고립감과 불안 속에서 김정일 정권의 생존을 보장하기 위한 궁극적인 선택이라는 것이다. 핵무기는 개발비용은 비싸지만 파괴력이 엄청나고 유지비용이 재래식무기에 비해 매우 저렴하기 때문에 남한과의 경제적 격차가 날로 증대되는 상황에서는 북한이 어떠한 대가를 치르고서라도 취할만한 선택이라는 것이다.

다른 하나는 북한의 핵무기 개발은 경제난을 극복하고 안보를 보장받기 위하여 미국과 일본과의 외교협상에서 우위를 차지하기 위한 협상 카드라는 것이다. 현재로서는 북한의 핵 개발 의도가 어디에 있는 것인가는 확실히 알기가 어렵다. 다만 북한이 이러한 두 가지 의도를 다 추구할 수 있다는 전제하에서 핵 문제의 해결 시나리오를 고려해야 할 것으로 생각된다.

북한의 핵 개발을 포기하도록 하는 가장 바람직한 해결책은 첫 번째의 대화로 푸는 방법일 것이다. 그러나 이 방법은 김대중 정부의 햇볕정책 하에서 꾸준히 시도되어 온 것으로서 그렇게 효과적이지 않다는 것이 북한이 우라늄농축에 의한 핵개발계획을 비밀리에 추진해왔다는 사실만으로도 입증되었다고 할 수 있을 것이다. 그리고 대화를 통한 방안이 성공적이려면 북한이 제안한 ‘불가침조약’을 미국이 수용할 의사가 있어야 하며, 결국 이는 주한미군 철수를 통한 현상타파정책을 미국이 추진하겠다는 의지가 있어야 한다.³³⁾ 이것은

는다. 둘째 핵 문제는 대화를 통해 평화적으로 해결한다. 셋째 핵 문제는 한미일간의 긴밀한 공조 속에서 한국의 주도적 역할을 통해 해결한다. 넷째 한·미공조의 중요성을 강조한다는 것이다. 이에 대해서는 노 당선자의 대미특사로 임명된 정대철 의원과의 인터뷰 참조. *The Korea Herald*. January 20, 2003.

32) 1993년과 1994년에 북한의 핵 개발을 무력화하기 위해 미국이 선제공격을 고려했다는 자세한 분석은 Leon V. Sigal, *Disarming Strangers: Nuclear Diplomacy with North Korea*, op. cit. 참조.

33) 셀리그 해리슨은 단계적인 미군철수와 북한의 군비축소를 연계시켜, 주변국가의 동의하에 한반도를 비핵중립지대로 선언하는 것이 한반도 문제를 해결하는 관건이라고 주장한다. Selig Harrison, “Time to Leave,” *Foreign Affairs* (March/April 2001), p. 76 ; Selig Harrison.

북한의 핵포기와 주한미군철수, 북미관계 개선 등을 동시에 해결하는 '일괄타결(Package Deal)'방식이다. 이 시나리오가 성공하기 위해서는 북한의 공산화통일에 대한 남한의 우려를 해소시킬 수 있어야 하며, 남북한간의 상당한 정도의 신뢰회복이 전제가 되어야 한다.

대화를 통한 해결이 효과적이지 않을 경우에는 둘째의 외교적 압박 내지는 경제적 제재를 고려해야 한다. 이를 위해서는 북한이 약속을 위반할 시는 상당한 어려움에 처한다고 하는 사실을 북한에게 강력하게 경고해야 한다. 당근만으로는 문제를 해결할 수 없고, 채찍도 함께 사용해야 효과가 있는 법이다. 북한은 제네바핵합의 이후 전력 면에서 미국의 중유공급에 상당한 정도 의존해 왔으며, 남북정상회담 이후 남한의 대북경제지원에도 크게 의존해온 것이 사실이다. 따라서 북한은 남한, 미국, 일본 등에 경제적 의존 정도가 매우 큰 편이다. 이런 점에서 대북 경제봉쇄는 상당히 효과적일 것으로 생각된다. 다만 이 경우에도 식량이나 의약품 등 인도주의적 지원은 지속되어야 할 것이다.

이 시나리오가 성공하기 위해서는 한·미·일 사이의 대북정책공조가 필수적이다. 그리고 중국, 러시아의 반대가 없어야 한다. 한·미·일 사이에 견해와 정책이 다를 경우에는 서로간에 손발이 맞지 않아 갈등만 유발하게 되고, 북한이 이러한 틈새를 노리게 될 것이므로 성공을 기대하기 어렵다. 따라서 대북정책 전반에 대한 한·미·일 사이의 정책 합의와 협력이 무엇보다도 중요한 일이라고 할 수 있겠다.

셋째 시나리오는 현상유지 정책이다. 대북봉쇄정책을 추진했을 때 북한이 반발하여 핵무기를 명실공히 개발하고 북한이 핵보유국가가 된 경우에 고려해볼 수 있는 방책이다. 이것은 냉전시기 내내 지속되어온 남북한의 대치상황을 더욱 강화시키는 결과를 가져올 것이다. 하지만 대화와 압박으로도 북한의 핵 개발을 포기시키지 못할 경우에는 이 방법 이외의 대안은 없을 것으로 생각된다. 남한이 핵무기를 개발할 수는 없을 것이므로, 미국의 핵우산을 재확인해야 하는 데, 이 경우에도 남한에 다시 핵무기를 배치하는 것은 바람직하지 않다. 한국민들의 반핵감정과 반미감정을 자극시켜 한미동맹관계를 더욱 악화시킬 가능성이 높기 때문이다. 따라서 남한 내에 배치보다는 태평양에 핵잠수함을 배치한다는 가 한미간의 핵우산협정을 재확인하는 방법도 고려해볼 수 있을 것이다.

북한의 핵 개발 시설을 선제공격하는 넷째 시나리오는 최악의 경우를 상정한 것인데, 북한의 보복능력이 있기 때문에 남한에 대한 보복공격이 이루어져 한반도에서의 전면전이 발생할 위험이 매우 높다. 따라서 이러한 방안은 고려 대상에서 제외되어야 한다.

현재 한국 정부와 노 당선자의 강력한 요청과 부시 행정부내 온건파 주장의 강화로 부

Korean Endgame: A Strategy for Reunification and U.S. Disengagement (Princeton: Princeton University Press, 2002). 이 책에 대한 평가는 장원석, "미군철수와 한반도 비핵중립화의 정치학," 『법과 정책』, 제8호, 제주대학교 사회발전과 법·정책연구소, 2002, pp. 245-260 참조.

시 대통령은 대북강경자세에서 약간 선회하여, 북한이 핵 프로그램을 폐기한다면 에너지 및 식량의 지원을 포함한 '과감한 계획(bold initiative)'을 북한에 할 수 있다고 시사했다. 이는 미국이 북핵사태의 해결을 위해 일단 유화책을 선택해보기로 한 것 같다. 콜린 파월 국무장관도 북한이 요구하는 불가침조약 체결과 관련하여 북한체제의 안정보장을 미국 대통령 명의의 문서 형태로 할 수 있다고 제시했다.³⁴⁾ 또한 그는 지난 1월 25일 스위스의 다보스 포럼에서 북한 핵문제의 해결을 위해 유엔안보리 상임이사국 5개국과 한국, 북한, 일본, 유럽연합(EU), 호주 등이 참여하는 이른바 "5+5 다자협의체"를 구성, 북한을 설득하는 방안을 제시하였다. 이는 북미간 협상체제를 다자협상체제로 확산시켜 북한에 합의 사항을 이행토록 하고, 미국도 대북지원 등에 있어 다른 국가의 도움을 얻으려 한 것으로 분석될 수 있을 것이다. 이에 대해 북한은 1월 25일 외무성 대변인 성명에서 "핵 문제를 국제화한다는 것에 반대하며, 핵 문제와 관련한 어떤 형태의 다자회담에도 절대로 참가하지 않을 것이며, 미국과 평등한 자세에서 직접 회담하는 것 외에 다른 길이 있을 수 없다"고 명백한 반대의사를 천명하고 있는 실정이다.

부시 행정부는 북한이 NPT를 탈퇴했다고 해도 플루토늄을 추출하기 위한 재처리시설을 아직 가동하지 않았다는 점에서 '레드 라인'을 북한이 넘은 것은 아니라고 보고 있다.³⁵⁾ NPT탈퇴를 선언한 북한의 정부 성명에서 "NPT를 탈퇴하지만 핵무기를 만들 의사는 없으며, 현 단계에서 우리의 핵 활동은 오직 전력생산을 비롯한 평화적 목적에만 국한될 것임"을 강조하고 있다는 점과 "미국이 대북 적대시정책을 포기한다면 핵무기를 만들지 않는다는 것을 북미사이에 별도의 검증을 통해 증명해 보일 수도 있다"³⁶⁾는 점을 강조하고 있는 것으로 보아 미국으로 하여금 대화에 나오도록 촉구하는 메시지도 깔려 있다고 볼 수 있겠다. 이런 점에서 북미 사이의 협상 가능성이 아주 없는 것은 아니다.

북한의 핵 개발 의도가 외교적 협상용이라면 북한은 이제 핵 프로그램을 폐기한다는 성의를 보여야 할 때이다. 북한이 이러한 제안들을 수락하지 않고 재처리시설을 가동하거나 미사일 실험 발사를 재개하는 등 계속적으로 더 강수를 구사한다면, 북한의 의도는 핵무기를 궁극적으로 획득하는 것에 있다고 간주해야 할 것이다. 이런 상황에서는 대화를 통한 해결은 어려울 것이며, 봉쇄정책이 더욱 정당성을 얻을 것으로 예상된다.

한미간의 긴밀한 협력이 북핵문제를 푸는데 절실함에도 불구하고, 현재의 한미관계는 대북 정책공조가 잘 이루어지고 있다고 말할 수는 없을 것 같다. 앞에서 언급한 바와 같이, 김대중 정부와 노무현 당선자는 대북지원과 교류를 지속하면서 대화로 핵 문제를 풀

34) 『중앙일보』, 2003년 1월 16일 참조.

35) Peter S. Goodman, "North Korea Pulls Out of Non-Proliferation Treaty," *The Washington Post*, January 10, 2003 참조.

36) 북한 정부성명 요지는 『조선일보』, 2003년 1월 11일 참조.

기를 원하고 있고, 부시 행정부는 대화의사를 표명하고 있기는 하지만, 내심 대화만으로는 한계가 있다고 보고, 주변국들과의 외교적 압박이나 경제적 제재를 적극 구사하여 북한으로 하여금 핵 포기를 유도할 수 있다고 본다.

이러한 한미간의 견해 차이는 미군 장갑차에 의한 여중생 2명의 사망에 대한 평결에서 미군 측이 가해군인들에 대해 무죄를 선고함으로써 진보적인 시민단체뿐만 아니라 일반 시민들 사이에까지 반미감정이 확산되고 있어 더욱 악화되고 있는 실정이다. 한국 내에 반미감정이 고조되는 것에 발맞추어 미국내의 반한감정도 점차 증대될 가능성이 높아질 것이다. 이런 영향으로 급기야 미국 조야에 주한미군의 철수 주장이 대두되고 있는 상황이다.³⁷⁾

북한이 민족공조를 내세워 반미투쟁에 나서자고 주장하고 있는 시점에 한국내의 반미감정의 고조와 미국내 주한미군 철수 주장이 대두되고 있는 것은 한국의 국익을 위해 전혀 바람직한 일이 아니다. 한국군이 현재로서는 독자적인 방어력을 갖고 있지도 않으며, 대북정보력은 거의 미군에 의존하고 있는 것이 부인할 수 없는 사실이다. 이러한 상황에서 주한미군이 철수한다면, 이를 보완하기 위해서는 천문학적인 액수의 비용이 들어갈 것이므로 한국의 방위비를 대폭 증대해야 할 것이다. 그리고 주한미군 철수가 몰고 올 경제적 위기, 국민들의 심리적 공황을 생각한다면, 주한미군 철수는 어떠한 수를 써서라도 막아야 한다. 또한 미국의 세력균형자로서의 역할이 약화된다면 일본의 핵무장, 중국의 군사력 강화 등이 이어질 가능성이 높아 한반도를 둘러싼 동북아시아의 안보 환경도 매우 불안정해질 것이다.

VI. 결 어

상기한 바처럼, 미국의 대북정책은 클린턴 행정부에 있어서는 포용정책을 추진함으로써 북미간에 외교적 협상이 활발히 이루어져 왔으며, 미국은 북한에 대해 '북미간기본합의문'

37) 뉴욕타임즈의 칼럼니스트 윌리엄 새파이어는 "지난 반세기 동안 미군의 도움을 입어 자유를 구가한 한국인 대다수의 유권자들이 37,000명 미군의 주둔에 분노하고 있으며, ... 미국은 제국주의 국가가 아니기 때문에 미국을 원하지 않는 국가에는 군대를 주둔시키지 않으며, ... 주한미군이 한국의 비무장지대에 인질로 잡힐 수 있다는 점을 우려한다"고 주장하고 있다. William Safire, "N. Korea: China's Child," *The New York Times*, December 26, 2002 참조.

워싱턴 포스트의 칼럼니스트 로버트 노박(Robert Novak)도 "한국, 자기날개를 시험할 때"라는 칼럼에서 오늘날 한국인들은 미국인들이 한국전쟁에서 흘린 피에 고마워하지도 않고 기억하지도 못한다면서, 노 당선자는 한국의 이러한 분위기를 반영한다고 분석했다. 또한 한국은 미국인들에 대해 염증을 느끼고 미국인들은 한국을 점점 참을 수 없어 한다는 것이다. 카터 대통령 시절 주한미군 감축안에 반대했던 미국의 보수세력 중 많은 사람들이 이제는 주한미군 철수를 원한다고 주장하고 있다. 『조선일보』, 2003년 1월 8일자에서 재인용.

이라는 큰 틀 속에서 북한의 핵무기와 장거리미사일 등 대량살상무기의 위협을 제거하려 했다. 이것에 의해 북한도 미국으로부터 생존권을 보장받고 경제회복을 위한 개방의 기반을 쌓으려 했다고 할 수 있겠다. 하지만 클린턴 행정부의 포용정책이 북한의 대량살상무기를 제거하는 데 큰 진전을 이루지 못하고, 북한도 비밀리에 미사일 개발 의도를 드러냄에 따라 북미 상호간의 신뢰 구축은 실패하였다. 이런 점에 대해 미 의회내의 공화당을 중심으로 한 강경파들의 비판은 매우 고조되었으며, 결국 북미관계의 정상화가 이루어지지 못하고 말았던 것이다.

클린턴 행정부의 대북포용정책을 날카롭게 비판해왔던 부시 대통령이 집권함에 따라 미국의 대북정책은 엄격한 상호주의에 바탕을 둔 대북강경정책 추구로 그 방향을 선회하였다. 취임후 4개월 이상의 대북정책의 검토 끝에 2001년 6월 6일 부시 대통령은 성명을 통해 미사일 및 핵과 함께 재래식 무기도 포함한 포괄적인 협상 재개를 북한에 제의하였다.

이러한 부시 행정부의 대북강경선회로 인해 거의 수교단계까지 이르렀던 북미관계가 다시 과거와 같은 냉랭한 관계로 발전되고 있는 것이다. 더욱이 부시행정부는 동아시아에 있어 중국을 '전략적 파트너'가 아니라 '경쟁자'로 인식하고 있으며, 중국의 위협을 억지하기 위해 일본, 한국, 대만 등과의 안보협력 강화를 강조하고 있다. 그리고 북한의 대량파괴무기의 개발에 대해서는 단호하고도 결정적인 조치를 취해야 한다고 역설하고 있는 실정이다.³⁸⁾ 북미관계의 긴장으로 말미암아 한미관계도 클린턴 정부 시기와는 같지 않은 상황이다.

특히, 제임스 켈리 국무부 아태담당차관보의 방북 과정에서 북한이 우라늄농축 핵개발 계획을 추진하고 있다는 사실이 드러남에 따라, 북한 핵 문제의 해결을 둘러싸고 한미관계는 다시 한번 긴장이 고조되고 있는 것도 사실이다. 김대중 정부와 노무현 당선자는 대화를 통한 해결을 강조하는 "선협상, 후포기"를 주장하고 있는 반면, 부시 행정부는 "선핵포기, 후협상"을 강조하고 있어 한미간의 대북정책의 조율이 쉽지 않은 실정이다.

지난 1월 27일 북핵문제를 협의하기 위하여 방북했던 임동원 특사가 김정일 위원장을 만나지도 못하고 별 효과 없이 돌아왔다는 사실은 북한이 핵 문제는 북미간 문제임을 명백히 한 것으로 보여지며, 따라서 한국의 중재 역할이 쉽지 않음을 시사한다. 또한 미국 언론들은 미국의 정찰위성들이 북한 영변에서 봉인 중인 폐연료봉들을 이동시키는 것으로 보이는 트럭들을 포착했다고 보도하고 있다.³⁹⁾ 이것이 사실이라면, 이는 북한이 벼랑끝전술을 강행할 의사가 확고하다는 것을 의미한다.

따라서 주변국들의 대화 요구에도 불구하고 북미간의 핵문제의 해결을 위한 대화가 진

38) Rice, *op. cit.*, p. 61.

39) David E. Sanger and Eric Schmitt, "Satellites Said to See Activity at North Korean Nuclear Site," *The New York Times*, January 31, 2003.

전되지 않고, 북한이 핵개발계획을 포기하려 하지 않을 경우에는 대화만을 통한 해결은 한계가 있다고 생각된다. 이런 상황이 전개된다면 한·미·일간의 정책적 공조를 통해 북한 핵 문제의 유엔 안전보장이사회의 회부와 같은 외교적 압박 내지는 경제적 제재가 좀 더 효과적일 것으로 보인다. 중국과 러시아도 북한의 핵 개발은 반대하고 있으므로 이들과의 협력도 필수적이다.

이러한 외교적 압박이 성공하지 못한다면, 한미양국은 결국 북한의 핵은 핵으로 견제한다는 '핵억지전략' 하에서 한미간의 핵우산을 강화하는 방향으로의 정책적 합의도 미리 고려해 두어야 한다. 하지만 미국에 의한 북한의 핵개발시설 공격 시나리오는 곧 한반도에서 전면전쟁을 의미하는 것이므로 한국 정부로서는 완강하게 반대해야 할 것이다. 이 경우에도 미국 내에서는 핵무기 개발 의혹을 제거하는 데 있어 이라크에 비해 "이중기준"을 적용하고 있다는 비판이 고조될 것이므로 한국 정부로서는 미리 이러한 비판을 약화시킬 수 있는 대미로비와 여론 조성이 필요할 것으로 생각된다.

핵억지전략에 의한 북한의 핵을 견제하는 시나리오는 한반도 안보상황을 매우 불안정하게 할 것이므로 한미양국은 북한이 핵을 포기할 경우, 상당한 정도의 경제지원과 북미관계 개선 등의 사탕을 준비하고 있다는 점을 북한에게 제시하여 대화로 풀 수 있는 길을 마련해 두는 것도 매우 중요하다. 특히, 한국 정부는 부시 행정부에 대해서도 북한이 선듯 핵과 미사일 개발을 포기하지 못하거나 재래식 무기를 감축하지 못하는 이유가 자신의 안보적 불안감에 기인한다고 하는 사실을 강력히 주지시켜 부시 행정부가 유연한 자세를 가질 수 있도록 하는 것도 필요할 것이다.

김대중정부가 들어선 이후 우리 외교는 한반도 주변 4강과의 관계에서 어느 한쪽으로 치우치지 않으려는 모호한 태도를 취해왔다고 해도 과언이 아닐 것이다. 이런 전략이 북한과의 화해를 추구하고 있는 '햇볕정책'을 효율적으로 가동할 수 있는 측면이 있어 긍정적으로 평가할 수 있는 점도 없는 것은 아니다. 그러나 현시점에서 분명히 알아야 할 것은 한반도의 평화와 통일을 위해서도, 그리고 북한과의 화해를 지속하기 위해서도 미국과의 확실한 동맹관계가 가장 근본이라는 점이다. 특히, 미군의 장갑차에 의한 여중생 사망 사건의 평결에서 가해군인들에 대한 무죄판결이후 한미행정협정(SOFA)이 불평등협정이라는 주장이 일반 시민들에게도 동조를 얻고 있고, SOFA개정에 대한 한국민의 요구가 매우 고조되고 있는 상황이다. SOFA 개정에 미국이 계속 부정적인 태도를 고수할 경우 주한미군에 대한 부정적인 여론이 더욱 고조되어 반미감정은 훨씬 빠르게 확산될 것으로 예상된다. 이러한 상황에서 대북핵문제의 해결을 둘러싸고 한미 정부간의 마찰이 강화되는 것은 한반도의 평화와 통일을 위해서도 바람직하지 않다. 따라서 반미감정의 확산을 저지하기 위한 한미 양국정부간의 허심탄회한 대화와 긴밀한 협력이 매우 필요한 시점이라고 생각된다.

미국과의 관계가 소원해져 한반도에서의 미국의 영향력이 감소하게 된다면, 이는 곧 중국과 러시아의 영향력이 강화됨을 의미한다. 그것은 바로 북한에게 절대적인 기회를 제공하게 될 것이라는 점을 유념해야 한다. 약소국은 힘이 없으면, 강력한 동맹국이라도 있어야 여타국들이 함부로 넘보지 않는다는 것이 역사가 우리에게 가르쳐주는 교훈이다. 따라서 한국 정부는 긴밀한 한미동맹을 기본으로 하여 일본, 중국, 러시아 등 주변국과의 선린관계를 유지하면서 한반도의 평화와 통일을 추진해 가는 것이 현 시점에서 가장 바람직한 합리적 선택일 것이다.

한편, 앞으로 남북관계나 북미관계가 진전될수록 한반도의 '평화체제의 제도화', 즉 국제적 보장체제에 대한 논의도 활발히 전개될 것으로 예상된다. 이를 촉진하기 위해서라도 우선 동북아시아에서의 '다자간안보협의체'의 결성이 무엇보다도 필요하다고 생각된다. 냉전이후시기에 동북아에 있어 러시아, 일본, 중국의 지역패권 경쟁은 점차 고조될 가능성이 높다. 당분간은 미국의 균형자의 역할은 만족할 수준이기는 하지만 미국의 경제력이 상대적으로 약화되는 상황에서는 이 지역에서 장기적으로도 안전보장자로서의 미국의 역할이 지속될 것인지는 불확실하다.

아무리 보수적이고 현실주의적인 공화당이 집권했다해도 다음 두 가지 점에서 미국의 패권적 지도력을 떠맡을 의지는 점차 줄어들 가능성이 높다고 보여진다.⁴⁰⁾ 하나는 클린턴 대통령의 당선에서도 이미 나타났듯이, 앞으로 20년 정도는 미국의 정치지도자들이 40년대와 50년대의 제2차대전과 냉전의 시작을 경험한 세대보다는 오히려 대부분 60년대 70년대의 시민권운동과 베트남전쟁, 그리고 데탕트 등의 사건에 의해 형성된 견해를 가진 사람들이 주도할 것이라는 점이다. 이들은 대외문제에의 개입에 회의적이며, 이들보다 이전세대나 이후세대보다도 국내개혁에 더 관심을 갖고 좀 더 낙관적인 세대들이다. 따라서 이들이 주도하는 미국 정치는 이전보다 고립주의적인 성향을 띠 가능성이 높다.

다른 하나는 냉전 종식 이전에는 소련이라는 명백한 적이 있었기 때문에 미국의 적극적이고 확장적이며 지속적인 대외적 역할이 국가적 생존을 위해 정당화될 수 있었으며, 따라서 국민들을 설득할 수 있었다. 그러나 냉전이 종식된 이후에는 그러한 위협을 대신할 마땅한 것이 없어 대외적인 역할을 정당화하기가 매우 어려워져왔다. 다만, 미국이 테러공격을 받은 이후, 테러집단을 보호하고 있는 국가들을 응징하기 위해 단행된 "테러와의 전쟁"이 새로운 위협으로써 미국의 적극적인 해외개입을 미국민들에게 설득할 수 있는 계기가 된다고 할 수도 있다. 그러나 이라크와의 전쟁이 장기화하여 유럽과 아랍국가들이 부시행정부에 대한 비판이 고조되고, 이슬람 전체가 이라크에 동조하는 이른바 "문명간의

40) Aaron L. Friedberg, "The Future of American Power," *Political Science Quarterly*, Vol. 109, No. 1 (Spring 1994), pp. 18-19.

충돌” 현상으로 비화되고, 그리고 경제적 침체가 다시 재현될 경우에는 미국 내에서는 고립주의 성향이 강화될 것이므로 미국이 세계적인 지도력과 책임을 저야한다는 주장은 점차 국민적 합의를 끌어내기 어려운 일이 될 것이다.

따라서 미국의 패권적 지도력이 약화될 경우 주한미군의 철수 등 형상변경이 올 것에 장기적인 대응을 하기 위해서는 한국 정부는 동북아관련국들인 남북한, 미국, 일본, 중국, 러시아가 참여하는 6개국 안보대화를 적극 제안할 필요가 있다. 그리고 더 나아가 동북아시아에서도 상호신뢰와 투명성을 확보할 수 있는 ‘다자간안보협의체’와 같은 안보협력체제의 결성이 시급하다. 이는 한반도 주변 4강의 안보적 불안감을 감소시킬 뿐만 아니라, 북한의 핵 문제를 비롯한 대량살상무기도 다자간 틀 속에서 해결할 수 있을 것이므로 남북한의 상호신뢰를 증대시켜 한반도의 평화 구축과 통일을 위해서도 진일보의 계기가 될 것이기 때문이다. 한반도를 둘러싼 동북아 관련국들끼리의 ‘다자간안보협의체’의 결성을 위해 한국 정부는 아이디어를 개발, 제안하는 것과 같은 ‘지적인 리더십(intellectual leadership)’을 적극 발휘해야 하며, 이를 위해 모든 외교적 노력을 기울여야 할 것으로 생각된다.

참고문헌

- 오기평. 『한국의외교론』. 서울: 오름, 1994.
- 이상우. “미국이 그리는 21세기 국제질서상.” 『신아세아』, 제7권, 제2호 (2000년 여름).
- 장원석. “미군철수와 한반도 비핵중립화의 정치학.” 『법과 정책』, 제8호, 제주대학교 사회발전과 법·정책연구소, 2002.
- 정종욱. “북한의 개방개혁과 한반도 평화와 한중관계.” 신아세아질서연구회·중국국제교류협회 주최 제2차 한중토론회 발표논문, 2002년 10월 27일.
- 통일부. 『북한동향』, 제610호, 2002. 9.20.-9.26.
- 통일부. 『북한동향』, 제616호, 2002. 11.1.-11.7.
- 『연합뉴스』, 2001년 3월 21일.
- 『조선일보』, 2000년 10월 13일.
- 『조선일보』, 2002년 10월 18일.
- 『조선일보』, 2003년 1월 8일.
- 『조선일보』, 2003년 1월 11일.
- 『중앙일보』, 2002년 11월 8일.
- 『중앙일보』, 2003년 1월 16일.

- "Albright: Full Range of Missile Concerns Discussed." *Washington File* (October 24, 2000).
- Armitage, Richard L. "A Comprehensive Approach to North Korea." *Strategic Forum*. No. 159 (March 1999).
- Axelord, Robert. "The Emergence of Cooperation Among Egoists." *American Political Science Review*. Vol.75, No. 2.(1981).
- Bumiller, Elisabeth. "North Korea Safe From U.S. Attack, Bush Says in Seoul." *The New York Times*. February 20, 2002.
- Cha, Victor D. "Hawk Engagement: Bush Policy Toward North Korea." in Jong-Chun Back and Young Jae Kim(eds.). *Peace and Stability on the Korean Peninsula*. Seoul: The Korean Association of International Studies. 2001.
- _____. "Hawk Engagement and Preventive Defense on the Korean Peninsula." *International Security*. Vol. 27, No. 1 (Summer 2002).
- Chandler, Clay. "Bush's Remarks Distress South Korea." *The Washington Post*. February 10, 2000.
- Cossa, Ralph A. "Korean Peninsula: Missed Opportunities." *PacNet Newsletter* (November 27, 2001). <http://www.csis.org/pacfor/pac0147A.htm>.
- Department of Defense. *United States Security Strategy for the East Asian-Pacific Region* (February 1995).
- Friedberg, Aaron L. "The Future of American Power." *Political Science Quarterly*. Vol. 109, No. 1 (Spring 1994).
- Goodman, Peter S. "North Korea Pulls Out of Non-Proliferation Treaty." *The Washington Post*. January 10, 2003.
- Harrison, Selig. "Time to Leave." *Foreign Affairs* (March/April 2001).
- _____. *Korean Endgame: A Strategy for Reunification and U.S. Disengagement*. Princeton: Princeton University Press. 2002.
- Hirsh, Michael. "Bush and the World." *Foreign Affairs*. Vol. 81, No. 5 (September/October 2002).
- Holsti, Ole R. *Public Opinion and American Foreign Policy*. Ann Arbor: The University of Michigan. 1999.
- Niksch, Larry A. "Korea: U.S.-South Korean Relations-Issues for Congress." *CRS Issue Brief for Congress*. Washington, D.C.: Congressional Research Service. December 6, 2001.

- Perry, William J. "Review of United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations." Unclassified Report Washington, D.C., October 12, 1999.
- President George W. Bush, press statement, Office of the Press Secretary, White House, June 6, 2001. <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/06/20010611-4.html>>.
- Rice, Condoleezza. "Promoting the National Interest." *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 1 (January/ February 2000).
- "Remarks by Secretary of State Madeleine K. Albright and Question and Answer Session at National Press Club." *Washington File* (November 2, 2000).
- Safire, William. "N. Korea: China's Child." *The New York Times*, December 26, 2002.
- Sanger, David E. and Schmitt, Eric. "Satellites Said to See Activity at North Korean Nuclear Site." *The New York Times*, January 31, 2003.
- Scobell, Andrew. "Crouching Korea, Hidden China." *Asian Survey*, Vol. 42, No. 2 (March/April 2002).
- Secretary of Defense Donald H. Rumsfeld, remarks delivered at official welcoming ceremony to Secretary of Defense Rumsfeld, Washington, D.C. January 26, 2001.
- Sigal, Leon V. *Disarming Strangers: Nuclear Diplomacy with North Korea*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1998.
- _____. "Bush Administration's Policy Toward North Korea." Paper for presentation at the International Conference on "The Bush Administration's Policy Toward North Korea: Prospects for Inter-Korean Relations." co-organized by The Institute for the Far Eastern Studies, Kyungnam University and The Asian Studies Program of Foreign Service, Georgetown University, Marriott's Georgetown University Conference Center, Washington, D.C., U.S., October 24, 2001.
- The White House. *A National Security Strategy for New Century* (December 1999).
- The White House. *The National Security Strategy of the United States of America* (September 17, 2002).
- The Korea Herald*, January 20, 2003.