

# 한반도 문제를 위요한 미행정부와 의회의 협력과 갈등

인쇄/1998년 12월 21일

발행/1998년 12월 24일

발행처/민족통일연구원

발행인/양영식

편집인/국제관계연구소

등록/제2-2361호(97.4.23)

(142-076) 서울특별시 강북구 수유6동 535-353

전화(대표)900-4300 (직통)901-2527 팩시밀리 901-2543

© 민족통일연구원, 1998

민족통일연구원에서 발간한 간행물은  
전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.  
(구입문의) 한국경제서적 : 737-7498

---

ISBN 89-87509-56-7

4,500원

연구보고서 98-14

# 한반도 문제를 위요한 미행정부와 의회의 협력과 갈등

- 카터의 주한미군 철수정책과 북한 핵문제  
사례연구를 중심으로 -

옥 태 환

**민족통일연구원**

# 요 약

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

본 연구는 한반도 문제에 대한 미행정부와 의회 그리고 의회의 보수파와 진보파간의 협력과 갈등관계를 미 의회의 기록을 중심으로 조사·분석한 연구결과이다. 베트남전 이후 대외정책결정과정에서 미의회의 역할이 크게 증대되었는 바, 동 보고서에서는 카터의 주한미군 철수정책과 북한 핵문제에 대한 사례연구를 통하여 이러한 의회 역할의 증대가 한반도 정책결정과정에 어떠한 영향을 미쳤는지 분석하고자 한다. 또한, 이러한 변화가 앞으로 미국의 한반도 정책결정과정에 어떠한 영향을 미칠 것인지를 전망해 보고자 한다.

## 1. 미국 대외정책에 대한 의회 역할의 증대

미국의 대외정책은 전통적으로 행정부가 주도하고 의회는 협력하는 형태로 추진되어 왔다. 대부분의 의원들은 지역구의 이익이 걸려 있는 사회보장, 교육, 의료, 환경, 지역개발 등 대내문제에 관심을 갖고 의정활동을 하면서 외교·안보·국방 등 대외문제는 행정부가 추진하는 정책을 지원하는 것을 관례로 여겨왔다. 그러나 이러한 의회의 순응(Accommodation) 관례는 1, 2차 세계대전을 거치면서 대외문제가 지역주민들에게 직접 영향을 주기 시작하면서 점차 바뀌기 시작하였다. 의회는 초당적 외교(Bipartisanship)란 미명아래 일방적으로 행정부의 대외정책을 지원하던 관례를 깨고 행정부의 대외정책을 견제하기 시작했다.

이러한 행정부와 의회의 갈등은 1965년 이후 미국이 베트남전쟁에 깊숙히 빠져들기 시작하면서 더욱 심화되었다. 의회는 미군의 사상

자가 늘어나고 매년 100억 달러가 넘는 엄청난 전비의 부담으로 국민들의 반전 분위기가 고조되자 결의안, 법안 등을 통과시켜 행정부가 베트남전쟁을 종결하도록 압력을 가했는데, 그 대표적인 예가 1971년의 「해외특별원조법안」, 1973년의 「인도차이나 전쟁종결 촉구 결의안」 및 「전쟁수행권법안」(War Powers Act of 1973) 등이다.

그 이후 의회는 터키의 사이프러스 침공사태, 앙골라 내전, 니카라과 사태, 남아공 문제 등에 대한 행정부의 정책에 대하여 법안 및 결의안 통과 또는 예산삭감 등의 수단을 동원하여 지속적으로 견제하였으며, 이러한 추세는 현재에도 계속되고 있다.

## 2. 카터의 주한미군 철수정책에 대한 행정부와 의회의 갈등

카터가 대통령에 당선된 후 그의 선거공약이었던 주한미군 철수가 미국의 외교정책이 되어 행정부 내에서 진행되고 있는 동안 의회는 이 문제에 대하여 행정부로부터 공식적인 통보를 받은 바 없었으며, 따라서 관심을 보이지도 않았다. 그러나 주한미군 참모장인 싱글러브장군이 카터대통령의 철군계획은 제2의 한국전을 불러올 수 있다고 공개적으로 비판한 기사가 워싱턴포스트지에 게재되어 철군문제가 워싱턴 조야의 논쟁의 초점으로 부상하자 의회내 보수파와 진보파는 일련의 청문회와 상·하양원 본회의 발언을 통해 찬반양론을 제기하며 첨예하게 대립하였다.

진보파의원들은 다음과 같은 논리로 카터대통령의 주한미군 철수정책을 지지하였다.

첫째, 베트남전 종결, 미·소대항트, 미·중관계 개선, 극동지역의 경제발전 등으로 한반도주변 국제환경이 크게 개선되었기 때문에 주한

미군 철수가 전혀 위험한 발상이 아니다.

둘째, 한국의 경제성장과 방위능력 향상으로 한국군이 충분한 자위능력을 갖추었기 때문에 유사시 미공군과 해군의 지원만으로도 북한의 침공을 충분히 격퇴할 수 있다.

셋째, 미제2사단의 '인계철선 역할'(tripwire role) 때문에 남북간에 분쟁이 재개되면 미국은 미대통령이나 의회의 사전검토나 선택의 여지가 없이 한국전에 개입하지 않을 수 없다.

넷째, 미국은 더 이상 아시아에서 베트남전쟁과 같은 분쟁에 말려들어 미국시민을 희생시키고 천문학적 전비를 부담함으로써 국내경제를 희생시켜서는 안된다.

이러한 진보파의원들의 철군찬성 논리에 대하여 보수파의원들은 다음과 같은 논리로 카터대통령의 주한미군 철수계획을 반대하였다.

첫째, 카터대통령이 선거기간이나 집권이후에도 군사전문가들과 철군문제에 대해서 충분히 협의하지 않았다.

둘째, 미제2사단의 '인계철선 역할' 때문에 북한이 남침을 자제하고 있으며 미국과 분쟁을 원치 않는 중국과 소련도 북한의 전쟁도발을 억제시키고 있다. 따라서 미군은 전쟁을 하기 위해서 한국에 주둔하고 있는게 아니라 전쟁을 막기 위해서 주둔하고 있다.

셋째, 5년동안 2배이상 증강된 북한군의 전력을 고려할 때 미지상군을 합쳐도 한국의 전력이 열세이며, 북한군의 전진배치와 경고시간 단축 등을 종합적으로 고려할 때 미지상군 철수는 북한의 남침을 유도할 가능성이 높다.

넷째, 주한미군은 한반도 안정뿐만 아니라 동북아 평화를 보장하며, 나아가서 태평양지역에서 미국의 국익을 보호하는 역할을 수행하고 있다.

다섯째, 주한미군 철수에 따르는 세금절감의 효과는 없으며, 오히려

려 세계에서 미군을 훈련시키기에 가장 적합한 훈련장만 포기하는 결과를 초래하기 때문에 궁극적으로 국가적 손실이다.

이상의 진보파와 보수파의 주장을 분석해보면 공통점은 미국이 아시아에서 제2의 베트남전과 같은 전쟁에 개입하는 일이 없어야 한다는 것이다. 단지 차이점은 진보파가 행정부 계획대로 미지상군을 모두 철수시킴으로써 전쟁개입 가능성을 원천적으로 제거해 버리자는 견해였던 반면, 보수파는 한반도가 일본을 포함한 극동아시아의 안정과 더 나아가 아시아에서의 미국 국익보호에 중요한 전략적 가치가 있는 지역이므로 분쟁발발시 미국이 어떤 행태로든 개입할 수밖에 없는 입장이 될 것으로 판단, 그럴바에는 차라리 미제2사단의 주둔으로 사전에 전쟁을 막는 것이 국익보호 차원에서 더 합리적이라는 견해였다.

베트남전쟁 이후 1974년 터어키의 사이프러스 침공사태시와 1976년의 앙골라 내전에 행정부가 개입하지 못하도록 막았던 의회 진보파의원들이 1977~1978년 보수파의 주한미군 철수반대 주장에 승복한 것은 당시 상·하양원에서 민주당 진보파가 절대다수를 차지하고 있었던 점과 베트남 후유증이 채 가시지 않았던 미국의 상황을 고려해 볼 때 이례적이었다고 분석된다.

### 3. 북한 핵문제에 대한 행정부와 의회의 갈등

의회가 북한의 핵문제에 대해서 본격적으로 관심을 갖기 시작한 것은 1993년 3월 12일 북한의 NPT 탈퇴 이후이다. 의회는 NPT체제가 동이후 23년동안 어느나라도 도전하지 못했던 NPT체제에 북한이 최초로 정면 도전한 사실에 경악하면서 결의안 통과를 통해 초당적



으로 행정부의 강경대응을 촉구했다.

행정부의 외교적 노력에도 불구하고 북한이 IAEA의 사찰 비협조, 특별사찰 거부, 팀스피리트훈련 영구중단 요구 등으로 핵문제 해결을 어렵게 만들면서 시간을 끌자 의회내 보수파와 진보파의원들은 서로 다른 목소리를 내기 시작했다. 이들은 행정부가 과거 핵의혹을 밝힐 IAEA의 특별사찰 논의 문제를 접어둔 채 미래의 핵투명성을 위한 IAEA의 연속사찰에 더 비중을 두고 북한과 협상을 진행시키는 입장 변화를 보이자 이러한 행정부 정책의 변화에 대하여 지지와 반대의 시각차를 보였다. 또한 의회내 보수파와 진보파는 카터의 방북과 제네바 핵합의('94.10.21)에 대해서도 각각 지지와 비판의 뚜렷한 시각차를 드러냈다. 이들 양진영이 북한의 핵문제 해결을 두고 보인 입장 차이를 종합적으로 분석해 보면 다음과 같다.

먼저 보수파의원들은 다음과 같은 이유로 행정부가 강경정책으로 북핵문제 해결에 임해야 한다고 주장했다.

첫째, 북한의 일반사찰 허용 조건만으로 미국이 고위급회담, 경제제재해제, 팀스피리트훈련 취소, 외교적 승인 등의 엄청난 양보를 하는 것은 잘못이며 이러한 거래는 북한이 모든 핵시설에 대하여 특별사찰을 수락할 때만 가치가 있다.

둘째, 북한이 핵개발 포기를 가시적으로 보이지 않는 경우 원유공급 중단 등 경제제재, 해안봉쇄를 포함한 군사조치 등 강경정책으로 문제를 해결해야 한다. 외교적 노력은 오히려 북한이 핵개발을 할 수 있는 시간만 벌여 줄 뿐이다.

셋째, 북한이 특별사찰을 피하도록 미국이 허락하면 NPT체제하의 다른 나라들도 선례를 따를 가능성이 있다. 또한 북한이 개발한 핵기술을 테러리스트나 이란, 리비아 등에 수출한다면 결과적으로 미국의 안보에 위협이 될 것이다. 따라서 미행정부는 북한이 특별사찰을 피

해 갈 수 있는 어떤 협상도 맺어서는 안된다.

넷째, 팀스피리트 훈련은 핵회담에서 정치적 흥정의 대상이 되어서는 안된다. 이는 미국의 우방들에 대한 안보공약의 신뢰성을 떨어뜨려 한국이나 일본이 스스로 핵개발을 하도록 유도하는 결과가 될 수 있다.

다섯째, 카터의 방북은 행정부가 유엔안보리를 통한 대북제재를 포기하게 함으로써 오히려 북한이 핵개발을 계속할 수 있는 시간만 벌어주었다.

여섯째, 북한에게 40억달러 이상을 지원하여 주면서 5년이상 특별사찰을 받지 않도록 허용해 준 제네바합의는 잘못된 것이다.

이러한 보수파의원들의 주장에 대하여 진보파의원들은 다음과 같은 논리로 반박하면서 행정부 정책을 지지하였다.

첫째, 북핵문제를 처리하는데 외교적 접근만이 전쟁을 막을 수 있는 유일한 방법이며, 경제제재나 군사제재는 전쟁발발 가능성을 높인다.

둘째, 한두개 정도의 핵폭탄을 제조할 수 있는 플루토늄을 찾기 위한 과거 핵투명성 규명보다 매년 30개 이상 핵폭탄을 만들 수 있는 플루토늄 생산을 막는 현재 및 미래 핵투명성을 확보하는 것이 더 중요하다.

셋째, 카터의 방북은 핵문제 해결과 남북문제 개선 가능성을 높인 훌륭한 외교적 성과였다.

넷째, 제네바합의는 단기적으로는 북한이 폐연료봉을 재처리 못하게 함으로써 플루토늄을 더 이상 생산 못하게 하고, 장기적으로는 현존하는 핵시설을 폐기하고 덜 위험한 기술인 경수로로 바꾸게 하는 유익한 합의이다. 과거 핵문제도 경수로 핵심부품이 들어가기 전에 특별사찰을 실시함으로써 완전 해소될 수 있다.

다섯째, 의회가 제네바합의를 거부하면 의회가 한반도에 새로운 위기를 만들었다는 비난을 면하기 어렵다.

양진영의 이러한 의견차이는 제네바합의 이후에도 계속되었다. 제네바합의 초기에는 의회내 보수파의원들의 목소리가 더 높았다. 그러나 시간이 흐를수록 의회의 분위기는 보수파 의원들이 주장하는 합의를 번복 보다는 진보파의원들이 주장하는 대로 북한으로 하여금 합의를 내용을 충실히 이행하도록 하는 것이 더 현실적이란 분위기로 바뀌어갔다. 결국 제네바합의가 만족스럽지는 않지만 이를 번복시키는 것 보다는 충실히 이행하면서 한반도의 안정을 지키는 것이 미국 국익보호를 위한 더 합리적인 선택이 될 수 있다는 진보파의 논리가 더 설득력을 발휘한 셈이다. 따라서 북한의 핵문제는 카터 철군 정책과는 달리 의회가 행정부의 대외정책을 지지해준 사례로 기록되었다. 그러나 이것이 결코 대외정책 결정과정에서 의회의 역할이 축소된 것을 의미하는 것은 아니며 70년대 이후 대외정책 결정과정에서 증가된 의회의 역할은 90년대에도 계속되고 있다.

#### 4. 고려사항

향후 미국의 한반도 정책결정은 카터 철군정책에서 보듯이 의회가 행정부의 정책을 반대하는 경우, 그리고 북핵정책에서와 같이 의회가 행정부의 정책을 지지하는 경우, 그리고 행정부와 의회와 절충하여 문제를 해결하려고 하는 세가지 유형으로 전개될 것이다. 이과정에서 의회는 수정안, 결의안 의결과 예산심의권 등의 수단을 이용하여 행정부의 대한반도(對韓半島) 정책을 견제할 것이다. 그러나 의회가 당파적인 입장에서 한반도관련 외교문제를 다루지 않을 것이라는 것은 카터

철군정책 결정 당시 상·하양원에서 민주당이 절대적 다수를 차지하고 있었으나 민주당 정부의 정책을 의회가 반대한 것을 보아 알 수 있다.

향후 전개될 한반도 문제에 대한 미국의 정책결정도 이러한 큰 패턴 속에서 이루어질 것이라는 점은 의심의 여지가 없다. 진보성향의 민주당이 1998년 11월 4일 실시된 중간선거에서 승리하였으나 보수성향의 공화당이 상·하양원에서 다수의석을 계속 차지하게 됨에 따라 의회 보수파가 한반도문제 결정과정에서 큰 영향력을 행사할 것이라는 것은 쉽게 예측할 수 있다.

향후 한·미관계에서 단기적으로는 북한의 금창리 지하시설 발견과 미사일 발사 이후 미의회 내에서 나타나고 있는 대북강성 기류가 클린턴행정부의 대북연착륙 정책과 김대중정부의 햇볕정책 등 대북포용정책 추진에 큰 영향을 줄 수 있기 때문에 의회내 보수파들의 주장에 각별히 귀를 기울이고 분석하여 이에 대응할 수 있는 대책을 수립할 필요가 있다.

또한 클린턴 대통령은 의회의 요청에 따라 이러한 대북정책을 원활히 수행하기 위하여 윌리엄 페리 전 국방장관을 북한정책조정관(North Korea Policy Coordinator)으로 임명하였다(1998.11.12). 따라서 정부는 미국의 북한정책조정관의 임무와 역할이 무엇인가에 대하여 구체적으로 파악함과 아울러 한국측도 카운터파트를 지명하여 이들의 빈번한 접촉을 통해 대북정책 수행 과정에서 한·미공조에 차질이 없도록 대비해야 할 것이다.

중기적으로 핵문제가 어느정도 해결된 이후에는 핵문제로 중단되었던 주한미군 감축문제 논의가 재개될 가능성이 높다. 동 사안에 대한 논의는 주한미군의 현수준유지, 단계적 감군, 완전철수 등의 형태로 이루어질 것으로 예상된다. 이 경우 철수를 주장하는 진보파나 반

대하는 보수파의 논리전개는 향후 한반도 및 주변상황과 미국의 세계전략 특히 동북아 전략의 변화 등이 고려될 것이나 카터 철군정책 추진당시 논의되었던 양진영의 주장에서 크게 벗어나지는 않을 것이다. 따라서 정부는 카터 철군정책 추진과정에서 의회의 보수파와 진보파의원들의 주장을 철저히 분석함과 아울러 시대의 변화에 따른 주한 미지상군의 전략적 위상변화 등을 수시로 점검하여 향후 주한 미군 철수논의시 동 정책이 한반도의 안정을 해치지 않는 방향으로 결정될 수 있도록 유도할 수 있는 논리를 개발하여 미 행정부와 의회에 제공하여야 할 것이다.

장기적으로 한국의 통일문제도 미국의 도움없이 순조롭게 진행되기 어려운 사안이다. 따라서 정부는 한반도 통일이 한반도 및 동북아의 안정과 나아가 미국의 국익보호에 어떤 영향을 미칠 것인가를 면밀히 분석하여 미행정부 뿐만 아니라 의회의 보수파와 진보파가 함께 한국주도의 통일을 지원할 수 있는 논리를 개발해야 한다.

향후 미국이 한반도 정책을 결정하는 과정에서 행정부가 정책을 주도하겠지만 의회가 계속해서 중요한 역할을 할 것이라는 것은 의심의 여지가 없다. 정부는 미행정부나 의회에서 한반도문제를 논의할시 양국의 국익에 도움이 되는 논리를 개발하여 행정부 및 의회의 보수파나 진보파의원들에게 제공하는 방법을 강구해야 한다.

## 목 차

I. 서론 .....	1
II. 미국 대외정책에 대한 행정부와 의회의 대립사례 .....	4
1. 베트남 전쟁 .....	4
2. 앙골라(Angola) 사태 .....	6
3. 니카라과(Nicaragua) 사태 .....	7
4. 평가 .....	10
III. 카터의 주한미군철수 정책에 대한 행정부와 의회의 갈등 .....	12
1. 철군정책의 발단 및 행정부의 철군정책 추진 .....	12
가. 철군정책의 발단 .....	12
나. 행정부의 철군정책 추진 .....	14
2. 싱글러브장군 철군비판에 대한 행정부와 의회의 대응 .....	18
가. 싱글러브장군의 철군비판 .....	18
나. 행정부의 대응 .....	19
다. 의회의 반응 .....	21
3. 의회의 견제와 철군정책 유보 .....	27
가. 버드 수정안 .....	27
나. 하원 보수파의원들의 철군반대 움직임 .....	30
다. 행정부의 철군정책 유보 .....	34
4. 평가 .....	36

<b>IV. 북한 핵문제에 대한 행정부와 의회의 협력과 갈등</b> .....	39
1. 북한 핵문제의 발단 및 행정부의 입장 .....	39
가. 문제의 발단 .....	39
나. 행정부의 입장 .....	40
2. 북한의 NPT 탈퇴에 대한 행정부와 의회의 대응 .....	41
가. 북한의 NPT탈퇴 .....	41
나. 행정부의 대응 .....	41
다. 의회의 반응 .....	43
3. 포괄적 해결방안 도입과 핵문제 진전 .....	46
가. 애커먼 의원의 방북과 포괄적 해결방안 도입 .....	46
나. '94팀스피리트 훈련 유보와 의회의 반응 .....	48
다. 핵사찰 연속성 의문과 행정부의 입장변화 .....	51
라. 행정부 입장변화에 대한 의회의 반응 .....	53
4. 전쟁위기와 핵문제 타결 .....	56
가. IAEA 사찰실패와 전쟁위기 .....	56
나. 카터 방북과 핵문제 타결 .....	58
다. 제네바 합의에 대한 의회의 반응 .....	62
5. 평가 .....	66
<b>V. 결 론</b> .....	70
<b>참 고 문 헌</b> .....	80
<b>부록 의회 주요결의안 및 보고서</b> .....	84

## I. 서론

미국의 대외정책은 전통적으로 행정부가 주도하고 의회는 협력하는 형태로 추진되어 왔다. 선거구의 특성상 지역대표로 뽑힌 의원들의 집단인 의회는 자연히 대외정책보다는 대내정책에 더 관심을 갖게 되는 반면, 대외정책이 선거의 당락을 결정할 수 있는 대통령은 대내정책 못지않게 대외정책에도 관심을 갖지 않을 수 없는 입장에 있었기 때문이다. 따라서 대부분의 의원들은 지역구의 이익이 걸려있는 사회보장, 교육, 의료, 환경, 지역개발 등 대내문제에 관심을 갖고 의정활동을 하면서 외교·안보·국방 등 대외문제는 행정부가 추진하는 정책을 지원하는 것을 관례로 여겨왔다. 그러나 이러한 의회의 순응(Accommodation) 관례는 1, 2차 세계대전을 거치면서 대외문제가 지역주민들에게 직접 영향을 주기 시작하면서 점차 바뀌기 시작하였다. 의회는 초당적 외교(Bipartisanship)란 미명아래 일방적으로 행정부의 대외정책을 지원하던 관례를 깨고 행정부의 대외정책을 견제하기 시작했다.<sup>1)</sup>

한편 의회내에서도 미국의 국익을 위해서 확장주의(Expansionism)를 지향하는 보수주의자(保守主義者)들과 대외개입 보다는 대내개혁에 더 관심을 갖는 진보주의자(進步主義者)들간에 대외정책을 두고 이견(異見)을 드러냈다.

이러한 의회내 보수파와 진보파의 갈등은 2차대전 후 미국이 계속해서 해외 문제에 개입해야 하는가 하는 문제를 놓고 더욱 심화되었다.

---

1) Charles W. Kegley, Jr. & Eugene R. Wittkopf, *American Foreign Policy, Pattern and Process* (New York: St. martin's Press, 1987), pp. 415~429.



특히 메카시즘(McCarthyism) 논쟁이 절정을 이루었던 한국전(韓國戰) 직후 중국의 공산화와 맥아더사령관을 파면시켜 한국전을 승리로 이끌지 못한 책임이 어디에 있는지를 두고 행정부와 의회 또는 의회내 보수주의자들과 진보주의자들간의 갈등이 노정되기도 하였다.<sup>2)</sup>

그 이후 중동문제, 쿠바미사일문제, 베트남지원 문제 등의 대외정책에 대하여 의회는 관례대로 초당적으로 행정부를 지원했으나 1965년 이후 미국이 베트남 전쟁에 깊숙히 빠져들기 시작하면서 의회내 진보주의자들을 중심으로 행정부의 베트남전쟁 개입정책에 반발하는 분위기가 조성되었다. 의회는 미군의 사상자가 늘어나고 매년 100억 달러가 넘는 엄청난 전비의 부담으로 국민들의 반전 분위기가 고조되자 결의안, 법안 등을 통과시켜 행정부가 베트남전쟁을 종결하도록 압력을 가했는데, 그 대표적인 예가 1971년의 「해외특별원조법안」, 1973년의 「인도차이나 전쟁종결 촉구결의안」, 및 「전쟁수행권법안」(War Powers Act of 1973) 등이다.<sup>3)</sup>

그 이후 의회는 터키의 사이프러스 침공사태, 앙골라 내전, 니카라과 사태, 남아공 문제 등에 대한 행정부의 정책에 대하여 법안 및 결의안 통과 또는 예산삭감 등의 수단을 동원하여 지속적으로 견제하였으며, 이러한 추세는 현재에도 계속되고 있다.

본 논문에서는 서론에 이어 II장에서는 베트남전쟁, 앙골라내전, 니카라과사태 등 대외정책을 두고 행정부와 의회가 대립한 사례들을 간략하게 서술하고자 한다. 베트남사례는 의회가 대외정책 결정과정에서 역할을 증대하는 계기가 되었다는 점, 그리고 앙골라내전과 니카라과 사태는 70년대, 80년대에 의회가 행정부의 대외정책을 견제한

---

2) Ibid., p. 418.

3) Ibid., p. 419.

대표적인 사례라는 점, 또한 이상 각각의 사례가 아시아, 아프리카, 남미에서 각각 발생한 사태라는 점 등을 고려할 때 이상의 3사례가 베트남전쟁이후 미국의 대외정책 결정과정에서 의회의 영향력 증대 추세를 잘 반영하고 있다고 볼수 있다. 이어 III장에서는 카터대통령의 주한미군 철수정책<sup>4)</sup>, IV장에서는 북한의 핵문제 해결을 위한 클린턴행정부의 정책결정에 의회가 어떤 역할을 하였는지 분석하고자 한다. 미국의 대외정책을 결정하는데 영향력을 행사하는 요소로는 국내정치, 경제, 통상, 방위정책 및 언론, 전문학자의 견해, 대중여론 등을 꼽을 수 있다.<sup>5)</sup> 이러한 요소들은 대부분 의회에서 보수파와 진보파가 행정부의 대외정책에 대한 찬·반 논의를 하는 과정에서 많은 부분이 반영되고 있기 때문에 의회의 자료 분석이 미국의 대외정책 결정과정을 이해하는데 도움이 되고 있다. 따라서 III장과 IV장에서는 의회내 보수파와 진보파가 카터 철군정책과 북한의 핵문제에 대한 정책결정 과정에 어떤 영향을 미쳤는지에 대하여 주로 상·하양원 의회 기록을 역사학적 측면에서 조사·분석하고자 한다. 끝으로 V장 결론에서 미국의 대한반도 정책에 대한 의회와 행정부의 입장과 역할에 대하여 종합평가를 해봄으로써 미국의 향후 대한반도정책 방향을 조망해 보고 아울러 이에대한 우리의 대책을 제시하고자 한다.

4) III장의 내용은 필자의 1989년 박사학위논문 *President Carter's Korean Withdrawal Policy* 중 행정부와 의회의 갈등 부분을 축약 재구성하여 수록한다.

5) 박영규, “미국 대외정책에 있어서의 의회역할,” 『국제정세와 한국외교 - 1987년도 연례보고』, (서울: 외교안보연구원, 1988), p. 180. 미국의 외교정책 수립과정의 특징 및 외교정책 수립매체에 관해서는 동 논문 pp. 178~182 참조.

## II. 미국 대외정책에 대한 행정부와 의회의 대립사례

### 1. 베트남 전쟁

베트남전 초기인 1964년 미국은 약 20,000여명의 군사고문단을 사이공에 파견하면서 툰킨만(Gulf of Tonkin) 해역에 순시선을 보내 정보를 수집하고 있었는데, 그 해 8월 순시선이 공해상에서 월맹의 어뢰정으로부터 공격을 받은 사건이 발생하였다. 동 사건이 발생하자 의회는 서남아시아의 평화와 안정을 유지한다는 명분하에 존슨 대통령의 요청을 받아들여 상원에서 82대 2, 하원에서 만장일치로 「툰킨만 결의안」(Gulf of Tonkin Resolution of 1964)을 통과시켰다.<sup>6)</sup>

동 결의안은 현지에 주둔하고 있던 미국군대를 보호하고 더 이상의 월맹의 침략행위를 막기 위하여 대통령이 필요한 모든 조치를 취할 수 있는 권한을 부여하였다. 동 결의안으로 미국은 베트남전에 깊숙히 개입하게 되어 1965년에는 180,000명의 미군이 베트남전에 참여했으며, 66년에는 약 360,000만명, 67년에는 참전미군수가 500,000여만명에 이르렀다. 공군 또한 엄청난 규모로 베트남전에 참전했으며, 월맹에 투하한 폭탄량이 2차대전시 유럽에 투하한 폭탄량을 능가하였다. 미군의 피해도 엄청났는데 10년동안 약 3백만명의 미군이 참전하여 55,000여명의 사망자와 300,000명의 부상자를 배출하고 약 1,000억달러 이상을 전비로 지출하는 등 사회적으로 엄청난 부담을 안게

---

6) Daniel M. Smith, *The American Diplomatic Experience* (Boston: Houghton Mifflin Company, 1972), p. 458; Richard N. Current, *American History Since 1865* (New York: Alfred A. Knopf, 1979), p. 794.

되었다.<sup>7)</sup> 이러한 전쟁의 참화는 TV를 통해 생생히 중계됨으로써 미국시민들의 반전의식을 더욱 고취시켰는데, TV로 생중계된 1968년 1월의 구정공세(Tet offensive)는 미국시민들의 반전운동에 불을 당겼다. 특히 졸업후 베트남전에 직접 참전해야 하는 대학생들을 중심으로 베트남전 반대운동이 거세게 일어났다. 대학생들의 반전운동은 1970년 5월 4일 오하이오주의 켄트주립대학 반전데모에서 경찰이 쏜 총에 학생4명이 사망하는 사건을 계기로 전국적으로 확산되었으며, 많은 시민들이 이에 동조하였다.<sup>8)</sup> 이러한 상황에서 의회는 1964년 통과시킨 던킨만 결의안을 폐지시킴으로써 베트남전 수행과정에서 대통령의 권한을 대폭 축소시켰다. 그 후 행정부는 베트남전의 베트남화에 치중하여 미군철수를 본격화했으며, 군사작전도 철수하는 미군을 보호하는데 중점을 두었다. 의회는 미군의 완전철수 작전이 지연되자 1973년 8월 15일까지 행정부가 인도차이나 지역에서 미군의 모든 군사행동을 중지시켜야 한다는 결의안을 채택하여 베트남전을 사실상 종식시켰으며, 이어서 닉슨대통령의 거부권 행사에도 불구하고 「1973년 전쟁수행권 법안」(War powers Act of 1973)을 통과시켰다. 동 법안은 대통령이 의회에 보고하지 않고 일방적으로 해외에서 전쟁을 수행할 수 없으며, 의회가 반대하거나 90일이내에 의회에서 승인을 받지 못할 때에는 군사행동을 즉시 중단해야 한다고 규정하고 있어 군통수권자인 대통령의 전쟁수행 권한을 대폭 제한하였다.<sup>9)</sup>

이로서 의회는 행정부가 더 이상 베트남전과 같은 장기전에 참전하지 못하도록 쐬기를 박았다.

7) Ibid., pp. 794~810.

8) Ibid., pp. 804~805; Kegley, Jr., op. cit., p. 349.

9) Kegley, Jr., op. cit., p. 444.

## 2. 앙골라(Angola) 사태

앙골라는 1970년대 중반까지 포르투갈의 식민지로 있었으며 지구 상에서 가장 늦게 독립한 나라이다. 1950년대 이후 아프리카에 민족 운동이 일어나자 앙골라에도 로벨토(Holden Roberto)가 이끄는 반공 단체인 FNLA(The National Front for the Liberation of Angola), 사회주의자인 네토(Antonio Agostinho Neto)가 이끄는 MPLA(The Popular Movement for the Liberation of Angola), 그리고 진보주의자인 사빔비(Jonas Savimbi)가 이끄는 UNITA(The National Union for the Total Independence of Angola) 등 3개의 정치단체가 생겨나게 되었다. FNLA는 자이레정부의 지원을 받으면서 서부지역을 장악하고 있었고, MPLA는 도시 지식층의 지지기반을 바탕으로 전국적으로 비교적 광범위한 지역에서 활동하고 있었으며, UNITA는 동쪽지역에서 작은규모의 게릴라부대를 갖고 독립운동을 하였다.<sup>10)</sup>

1974년 4월에 포르투갈의 앙골라총독은 3개단체와 휴전협정을 맺은 후 1975년 1월 15일 「알보협정」(Alvor Agreement)을 맺음으로써 포르투갈의 식민통치는 막을 내렸다. 동 협정에서 3단체는 루안다(Luanda)에 임시정부를 설립하고 총선을 거쳐 10개월 후인 11월 11일 독립국가를 설립하도록 합의했다. 그러나 서로 정치적인 목적이 달랐던 3단체는 결국 7월에 임시정부를 해산하고 내전상태로 돌입했다.

소련과 쿠바의 지원을 받은 MPLA는 루안다와 항구도시들을 장악했으며, 남아프리카의 지원을 받은 UNITA는 북쪽지역을 그리고 자이레 군대의 지원을 받은 FNLA는 서부지역을 장악했다. 당시 미국

10) H.E. Newsum, *The United States Foreign Policy Toward Southern Africa* (New York: St. Martin's Press, 1985), pp. 55~61.

의 CIA는 FNLA와 UNITA를 비밀리에 지원하였다.<sup>11)</sup>

그러나 공산권의 지원을 받은 MPLA가 수도 루안다를 포함한 대부분의 지역을 장악함에 따라 자유총선없이 75년 11월 11일 앙골라 인민공화국(People's Republic of Angola)이 설립되고 MPLA의 지도자 네토가 대통령이 되었다. 이후 앙골라는 1976년 10월 소련과 「우호조약」(A Treaty of Friendship and Cooperation)을 맺고 쿠바와 경협과 교류를 확대하는 등 사회주의권과의 관계를 강화했다.<sup>12)</sup>

UNITA는 네토의 사회주의 정권을 인정하지 않고 총선에 의한 민주주의 정부수립을 요구하며 무력항쟁을 계속했다. 이들은 서방세계의 지원을 호소하여 남아프리카와 아랍국들로부터 지원을 받았으며 미국의 CIA로부터도 지원을 받았다. 그러나 미의회는 1976년 행정부가 앙골라와 직접·간접으로 관련된 어떤 행위에도 예산을 쓸 수 없다고 결의하여 CIA가 더 이상 앙골라 내전에 개입하지 못하도록 했다.<sup>13)</sup>

### 3. 니카라과(Nicaragua) 사태

1979년 7월 19일 니카라과의 독재자 소모자(Anastasio Somoza)가 산디니스타(Sandinistas)가 주도하는 좌익세력에 의해 축출되자, 소모자의 추종자들이 니카라과 민주군이란 깃발아래 콘트라(Contras) 반군을 결성하여 산디니스타정부에 대항하여 내전을 시작했다.

미국은 1981년 12월 레이건(Ronald Reagan)대통령의 승인하에

---

11) Hearings Before the Subcommittee on Africa, Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 96th Congress, 2nd Session, 1980.9.17 & 9.30 (Washington: GPO, 1980), pp. 6~9.

12) Ibid., pp. 5 & 52.

13) Kegley, op. cit., p. 420.

CIA가 콘트라 반군을 지원하기 시작하면서 동 내전에 개입하게 되었다. CIA는 은밀하게 수천명의 콘트라반군을 훈련하고 무장시키는데 도움을 주었으며, 미국의 도움으로 1984년에는 콘트라반군의 규모가 15,000명에 이르렀다. 1983년 여름에는 콘트라반군이 니카라과 유류저장탱크 시설을 공격하여 산디니스타 정부에 심대한 타격을 주기도 하였다.<sup>14)</sup>

이에 니카라과정부는 미국의 이러한 콘트라지원 행위가 선전포고 없는 전쟁에 해당된다고 주장하면서 유엔안보리에 동 문제를 안건으로 상정하였다. 유엔안보리가 1주일간의 논의 후에 아무런 조치를 취하지 않자, 니카라과정부는 동 사건을 1984년 11월 국제사법재판소(World Court)에 제소해서 심의를 받게 했다.<sup>15)</sup>

한편 니카라과에서의 CIA의 역할은 신문, TV 등 언론매체를 통해 상당부분 공개되었는데, 미국정부가 국제적으로 인정된 산디니스타정부를 좌익이란 이유로 축출하려고 비밀공작을 하는 것은 국제법 뿐만 아니라 미국국내법에도 위반되는 행위라는 여론이 팽배했다. 이에 대하여 미행정부는 CIA의 콘트라 지원이 산디니스타정부를 축출하려는 음모가 아니라 소련과 쿠바가 니카라과를 통해 엘살바도르 좌익반군에게 무기를 지원하는 것을 차단하는 작전일 뿐이라고 변명했다.<sup>16)</sup>

한편 의회에서는 민주당 진보파 의원들을 중심으로 CIA의 니카라과에 대한 비밀작전의 부당성이 성토되었으며, 1982년 12월 하원정보위 위원장인 민주당 보랜드(Edward P. Boland) 의원이 제안한 「수정

14) Thomas W. Walker, ed., *Reagan Versus the Sandinistas, the Undeclared War on Nicaragua* (Boulder: Westview Press, 1987), p. 8.

15) Eugene Patterson, ed., *U.S. Foreign Policy, The Reagan Imprint* (Washington D.C.: Congress Quarterly Inc., 1986), pp. 69~71.

16) Walker, op. cit., pp. 190~194.

안」(Boland Amendment)을 만장일치로 통과시켜 CIA가 콘트라 반군을 지원하는 행위를 중지하도록 촉구했다.<sup>17)</sup>

의회의 반대에도 불구하고 행정부가 계속 콘트라를 은밀히 지원하자 하원민주당 진보파의원들은 1983년부터 행정부가 보랜드 수정안을 위반하고 있다고 성토했면서 콘트라지원 중단을 재차 촉구하였다.

이에 행정부는 콘트라반군 지도자 카레로(Adolfo Calero)와 사라자(Lucia Salaza)를 내세워 민주당 진보파 의원들에게 로비를 통해 그들이 산디니스타정부를 전복하기 위해서 싸우는 것이 아니라 1979년 혁명당시 산디니스타가 약속한 자유총선과 민주개혁을 하도록 압력을 넣기 위해서 투쟁하고 있다고 설명하면서 지원을 호소하도록 했다.<sup>18)</sup> 이와 동시에 1984년 초 행정부는 콘트라의 민주화투쟁을 지원하기 위한 2,100만달러의 추가원조를 승인해 줄 것을 의회에 요청했으나 의회는 이러한 행정부의 요청을 거절하였다. 의회로부터 콘트라 지원 자금을 확보하지 못한 행정부는 1985년 초부터 국가안전보장회의(NSC) 주도로 레바논에 억류중인 미국시민 석방을 조건으로 비밀리에 시아파테러집단 및 이란에 수차례 무기를 판 대금 4,800만달러 중 일부를 콘트라지원에 전용하였으며, NSC 참모인 노스(Oliver North)중령 주도로 민간기금을 모아 콘트라를 지원하였다. 이러한 NSC의 활동은 보랜드 수정안은 물론 이라크와 전쟁중인 이란을 원조하지 않을 것이며 테러집단과의 흥정을 거부한다고 표명한 미국의 공식정책과도 배치되는 것이었다. 이러한 행정부의 불법행위는 언론의 폭로로 공개되어 국민의 공분을 불러 일으켰으며 미국의 대외적 이미지도 손상시켰다. 이러한 상황에서 의회는 1986~87회계년도에

17) *Congressional Record*, House, 1982.12.11, pp. H9148~9159. 하원은 441:0으로 동 법안을 통과시켰다.

18) Patterson, op. cit., p. 70.



도 인도적 지원을 제외한 행정부의 콘트라추가지원 요청을 거절함으로써 미국이 니카라과 내전에 깊숙히 개입하는 것을 저지하였다.<sup>19)</sup>

#### 4. 평가

1, 2차세계대전이 미행정부의 대외정책결정에 대한 의회의 순응관계를 변화시킨 계기가 되었다면, 베트남전쟁은 의회가 행정부의 대외정책 수행권한을 대폭축소시킨 계기가 되었다. 1973년에 통과된 전쟁수행권 법안은 미국의 대외정책 결정과정에서 의회의 권한을 대폭 강화시켰다. 동 법안은 베트남전쟁의 조기종결 뿐만 아니라 더 이상 행정부가 의회의 동의없이 제2의 베트남과 같은 장기전에 개입할 수 없도록 하는 결과가 되었다.

이렇게 의회가 대외정책과 관련 권한을 강화할 수 있었던 것은 첫째, 베트남전쟁을 계기로 행정부의 대외정책 독주에 대한 미국시민들의 비판이 높았기 때문이다. 미국시민들은 승산도 없는 전쟁에 10년 이상 엄청난 미국 젊은이들의 희생(犠牲)과 과중한 전비(戰費) 부담을 일방적으로 강요하는 행정부의 정책에 반기를 들면서 의회가 이를 저지해줄 것을 요구했다.

둘째, 매년 100억달러가 넘는 전비의 부담으로 재정적자가 심화되어 경제가 침체되고 실업자가 늘어나면서 범죄가 증가하는 등 사회문제가 발생하게 되자, 베트남전쟁 지원을 중단하고 그에 상응하는 예산으로 국내문제를 해결하도록 노력해야 한다는 여론이 비등하였다.

셋째, TV시대 언론매체의 역할을 들 수 있다. 1, 2차 대전까지는 라디오나 신문으로만 뉴스를 접하던 시민들이 베트남전에서는 TV화

---

19) Kegley, Jr., op. cit., pp. 416, 424~426.

면을 통해서 전투장면과 희생자들을 매일 생생하게 접하게 됨에 따라 전쟁혐오감이 만연하여 반전운동이 전국적으로 확산되었다. 이러한 반전운동의 확산은 민주당 진보파의 의회내 발언권을 강화시킨 반면, 공화당 보수파들의 입지를 축소시키는 계기가 되었다. 이러한 의회내 진보파의 입지 강화는 닉슨대통령의 거부권 행사에도 불구하고 전쟁수행권 법안을 통과시킬수 있는 분위기를 조성하였다.

베트남전쟁을 계기로 대외정책 결정관련 권한을 강화한 의회는 앙골라사태와 니카라과사태시에도 결의안 통과와 예산심의권을 이용하여 행정부의 양사태 개입을 저지하였다. 행정부는 「봉쇄정책」(Containment Policy)이라는 세계전략에 따라 아프리카와 남미에서도 사회주의 세력확산을 막기 위하여 앙골라와 니카라과에서 좌익세력에 대항하는 민주세력을 도와야한다는 입장이었던 반면, 의회는 비록 좌익이긴 하지만 합법적인 정권을 전복시키려는 반군 세력을 돕는 것은 국제법과 미국법에도 저촉될 뿐만 아니라 도덕적으로도 정당성을 인정받을 수 없다는 입장이었다. 그러나 그 이면에는 미국이 양사태에 깊숙히 개입함으로써 제2의 베트남사태가 발생하는 것을 막아야겠다는 미국시민의 의지를 의회가 반영하였다고 볼 수 있다. 특히 니카라과사태 진행중 이란-콘트라사건이 언론에 공개됨에 따라서 행정부의 독단과 비도덕성이 시민들의 지탄을 받게 되어 대외정책 추진과정에서 의회의 역할증대 필요성이 더욱 인정되는 계기가 되었다.

대외정책 결정과정에서 의회의 역할증대는 미국의 한반도정책 추진과정에서도 그대로 반영되었는데, 이하 III장과 IV장에서는 카터의 주한미군철수정책과 북한의 핵문제정책 추진과정을 통해서 이를 상세히 분석해 보고자 한다.

### Ⅲ. 카터의 주한미군철수 정책에 대한 행정부와 의회의 갈등

#### 1. 철군정책의 발단 및 행정부의 철군정책 추진

##### 가. 철군정책의 발단

미군의 한국주둔은 1945년 9월 2차대전이 끝난후 한반도에서 38° 이남의 일본군 무장해제를 위해서 미군이 상륙하면서 시작되었다. 이들은 한국이 새정부를 수립한 이후 철수를 시작하여 1949년 6월까지 군사고문단 소수를 제외한 45,000명 전원이 철수하였다.<sup>20)</sup>

1950년 6월 한국전(韓國戰)이 발발하자 유엔군의 일원으로 미군 8개사단이 한국에 재진입하였으나, 1953년 휴전이후 제2사단과 7사단을 제외한 6개사단은 철수하였다.<sup>21)</sup> 그 이후 닉슨 독트린에 따라 제7사단 20,000명이 1973년에 철수한 후 제2사단과 지원부대 및 공군을 포함 약 40,000명이 1976년까지 잔류하고 있었다.<sup>22)</sup>

카터대통령이 주한미군 철수를 처음으로 제안한 것은 1975년 대통령 선거전 초기 때의 일이다. 해군장교 출신인 카터는 미국이 해외에 주둔군(駐屯軍)을 두는 것에 대하여 거부반응을 보였던 당시 해군의 의사를 반영하고 있었다. 당시 해군은 해외에서 미국의 이익이 침해

20) Suk Bok Lee, *The Impact of U.S. Forces in Korea* (Washington, D.C.: National Defense University press, 1987), pp. 7~24.

21) *New York Times*, 1978.5.17. (이후 NYT로 표기)

22) NYT, 1977.3.10. 당시 레어드(Melvin R. Laird) 국방장관은 제2사단 1개연대만 남기고 모두 철수할 것을 건의하였으나 닉슨대통령은 그렇게 되는 경우 당시 한국이 월남에 파병하고 있던 50,000명을 철수시킬 것을 우려하여 레어드안에 반대하였다.

받을 때는 해군과 공군이 일차적으로 지원하고 필요시에 해병대를 파견하여 사태를 해결하는 것이 이상적이며 해외에 지상군을 상주시키는 것은 바람직하지 않다는 견해를 피력하고 있었다. 한편 초기 대통령선거전에서 무명이었던 카터는 대내정책공약에서 대통령지명 후보자들간에 큰 차이가 없자 대외정책을 차별화하여 지지율을 올린다는 전략하에 주한미군 철수를 공약함으로써 당시 베트남전 이후 아시아 개입을 원치 않던 미국시민들의 지지를 얻고자 했다.<sup>23)</sup>

카터는 대통령 출마를 공식 선언한지 한달후인 1975년 1월 16일 워싱턴포스트 편집인들과의 간담회에서 자신은 남세자들의 부담을 경감시키기 위해서 주한미군의 전면철수를 고려하고 있으며, 집권과 동시에 5,000명의 미지상군을 1차적으로 철수시키겠다고 공언했다.<sup>24)</sup>

그 해 5월 카터는 동경에서 개최된 「삼각위원회」(Trilateral Commission)회의에서 본인이 대통령에 당선되면 주한미지상군 뿐만 아니라, 한국공군을 대폭 증강하여 대북 억지력을 확보한 후에 미공군도 전부 철수시키겠다는 의사를 피력했다가 당시 회의에 참여한 여러 위원들로부터 한국공군이 대폭증강되면 북침의 위험이 높아진다는 지적을 받고 자신의 견해를 수정하기도 했다. 5월 28일 동회의가 끝난 후 카터는 기자회견을 갖고 자신이 당선되면 주한미군을 5년이내에 모두 철수시키겠으며, 한국에서 전쟁이 재발하지 않도록 주한미공군을 강화함과 동시에 중국과 소련으로부터 북한이 전쟁을 도발하지 못하도록 설득 하겠다는 보장을 받겠다고 약속했다.<sup>25)</sup>

그 이후 카터는 계속해서 주한미군 5개년 철수계획을 주장하다

23) Don Oberdorfer, "Carter's Decision on Korea Traced to Early 1975," *Washington Post*, 1997.6.12. (이후 WP로 표기)

24) Ibid.

25) Jimmy Carter, *Keeping Faith, Memories of a President* (New York: Bantam Book, 1982), pp. 186~211.

1976년 5월 공영방송인 PBS와의 회견에서는 철군기간을 3년내지 4년으로 단축하겠다는 좀더 급진적인 안을 제시했다.<sup>26)</sup>

그러나 3개월 후 판문점에서 북한의 도끼만행사건이 터지자 카터는 철군주장에 대하여 신중을 기하기 시작했으며, 1976년 10월 캔사스시티 민주당 전당대회 대통령후보지명 수락연설에서는 자신이 대통령에 당선되면 5년에 걸친 점진적인 철군계획에 따라 주한미지상군과 핵무기를 완전철수하겠다고 공약했다. 그러나 대통령에 당선된 후에는 철군기간에 대한 언급은 회피하면서 한국과 일본정부와의 사전협의를 강조하는 등 보다 신중한 입장을 견지했다.<sup>27)</sup>

#### 나. 행정부의 철군정책 추진

카터대통령이 백악관에 들어서자 그의 선거공약이었던 주한미군 철수 문제는 미국의 주요 외교정책이 되었다. 카터는 1977년 1월 26일 CIA, NSC, 국무성, 국방성, 합참본부에 효과적인 철군계획안을 만들어 보고하라는 PRM-13(Presidential Review Memorandum)을 보냈다.<sup>28)</sup>

동시에 주한미군 철수에 민감한 반응을 보여온 일본에 먼데일부통령을 보내 철군계획을 설명하고 양해를 구했다. 먼데일부통령은 후꾸다수상에게 미공군은 남북간 군사균형을 고려 한국에 무한정 주둔할 것이며, 미지상군철수 시기는 한·일 양국정부와 충분히 논의한 후 결

---

26) House Committee on Armed Service, Investigations Subcommittee, Hearings on Review of the Policy Decision to withdraw United States Ground Forces from Korea, 95th Cong., 1977~8, HASC No. 95~71 (Washington, D. C.: GPO, 1978), p. 7. (이후 Cong. HASC 95~71로 표기)

27) NYT, 1976.10.17 & 1976.12.28.

28) Cong. HASC 95~71, p. 78.

정할 것이고, 한·일양국과 맺은 방위조약은 철군에도 불구하고 성실히 지키겠다는 대통령의 뜻을 전달했다.<sup>29)</sup>

먼데일부통령은 이틀간의 일본방문을 마치고 2월 1일 동경에서 가진 기자회견에서 최초로 미행정부의 주한미군 철수계획을 밝혔다. 그는 주한미군 철수는 한국과 일본의 반대에도 불구하고 진행될 것이나, 이것이 곧 한국을 포기하거나 미국이 아시아를 떠나는 것은 아니라고 설명하고, 철군은 한국과 일본정부와 긴밀한 협의하에 추진하겠다고 약속했다.<sup>30)</sup>

먼데일부통령으로부터 일본정부가 철군정책에 강하게 반대한다는 보고를 들은 카터대통령은 베시(W. Vessey, Jr.) 주한미군사령관을 백악관으로 소환해 주한미군 철수시 문제점을 논의한 후 3월 9일 TV와 라디오로 전국에 중계되는 기자회견에서 취임후 처음으로 주한미군 철수정책에 대해서 언급하면서 대통령 유세기간 동안 4내지 5년 이내 미지상군을 한국으로부터 완전 철수하겠다고 약속한 것은 반드시 지킨다는 것이 자신의 확고한 신념이라고 거듭 강조했다.<sup>31)</sup>

카터대통령의 기자회견이 끝난 2시간후 사이러스 벤스(Cyrus R. Vance) 국무장관은 국무성을 방문한 박동진 외무장관에게 미국의 주한미군 철수정책을 공식통보하고 한국정부의 이해와 협조를 구했다. 그날 오후 박동진장관은 백악관을 방문, 카터대통령과 45분간 면담했는데, 이 자리에서 카터대통령은 철군으로 인해서 한반도에 군사균형이 깨지지 않도록 하겠으며, 북한의 남침으로부터 한국을 보호한다는 미국의 의지를 과시하기 위하여 미공군을 증강하겠다고 약속했다.<sup>32)</sup>

29) WP, 1977.2.2, 일본정부 관리들은 먼데일부통령에게 주한미군철수가 한반도 평화와 안정을 위협할 뿐만 아니라 동북아 안정에도 영향이 미칠 것이기 때문에 철군정책을 재고할 것을 강력히 요청했다.

30) Department of State Bulletin 76, 1977.3.7, p. 191. (이후 DSB로 표기)

31) WP, 1977.3.10.

3월 10일 홀부르크(Richard C. Holbrooke) 국무성 아태차관보는 하원국제관계위원회 아태소위원회에 출석하여 최초로 철군의 배경에 대하여 설명하였다. 그는 인도네시아지역에 대한 미국의 개입종결, 중국과의 외교관계 개선, 극동지역의 경제발전 등으로 아시아지역에서 긴장이 완화되었을 뿐만 아니라, 동북아시아의 모든 강대국들이 한반도의 평화를 바라고 있기 때문에 현시점에서 주한미군 철수는 전혀 위험한 발상이 아니라고 주장했다.<sup>32)</sup>

카터대통령의 철군계획은 3월 22일 후꾸다 수상과의 워싱턴 정상 회담에서도 재확인 되었는데, 미·일 양국은 공동코뮤니케에서 미국은 한국과 일본정부와 긴밀한 협의를 거쳐 한반도의 평화가 위협받지 않는 방법으로 철군을 추진할 것이며, 미국은 한국의 방위를 확고히 지킬것이라고 천명했다.<sup>34)</sup>

한편 대통령의 각서 PRM-13에 대한 검토결과는 각부서간에 이견은 있었으나, 공통적으로 카터대통령이 요구한 내용보다 긴기간에 보다 적은 병력을 점진적으로 철수해야 한다는 내용이 주류를 이루었다. 특히 합참본부의 의견이 가장 보수적이었는데, 1982년까지 7,000명을 철수하고, 그 이후는 당시 상황을 고려하여 다음 철군계획을 수립해야 한다고 건의함으로써 1982년까지 완전 철수를 주장한 카터의 의견에 반대의 뜻을 분명히 했다.<sup>35)</sup>

4월 21일 벤스국무장관이 주관하는 정책심의위원회(Policy Review

---

32) NYT, 1977.3.10; Public Papers of the Presidents: Jimmy Carter, 1977.3.11, p. 372. (이후 PPP로 표기)

33) DSB, 76 (77.4.4), p. 322.

34) Ibid., p. 376. 후꾸다수상은 동 회담에서 1982년까지 철군을 완료하겠다는 카터대통령의 의견에 의문을 제기했으며, 카터가 설명한 철군배경과 이유에 대해서 납득하기 어렵다는 견해를 제시했다. Chicago Tribune, 1977.7.31. (이후 CT로 표기)

35) Cong. HASC 95-71, p. 99.

Committee)는 각부서에서 올라온 PRM-13에 대한 검토 내용을 종합하여 국가안보위원회(NSC)에 보다 신중하고 점진적인 철군계획을 수립할 것을 건의했다.<sup>36)</sup>

카터대통령은 4월 27일 NSC회의를 주관하고 PRC보고서 검토 및 각부서장들의 입장을 청취하였는데, CIA 터너국장은 CIA 자체정보를 바탕으로 철군계획을 연기할 것을 주장했으며, 벤스 국무장관과 브라운(Harold Brown) 국방장관은 보다 점진적인 철군계획을 수립할 것을 건의한 반면, 브레진스키(Ebigniew Brzezinski) 안보보좌관은 카터대통령의 철군계획에 전적으로 동의하였다.<sup>37)</sup>

이러한 다수 각료들의 점진적인 철군건의에도 불구하고 5월 5일 카터대통령은 1978년 말 1개 전투보병연대를 포함하는 6,000명을 철수하는 것을 시작으로 1982년말까지 미제2사단과 지원부대 및 핵무기를 완전철수시킨다는 대통령지시 각서(PD/NSC-12)를 NSC, CIA, 국무성, 국방성, 합참본부 등 관련 부서에 보냄으로써 철군정책을 공식적으로 확정지었다.<sup>38)</sup>

철군계획을 확정된 미행정부는 국무성 하비브차관(Philip C. Habib)과 브라운합참의장(George S. Brown)을 5월 24일 한국과 일본에 보내 철군일정을 논의하게 한다는 내용을 12일 국무성대변인을 통해서 발표했다.<sup>39)</sup> 그러나 이들이 본격적인 철군을 위한 협의를 위해 워싱턴을 출발하기도 전에 주한미군 참모장인 싱글리브(John K. Singlaub)장군이 카터대통령의 철군계획은 오래된 정보에 의한 잘못

36) Ibid., p. 80.

37) Cyrus Vance, *Hard Choices: Critical years in America's Foreign Policy* (New York: Simon and Schuster, 1983), pp. 128~9. Oberdorfer, "Carter's Decision," WP, 7.6.12.

38) Cong. HASC 95-71, pp. 80 & 149.

39) NYT, 1977.5.12.



된 결정이라고 공개적으로 비판한 기사가 5월 19일자 워싱턴포스트 지 1면에 게재(揭載)됨으로 카터대통령의 철군정책은 워싱턴 조약에서 논쟁의 초점으로 부상하였다.<sup>40)</sup>

## 2. 싱글러브장군 철군비판에 대한 행정부와 의회의 대응

### 가. 싱글러브장군의 철군비판

싱글러브(John K. Singlaub)장군은 CIA의 전신인 OSS(Office of Strategic Services) 요원으로 2차대전 중 유럽과 중국대륙에서 전투에 참여한 바 있으며, 한국전과 베트남전쟁에도 참전한 직업군인으로서 34년간의 군복무기간 중 은성무공훈장 등 수많은 훈장을 수여하였다. 동료들사이에는 '군인중의 군인'으로 불리울 만큼 충직한 군인으로 결코 군통수권자인 대통령을 공개적으로 비난함으로써 문제를 일으킬 정치적인 인물이 아니었다. 그가 주한미군참모장으로 부임한 것은 판문점도끼 사건이 일어나기 직전인 1976년 7월이었다. 그는 군사정전위 유엔군측 수석대표로 일했기 때문에 북한군을 직접 대면할 수 있는 몇 안되는 미군장교중의 한사람이었으며, 판문점도끼만행 사건 등으로 북한의 호전성을 익히 경험한 군인이었다.<sup>41)</sup>

비교적 조용하면서도 군사정보에 밝은 그가 정치사건에 말려들게 된 것은 워싱턴포스트의 사르(John Saar) 기자와의 비공개(非公開)를 전제로 한 인터뷰 때문이었다. 사르기자는 주한미군 철수정책에 대하여 현지 군인들은 어떻게 느끼고 있는지를 취재하기 위하여 주한미

40) WP, 77.5.19; NYT, 77.5.20; *Los Angeles Times*, 77.5.20. (이후 LAT로 표기)

41) Cong. HASC 95-71, pp. 3~76; NYT, 77.5.20.

군 부사령관인 번스(John J. Burns)장군과 인터뷰한 후 철군배경에 대하여 좀더 상세히 알기 위하여 군사고문인 하우스만(Jim Hausman)과 인터뷰를 하던 도중에 하우스만이 기술적으로 답변하기 힘든 부분에 대하여 정보통인 싱글러브장군을 만나서 인터뷰할 것을 권유함에 따라 싱글러브장군을 만났다. 싱글러브장군은 비공개(off the record)를 전제로 카터대통령의 철군정책은 오래된 정보에 근거하여 계획된 잘못된 정책이며, 한반도에 또다른 전쟁을 유도할 가능성이 높다고 최근의 정보를 근거로 솔직하게 설명해 주었다. 이러한 그의 설명은 어디까지나 배경설명일 뿐 신문에 자신의 이름이 게재되지 않는다는 전제를 달았다.<sup>42)</sup>

그러나 사르기자는 기사의 효과를 극대화하기 위하여 약속을 어겼고, 결국 이사건은 대통령의 대외정책에 대한 항명파동으로 비화되어 워싱턴정가에 파문을 일으켰다.

## 나. 행정부의 대응

문제의 워싱턴포스트 기사를 읽은 카터대통령은 즉시 상원군사위원회장 스텐니스(John C. Stennis)의원과 샘넌(Sam Nunn) 조지아주 출신 상원의원 및 고위보좌관들을 백악관으로 불러 대책을 논의한 후 브라운 국방장관에게 싱글러브장군을 백악관으로 소환할 것을 지시하였다. 동시에 철군정책 추진에도 불구하고 한국에 대한 미국의 방위 의지는 확고하다는 내용의 성명을 발표하도록 했다.<sup>43)</sup>

싱글러브장군의 급작스런 소환은 미국의 신문, TV, 라디오 등 전 매스컴의 최대의 뉴스가 되어 카터대통령의 철군정책이 전국적인 관

42) Cong. HASC 95-71, pp. 7-8.

43) WP. 77.5.20&21; NYT. 77.5.20.

심사가 되었다. 뉴욕타임스, 워싱턴포스트, 로스앤젤레스타임즈 등 영향력 있는 주요 신문들은 일제히 싱글러브장군 소환을 한국전쟁중 트루먼대통령의 맥아더장군 소환에 비유하면서 시민들의 관심을 유도하였다.<sup>44)</sup>

싱글러브장군은 5월21일 워싱턴에 도착하여 브라운장관과 1시간 면담한 후 백악관으로 가서 대통령과 30분간 면담을 가졌다. 동 면담에서 싱글러브장군은 그가 철군정책이 전쟁을 불러올 수 있다고 말한 것은 사실이나 철군에 대한 배경설명을 해줄 것을 요청받고 한 인터뷰이기 때문에 이렇게 항명과동으로 확산될 것은 전혀 예상하지 못했으며, 그럴 의도가 추호도 없었다는 점을 카터대통령에게 설명했다. 싱글러브장군의 설명을 경청한 카터대통령은 싱글러브장군이 실수를 인정하는데다 항명할 고의성은 없었다고 판단, 그의 보직을 해임시키는 선에서 사건을 마무리지었다. 싱글러브장군의 보직해임을 발표하면서 브라운장관은 정부의 철군정책을 공개적으로 반대한 군인이 현지에서 철군정책을 지휘하는 것은 적합하지 않다고 판단했기 때문에 해임했다고 설명했다.<sup>45)</sup>

5월 22일 미국의 주요 조간신문들은 일제히 싱글러브장군의 직위해제를 1면 톱기사로 다루면서 카터 행정부가 충분한 검토를 거치지 않은 주요 대외정책에 대하여 반대의견을 제시했다고 인사상의 불이익을 주는 것은 실무자들의 언론을 차단하는 행위이며 카터행정부의 독선을 조장하는 일 이라며 비판했다. 이러한 언론의 주장에 대하여 브라운 국방장관은 CBS의 “Face the Nation” 프로그램에 출연하여 싱글러브장군의 보직해임이 군인들의 언론을 차단하는 것은 아니며 군인들은 철군정책 논의 과정에서 자유스럽게 충분히 그들의 의사를

44) NYT, 77.5.22; WP, 77.5.22; LAT, 77.5.22.

45) NYT, 77.5.22; WP, 77.5.22.

백악관에 전달했다고 언급했다. 그러나 일단 정책이 결정되면 그 정책을 성실히 수행하는 것이 군인의 본분이라고 설명하면서 싱글러브 장군의 해임을 정당화했다. 또한 한국군은 그동안 전투장비와 전투기술 향상으로 미공군의 지원만 있으면 충분히 북한의 침략을 격퇴할 수 있을 만큼 성장했기 때문에 주한미군을 4년내지 5년 이내에 철수시키는 것은 결코 한국의 안보를 위협하는 조치가 아니며, 이 문제는 합참과 한국군 관계자들과도 충분히 협의가 된 사항이라고 설명했다. 아울러 앞으로 어떤 군인이든 정부의 결정된 정책에 공개적으로 도전하는 행위는 용납하지 않을 것임을 강조했다.<sup>46)</sup>

카터대통령도 5월 26일 전국으로 중계되는 기자회견에서 싱글러브 장군이 주한미군 철수가 한반도에 전쟁을 불러올 수 있다고 주장한 것은 잘못된 판단이며, 미국정부는 그동안 동북아의 안보환경이 많이 바뀌었기 때문에 철군문제를 수년간 고려해왔다고 밝히고, 자신의 철군정책은 군사전문가 및 정보부서 요원들과 충분히 검토한 후 결정했다고 설명했다. 또한 한국은 북한보다 2배이상의 인구나 튼튼한 경제를 보유하고 있기 때문에 충분히 자주국방을 달성할 수 있으며, 박정희대통령도 미군철수를 원하고 있다고 말했다.<sup>47)</sup>

#### 다. 의회의 반응

싱글러브장군 항명파동 처리에 대하여 의회 진보파 의원들은 대통령의 신속한 조치를 환영하였으나, 보수파 의원들은 싱글러브장군의

46) NYT, 77.5.23; San Francisco Chronicle, 77.5.23.

47) Weekly Compilation of Presidential Documents 13 (77.5.30), p. 817. 박대통령이 미국인론과의 인터뷰에서 자주국방을 여러번 강조한 것이 카터대통령의 오해를 불러일으킨 것으로 판단됨. 박대통령은 그런 말을 한적이 없다고 부인했다. (이후 WCPD로 표기)

보직해임 조치를 일제히 비난하고 나섰다.

상원군사위소속 민주당 쉐이버(John Culver)의원은 이번 싱글러브 사태 수습에서 군에 대한 민간의 통제를 확고히 보여준 것은 대단히 기쁜 일이라고 말하면서 카터의 결정을 지지했다.<sup>48)</sup> 상원의교위소속 민주당 처치(Frank Church)의원은 만약 싱글러브장군에게 주한미군 철수에 대한 결정을 위임한다면, 아마 그는 주한미군을 영원히 한국에 주둔하게 할 것이라고 주장하면서 싱글러브 장군의 항명을 비판했다. 그는 나아가 싱글러브장군을 보직해임시킬게 아니라 파면시켜야 할 것이라고 주장했다.<sup>49)</sup>

칼(Bob Carr) 민주당 하원의원은 군인이 정부의 대외정책에 반대 의견을 제시하고자 할 때는 반드시 내부의 지휘계통을 통해서 해야 하며, 언론에 공개적으로 정부정책을 비판하는 것은 매우 무책임하고 직업윤리 의식을 저버린 행위라고 싱글러브장군을 비난하였다.<sup>50)</sup>

상원원내총무 버드(Robert C. Byrd) 의원은 NBC TV의 “Meet the Press” 프로그램에 출연하여 싱글러브장군을 보직해임시킨 카터대통령의 조치는 앞으로 항명파동을 막기 위한 고육지책이었을 것으로 생각하며 이를 지지한다고 말했다.<sup>51)</sup>

상원군사위 소속 공화당 털몬드(Strom Thurmond) 의원은 철군정책에 대하여 개인적으로는 싱글러브장군의 의견에 동의하지만 유니폼을 입고 있는 군인이 파면을 각오하지 않는다면 정부정책에 정면 도전하는 것은 옳지 못하다고 싱글러브장군의 행위를 완곡하게 비판했다.<sup>52)</sup>

---

48) WP, 1977.5.20.

49) NYT, 1977.5.21.

50) WP, 1977.7.1.

51) Ibid., 1977.5.23.

52) NYT, 1977.5.21.

의회 보수주의자를 대표하는 아리조나 상원의원인 공화당 골드워터(Barry Gold Water)는 카터대통령의 철군정책과 싱글러브장군 항명파동처리를 동시에 비판하였다. 그는 철군정책은 선거공약에 지나지 않으며 동 안건은 자신이 소속된 상원군사위에 제출되지 않았을 뿐만 아니라 아직 상원의교위에도 제출되지 않았기 때문에 미국의 대외정책으로 결정되었다고 볼 수 없다고 지적하면서, 군사전문가가 현상황에서 그들의 의견을 개진하는 것은 옳은 일이라고 싱글러브장군의 철군비판을 옹호했다. 나아가 행정부의 싱글러브장군 보직해임은 잘못된 결정이라고 비판했다.<sup>53)</sup>

공화당 하원 지도자의 한사람인 미셸(Robert Michel) 일리노이 하원의원도 5월 24일 하원 본회의 발언에서 카터의 철군정책은 선거공약에 지나지 않으며 군사전문가와 협의 후에 결정된 정책이 아니기 때문에 신뢰할 수 없다고 주장하면서 카터대통령은 싱글러브장군을 보직해임시킬 것이 아니라 그의 의견에 귀를 기울여야 할 것이라고 꼬집었다.<sup>54)</sup>

카터대통령의 주한미군 철수정책에 반대하던 의회 보수주의자들은 싱글러브장군 항명파동을 최대한 활용하여 행정부의 철군정책을 번복시킨다는 전략하에 하원군사위 조사소위원회에 싱글러브장군을 출석시켜 청문회를 개최할 것을 요청했다. 이들의 요청에 따라 스트라턴(Samuel S. Stratton) 소위원장은 국방성에 5월 25일 싱글러브장군을 의회로 보내줄 것을 요청하여 싱글러브장군이 의회 청문회에 서게 되었다.<sup>55)</sup>

보수파의원들은 장군의 오랜 동안의 군경력과 퇴임할 위험을 무릅

53) NYT, 1977.5.27.

54) *Detroit News*, 1977.5.25.

55) NYT, 1977.5.24.

쓰고 자신의 신념을 언론에 공개한 용기를 칭찬하면서 청문회의 질문을 시작하였다. 먼저 보수파 의원들은 카터대통령이 철군 결정과정에서 군사전문가들과 충분히 협의하는 과정을 거쳤는가에 초점을 두고 질문했다. 트린(David C. Treen) 공화당의원은 카터대통령이 선거유세기간 동안 군사전문가와 철군문제를 진지하게 논의한 적이 있는지에 의문을 표시했고, 베드햄(Rebert E. Badham) 공화당의원은 카터가 대통령에 당선된 뒤에도 철군문제에 대하여 군사전문가들과 충분히 논의한 기록이 없음을 강조하면서 싱글러브장군에게 그런 기회가 있었는지 질문했다.<sup>56)</sup>

싱글러브장군은 대통령유세기간 동안 본인을 위시한 한국에 근무한 누구도 철군의 타당성에 대하여 카터 선거진영으로부터 문의를 받은 바가 없으며, 대통령 당선후에도 철군의 타당성 문제에 대한 문의는 없었고 단지 4~5년이내에 철군할 수 있는 방법에 대한 문의만 있었다고 답변함으로써 동 문제가 군사전문가와 충분히 협의되지 않은 상태에서 결정되었음을 입증했다.

트린의원과 다니엘(Robert Daniel) 공화당의원은 싱글러브장군이 언급한 새로운 정보와 북한의 무기체계 등에 대하여 설명해줄 것을 요청했다. 싱글러브장군은 북한이 최근 5년동안 탱크, 비행기, 중장거리포 잠수함 등을 2배내지 4배정도 증가시켰기 때문에 한국보다 2배내지 3배정도의 많은 무기를 보유하고 있으며, 이들 무기는 소련과 중국의 기술지원을 받아 북한이 자체생산하고 있기 때문에 한국의 수적 열세는 시간이 갈수록 더욱 심각할 수 있다고 증언했다. 또한 현재의 전력은 미지상군을 합쳐도 한국이 열세이며, 북한군의 전진배치와 경고시간 단축 등을 고려할 때 미지상군 철수는 한반도에 심각

---

56) Cong. HASC 95-71, pp. 16~25.

한 결과를 초래할 수 있다고 답변했다.<sup>57)</sup>

민주당 매파인 맥도날드(Larry McDonald)의원과 르게트(Robert C. Legett)의원은 판문점 도끼만행과 납침용 지하터널을 상기시키며 북한의 호전성을 부각시키는 질문과 답변을 유도했다. 니콜라스(Bill Nicholas)의원은 미군 2사단의 전략적 위상에 대한 질문을 함으로써 주한미군의 중요성을 동료의원들에게 알리고자 했다.

싱글러브장군은 답변에서 미군 2사단은 휴전선에서 서울로 오는 길목에 배치되어 있기 때문에 북한이 납침을 하기 위해서는 미군과 반드시 싸우게 되어 있으며, 이렇게 되는 경우 미국의 전면 개입은 불가피할 것으로 판단, 이를 두려워하는 북한이 납침을 자제하고 있으며, 아울러 미국과 분쟁을 일으키고 싶지 않은 소련과 중국이 북한의 전쟁도발을 억제시키고 있다고 설명했다. 따라서 미2사단이 철수하는 경우 한국이 수개의 정예사단을 그곳에 배치해도 미군이 수행하고 있는 전략적 역할을 할 수 없다고 강조하면서 주한미군은 전쟁을 하기 위해서 가 아니라 전쟁을 막기 위해서 한국에 있다고 주장했다.<sup>58)</sup>

비어드(Robin L. Beard) 공화당의원은 남북한이 불가침조약을 체결하기 전에 미국이 일방적으로 철군을 결정한 것은 행정부의 큰 실수라고 주장하면서 철군정책을 취소해야 할 것이라고 주장했다. 화이트허스트(G. William Whitehurst) 공화당의원도 행정부가 철군정책을 즉시 취소할 것을 요구하면서, 만약 철군정책이 진행된다면 일본이 미국과의 관계를 재고할 것이며, 핵무기를 포함한 재무장을 시도할 위험이 있다고 경고하였다.<sup>59)</sup>

57) Ibid., pp. 14~60.

58) Ibid., pp. 30~32.

59) Ibid., pp. 39~40.



이에 반하여 의회 진보파의원들은 동 청문회가 카터의 주한미군 철수정책을 좌절시키기 위해서 보수진영에서 고의적으로 마련한 기회 같다고 꼬집으면서 보수파의원들과 싱글러브장군의 발언에 대해서 비판했다. 내지(Lucien N. Nedzi) 민주당의원과 델름스(Ronald V. Dellums) 민주당의원은 대통령이 주요대의정책을 결정할 때 지역사령부 참모장과 의논할 의무는 없다고 반박하면서, 미국시민은 미국군인이 북한군인과 싸우는 것도 남한국민을 위해서 죽는 것도 원하지 않기 때문에 철군을 지지하고 있다고 설명하면서, 미국이 더 이상 아시아에서 베트남전쟁과 같은 분쟁에 말려들지 않아야 한다고 주장했다.<sup>60)</sup>

에스핀(Les Aspin) 민주당의원은 싱글러브장군이 언급한 새로운 정보가 왜 철군정책이 이미 결정된 이시점에 흘러나왔느냐고 따지고, 이것은 곧 철군을 반대하는 군보수주의자들의 음모가 아니냐고 장군을 힐난했다.<sup>61)</sup>

아이코드(Richard H. Ichord) 민주당의원은 한국이 북한보다 2배 이상의 인구와 5배 이상의 GNP를 갖고 있는데 왜 자주국방이 이루어지지 않고 있는지에 의문을 제기하면서 근본적으로 한국은 스스로 자신을 지킬 수 있는 힘을 길러야하며, 철군일정은 한국군의 증강과 맞추어 조정될 수도 있을 것이나 정책 자체는 반복되어서는 안된다고 주장했다.

쉬로트(Patricia Schroeder) 민주당의원은 미국의 대외정책은 미국의 국익에 따라 결정되는 것이며 상대국의 국익에 따라 결정되는 것

60) Ibid., pp. 29~45.

61) Ibid., p. 37. 이에 대하여 싱글러브장군은 베트남전쟁이 끝난후 보다 많은 정보요원이 북한정보 수집에 투입될 수 있었는데, 76년 8월 도끼만행 사건 이후 그 의미를 분석하기 위하여 대북정보망을 강화한 결과 최근에 이와 같은 정보를 얻게 되었다고 답변하였다.

은 아니라고 전제하면서 주한미군 철수정책도 미국의 세계전략틀 안에서 행정부가 결정한 대로 따르는 것이 순리라고 주장했다.<sup>62)</sup>

이러한 의회 진보파의원들의 철군지지 발언에 대하여 보수파의원인 다니엘(Dan Daniel)의원과 윌슨(Charles H. Wilson)의원은 한국에서 불필요한 전쟁이 발발하는 것을 막기 위해서는 카터대통령이 지금이라도 싱글러브장군과 같은 군사전문가의 충고에 기를 기울여 철군정책을 재고해야 하며, 에치슨(Dean Acheson) 국무장관이 한국전쟁 직전에 저질렀던 실수를 행정부가 또다시 저지르지 말아야 할 것이라고 주장했다.<sup>63)</sup>

이러한 의회청문회의 분위기는 그대로 다음날 주요 일간지의 1면을 장식했으며 주요신문들은 카터의 철군정책을 의회에서 견제하기 시작했다는 내용과, 의회보수파와 진보파의원들간에 철군정책을 놓고 치열한 공방전을 벌였다는 내용을 해설을 곁들여 전함으로써 카터의 주한미군 철수정책이 행정부 의도대로 일방적으로 시행되기는 어려울 것임을 시사했다.<sup>64)</sup>

### 3. 의회의 견제와 철군정책 유보

#### 가. 버드 수정안

싱글러브장군의 하원청문회는 상원에도 영향을 미쳐 상원내 보수주의자와 진보주의자들간에도 카터대통령의 주한미군 철수정책에 대

62) Ibid., p. 33~40.

63) Ibid., pp. 55~64.

64) NYT, 1977.5.26; WP, 1977.5.26; LAT, 1977.5.26; CT, 1977.5.26; *Christian Science Monitor*. 1977.5.26.

한 찬반논의가 활발했다.

1972년 민주당의 대통령후보였으며 의회 진보파의원의 지도자 역할을 하던 맥거번(George McGovern) 상원의원은 주한미군 2사단의 “인계철선역할”(tripwire role)의 문제점을 강조하며 철군을 촉구했다. 그는 만약 2사단이 남북한 분쟁에 휘말리게 되면 대통령도 의회도 선택의 여지없이 한국전에 개입하지 않을 수 없으며, 그렇게 되면 미국이 또다시 아시아의 전쟁에 참전하게 되는 우를 범할 것이기 때문에 미군의 휴전선에서의 경찰역할을 즉시 중단해야 한다고 주장했다.<sup>65)</sup>

상원군사위 위원인 컬버(John C. Culver) 민주당의원은 한국군이 충분한 방위능력을 갖추었기 때문에 더 이상 미지상군이 한국에 주둔할 필요가 없다고 주장했다. 또한 중국과 소련도 북한의 전쟁도발을 원하지 않고 있으며, 사이공 함락에 고무되어 남침을 하고자 했던 김일성이 중국에서 지원불가(支援不可) 통보를 받았으며, 모스크바에는 아예 가지도 못했다고 언급하면서, “이제야 말로 한국방위에 필요 없는 미지상군을 철수해야 할 적절한 시점이다”고 주장했다.<sup>66)</sup>

크랜스톤(Alan Cranston) 민주당 상원의원은 중국과 소련이 북한의 남침을 돕지 않을 것이라는 컬버의원의 견해에 동의하면서, 그러나 앞으로 한국의 국력이 증강되면 북침을 시도할 가능성도 있기 때문에 미군이 전쟁에 개입될 가능성은 상존한다고 지적하고, 현재와 같이 2사단이 휴전선 근방에 배치되어 있는 한 남북 어느쪽에서 먼저 전쟁을 도발하건 간에 미군병사들은 ‘인계철선’ 역할을 할 수 밖에 없기 때문에, 이를 사전에 막기 위하여 카터대통령은 더욱 급진적

65) George McGovern, “U.S. Risk in Korea,” *AEI Defense Review* (1977.5), pp. 11~13.

66) *US News & World Report* 82, 1977.6.20, pp. 27~29.

인 철군정책을 수행해야 할 것이라고 주장했다.<sup>67)</sup>

한편 상원보수파의 지도자인 베이커(Howard H. Baker) 의원은 카터대통령의 철군정책이 군사전문가들과 긴밀히 상의하여 결정된 것이 아니라 월남전 이후 반전을 선호하는 유권자들의 표를 의식하여 만든 선거공약에 의해 추진되고 있기 때문에 매우 위험한 발상이라고 지적하고, 만약 동 정책이 계속 추진되면 한반도 뿐만 아니라 아시아 전지역에 불안감을 조성할 것이기 때문에 철군정책은 즉시 중단되어야 한다고 주장했다.<sup>68)</sup>

골드워트(Barry Goldwater) 상원의원도 베이커 상원의원의 견해에 동조하면서, “나는 카터의 철군정책이 한국에서 전쟁을 야기시킬 것이라고 확신한다”고 말했다. 펄시(Charles Percy) 공화당 상원의원과 글렌(John Glenn) 민주당 상원의원도 베이커의원에게 동조하면서 카터 철군정책을 비난했으며, 이어서 샘넌(Sam Nunn), 잭슨(Henry Jackson), 이노우에(Daniel Inouye), 게리하트(Gary Hart) 상원의원 등도 철군정책에 반대 의사를 표시했다.<sup>69)</sup>

이러한 의회분위기 속에서, 버드(Robert C. Byrd) 상원 민주당원내 총무는 1978년도 예산안(HR 6688) 심의시 행정부의 주한미군 철수정책을 4년내지 5년이란 기간을 명시하지 않은 채 기술적으로 지지하는 수정안을 상원본회의에 제출했다. 이에 대하여 베이커의원을 위시한 상원내 보수파의원들은 반대의사를 표시하면서 만약 버드의원이 수정안문구를 수정하지 않을 경우 철군에 반대하는 독자적인 수정안을 제출하겠다고 위협했다.

67) LAT, 1977.6.7.

68) WP, 1977.6.11.

69) Vance, op. cit., pp. 128~ 129. Vance국무장관의 증언에 의하면 펄시상원 의원은 홀부르크 차관보의 책상을 치면서 공화당위원을 모두 동원해서 상원에서 철군저지 투쟁을 하겠다고 선언했다고 한다.

버드의원은 베이커의원이 독자적인 수정안을 내는 경우 상원에서 통과되지 않더라도 카터의 철군정책에 심대한 영향을 줄 것을 우려하여, 수정안 문구를 보수파 진영과 절충하겠다고 양보했다. 따라서 양측은 3시간에 걸쳐 7번의 문구수정을 통해 수정안 문구를 절충했는데, 절충된 버드의 수정안은 카터의 철군정책을 승인도 반대도 하지 않으면서 의회와 행정부가 협의해서 동 정책을 결정하도록 했으며, 매년 행정부는 철군의 영향을 분석한 보고서를 의회에 제출하도록 한다는 내용으로 합의되었다.<sup>70)</sup>

버드수정안이 79대 15로 통과되자 6월 17일 백악관은 대통령은 버드수정안을 존중하여 의회와 주한미군 철수문제를 협의하겠지만, 미군의 배치문제는 군통수권자인 대통령의 전권이기 때문에 버드수정안 통과에도 불구하고 행정부는 철군정책을 예정대로 수행할 것이라고 천명했다.<sup>71)</sup> 이틀 후인 6월 19일 밴스국무장관도 ABC TV와의 인터뷰에서 버드수정안은 대통령의 정책을 간섭할 법적인 구속력은 없지만 행정부의 철군정책에 대한 의회의 협력과 논의는 환영한다고 말했다.<sup>72)</sup>

#### 나. 하원 보수파의원들의 철군반대 움직임

싱글러브장군의 청문회에서 철군이 한반도에 전쟁을 야기할 수 있다는 확신을 갖게 된 하원 군사위조사소위 스트라튼 위원장 등 보수파의원들은 싱글러브 증언내용에 대한 군사전문가들의 확인을 통해

70) *Congressional Quarterly Weekly Report* 35 (1977.6.18), p. 1204.(이후 CQWR로 표기); *Congress and Nation* 5 (1981), p. 1008.

71) NYT, 1977.6.18.

72) DSB 77 (77.7.18), p. 78.

행정부의 철군정책을 지지하기로 합의하고, 우선 브라운(George S. Brown) 합참의장과 로저스(Bernard W. Rogers) 육군참모 총장을 하원 군사위조사소위원회의 청문회에 출석해 줄 것을 요청했다. 또한 철군에 관련된 대통령 검토각서(PRM-13)와 지시각서(PD/NSC-12)를 하원군사위가 NSC에 공식 요청하도록 조치했다.<sup>73)</sup>

한편 청문회에 출석한 브라운합참의장과 로저스육군참모총장은 싱글러브장군과 다른 견해를 피력하고, 주한미군 철수는 '수용할만한 위험'(acceptable risk)이라고 증언하면서 카터대통령의 철군정책을 지지했다. 스트라턴의원은 지역사령부 장교들은 대부분 철군이 전쟁 위험을 크게 높일 것으로 믿고 있다는 싱글러브장군의 청문회 증언을 확인하기 위하여 브라운합참의장에게 합참본부와 주한미사령부가 철군문제에 관하여 주고 받은 공문을 하원 군사위에 제출해 줄 것을 요청했다.<sup>74)</sup>

홀트(Marjorie S. Holt) 공화당의원은 브라운합참의장에게 행정부가 태평양세력으로 남겠다고 강조하면서도 태평양에서 제일 중요한 주한미군을 철수한 후 미국이 어떻게 태평양세력으로 남아 있을 수 있는냐고 따졌다.<sup>75)</sup>

디킨슨(William L. Dickinson) 공화당의원은 만약 북한이 현재 합참의장이 주장하듯이 남침을 고려하고 있지 않는 것이 사실이라고 해도 지난 5년간 군대를 대폭 늘이고 비행기, 탱크, 포 등 무기를 2~3배 이상 증강시킨 것이 궁극적으로 무엇을 뜻하는 것인지 합리

73) Cong. HASC 95-71, pp. 87-93. NSC는 동 문서가 공개되는 것은 바람직하지 않다는 이유로 거절했으나, 의회가 법률적인 검토를 거쳐 의회의 정당한 권리를 내세워 재차 요청하자 비공개를 조건으로 하원군사위에 제출하였다.

74) Ibid., pp. 121~122.

75) Ibid., p. 132.

적으로 설명해 보라고 합참의장에게 요청하기도 했다.<sup>76)</sup>

맥도날드(Larry McDonald) 민주당의원은 김일성이 적화통일을 포기하지 않고 있는 상황에서 행정부가 갑자기 철군정책을 의회와 협의도 없이 발표하고 시행하려 하는데 대하여 행정부를 강력히 비난했다.<sup>77)</sup>

베드햄(Robert E. Badham) 공화당의원은 한국보다 경제가 더 튼튼한 독일에도 미군을 주둔시키면서, 한국이 경제가 조금 나아졌다고 독일보다 위험한 한국으로부터 미군을 철수한다는 것은 납득하기 힘들다는 견해를 피력했다.<sup>78)</sup>

스트라틴위윈장도 국방성이 나토의 주둔비는 3% 늘이면서 주한미군을 철수하는 것은 아시아 우방들로부터 미국이 아시아를 포기하는 것으로 오해를 받을 수 있다고 주장하면서 행정부의 철군정책은 반드시 재고 되어야 한다는 점을 거듭 강조했다.<sup>79)</sup>

비어드(Robin C. Beard) 공화당의원은 한국은 미군을 훈련시키기에 세계에서 가장 좋은 훈련장인데 이를 포기하는 것은 국가적인 손실이라는 주장도 폈다.<sup>80)</sup>

동 소위원회는 브라운 합참의장과 로저스 육군참모총장의 청문회에 이어 뉴욕시립대학의 자고리아(Donald S. Zagoria) 교수와 시카고대학의 카프란(Moyton A. Kaplan) 교수 및 스틸웰(Richard G. Stilwell) 전 주한미사령관을 청문회에 불러 증언을 들었는데, 이들은 모두 카터의 철군정책을 반대했다.<sup>81)</sup>

---

76) Ibid., p. 136.

77) Ibid., p. 129.

78) Ibid., p. 128.

79) Ibid., pp. 429~430.

80) Ibid., pp. 239~240.

81) House Committee on Armed Services, "Review of the Policy Decision to Withdraw United States Ground Forces from Korea," Report Prepared

일련의 청문회를 끝낸 스트라턴위원장과 보수과의원 3명은 1978년 1월 2일부터 16일까지 한국, 일본, 필리핀 등에 주둔하고 있는 지역 사령부 장교들의 의견과 주둔국 지도자들의 의견을 청취하기 위하여 동북아를 방문했으며, 청문회 결과와 현지 조사내용을 종합하여 하원 군사위원회에 보고서를 제출하였다.

동 보고서는 미2사단의 전쟁역지 역할을 부각시키고, 철군이 예산 절감이 아니라 증액의 요인이 될 뿐만 아니라, 미군의 주요한 군사훈련장을 잃게 됨은 물론, 태평양지역에서 미국의 영향력을 현저히 감소시킬 것이라고 지적했다. 또한 보고서는 3만 주한미지상군이 그 10배인 삼십만명의 유럽주둔 미군과 똑같은 역할을 하고 있기 때문에 주한미군 전면철수는 미국의 주요국익을 아시아에서 포기하는 행위라고 강조하였다. 따라서 이미 확정된 1978년 말까지 6,000명 철수 계획은 무기를 전원 한국군에게 이양하는 조건으로 의회가 승인해도 무방하겠으나, 더 이상의 철군은 남북한이 평화를 완전히 정착할 때까지 무기한 중지되어야 한다고 결론을 맺었다.<sup>82)</sup>

일련의 군사전문가들의 청문회와 현지조사 결과까지를 종합해서 만든 동 보고서는 의회보수주의자들에게 카터대통령의 철군정책이 잘못된 것이라는 믿음을 갖게 했으며, 동 보고서를 토대로 하원군사위원회는 주한미지상군 26,000명은 남북한이 평화협정을 맺을 때까지 무기한 주둔시키며 의회의 대한 군사원조안 승인이 없이는 행정부가 일방적으로 미군을 철수시킬 수 없다는 「스트라턴 수정안」(Stratton Amendment)을 1978년 4월 26일 통과시켰다.<sup>83)</sup>

by Samuel S. Stratton, Chairman of the Investigations Subcommittee, 95th Cong. 2nd Sess., 1978.4.26, HASC No. 95-61 ( Washington D.C., GPO, 1978). pp. 1~2. (이후 Cong. HASC 95-61로 표기)

82) Ibid., pp. 2~6.

83) WP. 1978.4.27.



이어서 5월 11일 상원의교위는 행정부가 주한미군철수 4개월 이전에 상원에 보고서를 제출하여 승인을 받을 것을 요청하는 결의안을 통과시켰으며, 7월 26일에는 상원본회의에서 주한미군철수가 지역안정을 크게 훼손할 가능성이 높기 때문에 대통령이 의회와 충분히 상의한 후 정책을 추진해야 한다는 「펄시수정안」(Percy Amendment)이 81대 7로 통과되었다.<sup>84)</sup>

#### 다. 행정부의 철군정책 유보

의회의 계속된 견제에 부담을 느낀 카터대통령은 1978년 4월 21일 집권이후 처음으로 철군정책 추진계획을 수정발표하였다. 동 수정안은 1978년 말까지 원래 계획했던 6,000명 대신 전투요원 800명과 비전투요원 2,600명만 철수시키며, 5년이내 전지상군을 철수하는 계획에는 변함이 없다고 언급하고 있다.<sup>85)</sup> 7월 27일 브라운국방장관도 의회의 반대에도 불구하고 5년이내 주한미군을 완전철수하는 계획은 변함이 없다고 거듭 강조하였다.<sup>86)</sup>

한편, 8월 1일 하원은 주한미군 철수를 뒷받침할 대한(對韓) 군사원조안을 승인하면서 덜윈스키(Edward J. Derwinski) 공화당원이 제안한 수정안을 219대 189로 통과시켰는데, 동 수정안도 상원의 「펄시수정안」과 같이 행정부가 의회와 충분한 협의를 거친후 철군계획을 수행하라고 요구하였다.<sup>87)</sup>

의회의 견제속에 조심스럽게 철군을 추진하던 행정부는 1979년 1

84) CQWR 36 (78.7.29), p. 1921.

85) PPP 1 (1978.4.21), p. 768.

86) LAT, 1978.7.28.

87) NYT, 1978.8.2.

월 육군정보국(AIA)의 「새로운 북한전력 분석 보고서」가 「아미타임즈」(*Army Times*)에 공개됨으로써 새로운 난관에 봉착하게 되었다. 동 보고서는 북한이 1977년에 판단했던 것보다 13개사단과 700대의 탱크를 더 보유하고 있는 것 같다고 분석하고 있는데 동 정보를 CIA, DIA, 합참 등이 검토한 결과도 같았다.<sup>88)</sup>

합참의장도 새로운 정보에 의거 1981년까지 철군을 중지하는 것이 좋겠다는 건의서를 대통령에게 보냈으며,<sup>89)</sup> 의회 보수파의원들은 상하양원에서 새로운 정보에 관한 청문회를 개최하고 행정부에 철군정책 재고를 요청하였다. 이에 따라 카터대통령도 더 이상 의회의 반대의 벽을 넘어 철군정책을 관철할 수 없을 것으로 판단, 2월 9일 새로운 군사정보 및 미·중수교, 남북관계 등을 고려 당분간 철군정책 추진을 보류하겠다고 발표했다.<sup>90)</sup>

그 이후 카터대통령은 6월 29일부터 3일간 한국을 공식방문하여 휴전선지역을 직접 점검하고 미2사단 지휘관들과 철군의 영향에 대한 격의없는 대화를 나누는 등 모양새를 갖춘 후, 7월29일 브래진스키 안보보좌관이 대독한 성명서를 통해 주한미군 철수정책을 공식 철회하고 자신의 남은 임기 중에는 더 이상 철군문제를 거론하지 않겠다고 선언하였다. 이로써 철군문제를 둘러싼 행정부와 의회간의 불협화음은 해소되게 되었다.<sup>91)</sup>

88) WP. 1979.1.20.

89) NYT, 1979.7.18.

90) PPP 1 (1979.2), pp. 247~248.; WCPD (1979.2.9), pp. 247~248.

91) PPP 2 (1979.7), pp. 1275~1276.; DBS (1979.9), p. 27.

#### 4. 평가

카터가 대통령에 당선된 후 그의 선거공약이었던 주한미군 철수가 미국의 외교정책이 되어 행정부내에서 진행되고 있는 동안 의회는 이 문제에 대하여 행정부로부터 공식적인 통보를 받은 바가 없었으며, 따라서 관심을 보이지도 않았다. 그러나 주한미군 참모장인 싱클러브장군이 카터대통령의 철군계획은 제2의 한국전을 불러올 수 있다고 공개적으로 비판한 기사가 워싱턴포스트지에 게재되어 철군문제에 워싱턴 조야의 논쟁의 초점으로 부상하자 의회내 보수파와 진보파는 일련의 청문회와 상·하양원 본회의 발언을 통해 찬반양론을 제기하여 첨예하게 대립하였다.

진보파의원들은 다음과 같은 논리로 카터대통령의 주한미군 철수 정책을 지지하였다.

첫째, 베트남전 종결, 미·소대탕트, 미·중관계 개선, 극동지역의 경제발전 등으로 한반도 주변 국제환경이 크게 개선되었기 때문에 주한미군 철수가 전혀 위험한 발상이 아니다.

둘째, 한국의 경제성장과 방위능력 향상으로 한국군이 충분한 자위능력을 갖추었기 때문에 유사시 미공군과 해군의 지원만으로도 북한의 침공을 충분히 격퇴할 수 있다.

셋째, 미2사단의 '인계철선 역할'(tripwire role) 때문에 남북간에 분쟁이 재개되면 미국은 미대통령이나 의회의 사전검토나 선택의 여지가 없이 한국전에 개입하지 않을 수 없다.

넷째, 미국은 더 이상 아시아에서 베트남전쟁과 같은 분쟁에 말려들어 미국시민을 희생시키고 천문학적 전비를 부담함으로써 국내경제를 희생시켜서는 안된다.

다섯째, 주한미군 철수로 국민의 세금을 절감할 수 있으며, 동 부대가 미국에 주둔하게 되면 주둔지역 경제가 활성화될 수 있다.

이러한 진보파의원들의 철군찬성 논리에 대하여 보수파의원들은 다음과 같은 논리로 카터대통령의 주한미군 철수계획을 반대하였다.

첫째, 카터대통령이 선거기간이나 집권이후에도 군사전문가들과 철군문제에 대해서 충분히 협의하지 않았다.

둘째, 미2사단의 인계철선 역할 때문에 북한이 남침을 자제하고 있으며 미국과 분쟁을 원치 않는 중국과 소련도 북한의 전쟁도발을 억제시키고 있다. 따라서 미군은 전쟁을 하기 위해서 한국에 주둔하고 있는게 아니라 전쟁을 막기 위해서 주둔하고 있다.

셋째, 5년동안 2배이상 증강된 북한군의 전력을 고려할 때 미지상군을 합쳐도 한국의 전력이 열세이며, 북한군의 전진배치와 경고시간 단축 등을 종합적으로 고려할 때 미지상군 철수는 북한의 남침을 유도할 가능성이 높다.

넷째, 주한미군은 한반도 안정뿐만 아니라 동북아 평화를 보장하며, 나아가서 태평양지역에서 미국의 국익을 보호하는 역할을 수행하고 있다.

다섯째, 주한미군 철수에 따르는 세금절감의 효과는 없으며, 오히려 세계에서 미군을 훈련시키기에 가장 적합한 훈련장만 포기하는 결과를 초래하기 때문에 궁극적으로 국가적 손실이다.

이상의 진보파와 보수파의 주장을 분석해보면 공통점은 미국이 아시아에서 제2의 베트남전과 같은 전쟁에 개입하는 일이 없어야 한다는 것이다. 단지 차이점은 진보파가 행정부 계획대로 미지상군을 모두 철수시킴으로서 전쟁개입 가능성을 원천적으로 제거해 버리자는 견해였던 반면, 보수파는 한반도는 일본을 포함한 극동아시아의 안정과 더 나아가 아시아에서의 미국 국익보호에 중요한 전략적 가치가

있는 지역으로서 분쟁발발시 미국이 어떤 행태로든 개입할 수밖에 없는 입장이 될 것으로 판단, 그럴바에는 차라리 제2사단의 주둔으로 사전에 전쟁을 막는 것이 국익보호 차원에서 보면 더욱 합리적이라는 견해였다.

베트남전쟁 이후 1974년 터키의 사이프러스 침공사태시와 1976년의 앙골라 내전에 행정부가 개입하지 못하도록 막았던 의회 진보파의원들이 1977~1978년 보수파의 주한미군 철수반대 주장에 승복한 것은 당시 상하 양원에서 민주당 진보파가 절대다수를 차지하고 있었던 점과<sup>92)</sup> 베트남 후유증이 채 가시지 않았던 미국의 상황을 고려해 볼 때 이해적이었다고 분석된다.

이는 한반도의 전략적 가치와 한국의 경제규모 및 산업화 수준 등을 고려할 때 사이프러스나 앙골라와는 비교도 안될 만큼 중요하다는 이유도 있었겠으나, 당시 보수파들의 철군반대 논리가 진보파들의 철군찬성 논리보다 미국의 국익을 보호하는데 있어서 보다 합리적이었으며 설득력이 있었다는 점이 크게 작용했다고 볼 수 있겠다.

아름든 앙골라 사태에 이어 카터의 주한미군 철수정책도 의회의 거부로 행정부의 의도가 좌절됨에 따라 베트남전쟁 이후 주요 대외 정책 결정과정에서 의회의 강화된 역할이 다시 입증된 셈이다.

---

92) Political Division of the U.S. Senate and House of Representative, 34th-105th Congresses, <http://Clerkweb.house.gov/historics...> 당시 민주당 대 공화당의 의석 분포는 상원이 61:38, 하원은 292:143이었음.

## IV. 북한 핵문제에 대한 행정부와 의회의 협력과 갈등

### 1. 북한 핵문제의 발단 및 행정부의 입장

#### 가. 문제의 발단

북한의 핵프로그램은 1965년 2월 코시킨의 평양방문 이후 소련이 5메가와트급 소형 핵반응로를 제공하면서 시작되었다. 동원자로는 영변에 설치되었고 향후 20년간 북한핵의 산과역을 맡았다. 이 원자로가 작동된 시기는 1967년으로 알려지고 있으나, 그 동안 배일에 가려져 있다가 1977년 7월 북한이 IAEA '타입66' 안전규약에 서명한 후 외부에 알려졌다. 북한은 동 시설에 대하여 국제원자력기구(IAEA)의 사찰에 응했을 뿐만 아니라 1985년 12월에는 강성산총리가 북한을 대표하여 NPT에 서명하였다. 이후 IAEA는 1989년 사찰 이후 북한이 평산에 우라늄광산을 운영하고 있다는 사실을 밝혔는데, 이때부터 국제사회는 북한이 핵무기를 개발할 위험이 있다는 사실에 주목하기 시작했다. 한편 같은 해 미국 정보분석팀은 위성사진 분석을 통해 북한이 플루토늄 재처리시설을 건설하고 있다는 사실을 폭로함으로써 북한의 핵무기 개발 가능성문제는 국제사회에서 초미의 관심사로 떠올랐다.<sup>93)</sup>

93) Michael J. Mazarr (김태규 역), 「북한핵 뛰어넘기」 (서울: 홍림문화사, 1996), pp. 49~68. 북한은 천연우라늄 매장량이 많으므로 재처리시설이 필요없는데도 이를 추진한 것은 핵폭탄을 만들고자하는 의도로 CIA는 분석하였다.

## 나. 행정부의 입장

탈냉전시대 대량살상 무기의 확산억지를 주요 외교정책 목표로 설정하고 이를 추진해나가던 미국은 1995년 NPT체제 연장파 아울러 동북아시아 안정의 장애요인으로 북한의 핵문제를 심각하게 받아들였다. 미국은 한국정부와 공조로 북한의 핵개발을 저지하기 위하여 당근과 채찍 전략을 다양하게 구사하였다.

첫째, 미국은 한국에서 핵무기를 철수함으로써 대북한 핵위협이 더 이상 존재하지 않으니 평양이 핵개발을 중단해야 한다는 메시지를 북한에 전달하였다.

둘째, 한국정부를 설득하여 한국이 핵무기제조와 보유·저장·배치·사용을 포기하겠다는 입장을 밝히게 함으로써 북한의 핵개발을 저지하고자 했다.

셋째, 한국과 협의하에 팀스피리트 훈련을 연기하거나 취소함으로써 북한이 주장하는 안보위협에 대한 구실을 감소시키고자 했다.

넷째, 이러한 당근정책에도 북한이 핵개발을 포기하지 않을 경우를 대비 주한미군 감축계획을 무기연기하면서 유엔안보리를 통한 대북 경제제재와 최악의 경우 영변에 대한 군사공격 가능성을 언론을 통해 흘림으로써 북한의 핵개발을 포기시키고자 했다.<sup>94)</sup>

미행정부는 북한의 핵개발을 저지시키기 위해서 이러한 당근과 채찍 정책을 구사하면서, 한편으로는 IAEA를 통해서 북한의 핵투명성을 확보하는데도 심혈을 기울였다.

---

94) Ibid, pp. 107~129.

## 2. 북한의 NPT 탈퇴에 대한 행정부와 의회의 대응

### 가. 북한의 NPT탈퇴

미국이 주도하는 IAEA는 1992년 1월 30일 북한과 핵안전 조치 협정을 체결하고 1993년 2월까지 6차례에 걸쳐 '일반사찰'(regular inspection)과 '임시사찰'(ad hoc inspection)을 실시하였는데 사찰결과 핵재처리 시설의 가동여부, 플루토늄 추출량, 사용후 핵연료 행방과 관련하여 의혹이 증폭되어 1993년 2월 25일 영변의 2개 미신고 시설에 대한 '특별사찰'(challenge inspection)을 요구하는 결의안을 채택하였다.<sup>95)</sup> 이러한 IAEA의 특별사찰 요구에 대응하여 북한은 1993년 3월 12일 군사시설에 대한 IAEA 사찰불가와 제3국정보에 의존한 IAEA의 대북사찰 불공정성을 주장하며 NPT 탈퇴를 선언함으로써 북한의 핵문제는 국제문제로 비화하게 되었다.<sup>96)</sup>

### 나. 행정부의 대응

북한이 NPT 탈퇴를 선언하자 미행정부는 북한을 자극하는 비난성 성명을 자제하면서 온건한 방법으로 문제를 해결하고자 접근했다. 클린턴 대통령은 핵문제가 IAEA를 통해서 조속히 해결되기를 희망하면서, "나는 이같은 사태추이에 대단히 혼란스럽지만 영구적으로 가

95) NYT, 1993.2.27. 한편 남북한 간에도 「비핵화공동선언」 발효 한달후인 92년 3월 19일 「핵통제공동위원회」를 구성하고 93년 1월까지 전체회의 13회, 위원접촉 8회, 위원장접촉을 한번 가졌으나 한국측의 특별사찰 실시주장과 북한측의 영변핵시설 사찰허용 대가로 한국내 모든 미군기지에 대한 사찰 실시 주장이 첨예하게 대립함으로써 합의에 이르지 못하고 위원회 가동이 중단되었다.

96) Ibid., 1993.3.12.



지는 않을 것으로 희망한다. 북한이 그 의사를 반복할 시간적 여유는 몇주 정도 남아 있다”고 최초의 견해를 피력했다. 또한 미국은 북한이 NPT로 복귀할 경우 경제지원 및 외교관계 개선도 가능하다는 메시지를 언론을 통해 북한에 전했다.<sup>97)</sup>

한편 3월이 지나도 북한의 태도변화가 없자 미국은 IAEA 및 유엔 안보리를 동원하여 북한측에 압력을 행사하면서 NPT 탈퇴 번복을 유도하였다. 4월1일 IAEA는 이사회를 소집하여 북한의 핵안전조치 협정 불이행을 유엔안보리에 보고하는 결의안을 채택하였으며,<sup>98)</sup> 유엔안보리는 4월8일 상황이 우려된다는 내용의 의장성명을 발표한 후 5월11일 「대북결의안 825호」를 채택하고 북한이 문제의 미신고시설 2곳에 대하여 IAEA의 사찰을 받을 것을 촉구하였다.<sup>99)</sup>

한편 북한은 IAEA 사찰단의 사찰장비 점검 및 교차를 위한 방북을 허용(93.5.8~5.16)하면서 4차례에 걸쳐 북·미대화로 문제를 해결할 것을 미국에 제의하였다. 미국은 북한의 IAEA 사찰단 방북허용을 긍정적으로 평가함과 아울러 북한의 NPT 탈퇴선언의 발효시한(93.6.12) 이전에 북한과의 협상을 통해 북한을 NPT에 복귀시킬 필요성을 절감하고 6월2일부터 11일까지 1단계 북·미 고위급회담에 임했다.

미국은 북한의 NPT 탈퇴 유보를 대가로 북한에 대해 핵무기를 포함한 무력위협 및 사용금지를 보장하고, 핵문제 해결시 대량살상무기

97) Mazarr, 앞의 책, pp. 184~5. 한국정부도 93년 3월 16일 예정된 판문점회의에 참여하여 이인모노인의 송환에 합의하고 3일후에는 이노인을 북한으로 보내주었다. 또한 한승주외무장관은 북한이 핵사찰을 받아들이고 NPT에 남게 될 경우 한국내 군사기지에 대한 사찰허용, 팀스피리트훈련 축소, 북한을 공격하지 않겠다는 보장, 교역확대 및 미·일과의 외교관계 개선 등의 조치를 취할 수 있음을 표명했다.

98) NYT, 1993.4.2.

99) Ibid., 1993.5.12. 동 결의안에 대하여 중국은 기권함으로써 승인하지도 않았지만, 거부권을 행사 하지도 않으면서 중간입장을 견지하였다.

확산금지, 미국인 포로 및 실종자문제, 인권 및 테러포기 문제 등을 다룰수 있는 정책수준급(Policy-level)의 접촉을 정례화할 수 있으며, 핵문제 해결 진전에 따라 경제관계를 포함한 보다 정상적인 북-미관계 개선이 가능할 것이란 입장을 밝혔다. 이와 함께 만약 북한이 NPT탈퇴를 강행하거나, 핵안전 조치의 연속성을 저해할 경우 후속회담은 개최되지 않을 것이며 제재가 불가피하다는 입장도 전달했다.<sup>100)</sup>

이에 대응하여 북한은 핵무기 불사용보장, 틴스피리트훈련 영구중단, 주한미군기지 공개, 대한핵우산 제공 중지, IAEA 공정성 보장, 북한사회주의체제 존중 등을 요구하며 회담에 임했다. 동 회담에서 북한은 미국으로부터 핵선제 불사용, 체제인정 등의 성과를 얻고 향후 북-미 고위급접촉의 협상통로를 일단 확보했다고 판단하고, NPT 탈퇴선언 발효시한 하루전인 6월11일 필요하다고 인정되는 동안만 NPT 탈퇴를 보류하고 협약체제하에서 의무사항을 계속 준수하겠다고 발표하였다.<sup>101)</sup>

#### 다. 의회의 반응

1993년 2월말 울시(James Woolsey) CIA 국장을 상원의교위에 출석시켜 북한의 핵문제 진행사항에 대하여 보고를 듣는 등 그동안 북한의 핵문제에 대하여 비상한 관심을 보여 온 미의회는 북한이 NPT를 탈퇴하자 북한의 비이성적인 행동을 비난하면서 행정부가 유엔을 통한 경제제재까지 포함한 강경정책으로 대응할 것을 촉구하는 결의

100) 김정우 외, 「北韓 核問題와 남북관계」, (서울: 민족통일연구원, 1994), pp. 44~49.

101) Ibid.

안을 제의하고 통과시키는 등 북한의 핵문제를 해결하려는 행정부의 노력을 초당적으로 지지하였다.

북한이 NPT를 탈퇴한지 4일 후인 3월16일 스타크(Fortney Pete Stark) 민주당의원은 NPT체제 가동 이후 23년 동안 이라크도 탈퇴하지 않았던 NPT체제를 북한이 최초로 탈퇴하기로 결정한 사실에 경악하면서, 만약 북한이 결정을 재고하지 않을 경우 유엔이 대응조치를 취하도록 촉구하는 결의안을 하원에 제출하였다. 동 결의안에서 스타크의원은 뉴욕의 무역센터가 테러리스트들에 의해 조잡하게 만들어진 폭탄에도 엄청난 피해를 입었던 사실을 상기시키면서, 만약 테러리스트 국가인 북한이 핵무기를 갖는 경우 인류에게 큰 재앙이 될 것임을 경고하고 미국은 결코 앉아서 이를 좌시해서는 안된다고 주장했다. 또한 2년후에 만료되는 NPT의 순조로운 연장을 위해서도 북한의 탈퇴저지는 미국의 가장 중요한 대외정책이 되어야 한다고 강조하고 북한이 계속 IAEA의 특별사찰을 거부하는 경우 유엔안보리가 경제제재까지도 포함하는 강력한 제재방안을 논의하고 실행하도록 상향원이 합동으로 동 결의안을 통과시켜 줄 것을 제의하였다.<sup>102)</sup>

스타크의원은 3월25일 하원본회의에서 국무성의 테러리스트국가 리스트에 올라 있는 이란과 북한이 원유와 핵무기를 거래할 가능성을 우려하면서, 이러한 거래를 사전에 차단하기 위하여 북한의 핵무기 개발저지를 미국 외교정책의 최우선 과제로 삼아야 한다고 거듭 주장했다.<sup>103)</sup>

102) Cong. Rec., House, 94.3.16, p. E637.

103) Ibid., 94.5.17, p. E777. Stark의원은 5월17일 IAEA의 사찰기능을 강화하고 대북한 핵사찰을 효과적으로 수행할 수 있도록 「국제핵확산방지개혁법안」(The International Nonproliferation Safeguards Reform Act)을 하원 본회의에 상정하면서 김일성이나 사담후세인같은 테러리스트가 핵을 갖는 것을 허용해서는 안된다고 강조하였다. (Cong. Rec., House, 93.5.17, p. E1260)

리치(James A. Leach) 공화당의원은 3월18일 하원 본회의에서 북한의 NPT 탈퇴선언은 NPT 규약에 어긋날 뿐만 아니라 1991년 한국과 합의한 한반도 비핵화선언 정신에도 위배되는 행위라고 비난하면서, 북한은 즉시 잘못된 결정을 철회하고 IAEA 이사회가 2월25일 결의한 특별사찰을 수용함으로써 NPT 회원국으로서 책임을 다해야 할 것이라고 주장했다.

리치의원은 만약 IAEA가 이문제를 해결하지 못하면 유엔안보리가 나서야한다고 주장하고, 북한의 핵개발 의지를 꺾기 위하여 강력한 외교적 공세와 아울러 경제제재도 고려되어야 하며, 만약 북한이 핵개발을 포기하지 않으면 미국과의 관계도 개선할 수 없고 국제사회의 일원이 될 수 없다는 사실을 미행정부가 북한 당국에 주지시켜야 할 것이라고 역설했다.<sup>104)</sup>

리버먼(Joseph I. Lieberman) 민주당 상원의원은 북한의 NPT 탈퇴를 비난하고 IAEA의 대북사찰을 지지하며, 북한의 NPT 탈퇴 효력이 발생하는 6월 12일 이전에 IAEA가 북한의 모든 지역을 사찰할 수 있도록 유엔안보리가 제재를 포함한 적절한 조치를 취할 것을 촉구하고, 미국의 대통령과 국제사회가 NPT체제를 강화하도록 요구하는 내용의 결의안(SCR 19)을 상원본회의에 제출했다. 법안 제안설명에서 리버먼의원은 중동의 과격 회교국가들과 긴밀한 접촉을 하고 있는 무자비한 집단인 북한이 핵무기를 갖는 것은 극히 위험한 일이기 때문에 북한이 계속 NPT 조약상의 의무를 지키지 않을 경우 미행정부와 의회는 강력한 제재조치를 취할 것이라는 사실을 북한에 전달하기 위해서 이 결의안을 제안한다고 주장했다.<sup>105)</sup>

롭(Charles S. Robb) 민주당 상원의원은 민주당 동료의원인 바이

104) Cong. Rec., House, 93.3.18, p. E707.

105) Cong. Rec., Senate, 93.3.23. p. S3531.

든(Joseph R. Biden)과 공화당 소속의 드아마토(Alfonse M. D'Amato), 헬름스(Josse Helms), 머코스키(Frank H. Murkowski)의 원 등과 공동으로 미상원이 북한의 NPT 탈퇴를 비난하고 미행정부와 국제사회가 북한이 NPT에 잔류하면서 의혹지역에 대한 특별사찰을 수락하도록 압력을 행사할 것을 촉구하는 결의안(SR 92)을 제출하였다.<sup>106)</sup>

롭의원은 결의안 제안설명에서 초기에는 중국과 협조를 통한 대북 설득, 남북대화 등을 통한 외교적 노력을 통하여 문제해결을 시도하되, 이러한 외교적 노력이 실효를 거두지 못할 경우 원유, 농산물, 군사장비 등 전략적 물품의 반출입제재, 일본의 대북투자자와 2억내지 5억불에 달하는 북·일 교역중단, 미국의 대북곡물 지원중단 등의 제재 조치를 취하고, 그 이후에도 북한이 핵개발을 포기하지 않는 경우 해안 봉쇄를 포함한 대북군사제재를 통하여 북한을 압박해야 한다고 주장했다.<sup>107)</sup>

### 3. 포괄적 해결방안 도입과 핵문제 진전

#### 가. 에커먼 의원의 방북과 포괄적 해결방안 도입

한편, 북한의 NPT 탈퇴 보류 선언에 고무된 미행정부는 1993년 7월 14일부터 19일까지 2단계 고위급 회담을 열어 핵처리 금지이행, 5MW 원자로 연료봉 교체시 IAEA사찰과 입회, IAEA가 추진하고 있는 사찰단 방북허용, IAEA와 특별사찰문제 협의개시, 비핵화 이행

106) Ibid., 93.4.2. p. S4433.

107) Ibid., p. S4434. 동 결의안은 5월27일 Pell의원에 의해 상원 외교위로부터 상원 본회의로 제출되었다. Cong. Rec., Senate, 93.5.27, p. S6736.

을 위한 남북대화 재개 등을 이행할 것을 북한에 요구했다.

북한은 동회담에서 미국의 핵무기 불사용에 대한 문서보장, 대규모 한·미 군사훈련 중지, 한반도 핵무기 불배치 선언, 정전협정의 평화협정으로의 대체 등 기존의 요구조건 외에 북한에 대한 테러지정국 철회, 고려연방제 통일방안의 지지를 미국측에 제시하다가 7월 16일에는 추가로 경수로 지원 문제를 거론하기 시작하였다.<sup>108)</sup>

2단계 북·미 고위급 회담이 결렬된 후 북한은 IAEA의 대북사찰과 남북대화를 지연시키면서 미국측의 대응을 주시했다. 미국은 9월 20일 북한에게 IAEA 사찰을 수용하고 남북회담을 재개할 것을 촉구하는 갈루치(Robert Galucci) 국무차관보의 서한을 보내 미국의 입장을 전달한 후 11월 1일에는 유엔총회가 북한이 IAEA와 즉각 협력할 것을 촉구하는 대북결의안을 채택하게 하는 등 국제사회를 동원, 북한이 호응하도록 압력을 가했다.<sup>109)</sup>

이러한 국제사회의 압력에도 불구하고 북한이 IAEA와 사찰에 대한 협의를 재개하지 않을 뿐 아니라 3단계 북·미 고위급 회담 개최도 불투명해져 북한의 핵문제가 혼미상태에 빠지자 애커먼(Garry L. Ackerman) 하원국제관계위 아태소위위원장은 국무부의 북한담당관인 퀴노네스(Ken Quinones)를 대동하고 의원의교로 문제를 풀어보고자 10월 12일 평양을 방문하고 북한의 고위층과 연쇄회담을 가졌다. 이 회담에서 북한은 미국측이 북·미평화협정을 체결하고, 경수로 지원과 북·미관계 정상화 및 남북한에 대한 균형정책을 약속하면 NPT 복귀 및 영구간류를 할 것이며, 아울러 IAEA와 완전협력하에 특별사찰까지 수용하겠다는 「일괄타결안」(Package deal)을 제안하였다.<sup>110)</sup>

108) 김정우 외, 앞의 책, pp. 47~54.

109) Ibid., pp. 56~57.

애커먼의원을 통해 북한이 제의해 온 포괄적 해결방안은 미행정부로서는 다소 생소한 회담방식이었기 때문에 이러한 해결방법의 수용 여부에 대하여 부처간의 논란이 있었으나, 결국 포괄적 해결방안을 북한 핵문제 해결을 위한 방안으로 채택하기로 합의하고 이를 '종합적인 해결방안'(Comprehensive Solution)이란 용어로 잠정 사용하기로 하였다.

한편 한국은 1993년 11월 19일 열린 APEC 정상회담과 11월 23일 워싱턴 한·미정상회담에서 동 방안이 남북대화를 배제시킬수 있다는 우려를 표명하였으며, 이러한 한국의 입장을 고려, 한·미 양국은 '철저하고 광범위한'(through and broad) 접근 방식을 북한 핵문제를 해결하기 위한 공식 입장으로 채택하기로 합의하였다. 이로서 북한이 제의한 포괄적 해결방안이 사실상 북한 핵문제를 해결하기 위한 공식 협의방안으로 채택되었다.<sup>111)</sup>

#### 나. '94팀스피리트 훈련 유보와 의회의 반응

포괄적 해결방안을 제의해 온 북한이 팀스피리트 훈련의 영구중단을 거듭 요구해오자, 미행정부내에서는 팀스피리트훈련 문제가 북한의 핵문제 해결과정에 장애물이 되지 않게 하는 방안을 논의하기 시작하였다. 1993년 11월 3일부터 이틀간 개최된 제25차 한·미연례안보협의회에서 양국은 1994년 팀스피리트훈련을 핵문제와 관련한 북한

110) Ibid., p. 59. 동 제의는 93年 11月 12日 강석주 외교부 제1부부장 담화로 공식 확인되었다.

111) Ibid., pp. 59~62. through and broad 접근방식에 대하여 양국은 목표와 원칙을 확고히 견지하는 가운데 기술적으로 유연하게 대처하면서 광범위한 해결을 시도한다고 합의하였으나, 미국측은 광범위한 해결(broad)에 대하여 북·미회담에서 폭넓은 사안(broad array of issues)을 논의할 수 있다고 해석, 한·미 양국간의 입장차이를 보였다.

의 태도변화에 따라 추후 결정하기로 합의하였다. 이어서 크리스토퍼(Warren Christopher) 국무장관과 애스핀(Les Aspin) 국방장관은 북한이 이미 신고한 핵시설에 대해서 IAEA의 사찰을 받아들이면 1994년 팀스피리트훈련을 취소하는데 동의한다는 견해를 피력했다.<sup>112)</sup>

이에 대하여 의회내 보수파와 진보파의원들은 서로 상반된 견해를 피력했다. 보수주의자인 공화당의 코헨(William S. Cohen)과 본드(Christopher S. Bond) 상원의원은 상원본회의 발언에서 행정부의 '94팀스피리트훈련 유보에 대하여 강력하게 비난했다. 코헨의원은 11월 17일 상원발언에서 북한은 핵무기제조 프로그램에 대한 증거가 나오지 않을 곳만을 골라서 IAEA에 신고했을 것이기 때문에 이미 신고한 시설에 대한 사찰로는 북한의 핵무기제조에 대한 의문을 밝힐 수 없을 것이라고 주장하고, 그런데도 클린턴 행정부는 북한이 단지 NPT에 복귀하고 신고시설에 대한 IAEA의 사찰을 받겠다는 조건만으로도 고위급회담 개최, 경제제재 해제, 외교적 승인 등 엄청난 양보를 하고 있으며, 최근에는 팀스피리트훈련까지 취소하겠다고 공언하고 있다고 비난하였다. 코헨의원은 원내발언에서 “팀스피리트 훈련은 핵회담에서 바게인칩으로 쓸 수 있는 대상이 아니다. 동 훈련은 우방을 호전세력으로부터 지키는데 필수적인 군사훈련이며 '94년도 팀스피리트훈련을 포기한다는 것은 다음해 방어능력을 현저히 감소시키는 것으로 이는 궁극적으로 우리의 우방들에 대한 안보공약의 신뢰성을 떨어뜨리게 되어 한국이나 일본이 안보를 우려 스스로 핵개발을 하도록 유도하는 결과가 될 수 있다”고 주장하면서 팀스피리트훈련은 결코 정치적 흥정의 대상이 되어서는 안된다는 것을 거듭 강조하였다.<sup>113)</sup>

112) Cong. Rec., Senate, 93.11.17. p. S15891.

113) Ibid., pp. S15891~2.



본드의원도 11월 22일 행한 상원 본회의 발언에서 행정부가 북한의 일반사찰 허용과 남북대화 재개를 조건으로 1994년 팀스피리트훈련 취소와 다른 양보를 북한에 하고 있는 것은 대단히 위험한 발상이라고 지적하면서 이러한 거래는 북한이 모든 핵시설에 대하여 특별사찰을 받을 것을 수락할 때만 가치가 있으며, 그렇지 않을 경우 북한에게 오히려 핵개발을 할 수 있는 시간만 벌어주는 것이라고 비난했다. 본드의원은 원내발언을 통해 “북한의 단순한 약속만으로 미국이 팀스피리트훈련 중지 혹은 외교관계 수립 등의 약속을 하는 것은 무모한 정책이다. 북한은 지구상에서 가장 약속을 안지키는 정권이라는 사실을 명심하고 행정부는 일을 추진해야 할 것이다. 북한이 그들의 핵정책을 포기하지 않는 경우 효과적인 정책은 원유공급을 차단해서 그들의 군사기동력을 떨어뜨리는 것이다”고 주장하면서 이제는 단순히 대화만을 계속할 때가 아니라 강력한 조치를 취할 시점이라는 점을 강조했다.<sup>114)</sup>

한편 진보주의자인 길먼(Benjamin A. Gilman) 공화당 하원의원은 행정부가 북핵저지를 위해서 지금까지 취해온 모든 조치를 의회가 승인·지원하고 앞으로 북한이 전면적인 사찰을 받아들일도록 대통령이 외교적 조치, 경제제재, 해안봉쇄 또는 군사조치를 포함한 모든 적절하고 필요한 추가 수단을 사용하는 것을 승인하는 결의안 292호(HJR 292)를 제안함으로써 팀스피리트 문제에 대한 행정부의 입장을 지지하였다. 길먼의원은 동 결의안 제안설명에서 의회가 만장일치로 동 결의안을 통과시킴으로서 의회가 북한 핵문제를 결코 가볍게 다루고 있지 않다는 점과 이문제에 관한 대통령의 모든 결정이 의회로부터 초당적이고 전폭적인 지지를 받고 있다는 것을 북한에 과시할

---

114) Ibid., p. S16918.

필요가 있다고 역설하였다.<sup>115)</sup>

이러한 의회의 분위기를 감안, 클린턴 대통령은 12월 7일 김영삼 대통령과 전화협의를 거쳐 북한이 방사화학 실험실을 포함한 7개 신고시설에 대한 전면사찰을 허용하고 특사교환을 위한 남북대화에 성의를 보일 경우 1994년 팀스피리트훈련을 중지하고, 북·미 3단계고위급회담이 가능하다는 입장을 표명하였다.<sup>116)</sup>

#### 다. 핵사찰 연속성 의문과 행정부의 입장변화

북한의 포괄적 해결방안 제의를 수용하기로 입장을 정리한 미행정부는 북·미간 실무접촉을 통해서 일괄타결안에 대한 논의를 진행하였다. 한편, 북한에 설치된 IAEA 사찰장비의 교체 기한 경과로 사찰의 연속성이 의문시된다고 IAEA측이 우려를 표명하자 미국은 11월24일부터 약1달간 북한과 실무접촉을 통해 북한의 7개 신고시설에 대한 IAEA의 사찰, 남북간 특사교환, '94 팀스피리트훈련 중지, 북·미 3단계회담 개최 등 4개항의 합의를 이끌어냈다. 동 회담 이후 미국은 NPT 탈퇴를 직접적으로 유발한 미신고 시설에 대한 IAEA의 특별사찰 논의는 접어둔 채 IAEA사찰 연속성에 초점을 두고 협상을 추진했다. 따라서 북한의 핵투명성 보장을 위한 사찰의 주안점이 2개의 미신고 시설에 대한 특별사찰로부터 7개 신고시설에 대한 임시 및 일반 사찰실시와 IAEA 핵안전조치의 연속성 보장을 위한 사찰이라는 'measured approach'로 완화되었다.<sup>117)</sup> 이는 곧 과거 핵투명성을 유보한 채 미래의 핵투명성 보장에 초점을 두겠다는 미행정부의 입

115) Cong. Rec., House. 93.11.15, p. E2875.

116) NYT, 93.12.8.

117) Ibid.,

장변화를 반영한 것이었다.

이러한 미행정부의 입장변화는 1994년초반에 접어들자 미언론들을 통해서도 밝혀지기 시작했는데, 미언론들은 클린턴 행정부가 북한이 한두개 핵폭탄 분량의 플루토늄을 추출했을 가능성에 대하여 밝히는 작업을 유보하고 현재의 원자로와 재처리 시설을 폐쇄하는 문제를 더 중시하기 시작했다는 보도를 하기 시작했다.<sup>118)</sup>

2월 28일자 타임지는 북한핵의 존재가 의문의 여지없이 드러나면 전쟁을 포함한 강력한 조치를 취하지 않을 수 없다. 그럴바에는 차라리 현재 그다지 우려되지 않는 상태인 만큼 그냥 두고 머리만 누르는게 낫다는 한 국무부관리의 주장을 인용 보도했다.<sup>119)</sup>

북한이 한개정도의 핵을 가졌을지 모른다는 우려에 대해서 페리국 방장관은 “그 점에 대해 무엇을 할 수 있을지 우리는 모르고 있다. 뭔가 할 수 있는 것이 있다면 그것은 더 이상의 제조를 중지시키는 것 밖에 없다.”고 말하면서 모든과제와 의문을 동시에 해결하는 것은 현재로서는 사실상 무리라는 입장을 표명했다.<sup>120)</sup>

이러한 미행정부의 입장변화에 따라 북·미간에 실무협상이 급진전되자 북한은 2월 15일 IAEA에 7개 신고시설에 대한 사찰의사 수용 통보를 했으며, 2월 25일에는 미국과 IAEA 대북사찰, 남북특사 교환을 위한 실무접촉, 3단계 북·미회담 일정확정(3.21), '94 팀스피리트훈련 중지 등 「4개 동시 행동조치」에 합의하였다.<sup>121)</sup>

---

118) NYT, 94.1.5

119) Times, 94.2.28.

120) Mazarr, 앞의 책, p. 251.

121) 길정우 외, 앞의 책, pp. 61~62.

## 라. 행정부 입장변화에 대한 의회의 반응

북한핵 해결방안에 대한 미행정부의 입장변화에 대하여 상하양원의원들은 원내발언을 통해서 지지보다는 비판적인 시각을 드러냈다.

맥케인(John McCain) 공화당 상원의원은 상원 본회의 발언에서 행정부의 새로운 정책은 '당근을 잔뜩 들고 천천히 김일성에게 걸어 가는것'으로 요약될 수 있다고 표현하면서 지금까지 행정부는 북한이 1년여동안 아무런 외부의 간섭도 받지 않고 핵무기를 개발할 수 있도록 방치했을 뿐만 아니라 앞으로도 끝없이 마음놓고 핵개발을 할 수 있다고 용기를 주고 있는 셈이라고 비판하였다. 맥케인의원은 북한의 핵문제가 미국 대외외교의 일차적인 관심사항이라는 사실을 북한 뿐만 아니라 중국과 러시아에도 알려 이들의 협력을 요청하는 한편, 팀스피리트훈련을 비롯한 합동훈련을 통해서 방어능력을 배가해야 한다고 주장하였다.<sup>122)</sup>

맥킨니스(Scott McInnis) 공화당 하원의원은 북한이 IAEA의 사찰을 기피할 뿐만 아니라 사찰시에도 주요부분은 어두운 밤에 희미한 손전등으로 현장을 잠시 둘러보도록 허용하는 등 사찰이 제대로 되지 않는 상황에서 행정부의 입장이 변화한 것은 문제가 있다고 지적하고, 미행정부는 보다 강경한 입장에서 북한이 완전한 사찰을 받아들일도록 해야 하며, 이 과정에서 발생할 수 있는 위기에 대비 한국에 있는 미군병사들을 보호하기 위하여 페트리어트 미사일을 한반도에 즉시 배치해야 한다고 주장했다.<sup>123)</sup>

베네트(Robert F. Bennett) 공화당 상원의원은 북한이 특별사찰을 피하도록 미국이 허락하면 NPT체제하의 다른나라들도 북한의 선례

122) Cong. Rec., Senate. 94.3.16, p. S3013.

123) Cong. Rec., House. 94.2.2, p. H188.

를 따를 가능성이 있기 때문에 미행정부는 북한이 NPT체제하의 의무조항 완전이행을 피해갈 수 있는 어떤 협상도 맺어서는 안된다고 강조하였다.<sup>124)</sup>

프레슬러(Larry Pressler) 공화당 상원의원은 원내 발언을 통해 세계강대국인 미국이 북한에 질질 끌려다니는 상황을 개탄하고, 북한이 IAEA사찰에 완전히 응하지 않는 상태에서 행정부가 팀스피리트훈련 중단 등 대북핵정책을 완화한 것은 잘못된 결정이라고 지적했다. 또한 미 행정부가 북한에게 NPT의 사찰규정을 완전히 지키지 않아도 된다고 허용하면 이란이나 이라크 같은 나라들도 이러한 선례를 따르고자 할 것이기 때문에 IAEA는 언제든지 북한의 어디건(anytime anywhere) 사찰할 수 있도록 허용되어야 한다고 주장했다.<sup>125)</sup>

프레슬러의원과 함께 IAEA 본부를 방문하고 한스 브릭스(Hans Blix)의장을 면담한 바 있는 브라운(Hank Brown) 공화당 상원의원과 코크란(Thad Cochran) 공화당 상원의원도 프레슬러의원과 같은 견해를 피력했다.<sup>126)</sup>

펠 공화당 상원의원은 프레슬러의원의 발언에 동의하면서 북한이 핵기술을 테러리스트나 이란, 리비아 등에 수출한다면 결과적으로 미국의 안보에 위협이 될 것임을 지적하고, 미행정부는 유엔을 통한 건동맹국과 협력하건 경제제재를 포함한 모든 수단을 동원하여 북한이 굴복하도록 압력을 행사해야 한다고 강조했다.<sup>127)</sup>

롭(Charles S. Robb) 민주당 상원의원도 의회내 대북강경론에 동조하면서 북한이 IAEA의 일반 및 특별사찰을 계속 거부할 경우 클

124) Cong. Rec., Senate. 94.2.24, p. S1845.

125) Ibid., 94.3.23, p. S3543.

126) Ibid., 94.2.24, p. S1845.

127) Ibid., 94.6.10, p. S6777.

린턴 대통령은 한국에 전술핵 무기를 재배치함으로써 북한에 압력을 행사하는 방안을 강구할 것을 촉구하는 수정안(Amendment to the Bill S.1281)을 상원 본회의에 제출하였다.<sup>128)</sup>

한편 민주당의 리차드슨 하원의원은 하원본회의 발언을 통해서 북한의 핵문제는 미국의 국익에 대단히 중요하기 때문에 보스니아, 하티티, 소말리아와 같이 정치문제화하지 말고, 의회는 초당적으로 클린턴행정부의 정책을 적극 지지하자고 호소하였다. 리차드슨의원은 북한의 최근 행동으로 볼 때 북핵문제를 외교적, 평화적으로 해결하는데는 상당한 어려움이 있는 것은 사실이나 클린턴 대통령은 바른 길로 가고 있다고 주장하면서 외교적인 해결방안이 아니면 한국이나 극동아시아, 나아가 미국이 위기에 처할 수 있다고 경고하였다.<sup>129)</sup> 또한 애커먼의원도 외교적 접근만이 전쟁을 막을 수 있으며, 대화를 계속하는 것은 양보가 아니라 상식에 속하는 것이라고 주장하는 등 의회내 진보파의 입장을 대변하였으나, 의회내 보수파의 강경분위기를 잠재우지는 못하였다.<sup>130)</sup>

해밀턴(Lee H. Hamilton) 민주당 하원의원은 “우리의 목적은 끝없이 대화만하는 것이 아니다”고 언급하면서 만약 북한이 계속해서 NPT 의무조항을 무시하는 경우 협상보다는 주변국들과 경제제재를 포함한 제재방안을 강구해야 할 것이라고 주장했으며,<sup>131)</sup> 돌(Robert Dole) 공화당 상원의원과 미셸(George Mitchell) 상원의원도 북한과의 성과없는 협상은 그만하고 경제제재를 즉시 시행해야 한다고 주장했다.<sup>132)</sup>

128) Ibid., 94.2.1, p. S533.

129) NYT, 94.4.5.

130) Cong. Rec., House. 94.6.14, p. H4393.

131) Ibid., 94.3.8, p. E369.

132) NYT, 94.5.19.

#### 4. 전쟁위기와 핵문제 타결

##### 가. IAEA 사찰실패와 전쟁위기

북·미합의에 따라 1994년 3월 3일부터 3월 14일까지 실시된 핵안 전조치 협정의 연속성 보장을 위한 IAEA의 사찰시 북한은 방사화학 실험실에서의 시료채취 및 감마선 지도작성(gamma mapping)을 거부하였다. 이에 따라 IAEA는 3월 21일 특별이사회를 개최하여 사찰이 불충분했음을 공식시인하고 그 동안의 사찰결과 북한이 재처리센터 용량확장과 원자로 내부의 연료교체를 준비중에 있음이 밝혀졌다고 폭로하면서 북한 핵문제를 유엔안보리에 보고하는 결의안을 채택하였다.<sup>133)</sup>

워싱턴에서는 또다시 대북제재와 '94 팀스피리트훈련 재개에 대한 논의가 재개되었으며 3월 30일에는 페리 국방장관이 전쟁위험을 불사하고라도 대북사찰을 강행할 수 있는 방법을 찾게 될 것이라는 경고성 발언을 했다. 한편 중국도 이례적으로 경고메세지를 담은 그들의 안을 안보리에 제출함에 따라 4월 1일에는 북한에 대한 추가사찰 수용, 남북대화재개, 북·미합의(94.2.25)에 의한 관련국간 대화지속을 촉구하는 1차 유엔안보리 의장성명이 채택되었다.<sup>134)</sup> 이에 대하여 북한은 외교부 성명을 통하여 미국이 북·미 3단계회담을 기피하고, 팀스피리트훈련을 재개하며, IAEA가 사찰결과를 왜곡하고 불공정성을 확대할 경우 NPT를 재탈퇴하겠다는 경고메세지를 보내면서 IAEA가

133) NYT, 1994.3.22. '94년 3월 3일부터 남북한 간에도 특사교환을 위한 실무접촉을 재개하였으나 특사의 임무, 방문순차 등 의제에 대한 이견, IAEA의 대북사찰 불충분성 거론, 북·미 3단계회담 개최 불투명 등의 이유를 들어 북한은 특사교환에 미온적인 태도를 보이다가 3월 19일 북한대표의 서울 불바다론 제기로 실무접촉이 결렬되었다.

134) Ibid., 1994.4.2.

입회하지 않는 상황에서 영변소재 5MW 원자로 핵연료봉 교체를 강행하였다.

한편 IAEA는 5월 17일 사찰진을 평양에 보내 사찰의 계속성 보장을 위한 협상을 시도했으나 실패한 후 폐연료봉 제거작업을 중단하라는 내용의 최종항의서를 북한 당국에 제출함과 아울러 안보리에는 북한이 약 8,000개의 연료봉중 약 60% 정도를 제거하였으며 더 이상 북한에서의 사찰은 무의미하다는 통보를 하고, 6월 10일에는 대북한 기술지원 프로그램을 중단한다는 발표를 하였다.<sup>135)</sup>

IAEA와 북한의 협상이 결렬되자 유엔안보리는 2차 의장성명을 통해 IAEA가 입회하지 않는 상황에서 핵연료봉 교체를 강행하는데 대해 심각한 우려를 표명하면서, 북한은 IAEA와 당초 합의한대로 IAEA 사찰진들의 활동을 허락할 것을 요청하였다. 아울러 IAEA와 북한간의 안전조치 협정이 전적으로 이행될 수 있도록 하기 위해서 필요시에는 안보리에서 추가조치도 고려할 것임을 천명함으로써 대북제재를 시사하였다.

워싱턴도 핵확산 방지를 위해서 위기를 무릅쓸 각오를 하고 제재 쪽으로 기우는 분위기가 역력했으며 미군 증파문제가 논의되기 시작하였다.<sup>136)</sup>

이에 당황한 북한은 제재는 전쟁을 의미하며 전쟁이 나면 앞뒤를 가리지 않겠다는 호전적 반응을 보이는 한편,<sup>137)</sup> 카터 전대통령을 평양으로 초대해 위기를 탈출하고자 하는 이중적인 면모를 보였다.

135) Ibid., 94.6.11. 북한은 제거된 폐연료봉은 재처리하지 않고 냉각수조에 보관 중이며 언제든지 IAEA의 검사를 허용하겠다고 하면서 더 이상의 플루토늄 전용은 없다고 반박하였다.

136) Mazarr, 앞의 책, pp. 266~267. 한국도 6월 14日 6백만 예비군을 소집하고 대규모 기동훈련을 실시하는 등 전쟁위기에 대처했으며 서울 시내에 라면 등 비상식량과 조리용 연료가 완전 동이나는 사태가 발생했다.

137) 조선중앙방송, 1994.6.2; 평양방송, 1994.6.2 & 6.5



## 나. 카터 방북과 핵문제 타결

카터의 방북은 핵문제해결과 남북문제의 획기적 진전 가능성 등 두가지 외교적 돌파구를 마련하였다. 카터는 김일성과 만난후 미국이 신형 경수로 원자로 구매를 보장해 준다면 북한은 새원자로가 들어올 때까지 핵프로그램을 동결하고, 신형원자로가 북한에 도착하면 플루토늄 재처리시설과 미완성의 50메가 및 200메가와트급 원자로를 철거하겠다는 북한측의 의도를 전달함과 아울러 김일성의 남북정상회담 제의도 밝혔다. 김영삼 대통령은 동 제의를 즉각 수락하였으며, 미국도 카터가 전달한 북한측 제의의 진위 확인을 요청하는 서신을 6월 21일 갈루치대사의 서명으로 북한으로 발송했다.

동 서신에서 미국은 핵프로그램의 진정한 동결은 ① 냉각처리된 연료봉에서 플루토늄을 추출하지 않을 것, ② 원자로에 더 이상 새로운 연료봉을 넣지 않을 것, ③ IAEA 사찰진에 의한 지속적인 관찰을 허용할 것 등을 의미하며 이러한 3가지 제안을 지킨다는 약속을 할 경우 3단계 북·미고위급 회담을 개최할 수 있다고 언급했다. 이에 대하여 북한이 긍정적인 회신을 보내오에 따라 미국은 제재 움직임을 일단 중단하고 7월 8일 3단계 북·미회담을 개최하겠다고 발표하였다.<sup>138)</sup>

그러나 7월 8일 김일성의 갑작스런 사망으로 남북정상회담과 3단계 북·미회담은 모두 미로속으로 빠져드는 듯 했다. 김일성의 사망에 대하여 한국정부는 국민들의 정서를 반영하여 조문을 거절한 반면 미국행정부는 평화적인 협상달성을 위한 의도에서 김일성의 사망에 조의를 표시하였다. 이로 인하여 남북관계는 악화된 반면 북·미관계

138) Mazarr, 앞의 책, pp. 272~274.

는 진척이 있었다. 북·미양측은 8월 12일 제네바에서 3단계 고위급 회담을 갖고 핵문제 타결에 대한 잠정합의에 서명함으로써 핵문제는 해결의 실마리를 찾게 되었다.

양측이 발표한 합의안에 의하면 미국은 2,000메가와트급 경수로를 북한에 공급할 준비를 하는 한편, 북한은 흑연감속로 원자로를 경수로로 교체할 준비를 하기로 하였다. 또한 경수로 제공과 공사기간중 대체에너지를 미국으로부터 지원받는다는 조건하에 북한은 IAEA의 감독하에 50메가와트 및 200메가와트 원자로 건설을 동결하고 재처리를 포기하며, 방사성 화학실험실을 봉인한다고 약속했다.<sup>139)</sup>

그러나 특별사찰에 대해서는 계속 이견을 노출시켰는데 북한대표 강석주는 IAEA가 주장하는 특별사찰은 인정하지 않는다고 분명히 밝힌 반면, 미국대표 갈루치는 특별사찰을 받아들이지 않으면 경수로 공급기회는 없을 것이란 견해를 피력했다. 이러한 쌍방간의 입장차이에도 불구하고 몇차례의 회담을 통해 8월 12일 잠정합의를 기초로 양국은 10월 21일 북·미간 기본합의서(Agreed Framework)라는 공식적인 협정을 이끌어냄으로써 북한의 핵문제는 타결되었다. 북·미간 기본합의서는 공개와 비공개로 나뉘어 있는데 공개된 내용은 다음과 같다.

139) Ibid., p. 279. 합의성명에는 포함되지 않았으나 미국은 북한에 대해 핵공격을 하지 않겠다는 약속을 할 용의가 있다고 선언한 한편 북한은 NPT에 복귀하고 남북한 핵협정을 이행할 것을 약속했다. 또한 양국 수도에 외교대부를 설립하고 투자 및 교역에 대한 장애를 줄여나가는 데 노력하기로 합의하였다. 한편 동 합의에 대하여 한국정부는 비판적인 입장이었는데 김영삼 대통령은 위싱턴이 합의를 서두르거나 지나치게 양보해서는 안된다고 미국의 대북정책을 비난했으며 이영덕 통일원장관은 갈루치대사가 문제를 지나치게 핵확산금지 측면에서만 보고 한반도 문제에는 주의를 기울이지 않는다고 비난하였다. 이 문제에 대하여 공화당의 돌(Dole)의원은 상원본회의 발언에서 북한에 대하여 더 잘 알고 있는 한국정부가 하는 말에 클린턴정부는 귀를 기울여야 한다고 주장했다.(Cong. Rec., Senate. 94.10.8, p. S14993) 이 이후 한·미양국은 북한 핵문제 처리를 두고 원만한 관계를 갖지 못했다.

### <미·북 「기본합의문」>

I. 양측은 북한의 흑연감속 원자로 및 관련 시설을 경수로 원자로 발전소로 대체하기 위해 협력함.

1. 미국 대통령의 1994년 10월 20일자 보장서한에 의거하여, 미국은 2003년을 목표시한으로 총 발전용량 약 2,000MWe의 경수로를 북한에 제공하기 위한 조치를 우선할 책임을 짐.

대체에너지는 난방과 전력생산을 위해 중유로 공급됨.

중유의 공급은 본 합의문 서명후 3개월내 개시되고 양측간 합의된 공급 일정에 따라 연간 50만톤 규모까지 공급됨.

2. 경수로 및 대체에너지 제공에 대한 보장서한 접수 즉시 북한은 흑연감속 원자로 및 관련 시설을 동결하고, 궁극적으로 이를 해체함.

북한의 흑연감속 원자로 및 관련 시설의 동결은 본 합의문 서명후 1개월내 완전 이행됨. 동 1개월 동안 및 전체 동결기간중 IAEA가 이러한 동결 상태를 감시하는 것이 허용되며, 이를 위해 북한은 IAEA에 대해 전적인 협력을 제공함.

북한의 흑연감속 원자로 및 관련 시설의 해체는 경수로 사업이 완료될 때 완료됨.

미국과 북한은 5MWe 실험용 원자로에서 추출되는 사용후 연료봉을 경수로 건설기간 동안 안전하게 보관하고, 북한내에서 재처리하지 않는 안전한 방법으로 동 연료가 처리될 수 있는 방안을 강구하기 위해 상호 협력함.

II. 양측은 정치적·경제적 관계의 완전 정상화를 추구함.

1. 합의후 3개월내 양측은 통신 및 금융거래에 대한 제한을 포함한 무역 및 투자 제한을 완화시켜 나갈.

2. 양측은 전문가급 협의를 통해 영사 및 여타 기술적 문제가 해결된 후에 쌍방의 수도에 연락사무소를 개설함.
3. 미국과 북한은 상호 관심사항에 대한 진전이 이루어지는데 맞추어 양국 관계를 대사급으로까지 격상시켜 나갈.

III. 양측은 핵이 없는 한반도의 평화와 안전을 위해 함께 노력함.

1. 미국은 북한에 대한 핵무기 불위협 또는 불사용에 관한 공식 보장을 제공함.
2. 북한은 한반도 비핵화 공동선언을 이행하기 위한 조치를 일관성있게 취함.
3. 본 합의문이 대화를 촉진하는 분위기를 조성해 나가는데 도움을 줄 것이기 때문에 북한은 남북대화에 착수함.

IV. 양측은 국제적 핵비확산 체제 강화를 위해 함께 노력함.

1. 북한은 핵비확산 조약(NPT) 당사국으로 잔류하며 동 조약상의 안전조치 협정 이행을 허용함.
2. 경수로 제공을 위한 공급 계약 체결 즉시, 동결대상이 아닌 시설에 대하여 북한과 IAEA간 안전조치 협정에 따라 임시 및 일반사찰이 재개됨. 경수로 공급계약 체결시까지, 안전조치와 연속성을 위해 IAEA가 요청하는 사찰은 동결대상이 아닌 시설에서 계속됨.
3. 경수로 사업의 상당부분이 완료될 때, 그러나 주요 핵심 부품의 인도 이전에, 북한은 북한내 모든 핵물질에 관한 최초보고서의 정확성과 안전성을 검증하는 것과 관련하여 IAEA와의 협의를 거쳐 IAEA가 필요하다고 판단하는 모든 조치를 취하는 것을 포함하여 IAEA안전조치협정(INFCIRC/403)을 완전히 이행함.<sup>140)</sup>

140) 「조선일보」, 94.10.22.

#### 다. 제네바 합의에 대한 의회의 반응

카터 전대통령의 방북과 그의 외교행위에 대하여 행정부가 유엔안보리를 통한 대북 경제제재를 포기하게 함으로써 오히려 북한이 플루토늄을 추출할 수 있는 시간만 벌어 주었다고<sup>141)</sup> 비판적인 시각을 보이던 의회 보수파 의원들은 제네바합의가 체결되자 행정부가 일방적으로 너무 많은 것을 양보했다고 비난하면서 합의를 시행하는데 소요되는 예산지출을 의회에서 반대함으로써 제네바합의의 이행을 저지하겠다는 움직임을 보였다.<sup>142)</sup>

돌(Bob Dole) 공화당 원내총무 내정자는 국제사회가 40억달러가 넘는 막대한 자금을 북한에 지원하면서 북한에게 5년동안 문제의 핵시설에 대한 특별사찰을 유보해 준 것을 비판하였다. 그는 “그 정도로 양보하면 언제든지 그런 합의를 할 수 있다”고 주장하면서 104 의회가 열리는 대로 클린턴정부를 상대로 제네바합의의 일환으로 대북 경제지원을 하는것에 대한 적법성 여부를 따지겠다고 말했다.<sup>143)</sup>

머코스키(Frank H. Murkowski) 공화당 상원의교위 동아시아소위 위원장 내정자는 “우리가 지원을 약속해 준 대가로 무엇을 얻었는지 모르겠다. 나는 행정부의 양보를 전적으로 수용할 수 없다”고 말하면서 의회에서 증유공급 비용 지출을 막겠다는 견해를 피력했다.<sup>144)</sup>

---

141) Cong. Rec., Senate. 94.6.21, p. S7168 & 94.10.7, p. S14618.

142) NYT, 94.11.27.

143) Ibid.; NYT, 95.1.5.

144) 머코스키의원은 94년 12월 2일 상원의교위 청문회 이후 제네바합의를 취소 하라고 요구하지는 않겠다고 입장을 바꾸었다. 또한 12월 11일 사이몬(Paul Simon)상원의원과 2일간의 평양방문을 한 이후, 북한은 지도자 교체기에 에너지와 외화가 절대 필요한 것 같으며 지원이 순조롭게 이루어지면 이지역의 긴장을 완화할 수 있을 것 같다는 견해를 피력했다. (NYT, 94.11.27; NYT. 94.12.2; NYT. 94.12.13)

롭(Charles S. Robb) 민주당 상원의교위 동아시아 소위원장은 미국이 북한의 핵무기 개발능력을 확인하기도 전에 경제지원을 약속한 셈이라고 비판하면서, 상원의교위 동아시아소위원회 소속 의원들간에는 북한이 5년이상 특별사찰을 받지 않는데도 불구하고 미국이 40억 불이상 지원을 약속한 것은 현명하지 못했다는 견해가 지배적이라고 말했다.<sup>145)</sup>

프레슬러(Larry Pressler) 공화당 상원의원은 동 합의서가 이란과 같은 나라에게 북한과 같이 새로운 경수로를 제공하지 않으면 사찰을 받지 않도록 고무하는 결과를 초래했다고 비판하고, 의회에서 합의서가 번복되도록 반대투표를 하겠다는 견해를 피력했다.<sup>146)</sup>

브라운(Hank Brown) 공화당 상원의원은 공화당 의원중에는 제네바합의에 불만을 가진자가 많다고 말하면서, 약속을 지키지 않는 북한과의 신사협정은 의미가 없다고 주장했다.<sup>147)</sup>

토마스(Craig Thomas) 공화당 상원의교위원회 위원은 “우리는 버릇이 나쁜 아이에게 적절하게 검정절차를 거치지 않고 너무 많은 것을 주겠다고 약속한 실수를 범했다”고 전하면서 제네바합의를 비판했다.<sup>148)</sup>

길만(Benjamin A. Gilman) 공화당 하원국제관계위 위원장 내정자는 많은 하원의원들도 제네바합의에 대하여 회의적인 시각을 갖고 있다고 전하면서,<sup>149)</sup> 정규적인 청문회를 통해 행정부는 의회의 협조를 구해야 할 것이라고 주장했다.

한편 의회 진보파의원들은 만약 의회가 합의서를 번복시키면 한반

145) Ibid., 94.12.2.

146) Ibid.

147) Ibid., 94.11.27.

148) Cong. Rec., Senate. 95.2.13, p. S2537.

149) NYT, 94.12.29.

도에 다시 긴장이 일어날 것이고 그렇게 되는 경우 의회가 새로운 위기를 만들었다는 비난을 받게 된다는 점을 강조하면서 제네바합의를 의회가 지지해 줄 것을 동료의원들에게 호소했다.

애크먼(Garry L. Ackerman) 민주당 하원국제관계위원회 아·태소위 위원장은 제네바합의는 미국의 장단기 외교이익이 관련된 문제인데, 단기적으로는 북한이 폐연료봉을 재처리 못하게 함으로써 플루토늄을 생산하지 못하도록 하고, 장기적으로는 북한이 현존하는 핵시설을 폐기하고 덜 위험한 기술인 경수로로 바꾸게 하는 조치로 적극 지지한다고 주장했다. 또한 제네바합의는 핵위험을 제거할 뿐만 아니라 북한에 한국의 투자를 용이하게 하고 북한을 좀 더 개방적인 국제사회의 일원으로 만들 수 있는 것이기 때문에 북한의 이웃들이 40억달러를 기꺼이 쓸만큼 좋은 협상이라고 행정부를 지지했다.<sup>150)</sup>

사이먼(Paul Simon) 민주당 상원의원은 제네바합의서 내용이 알려지자 서울 증권시장이 20%이상 오른점을 상기시키며, 한국보다 북한을 더 잘 아는 나라는 없는 점을 감안하면 제네바합의는 잘 된 것으로 볼 수 있다고 주장했다.<sup>151)</sup>

이러한 보수파의원과 진보파의원의 견해는 의회의 정보위, 에너지위, 외교위, 군사위, 국제관계위 등에서 실시한 청문회를 통해서 그대로 반영되었다. 갈루치대사는 상원외교위 청문회에서 제네바합의서는 NPT 의무조항 이상의 내용이 담겨져 있는데, 북한은 원자로를 해체하고, 50MW와 200MW 규모의 원자로 건설을 중단하며, 8,000여개의 폐연료봉을 재처리하지 않고, 5MW 원자로에 새로운 연료봉을 장전하지 않기로 약속했다고 설명했다. 또한 이러한 핵동결 프로그램은 매년 30개의 핵폭탄을 만들 수 있는 플루토늄 생산을 중단시킨 것이

150) Ibid., 94.12.9.

151) Cong. Rec., Senate. 95.1.5, p. S523.

며 과거의 핵문제에 대해서도 경수로의 핵심부품이 들어가기전에 북한이 특별사찰을 받기로 약속했기 때문에 완전히 해소될 수 있다고 강조했다.<sup>152)</sup>

이러한 일련의 청문회 이후 제네바합의에 반대하던 머코스키의원\* 등 일부 보수파의원들은 합의를 취소하라고 요구하지는 않겠다고 입장을 바꾼 반면, 프레슬러의원 등 일부 보수파의원은 갈루치대사가 합의서가 잘 되었다는 확신을 시키지 못했다고 말하면서 기회가 주어지면 합의를 반복하도록 노력하겠다는 견해를 고수했다.<sup>153)</sup>

그러나 시간이 흐를수록 의회분위기는 합의서 반복보다는 합의서의 충실한 이행이 더 중요하다는 공감대가 형성되어 갔다. 이러한 분위기를 반영하여 머코스키, 사이먼, 헬름스, 롭, 토마스 상원의원 등은 1995년 1월 25일 상원의교위에 제네바합의서는 남북대화의 실질적인 진전과 연계시켜야 하며, 미행정부는 남북정상회담 개최, 남북간 상호사찰 개시, 남북군사위원회 설립, 남북연락사무소 개설, 철도 연결, 남북자유왕래, 전화개통, 과학기술교류, 경험확대 등에 대하여 구체적인 일정을 잡도록 중계역을 해야 한다는 내용의 결의안(SCR 4)을 상원의교위에 제안하였다.<sup>154)</sup>

이러한 내용은 상원 본회의에서 상원결의안 29호(SJR 29)로 1995년 11월 28일 상원을 통과했는데 동 결의안에서 상원은 대통령이 결의안 통과 3개월 이후 매6개월 마다 진척사항을 보고하도록 하는 조건으로 제네바합의를 지지하였다.<sup>155)</sup>

하원도 1995년 9월 18일 본회의에서 제네바합의를 지지하는 결의

152) Ibid., 95.1.30. p. S1730.

153) NYT, 94.12.2.

154) Cong. Red., Senate, 95.1.25, p. S1543.

155) Ibid., 95.11.28, p. S17671.



안 83호(HJR 83)를 재적의원 2/3이상의 찬성으로 통과시켰는데, 동결의안에서 하원은 한국이 경수로 공급에서 중심적 역할을 할 것, 북한이 한국과 정부차원의 대화를 할 것, 한반도 비핵화에 진전이 있을 것, 북한군이 전진배치를 포기할 것, 북한이 대량살상무기와 미사일 및 제조기술을 수출하지 말 것 등의 조항이 지켜지지 않을 때는 행정부는 북한과 북·미연락사무소 개설이상의 외교적 관계를 진척시키지 말 것을 요구했다.<sup>156)</sup>

상하양원의 제네바합의 지지결의는 보수파 의원들의 강경대응 주장 보다는 행정부와 진보파의원들이 주장한 당근정책이 한반도 안정을 유지하는데 더 합리적이란 결론에 따른 결과였다. 그러나 이러한 결과에 불만을 가진 일부 보수파의원들은 계속해서 의회의 중유제공 예산심의에서 예산집행의 타당성 여부를 따지면서 예산승인을 지연시키고 있어 제네바합의의 순조로운 이행의 걸림돌이 되고 있으나 이러한 일부 보수파의원들의 움직임이 합의자체를 파기시킬 정도로 심각하게 영향을 주지는 못하고 있다.

## 5. 평가

미의회가 북한의 핵문제에 대해서 본격적으로 관심을 갖기 시작한 것은 1993년 3월 12일 북한의 NPT 탈퇴 이후이다. 의회는 NPT체제가 동이후 23년동안 어느나라도 도전하지 못했던 NPT체제에 북한이 최초로 정면 도전한 사실에 경악하면서 결의안 통과를 통해 초당적으로 행정부의 강경대응을 촉구했다.

행정부의 외교적 노력에도 불구하고 북한이 IAEA의 사찰 비협조,

156) Cong. Rec., House. 95.9.18, p. H9047.

특별사찰 거부, 팀스피리트훈련 영구중단 요구 등으로 핵문제 해결을 어렵게 만들면서 시간을 끌자 의회내 보수파와 진보파의원들은 서로 다른 목소리를 내기 시작했다. 이들은 행정부가 과거 핵의혹을 밝힐 IAEA의 특별사찰 논의 문제를 접어둔 채 미래의 핵투명성을 위한 IAEA의 연속사찰에 더 비중을 두고 북한과 협상을 진행시키는 입장 변화를 보이자 이러한 행정부 정책의 변화에 대하여 지지와 반대의 시각차를 보였다. 또한 의회내 보수파와 진보파는 카터의 방북과 제네바 핵합의('94.10.21)에 대해서도 각각 지지와 비판의 뚜렷한 시각차를 드러냈다. 이들 양진영이 북한의 핵문제 해결을 두고 보인 입장 차이를 종합적으로 분석해 보면 다음과 같다.

먼저 보수파의원들은 다음과 같은 이유로 행정부가 강경정책으로 북핵문제 해결에 임해야 한다고 주장했다.

첫째, 북한의 일반사찰 허용 조건만으로 미국이 고위급회담, 경제 제재해제, 팀스피리트훈련 취소, 외교적 승인 등의 엄청난 양보를 하는 것은 잘못이며 이러한 거래는 북한이 모든 핵시설에 대하여 특별사찰을 수락할 때만 가치가 있다.

둘째, 북한이 핵개발 포기를 가지적으로 보이지 않는 경우 원유공급 중단 등 경제제재, 해안봉쇄를 포함한 군사조치 등 강경정책으로 문제를 해결해야 한다. 외교적 노력은 오히려 북한이 핵개발을 할 수 있는 시간만 벌여 줄 뿐이다.

셋째, 북한이 특별사찰을 피하도록 미국이 허락하면 NPT체제하의 다른 나라들도 선례를 따를 가능성이 있다. 또한 북한이 개발한 핵기술을 테러리스트나 이란, 리비아 등에 수출한다면 결과적으로 미국의 안보에 위협이 될 것이다. 따라서 미행정부는 북한이 특별사찰을 피해 갈수 있는 어떤 협상도 맺어서는 안된다.

넷째, 팀스피리트 훈련은 핵회담에서 정치적 흥정의 대상이 되어

서는 안된다. 이는 미국의 우방들에 대한 안보공약의 신뢰성을 떨어뜨려 한국이나 일본이 스스로 핵개발을 하도록 유도하는 결과가 될 수 있다.

다섯째, 카터의 방북은 행정부가 유엔안보리를 통한 대북제재를 포기하게 함으로써 오히려 북한이 핵개발을 계속할 수 있는 시간만 벌어주었다.

여섯째, 북한에게 40억불 이상 지원을 해주면서 5년이상 특별사찰을 받지 않도록 허용해 준 제네바합의는 잘못된 것이다.

이러한 보수파들의 주장에 대하여 진보파의원들은 다음과 같은 논리로 반박하면서 행정부의 정책을 지지하였다.

첫째, 핵문제를 처리하는데 외교적 접근만이 전쟁을 막을 수 있는 유일한 방법이며, 경제제재나 군사제재는 전쟁발발 가능성을 높인다.

둘째, 한두개 정도의 핵폭탄을 제조할 수 있는 플루토늄을 찾기 위한 과거 핵투명성 규명보다 매년 30개 이상 핵폭탄을 만들 수 있는 플루토늄 생산을 막는 현재 및 미래 핵투명성을 확보하는 것이 더 중요하다.

셋째, 카터의 방북은 핵문제 해결과 남북문제 개선 가능성을 높인 훌륭한 외교적 성과였다.

넷째, 제네바합의는 단기적으로는 북한이 폐연료봉을 재처리 못하게 함으로써 플루토늄을 더 이상 생산 못하게 하고, 장기적으로는 현존하는 핵시설을 폐기하고 덜 위험한 기술인 경수로로 바꾸게 하는 유익한 합의이다. 과거 핵문제도 경수로 핵심부품이 들어가기 전에 특별사찰을 실시함으로써 완전 해소될 수 있다.

다섯째, 의회가 제네바합의를 거부하면 의회가 한반도에 새로운 위기를 만들었다는 비난을 면하기 어렵다.

양진영의 이러한 의견차이는 제네바합의 이후에도 계속되었다. 제네바합의 초기에는 의회내 보수파 의원들의 목소리가 더 높았다. 그러나 시간이 흐를수록 의회의 분위기는 보수파의원들이 주장하는 합의를 번복 보다는 진보파의원들이 주장하는 대로 북한으로 하여금 합의서 내용을 충실히 이행하도록 하는 것이 더 현실적이란 분위기로 바뀌어갔다. 결국 제네바합의가 만족스럽지는 않지만 이를 번복시키는 것 보다는 충실히 이행하면서 한반도의 안정을 지키는 것이 미국 국익보호를 위한 더 합리적인 선택이 될 수 있다는 진보파의 논리가 더 설득력을 발휘한 셈이다. 따라서 북한의 핵문제는 카터 철군 정책과는 달리 의회가 행정부의 대외정책을 지지해준 케이스로 기록되었다. 그러나 이것이 결코 대외정책 결정과정에서 의회의 역할을 축소된 것을 의미하는 것은 아니며 '70년대 이후 대외정책 결정과정에서 증가된 의회의 역할은 '90년대에도 계속되고 있다.

## V. 결 론

미국의 행정부와 의회는 서로 협력과 갈등을 반복하면서 주요 대외정책을 결정하고 수행해 오고 있다. 미국의 대외정책을 결정하는 과정에서 가장 중요하게 고려되는 사항은 미국의 국익(國益)이다. 미국의 국익은 민주주의와 시장경제, 인권신장 등 미국적 가치의 보호가 중요한 요소라는데는 이론의 여지가 없다. 그러나 이러한 국익을 보호하는 방법을 두고 행정부와 의회, 의회내 보수파의원들과 진보파 의원들은 서로 견해를 달리해 왔다.

전통적으로 기업에 우호적이며 보수성향인 공화당은 대외확장주의(expansionism)를 지지한 반면 대내개혁을 주장하는 진보성향의 민주당은 대외정책에서 고립주의(isolationism)를 선호했다.

이러한 패턴은 한반도문제를 다루는데 있어서도 예외없이 적용되고 있다. 민주당 출신의 카터대통령이 주한미군 철수계획을 관철시키기 위해서 노력한 반면 뒤를 이어 집권한 공화당의 레이건대통령은 오히려 주한미군 전력을 강화시킨 점을 대표적인 예로 들 수 있겠다.

의회내에서도 공화당은 보수, 민주당은 진보라는 큰 흐름에는 아직 변화가 없으나 시대의 흐름에 따라 이러한 전통적인 패턴도 조금씩 변하고 있다. 의원들은 당지도부의 결정에 무조건 따르기 보다는 자신들의 소신에 따라 합리적으로 의정활동을 하는 것을 선호하기 때문에 사안에 따라서는 당지도부와 전혀 반대되는 견해를 피력하고 관철시키기도 한다. 한반도문제와 관련 그 대표적인 예는 하원 군사위조사소위 위원장 스트라턴 민주당의원의 주한미군 철수정책 반대 투쟁에서 찾아볼 수 있다. 스트라턴 의원은 싱글러브장군 항명파동 전까지는 당지도부가 추진하는 주한미군 철수정책에 대해서 반대의

견을 피력한 적이 없었다. 그러나 싱글러브장군 청문회 이후 카터대통령의 철군정책에 문제가 있을 수 있다고 판단하고 동료의원들과 함께 이에 대해 적극적인 조사에 나섰다. 그가 가장 관심을 보였던 문제는 싱글러브장군이 주장했던 것처럼 주한미군 철수가 한국에서 전쟁을 야기할 가능성이 있느냐는 문제였다. 군사전문가들의 견해를 들은 일련의 청문회와 현지 장성들과 현지국 지도자들의 의견을 종합하여 만든 스트라틴 보고서의 결론은 싱글러브장군의 견해가 옳다는 것이었다.

이러한 그의 보고서는 의회내에서 철군반대 주장을 하던 보수파의원들에게 합리적인 논리를 제공하는 등 엄청난 위력을 발휘하였으며, 결국 행정부의 철군정책 유보결정까지 이끌어 내는데 결정적인 기여를 하였다.

카터행정부와 의회 진보파의원들이 주한미군 철수를 주장한 근원적인 배경은 베트남전 이후 미국이 아시아에서 제2의 베트남전에 개입해서는 안된다는 국민들의 우려를 반영한 것이었다. 이들은 미제2사단이 갖는 '인계철선 역할'(tripwire role) 때문에 한반도에 분쟁이 발생하는 경우 미행정부와 의회는 선택의 여지없이 한국전에 개입할 수 밖에 없기 때문에 가능한 빠른 시일내에 미지상군을 전면 철수해야 한다고 주장했다. 반면에 의회 보수파의원들은 바로 이러한 미제2사단의 '인계철선 역할' 때문에 한반도에 평화가 유지되고 있는데, 이들을 철수한 후 전쟁이 발발하면 다시 미지상군을 한반도에 파견하는 우를 범할 필요가 있느냐는 논리로 철군에 반대했다.

그 외에도 동북아정세가 크게 바뀌어 소련이나 중국이 더 이상 북한의 남침을 지원하지 않을 것이며, 한국이 경제성장으로 스스로 자국방어를 이룩할 수 있는 토대가 마련 되었다는 행정부와 의회 진보파의원들의 주장에 대해서 보수파의원들은 미군의 서독주둔의 예를

들어 이러한 변화가 필요조건은 되겠지만 철군을 합리화할 충분조건은 못된다는 견해를 피력하였다. 이에 더하여 보수파의원들은 철군이 예산절감 효과가 없을 뿐 아니라, 일본을 위시한 아시아의 동맹국들에게 신뢰만 떨어뜨리는 계기가 될 뿐이며, 미군의 중요한 훈련장을 잃게 되는 부수적인 손실이 있다는 점도 지적하였다.

결국 카터행정부의 주한미군 철수정책은 미지상군의 주둔으로 한반도에서 전쟁을 사전에 방지하는 것이 미국의 국익에 도움이 된다는 의회 보수파의원들의 합리적인 주장이 설득력을 발휘하여 백지화되었다.

한편 북한의 NPT 탈퇴로 핵문제가 국제사회에 초미의 관심사로 떠오르자 미의회의 보수와 진보 양진영은 모두 북한의 비이성적인 행동을 비난하면서 행정부가 유엔을 통한 경제제재까지를 포함하는 강경책으로 대응할 것을 촉구하는 결의안을 통과시키는 등 북한의 핵문제를 해결하려는 행정부의 노력을 초당적으로 지지하였다. 이들은 북한이 핵개발을 하도록 용인하는 경우 한반도의 안전에 위협이 될 뿐만 아니라 주변국의 핵확산 및 1995년 만료되는 NPT의 연장에 심각한 영향을 주며, 테러리스트국가인 이란과 이라크 및 리비아 등에 북한이 핵기술을 이전함으로써 미국 국익에 심대한 타격을 줄 수 있다는 점을 크게 우려하였다.

미행정부는 북한의 핵개발을 저지시키기 위해서 당근과 채찍정책을 동시에 구사하면서, 한편으로는 IAEA를 통해서 북한의 핵투명성을 확보하는데 심혈을 기울였다. 그러나 행정부의 이러한 북핵대처 방법에 대하여 의회내 보수파와 진보파의원들은 서로 상반된 견해를 피력했다. 보수파의원들은 세계초강대국인 미국이 약소국인 북한의 페이스에 말려들고 있는 점에 대하여 불쾌감을 표시하면서, 행정부가 특별사찰을 비켜가는 등 북핵문제를 완전히 해결하지 못한 상황에서

팀스피리트훈련 중지, 경제제재 해제, 외교적 승인등의 당근을 북한에 제의하는 점에 강한 거부감을 나타냈다. 이들은 북한이 핵개발을 완전 포기하도록 하기 위해서는 유엔과 동맹국을 통한 경제 및 군사 제재 등의 채찍으로 문제를 해결하는 것이 보다 합리적이란 주장을 폈다.

이에 반하여 진보파의원들은 보수파의원들이 주장하는 대북 강경정책은 오히려 한국, 극동아시아, 나아가 미국을 위기에 처하게 할 수 있다고 경고하면서 행정부의 외교적인 노력을 지지하였다.

이러한 의회내 보수·진보 양진영의 견해차는 북한의 과거 핵투명성 보다 미래 핵투명성에 더 관심을 갖고 문제를 해결하겠다는 행정부의 입장변화를 두고도 극명하게 드러났다. 보수파 의원들은 이러한 행정부의 입장변화가 북한으로 하여금 외부의 아무런 간섭도 받지 않고 핵무기를 개발하도록 방치하는 결과가 된다고 비판하였다. 반면 진보파의원들은 한두개의 핵폭탄을 만들 수 있는 소량의 플루토늄을 찾기 위하여 북한의 과거 핵문제에 집착하는 것 보다는 대량 플루토늄 생산 가능성이 있는 현재와 미래의 핵개발을 중지시키기 위한 행정부의 정책이 더욱 합리적이라고 주장하면서 행정부를 지지했다.

제네바합의를 보는 시각도 보수파의원들과 진보파의원들간에 큰 차이가 있었다. 보수진영은 국제사회가 40억달러가 넘는 막대한 자금을 북한에 지원하면서 5년동안 문제의 핵시설에 대한 특별사찰을 양보해준 것을 일체히 비판하였다. 또한 이런 대북지원은 향후 이란, 이라크 등의 나라가 이와 유사한 요구조건을 내걸 수 있는 좋지 않은 전례를 남긴 결과가 되었다고 주장하면서 의회에서 중유비용 지출예산 승인하지 않음으로써 제네바합의 자체가 파기되도록 하겠다는 입장을 피력했다. 한편 진보파의원들은 만약 의회가 중유 등 미국이 제네바합의와 관련 분담해야 할 예산을 부결하여 합의서가 번복



되면 한반도에는 다시 긴장이 고조될 것이고 그렇게 되는 경우 의회가 새로운 위기를 만들었다는 비난을 받게 된다는 점을 강조하면서 의회가 제네바합의를 지지해야 한다는 입장을 피력했다.

제네바합의 초기 합의서 번복을 요구하는 보수파의원들의 목소리가 더 높았던 의회의 분위기는 진보파의원들이 주장하는 대로 북한으로 하여금 합의서의 내용을 충실히 이행하도록 하는 것이 한반도 안정에 더 기여할 수 있는 차선의 방책이란 인식으로 바뀌어갔다. 결국 제네바합의가 만족스럽지는 않지만 이를 번복시키는 것보다는 이행하는 것이 미국 국익보호를 위한 합리적인 선택일 수 있다는 진보파의 논리가 더 설득력을 얻어 의회가 행정부의 정책을 지지하게 되었다.

향후 미국의 한반도 정책결정은 카터 철군정책에서 보듯이 의회가 행정부의 정책을 반대하는 경우, 그리고 북핵정책에서와 같이 의회가 행정부의 정책을 지지하는 경우, 그리고 행정부와 의회와 절충하여 문제를 해결하려고 하는 세가지 유형으로 전개될 것이다. 이과정에서 의회는 수정안, 결의안 의결과 예산심의권 등의 수단을 이용하여 행정부의 대한반도 정책을 견제할 것이다. 그러나 의회가 당파적인 입장에서 한반도관련 외교문제를 다루지 않을 것이라는 것은 카터 철군정책 결정 당시 상·하양원에서 민주당이 절대적 다수를 차지하고 있었으나 민주당 행정부의 정책을 의회가 반대한 것을 보아 알 수 있다.

북한핵관련 정책결정시에도 민주당 행정부에 민주당 의회의 구성에는 변함이 없었으나, 정책결정 과정에서 당파적인 입장이 아니라 보수와 진보의 입장에서 찬반을 주장했다. 여기서 주목할 점은 카터 행정부의 철군정책에 대하여 의회 보수파가 반대한 논리나, 클린턴 행정부의 북한 핵정책을 지지한 의회 진보파의 논리의 핵심은 어떻

게 하면 한반도의 안정을 유지할 수 있느냐는 것이었다. 다시 말하면 의회는 보수·진보 양진영 주장중 어느쪽이든 한반도에서 전쟁발발을 막고 안정을 유지하는데 있어서 보다 합리적인 논리를 제시하는 쪽의 주장을 정책으로 채택하였다는 점이다.

향후 전개될 한반도 문제에 대한 미국의 정책결정도 이러한 큰 패턴 속에서 이루어질 것이라는 점은 의심의 여지가 없다. 다만 한가지 달라진 점은 제네바회담의 이후 치루어진 1994년 11월 중간 선거에서 공화당이 상·하양원 다수의석을 차지함으로써 1955년 이후 민주당이 지배해 온 의회구성이 뒤바뀐 것이다.

이러한 의회구성의 변화에도 불구하고 의회가 한반도문제를 다루는 과정에서 파당적으로 운영되지는 않을 것이라는 것은 카터의 철군정책이나 북한 핵문제의 의회처리 과정에 대한 분석을 통해 전망할 수 있다. 1998년 11월 4일 실시된 중간선거에서 민주당이 승리하였으나 보수성향의 공화당이 계속 의회 다수의석을 유지하게 됨에 따라 의회 보수파가 한반도문제 결정과정에서 큰 영향력을 행사할 것이라는 것은 쉽게 예측할 수 있다. 이러한 징후는 북한이 지난 8월 31일 중장거리 미사일을 발사한 이후 공화당 보수파의 주도로 상·하양원 세출위에서 행정부가 내년도 중유제공 재원 등으로 요구한 KEDO지원금 3,500만달러를 동결하는 수정안을 통과시킨 예에서도 발견할 수 있다. 이러한 대북예산 동결안은 하원 본회의에서 전액 삭감으로 결의되었다가 행정부와 의회의 절충으로 상·하양원 합동회의에서 다시 조건부 부활이 되는 등 우여곡절을 겪었지만, 이는 어디까지나 의회 보수파의원들의 대북 경고적 성격이 강한 조치로 볼 수 있다. 그러나 공화당 보수파의원들은 KEDO지원금을 완전 삭감함으로써 제네바합의를 파기하여 한반도에 또다시 긴장을 높였다는 비난을 받을 것을 우려하여 행정부의 요구예산에 북한의 핵투명성과 미

사일 수출금지라는 북한이 지키기 어려운 조건들을 달아 승인해줌으로써 자신들의 대북강경 입장을 관철시킨 점을 주목해야 한다.

향후 한·미관계에서 단기적으로는 북한의 금창리 지하핵의혹시설 발견과 미사일 발사 이후 미의회내에서 나타나고 있는 대북강성 기류가 클린턴행정부의 대북연착륙 정책과 김대중정부의 햇볕정책 등 대북포용정책 추진에 큰 영향을 줄 수 있기 때문에 의회내 보수파들의 주장에 각별히 귀를 기울이고 분석하여 이에 대응할 수 있는 대책을 수립할 필요가 있다.

특히 KEDO 지원금 3,500만 달러 지급에 시한과 단계별 이행조건들을 제시하고 있는 점에 주목해야 한다. 이들 조건에 따르면 1999년 3월 1일부터 6월 1일까지 미행정부가 1,500만 달러를 쓰려면 한반도 비핵선언과 남북회담에서의 진전을 확인해 줄 수 있는 가시적 성과들(Demonstrable Steps)이 계속 되어야하고, 북한이 제네바 합의의 모든 내용을 이행하며, 폐핵연료봉 봉인과 안전저장 및 미국이 제공한 원조들의 중대한 전용이 없어야 하고, 미행정부가 북한의 탄도미사일 개발과 수출을 막기 위해 총력을 기울여야 한다.

또한 6월 1일 이후의 2,000만 달러 예산집행은 미행정부가 1999년 한반도 비핵합의 이행을 위한 의미있는 토론을 시작하며, 핵의혹을 받고 있는 영변의 지하시설 공사에 대한 미국의 우려를 만족시킬만한 방법들에 대해 북·미간 합의가 있어야 하고, 북한의 탄도미사일 위협을 제거·축소시키기 위한 북·미협상에서 중대한 진전(Significant Progress)이 있어야 한다는 3개 항목을 충족시켜야 한다.<sup>157)</sup>

이러한 조건들은 북한과 좀처럼 합의가 쉽지 않는 사항들인데 시한까지 두고 있어 자칫 잘못하면 1999년 중반 이후 한반도의 위기를

---

157) 조선일보, 1998.10.21.

몰고올 수 있는 요인이 될 수 있다는 점에서 이에 대한 우리의 대책 마련이 시급한 실정이다.

또한 클린턴 대통령은 의회의 요청에 따라 이러한 대북정책을 원활히 수행하기 위하여 윌리엄 페리 전 국방장관을 북한정책조정관(North Korea Policy Coordinator)으로 임명하였다(1998.11.12). 따라서 한국정부는 미국의 북한정책조정관의 임무와 역할이 무엇인가에 대하여 구체적으로 파악함과 아울러 한국측도 카운터파트를 지명하여 이들의 빈번한 접촉을 통해 대북정책 수행 과정에서 한·미공조에 차질이 없도록 대비해야 할 것이다.

중기적으로 핵문제가 어느정도 해결된 이후에는 핵문제로 중단되었던 주한미군 감축문제 논의가 재개될 가능성이 높다. 1990년 4월 Nunn-Warner 보고서에 근거한 미국의 동아시아 전략구상(EASI)에 따라 추진되어온 단계적 감군계획의 2단계(1993~1995) 시행이 북한 핵문제로 인해 중단되었던 바, 이를 해제하는 방식으로 미행정부가 동 정책을 주도하거나 또는 의회 진보파의원들을 중심으로 의회에서 동 정책을 먼저 거론할 가능성이 있다. 동 사안에 대한 논의는 주한미군의 현수준유지, 단계적 감군, 완전철폐 등의 형태로 이루어질 것으로 예상된다. 이 경우 철폐를 주장하는 진보파나 반대하는 보수파의 논리전개는 향후 한반도 및 주변상황과 미국의 세계전략 특히 동북아 전략의 변화 등이 고려될 것이나 카터 철군정책 당시 논의되었던 양진영의 주장에서 크게 벗어나지는 않을 것이다. 따라서 정부는 카터 철군정책 추진과정에서 논의된 의회의 보수파와 진보파의원들의 주장을 철저히 분석함과 아울러 시대의 변화에 따른 주한 미지상군의 전략적 위상변화 등을 수시로 점검하여 향후 주한미군 철수문제 논의시 동 정책이 한반도의 안정을 해치지 않는 방향으로 결정될 수 있도록 유도할 수 있는 논리를 개발하여 미 행정부와 의회에 제

공하여야 할 것이다.

장기적으로 한국의 통일문제도 미국의 도움없이는 순조롭게 진행되기 어려운 사안이다. 따라서 정부는 한반도 통일이 한반도 및 동북아의 안정과 나아가 미국의 국익보호에 어떤 영향을 미칠 것인가를 면밀히 분석하여 미행정부 뿐만 아니라 의회의 보수파와 진보파가 함께 한국주도의 통일을 지원할 수 있는 논리를 개발해야 한다. 한반도 통일이 미국의 국익에 영향을 줄 수 있는 중요 요소로 다음과 같은 사항을 들 수 있다.

첫째, 한반도 통일로 북한의 핵개발, 장거리미사일 개발 및 수출, 생화학무기 대량보유 등으로 초래된 동북아시아의 안보불안이 해소되어 역내 평화가 정착될 수 있다.

둘째, 한반도를 통한 물류흐름을 인위적으로 막아온 북한의 소멸로 역내 교통·정보 및 경제교류·협력이 활성화되어 지역경제가 발전하면 이에 비례하여 미국의 수출시장도 확대된다.

셋째, 민주화된 통일한국의 등장으로 그동안 시장경제 이행으로 수준이 높아진 중국인들이 사회주의 통치를 청산하고 민주화를 촉진시켜 미국이 원하는 민주주의와 시장 경제체제가 아시아 전역에 크게 확산된다.

정부는 이상의 3가지 항목 이외에도 한반도 통일이 미국의 국익에 도움을 줄 수 있는 논리를 계속 개발하여 미국 조야에 지속적으로 제공함으로써 미행정부와 의회가 한반도 통일에 관심을 갖고 적극적으로 한국을 지원할 수 있도록 해야 할 것이다.

이상으로 단기와 중·장기의 한·미관계에서 미국의 역할과 우리의 대책을 조망해 보았다. 향후 미국이 한반도 정책을 결정하는 과정에서 행정부가 정책을 주도하겠지만 의회가 계속해서 중요한 역할을 할 것이라는 것은 의심의 여지가 없다. 정부는 미행정부나 의회에서

한반도문제를 논의할시 양국의 국익에 도움이 되는 논리를 개발하여 행정부 및 의회의 보수파나 진보파의원들에게 제공하는 방법을 강구해야 한다. 이를 위하여 첫째, 워싱턴과 서울에서 한·미양국의 학자, 정부관리, 의회의원 혹은 보좌관, 언론인 등이 공동 참여하는 학술회의나 워크샵(Workshop)을 빈번하게 개최함으로써 우리정부의 입장이 워싱턴 조야에 전달될 수 있도록 해야한다. 둘째, 이러한 회의에 참석한 미국의 학자나 유명연구소 연구원 등 한반도문제 전문가들이 뉴욕타임즈나 워싱턴포스트 등 미국의 유명신문에 한반도문제 정책 결정과정에 도움을 줄 수 있는 칼럼을 기고하게 함으로써 워싱턴조야의 여론을 한국에 유리하도록 이끌도록 노력해야 한다.

이렇게 형성되는 워싱턴 조야의 여론은 자연스럽게 미행정부와 의회에 전달되어 한반도 정책결정시 우리에게 유리하게 작용할 것이라는 것은 카터의 주한미군 철군정책과 북한 핵문제에 대한 의회 정책 결정 논의시 의원들이 유명신문에 실린 전문가들의 관련 기고문을 인용하거나, 의회 속기록에 이를 첨부시킨 사례가 많았다는 사실로도 알 수 있다. 또한 이들 전문가들이 의회의 한반도문제 관련 의회 청문회 개최시 초청되는 사례가 빈번해지고 있는 추세도 주목할 필요가 있다.

이에 대비하여 우리정부는 미국의 한반도 전문가를 설득할 수 있는 논리 개발과 아울러 이들과 대등한 수준에서 한·미간 현안들을 논의할 수 있는 국내전문가 양성에도 노력을 배가해야 할 것이다.

## 참 고 문 헌

### 1. 단행본

강성학. 「이아고와 카산드라-항공력시대의 미국과 한국」. 서울: 오름, 1997.

강성학. 「카멜레온과 시지프스-변천하는 국제질서와 한국의 안보」. 서울: 나남출판, 1995.

Carter, Jimmy. *Keeping Faith, Memories of a President*. New York: Bantam Book, 1982.

Current, Richard N. *American History Since 1865*. New York: Alfred A. Knopf, 1979.

Davidson, Roger H. & Oleszek, Walter J. *Congress and Its Members*. Washington D. C.: Congressional Quarterly Inc., 1990.

Dodd, Lawrence C. & Oppenheimer, Bruce I. *Congress Reconsidered*. Washington D. C.: Congressional Quarterly Inc., 1989.

Dolbeare, Kenneth M. *American Political Thought*. Chatham: Chatham House Publishers Inc., 1984.

Ikenberry, G. John. ed. *American Foreign Policy*. Glenview: Scott, Foresman and Company, 1989.

Kaplan, Morton A. ed. *Global Policy, Challenge of the 80s*. Washington D. C.: The Washington Institute for Values in Public Policy, 1984.

- Kegley, Charles W., Jr. & Wittkopf, Eugene R. *American Foreign Policy, Pattern and Process*. New York: St. Martin's Press, 1987.
- Kwak, Tae Hwan & Wilborn, Thomas L. ed. *The U.S.-ROK Alliance in Transition*. Seoul: Kyungnam University Press, 1996.
- Lee, Suk Bok. *The Impact of U.S. Forces in Korea*, Washington, D.C.: National Defense University press, 1987.
- Mazarr, Michael J. (김태규 역). 「북한핵 뛰어넘기」. 서울: 홍림문화사, 1996.
- Newsum, H. E. *The United States Foreign Policy Toward Southern Africa*, New York: St. Martin's Press, 1985.
- Patterson, Eugene, ed. *U.S. Foreign Policy, The Reagan Imprint*, Washington D.C.: Congress Quarterly Inc., 1986.
- Scott, Andrew M. & Dawson, Raymond H. *Reading in the Making of American Foreign Policy*. New York: The Macmillan Company, 1965.
- Smith, Daniel M. *The American Diplomatic Experience*, Boston: Houghton Mifflin Company, 1972.
- Vance, Cyrus. *Hard Choices: Critical years in America's Foreign Policy*, New York: Simon and Schuster, 1983.
- Walker, Thomas W., ed. *Reagan Versus the Sandinistas, the Undeclared War on Nicaragua*, Boulder: Westview Press, 1987.
- Williams, William Appleman. *The Tragedy of American Diplomacy*. New York: Dell Publishing Co., Inc., 1972.



## 2. 논문

- 박영규. “미국 대외정책에 있어서의 의회역할.” 「국제정세와 한국외교 - 1987년도 연례보고」. 서울: 외교안보연구원, 1988.
- McGovern, George. “U.S. Risk in Korea.” *AEI Defense Review*, 1977.
- Oberdorfer, Don. “Carter’s Decision on Korea Traced to Early 1975.” *Washington Post*, 1997.6.12.
- Ok, Tae Hwan. *President Carter’s Korean Withdrawal Policy*. Chicago: Loyola University of Chicago, 1989.

## 3. 기타

### 의회보고서

- Congressional Records. House of Representative, 1977~1995.
- Congressional Records. Senate, 1977~1995.
- Hearings Before the Subcommittee on Africa. Committee on Foreign Affairs, House of Representative. 96th Congress, 2nd Session, 1980.9.17 & 9.30. Washington D. C.: GPO, 1980.
- House Committee on Armed Service. Investigations Subcommittee. Hearings on Review of the Policy Decision to withdraw United States Ground Forces from Korea. 95th Cong., 1977~1978. HASC No. 95~71. Washington, D. C.: GPO, 1978.
- House Committee on Armed Services. “Review of the Policy Decision to Withdraw United States Ground Forces from

Korea.” Report Prepared by Samuel S. Stratton, Chairman of the Investigations Subcommittee, 95th Cong. 2nd Sess., 1978.4.26, HASC No. 95-61, Washington D.C.: GPO, 1978.  
Political Division of the U.S. Senate and House of Representative.  
34th-105th Congresses, <http://Clerkweb.house.gov/historics>.

#### 정부간행물

*Congressional Quarterly Weekly Report.*  
*Department of State Bulletin.*  
*Public Papers of the Presidents.*  
*Weekly Compilation of Presidential Documents.*

#### 신문 및 잡지

「동아일보」  
「조선일보」.  
「중앙일보」.  
*Chicago Tribune.*  
*Christian Science Monitor.*  
*Congress and Nation.*  
*Detroit News.*  
*LA Times.*  
*New York Times.*  
*Times.*  
*US News & World Report.*  
*Washington Post.*

<부 록> 미의회 주요결의안 및 보고서

1. Report of Stratton to Congress

U.S. House of Representatives, Committee on Armed Services,  
Armed Services Investigations Subcommittee,

Washington, D.C., April 13, 1978.

Hon. Melvin Price,

Chairman, Committee on Armed Services, House of  
Representatives, Washington, D.C.

Dear Mr. Chairman: Attached is a report entitled "Review of the Policy Decision to Withdraw United States Ground Forces from Korea," approved by the members of the Armed Services Investigations Subcommittee, together with dissenting views of Honorable Ronald V. Dellums and supplementary views of Honorable David C. Treen, Honorable Robert W. Daniel, Jr., and Honorable Robert E. Badham. This report is based on hearings which were held by the Investigations Subcommittee between May 25, 1977 and October 3, 1977, as well as its briefings during a Far Eastern trip from January 2, 1978 to January 16, 1978. In addition, the Full Committee received a Defense Intelligence Agency briefing on June 29, 1977 and a Central Intelligence Agency briefing on July 13, 1977, and held hearings on this matter on July 13 and 14, 1977.

I shall appreciate your early approval of the report so that it may be printed.

Sincerely,

Samuel S. Stratton.

Chairman, Armed Services Investigations Subcommittee.

## REVIEW OF THE POLICY DECISION TO WITHDRAW UNITED STATES GROUND FORCES FROM KOREA

### Introduction

On May 5, 1977, President Carter issued a Presidential Decision to Withdraw the 2d U.S. Division and its ground support elements from the Republic of Korea (ROK) over a period of four to five years.

Because the security of the Republic of Korea has been so closely associated with U.S. national defense and foreign policy interests in the Western Pacific-East Asian area, the House Armed Services committee and its Investigations Subcommittee, as part of a projected broader study of U.S. security requirements around the world, thereupon began an extensive inquiry into the implications of the President's proposed withdrawal.

Formal hearings into this matter were opened on May 25, 1977, when the subcommittee received testimony from Major General John K. Singlaub, USA, who had a short time before been relieved as Chief of Staff of U.S. Forces in Korea because of published reports which quoted him as expressing concern over the risks of war involved in the President's withdrawal decision. Further testimony was received from other witnesses, particularly General George S. Brown, Chairman of the Joint Chiefs of Staff; General Bernard W. Rogers, Chief of Staff of the U.S. Army; Lt. General Samuel V. Wilson, Director of the Defense Intelligence Agency; Admiral Stansfield Turner, Director of the City University of New York; and Professor Morton S. Kaplan, Director of the Center for Strategic and Foreign Policy Studies at

the University of Chicago.

As a result of these hearings, Chairman Price urged the subcommittee to undertake an on-the-spot visit to Korea and related areas of the Far East at the earliest available opportunity, so as to examine the military situation firsthand before making its formal recommendation to the Full Committee.

Accordingly, on January 2, 1978, a delegation, chaired by Mr. Stratton and including subcommittee members Honorable Robin L. Beard and Honorable Robert W. Daniel, Jr. and accompanied by Honorable Antonio Boria Won Pat, a Member of the Full Committee, left Washington on a four-nation factfinding tour to Korea and the Far East, returning on January 16. Besides a four day visit to Korea, the tour included Japan, Okinawa, the Republic of China on Taiwan, the Republic of the Philippines, and CJNCPAC Headquarters in Honolulu. During the trip the Subcommittee delegation met with senior U.S. military and civilian officials in Korea, as well as in the other spots visited, and conferred with senior foreign civilian and military officials, including the government leaders of each of the four countries visited. The purpose, of course, was to obtain an on-the-spot view of and to learn in detail the views of each of these various officials regarding the full impact of the proposed withdrawal on the continued stability of Northeast Asia and the Western Pacific area.

## FACTUAL FINDINGS

Following is a summary of the major findings of the subcommittee based on its Far Eastern trip as well as the earlier

hearings in Washington:

1. While President Carter did not formally issue the Presidential Decision until May 5, 1977, the record suggests that he had arrived at his decision to withdraw U.S. forces from Korea well before his inauguration. The subcommittee found no evidence that the President had sought any advice, assistance, recommendations or estimates of probable impact of his withdrawal decision on U.S. security considerations or stability in the Far East from the Joint Chiefs of Staff, by law his senior military advisors, or from any other knowledgeable military sources prior to making his decision to withdraw all ground troops from Korea. The only professional advice solicited from the Joint Chiefs of Staff, or from the responsible senior military officers in Korea, came after the decision had been made, and even that was limited to recommendations dealing with the precise timetable for withdrawal.

2. The withdrawal timetable finally ordered by the President on May 5 was "substantially different" from that recommended by the Joint Chiefs of Staff, more substantial in speed and numbers, and thus involved a far greater element of risk as far as the continued stability of the Korean Peninsula and Northeast Asia is concerned.

3. Since the signing of the Korean Armistice in 1953, the United States has sought to promote peace and stability in Korea by maintaining a credible military deterrent in South Korea, with the bulk of its ground combat forces stationed in the general vicinity of the DMZ north of the capital city of Seoul.

4. In the 25 years that the Armistice has been in effect, there has been no real peace between North and South Korea,

particularly along the DMZ. The Democratic People's Republic of Korea, under the leadership of Kim Il Sung, has refused to recognize the legitimacy of the Republic of Korea to the South, has repeatedly called for the withdrawal of U.S. forces, and has repeatedly threatened to take over South Korea in a military invasion to unite the Korean Peninsula by force. Moreover, North Korea has steadily increased its military capability, especially since 1970, and has repeatedly refused offers from South Korea to open discussions on a peaceful settlement of the Korean War. Throughout this 25-year period the DMZ area, as well as Panmunjom, the specific site of the periodic Armistice discussions between North Korea, the Chinese People's Republic and the United Nations Command, has been marked by constant tension and frequent violence including, during the past two years, the permanent injury of one U.S. guard by stomping, the axe murders of two other U.S. officers by North Korean troops for seeking to trim branches from a tree located in the Armistice area.

In obvious preparation for a surprise attack, the North Koreans have dug at least two tunnels under the DMZ which were discovered in late 1974 and early 1975. One tunnel was at a depth of about 150 feet. It had been cut through solid rock and had come within 800 meters of the southern end of the DMZ. The tunnels were large enough to permit large numbers of infiltrators or armed troops to pass through to the ROK. The best U.S. estimates indicated the tunnels had been started as early as 1971, at a time when there was a thaw in relations between the Republic of Korea and the Democratic People's Republic of Korea.

5. All of the testimony presented to the subcommittee agrees that the presence of U.S. forces in Korea, particularly U.S. ground

forces, has been the single most important factor in preventing the outbreak of a new war in Korea. This testimony also supports the conclusion that the deterrent capability of these U.S. ground forces now principally the U.S. 2d Division is not based exclusively on its combat capability. It also involves a very significant psychological deterrent. North Korea is understandably unwilling to engage U.S. ground forces on its march to Seoul. Thus, an equivalent number of Korean ground troops, similarly situated and equipped, could never fully duplicate the deterrent effect of the U.S. 2d Division.

6. Since 1953 the Republic of Korea has made dramatic economic progress, with an impressive production capability that has grown almost as rapidly as Japan's. Until recent years, however, U.S. policy has not encouraged the Republic of Korea to keep pace with North Korea's military buildup. It was felt that U.S. forces could supply the necessary deterrent and also forestall any rash moves on the part of South Korea that might precipitate a new conflict. Meanwhile, North Korea has channeled a far greater proportion of its GNP into offensive military preparations, especially since 1970. As a result, North Korea today is superior to the ROK in every key index of military capabilities except manpower, and represents a greater threat to South Korean security than at any time since the signing of the 1953 Armistice.

7. A United States-sponsored, 5-year force improvement plan for modernizing Korean combat capabilities was begun in 1975. However, considerable doubt was expressed that even with that program, plus the "compensatory measures" contemplated by the President's Decision, the necessary modernization and upgrading could be completed by the 1981-82 timeframe.



8. On the basis of current intelligence estimates and all the information made available to it, the subcommittee concluded that the North Koreans possess the capability of attacking the South with a minimum of warning, and that the U.S. 2d Infantry Division is needed for an adequate defense. Were that Division to be withdrawn, the defense of Seoul would be greatly complicated. This assessment appears to be confirmed by published excerpts from the Department of Defense Military Strategy and Force Posture Review referred to in detail below.

9. It was the personal opinion of virtually every experienced Far Eastern observer with whom the subcommittee consulted that the withdrawal of U.S. ground forces from Korea, on a previously announced fixed-time schedule, would definitely increase the risk of war in Korea, irrespective of any improved combat capabilities on the part of South Korean forces. Similar views were expressed to delegation members in even more emphatic terms by a number of foreign diplomats stationed in Seoul and long familiar with Asian defense matters.

10. Officials of the neighboring Asian nations with whom the subcommittee conferred expressed the strong view that the decision of the U.S. to withdraw its ground forces from Korea by a fixed time is regarded throughout Asia as representing a diminution in U.S. interest in Asia and in the U.S. commitment to the security of Asia.

11. Korea has enormous strategic importance not only for Asia, but also for the security interests of the United States as a "Pacific Power." South Korea is the one remaining non-Communist country on the Asian mainland from the Arctic Circle in the north to Thailand in the south. Were it to fall into

Communist hands, it would constitute what has been called "a dagger at the heart of Japan." With Communist countries thereby in a position to control, or at least substantially interdict both exits to the Sea of Japan, the defense of Japan itself—a country generally regarded as vital to American interests—would be seriously complicated. With no remaining western buffer against communism, Japan would be faced with the choice of embracing Marxism or embarking on a crash rearmament program, both actions bound to create major instability in Northeast Asia. Moreover, if South Korea were to fall under Communist control as a direct result of U.S. withdrawal, this would provide conclusive proof to Asian nations of the inability and unwillingness of the United States to prevent further Communist expansion in Asia. Thus, America's influence in the Western Pacific would largely come to an end.

12. Because of the unusual nature of the Korean Armistice, the total withdrawal of U.S. ground forces from Korea would not remove U.S. responsibility for carrying out the terms of that Armistice. The Republic of Korea was never a signatory to the Armistice. Even with all U.S. ground troops removed, the Senior U.S. Commander in Korea would remain the U.N. Commander for purposes of enforcing the Armistice. As such he would remain in overall command of, and thus have top responsibility for, those Korean ground troops who would be called upon to resist any North Korean invasion or other violation of the Armistice. Command and control problems faced by a U.S. commander operating exclusively with Korean troops would be likely to place him at a very significant disadvantage and run the risk of further eroding the influence and credibility of the United States.

13. Army commanders in Korea believe that Korea represents the best possible training ground in the world for U.S. ground combat troops. It provides extensive maneuvering areas, extensive free-firing ranges, as well as a real live adversary north of the DMZ. Moreover, it is one of the few U.S. military bases worldwide where no one is trying to chase us out and no one is trying to raise the rent.

14. According to every survey the committee could find, the transfer of the U.S. 2d Division to the United States would represent no saving to the American taxpayer and might well result in increased costs.

15. Withdrawal of any portion of U.S. ground forces from Korea will leave the remaining U.S. forces in a more vulnerable position and will also create morale problems within those remaining forces.

## CONCLUSIONS

1. The fact that the Korean War came to a halt 25 years ago with an armistice agreement definitely does not mean that there is real peace in the Korean Peninsula any more than there is real peace in the Middle East four years after a disengagement agreement ended the Yom Kippur War. Korea, for the reasons cited above, is the most explosive and volatile spot in Asia, and the military situation along both sides of the DMZ is only a hair-trigger truce that has the potentiality of erupting into full-scale warfare at almost any time.

2. The principal deterrent to such an outbreak are the 30,000 ground troops of the U.S., stationed just south of the DMZ. Their

function vis-a-vis the peace in Asia is almost identical to the function of some 300,000 U.S. troops stationed in Western Europe. They are performing the same vital role in an equally vital sector of the world-one where the United States has fought three wars in the past 33 years and doing it with just one-tenth of the troops committed to the European theater. This one division provides a deterrent force disproportionately greater than its relatively small size.

Withdrawal of these troops will greatly impair this deterrent, with almost no discernible gain-as former Secretary of State Henry Kissinger pointed out in an interview in Tokyo reported in the Washington Post on February 10, 1978. With the world already faced with serious security problems in other parts of the world, America can ill afford to run the risks that a pre-set timetable for withdrawal of troops would entail.

3. In the opinion of the subcommittee, the public announcement of this withdrawal, first made in Tokyo in January 1977 and formally announced on May 26, 1977, has already contributed to instability in Asia, has damaged our cooperative defensive relationship with Korea and has had a measurable adverse impact on our relations with our other Pacific allies. The subcommittee strongly shares the belief, frequently expressed to us in Asia, that actions speak louder than words and that if the total withdrawal plans remain in effect, no amount of constant verbal reiteration of a continuing U.S. defense commitment can offset the serious damage this withdrawal will do.

4. The withdrawal plan announced by the President involves certain "compensatory measures" which require the approval of the Congress chiefly the transfer to the Korean forces of substantial

portions of the equipment of those elements of the 2d Division as they are gradually withdrawn over a four-to-five-year time span. It is the conclusion of the subcommittee that before substantial portions of these forces are withdrawn, it is essential that the U.S. transfer to the Koreans not merely the equipment but also the capability to operate and maintain this equipment. The President's December report to the Congress on the status of Korea states that prior to any withdrawal there will be close "consultation" between the United States and Korea. The subcommittee believes very strongly that this "consultation" must go well beyond high-level conversations between the U.S. Secretary of Defense and top Korean political officials, with the U.S. position presented in a way which precludes all objections or changes. The determination as to the degree of improved combat capability achieved by South Korean forces, and the extent to which Korean forces have mastered the use of the U.S. equipment provided to them, must be made by U.S. field commanders on the spot in Korea, not predetermined by civilian officials in the Pentagon.

5. Recognizing the obstacles that have recently arisen in the Congress in connection with the approval of the various "compensatory measures" referred to above, it is the firm conclusion of the subcommittee that the withdrawal of any of the 30,000 U.S. ground troops without the concurrent transfer of their equipment to the Koreans would seriously endanger the safety of the remaining U.S. troops and significantly increase the risk of war in Korea.

## RECOMMENDATIONS

1. The subcommittee strongly supports the objective of modernizing Korean armed forces and increasing their capability of assuming a greater share of their own defense against possible aggression from the North.

2. We recommended that no U.S. ground forces be withdrawn from Korea without the transfer to Korean ground forces of the appropriate compensatory equipment necessary to maintain continued deterrence and to protect remaining U.S. ground forces. Such equipment transfers must be made sufficiently in advance so as to allow time for the training of South Korean troops in the use of the transferred equipment and their deployment into effective defensive positions.

3. While the subcommittee believes that the withdrawal of any U.S. ground forces from Korea would not best serve the national security interest, the subcommittee would not oppose withdrawal of the 6,000 troops currently scheduled to begin in October, provided (1) that Congress, before that date, enacts legislation authorizing the transfer of the essential combat equipment associated with this 6,000 increment to ROK forces for the purpose of strengthening combined US-ROK defensive positions along the Demilitarized Zone, and ensuring no adverse effect on the safety of the remaining U.S. troops; and (2) that the subcommittee's further recommendations set forth below (Nos. 4-6) are also approved by the Congress.

4. Any further withdrawal of U.S. troops should not be undertaken until and unless:

A. The U.S. Commander in Korea certifies that the combat

capability of the remaining US-ROK forces would not be degraded by such withdrawal.

B. The President reports fully to the appropriate committees of the Congress on the military balance in Korea, and on the precise steps that have been taken by the executive branch to achieve a political settlement of the Korean war, and the progress that has been made.

C. The Congress, by appropriate legislation, has concurred in the proposed withdrawal action and approved corresponding "compensatory measures," including the further transfer of U.S. 2d Division equipment and sufficient foreign military sales credits.

5. Because of the unique role which U.S. ground forces play in deterring a North Korean attack, we strongly recommend that a basic U.S. ground combat force be retained in Korea until the current armistice has been superseded by a formal peace settlement between the Republic of Korea and the People's Democratic Republic of Korea. Final withdrawal of the remaining U.S. forces should be carried out only as one part of that peace settlement.

6. We recommend that the President direct the Secretary of State to initiate prompt action, looking toward the achievement of such a peaceful settlement of the Korean war.

March 23, 1993

## 2. Senate Concurrent Resolution 19

Whereas the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons of 1968, to which 156 states are party, is the cornerstone of the international nuclear nonproliferation regime;

Whereas non-nuclear weapon states that are party to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons are obligated to accept International Atomic Energy Agency safeguards on all sources of fissionable material within their territory, under their jurisdiction, or carried out under their control anywhere;

Whereas the International Atomic Energy Agency is permitted to conduct inspections in a non-nuclear weapon state party to the Treaty on the Non-proliferation of Nuclear Weapons of any site, whether or not declared by that state, to ensure that all source of special fissionable material in that country is under safeguards;

Whereas North Korea is a non-nuclear weapon state which ratified the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons in December, 1985;

Whereas North Korea, after ratifying the treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, refused until 1992 to accept International Atomic Energy Agency safeguards as required under the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons;

Whereas International Atomic Energy Agency inspections of North Korea's nuclear materials indicate that North Korea has produced more bomb-grade material than it has declared;

Whereas North Korea has not given a scientifically satisfactory explanation of this discrepancy;



Whereas North Korea has refused to provide International Atomic Energy Agency inspectors full access to two sites for the purposes of verifying its compliance with the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons;

Whereas, under pressure from the International Atomic Energy Agency to provide this full access, North Korea announced its intention to withdraw from the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, effective June 11; and

Whereas this withdrawal is unprecedented in the history of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons and undermines the strength of the international nuclear non-proliferation regime: Now, therefore, be it

Resolved that the Senate(With the House of Representatives concurring)

(1) strongly supports the International Atomic Energy Agency's right to conduct inspections of any site in a non-nuclear weapon state party to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons;

(2) condemns North Korea's decision to withdraw from the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons;

(3) urges the United States Security Council to insist that North Korea provide the International Atomic Energy Agency with full access before its official withdrawal from the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons on June 12, 1993;

(4) urges the United States Security Council to impose sanctions on North Korea, should it continue to refuse to provide this access; and

(5) calls on the President of the United States and the International community to take steps to strengthen the international nuclear non-proliferation regime.

April 2, 1993

### 3. Senate Resolution 92

Whereas North Korea stated its intention on March 12, 1993, to withdraw from the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, done on July 1, 1968;

Whereas North Korea remains obligated under the Treaty for a 90-day period;

Whereas no other country has ever formally withdrawn from the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons;

Whereas no other country has ever compelled the International Atomic Energy Agency(IAEA) to request a special inspection of its nuclear facilities;

Whereas North Korea refuses to allow a special inspection of suspected nuclear waste sites in violation of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons;

Whereas representatives from 35 countries make up the IAEA Board of Governors allowing the Agency to act in an impartial manner;

Whereas the United States withdrew all tactical nuclear weapons from the Korean peninsula in 1991; and

Whereas annual Team Spirit U.S.-Republic of Korea exercises are conducted for defensive purposes are not a provocative act of war: Now, therefore, be it

Resolved, That (a) the Senate hereby condemns North Korea for its stated intention to withdraw from the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear (b) It is the sense of the Senate that the United States and its international partners should take

measured steps to compel North Korea to remain a party to the Treaty and to allow unconditional special inspections of apparent nuclear waste sites and other areas suspected of harboring a nuclear weapons-building program.

January 25, 1995

#### 4. Senate Concurrent Resolution 4

Whereas the Agreed Framework Between the United States and the Democratic People's Republic of Korea of October 21, 1994, states in Article III, paragraph (2), that '[t]he DPRK will consistently take steps to implement the North-South Joint Declaration on the Denuclearization of the Korean Peninsula';

Whereas the Agreed Framework also states the '[t]he DPRK will engage in North-South dialogue, as this Agreed Framework will help create an atmosphere that promotes such dialogue';

Whereas the two agreements entered into between North and South Korea in 1992, namely the North-South Denuclearization Agreement and the Agreement on Reconciliation Nonaggression and Exchanges and Cooperation, Provide an existing and detailed framework for dialogue between North and South Korea;

Whereas the North Korean nuclear program is just one of the lingering threats to peace on the Korean Peninsula; and

Whereas the reduction of tensions between North and South Korea directly serve United States interests, given the substantial defense commitment of the United States to South Korea and the presence on the Korean Peninsula of United States troops: Now, therefore, be it

Resolved by the Senate (the House of Representatives concurring),

## SECTION 1, STEPS TOWARD NORTH-SOUTH DIALOGUE ON THE KOREAN PENINSULA.

It is the sense of the Congress that--

(1) the executive branch should take steps to ensure that the implementation of the Agreed Framework between the United States and North Korea, dated October 21, 1994, is linked to substantive and rapid progress in dialogue between North and South Korea; and

(2) together with South Korea and other concerned allies, and in keeping with the spirit and letter of the 1992 agreements between North and South Korea, the executive branch should develop specific timetables for achieving measures to reduce tensions between North and South Korea, such as--

(A) holding a North Korea-South Korea summit;

(B) the prompt dismantlement of North Korea's nuclear reprocessing facility;

(C) the initiation of mutual nuclear facility inspections by North and South Korea;

(D) the establishment in both North and South Korea of North-South Liaison Offices;

(E) the establishment of a North-South joint military commission to discuss steps to reduce tensions between North and South Korea, including--

(i) the mutual notification and control of major troop movements and major military exercises;

(ii) the relocation of troops to positions further from the demilitarized zone;

- (iii) exchanges of military personnel and information;
- (iv) the installation of a telephone 'hotline' between military authorities; and
- (v) phased reductions of armaments and troops, and verification thereof;
- (F) the expansion of trade relations between North and South Korea;
- (G) the promotion of freedom to travel between North and South Korea by citizens of both North and South Korea;
- (H) exchanges and cooperation in science and technology, education, the arts, health, sports, the environment, publishing, journalism, and other fields of mutual interest;
- (I) the establishment of postal and telecommunications services between North and South Korea; and
- (J) the reconnection of railroads and roadways between North and South Korea.

## SEC. 2. PRESIDENTIAL ENVOY.

The President should appoint a senior official with appropriate experience to represent him in communicating directly with the North Korean government regarding the steps and measures set forth in section 1, and to consult with South Korea and other concerned allies regarding such communications.

## SEC. 3. REPORT TO CONGRESS.

The President should report to the Congress, within 90 days after the adoption of this concurrent resolution, regarding the progress made in carrying out sections 1 and 2.

SEC. 4. DEFINITIONS.

As used in this concurrent resolution--

(1) the term 'North Korea' means the Democratic People's Republic of Korea; and

(2) the term 'South Korea' means the Republic of Korea.

SEC. 5. DELIVERY OF RESOLUTION TO PRESIDENT.

The Secretary of the Senate shall transmit a copy of this concurrent resolution to the President.

Nov. 28, 1995

### 5. Senate Joint Resolution 29

Whereas the Agreed Framework Between the United States and the Democratic People's Republic of Korea of October 21, 1994, states in Article III, paragraph (2), that '[t]he DPRK will consistently take steps to implement the North-South Joint Declaration on the Denuclearization of the Korean Peninsula';

Whereas the Agreed Framework also states the '[t]he DPRK will engage in North-South dialogue, as this Agreed Framework will help create an atmosphere that promotes such dialogue';

Whereas the two agreements entered into between North and South Korea in 1992, namely the North-South Denuclearization Agreement and the Agreement on Reconciliation, Nonaggression and Exchanges and Cooperation, provide an existing and detailed framework for dialogue between North and South Korea;

Whereas the North Korean nuclear program is just one of the lingering threats to peace on the Korean Peninsula; and

Whereas the reduction of tensions between North and South Korea directly serve United States interests, given the substantial defense commitment of the United States to South Korea and the presence on the Korean Peninsula of United States troops: Now, therefore, be it

Resolved by the Senate and House of Representatives of the United States of America in Congress assembled,



SECTION 1, STEPS TOWARD NORTH-SOUTH DIALOGUE ON THE KOREAN PENINSULA.

It is the sense of the Congress that--

(1) substantive dialogue between North and South Korea is vital to the implementation of the Agreed Framework Between the United States and North Korea, dated October 21, 1994; and

(2) together with South Korea and other concerned allies, and in keeping with the spirit and letter of the 1992 agreements between North and South Korea, the President should pursue measures to reduce tensions between North and South Korea and should facilitate progress toward--

(A) holding a North Korea-South Korea summit;

(B) initiating mutual nuclear facility inspections by North and South Korea;

(C) establishing liaison offices in both North and South Korea;

(D) resuming a North-South joint military discussion regarding steps to reduce tensions between North and South Korea;

(E) expanding trade relations between North and South Korea;

(F) promoting freedom to travel between North and South Korea by citizens of both North and South Korea;

(G) cooperating in science and technology, education, the arts, health, sports, the environment, publishing, journalism, and other fields of mutual interest;

(H) establishing postal and telecommunications services between North and South Korea; and

(I) reconnecting railroads and roadways between North and South Korea.

## SEC. 2. REPORT TO CONGRESS.

Beginning 3 months after the date of enactment of this joint resolution, and every 6 months thereafter, the President shall transmit to the appropriate congressional committees a report setting forth the progress made in carrying out section 1.

## SEC. 3. DEFINITIONS.

(1) the term 'appropriate congressional committees' means the Committee on Foreign Relations of the Senate and the Committee on International Relations of the House of Representatives;

(2) the term 'North Korea' means the Democratic People's Republic of Korea; and

(3) the term 'South Korea' means the Republic of Korea.

Sept 18, 1995

## 6. House Joint Resolution 83

Whereas the United States-Democratic People's Republic of Korea Agreed Framework ('Agreed Framework'), entered into on October 21, 1994, between the United States and North Korea, requires North Korea to stop and eventually dismantle its graphite-moderated nuclear reactor program and related facilities, and comply fully with its obligations under the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, in exchange for alternative energy sources, including interim supplies of heavy fuel oil for electric generators and more proliferation-resistant light water reactor technology;

Whereas the Agreed Framework does not indicate specific criteria for full normalization of relations between the United States and North Korea, and does not link the sequencing of actions in the Agreed Framework with any time-frame for carrying out the provisions of the North-South Joint Declaration on the Denuclearization of the Korean Peninsula and carrying out the dialogue between North Korea and the Republic of Korea;

Whereas the commitment by North Korea to carry out the letter and spirit of the Agreed Framework has been put into doubt by actions of North Korea since October 21, 1994, including the suspected diversion of United States heavy fuel oil in apparent contravention of the agreed purpose of the interim fuel deliveries, the resistance to accepting light water reactors from the Republic of Korea, the harsh denunciations of the Government of the Republic of Korea and other actions contrary to the commitment

by North Korea to engage in a dialogue with such Government, and the continued conduct of provocative, offensive oriented military exercises; and

Whereas the nuclear threat posed by North Korea is just one of a number of security concerns of the United States arising out of the policies of North Korea: Now, therefore, be it

Resolved by the Senate and House of Representatives of the United States of America in Congress assembled,

SECTION 1, CLARIFICATION OF NUCLEAR  
NONPROLIFERATION OBLIGATIONS OF NORTH  
KOREA UNDER THE AGREED FRAMEWORK.

It is the sense of the Congress that in discussions or negotiations with the Government of North Korea pursuant to the implementation of the United States-Democratic People's Republic of Korea Agreed Framework (in this joint resolution referred to as the 'Agreed Framework') entered into on October 21, 1994, the President should uphold the following minimum conditions relating to nuclear nonproliferation:

(1) All spent fuel from the graphite-moderated nuclear reactors and related facilities of North Korea should be removed from the territory of North Korea as is consistent with the Agreed Framework.

(2) The International Atomic Energy Agency should have the freedom to conduct any and all inspections that it deems necessary to fully account for the stocks of plutonium and other

nuclear materials in North Korea, including special inspections of suspected nuclear waste sites before any nuclear components controlled by the Nuclear Supplier Group Guidelines are delivered for a light water reactor for North Korea.

(3) The dismantlement of all declared graphite-based nuclear reactors and related facilities in North Korea, including reprocessing units, should be completed in accordance with the Agreed Framework and in a manner that effectively bars in perpetuity any reactivation of such reactors and facilities.

(4) The United States should suspend actions described in the Agreed Framework if North Korea attempts to reload its existing 5 megawatt nuclear reactor or resumes construction of nuclear facilities other than those permitted to be build under the Agreed Framework.

## SEC. 2. ROLE OF THE REPUBLIC OF KOREA UNDER THE AGREED FRAMEWORK.

It is further the sense of the Congress that the Republic of Korea should play the central role in the project to provide light water reactors to North Korea under the Agreed Framework.

## SEC. 3. FURTHER STEPS TO PROMOTE UNITED STATES SECURITY AND POLITICAL INTERESTS WITH RESPECT TO NORTH KOREA.

It is further the sense of the Congress that, after the date of

the enactment of this joint resolution, the President should not take further steps toward upgrading diplomatic relations with North Korea beyond opening liaison offices, or relaxing trade and investment barriers imposed against North Korea without--

(1) action by the Government of North Korea to engage in a North-South dialogue with the Government of the Republic of Korea;

(2) significant progress toward implementation of the North-South Joint Declaration on the Denuclearization of the Korean Peninsula; and

(3) progress toward the achievement of several long-standing United States policy objectives regarding north Korea and the Korean Peninsula, including--

(A) reducing the number of military forces of North Korea along the Demilitarized Zone and relocating such military forces away from the Demilitarized Zone;

(B) prohibiting any movement by North Korea toward the deployment of an intermediate range ballistic missile system; and

(C) prohibiting the export by North Korea of missiles and other weapons of mass destruction, including related technology and components.

SEC. 4. RESTRICTIONS ON ASSISTANCE TO NORTH KOREA  
AND THE KOREAN PENINSULA  
ENERGY DEVELOPMENT ORGANIZATION.

(a) In General: Chapter 1 of part III of the Foreign Assistance Act of 1961(22 U.S.C. 2370 et seq.) is amended by adding at the end the following new section:

SEC. 620G. ASSISTANCE TO NORTH KOREA AND THE  
KOREAN PENINSULA ENERGY  
DEVELOPMENT ORGANIZATION.

(a) In General: No assistance may be provided under this Act or any other provision of law to North Korea or the Korean Peninsula Energy Development Organization unless--

(1) such assistance is provided in accordance with all requirements, limitations, and procedures otherwise applicable to the provision of such assistance for such purposes; and

(2) the President--

(A) notifies the congressional committees specified in section 634(a) of this Act prior to the Obligation of such assistance in accordance with the procedures applicable to reprogramming notifications under that section, irrespective of the amount of the proposed obligation of such assistance; and

(B) determines and reports to such committees that the provision of such assistance is vital to the national interests of the United States.

(b) Exception: The requirement of subsection (a)(2) shall not apply with respect to assistance authorized to be appropriated and appropriated for North Korea or the Korean Peninsula Energy Development Organization.'

(b) Effective Date: Section 620G of the Foreign Assistance Act of 1961, as added by subsection (a), applies with respect to assistance provided to North Korea or the Korean Peninsula Energy Development Organization on or after the date of the enactment of this joint resolution.



### 最近 發刊資料 案內

#### ■ 연구보고서

96-01	김정일의 당권장악과정 연구	최진욱	著	6,000원
96-02	통일과정에서 매스미디어의 역할	이우영	著	6,000원
96-03	동·서독 인적교류 실태 연구	김학성	著	6,500원
96-04	동서독간 정치통합 연구	황병덕	著	6,000원
96-05	남북한 환경분야 교류·협력 방안 연구: 다자적·양자적 접근	손기웅	著	7,000원
96-06	북한과 주변4국의 군사관계	鄭永泰	著	6,000원
96-07	韓·美 安保協力 增進方案 研究	金國新	著	4,000원
96-08	東北亞 平和體制 造成方案	余仁坤 金永椿 申相振의共著		10,000원
96-09	北韓 經濟改革의 最適方向 研究	吳承烈	著	6,500원
96-10	통일과정에서 민간단체의 역할	조민	著	5,000원
96-12	한반도 평화체제 구축과정에서의 한국의 안보정책 방향	박영호	著	5,000원

96-13	남북교류협력 활성화를 위한 법제도 개선방안	제성호	著	5,500원
96-14	북한 사회의 계급갈등 연구	서재진	著	7,500원
96-15	통일과정에서의 정당역할 연구	김도태	著	4,500원
96-16	KEDO체제하에서 남북한 협력증진에 관한 연구	전성훈	著	5,000원
96-17	남북한 에너지분야 협력방안 연구	박순성	著	4,000원
96-18	북한이탈 주민의 사회적응에 관한 연구: 실태조사 및 개선방안	박종철 김영운 이우영	共著	7,000원
96-19	북한의 경제정책 변화와 남북경협 활성화 방안	허문영	著	5,500원
96-20	미국의 대북한 경제제재 완화와 남북한 관계	김규륜	著	3,500원
96-21	북한의 노동정책과 노동력 평가	남궁영	著	6,000원
96-22	한-러 안보협력 방안 연구	강원식	著	8,500원
96-23	북한 사회주의체제의 위기수준 평가 및 내구력 전망	김성철 정영태 오승렬	共著	8,500원
96-24	북한체제의 변화주도세력 연구	이교덕	著	4,500원
96-25	북한의 농업정책과 식량문제 연구	최수영	著	4,000원

96-26 북·미관계 개선과 북한의 대남정책 변화	전망 이헌경 著	6,500원
96-27 한·일 안보협력방안 연구	전동진 著	4,500원
96-28 북한의 유일체제와 정책경쟁	안인해 著	5,500원
96-29 韓·中 安保協力方案 研究	崔春欽 著	3,500원
97-01 한반도 통일과정에서 러시아의 역할	강원식 著	5,000원
97-02 북·일수교와 남북한 관계	이교덕 著	3,500원
97-03 경수로인력의 북한체류시 법적 문제	제성호 著	7,000원
97-04 中·北關係  전망: 미·북관계와 관련하여	신상진 著	4,000원
97-05 북한 환경개선 지원 방안: 농업분야 및 에너지효율성 개선 관련	손기응 著	5,000원
97-06 한반도 통일문제에 대한 주변4국의 입장 분석: 전문가 인식조사 결과	박배신 영정상 조한범 共著	5,500원
97-07 통일한국의 위상	옥태환 김수암 共著	6,000원
97-08 북한 간부정책의 지속과 변화	김성철 著	4,500원
97-09 중국과 러시아의 경제체제개혁 비교연구	조한범 著	4,500원

호호진

97-10	김정일 정권의 안보딜레마와 대미·대남정책	홍용표	著	4,000원
97-11	북한의 지방행정체계: 중앙·지방관계 및 당·정관계를 중심으로	최진욱	著	5,000원
97-12	북한인권문제와 국제협력	김병로	著	6,000원
97-13	국제기구 및 비정부기구의 인도적 지원사례	이금순	著	6,000원
97-14	미국의 대북한 경제정책: 현황과 전망	김규륜	著	3,000원
97-15	통일교육 개선방안 연구	황병덕	著	5,000원
97-16	통일이후 북한지역 국유재산 사유화방안 연구	조민	著	5,000원
97-17	김정일 문예정책의 지속과 변화	이우영	著	4,500원
97-18	북한의 국방계획 결정체계	정영태	著	5,000원
97-19	'90년대 북한체제의 위기와 변화	박형중	著	4,500원
97-20	북한의 제2경제	최수영	著	5,000원
97-21	미·북관계의 변화와 한국의 대북정책 방향	박영호	著	5,500원
97-22	북한 장래에 대한 일본의 시각	김영춘	著	3,000원
97-23	북한의 관광실태와 남북한 관광분야 교류·협력방안	김영운	著	6,000원
97-24	클린턴 2기 미국의 대북정책	이헌경	著	4,000원

97-25	북한과 주변 4국 및 남한간 갈등·협력관계, 1984~1997	박종철 著	5,500원	
97-26	북한의외교정책 결정구조와 과정: 김일성 시대와 김정일 시대의 비교	허문영 著	7,000원	
98-01	북한사회의 불평등구조와 정치사회적 합의	김병로 김성철 共著	6,500원	
98-04	남북한이산가족 재결합시 문제점과 대책	임순희 著	4,500원	
98-05	북한 외자유치 법령의 문제점	계성호 著	6,500원	
98-06	미국의 대중·대베트남 관계정상화 과정 비교: 북·미관계 개선에 대한 합의	이교덕 著	4,500원	
98-07	1998년도 통일문제 국민여론조사결과	최정홍 홍용표 박형중 허문영 共著	발간예정	유태영
98-08	경수로사업과 남북관계 개선방안	홍관희 著	4,000원	
98-09	남북한 교차승인 전망과 한국의 외교·안보정책방향	박종철 著	6,000원	
98-10	한반도 평화체제 구축에 대한 중국의 입장과 전략	신상진 著	4,000원	
98-11	북한 대외무역의 특성과 무역정책 변화전망	임강택 著	7,500원	
98-12	한국의 대미 통일외교전략	박영호 著	발간예정	
98-13	통일독일의 균통합 사례연구	손기웅 著	5,000원	
98-14	한반도 문제를 위요한 미행정부와 의회의 협력과 갈등	유태환 著	4,500원	

■ 북한인권백서

북한인권백서 1996

옥태환  
전현준  
제성호의共著 10,000원

*White Paper on Human Rights in North Korea* 1996

옥태환  
전현준  
제성호의共著 10,000원

북한인권백서 1997

김병로  
송정호 共著 10,000원

*White Paper on Human Rights in North Korea* 1997

김병로  
송정호 共著 \$11.95

북한인권백서 1998

최의철  
송정호 共著 7,000원

*White Paper on Human Rights in North Korea* 1998

최의철  
송정호 共著 \$11.95

■ 연례정세보고서

96 統一環境과 南北韓 關係: 1996~1997 6,000원

97 統一環境과 南北韓 關係: 1997~1998 5,000원

■ 학술회의 총서

96-01 북한정세 변화와 주변4국의 대한반도정책 7,000원

96-02 脫冷戰期 韓半島의 戰爭과 平和 9,000원

96-03 북한경제제도의 문제점과 개혁 전망 9,000원

96-04	북한의 대외관계 변화와 남북관계 전망	7,500원
96-05	南北韓關係 現況 및 '97年 情勢 展望	7,000원
96-06	4자회담과 한반도 통일전망	8,500원
97-01	4자회담과 한반도 평화	6,500원
97-02	분단비용과 통일비용	7,500원
97-03	한반도 통일을 향하여: 정책과 국제환경	7,000원
97-04	남북한 사회통합: 비교사회론적 접근	8,500원
97-05	한반도 급변사태와 국제법	4,000원
97-06	북한 경제난의 현황과 전망	7,500원
98-01	남북협력: 새로운 지평을 향하여	9,000원
98-02	대북정경분리정책: 어떻게 실천해 나갈 것인가?	7,500원
98-03	동·서독의 정치통합이 한반도 통일에 주는 시사점	5,500원
98-04	동북아정세 변화와 남북 및 일북 관계 전망	6,500원
98-05	남북한관계와 주변4국의 대한반도정책	5,500원
98-06	법적 관점에서 본 독일 통일	2,500원
<b>■ 통일문화시리즈</b>		
96-01	統一과 北韓 社會文化(上)	10,000원
96-02	統一과 北韓 社會文化(下)	9,500원
97	바람직한 통일문화	9,500원

■ 논총

統一研究論叢, 제5권 1호 (1996. 6)	10,000원
統一研究論叢, 제5권 2호 (1996.12)	10,000원
統一研究論叢, 제6권 1호 (1997. 7)	10,000원
統一研究論叢, 제6권 2호 (1997.12)	10,000원
統一研究論叢, 제7권 1호 (1998. 9)	10,000원
<i>The Korean Journal of National Unification</i> , Vol. 5 (1996)	6,500원
<i>The Korean Journal of National Unification</i> , Vol. 6 (1997)	9,000원

■ Translation Series

- 97-01 NORTH KOREA IN CRISIS: An Assessment of  
Regime Sustainability 7,000원
- 97-02 The Making of a Unified Korea: Policies, Positions,  
and Proposals 6,500원



# 민족통일연구원 定期會員 가입안내

민족통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 定期會員에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것 이라는 점을 고려하여 定期會員制를 운영하게 되었습니다. 정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구보고서, 국문 및 영문 저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

## 1. 정기회원의 구분

- 1) 일반회원 : 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 2) 학생회원 : 대학 및 대학원생
- 3) 기관회원 : 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

## 2. 회원이입 및 재가입

- 1) 가입방법 : 회원가입신청서를 기재하여 회비를 납부하신 入金證과 함께 본 연구원으로 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격이 취득됩니다.
- 2) 연 회 비 : 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다.  
일반회원 및 기관회원 10만원, 학생회원 7만원
- 3) 납부방법 : 신한은행 온라인 310-05-006298(예금주:민족통일연구원)
- 4) 재 가 입 : 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.  
(재가입 안내장 발송).

## 3. 정기회원의 혜택

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 정기간행물 「통일연구논총」과 The Korean Journal of Unification Studies를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구보고서(년평균 25~30권), 학술회의 총서(년평균 5~6권), 정세분석보고서(년평균 10~15권) 등의 간행물이 무료로 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 본 연구원의 지난자료를 50% 할인된 가격에 구입할 수 있습니다.

## 4. 회원이입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 수유6동 535-353 (우편번호:142-076)  
민족통일연구원 정보자료실 (전화:901-2604, 901-2559 / FAX:901-2547)

# 회원가입신청서

성 명				
근 무 처				
	직 위			
간 행 물 받을 주소	(우편번호 :                    )			
연 락 처	전 화		F A X	
	전자메일			
전 공 및 관심분야				
회원구분	일반회원 (    )	학생회원 (    )	기관회원 (    )	
본인은 민족통일연구원의 정기회원 가입을 신청합니다.   <div style="display: flex; justify-content: space-between; width: 80%; margin: 0 auto;"> <span>199    년    월    일</span> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; width: 80%; margin: 0 auto;"> <span>신청인</span> <span>(인)</span> </div>				

- \* 본 신청서를 팩스나 우편으로 보내주시시오.  
(서울시 강북구 수유6동 535-353 민족통일연구원 정보자료실 FAX:901-2547)
- \* 신한은행 온라인 310-05-006298 (예금주:민족통일연구원)
- \* 본 연구원에서 여러분들을 위해 어떤 서비스를 더 제공했으면 좋은지에 대한 의견이 있으신 분은 본 신청서 뒷면에 적어주시기 바랍니다.