연구총서 2000-12

미국의 국내정치와 대북정책: 지속성과 변화

박 영 호

통 일 연 구 원

연구총서 2000-12

미국의 국내정치와 대북정책: 지속성과 변화

박 영 호

통 일 연 구 원

요 약

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

본 연구는 미국의 국내정치의 변화와 대북정책의 상관관계를 지속과 변화의 관점에서 분석하고, 향후 미 행정부의 대북정책의 방향을 예측함으로써 한국의 정책방향을 제시하는데 목적이 있다. 이를 위해 첫째, 미국 국내정치와 대외정책 관계의 특징적 구조를 검토하여 분석의 토대를 제시한다. 둘째, 미국의 대외정책 결정과정의 맥락에서 공화당과 민주당, 주요 정부부처, 정책연구기관 등 다양한 참여자들의 대북정책의 입장을 검토·분석한다. 셋째, 이와 같은 분석의 토대 위에서 미국의 대북정책의 지속 요인과 변화 요인을 도출하고, 차기 행정부의 대북정책의 방향을 예측한다. 마지막으로 미국의 대북정책의 향방에 따른 한국정부의 정책적 고려사항을 제시한다.

1. 미국 외교정책과 국내정치

가. 헌법 및 제도적 기반

미국의 헌법구조는 대통령과 의회가 외교문제의 형성과 수행에서 가장 중요한 역할을 공유하도록 하였다. 사법부는 헌법해석을 통해 외교정책에 관한 자유로운 토론과 상호 작용의 환경을 만들어 주었다. 헌법 제정 이후 외교정책 수행과 관련 의회의 권한으로 규정되지 않은 것은 대통령의 권한으로 해석되어 왔으며, 역대 대통령들의 관례와 전통도 준거가 되었다. 그리고 점차로 미국의 국제문제에 대한 관여가 커지게 되면서 대통령의 광범위한 특권이 확립되었다.

대통령과 의회간의 상호마찰과 협력은 외교정책 결정구조와 체계의 핵심이며 양자간 역학관계는 '대통령 우위론'과 '의회 우위론'이

경합하지만 대체적으로 대통령의 권한에 대한 의회의 도전이라는 패턴을 보인다. 냉전 종식 이후 의회의 역할이 보다 강화되어 왔다. 그리고 군사·안보문제가 통상·무역·금융 등 비안보적 영역으로 간주되었던 문제와 연계됨에 따라 대외정책에 대해 각종 이익집단과 사회세력은 물론 일반 유권자들까지 더 민감한 반응을 보이게 되었다.

나. 미국적 외교정책 스타일

첫째, 미국은 외교정책 문제를 해결하는데 있어서 일방주의적 특성을 가지고 있다. 일방주의적 특성은 지구적 차원에서의 안보에 미국식 접근을 기꺼이 적용하려는 미국의 예외주의를 반영하는 것이다.

둘째, 미국의 도덕성이 국가 행위를 판단하는 보편적 기준이라는 도덕적 실용주의의 특성이 있다. 민주주의, 인권 등의 보호를 명분으로 해외 군사개입을 하는 미국의 행동은 도덕적으로 옳으며 정당화될 수 있다고 본다. 이러한 미국적 실용주의는 문제해결을 위한 기술적 접근의 형태로 나타난다.

셋째, 법치주의 성향이다. 미국 외교정책의 핵심 임무는 국가들이 전쟁에 호소하지 않고 분쟁을 해결할 수 있도록 세계적 차원의 제도와 규율 체제를 만드는 것으로 간주된다. 법치주의 성향은 서약체제를 외교정책의 수단으로써 자주 활용하는 데에서 나타난다.

다. 민주주의 정책결정 과정

외교정책결정과정에는 대통령과 의회, 행정부처뿐만 아니라 많은 행위자들이 다양한 방식으로 자신들의 정책적 선호를 반영시킨다. 어떠한 집단도 정책결정과정을 독점하지 않으며, 특정 문제와 관련한

정부의 정책결정은 관련 집단들간의 협상이나 타협을 통해 이루어지고, 이러한 과정을 통해 정치엘리트들은 보다 더 넓은 유권자들에게 반응할 수 있다.

행정부 내의 각 부서는 다른 이해관계를 가지고 있으며, 이러한 이해관계의 상호작용에 의해 정책이 결정된다. 의회는 대외정책 결정과정에서 청문회, 결의안, 법안 등을 통하여 행정부에 영향력을 미친다. 특히 상·하원의 국제문제 관련 의원들은 일반 유권자들의 높아진 의회의 역할에 대한 인식을 배경으로 행정부의 대외정책 결정과정에 더 효율적으로 제약을 가하고 있다.

정책연구기관은 그들간에는 물론 행정부처의 정책담당자들과 긴밀한 연계망을 형성하고 있다. 연구원들은 행정부 및 의회의 참모로 충원되는 인력 풀(pool)을 구성하고 있다. 이들은 보고서, 토론, 자문 등을 통해 정책결정과정에 참여하고, 외교정책에 대한 여론형성 역할을 수행하고, 새로운 어젠다를 제시하여 정부의 정책을 이끌기도 한다.

그리고 정보화시대에 언론매체가 미국의 외교정책에 미치는 영향이 더욱 커지고 있다. 언론은 미국의 외교정책을 만들지는 않으나, 미국의 외교정책이 언론 없이는 만들어 질 수 없을 만큼 중요해지고 있다.

2. 주요 행위자의 대북정책에 대한 입장

가. 민주당과 공화당

민주당이 클린턴 행정부의 외교정책을 탈냉전시대의 국제질서에 부응하는 것으로 평가하고 있는 반면에, 공화당은 지난 8년간의 미국의 외교정책을 일관성이 없고 신뢰할 수 없으며 미국의 세계적 지도력을 낭비시켰다고 비판하고 있다. 민주당이 전통적으로 '자유주의적

국제주의'를 표방하고 미국의 국익을 광범위하게 정의하여 양자동맹은 물론 국제기구, 다자주의, 인권을 중시하는 정책기조를 보이고 있는 반면에 공화당은 '현실적 국제주의'의 기치 하에 힘에 기반을 둔 평화를 중시하여 군사력과 동맹관계를 중시하고 있다.

공화당은 국가이익의 우선 순위를 설정하여 미국의 지도력을 발휘할 것을 강조하고 방위비의 대폭 증가를 통한 국방력 강화를 주장한다. 민주당은 공화당에 비해 국제적 사안의 해결을 미국의 단독적인 행동을 통해서 보다는 다자주의적 접근을 선호하고 있다.

북한문제와 관련, 민주당이 클린턴 행정부의 대북정책에 따라서 북한이 점차 국제사회에 접근하고 있는 것으로 보는데 반하여 공화당은 북한을 여전히 국제사회의 이탈세력으로 간주하고 있다. 공화당은 북한이 제네바합의를 성실하게 이행하지 않고 있고 대량살상무기 및 미사일을 확산하는 주요 국가로 보고 북한의 태도변화를 더 강조하고 있다. 민주당은 부시의 대외정책 기조를 신고립주의정책이라고 비난하며 대북정책에서 외교적 수단을 군사적 수단보다 중시하고 있다.

나. 국무부와 국방부

제네바합의 이후 국무부는 대북정책에 관한 공식적 입장을 제네바합의 이행을 통한 북한 핵문제 해결, 남북대화를 통한 한반도 긴장완화, 동북아 지역 안정을 위한 북한과의 접촉확대로 제시하였다.

페리권고안을 대북정책 추진의 새 구도로 삼은 이후 국무부는 보다 적극적인 대북 관계개선을 모색하면서 북한과의 "건설적인 대화"를 강조하고, 미국의 제네바합의 이행과 4자회담에 대한 노력이 한반도 냉전을 종식시키는 출발이라는 입장을 보였다. 또한 미·북 양자관계의 확대는 북한의 대서방관계 확대를 가져왔으며, 북·일 수교협상

의 재개와 김대중 대통령이 주도한 대북 포용정책에 따른 남북정상회담의 개최에도 도움을 주었다는 입장이다. 그리고 「미·북 공동코뮤니케」 합의 등 미·북관계 진전을 특히 페리구상의 성과로 평가하고 있다. 따라서 차기 행정부에서 정치적 임명직위인 국무부의 고위 관리들이 교체되더라도 그들은 북한과의 약속 이행을 위한 미국측의 기존 입장을 무시할 수는 없다.

국방부는 클린턴 행정부의 대북정책의 기조를 수용하면서 북한에 대한 군사적 억지를 유지해야 한다는 입장을 보이고 있으나, 국무부보다는 북한에 대해 비교적 보수적인 판단을 하는 경향을 보여오고 있다. 국방부는 북한의 핵개발이 동결되고, 미사일회담, 미군유해 송환 회담 등이 진행되는 과정에서도 북한의 군사적 위협에 대한 의구심을 갖고 때로는 오히려 북한의 군사태세가 더욱 강화되었다는 평가를 하고 있다.

남북정상회담 이후 남북관계 진전상황 속에서도 국방부는 북한의 외교관계 확대 노력과 김정일 국방위원장의 "개방"추구의 동기는 여전히 이견이 많은 문제라고 평가하고, 북한이 전쟁대비태세를 강화하고 있으며 한반도는 여전히 위험스러운 전장이라는 점을 강조하였다.

차기 공화당 행정부 아래서 국방부의 최고정책책임자들이 새로운 인물로 교체될 것이나, 미국의 안보전략이 중기적인 성격을 가지고 있는 만큼 국방부의 북한에 대한 입장은 북한이 안보문제와 관련하여 획기적인 정책 변화를 보이지 않는 한 지속될 것으로 보여진다.

다. 주요 정책연구기관

헤리티지보고서(「이슈 2000: 후보자에 대한 브리핑」)는 클린턴 행정부가 동아시아지역의 동맹국에 대한 안보공약을 등한시하였으며,

따라서 새 행정부는 강력한 안보를 중시해야 할 것임을 권고하였다. 북한을 여전히 믿을 수 없는 국가로 인식하고 있으며, 제네바합의에 따른 북한측 의무 이행을 비판적으로 평가하고, 북한 핵 및 미사일을 한반도 안정을 위협하는 요인으로 중시하고 있다.

동 보고서의 내용들은 공화당의 정강정책이나 부시 외교정책 참모들이 가지고 있는 생각과 거의 동일하다. 따라서 행정부와 의회를 모두 공화당이 장악하게 됨에 따라 동 보고서에 담긴 보수적 정책대안들이 미국의 대북정책에 반영될 가능성은 충분히 있다.

미 외교협회는 두 개의 보고서를 작성, 공개하였다. 제1차 보고서(「한반도 변화 관리」)는 클린턴 행정부의 대북정책이 북한의 핵동결과 평화조약 협상을 위한 틀을 만드는 데 성공했다고 평가하였으나, 보다 과감한 접근을 제안하였다. 기본적으로 대북 유인책을 우선하면서도 페리의 포괄적 접근안에 대한 반응이 미진할 경우에는 '선별적' 개입정책을 대안으로 권고하고, 거부할 경우에는 군사 억지력 강화, 경제제재 조치 등 강경한 대응을 권고하였다.

1999년 7월의 제2차 보고서(「미국의 대북정책: 두 번째 검토」)에서는 페리의 포괄적 제안에 대해 북한이 긍정적 반응을 보이지 않을 것이라고 보면서도 북한은 시간이 갈수록 외부세계와 더 많은 상호작용을 할 수밖에 없다고 전망하고, 미국이 페리의 제안을 협상하고 한국의 포용정책을 계속 지지할 것을 권고하였다. 또한 미국이 대북 경제제재 해제 등 대북 유인책을 우선 추진할 것을 제안하면서도, 북한이 미사일 추가 발사 등 도발을 감행할 경우와 페리의 포괄적 접근안에 대한 반응이 미진하거나 거부할 경우 '압박'정책으로의 전환을 권고하였다.

1999년 2월에 공개된 아미티지보고서는 공화당 계열의 보수적 견해를 체계적으로 제시하였다. 미국의 대북정책 목표를 북한의 핵·생

화학·미사일 및 재래식 무기에 의한 군사위협 제거로 보았다. 북한이 이에 대해 긍정적인 반응을 보일 경우 대북지원 지속, 경제제재 완화 조치, 국제금융기구를 통한 한반도재건기금 창설 등을 제안하였다. 외교적 노력이 실패할 경우에는 북한의 미사일 수출을 공해상에서 저지하겠다는 의지를 표명하고 핵·미사일 시설에 대한 선제공격 가능성도 고려해야 한다고 주장하였다. 또한 대북 포용정책의 한계선 설정, 미국의 포괄적 타결안이 북한의 모든 의혹시설을 포괄한다는 성명서 발표 등을 제안하고, 포괄적인 대북정책은 억지와 외교 조치를 병행 추진하되, 군사 억지력 강화가 우선되어야 한다는 것 등을 강조하였다. 그리고 협상의 목적은 북한에게 분명한 선택을 하도록 하는 것이라고 주장하고, 경제적 이득, 안전보장, 정권의 정당화, 아니면 군사적 억지 중에서 선택하도록 한다는 것이다.

라. 매스 미디어

2000년도에 워싱턴포스트에 실린 북한 또는 남북관계 관련 기사들은 동 신문의 진보적 성향에 따라 북한의 인권문제, 식량배분의 불투명성, 북한주민들의 외부접촉 차단 등을 부각하기도 하였으나, 대체적으로 북한의 변화에 대해서 긍정적인 입장을 담고 있다. 남북정상회담 이후에는 대북 포용정책 강화의 필요성, 북한의 대외 개방 노력, NMD 추진 이유로서 북한을 들고 있는 논리의 약화, 미국에서의 김정일 국방위원장 이미지 개선 등이 지적되었다.

뉴욕타임즈에 나타난 북한문제 관련 사설, 분석기사, 보도들도 대체적으로 북한의 변화를 비교적 긍정적으로 평가하고 있는 것으로 나타났다. 북한이 '위협'외교를 하고 있음에도 불구하고 그것을 대미접근을 위한 수단으로 보고 있으며, 북한에게 단기적인 보상을 해줌으로써

북한의 변화를 지속시켜야 한다는 입장을 가지고 있는 것으로 분석된다. 그러나 남북관계 개선에 대한 김정일 국방위원장의 진정한 의도를 확인할 필요가 있다는 입장을 보여주고, 북한의 미사일 개발·수출 문제 등의 해결이 강조되었다.

로스앤젤레스타임즈는 상대적으로 북한에 대해 비판적인 입장을 가지고 있는 것으로 나타났다. 남북정상회담과 그 이후의 남북관계에 대한 북한의 태도를 여전히 의구심을 전제로 평가하고 있다. 그리고 차기 행정부에 대해서 클린턴 행정부 하의 대북정책을 재점검하고, 그 동안의 불균형적인 양자관계를 시정하며 북한이 핵·미사일문제, 전진배치 군사력문제 등 안보문제에 대하여 긍정적인 호응을 할 때 관계개선을 진행하는 신중한 접근을 할 것을 권고하였다.

3. 미국의 대북정책 변화 가능성 분석

가. 지속 요인

첫째, 미국의 국제주의적 성향 지속이다. 대통령 선거과정에서 공화당의 부시는 '신국제주의'(new internationalism)를, 민주당의 고어는 '전향적 개입'(forward engagement)을 외교정책의 기조로 내세웠는데, 미국 외교정책의 국제주의적 성향을 반증한다. 이와 같은 미국 외교정책의 지배적 성향에 비추어볼 때, 적어도 향후 10년 정도는 국제주의적 성향이 지속될 가능성이 높다.

둘째, 미국의 실용주의적 외교스타일의 영향이다. 문제해결 접근중심의 실용주의 외교스타일은 북한 핵문제에 대한 단계적 접근과 페리의 포괄적 접근에도 반영되었다. 공화당은 북한의 대량살상무기와 미사일문제의 해결을 당면 핵심과제로 삼고 있다. 따라서 향후 미국

의 대북정책은 당면문제를 미국의 국익에 맞도록 '바로 잡기 위한' 정책을 우선적으로 추진할 것으로 보인다. 그 과정에서 페리보고서, 아미티지보고서 등 광의의 워싱턴 정책결정 영향자들에 의해 제시된 대안들의 틀로부터 미국의 정책선택이 결정될 것이다.

셋째, 대량살상무기 및 미사일 확산 방지라는 미국의 국가안보전략 목표가 지속될 것이라는 점이다. 부시 차기 대통령은 동아시아지역에서 기존의 양자 동맹관계를 유지하면서 미국의 외교적 영향력 강화, 지역 전체의 번영과 미국의 경제적 이익 확보 이외에 안보적 차원에서 지역질서의 안정자, 균형자 및 중재자로서의 역할을 수행하려는 입장을 보일 것이다. 북한의 대량살상무기와 미사일문제는 미국의 이러한 전략 수행에 핵심적 걸림돌로 작용한다. 따라서 미국의 대북정책은 세계전략 구상의 범위 내에서 추진될 것이므로 지속성을 가질 것으로 예상할 수 있다.

넷째, 한반도 안보공약 강화와 북한의 국제사회 편입 정책이다. 공화당과 민주당은 모두 한국에 대한 안보공약을 중시하고 있다. 미국은 동북아지역에서 미국의 전통적인 안보이익 이외에도 시장 확대를 통한 경제적 이익 확보를 중요한 국가이익으로 간주하고 있으며, 한국은 이러한 미국의 이익 달성에 도움이 되는 전초기지다.

또한 공화당과 민주당은 북한을 국제사회의 일원으로 편입시키려는 동일한 입장을 가지고 있다. 따라서 향후 미 행정부는 북한과의 양자관계가 비교적 원만하게 유지되고 협상에서 일정한 성과가 도출되는 가능성이 열려 있는 한, 북한을 국제사회에 끌어들이려는 정책을 지속할 것이다.

다섯째, 한국의 대북 화해·협력정책 지속에 따른 남북관계의 진전이 영향을 미친다. 남북정상회담 이후 남북한의 주도권 확보에 대해 보수적 입장의 인사들이 미국의 정책 영향력 상실에 대한 우려에서

신중한 입장을 가지고 있는 것으로 평가되나, 원칙적으로 공화당이나 민주당 모두 한반도 문제를 남북한이 중심이 되어 풀어나가는 것에 반대하지 않고 있다. 따라서 한국의 대북정책이 일관성 있게 추진되고 남북관계의 개선이 지속되는 한, 미국의 부시 행정부나 의회의 정책 영향자들은 한국의 입장을 미국의 대북정책에서 중요하게 고려하지 않을 수 없다.

나. 변화 요인

첫째, 미 국내에서의 보수주의적 성향의 증대이다, 부시의 온정적 보수주의는 대외정책에서 '현실주의적 실용주의'의 강화로 나타날 수 있다. 현실주의적 실용주의는 미국의 세계적인 지도적 역할을 상수로 간주하지는 않지만, 냉전 이후에도 군사적 문제를 미국이 당면한 가장 중요한 문제로서 간주한다. 이는 북한의 핵·미사일문제에 대하여 강경한 태도와 정책대안을 선택할 수 있음을 시사한다. 또한 북한의 '군사제1주의'에 입각한 군사력 강화가 한반도 및 동북아 안보환경을 위협하고 있다는 국방부의 평가를 수용하여 한·미 연합군사력의 대북 대비태세를 보다 강화하는 정책을 채택할 가능성이 높아졌다.

둘째, 공화당의 정책적 입장, 특히 대량살상무기 및 미사일 확산방지를 중시하는 입장에 비추어 볼 때, 일방주의적 성향이 강화될 가능성이 높다. 공화당 행정부의 외교안보정책팀은 미국의 적과 동맹국에 대하여 미국의 정책이 일관성과 예측가능성이 있다는 믿음을 줌으로써 안보문제와 관련하여 일방주의적 조치를 취할 가능성이 있다. 이러한 일방주의적 경향은 '도덕적 실용주의'와 결부될 때 미국의 국익이라는 명분 하에 보다 강경한 정책대안을 산출하게 할 수 있다.

셋째, 중국에 대한 견제를 강화하려는 미국의 장기전략이 영향을

미칠 것이다. 공화당은 중국을 경쟁국이며, 또한 비확산체제를 위협하는 국가로 인식하고 있다. 이에 따라 중국과의 관계를 발전시켜 나가되, 중국을 세계전략 추진의 주요 변수로 간주할 것이다. 따라서 향후 미·중관계가 어떻게 전개되는가에 따라서 미국의 대북정책이 영향을 받을 수 있다. 미국에게 북한은 전략적으로 대중정책을 추진하는 데 있어서 사용할 수 있는 "카드"로서, 또 전세계적인 비확산체제의 유지를 위한 걸림돌의 제거를 위해 중요하지만, 북한과의 양자관계의 개선을 통하여 직접적인 이익을 찾을 수 있는 대상은 아니다.

넷째, 북한의 군사적 위협 및 남북관계 진전에 대한 평가이다. 남북정상회담이 한반도정세의 지형을 바꾸어 놓을 수 있는 출발점이 되었지만, 미국에게 한반도의 군사적 현실은 여전히 바뀌지 않은 상태로 남아 있다. 남북간 군사적 투명성, 군사훈련의 상호 통보, 비무장지대에서의 군사력 철수 등의 문제에서 어떠한 움직임이 없는 한, 한반도를 여전히 위험지대로 평가할 것이다. 차기 부시 행정부는 한국이 대북협상을 주도해 나가는 것을 지지할 것이지만, 한국에 대해 핵·미사일 등 미국의 안보관심사에 대해 보다 적극적으로 대북협상을 할 것을 주문할 가능성이 있다.

4. 대북정책 전망

향후 미국의 대북정책은 지속적인 측면과 변화의 측면을 모두 내포하고 있다. 그러나 2000년 대통령 및 의회의 선거 결과를 보면 부시 차기 대통령과 공화당은 미국민의 통치위임(mandate)을 확보하지 못하였다. 이러한 선거 결과는 향후 국내정치에서는 물론 대외정책에 있어서도 집권당이나 의회 주도당의 정책적 입장이 압도적으로 영향을 미치는 데에 근본적인 한계가 있음을 말해준다.

총체적인 측면에서 공화당 부시 행정부의 대외정책은 민주당 클린턴 행정부의 대외정책으로부터 전면적 전환을 하는 정책을 선택할 것으로 보기는 어려우며, 동일한 맥락에서 대북정책에서도 지속성의 측면이 강하게 나타날 것으로 예상된다. 그러나 보수주의 성향의 공화당이 강력한 힘, 즉 강한 군사력을 중시하고 있기 때문에 구체적인 정책대안에 있어서는 강경 노선을 채택할 가능성이 커졌다.

부시 행정부가 대북정책을 전반적으로 다시 검토할 것이지만, 양자간의 합의사항에 대한 약속은 이행할 것이고 향후 미국 부시 행정부의 구체적인 구상을 놓고 양자간 협상이 진행될 것이다. 부시 행정부의 고위 외교정책 결정자들은 일단 아미티지보고서가 제안한대로 북한에 대해 미국의 대북 협상의 목적을 북한에게 보다 분명하게 제시할 것이다. 즉 경제적 이득, 안전보장, 정권의 정당화, 아니면 군사적 억지 중에서 선택하도록 하는 것이다. 이러한 입장에서 미국은 기본적으로 현안문제에 대한 서로의 입장을 협상·조정하면서 서로가 필요한 사안을 비교적 엄격하게 주고받는 식으로 이행하는 상호주의적이며 단계적 접근을 기반으로 정책을 추진할 것이다.

남북화해와 교류·협력 확대에 상응하게 북한이 미국측 입장에 긍정적인 반응을 보이면, 북한의 미·일관계 개선 및 정상화 추진에 가속도가 붙게 될 것이다. 그러나 북한의 반응이 미진하면, 미국의 대북정책 강경선회 가능성 증대와 더불어 한·미 양국간 정책 차이가 가시화 되고, 한국내 여론의 악화로 대북 강경정책 선회 주장이 힘을 얻을 가능성도 있다. 현실적으로는 북한이 한·미가 북한의 정책전환 여부에 대한 판단을 명확히 하기 어렵도록 모호한 상태를 유지하면서 협상에는 호응하여 이익을 극대화하면서 협상력을 제고시키는 방향으로 나아갈 가능성이 높을 것으로 보인다. 북한이 포괄적 접근안에 대한 명백한 거부 입장을 밝힐 경우, 한국정부의 대북 포용정책 견지 노선과

미국의 정책전환 가능성 증대에 따라 한·미 양국간에 대북 포용정책의 시한과 정책전환의 시점에 대한 논쟁이 발생할 가능성이 있다.

미국은 북한의 대량살상무기계획을 방치할 경우 북한이 미사일을 개발, 궁극적으로 핵 또는 생·화학무기를 탑재해 배치할 가능성이 크다는 점을 우려해왔다. 부시 행정부도 이러한 기본입장을 원칙적으로 계승할 것으로 예상된다. 북한에 대한 보다 강력한 군사적 억지력을 강조하면서도 북한과의 외교적 협상을 통해 핵·미사일 수출 및 개발 중단문제를 해결하고자 할 것이다. 그러나 미사일협상이 구체적인 성과 없이 공전될 경우, 미국의 대북정책은 보수·강경의 분위기가 고조될 수 있다. 경제제재조치 완화의 경우, 부시 행정부는 클린턴 행정부 아래서 이루어진 대북 경제제재 완화조치에 대한 북한의 반응 여하에 따라 단계적으로 추가 경제제재 해제조치를 결정할 것이다. 그리고 부시 행정부는 만약 북한의 핵문제 및 미사일개발계획 저지에 성공할 경우 생·화학무기문제의 해결에 나설 것이다.

5. 결 론

부시 차기 대통령 정부에서 미국의 대북정책은 정책기조 측면에서는 보다 강력한 톤을 띄우면서 정책수단에 있어서도 안보적 측면을 강화하고 북한의 태도변화를 강하게 요구하게 될 가능성이 높다. 따라서 미국이 한·미·일간의 대북정책 공조를 지속할 것임에도 불구하고, 한국의 대북 포용정책의 정책수단에도 영향을 미치게 될 것이다.

한국정부의 입장에서 보면 한·미·일 정책협의로 마련된 포괄적 접근안이 현실화되는 것을 목표로 대북 포용정책을 지속적으로 추진하는 것이 바람직할 것이다. 이러한 기조를 유지하면서 미·북관계의 본질적이고 장기적인 정책목표와 현실적이고 단기적인 정책수단 간의

유연한 선택과 활용이 필요하다. 미국이 북한과 양자 현안을 포괄적으로 협상하고 있으나, 미국적 외교정책의 스타일은 그러한 과정에서도 역시 사안별 문제 해결이라는 실용주의적 성격을 벗어나기가 어려울 것이기 때문이다. 특히 부시 행정부가 힘에 바탕을 둔 정책을 취할 것이므로, 포괄적 접근안 협상의 성공을 위해서는 남북한간 차원에서 이를 북한에게 이해시키는 작업이 강화되어야 한다. 남북관계가 질적인 변화과정을 보이고 있으나, 안보문제에 대한 북한의 전향적인 태도 변화가 없이는 대북 포용정책은 일부의 성공만을 거두었다는 비판에 직면할 수 있다. 특히 미국의 공화당이 행정부와 의회를 모두 장악하게 된 상황에서 “힘의 우선”정책을 대북정책에서도 선택할 가능성이 높기 때문에 미·북 양자관계의 속도가 한국의 기대만큼 진전되기가 어려울 수 있으며, 한·미간 정책 우선 순위를 놓고 견해 차이가 발생할 가능성도 있다.

결론적으로 한·미 양국은 미·북관계와 남북관계 개선간의 양자관계에 유연성을 부여하여 미국은 양자간 현안들을 활용, 북한을 책임있는 국제사회의 일원으로 참여시키는 노력을 가속화해야 할 것이다. 한·미간의 정책협력은 부시 행정부 하에서 더욱 요청된다.

목 차

Ⅰ. 서 론 ····· 1

Ⅱ. 미국 외교정책과 국내정치 ····· 5
1. 헌법 및 제도적 기반 ····· 5
2. 미국적 외교정책 스타일 ····· 11
3. 민주주의 정책결정 과정 ····· 15

Ⅲ. 주요 행위자의 대북정책에 대한 입장 ····· 28
1. 민주당과 공화당의 입장 ····· 28
2. 국무부와 국방부 ····· 51
3. 주요 정책연구기관 ····· 63
4. 매스 미디어 ····· 75

Ⅳ. 미국의 대북정책 변화 가능성 분석 ····· 92
1. 지속 요인 ····· 92
2. 변화 요인 ····· 101
3. 향후 대북정책 방향 전망 ····· 112

Ⅴ. 결 론 ····· 127

참고문헌 ····· 133

Ⅰ. 서 론

2차 세계대전 이후 미국의 대외정책은 세계질서의 흐름을 결정하는 주도적인 변수였다. 미국의 영향력은 냉전 이후에도 거의 변하지 않고 있다. 오히려 냉전 이후 미국이 유일 초강대국으로서의 위치를 차지함에 따라 그 영향력이 더 커졌다고 볼 수도 있다. 세계의 모든 나라들이 워싱턴의 동향을 항시 주시하고 있다. 오랜 기간동안 미국과 안보동맹을 유지해오고 있는 한국으로서는 더욱 그렇다. 한미관계가 과거의 후원-피후원의 관계로부터 동반자적 관계로 발전하고 있다고는 하지만, 남북관계와 안보분야에서 뿐만 아니라 통상, 금융, 문화 등 거의 모든 분야에서 한국은 미국의 영향을 받고 있다. 그 만큼 우리에게는 미국이 중요하다. 남북 정상회담 이후의 남북관계 발전과정에서는 물론 향후 통일 추진과정에서 우호적인 한반도 주변환경의 조성에도 미국의 역할은 매우 중요할 것이다.

미국 행정부가 2000년 1월 5일에 공개한 미국의 「새 세기의 국가안보전략」 보고서는 안보 증진, 경제적 번영의 촉진, 해외에서의 민주주의와 인권의 신장을 향후 미국의 세계전략의 세 가지 핵심 목표로 내세우고 있다.[1] 미국의 외교정책에서 이와 같은 목표를 제시하고 있는 것은 새로운 사실은 아니다. 미국 역사에서 민주주의는 자유, 개인주의, 인류 평등주의와 함께 "미국의 신조"를 이루는 가치이다.[2] 민주주

1) The White House, *A National Security Strategy for a New Century* (December 1999), p. ⅰ.

2) Samuel P. Huntington, "American Ideals versus American Institutions," in G. John Ikenberry ed., *American Foreign Policy: Theoretical Essays* (Glenview, IL: Scott, Foresman and Company, 1989), p. 223.

의는 목표 가치이면서 미국의 외교정책이 토론되고, 입안되며, 집행되는 일련의 과정의 바탕을 이루고 있다. 일찍이 토크빌(Alexis de Tocqueville)이 미국 민주주의가 외교정책을 수행하는 데에 다른 정부들에 비해 확실히 열등한 형태라고 비판하였으나, 역사적 기록은 결코 그렇지 않음을 보여주고 있다.[3] 미국이 민주주의적 가치를 외교정책 수행에 있어서 일관성 있게 적용해오지는 않았지만, 다른 공공정책분야와 마찬가지로 미국의 외교정책은 다양한 집단의 이익과 견해의 수용과정을 통해 이루어진다는 특징을 가지고 있다. 미국의 외교정책 산출은 대통령과 의회를 비롯하여 국무부, 국방부와 같은 행정부처, 이익집단, 로비단체, 싱크탱크, 언론, 일반 여론 등 다양한 행위자들이 정책결정과정에 영향을 미치는 다원주의적 민주주의 정치과정의 한 정형을 보여주고 있다. 한반도문제와 관련된 페리보고서는 그와 같은 정책결정과정의 산물이라고 할 수 있다. 그러나 외교정책 결정과정의 복잡성이 때로는 외부의 관찰자들로 하여금 미국 외교정책을 이해하는데 어려움을 주기도 한다.[4] 미국의 외교정책 결정과정에서 대통령의 역할이 점차로 커지게 된 것은 파편화된 정책결정구조에 대한 행정부의 대응의 산물로 평가되기도 한다.[5]

북한 핵문제의 해결을 위한 틀로써 1994년 10월 21일에 산출된 제네바합의문(Agreed Framework)은 미국과 북한의 양자관계를 변화시키는 계기가 되었다. 그 이전까지의 양자관계가 적대적 대립 속에서

---

3) James A. Nathan and James K. Oliver, *Foreign Policy Making and the American Political System* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994), p. 255.

4) 최선근, "미국의 국내정치와 외교정책: 외교정책 결정과정의 행위자를 중심으로," 이태환 편, 「국내정치와 대외정책: 미·중·일·러를 중심으로」 (성남: 세종연구소, 1998), pp. 20~21.

5) James A. Nathan and James K. Oliver, *Foreign Policy Making and the American Political System,* p. 7.

거의 접촉이 없었던 성격을 가지고 있었다고 한다면, 그 이후로는 적대적 대립의 성격을 완화해가면서 정부간 접촉을 공식화하고 있는 성격을 가진다. 냉전 이후 대량살상무기 및 미사일의 확산방지를 세계안보전략의 주요 목표로 설정하고 있는 미국은 북한이 자국의 그와 같은 목표 달성에 걸림돌을 제기하는 국가중의 하나로 보고 북한과의 관계를 개선하려는 포용정책을 추진해오고 있으며, 북한도 대내외적인 어려움을 극복하기 위한 수단의 하나로써 미국과의 관계 개선을 적극적으로 모색해오고 있다. 이에 따라서 전통적으로 유지되어 왔던 한·미를 일방으로 하고 북한을 타방으로 하는 남·북한과 미국의 3자관계의 성격도 점차로 변하고 있다.

특히 2000년 6월의 남북 정상회담과 그 이후 다양하게 전개되고 있는 남북 당국간의 회담은 남북관계의 변화와 그에 따른 미국의 역할의 변화 가능성에 대한 미국측의 관심을 불러일으키고 있으며, 역으로 한국도 향후 남북관계의 안정적 변화를 추진하는 대북 포용정책에 관한 미국의 정책적 입장이 어떻게 전개될 것인가에 관심을 가지고 있다. 2000년 11월의 미국 대통령 및 의회 선거결과에 따른 집권당 및 의회 구성의 변화는 페리보고서의 이행을 비롯하여 미국의 전반적인 대북정책에도 영향을 미칠 수 있다. 미국의 대북정책의 변화 여부는 남북간 화해·협력과 평화공존을 추진하는 한국정부의 대북정책에도 영향을 미치게 될 것이다. 남·북한이 주도하는 남북관계의 변화가 역으로 미국의 대북정책에도 영향을 미칠 가능성이 있다.

미국의 한반도정책 결정과정에서 한국의 이익을 반영하는 정책 투입의 영향력이 커지고 있다. 그러나 그 과정을 보다 합리적으로 만들기 위해서는 미국의 대외정책 결정 메커니즘에 대한 이해가 더 요구된다. 특히 21세기 초반부에 평화적 공존의 남북관계를 만들어 나

가기 위해서는 미국의 적극적인 정책협력이 요구되며,[6] 따라서 미국의 국내정치 변화에 따른 대북정책의 방향을 예측하여 대비해야 할 것이다.

이러한 문제인식에서 본 연구는 미국의 국내정치의 변화와 대북정책의 상관관계를 지속과 변화의 관점에서 분석하고, 향후 미 행정부의 대북정책의 방향을 예측함으로써 한국의 정책 대안을 제시하고자 하는 목적을 가지고 있다. 본 연구에서는 첫째, 미국 국내정치와 대외정책 관계의 특징적 구조를 헌법 및 제도적 기반, 미국적 외교정책 스타일, 민주주의 정책결정과정의 관점에서 검토하여 분석의 토대를 제시한다. 둘째, 미국의 대외정책 결정과정의 맥락에서 공화당과 민주당, 주요 정부부처, 정책연구기관 등 다양한 참여자들의 대북정책의 입장을 검토·분석한다. 셋째, 이와 같은 분석의 토대 위에서 미국의 대북정책의 지속 요인과 변화 요인을 도출하고, 차기 행정부의 대북정책의 방향을 예측한다. 마지막으로 미국의 대북정책의 향방에 따른 한국정부의 정책적 고려사항을 제시할 것이다.

---

6) 통일연구원이 1999년도 12월에 실시한 여론조사에 따르면 주변 4국중 통일에 가장 우호적인 국가로서 미국을 지적한 응답자가 26.8% 이었는데 반해, 중국, 일본, 러시아는 각각 5.8%, 4.3%, 1.0%로서 향후 미국의 역할을 중시하고 있음을 간접적으로 알 수 있다. 최수영·박영호·홍관희·허문영, 「1999년도 통일문제 국민여론조사」 (서울: 통일연구원, 1999), p. 43.

Ⅱ. 미국 외교정책과 국내정치

1. 헌법 및 제도적 기반

미국의 외교정책 결정과정에서 대통령이 중심에 위치하고 있지만, 외교정책결정 메커니즘은 매우 개방적이며 많은 행위자들이 외교정책에 관여하고 영향을 미친다.[7] 이러한 개방성은 개인의 자유를 보장하는 바람직한 공동체를 건설하는 데에 초점을 두었던 헌법에서 비롯된다. 미국 헌법 수정 제1조는 의회가 언론 및 출판의 자유와 결사권 및 정부에 대한 청원권을 제한하는 법을 제정하지 못하도록 규정하였다. 지난 2세기의 미국역사를 통해 사법부는 언론 및 출판의 자유 조항을 관료와 관료들의 행위에 대한 자유로운 비판을 허용하는 것으로 해석함으로써 외교정책에 관해서도 다양한 의견들이 자유롭게 토론되고 상호 작용할 수 있는 환경을 만들어 주었다.[8]

미국 헌법의 제정자들은 연방정부에게 강한 능력을 부여하였으나, 자유를 위협하지는 않도록 하였다. 그 결과는 입법부, 행정부, 사법부 간에 권력을 공유하도록 함으로써 권력의 분립 자체를 위협하지 않도록 한 것이다.[9] 그들은 삼부가 권력의 집중을 방지하기 위해서 뿐

---

7) Stephen J. Wayne, "The Multiple Influences on U.S. Foreign Policy-Making," *U.S. Foreign Policy Agenda* (Electronic Journal of the Department of State), Vol. 5, No. 1 (March 2000). http://usinfo.state.gov/journals/itps/0300/ijpe/pj51wayn.htm.

8) David D. Newsom, *The Public Dimension of Foreign Policy* (Bloomington: Indiana University Press, 1996), p. 3.

9) Office of the Federal Register/National Archives and Records Administration, *The United States Government Manual 1996/1997* (Washington, D.C.: The U.S. Government Printing Office, 1996), p. 22.

만 아니라 서로 권한을 침해하는 것을 방지하기 위하여 각각에 대하여 충분한 헌법적 수단과 동기를 부여하였다. 이러한 헌법의 구조는 외교정책과 관련해서도 대통령과 의회가 외교문제의 형성과 수행에서 가장 중요한 역할을 공유하도록 하였다.[10]

헌법은 전쟁과 외교를 수행하는 권한과 책임을 대통령에게 부여하였으나, 전쟁을 개시하고 나라가 주요 외교적 약속을 하는 권한과 군비를 조달하여 지원하는 권한은 의회에게 부여하였다. 헌법 2조 2항에 따르면 대통령은 군총사령관이며 외국과 조약을 협상하고 일상적인 외교업무의 수행에 책임을 지나, 대통령이 외국과 조약을 체결하는 데 있어서 상원의 충고와 동의를 얻도록 하였다. 헌법의 규정에 따르면 의회가 전쟁을 선포하며 대통령은 단지 군총사령관으로서 전쟁을 수행하게 되어 있다. 이에 따라 외교정책 결정과정에서, 특히 전쟁권의 행사에서 대통령과 의회는 많은 갈등을 겪어왔다.

또한 헌법이 외국정부를 승인하는 권한, 외국과의 외교관계를 단절하는 권한, 중립을 선언하는 권한, 외국과의 조약을 실효화하는 권한, 행정협정의 합헌성과 기능 및 역할, 평화선언의 권한, 영토획득문제, 정보관리문제 등 외교정책에서 매우 중요한 문제들을 다루지 않고 있기 때문에, 이와 관련된 문제들에 대하여 의회와 대통령은 갈등을 겪어 왔다.[11] 이러한 갈등은 때때로 미국의 국익과 상충되는 결과를 낳기도 하였다.[12]

그러나 헌법 제2조는 대통령에게 집행권(general executive power)

---

10) James A. Nathan and James K. Oliver, *Foreign Policy Making and the American Political System,* p. 2.

11) Arthur Schlesinger, Jr., *The Imperial Presidency* (Boston: Houghton Mufflin Company, 1989), p. 7.

12) John Spanier and Eric M. Uslaner, *American Foreign Policy Making and the Democratic Dilemmas*, 5th ed. (Pacific Grove, CA: Brooks/Cole Publishing Company, 1989), p. 103.

을 부여하였으며, 대통령은 그 직위의 구조적 특성인 통일성(unity), 비밀성(secrecy), 결정성(decision), 신속성(dispatch), 정보우월성(superior sources of information) 등을 통해서 외교정책의 수립과 집행에서 의회보다 더 유리한 위치를 갖게 되었다.[13] 대통령이 의회보다는 국무부, 국방부, 국가안보회의(NSC), 중앙정보국(CIA) 등의 장들로 구성된 그의 '내각'에 보다 의존하게 된 것이다. 또한 헌법 제정 이후 대통령의 외교정책에 관한 권한은 역대 대통령들이 남긴 관례와 전통에 의하여 주로 이해되고 해석되게 되었다. 그리고 20세기에 들어 점차로 국제문제에 대한 관여가 커지게 되면서[14] 특히 2차 대전 이후에는 외교문제에 대한 대통령의 광범위한 특권(prerogative power)이 확립되었다.[15]

미국의 외교정책 결정과정에서 특히 중요한 것은 정책 기조와 노선은 물론 구체적인 사안들을 둘러싸고 전개되는 대통령과 의회간의 상호마찰과 협력이다. 이것이 미국 외교정책의 결정구조와 체계의 핵심이며, 의회와 대통령 가운데 누가 주도권을 행사하는가에 따라 미국 외교정책의 방향과 성격, 그리고 내용이 변화된다.[16] 미국 헌법의 외교관련조항은 다소 모호하다. 이러한 헌법상의 명백한 권한규정 미비에 따라 외교정책 수행과 관련하여 의회의 권한으로 규정되지 않은 것은 대통령의 권한으로 해석되어 왔다.[17] 코윈(Edward S. Corwin)

---

13) Louis Henkin, "Foreign Affairs and the Constitution," *Foreign Affairs*, vol. 66, no. 2 (1987/1988), pp. 292~293. 최선근, "미국의 국내정치와 외교정책," 이태환 편, 「국내정치와 대외정책: 미·중·일·러를 중심으로」 (성남: 세종연구소, 1998), p. 28 재인용.

14) 1936년 대법원은 The U.S. vs. Curtiss-Wright Corporation 사건의 판결에서 대통령이 외교정책 수행에서 함축적이며 본래적인 헌법적 권위를 갖는다고 판결하였다.

15) Gordon Silverstein, *Imbalance of Powers: Constitutional Interpretation and the Making of American Foreign Policy* (New York: Oxford University Press, 1997), pp. 65~82.

16) 박영호, 「한국의 대미 통일외교전략」 (서울: 통일연구원, 1998), pp. 51~61.

에 의하면 미국 “헌법은 대외관계에 영향을 미칠 수 있는 권한의 일단을 대통령에게, 그와 유사한 권한을 상원에게, 그리고 비슷한 유형의 권한을 하원에게도 부여함으로써 이들 중 어느 기관이 미국의 대외관계 정립에 있어서 보다 결정적이고 최후적인 영향력을 행사하게 될 것인가 하는 문제는 구체적인 사안에 따라서 좌우되도록 방치해 놓고 있다”[18]는 것이다.

외교정책 결정과 관련하여 대통령과 의회와의 역학관계는 대통령이 정책결정을 주도한다는 ‘대통령 우위론’과 전쟁 선포권 및 예산 승인권을 가진 의회가 외교정책 결정과정에서 우세하다는 ‘의회 우위론’이 경합하지만 대체적으로 대통령의 권한에 대한 의회의 도전이라는 패턴을 보이고 있다.[19] 2차 대전 이후 외교정책과 관련한 대통령과 의회간의 역학관계의 변화를 간략히 정리하면 아래와 같다.

2차 대전 직후부터 1950년대 중반까지 대통령과 의회는 유엔, 마샬계획(Marshall Plan), 북대서양조약동맹(NATO) 등 중요한 외교정책 이니셔티브와 관련하여 적극적인 협력관계를 유지하였다. 1955년부터 1965년의 기간 중에는 외교문제와 관련한 대통령의 영향력이 크게 확대되었다. 대통령은 광범위한 관료기구를 통한 정보력과 전문성에 있어서 훨씬 유리한 자원동원능력을 활용하여 외교정책 결정과정을 주도하였다. 이 시기에 의회는 미국의 국익에 도움이 된다고 판단되면 대통령이 사실상 일방적으로 세계의 거의 모든 지역에 미군을 파병할 수 있는 권한을 부여하는 결의안들을 통과시켰다.[20]

---

17) Richard M. Pious, *The American Presidency* (New York: Basic Books, 1979), p. 333.

18) Edward S. Corwin, *The President, Office and Power, 1787~1957* (New York: New York University Press, 1957), p. 171.

19) Barbara Kellerman and Ryan J. Barilleaux, *The President As World Leader* (New York: St. Martin's Press, 1991), pp. 36~45.

20) Randall B. Ripley, *Congress, Process and Policy* (New York: Norton, 1975), p. 283.

그러나 존슨 대통령의 임기 말부터 닉슨 대통령의 워터게이트 스캔들을 거치면서 외교정책에 대한 의회의 영향력이 강화되었다. 1973년 11월 닉슨 대통령의 거부권을 물리치고 전쟁수행권법(War Powers Act of 1973)을 통과시킴으로써 의회는 전쟁과 평화에 관한 대통령의 권한을 제한하였다. 1974년 10월 통과된 전쟁수행권법 최종안(War Powers Act of 1974)은 미국이 다른 나라와 교전상태에 진입할 경우 48시간 이내에 대통령의 의회에 대한 보고를 의무화하고, 상·하원이 동시에 결의안을 통과시킴으로써 언제라도 전쟁을 중단시킬 수 있는 권한을 의회에 부여하였다.[21] 이에 따라 상·하원에서 단순 다수투표에 의해 전쟁 또는 "적대상태"를 포함하는 군사 상황으로부터 해외파견 미군이 철수될 수 있게 되었다.[22] 또한 TV를 통해 월남전의 참상을 생생하게 보게 된 미국시민들의 전쟁 참여에 대한 비판 고조는 대외정책과 관련하여 의회의 역할을 증대시키는 계기가 되었다. 이후 외교정책을 둘러싸고 의회가 발휘하는 주도권이 고양되어 대통령과 의회의 권한의 불균형은 점차로 시정되었다.[23] 즉 의회가 행정부에 비해 우월한 지위를 점유하지는 못한다고 하더라도 최소한 동반자적 관계를 구성하게 되었다.[24]

냉전 종식 이후 외교정책결정과정에서 미 의회의 역할은 보다 강화

---

21) James A. Nathan and James K. Oliver, *Foreign Policy Making and the American Political System*, pp. 79, 127~129.

22) 그러나 이 법안은 대통령이 의회의 승인이 없이 최장 60일 동안 군사행동을 지속할 수 있으며 미군의 철수 완료를 위해 30일을 더 사용할 수 있도록 허용함으로써 대통령이 의회의 동의가 없이 최대 90일간 전쟁을 수행할 수 있도록 했다는 측면도 있다.

23) Norman Ornstein, The Constitution and the Sharing of Foreign Policy Responsibility," in *The President, the Congress, and Foreign Policy* (New York: Association of Former Member of Congress and the Atlantic Council of the United States, 1985), p. 64.

24) 박영규, "미국 외교정책 결정과정에서의 의회의 역할 및 기능," 「현대사회」, 제30호 (1988 여름), p. 145.

되어 왔다. 그리고 군사·안보문제가 통상·무역·금융 등 전통적으로 비안보적 영역으로 간주되었던 문제들과 밀접하게 연계됨에 따라 미국 정치과정에서 사실상 대통령과 행정부의 주도하에 있었던 대외정책에 대해 각종 이익집단과 사회세력은 물론 일반 유권자들까지 더 민감한 반응을 보이게 되었다.[25] 미국의 정책결정과정에서 행정부를 포함하여 다양한 이익과 세력의 이해관계 및 의견이 공개적으로 표명되고 교환되는 장소가 의회이며, 의회 내에서의 논쟁은 실제로 미 행정부의 정책결정에 지대한 영향을 미치고 있다. 따라서 의회는 과거보다 더 많은 역할을 하게 되었고, 더 높은 위상을 지니고 있다. 그동안 미국의 유권자들은 미국의 만성적인 재정적자가 해결되지 못한 주된 이유가 의회에 있다고 비판하면서 의회의 역할에 대하여 부정적인 인식을 가지고 있었다.[26] 그러나 미국의 경제가 회복되고 재정적자문제가 해결국면에 들어서면서 의회의 역할에 대한 인식이 바뀌고 있다. 즉 최근에 들어서는 많은 미 국민들이 대통령보다는 의회가 국가의 정책을 주도하기를 원하고 있다.[27] 카터 대통령처럼 외교정책 추진과정에서 정책수행능력의 미비점이 나타나 대통령의 권위가 약해지면 행정부의 기능도 상대적으로 위축된다. 최근 미 행정부의 지도력에 대한 미국 시민의 지지도는 30년 전에 비해 훨씬 낮아졌다.[28]

---

25) 최선근, "IMF 시대 대미의회 외교전략," 정책과제보고서 98-03 (성남: 세종연구소, 1998. 6), pp. 15~19.

26) 위의 글, p. 17.

27) 1997년 7월, 1997년 10월, 1998년 2월에 실시된 한 여론조사의 결과에 따르면, "누가 국가를 위한 정책을 주도하기를 원하십니까?"라는 질문에 대하여 의회가 주도해야 한다는 응답이 각각 45%, 43%, 49%로 나타난 데 반하여 클린턴 대통령이 주도해야 한다는 응답은 각각 35%, 35%, 28%로 나타나 미국인들의 의회의 역할에 대한 기대를 보여주고 있다. Hart and Teeter for NBC News-The Wall Street Journal, in *National Journal*, July 19, 1997, p. 1484; October 18, 1997, p. 2086; February 14, 1998, p. 368.

28) 1968년 미국시민의 행정부의 지도력에 대한 지지도가 61%였었는데 반하여, 1998년의 지지도는 33%로 나타났다. *Washington Post*, December 27, 1998.

2. 미국적 외교정책 스타일

모든 나라의 외교정책은 자국의 지리적 위치, 자원, 역사적 배경, 주변환경 등에 영향을 받는다. 미국처럼 성장과 발전에 유리한 조건을 부여받은 나라는 거의 없다. 풍요한 천연자원을 가진 광활한 영토를 기반으로 미국은 번영하는 경제를 구축할 수 있었다. 이러한 경제적 번영은 어떤 마스터플랜을 가지고 이루어진 것이 아니라 개인주의, 융통성, 즉흥성에 기반하여 이루어졌다. 이러한 원칙들이 미국사회를 주로 단기적인 문제해결에 관심을 갖고 장기적인 관심사는 별로 주목을 받지 못하는 사회로 만들었다.[29] 더군다나 미국은 국경을 맞대고 위협하는 나라가 없기 때문에 안보를 당연한 것으로 받아들였으며 국내정치 및 경제문제를 우선적으로 중시하고 민주사회를 발전시키는데 초점을 두었다.[30] 1차 세계대전 참전 이전까지 미국은 매우 순탄하게 평화와 안보를 누렸으며, 그러한 상태가 세계문제를 보는 정상적인 상황으로 받아들여졌고, 민주주의는 미국 안보의 원천으로 간주되었다. 미국은 스스로를 세계의 첫 번째 민주주의이며 따라서 역사상 처음으로 자국민의 삶을 풍요롭고 고귀하게 만들어줄 기회와 희망을 주는 국가인 세계에서 첫 번째의 "새나라(new nation)" 이상으로 간주하고 있다. 그렇기 때문에 미국이 인류에게 자유와 사회정의를 확산시키는 것이 그들의 운명이라는 것이다.[31]

이와 같은 미국적 "예외주의"는 세계문제에서 지도자의 역할을 요

---

29) Glenn P. Hastedt, *American Foreign Policy: Past, Present, Future* (Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1997), p. 28.

30) John Spanier and Steven W. Hook, *American Foreign Policy Since World War II*, 13th ed. (Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1995), pp. 9~10.

31) John Spanier and Steven W. Hook, *American Foreign Policy Since World War II*, 13th ed. p. 10.

구하는 것으로 간주된다.[32] 미국의 리더십은 고립주의시기에는 국제정치로부터 거리를 두면서 모범을 보이는 형태를 띠며, 국제주의시기에는 냉전종식 이후 세계화(globalization)와 신자유주의의 기치에서 보듯이 국제체제를 변모시키려는 시도에서 드러난다. 그러나 두 경우에 있어서 추구하는 목표를 결정하는 것은 미국적 가치이며, 성공과 실패를 판단하는 기준을 제공하는 것은 미국의 역사적 경험이다. 미국적 외교정책의 양태를 규정하는 사고와 행위의 패턴에는 일방주의(unilateralism), 도덕적 실용주의, 법치주의(legalism)의 세 가지를 들 수 있다.[33]

첫째, 미국은 외교정책 문제를 해결하는데 있어서 독자적으로 행동하는 성향, 즉 일방주의적 특성을 가지고 있다. 고립주의, 중립, 행동주의, 그리고 간섭주의는 모두 미국의 세계문제에 대한 기본적 성향과 양립한다. 일방주의적 특성은 국가안보를 위한 세력균형접근의 거부로서 나타난다. 미국의 역사적 경험으로부터 안보는 대체적으로 당연한 것으로 받아들여질 수 있었고, 협력적 노력이 필요하지 않았다. 지구적 차원에서의 안보에 미국식 접근을 기꺼이 적용하려는 것 또한 미국의 예외주의를 반영하는 것이다.

이러한 일방주의적 성향은 먼로독트린(Monroe Doctrine)이 대표적이며 1차 대전 종료과정에서 유럽의 연합국과 상의 없이 독일과 종전방안을 협의하고, 승전국으로서는 유일하게 국제연맹에 가입하지 않은 것에서 나타났다.[34] 2차 대전 이후 미국 대외정책의 국제주의적

32) Stanley Hoffmann, "Foreign Policy Transition: Requiem," *Foreign Policy*, no. 42 (1981/1982), pp. 3~26.

33) Glenn P. Hastedt, *American Foreign Policy: Past, Present, Future*, pp. 28~34.

34) Robert Tucker, *The Radical Left and American Foreign Policy* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1971), p. 34.

성향이 두드러진 시기에도 일방주의적 성향은 크게 변하지 않았다. 미국은 북대서양조약기구(NATO)의 핵 전력을 확고히 통제하고 있으며 유엔의 깃발아래 한국전쟁을 주도하였고, 유엔에서의 거부권과 국제금융기구에서의 가중투표시스템을 활용하여 자국의 이익을 보호하고 있다. 이 밖에 레이건 대통령이 레바논에서 미국인 인질을 구하는 대가로 이란에 비밀리에 무기를 판매하려한 시도한 사례, 부시 대통령이 이라크에 대한 군사공격을 위해 서방 연합군을 구성하고 전쟁 수행의 처음부터 마지막까지 미국이 일방적으로 주도한 사례, 클린턴 대통령이 세계무역기구(WTO) 창설 관련 관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT)에 의회의 비준을 얻는 대가로 WTO의 중재과정이 미국의 권리를 침해할 때 미국이 WTO에서 탈퇴할 수 있다는 "도피 수단"을 포함시킨 사례 등이 있다.[35]

둘째, 미국 외교정책에서의 도덕적 실용주의는 국가의 행위는 도덕적 기준에 의해 판단할 수 있으며, 미국의 도덕성은 그러한 판단의 보편적 기준이라는 것이다.[36] 따라서 민주주의, 인권 등의 보호를 명분으로 해외에 군사적 개입을 하는 미국의 행동은 도덕적으로 옳으며 정당화할 수 있다고 본다. 이러한 미국적 실용주의는 외교정책 문제해결(problem solving)을 위한 기술적 접근의 형태로 나타난다.[37] 미국의 개입은 전형적으로 "문제를 바로 잡는 것"이라고 설명되며, 문제해결의 수단을 찾기 위해 미국이 선호하는 방법은 엔지니어가 설계도를 보고 작업을 세부작업으로 나누듯이 외교정책 문제도 세부

35) Glenn P. Hastedt, *American Foreign Policy: Past, Present, Future*, p. 31.
36) Arthur Schlesinger, Jr., "Foreign Policy and the American Character," *Foreign Affairs*, vol. 62 (1983), pp. 1~16.
37) Stanley Hoffman, *Gulliver's Troubles, or the Setting of American Foreign Policy* (New York: McGraw-Hill, 1968), p. 150.

적인 사안으로 나누어 해결하려는 것이다.[38] 그 과정에서 해결해야할 보다 큰 문제의 정치적 맥락을 놓치는 경우가 자주 발생하는데, 그럴 경우 목적과 수단이 바뀌거나 즉흥적인 대응 또는 문제해결을 위해 미리 짜여진 공식에 의존하는 결과가 발생한다.

2차 대전 이후 미국의 외교정책은 목표 달성을 위한 구체적인 지침보다는 침략 거부, 공산주의 봉쇄, 자유국가의 방어와 같은 추상적인 도덕성에 더욱 의존하였는데, 이와 같은 성향은 특히 공산주의 봉쇄라는 목적을 달성하기 위해 미국 외교정책에서 주요 가치로 내세우고 있는 도덕성을 거의 무시하는 경우가 많이 발생케 하였다. 냉전시기 동안 미국은 제3세계의 많은 반공주의적 권위주의정권들이 미국외교정책의 도덕적 기준에 훨씬 미치지 못함에도 불구하고 미국의 경제적 및 안보적 이익을 보호한다는 실용주의적 명분 하에 지원하였다.[39] 부시 전 대통령이 이라크의 쿠웨이트 침공을 미국의 국익에 대한 위협으로 간주하고 자국민의 최소 희생을 도모하면서 공군력을 이용하여 이라크에 대해 타격을 가한 것도 기술적인 접근으로 문제해결을 시도한 도덕적 실용주의 예이다.[40]

셋째, 미국 외교정책의 법치주의 성향은 세력균형이 국가안보를 보존하는 효율적 수단이 아니며, 인간이 전쟁을 혐오하고 분쟁의 평화적 해결을 선호하는 이성적 존재라는 인식에 기반을 둔다. 따라서 미국 외교정책의 핵심 임무는 국가들이 전쟁에 호소하지 않고 분쟁을 해결할 수 있도록 세계적 차원의 제도와 규율 체제를 만드는 것으로

---

38) Glenn P. Hastedt, *American Foreign Policy: Past, Present, Future*, p. 32.
39) 박영호·최선근, "미국 레이건 행정부의 대외 인권정책에 대한 규범적 비판," 「국제정치논총」, 제35집 2호 (1996), pp. 258~259.
40) Elliot A. Cohen, "The Mystique of U.S. Air Power," *Foreign Affairs*, vol. 73 (1994), pp. 109~124.

간주된다.[41] 국제연맹, 국제연합(UN), 세계은행(World Bank), 국제통화기금(IMF), GATT 및 그의 후속 체제인 WTO 등이 그 예이다.

이와 같은 법치주의 성향은 서약체제(pledge system)를 외교정책의 수단으로써 자주 활용하는 데에서 나타난다.[42] 즉 미국은 원칙을 제시하고 타국에 대하여 조약을 맺거나 그 원칙에 대한 지지를 서약하는 방식으로 외교적 문제를 해결하는 서약체제를 만들고자 하는 성향이 강하다. 전략무기제한협정(SALT Ⅰ과 SALTⅡ)이 이러한 전통을 따른 것이며, 미국이 추진해온 양자 및 다자간 무역협정들도 그러한 예에 속한다. 해외에 군사적 개입을 하는 경우 미국은 자국이 주도하면서도 UN의 승인을 받거나 국제사회의 동의를 얻는 형식적 절차를 중요시한다. 이와 같은 미국 외교정책의 성향은 북한과의 관계에서도 나타났다. 미국은 1994년 10월 제네바합의문(Agreed Framework)을 통해서 북한 핵문제를 해결하는 기본원칙과 양자관계를 개선하는 일종의 서약체제를 만들었으며, 1999년 9월에 공개된 페리보고서도 그러한 과정을 거쳐서 나온 예라고 할 수 있다.

3. 민주주의 정책결정 과정

미국의 정책결정과정의 특징중의 하나는 다원주의적 민주주의의 과정을 뚜렷하게 보여주고 있다는 점이다. 외교 및 안보정책결정과정에는 대통령과 의회, 행정부처뿐만 아니라 많은 행위자들이 다양한 방식으로 자기들의 이익을 투입시키려고 노력한다. 다원주의적 민주주의 관점에서 미국의 정치를 평가한다면, 미국사회 내에서도 정치적

41) Glenn P. Hastedt, *American Foreign Policy: Past, Present, Future*, p. 33.
42) Gene Rainey, *Patterns of American Foreign Policy* (Boston: Allyn & Bacon, 1975), p. 36.

으로 활발한 사람은 소수에 불과하지만 이러한 소수가 이루는 다양한 집단들 사이의 갈등과 타협이 정부의 정책에 중요한 영향을 미치며, 이것이 다수의 소극적 복종과 무관심에도 불구하고 미국의 민주주의를 유지시킨다. 이러한 집단들 사이의 갈등과 타협은 일반적으로 다수의 이익에 크게 배치되지 않는다는 것이다. 따라서 다원주의적 민주주의에서는 사회내의 다양한 영역을 대표하는 비교적 소수의 집단들이 정부 엘리트의 선출, 정부 엘리트들이 생각할 수 있는 정책의 범위와 종류, 정책에 관한 정보와 커뮤니케이션의 과정 등에서 가장 중요한 영향을 미치게 된다.[43] 미국인들은 이러한 정치과정 속에서 개인으로서 뿐만 아니라 활발하고 정당한 집단활동을 통하여 자신들의 정책적 선호를 정부의 정책결정과정에 반영시킨다.

미국사회 내에는 다양한 정치·경제·사회·문화적 세력들을 대표하는 수많은 자발적인 집단들이 있다. 이 중 어떠한 집단도 정책결정과정을 독점하지 않으며 다양한 집단 사이의 경쟁과 타협이 최종적인 정부의 정책결정에 투입된다. 어떤 특정한 문제와 관련한 정부의 정책결정은 관련된 집단들 사이의 협상이나 타협에서 이루어지고, 이러한 과정을 통해 정치엘리트들은 보다 더 넓은 유권자들에게 반응을 보일 수 있다. 즉 미국의 외교정책은 대통령(행정부)과 의회의 상호작용에 의해서 뿐만 아니라 언론과 민간부문이 정책결정과정에서 중대한 영향을 미친다. 민간부분에는 많은 정책연구기관을 비롯하여 각종의 이익집단, 다국적 기업 등이 포함되는데, 이들은 대체적으로 워싱턴에 사무소를 두거나 자기의 이익을 대변해줄 수 있는 법률회사, 로비회사 등과 계약을 맺어 정책결정과정에 자기들의 이익이 반영되도록 노력한다. 특히 2차 세계대전 이후 미국의 국제정세에 미치는 역

43) 최선근, “미국의 국내정치와 외교정책: 외교정책 결정과정의 행위자를 중심으로,” p. 32.

할이 더욱 커지면서 정부 이외의 영역에서 활동하는 다양한 행위자들의 외교정책에 관여하는 폭과 범위가 증대하였다.[44]

미국의 행정부는 광범위한 관료기구와 정보력 및 전문성에 바탕을 둔 정책결정 및 수행 능력을 가지고 있으나, 이와 같은 여론의 동향에 영향을 받지 않을 수 없으며,[45] 따라서 정책을 추진하는 과정에서 과거보다 더 의회의 입장에 관심을 기울이게 되었다. 의회는 대외정책 결정과정에서 청문회, 결의안, 법안 등을 통하여 행정부에 영향력을 미친다. 결의안은 법적 구속력이 없기 때문에 실효성이 없다고 보는 견해도 있으나, 행정부에 대해 새로운 아이디어를 제공하거나 정책개발 동기를 부여하고 기존의 정책방향을 지원하는 등의 효과를 가지고 있다. 오히려 법적 구속력이 없다는 점에서 손쉽게 채택되는 측면도 있기 때문에 자주 이용되는 대 행정부 영향력 행사의 양식이다.[46] 특히 결의안은 미 의회가 외국정부를 상대로 직접적인 구속력을 갖는 법률을 제정할 수 없기 때문에 외국정부를 상대로 하는 미국 의회의 의사표시 내지는 영향력 행사의 수단으로 작용한다. 대북정책이나 한반도 통일문제와 관련해서도 미 의회는 많은 결의안을 통과시켰다. 예를 들어, 북한 핵문제가 대두된 이후 미 의회에서는

---

44) Robert D. Schulzinger, "Public-Private Dialogue: An Open U.S. Foreign Policy System," *U.S. Foreign Policy Agenda* (Electronic Journal of the Department of State), Vol. 5, No. 1 (March 2000). http://usinfo.state.gov/journals/itps/0300/ijpe/pj51schu.htm.

45) 1970년대 중반부터 1990년대 초반까지 미 외교정책에 대한 미국민의 여론 변화 추이를 분석한 한 연구에 따르면, 일반 국민은 여전히 미국이 "협력적이고 보다 적극적인" 국제주의 입장에서 세계의 지도자적 역할을 할 것을 선호하고 있는 것으로 나타났다. William Schneider, "The Old Politics and the New World Order," in *Eagle in a New World: American Grand Strategy in the Post-Cold War Era*, eds. Kenneth Oye, Robert J. Lieber, and Donald Rothchild (New York: Harper Collins, 1992), pp. 58~59.

46) 박재창, "미국 상원의 대한 외교정책 결정구조," 민만식 외,「현대 미국정치의 쟁점과 과제」(서울: 전예원, 1996), p. 272.

상원결의안 19호(S. Con. Res. 19, 93.3.23),[47] 상원결의안 92호(S. Res. 92, 93.4.2), 상원결의안 4호(S. Con. Res. 4, 95.1.25), 하원결의안 83호(H. Joint Res. 83, 95.9.18), 상원결의안 29호(S. Joint Res. 29, 95.11.28) 등이 통과되어 클린턴 행정부의 대북정책을 견제하였다.

이와 같은 결의안 통과가 클린턴 행정부의 대북정책의 근본적 변화를 초래하지는 않았지만, 클린턴 행정부는 주요 정책대안의 집행과 관련해서 공화당이 주도하는 의회의 동향에 지속적인 관심을 기울이지 않을 수 없었다. 결의안의 내용들은 때로는 법안의 내용으로 포함되어 강력한 구속력을 발휘하기도 한다. 한반도문제와 관련한 예로서 1998년 10월 19일에 통과된 1999회계연도 종합세출법안(Omnibus Appropriations Bill)의 한반도에너지개발기구(KEDO)에 대한 예산지출에 부속된 제한조건을 들 수 있다. 즉 동 법안에는 대북정책에 대한 상·하 양원의 의견이 합동회의록의 형식으로 포함되어 미 행정부의 정책을 구속하게 되었다.[48] 그리고 미 의회는 청문회 활동을 통해서도 행정부의 정책을 검토, 비판하고 영향을 미치기도 하는데, 북한핵문제에 관하여 미 의회는 1990년 6월부터 1999년 10월까지 17차례의 청문회를 개최하였다.[49]

미 의회는 또한 한반도문제에 대하여 미 국내여론뿐만 아니라 국

47) 미 의회에서 동의 결의안(concurrent resolution)은 상·하 양원의 의견을 일치된 양식으로 표명하기 위한 것으로서 상원에서 발의되는 경우에는 S. Con. Res. 기호와 일련번호가 부여되고, 하원에서 발의되는 경우에는 H. Con. Res. 기호와 일련번호가 부여된다. 따라서 S. Con. Res. 19는 상원에서 발의되어 하원도 동의한 결의안을 의미한다. S. Res. 또는 H. Res. 는 각기 상원 또는 하원만의 결의안을 뜻한다.

48) House-Senate Conference Report for HR4328, "Sec. 582. Korean Peninsula Energy Development Organization," Omnibus Appropriations Bill (October 19, 1998).

49) 윤정원, "북한핵문제에 대한 미의회의 청문회활동 분석," 「국제정치논총」, 제39집 3호 (1999), p. 326 <표 1> 참조.

제사회의 여론에 많은 영향을 미친다. 특히 상·하원의 국제문제 관련 의원들은 일반 유권자들의 높아진 의회의 역할에 대한 인식을 배경으로 행정부의 대북정책 결정과정에 더 효율적으로 제약을 가하고 있다. 클린턴 행정부 아래서 상원의 머코스키(Frank H. Murkowski), 헬름스(Jesse Helms), 맥케인(John McCain), 파인스타인(Diane Feinstein), 리버만(Joseph I. Lieberman),[50] 프레슬러(Larry Pressler), 루가(Richard Lugar) 의원 등과 하원의 길먼(Benjaman A. Gilman), 베로이터(Doug Bereuter), 리치(James A. Leach), 애커만(Garry L. Ackerman), 리차드슨(Bill Richardson), 해밀턴(Lee H. Hamilton), 홀(Tony P. Hall) 의원 등은 결의안 제출, 북한 현지방문 결과보고 등의 방법을 통하여 미국의 대북정책에 상당한 영향력을 미쳐 왔다.[51] 그리고 의회의 의사결정과정에서 의원 개인 및 관련 상임위원회 입법보좌관들과 의회조사국 전문가들의 영향과 역할이 두드러지고 있다. 이미 미국의 입법과정은 의원들만의 의사결정에 의하여 운영되는 메커니즘이 아니다. 오히려 의회 입법전문가들의 사안에 대한 분석과 법안 성안과정에서의 주도력과 창의력에 의해서 정책결정의 향방과 속도가 좌우되고 있다고 평가할 수도 있다.[52]

행정부 내의 외교정책 결정과정에서 각 부서는 제각기 다른 이해

---

50) 리버만 의원은 2000년도 대통령 선거의 민주당 고어후보의 러닝메이트가 되었다.

51) 예를 들어, 하원의 홀(Tony P. Hall) 의원(민주당, 오하이오)은 1996년이래 6차례 북한을 방문했는데, 6번째의 방문(2000. 11.25~28) 전에 그는 클린턴 대통령과 사적인 면담을 가졌다. 그리고 그는 방문결과 보고에서 북한의 식량사정이 더욱 악화되었다고 평가하고, 이로 인한 위기를 "응급조치" 식으로 해결할 것이 아니라 북한 당국과의 협력 하에 전력자원 개발, 관개, 먹는 물 정화와 같은 근원적인 방법을 통해 해결할 것을 제안하였다. "Special Report – DPRK Visit by Representative Tony Hall," November 29, 2000. NAPSNet@nautilus.org.

52) 박재창, "미국 상원의 대한 외교정책 결정구조," p. 330.

관계를 가지고 있으며, 이러한 이해관계의 상호작용에 의해 정책이 결정된다.[53] 즉 대북정책과 관련 국무부, 국방부, NSC, CIA 등이 같은 목표를 추구하면서도 정책대안의 차이를 보일 수 있다. 각 정부기관간의 이해의 상충은 행정부의 정책수립을 어렵게 만든다. 물론 최종적으로 결정적인 역할을 하는 것은 대통령 자신이다. 그러나 대통령의 최종 결정은 전반적인 정치분위기, 여론, 의회와의 관계, 선거주기와 같은 거시적인 요소들이 주요 변수가 된다.[54] 특히 한국과 같은 상대적인 약소국가의 경우, 미 행정부의 정책결정과정에서 때로는 장관급이상의 인사들보다도 차관급 이하의 관료들, 심지어는 과장급의 관료들이 매우 중요한 역할을 수행하고 있음을 유의해야 한다.[55] 전통적으로 행정부 내에서 외교안보정책 결정과정에 가장 큰 영향력을 행사해온 부서는 국무부와 국방부이다. 국무부는 본래의 임무가 외교정책을 다루는 것이며, 국방부는 군사·안보정책이 외교정책의 핵심영역을 차지함에 따라 외교정책 결정과정에서 큰 역할을 담당해왔다. 국무부와 국방부는 의회에 연례 보고서,[56] 법안에 의한 보고서[57] 등을 작성·제출하며, 장관을 비롯하여 주요 정책결정담당자들이 수시로 의회의 청문회에 출석하여 자신들의 정책적 입장을 보고한다. 또한

---

53) 미국 외교정책 결정과정에 대한 관료정치(Bureaucratic Politics) 관점에서의 제반 논의로는 G. John Ikenberry, ed., *American Foreign Policy: Theoretical Essays* (Glenview, IL: Scott, Foresman and Company, 1989), pp. 331~457 참조.

54) 김만규, 백광일, 문정인, 「대미통상로비연구」 (인천: 인하대학교 국제관계연구소, 1987), p. 34.

55) 위의 책.

56) 국무부는 *National Security Strategy Report*를, 국방부는 *Annual Report to the President and the Congress*를 발간하고 있다.

57) 예컨대 국무부는 해외활동, 수출금융 및 관련 프로그램 예산법(Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs Appropriations Act, 1993) 511(b)항에 따라 상·하원의 예산위원회에 연례군사비보고서(*Annual Report on Military Expenditures*)를 작성·제출한다.

이들은 언론발표문, 세미나 연설, 방송 토론 출연 등의 방법을 통하여 해당 부처의 입장을 밝히고 홍보한다.

그리고 미국의 외교정책결정과정에서 민간부분, 특히 정책연구기관(Think Tanks)들의 역할이 증대하고 있다.[58] 1990년대 중반에 발간된 한 연구서에 따르면 워싱턴에는 평화 및 국제안보문제 연구와 관련하여 420개 이상의 주요기관들이 있는데, 이중 독립적인 정책연구기관들이 80개 이상에 달한다.[59] 이들 기관은 국제안보문제와 관련한 미 정부 및 민간의 연구기금을 얻기 위하여 경쟁을 하며, 이 과정에서 미국의 외교정책에 영향을 미친다.[60] 이들 중에는 헤리티지재단(Heritage Foundation)과 같이 보수주의(conservatism) 내지는 공화당 편향의 정책 성향을 뚜렷하게 드러내는 기관도 있으나, 대부분이

58) 2차 대전 이후 미국의 국제적 역할이 팽창하면서 미국은 외교 및 안보정책에서 종합적인 전략이 필요하게 되었으며, 정책연구기관들은 이러한 필요에 의해 등장하였는데 랜드연구소(RAND Corporation)가 그 효시다. Robert E. Hunter, "Think Tanks: Helping to Shape U.S. Foreign and Security Policy," *U.S. Foreign Policy Agenda* (Electronic Journal of the Department of State), Vol. 5, No. 1 (March 2000). http://usinfo.state.gov/journals/itps/0300/ijpe/pj51hunt.htm.

59) Robert W. Janes, *Scholars' Guide to Washington, D.C., for Peace and International Security Studies* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1995), pp. 181~234.

60) 한반도문제를 다루는 기관으로는 의회조사국(Congressional Research Service), 미국평화연구소(Unites States Institute of Peace), 우드로 윌슨 국제연구센터(Woodrow Wilson International Center for Scholars), 국방연구소(Institute for Defense Analysis) 등 의회 또는 행정부에 의해 설립된 국가연구기관들을 비롯하여 전략국제문제연구소(Center for Strategic and International Studies), 헤리티지재단(Heritage Foundation), 카네기 국제평화기금(Carnegie Endowment for International Peace), 브루킹스연구소(Brookings Institution), 미국기업연구소(American Enterprise Institute for Public Policy), 랜드연구소(RAND-Washington Office), 외교협회(Council on Foreign Relations), 미국대서양협회(Atlantic Council of the United States), 허드슨연구소(Hudson Institute), 케이토연구소(Cato Institute), 국제경제연구소(Institute for International Economics), 진보정책연구소(Progressive Policy Institute)와 같은 민간연구기관들이 있다. 이 밖에도 연구기관은 아니지만 코리아협회(Korea Society), 코리아클럽(Korea Club)과 같은 민간단체들이 있다.

비당파적(nonpartisan) 내지는 초당파적(bipartisan)인 정책 연구지향을 표명하고 전문성과 객관성에 대한 평판을 지키려고 한다.[61]

한반도문제와 관련하여 정책연구기관이 북한에 대한 정책의 변화를 주장 또는 요청하는 정책건의를 하거나 정책논문을 발표하면, 의회에서 관련 의원들이 결의안, 법안 등을 제출하거나 청문회를 개최하는 등 행정부에 압력을 가하기 시작한다. 이 과정에서 행정부의 대북 지원을 규제하거나 반대하는 보수주의자들의 목소리가 높아지고 행정부는 북한과 협상을 계속하는 한편 규제법안의 입법에 반대하여 그 철회와 수정을 의회에 요구한다. 의회는 법안 및 예산 심의과정에서 행정부와 타협하는 과정을 진행한다. 미국 외교협회(Council on Foreign Relations: CFR)의 '대북정책 검토 연구팀'[62]이 1998년 8월 31일 북한의 중거리 미사일발사를 계기로 미 행정부에 대북정책을 신중히 검토할 것을 건의하는 공개서한을 10월 7일 클린턴 대통령에게 전달하고,[63] 미 의회가 행정부로 하여금 한반도에너지개발기구(KEDO)의 대북 지원예산 지출에 엄격한 조건을 부가하고 대북정책 조정관(North Korea Policy Coordinator)을 임명하도록 하는 조항을 99회계연도 예산안에 포함시킨 것[64]이 대표적인 사례이다.

---

61) David D. Newsom, *The Public Dimension of Foreign Policy* (Bloomington: Indiana University Press, 1996), p. 160.

62) 동 팀은 국무차관보와 카네기 국제평화기금 이사장을 역임한 아브라모비츠(Morton Abramowitz)와 주한 미대사였던 레이니(James Laney)가 공동의장을 맡았다.

63) '대북정책 검토 연구팀' 또는 '한반도변화관리 연구팀'으로 불릴 수 있는 이 팀은 전직 주한대사, 하원의원, 주한미군사령관, 동아·태담당 국무차관보를 비롯하여 학자, 전문가들로 구성되었으며 공동명의로 클린턴 대통령에게 대북정책검토 건의 편지를 보냈다. Morton Abramowitz, James Laney *et al.*, "Letter to the President of the United States from the Independent Task Force on Managing Change on the Korean Peninsula," (Council on Foreign Relations, October 7, 1998).

64) House-Senate Conference Report for HR4328, "Sec. 582. Korean Peninsula Energy Development Organization," Omnibus Appropriations Bill (October 19, 1998).

정책연구기관 중에서 의회조사국(Congressional Research Service), 미국평화연구소(United States Institute of Peace), 국방연구소(Institute of Defense Analyses)의 동아시아 담당 부서 또는 담당자들이 한반도문제를 일상적으로 다루고 있으나, 민간연구기관들의 연구사업 중에서 한반도문제가 차지하는 비중은 미약하며, 한반도문제를 연구하는 전문가들의 수도 일본 또는 중국 관련 전문가들의 수에 비해 아직은 훨씬 적다. 민간연구기관은 기관이 가장 중점을 두고 있는 연구분야를 제외하고는 당시의 관심과 재정확보 가능성의 토대 위에서 연구프로그램을 새로 만들거나 없애는 것이 일반적이다.[65]

그럼에도 불구하고, 각 연구기관에 소속되어 한반도문제를 연구하는 학자 또는 전문가들은 그들간에는 물론 행정부처의 한반도문제 관련 정책담당자들과 긴밀한 정책협조를 위한 연계망을 형성하고 있다. 이러한 연계망은 정책연구기관에 종사하는 연구원들이 행정부 및 의회의 참모로 충원되는 핵심적 인력 풀(pool)을 구성하고 있다는 점에서 더욱 중요하다. 장관급을 비롯하여 차관, 차관보 및 그 이하의 관료에 이르기까지 행정부 관료가 연구기관의 연구원으로 자리를 이동하거나, 역으로 연구기관 연구원이 행정부 관료가 되는 "임무교환"(swapping jobs)이 일상화되어 있다.[66] 예컨대 클린턴 행정부에서 2000년 초까지 국방차관이었던 함레(John Hamre)는 전략국제문제연구소(CSIS) 소장 겸 CEO가 되었으며, 동아·태담당 국방부차관보로서 미국의 동아·태안보전략보고서[67] 작성의 실무책임자였던 캠벨(Kurt Campbell)은 CSIS

65) Robert W. Janes, *Scholars' Guide to Washington, D.C., for Peace and International Security Studies*, p. 181.

66) Robert E. Hunter, "Think Tanks: Helping to Shape U.S. Foreign and Security Policy," March 2000.

67) Department of Defense, Office of International Security Affairs, *The United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*

부소장 겸 국제안보프로그램 책임자가 되었다. 레이건 행정부 때 미국 기업연구소(AEI)의 연구원 20명이 백악관의 참모로 발탁되었다.[68] 클린턴 행정부의 마지막 국무장관인 올브라이트(Madeleine K. Albright)는 국가정책연구소(Center for National Policy) 소장이었으며, 국무부 동아·태담당 차관보 로스(Stanley O. Roth)는 USIP의 연구실장이었다.

정책연구기관 연구원들은 미국의 한반도정책을 연구하면서 보고서 제출, 토론, 자문 등의 방법을 통하여 미 행정부의 정책결정과정에 참여한다.[69] 예를 들어, 미 의회가 설립한 USIP는 1993년 가을 이후 한반도문제 전문가들로 연구그룹을 구성하고, 북한 핵문제, 북한의 급격한 붕괴 가능성, 4자회담 등 한반도문제 현안에 대한 일련의 토론회를 개최하고 특별리포트를 작성·제출함으로써 미국의 한반도정책에 영향을 미치고 있다.[70] 정책연구기관의 전문가와 학자들은 TV 방송 토론 및 논평 프로그램에 출연하여 의견을 적극적으로 개진하며 신문, 저널 등에 기고하여 정부의 정책을 비판하거나 지지하고 대안을 제시함으로써 외교정책에 대한 여론 형성에 주도적인 역할을 수행하고, 때로는 미 외교정책의 새로운 어젠다(agenda)를 제시하여

(November 1998).

68) David D. Newsom, *The Public Dimension of Foreign Policy*, p. 150.

69) 어떤 정책연구기관에서 한반도문제와 관련된 세미나 또는 워크샵 등을 개최할 경우, 국무부, 국방부, 국가안보회의, 의회조사국 등의 관련 정책담당자 및 연구자들과 민간연구기관의 연구자들이 함께 모여 집중적인 토론을 한다.

70) 지금까지 이 연구그룹이 작성한 특별리포트로는 "North Korea's Nuclear Program: Challenge and Opportunity for American Policy" (1994), "The North Korean Nuclear Challenge: The Post-Kim Il Sung Phase Begins" (1994), "A Coming Crisis on the Korean Peninsula?: The Food Crisis, Economic Decline, and Political Considerations" (1996), "North Korea's Decline and China's Strategic Dilemmas" (1997), "Beyond the Financial Crisis: Challenges and Opportunities for U.S. Leadership" (1998), "Challenges of Building a Korean Peace Process: Political and Economic Transition on the Korean Peninsula" (1998) 등이 있다.

정부의 정책을 이끌기도 한다.[71] 또한 정책연구기관들은 수시로 토론회를 개최하는데, 매우 공식적이고 형식을 갖춘 회의 이외에도 각종의 비공식 모임을 통하여 현안뿐만 아니라 정책방향, 정책대안들을 수시로 점검한다. 한편, 정책연구기관은 아니지만 코리아협회(Korea Society)는 매달 한반도문제와 한·미관계에 관심을 가지고 있는 전문가, 학자, 행정부 및 의회관료, 의원 및 의원보좌관, 언론인 등이 모여 특정한 주제를 두고 회의를 함으로써[72] 한반도문제와 관련한 여론형성 및 정책대안에 대한 토론을 수행하는 중요한 역할을 하고 있다. 코리아클럽(Korea Club)도 한반도의 정치, 경제, 사회, 안보적 문제를 가지고 토론하는 모임을 매달 개최하고 있다. 이러한 모임은 한반도문제에 관심을 가지고 있는 미국과 한국의 여러 인사들이 한반도의 현안에 대해 토론하고 최신 정보를 교환하는 창구로서 뿐만 아니라 인적 관계를 형성하는 자리의 역할을 하고 있다.

미국의 정책결정과정에서 시민들은 각종 단체를 조직하여 자기들의 이익을 정부의 정책결정에 반영시키기 위하여 활동한다. 시민의 힘은 쓰레기처리와 같은 일상적 삶의 문제에서부터 안보·외교정책에 이르기까지 미치지 않는 영역이 없다. 이와 같은 시민의 힘은 '시민권력'으로 권력 3부와 언론에 이어 '제5부'라고 일컬어지기도 한다. 따라서 대통령은 각종 이익단체의 주장을 비롯하여 여론의 흐름을 등한시할 수 없다. 닉슨 대통령처럼 외교문제를 주도할 수 있는 역량

71) 정책연구기관에서 발행하는 각종 책자와 저널, 연구보고서 등은 미국의 많은 주요 대학에서 교과서 또는 참고서로 활용되고 있다. David D. Newsom, *The Public Dimension of Foreign Policy*, p. 160.

72) 미 의회도서관 한국과와 공동으로 거의 매월 세 번째 화요일 점심시간을 이용하여 미 의회도서관 회의실에서 회의를 갖는 이 모임의 공식적인 명칭은 "Tuesday Lunch Group on Korea"이며 모임의 장소는 Dining Room A, 6th Floor, Madison Building, Library of Congress 이다.

을 가진 경우에는 대통령이 전략적 구상과 정책수행을 주도하지만 레이건 대통령처럼 그러한 능력이 부족할 경우에는 국무장관, 안보보좌관 등 참모에 의존하거나 여론의 흐름 및 사안에 따라 반응하는 수동적인 정책을 수행하게 된다.[73]

CNN의 이라크전쟁 생중계, 코소보사태 기간 중의 인터넷을 통한 선전전(propaganda war) 등에서 보았듯이 언론(미디어)은 미국 시민의 국제문제에 대한 여론형성에 중대한 역할을 수행한다. 세계 도처에서 발생하는 사건을 실시간(real-time)에 전달하는 정보화시대에 정보매체가 미국의 외교정책에 미치는 영향이 더욱 커지고 있다. 언론이 미국의 외교정책에 미치는 영향의 중요성은 외교정책 담당자들로 하여금 자신들의 정책을 어떻게 전달할 것인가에 대해 더욱 관심을 갖게 만들었다. 국무장관의 기자회견, 백악관 대변인 및 국무부 대변인의 기자단에 대한 배경브리핑이 여전히 중요한 정부의 정책 전달 수단이지만, 인터넷 등 정보화시대의 새로운 매체를 활용하여 미 행정부는 주요 대상에 대하여 정부의 입장을 알리려는 노력을 강화하고 있다. 따라서 언론은 미국의 외교정책을 만들지는 않으나, 미국의 외교정책이 언론 없이는 만들어 질 수 없을 만큼 중요해지고 있다.[74]

지금까지의 논의를 요약하면, 미국의 외교정책 그리고 그 하위영역으로서의 한반도정책은 대통령 및 행정부와 의회, 그리고 정책전문가 집단 간에 공식적, 비공식적으로 연구·토론·입안·집행·조정 등의 순환과정을 거치는 다원주의적 정책결정과정을 보여주고 있다. 이 과정에서는 언론의 정보전달 및 비판과 일반 시민의 여론도 투입된다. 다

---

73) Hedrick Smith, *The Power Game: How Washington Works* (New York: Random House, 1988), p. 568.

74) Warren P. Strobel, "The Media: Influencing Foreign Policy in the Information Age," *U.S. Foreign Policy Agenda* (Electronic Journal of the Department of State), Vol. 5, No. 1 (March 2000). http://usinfo.state.gov/journals/itps/0300/ijpe/pj51stro.htm.

시 말해 미국의 외교정책결정은 대통령과 의회의 역학관계, 정부 각 부처, 그리고 이들에게 영향을 미치는 정책연구기관, 언론, 이익집단, 여론 등의 제반 행위자들간의 상호작용 속에서 이루어지는 것이다.

Ⅲ. 주요 행위자의 대북정책에 대한 입장

1. 민주당과 공화당의 입장

미국의 정당정치는 한국과 같이 상설화된 중앙당 중심으로 운영되지 않는다. 미국의 양대 정당인 민주당과 공화당은 풀뿌리 정당구조로서 대통령 후보, 상원과 하원 후보, 그리고 그 밖에 중앙정부 및 주 정부의 선출직 공무원 후보를 추천한다. 선거로 뽑힌 대통령과 의원들은 행정부와 의회의 관계 속에서 정책을 입안하고 결정하며 집행한다. 따라서 민주당과 공화당의 입장을 살피는 경우, 클린턴 행정부 하에서의 대북정책에 대한 백악관과 행정부(국무부)의 입장은 민주당의 입장으로서 의회의 입장은 의회의 다수당인 공화당의 입장을 반영하는 것으로 보아도 크게 틀리지는 않을 것이다.

또한 양당은 대통령 후보를 선출하는 당 대회에서 정강정책을 채택·발표하는데 2000년도 8월에 개최된 양당의 당 대회에서 민주당은 클린턴 행정부의 부통령으로서 8년째 재직하고 있는 고어(Al Gore)를, 공화당은 부시 전 대통령의 아들인 텍사스 주지사 부시(George W. Bush)를 후보로 선출하고, 정강정책을 발표하였다. 따라서 향후 민주당과 공화당의 대북정책에 대한 입장을 살펴보기 위해서는 양당의 정강정책을 검토할 필요가 있다. 그리고 각 후보자의 연설이나 논문, 언론과의 회견 등과 양 선거캠프의 주요 외교정책 담당참모들의 생각도 분석해야 한다. 왜냐하면 그들은 자기가 지지하는 후보가 대통령에 당선될 경우 행정부의 관련 부처를 담당하는 주요 정책결정자로서 참여할 것이기 때문이다.

가. 민주당의 입장

클린턴 행정부 하에서 미국은 한반도의 분단은 남북한만이 해결할 수 있으며, 따라서 정전협정의 대체는 남북한간의 직접 대화를 통해서 이루어져야 한다는 입장을 유지해왔다. 그리고 미국은 북한의 위협이 소멸된 이후에도 지역안보를 위해 한국과 강력한 방위동맹을 유지하려는 의지를 가지고 있다.[75] 미국은 북한을 동북아지역 안보에 대한 불가측적이며 잠재적인 위협요인으로 보고 있다. 북한이 여전히 대규모의 공세적 군사력, 대량살상무기와 그 운반수단을 가지고 한반도의 안정에 대한 위협은 물론 아시아지역 질서 및 전세계적 차원의 비확산체제 유지에 위협이 되고 있다는 것이다.[76]

이러한 배경에서 볼 때, 미국의 대북정책에서 단기적인 목표는 북한의 군사력 사용 억지, 대량살상무기 확산 방지 및 한반도 긴장 완화이며, 중기적 목표는 북한의 국제사회 편입과 한국 주도의 화해와 통일의 평화과정으로 이끄는 것이다.[77] 북한의 군사적 위협을 줄이는 것은 이러한 단기 및 중기 목표에 걸쳐 있는 핵심적 사안의 하나로서 미국의 국가안보이익의 제1순위이다.[78] 다시 말해 미국은 단기적으로는 북한과의 관계개선을 통해 동북아에서 북한이 안보적 불안요인으로 작용하는 것을 방지하고, 중·장기적으로는 북한을 가능하다면 자국의 영향권으로 편입시키려고 한다.[79] 따라서 미국의 대북정책은

---

75) *East Asain Strategy Report 1998*, p. 62.
76) William S. Cohen, *Report of the Quadrennial Defense Review*, 1997. pp. 3~4.
77) Robert A. Manning and James J. Przystup, "The Great Powers and the Future of Korea," pp. 2~3.
78) *Ibid.*
79) Warren Christopher, "U.S. National Interest in the Asia-Pacific Region," Address before the National Press Club, July 28, 1995, p. 1.

① 미·북 제네바합의문 이행, ② 남북대화를 통한 한반도의 긴장완화 유도, ③ 미·북 접촉확대를 통한 한반도의 안보 및 안정의 증진이라는 3가지 차원에서 동시에 추진되고 있다.[80] 특히 제네바합의문은 대량살상무기의 감축 또는 제거를 위한 성공적인 사례로서 간주된다.[81]

클린턴 행정부 하에서의 미국의 대북접근은 군사전략 차원에서 볼 때, 미국이 기존의 전력만으로는 운용하기 어려운 Win-Win 전략의 운용상 제약을 보완할 수 있다는 측면이 있다. 미국의 국내여론도 미국이 독자적으로 두 개의 전쟁을 동시에 수행할 수 있는 능력을 구비하는 것에 비판적이다.[82] 따라서 미국은 북한에 대한 억지력을 계속 유지하면서도 잠재적 적국이었던 북한과의 관계를 개선함으로써 한반도에서의 군사적 부담을 경감시키고, 또한 동맹국들과 방위비, 책임 및 역할을 분담함으로써 미군의 주둔을 용이하게 하려는 목표를 가지고 있다.

클린턴 행정부는 북한의 식량난 심화에 따른 대량난민 발생, 북한의 우발적 군사도발 등을 방지하기 위해서도 대북 개입정책을 강조해 왔다. 북한에 대한 경제제재 조치의 부분적 완화, 미군유해송환, 북한의 미사일 수출문제 등 양자간 문제를 통한 대북 접근, 국제사회에서의 대북식량지원 주도 등은 이를 증명해준다. 미국의 입장에서 보면 북한의 군사적 공격으로 미군이 전쟁에 개입하는 상황이 발생하지 않는 조건하에서는 북한에 대해 기본적으로 폭넓은 유연성을 가지는 정책을 선택할 수 있다. 클린턴 행정부는 북한의 대남 행태가 변하지

80) Winston Lord, "Testimony of the Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs," House Committee on International Relations, Subcommittee on Asia and The Pacific, March 19, 1996.

81) William S. Cohen, *Report of the Quadrennial Defense Review*, p. 10.

82) 미국의 국방비 부담과 관련한 한 여론조사 결과에 따르면 미 국민의 71%가 미국이 독자적으로 2개의 전쟁 수행능력을 구비하는 것에 반대하는 것으로 나타났다. Steven Kull, "Americans on Defense Spending: A Study of US Public Attitude, Summary of Findings," (Program on International Policy Attitudes, University of Maryland, December 19, 1995), p. 2.

않는 상황에서라도 북한에 대한 식량지원과 무역·투자를 증대시켜야 하며, 이를 통해서 북한의 세계관이 변화될 수 있다고 믿고 있다.[83]

클린턴 행정부는 제네바합의로 일단 북한 핵문제가 해결과정에 들어선 것으로 판단하고, 4자회담을 한반도문제를 해결하기 위한 틀로서 활용하는 정책을 추진해왔다. 미국은 자국이 북한의 현 상황을 개선하는 데 필요한 수단을 가지고 있다고 북한이 믿는 것으로 파악하고 있으며, 북한의 4자회담 참여를 중대한 변화의 조짐으로 보았다.[84] 미국은 북한과의 관계를 개선해 가는 과정에서 개혁·개방을 유도하게 되겠지만, 클린턴 행정부는 북한의 조기붕괴나 연착륙보다는 4자회담, 미사일 회담 등을 통한 한반도 평화정착에 더 많은 관심을 가져왔다.

클린턴 행정부의 대북정책은 북한의 대량살상무기 및 미사일 개발 프로그램에 영향을 받게 되었다. 북한은 1998년 8월 31일 대포동 미사일을 시험 발사하였고, 금창리 지하시설에 대한 의혹을 받았다. 1998년 9월 10일 미·북 고위급회담의 결과, 미국이 북한에 밀 30만t을 제공하는 대가로 양국이 제네바합의 이행 및 4자회담 재개 등에 합의하고, 11월 16일 카트만(Charles Kartman) 평화회담담당특사의 평양방문을 통해 지하시설 방문에 합의하였다. 그러나 미 의회, 전문가집단 및 언론 등에서 클린턴 행정부의 대북정책에 대한 비판적 여론이 제기되었다.[85]

---

83) Stanley O. Roth, "Prepared Statement on US Policy toward Korean Peninsula," Statement before the Subcommittee on Asia and the Pacific, House International Relations Committee, March 17, 1996.

84) Charles Kartman's testimony before the Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs, Senate Foreign Relations Committee, July 8, 1997. "Transcript of Hearing of the East and Pacific Affairs of the Senate Foreign Relations Committee," July 8, 1997, SF-08-03, p. 2.

85) *L.A. Times*, October 7, 1988; *Washington Times*, October 21, 1988; 미 허드슨연구소 Robert Dujarric 연구원과 필자의 전화토론(1998. 10. 20); 미 평화연구소(USIP) 프로그램 담당관(한반도문제 연구팀 간사) Scott Snyder와 필자의 면담(1998. 11. 4).

대북정책에 대한 비판이 제기되자 클린턴 대통령은 공화당과 친화적인 페리(William J. Perry) 전 국방장관을 대북정책조정관으로 임명하였고, 페리 조정관은 대북정책의 전반적 검토를 통해 포괄적 접근을 제안한 페리보고서를 작성하여 1999년 9월에 대통령과 의회에 제출하였다. 페리 조정관은 보고서 작성과정에서 한국·일본·중국을 방문하여 이들의 대북정책에 관한 견해를 청취하고, 동년 5월 25~28일 북한을 방문하여 북한 고위 관리들에게 한·미·일 3국이 합의한 포괄적 대북 권고안을 설명하였다. 한국정부는 북한의 핵·미사일 포기와 미·북, 일·북 수교를 통한 체제보장 등 한반도 냉전구조 해체를 위한 포괄적 접근 구상을 페리보고서 작성과정에 투입시켰다.

페리 조정관은 북한이 심각한 식량난과 경제위기를 겪고 있지만 조만간 붕괴될 가능성은 희박하며 북한의 현실을 있는 그대로 보아 대북 협상에 임해야 한다고 평가하고, 미국의 대북정책의 긴급한 초점은 북한의 핵무기 및 장거리미사일 관련 행위를 종식시키는 것이어야 한다고 강조하면서 북한과의 관계개선을 위한 3단계 방안을 제시하였다.[86] 즉 단기적으로 북한은 미사일 재발사를 자제해야 하며, 미국은 이에 상응하여 대북 경제제재를 완화하고 한국과 일본도 적절한 조치를 취해야 한다. 중기적으로, 북한이 핵·미사일 개발 계획을 완전 중단하겠다는 보장을 받아야 한다. 마지막으로 한국·일본과 북한의 협력 하에 한반도에서 냉전을 종식시켜야 한다는 것이다. 그리고 이러한 목표를 원활하게 달성하기 위한 5개의 핵심 정책대안을

86) William J. Perry, U.S. North Korea Policy Coordinator and Special Advisor to the President and the Secretary of State, *Review of United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations*, Unclassified Report, October 12, 1999.

권고하였다.[87] 또한 페리보고서는 제네바합의문이 여전히 유효하며, 클린턴 행정부의 대북 포용정책이 타당한 방법이었음을 인정하고 이를 지속적으로 추진할 것을 권고하였다. 페리보고서가 제출된 이후 클린턴 행정부는 동 보고서에 제시된 대안을 대북정책 추진의 기반으로 삼고 있다.

클린턴 행정부는 한반도의 긴장이 동아시아의 평화와 안정에 대한 가장 중요한(the leading) 위협으로 남아 있지만 북한에 대한 개입(engagement)정책이 북한의 핵문제를 해결하는데 성공하였다고 자평하고 있다. 즉 제네바합의문으로 북한의 핵개발을 동결시켰고 북한이 동 합의문에 의거 NPT 의무사항을 완전히 이행할 것으로 확신하며, 1999년 9월의 베를린합의로 양자관계 개선이 진행됨에 따라 북한이 장거리미사일 시험발사를 자제할 것이라는 것이다.[88] 클린턴 대통령은 미국의 대북 경제제재조치 완화 방안 발표 이후 북한이 미사일 시험발사를 유예한 것을 페리권고안에 의해 이루어진 진전으로 평가하고, 남북정상회담으로 북한의 핵확산 문제에 대한 추가진전이 이루어질 수 있을 것이라는 입장을 피력하였다.[89] 그럼에도 불구하고 그는 아시아에는 "위기상황에 대한 대비태세가 갖춰져 있어야 하는 충

87) 첫째, 북한의 핵 및 탄도미사일 프로그램에 대해 포괄적이고 통합된 접근방식을 채택한다. 둘째, 미 정부 내에 대북정책 수행을 위해 강화된 메커니즘을 설치해야 하는 바, 국무부의 대사급 고위관리가 정책조정을 담당한다. 셋째, 한국·일본과의 긴밀한 정책협력을 위해 3국간 고위 대북정책 협의체인 '3자 조정·감독그룹'(Trilateral Coordination and Oversight Group: TCOG)을 계속 유지한다. 넷째, 북한문제에 대한 지속적, 초당파적, 장기적 조망을 창출하는 조치를 취해야 하는 바, 대통령은 의회에 대해 초당적인 협력을 구해야 한다. 다섯째, 장거리미사일 발사를 포함하여 가까운 장래에 북한의 도발로 인한 긴급상황에 대처하기 위해 준비한 행동계획을 승인한다.

88) The White House, *A National Security Strategy for a New Century* (December 1999), p. 45.

89) "President Clinton's Statement on Easing Sanctions on North Korea," *Washington File*, June 19, 2000.

분한 불확실성이 남아있다"고 보고 "남북한간의 긴장이 줄어들고 중국의 개방이 지속되면 뒤로 물러나려는 유혹을 받을 수 있지만 미국은 위기 대처뿐만 아니라 위기발생을 예방하는 균형세력"으로 남아있어야 한다고 강조하였다.[90]

클린턴 행정부의 대북 개입정책을 지지하는 입장은 다음과 같은 논리를 전개한다.[91] 첫째, 북한과의 긴장 완화를 위한 포괄적 패키지를 포기하기에는 아직 시간이 이르다. 둘째, 자급자족, 즉 주체에 대한 환상을 가지고 있음에도 불구하고 북한은 생존을 유지하기 위해 외부로부터의 지원에 점차로 의존하고 있다. 셋째, 북한이 외부세계와 더 많은 상호작용을 하는 것 이외에 다른 대안이 없다는 것을 알게될 가능성이 있다. 넷째, 제네바합의문을 포기하는 것은 미 동맹국이 우려하는 북한 핵 프로그램에 대한 군사적 해결수단을 강요할 수도 있다는 것이다.

상원 외교위원회의 민주당 랭킹멤버인 바이든(Joseph Biden) 의원은 2000년 10월 19일 클린턴 행정부의 대북 개입정책을 북한이 진실로 미국, 한국 및 일본과 선린관계를 추구하는가를 알려고 하는 큰 노력이라고 평가하면서 페리, 올브라이트, 셔먼의 외교적 노력을 칭찬하고, 미사일 방위체제 구축을 위해 수 십억 달러를 들이지 않고 외교를 통해 북한의 미사일 위협을 중립화시킨다면 미국의 대북 개입정책은 커다란 성과를 거둘 것이라고 지적하였다. 그리고 그는 외교적 노력이 힘든 일이기는 하지만 북한의 평화에 대한 의지를 시험하는 것이 미국의 의무라고 주장하였다.[92]

---

90) *New York Times*, September 24, 2000.

91) Michael J. Green, "North Korea," http://www.foreignpolicy2000.org/library/issuebriefs/IBNorthKorea.html

92) Senator Joseph Biden's speech, "Testing North Korea's Commitment to Peace," Congressional Record, Senate, October 19, 2000.

향후 민주당의 대북정책에 대한 입장은 기본적으로 클린턴 행정부 아래서 시행되었던 정책의 골격을 계승할 것으로 생각되지만, 고어 후보의 발언과 민주당의 정강정책에서 그 입장을 살필 수 있다. 고어가 밝히고 있는 외교정책의 입장을 요약하면 다음과 같다.[93]

고어 후보는 미국은 "고전적" 안보위협 뿐만 아니라 테러리즘, 마약 거래, 무기확산, 환경파괴와 질병 등 "새로운" 안보위협에 직면한 세계시대(Global Age)에 들어섰다고 보고, 이러한 위협에 대처하기 위해 미국이 강력한 국방력을 유지하며 법의 지배, 재정규율, 건전한 경제정책, 교육과 인력에 대한 투자를 증진시킴으로써 세계적 번영을 고무하는 "전향적 개입"(Forward Engagement) 정책을 추진할 필요가 있다고 주장한다. 전향적 개입정책은 어떤 문제가 위기로 발전하기 전에 초기 단계에서 해결하는 것을 의미하는 데, 이를 위해 미국은 국제사회 내부로부터(from within the international community) 리더십을 유지해야 할 것임을 강조하고있다.[94] 이 정책은 고전적 안보어젠다의 지속, 새로운 안보어젠다의 구축, 신고립주의의 거부 등 세 가지 원칙에 기반을 두고 있다.

고어는 고전적 안보어젠다와 관련, 미국이 세계 제일의 군사적 능력을 보유해야 하며, 미국의 국익이 위협을 받는 곳에는 선택적으로 개입할 준비가 되어 있어야 하고, 중국에 대해서는 "수사가 아니라 결과에 기반을 둔" 정책을 수행해야 한다고 본다. 새로운 안보어젠다와 관련해서는 미국은 국지적인 위협이 지역적 및 세계적 차원의 위

93) Al Gore , "Agenda Based on Forward Engagement for the Global Age," the keynote address to the International Press Institute World Congress in Boston, April 30, 2000. www.algore2000.com

94) "The 2000 Democratic National Platform: Prosperity, Progress, and Peace," Report of the Platform Committee, 2000 Democratic National Convention, August 15, 2000. www.democrats.org/hq/resources/platform/index.html

협을 가져올 수 있으므로 이를 사전에 대처해야 하며, 세계의 빈곤국가들에 대한 지원을 위해 유럽연합과 협력해야 한다는 입장을 보이고 있다. 신고립주의의 거부와 관련해서는 러시아와 중국을 현재 또는 미래의 적으로 보는 부시 주지사의 인식이 잘못된 것이라고 비판하면서 이들에 대해 미국의 관심사를 분명히 하면서 그들의 전환과정을 도와주어야 한다고 주장했다. 한반도문제에 대해 고어는 한반도 평화유지를 위해 남한과 계속 협력해야 하며, 북한에 대해서는 창조적인 외교를 펼치면서 남한에 대한 방위공약을 지킬 상시적인 준비가 되어 있어야 한다는 입장을 피력하였다.[95]

2000년 8월 15일 채택한 정강정책에서 민주당은 클린턴과 고어의 리더십 하에 미국이 남북대화의 촉진을 도왔으며, 남북정상회담은 그러한 결과라고 평가하고 있다. 또한 미국의 외교적 노력이 북한의 핵무기개발 진전과 장거리 미사일 시험발사를 중단시켰으며, 북한과 장거리미사일 시험과 수출문제에 관한 협상을 진행하고 있다고 언급하고 있다. 그리고 그와 같은 미국의 정책 성공은 미·한·일의 견고한 정책조정 때문이며, 남북정상회담으로 시작된 남북대화가 진행됨에 따라서 미국은 그와 같은 정책조정을 계속할 것이라고 언급하고 있다.[96]

고어 후보의 외교정책 선임자문관인 긴스버그(Marc Ginsberg)는 현재 세계가 비교적 평화로운 상태에 있고 해외의 미군이 전투에 참여하지 않고 있기 때문에 외교 및 안보정책은 2000년 대통령 선거에서 중요한 이슈가 아니라고 보면서, 공화당과 부시 후보가 냉전적 사고로부터 독특한 미국적 국제주의를 강조하고 있으며, 전면핵실험금

95) Vice President Albert 'Al' Gore Jr.'s address at the Old South Meeting House, Boston, MA, April 30, 2000.

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

지조약(Comprehensive Test Ban Treaty)과 국가미사일방위(National Missile Defense)문제에서 일방주의적인 정책을 선택할 준비가 되어 있다고 비난했다.[97] 이어 그는 민주당과 고어 후보는 CTBT의 통과를 원하지만 NMD를 조급하게 다루지는 않을 것이고, 군사안보문제 못지 않게 경제안보문제가 중요하며, 세계에서 가장 강력한 국가로서 미국은 AIDS, 환경, 지구온난화 문제 등 향후 미국의 안보환경에 위협이 될 문제들에 대비해야 한다는 입장을 보였다. 그리고 북아일랜드, 아이티, 한반도문제 등에서 클린턴 행정부가 외교적 성과를 거두었는데 찬미되지 않고 있으며, 공화당만이 더 좋은 정책을 찾지 못했기 때문에 클린턴 행정부를 비판하고 있다는 것이다.[98]

요컨대 민주당과 고어 후보의 외교정책은 환경론자로 알려진 고어 자신의 입장이 상당히 반영된 것으로서 소위 새로운 안보어젠다에 더 많은 관심을 보여주고 있으며, 전향적 개입정책은 클린턴 행정부의 개입정책의 연장선상에 있는 것으로서 그가 제시한 새로운 안보어젠다의 해결을 위한 개념으로 파악할 수 있다. 민주당과 고어의 대북정책에 대한 입장은 클린턴 행정부의 정책을 성공적인 것으로 평가하고 있는 것에서 알 수 있듯이 새로운 정책을 구상하기보다는 클린턴 행정부의 대북 개입정책 노선을 거의 그대로 답습하려는 것으로 평가할 수 있다.

---

97) "A Democratic View: Facing Key Foreign Policy Challenges," Interview with Ambassador Marc Ginsberg, Senior Coordinating Advisor on Foreign Policy to Vice President Al Gore, *U.S. Foreign Policy Agenda* (Electronic Journal of the Department of State), Vol. 5, No. 2 (September 2000). usinfo.state.gov/journals

98) "A Democratic View: Facing Key Foreign Policy Challenges," (3-4/5).

나. 공화당의 입장

클린턴 행정부 하에서 미 의회를 주도해온 공화당 의원들은 행정부의 대북 개입정책을 지속적으로 비판하는 입장을 유지하였다. 미국 내 보수 인사들은 클린턴 행정부의 대북정책이 기대하는 성과를 거두지 못한 채 북한으로 하여금 핵·미사일 등 대량살상무기의 개발을 추진하도록 시간을 벌어주었다고 평가해 왔다.[99] 그들은 제네바합의문에 대해서도 근본적으로 비판적 입장을 견지하였으며, 북한의 군사적 위협은 변하지 않고 있고 북한의 '벼랑끝'(brinkmanship) 협상전략에 대해 미국이 식량제공과 같은 보상을 해줌으로써 클린턴 행정부의 대북정책은 성공하지 못하고 있다고 비판하였다. 미·북간 미사일 협상은 물론 한반도 평화체제 구축을 위한 4자회담도 실질적인 성과를 거두지 못하고 있는 가운데, 1998년 8월 금창리 지하 핵시설 의혹이 제기되고 북한이 대포동 미사일을 시험발사하자 의회의 비판은 더욱 고조되었다.

의회를 비롯하여 워싱턴의 북한문제전문가들은 클린턴 행정부에 대해 대북정책을 재검토해야하며, 이를 위해 초당파적 위원회의 구성, 대북정책을 총괄하는 고위급 특사의 임명 등을 요구하였다.[100] 의회는

---

99) 김국신, 「클린턴 행정부와 의회 관계: 대북정책을 중심으로」 (서울: 통일연구원, 1999), pp. 37~44.

100) "Gilman Calls for Reappraisal of Policy Towards N. Korea," News from the House International Relations Committee, September 2, 1998; "Opening Statement of Chairman Benjamin A. Gilman," Hearing on U.S. Policy towards North Korea, News from the House International Relations Committee, September 24, 1998. www.house.gov/international_relations; Morton I. Abramowitz and James T. Laney, "Managing Change on the Korean Peninsula," Report of an Independent Task Force Sponsored by the Council of Foreign Relations, July 8, 1998. 특히 1998년 10월 19일 의회에서 통과된 1999회계연도 예산법안(PL 105-277)은 대북정책에 관한 미 정부내 부처간의 충분하고도 완전한 검토와 1999년 1월 이전에 대통령의 대북정책조정관 임명을 규정하였다.

행정부가 북한문제에 대한 장기적이고 종합적인 계획이 없이 핵을 비롯한 대량살상무기, 미사일, 한국전 실종 미군유해송환, 평화체제전환 등의 사안을 분리하여 국무부 및 국방부의 실무자로 하여금 대북협상을 추진토록 함으로써 북한측에게 협상의 주도권을 허용하였다고 판단하였다.[101] 1999년 5월에 발간된 의회조사국 보고서는 한국정부의 대북 포용정책에 대한 우려의 하나는 북한의 "호의적인 반응"에 대한 막연한 기대가 북한에 대한 "선 지원"(aiding-the-North-first) 정책의 토대가 되고 있고, 따라서 '당근'과 '채찍'의 균형적 활용 정책이 필요하다는 것이며, 또한 한·미간 북한의 핵·미사일문제에 대한 인식의 차이가 양국간 정책조정에서 문제를 유발할 수도 있음을 지적하였다.[102]

페리 대북정책조정관의 정책 검토과정에서 개최된 의회 청문회에서 공화당 의원들은 미 행정부의 정책이 북한에게 미국의 결의를 오산하고 "한계선"을 넘게 함으로써 불필요한 대치를 초래할 수도 있다고 비판하였다.[103] 공화당의 비판적인 입장은 약 1년간에 걸친 페리 대북정책조정관의 정책 검토결과인 페리보고서에 대한 평가에서도 유지되었다. 1999년 10월 13일 개최된 하원 국제관계위원회 청문회에서 민주당의 랭킹멤버인 게덴슨(Sam Gejdenson) 등이 클린턴 행정부의 대북 개입정책이 북한의 핵 개발 위협을 축소시켰다고 지지를 표명한 반면에, 길먼(Benjamin A. Gilman), 베로이터(Doug Bereuter) 등 공화당 의원들은 클린턴 행정부의 대북정책이 실패하였으며 페리조정관의 정책 건의가 미약하다고 비판하였다. 특히 청문회를 주재한 길먼 위원장은 북한이 제네바 합의에도 불구하고 비밀리

101) 위의 책, p. 40.

102) Rinn-Sup Shinn, "South Korea: 'Sunshine Policy' and Its Political Context," *CRS Report for Congress*, May 27, 1999, p. 28.

103) "Opening Statement of Chairman Benjamin A. Gilman," Hearing: US Policy Towards North Korea and the Pending Perry Review, News from the House International Relations Committee, March 24, 1999.

에 핵개발을 추진하고 있을 가능성이 있다고 주장하고, 페리조정관이 권고한 대북관계 정상화에 앞서 북한의 미그기 구입, 인권 탄압과 정치범수용소 운영, 미국이 제공한 식량과 중유의 전용, 미군 생존포로 억류 등의 문제들이 고려되어야 한다고 주장하였다.[104]

한편, 길먼 위원장 등 공화당 하원의원 8명은 1999년 8월 하원의장 해스터드(J. Dennis Hastert)의 요청으로 북한자문단(North Korea Advisory Group)을 구성, 독자적인 대북정책보고서를 작성하여 11월 3일 해스터드 하원의장에게 제출하였다.[105] 동 보고서의 요지는 1994년 제네바합의의 제한 범위 외에서 북한이 핵무기 개발을 계속하였으며 특히 미사일 능력을 획기적으로 발전시켜 미 본토를 공격할 수 있게 되었고, 북한이 러시아·중국과 더불어 세계적인 핵·미사일 확산 위협국이 되었다는 것이다. 이러한 상태에서 북한에 대해 식량지원, 원유제공 등을 실시하며 관계개선을 추구하는 클린턴 행정부의 대북정책은 국제안보를 위태롭게 만드는 북한의 능력을 확대시킬 뿐이라고 비판하였다. 길먼 의원은 또한 미국 국민들이 북한의 핵무기개발 지속에 대한 중요한 증거, 미 본토를 타격할 수 있는 북한의 미사일 능력, 북한이 미국의 최대 원조 수혜국이라는 사실을 알 필요가 있다고 주장하고,

---

104) U.S. Government Printing Office, *U.S. Policy toward North Korea I: Perry Review,* Hearing before the Committee on International Relations, House of Representatives(October 13, 1999), Serial No. 106-74, Washington, D.C. 2000. www.house.gov/international_relations

105) North Korea Advisory Group, *Report to The Speaker, U.S. House of Representatives,* November 1999. www.house.gov/international_realtions/nkag/report.htm. 북한자문단은 Benjamin A. Gilman 국제관계위원회 위원장을 비롯하여 Doug Bereuter 아태소위원회 위원장, Sonny Callahan 해외활동소위원회 위원장, Christopher Cox 공화당정책위원회 위원장, Tillie K. Fowler 하원공화당회의 부위원장, Porter J. Goss 정보위원회 위원장, Joe Knollenberg 해외활동소위원회 위원, Floyd Spence 군사위원회 위원장, Curt Weldon 군사조사연구소위원회 위원장등 하원의 주요 위원회 및 소위원회 위원장들을 포함하였으나, 공화당이 행정부에 대해 초당적 대북정책을 주장한데 반하여 공화당 의원들로만 구성함으로써 초당적 성격이 결여되었다.

북한정권이 지구상에서 최악의 인권 기록을 가지고 있다고 비판하였다.[106] 공화당 의원들의 보고서는 클린턴 행정부의 대북정책이 비효율적이고 북한의 위협이 5년 전에 비해 더 증가했다고 평가하였으나, 북한의 대량살상무기 및 미사일, 국제적 범죄 행위, 인권, 정치·경제적 자유화 등 지적한 문제들을 해결하기 위한 대안을 제시하지는 않았다.

페리보고서가 궁극적인 관계정상화를 목표로 포괄적이고 통합적인 대북접근을 권고하였으나, 미 의회의 공화당 지도부는 북한의 호전성에 대처할 수 있는 단호하고도 강력한 정책을 주문하였다. 길먼 하원 국제관계위원장은 1999년 10월 21일 아시아협회(Asia Society) 연설에서 다자적이며, 조건적인 상호주의(reciprocity) 및 강화된 군사적 억지력에 기반을 둔 대북정책 추진을 제안하였다.[107] 또한 1999년 10월 27일 열린 국제관계위원회 청문회에서 북한이 동아시아에서 제1의 미국 원조 수혜국이면서도 미국을 공격할 수 있는 대량살상무기를 탑재한 탄도미사일을 개발하고 있고, 미 심계원(GAO)의 보고서[108]를 인용하여 북한이 미국이 지원한 원유와 식량 중 각각 1,100만 달러와 500만 달러 규모를 전용하였다고 비난하였다. 그리고 북한의 인권문제에 대한 관심을 촉구하였다.[109] 이어 2000년 3월 16일에 열린 국제관계위원

106) "Gilman Releases North Korea Report," News from the House International Relations Committee, November 3, 1999. www.house.gov/international_relations

107) Benjamin A. Gilman, "U.S. Policy Toward North Korea," October 21, 1999. www.asiasociety.org

108) United States General Accounting Office, "Status of Heavy Fuel Oil Delivered to North Korea Under the Agreed Framework," GAO Report to the Chairman, Committee on International Relations, House of Representatives, GAO/RCED-99-276, September 1999.

109) U.S. Government Printing Office, *U.S. Policy toward North Korea II: Misuse of U.S. Aid to North Korea*, Hearing before the Committee on International Relations, House of Representatives(October 27, 1999), Serial No. 106-81, Washington, D.C. 2000. www.house.gov/international_relations

회 북한문제 청문회에서도 길먼 위원장은 클린턴 행정부가 북한정권과의 관계 발전을 위해 지난 6년간 노력하고 10억 달러규모를 원조했으나 북한은 실험중지선언에도 불구하고 여전히 대포동 대륙간 탄도 미사일 2호기를 개발하고 있으며, 미국의 동맹국들과 미군을 위협할 수 있는 미사일과 미사일 기술을 수출하고 있다고 주장하였다.[110]

이러한 공화당 의원들의 입장은 북한 관련 법안으로 표출되기도 하였다. 길먼 의원은 1999년 5월 18일 미국의 대북원조가 시행되기 전에 북한의 협력을 요구하는 「북한위협감축법안」(North Korea Threat Reduction Act)을 제안하였으며,[111] 하원 국제관계위원회는 「미대사관 안전법」(American Embassy Security Act)에 북한에 대한 핵지원은 북한이 국제 핵안전규정 및 감시를 준수하는 조건하에 할 수 있다는 규정을 부가하여 동 법안을 하원에서 가결시켰다.[112] 또한 길먼 의원은 2000년 4월에 북한에서의 핵사고에 대해 미 정부가 책임을 지는 것을 금지시키는 법안을 제안하였으며,[113] 미 하원은 5월 15일 길먼 의원과 마키(Edward Markey) 의원(민주)이 공동 발의한 「대북 핵이전에 대한 의회 감독 법안」을 374 대 6의 압도적 표 차이로 가결하였

110) "House International Relations Committee Press Release," March 16, 2000. www.usinfo.state.gov

111) H.R. 1835, North Korea Threat Reduction Act.

112) H.R. 2415, American Embassy Security Act. 동 법안은 하원에서 찬성 305, 반대 120으로 통과되었다. News from the House International Relations Committee, October 21, 1999.

113) H.R. 4266, The Prohibition on United States Government Liability for Nuclear Accidents in North Korea Act of 2000. 동 법안은 Benjamin A. Gilman 하원 국제관계위원회 위원장을 비롯하여 Edward J. Markey 의원(민주당), Doug Bereuter 의원(공화당), Floyd Spence 의원(공화당), Chris Cox 의원(공화당), Dennis Kucinich 의원(민주당) 등이 공동 발의하였으며, 향후 한반도에너지개발기구가 북한에 제공할 경수로의 사고 발생 시에 미 정부가 책임을 지지 않도록 하기 위해 미 정부로 하여금 책임보험을 발급하지 못하도록 의도한 것이다. News from the House International Relations Committee, April 17, 2000.

다.[114] 동 법안은 의회의 검토와 승인이 있기 전에는 어떠한 핵 장비나 기술을 북한에게 이전하지 못하도록 규정하고 있다. 그리고 길먼 의원은 7월 14일 북한이 미사일 또는 미사일 기술을 시험하거나 확산시킬 경우 북한에 대한 경제제재를 다시 취하도록 하는 내용의 「북한 비확산 법안」(North Korea Nonproliferation Act)을 제안하였다.[115]

공화당 의원을 비롯한 보수적 인사들의 클린턴 행정부의 대북정책에 대한 비판은 다음과 같이 요약할 수 있다.[116] 첫째, 북한은 시간을 벌기 위해서 미국을 포함한 서방의 지원을 활용했을 뿐 적대적인 입장에는 아무런 변화를 보이지 않았다. 둘째, 북한은 제네바합의문을 위반하여 여전히 핵무기를 개발하려고 계획하고 있다. 셋째, 북한은 지속적인 생화학무기프로그램을 가지고 있다. 넷째, 북한에 대한 식량원조 제공이나 경제적 접촉은 도발적인 위협에 대해 보상을 해주는 것일 뿐이다. 제네바합의에 대해서 불만을 가지고 있던 공화당 의원들의 근본적인 불만은 북한이 군사위협을 가하고 미국은 이에 대해 돈이나 다른 지원책으로 순응하는 북한다루기 방식은 잘못된 것이라는 데 있다.[117]

이와 같은 공화당의 보수적 입장은 2000년도 대통령 선거의 공화당 후보인 부시(George W. Bush) 텍사스 주지사의 외교정책에 그대로 투영되고 있다. 부시는 민주당으로부터 고립주의를 채택하고 있다고 비난받고 있으나, "미국은 고립주의를 택해서는 안 되며, 트루먼

114) H.R. 4251, The Congressional Oversight of Nuclear Transfers to North Korea Act of 2000.

115) Edward Markey 의원(민주당), Joe Knollenberg 의원(공화당), Frank Pallone 의원(민주당) 등이 동 법안의 공동 발의자로 참여하였다. News from the House International Relations Committee, July 14, 2000.

116) Michael J. Green, "North Korea," www.foreignpolicy2000.org/library/issuebriefs/IBNorthKorea.html

117) Douglas Paal, 미국 Asia Pacific Policy Center 소장, 길정우 중앙일보 워싱턴특파원과의 인터뷰 (1999.2.16).

및 레이건 대통령의 전통을 이어받아 세계 지도자로서의 역할을 수행해야 한다"고 하면서 미국이 세계 경찰국가로서의 역할을 수행해야 할 것임을 강조하였다. 그의 외교정책의 대강을 요약하면 다음과 같다.[118]

즉 미국의 차기 대통령은 외교정책 우선 순위를 분명히 설정해야 하며 미국의 외교정책은 위기관리 이상의 것이어야 하고, 그 목표는 미국의 영향력을 활용하여 (전세계적인 차원에서) 민주적 평화의 시대를 만드는 것이라는 입장이다. 외교정책의 우선 순위는 ① 유럽과 아시아의 강력한 민주 동맹국과 협력하여 평화를 신장, ② 자유무역으로 묶여진 완전히 민주적인 서반구의 달성, ③ 페르시아만 지역에서의 미국의 이익 방어와 안전한 이스라엘에 토대를 둔 중동지역 평화의 증진, ④ 대량살상무기와 그 전달수단의 확산 방지, ⑤ 하나의 자유무역세계 달성 주도 등이다. 아시아지역에서 중국은 미국의 전략적 파트너가 아니라 경쟁자이다. 미국은 자유롭고 번영하는 중국을 환영한다. 미국은 중국을 악의 없이, 그러나 환상을 가지지 않고 대할 것이다. 미국은 중국과의 갈등을 원하지 않으며, 미국과 중국은 한반도에서 평화를 달성하기 위하여 대량살상무기의 확산을 방지하는데 협력해야 한다. 그리고 미국은 민주주의 남한을 강력히 지지하며, 이는 남한에 대한 침략을 억제하는 미국의 공약 유지를 의미한다.

부시는 북한문제가 매우 풀기 어렵기는 하지만 미군이 북한의 도발에 대응할 준비가 되어 있을 것이며 그 대응이 어떠할 것인지 예측 가능한 비전을 설계할 것이라는 입장을 밝혔다.[119] 또한 부시는 미국

---

118) George W. Bush, "A Distinctively American Internationalism," address delivered at the Ronald Reagan Presidential Library, Simi Valley, California, November 19, 1999. www.georgewbush.com

119) Governor George W. Bush's remarks in *Hardball With Chris Matthews*, May 31, 2000.

의 우방국이 미사일 공격을 받지 않도록 해야하며 거기에는 북한이 포함되고 따라서 대탄도미사일체제(anti-ballistic missile system)가 미래의 안정에 매우 중요하다고 보고 있다.[120]

한편, 독일 통일시 미국의 정책일선을 담당했던 부시 선거캠프의 외교정책 핵심 참모인 라이스(Condoleezza Rice) 교수는 클린턴 행정부가 외교정책의 우선 순위를 설정하는 데 미흡했다고 비판하고, 공화당이 집권할 경우 미국의 외교정책은 국가이익과 핵심 정책 우선사안에 초점을 맞추어야 한다는 입장을 피력하였다.[121] 핵심과제로서는 ① 전쟁억지, 힘의 투사, 억지 실패시 국익을 보호하기 위한 전투능력 등 미국의 힘을 보장할 수 있도록 준비된 군사력의 구축, ② 자유무역과 안정된 국제금융체제의 확장을 통한 경제성장과 정치적 개방의 촉진, ③ 동맹국과의 강력하고도 긴밀한 관계 유지와 평화, 번영 및 자유의 증진을 위한 부담의 분담, ④ 강대국, 특히 러시아와 중국과의 포괄적인 관계 형성, ⑤ 테러리즘을 지원하고 대량살상무기 개발을 추진하는 "불량"정권 및 적대국의 위협에 대한 강력한 대처 등이다. 그리고 무엇보다도 미국의 차기 대통령은 세계지도자로서 미국의 특별한 역할을 수행해야 해야 한다고 주장하고 있다.

역시 부시 선거진영의 핵심 외교정책 참모인 죌릭(Robert Zoellick) 박사는 오늘날 미국의 경제적 활력과 군사력은 전례가 없을 정도로 강력하다고 보면서 미국은 변화하는 세계경제의 중심에 있으며 지역간의 공개적인 경쟁을 야심차게 증진시켜 나가야 한다고 주장하고 있다. 그러나 경제만으로는 세계평화를 보장할 수 없기 때문에 미국은 의심의 여지가 없을 정도의 군사적 우위를 유지해야 하며, 공화당

120) Statment by Gov. George W. Bush on North Korea in *Meet the Press*, NBC, Novcember 21, 1999.

121) Condoleezza Rice, "Promoting the National Interest," *Foreign Affairs*, vol. 79, no. 1 (Jan/Feb 2000), pp. 45~62.

행정부가 들어설 경우 미국은 클린턴 행정부가 지난 8년 동안 저지른 실수를 교정해야 할 것이라고 주장한다.[122] 그리고 아시아지역에서 미국은 일본, 한국, 호주와 보다 긴밀한 안보 유대를 형성해야 하며, 일본의 군사력은 아시아지역의 미군사력을 지원하기 위해 보다 긴밀하게 통합되어야 할 필요가 있다고 보고 있다. 즉 이러한 조치들은 태평양 지역 민주국가들의 북한에 대한 (군사적) 태세를 강력하게 만들 것이며, 중국으로 하여금 아·태지역의 민주국가들과 안보협력을 추구하도록 만든다는 것이다.[123] 또한 미국은 동맹국가 또는 미국의 사활적 이익을 위협하는 위험한 국가들에 강력히 대처해야 하는 데, 특히 이라크와 북한을 다루는 데 있어서 미국은 그들의 야만적인 정권을 억지하며 나아가 교체할 수 있는 연합(coalition)을 지도하기 위한 일관되고 장기적인 방향을 제시할 필요가 있다고 주장하고 있다.[124] 죌릭은 또한 미사일방어체제로 미국뿐만 아니라 동맹국과 해외주둔 미군을 보호해야 한다는 것이 부시 지사의 입장이라고 언급하였으며, 부시 선거진영의 또 다른 외교정책 참모인 아미티지(Richard L. Armitage)는 주한미군은 북한과의 전쟁 억지력으로서 만약 주한미군 철수를 기도할 경우 일본 내에서 주일미군 철수 압력이 등장할 것이라고 경고하였다.[125]

공화당의 정강정책은 이상에서와 같은 부시 주지사와 그의 외교정책 참모들의 견해가 잘 반영되어 있다. 미국의 차기 대통령은 독특한 미국의 국제주의에 확실한 기반 위에서 세계 평화와 번영을 향한 미국의 원칙 있는 지도력(principled American leadership)을 회복하기

122) Robert Zoellick, "A Republican Foreign Policy," *Foreign Affairs*, vol. 79, no. 1 (Jan/Feb 2000), pp. 63~78.
123) *Ibid.*, pp. 74~75.
124) *Ibid.*, p. 76.
125) *Washington Times*, September 28, 2000.

위한 전략을 마련하며,[126] 그 전략은 튼튼한 군사력, 강력한 동맹, 무역 확대 및 단호한 외교를 통해 달성해야 한다는 것이다. 아·태지역 정책과 관련해서는 일본, 한국 등 동맹국가와의 관계가 이 지역에 대한 미국의 정책의 출발점이며, 중국을 전략적인 동반자가 아닌 전략적 경쟁자로서 미국에 대한 핵심적인 도전국가로 간주하고 있다. 즉 공화당 행정부에서는 중국이 아시아정책의 중심이 아니라 일본과의 동맹 강화, 한반도에서의 군사적 억지, 대량살상무기 및 운반체계 확산에 대한 대응, 전역미사일방어(TMD)체제 전개를 정책적 우선 순위에 두겠다고 공약하고 있다. 북한은 국제사회의 이탈세력이며, 또한 이란, 이라크와 함께 대량살상무기 및 미사일 확산을 도모하는 "불량정권"으로서 전면핵실험금지조약(CTBT)을 반대하는 근거의 하나가 되고 있다. 또한 한·일과의 협력을 통해 한반도 평화를 보호하기 위한 정책을 개발할 것이며, 미국과 그 동맹국(한·일)에 대한 적(북한)의 공격을 좌절·억지·방어하기 위해 필요한 모든 조치를 취할 것임을 강조하고 있다.[127]

이와 같이 공화당 외교정책의 입장은 민주당의 그것에 비해 미국의 힘과 미국의 세계지도력을 강조하고 있음을 알 수 있다. 미국이 경제적으로나 군사적으로 가장 강력한 국가임에도 불구하고 클린턴 행정부 하에서의 미국의 외교정책이 미국의 세계적 지도력을 약화시켰기 때문에 이를 회복해야 한다는 것이다. 대북정책과 관련해서는

126) 길먼 하원국제관계위원회위원장은 공화당의 외교정책을 미국의 세계적 지도력에 대한 비전을 보여주는 것으로서 "현실적이며 원칙에 입각하고 국제주의적" 성격을 가지며 클린턴 행정부가 약화시킨 미국의 영향력 회복을 지향하는 것이라고 주장하였다. "Interview with Representative Ben Gilman (R-NY), Chairman, House International Relations Committee on the foreign policy platform of the 2000 Republican Convention." August 3, 2000. www.foreignpolicy2000.org

127) "Renewing America's Purpose, Together," 2000 GOP Platform. www.gop-convention.com/platform/platform.html

공화당 인사들이 클린턴 대통령의 대북정책을 미 행정부의 대외정책 중 실책의 하나로 비판하고 있기 때문에, 앞으로 공화당 행정부가 들어설 경우 미국의 대북정책은 재검토과정을 거치게 될 것이며, 정책기조와 수단에서 변화가 발생할 수 있다.

다. 민주당과 공화당의 입장 비교

클린턴 행정부의 대외정책과 그 하위정책으로서의 대북정책에 대한 공화당의 비판은 기본적으로 탈냉전시대의 국제정치 현실과 국가이익의 우선 순위에 대한 인식의 차이에서 발생한 것이다. 민주당이 클린턴 행정부의 외교정책을 탈냉전시대의 국제질서에 부응하는 것으로 평가하고 있는 반면에, 공화당은 지난 8년간의 미국의 외교정책을 일관성이 없고 신뢰할 수 없으며 1980년대에 공화당 행정부가 이루어 놓은 미국의 세계적 지도력을 낭비시켰다고 비판하고 있다. 공화당의 비판은 대통령 선거운동의 일환인 측면도 있으나, 양당간의 전통적인 외교정책이념의 차이도 작용한다. 즉 민주당이 전통적으로 '자유주의적 국제주의'를 표방하고 미국의 국익을 광범위하게 정의하여 양자동맹은 물론 국제기구, 다자주의, 인권을 중시하는 정책기조를 보이고 있는 반면에 공화당은 '현실적 국제주의'의 기치 하에 힘에 기반한 평화를 중시하여 군사력과 동맹관계를 중시하고 있다.[128]

이와 같은 외교정책이념의 차이는 위에서 설명한 바와 같이 양당의 구체적인 정책적 입장의 차이로 나타나고 있다. 비록 민주당과 공화당이 모두 미국의 세계적 지도력을 공히 강조하고 있으나, 그 지도력을 유지하기 위한 정책기조 내지는 수단의 측면에서 민주당이 외

128) 김성한, "미국 신행정부의 한반도정책 전망," 2000년도 한국세계지역학회 연례학술회의 발표 논문(2000. 12. 2), p. 2.

교적 노력을 강조하면서 전통적 안보문제뿐만 아니라 기아, 질병, 환경 등 다양한 문제들에 대한 개입(engagement)주의적 성향을 보이고 있는데 반하여, 공화당은 국가이익의 우선 순위를 설정하여 미국의 지도력을 발휘할 것을 강조하고 있다. 그러한 지도력은 방위비의 대폭 증가를 통한 국방력 강화를 필요로 한다.[129] 그럼에도 불구하고 부시는 핵탄두의 수를 가급적 줄이려는 군축을 공약으로 내세우고 있다. 그리고 민주당이 공화당에 비해 국제적 사안의 해결을 미국의 단독적인 행동을 통해서 보다는 다자주의적 접근을 선호하고 있는 것으로 평가된다. 그러나 부시 전 대통령이 걸프전쟁 당시 유엔의 승인을 추구한 반면에 클린턴 대통령이 유엔의 승인 없이 일방적으로 유고슬라비아에 대한 전쟁을 개시한 사례에서 알 수 있듯이 양당간의 입장 차이가 두드러지지는 않다.

동아시아정책에 대해서는 중국에 대한 입장에서 양당간의 입장이 확연하게 대비되며, 북한을 보는 입장에서도 일정한 차이가 발견된다. 민주당이 클린턴 행정부의 대북정책에 따라서 북한이 점차 국제사회에 접근하고있는 것으로 보는데 반하여 공화당은 북한을 여전히 국제사회의 이탈세력으로 간주하고 있다. 특히 공화당은 북한이 제네바합의문을 성실하게 이행하지 않고 있고 대량살상무기 및 미사일을 확산하는 주요 국가로 보고 북한의 태도변화를 더 강조하고 있다. 고어는 부시의 대외정책 기조를 신고립주의정책이라고 비난하면서도 전통적 안보와 관련해서는 미국이 세계 제일의 군사적 능력을 보유해야 하며, 미국의 국익이 위협을 받는 곳에는 선택적으로 개입할 준비가 되어 있어야 한다고 강조하고 있다.[130] 북한에 대해서는 클린턴

129) Condoleezza Rice, "Promoting the National Interest," *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 1 (Jan/Feb 2000), pp. 45~62.

130) Al Gore, "Agenda Based on Forward Engagement for the Global Age," the keynote address to the International Press Institute World Congress in Boston, April 30, 2000. www.algore2000.com

행정부의 정책을 지지하는 입장에 있으며, 외교적 수단을 군사적 수단보다 중시하고 있다.

<표 1> 민주당과 공화당의 외교안보 및 한반도 정책 비교

	민주당(알 고어)	공화당(조지 부시)
외교안보정책 기조	· 국제사회의 이익과 조화된 리더십 · 사전개입(예방)전략 · 외교적 노력 무산시 마지막 수단으로 군사력 동원 · 방위비 증가 부분적 허용	· 미 국익에 입각한 원칙있는 미국의 리더십 · 힘에 기반한 외교안보 · 군사력 증강 · 방위비의 대폭 증가
대량살상무기 문제 (미사일 포함)	· 핵무기와 재래식 무기 감축노력 지속 · 부분적 미사일 방어시스템 도입 · CTBT 찬성, ABM 조약 지지	· 미의 안보태세에 지장없는 수준으로 핵무기 보유량 감소 · 전면적 미사일 방어시스템(NMD) 도입 · CTBT 반대, ABM 조약 취소용의
북한에 대한 입장	· 북한의 핵무기 개발은 미국의 국가안보에 대한 위협 · 북한 핵무기 위협으로부터 미 안보를 보호하기 위한 제한적 미사일 방어시스템 구축 · 북한의 장거리미사일문제 계속 협상	· 북한은 국제사회의 이탈세력 · 북한의 남한 침공시 확실 "대응" · 북한의 WMD 및 미사일 개발이 미국 및 동아시아의 미 동맹국에 미사일 방어체제(TMD)를 배치해야하는 이유
제네바합의	· 클린턴 행정부의 제네바 합의를 지지	· 제네바합의 비판

출처: 양당의 정강정책, CFR 2000년 대선자료(www.foreignpolicy2000.org), CNN 방송 대선자료(www.cnn.com/ELECTION/2000/resources/where.they.stand) 및 「중앙일보」(2000.8.31)를 참조하여 작성

2. 국무부와 국방부

미국의 한반도정책과 대북정책에는 국가안보회의, 국무부, 국방부, 재무부, 상무부 등 다양한 정부부처가 영향을 미친다. 그러나 대외정책을 총괄하는 국무부와 안보전략을 책임지는 국방부가 가장 중요한 역할을 담당한다. 따라서 여기에서는 국무부와 국방부의 입장을 살펴보기로 한다. 미 행정부내의 관료정치는 국무부와 국방부간에 평화와 안정을 증진하는 최선의 방법에 관한 논쟁에서 나타나기도 하는데, 국무부가 개입외교를 강조하는데 반하여 국방부는 더 튼튼한 국방태세를 강조한다.[131]

가. 국무부

북한 핵문제가 타결된 이후 국무부 동아·태 차관보 윈스턴 로드(Winston Lord)는 대북정책에 관한 클린턴 행정부의 공식적인 입장을 제네바합의문 이행을 통한 북한 핵문제 해결, 남북대화를 통한 한반도 긴장완화, 동북아 지역 안정을 위한 북한과의 접촉확대 등의 세 가지로 제시한 바 있다.[132] 이러한 국무부의 기본 입장은 북한의 붕괴론이 거론되는 시기에도 변함없이 유지되었다. 즉 카트먼(Charles Kartman) 국무부 부차관보는 1997년 2월 하원 청문회에서, 북한이

131) Kurt M. Campbell, "The Future of the Korean Peninsula in the wake of the North-South Summit: Next Steps and Strategic Challenges," paper presented at the 2000 KINU-CSIS Exchange, Seoul, November 16~17, p. 9. 캠벨 박사는 2000년 봄까지 국방부 부차관보로서 미국 정부내 관료정치의 직접적인 관찰자였다.

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

경제위기를 극복하기 위해서는 개혁·개방이 시급하지만 조만간 붕괴될 것 같지는 않다고 평가하고 미·북관계의 앞날에 대해서 조심스럽게 낙관하였다.[133] 그는 북한의 대포동미사일 시험발사와 지하 핵시설 의혹이 대두된 상황에서 1998년 9월에 개최된 하원 청문회에서도 제네바합의문이 미국의 대북정책의 중심에 있다고 확인하였다. 그리고 북한의 핵·미사일 위협을 봉쇄하기 위한 최선의 방법을 강구하기 위해 냉정하게 접근하고 있다고 하면서 북한을 제네바합의의 틀 속에 유지시키기 위해서는 중유제공 등 미국측의 약속사항을 이행해야 한다고 강조하였다.[134] 로드의 후임으로 동아·태 차관보에 임명된 스탠리 로스(Stanley O. Roth)는 제네바합의문을 북한의 핵개발 노력을 중단시킨 "대단한 업적"이라고 평가하면서 북한의 연착륙이 미국의 이익에 도움이 된다는 입장을 피력하였다.[135]

이와 같이 미 국무부의 대북정책 관련 고위책임자들은 제네바합의문을 대북정책의 기본 틀로 유지하고, 북한을 국제사회의 일원으로 편입시키려는 목표 하에 식량지원, 경제제재의 부분적 완화 등을 통해 협상을 지속하면서 핵 및 미사일문제 등 미국의 관심사를 해결하려는 입장을 유지해왔다.[136]

대북정책에 대한 국내적 비판에 직면하여 작성된 페리보고서는 페

133) Charles Kartman, "Engaging the Hermit Kingdom: U.S. Policy Toward North Korea," Hearing before the Subcommittee on Asia and the Pacific of the Committee on International Relations, House of Representatives, February 26, 1997.

134) Charles Kartman, "United States Policy Toward North Korea," Testimony before House Committee on International Relations, September 24, 1998. www.usinfo.state.gov

135) Peggy Hu, "State, Defense Officials Discuss U.S. Policy Toward North Korea," September 19, 1997. www.usinfo.state.gov

136) "Stanley Roth Feb. 23 Worldnet on North Korea," *Worldnet Dialogue*, United States Information Agency, Television and Film Service of Washington, D.C., February 23, 1999. www.usinfo.state.gov

리 전 국방장관이 대표로 참여하였지만, 그는 대통령과 국무장관의 자문역할을 겸했으며 국무부의 웬디 셔먼(Wendy R. Sherman) 자문관이 핵심적인 역할을 하였다는 점에서 국무부의 대북정책을 대변한다. 페리보고서는 한·일의 입장을 반영, 향후 미국의 대북정책의 방향을 권고하였다. 그 동안 사안별 문제 해결 입장에서 대북정책을 추진해 왔으나, 북한의 대량살상무기 및 미사일 개발문제가 첨예화됨에 따라 보다 적극적인 대북정책을 구상한 것이다.

페리보고서는 제네바합의시 미국이 가정하였던 북한체제 붕괴 가능성을 부인하는 입장에서 출발하였다. 미국의 목표는 제네바합의의 틀 속에서 북한의 요구를 부분적으로 수용하면서 향후 양자회담을 통해 단기적으로 북한의 미사일 시험발사 유예, 중기적으로 핵 및 미사일 개발프로그램의 완전 중단을 확보하는데 있다. 페리보고서는 한국의 포괄적 대북접근 구상 및 일본의 북한 미사일 발사에 대한 우려 입장을 반영했다는 점에서 3국간 긴밀한 정책협력의 결과로서 정당성을 부여받았으나, 미국의 관심사를 우선 해결하면서 한·일과의 협력을 통해 양국의 관심사도 해결한다는 목표를 가지고 보다 적극적인 대북 개입정책을 권고하였다. 특히 페리의 포괄적 접근안은 미국의 국가안보전략 목표의 하나인 대량살상무기 확산 방지를 구현하기 위해 북한 핵문제와 더불어 미사일문제의 해결이 가장 중요한 관심사임을 명확히 드러내고 있으며, 한반도문제의 해결을 위한 비전이 결여되어 있다. 따라서 페리권고안을 이행하기 위한 미·북간 협상과정에서 한국측의 입장이 충실하게 반영되기 위해서는 한·미간의 정책협력이 매우 중요한 과제임을 남겨 놓았다. 그리고 공화당 주도 의회의 비판에 대해서 클린턴 행정부는 북한의 반응 여하에 따라 정책을 재점검을 할 수 있다는 논리로 의회를 설득하면서 페리권고안의 이행을 추진한다는 입장이다. 즉 북·미관계 정상화가 북한의 핵 및 미

사일 프로그램에 대한 정책전환 여부와 연계되어 있으며, 경제제재 해제도 북한의 약속이행 여부에 따라 취소할 수 있음을 강조하였다.

페리보고서는 대북 접근방식으로 포괄적이며 통합된 방식을 제안하면서도 세부 실천의 내용은 미국과 북한이 '주고 받기식'(quid pro quo, reciprocity)으로 상호 관심사에 대한 해결을 단계적으로 진행할 것을 권고하였다. 이에 따라 1999년 9월 미·북 베를린회담에서 일차적으로 미국의 대북 경제제재 추가완화와 북한의 대포동미사일 추가발사 유예를 교환하였다.[137] 그러나 북한은 미사일 발사를 유예하면서도 미사일문제가 주권국 문제라는 기존 입장을 유지하였다.[138] 대량살상무기 및 미사일 개발을 통한 체제안보전략을 고수하고 있는 북한이 미국으로부터 완전한 체제안전보장이나 충분한 경제적 반대급부를 확보하지 못한 상태에서 미사일 개발 자체를 완전히 포기하기는 어려울 것이다.

제네바합의의 실효성을 인정한 페리의 권고안을 대북정책 추진의 새로운 구도로 삼은 국무부는 1999년 11월 이후 카트먼 특사와 김계관 북한 외무부상간에 고위급방문의 실현을 위한 회담을 수 차례 개최하는 등 보다 적극적으로 북한과의 관계 개선을 모색하기 시작하였다. 셔먼 국무부 자문관[139]은 2000년 3월 16일과 21일에 각각 하원

137) 이에 따른 미국의 대북 경제제재 추가완화는 2000년 6월 19일 연방관보에 그 내용이 게재됨으로써 실행되었다. 그 내용은 적성국교역법, 수출규제법, 방산물자법에 속하는 범주들에 대한 제재를 상당히 완화하는 것으로서, 상업 및 소비재의 수출입, 미국인과 북한인 사이의 직접적인 인적 거래 및 상업금융거래, 투자규제 완화, 미 상품을 선적한 상선 및 비행기의 북한 기착 허용 등이다. "Implementation of Easing of Sanctions Against North Korea," Fact Sheet, U.S. Department of State, June 19, 2000. www.usinfo.state.gov

138) 북한은 베를린합의 직후 "외부로부터의 위협에 대처해 자위력을 강화하는 것은 응당한 자주권 행사"라고 강조하여 필요시 언제든지 미사일을 발사할 수 있음을 시사하였다. 「중앙방송」, 1999. 9. 15.

139) 페리 대북정책조정관을 도와 페리보고서의 작성에 깊숙이 참여한 셔먼 자문관은 2000년 9월 25일 페리의 후임으로 대북정책조정관에 임명되었다.

국제관계위원회와 상원 외교위원회 동·아태소위원회 청문회에서 미국의 대북정책을 설명하였다. 두 청문회에서 그녀는 북한이 제네바합의를 준수하고 핵·미사일문제에서 협력한다면 미국은 양자관계의 "완전정상화"(full normalization)를 향한 과정(first path)을 밟을 준비가 되어 있다고 하면서, 동시에 북한이 그렇게 하지 않을 경우 미국은 북한의 핵·미사일 위협을 봉쇄하기 위한 조치를 취할 것(second path)이라는 페리보고서의 제안을 반복하였다.[140] 그녀는 대북 봉쇄조치를 위해서는 미국의 억지태세가 더욱 강해져야 할 것이라고 하면서도, 미국이 북한과의 "건설적인 대화"를 계속 시도하고 있다고 강조하고, 미국의 제네바합의 이행과 4자회담에 대한 노력이 한반도 냉전을 종식시킬 첫 발걸음이 되기를 희망한다고 말했다. 또한 그 어느 때 보다 미국과 남한 그리고 일본간의 협력이 더 강화되었는데 이는 미 행정부의 대북정책이 이루어낸 가장 중요한 점이라고 말했다. 이러한 미국의 정책적 입장은 페리보고서가 제시한 과정을 충실히 이행하고 있음을 보여주는 것이다.

국무부의 고위당국자들은 세계 정치, 경제 및 통상에서 아시아의 비중이 증가함에 따라 이 지역에서의 확산문제도 미국의 정책에서 더 중요한 부분이 되었다는 입장을 보였다. 아인혼(Robert J. Einhorn) 비확산담당 국무차관보는 특히 북한의 핵 및 미사일프로그램의 위협 제거를 동북아에서 미국에 대한 가장 중요한 도전으로 간주하였다.[141] 그는 제네바합의로 북한의 핵무기 개발로 인한 위협을 어느 정도 경감시켰으나, 대포동 미사일의 시험발사가 미 본토를 위

140) Wendy R. Sherman, "Testimony of Ambassador Wendy R. Sherman, Counselor of the Department of State before House International Relations Committee," March 16, 2000. www.usinfo.state.gov

141) Robert J. Einhorn, "Nonproliferation Challenges in Asia," Hong Kong, June 7, 2000. www.asiasociety.org

협할 수 있는 북한의 능력에 대한 우려를 제기하였으며 세계의 긴장 지역에 대한 북한의 미사일 및 미사일 기술의 수출이[142] 미국의 대북정책에 대한 근본적인 검토를 촉발하였다고 평가하였다. 이에 따라 페리보고서가 미국의 대북정책의 새로운 틀이 되었으며, 미국은 북한이 특히 핵 및 미사일프로그램의 제거라는 미국의 관심사에 건설적으로 호응하는 경우에 북한과의 관계정상화를 위한 단계적 접근을 진행할 준비가 되어 있다고 보고 있는 것이다. 그리고 이와 같은 미국의 대북 개입정책은 주로 북한의 협상전술과 개입정책이 미칠 수 있는 북한 내부의 변화에 대한 북한지도부의 우려 때문에 비록 굴곡은 있었지만 전반적으로 긍정적인 결과를 가져왔다고 판단하고 있다. 즉 미·북 양자관계의 확대는 북한의 대서방관계 확대를 가져왔으며, 북·일 수교협상의 재개와 특히 김대중 대통령이 주도한 대북 포용정책에 따른 남북정상회담의 개최에도 도움을 주었다는 것이다. 그리고 정상회담 이후의 남북관계의 발전은 북한의 핵 및 미사일프로그램에 의한 위협을 제거하는데 기여할 것이라는 입장을 보여주고 있다.[143]

남북정상회담 이후 미국은 7월 방콕에서의 미·북 외무장관 회담 개최, 9월 뉴욕에서의 핵·미사일문제, 관계정상화문제, 테러문제 등을 한꺼번에 다룬 포괄회담 개최, 9월 하순 조명록 특사의 워싱턴 방문과 10월 올브라이트 장관의 평양 방문 등 북한에 대한 접근을 가속화하기 시작하였다. 조명록 특사의 워싱턴 방문시 미국과 북한은 상호 “적대의사를 갖지 않고 새로운 관계 구축을 위해 노력”하는 등

142) 북한은 파키스탄에 노동미사일을 수출하였고, 파키스탄은 1996년 4월 가우리(Ghauri)로 이름을 변경한 노동미사일의 시험발사에 성공하였다. 또한 노동미사일을 수입한 이란은 다른 나라로부터 수입한 기술을 결부하여 샤하브-3(Shahab-3)를 개발하여 1998년 7월 시험발사에 성공하였다.

143) The White House, Office of the Press Secretary, "Statement by the President," June 19, 2000.

양자관계의 근본적인 개선을 위한 단계를 시작하기로 한 「미·북 공동코뮤니케」를 발표하였다.[144] 동 코뮤니케에서 양측은 클린턴 대통령의 의사를 직접 김정일 국방위원장에게 전달하고 미 대통령의 가능한 평양 방문을 준비하기 위해 올브라이트 장관이 평양을 방문하기로 합의하였다.

「미·북 공동코뮤니케」는 양자관계의 현안문제들을 모두 담고 있으며 정부간 약속이라는 점에서 차기 미 행정부의 대북정책에 일정한 구속력을 가지게 될 것이다. 미 행정부는 이를 대북 개입정책, 특히 페리구상의 성과로 평가하고 있다. 따라서 차기 행정부에서 정치적 임명직위인 국무부의 고위 관리들이 교체되더라도 그들은 북한과의 약속 이행을 위한 미국측의 기존 입장을 무시할 수는 없다. 다만, 북한측이 미국의 당면하고도 주된 관심사인 대량살상무기와 미사일문제에 대하여 어떠한 자세를 갖는가의 문제가 관건이 될 것이다.

나. 국방부

국방부는 클린턴 행정부의 대북정책의 전반적인 기조를 수용하면서 북한에 대한 군사적 억지를 유지해야 한다는 입장을 보이고 있으나, 국무부의 입장보다는 북한에 대해 비교적 보수적인 판단을 하는 경향을 보여오고 있다. 클린턴 대통령은 공화당 주도 의회의 입장을 고려하여 페리를 제1기의 국방장관으로, 공화당원인 코언(William S. Cohen)을 제2기 국방장관으로 임명하였다. 공화당이 주도하는 미 상·하원 군사위원회 합동회의는 2001년도 국방예산을 클린턴 행정부가 요구한 규모보다 46억 달러가 더 많은 3,099억 달러를 통과시킴으로

144) U.S. Department of State, "US-DPRK Joint Communique," October 12, 2000.

써 미 국방비는 2000년도에 14년만에 처음으로 실질적인 증가를 기록한 후 2년 연속 증가 추세를 보이고 있다.[145] 이러한 국방예산 증액의 한 요인은 미사일 및 대량살상무기 확산에 대비한 제반 조치를 위한 것이다.

국방부는 제네바합의로 북한의 핵개발이 동결되고, 미·북 양자간에 미사일회담, 한국전 실종미군 유해 송환 회담 등이 진행되는 과정에서도 북한의 군사적 위협에 대한 의구심을 계속 유지하고 때로는 오히려 북한의 군사적 태세가 더욱 강화되었다는 정세 평가를 하였다. 틸러리(John H. Tilelli, JR.) 주한미군 사령관은 1997년 3월 하원 국가안보위원회 청문회에서 북한 내부에서 근본적인 변화가 있거나 또는 대규모의 외부원조가 제공되지 않는 한 북한은 붕괴될 수밖에 없으며, 북한의 식량사정이 악화됨에 따라 북한의 '내부 붕괴'(implosion)와 '외부로의 폭발'(explosion) 중 어느 것이 먼저 발생할 것인가에 대해 주시하지 않을 수 없다고 증언하였다.[146] 주한미군사령부는 경제쇠퇴로 인한 난민발생, 붕괴에 임박한 북한의 전쟁도발 가능성 등 한반도 유사시를 상정한 비상(contingencies)대비책을 마련해 왔다. 이러한 입장은 셸턴(Henrey H. Shelton) 미 합참의장의 상원 청문회 발언에서도 나타났다. 즉 그는 1998년 10월 상원 군사위원회에서 북한이 여전히 한반도 및 동북아지역 긴장의 원인이며, 대포동 1호 발사는 북한의 미사일 능력 개선을 보여주는 것이고, 제네바합의문은 아직 완전히 해결되지 않고 있다고 언급하였다. 그리고 주한미군과 한국군이 방위태세를 강화하였으나, 북한의 위협은 여전

145) The Senate Arms Services Committee, "Senate and House Complete Conference on National Defense Authorization Bill for Fiscal Year 2001," Press Release, October 6, 2000.

146) General John H. Tilelli, Jr. "Prepared Statement," Hearing before the Committee on National Security, House of Representative, March 6, 1997.

하며 북한의 지속적인 탄도미사일 기술 추구와 상당량의 화학·생물무기 능력이 상당기간동안 미국의 한반도 안보에 대한 주된 요인이 될 것이라고 주장하였다.[147]

캠벨(Kurt M. Campbell) 국방부 부차관보는 1998년 9월 상원 외교위원회 동·아태소위원회 청문회에서 제네바합의문과 4자회담이 남북간 화해를 위한 첫발에 불과하다고 지적하고, 북한의 군사적 도발 억제와 북한의 내부 사정으로 인한 급변상황에 대비하여 한·미간 군사협력이 그 어느 때보다 필요하다고 강조하였다.[148] 이러한 국방부의 북한정세에 대한 인식은 김정일이 국방위원장에 재추대되고 북한체제가 어느 정도 안정을 찾아가고 있는 상황에서 나온 평가이다. 같은 청문회에서 국무부의 한반도평화회담 담당 특사 카트먼은 북한의 지하 핵의혹시설과 장거리미사일 발사로 촉발된 긴장국면을 해결하기 위하여 미국은 단호하고도 신중하게 북한과의 협상을 진행하고 있다고 말하고, 가능한 대화채널을 활용하는 것이 북한과 관련된 미국의 목표를 달성하는 최선의 길이며 제네바합의문이 미국의 대북 개입정책을 지속하는 유일한 대안이라고 주장하였다.[149]

군부를 포함한 미 국방당국이 기본적으로 보수적으로 북한정세를 평가한다는 점을 감안하더라도 한국과 미국의 대북 포용정책이 추진되고 있는 상황 아래서도 미 군부의 북한에 대한 판단은 크게 변하지 않고 있다. 미 국방정보국장 윌슨(Thomas R. Wilson) 제독은

147) General Henry H. Shelton, “Statement,” Hearing before the Senate Armed Services Committee, Oct. 6, 1998.

148) Kurt M. Campbell, "Statement," Hearing on U.S. Policy Toward the Korean Peninsula, Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs, Senate Committee on Foreign Relations, September 10, 1998.

149) Charles Kartman, "Recent Developments in North Korea," Testimony before Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs, Senate Committee on Foreign Relations, September 10, 1998.

2000년 2월 상원군사위원회 청문회에서 세계 안보환경을 평가하면서 한반도가 여전히 불확실한 지역이며, 특히 러시아, 중국과 함께 궁극적으로 북한의 전략핵미사일무기가 미국의 안보에 위협이 될 것으로 보았다. 특히 그는 북한이 향후 몇 년에 걸쳐 미 본토를 타격할 수 있는 대륙간 탄도미사일을 개발할 것으로 보고, 북한의 대량살상무기 및 미사일이 동북아 및 세계안보에 점증하는 위협이 될 것으로 평가하였다. 그리고 북한이 내부붕괴, 불안정 및 리더십 변화의 가능성이 증가하고 있음에도 불구하고 군사력 증강에 계속 우선 순위를 둘 것으로 예상하였다.[150]

틸럴리의 후임으로 주한미군 사령관에 취임한 슈워츠(Thomas A. Schwartz) 장군도 2000년 3월 7일 상원군사위원회에 출석하여 “북한이 여전히 미국에 위협이 되고 있으며, 미국을 대규모 전쟁에 끌어들일 수 있는 가장 가능한(most likely) 국가”이며 “북한이 무력통일을 추구하고 있는 한반도는 매우 불안정하고 예측할 수 없는 위험지역”이라고 평가하였다. 그리고 그는 북한이 경제적 어려움에도 불구하고 ‘군사제1주의’를 고수하고 있다고 주장하고, 북한이 “500기 이상의 스커드미사일을 보유하고 있고 주일 미군기지를 공격할 수 있는 중거리 노동미사일을 계속 생산·배치하고 있으며, 미국 본토를 공격할 수 있는 장거리 미사일도 개발 중이며, 북한이 세계 최대의 미사일 확산국으로 달러를 얻기 위해 미사일과 기술을 판매하고 있다”고 증언하였다. 그리고 미사일 위협에 대처하기 위해서는 새로운 조기 경보체제가 필요하며 주한미군의 TMD 능력을 강화해야 한다고 주장하였다.[151] 그는 또한 3월 15일 하원군사위원회의 증언에서도 북한의 위

150) Vice Adm. Thomas R. Wilson, "Prepared Statement," before the Senate Armed Services Committee, February 3, 2000.

151) General Thomas A. Schwartz, "Statement," before the Senate Armed Services Committee, March 7, 2000.

협에 대한 상원에서의 증언을 반복하고, 김정일이 북한주민 지배를 위해 군대 및 사회보안대에 의존하고 있다고 주장하였다. 또한 북한경제는 10년째 쇠퇴하고 있으나 개혁의 의도를 보이고 있지 않으며 해외로부터의 원조에 의존하고 있고, 이러한 상황이 지속될 경우 북한경제가 완전 붕괴하여 사회적 혼란이 가중되고 정권 자체에도 위협이 될 가능성이 있음에도 불구하고 북한은 '군사제1주의'에 따라 재래식 및 비대칭 군사력을 증강시키고있으며, 북한의 군사적 목표는 무력에 의한 한반도 통일이라고 평가하였다. 또한 북한의 미사일에 대해서 상원에서 증언한 내용을 반복하였으며 생화학무기 등 북한의 대량살상무기의 위협을 지적하고, 북한이 지난 12개월 동안 과거 5년을 합한 것 이상으로 군사력을 증강하였다고 평가하였다. 따라서 미국은 북한의 위협을 계속 면밀하게 감시해야 하며, 한반도는 여전히 폭발성이 잠재되어 있고, 예측불가능하며 위험하다고 보았다.[152] 코언 국방장관은 한국의 '햇볕정책'을 지지하고 제네바합의를 준수하며 북한의 미사일 개발 완전 중단을 위해 지속적인 압력을 가할 것이라고 하면서도, 페리가 두 개의 대안(two paths)을 제시하였음을 상기시키고 "자유는 거저 얻을 수 없다"고 강조하였다.[153]

남북정상회담 이후 남북관계의 진전상황 속에서 이루어진 의회 청문회에서도 미 국방부의 북한정세에 대한 평가는 변하지 않았다. 미 국방부는 2000년 9월 의회에 제출한 「한반도 군사정세 보고서」에서 최근 북한의 외교관계 확대 노력과 김정일 국방위원장의 남북정상회담 수용이라는 "개방" 추구의 동기는 여전히 이견이 많은 문제라고

152) General Thomas A. Schwartz, "Statement," before the House Armed Services Committee, March 15, 2000.

153) William S. Cohen, "Remarks," delivered at the Asia Society of Washington, J.W. Marriott Hotel, Washington, D.C., May 10, 2000. www.defenselink.mil/speeches

평가하고, 북한이 전쟁대비태세를 강화하고 있으며 한반도는 여전히 위험스러운 전장이라는 점을 강조하였다. 북한이 동북아 안보환경의 긍정적 발전을 위해 가장 중요한 변수임에도 불구하고, 대규모 공세적 전력 및 화학무기의 증강, 핵·화학무기의 추구, 미사일 개발 및 수출로 지역의 안보를 위협하고 있으며, 북한 핵문제의 완전 해결과 재래식 전력 우위의 축소가 이루어지기 전까지는 한·미의 전반적 방위능력을 개선하는 노력을 지속해야만 한다는 것이다.[154] 셸턴 합창의장은 2000년 9월 27일 상원 군사위원회 증언에서 남북한간 화해가 이루어지고 장래 통일을 이룬다고 해도 미군의 전진배치와 미국이 한국 및 기타 동맹국들과 이룩한 지역의 평화와 안정문제는 남아 있을 것이기 때문에 "주한미군의 감축이 검토될 수는 있으나 그것이 언제인가를 예측하는 것은 시기상조"라고 언급하였다.[155]

코언 국방장관은 남북정상회담과 그 이후의 남북관계 개선에 대한 한국정부의 대북정책을 지지하면서, 남북간 화해가 이루어지고 또 통일이 되더라도 주한미군은 계속 존재할 것이라는 입장을 피력하였다.[156] 그러면서 그는 전진배치의 강화, 미사일시스템의 지상실험 지속에서 보듯이 북한군의 군사대비태세가 1년 전에 비해 더 강해졌으며, 화학·생물·(잠재적인) 핵무기가 여전히 지역의 안보에 대한 위협이라고 지적하였다.[157] 2000년 9월 개최된 제32차 한미연례안보협의회의(SCM)를 위해 서울을 방문한 코언 국방장관은 남북정상회담 이

154) Department of Defense, "2000 Report to Congress: Military Situation on the Korean Peninsula," September 12, 2000. www.defenselink.mil
155) General Henry H. Shelton, "Statement," before the House Armed Services Committee, September 27, 2000.
156) William S. Cohen, "Remarks as Delivered at U.S.-Japan Parliamentary League Breakfast," Hotel Okura, Tokyo, Japan, September 22, 2000.
157) "Transcript: Secretary of Defense Cohen Sept. 22 Tokyo Press Conference," *Washington File*, September 28, 2000. usinfo.state.gov

후 남북화해의 결과가 군사면으로 이어지지 않고 있다면서 남북화해가 본격적으로 이루어지기 위해서는 북한이 빠른 시일 내에 군사적 긴장완화 등 신뢰조성조치를 취해야 하며, 대북 경제원조는 군사적 긴장완화와 병행 추진되어야 한다는 입장을 피력하였다. 또한 그는 남북국방장관회담에서 남북간은 물론 미·북간 신뢰조치도 협의되어야 할 것이라고 강조하였다.[158]

요컨대 국방부는 그 업무의 성격상 안보를 가장 중요시 하지만, 남북관계의 진전 상황에서도 북한의 군사적 태세와 군사적 위협에 대한 평가가 변하지 않고 있음을 알 수 있다. 차기 공화당 행정부 아래서 국방부의 최고정책책임자들이 새로운 인물로 교체될 것이나, 기본적으로 미국의 안보전략이 중기적인 성격을 가지고 있는 만큼 국방부의 북한에 대한 입장은 북한이 안보문제와 관련하여 획기적인 정책적 변화를 보이지 않는 한 지속될 것으로 보여진다. 오히려 보수적 색채가 강한 인물들이 국방부 장관 등 고위직을 차지할 것으로 예상됨에 따라 북한정세와 북한의 위협요인에 대한 평가는 더 강한 톤을 띄게 될 가능성이 높다.

3. 주요 정책연구기관

정책연구기관들이 미국의 대외정책결정에 미치는 영향을 정확히 측정하기는 어렵지만, 이들의 활동은 대외정책과 관련 행정부와 의회, 그리고 관심 있는 미국 국민에게 중요한 영향을 미치며 때로는 정책에 직접적인 기여를 한다.[159] 클린턴 대통령이 페리 전 국방장관

158) 「연합뉴스」, 2000. 9. 22.
159) David D. Newsom, *The Public Dimension of Foreign Policy*, pp. 159~162.

을 대북정책조정관에 임명하고 새로운 정책구상을 담은 보고서를 만들게 한 것은 공화당 주도 의회가 결정적인 영향을 미쳤으나 정책연구기관 전문가들의 영향도 상당히 작용하였다. 정책연구기관들은 또한 행정부의 인력충원 풀(pool) 역할을 하고 있는데,[160] 부시 행정부의 국가안보보좌관 내정자인 라이스(Condoleezza Rice) 전 스탠포드대 교수는 미 외교협회(Council on Foreign Relations)를 거쳤으며 경제팀에 중용이 예상되는 린지(Lawrence B. Lindsey)는 미 기업연구소(AEI)의 연구원이다.[161] 재무장관 내정자 오닐(Paul H. O'Neill)은 전직 랜드연구소(RAND) 회장이었다. 대부분의 정책연구기관들은 비당파적이고 중립적인 입장에서 자신들의 정책 입장과 대안을 제시하고 있으나, 헤리티지재단처럼 보수주의 입장을 공공연하게 제시하는 기관도 있다. 여기에서는 부시 행정부의 대북정책과 관련하여 특히 주목되는 연구기관의 보고서를 중점적으로 살펴본다.

가. 헤리티지재단 보고서

헤리티지재단(Heritage Foundation)은 매 선거 때마다 보수주의 입장에서 후보자들을 위한 이슈 분석집을 발간해오고 있는데, 2000년 초에 대통령 및 의회선거를 앞두고 「이슈 2000: 후보자에 대한 브리핑」(이하 헤리티지 보고서)을 발간하였다.[162] 헤리티지 보고서에 따

160) 예를 들어 브루킹스연구소(Brookings Institution)는 부시 차기 행정부의 정치적 임명 직위에 충원되고자 하는 사람들을 위하여 「정치적 임명직 자료센터」(Appointee Resource Center)를 개설하였다. 동 센터에서는 부시 신행정부의 정치적 직위의 피지명자, 피추천자 및 후보자들을 위한 정보와 지침을 제공한다. www.appointee.brookings.org

161) 「문화일보」, 2000. 12. 14.

162) Stuart M. Butler and Kim R. Holmes (eds.), *Issues 2000: The Candidates's Briefing Book* (Washington, D.C.: The Heritage Foundation, 2000). www.heritage.org/issues

르면, 냉전의 종식이 강대국간의 경쟁을 종식시킨 것은 아니며, 유럽, 러시아, 중국 및 일본이 제각기 미국의 외교정책 목표에 도전하고 미국의 안보를 위협할 수 있는 능력을 갖추고 있다는 것이다. 따라서 미국 외교정책의 가장 중요한 우선 순위는 세계의 잠재적 강대국들 간의 경쟁과 협력을 관리하는 것이라고 주장한다.[163] 미국의 아시아 지역에 대한 정책 중에서 특히 북한과 관련한 헤리티지 보고서의 핵심적 내용은 다음과 같다.[164]

·클린턴 행정부는 북한에 대해 남한과 직접 대화하도록 압력을 가하는 대신에 1996년 4월 남·북한, 중국 및 미국간의 "4자회담"을 제안하였다. 더욱이 클린턴 행정부는 북한이 4자회담에 참여하도록 식량원조를 제공하였다. 북한의 지속적인 남한에 대한 군사적 침략과 1998년 8월의 로켓 시험발사와 같은 군사적 행동은 강탈적인 시도에 다름 아니다. 북한은 (금창리) 핵 의혹 시설에 대한 사찰을 허용하는 대가로 3억 달러를 요구하였으며, 미 행정부는 결국 약 2억 달러에 달하는 식량원조패키지를 제공하였다. 1999년 5월의 (금창리) 시설에 대한 사찰은 (예정보다) 2개월 지연됨으로써 북한에게 아무런 증거도 발견될 수 없도록 충분한 시간을 주었다. 북한에 대한 원조와 무역에서의 양보는 미국이 북한 공산주의정권에 대한 핵심적인 재정적 지원자가 되도록 만들었다.

북한의 호전적인 행위와 탄도미사일 프로그램은 이 지역에 배치된

163) "Introduction of Regional Strategies(Chapter 18)," in Stuart M. Butler and Kim R. Holmes (eds.), *Issues 2000: The Candidates's Briefing Book* (Washington, D.C.: The Heritage Foundation, 2000). www.heritage.org/issues/chap18.html (1-2/73).

164) Larry M. Wortzel, "Asia," in Stuart M. Butler and Kim R. Holmes (eds.), *Issues 2000: The Candidates's Briefing Book*. www.heritage.org/issues/chap18.html (8-10, 24-25 and 27/73).

미군에게 전역미사일방위를 요구한다. 전역미사일방위는 일본과 남한에도 제공되어야 한다. 그와 같은 방어체제와 미국의 강력한 억제보장이 없다면 일본과 남한은 자체의 탄도미사일 능력을 강구할지도 모르며, 따라서 대량살상무기의 확산을 가져올 수 있다. 1970년대와 1980년대에 걸쳐 북한은 핵무기 프로그램을 추구하였다. 북한의 흑연감속 원자로는 2~6개의 핵폭탄을 제조할 수 있는 7~ 22㎏의 플루토늄을 생산하였다. 북한은 미사일 개발 프로그램을 진행하고 있다. 북한의 스커드 탄도미사일은 서울에 도달하며 주일미군을 위협할 수 있다.

북한의 대량살상무기 프로그램은 미군과 미국 동맹국의 안보를 위협한다. 북한은 제네바합의문에 따른 제한범위 바깥에서 추가적인 핵무기를 생산할지도 모른다. 북한은 성공적으로 남한을 침략하여 점령할 수 있는 능력을 가지고 있다. 북한은 또한 장사정포와 단거리미사일에서 우위에 있다. 그리고 북한은 미국과 일본을 위험에 빠뜨릴 수 있는 새로운 탄도미사일을 개발하였다.

이상에서 살펴본 바와 같이 2000년도 대통령 및 의회선거와 관련하여 출간된 헤리티지보고서는 클린턴 행정부의 대 아시아 및 한반도정책을 매우 비판적으로 평가하고 있다. 동 보고서는 클린턴 행정부가 동아시아지역, 특히 전통적인 동맹국에 대한 안보공약을 등한시하였으며, 따라서 새로운 행정부는 경제신장, 민주주의 확산 이외에도 강력한 안보를 중시해야 할 것임을 권고하고 있다. 미국이 중국과 관계를 개선해야 하지만 중국은 미국의 안보를 위협할 수 있는 잠재적 도전자이며, 북한은 여전히 믿을 수 없는 국가로서 인식하고 있다.

또한 제네바합의문에 따른 북한측의 의무 이행을 비판적으로 평가하고 있으며, 특히 북한의 핵 및 미사일프로그램을 한반도의 안정을

위협하는 요인으로 중시하고 있다. 그리고 클린턴 행정부가 북한 공산주의정권에 대하여 대규모의 식량을 지원하는 등 양보를 했으면서도 미국은 원하는 정책적 성과를 거두지 못했다고 비판하고 있다.

헤리티지보고서가 근본적으로 보수주의적 시각에서 작성이 되었고, 남북 정상회담 이후 전개되고 있는 남북관계를 반영하고 있지는 못하지만, 2001년 1월에 출범하는 공화당 행정부와 미 의회의 보수적 시각을 반영하는 데 중요한 정책 참고자료가 될 수 있다는 점에서 관심을 갖지 않을 수 없다. 동 보고서의 내용들은 공화당의 정강정책이나 부시 외교정책 참모들이 가지고있는 생각들과 거의 동일하다. 따라서 공화당 행정부가 출범하고 의회도 공화당이 계속 다수당을 차지하게 됨에 따라 헤리티지보고서에 담긴 입장을 취하고 있는 보수적 성향과 정책대안들이 미국의 대북정책에 반영될 가능성은 충분히 있다.

나. 외교협회 보고서

미 외교협회(Council on Foreign Relations)는 특정한 이념적 성향을 가지고 있지는 않지만, 미국 대외정책의 주요 사안과 관련해서 자체의 전문가들을 포함하여 관련 전문가들을 동원하여 보고서를 작성·발표하고 건의를 함으로써 행정부의 정책결정과정에 투입해오고 있다. 미 외교협회는 한반도문제에 관해서도 전문가들의 보고서 및 개별 논문을 작성하여 공개한다. 북한문제와 관련하여 외교협회는 독립적인 태스크포스(Independent Task Force; IFT)를 구성하여 연구작업을 수행케 하였다.

“한반도 변화 관리”라는 제목의 ITF 1차 보고서는 98년 6월에 공

개되었는데,[165] 그 권고안이 미 행정부의 대북정책 재검토 결정에 거의 그대로 반영되었고,[166] 그 연구진이 미국의 대북정책 관련 전문가들을 광범위하게 포함(클린턴 행정부의 정책실무담당자들도 observer로 참가)하였다는 점에서 페리보고서의 공개 및 비공개 정책대안에 반영되었을 것으로 추정된다. IFT는 동 보고서를 작성하는 과정에서 한국의 북한문제전문가들의 견해를 반영하기 위하여 서울포럼(Seoul Forum)과 공동 연구작업을 하였으며, 한국의 김대중 대통령을 비롯하여 외무부, 국방부, 통일부 장관과 외교안보수석비서관의 견해를 청취하였다.[167] 미 외교협회는 1998년 8월 31일 북한의 대포동 미사일 시험발사를 계기로 1998년 10월 미 행정부에 대북정책을 재검토할 것을 건의하는 공개서한을 보내기도 하였다. ITF의 1차 보고서는 페리 대북정책조정관의 포괄적 접근안에 대한 반응이 미진할 경우에는 '선별적'(selective) 개입정책을 대안으로 권고하고, 거부할 경우에는 군사 억지력 강화, 경제제재 조치 등 강경한 대응을 권고하였다. 동 보고서의 요지는 아래와 같다.[168]

남북한간의 대화와 의미 있는 화해를 위한 새로운 기회가 증대하고 있다. 따라서 미국은 한국을 도와 북한의 위협을 전환시키기 위한 과

---

165) Morton I. Abramowitz and James T. Laney, Co-Chairs, Michael J. Green, Program Director, "Managing Change on the Korean Peninsula," Report of an Independent Task Force Sponsored by the Council on Foreign Relations, June 1998. www.foreignrelations.org

166) Michael J. Green, "North Korea," http://www.foreignpolicy2000.org/library/issuebriefs/IBNorthKorea.html

167) The Seoul Forum for International Affairs, *Managing Change on the Korean Peninsula* (Seoul: Seoul Press, 1998), pp. xiv ~xv.

168) Morton I. Abramowitz and James T. Laney, Co-Chairs, Michael J. Green, Program Director, "Managing Change on the Korean Peninsula," pp. 5~29.

감한 조치를 고려해야 할 필요가 있다. 한국은 억지, 상호주의, 유인책을 적절히 혼합하여 정책을 추진함으로써 북한의 위협이 점차로 변화될 수 있다는 전략을 채택하였는데, 미국은 이를 받아들여 현상유지를 넘어서는 장기전략을 마련해야 한다. 지금까지의 미국의 정책은 북한의 핵동결과 평화조약을 협상하기 위한 틀을 만드는 데 성공했다. 그러나 이 정책이 단지 북한을 부양하고 북한의 위협을 감소시키지 못한 채 한반도의 분단을 공고하게 하며 남북화해를 촉진시키지 못하는 것으로 귀결된다면 결국 지지를 잃게 될 것이다. 따라서 보다 과감한 접근이 필요한 때다. 이 접근법은 강력한 억지력과 미국이 북한의 흡수(통일)이나 파괴를 추구하지 않음을 인정하는 것을 전제로 하지만, 이러한 가정을 넘어서는 것이어야 한다. 첫째, 한국이 이미 확립한 정책을 따라 미국은 경제제재조치의 완화를 포함하여 북한과의 접촉을 확대한다. 둘째, 북한의 의미 있는 정책변화를 유인하기 위한 큰 상호주의 패키지를 제시하는 데 있어서 한국과 공조한다. 마지막으로, 만약 북한이 화해와 위협감소를 위한 기회를 거부한다면 기존의 합의 또는 인도주의적 이유에 의한 지원을 넘어서는 어떠한 대북지원도 거두어들일 준비를 해야 한다. 미국의 목표는 북한의 위협을 감소시키는 것이다. 국제사회가 북한의 긴장 축소와 체제개방에 대해 충분한 혜택을 제공한다는 명백한 증거를 보여주지 않으면 북한은 군사적 위협이라는 비장의 무기를 포기하지 않을 것이다.

이와 같은 입장에서 동 보고서는 미국이 신뢰할 수 있는 억지력 유지, 긴밀한 한·미협력, 북한의 변화능력에 대한 건전한 회의(懷疑)를 가지고, 한반도의 안정 증진과 향후 긍정적인 변화 촉진을 위한 기반을 구축하기 위해 보다 과감한 정책을 추진할 것을 강조하면서

구체적으로 12개의 정책대안을 권고하였다.[169] 그러나 동 보고서는 북한이 단지 현상유지를 영속시키기 위한 과정에 참여하는 것에 대해 미국이 원조하지는 않는다는 것을 알아야 하며, 외교과정을 통한 안정화가 반드시 한반도의 장기적인 안정을 가져오는 것은 아니라는 점을 지적하고, 따라서 미국은 최악의 상황을 준비할 접근법도 동시에 유지해야 한다고 강조하였다.

IFT는 페리 대북정책조정관이 북한을 방문(1999.5)하여 미국의 포괄적 접근안에 대해 북한의 의중을 타진한 이후인 1999년 7월 "미국의 대북정책: 두 번째 검토"라는 제목의 2차 보고서를 공개하였다.[170] 동 보고서는 페리의 포괄적인 제안에 대해 북한이 긍정적인 반응을 보이지 않을 것이라고 보면서도 북한과의 긴장 완화를 위해

---

169) ① 미국과 한국의 연합 군사 억지력과 대비태세 유지
② 한국과 마찬가지로 미국도 북한의 붕괴나 흡수(통일)이 아니라 점진적 변화를 추구한다는 것을 인정
③ 북한이 당면하게 필요로 하는 인도주의적 식량원조를 제공하되, 향후의 지원은 북한의 경제구조 개혁, 합당한 모니터링 허용 및 인도적 관심사의 해결에 달려 있다는 점을 명확히 제시
④ 한·미간 대북접근에 대해 긴밀한 공조의 토대 위에서 한국이 북한과의 협상을 주도
⑤ 시장원리의 촉진과 북한의 정책 변화를 유도하기 위하여 경제제재 완화를 포함하는 일련의 초기 조치들을 시행
⑥ 북한이 남한과의 관계를 개선하고 군사위협을 감소하도록 하기 위한 상호주의적 조치들의 패키지를 제시
⑦ 만약 북한이 화해와 위협감소의 기회를 거부하면 기존 합의 또는 당면한 인도적 필요를 넘어서는 어떠한 대북 지원도 중단
⑧ 대북정책에 있어서 일본과 공조하고, 중국 및 러시아와 정책 협의를 개선
⑨ 미 행정부내에서 북한문제에 대하여 고위급 차원에서 지속적으로 주의를 기울임
⑩ 제네바합의를 고수하며 KEDO를 지원
⑪ IMF에 대한 미국의 자금 완납을 포함, 한국의 금융위기를 지원
⑫ 한반도 통일 이후의 미국의 장기 목표에 대한 명확한 입장 표명

170) Morton I. Abramowitz and James T. Laney, Co-Chairs, Michael J. Green, Program Director, "U.S. Policy Toward North Korea: A Second Look," Report of an Independent Task Force Sponsored by the Council on Foreign Relations, July 1999.

포괄적 패키지를 포기하기는 너무 이르다고 지적하였다. 북한은 시간이 갈수록 외부세계와 더 많은 상호작용을 하는 것 이외의 다른 대안이 없다고 전망하면서, 미국이 페리의 제안을 협상테이블에 올리고 한국의 포용정책을 계속 지지할 것을 권고하였다. 또한 미국이 대북 경제제재 해제 등 대북 유인책을 우선 추진할 것을 제안하면서도, 북한이 대포동 미사일 추가 발사 등 도발을 감행할 경우와 페리의 포괄적 접근안에 대한 반응이 미진하거나 거부할 경우 '압박'정책으로의 전환을 권고하는 내용을 담고 있다. 미 외교협회의 북한에 대한 기본 인식은 북한문제가 매우 다루기 어려우며 쉬운 해결책이 없다는 것이다. 미국은 북한의 변화를 끌어내기 위한 유인수단을 시험할 수 있을 만큼 강하지만, 미국의 대북정책은 강력한 억지와 동맹국과의 긴밀한 방위협력에 기반을 두어야 한다고 권고하였다.[171]

다. 아미티지보고서

공화당 계열의 보수적 견해를 비교적 체계적으로 제시한 대북정책 건의서로서는 1999년 2월 26일 아미티지(Richard L. Armitage) 전 국방차관보 등 한반도 문제 전문가 11명이 작성하여 공개한 북한에 대한 포괄적인 접근방안, 일명 아미티지보고서가 있다.[172] 아미티지보고서의 작성에 참여한 인사 중[173] 아미티지 자신과 월포위츠(Paul

171) Michael J. Green, "North Korea," http://www.foreignpolicy2000.org/library/issuebriefs/IBNorthKorea.html

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

173) 아미티지보고서 작성에 참여한 인사들은 Johannes A. Binnendijk, Peter T.R. Brookes, Carl W. Ford, Kent M. Harrington, Frank S. Jannuzi, Robert A. Manning, Michael A. McDevitt, James J. Przystup, Robert W. RisCassi, Paul D. Wolfowitz, Paul H. Nitze 등이다.

D. Wolfowitz)는 부시 선거진영의 외교정책 고위참모로 활동하였으며, 공화당 행정부에서 중요한 역할을 담당할 것으로 예상된다. 따라서 남북정상회담 이후의 남북관계의 변화를 감안하더라도 동 보고서의 내용들을 중시하지 않을 수 없다.

아미티지보고서는 제네바합의 이후 북한내의 정세와 북한의 핵개발 프로그램 지속이 미국의 대북정책이 기반한 가정[174]을 의문시하게 만든다는 것으로부터 출발하고 있다. 미국의 대북정책의 목표는 북한의 핵·생화학·미사일 및 재래식 무기에 의한 군사위협 제거에 두어야 한다고 주장하였다. 북한이 지하시설 핵의혹 해소, 미사일 개발·수출 중단, 재래식 군사위협 감소에 긍정적인 반응을 보일 경우에는 대북 지원을 지속하며 경제제재 완화조치를 취하고 아울러 세계은행, 아시아개발은행을 통해 한반도재건기금을 창설할 것을 권유하였다. 만약 외교적 노력이 실패할 경우에는 북한의 미사일 수출을 공해 상에서 저지하겠다는 의지를 표명하고 핵·미사일 시설에 대한 선제공격 가능성도 고려해야 한다고 주장하였다. 이들은 대북 포용정책의 한계선 설정, 미국의 포괄적 타결안이 북한의 모든 의혹시설을 포괄한다는 성명서 발표, 새로운 포괄적인 대북정책은 억지와 외교 조치를 병행 추진하되 그 중에서도 군사적 억지력 강화가 우선되어야 한다는 것 등을 강조하였다. 다시 말해, 유인책과 함께 강경책을 적절하게 병행함으로써 대북협상에서 주도권을 확립해야 한다는 것이다.

아미티지보고서는 클린턴 행정부의 대북정책이 단편적으로 나뉘어져서 4자회담, 미사일회담, 식량지원, 미군유해송환 회담들이 개별적

174) 첫째, 제네바합의(Agreed Framework)가 북한의 핵프로그램을 종식시켰다. 둘째, 북한은 붕괴 직전에 있는 실패한 국가이며 침략을 유발할 수도있는 "경착륙"(붕괴)은 피해야 한다. 셋째, 제네바합의가 북한의 대외개방을 유도하며 점진적인 남북화해를 가져오고 북한을 실질적인 개혁과 "연착륙"으로 이끌 것이다.

으로 진행되고 있으며, 포괄적 전략이 없기 때문에 북한이 주도하고 미국이 북한의 요구대로 반응하는 결과를 낳았다고 비판하였다. 이와 같은 비판에도 불구하고 동 보고서가 제안한 문제해결의 해법은 CFR의 IFT보고서의 정책대안과 크게 다르지 않다. 아미티지보고서는 제네바합의서가 필요하기는 하지만 충분한 것은 아니었다고 규정하고 대책을 모색했다. 제네바합의서 합의시의 기본가정들이 모두 잘못되었다고 규정했다. 제네바합의서가 북한의 핵활동을 동결시켰다는 것은 잘못된 가정이고, 북한이 곧 붕괴할 것이라는 것도 잘못된 가정이며, 제네바합의서가 북한의 개혁·개방을 유도하고 남북간에 점진적 화해를 주도하고 북한을 연착륙시키는 데 기여할 것이라는 가정도 잘못이라고 주장했다.

또한 동 보고서는 북한이 쉽사리 붕괴하지 않는다고 보았다. 스탈린 치하의 우크라이나, 모택동 시대 중국의 경우에서 보았듯이 기아가 전체주의체제를 붕괴시킨 사례가 없다는 것이다. 북한정권은 권력을 유지하기 위해서 한 세대를 다 죽일 수도 있다고 보았다. 시간은 우리편이라는 가정도 잘못이라고 비판하고, 시간을 벌고 있는 것은 북한이라는 것이다. 북한은 정권을 공고히 하고, 핵무기 프로그램을 지속하며, 미사일을 개발하여 수출하고 있다는 것이다. 북한의 핵무기 및 미사일 개발은 한반도, 일본, 미국의 안보를 심각하게 위협하고 있다는 것이다.

아미티지보고서는 미국이 군사적 억지력을 고양할 것이라는 것을 분명하게 보여 주지 않으면 북한이 미국의 외교적 해결방법을 신중하게 받아들이지 않을 것이라는 점을 강조하고 있다. 아미티지보고서는 또한 북한이 생존하는 길은 국제사회에 동참하고 개방하는 것이라고 믿는 북한지도부의 일각에게 줄 인센티브도 제시해야 한다고 보았다.

아미티지는 길정우 중앙일보 워싱턴특파원과의 인터뷰(1999.2.18)에

서 한·미 양국이 합의하면 일본과도 조율을 거쳐 평양에 안전보장과 정치적 정통성을 인정하는 조치를 취할 것을 제안했다. 북한은 경제지원뿐만 아니라 정치적 정통성과 군사적 안전보장을 절실히 바라고 있기 때문이다. 과거에 비해 다소 포괄적인 제안들을 담은 패키지를 협상테이블 위에 올려놓고 북한의 반응을 지켜보는 것이다. 미국 측 제의에 호응하여 북한은 더 이상 핵무기와 미사일 운반수단을 개발하지 않겠다는 보장을 해야 한다는 것이다. 북한에 대한 안보보장이란 한·미 양국이 북한정권을 무너뜨릴 의도가 없다는 점을 분명히 하는 것이다. 아미티지보고서는 협상의 목적은 북한에게 분명한 선택을 하도록 하는 것이라고 주장했다. 경제적 이득, 안전보장, 정권의 정당화, 아니면 군사적 억지 중에서 선택하도록 하는 것이다.[175]

---

175) 아미티지보고서는 대북협상에서 다음과 같은 문제들을 역점을 두어 다루어야 한다고 제안하였다.
① 제네바합의문: 1994년 10월 이후 북한의 행위 때문에 정치·안보상황이 더욱 악화되었다. 미국의 목표는 금창리를 포함한 핵개발의혹시설에 대한 투명성 확보, 북한의 과거 핵활동에 대한 IAEA 사찰, 사용후연료봉의 조기 제거이다. 이의 해결을 촉진하기 위한 미국의 보상은 두 기의 경수로 건설 촉진과 미·북 핵협력협정 협상이다.
② 미사일: 북한이 단기적으로 미사일 실험과 수출을 중지하고, 장기적으로 MTCR을 준수하는 것이다. 북한이 미사일 수출을 계속하면 미국은 선적을 차단하는 조치를 취해야 한다. 미국은 유엔 헌장의 자위권에 따른 행동임을 명백히 할 것이다.
③ 재래식 위협: 미국은 상호 재래식 전력 감축을 위한 신뢰구축조치를 제안한다. 새로운 평화체제는 재래식 위협 감소와 연계되어야 한다.
④ 식량/경제지원/경제제재: 미국은 배분의 투명성 증대를 단서로 인도적 식량 및 의료지원을 지속한다. 그러나 북한 경제의 구조조정을 지원하는 데 중점을 둔다. 북한경제의 개방을 지원하고, 북한의 변화를 조건으로 경제제재를 추가 완화하며 국제금융기구 가입을 지원한다. 북한이 필요한 조치를 취하면 미국은 우방과 함께 세계은행이나 아시아개발은행 내에 코리아재건기금 창설을 검토한다. 좀 더 협력적 관계를 향한 단계적 로드맵으로서 북한이 위협감소조치를 이행하는데 따라서 인도적 지원 이상의 경제적 혜택을 증가시킨다.
⑤ 안전보장: 미국은 한국, 일본과 함께 북한의 안보를 다룰 6자회담(미·러·중·일과 남북한)을 제안한다. 북한의 안전보장에 대한 다자적 공약은 불가침 보장, 북한의 주권 및 영토보존 존중 등을 포함한다.
⑥ 국교수립: 북한이 미국의 안보관심사를 만족시키면 미국은 완전한 관계정상화를 준비한다.

그러나 외교적 수단이 실패하면 미국은 두 가지 대안을 고려해야 한다고 제안했다. 첫째, 대북 억지력을 강화하고 북한을 봉쇄한다. 둘째, 선제예방은 위험하고 어려운 선택이지만 수단, 성공여부 평가, 그에 따른 위험에 대한 우방과의 명백한 이해를 바탕으로 해야 한다.[176]

IFT의 보고서와 아미티지보고서는 북한에 끌려 다니는 미국의 대북정책의 문제점을 지적하고 강경한 입장에서 논의를 시작했으나, 새로운 해법의 핵심은 북한이 군사적 위협을 포기하는 대가에 상응하는 보상을 해 주자는 것이다. 만약 북한이 이러한 해법에 호응하지 않을 경우, 2단계 조치로서 군사적 억지력을 사용해야 하지만, 그럼에도 불구하고 군사적 억지는 바람직한 선택은 아니라는 입장이다.

4. 매스 미디어

미국의 대외정책은 사회보장, 의료보험, 세금문제 등 국내문제처럼 미국의 일반 국민들의 주된 관심사안은 아니다. 더욱이 북한문제는 대외정책의 우선 순위에서도 유럽이나 중동지역에 비해 뒤쳐진다. 그렇지만 매스 미디어 및 정보화시대에 매스 미디어가 일반 국민들이 대외정책에 관한 정보를 얻는 주된 원천이 되고 있다. 따라서 본 절에서는 매스 미디어 중에서도 특히 주요 신문에 보도된 북한에 관한 기사를 검토함으로써 미국의 언론이 북한문제를 어떻게 파악하고 있는가를 알아본다. 검토기간은 2000년도에 한정한다. 왜냐하면 금년도가 미국의 대선기간으로 언론매체의 기사, 분석보도, 칼럼, 사설 등이 양당의 북한에 대한 인식과 향후 대북정책에 대한 입장에 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 검토 대상 신문은 워싱턴포스트(Washington

176) Richard Armitage, "A Comprehensive Approach to North Korea," p. 8.

Post), 뉴욕타임즈(New York Times), 로스앤젤레스타임즈(Los Angeles Times)이다.[177] 이 신문들은 미국 내에서는 물론 국제적으로 권위를 인정받고 있다.

가. 워싱턴포스트

워싱턴포스트는 2월 중 북한인권에 관한 보도와 사설을 게재하였다. 2월 19일 2000년 1월 러시아와 중국이 협력하여 7명의 북한 난민을 본국으로 강제 송환한 것은 직접적인 국제법 위반임에도 서방국가들이 이에 대해 침묵하고 있다고 보도하였고, 2월 24일에는 "북한에 대한 침묵"이라는 제목의 사설에서 북한과의 군축협상이 클린턴 행정부의 핵심적인 외교정책이지만 미국은 대북 개입정책 아래서 코소보와 동티모르의 인권상황은 강도 높게 비판하면서도 북한의 끔찍한 인권 위반에 대해서는 말을 아끼고 있다고 지적하였다. 4월 9일에는 "대북식량지원 조건 강화해야"라는 분석기사에서 국제구호단체인 '기아추방행동'이 2년만에 철수키로 했다며 북한정부가 굶주린 어린이들을 위해 미국이 원조한 식량을 빼돌리고 있다는 '강력한 증거'와 어린이들에 대한 접근을 불허한다는 이유 때문에 '국경 없는 의사회'등 3개 국제 구호단체에 이어 네 번째로 북한에서 철수한다고 지적하였다. 4월 30일의 기사에서는 중국이 60여명의 탈북자들을 북한으로 강제 송환하였으며, 유엔난민고등판무관실(UNHCR)이 북한으로 돌려보내진 탈북자들은 감금과 구타, 처형 등을 당하고 있음을 언급했다고 보도하였다.

---

177) 이하 각 신문의 보도 내용은 따로 인용을 표시한 경우를 제외하고는 통일부 통일정책실(국제협력), 「한반도 문제 관련 주간 주변국 동향」 각 호에 주로 의존하였다.

5월 12일에는 “미 의회, 북한 등 제재완화 움직임 확산” 제목의 분석기사에서 미 상하 양원 내에 북한 등 불량국가에 대한 강경책으로는 유리한 효과를 기대하기 힘들다는 회의론을 반영, 이들 국가에 대한 미국의 경제 제재를 완화하려는 움직임이 의회 내에 확산되고 있다고 보도하였다. 그 근거로 불량국가에 대한 수출길이 막혀 연간 약 70억 달러의 손실을 보고 있는 곡창지대의 공화당원과 상품 거래인들이 이런 추세를 확산시키기고 있으며 쿠바에 대한 40년 동안의 제재가 카스트로 정권에 아무런 영향을 미치지 못한 채 수 백만 명의 무고한 국민에게만 피해를 주었음을 지적하였다. 5월 18일에는 “남북한 정상회담 기대치 큰 격차”라는 제목 하에 북한이 금강산 관광시설에 중국교포 147명을 데려다 쓸 만큼 주민의 남한 주민 접촉을 철저히 차단하는 반면 남한은 남북 접촉 확대방안을 추진하려 하고 이산가족들은 50년만의 재상봉에 부풀어 있으며 기업들은 값싼 노동력과 새 시장에 관심을 보이는 등 정상회담 열기가 고조되고 있다고 보도하면서 남북한간의 기대 차이가 정상회담의 성공 가능성을 위협할 수도 있다고 지적하였다. 5월 29일에는 지난 2개월 사이 북한 영변 핵 원자로의 연료봉 봉인작업을 완료했으며, 약 8천개의 사용후 핵연료봉이 통 속에 안전하게 보관돼 카메라의 감시를 받고 있다고 보도하였다. 5월 30일과 6월 2일에는 김정일의 중국 방문 관련 기사가 실렸는데, 중국이 북한에 대해 영향력을 행사하고 있으며, 한반도 통일은 주한미군의 임무에 대한 의문을 제기하고 중국이 자본주의 국가와 국경을 접하게 되는 상황이 초래될 것이라고 지적하였다.

6월에는 남북정상회담과 관련한 기사가 여러 차례 실렸다. 즉 6월 4일 미 외교협회의 매닝(Robert Manning) 선임연구원의 기고문 “외부에서 지켜보는 두 김씨의 만남”이 게재되었는데, 매닝은 남북정상회담이 김정일 국방위원장의 정치적 책동의 일대 전환이자 김대중

대통령의 뛰어난 업적일 뿐 아니라 미국으로서는 7년만에 한반도 정치역학의 중심에서 빠져 나올 기회라고 평가하여 대북외교의 중심이 미국으로부터 한반도로 전환되고 있음을 시사하였다. 6월 12일에는 김정일 국방위원장이 비밀리에 중국을 방문한 사실이 북한이 남북 정상회담에 진의를 가지고 있고 대외개방을 진지하게 고려하고 있음을 뒷받침한다는 국제경제연구소 놀랜드(Marcus Noland) 선임연구원의 분석을 인용·게재하였다. 6월 15일에는 남북정상회담으로 남북한이 반세기의 적대관계에서 물러섰으며, 이는 장기적으로 아시아 주둔 미군, 미사일 방위체제의 당위성, 동북아시아 힘의 균형에 영향을 미칠 수도 있다고 지적하였다. 또한 미 행정부가 북한의 핵시설 가동 중단 및 미사일 실험 중단 등을 양보 받았음에도 불구하고 국가미사일방어(NMD) 계획을 추진하려는 데 대하여 국제사회의 비판이 고조되고 있다는 기사도 게재되었다. 그러나 남북정상회담에서 핵·미사일문제가 거의 거론되지 않았고 북한의 인권문제도 의제에 오르지 않았다고 지적하면서 '포용'은 북한정권을 순화할 수도 있지만 합법화 해주는 딜레마를 초래할 수도 있다고 분석하였다.

남북 정상회담 직후인 6월 17일에는 "사실상 모든 한국인들이 통일을 염원하고 있지만 실제로 통일이 매우 빨리 이뤄지기를 바라는 사람은 거의 없다"고 지적하고 지난 수십 년간 남북한간에 사회경제적 격차가 너무 커졌기 때문에 남한의 정부 및 학계 등의 인사들은 통일이 10~50년의 시일을 두고 이루어져야 한다는 전제하에 단일 한국의 이상을 지지하고 있다고 보도하였다. 6월 21일에는 "남북정상회담은 미 국방전략 변화의 전조"라는 제목 하에 미 국방부가 정상회담에 대해 근본적으로 아무 것도 변한 게 없다는 공식 입장을 보이고 있지만 내부적으로는 앞으로 있을지도 모르는 엄청난 변화에 관심을 기울이고 있다고 보도하였다. 그리고 6월25일에는 남한정부가

미사일 사정거리를 300km까지 연장할 계획이었으나, 한반도에서의 긴장완화를 위한 한국 측의 주도적 노력의 일환으로 그 계획을 보류키로 결정하였다고 보도하였다.

7월 이후의 워싱턴포스트 보도는 남북관계의 진전을 반영하고 있다. 7월 7일의 브루킹스 연구소 오핸런(Michael E. O'Hanlon) 선임연구원의 '포용은 양보가 아니다'는 제목의 기고문은 남북 이산가족 상호방문의 실현과 관련하여 한·미·일 3국이 대북 포용정책을 더욱 확대해야 하며 경제원조를 제시함으로써 군축협정을 이끌어내야 한다고 주장하였다. 8월 30일에는 김정일 국방위원장이 한반도가 통일되더라도 주변 강대국들의 개입을 막기 위해 한반도에 미군이 주둔하는 게 바람직하다고 생각하며 미국에 이 같은 뜻을 전달하기 위하여 수년 전 고위급 사절단을 파견했다고 언급한 김대중 대통령과의 기자회견을 게재하였다.[178] 9월 5일에는 2년 전만 해도 북한의 붕괴 여부가 가장 큰 문제였으나 미국과 한국기업 등의 지원에 힘입어 경제적, 정치적 위기에서 탈출, 9년만에 처음으로 경제가 6.2%의 성장세를 기록하면서 지난 5년간에 걸친 기아문제를 사실상 해결하고, 지금은 훨씬 안정된 상태로 변모했다고 지적하는 기사를 게재하였다.[179] 또한 9월 19일의 기사는 한국정부의 경의선 복원사업이 "한반도 해빙의 극적 신호"라고 평가하면서 착공식에 북한관리가 참여하지 않은 점은 동 사업이 남북간 "신뢰의 도약이 필요하다"고 지적하였다.[180]

전통적으로 진보적 성향의 대통령 후보에 대한 지지를 표명해온 워싱톤포스트는 금년 대통령 선거와 관련 민주당의 고어 후보에 대

178) *Washington Post*, August 30, 2000.
179) *Washington Post*, September 5, 2000.
180) *Washington Post*, September 19, 2000.

한 지지를 표명하였다. 10월 22일 장문의 사설에서 고어 후보가 경험, 능력, 이슈에 대한 입장에서 더 좋은 자질을 가졌으며 세련된 국제주의와 온건한 국내적 진보주의의 훌륭한 기록을 가진 근년에 들어 가장 잘 준비되고 지적인 후보라고 평가하였다. 외교정책과 관련하여 부시 후보가 능력과 경험이 있는 참모를 가지고 있으며 미국의 리더십을 유지하기 위한 혁신적 접근을 추구하는 연설을 했음에도 불구하고 그 자신이 국제문제에 대해 특정한 관심을 갖고 있다거나 구체적인 정책대안이 있음을 보여주지 못한 반면에 고어 후보는 외교정책에 대한 경험과 이해가 풍부하다고 지적하였다.[181]

이어 워싱턴포스트는 10월 23~26일에는 올브라이트 장관의 방북 관련 기사를 비중 있게 다루었다. 미·북간 북한 미사일문제에 관해 합의가 이루어지지는 않았지만, 김정일 국방위원장이 미사일계획의 축소를 신중히 고려하기로 하였다고 보도하였다. 10월 26일의 분석기사에서 그 동안 김정일 국방위원장이 미사일과 핵무기를 발사할 수도 있는 비정상적인 지도자라는 이미지 때문에 미국이 북한을 '불량국가'로 취급, 고립시키려고 노력하고 그의 예측불가성을 막대한 비용이 소요되는 NMD 체제구축을 정당화하는 데 이용해왔으나, "이 망령이 미국인들의 눈에서 급속히 사라지고 있다"면서 미국의 NMD가 보류된 상태에서 김 위원장은 약간의 식량과 돈으로 미사일계획을 포기하도록 설득할 수 있는 "거래가 가능한 지도자"로 새로이 비쳐지고 있다고 보도하였다.[182] 10월 27일의 사설에서는[183] 그러나 워싱턴포스트는 11월 14일 클린턴 대통령의 역사적인 북한 방문 계획

181) "Post Endorses Gore," *Washington Post*, October 22, 2000.
182) "N. Korea's Kim Sheds Image of 'Madman'," *Washington Post*, October 26, 2000.
183) "Toasting Kim Jong Il," *Washington Post*, October 27, 2000.

이 전 주한미국대사, 레이건과 부시 행정부 출신 백악관 및 국무부 관리, 해밀턴(Lee Hamilton) 전 하원의원 등의 권고로 단념되었으며, 그의 방문이 임기 종료 전에 이루어지지 않을 것이라고 전망하였다.

이상에서 살펴본 2000년도에 워싱턴포스트에 실린 북한 또는 남북관계 관련 기사들은 동 신문의 진보적 성향에 따라 북한의 인권문제, 식량배분의 불투명성, 북한주민들의 외부접촉 차단 등을 부각하기도 하였으나, 대체적으로 북한의 변화에 대해서 긍정적인 입장을 담고 있다. 특히 남북정상회담 이후의 기사들에서는 대북 포용정책 강화의 필요성, 북한의 대외 개방 노력, NMD 추진 이유로서 북한을 들고 있는 논리의 약화, 미국에서의 김정일 국방위원장 이미지 개선 등이 지적됨으로써 미국의 대북정책이 비교적 성공적인 결실을 가져오고 있음을 시사하고 있다고 평가할 수 있다.

나. 뉴욕타임즈

워싱턴포스트와 마찬가지로 뉴욕타임즈도 전통적으로 진보적 성향을 가진 것으로 평가되고 있다. 뉴욕타임즈는 3월 17일 “북, 제한적 개방 통한 경제위기 타개 시도”라는 제목의 분석기사에서 북한이 최근 서방 및 아시아 국가들과 활발한 외교접촉을 벌이는 것은 제한적 개방을 통해 경제위기를 타개하려는 움직임으로, 이는 외부의 어떤 위협에 대해서도 권력을 유지할 수 있다는 지도층의 자신감이 큰 이유라고 보았다. 또한 북한의 이런 외교활동은 극심한 경제위기에도 불구하고 김정일이 자신의 정치적 입지가 강력하다고 믿고 있는 가운데 진행되고 있으며 외부세계에 대한 통제된 개방만이 경제위기 타결의 열쇠라는 점을 인식하고 있기 때문이라고 분석하였다. 즉 김정일 국방위원장의 권력이 안정되어 있으며, 그러한 바탕 위에서 북

한이 경제회복을 위한 제한적인 개방정책을 추진하고 있다는 것이다.

남북정상회담 개최가 발표된 직후인 4월 11일의 사설에서는 남북정상회담이 남북관계 해빙의 실마리가 될 수 있을 것이라고 전망하면서 대다수의 한국인들은 정상회담 발표에 쇼크를 받았다고 지적하였다. 4월 30일 "미 테러 지원국가에서 북한 제외 시사" 제목의 기사에서는 5월1일로 예정된 국무부의 테러지원국가 명단 발표와 관련, 그간 습관적으로 테러 지원국가로 지목돼 온 북한이 최근의 한반도 정세 변화에 따라 테러지원국가 명단에서 제외될 수 있을 것임을 국무부 보고서가 시사했다고 보도하였다. 같은 날 "북 투자유치 인프라 구축 중" 제하의 기사에서는 북한 전문가 중 상당수가 북한이 외국기업, 특히 남한과 중국의 투자를 더 유치할 수 있는 생각을 가지고 있으며 고속도로 건설 등의 인프라 구축에 나서고 있는 것으로 분석한다고 지적하였다.

5월 30일에는 중국이 탈북 북한주민들에 대한 검거활동을 강화하고 있으며 북한당국은 굶주림을 피해 중국으로 온 난민들을 반역자로 간주하여 심한 박해를 가하고 있는 것으로 알려지고 있다고 보도하였다. 6월 8일에는 푸틴 러시아 대통령의 북한 방문은 러시아의 적극적인 외교정책을 과시하는 동시에, '깡패국가'론을 내세워 NMD 계획을 정당화하려는 미국의 정책에 반대하기 위한 것으로 보인다고 보도하였다.

뉴욕타임즈는 남북정상회담에 관한 사설을 연속 게재함으로써 한반도 정세의 변화에 대한 높은 관심을 보여주었다. 6월 13일의 사설에서는 동 회담 개최가 남북관계의 고무적 변화를 나타내는 것이고, 미 행정부의 NMD 계획의 주요 원인인 북한을 '불량국가'로 취급할 필요가 없어질 희망의 근거가 되고 있다고 지적하였다. 6월 15일의 사설에서는 특히 이번 정상회담이 과거의 남북회담과는 달리 남북의

최고지도자가 직접 나선 것이어서 기대가 크며, 정치·군사 등 어려운 문제를 뒤로 미룬 것이 바람직 한 것이었다고 평가하였다. 남북정상회담 직후인 6월 19일의 기사에서는 북한이 미국이 한반도의 전쟁 위협을 고조시키고 있다고 비난(6.19)한 것에 대하여, 이는 북한이 미국을 한반도 평화 구축 노력의 중심적인 역할로 끌어들이려는 의도를 가진 것이라고 분석하였다.

7월 2일에는 한반도 통일에 대한 분석기사를 게재하였다. 즉 남한이 북한을 흡수 통일하는 것은 동서독의 그것에 비해 큰 경제적 부담을 안겨줌으로써 한국의 경제에 엄청난 타격을 줄 것이며 또한 북한 내부의 불확실성이 예기치 못한 사건으로 이어져 평화적, 점진적인 통일과정에 어려움이 수반될지도 모른다고 지적하였다. 7월 19일에는 북한의 로켓 대리발사문제와 관련하여 북한의 미사일개발 계획 폐기 조건이 북한의 위성을 해외로 옮겨 발사하는 것이라면 미국은 북한의 제의를 기꺼이 논의한다는 입장이지만 서방이 미사일 기술을 북한에 이전하는 것에 대해서는 동의할 수 없다는 미 고위관리의 언급을 인용 보도하였다. 이어 8월 5일에는 미 국방정보국(DIA)이 미·북 핵합의에 따른 영변 핵시설 동결 이후 90년대 말까지 위성사진과 통신감청, DIA첩보요원이 보고한 '이적정보' 등에 근거해 금창리 지하시설 등 10곳 이상을 핵 프로그램이 계속 진행되고 있는 장소로 지목하고 있지만 제한된 정보에 대한 해석상의 논란으로 북한측에 공식적으로 문제제기를 하지 않고 있다고 보도하였다.[184] 그리고 9월 14일의 사설에서는 시드니올림픽에서 남북한 선수들이 단일 깃발 아래 동시에 입장하는 것은 '화해를 향한 또 다른 중대한 진전'이며, 2002년 월드컵에서 북한에서 1~2개의 경기가 분산 개최될 경우 화

184) *New York Times*, August 5, 2000.

해를 향한 가치 있는 조치가 될 것이라고 강조하였다.[185]

김대중 대통령의 노벨평화상 수상을 축하한 "한미, 북 진의 파악해야" 제목의 10월 15일의 사설에서는 북한의 태도 변화가 남북한의 해빙에 기여하였으나, 이제는 북한의 태도 변화가 "김정일 국방위원장의 기회주의적 책략인지 아니면 과거를 극복하려는 근본적인 시도인지를 확인해야만 한다"고 주장하였다. 10월 25일 "김정일의 영토에서"라는 제목의 사설에서는 올브라이트 장관의 방북이 대북관계 개선의 기회와 위험을 동시에 보여주고 있다고 지적하고 클린턴 행정부의 대북정책을 긍정적으로 평가하였지만, 그의 방북은 미·북 현안에 대한 북한측의 사전 결과 보장이후에 이루어져야 한다고 주장하였다.[186] 10월 29일에는 "효과를 보고 있는 핵위협" 제목하의 분석보도에서 북한이 '함포외교'의 변형인 핵·미사일 위협으로 미국의 태도를 바꾸었다면서 김정일 국방위원장의 대미정책을 평가하고, 그러한 '위협'에 대해서 보상하는 것은 좋은 것은 아니지만 그 대안으로서의 전쟁은 더 좋지 않으므로 "북한에 대한 단기적인 보상이 필요"하다고 지적하였다.[187] 그러나 11월 3일에는 올브라이트 장관을 수행하여 방북한 기자들이 북한에서 낡은 공장, 폐광, 농민시장 등을 전혀 볼 수 없었고 단지 웅장한 매스게임과 선전물만을 보았으며 북한은 이상한 나라라는 단평을 게재하였다.[188]

한편, 뉴욕타임즈는 워싱턴포스트와 마찬가지로 대통령 선거에서 고어 후보를 지지하였다. 즉 10월 30일 장문의 사설에서 정부에 관한 지식, 연방 및 외교정책결정과정의 경험, 복지에 대한 헌신 등의 측

185) *New York Times*, September 14, 2000.
186) "In the Land of Kim Jong Il," *New York Times*, October 25, 2000.
187) "Working Nuclear Blackmail," *New York Times*, October 29, 2000.
188) "The Strange World of North Korea," *New York Times*, November 3, 2000.

면에서 고어가 대통령직에 가장 잘 준비된 인물이기 때문에 확고한 지지를 한다는 입장을 표명하였다.[189] 외교정책과 관련해서 고어가 때로는 해외에 미국의 힘을 지나치게 투영시키려고 하지만, 부시 또한 (분쟁지역에서의) 평화유지 및 국가건설을 돕기 위해 미 군사력을 사용하는 것을 반대함으로써 국가안보에 대한 성숙한 비전을 갖지 못하였다고 평가하였다.

전반적으로 볼 때, 2000년도에 뉴욕타임즈에 나타난 북한문제 관련 사설, 분석기사, 보도들은 탈북 주민의 인권에 대한 보도 등을 제외하고는 대체적으로 북한의 변화를 비교적 긍정적으로 평가하고 있는 것으로 나타났다. 북한이 '위협'외교를 하고 있음에도 불구하고 그것을 대미접근을 위한 수단으로 보고 있으며, 북한에게 단기적인 보상을 해줌으로써 북한의 변화를 지속시켜야 한다는 입장을 가지고있는 것으로 분석된다. 즉 미국의 대북 개입정책을 지지하는 입장에 있다. 그러나 남북관계의 개선에 대한 김정일 국방위원장의 진정한 의도를 확인할 필요가 있다는 입장을 보여주고, 북한의 미사일 개발·수출문제 등 미국의 주된 관심사의 해결을 역시 강조하고 있다.

다. 로스앤젤레스타임즈

로스앤젤레스타임즈는 워싱턴포스트나 뉴욕타임즈에 비해 북한문제와 관련한 기사의 게재 빈도가 더 높으며 사설에서도 상대적으로 자주 거론하고 있는 것으로 나타났다. 2월 12일 "북한, 외국인에도 금강산 관광 허용" 제목의 기사에서 북한이 최근 외국인에게도 금강산 관광을 허용, 약 1백여 명의 외국인이 수백 명의 한국인과 함께

189) "The Times Endorses Gore," *New York Times*, October 30, 2000.

금강산을 관광하고 곡예단의 묘기 등을 관람했다고 보도하였다. 2월 13일에는 미 대통령 선거 후보들에 대하여 대북정책을 명백히 할 것을 요구하는 사설을 게재하였다. 즉 캘리포니아주 예비선거를 앞둔 유권자들의 선택을 돕기 위해 정치·경제·사회·외교분야의 현안을 열거하고 후보들은 북한 및 중국에 대한 정책과 미군의 국제 평화유지 임무 수행 등에 관해 분명한 입장을 밝혀야 할 것이라고 주장하였다. 3월 10일의 기사에서는 미 관리들 사이에 대북 국제식량원조의 사용처에 대한 의문이 제기되고 있으며, 북한의 군사력으로 인해 클린턴 행정부의 대북 개입 및 식량원조 정책에 대한 정치적 논쟁이 재연되고 있다고 지적하였다.

정상회담 합의가 발표된 직후인 4월 11일의 사설에서는 정상회담을 추진하는 김대중 대통령은 긴장완화와 통일기반 조성의 지름길을 남북 교류 및 무역·경제관계 증진으로 보고 있다며, 이러한 정책이 실효를 거두려면 북한이 적대적 정책을 포기해야 한다고 주장하였다. 그리고 최근 북한의 대서방 외교정책은 정치적 개화의 조짐이기보다는 핵무기 개발, 미사일 시험중단 조건으로 서방 및 주변국들로부터 식량, 원료, 재정원조를 받아내려는 계산된 '강탈외교'의 측면이 있다고 지적하였다. 4월 21일의 "DJ, 블랙박스 같은 김정일과 정상회담" 제목의 분석기사에서는 남북정상회담 개최 합의 발표 후 한국에서 김정일에 대한 평가가 달라지고 있음에도 불구하고 정보가 너무 부족한 상태에서 회담을 개최하게 됐다며, 미국기업연구소(AEI)의 에버스타트(Nicholas Eberstadt) 선임연구원의 말을 인용, 김정일을 비롯한 북한 지도부가 속을 알 수 없는 일종의 거대한 블랙박스라고 평가하였다. 4월 27일에는 페리 대북정책조정관의 기고문을 게재하였다. "아시아의 위험: 군비경쟁" 제목의 기고문에서 페리 조정관은 한반도는 아시아에서 무기확산 우려가 가장 높은 지역이라면서 미국이

북한과 회담을 진지하게 추진하되 회담 중에도 군사력을 축소해서는 안될 것이라고 주장하였다.

5월 19일에는 백악관의 요청으로 미 중앙정보국(CIA)과 각계의 정보분석가들이 작성중인 1급 기밀 수준의 '국가정보평가(NIE)'라는 보고서 부록 편을 인용, 북한이 작년 미국의 대북 경제제재 완화 및 외교관계 개선 제의 이후 대륙간 탄도 미사일 대포동 2호의 시험발사 계획을 유예함으로써 대미 공격위협이 감소했다고 보도하였다. 5월 31일에는 경수로 건설작업에 참여하고있는 북한 노동자들의 파업에 관한 고정칼럼니스트 짐 먼(Jim Mann)의 칼럼을 게재하였는데, 그는 "북한 노동자들이 임금인상을 요구하며 파업을 벌이고 있으나 이 파업은 노동자의 자발적 파업이 아니라 외부세계로부터 더 많은 돈을 얻어내려는 북한 정권의 또 다른 시도"라고 주장하였다.

6월 10일에는 남한의 기업들이 잠재적인 이익을 찾아 북한에 진출하고 있다고 보도하였으며, 6월 11일에는 남북정상회담이 남북관계의 해빙에 대한 기대감을 높이고 있다는 분석기사를 게재하였다. 6월 14일에는 남북정상회담에 관한 북한의 의도를 "체제보전과 군사력 강화에 있다고 보는 것이 옳은 판단이며, 향후 6개월에서 1년 후의 김정일의 태도를 지켜보아야 할 것"이라고 주장한 짐 먼의 컬럼을 게재하였다. 6월 15일에는 남북정상회담에서 나타난 김정일 국방위원장의 이미지로 인해 미 국내의 NMD 신속 배치를 합리화하는데 이용되어온 논리가 약화되었다는 분석기사를 게재하였다. 6월 16일 남북정상회담에 관한 사설에서는 북한이 주체사상과 중앙통제 경제방식을 수정하기로 전략적 결정을 내렸는지 아니면 기아와 경제난 지속 때문에 외부 원조를 더 확보하기 위한 것인지 의문이라고 지적하고 후속조치들이 신속하게 취해져야 할 것이라고 지적하였다. 남북정상회담을 긍정적으로 평가하면서도 여전히 북한의 의도에 대한 의구심

을 가지고 있음을 보여준 것이다.

6월23일에는 진보적인 성향의 존슨(Charlmers Johnson) 일본정책연구소 소장의 “미·일 한반도 변화 직시 못하면 수모 당할 것”이라는 제목의 기고문을 게재하였다. 존슨 소장은 남북정상회담과 6.15공동선언은 72년 닉슨의 방중과 89년 베를린 장벽 붕괴에 버금가는 국제적 사건으로 국제정치의 중대한 변화와 재편을 예고하고 있다고 강조하고, 그러나 이런 변화를 미·일의 의회 및 국방부 사람들이 느끼지 못하고 있으며 미국인들은 신중한 반응을 넘어 노골적인 반대 자세를 드러내고 있다고 주장하였다. 그는 또한 한국인들이 남북을 분단시킨 강대국의 도움 없이 스스로 태평양 냉전을 종식시키고 있다면서 동북아 안보의 최대 걸림돌은 ‘불량국가’가 아니라 태평양 건너의 ‘불량대국’(미국)이라고 주장하였다.

6월 25일에는 한국전쟁 50주년 관련 “주한 미군 철수는 시기상조”제하의 사설을 게재하였는데, 동 사설에서 미군이 동북아에서 세력균형을 유지하는데 필수적 핵심이라며 최근 화해무드가 조성되고는 있으나 주한미군 철수를 논의하기에는 시기상조라고 주장하였다. 6월 28일 클린턴 행정부에서 국가안보회의(NSC) 전문위원을 역임한 로버트 버트와크는 기고한 글에서 일부 불량국가들의 변화에 대한 미국의 적응력이 제한될 수 있다며 새로운 외교전략을 구사해야 한다고 주장하였다.

7월 19일의 컬럼에서 짐 먼은 미 행정부내에 아시아 주준 미군의 재구성과 감축방안을 놓고 물밑 논의가 한창이라고 지적하면서 “미군이 북한의 위협으로부터 남한을 지키는데 필요하지 않다면 어떠한 주둔 명분을 가질 수 있는가”라고 주장하였다. 8월 28일에는 “미국이 한반도 주변열강과 비교할 때, 북한에 대해 유화적인 강국이며 영토 욕심도 없고, 미국의 위치와 군사력은 한반도에 대해 영향을 미치려는 모든 잠재적 경쟁국들을 억지할 수 있으며, 따라서 미군이 한반도

에 주둔하는 것이 북한의 생존 가능성을 더 높일 수 있다"고 주장한 로버트 듀자릭(Robert Dujarric) 허드슨연구소 연구원의 기고문을 게재하였다.[190] 8월 29일에는 남한사람들이 김정일 국방위원장을 자극하지 않기 위해 조심하고 있다면서 이산가족 상봉시 드러났던 경제적, 이념적 차이가 공개적으로 논의되지 않고 있다고 보도하였다.[191] 9월 8일의 찰머스 존슨의 기고문은 "남북정상회담 이후 한반도에 평화의 길이 열렸지만 미국은 남북화해를 위한 조치들을 경시하고 있으며, 공화당이 집권하면 미·북간 화해 움직임은 끝날 것이고, 그래야 아시아에 냉전을 존속시키려는 미 국방부와 방위산업체들의 기득권이 보호될 것"이라고 주장하였다.[192]

10월 4일 짐 먼의 고정칼럼에서, 그는 "조명록의 미국 방문에 이어 미 행정부는 북한을 테러지원국 명단에서 제외할 것으로 예상돼 북한이 국제통화기금 등의 차관을 받을 수 있게될 것이지만 이는 김정일 위원장과 그의 정권을 위한 현금을 의미한다"고 주장하고 또 "임기가 얼마 남지 않은 클린턴 행정부의 대북 화해 정책은 상징주의에 의해서가 아니라 항구적인 성과들에 의해 평가돼야 한다"고 강조하였다. 10월 25일에는 클린턴 대통령은 북한이 미국과 아시아 우방들의 관심사를 만족시키는 가시적이고 검증 가능한 구체적 조치를 취할 경우에만 방북을 검토해야 할 것이라고 주장하는 '미소만으로는 충분치 않다'라는 제목의 사설이 실렸다.[193] 동 사설은 클린턴 대통령이 올브라이트 국무장관에 이어 서둘러 평양을 방문하지 말아야 한다며 방북할 경우 북한이 자격이 없는 지위를 부여받게 될 것이라

190) "North Korea Sees Role for U.S. Troops," *Los Angeles Times*, August 28, 2000.
191) *Los Angeles Times*, August 29, 2000.
192) *Los Angeles Times*, September 8, 2000.
193) "Smiles are not enough," *Los Angeles Times*, October 25, 2000.

고 지적했다. 또한 북한이 '매혹적인 대외공세'로 서방국가들로부터 외교관계와 추가원조를 얻어냈으나 '미소들은 카드묘기처럼 때때로 쉽게 변할 수 있다'고 주장했다. 북한의 외교정책 변화는 기아와 빈곤을 완화시키는 데 필요한 외부도움을 얻기 위한 '일시적'인 것일 수도 있다는 것이다. 그리고 북한이 특히 남한과 미국에 대한 적대정책을 바꾸고 있는지가 아직 입증되지 못했다며 북한이 구체적인 긴장완화 조치를 취할 용의가 있을 경우 외교관계도 개선되고 추가경제원조도 가능할 것이라고 강조했다. 이어 김정일 국방위원장이 남북정상회담 이후 별로 한 것이 없다며 긴장완화 관심도를 시사하는 최선의 방법은 가공할만한 북한의 전진배치 병력 규모를 축소하는 것이라고 주장했다. 따라서 미국은 대북정책에서 환상을 갖지 말고 북한의 정책변화가 본질적인 것인지를 주시해야 하며 북한은 이를 명백히 입증해야 한다는 것이다.

10월 31일의 분석기사에서는 미국의 대북 관계개선이 3단계로 추진될 것으로 예상하면서 각 단계마다 취약성을 가지고 있다는 점을 지적하였다.[194] 11월 12일에는 "북한: 더 주고 덜 가져야"라는 제하의 사설에서 북한이 동북아시아의 안정증대라는 미국의 외교목표를 공유하고 있음을 보여줄 때까지 미 행정부는 북한에 대한 물질적, 정치적 보상을 아껴둬야 할 것이라고 주장하였다. 특히 차기 미 행정부는 제네바 합의 등 대북정책을 재평가하여 북한에게 주기만 하는 불균형적 관계를 청산하고, 북한으로부터 국제원자력기구(IAEA)의 북한 핵시설 접

194) 3단계의 과정은 다음과 같다. 즉 제1단계는 김정일 국방위원장과 올브라이트 국무장관의 회담에 이어 미·북간 미사일협상 결과에 따른 클린턴 대통령의 방북과 미·북 정상회담 및 공식적인 합의의 도출이다. 그러나 미사일 문제에서 아직 위험요소와 좁혀야 할 갭이 있다. 제2단계는 한·미·일 3국의 과도기적 대북 화해접근인데, 그 방식에 있어서는 3국간에 미묘한 차이가 있다. 제3단계는 정전협정을 평화협정으로 전환하는 등 과거의 현안들을 매듭짓는 일이다.

근, 미사일 개발·수출규제 합의 및 검증, 비무장지대 일대의 군사력 축소 등 최소한 3가지의 양보를 얻어내야 할 것이라고 강조하였다.[195]

로스앤젤레스타임즈는 11월 22일 임기말 대통령 클린턴의 평양 방문이 제때에 이루어지지 못할까 봐 한국의 김대중 대통령과 참모들이 근심에 쌓여 있는 것 같다고 지적하면서, 클린턴 대통령의 방북은 어떤 형태로든 미국에 이익이 되지 않으며, 김정일 국방위원장이 합리적 지도자라면 클린턴 대통령의 방북에 상관없이 미국과의 거래를 지속할 것임을 주장하는 짐 먼의 컬럼을 게재하였다.[196] 같은 날 사설에서는 미국의 차기 대통령이 북한, 쿠바, 이란 등 미국이 좋아하지 않는 정책을 갖고 있는 국가들에 대해 채찍만을 휘두를게 아니라 당근도 주는 것이 세계 안보를 덜 위태롭게 할 것이라고 주장하여, 대북정책에서 "채찍"과"당근"을 병행하여 추진할 것을 제안하였다.

이상에서 검토한 바와 같이 로스앤젤레스타임즈는 워싱턴포스트 및 뉴욕타임즈와는 달리 북한에 대해 상당히 비판적인 입장을 가지고 있는 것으로 나타났다. 남북정상회담과 그 이후의 남북관계에 대한 북한의 태도를 여전히 의구심을 전제로 평가하고 있다. 특히 동 신문의 고정칼럼니스트 짐 먼의 컬럼과 사설에서는 미국의 대북정책은 서두르기보다는 북한이 변화하고 있음을 보여주는 확실한 증거 위에서 추진되어야 한다는 주장을 계속 보여주었다. 그리고 차기 행정부에 대해서도 클린턴 행정부 하의 대북정책을 재점검하고, 그 동안의 불균형적인 양자관계를 시정하며 북한이 핵·미사일문제, 전진배치 군사력문제 등 안보문제에 대하여 긍정적인 호응을 할 때 관계개선을 진행하는 신중한 접근을 할 것을 권고하고 있다.

---

195) *Los Angeles Times*, November 12, 2000.
196) Jim Mann, "Little to Gain by Trip to North Korea," *Los Angeles Times*, November 22, 2000.

Ⅳ. 미국의 대북정책 변화 가능성 분석

1. 지속 요인

가. 미국의 국제주의적 성향 지속

미국의 외교정책은 고립주의적 성향과 국제주의적 성향 사이를 오가는 것으로 분석된다. 이러한 성향을 기준으로 클링버그(Klingberg)는 아래의 <표 2>에 나타난 바와 같이 미국 독립 이후 냉전 이후의 시기까지 미국 외교정책의 성향을 다섯 시기로 분류하였다.[197] 각 시기는 대체적으로 25년에서 30년을 주기로 고립주의성향과 국제주의 성향이 교차적으로 나타난 것으로 평가된다. 각 시기마다 지배적인 성향이 정책결정자들의 문제해결을 위한 대안의 선택에 일정한 제약을 가하며 일반대중들에게는 대체적으로 일정한 정책 방향을 받아들이게 한다. 특히 고립주의적 성향과 국제주의적 성향간의 이동은 본질적으로 나선적 성격을 가지며 고립주의적 성향으로부터 국제주의적 성향으로 이동할 때마다 국제주의적 성향이 보다 강하게 나타나고 그 반대의 경우에는 고립주의적 성향이 보다 완화된 양태로 나타난다.[198] 예컨대 제5기의 고립주의적 성향은 전 시기보다 훨씬 불완

197) Frank L. Klingberg, "Cyclical Trends in American Foreign Policy Moods and Their Policy Implcations," in Charles W. Kegley, Jr., and Patrick J. McGowan (eds.), *Challenges to America: United States Foreign Policy in the 1980s* (Beverly Hills: Sage, 1979), pp. 37~55; Frank L. Klingberg, "Cyclical Trends in Foreign Policy Revisited in 1990," *International Studies Notes*, 15 (1990), pp. 54~58; quoted in Glenn P. Hastedt, *American Foreign Policy: Past, Present, Future*, pp. 26~27.

198) Glenn P. Hastedt, *American Foreign Policy: Past, Present, Future*, p. 27.

전하게 표출되었으며, 공화당의 레이건 행정부에서 다시 시작된 국제주의적 성향은 부시 대통령 시기를 거쳐서 민주당의 클린턴 행정부에서도 지속되었다. 즉 냉전이 종식된 이후 클린턴 행정부가 채택한 개입과 확장의 국가안보전략은 1980년대 후반 심화된 미국의 재정 및 무역적자에 따른 고립주의적 성향의 대두에도 불구하고 유일 초강대국 미국이 세계의 경찰국으로서 국제주의적 성향의 외교정책을 선택하였음을 보여주는 것이다.

이와 같은 미국 외교정책의 지배적 성향의 순환적 성격에 비추어 볼 때, 적어도 향후 10년 정도는 국제주의적 성향이 지속될 가능성이 높다고 할 수 있다. 2000년 대통령 선거 캠페인 과정에서 공화당의 부시는 '신국제주의'(new internationalism)를, 민주당의 고어는 '전향적 개입'(forward engagement)을 외교정책의 기조로 내세웠음은 정당에 상관없이 미국 외교정책의 이러한 성향을 반증하는 것이다. 부시 차기 대통령, 체니(Dick Cheney) 차기 부통령을 비롯하여 부시의 고위 외교정책 참모들이 미국의 국가이익과 안보를 미 투자자들의 이익 보호를 위한 석유와 같은 전략적 자산에 더 연계시키는 '보수주의적 국제주의' 성향을 가지고 있으나, 공화당 내의 고립주의 세력과는 달리 부시는 코소보(Kosovo)에 대한 미군 주둔의 지속을 찬성한 바 있다.[199] 또한 향후 미국의 세계전략을 군사적으로 뒷받침하는 구상인 '합동참모 비전 2010'(Joint Vision 2010)에서도 미국의 외교·안보정책의 지속성을 강조하고 있다.[200] 차기 부시 행정부에서 미국이 해외의 모든 군사적 갈등에 관여하지는 않을 것이지만, 자국의 국익이 중요하다고 판단되는 한 관여의 수준을 유지할 것이다. 차기 행정

199) Tom Barry, "Candidates' Internationalism," *Global Affairs Commentary*, Foreign Policy In Focus, November 17, 2000. www.foreignpolicy-infocus.org

200) Chairman of the Joint Chiefs of Staff, *Joint Vision 2010* (2000), p. 3.

부는 전통적인 양자 동맹관계를 외교안보정책 추진에서 중요한 메커니즘으로 간주하고 있다. 한반도에 대한 안보공약을 강조하고 있으며, 북한의 핵·미사일이 미국의 대한반도 안보공약에 대한 중대한 도전이다. 따라서 한반도에 대한 정책에 있어서도 국제주의적 성향이 보다 더 반영될 것이다.

<표 2> 미국 외교정책의 성향 : 1776 - 2014

	고립주의적 성향	국제주의적 성향
1 기	1776 - 1798	1798 - 1824
2 기	1824 - 1844	1844 - 1871
3 기	1871 - 1891	1891 - 1918
4 기	1918 - 1940	1940 - 1966
5 기	1966 - 1984	1984 - 2014

나. 실용주의적 외교 스타일

미국적 외교스타일에서 살펴본 바와 같이 미국 외교정책의 오랜 특징중의 하나는 외교문제의 해결에 있어서 현안을 중심으로 풀어나가는 성향이 강하다는 것이다. 탈냉전 시기에 전세계적인 화해·협력 분위기 속에서도 이라크가 쿠웨이트를 침공하였을 때 미국은 군사적 수단을 동원하였으며, 북아일랜드 종교갈등 및 중동 평화 협상에 있어서는 비교적 강압적인 외교협상의 틀을 활용하였다. 이에 반하여 르완다 인종갈등의 경우에는 방관자적인 입장을 취하였다. 미 상원은

1999년 4월 30일 북대서양조약기구(NATO) 확대 관련 법안을 80대 19라는 압도적인 표차로 비준하였다.[201] 즉 미국의 이익이 직접적으로 영향을 미친다고 판단하는 경우에는 공화당 정부이던 민주당 정부이던 상관없이 적극적인 개입의 형태를 유지하고 있는 것이다. 이와 같은 문제해결(problem solving) 접근중심의 미국의 실용주의 외교스타일은 북한 핵문제와 관련 단계적 접근(measured approach)으로 표출되었으며,[202] 대북 포괄적 접근을 제안한 페리보고서의 대안도 이러한 실용주의적 접근을 내포하고 있다.

출범 이후 대북 개입정책을 추진해온 클린톤 대통령의 민주당 행정부나 그에 대한 비판적 입장을 견지해온 공화당은 모두 북한의 대량살상무기와 미사일문제의 해결을 당면한 핵심과제로 삼고 있다. 따라서 향후 미국의 대북정책은 정권의 변화 여부에 상관없이 바로 당면 문제를 이른바 미국의 국익에 맞도록 '바로 잡기 위한' 정책, 즉 북한의 대량살상무기 및 미사일문제의 해결을 우선적으로 추진할 것으로 예상할 수 있다. 이 과정에서 민주당과 공화당간에는 정책 수단의 측면에서 차이를 보일 수는 있다. 예를 들어 공화당은 보다 강경한 정책적 입장을 보이는 것 이외에 북한의 인권문제, 마약 밀매 등도 다루기를 원한다. 그러나 미국 외교정책의 과거 경험을 본다면 미국이 도덕외교를 내세우고 있음에도 불구하고 미국의 실익을 위해서는 실제로 그에 따르지 않는 경우가 많이 있었기 때문에,[203] 민주당

---

201) Senator Gordon H. Smith, "A Republican Viewpoint: Congress and Foreign Policy," *U.S. Foreign Policy Agenda* (Electronic Journal of the Department of State), Vol. 5, No. 1 (March 2000). usinfo.state.gov/journals

202) 길정우·박영호·박종철·황병덕·박순성, 「북한 핵문제와 남북관계 - 전개과정 및 발전전망」 (서울: 민족통일연구원, 1994) 참조.

203) 박영호·최선근, "미국 레이건 행정부의 대외 인권정책에 대한 규범적 비판," 「국제정치논총」, 제35집 2호(1996. 6), pp. 258~263.

과 공화당의 이해관계가 합치하는 북한의 대량살상무기 및 미사일문제에 대한 해결 모색은 지속적으로 추진될 것이다. 그 과정에서는 목적과 수단이 바뀌거나 즉흥적인 대응 또는 문제해결을 위해 미리 짜여진 공식에 의존할 가능성이 높다. 다시 말해, 북한문제를 해결하기 위해 제시된 페리보고서, 페리보고서를 산출하는 과정에서 보수적 입장의 견해를 반영하여 제안된 아미티지보고서 등 광의의 워싱턴 정책결정 영향자들에 의해 제시된 대안들의 틀로부터 미국의 정책선택이 결정될 것이다.

차기 부시 행정부에서 실용주의적 노선을 선택할 것이라고 판단할 수 있는 또 다른 이유로는 국무부와 의회의 대북정책 관련 정책 영향자(influencer)의 변화이다. 2000년 1월에 출범할 부시 행정부의 국무장관으로 내정된 파월(Colin Powell) 전 합참의장은 군 출신으로서는 비교적 온건한 성향을 가지고 있는 것으로 평가되며, 클린턴 행정부 아래서 하원 국제관계위원장으로서 클린턴 행정부의 대북정책에 비판을 주도해온 길먼(Benjamin A. Gilman) 의원이 국제관계위원장으로부터 물러나게 된다. 길먼 의원 대신에 국제관계위원회 동아·태소위 위원장을 맡아온 베로이터(Doug Bereuter) 의원이 국제관계위원장을 맡을 것으로 예상되는 데, 그는 길먼 의원보다 북한에 대해 상대적으로 온건한 입장을 가지고 있다.[204]

다. 미국의 국가안보전략: 대량살상무기 및 미사일 확산 방지

미국의 대북정책은 단기적으로는 2000년도 미국 대통령 선거결과

204) 필자와 스콧 스나이더(Scott Snyder) 아시아재단 서울사무소 대표와의 전화 토론에서 한 스나이더의 견해, 2000. 12. 15. 스나이더는 전 평화연구소(USIP) 연구원으로서 북한문제와 관련한 USIP 주관의 각종 연구작업에 간사 역할을 담당하였으며, 관련 보고서의 작성에 직접 참여하였다.

의 후유증에 따라 부시 행정부가 대규모 감세, 교육, 사회보장제도와 메디케어(노년층 의료보험제도) 개혁 등 국내문제에 우선 관심을 집중할 것이므로 대외정책에 있어서는 기존의 정책이 일단 지속성을 가지고 추진될 가능성이 높으며, 그에 대한 북한의 대미정책이 영향을 미칠 것이다.[205] 그러나 근본적으로는 동아시아 및 한반도에 대한 미국의 전략적 구상이 영향을 미친다. 미국의 탈냉전시대의 국가안보 전략의 기본 구도는 유일 초강대국 미국의 영향력을 유지하는 것이다. 공화당과 민주당 모두 미국이 군사력과 경제력에서 가장 강하다고 평가하고 있으며, 어떠한 문제에 개입을 할 것인가에 대한 입장에서는 차이가 있지만 기본적으로 미국의 국익을 지키기 위한 영향력을 유지해야 한다는 점에서는 같은 인식을 가지고 있다. 미국이 향후 상당기간 동안 초강대국의 지위를 유지할 것으로 가정한다면, 정권의 변화에 상관없이 이를 뒷받침하기 위한 미국의 세계전략은 지속적인 측면이 강하게 나타날 것이다.

아시아지역에 대하여 비록 공화당의 정강정책과 부시 차기 대통령이 중국을 '전략적 동반자'가 아닌 '경쟁국'으로 보고 있지만, 동시에 광대한 중국에 대한 보다 많은 시장의 확보와 다원주의체제로의 변화, 중국의 지역 패권국가로의 발전 예방 등을 정책적 우선 순위로 중시하고 있음을 볼 때, 중국과의 관계 악화를 바라지는 않을 것이다. 따라서 미국은 동아시아지역에서 기존의 양자 동맹관계를 유지하면서 미국의 외교적 영향력 강화, 지역 전체의 번영과 미국의 경제적 이익 확보 이외에 안보적 차원에서 지역질서의 안정자, 균형자 및 중

205) 이형철 유엔주재 북한대사는 2000년 12월 15일 재미동포전국연합회 주최의 강연회에서 "조지 W. 부시 대통령이 이끄는 새 행정부가 출범하더라도 북·미관계에서 달라지는 것은 없다"고 언급하여 차기 미 행정부에 대해서 관계 개선을 계속 하기를 바란다는 입장을 보여주었다. 「중앙일보」, 2000. 12. 18.

재자로서의 역할을 수행하려는 입장을 견지할 것이다.

이와 같은 안보전략을 뒷받침하기 위한 미국의 군사전략은 미국에게 유리한 안보환경의 조성, 다양한 안보위협과 위험에 대한 대응, 그리고 이를 위한 준비라는 3대 요소로 구성되어있다.[206] 아시아지역에서 미국의 이러한 전략 수행에 핵심적 걸림돌로 작용하고 있는 것이 바로 북한의 대량살상무기와 미사일문제이다. 따라서 미국의 대북정책은 무엇보다도 세계적 차원에서의 대량살상무기 및 미사일확산을 방지하는 전략적 구상의 범위 내에서 추진될 가능성이 높기 때문에 지속성을 가질 것으로 예상할 수 있다.

라. 한반도 안보 공약과 북한의 국제사회 편입

1953년 한미 안보동맹이 수립된 이후 미국은 한반도를 공산주의의 팽창을 억제하기 위한 전초기지로서 간주해왔으며, 냉전 종식 이후에도 공화당과 민주당은 모두 한국에 대한 안보공약을 중시하고 있다. 2000년도 대선과정에서 나타난 양당의 정강정책에서도 한국에 대한 미국의 안보공약을 재확인하고 있다. 미국은 동북아지역에서 미국의 전통적인 안보이익 이외에도 시장의 확대를 통한 경제적 이익의 확보를 중요한 국가이익으로 간주하고 있으며, 한국은 이러한 미국의 이익의 달성을 위해 도움이 되는 아시아의 전초기지이다.

비록 공화당과 민주당의 북한에 대한 인식의 수준은 다르지만, 북한의 핵무기 개발이 미국의 안보이익을 위협한다고 인식하는 점은 동일하며 북한을 국제사회의 일원으로 편입시키기 위한 기본적인 목적은 같다. 부시 차기 대통령은 일본과 한국과의 양자 동맹의 유지·

206) Chairman of the Joint Chiefs of Staff, *Joint Vision 2010* (2000).

강화를 동아시아정책의 핵심적 기반의 하나로 간주하고 있다.

따라서 향후 미 행정부는 북한과의 양자관계가 비교적 원만하게 유지되고 협상에서 일정한 성과가 도출되는 가능성이 열려 있는 한, 북한을 국제사회에 끌어들이려는 정책을 지속할 것이다. 특히 최근 북한이 이탈리아, 오스트레일리아, 캐나다, 필리핀, 영국 등 서방국가들과 외교관계를 정상화하거나 정상화를 협상하는 것에서 나타난 것처럼, 북한이 국제사회와의 접촉을 확대하는 정책을 지속하는 경우 북한을 믿지 못할 정권으로 간주하는 부시 차기 대통령도 북한과의 관계 개선을 위한 정책을 유지할 가능성이 아주 높다. 미국의 대북정책의 초점이 북한의 핵 및 미사일 프로그램의 완전제거에 맞추어져 있지만, 미국은 북한이 다른 나라와의 관계를 확대하는 것을 지지하고 있으며, 따라서 미국이 북한을 다시 국제사회의 문제국으로서 고립시키는 정책을 선택할 가능성은 낮다고 할 수 있다. 즉 가급적 북한의 국제사회와의 거래와 접촉을 증대시킴으로써 북한지도부로 하여금 국제사회가 가지고 있는 대북 인식을 보다 적나라하게 인식하도록 하며, 또 북한주민들에 대하여도 외부와의 접촉을 확대시킴으로써 정보에 대한 접근을 증대시키려는 입장을 가지고 있다고 할 수 있다.

마. 한국의 대북정책: 남북관계의 진전

민주당이나 공화당, 진보적 정책기관이나 보수적 정책기관, 주요 언론 등 미국의 대한반도 정책에 크고 작은 영향을 미치는 집단들은 모두 한반도의 정세가 안정적이며 평화적인 상태로 유지되기를 원하며 그 속에서의 남북관계의 진전을 바라고 있다. 남북정상회담 이후 한반도문제에 대한 남북한의 주도권이 확보된 것에 대하여 보수적 입장의 인사들이 미국의 정책적 영향력 상실에 대한 우려에서 신중

한 입장을 가지고 있는 것으로 평가되나, 원칙적으로 공화당이나 민주당 모두 한반도 문제를 남북한이 중심이 되어 풀어나가는 것에 반대하지 않고 있다. 이러한 입장은 워싱턴의 한반도문제 전문가들의 발언 속에서도 알 수 있다. 즉 클린턴 행정부에서 국방부 동아·태담당 부차관보를 지낸 캠벨(Kurt Campbell) CSIS 부소장은 "워싱턴내에 대북 강경 분위기도 있지만 가장 중요한 것은 남한의 북한에 대한 입장을 고려하는 것이기 때문에 향후 미국의 새 행정부도 현 대북정책을 지지할 것"이라고 전망하였다. 또한 차기 공화당 행정부에서 국무부의 동아·태 담당 차관보 기용이 거론되는 켈리(James Kelly) CSIS 퍼시픽 포럼 회장도 "차기 미 행정부가 기존의 한반도 정책을 재검토할 것이지만, 그 과정에서 남한의 입장을 가장 존중할 것"이라고 예상하였다.[207] 그리고 테일러(William J. Taylor, Jr.) CSIS의 전임 수석부소장도 부시 후보가 주요 이슈에 대하여 미국의 모든 정당과 이해집단에 대해 "분할과 점령" 전략을 추구하기보다는 조화를 이루려는 리더십을 보일 것이며, 같은 맥락에서 한국정부의 튼튼한 안보와 화해·협력의 병행이라는 대북정책을 존중할 것이라고 전망하였다.[208]

따라서 한국정부의 대북정책이 굴곡 없이 일관성이 있게 추진되고 남북관계의 개선이 지속되는 한, 미국의 부시 행정부나 의회의 정책 영향자들은 한국정부의 입장을 미국의 대북정책에서 중요하게 고려하지 않을 수 없다. 한국의 대북 포용정책이 국내적 여론의 확고한

207) 「연합뉴스」, 2000. 11. 15.

208) William J. Taylor, Jr., "U.S. Policy toward the Korean Peninsula under the New Administration (whatever that means!)," paper presented at the 2000 KINU-CSIS Exchange on the theme of the Dynamics of Change on the Korean Peninsula in the New Century, Seoul, November 16~17, 2000, p. 6.

뒷받침 위에서 지속적으로 추진되고, 한·미·일 정책협력이 보다 제도화되어 추진된다면, 차기 미 행정부의 대북정책은 한국의 대북정책과 조화를 이루어 추진될 가능성이 높다고 할 수 있다.

2. 변화 요인

가. 보수주의적 성향 증대

1990년대 미국 행정부와 의회의 최대관심사의 하나는 연방재정적자를 줄이면서도 미국의 전진배치 군사력을 유지하는 것이었다. 1994년 미국의 중간선거에서 공화당은 「미국과의 계약」(Contract with America)을 내세워 40년만에 처음으로 상·하원을 지배하게 되었다. 공화당 지도부는 해외원조의 삭감, 유엔과 유엔의 평화유지활동 지원 축소, 국방비의 증액 등을 내세웠고, 클린턴 행정부도 국방예산의 삭감을 반대하는 공화당의 입장을 제어하지 못했다. 이에 따라 1990년대 중반 이후 의회에서 국방예산이 증액되어 통과되는 현상도 나타났다. 클린턴 행정부는 당초의 국방비 삭감계획을 사실상 96회계연도로 종결하였으며, 국방비 삭감을 중심으로 하는 재정적자의 축소보다는 연방예산의 효율적인 집행과 미국 경제 활성화를 통하여 재정의 균형상태를 이루려는 정책을 추진하였다. 그 과정에서 미국의 해외개입의 범위에 대한 논의가 대두되었으며, 클린턴 행정부는 점차로 미국 외교정책의 이상주의적 도덕주의와 현실주의를 결합하는 중도적인 노선을 채택하게 되었다.[209]

1990년대에 이루어진 미국 경제의 장기 호황에 따라 미 행정부의

209) John Spanier and Steven W. Hook, *American Foreign Policy Since World War II*, p. 296.

재정적자는 균형상태를 넘어서게 되었고, 2000년도에는 오히려 재정의 상당한 흑자를 기록하였다. 결국 2000년 대통령 선거캠페인과정에서는 재정흑자분을 어떻게 활용하는가에 대한 공화당과 민주당의 정책이 중요한 이슈로 부각되었다. 냉전 이후 시대에 국내경제 및 사회적 문제의 해결에 보다 더 정책의 초점을 맞추어야 한다는 미국내 여론은 미국 경제가 활성화되면서 더욱 부각되었다. 이와 같은 보수적 경향은 공화당 부시 후보에 대한 지지율의 상승에 영향을 미치게 되어 2000년 대통령 선거가 마지막까지 우열을 가늠할 수 없게 되고, 결국 플로리다선거인단 확정과 관련한 대법원의 판단에 의해 대통령이 결정되는 상황이 초래되었다.

부시는 온정적 보수주의(compassionate conservatism)를 표방하면서 정부의 역할을 축소시켜야 한다고 주장하였는데, 이는 전통적인 보수주의의 노선을 따르고 있음을 의미한다. 부시가 내세운 온정적 보수주의는 경제적 이익을 중시하면서도 인간의 권리를 강조하는 측면이 있다.[210] 국내문제에 대해서 그는 세제 개혁(감세정책), 교육개혁, 사회보장 및 노인에 대한 의료보장제도 개혁 등을 주요 공약으로 내세웠다. 국제문제와 관련해서는 대규모의 국방비 증액과 최강의 군사력 유지를 공약으로 내세우고, 미국이 클린턴 행정부가 그랬던 것처럼 세계의 모든 군사적 갈등에 개입해서는 안 되지만 세계평화를 유지하기 위한 핵심적인 역할을 해야 한다는 입장을 보이고 있다.

부시는 대통령으로서 대통령이 결정되는 과정에서 나타난 국론의 분열과 10년간에 걸친 경제적 호황의 하강 국면에 대한 국내 여론의 동향을 무시할 수 없기 때문에 국내문제 우선의 정책을 선택할 가능성이 있고, 대외정책에서도 보수적 성향을 가지게 될 수 있다. 체니

210) 최선근, "2000년 미국의 대통령 선거 - 후보와 이슈," 2000년도 한국세계지역학회 연례학술회의 발표 논문(2000. 12. 2), p. 2.

차기 부통령은 12월 17일 미 방송과의 대담에서 대통령 선거에서 간발의 차이로 이겼으나, “새 행정부는 부시 당선자가 제시한 정책을 추진하면서 가능하다면 어디서든 지지를 모색할 것”이라면서 보수주의 노선을 고수할 것임을 밝혔다.[211] 이와 같은 보수주의적 경향은 대외정책에서 ‘현실주의적 실용주의’의 강화로 나타날 수 있다. 즉 미국이 세계의 십자군으로 역할을 하는 것이나 고립주의를 택하는 것 모두 미국의 이익에 도움이 되지 않으며, 미국의 외교정책은 문제의 우선 순위를 선정하고 미국의 이익을 보호하기 위해 적절히 행동하는 전략적 “선택”에 기반을 두어야 한다는 것이다.[212] 이와 같은 현실주의적 실용주의는 미국의 세계적인 지도적 역할을 상수로 간주하지는 않지만, 냉전 이후에도 군사적 문제를 미국이 당면한 가장 중요한 문제로서 간주한다.[213]

이 경우 미국의 대북정책은 그 동안의 클린턴 행정부가 너무 유화적인 정책대안을 선택하였다는 비판을 거울 삼아 신중하고 강력한 대안을 선택하게 만들 수도 있다. 부시는 이라크에 대한 경제제재를 지지하며 이라크 내의 반후세인세력에 대한 지원 강화와 이라크 내의 대량살상무기 생산시설에 대한 공중 폭격을 지지한다는 입장을 표명하고 있다.[214] 미국이 어떠한 전제주의 국가와도 타협해서는 안된다는 것이다. 물론 한반도의 군사정세는 이라크와 다르지만 북한의 핵·미사일문제에 대하여 강경한 태도와 정책대안을 선택할 수 있음을 시사한다. 이 경우 북한의 반응은 미국이 ‘약속을 위반하였다’는 식으

211) 「연합뉴스」, 2000. 12. 18.
212) James Schlesinger, "Quest for a Post Cold War Foreign Policy," *Foreign Affairs*, vol. 72 (1992/93), pp. 17~28.
213) Glenn P. Hastedt, *American Foreign Policy: Past, Present, Future*, p. 399.
214) www.cnn.com/ELECTION/2000/resources/where.they.stand

로 표출될 가능성이 높을 것이고, 그에 따라 미·북관계의 진전이 지연되는 결과가 나타날 수 있을 것이다.

또한 부시 행정부 하에서 그의 외교정책 참모들은 대체적으로 보수적 성향을 가진 인물들로 충원될 것으로 예상되므로 보다 힘에 기반한 정책을 추진할 것이다.[215] 즉 부통령인 체니(Dick Cheney)는 부시 전대통령 행정부에서 국방장관으로서 걸프전을 치른 인물이다. 또한 국무장관 내정자 파월(Colin L. Powell), 국가안보보좌관 내정자 라이스(Condoleezza Rice), 국방장관 유력 후보인 월포위츠(Paul Wolfowitz), 럼스펠드(Donald Rumsfeld)나 아미티지, 그리고 동아·태 담당 국무차관보 후보인 켈리(James A. Kelly)나 패터슨(Torkel Patterson) 등은 모두 과거 공화당 행정부 아래서 안보(국방)문제를 담당했거나 군 출신 인사들이다.

따라서 부시 행정부에서는 선거 공약대로 군사력의 강화를 추구할 것이고, 남북관계의 개선에도 불구하고 북한의 '군사제1주의'에 입각한 군사력의 강화가 여전히 한반도 및 동북아 안보환경을 위협하고 있다는 국방부의 한반도 정세에 대한 평가를 수용하여 한·미 연합군사력의 대북 대비태세를 보다 강화하는 정책을 채택할 가능성이 높아졌다. 이 과정에서 부시의 공화당 행정부는 한국에 대해서 방위비 분담의 증대를 요구할 것이고, 남북대화에서 한국정부가 안보문제에 대하여 보다 적극적으로 미국의 입장을 반영해주기를 바랄 것이다.

나. 일방주의적 성향 증대

미국적 실용주의적 외교스타일은 향후 미국의 대북정책의 지속성에

215) Jim Mann, "Pentagon Shapes the Bush Policy Team," *Los Angeles Times*, December 6, 2000.

영향을 미치는 변수로 작용하는 측면이 있으나, 동시에 일방주의적 성향이 미국의 대북정책의 변화에 영향을 미치는 변수로 작용할 수 있다. 미국의 외교정책 스타일에서 살펴본 바와 같이 미국은 안보에 대한 미국식 일방주의를 적용하는 성향이 강하다. 공화당의 정책적 입장, 그 중에서도 특히 핵을 비롯한 대량살상무기와 미사일의 확산 방지를 중시하는 입장에 비추어볼 때, 공화당 행정부에서 이러한 성향이 대두될 가능성이 높다. 부시(George Bush) 전 대통령은 옛소련이 붕괴되었을 때, 안전성이 매우 낮은 핵탄두를 이동시키고 전략무기제한협정(START Ⅱ)를 촉진시키기 위한 일방적인 조치를 취하였다. 미국의 공화당 행정부의 외교안보정책팀은 미국의 적과 동맹국에 대하여 미국의 정책이 일관성과 예측가능성이 있다는 믿음을 줌으로써 안보문제와 관련하여 일방주의적 조치를 취할 가능성이 있다.[216] 즉 미국은 미국의 정책이 상대국의 국민들에게 혜택을 준다고 판단하고, 미국의 정책을 반대하는 국가가 대다수의 자국 주민들의 이익을 통상적으로 무시하는 비민주적 내지는 권위주의 정권이라고 판단할 경우, 미국의 일방주의적 조치를 정당화하는 경향이 있다.[217] 이러한 성향은 미국이 "다자적으로 할 수 있으면 다자적인 조치를 취하고, 일방적으로 해야만 할 경우에는 일방적인 조치를 취해야 한다"는 클린턴 행정부의 국무장관 올브라이트의 정책 성향에서도 나타났으나,[218] 공화당 행정부는 민주당보다 더 일방주의적 경향이 강하다.

---

216) "Interview with Representative Ben Gilman (R-NY), Chairman, House International Relations Committee on the foreign policy platform of the 2000 Republican Convention." August 3, 2000. www.foreignpolicy2000.org

217) Ian Robinson, "Progressive Unilateralism? U.S. Unilateralism, Progressive Internationalism, and Alternatives to Neoliberalism," *FPIF Discussion Paper #3*, November 15, 2000, p. 6. www.foreignpolicy-infocus.org

218) Stephen Zunes, "Little Shift in Foreign Policy Under (President) George W. Bush," Global Affairs Commentary, November 17, 2000. www.foreignpolicy-infocus.org

이러한 일방주의적 경향은 '도덕적 실용주의'와 결부될 때 미국의 국익이라는 명분 하에 보다 강경한 정책대안을 산출하게 할 수 있다. 공화당의 정강정책에서 나타났듯이 대량살상무기 확산 방지를 위한 NMD 및 TMD 추진 공약은 차기 공화당 행정부에서 강력하게 이행하려는 형태로 나타날 것이다. 즉 미국은 중국을 비롯하여 북한, 이란, 이라크 등의 대량살상무기 및 미사일 확산을 미국의 국익에 대한 중대한 위협으로 간주하고, 특히 한반도 및 일본에 주둔해 있는 미군 및 미국인의 안전을 도모한다는 이유로도 도덕적 실용주의를 적용할 것이다.

이러한 맥락에서 볼 때, 부시 행정부는 북한의 대량살상무기 및 미사일문제에 대하여 보다 강한 정책대안을 강구할 가능성이 있으며, 공화당 주도 의회의 입장과 함께 북한이 대량살상무기 및 미사일 비확산이라는 미국의 정책에 대하여 긍정적인 반응을 보이지 않을 경우, 대북경제제재를 더 이상 완화하지 않거나 북한의 정책에 따라서는 다시 경제제재를 강화하는 조치를 논의할 가능성도 배제할 수 없다. 클린턴 행정부의 대북정책이 미국의 단호함을 보여주지 못했기 때문에 북한으로 하여금 미국을 잘못 인식하게 했다고 비판해온 점에 비추어 볼 때, 공화당 행정부는 북한에 대하여 미국의 정책을 단호하게 인식시키려는 성향을 나타낼 가능성이 있다. 즉 부시 행정부는 클린턴 행정부 아래서 이루어진 원칙적으로 미·북 양자간의 약속들을 준수할 것이라는 입장을 보이겠지만, 철저한 상호주의를 북한측에게 요구하게 될 가능성이 있다.[219]

---

219) 김용호, "미국 대선 이후 북미관계," 2000년도 한국세계지역학회 연례학술회의 발표 논문(2000. 12. 2), p. 4.

다. 미국의 장기전략: 중국에 대한 견제 강화

동아시아지역에 대한 미국의 장기전략은 중국이 이 지역의 패권국가로 등장하는 것을 사전에 예방하는 것이다. 클린턴 행정부 아래서 미국은 향후 중국의 이러한 점을 우려하여 대중국 포괄적 개입정책을 추진해왔다.[220] 이러한 미국의 정책을 중국은 새로운 '봉쇄정책'이라고 비판하기도 하나, 양국은 정상회담을 비롯하여 고위급 관리의 상호교환, 중국의 세계무역기구(WTO) 가입 합의, 중국에 대한 항구적 정상무역관계(PNTR) 지위 부여 등을 통해 관계를 개선해오고 있다.

민주당은 중국을 협력 대상국으로 보아 이와 같은 대중국 개입정책을 유지하는 것이 바람직하다는 입장을 보이고 있으나, 공화당은 중국에 대한 믿음이 여전히 매우 약하다. 즉 공화당은 중국을 협력국으로 간주하기보다는 경쟁국이며, 또한 비확산체제를 위협하는 국가로 인식하고 있다. 2000년 5월과 9월에 각각 하원과 상원에서 통과된 중국에 대한 PNTR 부여 법안[221]의 토론과정에서 상당수의 공화당 의원들은 중국의 대량살상무기 확산, 대만에 대한 위협, 인권문제 들을 지적하면서 반대하였다. 그러나 결국 과반수 이상의 찬성으로 동 법안이 가결되었는데, 공화당의 많은 의원들이 찬성한 이유는 중국의 대량살상무기 확산, 대만에 대한 정책, 국내인권문제 등에 대해 지지를 보인 것이 아니라 미국의 경제적 이익을 더 중요시하였기 때문이다.

---

220) William S. Cohen, Secretary of Defense, *Report of the Quadrennial Defense Review*, May 1997, p. 3; Department of Defense, Office of International Security Affairs, *The United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*, November 1998, pp. 30~34.

221) 중국에 대한 PNTR 부여법안(H.R. 4444)은 하원에서는 2000년 5월 24일 237 대 197의 지지로, 상원에서는 9월 19일 83 대 15의 지지로 통과되었다. "Senate Passes China PNTR Bill," Washington File, September 19, 2000. usinfo.state.gov

이에 따라 중국과의 관계를 발전시켜 나가되, 중국을 경쟁국으로 보아 세계적 차원에서의 전략을 추진하는 주요 변수로 간주하게 될 것이다. 공화당은 선거공약에서 분명히 밝히고 있듯이 NMD 및 TMD 체제의 구축을 추진하려 할 것이다. 클린턴 행정부는 미국의 NMD 계획이 중국을 겨냥한 것이 아니라는 점을 강조했으며, 미 국방부의 장기국방전략 보고서인 '조인트비전 2020'(Joint Vision 2020)은 아시아를 전략의 최요충지로 설정하고 중국을 21세기 미국의 가장 강력한 적대국으로 상장하였으며, 중국에 대해 미국이 경계를 늦출 경우 아시아 전체를 위협하는 군사대국으로 성장할 것으로 분석하였다. 또한 장기적으로 남북한의 적대관계가 해소될 경우 주한미군의 위상 변화가 필요하며 따라서 주한미군의 역할에 대한 재검토에 착수하였다.[222]

이와 같은 미국의 대중국정책은 바로 대북한정책에 영향을 미치게 된다. 미국에게 북한은 안보 위협국으로서 미국의 한반도 안보공약을 위협함으로써 이 지역에서 미국의 사활적 이익을 저해하는 국가라는 점에서 중요한 정책대상이지만, 경제적 차원에서는 거의 아무런 실익을 찾을 수 없는 나라이다. 이러한 점은 작은 정부, 자유시장을 이념적 기치로 하고 있는 공화당 행정부에서 더욱 두드러지게 나타날 것이다. 중국은 미국의 NMD와 TMD 체제를 성공적으로 개발할 경우 세계질서가 중국의 희망대로 다극 체제로 가는 대신 미국 주도의 단극 체제로 가는 것을 우려하고 있으며, 특히 일본과 대만이 미국의 TMD 체제하에 들어가는 것에 대하여 반대 입장을 분명히 하고 있다.[223] 중국 사회에서도 미국이 아시아의 강대국으로 떠오르려는 중국을 위협하는 '제1의 적'으로 인식되고 있다. 즉 양국간에 950억 달

222) *Washington Post*, May 26, 2000.
223) 「연합뉴스」, 2000. 7. 7.

러 규모의 교역이 이루어지고 있음에도 불구하고, 중국은 대만과의 통일 및 남중국해의 전략적 해로에 대한 지배라는 중국의 핵심 목표를 미국이 방해하고 있다고 인식하고 있다는 것이다.[224] 중국의 이와 같은 대미 적대의식의 고조는 미국의 북대서양조약기구(NATO) 확대, 미·일 방위지침 강화, 미국내 중국 스파이 활동에 관한 의회의 보고서, 미국의 NMD 및 TMD 계획 등이 영향을 미쳤다. 또한 중국은 남북정상회담 이후 남북관계가 완화되는 상황에서 주한미군의 주둔 이유에 의문을 가지고 있기도 하다.[225] 따라서 향후 미국과 중국간의 관계가 어떻게 전개되는가에 따라서 미국의 대북정책이 영향을 받을 수 있다. 미국에게 북한은 전략적으로 중국에 대한 정책을 추진하는데 있어서 사용할 수 있는 "카드"로서, 또 전세계적인 비확산체제의 유지를 위한 걸림돌의 제거를 위해 중요하지만, 북한과의 양자관계의 개선을 통하여 직접적인 이익을 찾을 수 있는 대상은 아니다.

라. 북한의 군사적 위협 및 남북관계 진전에 대한 평가

공화당 정부 아래서도 미국은 한국과의 정책 협력을 매우 중요하게 간주할 것이다. 따라서 한국정부의 대북관계 개선을 위한 화해와 협력정책이 계속되고 북한이 이에 대해 점차 더욱 긍정적인 방향으로 대남정책을 전환한다면 미국의 공화당 행정부도 한국의 대북정책에 호응하지 않을 수 없다. 그러나 북한이 남북관계 개선에 호응하면서 양자간의 안보문제 해결에 대한 자세 전환을 보이지 않는다면 남북관계에 대한 한국사회내의 비판이 제기될 수 있다. 그리고 북한이

---

224) "U.S. Now a 'Threat' in China's Eyes," *Washington Post*, November 15, 2000.

225) 「베이징 방송」, 2000. 6. 19. 통일부 통일정책실(국제협력), 「한반도 문제 관련 주간 주변국 동향」, 제129호 (2000. 6.17~6.23), p. 8 재인용.

1990년대 전반에 걸쳐 대미관계와 남북관계를 분리하여 추진한 정책을 다시 선택하여 전개한다면 공화당 행정부의 대북정책이 영향을 받게 될 것이다.

남북정상회담이 한반도정세의 지형을 바꾸어 놓을 수 있는 출발점이 되었지만, 미국에게 한반도의 군사적 현실은 여전히 바꾸지 않은 상태로 남아 있다.[226] 즉 남북간 군사적 투명성, 군사훈련의 상호 통보, 비무장지대에서의 군사력 철수와 같은 어젠다에서 어떠한 움직임이 없는 한 한반도는 여전히 위험지대로 평가할 것이다. 공화당 행정부의 북한에 대한 인식 전환을 초래할 수 있는 북한정세 및 남북관계의 가시적 변화를 지적한 켈리의 기준을 제시해보면 다음과 같다.[227]

첫째, 북한에 생존력 있는 기업체의 설립됨으로써 북한 경제가 활력 있게 변해야 한다.

둘째, 비무장지대 인근의 군사력이 감소되어야 하며, 군사력 및 군사이동에 대한 투명성 보장에 동의해야 한다.

셋째, 미사일을 비롯하여 화학, 생물 및 핵무기에 대해 상호적이며 실질적인 검증에 대하여 동의하고 이행되어야 한다.

넷째, 이산가족문제에서 서신교환과 같은 진전이 이루어져야 한다.

다섯째, 북한주민들의 기아와 의료문제를 해결할 수 있는 체계적이고 투명성 있는 방안이 마련되어야 한다.

여섯째, 정전협정이 남북이 주된 서명자이고 미·중이 2차적인 참여자가 되는 항구적인 평화협정으로 대체되어야 한다.

부시 행정부는 당연히 북한의 대량살상무기 및 미사일문제에 더 초

---

226) James A. Kelly, "North-South Relations after the Summit," paper presented at the 2000 KINU-CSIS Exchange on the theme of the Dynamics of Change on the Korean Peninsula in the New Century, Seoul, November 16~17, 2000, p. 2.

227) James A. Kelly, "North-South Relations after the Summit," pp. 10~11.

점을 둘 것이며, 이에 대하여 한국과 일본에 대하여 미국의 정책 우선순위를 설득하려 할 것이다. 만약 한국이 미국과 일본에 대하여 통상적인 외교업무 및 북한의 주권에 대한 존중을 넘어서는 어젠다를 촉구하는 것은 잘못 판단하는 일이 될 것이다. 이러한 것은 한·미·일 3국간의 정책적 균열을 가져오는 덜 위험스러운 개별적인 어젠다가 있는 경우가 있을지라도 마찬가지이다. 미국과 일본은 남북간의 핵심적 과정에 대해서 개입하지는 않을 것이다.[228] 즉 차기 부시 행정부는 한국정부가 대북협상을 주도해 나가는 것을 지지할 것이지만, 한국정부에 대해 핵·미사일 등 미국의 안보관심사에 대해 보다 적극적으로 대북협상을 할 것을 주문할 가능성이 있다.[229] 한국정부가 대북협상에서 경제·사회문제 등 연성적인 문제들만을 다루고 안보문제에 대한 진척이 없을 경우, 한·미간의 의견 갈등이 발생할 수도 있음을 의미한다.

캠벨(Kurt M. Campbell) 박사도 이와 유사한 견해를 피력하였다. 남북정상회담을 계기로 북한은 대미외교의 대안으로 남한을 외교적 상대로 확보하였으며, 이에 따라 한반도 및 동북아지역에 대한 미국의 영향력을 최소화할 수 있게 되었다는 것이다.[230] 특히 남북관계 개선이 북한의 군사적 안보를 "증진"시킬 것이라는 문제는 더욱 복잡성을 띄게 되었으며, 한국정부가 대북관계를 저해할 수 있다는 우려에서 한국전쟁 기념행사를 취소하고 한·미 군사훈련 참여 미군 수를 축소하고 훈련 자체를 취소한 것에서 나타났듯이 안보문제에 대한 한·미간 견해차이가 발생할 수 있다.[231] 차기 미 행정부가 대북정

228) James A. Kelly, "North-South Relations after the Summit," p. 12.
229) 스콧 스나이더(Scott Snyder) 아시아재단 서울사무소 대표와 필자의 전화 토론, 2000. 12. 15.
230) Kurt M. Campbell, "The Future of the Korean Peninsula in the wake of the North-South Summit: Next Steps and Strategic Challenges," p. 9.
231) 위의 글.

책을 한국이 주도하는 데 큰 이의를 제기할 수는 없을 것이지만, 북한의 대량살상무기 및 미사일문제가 해결되지 않고 북한의 군사적 태세에 대한 평가가 변하지 않을 경우, 한·미간 갈등이 발생할 수 있고 미국의 정책 선택의 변화를 유발할 수도 있을 것이다.

3. 향후 대북정책 방향 전망

이상에서 살펴본 바와 같이 향후 미국의 대북정책은 지속적인 측면과 변화의 측면을 모두 내포하고 있다. 그러나 2000년 대통령 및 의회(상·하원)의 선거 결과를 보면 부시 차기 대통령과 공화당은 미국민의 통치위임(mandate)을 자신 있게 확보하지 못하였다. 대통령 선거 결과는 민주당과 공화당의 후보가 정당성향, 성별, 인종, 지역 등에 따라 대립적인 지지를 받은 것으로 나타났다.[232] 부시 후보가 선거인단 수에서 271표로 과반수에서 1표를 넘어 당선되었으나, 미국민들의 일반투표 획득은 고어 후보가 앞섰다.[233] 특히 공화당이 하원의 다수 의석을 차지하였으나 의석 격차가 10석 이내로 줄어들었으며, 상원에서는 공화당과 민주당이 정확히 50석씩 차지함으로써[234] 공화당의 부통령이 캐스팅보트를 가지기는 하지만 민주당의 협조가

232) 이현우, "2000년 미국 대선에서 나타난 유권자 행태의 특징," 2000년도 한국세계지역학회 연례학술회의 발표 논문(2000. 12. 2), pp. 4~7.

233) 2000년 11월 27일 현재 공식 집계된 미국민의 일반투표는 민주당의 고어 후보가 50,158,094표(48%), 공화당의 부시 후보가 49,820,518표(48%)로 고어 후보가 약 33만표를 더 획득한 것으로 나타났다.

234) 2000년의 상원 선거에서는 공화당의 19석, 민주당의 15석이 선거 대상이었다. 선거 결과는 민주당이 19석을 차지한 반면 공화당은 15석을 확보한 것으로 나타났다. 이에 따라 선거전 공화당 54석, 민주당 46석에서 공화당과 민주당이 똑같이 50석씩을 차지하게 되었다. 한편 435석 전체를 선거한 하원의 경우, 공화당 221석, 민주당 212석, 무소속 2석이 되어 선거전(공화당 222석, 민주당 209석, 무소속 2석, 공석 2석)과 비슷하게 나타났다. 따라서 공화당이 하원의 다수당을 유지하게 되었으나, 지배적인 영향력을 행사할 수는 없는 상황이 되었다.

없이는 정책 추진을 위한 법안을 통과시키기가 어렵게 되었다. 이러한 선거 결과는 향후 국내정치에서는 물론 대외정책에 있어서도 집권당이나 의회 주도당의 정책적 입장이 압도적으로 영향을 미치는데에 근본적인 한계가 있음을 말해주는 것이다. 특히 부시는 대통령으로 최종 확정되는 과정에서 플로리다주 및 연방 차원에서 법정 공방을 펼치는 등 많은 갈등을 경험하였으며, 미국민들 사이에서도 여론이 양분화 되었다. 결국 플로리다 선거인단 문제에 대한 대법원의 최종 판단[235]에 의해 최종 승자로 결정된 부시는 법적으로 대통령 당선자가 되었지만, 확실한 "도덕적 권위"를 갖지 못한 대통령이 되었다. 따라서 미국의 43대 대통령으로 부시는 무엇보다도 선거 이후에 나타난 국내 정치적 갈등을 해소하고 최고집행자로서의 권위와 정당성을 확보하여 지도력을 구비하는데 힘을 집중해야 할 것이며, 같은 맥락에서 상대당의 정책적 입장에 대한 고려를 하지 않을 수 없을 것이다. 부시도 당선자 수락 연설에서 선거 이후에 나타난 갈등을 치유하는데 힘을 기울이고, 선거과정에서 양당간의 정책적 차이가 있었지만 많은 공통점이 있다고 언급하고 향후 공통의 기반과 "건설적 콘센서스" 위에서 정책을 추진해나갈 것임을 밝혔다.[236]

양당의 외교정책기조는 전반적으로 냉전 이후 세계적 차원에서 자

---

235) 미 연방대법원은 2000년 12월 12일 Bush v. Gore 사건에 대한 결정에서 플로리다주 대법원의 수검표 재개 결정은 헌법적 문제가 있으며(다수 7명, 소수 2명), 구체적으로는 합법적 절차(due process)와 평등권(equal protection)의 요구사항을 준수하면서 시행될 수 있음을 보장할 수 없고 플로리다주 전체를 통할하는 새로운 검표기준을 만들 시간이 없다면서(다수 5명, 소수 4명) 플로리다주 대법원의 결정을 파기 환송하였다. 이에 따라 사실상 수작업에 의한 재검표 작업이 더 이상 진전되지 못함으로써 부시 후보의 승리가 확정되었다. Supreme Court of the United States, *George W. Bush et al., Petitioners v. Albert Gore, Jr., et al., On Writ of Certiorari to the Florida Supreme Court*, No. 00-949, December 12, 2000.

236) "Text: George W. Bush Claims Presidency," December 13, 2000. www.washingtonpost.com

유시장과 민주주의를 신장시킴으로써 안정된 국제안보환경을 조성하고자 하는 미국 외교정책의 커다란 틀 속에서 벗어나지 않고 있다. 다만, 공화당이 안보를 가장 중요한 목표로 설정하고 경제적 자유화, 민주주의, 인권의 순으로 정책 우선 순위를 둔다고 한다면, 민주당은 대체적으로 공화당에 비해 민주주의와 인권의 신장을 좀 더 중시하고 있으며 '인도주의적 개입'을 더 선호하는 경향이 있다.[237] 이에 반해 공화당은 세계의 모든 문제에 개입할 필요는 없으며, 미국의 이익을 기반으로 정책 우선 순위에 따라 개입한다는 입장을 가지고 있다. 부시 당선자는 당선자 수락 연설에서 초당적 외교정책을 만들어 나갈 것이며, 모든 도전에 대처할 수 있고 모든 적보다 우월한 군사력을 가질 것이라고 언급하였다.[238] 민주당도 미국이 최강의 군사력을 가져야 한다는 입장에는 동일하다. 또한 부시 차기 대통령은 "온정적 보수주의"를 내세우고 있는 것에서 알 수 있듯이 지난 30년 동안의 공화당 대통령 후보 중에서 가장 온건한 보수주의를 표방하였다.[239] 이러한 점은 최근 민주당의 정책적 입장이 중도적인 경향을 보이는 점과 어울려 민주당과의 정책적 공감대를 넓힐 수 있는 근거가 된다고 할 수 있다.

따라서 총체적인 측면에서 향후 공화당 부시 행정부의 대외정책은 민주당 클린턴 행정부의 대외정책으로부터 전면적 전환을 하는 정책을 선택할 것으로 보기는 어려우며,[240] 동일한 맥락에서 대북정책에

---

237) Walter Russell Mead, "Central Foreign Policy Principles." www.foreign-policy2000.org/library/issuebriefs

238) "Text: George W. Bush Claims Presidency," December 13, 2000. www.washingtonpost.com

239) "The Times Endorses Gore," *New York Times*, October 30, 2000.

240) Stephen Zunes, "Little Shift in Foreign Policy Under (President) George W. Bush," Global Affairs Commentary, November 17, 2000. www.foreignpolicy-infocus.org

서도 지속성의 측면이 강하게 나타날 것으로 예상된다. 그러나 보수주의 성향의 공화당이 강력한 힘, 즉 강한 군사력을 중시하고 있기 때문에 구체적인 정책대안에 있어서는 보다 강경한 노선을 채택할 가능성이 커졌다고 할 수 있다. 특히 미 공화당 행정부의 대북정책을 결정할 변수들로는, 의회 및 대통령 선거 결과의 후유증을 어떻게 극복하는가와 클린턴 행정부 아래서 시작된 '페리프로세스'와 2000년 10월의 「미·북 공동코뮤니케」에 대한 북한측의 입장, 한·미·일 특히 한·미간 정책조율, 미·중관계와 북·중관계의 영향 등을 들 수 있다. 이 가운데 페리보고서가 제안한 포괄적 접근안의 성패는 무엇보다도 북한의 반응 여하가 관건이 될 것이다.

미국과 북한간에 조명록 특사와 올브라이트 국무장관의 워싱턴과 평양 교환방문을 통해 양측의 최고정책결정자간의 회담이 이루어지고 「공동 코뮤니케」도 발표되었음에도 불구하고, 미국의 포괄적 접근안에 대한 북한의 반응은 아직 불확실하다. 클린턴 행정부에 이어 부시 행정부의 대북정책에서 최우선의 정책 사안으로 해결하고자할 미사일문제에 관해서 북한은 협상을 하지만, 개발은 '자주권'의 문제로서 협상의 대상이 될 수 없다는 입장을 견지하고 있다. 또한 북한은 그 동안 미·북간 직접 협상에는 우호적이면서, 4자회담에서는 미·북간 직접 평화협정 체결 및 주한미군 철수의 의제화를 계속 주장해왔다. 이러한 입장이 남북정상회담 이후 예컨대 주한미군문제에 대한 입장 변화에서 볼 수 있는 것처럼 바뀔 수 있을지는 아직 불투명하다. 미국의 포괄적 접근안이 공개되었고, 미·북 양자간 최고위급 정책담당자들의 교환방문으로 양자의 입장이 전달된 만큼 향후 북한이 어떻게 접근할 것인가가 주목된다.

차기 부시 행정부가 대북정책을 전반적으로 다시 검토할 것이지만, 양자간의 합의사항에 대한 약속은 이행할 것이고 향후 미국 부시 행

정부의 구체적인 구상을 놓고 양자간 협상이 진행될 것이다. 부시 행정부의 고위 외교정책 결정자들은 일단 아미티지보고서가 제안한대로 북한에 대해 미국의 대북 협상의 목적을 북한에게 보다 분명하게 제시할 것이다. 즉 경제적 이득, 안전보장, 정권의 정당화, 아니면 군사적 억지 중에서 선택하도록 하는 것이다. 이러한 점은 페리보고서의 두 과정(path) 선택 제안과 유사하다. 이러한 입장에서 미국은 대베트남 관계개선의 예처럼 기본적으로 현안문제에 대한 서로의 입장을 협상·조정하면서 서로가 필요한 사안을 비교적 엄격하게 주고받는 식으로 이행하는 상호주의적이며 단계적 접근(measured approach)을 기반으로 추진할 것이다.[241] 협상 성패의 관건은 얼마만큼 미국이 북한이 수용할만한 타결안을 제시하는가와 북한이 거부할 경우 한·미·일 등의 정책전환으로 초래될 수 있는 대안적 현실이 북한에게 얼마만큼 부정적인 영향을 미칠 것인가에 대한 북한지도부의 인식에 달려 있다. 협상은 ① 북한-한·미·일, ② 한·미·일 내부조정 및 역할분담, ③ 각국 내부의 정치적 지지 확보 등 3차원에서 진행될 것이며, 이 모두에 성공해야 전체적인 성공을 거둘 수 있다. 북한은 문제의 진전을 최대한 단계화하여 사실상의 'muddling through'화를 시도할 것이다. 동시에 미-북, 남-북, 일-북 관계를 분리하여 관리하면서, 한·미·일간의 정책적 균열 및 갈등 현재화와 북한측 이익의 극대화를 추구할 것이며, 한계선(red line) 문제로 미·북관계에 이견이 생기면 생길수록 남북대화를 진전시켜 한·미간의 틈을 벌리는 전술을 추구할 가능성이 크다. 결국 페리프로세스에 대한 북한의 호응도의 수준에

241) 베트남과의 관계 개선과정에 대한 자세한 설명에 대해서는 Vladimir N. Pregelj, Robert G. Sutter, Alan K. Yu, and Larry Q. Nowels, "Vietnam: Procedural and Jurisdictional Questions Regarding Possible Normalization of U.S. Diplomatic and Economic Relations," *CRS Report for Congress*, 94-633S, August 4, 1994 참조.

따라 미국과 한국, 그리고 일본의 대북정책에서 중대한 전환기를 맞이하게 될 가능성이 커질 것이다.

남북간 화해와 교류·협력 확대 분위기에 상응하게 북한이 포괄적 접근안을 수용하면, 북한의 미·일관계 개선 및 정상화 추진에 가속도가 붙게 될 것이다. 그러나 북한이 이를 거부하면, 미국의 대북정책 강경선회 가능성 증대와 더불어 한·미 양국간 정책 차이가 가시화 되고, 한국내 여론의 악화로 대북 강경정책 선회 주장이 힘을 얻을 가능성도 있다. 현실적으로는 북한이 한·미가 북한의 정책전환 여부에 대한 판단을 명확히 하기 어렵도록 모호한 상태를 유지하면서 협상에는 호응하여 이익을 극대화하면서 협상력을 제고시키는 방향으로 나아갈 가능성이 높을 것으로 보인다. 북한이 포괄적 접근안에 대한 명백한 거부 입장을 밝힐 경우, 한국정부의 대북 포용정책 견지 노선과 미국의 정책전환 가능성 증대에 따라 한·미 양국간에 대북 포용정책의 시한(time limit)과 정책전환의 시점(red line) 논쟁에 휘말리게 될 것이다.

미국은 북한의 대량살상무기계획을 방치할 경우 북한이 미사일을 개발, 궁극적으로 핵 또는 생화학무기를 탑재해 배치할 가능성이 크다는 점을 우려하고 있는데, 클린턴 행정부는 이러한 상황을 사전에 예방하기 위해 제네바합의 이후 북한이 핵의혹을 해소하고 미사일계획을 중단하면 양국간 경제 및 정치관계의 개선을 추진해 나갈 것이라는 방침을 강조해왔다. 부시 행정부도 이러한 기본입장을 원칙적으로 계승할 것으로 예상된다. 북한에 대한 보다 강력한 군사적 억지력을 강조하면서도 북한과의 외교적 협상을 통해 핵·미사일 수출 및 개발 중단문제를 해결하고자 할 것이다. 이를 실현하기 위해 상호 연락사무소 개설을 통한 외교관계의 수준 제고, 최소한의 인도적 대북식량지원 지속, 북한의 국제사회 진출에 상응하여 국제경제 및 금융기

구를 통한 차관제공 등의 반대급부를 제시하는 한편, 한국과 일본에 대해서 미사일문제 해결을 위한 보다 적극적인 대북 경제지원방안을 요구할 것이다. 그러나 미사일협상의 공전 상태가 지속될 경우, 미국의 대북정책은 다시 한번 보수·강경 기류에 휘말려들 소지도 있다.

경제제재조치 완화의 경우, 부시 행정부는 클린턴 행정부 아래서 이루어진 대북 경제제재 완화조치에 대한 북한의 반응 여하에 따라 단계적으로 추가 경제제재 해제조치를 결정할 것이다. 그러나 미국이 대북 경제제재를 완전히 해제하기 위해서는 상당기간이 소요될 것이다. 즉 무역협정연장법, 대외원조법, 통상법, 수출관리법, 수출입은행법, 국제무기거래규정 등 다양한 관련 법규정을 개정해야한다. 따라서 미국 대북 경제제재 완화조치의 상징적 의미는 크지만 단기적으로 북한이 받게될 경제적 실익은 크지 않을 것이다.

그리고 미 부시 행정부는 만약 북한의 핵문제 및 미사일개발계획 저지에 성공할 경우 북한이 다음 단계의 '협상용' 무기로 들고나올 가능성이 있는 생·화학무기문제의 해결에 나설 것이다. 단기적으로는 94년의 제네바합의 이행, 북한의 핵계획 동결상태를 유지하면서 대량살상무기 및 미사일문제와 각종 대북제재의 완화 또는 해제문제를 연계, 그 진척 정도에 따라 관계개선을 점진적으로 추진하고, 만일의 경우 발생할 수 있는 북한의 도발에 따른 한반도 비상사태에 대비, 전쟁 억지력을 유지해 나갈 것이다. 아래에서는 미국의 한반도문제에 대한 주된 관심사안별로 향후의 정책 전망을 간략하게 살펴본다.

가. 북한 미사일 및 핵(대량살상무기)문제

미국은 세계적 차원과 동북아지역차원, 한반도차원의 전략적 이해관계에 입각하여 북한미사일문제를 평가하고 있다. 세계적 차원에서

미국의 중요한 전략적 목표가운데 하나는 대량살상무기의 운반수단인 미사일의 확산을 저지하는 것이며, 특히 북한미사일의 중동지역 수출 방지가 주요 관심대상이다. 동북아차원에서 북한의 미사일개발은 일본의 안보를 위협하며, 특히 주일미군에게 위협이 된다. 한반도 차원에서 북한의 미사일개발·배치는 한반도안보를 불안하게 하며, 남북한간 미사일 개발경쟁을 촉진할 가능성이 있다.

미국은 북한이 예상보다 빨리 중거리미사일을 개발했다는 점에 대해 우려를 표명하였다. 이에 따라 미 의회는 북한의 핵동결과 미사일 수출 중지를 조건으로 대북 중유제공 비용을 승인할 수 있다는 결의안을 통과시킨 바 있고, 미 상원과 하원은 1998년 9월 북한의 NPT 규약준수와 미사일수출 중지를 조건으로 미국의 KEDO분담금인 3천 5백만 달러의 지원을 승인한다는 내용의 대외원조법 수정안을 통과시키기도 하였다. 그러나 클린턴 행정부는 1994년 제네바합의를 외교적 성과의 하나로 평가하고, 북한의 미사일발사로 인해서 미·북합의문 이행이 난관에 봉착하고 미·북관계가 전면적으로 경색되는 것을 원하지 않는 입장에 따라서 미사일협상을 지속하였으며, 2000년 9월에는 미사일문제를 포함하여 양자간 현안을 포괄하는 포괄 협상을 개최하였다. 그리고 10월 올브라이트 국무장관의 평양방문 이후 콸라룸푸르에서 미사일문제에 대한 실무협상을 가졌다. 현재까지 양측의 입장이 크게 좁혀지지는 않았으나, 로켓(인공위성)의 대리발사, 단·중거리미사일의 수출중단 등에 대해 보다 세부적인 대안을 놓고 협상을 진행하고 있다. 올브라이트 국무장관은 평양 방문시 러시아 푸틴(Vladimir Putin) 대통령의 아이디어인 “북한의 미사일 개발 자제와 제3국의 북한 인공위성 발사” 문제를 김정일 국방위원장과 논의한 것으로 알려졌다. 클린턴 대통령의 임기 종료 전에 이에 대한 미·북간 합의가 이루어질 가능성은 낮은 것으로 보인다. 이 문제가 부시

행정부로 이행될 것으로 본다면, 협상은 더 많은 시간을 소요하게 될 것이다. 왜냐하면 공화당의 입장은, 그러한 점에서는 민주당도 마찬가지이지만, 북한의 대량살상무기 및 미사일 개발을 억제하기 위해서 대가를 지불하지 않겠다는 것이기 때문이다. 향후 공화당 행정부는 미사일문제를 대북문제에서 가장 우선적으로 해결해야 할 사안으로 어젠다를 설정할 것으로 예상된다. 따라서 미국과 북한의 협상은 북한이 그 동안의 입장으로부터 전환하여 새로운 대안을 제시하는가에 달려 있다. 공화당 행정부는 북한 미사일문제를 해결하기 위하여 경화를 지불하지 않겠다는 점에서는 클린턴 행정부에 비해서 더욱 강한 입장을 보일 것이다. 클린턴 행정부 아래서 북한의 인공위성 대리발사를 진지하게 검토할 것이라는 입장을 보이기는 하였으나, 이 문제에 대하여 공화당 행정부는 비용과 효과의 측면을 더욱 고려할 것이므로 단기간에 미사일 문제가 해결되기는 어려울 것으로 예상된다. 북한이 미국으로부터 체제안전 보장의 확약이나 미사일 수출로 벌어들이는 경화 규모 이상의 경제적 대가를 보장받지 못한 채, 미국에게 미사일문제를 양보할 가능성도 현재로서는 매우 낮다

한편, 미국은 범세계적인 핵확산 금지를 위해 NPT 체제를 효율적으로 유지·관리하는데 외교정책의 주안점을 두어왔으며, 특히 동북아에 있어서의 핵위협의 출현을 방지하기 위해 북한의 핵개발 계획을 저지하려는 단호한 의지를 가져왔다. 미국은 제네바합의를 통해 북한의 핵개발을 동결하고, 경수로 건설 및 중유 제공과 여타의 경제적·외교적 혜택을 부여하는 패키지 거래를 북한과 합의한 바 있다. 이에 따라 북한은 NPT 복귀, 폐연료봉의 밀봉후 제3국 이전, 경수로 핵심부품 이전 IAEA특별사찰을 포함한 핵안전조치 협정의 전면이행을 수용키로 합의하였다. 클린턴 행정부는 북한의 미사일 발사로 의회가 대북관련 예산지출 승인을 거부하는 등 강경한 자세를 보였음

에도 불구하고, 제네바합의의 틀을 유지해야 한다는 기본인식 하에 군사적 대응조치를 취하면서도 각종의 대북한 '보상'안을 제시하여 대북협상 자세를 견지하였다. 1998년 8월 북한의 대포동미사일 발사 이후 북한 미사일문제에 대해 매우 민감한 반응을 보이고 있는 일본을 경수로 건설 본공사 계약에 서명토록 유도하는 것도 이러한 정책 맥락에서 이해할 수 있으며 향후 한·미·일 중심의 동북아 안보체제를 확립, 기존의 정책을 수행하려는 것이다. 따라서 북한이 제네바합의를 준수하는 한, 공화당 행정부가 그 동안 제네바합의문의 이행을 비판하였음에도 불구하고 경수로사업을 일관성 있게 추진해 나갈 것으로 전망된다.

나. 4자회담

미국은 제네바합의와 함께 4자회담을 대북정책을 추진하는 기본틀로써 활용해왔으며, 한반도 평화체제 구축은 남북간 평화협정 체결을 통해 이루어져야 한다는 입장을 유지하였다. 한편 미국은 동북아 지역 다자안보협력을 주도함으로써 지역내 패권국가의 등장을 예방하려고 하는데, 4자회담을 중국에 대한 협력 및 견제의 수단으로써 활용할 가치가 있는 것으로 보고 있다. 즉 다자간 틀 속에서 대중국용 '북한카드' 확보의 측면이 있다. 따라서 평화체제 구축과정에서의 '남북한 주도' 입장을 지지하면서도 북한의 '한국배제 대미접근' 정책을 어느 정도 받아들이면서 4자회담을 실질적으로 주도하여 왔다.

4자회담은 의제와 관련한 남북한의 입장이 평행선을 달림에 따라서 1999년 8월의 6차회담 이후 지연되고 있다. 그러나 남북정상회담 이후 한국정부가 적극적인 추진 입장을 밝히고 있으며, 또한 미국과 북한도 「북·미 공동성명」(2000. 10)에서 4자회담을 한반도 평화체제

구축을 위한 여러 대안중의 하나로 공동의 인식을 보임에 따라서 남북관계의 진전과정에서 재가동의 가능성이 높아지고 있다. 4자회담의 재가동의 가능성은 중국의 입장과도 관련이 있는데, 북·미관계 진전에 대하여 중국은 긍정적인 입장을 나타내고 있으며, 4자회담의 재개에 대해서도 적극적인 입장을 가지고 있다.[242]

한국정부는 미·중과 4자회담 재개에 대한 협의를 하여 지지를 받았으며,[243] 북한에 대해서도 "남북채널을 통해 4자회담의 재개를 공식제의"하였고 "현재 북한이 4자회담의 재개를 검토하겠다는 입장을 보이고 있는" 것으로 알려졌다.[244] 이에 따라 미국의 차기 행정부는 양자간 고위협상과 더불어서 4자회담에 대해서도 한국정부의 입장을 지지하여 북한에 대하여 4자회담의 활성화를 촉구할 가능성이 있다. 한반도 평화체제 구축의 필요성에 대해서는 제네바합의문을 비판해 온 공화당 주도 의회도 인정하고 있다. 따라서 차기 미 행정부와 공화당이 다수 의석을 유지하게 된 의회는 4자회담의 재개에 대해 공동의 이해를 가지게 될 것이다.

다. 경제제재완화 및 경제협력

미국의 대북 경제제재조치 완화는 부시 전 대통령의 공화당 행정

---

242) 2000년 11월 15일 탕자쉬앤 중국 외교부장은 일본 교도통신과의 회견에서 "4자회담을 조속히 개최하고 그 틀 안에서 김대중 대통령의 제안을 검토하는 것이 바람직하다"는 입장을 보였다. 통일부 통일정책실(국제협력), 「한반도 문제 관련 주간 주변국 동향」, 제 150호(2000.11.11.~11.17), p. 6.

243) 김대중 대통령은 2000년 11월 27일 싱가포르 동남아연구소 주최 특별강연에서 질의응답을 통해 "(2000년 11월 24일 싱가포르에서 열린) 한·중·일 3국 정상회의때 중국의 주룽지 총리에게 (4자회담의 재개에 관한) 의견을 타진했고 주 총리는 적극 지지하겠다는 입장을 밝혔다"며 "미국과는 이미 4자회담 재개가 합의돼있다"고 언급하였다. 「연합뉴스」, 2000. 11. 27.

244) "이정빈 외교에 듣는다," 「동아일보」, 2000. 12. 8.

부 시절에 시작되었다. 즉 1988년 한국정부의 「7·7 선언」에 호응하는 차원에서 대북 제재조치의 일부를 완화하였다. 그 이후 민주당의 클린턴 행정부에서는 제네바합의문의 이행구도에 따라 1995년 초, 그리고 1999년 9월 베를린합의에 따른 대북 경제제재를 추가적으로 완화하였다. 그러나 지금까지 이루어진 경제제재 완화조치들은 대통령 및 행정부의 권한 범위 내에서 이루어진 것이며, 전면적인 대북 경제제재의 해제가 이루어지기 위해서는 의회의 승인을 받아야한다. 미국은 북한의 식량난 완화를 위한 지원을 인도적 사안으로 구분, 세계식량기구(WFP)를 통하여 식량 및 의약품 지원을 해오고 있다.

미국의 대북 경제제재 완화는 대외정책, 대외경제정책, 대내정치, 대한반도정책 차원의 고려사항에 의하여 영향을 받고 있다. 대외정책 차원의 영향요인은 ① 북한의 핵개발 동결에 대한 성실한 이행 여부, ② 미·북 미사일 회담의 진전, ③ 북한의 호전적 태도의 변화 등이다. 대외경제정책 차원의 영향요인은 클린턴 행정부의 대북정책이 북한의 핵동결 유지를 위주로 진행되어 왔으나, 부시 행정부의 대북 경제정책은 미국의 경제이익 극대화라는 대외경제정책 목표에 부합되게 조정될 것이다. 미국의 대북한 식량지원은 미국이 전통적으로 적성국가의 식량난에 대하여 인도주의적 사안으로 구분하여 지원하여 온 전례를 따르고 있다는 점에서 클린턴 행정부의 대북식량지원에 대해 미국 국내정치 차원에서 논란이 되었다. 제네바합의문은 남북대화를 촉구하는 조항을 담고 있으므로, 남북간 관계개선은 미국의 대북 경제제재 완화의 중요한 요인중의 하나이다.

장기적으로 미국의 대북한 경제정책은 경제제재 완화단계→제한적 경제협력단계→경제관계 확대단계→경제관계 정상화단계를 거쳐 진행될 것으로 예상된다. 경제제재 완화단계에서 미국은 미국내 북한자산 동결을 해제하고 미국기업 해외법인의 대북한 투자를 허용하는

등 부분적 제재완화조치를 취할 것이다. 제한적 경제협력단계에서 미국은 점진적으로 대북한 수출 및 수입 허가제 상한액수를 상향조정하는 한편, 미국과 북한간 무역거래를 수행하기 위한 은행거래 및 선박의 입출항 등에 대한 제한을 철폐하는 등 대북한 수출·입을 제한하는 제반조치를 완화할 것으로 예상된다. 경제관계 확대단계에서 미국은 대북한 수출·입 제한의 전면적 완화를 모색할 것으로 전망되며, 경제관계 정상화단계는 미국이 북한과 대사급 외교관계를 설정하는 단계로서 미국이 북한을 더 이상 적대국으로 간주하지 않을 근거가 마련되어야 할 것이다.

라. 주한미군문제

미국은 주한미군을 통해 한반도의 분쟁을 억제하고, 이를 바탕으로 동북아의 안정과 평화를 유지함으로써 동 지역에서 미국의 기득권을 보호하고자 한다. 주한미군은 아시아대륙에 주둔하는 유일한 미국의 지상군으로 일차적인 목적은 북한의 남침억제에 있지만 주일미군과 연계하여 동북아지역 안정에 중요한 역할을 수행하고 있다. 미국은 북한이 계속되는 경제난으로 남침능력이 상당히 저하되었으나 아직도 경고시간(Waring hour) 없이 서울에 심각한 피해를 줄 수 있는 능력을 보유하고 있다고 판단하고 있으며, 북한의 이러한 위협이 존재하는 한 한·미 동맹체제는 계속 유지되어야 한다는 입장이다. 공화당의 정강정책에서는 이와 같은 북한의 위협과 그에 따른 한국에 대한 안보공약의 강화가 더 강조되었다.

1990년대에 들어 미국은 한반도의 안보는 한국이 주도적 역할을 하도록 한다는 장기전략에 따라 기존의 양자 동맹체제를 유지하는 가운데 주한미군의 점진적 감군을 추진하였으나, 북한의 핵개발의혹

이 밝혀진 이후 감군 계획을 잠정적으로 중단하였다. 그대신 한국정부가 주한미군 유지비용을 더 많이 부담 해줄 것을 요청하였다.[245] 미국은 한국통일 이후에도 주한미군을 한반도에 일정수준 주둔시키는 것이 동북아안정에 도움이 될 것이라는 견해이다. 이러한 입장은 공화당의 경우에 더욱 확고하다. 또한 미국이 동아시아에 미군의 전진배치를 지속적으로 유지하려는 이유는 동아시아지역의 경제적 역동성에 대한 미국의 이익을 확보하려는 데 뒷받침이 되는 측면이 있다. 따라서 부시 행정부의 파월 국무장관 애정자가 해외주둔 미군에 대한 재검토를 언급하였음에도 불구하고,[246] 주한미군문제는 북·미관계가 개선되더라도 미국의 장기적인 동아시아전략에 따라서 논의가 전개될 가능성이 높다.

마. 동북아안보체제

미국은 클린턴 행정부 시절 동북아지역 내에서 핵·미사일 및 대량살상무기의 확산 억제, 군축실시, 영토분쟁을 포함한 지역분쟁 해결뿐만 아니라 환경, 난민, 보건, 마약 등을 해결하는데 다자간 안보협력이 긍정적으로 작용할 것으로 판단해왔다. 또한 다자안보협력을 통해서 일본과 중국의 배타적 세력기반을 견제하고, 미국의 개입비용을 줄이면서도 역내안정 도모와 자국의 영향력유지가 가능할 것이라는 입장을 보여 왔다. 클린턴 대통령이 1993년 7월 일본과 한국 방문을

245) 1990년 4월 Nunn-Warner 보고서에 근거한 동아시아 전략구상(EASI)에 따라 추진되어온 단계적 감군계획의 2단계(1993~95년) 시행이 중단된 상태에 있다. 미 의회는 1994년까지 한국정부가 주한미군 유지비용의 대부분을 부담해줄 것을 촉구하는 결의안을 상·하양원 합동으로 통과시킨 바 있다.

246) 「중앙일보」, 2000. 12. 18.

방문하여 신태평양공동체(New Pacific Community) 구상을 제시, 다자간 안보협력을 추진할 의사를 표명한 후 양자관계를 보완하는 차원에서 다자간 안보협력을 긍정적으로 검토해왔다. 현재 미국은 동북아협력대화(NEACD)를 정부간 대화로 확대하는 방안, 아세안 확대각료회의(ASEAN-PMC)와 아·태 경제협력 각료회의(APEC)의 기능을 정치·안보영역으로 확대시키는 방안, 아세안지역 포럼(ARF)을 OSCE와 같이 제도화하는 방안 등 다양한 방안을 검토 중에 있다.

비록 공화당이 전통적인 양자 동맹을 다자적 안보관계보다 중시하는 입장을 보이고 있으나, 이와 같은 미국의 동아시아지역 안보협력체에 대한 의지는 공화당 행정부에서도 지속될 것으로 예상된다. 2000년과 2001년도의 국방예산을 협상하는 과정에서 미 행정부와 공화당 주도 의회가 미국의 전세계적인 개입을 유지해야 한다는데 견해가 일치하였으며, 그 방안의 하나로써 다자간 안보협력의 증대를 강조한 바 있다. 따라서 부시 행정부 하에서도 미국은 기존의 쌍무적 동맹관계를 유지하는 한편, 동북아시아 다자안보협력의 구체화를 위해서도 주도적인 역할을 수행하려 할 것으로 예상된다.

V. 결 론

클린턴 행정부 아래서 미국은 개입과 확대의 안보전략을 추진하면서 제네바합의문을 대북정책의 기본 틀로 유지해왔다. 그러나 공화당 주도 의회의 견제와 한반도 안보문제에 대한 북한의 기존 입장 고수에 따라 양자관계는 제네바합의문에서 의도한 바와 같은 속도로 진전되지 못하였다. 클린턴 행정부는 1998년 8월 북한의 대포동 미사일 시험발사 이후 의회를 비롯하여 한반도전문가 집단 및 언론의 비판이 대두되자 공화당과 친화성이 있는 페리 전 국방장관을 대북정책 조정관으로 임명하고 정책전반을 검토하여 페리보고서를 산출하였다. 페리보고서는 북한에 대한 포괄적이며 통합적인 접근을 권고하였으며, 이에 따라 클린턴 행정부는 페리프로세스를 진행해왔다. 남북정상회담 이후 전개되고 있는 남북관계의 급격한 전개과정은 클린턴 행정부에게 자극제로 작용하여 김정일 국방위원장의 특사자격으로 조명록 국방위원회 제1부위원장 겸 북한군 총정치국장을 2000년 10월 9일부터 초청하여 대통령 면담, 국무장관 및 국방장관과의 회담을 가졌다. 그리고 2주가 지나지 않아서 올브라이트 국무장관, 서먼 대북정책조정관 등이 평양을 방문하여 김정일과 회담하는 등 양자관계가 급진전되는 양상을 나타내었다. 그러나 11월의 미국 대통령 선거가 그 결과가 불투명하게 되는 상황이 전개됨에 따라서 양자관계의 진행을 제약하는 변수로 등장하였다.

미국의 대북관계 정상화 추진의 일차적인 목적은 북한의 대량살상무기 및 미사일 확산 방지를 통한 동북아 긴장완화에 있으며, 이것은 미국의 상품 및 투자시장의 확대, 외교정책에서 도덕적 가치관으로

내세우고 있는 민주주의와 인권의 신장 등 동북아지역에서의 미국의 장기적인 이익을 보호하려는 것이다. 이러한 미국의 장기적 이익에 대해서는 공화당이나 민주당 모두 공감대를 형성하고 있으며, 따라서 이러한 미국의 목표는 부시 행정부 하에서도 지속성을 가지게 될 것이다. 그러나 부시 차기 대통령 정부에서 미국의 대북정책은 또 한번의 검토과정을 거치게 될 것이 분명하며, 정책기조의 측면에서는 보다 강력한 톤을 띄우면서 정책수단에 있어서도 안보적 측면을 강화하고 북한의 태도변화를 강하게 요구하게 될 가능성이 높다. 따라서 미국이 한·미·일간의 대북정책 공조를 지속할 것임에도 불구하고, 한국의 대북 포용정책의 정책수단에도 영향을 미치게 될 것이다.

한국정부의 입장에서 보면 페리보고서가 제안한 단계적 접근의 이행을 통해 북한의 대량살상무기 및 미사일개발중단과 북·미 및 북·일 관계 개선이 이루어지면서 동시에 남북관계의 발전도 군사안보적 차원에까지 확대되는 것이 가장 바람직할 것이다. 즉 한·미·일 정책협의로 마련된 포괄적 접근안이 현실화되는 것을 목표로 대북 포용정책의 지속적 추진을 정책기조로 하는 것이다. 이러한 기조를 유지하면서 미·북관계의 본질적이고 장기적인 정책목표와 현실적이고 단기적인 정책수단 간의 유연한 선택과 활용이 필요하다. 미국이 북한과 양자 현안을 포괄적으로 협상하고 있으나, 미국적 외교정책의 스타일은 그러한 과정에서도 역시 사안별 문제 해결이라는 실용주의적 성격을 벗어나기가 어려울 것이기 때문이다. 특히 부시 행정부가 힘에 바탕을 둔 정책을 취할 것이므로, 포괄적 접근안 협상의 성공을 위해서는 남북한간 차원에서 이를 북한에게 이해시키는 작업이 강화되어야 한다. 동시에 북·미 협상과정에서 한국은 미국에 대하여 한계선(red line) 문제에 대한 명확한 의사 전달을 요구해야 할 것이다. 최근의 북·미관계 진전은 북한이 일단 미국과의 상호 현안에 대한 입장 차이

를 최고지도자 차원에서 이해하고 이를 해결하기 위한 수단을 강구하려는 의사가 있음을 보여주고 있는 것으로 평가된다.

남북정상회담 이후 남북관계가 질적인 변화과정을 보이고 있으나, 안보문제에 대한 북한의 전향적인 태도 변화가 없이는 대북 포용정책은 일부의 성공만을 거두었다는 비판에 직면할 수 있다. 즉 평화와 안보문제에 대한 가시적인 성과가 도출되지 않으면서 북한에 대해 일방적인 혜택으로 보여지는 정책수단이 장기적으로 추진될 수밖에 없는 상황이 지속될 경우 국내외적 비판에 직면할 가능성이 있다. 특히 미국의 공화당이 행정부와 의회를 모두 장악하게 된 상황에서 "힘의 우선"정책을 대북정책에서도 선택할 가능성이 높기 때문에 미·북 양자관계의 속도가 한국의 기대만큼 진전되기가 어려울 수 있으며, 한·미간 정책 우선 순위를 놓고 견해 차이가 발생할 가능성도 있다. 즉 북한에 대한 미국의 주된 관심은 대량살상무기(핵·미사일)개발 억제 및 확산 방지라는 정책 목표를 달성하는 것이며, 그 수단으로 포괄적 접근을 채택하고 있는 점을 간과해서는 안될 것이다. 따라서 북한의 핵·미사일 문제가 해결 기미를 보이지 않고 있는 가운데 한국의 일방적 대북 지원정책은 미국으로서는 대북 지렛대가 약화되는 것으로 비쳐질 수도 있다. 또한 한국으로서는 협상의 주역으로서 미국이 자국의 목표달성을 위해 북한의 요구를 만족시켜주고 한국의 이익을 등한시하는 상황, 즉 한국과 일본에게 과도한 재정적 부담을 부과할 가능성을 경계해야 할 것이다. 그리고 북한이 남북관계 개선에 적극적으로 호응하는 상황에서 북·미관계와 남북관계를 별개로 추진할 두 가지 가능성에 대비해야 할 것이다. 따라서 향후 북·미관계, 북·일관계, 남북관계의 진전속도, 북한에 대한 경제적 보상의 규모와 시기, 북한에 대한 경제적 보상의 분담 등 현안으로 대두될 문제들에 대해서 한·미공조를 더욱 강화해야 할 필요가 있다.

장기적으로 남북간 화해와 협력, 평화공존을 달성하기 위한 대북정책이 국내정치의 변화와 상관없이 지속적으로 추진되기 위해서는 정책 시행의 범위와 폭, 그리고 속도를 어떻게 전략적으로 추진할 것인가를 점검해야 할 시점으로 판단된다. 또한 포괄적 접근안 협상의 성공을 위해서나 전반적인 대북정책의 원만한 전개를 위해서는 우리 사회 내부의 지지기반 확보가 무엇보다도 중요하다. 대북정책의 국내적 지지기반 확보에는 미국의 한반도정책도 영향을 미친다. 즉 남북정상회담 이후 국내에서 미국의 한반도정책에 대한 비판이 본격적으로 대두되기 시작했으며, 이러한 국내의 여론은 미국 정부와 의회는 물론 미국의 여론 관심층에도 영향을 미치게 된다. 따라서 대국민 설득작업에서는 대북 포용정책이 일방적 시혜가 아닌 남북간 호혜원칙(상호주의, reciprocity)에 입각하여 추진하는 것임을 주지시키는 작업이 필요하다. 이러한 국내여론 설득작업은 미국의 정책결정과정에도 반영될 것이다.

미국의 차기 공화당 행정부 아래서도 한·미 양국은 각각의 국가 목표, 정책 우선 순위에 따라 한반도문제에 대한 접근 방식에서 차이가 존재할 것이므로,[247] 사안별 적절한 역할 분담을 통해 양국간 갈등 요인을 최소화하고 대북정책의 효율성을 극대화할 필요가 있다. 한국은 한반도, 동북아 지역, 전 지구 차원으로 정책 우선 순위가 결정되는 반면 미국은 이와 역순으로 국가 정책 목표를 설정하고 있다. 한국의 경우 대북정책은 남북관계 개선과 한반도 통일문제와 불가분의 관계에 있으나 미국은 미국 주도의 세계 질서 유지와 동북아 질서의 안정적 관리에 일차적 관심과 목표를 두고 있다. 중·장기적으로 한반도통일 이후 한국은 단일 국가 건설에 정책 우선 순위를 두고 있는

247) Kurt M. Campbell, "The Future of the Korean Peninsula in the wake of the North-South Summit: Next Steps and Strategic Challenges," p. 10.

반면, 미국은 한반도 비핵화 및 주한미군의 장래 문제 등 통일 한국이 동맹국으로 남을 것인가에 보다 많은 관심과 비중을 두고 있다. 한반도 안정과 남북관계 개선 문제에 대해서 한·미 양국은 긴밀한 협조 하에 한국이 주도적 역할을, 미국은 보조자의 역할을 수행해야 할 것이다. 세부내용으로는 각종 남북 당국간대화를 통해 남북관계 개선을 주도하고, 4자회담을 통해 한반도 긴장완화 및 남북 당사자들 간의 평화협정 체결과 미·중의 보장을 실현해야하며, 남북경협과 다방면의 민간교류의 확대와 제도화에도 미국의 측면 지원을 획득하여야 할 것이다. 또한 대북 경수로 건설사업의 원활한 추진과 중·장기적으로 북한 핵개발 동결 및 과거 핵 투명성을 확보해야 한다. 그리고 안보문제와 관련하여 남·북한 및 미국 3자간의 대화 채널을 통해 한반도 위기관리 및 군사적 신뢰구축을 실현하는 방안도 고려할 필요가 있으며, 중·장기적으로는 한반도 군비 통제 및 군축을 논의·시행해야 할 것이다.

결론적으로 한·미 양국은 미·북관계와 남북관계 개선간의 양자관계에 유연성을 부여하여 미국은 양자간 현안들을 활용, 북한을 책임있는 국제사회의 일원으로 참여시키는 노력을 가속화해야 할 것이다. 여기에는 대북 경제제재 완화의 단계별 추진, 미·북 연락사무소 개설 및 국교정상화, 미군 실종자 수색 및 유해 송환의 지속, 핵비확산조약(NPT), 미사일기술통제체제(MTCR), 화학무기협정(CWC), 생물무기조약(BWT), 테러리즘 방지 등 국제규범을 북한이 준수하도록 설득과 협상 지속 등이 포함된다. 한·미의 긴밀한 정책협력은 단지 한반도정세의 안정, 북한의 변화와 개방 그리고 남북관계 개선 및 통일기반 조성을 위한 것뿐만 아니라 중국, 일본, 러시아 등 주변국들의 협조를 최대한 확보하는 것에서도 요청된다. 4자회담에서 중국의 적극적인 역할을 유도함으로써 한반도 긴장완화 및 평화체제를 수립하

는데 기여토록 한다. 미·일 신안보조약 및 한·일 안보대화를 통해 한·미·일 전략적 협력체제를 구축하고 일본의 KEDO 및 대북 경제지원을 지속케 함으로써 북한의 변화와 개방을 촉진하고 중·장기적으로 통일을 위한 경제적 기반을 구축한다. 또한 동북아지역 다자간 안보협의체 구성에 한국이 적극 참여하여 한반도의 항구적인 평화체제 구축을 촉진하고 한반도 통일에 대한 주변국의 적극적인 협조 기반을 조성한다. 이에는 한반도 비핵화 및 통일 이후 주한미군의 역할에 관한 지역적 차원의 합의 조성, 남북간 평화협정 보장, 동북아 안보대화 및 동북아 경제공동체 구성 등의 방안이 포함될 수 있다. 한·미간의 정책협력은 부시 행정부 하에서 더욱 요청된다고 하겠다.

참고문헌

1. 단행본

길정우·박영호·박종철·황병덕·박순성, 「북한 핵문제와 남북관계 - 전개과정 및 발전전망」. 서울: 민족통일연구원, 1994.

김국신, 「클린턴 행정부와 의회 관계: 대북정책을 중심으로」. 서울: 통일연구원, 1999.

김만규, 백광일, 문정인, 「대미통상로비연구」. 인천: 인하대학교 국제관계연구소, 1987.

박영호, 「한국의 대미 통일외교전략」. 서울: 통일연구원, 1998.

최수영·박영호·홍관희·허문영, 「1999년도 통일문제 국민여론조사」. 서울: 통일연구원, 1999.

Arthur Schlesinger, Jr., *The Imperial Presidency.* Boston: Houghton Mufflin Company, 1989.

Ashton B. Carter and William J. Perry. *Preventive Defense: A New Security Strategy for America.* Washington, D.C.: Brookings Institution, 1999.

Barbara Kellerman and Ryan J. Barilleaux, *The President As World Leader.* New York: St. Martin's Press, 1991.

Chairman of the Joint Chiefs of Staff, *Joint Vision 2010.* 2000.

David D. Newsom, *The Public Dimension of Foreign Policy.* Bloomington: Indiana University Press, 1996.

David Howard Goldberg, *Foreign Policy and Ethnic Interest Groups: American and Canadian Jews Lobby for Israel.*

New York: Greenwood Publishing Company, 1990.

David McKay, *American Politics & Society.* Oxford: Blackwell Publishers, 1993.

Department of Defense, Office of International Security Affairs, *The United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region* (*East Asain Strategy Report 1998*). November 1998..

Edward S. Corwin, *The President, Office and Power, 1787~1957.* New York: New York University Press, 1957.

G. John Ikenberry (ed.). *American Foreign Policy: Theoretical Essays.* 3rd ed., Glenview, IL: Scott, Foresman and Company, 1997.

Gene Rainey, *Patterns of American Foreign Policy.* Boston: Allyn & Bacon, 1975.

Glenn P. Hastedt, *American Foreign Policy: Past, Present, Future.* Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1997.

Gordon Silverstein, *Imbalance of Powers: Constitutional Interpretation and the Making of American Foreign Policy.* New York: Oxford University Press, 1997.

Hedrick Smith, *The Power Game: How Washington Works.* New York: Random House, 1988.

James A. Nathan and James K. Oliver, *Foreign Policy Making and the American Political System.* Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994.

Janne E. Nolan (ed.). *Global Engagement: Cooperation and Security in the 21st Century.* Washington, D.C.: Brookings

Institution, 1994.

John Spanier and Eric M. Uslaner, *American Foreign Policy Making and the Democratic Dilemmas.* 5th ed., Pacific Grove, CA: Brooks/Cole Publishing Company, 1989.

John Spanier and Steven W. Hook, *American Foreign Policy Since World War II.* 13th ed., Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1995.

Office of the Federal Register/National Archives and Records Administration, *The United States Government Manual 1996/1997.* Washington, D.C.: The U.S. Government Printing Office, 1996.

Randall B. Ripley, *Congress, Process and Policy.* New York: Norton, 1975.

Richard M. Pious, *The American Presidency.* New York: Basic Books, 1979.

Robert Dujarric (ed.). *Korea: Security Pivot in Northeast Asia.* Indianapolis: Hudson Institute, 1998.

Robert Tucker, *The Radical Left and American Foreign Policy.* Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1971.

Robert W. Janes, *Scholars' Guide to Washington, D.C., for Peace and International Security Studies.* Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1995.

Stanley Hoffman, *Gulliver's Troubles, or the Setting of American Foreign Policy.* New York: McGraw-Hill, 1968.

The Seoul Forum for International Affairs, *Managing Change on the Korean Peninsula.* Seoul: Seoul Press, 1998.

The White House. *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement.* Washington, D.C.: U.S. G.P.O., 1994.

_____. *A National Security Strategy for a New Century.* Washington D.C.: The White House. May 1997.

_____. *A National Security Strategy for a New Century.* Washington D.C.: The White House. November 1999.

Thomas M. Frank and Edward Weisband. *Foreign Policy by Congress.* New York: Oxford University Press, 1979.

William S. Cohen, *Report of the Quadrennial Defense Review.* Washington, D.C.: Department of Defense, May 1997.

_____. Office of International Security Affairs, *The United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region.* Washington D.C.: Department of Defense, November 1998.

_____. Office of International Security Affairs, *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region.* Washington, D.C.: U.S. G.P.O., February 1995.

Zbigniew Brzezinski, *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives.* New York: Basic Books, 1997.

2. 논문

김성한, “미국 신행정부의 한반도정책 전망.” 2000년도 한국세계지역

학회 연례학술회의 발표 논문 2000. 12. 2.

김용호, “미국 대선 이후 북미관계.” 2000년도 한국세계지역학회 연례학술회의 발표 논문 2000. 12. 2.

박영규, “미국 외교정책 결정과정에서의 의회의 역할 및 기능.”「현대사회」제30호 1988 여름.

박영호·최선근, “미국 레이건 행정부의 대외 인권정책에 대한 규범적 비판.”「국제정치논총」제35집 2호 1996. 6.

박재창, “미국 상원의 대한 외교정책 결정구조.” 민만식 외,「현대 미국정치의 쟁점과 과제」. 서울: 전예원, 1996.

윤정원, “북한핵문제에 대한 미의회의 청문회활동 분석.”「국제정치논총」제39집 3호, 1999.

이현우, “2000년 미국 대선에서 나타난 유권자 행태의 특징.” 2000년도 한국세계지역학회 연례학술회의 발표 논문 2000. 12. 2,

최선근, “2000년 미국의 대통령 선거 - 후보와 이슈.” 2000년도 한국세계지역학회 연례학술회의 발표 논문 2000. 12. 2.

최선근, “IMF 시대 대미의회 외교전략.” 정책과제보고서 98-03 성남: 세종연구소, 1998. 6.

최선근, “미국의 국내정치와 외교정책: 외교정책 결정과정의 행위자를 중심으로.” 이태환 편,「국내정치와 대외정책: 미·중·일·러를 중심으로」. 성남: 세종연구소, 1998.

Arthur Schlesinger, Jr., "Foreign Policy and the American Character." *Foreign Affairs*, vol. 62 (1983).

Christopher Layne, “Rethinking American Grand Strategy: Hegemony or Balance of Power in the Twenty-First Century?” *World Policy Journal*, Vol. XV No. 2 Summer (1998).

Condoleezza Rice, "Promoting the National Interest." *Foreign Affairs*, vol. 79, no. 1 (Jan/Feb 2000).

Elliot A. Cohen, "The Mystique of U.S. Air Power." *Foreign Affairs*, vol. 73 (1994).

Gordon H. Smith, "Republican Viewpoint: Congress and Foreign Policy." *U.S. Foreign Policy Agenda*, USIA Electronic Journal, Vol. 5, No. 1 (March 2000).

James A. Kelly, "North-South Relations after the Summit." paper presented at the 2000 KINU-CSIS Exchange on the theme of the Dynamics of Change on the Korean Peninsula in the New Century, Seoul, November 16~17, 2000.

James Schlesinger, "Quest for a Post Cold War Foreign Policy." *Foreign Affairs*, vol. 72 (1992/93).

Joseph R. Biden, "A Democratic Viewpoint: Congress and Foreign Policy." *U.S. Foreign Policy Agenda*, USIA Electronic Journal, Vol. 5, No. 1 (March 2000).

Kurt M. Campbell, "The Future of the Korean Peninsula in the wake of the North-South Summit: Next Steps and Strategic Challenges." paper presented at the 2000 KINU-CSIS Exchange, Seoul, November 16~17,

Morton Abramowitz, James Laney *et al*., "Letter to the President of the United States from the Independent Task Force on Managing Change on the Korean Peninsula." Council on Foreign Relations, October 7, 1998.

Morton I. Abramowitz and James T. Laney, Co-Chairs, Michael J. Green, Program Director, "U.S. Policy Toward North

Korea: A Second Look." Report of an Independent Task Force Sponsored by the Council on Foreign Relations, July 1999.

Norman Ornstein, "The Constitution and the Sharing of Foreign Policy Responsibility." in *The President, the Congress, and Foreign Policy* (New York: Association of Former Member of Congress and the Atlantic Council of the United States, 1985),

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

Rinn-Sup Shinn, "South Korea: 'Sunshine Policy' and Its Political Context." *CRS Report for Congress*, May 27, 1999.

Robert Zoellick, "A Republican Foreign Policy." *Foreign Affairs*, vol. 79, no. 1 (Jan/Feb 2000).

Samuel P. Huntington, "American Ideals versus American Institutions." in G. John Ikenberry ed., *American Foreign Policy: Theoretical Essays.* (Glenview, IL: Scott, Foresman and Company, 1989).

Stanley Hoffmann, "Foreign Policy Transition: Requiem." *Foreign Policy*, no. 42 (1981/1982).

Steven Kull, "Americans on Defense Spending: A Study of US Public Attitude, Summary of Findings." (Program on International Policy Attitudes, University of Maryland, December 19, 1995).

Vladimir N. Pregelj, Robert G. Sutter, Alan K. Yu, and Larry Q.

Nowels, "Vietnam: Procedural and Jurisdictional Questions Regarding Possible Normalization of U.S. Diplomatic and Economic Relations." *CRS Report for Congress*, 94-633S, August 4, 1994.

William J. Taylor, Jr., "U.S. Policy toward the Korean Peninsula under the New Administration (whatever that means!)." paper presented at the 2000 KINU-CSIS Exchange on the theme of the Dynamics of Change on the Korean Peninsula in the New Century, Seoul, November 16~17, 2000.

William Schneider, "The Old Politics and the New World Order." in *Eagle in a New World: American Grand Strategy in the Post-Cold War Era.* eds. Kenneth Oye, Robert J. Lieber, and Donald Rothchild, New York: Harper Collins, 1992.

3. 기타

「동아일보」

「문화일보」

「연합뉴스」

「중앙일보」

통일부 통일정책실(국제협력), 「한반도 문제 관련 주간 주변국 동향」. 2000년 각호

Los Angeles Times

New York Times

News from the House International Relations Committee

Washington Post

Washington Times

Al Gore, "Agenda Based on Forward Engagement for the Global Age." the keynote address to the International Press Institute World Congress in Boston, April 30, 2000. www.algore2000.com

Al Gore, *U.S. Foreign Policy Agenda* (Electronic Journal of the Department of State), Vol. 5, No. 2 (September 2000). usinfo.state.gov/journals

Benjamin A. Gilman, "U.S. Policy Toward North Korea." October 21, 1999. www.asiasociety.org

Charles Kartman's testimony before the Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs, Senate Foreign Relations Committee, July 8, 1997. "Transcript of Hearing of the East and Pacific Affairs of the Senate Foreign Relations Committee." July 8, 1997, SF-08-03.

Charles Kartman, "Engaging the Hermit Kingdom: U.S. Policy Toward North Korea." Hearing before the Subcommittee on Asia and the Pacific of the Committee on International Relations, House of Representatives, February 26, 1997.

_____, "Recent Developments in North Korea." Testimony before Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs, Senate Committee on Foreign Relations, September 10, 1998.

_____, “United States Policy Toward North Korea.″ Testimony before House Committee on International Relations, September 24, 1998. www.usinfo.state.gov

_____, “Recent Developments in North Korea.” Testimony before the Subcommittee on East Asia and the Pacific, Senate Foreign Relations Committee, September 25, 1998.

Department of Defense, ″2000 Report to Congress: Military Situation on the Korean Peninsula.″ September 12, 2000. www.defenselink.mil

General Henry H. Shelton, “Statement.″ before the House Armed Services Committee, September 27, 2000.

General Henry H. Shelton, “Statement.” Hearing before the Senate Armed Services Committee, Oct. 6, 1998.

General John H. Tilelli, Jr. “Prepared Statement.” Hearing before the Committee on National Security, House of Representative, March 6, 1997.

General Thomas A. Schwartz, ″Statement.″ before the House Armed Services Committee, March 15, 2000.

George W. Bush, ″A Distinctively American Internationalism.″ address delivered at the Ronald Reagan Presidential Library, Simi Valley, California, November 19, 1999. www.georgewbush.com

H.R. 4251, The Congressional Oversight of Nuclear Transfers to North Korea Act of 2000.

H.R. 4266, The Prohibition on United States Government Liability

for Nuclear Accidents in North Korea Act of 2000. April 17, 2000.

House-Senate Conference Report for HR4328. “Sec. 582. Korean Peninsula Energy Development Organization.” *Omnibus Appropriations Bill.* October 19, 1998.

Ian Robinson, "Progressive Unilateralism? U.S. Unilateralism, Progressive Internationalism, and Alternatives to Neoliberalism." *FPIF Discussion Paper #3.* November 15, 2000. www.foreignpolicy-infocus.org

Institute for National Strategic Studies. “Korean Peninsula.” *Strategic Assessment.* 1999. 198.80.36.91/ndu/inss/sa99/sa99ch8.html

Kurt M. Campbell, "Statement." Hearing on U.S. Policy Toward the Korean Peninsula, Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs, Senate Committee on Foreign Relations, September 10, 1998.

Larry M. Wortzel, "Asia." in Stuart M. Butler and Kim R. Holmes (eds.), *Issues 2000: The Candidates's Briefing Book*.. www.heritage.org/issues/chap18.html.

Michael J. Green, "North Korea." www.foreignpolicy2000.org/library/issuebriefs/IBNorthKorea.html

Morton I. Abramowitz and James T. Laney, "Managing Change on the Korean Peninsula." Report of an Independent Task Force Sponsored by the Council of Foreign Relations, July 8, 1998. www.house.gov/international_relations.

Morton I. Abramowitz and James T. Laney, Co-Chairs, Michael J.

Green, Program Director, "Managing Change on the Korean Peninsula." Report of an Independent Task Force Sponsored by the Council on Foreign Relations, June 1998. www.foreignrelations.org

North Korea Advisory Group, *Report to The Speaker, U.S. House of Representatives.* November 1999. www.house.gov/international_realtions/nkag/report.htm.

Peggy Hu, "State, Defense Officials Discuss U.S. Policy Toward North Korea," September 19, 1997. www.usinfo.state.gov

Representatives(October 27, 1999), Serial No. 106-81, Washington, D.C. 2000. www.house.gov/international_relations.

Robert A. Manning and James J. Przystup. "The Great Powers and the Future of Korea." Paper prepared for the Council on Foreign Relations, March 2, 1998. www.foreignrelations.org/studies/transcripts/manning.html

Robert E. Hunter, "Think Tanks: Helping to Shape U.S. Foreign and Security Policy." *U.S. Foreign Policy Agenda* (Electronic Journal of the Department of State), Vol. 5, No. 1 (March 2000). usinfo.state.gov/journals/itps/0300/ijpe/pj-51hunt.htm.

Robert J. Einhorn, "Nonproliferation Challenges in Asia." Hong Kong, June 7, 2000. www.asiasociety.org

Roth, Stanley O. "Prepared Statement on US Policy toward Korean Peninsula." Subcommittee on Asia and the Pacific, House International Relations Committee, March 17, 1996.

Senator Gordon H. Smith, "A Republican Viewpoint: Congress and

Foreign Policy." *U.S. Foreign Policy Agenda* (Electronic Journal of the Department of State), Vol. 5, No. 1 (March 2000). usinfo.state.gov/journals.

Senator Joseph Biden's speech, "Testing North Korea's Commitment to Peace." Congressional Record, Senate, October 19, 2000.

Slocombe, Walter B. "U.S. Security Interests in the Pacific." Statement before a Hearing of the House Committee on International Relations Subcommittee on Asia and the Pacific, May 7, 1998.

Stanley O. Roth, "Prepared Statement on US Policy toward Korean Peninsula." Statement before the Subcommittee on Asia and the Pacific, House International Relations Committee, March 17, 1996.

Statment by Gov. George W. Bush on North Korea in *Meet the Press*, NBC, Novcember 21, 1999.

Stephen J. Wayne, "The Multiple Influences on U.S. Foreign Policy-Making," *U.S. Foreign Policy Agenda* (Electronic Journal of the Department of State), Vol. 5, No. 1 (March 2000). usinfo.state.gov/journals/itps/0300/ijpe/pj51wayn.htm.

Stephen Zunes, "Little Shift in Foreign Policy Under (President) George W. Bush." Global Affairs Commentary, November 17, 2000. www.foreignpolicy-infocus.org

Stuart M. Butler and Kim R. Holmes (eds.), *Issues 2000: The Candidates's Briefing Book*. Washington, D.C.: The Heritage Foundation, 2000. www.heritage.org/issues.

The 1996 Democratic National Convention, "The 1996 Democratic National Platform: Today's Democratic Party: Meeting America's Challenges, Protecting America's Values." August 27, 1996.

The Senate Arms Services Committee, "Senate and House Complete Conference on National Defense Authorization Bill for Fiscal Year 2001." Press Release, October 6, 2000.

The White House, Office of the Press Secretary, "Statement by the President." June 19, 2000.

Tom Barry, "Candidates' Internationalism." *Global Affairs Commentary*, Foreign Policy In Focus, November 17, 2000. www.foreignpolicy-infocus.org

U.S. Department of State, "US-DPRK Joint Communique." October 12, 2000.

U.S. Government Printing Office, *U.S. Policy toward North Korea I: Perry Review,* Hearing before the Committee on International Relations, House of Representatives October 13, 1999. Serial No. 106-74, Washington, D.C. 2000. www.house.gov/international_relations

United States General Accounting Office, "Status of Heavy Fuel Oil Delivered to North Korea Under the Agreed Framework." GAO Report to the Chairman, Committee on International Relations, House of Representatives, GAO/RCED-99-276, September 1999.

Vice Adm. Thomas R. Wilson, "Prepared Statement." before the Senate Armed Services Committee, February 3, 2000.

Vice President Albert 'Al' Gore Jr.'s address at the Old South Meeting House, Boston, MA, April 30, 2000.

Walter Russell Mead, "Central Foreign Policy Principles." www.foreignpolicy2000.org/library/issuebriefs

Warren Christopher, "U.S. National Interest in the Asia-Pacific Region." Address before the National Press Club, July 28, 1995.

Warren P. Strobel, "The Media: Influencing Foreign Policy in the Information Age." *U.S. Foreign Policy Agenda* (Electronic Journal of the Department of State), Vol. 5, No. 1 (March 2000).usinfo.state.gov/journals/itps/0300/ijpe/pj51stro.htm.

Wendy R. Sherman, "Testimony of Ambassador Wendy R. Sherman, Counselor of the Department of State before House International Relations Committee." March 16, 2000. www.usinfo.state.gov

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

William S. Cohen, "Remarks as Delivered at U.S.-Japan Parliamentary League Breakfast." Hotel Okura, Tokyo, Japan, September 22, 2000.

William S. Cohen, "Remarks." delivered at the Asia Society of Washington, J.W. Marriott Hotel, Washington, D.C., May 10, 2000. www.defenselink.mil/speeches.

William S. Cohen, *Annual Report to the President and the Congress, 1998, 1999, 2000.* Washington, D.C.: Department of Defense, www.dtic.mil/execsec

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

Winston Lord, "Testimony of the Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs." House Committee on International Relations, Subcommittee on Asia and The Pacific, March 19, 1996.

www.cnn.com/ELECTION/2000/resources/where.they.stand

www.democrats.org/hq/resources/platform/index.html

www.georgewbush.com

www.heritage.org/issues/chap18.html.

"A Democratic View: Facing Key Foreign Policy Challenges." Interview with Ambassador Marc Ginsberg, Senior Coordinating Advisor on Foreign Policy to Vice President.

"Gilman Releases North Korea Report." News from the House International Relations Committee, November 3, 1999. www.house.gov/international_relations

"House International Relations Committee Press Release." March 16, 2000. www.usinfo.state.gov.

"Implementation of Easing of Sanctions Against North Korea." Fact Sheet, U.S. Department of State, June 19, 2000. www.usinfo.state.gov

"Interview with Representative Ben Gilman (R-NY), Chairman, House International Relations Committee on the foreign policy platform of the 2000 Republican Convention." August 3, 2000. www.foreignpolicy2000.org

"Introduction of Regional Strategies(Chapter 18)." in Stuart M. Butler and Kim R. Holmes (eds.), *Issues 2000: The Candidates's Briefing Book*. Washington, D.C.: The Heritage Foundation, 2000.

"Opening Statement of Chairman Benjamin A. Gilman." Hearing: US Policy Towards North Korea and the Pending Perry Review, News from the House International Relations Committee, March 24, 1999.

"President Clinton's Statement on Easing Sanctions on North Korea." *Washington File*, June 19, 2000.

"Renewing America's Purpose, Together." 2000 GOP Platform. www.gopconvention.com/platform/platform.html

"Senate Passes China PNTR Bill." Washington File, September 19, 2000. usinfo.state.gov.

"Stanley Roth Feb. 23 Worldnet on North Korea." *Worldnet Dialogue*, United States Information Agency, Television and Film Service of Washington, D.C., February 23, 1999. www.usinfo.state.gov

"Text: George W. Bush Claims Presidency." December 13, 2000. www.washingtonpost.com.

"The 2000 Democratic National Platform: Prosperity, Progress, and Peace." 2000 Democratic National Convention, August 15,

2000.

"Transcript: Secretary of Defense Cohen Sept. 22 Tokyo Press Conference." *Washington File*, September 28, 2000. usinfo.state.gov.

"The Changing Dynamics of U.S. Foreign Policy-Making." An interview with Under Secretary of State for Political Affairs Thomas R. Pickering, in *U.S. Foreign Policy Agenda*, USIA Electronic Journal, Vol. 5, No. 1 (March 2000).