

중국경제 현지 전문가풀 토의자료 2002-01

2002년 제1차 북경사무소 한반도문제 전문가 「풀」 회의결과보고

미국 부시정부의 한반도정책 분석

朴 鍵 一
2002. 4



對外經濟政策研究院
KOREA INSTITUTE FOR INTERNATIONAL ECONOMIC POLICY

2002년 제1차 북경사무소 한반도문제 전문가「풀」회의결과보고

미국 부시정부의 한반도정책 분석

朴 鍵 一
2002. 4



미국 부시정부의 한반도정책 분석*

朴 鍵 一

중 국 사 회 과 학 원
조선반도문제연구중심
상 무 부 주 임

목 차

I. 행사 개요	5
II. 발표내용 요약	6
III. 토론 내용	9
IV. 발표자료	13

* KIEP 북경사무소에서는 중국내 한반도 문제 전문가들의 연구성과와 경험을 우리의 북한 연구 및 대북정책 수립에 활용하기 위해 조선족을 포함한 중국인 전문가 20여 명으로 구성된 현지 '한반도문제 전문가풀'을 운영, 정기 세미나와 수시 간담회를 개최하고 있습니다.



I. 행사 개요

1. 일시 및 장소

- 일 시: 2002. 3. 13(화) 16:00~18:00
- 장 소: 북경시 匯賓大廈 3층 회의실

2. 주제 및 일정

- 주 제 미국 부시정부의 한반도 정책 분석
발표자 : 朴鍵一 박사 (중국사회과학원 조선반도문제연구중심 상무부주임)
- 일 정:
 - ▶ 16:00~17:10 주제 발표
 - ▶ 17:10~18:30 토론

3. 참석자 명단

- 朴鍵一 박사, 社會科學院 亞太研究所
- 韓鎮涉 교수, 社會科學院 亞太研究所
- 李相文 교수, 社會科學院 亞太研究所
- 徐寶康 주임기자, 人民日報
- 徐憲忠 연구원, 國際戰略學會

- 金仁雄 연구원, 國務院發展研究中心
- 于美華 동북아실 주임, 中國改革論壇
- 朴月羅 소장, KIEP 북경사무소
- 崔義炫 전문연구원, KIEP 북경사무소

Ⅱ. 발표내용 요약

- 부시 미대통령은 지난 2월 18일~22일 지난 가을의 테러사건으로 인해 연기되었던 일본, 한국, 중국 3국을 차례로 방문함.
 - 이번 순방은 “9.11 테러사태” 이후 미국 대통령의 첫 번째 공식 외국방문일 뿐만 아니라, 아프가니스탄 알카에다 조직과 탈레반정권 테러분자를 겨냥한 군사행동이 승리를 거두었으며, 부시 대통령이 의회 연두교서에서 북한을 이라크, 이란과 함께 “악의 축”으로 지명한 직후에 이루어졌음.
 - 따라서 이번 순방중 부시 대통령이 쌍무관계와 지역문제에서 한반도문제를 어떻게 처리하는가 하는 것이 해당국들의 주된 관심사로 대두되었음.
- 부시 대통령은 3국 정상과의 회담에서 국제테러리즘 타도 및 이를 위한 국제 반테러협력의 유지·강화를 일관되게 강조하였음.
 - 첫째, “9.11 테러사태” 이후 미국은 전세계적으로 미국을 겨냥한 국제테러 세력의 분쇄와 대규모 살상무기 확산의 방지를 반테러전쟁의 핵심으로 간주함. 이에 따라 아·태지역이 미국의 대외전략에서 차지하는 지위가 지속적으로 상승하고 있음.

- 둘째, 동아시아 문제에서 미국의 주요 정책목표는 현 단계에서 미·일간 동맹 관계를 강화하고, 일본이 미국의 전세계적인 국제테러 세력 분쇄에서 중요한 역할을 하게 함으로써 날로 부상하는 중국을 견제토록 하는 데 있음.
 - 일·미관계와 중·미관계에 비해 한반도문제는 미국의 동아시아전략에서 우선적 지위에 있지 않음.
- 셋째, 비록 부시대통령이 북한을 “악의 축”이라고 반복하여 강조하지는 않았지만 북한정권과 주민을 차별화하여 취급함으로서 북한에 대한 기본시각은 여전히 강경함을 드러냄.
- “9.11 테러사태” 이후 부시정부는 종전의 대북 완화 자세에서 상당히 후퇴했으며, 오히려 출범 초기보다도 강경한 자세를 보이고 있음.
- 부시정부는 북한의 내정을 거론하여 북한정부와 주민 사이를 이간하고, 김대중 정부의 “햇볕정책”의 범위를 이산가족 상봉에 국한시킴.
- 또한 “9.11 테러사태” 및 아프칸 알카에다 조직과 탈레반 테러분자에 대한 군사공격을 거친 이후 체니-럼스펠드-라이스 라인의 강경세력은 파워-아미티지 라인의 온건파를 제치고 미국의 외교 및 안보정책에 더욱 큰 영향력을 행사하게 되었음.
- 외교 및 안보문제에 대한 부시대통령의 독자적인 결정권한도 크게 증대되어 미국의 대외정책에 “부시주의”라는 라벨이 붙기
 - 분명한 점은 “9.11 테러사태” 이후 의회내 민주당의 견제가 부재한 상황에서 부시정부의 한반도정책이 더욱 선명한 공화당 보수파의 색채를 띠게 된 것임.

□ 지난 1월 29일 부시 대통령은 의회 상하원에서 연두교서를 발표했는데, 여기서 미국 반테러전쟁의 2가지 목표를 제시함.

- 첫째, 테러분자 훈련기지를 파괴하고, 그들의 음모를 분쇄하고, 그들을 법에 따라 처벌함.

- 둘째, 테러분자 및 그들을 지원하는 국가들의 미국과 전세계에 대한 생화학 무기 및 핵공격을 저지함.

- 두번째 목표를 언급할 때 부시대통령은 북한, 이란, 이라크 3개 국가를 특별히 “악의 축”으로 지명함.

□ 연두교서에 나타난 부시정부의 대북 태도는 출범 이후 가장 강경한 수준임.

- 연두교서는 미국 내외에서 강한 반응을 야기하였는데 민주당은 반테러전쟁의 절박함에 비추어 부시가 북한을 비롯한 국가들을 “악의 축”이라고 지칭한 데 대해 동의하지만, 북한을 이라크, 이란과 같이 취급하는 데에는 반대함.

- 연두교서 발표 이후 민주당은 반테러 문제에 있어서 부시정부와 일정한 거리를 두고 있음.

□ 이상을 종합할 때 미국의 對한반도정책은 다음과 같이 정리할 수 있음.

- 첫째, 현재 부시정부의 한반도정책은 주로 미국 공화당의 “反클린턴” 선거전략에서 비롯된 것임.

- 한반도와 미국 국내 정세 및 세계 정세, 그리고 국제관계에 중대한 변화가 생기지 않는다면 부시정부의 한반도정책 방향은 쉽게 바뀌지 않을 전망이다.

- 둘째, 미국정부의 외교안보팀 내의 상이한 파벌, 그리고 부시 자신의 정책 취향도 한반도정책에 중요한 영향을 미치고 있음.
 - 현재 부시정부의 한반도정책에 적지 않은 모순이 나타나는 것은 한반도 전문가들이 집중되어 있는 국무부의 권한이 약화되고, 백악관과 국방부가 강세에 있는 현상과 관련이 깊음.
- 셋째, 부시정부의 한반도정책 목표는 최근에 와서 북한의 대규모 살상무기와 미사일 개발 및 수출 저지, 그리고 군사분계선내 북한의 재래식군비 철수에 있음.
 - 그러나 궁극적 목표는 아마 북한정권의 붕괴를 유도하여 한국에 의한 흡수통일을 실현하는 것임.

Ⅲ. 토론 내용

- 미국의 동아시아전략 및 한반도 정책에 영향을 미치는 요인으로서 국익과 당파 이익, 즉 국내 정치적 요소와의 관계를 어떻게 보아야 할 것인가?
 - 부시 정부는 클린턴 정부와는 달리 지난 일년간 대북 강경책으로 일관해 왔는바, 금년 1월 “악의 축” 발언에 이어 최근에는 다시 중국, 러시아까지 포함한 핵무기 사용 대상국을 지명하여 국제사회에 파문을 일으키고 있음.
 - 그러나 클린턴과 부시의 동아시아 및 한반도 정책은 접근 방식이 상이할 뿐, 미국의 국익 수호를 최우선시하고 있다는 점에서는 근본적인 차이가 없음.
 - 미국은 여전히 유일한 초강대국으로서 동아시아에서는 미·일 동맹관계를 강화하여 자국 주도하의 국제질서 유지에 일본의 역할을 증대시킴으로써

부상하는 중국을 견제하려 하고 있는바, 미국의 한반도 정책 역시 같은 맥락에서 파악해야 함.

- 이러한 의미에서 미국의 동아시아전략에서 한반도 문제는 미·일, 미·중 관계에 비해 부차적인 지위에 있다는 발표자 견해는 설득력이 있음.
- 그러나 민주당과 공화당의 당파 이익이 미국의 한반도정책에 큰 영향을 미친다는 견해에는 동조하기 어려움.

□ 그럼에도 불구하고 부시 정부의 한반도 문제에 대한 접근 방식은 클린턴 정부의 그것과는 상당히 다른데, 그 배경은 무엇이며, 이같은 강경자세를 통해 미국이 의도하는 바는 어디에 있다고 생각하는지?

- 냉전 종식후 미국이 세계 유일의 초강대국으로 등장했지만, 아직은 새로운 국제질서가 완성되었다고 볼 수 없음. 미국은 이같은 국제질서의 ‘공백기’에 자국의 패권 유지를 위한 명분과 대상을 필요로 하고 있음.
- 미국의 패권 유지를 위한 클린턴의 접근 방식은 협력과 대화를 기조로 했으나 그 과정에서 이른바 ‘다극화’의 도전을 받게 되었으며, 그 중에서도 미국은 급속히 부상하는 중국을 최대의 위협으로 간주하고 있음.
- 이에 새로 출범한 부시 정부는 미국의 기존 국제전략의 기본 틀은 유지하되 구체적인 정책면에서 클린턴 정부와는 다른 접근방식을 모색하게 되었고, 그것이 한반도 문제를 포함한 대외 강정책으로 나타난 것임.
- “9.11 사태”에 따른 對아프간 테러전쟁은 이러한 부시 정부의 정책에 첫 번째 명분을 제공해 주었으며, 일단 아프간 사태가 일단락 되자 북한을 포함한 3개국에 대한 “악의 축” 규정, 중국을 포함한 핵공격 대상 7개국 지명 등 새로운 명분을 지속적으로 찾고 있음.

- 한편, 현재 부시 정부의 외교안보정책에 파월 장관 등 국무부 인사들보다는 체니 부통령, 럽스펠드 장관, 라이스 보좌관 등 국방부와 백악관 외교안보팀이 큰 영향력을 행사하고 있는 것도 부시의 강경자세를 부추기고 있음.

○ 미국의 한반도문제 전문가들은 대부분 국무부에 포진하고 있으나, 부시의 한반도 정책에는 이들의 견해가 큰 영향을 미치지 못하고 있음.

○ 한 미국측 전문가에 의하면, 부시의 “악의 축” 발언은 국무부내 한반도문제 전문가들도 전혀 예상을 못했던 것이었다고 함.

□ 금후 부시 정부의 대북정책 변화 가능성과 북·미관계 전망은? 북한이 미국과의 대화에 응할 가능성이 있는지?

- 부시는 북한을 “희망이 없는” 정권으로 규정하고 있으며, 북한과의 대화를 촉구하고 있지만 실제로는 대화 의지가 없는 것으로 보임.

○ 미국은 “조건없는 대화”를 주장하면서도 실제로는 일방적으로 핵무기, 미사일 개발 및 수출 금지, 재래식 무기 후방 배치, 인권문제 등을 의제로 상정해 놓고 있음.

○ 특히 김정일 정권은 “사악”하지만, 북한 주민에 대한 지원은 지속하겠다는 시각은 양자가 불가분의 관계에 있는 북한 체제에 대한 무지에서 비롯된 것이 아니라면 대화 의지 자체가 없는 것으로밖에 볼 수 없음.

- 미국의 이러한 태도는 북한의 체제 존립에 대한 위기감을 더욱 심화시켜 개혁, 개방이나 대화보다는 오히려 군비 증강에 더욱 주력하게 만들 가능성이 큼.

- 한편 현재와 같은 미국의 대외 강경자세가 지속될 경우, 국내외로부터 반발이 커질 것으로 보여 대북 정책을 포함한 부시의 대외정책 방향이 수정될 가능성도 있음.

- 특히 최근 중국을 핵무기사용 대상국에 포함시킴에 따라 중·미관계에도 새로운 긴장이 야기되고 있는바, 미국도 이에 대한 고려를 하지 않을 수 없을 것임.
- 부시의 북한에 대한 강경자세 견지로 한국의 “햇볕정책”과 남북관계 진전에도 적지 않은 영향을 미치고 있는데, 이에 대한 평가는? 금후 한반도 문제 해결의 출로는 어디에 있으며, 한국정부의 바람직한 대응 방향은 무엇인지?
 - 부시의 대북 강경 일변도 정책은 김대중 대통령의 햇볕정책 유지에 상당한 부담이 되고 있으며, 북한도 미국과의 대화를 거부하고 있어, 금후 한반도 정세의 개선 전망은 상당히 불투명해진 것이 사실임.
 - 부시는 결과적으로 김정일 정권과 북한 주민을 이간시키는 발언을 함으로써 한국의 차기 정권의 대북 대화 가능성까지 봉쇄하는 결과를 가져왔음.
 - 그러나 금후 한반도 정세를 반드시 비관적으로만 볼 필요는 없는데, 미국은 북한을 궤멸시킬 의사가 없으며, 미국의 진정한 속셈은 북한을 자국의 세계 전략 추구 과정에서 하나의 카드로 활용하려는 데 있음.
 - 즉 북한을 위협한 국가로 몰아 마·일, 한·미 동맹관계를 강화하고, 대국관계(특히 중국과의 관계)에서 유리한 입지를 확보하려는 의도임.
 - 이러한 상황에서 한국으로서는 대북 햇볕정책의 지속 외에는 별다른 대안이 없는데, 한국의 차기 정권에서도 이러한 대북정책의 일관성이 유지되어야 함.
 - 금후 한국은 대미 관계에 있어 반테러 대책 등에서는 협력이 필요하지만 대북 정책면에서는 일정한 거리를 두고 사안별로 차별화하는 입장을 취해야 할 것임.

- 남북 당사국의 자주의식과 자신감 강화가 필요하며, 그 과정에서 중국도 일정한 역할을 할 수 있을 것이나, 남북간 신뢰 회복이 보다 중요함.
 - 이를 위해 경제협력, 문화, 체육 분야 등에서 남북이 주도적으로 협력을 강화해 나가야 함.
- 물론 북한의 태도 변화가 필요하지만, 양보를 요구하기보다는 정확한 정세 판단이 가능하도록 도와 준다는 인식을 갖는 것이 필요함.
 - 결론적으로, 금후 한반도 정세는 클린턴 정부 후기만큼 밝지는 않으나, 대화 가능성이 전무할 정도로 절망적인 것도 아님.

IV. 발표자료

미국 부시정부의 한반도 정책 분석

朴 鍵 — 박사

중국사회과학원 아태연구소 조선반도문제연구중심 상무부주임

I. 서언

최근 몇 년간 한반도 정세의 발전에 비추어 보면 미국의 한반도정책은 한반도 정세와 동아시아 국제관계의 변화에 중대한 영향을 미치고 있다. 미국의 한반도 정책을 고찰할 때 “국가 이익”과 “전략 분석”의 시각에서만 본다면, 중국을 둘러싼 국제환경의 안정적 유지, 발전이라는 보다 높은 차원에서 한반도 정세를 깊이

있게 인식하고 파악하기가 어렵다. 따라서 “정책과정(Policy Process)의 시각에서 미국의 국내정치적 요인을 심층 검토할 필요가 있다.

이에 본 논문은 우선 “국가이익”과 “전략 분석”의 시각에서 부시 미 대통령의 일본, 한국, 중국 순방 의미를 분석함으로써 미국의 동아시아전략을 배경으로 한 한반도정책을 검토한 후, 다시 “정책분석”의 시각에서 미국의 국내정치적 요인이 미국의 한반도정책에 어떤 영향을 미치고 있는지 분석하고자 한다.

II. 부시 대통령의 동아시아 3국 순방에 대한 평가와 분석

지난 2월 18일~22일 미국 부시 대통령은 작년 가을 테러사건으로 인해 연기되었던 일본, 한국, 중국 3국 순방을 했다. 이번 순방은 “9.11 테러사태” 이후 미국 대통령의 첫 번째 공식 외국방문일 뿐만 아니라, 아프가니스탄 알카에다 조직과 탈레반정권 테러분자를 겨냥한 군사행동이 승리를 거두었으며, 부시 대통령이 의회 연두교서에서 북한을 이라크, 이란과 함께 “악의 축”으로 지명한 직후에 이루어진 것이었다. 따라서 이번 순방중 부시 대통령이 쌍무 관계와 지역문제에서 한반도문제를 어떻게 처리하는가가 해당국들의 주된 관심사로 대두되었다.

부시 대통령은 동아시아 3국으로 가는 도중 알래스카에서 행한 연설에서 이번 순방의 목적을 명확히 밝혔다. 그는 일본, 한국, 중국 등 3국 순방을 통해 반테러 전쟁을 철저히 진행하겠다는 미국의 결의를 이들 국가 지도자들에게 전달할 것임을 밝히고, 다음과 같이 말했다: “즉 테러리즘이 완전히 소멸하기 전에는 미국은 멈추지 않을 것이다. 미국은 일부 국가의 핵무기와 생화학무기 개발 및 원거리 미사일 위협에 대해 압력을 가하고, 필요시에는 최선의 수단을 모두 동원해 자유를 수호할 것이다. 여기에는 타협의 여지가 없다. 세계 각국은 반드시 자유와 專制 중 양자택일을 해야 한다.”

일본에서 미국과 일본 정상은 반테러 대책, 지역내 국제관계와 일본경제 등 3

가지 의제를 집중적으로 토론했는데, 그 중 반테러 문제가 핵심이었다. 반테러 대책에서 양측은 긴밀한 협력을 하기로 합의했다. 부시는 일본과 한국을 비롯한 국가들은 북한 등이 “악의 축”을 구성한다는 자신의 발언을 이해할 것이라고 주장했다. 지역문제에 있어서 양측은 중국의 국제문제 참여를 환영하고 중국의 국제사회 진출을 촉진할 필요가 있다고 주장했다. 양측은 대북한 정책에서 미국, 일본, 한국간 지속적인 공조 유지를 결정했다. 일본경제와 관련, 부시는 일본경제의 조기 회복 필요성과 고이즈미 수상의 개혁에 대한 지원을 강조했다.

정상회담 후 가진 기자회견 석상에서 미국은 “악의 축” 국가에 대한 군사적 행동을 취할 것인가라는 질문에 부시는 이들 국가는 그러한 행위를 반드시 고려해야 하고, 미국정부는 가능한 방안을 취할 것을 고려하고 있지만 평화적인 수단을 통한 문제해결을 원한다고 밝혔다. 그리고 이번 한국 방문의 목적 중 하나는 바로 이 문제를 검토하자는 것이라고 했다. 부시대통령이 일본에서 한 북한문제 관련 발언은 단지 원칙적인 태도 표명에 그친 것으로 볼 수 있다.

한국에서 양국 정상은 한미동맹관계 강화 및 확대, 반테러전에서의 긴밀한 협력, 대화를 통한 북한의 대규모 살상무기 문제를 해결 등에 대해 합의를 보았다. 양측은 북한의 대규모 살상무기는 한반도 뿐만 아니라 전세계에 위협이 되므로 북한이 보유한 대규모 살상무기가 테러집단에 의해 이용되지 않도록 양국간 긴밀한 협력이 필요하다고 밝혔다. 양측은 북한의 대규모 살상 무기와 미사일 문제는 대화를 통한 조기 해결이 중요하며 이를 위해 공동으로 노력할 것이라고 밝혔다. 양측은 시간과 장소를 가리지 않고 아무 조건 없이 북한과 대화하겠다는 입장을 재차 강조했고 북한의 빠른 회답을 재촉했다. 또한 양측은 한반도의 평화와 안정을 위해 “햇볕정책”을 계속 추진해야 한다는 데 의견일치를 보았다.

정상회담 직후 가진 기자회견 석상에서 부시는 한미 양국은 평화로운 방법들을 통한 한반도문제 해결을 원한다고 밝혔다. 미국은 북한을 무력 공격할 의사가 없으며, 비무장지대 맞은편에 위협세력이 존재하기 때문에 방어 측면에서 북한의 태도변화 문제를 토론하는 것이라고 했다.

그밖에 부시는 다음과 같은 요지의 발언을 했다: “미국은 북한과 빠른 시일 내에 직접 대화를 나누기를 원한다. 대화 제의에 대한 북한의 동의 여부와 관계 없이 미국은 계속 북한 주민을 위해 식량 지원을 할 것이다. 북한 정권은 불투명하고, 국민은 기아에 시달리고 있지만 정부는 여전히 대규모 살상무기를 제조하고 있다. 북한 정권이 대화 제의를 받아들이고 국민에 대한 애정을 전세계에 보여주기 전에는 미국은 김정일에 대한 인식을 바꾸지 않을 것이다. 미국은 한국 김대중 정부의 “햇볕정책”을 지지한다. 이산가족 상봉은 최대한 빨리 실현되어야 한다. 북한이 아직 “햇볕정책”을 받아들이지 않는 것은 실망스러운 일이다.”

미군 전방부대 시찰시 부시는 북한을 “악”으로 지칭하는 것에는 의문의 여지가 없다고 했다. 또한 경의선 철도 북쪽 도라산역 방문시에는 철조망과 공포로 단절된 한반도가 아니라 교류와 협력을 통해 통일을 실현한 한반도를 보고 싶다고 했다. 부시는 통일이 되면 한국 국민은 미국이 의지가 확고하고 유력한 친구라는 것을 알게 될 것이라고 했다. 또한 휴전선 양쪽 주민들이 폭력, 기아, 전쟁의 위협이 없으며 자유롭고 인간존엄을 보유하는 생활을 누리기를 바란다고 했다. 북한 주민들은 이어진 철도를 따라 한국 관광을 오면서 위협 대신 평화와 발전을 목격할 것이라고 했다. 어떠한 국가도 주민의 감옥이 되면 안되며, 미국은 가장 위험한 정권이 가장 위험한 무기를 가지고 위협하는 것을 허용하지 않겠다고 했다.

일본에서 발표한 한반도문제 관련 연설과 비교하면, 부시는 한국에서 한반도에 대한 미국의 정책구상을 비교적 전면적이고 구체적으로 표명했다.

중국에서 양국 정상은 고위층간 전략적 대화 및 부처간 접촉을 강화함으로써 상호 이해와 신뢰를 증진하기로 합의했다. 부시 대통령은 강택민 주석의 연내 방미를 초청했고, 강주석은 기꺼이 받아들였다. 체니 미국 부통령의 초청을 받아 胡錦濤 부주석도 조만간 미국을 방문할 예정이다. 쌍방은 경제무역, 에너지, 과학기술, 환경보호, 에이즈 예방 및 치료, 사법 등 분야의 교류와 협력을 적극 추진하고 역내 경제금융 문제에 관한 전략적 대화 지속을 결정했다. 쌍방은 금년내

경제, 통사, 과학기술 등 3개 공동위원회를 개최기로 합의했다. 양국 정상은 또한 회담에서 국제 반테러전의 상황을 깊이 있게 논의했고, 쌍무, 호혜의 기초 위에 협력을 강화하여 양국간 중장기 반테러 교류와 협력 메커니즘을 완비하는 데 합의했다. 쌍방은 또한 일련의 중대한 국제 및 지역 문제에 대해 견해를 나누었다. 한반도문제에 있어서 양국 정상은 전쟁 위협 제거와 평화 유지를 위해 공동으로 노력할 것을 약속했다. 부시는 북한문제 해결을 위해 대화 및 경고를 병행할 것이라고 하였다.

정상회담 후 가진 기자회견 석상에서 부시는 북한정권은 투명성이 없고 주민들은 기아에 시달리고 있다며, 서울에서 한 북한에 대한 대화 제의는 진심에서 나온 것이라고 강조했다. 부시는 이 점을 김정일에게 전달해 주도록 강택민의 도움을 요청했다.

부시 대통령의 동아시아 3국 순방시 각국에서의 정상회담 의제는 조금씩 달랐지만, 국제테러리즘 타도 및 이를 위한 국제 반테러협력의 유지와 강화는 공통되게 강조했던 문제였다. 한편 일·미, 한·미간 의제가 비교적 특정주제에 집중된 것이었던, 반면 중·미간에는 매우 광범위한 의제를 섭렵했다.

이상을 통해 “9.11 테러사태” 이후 미국정부의 대외정책 방향의 특징을 종합해 보면 아래와 같은 결론을 내릴 수 있다.

첫째, “9.11테러사태”는 미국에 심각한 영향을 미쳤기 때문에 미국 외교정책에 근본적 변화가 나타났다. 현재 미국은 국제문제를 처리할 때, 전세계 범위에서 미국을 겨냥한 국제테러 세력의 분쇄와 대규모 살상무기 확산의 방지를 반테러 전쟁의 핵심으로 간주하고 있다. 동시에 미국은 더욱 광범위한 국제문제와 지역문제를 중시하고 이를 반테러전쟁과 결합시키려 하고 있다. 이에 따라 동아시아 태평양지역이 미국의 대외전략에서 차지하는 지위는 지속적으로 상승하고 있다.

둘째, 동아시아 문제에서 미국의 주요 정책목표는 현 단계에서 미·일간 동맹관계를 강화하고, 일본이 미국의 전세계적인 국제테러 세력 분쇄에서 중요한 역할을 하게 함으로써 날로 부상하는 중국을 견제토록 하는 데 있다. 또한 장기적으

로는 중·미관계의 안정과 발전을 통해 미국 주도의 국제질서 속에 중국을 편입시키려 하고 있다. 일·미관계와 중·미관계에 비하면 한반도문제는 미국의 동아시아전략에서 우선적 지위에 있지 않다.

셋째, 비록 부시대통령은 북한을 “악의 축”이라고 반복하여 강조하지는 않았지만 공개적으로 북한지도자의 정책과 사회제도를 “악의 축”으로 지칭하는 또 하나의 근거로 삼고, 북한 지도층과 주민을 차별화하여 취급했다. “9.11 테러사태”와 반테러전 발동 이후 북한에 대한 부시정부의 기본인식과 태도는 집권 초기에 비해 완화되기는커녕 더욱 강경해졌다.

북한의 대규모 살상무기 생산과 수출을 저지하는 것은 미국의 대북한 정책의 최우선 목표가 되었다. 또한 미국은 계속 북한의 재래식무기 문제를 대북한 주요 정책목표로 삼으려 하고 있다. 미국은 이러한 정책목표를 대화를 통해 실현하기를 원한다고 표명하였다. 그러나 한반도문제의 근본적인 해결과 한반도 냉전구조의 완전한 철폐방안에 대해서는 결코 언급하지 않았으며, 전쟁으로 협박하는 수단으로 북한을 협상테이블로 끌어내려고 한다. 부시는 김대중 한국 대통령의 “햇볕정책”을 전적으로 지원한다고 했지만, 북한정권과 사회제도에 대한 입장을 바꾸려 하지 않기 때문에 근본적으로 김대중의 대북 화해정책의 기초를 흔들어 놓고 있다.

한편, 한반도 문제에서 미국이 갖는 중요성을 감안하면 한반도에 대한 미국의 이러한 접근방식은 향후 일정 기간 동안 북·미관계와 남북한 관계의 변화를 제한할 수 있다. 즉 미국의 북한위협론이 진지한 것이 아니라면 한반도에 대한 부시정부의 이러한 정책은 아직 동아시아전략의 기본틀이 형성되지 않은 시점에서 일시적으로 한반도 정세의 현상유지를 의도한 것일 수도 있다. 그러나 부시정부 출범 이래 미국이 보인 한반도정책의 일관성에 비추어 그 가능성은 크지 않다.

한반도정세가 변화해 온 과정을 감안할 때, 부시정부의 한반도문제에 대한 인식과 접근방식은 문제를 해결하기보다 오히려 더욱 복잡한 국면을 조성할 수 있다. 현재 부시정부의 한반도정책은 감정적이고 단선적인 차원에 머물러 있고 한

반도문제의 복잡성에 걸맞는 깊이와 논리도 없으며, 상당히 조잡하고 일관성이 결여되어 있다. 금후 미국의 한반도정책은 동아시아 대국관계의 안정과 한반도 정세의 변화과정, 그리고 끊임없이 변화하는 미국의 국내 정치환경의 영향 속에서 점차적으로 세련되어 갈 것이다.

이상의 결론은 “국가 이익”의 관점에서 새로 구상중인 미국의 동아시아 전략이라는 배경 아래 미국의 한반도정책을 분석한 결과이다. 이러한 분석은 미국의 동아시아전략을 배경으로 한 한반도정책이라는 거시적 시각을 제공한다. 그러나 냉전 종식 후 미국은 쌍무적 대외관계에서 한반도문제를 우선과제로 간주한 적이 거의 없다. 미국의 대외정책 조정은 주로 국내정치 요인에 달려 있다. 따라서 미국의 한반도정책 결정과정에 대한 보다 심도 있는 연구가 특히 중요한 것이다.

Ⅲ. 부시정부의 한반도정책 결정과정에서의 국내요인 분석

1. 2000년 미국 대통령선거 기간

2000년 미국 대통령선거가 최종단계에 돌입했을 때 한반도문제는 이미 미국 공화당과 민주당에 의한 정권 쟁탈전의 희생물이 되어 있었다. 1992년 공화당의 부시 대통령이 재선에서 민주당후보 클린턴에게 패배했던 사실은 공화당, 특히 대통령 후보인 부시의 클린턴정부 및 민주당에 대한 반감을 증가시켰다.

공화당은 상원과 하원에서의 우세를 이용해 클린턴 정부의 한반도정책을 강하게 비판, 클린턴정부가 북한에 지나치게 양보했다고 비난하였다. 그리하여 1994년 10월 미국이 북한과 체결한 핵문제 합의에 따라 북한에 중유와 경수로를 제공기로 한 계획의 이행을 가로막았다. 민주당은 의회에서의 열세 때문에 2000년 6월 남북정상회담 이후 한반도문제 해결에 박차를 가함으로써 대통령선거에서 주도권을 쟁취하려고 했다. 이러한 상황은 공화당과 민주당 간 모순을 격화시켰

을 뿐만 아니라 부시정부 출범 이후 공화당이 선거공약에 묶여 북한을 적대하고 회의적인 태도를 견지하도록 만들었다.

2. 부시정부 집권 초기

미국 대통령선거 결과 공표가 유례 없이 지연되었던 상황은 새로 출범한 부시정부가 기존의 외교정책을 검토하고 조정하는 데 영향을 미쳤고, 미국정부의 외교안보팀 구성을 지연시켰다. 또한 공화당이 선거공약으로 내세운 강경한 외교정책은 부시정부 집권초기 미국의 대외정책을 완전히 바꾸어 놓았다.

다른 한편 이 시기 부시대통령은 보수적인 색채가 짙은 인사를 외교 및 안보 부문 책임자로 임명했다. 부통령 체니 국방장관 럼스펠드, 대통령 국가안보 보좌관 라이스, 국방차관 윌포비츠(P. Wolfowitz) 등이 그들이다. 이들 강경세력과 대비하면 국무장관 파월, 국무차관 아미티지가 대표하는 온건파의 세력은 상당히 약했다.

이 때문에 줄곧 양당간 논쟁의 초점이었던 한반도정책은 “반클린턴” 색채를 띠게 되었고, 이는 2001년 3월 미국을 방문한 한국의 김대중대통령과 부시대통령 간 정상회담시 발표한 연설에서 집중적으로 나타난 바 있다. 부시는 미국정부가 북한 지도자인 김정일에 대해 의구심을 갖고 있고, 북한이 기존의 합의사항을 모두 이행했는지 확인되지 않았다고 밝혔다. 또 미국은 일부 문제에 대해 북한과 대화를 원하지만, 합의를 달성한 후에도 그것의 이행을 철저히 검증할 것이라고 했다. 미국은 북한의 대규모살상무기 생산 및 확산행위에 대해 우려를 표명하고, 그것의 중지에 대한 북한의 확실한 보장을 원했다. 부시는 또한 미국은 김대중대통령의 “햇볕정책”을 지지한다고 밝히고, 북한이 정책결정 과정의 투명성 제고 및 이산가족 상봉을 추진하면 한반도에 평화가 실현될 수 있다고 강조했다.

비록 김대중의 대북 화해정책은 부시의 냉대를 받았지만, 김대중의 방미는 미국이 한반도정책을 검토하는 계기를 마련하였다.

2001년 5월 미국 상원의원 제포즈(J. Jeffords)의 공화당 탈당으로 민주당은 상원에서 다수당 지위와 각 소위원회 의장직을 다시 회복하게 되었다. 그러나 상원에서의 민주당 우세는 극히 근소한 차이에 불과한 데다가 공화당은 여전히 하원을 지배하고 있었기 때문에 부시정부의 정책에 결정적인 제동을 걸 수는 없었다.

3. 부시정부의 한반도정책 검토 완료 이후의 시기

2001년 6월 부시대통령은 미국정부가 한반도정책에 대한 심의를 마쳤다고 성명을 발표했는데, 이는 부시정부의 한반도정책이 정식으로 가동되었음을 의미한다. 부시는 미국 국가안보팀에 북한의 핵문제 및 미사일문제, 재래식 군비문제를 포함한 광범위한 의제에 대해 북한과 진지한 논의를 할 것을 지시했다. 부시는 일련의 접근방식을 통해 남북화해 및 한반도 평화 추진에 유리하고 북·미 간 건설적 관계를 구축하며 지역안보를 증진하는 대화를 추진하겠다고 밝혔다. 또한 북한이 이에 대해 긍정적 반응을 보이고 적절한 행동을 취한다면, 미국은 대북 지원을 더욱 늘리고 제재를 완화하며 기타 정치적 조치를 취할 것이라고 했다.

부시정부의 이러한 정책은 북미대화 의제를 일방적으로 결정하고 북한의 재래식무기 문제를 제기하긴 했지만, 북한에 대한 기본인식과 태도가 종전에 비해 현저히 완화되어 북·미대화의 재개에 대한 기대감을 불러일으켰다.

이 무렵 미국은 중국내 미군용비행기 충돌로 인한 외교위기를 겪었는데, 그 처리 과정에서 국무장관 파월을 중심으로 한 국무부 온건파가 큰 역할을 함으로써 대외정책 결정에 대한 국무부의 영향력이 증대되었다. 따라서 심의를 거쳐 정식으로 내놓은 부시정부의 한반도정책은 국무부의 지혜가 집약된 것으로 보아야 할 것이다.

한반도정책 검토 이후 정식으로 내놓은 부시정부의 한반도정책은 종전에 비해 당파 이익이 약화되고 국익이 부각되었다. 그러나 여전히 “반클린턴” 색채가 농

후했다. 부시정부가 새삼 북한의 재래식무기 문제를 내놓은 것은 그것의 한 예이다.

4. “9.11테러사태” 이후

갑작스럽게 들이닥친 “9.11테러사태”는 미국 전체를 크게 흔들어 놓았고 미국 국민은 자국의 안보환경에 대해 회의하게 되었다. 부시대통령은 미국을 겨냥한 국제테러리즘을 향해 선전포고를 하고, 미국의 반테러전쟁 지원 여부를 대외관계 설정의 기준으로 삼는다고 밝혔다. 미국의 여야는 부시에 대한 대폭적인 지지와 함께 전례 없는 단결을 보였다.

이러한 상황에서 한반도정책을 포함한 미국의 대외정책은 부시정부 출범 이래 가장 중대한 조정시기에 들어섰다. 한반도문제는 새로운 기회와 도전에 직면하게 된 것이다. 한편 미국의 반테러전쟁에 대한 북한의 태도는 미국을 만족시키지 못하였다. 아프칸 알카에다 조직 및 탈레반정권 테러분자에 대한 미국의 작전이 일 단락되자 부시정부는 미국을 겨냥한 국제테러에 대한 공격범위를 대규모 살상무기의 억제 방면으로 확대하였다. 이에 따라 북한의 대규모 살상무기 문제는 부시정부의 반테러 전쟁 대상에 오르게 되었다.

2001년 10월 부시대통령은 한국의 연합뉴스 기자와의 인터뷰시 김정일이 위기 해결에 나서지 않고 지나친 경계심을 가진 채 스스로를 폐쇄시키는 데 대해 실망하고 있다고 밝혔다. 김정일은 국가지도자로서의 책임을 응당 져야 하며, 미국은 기아에 시달리는 북한주민에 대한 지원을 원하지만, 주민의 고난을 무시하는 북한정부를 지원하지는 않을 것이라고 했다. 또한 주민의 풍족한 생활을 보장하지 못하면서 대규모 살상무기를 개발하고 판매하는 국가에 대해서는 강력히 반대하고 상응하는 조치를 취해야 한다고 했다. 그리고 북한은 이미 한 약속을 반드시 이행하고, 전쟁 반대와 평화지지 의지를 명확히 표명해야 하며, 재래식무기의 후방 배치는 매우 간단한 일이라고 했다.

부시는 김정일이 미국과의 대화를 왜 거절하는지 이해할 수 없다고 하고, 북미 대화가 재개되면 미국은 북한이 한국을 겨냥해 군사분계선 부근에 배치한 군대를 후방배치시킬 것을 강조할 것이라고 했다. 또한 북한이 더욱 투명해지고 대규모 살상무기확산을 중단하기 전까지는 미국은 최악의 상황을 상정해 놓을 수밖에 없다고 하였다.

부시는 김대중의 통일정책과 “햇볕정책”을 지원한다고 밝히고, “햇볕정책”의 핵심은 이산가족 상봉이라고 했다. 그러나 미국은 (북한에 대한) 환상을 갖고 있지 않다고 말했다.

이상을 통해 “9.11 테러사태” 이후 부시정부는 종전의 대북 완화 자세에서 상당히 후퇴했으며, 오히려 출범 초기보다도 강경한 자세를 보이고 있음을 알 수 있다. 여기서 부시정부는 북한의 내정을 거론하여 북한정부와 주민 사이를 이간하고, 김대중 정부의 “햇볕정책”의 범위를 이산가족 상봉에 국한시키고 있다.

다른 한편, “9.11 테러사태” 및 아프칸 알카에다 조직과 탈레반 테러분자에 대한 군사공격을 거친 이후 체니-럼스펠드-라이스 라인의 강경세력은 파워-아미티지 라인의 온건파를 제치고 미국의 외교 및 안보정책에 더욱 큰 영향력을 행사하게 되었다. 이와 동시에 외교 및 안보문제에 대한 부시대통령의 독자적인 결정 권한도 크게 증대되어 미국의 대외정책에 “부시주의”라는 라벨이 붙게 되었다. 분명한 것은 “9.11 테러사태” 이후 의회내 민주당의 견제가 부재한 상황에서 부시정부의 한반도정책은 더욱 선명한 공화당 보수파의 색채를 띠게 되었다.

5. 부시 대통령의 연두교서 발표 이후

지난 1월 29일 부시 대통령은 의회 상하원에서 연두교서를 발표했는데, 여기서 미국 반테러전쟁의 2가지 목표를 제시하였다. 즉 첫째는 테러분자 훈련기지를 파괴하고, 그들의 음모를 분쇄하고, 그들을 법에 따라 처벌하는 것이다. 둘째는 테러분자 및 그들을 지원하는 국가들의 미국과 전세계에 대한 생화학무기 및 핵공

격을 저지하는 것이다.

두번째 목표를 언급할 때 부시대통령은 북한, 이란, 이라크 3개 국가를 특별히 지명했다. 부시는 “9.11 테러사태” 이후 이들 국가는 조용히 있었지만 미국은 그들의 본질을 파악했다고 했다. “북한은 미사일과 대규모 살상무기로 스스로를 무장하는 데 주력함과 동시에 주민들을 굶어죽도록 방치했다.” 또한 “바로 이들 국가 및 그들의 테러동맹국은 악의 축을 구성하고 있으며, 그들의 무장은 세계의 평화에 위협이 된다. 그들은 대규모 살상무기를 연구하고 개발하여 테러분자들에게 무기와 편의를 제공하고 있다. 그들은 우리의 동맹국을 공격하고 미국을 위협할 수 있는바, 이를 무시하면 재난이 될 것이다.”

부시는 미국이 동맹국과의 긴밀한 협력을 통해 테러분자 및 그들의 지지자들이 대규모 살상무기의 원료 및 기술을 인수하지 못하도록 할 것이라고 했다. 또한 모든 국가는 미국이 국가안전을 위해 제반 필수조치를 취할 것을 명심해야 하며, 세계에서 가장 위험한 정권이 세계에서 가장 파멸적인 무기를 사용해서 미국을 위협하는 것을 절대로 허용하지 않을 것이라고 했다.

연두교서에 나타난 부시정부의 대북 태도는 출범 이후 가장 강경한 수준에 이르게 되었음을 알 수 있다. 연두교서는 미국 내외에서 강렬한 반응을 불러 일으켰다. 미국 민주당은 반테러전쟁의 절박함에 비추어 부시가 북한을 비롯한 국가들을 “악의 축”이라고 지칭한 데 대해 동의하지만, 북한을 이라크, 이란과 같이 취급하는 데에는 반대했다. 공화당을 포함, 한반도 정세에 관심 있는 다수 미국인은 연두교서로 인한 한반도 정세 악화를 매우 우려했다. 연두교서 발표 이후 민주당은 반테러 문제에 있어서 조심스레 부시정부와 거리를 두기 시작했다.

경제 불황 지속과 의회 선거를 앞둔 시점에서 민주당의 이러한 경향이 집권 공화당 및 부시정부에 불리할 것은 분명하다. 이러한 배경이 작용한 탓인지 부시대통령은 동아시아 3국을 순방하기 전 한국 KBS와 가진 인터뷰에서 북한에 대해 약간 완화된 태도를 보였다.

부시는 미국도 한반도 평화를 원한다고 밝혔다. 이는 한국과 북한 주민뿐만 아

나라 미국에 있어서도 매우 중요하다. 그러나 대규모 살상무기를 보유한 국가에 대해서는 상응하는 조치를 취해야 한다. 미국은 대규모 살상무기 확산에 의해 미국 및 그 동맹국의 안전이 위협받는 것을 허용하지 않을 것이다. 부시는 북·미 대화 재개를 위해서는 북한이 비무장지대에서 미군과 한국을 겨냥한 무력을 후방 배치해야 하고 북한정부가 주민의 복리후생에 관심가져야 한다는 것을 강조할 방침이며, 한반도평화 문제에 관한 각종 건의를 할 것이라고 말했다.

부시는 또한 한·미 공조관계의 확인은 한반도 안보에 유리하다고 했다. 미국은 남북대화를 주장하고 김대중의 “햇볕정책”과 남북통일 관련 관점을 완전히 지지한다고 하였다. 또한 “햇볕정책”의 핵심은 이산가족 상봉이며, 북한주민은 이산가족 상봉을 통해 한국의 생활을 알 수 있고, 이를 통해 북한사회에 변화가 생길 것이라고 했다. 그러나 부시는 미국은 북한에 대해 환상을 갖고 있지 않다고 했다.

미국 한반도정책 변화 과정에 영향을 미치는 국내적 요인에 대한 이상의 분석을 통해 다음 몇 가지 결론을 얻을 수 있다.

첫째, 미국의 양당 정치는 미국의 한반도정책에 매우 큰 영향을 미치고 있으며, 어떤 경우에는 국익에 대한 고려보다 우선시되기도 한다. 현재 부시정부의 한반도정책은 주로 미국 공화당의 “반클린턴” 선거전략에서 비롯된 것이다. 그러나 세계 정세와 국제관계에 중요한 변화가 생긴 지난 일년 간 부시정부의 한반도정책은 다소 조정되었고, 많은 불확실성을 나타내기도 했지만 초기의 특징을 유지하고 있으며, 현재로서는 이미 완성되었다고 볼 수 있다. 만약 한반도와 미국 국내 정세 및 세계 정세, 그리고 국제관계에 중대한 변화가 생기지 않는다면 부시정부의 한반도정책 방향은 쉽게 바뀌지 않을 전망이다.

둘째, 미국정부의 외교안보팀 내의 상이한 파벌, 그리고 부시 자신의 정책 취향도 한반도정책에 중요한 영향을 미치고 있다. 현재 부시정부의 한반도정책에 적지 않은 모순이 나타나는 것은 국무부가 약세에 있고, 백악관과 국방부가 강세에 있는 현상과 관련이 깊다. 미국정부의 한반도문제 전문가들은 주로 국무부에

집중되어 있으며, 백악관과 국방부내 전문가는 손꼽을 정도에 불과하다.

셋째, 부시정부의 한반도정책 목표는 최근에 와서 북한의 대규모 살상무기와 미사일 개발 및 수출 저지, 그리고 군사분계선내 북한의 재래식군비 철수에 있다. 그러나 궁극적 목표는 아마 북한정권의 붕괴를 유도하여 한국에 의한 흡수통일을 실현하는 데 있을 것이다. 이러한 목표 달성을 위해 부시정부는 강력한 군사력에 의지하여 대화와 압력을 병행하는 방침을 운용할 것이다. 부시 대통령이 북한의 “사악”한 본질을 되풀이 강조하여 북한정부와 주민을 이간시키고, 김대중 대통령의 “햇볕정책”을 이산가족 상봉에만 국한시켜 해석한 것도 아마 이 때문인 것으로 보인다. (***)