

대북 정책에 대한 미 행정부와 의회의 시각

김국신 / 통일연구원 국제관계실 연구위원

1994년 10월 제네바합의를 체결한 이후 클린턴 행정부는 대북 포용 정책을 추진해오고 있다. 그러나 여소야대 정국 하에서 클린턴 행정부는 공화당이 주도하는 의회의 견제로 인해 대북 정책을 적극적으로 추진하지 못하고 있다. 지난 9월 페리보고서가 공개되자 클린턴 행정부는 페리 구상에 따라 대북 포괄적 접근을 본격 개시할 예정이다. 그러나 공화당 의원들은 페리보고서에 대해 부정적 시각을 보이며 클린턴 행정부의 대북 정책 전반에 걸친 비판을 늦추지 않고 있다.

공화당 의원들은 페리 조정관의 대북 정책 건의를 강도 높게 비판하며, 그 실효성에 강한 의문을 표시하고 있다. 공화당 의원들은 북한이 제네바합의에도 불구하고 비밀리에 핵개발을 추진하고 있을 가능성이 있다고 주장하고, 페리 조정관이 권고한 대북 관계 정상화에 앞서 북한의 핵·미사일 개발 완전 중단, 미국이 제공한 식량과 중유의 군사용으로 전용 방지 등의 전제 조건들이 충족되어야 한다고 주장하고 있다. 향후 공화당 의원들이 페리보고서를 대신할 새로운 대북 정책 보고서를 발간한다면, 유인책과 더불어 더 센 채찍을 병행하여 대북 협상에서 주도권을 확립해야 한다는 것이 그 핵심 내용이 될 것이다.

제네바합의 이행과 관련된 경비 지출은 모두 의회의 승인을 받도록 되어 있기 때문에, 클린턴 행정부는 대북 정책을 추진하는 과정에서 의회로부터 심한 재정적 압박을 받아왔다. 북한의 지하 시설 핵의혹과 미사일 개발 동향에 대한 불만을 품은 의회는 1999년도 예산 협상을 최종적으로 타결지으면서 KEDO 지원 예산 집행에 대해 엄격한 조건을 붙여 놓았다. 현재 클린턴 행정부는 금창리 지하 시설에 대한 사찰, 베를린합의를 통한 북한의 미사일 시험 발사 유예 등을 통해 의회가 제시한 조건들을 만족시키는 데 성공했다. 그러나 공화당 의원들은 또 다시 2000회계연도 KEDO 지원 예산에 대해 제동을 걸었다. 이와 같은 의회의 대북 정책에 대한 심한 견제는 페리의 권고안에도 불구하고, 북미 관계의 진전이 상당한 난항을 겪게 될 것임을 예고하고 있는 것이다.

현재 미 의회 분위기는 페리의 대북 정책 권고안에 대한 초당적인 지지를 기대하기 어려운 상황이다. 특히, 2,000년 11월 대통령 선거 및 상하원 선거를 앞두고 민주당과 공화당의 정책 대결이 과열됨에 따라, 페리보고서를 토대로 한 대북 정책의 효율성에 대한 찬반 논도 치열해질 것이다.

머리말

민 주당 후보 클린턴은 1992년 11월 선거에서 공화당 후보 부시를 누르고 당선되어 1993년 1월 미국 제42대 대통령으로 취임했다. 클린턴 대통령의 집권 초기에는 민주당이 상하원에서 다수당의 위치를 점유하고 있었기 때문에, 대통령과 의회간의 마찰은 비교적 원만히 수습되었다. 1994년 10월 21일 북한 핵문제 해결을 위한 북미기본합의문을 체결한 이후 클린턴은 제네바합의를 외교적 성공으로 자평하면서 국내 정치의 자산으로 활용하겠다는 태도를 취했다. 그러나 1994년 11월 중간 선거에서 공화당이 압도적으로 승리한 후 클린턴 행정부의 대북 정책은 의회의 견제를 받게 되었다.

여소야대 정국 하에서 클린턴 행정부는 공화당이 주도하는 의회의 견제로 인해 대북 포용 정책을 적극적으로 추진하지 못한 반면, 북한은 벼랑끝 외교 전략을 구사함으로써 4층 회담 및 미사일 협상 등 군사·안보 분야에서의 북미간 협상은 실질적인 성과를 거두지 못하고 공전을 거듭하였다. 이러한 가운데 1998년 8월 금창리 지하 시설 핵의혹 및 미사일 시험 발사 문제가 돌출하자 의회 보수 세력은 클린턴 행정부의 대북 정책이 실패했다고 주장하며 전면적인 재검토를 요구하였다.

의회 보수 세력의 강한 비판을 의식하지 않을 수 없게 된 클린턴 대통령은 1998년 11

월 윌리엄 페리 前 국방장관을 대북정책조정관으로 임명하여 대북 정책 전반에 대한 재검토 작업을 시작했다. 페리 조정관은 한국·일본 등과 긴밀히 협의하여 대북 포괄적 협상 안에 토대를 둔 대북 정책 권고안을 마련하였다. 지난 9월 15일 공개된 페리보고서의 요지는 북한에 대해 핵·미사일 개발 문제를 해결할 수 있는 기회를 제공하고, 북한이 이에 호응하면 정치·경제적 대가를 제공하며, 이를 거부할 경우에는 대북 압박을 가한다는 것이다. 향후 클린턴 행정부는 페리 구상에 따라 대북 포괄적 접근을 본격 개시할 예정이다. 그러나 공화당 의원들은 페리 보고서에 대해 부정적 시각을 보이며 클린턴 행정부의 대북 정책 전반에 걸친 비판을 늦추지 않고 있다.

본 고에서는 먼저 민주당 행정부와 공화당 의회의 대립 구도의 특징을 기술하고, 대북 정책 관련 클린턴 행정부와 의회의 입장 차이를 사안별로 논의하고자 한다. 그리고 페리보고서에 대한 공화당 의원들의 비판을 고려하여 향후 미국의 대북 정책 방향을 전망하고자 한다.

클린턴 행정부와 의회의 대립 구도

미국 헌법은 대통령이나 의회 가운데 어느 한편이 외교 정책을 독점하지 못하도록 하였다. 행정부는 사안이 중요한 대외 정책

의 경우 상하원 양당 지도부와 사전 협의 또는 통보 과정을 거침으로써 초당적인 협력을 끌어내고 있다. 한편, 의회는 예산 권한을 배경으로 대외 정책의 입안 및 이행 과정에서 행정부에 대해 영향력을 행사하고 있다. 행정부와 의회간 동일한 정당에 의해 주도될 경우 행정부와 의회의 협력은 긴밀해진다. 그러나 두 기관이 각기 다른 정당에 의해 주도되어 여소야대 정국을 이룰 경우 행정부와 의회 관계는 협력보다 대립이 두드러진다. 클린턴 대통령이 집권한 이래 1994년 11월 중간선거, 1996년 11월 대통령선거 및 의회선거, 1998년 11월 중간선거 등 세 차례의 선거가 실시되었으나, 공화당이 모두 의회 다수당 위치를 확보하여 행정부와 의회간의 갈등이 첨예하게 표출되고 있는 것이다.

· 1994년 11월 중간선거 결과 공화당이 상원 53 석, 하원 230 석을 차지하고 민주당은 상원 47 석, 하원 204 석을 차지하였다. 美 의회는 상하원에서 한 석이라도 많은 다수당이 각기 요직을 독점하는 바, 1995년 1월 개원되는 제104기 회기부터 상하원의 요직은 모두 공화당이 차지하게 되었다. 위원회 운영에 막강한 영향력을 행사하는 공화당 상임 위원장들은 의안 처리 과정에서 클린턴 대통령의 진보적인 정책에 대해서 대체로 거부권을 행사하였다. 특히, 뉴트 깅그리치 하원의

장은 선거 공약으로 내세운 '미국과의 계약'¹⁾을 현실화하는 입법 조치를 취함으로써 클린턴 행정부와 커다란 마찰을 야기하였다.

1997년 1월 클린턴은 제43대 대통령에 재취임, 2001년 1월까지 4년간 미국을 이끌게 되었다. 클린턴 대통령은 대외 정책에서 초당적인 지지를 확보하고자 공화당 의원들로부터 호감을 사고 있던 강경파 성향의 올브라이트 여사를 국무장관에, 그리고 공화당 의원 출신 코언을 국방장관에 임명하였다. 그러나 공화당은 부정 축재 의혹, 성추문 등 클린턴 부부의 스캔들에 관한 정치적 공세를 강화하며, 당파적 이익의 차원에서 민주당 행정부의 대내외 정책을 심하게 견제함으로써 여소야대 정국의 경색 국면은 지속되었다. 특히, 1998년에 들어서 클린턴 대통령은 르윈스키와의 성추문 사건으로 인해 의회에서 탄핵 상태까지 몰리게 되었다. 클린턴은 세계적인 경제 위기에도 불구하고 8년째 연속 미국 경제의 호황을 이끌고 있는 업적으로 인해 탄핵의 위기는 무사히 넘겼지만 대통령으로서의 권위와 지도력이 크게 약화되어 있다.

클린턴 집권 기간 동안 여소야대 정국이 지속되면서 대외 정책을 둘러싼 민주당 행정부와 공화당 의회의 견해 차이는 양당의 당파적 이익이 첨가되어 치열한 대결 양상을 보이고 있다. 대북 정책을 둘러싼 대립 또한

1) '미국과의 계약'은 의회의 비효율 및 정치 권력 남용 차단, 국방 예산 증액, 정부의 간섭과 규제를 최소화한 작은 정부 구현, 대외적으로 강력한 미국 건설, 임신 중절 반대, 강력한 치안 유지 등이 주요 내용이다.

이와 같은 양당의 전반적인 대외 정책 견해 차이 및 당파적 이익을 둘러싼 정치 공세가 함께 얽혀 있어 타협점이 쉽게 모색되지 않고 있는 것이다.

북한 핵·미사일 문제에 대한 입장 차이

미국 행정부와 의회는 북한의 핵·미사일 개발 문제에 대해서 단호한 태도를 보이고 있다. 이들은 모두 脫냉전기 미국 주도의 세계 질서를 안정적으로 유지하기 위해서는 대량 살상 무기의 확산을 통제하는 것이 필수적이라고 느끼고 있다. 그러나 북한의 핵·미사일 문제에 대한 구체적인 대응 방식에 관해서는 양측이 상당한 견해 차이를 보이고 있다.

제네바합의 이후 美 국무부 인사들은 북한이 일정 시점에 이르러 핵합의를 깰 가능성도 배제할 수는 없지만, 대체로 북한이 IAEA의 특별 사찰을 수락할 것이라는 낙관적인 태도를 취하였다.²⁾ 이들은 제네바합의에 따른 영변 핵개발 중지 및 동결이 이루어지지 않았을 경우, 5년이 지난 지금 북한이 수십 개의 핵무기를 보유하고 있을 것이라면서 현 단계에서 북한의 핵동결은 일단 성공적이라고 평가하고 있다.

한편, 공화당 의원들은 제네바합의는 조약이 아닌 의무 이행의 약속에 불과하므로,

이로써 북한의 핵개발을 완전히 봉쇄하기는 불가능하다고 주장하며 처음부터 제네바합의의 유효성에 대해 의문을 제기했었다. 1995년 1~2월 상하원청문회에서 보수적인 공화당 의원들은 제네바합의가 국제적 조약이 아니라 법적 구속력이 없는 정치적 합의 형태로 추진된 것과 관련한 정당한 근거를 제시할 것을 요구하는 한편, 합의 이행을 위한 경비 지출에 대해서는 모두 의회의 승인을 얻도록 의무화하였다. 그러나 이들도 제네바합의가 많은 결함을 내포하고 있지만 새로운 대안을 제시하기가 쉽지 않은 만큼 합의 사항은 이행되어야 한다는 결론을 내렸다.

1998년 8월 17일자 「뉴욕타임즈」가 북한이 평안북도 금창리 지역에 대규모 지하 핵 시설을 건설하고 있다는 보도를 발표하였다. 그후 8월 31일 북한은 대포동미사일 시험 발사를 단행하였다. 이를 계기로 의회 보수 세력은 클린턴 행정부의 대북 정책이 실패했다고 주장하며 대북 정책의 전면적인 재검토를 요구하였다. 이들은 금창리 시설이 완성되면 4~6년 후에 연간 8~10개의 핵폭탄을 만들 수 있는 플루토늄 생산 능력을 갖게 될 것이라고 주장하며, 북한의 핵·생화학·미사일 등 대량 살상 무기 개발을 종합적으로 규제할 수 있는 즉, 제네바합의를 초월한 새로운 대북 정책의 필요성을 강조하였다.

2) 「세계일보」(1995. 10.22) 참조.

美 의회와 보수 세력의 강한 비판을 의식하지 않을 수 없게 된 클린턴 행정부는 북한의 핵개발 의혹에 적극적으로 대처하였다. 국무부는 1998년 11월 10일 북한이 금창리 지하 시설에 대한 사찰을 허용하지 않을 경우, 미국은 제네바합의를 파기할 것이라고 경고하였다. 그리고 카트만 한반도평화회담 특사를 평양에 파견하여 협상을 시작하였다. 그후 미국과 북한은 네 차례 협상을 진행하여 1999년 3월 16일 최종 합의에 도달하였다. 즉, 북한은 미국대표단이 동년 5월 금창리 시설을 방문토록 초청하며, 미국은 북한의 사찰 수용에 대한 대가로 세계식량계획을 통해서 50만 톤, 미국 민간 기구를 통한 씨감자 1,000 톤 및 식량 10만 톤을 지원하기로 약속하였다.

美 국무부는 지난 5월 전문가를 파견하여 금창리 지하 시설에 대한 사찰을 실시한 후 핵개발 흔적이 없다는 성명을 발표하였다. 그러나 공화당 의원들은 금창리 협상이 지하 시설 사찰에 대한 대가로 식량 제공을 약속하고 있기 때문에, 불량 국가들과의 협상이 나쁜 선례를 남기게 되었다고 비판하였다. 그리고 북한측이 핵관련 시설을 다른 곳으로 이전할 수 있는 충분한 시간을 갖고 있었기 때문에 결국 텅빈 지하 시설만 사찰했다고 논평하였다.

북한이 대포동미사일을 시험 발사한 직후 클린턴 행정부는 당초 소형 인공위성을 발사

했다는 북한의 주장을 수용하는 태도를 보였다. 그러나 1999년 2월 의회청문회에서 터넷 CIA 부장, 셸턴 합참의장 등이 북한의 미사일 개발 능력이 조만간 美 본토를 공격할 수 있는 수준에 도달할 것으로 예상된다고 증언한 이후 클린턴 행정부도 북한 미사일 문제에 대해 단호한 태도를 보이기 시작했다. 지난 6월 이후, 북한의 미사일 추가 발사 조짐이 가시화되자 찰스 카트만 한반도평화회담 특사는 김계관 북한 외무성 부상과 지속적인 접촉을 갖고 미사일 시험 발사 중단을 요구하였다. 이들은 지난 9월 7~12일 베를린 회담을 마치고 언론에 발표한 공동합의문에서 “양측은 양국 관계 개선과 동북아시아 및 아시아·태평양 지역의 평화 안보에 기여할 수 있도록 당분간 긍정적인 분위기를 유지하기 위해 노력하기로 합의했다”고 밝혔다.

이들이 발표한 합의 내용은 매우 제한적이며 모호할 뿐만 아니라 기간도 명시하지 않았다. 그러나 美 국무부는 북한은 미국과 관계 개선 협상을 계속하는 동안 미사일 시험 발사를 동결키로 했는 바, 양국간 협상이 장기간 계속될 것인 만큼 동결 조치는 사실상 무기한 계속될 것이라고 발표하였다. 아울러 북한의 미사일 발사 유예에 대한 대가로 對북한 경제 제재 해제 조치를 준비하고 있다고 밝혔다. 베를린합의에 대해서도 공화당은 북한이 미사일 개발 중단에 대한 명시적인 합의를 하지 않았는데도, 대북 경제 제

재 완화 조치를 취하는 것은 일방적으로 시혜를 베푸는 것이라고 비난하였다. 특히, 벤저민 길먼 하원국제관계위원장은 이번 합의는 북한에 또 한 차례 강탈의 길을 열어주었다며 강한 불만을 토로하였다.

페리보고서와 공화당측의 대안

페리 조정관은 1998년 임명 초기 클린턴 행정부의 대북 정책은 실패작이라며 강경 기조를 내비쳤다. 그러나 작년 12월과 금년 3월 두 차례에 걸쳐 한국·일본·중국 등을 순방하여 이들의 대북 정책에 관한 의향을 타진하는 과정에서 대북 정책에 관한 인식의 변화를 보이기 시작했다. 김대중 대통령은 대북 포용 정책이 유일한 현실적인 대안이라고 주장하며, 페리 조정관에게 북한의 핵·미사일 포기과 북미·북일 수교를 통한 체제 보장 등의 포괄적 협상안을 제시하였다. 한국의 포괄적 접근 구상과 더불어 북한이 금창리 협상을 수용한 것이 페리 조정관의 인식 전환에 큰 영향을 미쳤다.

한·미·일 3국은 금년 4월 24~25일 하와이에서 고위정책협의회를 개최하고 대북 정책을 조율하였다. 여기에 미국측 대표로 참가한 페리 조정관은 포괄적 협상안에 토대를 두어 대북 정책 권고안의 기본 골격을 마련하

였다. 페리 조정관은 대북 정책 권고안을 마무리짓기에 앞서 북한이 외교적 협상에 응할 용의가 있는지 여부를 최종 확인하기 위해 5월 25~28일 평양을 방문하였다. 페리는 방북 기간중 북한 고위 관리들에게 한·미·일 3국이 합의한 포괄적 대북 권고안을 설명하였다. 페리 조정관이 전달한 대북 권고안은 북한이 핵과 미사일 개발을 중지할 경우, 한국의 대북 경제 지원 확대, 미국의 경제 제재 완화, 미국·일본과의 관계 정상화 추진 등을 주된 내용으로 포함하고 있었다.

북한은 페리의 방북 활동을 신속히 보도하며 이례적으로 환대하는 태도를 보였으나, 포괄적 협상안에 대한 북측의 진의는 확실하게 드러나지 않았다. 오히려 6월부터 대포동 미사일 재발사 움직임을 보임에 따라 페리보고서의 발표 시기가 당초 예상보다 연기되어 베를린회담을 통하여 북한측이 미사일 시험 발사 유예를 보장한 후 발표되었다.

페리 조정관은 지난 9월 15일 클린턴 대통령과 의회에 대북 정책 권고안을 제출하였다.³⁾ 공개된 페리보고서는 구체적 정책 내용보다는 전반적인 방향을 제시하는 형태를 띠고 있는데, 그 요지는 제네바핵합의 정신의 연장선 상에서 북한의 핵무기는 물론 미사일 개발도 제한하되, 반대 급부로서 미국과의 외교 관계 정상화 등 적절한 대가를 제공한

3) William J. Perry(October 12, 1999), *Review of United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations*, (Unclassified Report) Washington, DC: 「조선일보」(1999. 9.16) 참조.

다는 것이다. 페리는 한반도 냉전 구조 종식을 위한 3단계 방안을 제시하고 있다. 단기적으로 북한은 미사일 재발사를 자제해야 하며, 미국은 이에 상응하여 일부 대북 경제 제재를 해제하고 일본과 한국도 적절한 조치를 취해야 한다. 중장기적으로 북한이 핵·미사일 개발 계획을 중단하겠다는 보장을 받아야 한다. 그리고 마지막으로 한·미·일과 북한의 협력 하에 한반도에서 냉전을 종식시켜야 한다는 것이다.

페리 조정관은 이러한 목표를 원활하게 달성하기 위한 다섯 가지 정책 건의를 제시하고 있다. 첫째, 대북 정책 추진에서 포괄적이고 통합된 접근 방식을 취해야 한다. 둘째, 미국 정부 내에 부처간 대북 정책을 조정하기 위한 대사급 고위직을 임명할 필요가 있다. 셋째, 현재 가동 중인 한국·일본과의 고위정책협의회를 존속시켜야 한다. 넷째, 미국 의회 내에서 대북 정책을 초당적으로 추진해야 한다. 다섯째, 최근 진전된 상황을 볼 때 심각한 문제는 아니지만, 대북 포용 정책이 뿌리를 내리기 전에 북한의 도발에 의한 긴급 상황이 발생할 가능성도 있으므로 이에 대비해야 한다는 것이다. 이와 같이 페리보고서는 제네바 합의가 여전히 유효하며 클린턴 행정부가 지금까지 추진해온 대북 포용 정책이 타당한 방

법이었음을 인정하고 이를 지속적으로 추진할 것을 권고하고 있는 것이다.

하원국제관계위원회는 10월 13일 페리 대북정책조정관을 출석시킨 가운데 대북 정책에 관한 청문회를 개최하였다. 여기서 공화당 의원들은 페리 조정관의 대북 정책 건의를 강도 높게 비판하며, 그 실효성에 강한 의문을 표시하였다.⁴⁾ 청문회를 주재한 길먼 국제관계위원장은 북한이 제네바합의에도 불구하고 비밀리에 핵개발을 추진하고 있을 가능성이 있다고 주장하고, 페리 조정관이 권고한 대북 관계 정상화에 앞서 북한의 미그기 구입, 인권 탄압과 정치범수용소 운영, 미국이 제공한 식량과 중유의 전용, 미군 생존포로 억류 등의 문제들이 고려되어야 한다고 주장하였다. 길먼 위원장을 대표로 한 공화당 의원들은 하원내 대북정책자문그룹을 만들어 별도의 대북 정책을 낼 계획이다. 그러나 현재까지 페리보고서에 필적할 만한 공화당 계열의 대북 정책 건의서로서는 1999년 2월 26일 리차드 아미티지 前 국방차관보 등이 발간한 북한에 대한 포괄적인 접근 방안, 일명 아미티지보고서가 있다.⁵⁾

아미티지보고서는 미국의 대북 정책 목표는 북한의 핵·생화학·미사일 및 재래식 무기에 의한 군사 위협 제거에 두어야 한다고

4) 「조선일보」(1999. 10.15); 「세계일보」(1999. 10.15) 참조.

5) Richard L. Armitage(March 1999), "A Comprehensive Approach to North Korea," *Strategic Forum*, no. 159, pp. 1~8.

주장하고 있다. 북한이 지하 시설 핵의혹 해소, 미사일 개발·수출 중단, 재래식 군사 위협 감소에 긍정적인 반응을 보일 경우에는 대북 지원을 지속하며 경제 제재 완화 조치를 취하고, 아울러 세계은행·아시아개발은행을 통해 한반도 재건 기금을 창설할 것을 권유하고 있다. 만약 외교적 노력이 실패할 경우에는 북한의 미사일 수출을 공해 상에서 저지하겠다는 의지를 표명하고, 핵·미사일 시설에 대한 선제 공격 가능성도 고려해야 한다고 주장하고 있다. 이들은 대북 포용 정책의 한계선 설정, 미국의 포괄적 타결안이 북한의 모든 의혹 시설을 포괄한다는 성명서 발표, 새로운 포괄적인 대북 정책은 억지와 외교 조치를 병행 추진하되 그 가운데서도 군사적 억지력 강화가 우선시 되어야 한다는 것 등을 강조하고 있다.

한편, 1999년 3월 5일 길먼 하원국제관계 위원장을 비롯한 공화당 중진 의원들은 페리 대북정책조정관에게 북한 핵의혹 시설에 대한 사찰 보장, 미사일 개발 및 수출 중지, 원조 식량의 전용 방지 장치 강화, 북한의 마약 생산 거래 중지, 한반도비핵화선언의 전면적 이행, 한·미·일 3국의 동북아미사일방위체제 구축 등 6 개 항의 대북 정책 권고안을 담은 공개 서한을 보냈다. 향후 공화당 의원들이 페리보고서를 대신할 새로운 대북 정책

보고서를 발간한다면, 아미티지보고서와 더불어 이들이 제시한 6 개 항의 대북 정책 권고안 등이 그 핵심 내용이 될 것이다. 즉, 유인책과 더불어 더 센 채찍을 병행하여 대북 협상에서 주도권을 확립해야 한다는 내용이 될 것이다.

경제 제재 해제 및 식량 지원에 대한 입장

美 국무부는 1995년 1월 20일 제네바합의에 따라 여행·언론 취재·통신, 금융 거래, 특정 품목 교역, 원자력 분야 사업 등과 관련된 제1단계 대북 경제 제재 완화 조치를 취했다. 하지만, 제1단계 경제 제재 완화 조치는 관련 법규를 개정하지 않고 대통령의 행정 명령만으로 가능한 부분에 국한되어 상징적 수준에 머물러 있었다. 즉, 「적성국교역법」⁶⁾에 의한 전반적인 수출 금지는 여전히 유효하기 때문에, 미국의 시민권자나 영주권자는 해외 체류 중이더라도 재무부의 허가를 받지 않는 한 북한과 상업 거래를 할 수 없으며, 미국 은행을 이용한 대북 송금을 할 수 없게 되어 있다.

클린턴 행정부는 경제 제재 완화 조치를 극히 제한적으로 해제하였지만, 북한이 합의 사항을 성실히 이행하면 양국간 관계 개선을 꾸준히 추진할 의사가 있음을 표명하였다.

6) Zachary S. David et. al.(November 29, 1999), *Korea: Procedural and Jurisdictional Questions Regarding Possible Normalization of Relations With North Korea*, CRS Report for Congress.

1995년 8월 북한이 수해 재난을 겪은 이후 국무부는 식량난에 의한 북한체제 붕괴 및 대남 도발 가능성을 방지하기 위해서는 대북 지원을 통해 북한의 연착륙을 적극적으로 유도해야 한다는 점을 강조하였다. 1996년 초 국무부는 국제 기구 및 민간 단체 등을 통한 간접 지원 방식으로 대북 지원에 나설 것임을 선언하고, 재무부는 대북 지원을 용이하게 하기 위해 해외 자산 통제 규정을 일부 완화시켰다. 또한 상무부는 인도적 차원에서 북한에 물품을 제공할 경우 사전 허가를 받지 않아도 되도록 조치하였다. 이로써 클린턴 행정부는 구호용 식량과 현금 등 인도적 차원의 대북 지원에 대한 법적 제한을 사실상 전면 해제한 것이다. 그러나 추가적인 대북 경제 제재 완화 조치는 4者회담과 미사일 회담의 진전과 연계시키겠다는 태도를 분명히 하였다.

클린턴 행정부는 페리보고서가 공개된 직후 9월 17일 「적성국교역법」, 「방산물자법」, 「수출관리법」 등 3 개 법에 근거하여 행정부처가 재량으로 결정할 수 있는 범위 내에서 대북한 경제 제재 완화 조치를 실시하였다.⁷⁾ 이에 따라 앞으로 북한 상품의 미국내 반입과 미국 상품의 북한 수출이 대부분 허용되고, 민간 및 상업용 자금의 송금과 선박·항공기를 이용한 여객 및 화물 운송이 가능해

졌다. 이와 함께 미국 기업의 북한에 대한 농업·광업·석유화학·목재·시멘트·운수·도로·항만·공항 등 사회간접자본 건설에 대한 투자가 허용되었다. 그러나 군사용 및 이중 용도 사용이 가능한 민감한 품목과 기술의 대북 수출 및 이를 위한 미국측의 자금 지원은 이번 완화 조치에서 제외되었다. 또한 의회의 승인이 필요한 사항들 역시 규제 대상으로 남게 되었다.

공화당 의원들은 대북 원조 식량이 필요한 주민에게는 전달되지 않고 군대나 김정일 정권 추종자들에게 분배되어 독재 정권을 연장시키는 도구로 전략하고 있다고 비판하였다. 그리고 북한이 핵·미사일 개발의 중단을 보장하지 않으면 대북 경제 제재 완화 조치가 불가하다는 입장을 표명하였다. 페리보고서가 발표된 이후에도 공화당 의원들은 대북 경제 제재 완화 조치는 북한의 핵·미사일 개발 중단 보장과 연계되어야 하며, 대북 식량 지원은 인권 문제와 연계되어야 한다는 점을 강조하고 있다. 지난 10월 27일 하원 국제관계위원회의 대북정책청문회에서 길먼 위원장은 대북 원조가 1995년 이래 6억 4,500만 달러에 이르지만, 500만 달러 상당의 식량 1만 4,000 톤과 중유 1,100만 톤이 군용으로 전용되고 있다고 주장하면서, 북한이 원조 물자를 전용하지 않았다는 증거가

7) 「중앙일보」(1999. 9.18) 참조.

확보되지 않는다면 식량과 중유 지원을 중단해야 한다고 역설하였다.⁸⁾

KEDO 지원 예산 문제

미국은 경수로 1호기가 완공되는 시점까지 매년 50만 톤(5,000만 달러 상당)의 중유를 북한에 제공해야 한다. 그러나 제네바합의 이행과 관련된 경비 지출은 모두 의회의 승인을 받도록 되어 있기 때문에, 클린턴 행정부는 대북 정책을 추진하는 과정에서 의회로부터 심한 재정적 압박을 받아왔다.

美 국무부는 1996회계연도 예산안을 의회에 제출하면서 한반도에너지개발기구(KEDO)에 대한 출연금으로 2,200만 달러를 책정하였다. 그러나 공화당 의원들은 KEDO에 대한 재정적 지원은 결과적으로 북한에 대한 원조 제공을 의미하는 것이어서 북한에 대해 포괄적인 원조 금지를 규정해 놓은 「대외원조법」 등 현행법 위반이라고 주장하였다. 아울러 국무부측에 KEDO 지원 예산을 항목별로 세분할 것을 요구하였다. 이에 국무부는 중유 공급 비용 1,000만 달러, 경수로 공급 비용 900만 달러, KEDO 운영 비용 300만 달러 등 3개 항목을 제시하였다. 하원은 이 가운데 경수로 공급 비용

900만 달러를 삭감할 뜻을 표명하였으나, KEDO 집행이사국 입장에서 상징적인 액수만이라도 부담해야 한다는 국무부의 견해를 수용하여, 전체 금액인 2,200만 달러는 유지하되 경수로 공급 비용 900만 달러를 중유 공급 비용으로 돌리는 최종안을 통과시켰다.⁹⁾

상하원의 공화당 의원들의 견제로 경수로 공급 비용을 부담할 수 없게 된 클린턴 행정부는 유럽연합·동남아국가연합·중동 국가들에게 비용을 분담해줄 것을 요구하였다. 그후 클린턴 행정부는 중유 비용과 그밖의 KEDO 비용 조달을 위해 1997회계연도 예산안에 2,500만 달러를 요청했고, 의회는 이를 원안대로 가결시켰다. 1998회계연도 예산처리 과정에서도 KEDO 지원 경비는 큰 문제를 야기시키지 않았다. 그러나 1998년 8월 금창리 지하 시설 핵의혹 사건과 북한 미사일 시험 발사 문제가 제기되자 KEDO 지원 비용 문제는 난항을 겪게 되었다.¹⁰⁾

북한의 지하 시설 핵의혹과 미사일 개발 동향에 대한 불만을 품은 의회가 1998년 9월 17일 3,500만 달러 규모의 1999회계연도 KEDO 지원 예산을 전액 삭감하였다. 그러나 美 외교협회의 중재로 클린턴 행정부와 의회는 1998년 10월에 1999년도 예산 협상

8) 「동아일보」(1999. 10.29) 참조.

9) 「조선일보」(1995. 12.15) 참조.

10) 김국신(1999. 4), 「미국의 대북한 정책」, 「외교」 제49호, pp. 21~28 참조.

을 최종적으로 타결지으면서, KEDO 지원 예산 3,500만 달러를 부활한다는 데 합의하였다. 이로써 제네바합의 이행이 중단되는 사태는 모면하게 되었지만 의회는 행정부의 KEDO 지원 예산 집행에 대해 엄격한 조건을 붙여 놓았다.

클린턴 행정부는 1999년 3월 1일 KEDO가 1차로 1,500만 달러를 지원받기 이전에 의회에 대해 다음 세 가지 사항을 보장해야 한다. 첫째, 남북한이 1991년에 발표한 남북한비핵화공동선언을 이행하기 위한 가시적인 조치를 취해야 한다. 둘째, 북한은 4~5 개의 핵무기 제조가 가능한 양의 플루토늄을 함유하고 있는 영변원자로에서 나온 폐연료봉을 안전하게 저장하는 데 협력해야 한다. 셋째, 남북한간 대화가 진전되어야 한다는 것이다. 그후 2차로 2,000만 달러를 집행하기 위해서 클린턴 행정부는 1999년 6월 1일 이전에 추가적으로 다음 두 가지 사항을 보장해야 한다. 첫째, 금창리 지하 시설 핵의혹에 대한 우려를 불식시킬 수 있는 방법에 대해 북한과 합의에 도달해야 한다. 둘째, 북한의 탄도 미사일 위협을 감소시킬 수 있는 의미있는 진전을 이루어야 한다는 것이다.

클린턴 행정부는 금창리 지하 시설에 대한 사찰, 베를린합의를 통한 북한의 미사일 시험 발사 유예 등을 통해 의회가 제시한 조건들을

만족시키는 데 성공했다. 그러나 공화당 의원들은 또 다시 2000회계연도 KEDO 지원 예산에 대해 제동을 걸었다. 클린턴 행정부는 당초 KEDO 지원 예산으로 5,500만 달러를 상정하였다. 지난해에 3,500만 달러를 요청했으나 막상 지출한 내역이 당초 예상보다 2,000만 달러 정도 초과했기 때문이다.

길면 하원국제관계위원장 등 공화당 하원 의원들은 지난 5월 북한위협감축법안을 제출하면서, 2000년도 KEDO 지원금으로 5,500만 달러를 일단 조건부로 승인할 의사를 표명하였다.¹¹⁾ 그러나 공화당은 북한위협감소법안을 통해 클린턴 행정부가 KEDO 지원 예산을 집행하기 위해서는 북한의 제네바합의에 따른 국제원자력기구의 사찰 요구 수용, 탈북자 지원을 위한 예산 배정 등을 보장할 것을 규정하였다. 특히, 2,000만 달러의 증액분을 집행하기 위해서는 KEDO에 대해 대만을 포함한 다른 나라의 재정 지원을 받을 것을 요구하였다.

이러한 엄격한 전제 조건에 클린턴 행정부가 난색을 표명하자 공화당은 북한위협감축법안 가운데 북한 핵과 관련된 조항만을 별도로 떼내어 국무부 예산편성수권법안 수정안 형식으로 북한과의 핵협력 규제 법안을 통과시켰다.¹²⁾ 이 법안은 클린턴 대통령에게 북한이 국제원자력기구와 체결한 핵안전협정

11) 「조선일보」(1999. 5.20~21) 참조.

12) 「조선일보」(1999. 7.23); 「세계일보」(1999. 7.23) 참조.

을 전면 준수하고, 국제원자력기구에 대해 핵 관련 시설 및 정보 접근을 완전히 허용하여, 경수로 핵심 부품이 인도되기 이전에 북한이 핵무기 개발 계획을 위한 모든 노력을 종결지었음을 확인할 것을 요구하고 있다. 이와 같은 요건들이 충족되지 않을 경우 KEDO가 건설하고 있는 경수로의 핵심 부품을 미국이 북한측에 인도할 수 없게 되어 1994년에 체결한 제네바합의는 사실상 파기되게 되었다.


의회는 결국 지난 10월 6일 당초 예산보다 2,000만 달러를 삭감한 3,500만 달러를 내년도 KEDO 지원 예산으로 승인하였다. 이와 같은 의회의 대북 정책에 대한 심한 견제는 페리의 권고안에도 불구하고 북미 관계의 진전이 상당한 난항을 겪게 될 것임을 예고하고 있는 것이다.

향후 미국의 대북 정책

클린턴 대통령은 페리의 권고에 따라 행정부내 부서간 대북 정책 조정 역할 및 대북 협상을 총괄할 대사급 고위직을 신설할 것이다.¹³⁾ 그리고 11월 또는 12월 중에 개최될 것으로 보이는 북한과의 고위급회담에서 미국은 베를린회담에서 합의한 사항을 보다 구체화할 것이다. 그러나 미사일 개발과 관련된

협상은 단기간 내에 타결되기 어려운 반면, 미사일 협상이 공전하면 공화당 의원들의 클린턴 행정부에 대한 비판은 더욱 강화될 것으로 보인다. 이러한 경우 일부 민주당 의원들도 행정부의 대북 정책 실패에서 오는 부담을 덜기 위해 대북 강경책을 주장하게 될 가능성이 높아질 것으로 전망된다.

현재 미 의회 분위기는 페리의 대북 정책 권고안에 대한 초당적인 지지를 기대하기 어려운 상황이다. 특히, 2000년 11월 대통령선거 및 상하원선거를 앞두고 민주당과 공화당의 정책 대결이 과열됨에 따라, 페리보고서를 토대로 한 대북 정책의 효율성에 대한 찬반 논의도 치열해질 것이다.

내년 선거에서 공화당 후보가 대통령으로 당선되고 의회의 주도권까지 계속 유지하게 된다면, 미국의 대북 정책은 보다 강경한 방향으로 전환할 가능성이 있다. 그러나 공화당이 행정부를 장악하여도 민주당이 의회 다수당의 위치를 회복하거나, 민주당 후보가 대통령에 당선되어 현재의 여소야대 구도가 지속된다면, 대북 포용 정책의 기조는 크게 바뀌지 않을 것이다. 민주당이 행정부와 의회를 모두 장악하게 된다면 페리의 대북 정책 권고안에 기초하여 대북 포용 정책이 보다 적극적으로 추진될 것이다. 

13) 새로 임명될 관리는 현재 대북 협상을 주도하고 있는 찰스 카트만 한반도평화회담 특사보다 높은 직급의 인사로서, 국무부·국방부·재무부 및 기타 정부 기관의 대북 정책 조정을 맡게 될 것이다.