

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

• 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건 을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer 🖃





외교학 석사학위 논문

미국의 대북정책 결정과정에 대한 신고전 현실주의적 분석: 북한 테러지원국 해제 사례

2016년 2월

서울대학교 대학원 정치외교학부 외교학전공 김 주 연

외교학 석사학위 논문

미국의 대북정책 결정과정에 대한 신고전 현실주의적 분석: 북한 테러지원국 해제 사례

2016년 2월

서울대학교 대학원 정치외교학부 외교학전공 김 주 연

미국의 대북정책 결정과정에 대한 신고전 현실주의적 분석: 북한 테러지원국 해제 사례

지도교수 신 욱 희

이 논문을 외교학 석사 학위논문으로 제출함 2016년 1월

> 서울대학교 대학원 정치외교학부 외교학전공 김 주 연

김주연의 외교학 석사 학위논문을 인준함 2016년 1월

위	원 장 _	전 재 성	(인)
부위	원장 _	조 동 준	(인)
위	원	신 욱 희	(인)

국문 초록

본 논문은 당시의 정책결정 과정과 구조, 행위자들을 각각 살펴보면서 미국이 북한의 테러지원국 지정 해제를 결정하게 된 요인을 밝히는데 목적을 두고 있다. 미·북 양국은 테러지원국 해제 문제를 두고 오랜기간 갈등해왔다. 1990년대 후반부터 북한은 지속적으로 미국에 자국을테러지원국 명단에서 삭제해줄 것을 요구해왔고, 미국은 이를 거부하거나 보류해왔다. 하지만 2008년 10월 11일 부시(George W. Bush) 행정부는 북한을 테러지원국에서 공식적으로 해제했다. 이로써 북한은 1987년 처음 미 국무부에 의해 테러지원국으로 지명된 이후, 21년 만에 테러지원국의 족쇄에서 벗어나게 되었다.

이러한 미국의 결정은 여러 점에서 상당히 흥미롭다. 대외적으로는, 미국에 대한 북한의 위협이 상당히 고조되던 상황이었다. 북한은 국제사회의 강도 높은 비난과 적극적인 저지 노력에도 불구하고 핵개발을지속하고 있었다. 동시에 북한은 국제 테러활동에 직접 개입하지는 않았으나 여전히 여러 테러집단에 군사적, 재정적인 지원을 제공하고 있었는데, 이는 부시 행정부의 대(對)테러 정책에 반하는 것이었다. 한편 대내적으로 봤을 때, 부시 행정부는 대북 강경정책을 선호하는 공화당 정부였다. 1기 행정부에서 이들은 북한과의 양자대화를 거부하며 북한에 매우 보수적이고 강압적인 정책을 추진했다. 하지만 2기에 들어서 포용정책으로 급 전향했으며 그 연장선상으로 북한을 테러지원국에서 해제시켜준 것이다.

체제 수준의 국제정치이론으로는 점증하는 북한 위협에도 불구하고 미국이 이처럼 유화적인 결정을 내리게 된 요인과 체제적 연속성 속에서도 대북정책이 급진적으로 바뀌게 된 배경을 충분히 설명해내지 못한다. 따라서 본 논문은 신고전 현실주의(Neoclassical Realism) 이론을 원용하여 위의 사례를 고찰한다. 부시 행정부의 정치적 권력과 정책결정자의 인식이라는 두 개의 매개 변수를 통해 체제 수준의 압력이 국내적

인 요소들을 통과하면서 북한 테러지원국 해제로 어떻게 귀결되는지를 설명한다.

이 연구에 따르면, 첫째 행정부 편향적인 정책결정 구조와 국지적 인 정책결정 과정은 북한 테러지워국 해제 여부를 결정하는 행정부에 강 한 정치적 권력을 부여했다. 특히 행정부가 협상과 관련된 정보를 독점 하고 있었으며 테러지원국 지정 및 해제 절차 자체가 의회의 승인을 필 수적으로 요구하지 않기 때문에 의회와 여론, 시민사회의 개입을 최소화 하고 행정부에 상당한 정치적 자율성을 부여했다. 북한 테러지원국 해제 결정은 행정부 내에서도 소수의 정책결정자들에 의해 이루어졌는데, 당 시 정책결정 과정은 힐 차관보 - 라이스 국무장관 - 부시 대통령으로 구성된 국지적이고 배타적인 특징을 보인다. 둘째, 미국이 북한 테러지 원국 지정 해제를 결정하는 과정에서 힐 차관보의 유화적인 대북 인식도 중요하게 작용했다. 부시 대통령과 라이스 국무장관은 북한을 공개적으 로 비난하며 자신의 부정적인 대북 인식을 표출해왔다. 반면 힐 차관보 는 훨씬 유화적인 대북 인식을 갖고 있었는데, 북한과의 신뢰 형성이 가 능하고 대화와 타협을 통해 북핵 문제를 해결할 수 있을 것이라고 생각 했다. 이 과정에서 상위의 정책결정자인 부시 대통령과 라이스 국무장관 의 대북인식이 아닌 힐 차관보의 대북인식이 대북 정책에 반영되었던 것 은 외생적 요인과 내생적 요인이 동시에 작용했기 때문이다.

이와 같이 본 연구는 체제 변수만으로는 설명되지 않는 부시 행정 부의 북한 테러지원국 해제 결정 요인을 신고전 현실주의 이론으로 분석 하고 있다. 이러한 사례 연구들이 축적된다면 특정 조건과 상황에서 발 현되는 미국 정부의 행동 유형을 도식화할 수 있을 것이다. 나아가 체제 적 분석방법과 외교정책적 분석방법 사이의 간극을 효과적으로 접목할 수 있을 것으로 기대된다.

주요어: 테러지원국, 북핵 문제, 부시 행정부, 미국의 대북정책, 신고전 현실주의

학 번: 2013-22884

목 차

I . 서론

- 1. 문제 제기
- 2. 선행연구 검토
- 3. 분석틀과 연구방법
 - 1) 신고전 현실주의 이론
 - (1) 신현실주의와의 비교
 - (2) 고전적 현실주의와의 비교
 - 2) 연구 방법과 자료
 - 3) 분석 시기와 논문의 구성

Ⅱ. 테러지원국에 대한 예비적 고찰

- 1. 미 국무부의 테러지원국 명단
- 2. 미국의 북한 테러지원국 지정과 해제

Ⅲ. 부시 행정부의 정치적 권력

- 1. 행정부 편향적 정책결정구조
 - 1) 행정부의 협상정보 독점
 - 2) 대통령 중심적 테러지원국 지정 및 해제 절차
- 2. 국지적 정책결정과정
 - 1) 부시 1기 행정부의 대북정책 결정자
 - 2) 부시 2기 행정부의 대북정책 결정자
 - 3) 소수 중심의 정책결정집단
- 3. 소결

Ⅳ. 부시 행정부 내 대북정책 결정자들의 인식

- 1. 부시 대통령과 라이스 국무장관의 부정적인 대북인식
- 2. 힐 차관보의 유화적인 대북인식
- 3. 힐 차관보의 대북인식 투영과정
 - 1) 외생적 요인
 - 2) 내생적 요인
- 4. 45일 간의 통보·검토 기간과 최종 해제
- 5. 소결

V. 결론

참고문헌

Abstract

표 및 그림 목차

<그림 1-1> 미국의 북한 테러지원국 해제 결정에 대한 분석모형 <표 2-1> 연도별 보고서에 명시된 북한 테러지원국 지정 요인 <그림 3-1> 대북정책 결정과정

I. 서론1)

1. 문제 제기

2008년 6월 26일 조지 W. 부시(George W. Bush) 대통령은 기자회견에서 의회에 북한을 테러지원국(State Sponsors of Terrorism)으로 부터 해제할 것임을 의회에 통보하고 적성국 교역법(Trading with the Enemy Act)의 적용을 철회하겠다고 발표했다. 이어 2008년 10월 11일, 부시 행정부는 21년 만에 북한을 테러지원국 명단에서 공식적으로 삭제했다. 이러한 결정은 여러 면에서 상당히 흥미롭다.

첫째, 부시 행정부는 공화당 정부로, 전통적으로 공화당은 북한에 대해 강경한 정책을 주장해왔다. 빌 클린턴(Bill Clinton) 전임 행정부가 북한과 테러지원국 해제 문제에 대해 논의하고 대북 제재를 대폭 완화하는 등의 조치를 취하자, 공화당은 이와 같은 유화적인 대북 정책을 강도 높게 비판한 바 있다. 엘리자베스 돌(Elizabeth Dole) 당시 공화당 상원의원은 클린턴 행정부가 "너무 빨리(too soon), 너무 많은(too much)" 것들을 양보하고 있으며 "의미 있는 보장 없이 대북 제재를 철회하는 것은 무책임한 일"이라고 주장했다. 미국의 대표적인 강경 보수주의자로 손꼽히던 제시 헬름스(Jesse Helms) 공화당 상원의원 역시 클린턴 행정부가 "전 세계에서 가장 억압적인 공산주의 정부에 대한 조력자 역할을 자처하고 있다"며 비난했다. 2) 부시 공화당 정부는 정권의 교체와 동시에 기존의 대북 정책을 강경 노선으로 전향하였다.

둘째, 부시 행정부는 2001년 9.11 테러 이후, 대(對)테러 전쟁을 선포하고 국제사회에서 반(反)테러 활동을 선도하던 정부였다. 한편 북

¹⁾ 본 연구는 2015년도에 필자(제1저자)가 『한국정치연구』에 기고한 "신고전적 현실주의로 본미국의 북한 테러지원국 해제 결정과정"을 발전시킨 것이다. 따라서 논의가 중첩되는 부분이 있으며 해당 논문의 참조 및 인용이 있었음을 미리 일러둔다. 김주연·신욱희, "신고전적 현실주의로 본미국의 북한 테러지원국 해제 결정과정," 『한국정치연구』, Vol. 24, No. 2 (2015), pp. 181-203.

²⁾ Lubbock Avalanche-Journal, "Clinton Eases Sanctions Deal Calls For End of Trade Barriers in Exchange for Halt of Missile Tests," September 18, 1999.

한은 1987년 대한항공 항공기 폭파사건 이후 테러활동을 직접 기획하고 실행하지는 않았으나 테러집단을 여전히 간접적으로 지원하고 있었다. 미 의회조사국 보고서에 따르면, 2000년대에도 북한은 레바논의 무장단체인 헤즈볼라(Hezbollah)와 스리랑카의 무장단체인 타밀 호랑이 해방전선(Liberation Tigers of Tamil Eelam)에 무기 및 훈련을 제공하고 있었다. ③ 미 국무부(U.S. Department of States)는 북한이 테러집단에 경제적, 군사적인 지원을 지속적으로 제공하고 있다는 정보를 인지하고 있었을 것이다. 그럼에도 불구하고 북한을 테러지원국명단에서 철회시켜준 것은 다른 정치적인 의도가 있었음을 추측할 수 있다.

셋째, 부시 대통령은 보수적인 성향을 갖고 있었으며 북한 정권 자체에 대해 상당히 비판적이고 회의적이었다. 이러한 그의 태도는 "악의 축(Axis of Evil)"과 같은 북한에 대한 노골적인 비난을 통해 빈번히 표출되었다.4) 따라서 부시 대통령은 강경한 대북정책을 선호하던 공화당 내부 또는 미 보수파들을 주요 직급에 적극적으로 임용하였고 이들의의견을 적극적으로 반영했다.5) 따라서 1기 행정부에서 보수 강경파는외교정책 결정과정에서 상당한 정치적 영향력과 결집력을 행사할 수 있었다. 이러한 점들을 미루어봤을 때, 북한을 테러지원국 명단에서 해제했던 부시 행정부의 행동은 상당히 흥미로운 연구대상이 될 수 있다.

따라서 본 연구는 "부시 행정부가 북한 테러지원국 해제를 결정하 게 된 요인이 무엇인가?"란 포괄적인 질문을 제기하며 시작한다. 표면적

³⁾ 헤즈볼라와 타밀 호랑이는 미 국무부가 주요 국제테러집단으로 지정하고 있다. 이란 혁명 수비대 역시 테러리즘 지원단체(supporter)로 지정되어 있다. Larry Niksch and Raphael Perl, "North Korea: Terrorist List Removal," *Congress Research Service* (2007), pp. 17-18; Mark E. Manyin, "North Korea: Back on the Terrorism List?" *Congress Research Service* (2010), pp. 20-31.

⁴⁾ 부시 대통령은 2002년 국정연설에서 이란, 이라크, 북한을 "악의 축"으로 지목하며, 이들이 대량살상무기를 추구하고 테러활동을 조장하며 국제 평화를 위협한다고 주장했다. 부시 대통령의 2002년 국정연설 전문은 Office of the Press Secretary, "President Delivers State of the Union Address," (2002년 1월 29일), https://web.archive.org/web/20090502151928/http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html (검색일: 2015년 3월 2일) 참조.

⁵⁾ 이흥환, "페리 프로세스에서 '악의 축'까지," 이흥환 편저, 『부시 행정부와 북한』, (서울: 삼인, 2002), p. 200.

으로 보면 이러한 결정을 방해하는 여러 요소들이 병존하고 있었다. 북핵 위협이 증가하고 있었으며, 북한 핵 프로그램에 대한 구체적인 검증체계 합의 과정은 교착상태에 빠져 있었다. 동시에 일본 정부는 북한의일본인 납치 문제를 제기하며 미국의 북한 테러지원국 지정 해제를 강력하게 반대하고 있었다. 또한 테러리즘과 관련된 테러지원국 명단과 핵문제를 다루는 6자회담(Six party talks)은 별개의 사안임에도 불구하고두 문제는 긴밀하게 연계되어 진행되었다.6) 이러한 여러 가지 퍼즐들을풀어내기 위해 본 연구는 신고전 현실주의(Neoclassical realism)를 이론적프레임으로 원용할 것이다.

1990년대 이래로 북한은 주변국들의 전면적인 저지에도 불구하고 핵무기 개발을 멈추지 않았다. 이들은 2005년 핵무기 보유 선언과 2006년 핵실험을 통해 핵 개발에 대한 강력한 의지를 대외적으로 표출해왔다. 실제로 지속적인 핵 개발 시도는 북한의 핵 기술 정교화를 유도했다. 2006년 미국은 북한 핵 시설을 방문했을 때 채취한 알루미늄 샘플을 근거로, 북한이 영변의 플루토늄 핵 프로그램에 이어 우라늄 농축문제에도 긴밀하게 연계되어 있음을 명백히 알게 된다. 이처럼 북한은핵무기를 매개로 끊임없이 국력 증강을 추구했다. 이는 특히 연합이나편승에 의한 국력 증강이 아닌 전략적 무기 개발을 통한 독립적인 국력증강이었기 때문에 미국뿐만 아니라 역내 주변국들에게도 북한의 행동은 위협이자 도전이었다.

신현실주의(Neorealism)와 같은 체제 수준의 국제정치이론의 논리를 따른다면, 미국은 북한의 국력 강화와 위협 증가에 대응하여 보다 강경한 대북정책을 추진해야 한다. 특히 동북아시아에서 중국의 부상과 북

⁶⁾ 크리스토퍼 힐 동아시아태평양 차관보는 북한 테러지원국 해제 문제와 북한 핵 문제가 다른 문제임을 강조한 바 있다. 2007년 10월 미 하원의 국제문제위원회 청문회에서 북한을 테러지원국 명단에서 삭제하는 것은 영변 핵시설 동결문제와는 '별개로(quite apart from)' 봐야한다고 증언했다. U.S. Government Printing Office(GPO), "The Six-Party Process: Progress and Perils in North Korea's Denuclearization Joing Hearing," (2008), http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-110hhrg38544/pdf/CHRG-110hrg38544.pdf (검색일: 2015년 11월 7일); 그러나 실질적인 북핵 협상과정을 봤을 때 두 문제는 긴밀히 연계되어 있었으며, 부시 행정부는 테러지원국 해제 문제를 북한 비핵화를 위한 정치적인 수단으로 이용했다. 이에 대한 자세한 논의는 3장에서 하게 될 것이다.

한의 핵개발로 인해 미국이 누려왔던 패권적 지위가 빠르게 쇠퇴하고 있 었음을 고려한다면, 미국은 자국에 정면으로 도전하는 세력을 더 적극적 으로 무력화해야 한다. 실제로 미국은 북한이 돌발적인 상황을 연출할 때마다 강경하게 대응하는듯한 행동을 취했다. 2005년 북한이 대외적으 로 핵 보유 선언을 했을 때에도, 2006년 장거리 미사일 발사 실험과 핵 실험을 했을 때에도, 미국은 국제연합 안전보장이사회에 안건을 회부하 고 북한에 대한 국제사회의 강력한 제재를 요구했다. 이처럼 미국은 다 자적인 접근법을 선호하였는데, 국제공조를 형성하여 북한을 공개적으로 압박하고자 했다. 하지만 거시적이고 중장기적인 관점에서 미국의 행동 을 관찰했을 때, 미국의 행동이 단순히 압박과 제재만으로 일관되었던 것은 아니다.

특히 북한 위협이 고조되던 상황에서 부시 행정부가 내린 북한 테 러지원국 해제 결정과 대북 제재의 점진적인 철회는 신현실주의 이론만 으로는 충분히 설명되기 어렵다. 미국이 테러지원국 해제라는 북한의 지 속된 요구를 수용했던 것은 북한을 일방적으로 제어하는 행동이 아닌 지 극히 유화적인 행동이었다. 나아가, 전술한 바와 같이 여러 국내적, 대외 적인 문제들이 잔존해있음에도 불구하고 부시 행정부가 이러한 결정을 내렸다는 사실은 그 결정과정이 매우 복잡했을 것이라는 추측을 가능케 한다. 북한 테러지원국 해제 결정은 구조적 자극에 반응하여 물 흐르듯 자연스럽게 결정된 것이 아니라 국내 정치 행위자들 간의 갈등과 타협의 결과물이라고 보는 것이 더 적합하다.7) 북한 비핵화라는 우선적인 목표 를 위해 보상과 회유의 수단으로 북한을 테러지원국 명단에서 삭제해줄 것인가를 두고 대통령과 그 주변의 여러 관료들은 강경파와 온건파로 분 류되어 끊임없이 충돌했기 때문이다. 부시 1기 행정부와 2기 행정부의 대북 정책이 급진적으로 전향하는 반면 북한은 2000년대에 비교적 일관 되게 핵개발을 추진했다는 점을 고려했을 때, 북한에 대한 미국의 입장 변화가 북한의 특정 행동보다는 미국 내부의 정치적 동학에서 더 직접적 으로 기인한 것임을 짐작할 수 있다.8)

⁷⁾ 김주연·신욱희, "신고전적 현실주의로 본 미국의 북한 테러지원국 해제 결정과정," 『한국정 치연구』, Vol. 24, No. 2 (2015), pp. 181-203.

이처럼 국가를 합리적이고 기능적으로 일원화된 행위자로 전제한상태에서 모든 국가들이 국제체제의 무정부성과 힘의 관계라는 절대적인동인에 따라 행동한다는 신현실주의의 주장에는 한계가 있다. 개별적인국가들은 단순히 체제에 수동적으로 반응하는 것이 아니라 훨씬 더 다양한 행동을 표출한다. 국가들은 체제적 압력에 상반된 혹은 차선적인 정책을 취하기도 하고, 일관된 혹은 연속적인 체제 하에서도 정책이 점진적으로 변화하거나 때로는 급진적으로 전환되기도 한다. 또한 비슷한 체제적 압력 하에 있더라도 외교정책의 구체적인 방향, 방식, 시점도 국가마다 상이하게 나타난다. 북한의 비교적 일관된 도발과 위협 속에서도미국의 대북정책이 행정부마다 혹은 특정 시점에 변화를 거듭하는 것도체제적인 변수만으로는 충분히 설명될 수 없는 부분이다. 이는 국가가당구공으로 상징되는 하나의 원이 아니라 여러 점들이 원 모양으로 결집된 형태이기 때문이다. 양한 국가의 정책적 결과물은 구조적인 자극이국내정치적인 이익과 결부되어 있는 여러 개인과 조직을 투과하여 형성되는 것이다.

이러한 논지 속에서 이번 연구는 부시 2기 행정부가 북한과 테러지원국 해제 협상을 개시하고 진행하는 과정에서 체제적 요인과 함께 국내정치적 요인이 부수적으로 작용했을 것이라는 가정 하에 본 사례를 신고전 현실주의 이론으로 풀어내고자 한다.

2. 선행연구 검토

부시 행정부의 북한 테러지원국 지정 해제가 중요한 정치적 의미를 갖고 있음에도 불구하고 많은 연구자들은 이를 주목하지 않았다. 하지만 오랜 정치적 단절 이후 클린턴 행정부와 부시 행정부가 북한과 양

⁸⁾ 북한의 테러지원국 문제에 대한 태도도 부시 1기 행정부에서 2기 행정부로 넘어오면서 점 진적으로 변화하는데, 1기 행정부에서는 북한이 핵개발을 중단하지 않는 이상 북한을 절 대 테러지원국에서 해제할 수 없다는 완고한 입장이었던 반면 2기에는 테러지원국 해제가 북한의 핵개발 중단을 유도하기 위한 회유책으로 적극 고려되기 시작했다.

⁹⁾ 김주연·신욱희, 2015, p. 183.

자회담을 재개했을 때, 북한 테러지원국 해제 문제는 최우선적인 논의 대상으로 등장했다. 북한은 미국 정부에 자국의 테러지원국 지정 해제와 적성국 교역법 적용의 철회를 일관되게 요구해왔다. 미국의 입장에서는 북한 테러지원국 지정 및 해제에 있어서 상징적인 측면이 더 컸지만, 북한에게는 미국의 조치로 인해 무역, 투자, 금융 등 전 경제부문에서 결코 자유롭지 못했기 때문이다. 북한은 미국의 포괄적이고 강도 높은 경제제재로부터 탈피해야할 필요성이 있었기 때문에, 실제로 북한은 협상내내 미국에 비핵화의 선행 조건으로 테러지원국 지정 해제를 강하게 요구해왔다.10) 이처럼 미국의 북한 테러지원국 해제 문제가 미·북 협상을시작하고 이끌던 기폭제 역할을 했음에도 불구하고 많은 연구자들은 이를 주목하지 않았다. 그저 북핵 협상에서 지엽적으로 언급되었던 문제로간주했다.

그동안 미 국무부의 테러지원국 명단은 주로 법률상의 관점에서 연구되어 왔다. 대부분 미 외국주권면제법(FSIA: Foreign Sovereign Immunities Act)의 개정과 테러지원국 예외 조항에 대한 비판적인 분석이 이루어졌다.11) 키스 실링(Keith Sealing), 케빈 슈크(Kevin Todd Shook) 등 여러 국제법 연구자들은 테러지원국 예외조항이 내포하는 사법적 문제점을 지적하며 이것이 본래의 개정 목적에 전혀 부합하지 못한다고 비판한다.12) 테러지원국 명단이 갖는 실효성에 대해 의문을 제기하

¹⁰⁾ 클린턴 행정부 하에서는 2000년 2월 북한이 북·미 고위급 회담의 조건으로 테러지원국 해제를 선(先)요구 했다. 부시 행정부 하에서는 비핵화의 조건으로 테러지원국 해제를 요구하는 북한과 테러지원국 해제의 조건으로 북한 비핵화를 요구하는 미국 간에 의제가 수렴하면서 2006년 말부터 양자회담이 시작되었다. 물론 미·북 양자협상의 최종적인 목표는 북핵 문제였으나 대화의 시작은 일반적인 추측과 달리 북한 테러지원국 해제 여부였다.

^{11) 1976}년 미 의회에서 처음 제정된 외국주권면제법(FSIA)은 타국의 국가기관이나 그 재산이 미국의 재판 관할권에 적용되지 않는 것을 명시한 법이다. 그러나 1996년 개정을 통해 몇 가지 예외조항을 추가하였는데, 그 중 하나가 테러와 관련된 예외조항이다. 이는 테러리즘을 억제하고 테러 피해자에 대한 보상을 확대하려는 목적으로 추진되었다. 이로써 미국 영토 밖에서 미국 시민이 (미 국무부가 지명한) 테러지원국이 자행한 혹은 연루된 테러행위에 의해 상해를 입거나 사망했을 경우 해당 국가의 정부를 미 사법부에 기소할 수 있게 되었다. 또한 미 사법부가 테러 피해자에게 금전적 보상을 제공할 수 있게 하였다.

¹²⁾ Michael T. Kotlarczyk, "Provisions of Material Support and Resources and Lawsuits against State Sponsors of Terrorism," *Georgetown Law Journal*, Vol. 96, Issue 6 (August 2008), pp. 2029–2056; Kevin Todd Shook, "State Sponsors of

기도 하는데, 다니엘 바이만(Daniel Byman)은 테러지원국 명단이 베네수엘라나 파키스탄과 같이 새롭게 부상하고 있는 테러지원 국가들을 포함하지 않고 있다고 지적하다.13)

한편 북한의 테러지원국 지정 및 해제 문제에 대한 연구는 주로 정책적인 관점으로 이루어졌다. 대부분 6자회담과 결부시켜 협상의 쟁점 과 동향, 전망을 포괄적으로 서술하고 있다.14) 혹자는 북한이 테러지원 국 명단에서 삭제될 경우 기대할 수 있는 정치적, 경제적 효과를 논하거 나, 테러지원국 해제 문제를 중심으로 미국과 북한이 갖는 정치적인 레 버리지를 분석하기도 한다.15) 하지만 북한 테러지원국 문제를 다룬 선행 연구들은 대부분 미국이 북한의 테러지원국 해제를 공식적으로 발표하기 이전에 행해진 것들이다. 따라서 이러한 연구들은 당시까지 진행되었던 테러지원국 해제 협상단계를 전달하거나 북한이 해제될 경우를 상정하고 그 파급효과를 전망하는 데에 그치고 있다.16)

Terrorism Are Persons Too: The Flawtow Mistake," *Ohio State Law Journal*, Vol. 61, Issue 3 (2000), pp.1301–1332; Kim Jeewon, "Making State Sponsors of Terrorism Pay: A Seperation of Powers Discourse under the Foreign Sovereign Immunity Act," *Berkeley Journal of International Law*, Vol. 22, Issue 3 (2004), pp. 513–540; Keith E. Sealing, "State Sponsors of Terrorism are Entitled to Due Process Too: The Amended Foreign Sovereign Immunities Act is Unconstitutional," *American University of International Law Review*, Vol. 15, Issue 2 (1998), pp. 395–456; Keith Sealing, ""State Sponsors of Terrorism" Is a Question, Not an Answer: The Terrorism Amendment to the FSIA Makes Less Sense Now Than It Did Before 9/11," *Texas International Law Journal*, Vol. 38, Issue 1 (Winter 2003), pp. 119–144

¹³⁾ Daniel L. Byman, "The Changing Nature of State Sponsorship of Terrorism," *The Saban Center for Middle East Policy at The Brookings Institution Analysis Paper*, No. 16 (May 2008).

¹⁴⁾ 이헌경, "미국의 대북 테러지원국 지정 해제와 재지정 여부 진단," 『한국동북아논총』, Vol. 53 (2009), pp.131-149; 정준오, "북한의 테러지원국 해제 논의" 『동아시아연구』, Vol. 8 (2004) pp. 43-66; 전봉근, "북한 테러지원국 해제와 북미관계 개선 전망," 『ト KDI 북한경제리뷰』, Vol. 10, No. 6 (2008), pp. 23-41.

¹⁵⁾ 홍익표, "미국의 대북 적성국 교역법 및 테러지원국 지정 해제가 북한경제와 남북경협에 미치는 영향," 『KNSI 특별기획』, Vol. 22, No. 2 (2008), pp. 8-18; 장형수, "북한의 테러지원국 해제문제와 국제금융기구," 『KDI 북한경제리뷰』, Vol. 10, No. 6 (2008), pp. 3-22; Terence Roehrig, "North Korea and the US State Sponsors of Terrorism List." *Pacific Focus*, Vol. 24, Issue 1 (April 2009), pp. 85-106.

이 때문에 북한이 테러지원국에서 해제된 이후의 시점에서 보다 객관적인 시각으로 사례를 조명할 필요가 있다. 이번 연구는 이미 완결 된 미국의 행동을 고찰하고 있기 때문에 미국이 그 행동을 취하기까지 어떤 국내정치적, 국제정치적 요인들이 작용하였는지 객관적으로 분석하 는 데 용이할 것이다.

또한 표면적인 내용의 서술에서 한 단계 더 나아가 이론 적용을 통한 체계적인 접근이 요구된다. 기존 연구들은 미국의 북한 테러지원국지정 해제가 상당히 중요한 정치적 의미를 갖고 있었음에도 불구하고 이러한 행동(외교정책)에 대한 이론적인 분석을 시도하지 않았다. 본 논문은 신고전 현실주의라는 이론을 통해 사례를 보다 체계적으로 분석하는 동시에 사례를 통해 이론의 검증과 발전을 모색하고자 한다.

3. 분석틀과 연구방법

1) 신고전 현실주의 이론

그동안 많은 국제정치학 연구자들은 마치 무언의 강요라도 존재하는 듯 국제정치 현상들을 국제 체제적 변수와 국내 정치적 변수 둘 중하나로 설명하는 데에만 몰두했다. 이른바 신현실주의자(Neorealists)들은 상대적인 힘(power)의 크기와 같은 체제 수준의 변수들만으로 국제현상들을 분석하려 했다. 반면 국내정치(Innenpolitik)과 외교정책분석(FPA: Foreign Policy Analysis) 연구자들은 국내적인 변수, 예컨대 정당의 구조, 의회와 행정부의 관계, 대통령의 개인적 성향 등으로만 국가의 외교정책을 설명하고자 했다. 이들은 분석 수준이 서로 다르다는 명목 하에 둘 사이에 선을 그으며 구분해왔다. 하지만 현실은 이들이 상정하는 것보다 훨씬 다변적이고 복잡하다. 국가가 어떤 특정한 행동을 하려할 때 대내적 요인과 대외적 요인이 동시에 작용한다. 전자와 후자가

¹⁶⁾ 김주연·신욱희, 2015, p. 185.

서로 시너지 효과를 일으키기도 하고 서로 상충되기도 한다.17) 따라서 국제체제 수준과 국내정치 수준을 분리하여 분석하는 것은 현상을 충분 히 설명하지 못하거나 왜곡된 분석을 야기할 수 있다.

이러한 이분화된 연구의 흐름 속에서 새로운 대안으로 등장한 것이 '신고전 현실주의(Neoclassical Realism)'이다.18) 신고전 현실주의라는 용어는 기드온 로즈(Gideon Rose)에 의해 처음 사용되었다. 그는 토마스 크리스텐슨(Thomas J. Christensen), 랜달 슈웰러 (Randall L. Schweller), 윌리엄 홀포스(William Wohlforth), 파리드 자카리아(Fareed Zakaria)의 연구들을 논하며 이들의 주장을 관통하는 요소를 종합하고 이론화 한다. 이 이론은 연역적인 방법으로 체제 변수와 단위변수의 통합을 시도한다. 다시 말해, 국제체제 변수와 국내정치 변수를 동시에 고려하여 설명력을 극대화하는데, 막연히 두 변수가 평행적으로 병존한다거나 상호적으로 통합된다는 식이 아니라, 연역적 기반에서 국제체제(독립변수) - 국내정치(매개변수) - 외교정책(종속변수)을 인과적으로 연결하는 것을 시도하고 있다.19) 이런 점에서, 신고전 현실주의를

¹⁷⁾ 애론 프리드버그(Aaron Friedberg)는 "다른 모든 것들이 동일하다고 할 때 다극체제가 본질적으로 불안정하다는 점에 대해서는 신현실주의자들이 맞을 수 있다. 하지만 현실세계 에서는 다른 모든 것들이 결코 동일하지 않으며 비체제적(non-structural)인 요소들이 체제의 구조에 내재된 속성들을 심화하거나 혹은 약화시키기도 한다"고 주장한다. 리처드 로즈크랜스(Richard Rosecrance)와 아서 스테인(Arthur Stein)은 "체제 현실주의자들의 설명은 매우 불완전하고 국가가 실제로 어떻게 행동하는지 설명하지 못한다."고 지적한다.; Aaron L. Friedberg, "Ripe for Rivalry: Prospects for Peace in a Multipolar Asia," International Security, Vol. 18, No. 3 (Winter 1993-1994), pp. 5-33; Richard Rosecrance and Arthur A. Stein, "Beyond Realism: The Study of Grand Strategy," in Richard Rosecrance and Arthur A. Stein (eds.), The Domestic Bases of Grand Strategy (New York: Cornell University Press, 1993), p. 5.

¹⁸⁾ Gideon Rose, "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy," World Politics, Vol. 51, No. 1 (1998), 144-172; 신고전 현실주의에 대한 이론적 논의는 상기한 Rose의 논문 외에 Jennifer Sterling-Folker, "Realist Environment, Liberal Process, and Domestic-Level Variables," International Studies Quarterly, Vol. 41, No. 1 (1997) pp. 1-25 와 Jeffrey W. Taliaferro et al., "Introduction: Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy." in Steven E. Lobell, Norrin M. Ripsman, and Jeffrey W. Taliaferro, (eds.). Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy (New York: Cambridge University Press, 2009), pp. 42-74 참조.

¹⁹⁾ Sterling-Folker, 1997, p. 3; 김주연·신욱희, 2015, p. 186.

체제 변수만을 제시하는 신현실주의와 단위 변수만을 강조하는 고전적현실주의(Classical Realism)의 효과적인 접목이라고 할 수 있다. 부시행정부의 북한 테러지원국 해제 사례를 분석하는 유용한 틀이 될 신고전현실주의 이론에 대한 이해를 위해 다음 부분에서 이것이 앞서 등장한두 현실주의 이론들과 어떤 연속성과 어떤 차별성을 갖는지 각각 살펴보려 한다.

(1) 신현실주의와의 비교

신현실주의와 신고전 현실주의는 설명하려는 대상에 차이가 있다. 전자의 경우 두 개 이상의 정치 단위가 상호작용의 결과 발견되는 반복 적인 패턴을 주로 고찰한다면, 후자는 한 국가의 특정한 행동, 외교정책 을 분석한다. 그러나 분석대상을 거시적으로 보느냐 미시적으로 보느냐 의 차이일 뿐 크게 보면 모두 국가의 행동을 분석한다는 점에서 서로 연 결된다고 할 수 있다.

신고전 현실주의는 신현실주의 이론이 주장하는 국제체제의 무정 부성을 수용한다. 즉 국가 상위의 범지구적 정부가 부재하며 이 때문에 국제사회에 불확실성이 만연하다는 것을 인정한다. 따라서 국가들은 힘 이 어떻게 배분되어 있는가에 따라 행동을 취한다. 국제체제 구조가 국 가의 행동 선택에 일차적인 영향을 주는 것이다. 다만, 신고전 현실주의 는 체제적 압력이 국가의 행동을 '결정'짓는다고는 보지 않는다. 체제적 압력이 여러 국내정치적인 요소들을 투과하면서 변형될 수 있는 가능성 을 열어둔다. 다시 말해 체제적 요소가 여러 국가단위 차원의 요소들을 통과하기 때문에 국가의 외교정책이 다양하게 나타난다고 지적한다. 또 한 신현실주의와 달리, 국제체제의 본질적인 특성을 투쟁적으로 보지 않 는다. 국제체제를 인식하고 판단하는 것은 전적으로 국가 내 정책결정자 들의 몫이다.20)

이어 신고전 현실주의는 국가가 국제정치에서 가장 핵심적인 행위

²⁰⁾ Rose, 1998, p. 152.

자라는 신현실주의의 가정을 수용한다. 또한 불확실성이라는 국제체제의 본질적인 특성으로 인해 국가들은 자국의 안보를 기반으로 행동한다는 점을 강조한다. 하지만 국가를 바라보는 시각에 서로 차이가 있는데, 신 현실주의자들은 자국의 안보(방어적 현실주의자들의 주장) 혹은 이익(공 격적 현실주의자들의 주장)을 최우선적으로 추구한다는 점에서 모든 국 가를 동일하고 합리적이고 단일한 행위자로 간주한다. 이 때문에 국내정 치와 같은 각국의 개별적인 특성은 크게 고려하지 않는다.²¹⁾ 이들이 상 정하는 국가의 모습은 능동적이고 주체적인 행위자보다는 체제적인 자극 에 수동적으로 반응하는 행위자의 모습에 가깝다. 반면 신고전 현실주의 자들은 국가를 일원화된 원자로 보는 것이 아니라 국가 내의 여러 행위 자들이 결집된 분자로 본다.

(2) 고전적 현실주의와의 비교

신고전 현실주의는 단위 수준의 변수들을 통해 외교정책을 설명하려 한다는 점에서 고전적 현실주의와 연속성을 보인다. 전자의 경우 개인이나 국내정치적 요소를 제시하며, 특히 국가(정부)와 사회의 복잡한관계를 중점적으로 연구한다. 하지만 국제체제가 국가에 가하는 각종 제약과 압력에 대해서는 크게 주목하지 않는다. 반면, 신고전 현실주의는체제적 압력과 상대적인 힘의 관계를 여전히 중요하게 간주한다. 이들에따르면, 국제체제는 국가의 행동 결정에 지대한 영향을 준다. 하지만 앞서 서술했듯이 체제적 압력이 단위 차원의 매개변인을 통과하기 때문에그 과정은 훨씬 "간접적(indirect)이고 복잡(complex)하다"고 주장한

²¹⁾ 신현실주의자들은 국가가 국내 자원을 추출하고 동원하는 데 무제한적인 능력이 있다고 전제한다. Steven E. Lobell, "Threat Assessment, the State, and Foreign Policy: A Neoclassical Realist Model," in Steven E. Lobell, Norrin M. Ripsman, and Jeffrey W. Taliaferro (eds.), Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy (New York: Cambridge University Press, 2009), pp. 42-74; 이러한 전제는 이론의 논리와 간결성을 증진하나 현실을 지나치게 단순화할 위험이 있다. 현실에서는 국가(정부)가 어떤 대외적인 행동을 결정할 때 수많은 국내적 제약들과 불가피하게 마주하게 된다.

다.22)

또한 고전적 현실주의는 가정, 방법론 등이 각각 상이하여 패러다임을 구성하는 주장들이 매우 광범위하다. 슈웰러는 신고전 현실주의가 풍부하지만 분산된 개념들과 아직 검증되지 않은 이들의 주장을 이론적구조에 통합하려는 시도를 한다고 지적한다.²³⁾ 신고전 현실주의는 공통적으로 두 개의 매개변수를 제시함으로써 이론의 통일성을 추구한다. 하나는 정부의 '정치적 권력'이고, 다른 하나는 국내 정책결정자의 '인식'이다.

첫째, 외교정책 결정과정에서 정부(state)의 정치적 권력이 중요한 변수로 작용한다.²⁴⁾ 여기서는 경제력, 군사력과 같이 국가가 보유한 물리적인 힘의 크기보다는 정부의 정치적 힘의 크기에 주목한다. 정부가외교정책의 수립 및 집행 과정에서 사회(국내)로부터 자원을 효율적으로 동원하고 추출할 수 있는가에 따라 외교정책의 향방과 성공여부가 결정된다. 그 수단으로 관료제도뿐만 아니라 이데올로기, 정체성과 같은 관념적 요인이 동원되기도 한다.²⁵⁾ 본 연구에서는 이 개념을 정책결정 구

²²⁾ Rose, 1998, p. 146.

²³⁾ Randall L. Schweller, "Progressive Power of Neoclassical Realism." in Colin Elman and Miriam Fendius Elmans, (eds.), *Progress in International Relations Theory: Appraising the Field* (Cambridge: MIT Press, 2003), p. 316.

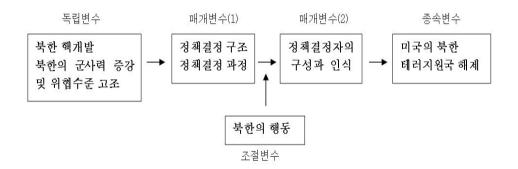
²⁴⁾ 신고전 현실주의에서 "state"는 국가보다 정부에 가깝다. 국가 그 자체의 물리적 힘보다 정부가 정책목표를 달성하기 위해 필요한 정치적인 힘이 정책결정과정에 더 중요하게 작용한다고 보는 것이다. 신고전 현실주의자들마다 정치적 권력에 대해 개념화하는 방식이 조금씩 다른데, 탈리아페로는 이를 "추출·동원 능력(extractive and mobilization capacity)"으로, 자카리아는 "정부 권력(state power)"으로, 크리스텐슨은 "국가의 정치적 권력(national political power)"으로 지칭한다; Jeffrey W. Taliaferro, "State Building for Future Wars: Neoclassical Realism and the Source-Extractive State." Security Studies, Vol. 15, No. 3 (2006), pp. 464-495; Fareed Zakaria, From Wealth to Power: The Unusual Orgins of America's World Role (Princeton: Princeton University Press, 1998); Thomas Christensen, Useful Adversaries: Grand Strategy, Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict, 1947-1958 (Princeton: Princeton University Press, 1996).

²⁵⁾ Taliaferro, 2006; Schweller, 2009; Christensen, 1996; Brian Rathbun, "A Rode by Any Other Name: Neoclassical Realism as the Logic and Necessary Extension of Structural Realism," Security Studies, Vol. 17. No. 2 (2008), pp. 294-321; Amelia Hadfield-Amkhan, British Foreign Policy, National Identity, and Neoclassical Realism (Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 2010).

조의 특징과 이를 구성하고 있는 정책결정자들의 특성에서 파생되는 정 치적 권력으로 정의하기로 한다.26)

둘째, 국내 정책결정자의 인식이 외교정책 결정과정에 지대한 영향을 준다. 외교정책의 실질적인 설계와 집행은 주요 정책결정자들에 의해 이루어진다. 따라서 국가 간 힘의 관계에 대한 이들의 인식이나 기존에 갖고 있던 상대국에 대한 인식이 상대적으로 중요하게 작용한다. 때때로 정책결정자들 간에 소통의 부재나 의견 분열이 일어나기도 하는데, 이로 인해 대외적 상황에 대한 오식이나 오판을 야기하기도 한다. 뿐만아니라 전쟁과 같은 단 한 번의 충격이 정책결정자들의 인식에 급진적인변화를 촉발하기도 한다.27)

<그림 1-1> 미국의 북한 테러지원국 해제 결정에 대한 분석모형



본 연구에서는 위와 같은 분석모형을 설정하고 있다. 기본적으로

²⁶⁾ 정부의 추출·동원 능력이 아닌 정치적 권력이란 용어를 사용하는 이유는 다른 외교정책과 달리 "대북" 정책 결정과정에서는 대체적으로 사회적 자본 동원이나 국내 여론의 지지가 크게 중요하지 않기 때문이다. 따라서 대북정책 결정과정에 실질적으로 참여하는 정부 관 료들의 정치적 자율성과 추진력이 더 중요하게 작용한다. 본 사례의 경우, 대북 정책을 결 정하는 권한이 소수에 의해 독점되었기 때문에 일반적인 행정부보다 더 협소한 차원의 행 정부 내 소수 관료들에 편중되어 있었던 정치적 권력의 영향을 다룰 것이다. 정치적 권력 에 대한 개념화는 3장에서 더 자세히 하게 될 것이다.

²⁷⁾ Zakaria, 1998; Christensen, 1996.

북한의 핵개발에 따른 국력 증강과 위협의 고조를 독립변수로, 미국의 테러지원국 해제 결정을 종속변수로 가정할 것이다. 그리고 체제 수준의 변수가 개별 국가의 행태로 산출되는 과정에서 개입할 수 있는 두 가지의 단위 수준 변수를 제시한다. 여기서 제시하는 두 매개변수는 신고전현실주의 이론에서 그대로 빌려오거나 임의적으로 설정한 것이 아님을 강조한다. 대북 정책의 결정구조와 과정은 다른 외교정책에 비해 특수성이 강하고 비교적 일관적이다. 이는 북한의 폐쇄성에서 기인한 것으로, 정부 외 행위자들의 개입이 극도로 제한적이기 때문이다. 따라서 미국의대북 정책 결정구조와 과정에서 창출되는 정부의 정치적 권력구도는 큰 틀에서 일관된 형태를 보인다. 그러나 시간에 따라 조금씩 변형되는데, 오히려 작은 변화에도 종속변수에 직접적인 영향을 줄 수 있기 때문에이를 세부적으로 분석할 필요가 있다.

한편 물질적인 세력관계가 어떻게 인식되는가도 중요하게 작용한다. 핵실험, 미사일 발사실험과 같은 북한의 돌발적인 상황은 동북아시아 내에서 긴장을 일시적으로 증폭시킨다. 그러나 시간이 흐르면 북한의위협 수준은 안정화 되는데,이 시기에는 객관적인 위협의 수준보다 대북정책 결정자들이 인식하고 수용하는 위협의 수준이 상대적으로 더 중요하게 작용한다.28)이처럼 북한이 어떻게 행동하는가에 따라 독립변수가 종속변수를 유인하는 효과가 달라지기 때문에 북한의 행동이 중요한조절변수로 간주될 수 있다. 부시 행정부가 북한과 테러지원국 해제 문제를 논의할 당시 북한은 돌발적인 행동을 자제해왔다. 오히려 6자회담및 양자회담에 적극적으로 참여하고 있었다. 이와 같이 북한의 위협이안정화된 상황에서 정책결정자들의 대북 인식은 더욱 중요하게 작용한다. 기존에 북한을 어떻게 바라보고 있는가에 따라 위협의 수준이 과장되기도, 축소되기도 한다. 따라서 체제수준의 위협이들 미국의 행동이나 정책에 그대로 반영된다고 하기는 어렵다.

²⁸⁾ 특정 사건으로 인해 야기되는 일시적인 위협 수준과 전반적인 위협 수준을 구분할 필요가 있다. 북한의 돌발적이거나 도발적인 행동은 위협이 가시화되기 때문에 체제 변수가 직접 적으로 작용한다. 하지만 그렇지 않을 때에는 체제 변수보다는 단위 변수가 보다 중요한 역할을 하기도 한다.

2) 연구 방법과 자료

본 연구는 부시 행정부의 2008년 북한 테러지원국 지정 해제 사례를 신고전 현실주의 이론을 통해 고찰한다는 점에서 단일사례연구 (Single case study)라고 할 수 있다. 즉, 신고전 현실주의 이론을 특정사례에 적용함으로써 이론의 타당성과 신뢰성을 검증하려는 시도의 연장선상에 놓여있다. 따라서 신고전 현실주의의 이론적 틀인 독립 변수-매개 변수-종속 변수 구조를 그대로 차용하고 있으며, 이 이론이 중요하게제시하는 두 가지 매개 변수인, 정치적 권력 구조와 정책결정자의 인식을 통해 부시 행정부의 이례적인 정책결정을 설명하는 데 초점을 두고있다. 이처럼 하나의 사례를 심도 있게 관찰함으로써 종속변수가 어떻게발현될 수 있었는가를 면밀히 살펴볼 수 있을 것이다. 29) 이번 연구는 부시 행정부가 북한을 테러지원국 명단에서 최종 삭제하게 된 결정 동기와결정 과정에 작용한 여러 복합적인 요인들을 미시적인 관점에서 분석하는 것을 목표로 하고 있기 때문에 과정 추적(process tracing) 방법을도입할 것이다.

과정추적이란 독립변수와 종속변수를 연결하는 인과적 고리를 면

²⁹⁾ 물론 단일사례 연구에 내재된 여러 위험들도 과소평가하지 말아야 한다. 사례 선정에 있어서 연구자의 편향성이 개입될 수 있으며, 선정한 사례가 갖는 대표성과 발생 빈도, 중요도에 대해서도 주의 깊게 고려해야 한다. 따라서 때로는 특정한 조건이 충족된 상황에서만 이론의 일반화가 가능할 수 있다. 또한 연구에서 상정한 변수 외에 동일한 결과를 야기할수 있는 다른 변수들들 의도적이든, 비의도적이든 간에 배제했을 경우 결정주의적 오류에 빠질 가능성이 있다. 이외에도 단일사례 연구는 사례 설명에 있어서 풍부한 설명력을 보장할수 있으나, 동시에 이론적인 간결성(parsimony)을 일정 부분 희생해야 한다. 상기한 사례는 정책결정과정을 미시적인 관점에서 분석할 필요가 있기 때문에 단일사례 연구가 가장 적합한 연구방법이라고 할수 있으며, 미국이 약 20년 만에 북한을 테러지원국에서 해제한 것은 미·북 관계에 있어서 상당히 중요한 정치적 의미를 갖고 있으며 대표적인 대북유화정책이라고 할수 있다. Andrew Bennett, "Case Study Methods: Design, Use, and Comparative Advantages," in Detlef F. Sprinz and Yael Wolinsky-Nahmias (eds.), Models, Numbers, and Cases: Methods for Studying International Relations (University of Michigan, 2004), pp. 19-55.

밀히 추적하여 특정한 현상이 발생하게 된 요인 또는 특정 주체가 어떠한 행동을 하게 된 원인을 찾고자 한다. 즉, 가정된 원인(hypothesized cause)과 관찰된 효과/현상(observed effects) 사이의 인과적 연결고리를 밝히는 데 중점을 둔다.30) 따라서 신고전 현실주의가 국제체제라는 독립변수와 국내정치라는 매개변수, 외교정책이라는 종속변수를 설정하여 외교정책을 연역적으로 고찰한다는 점에서, 과정추적이 이번 연구의목적에 가장 부합할 수 있는 연구방법이라고 할 수 있다. 앞서 지적하였듯이 본 연구는 정책결정과정을 세부적으로 추적하고 있기 때문에 거시적인 차원보다는 미시적인 차원으로 사례에 접근할 것이다. 따라서 개인과 개인 간, 개인과 사회집단 간의 활발한 상호작용을 전제한 상태에서이러한 외교정책이 도출되기까지의 내부적인 동학을 밝힐 수 있을 것으로 기대된다.

이러한 연구방법의 특성상 다양한 형태의 연구 자료들을 참조할 것이다. 1차 문헌으로 미 국무부에서 매년 발표해왔던 『대테러리즘 (Fighting Terrorism)』과 『글로벌 테러리즘 패턴(Patterns of Global Terrorism)』, 『테러리즘에 관한 국가 보고서(Country Report on Terrorism)』을 이용할 것이다. 이는 미국이 북한을 테러지원국으로 지정하게 된 배경과 요인을 나열하고 있다. 하지만 본 연구는 정책의 "결정과정"을 연구하려 하므로 정부 문서보다는 당시 정책결정자들이 갖고 있던 가치관과 생각, 태도를 추정할 수 있는 다양한 형태의 자료들을 포괄적으로 참조했다.

특히 부시 2기 행정부에서 대북정책을 결정하고 집행하는 데 핵심적인 행위자였던 부시 대통령, 콘돌리자 라이스(Condoleezza Rice) 국무장관, 크리스토퍼 힐(Christopher R. Hill) 동아시아태평양 차관보의

³⁰⁾ 국제정치학 연구에서 과정추적에 대한 논의는 Jeffrey T. Checkel, "Process Tracing," in Audie Klotz and Deepa Prakash (eds.), Qualitative Methods in International Relations: A Pluralist Guide (London: Palgrave Macmillan, 2008), pp. 114-130 과 Andrew Bernett and Alexander George, "Case Study and Process Tracing in History and Political Science," in Colin Elman and Miriam Fendius Elman (eds.), Bridges and Boundaries: Historians, Political Scientists, and the Study of International Relations (Cambridge: The MIT Press, 2001), pp. 137-166 참조.

회고록은 그들의 생각과 태도를 자세히 알 수 있는 중요한 자료가 되었다.31) 이외에도 미 국무부가 온라인으로 제공하고 있는 부시 행정부 고위 관료들의 발언, 연설, 기자회견, 인터뷰 내용도 면밀히 검토했다.32) 6 자회담 과 미·북 양자회담이 비공개로 진행되었기 때문에 회의의 내용을 직접적으로 알 수는 없었지만, 힐 차관보가 여러 차례 증인으로 참석했던 미 의회 청문회 자료와 미 의회조사국(CRS: Congressional Research Service) 보고서들을 통해 회의의 진행상황을 개괄적으로 알수 있었다. 특히 CRS 보고서의 경우, 북한 테러지원국 해제 문제에 대한 배경, 논의과정, 전망뿐만 아니라 테러지원국 명단이 갖는 사법적 권한과 (국가 지정 및 해제를 위한) 사법적인 절차까지 소상히 기술하고 있어서 매우 중요한 연구 자료로 활용되었다.33) 이처럼 다양한 자료들을 참조하여 인과적으로 배치된 변수들 간의 공백을 설명하는 데 집중했다.

신고전 현실주의 이론을 통해 역사적 사실을 재구성하여 보다 설 독력 있는 인과관계를 찾아내는 것이 이번 연구의 주요한 목적이지만, 정치적 권력 변수와 정책결정자의 인식 변수 외에 작용할 수 있는 다른 변수들의 가능성을 열어놓음으로써 이론의 발전을 모색하고자 한다. 다 만 새로운 가설을 제시하고 검증하는 과정까지 나아가지는 않으며, 새로 운 변수의 가능성만 결론에서 간략히 제시할 것이다.

3) 분석 시기와 논문의 구성

클린턴 행정부와 부시 행정부 1기에서도 북한과 테러지원국 해제에 대한 논의를 진행했으나 별다른 성과 없이 중단되었다.34) 본 연구는

³¹⁾ Christopher R. Hill, *Outpost: Life on the Frontlines of American Diplomacy: A Memoir* (New York: Simon & Schuster, 2013); Condoleezza Rice, *No Higher Honor: A Memoir of My Years in Washington* (New York: Crown Publishers, 2011); 조지 W. 부시, 안진환·구계원 공역, 『결정의 순간』(서울: YBM Sisa, 2011).

³²⁾ http://2001-2009.state.gov/r/pa/ei/speeches/index.htm (검색일: 2015년 5월 30일).

³³⁾ Niksch and Perl, 2007; Manyin, 2010.

³⁴⁾ 클린턴 행정부와 부시 1기 행정부에서의 북한 테러지원국 해제 문제에 대한 대응 방식은

앞선 두 차례의 문제 제기 이후 2008년에 되어서야 부시 행정부가 북한을 테러지원국 지정 해제를 하게 된 요인을 분석하려 한다. 따라서 몇년의 공백기 이후 북한 테러지원국 해제 문제가 다시 논의되기 시작한 2006년부터 해제 절차를 공식 완료한 2008년 10월까지를 분석 시기로 설정하고 있다. 특히 2006년 말은 미·북 관계를 전환시킬만한 사건들이연쇄적으로 발생했다는 점에서 중요한 시기였다고 할 수 있다. 북한은 2006년 7월 장거리 미사일을 발사한 이후 얼마 지나지 않아 10월 1차핵실험을 하였다. 이를 계기로 약 1년 동안 중단되었던 6자회담이 재개되었고 부시 행정부가 들어선 뒤 첫 미·북 양자회담이 개최되었다. 이때에 테러지원국 해제 문제가 양국관계의 주요 의제로 재등장했다. 따라서첫 양자회담이 열린 2006년 11월 전후를 분석 시기의 출발점으로 설정한다.

엄밀히 말하면 북한 테러지원국 해제 여부는 북핵 문제보다는 테 러 문제에 해당되는 것이었다. 그러나 미국은 이를 전자와 더 적극적으 로 결부하여 접근했다. 북한 비핵화라는 큰 그림 속에서 북한 테러지원 국 해제 문제가 다루어졌지만, 그렇다고 결코 이것이 북미관계에서 부차 적이거나 덜 중요한 문제였다고 할 수는 없다. 양국의 관계에서 북한 테 러지원국 해제 문제가 갖는 정치적인 중요성은 이전에 충분히 설명하였 다. 다만, 당시에 이와 병렬적으로 논의되고 있었던 북한 비핵화 합의 문제, 북한 적성국 교역법 해제 문제, 북한 정부의 일본인 납치 문제 등 이 서로 긴밀하게 연계되어 있었기 때문에 북한 테러지원국 해제 문제를 따로 분리하여 분석하는 것이 사실상 불가하다. 따라서 부시 행정부가 위와 같은 결정을 내리게 요인을 탐색할 때 큰 맥락적 흐름이 어떠했는 지에 대한 설명도 부가할 것이다. 그동안 북미관계를 다룬 많은 연구들 이 통합적이고 거시적으로 접근하였다면 이번 연구는 북미관계를 구성하 는 하나의 현안이 대외적인 요소와 국내적인 요소로 인해 어떻게 발전하 였는지 미시적으로 접근함으로써 큰 그림에 대한 이해도를 증진하는 데 의의가 있다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 2장에서는 미 국무부의 테러지원

다음 장에서 자세히 논의할 것이다.

국 명단에 대한 간략한 설명과 함께 북한이 테러지원국 명단에 포함되게 된 배경을 살펴볼 것이다. 이어지는 3장과 4장에서는 신고전 현실주의의 핵심적인 매개변수인 정부의 정치적 권력과 정책결정자의 인식을 각각고찰할 것이다. 특히 특수한 정책결정구조에서 기인한 행정부의 정치적 권력의 구도와 정책결정자의 인식의 표출 과정을 중점적으로 분석한다. 결론에서는 신고전 현실주의의 틀이 미국 대외정책의 분석에 주는 이론적, 정책적 함의를 추가적으로 고찰하며 논문의 의의와 한계, 후속 연구의 발전방향을 논의하며 글을 마무리할 것이다.

Ⅱ. 테러지워국에 대한 예비적 고찰

1. 미 국무부의 테러지원국 명단

미국 국무부는 미 연방법(Title 22 of the United States Code, Section 2656f)에 의거하여 매년 4월 30일까지 의회에 국제 테러리즘에 대한 보고서를 제출해야 한다. 이전에는 『대테러리즘』과 『글로벌 테러리즘 패턴』이라는 제목으로 발행되다가 2004년부터 현재까지는 『테러리즘에 관한 국가 보고서』로 발행되고 있다.

해당 보고서는 크게 네 가지 항목으로 구성되어 있다. 첫 번째는 아프리카, 동아시아·태평양, 유럽, 중동아시아·북아프리카, 남아시아, 서방 등 6개 지역으로 나누어 각 지역별 테러 발생 현황과 각국의 테러대응 행태에 대한 내용이다. 두 번째는 테러지원국들을 지정하고 지정요인에 대한 설명을 제공한다. 세 번째는 생화학·방사능 및 핵 테러(CBRN: Chemical, Biological, Radiological, or Nuclear Terrorism)방지를 위해 설립된 글로벌 국제 협력제도에 대해서 설명하고, 마지막으로 국제 테러리즘에 적극적으로 관여하는 외국테러단체(FTOs: Foreign Terrorist Organizations)들을 추가적으로 지명한다.

여기서 테러지원국 명단(List of State Sponsors of Terrorism)에 주목할 필요가 있다. 미 국무부는 테러지원국을 국제 테러활동을 반복적으로 지원하는 국가(정부)로 정의하고 있다.35) 테러지원국으로 지목될경우 해당 국가의 정부를 상대로 광범위한 경제제재를 가하기 때문에 비정부 조직인 외국테러단체를 상대로 한 제재보다 훨씬 효과적이다. 테러지원국에 대해서는 미국의 수출관리법(Export Administration Act), 대외원조법(Foreign Assistance Act), 무기수출통제법(Arms Export Control Act), 국제금융기구법(International Financial Institutions Act)에 따라 정부 차원에서 크게 네 가지 유형의 제재가 부과된다.

³⁵⁾ http://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2014/index.htm (검색일: 2015년 11월 7일) 참조.

첫째, 관련 무기 수출 및 판매가 엄격하게 금지된다. 둘째, 이중용도의 품목 수출이 통제된다. 특히 테러지원국으로 지정된 국가의 군사력이나 그 국가의 테러단체 지원 능력을 크게 강화할 가능성이 있는 품목에 대해서는 30일 기간의 의회 통보(Congressional notification) 절차를 거쳐야 한다. 셋째, 테러지원국에 대한 경제 지원이 금지된다. 넷째, 지정국에 다양한 금융 제재가 부과된다. 요컨대 세계은행(WB: World Bank)을 포함한 국제 금융기구의 차관 제공을 미국 정부는 반대하며, 미국 수출입은행(Export-Import Bank of the United States)의자금 지원이 금지된다. 또한 최혜국 대우, 정상교역 관계 등 각종 무역특혜가 부여되지 않는다. 이외에도, 미 재무부(U.S. Treasury Department)의 별도 허가가 없는 한 미국 시민이 테러지원국 정부와 금융 거래하는 것을 엄격하게 규제하고 있으며, 미 국방부(U.S. Defense Department)가 테러지원국 정부 소유의 혹은 통제 하에 있는 기업과 100,000 달러 이상의 계약을 체결하는 것을 금지한다.36)

2. 미국의 북한 테러지원국 지정과 해제

1987년 11월 29일 이라크 바그다드에서 출발한 대한항공 858기가 북한 공작원에 의해 공중 폭파되는 사건이 발생한다. 이를 계기로, 미국은 처음으로 북한을 테러지원국으로 지정하게 된다. 이후 미 국무부는 일본인 납치문제의 미해결, 테러집단에 대한 무기 및 관련 기술 이전, 대테러 활동의 불성실한 협조, 일본 적군파(Japanese Red-Army) 요원들의 송환 거부 및 일방적인 보호 등을 주요한 요인으로 내세워 북한을 매년 (부시 행정부가 최종 해제를 결정한 2008년 이전까지) 테러지원국 명단에 올려왔다. 다음의 표는 『대테러리즘』과 『글로벌 테러

³⁶⁾ http://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2007/103711.htm (검색일: 2015년 10월 31일); 테러 지원국에 부과되는 각종 제재에 대한 자세한 사항은 Manyin, 2010, pp. 13-15와 김정만, "미국의 대북 경제제재: 현황과 전망," 『한국수출입은행 현안이슈』(Spring 2007), p. 85 참조.

리즘 패턴』,『테러리즘에 관한 국가 보고서』를 기반으로 미 국무부가 제시한 북한 테러지원국 지정 요인을 연도별로 나열, 정리한 것이다.

<표 2-1> 연도별 보고서에 명시된 북한 테러지원국 지정 요인37)

연도	지정 요인		
2007	· 1987년 대한항공 항공기 폭파사건 이후, 북한의 테러활동 직접 후		
	원 보고 안 됨.		
	· 북한 정부의 일본인 납치 문제 미해결.		
	· 1970년 일본 항공기를 납치 시도한 극좌 일본 적군파(Red-Army)		
	요원 임의 보호.		
2006	· 1987년 이후, 북한의 테러활동 직접 후원 보고 안 됨.		
	· 일본 적군파 요원 임의 보호.		
	· 일본인 납치 문제 미해결.		
2005	· 1987년 이후, 북한의 테러활동 직접 후원 보고 안 됨.		
	· 일본인 납치 문제의 미해결.		
	· 한국전쟁(1950-53년) 당시 약 485명의 남한 시민 납치 및 구금.		
2004	(별도로 기술되어 있지 않음.)		
2003	· 1987년 이후, 북한의 테러활동 직접 후원 보고 안 됨.		
	· 대테러 활동의 불성실한 협조.		
2002	· 1987년 이후, 북한의 테러활동 직접 후원 보고 안 됨.		
	· 대테러 활동의 불성실한 협조.		
	・일본 적군파 요원 임의 보호.		
	· 시리아, 리비아 등 테러지원국에 탄도미사일 기술 판매.		
2001	· 대테러 활동의 불성실한 협조.		
	· 핵무기 개발로 인한 테러리즘 및 핵확산 가능성 확산.		
	· 테러집단에 소총 판매.		
	・일본 적군파 요원 임의 보호.		
2000	· 테러집단에 직접적인 혹은 간접적인 무기 판매.		
	· 모로이슬람해방전선(Moro Islam Liberation Front)에 무기 판매.		
	· 일본 적군파 요원 임의 보호.		
1999	· 테러집단에 직접적, 간접적인 무기 판매.		

^{37) 1995}년도 이전의 보고서는 온라인으로 접근할 수 없음.

	· 태국에서 망명 시도한 북한 외교관 납치 시도.		
	· 일본 적군파 요원 임의 보호.		
1998	· 1987년 이후, 국제 테러활동 직접 후원 보고 안 됨.		
	· 일본 적군파 요원 임의 보호.		
1997	· 1987년 이후, 국제 테러활동 직접 후원 보고 안 됨.		
	· 1997년 남한에서 발생한 북한 망명인 사망 사건에 연루.		
	· 1996년 블라디보스토크(Vladivostok)에서 발생한 남한 정부 관료		
	사망 사건에 연루.		
	· 일본인 적군파 요원 임의 보호.		
	· 1987년 대한항공 폭파사건		
1996	· 1987년 이후 북한 국제테러 활동 직접 후원 보고 안 됨.		
	· 1987년 대한항공 폭파사건		
	· 1983년 아웅산 묘소 폭파사건		

여기서 흥미로운 점은 꽤 오래 전인 1996년도부터 보고서에 북한이 국제테러활동과 직접적인 연계가 없음을 명시해왔다는 것이다. 물론전술하였듯이 북한이 헤즈볼라와 타밀호랑이 해방전선 등 테러집단에 무기 판매, 훈련 제공 등의 형태로 간접적인 지원을 하긴 했으나, 1970, 80년대에 그랬던 것처럼 테러활동에 직접 개입하지는 않았다. 그럼에도불구하고 미국은 다른 부수적인 요인들을 제기하며 북한을 매년 테러지원국 명단에 포함시켰다. 시기에 따라서 강조되는 요인이 조금씩 달라지는데, 2000년대 초까지는 1977년 일본 민항기 납치를 시도했던 일본적군과 요원들을 북한이 임의로 보호하고 있다는 점을 주요하게 제기해왔다. 하지만 1990년대 후반부터 북한 정부의 일본인 납치 문제가 일본내에서 극도로 정치화되고 이것이 북・일 관계의 핵심적인 의제로 대두되면서, 일본인 납치 문제에 대한 북한 당국의 소극적인 태도를 문제 삼기시작했다. 또한 2001년 9/11 테러 발생 이후에는 부시 1기 행정부의 "테러와의 전쟁(War on Terror)" 기조에 따라 글로벌 대테러 활동의불성실한 협조를 주로 지적해왔다.

한편 북한은 미국에 일관되게 자국을 테러지원국 명단에서 삭제해

줄 것을 요구해왔다. 2000년 초 북한은 미국에 북·미 양자 고위급 회담의 조건 중 하나로 테러지원국 해제를 제시했다. 이에 대응하여 클린턴행정부는 네 가지의 테러지원국 해제 조건을 다시 북한에 제시한다. 첫째, 더 이상 테러활동에 관여하지 않겠다는 서면보증을 제시할 것, 둘째, 이전 6개월 동안 테러활동에 가담하지 않았다는 증거를 제시할 것, 셋째, 반테러리즘(anti-terrorism) 국제 협약에 서명할 것, 마지막으로 과거 테러 지원활동에 대해 구체적으로 기술할 것을 북한에 요구했다. 38이에, 북한은 미국의 요구에 부응하는 조치들을 취했다. 2000년 10월 "국제 테러리즘에 관한 미·북 공동성명(DPRK-U.S. Joint Statement on International Terrorism)"을 통해 북한은 특정 국가나 개인에 대한 그어떤 형태의 테러리즘에도 반대하고 모든 유엔(UN: United Nations) 반테러리즘 조약에 가입할 것임을 발표했다. 나아가 양국은 테러리즘에 관한 정보를 교환하고 테러리즘을 근절하기 위한 국제적 노력에 보다 적극적으로 동참할 것을 약속했다.39)

하지만 결국 클린턴 행정부는 북한을 테러지원국 명단 하에 그대로 잔류시켰다. 이는 북한이 상기한 미국의 요구들을 실제로 단계적으로 실현하고 있었다는 점을 고려했을 때, 북한이 주요 원인이었다기보다는 북한 적군파 요원 송환 문제와 일본인 납치 문제를 거론하며 미국의 북한 테러지원국 해제 움직임을 강도 높게 비난했던 일본 때문이었다고 할수 있다.

이후 2003년부터 개최된 6자회담에서 북한은 다시 한 번 미국에 테러지원국 지정 해제를 요구했다. 그러나 당시 부시 행정부가 테러지원 국 해제 문제에 대해 지나치게 소극적으로 대처했을 뿐만 아니라 일본과의 관계 악화를 의식하여 북한의 요구를 수용하지 않았다. 양국 사이에 테러지원국 해제 문제가 다시 수면 위로 부상한 것은 2006년 말이다. 미국과 북한은 부시 행정부가 들어선 이래로 첫 양자회담을 추진하고 있

³⁸⁾ Larry A. Niksch, "The Terrorism List Issue in U.S. Policy Toward North Korea," *International Journal of Korean Studies*, Vol. 11, No. 2 (Fall 2007), p. 128; 『연합뉴 스』, 2000년 2월 8일.

³⁹⁾ Yonhap News Agency Seoul, *North Korea Handbook* (New York: An East Gate Book, 2003), pp. 541–542.

었는데, 이 자리에서 북한이 먼저 주요 의제로 올린 것이다. 이에 따라 양국은 이 문제를 북핵 문제와 긴밀하게 연계시켜 논의하기 시작했다. 이처럼 북한은 테러지원국 해제 문제를 미·북 관계에서 중요한 외교 문제로 생각했다.

북한에 의한 2000년, 2003년, 2006년 총 세 번의 북한 테러지원 국 해제 문제 논의 시도에서 몇 가지 흥미로운 공통점을 발견할 수 있다. 첫째, 북한이 항상 이 문제에 대한 조속한 해결을 미국에 먼저 요구했다는 점이다. 북한은 협상의 조건으로 테러지원국 명단에서 자국을 빼줄 것을 제시해왔다. 둘째, 세 시기 모두 일본과 북한 간의 관계정상화회담이 동시에 병행되고 있었다. 이는 당시 북한이 미국, 일본 등 주변국과 비교적 활발하게 대화하고 있었다는 것을 의미한다. 셋째, 일본은 북한의 일본인 납치 문제 미해결을 문제 삼으며 미국의 북한 테러지원국해제를 강력하게 반대했다.40)

하지만 결과적으로 부시 2기 행정부에서야 북한은 테러지원국이라는 굴레에서 벗어날 수 있었는데, 이 시기가 그 이전인 2000년과 2003년과 달랐던 점은 미 행정부의 일본인 납치 사건에 대한 태도이다. 앞선두 시기에는 외교정책 결정자들이 일본인 납치 문제와 테러지원국 해제문제를 연계하여 바라보았기 때문에 전자가 해결되지 않으면 후자에 대한 논의도 불가하다는 입장이었다. 반면 부시 2기 행정부에서는 두 문제를 분리하기 접근하였으며, 대신 북핵 문제와 더 적극적으로 연계하기시작했다. 북한의 영변 핵시설 불능화 조치가 이미 진행 중이었고 이를 완료하는 것이 부시 행정부의 최우선 목표였기 때문이다.41)

일본의 반발을 최소화하기 위해 부시 행정부는 실용적인 외교전략을 택했는데, 일본 정부에게는 일본인 납치 문제 해결의 중요성을 강조하면서도 이전보다 객관적인 입장을 취했다. 2007년 4월 아베 신조(安倍晋三) 일본 총리가 미국을 방문했을 당시 라이스 국무장관은 그에게

⁴⁰⁾ 부시 행정부가 북한을 테러지원국 명단에서 삭제해주면서, 북한에 대해 일본이 갖고 있던 일본인 납치 문제의 외교적 레버리지 효과가 반감되었다.

⁴¹⁾ Anthony DiFilippo, *US-Japan-North Korea Security Relations: Irrepressible Interests* (New York: Routledge, 2012), pp. 111-113.

미국이 일본인 납치 문제와 북한 테러지원국 해제 문제를 연관짓지 않을 것임을 전달했다.42) 이후 2008년 5월에는 알렉산더 버쉬바우 (Alexander Vershbow) 주한 미국대사가 언론 인터뷰에서 일본인 납치 문제가 북한 테러지원국 해제의 "선행조건(prerequisite)"은 아니라며 북한과의 합의가 완료 되는대로 북한을 테러지원국 명단에서 삭제하고 적성국 교역법에 따른 무역 제재를 철폐해줄 수 있다고 말한 바 있다.43)

사실 북한이 테러지원국으로 지정되거나 해제될 때 미국에 수반되는 경제적 효과는 미미하다. 북한과 미국 간의 교역이 거의 이루어지고 있지 않기 때문이다. 양자 무역뿐만 아니라 금융거래까지 사실상 부재하기 때문에 제재 부과에 의한 미국의 경제적 타격이나 제재 해제에 따른 경제적 이익은 거의 없다고 볼 수 있다. 반면 북한의 경우 대북제재가가해질 경우 무기이나 관련 기술 수출에 일정 부분 제재가 가해지기 때문에, 제재로부터 해방될 경우 기대할 수 있는 긍정적인 경제적 효과가미국에 비해서는 더 크다고 할 수 있다.

또한 북한을 테러지원국 지위에서 해제하더라도, 해외자산관리국 (OFAC: Office of Foreign Asset Control)의 무역 및 금융 통제 규정, 핵확산금지법(Nuclear Non-Proliferation Act), 수출관리법 등 이미 작동하고 있는 다른 경제제재들이 있기 때문에 미국이 경제적 수단을 통해 갖는 정치적인 레버리지(leverage)가 크게 약화되지 않는다.44) 현재 북한에 대한 경제제재는 하나가 아닌 복수의 법규에 의해 중첩적으로 이루어지고 있다. 따라서 이번 북한 테러지원국 지정 해제는 실질적인 경제적 효과보다는 정치적, 외교적인 상징성이 더 크다고 할 수 있다.

2010년 부시 대통령이 북한을 테러지원국 명단에서 최종 삭제한이래로, 미국 내에서는 줄곧 북한 테러지원국 재지정 여부를 두고 논쟁이 이루어지고 있다. 특히 2010년 천안함 침몰 사건과 2013년 2월 북한의 3차 핵실험, 2014년 11월 소니 픽처스 엔터테인먼트(Sony Pictures Entertainment) 사이버 해킹 사건 등 거듭된 북한의 도발과

⁴²⁾ Asahi Shimbun, "Abductions No Bar to U.S. Delisting of North," May 14, 2007.

⁴³⁾ Yonhap News Agency, "Abduction is not an Issue for Terror List Removal: Vershbow," May 14, 2008.

⁴⁴⁾ 김정만, 2007, pp. 65-77.

위협으로 인해 재지정에 대한 요구가 더욱 고조되고 있다. 버락 오바마 (Barack Obama) 대통령은 그동안 테러지원국 재지정에 대해 소극적인 태도를 취하다가 소니 해킹 사건 이후 이 문제를 적극적으로 검토하겠다고 입장을 바꾼 바 있다.

III. 부시 행정부의 정치적 권력

신고전 현실주의자들이 강조했던 정치적 권력이라는 국내정치적 매개변수는 부시 행정부가 북한을 테러지원국 목록에서 삭제하는 과정 에서도 중요하게 작용했다. 서론에서 이미 강조했지만, 다시 한 번 본 논문에서 빈번하게 사용될 '정치적 권력'이란 용어의 개념화를 확실하게 하고 난 후 논의를 진전하고자 한다.

이번 연구에서는 부시 2기 행정부의 대북정책 결정과정 및 결정 구조 분석에 초점을 둔다. 상대 국가 자체에 따라, 상대 국가가 속한 지 역에 따라, 그리고 이와 결부된 미국의 이익이 무엇인가에 따라 미국의 외교정책이 다양하게 나타날 수 있다. 따라서 부시 행정부에서 가장 중 요하게 추진되었던 대(對) 중동 정책의 결정과정과 본 논문에서 살펴볼 대(對) 북한 정책의 결정과정이 같은 행정부 내에서 동시에 추진되었다 하더라도 상이할 수 있다. 즉 대북정책의 결정과정 및 구조의 특징이 전반적인 미국의 외교정책의 특성이라고 일반화할 수 없음을 미리 전제 한다.

신고전 현실주의자들은 체제적 압력이 외교정책으로 산출되는 과정에서 정부(state)의 정치적 힘이 중요하게 작용한다고 주장한다. 하지만 정부 권력의 유형이 다양할 뿐만 아니라 학자마다 차용하고 있는 용어가 다르다. 45) 요컨대 탈리아페로는 정부가 외교정책 결정, 집행과정에서 사회로부터 자원을 효과적으로 추출(extract)할 수 있는가를, 슈웰러는 정부가 이데올로기, 집단 정체성 등 비정치적 요인을 얼마나 잘동원(mobilize) 할 수 있는가를, 브롤리(Mark R. Brawley)는 정책 결정집단의 결속력이 얼마나 강한가를, 로벨은 사회집단으로부터 정부의 독립성과 자율성이 얼마나 보장되어 있는가에 집중한다. 이들은 각자 조금씩 다른 기준을 제시하며 정부의 정치적 힘이 중요하다고 역설한

⁴⁵⁾ 이 부분에 대해서는 이미 신고전 현실주의 이론을 다룬 1장 분석틀 부분에서 이미 상세 하게 기술했다.

다.46) 본 논문에서는 '정치적 권력'이란 용어를 사용한다. 대북 정책의경우 정부는 이를 수립하고 추진할 때 상당한 자율성을 갖고 있다. 북한 문제는 국내적으로 정치화되기 어려워 여론 혹은 의회의 지지가 크게 요구되지는 않기 때문이다. 이처럼 정부는 사회로부터 자원을 추출하거나 동원할 필요가 없으므로 대북정책 결정과정에서는 정부의 추출·동원 능력이라는 개념은 적합하지 않다. 다만 행정부 내의 다양한 외교정책결정 참여자들 중 누구에게 정치적 권력이 집중되어 있는가에 따라대북정책의 향방이 결정된다. 북한 테러지원국 해제 문제 역시 해제를주장했던 정치 세력에 정치적 권력이 더 집중되어 있었다고 볼 수 있다. 그런 의미에서 정치적 권력을 정치적 영향력과도 연결시킬 수 있을 것이다.

1. 행정부 편향적 정책결정구조

가변적이고 돌발적인 국제문제의 특성상 외교정책의 결정과정은 다른 국내정책들에 비해 본질적으로 중앙집중적인 특징을 갖는다. 그럼 에도 불구하고 외교정책이 수립되고 성공적으로 집행되기 위해서는 정 부의 정치적 권력이 중요하게 작용한다. 즉 외교정책은 정부가 외적인 제약이나 방해에 구속되지 않고 자유롭게 외교정책을 결정할 수 있는가 혹은 정부가 외교정책을 이행하기 위한 사회적 자본을 충분히 결집할 수 있는가에 상당한 영향을 받는다.

⁴⁶⁾ Taliaferro, 2006; Randall L. Schweller, "Neoclassical Realism and State Mobilization: Expansionist Ideology in the Age of Mass Politics," in Steven E. Lobell, Norrin M. Ripsman, and Jeffrey W. Taliaferro, (eds.), Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy (New York: Cambridge University Press, 2009), pp. 42–74; Mark R. Brawley, "Neoclassical Realism and Strategic Calculations: Explaining Divergent British, French, and Soviet Strategies toward Germany Between the World Wars (1919–1939)," in Steven E. Lobell, Norrin M. Ripsman, and Jeffrey W. Taliaferro, (eds.), Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy (New York: Cambridge University Press, 2009), pp. 75–98; Lobell, 2009, pp.42–74.

미국이 북한에 대한 외교정책을 수립, 이행하는 과정은 다른 국가에 대한 외교정책을 수립, 이행할 때에 비해 훨씬 수월하게 진행된다. 이는 행정부의 정책 선택을 제한하는 사회적 제약이 상대적으로 작기때문이다. 이에 따라 대북정책 결정구조는 행정부 편향적인 특징을 보인다. 부시 대통령을 비롯한 행정부에 편중된 정책결정 권한과 의회의 제한적인 역할은 부시 행정부가 북한을 테러지원국에서 해제하는 과정에서 더욱 두드러지게 나타난다. 이는 행정부의 협상 정보의 독점과 대통령 중심적 테러지원국 지정 및 해제 절차에서 기인한다.

1) 행정부의 협상정보 독점

당시, 6자회담은 비교적 공개적이었던 반면 대부분의 미·북 양자협상은 비공개적이었다. 힐 차관보와 김계관 외무상이 협상의 대부분을 이끌었을 정도로 양자협상은 폐쇄적이었을 뿐만 아니라 두 협상 대표 간에 사적인 자리가 빈번하게 구성되었다. 따라서 대북정책 결정과정에 깊이관여하고 있는 행정부 내의 정책결정자들이 협상에 대한 정보를 독점할수 있었다. 특히 2006년 말 북한과의 첫 양자회담이 추진될 당시 행정부 내에서도 극소수의 정책결정자들만이 그 사실을 알고 있었을 만큼 대북 협상과 관련된 북한의 정보는 일부에 의해 관리, 통제되고 있었다.

한편 의회는 주로 청문회를 통해 행정부로부터 대북협상에 대한 정보를 제공받았다. 제 109대(2005-2006년)에서는 주로 연구기관에 종 사하는 학자들이 증인으로 채택되었던 반면, 제 110대(2007-2008년)에서는 힐 차관보를 포함하여 제임스 라일리(James Liley) 전 주한미국대사, 윌리엄 페리(William Perry) 전 국방장관이자 후버 연구소(Hoover Institution) 선임연구원 등 주로 전·현직 행정부 관료들이 증인으로 채택되었다.47) 특히 힐 차관보는 상원과 하원, 양 청문회에 증인으로 참석

⁴⁷⁾ 북한 테러지원국 해제에 대한 논의가 본격적으로 이루어지던 2007년과 2008년에 이루어 졌던 북한 관련 의회 청문회를 살펴보면, 하원에서는 총 4회 (2007년 2월 28일, 2007년 3월 1일, 2007년 3월 7일, 2007년 10월 25일), 상원에서는 1회 (2008년 2월 6일) 진행

하였다. 하지만 의회 청문회가 의원들이 외교문제에 대한 정보를 수집하고 분석하는 공식적인 수단임에도 불구하고, 의회가 청문회를 통해 전달받는 대북 정보는 극히 제한적이었다. 위원회 의원들의 질의에 대한 힐차관보의 답변은 매우 당위적이거나 개괄적이었다. "확신할 수 있다(I want to assure that-)" 혹은 "노력하고 있다(We are working hard-)"는 식으로 답변을 마무리하고 있으며, 민감한 질문에 대해서는 규범적인 답변을 함으로써 명확한 입장 표명을 피했다. 특히 해당 문제는 자신의 권한이 아니거나 문제의 특성상 공개적인 자리에서 이야기할수 없다는 식으로 대답을 거부했다. 따라서 의회가 행정부로부터 제공받는 대북 정보의 양이나 수준이 극히 제한적이었으며, 다자회담과 양자협상과 활발하게 진행되던 시기에는 더더욱 의회보다 행정부에 편향적으로 집중되어 있었다.

북한의 극단적인 폐쇄성은 행정부와 의회 간의 정보의 비대칭성을 더욱 배가하는 요인이었다. 북한은 국내적으로는 위계적이고 대외적으로는 극도로 폐쇄적이다. 따라서 입법자가 독자적으로 북한에 대한 정보를 획득하거나 자료를 수집하는 데에는 많은 제약이 따른다. 나아가, 다른 아시아 국가들과 달리 미국 내에서 선거권을 행사할 수 있는 북한계 미국인이 거의 없으며 의회 내에서 북한 관련 입법 활동을 지원하는 전문로비스트와 이익집단도 부재하기 때문에, 북한이 미국을 겨냥한 군사적도발을 하거나 직접적인 공격을 하지 않는 이상 북한 관련 이슈가 미국내에서 정치화되는 것은 어려울 것이다.48)

물론 공화당 내에서도 부시 행정부의 테러지원국 해제 추진을 비판하고 이를 저지하려는 보수 성향의 의원들이 있었다. 일리아나 로스-레티넨(Ileana Ros-Lehtinen) 의원과 토마스 탠크레도(Thomas

되었다. 6자회담과 북한 핵 프로그램, 북한 인권문제를 주제로 한 청문회는 상원의 외교관계 위원회(Committee on Foreign Relations)와 하원의 외교위원회(Committee on Foreign Affairs)에서 추진되었다. 북한 관련 외교문제에 대한 미 의회 청문회 자료는 http://www.gpo.gov/fdsys/browse/collection.action?collectionCode=CHRG&browsePat h=110&isCollapsed=true&leafLevelBrowse=false&ycord=222 (검색일: 2015년 10월 18일) 참조.

⁴⁸⁾ 김주연·신욱희, 2015, p.188.

Tancredo) 의원은 라이스 국무장관에, 북한의 일본인 납치 문제 해결이 선행되어야 한다는 내용의 서한을 보내며 북한 테러지원국 해제 조치에 대해 회의적인 입장을 표출했다. 에드워드 로이스(Edward Royce) 공화당 의원 역시 북한의 행동이 "정치적 사기(skullduggery)"였다는 것이곧 밝혀질 것이라며 부시의 행동에 대해 우려감을 표했다. 49) 이처럼 공화당 내에서도 일부 보수 강경파들의 비판이 있었지만, 대부분 대안 없는 비판에 그쳤고 이들의 의견이 결집되지도 못했다. 이는 의회와 같은 집단적인 조직보다는 행정부의 주요 관료와 같은 단일 행위자가 외교정책 결정과정에 영향력을 행사하는 데 더 용이함을 보여준다.

2) 대통령 중심적 테러지원국 지정 및 해제 절차

대통령 중심적인 테러지원국 지정 및 해제 (사법적) 절차 또한 부시 행정부의 대북정책 결정과정에서 의회의 개입을 제한하는 데 기여했다. 미 국무부에 의해 테러지원국으로 이미 지정된 국가를 명단에서 삭제하는 과정은 다음과 같다. 대통령은 의회에 특정 국가의 테러지원국지정해제 방침을 통보한 이후, 45일 이내에 미국 하원의 외교 위원회(House Committee on Foreign Affairs)와 미국 상원의 외교관계 위원회(Senate Committee on Foreign Relations), 은행·주택· 도시문제 위원회(Senate Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs)등 세 개의 위원회에 보고서를 제출해야 한다. 보고서의 유형은 크게 두가지로 분류되는데, 하나는 테러지원국으로 지정된 국가의 정권이 교체되거나 정치체제가 바뀐 경우이고 다른 하나는 그 국가의 정권이 바뀌지 않았을 경우이다. 북한은 후자에 속하는데, 해당 보고서에는 북한 정부가 지난 6개월 동안 국제 테러행위에 가담하지 않았다는 것을 증명하고 북한 정부로부터 더 이상 가담하지 않겠다는 확약을 받았다는 것을 기술해야 한다. 이후, 의회가 이를 저지하는 법안을 통과시키지 않는 한

⁴⁹⁾ DiFilippo, 2012, p. 124; Japan Times, "U.S. Lawmakers pressure Rice to Push Abductions with North Korea," June 8, 2008.

대통령의 결정은 45일 이후 자동적으로 효력을 갖게 된다. 의회가 이의 제기를 하려면 반대 법안이 상원과 하원을 각각 통과해야 하며, 반대 법안이 양원을 통과하더라도 대통령이 거부권을 행사하면 테러지원국 최종 해제가 발효될 수 있다. 대통령의 거부권 행사 이후에도 의회가 테러지원국 해제를 저지하기 위해서는 출석의원의 2/3 이상의 찬성이 필요하기 때문에 사실상 의회가 대통령의 결정을 사법적으로 무력화하는 것은 어렵다.50)

이처럼 특정 국가를 테러지원국으로 지정하고 해제하는 과정에 의회가 개입할 수 있는 부분은 매우 작다. 대통령의 정치적인 의지와 리더십만 있다면, 행정부는 의회의 큰 저지 없이도 명단을 수정하는 것이 용이했다. 이러한 특징은 부시 행정부가 북한뿐만 아니라 그 이전에 이라크와 리비아를 테러지원국 명단에서 삭제할 때에도 발견할 수 있다. 전자의 경우 사담 후세인(Saddam Hussein)이 축출되자 2004년 9월 미국은 이라크를 테러지원국에서 공식 해제했다.51) 2006년 5월에는 리비아가 핵무기 개발을 포기하고 미국과의 관계개선에 적극적인 의지를 표하자 리비아를 테러지원국에서 해제했다.52) 북한의 경우에도 북한이 6자회담에 참여하며 두 번의 긍정적인 합의를 타결하자 2008년 10월 미국은 북한을 테러지원국 명단에서 삭제해주었다. 이와 같이 부시 행정부는 상대국의 태도가 미국의 이익에 부합하거나 미국의 요구에 순응하는 행동을 할 때 정책의 성과를 극대화하기 위해 테러지원국 해제라는 카드를 전략적으로 활용했는데, 매번 의회의 개입이나 저지 없이 쉽게 추진될 수 있었다.53)

⁵⁰⁾ 미 국무부의 테러지원국 지정 및 해제 절차에 대한 자세한 내용은 Niksch and Perl, 2007, p. 12; Kenneth Katzman, "U.S. - North Korean Relations: An Analytical Compendium of U.S. Policies, Laws & Regulations," *The Atlantic Council of the United States* (March 2007); 김주연·신욱희, 2015, pp. 188-189 참조.

⁵¹⁾ 이라크는 1979년에 미 국무부에 의해 처음 테러지원국으로 지정되었으나 1982년 이란· 이라크 전쟁 종료 후 해제되었다. 이후 1990년 걸프전이 발발하자마자 테러지원국으로 재 지정 되었다가 2004년에 다시 해제되었다.

⁵²⁾ 리비아는 1979년에 미 국무부에 의해 처음 테러지원국으로 지정되었고 2006년에 공식해제 되었다.

⁵³⁾ 김주연·신욱희, 2015, p. 189.

앞서 살펴본 바와 같이, 부시 행정부는 북한을 테러지원국 명단에서 삭제하는 과정에서 행정부 외적인 요소들로부터 상대적으로 자유로웠다. 대부분의 결정 권한은 대통령을 비롯한 행정부에 편중되어 있었으므로, 부시 행정부는 의회에 비해 더 큰 정치적 권력을 보유하고 있었다고 할 수 있다. 한편 북한 테러지원국 해제를 방해하고 저지하는 움직임은 의회, 여론, 시민단체와 같은 정부 외부보다는 행정부 내부, 즉 서로다른 정책적 선호를 가진 정부 관료들로부터 비롯되었다. 대북정책 결정에 참여하는 정부 관료들은 매파 실용주의 노선과 신보수주의 노선으로나뉘어져 있었는데, 보수 강경파들은 회유책으로써 북한을 테러 지원국명단에서 삭제해주려는 움직임에 회의적이거나 비판적이었다. 이어지는부분에 서는 북한 테러지원국 해제 여부를 결정하는 데 관여했던 행정부 내의 대북정책 결정자들을 세부적으로 살펴보고자 한다.

2. 국지적(localized) 정책결정과정

부시 행정부는 의회나 시민사회와 같은 외적인 제약, 압력으로부터 자유로웠음에도 불구하고, 내부적으로는 외교정책 결정자들 간의 분열이 심했다. 특히 대북정책의 경우 입장 차가 극명하게 이분화되었다. 부시 행정부의 대북정책 결정집단(decision-making unit)은 일반적으로 매파 신보수주의파와 온건 실용주의파로 분류된다. 전자는 북한과의 협상을 거부하고 북한의 정권을 부정하는 등 대통령에 강경한 대북정책을 주문했다면, 후자는 북한과의 지속적인 대화를 주장하며 비교적 온건한대북정책을 선호했다. 나아가 한 쪽의 일방적인 우세가 나타나다가 2기행정부의 특정 시점에 급진적으로 역전되는 현상이 일어나기도 한다. 1기 행정부에서는 매파 신보수주의파가 대북정책 결정과정에 절대적인영향력을 행사했다면 2기 행정부에서는 온건 현실주의파가 우세했다. 정책결정 참여자의 교체와 이에 따른 대북정책의 급진적인 전환과정을 설명하기 위해 다음 부분에서 1기 부시 행정부의 정책결정 구조와 행위

자에 대해서 간략히 서술하고자 한다.

1) 부시 1기 행정부의 대북정책 결정자

부시 1기 행정부의 대북정책은 매우 보수적이고 강압적이었다. 부시 대통령을 비롯하여 딕 체니(Dick Cheney) 부통령과 도널드 럼스펠드 (Donald Rumsfeld) 국방부 장관, 폴 월포위츠(Paul Wolfowitz) 국방부차관, 존 볼튼(John Bolton) 군축담당 부차관 등 일명 신보수주의과 (Neoconservatives)로 분류되는 인물들이 당시 국가외교정책을 결정하는 핵심 참모들이었기 때문이다. 이후 2기 행정부에서 온건 실용주의과로 전향하는 라이스 국가안보담당 보좌관 역시 (대부분의 연구자들의 분류에 따르면) 위의 부류에 해당되는 대표적인 인물 중 하나였다.

그 중 체니 부통령은 외교정책에 직접적이고 공식적인 권한과 책임이 없었음에도 불구하고 외교정책 결정과정에 막강한 영향력을 행사했다. 아일란 펠레그(Ilan Peleg)는 부시 대통령이 "결정자(decider)"였다면 체니 부통령은 "공동결정자(co-decider)"이었다고 할 수 있을 만큼 외교정책을 결정할 때에 대통령이 부통령에 의존적이었다고 설명한다.54) 특히 이라크와 관련된 문제는 언제나 체니 부통령과의 협의 후에결정이 내려질 정도로 그의 정치적 영향력이 상당했다. 부통령은 강경한대북정책을 일관되게 주장해왔다. 그는 북한과의 양자 협상을 거부하고북한 테러지원국 명단 삭제와 적성국 교역법 적용 철회를 강력하게 반대했다. 특히 북한이 테러지원국 지위에서 해제되기 위해서는 일본인 납치 문제 해결이 선행되어야 한다고 주장했다.55)

⁵⁴⁾ Ilan Peleg, *The Legacy of George W. Bush's Foreign Policy: Moving Beyond Neoconservatism* (Boulder, CO: Westview Press, 2009), p. 105.

⁵⁵⁾ 북한의 일본인 납치 문제에 대해 간략히 설명하자면, 1970년대에서 1980년대에 걸쳐 17 명(추정)의 일본인들이 행방불명되는데, 일본 정부는 배후에 북한이 있다고 결론짓고 1991년부터 현재까지 북한 측에 납치 문제 해결을 지속적으로 요구해오고 있다. 북한은 완고하게 부인하다가 2002년 9월 제1차 북·일 정상회담에서 처음으로 납치를 시인하고 사죄했다. 같은 해 10월 5명의 납치 피해자가 24년 만에 일본으로 귀국했다. 그러나 나머

부시 1기 행정부의 외교정책 결정자들이 얼마나 보수 노선에 편중되어 있었는지 보여주는 사례 몇 가지를 소개하고자 한다. 부시 행정부출범 직후 백악관 국가안보회의(NSC: National Security Council)는 사무국 기능을 하며 정책검토 및 결정과정을 전면적으로 통제하고 모든서류의 결재 권한을 지배했다.56) 당시 국가안보회의를 구성하는 많은관료들이 신보수주의파였음을 고려했을 때 이러한 움직임은 지극히 의도적이었다고 추정할 수 있다. 나아가 고위 관료들은 각종 정보와 각 부처의 문건을 부통령 및 그의 정책참모들과 공유하도록 지시 받았는데,이 때문에 부통령은 국가의 대북정책 기조를 세울 때 우월적인 지위를보유할 수 있었다. 또 다른 사례로는 2002년 대통령의 국정연설 내용을검토할 때 국가안보회의의 한 고위급 참모가 '악의 축'이라는 표현에 반대했다가 며칠 후 자리에서 물러나기도 했다.57) 뿐만 아니라 백악관은미국기업연구소(American Enterprise Institute)와 헤리티지 재단(The Heritage Foundation) 등 보수 성향의 정책연구소 연구원들로 채워졌다.

한편, 콜린 파월 국무장관은 행정부 내에서 거의 유일하게 대북 유화정책을 옹호하는 관료였다. 파월 국무장관은 북한과의 대화를 지속하고 전임 정부인 클린턴 행정부의 정책 성과를 계승, 발전하는 방향으로 대북정책을 추진해야 한다고 주장했다. 그러나 그의 목소리는 대북정책 결정과정에서 반영될 수 없었다. 파월 국무장관의 비서실장이었던 래리 윌커슨(Larry Wilkerson)은 공개적인 자리에서 다음과 같은 이야기를 했다.

체니 부통령과 럼스펠드 국방장관으로 구성된 파벌 (cabal)은 때때로 국가 안보정책을 결정하는 공식적인 절차

지 일본인에 대해서는 북한이 여전히 침묵하고 있기 때문에 생존여부 자체가 불분명하다. 일본과 북한 간의 관계에서 북한 일본인 납치 문제는 가장 주요한 현안 중 하나이며, 미국 역시 일본 측 입장을 지지하며 북한 당국에 조속한 해결을 요구하고 있다.

⁵⁶⁾ 마이크 치노이, 박성준·홍성걸 공역, 『북핵 롤러코스터』 (서울: 시사in북, 2010), pp. 44-47.

⁵⁷⁾ 이흥환, 2002, pp. 183-251.

를 무시한 채 비밀스러운 방식으로 결정을 내렸다. … 비밀스러운 정책결정과정은 1947년 국가안전보장법 (National Security Act)이 규정한 국가 안보 과정을 와해하며 국가안보와 관련된 결정들을 내리고 집행할 때에 작용해야 하는 행정부와 관료 매커니즘을 상당 부분 약화시켰다.58)

윌커슨의 발언에서 알 수 있듯이, 부시 1기 행정부에서는 체니 부통령과 럼스펠드 국방장관을 필두로 한 신보수주의파가 대북정책을 포함한 모든 외교정책 결정과정에서 절대적인 우세를 점하고 있었다. 또한정책결정이 "비밀스러웠다는(secretive)" 그의 표현을 미루어보아 당시에 소수의 정책결정자들이 참여하는, 매우 폐쇄적인 형식으로 정책결정이 이루어졌음을 짐작할 수 있다. 이러한 정책결정자들과 정책결정구조에 의해 1기 행정부는 양자회담보다는 6자 회담의 틀 내에서 북핵 문제를 해결하고자 했다. 북한이 먼저 호의적인 행동을 취하지 않는다면 미국이 먼저 대화를 제안할 수 없다는 강경한 자세를 취했기 때문에 북한과의 양자대화는 완전 중단될 수 밖에 없었다.

2) 부시 2기 행정부의 정책결정자

2006년 무렵 부시 행정부는 1기에서 고수해왔던 강경한 정책을 포기하고 포용 정책으로 선회했다. 1기 행정부에서 북한에 대한 비난의 수준이나 완고한 정책 추진력을 미루어봤을 때 이러한 대북정책의 전환 은 급진적이었다고 할 수 있다. 이처럼 미국이 갑자기 새로운 대북정책 을 설계하게 된 요인은 복합적이다. 다시 말해, 특정한 사건이나 시점이 전환의 계기이었다기보다는 여러 요인들이 복합적으로 작용한 결과였다.

대부분은 연구자들은 2006년 11월 7일 미국 의회 중간선거가 대 북정책의 전환점이었다고 지적한다. 선거에서 공화당은 상원과 하원에서

⁵⁸⁾ Charles L. Pritchard, *Failed Diplomacy: The Tragic Story of How North Korea Got the Bomb* (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2007), p. 51.

모두 민주당에 참패했다. 물론 공화당의 선거 패배는 이라크 전쟁의 후유증, 사회보장개혁의 실패, 공화당 의원의 스캔들 등 복수의 요인들에의해 야기된 결과였지만, 선거 이후 정책 결정자들이 대거 교체 되었다. 특히 북한에 공격적인 발언을 서슴지 않던 국무부 군축담당 차관 존 볼튼(John Bolton)은 주 유엔 대표부 미국 대사로 임명되면서 백악관을 떠났고, 럼스펠드 국방장관 역시 "정부에 새로운 활력소를 부여한다"는 명목으로 사임하게 되었다. 이처럼 신보수주의 흐름을 주도했던 핵심 인사들이 자리를 떠나면서 정책결정과정에서 강경파의 영향력은 상당히약화되었다.

하지만 2006년 중간선거 패배와 이에 따른 책임적 성격의 인사교체 뿐만 아니라, 대통령의 개인적인 태도 변화도 대북정책 전환의 주요한 요인 중 하나라고 할 수 있다. 지난 임기에서 북한을 전방위로 압박했음에도 불구하고 미국은 북한의 핵 개발을 효과적으로 저지하지 못했다. 오히려 북한의 핵무기 기술은 점진적으로 발전했고, 2006년에는급기야 핵실험을 통해 자국의 핵기술을 대외적으로 과시하기도 했다. 대북 강경책의 실패가 가시화되자 부시 대통령은 이러한 형태의 정책이북한에 전혀 효과적이지 않음을 인식하게 되었을 것이다.

이맘때 부시 대통령은 이전과 상반된 북한에 대한 접근법을 추구하기 시작한다. 2006년 4월 후진타오(胡錦壽) 중국 국가주석이 미국을 공식 방문했다. 이 때 부시 대통령은 후진타오 주석에 파격적인 제안을 전달한다. 제안의 내용은 북한이 핵무기를 포기하면 한국전쟁을 평화협정으로 봉합하고 미국이 북한 정권을 인정한다는 것이었다. 라이스가 묘사하길, 부시 대통령은 이러한 제안을 후진타오 주석에 직접, 그리고 조용히 전달할 수 있는 기회를 적극적으로 엿보고 있었다. 대통령은 후진타오 주석에 중국이 이러한 메시지를 북한에 전달해줄 것을 요청했다. 미국의 메세지는 부시 대통령 개인의 변화된 자세를 보여주는 것이기도하지만 2기 행정부의 대북정책 노선의 조정을 예고하는 것이기도 했다.라이스는 이를 두고 부시 대통령이 북한 문제에 접근하는 방식이나 중국을 대하는 방식을 획기적으로 전환했음을 명시적으로 보여주는 사건이었다고 말한다.59) 부시 대통령은 이후에도 북한을 주권국가로 인정하

고 정당한 협상 파트너로 상대하겠다는 식의 메시지를 북한 정부에 전달한 바 있다. 2007년 12월 힐 차관보는 북한 외무상이었던 박의춘을 통해 김일성 주석에 부시 대통령의 서한을 전달했는데, 그 서한에는 미국이 북한과 완전한 관계정상화를 할 용의가 있다는 내용이 담겨 있었다.60)

이처럼 2기 행정부의 다소 급진적인 대북정책 전환은 여러 요인들에 의해 이루어졌지만, 대북 강경책의 명백한 실패로 인해 이는 필연적인 선택이었을 것이다. 이후 온건적 성향의 실용주의자들이 외교정책결정과정에서 훨씬 더 큰 정치적 영향력을 발휘하게 되었다. 그 중심에는 크리스토퍼 힐 국무부 동아시아태평양 담당 차관보가 있었다.

그는 여러 차례 라이스 국무장관에 협상의 재량권을 부여해줄 것 을 요구했고 마침내 그녀를 설득하여 대북 양자회담을 추진했다.61). 그 는 북한과의 대화의 필요성을 여러 차례 강조했고, 협상의 진전을 위해 서라면 미국이 기존의 입장을 철회하고 조율할 수도 있다는 입장이었 다. 일례로, 북한 테러지원국 해제 직전에 있던 양자회담에서 북한이 모 든 핵시설 검증을 수용하겠다는 당초의 약속과 달리 전면적인 검증을 거부하자, 힐 차관보는 영변 핵시설을 우선 검증하고 다른 핵시설은 그 사후적으로 검증하겠다는 분리 검증안을 제안한 바 있다. 그가 북한과 협상을 통한 합의 타결을 추구할수록 양자대화를 거부하고 강경한 태도 를 주문하는 강경파 관료들의 반대는 더욱 거세졌다. 강경파에 의해 북 한과의 일대일 회동이 반복적으로 좌절되자 힐 차관보는 급기야 부시 대통령, 라이스 국무장관, 빅터 차(Victor Cha) 국가안보회의 아시아담 당 국장 등 극소수의 측근에게만 알린 채 미·북 양자회담을 추진했 다.62) 결과적으로 2007년 1월 미·북 베를린 회담이 열렸지만, 이때까지 만 해도 보수 강경파는 힐의 대북회담 추진을 저지할만한 정치적 권력 을 보유하고 있었으므로 협상 초기단계는 행정부 내부에서도 난항이 계 속되었다. 라이스 국무장관 역시 이 시기에는 힐의 요구를 수용하면서

⁵⁹⁾ Rice, 2011, p. 690.

⁶⁰⁾ 치노이, 2009, pp. 12-13.

⁶¹⁾ 치노이, 2009, pp. 508-509.

⁶²⁾ 치노이, 2009, pp. 526-527.

도 특정 세력에 편향되지 않으려는 조심스러운 입장을 취했다.

하지만 2007년 중순부터 6자회담과 양자회담이 가시적인 진전을 보이면서, 북한과 관련된 문제를 결정함에 있어 힐 차관보의 정치적 영 향력이 점차 증가했다. 즉 대북정책 결정과정에서 힐 차관보에 정치적 권력이 편중되기 시작했다. 특히 라이스 국무장관이 힐 차관보에 절대 적인 관심과 지지를 보냈다. 국무장관과의 정치적 협력에 대한 힐 차관 보의 자신감은 청문회에서 잘 나타난다.

나는 나의(my) 라이스 국무장관의 매우 강력한 지지를 받아왔다. 내가 베이징에 있을 때 라이스 국무장관과 나는 하루도 빠짐없이 나와 통화를 했으며, 마지막 날에는 회의의 진행상황을 알기 위해 (미국 시각으로) 새벽 4시 15분에 일어나나와 통화 하고자 했다. 나는 워싱턴에서 매우, 매우 강한 지지(very, very strong support)를 받고 있다. 우리는 상당히강한 부처 간 협력을 이루고 있다.

(2007년 1월 18일 하원 외교위원회 청문회 중)63)

나는 나의(my) 라이스 국무장관으로부터 엄청난 지원 (tremendous support)을 받고 있다. 나는 어제 그녀와 세 차례의 미팅에서 6자회담 문제에 대해 끊임없이 논의했다. 나는비판에 대해 민감하게 대응할 필요가 없다는 것을 깨달았고나의 로드맵에 대한 지지가 중요하다고 생각한다. 현재도 그지지를 받고 있으며 계속 받을 수 있을 것이다.

(2008년 2월 6일 상원 외교관계위원회 청문회 중)64)

이는 당시 힐 차관보가 양자회담, 6자회담 등 대부분의 대북 회담

⁶³⁾ 해당 청문회 자료의 원본은 http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-110hhrg32548/pdf/CHRG-110hhrg32548.pdf (검색일: 2015년 11월 1일) 참조.

⁶⁴⁾ 해당 청문회 자료의 원본은 http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-110hhrg32548/pdf/CHRG-110hhrg32548.pdf (검색일: 2015년 10월 26일) 참조.

을 책임지고 있었다는 점에서 특권적 지위에 놓여있었기에 가능했던 것 이었다.

한편 1기 행정부에서 부시의 최측근에서 대북정책 결정에 막강한 영향력을 행사했던 체니 부통령의 역할은 힐 차관보와 라이스 국무장관에 밀려 축소되었다. 그는 대북정책에 거의 관여하지 않았지만, 다음과같은 행동은 그가 힐 차관보와 라이스 국무장관이 독점적으로 추진하는 대북정책에 상당히 회의적이었음을 쉽게 알 수 있다. 2007년 10월 대통령이 주선한 조찬에는 라이스 국무장관, 힐 차관보, 체니 부통령과 함께 스티브 해들리(Steve Hadley) 국가안보보좌관, 조시 볼튼(Josh Bolten) 대통령 수석보좌관이 참석했다. 라이스와 힐이 대통령에 6자회담 및 미·북 협상의 자세한 추이를 설명하고 결과가 긍정적이었음을 보고하였다. 이에 대통령이 부통령에 그의 의견을 묻자 부통령은 큰 관심이 없다는 듯이 "몇몇이 그렇듯이, 전 이런 것에 그렇게 열성적이지 않습니다"라고 대답했다. 라이스가 검증 체계 합의에 대한 강한 확신을 표출하자, 그가 인상을 찌푸렸다고 한다.65) 이처럼 당시 라이스 국무장관과 체니 부통령은 대북정책을 두고 첨예하게 대립했다.

대북 정책을 두고 라이스 국무장관과 체니 부통령이 대립하는 모습은 다음의 유명한 일화에서도 잘 드러난다. 2008년 6월 25일 체니부통령은 외교정책 전문가들과의 비공식 회의에 참석했다. 부시 대통령이 조만간 북한을 테러지원국 명단에서 삭제할 것이라고 하는데 이와같은 결정이 내려지게 된 맥락을 설명해줄 수 있냐는 한 전문가의 질문에, 부통령은 짧은 침묵 이후 "내가 이 결정을 발표할 사람이 아니다.이것은 미 국무부에 질의하라"는 대답과 함께 바로 회의장을 떠났다고한다. 체니 부통령의 돌발적인 행동에 의해 예정되어 있던 비공식 회의가 중단될 수밖에 없었다.66) 이처럼 체니 부통령은 북한 테러지원국 지정 해제에 대해 대단히 비판적이었음을 알 수 있다.67) 이처럼 체니 부

⁶⁵⁾ Hill, 2013, pp. 276-278.

⁶⁶⁾ Helene Cooper, "Bush Rebuffs Hard-Liners to Ease Nroth Korean Curbs," New York Times, June 27, 2008. http://www.nytimes.com/2008/06/27/world/asia/27nuke.html?pagewanted=all&_r=0 (검색일: 2015년 11월 1일) 참조.

⁶⁷⁾ 체니는 그의 회고록에서 부시 대통령의 북한 테러지원국 지정 해제에 대해 다음과 같이

통령을 대표로 보수적인 강경파들은 북한을 테러지원국 명단에서 삭제 해주는 부시 대통령의 결정에 필사적으로 반대했지만, 실질적인 정책결 정과정에는 거의 개입하지 못했기 때문에 그의 저지는 무력했다.

3) 소수 중심의 정책결정집단

1기 행정부의 정책결정자들과 2기 행정부의 정책결정자들이 상이하지만, 정책결정과정의 "국지적(localized)" 특성은 큰 변함이 없었다. 본격적인 논의에 앞서 본 논문이 차용하는 이 "국지적"이란 용어의 정의를 명확히 하고자 한다. 제렐 로자티(Jerel A. Rosati)는 행정부 내의정책결정구조를 대통령의 관심 및 관여 정도와 개인·조직의 관여 정도에 따라 대통령 지배(presidential dominance) 구조, 관료 지배(bureaucratic dominance) 구조, 국지적 지배(local dominance) 구조로구분한다. 그 중 국지적 지배 구조는 대통령의 관심도와 관여도가 낮으면서 소수의 정책결정자들만이 관여하는 정책결정 구조를 지칭한다.68)이 글에서는 소수의 정책결정자들이 테러지원국 해제 여부에 대한 결정권을 거의 독점하고 있었다는 점에서 정책결정과정을 국지적이라고 묘사할 것이다.

한편 로자티의 논리에 따르면, 이슈가 덜 중대할수록(less critical) 대통령뿐만 아니라 다수의 개인과 조직의 관심을 덜 받을 것이고 소수의 정책결정자들만이 해당 문제에 관여하게 된다는 것이다. 그는 관심과 관여를 등가관계로 보고 있는데, 행위자의 관심도가 낮으

기술한다. "나는 그저 대통령의 의견에 동의할 수 없었기 때문에 실망스러웠다. … 2008년 10월 10일 대통령은 라이스 국무장관에 북한의 테러지원국 해제를 승인했다. 이는 부시 독트린(doctrine)을 포기하는 것이었고 1기 행정부에서 달성한 많은 비핵화 성과물들을 번복하는 것이었기 때문에 아주 유감스러운 순간이었다."; Dick Cheney, *In My Time: A Personal and Political Memoir* (New York: Simon & Schuster, 2011), pp. 483–488.

⁶⁸⁾ Jerel A. Rosati, "Developing a Systematic Decision-Making Framework: Bureaucratic Politics in Perspective." *World Politics*, Vol. 33, No. 2 (1981), pp. 234-252.

면 관여도도 낮고, 행위자의 관심도가 높으면 관여도도 높다는 것을 암 묵적으로 전제하고 있다. 하지만 특정 이슈에 대한 정책결정자의 관여 가 관심과 늘 동반되는 것은 아니다. 북한 테러지워국 해제 문제의 경 우가 바로 그렇다. 대통령은 북한 테러지원국 해제 문제를 포함한 여러 북한 문제에 대해 정치적 관심은 높았으나 정책적인 관여는 크게 하지 않았다. 북한 문제에 앞서, 더 시급히 해결되어야 하는 그리고 더 중요 하다고 판단되는 이라크 문제가 놓여 있었기 때문이다.69) 그렇다고 부 시 대통령과 행정부 내 관료들이 북한 문제에 대한 관심이 없었다고 결 론짓기는 어렵다. 대통령은 이전에 북한을 '악의 축'으로 지목함으로써 북한을 미국 외교정책의 주요 대상 중 하나로 설정했으며, 북한 테러지 원국 해제 결정을 앞두고 강경파와 대화파 간의 팽팽한 긴장감이 있었 다. 나아가 부시 대통령은 라이스 국무장관을 통해 수시로 6자회담의 진행 상황을 보고받고 그녀와 테러지원국 해제 여부를 논의해왔다. 따 라서 본 논문에서는 로자티의 논리를 그대로 차용하지 않고 소수의 정 책결정자들만이 폐쇄적으로 정책결정을 내렸다는 의미에서 미국의 북한 테러지원국 해제 결정과정이 "국지적"이었다고 주장한다. 뒷부분에서 이에 대해 자세히 후술할 것이다.

다시 논점으로 돌아가자면, 부시 행정부의 대북정책 결정과정에는 소수의 핵심관료들만이 참여했기 때문에 극도로 집중적이고 폐쇄적인 형태를 띠었다. 1기 행정부의 경우 체니 부통령과 럼스펠드 국방장관 등 다수의 신보수주의파 인사들이 압도적인 정치적 영향력을 행사했다. 이들은 대통령의 최측근에서 보좌하며 북한에 대해 강경한 자세를 취할 것을 그에게 직접 조언했다. 앞서 지적했듯이 체니 부통령은 부시 대통 령과 공적으로나 사적으로나 돈독한 관계였기 때문에 대통령을 대면할

⁶⁹⁾ 늘 다수의 대외문제들이 상존하며, 행정부는 이러한 문제들을 동시에 대처, 해결할 수 없기 때문에 정치적 중요성에 따라, 긴박한 정도에 따라, 혹은 그 외 특정 기준에 따라 서열화할 수밖에 없다. 대외 문제들은 상대적인 관점에서 우선순위가 결정된다. 당시 북핵 문제와 병렬적으로 진행되고 있었던 것이 중동 문제였는데, 부시 행정부에게 후자가 전자에비해 '상대적으로' 더 중요했기 때문에 대통령, 관료 조직 및 개인이 후자에 더 크게 관여를 했던 것이지 이들이 북핵 문제를 중대하지 않다고 인식하거나 관심이 없었던 것은 아니다.

수 있는 기회가 그 누구보다도 많았다.

하지만 2기 행정부에서 보이는 대북 정책결정과정은 1기보다도 더 국지적이고 폐쇄적이었다. 1기의 경우, 대북 강경책의 추진력이 강한 만큼 여러 정부 조직과 관료들이 정책결정과정에 관여했다. 당시 정책결정과정을 지배하고 있던 신보수주의적 성향의 관료들이 여러 조직에 분포되어 있었기 때문이다. 반면, 2기의 경우 훨씬 더 적은 인원의관료가 대북정책 결정과정을 독점했다. 힐 차관보가 라이스 국무장관에협상의 진행상황을 보고하면 그녀가 부시 대통령에 보고사항을 전달하여 최종 승인을 받아내는, 아주 간소화된 절차로 진행되었다. 마이크 치노이(Mike Chinoy)에 따르면, 다른 행정부처의 저지를 무력화하기 위해 둘은 통상적인 부처 간 협의과정을 생략했다.70) 이는 이전에 전임행정부에서 파월 국무장관의 비서실장이었던 윌커슨이 공개적으로 비난했던 비민주적인 정책결정과정과도 연결된다.

당시 보수 강경파들은 북한을 테러지원국 지위에서 철회해주기 이전에 핵시설 검증체계에 대한 구체적인 합의가 확립되어야 하고 일본인 납치 문제 해결이 선행되어야 한다고 주장했다. 패트리샤 맥너니(Patricia McNerney) 국제안보 및 핵 비확산 담당 차관보와 폴라 드서터(Paula Desutter) 검증·준수 및 이행 담당 차관보는 구체적인 검증체계 합의가 이루어지지 않은 단계에서 북한 테러지원국 해제를 실행하는 것은 속단을 내리는 것이라고 지적했다. 엘리엇 에이브람스(Elliot Abrams) 국가안보회의 자문관 역시 2007년 2월 6자회담 이후, 북한이테러 지원을 중단했다는 증거를 제시하지도 않았음에도 불구하고 미국이 북한을 테러지원국에서 해제시켜주는 것에 대해 이해할 수 없다며부시 행정부의 행동을 강하게 비난했다.71)

한편 당시 북핵 문제에 대한 부시 대통령의 정치적 관여도는 상대적으로 낮았다. 이는 대통령이 이라크 안정화 전략과 이란 핵 문제에 더 깊이 관여하고 있었기 때문이다. 따라서 그는 자연스럽게 대부분의 대북정책 결정권한을 라이스 국무 장관에 위임했다. 힐 차관보가 라이

⁷⁰⁾ 치노이, 2009, pp. 526-530.

⁷¹⁾ Washington Post, "Conservatives Assail North Korea Accord," February 15, 2007.

스 국무장관에 대안을 제안하면 대부분의 결정이 라이스 국무장관 선에서 이루어졌다. 부시 대통령은 라이스 국무장관으로부터 진행상황에 대한 보고를 받고 결정을 승인하는 역할을 하였다. 이처럼 북한 문제와 관련해서는 힐 차관보와 라이스 국무장관에 정치적 권력이 집중되어 있었다.

라이스 국무장관이 대북정책 결정과정에서 이처럼 막강한 정치적 권력을 행사할 수 있었던 것은 부시 대통령의 라이스 국무장관에 대한 높은 신뢰도가 있었기에 가능했다.72) 둘의 관계는 부시 대통령과 체니 부통령 간의 관계만큼이나 가까웠다. 칼라 로빈스(Carla A. Robbins)는 라이스 국무장관이 대통령의 "가장 솔직하고 사적인 실세(honest and private broker)"였다고 설명한다.73) 부시와 라이스는 그가 미 대통령 으로 선출되기 훨씬 이전부터 친분을 맺어왔다. 라이스는 1989년 조지 H. W. 부시(George H. W. Bush) 행정부에서 국가안보 소련·동유럽 국 장으로 활동한 바 있다. 따라서 그녀는 자연스럽게 아들 부시와도 개인 적인 친분을 쌓을 수 있었는데, 제임스 만(James Mann)에 따르면 둘은 스포츠(야구)라는 공통적인 관심사를 공유하며 종종 함께 운동을 즐기 기도 했다고 한다.74) 이후 라이스가 부시의 대통령 선거운동에 합류하 게 되면서 둘의 관계는 정치적으로 더욱 돈독해졌다. 그녀는 부시의 선 거 캠프에서 외교정책 수석 보좌관을 맡아 외교정책 설계를 책임졌다. 또한 대외정책에 관한 지식과 경험이 부족한 부시를 위해 라이스는 그 의 외교 부문 개인 교습자를 자처했다. 75) 선거운동 기간 중 외교 부문

⁷²⁾ 부시 1기 행정부의 국무장관이었던 콜린 파월은 신보수주의파에 밀려 외교정책을 결정할 때에 정치적 권력이 크지 않았다. 클린턴 행정부 말미에 적극적으로 추진되어 왔던 북한과의 회담이 연속되어야 한다는 그의 주장이 대북정책에 전혀 반영되지 않고 묵살되었다. 반면 부시 2기 행정부에서는 라이스가 그의 자리를 대체하면서 국무장관의 정치적 권력이 대폭 강화되었다. 아버지 부시 대통령기에 제임스 베이커(James Baker)라는 강력한 국무장관이 있었다면, 아들 부시 대통령기에는 라이스가 그 역할을 담당했다.

⁷³⁾ Carla Anne Robbins, "Foreign Policy: Grand Vision" in John C. Fortier and Norman J. Ornstein, (eds.), Second-Term Blues: How George W. Bush has Governed (Washington D.C.: American Enterprise Institute & Brookings Institution Press, 2007), pp. 89–108.

⁷⁴⁾ James Mann and Jim Maan, *Rise of the Vulcans: The History of Bush's War Cabinet* (New York: Viking Penguin, 2004), pp. 320-321.

에 무지하다는 언론과 민주당의 비판에 대해 부시는 자신이 민주당보다 훨씬 유능하고 경험이 풍부한 대외정책 보좌관들을 구성하고 있음을 강 조하기도 했다.

이처럼 부시는 대통령으로 당선되기 이전까지 외교적 경험이 거의 없었기 때문에 대통령이 된 후에도 외교정책 결정과정에서 자신의 보좌 관들에 크게 의존했을 것이다. 보좌관들이 제공하는 정보와 그들의 경 험에서 비롯된 조언을 통해 정책적 결정을 내렸을 수밖에 없었을 것이 다. 따라서 임기 초 부시 대통령은 개인적인 유대가 있으면서 외교정책 에 능통한 라이스 당시 국가안보보좌관에 크게 의지했다. 그녀는 부시 의 곁에서 복잡한 외교현안을 알기 쉽게 설명해주고 조언해주었다.76) 부시 대통령의 라이스에 대한 높은 신뢰도는 그의 자서전에서 충분히 느껴진다.

백악관 생활을 함께하고 대선을 같이 치르는 지난 6년 동안나는 콘디와 매우 가까워져 있었다. 콘디는 내 생각과 기분을 파악할 줄 알았다. 우리는 세계에 대해 같은 비전을 갖고 있었고, 콘디는 나와 의견이 다를 때에도 서슴없이 그것을 내게 밝혔다. 콘디의 다재다능함도 인상적이었다. … 2001년 3월나는 북한 정책 관련 회의 석상에서 그러한 콘디의 역량을 엿볼 수 있었다.77)

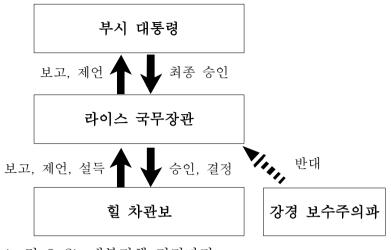
라이스 국무장관은 체니 부통령이 1기 행정부에서 그랬듯이 외교정책 결정과정에서 막강한 정치적 권력을 보유하고 있었고, 이는 북

⁷⁵⁾ Antonia Felix, *Condi: The Condoleezza Rice Story* (New York: Pocket Books, 2002), pp. 5–25.

⁷⁶⁾ Mann, 2004, p. 321.

⁷⁷⁾ Bush, 2011, pp. 115-116; 2001년 3월 부시 대통령은 미국을 방문한 김대중 대통령에 미국이 강경한 대북정책으로 전환할 것이라고 이야기했다. 하지만 다음 날 워싱턴 포스트 (The Washington Post)지에는 이와 상반되는 기사가 실렸다. 콜린 파월 국무장관에 따르면 부시 행정부가 클린턴 전임 행정부에서 진행되던 협상의 연장선상에서 대화를 이어나 갈 것이라는 것이었다. 부시 대통령은 이른 새벽 라이스에 전화를 걸어 기사 정정을 부탁했다. 이 문제는 불과 몇 시간 내로 신속하게 해결되었다.

한에 대한 외교정책을 결정할 때에도 그랬다. 그녀는 실질적으로 모든 대북 협상에 참여하고 있는 힐 차관보와 매우 긴밀하게 협력했다. 따라 서 미 국무부에 의해 테러지원국으로 지정되어 있는 북한을 이로부터 해제하겠다는 결정 역시 힐 차관보 - 라이스 국무장관 - 부시 대통령 으로 이어지는 국지적인 의사결정구조 속에서 이루어졌을 가능성이 상 당히 높다. 특히 이는 6자회담과 미·북 양자회담이 병행되던 2007년과 2008년에 더욱 두드러지게 나타났다. 힐 차관보가 라이스 국무장관에 회의와 관련된 사항을 보고하면 그녀는 실무적인 수준에서 승인을 내렸 고, 이후 부시 대통령에 이 내용을 전달하면 대통령이 최종 승인 및 결 정을 하는 형태로 정책이 추진되었다. 다른 관료 조직 혹은 개인의 정 책에 대한 비판이 있긴 했으나 이들의 실질적인 개입은 거의 이루어지 지 않았기 때문에 외부의 관여가 최소화되었다. 또한 세 명의 정책결정 자들은 대면 보고를 통해 직접 의사소통을 하였다. 힐 차관보는 테러지 원국 명단에서 삭제라는 보상을 북한에 선 제공함으로써 더 높은 차원 의 핵 합의를 도출할 수 있을 것이라고 주장했고, 이러한 제안이 라이 스 국무장관을 거쳐 부시 대통령에서 최종 승인, 결정되었을 것이다. 다 음은 이해를 돕기 위해 국지적인 대북정책 결정과정을 도식화한 것이 다.



<그림 3-2> 대북정책 결정과정

3. 소결

앞선 내용을 정리하자면, 부시 행정부의 북한 테러지원국 해제는 단순히 북한 핵개발이라는 체제적인 자극에 반응하여 이루어진 결정이 아니다. 행정부 내의 모든 정책 결정자들이 북한의 핵개발을 저지해야 한다는 데에는 동의했지만, 대응 방식과 수단을 두고 매파 보수주의자와 온건 실용주의자로 분열되었다. 대북정책 결정과정에서 두 세력 간의 정치권력 구도는 시간에 따라 변화하는데, 1기 행정부에서는 강경과가 압도적인 영향력을 행사 했던 반면 2기 행정부의 말미에 이르러서는 할 차관보와 라이스 국무장관을 필두로 한 온건파가 우세한 정치적 권력을 차지하게 된다. 특히 할 차관보 - 라이스 국무장관 - 부시 대통령으로 이어지는 배타적이고 국지적인 의사결정 과정은 테러지원국 해제에반대하는 강경과 관료들의 반대를 무력화했다. 이처럼 미국의 북한 테러지원국 해제 결정은 독특한 정책결정 구조와 그 안에서 이루어지는 여러정책결정자들 간의 치열한 흥정과 타협의 결과물이라고 할 수 있다. 1기행정부에서 북한 정권에 비판적으로 대북 강경책을 선호했던 라이스 국무장관이 왜 2기에 들어서 북한과 대화하는 방향으로 선회하게 되었는

가에 대해서는 4장에서 자세히 다룰 것이다.

Ⅳ. 부시 행정부 내 대북정책 결정자들의 인식

모든 국가를 유사한, 합리적이고 통합된 행위자로 전제하는 신현실주의 이론은 국가 내 외교정책 결정자들의 주체성을 지나치게 과소평가한다. 물론 체제적인 요소가 외교정책을 수립하고 추진하는 과정에일차적인 영향을 주지만, 객관적으로 존재하는 대외적 상황을 분석하고이해하는 주체는 인간 행위자이다. 따라서 정책으로 산출되는 과정에서정책결정자들의 주관적인 인식이 반영될 수밖에 없다. 정책 결정자들이상대국에 대해 기존에 어떠한 인식을 갖고 있었는지, 대외적 상황을 어떻게 분석하고 이해하느냐에 따라 외교정책의 구체적인 방향, 방법, 시점이 결정된다. 이처럼 외교정책에는 그 정책을 결정하는 데 관여한 개인들의 인식 혹은 조직의 집단적 인식이 투영되기 때문에 이들의 인지적특성을 중요하게 분석할 필요가 있는 것이다.

본격적인 논의에 앞서 4장에서 사용될 개념들에 대해 분명히 하고 넘어가려 한다. 첫째, 본 논문에서 가장 빈번하게, 그리고 중요하게 언급될 "인식(perception)"이란 단어에 대한 정의가 필요하다. 객관적으로 실재하는 사물 혹은 사상을 개인이 수용하는 심리적인 과정을 나타내는 데 이해, 인식, 인지 등 여러 용어들이 쓰인다. 여기서는 인식이란 용어를 사용할 것인데, 이는 상기 단어들의 개념적 차이가 사실상 거의 없으며 국제정치학자들 사이에서 인식이라는 용어가 가장 지배적으로 사용되기 때문이다. 국제정치에서 인식이라 하면, 객관적인 상황(국제체제적수준이든 국내적 수준이든 개인적 수준이든 간에)을 분별하고 판단하는 것을 의미한다. 따라서 동일한 환경 혹은 동일한 자극에 대해서도 개체가 갖는 특유한 성질, 심리상태, 정서 상태, 경험의 효과에 따라 인식의결과가 다르게 나타날 수 있다.

둘째, 본 논문은 특정 정책결정자의 개인적인 생각, 태도, 감정이 오산(miscalculation), 오식(misperception) 혹은 오판(misjudgment)을 야기했다는 식의 주장 전개를 경계한다. 예컨대 미국이 북한을 테러지원국 명단에서 제외시켜주면 북한 정부가 곧이어 완전하고 정확한 핵

신고서 제출할 것이라는 힐 차관보의 확신과 기대감이 단순히 잘못된 인식이었다고 하지 않을 것이다. 오식, 오판이라는 용어를 사용할 때 연구자 개인의 주관적인 생각이 개입될 수 있는 가능성이 있기 때문이다. 어떠한 결정이 '잘못된' 결정이었다고 하는 것은 사후적인 관점에서 과거의 경험을 평가하는 것이며, '잘못'의 기준 역시 명확하지 않다. 특히 인식의 경우 옳다, 그르다와 같은 가치판단이 더더욱 어렵다. 본 논문에서는 정책결정자의 북한에 대한 인식이 무엇이었는가 그리고 이것이 상황을 판단하는 과정에서 어떻게 작용하였는가를 객관적으로 분석하는 것에 초점을 둔다.

다시 논점으로 되돌아가서, 부시 행정부 말미에 이르면 북핵 협상과 관련된 대부분의 정책 대안들은 힐 차관보, 라이스 국무장관, 부시대통령으로 구성된 소규모의 정책 결정집단에서 주로 논의되었다. 그렇다면 이들의 북한에 대한 인식이 어떠했는지 각각 살펴볼 필요가 있다. 우선, 개인의 인식체계가 단 한 차례의 큰 충격만으로도 변화될 수는 있지만 그것이 형성되는 과정은 장기간에 걸쳐 누적되는 것이기 때문에 각정책결정자들의 과거 행동들과 발언들을 기반으로 대북인식이 어떻게 형성되어 왔는지 추적할 것이다. 더 나아가 이러한 인식이 국지적인 대북정책 결정구조를 통과하면서 북한 테러지원국 해제과정에 어떻게 반영되었는지 살펴볼 것이다.

1. 부시 대통령과 라이스 국무장관의 부정적인 대북인식

부시 대통령과 라이스 국무장관은 기본적으로 북한을 "협상이 불가능한 비이성적 국가"로 보았다. 이러한 북한에 대한 부정적인 시각 은 그들의 공개적인 발언이나 기록에서 충분히 추정 가능하다.

부시는 전임 대통령이었던 클린턴의 대북정책에 대해 매우 비판 적이었다. 특히 대북 제재를 완화하고 북한과의 관계정상화를 통해 북한 의 핵 프로그램을 중단시키려는 그의 정책이 전혀 효과적이지 않다고 바 라봤다. 북한과의 약속은 실효성이 없기 때문에 그들과 모종의 합의를 한다는 것은 비합리적인 행동이라고 생각했기 때문이다. 따라서 2005년 9월 북한이 모든 핵무기를 파기하고 핵확산금지조약 (NPT: Nuclear Nonproliferation Treaty)을 준수하는 데 동의했음에도 불구하고, 이러한 북한의 행동에 대해 당시 부시 대통령은 회의적이었다고 진술한다.78) 북한 지도자인 김정일은 과거에도 여러 차례 약속을 일방적으로 파기한적이 있었기 때문에 이번 약속도 크게 신뢰할 수 없었던 것이다.

1기 행정부에서 부시 대통령은 빈번하게 북한을 공격적이고 원 색적으로 비난해왔다. 2002년 1월 국정연설에서 부시 대통령은 (북한을 포함한 악의 축 국가들을 지칭하며), "그들의 본성은 자신의 국민들이 기아에 허덕이고 있는 와중에 자신의 체제 보존을 위해서 미사일과 대량 살상무기로 무장하고 있다"고 주장했다. 79) 이와 비슷한 형태의 발언은 그 이후에도 찾아볼 수 있는데, 2005년 4월 대통령 기자회견에서 부시 대통령은 "김정일은 위험한 사람이다. 그는 자신의 국민을 굶겨 죽이는 사람이다. 그는 거대한 노동 수용소를 갖고 있다. 또 핵 공격을 감행할 수 있는 그의 능력에 대한 우려도 있다. … 나는 북한이 충분히 그럴 가 능성이 있다는 가정을 세우고 김정일과 같은 폭군을 상대하는 것이 최선 이라고 생각 한다"고 발언했다.80) 그는 자신의 회고록에서도, 수많은 북 한 국민들이 영양실조로 죽어가고 있음에도 불구하고 비싼 술과 외제차, 고급 취미를 즐기는 김정일에게서 깊은 혐오감을 느낀다고 진술했다.81) 이처럼 부시 대통령은 북한을 국가로 인정하지 않았고 김정일을 국가의 정치지도자로 상대하지도 않았다. 부시 대통령에 김정일은 자신의 정권 유지에만 극도로 집착하는 극악무도한 정치 독재자였다.

라이스 역시 부시와 비슷한 대북인식을 갖고 있었다. 그녀의 비

⁷⁸⁾ Bush, 2010, p. 530.

^{79) 2002}년 부시 대통령의 국정연설 대본과 영상은 http://georgewbushwhitehouse.archives.gov/stateoftheunion/2002/ (검색일: 2015년 9월 5일) 참조.

^{80) 2005}년 4월 28일 대통령 기자회견에 대한 영상과 전체 대본은 http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2005/04/20050428-9.ht ml (검색일: 2015년 10월 9일) 참조.

⁸¹⁾ Bush, 2011, pp. 527-528.

판적이고 부정적인 대북인식은 부시 행정부가 출범하기 이전부터는 형성, 축적되어 왔다. 그녀는 1999년부터 2000년까지 보수 성향의 관료들과 연구원, 공화당 의원들이 모여 의견을 교류하고 연구과제를 검토하는 의회정책자문위원회(Congressional Policy Advisory Board)에 참여했다.82) 이 모임의 구성원으로 이후 (1기 행정부에서) 부통령이 되는 체니와 국방장관으로 임명되는 럼스펠드, 그리고 국방차관으로 기용되는 폴월포위츠(Paul Wolfowitz)도 있었다. 이러한 모임을 지속하면서 라이스는 북한에 대해 비판적이고 비타협적인 입장을 공고화하였을 것이다. 그녀가 국가안보 보좌관으로 임명되기 직전에 "포린 어페어스(Foreign Affairs)"에 발표한 장문의 기고문에서 라이스는 이미 북한을 "불량 정권(rogue state)"으로 지칭하며 다음과 같이 묘사하다.

김정일 정권은 지나치게 불투명(opaque)하여 그들의 동기가 악의적이라는 것 외에 알 수 있는 것이 없다. 또한 북한은 국제체제와 단절되어 있다. 동독과 같이, 북한은 국경하나를 사이에 둔 성공한 정권(*남한을 지칭)의 사악한(evil) 쌍둥이 형제이다. … 유화적이고 타협적인 대북 접근법을 고수한다면, 조만간 북한이 서울에 여러 차례 미사일 위협을 가할 것이고 미국이 더 이상 편익을 주지 않을 것이다. 그렇게 되면 김정일은 어떻게 행동하게 될 것인가? 계산착오의가능성이 극도로 높아진다.83)

라이스는 대외적인 자리에서도 북한에 대한 비판을 서슴지 않았는데, 2001년 1월 미국 보수 연맹모임에서 "북한은 세계 제일의 탄도미사일 장사꾼이다. 미사일을 사겠다는 사람에게는 이들이 무슨 악행을 의도하는지와 관계없이 누구에게나 미사일을 팔아 넘긴다"라고 말했다.84)

⁸²⁾ Mann, 2004, pp. 304-305.

⁸³⁾ Condoleezza Rice, "Promoting the National Interest," *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 1 (2000), pp. 45–62.

⁸⁴⁾ 발언의 전문은 http://avalon.law.yale.edu/sept11/rice_006.asp (검색일: 2015년 1월 10일) 참조. White House Office of the Press Secretary for Immediate Release, 2002.

이처럼 부시 대통령과 라이스 국무장관은 북한에 대한 깊은 불신과 김정일에 대한 반감을 종종 표현하곤 했는데, 북한에 대한 이들의부정적인 인식은 1기 행정부의 강경한 대북정책에 그대로 반영되었다. 1기 행정부는 북한과 상호 신뢰를 기반으로 한 협상이 불가하다고 생각했으며, 이에 따라 전임 행정부인 클린턴 행정부에서 활발하게 추진되었던양자 대화가 모두 중단되었고 다자체제인 6자회담에만 참여했다. 북한에대한 강도 높은 제재와 압박 정책이 북한의 핵개발을 효과적으로 저지할수 있을 것이라고 생각했다. 이러한 개인적인 대북인식은 오랜 기간 축적해온 개인의 관념이나 이미지와 연결되어 있기 때문에 2기 행정부로들어서면서 급진적으로 변화 하진 않았을 것이다.

1기에서는 이러한 인식을 여과 없이 대외적으로 표출했다면, 2 기 행정부로 넘어오면서 부시 대통령과 라이스 국무장관은 북한에 대한 비방을 자제하기 시작한다. 라이스 국무장관은 2000년에 그랬던 것처럼 2008년에 또다시 "포린 어페어스"에 비슷한 형태의 글을 기고하는데, 북한에 대한 진술은 이전과 완전히 상이하게 나타난다.85) 북한에 대한 언급이 상대적으로 짧으나, 이전과 달리 북한에 대해 자극적이거나 감정적인 의견을 표출하지 않는다. 또한 2기 행정부에 들어서 부시 대통령은 북한과의 관계정상화를 재추진하였는데 이는 북한을 주권국가이자 정당한 외교 파트너로 암묵적으로 인정하는 것이었다. 하지만 이는 대북정책의 전환일 뿐 부시 대통령과 라이스 국무장관의 대북인식의 변화라고 보기는 어렵다.

2. 힐 차관보의 유화적인 대북인식

[&]quot;Remarks by the National Security Advisor Condoleezza Rice to the Conservative Political Action Conference; January 31, 2002."

⁸⁵⁾ Condoleezza Rice, "Rethinking the National Interest; American Realism for a New World," *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 4 (2008), pp. 2-26.

반면 힐 차관보는 북한에 대해 라이스 국무장관과 부시 대통령에 비해 훨씬 유화적인 인식을 갖고 있었다. 여기서, 북한과의 대화 시도를 무조건적으로 거부했던 신보수주의자들과 달리 대화와 협상을 매개로 북핵 문제를 해결하려 했다는 의미에서 '유화적'이라는 용어를 차용했다. 엄밀히 말하면, 그는 유화론자(appeaser)는 아니었으며 북한에 '당근'만을 내어주는 유화정책을 선호하지 않았다. 힐 차관보는 북한에 양보를 거듭하는 유화정책은 부시 행정부와는 맞지 않는다고 지적한 바 있다.86) 이러한 그의 유화적이고 유연한 인식은 실용적인 대북전략으로 연결되었다.

그는 북한의 핵개발을 저지하기 위한 수단으로 북한과의 적극적인 회담 추진을 제안했다. 특히 그는 6자회담과는 별도로 북한과 양자회담을 추진할 것을 라이스 국무장관에 여러 차례 권고했다. 앞서 지적했듯이 2006년 11월에 있었던 부시 행정부 하 첫 미·북 양자회담은 힐 차관보가 라이스 국무장관을 적극적으로 설득한 끝에 진행된 것이었다.87) 이는 그가 북한을 대화가 가능한 상대로 본다는 것을 의미했다. 다시 말해 상호적인 신뢰관계 형성이 가능하고, 나아가 협상을 통해 1994년 제네바 합의보다 더 높은 단계의 핵 합의를 달성할 수 있을 것이라고 기대했다. 다음 부분에서 힐 차관보가 추진하고자 했던, 그리고 그의 개인적인인식이 반영된 대북정책을 차례차례 살펴볼 것이다.

첫째, 힐 차관보는 6자회담의 틀을 유지하면서도 북한과 양자회 담도 동시에 추진하고자 했다. 부시 행정부가 오랜 기간의 단절 이후 북 한과 일대일 회담을 재개하게 된 데에는 1기 행정부 하 대북 강경책의 실패라는 환경적 요인도 있지만, 무엇보다도 힐 차관보의 몫이 컸다. 그 는 양자 협상을 통해 긍정적인 합의를 도출할 수 있을 것이라는 확신을 갖고 있었다. 그는 6자회담의 경우 여섯 명의 각국 대표들이 한 공간에 모여 동시에 논의하기 때문에 때론 상대방의 요점을 정확히 파악하기 어 렵다며 두 대표가 따로 다른 공간에서 회의를 하는 것이 오히려 더 나을

⁸⁶⁾ 크리스토퍼 힐, 이미숙 역, 『크리스토퍼 힐 회고록: 미국 외교의 최전선』(서울: 메디치, 2015), pp. 270-271.

⁸⁷⁾ 치노이, 2009, pp. 506-509.

때도 있다고 지적했다. 이 때문에 양자회담은 별개의 의사소통 수단이 아니라 미국의 입장을 북한에 가장 분명하게 전달할 수 있는 기회라고 주장했다.88) 따라서 힐 차관보가 생각하는, 북한의 핵개발을 저지할 수 있는 최상의 방책은 다자회담과 양자회담을 병행하는 것이었다.

힐 차관보는 실제로 북한과의 직접적인 협상을 통해 성취한 결과물들을 대외적으로 반복 강조했다. 그는 자신의 회고록에서 그 동안북한과의 협상을 통해 얻은 여러 성취들이 얼마나 의미 있는 것인지 강경파들이 알지 못한다며 아쉬움을 드러냈다. 특히 북한의 핵시설 및 핵물질 신고서 제출에 대해 "이것은 성공적인 외교였다. 영변에서 우라늄농축 프로그램이 작동하고 있다는 사실은 이전에 그 누구도 직접적으로 증명해내지 못했다"며, 외교에 반대하는 자들은 독재자와의 대화로는 아무것도 달성할 수 없을 것이라는 무의미한 토론에 사로잡혀 있다고 지적했다.89)

둘째, 힐 차관보는 북한 측 대표인 김계관 외무성 부상과 개인적으로 돈독한 관계를 형성하고자 했다. 당시 김계관 외무성 부상이 6자회 담을 포함한 대부분의 회담의 북한 측 대표로 참여했기 때문이다. 힐 차관보가 김정일 정권 그 자체나 북한의 전반적인 정책 결정집단과 신뢰를 형성하고자 했는지는 확실하지 않다. 다만 분명한 점은 힐 차관보가 김계관 외무성 부상과 사적으로 긴밀한 관계를 형성하기 위해 적극적으로 노력했으며, 이러한 높은 친밀도가 추후 의미 있는 핵 합의에 기여할 수 있을 것이라고 생각했다는 것이다.

찰스 프리처드(Charles Pritchard)에 따르면, 양자 회동 없이 6 자회담이 진행되던 2005년 6월, 조셉 디트라니(Joseph De Trani) 미국무부 대북협상 특사와 리근 북한 측 6자회담 차석대표가 우연히 사적인 회동을 갖게 되자 힐 차관보가 리근 부대사와 직접 통화를 할 수 있도록 디트라니 대사에 요청했다.90) 힐 차관보는 그 자리에서 즉흥적으로

^{88) 2007}년 1월 18일 하원 외교위원회 청문회 전문은 http://www.gpo.gov/fd sys/pkg/CHRG-110hhrg32548/pdf/CHRG-110hhrg32548.pdf (검색일: 2015년 9월 11일) 참 조.

⁸⁹⁾ Hill, 2013, p. 285.

⁹⁰⁾ Pritchard, 2007, p. 111.

리근 부대사와 제4차 6자회담 개최에 앞서 7월에 베이징에서 김계관 부상과 만나기로 합의했다. 이처럼 그는 김계관 부상과의 일대일 대화를 갖기 위해 매우 적극적으로 북한을 설득했던 것으로 보인다. 이후 힐 차관보와 김계관 부상은 여러 차례 사적인 자리를 갖고 2007년 6월에는 북한을 깜짝 방문하기도 했다. 2007년과 2008년에는 양국의 협상 대표가 그 어느 때보다 활발하게 대화하고 교류했다. 힐 차관보는 2007년 1월 베를린 회담 이후 "미국의 입장은 분명하다. 우리는 북한을 공격할의도가 전혀 없으며, 실제로 비핵화한 북한과 좋은 관계를 유지하는 것을 고대하고 있다"며 자신의 입장을 북한에 명확하게 전달했다.91) 이러한 그의 발언은 부시 행정부의 정책적 목표가 김정일 정권의 붕괴가 아닌 오로지 북한 핵무기 개발의 중단이라는 점을 명확하게 전달함으로써 북한으로부터 신뢰를 얻기 위한 행동이었다고 할 수 있다.

앞선 내용들을 정리하자면, 힐 차관보는 북한과의 양자회담을 선호했으며 북한 측 협상 대표와 긴밀한 신뢰관계를 형성하고자 했다. 이는 그가 북한을 상대로 협상과 타협, 합의가 충분히 가능하며 행동 대 행동(action for action) 원칙에 의거하여 미국과 북한이 호혜적인 방향 으로 나아갈 수 있을 것이라고 생각했다는 것을 의미한다. 그의 북한에 대한 인식이나 북한을 상대하는 태도는 2기 행정부에서 여전히 힐 차관 보의 대북 포용정책에 비판적이었던 체니 부통령의 태도와는 상반되는 것이었다.92) 다시 말해 힐 차관보는 다른 정책결정자들에 비해 훨씬 유 화적이고 타협적인 대북인식을 갖고 있었다. 따라서 만약 체니 부통령, 럼스펠드 국방장관과 같이 대북 정책결정자들이 북한에 대해 비타협적이 고 부정적인 사고를 갖고 있었다면 북한 테러지원국 해제 조치는 사실상 실행하기 어려웠을 것이다.

⁹¹⁾ Hill. 2007.

⁹²⁾ 힐 차관보는 이전에 약 30년 간 외교관으로 활동해왔기 때문에 북핵 문제를 해결하는 과정에서 외교적인 접근법을 더 선호했을 것이다. 반면 체니 부통령의 경우 이전 H, W. 부시(George H. W. Bush) 행정부에서 오랜 기간(1979-1989년) 동안 국방장관으로 활동했으므로 북한을 상대로 군사적이고 구속적인 접근법을 더욱 선호했을 것이라고 추측할 수있다.

3. 힐 차관보의 대북인식 투영과정

북한은 국제연합과 국제원자력기구(IAEA: International Atomic Energy Agency) 등 국제기구의 강도 높은 압박과 주변국들의 전방위적 인 저지에도 불구하고 핵무기 개발을 꾸준히 추진해왔다. 1994년 1차 북핵 위기 이후 제네바 합의로 북핵 문제가 평화적인 방향으로 봉합되어 가는 것처럼 보였으나, 부시 행정부가 새롭게 출범한 이후 북한은 또 한 번 돌발적인 상황을 연출했다. 2002년 12월 12일 핵 프로그램 동결 해 제를 일방적으로 선언하였고, 곧이어 핵시설을 봉쇄하고 감시카메라를 제거하였다. 이듬해 1월 북한은 정부 성명을 통해 핵 비확산 조약(NPT: Nuclear Nonproliferation Treaty) 탈퇴를 선언했다. 이는 국제 레짐의 감시와 구속에서 벗어나 본격적으로 핵무기 개발을 추진하겠다는 것을 의미했다. 이후 북핵 문제를 해결하기 위해 미국, 중국, 한국, 일본, 북 한, 러시아가 참여하는 6자회담과 북한과 미국, 중국이 참여하는 3자회 담이 진행되었으나, 그럼에도 불구하고 북한은 핵 개발을 중단하지 않았 다. 이러한 북한의 일련의 위협적이고 돌발적인 행동들은 미국에 분명한 안보 위협이었다. 특히 2006년 10월 1차 핵실험에서 증명된 북한의 빠 른 핵개발 속도와 향상된 수준은 미국에 더 큰 위협으로 다가왔을 것이 다. 나아가 북한의 움직임은 부시 행정부의 주요한 외교정책 기조인 반 테러· 비확산 정책에 정면으로 도전하는 것이었다.

그럼에도 불구하고 북한의 위협이 정책 결정과정에서 강조되거나 과장되지 않고 오히려 희석되었던 배경에는 힐 차관보의 큰 역할을했다. 북한을 상대하는 힐 차관보의 유화적인 인식은 국내 정책결정과정에서 외부의 북핵 위협을 상당 부분 희석시키는 역할을 했다. 그는 상대적으로 북한의 위협을 과소평가하고, 핵개발 저지를 위해 타협적 수단을추구했다. 이는 구조적 현실주의자들의 주장과 달리, 외부의 안보 위협이 외교 정책에 그대로 반영되는 것이 아니라 정책결정자들이 위협을 어떻게 받아들이느냐에 따라 그 위협 수준이 결정된다는 것을 보여준다.

스티븐 로벨(Steven Lobell)에 따르면, 상대 국가에 대한 인식이외교정책결정자들 간에 서로 일치하지 않거나 통합되지 않을 경우 위협수준의 오식 가능성이 높아진다고 주장한다. 나아가 위협 분석의 과정이더디거나 비효율적이거나 지체될 것이라고 지적한다.93) 특히 서로 다른정책적 선호를 가진 사회적 엘리트들이 정책결정과정에 관여하거나 사회적 엘리트와 정부의 외교정책 관료들 간의 위협인식이 상이할 경우 그러한 현상은 더욱 두드러진다. 앞서 서술했듯이 특수한 국가의 속성(북한의 사회적 폐쇄성)과 정책 결정 및 집행 절차(대통령 중심적인 테러지원국 지정·해제 절차)로 인해 이익집단, 사회 엘리트 등 행정부 외부의 행위자가 대북 정책결정과정에 개입하는 것은 제한적이다. 그럼에도 불구하고 6자회담이 진행될 당시 미 정책결정자들 간에 대북 인식이 합치하지는 않았다. 부시 대통령과 라이스 국무장관은 북한에 대해 부정적이고비이성적인 시각을 갖고 있었던 반면, 힐 차관보는 보다 유화적이고 이성적인 시각을 견지하고 있었다.

그럼에도 불구하고 북한 테러지원국 지정 해제 문제를 포함하여 당시의 대북정책 결정과정이 더디거나 지체되지는 않았다. 오히려 매우 단순하고 효율적이며 연속적이었다. 그렇다면 라이스 국무장관과 부시대통령이 자신의 부정적인 대북인식과는 다소 상반되는 힐 차관보의 정책 대안을 수용하게 된 배경이 무엇인지 분석할 필요가 있다. 국제정치적 요인과 국내정치적 요인을 함께 살펴볼 것인데, 이는 두 다른 수준의요인이 사실상 상호연결(interrelated) 되어 있기 때문이다.94) 다시 말해국가 외생적 요인과 국가 내생적 요인이 복합적으로 작용한 결과 체제수준의 자극이 외교정책에 왜곡되어 반영되었는데, 다음 부분에서 각각을 차례로 살펴보고자 한다.

⁹³⁾ Lobell, 2009, pp. 42-74.

⁹⁴⁾ Peter Gourevitch, "The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics," *International Organization*, Vol. 32, No. 4 (Autumn 1978), pp. 881–912.

1) 외생적 요인

피터 구레비치(Peter Gourevitch)는 국제정치가 국내정치의 '결과물'이 아닌 '요인'으로도 작용할 수 있다고 지적한다. 그는 국내정치적 구조가 불변하거나 자체적인 동학에 의해 움직이는 것이 아니라 국제정치적 요인에 의해 영향을 받으며 변화하고 있다고 주장한다. 즉 국내정치적 구조를 주어진 것으로 보지 않고 국제정치적 요인에 영향 받는다고 이해한다. 이처럼 '밖'으로부터의 영향이 국가 '안'의 변화를 유도하기도 하는데, 2007년과 2008년 당시 우호적인 동북아 정세가 미국 국내정치의 정책결정 특징에 영향을 주었다고 할 수 있다.

부시 행정부가 북한과 테러지원국 해제 문제를 본격적으로 논의하던 2007년과 2008년은 북한이 주변국들과 대화의 창구를 활짝 열어놨던 시기이다. 당시 북한 정부는 미국뿐만 아니라 일본, 한국과도 활발하게 소통하고 있었다. 2007년 6자회담의 2.13 합의 이후 북·일 관계정상화를 위한 실무그룹이 형성되었고, 북한과 일본은 관계정상화를 위한 논의에 착수했다.95) 양국은 이를 실질적으로 추진하기 위해 몇 차례의 실무그룹 회의를 가졌다. 나아가 북한 정부는 일본인 납치 문제에 대한 태도를 전환했다. 이전의 소극적이고 방관적인 자세에서 탈피하여, 2008년 8월 북·일 정상회담 직후 이 문제에 대한 재조사를 실시하겠다고 밝히기도 했다. 일본인 납치 문제 자체를 부정해왔던 북한이 이와 같은 발표를 한 것은 상당히 이례적인 행동이었다. 북한의 이러한 호의적인 태도는 미국도 환영할만한 일이었다. 북한의 일본인 납치문제가 북한테러지원국 해제에 있어서 주요한 대외적 걸림돌 중 하나였기 때문이다.

한편 북한과 한국에 2007년은 획기적인 관계의 진전이 있었던 해이다. 7년이라는 공백기 이후 2007년 10월 양국은 두 번째 남북 정상회담을 개최하고 있었다. 8월 북측 대표인 김양건 통일전선부장이 남한

^{95) 2.13} 합의 이후 한반도 비핵화(Denuclearization of the Korean Peninsula) 실무그룹, 미·북 관계정상화(Normalization of U.S.-D.P.R.K Relations) 실무그룹, 북·일 관계정상화 (Normalization of Japan-D.P.R.K. Relations) 실무그룹, 경제·에너지 협력(Economy and Energy Cooperation) 실무그룹, 동북아 평화와 안보 매커니즘(Northeast Asia Peace and Security Mechanism) 실무그룹이 결성되었다.

에 정상회담을 선(先) 제의하였고 구체적인 시기까지 제시했다. 이후 정 상회담 추진을 위한 고위급 접촉이 활발하게 진행되었다. 남북 정상회담 이후 양국은 "남북 관계 발전과 평화번영을 위한 선언"을 채택하였다. 이후 같은 해 말 남북 총리 회담, 남북 국방장관 회담, 남북 군사실무 회담, 남북 적십자회담 등 일련의 굵직한 회담들이 연속적으로 추진되었 다.96)

이와 동시에 6자회담도 병행되고 있었다. 당시 북한은 6자회담에 성실하게 참여하고 있었고 회담 역시 비핵화를 향한 긍정적인 방향으로 전개되고 있었다. 2006년 중간선거 이후 부시 행정부가 대북 포용정책으로 전환한 이래로, 북한은 줄곧 미국에 상당히 협조적인 자세를 취해왔다. 2007년 2월 13일에는 다음 60일 내로 영변 핵시설을 폐쇄하는 대신 나머지 6자회담 국가들 이 북한에 5만 톤의 중유를 제공할 것을 약속하는 합의(일명 2·13 합의)를 도출했다. 이후 같은 해 10월에는 한반도에서 남북 정상회담이 개최되던 동시에 제2단계 조치 합의를 위한6자회담이 진행되고 있었는데, 북한이 금년 내에 모든 핵시설을 불능화하고 핵 프로그램을 신고하는 대신 나머지 국가들은 북한에 중유 100만톤을 포함한 경제, 에너지, 인도적 지원을 제공할 것에 합의(일명 10·3합의)했다.

이처럼 북한은 미국을 포함한 여러 국가들과 동시다발적으로 대화를 하고 있었다. 6자회담과 북한을 둘러싼 양자회담이 선순환적으로 병행되고 있었다. 이 때문에 미국은 자국의 대북 협상뿐만 아니라 북한 과 주변국들의 관계도 파악해야 했다. 북한 테러지원국 해제 문제는 단 순히 미국과 북한 사이에 놓인 문제가 아니라, 6자회담의 추이와 일본의 북한 일본인 납치 문제에 대한 입장까지도 고려되어야 했기 때문이다. 이에 따라 미국 외교정책 결정자들은 북한을 상대로 진행되는 복수의 협 상들에 대한 진행상황을 정확하게 이해하고 신속하게 판단하는 것이 필 수적이었다.

또한 6자회담 국가들 간의 소통이 활발하게 이루어지고 있는

⁹⁶⁾ 다음 해인 2008년 7월 금강산 한국인 관광객 총격 사망사고로 인해 남북 관계가 경색되기도 했으나 남한과 북한은 여전히 6자 회담의 틀 내에서 대화를 지속하고 있었다.

상황에서 정책결정자들은 장기적인 대북정책보다는 단계적이고 단기적인 정책대안을 제시해야 했다. 북한에 대한 포괄적인 접근 방향을 결정하는 것이 아니라 특정 시점 혹은 단계에서 미국이 어떻게 행동할 것인가를 결정해야 했다. 예컨대 '그동안 미국이 요구해왔던 핵 신고서를 북한이 제출하면 미국은 어떤 행동을 취해야 하는가, 북한이 핵 신고서를 제출 했으나 미국이 기대하던 수준이 아닐 때에는 어떤 태도를 취해야하는가' 라는 식의 실리적인 문제 접근법이 요구 되었다. 이 때문에 대북 정책결 정과정에 간접적으로 관여하는 정책 결정자들 보다는 대북 협상에 직접 참여하는 협상 대표의 판단과 결정이 더 큰 힘을 발휘했다. 힐 차관보는 상황을 파악한 후 미국이 즉각적으로 혹은 단기적으로 해야 할 행동을 결정하는 데 핵심적인 역할을 했다.

한편, 이와 같이 다변적인 국제상황에서 북한이 보여준 일련의 호의적인 행동들은 힐 차관보로 하여금 추후 북핵 프로그램 검증체계 합 의에 대한 확신, 영변 핵시설 불능화에 대한 기대감, 대북정책 목표 달 성을 향한 의지를 더욱 고취시켰다. 이러한 생각과 태도는 다음과 같은 그의 발언들에서 충분히 잘 드러난다. 힐 차관보는 북핵 문제가 긍정적 인 방향으로 나아가고 있다는 점을 언론이나 청문회에서 자주 강조했다. 2007년 10월 미 하원 외교위원회에서 힐 차관보는 "아직 미해결된 채 남아있는 우라늄 농축 프로그램 문제를 북한과 구체적으로 어떻게 해결 해나갈지는 말할 수 없지만 이 문제에 대해 북한과 충분히, 그리고 긍정 적인 대화를 나누었다는 것은 자신 있게 말할 수 있다. 그리고 나의 전 문가적인 판단으로, 금년 내로 우라늄 농축 프로그램에 대해 투명하게 공개함으로써 이것이 더 이상 미국에 위협이 되지 않을 것이라는 확신이 있다"고 말했다. 그는 또한 2008년 2월 미 상원 외교관계 위원회 청문 회에서 불능화 조치는 북한 핵시설 관리인들과의 "아주 좋은 협력(very good cooperation)" 하에서 잘 진행되고 있다고 강조했다. 힐 차관보가 의회로부터 북핵 문제에 대응하기 위해 추후 예산을 할당받아야하는 입 장이었음을 감안하더라도 그의 이러한 자신감에 찬 발언들은 그가 북핵 협상에 대한 확신이 컸음을 알 수 있게 한다.

특히 2008년 5월, 북한 정부는 미국 측 6자회담 특사인 성 김

(Sung Kim)과 합의문을 최종 조율하고, 플루토늄 등 핵물질 생산에 대한 정보와 테러지원국 해제 직후 영변 핵시설의 냉각탑을 폭파하겠다는 내용의, 장문의 보고서를 그에게 전달하는데, 이 상징적인 사건을 계기로 영변 핵시설 불능화를 달성할 수 있을 것이라는 힐 차관보의 믿음과확신이 더욱 증폭되었을 것이다.97) 북한이 미국에 제출한 이 보고서는 중국에 제출한 핵시설 및 핵물질 신고서보다 한 달이나 앞선 것이었기때문이다.

힐 차관보가 북한을 테러지원국 명단에서 삭제해주어야 한다고 주장한 것도 이와 비슷한 맥락에서 온다. 여전히 북한 핵시설들을 언제, 어떻게 검증할 것인가의 문제가 잔존했지만, 지속적인 대화와 여러 합의 도출을 통해 북한이 보여준 협조적인 태도들은 힐 차관보로 하여금 검증 체계 역시 일련의 타협을 통해 합의할 수 있을 것이라고 생각하게 만들 었을 것이다. 따라서 그는 라이스 국무장관에 부상과 회유의 차원에서 북한을 테러지원국 명단에서 제외시켜줘야 한다고 적극적으로 설득했고, 라이스 국무장관과 부시 대통령은 그의 제안을 수용하여 2008년 6월 의 회에 북한 테러지원국 지정 해제 방침을 통보하고 45일 이내에 북한을 테러지원국 명단에서 삭제하겠다고 선언했다. 미국이 북한 테러지원국 지정을 중단할 수 있다는 의지가 있음을 행동으로 보이면 북한 역시 핵 시설 검증체계에 합의할 것이라고 예상했기 때문이다.

종합하자면, 장기적인 정책보다 단기적인 행동 결정, 그리고 신속한 의사결정이 요구되던 당시의 국제정치 환경은 힐 차관보의 유화적인 대북 인식이 북한 테러지원국 해제 결정과정에 유리하게 반영될 수있도록 유도했다. 또한 힐 차관보가 당시 대부분의 대북 협상을 조정하고 있었다는 점에서, 대통령과 라이스 국무장관은 그의 대북인식이 반영된 정책제안들을 수용할 수밖에 없었을 것이다.

⁹⁷⁾ Shin Yon Kim, "The Torturous Dilemma: The 2008 Six-Party Talks and U.S. - DPRK Relations," in *Johns Hopkins University SAIS U.S.-Korea Yearbook 2008* (2008), pp. 107-124.

2) 내생적 요인

앞서 살펴본 바와 같이 국제정치적 요인이 국내정치의 정책결정 과정과 구조에 영향을 줄 수 있지만, 반대로 특수한 국내정치적 속성이 국제정치적 환경에 대한 국내정책결정자들의 분석과 판단에 영향을 줄 수도 있다. 다시 말해 국가 '안'의 속성이 '밖'에서의 행동에 지대한 영향 을 주기도 한다. 부시 행정부가 북한 테러지원국 지정 해제를 결정한 것 도 당시 대북정책 결정과정이 극도로 폐쇄적이고 국지적인 특성을 보였 기에 가능했던 일이었다.

힐 차관보의 유화적인 대북인식과 북한에 대한 과장된 확신은 폐쇄적이고 국지적인 정책결정 과정으로 인해 적극 반영될 수 있었다. 특히 실질적으로 극소수의 핵심 참모들만이 북한에 대한 외교정책을 결정하고 있었다. 이러한 특수한 정책결정구조는 일부 공화당 의원 및 다른 관료들의 비판을 원천 차단했다. 미 국무부의 테러지원국 명단을 북핵 문제를 해결하기 위한 정치적 수단으로 이용하는 것에 대한 비판이의회와 행정부 내에서도 공공연히 제기되었으나, 부시 대통령이 북한을테러지원국 명단에서 삭제하겠다는 결정을 내릴 때 큰 고려대상이 아니었을 만큼 그들의 정치적인 영향력이 약했다. 따라서 힐 차관보는 개인의 대북인식을 기반으로, 북한과의 대화와 협상을 중시하는 정책을 추진할 수 있었다.

4. 45일 간의 통보·검토 기간과 최종 해제

때로는 외부적인 충격이 정책 결정자들의 인식체계에 직접적 영향을 주기도 한다.98) 상대국의 기습적인 행동이나 예상치 못한 위기의 고조는 상황에 대한 인식을 급진적으로 변화시킬 수 있다. 하지만 다른 한편으로는, 기존에 갖고 있던 인식체계가 확고하거나 정책 전환으로 인

⁹⁸⁾ Christensen, 1996; Lobell, 2009; Zakaria, 1998.

해 예상되는 비용이 지나치게 높을 경우 돌발적인 상황이 발생하더라도 정책결정자의 인식에 변동이 없다. 이번 사례는 후자의 상황에 더 가깝 다고 할 수 있다.

부시 대통령이 의회에 북한 테러지원국 지정 해제 방침을 통보한 2008년 6월 26일부터 그 다음 45일 간의 통보·검토 기간은 미국과 북한 양국에 매우 중대한 시기였다. 미국이 북한을 테러지원국 명단에서 제외시키기 위한 법적 절차에 착수하겠다는 부시 대통령의 발표가 있은 바로 그 다음 날(2008년 6월 27일), 북한은 영변 핵시설의 냉각탑을 폭파하면서 기나긴 외교의 결실을 보는 듯 했다. 하지만 미국은 북한에 "정확하고 완전한" 핵 신고서를 이전보다 더 강력하게 요구하기 시작했다. 99) 핵시설 검증체계에 대한 논쟁이 장기화되면서 최종 해제가 예고되어 있던 기한이 지나고, 미국은 북한 테러지원국 해제를 연기한다. 이에 대응하여 북한은 2008년 8월 핵시설 불능화 작업 중단과 핵시설 원상복구를 일방적으로 선언하게 된다. 이러한 북한의 행동은 매우 돌발적이었고 급진적이었다. 이는 힐 차관보가 갖고 있던 확신과 기대에 완전히 모순되는 것이었다.

그럼에도 불구하고 부시 행정부의 정책결정자들, 특히 힐 차관보의 상황 인식이 바뀌지 않고 일관되게 대북 포용정책을 추진했던 요인이무엇이었을까? 외교정책 결정자들은 자신의 인식과 믿음, 가치관에 의거하여 외교정책을 수립했을 경우 외교 정책을 전환하는 것에 대해 매우소극적이다. 정책 전환이 수반하는 국내적, 대외적 비용이 상당히 크기때문이다. 정부 관료들은 현재의 정책이 실패했다고 비취지는 것을 극도로 경계한다. 또한 대외 정책을 변경할 경우 국가 신용에 대한 타격을 감수해야 한다.

정책결정자들은 인식의 일관성(cognitive consistency)을 보인다. 로버트 저비스(Robert Jervis)는 기존에 갖고 있던 인식 체계와 대치되

⁹⁹⁾ 힐 차관보와 라이스 국무장관은 각종 인터뷰와 기자회견에서 "정확하고 완전한 핵 신고서 (correct and complete nuclear declaration)"란 단어를 매우 빈번하게 사용했다. 특히 45일 간의 검토 기간 동안 그 빈도수는 더욱 급증했다. 핵 검증체계를 두고 북한이 어떻게 행동하느냐에 따라 미국이 북한을 테러지원국 명단에서 삭제하는 것을 최종 확정지을 것이라고 강조했다.

는 새로운 정보가 유입되면, 정책결정자들은 그 정보를 폄하하거나 기존의 인식체계에 인위적으로 끼워 맞추거나 정보 자체의 타당성과 신뢰성에 문제를 제기한다.100) 자신이 택한 정책의 이점을 강조하는 동시에 다른 정책 대안들의 문제점을 의도적으로 부각한다. 이처럼 기존의 인식과충돌하는 정보가 유입될 경우 정책결정자는 자신의 행동(기존 정책)을 정당화할 수 있는 방법을 더욱더 적극적으로 강구한다. 그리고 자신이기대하는 것만을 보려하고 새로운 정보들을 이에 동화시키려는 경향을 갖고 있다.101) 여러 정보들을 선택적으로 수용하는 것이다. 따라서 이들의 인식체계는 비교적 일관적이고 외교정책 역시 급진적으로 변화되지않는다.

북한의 일방적인 핵 불능화 작업 중단 선언에도 불구하고 힐 차관보기 부한을 테러지원국 명단에서 삭제시켜준 것은 힐 차관보의 인지적일관성을 잘 보여준다. 그는 유화적인 대북인식을 오랜 기간 축적, 형성해왔다. 따라서 북한의 돌발적인 행동이 자신의 인식과 모순되는 것이었으나, 힐 차관보는 이를 중대한 사건으로 간주하지 않았다. 8월 이후에도 이전에 그랬던 것처럼 북한과의 양자대화를 지속하였다. 이처럼 힐 차관보는 새롭게 유입된 정보를 확대해석하지 않았으며 기존에 갖고 있던 인식에 동화시켰다. 힐 차관보에 북한의 일방적인 핵 불능화 중단 선언은 분명 예상치 못한 돌발 변수였겠지만 그의 유화적인 대북 인식체계를 변화시킬 정도의 사건은 아니었다. 또한 앞서 강조했듯이 힐 차관보는 2006년 말부터 부시 행정부 내에서 그 누구보다도 적극적으로 대화와 타협의 중요성을 설과해왔다. 이 때문에 자신이 그동안 추진해온 대북 정책의 정당성을 훼손하지 않기 위해서 북한의 협박성 발언에도 핵시

¹⁰⁰⁾ Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics* (New Jersey: Princeton University Press, 1976), pp. 117-154.

¹⁰¹⁾ 이는 인지부조화 이론(Cognitive Dissonance Theory)과도 연결된다. 이 이론은 두 가지의 핵심 가설을 제시한다. 하나는, 심리적인 불안정감을 불러일으키는 부조화 (dissonance)가 발생할 경우 행위자는 부조화를 감소시키고 조화(consonance) 상태로 가려 한다는 것이다. 다른 하나는, 부조화가 생겼을 때 이것을 감소시키려 할 뿐만 아니라 부조화를 증가시킬만한 상황이나 정보를 적극적으로 회피한다는 것이다. 인지부조화 이론에 대한 내용은 Leon Festinger, A Theory of Cognitive Dissonance (Stanford: Stanford University Press, 1957), pp. 13-31 참조.

설 검증체계 합의에 도달하기 위한 정치적인 수단으로 북한을 테러지원 국 명단에서 철회시켜 주었을 것이다.

한편 부시 대통령과 라이스 국무장관 역시 오랜 기간의 비핵화 노력을 물거품으로 만들고 싶지 않았을 것이다. 특히 임기 말 요인이 이들의 북한 테러지원국 지정 해제에 대한 동기를 더욱 심화시켰다. 이처럼 때때로 정책적 결정은 정책결정구조의 속성이나 정책결정자의 인식 외에다른 상황적 요인으로 인해 이루어지기도 한다. 임기 말 요인도 그 중하나인데, 부시 행정부가 북한의 비핵화 노력에 상응하여 북한을 테러지원국 명단에서 삭제할 수 있다고 대외적으로 강조했던 시기는 부시 행정부의 임기 마지막 해였다. 최종 해제 발표는 2008년 10월 11일에 이루어졌는데, 이는 임기 종료를 약 3개월 앞둔 시점이었다.

임기 종료를 몇 개월 앞둔 시점에 부시 대통령은 악의 축으로 지명한 국가들로부터 이렇다 할 외교적 성과를 내지 못한 상황이었다. 게다가 비슷한 시기에 이라크 안정화 작전이 대규모의 미 병력 파견에도불구하고 가시적인 효과가 없었기 때문에 국내뿐만 아니라 국제적으로도부시 행정부의 대외정책에 대한 회의론이 고조되고 있는 상황이었다. 따라서 부시 대통령은 이번이 북한을 상대로 정치적 업적을 달성할 수 있는 마지막 기회라고 생각했으며, 북한의 비핵화를 유도하기 위한 방안을적극적으로 강구했을 것이다. 결과적으로 부시 대통령은 북한 핵시설 검증 문제를 완전히 해결하기도 전에 2008년 10월 북한을 테러지원국에서 공식적으로 해제시켜주었다.

5. 소결

부시 대통령과 라이스 국무장관은 1기 행정부에서 대표적인 신보수주의자로 분류되는 인물로서, 북한에 대한 부정적이고 비판적인 인식을 빈번하게 표출해왔다. 따라서 1기 행정부에서 둘은 북한과의 양자대화를 거부해왔다. 반면, 힐 차관보는 북한에 대해 비교적 유화적인 대북인식을 보유하고 있었다. 따라서 그는 북한과의 대화와 협상을 지속적으

로 주장했고 6자회담의 진전을 위해 북한을 테러지원국 명단에서 삭제하는 방안을 부시 대통령과 라이스 국무장관에 적극적으로 제언했다. 이와 같이 정책결정 참여자들의 대북인식이 일치하지 않는 상황에서, 상위의 정책결정자들, 즉 부시 대통령과 라이스 국무장관의 인식이 아닌 힐차관보의 인식이 정책으로 반영될 수 있었던 배경에는 국가 외생적인 요인과 내생적인 요인이 공존한다.

당시 북한을 중심으로 그 어느 때보다 대화가 활발하게 진행되고 있었는데, 이 때문에 미 정책결정자들은 단기적인 정책 대안을 제시하고 신속한 결정을 내려야 하는 상황이었다. 동시에, 3장에서 강조했다시피당시 국내적 대북정책 결정구조는 신보수주의자들의 정치적 영향력이 약화되고 대단히 중앙집권화 된 특징을 보이고 있었다. 따라서 자연스럽게실무 협상을 이끄는 힐 차관보에 정책결정 권한이 집중되었다. 이후 부시 대통령이 북한 테러지원국 해제를 의회에 통보한 이후 45일 간의 검토기간 동안 북한 핵 프로그램 검증체제에 대한 합의가 결렬되었음에도 불구하고 힐 차관보가 북한 테러지원국 지정 해제를 변함없이 주장한 것은 그의 인식적 일관성이 작동한 것으로 볼 수 있다.

Ⅵ. 결론

본 논문은 부시 공화당 행정부의 북한 테러지원국 해제 사례를 신고전 현실주의라는 이론적 프레임을 통해 재구성하였다. 특히 체제적인 변인과 국가의 행태를 연결하는 인과 구조에서 정치적 권력 구조와 정책결정자의 인식이 매개변수로써 어떻게 작동했는지 고찰했다. 첫째,부시 행정부, 특히 힐 차관보와 라이스 국무장관에 편중된 정치적 권력은 이들에게 북한의 테러지원국 해제를 결정하고 실행하는 데 있어 상당한 정치적 자율성을 제공했다. 동시에 폐쇄적이고 연쇄적인 대북 협상과 대통령 중심적 테러지원국 해제 절차는 의회와 여론의 개입을 최소화하였다. 당시 힐 차관보와 라이스 국무장관은 실질적으로 대부분의 대북정책을 결정하고 있었는데, 이러한 비대칭적인 정치적 권력 구도는 소수의 관료들만이 정책결정을 독점하는, 배타적이고 국지적인 정책결정 과정을 창출했다.

둘째, 부시 행정부의 북한 테러지원국 해제는 힐 차관보의 유화적인 대북 인식이 상당부분 반영되어 내려진 결정이라고 할 수 있다. 힐 차관보는 강경한 대응보다 대화와 협상을 통한 해결을 선호하였다. 이것은 1기 행정부의 신보수주의자들에 비해 훨씬 융통성 있고 유화적인 접근법이었다. 라이스 국무장관과 부시 대통령이 북한에 대해 부정적이고 강경한 인식을 갖고 있었음에도 불구하고 힐 차관보의 인식이 대북정책에 반영될 수 있었던 배경에는 당시 신속한 의사결정이 요구되는 국제정치 환경과 국지적인 국내 정책결정과정이 있었다. 이 때문에 협상에 직접 참여했던 힐 차관보의 대북인식이 대북 정책으로 관철될 수 있었다. 이후 북한의 돌발적인 핵 프로그램 불능화 중단 선언이 정책결정자들의상황 인식을 변화시킬 수 있는 요인으로 부상하였지만, 결국 부시 행정부는 기존의 실용적인 접근법을 유지하였고 북한은 테러지원국에서 최종적으로 해제되었다.

이번 사례에서 알 수 있듯이 국제 체제적 압력이 외교정책으로 산출되는 과정에서 때때로 상대 국가의 특성이 중요하게 작용하기도 한 다. 특히 상대국이 북한과 같이 비민주적이고 고립된 국가일 경우 이는 더욱 두드러진다. 미국과 북한의 관계는 북한이 위협적인 행동이나 돌발 적인 행동을 하지 않는 이상 비교적 일관되고 연속적이다. 정부 기관 간 의 협력이나 민간 교류가 극히 드물다는 점에서 양국 관계에 미칠 수 있 는 외적 변수들이 많지 않기 때문이다. 미·북 관계는 주로 양자, 다자 회 담과 같은 매우 폐쇄적인 경로를 통해서 정립된다. 이에 따라 북한에 대 한 정책을 설계하고 추진할 때에 협상에 직접 참여하는 정책 결정자는 상당한 정치적 재량권을 갖는다. 이처럼 북한과 같이 예외적인 사례를 연구할 경우 협상 참여자의 위협 인식 수준이나 정치적 성향, 의사소통 방식 등을 더욱 유의 깊게 살필 필요가 있다. 특히 북한이 미국에 주는 위협의 수준뿐만 아니라 미국 내 정책결정자들이 느끼는 북한 위협의 정 도도 함께 살펴봐야 한다. 나아가 기존의 신고전 현실주의자들은 외부적 인 충격이 야기하는 정책결정자들의 급진적인 인식 전환만을 연구하였다 면, 인식적 일관성과 같은 인식 체계에 대한 반작용 효과도 연구할 필요 가 있다. 물론 북한이 갖는 특수성으로 인해 이번 대북 정책 결정과정 연구를 미국의 전반적인 외교정책 결정과정으로 일반화하는 데엔 한계가 있다.

미국의 북한 테러지원국 해제 이후, 결국 6자회담은 핵 프로그램 신고·검증에 대한 합의를 하지 못한 채 2008년 12월 북한의 일방적인 불참선언으로 더 이상 재개되지 않았다. 이듬해 1월 오바마 민주당행정부가 출범했지만, 6자회담과 미·북 회담은 현재 2015년 말까지도재개될 움직임조차 없다. 한편 북한은 여전히 국제사회의 강도 높은 제재에도 불구하고 핵실험과 미사일 실험을 지속하며 핵무기 기술을 정교화하고 있다. 오바마 행정부가 이러한 북한의 일방적인 행동을 어느 정도의 위협으로 인식하고 있는지는 분명하지 않다. 즉 외부 위협은 결국정책 결정자들이 측정하고 판단하는 것이기 때문에 부시 행정부와는 상이한 형태로, 다른 수준으로 수용할 수 있다.102)

탈냉전기 동안 북한은 핵무기 개발을 추진하며 독자적인 국력 증강을 도모해왔다. 이는 지역적으로는 주변국들과의 수직적인 관계를

¹⁰²⁾ 김주연·신욱희, 2015, pp.199-200.

역전하려는 시도였으며 동시에 글로벌 수준에서는 전통적인 핵보유국(미 국, 러시아, 영국, 중국, 프랑스) 구조에 대한 지각변동을 일으키는 것이 었다. 북한의 돌발적인 핵실험과 일관된 핵보유 의지는 미국과 주변국들 에 큰 위협으로 작용했다. 이러한 체제적 일관성에도 불구하고 미국의 대북정책은 변화를 거듭했다. 미국과 북한의 관계가 단지 국제체제의 압 력으로만 형성, 변화하는 것이 아닌 것이다. 체제 수준의 변화와 국가수 준의 변화가 항상 일치하지 않으며 때때로 국가 간 변수 혹은 국내정치 적 변수가 더 중요하게 작동함을 고려했을 때, 체제 하부적 변화들을 설 명하는 데 있어 신고전 현실주의가 이론적 틀로서 중요한 기여를 할 수 있을 것이다. 특히 일차적인 체제 압력이 국내 요인들을 통과하면서 외 교정책으로 산출되는 과정을 체계적으로 고찰함으로써 (서로 다른 분석 수준이라고 간주되는) 국제체제 수준의 연구와 외교정책 연구 사이의 간 극을 효과적으로 매개할 수 있을 것이다.103) 또한 미국의 북한 테러지원 국 해제 사례를 통해 높은 설명력이 입증된 이 종합적인 패러다임은 우 리에게 미국의 대외정책에 대한 중요한 정책적 함의를 제공할 것이다. 특히 미국의 다른 대북정책 사례들도 신고전 현실주의 이론으로 고찰할 수 있으며, 이러한 연구들이 축적된다면 특정 조건과 상황에서 나타나는 미국 정부의 행태를 패턴화 할 수 있을 것으로 생각된다.

¹⁰³⁾ 김주연·신욱희, 2015, p. 200.

<참고 문헌>

[단행본]

1) 국문

- 부시, 조지 W. 2011. 안진환·구계원 공역. 『결정의 순간』. 서울: YBM Sisa.
- 이흥환. 2002. "페리 프로세스에서 '악의 축'까지." 이흥환 편저. 『부시 행정부와 북한』. 서울: 삼인.
- 치노이, 마이크. 2010. 박성준·홍성걸 공역. 『북핵 롤러코스터』. 서울: 시사in북.
- 힐, 크리스토퍼. 2015. 이미숙 역. 『크리스토퍼 힐 회고록: 미국 외교의 최전선』. 서울: 메디치.

2) 영문

- Bennett, Andrew. 2004. "Case Study Methods: Design, Use, and Comparative Advantages," in Detlef F. Sprinz and Yael Wolinsky-Nahmias (eds.), *Models, Numbers, and Cases: Methods for Studying International Relations.* University of Michigan.
- Bernett, Andrew and Alexander George. 2001. "Case Study and Process Tracing in History and Political Science," in Colin Elman and Miriam Fendius Elman (eds.), *Bridges and Boundaries: Historians, Political Scientists, and the Study of International Relations.* Cambridge: The MIT Press.

- Brawley, Mark R. 2009. "Neoclassical Realism and Strategic Calculations: Explaining Divergent British, French, and Soviet Strategies Toward Germany Between the World Wars (1919–1939)," in Steven E. Lobell, Norrin M. Ripsman, and Jeffrey W. Taliaferro (eds.), *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy.* New York: Cambridge University Press.
- Checkel, Jeffrey T. 2008. "Process Tracing," in Audie Klotz and Deepa Prakash (eds,), *Qualitative Methods in International Relations: A Pluralist Guide.* London: Palgrave Macmillan.
- Cheney, Dick. 2011. *In My Time: A Personal and Political Memoir.*New York: Simon & Schuster.
- Christensen, Thomas. 1996. Useful Adversaries: Grand Strategy,
 Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict,
 1947-1958. Princeton: Princeton University Press.
- DiFilippo, Anthony. 2012. *US-Japan-North Korea Security Relations: Irrepressible Interests.* New York: Routledge.
- Felix, Antonia. 2002. *Condi: The Condoleezza Rice Story.* New York: Pocket Books.
- Festinger, Leon. 1957. *A Theory of Cognitive Dissonance*. Stanford: Stanford University Press.
- Hadfield-Amkhan, Amelia. 2010. British Foreign Policy, National Identity, and Neoclassical Realism. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers.
- Hill, Christopher R. 2013. *Outpost: Life on the Frontlines of American Diplomacy: A Memoir.* New York: Simon & Schuster.
- Jervis, Robert. 1976. Perception and Misperception in International Politics. New Jersey: Princeton University Press.
- Lobell, Steven E. 2009. "Threat Assessment, the State, and Foreign Policy: A Neoclassical Realist Model," in Steven E.

- Lobell, Norrin M. Ripsman, and Jeffrey W. Taliaferro (eds.), *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy.* New York: Cambridge University Press.
- Mann, James and Jim Mann. 2004. Rise of the Vulcans: The History of Bush's War Cabinet. New York: Viking Penguin.
- Peleg, Ilan. 2009. The Legacy of George W. Bush's Foreign Policy: Moving Beyond Neoconservatism. Boulder, CO: Westview Press.
- Pritchard, Charles L. 2007. Failed Diplomacy: The Tragic Story of How North Korea Got the Bomb. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Rice, Condoleezza. 2011. No Higher Honor: A Memoir of My Years in Washington. New York: Crown Publishers.
- Robbins, Carla Anne. 2007. "Foreign Policy: Grand Vision" in John C. Fortier and Norman J. Ornstein (eds.), Second-Term Blues: How George W. Bush has Governed. Washington D.C.: American Enterprise Institute & Brookings Institution Press.
- Rosecrance, Richard and Arthur A. Stein. 1993. "Beyond Realism: The Study of Grand Strategy," in Richard Rosecrance and Arthur A. Stein (eds.), *The Domestic Bases of Grand Strategy*. New York: Cornell University Press.
- Schweller, Randall L. 2003. "Progressive Power of Neoclassical Realism," in Colin Elman and Miriam Fendius Elmans (eds.), Progress in International Relations Theory: Appraising the Field. Cambridge: MIT Press.
- ______. 2009. "Neoclassical Realism and State Mobilization: Expansionist Ideology in the Age of Mass Politics," in Steven E. Lobell, Norrin M. Ripsman, and Jeffrey W. Taliaferro (eds.), Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy. New York: Cambridge University Press.

- Taliaferro, Jeffrey W. et al. 2009. "Introduction: Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy." in Steven E. Lobell, Norrin M. Ripsman, and Jeffrey W. Taliaferro (eds.), Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy. New York: Cambridge University Press.
- Yonhap News Agency Seoul. 2003. *North Korea Handbook.* New York: An East Gate Book.
- Zakaria, Fareed. 1998. From Wealth to Power: The Unusual Orgins of America's World Role. Princeton: Princeton University Press.

[연구 논문]

1) 국문

- 김정만. 2007. "미국의 대북 경제제재: 현황과 전망." 『한국수출입은행 현아이슈』.
- 김주연·신욱희. 2015. "신고전적 현실주의로 본 미국의 북한 테러지원국 해제 결정과정." 『한국정치연구』, Vol. 24, No. 2.
- 이헌경. 2009. "미국의 대북 테러지원국 지정 해제와 재지정 여부 진단." 『한국동북아논총』, Vol. 53.
- 장형수. 2008. "북한의 테러지원국 해제문제와 국제금융기구." 『KDI 북한경제리뷰』, Vol. 10, No. 6.
- 전봉근. 2008. "북한 테러지원국 해제와 북미관계 개선 전망." 『KDI 북한경제리뷰』, Vol. 10, No. 6.
- 정준오. 2004. "북한의 테러지원국 해제 논의." 『동아시아연구』, Vol. 8.
- 홍익표. 2008. "미국의 대북 적성국 교역법 및 테러지원국 지정 해제가 북한경제와 남북경협에 미치는 영향." 『KNSI 특별기획』, Vol.

22, No. 2.

2) 영문

- Byman, Daniel L. 2008. "The Changing Nature of State Sponsorship of Terrorism." *The Saban Center for Middle East Policy at The Brookings Institution Analysis Paper*, No. 16.
- Friedberg, Aaron L. 1993-1994. "Ripe for Rivalry: Prospects for Peace in a Multipolar Asia." *International Security*, Vol. 18, No. 3.
- Gourevitch, Peter. 1978. "The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics." *International Organization*, Vol. 32, No. 4.
- Katzman, Kenneth. 2007. "U.S. North Korean Relations: An Analytical Compendium of U.S. Policies, Laws & Regulations." *The Atlantic Council of the United States*.
- Kim, Jeewon. 2004. "Making State Sponsors of Terrorism Pay: A Seperation of Powers Discourse under the Foreign Sovereign Immunity Act." *Berkeley Journal of International Law*, Vol. 22, Issue 3.
- Kim, Shin Yon. 2008. "The Torturous Dilemma: The 2008 Six-Party Talks and U.S. DPRK Relations." Johns Hopkins University SAIS U.S.-Korea Yearbook 2008.
- Kotlarczyk, Michael T. 2008. "Provisions of Material Support and Resources and Lawsuits against State Sponsors of Terrorism." *Georgetown Law Journal*, Vol. 96, Issue 6.
- Manyin, Mark E. 2010. "North Korea: Back on the Terrorism List?" Congress Research Service.
- Niksch, Larry A. 2007. "The Terrorism List Issue in U.S. Policy Toward North Korea." *International Journal of Korean Studies*, Vol. 11, No. 2.

- Niksch, Larry and Raphael Perl. 2007. "North Korea: Terrorist List Removal." Congress Research Service.
- Rathbun, Brian. 2008. "A Rode by Any Other Name: Neoclassical Realism as the Logic and Necessary Extension of Structural Realism." *Security Studies*, Vol. 17. No. 2.
- Rice, Condoleezza. 2000. "Promoting the National Interest." Foreign Affairs, Vol. 79, No. 1.
- _____. 2008. "Rethinking the National Interest;
 American Realism for a New World." *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 4.
- Roehrig, Terence. 2009. "North Korea and the US State Sponsors of Terrorism List." *Pacific Focus*, Vol. 24, Issue 1.
- Rosati, Jerel A. 1981. "Developing a Systematic Decision-Making Framework: Bureaucratic Politics in Perspective." World Politics, Vol. 33, No. 2.
- Rose, Gideon. 1998. "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy." *World Politics*, Vol. 51, No. 1.
- Sealing, Keith E. 1998. "State Sponsors of Terrorism are Entitled to Due Process Too: The Amended Foreign Sovereign Immunities Act is Unconstitutional." *American University of International Law Review*, Vol. 15, Issue 2.
- Question, Not an Answer: The Terrorism Amendment to the FSIA Makes Less Sense Now Than It Did Before 9/11."

 Texas International Law Journal, Vol. 38, Issue 1.
- Shook, Kevin Todd. 2000. "State Sponsors of Terrorism Are Persons Too: The Flawtow Mistake." *Ohio State Law Journal*, Vol. 61, Issue 3.
- Sterling-Folker, Jennifer. 1997. "Realist Environment, Liberal Process, and Domestic-Level Variables." *International*

Studies Quarterly, Vol. 41, No. 1.

Taliaferro, Jeffrey W. 2006. "State Building for Future Wars:

Neoclassical Realism and the Source-Extractive State."

Security Studies, Vol. 15, No. 3.

[정부 문서]

1) 미 국무부 테러지원국 보고서

Country Reports on Terrorism 2004~2007년

http://www.state.gov/j/ct/rls/crt/ (검색일: 2015년 1월 30일).

Patterns of Global Terrorism 2000~2003년

http://www.state.gov/j/ct/rls/crt/ (검색일: 2015년 1월 30일).

Patterns of Global Terrorism 1995~1999년

http://www.state.gov/www/global/terrorism/annual_reports.htm l (검색일: 2015년 2월 8일).

2) 미 의회 청문회 자료

- U.S. Government Printing Office (GPO). 2008. The Six-Party Process: Progress and Perils in North Korea's Denuclearization Joint Hearing. http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-110hhrg38544/pdf/CHRG-110hhrg38544.pdf (검색일: 2015년 11월 7일).
- U.S. Government Printing Office (GPO). 2008. North Korea. http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-110hhrg32548/pdf/CHRG-110hhrg32548.pdf (검색일: 2015년 11월 7일).
- U.S. Government Printing Office (GPO). 2008. Status of the Six-Party Talks for the Denuclearization of the Korean Peninsula." http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-110shrg45 519/pdf/CHRG-11 0shrg45 519.pdf (검색일: 2015년 11월 7일).

3) 미 국무부 관료들의 연설, 브리핑, 발언, 증언 아카이브

http://2001-2009.state.gov/r/pa/ei/speeches/index.htm (검색일: 201 5 년 2월 20일).

4) 그 외

- U.S. Office of the Press Secretary. 2002. "President Delivers State of the Union Address, January 29, 2002." https://web.archive.org/web/20090502151928/http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html (검색일: 2015년 3월 2일).
- White House Office of the Press Secretary for Immediate Release. 2002. "Remarks National bv the Security Advisor Condoleezza Rice to the Conservative Political Action 31. 2002." http://avalon.law. Conference; January yale.edu/sept11/rice_006.asp (검색일: 2015년 1월 10일).

[온라인 자료]

- http://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2007/103711.htm (검색일: 2015년 10월 31일).
- http://www.gpo.gov/fdsys/browse/collection.action?collectionCode=C HRG&browsePath=110&isCollapsed=true&leafLevelBrowse=fal se&ycord=222 (검색일: 2015년 10월 18일).
- http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/stateoftheunion/2002/ (검색일: 2015년 9월 5일).
- http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2005/04/20050428-9.html (검색일: 2015년 10월 9일).

[신문매체]

- 『연합뉴스』, 2000년 2월 8일.
- Asahi Shimbun. "Abductions No Bar to U.S. Delisting of North." May 14, 2007.
- Lubbock Avalanche-Journal. "Clinton Eases Sanctions Deal Calls For End of Trade Barriers in Exchange for Halt of Missile Tests." September 18, 1999.
- Helene Cooper. "Bush Rebuffs Hard-Liners to Ease Nroth Korean Curbs." New York Times. June 27, 2008. http://www.nytimes.com/2008/06/27/world/asia/27nuke.html?pa gewanted=all&_r=0 (검색일: 2015년 11월 1일)
- Japan Times. "U.S. Lawmakers pressure Rice to Push Abductions with North Korea." June 8, 2008.
- Washington Post. "Conservatives Assail North Korea Accord." February 15, 2007.
- Yonhap News Agency. "Abduction is not an Issue for Terror List Removal: Vershbow." May 14, 2008.

Abstract

Decision-Making Process of U.S. Removal of North Korea from the State Sponsors of Terrorism List: A Neoclassical Realistic Approach

Kim, Jooyeon
Department of Political Science and
International Relations
The Graduate School
Seoul National University

The thesis, by tracing down the decision-making process, its structure, and participants, aims to identify the determinants of the George W. Bush administration's decision to withdraw North Korea from the State Sponsors of Terrorism list. The U.S. and North Korea have long been in conflict over this issue. Since the late 1990s, North Korea had been consistently asking the U.S. to delist its name from the terrorism list. Meanwhile, the U.S. had either refused or deferred North Korea's demand. However, 21 years since the first inclusion, Bush had officially removed North Korea from the State Sponsors of Terrorism list on October 11, 2008. North Korea was finally emancipated from a number of

sanctions which had been imposed on themselves.

Bush's decision is unusual and at the same time remarkable by the following reasons: 1. Externally, North Korea's threats towards the U.S. were growing. North Korea did not cease its clandestine nuclear development in spite of the U.S.'s persistent efforts to impede North Korea. Moreover, though it did not directly engage in terrorist activities, was still providing financial and military assistance to several terrorist groups. 2. Internally, the Bush administration was a Republican government which had preferred tougher stance towards North Korea.

The reason for Bush administration's sudden reversal of policy towards North Korea even under incremental increase of North Korean threats and under relatively stable international system cannot be explained solely by the structure-level theories of International Relations. The article will investigate the case in the theoretical frame of Neoclassical Realism. It explores the decision-making process of the U.S. to delist North Korea from the terrorism list with a two level approach: the Bush administration's political power and its decision-makers' perceptions.

First, Bush administration enjoyed substantial autonomy in deciding on North Korea-related policies due to a president-centered decision-making structure and a localized decision-making process. Second, Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs Christopher Hill could project his conciliatory and optimistic perception onto policies on North Korea since he had exclusively led the proceedings to delist North Korea from the terrorism list.

Neoclassical Realism theory will emerge as a crucial theoretical frame to explain such sub-systematic changes which

can hardly be explained only by systematic variables. We may expand the study by approaching other U.S. policies or gestures on North Korea by the Neoclassical Realism theory. When such case studies are accumulated, we may look forward to schematizing the U.S. behavior patterns under specific conditions and circumstances.

Keywords: State Sponsors of Terrorism, North Korean nuclear development, Bush administration, U.S. policy towards North Korea, Neoclassical Realism

Student Number: 2013-22884