

신고전적 현실주의로 본 미국의 북한 테러지원국 해제 결정과정*

김주연 | 서울대학교

신욱희 | 서울대학교

미국과 북한은 테러지원국 해제 문제를 두고 오랜 기간 밀고 당기기를 반복했고, 마침내 2008년 10월 11일 부시 행정부는 테러지원국 명단에서 북한을 삭제할 것을 공표했다. 부시 1기 행정부의 보수적이고 강압적인 대북 정책을 고려했을 때, 부시 대통령의 북한 테러지원국 해제 결정은 상당히 흥미롭게 다가온다. 본 연구는 정책결정 과정, 구조, 행위자들을 면밀히 살펴보면, 부시 행정부의 행동에 대한 결정요인이 무엇이었는가를 밝히고자 한다. 이러한 질문에 답하기 위해 신고전적 현실주의를 원용하여, 부시 행정부의 정치적 권력과 정책 결정자의 인식이라는 두 개의 변수를 통해 이 사례를 분석해 나갈 것이다. 이 연구에 따르면 첫째, 극소수의 정책결정자들로 구성된, 국지적(localized)이고 배타적인 정책결정 과정은 부시 행정부로 하여금 강한 정치적 권력을 갖도록 했으며, 둘째, 이러한 특수한 정책결정구조 속에서 크리스토퍼 힐(Christopher Hill) 미 국무부 동아시아태평양 담당 차관보의 유화적인 대북인식이 북한의 테러지원국 해제 결정에 중요한 기여를 했다.

주제어: 미국의 대북정책, 테러지원국, 북핵문제, 부시 행정부, 신고전적 현실주의

*이 논문은 2012년도 정부재원(교육과학기술부 사회과학연구지원사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2012S1A3A2033665).

I. 서론

2008년 10월 11일 미국 조지 부시(George W. Bush) 대통령은 21년 만에 북한을 테러지원국(State sponsors of terrorism) 명단에서 공식적으로 삭제했다.¹⁾ 이러한 사실은 여러 점에서 상당히 흥미롭다. 첫째, 부시 행정부는 대북 강경정책을 선호하는 공화당 정부였다. 과거 클린턴 행정부가 테러지원국 해제의 가능성을 시사하고 대북 제재를 대폭 완화하는 등 북한에 유화정책을 펼쳤을 때 공화당은 이를 강하게 비판했다. 당시 공화당 상원의원이자 미 상원 대외관계 위원회 위원장이었던 제시 헬름스(Jesse Helms)는 클린턴 행정부가 “전 세계에서 가장 억압적인 공산주의 정부에 대한 후원자를 자처하고 있다”며 비난했고, 엘리자베스 돌(Elizabeth Dole) 당시 공화당 상원의원은 클린턴 행정부가 “너무 빨리(too soon), 너무 많은(too much)”것을 내주고 있다며 “의미 있는 보장 없이 대북 제재를 철회하는 것은 무책임한 일”이라고 주장했다(Lubbock Avalanche-Journal 99/09/18). 정권을 잡자마자 부시 공화당 정부는 자연스럽게 강경한 대북정책을 채택하였다. 둘째, 부시 행정부는 9/11 테러 이후 국제사회에서 대(對)테러 전쟁을 선포하고 반(反)테러 활동을 진두지휘하던 정부였다. 한편 북한은 테러활동에 직접 가담하진 않았으나 여전히 테러활동을 간접적으로 지원하고 있었다. 2000년대 북한은 레바논의 무장단체인 헤즈볼라(Hezbollah)와 스리랑카의 무장단체인 타밀 호랑이 해방전선(Liberation Tigers of Tamil Eelam)에 무기 및 훈련을 제공하고 이란 혁명수비대(Iranian Revolutionary Guard)와는 긴밀한 유대관계를 유지하고

1) 미 국무부(US Department of State)는 1988년부터 수출관리법(제6조 j항)에 의거하여 매년 테러지원국을 지정하는 『테러리즘에 관한 국가 보고서』(Country Reports on Terrorism)를 발표한다. 본고에서는 2000~2008년 자료를 활용하였다. 테러지원국으로 지정될 경우 미국의 수출관리법, 대외원조법, 무기수출통제법, 국제금융기구법 등에 따라 개발도상국에 대한 최혜국 대우, 정상교역 관계 등 무역특혜의 부여가 금지되고, 대외원조가 제한되는 동시에, 미국 수출입은행의 자금지원이 금지된다. 나아가 이중용도의 품목 수출이 통제되며, 세계은행과 같은 국제금융기구의 차관제공에 미국 정부는 반대하게 된다. 이외에도 민간 차원의 제한이나 다양한 형태의 제재가 가해진다(Manyin 2010, 13-15). 북한은 1987년 KAL 858기 폭파사건을 계기로 테러지원국으로 처음 지목된 뒤, 일본인 납치문제의 미해결, 테러집단에 대량살상무기 및 관련 기술 이전, 대테러 활동의 불성실한 협조 등을 근거로 2007년까지 매년 미국의 테러지원국 명단에 이름을 올려왔다.

있었다(Manyin 2010, 20-31; Nicksch and Perl 2007, 17-18).²⁾ 셋째, 부시 대통령의 “악의 축”(Axis of Evil) 발언에서도 알 수 있듯이 그는 개인적으로도 보수적이고 강경한 대북정책을 선호했다. 부시 대통령은 공화당 내부 또는 미 보수파들의 목소리에 더욱 귀를 기울이고 외교정책에 이들의 의견을 적극적으로 반영했다(이흥환 2002, 200). 이러한 점들을 미루어봤을 때, 북한을 테러지원국 명단에서 해제했던 부시 행정부의 행동은 상당히 이례적이라고 할 수 있다. 따라서 본 연구는 “왜 그리고 어떻게 부시 정부는 북한 테러지원국 해제를 결정하게 되었는가?”란 포괄적인 질문을 제기하며 시작한다.

위와 같은 질문에 답하기 위해 이 논문은 신고전적 현실주의(Neoclassical realism)를 이론적 틀로 원용할 것이다. 국제정치학에서 가장 지배적인 국제관계 이론인 신현실주의(Neorealism)는 국가(state)를 지극히 합리적이고 기능적으로 일원화된 행위자라고 전제된 상태에서, 모든 국가들이 국제체제의 무정부성과 힘의 관계라는 절대적인 동인에 따라 행동한다고 주장한다. 따라서 국내적 요인을 선별적으로 고려하지 않고 국제체제의 구조와 변화를 주된 독립변수로 설정한다. 하지만 각국의 외교정책을 면밀히 살펴보면, 현실은 신현실주의가 상정하는 모습보다 훨씬 더 복잡하다는 것을 발견할 수 있다. 국가들은 체제적 압력에 반하는 혹은 차선적인 정책을 취하기도 하고, 체제적 연속성 속에서도 정책이 점진적으로 변화하거나 때로는 급진적으로 전환되기도 한다. 또한 비슷한 체제적 압력 하에 있더라도 외교정책의 구체적인 실행 방향, 방식, 시점도 국가마다 상이하게 나타난다. 이처럼 외교정책적 결과물이 다양하게 나타나는 이유는 국가가 당구공으로 상징되는 하나의 원이 아니라 여러 점들이 원 모양으로 결합된 형태이기 때문이다. 즉 한 국가 내부에서 정치 지도자, 관료, 정치인, 이익집단 등 복수의 행위자들이 외교정책 결정 및 이행과정에 다차원적으로 관여한다. 또한 국제체제에 이들의 인식이 투영된다는 점에서, 국가를 단순히 체제에 반응하는 수동적인 대상이 아닌 체제에 대응하는 동태적이고 주체적인 행위자로 보는 것이 적절하다.

북핵 협상이 여전히 진행 중이었고 북한이 테러활동에 대한 지원을 중단하지 않았음에도 불구하고 부시 행정부가 북한을 테러지원국 명단에서 삭제했다는 사실은 그 결정 과정이 매우 복잡했을 것이라는 추측을 가능케 한다. 보상적인 차원에서 북한을 테러

2) 헤즈볼라와 타밀 호랑이는 미국 테러집단 명단에 포함되어 있다. 이란 혁명수비대 역시 미 국무부의 테러리즘 지원단체(supporter)로 지정되어 있다.

지원국에서 해제할 것인가를 두고 대통령과 그 주변의 여러 관료들은 크고 작은 갈등을 겪었고, 따라서 북한 테러지원국 해제는 물 흐르듯 자연스럽게 결정된 것이 아니라 갈등과 타협의 결과물이었다고 봐야한다. 또한 테러지원국 문제에 대한 태도도 부시 1기 행정부에서 2기 행정부로 넘어오면서 점진적으로 변화하는데, 1기 행정부에서는 북한이 핵개발을 중단하지 않는 이상 북한을 절대 테러지원국에서 해제할 수 없다는 완고한 입장이었던 반면 2기에는 테러지원국 해제가 북한의 핵개발 중단을 유도하기 위한 회유책으로 적극 고려되기 시작했다. 2000년대에 북한이 일관되게 핵개발을 추진했다는 점을 고려했을 때 북한에 대한 미국의 입장변화가 북한의 특정 행동보다는 미국 내부의 정치적 동학에서 더 직접적으로 기인한 것임을 짐작할 수 있다. 따라서 본 논문은 부시 행정부가 북한과 테러지원국 해제 협상을 개시하고 진행하는 과정에서 체제적 요인 외에 특정한 국내정치적 요인이 작용했을 것이라는 가정 하에 본 사례를 신고전적 현실주의 이론으로 풀어내고자 한다.³⁾

논문의 구성은 다음과 같다. 이어지는 장에서는 북한 테러지원국 해제에 대한 기존 연구들을 검토하고 신고전적 현실주의 이론의 내용에 관해 간략히 살펴볼 것이다. III장과 IV장은 신고전적 현실주의의 핵심 매개변수인 정부의 정치적 권력과 정책결정자의 인식을 각각 고찰할 것이다. 특히 특수한 정책결정구조에서 기인한 행정부의 정치적 권력의 구도와 정책결정자의 인식의 표출 과정을 중점적으로 분석한다. 결론에서는 신고전적 현실주의의 틀이 미국 대외정책의 분석에 주는 이론적, 정책적 함의를 언급하며 글을 마무리할 것이다.

II. 예비적 고찰: 선행연구 검토와 신고전적 현실주의의 틀

1. 선행연구

그동안 많은 연구들은 북한 테러지원국 해제를 북한 비핵화를 위한 ‘수단’이라는 시

3) 클린턴 행정부와 부시 행정부 1기에서도 북한과 테러지원국 해제에 대한 논의를 진행했으나 별다른 성과 없이 중단되었다. 본 연구는 긴 공백기 이후 북한 테러지원국 해제가 재논의되기 시작한 부시 2기 행정부의 2006년 10월부터 해제절차를 공식 완료한 2008년 10월까지를 중점적으로 분석한다.

각으로만 접근했기 때문에 이를 크게 주목하지 않았다. 하지만 클린턴 행정부와 부시 행정부 모두 북한과 오랜 단절 이후 양자회담을 재개하게 된 계기에는 북한 테러지원국 해제 문제가 있었다. 클린턴 행정부 하에서는 2000년 2월 북한이 북미 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 핵심 의제는 북핵 문제였으나 대화의 시작은 일반적인 예상과 달리 북핵이 아닌 북한 테러지원국 해제 여부였다. 그 이후에도 이 문제는 미·북 양자협상과 6자회담에서 빠짐없이 등장했다. 미국의 입장에서서는 북한을 테러지원국에서 해제시켜 주는 것이 상징적인 측면이 더 컸지만, 북한에게는 테러지원국 지목에 따른 경제 제재로부터 탈피해야 할 필요성이 있었기 때문에, 실제로 북한은 협상 내내 미국에 비핵화의 조건으로 테러지원국 해제를 강하게 요구했다.

이처럼 미국의 북한 테러지원국 해제 문제가 미·북 협상을 시작하고 이끌던 주요한 의제였음에도 불구하고 많은 연구자들은 이를 주목하지 않았다. 대부분은 이를 북핵 협상에서 지엽적으로 언급되었던 문제로 간주했다. 북한 테러지원국 문제에 대한 연구가 많지는 않으나 기존 연구들은 여러 시각으로 분석을 시도하고 있다. 일부는 테러지원국 제재 법안을 국제법적으로 해석하거나(Kim 2004), 테러지원국 명단 자체의 실효성에 의문을 제기한다(Peed 2005; Byman 2008). 또한 협상의 쟁점과 동향, 전망을 포괄적으로 서술하거나, 북한이 테러지원국 명단에서 삭제될 경우 기대할 수 있는 경제적 효과를 분석하기도 한다(홍익표 2008; 장형수 2008; 전봉근 2008). 하지만 북한 테러지원국 문제를 다룬 선행 연구들은 대부분 2008년 10월 미국이 북한의 테러지원국 해제를 공식적으로 발표하기 이전에 행해진 것들이기 때문에 진행 중인 테러지원국 해제 협상과정을 기술하거나 북한이 해제될 경우를 상정하고 그 파급효과를 전망하는데 그치고 있다. 따라서 북한 테러지원국 해제 이후의 시점에서 보다 객관적으로 국제정치와 국내정치의 상호작용을 통해 이 문제를 살펴볼 필요가 있는 것이다.

2. 신고전적 현실주의

‘신고전적 현실주의’(neoclassical realism)라는 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 저서들을 논하며 이들의 주장을 관통하는 요소를 정리, 이론화 한다(Rose 1998).⁴⁾ 신고전적 현실주의는 국가를 국제정치에서 가장 주요한 행위자로 규정하고 무정부적 국제체제와 상대적 힘의 배분이 국가의 행동에 일차적인 영향을 준다는 점에서 신현실주의와 연결된다. 하지만 물질적 힘과 체제적 요소가 국가의 행동을 ‘결정’한다는 후자의 주장과 달리 신고전적 현실주의는 그 인과관계가 훨씬 복잡하고 간접적이라고 주장한다(Rose 1998, 146-147). 체제적 요소가 여러 국가단위 차원(unit level)의 요소들을 통과하기 때문에 국가의 외교정책이 다양하게 나타난다는 것이다. 이는 개인이나 국내정치적 변수들을 통해 외교정책을 설명하는 고전적 현실주의(classical realism)와도 연결된다. 다만 고전적 현실주의와 신고전적 현실주의는 국가(state)의 정의와 국제체제의 영향력에 대한 시각에서 차이를 보인다. 전자는 국가를 물리력의 정당한 사용을 독점하는 인간 공동체로 규정하며 광의의 개념을 사용했다면(Weber 1978, 904-905; Moravcsik 2003, 159-203), 후자는 국가를 체제적 압력에 대응하여 국가 이익을 규정하는 상위 외교정책결정자들로 지칭하며 협의의 정치적 개념을 강조한다(Taliaferro et al. 2009, 23-28). 또한 후자에 비해 전자는 국제체제적 변수를 상대적으로 크게 고려하지 않고 있다.

이처럼 신고전적 현실주의는 국제체제적 변수와 국내정치적 변수를 동시에 고려하여 설명력을 극대화하는데, 막연히 두 변수가 평행적으로 병존 한다거나 상호적으로 통합된다는 식이 아니라, 연역적 기반에서 국제체제(독립변수)-국내정치(매개변수)-외교정책(종속변수)을 인과적으로 연결하는 것을 시도하고 있다.

국제정치 현상에 영향을 미치는 국내적 변수들은 다차원적이기 때문에 신고전적 현실주의자들의 주장은 다양하게 나타난다. 하지만 이들은 공통적으로 두 가지 매개변수를 제시한다. 하나는 정부의 ‘정치적 권력’이다.⁵⁾ 외교정책의 수립, 집행 과정에

4) 신고전적 현실주의에 대한 이론적 논의는 로즈(1998) 외에 탈리아페로 외(Taliaferro et al. 2009), 슈웰러(2003), 스티링-폴커(Sterling-Folker 1997) 참조.

5) 정치적 권력에 대한 설명은 학자마다 다른데, 탈리아페로(Taliaferro 2006)는 이를 “추출·동원 능력”(extractive and mobilization capacity)으로, 자카리아(1998)는 “정부 권력”(state power)으로, 크리스텐슨(1996)은 “국가의 정치적 권력”(national political power)으로 지칭한다. 신고전적 현실주의에서 “state”는 국가보다 정부에 가깝다. 국가 그 자체의 물리적 힘보다 국가 내의 정부가 정책목표를 달성하기 위해 필요한 정치적 힘이 정책결정과정에서 더 중요하게 작용한다고 보는 것이다.

서 정부(state)가 사회(국내)로부터 자원을 효과적으로 동원하고 추출할 수 있는가에 따라 외교정책의 향방과 성공 여부가 결정된다는 것이다. 그 수단으로 관료제도뿐만 아니라 이데올로기, 정체성과 같은 관념적 요인이 동원되기도 한다(Taliaferro 2006; Schweller 2009; Rathbun 2008; Christensen 1996). 본 연구에서는 이 개념을 정책결정 구조와 정책결정 행위자로부터 파생되는 정치적 권력으로 정의하기로 한다.⁶⁾ 다른 하나는 국내 정책결정자의 '인식'이다. 외교정책의 실질적인 형성과 집행은 주요 정책결정자들에 의해 이루어지기 때문에, 체제수준의 힘의 배분에 대한 인식이나 기준에 갖고 상대국에 대한 인식이 상대적으로 중요하게 작용한다(Rose 1998, 157-158). 정책결정자 간의 의견 불일치는 대외적 상황에 대한 오식을 야기하는가 하면(Lobell 2009; Friedberg 1992; Cha 2002), 전쟁과 같은 단 한 번의 충격이 정책결정자들의 인식에 급진적인 변화를 촉발하기도 한다(Zakaria 1998; Christensen 1996).

III. 부시 행정부의 정치적 권력

1. 행정부 편향적 정책결정 구조

앞서 서술했듯이 국가의 외교정책은 (행)정부의 정치적 권력에 큰 영향을 받는다. 기본적으로 미국이 북한에 대한 외교정책을 결정하는 과정은 다른 국가에 대한 외교정책을 결정할 때에 비해 훨씬 수월하게 진행되기도 하는데, 이는 행정부의 정책 선택을 제한하는 사회적 제약이 상대적으로 작기 때문이다. 부시 대통령 및 행정부에 편중된 권한과 의회의 제한적인 역할은 북한을 테러지원국에서 해제하는 과정에서 더욱 두드러지게 나타난다. 이와 같은 행정부 편향적 정책결정 구조는 행정부의 협상 정보의 독점과 대통령 중심적 테러지원국 지정 및 해제 절차에서 기인한다.

6) 정부의 추출·동원 능력이 아닌 정치적 권력이란 용어를 사용하는 까닭은 다른 외교정책과 달리 “대북”정책 결정과정에서는 대체적으로 사회적 자본 동원이나 국내 여론의 지지가 크게 중요하지 않기 때문이다. 따라서 행정부의 정치적 자율성과 추진력이 더 중요하게 작용한다. 본 사례의 경우, 대북 정책을 결정하는 권한이 소수에 의해 독점되었기 때문에 일반적인 행정부보다 더 협소한 차원인 행정부 내의 소수 관료들에 편중되어 있었던 정치적 권력의 영향을 다룰 것이다.

당시 대부분의 미·북 협상은 비공개로 진행되었다. 따라서 협상에 직접 참여한 행정부 내의 정책결정자들이 협상에 대한 정보를 독점할 수 있었다. 특히 2006년 말 북한과의 첫 양자회담이 추진될 당시 행정부 내에서도 극소수의 정책결정자들만 그 사실을 알고 있었을 만큼 대북 협상과 관련된 북한의 정보는 일부에 의해 관리, 통제될 수 있었다. 협상의 내용과 결과는 행정부가 의회에 청문회 형식으로 전달하였다. 이처럼 대북 협상이 연속적으로 진행될 때 북한에 대한 정보가 의회보다 행정부에 상대적으로 더 집중되어 있었다. 북한의 사회적 폐쇄성은 행정부와 의회 간의 정보의 비대칭성을 더욱 배가했다. 북한은 극도로 위계적이고 폐쇄적이기 때문에 미국 입법자의 독자적인 정보 획득이나 자료 수집에는 현실적인 제약이 많다. 나아가, 다른 아시아 국가들과 달리 미국 내에서 선거권을 행사할 수 있는 북한계 미국인이나, 의회 내에서 북한 관련 입법 활동을 지원하는 전문 로비스트와 이익집단이 부재하다. 따라서 북한이 미국에 직접적인 군사적 위협이나 공격을 하지 않는 이상 북한 관련 이슈가 미국 내에서 정치화되기 어렵다. 물론 의회 내에서도 부시 행정부의 테러지원국 해제 추진을 비판하는 보수 공화당 의원들이 있었다. 에드워드 로이스(Edward Royce) 공화당 의원은 북한의 행동이 “정치적 사기”(skullduggery)임이 곧 밝혀질 것이라며 부시의 정책에 회의적인 시각을 나타냈고(DiFilippo 2012, 124), 공화당 소속의 일리어나 로스-레티넨(Ileana Ros-Lehtinen) 의원과 토마스 탠크레도(Thomas Tancredo) 의원 역시 라이스 국무장관에, 북한의 일본인 납치 문제 해결이 북한 해제 이전에 선행되어야 한다는 내용의 서한을 보낸 바 있다(Japan Times 08/06/08). 이처럼 보수적인 일부 공화당 의원들의 비판이 있었지만, 대부분 대안 없는 비판에 그쳤고 의견이 결집되지도 못했다.

이에 더해, 대통령 중심적 테러지원국 지정 및 해제 절차 자체도 의회의 개입을 제한하는 데 기여했다. 테러지원국으로 이미 지정된 국가를 명단에서 삭제하는 과정은 다음과 같다. 대통령은 의회에 특정 국가의 테러지원국 지정해제 방침을 통보한 날로부터 45일 이내에, 미국 하원의 외교 위원회(House Committee on Foreign Affairs)와 미국 상원의 외교관계 위원회(Senate Committee on Foreign Relations)와 은행·주택·도시문제 위원회(Senate Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs)에 보고서를 제출해야 한다. 보고서의 유형은 크게 두 가지로 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 정부

로부터 더 이상 가담하지 않겠다는 약속을 받았다는 것을 기술해야 한다. 이후, 의회가 이를 저지하는 법안을 통과시키지 않는 한 대통령의 결정은 45일 이후 효력을 갖게 된다. 반대 법안이 통과되더라도 대부분의 경우 대통령의 거부권으로 효력이 발생한다 (Niksich and Perl 2007, 12).⁷⁾

이처럼 특정 국가를 테러지원국으로 지정하고 해제하는 과정에 의회가 개입할 수 있는 부분은 매우 작다. 대통령이 추진 의지와 리더십만 갖고 있다면, 행정부는 의회의 큰 저지 없이 명단을 수정할 수 있었다. 이는 부시 행정부가 북한뿐만 아니라 이전에 이라크와 리비아를 테러지원국 명단에서 삭제하는 과정에서도 비슷하게 나타났다. 전자의 경우 사담 후세인(Saddam Hussein)이 축출되자 2004년 9월 미국은 이라크를 테러지원국에서 공식 해제했다.⁸⁾ 2006년 5월에는 리비아가 핵무기 개발을 포기하고 미국과의 관계개선에 적극적인 의지를 표하자 리비아를 테러지원국에서 해제했다.⁹⁾ 북한의 경우 북한이 6자회담에서 일련의 긍정적인 합의를 하자 2008년 10월 미국은 북한을 테러지원국 명단에서 삭제해주었다. 이와 같이 부시 행정부는 상대국의 태도가 미국의 이익에 부합할 때 정책의 성과를 극대화하기 위해 테러지원국 해제라는 카드를 전략적으로 활용했는데, 그 때마다 의회의 개입이나 저지 없이 추진될 수 있었다.

앞서 살펴본 바와 같이, 부시 행정부는 북한을 테러지원국 명단에서 삭제하는 과정에서 미국 의회나 여론으로부터 상대적으로 자유로웠다. 대부분의 결정 권한은 대통령을 비롯한 행정부에 편중되어 있었으므로, 부시 행정부의 정치적 권력은 의회에 비해 상대적으로 강했다고 할 수 있다. 한편 북한 테러지원국 해제의 주요 걸림돌은 의회, 여론, 시민단체와 같은 정부 외부가 아닌 행정부 내부, 즉 서로 다른 정책적 선호를 가진 정부 관료들로부터 비롯되었다. 대북정책 결정에 참여하는 정부 관료들은 실용주의 노선과 강경 노선으로 나뉘어져 있었는데, 보수 강경파들은 회유책으로써 북한을 테러지원국 명단에서 삭제해주려는 움직임에 회의적이거나 비판적이었다. 이어지는 부분에

7) 미 국무부의 테러지원국 지정 및 해제 절차에 대한 자세한 내용은 닉시와 펄(Niksich and Perl 2007) 참조.

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

9) 리비아는 1979년에 미 국무부에 의해 처음 테러지원국으로 지정되었고 2006년에 공식 해제되었다.

서는 북한 테러지원국 해제 여부를 결정하는 데 관여했던 행정부 내의 대북정책 결정자들을 자세히 살펴보고자 한다.

2. 소수의 정책결정 참여자와 국지적(localized) 정책결정 과정

부시 행정부에서의 대북정책 결정자와 결정구조는 점진적으로 변화했다. 부시 1기 행정부의 대북정책은 매우 보수적이고 강압적이었다. 부시 대통령을 비롯하여 딕 체니(Dick Cheney) 부통령과 도널드 럼스펠드(Donald Rumsfeld) 국방부 장관, 폴 윌포위츠(Paul Wolfowitz) 국방부 차관, 존 볼튼(John Bolton) 군축담당 부차관, 콘돌리자 라이스(Condoleezza Rice) 국가안보담당 보좌관 등 대부분의 외교안보 정책 핵심 참모들은 일명 신보수주의자(neo-conservatives)로 불리는 보수 강경파였다. 백악관은 미국기업연구소(American Enterprise Institute)와 헤리티지 재단(The Heritage Foundation) 등 보수 성향의 정책연구소 연구원들로 채워졌다. 부시의 국정연설 내용을 검토할 때 백악관 국가안보회의의 한 고위급 참모가 ‘악의 축’이라는 표현에 반대했다가 며칠 후 자리에서 물러난 일례를 보면, 부시 행정부의 외교정책 결정자들이 얼마나 보수 노선에 편중되어 있었는지 알 수 있다(이흥환 2002, 195). 이들은 북한이 돌발적인 행동을 하는 합리적이지 못한 행위자라는 인식을 갖고 있었다. 따라서 북한이 먼저 호의적인 행동을 보이지 않는다면 미국은 먼저 대화를 제안할 수 없다는 강경한 자세를 취해왔다.

하지만 2006년 11월 7일 미국 중간선거가 위와 같은 대북 강경책의 결정적인 전환점이 되었다. 선거에서 공화당은 상원과 하원에서 모두 민주당에 참패했다. 물론 공화당의 선거 패배는 이라크 전쟁의 후유증, 사회보장개혁의 실패, 공화당 의원의 스캔들 등 복합적인 요인들에 의해 야기된 결과였지만, 이를 계기로 정책 결정자들이 대거 교체되었다. 볼튼, 럼스펠드 등 신보수주의 흐름을 주도했던 관료들이 자리를 떠나면서 강경파의 영향력은 상당히 약화되었고, 이에 따라 이전과 달리 강경파와 온건파가 대칭적으로 양립하게 된다. 이 시기 온건파의 대표적인 관료는 크리스토퍼 힐(Christopher R. Hill) 미 국무부 동아시아태평양 담당 차관보였다. 그는 여러 차례 라이스 국무장관에 협상의 재량권을 부여해줄 것을 요구했고 마침내 그녀를 설득하여 힐 차관보는 대북 양자회담을 추진했다(Chinoy 2010, 508-509). 그는 북한과의 대화의 필요성을 강조했고 협상의 진전을 위해서라면 북한과 의견도 조율할 수 있다는 입장이었다. 일례

로, 북한 테러지원국 해제 직전에 있던 힐 차관보와 김계관 외무성 부상의 회담에서 북한이 모든 핵시설 검증을 수용하겠다는 당초의 약속과 달리 이를 거부하자 영변 핵시설을 우선 검증하고 다른 핵시설은 추후 검증하겠다는 분리 검증안을 제안한 바 있다. 물론 그가 북한과의 대화를 강하게 주장할수록 대화를 거부하는 강경파 관료들의 반대는 더욱 거세졌다. 강경파에 의해 북한과의 일대일 회동이 반복적으로 좌절되자 힐 차관보는 급기야 부시 대통령, 라이스 국무장관, 빅터 차(Victor Cha) 국가안보회의 아시아담당 국장 등 극소수의 측근에게만 알린 채 미·북 양자회담을 추진했다(Chinoy 2010, 526-527). 결과적으로 2007년 1월 미·북 베를린 회담이 열렸지만, 이때까지만 해도 보수 강경파는 힐의 대북회담 추진을 저지할 만한 정치적 권력을 보유하고 있었고 라이스 국무장관 역시 힐의 요구대로 협상을 승인해주면서도 극도로 조심스러운 입장을 취했다.

하지만 2007년 중순부터 6자회담과 양자회담이 가시적인 진전을 보이면서, 대북 정책결정에 있어서 정치적 권력의 비중이 점차 힐 차관보 쪽으로 기울기 시작했다. 당시 그는 양자회담, 6자회담 등 대부분의 북한 관련 회담을 도맡아하고 있었다. 한편 1기 행정부에서 부시의 최측근에서 대북정책 결정에 막강한 영향력을 행사했던 체니 부통령의 역할은 힐 차관보와 라이스 국무장관에 밀려 축소되었다. 그는 대북정책에 거의 관여하지 않았지만, 다음과 같은 행동은 충분히 그가 힐 차관보와 라이스 국무장관이 독점적으로 추진하는 대북정책에 상당히 회의적이었음을 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 있었다. 라이스와 힐이 대통령에 6자회담 및 미·북 협상의 자세한 추이와 긍정적인 결과를 보고하였고, 이에 대통령이 부통령에 그의 의견을 묻자 부통령은 별 관심이 없다는 듯이 “몇몇이 그렇듯이, 전 이런 것에 그렇게 열정적이지 않습니다”라고 대답했다. 라이스가 검증 체계 합의에 대한 자신감을 표출할 때에는, 그가 인상을 찌푸렸다고 한다(Hill 2013, 276-278).

부시 행정부가 북한을 테러지원국 명단에서 삭제해주는 법적 절차에 착수할 당시의 정책결정 과정은 국지적(localized)이었다.¹⁰⁾ 힐 차관보가 라이스 국무장관에 협상 진

10) 제렐 로자티(Jerel A. Rosati 1981)는 행정부 내의 정책결정구조를 대통령의 관여 정도와 개인 및 조직의 관여 정도에 따라 대통령 지배(presidential dominance) 구조, 관료 지배(bureaucratic dominance) 구조, 국지적 지배(local dominance) 구조로 구분한다. 그 중 국

행상황을 보고하면 그녀가 부시 대통령에 보고사항을 전달하여 최종 승인을 받아내는, 아주 간소화된 절차로 진행되었다. 마이크 치노이(Mike Chinoy 2010)에 따르면, 다른 행정부처의 지지를 무력화하기 위해 둘은 통상적인 부처 간 협의과정을 생략했다. 당시 강경노선의 관료들은 구체적인 검증체계에 대한 합의와 북한의 일본인 납치 문제의 해결이 테러지원국 해제 이전에 선행되어야 한다는 입장이었다. 엘리엇 에이브람스(Elliott Abrams) 국가안보회의 자문관은 2007년 2월 6자회담 이후, “북한이 테러지원을 중단했다는 증거를 제시하지도 않았는데 왜 미국이 먼저 테러지원국에서 해제시켜주느냐”며, 북한에 테러지원국 명단에서 삭제해주겠다고 약속한 점을 강하게 비난했다(Washington Post 07/02/15). 패트리샤 맥너니(Patricia McNerney) 국제안보 및 핵 비확산 담당 차관보와 폴라 드서터(Paula Desutter) 검증, 준수 및 이행 담당 차관보 역시 구체적인 검증체계에 대한 합의가 된 이후에 북한을 테러지원국에서 해제시켜주어야 한다고 주장했다. 한편 당시 북핵 문제에 대한 부시 대통령의 정치적 관여도는 상대적으로 낮았다. 이는 대통령의 관심이 이라크 안정화와 이란 핵 문제에 집중되고 있었기 때문이다. 따라서 그는 자연스럽게 대부분의 대북정책 결정권한을 라이스 국무장관에 위임했다. 힐 차관보가 라이스 국무장관에 대안을 제안하면 대부분의 결정이 라이스 국무장관 선에서 이루어졌을 정도로 두 핵심관료에 실질적인 정치적 권력이 집중되어 있었다.

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 강경파와 대화파로 분열되었다. 대북정책 결정과정에서 두 세력 간의 정치권력 구조는 시간에 따라 변화하는데, 1기 행정부에서는 강경파가 압도적인 영향력을 행사했던 반면 2기 행정부의 말미에 이르러서는 힐 차관보와 라이스 국무장관을 필두로 한 대화파가 정치적 권력을 차지하게 된다. 특히 힐 차관보-라이스 국무장관-부시 대통령으로 이어지는 배타적이고 국지적인 의사결정 과정은 테러지원국 해제에 반대하는 강경파 관료들의 반대를 무력화했다. 이처럼 미국의 북한 테러지원국 해제 결정은 독특한 정책결정 구조와 그 안에서 이루어지는 여러 정책결정자들 간의 치열한 흥정과 타

지적 지배 구조는 대통령의 관심이 낮으면서 소수의 정책결정자들만이 관여하는 정책결정 구조(낮은 개인 및 조직의 관여와 낮은 대통령 관여)를 지칭한다.

협의 결과물이라고 할 수 있다.

IV. 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 과정에 일차적인 영향을 주는 것은 사실이나, 객관적인 실재로서의 대외적 상황을 분석하고 이해하는 주체는 주관적인 인간 행위자이다. 따라서 정책 결정자들이 기존에 상대국에 대해 어떤 인식을 보유하고 있는지, 대외적 상황을 어떻게 분석하고 이해하느냐에 따라 외교정책의 구체적인 방향, 방법, 시점이 결정된다. 이들은 철저한 분석과 치밀한 계산 이후 최적의 정책 대안을 선택하나, 이러한 과정은 참여자들의 인식적인 과정을 거치게 된다. 이처럼 외교정책에는 그 정책결정에 참여한 개인들의 인식 혹은 조직의 집단적 인식이 투영되기 때문에 이들의 인지적 특성을 중요하게 분석할 필요가 있는 것이다.

앞서 지적한 바와 같이 부시 행정부 말미에 이르면 대부분의 북핵 협상과 관련된 정책 대안들은 힐 차관보, 라이스 국무장관, 부시 대통령으로 구성된 소규모의 정책 결정집단에서 주로 논의되었다. 그렇다면 이들의 북한 및 6자회담 국가들에 대한 인식이 어떠한지, 그리고 이러한 인식이 국지적인 대북정책 결정구조를 통과하면서 북한 테러지원국 해제과정에 어떻게 반영되었는지 살펴볼 필요가 있다.

부시 대통령과 라이스 국무장관은 기본적으로 북한을 “협상이 불가능한 비이성적 국가”로 보았다. 이러한 시각은 그들의 발언에서 잘 드러나는데, 2002년 1월 국정연설에서 부시 대통령(2002)은 (북한을 포함한 악의 축 국가들을 지칭하며), “그들의 본성은 자신의 국민들이 기아에 허덕이고 있는 와중에 자신의 체제 보존을 위해 미사일과 대량살상무기로 무장하고 있다”고 주장한 바 있다. 그는 자신의 회고록(2011, 527-528)에서도 수많은 북한 국민들이 영양실조로 죽어가고 있음에도 불구하고 비싼 술과 외제차, 고급 취미를 즐기는 김정일에게서 깊은 혐오감을 느낀다고 말한다. 한편 라이스(당시) 국가안보 보좌관은 2001년 1월 미국 보수 연맹모임에서, “북한은 세계 제일의 탄도미사일 장사꾼이다. 미사일을 사겠다는 사람에게는 이들이 무슨 악행을 의도

하는지와 관계없이 누구한테나 미사일을 판다”고 말했다(White House 2002).¹¹⁾ 이처 럼 부시 대통령과 라이스 국무장관은 북한에 대한 깊은 불신과 김정일에 대한 반감을 종종 표현하곤 했는데, 이들의 북한에 대한 부정적인 인식은 1기 행정부의 강경한 대 북정책에 그대로 반영되었다. 이러한 개인적인 대북인식은 오랜 기간 축적되어 온 개 인의 신념이나 사고와 연결되어 있었기 때문에 2기 행정부로 들어서면서 갑자기 변화 하진 않았을 것이다.

반면 힐 차관보는 북한에 대해 라이스 국무장관과 부시 대통령에 비해 유화적인 인 식을 갖고 있었다. 그는 북한의 핵개발을 저지하기 위한 수단으로 북한과의 적극적인 회담 추진을 제안했다. 특히 그는 6자회담과는 별도로 북한과 양자회담을 추진할 것 을 라이스 국무장관에 여러 차례 권고했다. 앞서 지적했듯이 2006년 11월에 있었던 부 시 행정부에서의 첫 미·북 양자회담은 힐 차관보가 라이스 국무장관을 적극적으로 설 득한 끝에 진행된 것이었다(Chinoy 2010, 506-509). 이는 그가 북한을 대화 가능한 상대로 본다는 것을 의미했다. 힐 차관보는 양자협상을 통해 긍정적인 합의를 도출할 수 있을 것이라는 확신을 갖고 있었다. 그는 실제로 협상을 통해 얻은 결과물들을 대 외적으로 반복 강조했다.¹²⁾ 그는 자신의 회고록에서도 그동안 북한과의 협상을 통해 얻은 여러 성취들이 얼마나 의미 있는 것인지 강경파들이 알지 못한다며 아쉬움을 드러냈다. 특히 북한의 핵시설 및 핵물질 신고서 제출에 대해 “이것은 성공적인 외교였 다. 영변에서 우라늄 농축 프로그램이 작동하고 있다는 사실은 이전에 그 누구도 밝히 지 못했다”며, 외교에 반대하는 자들은 독재자와의 대화로는 아무것도 성취할 수 없을 것이라는 무의미한 토론에 사로잡혀 있다고 지적했다(Hill 2013, 285).

특히 힐 차관보는 북한, 특히 대부분의 6자회담과 미·북 양자회담에서 북한 측 대 표를 맡았던 김계관 외무성 부상과 긴밀한 관계를 형성하려 노력했다. 그는 김계관 외 무성 부상과 여러 차례 사적인 자리를 가졌고, 2007년 6월에는 북한을 깜짝 방문하기도 했다. 2007년과 2008년에는 힐 차관보와 김계관 외무성 부상 간의 대화가 그 어느 때보다 활발하게 진행되었다. 힐 차관보는 2007년 1월 베를린 회담 이후 “미국의 입

11) 부시 1기 행정부에서 외교안보담당 보좌관이었던 라이스는 2기 행정부에 들어서면서 국무 장관으로 임명되었다.

12) 미 국무부(U.S. Deaprtemnt of State) 관료들의 2007년, 2008년 발언, 증언, 연설, 브리핑 (Remarks, Testimony, Speeches, and Briefings by Department of State Officials) 중 힐의 발언 참조.

장은 분명하다. 우리는 북한을 공격할 의도가 전혀 없으며, 실제로 비핵화한 북한과 좋은 관계를 유지하는 것을 고대하고 있다”며 자신의 입장을 명확하게 전달했다(Hill 2007). 이러한 그의 발언은 북한의 신뢰를 얻기 위한 행동이었다고 할 수 있다.

이러한 힐 차관보의 유화적인 대북인식은 국내 정책결정과정에서 외부적인 북핵 위협을 상당 부분 희석시키는 역할을 했다. 북한의 핵개발은 부시 행정부의 반테러·비확산 정책에 도전하는 것이었고, 2006년 10월 9일 1차 핵실험에서 증명된 북한의 진전된 핵기술은 미국에게 분명한 안보 위협의 요인이었다. 그럼에도 불구하고 북한의 위협이 정책 결정과정에서 강조되거나 과장되지 않고 오히려 희석되었던 이유는 힐 차관보 개인의 차별적인 인식에 기인하였다. 그는 상대적으로 북한의 위협을 과소평가하고, 핵개발 저지를 위해 타협적 수단을 추구했다. 이는 구조적 현실주의자들의 가정과 달리, 외부의 안보 위협이 외교 정책에 그대로 반영되지 않고 정책결정자들이 위협을 어떻게 받아들이느냐에 따라 그 위협 수준이 결정된다는 것을 보여준다.

그렇다면 라이스 국무장관과 부시 대통령이 자신의 부정적인 대북인식과는 다소 상반되는 힐 차관보의 정책대안을 수용하게 된 배경이 무엇인지 살펴볼 필요가 있다. 부시 행정부가 북한과 테러지원국 해제를 본격적으로 논의하던 2007~2008년은 북한이 대화의 창구를 활짝 열어놓던 시기이다. 당시 북한은 6자회담에 참여하고 있었고, 미국뿐만 아니라 일본, 한국과도 활발하게 소통하고 있었다. 북한은 일본 정부와 관계정상화를 추진했다. 나아가, 북한 정부는 일본인 납치 문제에 대한 소극적이고 방관적인 자세에서 탈피하여 2008년 8월 이 문제에 대한 재조사를 실시하겠다고 밝히기도 했다. 이와 같은 북한의 호의적인 태도는 미국도 환영할만한 일이었다. 일본인 납치 문제가 북한 테러지원국 해제에 있어서 주요한 대외적 걸림돌 중 하나였기 때문이다.¹³⁾ 한편 북한과 한국은 7년이라는 공백기 이후 2007년 10월 두 번째 남북 정상회담을 개최하고 있었다. 이처럼 북한은 미국을 포함한 여러 국가들과 동시다발적으로 대화를 하고 있었기 때문에 미 외교정책 결정자들에게 이런 대북 협상들의 진행상황에 대한 정확한 이해와 신속한 판단이 요구되었다. 또한 장기적인 대북정책보다는 단계적이고 단기적인 정책대안을 제시해야 했다.

이와 같이 다변적인 국제상황에서 북한이 보여준 일련의 호의적인 행동들은 힐 차관

13) 이후 일본 총리의 빈번한 교체로 인해 일본인 납치문제 해결에는 큰 진전이 없었다. 북일 관계와 무관하게 일본은 일본인 납치 문제 미해결을 이유로 미국의 북한 테러지원국 해제 계획을 강하게 반대했다.

보로 하여금 검증체계 합의에 대한 확신, 영변 핵시설 불능화에 대한 기대감, 대북정책 목표 달성을 향한 의지를 더욱 고취시켰다. 2006년 중간선거 이후 부시 행정부가 대북 포용정책으로 전환한 이래로, 북한은 미국에 상당히 협조적인 자세를 취해왔다. 2007년 2월 13일에는 다음 60일 내로 영변 핵시설을 폐쇄하는 대신 나머지 6자회담 국가들이 북한에 5만 톤의 중유를 제공할 것을 약속하는 합의(일명 2·13 합의)를 도출했고, 같은 해 10월에는 북한이 금년 내에 모든 핵시설을 불능화하고 핵 프로그램을 신고하는 대신 나머지 국가들은 북한에 중유 100만 톤을 포함한 경제, 에너지, 인도적 지원을 제공할 것에 합의(일명 10·3 합의)했다. 2008년 5월에는 북한이 미국 측 6자회담 특사인 성 김(Sung Kim)과 합의문을 최종 조율하고, 플루토늄 관련 핵물질 생산 정보와 테러지원국 해제 직후 영변 핵시설의 냉각탑을 폭파하겠다는 내용의, 장문의 보고서를 그에게 전달했다(Kim 2008, 11). 이는 북한이 중국에 핵시설 및 핵물질 신고서를 제출한 것보다 한 달이나 앞선 것이었다. 이 상징적인 사건을 계기로 핵시설 불능화가 달성될 수 있을 것이라는 힐 차관보의 믿음과 확신이 더욱 증폭되었을 것이다.

이처럼 당시 6자회담과 미·북 양자회담은 긍정적으로 전개되고 있었고, 이는 의미 있는 합의문 도출로 연결됐다. 여전히 북한 핵시설들을 언제, 어떻게 검증할 것인가의 문제가 잔존했지만, 이러한 북한의 연속적인 협조는 힐 차관보로 하여금 북한과의 검증체계 역시 일련의 타협을 통해 합의할 수 있을 것이라고 믿게 했다. 따라서 힐 차관보는 라이스 국무장관에 보상과 회유의 차원에서 북한을 테러지원국 명단에서 삭제해 주어야 한다고 설득했고, 라이스 국무장관과 부시 대통령은 그의 제안을 수용하여 2008년 6월 의회에 북한 테러지원국 지정 해제 방침을 통보하고 45일 이내에 북한을 테러지원국 명단에서 삭제하겠다고 선언했다. 미국이 북한을 테러지원국에서 해제할 수 있다는 의지가 있음을 행동으로 보이면 북한 역시 핵시설 검증체계에 합의할 것으로 예상했기 때문이다.

힐 차관보의 유화적인 대북인식과 북한 비핵화에 대한 과장된 확신은 폐쇄적이고 국지적인 정책결정 과정으로 인해 대북 정책 결정과정에 적극 반영될 수 있었다. 이러한 특수한 정책결정 과정은 일부 공화당 의원 및 다른 관료의 비판을 차단했다. 또한 힐 차관보가 거의 모든 대북 협상을 담당하고 있었고 6자회담과 양자회담이 병행되는 상황에서 빠른 의사결정이 요구되었기 때문에, 부시 대통령과 라이스 국무장관은 그의 대북인식이 반영된 정책 제안들을 받아들일 수밖에 없었을 것이다.

때로는 상대국의 예상치 못한 혹은 기습적인 행동이나 국가 외부로부터 오는 충격

이 정책결정자들의 상황 인식에 영향을 미치기도 하는데(Christensen 1996), 북한의 갑작스런 핵 시설 원상복구 선언과 협상의 결렬에 대한 우려는 테러지원국 해제에 대한 마지막 결정과정에 중요한 요인으로 작용했다.¹⁴⁾ 북한 테러지원국 해제를 의회에 통보한 이후 45일 간의 조정 기간 동안 핵시설 검증체계에 대한 논쟁이 장기화되면서 미국은 테러지원국 해제를 연기한다. 이에 대응하여 북한은 2008년 8월 핵시설 불능화 작업 중단을 일방적으로 선언하게 된다. 이러한 북한의 돌발적인 결정은 힐 차관보가 갖고 있던 확신과 기대와 모순되는 것이었지만, 오랜 기간의 비핵화 노력을 물거품으로 만들 위기에 처한 부시 대통령과 라이스 국무장관은 이를 자신들의 부정적이고 강경한 대북인식을 다시금 확인해주는 것으로 받아들이지 않고 결국 협력적인 결과에 대한 기대에 기초한 결정을 내리게 된다.¹⁵⁾ 결국 부시 대통령은 검증문제에 대한 합의가 이루어지지 않았음에도 불구하고 2008년 10월 북한을 테러지원국에서 공식적으로 해제시켜주었다.

V. 결론

본 논문은 부시 공화당 행정부의 북한 테러지원국 해제 사례를 신고전적 현실주의 이론을 통해 재구성하였다. 부시 행정부의 정책결정 과정에서 정치적 권력의 구조와 정책결정자의 인식이 매개변수로써 어떻게 작동했는지 고찰했다. 첫째, 부시 행정부, 특히 힐 차관보와 라이스 국무장관에 편중된 정치적 권력은 부시 대통령이 북한을 테러지원국 명단에서 제거하는 결정을 내리고 이를 실행하는 데 유리하게 작용했다. 폐쇄적이고 연속적인 대북 협상과 대통령 중심적 테러지원국 해제 절차는 의회와 여론의 개입을 봉쇄하고 행정부에 정치적 자율성을 부여했다. 본 사례에서 볼 수 있듯이 때로

14) 외부 충격이 국내 정책결정자들의 인식에 주는 영향에 대해서는 자카리아(1998)와 크리스텐슨(1996) 참조.

15) 이외에도 임기 말 요인이 부시 대통령의 결정에 간접적으로 작용했을 것이다. 임기 종료를 몇 개월 앞둔 시점에 부시 대통령은 악의 축으로 지명된 국가들로부터 이렇다 할 외교적 성과를 내지 못한 상황이었다. 게다가 비슷한 시기에 이라크 안정화 작전이 대규모 병력 파견에도 불구하고 실패의 위기에 직면하고 있었기 때문에 부시 행정부의 대외정책에 대한 회의론이 국내적, 국제적으로 고조되고 있는 상황이었다.

는 상대국의 특성이 외교정책 결정구조에 직접적인 영향을 주기도 한다. 특히 상대국이 북한과 같이 비민주적이고 극단적인 국가일 경우 더욱 두드러지게 나타난다. 북한 테러지원국 해제를 결정할 당시, 행정부 내에서도 힐 차관보와 라이스 국무장관이 실질적인 대북정책 결정권한을 갖고 있었다. 이러한 비대칭적인 정치적 권력 구조는 소수의 정책결정자들만 참여하는 배타적이고 국지적인 정책결정 과정을 창출했다.

둘째, 부시 행정부의 북한 테러지원국 해제는 힐 차관보의 유화적인 대북 인식이 반영된 결과물이다. 힐 차관보는 강경한 대응보다 유화적인 접근을 선호하며 대화와 협상을 통한 북핵 문제 해결을 주장했다. 라이스 국무장관과 부시 대통령이 북한에 대해 부정적이고 강경한 인식을 갖고 있었음에도 불구하고 힐 차관보의 인식이 정책으로 관철될 수 있었던 이유는 앞서 강조했듯이 당시 정책결정 구조가 국지적이었기 때문이다. 이는 신속한 의사결정이 요구되는 국제정치적 환경과 맞물리면서, 실제 협상에 참여했던 힐 차관보의 유화적인 대북인식이 대북 정책결정 과정에 직접적으로 반영될 수 있었다. 이후 북한의 돌발적인 핵시설 불능화 중단 선언이 정책결정자들의 상황 인식을 변화시킬 수 있는 요인으로 등장하였지만, 결국 부시 행정부는 유화적인 방식을 택하게 되었고 북한은 테러지원국에서 최종 해제되었다.

미국의 북한 테러지원국 해제 이후, 결국 6자회담은 핵 프로그램 신고·검증에 대한 합의를 하지 못한 채 2008년 12월 북한의 불참선언으로 무기한 연기되었다. 이듬해 1월 버락 오바마(Barack Obama) 민주당 행정부가 출범했지만, 6자회담과 미·북 회담은 오늘날까지도 재개되지 않고 있다. 그리고 북한은 여전히 핵개발과 미사일 실험을 지속하고 있다. 하지만 오바마 행정부가 이러한 상황에 대해 어느 정도의 위협인식을 갖고 있는지는 분명하지 않다. 이처럼 북한의 일관적인 행동에도 행정부마다, 좀 더 구체적으로 말하면 각 행정부 내의 대북정책 결정자들마다 위협 인식이 상이하게 나타날 수 있다. 따라서 우리는 북한이 미국에 주는 외부위협 수준뿐만 아니라 미국 내 정책결정자들이 받아들이는 북한 위협의 정도도 함께 살펴볼 필요가 있는 것이다.

탈냉전기 동안 미국과 북한 간의, 그리고 6자회담 국가들 간의 힘의 배분에는 큰 변동이 없었다. 그렇지만 미국의 대북정책은 끊임없이 변화를 거듭했다. 체제 수준의 변화는 없지만 국가 수준의 변화는 끊임없이 이루어지고 있었던 것이다. 미국과 북한의 관계는 단지 국제체제의 압력으로부터 형성되는 것이 아니다. 오늘날 체제 수준의 변수에 비해 국가 간 변수 혹은 국내정치적 변수가 더 중요하게 작동하고 있음을 고려했을 때, 체제 변수로만은 설명될 수 없는 체제 하부적 변화들을 설명하는 데 있어 신고

전적 현실주의가 이론적 틀로서 중요한 기여를 할 수 있다. 특히 일차적인 체제 압력이 국내 요인들을 통과하면서 외교정책으로 산출되는 과정을 체계적으로 고찰함으로써 (서로 다른 분석수준이라고 간주되는) 국제체제와 외교정책 연구 사이의 간극을 효과적으로 매개할 수 있을 것이다. 우리는 미국의 다른 대북정책 사례들도 신고전적 현실주의의 이론으로 고찰할 수 있으며, 이러한 연구들이 축적된다면 특정 조건과 상황에서 나타나는 미국 정부의 행동 유형을 도식화할 수 있을 것으로 생각된다. 또한 미국의 북한 테러지원국 해제 사례를 통해 높은 설명력이 입증된 이 종합적인 패러다임은 우리에게 미국의 대외정책에 대한 중요한 정책적 함의를 제공할 것이다.

투고일: 2015년 4월 26일

심사일: 2015년 5월 6일

게재확정일: 2015년 5월 29일

참고문헌

- 이흥환, 2002. “페리 프로세스에서 ‘악의 축’까지.” 이흥환 편. 『부시 행정부와 북한』, 183-251. 서울: 삼인.
- 장형수, 2008. “북한의 테러지원국 해제문제와 국제금융기구.” 『북한경제리뷰』 6월호, 3-22.
- 전봉근, 2008. “북한 테러지원국 해제와 북미관계 개선 전망.” 『북한경제리뷰』 6월호, 23-41.
- 홍익표, 2008. “미국의 대북 적성국 교역법 및 테러지원국 지정 해제가 북한경제와 남북경협에 미치는 영향.” 『KNSI 특별기획』 22-2호, 8-18.
- Bush, George W. 2002. “Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union.” Online by Gerhard Peters and John T. Woolley. *The American Presidency Project*. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=29644>(검색일: 2015.2.4).
- Bush, George W. 저. 안진환·구계원 공역. 2011. 『결정의 순간』. 서울: YBM Sisa.
- Byman, Daniel, 2008. “The Changing Nature of State Sponsorship of Terrorism.” *The Saban Center for Middle East Policy at The Brookings Institution*. Analysis Paper 16.
- Cha, Victor D. 2002. “Abandonment, Entrapment, and Neoclassical Realism in Asia:

- The United States, Japan, and Korea.” *International Studies Quarterly* 44, No. 2, 261-291.
- Chinoy, Mike 저. 박성준·홍성걸 공역. 2010. 『북핵 롤리코스터』. 서울: 시사인북.
- Christensen, Thomas. 1996. *Useful Adversaries: Grand Strategy, Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict, 1947-1958*. Princeton: Princeton University Press.
- Department of United States. “Remarks, Testimony, Speeches, and Briefings by Department of State Officials.” <http://2001-2009.state.gov/r/pa/ei/speeches/index.htm>(검색일: 2015.3.12).
- DiFilippo, Anthony. 2012. *US-Japan-North Korea Security Relations: Irrepressible Interests*. New York: Routledge.
- Friedberg, Aaron L. 1992. *The Weary Titan: Britain and the Experience of Relative Decline 1895-1905*. Princeton: Princeton University Press.
- Hill, Christopher R. 2007. “Briefing in Berlin, Germany.” <http://2001-2009.state.gov/p/eap/rls/rm/2007/78957.htm>(검색일: 2015.3.10).
- _____. 2013. *Outpost: Life on the Frontlines of American Diplomacy: A Memoir*. New York: Simon & Schuster.
- Japan Times. 2008. “U.S. Lawmakers pressure Rice to Push Abductions with North Korea.”(June 8).
- Kim, Jeewon. 2004. “Making State Sponsors of Terrorism Pay: A Separation of Powers Discourse Under the Foreign Sovereign Immunities Act.” *Berkeley Journal of International Law* 22, No. 3, 513-540.
- Kim, Shin Yon. 2008. “The Torturous Dilemma: The 2008 Six-Party Talks and U.S.-DPRK Relations.” In *SAIS U.S. - Korea Yearbook 2008*, 107-124, Johns Hopkins University.
- 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*, 42-74. New York: Cambridge University Press.
- Lubbock Avalanche-Journal. 1999. “Clinton Eases North Korea Sanctions.”(September 18).
- Manyin, Mark E. 2010. “North Korea: Back on the Terrorism List?” *Congress Research Service*.
- Moravcsik, Andrew. 2003. “Liberal International Relations Theory: A Scientific

- Assessment.” In Colin Elman and Miriam Fendius Elmans, eds, *Progress in International Relations Theory: Appraising the Field*, Cambridge: MIT Press.
- Niksich, Larry and Raphael Perl, 2007. “North Korea: Terrorist List Removal.” *Congress Research Service*.
- Peed, Matthew J. 2005. “Blacklisting as Foreign Policy: The Politics and Law of Listing Terror States.” *Duke Law Journal* 54, No. 5, 1321-1354.
- Rathbun, Brian, 2008. “A Rode by Any Other Name: Neoclassical Realism as the Logic and Necessary Extension of Structural Realism.” *Security Studies* 17, No. 2, 294-321.
- Rosati, Jerel A. 1981. “Developing a Systematic Decision-Making Framework: Bureaucratic Politics in Perspective.” *World Politics* 33, No.2, 234-252.
- Rose, Gideon, 1998. “Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy.” *World Politics* 51, No. 1, 144-172.
- 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*, 42-74. New York: Cambridge University Press.
- Sterling-Folker, Jennifer, 1997. “Realist Environment, Liberal Process, and Domestic-Level Variables.” *International Studies Quarterly* 41, No. 1, 1-25.
- Taliaferro, Jeffrey W. 2006. “State Building for Future Wars: Neoclassical Realism and the Source-Extractive State.” *Security Studies* 15, No. 3, 464-495.
- Taliaferro, Jeffrey W., Steven E. Lobell, and Norrin M. Ripsman. 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*, 42-74. New York: Cambridge University Press.
- US Department of State, 2000~2003. *Country Patterns of Global Terrorism*.
- _____. 2005~2008. *Country Reports on Terrorism*.
- Washington Post, 2007. “Conservatives Assail North Korea Accord”(February 15).
- Weber, Max, 1978. *Economy and Society* 2, Berkeley: University of California Press.
- White House Office of the Press Secretary for Immediate Release, 2002. “Remarks by

the National Security Advisor Condoleezza Rice to the Conservative Political Action Conference; January 31, 2002.” http://avalon.law.yale.edu/sept11/rice_006.asp(검색일: 2015.1.10).

Zakaria, Fareed, 1998. *From Wealth to Power: The Unusual Origins of America's World Role*. Princeton: Princeton University Press.

ABSTRACT

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

Jooyeon Kim | Seoul National University

Wookhee Shin | Seoul National University

The United States and North Korea had been in a tedious tug-of-war over the inclusion of North Korea in the State Sponsors of Terrorism list, until the Bush administration, in October 2008, officially delisted the country. Considering how conservative and aggressive the policy on North Korea was during the first term of the Bush administration, Bush's decision to withdraw North Korea from the list was remarkable. This paper, by tracing down the decision-making process, its structure, and participants, aims to search for the determinants of the Bush administration's decision. In the theoretical framework of Neoclassical Realism, it will analyze the case through two variables, Bush administration's political power and decision-makers' perceptions. First, a localized and exclusive decision-making process granted the Bush administration strong political power. Second, within such distinctive decision-making process, Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs Christopher Hill's moderate and conciliatory perception on North Korea substantially contributed to the final decision to remove North Korea from the terrorism list.

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