

# 부시 행정부 등장이후 북미관계와 남북관계 전망

박 종 철(통일연구원)

## ◁ 목 차 ▷

- I. 머리말
- II. 부시 행정부의 대북정책과 북한의 반응
- III. 북·미관계의 현황과 전망
- IV. 남북관계 전망
- V. 맺음말

## I. 머리말

남북문제는 남북한 당사자간의 문제일 뿐만 아니라 국제적 문제이기도 하다. 특히 남북관계는 한반도문제에 대해서 중요한 영향력을 행사하고 있는 미국의 대북정책과 밀접하게 관련되어 있다. 남북관계는 남한, 북한, 미국이 빚어내는 복잡한 삼각관계의 전개방향과 연계되어 있다. 남북관계는 북미관계와 한미관계로 이루어진 세쌍의 양자관계와 길항관계를 맺으면서 전개되고 있다. 특히 북한핵문제 대두이후 북미대화가 진행되면서 남북관계와 북미관계의 상호관계가 초점이 되어왔다. 북미협상이 진행되는 동안 남북관계는 전면 중단되었으며, 한국은 북미협상의 뒷전에서 협상결과가 미칠 영향에 대해서 촉각을 곤두세워야 했다.

김대중 정부의 출범이후 대북포용정책은 클린턴 행정부의 대북포용정책과 순조로운 협조관계를 유지하였다. 클린턴 행정부는 협상에 의해 북한핵문제를 해결하기 위한 제네바합의를 도출한 데 이어 북한미사일문제도 평화적 방법에 의한 해법을 마련하고자 하는 한편, 여러 분야에서 북한과 동

시다발적으로 회담을 전개하였다. 김대중 정부의 대북포용정책은 클린턴 행정부의 대북정책과 보조를 유지하는 가운데 남북정상회담을 성사시키는 성과를 거두었다. 남북정상회담을 계기로 남북관계는 국제적 제약요인으로부터 자율성을 확보하고 독자적인 동력을 지닌 것으로 여겨졌다.

그러나 부시 행정부 출범이후 미국의 대북정책이 조정됨으로써 남북관계와 북미관계간에 간격이 생기고 있다. 이상적으로 보았을 때, 남북관계, 북미관계, 한미관계가 상호 균형적 관계를 이루는 이등변삼각형과 같은 관계가 가장 바람직하다. 남북관계가 진전되고 북미관계가 긴장상태에 놓이게 되면 한미간 불협화음이 발생할 수 있다. 반면 북미관계가 진전되고 남북관계가 답보상태에 놓이게 될 경우, 마찬가지로 한미간 불협화음이 발생할 수 있다.

따라서 한국과 미국이 대북정책의 기본방향, 원칙, 협상방식 등에 대한 입장차이를 좁히고 대북정책에 있어서 평행성과 대칭성을 회복하는 것이 필요하다. 이를 위해 부시 행정부의 대북정책과 이에 대한 북한의 반응을 조망하고 이에 따른 북미관계와 남북관계의 전개방향을 점검하고자 한다. 첫째, 부시 행정부의 대북정책과 이에 대한 북한의 입장을 정리하고자 한다. 둘째, 북미관계를 전망하고자 한다. 셋째, 북미관계의 전개방향을 염두에 두고 이와 관련하여 남북관계의 전개과정을 예상하고자 한다. 결론적으로 북미관계와 남북관계의 병행발전을 위한 한미공조의 기본방향을 제안하고자 한다.

## II. 부시 행정부의 대북정책과 북한의 반응

### 1. 부시 행정부의 대북정책

#### 1) 기본방향

21 세기 미국의 대외정책에 대해서 공화당과 민주당은 목표, 기본방향, 안보 개념, 외교수단, 우선순위 등에 있어서 상당한 차이를 보인다. 공화

당과 민주당의 이러한 대외정책상의 차이는 대통령 선거기간 동안 부분적으로 드러났다.<sup>1)</sup> 부시 행정부의 대외정책은 다음과 같은 점에서 클린턴 행정부의 대외정책과 차별성을 보인다.

첫째, 부시 행정부는 현실주의적 정책노선을 취하고 있다. 클린턴 행정부는 다자주의와 협력을 강조하는 자유주의 정책노선을 택했다. 부시 행정부는 힘과 경제적 실리를 강조하는 현실주의 정책노선을 강조한다.<sup>2)</sup> 부시 행정부는 현실주의에 입각하여 힘과 경제적 실리를 바탕으로 미국의 세계 모니를 유지하고자 한다.

둘째, 부시 행정부는 다자관계보다 양자관계 및 동맹국과의 협력관계를 강조한다.<sup>3)</sup> 클린턴 행정부는 국제분쟁을 해결하는 데 있어서 유엔, NATO 등 다자기구의 역할을 통한 지지확보를 중시했다. 그러나 부시 행정부는 미·일동맹, 한·미동맹 등 동맹관계에 기초하여 국제질서를 관리하고 분쟁을 해결하고자 한다. 부시 행정부에서 무역대표부 대표인 로버트 졸릭(Robert B. Zoellick)이나 국방부장관 럼스펠드(Donald Rumsfeld)는 동맹관계의 중요성을 역설한다. 이러한 맥락에서 한·미·일 동맹의 연계도 강조된다.<sup>4)</sup>

셋째, 부시 행정부는 전통적 군사안보를 강조한다. 클린턴 행정부는 환경, 인권, 테러 등을 포함하는 포괄적 안보를 강조하였다. 그러나 부시 행정부는 포괄적 안보위협보다 전통적인 군사적 위협을 강조한다. 부시 행정부가 지구온난화방지에 관한 교토의정서를 거부한 것도 포괄적 안보에 대한 관심 결여를 시사하는 것이라고 할 수 있다.

넷째, 부시 행정부는 핵·미사일 등 대량파괴무기의 확산 방지를 위해 의

1) 민주당과 공화당의 정강정책에 대해서는 다음을 참조

<http://usinfo.state.gov/topical/rights/elect2000/dncplatform.htm>,

<http://usinfo.state.gov/topical/rights/elect2000/foreignpol.htm>

2) Condoleezza Rice, "Promoting the National Interest," *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 1. (January and February, 2000)

3) Robert B. Zoellick, "A Republican Foreign Policy," *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 1. (January/February, 2000)

4) Robert B. Zoellick, "A Republican Foreign Policy," *Foreign Policy*, Vol. 79, No. 1 (January/February, 2000); Donald Rumsfeld, "Strategic Imperatives in East Asia," The Fourth Annual B.C. Lee Lecture of Heritage Foundation, March 3, 1998.

교적 협상보다 미사일방어체제 구축 및 군사력에 바탕한 압박정책을 선호한다. 클린턴 행정부는 북한의 핵·미사일 개발을 중단시키기 위해 제네바 합의(1994)와 북한의 미사일발사 중단에 관한 모라토리엄(1999)을 이끌어 냈다.

그러나 부시 행정부는 대량파괴무기 위협에 대해 협상전략을 택하기 보다는 미사일방어계획에 의해 방어망을 구축하고자 한다. 부시 대통령은 2001년 5월 1일 미 국방대학 연설에서 탈냉전시대의 새로운 안보위협에 대처하기 위해서는 미사일방어계획을 구축해야 하며, 이를 위해 탄도탄요격미사일 개발을 금지하기 위해 1972년 구 소련과 체결한 ABM조약을 폐기하는 한편, 핵무기를 감축할 것임을 선언했다.<sup>5)</sup> 부시 행정부는 기술적 불완전성, 고비용, NATO 회원국 및 러시아·중국의 반발, 미사일위협을 과장한다는 비난여론 등에도 불구하고 미사일방어계획을 추진하고자 한다.<sup>6)</sup>

다섯째, 부시 행정부는 단극 체제(unipolar system)에서 미국의 우위를 유지하기 위해서 가상 적을 설정하고 이를 위한 군비확장을 시도할 것이다. 부시 행정부는 중국, 이라크, 북한 등을 가상 적으로 설정하고자 할 것이다. 그리고 의회 및 국민 여론의 지지를 받기 위해 국제적 긴장요인을 강조할 것이다.

여섯째, 부시 행정부는 미 국방정책의 전략적 중심 축을 아시아로 설정하고 미래전에 대비하여 전력을 재배치할 것이라는 입장을 표명하였다. 아미티지(Richard Armitage) 미국무부 부장관은 한국방문시(2001. 5. 10) 미 국방정책의 중심축의 아시아로의 이전, 해외기지를 포함한 전방배치병력의 의존도 약화, 신속배치 전력 강화, 정보시스템의 절대 우위 유지, 과학기술의 발전에 따른 전력의 기동성 향상 및 경량화 등 새로운 전략원칙을 밝혔다.<sup>7)</sup>

한편, 부시 행정부는 아태지역에서 급속한 경제성장을 바탕으로 국제적

5) Remarks by the President to Student and Faculty at National Defense University, May 1, 2001. The White House, Office of the Press Secretary.

6) Jack Ruina, "Missile Defense, Part VI," *The Washington Post*, March 4, 2001.

7) 『조선일보』, 2001년 5월 11일.

위상 증대를 추구하는 중국을 견제하고자 할 것이다. 탈냉전기 미국의 대중정책에 대해서 포용정책과 봉쇄정책이 대두하였다. 대중포용정책은 중국을 세계경제와 국제적 협력 틀 속으로 끌어들이어서 전략적 동반자관계를 형성한다는 것이다. 클린턴 행정부는 대중포용정책의 기초에 입각하여 중국을 전략적 동반자로 설정하고 중국의 인권과 민주주의 문제를 상대적으로 강조하지 않았다.

반면 대중봉쇄정책은 중국의 경제적 잠재력과 군사력 증강을 미국의 우위에 도전하는 요인으로 인식한다. 대중봉쇄정책은 대중 무역규제를 유지하고 중국의 인권 및 민주주의의 개선을 강조하며, 중국의 근본적인 개혁 없이 중국과 공존하기 어렵다고 전제한다. 부시는 대중봉쇄정책의 기초에 입각하여 중국을 전략적 동반자(strategic partner)가 아니라 전략적 경쟁자(strategic competitor)로 인식하고 있다.<sup>8)</sup>

2001년 4월 초 미국 Ep-3 정찰기와 중국전투기의 충돌사건은 부시 행정부 출범이후 미·중관계의 첫 시험대가 되었다. 미국 정찰기 충돌사건은 대만해협지역에서 중국의 군사력 증강활동과 이에 대한 미국의 우려가 누적되어 발생했다. 미국과 중국은 미국 정찰기 충돌사건에 대해서 타협안을 택했지만, 양국간 잠재적 갈등요인들이 도처에 잠복해 있다. 미·중간 긴장은 천슈이벤 타이완 총통에 대한 미국방문비자 발급과 달라이 라마 티베트 지도자의 방미 등을 둘러싼 중미간 신경전에서 나타나기도 나타났다.

미·중간 갈등은 타이완독립문제 및 타이완에 대한 미국의 무기판매문제와도 관련되어 있다. 파워(Colin Powell) 미 국무장관은 미국이 하나의 중국정책을 지지하되, 중국이 타이완에 무력으로 개입할 경우 미국은 타이완편에 서겠다는 입장을 밝힌 바 있다.<sup>9)</sup> 부시 대통령은 4월 25일 ABC 방송과의 인터뷰에서 타이완이 중국의 공격을 받을 경우, 미국은 타이완을 방어하기 위해 '미국이 할 수 있는 무엇이든(whatever it took)할 것'이라는 입장을 표명하였다. 이것은 클린턴 행정부가 타이완문제에 대해서 지

8) Kim Sung-han, "U.S.-China Relations after Spy-plane Incident," *Korea Herald*, April, 17, 2001.

9) Statement of Secretary of State-Designate Colin L. Powell prepared for the Confirmation Hearing of the U.S. Senate Committee on Foreign Relations, January 17, 2001.

니고 있었던 전략적 모호성(strategic ambiguity)과는 대조된다.<sup>10)</sup> 또한 부시 행정부는 대만에 대해서 잠수함, 구축함, 헬리콥터, 대잠수함 초계기 등을 포함하는 군사무기를 판매하기로 결정하였다. 부시 행정부의 타이완지원정책은 아태지역에서 중국을 견제하고 전략적 우위를 점유하기 위한 것으로 마중간 갈등요인이 되고 있다.

미국의 이러한 대외정책의 전반적 기초속에서 미국의 대북정책의 골격이 형성되었다. 한미정상회담(2001. 3. 7)은 미국의 대북정책 점검을 촉진하는 촉매가 되었다. 한미정상회담 결과 발표된 한미공동발표문(2001. 3. 7)은 전통적인 한미동맹관계를 재확인하고, 대북포용정책에 대한 지지, 북한핵·미사일문제의 해결 등을 강조하였다.<sup>11)</sup> 그리고 한미정상회담 후 발표된 미국무부의 대북정책 6대 원칙(2001. 3. 9)은 한·미일 공조를 바탕으로 북한정권에 대한 현실적 분석을 통해 대북정책을 재검토하겠다는 것으로서 클린턴 행정부의 대북정책과 차별화를 시도하였다.<sup>12)</sup> 그리고 부시 행정부의 대북정책은 한·미일 3자조정감독회의(TCOG)(2001. 5. 26)에서 제임스 켈리(James A. Kelly) 미국무부 아태담당 차관보에 의해서 설명되었다.

부시 행정부의 대북정책의 기본방향은 부시 대통령에 의해서 2001년 6월 6일 발표되었다. 부시 대통령은 대북회담을 재개하되, 회의 의제로서 제네바합의의 이행 개선, 북한의 미사일 개발 및 수출문제 해결, 북한의 재래식군사력의 위협 감소를 설정하였다. 그리고 부시 대통령은 이러한 의

10) David E. Sanger, "Bush Tells Beijing the U.S. Is Ready to Defend Taiwan," *The New York Times*, April 26, 2001.

11) 한·미공동성명은 한·미동맹의 재확인, 대북포용정책에 대한 지지와 2차 남북정상회담 기대, 1994년 제네바합의의 유지와 합의이행을 위한 북한의 동참 촉구, 대북정책에 있어 한·미, 한·미·일 공조, 대량파괴무기 및 운반수단의 확산 방지를 위해 적극적인 비확산 외교와 방어체제 강구 등을 포함하였다. Joint Statement by U.S. President George W. Bush and ROK President Kim Dae-jung, March 7, 2001. <http://usinfo.state.gov>

12) 미국무부는 대북정책의 6대원칙을 한·미·일 정책공조, 한국의 한반도긴장완화 지지, 북한정권에 대한 현실적 인식, 대북정책 전반 재검토, 점검(monitoring)과 검증(verification), 북한의 무기확산 우려 등으로 정리하였다. US State Department Spokesman Richard Boucher, "State Department Noon Briefing," March 9, 2001. <http://usinfo.state.gov>

제들을 남북관계, 한반도평화정착, 북미관계 개선, 한반도의 지역안정 등의 문제와 관련하여 포괄적으로 접근할 것임을 밝혔다. 또한 북한의 긍정적인 호응에 상응하여 대북지원, 제재 해제, 북미관계 개선 등을 추진할 것임을 표명하였다.<sup>13)</sup>

이상을 통해서 나타난 부시 행정부의 대북정책의 골격은 북한에 대한 인식, 협상원칙, 합의결과 이행, 한국의 대북포용정책에 대한 지지 등에 있어서 다음과 같은 특징을 지니고 있다.

첫째, 부시 행정부는 북한의 현실과 변화 전망에 대해서 부정적인 평가를 하고 있다. 이 점은 클린턴 행정부에서 작성된 페리보고서가 북한의 변화와 체제 전환을 기대하기 어렵다는 판단하에 '있는 그대로의 북한'(North Korea as it is)과 협상할 수밖에 없는 현실을 받아들인 것과는 대조적이다.<sup>14)</sup> 특히 부시 대통령은 한미정상회담시 김정일에 대해 개인적인 의구심(skepticism)을 갖고 있으며 북한에 대해 환상(illusion)을 갖고 있지 않음을 분명히 하였다.

둘째, 부시 행정부는 대북협상의 원칙으로 엄격한 상호주의를 강조한다. 북미제네바합의와 북한 미사일발사 중단에 관한 모라토리엄은 미국과 북한의 상호 의무사항 이행에 관한 상호주의원칙에 입각해 있다. 그러나 부시 행정부는 북한의 의무이행이 만족스럽지 못하며, 대북관계 진전을 위해서는 북한이 정치, 경제, 안보 등 각 분야에서 보다 철저히 상호주의원칙을 수용해야 한다고 주장한다.

셋째, 부시 행정부는 합의사항 이행의 원칙으로 점검(monitoring)과 검증(verification)을 강조한다. 특히 부시 대통령은 북한체제의 폐쇄성으로 인해 북한과의 합의내용에 대한 투명성 확보가 어렵기 때문에 북한과의 협상에서는 합의에 대한 완전한 검증절차(complete verification)가 필요하다고 역설한다.<sup>15)</sup>

13) Statement by the President George W. Bush, The White House, Office of the Press Secretary, June 6, 2001.

14) Review of United States Policy toward North Korea: Findings and Recommendations, Unclassified Report by William J. Perry. October 12, 1999.

15) Joint Press Conference by US President George W. Bush and ROK President Kim Dae-jung, March 7, 2001. <http://usinfo.state.gov>

넷째, 부시 행정부는 북미협상에 관한 클린턴 정부의 대북정책을 이어 받을 의도가 없으며, 모든 문제를 처음부터 재검토하겠다는 입장을 표명하였다. 특히 부시 행정부는 클린턴 정부의 업적인 1994년 제네바합의에 의한 북한핵동결 및 1999년 북한미사일발사 중단 합의를 재검토하고자 한다.<sup>16)</sup>

다섯째, 부시 행정부는 한국정부의 대북포용정책을 지지하고 남북정상 회담 이후의 성과를 긍정적으로 평가하고 2차 남북정상회담에 대한 기대도 표명하였다. 그럼에도 불구하고 구체적으로 포용정책의 성과, 북한의 변화 평가 등에 있어서는 미국이 한국정부의 입장과 견해차이를 보이는 측면이 있다.<sup>17)</sup>

## 2) 사안별 대북정책

### (1) 제네바합의문제

부시 행정부 등장이후 제네바합의의 틀이 전반적으로 재검토 대상이 되었다. 미국의 일부 전문가들이 경수로 2기 건설 계획에 대해 의문을 제기하고 이를 전면 재검토하여 화력발전소로 대체해야 한다고 주장하기도 하였다. 이것은 제네바합의의 기본틀을 전면적으로 수정하는 것을 의미한다. 이들의 주장은 우선 기술적·재정적 어려움에도 불구하고 북한이 경수로에서 플루토늄을 추출할 수 있는 가능성을 완전히 배제할 수 없다는 것이다. 또한 북한 송배전망의 낙후로 경수로에서 생산된 전력의 이용이 불가능하기 때문에 북한에게 전력공급을 할 수 있는 화력발전소가 실용적이라는 것이다. 그리고 미국이 매년 북한에 공급하기로 한 중유 50만 톤의 가격이 5년 동안 3배 이상 상승하여 1억 달러가 되었기 때문에 화력발전소 건설을 통해 대북중유 제공 비용을 경감할 필요가 있다는 것이다.<sup>18)</sup> 그러나

16) 콜린 파월 미국무장관은 북한의 위협을 평가하고 대북정책을 재검토하고 있음을 밝히고 있다. Colin Powell's Remarks to the Pool after Meeting with South Korean President, Kim Dae-jung, March 7, 2001. <http://usinfo.state.gov>

17) 김성한, “미국 부시 행정부의 대한반도정책,” 한미안보연구회, 한국국제정치학회, 2001년 춘계학술회의 발표논문, 2001. 4. 14.



경수로를 화력발전소로 대체하는 것도 비현실적이며, 미국이 중유공급대신 북한의 발전시설 보수 및 대체에너지 개발을 지원해야 한다는 견해도 제기되었다. 이러한 견해는 북한의 에너지난 해소를 위해 배전망 수선, 발전소 및 보일러 복구, 연료공급시설 재건설, 대체에너지 개발 지원, 에너지 효율성 향상 등이 효과적이라는 것이다.<sup>19)</sup> 이 문제를 둘러싼 논란은 한미일 3자조정감독회의(2001. 3. 26, 5. 28)에서 제네바합의 유지방침이 확인됨으로써 일단락되었다.<sup>20)</sup>

부시 행정부는 제네바합의를 유지하겠다는 입장을 표명하였지만 이행과정에 대해서는 보완이 필요하다는 입장을 시사하였다. 부시 대통령이 한미정상회담(2001. 3. 7)에서 제네바합의 이행을 재확인하였음에도 불구하고, 3월 8일 파월 국무장관은 상원 외교위원회에서 경수로의 전용가능성과 감독방법, 감시 및 검증방법 등 제네바합의 중 일부를 재검토할 것이라고 하였다. 부시 행정부는 북한이 제네바합의를 위반하였다는 결정적 증거를 갖고 있지는 않으나, 북한의 합의사항 준수를 신뢰하지 못하고 있다. 제임스 켈리 미국무부 아태차관보는 제네바합의를 준수하는 것이 필요하다고 앞으로 개선이 필요할지도 모른다는 점을 시사하였다.<sup>21)</sup>

미의회도 북한 핵활동의 철저한 검증이 필요하며, 이를 위해 제네바합의를 재검토할 것을 제안하였다. 제시 헬름스(J. Helms) 미상원 외교위원회 위원장은 3월 9일 부시 대통령에게 북한의 핵확산방지를 위해서 제네바합의를 파기할 것을 촉구하는 서한을 보냈으며, 헨리 하이드(Henry Hyde) 미하원 국제관계위원회 위원장은 북한의 제네바합의 이행에 관한 철저한 검증이 필요하다고 주장하였다.<sup>22)</sup>

18) Don Kirk, "U.S. Doubts Rise on North Korean Deal to Build Nuclear Reactors," *International Herald Tribune*, February 26, 2001; 경수로건설사업은 이외에도 건설일정의 지연, 건설비 증가와 재원조달문제, 핵심부품을 제공하기로 한 GE사의 참여 포기, 북한근로자의 임금인상 요구와 철수 등의 문제를 안고 있다.

19) David Von Hippel, Peter Hayes, and Timothy Savagel, "Modernizing the US-DPRK Agreed Framework." <http://www.nautilus.org/papers/energy/modernizingAF.PDF>

20) TCOG Meeting Joint Press Statement, March 26, 2001, May 26, 2001.

21) Press Briefing following the TCOG Meeting, May 26, 2001.

22) 하이드의원은 공화당과 민주당을 포함한 "Bipartisan Accord on North Korea,"를

미국이 제네바합의에서 특히 문제시하고 있는 것은 북한경수로 건설의 지연으로 인해 과거핵활동 규명이 지연되고 있다는 것이다. 미국은 북한핵 동결에 관한 제네바합의가 철저하지 못했으며, 제네바합의의 개정에 의해 북한 핵시설에 대해 보다 철저한 사찰이 이루어져야 한다고 여기고 있다. 과거 핵투명성 규명문제는 경수로사업 일정과도 관련되어 있다. 제네바합의에 의하면 경수로 핵심부품의 북한 전달 시점을 전후하여 북한이 핵안전협정의 모든 임시일반사찰을 받도록 되어 있다. 또한 북한의 과거핵활동이 규명되어야 원자력에너지법(Atomic Energy Act) 및 핵비확산법(Nuclear Nonproliferation Act)에 근거한 대북제재 해제와 원자력 기술이전에 관한 미·북원자력협정이 체결되어 경수로 핵심부품이 북한에게 제공될 수 있다. 부시 행정부는 북한의 과거 핵투명성을 확보하기 위해 북한에 대해 특별사찰을 포함한 여러 가지 방안들을 요구할 것이다.

## (2) 북한미사일문제

클린턴 행정부는 1999년 9월 북한미사일 발사 중단에 관한 합의를 도출하고 이후 북한미사일의 수출 및 개발문제에 대해서 협상을 진행하였으나 이 문제를 완전히 해결하지 못했다. 그러나 2000년 10월 울브라이트 미국무장관의 김정일 면담시 미사일문제에 관한 타협이 시도된 것으로 알려졌다. 김정일은 미국의 인공위성 대리 발사, 10억 달러에 해당하는 식량석탄 등 현물지원 등을 조건으로 사거리 300마일 이상의 미사일 개발 포기, 부품기술중개를 포함한 미사일 수출과 관련된 모든 활동의 중단 등을 수용할 의사를 밝혔다고 한다. 단, 검증문제와 이미 배치된 미사일의 처리문제는 미합의 사항으로 남겨졌다고 한다. 이후 쿠알라룸푸르에서 개최된 미사일협상(2000. 11)에서 미국은 북미정상회담시 서명될 기본협정 초안과 양 측의 세부 의무사항을 명시한 비공개서한을 북한에 전달했다고 한다.<sup>23)</sup> 물론 협상이 진행되었을 경우 장애요인이 있으며 완전한 타

구성하여 대북정책을 전면 재검토 할 것을 제안했다. Representative Hyde on North Korea, napsnet@nautilus.org, March 14 2001.

23) Michael R. Gordon, "How Politics Sank Accord on Missiles With North Korea,"

결이 이루어질 때까지 상당한 시일이 소요되었을 가능성이 있다.<sup>24)</sup> 그럼에도 불구하고 미사일문제에 관한 큰 틀이 접근되었다는 것은 중요한 의미가 있다.

클린 파월 미국무장관은 3월 6일 클린턴 정부의 대북정책가운데 유망한 요소(some promising elements)를 검토할 것이라고 언급함으로써 북미미사일협상의 성과를 이어받을 가능성이 있음을 시사하였으나,<sup>25)</sup> 다음날 입장을 선회하여 대북정책을 전면적으로 재검토할 것이라는 입장을 밝혔다. 그리고 제임스 켈리 미국무부 아태차관보는 클린턴 행정부 말기에 진행된 북미미사일협상은 매우 불완전하였으며 마무리되지 않았다고 지적하였다.<sup>26)</sup>

부시 행정부는 클린턴 행정부 말기에 이루어진 북미미사일협상의 성과를 계승하기보다 이 문제에 대한 북한의 양보와 철저한 검증을 요구할 것이다. 부시 행정부와 공화당의회는 미사일 수출중단에 대한 금전적 보상과 미사일개발 중단에 대한 인공위성 발사 등 보상조치에 대해서 부정적인 입장을 취할 것이다. 미국이 북한에 대해 보상을 제공하더라도 그 부담을 일본, 한국 등 관련 국가에게 전가시키려고 할 것이다. 북한미사일문제는 부시 행정부의 미사일방어계획과 밀접하게 관련되어 있다. 북한미사일개발은 부시 행정부가 미사일방어망을 구축하려는 중요한 이유의 하나이다. 부시 행정부는 북한미사일문제가 협상에 의해 해결될 경우, 미사일방어계획을 구축하려는 명분가운데 하나가 손실되는 것을 감수해야 한다. 이러한 이유에서 민주당의원인 토마스 앨런, 바니 프랭크, 앨런 토셔 등 5명은 부시 행정부가 MD 추진을 위한 명분으로 북한 미사일개발을 과장하고 있다고 비판하고 클린턴 행정부의 대북포용정책을 지속할 것을 촉구하였다.<sup>27)</sup>

---

*The New York Times*, March 6, 2001; Wendy R. Sherman, "Talking to the North Koreans," *The New York Times*, March 7, 2001.

24) William Drennan, "U.S. Foreign Policy in the New Century," 통일연구원 간담회, 2001. 4. 4.

25) Steven Mufson, "Bush To Pick Up Clinton Talks on North Korean Missiles," *The Washington Post*, March 7, 2001.

26) Press Briefing following the TCOG Meeting, May 26, 2001.

27) 『동아일보』, 2001. 3. 23.

부시 행정부의 고민은 최소한의 비용으로 북한미사일개발을 중단시키면서도 미사일방어계획을 추진할 수 있는 근거를 확보하는 것이다. 이와 관련하여 클린턴 행정부에서 대북정책조정관을 지내고 북미미사일회담에 관여했던 웬디 셔먼(Wendy Sherman)은 미사일방어계획과 북미 미사일협상을 동시에 추진할 것을 제안한다. 셔먼에 의하면 미사일방어계획을 추진하는 데에는 많은 시일이 소요되며, 대북 미사일협상을 타결하고 이행하는 데에도 많은 시간이 소요된다는 것이다. 따라서 북미미사일협상과 미사일방어계획을 병행 추진하되, 북미 미사일협상에서 성과가 있으면 미사일방어계획을 수정할 수 있다는 것이다. 미사일방어계획을 추진하더라도 적은 비용으로 외교적 방법을 통해서 북한미사일개발을 중단시킬 수 있는 대안을 포기하는 것은 비합리적이라는 것이다.<sup>28)</sup>

### (3) 한반도평화와 주한미군문제

미국은 한반도평화체제 전환보다는 한반도의 긴장완화와 신뢰구축에 대해서 보다 많은 관심을 지니고 있다. 미국은 한반도평화체제 전환과정에서 한반도불안이 야기되거나 미국의 안보이익이 손상되지 않기를 희망한다. 특히 부시 행정부는 한반도평화체제의 여건 조성을 위해서 북한의 전방배치 병력의 후방이동, 군사력감축 등 한반도의 군사적 긴장완화 조치 이행을 강조하고 있다. 부시 행정부 출범이후 토머스 슈워츠 한미연합사령관과 데니스 블레어 미 태평양사령관은 미 상원에 출석하여 북한의 군사력이 최근 증강되었다고 증언하였다.<sup>29)</sup> 앞으로 미국은 한반도평화체제정착에서 체제전환방식이나 절차문제보다 실질적인 군사적 긴장완화조치 및 점검(monitoring)과 검증(verification)에 대해서 높은 관심을 보일 것이다.

미국의 이러한 입장을 감안하여 김대중대통령은 2001년 3월 방미기간

28) Wendy R. Sherman, "Past Progress and Next Steps with North Korea," Presentation at the United States Institute of Peace, March 6, 2001. <http://www.usip.org>

29) 『동아일보』, 2001년 3월 31일.

동안 4자회담을 통해 한반도평화체제 전환을 추진하는 한편, 남북회담을 통해 한반도긴장완화와 신뢰구축을 추진할 것임을 밝혔다. 이것은 남북한이 군사적 긴장완화에 대해서 협의하되, 한반도 안보상황의 변화를 초래할 한반도평화체제 전환에 대해서는 미국과의 협의하에 국제적 해결방안을 모색하겠다는 것이다.

부시 행정부는 남북한이 평화문제에 관한 회담을 함으로써 한미동맹과 주한미군의 위상에 변화가 초래될 가능성을 우려한다. 미국은 한반도평화문제에 관한 논의가 북한과 미국 및 남한에서 주한미군 철수론으로 이어질 것을 염려한다. 주한미군의 위상변화는 필연적으로 주일미군의 위상변화와 연결되며, 이것은 미국의 아시아태평양전략의 변화를 예고하는 것이다.

특히 미국은 한반도평화체제 전환과정에서 주한미군의 위상변화에 대해서 민감한 반응을 보이고 있다. 남북정상회담 후 미국이 여러 경로를 통해서 주한미군의 역할을 강조한 것은 미국의 이러한 관심을 반영한다. 미국은 6·15 남북공동선언의 자주원칙이 주한미군철수를 의미하는 것으로 해석될 가능성에 대해서 높은 관심을 표명하였다. 미국은 통일과정 및 통일 후에도 동북아시아의 안정을 위해서 주한미군이 계속 필요하다는 입장을 견지하고 있다.<sup>30)</sup> 부시 행정부가 출범한 후 에번스 리비어(Revere) 주한 미대사 대리는 2차 정상회담에서 남북합의문이 채택될 경우, 한미동맹과 주한미군에 관련된 부문은 한미간 협의되어야 한다는 견해를 피력하였다.<sup>31)</sup>

30) 남북정상회담후 주한미군의 필요성에 대해서 언급한 미국의 관료 및 전문가들은 다음과 같다. 케네스 베이컨 미국방부 대변인 “주한미군은 한반도통일후에도 안정 세력으로 남을 것,” 2000. 6. 16; 리처드 바우처 미국무부 대변인, “주한미군은 한국과 미국간의 문제이며 양국이 필요로 하는 한 주둔할 것,” 2000. 6. 19; 매들린 올브라이트 미 국무장관, “주한미군 철수나 감축은 시기상조이며, 이를 고려하고 있지 않다,” 2000. 6. 24; 스티븐 보스워스 주한미대사, “북한의 위협이 존재하는 한 주한미군이 계속 주둔할 것임,” 2000. 6. 28; 반면, 향후 주한미군의 철수가가능성에 대한 언급도 있다. 제시 헬름스 미상원 외교위원장, “남북한 관계개선이 진정된 것이라면 미국은 주한미군철수계획을 세워야 한다,” 2000. 6. 17; 윌리엄 코언 미국방 장관, “미래의 어떤 시점에서는 주한미군의 규모가 어느정도가 되어야 하는지에 대해 검토해 보아야 할 것,” 2000. 7. 1. 『중앙일보』, 2000. 7. 3.

31) 『조선일보』, 2001. 3. 13.

한편, 미국이 세계전략을 재편하는 과정에서 주한미군의 위상과 역할이 조정될 가능성도 있다. 파월 미국무장관은 해외주둔 미군사력의 재배치(military realignment)에 대해서 언급하였다. 미 랜드연구소는 미국이 안보정책의 중심축을 아태지역으로 이동하고 미일동맹을 강화하는 한편 기동성있는 군사력을 괄과 오스트레일리아 등으로 배치하여 중국의 군사적 위협에 대처해야 한다는 전략을 제안하였다.<sup>32)</sup> 이러한 점들을 감안할 때, 앞으로 해외주둔 미군 전력의 전면적 배치조정 과정에서 주한미군의 배치조정 문제가 대두할 가능성도 배제할 수 없다.

#### (4) 남북관계와 한국의 대북포용정책

부시 행정부는 원칙적으로는 한국의 대북포용정책의 성과를 지지한다. 그러나 부시 행정부는 한반도문제 해결을 위한 남북대화의 중요성을 인정하되, 구체적인 성과를 바탕으로 남북관계가 진전되는 것이 바람직하다는 입장을 지니고 있다. 미국은 한반도긴장완화나 실질적인 성과 없이 남북대화의 당위성이 지나치게 강조되는 것을 바람직하게 여기지 않는다.

부시 행정부는 북미관계의 진전 없이 남북관계만 진전될 경우, 미국의 대북 협상력이 약화될 것을 우려한다. 특히 부시 행정부는 남북경협, 군사적 신뢰구축 등에 있어서 남북관계 진전이 미국의 대북 영향력을 감소시키지 않을 것을 희망한다. 예를 들면, 미국은 남한의 대북 전력지원이 제네바합의에 대한 북한의 준수 의무를 약화시킬 것이라는 가정 하에 대북 전력지원이 경수로사업을 고려한 포괄적인 대북 에너지사업의 틀 속에서 진행되어야 한다고 여긴다. 또한 미국은 금강산관광 등 남북경협으로 인한 경제적 이익이 북한의 군사력강화에 전입될 가능성을 우려한다. 또한 미국은 남북한의 군사적 신뢰구축이 정전체제 관리에 관한 유엔사 및 주한미군의 관할권을 침해하지 않기를 희망한다. 그리고 2차 남북정상회담의 추진 과정, 예상 의제, 남북공동발표문의 내용 등에 대해서도 미국은 민감한 관심을 보일 것이다.

32) Zalamy Khalilzad, David Orletsky, et al., *The United States and Asia: Toward a New U.S. Strategy and Force Posture* (Rand 2001)

한편, 미국은 남북관계 진전을 위한 국제적 협력망 구축이 한·미동맹의 결속력을 이완시킬 가능성을 우려한다. 미국은 한반도평화정착과 북한의 국제사회진출을 위해서 한국이 대중러에 대해 협력외교를 실시함으로써 한·미공조의 중요성이 감소될 상황을 우려한다. 2001년 3월 초 한·러정상회담시 ABM조약 준수에 대한 한국의 지지 입장 표명에 대해 미국이 강력하게 반발했던 것은 한국의 대주변국 균형외교에 대한 미국의 견제라고 할 수 있다.

## 2. 북한의 반응

북한은 클린턴 행정부하에서 이루어졌던 북·미 제네바합의와 미사일발사 동결을 토대로 북·미관계가 계속 개선되기를 희망한다. 이것은 대미관계 개선을 통해서 체제안보, 경제난 극복, 국제사회진출 등을 달성하고자 하는 북한의 정책적 목표에서 연유한다. 북한의 개방과 대외관계 개선도 궁극적으로 대미관계 개선을 위한 포석이라고 할 수 있다. 따라서 부시 행정부의 등장은 북한에게 매우 난감하지 않을 수 없다.

부시 행정부의 대북 강경정책에 대해서 북한은 한편으로는 강하게 부정적인 반응을 보이고 있다. 북한 외무성 대변인 성명(2001. 2. 21)은 부시 행정부의 상호주의, 단계적 접근, 경수로사업의 지연, 미사일방어체제 구축 등을 비난하고, 미사일문제에 대한 북한의 제안이 수용되지 않을 경우, 미사일발사를 재개할 수도 있음을 시사하였다.<sup>33)</sup> 또한 북한은 경수로 지연에 대한 보상이 제공되지 않으면 핵동결을 중단할 수 있음을 언급하였다.<sup>34)</sup> 북한이 한반도군축을 위해서는 주한미군 철수가 선행되어야 한다는 주장을 제기한 것도 부시 행정부의 대북정책에 대한 반응이라고 할 수 있다.<sup>35)</sup> 미국이 북한의 재래식군사력 감축문제를 제기함에 따라 북한은 주한미군철수가 재래식군축과 연계되어야 한다는 입장을 표명한 것이다. 이것은 북한이 미국을 상대로 한반도평화안보를 논의하겠다는 기존 입장

33) “북한외무성 대변인 담화,” 『조선중앙통신』, 2001. 2. 21.

34) 『조선중앙통신』, 2001년 5월 16일.

35) 『로동신문』, 2001년 4월 16일.

을 반복한 것이라고 할 수 있으며, 북미회담을 위한 협상지렛대를 확보하기 위한 것일 수도 있다.

한편, 북한은 부시 행정부의 대북 강경정책을 비난하면서도 대북 협상을 위한 여지를 남겨놓고 있다.<sup>36)</sup> 북한 『로동신문』사설(2001. 3. 19)은 북미 대결 해소와 관계개선을 희망하며, 클린턴 행정부하에서 여러 가지 대화와 공동합의문이 발표되었음을 상기시켰다. 북한은 아세안지역안보포럼(ARF) 고위관리회의의 의장보고서에 ‘북미제네바합의’(1994. 10)와 ‘북미공동선언’(2000.10)을 포함시켰다. 이것은 북한이 클린턴 행정부하에서 이루어진 북미관계 진전의 성과를 바탕으로 부시 행정부와 대화를 재개하기를 희망하는 것이라고 할 수 있다.<sup>37)</sup>

김정일 위원장은 페르손(Goran Persson) 스웨덴총리와의 면담(2001. 5. 3)에서 미국에게 대화를 희망하는 유화적인 메시지를 보냈다. 김정일 위원장은 미국을 적으로 간주하지 않는다고 함으로써 미국과의 화해의사를 피력하였다. 또한 김정일 위원장은 미국의 대북정책 검토가 남북대화 중단 이유라고 언급함으로써 한미공조에 대한 불만을 표출했다. 아울러 김정일 위원장은 2003년까지 미사일발사유예를 유지할 것이라고 밝힘으로써 부시 행정부의 대북정책을 보다 유화적 방향으로 유도하려는 의도를 나타냈다. 그러나 김정일 위원장은 “미사일 기술 수출은 무역이며, 살 사람이 있다면 팔겠다”고 언급함으로써 미사일수출은 미국의 보상을 전제로 협상하겠다는 점을 밝혔다.<sup>38)</sup> 북한은 미국의 대북 강경정책을 정당화시킬 수 있는 미사일발사 재개는 자제하되, 미국과의 대화재개를 통해 경제적 실리를 대가로 미사일수출을 양보할 수 있다는 이중적 신호를 보낸 것이다.

6월초 북미대화가 재개된 후 북한의 대미정책은 양면적으로 나타났다. 2001년 6월 18일 발표된 북한 외무성 대변인 성명은 일단 북미대화 재

36) 『조선중앙방송』, 2001년 3월 14일, 2001년 3월 17일; 『로동신문』, 2001년 3월 17일, 2001년 3월 18일, 2001년 3월 20일;

37) 『동아일보』, 2001년 5월 25일.

38) 『중앙일보』, 2001년 5월 4일, 5월 5일; 북한은 연간 1백여기의 스킵드 미사일 생산 능력을 보유하고 있으며, 지금까지 이란·시리아·파키스탄 등 중동국가를 주축으로 4백여기의 미사일을 수출한 것으로 판단된다. 파키스탄의 가우리, 이란의 사하브-3 미사일도 북한의 노동미사일 기술·부품을 바탕으로 제조된 것으로 추정된다.



개에 대해서는 긍정적인 입장을 나타냈다. 그러나 북한은 미국이 의제로 설정한 핵문제, 미사일문제, 재래식군사력문제 등이 회담의 전제조건으로 설정될 수 없다는 입장을 밝히는 한편, 재래식군사력문제를 논의하기 위해서는 주한미군 철수가 선행되어야 한다고 주장하였다. 반면 북한은 북미 제네바합의와 북미공동커뮤니케(2000. 10)가 준수되어야 함을 강조하였다. 그리고 주목할 사항은 북한이 경수로사업 지연에 대해 전력손실을 보상해야 한다고 주장한 것이다. 이것은 미국의 핵사찰 요구에 대해 북한이 전력손실 보상이라는 협상수단을 제기한 것이라고 할 수 있다.<sup>39)</sup>

이처럼 북한은 부시 행정부 등장이후 기존에 이루어진 북미합의의 틀위에서 북미대화를 재개하고 실리확보를 대가로 핵문제와 미사일문제를 해결하고자 하는 입장을 표명하였다. 그리고 이를 위해 상황에 따라 대미비난의 수위를 조절하는 한편, 핵동결 중단 등을 위협수단으로 활용하고자 한다.

### Ⅲ. 북미관계의 현황과 전망

#### 1. 북미대화 중단

부시 행정부의 대북정책 검토가 진행되는 동안 북미고위급회담과 북미 미사일회담이 중단되었다. 이에 따라 북한을 테러지원국가 명단에서 제외하는 것을 포함한 미국의 대북경제제재 해제가 지연되고, 북미연락사무소 설치도 지체되었다. 부시 대통령은 한미정상회담시(2000. 3. 6) 클린턴 정부의 대북정책을 이어받을 의도가 없으며, 미국이 빠른 시일안에 (anytime soon) 북한과의 미사일회담에 나서지 않을 것이라는 입장을 표명하였다. 그러나 그 후 미국은 대북정책 검토가 마무리되는 대로 북미 대화를 재개할 것이라는 기본적인 입장을 밝혔다.<sup>40)</sup>

북미대화가 중단됨에 따라 북미 진전의 실질적 지표의 하나인 북한의

39) 『중앙방송』, 2001년 6월 18일.

40) 2001년 5월 14일 콜린 파월 미국무장관의 CNN 인터뷰, 『동아일보』, 2001년 5월 16일.

테러지원국 명단도 지속되었다. 북한과 미국은 2000년 3차례(3월, 8월, 10월)에 걸쳐 테러지원국문제에 대해서 협의하였으며, 2000년 10월 테러지원국문제에 관한 북미공동성명이 발표되기도 하였다. 북미공동성명에서 북한은 반테러리즘 입장을 표명하고 반테러리즘 조치를 위해 협력하기로 하였으며, 미국은 북한을 테러지원국 명단에서 제외하는 것을 고려하기로 하였다<sup>41)</sup> 그러나 2001년 5월 미국은 일본 적군파 테러리스트에게 은신처를 제공하고 있으며, 필리핀의 테러집단에게 무기를 판매했다는 것을 근거로 북한을 테러지원국 명단에서 제외하지 않았다.<sup>42)</sup> 북한이 국제금융기구에 가입하여 국제차관을 도입하기 위해서는 테러지원국에서 해제되는 것이 선결조건이다. 북한이 테러지원국으로 계속 지정됨으로써 북한의 국제기구 가입 및 차관도입이 실질적으로 불가능하게 되었다. 북한은 2000년 8월 아시아개발은행에 가입신청을 제출하였으며 2001년 5월 총회에 참석하기를 희망하였다. 아시아개발은행은 그 동안 가입신청을 제출한 국가에 대해서 연차총회에 옵서버로 참석하도록 허용해 왔다. 그러나 미국의 반대로 북한의 아시아개발은행 연차총회 참석은 거부되었다.<sup>43)</sup>

북미대화가 단절되고 있는 동안 북한은 미사일발사 유예를 지속함으로써 미국의 대북 강경정책을 완화시키려고 노력하는 한편, 북미접촉 창구를 가동하기 위해 노력하였다. 또한 북한은 대유럽 외교를 통해 국제사회에 대해 북한의 변화와 대외관계 개선에 대한 긍정적인 이미지를 제고함으로써 북미 대화를 위한 국제적 분위기를 조성하고자 하였다. 스웨덴 총리이자 유럽연합 의장인 페르손 총리의 북한방문은 북한의 대유럽 외교의 상징적 성과였다.

북미대화가 지연되는 동안 미국은 북미관계 경색이 남북관계 진전의 걸림돌이 되고 있다는 지적을 감수해야 했다. 북한은 부시 행정부의 출범 이후 미국의 대북정책 및 한미공조가 남북대화 교착상태의 원인이라는 입장을 직·간접적으로 표명하였다.<sup>44)</sup> 북한은 남북대화 중단이 원인이 미국

41) Joint U.S.-DPRK Statement on International Terrorism, October 6, 2000. USKOREA@PD.STATE.GOV

42) 미국은 북한, 쿠바, 이란, 이라크, 리비아, 수단, 시리아를 테러지원국으로 지정하였다. U.S. Department of State, *Patterns of Global Terrorism*, 2000, April, 2001.

43) 『동아일보』, 2001년 4월 30일.

의 대북강경책 때문이라는 것을 지적함으로써 남한으로 하여금 미국에게 대북 접촉을 제안하도록 하였다. 북미대화가 중단되는 동안 북한은 한미 균열을 시도하고, 이것이 한미의 대북협상력을 약화시키는 결과를 초래하였다. 이러한 점을 감안하여 리처드 바우처(Richard Boucher) 미국무부 대변인은 2차 남북정상회담을 포함한 남북대화를 지지하며, 미국의 대북 정책 검토가 남북대화의 속도에 영향을 주지 않기를 바란다는 입장을 표명하기도 하였다.<sup>45)</sup>

## 2. 북미대화 재개

미국은 대북정책 검토가 마무리됨에 따라 2001년 6월 13일 뉴욕에서 북미대화가 재개되었다. 북미회담은 잭 프리처드 미 한반도평화담당 특사와 이형철 유엔 주재 북한대표부 대사간에 이루어졌다. 클린턴 행정부 말기에 조명록 북한특사의 방미와 올브라이트 미 국무부장관의 방북이 있었던 점을 감안하면 북미대화는 실무급회담에서 재개된 것이었다.<sup>46)</sup> 북미 대화의 결과 공식적인 발표문이 발표되지 않았다. 그러나 그동안 발표된 미국의 대북정책을 감안할 때, 미국은 북한의 핵사찰 의무 이행, 북한미사일 수출 및 개발 중단, 북한의 재래식군사력 위협 등을 제기하였을 것이다. 그리고 북한은 미국의 강경한 대북정책을 비난하는 한편, 전력 손실 보상, 미사일수출 중단에 대한 물질적 보상, 주한미군 철수 등을 요구했을 것으로 짐작된다.

앞으로 북한과 미국은 상대방의 의사를 탐색하면서 각자 이익을 최대화하기 위한 줄다리기를 할 것이다. 북한 핵·미사일문제가 가장 첨예한 쟁점이기 때문에 이 문제의 해결양상에 따라 북미관계의 전반적 범위와 속도가 결정될 것이다. 앞으로 전개될 북미대화의 형태로는 북미관계의 전반적 틀에 대해서 논의하는 고위급회담과 함께 미사일문제, 미군유해 송환

44) 북한은 ARF에 제출한 연례보고서에서도 미 부시 행정부의 대북 강경정책 때문에 미·북관계 남북관계가 진전되지 않고 있다고 주장하였다. 『조선일보』, 2001년 5월 22일.

45) 『조선일보』, 2001년 5월 7일.

46) 『동아일보』, 2001년 6월 14일.

등 세부 의제에 관한 분야별 회담이 개최될 수 있다.

북한 미사일문제의 해결이 가장 첨예한 문제이기 때문에 북미미사일회담이 초점이 될 것이다. 북미 미사일회담은 수출, 개발, 검증, 배치미사일의 처리 등의 문제를 둘러싸고 전개될 것이다. 협상 결과, 미사일문제의 각 이슈별로 단계적으로 합의가 도출될 수도 있고, 관련 이슈들을 망라하여 일괄타결이 이루어질 수도 있다. 북한의 미사일수출개발포기에 대해 물질적 보상과 기술적 보상을 마련해 주는 것이 최대 쟁점이 될 것이다. 북한에 대한 보상방안을 마련하는 데 있어서 미국은 직접적 경제적 부담을 최소화하려고 할 것이며, 한국, 일본, 유럽연합 등에게 부담을 분담시키고자 할 것이다.

한편 미국이 사찰의무 강화 등을 포함한 제네바합의의 수정을 제기할 경우, 북미핵협상이 또 다시 개최될 수 있다. 미국이 제네바합의의 수정을 제기할 경우, 북한은 일차적으로 반대의사를 표명할 것이다. 그러나 북한이 추가전력 제공, 송배전망 건설 등 추가 보상을 얻기 위해 제네바합의의 수정에 응할 수도 있다.

또한 제네바합의의 수정을 위해서는 한국, 일본, 유럽연합 등의 동의가 필요하다.<sup>47)</sup> 북미제네바 합의가 타결된 이후, 북한경수로사업은 KEDO가 주관해 왔기 때문에, 북미핵협상이 재개될 경우, 북한-국제원자력기구, 북한-KEDO, 미국-KEDO간의 상대적 관계가 복잡해질 것이다. 따라서 제네바합의의 수정은 미국, 북한, 남한, 일본, 유럽연합, 국제원자력기구, KEDO 등이 포함된 다차원적인 복합협상이 될 것이다.

### 3. 북미관계 악화와 긴장고조

북미협상이 재개되더라도 북한핵·미사일문제 등을 둘러싸고 첨예한 의

47) 미 외교협회가 부시 대통령에게 제안한 서한은 북한핵시설 해체의 지연, 심각한 기술적·법적 장애요인 등을 고려하여 북·미제네바합의를 재검토하되, 미국이 한국, 일본, 유럽 등과 함께 검토작업을 할 것을 제안하였다. 제네바합의를 신중하게 재검토해야함. A Letter by Council on Foreign Relations' Korea Task Force to U.S. President George Bush, March 26, 2001. <http://www.cfr.org>

견대립이 예상되기 때문에 회담이 결렬되고 긴장이 고조될 가능성을 배제할 수 없다. 북미핵협상과정에서 나타난 협상, 회담결렬, 긴장고조, 협상재개과정이 반복될 수도 있다.<sup>48)</sup> 특히 부시 행정부가 대북정책에 있어서 상호주의, 검증, 점검 등을 강조하고 있으며, 북한에 대한 물질적 보상에 대해서 비판적 입장을 지니고 있기 때문에 협상이 순조롭지 않을 것이다. 북한도 핵·미사일을 체제수호의 최후 보루로 인식하고 있기 때문에 쉽게 양보하려고 하지 않을 것이다.

이상과 같은 점들을 고려할 때, 북미회담이 결렬되고 위기가 조성될 가능성도 있다. 그러나 미국이 대북경제제재를 강화하거나 무력제재를 동원하기는 어려울 것이다. 미국의 대북경제제재는 실효성이 적으며, 중국과 일본, 유럽연합의 반대에 직면할 것이다. 더욱이 대북 무력제재는 북한의 반격가능성으로 인해 많은 위험을 수반한다. 특히 중국과 한국은 대북무력제재를 강력하게 반대할 것이다. 북한도 핵동결 파기나 미사일발사 재개와 같은 극단적 조치를 취하기 어려울 것이다. 북한은 대외개방과 국제관계확대를 송두리째 무산시킬 극단적 조치를 취하기 어려울 것이다.

또한 대내적으로 볼 때, 공화당출신 상원의원인 제임스 제퍼즈(James Jeffords)의원의 탈당으로 상원에서 다수를 차지한 민주당의원들이 부시 행정부의 대북강경책에 대해 제동을 걸고자 할 것이다. 보수주의자인 공화당의 제시 헬름즈(Jesse Helms)의원 대신 외교위원장직을 맡은 조지프 바이든(Joseph Biden)의원은 부시 행정부의 대북강경책을 견제하는 입장을 지니고 있다. 또한 공화당 존 워너(John W. Warner)위원장으로부터 상원 군사위원회장직을 인수받은 민주당의 칼 레빈(Carl M. Levin)의원은 미사일 방어와 펜타곤의 예산 지출 증액 등 부시 행정부의 핵심적인 정책 현안에 제동을 걸것으로 예상된다.<sup>49)</sup>

따라서 북미대화가 결렬되고 긴장국면이 조성되더라도 일정기간동안의 냉각기를 거친 후 북한과 미국이 협상을 재개하여 최대의 공동이익을 모

48) 북미협상의 결렬, 긴장고조, 재협상의 반복적 과정에 대해서는 다음을 참조하기 바람.  
Leon U. Sigal, *Disarming Strangers: Nuclear Diplomacy with North Korea* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1998)

49) "Chair Changes Likely to Alter Priorities," *Washington Post*, May 27, 2001.

색하기 위해 노력할 것이다. 북미대화가 교착상태에 빠질 경우, 카터 전 미대통령이 북한핵문제 해결의 돌파구를 열었듯이 고위급인사가 국면전개를 위한 비공식 역할을 수행할 수도 있다.<sup>50)</sup>

#### IV. 남북관계 전망

남북관계는 다차원적인 성격을 지니고 있다. 남북관계는 세계적 차원의 안보문제, 그리고 한반도 안보문제와 밀접하게 관련을 맺고 있다. 세계적 안보문제는 대량살상무기 및 운반체계의 확산방지, 미사일방어계획 등에 대한 것이다. 한반도 안보문제는 한반도평화체제, 한미 동맹의 역할, 주한미군의 위상 등에 관한 것이다. 그리고 남북관계는 대북포용정책의 지속, 2차 남북정상회담, 남북협력사업의 진전 등에 관한 것이다. 북한 핵·미사일문제의 해결 양상은 남북관계에 영향을 미치는 중요한 외적 요인이다. 또한 한반도평화체제 전환과 주한미군의 위상변화 등도 남북관계에 영향을 미치는 외적 요인이다.

한편 각 차원별로 주요 행위자가 다르다. 세계적 차원의 안보문제인 북한핵·미사일문제의 주요 행위자는 북한과 미국이다. 한반도평화문제의 주요 행위자는 남북한과 4자회담이다. 남북관계의 주된 행위자는 물론 남북한이다. 각 차원별 행위자는 상호 독립적으로 행동하기 보다는 구조적으로 다른 차원의 행위자들과 직·간접적으로 연결되어 있다.

특히 남북관계는 남한, 북한, 미국의 삼자간 역학관계로부터 많은 영향을 받고 있다. 남북관계는 북미관계, 한미관계의 세쌍의 양자관계와 연계된 틀 속에서 전개되고 있다. 따라서 북미관계의 시나리오와 밀접한 관련을 맺고 전개될 남북관계의 전개양상을 세 가지 유형으로 전망할 수 있다.

50) 예를 들면, 임동원 통일부장은 호놀룰루에서 개최된 한반도 민간전문가회의에서 남북한, 미국, 일본의 비정부 4자회의를 추진하기 위한 방안의 일환으로 페리 전 미대북정책조정관의 북한방문이 논의되었다고 했다. 『조선일보』, 2001년 6월 1일.

## 1. 남북관계의 담보상태

남북정상회담 이후 획기적인 진전을 이룩했던 남북관계가 2001년 들어 담보상태를 보이고 있다. 5차 남북장관급회담(3. 13일 예정), 세계탁구단 일팀 구성, 적십자회담(4.3 예정) 등이 무산되었다. 또한 남북관계 개선의 물꼬를 텃던 금강산관광사업이 난항을 겪고 있으며, 경의선 연결사업도 지연되고 있다. 무엇보다도 남북관계의 또 하나의 모멘텀이 될 2차 정상회담이 지연되고 있다. 이런 가운데서도 남한은 인도적 차원에서 비료 20만 톤을 북한에게 지원함으로써 남북화해의 끈이 유지되고 있다.

남북관계가 정체상태에 놓여 있는 이유는 여러 가지이다. 대북포용정책에 대해서 비판적인 남한의 보수적 견해와 대북지원의 경제적 부담이 남북관계 진전의 걸림돌이 되고 있다. 북한이 부시 행정부 등장이후 대미정책 조정에 초점을 두고 남북관계를 북미관계의 틀 속에서 접근하고 있는 것도 남북관계를 정체시키고 있는 요인이다. 그러나 남북관계 정체의 가장 큰 이유는 북한에 대해서 강경책을 구사하고 있는 부시 행정부의 등장이자, 부시 행정부의 등장으로 인한 북미관계의 소강상태가 남북관계 정체의 가장 큰 요인이 되고 있는 것이다.

부시 행정부의 대북 강경정책은 남북관계 진전에 대해서 다음과 같은 영향을 미치고 있다.

첫째, 부시 행정부의 등장으로 인해 한반도문제의 국제적 성격이 강화됨으로써 남북한의 주도적 역할이 제약되었다. 남북정상회담은 한반도문제의 한반도화 영역을 확대시켰으나, 부시 행정부의 등장으로 인해 한반도문제에 대한 국제적 규정성이 커지고 있다.<sup>51)</sup>

둘째, 이슈를 기준으로 하면, 부시 행정부의 등장이후 핵·미사일문제의 비중이 커짐에 따라 남북화해·협력의 영역이 제약되게 되었다. 이것은 핵·미사일문제의 전개양상이 남북화해협력에 영향을 미치는 독립변수의 역할을 하고 있다는 것을 의미한다.

셋째, 남북한, 미국의 3자 관계에서 북미관계의 비중이 남북관계에 비

51) 김기정, "미국 신행정부의 한반도정책과 남북한관계," 동아일보 21세기 평화연구소 국제학술회의, 『동북아시아의 평화와 협력』, 2001. 4. 13.

해 커졌다. 북미 핵협상 기간동안 남북대화는 단절되었으나 남북정상회담 이후 남북관계가 북미관계를 앞서는 현상이 나타났다. 그러나 부시 행정부의 등장으로 인해 북미관계의 진전없이 남북관계가 진전되기 힘든 상황이 발생하였다.

넷째, 한반도평화문제에 있어서도 북미대화의 중요성이 증대하였다. 김대중대통령은 한미정상회담(2001. 3. 7)시 남북한이 한반도긴장완화방안을 강구하되 한반도평화체제 전환은 4자회담에서 추진할 것이라는 입장을 밝혔다. 또한 부시 행정부가 한반도긴장완화와 북한의 재래식군사력의 군축을 강조하고 있기 때문에 한반도군사안보문제에서 북한과 미국의 입장이 중요해지고 있다.

다섯째, 한미동맹의 구속력이 강조됨에 따라 남북관계의 자율성이 제약되고 있다. 남북화해협력과 한반도평화체제 정착은 필연적으로 한미동맹의 성격을 변화시킬 것이다. 그러나 부시 행정부는 남북관계 진전과 한반도평화체제 전환이 한미동맹과 주한미군의 위상에 영향을 미치는 것을 바라지 않고 있다. 따라서 남북관계와 한반도평화정착에 있어서 남북한의 자율적 영역보다 한미동맹의 규제력이 강해졌다.

여섯째, 미국의 대북경제제재 해제 지연은 북한의 경제개방 및 차관도입, 남북경협을 제약하고 있다. 북한의 경제개방과 남북경협을 활성화하기 위해서는 국제사회의 대북투자가 필요하다. 특히 남북합작 생산품의 대미수출을 위해서는 테러지원국에서 생산된 제품의 미국수입을 규제하고 있는 미국의 대북경제제재가 해제되어야 한다. 첨단산업분야에서 남북경협이 이루어지려면 테러지원국에 대해서 자국기술의 이전을 금지하고 있는 바세나르협정의 규제대상에서 북한이 제외되어야 한다. 더욱이 북한이 IMF, IBRD, ADB 등 국제금융기구에 가입하고 이 기관으로부터 차관을 도입하기 위해서는 북한이 테러지원국 명단에서 제외되어야 한다.<sup>52)</sup> 따라서 미국의 대북경제제재 해제 지연은 실질적으로 북한의 개방 및 남북경협을 제약하고 있다.

52) 박종철, “북-미경제관계: 적성국관계에서 경협관계로의 변화 전망,” 『통일문제연구』, 제 11권 제 2호(1999 하반기), pp. 139~148.



## 2. 남북관계 진전과 2차 남북정상회담

김정일 위원장은 페르손 스웨덴총리와의 면담에서 6·15 공동선언 이행에 대한 의지를 표명하였다. 또한 김정일 위원장은 2차 남북정상회담에 대해서 긍정적 입장을 지니고 있지만 미국의 대북정책 검토가 남북대화를 지연시키고 있는 요인이라고 주장하였다. 김정일 위원장은 한미정상회담에서 남한이 미국의 입장을 수용한 것에 대해서 불만을 나타냈다. 북한은 부시 행정부의 등장 이후 미국의 대북정책 검토과정에서 한국이 미국의 의사를 존중하기보다는 북한의 입장을 적극적으로 대변하기를 기대하고 있다고 할 수 있다. 바꾸어 말하면, 북한은 남한이 남북관계 진전과 2차 남북정상회담 개최를 희망한다면, 이를 위해 미국의 대북 강경정책을 완화하도록 설득하여 북한에게 우호적인 분위기를 조성해 줄 것을 희망한다고 할 수 있다. 그리고 북한은 남한에게 한미동맹 보다는 민족적 차원에서 자율성을 지니고 남북문제에 접근하기를 주문했다고 할 수도 있다.

이상과 같은 점들을 고려할 때, 북미대화 진전과 병행하여 남북대화 재개가 모색될 것이다. 북한은 북미 대화와 남북대화를 병행함으로써 대외 개방의 효과를 극대화하는 동시에 미국과 남한으로부터 실리를 확보하는 시너지효과를 얻고자 할 것이다.

남북대화 재개방식은 5차 남북장관급회담을 개최하여 남북관계의 현안을 점검하는 방식이 있다. 5차 남북장관급회담이 재개되면, 이산가족문제의 해결, 경협 확대, 금강산관광사업, 경의선 철도연결 사업, 한반도 긴장 완화 등이 논의될 것이다.

그리고 남북장관급회담을 거치지 않고 곧 바로 2차 남북정상회담 준비회담을 개최하는 방법도 있다. 2차 남북정상회담은 북한에 대한 미국의 부정적 인식을 변화시키고 북미 협상 분위기를 조성하는 데 기여할 것이다. 미국도 북미관계 개선과 병행하여 남북대화가 재개되는 것이 북미 대화에 유리하다고 여길 것이다. 2차 정상회담의 준비 및 후속조치 이행과정에서 한미 협의가 중요할 것이다. 남북정상회담에서 다루어질 의제가운데 북한 핵·미사일문제, 주한미군의 위상, 한반도 긴장완화 등의 문제에 대해서 한미간 긴밀한 협의가 필요할 것이다. 2차 남북정상회담 후 발표될 문건의 성격 및

내용에 대해서도 한미간 긴밀한 조율이 필요할 것이다.

### 3. 남북관계의 후퇴

미국의 대북 강경책이 구체화되고 북미대화 단절이 장기화될 경우, 남북관계는 기로에 놓일 것이다. 그러나 이런 경우라고 하더라도 남북관계가 남북정상회담 이전으로 전면 후퇴하지는 않을 것이다. 북한은 경제난 극복을 위해서 남한과의 협력을 필요로 하고 있다. 뿐만 아니라 북한은 대외개방을 추진하고 대외관계를 개선하기 위해서 남북대화를 필요로 하고 있다. 남한이 북한의 국제사회진출을 지원하고 있는 점과 남북정상회담의 성과가 북한의 대외관계 개선의 발판이 되었다는 점을 상기해야 한다.

그럼에도 불구하고 북미관계 경색이 장기화될 경우, 남북관계가 한 단계 질적 도약을 하기는 어려울 것이다. 이럴 경우, 2차 남북정상회담 개최보다는 인도적 문제, 남북경협, 사회문화적 협력 등과 관련된 실무적 차원의 대화가 진행될 가능성이 크다.

한편 북미간 핵·미사일문제를 둘러싼 협상이 결렬됨으로써 긴장이 고조되는 상황이 발생할 수 있다. 남한은 이러한 상황이 한반도위기 고조와 남북관계 후퇴로 이어질 가능성을 우려할 것이다. 남한은 미국과 북한이 전면 대결하기보다는 타협책을 발견하기를 희망할 것이다.

그런데 북미관계의 교착상태에서 남북대화가 중재역할을 할 수 있다. 남북대화가 전면 중단되었던 1994년 북미핵협상 때와는 달리 남북대화 창구가 있기 때문에 남북대화가 북미 대립을 완화하고 평화적 방법에 의한 북한핵·미사일문제를 해결하는 데 있어서 긍정적인 역할을 할 수도 있다. 북한에 대해서 미국이 악역(bad cop)을 맡는 반면, 한국은 좋은 역할(good cop)을 맡는 역할분담이 이루어질 수 있다.

북한도 북미관계의 경색상황에서 남북대화를 추진함으로써 부시 행정부의 대북 강경입장을 완화시키고 남한이 북미관계 개선을 위한 중재역할하기를 기대할 수 있다. 북한은 남북회담을 통해서 남한 및 국제사회에서 김정일과 북한에 대한 이미지를 긍정적으로 변화시키고자 할 것이다.

## V. 맺음말

남북정상회담과 그 후 남북관계 진전은 클린턴 행정부의 대북포용정책과 보조를 맞추면서 전개되었다. 그러나 부시 행정부의 등장 이후 미국의 대북정책과 한국의 대북정책이 조정국면을 맞고 있다. 남북관계가 북미관계 및 한미관계의 복합적 틀속에서 전개되고 있다는 점을 감안하면, 한미간 정책조율이 절실하게 필요하다. 이것은 남북관계와 북미관계, 한미관계의 균형적 관계가 형성되어야 한다는 것을 의미한다. 이를 위해 북한에 대한 인식, 대북정책의 원칙, 절차, 속도 등에 있어서 한미간 공통분모를 확대하는 것이 일차적 과제이다. 한반도의 안정과 평화를 유지하고 대북협상을 위해서 한미공조의 기본 골격이 유지되어야 한다. 한미공조는 한반도의 안정을 유지하는 안전판이며, 대북협상의 효과를 높이는 지렛대이다.

한국과 미국은 김대중 대통령이 방미시 제안한 포괄적 상호주의의<sup>53)</sup> 구체적 이행방안을 마련해야 한다. 북한문제를 포괄적으로 해결하기 위해서 북한에게 제네바합의 준수, 미사일문제 해결, 대남무력도발 중단 등을 요구하는 대신 북한에게 체제보장, 경제협력, 북한의 국제사회 진출 및 국제차관 제공을 제안하는 구체적 이행계획이 마련되어야 한다. 이를 위해 관련 현안들을 구체화하고 단계별로 로드 맵을 마련하는 것이 필요하다. 그리고 그 과정에서 한미의 역할분담에 대한 청사진이 마련되어야 한다.

한미정책 협조를 위해 한미는 정부 차원의 협의채널 뿐만 아니라 민간 전문연구기관 및 전문가간 협의창구를 확대해야 한다. 이를 위해 미국의 전문연구기관과 한국의 관련 연구기관간 세미나와 협의채널을 다양화하고 한미전문가 공동으로 한반도문제특별연구팀을 구성하여 정기적으로 한반도상황에 대한 평가와 정책대안을 공동으로 제시하는 것도 바람직하다.

한미정책 협조 가운데 가장 중요한 사항으로 북미제네바 합의의 골격이 유지되어야 한다. 북한은 제네바합의에 따라 핵시설들을 동결하고 있으며, 금창리 지하핵의혹 시설에 대한 사찰을 수용하였다. 북미제네바합의는 이행과정에서 여러 가지 시행착오가 있음에도 불구하고 아직까지 북한

53) 김대중 대통령이 2001년 3월 8일 미 상하원 외교위원장 주최 간담회에서 제안했다.

핵개발을 억지하기 위한 목적을 잘 수행하고 있다. 그러나 경수로사업을 추진하는 데 있어서 공사기간의 지연, 자원충당, 송배전망 건설, 북한의 과거 핵활동의 규명문제, 경수로핵심부품의 북한이전에 따른 법적·기술적 문제 등을 검토하고 이에 대한 대책을 모색하는 것은 필요하다.

그리고 미국이 미사일방어계획을 추진한다고 하더라도 대북 미사일협상을 동시에 추진하는 것이 바람직하다. 미사일방어계획이 실행되기까지는 여러 가지 기술적·재정적 문제들이 있기 때문에 미국은 그 기간동안 상대적으로 비용과 위험부담이 적은 북한과의 협상을 병행 추진하는 것이 합리적이다. 만약 미사일협상이 실패할 경우 미국은 미사일방어계획을 위한 명분을 확보할 수 있기 때문에 미리부터 기회의 창을 닫아버릴 이유는 없다. 그리고 북한의 미사일수출 및 개발중단에 대해 보상을 제공하는 방안 에 대한 구체적 검토가 이루어져야 한다. 대북미사일 보상은 일본, 중동 국가, 유럽 등에 의해서 우선적으로 제공되어야 하며, 한국의 부담은 최소한에 그쳐야 한다.

그리고 남북회담을 통해 한반도긴장완화와 신뢰구축을 추진하고, 4자회담 등을 통해서 한반도평화문제를 해결하기 위한 방안이 강구되어야 한다. 한반도평화정착을 위한 남북한의 역할과 미국의 역할분담이 필요하다. 또한 주한미군의 위상과 역할은 동북아정세, 한반도평화체제 전환, 한반도군비통제 등 복합적 요인들을 감안하여 검토되어야 한다.