

統一情勢分析 2002-01

한·미 정상회담 결과분석

2002. 2

김국신 (국제관계연구실 선임연구위원)

이헌경 (국제관계연구실 선임연구위원)

통 일 연 구 원

- 목 차 -

I. 문제제기	1
II. 정상회담 배경	2
1. 북·미관계 현황	2
2. 한·미관계 현황	4
III. 정상회담 합의 내용 분석	6
1. 합의 사안	6
2. 의의 및 문제점	8
IV. 북·미관계 전망	10
V. 우리의 정책방향	12

I. 문제제기

- 2001년 1월 부시 행정부 출범 이후 북·미관계의 교착상태가 지속되는 가운데 테러와의 전쟁을 계기로 미국의 대북정책은 더욱 강경해지는 경향을 보임.
- 부시 대통령이 2002년 연두 국정연설(1.29)에서 북한을 이란, 이라크와 함께 ‘악의 축’으로 규정하고 북한의 대량살상무기 개발에 강력히 대응할 것임을 경고함으로써 한반도의 긴장이 고조됨.
 - 우리 사회 내부에서는 대북 포용정책을 둘러싼 찬반논쟁 확산
- 부시 대통령과 김대중 대통령은 2002년 2월 20일 서울에서 한·미 정상회담을 개최하고 한·미동맹, 반테러 협력, 북한 대량살상무기 및 미사일 문제 등을 폭넓게 논의하고 대북정책 관련 한·미간 이견을 조율함.
- 본 보고서는 한·미 정상회담 이후 공동기자 회견 및 도라산역 연설에서 나타난 회담 결과를 분석하고 이에 대한 북한의 반응을 고려하여 향후 남북관계 개선을 위한 우리의 대책 방향을 제시하고자 함.

II. 정상회담 배경

1. 북·미관계 현황

○부시 대통령은 대북정책 검토가 완료됐음을 선언(2001.6.6)하고, 북한의 핵·미사일·재래식군비 등 3가지 의제를 북한과 포괄적으로 협상해 나가겠다고 선언함.

- 북한의 핵활동과 관련된 제네바 합의의 이행 개선
- 북한의 미사일 개발에 대한 검증 가능한 규제 및 수출 금지
- 재래식 군비태세 등

○한편, 북한은 대미 관계개선 의지를 표명하면서도 미국의 대북협상 자세를 비난(2001.6.18)하였음.

- 미국이 의제로 제시한 핵·미사일·재래식군비 문제에 대해서 “일방적이고 전제조건적이며 의도에 있어서 적대적”이라고 평가
- 북한은 미국이 도저히 받아들일 수 없는 조건을 제시하며 “협상을 통해 우리를 무장해제시키려는 목적을 추구하고 있다”고 비난

○북한은 부시 행정부의 대북협상 자세가 “최소한 클린턴 행정부 집권 마지막 시기에 취했던 수준에 이를 때에 가서야 북·미대화의 재개가 가능해질 것”이라고 밝힘(2001.8.8).

- 제네바 합의(1994.10)와 북·미 공동코뮤니케(2000.10)의 토대 위에서 북·미대화를 재개하자는 입장

- 북·미 관계가 대화의 접점을 찾지 못한 채 교착상태가 지속되는 가운데 9.11 테러참사 이후 미국인들의 성향이 더욱 보수화됨.
 - 미 국무부 중심의 대북 협상과 입지 약화
 - 미 국방부 중심의 대북 강경과 발언권 강화

- 미 국무부는 북한의 인권문제, 종교자유문제 등을 언급하며 대북 압력을 강화하는 한편, 조기 핵사찰 수용 및 생화학무기 개발 계획을 폐기할 것을 촉구하고 있음.
 - 북한을 종교의 자유가 없는 특별관심대상국으로 지정 (2001.10.26)
 - KEDO에 의해 북한에 건설 중인 경수로의 핵심부품 공급시기와 일정에 맞추어 핵사찰이 완료되기 위해서는 북한이 당장 IAEA의 핵사찰을 수용해야 한다고 주장

- 2002년에 들어 미국은 불량국가들의 미사일 위협으로부터 미국을 방위하기 위한 미사일방어(MD)체제 구축을 강행하는 한편, 테러와의 전쟁을 확대할 움직임을 보임.
 - 국제적인 테러 조직망을 근절시키기 위한 군사·외교적 활동 지속

- 부시 대통령은 연두 국정연설(2002.1.29)에서 대량살상무기를 개발 중인 북한과 이란, 이라크를 세계평화를 위협하는 악의 축으로 규정하고, 이들 국가들에 대해 모든 대응방안을 고려하고 있다고 밝힘.
 - 북한은 이를 ‘사실상의 선전포고’로 간주한다고 반발

2. 한·미관계 현황

- 탈냉전기에 들어 한·미는 국익의 우선순위가 다름에 따라 대북정책에 관한 기본적인 입장차이를 보임.
 - 유일 초강대국인 미국은 세계전략 차원에서 대량살상무기 확산 방지에 초점을 두고 대북정책 추진
 - 분단국인 한국은 남북화해·협력을 통한 한반도 평화체제 구축에 중점을 두고 대북정책 추진

- 보수적인 공화당 행정부가 출범한 이후 한·미간 대북 인식 및 접근방식에서 차이를 보임.
 - 김대중 대통령은 김정일 위원장을 대화가 가능한 지도자로 평가하며 북한이 변화와 개방 가능성을 보여주고 있다고 판단
 - 부시 대통령은 한·미정상회담(2001.3.7)에서 햇볕정책을 지지하지만 북한 지도자에 대한 회의감을 가지고 있다고 언급

- 한·미 양국은 특히 북한의 대량살상무기 및 미사일 문제 접근방식에서 차이를 보임.
 - 미국은 핵·미사일·재래식 무기 등 주요 현안에서 북한이 긍정적인 행동을 취한 후 엄격한 상호주의에 따라 대북 지원 등을 검토한다는 입장
 - 한국은 북한의 대량살상무기 개발을 저지하기 위해 보다 신중적이고 호혜적인 상호주의 원칙을 적용할 것을 촉구

○ 럽스펠드 미 국방장관과 김동신 국방장관은 한·미 국방장관회담 (2001.6.21)에서 북한의 대량살상무기와 재래식 무기에 대한 한·미 간 역할 분담에 합의하였으나, 북한의 재래식 군비태세 문제 접근 방식에 관한 이견이 완전히 해소되지 못함.

- 한국은 「남북기본합의서」에 따라 남북한이 군사적 신뢰구축 조치를 통해 해결할 수 있음을 강조
- 미국은 재래식 군사력 감축협상을 한·미 양국이 함께 해야 한다고 주장

○ 테러와의 전쟁이 확대됨에 따라 미국의 세계전략과 대북 포용정책의 차이를 새롭게 조율할 필요성이 제기됨.

- 미국은 북한의 대량살상무기 개발 문제를 테러와의 전쟁 차원에서 다루겠다는 단호한 입장을 표명
- 한국은 대량살상무기 문제와 테러와의 전쟁을 별개의 문제로 간주하며 테러와의 전쟁이 한반도로 확대되는 것을 불원

Ⅲ. 정상회담 합의 내용 분석

1. 합의 사안

<반테러 협력 및 한·미동맹 강화>

- 김대중 대통령은 미국이 한국의 유일한 동맹국가임을 강조하고 미국의 반테러 전쟁에 대한 전폭적인 지지·지원 입장을 표명함.
 - 어떤 종류의 테러에도 반대한다는 입장 표명
- 부시 대통령은 한국 정부가 보여준 반테러 노력에 사의를 표명하고, 2단계에 접어든 테러와의 전쟁에 대한 한국의 지속적인 지지를 요청함.
- 양국 정상은 전통적인 동맹관계를 글로벌 파트너십 차원으로 발전시킨다는 데 의견을 모음.
 - 김대중 대통령은 한·미동맹관계가 안보협력뿐만 아니라 정치·경제·외교 등 모든 분야에서 포괄적 동반자 관계로 확대·발전되고 있다고 선언
 - 부시 대통령은 한국 안보에 관한 굳건한 공약을 성실히 이행하고 있음을 강조

<대북 포용정책 지지>

- 김대중 대통령은 양국이 상호 일치된 목표와 전략하에 긴밀한 공조로 대북정책을 추진해 나갈 것임을 강조함.

- 대북정책 관련 한·미 공조체제의 중요성 강조

○부시 대통령은 대북 포용정책에 대한 지지 의사를 거듭 표명하고 한반도의 궁극적인 통일에 대한 기대를 표명함.

- 그러나 북한이 아직까지 햇볕정책을 수용하지 않는 데 대해 매우 실망했다고 밝힘.

<남북대화 및 북·미대화 촉구>

○김대중 대통령은 북한의 현 정세를 설명하고 북한이 조만간 남북 대화에 응해 올 것이라고 전망함.

- 부시 대통령은 북한측에 이산가족 상봉 및 경의선 연결 촉구

○부시 대통령은 북한과 조속한 대화 재개를 희망한다고 밝힘.

- 북·미대화 재개와 무관하게 대북 식량지원 지속 의사 표명

<한반도 평화와 안정 유지>

○부시 대통령은 미국은 전쟁을 일으킬 의사가 없으며, 한국도 북한을 공격할 의사가 없다고 천명함.

- 한·미 양국은 오로지 방어적 자세에 있음을 강조

○양국은 북한의 대량살상무기와 미사일 문제가 대화를 통해 조속히 해결돼야 한다는 데 인식을 같이하고 공동노력을 기울이기로 합의함.

2. 의의 및 문제점

<의의>

- 대북정책을 둘러싼 양국간 견해 차이가 한·미동맹을 바탕으로 한 대북정책 추진이라는 큰 틀에서 합의점을 찾음.
 - 부시 대통령은 대북 포용정책에 대한 지지 의사를 표명
 - 김대중 대통령은 양국이 상호 일치된 목표와 전략 아래 긴밀한 공조를 통해 대북정책을 추진하기로 했다고 밝힘.
- 특히 부시 대통령은 미국이 북한을 공격할 의사가 없으며 북한의 대량살상무기 문제는 대화를 통해 평화적으로 해결하겠다고 선언함으로써 한반도의 평화와 안정을 보장함.

<문제점>

- 부시 대통령은 북한 정권을 주민들의 굶주림을 방치하는 정권, 투명하지 않고 외부와 단절된 정권 등으로 지칭함으로써 김정일 위원장에 대한 부정적인 인식에 변함이 없음을 밝힘.
 - 대북정책 관련 한·미간 시각 차이가 여전히 존재함을 보여줌.
- 부시 대통령은 ‘악의 축’은 북한 주민이 아니라 북한 정권을 말하는 것이라고 밝힘으로써 북한 정권과 주민을 분리하여 대응하겠다는 의사를 표명함.

- 향후 북·미대화 의제에 북한 인권문제도 포함시키는 등 대북 강경기조를 유지할 것임을 시사

○ 한·미 정상은 북한의 대량살상무기를 대화를 통해 해결하겠다고 선언하였지만 그 구체적인 해결책이 제시되지 않음.

IV. 북·미관계 전망

- 한·미 정상회담에서 부시 대통령은 북한에 대해 조속한 대화 재개를 거듭 촉구하였지만 북·미관계는 당분간 냉각상태가 지속될 것으로 전망됨.
 - 미국은 핵·미사일·재래식 무기 등 주요 현안에서 북한이 긍정적인 행동을 취한 후 엄격한 상호주의 원칙에 따라 대북 지원을 검토한다는 입장 고수
 - 북한은 “우리 최고수뇌부와 우리 제도에 대한 체질적인 거부감”을 나타내는 미국과는 대화할 의사가 없다고 밝힘 (2002.2.22).

- 북한측이 대미정책을 전향적으로 재조정하지 않으면 북·미대화는 조만간 재개되기 어려울 것으로 전망되며 대화가 재개되어도 단시일내 가지적인 성과를 거두기 어려움.
 - 대량살상무기를 대화로 풀겠다고 하지만 북한이 수용할 수 있는 실효성 있는 해법을 마련하기가 쉽지 않음.

- 북·미대화가 장기간 재개되지 않거나 또는 재개되어도 협상이 공전할 경우에는 한반도 위기상황이 재발할 가능성을 배제하기 어려움.
 - 미국은 핵사찰 문제가 앞으로 1~2년 내에 타결되지 않으면 경수로 건설을 중단하겠다고 경고
 - 북한은 2003년까지 미사일 실험발사 유예조치를 지킨다는 입장

○ 최악의 시나리오는 북한이 2003년 미사일 실험발사를 재개하는 등 벼랑끝 전술을 구사하고 이에 대해 미국은 북한의 무기수출 선박을 공해상에서 나포하는 등 대북 봉쇄정책을 추진하는 것임.

○ 그러나 제네바 합의 이후 실용주의 노선을 추구하고 있는 북한의 외교행태를 볼 때 북·미관계가 극한적인 대립상태로 악화되기보다는 일정 기간의 힘겨루기 양상을 보인 후 대화를 통한 해결책을 모색하게 될 가능성이 높은 것으로 평가됨.

- 북한은 우선 남북관계를 개선하며 이를 바탕으로 북·미대화를 재개할 가능성이 높음.

V. 우리의 정책방향

<한·미 공조체제 강화>

○미국이 주도하는 테러와의 전쟁에 적극 기여함으로써 한·미 안보 협력체제를 강화하는 한편, 대북정책에 관한 한국의 입지를 강화함.

- 그러나 테러와의 전쟁이 한반도로 확대되는 것은 바람직하지 않다는 점을 확고히 표명

○북한의 핵·미사일 및 재래식 군비태세 문제 해결을 위해 미국과 적극 협력하되 대북정책에 관한 신축성 제고를 요청함.

- 미국이 제네바 합의보다 더 광범위한 대북 핵사찰을 요구할 경우에는 그 반대급부를 명백히 할 것을 설득
- 미사일 협상 재개를 위한 대북 유인책 공동 모색
- 재래식 군비통제 문제는 남북관계 개선 속도에 맞춰 해결하는 것이 보다 현실적인 태도임을 지속적으로 설득

○대북정책 관련 한·미·일 3자 조정감독그룹회의를 정례화하고 제도화함.

- 대표 수준을 차관급으로 격상

<북한에 대한 적극적 설득>

○미국이 테러와의 전쟁을 이라크 등으로 확대하면 북·미관계의 교

착상태가 장기화될 가능성이 있는 바, 조속한 북·미대화 재개를 위해 북한측의 태도변화를 촉구함.

- 조기 핵사찰 수용 촉구
- 중동지역에 대한 미사일 기술·부품 수출 금지
- 일본 요도호 납치범 국외추방 등 테러리즘에 반대하는 가시적인 조치 단행 등

○ 아울러 남북대화가 실질적으로 진전되는 모습을 보여야 북한의 대화의지에 대한 미국의 의구심이 해소될 수 있다고 설득함.

- 이산가족 상봉, 경의선 복원 등 남북장관급회담 합의사항 이행 촉구
- 김정일 국방위원장의 답방 촉구

○ 북·미대화가 재개되지 않은 상태에서도 한반도 평화체제 구축을 위한 4자회담 개최를 적극 설득함.

<중국·러시아와 국제공조 유지>

○ 북·미대화 재개 및 북한 대량살상무기 문제 해결에 대한 중국·러시아의 적극적 역할을 요청함.

- 부시 대통령도 미·중정상회담(2002.2.21)에서 장쩌민 주석에게 북·미대화 재개를 위한 중국의 지원 요청

○ 특히 남북관계 개선 및 한반도 평화정착을 위해 한·중 협력을 강화함.

- 중국의 외교채널을 활용한 제2차 정상회담 개최 분위기 조성
- 한반도 평화정착을 위한 4자회담 재개 노력

○ 남북관계의 진전을 위해 러시아의 중재자 역할을 적극 활용하며 남북한과 러시아의 3각 경협을 적극 확대함.

- 경의선과 시베리아횡단철도 연계 사업 적극 추진

○ 한반도 평화체제 구축을 위한 남북한·미국·중국의 4자회담에 일본과 러시아도 참여시키는 방안을 신중히 고려할 필요가 있음.

- 한반도문제 해결과정에서 배제된 데 대한 러시아와 일본의 불만을 완화
- 미·중 갈등 및 미국의 MD체제 강행으로 인한 지역 불안정을 해소