

# 부시 행정부의 대북정책과 남북관계 전망

최진욱(통일연구원)

## ◆ 논문 요약 ◆

부시 행정부 출범 이후 경색국면을 면치 못하고 있는 북·미관계는 가까운 장래에 호전의 기미마저 보이지 않고 있다. 우선 북한 문제가 미국의 정책순위에서 우선순위가 낮고 실제로 북한 문제에 대한 종합적 계획도 수립되어 있지 않다는 것이 당분간 북·미관계의 소강상태를 전망하는 요인이다. 북·미간 대화가 재개된다 하더라도 북한에 대한 미국의 부정적 인식과 함께 핵·미사일 등 현안에 대한 양측의 첨예한 대립으로 인해 북·미관계는 순탄치 않을 것으로 전망된다.

한편, 남북관계는 남한으로 부터의 경제적 실리 확보 여부, 남한정부에 대한 신뢰감 등 여러 요인들에 의해서 영향을 받지만, 북·미관계와 남북관계의 밀접한 연관성은 두드러진 것으로 보인다. 다만 북·미관계의 경색이 남북

관계에 반드시 부정적 영향을 미치는 것은 아니라고 할 수 있다. 미국의 대북 강경정책을 이유로 북한은 남북관계를 소강상태에 빠뜨렸으나, 북·미관계의 경색이 장기화되면서 오히려 북한은 남북관계를 원상회복시키기로 결정하였다. 그러나 북한의 결정이 북·미관계의 개선이전에 남북관계의 개선에 진지하게 임하겠다는 것인지 북·미관계 개선을 위하여 전술적 차원에서 남북관계의 진전을 활용하겠다는 것인지는 불분명하다.

북·미간 소강상태가 지나고 북·미갈등이 표면화되기 이전에 북·미관계 및 남북관계를 해결하려는 당사국들의 진지한 노력이 절실히 요구되는 시점이다. 무엇보다 북한이 남북간 합의사항을 충실히 이행하고 북·미대화에 나서는 것이 시급히 필요하다고 할 것이다.

## I. 머리말

부시 행정부 출범 이후 중단되었던 북·미 대화가 지난 4월초 임동원 특사의 방북을 계기로 새로운 전기를 맞았다. 백악관은 “북한으로부터 미국 특사의 방북을 환영한다는 입장을 공식적으로 통보받았다”고 4월 30일 밝

한 데 이어, 6월 27일 켈리(James Kelly) 국무부 아태담당 차관보를 대북 특사로 보내기로 한 결정을 북한에 통보하였다. 그러나 이틀 후 북한의 서해도발 사태가 발생하자 미국은 즉각 대북 특사의 평양 파견을 취소하기로 결정하는 등 북·미관계는 대단히 불투명한 상태로 남아 있다.

주지하는 바와 같이 부시 행정부 출범 이후 북·미관계의 긴장이 지속되고 있고 남북관계도 최근 특사 방북 이전까지 경색국면을 벗어나지 못하였다. 북한은 미국의 대북 강경정책이 북·미관계의 긴장뿐만 아니라 남북관계 경색의 이유라고 주장하고 있다. 한편 미국은 대북정책 재검토 이후 북한과 대화할 준비가 되어 있다고 주장하면서 북한이 대화에 응할 것을 촉구하였다. 그러나 북한정권에 대한 미국의 부정적 인식이 심각한 수준이고 대량살상무기, 미사일, 재래식 군사력 등 현안에 대한 북·미간 입장이 첨예하게 대립되어 있는 상황에서 대화가 재개된다 하더라도 북·미관계는 대단히 불투명할 것으로 보인다.

본 연구에서는 남북관계개선에 있어서 북·미관계의 요소를 분석하고자 한다. 즉 북·미관계가 남북관계와 얼마나 밀접히 연관되어 있으며, 그 관계가 같은 방향으로 움직이는 지를 분석하고자 한다. 이를 위해 북·미관계의 현황과 전망을 분석하고, 북·미관계 이외에 남북관계에 영향을 미치는 요인들에 분석을 통해 남북관계를 전망해 보고자 한다.

본 연구의 목적을 위해서 다음의 내용들이 분석에 포함될 것이다. 북·미관계의 현황과 전망을 위해서 부시 행정부의 대북정책 목표와 추진방향 및 북한의 대응을 분석하고자 한다. 특히 9.11테러사태 이후 미국의 대북정책 방향에 초점을 두고자 한다. 한편, 남북관계의 전망을 위해서는 북·미관계 이외에도 남한으로 부터의 경제적 실리획득이나 남한정부에 대한 신뢰감 등 북한의 입장에서 본 결정 요인들을 분석하고자 한다. 끝으로 남북문제의 전개과정에서 우리의 대처 방향을 고려해 보고자 한다.

## II. 부시 행정부의 대북정책과 북한의 대응

### 1. 부시 행정부의 대북정책 재검토

#### 1) 클린턴 정부와의 차별성

북한의 핵·미사일 개발 억지라는 목표와 외교적 노력을 우선시 한다는 큰 틀의 정책방향에 있어서 부시 행정부는 클린턴 행정부와 유사성이 있으나, 대북인식과 구체적 정책수단, 그리고 제네바합의의 준수여부에 있어서 양측은 차이점을 보이고 있다. 부시 행정부의 대북정책은 정부출범 이전부터 비교적 구체적이고 일관성있게 전개되어 온 것으로 평가된다. 이미 대선기간중 공약과 핵심참모들의 논문, 특히 아미티지(Richard Armitage) 보고서나 하원의장 북한자문그룹(North Korea Advisory Group) 보고서 등에서 부시 행정부의 대북인식과 정책방향의 기본 틀을 엿볼 수 있었다.<sup>1)</sup>

부시진영 참모들의 주장은 대부분 정부출범 이후 서서히 현실화되어 가고 있으며, 일부 드러나지 않는 주장들도 시기적으로 잠재되어 있을 뿐 조만간 현실화될 가능성이 높은 것으로 보인다. 즉 국내외적 상황에 따라서 정부 당국자로서 드러내고 주장하지 못하는 경우를 감안하면, 정부출범 이전 이들의 주장을 살펴보는 것은 부시행정부의 대북정책을 이해하고 나아가 향후 정책방향을 전망해 보는 데 보다 정확한 자료가 될 수도 있다.

이들은 북한의 핵·미사일 등에 대한 의구심을 표명하면서, 클린턴 행정부의 대북정책이 지나치게 유화적이라고 비난하고, 페리프로세스<sup>2)</sup>에 대한

1) 아미티지보고서는 "A Comprehensive Approach to North Korea"란 제목으로 1999년 3월에 제출되었으며, 하원의장 북한자문단의 보고서는 1999년 11월에 제출되었다.

2) 페리 조정관에 의해서 작성되어 1998년 9월 대통령과 의회에 제출된 보고서는 제네바합의이후 북한의 대외의존도가 증가하고 있으며, 북한에 대한 포용정책이 북한의 핵문제를 해결하는 데 효과적인 정책이라고 평가하며, 제네바합의로 북한의 핵동결이 이루어질 수 있고, 1999년 9월 베를린합의로 북한이 장거리 미사일 시험발사를 동결하였다고 평가하였다.

재검토를 주장하였다. 이들은 제네바합의 이후 한반도와 동북아의 안보상황은 악화되었으며, 제네바합의는 북한의 핵 동결과 북한을 국제사회에 접근하게 하는 데 실패하였다고 평가하고 있다. 즉 북한이 제네바합의 이후 핵·미사일 개발을 지속하고 있을 뿐만 아니라, 이 밖에도 테러지원, 마약 거래, 위조지폐 등으로 국제질서의 안정에 위협이 되고 있다고 평가하였다. 북한이 과거보다 미국의 안보에 더 위협적이 되었으나, 미국의 대북 식량지원, 원유제공 등이 북한의 능력을 확대하는 데 기여할 뿐이라고 평가하였다. 미국이 단호함을 보여주지 못하고 북한의 위협에 대해 보상을 해줌으로써 북한은 서방의 지원을 얻으며 핵무기와 미사일 개발을 위한 시간을 벌고 있을 뿐이라고 판단하였다.

즉 클린턴 정부가 주장하는 바와 같이 제네바합의를 통해 한반도의 안정을 유지함으로써 평화정착을 위한 시간을 번 것이 아니라, 시간을 벌고 있는 것은 북한이라고 보고 있으며, 북한의 핵·미사일개발은 역내 안정을 지속적으로 위협하고 있다는 것이다. 따라서 제네바합의는 문제의 끝이 아니라, 정책의 시작일 뿐이라고 본다.

아미티지 보고서는 클린턴 정부와 같이 북한은 조만간 붕괴하지 않을 것이라는 인식하에, 단기목표는 미사일의 시험발사중지와 수출중지에 있지만, 장기적으로는 MTCR을 적용하는 것이다. 그러나 북한이 미국의 안보적 우려(핵·미사일·재래식 군사력)를 해소시킨다면, 북·미관계 정상화를 추진할 수 있다고 본다. 즉 분배의 투명성을 높여나가면서 인도적 차원의 식량과 의약품 제공을 지속하고, 미국이 북한을 해치지 않을 것이며, 북한과의 공조의지를 분명히 해야 한다고 주장한다.

부시 행정부 출범 이전 대북문제에 있어서 민주당과 공화당의 차이는 다음과 같이 요약될 수 있다. 우선 대북인식을 보면, 민주당은 제네바합의 이후 북한이 변화하고 있으며, 국제사회에 접근하고 있다고 인식하는 반면, 공화당은 북한의 변화에 대하여 의구심을 갖고 있다. 민주당이 제네바합의에 따라 핵을 동결하고 미사일 시험발사를 유예한 것으로 평가하는 데 반해, 공화당은 북한을 여전히 국제사회의 이탈세력으로 보고 제네바합의를 성실히 이행하지 않고 있으며 대량살상무기와 미사일을 확산하고 있다고 보고 있다.

둘째, 제네바합의의 준수여부에 대해서, 민주당은 제네바합의의 준수가 지금까지 성공적으로 북한의 핵을 동결해왔다고 평가하고, 제네바합의가 깨지면 북한이 핵무기를 최단시일내에 개발하는 길이 열리는 것이며 이는 지역의 안정을 순식간에 해치게 된다고 주장한다. 따라서 한반도의 안정을 유지하여 시간을 벌면서 북한의 변화를 실현시키기 위해서는 제네바합의를 준수하는 것이 절대적으로 필요하다고 보고 있다. 또한 영변 이외의 핵 활동에 대해서는 제네바합의를 보완하는 방법으로 대체하여야 한다는 것이다. 한편, 공화당은 제네바합의의 준수가 필요하나, 북한이 준수할 경우에만 미국이 준수해야 한다고 주장한다. 따라서 북한이 핵개발을 지속한다면 미국도 이를 준수할 필요가 없다는 것이다.

구체적 정책 수단에 있어서 공화당은 제네바합의, 미사일회담, 테러지원국 해제, 식량지원, 유해송환문제 등을 분리해서 다룰 것이 아니라 통합해서 다루어야 한다는 '포괄협상'을 주장한다. 또한 공화당은 민주당 보다는 강경한 정책수단을 고려하고 있다. 즉 대북정책의 수단으로서 외교와 군사적 억지력을 병행하는 것이 필요하며 우선적으로 외교적 노력을 기울여야 하나 외교적 노력이 실패한다면, 미국이 군사적 억지력을 보유하고 있다는 것을 분명히 보여주어야 한다는 것이다. 그렇지 않으면, 북한은 미국의 외교를 심각하게 받아 들이지 않을 것이라고 주장한다. 아미티지 보고서는 억지력을 강화하는 것이 새로운 대북정책의 핵심임을 강조하고 있다. 예컨대 외교적 노력이 실패한다면, 공해상에서 미사일 운반선을 나포할 수 있어야 한다고 주장하고 있다. 더욱이 아미티지 보고서는 핵·미사일 문제와 함께, 상호 재래식무기감축을 목표로 한 신뢰구축의 추진을 강조하고 있다.

이밖에 아미티지 보고서는 한계선(Red line)을 설정하여, 한국, 일본과 함께, 미국은 무엇이 용납되지 않는지와 북한의 군사적 도발은 강력히 응징될 것이라는 것을 분명히 해야 한다고 주장한다. 또한 미국이 일단 제네바합의를 준수할 것임을 분명히 할 필요는 있으나, 북한의 행동 때문에 1994년 이후 정치·안보적 환경이 심대히 손상되었기 때문에, 핵활동이 의심스러운 모든 장소에 대한 투명성 보장을 강조하고 있다.

## 2) 대북정책 재검토

이와 같이 클린턴 정부의 대북정책에 대한 비판적 시각을 갖고 출범한 부시 행정부는 대북 정책에 대한 재검토에 착수하면서, 재검토 기간중 북한과의 대화를 전면적으로 단절시켰다. 부시행정부의 대북정책 방향은 부시대통령과 안보관련 핵심관리들의 발언을 통해 보다 분명히 드러나기 시작하였다. 2001년 3월 개최된 한·미정상회담은 부시 행정부의 대북인식을 직접 파악할 수 있는 기회가 되었다. 한·미정상회담에서 부시 대통령은 한국의 대북포용정책에 대한 원칙적 동의에도 불구하고<sup>3)</sup> 미국의 기존 대북정책과 차별화되는 발언을 하였다. 우선 그는 김정일 위원장에 대해 개인적인 의구심을 갖고 있고 북한에 대해 환상을 갖고 있지 않음을 분명히 하였다.<sup>4)</sup> 또한 북한의 각종 무기수출에 대하여 우려를 표명하며, 이의 중지를 강조하였다. 북한체제의 폐쇄성으로 인하여 북한과의 합의내용에 대한 투명성 확보가 어렵다는 점을 지적하며, 북한과의 협상에서는 합의에 대한 완전한 검증절차가 필요함을 역설하였다. 특히 부시 대통령은 적어도 지금 당장은 클린턴 정부의 대북정책을 이어받을 의도가 없으며, 미국이 빠른 시일 안에 북한과의 미사일회담에 나서지 않을 것임을 분명히 하였다.

향후 미국의 대북정책에 있어서는 안보환경의 변화로 대량살상무기와 미사일 등의 위협이 증가하는 바, 이에 대한 방어체계를 포함한 억지력 확보를 주장하였으며,<sup>5)</sup> 한·미안보동맹과 제네바합의의 유지를 천명하였다. 또한 제네바합의의 성공적 이행을 위해서는 북한의 협조가 필수적이라는 점을 강조하였다. 즉, 북한이 제네바합의를 준수하지 않는다면, 미국은 이

3) 그러나 부시대통령은 한국의 대북포용정책과 남북문제해결에 한국정부가 주도적 역할을 하는 것에 대하여 미국의 확고한 지지를 보여주었으며, 제2차 남북정상회담이 남북관계개선에 긍정적이라고 평가하였다.

4) 그러나 이러한 의구심이 미국으로 하여금 한반도 평화를 위한 노력을 금지시키는 것은 아니라고 하였다.

5) 북한의 미사일 위협이 MD 구축의 한 구실이 되고 있으나, MD가 미국의 세계전략 차원에서 추진되고 있음을 감안할 때, 북한의 미사일 위협이 소멸되어도 MD 추진은 계속될 것으로 보인다.

의 준수를 재고할 것이라는 것을 암시하는 것이라고 할 수 있다. 이와 같은 미국의 의도는 정상회담 하루 뒤 파월 국무장관의 상원외교위원회(3월 8일) 발언에서도 나타난다. 파월 국무장관은 상원 외교위원회에서 경수로의 전용 가능성과 감독방법 등 제네바 합의 중 일부를 재검토할 것이라 하였다. 즉, 미국은 북한이 제네바 합의를 위반하였다는 결정적 증거를 미국이 갖고 있지는 않으나, 부시 대통령은 북·미간의 합의가 준수되고 있는 지에 대해 확신하지 못한다고 하였다.

또한 미국은 기존의 핵·미사일에 대한 우려와 함께 북한의 재래식무기도 협상대상에 추가할 것임을 밝혔다. 파월 국무장관은 상원외교위원회에서 휴전선 일대에 배치한 대규모의 북한 군사력이 한국과 지역의 안정 대량살상무기만큼이나 큰 위협이 될지도 모른다고 우려하면서 미사일협상이 재개되면 북한의 재래식 군사력 감축문제도 함께 협상할 가능성이 있다고 하였다.

부시 대통령은 6월 6일 대북정책 재검토의 종식과 대북대화의 재개를 선언하면서, 대화의제로서 제네바합의의 이행 개선, 미사일 및 재래식 군사력을 제시한 이후, “북한과의 대화를 기다리고 있다”는 입장을 보였다.

## 2. 9.11테러사태 이후 대북정책의 추진방향

9.11테러사태 이후 대테러전쟁의 맥락에서 대량살상무기와 미사일의 개발 및 확산에 대한 우려가 증대됨에 따라 미국은 북한에 대하여도 더욱 강경한 입장을 취하게 되었다. 연두 국정연설(1.29)에서 부시대통령이 북한을 ‘악의 축’에 포함시킨 주된 원인으로 북한의 미사일 수출이다. 라이스(Condoleezza Rice) 안보보좌관은 북한이 누구에게나 미사일을 파는 제일의 미사일 수출국이며 대량살상무기 보유에 주력하고 있다고 하였다.<sup>6)</sup> 즉 9.11테러사태 이후 미국은 북한의 대량살상무기를 한반도나 동북아의

6) “Remarks by the National Security Advisor Condoleezza Rice to the Conservative Political Action Conference,” *Washington File* January 31, 2002, U.S. Department of State. <http://usinfo.state.gov/cgi-bin/washfile/display.pl?p=/.../newsitem.shtml>.

문제를 넘어서 자신의 국내 안보 문제와 직결된 것으로 파악하게 되었다.

‘악의 축’ 발언 이후 남한내에서 대두된 한반도 전쟁위험론을 감안하여 금년 2월 개최된 한·미정상회담에서 부시 대통령은 북한에 대한 자극적 용어를 자제하였으나, 대북인식은 오히려 더욱 부정적이었다. 부시 대통령은 외교를 도덕적, 윤리적 차원에서 본다는 점을 분명히 하였으며, 이 기준에 따르면 ‘국민을 굶기는’ 북한 정권은 협상의 대상이 아니라 타도의 대상이 될 수 밖에 없음을 암시하였다.

미국방부가 의회에 보고한(02.1.8) 핵태세검토(Nuclear Posture Review) 보고서에서는 북한을 핵공격이 가능한 7개국 중 하나로 상정하고 있다. 보고서에 의하면 핵무기가 사용될 수 있는 상황은 비핵공격으로 파괴할 수 없는 목표물 타격, 핵과 생화학무기 공격시 보복, 불시의 군사태세 등 세가지가 있으며, ‘북한의 대남 군사공격’을 핵무기 사용을 고려할 수 있는 구체적 사례 중 하나로 가상하였다.

미국은 핵태세검토 보고서가 미국의 능력에 대한 전반적인 상태 및 향후 정책 방향을 보여주기 위해 의회에 제출되는 통상적인 보고서임을 상기시키면서 핵공격 목표선정이나 계획에 관한 작전상의 지침을 담고 있거나 핵무기 사용에 대한 정책변화를 의미하는 것은 아니라고 해명하고 있다. 즉 미국이 어떠한 특정국가를 향해 핵무기를 겨냥하고 있지 않으며 새로운 핵무기를 개발하지도 않고 있다고 고위관리들은 주장하고 있다. 다만 대량살상무기를 미국에 사용할지 모르는 사람들에게 파멸적인 대응이 있을 것이라는 메시지를 전달하는 것이라는 설명이다.<sup>7)</sup>

그러나 핵태세검토 보고서에 의하면 미국의 핵전략이 소극적 보장 정책에서 적극적 선제공격체제로 전환될 가능성을 배제할 수 없다. 즉 미국의 전통적인 전략은 상대방이 핵을 사용해 공격하지 않는 한 핵을 동원해 보복하지 않고, 비핵국가에 대해 핵무기 사용을 위협하지 않으며, 일반 전쟁무기로서 핵의 사용을 고려하지 않는다는 소극적 보장개념에 기초해 있었으나, 핵태세검토 보고서는 비핵국가에 대한 핵의 사용과 실전용의 소형 핵무기 개발을 강조함으로써 핵무기 운용을 핵 억지에 두었던 기존 전략

7) 핵태세 검토 보고서가 국제적으로 파장을 일으키자 체니 부통령, 파월 국무장관, 라이스 안보보좌관 등이 일제히 언론 인터뷰를 통해 진화에 나섰다.



과 차별된다고 할 수 있다.

북한문제와 관련해서 핵태세검토 보고서는 북한의 핵개발에 대한 미국의 의구심과 북한을 대테러전쟁의 잠재적 대상국으로 상징하고 있음을 나타내고 있고, 특히 미국이 선제 핵공격을 하지 않는다는 「제네바 합의」의 기본 틀을 부정함으로써 북·미간에 갈등 요인이 되고 있다. 실제로 북한은 핵태세검토 보고서는 “미국이 핵확산을 막기 위해 추구하는 핵확산금지조약 체제를 붕괴시킬지도 모르며, 동시에 북·미사이에 합의한 모든 문제들에 대한 난폭한 위반”이라고 주장하였다.<sup>8)</sup>

제네바합의와 관련하여도 미국은 보다 강경한 입장을 보이고 있다. 의회에 해마다 북한의 이행 여부에 대하여 의견을 통보하도록 되어 있는 미 행정부가 금년에는 인증을 유보하기로 결정하였다. 부시 행정부는 클린턴 정부와 달리 북한의 핵활동에 대하여 의구심을 갖고 있으며 북한이 제네바합의를 준수하지 않고 핵개발을 지속한다면 미국도 이를 준수할 필요가 없다는 입장이다. 미국은 북한이 제네바합의를 위반했다는 증거가 있는 것은 아니라고 말하고 있지만, 제네바 기본합의의 이행여부를 입증하지 않기로 함으로써 향후 제네바합의의 운명을 어둡게 하고 있다. 현 북·미관계의 기본 틀인 제네바합의의 손상은 북·미관계의 전면적인 변화를 의미하게 될 것이다.

9.11테러사태 이후 미국 대외정책의 변화는 북한문제와 관련해서 두가지 의미있는 시사점을 제공해 주고 있다. 미국은 대량살상무기와 미사일의 개발 및 확산에 대하여 더욱 강경한 입장을 취하는 한편, 반테러 국제공조의 중요성이 증대됨에 따라 미국의 일방주의가 약화되는 측면이 있다. 부시행정부 출범이후 미국은 ABM 조약 탈퇴선언(01.12.13), 교토기후협약탈퇴(01.3), 포괄적 핵실험금지조약(CTBT) 비준거부, 2002년 국방예산의 40% 증액, 러시아·중국 등과의 긴장 등 일방주의가 강하였으나, 9.11테러사태 이후 중·러 등 경쟁국과의 협조체제 강화, NATO 및 아시아의 기존 동맹국 등과의 관계강화, 필리핀 등에 대한 반테러 원조, 인도·파키스탄 지원 등을 강화하고 있다.<sup>9)</sup>

8) 『연합뉴스』 2002.03.23; 2002.03.29.

9) Fu Mengzi, “Readjustment in U.S. Foreign Policy,” *Contemporary Inter*

대북 문제에서도 북한의 대량살상무기에 대해서 보다 강경한 입장을 표명하면서도, 한·미동맹의 중요성이 강조되고 있다. 미국은 대북정책과 관련한 한국내 일부 반미 운동에 신중히 대처하고 있으며, 북한문제로 인해서 한·미간 긴장이 유발되는 것을 원치 않고 있다. 작년 1차 한·미정상회담과 비교하여 금년에 부시대통령이 자극적 표현을 자제하고 햇볕정책에 대한 지지의사를 거듭 표현한 것도 이와 무관치 않을 것이다. 그러나 반테러 국제공조체제 확립에 대한 미국의 노력이 북한의 핵·미사일에 대한 미국의 확고한 입장 약화를 의미하는 것은 결코 아니다.

### 3. 북한의 대응

북한은 부시행정부출범 이후 미국을 맹비난하기 시작하였다. 한·미정상회담에서 부시대통령이 북한에 대한 의구심을 표명한 것 등과 관련, 북한은 “함부로 경거망동하지 말라”고 경고하며, “수수방관할 수 없는 위험한 군사적 결탁책동”이라고 비난하였다.<sup>10)</sup> 북한은 부시 행정부의 대북강경발언을 남북한이 화합하여 통일하려는 것을 달가워하지 않는 미국의 ‘반통일 정책’으로 규정하고, 남북, 해외 전체동포가 이를 저지하여야 한다고 촉구하였다.<sup>11)</sup>

북한은 미국을 맹비난 하면서도 북·미간 대화의 필요성을 강조하는 것을 잊지 않고 있다. 「노동신문」논평(3.19)을 통해 “우리가 바라는 것은 조·미사이의 대결이 해소되고 관계개선이 이루어지는 것”이라며 “이로부터 우리는 클린턴 집권시기 미국과 여러 갈래의 대화를 진행했으며 공동 코뮈니케도 발표했다”고 상기시켰다. 또한 미국의 제네바합의 파기 가능성을 비난하고, 이의 준수를 강조하였다.

한편, 한·미정상회담 이후 북한은 남북관계를 경색시켰다. 북한은 5차 장관급(3.13예정)회담에 ‘여러가지 고려’를 이유로 일방적으로 불참하였으

---

-national Relations Vol. 12 No. 2 (China Institute for Contemporary International Relations, February 2002).

10) 『평양방송』, 2001. 3. 14.

11) 『평양방송』, 2001. 4. 3; 2001. 4. 19.

며,<sup>12)</sup> 9월 5차 장관급회담이 재개되었으나 이산가족방문 등 합의사항이 이행되지 못하고, 우여곡절 끝에 재개된 11월의 6차 장관급회담이 결렬되면서 남북관계는 냉각기를 벗어나지 못하였다. 북한은 남북관계의 소강상태에 대해 남한을 비난하기 보다는, 그 이유가 북·미관계의 긴장에 있음을 강조하고 있다.<sup>13)</sup>

남북관계의 소강상태가 미국의 대북강경자세 뿐만은 아닐 수도 있지만 북한이 남한에 대해서는 비난을 자제하는 것은 북한이 남북관계의 경색을 미국 탓으로 돌림으로써, 국제적 여론과 남한내 반미감정을 일으켜 미국을 압박하려는 의도로 보인다. 북한은 「6.15공동선언」이 「민족자주통일선언」으로 민족끼리 힘을 합쳐 자주적으로 조국통일을 이루자는 것을 온세상에 천명한 것이라고 주장하면서 남북관계의 진전을 강조하였다.

북한은 미국의 대북 강경정책 움직임에 대한 대응으로써 남북관계 동결을 통한 대미압박과 함께, 대외관계 강화를 통한 대미협상력 제고 노력을 하였다. 2001년 김정일 위원장은 강택민 총서기와 두차례(1월과 5월) 북중 정상회담을 하였고 러시아를 방문(8월)하여 푸틴 대통령과 정상회담을 하였다. 전통적 우방인 러시아·중국과의 관계 강화노력 이외에도 김정일 위원장은 서방국가의 수반으로 최초로 방북한 페르손 스웨덴총리(2001. 5.2-3)와의 정상회담을 대서방 관계확대 및 북한의 이미지 개선의 계기로 최대한 활용하였다.

북한은 미국의 대화재개선언(6.6)에 대하여 ‘유의할만한 일’이라고 평가

- 12) 장관급회담 이외에도 북한은 세계탁구대회 단일팀 구성문제도 ‘준비 관계’를 이유로 취소하였으며, 적십자회담(4.3예정)도 무산시키는 등 남북관계를 전면적으로 동결시켰다.
- 13) 『조선신보』(2001.4.8)는 강경선호로 돌아선 미국 때문에 장관급회담과 적십자회담이 연이어 중단된 것이라고 주장하였으며, 국제의원연맹에 참석한 최고인민회의 상임위원회 김영대 부위원장은 미국의 대북강경기조에 대해 ‘시대착오적 발상’이며, 미국의 정책검토를 지켜본 후 대응방침을 정할 것이라고 말하였다. 2001년 5월 2일 평양을 방문한 페르손 스웨덴총리에 의하면, 지난 3월 한·미정상회담 이후 한국에 대한 미국의 영향력이 큰 데 대해 김정일 위원장이 걱정하고 있고, 그 영향력 때문에 지금 당장 남북정상회담을 하기는 어렵다고 말하였다는 것이다. 또한 2001년 5월 18일 이형철 유엔주재 북한대사는 “남한에 병력을 주둔시키고 남한과 동맹관계에 있는 미국이 북한에 적대정책을 실시하는 한 남북관계도 대결구도에서 벗어나기 힘들다”고 말하였다.

하면서도, 미사일, 핵, 재래식무기 등을 협상의제로 제시한 것을 비난하면서 경수로건설의 지연에 따른 전력손실 보상문제가 협상의 선차적인 의제가 되어야 한다고 수정제의하였다. 이후 북한은 미국의 대화재개선언에 대하여 공식적으로 대응하지 않았다.

한편 금년 2월의 한·미정상회담에서 김정일정권과 북한주민을 분리하고 김정일에 대해 부정적 인식을 표출한 부시대통령의 발언에 대해 강도 높은 비난을 하며, 대화거부의사를 분명히 하였다. 북한은 외무성대변인 성명(2.22)을 통해 부시 대통령이 “최고수뇌부와 북한체제를 악랄하게 중상모독했다고” 밝히며, “인민이 선택한 제도를 힘으로 변경시켜 보려고 망상하고 있는 부시정부와는 상종할 생각이 없다”고 단언하였다.

이와 같은 북한의 강경한 메시지가 실질적으로 북·미관계 진전에 대한 북한의 희망을 부정하는 것은 아니다. 9.11테러사태 이후 북한의 테러반대 성명과 유엔 반테러협약 가입<sup>14)</sup> 등은 미국과의 관계개선노력으로 평가된다. 또한 북한이 유엔대표부 대사로 이형철 후임에 박길연 부상을 임명한 것도 북한의 대미 접근 강화 노력의 일환으로 볼 수 있다.<sup>15)</sup> 마침내 지난 4월 북한은 임동원 특사의 방북이후 북·미대화에 나설 것임을 표명하고 프리처드 대사의 방북을 수용하기로 하였다.

### Ⅲ. 북·미간 현안과 북·미관계 전망

#### 1. 북·미간 현안

##### 〈제네바 합의 준수여부〉

'94년 체결된 제네바 합의는 이후 북·미관계의 기본 틀을 제공하여 왔으나 다음의 세가지 경우 위기를 맞을 가능성이 높아지고 있다. 첫째, 미

14) 북한이 2001년 11월 3일 가입을 선언한 협약은 '테러에 대한 재정지원 금지 국제협약'과 '인질반대 국제협약' 두가지 이다.

15) 박길연은 지난 1985년부터 1996년까지 무려 11년간이나 유엔대표부 대사를 지낸 미국통이라고 할 수 있으며, 이형철이 외무성 국장급이었다가 유엔대표부 대사로 임명된 데 반해서, 박길연은 부상으로 북한이 대미 접촉창구를 격상시킨 것으로 볼 수 있다.

국이 의심하는 바와 같이 실제로 북한이 제네바합의를 위반하고 핵활동을 하였을 경우 제네바합의의 운명은 가장 확실히 끝날 것이다. 부시 대통령은 북한이 제네바합의를 준수하지 않고 핵개발을 지속한다면 미국도 이를 준수할 필요가 없다는 입장을 분명히 하고 있다. 부시 행정부는 북한이 제네바합의를 위반했다는 증거가 있는 것은 아니라고 말하면서도 금년 의회에 북한의 제네바 기본합의 이행여부를 입증하지 않기로 결정하는 등 제네바합의의 이행에 대하여 회의적 시각을 드러냈다. 이는 향후 제네바 합의의 파기시 미국의 명분으로 작용할 수도 있을 것이다.

제네바합의가 위기를 맞을 수 있는 두 번째 경우는 경수로 공사의 상당부분 완성 후, 그리고 경수로 핵심부품 인도이전에 북한의 과거 핵 규명을 위한 IAEA 사찰이 완료되어야 한다고 규정한 제네바합의에 대한 북-미간의 해석차이가 조정되지 않을 경우 발생할 수 있다. 이는 제네바합의가 IAEA 사찰 완료시점만을 명시하고 개시시점을 규정하지 않은 데서 비롯된 것이라고 할 수 있다. 미국의 주장에 따르면, 경수로 주요부품의 반입 예정시기는 2005년 5월이며 핵사찰은 3~4년이 소요되기 때문에 늦어도 금년 중에는 사찰이 시작되어야 한다는 것이다. 반면에 북한은 미국의 주장은 근거가 없으며 오히려 경수로 건설 지연에 따른 전력 손실에 대해 미국이나 여타 KEDO 회원국이 보상해야 한다고 주장하고 있다.

세번째 경우는 제네바합의 자체에 대한 부시행정부의 회의적 시각에 기인한다. 기본적으로 부시행 정부는 제네바합의 이후 한반도와 동북아의 안보상황은 악화되었으며, 제네바합의는 북한의 핵동결과 북한을 국제사회에 접근하게 하는 데 실패하였다는 등 부정적 평가를 하고 있다. 제네바합의에 대해서는 협정초기부터 문제점이 지속적으로 제기되고 있는 데, 제네바합의의 완전폐기 주장부터, 경수로의 화전대체 주장, 중유제공을 대신하여 북한의 전력하부구조 개선사업 주장 등 다양한 논의가 있다.<sup>16)</sup> 특히 경수로의 화전대체에 대해서는 북한 송배전시설의 열악함, 북한의 전력난 해소, IAEA의 조기사찰 가능성, 사업비용 절감, 건설기간 단축 등을 근거로 논의가 확산되고 있는 실정이며, 월포위츠(Paul Wolfowitz) 국방부부장관도 이에 동조하고 있다. 미국이 내부적으로 이미 현재 건설중인 경수

16) 통일연구원 전성훈 선임연구위원과의 인터뷰.

로 2기를 화전으로 대체한다는 방침을 정하였다는 보도도 나오고 있는 상황이다.<sup>17)</sup>

북한은 미국의 제네바합의 파기 가능성을 비난하고, 이의 준수를 강조하고 있는 바, 어떤 방식이든 미국의 제네바합의 수정은 북한의 반발로 제네바합의의 틀 자체를 무효화시키는 결과를 초래할 가능성이 높다고 할 수 있다.

제네바합의의 파기는 북·미관계가 94년 북한 핵위기 시기로 회귀함을 의미하며, 미국의 대북 포용정책과 북한의 대미접근 노력이 중단될 수 있음을 암시한다고 할 수 있다.

### 〈미사일〉

미국은 9.11테러사태 이후 대량살상무기 및 미사일의 위협이 증대되었다고 보고 이의 개발·확산에 대하여 보다 강경한 입장을 표명하고 있다. 부시 행정부는 ‘시간은 우리편이 아니다’는 입장하에 대량살상무기·미사일 해결에 대하여 적극적이거나, 클린턴 정부가 고려하였던 현물 보상에 대해서는 부정적인 입장을 보이고 있다. 한편, 미사일의 개발·생산·배치는 주권 사항이므로 자주권에 속하는 문제이며 미사일 수출은 외화획득 용이라는 것이 북한의 기본입장이나, 적어도 클린턴 정부시기의 협상결과로부터 시작하기를 희망한다. 즉 북한은 미국과의 협상중에 미사일시험발사를 유예하였으며, 북한의 위성을 대리발사해주는 조건으로 장거리 미사일 계획의 포기, 현금이외의 보상<sup>18)</sup>을 대가로 미사일의 수출포기, 기존의 미사일 보유고에 대한 제한 문제까지 논의할 준비가 되어있었던 것으로 알려지고 있다.<sup>19)</sup>

북한의 장거리 미사일과 관련, 북한은 2003년까지 시험발사의 유예를

17) 『중앙일보』, 2001.5.7; 아미티지 미국무부 부장관은 경수로의 화전대체를 미국이 결정하였다는 보도 내용을 부인하였으나, 제네바합의는 그 내용을 개선하는 방안을 한국이나 일본이나 북한에 제시하는 것까지 금지하지는 않는다고 말하였다. 『중앙일보』, 2001.5.11.

18) 인도적 지원, 식량지원, 상업차관 등이 포함될 수 있다.

19) 전국무부 정책기획 차관보 헬퍼린(Morton Halperin)의 Radio Free Asia와 의 인터뷰. 『연합뉴스』, 2001.4.4.

약속한 상태이고, 미국과 미사일 협상이 진행되는 기간에는 시험발사를 유예하기로 공약한 바 있다. 또한 미사일 시험발사는 미국의 MD계획의 명분을 살려준다는 측면에서 중국이나 러시아도 반대할 것으로 보인다. 오히려 대테러 전쟁의 맥락에서 볼 때, 미국은 북한의 미사일수출에 보다 큰 관심을 기울이고 있으며 미국은 여전히 북한이 미사일을 수출하고 있다고 보고 있다. 미국이 북한의 미사일 수출에 대한 결정적 증거를 확보한다면 북·미관계는 급속히 위기를 맞을 것이다.

### 〈재래식 군사력〉

미국은 부시 대통령의 대북대화 재개선언시, 대화의제로서 핵·미사일과 함께 재래식 군사력을 상정하였다. 미국은 당장 북·미간 군축을 요구하는 것은 아니며 군사적 신뢰구축방안부터 협의하자는 입장이나, 작년 6월 한반도 군사적 신뢰구축을 연구하는 한미 '공동연구팀'을 발족시켰고 한미가 이에 관한 문제는 공동으로 협의한다는 데 합의함으로써 북한의 재래식 군사력에 대한 미국의 개입을 제도화한 측면이 있다.

북한은 미국의 재래식군사력 감축 관련 발언에 대하여 민감하게 비난하면서, 주한미군철수 주장으로 대응하였다. '미군철수부터 논해야 한다'는 제목의 「노동신문」 논평(01.4.16)을 통해 한반도 군축의 선결조건은 주한미군 철수며, 남북군축문제는 주한미군이 철수하고 연방제통일과정에서 남북간에 다루어질 것이라는 것이 북한의 입장이다.<sup>20)</sup>

재래식 군사력은 클린턴 행정부에서는 북·미대화 의제로서 상정되지 않았기 때문에 북한이 더욱 강력히 반발하는 것이며 한·미간에도 의견 조정이 필요한 분야이다. 특히 포괄협상을 주장하는 부시행정부의 핵·미사일 문제와 함께 재래식 군사력을 의제에 포함시킬 경우 협상이 더욱 힘들어질 것이라는 지적이 있다.

20) 『평양방송』, 2001. 4.17; 『조선중앙TV』 2001. 3. 27.

## 2. 북·미관계 전망

과거 북·미관계를 설명·예측하는 데는 북한변수가 주된 분석대상이었으나, 미국의 대북정책 변화에 따라 미국변수의 중요성이 증대되고, 북·미관계의 전망은 더욱 복잡성을 띠게 되었다고 할 수 있다.

미국의 대북정책을 전망해 보면, 부시 행정부는 북한의 변화에 대한 의구심과 핵·미사일개발에 대한 강한 의혹을 갖고 있으나, 당장 대북 강경정책을 실행에 옮기기는 용이하지 않을 것으로 보인다. 우선 북한이 제네바 합의를 위반하였다는 결정적 근거가 없으며, 남한의 대북포용정책과 상충되는 정책을 채택할 경우 한·미공조가 흔들릴 가능성이 있으며, 미국내에서도 부시 행정부의 대북강경노선에 대한 민주당의 반대가 적지 않다. 또한 러시아와 중국이 북한과의 유대를 강화하며 미국의 압력에 대응하고 있는 상황이다. 따라서 북한이 미사일 시험발사와 같은 극단적인 조치를 취하지 않는 한, 북·미간 갈등이 표면화될 가능성은 낮다고 할 수 있다.

또한, 미국의 정책우선순위에서 북한의 낮은 순위와 북한에 대한 포괄적인 계획의 부재 등으로 미국이 북한문제에 대하여 적극적인 것 같지는 않다. 미국은 언제 어디서든 대화할 준비가 되어 있다고 말하고 있으나, 북한과 대화를 적극적으로 희망하는 것으로도 보이지 않는다. 그러나 북한의 주장대로 남북관계의 경색과 북·미관계의 경색이 미국 탓으로 인식되는 것에 대해서 미국은 곤혹스러워 하기 때문에, 북한이 실질적으로 대화를 제의할 경우 미국이 대화자체를 거부할 수는 없을 것이다.

한편, 과거와 같이 북한이 미국을 협상테이블로 유인하기 위하여 제네바합의 파기 위협과 미사일 시험발사 재개 움직임과 같은 강경한 조치를 취할 가능성은 높지 않다. 북한의 미사일 카드는 부시 행정부에 들어와서 협상력이 저하되었기 때문이다. 개별국가의 미사일개발을 억지하기 보다는 MD계획을 통해서 포괄적으로 미사일 위협을 방지하는 것을 목표로 하는 미국으로서는 장기적으로 북한의 미사일개발을 덜 위협적으로 생각할 수 있다. 북한의 미사일 시험발사는 미국으로 하여금 곧 바로 대북 강경정책을 실행에 옮기게 할 것이며 북·미관계는 악화일로로 걷게 될 것이다.

소강상태가 지속되면서 북한은 대중·러외교를 강화시킨다든지 남한내



반미감정을 고조시키고 한·미공조를 이간시키는 방법을 통해서 미국을 압박하는 방법을 고려할 수 있으나, 외교적 수단을 동원하는 것은 9.11테러 사태 이후 대테러 국제공조의 강화 움직임 속에서 효용성이 없음이 드러났다.

이와 같이 북·미간 갈등이 표면화될 가능성이 낮고 북·미관계가 당분간 소강상태에 머물 가능성이 높다는 단기적인 전망이 물론 북·미관계의 순항을 의미하는 것은 아니다. 북·미관계를 전망하는 데 있어서 겉으로 드러나는 공식정책보다 북한에 대한 기본인식이 보다 중요할 수 있다. 공식정책은 위에서 살펴본 바와 같이 여러 가지 제약상 당장 현실화하지 못하고 있을지라도, 부시 행정부의 북한에 대한 의구심과 부정적 인식으로 북·미관계는 과거와는 분명히 차별화되고 있다.

미국의 대북강경정책이 실행되기 이전에 북한이 북·미대화에 적극적인 자세로 나오지 않는다면 소강상태는 당분간 지속되겠지만 그 이후의 북·미관계는 미국의 보다 강경한 태도로 무척 험난해 질 것으로 보인다.

#### IV. 남북관계 전망

작년 3월 돌연 취소되었던 5차장관급회담이 9월에 재개되기도 하였으나, 11월의 6차장관급회담 결렬 이후 남북관계는 금년 4월 특사 방북시까지 침체국면을 벗어나지 못하였다. 국민의 정부 출범 이후 남북관계의 진전에 적극적인 남한과는 달리 북한은 강은 양면 전략을 구사함으로써 남북관계는 북한의 태도에 크게 의존하게 되었다. 북한측의 입장에서 볼 때 남북관계 진전의 주요변수는 북·미관계 뿐만 아니라, 경제적 실리, 남한정부에 대한 신뢰감 등이나, 2000년초부터 세가지 변수가 모두 부정적이었다.

첫째, 북한은 부시 행정부의 등장 이후 미국의 대북 강경정책이 남북관계 경색의 주된 원인이라고 주장하여 왔다. 그러나 북한은 미국의 대북정책이 불변인 상태에서 작년 9월 이후 장관급회담에 응하였고, 금년 4월 특사방문을 수용하는 등 자신들의 주장과 배치되는 행동을 하였다. 즉 미국의 대북 강경정책 때문에 남북 대화가 어렵다는 것은 미국을 압박하려

는 북한의 의도이지, 실제 절대적인 요인은 아닌 것으로 보인다.

지난 수개월 간 북한은 남북관계의 경색을 통해서 미국을 압박하려 하였지만, 미국의 지속적인 대북 정책으로 효용에 한계를 느끼자 특사방북을 계기로 남북관계의 진전을 통하여 북·미대화의 재개를 시도하고 있는 것이다. 북한의 당면한 최대 목표는 미국과의 관계개선이며 이를 위하여 남북관계를 협상카드의 하나로 활용하여 강은 전략을 구사하는 것으로 보인다.

둘째, 북한이 남북대화에 임하는 주된 원인 중의 하나는 경제적 실리추구임을 부인할 수 없을 것이다. 그러나 금강산 관광대금 지급문제, 전력지원 무산, 식량·비료지원 등이 미흡함에 따라 북한내 강경파의 불만이 고조되고 대남협상파의 입지가 축소된 것으로 보인다. 98년부터 2001년까지 4년간 남한이 북한에 제공한 경제지원은 정부와 민간을 합쳐서 3억 2천만 불에 이르며, 이 밖에도 금강산관광대금 3억 5천만불이 지불되었다.<sup>21)</sup> 남한내에서의 '피주기'논란과는 달리 북한은 남한이 베를린선언(2000. 3.9)에서 천명한 남북한 대규모 경제협에 대한 높은 기대에 못미친다고 보는 것이다.

셋째, 북한은 남북정상회담을 통해서 남한정부에 대하여 역대 어느 정부보다 높은 신뢰감을 품게 된 것으로 보인다. 그러나 북한은 한·미정상회담에서 한·미동맹의 강조 등 남한의 외교활동이 「6·15남북공동선언」의 민족자주 원칙에 반하며 한·미합동군사훈련 등에 대하여 불만을 갖은 것으로 보인다. 북한은 「6·15남북공동선언」의 이행을 강조하면서 자주적 입장을 지킬 것을 주장하며 상해 APEC 한·미정상회담(01.10)에서 김대중 대통령의 「북한의 개혁개방유도」 발언을 비난하는 등 김대통령에 대한 개인적 신뢰저하를 암시하기도 하였다. 북한은 “어느 일방이 외세에 의존하고 외세의 간섭을 허용한다면 그것은 대결하는 자세이지 통일하려는 자세라고 볼 수 없다”고 주장하였다.<sup>22)</sup>

앞에서 살펴 본 이유들로 인해서 남북관계에 대한 북한의 관심이 낮아

21) 김영삼정부시절 1995년부터 1997년까지 3년간 대북지원의 총액은 1억 9천만불이었다.

22) 『평양방송』, 01.10.28.

지고 남북관계가 소강상태에 빠졌으나, 북·미관계 및 남북관계 경색의 장기화로 인해 북한의 고립이 심화되고 실익도 없는 것으로 판단하여 북한은 정책변화를 모색하게 되었다. 즉 북한은 남한의 특사방북(4.3-6)을 계기로 남북관계를 원상 회복하고 북·미대화에 나서기로 결정하였다.

북한이 정책변화를 결정한 것은 수그러들지 않는 부시 행정부의 대북강경자세와 한·미공조의 강화 움직임에 대하여 대응하고자 한 것으로 보인다. 북한은 특사의 평양방문을 보도하면서 “민족앞에 닥쳐온 엄중한 사태와 함께 서로 관심하는 북남관계 문제들에 대하여 협의하게 된다”고 말함으로써 현 상황에 대하여 북한이 느끼는 위기감을 표출하였다. 또한 러시아와 중국의 대북한 설득도 북한의 정책변화에 기여한 것으로 보인다. 러시아는 TKR과 TSR의 연결에 높은 관심을 보이고 있으며 중국도 부시대통령의 북한 설득요청을 받아 들인 것으로 보인다.

최근 남한의 정치상황도 북한의 태도변화에 일조한 것으로 보인다. 현 정부의 레임덕 현상은 북한이 남북대화를 경시하는 한 요인으로 작용하여 왔으나, 남북관계의 경색이 북한에도 이로울 것이 없을 것이라는 것을 고려하였을 수 있을 것이다. 즉 북한은 장기적 차원에서 햇볕정책을 통해 보다 많은 실리를 확보할 수 있다고 생각하고, 일정 수준에서의 남북관계 개선은 필요하다고 판단한 것으로 보인다.

요컨대 미국의 강경정책을 타하며 남북관계를 경색시켰던 북한이 바로 그 미국의 정책으로 인하여 남북관계의 복원에 나선 것이다. 이를 통해 북한은 당면한 안보위기를 해소하고 한·미공조의 강화 움직임에 대응하며 남한의 경제지원이라는 추가 소득도 올리고자 한 것으로 보인다.

적어도 미국과의 대화가 궤도에 진입하기 전까지는 남북관계 진전에 대한 북한의 필요성은 지속될 것이며, 남한의 경제지원이 유지된다면 가능성은 더욱 높아질 것이다. 그러나 남북합의사항에 대한 실질적인 진전이 없다면 더 이상 북한의 제스처만으로는 남한이나 미국·일본 등에 설득력이 없기 때문에, 북한의 의도는 실현되지 않을 것이다. 북한이 동해선이나 경의선 연결사업 등에서 보다 가시적인 성과를 보여줄 수 있는 지는 향후 남북관계에 중요한 신호가 될 것이다.

## V. 결론

부시 행정부 출범 이후 경색국면을 면치 못하고 있는 북·미관계는 가까운 장래에 호전의 기미마저 보이지 않고 있다. 우선 중동문제, 이라크 공격 계획 등으로 북한 문제가 미국의 정책순위에서 우선순위가 낮고 실제로 북한문제에 대한 종합적 계획도 수립되어 있지 않다는 것이 당분간 북·미관계의 소강상태를 전망하는 요인이다. 북·미간 대화가 재개된다 하더라도 북한에 대한 미국의 부정적 인식과 함께 핵·미사일 등 현안에 대한 양측의 첨예한 대립으로 인해 북·미관계는 순탄치 않을 것으로 전망된다.

한편, 남북관계는 남한으로 부터의 경제적 실리확보 여부, 남한정부에 대한 신뢰감 등 여러 요인들에 의해서 영향을 받지만, 북·미관계와 남북관계의 밀접한 연관성은 두드러진 것으로 보인다. 다만 북·미관계의 경색이 남북관계에 반드시 부정적 영향을 미치는 것은 아니라고 할 수 있다. 미국의 대북 강경정책을 이유로 북한은 남북관계를 소강상태에 빠뜨렸으나, 북·미관계의 경색이 장기화되면서 오히려 북한은 남북관계를 원상회복 시키기로 결정하였다.

그러나 북한의 결정이 북·미관계의 개선 이전에 남북관계의 개선에 진지하게 임하겠다는 것인지 북·미관계 개선을 위하여 전술적 차원에서 남북관계의 진전을 활용하겠다는 것인지는 불분명하다. 북·미관계개선을 통한 안전보장의 확보라는 북한의 최대 관심사가 여전히 변하지 않았다면, 북·미관계를 위해 남한을 이용할 가능성에 주의하여야 할 것이다. 북한은 미국의 대테러전과 북한의 대량살상무기 해결에 대한 남측의 지지 표명 등 한·미공조가 강화되고 북한이 오히려 수세에 몰리는 상황을 모면하고 '민족공조'를 통해 미국을 압박하는 전략을 고려할 수도 있을 것이다. 북한은 부시 행정부의 대북강경발언을 남북한이 화합하여 통일하려는 것을 달가워하지 않는 미국의 '반통일정책'으로 규정하고, 남북, 해외 전체동포가 이를 저지하여야 한다고 주장하는 것도 같은 맥락으로 이해할 수 있을 것이다.

북·미간 소강상태가 지나고 북·미갈등이 표면화되기 이전에 북·미관계 및 남북관계를 해결하려는 당사국들의 진지한 노력이 절실히 요구되는 시

점이다. 무엇보다 북한이 남북간 합의사항을 충실히 이행하고 북·미대화  
나서는 것이 시급히 필요하다고 할 것이다.