

핵심국정과제 연구시리즈 08-02

오바마 행정부의 동북아정책\_김국신  
오바마 행정부의 대북정책과 북한의 수용능력\_박형중  
오바마 행정부와 한국의 대북정책\_조 민  
북핵문제와 북미관계\_손병권  
북핵문제와 중국 협력 유도방안\_신상진  
북핵문제와 국제기구의 역할 제고 방안\_조동준  
북핵문제와 한국의 국제공조 방안\_전재성

Korea Institute for National Unification

# 오바마 행정부와

# 한반도

통일연구원

Korea Institute for National Unification

오바마 행정부와  
**한반도**

통일연구원

## 오바마 행정부와 한반도

---

인 쇄 2008년 12월

발 행 2008년 12월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 통일연구원장

편 집 인 기획조정실

등 록 제2-2361호 (97.4.23)

주 소 (142-887) 서울특별시 강북구 4,19길 275

전 화 02-900-4300 팩스 02-901-2541

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

가 격 9,500원

© 통일연구원, 2008

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.  
구입문의 - 정부간행물센터 (매장 : 734-6818, 사무실 : 394-0337)

---

### 국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)

---

오바마 행정부와 한반도 / 통일연구원 [편]. -- 서울 : 통일  
연구원, 2008

p. ; cm. -- (핵심국정과제 연구시리즈 ; 08-02)

ISBN 978-89-8479-488-7 93340 : ₩9500

미국 외교 정책[美國外交政策]

북핵 문제[北核文題]

349.42011-KDC4

327.7305193-DDC21

CIP2008003960

오바마 행정부와 **한반도**



## 오바마 행정부와 한반도

미국의 오바마(Barack Obama) 정부의 출범으로 북핵 문제를 둘러싼 한반도 정세는 새로운 국면을 맞이하였다. 오바마 대통령은 ‘터프하고 직접적인 외교’를 통한 북한의 핵무기 프로그램을 제거하겠다는 북한 비핵화 정책을 공식 천명하였다. 북핵 문제의 최종 목표로 완전한 비핵화 의지를 밝혔다.

오바마 정부는 “우방이든, 적국이든 모든 국가와 전제조건 없이 강하고 직접적인 외교를 추구하겠다”고 하여, 북한과 관계정상화를 위해 적극 대화에 나설 수도 있다는 의지를 내비쳤다. 이처럼 미국 신정부의 대북정책의 원칙과 방향이 제시된 만큼 이제 북한의 반응이 기대된다.

한반도 위기 국면은 항상 북한의 핵개발 문제로 불거졌다. 핵문제는 북한이 17년 전 “우리민족끼리” 합의한 「한반도 비핵화 공동선언」(1992.2.19 발효)을 위반하면서, 핵프로그램 개발을 추진한 데서 비롯된다. 한반도의 비핵화는 국제사회와의 합의이기에 앞서 우리 민족 앞에 맺은 약속이다. 따라서 북한의 핵프로그램 폐기는 한국의 주도적인 역할 아래 추진되어야 한다.

오바마 대통령은 ‘핵무기 없는 세계(a Nuclear Free World)’의 비전을 제시하였다. 핵무기는 냉전체제의 산물이다. 공포의 균형 논리에 의한 핵 억제력은 이제 케케묵은 논리로 더 이상 국가안보 전략으로 통용될 수 없다. 핵무기는 테러리스트를 위협하거나 테러를 억제하는데 전혀 효과가 없다. 오히려 핵무기가 테러 그룹의 수중에 들어가는 순간 악몽의 시나리오는 마침내 현실화된다.

## 발간사

오바마 대통령은 이미 ‘핵무기 제로’를 향한 ‘새로운 출발’을 선언했다. 미국을 이끌어가는 대부분의 리더들도 궁극적으로 지구상에서 핵무기는 완전 철폐되어야 한다는 신념을 공유하고 있다. 세계 평화의 굳건한 초석을 다지기 위해 ‘핵무기 없는 세계’의 비전 속에서 세계적 차원의 적극적인 핵감축을 추진해 나가지 않으면 안 된다. 핵보유국이 스스로 핵무기를 감축하는 데 앞장서야 할 때이다. 한국은 ‘핵무기 없는 세계’의 비전 속에서 ‘핵무기 없는 한반도’를 추구해야 한다.

이 책은 미국 오바마 정부 출범을 계기로 한반도를 둘러싼 동북아 정세 변화를 특히, 북핵 문제와 관련하여 살펴보고자 했다. 제1부는 통일연구원에서 개최한 학술 세미나(2008.12.2) 「미국 신정부 출범과 대북·통일정책 추진방향」에서 발표한 논문을 취합한 글이다. 제2부 ‘미국 신정부와 북한 핵문제’는 통일연구원에서 발주한 공동연구 논문을 묶었다. 여기에 실린 7편의 논문 모두 미국 신정부 출범을 앞두고 북한 핵문제 해결의 전망 속에서 한국의 대외정책과 대북정책의 방향을 모색한 고뇌의 소산이다. 삼가 제현의 질정(乂正)과 함께 한반도의 평화와 한민족의 통일의 길에 조그만 보탬이 되길 바란다.

2008년 12월

필진을 대표하여 조 민



제1부 미국 신정부 출범과 대북·통일정책 추진 방향

- 오바마 행정부의 동북아정책 11  
김 국 신 (통일연구원)
- 오바마 행정부의 대북정책과 북한의 수용능력 37  
박 형 중 (통일연구원)
- 오바마 행정부와 한국의 대북정책 55  
조 민 (통일연구원)

# CONTENTS

## 제2부 | 미국 신정부와 북한 핵문제

- 북핵문제와 북미관계  
손 병 권 (중앙대학교) 85
- 북핵문제와 중국 협력 유도방안  
신 상 진 (광운대학교) 107
- 북핵문제와 국제기구의 역할 제고 방안  
조 동 준 (서울시립대학교) 131
- 북핵문제와 한국의 국제공조 방안  
전 재 성 (서울대학교) 157



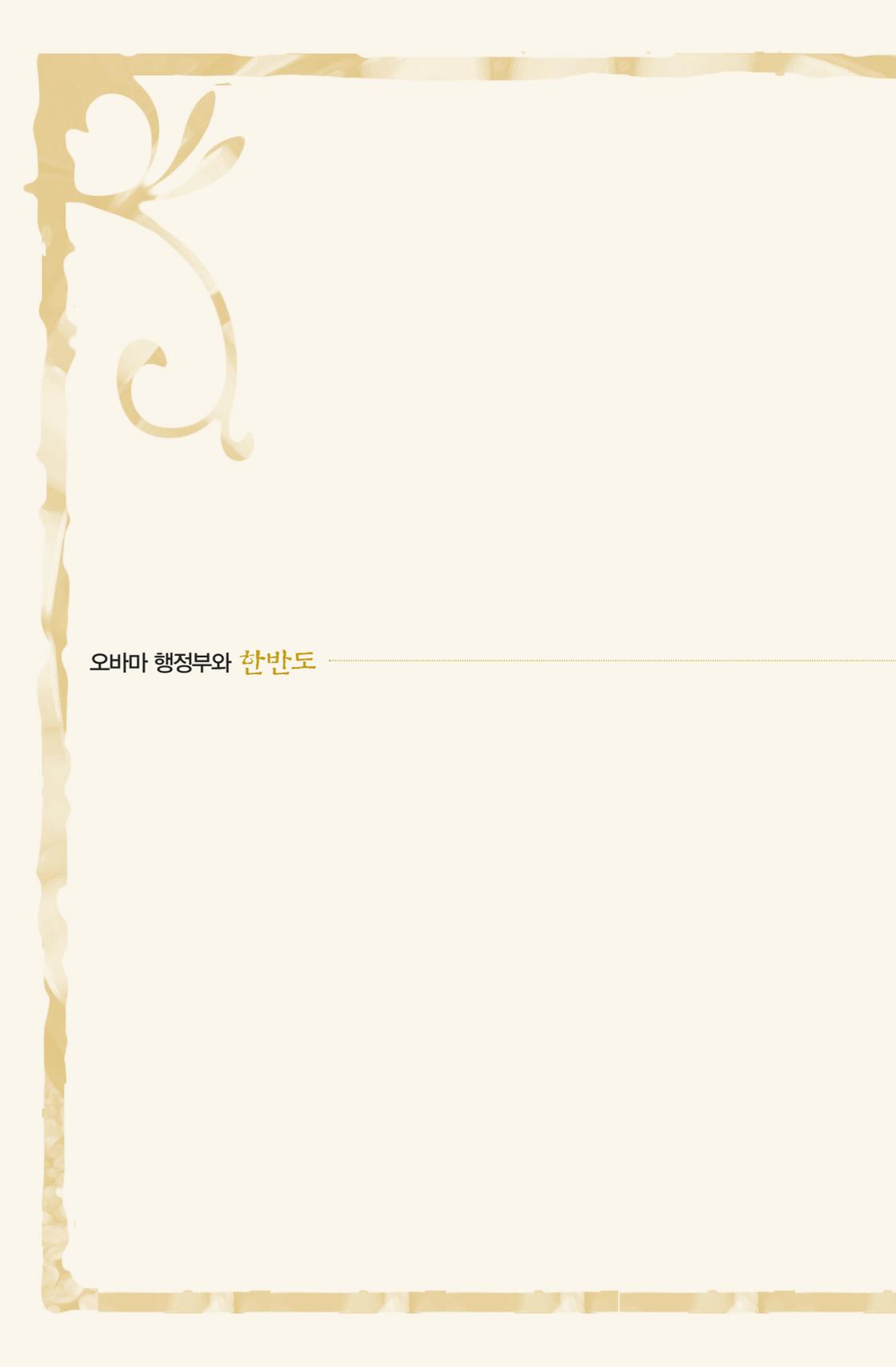


# 미국 신정부 출범과 대북·통일정책 추진 방향

# 1

\* 제1부에 수록된 3편의 논문은 통일연구원 주최 「미국 신정부 출범과 대북·통일정책 추진 방향」(2008.12.2, 프레스센터 국제회의장) 학술회의에서 발표된 것임.





오바마 행정부와 한반도

---

# 오바마 행정부의 동북아정책

김국신(통일연구원)



## 1. 서론

미국 민주당과 공화당은 각기 전당대회를 개최하고 오바마(Barack Obama) 상원의원과 매케인(John McCain) 상원의원을 대통령 후보로 공식 지명하였다. 전반적인 선거전 판세는 이라크 점령정책의 실패, 미국 경기 침체 등 부시 행정부의 실정에 대한 불만으로 인해 민주당에 유리한 분위기에서 전개되었다. 그러나 미국 대선 사상 최초의 흑백 대결구도로 인해 선거 결과에 대한 불확실성이 높았다. 박빙의 대결을 보이던 선거 판세는 9월 중순에 시작된 금융위기가 본격화되어 선거의 최대 이슈로 부상하자 매케인은 공화당 행정부와 더불어 경제정책 실패에 대한 책임을 지고 수세에 몰리게 된 반면, 오바마는 결정적으로 승리할 수 있는 기회를 장악하였다.

11월 4일 실시된 대통령선거에서 민주당의 오바마 후보가 공화당의 매케인 후보를 누르고 당선되었다. 대선과 함께 실시된 의회 선거에서도 민주당이 승리하여 상·하원 모두 과반수 이상의 의석을 확보하였다. 미국 역사상 최초로 흑인 대통령이 탄생했다. 변화를 희망하는 미국인들의 지지를 받아 당선된 오바마 행정부의 출범은 미국 국내정치의 상당한 변화를 예고하고 있다. 그러나 다른 나라와 관련된 외교정책은 정권교체와 무관한 연속성을 지니고 있는바, 오바마 행정부 하에서 미국의 대외정책도 지속성과 변화를 모두 내포하게 될 것이다.

본 논문은 차기 행정부의 동아시아정책 추진방향을 논의하고자 한다. 먼저 오바마 외교·안보팀의 성향을 검토하고 차기 행정부의 대외정책 우선순위에서 동아시아정책이 차지하게 될 비중을 논의하고자 한다. 그리고 동아시아정책의 지속성과 변화 요인을 분석한 후 미국과 동북아 국가들과 관계를 전망해보고자 한다.

## 2. 외교·안보정책 추진방향

오바마는 2009년 1월 20일 44대 대통령으로 취임한다. 새로운 행정부가 출범하면 기존의 외교·안보정책 추진실태와 세계 각국의 현황을 면밀히 재검토한 후 향후 4년간 추진해 나갈 정책방향을 구체적으로 제시하게 될 것이다. 아직 신정부의 정책이 세부적으로 구체화되지 않은 상황에서 선거과정에서 제시된 공약과 민주당의 정강정책, 정권 인수팀이 발표한 성명 등을 중심으로 분석해 보면 차기 행정부의 외교·안보정책은 다음과 같은 특징을 보이게 될 것이다.

### 가. 외교·안보정책 성향

미국 역사상 외교이념으로는 현실주의적 국제주의, 자유주의적 국제주의 그리고 고립주의의 세 가지 경향이 두드러진다. 하지만 2차 세계대전 이후 현재까지 고립주의는 현실적 대안으로 진지하게 논의되지 않고 있다. 전통적으로 공화당은 현실주의적 국제주의 성향을 보이며 군사력에 바탕을 둔 힘의 외교(power politics)를 지향한 반면, 민주당은 자유주의적 국제주의 성향을 보이며 국제기구를 통한 협력을 강조하고 대화와 협상을 통한 분쟁해결을 선호하고 있다.<sup>1</sup> 그러나 양당 모두 국익을 최우선으로 내세우며 국제현안에 현실주의적 접근법을 택하고 있어 외교·안보정책을 둘러싼 이념의 차이는 실제로 그다지 크지 않다.

민주당의 선거공약은 공화당에 비해 상대적으로 미국 외교정책의 이상주의적 전통을 많이 대변하고 있다. 그러나 민주당이 집권하면 미국의 대외정책이 이상주의 성향으로 흐르고, 공화당이 집권하면 현실주의적인 정책만 강조될 것으로 단순하게 분류되지 않는다. 공화당과 민주당 모두 현실주의와 이상주의를 혼합한 대외정책 이

념을 추구하고 있다. 사실 탈냉전 이후 미국의 민주당 행정부와 공화당 행정부가 실제적으로 추진한 대외정책 성향은 이상주의와 현실주의라는 개념으로 명확하게 구분되지 않는다.

클린턴(William J. Clinton) 행정부도 집권 1기(1993~1996년)에는 이상주의적인 대외정책 목표를 제시하였지만 실제로는 실용주의적인 정책을 추진하였다. 당시 안소니 레이크(Anthony Lake) 백악관 안보담당보좌관은 클린턴 행정부의 대외정책을 실용주의적 신 윌슨주의(neo-Wilsonianism)라고 설명하여 현실주의적 성향과 이상주의적 성향을 절충하고 있음을 분명히 하였다.<sup>2</sup> 그러나 1997년 집권2기 출범 이후 클린턴 행정부는 보다 중도적인 정책을 추진하였다. 부시(George W. Bush) 공화당 행정부 집권1기(2001~2004)의 외교·안보팀은 보수적인 현실주의자들로 구성되었지만 그들이 추구한 목표는 이상주의적인 것이었다. 특히 9·11테러 직후 부시 대통령은 자유와 인권을 존중하고 민주주의에 적합한 세계질서를 구축하는 데 미국이 앞장서야 한다고 주장한 윌슨(Woodrow Wilson) 대통령과 같이 이상주의적인 대외정책 목표를 설정하고 이를 군사력을 이용하여 실현하려고 하였다.<sup>3</sup> 그러나 이상주의적인 목표를 군사력을 통해 실현하려고 했다는 점에서는 현실주의적이었다. 부시 대통령도 집권 2기에는 대외정책의 주요 현안문제를 다루는 데 있어 중도노선을 택하였다. 특히 2006년 11월 7일 중간선거에서 공화당이 패배한 후에는 대북 핵협상에서 실용주의정책을 택하여 북·미관계 개선의 실마리를 마련하였다.

이번 대선 과정에서 오바마 후보도 민주당 전통에 따라 자유주의적 국제주의의 성향을 보여 왔다. 오바마는 부시 행정부의 이라크 침공 및 일방주의적인 대외정책을 비판하고 국제적 협력을 강조하였다. 특히 이라크 문제를 둘러싸고 오바마는 매케인과 참여하게 대립하였다. 매케인은 이라크 주둔 미군을 2013년까지 단계적으로 철수

하겠다고 주장한 반면, 오바마는 집권하면 16개월 이내 미군을 이라크에서 철수하겠다고 공약하였다. 경제·통상정책과 관련하여, 매케인은 시장개방 및 자유무역 확대를 통한 경제성장을 옹호한 반면, 오바마는 미국 산업을 보호하기 위한 공정무역을 강조하였다. 그 이외의 이슈들에 관해서도 양당간에 각기 입장 차이를 보였지만 선거쟁점으로 뚜렷이 부각되지는 않았다.

오바마 대통령 당선자는 워싱턴의 보수적인 정치관행을 개선하고 진보적인 사회복지정책을 추진할 예정이다. 대외정책에 관해서는 부시 행정부의 일방주의적인 대외정책을 버리고 국제적 협력을 강조하는 방향으로 변화를 추구할 것이다. 케네디(John F. Kennedy) 대통령의 정책 스타일을 존경하고 있는 것으로 알려진 오바마는 대외정책에서도 이상주의적인 희망을 불어넣기 위해 노력할 것이다.<sup>4</sup> 특히 제3세계 국가들의 빈곤퇴치 및 핵확산방지 등과 관련된 차기 행정부의 대외정책은 이상주의적인 성향을 많이 내포하게 될 것으로 보인다. 북한·이란 등 핵개발을 추구하는 적대국 지도자들과 아무런 조건 없이 대화하겠다는 오바마의 제안은 냉전시기 소련과 포괄적 핵실험 금지조약협상에 나서려 했던 케네디의 대담한 시도를 모방한 것이다. 관타나모 수용소를 폐쇄하기로 결정한 것도 이와 같은 진취적인 변화를 시사하고 있다. 그러나 오바마 행정부의 대외정책이 순진한 이상주의 방향으로 경도될 것으로는 보이지 않는다. 그 이유는 무엇보다도 오바마 자신이 외교정책 목표를 현실적인 접근법을 통해 달성할 것임을 강조하고 있기 때문이다. 그리고 초당적으로 구성되고 있는 오바마 외교·안보팀은 차기 행정부의 대외정책이 중도노선을 취하게 될 것임을 시사하고 있다.

오바마 후보는 외교·안보분야의 약점을 보완하기 위해 외교에 정통한 바이든(Joe Biden) 상원 외교위원장을 부통령 후보로 지명하였다. 차기 행정부의 국무장관에는 민주당 대통령 후보 경쟁자였던

힐러리(Hillary Clinton) 상원의원이 내정되었다. 백악관 국가안보 보좌관에는 제임스 존스(James Jones) 전 NATO 사령관이 내정되었다. 부시 대통령이 임명한 게이츠(Robert M. Gates) 국방장관은 차기 행정부에서도 유임될 것으로 알려져 있다. 오바마는 이념적 성향보다는 경험을 중시하여 외교·안보팀을 구성한 것이다. 한편, 재무장관에는 티머시 가이트너(Timothy Geithner) 뉴욕연방은행 총재를 내정하였고, 로런스 서머스(Lawrence Summers)를 국가경제위원회 위원장에 내정하였다. 가이트너와 서머스 모두 자유무역과 시장친화적인 정책을 선호하는 인사들로 평가되고 있다. 이와 같이 초당적으로 내각을 구성한 차기 행정부는 대내외정책에서 중도노선을 택하게 될 것으로 예상되고 있다.

### 나. 대외정책 우선순위

미국의 민주당과 공화당은 모두 미국의 세계 지도력 유지와 국익 확보를 대외정책의 근본 원칙으로 상정하고 있다. 8월 25~28일 전당대회에서 공표한 민주당 정강정책은 ‘미국의 리더십 쇄신(Renewing American Leadership)’이라는 제목으로 ① 이라크 전 종식, ② 테러리즘 격퇴, ③ 대량살상무기 확산 방지, ④ 미국 군사력 활성화, ⑤ 국제사회의 공동안보 증진, ⑥ 민주주의, 경제개발 촉진 및 인권 존중, ⑦ 에너지 안보와 기후변화 대책 등 7대 외교정책 목표를 제시하였다.<sup>5</sup> 오바마는 취임 후 16개월 이내 이라크 주둔 미군을 철수할 것을 공약하였고, 이라크 주둔 미군 철수 문제는 이번 선거의 최대 쟁점이 되었다. 그러나 10월 월스트리트 금융위기가 돌발함으로서 차기 행정부는 국제적 협력을 통한 금융시스템 안정화와 세계 경제회복을 대내외 정책의 최우선 과제로 떠안게 되었다.

차기 행정부 정권인수팀은 11월 19일 오바마-바이든 플랜(The

Obama-Biden Plan)이라는 명칭으로 차기 행정부의 대내외정책 구상을 발표하였다. 대통령 선거에 승리한 후 새로 조정된 대외정책의 우선순위는 ① 아프가니스탄·파키스탄, ② 핵무기, ③ 이란, ④ 에너지 안보, ⑤ 미국외교 쇄신, ⑥ 이스라엘 등으로 제시되고 있다.<sup>6</sup> 오바마-바이든 플랜도 이라크 전쟁의 책임감 있는 종결을 언급하고 있다. 그러나 민주당 정강정책과 달리 이라크 주둔 미군 철수문제를 부각시키지 않고 대신 아프가니스탄·파키스탄 문제를 대외정책의 첫 번째 과제로 강조하고 있다. 또한 ‘미국 군사력 활성화’와 ‘국제사회의 공동안보 증진’이라는 항목이 강조되지 않은 반면, 이스라엘에 대한 정책이 새롭게 강조되고 있음이 주목된다. 이는 선거공약과 집권 후 실질적으로 추진하게 될 대외정책 사이에는 차이가 있을 것임을 시사하고 있다.

오바마 행정부가 2009년 1월 출범하면 미국 금융위기 극복과 더불어 세계적인 경제위기 해결에 대내외정책의 최우선 순위를 부여할 것이다. 미국 내 여론조사는 미국인들 60%가 새로운 대통령이 국내정책에 관심을 집중해주기를 원하고 있는 반면, 대외정책을 중시하기를 바라는 비율은 21%에 불과하다.<sup>7</sup> 여하튼 신행정부가 출범하면 선거 공약으로 내세운 이라크 주둔 미군을 철수하기 위한 준비를 시작하게 될 것이다. 그러나 세계경제는 내년 말에나 안정될 것으로 전망되고 있고, 이라크 전쟁 역시 선거과정에서 공약한 대로 단시간 내에 종식시키기 어려울 것이다. 이라크의 치안 안정이 확보되지 않은 상태에서 미군 철수를 황급히 서두를 수는 없을 것이다.

오바마 후보는 아프가니스탄이야말로 테러와의 전쟁 최전선이라고 주장하며 집권하면 미군 병력을 증강하여 아프가니스탄과 파키스탄에서 활동하는 테러단체들을 격퇴시키겠다고 주장하였다. 하지만 아프가니스탄에서의 미국인 사상자 수가 이라크를 추월할 정도로 증가하고 있다.<sup>8</sup> 아프가니스탄 전쟁도 단시일 내에 종결되기 어렵

다는 사실은 오바마 행정부의 대외정책도 부시 행정부처럼 중동문제 해결에 매달리게 될 가능성을 함축하고 있다.

오바마-바이든 플랜은 일본·한국·호주와 양자동맹을 강화하고, 역내 평화와 번영을 위해 다른 국가들과도 협력기반을 구축하며, 중국이 국제규범에 따라 협력할 수 있도록 노력하겠다는 것을 명시하고 있다. 또한 이란과 북한의 핵문제를 해결하기 위해 전제조건을 달지 않고 단호하고 직접적인 대화를 추진하겠다는 의지를 표명하고 있다. 아울러 양자협정이나 정상회담 등을 넘어선 효율적인 다자협력틀을 조성하겠다고 약속하고 있다. 그러나 글로벌 경제위기가 지속되고 이라크와 아프가니스탄 전쟁도 장기화될 가능성이 있는 바, 동아시아정책은 일반적으로 대외정책의 우선순위에서 뒤로 밀리게 될 것이다. 한편, 금융위기 해결을 위한 동아시아국가들과의 협력은 최우선적으로 시급하게 추진될 것이며, 북한 핵문제는 핵확산 방지 차원에서 정책적 우선순위를 부여받게 될 것이다.

### 3. 동아시아정책의 지속성과 변화

오바마 외교·안보팀의 성향과 강대국 중심의 질서가 고착되어 있는 동아시아의 지정학적 현실을 고려해 볼 때 차기 행정부의 동아시아정책은 변화보다 지속성이 두드러질 것으로 예상된다. 동아시아지역에 대한 미국의 국익과 지정학적 전략구도에 입각하여 추진되어온 동아시아 안보정책은 특히 연속성을 띠게 될 것이다.

그러나 동아시아지역은 탈냉전 이후 다른 지역에 비해 상대적으로 군사적 충돌이 없는 상태에서 안정과 번영을 지속해 오면서 경제적 상호의존성을 크게 증진시켰다. 한편, 경제성장에 바탕을 둔 군사력 팽창으로 인해 역내 국가들의 역학구도는 균형점을 찾지 못하

고 불안정한 유동성을 보이고 있다. 쌍무적인 군사동맹을 중심으로 안정을 유지한 상태에서 협력과 갈등이 공존하며 불확실한 변화를 보이고 있는 동북아 정세에 오바마 대통령의 통합지향적인 독특한 정책 스타일은 다자간 협력을 제도화시킬 수 있는 촉진제 역할을 할 수 있다.

오바마 후보는 ‘변화’와 ‘통합’의 구호를 내세우며 미국인들에게 새로운 희망을 불러일으켰다. 세계 각국의 지도자들도 오바마의 당선을 신선한 충격으로 받아들이고 있다. 중국과 북한을 포함한 동아시아 국가지도자들도 오바마의 당선을 환영하며 미국과의 관계를 새롭게 정립하기를 바라고 있다. 따라서 ‘변화’와 ‘통합’의 관점에서 미국의 동아시아정책을 전망해 보면 지속성이 유지되는 가운데에서도 점진적으로 변화를 겪게 될 것으로 평가할 수 있다. 물론 출범 초기 국내문제에 집중하게 될 오바마 행정부의 동아시아정책이 지속성과 변화라는 이분법으로 확연히 양분되지는 않는다. 그러나 분석의 편의상 미국의 동아시아정책에 영향을 미칠 요인들을 지속성과 변화로 나누어 검토해 보면 다음과 같이 논의할 수 있을 것이다.

## 가. 지속 요인

### (1) 동아시아에 대한 미국의 지도력과 국익

오바마 대통령과 바이든 부통령은 21세기 세계가 직면한 도전을 극복하기 위해 미국이 새로운 리더십을 발휘함으로써 세계를 이끌어 가는 지도적인 국가로서의 미국의 위상을 회복하겠다고 공약하고 있다. 이들은 미국의 세계 리더십에 관한 비전은 “미국 개개인들의 안보와 번영이 미국 국경 밖에 사는 사람들의 안보와 번영에 연계되어 있다”는 근본적인 현실을 인식함으로써 시작된다고 강조하고 있다.<sup>9</sup> 따라서 미국은 자국의 국익과 더불어 역내 국가들의 안보

와 번영을 증진시키기 위해 동아시아지역에 대한 리더십을 지속적으로 발휘할 것이다.

미국은 동아시아에서 세 가지 중요한 국익이 걸려 있다.<sup>10</sup> 첫째, 중국·러시아 등 어느 한 국가가 지역 패권세력으로 부상하는 것을 방지하는 것이다. 이 지역에 대한 미국의 접근을 제한하는 패권세력의 부상은 미국의 안보와 경제적 번영에 심각한 위협이 된다. 둘째, 동아시아지역의 질서와 안정을 유지하는 것이다. 이 지역에서의 무력 분쟁 등 심각한 불안정은 미국의 정치·사회적 안정에도 유해한 파급효과를 초래할 수 있다. 셋째, 세계경제 중심지로 부상하고 있는 동아시아 국가들과 경제적 협력을 증진시키는 것이다. 동아시아는 1990년대 서유럽을 추월해 이제 미국의 국제 상거래 및 투자에 가장 중요한 지역이 되었다. 이와 같은 미국의 국가 차원의 이익은 정권변화와 무관하게 지속된다.

## (2) 지정학적 전략구도

탈냉전기 미국의 세계전략은 동아시아에 10만 명의 미군 병력을 지속적으로 유지하며 자국이 주도적인 역할을 수행하는 가운데 역내 세력균형을 유지하는 것이다. 이것이 역내 평화유지와 더불어 세계 패권국가로서의 국익에 도움이 된다고 판단하고 있다. 미국의 동아시아 안보전략은 특히 북한의 핵개발과 중국의 부상을 잠재적 위협요인으로 경계하며 일본과 한국 등 동맹국의 군사력 현대화를 강조하고 있다.

2007년 2월 아미티지와 나이 등 미국의 아시아 전문가들은 미·일동맹 발전방향과 새로운 아시아질서 구축에 대한 초당적 구상을 제시하였다.<sup>11</sup> 소위 '2차 아미티지 보고서'는 자유와 번영이 보장되는 최선의 아시아 지역질서구축 노력은 지역 국가들의 참여와 함

게 미국의 지속적인 힘·개입·리더십에 의해 성취될 수 있다고 강조하고 있다. 아울러 미국과 일본은 군사·안보협력을 지속적으로 강화하고 호주·인도를 포함한 집단안보동맹을 구축하여 중국의 부상을 견제하는 한편, 중국이 책임 있는 이해당사자로 행동할 수 있도록 미래 정책방향에 영향력을 행사할 것을 권고하고 있다.

아미티지와 나이는 미국의 장래를 위한 스마트파워 정책을 강조하고 있다.<sup>12</sup> 이들이 말하는 스마트파워(smart power)란 군사력·경제력으로 구성된 하드파워(hard power)와 문화·가치·아이디어를 통해 자발적으로 매력을 느끼게 하는 소프트파워(soft power)를 접목한 현명한 외교정책을 의미한다. 스마트파워 정책은 동맹과 파트너십 강화, 저개발국가에 대한 지원 확대, 인적 교류 증진, 자유무역 확대를 통한 경제적 통합 추구, 에너지·기후 문제 등을 해결할 수 있는 기술혁신 등을 핵심 내용으로 하고 있다. 차기 행정부는 미·일동맹을 기반으로 중국을 포섭한다는 전략구도의 기본틀은 유지하며 스마트파워 정책에 역점을 두어 중국과의 협력을 강조할 것으로 보인다.

### (3) 민주주의와 인권 외교

미국은 전통적으로 대외정책에서 국익뿐만이 아니라 자유민주주의와 인권 등 이상적 가치를 중시하는 외교를 전개해왔다. 오바마 행정부도 민주당의 이상주의적 전통을 이어받아 동아시아정책에서 민주주의와 인권을 중시하는 외교를 지속할 것이다. 그러나 오바마 행정부는 부시 행정부와 달리 ‘자유의 확산과 민주주의 전파’라는 거대한 구호를 내걸고 미국식 가치관을 강요하는 인권외교는 전개하지 않을 것이다. 특히 오바마의 인생역정은 민주주의와 인권문제에 관해 공화당과 차별화되는 접근법을 택할 것을 시사하고 있다.

즉, 인도네시아에서 유년기를 보낸 오바마는 선거 참여의 자유와 같은 민주주의 형식논리보다는 빈곤타파를 통한 인간 존엄성 회복을 더욱 강조하고 있다. 또한 시카고 흑인가에서 사회활동을 해온 경험에 비추어 아래로부터의 변화를 신봉하며 시민사회의 자발적 참여를 통한 민주정권 수립을 옹호하고 있다.<sup>13</sup>

오바마와 바이든은 차기 행정부가 출범하면 매년 해외에 지원하는 원조금을 증액하여 2012년에는 현재의 두 배가 되는 500억 달러를 해외원조금으로 지원하겠다고 약속하고 있다. 케네디 행정부가 추진했던 평화봉사단 활동 같은 민간외교를 활성화 할 것이다. 그리고 북한과 같은 권위주의적 독재국가에 대해서는 풀뿌리 민중운동을 통해 점진적으로 민주화를 달성하도록 인권외교의 압박을 신축적으로 적용할 것으로 기대된다.

#### (4) 자유무역정책

미국은 2차 대전 이후 일반무역관세협정(GATT), 세계은행(World Bank), 국제통화기금(IMF)을 창설하고 이들 국제기구를 통하여 세계경제질서를 유지해 왔다. 또한 패권국가로서의 지위를 이용하여 세계 각국과 직접적인 양자협상을 통해 자유무역을 확대시켜 왔다. 미국의 동아시아 경제정책은 무역·투자 자유화 등을 통해 역내 시장에 대한 미국 기업들의 자유로운 접근을 확보하는 데 있다. 아울러 방대한 미국 시장을 아시아 국가들에게 개방하여 이들의 경제성장의 기반을 제공하였다.

오바마-바이든 플랜은 경제·통상정책에 관해서, 미국의 일자리 창출을 위해 외국의 시장을 개방하며 공정무역을 관철시키기 위해 단호히 대처하겠다고 주장하고 있다.<sup>14</sup> 또한 미국 상품에 대해 비관세 장벽을 쌓거나 수출업체에게 부당하게 보조금을 지급하는 국가

들에 대해서는 세계무역기구(WTO)를 통해 압박하겠다고 역설하고 있다. 따라서 오바마 행정부가 출범하면 한국·일본·중국 등 동아시아 국가들에 대해 공정무역을 강조함으로써 통상마찰이 증대될 가능성이 있다. 오바마 행정부는 특히 민주당의 정치적 기반을 고려하여 통상규제를 강화할 가능성이 높지만 기존의 자유무역 이념 자체를 포기하지는 않을 것이다.

미국이 동아시아지역에서 리더십을 유지하기 위해서는 자유무역 확대가 불가피하다. 보호무역정책을 추진하게 되면 동아시아국가들은 미국을 배제한 상태에서 독자적인 경제권을 형성하게 될 것이다. 그리고 배타적인 동아시아 경제권이 형성되면 이 지역에 대한 미국의 전략적 입지가 약화될 것이다. 따라서 차기 행정부도 국내 경제가 회복되면 안보전략 차원의 필요성에 의해서도 동아시아국가들과 자유무역협정(FTA)을 지속적으로 추진해 나갈 것이다.

## 나. 변화 요인

### (1) 국제적 협력 강화

부시 행정부는 9·11테러 사태 이후 선제공격을 정당화하고 유엔의 결의 없이 이라크를 공격하는 등 공세적인 안보전략을 추구하였다. 이라크전을 계기로 미국은 해외주둔 미군을 재편하고 동맹관계를 재정립하였다.<sup>15</sup> 미군 재배치는 중국과 러시아에 대한 견제를 강화하는 방향으로 추진되었다. 이러한 과정에서 미국과 유럽 동맹국 관계는 악화되었고, 중국과 러시아의 강한 반발을 초래하였다. 특히 동아시아 세력판도는 미·일 대 중·러의 느슨한 대립구도를 형성하며 주기적으로 요동을 치는 불확실성을 경험하였다.

오바마는 부시 행정부의 이라크 침공 및 일방주의적인 대외정책을 비판해 왔다. 차기 행정부는 일방적인 외교를 추진하기보다는 유

럽·아시아 동맹국들과의 협력을 증진시켜나갈 것이다. 국제사회에서 실추된 미국의 도덕적 권위를 재확립하기 위해 비우호적인 국가들과도 협력을 모색해 나갈 것이다. 법률을 전공한 오바마는 국가안보 전략에서 선제공격을 정당화하는 논리는 삭제할 것으로 예상된다.

오바마 행정부는 일본·한국 등과의 양자동맹 관계를 중요시하면서도 중국을 전략적 파트너로 간주하고 또한 다자안보협력 틀을 구축한다는 정책기조 하에서 동아시아정책을 추진할 것이다. 동아시아지역에서는 중국·러시아·인도 등 신흥 강대국으로 부상하고 있는 국가들과의 협력을 강화하며 이들이 국제사회의 책임 있는 역할을 떠맡도록 외교적 노력을 전개해 나갈 것이다. 핵무기 비확산을 위해서는 중국·러시아는 물론 적대국가인 북한과도 협력 가능성을 모색해 나갈 것으로 예상된다. 정부 차원의 협력을 강화할 뿐만 아니라 민간외교도 활성화하여 사회·문화·환경·개발 등 다양한 영역에서 공동협력을 확대해 나갈 것이다.

### (2) 국방예산 축소

부시 행정부는 군사력의 절대적 우위를 확보하여 세계패권 지위를 공고히 하겠다는 장기적인 국가전략 목표 하에 미사일방어(MD) 체제 구축에 안보전략의 최우선 순위를 부여하였다. 그리고 테러와의 전쟁을 수행하기 위해 아프가니스탄과 이라크를 침공함으로써 막대한 국방비를 지출하였다. 그 결과 미국의 재정적자를 크게 누적시켰다.

부시 행정부는 출범 초기 GDP의 2.5%에 해당하는 재정흑자를 3% 적자로 돌려놓음으로서 현재 4조 달러의 재정적자를 기록하고 있다. 한편, 오바마 당선자는 미국 경제위기를 극복하기 위해 부시 행정부가 승인한 7,000억 달러의 구제금융 이외에도 막대한 예산을

경기 부양에 투입할 예정이다. 경기 부양을 위한 예산을 마련하기 위해서는 국방비를 감축할 수밖에 없는 상황이다.

스톡홀름국제평화연구소(SIPRI) 자료에 의하면 2007년 세계 군사비 지출은 미국 5,470억, 영국 597억, 중국 583억, 프랑스 536억, 일본 436억, 독일 369억, 러시아 354억 등의 순서로 발표되었다.<sup>16</sup> 미국의 국방비 지출은 GDP의 4%를 차지하고 있으며, 전 세계 군사비의 45%를 차지하여 압도적인 1위를 유지하고 있다. 미국이 군사비를 30% 감축한다고 해도 여전히 국방비 지출 순위는 세계 1위를 차지하며 군사력의 절대적 우위를 유지할 수 있을 것이다. 그러나 미국이 동맹국들과 함께 실시해 온 합동군사 훈련의 빈도는 상대적으로 감소될 수밖에 없을 것이다. 미국의 국방비 축소는 부시 행정부 출범 이후 가열되어 온 동아시아지역의 군비경쟁을 약화시키는 효과를 발휘할 것으로 기대된다.

### (3) 동북아 국가들의 상대적 위상 강화

글로벌 금융위기의 여파로 내년도 미국 경제는 -0.9%, 일본 경제는 -0.1%로 마이너스 성장이 예상되고 있는 반면, 중국은 7.5% 성장을 기록할 것으로 예상된다.<sup>17</sup> 현재 경제성장 패턴이 지속되면 2020년경에는 동아시아 질서도 점차 다극화될 것으로 예상된다.<sup>18</sup> 그러나 2020년경에 표면화 될 수 있는 국력변화가 현시점에서의 동아시아 세력판도 및 미국과 동아시아국가들의 관계에 직접적인 영향을 미칠 수는 없을 것이다.

금융위기와 국방비 감축에도 불구하고 미국의 국력이 급속히 쇠락하지는 않을 것이다. 그러나 금융위기는 미국과 유럽 중심의 국제경제체제에 결함이 있음을 보여주었다. 특히 금융위기의 근원이 된 미국은 세계패권국으로서의 위상이 크게 손상되었다. 이번 금융위

기를 계기로 브라질·러시아·인도·중국(BRICS) 등 신흥강국들의 지위가 부상하고 있다. 지난 11월 15일 워싱턴에서 개최된 선진20개국(G20)정상회의는 기존 강대국 중심으로 세계질서를 효율적으로 유지할 수 없다는 것을 증명하고 있다.

오바마 행정부는 국제환경의 변화를 고려하여 유엔과 IMF 등 국제기구에서 중국·러시아·인도·브라질 등에 더 많은 발언권을 부여하게 될 것이다. 또한 핵확산 방지를 위한 회담 및 지구환경보호협약에서도 신흥강국들의 적극적인 역할을 기대하게 될 것으로 보인다. 여하튼 미국은 동아시아 국가들에게 국력 변화에 상응하는 국제적 역할과 지위를 부여함으로써 자국이 주도하는 새로운 경제·안보질서 형성에 동참시키려는 노력을 전개할 것으로 예상된다.

## 4. 미국과 동북아 국가들과의 관계

### 가. 미국과 일본 관계

일본은 미·일 동맹체제 하에서 잠재적 위협에 대한 국가안보 증진, 국제사회에서의 역할 증대, 자원 및 시장의 안정적 확보를 국가 이익으로 추구하고 있다.<sup>19</sup> 일본은 미·일동맹을 강화함으로써 중국의 군사력 증강과 북한의 핵·미사일 개발 등의 안보위협에 능동적으로 대처할 수 있다. 또한 UN 안전보장이사회 상임이사국 진출을 도모하는 데 미국의 지지를 기대하고 있다.

고이즈미(小泉純一郎) 총리는 9·11테러 사태 이후 미국의 반테러 세계전략을 적극 지지하며 미·일 안보협력을 강화하였다. 미·일 안전보장협의위원회는 2005년 10월 ‘미·일동맹, 미래를 위한 변혁과 재편’으로 명명된 보고서를 공개하고, 2006년 이를 최종적으로 확정하였다.<sup>20</sup> 미·일동맹 변혁의 특징은 주일미군과 자위대의 상호 운용

성을 향상시키고 미사일방어(MD)체제를 통합운용하며 유사시에는 양측 사령부의 지휘체계를 일원화하는 것이다. 주일미군과 자위대 재편은 2014년까지 단계적으로 추진해 나가기로 합의하였다. 오바마 행정부가 출범한 후에도 주일미군과 자위대 재편계획은 예정대로 추진되어 갈 것이다.

현재 일본 정국은 미·일동맹 강화를 대변하는 집권 자민당의 정치적 기반이 약화되어 불안정한 과도기적 양상을 보이고 있다. 2007년 7월 참의원 선거에서 제1당으로 부상한 민주당의 견제와 압박으로 인해 이후 아베(安倍晋三) 총리와 후쿠다(福田康夫) 총리가 연이어 사임하고 2008년 9월 아소 다로(麻生太郎)가 신임 총리로 취임하였다.

아소 총리는 자민당의 전통에 따라 미·일동맹을 강화한다는 입장을 보이고 있으나 부시 행정부가 북한을 테러지원국에서 해제한 데 대해 당혹감을 느끼고 있다. 일본은 미국측에 일본인 납치문제가 해결되기 이전에 북한을 테러지원국 명단에서 해제하는 것을 반대한다는 입장을 명백히 표명하였으나 부시 행정부는 이를 강행하였다. 미국이 사전 협의 없이 일방적으로 이 문제를 처리한 것을 두고 일본인들은 미·일동맹의 실효성에 대해 불만을 표출하고 있다.

오바마 행정부가 일본의 입장을 무시하고 북·미관계 개선을 추진해 나가면 미·일관계는 갈등을 겪게 될 가능성이 있다. 특히 클린턴 행정부 시절 미국이 경제회복에 정책적 우선순위를 부여하여 미·일동맹보다 미·중관계 개선에 더 큰 비중을 두고 동아시아정책을 추진하였던 사실을 기억하고 있는 일본은 미국의 동아시아정책 추진방향에 큰 관심을 기울이고 있다.<sup>21</sup> 오바마 행정부는 일본과의 동맹관계를 신중하게 관리해 나갈 것으로 기대된다.

## 나. 미국과 중국 관계

부시 행정부가 출범한 후 미국의 대중국 정책은 두 가지 대립되는 경향을 포함하고 있다. 먼저 군사·안보전략 차원에서 중국의 잠재적 위협을 억제하기 위해 미국의 군사력을 증강시키는 한편, 중국을 전략적으로 포위하기 위해 주변국들과의 동맹체제를 발전시킨다. 다른 측면에서는 경제적 차원에서 중국과 교류·협력을 확대하면서 경제적 이익을 확보하는 한편, 외교적 접촉을 확대하여 자유민주주의의 정치적 가치를 확산한다는 정책을 추진하고 있다.

부시 2기 행정부의 국무장관에 취임한 라이스(Condoleezza Rice) 등 실용주의 성향의 국무부 인사들은 ‘문호개방(open door)적인 개입정책’과 ‘중국 위협론’의 중간적인 입장에서 대중국정책의 새로운 틀을 모색하였다.<sup>22</sup> 그리고 중국측에 제안한 미·중 전략대화 요구가 받아들여져 양국간 고위급대화를 정기적으로 개최해 오고 있다.

2005년 8월 제1차 미·중 고위급회담에 미국측 대표로 참가한 졸릭(Robert Zoellick) 미 국무부 부장관은 중국측에 국제체제 유지에 ‘책임 있는 이해관계자(responsible stakeholder)’로서 행동할 것을 강조하였다.<sup>23</sup> 미·중 관계가 국익위주의 실용주의 성향을 보이게 되자, 경제 현안문제가 새롭게 부각되었다. 2005년 미국의 대중국 무역수지 적자는 2,017억 달러에 달했다.<sup>24</sup> 이에 2006년 12월 제1차 미·중 경제전략대화를 개최하여 무역장벽 해소, 중국의 금융 서비스 개방, 투자 장벽 해소 등을 논의하고, 매년 2회 개최해 오고 있다. 미·중간의 접촉은 군사 분야에까지 확대되고 있지만, 양국은 대만·티베트 문제를 둘러싸고 갈등을 겪고 있다.

오바마 행정부가 출범하면 미국은 중국과 전면적인 협력을 강화할 것이다. 중국의 외환보유액은 1조 8,000억 달러에 달하고 있어

중국과 협력하지 않고서는 금융위기를 효율적으로 극복할 수 없는 상황이다. 그리고 북한·이란의 핵문제 해결 및 핵 비확산체제 강화를 위해서 중국측의 적극적인 역할을 기대할 것이다. 8월 베이징 올림픽을 성공적으로 개최하여 국위가 선양된 중국도 오바마 행정부 출범을 계기로 양국관계가 한층 더 격상되기를 희망하고 있다. 후진타오(胡錦濤) 국가주석은 11월 8일 오바마 당선자와의 통화에서 “국제 금융감독과 규정을 강화하기 위한 방안 등 근본적 해결책을 마련하기 위해 노력해야 한다”고 강조했다.<sup>25</sup> 중국은 미국과 쌍무적인 경제협력을 증진시키며 이와 동시에 국제무대에서의 다자간 협력도 강화하여 미·중관계의 기반을 강화할 것이다.

그러나 양국간에는 여전히 많은 갈등요인들이 내재되어 있다. 미국이 무역적자를 개선하기 위해 중국 위안화 절상 및 시장개방을 강조하면 통상마찰이 심화될 가능성이 있다. 아울러 중국 국방비 지출의 투명성을 높일 것을 촉구하는 압박을 지속할 것이다. 이러한 미국측의 압력에 대해서 중국은 대체로 적절한 타협안을 마련할 것이다. 그러나 미국이 대만에 첨단무기를 판매하거나 티베트와 신장 위구르 주민들의 자치독립 문제에 간여하는 경우에는 이를 묵인할 수 없다는 단호한 입장을 고수할 것으로 예상된다.

#### 다. 미국과 러시아 관계

푸틴(Vladimir Putin) 대통령은 2000년 5월 취임한 이후 강력한 리더십을 발휘하여 정치·경제적 안정을 회복하였다. 푸틴 대통령은 핵 확산방지, 테러와의 전쟁 등 초국가적 문제에 대해서는 미국과 협력하는 태도를 취했다. 그러나 미·러 양국간에는 북대서양조약기구(NATO)의 동유럽 확장문제 및 미국의 미사일방어(MD)체제 구축을 둘러싼 갈등이 지속되었다.

2007년에도 미국과 러시아는 협력과 갈등을 반복하였다. 미국이 폴란드에 요격미사일, 체코에 첨단레이더망 기지를 구축하기 위한 계획을 추진하자, 러시아는 이를 안보위협으로 간주하고 크게 반발하였다. 또한 러시아의 민주화 문제를 둘러싸고 갈등을 겪었다. 푸틴 대통령이 장기집권을 반대하는 야당 인사들을 구속하자 미국은 러시아가 언론의 자유와 인권을 부당하게 제한하고 있다고 비난하였다.

2008년 2월 코소보가 세르비아에서 분리독립하였다. 당시 러시아는 코소보 독립을 용인할 수 없다는 세르비아의 편을 들고 있었다. 그러나 미국과 유럽 국가들은 코소보 독립을 인정하였다. 이에 러시아는 코소보의 분리독립 사례가 다른 지역에도 적용될 수 있는 선례가 된다고 경고하였다. 그 후 그루지야 군이 분리독립을 추진하는 남오세티아와 압하스를 선제공격하자 러시아는 즉시 8월 9일 그루지야에 침공하여 남오세티아 지역을 점령하였다.<sup>26</sup>

한편, 5월 7일 메드베데프(Dmitri Medvedev)가 새로운 러시아 대통령에 취임하였다. 3선 금지 헌법조항으로 인해 대선에 출마할 수 없었던 푸틴은 메드베데프 대통령이 취임한 후 총리직에 임명되었다. 푸틴은 총리직에 있으면서 실질적인 정치권력을 행사하고 있다. 메드베데프 대통령은 푸틴의 대외정책을 이어 받아 세계질서의 다극화를 강조하며 미국과의 갈등을 증폭시키고 있다.<sup>27</sup>

오바마 대통령이 주창하는 효율적인 핵 비확산체제 구축 및 핵군축을 위해서는 다량의 핵무기를 보유하고 있는 러시아의 협력이 필수적이다. 그러나 양국은 그루지야 사태 및 동유럽 MD체제 배치를 둘러싸고 갈등이 증폭되고 있다. 부시 행정부의 일방주의적인 외교에 불만이 쌓인 러시아는 최근 오히려 미국에 대해 공세적인 외교적 압박을 가하고 있다.

메드베데프 대통령은 페루에서 개최된 아시아태평양경제협력체

(APEC) 정상회의를 마친 11월 25~27일 브라질·베네수엘라·쿠바 등을 연이어 방문하였다. 메드베데프 대통령의 베네수엘라 방문기간에 러시아 해군 함정이 베네수엘라와 12월 1~3일 합동군사훈련을 위해 입항하였다. 러시아 해군의 카리브해 출항은 미국의 동유럽 MD체제 구축에 맞대응하는 성격을 띠고 있다.<sup>28</sup> 러시아가 남미지역에까지 영향력을 확대하며 미국을 자극하고 있는 것이다. 오바마 행정부는 미·러관계를 새롭게 정립하기 위한 방안을 모색하게 될 것이다. 그러나 양국이 협력할 수 있는 공통기반을 찾기는 쉽지 않아 보인다.

## 라. 미국과 한국 관계

한·미 양국은 2002년 12월 한·미 안보협의회의에서 한·미동맹 강화 및 주한 미군 재배치 문제를 논의하기로 합의하였다. 2004년 9월 주한 미군 재배치 문제가 일단락되자, 전시작전권 전환문제에 대한 협상을 시작하였다. 2007년 2월 23일 한·미 국방장관은 2012년 4월 17일을 기해 한·미연합사를 해체함과 동시에 전시작전통제권을 한국측에 전환하기로 합의하였다. 또한 2006년 1월 19일 워싱턴에서 개최된 제1차 한·미 장관급 전략대화에서 주한미군의 전략적 유연성 보장문제에 합의하였다.<sup>29</sup> 한편, 양국 정부는 2006년 2월 3일 한·미 FTA를 추진할 것을 선언하고, 2007년 6월 한·미 FTA에 공식 서명하였다. 그러나 양국 의회는 국민들의 반응을 의식하여 비준을 늦추었다.

이명박 대통령은 2008년 4월 부시 대통령과 정상회담을 개최하고 ‘21세기 전략적 동맹’ 구축, 한·미 FTA 비준, 북핵 문제의 평화적 해결, 주한미군 병력의 현 수준 유지 등에 합의하였다.<sup>30</sup> 오바마 행정부가 출범한 후에도 ‘21세기 전략동맹’이라는 한·미동맹의 기본

들은 유지되며, 기존에 합의한 주한미군 재배치, 주한미군기지 이전 사업, 전시작전통제권 전환 등은 예정대로 추진될 것이다.

향후 이명박 대통령과 오바마 대통령의 한·미 정상회담이 개최되면 ‘21세기 전략동맹’의 발전방향에 관한 기본 원칙을 포함한 한·미 동맹 미래 비전을 제시할 것으로 기대된다. 그러나 한·미 FTA에 대한 미 의회의 비준은 상당 기간 지연될 것으로 예상된다. 미국의 산업과 미국인 일자리를 지켜야 한다는 민주당이 백악관과 의회를 장악하고 있는 상황에서 한·미 FTA가 미 의회의 비준동의를 받기 쉽지 않기 때문이다. 한편, 미국은 이라크와 아프가니스탄의 재건에 한국의 적극적인 기여를 요청할 것으로 예상된다. 또한 아프가니스탄 파병 및 대량살상무기 확산방지구상(PSI) 참여 등을 요구할 가능성도 있으므로 이에 대한 대비책을 마련해야 할 것이다.

오바마 정권 인수팀은 북한과 ‘강인하고 직접적인 대화’를 추진하겠다고 밝히고 있다. 따라서 차기 행정부는 또한 북한 핵문제를 해결하기 위해 적극적인 자세를 보일 것으로 예상된다. 북한이 핵 검증에 협조적으로 나오면 북·미관계는 국교정상화를 향해 급진전되고 6자회담은 동북아 다자안보협의체로 확대·발전될 가능성이 있다. 북한이 비타협적인 태도를 고수할 경우에는 미국의 대북압박이 강화될 것이다. 여하튼 오바마 행정부 하에서도 대북정책에 관한 한·미 공조체제를 긴밀히 유지하며 미국과 대북정책 조율에 보다 많은 노력을 기울여야 할 것이다.

## 5. 결론

차기 행정부 동아시아정책은 변화보다 지속성이 두드러질 것으로 예상된다. 그러나 변화를 지향하는 오바마의 정책 스타일을 고

려해 보면 지속성이 유지되는 가운데서도 일정한 정도의 변화는 불가피할 것이다. 미국이 심각한 금융위기를 겪고 있는 상황에서 오바마 행정부의 출범은 우리에게 부담과 기회를 함께 가져오는 도전이 되고 있다.

한·미 FTA가 지연되는 것과 동맹국으로서 미국의 대외활동에 보다 많이 기여해야 한다는 것은 부담 요인으로 작용한다. 그러나 동아시아에서 군비경쟁이 약화되고 미·중관계가 개선되면 한국 외교에 유연성을 증진시켜 줄 것이다. 한·미동맹 강화에 따른 부작용으로 나타난 중국과의 불편한 관계는 많이 해소될 것이다. 여하튼 우리는 금융위기에 따른 국제경제 재편과정과 다자안보외교에 주도적으로 참여하여 국가 위상을 높이고 이를 한반도 평화통일의 기반으로 활용하여야 한다.

오바마 행정부의 출범은 동아시아지역에서도 협력이 증진될 수 있는 기회가 되고 있다. 그러나 우리의 안보정책은 아직도 신중하게 추진되어야 한다. 최근 미국과 러시아의 관계는 지정학적 현실주의 논리가 여전히 동북아 역학관계의 중심 원리로 작용하고 있음을 보여준다. 특히 경제력에 바탕을 둔 국력 변화는 상호의존성을 증진시킬 뿐만 아니라 갈등을 증폭시키는 변수로 작용하고 있다. 동북아 세력판도 변화와 더불어 돌출하는 다양한 갈등 요인들을 해소하기 위한 다자안보협력체 구축 과제는 미국의 리더십뿐만 아니라 우리의 외교능력을 시험하는 도전이 되고 있다.

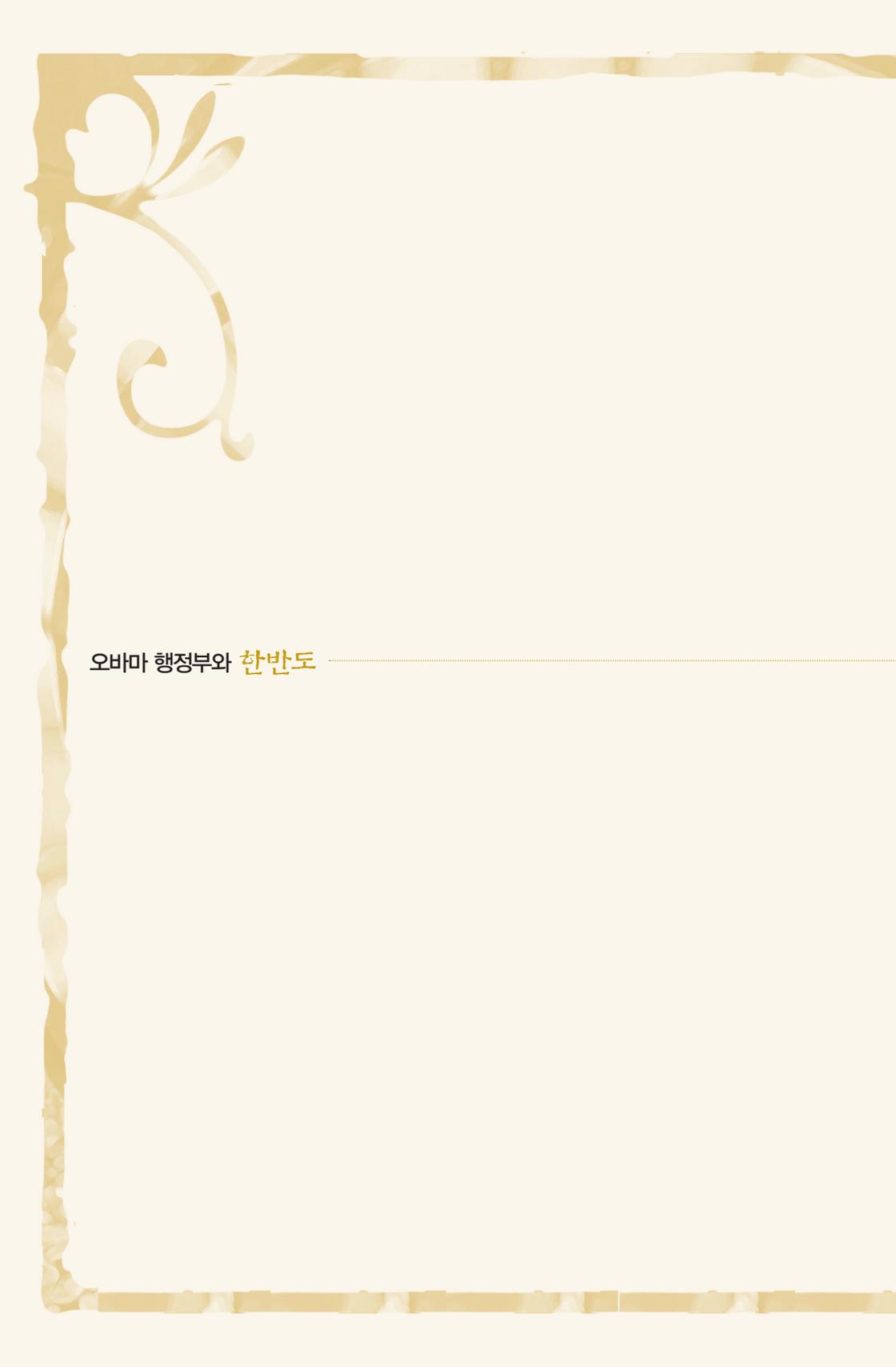
## 주

1. William G. Hyland, *Clinton's World: Remaking American Foreign Policy* (Westport: Praeger, 1999), pp. 3~4.
2. Douglas Brinkley, "Democratic Enlargement: The Clinton Doctrine," *Foreign Policy* (Spring 1997), pp. 111~127.

- 3\_ 월슨 대통령은 1918년 공개외교, 민족자결주의, 일반적 균축, 세력균형원칙 폐기 및 집단안보체제 구축 등을 주장하는 대외정책 14개 원칙을 발표함으로써 미국 외교정책의 이상주의적 전통을 수립하였다. Fraser Cameron, *US Foreign Policy after the Cold War: Global hegemon or reluctant sheriff?* (New York: Routledge, 2002), p. 6.
- 4\_ Barack Obama, *The Audacity of Hope* (2006); 버락 오바마 저, 홍수원 역 『버락 오바마 담대한 희망』 (서울: 랜덤하우스, 2007), pp. 440~452 참조.
- 5\_ 2008 Democratic National Convention, Remewing America's Promise. (www.demconvention.org.)
- 6\_ "Agenda·Foreign policy" *The Obama-Biden Plan*, (www.change.gov.)
- 7\_ "Obama's World," *The Economist* (November 8, 2008), p. 31.
- 8\_ Ibid., p. 32.
- 9\_ "Strengthening our common security by investing in our common humanity," (www.barackobama.com).
- 10\_ Ted Galen Carpenter and Doug Bandow, *The Korean Conundrum: America's Troubled Relations with North and South Korea* (New York: Palgrave, 2004); 테드 게일런 카펜터·더그 밴도 저, 유종근 역, 『한국과 이혼하라』 (서울: 창해, 2007), p. 260.
- 11\_ Richard L. Armitage, et. al., *The U.S.-Japan Alliance: Getting Asia Right through 2020* (CSIS, February 16, 2007).
- 12\_ Richard L. Armitage, Joseph S. Nye, JR., et. al., *CSIS Commission on Smart Power: A Smarter, more secure America* (Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2007).
- 13\_ Obama-Biden, *Strengthening our common security by investing in our common humanity*, (www.barackobama.com).
- 14\_ "Agenda·Economy" *The Obama-Biden Plan*, (www.change.gov).
- 15\_ Douglas J. Feith, Under Secretary of Defense for policy, "Transforming the U.S. Global Defense Posture" (December 3, 2003), (www.defenselink.mil/speeches/2003/sp20031203-0722.htm).
- 16\_ Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Yearbook 2008* (Oxford University Press, 2008).
- 17\_ 『세계일보』, 2008년 11월 26일.
- 18\_ National Intelligence Council, *Mapping the Global Future: Report of the National Intelligence Council's 2020 Project* (December 2004).
- 19\_ 배정호, 『미·일동맹의 강화와 주일미군 재편』 (서울: 통일연구원, 2005), pp. 5~6.
- 20\_ Security Consultative Committee Document, *U.S.-Japan Alliance: Transformation and Realignment for the Future* (October 29, 2005).
- 21\_ Brian P. Klein, "Asia's Challenges For Obama," *Far Eastern Economic Review* (November 2008), p. 25.
- 22\_ Kerry B. Dumbaugh, "China-U.S. Relations: Current Issues and Implications for U.S. Policy," *CRS Report for Congress* (Updated September 22, 2006), p. 5.
- 23\_ USINFO.STATE.GOV, *U.S. Wants Deeper Cooperation With China, State's Zoellick Says* (August 3, 2005).
- 24\_ John Frisbie and Michael Overmyer, "U.S.-China Economic Relations: The Next Stage," *Current History* (September 2006), p. 244.
- 25\_ 『중앙일보』, 2008년 11월 10일.
- 26\_ 『뉴스위크(한국판)』, 2008년 9월 3일, pp. 16~19.



- 27\_ Owen Matthews, "The Medvedev Doctrine," *Newsweek*, December 1, 2008, pp. 36~39.
- 28\_ 『중앙일보』, 2008년 11월 27일; 『문화일보』, 2008년 11월 28일.
- 29\_ 외교통상부, "2006년 한·미 장관급 전략대화: 전략적 유연성 설명자료," 2006년 1월 22일.
- 30\_ 김국신·박영호, 『한·미정상회담 결과 분석』 (서울: 통일연구원, 2008.4).



오바마 행정부와 한반도

---

# 오바마 행정부의 대북정책과 북한의 수용능력

박 형 중 (통일연구원)



## 1. 서론

2009년 1월 오바마 행정부가 출범한다. 오바마 행정부의 대북정책은 남북관계에도 큰 영향을 끼칠 것으로 예상되고 있다. 이에 크게 두 가지 의견이 존재한다. 그 하나는 오바마 행정부는 북한과 밀도있는 대화를 진행할 것이며, 그 결과 북미관계가 빠르게 개선될 것이고, 적절한 시기에 오바마 대통령과 김정일 위원장 사이에 정상 회담도 가능할 것이라는 의견이다. 이렇게 되면, 보수적인 이명박 정부는 딜레마에 빠지고 한국은 소외될 것이라고 한다. 그 다른 의견은 미국의 정책 방향은 크게 변화가 있지 않을 것이며, 한미간 철저한 공조에 의해 잘 짜여진 ‘각본’에 따라 북미대화가 진행된다면 남북관계의 일시적 냉각은 충분히 감수할 수 있다는 것이다. 그러나 걱정할 것이 없다고 한다.

이 글의 주요 관심은 오바마 정부의 정책에 대해 북한이 어떻게 반응할 것인가이다. 사실 오바마 정부가 취할 수 있는 대북정책의 대강은 이미 알려져 있다. 그런데 앞으로 4년 간 북한문제와 관련해서 문제의 핵심은 북한의 대응 또는 북한의 수용능력이다. 이에 따라 오바마 정부의 정책이 얼마나 성과를 거둘 수 있는지가 결정된다. 또한 남북관계, 한미관계, 북미관계에 얼마나 어떠한 영향을 미칠 수 있는지도 좌우된다. 따라서 이 논문은 민주당계 정책 실무자들이 제시한 대북정책에 관한 정책방안을 검토한 이후에, 이에 대한 북한의 수용능력을 검토한다. 수용능력과 관련하여 북한의 대내외 정책 방향, 남북관계의 향배 등이 고려된다.

## 2. 오바마 정부의 대북정책 방향

오바마 정부의 출범은 많은 변화를 예고한다. 대외정책도 마찬



가지이다. 물론 선거 유세에 공약한 정책 방향과 실제로 출범 이후에 추진되는 정책이 반드시 일치하는 것은 아니다.

이와 같은 불확실성을 감안하고서도 12월초 현재까지 상황에서 보다 분명해진 상황이 있다. 첫째, 오바마 정부의 대외정책은 민주 공화 양당의 중도파가 협력하고 주도하는 초당파적 현실주의노선을 중심으로 추진될 것이다. 오바마는 국무장관으로 힐러리 클린턴을 내정했는데, 그는 국무부 인선의 전권과 외교정책에 관한 대통령과의 독대권을 확보했다고 한다. 아울러 게이즈 국방장관이 유임될 것이며, 공화당계와도 가까운 존스가 국가안보보좌관에 내정됐다. 이는 오바마 당선에 기여했던 민주당 좌파의 영향력이 현실 외교정책에서는 크지 않을 것을 의미한다.<sup>1</sup> 중도 현실주의 노선은 라이스 현 국무장관이 취했던 노선과 크게 다르지 않다. 그러나 이 노선은 오바마 정부에서는 내부 불협화음 없이 초당파적 지지 아래서 훨씬 일관성있게 지도력을 가지고 추진될 것이다.

둘째, 북한문제는 미국의 대외정책에서 화급한 현안이 아니지만 소홀히 되지는 않을 것이다. 오바마 정부는 이라크 문제, 이란 핵문제, 아프가니스탄과 파키스탄의 안정화 문제, 중동문제, 그리고 국제금융질서를 바로 잡는 데 외교력을 집중할 것이다. 이렇게 된다면, 대북정책은 힐러리 외무장관이 직접 나서는 것이 아니라, 국무성 동아태국의 실무담당자들의 주도로 추진될 것이다. 여기서 오해하지 말아야 할 것은, 북한문제가 전체 외교에서 우선 순위가 높지 않음이 곧 이 문제가 방치될 것을 의미하지는 않는다는 것이다. 오바마 정부의 대북정책 성향에서 보았을 때 일단 북한문제 담당자가 결정이 되면, 그는 매우 정력적으로 이 문제의 처리를 위해 일할 개연성이 높다. 더 나쁜 상황에서 즉, 부시 정부에서 동아태차관보였던 크리스토퍼 힐도 매우 -때로는 비판자들이 보기에 지나치게- 정력적으로 문제해결에 매진했었다.

이라크, 아프가니스탄, 이란, 중동평화 등이 주요 외교 문서와 고위정책 당국자의 중심 화두가 되고 있지만, 북한문제에 관해서는 매우 추상적이거나 언급되지 않는 경우가 많다. 오바마 정부의 대북 정책은 민주당계의 실무 책임자 수준에서의 정책제안이나 발언 등에서 보다 분명하고 구체적으로 나타나고 있다.

조엘 위트(Joel Witt)는 오바마 정부가 북한과 협상을 개시하는 경우 미국측이 취할 수 있는 원칙적인 정책 방향을 잘 보여준다. 그는 관여 증대(enhanced engagement)를 대북정책의 기본으로 제시하고 있다.<sup>2</sup> 이는 5가지 정책 원칙으로 구성되어 있다.

첫째, 한반도와 동북아에 대해 긍정적 비전을 구체화한다. 이는 평화체제를 통한 탈군사화, 외교관계 정상화, 북한경제 현대화, 인권증진의 네 가지 원칙에 입각한다.

둘째, 평양과 공동의 터전이 무엇인지를 조속히 알아낸다. 이에 기반하여 미북 공동으로 새로운 정책 방향 제시 문서를 합의한다.

셋째, 미북 간에 생산적 대화를 구축한다. 이는 직접적이고 양자적이며 거의 지속적인 협상 과정에 기반한다.

넷째, 협상우선순위를 정한다. 북한 핵 계획의 검증가능한 폐기, 탄도 미사일, 인권, 영구 평화체제 등의 순서로 협상한다.

다섯째, 현실적인 핵 목표를 정한다. 미국은 처음부터 제공할 수 있는 모든 인센티브를 공개한다. 이에겐 외교 관계 수립, 대통령이 서명한 안전보장 수여, 미국의 경제제재 해제, 다자 계획의 일부로서 에너지 지원, 가능한 경우 경제지원, 경수로 제공 등이 있다. 미국은 북한이 자신의 의무를 이행할 때 마다 '의지 대 의지', '행동 대 행동'의 원칙에 따라 그에 상응하는 인센티브를 제공한다. 미국은 북한이 플루토늄 생산 계획을 폐기하는 것과 핵물질을 북한바깥으로 이전하는 것을 최우선시해야 한다. 물론 고농축우라늄 문제에 대한 평양의 해명이 북핵 문제 최종 해결의 일부라는 것을 계속 상기시켜

야 한다.

토니 남궁(Tony Namkung)과 리온 시갈(Leon Sigal)은 미 북 간에 ‘행동 대 행동’의 상호주의적 거래에 어떻게 전개할 수 있는가를 잘 보여준다.<sup>3</sup> 여기서는 위트(Witt), 남궁(Namkung)과 시갈(Sigal) 이외에도 애틀랜틱 카운슬(Atlantic Council)의 보고서<sup>4</sup>에 토대하여 새로운 미국 정부가 채택할 수 있는 북한과의 협상 단계를 5단계로 구분해 본다.

첫째 단계는 비핵화 2단계인 10·3선언을 마무리하는 것이다. 즉, 플루토늄 설비들을 불능화한다. 이에 대한 보상으로 에너지 지원 중에서 미전달 부분에 대한 수송을 완료한다.

둘째 단계는 비핵화 3단계 즉 핵 폐기 단계에 관한 기초 정책문서를 만들어 내는 것이다. 그 주요 내용은 북미 간에 신뢰를 구축하고, 비핵화 진행과 관계개선과 관련한 원칙과 내용에 관한 것이다. 이 문서는 미북 사이의 공동문서가 될 수도 있고, 미국, 북한이 한국 및 중국과 함께 서명하는 공동선언이 될 수도 있다. 4자공동성명의 장점은 이것이 비핵화와 함께 한반도 평화과정의 시작을 열어줄 수 있다는 것이며, 이것이 북한에 대한 유인책이 될 수 있다. 어느 경우에도, 이 원칙 문서는 워싱턴은 평양에 대해 적대적 의도를 가지고 있지 않다는 것을 재확인하고, 북한이 비핵화하면, 한국 전쟁을 종결하는 평화협정에 서명할 것을 약속한다.

이러한 문서 채택과 함께, 워싱턴과 평양에 이익대표부가 설치될 수 있다. 평양에 미국의 이익대표부가 설치되면, 워싱턴은 평양에서 무슨 일이 일어나고 있는지를 더욱 잘 이해할 수 있게 될 것이다. 아울러 미국은 신뢰구축조치와 관련된 일련의 평화협정을 협상할 수 있다. 신뢰구축조치에는 ‘영공개방’이 포함될 수 있다. 이는 비무장지대를 넘나드는 정찰비행을 허락할 것이다. 이렇게 되면, 1996년 잘못하여 비무장지대를 넘어갔던 미국 정찰 헬리콥터가 격추되는 것

과 같은 또는 북한 스파이 잠수함의 침입과 같은 우발적 충돌이 발생하는 것을 방지할 수 있다.

셋째 단계는 핵 프로그램의 폐기와 핵 활동에 대한 검증완료 그리고 인권개선의 단계이다. 북한이 이러한 의무를 이행하는 과정에서 북미관계 정상화를 위한 진전이 이루어질 수 있다. 궁극적으로 평양에 미국대사관이 설치될 수 있을 것이다.

평양이 비핵화 의무를 이행해 나가는 동안, 워싱턴은 평양과 완전한 외교관계를 수립해 나갈 것이다. 북한측 의무를 구체적으로 보면 이렇다. 즉 평양이 영변에 있는 핵연료 제조장치, 재처리 설비, 원자료를 해체하고, 플루토늄 생산에 대한 검증을 이행하고 우라늄 농축과 핵확산 활동에 대해 검증 계획을 채택하며, 유엔과 인권 개선에 관해 대화를 시행하는 것이다. 인권 개선에는 종교의 자유 허락과 적십자사의 정치범 수용소에 대한 조사의 허락이 포함된다.

이 셋째 단계에서 구체적 성과가 있고, 당사자들 사이에 충분한 신뢰가 구축된다면, 애틀랜틱 카운슬의 정책보고서가 제시하고 있는 한반도 평화체제에 관한 여러 협상들을 시작하는 것이 가능할 것이다. 즉 이미 언급한 비핵화와 북미관계정상화와 함께 1953년 정전협정을 대신하는 4자 협정, 미국-한국-북한의 군사조치에 관한 3자 협정, 동북아 평화협력을 위한 다자조직을 수립하는 협정 등에 관한 협상이 시작될 수 있을 것이다.

넷째 단계는 북한이 핵 프로그램 해체와 함께 핵 물질 및 무기를 양도하는 단계이다. 여기에는 두 가지 사안이 고려될 수 있다.

먼저, 북미정상회담 개최이다. 그런데 이것이 성사되기 위해서는 불능화 과정에서 인출된 사용후 핵연료봉과 기타 미사용 연료봉이 북한으로부터 외부로 이전되어야 한다.

다음으로 북한은 국제금융기구와 농업원조 및 인프라원조를 주체로 한 경제적 관계를 증진한다. 북한에 재래식 발전소 건설을 시



작한다.

다섯째 단계는 북한이 핵물질과 무기를 완전히 포기하고, 평화 협정에 서명하는 단계이다. 발전소 건설이 완료된다. 여기에는 원자로를 교체하는 문제가 포함될 수도 있다.

### 3. 북한의 수용능력과 대응 전략

전반적으로 볼 때, 위에서 제시한 미국의 대북정책 방향은 큰 편차 없이 오바마 정부 출범과 함께 북한에게 제시될 것이다. 또한 북한도 미국의 정책 전문가와 대화 및 문헌 분석을 통해, 미국의 신정부와 이와 같은 제안을 할 것이라는 점을 이미 알고 있을 것이다.

오바마 정부의 대북정책은 북한에게 매우 어려운 전략적 결단을 보다 분명하게 요구하게 될 것이다. 먼저 미국의 제안은 북한이 국제사회에서 '정상국가'로 대접받기 위해서 또한 미국과 정상적인 국가 관계를 수립하기 위해서 무엇을 해야 하는가에 대한 목록을 제시하고 있다. 따라서 미국에게는 큰 부담이 없지만, 북한은 핵을 포기해야 함과 아울러 인권문제 등에서 개선이 있다는 것을 보여야 한다. 이는 북한당국에게 쉽지 않은 결단을 요구한다. 다음으로 오바마 정부의 북한에 대한 정책은 보다 합리적 차원에서 '당근'과 '채찍'을 조합하여 북한에게 보다 분명한 선택을 요구할 것이다. 또한 민주당계 전문가들 내부에는 대북정책을 둘러싸고 심각한 알력이 존재하지 않기 때문에 오바마 정부의 대북정책은 일관성을 가지게 될 것이다. 이는 부시 정부가 외견상 강경정책을 주조로 했지만, 내부 알력 때문에 북한에게 분명한 선택을 제시하는 데 실패했던 것과는 다른 것이다.

결국, 오바마 정부의 대북정책의 대강은 이미 잘 알려져 있는데,

이것이 얼마나 실현될 수 있는가는 북한당국이 이를 얼마나 수용할 수 있는가에 따라 달라진다는 것이다. 이와 같은 수용능력을 결정하는 요소로서 여기서는 첫째, 북한 내부의 체제상황과 정책방향, 둘째, 남북관계를 검토한다.

### 가. 북한 내부의 체제상황과 정책방향

먼저 북한 내부의 체제상황과 정책방향에 관한 것이다. 북미관계의 개선과 진전은 불가피하게 북한이 주변 국가에 대해 덜 위협적이고 내부적으로 보다 개혁되고 개방된 사회로 진화해 나가야 한다는 것을 요구하고 있다. 북한당국은 북한체제가 이와 같은 변화를 수행함에도 불구하고 또한 수행하는 것을 통해 보다 안정화될 수 있다는 자신감을 가지고 있어야 한다. 따라서 북한의 내부 상황과 정책 방향이 이와 같은 방향으로 나가고 있다는 것이 확인될 수 있다면, 북미관계 개선이 진척될 것에 대해 보다 낙관적으로 전망할 수 있다.

그런데 북한당국이 보기에 내부적 변화 때문에 정권의 취약성이 증가하고 있다고 인식하게 되면, 대량살상무기 보유를 통한 (정권) 안전 확보에의 집착이 강해질 뿐 아니라, 내부적으로 개혁과 개방으로 정책을 바꾸는 데 주저하게 될 것이다. 유감스럽게도 최근 북한 내부의 정책 동향을 보면, 북한당국은 그렇게 판단하고 있는 것으로 보인다. 최근 북한당국이 1990년대 그리고 2002년 7·1조치 등과 관련하여 북한 내부에 발생한 여러 변화, 부분적으로는 거스를 수 없는 변화들에 대해 적대적이며 방어적으로 시지프스적 대응을 하고 있는 것을 보면 그러하다.

2006년부터 점진적으로 보다 뚜렷해지고 있는 북한 대내정책의 방향은 경제위축을 감소하고서라도 장마당 세력을 제압함으로써,

중앙의 자원과 사회에 대한 통제력을 강화한다는 것이다. 또한 이와 함께 북한에 확산되는 남조선의 문화적 경제적 영향력을 축소하는 한편 체제유지형 외부자원 획득에 매진한다는 것이다. 또한 북한 정부가 관리할 수 있는 외부자원이 증가할 때마다 북한당국은 배급제 복구나 소토지 회수와 같은 중앙통제능력 강화형 조치를 취하는 기회로 활용한다는 것이다. 우연치 않게도 이와 같은 성격의 여러 정책이 취해지는 시점은 북한 내부에서 장성택이 복권하고 그의 입지가 점차 강화된 시점과 일치한다. 다시 말해 현재 취해지고 있는 북한의 내부 정책은 장성택과 그 협조자의 정책 성향과 자아 정체성을 반영하고 있다. 따라서 이 세력의 존속과 현재 진행하고 있는 정책방향의 지속은 연계되어 있다.

이와 같이 북한당국은 내부 변화를 긍정적 건설적으로 활용하는 정책 방향을 취하는 것이 아니라 그에 역행하는 정책을 취하고 있다. 이는 북한당국이 북한 내부의 변화를 정권 취약성의 강화로 이해하고 있다는 것을 보여준다. 그런데 이와 같은 정권 취약성 인식은 2009년이 되면 더욱 강화될 것으로 보인다. 이미 2008년 8~9월경 김정일의 건강이 과거와 같지 않다는 것이 드러났다. 여기에다 2009년에는 세 가지 요인으로 북한 경제 상황이 악화될 것이다.

먼저 북한 경제 상황을 악화시키는 가장 주요한 요인은 대내경제정책 자체이다. 앞서 지적했듯이 이러한 정책은 내부 경제위축과 식량생산감소 등을 감수하고서도, 중앙의 장악력을 강화시키고자 하는 정책이다. 이러한 정책은 2009년에도 지속될 것으로 보인다.

다음으로 2003~2007년 제2차 핵 위기라는 어려운 기간 동안 북한경제를 지탱해왔던 두 개의 버팀목이 소멸한다는 것이다. 그 하나는 한국정부의 북한정부에 대한 쌀과 비료의 공급 중단이다. 이는 2008년에 중단되었다. 이는 2002년 이후 2006년을 제외하고 2007년까지 북한 내 식량수급 상황의 균형을 유지해주는 버팀목의

기능을 해왔다. 이는 북한당국에 직접 전달되었으며, 북한당국이 자신의 필요에 따라 분배했다. 한국정부의 쌀 공급 중단은 북한 당국이 과거 이 쌀을 배분하던 부문을 어려움에 빠뜨린 것으로 보인다. 한국 쌀 공급 중단 이후 과거에는 관찰할 수 없었던 내부 상황이 전개되고 있다.

둘째는 세계경제침체의 여파로 북한경제도 타격을 받을 것이다. 특히 북한의 대중국 원자재 수출과 그로 인한 수입이 현저히 감소할 것이다. 원자재 가격은 2001년 말부터 세계경제 호황과 함께 급상승하기 시작했다. 이것은 2003~2007년 동안 중국의 원자재 수요의 급속한 증가와 가격 상승을 초래했다. 이에 따라 북한의 대중 수출이 급증했다. 그러나 2008년 9월 세계금융위기와 그에 따른 경제침체로 원자재 가격이 급속하게 하락하고 수요 감소가 일어나고 있다. 따라서 2009년도에는 대중 수출이 북한경제를 떠받치지 못할 것이다. 여기에서 북한은 다른 품목의 수출을 증가시킬 능력이 없다. 과거 북한의 주력 수출품목에는 동물성식품(해산물 등), 전기전자 및 섬유 임가공이 있었으나, 이는 2003년 이후 일본의 대북제재 때문에, 2007년까지, 미미한 수준으로 하락했다. 이러한 경우, 대중국 광물 수출이라는 황금이권을 장악하고 있던 당기관과 군부기관 산하의 특권회사들이 타격받을 것으로 보인다. 따라서 권력기관 간에 자원 투쟁이 강화될 수 있다.

### 나. 남북관계

2008년 들어 남북 당국 관계는 중단되고 점진적으로 악화 과정을 밟아왔다. 이것은 충분히 예견되었던 것이다. 그 원인은 전술적이기보다는 구조적 전략적이다. 이명박 정부는 북한당국과의 관계에서 거래조건과 상호이익의 균형을 재조정하고자 한다(‘상생·공영’과



‘비핵·개방·3000’). 그러나 북한은 이에 응할 용의가 없으며 과거 거래 관계와 이익균형으로 복귀를 요구한다(‘6·15’와 ‘10·4 선언’ 준수).<sup>5</sup>

현재의 국면은 한국과 북한 각 측이 자신의 기존 입장을 되풀이 하는 가운데 상대측이 태도를 어떤 이유에서 바꿀 때까지 기다리는 대치 국면이다. 현재의 상호 버티기 국면이 깨지자면 어떤 이유로 판(관계구조)이 바뀌거나, 어느 한 측이 입장을 바꿔야 한다. 여기서 북한의 약점은 버티기로 시간이 갈수록 상황이 불리해진다는 것이다. 북한은 내부적으로 경제문제를 해결해야 하고, 한국의 문화적·사상적 침투력과 싸워야 한다. 또한 이명박 정부의 입장이 대내외적으로 세력을 확장하여 대세로 정착하며 이명박 정부의 입장이 아니라 한국의 입장으로 고착되는 것을 막아야 한다. 특히 미국을 설복시키는 것을 막아야 한다. 여기서 북한이 가지고 있는 지렛대는 많지 않다. 그 중 하나는 남북간의 긴장을 고조시키고 한국의 내부를 분열시킴으로써, 최소한 이명박 정부 대북정책의 힘을 약화시키거나 최선의 경우에는 정책이 바뀌도록 하는 것이다. 이에 따라 북한당국은 이명박 정부 출범 이후 한국측이 ‘실수’ 해주기를 기다렸다가 그에 대해 의도적으로 과잉대응하는 방식의 정책을 추진해 왔다. 물론 한국측도 고의적이든 아니든 많은 ‘실수’를 했다.

여기서 북한 당국의 딜레마는 남북관계의 악화가 스스로에게도 큰 부담이 된다는 것이다. 경제적 손실은 차치하더라도 미국과의 관계 증진에 부담이 될 수 있고, 한국사회의 북한당국에 대한 태도를 악화시킬 수 있다. 또한 이미 증대된 한국의 정치적·경제적 북한 내부 영향력을 더 위협스러운 것으로 만들 수 있다. 결국 한국과의 관계 악화는 북한당국이 대내외적으로 가지는 취약감과 위기감을 더욱 증가시킬 것이라는 점이다. 이는 개혁·개방 일반에 대한 공포감을 증가시킴과 동시에 북한당국이 핵 포기 결단에 대해 그리고 평화 체제를 수립하는 데 있어서의 신뢰구축에 대해 한 번 주저하게 만드

는 요소로 작용하게 될 것이다. 그러나 남북관계 악화는 북한 정권 내 보수세력에게는 유용한 기회가 될 수 있다. 관계 악화는 내부적으로 남조선 영향력을 축소시키며, 긴장을 통해 주민을 규율화하는데 유리하게 활용될 수 있기 때문이다.

### 4. 오바마의 대북정책과 남-북-미 관계 전망

이상의 상황점검을 바탕으로 오바마 정부가 출범하게 되는 경우의 미북관계, 그리고 남북관계를 전망한다. 여기서는 편의상 세 시기로 나누어 고찰한다. 첫 시기는 2009년도 전반기, 둘째 시기는 2009년도 후반기, 셋째 시기는 2010년 이후이다.

#### 가. 2009년도 전반기

2009년도 전반기의 가장 주요한 상황은 오바마 정부가 1월에 출범하고, 대외정책 전반, 그리고 대북정책에 관한 진용을 짜고 정책을 수립하는 시기이다. 이 시기의 특색은 2008년도 말의 상황이 더 악화된다는 것이다.

우선 남북관계의 경색이 더욱 깊어질 가능성이 있다. 2008년도 말 남과 북은 감정적으로 격한 상태에서 긴장을 증가시키고 있기 때문에, 어느 한 쪽이 정책 입장을 바꾸기가 매우 어려운 구도를 만들어 놓고 있다. 어느 쪽이든 입장을 먼저 바꾸는 쪽은 굴복했다는 인상을 줄 것이다. 한편, 양측이 긴장고조 때문에 각자 상당한 피해를 보고 있지만, 아직 입장을 바꾸어야 할 만큼 심각하다거나 명분이 충분하지 않다고 판단하고 있을 것이다. 따라서 현재의 긴장 고조 국면은 2009년도 전반기까지 지속될 것이며, 어느 때인가 최고점을 통과할 것이다. 2008년 말과 비교할 때, 2009년도 전반기에는



한국 내에서 대북정책에 대한 비판이 더욱 결집된 양상을 보일 수 있다.

이러한 가운데 미국과 북한은 상호 탐색을 본격적으로 모색하게 될 것이다. 북한의 입장에서는 이 시기에 가능한 한 미국과 고위급 접촉을 성사시킴으로써, 한국정부를 곤궁에 빠지게 만들고자 시도할 수 있다. 남북한 사이에 긴장이 고조되는 가운데 미북 접촉이 활발해지면, 한국 내부에서 ‘통미봉남’에 빠져 한국만 소외된다는 우려와 비판이 높아질 것이다. 한국정부도 미국의 새로운 담당자들과 정책 협의를 강화하게 될 것이며, 한미동맹 강화와 협조를 과시하는 행사를 개최할 것이다. 한편 5월 이후 북한의 식량난의 심각화에 대한 정보가 확산되고 무조건 인도지원 재개에 대한 여론 물이가 점차 강화될 것이다. 한편 북한당국이 어디로부터인가 새롭게 40~50만 톤 이상의 식량지원을 확보하고자 하는 노력이 가시화될 수 있다. 북한은 미국의 새로운 정부에게 비핵화 3단계 진입을 위한 신뢰구축조치로서 이의 부담을 요구할 수 있다.

### 나. 2009년도 후반기

2009년도 후반기에 접어들면, 미국 측의 인선과 정책 방향이 결정될 것이다. 이에 따라 북한과 미국 간에 비핵화 3단계 협상에 진입하는 새로운 원칙 문서 작성을 위한 고위급 접촉이 시작될 수 있다. 원칙 문서의 작성 자체는 그리 어렵지 않을 수 있다. 그 문서는 2000년 10월의 북미공동선언과 2005년 6자회담의 9·19 선언을 재확인하는 수준에서 작성될 것이다. 이 문서의 협상 과정에서 상호간에 특사 교환이 있을 수 있으며, 미국이 북한에 대한 호의의 표시로 지난 년도 수준의 인도지원을 재약속할 수 있다. 또한 평양과 워싱턴은 상호 이익대표부를 설치할 수 있다.

이와 같은 과정이 진행되는 동안 남북한은 상호의 필요에 의해 서 또한 미국의 촉구에 의해 관계 개선을 위한 접촉을 시작할 수 있다. 이러한 접촉이 성공하지 못하면 3자 모두에 큰 부담이 될 것이기 때문이다.

남북관계의 경색 상황 지속은 미국의 정책입지를 현저히 축소시킬 것이다. 미국의 입장에서는 '통미봉남'을 노골화하는 북한에 대해 적극 협조하는 모양새를 보여줄 수는 없을 것이다. 또한 미국은 북한에 대해 스스로 경제지원의 부담을 지는 것을 주저할 것이다. 따라서 미국은 자신과 공조하는 한국을 경제지원의 파트너로 끌어 들여, 북한과의 협상력을 높이고자 할 것이다. 또한 한국의 승인과 협조, 그리고 남북관계의 정상화없이 미국이 북한과 추진하고자 하는 공동 원칙 선언과 향후 포괄적 협상은 연목구어가 될 가능성이 많다. 따라서 미국이 북핵해결에 적극적 의지를 가지고 있는 경우라면, 남북관계 정상화에 관심을 가지지 않을 수 없을 것이다.

한편 한국과 북한은 각각 상대방의 퇴로를 차단하고 몰아세우는 정책은 스스로에게도 상당한 비용을 초래하며 이것이 감내하기 어려운 수준으로 증가하고 있다는 것을 발견하게 될 것이다. 북한은 한국과 긴장상태를 유지하게 되면, 미국과의 관계개선도 순조로울 수 없다는 것을 발견하게 될 것이다. 또한 미국과의 협상만을 통해서 경제적으로 크게 얻을 것이 없다는 것을 재확인하게 될 것이다. 이러한 가운데 북한 내부 경제문제는 후반기로 갈수록 보다 심각해질 개연성이 크다. 더욱이 중국에 대한 광물 수출이 위축됨에 따라, 그 이권을 장악하고 있던 당기관과 군부기관의 운영난이 심화될 것이다. 국가재정이 고갈된 상황에서 북한의 특권기관은 무역 이권을 활용하여 기관운영자금을 충당해 왔기 때문이다. 이와 같은 경제난의 심화에 따라 정권과 사회 간의 관계에 긴장이 증가하고, 특권기관 사이에 국가자원의 배분을 놓고 경쟁이 심화될 수 있다.



북한당국이 1990년대 중반처럼 모든 고통과 부담을 일방적으로 일  
반주민에게 전가하는 것은 쉽지 않을 것이다.

한국정부는 미국과의 관계가 공고하다는 배경 하에서 북한과  
관계 개선에 나설 수 있을 것이다. 이 경우에 북한은 ‘6·15선언’과  
‘10·4선언’의 준수를 요구할 것이며, 한국은 ‘비핵·개방·3000’ 발상  
의 기초를 고수하는 주장하게 될 것이다. 그런데 양측은 현실적으  
로 상대방의 주장을 완전히 수용할 수 없을 것이다. 따라서 양측의  
체면을 살리면서 가능한 현실적 해법은 ‘6·15와 10·4 선언’을 양측  
이 준수하는 것을 확인하는 가운데 그 내용을 ‘비핵·개방·3000’  
발상에 근접하게 채우는 것이 될 것이다. 이를 통해 남북 간 거래관  
계는 과거보다는 한 발짝 국제적 상식에 부합하는 방향으로 움직  
일 수 있을 것이다. 그러나 만약 북한이 현재(2008년 말)와 같이 내  
부정책에서 수구적이고 방어적 입장을 고수하게 되는 경우, 이것의  
성사가 어려울 것이다. 미국은 특히 미북관계의 개선이 북한 내부의  
정책 방향 개선과 동반해야 한다는 것을 간접적으로 설득해야 할  
것이다. 한국은 한국과의 관계증진이 북한당국에 대한 위협을 증가  
시키지 않을 것이라는 점에 대해 설득해야 할 것이다.

### 다. 2010년 이후

모든 것이 순조롭게 진행된다면, 2010년도에 들어서면서, 비핵화  
3단계와 북미관계 개선의 실질적 진전을 위한 논의가 진지하게 시작  
될 수 있다. 즉, 북한당국이 핵시설을 해체하고 핵 활동의 검증을  
받는 한편 인권개선에서 성의를 표시하는 대신 북미관계 정상화가  
단계적으로 추진될 수 있다. 또한 북한당국이 사용후 및 미사용 연  
료봉을 국외로 반출하는 데 동의한다면, 북미정상회담이 이루어질  
수도 있다.

이 과정이 전개될 수 있느냐 없느냐를 가장 중요하게 결정하는 것은 북한당국의 전략적 결단이다. 이제는 단지 문서에 서명하는 단계만을 지나, 그 서명이 진실을 표현하는가의 여부에 대해 보여주어야 하기 때문이다. 여기서 가장 중요한 것은 북한당국이 개혁·개방에 대해 어떠한 태도를 가지고 있느냐이다. 현실적으로 북한당국에 대한 최대위협은 미국의 군사력이 아니라 개혁·개방에 대한 적응능력 부재이기 때문이다. 개혁·개방을 두려워하지 않는 북한당국만이 핵을 놓고도 스스로 안심할 수 있을 것이기 때문이다. 또한 핵포기와 북미관계 정상화를 통해 북한당국이 획득할 수 있는 경제적 실익은 개혁·개방을 추진하지 않는 경우 미미할 것이다. 외부의 지원이 체제 유지에만 사용된다면, 주변국은 이러한 원조를 최소한으로 제한할 것이기 때문이다. 또한 북한경제는 이러한 방식으로는 회생할 수 없다. 경제적으로 취약한 경우 북한당국은 자신의 운명에 대한 두려움을 더 크게 가질 것이고 따라서 핵을 놓는데 한 번 더 주저할 것이다. 따라서 장기적으로 지탱가능한 유일한 시나리오는 북한당국이 핵을 점진적으로 포기하면서, 또한 점진적으로 개혁·개방을 추진해 나간다는, 비핵화와 개혁·개방의 동시 진행 시나리오다. 그렇지만 북한당국에게는 가장 어려운 선택이 될 것이다.

다음으로 중요한 것은 남북관계의 양상이다. 만약 남북관계가 협조적이지 않을 경우, 미국은 북한과의 포괄적 협상을 성공할 수 없다. 미국의 포괄적 협상안에는 한국과 북한, 미국의 3자가 협조해야만 성사 가능한 것들이 포함되어 있다. 가장 중요한 것으로 한반도 평화체제가 그것이다. 한국과 갈등적 관계를 유지하는 한, 북한당국은 자신의 안보에 대한 강박관념에서 해방될 수 없을 것이다. 따라서 핵무기를 포기하는 데서 다시 한 번 주저하게 될 것이다. 또한 북한이 미국과의 관계 개선 협상을 통해 얻어 낼 수 있는 경제적 실익도 매우 제한되어 있다. 미국은 북한과의 협상에서 발생하는 경



제적 부담을 스스로 담당할 용의가 없기 때문이다. 이는 북한당국이 핵 포기를 다시 한 번 주저하게 만들 것이다.

결론적으로 2010년 이후 비핵화 3단계의 실질적 진전은 북한당국이 개혁·개방에 대해 긍정적 태도를 가지며, 또한 남북한 관계가 협조적인 경우에만 가능할 수 있다. 따라서 2010년에 들어서서도, 북한이 현재와 같은 수구적 방어적 내부정책을 지속하고, 남북한 사이에 긴장이 해소되지 않는 한, 오바마 정부의 대북정책은 실패할 수밖에 없다.

## 5. 결론

오바마 정부가 취할 대북정책의 방향은 개략적으로 알려져 있다. 이 정책의 성공여부는 북한이 이 정책을 얼마나 수용할 수 있는가에 따라 결정된다. 그런데 북한당국이 오바마 정부의 대북정책을 수용하자면 매우 어려운 결단을 내려야 한다. 북한당국은 핵을 포기하고서도 또한 동시에 내부적으로도 개혁을 추진함으로써 자신의 안전을 도모할 수 있다는 확신을 가질 수 있어야 한다. 그렇지 않은 경우 북한당국은 여전히 핵 무기를 고수하고자 하는 유혹에 빠지게 될 것이다.

그런데 북한당국이 비핵화와 개혁·개방의 결단을 내리는 것에 대해 낙관할 수 없는 이유가 있다. 무엇보다 2008년 말 현재 북한의 대내 정책이 보수적이고 역행적 양상을 보여주고 있다는 것이다. 또한 남북관계가 경색되어 있다. 두 가지 모두 북한당국이 변화에 두려움을 가지고 있다는 것을 보여준다. 이러한 두려움은 2009년이 되면 더욱 강화될 가능성이 있다. 김정일위원장의 건강이 완전하지 않다는 것이 드러났고, 여기에 경제난 심화가 예상되기 때문이다.

만약 남북한이 2009년도 하반기까지 이러한 상황을 해소하는 데 성공하지 못하면, 오바마의 대북정책은 실패하게 될 가능성이 높다.

주

- 1\_ 오바마 후보가 당선되는 경우 국무장관으로 유력시되었고 북한문제에도 전향적 견해를 가지고 있던 빌 리처드슨은 상무장관에 내정되었다. 그는 민주당 내에서 힐러리와 비교하여 '진보적' 노선을 대표했다.
- 2\_ Joel S. Witt, "Enhancing U.S. Engagement with North Korea," *The Washington Quarterly* (Spring 2007), pp. 53~69.
- 3\_ K.A. Namkung and Leon V. Sigal, "Setting a New Course with North Korea," *Policy Forum Online 08-086A* (Nautilus Institute, November 12, 2008).
- 4\_ "A Framework for Peace and Security in Korea and Northeast Asia", *The Atlantic Council Policy Paper* (April 2007).
- 5\_ 또 하나의 원인은 이명박 정부가 등장하기 이전에 2007년 10월 경 이미 북한 내부적으로 강화된 남조선의 영향력을 제압해야 한다는 것에 대한 내부 정책 방향이 설정되었다는 보도가 있다. 이는 근로단체 및 수도건설 제1부부장이던 장성택이 행정부장으로 '승진'한 것과 시기가 일치한다. 또한 김정일 와병 직후인 2008년 9월 장성택은 조지지도부 제1부부장으로 '승진'했다고 한다. 그런데 그 이후 대남 강경 정책 드라이브가 본격화된다.

# 오바마 행정부와 한국의 대북정책

조 민 (통일연구원)



## 1. 오바마 행정부의 핵전략

### 가. 미국의 21세기 안보전략 : ‘핵무기 없는 세계’

북한의 비핵화는 국제사회의 최대의 관심사이자, 한국의 대 북·통일정책의 핵심이다. 북한은 1990년 초 개방을 거부하고 본격적인 핵개발 노선을 택했다. 미국 클린턴 행정부와 부시 행정부의 두 차례에 걸친 한반도 핵위기 속에서, 북한은 2006년 10월 마침내 핵실험을 단행함으로써 핵보유국의 반열에 올랐다. 2008년 북한은 핵 지렛대로 북·미 협상과정에서 미국의 양보를 얻어냈으며, 미국 차기 행정부와도 이러한 협상패턴의 지속을 바라고 있다.

오바마(Barack Obama) 미국 제44대 대통령 당선자는 부시 대통령과는 분명 다르다. 적어도 핵문제 해결의 의지와 접근 방식에서부터 근본적으로 다르다. 오바마는 북한의 핵포기뿐만 아니라, 미국 스스로 핵을 폐기하겠다는 입장에서 있다. 지금 미국 차기 행정부의 안보전략을 담당할 오바마의 참모들은 궁극적인 핵폐기 원칙 위에서, 전 세계적 차원에서 핵무기 감축을 미국이 주도하겠다는 입장을 밝히고 있다. 핵폐기는 21세기 인류사의 획기적인 사안으로, 엄청난 파장을 일으킬 수 있다. 이러한 핵폐기와 핵감축의 세계사적 드라마 속에서 2009년 북한 핵문제는 분명 새로운 국면을 맞이하게 되었다.

#### ■ 〈피닉스 이니셔티브 보고서〉

미국 오바마 행정부의 국가 안보와 외교 전략의 기본 방향은 최근 신미국안보센터(CNAS)가 발간한 〈피닉스 이니셔티브 보고서〉(Phoenix Initiative Report)를 통해 공개되었다.<sup>1</sup> 보고서는 전략적 우선순위로 반테러리즘, 비확산, 기후변화와 석유의존, 중동, 동아

시아 등 5개 분야로 접근했다. 특히, 비확산과 관련하여 미국의 핵무기 대폭 감축과 함께 앞으로 5년간 핵물질 생산시설 건설을 동결하고 에너지 생산을 위해 핵물질을 안전하게 공급할 수 있는 ‘국제(핵)연료은행’ 설립을 제안하였다. 미국은 ‘피닉스 이니셔티브’를 통해 ‘전세계 비핵화’에 대한 강한 의지를 밝히면서, 세계적 차원에서 선도적인 핵폐기 이니셔티브를 천명하였다. 이 보고서는 미국 차기 행정부의 북한 핵문제 접근 방식의 근본적인 전환을 예고하고 있는 점에서도 주목을 끈다. 북핵도 미국의 ‘핵폐기’의 원칙에서 결코 벗어날 수 없으며, 북한 비핵화는 지금까지와는 전혀 다른 차원의 새로운 국면에 접어들 수밖에 없는 상황임을 여실히 말해준다.

#### ■ <오바마-바이든 플랜>

최근 오바마 정권인수 팀은 미국의 안보와 새로운 리더십의 시대를 맞이하여 차기 행정부의 정책 방향을 담은 <오바마-바이든 플랜>을 제시하였다.<sup>2</sup> 이 플랜은 “아프가니스탄 및 파키스탄, 핵무기, 이란, 에너지안보, 새로운 미국외교, 이스라엘 그리고 초당파성 및 공개성”을 다루고 있다. 여기서 핵무기와 관련하여, 핵물질 생산의 검증체계를 협의할 NPT 체제를 강화하는 한편, 특히 북한 핵프로그램을 완전하고 검증가능하게 제거하고 이란의 핵무기 개발을 막기 위해서도 궁극적으로 핵무기 없는 세계(a Nuclear Free World)를 지향해야 한다고 제안하였다.

#### ■ 발상의 전환 : ‘핵무기 제로(Zero)’

미국 세계전략의 핵심인 핵전략은 앞으로 극적인 상황 전환을 예고하고 있다. 그러나 궁극적인 핵폐기를 지향하는 미국 핵전략의 획기적 선회는 결코 하루아침에 돌출된 전략이 아니다. 이러한 방향

전환을 통한 대안적 모색은 그동안 지속적이고 깊이 있는 논의 속에서 추진되어왔다. 오바마 대통령 당선을 계기로 미국 세계전략의 핵심인 핵전략의 근본적인 발상의 전환을 요구하는 제안이 크게 부각되고 있는 중이다.

핵폐기 프로젝트(The Nuclear Project)는 미국 역대 정부에서 국가안보와 세계전략의 최고 책임자였던 사람들이 주도하고 있다. 이 프로젝트는 전 국무장관 G. 슐츠, 전 국방장관 W. 페리, 전 국무장관 H. 키신저 그리고 전 상원의원 S. 넌, 네 사람이 <월스트리트저널> (2007.1.4)에 “핵무기 없는 세계”라는 제하의 공동 칼럼 기고를 계기로 촉발되었다.<sup>3</sup> 여기서 이들은 핵무기 시대의 역사상 처음으로 세계적 차원의 핵폐기를 통해 “핵무기 없는 세계”로 나아갈 것을 과감히 제안했다. 이를 위해 핵무기 없는 세계에 대한 비전 제시와 더불어 그러한 목표에 도달하기 위한 실천적 조치를 강구해야 함을 역설하면서, 미국이 핵폐기를 향한 대담한 이니셔티브(a bold initiative)를 취할 것을 호소하였다.

이들의 호소는 곧장 미국 조야에서 커다란 반향을 불러일으켰다. 일년이 지난 금년 초 네 사람은 그 사이 그들의 제안에 대한 거의 절대적인 지지에 부응하여 또다시 <월스트리트저널>(2008.1.15)에 “핵없는 세계”를 향한 미국의 결단과 역할을 강조하였다.<sup>4</sup> 즉, 핵무기를 비롯한 핵기술과 핵물질의 확산일로야말로 핵전략의 변곡점을 가져왔다는 인식에 기반하여, 전 세계 핵탄두의 거의 95%를 보유한 미국과 러시아가 특별한 의무와 책임감을 가지고 핵무기 없는 세계를 향한 리더십을 발휘해야 하며 여타 국가들도 함께 동참하기를 촉구했다.

이들의 제안에 역대 정부의 국무성, 국방성 그리고 안보보좌관 등 외교·안보 정책을 맡았던 수장들이 대부분 서명함으로써(M. 올브라이트, R. 알렌, J. 베이커Ⅲ, S. 버거, Z. 브레진스키, F. 갈루치,

W. 크리스토퍼, W. 코헨, L. 이글버거, M. 레어드, A. 레이크, R. 맥파레인, R. 맥나마라 그리고 C. 파월) 핵폐기 비전은 거대한 실천적 힘을 얻게 되었다. 특히, 북한의 핵실험, 이란의 핵프로그램 개발의 지의 두 사안은 미국 안보전략가들로 하여금 핵문제에 대한 근본적인 발상의 전환을 촉구하는 계기로 작용했다.

## 나. 미국 이니셔티브 : 새로운 출발

### ■ 핵무기 : 20세기 냉전의 유물, 21세기 최대의 현존하는 위협

현재 전 세계의 핵무기와 핵물질의 양은 가공할 수준으로 엄청나다. 25,000개 이상의 핵무기이다, 40여 개 국가가 핵폭탄 250,000개를 만들 수 있는 3,000톤 가까운 핵물질을 보유하고 있다. 여기에서 기후협약과 환경문제로 핵발전소에 대한 관심이 증대되어 2050년에 이르면 핵발전소는 1,400여 기에 이를 것으로 전망된다.<sup>5</sup> 민수용 핵발전소에서 생산되는 핵연료를 핵폭탄을 만드는 핵물질로 전환하는 데 기술적으로 큰 어려움이 없다. 이처럼 핵발전소가 늘어나는 추세 속에서 핵무기 프로그램을 가동하려는 국가의 야망을 통제하는 것은 힘들다.

핵무기에 기반한 냉전시대의 억지논리는 오늘날 케케묵은 이론이 되고 말았다. 더욱이 핵보유국이 늘어나는 추세에다 테러리스트 수중에 핵무기나 핵물질이 넘어갈 가능성이 한층 높아진 현실에서, 핵무기에 의한 억지논리에 입각한 국가안보전략은 본질적인 한계에 부딪힐 수밖에 없다. 최근 북한의 핵실험과 이란의 핵개발 의지는 이러한 위기인식을 고조시키는 계기가 되었다. 이처럼 핵무기 의존에 따른 위험도는 날로 증대하는 데 비해, 안보효과는 크게 줄어드는 현실이 인식의 전환을 요구하고 있다.

미국이 긴급히 새로운 행동을 취하지 않는다면 지금과 같은 핵

시대는 억지이론이 가능했던 냉전시대 보다 더욱 더 불안정하고, 심리적으로 방향 감각을 잃은 채 더 많은 비용이 드는 상황에 처하게 된다. 이제 미국은 세계적 차원에서 핵무기 의존 포기를 위한 강력한 합의를 도출하는 데 리더십을 발휘해야 한다.<sup>6</sup> 미국은 핵무기나 핵물질이 위험한 단체의 수중에 들어가 인류를 향한 가공할 위협이 되는 것을 막기 위해 적극적인 기여를 해야 하며, 핵보유국 지도자들은 모두 핵무기 없는 세계를 만들기 위해 함께 협력할 것을 촉구할 필요가 있다.

### ■ 핵확산금지조약(NPT: Nuclear Non-Proliferation Treaty)의 한계

핵무기의 수평적·수직적 확산을 방지하기 위한 NPT는 1960년대 핵무기 없는 세계에 대한 비전으로 출범했다(1970.3.5 발효). 이는 핵무기를 보유하지 않은 국가들의 핵개발이나 이전 등을 통해 새로운 핵보유국이 되는 수직적 확산을 막는 한편, 핵보유국의 핵무기 증대, 핵기술 발전 그리고 핵실험을 방지한다는 원칙에서 출발했다. 그러나 오늘날 NPT는 많은 문제점을 드러내고 있다. 이 조약은 핵보유국과 비핵국가 사이의 불평등 체제로, 핵무기 감축과 새로운 핵무기 제조를 막는다는 애초의 취지는 심각하게 도전받았다. 특히, 비가입국인 이스라엘·인도·파키스탄은 핵무기를 보유했지만 아무런 견제를 받지 않는 상태다. 이란도 핵무기 개발 의지를 포기하지 않고 있다. 또 2003년 이 조약에서 탈퇴한 북한의 핵 문제는 지금까지 최대의 국제 현안이 되고 있다. ‘원자력의 평화적 이용권리’에 대한 강대국의 횡포는 다수 비핵국의 반발을 샀다.

더욱이 심각한 문제는 핵보유국이 의무를 성실하게 이행하지 않는다는 점이다. 미국은 대부분의 나라가 지지하는 포괄적핵실험금지조약(CTBT)도 거부하면서 신형 고강도 지하목표물 파괴용 핵무



기인 병크버스터 개발까지 추진하였다. 빌 클린턴 행정부는 ‘핵보유국은 핵무기가 없는 나라에 대해 핵무기를 사용하지 않는다’고 선언했으나(1995년), 부시 행정부는 이를 뒤집어 핵 선제공격 전략을 공공연하게 선언함으로써 핵비확산 논리를 무색케 했다.

■ 버락 오바마 : 새로운 출발

오바마는 핵폐기를 향한 “새로운 출발(2007.10.2)”을 제의했다. 그는 “소련은 이미 사라졌는데 구소련을 타깃으로 삼은 핵전략과 미국의 입장은 변화되지 않으면 안된다. 그 사이 점점 더 많은 국가가 핵무장을 추구하고 있는 와중에 인도, 파키스탄, 북한이 핵클럽 멤버가 되었고 이란은 핵클럽의 문을 노크하고 있는 중이다. 그런데 핵무기로 테러를 해결할 수 없을 뿐만 아니라, 테러리스트를 위협할 수도 없다. 이러한 심각한 현실이 우리가 직면하고 있는 위협이며 미국이 핵무기 없는 세계를 추구하지 않을 수 없는 이유이기도 하다”고 역설하였다.<sup>7</sup> 이처럼 오바마도 지난해 이미 대선 캠페인 과정에서 냉전의 유물인 핵무기가 21세기 최대의 위협이 되고 있는 현실을 직시하고 ‘핵무기 제로’를 향한 새로운 출발을 선언하였다. 그리하여 오바마는 미국 핵전략의 극적 전환을 제안하였는데 이는 슐츠, 페리, 키신저 그리고 샘 닐, 네 사람의 통찰력을 그대로 수용한 데서 출발하고 있다. 오바마는 이란의 핵무기 획득을 방지하고 북한의 핵프로그램을 포기시키기 위한 강력한 국제연대의 구축을 주장했다. 이란과 북한은 중동지역과 동아시아에서 군비경쟁을 부추기고 일촉즉발의 핵위기를 조장하고 있다. 그럼에도 미국은 그들과 지속적, 직접적, 그리고 공세적인 외교(sustained, direct, and aggressive diplomacy)를 펼쳐나가야 한다고 강조하였다.<sup>8</sup>

■ 힐러리 클린턴 : 국제핵연료은행

미국 차기 행정부의 힐러리 국무장관 내정자도 지난 해 민주당 대통령선거 후보 지명자의 입장에서 기고한 글에서 핵감축과 더불어 새로운 대안모색을 밝혔다.<sup>9</sup> 힐러리는 핵무기 감축의 극적인 조치는 핵확산 위협을 호소하는 연대에 지지를 얻을 수 있을 뿐만 아니라 미국의 도덕적 기반 회복도 기대할 수 있다고 하면서 미국의 리더십 발휘를 강조했다. 그녀는 적정한 가격으로 핵연료의 안전한 구입을 확보할 수 있는 국제핵연료은행을 설립하면 확산위험이 있는 핵발전 국가들의 수를 제한할 수 있다고 제안했다. 이 제안은 ‘피닉스 이니셔티브 보고서’에 그대로 반영되었다. 그리고 힐러리는 미국 상원이 CTBT 인준을 거부한 10년이 되는 2009년에 상원 인준을 위해 노력하겠다는 입장을 밝혔다.

■ 샘 님 : 핵폐기 프로젝트

샘 님(Sam Nunn)은 핵위협제거이니셔티브(NTI: The Nuclear Threat Initiative)를 이끌면서, 핵문제에 대한 발상 전환의 불가피한 측면과 함께 핵폐기의 비전을 밝혀 미국의 핵프로젝트의 방향을 제시하였다.<sup>10</sup> 그의 통찰력을 살펴볼 필요가 있다.

- ① 인류 절멸의 가공할 공포의 시대인 60년의 핵시대는 이제 마감되어야 한다. 핵시대 60년 동안 신중하고 치밀한 핵통제로 핵 재앙이, 운 좋게도 일어나지 않았다. 그러나 60년 동안의 무재앙의 행운이 앞으로도 계속된다는 보장은 없다.<sup>11</sup> 핵통제를 위한 다양한 예방적 조치들에도 불구하고 핵무기 사용의 위험성은 줄어들기보다 더욱 증대되고 있다. 지금은 마치 폭풍 전야와 같이 먹구름이 몰려들고 있는 상황이다.<sup>12</sup>
- ② 새로운 방향전환의 필요성: 냉전시대 최대의 위협은 모스크바

와의 대결이었다. 그러나 오늘날 우리가 직면한 최대의 위협은 재앙적인 테러리즘, 핵보유국의 증대, 우발적이거나 실수로 또는 허가받지 않은 발사 위험성의 증대 등이다. 이러한 위협은 모스크바와 베이징 그 여타 핵보유국들과의 협력을 통해서 방지할 수 있다. 이제 방향을 바꾸어야 한다. 강대국들은 군사적 갈등으로는 아무것도 얻을 수 없다. 모두가 세계경제 체제에 상호 의존적인 상황에서 이제 우리는 협력이나 재앙이나 라는 기로에 섰다.

- ③ 위협을 종결시킬 수 있는 비전: 미국의 리더십은 핵확산을 막고, 핵무기가 테러그룹의 수중에 들어가는 것을 방지하는 데 적극 기여함으로써 세계적 차원에서 핵무기 의존 상태를 극복할 명확한 합의를 도출할 수 있다. 냉전시대 핵무기는 상호억지 수단으로서 세계적 안보 유지에 결정적이었다. 그러나 냉전 종식으로 미국과 소련과 상호억지 이론은 더 이상 쓸모없는 논리가 되고 말았다. 더욱이 억지전략은 개념적으로 테러 그룹과는 전혀 관련이 없다. 핵위험을 감소시키고 핵위험으로부터 자유로운 세계를 만들기 위한 토대 구축 차원에서 ‘긴급한 새로운 행동’의 일련의 조치를 취함으로써 실천적인 문제를 해결할 수 있다.<sup>13</sup>
- ④ 협력 없이 안전 없다. 비핵화 비전이 없다면 협력도 불가능하다. 이러한 조치들이 당장 취해지지 않으면 앞으로 더 이상 미국을 방어할 수 없다. 다른 나라들과 협력이 없다면 이러한 조치들이 취해질 수 없다. 그리고 머잖은 시기에 세계를 위협하는 핵무기와 같은 대량살상무기가 반드시 없어질 것이라는 희망과 비전이 없다면 다른 나라들의 협력을 구할 수 없다. 이러한 비전과 실천행동은 함께 이루어져야 한다. 대담한 비전 없이는 공정하고도 긴박한 행동을 기대하기 어렵다.

물론 이는 하루밤새 이루어질 수는 없으며, 하나의 긴 과정 속에서 여러 단계에 걸쳐 이루어질 것이다. 핵무기 의존도를 줄이고 궁극적으로 완전 철폐를 향한 목표로 나아갈 때 미국과 세계는 더욱 안전해질 수 있다.

- ⑤ 등정의 첫 걸음: 미국과 러시아가 핵무기 감축에 협력한다면 핵확산 방지 노력을 한층 강화시킬 수 있다. 미국과 러시아의 본보기는 다른 많은 나라들이 재앙적인 테러리즘을 방지하고 핵무기와 핵물질의 확산을 막을 수 있는 확고하고 강력한 접근방식에 가까이 동참하게 할 것이기 때문이다. 국제적 압력도 중요하다. 강력한 국제적 연대가 형성되면 핵무기를 갖고자 하는 국가에 경제적·외교적·군사적 압력을 행사할 수 있고 테러리스트에게 핵물질이 넘어갈 가능성도 훨씬 줄어든다.
- ⑥ 희망의 우화: 1993년 마-러 간 고농축우라늄(HEU)협정 아래, 구소련 핵무기 해체에서 얻은 고농축우라늄 500톤을 저농축우라늄(Low Enriched Uranium)으로 전환시켜 미국 내 핵발전소 연료로 사용하였다. 1995년부터 선적을 시작해 2013년까지 지속된다. 미국 전력의 20%는 핵발전으로 생산되는데, 미국 내 핵발전에 사용된 핵연료의 50%는 HEU 협정에 의해 러시아로부터 충당되고 있다. 아주 흥미로운 점은 오늘날 미국의 10개 전구 가운데 하나는 얼마 전까지만 해도 미국을 겨누고 있던 소련의 핵탄두에서 해체한 핵물질로 발전된 전기로 불을 밝히고 있다는 사실이다.<sup>14</sup>

#### ■ 미국의 리더십 : 새로운 레짐 구축

현재 미국의 핵무기 보유의 유일한 목적은 다른 나라의 핵무기 사용을 억제하는 데 있다. 그러나 이제 미국의 핵보유의 근거로 그

러한 억제논리는 비현실적이다. 지금 세계는 더 많은 핵보유국들이 생겨나고, 테러리스트들이 핵물질이나 핵시설을 큰 힘 들이지 않고 얻을 수 있는 상황이다. 이처럼 통제하기 힘든 위협이 증폭되는 심각한 현실은 미국 조야 지도자들로 하여금 핵무기에 대해 근본적으로 새로운 접근을 모색하지 않으면 안 되게 했다.

핵감축과 세계적인 비핵체제 구축의 성패는 무엇보다 미국의 '진실된 의지(bona fides)'에 달려 있다. 최근 미국의 진보적 연구기관에서 작성한 <2009~2010 핵태세보고서>가 주목을 끈다. 이 핵태세 보고서는 현존하는 위협과 향후 부상하는 핵위협을 억제하기 위해 미국의 핵전략은 재조정되어야 하며, 세계적인 핵비확산체제 개선을 위한 협상 과정에 미국의 역할이 강화되어야 한다고 역설하였다. 또한 미국이 세계를 향해 핵감축이라는 새로운 과정을 주도한다는 분명한 시그널을 보내는 데 목표를 두고, 궁극적으로 핵무기 제로에 이르는 로드맵을 제시한 점은 큰 의미가 있다.<sup>15</sup>

핵무기 없는 세계로 나아가기 위해서는 궁극적으로 '핵무기 제로'의 비전 위에서 강력한 실천 의지를 보여주는 일이 중요하다. 이를 위해 미국은 러시아와의 협력을 통해 선도적으로 핵감축을 추진해야 한다. 우선 핵의 완전 철폐 상태인 '핵무기 제로'로 나아가기 전 단계로, 미국은 현재 7,000개 핵폭탄을 1,000개 수준으로 감축해야 한다는 제안이 주목받고 있다. 1,000개의 핵폭탄은 러시아가 핵공격을 가해올 경우 보복공격이 충분히 가능한 수준의 핵폭탄 보유량이다.<sup>16</sup> 이를 위해서 워싱턴 주도의 새로운 포괄적인 핵통제 레짐 구축이 시급하며, 핵통제와 핵폐기를 위한 새로운 레짐 구축을 통해 21세기 미국의 리더십 회복도 가능해진다.

분명 핵무기의 시대는 지났다. 그럼에도 핵무기는 여전히 인류 최대의 위협 요인이다. 미국은 핵 딜레마를 해소하기 위한 자구책으로 스스로 먼저 '핵무기 제로'에 이르는 발상의 전환을 시도했다. 이제

핵무기 없는 세계로 나아가기 위해 오바마 행정부의 리더십의 발휘가 기대된다. 미국의 핵폐기와 핵감축 독트린이 부상하면 북핵 협상은 전혀 다른 구도로 전개될 수밖에 없다. 이러한 상황에서 2009년 북한의 대미 핵전략은 새로운 결단이 요구되는 순간을 맞이할 수 있다.

## 2. 북한의 대외전략과 체제전망

### 가. 북한의 대외전략

북한 대외전략의 기본 방향은 '선 대미관계, 후 대남관계' 노선이라 할 수 있다. 북한 사회주의 체제의 경제난 극복을 위해서는 생산성 증대가 요구된다. 생산성 증대는 내부적 자원의 합리적 동원과 노동의욕 고취를 통해 가능하다. 이는 체제 개혁을 의미한다. 그러나 김정일 정권은 개혁 자체를 거부하고 있으며, 통제되지 않은 변화에 아주 과민한 반응을 보이고 있다. 이 경우 '체제=정권' 유지를 위해서는 외부로부터의 자원 동원 즉, 외적 수혈 방식을 추구할 수밖에 없다. 여기에 개방 논리가 나타날 여지가 있다. 그럼에도 본격적인 개방은 체제유지에 위협적이라고 여긴다. 따라서 개방의 수준과 방식은 체제유지와 관계 속에서 규정된다. 바로 이 지점에서 북한의 개혁·개방의 딜레마가 나타난다.

#### (1) 대미전략 : 핵보유 공인

북한은 대미관계에서 정치적·전략적 타결이 이루어진다면, 대남관계에서 남북경협을 비롯한 이념적·경제적 주도권을 확보할 수 있다고 본다. 북한의 대미전략의 핵심은 핵보유국의 지위를 공인받는

데 있다. 즉, 핵 보유를 전제로 평화협정, 대미관계정상화 등을 추구하고자 한다. 북한은 체제보장은 평화협정이나 북미관계정상화 등 문서나 외교관계를 통해서 보장될 수 있는 사안이 아니라고 여긴다. 이는 북한 스스로 국가 간 협약과 국제법 준수 규범을 인정해본 적이 없기 때문이기도 하다. 북한 통치층은 핵무기만이 대내외적으로 확실한 체제보장을 가능케 한다고 확신하고 있다.

북한의 대미 핵전략은 두 단계로 나뉘볼 수 있다. 첫 단계로, 미국의 안보우려를 자극하지 않는 수준의 소수의 핵보유 용인을 전략적 목표로 삼을 것이다. 북한의 핵무기는 탄도미사일체계의 개발이 뒤따르지 않는다면 미국의 안보에 크게 위협이 되지는 않는다. 이런 점에서 북한은 핵보유를 용인받기 위해 2000년의 북·미 워싱턴 협상의 대미 미사일 모라토리움을 재확인할 수도 있다.<sup>17</sup> 다음 단계로는, 미국의 반(反)테러리즘에의 동참을 천명하면서 핵 비확산을 전제로 핵보유를 용인받으려 할 것이다. 그러나 미국은 북한의 핵탄두 못지않게 중동 국가나 테러리스트에게 넘어갈 수 있는 핵물질이나 핵기술 등 이른바 ‘핵확산’을 두려워하고 있다.

## (2) 대남전략 : 핵 불모와 조공(朝貢)체제

북한의 핵무기는 대미용이라기보다는 대남용이라 할 수 있다. 이처럼 한국은 북한의 직접적인 핵무기 위협아래 놓여 있다. 북한은 핵보유를 전제로 북미관계 개선의 가닥이 잡히면 대남정책을 공세적으로 추진할 수 있다. 우선 북한의 기대와 요구 방식대로 대북지원체제 구축이 가능해진다. 즉, 남한의 ‘황색바람’을 차단하는 한편, 북한체제에 영향을 미치지 않고 그들의 ‘입맛’에 맞는 대북지원이나 남북경협을 요구할 수 있다. 더욱이 남한 사회 내 핵무장한 ‘자주국가’ 북한에 대한 긍정과 친북세력의 확산으로 남남갈등 증

폭과 함께 사회적 갈등과 혼란 효과도 충분히 얻을 수 있다.

북한의 대미 핵보유 공인이나 대남 조공체제 구축 전략은 반드시 거부되어야 한다. 북한체제의 불안정 속에서 북한의 핵보유는 평양 발 한반도 정세 변화에 대한 미국과 중국의 개입 태세를 한층 강화시켜 민족문제의 국제화를 부추기게 된다. 더욱 우려되는 현실은 북한의 대남 핵위협으로 남한은 핵 불모로 되어 대북지원과 왜곡된 남북경협 즉, 조공체제를 강요당하는 상황이 발생할 수 있다. 이러한 상황은 결단코 방지되어야 한다. 따라서 우리는 굳건한 한미 공조체제 구축 위에서, 핵문제 해결을 대북정책의 '선결과제'로 삼지 않으면 안 된다.

## 나. 북한의 체제전망

### (1) 김정일 시대의 황혼

김정일 위원장의 '건강 이상'은 북한체제의 '작동 이상'을 의미한다. 북한은 모든 권력과 정책결정 구조가 독재자 한 사람에게 집중된 체제이다. 이러한 체제에서 최고 권력자의 건강 이상이나 유고(有故)는 국가체제의 심대한 변화나 붕괴로 이어지는 전조(前兆)가 된다. 현재 김정일 위원장의 건강 상태에 대한 정확한 정보가 없는 가운데 정상적인 직무 수행이 가능한 상태로 알려지고 있다. 그러나 김정일 위원장의 건재가 대내외적으로 과시되지 않는다면 장기적 차원에서 통치 권력은 왜곡되고 내부 동요가 발생할 수 있다. 여기에다 북한 상층부의 불안, 유언비어의 확산, 국제사회의 우려 등으로 북한체제의 미래 불확실성은 한층 커진다. 특히, 미국의 신정부 출범과 함께 핵협상을 통한 북·미관계를 정립해야 할 중대한 시기에 김정일 위원장의 신상 문제는 초미의 관심사가 아닐 수 없다.

## ■ 서기실, 국방위원회

북한은 ‘당-국가’ 중심의 전형적인 사회주의체제에서 일탈된 ‘수령중심’ 체제로, 수령의 의지가 반영되는 개인이나 조직, 기구가 힘을 행사한다. 이런 점에서 국방위원회와 서기실 두 기구가 주목된다. 김정일체제 아래에서 정치국이 유명무실해져 당의 역할은 결정적으로 약화되었다. 당 중앙위의 집행 단위인 비서국의 개별 비서들은 김정일 위원장의 개인적인 신임도에 따라 권력 향배가 결정된다. 그러나 비서국도 정책결정과 관련된 회의체로서의 기능을 행사하지 못하고 있다. 이런 구조 속에서 외부적으로 거의 드러나지 않은 서기실의 역할이 큰 관심을 끈다.

현재 서기실의 각 서기들은 가장 신임 받는 원숙한 연령의 고위 간부진으로 구성되어 각각의 전담 부서를 맡아 김 위원장의 통치행위를 보조하고 있다. 서기실은 김정일 위원장의 의도를 대변한다는 점에서 실질적인 국정 최고 관리기구로 볼 수 있다. 물론 서기실은 권력체는 아니며, 김정일 위원장 없는 서기실은 존재 불가능하다. 그러나 김정일 시대에 들어와 주요 국정이 대개 서기실에서 관리·장악되고 있다는 사실에 무게를 둘 필요가 있다.

위원장을 제외한 8명의 위원으로 구성된 국방위원회는 최근 위상 변화를 보여주었다. 국방위원회는 지난해 조직 강화를 통해 군의 핵심 실세들로 포진되었다. 그에 따라 향후 북한의 최고 정책결정 기구로 상당한 기능과 역할을 수행해 나갈 것으로 전망되기도 한다. 그렇다고 군부가 당에 앞서는 것은 결코 아니다. 현재 김 위원장을 둘러싼 핵심 간부진에서 당과 군의 구별은 무의미하다는 점이 북한 권력구조의 특징이다. 위기상황이 발생하면 북한의 고위 간부진은 ‘운명공동체’가 되어 내부 갈등을 자제하고 단합된 행태를 취할 것이다. 외부의 개입이 없다면 상당 기간 국방위원회와 서기실

과의 협조체제가 가동되어 북한체제는 위기를 극복하고 안정적으로 관리될 수 있다.

## (2) 포스트 김 정권과 개혁·개방

북한 체제에서 권력 재생산 구도를 결정짓는 두 요소는 혁명 전통의 뿌리와 군부의 지지이다. 군부의 지지를 받는 혁명 2세대 리더로서 혁명 전통의 뿌리로 떠오를 수 있는 인물이 권력 재생산 구도에 가장 근접한다. 무력기반이 없는 ‘결가지’의 권력 장악 시나리오는 현실 가능성이 그다지 높지 않다. ‘빨치산 세대’인 혁명 1세대와 달리, 혁명 2세대는 전쟁과 전후복구 세대로 사회주의경제체제 구축을 목표로 삼았던 ‘천리마 운동’ 세대이다. 김정일 위원장은 한 사람의 자연인으로서, 머잖은 시기의 어느 날 북한은 권력공백 상태를 맞이할 수 있다. 그러나 권력공백 상황은 오래갈 수 없다. 이러한 상황에서는 자연스럽게 집단영도 형태가 나타날 수 있으며, 현재 북한체제의 골간을 이루는 혁명 3세대는 이러한 집단영도를 수용할 수밖에 없을 것이다. 집단영도 체제에서는 혁명의 뿌리이자 당과 군부와 국방위원회 동료 가운데 어느 정도 덕망을 갖춘 인물(A Primus inter Pares)<sup>18</sup>이 ‘의전(儀典)상의 리더’인 제1인자로 추대될 수 있다.

후계자 문제는 두 가지 시나리오가 가능하다. 하나는 권력 실세가 김 위원장의 아들 가운데 보다 유순한 대상을 선택하여 앞세우는 것이다. 이 경우 혁명 2세대의 활동 공간이 넓어지고 권력구조 재정비에 시간을 벌 수 있다. 다른 하나는 후계자를 내세우지 않고 특정 인물을 중심으로 혁명 2세대가 결집하고, 과도기를 거쳐 당 총비서를 옹립하는 시나리오이다. 혁명 2세대는 천리마 시대로의 회귀를 바라며, 당-국가체제의 사회주의의 원상회복에 대한 바람이 강하

다. 유고 상황일 경우 계승 문제는 논의의 대상이 되지 못하며, 3대 세습이 이루어지지 않았다고 반대할 사람은 아무도 없다. 후계구도 확립 문제는 이미 시기적으로 늦었고 뚜렷한 전망도 찾기 힘들다.

유고 상황이 곧장 급변사태로 이어지는 것은 아니다. 큰 규모의 사회적 소요나 물리적 충돌 또는 쿠데타가 발생할 가능성은 거의 없다. 즉, 급변사태 발생의 가능성은 크지 않으며, 북한의 위기관리시스템의 작동에 의해 곧 체제안정화 단계로 안착할 가능성이 높다. 현 단계에서 급변사태가 발생하더라도 한국이 할 수 있는 역할은 거의 없다. 오히려 중국의 영향력과 발언권만 커질 뿐이다. 물론 신중하고 조용히 급변사태 대비책(Contingency Plan)을 마련해야 한다. 미국은 핵 통제권의 향방에 예민한 반응을 보일 수밖에 없고, 중국은 대량탈북 사태를 우려하고 있지만, 선부른 군사적 대응 방안은<sup>19</sup> 오히려 더 큰 참화를 불러올 수 있다. 최악의 상황을 예방하기 위해서는 지금부터라도 북한 내부 사정을 충분히 파악하고 북한 통치층과 채널을 구축하는 방안을 모색해야 한다.

권력은 총구에서 나온다. 그러나 총구에서 쌀이 나오지는 않는다. 북한 당·군의 핵심 간부층의 몇몇은 현실주의자들로 이 사실을 충분히 인식하고 있다. 선군정치는 ‘선군후로(先軍後勞)’ 사상으로, 프롤레타리아 노동계급 독재의 포기이자 노동계급 인민에 대한 외면·방기이다. 선군사상은 인민의 삶과 고통과는 전혀 무관하다. 북한에서 김 위원장 없는 상황을 상상하기란 쉽지 않다. 그러나 혁명 2세대는 쓸데없는 신격화의 부담을 떨쳐버리고, 사회주의 정상국가를 향한 집단의지를 결집할 수 있는 기회로 여겨야 한다. 김정일 위원장의 바깥세계에 대한 관심의 과시와 호방한 수사와는 반대로, 수령체제와 개혁·개방은 상극적이다. 수령체제의 지양 없이 북한의 개방을 바라는 것은 자가당착이 아닐 수 없다. 김정일 시대의 황혼에 선 북한의 혁명 2세대와 3세대는 북한의 미래를 떠안아야 한다.

안을 둘러보고 밖을 내다보면서, 하루빨리 ‘조선민족’ 앞에 스스로 책임지는 ‘주체’로서 당당히 나서길 바란다.

### 3. 한국의 대북정책

#### 가. 2009년 북·미 협상구도 전망

(1) 북·미 협상 : 타결이나, 결렬이나!

■ 검증 없이 핵폐기 없다!

미국 신정부의 북핵 협상 기조는 중동의 대(對)이란 정책의 기본 원칙과 방향으로부터 추론할 수 있다. 오바마 대통령과 힐러리 클린턴 국무장관이 주도하는 미국 세계전략의 핵심은 중동이며, 당장 중동 지역의 패권을 꿈꾸는 이란의 부상을 억제해야 한다. 이란의 핵개발 프로그램을 포기시켜야 하며, 핵개발 야망을 꺾지 않으면 안 된다. 이를 위해 오바마는 ‘적과의 직접대화’를 주저하지 않겠다는 입장이다.

이란의 핵프로그램을 폐기시키기 위해 공세적이고 원칙에 기반한 직접외교를 - 강력한 제재를 동반한 외교(aggressive, principled and direct diplomacy - diplomacy backed with strong sanctions) - 시도하는 한편, 이란 정부를 압박하기 위해 미국의 모든 힘을 사용하겠다... 이란이 핵프로그램, 테러 지원 등을 포기하면 그에 상응하는 인센티브를 얻게 되고, 거부한다면 이란을 국제사회에서 철저히 고립시키는 강력한 압박전략을 구사하겠다.<sup>20</sup>

미국 신정부의 핵프로그램을 폐기시키기 위한 공세적이고 원칙에

기반한 직접외교는 북한에도 그대로 적용될 것이다. 물론 북한이 핵을 포기하면 북한은 그에 상응하는 인센티브를 얻게 된다. 미국은 이란의 핵개발을 포기시키기 위해서 유화적인 타협 방식의 ‘나쁜 선례’를 만들지는 않을 것이다. 북한에게 더 이상의 양보는 이란 핵문제 해결과 대 테러 전략에 대한 미국의 의지와 결단을 의심케 한다. 특히 신정부는 ‘핵무기 제로’를 향한 전 세계적인 핵감축 드라이브를 걸어야 하는 상황에 ‘북한 예외’를 허용할 수는 없다. 더욱이 북핵 폐기는 세계가 주목하는 미국 대외정책의 시험대가 된다. 미국 신정부는 반테러 전략의 바로미터인 북핵 폐기의 원칙에서 한 걸음도 물러나기 어렵다.

북한 핵프로그램에 대한 검증은 북핵 문제의 변곡점(tipping point)이자, 비핵화의 분수령이다. 테러지원국 명단 해제 조치(2008.10.11)는 북·미 간 핵검증 합의로 이루어졌다. 북한의 핵프로그램 검증은 본격적인 핵폐기로 가는 길목이다.<sup>21</sup> 그러나 검증은 북한의 성실한 협조가 없이는 불가능하다.<sup>22</sup> 이는 북한의 핵폐기에 대한 결단을 요구하는 사안이다. 현 단계에서 북한의 자발적인 핵폐기 결단을 기대하기는 힘들다. 이는 북·미 간 대타협을 통해 가능하다. 이제 두 가지 길 뿐이다. 핵포기로 그에 상응하는 대가를 얻든지, 그렇지 않으면 협상판이 깨지든지 두 갈래로 판가름 난다.

## (2) 협상구도 : 핵포기 VS 포괄적 일괄타결

미국 신정부, 특히 힐러리 클린턴 팀과의 협상에서 북한의 대미 핵전략의 관철을 기대하기는 어렵다. 북한은 “자위용” 핵이 결코 미국의 안보에 위협되지 않는다는 논리, 또는 핵 비확산을 - 핵물질, 핵기술 이전 - 미국에 맹세하고 핵보유 용인을 얻어내려는 전략은 더 이상 통할 수 없게 되었다. 더욱이 북한의 ‘선 체제보장 후 핵포

기' 논리는 북한을 조금도 신뢰하지 않는 워싱턴 사람들을 더욱 짜증나게 만들 뿐이다. 2009년 북한은 선택을 강요받을 것이다. 핵포기로 그동안 북한이 요구해온 대가를 얻을 것이냐, 그렇지 않으면 오바마 식 압박을 택할 것인가 하는 선택뿐이다. 여기에서 미국이 핵감축 이니셔티브를 취한다면 국제사회는 북한의 행동을 비난할 것이며 특히, 중국의 입장도 달라질 수밖에 없다.

■ 포괄적 일괄타결 : '주고받기 식' 상호주의(quad pro quos)

미국 신정부는 북한이 협상을 성실하게 이행하면 그에 상응하는 대가를 제공하고, 북한이 약속을 이행하지 않으면 미국의 조치는 유예되거나 보다 강력한 제재조치를 취할 것이다. 미국의 제재조치는 UN과 국제사회 특히, 중국의 협조를 얻을 수 있다. 이러한 상황은 일방주의로 세계적 리더십과 도덕성을 상실했던 부시 대통령 시대와는 전혀 다른 국면 속에서 전개될 것이다. 워싱턴은 북·미 간 근본적으로 새로운 정치적·경제적·전략적 관계를 위한 포괄적인 일련의 행동 목록을 제시할 수 있다.<sup>23</sup> 신정부는 평양이 핵무기와 현존하는 핵 프로그램을 폐기하고 핵기술 이전을 포기하는 조치를 취하면서 국제적 규범을 충족시키는 데 합의해야 함을 강조하고 있다. 그리고 워싱턴은 지금까지의 단계적 접근은 신뢰 구축에 기여하지 못했으며, 이러한 접근 과정에서 평양은 매 단계마다 핵 지렛대 활용으로 더 많은 이득을 얻었다고 여긴다.<sup>24</sup> 미국은 북핵 협상에서 클린턴 대통령과 부시 대통령 시대의 16년을 보내면서 북한의 협상 전술을 충분히 간파했고, 더 이상 북한에 끌려 다니지 않을 것이다. 이에 북한의 완전 핵포기에 대한 포괄적 일괄타결 방식의 제안이 예상된다.

- 모든 핵시설 불능화 완료, 플루토늄과 우라늄 농축의혹 및 핵확산 문제에 대한 검증계획 수용: 외교관계 수립<sup>25</sup>
- 모든 핵무기 및 핵물질 포기: 평화협정 및 정상회담
- 핵무기 해체 및 핵물질 반출: 북·미관계 정상화, 국제금융기구를 통한 농업과 인프라 구축 지원, 비핵 발전소 건설 추진 등

이처럼 포괄적 일괄타결 방안은 다양한 사안을 일괄적으로 타결하되, 메뉴는 순차적으로 제공되는 방식이다. 미국의 포괄적 일괄타결 방식은 ‘주고받기 식’ 상호주의라 할 수 있다. 그럼에도 오바마 식 상호주의는 ‘엄격한 상호주의(tit for tat)’를 함축하고 있다. 어쨌든 이 포괄적 협상은 북한의 핵폐기 단계로 나아가는 검증계획 수용에서 출발하게 된다. 이제 공은 북한 측으로 넘어갔다.

## 나. 정책 제안

2009년은 15년 이상 끌어온 북핵 문제가 해결의 가닥을 잡는 원년(元年)으로 기록될 것이다. 이 점에서 북핵 문제 해결을 ‘선결과제’로 내세운 이명박 정부의 대북정책은 참으로 옳다. 따라서 ‘비핵·개방·3000’ 구상은 타당하다. 북한 비핵화 원칙은 타당하며, 미국 신정부의 ‘핵무기 제로’ 시대를 향한 전략구도와 부합한다. ‘핵무기 없는 세계’를 추구하는 21세기에 북한의 핵보유가 “자위용”이라는 명분은 설 자리를 잃을 것이며, 미국의 대북 핵보유 타협 가능성도 없다.

### ■ 비핵화 원칙 확고한 견지

한국은 북한 핵폐기의 기본원칙을 확고히 해야 한다. 북한의 핵폐기 협상에 유화적인 태도는 결코 허용될 수 없다. 한국은 더 이상

북한의 핵 모호성을 용납해서는 안된다. 북한 핵 모호성은 한국의 안보 딜레마를 낳는다. 북한은 이제 완전한 비핵화 의지를 보여줘야 한다. ‘진실의 순간(Moment of Truth),’ 결단의 순간은 북한 스스로 제공해야 한다.

우리 정부는 ‘핵무기 없는 세계’를 추구하는 미국 행정부의 입장에 부응하여 세계에서 유일하게 비핵화를 천명한, 북한의 핵실험으로 공허해졌지만, 「한반도의 비핵화에 관한 공동선언」(1992.2.19 발효)을 국제사회에 재천명할 필요도 있다.

### ■ 북핵 협상의 주도적 역할 회복

북핵 협상에서 주도적 역할을 회복해야 한다. 한국 정부의 북핵 폐기 의지가 국내외적으로 확고해야 한다. 핵폐기 의지가 확고하면 한미관계와 6자회담에서 한국의 주도적인 역할(Leading Role) 회복이 가능하다. 북핵 문제의 직접적인 당사자이자 핵위협을 불모에도 불구하고 지금까지 한국 정부의 북핵 문제에 대한 입장이 불투명했다. 이로 인해 한국의 위상과 주도적 역할의 확보가 불가능했다. 한국 정부의 모호한 입장으로 한미공조가 원활하게 이루어질 수 없었고, 6자회담에서는 지원 역할(Supporting Role)에 그칠 수밖에 없었다. 한국은 강력한 검증체계를 요구해야 하며, 6자회담의 ‘경제 및 에너지 협력’ 실무그룹의 의장국으로서 지위를 활용해야 한다.

### ■ 개성공단 통행제한 조치에 대한 의연한 대처

북한의 개성공단 통행제한 조치는 개성 진출 남한 기업과 북한 주민을 불모로 삼은 자해극이다. 개성공단으로 16만 개성 주민들은 생전 처음으로 ‘사람 얼굴’을 되찾아가고 있다. 김정일 정권의 두려움은 바로 여기에 있다. 남한 정부의 원칙에 입각한 대북정책을 빌미



로 삼아, 미국의 정권 교체기에 북미관계 개선이 기대되는 유리한 입지를 확보했다는 판단 아래, 통행제한 조치의 협박 카드를 내밀었다.

북한은 대남 압박 카드를 계속 공리하겠지만 개성공단 완전폐쇄 결단을 내리기는 쉽지 않다. 이는 경수로 문제와 관련되어 있기 때문이다. 북한은 2009년 북·미 협상과정에서 경수로 제공을 강력하게 요구할 것이다. 사실 2005년 ‘9·19 공동성명’에서 북한은 핵에너지의 평화적 이용에 관한 권리를 가지고 있다고 밝혔으며, 당사국들은 “적절한 시기에” 경수로 제공 문제를 논의하는 데 동의하였다. 지금 북한은 에너지 즉, 전기 문제의 해결 없이는 체제유지조차 힘들 뿐만 아니라, 2012년 ‘강성대국의 대문을 여는 해’<sup>26</sup> 근방에도 가기 어려운 상황에 처해 있다. 따라서 전기 문제 해결을 위해 경수로 공사 재개가 가장 절박한 사안일 수밖에 없다.

북한은 경수로 공사 재개 시, 남한이 재정 부담을 떠맡을 것으로 타산하고 있다. 개성공단을 완전 폐쇄하면 2009년 경수로에 대한 남한의 협조를 기대하기 힘들다. 많은 재원이 소요되는 경수로 공사는 남한의 협력 없이는 불가능하다. 우리는 6자회담에서 경수로 제공 문제를 적극 지지하고 경수로 공사 재개를 추진할 필요가 있다. 단 경수로 완공시, 반드시 우리가 운영권을 가져야 한다.

개성공단과 같은 경협사업은 남북한 상호 이익이 되는 경제논리에 따라 움직여야 한다. 성공적인 남북협력 사업이 경제논리가 아닌 북한의 정치논리에 의해 좌지우지된다면 앞으로 여타 지역의 특구 개방에 관심가질 국가나 투자자들은 없을 것이다. 그럼에도 제3국에 의한 새로운 특구 설치로 개방 효과가 창출된다면 우리가 반대할 아무런 이유가 없다. 남북경협은 정치논리가 아닌 경제논리가 중시되어야 하며, 이러한 방향의 남북협력을 추진하려는 남한 정부의 의지를 북한은 더 이상 시험할 필요는 없다. 북한이 경수로를 원한다면 개성공단 경협사업을 원상 복구시켜야 한다.

### ■ 통미봉남 우려 불식

지금은 국제협력에 요구되는 시대이다. 오바마는 안정되고 번영을 구가하는 아시아의 일본, 한국, 호주 그리고 인도와 파트너십을 강화하겠다는 입장을 수차례 밝혀왔다. 미국 신정부는 다양한 분야에서 한국과의 협력을 강화해나갈 것이다. 우리 정부는 미국의 반테러 전략을 충분히 이해하고 한·미 간 양보와 협력을 통해 미래를 함께 열어가야 한다.

북한이 남한을 배제시키고 미국과 통한다는 ‘통미봉남’은 시대착오적 인식에 불과하다. 워싱턴은 북핵 문제 이외에 북한의 전략적 가치를 크게 부여하지 않고 있다. 오히려 북한과 미국 간의 교류협력은 환영할 만한 일이다. 북한이 전술적 승리를 얻는 경우는 종종 있다. 그러나 북한이 전략적 승리를 얻은 적은 없다. 북한의 핵개발과 개방 거부는 세계사와 부합하지 않기 때문이다.

### ■ 대담한 대북지원 제의

북한은 지금 에너지 문제가 아주 절박하다. 다양한 패키지 형태의 지원방안 제시도 의미가 있으나, 대대적인 대북 에너지 지원 제의가 기대된다. 북핵 문제 해결의 가닥이 잡히면 6자회담 틀 밖에서 대규모 전력 지원 또는 새로운 경수로 지원을 제안할 필요가 있다. 이러한 제의는 북한이 ‘9·19 공동성명’에서도 재확인한 대북 200만 kW 전력공급 제안(2005.7.12)을 전폭 수용하는 조치가 된다. 이와 함께 북한 발전소의 개보수 지원, 그리고 남북협력기금을 활용한 중유 및 석탄 지원을 제의하는 방안도 바람직하다.

### ■ 원칙있는 남북협력 추진

대북정책은 ‘비핵’ 그리고 ‘개방’의 원칙을 철저히 견지해야 한

다. ‘비핵과 개방’은 북한이 결코 거부할 수 없는 명제이다. 중국과 베트남은 개방을 통해 오히려 사회주의체제를 유지시켰다. 물론 개방 리스크가 우려되지만, 개방의 성공 여부는 북한 통치층의 의지와 능력에 달려 있다. 북한의 개발은 북한 스스로 주체가 되어 추진해 나가야 한다. 북한이 개방과 개발의 주체가 되고, 우리는 북한을 적극 지지하고 협력하는 역할을 맡는다. 이러한 전략적 스탠스를 유지하면서, 전술적 유연성을 발휘해야 한다. 지금 우리 정부의 ‘비핵·개방·3000’ 구상은 북한 사회의 합리적 엘리트층과 주민 사이에서 큰 기대와 관심을 불러일으키고 있다. 북한의 간부 일군들은 ‘개방’에, 주민들은 ‘3,000’ 달러에 상당한 기대와 희망을 품고 있다. 우리 정부는 세계사적 흐름과 한민족의 미래에 대한 책임과 확신 속에서 ‘민족사업’의 원칙과 올바른 방향을 굳건히 견지하면서, 남북협력을 추진해야 한다.

## 주

- 1\_ Anne-Marie Slaughter, Bruce W. Jentleson, Ivo H. Daalder, Antony J. Blinken, Lael Brainard, Kurt M. Campbell, Michael A. McFaul, James C. O'Brien, Gayle E. Smith and James B. Steinberg, "Strategic Leadership: Framework for a 21st Century National Security Strategy," (July 24, 2008), <[http://www.cnas.org/phoenixinitiative\\_07/24/2008](http://www.cnas.org/phoenixinitiative_07/24/2008)>, (공개일: 2008.11.14, 32쪽), pp. 23~25.
- 2\_ The Obama-Biden Transition Team, The Obama-Biden Plan(November 18, 2008), <[http://www.change.gov/agenda/foreign\\_policy\\_agenda](http://www.change.gov/agenda/foreign_policy_agenda)>.
- 3\_ George P. Shultz, William J. Perry, Henry A. Kissinger and Sam Nunn, "A World Free of Nuclear Weapons," *The Wall Street Journal*, January 4, 2007.
- 4\_ George P. Shultz, William J. Perry, Henry A. Kissinger and Sam Nunn., "Toward a Nuclear-Free World," *The Wall Street Journal*, January 15, 2008.
- 5\_ Ivo Daalder and Jan Lodal, "The Logic of Zero: Toward a World Without Nuclear Weapons," *Foreign Affairs* (November/December 2008).
- 6\_ George Perkovich, "Abolishing Nuclear Weapons: Why the United States Should Lead," *Foreign Policy for the Next President* (Carnegie Endowment, October 2008).
- 7\_ Remarks of Senator Barack Obama: A New Beginning, Chicago, IL (October 02, 2007), <[http://www.barackobama.com/2007/10/02/remarks\\_of\\_senator\\_barack\\_obam\\_27.php](http://www.barackobama.com/2007/10/02/remarks_of_senator_barack_obam_27.php)>.
- 8\_ Barack Obama, "Renewing American Leadership," *Foreign Affairs* (July/August 2007).

- 9\_ Hillary Rodham Clinton, "Security and Opportunity for the Twenty-first Century," *Foreign Affairs* (November/December 2007).
- 10\_ Former Senator Sam Nunn Co-Chairman of the Nuclear Threat Initiative, "The Mountaintop: A World Free of Nuclear Weapons" (Council on Foreign Relations, June 14, 2007), <[http://www.nti.org/c\\_press/speech\\_samnunn\\_cfr07.pdf](http://www.nti.org/c_press/speech_samnunn_cfr07.pdf)>.
- 11\_ <슈피겔>은 "미국 국방부가 잃어버렸다고 확인한 핵폭탄만 11개... 냉전동안 전세계에서 약 50개가 분실된 것으로 보인다...미국이 공식 인정한 11개의 분실 핵폭탄 중 7개는 미국에 있다. 그동안 모든 수단을 동원해 분실 핵폭탄을 찾아내거나 회수하기 위해 노력했으나 실패했다. 상당수는 사실상 현대 과학으로 접근할 수 없는 곳에 놓여 있다"고 밝혔다. "냉전 중 분실된 핵폭탄 50개." 『연합뉴스』, 2008년 11월 15일.
- 12\_ 테러리스트는 지금도 핵무기에 혈안이 되어 있고, 그들 손에 핵무기가 들어가면 핵 재앙은 의심의 여지가 없다; 핵물질은 보유한 국가는 40여 국가를 상회한다; 정보와 통상의 엄청난 증폭으로 핵무기 제조기술의 확산은 손쉽게 이루어진다; 핵무기 보유 국가는 점차 늘어나는 추세 속에서 특히, 북한과 이란의 핵프로그램은 아시아와 중동지역의 핵군비 경쟁을 촉발시킨다; 악몽의 시나리오로 테러리스트 그룹의 핵능력 확산이 현실화될 개연성이 매우 높다; 핵에너지에 대한 관심이 증대되면서 많은 국가들은 핵연료인 농축우라늄 활용에 큰 관심을 기울이고 있다; 그동안 미국과 러시아는 상호 핵무기를 아주 성공적으로 통제해왔지만, 우발적이거나 작동실수 또는 허가받지 않은(Unauthorized) 발사 위험성이 점차 증대하고 있는 실정이다. 핵무기, 핵기술, 핵물질의 확산이 가속되는 추세로 세계는 아주 위험한 방향으로 치닫고 있다.
- 13\_ 다음과 같은 특별 조치가 요구된다. 미국과 러시아는 냉전 시대의 핵무기 배치 태세를 바꾸어 상호 충분한 핵발사 경고시간 확보; 모든 핵보유국의 핵무장력 대폭 감축; 테러리스트가 구매하거나 훔치기 쉬운 '전술(tactical)' 핵무기 제거를 위한 미국과 러시아의 책임있고 투명한 조치; 미국과 다른 핵강국의 포괄적 핵실험금지조약(CTBT) 준수; 전 세계의 핵무기와 핵물질에 대해 아주 높은 기준의 안전성 확보; 민수용 핵연료생산을 위한 우라늄농축과정, 상업용 고농축우라늄 활용의 단계적 제거, 그리고 무기용 핵연료 생산 중지 등 통제; 핵무기 수요를 증대시키는 지역분쟁 해결 노력 배가; "믿되, 검증하라"(trust, but verify)는 레이건 대통령의 신조를 상기하는 검증능력 향상. 현재 미사일방어체계(MD) 수준만큼 핵문제 검증 절차와 기술체계 구축 노력 등이 절실하다. 이러한 조치들은 핵확산 억제에 도움이 되며, 핵무기 사용의 위험도를 크게 낮출 수 있다.
- 14\_ Sam Nunn, <[http://www.nti.org/c\\_press/speech\\_samnunn\\_cfr07.pdf](http://www.nti.org/c_press/speech_samnunn_cfr07.pdf)>.
- 15\_ Andrew Grotto & Joe Cirincione, "Orienting the 2009 Nuclear Posture Review: A Roadmap," <[http://www.americanprogress.org/issues/2008/11/pdf/nuclear\\_posture.pdf](http://www.americanprogress.org/issues/2008/11/pdf/nuclear_posture.pdf)>.
- 16\_ Ivo Daalder and Jan Lodal, "The Logic of Zero: Toward a World Without Nuclear Weapons."
- 17\_ 북·미 공동커뮤니케, "조선민주주의인민공화국측은 새로운 관계구축을 위한 또 하나의 노력으로 미사일 문제와 관련한 회담이 계속되는 동안에는 모든 장거리 미사일을 발사하지 않을 것이라는데 대하여 미국측에 통보하였다(2000년 10월 12일, 워싱턴)."
- 18\_ Rudiger Frank, "Has the Next Great Leader of North Korea Been Announced?" *Policy Forum Online 08-080A* (October 21, 2008), <<http://www.nautilus.org/fora/security/08080Frank.html>>.
- 19\_ Global Security, OPLAN 5029 - Collapse of North Korea, <<http://www.globalsecurity.org/military/ops/oplan-5029.htm>>.
- 20\_ 오바마는 첫 재임기간 동안 모든 핵물질 안전하게 관리하는 데 미국이 주도적으로 앞장서겠다고 하면서, 지금 이러한 당면하고 즉각적인 조치를 넘어 세계를 향해 미국은 궁극적



로 '핵무기 없는 세계(a world with no nuclear weapon)'를 추구한다는 분명한 메시지를 보내야 할 때임을 역설했다. 이를 위해 핵무기와 핵물질을 대대적으로 감축하는 한편, 미국이 NPT 체제를 준수해야 북한과 이란에 핵폐기 압력을 가할 수 있다는 입장을 밝혔다. Remarks of Senator Barack Obama: A New Strategy for a New World, Washington, D.C. (July 15, 2008), <[http://www.barackobama.com/2008/07/15/remarks\\_of\\_senator\\_barack\\_obam\\_96.php](http://www.barackobama.com/2008/07/15/remarks_of_senator_barack_obam_96.php)>.

- 21\_ Office of the Spokesman, Washington, DC., October 11, 2008 U.S.–North Korea Understandings on Verification, <<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2008/oct/110924.htm>>; 오바마도 검증 문제를 중요시하고 있다. 그는 국무부 발표 이후 성명을 통해, 국제사회와 협력하여 철저한 검증체계를 이행하도록 하는 일이 중요하다. 북한이 철저한 검증을 거부한다면 에너지 지원을 중단하고 최근에 철회한 제재를 다시 가하면서 새로운 제재를 검토해야 한다고 주장했다. 『연합뉴스』, 2008년 11월 5일.
- 22\_ 북한은 “검증 대상은 영변핵시설, 검증방법은 현장 방문, 문건 확인, 기술자들과의 인터뷰로 한정되며 검증 시기는 ‘10·3 합의’에 따른 경제 보상이 완전무결하게 완료된 이후로 한다”고 밝혔다. 북한 외무성 대변인, “10·3합의 이행이 지체되고 있는 책임을 우리에게 넘겨 씌우려는 세력들 비난 담화.” 『조선중앙통신』, 2008년 11월 12일.
- 23\_ K.A. Namkung and Leon V. Sigal, “Setting a New Course with North Korea,” *Policy Forum Online 08–086A*(November 12, 2008), <<http://www.nautilus.org/fora/security/08086NamkungSigal.html>>.
- 24\_ 힐러리 클린턴은 질질 끄는 협상을 거부할 것이다. 이 경우 북한의 핵폐기 결단이 유보된 가운데 협상의 매단계마다 보상을 요구하는 살라미 식 전술은 더 이상 통하기 어렵다.
- 25\_ 미국의 연락사무소 또는 외교대표부 등 외교관계 수립은 북한의 핵폐기 합의 이행과 평양의 내부 사정 파악을 위한 접근법이다.
- 26\_ 당보·군보·청년보 신년공동사설, “공화국 창건 60돐을 맞는 올해를 조국청사에 아로새겨질 역사적전환의 해로 빛 내이자.” 『조선중앙통신』, 2008년 1월 1일.



# 미국 신정부와 북한 핵문제

# 2





오바마 행정부와 한반도

---

# 북핵문제와 북미관계

손 병 권 (중앙대학교)



## 1. 서론

오바마 행정부의 등장으로 북핵 문제 해결을 위한 다양한 전망이 나오고 있다. 오바마 행정부는 공화당 8년간의 외교정책을 마감하고, 근본적으로 새로운 외교정책을 추진하고자 하고 있다. 기존의 우세전략 혹은 미국 주도의 일방주의적 세계전략을 수정하고, 외교전략의 기본부터 차례로 수정을 가할 전망이 두드러지고 있다.

그러나 구체적으로 어떠한 외교전략이 실현될지에 대해서는 여전히 많은 전망이 나오고 있다. 특히 오바마 행정부의 국내정치적 기반이 확실하지 않은 상황에서 민주당 내부의 진보진영과 행정부를 구성하면서 중요한 위치를 차지하게 될 민주당 내의 보다 실용주의적인 진영 그리고 초당적 정부구성을 위해 참여하게 될 공화당 인사 등 내부의 조율과 화합이 중요하게 작용하게 될 것이다.

이러한 오바마 행정부의 외교전략은 한반도, 특히 북핵전략에 많은 영향을 미치게 될 것이다. 대선 운동 당시 오바마 후보는 김정일 위원장 등 소위 불법국가의 지도자들과의 양자회담의 가능성, 공격적 외교의 중요성에 대하여 언급하였다. 그러나 막상 행정부가 출범되면 이러한 전략이 과연 어느 정도 실현될지 예상하기는 어려운 상황이다. 특히 힐러리 국무부 장관의 입각과, 중도적인 국방부 장관 및 국가안전보좌관 등의 기용은 상당한 조율, 혹은 갈등의 양상도 배제하지 못하는 상황을 만들 수 있다.

북핵을 둘러싼 미국 신행정부의 방향이 어떻게 흘러갈지를 속단하기는 어렵지만, 현재까지의 정책방향으로 보아 구체적인 내용을 상정해보고 이에 대한 대비책을 마련하는 것은 무엇보다 중요한 일이다. 특히 북핵문제가 오바마 행정부의 여전히 중요한 의제로 떠오를 가능성은 높다. 물론 경제위기, 이라크 전쟁 종결, 반테러전쟁 수행 등 중요한 대내외정책이 산적해 있지만, 시급성과 중요성에서도



북핵문제의 중요성은 가볍지 않다.

따라서 이 글에서는 오바마 행정부의 출범과 더불어 나타날 국내외 정치적 상황 변화를 예측해보고, 오바마 행정부가 어떠한 북핵, 북한, 한반도 전략을 펼쳐나갈 것인지 살펴보고자 한다. 그리고 이러한 신행정부의 입장에 한국 정부는 어떻게 대처해 나가야 할지 기술하고자 한다.

## 2. 오바마 행정부의 우선적 과제와 한반도 비핵화 문제의 위상

2008년 11월 4일 대통령 당선 이후 오바마(Barack Obama) 정권 인수팀이 당면하고 있는 최대 과제 혹은 2009년 1월 20일부터 출범하는 오바마 민주당 행정부가 당면하게 될 최대 과제는 대공황 이래 최악의 금융위기에서 촉발된 경제위기의 극복, 이라크 전쟁의 확정적 종결 및 아프가니스탄 대테러 전선에서의 병력집중, 의료보험 확충 및 교육, 통신, 에너지 등 국내 인프라의 구축으로 요약된다. 이러한 최우선의 과제를 앞둔 상황에서 오바마 차기 행정부는 북핵 문제의 해결을 위한 획기적 전기를 마련하기보다는 부시(George W. Bush) 행정부의 기존 정책을 유지하는 차원에서 좀 더 시간을 두고 해결책을 모색할 가능성이 높다. 이러한 주장은 한반도 비핵화 문제가 결코 미국의 동북아 전략에 있어서 중요한 문제가 아니라는 점을 의미하는 것은 아니다. 즉, 한반도 비핵화 문제의 중요성에도 불구하고 위에서 열거한 중차대한 우선적 문제로 인해, 오바마 행정부가 출범 이후 빠른 시간 이내에 북한문제의 해결을 위해 어떤 극적이거나 급격한 조치(dramatic or drastic measures)를 취할 가능성이 매우 적다는 것을 의미한다. 그러나 이러한 일반적인 예측과 동시에 주의를 환기시키고 싶은 점은 오바마 행정부의 외교안보

팀 내의 세력관계와 북한의 태도변화에 따라서는 예상보다 빠른 시기에 대북관계에 있어서 보다 신속하고 대담한 정책이 나올 가능성도 아주 배제할 수는 없다는 점이다. 이는 당선 이후 비록 그 강조하는 정도가 줄어들기는 했으나 현안문제의 해결을 위해 적대국가와의 대화에 적극적으로 임하겠다는 오바마 후보 및 당선자의 외교 철학에 근거한 관찰이다.

2008년 11월 4일 미국 최초의 흑인 대통령으로 당선된 오바마 후보는 무엇보다도 부시 행정부가 적절하게 대처하지 못한 미국의 경제위기에 편승하여 당선될 수 있었다. 2007년부터 시작된 서브 프라임 모기지 부실로 인해 촉발된 미국의 금융위기는 세계적인 파장을 일으키면서 충격을 주고 있고, EU와 일본, 중국 등 세계 중요국가들은 적극적인 경기부양책과 정부 간 협조를 통해 전대미문의 충격에서 벗어나려고 노력하고 있다. 현재 미국 경제는 금융위기의 여파가 확산되면서 실물경제 부분이 심각한 타격을 받고 있는 것으로 나타나고 있으며, 소비, 투자, 생산 등에서 모두 이미 침체 국면에 들어서 있는 것이 사실이다. 리먼 브라더스(Lehman Brothers) 등 미국의 주요 금융회사가 문을 닫고, 굴지의 시티그룹(Citigroup)이 미국정부의 구제금융 대상이 되는가 하면, GM, 포드, 크라이슬러 등 미국의 주요 자동차 3사가 의회에 자금공급 등을 구걸하고 있는 상황이다. 이러한 배경에서 현재 부시 행정부는 의회의 협력을 통해서 약 7,000억 달러의 구제금융 법안을 통과시켜 집행하고 있으며, 이와는 별도로 약 8,000억 달러의 추가적인 경기부양 자금이 미국 연방준비은행(Federal Reserve Board: FRB) 등을 통해서 경기부양을 위해서 투입될 전망이다. 이러한 경제위기에 편승하여 부시 행정부와 매케인(John McCain) 후보의 무능을 신랄하게 비판하면서 등장한 오바마 당선자의 제일의 과제는 무엇보다도 의회를 협력을 통해서 약 7,000억 달러 규모의 경기부양을 추진하는 것일



수밖에 없을 것이다. 이는 자신이 공약으로 내건 250만 개의 일자리 창출과도 연관된 것이다.

또한 오바마 후보는 부시 대통령의 이라크 정책을 비판하고 공화당의 매케인 후보를 부시 행정부의 무능한 정책을 지속시킬 인물로 폄하하면서 당선될 수 있었다. 민주당 예비선거 당시 경쟁자였던 클린턴(Hillary Clinton) 뉴욕주 상원의원이 이라크 전쟁 결의안에 찬성하였던 것과는 반대로 오바마 후보는 초지일관 부시 행정부의 이라크 정책을 비판하였다. 부시 대통령의 이라크 전쟁 개시와 향후 이라크 정책은 테러의 주범인 알케이다(Al Qaida)의 색출을 위해 사용되어야 할 병력과 전비를 분산시킴으로써 실제로 테러와의 전쟁을 효과적으로 수행할 수 없게 만들었다는 것이 오바마 후보의 주장이었다. 이러한 입장에 따라서 오바마 후보는 취임 후 16개월 이내에 이라크로부터 미군 병력을 철수시키고, 미국의 대테러 전선을 아프가니스탄에 집중하겠다고 공약한 바 있다. 따라서 경제위기 극복과 아울러 오바마 행정부의 제일차적 과제 가운데 하나는 이라크 전쟁을 마무리하고, 대테러전쟁 수행을 위해서 전력을 아프가니스탄 중심으로 이동시키는 것이 될 것이다.

마지막으로 오바마 후보의 가장 중요한 과제로 등장할 것은 의료보험 개혁과 교육, 운송, 에너지 등 국내의 유무형의 인프라의 확충이 될 것으로 보인다. 의료보험 개혁과 관련하여 오바마 후보는 우선적으로 전국민 의료보험 실시 이전에 아동보유 가정에 대한 강제적 보험을 정부 예산의 지원 하에서 적극적으로 추진할 것으로 보인다. 이와 아울러 오바마 행정부는 취임 직후 처음 100일 이내에 의회에 대해 약 7,000억 달러에 달하는 대규모의 적극적인 경기부양책을 통과를 요구하여 인프라 및 교육 시설 확충을 위한 투자가 나설 것으로 보인다. 이를 통해서 일자리를 창출하고 국내경제의 회복에 전념할 것이다.

위에서 지적한 경제회복, 이라크 문제 해결, 전국민 의료보험 추진 및 국내 인프라 구축이라는 중차대한 우선적 과제만을 생각해 볼 때 오바마 민주당 행정부에 있어서 한반도 비핵화 문제는 단기적으로 정책 우선순위에서 밀릴 것으로 보인다. 더구나 추가적인 예산이 소요되는 보상형 대북전술은 북한이 2단계 북핵 검증 과정에서 적극적으로 협조하는 태도를 보이기 전에는 매우 어려울 것으로 보인다. 북한을 포함하여 적대국가와의 직접적인 대화를 추구하겠다는 오바마 대통령 당선자의 공약은 여전히 유효하지만, 획기적인 정상회담 등의 제안은 국내경제가 어느 정도 진정국면에 접어들고 이라크 철군과정에 대한 국내외적 합의와 이의 이행이 이루어진 후에 가능할 것으로 보인다. 그러나 미국 외교안보팀의 관료정치적 경쟁 혹은 타협의 결과로 대북정책이 의외로 빠르게 조속한 타결을 위한 길로 접어들 가능성을 전혀 배제할 수는 없다는 점을 지적해 두고자 한다. 제2기 부시 행정부 당시 2006년 중간선거에서 공화당이 패배한 이후 럽스펠드 국무장관이 퇴진하면서 라이스 국무장관의 주도하에 2007년 베를린 북미접촉이 있었던 것처럼, 외교안보팀 내의 관료정치의 역학에 따라서 예기치 못한 신속한 대북정책의 돌파구가 마련될 수도 있을 것으로 보인다. 우리로서는 현상의 유지보다 현상의 타파 가능성이 높아질 경우에 대한 대비책을 세워 둘 필요가 있다.

### 3. 2009~2012년 기간 중 가능한 미국의 세 가지 대북 전략과 평가

2008년도 대선 기간 중 오바마 민주당 후보는 이라크 정책 등 부시 행정부의 외교정책을 지속적으로 비판하면서 자신이 대통령이 될 경우 무력에 의존하는 대외정책보다는 '공세적인 외교



(aggressive diplomacy)’를 펼칠 것이라고 주장하였다. 공세적 외교의 내용은 추정컨대 대체로 두 가지로 압축될 수 있을 것으로 보인다. 하나는 인권, 민주주의, 핵확산, 환경, 테러와의 전쟁, 무역 그리고 미국과 상대국 간의 현안문제를 포함한 모든 문제를 대화와 외교의 어젠다로 채택한다는 포괄성이며, 다른 하나는 비록 적대국가일지라도 정상 간 대화를 포함하는 외교를 통해 인내심을 가지고 문제를 풀어가겠다는 ‘적극적인 의사표명’이다.

대통령 당선 이후 이러한 적극적인 대화의 의사표명은 여전히 지속되고 있다. 대통령 당선자 홈페이지(the site of “The Office of the President-Elect”)인 ‘change.gov’의 외교정책 어젠다<sup>1</sup>에서도 오바마 당선자는 “친구와 적을 구별하지 않고 모든 국가와 강인하고 직접적인 대화(tough, direct talk)를 추구할 것이며, (대화를 위해: 역자 삽입) 세심하게 필요한 준비를 하겠으나 미국은 대화의 테이블에 나올 준비가 되어 있고 이를 이끌어갈 용의가 있음을 표명할 것이다”라고 언명하고 있다. 이와 아울러 오바마 당선자는 이란과 북한의 핵프로그램을 언급하여 북한에 대해서 역시 ‘강인하고 직접적인’ 대화를 추구할 의사가 있음을 간접적으로 밝히고 있다. 동시에 오바마 당선자는 “북한과 이란과 같은 국가들이 (핵비확산과 관련된: 역자 삽입) 규칙을 준수하지 않을 경우 자동적으로 강력한 국제적 제재에 직면하도록 하겠다”라고 언명하여 대화노선을 견지함에도 핵비확산과 관련된 국제적 규칙을 준수하지 않을 경우 북한이 제재에 직면할 수 있음을 시사하고 있다. 북한의 핵무기 보유를 용납할 수 없다는 입장으로 해석될 수 있다.

위에 적은 내용을 종합해 볼 때 비록 그 시기가 언제가 될지는 분명치 않으나 오바마 행정부는 북한과의 인내심있는 직접대화를 추구할 가능성이 있다고 판단된다. 그러나 동시에 이 과정에서 북한이 비핵화와 관련된 6자회담의 합의나 국제적 규범 혹은 규칙을 준

수하지 않을 경우 국제적 제재의 가능성을 열어 놓고 있다. 그리고 대통령 당선자 홈페이지의 외교정책 내용에서 ‘적대국가와의 정상회담’은 언급되어 있지 않아 대선 선거 캠페인 당시의 오바마 후보 연설 내용과는 약간의 편차가 느껴진다.

공개적으로 표명된 이러한 내용을 2007년 1월 이후의 부시 행정부의 정책과 비교해 보면 본질적으로 큰 차이는 없다고 보인다. 다만 북한을 포함한 적대국가일지라도 ‘인내심 있는 직접대화’를 강조한 것은 대화로 문제를 풀어가겠다는 의지를 보다 강하게 내비친 것이라고 할 수 있으며, 이 과정에서 새로운 전기가 마련될 소지는 열어 놓고 있다. 그러나 적대국가와의 정상회담 가능성에 대한 오바마 행정부의 공약은 당선 이후 상당히 얽어진 느낌이다. 종합적으로 판단해 볼 때 2001년 출범한 부시 행정부가 ‘클린턴과는 단연코 결별한 정책(ABC’: anything but Clinton)’을 화두로 네오콘적인 일방주의 노선을 걸어가기 시작한 것에 비해서, 오바마 행정부는 ‘부시와는 단연코 결별한 정책(ABB’: anything but Bush)’이라는 급반전(急反轉)의 정책을 펼치지 않을 것으로 예측된다. 이는 획기적인 대북정책의 가능성이 전무하다는 이야기가 아니라 단기적으로 2007년 1월 이후 부시 행정부의 대북 정책을 무용지물(無用之物)화(undo)하는 방식의 정책전환은 없을 것이라는 주장이다.

위와 같은 예상은 오바마 진영이 신문지상이나 인터넷을 통해서 공개적으로 밝힌 내용과 미국의 국내외 상황을 토대로 종합적으로 추론할 수 있는 대북정책의 기본 기조이며, 이 이상의 구체적 정보는 사실상 존재하지 않는다. 북한문제와 관련하여 대선 기간 동안 오바마 후보 자신의 발언이나 『외교』(Foreign Affairs)지에 기고한 내용, 그리고 정권 인수팀의 홈페이지 등에서 공개된 내용 이외에 오바마 당선자가 북한에 대해서 언급한 내용은 사실상 거의 없다. 12월 2일 힐러리 클린턴 등 차기 외교안보팀을 이끌 인물들을 소개



하면서 오바마 대통령이 “이란과 북한에 대한 핵무기의 확산...(중략)을 방지해야 하는 등 할 일이 많다”고 말한 것이 가장 최근의 언급일 뿐이다.

그럼에도 불구하고 오바마 행정부가 출범하는 2009년부터 2012년까지의 기간을 놓고 볼 때 대략 어떤 방향으로 대미정책이 전개될 것인지는 예상해 볼 수 있다. 이러한 중단기 예상은 오바마 외교안보팀을 이끌어 나갈 인물들의 구성 및 이들의 성향과 관련하여 미국 현지의 한반도 전문가들 사이에서 제기되고 있는 듯하다. 이들 한반도 전문가들은 대체로 오바마 외교안보팀의 대북정책이 서로 다른 성향을 지닌 세 집단에 의해서 상호 경쟁적으로 주도될 것으로 보고 있다. 그리고 이들 가운데 어떠한 집단이 득세할 것인가에 따라서, 그리고 이들의 입장이 클린턴 국무부 장관, 게이츠(Bill Gates) 국방부 장관, 존스(James Jones) 국가안보 보좌관과 어떻게 조응하고, 이들 3인의 외교안보 수장들 간의 역학관계가 어떠한 방식으로 전개될 것인가에 의해서 미국의 대북정책이 결정될 것으로 보인다. 이들 세 집단의 구성원을 구체적으로 알 수 없으나 이들의 정책기조라고 인구에 회자되고 있는 특징은 다음과 같이 정리될 수 있다.

### 가. 현재 정책 유지론자

#### (1) 내용

현재 오바마 정권 인수팀에는 2007년 1월 이후 변화된 부시의 대북 대화정책을 지속하자는 목소리가 있는 것으로 보인다. 이들은 대체로 현 상태와 마찬가지로 6자회담과 동시에 양자회담을 병행하여 진행하자고 주장하고 있으며, 6자회담의 기본합의를 토대로 2단계 비핵화 과정을 거쳐서 순차적으로 북한 핵폐기를 달성하고자 하는 집단이다. 이 집단은 2007년 1월 베를린 북미접촉 이후 변화한

부시 행정부의 대북정책의 연장선상에서 어떤 급격한 대북정책의 변화를 추구하기보다는 기존의 정책을 고수하면서 6자회담의 틀 안에서 북미 간 양자회담을 통해서 문제를 풀어가자는 방식을 바람직한 것으로 보고 있다.

### (2) 평가

현재 정책 유지론자들의 주장에 의하면 급격하고 극적인 북미 간의 타결책 모색이나 성급한 북미 간 정상급 외교의 가동보다는 6자회담이라는 기존의 틀을 유지하면서 점차적으로 한반도 비핵화를 추구하는 것이 현재 미국의 경제상황 등을 고려할 때 가장 바람직하다. 이들의 주장에 의하면 미국은 국내의 경제위기가 고조되고 있는 상황에서 당장 북미협안을 조속히 타개할 만한 재원이나 주의를 집중할 만한 여력 혹은 의지가 없으며, 따라서 한반도의 당사자인 한국과 중국을 포함시킨 가운데 진행되는 6자회담의 틀을 중요시하면서 이 범위 내에서 북미 간 대화의 진행을 통해서 한반도 비핵화를 달성하는 것이 무난하다. 이러한 방식은 현재 미국의 국내외 상황을 고려할 때 단기적으로는 가장 설득력 있는 대안으로 다가온다. 오바마 당선자가 경력과 경험을 중심으로 큰 변화와 충격의 가능성에 대한 신호를 보내지 않는 방식으로 외교안보팀을 구성한 점 등은 이러한 주장을 뒷받침한다고 할 수 있다. 이럴 경우 현재 6자회담 안에서 미국의 협상단을 대표하고 있는 힐(Christopher Hill)이 유임될 가능성이 크며, 클린턴 국무부 장관, 게이츠 국방부 장관, 존스 국가안보보좌관 간에 특별한 이견이 돌출될 가능성은 적어 보인다.



## 나. 강력한 대북 관여정책론자

### (1) 내용

현재 오바마 당선자의 외교안보팀에는 2007년 이후 변화한 부시 행정부의 대화기조를 유지하자는 목소리뿐만 아니라 보다 신속하고 강력한 관여정책(robust engagement policy)을 실시하자는 주장이 존재하는 듯하다. 이들 강력한 대북관여론자들은 북한 핵문제의 해결을 위해 조속한 북미 양자 간 신뢰회복 조치가 필요하다는 점을 역설하고 있으며 북미 양자관계 간 상호접촉의 증가 필요성을 강조하고 있다. 이들은 정책은 결코 “결코 부시가 한 정책은 취하지 않는다”라는 것을 부정하는 차원을 넘어서서, 북한이 살라미 전술(salamy tactic)을 사용하지 않도록 신속하게 북핵문제를 해결하자는 주장을 중심으로 전개된다. 요컨대 북핵문제의 해결을 위한 일종의 ‘신속처리방식(fast track)’을 통해서 일괄적으로 해결하자는 주장을 담고 있다. 이들은 기존의 6자회담과 이 틀 속에서 양자 회담을 병행하는 방식은 북한의 살라미 전술을 지속시키는 것에 불과하며, 따라서 북미 양자 간 고위급 대화를 포함한 보다 획기적인 조치가 필요하다고 역설하고 있다.

### (2) 평가

강력한 대북 관여론자들의 주장은 현재정책 유지론이 지니는 불확실성을 일거에 해소하고 한반도 비핵화와 북미 간 평화협정을 보다 대담한 양자 협상에 의해서 타결하자는 방식이라고 할 수 있다. 6자회담 내에서 양자회담을 추진하는 방식의 성과가 지지부진하고, 이 과정에서 양국 간 오해와 의사소통의 문제로 인해 위기상황이 전개될 수 있다는 점을 근본적으로 소거하고, 북한 핵폐기과 한반

도의 영구평화를 위해서 북미수교를 위한 고위급 대화가 시급히 필요하다는 주장이다. 현상에 대한 과감한 타개책으로서의 성격을 지니는 이러한 강력한 대북관여정책론은 오바마 후보가 선거운동 기간 중 무력사용보다는 외교를 통해서 문제를 해결할 것을 언명했고, 무엇보다도 적대국가 정상과의 직접대화를 강조하는 ‘공세적 외교(aggressive diplomacy)’를 표방했기 때문에 설득력있는 주장으로 회자하고 있는 듯하다. 전반적으로 이러한 정책의 실현 가능성에 대해서는 두 가지 예측이 가능할 수 있을 것으로 보인다. 첫째, 현재 미국의 경제위기나 이라크 철군이라는 최우선의 정책 과제를 두고 볼 때 오바마 행정부 출범 이후 빠른 시기 안에 이러한 정책이 나타나기는 어려울 것이라는 전망이 있을 수 있다. 가장 명확한 것은 이라크 내의 미군병력의 철군을 적절한 계획에 따라서 완수하고 미군의 전력을 아프가니스탄으로 이전하는 것이 오바마 행정부 외교안보 정책의 최상의 과제가 될 것이며, 이를 원만하게 수행하기 위해서 게이트 장관을 유임시킨 것으로 보인다. 그리고 오바마 당선자 홈페이지나 외교안보팀을 언론에 공개하면서 나타난 오바마 당선자 자신의 언급은 북한과 관련하여 대체로 핵무기의 비확산에 무게를 두는 인상을 풍기고 있다. 이러한 인상이 전혀 근거가 없는 것이 아니라면, 과감한 대북 관여정책이 당장 실현되기는 어렵다는 예측이 설득력을 얻을 수 있다.

한편 과감한 북미양자 간 대화를 통한 현상타개가 단시일 내에는 아닐지라도 오바마 행정부 4년 기간 안에 가능할 것이라는 예측도 있을 수 있다. 이는 이미 현상유지론자들 사이에서도 북핵 해체 이후 북미 간 평화협정 체결이 궁극적인 목표로 합의가 되어 있는 상황에서 이를 보다 과감한 조치를 통해서 조속히 실현하는 것이 어렵지 않을 것이라는 전망에 근거하고 있다. 전통적으로 민주당 행정부의 아시아 정책이 일본보다는 중국을 중요시하는 경향이 있



으며, 따라서 중국의 입장을 반영하는 방식으로 미국의 대북정책이 전개될 경우 이러한 가능성을 전혀 배제할 수 없다. 이와 아울러 테러와의 전쟁이나 이란 핵문제에 보다 집중하기 위해서 어떠한 형태로든 북한 핵문제를 해결해야 한다는 공감대가 생길 가능성도 있다. 그리고 평소 민주당의 주류 입장을 반영하여 외교를 통해서 북핵문제를 풀자고 했던 클린턴 국무부 장관의 입장이 자신의 외교적 업적구축을 위한 개인적 야심과 결부되어 나타날 경우 일정한 시점에서 이러한 적극적 대북관여론이 급부상할 가능성도 있다. 이러한 정책이 나타날 경우 미국 외교안보팀 사이에서 일정수준의 관료정치적인 충돌과 갈등이 수반될 수밖에 없을 것으로 보이며, 이 정책이 채택될 경우 보수파의 상당한 반발도 예상된다.

### 다. 핵비확산론자

#### (1) 내용

오바마 차기 행정부에 존재할 것으로 보이는 세 번째 집단은 철저한 핵비확산론(nonproliferation)을 강조하는 집단으로서 이들은 북한 핵개발을 원천적으로 용납하지 않고, 이미 개발된 핵무기에 대한 완전하고 검증가능하며 불가역의 폐기(CVID)를 강력하게 주장하고 있다. 이들은 오바마 행정부가 주창하는 북한과의 직접대화론은 정면으로 반박하고 있을 뿐만 아니라, 2007년 1월 이후 대화기조로 변화한 부시 행정부의 정책에 대해서도 강력히 비판하고 있다. 2007년 1월 이전 부시 행정부의 대북정책 역시 본격적인 의미에서 강력한 비핵화 의지를 바탕으로 한 구체적인 ‘정책’은 아니었다고 보는 이들 핵비확산론자들은 보다 본격적인 대북압박과 국제적 제재를 통해서 북한의 핵개발 의지를 좌절시키고 북한의 비핵화를 적극적으로 추진해야 한다고 주장하고 있다.

(2) 평가

철저한 CVID를 강조하는 핵비확산론이 이미 핵실험을 강행했고 살라미 전술을 통해서 대미 교섭을 시도하는 북한을 비핵화의 길로 이끌 수 있을지는 의문이다. 미국의 대북압박 전술뿐만 아니라 유엔 결의하의 국제사회의 제재 속에서도 북한이 나름대로 일방주의 노선을 견고하고 있는 상황에서 핵비확산론자들의 대북 강압정책이 거둘 수 있는 효과는 상당히 의문의 여지가 있다. 과거 부시 행정부 전반기 6년간 북한과의 대화를 철저히 거부한 결과로 나타난 것이 결국은 북한의 핵실험과 북미관계의 악화였다고 볼 때, 이러한 핵비확산론자들의 강압정책이 한반도 비핵화를 위한 유효적절한 수단이 될 수 있을지는 의문이다. 중국의 반대와 북핵문제의 직접적 위협 당사자인 한국이 반대하는 상황에서 미국이 독자적으로 무력 사용을 통해 북한의 핵시설을 제거할 수도 없을 뿐만 아니라, 러시아 및 중국이 6자회담의 당사국으로 엄연히 역할을 수행하고 있는 가운데 유엔 등을 통한 국제제재가 여의치만은 않은 상황에서 북한에 대한 핵비확산론자들의 강압정책이 작동할 여지는 적다고 본다. 그럼에도 불구하고 한반도 비핵화 2단계 과정에서 북한이 6자회담의 합의내용을 일방적으로 파기하거나 이와 함께 추가적인 핵실험을 강행할 경우, 이들 핵비확산론자들의 입지가 보다 강화될 여지는 충분히 있다고 본다. 현재 오바마 인수팀은 ‘강인하고 직접적인 대화(tough and direct talk)’를 적대국가에 대한 외교의 기조로 삼고 있다. 하지만 오바마 행정부 역시 비핵화에 대해서는 단호한 입장을 보이고 있고 비핵화에 관한 국제사회의 규칙과 규범을 어기는 국가가 나타날 경우 자동적인 국제제재에 직면할 것이라고 언명하고 있어, 북한의 행동 여하에 따라서는 이들의 입지가 강화될 가능성도 배제할 수 없다.



## 4. 전반적인 대북정책 예상 및 북핵문제 해결을 위한 대미 제안

### 가. 오바마 행정부의 대북정책 예상

어느 미국 대선과 마찬가지로 이번 2008년 미국 대선에서도 북한 핵문제는 주요한 이슈가 되지 못했다. 그리고 누가 당선되더라도 북핵문제의 해결에 대해 미국이 군사적 수단을 동원하여 보다 적극적으로 북핵문제의 해결을 위해서 시간과 자원을 투자할 것으로는 보이지 않았다는 관찰이 일반적이었다. 더구나 미국 전역과 전세계에 불러닥친 경제위기는 북한 핵문제를 미국 여론의 관심대상에서 더욱 멀어지게 만들었다. 따라서 미국의 대북정책과 관련해서 보자면 현재 6자회담의 진전 방향, 그리고 6자 회담 내에서 북미 양자간 회담의 성과, 그리고 신행정부의 외교안보팀 내의 역학 등이 향후 북핵문제 해법에 대한 미국의 태도를 결정하는 중요한 단서가 될 것으로 보인다.

북핵문제에 대한 미국 민주당의 입장과 크게 다르지 않은 오바마 대통령 당선자는 부시 행정부가 2006년 겨울 이전까지 북한과의 직접 대화를 거부하여 결국 북한 핵실험을 방조하는 결과를 가져왔다는 비판에서 자신의 입장을 개선하기 시작했다. 오바마 당선자는 대선 기간 동안 부시 행정부가 북한과의 직접대화를 거부하면서 북한이 핵개발을 할 시간적 여유를 주었다고 비판했으며, 이들과의 직접대화를 촉구했다. 그리고 그는 또한 북핵문제 해결을 위해서 6자회담과 같은 임기응변식 대화채널이 아닌 보다 구속력있는 국제동맹(international coalition)이 구성되어야 할 것을 주장하고 있다. 그리고 이미 언급했듯이 오바마 후보는 적성국가와의 지속적이고 직접적이며 공격적인 외교의 전개를 주장하고 있어 이들 국가의 정상과의 대화에도 열의를 보이고 있다. 그리고 북핵문제를 해결하

기 위해 북한을 침략하는 것을 선택대안에서 제외하고 있다. 이러한 전반적인 오바마 당선자의 입장은 북한의 비핵화를 목표로 북한과 미국과의 지속적이고 인내심 있는 대화가 진행될 것을 예상하게 하고 있다.

한편 오바마 당선자는 중국이 강대국으로 성장하는 국가의 일원으로서 21세기가 당면한 중요한 문제를 해결하는 데 책임 있는 역할을 수행할 것으로 보고 있다. 오바마 당선자는 중국과 미국 양국은 경쟁 속에서도 얼마든지 특정 영역에서 협조할 수 있음을 주장하면서 전반적으로 관여정책의 틀을 유지하고 있는 형편이다. 이와 아울러 오바마 후보는 위에서 언급한 것과 같이 북핵문제의 실현을 위해서 보다 구속력 있는 국제동맹의 형성이 필요하다고 보고 있다. 이러한 국제동맹의 형성에 중국의 역할이 필수적임을 고려할 때 중국의 의사를 무시하면서 오바마 후보가 북한에 대한 강압정책을 쓸 것으로 보이지는 않는다.

전반적으로 볼 때 오바마 민주당 행정부의 북한에 대한 정책은 북한 핵무기를 용납하지 않는다는 핵비확산의 전제하에 지속적인 대화를 통해서 북핵 폐기를 유도하고 궁극적으로 북미수교와 한반도 평화협정을 추구하는 방식으로 진행될 것으로 보인다. 그리고 국내적으로는 금융위기로 촉발된 경제위기 극복, 의료보험 개혁, 교육 및 인프라의 재건과, 대외적으로는 이라크 전쟁의 종결 및 아프간으로 병력의 재배치라는 최우선의 과제가 있음을 고려할 때, 빠른 시일 내에 혹은 중단기적으로 북한에 대한 오바마 행정부의 정책이 2007년 1월 이후 부시 행정부가 추진한 정책, 즉 6자회담의 틀 안에서 양자회담을 추진하는 방식을 크게 벗어날 것으로 보이지는 않는다. 이는 거듭 말하거니와 북한 핵문제의 중요성을 오바마 행정부가 인식하지 못하고 있거나 의도적으로 회피하고 있기 때문은 아니며, 북한 핵문제에 앞서는 우선적인 정책 어젠다가 존재하기 때문



이다. 결론적으로 말해서 특별히 예외적인 조건이 조성되지 않는 한 단기적으로 북한에 대한 미국측의 급격한 혹은 극적인 정책변화를 기대하기는 어렵다고 판단된다.

위에 적은 전반적인 판단에 변화를 줄 수 있는 요소 역시 물론 존재한다는 점을 언급해 두고자 한다. 이는 북한의 태도와 오바마 행정부 외교안보팀 내의 역학관계 등이 될 것으로 보인다. 이미 언급한 대로 북한이 지속적으로 6자회담 합의사항을 어기면서 독자적인 핵실험 등을 감행할 경우 오바마 행정부가 북한에 대해서 취할 수 있는 정책 이니셔티브의 폭은 좁아질 수밖에 없을 것이다. 이 경우 미국이 현재의 6자회담 내에서 양자회담을 병행하는 정책 이상의 정책으로 진전해 나아가기는 매우 어려울 것이며, 독자적 무력 사용은 어렵겠으나 국제공조를 통한 제재를 추구할 가능성도 있다. 한편 북한이 오바마 행정부 출현 이후 행동 대 행동의 원칙에 의거하여 합의사항을 준수해 나갈 경우 북핵문제 해결뿐만 아니라 북미 간 관계개선이 상당히 탄력을 받으면서 긍정적인 방향으로 신속하게 진행될 가능성도 있다.

북한 변수와 함께 미국의 대북정책에 영향력을 행사할 요소는 오바마 행정부 외교안보팀 내의 관료정치 역학이다. 힐러리 클린턴 국무부 장관, 게이츠 국방부 장관, 존슨 국가안보 보좌관 사이의 역할분담과 상호 세력의 역학이 중요한 변수가 될 가능성이 있다. 오바마 당선자가 12월 2일 발표한 외교안보팀은 경험과 경륜을 갖춘 인물들을 중심으로 구성되었다고 전해지고 있다. 그러나 한 사람 한사람 경험과 경륜이 있다는 판단이 있을 수도 있겠지만 이들 3자 사이의 팀웍이나 협조여부는 아직 미지수이다. 유임된 게이츠 장관의 제일차적 과제는 무엇보다도 이라크 철군 문제와 아프가니스탄으로의 병력 재배치일 것으로 보이며, 따라서 북한 핵문제를 포함한 한반도 문제는 누구보다도 클린턴 국무장관과 존슨 국가안

보보좌관이 담당할 것으로 보인다. 문제는 이 두 사람 사이에 의견의 불일치가 있을 경우라고 보이는데, 이러한 의견의 불일치는 북한이 6자회담의 합의사항을 준수하지 않거나 국제규범을 위반할 경우보다는, 반대로 상당히 빠른 속도로 북미 간 협조가 진전될 경우 나타날 가능성이 더 크다. 북미 간 대화가 상당히 빠른 속도로 진행될 경우에도 민주당뿐만 아니라 공화당의 의견도 적극 수렴한다고 알려진 존슨 보좌관의 보다 신중한 접근을 주장할 가능성이 있는데, 이 때 힐러리 클린턴 국무부 장관이 이와 일치된 의견을 보인다면 큰 문제는 없을 것으로 보인다. 그러나 클린턴 국무부 장관이 개인적인 업적 추구 동기나 추후의 정치적 야심으로 인해 지나치게 급격한 조치를 추구할 경우, 그리고 이러한 클린턴의 입장을 오바마 대통령이 받아들일 경우 북미간의 대화와 평화협정은 충분한 안전장치를 마련하지 않은 채 상당히 빠른 속도로 진전될 가능성이 있다. 우리가 주의해야 할 부분은 바로 이러한 상황이라고 예견된다.

### 나. 대미제안

위에 적은 관찰과 예상에 근거하여 오바마 행정부의 대북정책에 대해서는 다음과 같은 제안을 할 수 있을 것으로 보인다.

- (1) 북한 핵문제와 관련된 외교안보팀의 관료적 갈등을 방치한 채 그 결과를 따르지 말라.

오바마 대통령 당선자는 국내 경제문제의 해결과 이라크 전쟁의 종결을 최우선 과제로 삼고 있다. 그리고 외교분야에 경험이 없는 그는 최우선적으로 국내 경제회복 문제와 인프라 구축 및 민주당내 입지 강화와 양극화 극복 등에 전력을 경주할 것으로 보인다. 이를 위해서 나름대로 경륜과 경험을 갖춘 외교안보팀을 구성한 것



으로 보이며, 게이츠 국방부 장관의 유임이 이를 입증하고 있다. 그러나 한반도 문제와 관련하여 오바마 대통령 자신이 북한 핵문제에 대한 충분한 정보를 갖고 있지 않은 채 이들 간의 의견 대립을 조정하는 역할만을 수행하고, 특정한 부서의 의견이 정치적 우위의 결과로 합리적 검증을 거치지 않은 채 정책화될 경우 발생할 심대한 문제를 방지할 경우, 북한 핵문제와 북미관계, 남북관계 그리고 한미관계는 심각한 교착국면에 접할 수 있다. 대통령은 북한 핵문제 등에 대해서 충분한 정보를 독자적으로 보유하면서 관료 간의 갈등을 본인이 직접 중재, 조정하여 최종적인 결정권을 보유해야 한다. 클린턴 국무부 장관 임명은 경륜과 경험에 따른 것이라기보다는 명백히 '정치적 결정'이며, 그녀의 발탁은 긍정적 잠재력과 함께 큰 위험과 불확실성을 수반하고 있다. 클린턴 국무부 장관의 대담한 독주를 견제해야 할 필요가 있으며, 이러한 필요성은 북미 화해 무드 속에서 더욱 요구될 것이다.

(2) 바이든 부통령에게 일정한 역할을 부여하라.

정치적 야심이 적은 바이든 부통령 후보에게 북핵 문제와 관련된 조정 및 클린턴 국무부 장관을 견제하는 등의 역할을 맡기는 것이 필요하다. 북한 핵문제를 둘러싼 특정한 상황에서 존슨 국가안보보좌관과 클린턴 국무부 장관 사이에 북핵 문제를 둘러싸고 갈등이 발생할 경우 오바마 후보가 직접 이 문제를 해결하는 것이 가장 바람직하다. 그러나 2008년 대통령 선거에서 클린턴 부처(夫妻)에게 진 개인적 신세로 인해 오바마 대통령이 클린턴 후보를 직접 견제하는 것은 매우 어려울 것이다. 그에 대한 견제는 민주당 내 전통 주류 세력을 이반시키는 효과를 가져와 국내 정책 어젠다의 입법화에 지장을 초래할 수도 있기 때문이다. 따라서 클린턴 국무부 장

관 등을 견제하기 위해서 바이든 장관의 경험과 경륜을 이용할 필요  
요가 있다.

(3) 한국과의 완전하고도 충분한 사전적인 의견교환을 하라.

북한 핵문제를 해결하는 과정에서 북미 간의 대화가 원활히 진  
행되고 중단기적으로 혹은 중장기적으로 평화협정 단계로 이르게  
되는 도정에서 오바마 행정부는 한국 정부와 긴밀히 협력할 필요가  
있다. 통미봉남을 노리는 북한은 경제원조의 대상으로 남한을 상정  
해 놓고 군사, 정치적 협상은 미국과의 대화를 통해서 해결하려는  
의도를 숨기지 않고 있다. 이 때 미국이 핵위기 타개에 집중한 나머  
지 한국과의 충분한 사전협의를 게을리 할 경우 한미 양국 정부 간  
의 불신이 심화되고, 이러한 불신을 틈타서 한국 내에 새로운 친북  
포퓰리즘이 등장할 가능성이 있다. 이 경우 한국 내의 국론은 양분  
될 가능성이 농후하며 이는 한미동맹의 미래를 위해서도 바람직하  
지 않다. 북한 핵문제의 해결은 미국의 전통적 우방국가인 한국을  
도외시한 상황에서 진행되어서는 안 되며 북미관계 개선은 남북관  
계의 협조와 상호신뢰를 동반해야 함을 북한에게 지속적으로 환기  
시켜야 한다.

(4) 북미 평화협정의 전제조건으로 완전한 북핵 폐기가 보장되어야 한다.

북미 간 대화는 궁극적으로 한반도 비핵화를 위한 북한 핵폐기  
를 전제로 북미 평화협정을 통해서 한반도에 전쟁 가능성을 종식  
시키고 평화를 영구적으로 보전하는 것을 목표로 한다고 할 것이  
다. 이러한 목표에 대한 한미 양국 정부뿐만 아니라 한국 양국 국  
민 간에 상당한 공감대가 확산될 수 있도록 노력함과 동시에, 북미  
평화협정에 대한 논의가 시작될 경우 이는 반드시 북한의 핵폐기가



전제되어야 한다는 점을 북한에게 지속적으로 주지시킬 필요가 있다. 가장 우려되는 상황은 핵무기 보유국가로서 북한을 미온적으로 인정하는 상태에서 북미수교 논의가 급물살을 타는 것인데, 이는 IAEA를 포함한 국제 핵질서에 중대한 위반이 되며, 동시에 동북아의 안전에 중요한 위협이 되어 장기적으로 일본 핵무장의 빌미가 될 수도 있다. 이는 나아가 중일 간의 경쟁과 갈등의 원인이 될 수 있으므로 핵무기 보유 국가로서 북한을 인정하는 어떠한 종류의 언급이나 공약이 있어서는 안 된다.

#### 주

1\_ <[http://change.gov/agenda/foreign\\_policy\\_agenda/](http://change.gov/agenda/foreign_policy_agenda/)>.



오바마 행정부와 한반도

---

# 북핵문제와 중국 협력 유도방안

신상진 (광운대학교)



## 1. 북핵 위기 발생 초기 중국의 북핵·북한 인식과 정책

### 가. 후진타오 집권 1기 중국의 대동북아 정책

2002년 10월 2차 북핵 위기가 발생한 때는 제16차 중국공산당 대회(16차 당대회)에서 후진타오가 장쩌민에 이어 당 총서기에 오르고 2003년 3월 10기 전인대에서 원자바오가 총리에 발탁되기 직전이었다. 2004년 9월 16기 4중전회에서 중앙군사위 주석직을 후진타오에게 물려줄 때까지 장쩌민이 여전히 중국의 외교안보정책결정 과정에서 핵심적인 역할을 맡고 있었지만, 후진타오는 당 총서기에 취임한 직후 북핵 위기라는 긴박한 안보문제에 직면했던 것이다. 중국은 지도부 권력승계의 과도기라는 대내 정치적으로 어려운 상황에서 2차 북핵 위기에 대처해야 했다. 아직 권력기반이 취약했던 후진타오가 집권과 동시에 직면한 최대 외교안보문제의 하나가 바로 북핵 위기였던 것이다.

후-원 지도부 집권 초기 중국은 대내적으로 '동북공정'과 '동북진흥계획'을 통해 중국 동북지역 통합과 경제발전을 도모하는 데 큰 관심을 보이고 있었는데, 중국의 동북지역과 접경하고 있는 북한에 안보 위기상황이 발생한 것은 중국이 실현하고자 했던 정책목표를 달성하는 데 커다란 장애요인으로 인식되었다. 북한 핵위기는 중국의 신지도부가 의욕적으로 관철시키고자 했던 과제를 이행하는데 장애물로 간주될 수밖에 없었다. 특히 '동북진흥계획'은 러시아와 북한 등 인접지역과의 경제적 통합을 통해 시행이 가능한데, 북한 핵위기 발생은 중국 동북지역의 안정과 발전에 치명적인 영향을 미칠 가능성이 있는 것으로 우려되었다.

북핵문제 이외에 대만의 분리독립 움직임도 동북아 지역에서 중국의 국익을 사활적으로 침해하는 문제로 부각되었다. 2000년 대



만 총통에 당선된 후 민진당의 천수이벤은 2002년 8월에 들어서는 ‘일변 일국론’을 발표하여 중국과 대만을 서로 다른 국가라고 주장하는 등 대만독립 움직임을 노골적으로 드러내기 시작하였다. 1980년대부터 국가통합을 3대 국가정책 목표로 설정해 온 중국으로서 대만의 분리독립을 절대 허용할 수 없다는 입장이기 때문에, 대만이 국제사회에서 활동공간을 확대하고 독립을 지향하지 못하도록 하는 것도 중국의 대동북아 안보정책의 중요한 한 축으로 고려되었다.

2차 북핵 위기가 발발된 시점은 중국의 국력이 급속하게 신장됨에 따라 국제사회에서 ‘중국위협론’이 대두되고 있었던 때였고, 2001년 9·11사태 이후 대테러 협력 분위기 속에서 중국이 미국과의 관계를 더욱 개선시킬 필요성을 절감하고 있었던 때였다. 따라서 중국은 아프간전쟁과 이라크전쟁 등 미국의 반테러전에 반대하지 않고 협조함으로써 국제사회의 안정과 평화에 기여하는 모습을 보이고자 했으며, 북한 핵문제 해결과정에서도 미국과 긴밀한 협조체제를 가동함으로써 2005년 9월 로버트 켈릭 미 국무부 부장관이 제기한 ‘책임 있는 이익 상관자(responsible stakeholder)’로서의 모습을 보이고자 했다. 이에 북핵 위기 발생 직후 장쩌민 주석은 미국을 방문, 부시 미 대통령과 회담하는 자리에서 반테러, 대량살상무기 확산방지, 군사교류, 인권문제 및 북핵문제 등에 대한 건설적 협력을 강화하기로 하였다.<sup>2</sup>

동시에 중국은 러시아와의 관계발전을 통해 미국의 일방주의 외교를 견제하고 서북부지역의 안정을 유지하고 자원을 안정적으로 확보하고자 하였다. 중국은 2001년 기존의 ‘상하이5개국회의’를 보다 제도화된 다자안보기구인 ‘상하이협력기구(SCO)’로 발전시켜 러시아와 중앙아시아국가들과의 협력관계를 강화하였다. 일차적으로는 중앙아시아와 중국 신장지역의 반테러 협력을 강화하고, 군사

및 정치신뢰를 모색하는 데 활용하였다. 중국과 러시아를 비롯한 '상하이협력기구' 회원국들은 '상하이협력기구'가 제3국을 겨냥한 군사동맹 성격을 결코 지니고 있지 않다고 주장하였지만, 부시 미 행정부의 북대서양조약기구의 동유럽 확대정책, 미·일동맹 강화 및 미사일방어체제 구축정책에 대응하려는 의도도 다분히 가지고 있었던 것으로 보인다. 중국은 동북진흥계획을 성공적으로 추진하기 위해서도 인접국가인 러시아의 참여와 협력을 필요로 했을 뿐만 아니라, 원유와 천연가스 같은 전략자원을 안정적으로 확보하기 위해서도 러시아와의 관계를 협조적으로 유지할 필요가 있었다. 2002년 12월 푸틴 러시아 대통령이 중국을 방문했을 때에도 중·러 정상 간 핵심 의제가 러시아산 원유의 중국 수출문제였다.<sup>3</sup>

2001년 고이즈미가 일본 총리로 취임한 후 중·일 간에는 갈등 관계가 끊이지 않고 고조되었다. 고이즈미는 집권 후 중국과 한국을 비롯한 주변국의 강력한 반대도 아랑곳하지 않고 야스쿠니신사를 참배하고 동아시아 침략을 미화하는 역사교과서 발간을 허용함으로써 중국을 자극하였다. 고이즈미는 일본 내 보수 우익의 정서를 자극하여 선거에서 자민당의 승리를 쟁취하려 하였던 것이다. 그리고 일본정부가 미국과의 동맹을 강화하여 중국을 견제하려는 의도를 분명히 하였던 점도 중국에게는 적대적으로 인식되었다. 고이즈미 집권시기 중국에 대한 일본의 도발적인 행동들은 중국 내 반일 애국주의 정서를 자극하였고, 중국정부는 일본에 대해 강경정책을 채택할 수밖에 없었다. 고이즈미 집권 5년 내내 중국과 일본 간에는 최고 지도자 상호 교환방문이 성사되지 않았으며, 2004년 말 중국의 핵잠수함이 일본 해역을 침범하여 중·일 간 긴장이 고조되었으며, 2005년에는 일본이 미국과 2+2 안보협의회의를 개최하여 대만해협을 미·일 공동 전략목표로 공포하여 전후 처음으로 대만에 대한 개입 가능성을 언급함으로써 중국 내 반일 정서를 더욱 고취하였다.<sup>4</sup>



후진타오 집권 1기 중국은 다자외교를 더욱 중시하는 입장을 보이기 시작하였다. 1996년 ‘신안보’ 개념을 탈냉전시대의 안보개념으로 제시하기 시작한 이래 중국은 역내 국가들과의 양자 동맹관계를 통해 동아시아에서 안보 주도권을 유지하려는 미국에 대처하는 효율적인 수단으로 지역 다자안보 협력 논의를 활용하고자 했다. 중국이 다자외교를 적극적으로 전개하고자 했던 중요한 이유 중의 하나는 과거와 달리 중국이 다자외교 무대에서 영향력을 행사할 수 있는 능력을 갖추고 있다는 자신감 때문이었으며, 실제로 중국은 다자외교 무대에 참여하여 자국에게 유리한 방향으로 전개되도록 발언권을 행사했다. 특히 중국이 적극적으로 다자외교 활동을 전개하고 있는 무대는 동남아국가연합(아세안)이다. 2002년 11월 중국은 아세안과 10년 내 자유무역지대 창설을 위한 기본협정을 체결하였으며, 2003년 10월에는 아세안우호협력조약에 역외국가로서는 처음으로 가입하여 아세안과의 관계개선에 적극적인 모습을 보였다. 중국 최고지도자가 G8 확대정상회의에 참여하기 시작한 것도 후-원체제 출범 직후인 2003년이었다. 이처럼 다자외교를 통해 국제체제 참여의 폭을 확대함으로써 영향력을 확대하려는 의도를 가지고 있었기 때문에, 중국은 6자회담에 대해서도 ‘상하이 5’에 빚대어 ‘베이징 6’로 지칭하면서, 북핵문제 해결의 메카니즘으로써 뿐만 아니라 동북아지역의 안정과 평화를 담보하는 지역 다자안보협력체로 발전시키고자 하였다.<sup>5</sup>

## 나. 후진타오 집권 1기 중국의 북한·북핵정책

중국은 대내 경제건설을 통해 국민들의 생활수준을 향상시키고, 21세기 국제사회에서 강대국으로 진입할 것을 핵심 국가정책 목표로 설정하고 있다. 후진타오 집권 이후에는 ‘화평굴기’와 ‘화평발

전'이라는 구호 하에 '중국위협론'을 불식시키면서 강대국으로의 발전을 시도해 왔다. 세계 최강대국인 미국과의 마찰을 피하고, 선진 경제국과의 교류협력을 강화하고, 다자외교를 적극적으로 전개하여 국제 영향력을 강화하고 국제사회에서 책임을 다하는 국가로서의 이미지를 창출하고자 하였다. 그리고 주변지역의 안정과 평화가 유지되어야 대내 경제발전이 가능하다는 판단 아래, 후진타오 지도부는 '선린, 안린, 부린(善隣, 安隣, 富隣)' 외교를 주변국 외교정책 방침으로 설정하였다.

후진타오-원자바오 지도부가 북핵과 북한문제를 바라보는 인식과 정책도 상기 정책노선에 입각하여 결정되었다. 중국의 신지도부는 북한의 핵무기 개발을 한반도 및 동북아 안정과 평화를 위협하는 심각한 사안으로 규정하고 한반도 비핵화를 북핵정책의 최우선 순위로 두었다. 그러나 중국은 북핵문제가 대화를 통해 평화적으로 해결되어야 한다는 입장을 지속적으로 견지하였으며, 북한으로 하여금 핵무기 개발 포기를 유도하기 위해서는 북한의 안보우려를 해소해 주어야 한다는 견해를 밝혀 왔다. 중국은 북핵을 반대하지만, 평화적 수단을 통해 북핵문제에 대한 해법을 강구해야 한다는 입장을 보여 왔다.

### (1) 한반도 비핵화

후진타오 신지도부는 대내 경제건설에 국가정책의 최우선 순위를 두고, 이를 위해 안정적이고 평화적인 주변 환경을 조성하려 하였다. 특히 북한을 포함한 한반도의 안정과 평화는 중국의 신지도부가 정권의 명운을 걸고 추진한 '동북진흥계획'의 성공을 위해서도 절대적으로 필요했다. 그런데 북한의 핵무기 개발은 북-미관계를 악화시키고 일본을 비롯한 지역 국가들에게 군사력 증강의 구실로



작용함으로써 동북아와 한반도의 안정을 심각하게 저해할 수 있다. 특히 북한의 핵무기 개발은 중국의 잠재적 경쟁국인 일본에게 재무장의 구실을 제공해 줌으로써 동북아지역의 군비경쟁과 갈등을 심화시키는 요인이 될 수 있기 때문에, 중국은 북한의 핵무기 개발을 반대하는 입장을 보였다.

나아가 국가발전 전략의 괴리와 지도부 간의 불신 등으로 인하여 중·북 간 정치적 신뢰관계가 악화됨으로써, 북한의 핵무장이 중국에게도 직접적인 위협이 될 수 있다는 판단이 일부 중국 전문가들 사이에서 제기되기까지 했다.<sup>6</sup> 2007년 3월 김계관 북한 외무성 부상이 뉴욕 방문 시에 언급한 바와 같이 북한이 미국의 대중국 견제세력이 될 수도 있다는 점에서 본다면, 북한의 핵무기가 중국을 겨냥할 수도 있다는 것이다. 중국은 북한체제가 이완될 경우 북한이 보유하고 있는 핵무기 등 대량살상무기가 동투르키스탄 분리독립주의자와 같은 중국 내 테러리스트들에게 유입될 수 있다는 점에 대해서 우려한다. 또한 중국은 북한의 대량살상무기 개발이 미국에게 동아시아에서 미사일방어체제 구축을 자극하는 요인으로 작용할 수 있다고 판단한다. 중국은 미국이 동아시아에서 미사일방어체제를 구축하려는 목적이 중국의 핵능력을 무력화 하려는 데 있다고 판단하여 북한의 핵무기와 운반수단 개발이 중국의 안보에 대한 위협이 될 수 있다고 보고 있다.<sup>7</sup>

중국은 북한의 핵무기뿐만 아니라 남한의 핵무기 개발과 남한 내 미국의 전술핵무기 배치에 대해서도 반대하는 입장을 보이고 있다. 미국이 중국을 군사적으로 견제하려는 의도를 보이고 있는 상황에서 중국은 남한 내 미국의 무장력에 대해 위협으로 인식하고 있는 것이다. 중국이 북한의 핵무기 개발을 반대한다고 직접적인 화법을 사용하기보다는 한반도 비핵화를 주장하는 이유는 남한 내 미국의 전술핵 배치를 반대하는 북한의 입장을 고려하면서 동시에

북한의 핵무기 개발을 반대하기 위한 것으로 볼 수 있다.

## (2) 대화를 통한 평화적 해결

중국은 북핵문제가 6자회담을 통해 평화적으로 해결되어야 한다는 입장을 줄곧 견지해 왔다. 북핵문제를 무력이나 압력수단만을 통해 해결하려 할 경우 사태를 더욱 악화시킬 수 있다고 보고, 대화를 통해 평화적으로 해결해야 한다는 입장을 보여 왔다. 무력수단을 통한 해결을 시도할 경우, 무력사용 과정에서 한반도를 비롯한 동북아의 불안정을 심화시킬 수 있을 뿐만 아니라 북한을 자극하여 핵무기 개발을 촉진시킬 수 있다고 판단한다.<sup>8</sup> 또한 미국이 북핵문제를 군사 및 경제적 제재와 압박을 통한 해결을 시도할 경우, 중국이 발휘할 수 있는 여지가 크게 제약받을 수 있다는 점에서도 대화를 통한 해결을 주장해 왔다. 중국은 북핵 6자회담 구도를 만드는 데 핵심 역할을 했으며, 6자회담 과정을 주도함으로써 한반도와 동북아 안보에 대한 발언권을 강화하는 계기로 삼으려 했던 것이다.<sup>9</sup>

북핵문제는 부시 집권 초기 악화되었던 중·미관계가 개선되기 시작하는 국면에서 발생했기 때문에, 중국은 북핵문제를 미국과의 관계를 개선시키는 데 활용하고자 했다. 중국을 전략적 경쟁상대로 간주하여 견제정책에 비중을 두었던 부시 행정부와의 관계발전을 기하기 위해, 중국은 북한에게 사태를 악화시키지 말도록 주문하고 북·미 간 갈등을 조정하기 위한 성실한 중재자로서 외교노력을 적극 전개하였다. 중국은 북한을 6자회담 테이블에 참여시키기 위해 인내심을 보여 왔으며, 이를 위해 막대한 경제적 지원과 외교적 대가를 지불했다. 2차 북핵문제 발생 이후 중국은 미국과 북한의 참여한 대립을 해소하기 위한 노력을 전개해 왔으며, 2003년 4월 3자회



담과 같은 해 8월 이후 6자회담의 구도가 마련되고 지속되도록 건 설적인 중재역할을 수행해 왔다. 나아가 중국은 북핵문제를 6자회 담을 통해 평화적으로 해결해야 한다는 입장을 보임으로써 국제평 화 애호국으로서의 이미지를 강화하고 국제사회에서의 ‘중국위협론’ 을 불식시키려 하였다.

물론 중국이 북핵문제의 대화 해결을 주장한 중요한 이유 중의 하나는 북한의 입장을 배려함으로써 북한체제의 붕괴를 방지하고 북한에 대한 자신의 영향력이 상실되지 않도록 하려는 데 있었던 것 으로 보인다. 중국은 북핵 발생 초기 북한이 핵무기를 개발하려는 의도를 갖게 된 것은 부시 미행정부가 북한을 ‘악의 축’으로 지정하 고 선제공격 대상으로 지정하여 안보위협을 느끼도록 했기 때문이 라고 평가하고, 북핵문제 해결을 위해서는 북한이 가지고 있는 “합 리적인 안보위협이 해소되어야 한다”는 입장을 보였다. 북핵문제 해 결과정에서 중국은 북한과 긴밀히 협력하고 북한의 입장을 적극 배 려함으로써 북한과의 관계가 악화되는 것을 방지하고자 했다.

### (3) 북핵 위기의 안정적 관리

2006년 10월 북한의 핵무기 실험을 전후하여 중국의 대북정 책 및 북핵정책에 변화가 나타나기 시작했다. 북핵위기 발생 초기국 면에서와는 달리 중국은 북핵3원칙으로 북한의 ‘합리적’ 안보위협 이 해소되어야 한다는 점을 적극 제기하지 않고,<sup>10</sup> 한반도에서 안정 과 평화가 유지되도록 하는 데 중점을 두기 시작하였다. 북핵 실험 이후 중국은 북·미 간 대치국면이 악화되는 것을 방지하고, 북한이 2차 핵실험을 실시하지 못하도록 하고, 동북아에서 핵무기 경쟁이 전개되는 것을 막는 등 위기관리에 역점을 두었다.

중국은 북핵실험 이전에는 북한에 대한 투자확대 등 개입정책

강화를 통해 대북 영향력 증대를 모색하였다. 그러나 북핵실험 이후에는 적대적인 국가에 대해 사용해 온 ‘제멋대로(悍然)’라는 표현까지 써가면서 북한의 행동에 대해 강력하게 반대하고, 북한과의 관계가 맹방관계가 아니라고 공개 표명함으로써 북한의 도발적 행동을 저지하고자 했다. 북핵실험 강행으로 국제사회의 대북 제재조치가 발동되는 등 북한정세가 악화되자 중국기업의 대북 투자열기도 크게 약화되었다. 동시에 중국 국책연구기관의 안보문제 전문가들 사이에서 미국 등 관련국과 북한 급변사태에 대한 협의 가능성을 시사하는 등 책임 대국으로서의 모습을 보여야 한다는 주장이 적지 않게 제기되었다.<sup>11</sup>

중국의 반대에도 불구하고 북한이 핵실험을 감행하자 중국은 유엔 안보리의 대북 제재 결의안에 찬성하고 부분적으로 제재 조치에도 동참했지만, 징벌 자체가 목적이 되어서는 안된다고 주장하면서 북한에게 정세를 악화시킬 수 있는 행동을 하지 말도록 하고 고사상태에 빠진 6자회담을 재개시키는 데 주력하였다. 중국은 제재를 통해서도 북핵문제의 근본적 해결책을 찾기 어렵다고 보고, 대북 제재국면을 대화국면으로 전환하기 위해 탕자쉬엔을 미국과 북한에 특사로 파견하였다. 탕자쉬엔은 김정일에게 2차 핵실험을 실시하지 말도록 강력하게 요구하고 6자회담에 복귀하도록 설득하였으며, 미국에게는 무력과 제재수단으로 문제를 해결하지 말고 대화를 통한 해결노력을 포기하지 말 것을 주문하였다. 결국 중국의 중재 외교로 2개월 만에 미국과 북한 6자회담 대표가 베이징에서 비공식 접촉을 가져 대화가 재개될 수 있었다.



## 2. 중국의 대내외 정세변화와 북핵·북한정책 전망

### 가. 후진타오 집권 2기 중국의 대동북아 정책

2007~2008년 사이 17차 당 대회와 11기 전인대 개최를 계기로 후진타오와 원자바오가 당 총서기와 국무원총리에 연임됨으로써 후-원 집권 2기를 맞게 되었다. 과거 5년 동안 대내 정치적 지지기반을 쌓고 대외관계에 대한 자신감을 갖게 됨으로써 후-원 지도부는 2013년까지 자신의 동북아정책 구상을 보다 적극적으로 추진할 수 있는 내적 동력을 확보하게 된 것으로 평가된다. 더욱이 중국의 현 지도부는 경제성장세가 지속되도록 하여 중국을 경제대국으로 도약시켰으며, 베이징올림픽을 성공적으로 개최하여 대내 단결을 도모하고 국제사회에서 중국의 위상과 이미지를 크게 제고시켰다. 그러나 다른 한편에서는 중국의 국력이 제고됨에 따라 국제무대에서 다양한 형태의 ‘중국위협’ 인식이 확산되고 있으며, 국제문제에 대해 중국이 책임 있는 자세를 보여야 한다는 국제사회의 요구가 증대되어 중국에게는 커다란 부담이 되고 있다. 특히 2008년 미국발 금융위기로 촉발된 세계경제위기 극복을 위해 세계 최대 외환보유국인 중국의 적극적인 역할이 요구되고 있다.

내부적으로 중국은 티벳 장족 폭동, 쓰촨 대지진, 신장 위구르 분리운동, 그리고 빈부격차와 군체성 시위 빈발 등 많은 문제를 안고 있다. 티벳문제와 신장문제는 지속적으로 중국의 통합을 저해하는 요소로 작용할 전망이다. 균형발전정책에도 불구하고 지역 간, 계층 간 빈부격차가 축소되기 어려운 것이며, 경제·사회적 불안정이 심화될 것으로 보인다. 특히 전 세계적 경제위기 여파로 중국의 대외 수출 증가세가 축소될 가능성이 높고, 중국의 경제발전 증가율이 7%대까지 낮아질 것으로 우려되고 있다. 경제성장률 하락은 실

업률 상승으로 이어져 사회불안을 가중시킬 것이다.<sup>12</sup> 오바마가 대통령 경선 기간 중 중국의 인민폐 환율 절상 필요성을 강도 높게 주문해 왔고 미국의 대중 무역역조폭이 쉽게 감소할 것으로 보이지 않기 때문에, 미국 신정부 하에서 중·미 간 경제통상 마찰도 심화될 가능성이 있다. 중국은 상당기간 동안 대내 문제해결에 적지 않은 비용과 시간을 쏟아야만 할 것이다. 이는 당분간 중국으로 하여금 대외 문제에 대한 적극적 개입정책보다 국제질서의 안정유지에 집중하도록 할 것이다.

앞으로도 중국은 미국과의 관계가 안정적으로 유지되도록 하는데 대외정책의 최우선 순위를 부여할 것으로 보이며, 미국과 세계 및 지역 안정과 평화유지를 위한 협의채널을 지속하고 핵 확산방지 와 환경보호 등 기존 국제규범 준수 노력을 보임으로써 대미관계를 안정적으로 유지해 나가려 할 것이다. 오바마 미국 행정부가 일방주의 외교정책에 따른 부작용을 거울삼아 동아시아에서도 동맹국과의 안보관계를 강화하여 중국을 포위하려는 의도를 완화하고 중국을 국제사회의 건설적 동반자로 존중해 준다면, 중국은 동아시아에서 미국세력을 배제시키기보다는 미국과의 협력을 중시하는 방향으로 행동할 것이다. '조화로운 세계' 구축을 대외정책의 핵심 담론으로 제시하고 있는 현 중국의 지도부는 국력에 부합하는 방향으로 대외관계를 점진적으로 발전시키려 하면서도(有所作爲) 동시에 기존 국제체제에 도전하는 모습을 자제하는 '韜光養晦 전략'을 병행함으로써 국제사회에서 책임을 다하는 강대국으로서의 역할을 추구할 것으로 기대된다. 2012년까지는 대만에서 중국과의 현상유지를 바라는 국민당이 집권하기 때문에 대만문제로 인하여 미·중 간 갈등이 크게 부각되지 않을 전망이다.

중국이 동아시아에서 명실상부한 강대국으로 도약하기 위해서는 지역 강대국인 일본과의 관계를 안정적으로 정립해야 한다. 미국의



동맹국인 일본과 대결국면을 지속하게 되면 중국은 중-미-일 3각 관계에서 전략적으로 불리한 위치에서 벗어나기 어렵기 때문이다. 동아시아에서 중국은 미국, 일본에 의해 고립될 수밖에 없으며, 이에 따라 중국은 막대한 희생과 대가를 지불해야만 한다. 후진타오 집권 1기와 고이즈미 일본정부가 미국과 굳건한 동맹관계를 유지하면서 중국에 대해 대결지향적 외교정책을 전개함으로써 중국이 동아시아에서 성취하려 했던 목적들을 달성하기가 어려웠다. 2005년 동아시아정상회의 개최과정에서 일본이 호주와 인도, 뉴질랜드를 가입시킴으로써 중국이 의도했던 방향으로 작동되지 못하도록 했던 것도 중·일관계가 순탄치 못했기 때문이었다.

2008년 5월 후진타오가 중국 국가주석 신분으로는 10년 만에 일본을 방문하여 일본과 '전략적 호혜관계'를 강화하기로 한 사실은 향후 중국의 대일정책 방향을 전망해 보는 데 중요한 시사점을 제공해 준다. 중국과 일본은 영토문제와 역내 주도권을 둘러싼 갈등으로 인해 구조적으로 경쟁적인 관계에 있지만, 지역의 안정유지와 번영이라는 측면에서는 공통의 이해관계를 가지고 있으며, 경제적으로 긴밀한 상호의존관계에 있다. 따라서 중국은 동북아의 중요한 국가인 일본, 한국과 협력관계를 유지하는 데 보다 적극적인 자세를 보임으로써 지역협력 과정을 주도해 나가려 할 것이다. 아세안+3 틀 내에서 뿐만 아니라 한·중·일 간 독자적인 협력 논의에도 전향적인 입장을 보일 전망이다.<sup>13</sup> 오바마 미국 신행정부가 동아시아에서 일방적으로 일본과의 동맹강화를 중시하는 정책을 전개하지 않고 중국과도 건설적 협력을 강조할 것으로 예상된다는 점도 중국이 한, 일과의 관계를 개선하는데 긍정적인 환경을 제공해 줄 것이다.

원유와 철강 등 지속적으로 경제발전을 도모하는데 필요한 자원을 안정적으로 확보하기 위한 국가 간 경쟁이 어느 때보다 치열해지고 있어서 동북아에서 유일하게 자원을 수출할 수 있는 러시아

의 전략적 가치는 더욱 증대될 것으로 보인다. 특히 중국은 앞으로 높은 경제성장세를 유지하기 위해서는 어떤 나라보다도 자원 확보문제에 심혈을 기울여야 할 처지에 있기 때문에 러시아와의 전략적 협력을 더욱 강화할 것이다. 아울러 중국은 서북부지역의 안정을 유지하고 첨단 군사무기장비를 도입하기 위해서도 러시아와 '전략적 협력동반자관계(戰略 協作 伙伴 關係)'를 지속적으로 강화해야 할 것이다.<sup>14</sup>

그러나 2008년 그루지야사태를 통해 드러난 바와 같이, 중국이 러시아와 군사협력을 강화하여 미국에 대항하는 전략을 채택하지는 않을 것이다. 대내 정치·경제적으로 불안하고 국제사회에서 영향력이 과거와 비해 크게 약화된 러시아와의 전략적 관계를 강화하기 위해 중국의 경제발전과 평화애호국가로서의 이미지 제고라는 더 중요한 전략목표를 포기하지 않을 것이기 때문이다.

다자외교와 지역주의를 통해 국제질서의 다극화를 도모하고 국제사회에서 영향력을 강화하려는 중국의 외교노력은 앞으로도 지속될 것이다. 중국은 일본과의 경쟁관계로 인해 가까운 장래에 동북아에서 자신이 주도하는 지역 협력체를 형성하기가 쉽지 않다고 보고 아세안+1과 아세안+3를 바탕으로 하여 동아시아 지역 협력체를 형성해 나가려는 의도를 보여 왔다는 점에서, 2012년까지 아세안과 자유무역지대를 창설하기 위해 대아세안 외교를 적극화 할 것이다. 동북아에서는 북핵 6자회담의 진전 여부에 따라 6자회담을 동북아 안보문제를 다루는 지역 다자협력체로 발전시키는데 적극적인 자세를 보일 것으로 전망되며, 세계적인 경제위기로 인한 경제성장세 둔화에 대처하기 위해서도 한·일과의 3자 경제·금융협력을 강화하려 할 것이다.



## 나. 후진타오 집권 2기 중국의 북한·북핵정책

2013년 초까지 중국은 외교안보정책 결정권자가 바뀌지 않고 대외정책 기조에 큰 변화가 없을 것이기 때문에 북핵문제에 대한 기존의 입장에도 커다란 조정은 없을 것으로 보인다. 대내 경제건설에 유리한 주변환경 조성을 대외정책의 핵심 기조로 유지할 것으로 보여, 중국은 한반도의 평화와 안정유지, 한반도 비핵화 그리고 북핵문제의 안정적 관리를 북핵정책의 기본 원칙으로 삼게 될 것이다.

그러나 향후 중국이 북한문제와 북핵문제를 다루는 과정에서 다소간의 정책조정을 보이는 것은 불가피할 전망이다. 부시 정부와 달리 미국 신정부가 북한과의 직접대화 채널을 보다 적극적으로 가동하게 될 것으로 예상된다는 점에서 본다면, 중국은 6자회담 틀 내에서뿐만 아니라 중·미 양자관계 차원에서 전략대화 등 고위급 채널을 통해 미국과의 북핵 협력을 강화할 것으로 보인다. 중국은 미국과 북한이 북핵문제의 직접적 당사자라는 입장을 보이면서도, 북한에 대한 자신의 영향력을 과시하면서 미국으로 하여금 북한과 대화과정에서 중국과 협의의 필요성을 갖도록 할 것이다. 이를 위해서도 중국은 북핵 6자회담의 효용성을 적극 부각시키려 할 것이며, 6자회담이 효율적으로 작동하도록 노력할 것이다. 미국 신정부도 6자회담 틀의 효용성을 무시하지 못할 것이므로 북핵문제 해결과정에서 중국의 역할 활용 필요성을 계속 인식할 것이다.<sup>15</sup>

2009년은 중국과 북한이 국교를 수립한 지 60주년이 되는 해로서 2008년 6월 시진핑 중국 국가부주석 방북 시 합의한 바에 따라 고위급 상호 교환방문 등을 통해 전통우호협력관계를 복원하기 위한 노력을 강화할 것이다. 김정일 위원장의 건강상태가 장거리 여행을 감당할 만큼 회복되기 어려울 가능성이 있는 것으로 보여, 김영남 최고인민회의 상임위원장과 박의춘 외무상 그리고 군부실세 인

사의 중국방문과 중국측 고위 지도자의 방북이 성사되는 등 지도부 간 교류가 빈번하게 이루어질 가능성이 있다. 또한 중국은 북한에 대한 제한적 지원을 통해 북한이 붕괴되지 않도록 하고 대북한 영향력을 유지시키려 할 것이다. 대통령 경선시기 오바마의 대북 정책 견해와 북한의 '통미봉남' 전략을 고려할 때 북·미 간 고위급 직접대화가 성사될 것으로 보이는데, 중국은 북·미관계 개선을 바라면서도 다른 한편에서는 북한이 미국에게 과도하게 편향되는 것을 방지하기 위해 대북 지원 확대카드를 활용할 것이다.

대부분의 중국의 전문가들은 북핵문제가 발발하게 된 근본적 이유가 한반도에서 냉전적 대립구도가 지속되고 있고 부시 행정부 시기 미국의 대북 적대정책이 강화되었기 때문이라고 인식해 왔으며, 이러한 판단의 연장선상에서 북핵문제 해결을 위해서는 미국 등 외부세계가 북한정권을 전복시키려 한다는 경계심을 해소시켜 주어야 한다는 입장을 강조할 것이다.<sup>16</sup> 나아가 한반도의 냉전체제를 평화체제로 전환해야만 북핵문제의 완전한 해결과 한반도 평화가 가능할 것이라는 입장을 지속적으로 견지할 전망이다.<sup>17</sup> 이러한 견지에서 볼 때, 중국은 6자회담을 통한 북핵문제 해결과정에 진전이 나타나면 남북한과 미국, 중국 4개국에 의한 한반도 평화체제 구축 필요성에 공감하고 적극적으로 참여하려 할 것이다.

자국의 안보에 있어 북한이 가지는 전략적 가치를 무시하기 어렵기 때문에, 중국은 북한정세가 자국의 이익에 유리한 방향으로 전개되도록 발언권을 행사하려 할 것이다. 김정일의 건강상태가 장기간 악화된 상태로 지속되는 상황에서도 그의 국정장악 능력에는 큰 문제가 발견되지 않을 경우, 중국은 북한내부 문제를 내정문제로 간주하고 김정일 정권이 유지되도록 최소한도의 지원을 제공할 것이다. 그러나 그동안 중국의 입장을 곤란하게 한 김정일이 북한 정국 장악력을 상실하게 되면, 중국은 친중 세력이 북한권력을 장악하도



록 직간접적으로 개입할 것으로 예상된다. 그러나 일차적으로 중국은 북한에서 통제불능의 혼란상황이 발생하는 것을 방지하려 하고 북한 내 혼란이 중국 동북지역에 미칠 파급영향을 최소화 하는 데 주력할 것이며, 북한 급변사태 시에는 한·미가 일방적으로 북한사태에 개입하는 것을 저지하기 위해 한·미와의 협의채널을 가동하고 유엔이나 6자회담 채널과 같은 다자기구를 통한 해결을 제안할 가능성이 높다. 북한에서 무장충돌이나 한·미의 군사개입이 없는 한 중국이 북한에 군사적 개입을 단행할 가능성은 크지 않을 전망이다.

### 3. 북핵·북한문제 해결과정에서 중국 협력 유도방안

#### 가. 한국의 기존 대중 정책 평가

노무현 정부는 2차 북핵 위기가 발생한 직후인 2003년 2월에 출범하였기 때문에, 북한의 핵개발은 핵확산방지조약과 제네바 북·미합의 그리고 1991년 남북 간 한반도 비핵화 공동선언에도 배치된다고 보고 북핵 불용, 대화를 통한 평화적 해결 그리고 한국의 적극적 역할을 북한 핵문제 해결의 3대 원칙으로 제시하면서 북핵문제 해결을 위해 다방면으로 노력했다.<sup>18</sup> 그러나 북한이 미국과만 핵문제를 논의할 수 있다는 입장을 보이고 부시 행정부 초기 미국이 북핵문제를 군사수단까지도 동원하여 해결하려는 강경한 태도를 보임으로써, 미국과의 연대를 통한 북핵 저지보다는 대화를 통한 북핵문제 해결 입장을 보인 중국과의 협력을 중시하는 정책자세를 견지하였다. 2006년 10월 북한이 핵무기 실험을 감행하고 유엔안보리의 대북 제재조치 발동 과정에서도 한국정부는 대북 압박수단보다는 평화적 해결을 주장하고 미·북 간의 대치국면 속에서 중국의 중재역할을 유도하는 데 외교력을 집중함으로써 간접적으로 국제사회

의 대북 압박조치를 무력화시키는 결과로 작용한 측면이 있었다.<sup>19</sup> 중국도 미국과 북한 사이에서 북핵문제 중재역할을 수행하면서 외교적으로 매우 곤란한 입장에 처했는데, 한국정부가 미국보다 중국의 입장에 동조하는 자세를 보임으로써 국제사회에서 중국의 난처한 입장을 완화시켜주는 역할을 한 측면까지 있었다.

한국정부는 북핵문제를 군사적 옵션 등 압박수단까지 동원하여 해결해야 한다는 미국과 소원한 관계를 유지한 반면, 마지막까지 대화를 통한 평화적 수단을 활용해야 하며 북한에게 상응하는 대가를 지불해야만 문제해결이 가능하다는 중국의 입장에 경도됨으로써 북한에게 잘못된 메시지를 전달했다는 비판이 제기되었다. 또한 2006년 북한의 미사일 발사와 핵실험을 통해 드러난 바와 같이 중국의 대북한 영향력이 제한적이었지만,<sup>20</sup> 한국정부가 북핵문제를 풀기 위해 중국의 대북 영향력에 과도하게 의지하였다는 점도 재고해야 할 문제였다. 북핵문제에 대한 중국의 입장과 정책을 정확하게 진단하지 않은 상태로 중국의 역할에 과도하게 기대함으로써 북핵문제에 대한 중국의 영향력이 확대되도록 방조했다는 것이다. 반면에 북핵문제라는 한반도의 안보에 사활이 걸린 사안을 둘러싸고 동맹국인 미국과의 관계를 소원하게 했다. 북한의 핵개발을 저지하고자 했던 동맹국 미국과의 관계가 경색됨으로써 북핵 저지라는 목표를 둘러싸고 한·미가 분열하는 결과로 나타났다. 북한의 핵무기 개발도 저지하지 못하고 동맹국인 미국과의 관계도 악화되었다는 비판이 제기되었다.

전임 정부의 북핵 해법은 북핵 위기가 한국과 동북아의 안정과 번영에 미칠 영향을 최소화 하도록 하기 위해 북핵 위기의 안정적 관리에 역점이 두어졌다. 물론 북핵문제의 실질적 당사자가 북한과 미국이라는 현실적 고려 때문이기도 했다. 한국정부는 북핵문제 해결과정에서 주도적인 역할을 담당할 수 없었고, 북한과 미국의 대결



국면 사이에서 중재역할을 할 수밖에 없었던 측면이 있었다. 그러나 전임 한국정부의 북핵정책은 북한으로 하여금 핵무장을 가능하도록 하는 데 일조했다는 비판을 유발했다.

## 나. 북핵·북한문제 해결을 위한 새로운 대중 정책

북한의 핵무기 폐기를 위해서는 적절하고도 충분한 유인책뿐 아니라 핵무기를 폐기하지 않고서는 버틸 수 없을 정도의 강경책을 병행해야 한다. 대화와 압박을 적절히 병행 활용하는 것이 북핵문제를 푸는 최선책이다. 한국정부가 미국과의 동맹관계를 공고히 유지하면서 북한에 대해 핵무기를 폐기하도록 하기 위해 강력한 공동 전선을 구축하고 있다는 점을 북한에게 분명하게 인식시켜야 한다.<sup>21</sup> 무엇보다도 한·미 공조체제를 확고히 할 때, 대화를 통한 해법도 효용성을 발휘할 수 있다. 따라서 북핵문제라는 중대한 안보문제 해결과정에서 한국정부는 미국과의 굳건한 동맹관계를 유지하는 동시에 중국과의 협력관계를 보조적으로 활용해야만 한다. 한국정부가 미국과 함께 대북 압박에 나설 경우 예상되는 북한의 반발과 한반도 긴장고조 가능성에 대비하기 위해 북한의 불가측적인 행동을 제어할 수 있는 방향으로 중국을 활용할 필요가 있다. 다시 말해서, 북핵 위기의 안정적 관리 차원에서 중국을 활용하는 것이 바람직하다. 중국도 북한이 핵무기 보유국이 되는 데 반대하는 입장을 보이고는 있지만, 북한정권이 붕괴되는 것보다는 핵무기를 가진 북한을 선호하는 측면도 있기 때문에 핵무기 폐기 유도를 위해 북한에 강경한 압박정책을 가하는 데 소극적인 자세를 보여 왔다. 따라서 북핵 폐기에 중점을 둔다면 한국의 대중정책 기조는 한·미 동맹관계를 기초로 하여 중국과의 협력을 보조적으로 활용하는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 북핵문제를 다루면서 한국의 대미정책

중점은 북한 폐기라는 목표에 두고, 대중정책 중점은 북핵 위기의 안정적 관리에 둘 필요가 있다.

둘째, 중국이 6자회담 의장국으로서 6자회담을 통해 북핵문제가 해결되기를 바라고 있다는 점을 고려할 때, 한국정부는 6자회담 구도가 유지되도록 하고 6자회담 틀을 통해 북핵문제가 타결되도록 적극적인 모습을 보여주어야만 중국의 건설적인 협력을 유도하는 데 도움이 될 수 있다. 그러나 북핵문제와 북한문제 해결과정에서 한·미·중 간 3자 협의와 남북한과 미·중 4자 협의채널 구축을 고려할 필요도 있다. 미국 신행정부가 북핵문제 등 동아시아 안보문제 해결과정에서 중국에게 보다 적극적인 역할을 요청할 가능성이 있는 등 미·중 간 협의가 활성화될 것으로 보인다. 미국과 중국이 북핵문제와 북한의 미래를 독단적으로 재단하게 될 우려가 있다는 것이다. 이를 감안하여 한국정부는 한·미·중 3국 간 안보협의 채널 구축을 모색할 필요가 있다. 아울러 북한이 중국과의 동맹관계를 바탕으로 미국 신행정부와 고위급 대화를 적극적으로 시도할 것으로 보여, 경우에 따라서는 한국이 제3자로 배제된 채 북·미 간 또는 북한·중국·미국 간 북핵문제가 논의될 가능성도 있다. 이에 대비하기 위해서도 한·미·중 간 3자 협의 또는 남북한과 미·중 간 4자 안보협의를 가동할 필요가 있다. 남북관계가 조기에 화해국면으로 전환될 가능성은 높아 보이지 않지만, 한반도 평화체제 구축과 관련해서도 장기적인 관점에서 남북한과 미·중 4자 간 안보협의 채널 구축을 고려할 필요가 있다.

셋째, 2008년 한·중 정상회담을 계기로 전략적 협력동반자관계로 격상된 한·중 관계를 북핵문제와 북한 문제를 해결하는 데 유용하게 활용해야 한다. 북한에 대해 영향력을 행사할 수 있는 위치에 있는 중국이 북한문제 해결과정에서 응분의 책임을 다하도록 유도해야 한다. 2008년 8월 한·중 정상회담 합의에 의거하여 12월 처



음으로 한·중 외교차관급 전략대화가 개최되었는데, 진정한 전략동반자관계로의 격상을 위해서는 북한문제와 북한의 미래에 대한 성의 있는 협의가 가능해야 한다는 점을 중국 측에 강조해야 한다. 다만, 북핵문제에 대한 중국의 성의 있는 협력을 유도하기 위해 한국정부가 명심해야 할 사실은 과도하게 미국에 편향된 자세를 취하지 않을 것이라는 인식을 중국이 갖도록 해야 한다는 점이다.

넷째, 한국정부가 중국으로 하여금 북핵문제와 북한문제에 대한 보다 적극적이고 제도화된 협력을 유도하기 위해서는 남북한과 중국 3자 간 상호의존관계 형성방안을 모색해야 한다. 특히 중국이 상대적으로 낙후된 동북지역 개발에 관심을 갖고 있는데, 북한과 접경하고 있는 중국 동북지역 경제발전이 지지부진한 이유 중의 하나가 북한경제의 낙후에서 기인하고 있다는 중국 내 일부 주장도 있다.<sup>22</sup> 중국도 북한경제가 회복되는 것이 중국 동북지역 성장을 촉진하는 데 유리하다는 판단을 하고 있다. 따라서 남북관계 악화로 인해 개성공단의 미래가 극도로 불투명한 상황이라는 점도 고려하여 한국자본과 중국자본이 협력하여 신의주 등 북한 북부지역에 진출하고, 북·중 국경 인근 중국 동북지역에 대한 한국기업의 진출 확대방안을 고려할 필요도 있다. 남북한과 중국이 북·중 접경지역에서 경제적 협력관계를 강화하게 되면 중국 동북 지방정부가 북한의 안보문제에 대해 더욱 적극적인 관심을 갖고 역할을 할 수 있을 것이기 때문이다.

다섯째, 북한 급변사태와 중국의 대북정책 등 중국과 북한이 극도로 관심을 갖고 있는 문제에 대해서는 신중한 자세를 보이는 것이 바람직하다. 북한의 붕괴와 내부 혼란을 가정한 한·미 간의 5029계획과 같은 북한급변사태 대비 등에 대한 공개적인 논의는 국익관점에서 결코 도움이 되지 않는다. 북한의 미래에 대한 한·중 간 불필요한 오해만을 증폭시킬 수 있다. 정부와 의회 등 책임 있는 당

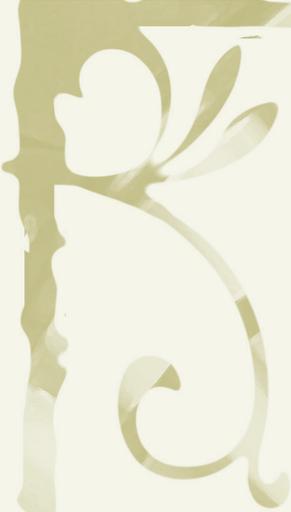
국자들이 북한급변사태 대비 필요성을 공개적으로 주장하는 것을 지양해야 한다. 나아가 중국이 북한사태에 군사적으로 개입할 것이라는 점과 이를 저지하기 위한 노력을 기울여야 한다는 주장을 공개적으로 밝히는 것도 북한문제의 해결과 한반도 통일에 대한 중국의 협력을 유도하는 데 도움이 되기보다는 부정적으로 작용할 것이다. 이와 같은 문제는 감정을 섞어 요란스럽게 접근해서는 안되며, 비공개리에 신중하게 다루는 것이 바람직하다.

## 주

1. '동북진흥계획은 북한, 러시아와 긴밀한 연계 하에 추진되고 있는 것으로 보이는데, 이러한 사실은 2005년 6월 중국 국무원 판공청이 발표한 「동북 노후 공업기지 대외개방 촉진에 관한 의견」에도 드러나 있다. 국무원 판공청 의견문은 “關於促進東北老工業基地進一步擴大對外開放的實施意見,” 〈[http://chinaeast.xinhuanet.com/2005-08/content\\_4626625.htm](http://chinaeast.xinhuanet.com/2005-08/content_4626625.htm)〉 (검색일: 2006.4.14)에 나와 있다.
2. John Pomfret, “China Embraces More Moderate Foreign Policy,” *The Washington Post*, October 24, 2002, p. A23; “江澤民主席與布什總統共同會見記者,” 〈<http://www.peopledaily.com.cn/GB/shizheng/16/20021027/851503.html>〉 (검색일: 2002.10.24).
3. 러시아 측은 2005년부터 중국에 2천만 톤의 원유를 제공하기로 하고, 2010년부터는 3천만 톤의 원유를 제공하기로 합의하였다. “深化中俄戰略協作伙伴關係的重要訪問,” 〈<http://www.peopledaily.com.cn/GB/junshi/20021204/880688.html>〉 (검색일: 2002.12.11).
4. 고이즈미 집권시기 중·일간 안보갈등에 대해서는 Robyn Lim, “Growing Sino-Japanese Tensions and the Risk to East Asian Security,” *China Brief*, Vol. 5, Issue 16 (July 19, 2005), 〈<http://www.jamestown.org>〉 (검색일: 2005.8.16); Minxin Pei and Michael Swaine, “Simmering Fire in Asia: Averting Sino-Japanese Strait Conflict,” *Policy Brief*, No. 44 (November 2005), 〈<http://www.carnegieendowment.org>〉 (검색일: 2006.2.8) 참조; 미·일 국방·외무장관간 안보협의회 공동성명문은 “U.S.-Japan Security Consultative Committee Joint Statement,” 〈<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2005/42490.htm>〉 (검색일: 2008.12.4).
5. 신상진, “중국의 북핵 6자회담전략: 중재역할을 통한 영향력 강화,” 『국가전략』, 제11권 2호 (2005), pp. 29~54.
6. 邵峰, “朝核問題走向及中國的應對,” 〈<http://www.iwep.org.cn/info/content.asp?infoid=2666>〉 (검색일: 2007.5.25); 신상진, “북핵문제와 중국의 대응,” 『국제평화』, 제4권 1호 (2007.6), pp. 116~117.
7. 중공 중앙당교의 장렌구이 교수는 한반도 비핵화 실패로 가장 큰 피해를 보게 될 나라는 중국이라고 주장한다. 張璉瑰, “擔心伊朗模式加身朝鮮的真實意圖,” 『中國評論』, 2006年9月號 (2006.9), p. 75, 신상진, “북핵문제와 중국의 대응”에서 재인용.
8. 실제로 북핵위기 과정에서 미국이 대북 압박을 강화할수록 북한은 체제안보를 도모하기 위해 핵무기와 미사일개발을 적극화했다.



- 9\_ 신상진, “중국의 북핵 6자회담전략: 중재역할을 통한 영향력 강화,” pp. 29~54.
- 10\_ 북핵 실험 이전 중국은 한반도 비핵화, 한반도 평화와 안정유지 그리고 북한의 안보 우려 해소를 북핵 3원칙으로 제시해 왔으나, 북한이 핵실험을 실시한 이후에는 한반도 평화와 안정유지, 한반도 비핵화 그리고 북핵 위기의 안정적 관리를 북핵 3원칙으로 주장하였다. “劉建超: 六方會談仍是解決朝核問題的有效途徑.” <http://world.people.com.cn/GB/8212/9491/57325/4901978.html> (검색일: 2006.10.10).
- 11\_ 2006년 12월 8~9일 중국 베이징에서 “동북아 안보: 전통과 비전통안보” 주제로 개최된 국제학술회의에서 장렌구이 교수의 발언, 朱鋒, “中國的外交斡旋與朝核問題六方會談,” 『中國外交』, 2006年 第8期 (2006.8), pp. 24~30.
- 12\_ 중국공산당 지도부는 2008년 12월 8일 중앙경제공작회의를 개최하여 2009년 대내외 경제환경이 엄중할 것이지만 국내생산총액 성장을 8%를 사수할 것이라는 결정을 내린 것으로 알려지고 있다. “中央經濟工作會議前瞻: 2009年確保8%增長目標,” <http://finance.sina.com.cn/china/hgjj/20081202/05145577501.shtml> (검색일: 2008.12.5).
- 13\_ 2008년 5월 후진타오 주석 방일 시 및 8월 방한 시 중일 정상회담 공동성명문과 한-중 정상회담 공동성명문을 통해서도 중국은 한, 중, 일 3자 정상회담 개최에 적극적으로 임할 것임을 밝혔다.
- 14\_ 미국을 필두로 한 서방 국가들은 1989년 천안문사건 이후 중국에 대한 무기금수조치를 단행해 왔다.
- 15\_ 오바마 행정부의 대외정책에 영향을 미칠 미국 내 국제문제 전문가들은 중국을 국제체제에 편입(integration)시킬 것을 주문하고 있으며, 오바마도 대통령 경선과정에서 중국에 대한 압박정책보다는 개입정책을 추진할 것이라고 밝힌 바 있다. Richard N. Haass, “China: Don’t Isolate, Integrate,” <http://www.newsweek.com/id/171259> (검색일: 2008.12.3).
- 16\_ 이러한 중국 내 인식의 일단은 王永濤, “重新思考朝鮮核問題: 安全與身分,” <http://www.chinaelections.org/newsinfo.asp?newsid=138879> (검색일: 2008.12.2)에 잘 나타나 있다.
- 17\_ 王林昌, “六方會談只說停戰還不夠,” 『環球時報』, 2006년 11월 27일.
- 18\_ 국가안전보장회의, 『평화번영과 국가안보: 참여정부의 안보정책 구상』 (서울: 국가안전보장회의 사무처, 2004).
- 19\_ 노무현 대통령은 유엔 안보리의 대북 제재 결의안 채택을 하루 앞두고 베이징을 방문하여 후진타오 중국 국가주석과 회담을 개최하여 북핵문제가 평화적으로 해결되어야 한다는 데 합의함으로써 대북 제재 결의안의 강도를 희석시킨 측면이 있었다.
- 20\_ 중국이 북한에 대해 강력한 영향력을 행사할 수 있는지의 여부에 대해서는 많은 논란이 존재한다. 李開盛, “中國對朝核問題影響的定量分析,” 『世界經濟與政治』, 2007年 第4期 (2007.4), pp. 48~53; “中國對北韓擁有一個控制力的影響,” <http://www5.chinesenewsnet.com/Mainnews/Topics/2006\_4\_13\_14\_25\_44\_242.html> (검색일: 2006.4.13); 신상진, “중국의 대북한 영향력: 평가와 전망” (외교안보연구원 주최 한반도평화프로세스 세미나 발제문, 2005.6.3~4).
- 21\_ 2009년 출범할 오바마 행정부는 대북 대화수단을 활용하여 북핵문제를 풀어나갈 방침을 밝혔지만, 북한이 계속 핵폐기 약속을 지키지 않을 경우 압박수위를 높일 가능성도 있는 것으로 전망된다.
- 22\_ 김강일, “조선족사회의 발전과 한반도통일,” 『第八屆韓國傳統文化國際學術會議論文集』, 政治外交 哲學宗教, (연변: 연변대학한국학연구중심, 2007.8.8~11), pp. 52~62 참조.



오바마 행정부와 한반도

---

# 북핵문제와 국제기구의 역할 제고 방안

조 동 준 (서울시립대학교)



## 1. 서론

북한 핵무기 해체를 위한 협상이 교착상태에 빠져 있는 상황에서 북한의 국제기구 가입이 협상의 교착상태를 타개할 수 있는 계기로 부상하고 있다. 북한은 핵 검증 동의를 담보로 국제통화기금(이하 IMF)과 아시아개발은행(이하 ADB)에 북한이 가입하도록 미국이 확실한 약속을 해 줄 것을 요구했다.<sup>1</sup> 북한은 1990년대부터 추진했던 IMF와 ADB 가입을 핵 검증과 연계시키겠다는 뜻을 분명히 했다. 한국도 북한의 국제기구 가입을 지원하고 있는 듯하다. 김대중 행정부와 노무현 행정부는 북한의 국제기구 가입을 위하여 공식적으로 지원했다. 2007년 10월 23일 권오규 부총리는 북한의 가입 이전 “IMF와 WB가 사전준비작업”을 공식적으로 제안해 북한의 가입 신청 이전이라도 국제기구가 먼저 북한의 가입에 대비할 것을 주문하였다.<sup>2</sup> 현 행정부도 북한의 국제금융기구 가입에 대비해 세계은행(이하 IBRD)에 900만 달러 규모의 북한 지원협력기금을 설치하는 방안을 추진 중이다.<sup>3</sup> 남북한은 현상적으로 북한의 국제기구 가입과 핵협상을 연계하는 듯하다.

국제기구를 북한 압박의 수단으로 사용하는 방안도 정책적으로 고려할 수 있다. 일반적으로 국제기구를 통한 국제제재는 제재의 정당성을 높이면서 제재를 받는 국가에게 큰 심리적·물질적 피해를 줄 수 있다. 이미 리비아의 핵반전 사례가 보여주듯이 국제기구를 통한 국제제재는 비핵화에 긍정적 영향을 줄 수 있다. 북한 핵무기 보유 시도에 대하여 국제연합 안전보장이사회(이하 안보리)는 결의안 1718(2006년 10월 14일)과 결의안 1695(2006년 7월 15일)를 통하여 대북제재를 실행하고 있다. 국제기구의 압박을 통하여 북핵 교착상태를 타결하기 위한 노력은 현재 진행 중이며 상황이 악화되면 전면으로 부상될 수 있다.



이 보고서는 셋으로 구성된다. 첫째, 북한의 국제기구 가입 역사를 검토하면서 북한이 국제기구에 가입하려는 목적을 추론한다. 둘째, 북한을 국제기구로 끌어 들여 북핵 협상에 도움을 주는 방안과 국제기구의 압박을 통한 방안을 비교 검토한다. 포용론이 주장하는 장점이 장기적으로 실현될 가능성이 있지만, 단기적으로는 북핵과 국제기구를 연계시킬 수 없음을 보인다. 반면, 국제기구를 통한 압박의 장점도 장기적으로 나타날 수 있지만, 단기적으로 북한의 반발과 국내정치적 부담을 피할 수 없음을 보인다. 셋째, 북한 핵무기 포기로 이어지는 과정에 기여할 수 있는 구체적 정책 제안을 제시한다. 국제기구를 통한 포용과 압박의 혼합 신호(mixed signal)는 북한으로 하여금 핵포기를 선택하는데 긍정적 기여를 할 수 있다.

## 2. 북한의 국제기구 가입: 현황과 원인 분석

북한은 1970년대 초반부터 서방측 국제기구 가입을 추진해왔다.<sup>4</sup> 국내정치적으로도 북한의 국제기구 가입 시도는 선뜻 이해하기 어렵다. 국제기구가 외세 개입의 통로이기 때문에 북한의 지도이념인 주체와 어울리지 않기 때문이다. 왜 북한은 국제기구에 가입하려 할까? 국제기구가입을 위한 북한의 노력과 의지는 단순히 경제난 타개, 국제고립을 타개하기 위한 수단 등으로 단순하게 표현되기 어렵다. 이 절은 신호전달 이론에 기반하여 북한의 국제기구 가입 의사를 검토한다.

### 가. 북한의 국제기구 가입 역사

1970년 초반 미중대화는 북한으로 하여금 서방 국제기구에 가입을 모색하도록 한 직접적 계기였다. 닉슨 방중과 주은래-키신저 회

담은 미국을 적대시하여 정권의 정당성을 유지하던 북한에게 큰 충격일 수밖에 없었다. 미중대화의 합의에 따라 중국의 국제연합 가입이 현실화되자 북한도 국제연합을 주요 외교 무대로 삼으려 하였다. 북한의 노력은 1973년 세계보건기구 가입으로 현실화되었다. <표 1>에서 보여지듯이 북한은 1970년대 중·후반 많은 국제기구에 진출하였다. 한국 정부가 1973년 6·23 선언을 발표한 후<sup>5</sup>, 북한의 국제기구 가입을 방해하지 않음에 따라 북한의 서방측 국제기구 가입이 현실화되었다.

<표 1> 1970~1980년대 북한의 국제기구 가입

가입연도	가입한 국제기구
1973년	세계보건기구(WHO), 국제연합무역개발회의(UNCTAD), 국제의회연맹(IPU)
1974년	국제연합교육과학문화기구(UNESCO), 만국우편연합(UPU), 세계지적재산권기구(WIPO), 아시아·아프리카법률자문기구(AALCO), 국제법정계량기구(OILM), 인도양 수산위원회(IOFC), 국제원자력기구(IAEA, 2004년 탈퇴)
1975년	국제전기통신연합(ITU), 세계기상기구(WMO), 국제교육국(BE)
1977년	국제민간항공기구(ICAO), 국제연합식량농업기구(FAO)
1978년	정부간해양학위원회(IOC)
1980년	국제연합공업개발기구(UNIDO)
1981년	FAO/WHO 공동식품규격위원회, 국제도량형국(IBWM)
1986년	국제농업개발기금(IFAD), 국제해사기구(IMO), 국제문화재보존복구연구센터(CCROM, 1996년 탈퇴)
1987년	국제수로기구(IHO), 세계관광기구(UNWTO)
1989년	개도국간特惠무역제도(GSTP)

1970년대 북한의 국제기구 가입은 국제연합과 연관되어 있는 기구에 집중되어 있음을 알 수 있다. 북한은 6개 국제연합 산하기구 가운데 국제연합무역개발회의, 19개 국제연합 전문기구 가운데 8개(세계보건기구, 국제연합식량농업기구, 국제연합교육과학문화기구, 국제전기통신연합, 국제민간항공기구, 세계기상기구, 세계지적재산권



기구, 만국우편연합), 2개 국제연합 독립기구 가운데 국제원자력기구에 가입하였다. 북한의 국제연합 중시는 1980년대에도 계속되었다. 1980년대 북한은 3개 국제연합 전문기구(국제해사기구, 국제연합공업개발기구, 국제농업개발기구)에 가입하였다.

북한은 1970년대와 1980년대 정부간기구에도 적극적으로 가입하였다. 북한은 1970년대에 6개 정부간기구(아시아·아프리카법률자문기구, 국제의회연맹, 국제교육국, 정부간해양학위원회, 인도양수산위원회, 국제법정계량기구)에 가입했고, 1980년대에는 4개 국제기구(FAO/WHO 국제식품규격위원회, 국제도량형국, 국제문화재보존복구연구센터, 국제수로기구)에 가입했다. 북한의 국제기구 가입에서 정부간기구가 차지하는 비중이 1970년대에 비해 1980년대 증가하였다.<sup>6</sup>

1970년대 중반부터 1980년대까지 북한이 가입한 국제기구는, 국제연합무역개발회의를 제외하면, 정치적 선전을 위한 장소로서 적합하지 않다. 북한이 가입한 국제기구는 ① 국제사회의 표준을 정하는 기구와 ② 북한이 실질적 이해관계를 가진 쟁점을 관할하는 기구로 구분할 수 있다. 국제사회의 표준을 정하는 기구로는 만국우편연합, 세계지적재산권기구, 국제법정계량기구, 국제전기통신연합, 국제민간항공기구, 세계기상기구, 정부간해양학위원회, FAO/WHO 공동식품규격위원회, 국제도량형국, 국제해사기구, 국제원자력기구, 국제교육국, 국제수로기구 등이 있다. 북한에게 실질적 이해관계를 가진 기구로는 세계보건기구, 인도양 수산위원회, 국제연합식량농업기구, 국제연합공업개발기구, 국제농업개발기금, 세계관광기구, 개도국간 특혜무역제도, 국제문화재보존연구센터 등이 있다. 상기 국제기구는 북한이 당면한 문제를 해결하는 데 실질적 도움을 줄 수 있으며, 북한과 국제사회를 원활하게 연결시키는 고리 역할을 담당한다.

1990년대 이후 북한의 국제기구 가입 속도는 급감하였다. 1990년 이후 북한이 가입한 국제기구는 총 10개에 불과하다. 북한이 가입

한 국제기구는 셋으로 구분할 수 있는데, ① 현안에 관한 의견교환의 장으로서 제네바군축회의와 아시아·태평양경제사회위원회, ② 국제사회의 표준을 정하는 기구로서 아시아·태평양전기통신협의회, 국제전기통신위성기구, 국제수역국, 생물다양성협약, 국제전기기술위원회(IEC), ③ 북한에게 실질적 도움을 줄 수 있는 기구로서 섬유수출국 개도국 기구와 세계박람회기구이다. 북한의 국제기구 가입 실적은 북한에게는 매우 실망스런 수준이었다. 1991년 국제연합 가입은 한국의 단독가입을 피하기 위한 차선책이었고, 북한에게 실질적 도움을 줄 수 있는 국제기구는 2개에 불과했다.

〈표 2〉 1990년대 이후 북한의 국제기구 가입

가입연도	가입한 국제기구
1991년	국제연합(UN)
1992년	아시아·태평양경제사회위원회(ESCAP)
1994년	아시아·태평양전기통신협의회(APT), 생물다양성협약(CBD)
1996년	제네바군축회의(CD)
1999년	섬유수출국 개도국 기구(ITCB)
2001년	국제전기통신위성기구(INTELSAT), 국제수역국(OIE)
2004년	국제전기기술위원회(IEC)
2007년	세계박람회기구(BIE)

북한은 1990년대 북한에게 실질적으로 도움을 줄 수 있는 ADB, IBRD, IMF에 가입을 원하였다. 북한의 가입 의지는 1990년대 후반 현실화되는 듯하였다. 1997년과 1998년 북한으로부터 초청을 받은 IMF 전문가들은 북한 재정부와 국가계획위원회 관계자와 면담을 하였고, 북한 경제관료들이 국제연합개발계획의 지원 아래 IMF가 실시하는 경제교육에도 참여할 계획을 수립할 정도였다.<sup>7</sup> 북한은 1993년 처음으로 ADB에 가입 의사를 밝혔고, 1997년 가



입 신청서를 공식적으로 제출한 적이 있다. 하지만 북한의 국제기구 가입 의지는 미국과 일본의 반대로 무산되었다. 1988년 대한항공기 폭파사건 이후 북한은 테러지원국으로 간주되어 국제사회에 진입할 수 없었다.

## 나. 북한의 국제기구 활용

북한이 국제기구를 활용하는 모습은 1976년을 분기점으로 크게 변화한다. 북한은 1973년 국제의원연맹과 세계보건기구 가입 이후 1976년까지 국제기구를 정치선전의 장으로 활용했다. 세계보건기구가 국제연합의 전문기구이기 때문에 북한은 국제연합총회에서 참관자 신분을 얻게 되었고, ‘한국문제’에 적극적으로 참여하여 친북한 결의안을 이끌어 내려고 하였다. 국제연합에서는 정치적 수사를 거의 제한없이 사용할 수 있기 때문에 북한은 국제연합을 남북경쟁의 장소로 활용했다.<sup>8</sup> 북한의 노력은 성공을 거두어 1975년 제 30차 국제연합총회에서 친북결의안을 얻어낼 수 있었다. 1970년대 초반 북한의 비동맹외교가 국제연합에서 성과로 나타나게 되었다.

북한이 국제연합총회를 정치선전의 장으로 활용하려는 계획은 1976년 한계에 도달했다. 한국은 국제연합의 체제경쟁의 장소로 사용하지 않겠다는 의사를 밝혔고, 국제연합에서 ‘한국문제’가 아예 상정되지 않도록 노력하였다. 동시에 친북결의안 초안이 제기될 경우 이를 부결시키기로 결정하였다. 한국은 전통적 우방국의 지지를 확보하였고 비동맹 국가의 지원을 확보할 수 있었다. 1976년 제 31차 국제연합총회에서 친북결의안 초안이 부결되었고, ‘한국문제’가 더 이상 국제연합에서 제기되지 않게 되었다. 국제연합을 정치선전의 장으로 활용하려던 북한의 의도는 좌절되었다.

1977년 이후 북한은 국제사회의 표준을 정하는 국제기구와 북

한에게 실질적 도움을 줄 수 있는 국제기구에 주로 가입을 하였다. 이는 북한이 더 이상 국제기구를 정치선전의 장으로 인식하지 않는다는 점을 의미한다. 만약 북한의 체제선전의 장으로 국제연합을 활용하려고 했다면, 전문기구 1개에 가입하면 충분하다. 1973년에 북한이 가입한 세계보건기구의 회원국을 유지하면 국제연합총회에서 참관자 자격을 얻을 수 있기 때문이다. 북한이 국제연합총회에서 참관자 자격을 유지한 상태에서 비동맹외교에 집중하는 편이 정치선전의 측면에서는 유리하다. 북한은 1970년대~1980년대 정치선전과 무관한 국제기구에 집중적으로 가입하였다.

1990년대 이후 북한이 가입하려고 한 국제기구를 보면 북한에게 실질적으로 도움을 줄 수 있는 기구에 집중되어 있다. 북한은 IBRD, IMF, ADB 등 재정 및 기술 지원을 제공하는 국제기구에 관심을 가졌다. 비록 북한의 가입이 좌절되었지만, 북한은 국내 경제문제 해결과 개방을 둘러싼 문제를 해결하는데 외부 도움을 찾고 있음을 추론할 수 있다. 또한 1990년대 이후에도 북한이 가입한 국제기구는 주로 국제사회의 표준을 정하는 업무와 연관되어 있다.

북한의 국제기구 가입 역사를 종합하면, 북한은 국제기구를 세 가지 측면에서 활용하였다. 첫째, 체제선전과 남북경쟁을 위한 정치적 장소이다. 이는 1977년까지 주로 나타난 현상인데, 북한이 남북경쟁에서 밀리면서 상대적으로 중요하지 않게 되었다. 오히려 체제선전보다는 체제수호를 위한 방어적 성격의 정치적 수사는 간헐적으로 사용되고 있다. 둘째, 북한은 내부 경제문제를 해결하기 위한 지원을 얻기 위하여 국제기구에 접근하였다. 이 부분에서 북한은 큰 성공을 거두지 못하고 있다. 북한이 가입을 원하는 국제기구는 가중투표제를 채택하고 있고, 가장 많은 의결권을 가진 미국과 일본이 반대를 하기 때문이다. ADB 가입이 거부된 사례에서 보듯이 북한에게 도움을 줄 수 있는 국제기구에 북한의 가입은 정치적 결정에



영향을 받고 있다. 셋째, 북한은 국제사회로 진입하기 위한 통로로서 국제기구에 가입을 원한다. 북한이 실제로 가입한 국제기구는 주로 국제교류를 원활히 하기 위하여 표준을 정하거나 필요한 정보를 제공하는 역할을 담당한다.

## 다. 핵무기와 국제기구의 연계?

북한이 핵검증 동의와 특정 국제기구 가입을 연계시키는 현상은 2008년 10월 본격화되었다. 북한은 미국과 핵검증 협상과정에서 IMF 및 ADB 가입을 위한 미국의 확실한 약속을 ‘핵검증의 대한 담보’로 요구했다.<sup>9</sup> 반면, 북한의 요구에 대하여 미국은 북한이 사회경제지표를 제공할 수 없기 때문에 IMF 가입이 시기 상조라는 입장을 밝혔다. 이는 2005년 6월 30일 북한이 거시경제지표를 제공할 수 없기 때문에 IMF 가입에 부정적이라고 밝힌 앤 크루거 IMF 수석부총재의 언급과 유사하다.<sup>10</sup> 언론보도로 추측하면, 북한이 핵검증 협상과 국제기구를 연계하는 듯한 인상을 준다.

북한은 정말 핵검증 협상과 특정 국제기구 가입을 연계시킬까? 핵무기의 속성을 고려해 보면 핵검증 협상과 특정 국제기구 가입은 연계될 수 없다. 핵무기는 안보불안을 해소하기 위한 수단으로 금전적 이해를 초월하는 가치를 가진다. 강대국을 제외하고 핵무기를 보유한 국가들은 통상전력의 격차를 줄이기 위한 수단으로 핵무기 또는 생화학무기를 고려한다. 북한이 공식적으로 미국의 ‘압살정책’으로부터 자위 수단으로 핵무기를 고려한다고 하지만, 실제로 한국과의 통상전력 격차가 북한 핵무기 보유의 주원인으로 추정된다. 북한이 한국과의 통상전력 격차 또는 미국의 ‘압살정책’에 대응하는 수단으로 핵무기를 고려한다면, 핵검증 협상에서 특정 국제기구 가입이 차지하는 지위는 미약할 수밖에 없다.

‘핵검증에 대한 담보’로서 특정 국제기구 가입은 핵검증 동의의 부속 사항으로 이해되어야 한다. 즉, 특정 국제기구 가입이 핵검증 동의의 사전조건이 아니라, 핵검증이 이미 합의된 상태에서 특정 국제기구 가입이 덧붙여지는 방식이다. 이는 국내경제문제 해결을 위한 수단으로써 국제기구를 바라보는 북한 시각의 연장이다.

### 3. 포용 vs 압박

국제기구를 북핵 협상에 활용하는 방안은 크게 포용과 압박으로 나눌 수 있다. 포용안은 북한을 국제기구로 가능한 많이 끌어들이, 북한으로 하여금 핵무기를 스스로 포기할 수 있는 환경을 조성하는 방안이다. 반면, 압박안은 국제기구의 제재를 통하여 북한으로 하여금 핵무기를 포기할 수밖에 없도록 주변 환경을 조성하는 방안이다. 포용안과 압박안은 북핵 협상에 있어 결정적 수단이 될 수 없으며, 단지 핵무기 포기를 위한 환경을 조성하는 선에서 효과를 가질 수 있다. 이 절은 포용안과 압박안의 장점과 단점을 비교 검토한다.

#### 가. 포용안의 논거

포용안은 한국과 북한의 국제기구 가입 격차에서 시작한다. <표 3>에서 보면, 한국은 103개 국제기구에 가입되어 있는 반면, 북한은 34개 국제기구에 가입되어 있다. 북한의 국제기구 가입은 국제연합 관련 국제기구에 집중되어 있는 반면, 정부간기구는 상대적으로 약하다. 한국은 국제연합 관련 모든 국제기구에 가입되어 있고, 중요한 정부간기구에는 모두 가입하고 있다. 남북한이 국제사회에 노출된 정도는 현저하게 다르다.



〈표 3〉 남·북한 국제기구 가입 대비표<sup>11)</sup>

구분	국제연합	국제연합 관련 기구			정부간기구	합계
		산하기구	전문기구	독립기구		
한국	1	5	19	2	76	103
북한	1	3	12	0	18	34

출처 : 「외교백서」(외교통상부, 2008), p.206.

포용안은 북한의 국제기구 가입을 용인하는 수준을 넘어 북한을 가능한 많은 국제기구에 가입시키려 한다. 포용안의 논거는 몇 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 북한이 국제기구에 가입하면 비확산 규범에 노출된다. 비확산 규범은 국제사회에서 중요한 동력으로 성장하여, ‘핵 금기(nuclear taboo)’라는 표현이 가능할 만큼 핵확산과 핵무기 사용을 제어하려는 규범으로까지 발전되었다.<sup>12)</sup> 비확산규범은 구체적으로 남미비핵화조약(Treaty for the Prohibition of Nuclear Weapons in Latin America), 남태평양비핵화지대(South Pacific Nuclear Free Zone), 아프리카비핵화지대조약(African Nuclear Weapon-Free-Zone Treaty), 동남아시아비핵화지대(Southeast Asia Nuclear Weapon-Free-Zone) 등에서 구현되고 있다. 핵과 관련된 국제기구는 물론 직접 연관되어 있지 않은 국제기구도 비확산 규범을 수용하고 있기 때문에 북한의 국제기구 가입은 장기적으로 북한으로 하여금 비확산 규범을 수용할 환경이 될 수 있다.

둘째, 국제기구는 회원국 간 신뢰 형성의 장소로 작동할 수 있다. 국제기구는 필요한 정보를 제공하여 거래비용을 줄이고, 위반자의 적발과 처벌을 가능하게 한다.<sup>13)</sup> 국가 간 신뢰 부족은 협력보다는 배신 행위로 이어질 가능성이 높는데, 국제기구는 개별 회원국만 아는 정보를 타회원국에게 전달함으로써 회원국간 신뢰를 높일 수 있다. 개별 국가를 통하여 전달되는 정보보다 국제기구를 통하

여 전달되는 정보가 더 중립적일 수 있기 때문에 신뢰부족의 문제가 부분적으로 해소될 수 있다.<sup>14</sup> 더 나아가 국제기구는 지속적 상호작용을 할 가능성을 높여 회원국으로 하여금 미래를 고려한 선택을 하게 만들고 유사한 정체성을 공유할 계기도 마련할 수 있다.<sup>15</sup> 북한의 국제기구 가입은 장기적으로 북한과 타국가간 불신을 완화시켜, 불신 때문에 핵무기를 보유하려는 북한의 의지를 약화시킬 수 있다.

셋째, 국제기구 회원자격을 공유하면 국가 간 신호전달에 유리하다. 국가간 분쟁이 상승되는 과정은 신뢰할 만한 정보를 전달하기 위한 의도적 노력의 결과일 수 있다. 상호작용과정에 있는 국가들은 자국에게 유리한 정보를 상대국에게 전달하려 한다. 반면, 신호를 받는 국가는 수신된 정보를 모두 진실하다고 믿기보다는 평가절하를 한다. 이처럼 신호를 보내는 국가와 신호를 받는 국가는 상충하는 이해관계를 가진다. 이 상황에서 신호를 보내는 자국에게 스스로 피해를 입히는 방식을 통하여 신호의 신뢰성을 높일 수 있다. 국가간 무역분쟁, 외교분쟁, 공개적 위협 등은 모두 자국에게 피해를 입히면서 상대방을 설득하려는 수단이다.<sup>16</sup>

이 논리에 따르면 북한이 한국과 함께 국제기구 회원자격을 가지면 국제기구 탈퇴 혹은 국제기구에서의 토론을 통하여 신뢰할 수 있는 신호를 보낼 수 있다. 반면, 북한이 국제사회로부터 고립되면 무력분쟁과 같은 극단적 수단을 선택해야지만 신뢰할 수 있는 정보를 보낼 수 있다. 남북한 국제기구 동시 가입은 북핵해결의 직접적 계기가 될 수 없을 수도 있지만, 남북한 간 무력충돌의 가능성을 낮추어 북핵문제 해결에 우호적 분위기를 만들 수 있다.



## 나. 포용안의 단점

포용안은 몇 가지 단점을 가진다. 첫째, 포용안의 장점이 표출될 때까지 오랜 시간이 필요하다. ① 북한으로 하여금 비핵화 규범에 노출되어 핵무기에 대한 인식을 바꾸는 데 어느 정도 시간이 필요한지 누구도 알 수 없다. 더 나아가 비핵화규범 자체가 도전을 받고 있는 상황에서 핵확산이 더 진행된다면, 비핵화 국제규범의 구속력은 약화될 수밖에 없다. ② 국제기구를 통한 신뢰 제고도 오랜 시간이 필요하다. 신뢰는 지속적 상호작용의 결과로 발생하기 때문에 북한이 국제사회로부터 신뢰를 받고, 북한이 국제사회를 신뢰할 수 있기까지 넘어야 할 장벽이 많다.

둘째, 남북한 동시 국제기구 가입을 통한 신호전달은 북한에게 일방적으로 유리한 매몰비용(sunken cost)을 창출할 가능성이 높다. 현재 북한은 실질적 도움을 줄 수 있는 국제기구에 관심을 가지고 있다. 이런 국제기구에 북한이 가입하게 된다면, 북한으로 자금과 기술지원이 유입될 수 있다. 북한으로 유입되는 자금과 기술지원은 국제사회가 북한에 도움을 주겠다는 신호의 신뢰성을 높이기 위하여 지불하는 매몰비용이다.<sup>17</sup> 매몰비용이 지불되고 난 후, 북한은 이를 유리한 협상 수단으로 사용할 수 있다. 현재 개성공단이 대표적 예이다. 한국은 북한과 공존하겠다는 신호의 신뢰성을 높이기 위하여 비용을 지불하였지만, 비용 지불 후 북한은 개성공단 폐쇄를 남북관계에 악용하고 있다.

셋째, 국내정치세력의 반발이다. 한국은 오래 전부터 북한과 공존하겠다는 원칙을 표명했지만 여전히 국내에는 북한 흡수통일론을 주장하는 보수세력이 존재한다. 현 행정부가 북한에 대한 강경한 정책을 버리고 국제기구를 통한 북한 포용안으로 선회한다면, 국내 보수세력의 반발을 피할 수 없다. 특히 현 행정부의 지지기반

이 보수세력인 점을 고려한다면, 국제기구를 통한 북한 포용안은 정치적 부담이다. 이미 국내 정쟁의 표어인 ‘북한 퍼주기’가 국제무대로 확산될 수 있는 위험이 있다.

### 다. 압박안의 논거

압박안은 핵반전 사례에 기반하고 있다. <표 4>를 보면, 현재까지 핵무기 보유 시도를 포기한 사례는 총 23개이다. 이 중 남아프리카공화국은 핵무기를 실제 보유하였다가 폐기하였고, 구소련 3개 공화국은 핵무기를 상속받을 의사가 있었지만 포기하였다.<sup>18</sup> 4개국이 핵무기를 포기하는 과정에서 정도의 차이가 있었지만 국제사회의 압력은 강력했었다.

<표 4> 핵보유 시도/유지와 핵반전 사례<sup>19</sup>

핵반전	보유 후 포기	시도중	보유 후 유지
아르헨티나	벨로루시	알제리	중국
호주	카자흐스탄	이란	프랑스
브라질	남아프리카 공화국	이라크	영국
캐나다	우크라이나	러비아	인도
이집트		북한	파키스탄
독일			구소련/러시아
인도네시아			미국
이태리			이스라엘
일본			북한
네덜란드			
노르웨이			
루마니아			
한국			
스웨덴			



핵반전	보유 후 포기	시도중	보유 후 유지
스위스			
대만			
유고			
이라크			
리비아			

출처 : Levite, Ariel E., "Never Say Never Again: Nuclear Reversal Revisited," *International Security*, Vol. 27 No. 30 (2003), p. 62

핵무기 제조를 위한 프로그램 단계까지 이르렀던 국가 가운데 10개국이 외부 강압 또는 국내적 선택으로 핵반전을 이루었다. 이들 국가를 분류하면, ① 패전으로 인한 포기(독일, 2차대전 직후 일본, 이라크), ② 동맹국의 강압과 핵우산 제공이 선행되었던 포기(한국, 대만, 스웨덴), ③ 상호 자제에 의한 핵반전 (아르헨티나, 브라질), 그리고 경제적·기술적 한계로 인한 포기 (루마니아, 유고) 등으로 세분할 수 있다. 상호자제에 의한 핵반전과 경제적·기술적 한계로 인한 포기를 제외하면 정도의 차이는 있지만 국제사회의 제재가 핵무기 포기에 중요한 역할을 담당했었다.

리비아 핵반전에는 국제기구의 압박이 직접적으로 작동하였다. 리비아는 핵무기와 관련된 제재가 아니라 테러와 연관된 제재를 받았다. 안보리는 팬 암 103기 폭파 사건(1988년)과 UTA 772기 폭파 사건(1989년)의 관련자를 인도하고 테러 지원을 중단하라는 결의안 731(1992년)로 리비아를 압박하였다. 리비아가 테러 관련자 인도를 거부하자 안보리는 1992년 무기 금수(禁輸), 공중 금수, 항공기와 항공기 부품 인도 금지, 리비아 항공기에 대한 보수 및 보험 금지, 군사 고문단 철수, 외교 사절 축소 등을 주요 내용으로 하는 결의안 748을 채택하였다. 리비아가 안보리 결의안을 이행하지 않자, 안보리는 1993년 리비아에 대한 봉쇄 조치를 더욱 강화한 결의안 883을 채택하였다. 해상을 통하여 물품이 오갈 길이 있었지

만, 리비아는 공중 금수 조치로 인하여 반쪽짜리 교역을 하게 되었다. 안보리 결의안에 의한 제재 조치는 리비아의 경제성장 둔화와 외교적 고립으로 이어졌다. 이는 궁극적으로 리비아의 핵반전에 기여하였다.

국제기구를 통한 압박안은 국제기구를 북한에 대한 제재·고립의 정당성을 확보하는 수단으로 사용하려 한다. 이 방법은 둘로 나눌 수 있는데, ① 북한의 핵무기 보유 시도를 직접적으로 비난하는 결의안과 북한 핵무기 개발을 저지하기 위한 국제사회의 경제 제재 등을 가능한 많이 만들어 내도록 하는 방식이다. 구체적으로 현재 진행중인 안보리 결의안 1718과 결의안 1695보다 더 강력한 결의안을 만들거나, 두 결의안의 강력한 이행을 촉구하는 국제연합 총회의 지지 결의안을 이끌어 낼 수 있다. 또한 IAEA, 제네바군축회의, 국제의회연맹, 그리고 포괄적핵실험금지조약기구도 대북결의안을 만들어 낼 수 있다. ② 핵무기와 직접 연관되지 않는 방식으로 북한에 대한 제재를 지속할 수 있다. 인권문제와 환경오염 문제 등은 북한 정권의 취약성은 노출시킬 수 있으며 다양한 국제기구를 동원하여 북한에 불리한 결의안과 제재안을 만들어 낼 수 있다.

현 행정부는 국제기구를 통한 압박안을 전 정부에 비하여 상대적으로 많이 수용하고 있다. 한국은 북한 인권 결의안에 기권을 하던 관행을 깨고 적극적 찬성 의사를 밝혔고, 탈북자 처리 문제에 대해서도 북한에 불리한 목소리를 내기 시작하였다. 현 행정부가 북한 핵무기와 직접 관련된 결의안과 제재안을 주도하고 있지만, 더 강력한 압박안은 정책수단으로 존재하고 있다.

### 라. 압박안의 단점

국제기구를 통한 압박안은 몇 가지 단점을 가진다. 첫째, 북한의



반발을 피할 수 없다. 북한은 “안보리 제재는 곧 선전포고”라고 하면서 국제기구를 통한 제재에 강력하게 반발하고 있다. 북한의 반발은 곧 남북관계의 악화로 이어질 수밖에 없다. 대북인권 결의안에 찬성 의사를 밝히는 것만으로도 북한이 자극을 받기 때문이다. 남북관계의 악화는 해외투자, 경제성장 등에도 영향을 미칠 수 있다. 현재 경제침체를 맞이하고 있는 한국에게 남북관계 악화는 큰 부담이 될 수 있다.

둘째, 북한의 핵무장화가 가속될 수 있다. 리비아의 경우 국제연합 안보리 제재 후 핵무장 속도를 강화하였다. 리비아는 1995년 7월 핵무기 관련 활동을 재개하도록 “전략적 결정”을 내렸는데<sup>20</sup>, 이 시점은 안보리의 제재가 강화된 1993년 11월 안보리 결의안 883과 근접한다. 두 시점 간 연관이 없을 수도 있지만, 안보리의 제재 결의가 리비아로 하여금 핵무기 관련 장비의 수입을 통한 핵무기 보유로 이어졌다고 추론할 수 있다. 이런 경향은 남아프리카 공화국의 사례에서도 확인된다. 남아프리카 공화국 집권층 일부는 핵무기 보유를 외교적 방패로 간주하였다. 남아프리카 공화국 집권층은 핵확산금지 규범과 핵확산금지를 위한 핵보유국의 강박을 위선적이라고 보았다. 반면, 남아프리카 공화국의 핵무기 보유는 (국제사회의 압력으로부터) “심리적 억지”로 이어지고 “국가 위상 제고”를 의미한다고 생각하였다.<sup>21</sup> 핵무기를 국제사회의 압박에 대처하기 위한 수단으로 간주하였기 때문에 남아프리카 공화국의 핵무기가 ‘외교 폭탄(diplomatic bomb)’으로 불리게 되었다.

셋째, 국내 ‘진보진영’의 반발이다. 국내 ‘진보진영’은 대북 강경책을 선호하지 않으며 국제기구를 통한 압박안에 반대하고 있다. 남북관계를 둘러싼 정쟁은 경제적 쟁점에 버금가는 비중을 가진다. 따라서 국제기구 압박안은 일부 국내 세력의 반발을 피할 수 없다. 현재 전직 대통령들까지 직접적으로 이 논쟁에 관여되어 있는 정도

인데, 더 확장될 가능성이 있다.

셋째, 압박안의 실질적 피해가 북한 주민에게 돌아간다는 점이다. 국제기구를 통한 압박은 북한 정권에게 실질적 피해가 발생할 때 가능하다. 이는 국제기구를 통하여 북한으로 유입되는 구호품의 축소까지 포함할 수 있다. 2008년 북한이 한국 정부로부터 오는 지원을 거부하는 사태로까지 이어진다면, 북한 주민이 감당해야 할 고통은 커질 수밖에 없다. 북한 주민이 겪는 피해는 한국인의 심리적 고통으로 이어지고, 한국인의 냉담함에 대한 국제사회의 비난도 예상할 수 있다.

#### 4. 정책제안: 국제기구를 통한 혼합 신호(mixed signaling)

국제기구를 활용하여 북핵 교착 상태를 타결하는 두 가지 방안은 모두 장점과 단점을 가진다. 두 방안의 장점을 최대한 살리고 단점을 보완하는 조합은 일견 일관성이 없어 보이지만, 수순을 제대로 택하면 국제기구를 북핵 협상에 우호적 환경으로 활용할 수 있다. 이 절은 실제 적용가능한 정책안을 제시한다. 이 정책안의 핵심은 국제기구를 통한 포용과 국제기구를 통한 압박을 부분적으로 활용하는 혼합 신호(mixed signaling)이다.

##### 가. 북한의 국제기구 가입 지원

북한의 국제기구를 둘러싼 남북 간 차이는 선명하다. 북한은 북한에게 실제적으로 도움을 줄 수 있는 국제기구에 가입하고자 한다. 특히 자금과 기술 지원이 가능한 ADB, IBRD, 그리고 IMF에 가입을 원하고 있다. 한국은 북한이 국제기구로부터 원조와 지원만 일방적으로 누리는 상황을 피하며, 북한이 국제사회의 책임있는 일



원으로서 행동하기를 원한다. 북한의 국제기구 가입에 대한 남북한 시각차는 외적으로 북한의 요구(국제기구 가입)를 수용하면서 내적으로 한국의 입장(국제기구를 통한 우호적 환경 조성)을 채우는 형태로 좁혀질 수 있다.

첫번째 수순에서는 북한의 국제기구 가입에 반대하지 않겠다고 밝히면서 북한이 핵검증 방식에 동의한 후 이를 적극적으로 도울 의사가 있음을 피력한다. 북한의 국제기구 가입과 핵검증 방식 합의를 직접 연계시키는 방안은 사안의 중요성 차이로 인하여 불가능하다. 따라서 양자를 무리하게 연계시키기보다는, 핵검증 방식 합의에 대한 보상에 덧붙이는 형태가 적합하다. 이는 북한의 “핵검증 방식 합의에 대한 담보”보다 완화된 표현이다.

두번째 수순에서는 미국과 일본 등 주요국을 설득한다. 북한이 테러 지원국에서 해제되었기 때문에 미국은 상대적으로 쉽게 북한의 국제기구 가입을 수용할 수 있다. 일본은 납치문제로 여전히 북한의 국제기구 가입을 반대하고 있는데, 핵검증 방식에 대한 시혜 정도로 최소한 중립적 입장으로 선회시킬 수 있다. 유럽 강대국도 IMF와 IBRD에 중요한 의결권을 가지고 있기 때문에 유럽 주요 강대국에 대한 설득 작업도 함께 진행되어야 한다.

세 번째 수순에서는 북한의 국제기구 가입을 국제사회에서 공론화한다. 이 작업을 수행하는 데 있어 가장 적절한 장소는 G-8 정상회담의 확장형인 MEM-16이다.<sup>22</sup> G-8 정상회담 이후 G-8과 주요 경제국 수반이 만나 세계경제의 주요 현안을 검토하는데 한국도 2009년 MEM-16 회원국으로 참여한다. 만약 주요국에 대한 설득이 성공적으로 끝난다면, 한국이 북한의 국제기구 가입을 MEM-16 정상회담에서 의제로 제의하고, MEM-16의 결정에 포함시킬 수 있다.

앞서 언급한 세 가지 수준을 따라가면서 한국은 북한의 국제기구 가입이 북한의 위협 수단으로 귀결되지 않도록 사전 준비를 한

다. 구체적으로 북한 내부로 자금과 물자가 유입되어 매몰비용으로 남지 않도록 하여야 한다. 반면, 북한이 위협 수단으로 활용할 수 없는 북한 주민에 대한 교육에 집중하여야 한다. 동일한 액수의 자금과 물자가 동원되더라도 실체가 있는 매몰비용이 아니라 실체가 없는 매몰비용으로 남아야 한다. 국제거래의 관행과 국제규범을 북한 주민에게 교육시키면, 북한을 더 많이 국제사회에 노출시키는 효과를 가진다.

네 번째 수순으로 북한을 국제기구에 특별 초청한다. 북한을 국제기구에 특별 초청하여 국제기구 회원 유지에 필요한 사항을 사회화시킨다. 이 과정을 위하여 한국은 국제기구와 사전 협조를 통하여 북한과 국제기구의 접근 속도를 조절하지만, 한국의 역할은 최대한 숨긴다. 불필요한 북한의 반발을 차단하기 위해서이다.

다섯 번째 수순에서 ADB, IBRD, IMF 등에 대한 북한의 가입이 가시화되면, IMF와 IBRD에 북한을 먼저 가입시키는 편이 좋다. IMF와 IBRD는 회원국의 거시경제지표와 사회지표를 공개하도록 요청하는데, 북한도 회원국으로서 자료공개 요청을 무시할 수 없다. 북한의 자료 공개는 북한을 이해하는 데 도움을 줄 수 있으며, 장기적으로 신뢰 형성에 기여할 수 있다. 반면, ADB에 대한 북한의 가입은 상대적으로 늦추면 좋다. 북한이 ADB로부터 저리 자금 지원에만 관심을 두기 때문이다.

마지막 수순에서는 북한을 가능한 많이 국제사회에 노출시킬 수 있는 국제기구에 가입하도록 권유한다. 한국의 입장에서 북한의 사회화에 기여할 수 있는 국제기구는 국제투자보증기구, 국제투자분쟁해결본부, 화학무기금지기구, 상설중재재판소, 포괄적핵실험금지기구 등이다. 상기 기구에 북한이 가입을 하면 국제거래 관행을 익힐 수 있으며, 비핵화 국제규범을 간접적으로 체험할 수 있다.

종합하면, 북한의 국제기구 가입이 북핵 협상에 유리한 수단으



로 직접적으로 사용될 가능성이 거의 없다는 인식에서 출발하여야 한다. 북한의 국제기구 가입을 북핵 협상에 유리한 환경 조성용으로 사용한다면, 북한의 요구사항을 외형적으로 수용하지만 한국의 입장을 최대한 반영할 수 있도록 하여야 한다. 북한의 국제기구 가입이 북한에게 유리한 협상 수단이 되지 않도록 유형의 매물비용을 남기지 않으며 북한을 최대한 국제사회와 비핵화 국제규범에 노출시킬 수 있도록 하여야 한다.

#### 나. 국제기구를 통한 북한 주민 지원

현재 남북관계 경색의 최대 피해자는 남북경협에 참여하는 한국 기업과 북한 주민이다. 북한이 한국으로부터 오는 지원을 거부함에 따라 북한 주민이 감내하는 고통은 그만큼 커졌다. 2009년 상반기 까지 북한은 미국으로부터 오는 곡물지원과 2008년 풍작에 기대어 한국 지원을 계속 거부할 수 있다. 북한 정권의 거부로 인하여 북한 주민의 고통이 커졌지만, 북한은 이를 한국의 대북 적대정책의 산물이라고 선전하여 한국에 대한 북한 주민의 반감이 커지고 있다. 북한 주민의 반감은 평화적 통일에 방해가 될 수 있기 때문에 북한 주민의 마음을 얻을 수 있는 지원이 계속될 필요가 있다.

2012년부터 예상되는 가뭄을 고려하면 북한 주민에게 지원을 계속할 연결고리의 필요성이 더 커진다. 가뭄 주기 통계를 보면 2025년을 전후하여 한반도에 극대가뭄이 오며, 2012년부터 가뭄이 시작될 가능성이 있다.<sup>23</sup> 가뭄이 온다면 북한의 수리시설이 취약하기 때문에 북한의 피해가 클 수밖에 없다. 1994년 북한의 대량아사가 다시 발생할 수도 있다. 이는 민족적 재앙으로 한국은 이를 해소할 의무를 가지고 있다.

한국은 북한에서 인도주의적 재앙이 발생하기 전 북한 주민을

지원할 연결통로를 확보하여야 한다. 북한이 한국의 지원을 거절하는 상황에서 국제기구는 북한에게 상대적으로 중립적이다. 따라서 북한은 국제기구의 지원을 수용할 가능성이 크다. 북한에 식량지원을 감당하는 국제기구와 한국 정부는 유대관계를 마련하여 식량지원의 우회 통로로 활용할 필요가 있다. 또한 대량아사의 발생에 대비하여 신속한 식량지원 계획을 미리 마련해 두어야 한다.

#### 다. 국제기구를 통한 북한 압박

국제기구를 통한 대북 압박은 최소한 현재 수준에서 지속되어야 한다. 현시점에서 대북제재의 완화는 미국 실행정부의 대북 유화책으로 오해를 받을 수 있기 때문이다. 오바마 행정부가 대북 유화책을 사용한다는 북한의 오관은 북한의 요구 증가로 이어져 북한 핵 문제가 더 악화될 수 있다. 북한의 요구 증가 현상이 이미 나타나고 있는데, 대북 제재 약화는 북한의 오관을 더욱 강화시키는 부정적 효과를 가진다.

국제기구를 통한 압박은 구체적으로 몇 가지로 나타날 수 있다. 첫째, 구체적으로 안보리의 대북결의안 1718 위원회의 활동을 강화시킨다는 방안을 제안한다. 안보리 결의안 1718은 회원국이 2006년 11월 14일까지 대북 결의안 시행과 관련하여 취한 조치를 보고하도록 정하였다. 하지만 2008년 12월 기준으로 71개국만(40%)이 관련 정보를 안보리에 보고하였다. 지금까지 안보리 결의안 1718을 어기는 사례가 보고되지 않았지만, 회원국으로 하여금 보고 의무를 이행하라는 위원회 의장의 성명 정도는 쉽게 고려할 수 있다.

둘째, 현재 대북인권 결의안에 참여하는 수준을 유지한다. 2008년 대북인권결의안이 위원회 차원이 아니라 총회 차원에서 의결되리라고 예상되는데, 인권을 통한 대북 압박은 단기적으로 북한의 반



발을 초래할 수 있지만, 장기적으로 북한의 변화에 긍정적 영향을 가진다. 국제연합에서 북한의 인권문제를 전방위로 확대하여 여러 위원회에서 동시 다발적으로 제기하기보다는 현재 상태대로 제 3위원회를 거쳐 총회 의결 수준으로 유지하면, 한국 정책의 일관성을 북한에게 알리게 된다.

셋째, 대북 압박을 시도하는 국제NGO의 활동을 비공식적으로 지원할 필요가 있다. 비핵화 규범을 제창하는 많은 NGO들이 공동으로 북한의 비핵화를 촉구하는 선언문을 지속적으로 만들어 국제여론이 북한 비핵화에 기여할 수 있도록 시도한다. 이와 병행하여 북한 인권에 관련되어 있는 NGO들의 공동 선언문과 행동 지침이 북한을 압박하는 수단이 될 수 있다. NGO 활동은 북한을 심각하게 압박할 수 없지만, 북한 정권이 국제사회로부터 받는 압력을 최소한 조금 높일 수 있다. 이 작업은 북한의 추가적 반발을 초래하기 때문에 1.5 트랙 형태로 진행되는 편이 좋다.

넷째, 국제사회에서 북한 핵무기와 인권 문제와 관련하여 한국의 입장을 대변할 수 있는 확실한 우군을 확보해야 한다. 한국이 국제기구를 통한 대북 압박을 주도하면 남북관계의 경색을 피할 수 없다. 실제로는 한국이 국제기구를 통한 대북 압박을 시도하지만 명목상 타국이 이를 주도하도록 하여 남북관계 악화의 책임에서 벗어나도록 노력한다. 우호국을 앞세워 자국의 입장을 대변하는 강대국의 국제정치 운영 기법을 도입할 필요가 있다. 구체적으로 몽고, 태국 등이 북한 인권과 관련하여 탈북자 문제로 한국 입장을 대변할 수 있다.

## 5. 나가며

북한은 국제기구를 정치선전의 도구가 아닌 국내문제 해결을 위한 도구로 인식하고 있다. 구체적으로 북한은 자금과 기술지원을 얻을 수 있는 ADB, IBRD, 그리고 IMF에 가입을 원하고 있다. 하지만 북한의 국제기구 가입은 핵협상과 연계될 정도로 중요하지 않다. 핵무기 개발은 체제 생존의 핵심적 이해와 연관되어 있는 반면, 국제기구 가입은 정권유지에 필요한 한 가지 수단일 뿐이다. 따라서 북한의 언술과 달리 북한의 국제기구 가입을 핵협상의 수단으로 삼을 수 없다.

국제기구는 북핵협상에서 협상 타결을 위한 우호적 환경 조성에 부분적으로 기여할 수 있다. 국제기구를 북핵협상에 사용하는 방안은 북한을 국제기구에 끌어 들이는 포용안과 국제기구로 북한을 제어하는 압박안으로 구분될 수 있다. 포용안은 장기적으로 북한으로 하여금 비핵화 규범, 국제관행, 인권 규범 등에 노출되어 북한의 행동 변화에 기여할 수 있는 장점을 가진다. 반면, 효과가 현실화되기에는 너무 오랜 시간이 필요하고, 북한이 이를 협박 수단으로 활용할 가능성이 있고, 국내 보수세력의 반발을 초래한다. 압박안은 실제 핵반전 사례에서 적실성을 보였지만, 남북관계 악화, 국내 '진보' 세력의 반발을 초래한다.

북한의 국제기구 가입을 한국이 원하는 방식으로 진전시키는 방안을 제안한다. 북한이 협박수단으로 사용할 수 없도록 무형의 매물비용만 생기도록 북한과 국제기구의 관계를 조절하면, 제한적이거나 국제기구를 북핵협상에 활용할 수 있다. 또한 북한의 오판을 방지하기 위하여 국제기구를 통한 압박 수준을 최소한 현재 수준으로 유지한다. 국제기구를 통한 대북 압박에 있어 한국이 전면에서 서기보다는 우호국의 대리 역할이 더 효과적이다.



주

- 1\_ “북한, 미국에 IMF, ADB 등 국제기구 가입 담보 해달라,” 『노컷뉴스』, 2008년 8월 18일.
- 2\_ 재정경제부, “경제부총리, 제62차 IMF/WB 연차총회 기조연설 실시,” 보도자료(http://epic.kdi.re.kr/epic\_attach/2007/R0710390.pdf).
- 3\_ “정부, 세계은행에 북한지원기금 추진,” 『연합뉴스』, 2008년 11월 26일.
- 4\_ 국제철도협력기구(OSJD)가 1973년 이전 북한이 가입했던 유일한 국제기구였다.
- 5\_ 박정희 대통령의 1973년 6월 23일 ‘평화통일 외교정책에 관한 특별선언’은 7개항으로 구성 되어 있다. 박정희 대통령은 4항에서 “긴장완화와 국제협조에 도우며 된다면 북한이 우리와 같이 국제기구에 참여하는 것을 반대하지 않는다”고 하여 남북한 동시 국제기구 가입을 용인할 의사를 밝혔다. 또한 5항에서 북한의 국제연합 가입을 반대하지 않으며 남북한 동시 가입 이전에도 북한에 대한 초청도 수락할 뜻을 밝혔다. 이 선언 이후 한국은 북한을 승인한 국가와도 수교할 수 있다는 입장으로 선회하였다.
- 6\_ 1986년 이후 북한의 국제기구 가입이 다시 증가하는데, 이는 1984년 합영법 공포 이후 대외 개방을 서두르는 정책과 연관되어 있다고 보여진다.
- 7\_ 임필수, “북한 IMF, IBRD 가입 희망,” 『연합뉴스』, 1998년 12월 15일.
- 8\_ 국제연합에서 정치적 수사 사용에 관하여 Jong, Cornelis D. de, *The Freedom of Thought, Conscience and Religion or Beliefs in the United Nations (1946~1992)* (Oxford, Hart, 2000); Rigo Sureda, *The Evolution of the Right of Self-Determination: A study of United Nations Practice* (Leiden: Sijthoff, 1973) 참조.
- 9\_ 김소열, “北, 核 검증전 IMF, ABD 가입 美 보장” 요구,” 『The Daily NK』, 2008년 8월 18일.
- 10\_ 앤 크루거 IMF 수석부총재는 “사실 (북한의 IMF 가입에) 어떤 조건이 있는 것은 아니다”고 하면서 “가장 중요한 것은 북한의 거시경제 안정이며 이에 대한 공개적인 토론이 있어야 한다”고 부연하였다. 이는 북한이 기초 사회경제통계를 제공할 수 없는 상황을 우회적으로 표현한다. IMF는 International Financial Statistics를 통하여 회원국의 거시 경제사회지표를 제공하고 있다.
- 11\_ 한국은 북한이 가입한 국제기구 가운데 국제철도협력기구를 제외한 모든 국제기구에 가입 되어 있다. 한국철도공사는 국제철도협력기구와 협력을 현재 모색하고 있다.
- 12\_ Paul, T.V., “Nuclær Taboo and War Initiation in Regional Conflicts,” *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 39 No. 4 (1995), pp. 107~705; Schelling, Thomas C., “The Nuclear Taboo,” *MIT International Review* 1 (2007); Tannewald, Nina, “The Nuclear Taboo: The United States and the Normative Basis of Nuclear Non-Use,” *International Organization*, Vol. 53 No. 3 (1999), pp. 435~442; 핵무기 사용을 규제하는 국제규범으로 2000년 NPT 회의에서 결정된 “Practical Steps for the Systemic and Progressive Efforts to Implement Article VI” para.9(e). 2000년 국제연합총회 결의안 A/RES/55/33C, 1996년 국제사법재판소의 권고 등을 들 수 있다.
- 13\_ Keohane, Robert O., *After Hegemony: Cooperation and Discord in world Political Economy* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984), pp. 90~94.
- 14\_ Abbott, Kenneth W. and Duncan Snidal, “Why States Act Through Formal International Organizations?” *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 42 No. 1, pp.3~32.
- 15\_ McNeely, Connie L., *Constructing the Nation-State: International Organization and the Prescriptive Action* (Westport, CT: Greenwood Press, 1995); Russett, Bruce and John Oneal, *Triangulating Peace: Democracy, Interdependence, and International Organizations* (New York, NY: Norton, 2001).
- 16\_ 이는 국제정치학에서 “비용신호이론”으로 발전하였다. 조동준, “교범이 된 거짓말: 쿠바 미사일 위기와 1차 북핵위기에서 Trollope 기법,” 『국제정치논총』, 47권 4호 (2007), pp. 77~104; Fearon, James M., “Signaling Versus the Balance of Power and Interests: An

- Empirical Test of a Crisis Bargaining Model,” *Journal of conflict Resolution*, Vol. 38 No. 2 *International Organization*, Vol. 53 No. 3 (1999).
- 17\_ 예를 들어, 북한이 ADB로부터 자금 지원을 받게 되면, 북한에 지원된 자금은 북한의 지불 의지에 따라 회수가 결정된다. 따라서 이는 매몰비용의 성격을 가진다.
- 18\_ 구소련으로부터 독립한 우크라이나, 카자흐스탄, 벨로루시는 영내에 배치되었던 핵무기를 통제할 의사를 보였지만 미국으로부터 경제지원과 러시아로부터 안전보장을 조건으로 자국에 배치되었던 구소련의 핵무기를 러시아로 인도하였다 (조순구, “핵무기 해체사례와 북한 핵의 평화적 관리방안,” 『국제정치논총』, 45권 3호 (2005), pp. 203~204.; The Carnegie Endowment for International Peace and the Monetary Institute of International Studies, *Nuclear Successor States of the Soviet Union* (5<sup>th</sup> ed.) (Washington, DC: The Carnegie Endowment for International Peace, 1998), pp. 3~23.) 남아프리카 공화국은 안보환경의 변화, 국제제제로 인한 압박, 국내 정치세력의 변화 등을 겪으면서 자발적으로 핵무기 폐기를 결정했다. (조동준, “남아프리카 공화국의 비핵화 사례 연구” (forthcoming, 서울: 한울, 2008); Albright and Mark Hibbs, “South Africa’s Secret Nuclear Program: the Dismantling,” *Nuclear Fuel* (May 24, 1993); Liberman, Peter, “The Rise and Fall of the South African Bomb,” *International Security*, Vol. 27 No. 30 (2001) pp. 71~82.)
- 19\_ Levite, Ariel E., “Never Say Never Again: Nuclear Reversal Revisited,” *International Security*, Vol. 27 No. 30 (2003), p. 62; Levite는 2003년 논문 게재 당시 이라크와 리비아를 “시도중” 국가로 분류했지만 이라크는 2002년 핵기술 관련 시설과 장비를 공개한 후 핵무기 프로그램을 폐기하였다. 리비아는 2003년 IAEA 사찰을 받으면서 핵무기 보유 시도를 포기했다 (조동준, “리비아의 비핵화 선택 연구,” 『북핵문제와 한반도 평화체제』 (성남: 세종연구소, 2008).
- 20\_ International Atomic Energy Agency, “Implementation of the NPT Safeguards Agreement of the Socialist People’s Libyan Arab Jamahiriya,” (February 20, 2004) <<http://www.fas.org/nuke/guide/libya/iaea0204.pdf>>.
- 21\_ Liberman, Peter, “The Rise and Fall of the South African Bomb,” *International Security*, Vol. 26 No. 2 (2001), p.70.
- 22\_ MEM-16은 “Major Economies Meeting-16”의 약자로 2008년 동경 G-8 정상회담에서 최초로 시도되었다. MEM-16 회원국은 G-8 회원국(미국, 일본, 독일, 영국, 프랑스, 이탈리아, 캐나다, 러시아)과 주요경제국 8개국(호주, 브라질, 중국, 인도, 인도네시아, 멕시코, 남아프리카 공화국, 한국)이다. G-8과 MEM-16 정상회담은 2009년에도 계획되어 있다.
- 23\_ 변희룡, “대(大)가뭄’과 ‘극대(極大)가뭄’ 주기 2012년에 겹쳐, 대비해야,” 『조선일보』, 2008년 10월 11일.

# 북핵문제와 한국의 국제공조 방안

전재성 (서울대학교)



## 1. 서론

북핵 문제가 발생한 지 15년 이상이 지난 현재, 아직도 북핵문제가 해결되고 있지 않은 원인을 정확히 밝힐 필요가 있다. 현재까지 북핵 폐기를 둘러싸고 북한을 비롯한 6자회담 참가국 5개국의 회담은 다양한 방안을 내세워 타협을 시도하려 했지만 여전히 해답을 찾지 못하고 있다.

6자는 모두 북핵의 폐기가 북한의 미래와 동북아의 평화를 위해 바람직하다는 원론에는 합의하고 있지만, 구체적인 추진방법을 둘러싸고는 극단적 이견을 보이고 있다. 이러한 상황이 지속되는 것은 북핵문제의 본질에 대한 시각이 완전하지 못함을 방증한다. 문제의 진단이 정확하다면, 그간의 성과와 향후의 방향에 대한 적절한 타개책이 나와야함에도 불구하고, 북핵 회담은 때때로 정체를 벗어나지 못하고 있기 때문이다.

한마디로 북핵문제는 북한의 정치적 생존과 북한의 미래에 관한 문제이다. 단순히 북한이 개발한 핵을 폐기함으로써 북한은 경제적 지원을 얻고, 미국은 핵확산을 막는 수준에서 그칠 수 있는 문제가 아니다. 양자가 동북아 국제정치, 더 나아가서는 테러와 반테러로 얼룩진 지구정치에서 어떻게 공존할 수 있는가, 그리고 남북 관계에서 양자는 어떠한 한반도 거버넌스를 향해 나갈 수 있는가, 동북아 국가들은 북한의 미래에 대해 어떠한 합의에 도달할 수 있는가 하는 문제가 북핵문제를 해결하는 과정에서 반드시 해결되어야 하는 문제이다.

그러한 점에서 북핵문제는 보다 근본적인 정치적 문제의 증상으로, 증상치료를 통해서는 문제의 근원을 해결하기 어렵다. 현재의 북핵문제 해결방안은 6자회담의 9·19 공동성명과 2·13 합의의 추진 프로세스에 달려 있다. 2단계 불능화 단계의 막바지에 검증을 둘러싼



의견 대립 속에 명백한 실마리를 잡지 못하고 있는 것이다. 이러한 줄다리기는 불가피하다 할지라도, 참가국들이 북핵문제의 본질을 정확히 인식하고, 전략적·장기적 계획 속에서 문제를 해결하고자 한다면 전망이 밝을 것이다. 그러나 현재까지의 협상과정을 볼 때, 참가국들은 동북아와 북한의 미래를 둘러싼 그림에 전략적 합의를 도출하지 못하고 있으며, 그럴 경우, 북핵문제는 여전히 근본문제의 표피에 지나지 않은 상황에서 바람직한 상황을 기대할 수는 없을 것이다.

한국이 북핵문제는 물론, 북한문제, 그리고 한반도와 동북아의 평화에 관한 국제적 공조를 이끌어내는 데 노력하지 않고는 북핵문제를 해결하기는 어려울 것이다. 한국은 한국의 안보와 한반도 통일, 동북아 평화라는 증차대한 현안을 다루는 과정에서 운명을 걸고 있으며, 한국의 안보, 한반도 문제를 국제화하는 과정에서 반드시 주도권을 가지고 문제를 해결해야 하는 운명에 처해있다. 따라서 북핵문제는 물론, 이를 넘어선 문제해결에 어떠한 방안을 제시할 수 있을지 생각해 보는 것은 필수적인 일이다.

최근 북한을 둘러싼 상황은 서서히 그러나 중대하게 변화되고 있는 모습이다. 북한에서는 김정일 위원장의 건강문제가 제기되면서 그간 수면 밑에 잠들어 있던 권력승계문제가 표면화되었다. 미국 역시 내년 오바마 행정부의 등장으로 새로운 리더십이 준비되고 있다. 북핵 문제의 중요한 두 국가인 북한과 미국의 리더십 변화라는 큰 상황에 처하여 한국이 어떠한 공조체제를 만들어내는가는 북핵문제의 해결은 물론, 보다 더 큰 문제들을 해결하는 데 매우 중요한 관건이 될 것이다.

본고는 한국이 북핵문제를 해결하고, 이 이상의 이슈들을 다루어감에 있어 어떠한 원칙에 의거하여 국제공조를 이끌어가야 하는지, 그리고 구체적으로 어떠한 방안이 제시될 수 있는지 살펴볼 것이다.

## 2. 북핵 문제의 현재와 전망

2008년 12월 6자회담은 실패로 그쳤다. 핵심적 논제는 검증문제를 둘러싼 6자 간의 의견 불일치가 과연 북핵문제 해결방안으로서의 6자회담의 정당성, 효율성을 어느 정도 훼손할 것인가 하는 점이다. 이번 검증 문제는 단순히 신고와 검증이라는 차원에서만 문제가 된 것은 아니다. 북한은 북핵을 폐기하고 국제사회에 순응하면서 자국의 발전을 추구한다는 전략적 결단을 내리지 않고 있다. 여전히 핵을 수단으로 삼아, 자국의 체제를 유지하려는 기존의 전략을 추진하고 있는 것이다.

신고와 검증은 이러한 북한의 전략적 결단의 여부와 수위를 가늠하는 중요한 안건이다. 단순히 애초 합의에 검증절차와 내용이 들어있는가의 문제가 아니라, 불가역적인 핵폐기를 위해 북한이 결단을 내릴 수 있는가, 그 시점을 어디로 잡을 것인가 하는 문제이다. 북한을 제외한 5개국을 북한이 신고를 하고 검증을 받아들임으로써 북핵을 전략적으로 포기했다는 확신을 가지고 싶어했다. 그러나 북한은 소위 미국의 대북 적대시 정책 철회의 물적 담보가 확보되지 않은 상황에서 여전히 북핵 포기를 결단하지 못하고 있다. 오바마 행정부의 등장 이후, 북한에 대한 전면적 정책변화를 기대하면서, 부시행정부 하에서 6자회담을 유지하기는 하되, 북핵 폐기와 3단계 진입의 결단을 최대한 미루고 있는 것이다.

이번 6자 수석대표회담은 이러한 문제를 잘 보여주고 있다. 이번 회담은 ①검증의정서 채택, ②북한의 불능화 조치와 나머지 나라의 경제·에너지 지원에 관한 시간계획 작성, ③비핵화 3단계의 예비적 의견교환, ④동북아시아 평화안보 메커니즘 등이 주요 의제로 상정되었다. 북한은 사전부터 “핵문제의 핵심당사자들인 조(북)미 쌍방 사이에 합의가 이뤄졌음에도 불구하고 무력화(불능화)단계에서



적용되지 않는 검증방법을 실시해야 한다고 우기는 것은 결국 ‘행동 대 행동’ 원칙을 부정하고 비핵화 과정에 인위적인 장애를 조성하는 생트집이나 같다”는 입장을 보였다.

따라서 애초부터 북한은 전략적 결단의 시기를 미룬 상태에서 검증 의정서에 합의하기란 어려운 상황이었다는 점을 생각해 보아야 할 것이다. 한국 역시 “북한이 비핵화 과정에서 시료채취의 시기를 상당히 먼 장래로 느껴질 만한 그런 시기를 선정하고 있었다”고 밝힌 바 있다. 즉, “북한은 시료채취를 궁극적으로 받아들일 수 있다는 입장이지만 지금 단계에서 못하겠다는 것이고 지금 단계에서 못하는 것을 문서화할 수 없다”는 것이다. 6자회담에서 중점을 두고 토의했던 것은 시료채취와 같은 핵심사항이 검증에 포함될 수 있느냐 여부였으며 “북한은 그것을 인정할 수는 있지만 지금은 합의해 줄 수 없고 먼 단계에서 합의할 수도 있다는 입장이었다”는 한국 당국자의 진술은 이러한 북핵문제의 구조를 잘 보여주고 있다.

한국을 비롯한 5개국의 입장에서는 “북한이 6월에 제출한 신고서에 핵무기에 대한 신고가 빠졌기 때문에 완전성이 확보되지 않았는데 여기에서 정확성마저 확보하기 힘든 방안으로서의 검증에 합의할 수는 없는 것”이고, 이는 불가역적 신고와 직접 연결되는 문제이다. 따라서 “신고서의 완전성과 정확성을 확보하기 위해서는 핵심사항이 포함되는 검증이 우선”인 것은 당연하며, 북한은 또한 이에 찬성하기가 어려운 것이다.<sup>1</sup>

북한은 기본적으로 “앞으로 비핵화 과정에서 제기될 검증을 무조건 부정하고 있지 않음”며, “원칙에 기초한 단계론의 입장을 취하고 있을 뿐”이라고 주장하고 있다. 특히 “비핵화의 2단계 즉 미국이 테러지원국 명단 삭제로 정책전환의 첫 발을 뗀 데 불과한 현 시점에서 조선이 추진한 핵계획의 전체상을 파악하고 단서 제공을 의미하는 시료채취 실시를 거부하는 것은 별로 억지가 아니며 동시행동

원칙에 타당한 주장”이라고 주장하고 있다.

북한은 오히려 “원칙에 어긋나는 것은 검증에 국제적 기준이 적용되어야 한다는 명분을 세워 조선측에 들이대고 있는 시료채취 요구”라며 “미국이라는 적대국의 위협이 아직 남아있는데 여기에 대처하기 위한 조선의 핵억제력은 모두 공개되어야 한다”는 주장은 “일방적 핵무장 해제론의 변종”이라고 비판하고 있다. 북한 입장에서는 “미국의 (대북) 적대시 정책 전환의 단계에 부합되게 검증문제 논의의 차원을 설정할 수 있어야 한다”는 것이다.

이러한 논의구조와 대립양상은 사실상 지난 15년간의 북핵문제에서 계속 반복된 것이다. 북한은 미국이 대북 적대시 정책을 포기했다는 물리적 증거를 대하기 전에는 불가역적이고 완전한 북핵폐기를 향한 결정적 순간과 조치를 통과할 수 없다는 것이다. 제네바 합의 당시, 경수로 핵심부품과 북한의 핵폐기를 둘러싼 공방도 이러한 논리구조의 다른 표현과 사건에 불과하다고 보아야 할 것이다.

북한이 요구하는 것은 오히려 미국의 전략적 결단이다. 미국이 북한을 핵국가로 인정하고, 군축회담 속에서 한국에 대한 군사적 지원과 동맹의무를 철폐하여 북한에 대한 적대시 정책을 폐기한다면, 비로소 대화가 가능하다는 입장이다. 이는 한국의 전략적 입장에서 보아 양립이 매우 어려운 전략이라고 보아야 한다. 미국은 한편으로는 북한을 핵무기 국가로 ‘상정’하고 군사전략을 세워야 하면서, 법적·제도적으로는 북한이 핵무기 국가라는 것을 ‘인정’하지 않아야 하는 딜레마에 빠져들어가고 있다.

최근 미국 정부 산하 기구에서 최근 북한을 ‘핵보유국’으로 간주하거나 인정하는 취지로 비추어지는 보고서가 잇따르고 있어, ‘미국이 사실상 북한의 핵보유국 지위를 인정하고 있는 것 아니냐’는 의구심이 확산되고 있다. 만약 미국이 북한을 ‘핵보유국’으로 사실상 인정할 경우 북핵 6자회담은 상당히 다른 논리를 가지게 될



것이고, 이는 오바마 차기 정부의 대북정책에 상당한 영향을 미치게 될 것이다. 사실, 미 국가정보위(NIC)가 지난달 발표한 『글로벌 트렌드 2025』라는 전망보고서에는 “미래에 북한과 같은 ‘핵무기 국가(a nuclear weapon state)’에서 정권교체 또는 붕괴가 발생할 가능성으로 인해 과연 이렇게 취약한 국가들이 자신들의 핵무기를 관리, 통제할 능력이 있는지에 대한 의구심이 커지고 있다”고 기술했다. 또한 미 국방부 산하 합동군사령부(USJFCOM)도 지난 10일 공개된 『2008 합동작전 환경평가보고서』를 통해 “아시아 대륙 연안은 이미 5개 핵보유국의 본산”이라며 5개 핵보유국으로 중국, 인도, 파키스탄, 북한, 러시아를 명기한 바 있다.

군사적 필요성과 외교적 상황 사이에서 근본적 모순에 직면하는 미국 역시 6자회담의 전략을 근본적으로 재고할 필요성에 관해 언급하고 있다. ‘행동 대 행동’의 원칙 적용에 대해 문제를 제기한 것이다. 북한의 관영매체인 조선중앙통신도 “공식적으로 미국이 (북한을) 핵무기 보유국으로 인정하고 정부 보고서에서 발표한 것은 이번이 처음”이라고 신속히 보도하는 등, 오히려 미국의 전략적 결단에 대한 전략을 강화하고 있는 것으로 보아야 한다.

미국은 향후, 중유지원 중단 등의 새로운 정책을 추구하고 있으며, 한국과 일본 역시 이에 동조하고 있다. 또한 향후 북한을 테러지원국 명단에 재진입시키는 등, 행동 대 행동의 후퇴정책을 추진할 논리적 필연성에 직면해 있다. 이에 따라 북한 역시 불능화의 속도를 재조정하거나, 기존의 조치들을 되돌리는 상황에 직면할 가능성도 있다.

이렇게 볼 때, 2단계 말미에 북핵검증방안, 특히 시료채취와 검증의정서 명문화 합의를 둘러싼 쟁점 및 폐기단계의 다양한 쟁점 등은 본질적 문제를 해결하기보다는 과정적 부분에 치중하고 있다고 할 수 있다. 물론 핵협상의 각 단계에서 최선을 다하고 국제공조

체제를 다지는 것은 중요하다. 그러나 문제의 본질에 대한 처방을 하지 못한 채, 각 단계에서의 국제공조만 다지는 것은 목표를 상실한 것이다. 사실 미국, 특히 국무부와 힐 차관보는 부시행정부의 임기 중에 2단계 의제들을 마무리하고, 3단계 진입을 가시화하여, 오바마 행정부 출범 이후에도 현재의 동력이 이어지도록 하는 것을 목표로 하고 있다고 보여진다. 이에는 부시 행정부의 대북 정책 성과 유산, 힐 차관보의 개인적 노력 등 동인들이 얹혔다고 볼 수 있다.

반면, 한국 등 주변국들, 북한을 포함한 당사자들은 오바마 행정부의 대북, 북핵전략이 가시화된 이후 우위를 차지하기 위하여, 사태의 진전을 지켜보면서 신중한 입장을 견지하고 있다.

북한은 미국 대선기부터 오바마 행정부에 대한 기대를 나타내는 한편, 북핵문제와 북한의 미래 문제를 동시에 유리하게 풀기위한 준비를 하고 있다. 무엇보다 북한은 오바마 후보 당선 직후, 이근 미국국장을 파견하는 등, 오바마 당선자 측과 긴밀한 협력을 하고자 움직이고 있다.

이렇게 볼 때, 북핵문제를 해결하는 새로운 국면은 오바마 차기 행정부가 등장한 이후 전개될 것이고, 이에 대한 준비를 어떻게 하는가가 매우 중요할 것이다. 지금 북한이 추구하고 있는 기본 목적은 북핵문제 해결은 물론, 향후 북한의 미래를 보장 받기 위한 포괄적 협상의사를 전달하고, 북미관계 정상화를 통해 북한의 국력회복 및 향후 발전을 도모하기 위한 것으로 보인다. 김정일 건강 문제가 불거져 있으나, 내년에도 이러한 북한의 노력은 지속될 것이다.

그렇다면 내년에는 북핵을 둘러싼 어떠한 상황이 전개될 것인가? 문제는 북핵 및 북한 문제에 관한 미국의 우선순위가 낮다는 것이며, 클린턴 국무장관 및 민주당의 실용주의적 현실주의자들은 부시 행정부의 '북핵의 완전한 폐기' 원칙을 고수할 것이라는 점이다. 미국 국무부는 북핵의 완전 폐기와 철저한 검증원칙을 지키면



서, 동시에 접근방식에서는 양자회담, 고위급회담, 공격적이고 직접적인 외교를 동원할 가능성이 있다.

그러나 원칙에 기반하여, 미국이 원하는 목적을 달성할 수 있을 때까지, 양자회담 등의 전술적 선회는 큰 변화를 보이기 어려울 것이다. 북한은 이러한 상황을 타개하기 위하여, 새로운 긴장조성 전술을 취할 가능성을 생각하고 있을 것이다. 북한은 긴장조성을 통해 동시에 타협을 모색하는 전술을 취해왔다. 특히 김정일의 건강악화 상황에서 군부의 입장이 강화되면, 이러한 대미전략의 전술적 노선이 선택될 가능성도 있다고 보여진다.

향후 북핵문제는 6자회담의 틀 속에서, ‘행동 대 행동’의 원칙에 따라 해결되기는 어려울 것이다. 북한은 핵포기라는 정치적·전략적 결단을 아직 내리지 않고 있으며, 이는 북한의 입장에서 미국의 대북 적대시정책 포기에 관한 물리적 증거가 제시되기 전에는 어려운 것이기 때문이다. 6자회담의 협상틀은 북핵문제는 다루되, 북한의 미래에 관한 총체적 문제는 다루고 있지 않으므로, 6자회담에 대한 접근법을 변화시킨다고 해서 이루어지는 것은 아니라고 볼 수 있다.

따라서 미국의 특사파견, 적극적인 경제보상, 신뢰회복 등의 수준에서 북한이 핵을 포기할 것이라고 보기는 어렵다. 북한이 줄곧 주장해 온 북한의 미래에 관한 미북 간의 물리적 증거를 둘러싼 타협을 이루기 위해서는 미북 간, 한반도 평화에 관한 총체적 방안을 둘러싼 타협이 있어야 한다. 이에선 주한미군, 한반도 평화체제, 미국의 대북군사전략, 미북관계정상화 등의 문제까지 총체적으로 얽혀있는 것이다.

오바마 행정부 출범 이후 다양한 외교사안들을 다루는 과정에서 북핵문제에 대한 최초의 언급이 있기 전까지, 한미 간에 북핵문제는 물론, 북한 문제를 둘러싼 총체적·장기적, 전략적 밑그림에 대한 전략적 합의가 상당한 수준에서 이루어지지 않으면, 이후 북핵

문제 등 개별 사안에서 협력에 한계가 있을 것이다.

미국은 미국의 입장에서 한반도 평화 및 미북관계 정상화를 부분적으로 고려하는 총체적, 포괄적 협상방안을 고려할 가능성이 있다. 특히 클린턴 행정부의 대북정책 관련 인사들은 2000년 미북관계 정체 부분에서 새롭게 대북협상을 시작하려는 의견을 표명할 가능성이 있다고 보여진다. 그러나 테러와 비확산 국면을 거치면서, 이러한 접근법은 빠른 시간 내에 미국 국내적 반대에 부딪힐 것이기 때문에, 좀 더 철저하고, 21세기적인 접근방안이 필요하게 될 것이다. 미국은 북미 관계 정상화 등 포괄적 방안에 대한 의식을 하고는 있으나, 현재까지 오바마 진영에서 나온 보고서들은 아직까지, 북핵 문제 중심의 접근법을 크게 벗어나지 못하고 있으며, 북핵 문제 해결 이전에 북한 문제 전반을 고려하는 접근법은 국내적으로 용인되지 못하는 분위기가 존재하고 있다.

따라서 무엇보다 중요한 것은 2009년 상반기 미국의 대북 정책 본격적 언급, 한미 정상회담 이전에 북핵문제의 본질과, 북핵 문제를 기점으로 한 북한의 전반적 문제, 전략적 패러다임에 대해 한미 간에 대화와 협력을 추진하는 것이 중요할 것이다.

### 3. 북한 문제 속의 북핵 문제

위에서 살펴본 바와 같이, 북핵 문제는 북한에 대한 총체적, 전략적 접근이 마련된 상태에서 추진되어야 한다. 절차적으로 북핵문제만 해결하려는 노력은 실패할 수밖에 없기 때문이다. 북한에 대한 총체적, 전략적 접근법이라 함은 향후 동북아에서 북한이 어떠한 위치를 차지할 것인가, 바람직한 북한의 미래는 무엇인가, 한반도의 통일 혹은 새로운 거버넌스에 대하여 한국이 어떠한 입장을 취할 것



인가, 이에 기반하여 미국을 어떻게 전략적으로 이끌 것인가에 관한 전략적, 철학적 질문이다.

그렇다면 한국은 북한의 미래와 한반도의 새로운 거버넌스를 위한 총체적 전략을 어떻게 수립하고 있는가? 그리고 이러한 전략 하에서 대북정책을 추진하고 있는가? 현재 한국 행정부의 대북 정책은 북핵정책, 북한의 미래에 대한 정책, 북한에 대한 한미 간의 조율, 동북아 전략/지구전략과 북한 전략의 조응성 부분에서 대전략을 결여하고 있는 모습을 표출하고 있다. 현재 한국이 취할 수 있는 대북 정책의 스펙트럼은 다음과 같다.

〈표1〉 대북정책 스펙트럼

유화적 관여	북한의 요구 수용에 의한 평화추진, 북한을 안심시킴으로써 북한의 변화를 유도
포용정책, 햇볕정책	장기적 상호성을 도모하는 가운데, 북한의 구조적 변화를 유도
원칙적 관여 (principled engagement)	단기적이고, 엄격한 상호성을 기초로, 강압적, 유화적 수단을 병행적으로 사용
우호적 무시 (benign neglect)	북한을 자극하거나 적대시하지 않으면서, 북한의 자체변화를 기다리는 데 중점
적대적 무시 (malign neglect)	북한의 변화를 희망하면서, 소극적인 정책수단으로 변화를 유도

봉쇄와 유화는 한국의 대북 전략의 선택지가 될 수 없는 상황에서, 대북 관여에 관해서는 한국 내 시민사회, 정치권 모두 합의가 존재한다고 볼 수 있다. 문제는 그러한 합의가 보다 구체적인 관여 전략의 어떠한 형태로 귀결될 것인가 하는 점이다. 현재 한국의 진정한 의도와는 상관없이 남북관계는 정체국면에 접어들어 있으며, 한국의 대북 전략은 원칙적 관여에서 우호적 무시로 보여질 수밖에 없는 국면에 접어들어 있다고 할 수 있다.

한국의 대북전략은 북핵의 완전한 해결을 도모함과 동시에, 이와 병행적으로 북한의 '개방'과 '3000'으로 상징되는 북한의 경제 발전을 도모한다는 것이다. 이 전략에는 다음과 같은 개선의 필요성이 있다.

북핵 문제 자체의 해결을 위한 구체적인 방법론이 이전 행정부와 차별성이 없다. 이전 행정부에서 추진해 온 2·13합의 과정에 기대어 있으므로, 오바마 행정부가 북핵에 대한 다른 접근을 시도할 경우, 현 행정부 나름의 새로운 북핵 해결책을 제시할 수 없다는 한계가 있는 것이다. 또한 '개방, 3000'에 해당하는 구체적 밑그림이 있어야 하는데 포괄적인 내용이 부족하다. 현재까지 '3000'이 상징하고 있는 북한의 미래는 경제적 측면에 한정되어 있는데, 단순한 경제적 보상책에 기초한 대북정책은 성공할 확률이 높지 않다. 북한의 미래 지위, 남북 간의 정치적 관계를 포괄하는 출구적 모습으로서의 '개방, 3000'의 구체적 그림이 필요한 것이다.

'3000'의 상황은 단지 북한의 경제발전, 혹은 한국의 대북 경제 지원의 문제가 아니다. '3000'이 되기 위한, 북한의 정상국가화라는 패러다임이 먼저 제시되어야 한다. '3000'의 북한은 정치적 정권 보장, 국제적 대북 경제레짐의 형성, 이를 위한 북한의 개방 및 정보 공유, 주변국, 특히 미국과의 관계보장 등, '3000'의 정치·외교적 측면에 대한 구체적 모습이 필요하다. 그러나 현재 '3000'상황에 대한 총체적 그림이 주어지지 않아, 북핵 해결을 위한 북한에 대한 유도책으로도, 한국의 대북 정책의 전략적 밑그림으로도 작용하지 못하고 있는 실정이다.

따라서 현 정부는 비핵을 이끌어내기 위한 '개방, 3000'의 전략을 포괄적, 종합적 대북 미래 패러다임, 북한의 정상국가화, 근대화 방안으로 제시할 필요가 있다. 현재 미국의 RAND 연구소, 오바마 캠프의 북한 전문가들은 부분적으로, 북핵문제를 넘어선 북한문제



해결을 위한 총체적 방안 마련에 노력하고 있는 모습을 보이고 있다. RAND의 “Modernizing North Korea”라는 연구성과가 대표적인 것이다.

이를 ‘개방, 3000’의 그림과 비교해 보면, 미국의 대북전략도 상당히 구체화되고 있다고 할 수 있다. 이러한 상황에서 한미 간은 물론 중국, 일본, 러시아와 함께 북한의 미래전략에 관한 조율과 비교가 반드시 필요하며, 이를 위해서는 한국 스스로가 북한의 미래전략을 보다 구체적으로 준비하고 있을 필요가 있다.

현재 한국의 행정부는 ‘비핵’이 ‘개방, 3000’ 유도 전략의 선결 조건이 아니라는 입장을 견지하고 있으며, 이는 기본적으로 옳은 방향이라고 여겨진다. 이를 위해서는 북한의 김정일 정권, 김정일 이후의 수령체제에 대한 정치적, 외교적 보장을 표명할 수밖에 없다. 이는 ① 북한이 정치적으로 정권과 체제의 보장이 주어지지 않으면 북핵을 포기하지 않을 것이며, ② 북핵을 포기하지 않는 한, 한국이 원하는 북한의 구조적 변화를 이끌어 낼 수 없을 것이며, ③ 북핵 정책을 둘러싼 국제적 조율에 한국의 외교력이 집중투입되어 낭비될 것이며, ④ 있을지도 모르는 국제적 긴장상승, 급변사태, 북한 내 implosion 등으로 한국이 감당하기 어려운 북한문제에 대면할 수 있으며, ⑤ 이는 경제위기 등을 겪으면서, ‘글로벌 코리아(Global Korea)’의 위상을 정립하려는 한국의 국가전략에 막대한 부담이 될 것이기 때문이다.

따라서 한국은 북한의 미래에 대한 정책을 수립함에 있어, 미래 한국의 통일, 한반도의 새로운 거버넌스, 김정일 이후의 북한 등에 대한 장기전략에 기초적 밑그림을 철학적 입장에서 정리할 필요가 있다. 북한의 생존, 그리고 국제적 규범에 맞는 북한을 상정한 상황에서, 남북 평화공존과 한반도의 새로운 거버넌스를 제시하고, 이로 부터 북한의 ‘개방’과 ‘3000’의 조건, 그리고 이를 바탕으로 한 북

핵 포기 유도를 하는 차를 밟아야 할 것이다. 이를 위해서는 현재와 같이 구체적이지 않고, 정치적 보장이 신뢰성을 잃고 있는 대북 정책에 의존할 수 없다. 현재와 같은 정책은 북한과 주변국에게 대북 우호적 무위전략으로 비추어질 것이다.

현재 단계에서 한국 행정부는 비핵·개방·3000 등의 포괄적 대북 전략의 업그레이드된 전략비전을 제시할 필요가 있다. 2008년 중반에 나온 상생공영정책은 여전히 대북전략이라고 하기에는 미비점이 많은 상황이다. 대북전략과 대외전략을 아우를 수 있는 새로운 전략비전이 도출되고, 이를 바탕으로 국내외에 대한 공공외교를 강화할 필요가 있다.

가장 심각한 문제는 미국이 북한과의 양자협상에 의해 포괄적 정책을 추진할 경우, 한국은 쉽게 우호적 무위전략을 버리고, 한미 공조를 내세워 북미 양자관계와 조율을 추진하기 어려울 것이라는 점이다. 따라서 미국이 대북 특사, 6자회담에서의 경제적 유인제공, 북한에 대한 포괄적 접근 등을 추진하기 전에, 한국 나름의 대북 포괄적·전략적 밑그림을 만들어 미국에 제시하는 한편, 국내적, 남북관계 등에서 합의를 이끌어 낸 이후, 향후 남북미 3각관계에서 주도권을 잡아야 한다. 그렇지 않으면, 북미관계의 진행과정 속에서, 쉽게 우호적 무위정책에서 선회할 수 있는 계기를 마련하기가 쉽지 않을 것이다.

이러한 전략은 한반도 통일, 평화공존에 관한 21세기적 전략을 그리는 작업과 병행되어야 한다. 지구화·정보화되는 국제정세를 고려하고 한국의 민족주의 변화를 고려해 볼 때, 한국은 지구화시대의 민족주의, 젊은 세대의 새로운 민족주의관 등이 중요한 변수로 떠오르고 있다. 과거와 같은 통일방안 중심의 통일전략에서 탈피하여, 지구화시대의 한반도, 동아시아 지역통합이 가시화되는 가운데, 거버넌스적 한반도, 네트워크 통일론 등을 고려해야 할 것이다. 하



나의 국가로 통일한다는 근대적 정치관에서 탈피하여, 탈근대적 한반도 거버넌스를 천천히 논의하기 시작하고, 이를 북한전략, 북핵전략과 연결해야 할 것이다. 한반도의 통일 혹은 새로운 거버넌스에 대한 논의는 미국의 동아시아전략 및 한반도 미래전략과 밀접한 관련이 있으며, 양자 간의 공통전략 합의의 가능성이 존재한다.

이상의 논의는 북한 급변사태에 대한 한국의 전략과 밀접한 관계가 있다. 북한의 급변사태가 야기하는 문제는 ① 급작스러운 북한 붕괴가 한반도 통일로 이어지고, 한국이 사회통합, 통일비용 등을 감당하지 못하는 문제로 이어져, 한국의 국력약화로 이어지는 상황, ② 주변국의 조율되지 못한 정책으로 향후 한반도에 외세의 영향력이 필요 이상으로 강화되는 경우, ③ 새롭게 정비된 북한이 한국이 원하는 방향과는 다른 방향으로 자리잡게 되는 경우를 상정할 수 있다.

이를 막기 위해서는 북한의 급변사태 유형을 예상하고, 이를 위해 국제적 조율을 서서히 도모하며, 궁극적으로 한국의 미래 거버넌스를 상정한 대비책을 세워야 한다. 이를 위해서는 북한의 급변사태가 급작스러운 통일로 이어질 것이라는 희망적 사고와 이를 성급히 추진하는 전략을 경계해야 한다. 중국과 국제연합 등 결과를 예측할 수 없는 외세개입을 막기 위해 국제적 조율을 도모하거나 한국의 정책을 어느 정도 구체적으로 주변국에 설득해야 한다. 그리고 무엇보다 미국과의 합의를 만들어, 공개 혹은 비공개로 북한의 급변사태에 대한 논의를 진행해야 할 것이다. 이러한 논의의 기초가 되는 것은 한국의 이기적 통일지향이 아니라, 동북아의 평화와 한반도의 바람직한 거버넌스, 북한주민의 생활향상이라는 정책가치에 있다. 이러한 가치기반의 정책에 기반하여 한국의 대북전략을 세우고, 이를 국제적으로 홍보하는 작업이 필요하다.

#### 4. 북핵문제 해결을 위한 국제공조방안

한국이 북핵문제의 본질을 명확히 인식하고, 이를 해결하기 위한 북한전략, 통일전략을 명확히 하였다면, 다음으로 국제공조전략이 필요하다. 한국은 동북아의 상대적 약소국이므로, 다른 국가에게 자국의 전략과 이익을 강요할 수 있는 상황은 아니다. 다만, 문제를 해결할 수 있는 정책지식을 확보하고 이를 기반으로 해서, 국제협력의 주도권을 최대한 추구하는 것이 중요할 것이다.

북핵문제 해결과 북한의 미래를 도모하기 위해서는 무엇보다 미국과의 협력이 가장 절실하다고 볼 수 있다. 그리고 미국의 오바마 차기행정부의 북핵정책, 북한정책을 한국의 이익과 전략에 맞도록 이끌어 가는 것이 최대의 과제가 될 것이다. 2008년 미국 대통령선거에서 오바마 후보가 승리한 것은 여러 가지 측면에서 많은 중요성을 가진다. 첫째, 세계화가 진전되어 지구 차원의 정치가 출현하고, 미국 주도의 질서가 지속되면서 미국 대통령은 지구 전체의 리더로서 모든 세계인의 관심 대상이 되었다는 점이다. 둘째, 수십 년 만의 경제위기와 이라크 전 등 미국 전략의 위기 속에서, 향후 미국이 나아가갈 방향을 결정 짓는 전환점이 된 선거였다는 점이다. 21세기 전반기 미국이 패권국으로서 자리를 지켜낼 수 있을지, 아니면 패권쇠락의 첫 발걸음을 디딜지 결정하는 대통령을 결정하는 선거였기 때문이다. 셋째, 지난 8년 동안 미국 대외전략의 큰 획을 그은 부시행정부의 대전략이 상당 부분 근본적인 수정을 피할 수 없게 되었다. 민주당 정권의 등장은 물론, '변화와 희망'을 내건 오바마 후보의 당선은 향후 미국 대외정책의 근본적 변화를 예고하고 있다. 이러한 변화는 각 지역, 각 국가들의 향후 상황에도 많은 영향을 미칠 것이다.

이러한 변화를 생각해 볼 때, 미국의 북핵정책 역시 대조류의 영



향을 받을 수밖에 없을 것이다. 2009년 1월 출범하게 될 미국의 오바마 행정부가 어떠한 대외정책을 추진하게 될지 현재로서 전모를 알 수는 없다. 그러나 가능한 예측 방법은 주요 대외정책담당자의 면면을 살피는 방법과, 선거과정과 인수위 활동 과정에서 나타나고 있는 정책의 대강을 살펴보는 방법이라고 할 수 있다. 오바마 당선자의 인선정책이 초당적, 혹은 민주당 전체적 지지를 추구하는 이유는 오바마 당선자 개인의 정치적 지지기반이 취약하기 때문이다. 초선 상원의원으로서 중앙정치무대의 경험이 일천하고, 민주당 전체를 장악하지 못한 상황에서 분파적 인사정책은 후일 정책 실패 등 문제가 발생할 경우, 비난의 대상이 될 수 있기 때문이다. 현재 미국이 겪고 있는 심각한 경제위기 또한 이유가 될 수 있다.

오바마 행정부가 부딪히고 있는 이러한 정치적 환경은 대외정책의 방향에 어떠한 영향을 미칠 것인가? 대선 과정 중에 오바마 후보는 공화당, 특히 부시행정부의 대외정책과의 차별화에 모든 힘을 쏟았다. 대테러전쟁의 수행방식에 새로운 비전을 제시하고자 하였고, 이라크 철군을 약속했다. 북한 등 소위 문제국가들의 지도자들과 직접대화를 통해 문제를 해결하겠다는 새로운 공약도 제시한 바 있다. 무엇보다 미국 독주의 일방주의 대외전략에서 동맹국과 더불어 가고, 국제제도의 승인을 중시하는 리더십의 공유, 조화 중시의 패권을 약속하였다.

오바마 행정부는 유래 없는 경제위기, 민주당 대외정치철학, 오바마 개인의 정치적 성향 및 입지, 외교관련 부서들의 재정비 등에 기초하여 부시행정부와는 다른 대외전략을 추진할 것이다. 무엇보다 외교 대전략(grand strategy) 자체의 수정을 도모할 것이다.

미국 외교대전략은 탈냉전기에 '우세/제국전략-전면적 개입전략-선택적 관여(selective engagement)전략-다자주의전략-고립주의전략'의 스펙트럼 사이에서 움직이고 있다. 오바마 행정부는 선

택적 관여전략을 주축으로 전개될 것이며, 부분적으로 다자주의 전략의 측면을 채택할 것으로 예상된다.<sup>2</sup>

오바마 행정부 대외전략의 키워드는 협력에 의한 리더십, 파트너십과 리더십, 전략적 리더십 등이라고 할 수 있다. 오바마 행정부는 약화된 미국의 국력, 부시행정부의 대외전략 실패 측면 등을 만회하는 길로, 동맹국은 물론 국제기구 및 여타국가들과의 적극적 협력을 모색하는 과정에서, 리더십 부담을 분담하며 국력을 회복하여 새로운 리더십 행사의 길을 모색할 것이다.

오바마 개인의 정치적 기반이 취약하므로, 국내적·대외적 정치기반을 확보할 때까지 다양한 세력들로 이루어진 협력팀(team of rivals)을 모아, 국력회복을 위한 결정적 순간(defining moments)을 창조하고자 시도할 것으로 예상해 볼 수 있다. 오바마 개인의 대외전략 무경험을 만회하기 위하여, 초기 1년여 동안 강하고, 결단력 있는 외교전략가의 모습을 보이고자 노력할 것이며, 이 과정에서 바 이든 부통령, 클린턴 국무부장관과의 긴밀한 협력을 도모할 것이다.

오바마 행정부는 출범 초, 경제위기 극복방안, 외교인선 마무리, 이라크 철군 등 중동문제, 대테러전과 아프가니스탄 문제, 이라크 핵확산 문제 등의 주요 사안에 집중할 것이다. 따라서 아시아 문제를 본격적으로 다루는 것은 대략 2009년 중후반 이후의 시기일 것이다. 오바마 행정부 출범 100일 이내 대북 특사 파견, 키신저 등의 주요 인물의 대북 파견 등의 논의가 전개되고 있으나, 현재의 관점에서 이는 총체적인 대북문제 해결에 있어 가능하지도, 바람직하지도 않으리라 생각된다.

북핵 문제와 북한 문제는 현재 오바마 행정부 대외전략의 우선 순위에서 밀려 있기 때문에 이에 관한 총체적 검토과정이 있을 것이다. 특히 클린턴 국무장관 취임 이후, 모든 인선을 새롭게 자기중심으로 재편하고, 아태차관보의 새로운 임명, 대북 특사 및 북핵 담당



인선 등이 이루어진 후, 어느 정도의 시간이 경과해야 북한문제가 다루어질 것이다.

한국으로서는 오바마 행정부와의 초기 단계 조율을 중시해야 하며, 이를 위해 모든 사안에 대해 장기적 대안을 마련하고 있어야 할 것이다. 내년 상반기에 있을 수 있는 한미정상회담이 향후 한미 관계의 초석을 놓는 데 가장 중요한 기점이 될 것으로 예상된다.

북핵문제의 구체적 해결방식에서는 일면 부시행정부의 접근방식을 계승하면서도, 보다 포괄적인 방식을 취할 가능성이 크다. 6자 회담이 북핵 해체에 유용한 제도적 장치로 성장했다는 견해에 대해서는 일정한 합의가 도출되어 있다. 북핵 문제를 다루는 데 미국이 가지는 부담을 공유할 수 있으며, 중국, 한국 등 협력축진의 역할을 하는 국가들을 참가시킬 수 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 북핵문제를 다루는 큰 틀로서 미북 간의 관계강화를 추진하는 포괄적 방안이 여러 형태를 띠고 등장할 수 있다. 과거 클린턴 행정부 당시, 조명록 차수의 워싱턴 방문과 올브라이트 국무장관의 평양 방문 등에서 보여졌듯이, 북핵 문제를 넘어 북한 문제 전반을 다루는 접근법이 여전히 민주당 인사들에 의해 추진될 가능성이 있기 때문이다. 미북 간의 평화협정 문제, 궁극적으로는 관계정상화와 대북 지원 문제 등이 총괄적으로 다루어지면서, 북핵문제와 6자회담이 진행될 가능성이 높다.

한국은 미국의 변화를 예측하고 주요 사안들을 선점하며 미국의 정책을 이끌고 나갈 수 있는 전략적 비전을 가지고 있어야 한다. 향후 미국은 북핵문제 해결 추구 과정에서 2·13 합의를 유지하면서, 북핵 폐기를 유도하는 한편, 북한과의 협상 이슈를 넓히는 포괄적 접근방식을 추구할 것이다. 그러나 북핵 문제는 북한 정권과 체제의 생존이 달린 정치적 사안이라는 점을 잊어서는 안된다. 북한은 핵을 통해 생존과 미래의 발전을 추구하고 있으므로, 북한에 대한

정치적 보장이 없다면 핵을 결코 포기하지 않을 것이다. 따라서 북한에 대한 정치적 보장과 북한의 미래에 대한 명확한 비전을 제시함과 동시에, 북한이 국제규범에 맞는 개혁과 개방을 할 수 있도록 포괄적 방안을 마련해야 할 것이다. 미국은 북한 문제 자체보다 북핵 문제와 이에 필요한 보상책에 집중하여 왔으므로 북한문제 해결에 관한 방안 마련에서는 한국의 비전이 유용할 것이다.

현재 남북관계는 정체를 넘어 악화의 길에 접어들고 있다. 북한은 한국이 북한의 정권과 체제에 적대적이라고 가정하고, 한국을 적대시하면서 미국과의 관계개선에 충력을 집중할 것이다. 미국의 정책 우선순위에서 북한이 밀릴 경우, 북한은 미국을 자극하여 우선순위를 높임과 동시에 최대한의 보상을 이끌어 내기 위해 또다른 벼랑 끝 전술을 구사할 가능성도 있다. 한국은 이러한 국면변화를 예상하여 한편으로는 미국의 대북정책에 미래 전망을 제시하고, 미북관계 개선을 이끌어냄과 동시에, 남북관계 개선의 적시를 찾아 대북정책을 일신해야 할 것이다. 이를 위해서는 오바마 행정부와의 대북정책 조율은 물론, 시시각각 변화하는 상황 속에서 한미 간 적절한 역할분담의 구상을 마련해 놓고 있어야 할 것이다.

북핵문제 해결을 위한 한미 간의 공조가 가장 중요한 안건이 되겠지만, 중국, 일본, 러시아와의 공조가 우선적으로 중요하고, 또한 6자회담의 비당사국인 유럽, 캐나다, 호주 등 여타 관련국, 그리고 국제기구와의 공조체제도 중요하다.

노무현 행정부 당시, 한국은 한편으로는 미국과 협력하면서도 다른 한편으로는 북한의 입장을 최대한 고려하는 중국과 보조를 취하였다. 중국은 6자회담의 개최국이자, 북한에 대한 최대 지원국으로서 여전히 북핵 및 북한 문제에 대한 중요성이 높기 때문에 이러한 협력의 지속은 반드시 필요한 부분이다.

더욱이 2008년 4월 한·중 정상회담을 계기로 한중 관계가 전략



적 협력동반자관계로 격상된 점에 주목할 필요가 있다. 전략적 관계는 전략적 우적관계를 의미한다. 향후 북한의 미래에 대해 어떠한 전략적 목적을 공유할 것인지, 한국과 중국은 장기적 관점에서 다양한 논의를 전개할 필요가 있을 것이다. 최근 북한의 급변사태를 둘러싼 중국의 향후 행동에 관해 많은 추측이 불거지고 있는 상황은 바람직한 것이 아니다. 한국과 중국은 북한의 급변사태는 물론, 향후 북한의 미래를 둘러싸고 진지한 토론을 전개할 수 있는 분위기를 만들어 가는 데 최선을 다해야 할 것이다.

일본과의 협력도 중요한 전략적 부분이다. 한일 간에는 북핵 문제 이외에도 많은 문제들이 존재하고 있는 것이 사실이다. 역사문제, 독도문제, 민족주의 갈등 문제 등 한일 간에 존재하는 근본적 거리가 있다. 북핵 문제에 있어서도 일본은 납치자 문제 해결을 중시하여 북핵문제에 가장 보수적 자세를 견지하고 있다.

그러나 향후 동북아의 전략구도와 북한의 미래를 생각해 볼 때, 한일 간의 전략적 협력관계는 매우 중요한 것이다. 북한의 미래는 동북아의 국제정치, 특히 중국의 부상과 밀접한 관계를 가지고 있다. 한국은 중국의 부상이 동북아의 미래와 한국의 전략적 미래에 미칠 영향을 철저히 고려하고, 그 과정에서 일본과의 어떠한 전략적 협력가능성이 있는지 진지하게 고민해 보아야 할 것이다. 일본 역시 한국과의 협력 가능성에 대해 열린 자세로 다가와야 할 것이다.

또한 북핵의 폐기가 일본의 본토 안보에 중요하다는 점을 강조하여, 일본이 보다 적극적인 자세로 6자회담에 임하는 것이 일본의 이익에 중요하다는 점을 강조해야 할 것이다.

러시아 및 국제기구, 그리고 소위 6자회담 비당사국 역시 북핵의 폐기로 얻게 될 수 있는 안보적·외교적·경제적 이익이 많음을 알 수 있도록 한국의 북핵 이후의 북한에 대한 명확한 그림을 제시할 필요가 있다. 급격한 세력변화나 북한의 약화, 혹은 흡수통일을 지향

하지 않는 관점에서, 한국의 대북전략이 어떠한 것인지 밝히고, 북핵 이후의 북한에 대한 국제적 원조 레짐에 참가할 경우, 이들 국가들이 연계 될 수 있는 경제이익을 강조해야 할 것이다.

결국, 한국이 북핵 문제를 해결하는 과정에서 주도권을 행사하고, 문제를 근본적으로 해결할 수 있는 방법은, 역설적으로 북핵 이후의 북한에 대한 명확한 계획을 가지고, 이에 기반한 대북지식/인식공동체를 실현하는 길이다. 북한의 미래에 대해 한국이 진지하게 고민하고 대책을 마련할 때, 북한은 한국에 대한 경계심을 약화하고 남북관계 진전에 동조할 것이고, 한미관계의 진전 속에서 대미협력을 이루어나갈 수 있을 것이다.

국제적으로도 북한에 대한 권위있는 해석과 가장 장기적이고 전략적인 계획을 한국이 제시할 수 있다는 확신이 있을 때, 주변국가들 역시, 한국 주도의 대북전략, 북핵전략에 동조할 것이다. 한국은 새로운 전략 환경 속에서 급속히 전개해 나갈 수 있는 흐름에 대비하여 문제의 본질을 해결할 수 있는 대책을 마련해 놓고 있어야 할 것이다.

## 5. 종합 정리

이상의 논의에 비추어 볼 때, 북핵 문제 해결을 위한 한국의 국제공조방안은 다음과 같은 여섯가지 항목으로 요약될 수 있다.

① 북핵 6자회담과 2·13 합의과정에 대한 정책을 재점검하고, 이를 추진하기 위한 국제공조 방안을 재조정할 필요가 있다.

현재까지 한국은 명확한 북핵 정책 없이 2.13합의 과정에 기대어, 경제적 지원을 제시하는 방안을 중시하여왔다. 그러나 행동 대 행동의 협상이 근본적인 정치적 개선 없이 공전하는 상황 속에서



6자회담의 회의론이 계속 대두될 것이고, 한국은 이에 대한 근본적 대책 마련을 준비할 필요가 있다.

② 북핵문제가 핵에 한정된 문제가 아니라, 북한체제의 생존과 연관된 정치적 문제임을 명확히 하고, 이에 대한 국제적 인식공동체를 이룩할 필요가 있다.

핵은 단순히 북한의 경제보상, 위신, 국내정당성의 도구가 아니다. 북한의 수령체제, 선군정치, 우리식 사회주의를 지키기 위한 탈냉전기의 정치적 수단인 만큼, 북한이 핵을 통해 해결하려는 정치적 목적을 다른 수단에 의해 도달하도록 하기 전에 문제를 해결하기 어렵다는 인식을 가다듬을 필요가 있다. 주변국들은 이러한 북한의 입장을 내재적으로 이해하는 데 많은 한계가 있으므로, 한국은 이러한 한반도의 상황을 정책지식의 차원에서 명확히 정리할 필요가 있다.

③ 북한의 미래에 대한 공통의 인식을 바탕으로, 북한 정상화 국제레짐을 만들어낼 필요가 있다.

북한에 대한 지식공동체를 한국 주도로 만들 경우, 한국은 트랙 1, 트랙 1.5, 트랙 2 등 다양한 기제를 활용하여 이를 확산시키고 공고화하도록 노력해야 할 것이다. 북한에 대한 새로운 담론과 지식 체계가 정립될 때, 문제 해결의 실마리가 보일 것이다.

④ 북한의 정상화를 위한 국제레짐 속에 북핵 문제, 북한 체제의 근대화 문제, 북한의 급변사태 논의들이 일관되게 조정될 수 있도록 한국 주도의 국제협력방안을 만들어야 한다.

북한의 미래에 대한 전략적 인식과 국제적 인식공동체가 마련될 경우, 세부적인 문제들 즉, 북핵, 급변사태, 북한의 향후 경제발전에 관한 문제들이 해결될 것이다. 각종 세부현안 해결책을 이끌 수 있는 대전략 마련에 우선적으로 노력해야 할 것이다.

⑤ 통일에 관한 한국의 입장을 명확히 하고, 궁극적인 한반도

거버넌스에 대한 국제적 합의를 이끌어낼 필요가 있다.

기존의 통일방안 중심의 통일정책은 남북 간 합의를 이끌어내는 데 많은 어려움을 겪고 있으며, 현재와 같은 국력 격차 속에서 한국이 추구하는 통일방안은 북한에게 위협적일 수밖에 없다. 한반도의 미래를 상정함에 있어 남북의 평화공존과 향후의 새로운 방식의 한반도 거버넌스에 대한 생각을 가다듬을 필요가 있다.

⑥ 북핵문제, 북한문제 해결을 위한 국제적 합의와 한국의 주도적 역할을 강조함과 동시에, 향후 동북아 문제 해결에서 한국의 역할을 찾아나가야 한다.

한국이 북핵, 북한, 한반도 문제를 국제화하는 과정에서 동북아의 세력균형을 해결하고 다자주의적 지역협력을 도모할 수 있다면, 이는 북한문제의 미래 이슈들을 해결하는 데 도움이 될 것이다. 북핵 및 북한 문제의 해결과 동북아 다자협력의 증진 과정 간에 상호순환 관계가 성립될 수 있도록 노력해야 할 것이다.

## 6. 결어

북핵 문제를 둘러싼 국제환경은 빠른 속도로 변해가고 있다. 북핵 문제를 바라보는 시각도, 북핵 문제를 해결하기 위해 각 국가들이 취하는 방식과 해결을 위해 동원할 수 있는 정책 자원도, 그리고 각 국가들 간의 변화하는 외교관계 속에 북핵 문제해결을 위해 취하는 외교적 접근 틀도 빠르게 변화하고 있다. 북한 역시 이러한 변화를 인지하고, 자신의 정책 목적을 달성하기 위하여 변화된 정책을 취하고자 시도하고 있다.

2009년도에 접어들면서, 북핵 문제 해결의 한 축인 미국 행정부가 교체됨에 따라 북핵 문제 해결을 위한 국제환경이 상당부분 바



떨 것임을 예측할 수 있었다. 미국은 부시 공화당 행정부와는 달리 북핵 문제 해결을 위한 직접적, 공세적 외교와 고위급 양자 외교라는 접근법의 변화를 예고하고 있다. 북핵 문제의 본질이 미국의 대북 적대시 정책 지속이라고 외쳐온 북한에게, 이러한 미국의 접근법은 문제 해결을 위해 적어도 적극적인 국제환경을 조성하는 것으로 여겨질 것이다. 북미 간 협상 내용에 있어서도 기존의 북핵 문제에 한정되었던 협상내용이 포괄적으로 확대된 가능성이 있다. 북핵 문제의 해결을 전제로, 북미 수교 및 한반도 평화체제 체결과 같은 포괄적 대안들이 북핵문제 해결과정에서 논의될 것이고, 북한에 대한 경제지원도 대규모이자, 국제기구까지 포함한 광범위한 지원으로 확대될 가능성이 있다.

미 행정부 교체가 북핵 문제 해결에 긍정적인 것만은 아니다. 오바마 행정부는 핵 무기의 제조와 확산에 있어서 다른 행정부에 못지않게, 어쩌면 더 강력하게 반대 입장을 표명하고 있다. 이는 핵 무기 수준을 감축하려는 정책기조는 물론, 핵테러 방지를 위한 핵확산 방지 및 반테러전이라는 정책 목표에서 비롯된 것이다. 미국의 외교정책 목표가 한편으로는 아프가니스탄과 파키스탄에서의 반테러 전쟁 수행, 다른 한편으로는 핵확산의 철저한 방지로 굳어지게 되면, 북한은 핵을 완전히 폐기하기 전에는 미북관계의 발전을 기대하기 어려울 것이다. 결국 미 행정부 교체라는 국제환경 변화가 북한에게는 기회이자 또다른 도전이 될 것이다.

오바마 행정부의 외교정책이 얼마나 단호하고, 반테러, 비확산의 목표에서 물러섬이 없는가를 지켜보는 세계와 미국 국내여론, 야당의 목소리를 생각해 볼 때, 북한의 무리한 요구는 미북 간 협상을 난관에 빠트릴 소지가 다분하다. 북한은 오바마 행정부 출범에 즈음하여, 북핵 문제의 위험성을 높여 문제의 시급성을 강조하는 동시에, 향후 미북 협상에서 우월한 위치를 선점하고자 노력할 것이다.

북한의 핵 능력을 과시하고, 핵 확산의 위험성을 암시하는 동시에, 한반도에서의 평화저해 가능성을 강조함으로써, 미국이 대북정책의 우선성을 절감하고, 대북 협상에서 더 협조적으로 나오도록 유도하고자 할 것이다. 그러나 이러한 상황 속에서 북미 간의 신뢰가 오히려 저해되고, 행동 대 행동 협상의 상호조율에서 정체상태가 반복될 경우, 북핵 협상의 국제환경은 돌이킬 수 없는 난관에 봉착할 가능성도 예상해 볼 수 있다. 미국 내 대북 정책의 다양한 대안 중, 오바마 행정부가 상대적으로 협조적인 입장을 취했음에도 불구하고, 북한의 강경하고 무리한 요구가 지속될 경우, 미국으로서는 더 이상 양보할 가능성이 없게 될 것이기 때문이다. 2009년 중후반, 혹은 그 이후의 상황을 예측해 볼 때, 중장기적으로 미북관계의 정체와 악화를 예상해볼 필요가 있다.

미북관계의 변화에 따라 북핵 문제의 국제환경이 변화하는 것과는 달리, 중국, 일본, 러시아의 대북정책과 북핵 정책은 크게 달라질 것으로 예상하기 어렵다. 중국은 여전히 북핵 문제를 통해 중국의 외교적 위상을 지탱하고, 한반도의 안정을 통해 경제발전에 유리한 상황을 조성하고자 할 것이다. 일본은 미국과의 전략 공조의 큰 틀 속에서, 6자회담에 충실히 참가하는 가운데, 북한으로부터의 안보 위협과 납치자 문제 등의 북일 양자문제 해결을 도모할 것이다. 러시아는 북핵 문제 해결과정에서 균형자, 혹은 협상촉진자의 역할을 통해 동북아 안보문제에서의 위상확보에 노력할 것이고, 북핵 문제 해결에 따른 경제적 기회를 찾고자 할 것이다.

그러나 이러한 상수적 요인과 더불어, 모든 나라를 괴롭히고 있는 지구적 경제위기가 북핵 문제 해결에는 부정적 요인으로 작용할 가능성이 없지 않다. 북핵 문제 해결을 위해서는 핵폐기에 따른 상당한 경제보상이 불가피한 실정이다. 경제위기의 핵심인 미국은 대규모의 재정지출을 통하여 경제회복에 노력하고 있는 만큼, 핵 폐기에



다른 경제적 보상에 여유가 없을 것이고, 정치적, 외교적 보상에 집중하게 될 것이다. 다른 국가들이나 국제기구 역시 마찬가지로 입장이어서, 북핵 폐기에 따른 경제보상에 많은 재정지출을 하기에는 어려운 입장에 서게 될 것이다.

이러한 상황에서 한국의 북핵 정책은 매우 중요한 기로에 서게 될 것이다. 현 행정부는 북핵 문제 해결을 위해 6자회담에 충실히 참가하면서, 지원역할에서 중심역할로 이행하는 것을 목표로 삼는 동시에, 북한 이외의 나머지 4개국과 긴밀한 협조관계를 강화하는 것을 목표로 삼고 있다. 특히 미국 오바마 행정부의 북핵 정책이 급속한 진전을 보일 경우, 한미협조관계를 공고히 함으로써 북핵 문제를 둘러싼 한국의 역할을 강화하고자 하고 있다.

그러나 현재 냉각된 남북관계는 이러한 북핵문제해결의 국제환경 조성에는 많은 어려움을 던져주고 있다. 북한은 한편으로는 보수적 이명박 행정부 길들이기, 남남갈등 조장, 통미봉남 정책을 통한 북미관계 개선, 북한에 대한 한국의 영향력 감소와 북한 국내 체제 결속 단속 등을 목적으로 남북관계를 급속히 악화시키고 있다. 이러한 정책노선을 일시적이라기보다는 구조적이어서, 남북관계가 쉽게 협력적으로 환원되기는 쉽지 않을 것이다. 북핵이 북한의 국가와 체제, 정권의 생존을 위한 정치적 도구의 성격을 가지고 있다면, 남북관계 발전 역시 한국의 경제적 지원을 통한 북한의 체제강화 목적으로 가지고 있다. 만약 남북관계가 발전하여 북한이 한국에 구조적으로 편입되는 정도가 증가하고, 북한의 우리식 사회주의 체제 내구성이 약화된다면 북한은 남북관계 발전의 속도를 조절할 수밖에 없다. 현재 남북관계의 악화는 지난 10년 간 한국의 대북 관여에 대한 북한의 속도조절의 측면도 동시에 가지고 있는 만큼, 구조적 지속성을 예측해 볼 수 있다.

따라서 한국으로서는 변화하고 있는 국제환경과 남북관계라는

동시적 정책환경에 직면하고 있다. 그리고 이 과정에서 북핵 문제 해결은 물론, 북한 문제, 한반도의 평화정착이라는 목적으로 동시에 달성해야 하는 상황에 놓여 있는 것이다. 변화하는 환경에 처하여 한국이 추구해야 할 바는 첫째, 변화의 축이 되고 있는 미국의 신 행정부와와의 관계 정립에 최선을 다하는 것이다. 한국은 미국의 북핵 문제 해결 노력을 최대한 지원하는 동시에, 한반도 평화정착이라는 보다 큰 목적을 향해 미북 양국이 움직여 나갈 수 있도록 지원할 필요가 있다. 만약 미국이 북한과의 신뢰구축 및 포괄적 협상 성공이라는 목표를 이루어 내어, 북핵의 완전한 폐기를 이룩하고, 미북 관계 정상화로 나갈 수 있다면, 이는 한국으로서 유리한 환경이라고 보아야 할 것이다. 현재 북한이 추구하는 통미봉남의 결과를 우려하는 한국 내 목소리가 많으나, 미북관계 발전에 따른 북한 정상화에 한국의 힘이 작용할 수밖에 없다. 미국은 세계전략과 동북아 전략의 추진과정에서 한국의 도움이 절대적으로 필요하며, 북한 문제 해결 및 한반도 평화정착을 위해 한국과의 동맹관계, 협조관계를 더욱 발전시켜나가고자 할 것이다. 따라서 한국은 북핵 문제 해결과정에 있는 미국과의 정책공조에 최선을 다해야 할 것이다.

둘째, 6자회담이 추구하고 있는 북핵 폐기 과정의 난관을 헤쳐갈 수 있는 대안을 마련해 놓고 있어야 할 것이다. 우선적으로 미북 협상이 진행될 때, 북한은 오바마행정부의 상황을 이용하여 더 많고, 강경한 요구를 할 가능성이 농후하다. 북한은 여전히 핵폐기 과정에서 북한 정권에 대한 정치적 안전보장을 요구할 것이고, 북한이 안심할 수 있는 수준이 될 때까지, 미북관계정상화, 북한의 핵국가 지위 인정, 남북 상호사찰, 주한미군의 일정한 지위변경 등 한반도 안보구조에 대한 전반적 요구를 할 가능성이 크다. 한국은 북핵 문제가 북한의 국가 및 체제, 정권 안보의 문제와 직결된 문제라는 것을 충분히 인지하는 가운데, 북핵을 둘러싼 북한의 무리한 요구를



적절히 다루어갈 수 있는 방법을 고안하여, 미국과 6자회담 참가국에게 제시할 필요성이 있다. 한국으로서는 북한이 장차 정상국가화 되는 과정에 필요한 국제적 지원을 최대한 지원하되, 북한이 추구하는 대결적 요구들을 관리할 수 있도록 장기적 대안을 마련해야 할 것이다.

셋째, 북핵이 해결된 이후의 북한과 한반도에 대한 장기적 비전을 제시함으로써, 한편으로는 북한의 정치적 미래에 대한 정치적 보장을 제공하고, 다른 한편으로는 북한의 정상국가화와 한반도 평화구축을 위한 비전을 주변국에 제시해야 할 것이다. 북핵은 단순히 안보와 군사에 관한 문제가 아니라, 북한의 미래와 한반도의 새로운 거버넌스, 더 나아가 동북아의 세력구조가 매우 밀접하게 얽혀 있는 정치적, 국제적 문제이다. 북한으로서는 핵을 완전히 폐기한 이후 북한의 정치적 지위에 대해 고민할 것이고, 주변국으로서는 북핵이 폐기된 이후의 북한이 어떠한 국가가 되어 동북아 세력균형 속에서 어떠한 지위를 가지게 될 지에 관해 고민할 것이다. 한국은 북핵이 폐기된 이후, 북한의 상황에 대해 명확한 비전을 제시하고, 핵 폐기 이후 북한과의 평화적, 협조적 관계 속에, 동북아 평화에 기여할 수 있는 방법을 장기적이고 구체적으로 제시하여, 북한은 물론, 주변국의 동의와 지지를 받을 수 있도록 노력해야 할 것이다.

북핵 문제 해결을 위한 국제환경 조성은 단순히 북핵 협상에 대한 주변국들의 전술적 동의를 이끌어내는 것으로는 불충분하다. 행동 대 행동의 협상과정에서 무엇을 주고 받을 것인지에 대한 국가들의 공유된 인식을 도출하는 것도 중요하지만, 북핵을 완전히 폐기함으로써 각 국가들이 전략적으로 얻을 수 있는 것이 무엇인지, 핵 폐기 이후의 북한과 한반도가 주변국가들에게 어떠한 이득을 줄 수 있을 것이지를 고안하여 알리는 것이 필요하다. 전략적 이익과 비전을 공유할 때, 북핵 문제해결이라는 구체적 문제에서 단계적으로 합

의를 이룰 수 있을 것이다.

주

1. “北, 시료채취 시기 먼 장래로 선정” 『연합뉴스』, 2008년 12월 12일.
2. Stephen J. Stedman, Bruce Jones and Carlos Pascual, *Managing Global Insecurity: A Plan for Action* (The Brookings Institution, 2008); Nina Hachigian, Michael Schiffer and Winny Chen, *A Global Imperative: A Progressive Approach to U.S.-China Relations in the 21st Century* (Center for American Progress, 2008); Gayle Smith, *In Search of Sustainable Security: Linking National Security, Human Security, and Collective Security to Protect America and Our World* (Center for American Progress, 2008); Kurt M. Campbell, Nirav Patel and Vikram J. Singh, *The Power of Balance: America in Asia* (Center for a New American Security, 2008) 등 참조.

### III 최근 발간자료 안내

#### ■ 연구총서

2006-01	Cooperative Denuclearization of North Korea	전성훈	저	10,000원
2006-02	한반도 경제통합 모형의 이론적 모색	임강택	저	7,000원
2006-03	7·1조치 이후 북한의 농업개혁과 과제	최수영	저	5,000원
2006-04	북한경제의 대외존성과 한국경제의 영향력	이 석	저	8,000원
2006-05	동북아 경제·안보 협력의 연계: 4대 분야 협력체 형성 중심	박종철 외	공저	10,000원
2006-06	북한체제의 내구력 평가	전현준 외	공저	10,000원
2006-07	북한 경제개혁의 실태와 전망에 관한 연구 -개혁의 부작용을 통해 본 북한 체제전환의 성공과제-	김영운	저	10,000원
2006-08	남북한 공유하천 교류협력 방안	손기웅	저	6,000원
2006-09	북한의 당·군·민 관계와 체제 안정성 평가	정영태	저	7,500원
2006-10	동북아 정세변화와 한국의 동북아 균형자 역할 연구	황병덕	저	8,500원
2006-11	김일성 항일무장투쟁의 신화화 연구	서재진	저	10,000원
2006-12	평화통일의 기본방향과 추진전략	조 민	저	6,500원
2006-13	중국의 대북한 정책: 지속과 변화	최춘흠	저	5,000원
2006-14	한·미 안보관계의 변화와 북·미관계의 전망	박영호	저	7,000원
2006-15	동북아지역의 갈등·협력과 한반도 평화구축을 위한 대외전략	배정호 외	공저	10,000원
2006-16	북한 새 세대의 가치관 변화와 전망	임순희	저	8,000원
2006-17	개혁·개방과정에서 인권문제: 이론과 실제	이금순, 김수암	저	10,000원
2006-18	경제난 이후 북한 문학에 나타난 주민생활 변화	조정아	저	6,000원
2006-19	남남갈등해소방안 연구	조한범	저	5,000원
2007-01	남북한 재외동포정책과 통일과정에서 재외동포의 역할	최진욱	저	6,500원
2007-02	민주주의와 인권에 대한 북한의 인식과 대응	김수암	저	6,000원
2007-03	북한의 경제난과 체제 내구력	서재진	저	8,500원
2007-04	“확산방지구상”(PSI)과 한국의 대응	전성훈	저	10,000원
2007-05	통합정책과 분단군 통일: 독일사례	손기웅	저	7,000원
2007-06	새터민의 증언으로 본 북한의 변화	이교덕 외	공저	10,000원
2007-07	북·중 경제관계 확대와 대응방안	최수영	저	6,000원
2007-08	한반도 비핵화와 평화체제 구축전략	허문영 외	공저	10,000원
2007-09	북한군대의 대내외 정세 인식 형성과 군대변화	정영태	저	6,000원
2007-10	평화번영정책 추진성과와 향후과제	허문영 외	공저	9,000원

2007-11	비교사회주의 측면에서 본 북한의 변화 전망: 리비아와 쿠바 사례를 중심으로	정영태 외 공저	7,000원
2007-12	미·일동맹 강화에 따른 동북아정세 변화와 한국의 안보정책 대응전략	김국신 외 공저	8,500원
2007-13	아베정권의 국내정치와 대외전략 및 대북전략	배정호 저	6,000원
2007-14	중국의 대북 정책과 2·13합의에 대한 입장	최춘흠 저	5,000원
2007-15(I)	남북협력과 동북아협력 연계 추진방안	김규륜 외 공저	10,000원
2007-15(II)-1	동북아 지역협력의 새로운 연계	김규륜 편저	10,000원
2007-15(II)-2	New Linkages of Northeast Asian Regional Cooperation	김규륜 편저	10,000원
2007-15(II)-3	北東アジア地域協力の新たな連係	김규륜 편저	10,000원
2007-15(II)-4	東北亞區域合作的新關係	김규륜 편저	10,000원
2007-16	남북 물류·운송 활성화 및 협력방안 연구	김영윤 외 공저	8,000원
2007-17	북한의 통계: 가용성과 신뢰성	이 석 저	8,500원
2007-18	북한 사회개발협력방안 연구	조한범 저	5,000원
2007-19	북한주민의 거주·이동: 실태 및 변화 전망	이금순 저	7,000원
2008-01	북한체제의 안정성 평가: 시나리오 워크숍	최진욱 외 공저	9,000원
2008-02	한반도 선진화를 위한 남북 경제관계 발전방안 모색	임강택 외 공저	10,000원
2008-03	남북한 출입제도 (통행·통신·통관) 개선 및 정착 방안 연구	김영윤 저	8,000원
2008-04	전환기 동북아 국가들의 국내정치 변화와 대북전략	배정호 외 공저	10,000원
2008-05	중국의 한·중 FTA 추진의도와 남북관계에 주는 함의	전병곤, 구기보저	7,500원
2008-06	한반도 통일 외교 인프라 구축 연구	박영호 외 공저	9,000원
2008-07	북한 주민의 일상생활	조정아 외 공저	10,000원
2008-08	김정일 정권 등장 이후 북한의 체제유지 정책 고찰과 변화 전망	전현준 외 공저	10,000원
2008-09	이명박정부 대북정책의 추진환경과 정책과제	박형중 외 공저	6,500원
2008-10	국제사회의 인권개선 전략: 이론과 실제	이금순, 김수암 저	9,000원
2008-11	North Korea's External Economic Relations	김규륜 편저	9,000원

■ 학술회의총서

2006-01	남북경제공동체 형성전략	10,000원
2006-02	한반도 평화포럼: 구상과 이행	9,500원
2006-03	동북아구상과 남북관계 발전전략	10,000원
2006-04	Political Economy of the Northeast Asian Regionalism : Linkages between Economic and Security Cooperation	9,500원
2006-05	The North Korean Nuclear Test and The Future of Northeast Asia	7,000원



2007-01	2·13 합의와 한반도 평화체제 구축	8,500원
2007-02	6·15 정상회담과 한반도 평화체제	10,000원
2007-03	2007 남북정상회담과 한반도 평화·번영: 평가와 전망	9,000원
2008-01	이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향	10,000원
2008-02	The Vision for East Asia in the 21st Century and the Korean Peninsula	9,500원

## ■ 협동연구총서

2006-04-01	2020 선진 한국의 국가전략: 총괄편	박종철 외 공저 10,000원
2006-04-02	2020 선진 한국의 국가전략(I): 안보전략	박종철 외 공저 10,000원
2006-04-03	2020 선진 한국의 국가전략(II): 경제전략	박종철 외 공저 10,000원
2006-11-01	한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사	황병덕 외 공저 10,000원
2006-11-02	한반도 평화·번영 거버넌스의 분야별 현황과 과제	10,000원
2006-11-03	한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(상)	황병덕 외 공저 10,000원
2006-11-04	한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(중)	황병덕 외 공저 10,000원
2006-11-05	한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(하)	황병덕 외 공저 10,000원
2006-12-01	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안(총괄편)	황병덕 외 공저 10,000원
2006-12-02	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안	황병덕 외 공저 10,000원
2007-10-01	동북아 지역내 NGO 네트워크 활성화 방안(총괄보고서)	김국신 외 공저 6,000원
2007-10-02	한반도 통일대비 국내NGOs의 역할 및 발전방향	손기웅 외 공저 9,000원
2007-10-03	동북아 NGO 교류·협력의 인프라 개선과 NGO 네트워크의 활성화 방안	최대석 외 공저 7,500원
2007-11-01	한반도 평화·번영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안 (총괄보고서)	김국신 외 공저 10,000원
2007-11-02	한반도 평화·번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀	임성학 외 공저 6,000원
2007-11-03	한반도 평화·번영을 위한 외교안보정책 거버넌스 활성화 방안	배정호 외 공저 6,500원
2007-11-04	한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안	함택영 외 공저 6,000원
2007-11-05	대북정책 참여 거버넌스 활성화 방안	전성훈 외 공저 6,500원
2007-11-06	남북경협 거버넌스 활성화 방안	김규륜 외 공저 8,000원
2007-11-07	남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안	이교덕 외 공저 10,000원
2007-11-08	한반도 평화·번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로	양현모 외 공저 7,500원

2007-11-09	한반도 평화교육 거버넌스 활성화 방안	박광기 외 공저	8,500원
2008-07-01	한반도 평화·번영 거버넌스의 모형개발 및 발전방안(총괄보고서)	김국신 외 공저	6,500원
2008-07-02	남북 교류협력 효율화를 위한 거버넌스 모형구축	양현모, 이준호 저	6,000원
2008-07-03	북한의 국가·사회관계와 통일정책 거버넌스	최진옥 외 공저	7,000원
2008-07-04	남북연합 형성·운영의 거버넌스	박종철 외 공저	8,000원
2008-08-01	국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한개발 지원을 위한모색(총괄보고서)	박형중 외 공저	10,000원
2008-08-02	국제 개발이론 현황	이금순 외 공저	8,000원
2008-08-03	국제사회의 원조 현황 및 추진전략	임강택 외 공저	10,000원
2008-08-04	UN기구의 지원체계와 대북 활동	최춘흠 외 공저	6,500원
2008-08-05	양자간 개발기구의 체계와 활동	권 울 외 공저	10,000원
2008-08-06	다자간 개발기구의 체계 및 활동	장형수 외 공저	10,000원
2008-08-07	국제 NGO의 원조정책과 활동 연구	이중무 외 공저	8,000원

### ■ 논 총

통일정책연구, 제15권 1호 (2006)	10,000원
통일정책연구, 제15권 2호 (2006)	10,000원
통일정책연구, 제16권 1호 (2007)	10,000원
통일정책연구, 제16권 2호 (2007)	10,000원
통일정책연구, 제17권 1호 (2008)	10,000원
통일정책연구, 제17권 2호 (2008)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 15, No. 1 (2006)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 15, No. 2 (2006)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 16, No. 1 (2007)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 16, No. 2 (2007)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 17, No. 1 (2008)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 17, No. 2 (2008)	10,000원

### ■ 북한인권백서

북한인권백서 2006	임순희 외 공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2006	임순희 외 공저	10,000원
북한인권백서 2007	김수암 외 공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2007	김수암 외 공저	10,000원
북한인권백서 2008	이금순 외 공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2008	이금순 외 공저	10,000원



## 독일통일백서

2006	2005 독일통일백서	8,500원
2008	2006 독일통일백서	8,000원

## 연례정세보고서

2006	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2006~2007	6,000원
2007	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2007~2008	6,000원
2008	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2008~2009	6,000원

## <비매품>

### 통일정세분석

2006-01	2006년 북한 신년 공동사설 분석	허문영, 서재진, 임강택, 전현준, 정영태, 최진욱
2006-02	김정일 국방위원장 방중 결산과 향후 한반도 정세 전망	전현준, 김영윤
2006-03	2005 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2006-04	북·중관계 강화의 영향과 우리의 대응책	박종철, 김국신, 최수영, 허문영, 전병곤
2006-05	중·러 정상회담 결과분석	여인곤
2006-06	북한 최고인민회의의 제11기 4차 회의 결과분석	서재진, 김영윤
2006-07	주일미군 재편의 의미와 시사점	김국신, 배정호
2006-08	북한 「7·1경제관리개선조치」 4년의 평가와 전망	김영윤
2006-09	한·미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2006-10	아베 정권의 출범과 대한반도 정책 전망	배정호
2006-11	북한의 핵실험과 국제사회의 대응	김국신, 박영호, 배정호, 여인곤, 최춘흠
2006-12	미국 중간선거 결과분석	김국신, 박영호
2006-13	APEC 정상회의의 결과분석	김규륜
2007-01	2007년 북한 신년 공동사설 분석	허문영, 김영윤, 박영호, 서재진, 전현준, 정영태
2007-02	2·13 북핵 합의이후 북한정세와 남북관계 전망	여인곤, 이금순, 정영태, 조한범, 최수영
2007-03	2006 미 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2007-04	「2·13합의」 전후의 북한동향	이교덕, 임순희, 정영태, 최수영
2007-05	부시 행정부의 북핵정책 변화 분석	전성훈
2007-06	북한 최고인민회의의 제11기 제5차 회의 평가	최수영

2007-07	7·1조치 이후 5년, 북한경제의 변화와 과제	최수영
2007-08	상반기( '07년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영
2007-09	제6차 6자회담 수석대표회의 결과분석	김국신, 여인곤
2007-10	7·29 일본 참의원 선거 결과 분석	배정호
2007-11	북한의 「전국 당세포비서 대회」 개최 배경과 전망	정영태
2007-12	후쿠다 정권의 특징과 대외 및 대북전략	배정호
2007-13	러시아 총선(12·2) 결과분석	여인곤
2007-14	하반기( '07년 7월~12월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영
2008-01	2008년 북한 신년 공동사설 분석	정영태, 김영윤, 박영호, 서재진, 임순희, 허문영
2008-02	중국 11기 전국인민대표대회 제1차 회의 결과분석: 지도부 개편을 중심으로	전병곤
2008-03	최근 북한 권력엘리트 변동 분석	전현준
2008-04	한·미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2008-05	이명박 대통령의 방일과 한·일 정상회담에 대한 분석	배정호
2008-06	북한 최고인민회의 제11기 제6차 회의 결과분석	최수영
2008-07	북한인권 특별보고관 유엔인권이사회 보고서 평가	이금순, 김수암
2008-08	2단계 비핵화 이후 북한의 대남정책 전망	최진욱, 박형중
2008-09	남북 이산가족문제: 평가와 향후 정책 방안	임순희
2008-10	상반기(08년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	서재진, 정영태, 전현준, 최수영, 최진욱, 임순희, 조정아
2008-11	아소 정권의 출범과 대외전략노선 및 대북전략	배정호
2008-12	한·러 정상회담 결과분석	여인곤
2009-01	2009년 북한 신년 공동사설 분석	최진욱, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영, 박영호, 박형중
2009-02	하반기 북한의 정세 분석	최진욱, 임순희, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영

■ KINU정책연구시리즈

2006-01	남북한 관광사업 활성화 방안	김영윤
2006-02	2006년 QDR의 특징 분석과 한반도안보에 주는 시사점	박영호
2006-03	북한 개발협력을 위한 주요 쟁점과 정책 과제	임을출
2006-04	아시아 지역협력의 발전추세와 한국의 정책방향	김규륜
2006-05	6·15 남북공동선언 이후 북한의 대남정책과 우리의 정책방향	전현준
2006-06	국내외 북한인권 동향 평가와 인권개선 로드맵	서보혁
2006-07	북한군 최고사령관 위상 연구	고재홍



2006-08	평화를 통한 국가 이미지 제고와 통일과정에서의 활용 방안	이헌근
2006-09	김정일 정권의 정세인식: '선군' 담론 분석을 중심으로	전미영
2007-01	북핵 '2·13합의' 와 평화적인 핵폐기 사례 분석	전성훈
2007-02	2차 남북정상회담의 의의와 전망	조한범
2007-03	국군포로·납북자 문제 해결방안	김수암, 이금순, 최진욱, 서은성
2007-04	한미동맹 그리고 북한과 동북아 2001~2007년간의 회고와 한국의 정책 대안	박형중
2007-05	주변 4국의 대북정책 동향과 전망: '2·13합의' 이후부터 남북정상회담까지를 중심으로	여인곤, 김국신, 배정호, 최춘흠
2007-06	국제금융기구의 북한 개입: 조건, 시나리오 및 과제	임을출
2007-07	평화조약의 역사적 변천과 사례: 한반도평화체제에 주는 시사점	최진욱
2007-08	북핵 폐기 한반도 모델: 기본원칙과 추진방향	전성훈
2008-01	남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 이론적 체계: 연구	서재진
2008-02	향후 5년 남북관계 주요 환경과 전개 시나리오	박형중, 허문영, 조 민, 전성훈
2008-03	북한의 기상관리 정책의 변화와 남북한 기상협력 방안연구	최은석, 황재준

## ■ 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

2006	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 1호	임순희, 이금순, 김수암
2006	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 2호	임순희, 이금순, 김수암
2007	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 1호	이금순, 서재진, 김수암
2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 2호	이금순, 최진욱, 김수암
2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제3권 1호	이금순, 김수암, 임순희

## ■ 월간 북한동향

2007	월간 북한동향 제1권 제1호	북한연구실
2007	월간 북한동향 제1권 제2호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제1호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제2호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제3호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제4호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제5호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제6호	북한연구실

## ■ 한반도 평화체제 연구총서

2007	한반도 평화체제: 자료와 해제 제1호	허문영, 김수암, 여인곤, 정영태, 조 민, 조정아
------	----------------------	------------------------------

■ Studies Series

- 2006-01 The North Korean Penal Code, Criminal Procedures, and their Actual Applications Kim Soo-Am
- 2006-02 North Korea's Negotiation Behavior toward South Korea : Continuities and Changes in the Post Inter-Korean Summit Era Huh, Moon-Young
- 2006-03 The Establishment of Peace on the Korean Peninsula and the Outlook for Unification Cho, Min
- 2006-04 A Study on the structure of industry in North Korea Choi, soo-young
- 2006-05 The Border-crossing North Koreans: Current Situations and Future Prospects Keumsoon Lee
- 2006-06 North Korea's Human Resource Development System Cho, Jeong-Ah
- 2007-01 Value Changes of the North Korean New Generation and Prospects Lim, Soon-Hee
- 2007-02 North Korea's Civil-Military-Party Relations and Regime Stability Jeung, Young-Tai
- 2007-03 An Assessment of the North Korean System's Durability Chon, Hyun-Joon, Huh, Moon-Young, Kim, Philo, Bae, Chin-Soo
- 2007-04 A Study on the Reality and Prospect of Economic Reform in North Korea : Tasks for Successful Transformation of the North Korean System Kim, Young-Yoon
- 2007-05 North Korea's Agricultural Reforms and Challenges in the wake of the July 1 Measures Choi, Soo Young
- 2007-06 The Changes of Everyday Life in North Korea in the Aftermath of their Economic Difficulties Cho, Jeong-Ah
- 2008-01 Conceptions of Democracy and Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea Kim Soo-Am
- 2008-02 Internal and External Perceptions of the North Korean Army Jeung, Young-Tai
- 2008-03 PSI and the Korean Position Seongwhun Cheon
- 2008-04 Transformation of the U.S.-Japan Alliance and South Korea's Security Strategy Kim Kook-shin, Yeo In-kon, Kang Han-koo
- 2008-05 Changes in North Korea as revealed in the Testimonies of Saetomins Lee Kyo-Duk, Lim Soon-Hee, Cho Jeong-Ah, Lee Gee-Dong, Lee Young-Hoon
- 2008-06 Economic Hardship and Regime Sustainability in North Korea Suh, Jae-Jean

## ■■ 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 定期會員에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 定期會員제를 운영하게 되었습니다. 정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구총서, 국문논총, 영문저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

### 1. 정기회원의 구분

- 1) 일반회원: 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 2) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 3) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

### 2. 회원가입 및 재가입

- 1) 가입방법: ① 회원가입신청서를 기재하여 회비를 납부하신 入金證과 함께 본 연구원으로 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격이 취득됩니다.  
② 본원 홈페이지(<http://www.kinu.or.kr>)에서 회원가입신청서를 작성하신 후 회비를 납부하신 입금증을 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격을 취득하실 수 있습니다.
- 2) 연 회 비: 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다  
(기관회원 20만원, 일반회원 10만원, 학생회원 7만원)
- 3) 납부방법: 신한은행 온라인 140-002-389681(예금주: 통일연구원)
- 4) 재 가 입: 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.(재가입 안내장을 발송)

### 3. 정기회원의 혜택

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 학술지 「통일정책연구」와 International Journal of Korean Unification Studies를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구총서(연평균 30-35권), 학술회의 총서(연평균 5-6권), 정세분석보고서(연평균 5-10권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 지난자료를 20% 할인된 가격에 구입할 수 있습니다.  
(단, 비영리에 한함)
- 5) 저작권과 관련하여 DB서비스를 통해 압축한 자료는 제3자 양도 및 판매를 금합니다.

### 4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 4.19길 275 통일연구원 통일학술정보센터(우편번호: 142-728)  
(전화: 901-2559, 901-2529 FAX: 901-2547)





www.kinu.or.kr

## 오바마 행정부와 한반도

핵심국정과제 연구시리즈 08-02

오바마 행정부의 동북아정책\_김국신

오바마 행정부의 대북정책과 북한의 수용능력\_박형중

오바마 행정부와 한국의 대북정책\_조 민

북핵문제와 북미관계\_손병권

북핵문제와 중국 협력 유도방안\_신상진

북핵문제와 국제기구의 역할 제고 방안\_조동준

북핵문제와 한국의 국제공조 방안\_전재성

