

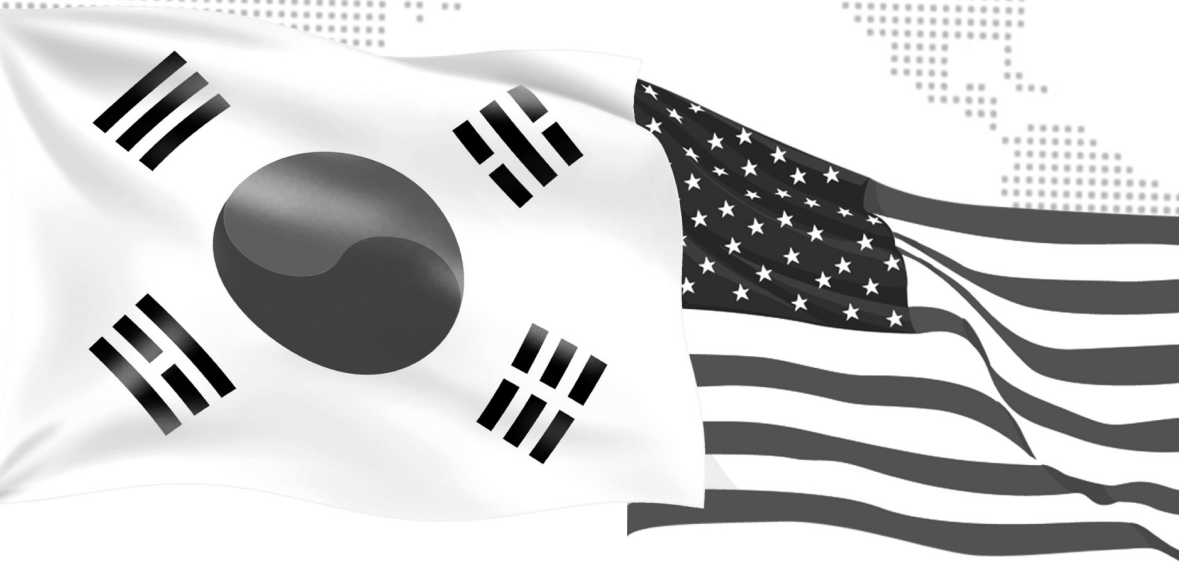
○ 2009년도 KINU Korea-U.S. 민간전략대화 및 국제적 공동연구



북한의 주요현안과 한·미 전략적 공조

배정호 편저

○ 2009년도 KINU Korea-U.S. 민간전략대화 및 국제적 공동연구



북한의 주요현안과 한·미 전략적 공조

배정호 편저

북한의 주요현안과 한·미 전략적 공조

인 쇄 2009년 12월
발 행 2009년 12월
발 행 처 통일연구원
발 행 인 통일연구원장
편 집 인 배정호
등 록 제2-02361호 (97.4.23)
주 소 (142-728) 서울 강북구 4·19길 275 통일연구원
전 화 (대표) 900-4300
(직통) 901-2527
(팩시밀리) 901-2543
홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인 (주) 늘폼플러스 (070-7090-1177)

가 격 10,000원

© 통일연구원, 2009

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터:

·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337

국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)

북한의 주요현안과 한·미 전략적 공조 / 배정호 편저. — 서울 : 통일연구원, 2009

p. ; cm.

ISBN 978-89-8479-542-6 93340 ₩10000

대북 정책[對北 政策]

한미 동맹[韓美 同盟]

349.11042-KDC4

327.519073-DDC21

CIP2009004246

북한의 주요현안과
한·미 전략적 공조

CONTENTS

— 서문	
— Joint Vision for the Alliance of the United States of America and the Republic of Korea	
제1장_ 오바마 행정부의 대동북아시아 전략	1
아브라함 덴마크 (미국 신안보연구원 CNAS)	
제2장_ 이명박 정부의 대북정책	49
배 정 호 (통일연구원 KINU)	
제3장_ 해결하기 난해한 북한문제에 대한 지역적 접근	
— 오바마 행정부 초기 정책	71
고든 플레이크 (맨스필드 재단 The Maureen and Mike Mansfield Foundation)	
제4장_ 북한의 대미정책과 한·미협력	101
이 춘 근 (통일연구원 KINU)	
제5장_ 대북정책 조정	129
리차드 폰테인·미카 스프링구트 (미국 신안보연구원 CNAS)	
제6장_ 북핵위협 대응 한·미협력	
— 확대억제 강화를 중심으로	173
김 태 우 (국방연구원 KIDA)	

제7장_ 북한의 핵 및 미사일 위협에 대한 한·미 양국의 공동 대응 — 207

스탠리 위크스 (국방분석연구소, 미국 해군대학 Institute for Defense Analysis,
Naval War Collage)

제8장_ 북한체제 변혁을 위한 한·미협력 ————— 233

남 성 욱 (국가안보전략연구소 INSS)

제9장_ 북한 핵문제 해결을 위한 한·미 연합 전략의 필요 ————— 261

랄프 코사 (미국 국제전략문제연구소 CSIS-Pacific Forum)

제10장_ 21세기 한·미동맹 강화를 위한 방안

— 아시아 새로운 국제 질서 형성에서 한미 파트너십의 역할 — 307

다니엘 트와이닝 (독일 마셜재단 German Marshall Fund)

제11장_ 한·미동맹 강화 방안 ————— 337

김 성 한 (고려대학교 Korea University)

저자 이력 ————— 363

최근 발간자료 안내 ————— 367

서 문

동북아 지역은 강대국들의 이해관계가 교차하는 가운데 경쟁과 견제, 협력관계가 얽혀져 있고, 이와 같은 동북아 지역의 전략적 환경의 특징은 한반도에도 투영되어 있다. 그러므로 한국이 ‘한반도 경영시대’를 열기 위하여 북한문제를 해결해 가는데 있어서 미국, 일본, 중국, 러시아 등과의 국제공조가 중요하며, 특히 한·미 전략적 공조가 중요하다.

이명박 정부는 출범 이후, 한·미동맹의 강화를 위해 각별한 노력을 기울여 왔다. 한·미 정상은 「한·미공동비전」을 채택하여 한·미 양국의 협력관계를 군사·안보 분야뿐만 아니라 정치, 경제, 사회, 문화 등으로 확대시키기로 합의하였으며, 21세기의 한·미동맹을 한반도를 훨씬 넘어서 세계문제를 함께 다루기 위한 ‘전략동맹’으로 확대 발전시킬 것을 합의하였다.

본 연구서는 이와 같은 ‘한·미 전략동맹’을 기반으로 북한 관련 주요 현안문제의 해결을 지향하여 한·미 양국 전문가들의 (1) 정책네트워크의 구축, (2) 정책공조의 강화를 위해 집필되었다.

본 연구서는 한국의 통일연구원(KINU)과 미국의 신안보연구소(CNAS)가 주축이 되어 한·미 양국의 전문가들이 오바마 정부의 동북아 전략 및 대북정책, 이명박 정부의 대북정책 등에 대한 이해를 기반으로 한·미동맹의 강화 방안, 북한문제의 해결을 위한 한·미 전략적 공조,

한·미 양국의 대북정책 조율 및 협력, 북한의 체제 변혁을 위한 한·미 전략적 공조 등 주요 정책현안에 관해 심도 있는 연구를 한 결과물이다.

이와 같은 연구가 이루어지는 과정에서 김태우 박사(한국국방연구원)와 Nirav Patel(CNAS)이 중요한 가교 역할을 하였고, 진행과정에 있어서는 이춘근 박사(통일연구원 초빙연구위원), 이은정 연구원 및 이상연 연구원(이상 통일연구원)의 헌신적인 노력이 있었다. 게다가 이춘근 박사는 본 연구서의 한글판을 위해 영문원고를 번역하는데도 적지 않은 노력을 기울여 주었다.

본 연구서의 필자들은 연구서가 한·미 양국의 전문가, 학생들, 독자들이 북한의 주요 현안문제와 관련, 한·미 양국의 정책에 관한 이해는 물론, 한·미 전략적 공조의 중요성을 인식하는 데 도움이 되었으면 하는 바람이다.

통일연구원 국제관계연구센터 소장 배정호

JOINT VISION FOR THE ALLIANCE OF THE UNITED STATES OF AMERICA AND THE REPUBLIC OF KOREA

Washington D.C. June 16, 2009



The United States of America and the Republic of Korea are building an Alliance to ensure a peaceful, secure and prosperous future for the Korean Peninsula, the Asia-Pacific region, and the world.

Our open societies, our commitment to free democracy and a market economy, and our sustained partnership provide a foundation for the enduring friendship, shared values, and mutual respect that tightly bind the American and Korean peoples.

The bonds that underpin our Alliance and our partnership are strengthened and enriched by the close relationships among our citizens. We pledge to continue programs and efforts to build even closer ties between our societies, including cooperation among business, civic, cultural, academic, and other institutions.

The United States-Republic of Korea Mutual Defense Treaty remains the cornerstone of the U.S.-ROK security relationship, which has guaranteed peace and stability on the Korean Peninsula and in Northeast Asia for over fifty years. Over that time, our security Alliance has strengthened and our partnership has widened to encompass political, economic, social and cultural cooperation. Together, on this solid foundation, we will build a comprehensive strategic alliance of bilateral, regional and global scope,

based on common values and mutual trust. Together, we will work shoulder-to-shoulder to tackle challenges facing both our nations on behalf of the next generation.

The Alliance is adapting to changes in the 21st Century security environment. We will maintain a robust defense posture, backed by allied capabilities which support both nations' security interests. The continuing commitment of extended deterrence, including the U.S. nuclear umbrella, reinforces this assurance. In advancing the bilateral plan for restructuring the Alliance, the Republic of Korea will take the lead role in the combined defense of Korea, supported by an enduring and capable U.S. military force presence on the Korean Peninsula, in the region, and beyond.

We will continue to deepen our strong bilateral economic, trade and investment relations. We recognize that the Korea-U.S. (KORUS) Free Trade Agreement could further strengthen these ties and we are committed to working together to chart a way forward. We aim to make low-carbon green growth into a new engine for sustainable economic prosperity and will closely cooperate in this regard. We will strengthen civil space cooperation, and work closely together on clean energy research and the peaceful uses of nuclear energy.

Through our Alliance we aim to build a better future for all people on the Korean Peninsula, establishing a durable peace on the Peninsula and leading to peaceful reunification on the principles of free democracy and a market economy. We will work together to achieve the complete and verifiable elimination of North Korea's nuclear weapons and existing nuclear programs, as well as ballistic missile programs, and to promote respect for the fundamental human rights of the North Korean people.

In the Asia-Pacific region we will work jointly with regional institutions and partners to foster prosperity, keep the peace, and improve the daily lives of the people of the region. We believe that open societies and open economies create prosperity and support human dignity, and our nations and civic organizations will promote human rights, democracy, free markets, and trade and investment liberalization in the region. To enhance

security in the Asia-Pacific, our governments will advocate for, and take part in, effective cooperative regional efforts to promote mutual understanding, confidence and transparency regarding security issues among the nations of the region.

Our governments and our citizens will work closely to address the global challenges of terrorism, proliferation of weapons of mass destruction, piracy, organized crime and narcotics, climate change, poverty, infringement on human rights, energy security, and epidemic disease. The Alliance will enhance coordination on peacekeeping, post- conflict stabilization and development assistance, as is being undertaken in Iraq and Afghanistan. We will also strengthen coordination in multilateral mechanisms aimed at global economic recovery such as the G-20.

The United States of America and the Republic of Korea will work to achieve our common Alliance goals through strategic cooperation at every level. Proven bilateral mechanisms such as the Security Consultative Meeting and the Strategic Consultations for Allied Partnership will remain central to realizing this shared vision for the Alliance.

U.S. President Barac Obama and South Korea President Myung-Bak Lee



오바마 행정부의 대동북아시아 전략

아브라함 덴마크

* This chapter is adapted from previous works by the Center for a New American Security: Abraham Denmark, Lindsey Ford, Zachary Hosford, Nirav Patel, and Michael Zubrow, "No Illusions: Regaining the Strategic Advantage with North Korea," Center for a New American Security, June 2009 ; Abraham Denmark, Zachary Hosford, and Michael Zubrow, "Lessons Learned: Navigating Negotiations with the DPRK," Center for a New American Security, November, 2009; Kurt M. Campbell, Lindsey Ford, Nirav Patel, and Vikram J. Singh, "Going Global: The Future of the U.S.-South Korea Alliance," Center for a New American Security, February 2009; Kurt M. Campbell, Nirav Patel, Vikram Singh, "The Power of Balance: America in iAsia," Center for a New American Security, June 2008; and Ralph A. Cossa, Brad Glosserman, Michael A. McDevitt, Nirav Patel, James Przystup, Brad Roberts, "The United States and the Asia-Pacific Region: Security Strategy for the Obama Administration," Center for a New American Security, February 2009; Abraham Denmark and Nirav Patel (eds.), "China's Arrival: A Strategic Framework for a Global Relationship," Center for a New American Security, September 2009.

1

I. 서론

대한민국과 미국이 21세기를 향해 달려가는 이즈음 국제체제는 큰 변화를 겪고 있다. 미국 중심의 일극 체제가 점차 다극체제로 변화함에 따라 세계는 더욱 복잡하게 되었으며 상호 의존도가 높아지고 있다. 지역적으로 보았을 때 동북아시아 대부분의 국가들은 급속한 경제 성장을 경험했으며 분석가들과 권위자들은 미국이 그동안 중동에서 한눈을 팔고 있는 동안 아시아가 21세기의 주역이 될 것이라고 말한다.¹

클린턴 대통령 재임기간 동안 미국 정부는 권위 있는 ‘아시아-태평양 전략 보고서’(Asia-Pacific Strategy Report)를 주기적으로 간행했고 동 보고서는 아시아-태평양 지역에서 미국의 우선순위, 목표, 그리고 전략에 대해 기술했다. 미국 국무부는 지난 10년 동안 아시아 지역에 큰 변화가 있었음에도 불구하고, 동 보고서의 개정판을 발행하지 않고 있는 상태다. 아시아를 크게 변화시킨 요인은 4가지라고 말할 수 있겠다. 첫 번째는 미국 힘의 우위가 지속되고 있다는 점이다. 비록 많은 사람들이 유행처럼 중국이 미국의 지위를 대체할 것이라고 말하지만, 미국은 아직도 경제적, 정치적 그리고 군사적으로 이 지역에서 타의 추종을 불허하는 가장 막강한 나라이다. 두 번째 요소는 중국의 부흥이다. 중국은 번영하고 있으며, 공격적이고, 영향력 있는 나라로 비춰지는 동시에, 또 다른 측면에서는 위협을 회피하고자 노력하고 있으며 지역적 차원 혹은 세계 차원에서 지도자의 역할을 담당하는 것을 거부해 하는 나라이기도 하다. 세 번째 경향은 이 지역에 대한 미국의 동맹관계와 우호관계가 점차 복잡해지고 있다는 점이다. 이는 미국의 국내적인 정치적 동인과 10년 정도 지속된 경제적인 불경기에서 기인한다. 네 번째이자

¹ 이 보고서에서는 동북아시아를 중국, 북한, 일본, 대한민국, 러시아, 대만 등이 있는 지역으로 정의 내린다.

마지막 경향은, 북한 때문에 야기되고, 진행 중인 문제들이다. 북한의 핵무기와 탄도미사일 보유가 야기하는 문제는 이 지역의 안정을 위협하고 있다.

이상과 같은 이유들 때문에 오바마 행정부는 2010년 아시아-태평양 지역에 대한 새로운 전략 보고서를 다시 발행하기로 결정했다. 그러나 미국의 동맹국들, 파트너들 그리고 친구들은 미국 국무부가 이 보고서를 간행할 때까지 기다릴 수가 없으며 그것은 이 지역에 대한 미국의 전략을 고려하는 문제를 넘어, 아시아 국가들에 대한 미국의 입장을 알리는 것과 관련된 문제라는 점을 알아야 한다. 동북아시아에 대한 미국의 접근을 완전히 이해하기 위해서는, 행동과 예산의 문제는 단순한 수사(修辭)의 차원을 넘는 것임을 이해해야 한다. 본 논문은 오바마 행정부의 동북 아시아 전략에 대해 전망하려고 하며, 미국은 2009년 1월 이후 동북 아시아에 대해 어떤 행동을 취해 왔는가를 분석하고, 전략으로서 제시된 이 같은 목표와 우선순위들이 제한된 시간과 자원을 가지고 통치를 해야 하는 현실과 어떻게 조화를 이룰 수 있는 것인지에 대해 살펴보고자 한다.

II. 동북아시아에서의 미국의 이익

아시아-태평양 지역에서 안정을 유지하고 미국의 힘을 투사하기 위한 미국의 능력은, 오랫동안 미국이 아시아 국가들과 유지해 온 양자 동맹 체제를 통한 ‘중심축과 살’(Hub and Spoke) 모양의 동맹 체제에 의존해 왔다. 대한민국은 이 같은 동맹 체계에서 대단히 중요한 부분으로, 미국 힘의 투사를 위한 지역적 중심축의 역할을 담당했고 살(Spoke)을 통해 미국의 힘을 이 지역에 투사하는 역할을 했다. 그러나 오늘 한국이 미치는

영향력의 크기와 이익은 더 이상 동북아시아 지역이라는 맥락에만 한정시켜 볼 수 없을 정도로 커지게 되었다. 대한민국은 전 지구에 있는 나라들과 새로운 외교 및 경제 관계를 구축해 나가고 있다. 마찬가지로 대한민국의 군사력은 이미 동북아 지역을 넘어 아덴만에서 복잡한 작전을 수행하고 있는 중이다.

전 지구적 도전에 당면한 미국은 미국의 친구들과 이웃 나라들에 일부 책임을 분담하도록 요청해야 하며 그럼으로써 우리 모두가 의존하고 있는 국제체제를 지탱시킬 수 있을 것이다. 경비를 분담한다거나 지역 안정을 위한 미국의 노력을 지지하는 차원을 넘어, 동맹국들은 미국이 21세기에 당면하고 있는 다양한 문제에 대처할 수 있도록 도울 수 있을 것이며 또한 국제적인 업무를 함께 담당함으로써 미국이 취하는 행동의 정당성을 더욱 높여줄 수 있을 것이다.

오바마 행정부는 상징적으로 아시아-태평양 지역으로 돌아왔다. 아시아-태평양 지역을 미국 외교 정책에서 우선순위가 가장 높은 곳이라고 인식하기 시작한 것이다. 힐러리 클린턴 장관의 국무장관으로서의 최초의 방문 지역도 동아시아였다. 힐러리는 2009년 6월에 열린 아세안 지역 포럼에 참석하는 것으로 해외 순방을 시작했는데, 이는 오바마 행정부가 아시아 지역의 각종 회의에 보다 적극 참여하겠다는 것을 보여주는 일이며, 아시아 지역에 더 큰 관심을 가지겠다는 의지를 표명한 것이다. 이 같은 신호들은 오바마가 영접한 최초의 외국 국가 원수로 일본 수상 아소 타로를 영접했다는 사실에서 더욱 강력하게 나타났다. 이명박 대통령과의 성공적인 정상회담 그리고 미국과 중국 사이의 전략 및 경제 대화의 개시 등은 모두 아시아가 중요하다는 사실을 반영하는 것이다.

위에서 지적한 바와 같이 미국은 동북아시아에 대한 미국의 관심을 아직 공식적으로 자세하게 표명하지는 않았다. 그러나 오바마 행정부의

관리들은 동북아시아 지역에 대한 미국의 전통적 관심이 지속될 것이라는 사실을 강조하고 있다. 미국이 강조하는 것들은 다음과 같다.

- 미국 본토, 미국의 영토, 미국 시민, 동맹국 그리고 미국의 국가이익 수호
- 동북아 지역에서의 안정과 이 지역에서 패권국 혹은 패권을 이루는 국가군이 출현함으로써 미국의 국가이익을 위협하거나 미국의 이익에 대한 접근을 방해하는 행위의 방지
- 지역의 번영, 자유무역의 증진과 시장에의 접근 확보
- 안전하고 확실한 핵 확산이 이루어지지 않는 지구 핵 질서 확립
- 지구적 규범과 가치의 증진-선한 통치, 민주주의, 개인의 자유와 인권, 종교 자유의 증진
- 지역의 안정과 동북아에서 미국의 이익을 보호하는 데 필수적인 항해의 자유 확보

1. 동북아 지역의 경향

오늘날 아시아는 미래 미국의 안보와 번영에 가장 중요한 지역으로 자리매김 되었다. 아시아는 현재 세계 강철의 40%를 소비하는 곳이며 중국은 세계의 가용한 시멘트 중 절반을 소비하는 나라다.² 아시아는 지역적으로 예외 없이 평화적인 시기를 보내고 있으며 이를 통해 부상하고 있다. 아시아 지역에는 민주주의가 확산 되고 있으며 자유무역 협정과 무역법의 일반적인 자유화 경향을 통해 지역적 경제 통합이 가속화되고 있다.

² John Fernandez, "Resource Consumption of New Urban Construction in China," *Journal of Industrial Ecology*, Vol. 11, No. 2 (2007), pp. 103-105.

미국 연방준비은행의 버냉키 의장이 말한 바처럼 아시아의 부흥은 세계 경제에 심각한 충격을 가하고 있다. “2000년 이후 아시아는 세계 경제 성장의 1/3을 담당하고 있으며, 아시아가 세계 경제에서 차지하는 GDP의 비중은 28%에서 32%로 증가되었다.”³ 2007년 리처드 아미티지와 조세프 나이는 “세계 인구의 절반과 지구 경제의 1/3을 차지하는 지속적으로 성장하는 경제, 금융, 기술, 그리고 정치적인 무게를 갖춘 아시아는 미국의 이익을 가장 잘 보장하기 위한 안정되고 번영된 세계 질서를 위해 가장 중요한 지역이다”고 언급했다.⁴ 이 같은 현상은 퇴임한 싱가포르의 유명한 외교관 키쇼 마부바니 등을 포함한 다수의 학자들과 전략가들로 하여금 “서방 우위의 시대는 끝났고 아시아의 세기가 도래했다”⁵고 선언하도록 했다.

아시아의 부상은 거부할 수 없는 사실이기는 하지만, 미국의 우위가 종료되고 아시아가 부상하는 힘의 변화 현상이 나타나고 있다는 것은 과장된 수사이다. 아시아의 경제발전이 경이적인 것은 물론이지만, 아시아의 경제 규모는 아직도 미국이나 유럽 연합과 비교할 정도는 아니다(<그림 II-1> 참조). 아시아의 경제 기적은 부분적으로는 규모의 측면에서 보여 지는 것이다. 즉 중국의 GDP는 1998년 이래 4배로 증가 되었는데 같은 기간 동안 미국의 경제력은 5조 6천억 달러가 늘어났다. 5조 6천억 달러는 동북아시아 어떤 나라의 전체 경제규모 보다도 더 큰 액수인 것이다.⁶ 동북아시아의 경제발전이 통일적인 모습을 보이지

3- Ben S. Bernanke, “Asia and the Global Financial Crisis,” Speech at the Federal Reserve Bank of San Francisco’s Conference on Asia and the Global Financial Crisis, Board of Governors of the Federal Reserve System (October 19, 2009).

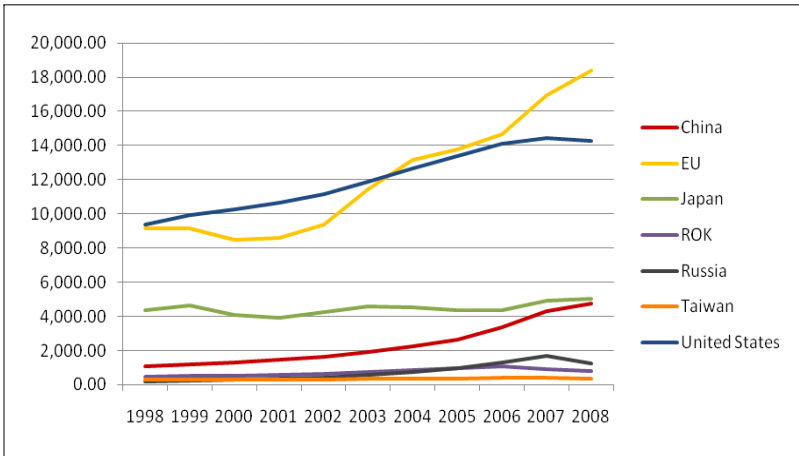
4- Richard Armitage and Joseph Nye, *Getting Asia Right through 2020* (Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies, February 2007), p. 1.

5- Kishore Mahbubani, “Ringling in the Asian Century,” *Los Angeles Times*, February 19, 2008.

6- International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, October 2009,

않고 있다는 사실 역시 이 지역을 하나의 응집력을 갖춘 지역으로 보기는 어렵게 한다. 중국의 급속한 경제 성장은 1998년부터 2008년 기간 동안 연 평균 9.5%였다. 대만과 한국의 상대적으로 낮은 경제 성장률 때문에 빛이 바랬다(각각 4.2%와 3.9%). 더 나아가 같은 기간 동안 일본의 형편없는 연간 경제 성장률은 0.989%로 중국으로 하여금 아시아에서 가장 큰 경제 대국의 지위에 근접하게 만들었다.⁷

(그림 II -1) Gross Domestic Product, Current Prices in Billions \$US, 1998-2008.⁸



이 같은 현상은 앞으로 더욱 두드러지게 나타날 가능성이 높다. 국제통화기금(IMF)의 예측에 의하면 중국의 GDP는 2014년에 미국의 절반 이하 정도일 것이며 일본, 한국, 러시아, 대만의 경제는 더욱

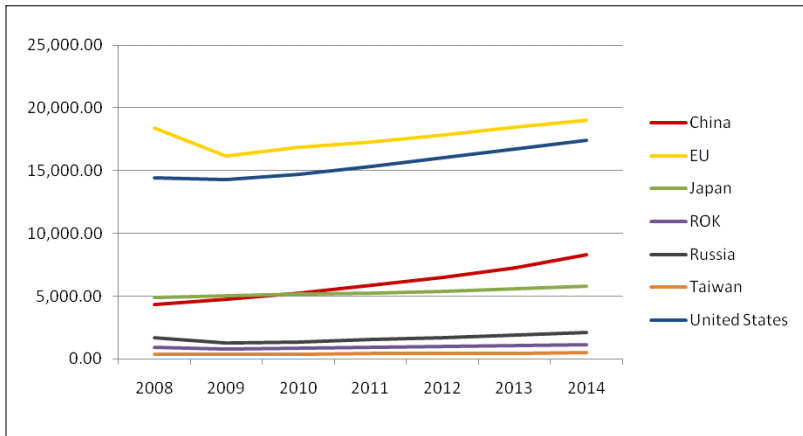
Analysis by the Author.

⁷ 북한은 경제 자료를 공개하지 않는다. 그렇기 때문에 분석 자료에서 북한은 제외 되었다. The CIA World Factbook은 북한의 2008년도 GDP를 262억 달러 혹은 같은 해 남한 경제력의 2.7%에 불과하다고 평가한다.

⁸ International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, October 2009, Analysis by the Author.

뒤쳐지게 될 것이다(<그림 II-2> 참조).⁹ 그렇기 때문에 동북아시아에서는 중국의 경제가 일본을 앞서서 최대가 되겠지만 미국과 EU는 앞으로도 상당 기간 동안 경제적으로 압도적인 지위를 유지하고 있을 것이다. 만약 일인당 국민소득을 비교한다면 동북아시아 국가들의 현 상황은 더욱 보잘 것 없는 것처럼 보여 질 것이다.

〈그림 II-2〉 Projected Gross Domestic Product, Current Prices in Billions \$US, 2008-2014.



이처럼 극적인 경제 발전은 이 지역의 미래의 정치적·군사적 동태와 동북아시아 지역에 대한 미국의 접근방식에 심각한 영향을 미칠 것이다. 국가들의 정치·경제적 능력은 자신들의 경제적 업적과 직결되는 것이기 때문이다. 2차 세계대전 이후 미국은 일본, 한국, 대만과 양자 동맹 혹은 파트너십 관계를 유지해왔다. 이 같은 체제는 본시 공산주의의 확산을 저지하기 위한 성채(城砦)로서의 기능을 담당할 것을 목적으로 하는

⁹ International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, October 2009, Analysis by the Author.

것이었지만 이 동맹들은 이제 그 자체로서 전 지구적으로 중요한 관계로 형성 되었으며, 중국을 향한 미국의 ‘개입과 방해 전략’(Engage and Hedge Strategy)의 일환이 되기도 했다. 미국에게는 불행하게도, 1940년대 이래 미국이 긴밀하고 깊은 관계를 수립해 온 나라들이 중국에 비해 경제·정치 그리고 궁극적으로 군사적인 능력에서도 뒤쳐지는 상황이 발생하고 있다. 미국이 동북아시아에 대한 새로운 전략을 개발 하는데 있어 이처럼 변하고 있는 현실을 염두에 두어야만 할 것이다.

2. 워싱턴 국내 정치의 영향

미국의 수도 워싱턴에서 외교정책은 공백 속에서 이뤄지는 것이 아니다. 미국의 의회가 예산의 확보와 배분에 관한 결정을 통제하고 있기 때문에 미국의 백악관은 자신이 원하는 외교정책을 만들고 추진 하기 위해서는 먼저 의회와 협력하지 않으면 안 된다. 이는 국회 내의 핵심 인물들과 외교정책의 결정, 우선순위, 그리고 발의 등에서 함께 일해야 한다는 사실을 의미한다. 더욱 중요한 것은 미국의 외교정책을 수행하기 위해서는 우선 미국 국민들의 지지를 받아야 한다는 점이다. 미국의 대통령이 의회를 확신시킴으로써 행정부에 대한 지지를 획득하는 능력은 그들이 미국 국민들로부터 얼마나 대중적인 지지를 받고 있는가와 직결되는 것이다. 미국의 어떤 대통령도 혹은 대통령 후보도 국민의 여론을 의도적으로 무시하는 경우, 백악관을 오래 차지할 가능성은 없을 것이다.

오바마 대통령은 국내정치 및 외교정책 차원에서 대단히 원대한 어젠다(Agenda)를 제안했다. 지구의 경제위기를 해결하는 일부터 국내의 의료보험 개혁, 기후변화문제, 이라크와 아프가니스탄 문제에 이르기까지, 대통령이 해결해야 할 문제는 차고 넘쳤다. 이처럼 여러

가지 문제를 다뤄야 한다는 현실은 대통령과 그의 보좌관들이 아시아에 투자해야 할 시간과 노력을 제약했을 뿐만 아니라, 아시아 정책에 대해 실질적인 충격을 가하기도 했다. 예를 들자면 미국은 전 지구적인 경제 위기와 기후변화문제를 해소하기 위해서는 중국과 대규모적인 협력을 도모해야만 한다. 그러기 위해서 미국은 더 중요하다고 생각하는 이슈에서 중국의 지원을 얻기 위해 중국을 화나게 만드는 정책, 예컨대 대만에 무기를 판매하는 것과 같은 정책은 지연하거나 강조하지 말아야 한다. 반면 이 같은 사실이 중국으로 하여금 경제 및 환경 문제에서 마음대로 할 수 있다는 기대를 주어서는 안 된다. 이처럼 서로 상치되는 우선순위들은 중국과 아시아 전체 다른 나라들에 대한 외교정책에 의심할 바 없이 큰 영향을 미치는 것이 될 것이다.

동북아시아 지역 국가들은 그들이 원하는 바를 미국 의회 혹은 미국 국민들에게 직접 호소하려 할 수도 있을 것이다. 최근에 일어난 일화는 중국이 워싱턴에서 야기되고 있는 정치과정에 대해 상당히 잘 이해하고 있다는 사실을 보여 준다. 중국의 외교관들은 한때 어설프고 비효율적이었지만, 영어도 능숙하게 말하며 미국의 문화를 아주 잘 이해하고 있다. 미국 의회에 대한 중국의 영향력 확대는 대만이 미국에 접근하는 것과 비교할 때 현격한 차이를 보인다. 대만의 대미 의회정책은 그들의 외교사절이 우수한 전문 외교관들로 구성되어 있음에도 불구하고 심각하게 위축되어있다. 물론 워싱턴에서 중국의 영향력 증대와 대만의 영향력 감소는 중국의 경제가 급속하게 증강하고 있다는 사실과 직결되는 것이다. 그러나 중국은 미국 의회에서 더욱 큰 영향력을 발휘하기 위해 자신의 국력을 효과적으로 잘 사용하고 있다는 사실도 무시할 수 없을 것이다.

Ⅲ. 세계, 그리고 지역 차원의 문제

오바마 행정부의 동북아시아 전략은 아시아에도 특별히 적용될 수 있는 몇 가지 글로벌 차원의 이슈를 포함하고 있다. 위에서 논의한 바처럼, 이 관심사들의 우선순위는 오바마 행정부의 동북아시아 정책에 대한 접근방식에 직접적인 영향을 줄 것이다. 이곳에서는 오바마 행정부의 이 같은 주제들에 대한 개괄적인 접근 방법을 논하고, 이 같은 접근 방법이 오늘까지 미국의 동북아시아 정책에 어떤 영향을 미쳤는지를 논하고자 한다.

1. 세계적인 경제 위기

일부 유명한 경제학자들은 2007년 시작되어 현재 진행 중인 경제 위기를 1929년 대공황 이후 최악의 경제난이라고 말하고 있다.¹⁰ 물론 전문가들 사이에 이번 경제 위기의 근원이 무엇인지에 대해서는 논란이 지속되고 있지만, 브루킹스 연구소는 “미국의 경제는 너무 소비를 과도하게 했고, 또한 너무 많은 돈을 여러 해 동안 빌려서 썼고, 세계 다른 나라들은 전 지구적인 수요의 창출을 주로 미국의 소비자들에게 의존했다.”고 경제위기의 원인을 요약·정리하여 광범위한 동의를 얻었다.¹¹ 미국 소비자들이 소비를 더 이상 늘일 수 없게 된 상황은 동북아시아 지역의 경제를 어렵게 만들었다. 미국의 GDP는 2008년 4분기에 6%나

¹⁰ “Three Top Economists Agree 2009 Worst Financial Crisis Since Great Depression: Risks Increase if Right Steps are Not Taken,” *Reuters* (February 27, 2009), available at <<http://www.reuters.com/article/pressRelease/idUS193520+27-Feb-2009+BW20090227>>.

¹¹ Martin Neil Baily and Douglas J. Ellion, “The U.S. Financial and Economic Crisis: Where Does It Stand and Where Do We Go From Here?” *The Brookings Institution* (June 15, 2009), p. 21.

감소되었으며 아시아 경제는 더욱 큰 충격을 받았다. 대만의 경제는 20% 감소했으며, 한국의 경제는 15%, 일본의 경제는 같은 기간 동안 12%가 줄어들었다.¹² 중국만이 지속적인 경제 성장을 할 수 있었다. 그러나 동기간 중국의 경제 성장률은 6%로서 중국이 지난 수십 년 동안 향유해온 두 자리 숫자의 경제 발전에는 훨씬 못 미치는 것이었다.

비록 동북아시아 지역의 경제는 미국의 경제보다 더 큰 충격을 받았지만, 회복하는 속도도 역시 아시아가 더 빠르다. 동북아시아 국가들은 거시경제적인 기반, 사려 깊은 금융 및 재정 정책, 국내의 소비요구 증가 등으로 인해 지금 현재 경제 회복기에 들어갔다고 일반적으로 판단되고 있다.¹³ 필자와 면담했던 동북아시아 지역 국가들의 정책 결정자들은 2009년 아시아 경제는 두 자리 이상의 성장률을 보일 것이며 V자 형태의 경제회복을 이룩하게 될 것이라고 전망했다. 이 같은 성장이 가능하게 된 것은 놀라울 정도로 이 지역의 경제가 통합되어 있다는 사실에서 나온다. 중국은 이제 한국, 일본, 대만과 무역을 가장 많이 하는 국가가 되었다. 중국의 과감한 국내소비 증진책은 동북아시아 국가들이 점차 미국과의 관계를 줄여나갈 수 있게(Delink) 만든 요인이라고 많은 사람들이 믿는다.

아직 동북아 지역의 경제위기가 어떤 장기적인 영향을 미칠지 그 결과를 잘 알 수 없지만 중국의 지역 국가로서의 영향력은, 중국 경제의 막강한 영향력을 통해 의심할 바 없이 대단히 증진되었다. 이 같은

¹² Ben S. Bernanke, "Asia and the Global Financial Crisis," (Speech at the Federal Reserve Bank of San Francisco's Conference on Asia and the Global Financial Crisis) Board of Governors of the Federal Reserve System (October 19, 2009); and Kyoji Fukao and Tangjun Yuan, "Why is Japan so heavily affected by the global economic crisis? An analysis based on the Asian international input-output tables," *Vox* (June 8, 2009), available at <<http://www.voxeu.org/index.php?q=node/3637>>.

¹³ Ben S. Bernanke, Speech at the Federal Reserve Bank of San Francisco's Conference on Asia and the Global Financial Crisis.

사실은 경제위기가 시작된 이후 중국이 경제적인 차원에서 공격적으로 전개한 행동들로서 증명이 된다. 경제 위기 발발 이후 중국의 관리들은 주기적으로 미국의 달러화는 지구의 기축 통화 자리에서 밀려나야 한다고 요구했다. 중국의 후진타오 주석은 “국제 금융체제의 과감한 개혁과 지구의 불균형적인 발전문제를 해결할 것”을 2009년 9월 피츠버그에서 열렸던 G-20 회의에서 과감하게 주장했다.¹⁴

국제무역 분야에서 중국의 적극적인 행동으로 지역 국가들 사이의 무역협정에 나서는 것은 미국 정부의 국제무역에 관한 상대적으로 주의 깊고 조용한 접근법과는 큰 대조를 보이고 있다. 이 문제는 부분적으로는 주로 쇠고기와 관련된 미국상품의 아시아 수출과 관련된 국내정치적인 문제로 인식될 수 있지만, 오바마 행정부는 동북아시아에 있는 미국의 동맹국 및 우호국들과의 무역협정에 관해 너무나도 조용한 입장을 견지하고 있다. 한국과의 자유무역협정은 아직도 진전 되고 있지 못한 상태에 있으며, 대만과의 관계에서도 무역과 투자에 관한 협정이 아무런 진전이 이뤄지지 않는 상태에 처해 있다. 오바마 행정부는 일관성 있고 적극적인 무역정책을 전개해야만 하며, 무역이 국력의 필수적인 부분이라는 사실을 인식해야만 한다. 그렇지 않는 한 미국은 동북아시아 지역에서 미국의 영향력을 중국에게 빼앗기는 결과를 초래할 위험에 당면하게 될 것이다.

2. 기후변화 문제

지구적 경제위기와 마찬가지로, 기후변화도 국제적인 문제가 되었으며 이는 미국의 동북아시아 전략에도 큰 영향을 미친다. 더 나아가 이 문제

¹⁴ “Full text’ of Chinese president’s speech at G-20 summit in Pittsburgh,” *Xinhua*, September 25, 2009.

에서도 경제위기와 마찬가지로 중국의 역할이 대단히 크다. 중국이 이 문제를 해결하는데 기여할 경우 이는 중국의 위상을 크게 제고시키는 반면, 미국을 위축 시킬 것이다. 또한 다른 문제들에 대해 미국이 중국과 경합하는데 있어서 미국의 중요성을 상대적으로 감소시키게 될 것이다.

이 문제에서도 아시아의 다른 나라들은 소외되어 있다. 중국과 미국에 비교할 때 공해에 기여한 바가 적다는 사실이 이들을 기후변화 문제를 다루기 위한 지구 전체 국가들의 회의에서 주목을 받는 지위에 들어갈 수 없게 했다. 그러나 일본, 한국, 대만 그리고 싱가포르와 같은 이 지역에 있는 미국의 다른 우방국들은 중국과 다른 개발도상국들에게 기술지원을 함으로써 그들의 공해 방지를 위한 노력을 시행하면서도 경제발전을 유지할 수 있도록 도와 줄 수 있는 자원과 기술을 보유하고 있는 나라들이다.

오바마 행정부는 현 수준의 경제발전을 유지하면서도 국가들의 공해 방지 문제 해결을 도와줄 수 있는 기술의 수출을 제약하는 기존의 법을 다시 수정해야만 한다. 중국은 현재 세계에서 태양 전지판을 가장 많이 수출하고 있는 나라이며 풍력 발전기 수출에서도 곧 미국을 따라잡을 것이다. 만약 이 같은 경향이 변하지 않는다면 미국은 지구의 발전, 녹색기술의 확산, 그리고 소프트 파워의 확산에서 엄청난 기회를 잃게 될 것이며 결국 미국은 이 분야에서 소외될 것이다.

3. 경합하는 세계의 바다

지구의 공유물(바다)에 대한 자유롭고 공평한 접근, 그리고 바다에서의 안정성에 관한 약속들은 현대 국제체제의 근간을 이루는 것들이다. 이러한 것들이 새로운 상황은 아니다. 고대부터 지구의 공유물 바다는 국제통상과 소통을 원활하게 하는 매개체였다. 첫째로, 공해, 그리고

하늘, 우주, 그리고 오늘날에는 사이버 공간에 이르기까지 이 모든 것들은 먼 곳에 떨어져 있는 국가들 사이를 연결하고 점차 빨라지는 경제, 정치, 문화, 그리고 군사적인 접촉의 통로가 되었다. 1890년 출간한 책에서 알프레드 테이어 마한(Alfred Thayer Mahan)은 ‘지구의 공유물’이라는 개념을 처음 사용한 전략 이론가였다. 그는 1890년 간행된 그의 명저인 『해양력이 역사에 미친 영향 1660-1789』이라는 책에서 지구의 바다를 “위대한 고속도로… 넓은 공유지(Great Highway... Wide Commons)”라고 표현했다.

상업, 군사체제, 인간, 그리고 아이디어들이 교류되는 가장 중요한 매개체로서의 지구 공유지 즉, 바다는 미국 국방부 차관보 미셸 플루노이(Michelle Flournoy)가 언급한 것처럼 “국제체제와 우리의 지구 사회를 연결해주는 티슈”인 것이다.¹⁵ 어떤 나라도 세계의 바다를 점유하고 있지 않지만 모든 나라들은 자원과 외국의 시장에 접근하기 위해 바다에 크게 의존하고 있다. 지구 무역의 90%가 바다를 통해 이루어지고 있으며 이를 금액으로 환산하면 약 55조 달러에 이른다. 수십억은 아닐 지라도 수백만 명 이상의 사람들이 어떤 형태로 인터넷 서버와 인공 위성에 기반을 둔 지구적 통신 수단에 의존하는 삶을 살고 있다.¹⁶

2차 세계 대전이 종식된 이후, 미국은 본질적으로 지구의 바다에 대한 자유로운 접근과 항해의 자유를 보장하는 역할을 담당함으로써 다른 국가와 개인들이 세계를 자유롭게 왕래할 수 있도록 했다. 미국 해군의 존재, 혹은 존재하고 있다는 위협은 오늘날에 이르기까지

15- Michele Flournoy and Shawn Brimley, “The Contested Commons,” *U.S. Naval Institute Proceedings* (July, 2009).

16- International Maritime Organization, “International Shipping: Carrier of World Trade” (September 29, 2005). See also, *The World Bank*, “GDP 2008” (July, 2009), at <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0,,contentMDK:20399244~menuPK:1504474~pagePK:64133150~piPK:64133175~the_Site PK:239419,00.html>.

바다에서의 공격행위를 억지하고 세계 도처에서 해적 행위를 방지할 수 있었다. 미국은 우주의 개방성에 관한 국제사회의 동의를 이끌어 내었고 모든 국가들이 자신의 수단을 가지고 있는 한 지구 궤도에 진입할 수 있도록 허용했다. 마지막으로 인터넷의 개방적, 비집중적인 본질과 이를 통제하는 구조는 인터넷이 태어난 나라인 미국의 성향을 직접적으로 반영하는 것이다. 미국은 전통적으로 이 같은 공유지(바다와 우주 그리고 인터넷)에서 도전 받지 않는 막강한 군사적인 우위를 고수해 왔으며, 국제경제체제가 미국 군사력의 압도적인 지원 하에 발전을 이룩할 수 있도록 보장했다.

지구의 공유지에서 도전자가 없을 정도로 막강했던 미국의 군사적 우위는 미국의 전략가들로 하여금 공유지에 대한 접근은 자연적인 일이라고 생각하게 만들었고, 군사력은 이 같은 공유지를 더욱 효과적으로 사용할 수 있게 만드는 요인이라고 생각하게 하였다. 공유지에 대한 접근 역시 모든 국제사회의 성원들에게 자연스러운 일이라고 생각되었다. 국제사회는 이 같은 공유지들에, 자신들의 번영과 국내적인 안정을 위한 목적으로 정기적으로 예측 가능할 수 있게 접근했다. 그러나 고도로 발전된 군사기술 확산의 예로서 세 자리 숫자 단위의 고성능 지대공 미사일과 지대함 순항 미사일들의 확산과 공유지에서 미국의 군사적 우위를 취약하게 만드는 잠재적 적국 혹은 비국가적 적대세력들의 전략과 독트린의 출현은 사활적으로 중요한 공유지에 대한 접근을 위협하게 만들고 있다. 공유지에 대한 접근을 방해하는 지대함 순항 미사일, 인공위성 요격 미사일, 사이버 전쟁 등과 같은 기술과 능력의 사용은 엄청난 양의 번영과 안정을 제공하는 전 지구적 공유지에 대한 안정적 접근을 위협하고 있다. 위협을 회피하려는 본능을 가진 해양운송회사들, 우주공간에서 인공위성 쓰레기들이 제기하는 도전, 현대적인 인터넷의 취약한 구조는 지구의 공유지들이 특히 차단될

수 있는 위험이 높고 상대적으로 부분적인 접근 금지라 할지라도 그 여파가 급속히 확산 되고 결국 모든 나라들이 위험에 처하게 될 것이다.

이러한 도전들은 국제정치와 경제체제가 심오하게 변하고 있는 와중에서 야기되는 일이다. 세계화된 국제경제는 세계에 여러 곳에 경제 중심지가 출현할 수 있도록 만들었다. 파리드 자카리아(Fareed Zakaria)는 이 같이 경제가 성장하고 있는 현상을 ‘나머지 국가들의 성장’(Rise of the Rest)이라고 적절하게 표현한 바 있었다.

2006년과 2007년 세계 124개 국가들은 경제성장률 4%이상을 기록했다. 이 중에는 아프리카 국가들이 30개국 포함되어 있다. 지난 20년 동안 산업화된 서방 이외의 국가들은 한때는 상상할 수 없었던 정도의 경제성장을 이룩했다. 물론 붐도 있었고 침체기도 있었지만, 세계경제는 분명히 발전하고 있었다. 펀드 매니저인 ‘안토니오 반 아그마엘’(Antoine van Agmael)은 ‘신흥 시장’이라는 개념을 만들었는데, 그는 앞으로 세계에서 가장 중요한 다국적 기업이 될 수 있는 가능성이 제일 높은 회사 25개를 선정한 바 있었다. 그의 리스트에는 브라질, 멕시코, 한국, 대만에 있는 회사들이 각각 4개씩 포함되어 있다. 인도 회사 3곳, 중국 회사 2곳, 아르헨티나, 칠레, 말레이시아, 그리고 남아프리카의 회사가 1곳씩 포함되어 있다. 이 같은 사실은 중국의 부상 혹은 아시아의 부상이라고 알려졌던 것보다 더 광범한 현상이다. 이것은 다른 나라들의 성장, 즉 서방 세계가 아닌 다른 모든 세계의 성장이라고 말 할 수 있는 것이다.¹⁷

다자주의의 출현과 다른 세계의 부상이라는 현상은 지구적인 공유지에 대한민국의 접근 방법에 직접적인 영향을 미친다. 오늘날 국제안보 환경의 현실은 효과적인 글로벌 리더십이 모두 미국에

¹⁷- Fareed Zakaria, “The Rise of the Rest,” *Newsweek*, May 12, 2008.

집중되어 있는 것은 아니라는 사실을 이해할 것을 요구한다. 미국의 이익은 때로 다른 나라들이 미국을 주도(Lead)하는 데 놓여 있기도 하다. 혹은 다른 나라가 미국의 지위를 차지하는 것이 미국에 더 유리하기도 하다. 미국에게 핵심적인 일은 지구의 공유지를 지킬 수 있는 책임감 있고 능력 있는 국가들을 개발하고 교육시키는 데 있다. 이들은 미국의 이익에 도전하거나 미국의 지구의 공유지에 대한 접근을 방해하지 않으면서도 국제체제의 건강과 안전을 위해 기여할 수 있을 것이다.

미국이 동경과 서울에 있는 동맹국들과 쌍무 동맹의 공동적인 미래 비전을 발전시키기 위해 노력하는 동안 지구적 공유지에 대한 안정적 접근을 확보하는 일은 대단히 중요하다. 일본과 한국 두 나라는 모두 자원의 수입과 해외 시장에 대한 수출을 위해 국제경제 체제에 크게 의존하고 있는 나라들이며 사이버 스페이스와 우주 인공위성을 통해서 가능한 대규모 데이터의 신속한 교환에도 크게 의존하고 있다. 이 같은 통로에 대한 접근을 지속적으로 유지하는 것은 직접적인 안보 작전을 포함하기도 한다. 예로서 한·미 양국은 소말리아 해안에서 해적퇴치 작전을 함께 벌이고 있다.

또한 일본이 아프가니스탄에서 미국의 작전을 지원하는 것과 같이 평화유지 활동을 전개할 필요성도 있다. 일본은 인도양에서 미국 군함들에게 연료를 공급해 주는 활동을 벌이고 있다. 더 나아가 지구의 공유지에 대한 개방성을 높이기 위해 미국과 함께 협력을 위한 국제적인 회의와 부랑자 국가들이 지원하는 지구 공유지에 대한 접근 방해 공작에 대처하는 작전을 전개해야 할지도 모른다.

미국은 지구의 공유지에 대한 안정적 접근과 공유지에서의 안전 문제에 관해 중국과 직접 거래할 수 있을 것이다. 전 지구적 경제 체제에 밀접히 연계되어 있는 경제대국으로서, 그리고 대양해군 능력과 우주에서의 능력을 추구하고 군사대국을 지향하는 중국은 지구의

공유지에 대한 안정적 접근을 위한 전 세계적 노력에 깊은 관심을 가지고 있을 것이다. 더 나아가 중국의 과감하고 오래 지속된 군사 현대화 계획은 지구적 공유지에 대한 자유로운 접근과 안정을 위협하는 수준의 능력을 산출하게 되었다. 중국의 군사력은 투명성이 떨어지며 중국의 군사력이 의도하는 목적이 무엇인지에 대해서도 모호하기 때문이다. 미국의 우려는 남지나해의 공해에서 활동 중이던 미국 해군에게 행했던 과거 중국의 행동으로 인해 더욱 확대되고 있다. 이 같은 문제점들과, 미·중 양국의 상호적인 이익 문제는 양자 사이에 직접적이고 솔직하게 그리고 건설적으로, 궁극적으로는 다자간 회의를 통해 해소되어야 할 것이다.

4. 핵확산의 문제

핵무기와 핵무기 기술의 확산을 방지하기 위한 노력은 주요 강대국들이 모두 공통의 이익을 가지고 있는 가장 중요하고 전통적인 안보 이슈가 될 것이다. 그러나 이를 위한 특별한 국제협력과 협조는 아직 불완전하다. 이란은 계속 국제사회에 대해 저항하고 있지만 강력한 국제제제를 피하고 있다. 주로 중국과 러시아가 이란을 비호해 주고 있기 때문이다. 이 같은 사실은 국제사회가 북한의 핵 도발에 대해서 보여주는 태도와는 판이하다. 국제사회는 북한에 대해서 비록 완벽하지는 않을 지라도 더욱 강력한 공통적인 제재 조치를 취해 왔다.

이란 문제에 관한 직접적인 대화는 공적인 채널을 통해서 이루어졌지 비공식 채널인 트랙 2를 통해서도 이루어지지 않았다. 그러나 중국 정부가 핵확산을 방지할 수 있는 논의를 하기 위한 여지는 대단히 넓어 보인다. 유엔 안전보장 이사회 결의안 1874호가 통과 된 후 중국은 버마 정부를 설득하여 북한 선박 강남 1호가 버마의 항구에 정박할 경우

반드시 불법적인 무기 확산 행위를 저지르고 있는가의 여부에 대해 검문·검색을 받을 수 있도록 조치했다. 그러나 이 같은 특이한 사례가 그렇게 결정된 것이 중국의 압박 때문이었는지 그렇지 않으면 일반적인 경우에 따른 관례로써 나타난 것인지는 확실하지 않다. 중국은 무기 확산이 의심스러운 선박에 대한 검문·검색에 관해 어떤 원칙을 가지고 있는가? 중국은 만약 어떤 나라의 선박이 핵확산 활동을 하고 있다는 의심이 들 때 이 같은 정보를 국제사회에 어떻게 알려줄 것인가? 이 같은 문제들에 대해서는 아직 답이 주어지지 않았다.

넓은 의미에서 미국과 중국 사이에는 핵문제에 관해 오해가 계속 존재하고 있다. 상호 대화만이 두 나라 사이의 오해를 해소하는 가장 중요한 수단일 것이다. 슈카 이후 대장이 최근 미국을 방문했는데 당시 인팜론 소장(제2 포병군 정치담당 책임자)이 방문단에 포함되었다는 사실은 미·중 양국 사이에 핵문제에 관한 공식적인 대화가 일정 수준에서 진행되고 있다는 사실을 보여 준다. 이번 방문지에는 네브라스카의 미국 전략군사령부(USSTRATCOM)도 포함되어 있었다. 그러나 고위급 관리가 대화에 포함되었다는 사실은 때로는 솔직한, 그리고 통찰력 있는 대화를 위해서는 바람직하지 못한 것이 될 수도 있다. 그래서 민간 차원에서의 핵대화(트랙 2)의 필요성이 남아 있는 것이다.

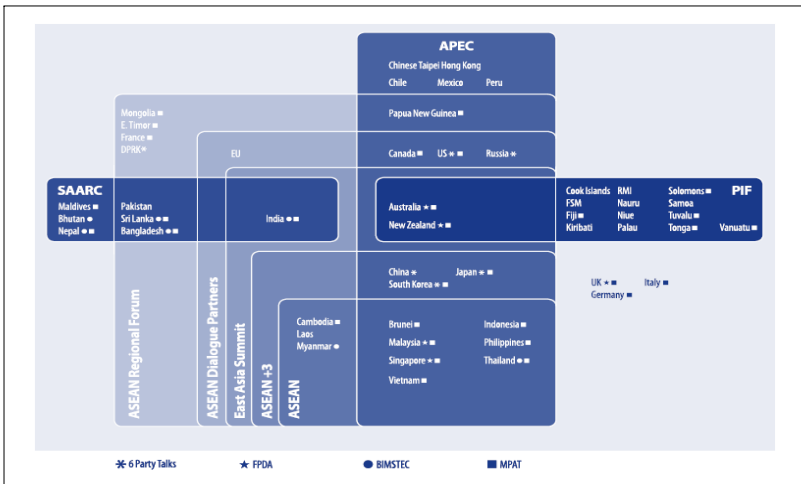
이 같은 필요성은 핵문제에 대한 미국의 공식적인 입장 변화로 인해 더욱 부각될 것이다. 미국의 입장 변화는 2010년에 간행될 핵 태세 보고서(NPR)에 포함되게 될 것이다. 헨리 키신저, 조지 슐츠, 윌리엄 페리, 그리고 샘너 등 저명한 사람들의 지지를 받아 오바마 행정부는 전 세계가 궁극적으로 핵무기를 완전히 폐지하는 날을 기대하는 원대한 구상을 발표했다. 어떻게 세계의 핵무기를 모두 철폐하느냐에 대해서는 난제들이 많이 있을 것이며 그것이 어떤 상태인지 제대로 정의되지도 않았지만, 오바마 대통령이 이 같은 목적을 내세우고 있다는 사실은 전

세계적인 핵 비확산 문제에 심오한 영향을 미칠 것이다. 미국과 중국은 핵무기 철폐에 관한 노력이 핵역지와 상호 국가안보이익에 어떻게 영향을 미칠 것인지에 대해 긴밀한 논의를 해야 할 것이다.

(1) 지역안보 기구에 대한 전망

아시아는 다음 세 가지가 대단히 많은 곳이다. 인구, 돈 그리고 다자간 조직들이 그것이다. 다양한 구성원과 목적을 가진 각각의 회의체들이 아시아 전역에 걸쳐 다양한 지역대화포럼으로 나타나고 있다. 아시아 국가들의 정치체제, 국가이익, 경제발전 수준, 문화와 역사, 위협에 대한 인지 등에서 나타나는 차이점들은 동북아시아 지역을 하나의 단위로 가정하고 대화를 할 수 있는 현실적인 가능성을 없애고 있다. 그러나 이 지역의 상호 의존적 경제와 공통적으로 느끼는 위협이 상당하다는 사실은 이 지역 주요 국가들이 지역협력을 위한 효과적이고 타당한 지역협력 기구를 형성할 것을 요구하고 있다.

〈그림 III -1〉 아시아-태평양 상호자유무역



아시아가 가장 덜 필요로 하는 것은 또 다른 다자간 지역기구 일 것이다. 그러나 이 지역 주요 국가들로 구성된 지역 안보기구에 관한 요구는 아직 충족되지 않고 있는 중이다. 북한을 제외한 6자회담 참가국은 안보를 위한 토론의장이 될 수 있다. 그러나 6자회담은 현재 북한의 핵무기 프로그램에만 논의의 초점을 맞추고 있다. 미국은 6자회담 참가국들과 함께 5개 중요국(중국, 일본, 대한민국, 러시아, 미국)간의 안보이슈를 위한 대화의 장을 개발하기 위해 노력해야 할 것이다. 6자회담이 이처럼 발전되는 것이 북한 핵문제를 해결하는 모멘텀을 깨는 것이 아님을 확신하는 한도 내에서 이 기구를 5개국 상호 간 공통 이익과 공동 관심사를 논하는 장으로 강화시킬 수 있을 것이다.

5. 규범적 가치와 인권

민주적 가치를 조장하고, 개방된 경제체제를 유지한다는 것은 미국의 오래된 외교정책 전통이었고 앞으로도 지속되어야 할 것이다. 존 매케인을 위시한 몇몇의 미국 지도적인 전략가들은 2008년 미국 대선 캠페인 과정에서 공동의 가치와 민주주의를 지향하는 공동 이익을 공유하는 나라들 사이에 다자간 그룹을 형성하자고 제의했다. 그러나 다른 사람들은 이 같은 조직이 중국 러시아와 같이 민주주의 국가는 아니지만 대단히 중요한 나라들을 불필요하게 소외시킬 수 있다고 경고했다. 오늘의 시점은 서방국가들이 이처럼 중요한 국가들을 비민주 국가라도 국제질서에 편입시키는 일이 중요하다는 이유 때문이었다.

그러나 가치를 공유하는 국가들 사이의 그룹형성에 반대하는 차원을 넘어, 워싱턴은 민주주의 출현을 조장하고 인권이 유린되는 사례들에 대해 솔직하게 지적해야 한다는 점에 대해서는 전반적인 견해일치가 이루어지고 있다. 국무장관 힐러리 클린턴은 자신은 중국의 인권에

관한 기록에 대해서는 관여하지 않겠다고 말함으로써 아주 드문 경우 이기는 하지만 실수를 저지른 바 있다. 미국의 인권문제에 관한 관여는 정당한 것이며 이 같은 관심을 분명히 하는 것이 미국 정부의 책임이다. 언제라도 미국은 이 같은 문제를 정책적으로 분명히 하고 제재를 가해야 한다. 예로서 북한의 형편없는 인권 유린에 관한 관심은 북한에 접근하는 동북아시아 국가들의 단결된 견해여야 한다. 미국의 민주적인 동맹 국가들은 이 같은 일을 해야만 한다.

부시 대통령은 대만을 중국의 문화와 민주주의는 양립할 수 있음을 보여주는 사례로서 본토의 중국에게 본을 보여주는 ‘민주주의의 봉화’라고 올바르게 지적하였다. 이와 유사한 것으로서 많은 미국 전략가들이 무슬림 국가인 인도네시아가 민주주의, 해양 국가로서 21세기에 핵심적인 역할을 담당 할 수 있다는 점을 지적하였다. 그러나 인도네시아의 인권 문제는 아직 갈 길이 멀고 민주주의적 가치와 개인의 권리를 강조하는 외교정책을 통해 인도네시아의 발전을 더욱 긍정적인 방향으로 나가게 할 수 있을 것이다.

IV. 양자관계

1. 일본

미·일동맹은 미국의 아시아-태평양에 개입하는 정책의 근간을 이루고 있다. 미국은 고위급 관리들의 정기적인 방문을 통해 일본에 대해 지속적으로 개입할 것이라는 사실을 밝히고 있으며 오바마가 대통령이 된 이후 처음으로 백악관을 공식 방문한 외국 원수로 일본 수상 아소 타로를 초청하기로 결정했었다.

더 나아가 미국과 일본은 강력한 경제, 정치, 군사 관계를 유지하고 있다. 양국 간 무역은 일본의 경기침체에도 불구하고 순항하고 있으며, 일본 사회는 기술적으로 진보하고 있으며 국제사회에 통합되고 있다. 미국은 일본에 막강한 군사력을 파견하고 있다. 약 50,000명의 병력이 주둔하고 있고, 미군의 가족 등 44,000명과 미국 국방부 소속 민간이 5,400명이 일본에서 근무하고 있다.¹⁸ 미군은 일본에 수십 개의 군사 기지와 시설을 갖추고 있으며 가장 큰 군사기지는 요코스카(미국 제 7함대의 모항), 오키나와(미국 해병 제3 원정부대의 모기지), 미사와 와 카테나(미국 전투기의 모부대) 등이다.

그러나 이 같은 막강한 관계에도 불구하고 미·일동맹에 관한 도전은 지속되고 있다. 일본 국민들은 미군이 담당하고 있는 일본의 국가안보를 위한 사활적인 역할을 잘 인식하고 있지만, 일본 국민의 상당부분은 주일 미군기지의 규모를 줄여야 한다고 주장한다. 그래서 주일 미군을 오키나와와 같은 인구 밀집 지역으로부터 괌(Guam) 또는 일본 내 다른 지역으로 옮기려는 계획이 진행 중이다.

이 같은 도전은 일본에 민주당이 주도하는 새 정부가 들어서면서 더욱 격화되고 있다. 비록 일본 민주당 정권이 더욱 큰 관심을 가지는 것은 국내문제에서의 개혁이지만 민주당이 미·일동맹에 관해서 어떤 견해를 갖고 있는지는 불분명하다. 이전 부시 행정부 당시 미국의 어떤 한 관리는 일본 민주당의 미·일동맹에 관한 생각은 ‘모든 무드가 다 합쳐진 음약’이라고 말한 바 있었다.¹⁹ 일본 민주당의 지도자들이 선거에서 승리하기 전 미·일동맹에 관해 언급한 것들은 그들의 미·일

18. “Headquarters, U.S. Forces Japan,” *U.S. Forces Japan Official Website*, as of October 22, 2009, available at <<http://www.usfj.mil/>>.

19. Yoichi Funabashi, “Tokyo’s Trials,” *Foreign Affairs* (November/December 2009), p. 113.

동맹에 관한 생각의 단서를 별로 제공하지 못한다. 왜냐하면 그들은 정치적으로 너무 다양하게 연계되어 있기 때문이다. 오늘날까지는 일본 민주당은 미·일동맹이 일본의 국가안보에 있어서 기초가 된다는 사실을 계속 강조하고 있다. 그러나 민주당은 과거에 약속했던 기지이전 문제 등을 지연시키고, 바꾸려하며 혹은 다시 이야기하려 한다.²⁰ 일본이 공개적으로 미국에게 ‘노(No)’라고 솔직하게 말하는 것은 미·일관계를 일시적이거나 적대적인 방향으로 나가게 하며 미·일관계를 불확실하게 만들 것이다. 그러나 미·일동맹이 일본의 국가 안보에 미치는 영향과 미·일동맹이 일본 국민들로부터 지지를 받고 있다는 사실은 현 수준의 적대감이 오래 계속될 것으로 보이지는 않게 한다. 모든 가능성을 고려할 때, 미국과 일본은 새로운 정치적 현실에 적응하기 위한 시간을 필요로 할 것이며 궁극적으로 미래의 동맹을 위한 공통의 비전과 함께 협력할 수 있는 방안을 마련하게 될 것이다.

미국은 일본과의 관계가 중요하다라는 사실을 인식하고 일본에 대한 안보 제공자로서의 미국의 역할을 다시 확인해야 한다. 차세대 전투기의 일본 수출에 관한 결정을 빨리 내리는 것도 중요한 일이다. 탄도탄 분야에서도 협력해야 할 것이며 병력 조정 문제의 조속한 해결도 중요하다. 그러나 일본에만 한정되지 않은 미국의 행동, 특히 2010 QDR과 NPR 보고서의 내용들은 일본이 자세히 읽을 수 있어야 할 것이다. 또 세계의 다른 미국 동맹국들이 해외에 있는 미국군의 대비태세와 핵억지 상태가 어떤 것인지 알 수 있도록 해야 한다.

지난 수십 년 동안 미·일동맹에서 통제되었던 도전들이 최근 야기되고 있는데 이는 미국과 일본 사이에 동맹을 축으로 한 협력 및 개입 관계가 명확하게 규정되지 못했기 때문이다. 일본과의 전략대화 개설과 2010년

²⁰ John Pomfret and Blaine Harden, "Japan: No base decision soon," *The Washington Post*, October 22, 2009.

미·일동맹 50주년을 맞아 이를 기념하기 위해 나올지 모르는 새로운 미·일 간 안보 선언은 두 나라가 상호 기대하는 것이 무엇인지 잘 알 수 있도록 할 것이며 미·일동맹이 긍정적, 건설적 방향으로 나가는 데 도움을 줄 수 있을 것이다.

물론 미·일동맹은 단순한 군사적 안전보장을 넘어서는 것이어야 한다. 미국과 일본은 새로운 공동 안보 언급에서 1996년의 약속을 초월하는, 양국의 안보를 위해 보다 나은 미래를 지향할 것임을 언급해야 할 것이다. 미래에 있어서도 국가안보에 근간을 두는 동맹이 더욱 중요한 것으로 밝혀진다고 하더라도 미·일 양국은 미·일동맹이 전통적인 군사 문제 이외의 다른 문제를 해결하는 데에도 기후변화 문제와 에너지 안보 등이 도움 되며 이 같은 비군사적 차원에서의 협력도 증진해야 한다는 점을 인식해야만 한다. 일본은 이미 세계 국가가 되었고 이 같은 비군사적인 영역의 문제에서 국제적인 정책을 형성하는 데 큰 기여를 할 수 있는 나라가 되었다.

2. 중국

중국이 세계정치의 강대국으로 등장했다는 사실은 역사적인 현상이지만, 미국의 중국에 관한 정책은 놀라울 정도로 일관성이 있었다. 닉슨 대통령이 중국을 방문한 이래 미국은 중국이 안정되고, 평화로우며, 번영하는 국제사회의 일원이 되는 것을 지원하였다. 이 같은 정책은 안정되고 번영하는 중국의 국가이익이 국제정치의 현상유지에 직결될 것이며 중국은 현존하는 국제체제의 지속을 원할 것이기 때문에, 발전하는 중국은 장기적으로 미국의 국가 이익이 된다는 가정에 근거한 것이다. 중국이 주요한 경제·정치적 강대국이 된 현재, 과연 미국이 생각했던 정책적 근거가 맞는 것이었는지 사상 최초로 이를 테스트할

수 있는 순간이 도래했다.

미국 국무차관보 제임스 스타인버그는 미국 신안보연구소에서 행한 ‘오바마 행정부의 미·중관계 비전’이라는 주제의 연설에서 미국은 미국의 동맹국들에게 중국이 강대국으로 출현했지만 전략적으로는 안전할 것이라는 확신을 주어야 한다고 말했다. “번영하고 성공한 강대국이 된 중국은 자신의 발전과 세계에서 담당할 역할의 증대가 다른 나라의 안보를 해침으로 이루어지는 것이 아니다”는 말로 세계를 안심시켜야 한다는 것이다.²¹ 그는 미국과 중국은 더 넓은 범위의 세계적, 지역적 문제에 협력해야 할 것이며, 중국은 군사적 투명성을 높이고 상호의혹과 오해가 초래할 위협에 대해 토론할 것을 주장했다.

현재 중국과 미국의 관계는 복잡하다라는 단어로 표현될 수 있을 것이다. 예로서 해적 퇴치와 반테러리즘 등에서 양국은 그 이슈의 심각성에 대해 견해를 같이하며 이 같은 위협에 공통으로 대처해야 한다는 데 대략적인 견해의 일치를 보고 있다. 그러나 미국과 중국은 지구적, 지역적, 그리고 양국 간의 다양한 이슈들에 관한 그 우선순위와 견해에서 심각한 차이를 나타내 보이고 있다. 이 같은 점은 중국의 의도와 중국이 원하는 목표가 불투명하다는 데서 야기되고 있지만, 미국과 중국의 이익과 선호도가 본질적으로 다르다는 사실에서 유추되는 것이기도 하다. 미래를 내다보았을 때 중국은 이슈들에 따라 미국의 파트너, 경쟁자, 혹은 라이벌이 될 수 있을 것이다.

오바마 행정부의 중국에 대한 전략은 부분적으로는 백악관이 생각하는 전 지구적인 이슈, 예컨대 전 지구적 경제위기와 기후변화 등의 문제와 연결되어 있을 것이다. 외교관계 협회에서의 연설에서 힐러리

²¹ James B. Steinberg, “Administration’s Vision of the U.S.-China Relationship,” *Keynote Address at the Center for a New American Security* (September 24, 2009).

클린턴 국무장관은 두 가지 회피할 수 없는 이슈를 제기함으로써 이 같은 관계를 설명했다. “첫째로 이 세계 어떤 나라도 세계적인 문제를 혼자서 해결할 수는 없습니다” 그리고 “둘째로 세계의 모든 나라는 똑같은 세계적 위협 앞에 두려워하고 있습니다.”²²

미국은 국민 저축률을 올리겠다는 노력에 집중하고 있는 반면 중국은 국내소비를 증가시키고 저축률을 낮추겠다고 한다. 이는 ‘전 지구적인 불균형적 발전’의 문제를 해소하기 위해서이며 지구적 경제위기를 초래케 한 불균형을 해소시키기 위함이다. 중국이 국내적인 소비 수요의 증가를 지속하면서 인플레이를 제약하고, 국내적인 불안정을 차단하는 것은 지구적인 경제위기 해소에 대단히 중요한 일이다. 제조업의 원천이며 점차 소비대국화하고 있는 중국의 경제적 미래는 미국과 동북 아시아 모든 나라들과 깊게 연계되어 있다.

2009년 9월 유엔총회 기후변화 정상회의의 연설에서 오바마 대통령은 국제사회가 함께 기후변화에 대비하자는 주장을 하면서 케네디 대통령이 관찰했던 바를 다시 인용했다. “우리가 당면한 문제들은 인간들이 만든 것이며, 그렇기 때문에 그 문제들은 인간들에 의해 해결될 수 있을 것입니다.”²³ 미국의 행동에 관한 그의 목표를 논한 후 그는 선진국들이 주도권을 쥐고 더욱 효과적으로 배기가스 분출을 감축시켜 나가자고 주장했다. 그러나 오바마는 개발도상국들도 배기가스를 줄이는데 “자신들의 몫을 담당해야 할 것”이라고 주장했다. 비록 국가 이름은 말하지 않았지만 오바마 대통령은 분명히 중국을 지적했다. 오바마는

22. Hillary Rodham Clinton, “Foreign Policy Address at the Council on Foreign Relations” (July 15, 2009).

23. “Remarks by the President to the United Nations General Assembly,” *The White House* (September 23, 2009), Available at <http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-to-the-United-Nations-General-Assembly/>.

“우리는 온실가스를 가장 많이 배출하는 모든 나라들이 동참하지 않는 한 이 같은 목표를 달성할 수 없을 것입니다. 다른 방법은 없습니다.”²⁴ 라고 말했던 것이다. 중국 주석 후진타오는 기후 정상회담에서 행한 그의 연설에서 완전히 다른 접근방법을 택했다. 그는 중국 역시 국내 적인 배기가스 배출을 규제하는 과감한 계획에 참여할 것이지만, 기후 변화는 주로 ‘발전에 관한 이슈’이며 선진국들은 중국을 포함한 개발 도상국들에게 자원과 기술을 제공해야 한다고 역설 했다.²⁵ 다른 말로 미국은 중국이 기후변화에 주도적인 역할을 담당할 때까지 기다리기 이전에 앞장서서 문제해결 방안을 찾아야 한다는 의미일 것이다.

오바마 행정부의 중국에 대한 접근은 부분적으로는 지역적 문제에서 연유하는 것이다. 특히 북한 핵문제와 파키스탄 문제와 관련된다. 중국은 역사적으로 북한과 ‘특수한 관계’를 가지고 있다. 북한과 밀접한 정치·경제적 관계는 중국으로 하여금 북한의 핵문제 해결에 있어서 결정적으로 중요한 나라가 될 수밖에 없도록 한다. 마찬가지로 중국의 지난 50년 동안 이어진 파키스탄과의 전천후 관계, 특히 군사관계는 중요하다. 중국은 현재 미국이 접근하기 어려운 나라들에 대해 접근할 수 있고 중요한 지렛대를 행사할 수 있는 상황이다.

3. 대만

대만에 대한 미국의 접근은 여러 면에서 미국과 중국의 관계에 의해 정의될 수 있을 것이다. 마잉주 대통령이 통치하는 대만은 현상유지를

24. “Remarks by the President to the United Nations General Assembly,” *The White House* (September 23, 2009).

25. “Hu Jintao’s Speech on Climate Change,” *The New York Times*, September 22, 2009, available at <<http://www.nytimes.com/2009/09/23/world/asia/23hu.text.html>>.

지향하는 실용주의적 정책을 추구하고 있다. 마잉주는 현상유지를 통해 대만 민주주의 체제의 자립을 도모하며 책임 있는 양안 관계를 지속하고 있다. 미국은 대만을 비록 작기는 하지만 이 지역의 3대 주요 국가인 중국, 일본, 그리고 미국과 우호적인 관계를 유지하고 있는 중요한 경제국가로서 지원해야만 할 것이다. 이 같은 정책의 기본이 되는 생각은 대만이 본토인 중국과 경제력의 규모, 군사력, 국제 정치적인 영향력 혹은 전 지구적인 소프트 파워 등의 제반 측면에서 경쟁할 수 없을 것이라는 점을 전제한다.

오바마 행정부는 미국-중국의 관계가 더욱 깊어짐에 따라, 그리고 중국이 점차 국제정치에서 더욱 큰 역할을 담당하는 나라가 됨에 따라 미국이 대만에 대해 가지는 관심이 점차 사라져도 된다는 유혹을 받을 지도 모른다. 그러나 이것은 실수가 될 것이다. 대만은 당연히 미국의 지지를 받아야만 하는 민주주의 체제일 뿐 아니라 본토로 부터의 공격 및 강압에서 보호받아야 할 나라다.

그러나 미국이 대만을 지키기 위해서 얼마나 강력한 의지를 가지고 있느냐의 문제는 지금 이 지역에 있는 미국의 동맹국들과 파트너들에 의해 예의 주시되고 있는 중이다. 중국이 대만을 압박하여 양안관계의 현상이 위태로운 상황이 되었을 때, 만약 미국이 유순한 태도를 보이게 된다면 미국의 동아시아 국가들에 대한 안보 개입에 대한 신뢰도는 심각하게 의심스러운 것이 되고 말 것이다.

미국은 대만 관계법(Taiwan Relations Act)과 세 번의 공동선언에서 정의되어진 전통적인 접근 방법을 따라야 할 것이다. 양쪽 국민 모두가 받아들일 수 있는 평화적인 안이 아닌 한 현상유지를 변화시킬 수 있는 어떤 변화에 대해서도 반대하는 것이 안정의 지속을 위해 가장 유용한 방안이다. 그러나 이 같은 양안 관계의 전통을 계속 말하는 것만으로는 부족하다. 오바마 행정부는 대만 정부를 향해 올바른 행동을 할 경우

보상을 해 줄 것이며 대만의 자율성을 위해 미국이 지속적으로 개입해 줄 것이라는 정책을 수립해야 한다. 이 같은 정책은 대만과의 무역을 증액시키고 문화적 교류를 확장하며, 정기적으로 무기를 수출하며, 불균형 상태이지만 일관성 있는 방위계획을 수립하고, 대만의 복수 정당 민주주의 제도와 효율적인 국민에 대한 서비스를 계속 권장함으로써 이루어 질 수 있을 것이다. 이와 더불어 미국은 대만에 대한 미국 고위관리들의 방문을 금지하는 정책을 포기해야만 할 것이다.

이 같은 정책이 성공하기 위해서 가장 주요한 것은 북경 정부가 이 같은 미국의 대만정책에 동의하지는 않을 지라도 얼마나 받아들일 수 있을 것이냐의 여부에 달려 있다. 중국 역시 대만이 양안관계를 책임 있게 관리하는 데 중요한 국가 이익이 있다고 보고 있다. 미국은 중국이 자신의 대만 정책을 스스로 작성하도록 방치해서는 안 될 것이지만 미국은 중국을 무시할 수도 없을 것이다. 중국의 정치적·경제적 중요성이 너무나 크기 때문이다. 이 같은 상황에서 중국이 보다 책임 있는 입장을 견지하는 것은 물론이고, 미국과 중국 사이에 상당 정도의 신뢰가 존재하고 있다는 사실을 보여야 할 필요가 있을 것이다.

4. 러시아

여러 해 동안 민주주의 국가로 성장하는 과정에서의 성장통을 경험한 러시아는 점차 ‘권위주의적 민주주의’(Autocratic Democracy) 국가로 고정되는 것 같아 보인다. 푸틴의 지도력 아래 러시아는 경제적으로 성공했지만, 여전히 천연가스와 석유 수출에 크게 의존하고 있으며 경제를 다변화시키는 데는 성공하지 못하고 있다. 석유 가격이 높을 때 러시아는 잘할 수 있지만, 석유 가격이 낮아질 때 그것은 러시아 경제를 심각하게 손상시키게 된다. 러시아의 경제문제는 인구통계학적인 문제

때문에 더욱 악화되고 있다. 러시아의 인구는 빠른 속도로 감소하고 있는 중이며, 현재 1억 4,800만 명인 러시아 인구는 21세기 중엽에는 1억 정도로 줄어들 것이라고 예상되고 있다.²⁶

이란에 대항하는 미사일 방어 체계로부터 서부유럽에 대한 에너지 공급 문제 등에 이르기 까지 미국은 지속적으로 러시아를 주로 유럽인의 렌즈를 통해 보고 있었다. 그러나 이 같은 견해는 잘못 된 것이다. 비록 동아시아에서 러시아의 군사력은 과거 소련의 그림자에 불과하지만 러시아는 무기 수출, 동아시아 지역의 각종 국제회의 참석, 에너지 수출 등을 통해 점차 아시아의 강대국으로서의 위치를 찾아가고 있는 중이다. 미국의 의회 조사연구소(Congressional Research Service)에 의하면 1998년부터 2005년 사이 러시아는 약 290억 달러 어치의 무기를 아시아 국가들에 수출했으며, 그 중 가장 큰 부분이, 인도, 인도네시아, 중국에 대한 수출이었다.²⁷ 이 같은 무기 수출은 돈을 버는 것보다 더 중요한 일을 달성했다. 즉, 무기 수출은 특정한 전략적 목표를 가지고 있는 것이다. “러시아 사람들은 막무가내로 무기를 수출하지는 않는다 … 러시아는 자신의 전략적 디자인에 따라 정책을 추진하며 … 그것은 강력한 고객을 만들어서 궁극적으로 더 큰 관계를 형성하기 위한 목적을 가지는 것이다.”²⁸ 많은 분석가들은 오늘 중국과 인도의 부상(浮上)으로 인한 아시아-태평양 지역의 안보구조가 심각하게 바뀔 것이라는 데 초점을 맞추지만 러시아의 역할은 대체로 무시하고 있는 편이다. 시드니 대학의 정치경제학 교수인 그레이엄 길(Graeme Gill)에 의하면 “러시아는 자신의 존재를 강화시키고자 하며, 극동지역에서

26. “Russia’s Dangerous Decline,” *The Boston Globe*, May 5, 2008.

27. Richard Grimmett, “Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 1998-2005,” *Congressional Research Service* (October 23, 2006); Donald Greenlees, “Russia arms old and new friends in Asia,” *International Herald Tribune*, September 5, 2007.

28. Donald Greenlees, “Russia arms old and new friends in Asia.”

한국과 일본에 주둔하고 있으며 중국과의 관계를 넓혀나가고 있는 미국의 세력에 맞먹을 수 있는 대항 세력으로서 자신의 프로파일을 강화시키고자 한다”고 언급했다.²⁹

러시아의 미래 진행 방향은 불분명하다. 중국, 인도 그리고 인도네시아를 향한 무기수출이 보여주는 사실, 그리고 러시아가 6자회담에서 상당한 역할을 하려 한다는 점, 그리고 천연가스를 전략적 무기로 사용하고 있다는 점 등을 고려했을 때 러시아는 적어도 이 지역에서 책임 있는 지역 국가의 역할을 담당하려는 것으로 보인다. 그러나 러시아 전문가 드미트리 트레닌(Dmitri Trenin)이 주장하는 바처럼, 우즈베키스탄과 미국의 관계는 미국 군사력을 유치할 정도가 되었다. 러시아는 그루지야와 전쟁을 치른 이후, 집단안보기구(CSTO) 이외의 어떤 나라에게도 아브카지아 혹은 남오세티아의 독립을 설득할 수 없었다. 이러한 현상을 종합해보면 “러시아를 중심으로 한 지역적 정치체제에 관한 러시아의 계획은 아직 제대로 수립되지 못했다”고 말할 수 있을 것이다.³⁰

러시아가 세계 속에서 담당할 미래의 위치는 미국의 대러시아 접근에 대한 정보자료가 될 것이다. 미국은 미래에 있어서도, 러시아의 아시아에 대한 개입이 미국으로 하여금 러시아를 아시아 국가 중 하나로 보기를 강요하지 않는 한, 러시아를 유럽인의 관점으로 볼 확률이 높다. 예로서 러시아가 북한 핵문제 해결에 관한 회담에 참여하고 있는 것은 서방측이 보기에는 희망의 요소가 되기도 하며 동시에 실망의 요인이기도 하다. 게다가 러시아가 때때로 태평양 혹은 발틱해에 전략 공군을 파견하는 행동은 계속적인 우려의 요인이 되기도 한다. 만약 태평양 지역에서

29. Graeme Gill, “Red Star in the Pacific?” *Australia Strategic Policy Institute Strategic Policy Forum Series* (August 28, 2007).

30. Dmitri Trenin, “Russia Reborn,” *Foreign Affairs* (November/December 2009), p. 66.

군사력을 과시하는 행동 이외에 다른 행동을 더 할 수 있었다면 이 같은 행동은 진정 중요한 문제가 될 것이다. 그러나 러시아의 행동이 변할 때까지 러시아는 오바마 행정부가 아시아에 접근하는데 있어서 그다지 중요한 고려대상은 되지 않을 것이다.

5. 북한

북한은 동북아시아 지역에 있어서 대만 다음으로 오래된 분쟁 및 불안정의 요인이 된다. 한반도에서의 전쟁을 중지시킨 휴전 협정이 체결된 이후 30년 이상 미국은 북한을 고립화시키기 위한 정책을 수행 했다. 북한이 핵을 개발하고 있다는 위협이 나오기 시작한 것은 1980년대부터의 일이다. 그러나 소련이 붕괴했음에도 불구하고 대부분의 분석가들은 북한의 은밀한 핵문제를 냉전적인 관점에서 바라보고 있다.³¹ 1985년 북한은 핵확산 금지조약에 가입했지만, 평양 정권은 핵무기를 지속적으로 추구했다. 1980년대 후반, 미국은 북한을 고립화시키려는 미국의 정책은 평양으로 하여금 핵을 포기하도록 하는데 실패했다고 결론 내렸다. 미국은 협상을 통한 방법이 북한 핵을 해결하는데 더 좋은 방법인지에 대해 생각하기 시작했다. 그 이후 미국은 북한의 핵을 비핵화 시키기 위해 다양한 종류의 대화를 모색했다. 그 중 일부는 북한의 핵계획의 속도를 늦추는데 성공한 것도 있었다. 그러나 궁극적인 성공은 아직도 요원한 일이다.

조지 부시 행정부에서 표명된 정책을 지속하고 있는 오바마 행정부는 미국의 핵심적 이익은 북한의 핵무기 프로그램을 완벽하고, 검증 가능하게, 돌이킬 수 없도록 해체하는 데(CVID)에 있다는 사실을

³¹ See John Deutch, "The New Nuclear Threat," *Foreign Affairs* (Fall, 1992), p. 120, 131.

지속적으로 분명하고, 일관성 있게 주장하고 있다.³² 미국의 목표 중 하나는 북한의 비핵화이지만 미국의 안보에 대한 관심은 핵문제를 훨씬 초월하는 것이다. 북한의 탄도 미사일 개발 계획, 화학무기와 잠재적인 생물무기, 북한의 재래식 군사력 등도 미국과 미국의 동맹국을 위협하고 있는 것이기 때문에 역시 미국 정책 결정자들의 중요한 관심사가 되는 것이다.

북한이 지속적으로 무기기술을 확산하려는 시도는 미국의 이익을 위태롭게 하며 또한 국제사회의 안정을 해치는 것이다. 비록 북한의 탄도 미사일 기술은 아직 미국 본토를 공격 할 만큼 발전된 것은 아니다. 특히 북한의 과거 행적을 보았을 때, 더 긴박하고 현실적인 위협은 북한이 핵무기 혹은 핵무기 기술을 국가 혹은 국가가 아닌 행위자들에게 건네줄지도 모른다는 사실이다.

역사를 보았을 때 북한이 비핵화의 원칙에 동의했다는 사실은 어떻게 비핵화를 이룩할 것이냐의 구체적인 방안이 나오지 않는 한 별 의미가 없는 것이다. 제한적인 합의들은 원칙적으로 북한이 비핵화에 동의한다는 약속과 비핵화를 향한 몇 가지 움직임은 도출한 적이 있지만 항상 더 어려운 협상과 더 어려운 다음 단계를 만들어 내곤 하였다. 이 같은 접근 방법은 문제해결의 마지막이 어떤 것일지에 관해 너무나 많은 불확실성을 남겨 두었고 과연 진정한 결실을 거둘 수 있느냐의 문제도 야기했다. 핵무기를 폐기하기 위한 접근 방법에서 본질적인 변화가 없는 한, 그리고 미국과 북한 관계에서 본질적인 변화가 없는 한 북한이 핵무기 계획 전체를 폐기할 것 같아 보이지는 않는다.

과거 제네바에서 북한과의 협정, 2005년 6자회담에서의 약속 등 북한과 이룬 합의들은 그 내용이 제한적인 것이었다. 위의 두 가지

³²-Hillary Rodham Clinton, Press Conference at ASEAN Summit (July 22, 2009), <<http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/july/126320.htm>>.

합의들은 비핵화의 원칙과 비핵화를 향한 일반적인 도정(道程)을 협정문에서 표현하고 있었지만 그 방법에 관한 자세한 기술 혹은 비핵화를 향한 실질적인 과정에 대해서는 아무런 기록이 되어있지 않았다. 클린턴 행정부는 제네바에서의 북한과의 핵 합의에 대해 정치적으로 큰 대가와 장기간의 시간을 투여했지만 실제로 비핵화가 진행되는 과정을 더 어렵게 만들었다.³³ 이 두 가지 경우 모두, 합의에 빨리 이르고 싶다는 욕구는 비핵화를 위한 구체적인 과정을 대략적으로만 표시하도록 하고 말았다.

북한은 여러 단계로 조각을 내어 합의에 이르는 방법을 선호한다. 역사적 경험을 볼 때 북한은 이슈들을 여러 작은 조각으로 나누고 각각 별개로 만드는 소위 살라미 전술을 선호한다. 이러한 전술은 큰 하나의 패키지를 여러 개의 작은 부분으로 나누는 것이다. 이 같은 접근 방법은 북한으로 하여금 단위당 가격을 비싸게 함으로써 전체 가격을 높이는 방식이며, 그렇게 함으로써 미국으로 하여금 한번에 자신의 목적을 달성하고 한번의 합의 된 가격을 치르지 못하게 하는 방법이다. 이 같은 방식으로 제한적인 합의가 하나 이루어지면, 더 많은 양보를 얻어내려 하는 경우 다음 번에 제공하게 될 돈은 더 적어 보이는 것처럼 느끼게 될 것이다.³⁴

제한적인 약속은 값도 비싸고 위험한 것이다. 협상의 시간표를 도출해 내면서 북한은 자신의 핵무기 개발 계획을 지속적으로 더욱 발전시킬 수 있었다. 예로서 북한은 비핵화 과정을 지연시키기 위해 자신의

³³- Joel Wit, Daniel Poneman and Robert Gallucci, *Going Critical* (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2004), p. 360.

³⁴- Victor D. Cha refers to a similar concept as “relative reasonableness,” which involved accepting North Korean cheating for the sake of implementation momentum. See Victor D. Cha, “What do they Really Want?: Obama’s North Korea Conundrum,” *The Washington Quarterly* (October, 2009), pp. 119-138.

플루토늄 재처리 과정과 우라늄 농축 과정을 분리시키고 있는 것이다. 이 같은 전술은 북한의 핵개발 계획이 커지고 복잡해질수록 그 사이클이 지속될 가능성도 높아지고 비핵화를 위해 북한이 미국에게 부과할 대가도 더 커지게 될 것이다.

합의를 여러 가지로 작게 나누는 경우 따르게 되는 위험은 더 높아진다. 그렇게 함으로써 여러 가지 필요한 과정들이 결합될 수 있는 가능성도 낮아지게 될 것이다. 과정이 더 세분화될수록, 실패할 가능성도 높아지고 문제의 본질이 흐트러질 가능성도 높아지게 될 것이다. 더 나아가 북한이 미국으로부터 원하는 것은 작게 나누어 질 수 있는 성질의 것도 아니다. 미국의 가장 큰 잠재력은 미국과 북한의 관계를 본질적으로 바꿀 수 있는 능력을 가지고 있다는 사실일 것이다. 이 같은 목표는 여러 단계로 나누어 진행 될 수 있지만, 북한의 핵을 비핵화하려는 결정적인 계기는 미국이 북한을 ‘포용’(Embrace)한다는 결정일 것이다.

임시적인 합의가 가지는 위험성에도 불구하고 과거 북핵문제를 담당했던 협상자들과의 인터뷰는 그 같은 임시적인 합의를 이루는 데 지속적인 지지가 있었다는 사실을 알려준다. 어떤 협상자는 제한적인 약속들이 빠른 행동을 이끌어 내는 데 더 효과적이며 북한으로부터 야기되는 위협을 줄이는데도 더욱 효과적이라고 주장한다.³⁵

그러나 1994년 이루어진 북한과의 핵합의, 그리고 2007년 6자회담에서의 핵합의를 보았을 때 제한된 합의가 얼마나 많은 문제점을 포함하고 있는지를 보여준다. 이 두 가지 경우 어떤 약속도 북한의 전략적인 계산을 본질적으로 바꾸어 놓지 못했으며, 두 가지 경우 모두 북한의 비핵화를 향한 과정을 지속시켜야 하는데 필요한 구체적인 내용들을 결여하고 있었다.

³⁵- See Joel S. Wit, “U.S. Strategy Towards North Korea: Rebuilding Dialogue and Engagement,” *U.S.-Korea Institute at SAIS* (October, 2009).

비록 오바마 행정부 대북정책의 자세한 부분은 아직 알려지지 않았지만, 오바마 행정부의 정책결정자들은 미국은 북한과 더 이상 제한적인 합의를 이루는 데 대해서는 관심이 없다는 사실을 말하고 있다. 미국은 이미 여러 차례에 걸쳐 북한과 제한된 합의를 이루었고 그때마다 북한에 양보한 적이 있었다. 북한과는 이미 영변의 플루토늄 핵시설을 폐기하는 제한된 약속을 하기도 했었다.

그러나 이같은 양보들은 북한의 지속적인 핵개발 계획을 중지시키지 못했고, 우라늄 농축을 통한 핵개발 계획을 막지도 못했다. 미국 국방장관 로버트 게이츠는 미국은 이 같은 접근 방법을 더 이상 수용할 수 없다며 “나는 똑같은 말을 두 번씩 해야 한다는 일에 피곤함을 느낀다”고 말한 바 있다.³⁶ 한국의 고위급 관리는 한국 사람들도 마찬가지로 생각을 가지고 있다고 피력했다. 북한과의 부분적인 합의는 “더 이상 생각할 수 없다”고 말한다. 과거 북한 핵문제에 관해 부분적, 제한적으로 약속을 했던 것과 같은 협의는 미국 의회도 받아들일 생각이 없다. 북한 핵을 또 다시 동결시킨다는 것은 핵무기 해결에 관한 아무런 진전도 되지 않을 것이다. 특히 그 같은 약속을 받아내기 위해 미국이 또 양보를 해야 한다면 안 될 것이다.

북한의 과거 행태라던가 북한의 언급을 보았을 때, 미국은 성공적인 비핵화를 위해 반드시 근본적인 문제를 극복해야만 할 전략을 가지고 있어야만 한다. 즉 평양은 핵을 보유하고 있는 것이 북한을 위해서 가장 좋은 방안이라고 판단하고 있다는 점이다.

포괄적인 합의를 도출하기 위해서는 북한으로 하여금 계산방법을 바꾸도록 만들어야 한다. 이것은 북한에게 핵과 적대적인 정책을

³⁶- Robert Gates, “America’s Security Role in the Asia Pacific,” *Shangri-La Dialogue* (May 30, 2009), <<http://www.iiss.org/conferences/the-shangri-la-dialogue/shangri-la-dialogue-2009/plenary-session-speeches-2009/first-plenary-session/qa/>>.

포기하는 것이 자국에게 더 큰 이익이 될 수 있을만한 강력한 유인을 제공하는 것이다. 물론 이 방법은 미국에게도 제일 큰 이익이 되어야 한다. 다수의 미국측 협상가들이 필자에게 강조한 것처럼, 미국은 북한을 속여 핵무기를 빼앗을 수 는 없을 것이다. 북한은 오직 위협, 보상 계산을 통해 핵을 가지고 있는 것이 더 위험한 일이라고 판단되는 순간에만 핵을 포기할 수 있을 것이다.

6. 대한민국

한·미동맹 관계는 지난 60년 동안 미국의 대아시아 정책의 핵심을 이루는 부분이었다. 양국의 지도자들의 사이가 별로 좋지 않았던 어려운 시기동안에도, 미국의 친절한 친구이자 가치있는 파트너였다. 더구나 한·미동맹은 언제나 기대를 넘는 것이었고 미국에 중요한 도움을 제공했었다. 정치적으로 도전에 직면 했을 경우에도 그러했다. 그러나 이 같은 과거의 사실과 핵무장 한 북한에 대해 한·미동맹의 유용성에 관해 의견 일치가 이루어지고 있지만, 한·미 양국 간에 건강 하지 못한 전략적 격차가 존재한다는 사실은 한·미동맹을 점차 더 우울하게 만들고 있다. 지난 20년 동안 서울과 워싱턴에서는 한·미동맹이 지속되어야 한다는 사실에 대한 타당성에 대한 문제, 미국이 한국의 안보에 계속 개입해야 하는가의 문제들에 대해 의문이 존재하고 있었다. 이처럼 두 나라 지도자들 사이에 간극(間隙)이 있었다는 사실은 두 나라가 한·미동맹이 한반도를 넘어서는 지역에서 어떤 전략적인 역할을 담당할 수 있을 것이며 두 나라는 어떻게 협력할 수 있을 것이냐에 대해 상호 합의된 정의가 이루어지지 못했기 때문이었다.

넓은 의미에서 한·미동맹에 대한 전략적 평가가 이루어지지 않은 상태였기 때문에 미국 측은 결정적으로 중요한 한·미동맹을 유지하는데

엄청난 도전을 받고 있었다. 바로 이 같은 어려움 때문에 부시 대통령과 이명박 대통령은 한·미동맹이 앞으로 더욱더 세계적인 차원에서 역할을 담당할 것이라고 선언했던 것이다. 부시 행정부가 한·미동맹은 전 지구적인 차원에서의 전략적 파트너십(Strategic Partnership)으로 격상시키고자 결정한 것은 오바마 행정부가 이어받은 건설적인 유산이라고 말할 수 있으며, 이명박 대통령과 오바마 대통령은 2009년 6월 한·미동맹의 공동비전에 관한 선언에서 이 사실을 다시 강조하였다.

그러나 한·미동맹을 지구적 차원의 동맹으로 격상시키는 것은 단지 비전을 선언하는 범위를 넘는 것이다. 양국의 정책 결정자와 군사 지도자들은 한·미동맹이 전 지구적 차원의 동맹이 되기 위해서 필요한 구조와 역할에 대해 조용하게 논의하기 시작하였다. 비록 2012년 4월 전시작전통제권 전환문제에 관한 논의는 한반도 차원에 한정되는 문제이기는 하겠지만, 이 논의에 나타나는 ‘지속적인 미국의 능력,’ ‘역할 분담’ 등에 관한 언급들은 한·미동맹이 세계적 차원의 동맹으로서 역할해야 한다는 사실을 함축한다.

대한민국이 전략비전을 밝히는데 가장 중요한 제약이 되고 있는 바는 대한민국이 자신의 지위를 말하는 데 있어서 한국은 ‘무엇이 아니다’라는 식으로 말하고 있다는 데 있다. 즉 한국은 북한이 아니며, 또 다른 일본이 아니며, 과거의 독재정권이 아니며 혹은 의존적인 국가가 아니라고 말하는 식이다. 한국은 어떤 나라가 되겠다고 말하기보다는 어떤 나라가 아니다라는 식으로 말하는 경향이 있었다. 과거, 한국 담당 국가안보 보좌관이었던 조지타운 대학의 빅터 차 교수가 말한 것처럼 “과거 행정부에서는, 대한민국이 아무리 큰 목소리로 지구적 차원의 역할을 말했다 하더라도 북한문제만 나오면 곧바로 한반도 내에 편협한 생각을 하는 모습을 보이곤 했다.”³⁷

과거 노무현 대통령은 3,000명 이상의 한국군을 이라크에 파병하기로

결정하고, 아프가니스탄에서의 군사작전을 지원하기 위한 군수 업무 담당 병력을 파견했다. 전 지구적인 금융위기에 대처하기 위해 이자율을 내리거나 소말리아 해적을 퇴치하기 위해 군사력을 보내기도 했다. 대한민국은 느린 속도로, 병력을 해외에 투사(Power Projection) 할 수 있는 능력을 증가시키고 있었으며 전 세계적 차원에서 미국의 전략적 목표를 지원할 수 있는 능력을 갖추어 가고 있었다. 한국은 점차 아시아 대륙 이외의 사안에도 관심을 가지기 시작했다. 한국으로부터 전 세계를 향해 나가는 자전거 바퀴살(ROK's Spokes) 같은 모습은 한국을 세계 문제를 해결하는 하나의 작은 축(Mini-Hubs)처럼 생각할 수 있게 하였다. 그러나 한국이 취한 행동들은 대부분이 한·미동맹의 맥락 밖에서 일어난 일이었다. 한·미 양국의 한·미동맹을 관리하는 사람들의 목표는 한·미 양국의 이 같은 전술적인 행동들을 상호 일체화시킴으로써, 전략적인 비전으로 전환·발전시키는 것이었다. 한·미 양국은 공통된 가치와 공통된 전략 비전에 관해 말했지만, 한·미 양국의 관리들은 한·미동맹을 진정한 지구적 차원의 동맹으로 격상시키는 데 대해서는 분명한 언급을 주저하고 있었다.

한·미동맹을 더욱 의미 있는 측면에서 전 지구적 차원의 동맹으로 격상시키기 위해서는 전문성을 가진 동맹 관리와 관심이 결정적으로 필요하다. 한반도에서의 중요한 원칙들을 온전히 하는 일은 한국과 미국이, 인본주의적 차원에서의 구호활동으로부터 평화유지 활동, 해양 안보 및 대량파괴 무기확산 방지 등에 이르는, 상호 간의 이익증진을 위해 그들의 힘을 통합할 수 있게 할 것이다. 배경을 이해하는 것이 이 같은 바람직한 미래를 도출하는데 핵심적인 요인이 될 것이다. 키에르 케고르(Kier Kegaard)의 말을 빌리자면, 동맹은 오직 과거와 내부적인

37- Victor D. Cha, "Korea's New Global Role," *Korea Herald*, March 10, 2008.

면을 보아야 이해될 수 있을 것이다. 그러나 동맹은 앞을 보고, 밖으로 나가야만 하는 것이다. 우리는 이 책이 서울과 워싱턴의 정책 결정자들에게 한·미동맹을 이해하고 지역적 차원 그리고 전 지구적 차원으로 한·미동맹을 효과적으로 발전시켜 나가는 데 도움이 되기를 기대한다.

과거 국가안보회의의 고위 관리였던 빅터 차는 한·미동맹의 미래를 위해 세 가지 원칙을 제시한 적이 있었다. 첫째, 한·미동맹은 북한에 대항하기 위해서만이 아니라 공통의 가치를 위해 존재하는 것으로 이해되어야 한다. 둘째, 한·미동맹의 범위가 넓어짐에 따라 한·미동맹을 유지 발전시켜야 할 숙련된 전문가들은 한·미동맹은 전략적인 가치만 가진 것일 뿐 아니라 본질적인 가치를 가진 제도로 키워 나가야 한다. 세 번째 원칙은 한·미동맹의 양 당사국은 상호 공동으로 협력할 수 있는 영역을 건설하기 위해 지속적으로 노력해야 하며, 한반도 맥락 이외의 다른 지역에서도 한·미동맹의 역할을 정의 내려야 한다.

미국 측은 핵확산 방지로부터 발전을 위한 원조지원, 기후변화 문제에 이르기까지 다양한 이슈에서 한국의 도움을 구해야 한다. 한국이 자신 내부의 문제를 해결하는 데 있어서도 어려운 상황이기 때문에 한국에게 이것들을 요구하는 것은 용이한 일은 아니다. 그럼에도 불구하고 미국이 한국 정부에게 한반도에서의 역할을 넘어 전 세계적인 역할을 담당할 것을 주문하는 일은 미국에게 있어 결정적으로 중요한 일이다. 궁극적으로 한국은 동북아시아 지역과 세계에서 어떤 역할을 담당해야 할지를 선택해야 하며, 세계적인 역할을 위해 어떤 종류의 군사력을 필요로 해야 할지를 선택해야만 할 것이다. 미국은 한국의 지속적인 동맹국이며 친구일 것이지만, 한국이 세계적인 역할을 담당하는 데 중요한 역할을 할 수 있을 것이다. 그러나 한국이 그 같은 일을 담당해야 할 것인지는 한국이 결정할 문제일 것이다.

한국이 이미 한반도를 넘어서는 한·미동맹의 역할을 담당하고 있는

분야는 반테러전쟁의 영역에서다. 대한민국은 이라크에서 연합국 중 세 번째로 많은 지상군 병력을 파견함으로써 중요한 역할을 담당했고, 아프가니스탄에는 지원부대와 의무부대를 파견한 바 있다. 그러나 한국이 잠재적인 기여를 할 수 있는 분야는 더 많다. 한국군은 동티모르, 레바논 등에서 이미 평화유지 기능에서 탁월한 능력을 증명해 보인 바 있으며 이는 대한민국이 아프리카, 중동, 그리고 태평양 도서 국가 등에서 평화와 안정 유지기능을 담당할 수 있다는 사실을 잘 보여주고 있는 것이다. 대한민국 해군은 아시아 해역의 항해 자유를 위해 중요한 역할을 담당할 수 있다. 한국의 발달된 핵발전 기술은 중국과 같은 나라들이 탄소를 이용한 국가발전계획으로부터 벗어나 더욱 깨끗하고, 탄소에 의존하는 않는 경제 발전 방안을 도모할 수 있도록 도와주는 데 중요한 역할을 담당할 수 있을 것이다. 더 나아가 한국은 책임감 있는 핵 비확산 국가이며, 대한민국은 차후 붕괴된 북한의 잔존 핵시설을 제거하는데 주역을 담당함으로써 핵 비확산 노력의 잠재적인 지도국가 역할을 담당할 수 있을 것이다. 대한민국은 경제개발을 위한 대외원조, 특히 외부의 기술 원조를 통해 근대국가로 변화해야 할 나라들을 돕는데 나섬으로써 대한민국이 차지하는 전 지구적 위상을 제고시킬 수 있을 것이다.

한·미동맹이 성장·발전할 수 있는 분야는 많다. 한·미동맹이 잘 발전하기 위해서 핵심적인 사안으로 오바마 행정부는 2012년에 이루어지게 될 전시작전통제권 전환문제를 조심성있게 관리해야 한다는 것이다. 이 문제를 잘 다루는 것은 한·미 양국의 동맹관계가 북한 위협에 대해 제대로 대처할 수 있도록 하며, 한·미관계를 보다 긍정적인 방향으로 발전하게 할 수 있을 것이다. 또한 한국으로 하여금 국제체제의 건강과 성공을 위해 보다 적극적이고 실질적인 역할을 할 수 있게 만들 것이다. 한·미동맹이 전 지구 차원의 동맹으로 발전하는 것은 한반도에서

민주주의를 수호하고, 지역적인 안정을 유지하게 할 것이며, 국제적인 안보유지 활동에 한국이 기여하게 할 것이다. 이는 한·미 양국의 장기적인 이익이 될 것이다. 한·미 양국의 지도자들은 이같이 역사적으로 중요한 기회를 놓치지 않기 위해서 노력해야 할 것이다.

V. 결론

미국의 군사분석가 톰 리クス(Tom Ricks)가 말한 바처럼 버락 오바마 미국 대통령은 해리 트루만 대통령 이후 역대 미국 대통령 그 누구보다 더 심각한 국제정치환경의 도전에 당면한 채 백악관에 입성하였다. 그러나 외교정책 분야는 오바마가 가장 높은 우선순위로 삼고 있는 분야도 아니다. 의료보험 개혁문제, 전 지구적 경제위기, 중동지역에서 진행되고 있는 지상전쟁 등 오바마 행정부는 더욱 중요한 몇 가지 도전을 해결해야만 한다. 비록 동북아시아 문제는 오바마 행정부의 최우선 순위에 놓여진 문제는 아니지만 워싱턴 당국은 미국의 장기적 이익과 도전은 동북아시아에서 온다는 사실을 인식하고 있다.

중국의 부상, 동북아시아 국가들과의 쌍무동맹의 미래, 기후변화 및 핵확산과 같은 지구적 도전 등은 미국의 미래 지도자들이 관심이 될 가능성이 가장 높은 문제들이며, 이 문제들은 아프가니스탄에 군사력을 더 파견해야 하느냐 혹은 이라크의 반란군 현황은 어떠한의 문제보다 훨씬 더 심각한 문제들이다. 오늘 워싱턴의 사려깊은 지도자들과 관리자들은 미래에 당면할 어려운 일들을 사전에 방지할 수 있을 것이다. 동북아시아에서 미국이 미래에도 우월한 지위를 차지하고 있을 것이냐에 대한 핵심적인 문제는 미국이 동북아시아의 동맹국들을 얼마나 잘 관리하고, 북한의 도전을 잘 감당해내며 중국의 야망을 잘

관리하느냐에 달려 있다. 이러한 도전들은 미국이 21세기에 있어서 대한민국과의 관계를 어떻게 잘 관리하느냐의 문제와 관련되어 있다. 이 책의 다음 논문들을 집필한 미국의 전문가들은 미국과 서울의 지도자들이 앞으로 당면할 문제들을 더 자세하게 다룰 것이며 두 나라가 동맹국으로서 당면해야 할 정책 대안들을 제시할 것이다.

■ 참고문헌

- Armitage, Richard and Joseph Nye. *Getting Asia Right through 2020*. Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies, February, 2007.
- Baily, Martin Neil and Douglas J. Ellion. "The U.S. Financial and Economic Crisis: Where Does It Stand and Where Do We Go From Here?" *The Brookings Institution*. June 15, 2009.
- Bernanke, Ben S. "Asia and the Global Financial Crisis." Speech at the Federal Reserve Bank of San Francisco's Conference on Asia and the Global Financial Crisis. Board of Governors of the Federal Reserve System. October 19, 2009.
- Cha, Victor D. "Korea's New Global Role." *Korea Herald*. March 10, 2008.
- _____. "What do they Really Want?: Obama's North Korea Conundrum." *The Washington Quarterly*. October, 2009.
- Clinton, Hillary Rodham. "Foreign Policy Address at the Council on Foreign Relations." July 15, 2009.
- _____. Press Conference at ASEAN Summit. July 22, 2009. <<http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/july/126320.htm>>.
- Deutch, John. "The New Nuclear Threat." *Foreign Affairs*. Fall 1992.
- Fernandez, John. "Resource Consumption of New Urban Construction in China." *Journal of Industrial Ecology*. Vol. 11, No 2, 2007.
- Flournoy, Michele and Shawn Brimley. "The Contested Commons." *U.S. Naval Institute Proceedings*, July, 2009.
- Funabashi, Yoichi. "Tokyo's Trials." *Foreign Affairs*. November/December, 2009.
- Fukao, Kyojiand and Tangjun Yuan. "Why is Japan so heavily affected by the global economic crisis? An analysis based on the Asian international input-output tables." *Vox*. 2009.
- Gates, Robert. "America's Security Role in the Asia Pacific." Shangri-La Dialogue. May 30, 2009. <<http://www.iiss.org/conferences/the-shangri-la-dialogue/shangri-la-dialogue-2009/plenary-session-speeches-2009/first-plenary-session/qa/>> .
- Gill, Graeme. "Red Star in the Pacific?" *Australia Strategic Policy Institute Strategic Policy Forum Series*. August 28, 2007.
- Greenlees, Donald. "Russia arms old and new friends in Asia." *International Herald Tribune*. September 5, 2007.

- Grimmett, Richard. "Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 1998-2005." *Congressional Research Service*. October 23, 2006
- Pomfret, John and Blaine Harden. "Japan: No base decision soon." *The Washington Post*. October 22, 2009.
- Steinberg, James B. "Administration's Vision of the U.S.-China Relationship." *Keynote Address at the Center for a New American Security*. September 24, 2009.
- Trenin, Dmitri. "Russia Reborn." *Foreign Affairs*. November/December 2009.
- Wit, Joel S. "U.S. Strategy Towards North Korea: Rebuilding Dialogue and Engagement." *U.S.-Korea Institute at SAIS*. October 2009.
- Wit, Joel S., Daniel Poneman, and Robert Gallucci. *Going Critical*. Washington. D. C.: Brookings Institution Press, 2004.
- Zakaria, Fareed. "The Rise of the Rest." *Newsweek*. May 12, 2008.

International Monetary Fund, World Economic Outlook Database.

The White House.

The World Bank.

U.S. Forces Japan Official Website. <<http://www.usfj.mil/>>.

International Herald Tribune.

The Boston Globe.

The New York Times.

The Washington Post

Korea Herald.

Los Angeles Times.

Reuters.

Xinhua.

북한의 주요현안과 한·미 전략적 공조





이명박 정부의 대북정책

배 정 호

2

I. 이명박 정부의 출범과 ‘상생·공영’ 대북정책

지난 대북정책은 남북 간의 경제교류, 사회·문화교류 등에 상당한 성과를 거두었다. 그러나, 지난 정부의 대북정책은 북한의 태도변화를 낙관적으로 기대한 나머지, 북한의 체제수호와 핵보유 전략, 대남전략과 민족공조전략 등을 간과하였다.

그 결과, 한반도 경영시대의 개막을 지향한 남북관계의 신뢰높은 개선 차원보다는, ‘불안정한 평화’를 유지하는 차원에서 가시적 성과에 급급한 ‘교류를 위한 교류’가 전개되었다. 즉, 지난 대북정책은 <표 I-1>처럼 상당한 현금, 현물의 제공에도 불구하고, 남북 간의 정치·군사차원의 신뢰구축과 더불어 진정성 있는 교류협력을 실현하는 데 한계를 나타내었다.

그러므로, 남북관계는 미사일 시험발사, 핵실험 등에 의해 일거에 경색되는 상황에 종종 직면하였다. 즉, 남북관계는 언제, 어떤 사건에 의해 경색되고, 냉각되며, 악화될지 모르는 불확실성·불안정성 등이 내포된, 신뢰가 매우 취약한 관계였다. 게다가, 지난 정부의 대북정책은 다수의 국민들이 반대하는 현금을 지원하며 일방적으로 추진되면서, ‘남남갈등’을 유발하는 등 적지 않은 후유증을 남겼다.

예컨대, 지난 정부의 대북정책과 관련된 세대별, 지역별, 성별, 이념별 남남 갈등은 주요 정책쟁점을 정치화시키면서 국론의 분열 및 사회의 균열의 한 요인으로 작용하고 있다. 아울러, 대북비밀송금과 북한의 핵개발 문제 등은 대북정책의 투명성과 관련한 정부 불신 및 도덕성 훼손, 국민들의 대북 인식 악화에 따른 이념 갈등의 심화 등과 같은 후유증을 남겼다.¹

¹ 배정호, “국가안전보장회의(NSC)의 조직과 운영,” 『국방연구』, 제47권, 1호(2004).

이와 같은 후유증은 많은 국민들로 하여금 대북 불신과 함께 대북 정책을 비판토록 하였다.

따라서, 이 같은 대북정책의 후유증과 국민적 비판 등을 수용한 것이 이명박 정부의 대북정책이다. 즉, 『비핵·개방·3000』을 핵심내용으로 하는 ‘상생·공영’의 대북정책이다.²

상생·공영의 대북정책은 2008년도 통일부 업무보고에서 처음으로 보고되었고, 동년 7월 11일 이명박 대통령의 국회 개원 연설을 통하여 공식적인 대북정책의 기조로 천명되었다.³

〈표 1-1〉 지난 정부 10년간의 대북 현금·현물 제공 규모

(단위: 달러)

김대중 정부		노무현 정부	
교역 4억 5,600만\$	현금	교역 13억 8,300만\$	노무현 정부
관광(금강산) 4억 1,361만\$		관광(금강산 개성) 1억 2,529만\$	
사회문화교류 1,144만\$		개성공단(토지사용료 등) 4,429만\$	
정상회담 대가 4억 5,000만\$		사회문화교류 1,859만\$	
13억 3,105만\$	소계	15억 7,117만\$	
비료 등 무상지원 4억 6,281만\$	현물	비료 등 무상지원 12억 7,117만\$	노무현 정부
식량 차관 2억 5,670만\$		식량·원자재 차관 7억 3,540만\$	
투자(금강산관광 등) 3억 326만\$		투자(금강산·개성공단) 9억 1,770만\$	
사회문화교류 5,519만\$		사회문화교류 2,591만\$	
평양체육관 건설 5,000만\$		-	
11억 5,730만\$	소계	28억 9,998만\$	
24억 8,835만\$	합계	44억 7,115만\$	
총계 69억 5,950만\$(현금 29억 222만\$ +현물 40억 5,728만\$)			

출처: 『조선일보』, 2009년 6월 3일; 『국민일보』, 2009년 7월 8일 등.

2. 배정호, “이명박 정부의 대북정책과 한·일 전략적 협력,” 『KINU 국제포럼: 제2회 한·일정책포럼』 (동경, 2009.4.1).

3. 이명박 대통령은 2008년 7월 11일 국회개원연설을 통하여 “우리의 대북정책은 북한의 비핵화를 최우선으로 하면서, 남과 북 모두에게 이익이 되는 상생과 공영의 길을 개척하는 것입니다”라고 역설하였다.

II. '상생과 공영' 대북정책의 기조와 주요 원칙

1. 대북정책의 기조

이명박 정부의 대북정책 비전은 남북관계의 발전을 통하여 평화·경제·행복공동체의 건설을 추구하고, 아울러 평화통일의 실질적 기반을 확충하는 것이다(<표 II-1> 참조).

그리고, 이를 위한 대북정책의 기조는 남북 모두다 윈-윈(Win-Win)하는 상생과 공영이다. 상생과 공영에는 다음과 같은 두 가지 의미가 내포되어 있다.⁴

첫째, 한국은 남북한의 공존·공영 차원에서 비핵화 협상과정을 통하여 미국과의 국교정상화를 지원함으로써, 북한의 안보불안 및 경제난을 지원한다. 둘째, 북한의 경제회복을 통하여 한국도 경제발전을 한 단계 도약시키는 기회를 확보한다.

이와 같은 상생과 공영의 대북정책은 기본적으로 한반도 평화정착과 교류협력을 통한 북한의 개방과 변화를 추구하고, 특히, 비핵화를 중시한다. 그러므로, 이명박 정부는 상생과 공영의 남북관계 발전을 위한 정책수단과 목표로써 「비핵·개방·3000」 구상을 추진하고 있다.

「비핵·개방·3000」 구상은 북한의 비핵화, 개방, 상생의 경제협력을 확대해 감으로써 한반도의 경제 선진화 지향, 호혜적 인도협력을 추구한다는 Win-Win 전략적 구상이다.⁵ 「비핵·개방·3000」 구상의 비핵화는 先핵폐기론이나 조건론을 의미하는 것이 아니다. 즉, 「비핵·개방·3000」은 북한 핵문제의 진전도에 따라 경제협력을 추진하여 북한의

4. 서재진, 『남북상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 이론적 체계연구』 (서울: 통일연구원, 2008), p. 6.

5. 위의 책, p. 7.

비핵화 및 경제발전을 촉진함으로써 통일의 실질적 기반을 조성한다는 정책방안이다.

〈표 II-1〉 상생·공영의 대북정책의 체계

비전	상생과 공영의 남북관계 발전을 통해 남북간 평화경제·행복공동체를 형성하고 한반도 평화통일의 실질적 토대를 확충 ○ 평화공동체: 한반도 비핵화, 남북간 군사적 신뢰구축과 긴장 완화 ○ 경제공동체: 북한의 발전과 국제사회 참여 지원, 상생의 남북 경제협력 추진 ○ 행복공동체: 국군포로 및 납북자, 이산가족 문제 등 남북 인도적 현안해결, 남북 주민의 삶의 질 향상
추진원칙	○ 실용과 생산성 ○ 철저한 원칙, 유연한 접근 ○ 국민합의 ○ 남북협력과 국제협력의 조화

출처: 통일부, 『상생공영의 남북관계 발전 노력』 (2009.2), p. 1.

그러므로, 이명박 정부는 「남북기본합의서」의 합의정신을 가장 존중하고 있고, 「6·15 공동선언」과 「10·4 정상선언」의 합의사항에 대해서도 협의를 통해 실천가능한 이행방안을 마련하자는 입장을 가지고 있다.⁶

2. 주요 원칙

(1) 실용과 생산성

김대중 정부의 햇볕정책, 노무현 정부의 평화번영정책은 남북관계의 개선을 통하여 한반도의 평화와 번영을 이룩하겠다는 것을 목표로 하였지만, 정책 자체가 이념화하여 북한의 태도나 정책변화에 관계없이

⁶ 통일부, 『상생공영의 남북관계 발전 노력』 (서울: 통일부, 2009.2), p. 6.

추진된 측면이 있다. 즉, 북한의 태도변화를 낙관적으로 기대하며 한국 측의 일방적 접근이었다.

이명박 정부는 대북정책이 더 이상 소모적인 것이 되지 않고, 국민들이 기대하는 진정한 성과를 거둘 수 있는 생산적인 정책이 되도록 하겠다는 것이다.

그러므로, 이명박 정부는 평화통일을 지향한 남북관계는 ‘이념의 산물’이 아니고, ‘실용의 산물’이라고 인식하고 있다.

이명박 정부의 실용과 생산성에 관한 구체적 기준은 다음과 같다.⁷

첫째, 국민의 동의를 얻은 것인가.

둘째, 북한 주민의 생활의 질 향상에 실질적으로 기여할 수 있는 것인가.

셋째, 비용에 상응하는 효과가 있는가.

넷째, 북한의 발전을 촉진시킬 수 있는가.

다섯째, 평화통일에 기여할 수 있을 것인가.

(2) 철저한 원칙, 유연한 접근

정책의 목표를 성공적으로 실현시키는데 있어서, 원칙과 유연성의 조화가 매우 중요하다. 원칙만 강조하고 유연성을 잃었을 때, 경직되어 앞으로 나아갈 수 없다. 즉, 원칙에 매여 목표에 도달할 수 없다.

반면, 유연성에 의해 원칙이 훼손되었을 경우, 목표를 향해 올바르게 나아갈 수 없게 될 수 있다. 아울러, 원칙의 훼손으로 정권의 정체성 상실과 함께 국민적 지지도 저하될 수 있다.

그러므로, 정권의 정체성을 유지하면서 국민적 지지를 기반으로 목표를 달성하기 위해서는 원칙과 기본에 충실히 하면서, 현실의

7. 통일연구원, 『이명박 정부 대북정책 이렇습니다.』 (서울: 통일연구원, 2009), p. 16.

변화에 유연한 자세로 접근할 수 있는 전략적 사고가 중요하다. 이명박 정부의 통일 및 대북정책은 북한 핵의 폐기, 진정성 있고 내실있는 대화의 추진 등의 원칙을 철저하게 지키면서, 접근방식은 현실을 고려하여 유연하게 한다는 것이다.⁸

(3) 국민적 합의

김대중 정부의 햇볕정책은 정책시스템보다는 특정의 핵심인물과 소수그룹에 의해 주도되면서 시간의 흐름과 더불어 ‘원론 지지, 각론 비판’을 비롯한 강도 높은 비판의 확산에 직면하게 되었으며, 국민적 합의 도출에 취약성을 노출하였다.⁹

노무현 정부의 평화변영정책 역시 북한의 핵 보유국을 지향한 전략적 의도 등을 간과한 채 가시적 성과에 급급하여 국민적 합의의 도출에 소홀히 하였다. 아울러, 지난 정부는 국민들에게 북한의 실상에 관한 정보를 충분히 제공하는 데도 소홀히 하였다.

그 결과, 지난 정부의 대북비밀송금과 북한의 핵개발 문제 등으로 인해 대북정책의 투명성과 관련하여 정부에 대한 불신이 초래되었고, 국민들의 대북인식 악화에 따른 이념의 갈등 즉 ‘남남갈등’이라는 후유증을 남겼다. 이로 인해 대북정책은 정책적 차원이 아닌 정치적 차원에서 논의되고, 국민적 합의의 도출은 상당히 어려워지고 있다.

한반도 경영시대의 개막, 평화통일의 구현 등은 국민통합과 국민적 합의를 기반으로 해야 하는 국가적 과제이고 민족적 과제이다.

그러므로, 이명박 정부는 국민적 합의에 기반한 정책의 추진을 매우 중시한다. 이명박 정부의 대북정책의 실용과 생산성에 관한 첫 번째의

⁸ 통일연구원, 『이명박 정부 대북정책 이렇습니다.』, p. 16.

⁹ 배정호, “국가안전보장회의(NSC)의 조직과 운영” (2004).

구체적 기준도 “국민의 동의를 얻은 것인가”이다.

아울러, 이명박 정부는 국민적 합의 도출을 위하여 대북정책의 투명성의 제고를 중시한다.

(4) 남북협력과 국제협력의 조화

한반도문제는 남북 간의 문제인 동시에 국제문제이다. 그러므로, 미국, 일본, 중국, 러시아 등의 이해관계의 교차도 한국정부의 대북 정책에 적지 않은 영향을 미칠 수 있다.

통일로 가는 과정에서 지극히 주요 현안인 북한 핵문제의 해결과 한반도의 새로운 평화구조의 창출, 북한의 국제사회로의 편입과 체제 전환 등에도 미국, 일본, 중국, 러시아 등의 이해관계의 교차는 적지 않은 영향을 미칠 수 있다. 즉, 한국정부가 대북정책을 남북관계의 주축으로 전개하기에는 명확히 한계가 있다.

국제공조의 전략적 중요성을 강조하는 관점에서 북한의 핵·미사일의 전략적 의도에 관한 분석을 바탕으로 하는 새로운 차원의 한·미동맹 강화, 한반도를 둘러싼 원심력에 대한 한국의 구심력 확보 및 강화는 매우 중요하고도 시급한 정책과제이다.¹⁰

이명박 정부의 대북정책은 한·미·일 공조체제를 기반으로 한 국제 협력을 매우 중시하고 있고, 이를 위해 노력하고 있다.

10. 배정호, “이명박 정부의 대북정책과 국제공조의 전략적 중요성 및 정책적 과제,” 『분단시대를 넘어 통일시대』, 통일연구원 개원 18주년 기념 학술회의 (서울: 통일연구원, 2009.4.8), pp. 32-37.

Ⅲ. 이명박 정부의 대북정책에 대한 북한의 반응과 남북관계

1. 북한의 대남 강경조치와 남북관계 악화

북한은 상생과 공영의 대북정책과 「비핵·개방·3000」 구상을 보수 정권의 강경정책이라고 비난하면서, 성급하게 일방적으로 대화를 중단하고 강경조치를 취하며 거부감을 나타내었다.

북한은 김대중 정부의 출범 초기와 노무현 정부의 출범 초기에도 비난하였지만, 이명박 정부에 대한 비난 및 거부감은 소위 ‘기 싸움’ 이상이었다.

<표 Ⅲ-1>에 나타난 바와 같이, 북한은 이명박 정부의 출범 직후인 2008년 3월 29일에 모든 당국 간 대화의 중단 및 접촉 거부를 선언하면서 일방적으로 남북대화를 중단하였고, 동년 4월 1일부터는 이명박 대통령의 실명을 직접 거명하며 비난하기 시작하였다.

북한은 「비핵·개방·3000」 구상의 철회, 6·15 공동선언 및 10·4 공동선언의 무조건 이행, 탈북자들이 중심이 된 민간단체들의 대북 전단 살포 중지 등을 요구하면서 이명박 정부를 압박해 왔다.

요컨대, 이명박 정부가 북한의 비핵화를 통한 한반도의 평화 창출, 신뢰를 바탕으로 한 남북교류·협력 등의 주요한 기본 원칙을 견지하자, 북한은 대남 압박 수준을 한층 높였다. 특히, 북한은 2009년 4월 5일 장거리 로켓 발사 이후, 제2차 핵실험을 감행하는 듯 강경 위협 조취를 취하였다(<표 Ⅲ-2>참조).

이와 같은 북한의 강경조치 의도에 대해서는 다음과 같이 지적할 수 있다.¹¹ 첫째, 대남전략 차원에서 남남갈등을 유도하기 위한 것이다. 즉,

¹¹ 배정호, “이명박 정부의 대북정책과 국제공조의 전략적 중요성 및 정책적 과제,” pp. 30-31.

남북관계의 불안에 따른 한반도의 긴장 상황을 야기시킴으로써, 국내에서 이명박 정부의 대북정책을 둘러싼 이념적 분열, 국론 분열 등이 조장되도록 유도하고, 그와 같은 분열과 비판적 분위기로 인해 이명박 정부가 대북정책을 유화정책으로 전환하도록 하기 위함이다.

둘째, 오바마 정부의 관심을 끌며 미국과의 직접대화를 촉구하기 위한 것이다. 북한의 장거리 로켓 발사 및 핵실험은 이를 단적으로 나타내는 것이다. 오바마 정부는 금융위기에 의한 경제문제, 아프가니스탄 문제 등을 우선시하고 있고, 미국의 언론들도 북한문제를 심도있게 다루지 않고 있기 때문에, 북한은 미국의 관심을 끌기 위한 극적인 전략으로 장거리 로켓 발사 및 핵실험을 감행하며, 미·북 양자회담을 통한 문제해결을 추구하는 것이다.

셋째, 북한의 후계 세습체제의 구축과 내부결속을 위한 것이다. 북한은 내부적으로 체제단속과 사상통제를 위해 남한과의 관계 경색을 선전·선동에 활용하였으며, 장거리 로켓발사, 핵실험 등도 후계 세습체제의 구축과 내부 결속에 전략적으로 활용되고 있다.

〈표 III-1〉 이명박 정부의 출범 이후, 북한의 강경조치(08.3-09.3)

- 2008.3.27 남북경제협력협회사무소 우리측 당국자 철수
- 2008.3.29 모든 남북 당국 간 대화 중단 및 접촉 거부
- 2008.7.11 금강산 관광객 피격 사망 사건 발생
- 2008.11.12 관문점 남북 직통전화 단절 및 “12월 1일부터 1차적으로 군사분계선을 통한 육로통행 제한, 차단” 통보
- 2008.12.1 △문산-봉동 간 열차운행 중지 △남북경제협력협회사무소 폐쇄 △개성관광 중지 △개성공단 및 금강산 지역체류 및 방북인원 제한
- 2009.1.17 북한군 총참모부 대변인 성명을 통해 △전면대결태세 진입 △강력한 군사적 대응조치 준비 △북한이 정한 서해해상군사분계선 고수, NLL 무시

- 2009.1.3 북한의 조국평화통일위원회 성명을 통해 △남북 간 정치·군사적 대결상태 해소 합의사항 무효화 △남북기본합의서 및 부속합의서의 서해 해상경계선 조항 폐기
- 2009. 3.9 북한은 연례적 방어훈련인 Key Resorve 한·미 연합훈련을 발미로 훈련기간 중 남북 간 군 통신 차단 발표, 남북 육로 통행 차단 - 3월 21일 복원, 정상화
- 2009.3.30 북한은 개성공단 한국 근로자 억류
- 2009.3.30 북한 조국평화통일위원회 담화 발표
 - “PSI에 참가한다면 북에 대한 선전포고로서 우리는 즉시 단호한 대응 조치를 취하게 될 것”

<표 III -2> 장거리 로켓 발사 이후, 북한의 강경조치

- 2009.4.5. 북한은 함경북도 무수단리 소재 발사장에서 장거리 로켓 발사
- 2009.4.14 북한 외무성 성명, 자위적 핵억지력 강화 천명
 - ▲6자회담 참가 및 합의사항 이행 거부 ▲핵억지력 강화, 핵시설 원상복구 및 정상가동 ▲폐연료봉 재처리
 - * 북한의 영변 핵시설 감시요원 철수 요구(09.4.14)에 따라 IAEA 검증팀(4.16) 및 미국 관계자(4.17~18) 출국
- 2009.4.18 북한 인민군 총참모부 대변인 기자회견
 - 한국정부의 “PSI 전면참여 등을 통한 그 어떤 압력도 북에 대한 선조포고”라고 강조
- 2009.4.25 북한 외무성 대변인 발표, 폐연료봉 재처리 시작 언급
- 2009.4.29 북한 외무성 대변인 성명, 추가조치 이행 시사
 - ▲제2차 핵실험 ▲ICBM 발사시험 ▲경수로 발전소 연료 자체 해결(우라늄 농축) 등
- 2009.5.15 북한측 개성공단의 기본 법규 및 계약 무효를 일방적 선언
 - 토지임대값과 토지사용료, 노임, 각종 세금 등 관련 법규와 계약 무효
 - 이를 집행할 의사가 없다면 개성공업지구에서 나가도 무방
- 2009.5.25 북한 제2차 핵실험 강행
 - * 한국 기상청(관측소) 함경북도 길주군 풍계리 인근에서 리히터 규모 4.4의 인공지진 감지 사실 발표
- 2009.5.26 북한 함흥시 인근에서 단거리 미사일 발사
- 2009. 5.27 한국의 PSI 참여에 대해 북한군 판문점 대표단 성명 발표
 - ▲PSI 참여를 북한에 대한 선전포고로 간주 ▲정전형정 파기서 ▲서해5도(백령도, 연평도, 대청도, 소청도, 우도)의 법적 지위와 그 주변 수역의 담보 불가 등

2. 북한의 대남 유화적 접근과 남북관계 개선의 모색

2009년 7월에 접어들면서 북한의 이명박 대통령에 대한 비난이 감소하기 시작하였고, 8월에 접어들면서 북한의 대남 유화적 접근이 가시적으로 나타나기 시작하였다.

예컨대, 2009년 7월의 경우, 이명박 대통령의 실명 거론 횟수가 2009년 5~6월 대비 약 30% 감소하였고, 동년 8월 23일 김대중 전 대통령의 서거참배를 위해 서울에 온 북한 조문단이 이명박 대통령을 예방한 이후에는 이명박 대통령에 대한 비난이 사라지기 시작했다.

최근 북한의 대남 유화적 접근은 <표 III-3>과 같다. 북한은 장기간 억류하였던 개성공단 근로자의 송환, 육로통행 및 체류제한 조치 철회, 특사조문단의 방문 및 청와대 예방, 남북적십자회담 개최, 연안호 선원 송환 등의 조치를 취하며 대남 유화적 접근을 시도하고 있다. 특히, 특사 조문단의 청와대 예방시에는 남북정상회담을 제의한 것으로 알려지고 있다.

<표 III-3> 2009년 북한 조문단의 청와대 예방 전후, 유화적 접근

- 8.13, 개성공단 억류 근로자 송환
- 8.10~17, 현정은 현대회장 초청, 현대아산-아·태평화위간 공동보도문 체결
- 8.21, 2008년 12월 1일 취한 육로통행 및 체류제한 조치 철회
- 8.21~23, 특사조문단의 방문 및 청와대 예방
- 8.25, 2008년 11월 12일 폐쇄한 판문점 적십자 남북연락사무소의 운영 재개
- 8.26~28, 남북적십자회담 개최, 추석 전 이산가족상봉(남북 각 100명) 합의
- 8.29, 연안호(선원 4명 포함) 송환
- 9.16, 개성공단 근로자 최저임금인상률 종전 수준인 5%로 합의

북한의 대남 유화적 접근과 더불어 남북 간에는 관계개선을 위한 접촉이 이루어지고 있다.

그러나, <표 III-3>과 같은 북한의 조치들에 대해 남북관계를 진정성을 가지고 개선하겠다는 근본적 태도의 변화로 간주하기 어렵다. 북한의 유화적 조치는 남북관계의 개선을 위한 새로운 조치가 아니고, 그동안 이뤄졌던 조치들을 철회시킨 후, 재차 푼 것에 불과하기 때문이다. 즉, 북한이 핵문제의 해결을 위한 진정성 있는 조치를 취하기 이전에는 근본적 태도의 변화로 간주하기 어려운 것이다.

그러므로, 북한이 남북관계에서 전술적 변화를 꾀하는 것에 대해서는 다음과 같이 지적할 수 있다. 첫째, 북한은 대외위기를 조성하여 내부 체제의 결속 및 정비에 활용한 후, 대외환경 정비를 추구하는 전략을 추구해 왔다.¹² 즉, 북한은 그동안 격렬한 대남 비난, 미사일 및 핵실험 등을 통하여 남북관계는 물론 대외관계에 있어서도 긴장 및 위기국면을 조성하였고, 이를 이용하여 헌법개정, 국방위원회의 재정비, 군 수뇌부 인사 등을 단행하며 김정은으로의 세습 후계구도를 구축하였다. 이제 세습 후계구도의 안정화를 위해 대외 환경의 정비를 꾀하기 위함이다.

둘째, UN 안전보장이사회의 결의 1874호에 입각한 국제사회의 대북 제재, ‘150일 전투’의 실패 등으로 북한은 심각한 경제난으로 외부로부터의 지원이 시급한 상황에 처해있다. 2009년 10월 시점에서 북한은 약 180만 톤의 식량이 부족하다. 2009년 10월 15일 이산가족 상봉을 위한 남북 적십자 실무접촉에서 북한은 대북지원을 공식 요청했다.¹³ 이는 이명박 정부 출범 이후 북한의 첫 공식 인도적 지원 요청이다. 즉, 북한이 심각한 경제적 어려움을 극복하기 위해 한국으로부터 대북지원을 확보하기 위함이다.

12. 윤덕민, “다자대화 제의에 담긴 김정일의 노림수,” 『중앙일보』, 2009년 9월 21일.

13. 북한은 지원요청에서 구체적 지원 품목이나 물량을 밝히지는 않았다.

셋째, 미·북 대화를 앞두고, 남북관계 개선의 분위기를 조성함과 동시에 이를 미·북 대화에 전략적으로 활용하기 위함이다. 북한은 남북관계 개선의 분위기 조성, 미·북 대화의 전개, 다자회담으로의 복귀 등을 통하여 UN 안전보장이사회의 결의 1874호에 입각한 대북제재의 국제공조를 깨려고 시도할 것이다.

그러므로, 이명박 정부는 냉철한 전략적 사고로 상황변화에 대해서는 유연하게 대응하면서도, 일관성 있는 대북기조와 원칙을 견지하여야 할 것이다. 특히, 이명박 정부의 대북전략은 북한의 완전한 비핵화, 북한의 개혁·개방과 체제전환 그리고 통일기반의 조성 등의 전략적 목표를 철저하게 염두해 두어야 할 것이다.

IV. 이명박 정부의 북한 핵 해법과

‘일괄타결’(Grand Bargain) 방안

1. ‘일괄타결’(Grand Bargain)의 핵심내용과 특징

이명박 대통령은 2009년의 8·15경축사에서 「한반도의 새로운 평화구상」¹⁴을 발표하였다. 이명박 대통령은 「한반도의 새로운 평화구상」에서 “북한이 핵포기 결심만 하면 북한경제를 획기적으로 향상시킬 수 있는 국제협력을 준수하겠다”고 밝혔다.

그리고, 이명박 대통령은 2009년 9월 21일(현지시간) 뉴욕에서 「한반도의 새로운 평화구상」의 연장선상에서 “북한이 핵프로그램을 포기하는 것이 스스로를 발전시키는 유일한 길”이라는 것을 강조하면서,

14. 한반도 평화구상의 주요내용은 북한의 핵무기 포기, 북한의 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 실행, 경제공동체 실현을 위한 남북고위급 회의 설치, 대북 5대(경제·교육·재정·인프라·생활향상 분야) 프로젝트 추진, 남북간 재래식 군비 감축 등이다.

북한 핵문제의 근본적인 해결을 추구하는 「그랜드 바겐(Grand Bargain)」을 공식 제안하였다.¹⁵

즉, 이명박 대통령은 “선 핵폐기, 후 지원”이라는 기존방침에 따라 북한이 ‘핵프로그램의 핵심부분’을 폐기하면, 북한에게 확실한 안전 보장을 제공하고 국제지원을 본격화하는 일괄타결 즉 「그랜드 바겐(Grand Bargain)」을 추진할 것을 제안하였다.

여기서 북핵 프로그램의 핵심부분 폐기는 미사용 핵연료봉 해외 방출, 이미 추출한 플루토늄의 폐기, 기존 핵무기 폐기, 평안북도 영변 5Mw급 원자로 핵심부품 폐기 등을 포함한다.

그러므로, 「그랜드 바겐(Grand Bargain)」은 북한 핵프로그램의 일부분에 대해 단계적으로 접근하는 과거의 접근과는 달리, ‘북한 핵 문제’를 ‘북한문제’라는 큰 틀에서 접근하는 ‘포괄적인 일괄타결’을 추구하는 제안이라고 할 수 있다. 아울러, 「그랜드 바겐(Grand Bargain)」은 북한의 핵 개발 중지에 역점을 둔 접근이 아니라, 협상의 최종목표인 ‘불가역적(Irreversible) 비핵화’을 상정한 북한 핵폐기로 바로 들어 가자는 근본적인 제안이라고 할 수 있다.

2. ‘일괄타결’(Grand Bargain)의 전략적 의의

(1) 미·북 대화를 통해 ‘핵 보유국’ 지위를 확보하려는 북한의 전략적 의도 차단

이명박 대통령은 대통령 후보시절부터 북한의 핵포기를 강조하였다. 그러므로, 이명박 정부의 대북정책은 남북관계 발전을 위한 전제조건

¹⁵ 2009년 9월 21일(현지시간) 이명박 대통령은 뉴욕의 미국외교협회(CFR) 본부에서 열린 미국외교협회(CFR), 코리아소사이어티(KS), 아시아소사이어티(AS) 공동 주최 오찬에 참석, 연설을 통해 북한 핵 해법으로서 「그랜드 바겐(Grand Bargain)」을 공식 제안하였다.

으로서 북한의 비핵화를 중시하고 있고, 전략기조로서 “선 핵폐기, 후 지원”을 추구하고 있다.

그러나, 북한은 핵문제를 미·북 간의 문제로만 간주하며, 한국을 배제하려고 하고 있다. 게다가, 북한은 미·북 양자대화를 통해 핵보유국 지위의 확보를 추구하고 있다.

이명박 대통령은 이와 같은 북한의 전략적 의도를 절대로 용납할 수 없고, 아울러, 북한 핵을 더 이상 미·북 양자간만의 의제로 할 수 없다는 입장이다. 즉, 한국정부도 장관급 이상의 고위급 회담에서 북한 핵문제를 핵심의제로 다룰 것이며, 북한 핵문제의 해결을 위해 적극적으로 개입하고 역할을 추구하고겠다는 것이다.¹⁶

이명박 정부를 지지하는 보수진영의 일각에서는 ‘한반도의 비핵화’와 ‘북한 핵의 제거’를 위해 한국도 ‘핵개발 카드’를 꺼내야 한다는 주장이 제기되고 있다.¹⁷

그러므로, 이명박 대통령의 『그랜드 바젠』 제안은 ‘핵 보유국 지위를 확보하려는 북한의 전략적 의도 차단,’ 북한 핵문제의 해결을 위한 한국의 단호한 의지 및 적극적 노력’ 등과 같은 전략적 의의가 있는 것이다.

(2) 살라미 전술(Salami Tactic)의 한계 극복과 근원적 처방 추구

살라미¹⁸ 전술(Salami Tactic)은 흥정 대상을 여러 조각으로 나눠 야금야금 실속을 챙기는 전술이다. 즉, 북한이 단계별로 행동을 보이면 그때마다 조금씩 보상을 주는 전술이다.

16. 『중앙일보』, 2009년 10월 16일.

17. 박정수, “북핵 제거 위해 한국도 핵개발 카드 꺼내야,” 『미래한국』, 제353호 (2009. 9.30-10.13), pp. 28-29.

18. 살라미는 얇게 썰어 먹는 이탈리아 소세지이다.

이와 같은 살라미 전술에 의한 북한 핵문제의 해결 접근은 부분적 성과만 거두었을 뿐, 북한의 ‘벼랑끝 전술’에 의해 ‘위기 → 협상 → 합의 → 파기’의 전개과정이 되풀이 되는 가운데 본질적 해결에는 한계를 나타내었다.

북한은 중유 지원, 미국의 테러지원국 해제 등 반대급부를 챙기면서, 다른 한편에서는 핵 폐기를 뒤로 미룬 채 두 차례의 핵실험을 감행하였다. 즉, 한·미·일·중·러 5자는 시간과 비용만 소모되는 결과를 초래하였다.

북한이 핵문제와 관련하여 양자 및 다자회담에 복귀하는 상황에서, 이명박 정부는 근본적 해결을 위해 새로운 접근전략으로 대응하지 않을 수 없는 것이다.

그러므로, 이명박 대통령은 「그랜드 바겐」 제안을 통하여 ‘불가역적 (Irreversible) 비핵화’를 상징한 ‘북한 핵폐기’로 바로 들어가자는 근본적인 처방을 주창한 것이다. 즉, 「그랜드 바겐」 제안은 살라미 전술 (Salami Tactic)의 한계를 극복하기 위해 근원적 처방의 추구를 천명한 것에 전략적 의의가 있다.

(3) 북한의 유화적 대외접근과 양자 및 다자회담의 복귀에 대한 대응

북한은 미국뿐 아니라, 한국, 일본, 중국 등에게도 유화적 접근을 시도하고 있다. 예컨대, 북한은 인도·파키스탄처럼, 미국과의 국교 정상화를 통해 핵보유국의 지위를 확보하기 위해 미·북 양자대화를 선호하며 미국에게 접근하고 있고, 한국에게는 특사조문단의 청와대 방문을 통해 남북정상회담의 개최 가능성 등을 내비치면서 접근하였으며, 일본에게는 하토야마 정부 출범 후, 납치문제와 관련해

유화공세를 펼치며 접근하고 있다. 그리고, 제2차 핵실험 이후에 외면 하였던 중국에게는 다자회담 참여 가능성을 제시하면서 적극적으로 접근하며 접촉하고 있다.

이처럼, 북한의 유화적 대외접근이 전개되는 가운데 중국 최고위급 인사의 평양 방문 및 김정일 국방위원장과와의 면담이 이루어졌고, 북한의 양자 및 다자회담의 복귀가 표명되었다.

김정일 국방위원장은 2009년 9월 18일 후진타오 중국 국가주석의 특사자격으로 방문한 다이빙귀 중국 외교담당 국무위원의과 면담에서 북한 핵문제의 해결을 위해 ‘양자 및 다자 간 대화’에 모두 참여할 ‘용의’가 있다는 의사를 표명한 뒤, 동년 10월 4~6일 원자바오 중국 총리와의 면담에서 양자 및 다자 간 대화에 참여할 것을 한층 명확하게 밝혔다.

그러므로, 북한의 핵문제와 관련된 양자 및 다자 간 대화의 복귀를 앞두고, 이명박 정부는 북한과 국제사회에 대해 북한 핵폐기를 명확히 하는 전략적 조치를 취할 필요가 있는 것이다.

이와 같은 전략적 맥락에서 이명박 대통령의 「그랜드 바겐」 제안은 적절한 시점에 제시되었다고 의의를 평가할 수 있다.

V. 결론

이명박 정부의 대북정책의 비전과 기조는 신뢰와 진정성 있는 남북교류 및 협력을 통하여 남북한의 상생과 공영을 추구하고, 나아가 평화통일의 실질적 기반의 확충을 추구하는 것이다.

이를 위하여 이명박 정부의 대북정책은 국민적 합의를 기반으로 (1) 이념보다는 ‘실용’, (2) 자주보다는 ‘남북관계와 국제공조의 조율,’

(3) ‘북한의 완전한 비핵화,’ (4) ‘진정성있는 대화’를 통한 남북 간 현안문제의 해결 등을 추구하며 생산적인 정책이 되도록 노력하고 있다.

지난 정부에 비해, 이명박 정부의 대북정책은 특히 ‘북한의 비핵화’를 매우 중시하고 있는 점이 두드러진다.

이와 같은 이명박 정부의 대북정책에 대해 지난 정부의 대북정책과 비교하여 다소 강경하다는 비판이 제기되기도 하였지만, 북한의 제2차 핵실험 후, 국민들의 이해도 및 지지도는 높아지고 있다.

반면, 북한은 이명박 정부의 대북정책에 대해 전략적 이해관계에 따라 때로는 맹렬한 비난과 거부, 때로는 유화적 접근 등 반응을 나타내고 있다.

이명박 정부의 대북정책과 이에 대한 북한의 전략적 반응과 관련해서는, 다음과 같은 사항에 주의하며 전략적으로 유념하여야 할 것이다. 첫째, 북한은 화해·협력의 대상인 동시에 여전히 잠재적 위협의 존재라는 이중성을 내포하고 있고, 남북교류를 통한 경제발전(Development) 문제보다 정권안보(Security) 문제를 우선시하고 있다.

둘째, 북한은 경제난, 김정일 국방위원장의 건강 이상, 체제 결속력의 이완, 주민들의 탈북 등으로 인해 내부적으로 매우 어려운 상태에 있다. 게다가, 후계 세습문제는 김정일 국방위원장의 건강 이상 때문에 시간적 제약을 가지고 있다. 즉, 북한은 매우 초조한 상태에 있다. 이와 같은 북한의 초조감은 상황의 전개에 따라 대남 접근에 강경 또는 유화 등의 양상으로 투영되어 나타나고 있다.

셋째, 북한은 체제수호 및 정권안보를 위하여 핵 개발전략을 추구하고 있다. 따라서, 북한은 지난 정부와 다르게 ‘핵 폐기’를 중시하는 이명박 정부의 대북정책에 대해 전략적으로 강한 거부감을 나타내고 있다. 북한의 강경 또는 유화적 대남 접근 그 어느 경우에도 남남갈등을

유발하며 이명박 정부의 대북정책 전환을 유도하려는 전략적 의도가 내재되어 있다.

그리고, 향후, 이명박 정부의 대북정책의 주요 과제와 관련해서는 다음과 같은 과제에 전략적 노력을 기울여야 할 것이다.

첫 번째 과제는 북한 핵을 폐기시키기 위한 「그랜드 바겐」의 실행 프로그램의 수립과 전개이다. 즉, 북한의 핵 보유국 지위 확보를 철저히 막기 위해 미·북 양자회담, 다자회담 등에서 북한 핵의 비확산이 아닌 핵폐기가 논의되도록 하고, 북한의 핵 폐기를 실현시킬 수 있는 전략적 실행프로그램을 수립하고, 이를 전략적으로 실행하는 것이다.

두 번째는 북한의 체제전환과 더불어 한반도 경영시대를 개막시키는 과제이다. 「그랜드 바겐」이 북한 핵문제에 대해 북한문제라는 큰 틀에서 접근하는 만큼, 북한의 개혁·개방 등 체제전환을 위한 전략적 접근, 한반도 경영시대의 개막을 위한 전략적 방안 등에 관해 연구하여야 할 것이다.


세 번째는 남북관계와 국제공조가 조율된 「한반도의 그랜드 전략구상」을 수립·천명하는 과제이다. 21세기 한민족과 한반도의 장래를 위한 「한반도의 그랜드 전략구상」은 전환기 북한의 지배 엘리트 그룹을 설득하고, 국제사회의 공조를 확보하는 데 유용할 수 있도록 수립되어야 할 것이다. 이는 21세기 한국의 대전략 차원에서 구상되고 수립되어야 할 것이다.

■ 참고문헌

- 박정수. “북핵 제거 위해 한국도 핵개발 카드 꺼내야.” 『미래한국』. 제353호, 2009. 9.30-10.13.
- 배정호. “국가안전보장회의(NSC)의 조직과 운영.” 『국방연구』. 제47권 1호, 2004.
- _____. “이명박 정부의 대북정책과 한·일 전략적 협력.” 『KINU 국제포럼: 제2회 한·일정책포럼』. 동경, 2009.4.1.
- _____. “이명박 정부의 대북정책과 국제공조의 전략적 중요성 및 정책적 과제.” 『분단시대를 넘어 통일시대』. 통일연구원 개원 18주년 기념 학술회의, 2009.4.8.
- _____. “이명박 정부의 대북정책과 국제공조의 전략적 중요성 및 정책적 과제.” 2009.4
- 서재진. 『남북상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 이론적 체계연구』. 서울: 통일연구원, 2008.

북한의 주요현안과 한·미 전략적 공조





해결하기 난해한 북한문제에 대한
지역적 접근

— 오바마 행정부 초기 정책

고든 플레이크

3

I. 서론

오바마 행정부 출범 이후 10개월이 되지 않은 현재, 오바마 행정부의 대북정책을 확신을 가지고 정의하기는 너무 이르다. 불확실성은 오바마 행정부가 국내 및 국제 정책에서 광범한 변화를 추구하고 있다는 사실에서도 유래한다. 그러나 오바마 행정부가 집권 초기 단계에서, 일반적으로 고집불통인 북한에 대해, 결정적으로 새로운 접근 방법을 고안해 낸다는 것은 그다지 유용한 일로 보이지 않는다. 더욱 중요한 것으로서 오바마 대통령 취임 전후 기간에 북한이 보여준 일련의 결정과 도발들은 미국의 대북정책이 적극적이기 보다는 그때 그때 사안에 반응하는 양식을 취할 수밖에 없게 하며, 그것은 적절한 일이라 보여진다. 그렇기 때문에 오바마 행정부가 북한에 대해 특별히 다른 정책을 가지고 있는가를 평가할 만한 협상 혹은 제안이 이루어진 적은 없었다. 지난 수개월 동안 북한이 위기를 고조시키는 속도가 분명히 완화되었다고 해도, 평양 당국은 국제사회가 용납할 수 있을 정도의 맥락에서 워싱턴이 심각하게 생각하는 이슈들, 즉 핵무기와 미사일개발 계획 등에 대해 성의있는 협상을 벌이겠다는 아무런 의지도 표현하지 않은 상태다.

그러나 이렇게 말하는 것이 오바마 행정부 내에서 북한문제가 우선순위가 뒤쳐지는 문제라는 것을 의미하는 것은 아니다. 북한과 양자 간 대화를 하는 것만큼은 매력적이지 않지만, 오바마 행정부는 미국의 동맹국인 한국과 일본, 그리고 다른 파트너들인 러시아와 중국이 북한문제를 해결하는 데 같이 동참할 수 있도록 하는 여러 가지 조치를 위해 상당한 시간과 정력을 투자하였다. 오바마 행정부는 보즈워스 대사를 북한문제를 담당하는 특사로 임명했고 필립 골드버그 대사를 대북제재를 집행하기 위한 관리로 임명했다. 최근 오바마

대통령은 로버트 킹을 북한의 인권문제를 다루는 특사로 임명했다. 아직 북한과 협상이 전개되지 않는 상태에서 우선적인 행동들은 유엔 차원에서 이루어지고 있으며, 북한의 도발 행동으로 유발된 유엔안전 보장 이사회의 제제조치를 이행하고 협력하는 것 위주로 되어 있다.

행정부 출범 초기에 당면한 일임에도 불구하고 오바마 행정부는 북한이 의도하는 확산전술(Escalation Tactics)에 넘어가지 않고, 위기를 확대하려는 북한의 전략을 잘 막아내고 있다. 오바마 행정부는 북한의 행동에 대응하는 데 있어, 과거 행정부에서는 볼 수 없었던 지역적, 국제적 합의를 도출해 내는 데 성공하고 있다. 지금까지 오바마 행정부는 북한문제를 다루는 데 있어 중요한 원칙을 견지하는 데 성공하고 있다. 외교의 원칙을 준수하고 있으며 동맹국들과의 의견 조율을 잘하고 있으며, 북한 핵을 제거해야 한다는 목표의 일관성을 유지하고 있다. 그러나 북한이 야기하는 중요한 도전을 해결하는 데 의미 있는 진전이 있었는지를 밝혀내는 것은 힘들다. 북한문제를 해결하기 위해서는 아직도 심각한 도전들이 많이 남아 있다.

본 논문은 오바마 행정부의 대북정책을 결정적으로 묘사한다거나 혹은 예측하기보다는 북한에 대한 접근방법에 영향을 미칠 수 있는 주요한 요인들을 심도 있게 분석하고, 그 같은 접근 방법의 배후에 있는 형식과 전략에 관한 오바마 행정부 초기의 정책을 묘사하고, 마지막으로 앞으로 다가올 도전에 대해 분석하고자 한다.

II. 오바마 행정부의 대북 접근에 영향을 미치는 요인들

1. 북한의 행동

오바마 행정부의 대북 정책을 만드는 데 가장 큰 영향력을 미치는 사람이 누구냐 라는 질문에 대해 대답을 하려면 쉽게 ‘김정일’이라고 말할 수 있다. 사실 오바마 행정부의 대북정책에 관한 접근방식은 워싱턴에서 보다는 평양에서의 정책결정과 성명, 그리고 행동에 더 큰 영향을 받는다. 이것은 비판이기보다는 평양이 취하는 레토릭(Rhetoric)이나 도발을 확대시키려는 지속적인 행동들을 인식하는 것이다. 북한의 도발적 행동들은 북한에 대해 어떤 접근방법을 취해야 하는가에 대한 토론에 심각한 제약을 가해 왔던 것이 사실이다. 적어도 북한의 행동들은 미국이 북한에 대해 포용적인 태도를 취하려던 초기의 대안들을 소멸시켜 버렸다. 북한의 행동이 기존에 존재하던 유엔 안보리 결의안의 제재조치를 위반하는 것일 때, 그 문제를 유엔 안보리로 가져가야 한다는 데 아무런 의문도 없었다. 유엔이 발의한 개별적인 제재조치들은 북한을 변화시키기에는 충분한 힘을 가지고 있지 않는 것들이지만, 그들이 집단적으로 이루어질 경우, 그것들은 향후 북한의 도발행위에 대해 어떻게 대응해야 할지에 대한 점증하고 있는 국제법적 사례를 형성하게 되는 것이다.

2008년 미국 대선기간 중, 북한에 관한 대외정책 문제는 미국 정치에서 주요한 이슈는 아니었다. 과거 미국의 대북 정책에 대한 해석과 지금과 같은 위기 상황의 초래가 누구의 잘못 때문인가의 문제는 분명히 추론되었지만, 부시 1기의 대북정책은 대체적으로 실패였다고 보는 견해가 많았고, 2기 마지막 시절 부시 대통령은 크리스토퍼 힐 국무차관보가 이끌었던 협상노력을 통해 어느 정도 외교적 성과를 거둔

것으로 평가되었다. 오바마의 선거 캠페인은 부시의 대북정책이 실패했다는 사실을 강도 높게 비판했다. 특히 부시 1기의 대북정책은 잘못된 것이라는 점을 분명히 했다. 동시에, 오바마는 6자회담을 통한 다자적 접근 방법을 조심스레 지지했다. 오바마는 6자회담을 통해 합의된 여러 가지 약속을 이행하는 방안을, 또 다른 협상들을 통해서 이룩하고자 했다. 6자회담을 통해 이룬 합의로는 2005년 9월 19일의 공동선언, 2007년 2월 13일의 공동선언을 이행하라는 방안에 대한 합의 등이 있었다. 2001년 초, 클린턴 대통령의 대북정책이 부시 행정부에 의해 대폭적으로 변화된 것과는 달리, 부시 행정부가 오바마 행정부로 계승된 후 미국의 대북정책은 상대적으로 순조로운 전환이 있을 것이라고 기대되었다. 그러나 불행하게도 그렇게 되지는 않았다.

부시 행정부가 종료되어 가던 무렵, 당시 미국 국무차관보 크리스토퍼 힐의 관심은 북한의 핵개발계획 선언을 확인하기 위한 핵시설 검증에 관한 합의내용을 확보하는 데 맞춰졌다. 북한은 2008년 6월 26일, 뒤늦었지만 중국에게 자신의 핵시설 목록을 보고 하였다. 미국이 이 같은 절차가 지속되게 하려는 조치로 북한을 테러지원국 명단에서 삭제하겠다는 도박에도 불구하고 테러지원국 명단에서 북한을 해제한 조치는 일본에게는 대단히 불만스러운 것이었다. 검증을 제대로 할 수 없게 만드는 북한의 태도 등으로 인해 협상은 결국 실패로 돌아갔다. 당시 김정일은 심장 마비 이후 상당히 불확실한 상황에 처해 있어 북한의 계산이 무엇인가를 추측하기 어려웠었지만 이처럼 협상이 실패로 돌아갔다는 사실은 새로 집권한 오바마 행정부에게 6자회담에서 약속된 것들에 대한, 다음 단계 추진을 계획할 수 있는 모멘텀을 빼앗아가 버린 것이나 마찬가지가 되었다. 2007년 2월 13일의 약속을 이행하기 위한 협상과정의 왜곡 상태는 오바마 대통령 취임 이후 불과 10주 밖에 되지 않은 상황에서 북한이 장거리 미사일을 실험 발사

하겠다고 결정함으로써 더욱 무용지물이 되어 버렸다.

국제사회가 그렇게 하지 말라고 압박을 가했음에도 불구하고, 2009년 4월 5일 북한은 자기들 주장에 따르면, ‘인공위성발사’ 실험을 단행하였다. 국제사회는 이 실험을 대포동 2호 대륙간 탄도 미사일 발사 실험으로 간주하고 있다. 발사실험은 실패로 판명되었지만, 오바마 대통령은 그날 프라하에서 핵무기에 관한 결정적으로 중요한 연설을 통해 북한의 행동에 대해 분노를 표시했다.

“오늘 아침, 우리는 왜 위협에 대처하기 위해 정교하고 새로운 접근 방법을 가져야 하는가를 다시 알게 되었습니다. 북한은 또 다시 장거리 미사일을 실험 발사함으로써 국제규율을 위반했습니다. 이 같은 도발에 대해서는 행동이 필요합니다. 오늘 오후 유엔 안전보장이사회를 소집하는 것뿐만 아니라, 우리는 이 같은 무기가 확산되지 않도록 하는 결의를 다져야 합니다.”

“법칙은 지켜지는 것이어야만 합니다. 법을 어기는 경우 반드시 처벌 받아야 합니다. 말은 확실한 의미를 가져야 합니다. 말은 이 같은 무기의 확산을 저지한다는 단호한 결의와 더불어 존재해야 합니다. 이제 강력한 국제적 대응이 필요한 시점입니다. 북한은 자신의 국가 안보와 존경의 획득은 결코 상대방을 위협하거나 불법적인 무기를 통해 이룩되는 것은 아니라는 사실을 알아야 합니다. 이 세계 모든 나라들은 더욱 강력한 글로벌 레짐(Regime)을 만들어야 합니다. 그것이 바로 우리가 함께 모여 북한의 행동을 바꿀 수 있도록 노력해야만 하는 이유입니다.”

비록 일부 사람들에게는 원하는 수준의 만족스런 제재결의안은 아니었지만 2009년 4월 13일, 상당기간의 논의 이후, 유엔 안전보장이사회는 만장일치로 북한의 미사일 발사를 규탄하고 안보이사회가

1. <http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-By-President-Barack-Obama-In-Prague-As-Delivered/>.

향후 북한에 대한 강화된 제재방안을 취할 것이라는 의장 성명을 통과 시켰다. 안전보장이사회 의장 성명은 북한이 발사한 것이 미사일인지 위성인지를 구분해서 말하지는 않았다. 다만 발사 사실 그 자체를 넓은 의미에서 비난하고 이는 안전보장이사회 결의안 1718호를 위배하는 것²이라고 비난했다.

북한은 즉각 유엔 안보리의 결의안을 분노한 목소리로 비난했다. 북한은 “이제 더 이상 6자회담은 없다”고 말했으며, “북한은 결코 그 같은 대화에 참여하지 않을 것이며, 그런 회담에서 약속된 어떤 것에 대해서도 지킬 의무가 없다.”³고 선언했다. 평양 측은 그 후 또 다시 핵 사찰단을 북한으로부터 추방하는 조치를 취했다. 북한은 국제원자력 기구에 대해 핵프로그램을 다시 시작할 것이라고 통보했다. 이것은 진정 심각한 협박이었다. 2009년 5월 25일 북한은 또다시 지하 핵실험을 단행했다. 다시 상당한 논쟁 끝에 유엔 안전보장이사회는 북한의 핵실험을 유엔안전보장 이사회 결의안 1695호와 1718호에 대한 “위반이며 철저한 무시”라고 비난하고, 새로운 안전보장이사회 결의안 1874호를 만장 일치로 결의했다.⁴ 결의안 1874호는 북한에 대해 더 강력한 경제·상업적 제재를 가하는 것이며, 유엔 회원국들로 하여금 북한의 선박을 검문 검색할 수 있게 하였다.

기대했던 바대로, 북한은 또다시 격렬한 도발로서 반응했다. 2009년 6월 8일 월요일, 북한의 공영 중앙통신은 국영신문인 민주조선의 사설을 통해 “우리의 핵 억지력은 막강한 방위 수단이며…동시에 우리나라의 존엄성과 주권을 조금이라도 건드리는 자들에 대한 무자비한 공격

2. <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/301/03/PDF/N0930103.pdf?OpenElement>>.

3. <<http://www.nytimes.com/2009/04/15/world/asia/15korea.html?ref=global-home>>.

4. <<http://www.un.org/News/Press/docs/2009/sc9679.doc.htm>>.

수단이 된다”⁵고 발표했다. 북한이 핵무기를 공격적 수단이라고 말한 것은 이번이 처음이었으며 레토릭을 한층 강화한 것으로 이해할 수 있다. 같은 주 후반, 북한 외교부에서 발표한 성명은 “추출 된 모든 플루토늄은 무기화될 것이다. 폐연료봉의 1/3이 현재 재처리 완료되었다” 그리고 “두 번째로, 우리는 우라늄 농축을 시작할 것이다”⁶라고 경고했다. 이 같은 언급은 또다시 중요한 확전(Escalation)이라고 간주되는데, 북한은 그 동안 줄곧 부인해 왔던 우라늄 농축 프로그램의 존재를 공개적으로 시인한 것이다. 북한은 자신들의 분명한 전략을 따라 미국의 공휴일에 도발을 자행하고 그럼으로써 미국의 바베큐 파티를 망치는 전술을 썼다. 북한은 2009년 7월 4일 미국 독립기념일에 7발의 단거리 미사일을 발사했다. 이 같은 미사일 발사는 물론 안보리 결의안을 위반한 것이지만 7월 4일 이후 북한은 또 다시 긴장고조를 조절하는 태도를 보이고 있다. 미국 군함 존 매케인 호가 성공적으로 북한 화물선 강남 1호를 추적했음에도 불구하고 안보이사회 결의안 1874호에 의거한 조치였고, 북한 선박은 적재한 화물을 목적지인 버마의 항구에 내려놓지도 못한 채 회항했다. 북한의 레토릭에는 큰 변화가 나타났다. 도발적 행동과 언급이 대폭 줄어 든 것이다. 어떤 사람은 이 같은 것을 북한의 매력적인 공세(Charm Offensive)라고 말하기도 한다. 북한은 클린턴 전 미국 대통령 앞에서 미국인 여기자 두 명을 석방했고 남한과의 대화를 다시 시작하기로 했다. 원자바오 중국 부총리 등 고위급 중국 관리들이 북한을 방문했으며 일본의 신임 정부에 대해서도 긍정적인 신호를 보냈다.

북한의 동기를 파악한다는 것은 대단히 어려운 일이지만, 2009년 7월, 북한은 그 동안 자신이 너무 과도했다는 생각을 하고 있음이

5. <http://www.chinadaily.net/world/2009-06-10/content_8268882.htm>.

6. <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/8098484.stm>>.

분명해졌다. 북한은 중국과 러시아가 유엔 안전보장 이사회에서 기대했던 것 보다 훨씬 강력하고 정교한 제재방안에 동의했다는 사실을 인식했고, 중국과 러시아가 직접제재를 실행하는 방안을 고려하고 있다는 사실을 알게 되었다. 또 다른 설명은, 북한이 미사일과 핵프로그램을 진행하는데 있어 필요한 물자를 조달해야 할 필요성이 생겼고, 다음번 핵과 미사일 실험을 하기까지 시간이 필요하기 때문에 북한은 태도를 바꿨다는 것이다. 이처럼 물자를 조달하기 위한 시간을 벌기 위한 방편으로, 북한이 위기 고조를 일단 회피하고 있다는 설명은 또한 이 지역에 있는 다른 국가들의 견해를 분열시키기 위한 조치라고 설명될 수도 있다. 그럼으로써 북한은 이들 국가들과 양자대화를 전개할 수 있고 더 많은 이익을 취할 수 있다고 생각한다는 것이다. 고려해야 할 또 다른 요소로서는 김정일의 건강과 그 자신의 능력이 회복되었다는 데 관한 것이다. 독특한 북한 정치체제는 지도자가 그 같은 결정을 확신을 가지고 행할 수 있도록 한다.

북한의 태도가 급격히 완화된 결정적인 원인이 무엇인지 간에, 이는 오랫동안 논란거리가 될 것이며, 주목해야 할 사실은 북한의 행동변화는 미국의 정책이 변화되지 않고 꾸준히 제재를 수행하는 동안 야기되었다는 점이다. 북한이 진심으로 회담에 돌아오려고 한다 해도, 사실 다음에 논할 것이지만 그렇다고 볼 근거는 희박하다. 하지만, 한 가지 분명한 사실은 오바마 행정부 초기 6개월 동안 나타난 북한의 도발적 행동은 오바마 행정부의 대북정책 환경에 큰 변화를 일으켰고 오바마 행정부 대북정책의 미래에도 큰 영향을 미쳤다는 점이다.

2. 핵심적인 원칙들

오바마 행정부가 항상 명백하게 밝히고 있었던 것은 아니지만 오바마 행정부는 북한에 대한 접근 방식에 있어서 몇 가지 기본적인 원칙들을 강조해 오고 있었다. (1) 외교를 통해서 한다. (2) 동맹국들과 긴밀하게 협의한다. (3) 한반도의 비핵화를 강력하게 추진한다는 것이다.

모든 다른 정책적 접근 방법과 마찬가지로, 대북한 정책 역시 과거 행정부의 정책을 기반으로 혹은 그에 대한 반응적 조치로 수립되고 있다. 예를 든다면, 외교 혹은 미국의 정책에 동의하지 않는 국가들 하고도 대화를 한다는 것은 그다지 혁명적인 아이디어는 아니다. 다만 부시 행정부 제1기의 경우 견해가 상당히 갈라져 있었는데 당시 체니 부통령은 “우리는 악마와는 협상하지 않는다. 우리는 그들을 무찌를 뿐이다.”⁷라는 금언을 강조한 적이 있었다. 실제로 선거운동 기간 동안 오바마 후보는 독재자들과 함께 앉아 차를 마실 수 있는 의도가 있다고 말한 것 때문에 심하게 공격을 당했지만, 오바마 임기 시작 후 10개월 동안 오바마 행정부는 상대방을 포용하고 대화하고, 적국의 행동을 바꾸기 위한 도구로서의 전통적인 외교 개념으로 회귀하고 있다. 미국의 일각에서는 아직도 논쟁이 진행되고 있지만 오바마 행정부가 최근 보인 버마, 이란, 쿠바에 관한 입장은 오바마 행정부의 접근방식에 변화가 있다는 증거가 된다. 이 같이 외교를 주로 사용하겠다는, 넓은 의미의 정책 변화가 주는 이득은, 오바마 행정부가 북한이 국제사회의 고객들을 향해 극히 도발적인 행동으로 도전하는 것을 방지할 수 있는, 미국의 능력을 더욱 크게 해준다는 데 있다. 버마 정부가 강남 1호를 돌려보내기로 결정한 것도 이 같은 맥락이라고 보이며, 오바마의 행동은

7. A widely reported statement made by Vice President Cheney in regards to North Korea in the course of a December 2003 White House meeting, <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/04/24/AR2008042401459.html>>.

차후 시리아, 이란의 행동에도 적용될 수 있을 것이다.

다른 측면에서, 오바마 행정부가 강조하는 지역의 동맹국들 혹은 다른 파트너들과의 사전의 긴밀한 협력과 협상은, 그리고 오바마 행정부가 북한과의 불투명한 양자회담을 상대적으로 거부하고 있었던 것은 부시 행정부 임기 종료 무렵 미국의 행동이 너무나 관대했다는 데 대한 반응으로 나온 것이다. 부시 행정부 종료 무렵 당시 미국 대북정책을 주도하던 국무 차관보 크리스토퍼 힐의 접근 방법은 역동적이기는 했지만, 논란거리가 많은 접근 방법이었다.

(1) 외교에 대한 믿음

북한의 도발행위가 미사일 발사, 또 다른 핵실험, 6자회담의 거부 등으로 극에 달했던 2009년 여름 동안에도 오바마 행정부는 북한에 대해 대화의 장으로 나오라고 계속 말했으며 외교적 수단의 중요성을 계속 강조했다.

이처럼 외교적 원칙에 집착하는 데서 나올 수 있는 문제점은 미국은 심각한 대상이 아닐뿐만 아니라, 오직 외교에만 집착하는 나라로 남아 있을 것이며, 북한의 도발적 행동에 대해 아무런 보상을 해주지 못할 나라라는 분명한 인식을 창출했다. 이 같은 생각은 이전에 이룬 합의 혹은 6자회담에서의 약속을 무의미 하게 만들고, 아주 나쁜 경우 북한이 주장하는 핵 보유국 지위를 인정하는 것이 될지도 모른다는 점이다. 그래서 ‘대화와 협상’(Talks and Negotiation)을 구분하는 일이 중요하다. 예컨대, 중국 부수상 원자바오가 2009년 10월 평양을 방문하기 직전, 미국의 국무차관 제임스 스타인버그는 아사히 신문과의 인터뷰에서 “북한과 양자회담을 하려는 것은 북한에게 우리의 관점을 직접 전달하기 위한 것이지 양자간 협상을 하기 위해서가 아니다.”⁸라고

8. <<http://www.asahi.com/english/Herald-asahi/TKY200910030113.html>>.

말했다.

이같이 말하는 것이 단순한 말장난 같기도 하지만 6자회담과 관련해서 중요한 의미를 함축하고 있다. 북한이 6자회담에는 결코 다시 참석하지 않겠다고 주장하고 있는 동안, 미국이 대안으로 북한에게 양자 ‘협상’을 제안하는 것은 북한의 입장을 수용해주고, 6자회담의 존재에 해를 끼치는 것이나 마찬가지가 된다. 북한의 이근 대사가 뉴욕과 샌디에고를 방문하고 미국 행정부가 성 김(Sung Kim) 대사에게 이근 대사를 사이드 라인에서 혹은 다른 모임에서 만나도록 한 10월 하순에 이를 때까지 드라마가 미국과 북한 사이에서 전개되고 있었다.

(2) 동맹국들과 긴밀히 협조해야 할 필요성

오바마 행정부의 북한 핵문제 해결을 위한 외교적 성공 중에서 가장 낮게 평가되고 있는 부분이 오바마 행정부가 동맹국인 한국, 일본과 가장 긴밀한 협력 관계를 구축하고 있다는 사실이다. 오바마 대통령이 당선되었을 때 서울과 동경에서 표명되었던 우려들을 생각한다면 오바마 행정부 출범 이후 이 같은 측면에서의 성공은 괄목할 만한 일이다. 그러나 아무리 비현실적인 일이라 해도, 2009년 1월 오바마 취임 직전, 한국과 일본 사람들은 오바마 행정부가 북한과 고도로 양자주의적인 접촉을 할지 모른다고 생각했고, 심지어 평양에서 미·북 정상회담이 열릴지도 모른다고 생각했다. 이 같은 생각은 후보시절 오바마가 김정일 같은 지도자와도 만날 수 있다고 말한 그의 바람에서 비롯된 것이다.⁹ 이 같은 관심은 특히 동경으로부터 나온 것인데 오바마의

⁹-During a CNN/YouTube debate, on July 24th, 2007 candidate Obama was asked, “Would you be willing to meet separately, without precondition, during the first year of your administration, in Washington or anywhere else, with the leaders of Iran, Syria, Venezuela, Cuba and North Korea, in order to bridge the gap that divides our countries?” He responded, “I would. And the reason is this, that

소망은 미·북 조기 정상회담으로 표현될 수 있으며, 그 경우 일본의 대북관계에는 비록 일시적이거나 부담이 생길 것이라고 우려 되었다. 그러나 이 같은 시나리오가 성사될 가능성은 거의 없다. 평양에 대해 미국이 조기에 정상회담을 통한 포용정책을 시도할지도 모른다는 일이 가능하리라고 생각하는 것은 상상할 수 없는 일이다. 더구나 오바마 행정부 출범 이후 곧바로 시작된 북한의 도발적 행위들은 오바마 행정부의 정책 대안에 대폭적인 제약을 가하였다. 그러나 오바마 행정부는 출범 직후 동맹국들과의 협력과 협상을 가장 중요한 우선 순위로 설정하였다. 클린턴 국무장관의 역사적인 첫 번째 아시아 순방이 동경과 서울이었다는 사실이 바로 오바마의 동맹 중시 정책을 상징한다. 그 이후 미국의 고위관리들은 미국의 가장 중요한 동맹들인 서울과 동경을 방문할 때마다 긴밀하고 사려 깊은 정책협력을 도모했으며, 이 지역의 다른 파트너들과 협력했다. 이 같은 협력으로 인해 서울과 동경에서 협력과정에 관한 불만이 제기되지 않는 상황이며 이는 부시 행정부의 마지막 무렵과는 판이하게 달라진 현상이다

물론 그것도 현실이기보다는 인식의 차이에서 비롯한 것이었지만, 크리스토퍼 힐이 미국의 대북정책을 주도할 당시 일본과 서울에서는 상당한 비판이 터져 나왔고, 북경조차도 북한이 미국과 양자대화를 하는 데 대해 불만을 터뜨렸었다. 힐 대사와 북한의 외교부 부수상 김계관의 만남은 공식적인 기록이나 공동성명을 남기지 않는 사적인 대담이 많았다. 만남 이후 미국은 중국에게 만남 내용을 요약해 주었고, 마지막으로 동맹국인 한국과 일본에 알려 주었다. 이는 아무래도 잘못된 우선순위였다. 적어도 현재까지 오바마 행정부는 한국과 일본과

the notion that somehow not talking to countries is punishment to them—which has been the guiding diplomatic principle of this administration is ridiculous.”
 <<http://www.cnn.com/2007/POLITICS/07/23/debate.transcript/>>.

공동된 견해를 형성하는 데 가장 중요한 우선순위를 두고 있으며, 그 같은 강력한 동의를 기반으로 북한문제를 대하는 데 있어 중국과 러시아의 지원도 얻어내고 있다

(3) 한반도 비핵화를 위한 견고한 의지

북한 핵문제의 역사는 수십 년을 거슬러 올라가는 것이지만, 그리고 과연 북한이 핵을 완전히 포기할 수 있을 것인가의 가능성에 대해서는 당연히 회의주의적 견해가 존재하지만, 오바마 행정부는 북한에게 핵을 인정한다거나 혹은 북한의 행동에 정당성을 부여하지 않는 한도 내에서, 강력한 외교적 조치를 취한다는 확고한 모습을 보였다. 1994년의 제네바 핵합의는, 북한이 자신은 핵무기를 추구하지 않았다고 부정하는 기반 위에서 성립된 것이었다. 마찬가지로 2006년 10월, 약간은 모호한 핵실험이 있는 후 북한은 6자회담장에 복귀했고, 2007년 2월 13일 합의에서 ‘2006년 9월 19일 공동성명에서 합의된 약속을 실행하기 위한 선도적인 행동’에 대해 합의했다. 이 같은 사실은 북한이 자신의 핵 야망을 포기하고, 국제원자력 기구와 비확산 조약의 약속으로 돌아오려는 사실을 함축한다. 이 같은 의지는 북한의 핵 보유를 승인하는 것 같은 모습을 보이지 않으면서도, 북한과 적극적인 협상을 할 수 있도록 한다.

북한이 6자회담과 6자회담에서 약속된 합의들을 분명한 어조로 거부한 것은, 북한이 현재 핵보유국 지위를 승인받기 원하는 것과 더불어 북한과의 양자대화의 맥락을 상당히 복잡하게 만들고 있다. 2009년 10월 29일 유엔 총회에서의 언급에서 북한의 외교부 부수상 박길연은 김일성의 비핵화 비전은 ‘핵이 없는 세계’와 연계되는 것이며, “미국이 현재의 핵 정책을 바꾸지 않는다면, 우리는 이 지역에서 핵균형을 유지하기 위해 핵무기를 보유하는 것 외에 다른 대안은 없다”¹⁰고

말했다. 부시 집권의 마지막 몇 년 동안, 동북아시아 지역에 있는 미국의 동맹국 및 다른 나라들은 미국이 북한을 비핵화시키는 과정에서 자신들을 포기하는 것은 아닌가하는 불안감을 느꼈으며, 북한이 핵무기를 무기 혹은 기술로서 더 이상 확산 하지 않는 선에서 문제를 마무리하는 것은 아닌가하는 우려도 야기되었었다.

이 같은 사실들을 고려하여 오바마 행정부의 중요한 우선순위는 이 지역에 있는 국가들에게 미국의 북한 핵을 제거하기 위한 노력을 확인시키고, 이 지역에 있는 동맹국들과 다른 파트너들에게 핵확산을 방지한다는 단기적인 목표와 북한을 비핵화시킨다는 궁극적 목표를 포기하는 것이 아니라는 사실을 확신시키는 데 두고 있다. 2009년 10월 21일 서울의 주한미군 사령부에서 한국군과 미군을 상대로 한·미 국방 장관 게이트의 연설은 이를 더욱 분명히 했다. “우리는 결코 북한의 핵을 용인할 수 없다는 데 대해 오해가 없기를 바란다”¹⁰고 말했다. 같은 날, 미국 워싱턴에서 힐러리 클린턴 국무장관은 이 메시지를 다시 강조했다. 북한의 지도자들은 “미국이 핵 무장한 북한과 결코 정상적인 관계, 제재 없는 관계를 이룩할 수 있다는 환상을 갖지 말아야 할 것이다.”¹²

미국은 결코 북한을 핵보유국으로 용인하지 않겠다는 점을 북한이 6자회담으로 복귀할 것을 종용하는 미국의 가장 핵심적인 입장으로 견지해야만 하며, 비핵화의 목표는 무한정으로 지연될 수 없다는 사실도 함축해야 한다. 미국은 또한 6자회담을 망칠 수 있는, 그리고 북한에게 스스로 핵을 포기해야 한다는 압박으로부터 풀어주는 것과 같은 느낌을 줄 수 있는 미·북 양자 간 대화 요구를 계속 거부해야 한다.

10. <http://www.un.org/ga/64/generaldebate/pdf/KP_en.pdf>.

11. <<http://www.time.com/time/world/article/0,8599,1931338,00.html>>.

12. <<http://www.reuters.com/article/topNews/idUSTRE59K3ZP20091021>>.

3. 지역적인 요인들

(1) 대한민국

아마도 오바마 행정부의 북한에 대한 정책에 영향을 준 요인 중에서 가장 작게 평가받고 있는 요인은, 또한 북한문제에 대해 의미 있는 지역 국가들의 합의를 이루는 데 가장 중요한 영향력을 미치게 된 사실은 한국에서 정권이 교체되었다는 사실이다. 10년 동안 두 번의 좌파적 정권이 존재한 후 정권이 교체되었는데, 노무현 정권이 부시 행정부와 중첩되었던 4년 동안의 어려운 시절에 한·미관계는 말 그대로 물과 기름이었다. 2007년 12월 한국의 대선에서 상대적으로 보수적인 이명박 정권이 탄생했고, 북핵 해결을 위해 미국의 동맹국인 일본을 포함한 3각 협력체제 구축에 극적인 개선이 이루어 질 수 있었다.

부시 행정부 마지막 몇 년 동안 미국 사람들이 가지고 있었던 가정(Assumption)은 북한 핵문제를 해결하는 데 관건을 쥐고 있는 나라는 중국이라는 것이다. 중국이 북한을 미국과 함께 대화할 수 있는 방으로 데려오면, 미국 외교관들의 탁월함과 설득 능력은 북한과 타협을 이룩할 수 있게 할 것이며, 그 결과를 미국의 동맹국인 한국과 일본에 전해주면 될 것이라는 생각이었다. 그러나 이처럼 생각하는 것은 어리석은 일이다. 여러 가지 포괄적 이슈에서 G-2라는 개념이 시사하는 점은 미국이 동맹국들과 공동의 입장을 견지하고 있을 때만 비로소 중국에게 영향력을 발휘할 수 있다는 것이다. 북한 핵에 관한 문제에서는 특히 그러하다. 특히 미국은 지난 몇 년 동안 동맹국, 특히 한국과 제대로 협력하지 못했다.

2006년 북한의 장거리 미사일 발사 실험이 실패로 끝났을 때, 노무현 정부는 북한에 대한 제재를 가하는데 미국보다 훨씬 소극적 입장을 취하기로 결심했다. 이처럼 한·미 간에 견해가 다를 때 중국 사람들은

본질적으로 다음과 같은 말을 할 수 있을 것이다. “당신네들은 동맹국인 남한과도 같은 입장을 가지지 못하면서 어떻게 우리보고 북한에 대해 제재에 동참하라는 말이나? 남한은 우리에게 제재에 참여하지 말라고 하는데, 더구나 중국은 남의 나라의 국내문제에 개입하지 않는 나라다.” 라고 말할 수 있을 것이다. 2006년 10월 북한의 첫 번째 핵실험은 노무현 정부로서는 미국과 가장 긴밀하게 협력을 한 계기가 되었다. 이때 미국, 한국, 일본, 중국 그리고 러시아는 상대적으로 통일된 입장을 취했고, 북한에 대해 압박을 가해 북한을 2006년 12월의 6자회담으로 돌아오게 할 수 있었다. 그러나 불행하게도 이 같은 단결은 오래 지속 되지 못했다. 그것은 미국이 2007년 봄 방코델타아시아은행(Banco Delta Asia) 문제를 다룰 때 미국의 일방적인 일처럼 행동했기 때문이다. 그렇게 함으로써 미국은 한국이 북한에 대한 포용정책을 다시 독단적으로 시도할 수 있게 되었고, 그 정점은 2007년 10월 노무현과 김정일 사이의 정상회담이었다. 남북한의 정상회담은 북한 측이 6자회담에서 약속했던 것들과는 별로 연계가 되는 것들이 아니었다.

한·미·일 3국의 북한에 대한 공동 전선이 얼마나 중요한 지는 2009년 북한이 도발한 사건들을 살펴보면 완전히 이해할 수 있다. 2009년 4월의 미사일 발사와 5월의 핵실험 이후 일어난 일들인데, 중국과 러시아는 그들의 애초 입장과는 달리 안보리 의장 성명에도 적극적인 지지를 표명했으며, 이제까지 나온 것 중 가장 막강한 대북제재 방안에 대해서도 강력한 지지를 보낸 것이다. 중국과 러시아의 행동이 유일한 것은 아니고, 북한의 도전에 대한 마지막 해결책은 아니지만, 미국과 동맹국들의 일관된 입장이 없었다면 중국의 이 같은 행동을 기대할 수 없었을 것이다.

(2) 일본

일본에서는 북한에 의한 일본인 납치문제가 국내적으로 가장 중요한 이슈이다. 북한에 대해 넓은 의미에서 압박을 가하고자 할 때, 일본은 북한에 대한 제재방안을 통과시키고 이를 직접 실행하는데 주도적인 역할을 담당할 수 있는 나라이다. 그 같은 사례는 2006년과 2009년에 발생했다. 크리스토퍼 힐 시절, 미국은 북한에 대해 더욱 포용적인 정책을 추구하고자 했다. 그러나 일본이 담당할 수 있는 더욱 적극적인 역할이 일본의 국내정치에 의해서 제약되었고, 일본과 미국 사이의 정책 접근방법 상의 조율이 더욱 어려웠던 적이 있었다. 미·일 안보동맹이 지극히 중요하다는 사실에 비추어 볼 때, 미국의 대북정책은 일본의 입장을 고려하는 것이 되어야만 한다. 왜냐하면 북한과의 협상이 잘 진행되고 있느냐의 여부는 그것이 미·일동맹에 어떤 영향을 미칠 것이냐라는 맥락을 고려해서 평가되어야 하기 때문이다. 동경의 관점에서 본다면, 북한문제는 일본에 대한 미국의 개입 정도를 테스트해 볼 수 있는 리트머스 시험지가 되었다. 2008년 8월 부시 행정부가 북한을 테러지원국 명단에서 삭제할 때 그것은 미·일동맹에 중요한 의미를 함축하는 일이었다. 장기적으로 볼 때 일본에서 민주당이 집권했다는 사실은 이 같은 동학(Dynamics)에 영향을 미치게 될 것이다. 그러나 적어도 2010년 7월 일본 참의원 선거가 있기 전까지 일본 민주당은 납치자 문제해결과 같은 민감한 문제 혹은 아직도 막강한 정치적 영향력을 가지는 납북자 가족단체를 건드리지는 않을 것이다.

(3) 중국

중국이 북한에 대해 큰 영향력을 행사할 수 있다는 것은 물론, 미국의 대북한 정책에도 큰 영향력을 가지고 있다는 사실에는 의문의 여지가

없다. 정치를 ‘가능성의 예술’이라고 본다면 북한을 향한 지역적 접근 방법을 구상할 때, 거기에는 당연히 중국이라는 정치세력이 포함되어야 할 것이다. 북한은 중국의 성실한 동맹국일 뿐 아니라, 동북아시아 지역의 안정을 불안케 만들 수 있는 잠재력을 가지고 있으며, 경제가 아직도 낙후된 중국의 동북지방에 수백만의 난민을 풀어 놓을 수도 있는 잠재력을 가지고 있는 어려운 문제다. 북한은 다른 나라들이 느끼는 것처럼 중국에게도 골치 아픈 문제이다. 북한으로 하여금 스스로 핵보유에 관한 야망을 포기하게 하고, 이를 위해 압박을 가하거나 유인책을 제공하는 일은 궁극적으로 중국의 적극적인 협력이 없다면 불가능한 일이 될 것이다. 그래서 미국의 대북 정책 차원에서 중국의 협력이란 무언가를 가능케 하는 결정적인 요인이다. 이 같은 사실은 2009년 10월 초순 중국 총리 원자바오가 중·북관계 60년을 축하하기 위해 평양을 방문했을 때도 분명하게 드러났다.

4. 국내정치적 요인

미국의 대북정책에 영향을 미치는 국내요인이 무엇인가를 고려해 본다면, 가장 중요한 한 가지는 자원의 제약이라는 문제다. 민주당이 상하 양원을 모두 임시적으로나마 장악하고 있는 상황이지만, 오바마 대통령은 대북한 정책에 관해 그의 정치적 자산이 심각하게 제한되고 있다는 문제에 봉착할 것이다. 오바마는 불경기, 건강보험, 에너지 안보, 기후변화 그리고 또 다른 많은 이슈들을 처리해야만 하기 때문이다. 국제적으로는 아프가니스탄, 파키스탄, 이란, 이라크와 중동의 평화협상 등 관심과 시간 그리고 자원을 필요로 하는 문제들이 산적해 있다. 북한이 가장 도발적인 행동을 했을 경우를 전후해서 미국 사람들은 북한에 대해 상당한 관심을 가졌는데 그것은 당연한 일이다. 그러나

일본이나 중국에서의 상황과는 달리, 미국의 경우 지구 방방곡곡 다른 나라들에서 야기되는 문제들은 곧바로 북한문제를 밀어내고 헤드라인을 차지하고 있다.

미국 내에서 오바마에게 북한문제를 빨리 해결하라고 압박을 가하는 사람들은 놀라울 정도로 적다. 이는 북한에 대해서는 온건한 입장을 보일 것 같았던 오바마 행정부가 출범했는데도 불구하고, 북한이 지속적으로 통렬한 언어로 미국을 비방하고 미국이 의도하지도 않은 도발을 일삼았기 때문에, 이제 북한에 대해 기대할 것도 없다는 반응일 것이다. 금년 5월 25일 북한이 핵실험을 단행했을 때, 워싱턴 포스트지의 한 사설은 “북한문제는 위기가 아니다”라는 제목으로 실었다. 오바마 행정부를 향해 북한에 대해 과도한 관심을 보일 필요가 없고 정치·경제적인 호의도 보이지 말라고 요구했다.¹³ 그리고 같은 날 보수 학자들인 블룸필드와 로버트 케이건도 이와 유사한 주장을 신문에 기고했다.¹⁴ 이 같은 관점에서 보았을 때 2009년 북한이 핵실험을 한 직후의 미국의 국내적 분위기는 2006년 북한이 핵실험을 했을 때와는 판이하게 달랐다. 1994년 북한 핵 활동을 동결시켰던 제네바에서의 핵 합의가 무력화되었을 때, 이는 부시 행정부가 북한과 대화를 하지 않으려 한다는 점에서 문제가 된 것이라고 생각되기도 했다. 어쨌든 북한문제에 관한 미국의 국내요소는 북한과 타협을 하라는 것이기 보다는 북한에게 더 큰 압박을 가하라는 것일 가능성이 높다.

2009년 6월 15일 폭스 뉴스의 여론 조사는 미국 국민 중 69%가 오바마 대통령은 북한에 대해서 충분히 강력한 정책을 사용하지 않고

13. <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/05/25/AR2009052501391.html>>.

14. <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/05/25/AR2009052501391.html>>.

있다고 대답했다.¹⁵ 여론 조사 기관이 보수적인 방송이라는 점을 고려 하더라도, 2008년 대선에서 오바마를 지지한 사람들 중에서도 59%가 대통령이 북한에 대해 충분할 만큼 강력하지 못했다고 대답했다는 사실은 눈여겨보아야 한다. 북한이 핵실험을 한 후 몇 달이 지나면 이 같은 분위기는 다시 완화 될 것이다. 그러나 오바마 대통령이 북한과 외교적으로 교섭하는데 실패했기 때문에 그를 비판하기 보다는 2009년 10월 27일자 워싱턴 포스트의 사설 제목 ‘김정일의 사기(Mr. Kim’s Scam)’에서 보여 지듯이, 미국 시민들은 “오바마가 북한과 비핵화를 위한 대화를 개시하기 위해 다시 돈을 지불해야 할 것인가?”¹⁶라고 반문하고 있다.

5. 조직화된 접근 방법

오바마 행정부의 대북정책에 관해 가장 흔히 제기되는 질문은 “누가 책임을 지고 있느냐?” 라는 것이다. 북한이 차지하는 중요성을 비추어 볼 때, 클린턴 국무장관, 게이츠 국방장관 그리고 오바마 대통령도 상당히 자주 북한문제에 관련된 주제에 대해 언급한다. 북한에 관한 일일 단위의 주제들은 한국문제 담당관 쿠르트, 6자회담 대표인 성 김 대사 등이 관할한다. 그러나 부시 행정부 마지막 단계에서 크리스토퍼 힐이 담당했던 눈에 띄는 역할과 비교한다면 오바마 행정부에서는 누가 담당 기관들 사이에서 협력을 이끌어 내고 있으며, 대북정책을 수립하고 주도하고 있는가? 등 북한문제를 담당하는 사람은 누구냐라는 질문이 나온다는 것은 이해할 만한 일이다.

15. <<http://www.foxnews.com/story/0,2933,526480,00.html>>.

16. <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/10/26/AR2009102602712.html>>.

국무부에서는 국무부 장관 제임스 스타인버그, 국무차관보 커트 캠벨, 그리고 대북정책 특사 스티븐 보즈워스 등이 오랜 경험을 가지고 있고 깊은 지식이 있는 한국 전문가들이다. 현 정부가 택하고 있는 북한문제 해결을 위한 지역적 접근방법을 생각할 때, 국방성 및 국가안보 회의의 내부에는 이 지역 관련 전문가들이 다수 포진해 있다. 유엔 안보리의 제재 문제를 다루기 위해서는 재정적인 문제를 알아야 하는데, 이 경우 재무부도 중요한 역할을 담당하고 있다. 그러나 보다 공개적인 측면에서, 오바마 행정부는 한국문제를 담당하는 관리들의 서열과 위계 질서를 정확히 정의 내려야 할 것이다.

부시 행정부의 초기 단계는 미국 정부 각 부서 간에 대북정책에 대해 심각한 정책 논란이 존재했었다. 그러나 그 후 오늘에 이르기 까지 미국 내에서 대북정책을 둘러싼 파벌 혹은 조직 및 개인들 사이에 정책적으로 다른 견해를 반영하는 싸움은 찾아보기 힘들다. 이 같은 특징은 북한이 제기하는 험악한 도발 결과로 미국 내에서 의견의 일치가 저절로 이루어지기 때문이다. 지역적 협력과정에서도 보듯이 명확한 위협에 대해 견해를 일치시키는 것은 쉬운 일이다. 그러나 북한과 다시 외교적으로 거래할 일이 생기게 된다면, 정책협력을 위한 과정과 역할·책임에 관한 문제는 더 심각해질 것이다.

그러나 부시 행정부의 접근방법으로부터 배운 교훈과 연계될 수 있는 두 가지 특별한 조직상의 변화가 있었다. 하나는 북한과 대화하는 최고 협상자를 국무차관보가 아닌 사람 중에서 고를 수 있게 되었다는 점이며 둘째는 협상자의 역할과 제재를 담당하는 역할을 분리할 수 있게 되었다는 것이다. 부시 행정부 동안 국무차관보인 크리스토퍼 힐은 자신을 북한 담당 차관보라고 불렀다. 실제로 시간이 지남에 따라 아시아 지역 전부와 북한을 동시에 다루는 일이 점점 더 어려운 일이 되었다. 그것은 부시 행정부의 특이한 협상전략을 고려할 경우 특히

그랬다. 더 나아가 성 김 대사를 6자회담을 이끄는 대표로 선정하고, 스티븐 보즈워스 대사를 대북 정책을 담당하는 특별 대표의 역할을 맡도록 하는 것은 보즈워스 대사가 북한과 거래하는 데 있어 그 레벨을 올리기 위한 의도가 담긴 조치라고 볼 수 있을 것이다. 부시 행정부는 임기동안 크리스토퍼 힐 국무차관보가 북한의 부외상 김계관과 거래하는 과정에서 지속적인 불만이 있었다. 이 같은 접근방법에 관한 초기의 테스트는 보즈워스 대사가 북한을 방문할 경우 누구와 만날 수 있을 것인가에 의해 판가름될 것이다.

오바마 행정부에서 행해진 또 다른 진전은 협상자의 역할과 제재자의 역할을 분명하게 구분 했다는 점이다. 방코델타아시아에 관한 협상과정 사례에서 분명하게 보였던 것처럼, 북한의 의심스러운 돈 2,500만 달러를 북한에 돌려 줄 때 보인 장기간에 걸친 협상과정 사례에서 나타난 바는 두 가지 역할 사이에서 갈등이 야기될 가능성이 상당히 높다는 사실을 증명했다. 북한의 돈 2,500만 달러는 미국의 재무부가 방코델타아시아 은행을 북한 돈을 세탁하는 기관이라고 지정한 후, 마카오 금융 당국자에 의해 인출이 동결된 바 있었다. 필립 골드버그 대사를 유엔 안전보장 이사회의 결의안 1874호를 이행하기 위한 협력 담당관으로 임명함으로써 오바마 대통령은 보즈워스 대사가 제재이행 업무를 담당해야 한다는 부담으로부터 면책될 수 있게 하였다. 동시에 현재 이루어지는 제재는 북한의 핵폭탄과 미사일 계획에만 한정되는 것이며, 북한이 혼자 협상하려는 의도에 관한 것은 아님을 분명히 했다. 클린턴 장관은 2009년 10월 20일 이 같은 관점을 분명히 했다. 클린턴 장관은 “현재 진행 중인 제재는 북한이 검증가능하고, 돌이킬 수 없을 정도로 완벽한 비핵화를 할 때까지 완화되지 않을 것이다… 북한이 협상 테이블로 복귀한다는 것만으로는 불충분하다.”¹⁷⁾고 언급했다.

17- <<http://www.reuters.com/article/topNews/idUSTRE59K3ZP20091021>>.

II. 형식과 전략에 관한 문제

1. 양자회담과 6자회담

6자회담을 생각하게 된 최초의 배경은 미국 혼자서는 북한의 핵 야망을 포기시킬 수 없고 북한이 원하는 유인책들을 제공할 수 없을 것이라는 판단이었다. 부시 행정부 당시 6자회담은 북한에 대한 압력을 여러 나라가 함께 하기 위한 방안으로 인식되었다. 부시 행정부가 북한과의 양자대화를 거부하는 것은 과연 큰 방에 30여 명의 사람들이 둘러앉아 회담을 하는 것이 과연 효과가 있는 것인가에 관한 논란도 불러 일으켰다. 2004년 부시 대통령과 케리 상원의원 간의 선거전에서 북한과의 협상 포맷에 관한 논쟁이 벌어진 적이 있었다. 그러나 어떤 방식이 옳은 지에 대해서는 규명된 바 없었다.

5년이 지난 후 오바마 행정부는 미·북 양자회담을 거부하고 북한은 6자회담에의 복귀를 거부하는 상황에서 회담의 형식문제가 다시 논쟁의 주제가 되고 있다. 그러나 2004년과 2009년의 상황은 현저한 차이가 있다. 2004년 당시 6자회담이란 하나의 형식 이상의 의미를 가지는 것은 아니었다. 그러나 2005년 9월 19일 6자회담에서 북한이 다른 5개 국가들에게 공동선언으로 “모든 핵폭탄과 기존의 모든 핵프로그램을 포기할 것”을 약속했기 때문에,¹⁸ 그리고 그 이후의 회담에서 그 약속을 어떻게 이행할 것이냐에 관해 약속했기 때문에 2009년의 6자회담은 단지 형식이 아니라 내용이 있는 것이 되었다. 그렇기 때문에 클린턴 장관이 “6자회담의 틀 속에서 우리는 북한과 양자대화를 할 준비가 되어 있다”¹⁹고 언급한 것은 타당하다. 북한이 6자회담을 전적으로 부인하는

18. <<http://www.state.gov/p/eap/regional/c15455.htm>>.

19. <<http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/10/130806.htm>>.

상황에서, 그리고 자신을 핵보유국이라고 주장하는 상황에서, 가장 중요한 것은 6자회담의 ‘내용’에 관한 것이다. 북한이 자신은 “결코 다시는 6자회담에 복귀하지 않을 것이며, 6자회담에서 합의된 어떤 약속도 지킬 의무가 없다”²⁰고 선언한 상황에서 미국이 북한의 제안을 받아들인다면, 그것은 미국이 북한을 핵보유국으로 인정하는 것이나 마찬가지 일이 될 것이다. 바로 이 때문에 북한이 단호하게 6자회담을 반대하고 있음에도 불구하고, 미국, 일본, 한국, 중국, 러시아 모두가 북한은 6자회담에 돌아와야 한다고 일관성 있게 주장하는 것이다.

‘비핵화’(Denuclearization)가 무엇을 의미하는 지도 중요하다. 미국과 북한은 비핵화에 대해 서로 판이한 정의를 내리고 있다. 북한의 현재 입장은 북한은 이미 증명된 핵보유국가라는 것이며, 그렇기 때문에 앞으로 있을 미국과의 어떤 협상도 핵보유국 사이의 평등한 조건 위에서 진행되어야 한다고 주장한다. 그렇기 때문에 비핵화란 상호 핵군축을 의미하며 미국의 핵우산을 남한에서부터 철수하는 것을 의미한다. 최근 북한은 더 넓은 의미에서 세계적인 핵군축을 말하기 시작했다.²¹ 이는 물론 미국의 입장, 그리고 다른 6자회담 참가국의 입장과는 판이하게 다른 것이다. 이들은 2005년 9월 19일 북한이 공동성명에서 언급한 바를 강조한다. 즉, 북한이 조건 없이 NPT와 국제원자력 기구와의 약속을 이행하는 것이다.

바로 이것이 김정일이 원자바오와 2009년 10월 만났을 때 말했던 북한은 “6자회담을 포함한 다자회담에 참여할 것이다. 그러나 조건은

²⁰- <<http://www.nytimes.com/2009/04/15/world/asia/15korea.html?ref=global-home>>.

²¹- As stated in the October 12, 2009 KCNA report, “Disarmament should never be unilateral. It should be done on the basis of mutual respect and trust among countries. It is urgent to convene an international meeting to seek ways of removing nuclear danger and take an effective action for universal disarmament including nuclear disarmament,” <<http://www.kcna.co.jp/item/2002/200210/news10/12.htm>>.

미국과의 대화가 얼마나 잘 진행되느냐의 여부에 대한 평가에 달려 있다.”²²라는 말의 맥락이다. 북한이 비핵화의 의도를 전혀 보이지 않고 과거에 약속한 사실을 지키려고도 하지 않는 상황에서, 북한의 언급과 제시하는 조건에 대한 미국의 반응은 이해할 수 있을 정도로 냉정한 것이었다.

2. 동북아 정책

이제까지 오바마 행정부가 관련 국가들과의 긴밀한 협력을 강조하고 있다는 사실을 볼 때 오바마 행정부는 ‘북한 정책’이기보다는 ‘동북아 정책’을 가지고 있다. 다시 말해서 오바마 행정부의 정책 초점은 북한 그 자체가 아니라 동북아시아의 평화, 안정, 번영을 위한 미국의 진정한 전략적 이익이 위협을 당하지 않도록 하는 데 있다. 미국의 우선적인 이익은 오랫동안 북한의 핵확산이 야기할 본질적인 위협을 막는 데 있었다. 미국은 또한 북한이 붕괴되던, 분쟁이 발생하던, 혹은 예기치 않게 타협이 되던 간에 즉, 어떤 방향으로 나가던 간에 북한에서 일어날 수 있는 일이 이 지역에 있는 미국과 동맹국들과의 관계를 악화시키지 않는 것이다. 북한이 미국과 그리고 이 지역에 있는 미국의 파트너들인 중국, 러시아 사이의 분쟁의 원인이 될 수 없도록 하는 데 있었다. 과거 북한은 모든 외교적 노력을 빨아들여 버리고 그 자체가 목적이고 가장 중요한 문제가 되는 블랙 홀(Black Hole)인 적이 있었다. 따분하기도 하고 개인 외교관이 개입하기에는 그다지 매력적이지 않은 주제가 될지도 모르지만 지역적인 합의와 협의과정은 이 지역에서의 미국의 본질적인 국가 이익에 훨씬 더 직접적으로 연계되어 있다. 바로 과정

22. <<http://www.nytimes.com/aponline/2009/10/06/world/AP-AS-Koreas-Nuclear.htm>>.

그 자체가, 적어도 일정 기간 동안은, 중요한 정책인 것이다.

Ⅲ. 미래의 도전

오바마 행정부의 접근 방식에 관한 위에서의 언급은 오바마의 정책은 실제적이며 다자외교를 강조했고, 동아시아지역에 대한 넓은 미국의 국가이익을 강조하는 것이었다고 묘사했다. 그러나 불행히도 오바마의 정책은 북한문제의 수수께끼를 푸는데 별로 도움이 되지 못했다. 적어도 단기적인 측면에서는 그렇다. 너무 많은 것을 요구하는 지도 모르겠다. 오바마 행정부가 당면하고 있는 다른 국내외 문제들을 고려할 때 그 문제들 중 상당수는 북한이 야기하는 위협을 봉쇄하는 것보다 더 심각하고 우선순위가 높은 것들이다. 현재 상황에서 가장 바람직한 것은 북한이 야기하는 위기를 봉쇄하고, 북한의 위협이 동북아 지역으로 넘쳐나는 것, 그리고 국제적인 핵 비확산(Non-Proliferation) 체제를 유지하는 것이라고 볼 수 있다. 그러나 이 같은 상대적인 균형 상태에 위협을 가하는 잠재적 요인들이 많이 있는데 그 중 두 가지를 특히 신경을 써야 할 것으로 보인다.

1. 대화의 개시

보즈워스 대사가 평양을 언제 방문하게 될지는 현재로서 불분명하다. 그리고 평양이 자신이 행한 약속을 이행한다는 조건으로 6자회담으로 다시 돌아올지는 더욱 불투명하다. 그러나 북한이 예상 밖으로 양보를 하는 경우, 대화 개시 그 자체가 동맹간 협력에 관해 큰 도전을 제기할 것이다. 지난 수십 년 동안 대화가 잘 진행 된 경우도 있었고, 그렇지

못한 때도 있었다. 과거의 역사는 때로는 아무것도 하지 않을 때가 무엇인가를 할 때보다, 특히 일본이 개입되었을 때, 동맹국 사이에 협력이 상대적으로 더 쉽게 이루어졌음을 알 수 있게 한다.

2. 성공적인 실험

현재까지 북한의 장거리 미사일 발사 실험과 핵실험은 상대적으로 보았을 때 성공하지 못한 것이라고 평가할 수 있다. 그러나 북한이 현재 강성대국의 지위를 김일성이 100살이 되는 2012년까지 달성한다고 노력하는 상황을 보았을 때, 북한은 자기 자신의 국내적인 계획표에 따라 미사일 발사 및 핵실험을 지속할 가능성이 있다고 보아야 할 것이다. 북한이 경제적, 외교적, 혹은 쇠퇴하고 있는 재래식 군사력의 측면에서 강성대국을 이룩할 가능성은 거의 없다. 그러나 국내적 선전을 위해 북한은 미사일(인공위성)과 핵프로그램을 강조할 것이며, 이를 통해 정권의 정통성을 보장받으려 할 것이다. 북한이 미사일 발사 및 핵실험 등 도발적 행동을 하다가 최근 부드러운 공세로 행동을 전환한 것에 대한 한 가지 가능한 설명은 북한이 ‘과거의 미사일 실험과 핵실험 결과를 분석하기 위해 시간이 필요하기 때문’이라 말할 수 있다. 만약 이 설명이 맞는다면 다음 번 북한의 도발은 미국의 공휴일에 맞추기 보다 자신의 내부 스케줄에 맞출 가능성이 높을 것이다.

미국에 대한 도전은 언제, 북한이 의심할 바 없는 성능을 보유한 장거리 미사일과 핵폭탄을 갖출 수 있느냐의 문제이다. 그날이 오면 서울과 동경이 느끼는 위협과 그에 대한 반응은 더욱 증폭될 것이다. 북한의 핵과 미사일이 성공하게 될 경우, 미국의 국내적인 계산도 달라질 것이다.

2009년 6월 19일 이명박 대통령과 오바마 대통령은 기자회견에서

“과거 북한의 호전적 행동에는 패턴이 있었다. 북한은 오래 기다리면 보상을 받을 수 있다고 생각했다. 그것은 북한이 지금도 기대하는 패턴일 것이다. 우리가 북한에게 보내려는 메시지는 그 같은 패턴을 종식시키려 한다는 사실이다.”²³ 이제까지의 오바마 행정부의 대북정책은 과거의 패턴을 종식시키겠다는 선언에 충실한 것이었다. 북한이 따라올지는 앞으로 두고 볼 일이다.

²³ <http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-President-Obama-and-President-Lee-of-the-Republic-of-Korea-in-Joint-Press-Availability>.

■ 참고문헌

- <<http://www.asahi.com>>.
- <<http://news.bbc.co.uk>>.
- <<http://www.chinadaily.net>>.
- <<http://www.cnn.com>>.
- <<http://daccessdds.un.org>>.
- <<http://www.foxnews.com>>.
- <<http://www.kcna.co.jp>>.
- <<http://www.nytimes.com>>.
- <<http://www.reuters.com>>.
- <<http://www.state.gov>>.
- <<http://www.time.com>>.
- <<http://www.un.org>>.
- <<http://www.washingtonpost.com>>.
- <<http://www.whitehouse.gov>>.



북한의 대미정책과 한·미협력

이춘근

4

I. 서론

1948년 9월 9일 북한 정부가 수립된 이후 오늘에 이르기까지 북한은 미국과 극도로 적대적인 관계에 놓여있는 나라다. 적어도 북한 정권의 수사적인 표현에 의하면 미국은 국제사회에서 북한과는 도저히 공존할 수 없는 원수(怨讐)의 나라다. 사실 미국과 북한은 수십만 명의 인명 피해를 낸 한국전쟁을 치른 당사국이었으며, 냉전시대 동안 북한은 미국 장교를 도끼로 살해하는 등 지극히 적대적인 관계를 지속해 왔다. 냉전시대 미국을 보다 적대시 한 상대방이 북한이었다면, 2001년 9월 11일 테러사건 이후부터는 미국이 보다 적극적으로 북한을 주적 중의 하나로 인식하고 북한에 대한 적대시 정책을 전개했다고 볼 수 있을 것이다.

2001년 9·11 테러 공격을 당한 이후 새로운 종류의 안보 위협에 당면하게 된 미국은, 북한을 테러리스트들에게 대량살상 무기 및 핵무기를 건네줄 수 있는 가장 위험한 나라 중 하나로 간주하기 시작했다. 9·11 이후 첫 번째 신년 연두교서인 2002년 연두연설에서 부시 대통령은 북한을 미국에게 직접적 혹은 간접적으로 테러공격을 가할 수 있는 악의 축 세 국가 중 하나로 지목했으며,¹ 하버드 대학의 그래함 앨리슨(Graham T. Allison) 교수는 만약 미국에서 핵폭탄이 사용되는 '핵 테러리즘'이 발발한다면 그 핵폭탄은 아마도 구 러시아가 국가가 멸망하는 과정에서 잃어버린 핵폭탄, 혹은 파키스탄이 과거에 테러리스트들에게 건네주었던 핵폭탄, 혹은 북한이 테러리스트들에게 돈을 받고 제공할

1. 부시의 2002년 1월 29일자 연두연설. 부시 대통령은 이 연설에서 테러리스트를 지원하고, 대량파괴무기를 제조하는 나라들 3국을 악의 축으로 지목하고 반테러전쟁의 표적 국가로 삼았다. '악의 축'에 포함된 나라는 이라크, 이란, 북한 등 3개국이었다. 이 나라들은 모두 핵을 포함한 대량파괴 무기를 개발하고 있었으며 테러리스트들에게 그런 무기를 제공할 개연성이 높은 나라라고 인식되었다.

핵폭탄 등 세 가지 중의 하나일 것이라고 분석했다.²

그러나 이처럼 오랜 세월 적대관계에 놓여있는 미국과 북한 두 나라 사이에는 현재까지 아무런 공식적인 외교관계가 수립되어 있지 않고 있으며, 양국이 협상을 위한 기초적인 외교 기구도 설립되어 있지 않은 상태다. 그럼에도 불구하고 북한은 미국을 북한의 대외정책에서 가장 중요한 나라라고 생각하고 있다.

물론 북한 외교정책의 주요 대상에는 중국, 러시아와 같은 전통적인 동맹국과 적대국인 국가인 미국, 일본, 한국이 포함될 것이다. 그러나 특히 1990년 국제공산주의가 해체된 이후 북한은 특히 미국을 대외정책의 가장 중요한 대상으로 간주하기 시작했다. 북한이 미국을 가장 중요한 외교의 대상으로 간주하는 이유는 두 가지 역설적인 측면에서 유래한다.

우선 미국은 북한의 생존을 가장 위협하는, 북한에게는 가장 치명적인 나라이다. 국제공산주의가 붕괴 된 이후, 북한은 미국의 막강한 자본주의와 군사력 때문에 북한체제의 존망에 관해 불안을 느끼며 살지 않을 수 없었다. 이와 동시에 북한은 미국을 통해 자국 ‘국가안보’를 보장 받을 수 있다고 생각한다. 북한은 스스로 미국과 라이벌이 될 수 있는 수준의 나라가 아니며, 결국 미국으로 통해 자신 체제의 안전을 보장받을 수 있다고 믿고 있는 것으로 보인다. 결국 북한은 미국을 자신들의 사활(死活)에 결정적인 관건을 쥐고 있는 나라라고 인식하고 있는 것이다. 바로 이 같은 점에서 북한의 대미정책이 출발한다고 볼 수 있으며 한국과 미국은 이 같은 사실에 유념, 공동적으로 북한의 대미

2- Graham T. Allison, *Nuclear Terrorism: The Ultimate Preventable Catastrophe* (New York: Times Books, 2004), p. 68. 앨리슨 교수는 구소련 붕괴 당시 테러리스트들의 수중으로 유출 되었을지도 모를 핵폭탄, 파키스탄이 테러리스트에게 제공했을지도 모르는 핵폭탄, 그리고 북한이 제공할지도 모르는 핵폭탄 등 세 가지를 테러리스트들이 사용할 가능성이 가장 높은 핵폭탄이라고 분석한다.

정책에 대응해야 할 필요가 있는 것이다. 한·미 양국이 북한의 대미 정책에 공동 대응해야 한다는 것은 북한의 대전략이 궁극적으로 대한민국의 안전 보장을 위태롭게 하는 일과 직결되어 있을 가능성이 대단히 높기 때문이다. 북한은 단지 체제의보장만을 원하는 것이 아니라 남북한 통일의 궁극적인 주역이 되려는 목표를 가지고 있으며 이를 대미 정책을 통해 이룩하고자 하기 때문이다.

본 논문은 우선 제2장에서 북한의 국가전략 목표를 기술하고자 한다. 북한의 국가전략 목표가 전제 되어야 북한이 대미 외교를 통해 얻으려 하는 바가 무엇인지 구체적으로 알 수 있을 것이기 때문이다. 북한 역시 지구상 모든 나라들과 마찬가지로 국가안보(National Security)가 최고의 국가목표일 것임은 물론이다. 북한은 자국의 생존을 위해 취약한 국제 환경을 자신에게 유리하게 변화시키도록 노력 하고 있으며 동시에 취약한 환경에 대처할 수 있는 자신의 능력을 제고(提高)시키기 위해 노력해 왔다. 북한이 생각하는 북한을 위협하는 국제환경은 어떤 것이며 북한은 이 같은 국제환경으로부터의 위험을 완화시키기 위해서 미국에게 어떤 정책 목표를 수립하고 있는지 살펴볼 것이다.

제3장에서는 북한의 대미정책의 역사를 간략히 논하고자 한다. 북한은 언제라도 체제의 안보와 자신이 주도하는 한반도 통일을 국가목표로써 명백하게 제시하고 이를 달성하기 위해 노력해 왔다. 제3장이 분석하고자 시도하는 바는 북한이 현재와 미래에 있어서 자신의 국가목표를 구현하기 위한 방안으로서의 대미 전략이다. 제3장에서는 과거 북한이 미국에 대해 보였던 외교 행태도 분석하고자 한다. 과거 역사는 현재와 향후 북한의 대미 정책 방향을 가늠해주는 시금석 역할을 할 수 있을 것이기 때문이다.

또한 현재, 그리고 가까운 장래에 북한이 미국으로부터 얻기 원하는 외교정책 목표가 무엇인지를 북한 핵을 둘러싼 미국과 북한 관계를

중심으로 해서 논하고자 한다. 북한은 미국으로부터 국가안보를 보장 받는다면, 핵을 포기할 수 있을 것인데 북한이 생각하는 국가안보가 보장된 상태가 과연 어떤 상태인지를 밝히는 일은 대한민국에게는 사활적으로 중요한 일이 될 수 있다.

제4장에서는 대한민국의 입장에서 우리가 원하는 한반도의 미래가 무엇이며, 북한이 미국에게 원하려는 바를 어떻게 조정·통제함으로써 우리가 원하는 한반도의 미래를 미국과 더불어 달성할 수 있을 것인지를 논하고자 한다. 한반도에서 남북한이 평화롭게 지내는 것은 제로섬 게임이 아닐 수 있다. 그러나 대한민국과 북한은 모두 통일을 지향하고 있는데 현실적인 면에서 보았을 때 남한과 북한의 통일정책은 제로섬 게임이 안 될 수 없을 것이다. 특히 남북한을 지도하는 정치 세력들의 경우 그럴 것이다. 통일이 두 주권국가의 합의로 이루어진 적은 그 역사적 사례를 찾아볼 수 없다는 것도 부인할 수 없는 진리이다. 남북한의 통일도 역시 한편이 주도하고 한편은 종속적인 입장이 될 수밖에 없다. 대한민국과 북한은 모두 미국을 가운데 두고 통일의 주도국이 되려는 게임을 벌이고 있다. 5장은 본 논문의 결론이다.

II. 북한의 국가 목표

1. 국가목표의 일반이론과 국가목표를 추구하는 방법

모든 국가들이 공유하고 있는 보편적인 국가목표는 생존(Self Preservation)이라는 사실은 이미 지적했다. 생존은 모든 국가의 목표(Universal Objective)이다. 생존문제가 보장 된 후 국가들은 국가의 번영(Prosperity), 위신(Prestige) 등을 생각하게 될 여유를 가지게 된다.

국가와 국민들이 궁극적으로 추구하는 가치들은 아마도 자유, 안보, 번영, 혹은 권력 그 자체일 것이다(Statesmen and peoples may ultimately seek freedom, security, prosperity, or power itself).³ 북한도 건국 이래 생존, 번영, 위신 등의 국가 가치를 수호하고 확보하기 위해 온갖 노력을 기울여왔다.

특히 북한과 같은 약소국의 경우 국가안보를 확보하는 일은 무엇보다도 중요할 것이다. 국가안보를 확보하기 위해서도 북한은 역시 모든 다른 국가들과 별로 다르지 않는 방법을 채택하고 있었다. 국가들이 국가안보를 획득하기 위한 국가들 행동에 관한 일반적인 방식은 자신이 처한 안보환경을 개선하는 방법과 동시에 이 같은 위험한 상황에 대처할 수 있는 능력의 증대를 이룩하는 방법이다. 국제정치는 본질적으로 무정부 상태이기 때문에 한 나라가 스스로의 안전을 추구하며 존재한다는 사실 자체가 다른 나라의 불안을 유발하기 마련이다. 즉 자신의 안보를 추구하기 위한 행동이 타국의 불안을 증가시키게 되고 결국 국가안보를 위한 노력이 오히려 국가들을 불안하게 만드는 안보의 딜레마 상황이 연출되는 것이다.⁴

그래서 국가들은 환경에서부터 오는 위협(Threat)과 취약성(Vulnerability)을 감소시키는 방안을 강구하게 된다.⁵ 위협은 잠재적인 적성 국가로부터 야기되는 자국에 대한 현실적, 잠재적인 위협을 의미한다. 이념이 다른 나라, 정치적, 경제적으로 경합관계에 있는 나라들은 상대방

3- Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 7th ed. (New York: McGraw Hill, 2006), p. 29. Revised by Kenneth W. Thompson and W. David Clinton.

4- Security Dilemma라는 개념은 John H. Herz, *Political Realism and Political Idealism* (1951)에서 처음 사용된 개념으로 현실주의 국제정치학자들이 국제관계에서 가장 핵심적인 개념으로 생각하고 있다. John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: Norton, 2000), pp. 35-36.

5- Buzan, *Op. Cit.*, 특히 3장을 참조.

으로 부터 위협을 느끼게 된다. 예로서 1차 및 2차 세계대전 이전 영국과 독일의 관계는 상호간 위협을 당하는 관계였다고 말할 수 있을 것이다. 이 같은 상황에 처한 나라들은 위협을 감소하는 방법으로 평화적인 대화 및 협상의 방법을 택하게 될 것이다. 채임벌레인 수상은 유화정책은 히틀러가 통치하는 나치 독일의 영국을 향한 위협을 감소시키려는 방안이었을 것이다. 그러나 위협을 감소시키려는 국제적인 노력은 성공하지 못할 경우가 많다. 채임벌레인의 유화정책은 위협감소를 위한 외교적 노력이 실패한 역사적으로 유명한 사례다.

외부로부터의 위협이 지리적 혹은 광정하기 대단히 힘든 요인일 경우도 있다. 전략적 요충지에 자리하고 있는 나라들, 예로서 폴란드의 경우는 서쪽으로는 독일, 프랑스와 같은 강대국과 동쪽으로는 러시아라는 강대국 사이에 놓여있는 취약한 국가다. 폴란드의 취약성은 외교노력을 통해 완화되기 쉽지 않은 사례이다.

그래서 국가들은 위협을 감소시키려는 외교적 노력과 더불어 자국의 힘을 증가시키는 방안을 강구하지 않을 수 없게 된다. 강력한 무장을 단행한다던가, 1970년대 이래 약소국들이 핵무장의 길로 나가는 것 등이 바로 자신의 능력을 증가시킴으로써 국가안보를 도모하는 방법이다. 자국 스스로의 힘을 증가시키기 위한 노력이라는 방법 외에도 국가들은 자신과 적을 공유하는 나라들과 동맹관계를 맺음으로써 자신의 힘을 극적으로 증대시키고 열악한 안보상황에 대처할 수 있다. 20세기 벽두 일본은 영국과 동맹을 맺음으로써 자신의 힘을 대폭 증강시킬 수 있었고, 대한민국은 1953년 미국과 동맹을 체결함으로써 냉전의 전 기간 동안 북한은 물론 중국, 소련의 국제공산주의 위협에 효과적으로 대처할 수 있었다.

2. 북한의 국가 목표의 특이성

북한도 국제사회에 존재하는 다른 모든 나라들과 마찬가지로 생존, 국가안보와 번영, 명예 등 일반적인 국가이익을 가진 나라이다.⁶ 국가안보 문제야말로 사회적 유기체인 모든 국가가 당면한 가장 중요한 문제라고 말하지 않을 수 없다.⁷ 북한의 외교는 다양한 종류의 북한의 국가이익, 그 중에서도 특히 북한의 국가안보를 구현하기 위한 가장 중요한 수단 중 하나이다.

북한의 구체적인 국가목표는 ‘조선민주주의인민공화국’이라고 불리는 북한이라는 나라의 체제 존속임은 물론이다. 현재 북한은 체제의 존속이 문제가 될 정도로 경제적인 어려움에 처해 있지만 북한은 자신 고유의 주체사상을 포기한다거나 자본주의적 개혁을 도입함으로써 체제를 변환하겠다는 의도를 전혀 보이지 않고 있다. 사회주의국가들의 대부분이 개혁과 개방을 하고 있음에도 북한은 사회주의 정권을 끝까지 고수한다는 것을 북한의 목표로 삼고 있다. 2009년 4월 개정된 북한 헌법에서도 역시 북한은 자신의 고유한 정치·경제체제를 끝까지 고수하고 사회주의 건설을 완수한다는 것을 가장 최고의 국가목표로 삼고 있다는 사실을 잘 보여주고 있다.⁸

6. 이 세상 어떤 나라일지라도 그 나라 최고의 국가목표는 생존이라는 사실에는 의문의 여지가 없다. Charles O. Lerche, Jr, Abdul A. Said, *Concept of International Politics*, 2nd. ed. (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1970), p. 28. 이 책의 저자들은 분석적인 관점에서 보았을 때 모든 나라들의 행동에서 당연하게 나타나는 불변의 목표는 생존(Self Preservation) 이며 이를 위해 국가들은 안전보장(Security)을 추구한다고 분석한다. 북한도 다른 모든 나라들처럼 멸망하지 않고 살아남는 것이 최우선적 목표다.

7. Barry Buzan, *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations*, p. 1.

8. 2009년 4월 제12기 최고인민회의를 통해 11년 만에 개정된 북한 헌법은 제6장의 ‘국가기구’ 편에 제2절 ‘조선민주주의인민공화국 국방위원회 위원장’에 대한 새로운 절을 추가 신설했다는 점이 가장 큰 특징으로 꼽힌다. 김정일 국방위원장의 격을 김일성 수준으로 높인 북한은 ‘공산주의’ 용어는 모두 삭제했지만 기존의 ‘주체사상’에 ‘선군사상’을 병렬 표기했다. 북한은 ‘우리식 사회주의’를 고수할 것임을 천명한 것이다.

북한이 국가목표를 표현하는 데 다른 나라들과 특이하게 차이가 나는 점은 북한의 국가목표는 적극적, 확장적, 공세적이라는 사실이다. 즉 북한은 국가목표를 자국의 국가능력에 걸맞지 않게 크게 규정하고 있으며, 이를 공세적으로 달성하겠다고 선언하고 있다는 점이 특이하다. 물론 공산주의 국가들이 자유민주주의 국가들에 비해 확대된 국가 목표를 가진다는 것은 일반적인 일이지만⁹ 북한의 경우는 과대망상적일 정도로 확대된 국가 목표를 가지고 있다.

북한의 헌법보다 오히려 더욱 상위에 있는 조선노동당 규약 전문(全文)은 “조선 로동당의 당연목적은 공화국 북반부에서 사회주의의 완전한 승리를 이룩하여 전국적 범위에서 민족해방과 인민민주주의 혁명과업을 완수하는 데 있으며 최종 목적은 온 사회의 주체사상화와 공산주의 사회를 건설하는 데 있다.”¹⁰고 명기하고 있다. 즉 북한 사회주의 체제의 고수(固守)는 물론 남한을 사회주의화 시키고 전 세계의 사회를 공산화시킨다는 허황된 국가 목표를 공식적으로 표현하고 있는 것이다.

북한은 민주주의 국가가 아니며, 스탈린주의 독재국가라고 부르듯 국민보다는 정권을 장악하고 있는 소수 지도자들의 이익이 더욱 중요시 되는 전체주의적 독재정치의 성격을 모두 갖추고 있는 나라이다. 사회를 통제하는 거대한 이데올로기와 권력 장치가 존재하고 있으며 국민의 일거수일투족(一舉手 一投足)이 통제받는 나라이다.¹¹ 그래서 북한의

9. James L Payne, *Why Nations Arm* (Oxford: Basil Blackwell, 1989), p. 105. 저자는 이 책에서 공산주의 국가들은 “적”이라는 개념을 분명히 상정하고 “혁명”을 국가의 목표로 삼기 때문에 자신을 수호한다는 것을 넘어 다른 나라를 사회주의, 공산주의화 시킨다는 확대되고 공격적인 국가목표를 갖는다고 분석했다. 그 결과 공산 국가들은 그렇지 않는 나라들보다 훨씬 더 군국주의적이고 국방비도 많이 사용한다는 사실을 발견했다.

10. 『조선노동당 규약』 조선노동당 제6차 대회에서 개정 (1980년 10월 13일).

11. Carl J. Friedrich and Zbigniew Brezezinski, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, 2nd. ed. (New York: Free Press, 1965), pp. 15-27. 두 학자들은 전체주의 국가에는 인간 생활의 모든 측면을 규제하는 이데올로기가 존재하며, 1인이 지배하는 유일정당, 당과 비밀경찰에 의한 테러체제, 대중매체의 독점, 무장력의 독점, 전체 경제의 중앙통제 현상이 있다고 분석한다. 현재의 북한을 잘 묘사한다.

경우 국가안보라는 개념은 오히려 정권안보라는 의미를 갖는다. 수백만의 국민이 아사하고, 국민의 아사를 막을 수 있는 개혁·개방 및 민주화라는 정치·경제적 개혁의 방안이 있음에도 불구하고 북한은 국민의 안전과 보기보다는 정권의 안보를 위해서 이 같은 조치를 거부하고 있는 나라이다.

북한 정권이 북한 사회의 개혁과 개방을 불허하고 있는 이유는 개혁과 개방은 북한이라는 나라를 살리는 방안이 될 수 있을지 모르지만, 이 방안은 북한 정권을 붕괴시킬 수도 있는 치명적인 독이 될 수도 있다고 생각하고 있기 때문이다.

그래서 북한은 정권의 안전을 담보하는 것을 최대의 목표로 삼고 이를 위한 대내외 정책을 전개하고 있다. 대내적으로는 선군정치, 강성대국이라는 구호로서 북한 정권의 안정을 도모하고, 대외적으로는 체제 개혁을 수반하지 않는 한도 내에서 경제적인 지원을 받고자 한다. 북한의 개혁·개방 정책이 체제의 전환을 초래하는 지오는 범위에서 현금의 유입만을 도모하는 양식을 취하는 이유가 여기 있는 것이다.

이와 더불어 북한은 핵무기 개발, 미사일 발사 도발, 벼랑 끝 정책 등 다양한 외교정책을 통해 국제사회 특히 미국으로부터 ‘체제의 안정’을 보장 받으려 노력하고 있다. 북한 정권은 자신의 체제 안정은 물론 자신들이 한반도를 통일하는 주체가 되어야 한다는 생각을 한 번도 포기한 적이 없다. 북한은 아직도 공세적인 대남 군사전략을 견지하고 있으며, 특히 최근에는 대남 게릴라 및 테러 공격이 가능한 특수전 부대의 병력수를 대폭 증대시키고 있는 상황이다.¹² 북한은 군사적인 수단을

12. 주한미군은 북한의 병력의 전진 배치 상황은 최근 더욱 강화 되고 있는 것으로 파악하고 있다. 1981년 당시 총병력 72만 명 중 40%를 원산-평양이남 전방에 배치했던 북한은 1998년에는 병력을 110만 명으로 늘였고 이 중 65%를 전진 배치시키고 있었다. 2005년 북한 군사력은 120만 명 정도로 늘었고 이 중 70%가 평양-원산이남 선에 전진 배치되어 있는 상황이다. 대한민국 국방부, 『국방백서 2008』 (서울: 국방부, 2009).

체제 안보를 위한 혹은 통일을 위한 수단으로써 한 번도 그것을 포기 하겠다고 생각한 적이 없었다.

즉 북한의 국가목표와 대외정책은 그것이 남한이라는 적대적 상대방과 경쟁을 벌이고 있다는 점에서 다른 나라들의 일반적인 국가목표와 다르다. 북한은 국가 목표의 달성을 위해서 자신의 이득을 추구하기만 하는 것이 아니라 적대적인 상대방이 남한의 이익을 해치는 전략도 동시에 강구하고 있는 것이다.

물론 북한이나 혹은 남한의 대외정책이 의도적으로 상대방을 해치려는 것이 아닐지라도 남북한 관계는 다른 국제관계보다 훨씬 더 안보의 딜레마 상황에 처할 가능성이 높을 수밖에 없다. 즉 대한민국의 안보 혹은 북한의 안보가 확보되는 상황은 동시에 상대방의 안보를 불안하게 만들 상황을 초래할 가능성이 일반적인 국제관계보다 현격하게 높다는 문제가 있는 것이다.

Ⅲ. 국가안보 추구를 위한 북한의 대미전략

1. 북한 대미전략의 기원과 역사

북한은 소련의 위성국으로 건국된 나라이기 때문에 건국 초기에는 소련 및 국제공산주의 진영에 자신의 국가안보를 의존할 수 있었다. 외교정책 역시 소련의 지시를 따르는 수준이었다. 그러나 북한은 6.25 전쟁이 끝난 1953년 이래 독자적인 외교정책을 전개하기 시작했다. 특히 1950년대 중반부터 시작된 중국과 소련의 대립은 북한으로 하여금 소련과 중국 어느 편에도 기울지 않는 자주외교를 강조하게 하였다. 1978년 중국의 덩소평이 개혁을 시작하자 북한은 다시 소련과의 관계를 강화

하기 시작했지만 1985년 소련의 개혁·개방정책(Perestroika) 이후, 특히 1989년 소련이 미국과의 냉전을 공식적으로 청산하고 1990년 소련이 해체된 이후, 북한은 독자적인 생존방안을 강구함과 더불어 대미 외교 정책을 본격적으로 추구하기 시작했다. 1990년대 이후 북한은 구 사회주의 국가와 우호적인 관계를 유지하는 한편 미국, 일본 등 자유진영의 국가들과의 관계개선에 주력했다.

1990년대 초반 미국은 냉전에 승리한 유일 초강대국으로 군림했고 북한의 운명은 미국의 막강한 영향력 아래 놓이게 되었다. 그러나 당시 클린턴 대통령은 잔존하는 사회주의 국가를 붕괴시키는 정책을 취하는 대신 사회주의 국가들도 국제무대에 동참시키기 위한 목표를 가졌던 개입과 확대정책(Engagement and Enlargement Policy)을 전개하였다. 북한은 클린턴 대통령의 개입과 확대 정책에 편승, 미국과의 관계를 개선하는 데 총력을 기울이는 외교를 펴 나가기 시작했다. 물론 북한은 자력에 의한 생존방안으로 핵무기 개발에도 박차를 가했다.

클린턴 대통령은 북한이 핵개발 하고 있다는 사실을 충격적으로 받아들였고, 1994년 봄에는 미국과 북한 간에 전쟁 발발 위협마저 고조된 적이 있었지만, 이 위기는 카터 대통령의 김일성 방문으로 회피되었고 결국 미국과 북한은 1994년 10월 핵문제를 임시적으로 해결할 수 있는 공식적인 합의에 이르기도 했다.¹³

클린턴 행정부 당시, 북한이 미국과 핵합의에 이를 수 있었던 중요한 이유는 미국이 북한을 그렇게 심각한 위협, 즉 전략적 위협(Strategic Threat)이라고는 생각하지 않았었기 때문이다. 북한의 핵문제를 임시로 봉합한 미국의 클린턴 행정부는, 북한에 대한 미국의 약속을 이행하기

¹³ William G. Hyland, *Clinton's World: Remaking American Foreign Policy* (New York: Praeger, 1999), pp. 132-133.

이전 북한은 저절로 붕괴 될지도 모른다고 낙관했었다.¹⁴

그러나 북한이 1994년의 약속을 지키지 않는다고 의심하던 미국 공화당의 부시 대통령이 취임한 2001년 이후 클린턴 대통령과 북한 사이에서 이루어졌던 미·북 간의 화해무드¹⁵로 다시 원점으로 돌아가게 되었다. 부시 대통령은 미국 행정부가 북한이 핵개발을 지속하지 않고 있다는 사실을 확인할 때까지 클린턴 당시 이룩되었던 미·북관계의 진전을 중지시켰으며 미국과 북한 관계는 긴장관계로 빠져 들어갔다. 북한은 사실 클린턴 행정부와 의 핵동결 약속을 지키지 않고 있음이 곧 판명되었다.¹⁶

2. 9·11 이후 미국의 대북인식과 대북정책

9·11 이후 미국은 북한 및 북한 핵에 대해 9·11 이전과는 완전히 다른 판이한 인식을 갖게 된다. 9·11 이전, 북한 핵문제는 북한 핵이 확산되어 여러 나라, 특히 중동 국가들의 수증으로 흘러 들어가는 것이 문제였다. 미국은 제네바 합의에서 보듯이 북한이 핵동결 조치를 취하는 경우 북한 핵문제가 해결되었다고 판단할 수 있었다. 북한이 보유하고 있는 소수의 핵폭탄이 미국에게 전략적 위협이 되는 것은 아니었기 때문이다. 1994년 10월 제네바 합의는 북한의 핵을 동결(凍結) 하는 것이었고, 북한이 핵폭탄을 더 이상 제조하지 않는 것은 미국이

14. Selig S. Harrison, *Korean Endgame: A Strategy for Reunification and U.S. Disengagement* (Princeton: Princeton University Press, 2002), p. xvii.

15. 클린턴 대통령 당시 북한 인민군 차수 조명록이 백악관을 방문했고(2000년 10월 10일) 미국의 알 브라이트 장관이 평양으로 김정일을 방문하는 등(2000년 10월 24일) 양국관계는 상당한 정도 진전 된 듯하였다. 그러나 북한은 핵무장을 계속 하고 있었기 때문에 이 같은 해빙무드는 파탄에 이를 수밖에 없었다.

16. 북한은 1994년 10월 21일 미국과 제네바 핵합의를 이루어 낸 이후, 플루토늄이 아닌 우라늄 농축에 의한 원폭개발 계획에 착수했다.

충분히 받아들일 수 있는 상황이었다.

그러나 9·11 이후 미국이 인식하는 북한 핵의 문제는 핵 동결만으로 해결될 수 없는 문제로 변했다. 미국은 이제 핵을 사용한 테러리즘의 위협을 느끼고 있었고, 그래서 북한의 핵은 동결되는 수준에서 해결될 일이 아니라, 폐기되어야 할 일이 되었다. 그것도 단순히 폐기될 것만이 아니라 완전히, 검증가능하고, 돌이킬 수 없을 정도로, 해체되어야만 할 대상으로 다시 인식되었다.¹⁷ 북한 핵문제는 단순한 핵확산의 맥락에서가 아니라 미국을 직접 공격할 수도 있는 핵 테러리즘이라는 맥락에서 이해되기 시작했기 때문이다. 미국은 북한을 미국에 핵 테러를 가할 수 있는 적국 중 하나로 간주하기 시작했다.

이처럼 북한 핵문제를 새롭게 인식하기 시작한 부시 행정부는 강압 정책은 물론 다양한 외교 정책을 구사, 북한 핵문제를 해결하고자 하였다. 북한에게 군사력으로 압박을 가하는가 하면, 북한 정권을 붕괴시키기 위한 정권 교체 전략도 구사 했다. 콘돌리자 라이스 국무장관은 북한은 “폭정의 전초기지”라고 명명했으며¹⁸ 부시 대통령은 2005년 5월 27일 미국 해군사관학교의 졸업식 연설을 통해 김정일 정권과 같은 폭압 정권을 군사공격으로 제거 할 수 있다는 의미의 언급을 하기도 했다.¹⁹

17. David Albright and Corey Hinderstein, *Dismantling the DPRK's Nuclear Weapons Program A Practicable, Verifiable Plan of Action*, Peace work, No. 54 (Washington D.C.: The United States Institute of Peace, January 2006), p. 8.

18. 부시 행정부는 2005년 1월 18일 상원 외교관계 위원회에서의 콘돌리자 라이스 국무장관의 언급을 통해 북한을 폭정의 전초기지 “Outposts of Tyranny” 중 하나라고 명명 한다. 미국이 북한을 폭정의 전초기지라고 명명했다는 것은 북한 정권과 북한의 주민을 구분하는 정책을 시행하겠다는 의미이며 북한정권을 체제 교체 하겠다는 의미를 함축한 말이 될 것이다.

19. 부시 대통령의 해군사관학교 졸업식 축사는 “미국의 군사기술의 발달은 중요한 측면에서 전쟁의 균형을 바꾸어 놓았다. 우리는 지금 더 먼 곳에서, 더욱 효과적으로, 민간인 피해는 최소화하면서 적들을 공격할 수 있게 되었다. 이 같은 새로운 전쟁의 시대를 맞아 우리는 국가가 아닌 정권을 공격할 수 있게 되었고 이런 사실은 그동안 죄없는 사람들 틈에 끼여 자신의 안전을 보장받았던 독재자와 테러리스트들이 더 이상 안전하지 않은 세상이 되었음을 의미한다. 21세기 우리는 죄지는 자를 표적으로 삼을

그러나 부시 행정부는 2번째 임기 후반 이후, 대북정책을 보다 온건한 기조로 바꾸기 시작했다. 북한의 의심스러운 핵 폐기 제스처들에 대한 대가로 부시 행정부는 북한을 테러지원국 목록에서 해제시켜 주기도 했다.²⁰

그러나 오바마 행정부가 출범한 2009년 1월 이후 미국과 북한의 관계는 오히려 부시 행정부 2기보다 더욱 악화된 상황이다. 북한은 지속적인 강경정책으로 오바마 정부를 압박하고 있으며 오바마 행정부는 더 이상 북한의 잘못된 행동에 보상을 할 수 없다는 강경한 입장을 견지하고 있다. 선거기간 중 어떤 독재자하고도 대화할 수 있음을 강조한 오바마였지만 오바마는 대통령 취임 후 9개월이 지난 현재까지 북한과 6자 회담을 비롯한 어떤 공식적인 대화도 시작하지 못한 상태이다. 물론 두 나라의 대화가 시작되지 못한 책임은 오바마 정부 취임 이래 미사일 발사, 핵실험 등을 강행하며 지속적으로 강공책을 펼쳐온 북한의 책임이라고 말하지 않을 수 없다.²¹

오바마 행정부는 부시 행정부 당시 미국이 북한 핵문제 해결에 효과적이지 못했다는 사실을 직시하고, 북한에 대해 환상을 가지지 않을 것이며, 미국은 북한과 대화를 할 경우 북한에게 전략적 기선을

것이며, 죄없는 사람들을 보호할 것이다. 그렇게 함으로써 평화를 유지하기 더 쉬워질 것이다.”라는 대단히 공격적인 내용의 언급이었다. Remarks as Delivered by Acting Deputy Secretary of Defense Gordon England, Navy-Marine Corps Memorial Stadium, the U.S. Naval Academy, Annapolis, Maryland, Friday, May 27, 2005.

20. 2008년 10월 21일 북한은 1988년 대한항공 여객기 폭파 이후 20년 만에 테러지원국 명단에서 삭제되었다.

21. 북한은 오바마 정부 시작 직후부터 도발적인 입장을 지속해 오고 있다. 2009년 4월 5일 대륙간 탄도탄 발사용 미사일을 인공위성이라며 발사 했고, 5월 25일 두 번째 핵실험, 5월 25일부터 3일간 미사일 6발 발사, 7월 2일, 7월 4일 각각 미사일 4발, 7발 발사 그리고 최근 10월 12일 미사일을 5발 발사하는 등 북한은 오바마 취임 이후 지속적으로 도발을 감행하고 있다.

잡히지 않을 것을 강조하고 있다.²² 오바마 행정부는 북한이 2차 핵실험을 단행한 뒤 1차 핵실험 당시보다 훨씬 강력한 제재조치인 유엔 안보리 결의안 1874를 통과 시킨 후 무기를 선적하고 미안마을 향하던 북한 선박 강남 1호의 항해를 무산시키는 등 북한에 대한 제재를 강화하고 있는 중이다. 최근 오바마 행정부는 북한과 대화를 전개하기 시작했지만 6자회담을 개최하기 위한 조건으로 미·북 양자대화를 할 것이며, 대화를 하는 경우라도 북한에 대한 제재를 지속한다는 강경책을 고수하고 있다.

3. 반테러 전쟁 시대 북한의 대미전략과 목표

9·11 이후 미국이 북한을 미국에 대해 가장 위험한 테러지원국 3개국의 하나로 지정한 후, 북한 역시 미국에 대한 적대정책을 지속적으로 전개하기 시작했다. 북한은 1994년 미국과 약속했던 핵합의를 어기고 우라늄 농축 방법을 이용한 핵개발에 적극적으로 나서고 있었다.

북한은 부시 행정부의 특사파견 제안을 서해에서 경계임무를 담당하고 있던 한국 해군을 기습 공격하는 것으로 대답했다. 2002년 6월 25일 부시 행정부는 북한 측에 대화를 위한 특사 파견을 제의한 적이 있었다. 북한이 이에 응할 경우 미국은 국무부 아시아-태평양 담당 차관보인 케리 특사를 7월 10일 평양에 파견 할 예정이었다. 북한은 미국의 제안에 답하기 전인 6월 29일 서해상에서 경계업무를 담당하고 있던 대한민국 해군을 공격, 남북 양측 해군 수십 명이 전사 하는 전투를 도발했다. 바로 한국이 월드컵 축구대회를 개최하던 기간의 일이었다. 이처럼

22. Abraham M. Denmark, Nirav Patel, Lindsey Ford, Michael Zubrow, Zachary M. Hosford, *No Illusion: Regaining the Strategic Initiative with North Korea* (Washington D.C.: CNAS Working Paper, June 11, 2009).

북한이 군사충돌행위를 도발하자 미국은 특사 편견에 관한 제안을 무효라고 거둬들였다.²³

그러나 북한은 해상도발에 사죄한 후 미국의 제안을 받아들이기로 결정, 미국과 북한은 2002년 10월 3일 처음으로 평양에서 회동했다. 평양을 방문한 미국 특사 켈리는 북한이 제네바 합의를 어기고 우라늄 농축을 통한 핵개발을 시도하고 있다는 사실을 강력히 추궁했다. 북한은 처음에는 역정을 내며 아니라고 항변 했지만 켈리 특사가 부인할 수 없는 증거를 보여주자, 우라늄을 통한 핵개발 사실을 시인하였다. 바로 이날 이후 지금까지 제2차 북한 핵 위기가 진행되어 오고 있다고 말할 수 있다.

2002년 10월 이후 현재까지 7년 이상 지속된 북한 핵 위기는 북한의 전형적인 벼랑 끝 외교 패턴을 보여주고 있다. 북한은 먼저 대남 혹은 대미 도발을 강행하고, 도발이 확산될 것을 두려워하는 미국과 국제사회로부터 대화제의를 받아들이고, 대화를 통해 부분적인 화해를 이룩하고, 화해의 대가로 미국 및 국제사회로부터 지원을 얻어내는 방식을 끊임 없이 지속해 오고 있다.

우선 북한 당국은 미국과 겨루고 있다는 사실 그 자체를 자신들의 정치적 목적에 이용하고 있다. 즉 북한 정권 엘리트들은 자신들이 작은 나라임에도 불구하고 세계 최강인 미국과 겨루고 있다는 사실을 국민들에게 자랑하며 이를 통해 김정일 정권의 정당성을 보장 받고 있다.²⁴

북한 정권이 미국과의 교섭을 통해서 얻어내고자 하는 목표는 궁극적으로 북한체제의 안보다. 그러나 체제의 안보를 얻어내는 과정과 방법이 무엇인지를 아는 일이 대단히 중요하다. 미국 혹은 한국은 북한이 핵을

23. 島田洋一, 『アメリカ 北朝鮮 抗爭史』(東京: 文藝春秋社, 2003), pp. 195-196.

24. 『2006년 북한 신년공동 사설』. 북한 정권은 작은 나라인 자신들이 세계 초강대국 미국과 싸워 이기고 있다고 자랑하고 그것을 강성대국과 선군정치 덕이라고 돌린다.

포기하는 경우 ‘체제의 안전’을 ‘보장’해 주겠다는 말을 한다. 그러나 엄밀한 의미에서 북한체제의 안정은 북한의 주관적 판단에 의거하는 것이지 다른 나라들이 보장해 줄 수 있는 것이 아니다. 북한은 체제의 안전을 보장한다는 목표 때문에 핵을 보유하려는 것인데 핵을 포기하는 경우 북한이 미국 또는 국제사회로부터 요구할 북한체제 안전을 보장할 수 있는 장치는 무엇인가?

필자는 북한이 궁극적으로 미국으로부터 원하는 목적이 한·미동맹의 완전 폐기 및 주한미군의 완전 철수로 요약 될 수 있다고 본다. 주한 미군 철수는 북한 정권이 한국 전쟁 이후 오늘까지 단 한 번도 그 요구를 증지한 적이 없었던 것이다. 북한이 말하는 한반도 비핵화란 바로 남한에 주둔하고 있는 미국의 철수와 동의어이다. 북한은 미군이 철수할 경우 자신의 국가안보의 최소한 요구가 달성되는 것이라고 믿고 있다. 북한은 미군이 철수하고 한·미동맹이 폐기된다면 자신이 원하는 통일을 이룩할 수 있을 것이라고 믿는다. 한국의 학자와 전문가들의 미국의 대미접근 전략을 통미봉남(通美封南) 전략이라고 말하는데 바로 북한이 미국을 통해서 남한을 제어하려 한다는 의미다. 북한이 남한에 대해 원하는 바를 미국을 통해서 달성하려한다는 의미인데 북한이 남한에 대해 원하는 것은 남한 정권을 북한이 흡수 통일하는 것이다. 북한이 보기에 미국이 남한에서 손을 떼면 그것은 충분히 가능한 일일 것이다.

더 나아가 최근 중국의 전문가들 사이에서 북한이 미국과 결탁, 친미 국가가 됨으로써 체제도 보장받고 자신이 주도하는 통일을 이룩할 수 있다는 주장이 나오고 있다. 예로서 중국 베이징대 조선경제연구소 주임 차오위즈(喬禹智)교수는 중국이 북한의 핵을 방기한 것이 중국의 큰 실책이라고 지적하며 특히 “북한이 미국에 가까이 다가갈 수 있는 기회를 제공하는 실책을 했다.”고 비판한다. 차오위즈 교수는 그렇게 해서 동북아 유일의 핵보유국이라는 전략적 우위도 동시에 상실하면서,

북한 인근의 랴오닝(遼寧)·지린(吉林)·헤이룽장(黑龍江)성 등 동북 3개성에 사는 3억 인구를 북한 핵무기의 위협 아래 놓이게 만들고 말았다.”며 통탄하였다.²⁵ 차오위즈 교수는 북한이 미국과 중국 사이에서 미국과 결탁하는 전략으로 방향을 바꾸었다고 보는 것이다.

이와 유사한 주장으로 중국 일각에서는 미국이 북한과 연합하여 중국을 봉쇄하려 한다. “북한은 궁극적으로 미국과의 관계를 개선하고 중국을 견제하는 힘을 키울 것이다,” “중·북관계에서 군사적 충돌이 불가피하며, 중국은 북조선에 대항하기 위해 전쟁을 준비해야 한다”는 등의 언급도 나오고 있다.²⁶ 물론 북한은 공개적으로 이 같은 주장을 하지 않고 있지만 북한의 대미전략에서 충분히 예상 가능한 일이다. 최근 한국의 영향력 있는 조선일보 칼럼에서 한 논설위원은 미국이 북한의 핵과 한·미동맹을 바꿀 수도 있다는 사실에 대비해야 한다고 주장하기도 했다.²⁷

IV. 북한문제 해결을 위한 한·미공조

1. 한·미공조의 당위성

북한이 이야기하는 핵문제를 비롯한 다양한 문제들에 대해 주변국들은 물론 국제사회가 모두 관심을 가지고 있지만 그 중에서도 제일 큰 관심을 가지고 있는 나라는 대한민국과 미국이다. 21세기 세계 정치를

25. 『조선일보』, 2007년 7월 20일, <www.chosun.com>.

26. 歐陽善 著, 富坂聰 編, 『對北朝鮮 中國 機密 ファイル』(東京: 文藝春秋, 2007); 이 책의 한글 번역판은 박종철·정의이 역, 『중국의 대 북조선 기밀파일』(서울: 한울 출판사, 2008), p. 260.

27. 양상훈 칼럼, “주한미군 철수해야 북핵 포기하겠다면” 『조선일보』, 2009년 10월 20일.

이끌어가는 미국은 반 테러전쟁, 핵확산 문제, 중국의 도전 문제 등에 대해 큰 관심을 가지고 있으며 이 문제들은 북한문제들과도 직결된 것이다. 그래서 미국은 한국을 제외하면 북한문제에 대해 가장 관심이 높은 나라라고 말할 수 있다.

북한에 대해 가장 관심이 높은 나라는 물론 대한민국이다. 북한의 핵이 미국에게는 핵 테러, 핵 확산의 문제가 되지만 우리에게서는 국가 안보에 사활적인 문제가 되는 것이며 특히 한국은 북한과 적대적 경쟁 관계에 있기 때문에 북한의 모든 행동들이 우리나라의 안보와 직결되기 마련이다. 더 나아가 한국은 북한과 더불어 평화적으로 통일을 이룩해야 한다는 미래 비전을 가지고 있는 나라이기 때문에 북한문제에 대해 가장 중요한 당사국이라고 말해도 될 것이다.

한국과 미국은 특히 동맹국으로서 북한문제 해결이 무엇을 의미하고 있는지에 대해서 같은 견해를 가지고 있는 나라이다. 이 같은 점에서 당연히 한국과 미국은 북한문제를 해결하기 위해 공조할 수 있는 나라일 것이다.

그러나 앞에서 이미 지적한 바와 같이 한국과 미국이 북한문제를 해결하는 방식과 북한문제를 어떻게 해결할 것이냐의 목표에 대해서 상이한 점이 있을 수 있다. 예를 들어서 클린턴 대통령 재임 당시인 1994년 6월 미국은 북한의 영변 핵 시설에 대한 외과적 공격을 시도 했었고 당시 한국의 김영삼 대통령은 이를 전적으로 만류했었다고 전해진다. 부시 행정부 7년 동안 한국에는 좌파적인 정권이 집권하고 있었기 때문에 북한문제를 해결하기 위한 방법, 목표는 물론 북한문제를 바라보는 시각도 미국과 한국 사이에 큰 차이가 있었다.

김대중, 노무현 정부는 북한에 대한 유화정책인 햇볕정책을 줄곧 주장했고 부시 행정부는 북한을 봉쇄하는 정책을 시대했기 때문에 한·미 대북공조는 제대로 이루어지지 않았다. 노무현 대통령은 북한이

핵을 보유하려고 하는 것은 일리가 있는 행동이라고 두둔하기도 했을 정도다. 냉전이 종식 된 이후 오늘에 이르기까지 약 20년 가까운 세월이 지나는 동안 한국과 미국은 북한문제에 대해 공조하는 데 실패했다.

물론 한·미 양국만이 북한문제를 해결하기 위한 공조에 실패한 것은 아니다. 중국, 일본, 러시아 등 6자회담에 참여한 모든 나라들이 북한 문제를 해결하기 위해 진정하고 적극적인 공조를 하지 않았다. 세계 4대 강국과 북한보다는 능력이 훨씬 막강한 한국 등 5개국이 진정으로 협력했다면 북한과 같은 약소국의 핵 개발을 중단시킬 수 있었을 것이다. 6자회담이 처음 시작되었던 2003년 8월 27일 북한은 아직 핵보유국이라고 단정할 수 없는 상태였다. 그러나 6년이 지난 2009년 북한은 핵실험을 2번이나 단행했고 3,000km의 사정거리를 가지는 장거리 미사일을 포함 수십 차례 이상 미사일 발사 실험을 감행한, 누가 보아도 핵보유국임을 부정할 수 없는 상태에 도달했다. 6자회담이 지속되는 동안 북한이 성취한 것이며 이는 한·미 양국은 물론 주변국들이 북한 문제를 해결하기 위해 공조하는 데 실패했다는 사실을 증명해 주는 것이다.

2009년 연말이 다가오는 현재 미국, 한국은 물론 주변국들 모두가 6자회담의 재개를 기대하고 있다. 한·미 간에 완벽한 공조가 이루어져야 하고 미국과 중국 사이에도 공조가 이루어져야만 앞으로 개최될 6자회담은 비로소 국제문제 해결장치로서의 의미를 가질 수 있게 될 것이다.

2. 북한문제 해결을 위한 주도권을 한·미 양국이 장악해야 한다.

한·미 양국, 혹은 6자회담에 참여하는 북한을 제외한 5개국이 북한 문제를 해결하기 위해 협상을 벌일 경우, 북한이 유리한 고지에 서게 되는 것은 당연하다. 북한은 오직 하나의 견해만을 가지고 있지만

한·미 양국은 이미 두 개의 견해, 그리고 6자회담의 5개국은 최소한 다섯 개의 견해를 가질 수 있기 때문이다. 북한은 상대방들에 대해 분할, 지배 전략을 용이하게 구사할 수 있다. 상대방을 이간시킴으로써 상대방의 단결력을 와해시키고 협상의 주도권을 북한이 잡는 방식은 북한이 오랫동안 구사해온 것이다. 북한은 상대국들을 분열시키기 위해 무력적인 방법, 평화적인 대화의 방법 등을 번갈아 가며 구사해 왔다.

북한은 한국, 미국과의 대화, 그리고 6자회담 등을 통해 오히려 자신이 원하던 바를 이루어오고 있었다. 우선 북한은 각종 회담을 통해 북한의 경제문제, 빈곤문제를 해결해 왔다. 현금을 지원 받았고 식량을 지원 받아 이미 붕괴되었을지도 모르는 북한의 경제체제를 지탱해 오고 있다. 또한 북한은 외부의 원조를 통해 핵개발을 지속할 수 있었으며 100만 명 이상의 대군으로 구성된 군사력을 유지해 할 수 있었다. 북한은 미국까지 도달할 수 있는 장거리 미사일을 개발하는데 노력을 집중시키고 있는데 만약 북한의 핵탄두를 장착한 미사일이 미국의 본토 일부를 공격할 능력을 갖추게 된다면, 그날 이후 미국은 대한민국에 대해 약속한 안보 공약을 지키기 대단히 곤란해 질 것이다. 미국 본토가 공격당할 각오를 해야만 한국을 적극 지원할 수 있는 상황이 될 것이기 때문이다. 북한은 이런 상황의 도래를 위해 그동안 노력했고 앞으로도 노력 할 것이다. 북한의 대미 전략 목표가 한·미 양국을 이간하고, 한반도에서 북한의 입장을 공고화시킴으로써 대한민국의 입장을 위태롭게 만들 것이며, 궁극적으로 북한이 미국을 통해서 얻으려는 목표가 달성될 경우 그것은 곧 대한민국에게는 사활이 걸린 치명적인 위협이 될 수 있다.

그래서 한·미 양국은 진정 북한문제를 해결하기 위한 의도를 가지고 있다면 우선적으로 한반도문제의 주도권을 북한으로부터 빼앗아 가야만 한다. 그러기 위해서는 북한이 두려워 할 수 있는 모든 정책적 선택

대안들을 포기하면 안 된다. 예로서 한·미 양국이 “북한문제를 해결하기 위한 최선의 방법은 6자회담이다.”라는 말을 먼저 할 필요가 없는 것이다. 북한문제를 해결하기 위해서는 “무력 공격도 고려 대상이다” 혹은 “강력한 경제 제재만이 대안이다.”는 등의 강압정책도 사용가능한 대안이라는 사실을 북한에게 확실하게 인식시켜야 한다. 이를 위해서 한국과 미국은 북한문제를 해결한다는 것이 무엇을 의미하는지, 북한문제를 해결하는 수단과 방법은 무엇인지에 대해 사전 합의가 있어야만 한다.

3. 북한문제 해결을 위한 한·미공조의 내용

북한문제를 해결하기 위한 효율적인 한·미공조를 위해서는 한·미 두 나라가 “북한문제 해결 이 과연 무엇을 의미하는가?” “북한문제 해결을 위해 한·미 두 나라는 어떤 방법을 택할 수 있는가?” 등에서 합의가 이루어져야 한다. 사실 그동안 한·미 양국이 북한문제의 해결이 무엇을 의미하는지에 대해 합의를 우리고 있었는지에 대해서는 의문스럽다. 물론 한·미 두 나라는 북한문제에 대한 인식이 완벽하게 같을 수는 없을 것이며 당연히 차이가 날 것이지만 이 차이를 줄이는 노력이 선행되어야 할 것이다.

우선 북한 핵문제에 한정해서 생각해 보도록 하자. 클린턴 행정부 당시 미국은 북한 핵문제를 처음에는 그다지 심각하게 인식하지 않았고, 1994년 핵합의를 이룩할 때 미국이 택한 해결 방안은 북한 핵문제를 ‘동결’한다는 것이었다. 과거에 북한이 몇 발을 만들었는지는 불문에 부치고 북한이 더 이상 핵 개발활동을 중지하는 것만으로도 미국은 북한 핵문제가 해결된 것으로 간주하고 있었다. 당시 미국 사람들은 한국 사람들 중에는 북한의 핵 보유를 은근히 바라는 사람도 있다고 보았다. 미국인들의 눈에는 상당수의 한국 사람들이 북한 핵이 결국은

한국의 것이 되리라고 생각하고 있다고 보였기 때문이다.²⁸ 물론 한국의 좌파 정권의 일부 인사들과 보통의 한국 시민들은 그렇게 생각했을 지도 모른다.²⁹ 이처럼 한·미 양국은 북한 핵문제가 해결된다는 것이 무엇을 의미하는지에 대해 다른 생각을 할 수 있으며 이 부분에 대해 한·미 양국은 공통된 합의를 이뤄야 할 것이다.

부시 행정부와 오바마 행정부는 ‘북한 핵의 완전 폐기’를 북한 핵 문제가 해결 된 것으로 간주하고 있다. 한·미 양국은 ‘북한 핵은 완전한 폐기’라는 목표에서 변동을 야기하면 안 된다. 한·미 양국 어느 나라도 북한 핵이 현 수준에서 동결 되는 것을 북한 핵이 해결된 상태라고 받아들이면 안 될 것이다.

또한 한·미 양국은 북한 핵문제를 넘어, 바람직한 한반도의 미래에 대해 공통의 견해를 가지고 있어야 한다. 한반도의 미래에 대해서는 여러 가지 상황을 가정해 볼 수 있을 것이다. (1) 현재와 같은 긴장 상태의 지속, 김정일 체제의 지속, (2) 현 북한 정권 붕괴, 친중 정권 수립, (3) 현 북한 정권 붕괴, 한·미 양국에 의한 북한 장악, 궁극적인 통일, 자유 민주주의의 국가 건설, (4) 현 북한 정권에 의한 무력도발 등 여러 가지 상황을 상정해 볼 수 있을 것이다. 대한민국 국민들은 궁극적으로 한반도에 한국 주도의 통일일 이루어져 자유민주주의 통일 한국이 설립되는 것을 원한다. 이 같은 미래 비전을 미국도 공유하기 원하는 것이 한국인들의 바람이다.³⁰ 우리는 한반도에는 궁극적으로

28. David E. Sanger, *The Inheritance: The World Obama Confronts and the Challenges to American Power* (New York: Harmony Books, 2009), p. 289.

29. 핵을 가진 북한은 오히려 한국 통일의 주도 세력이 될 수 있다고 보는 것이 전략적으로 타당한 분석일 것이다.

30. 냉혹한 현실주의 국제 정치현실은 미국은 물론 주변 국가들이 한반도의 현상 유지를 더욱 원하고 있는 상황이다. 그들은 한반도의 분단이 아픔이 아니기 때문이다. 주변 국들은 모두 남북한이 통일 될 경우 그것은 자국에 유리한 통일이어야만 한다는 조건을 걸고 있을 것이다. 가능성은 대단히 낮은 일이지는 하지만, 만약 북한이 무력이던 또는 한국에 친북 좌파 정권을 건설함으로써 북한이 주도하는 통일을 이룩하려는

자유민주주의체제의 통일 국가가 건설 되는 것을 한·미 양국이 공동의 비전으로 가지고 있을 때 비로소 북한문제를 해결하기 위한 의미있는 공조가 가능하다고 믿는다.

대한민국에 이명박 정부가 수립된 이후 한·미관계는 대폭 호전되었다.

그럼에도 불구하고 아직 한·미관계는 지난 10년의 부조화에서 완전히 벗어나지는 못하고 있다. 예를 들어 2012년 4월 17일로 예정되어 있는 노무현 정권 당시 결정된 작전통제권 한·미 양국군 각자 단독행사 및 한·미연합사 해체문제 등은 한·미공조를 위해 더욱 많은 논의가 있어야 할 문제이다.³¹

V. 결론

북한은 지난 60년간 미국과 적대 관계를 유지해 오고 있으나 동시에 북한은 대미정책에 국가의 사활을 걸고 임하고 있다. 특히 냉전이 종식 되어 더 이상 사회주의 동맹국들의 지원을 받을 수 없게 된 북한은 역설적이게도 미국을 통해 국가의 생존을 보장받고자 한다. 북한은 미국과 정식 외교관계는 없지만 폭력적 수단을 동원한 벼랑 끝 외교와 이를 이용한 대화를 통해 자신이 원하는 바를 얻어 나가고 있다.

북한은 세계 유일 초강대국으로 남게 된 미국을 통해서만 북한체제의 안보가 궁극적으로 보장 될 수 있다는 사실을 알고 있다. 북한은 다른 나라와 마찬가지로 국가안보를 국가의 최우선 이익으로 생각하지만

경우 주변국들은 어떤 입장을 취하게 될까?

31. 한국의 안보전문가들의 절대적 다수가 한·미연합사 해체 시기의 지연을 요구하는 상황이며 미국 학자 중에서도 한·미연합사를 예정대로 해체하는 것은 한국의 안보에 위험하다고 주장하는 사람들이 있다. Bruce Bechtol, Jr., "The U.S. and South Korea: Prospects for CFC, OPCON, and Contingency Plans: Problems and Remedies," Paper presented at the 2009 Joint International Security Conference (Seoul, Capital Hotel, October 29-30, 2009).

동시에 북한은 보다 큰 국가목표를 설정해 놓고 있다. 보다 큰 국가 목표란 북한은 한국을 자신의 정치·경제체제로 통일한다는 것이다. 북한은 핵외교를 통해 미국으로부터 안전을 보장 받기 원하며 궁극적으로 자신이 한반도 통일의 주역이 될 수 있는 상황을 만들기 원한다. 북한이 통미봉남이라는 오래 된 정책을 통해 추구하려는 것이 바로 한국과의 경쟁에서 우위를 점하는 것인데 미국을 통해서 이 같은 목표를 달성할 수 있다고 보는 것이다.

북한문제는 미국의 문제이기도 하며 남한의 문제이기도 하다. 또한 미국과 한국이 인식하는 북한문제의 해결방법과 북한문제의 해결이라는 상황이 의미하는 바가 다를 수도 있다. 그러나 남한과 북한이 적대적 경쟁관계에 있다는 사실에서 한·미 양국은 북한문제를 해결하기 위해 반드시 공조해야 한다는 논리가 나온다. 북한이 원하는 바를 획득한 상황은 대한민국의 국가이익에 대단히 불리한 결과가 될 수도 있기 때문이다. 그래서 북한문제에 대해 한국과 미국은 공조해야 한다.

한·미공조란 우선 “북한문제가 해결된다는 것이 무엇을 의미하느냐?”에 대해 견해의 일치 이룸을 의미한다. 북한문제의 해결이란 북한 핵문제가 평화적으로 완전하게 해결되고 북한이 자유주의, 민주주의 국가로 체제 전환하는 것을 의미하는 것이어야 한다. 한·미공조는 또한 북한문제가 해결되는 방법과 수단에 대한 견해일치를 의미한다. 그동안 한국과 미국은 북한문제를 해결하는 방식에서 갈등을 보였다. 그 결과가 바로 북한 핵문제, 북한체제문제가 냉전종식 20년 동안 해결되지 않고 있는 이유이다.

마지막으로 필자는 북한문제 해결을 위한 한·미공조란 미래 한반도에 관해 한·미 양국이 비전을 공유하는데 있다고 주장했다. 한반도의 미래는 자유-민주국가로 통일된 한반도이어야 한다는데 한·미 양국의 비전이 일치하는 경우 한·미 양국은 북한문제를 해결하기 위해 더욱 효과적인 고조를 이루어 낼 수 있을 것이다.

■ 참고문헌

- 국방부. 『국방백서 2008』. 서울: 국방부, 2009.
- 박종철·정의이 역. 『중국의 대 북조선 기밀파일』. 서울: 한울출판사, 2008.
- Albright, David and Corey Hinderstein. *Dismantling the DPRK's Nuclear Weapons Program A Practicable, Verifiable Plan of Action*. Peace work No. 54. Washington D.C.: The United States Institute of Peace, January 2006.
- Allison, Graham T. *Nuclear Terrorism: The Ultimate Preventable Catastrophe*. New York: Times Books, 2004.
- Bechtol, Jr. Bruce. "The U.S. and South Korea: Prospects for CFC, OPCON, and Contingency Plans: Problems and Remedies." The 2009 Joint International Security Conference. Seoul: Capital Hotel, October 29-30, 2009.
- Buzan, Barry. *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1983.
- Defense White Paper, Ministry of National Defense, Republic of Korea. 2008.
- Denmark, Abraham M., Nirav Patel, Lindsey Ford, Michael Zubrow, and Zachary M. Hosford. *No Illusion: Regaining the Strategic Initiative with North Korea*. Washington D.C.: CNAS Working Paper, June 11, 2009.
- Friedrich, Carl J., and Zbigniew Brezezinski. *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*. 2nd ed. New York: Free Press, 1965.
- Harrison, Selig S. *Korean Endgame: A Strategy for Reunification and U.S. Disengagement*. Princeton: Princeton University Press, 2002.
- Hyland, William G. *Clinton's World: Remaking American Foreign Policy*. New York: Praeger, 1999.
- Lerche, Jr. Charles O., and Abdul A. Said. *Concept of International Politics*. 2nd ed. Englewood Cliffs. N.J.: Prentice Hall, 1970.
- Mearsheimer, John J. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: Norton, 2000.
- Morgenthau, Hans J. *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*. 7th ed. New York : McGraw Hill, 2006.
- Payne, James L. *Why Nations Arm*. Oxford: Basil Blackwell, 1989.

Sanger, David E. *The Inheritance: The World Obama Confronts and the Challenges to American Power*. New York: Harmony Books, 2009.

Satosi, Tomisaka. *Secret Files of China toward North Korea*. Tokyo: Bun-GyoShunChu, 2007.

Yang, Sang-hoon. "If North Korea abandons nuclear weapons only if the American troops withdrew from South Korea." *The Chosun Ilbo*, October 20, 2009.

Yoich, Shimada. *History of American-North Korean Confrontation*. Tokyo: BunKyoShunchuSha, 2003.

歐陽善 著. 富坂聰 編. 『對北朝鮮 中國 機密 ファイル』. 東京: 文藝春秋, 2007.
島田洋一. 『アメリカ 北朝鮮 抗爭史』. 東京: 文藝春秋社, 2003.

『조선일보』.



대북정책 조정

리차드 폰테인 · 미카 스프린구트

5

I. 서론

냉전이 종식되고 기억에서 사라져가는 동안, 동북아시아에 대한 미국의 국제관계 운영방법은 지속적으로 진보했다. 수십 년 동안 미국의 정책 결정자들은 미국의 동맹국인 일본과 한국을 통해 이 지역에 개입하며 야기되는 도전에 대처해 왔다. 그러나 오늘 동아시아에 대한 미국의 외교정책에는 고려해야 할 다른 나라들이 늘어났다. 미국의 북한에 대한 정책은 이 같은 경향의 전형을 보여 준다. 과거 미국은 북한문제에 대처하기 위해 주로 한국과 일본에 의존했다. 그러나 지금 미국은 북한문제를 다루기 위해 더 큰 포맷을 추구하고 있다. 중국과 러시아가 포함된 6자회담이 바로 그것이다.

그러나 미국의 이 지역에 대한 동맹은 미국이 동아시아에 개입하기 위한 기동일 뿐 아니라 북한이 야기하는 도발에 가장 잘 대처, 신뢰할 수 있는 메커니즘이기도 하다. 대한민국은 미국이 북한과의 외교를 시행하는 데 가장 특별한 지위를 차지한 나라일 뿐만 아니라 한반도에서 야기될 일에 가장 심각한 영향을 받을 나라이기도 하다. 만약 기대하지 않았던 일이 북한에서 벌어진다면 한국과 미국에게 그 문제를 해결해야 할 책임이 부과될 것이며 두 나라가 한반도의 미래를 위해 가장 중요한 책임을 담당하게 될 것이다. 이 같은 사실을 고려할 때, 미국과 한국의 대북정책 협력은 대단히 중요한 것이 아닐 수 없다.

이번 논문에서는 북한문제를 해결하기 위해 한국과 미국이 협력해야 할 세 가지 측면을 다루고자 한다. 첫째, 북한을 향한 외교, 둘째, 한·미 동맹의 군사적 측면에 관한 운용문제, 셋째, 북한이 붕괴될 시 야기될 수 있는 조전에 대응하기 위해 필요한 ‘정부 전체,’ ‘동맹 전체’에 대한 관리방법이다. 이 세 가지 문제를 올바르게 다루는 것이 대북정책의 효율적인 관리를 위해 대단히 중요하며, 동맹의 가치를 유지하기

위해서도 중요하다. 다른 나라들도 포함시키는 것이 대북정책을 성공하게 하는 데 대단히 필요하겠지만, 이 같은 일도 한·미 양국의 협력을 통해 이루어질 수 있는 일이다.

II. 왜 조정해야 하는가?

수백 명에 이르는 한·미 양국 관리들이 수년 동안 북한문제에 관여한데서 증명되듯이, 그들의 업무는 상이한 일이라고 볼 수 있다. 북한의 행동과 언급은 진정 이해할 수 없는 것이지만, 그리고 북한의 뒤바뀌는 위협패턴, 공갈, 그리고 때때로 나타나는 양보 등은 국제정치에 나타나는 험난한 길 중의 하나라고 생각할 수 있겠다. 평양의 핵프로그램이 제기하는 위협은, 핵무기 기술과 미사일 기술의 확산 위협과 더불어 현재 미국과 한국 정부에 대한 가장 중요한 도전일 것이다. 북한 핵문제를 해결하기 위한 다자간의 대화와 갈등 또 다시 대화의 재개와 갈등의 발발 등은 신문의 헤드라인을 가득 채워 온 주제들이었다.

북한의 핵무기 추구를 역전시키거나 중단시키기 위해 오랜 동안 지속된 외교적 노력 과정에서, 정책협조의 실패는 이미 어려워진 대북정책을 더욱 어렵게 만들 위험이 있었다. 클린턴 행정부 당시를 예로 든다면, 한국은 미국이 북한에 대해 너무 많은 것을 양보하는 것은 아닌가 두려워했고, 그 같은 우려는 미·북 간의 핵 협정을 거의 불가능하게 만들 수도 있었다.¹

조지 부시 행정부 초기에, 한·미 양국의 입장은 뒤바뀌었다. 미국은 북한을 고립시키려 했고, 한국은 북한을 포용하려 했다. 만약 한·미

¹ Lindsey Ford, Zachary Hosford, and Michael Zubrow, "U.S.-DPRK Nuclear Negotiations: A Survey of the Policy Literature," *Center for a New American Security* (April, 2009), p. 21.

양국 사이에 그 같은 차이가 다시 발생한다면 북한은 의심할 바 없이 그 같은 차이를 자신의 이익을 도모하는 데 사용할 것이다. 그렇지만 한·미 양국은 공통의 보조를 취함으로써 북한에 대해 막강한 지렛대를 행사할 수 있게 될 것이며, 일본, 중국, 러시아 등 관련국들을 이끌어 내어 어려운 문제를 해결하기 용이하게 만들 것이다. 북한 핵문제를 해결하기 위한 6자회담은 부시 행정부 당시 고안되었으며, 오바마 행정부도 이를 따르고 있다. 6자회담은 북한을 제외한 5개국의 협조를 얻어내기 용이한 구조이기 때문이다. 이 같은 구조가 가지는 가치는 북한을 비핵화시키기 위한 공동전선을 형성할 수 있다는 것이며, 5개국이 완전하게 협력할 경우 가장 큰 힘을 발휘할 수 있을 것이다. 그러나 만약 서울과 워싱턴이 긴밀히 협력하지 않는다면 6자회담을 통한 방안이 성공할 가능성은 그다지 높지 않다.

또한 북한과 한 어떤 약속이라도 실행에 옮기려면 한·미 양국의 외교적 협력은 필수적이다. 북한과의 약속이 동맹국들이 원하던 목적인 완전한 비핵화에 부응하는 것이던 혹은 덜 바람직한 것이던 위협의 감소와 같은 것을 이행하기 위해서는 한·미 간의 완벽한 공조가 필요하다. 북한은 그동안 자신이 약속한 바를 계속 파기하는 행동을 보였기 때문에, 동맹국들은 북한이 약속한 것이 무엇인지에 대해 우선적으로 분명한 동의를 할 필요가 있다. 이 같은 협력을 위해서는 무엇보다도 한·미 양국이 평양에 대해 해야 할 일이 무엇인지에 대해 합의를 이루어야 하며, 일이 어떻게 진행될 것인지에 대해 동의해야 한다. 한 예로, 1990년대 한반도 에너지개발기구(KEDO)를 어떻게 진행시킬 것이냐에 대한 해석상의 논란이 있었다. 여러 나라가 함께 합의를 이룬 넓은 주제는 시행하는 단계 있어서 문제들이 야기될 가능성이 높다.

휴전선 이북에서 긴급사태가 발생하는데 대해 외교적인 합의를 이루는 일을 넘어서, 계획과 정책을 합의하는 일이야말로 한·미동맹의 핵심적인

과제이다. 외교관들은 한반도를 더욱 안정된 곳으로 만들려 하지만, 한·미 양국은 신문 헤드라인에 기사가 나가는 것을 넘어 보다 적극적으로 북한에서 큰일이 발생할 수 있다는 가능성을 염두에 두어야만 한다. 한국전쟁이 종료된 이후, 한국군과 미국군은 북한의 침략을 방지하고 억지하기 위해 함께 일해 왔다. 두 나라는 북한의 붕괴가 잠재적으로 얼마나 큰 혼란을 불러올지 잘 알고 있다. 북한의 붕괴는 제대로 관리되지 않으면 한반도의 안정은 물론, 지역의 안정까지도 해칠 수 있다. 기아 발생과 핵관련 사고와 같은 상황의 발생은, 북한 정권의 붕괴까지는 아닐지라도 한·미 양국의 협력적 조치들을 필요로 할 것이다.

한·미 양국군은 십 년간의 다방면에 걸쳐 협력해왔다. 이러한 경험은 북한의 도전에 대항할 수 있는 지속적인 근간이 될 수 있을 것이다. 그러나 이미 계획된 한·미 양국군 지휘 체계의 변경에 관한 한·미전시작전통제권 전환문제에 대한 약속은 협력이 더욱 강화되어야 할 시점에서 협력을 약화시킬 위험을 야기할 가능성이 보인다. 더구나 북한의 급변사태 발생 가능성은 한·미동맹이 정부차원을 넘어 전체적인 동맹 차원에서, 군사와 민간의 영역을 포괄적으로 아우르는 협력을 필요로 한다. 그러나 한·미 전시작전통제권 전환문제에 대해서는 충분한 논의가 이루어진 것 같지 않다.

대북한 정책에 관한 적당한 협력은 특수한 외교문제를 넘어서 북한의 ‘그 날 이후’를 대비하는 데도 폭넓은 이익을 가져다 줄 것이다. 한·미 동맹은 그 지속기간이 상당히 길어서 막강한 관계를 과시했으며, 동북아시아의 안정을 위한 중요한 기둥 중 하나가 되었다. 하지만 북한 정책에 대한 공조의 결여는 두 나라로 하여금 오해와 불신을 야기할 수 있으며, 다른 분야의 동맹관계에도 영향을 미치게 되고 결국 한·미 동맹의 여러 가지 문제들에 악영향을 미칠 것이다. 한국과 미국 두 나라 모두 한·미관계의 특수성에 기여를 했다는 사실을 생각할 때 두 나라는

시간과 열정, 군사력과 경제력, 희망과 기대를 한·미동맹에 투자하였다. 서울이든 워싱턴이든 한·미동맹의 악화로 초래되는 위기를 감당할 수 없을 것이다. 대북정책에 관한 협력을 통해, 서울과 워싱턴은 미래를 의심스럽게 하는 갈등과 의혹보다는 한·미동맹을 더욱 강화시킬 수 있는 기회를 가질 수 있게 될 것이며 한·미동맹의 역동성을 과시할 수 있게 될 것이다.

1. 외교 전선에서의 협력

북한을 완전히 비핵화 시키기 위한 외교 노력의 역사는 거의 20년이 되었다. 지난 20년 동안 북한의 핵무기 추구 야욕을 포기하도록 설득 하는데 온갖 가능한 형식과 시도가 이루어졌다. 다양한 계기를 통해 미국은 남북한 간의 대화를 지원했고, 북한과 국제원자력 기구의 대화, 미국과 북한의 양자 간 대화, 4자대화, 6자대화, 6자대화의 틀 안에서의 양자대화, 그리고 양자회담을 제외하는 다자회담 등 여러 가지 방식을 지지했다. 이러한 노력의 과정에서 서울과 워싱턴의 협력은 언제나 가장 중요한 변수였다. 그리고 한·미 양국이 공동의 입장을 도출하기 위한 노력은 한·미 양측의 시간과 정력을 요구하는 것이었다.

공통의 입장이 공허한 것으로 나타난 적도 있었다. 이 같은 이유는 외교 어젠다에 올라온 주제들이 너무 많기 때문이다. 북한문제는 비핵화 문제뿐만 아니라, 미사일 생산, 확산, 북한의 재래식 군사력 포진문제, 일본인 납치문제, 북한 국내의 불안정성, 그리고 인권문제까지 포함되는 것이었다. 한·미 양국이 경제원조, 고위급 관리들의 방문, 중유의 지원 등의 여러 가지 혼합적인 유인책과 제재를 포함하여 원조의 중단, 북한을 향하는 군사훈련 실시와 위협, 북한의 의심 가는 물질에 대한 해상 차단 등의 강공책을 섞어서 사용하는 동안 한·미 양국은

북한의 행동을 변화시키기 위한 자기 나름의 견해를 가지게 되었다. 그러나 수단을 넘어 한·미 양국은 바람직한 목표가 무엇인지 그 자체에 대해서도 견해를 달리하는 경우가 있었다. 예로서 한국은 북한과 가까이 있다는 사실, 그리고 북한에서 급변사태가 발생할 시 야기될 심각한 영향 때문에, 미국보다는 북한 정권의 안정에 더 신경을 쓰는 편이었다. 그러나 미국은 한국보다는 북한 핵의 확산 문제와 인권문제에 더 큰 관심을 가졌다. 한·미 양국의 국제정치적인 차이점도 중요했다. 한국의 좌파적 정치 지도자들은 자신들의 보수적인 파트너들에 비해 남북한 간의 화해를 더욱 강조했다. 보수적인 사람들은 평양이 야기하는 위협과 한국의 방위문제에 대해 더 큰 관심을 가졌다. 수단과 목표에 관한 상이한 접근방법은 당연히 한·미 양국의 협력에 도전적 요인이 되었다.

한·미 양국간 협력에 나타나는 문제점 중 일부는 전략적 계산보다는 오히려 남한의 정치에서 작동되고 있었던 남북한 관계의 감정적인 측면에서 유발되기도 하였다. 남한의 지도자들이 미국을 외교에 없어서는 안 될 결정적인 중요한 나라라고 생각하고 있음에도 불구하고, 한국 내의 강력한 여론은 한국의 가장 중요한 외교적 이슈에서 한국이 주니어 파트너(Junior Partner)의 역할밖에 차지하지 못하고 있다는 사실에 불만을 터뜨리기도 하였다. 한국의 국민적 일체감에 대한 문제도 있었던 것이다. 한국의 정책 결정자들은 때로 대화가 잘 진행 되지 않는 동안, 미국을 설득해서 북한에 더 많은 양보를 하라고 조장한 적도 있었다. 이처럼 상호 일치되지 않는 이유는 그토록 중요한 이슈에서 한국이 사이드 라인(Sideline)에 위치하고 있다는 데서 오는 스트레스 때문이다. 또한 한국인 중 남한 사람들만이 북쪽 이웃 문제를 제일 잘 관리 할 수 있다는 생각 때문에 야기되었던 것이다.² 마지막으로 민주주의

² Leon V. Sigal, *Disarming Strangers: Nuclear Diplomacy with North Korea* (Princeton: Princeton University Press, 1998), p. 19, pp. 33-35.

국가의 지도자들이라면 누구나 마찬가지지만, 한국의 정책 결정자들은 여론의 변화와 언론의 비판 등을 고려하지 않을 수 없다. 여론과 언론의 비평은 타협적이기도 했다가 강경하게 대하기도 하는 등 계속 변했다.

(1) 부기행정부 제1기

냉전이 거의 종식되는 무렵 출범했던 조지 H. W. 부시 행정부는 북한의 핵무기 문제를 해결하기 위해 처음으로 북한에 대해 포용정책을 시작하였다. 비록 부시 1기 행정부는 평양에 대해 강압정책을 쓸 것이냐, 혹은 유화정책을 쓸 것이냐에 대해 내부적인 의견 불일치가 있었지만, 부시 대통령은 ‘포괄적인 접근’(Comprehensive Engagement) 전략을 선호했다. 부시 행정부가 한국으로부터 미국의 핵폭탄을 철수시키고, 팀스피리트 훈련을 중지한 것은 평양으로 하여금 핵개발을 늦추도록 설득하기 위한 방안들이었다.³

부시 행정부는 북한과 직접 핵협상을 벌여야 할 것인가 말 것인가에 대해 내부적으로 견해가 갈렸을 뿐 아니라 서울 정부로부터의 저항에도 직면했다. 당시 한국 정부 관리자들은 미국과 북한 간의 대화는 생산적이지 못할 것이며, 미국 정부가 서울과 제대로 협력하지 않는다는 사실에 불만을 표시했다.⁴ 이 같은 반대에 봉착한 부시 행정부는 북한에게 유인책을 제공했고, 남북한 간, 그리고 북한과 국제원자력 기구 사이의 대화를 촉진시키고자 했다. 이 같은 접근방법은 북한과 국제원자력 기구 사이의 ‘핵안전 협정’(Safeguards Agreement)을 체결하게 했다. 그러나 1992년 한국과 국제원자력기구가 강력한 조치를 취하자 이 협정은

3- Ibid., p. 25; Scott Snyder, *Negotiating on the Edge: North Korean Negotiating Behavior* (Washington D.C.: USIP Press, 2002), p. 108.

4- Leon V. Sigal, *Disarming Strangers: Nuclear Diplomacy with North Korea*, pp. 19-33.

지켜지지 않게 되었다.

(2) 클린턴 행정부

북한의 비핵화를 위한 정책은 클린턴 행정부 당시 더욱 활발해졌다. 특히 1993년 북한이 핵확산 금지조약(NPT)으로부터 탈퇴하겠다고 발표한 이후 더욱 그러했다. 북한의 이 같은 도발은 당시 출범 초기였던 한국의 김영삼 정부에게는 충격적인 일이었다. 김영삼 정권은 유화 정책을 통해 북한 핵문제를 외교적으로 해결하기를 희망하고 있었다. 미국·한국·일본 등 동맹국들은 상호 협력을 통해 ‘점진적인 확전’(Gradual Escalation) 전략에 동의했다. 이 전략은 외교적 수단과 더불어 대화가 실패하는 경우에 대비제재의 대안도 준비한다는 것이었다. 한국의 입장을 이해하는 미국은 남북한 간의 대화는 미국의 대북 외교 과정에서 역할을 담당할 수 있을 것이라고 주장했다. 그러나 남북한의 대화는 실제로는 미·북대화의 진전을 방해하는 것이 될 수도 있는 일이었다.

미국과 북한의 직접대화는 1994년 미·북 핵합의에서 그 정점에 도달하였는데 서울과 워싱턴의 협력관계가 무엇인가에 대해 도전을 제기하였다. 클린턴 팀은 북한과 협상을 한 후 날마다 한국 외교관들에게 협상내용을 요약해 주곤 했다. 한국 외교관들에게 내용을 알려주고, 그 다음날의 협상을 위해 한국 측으로부터 견해를 듣기 위한 방안이었다.⁵ 그러나 이 같은 방안은 한국 측 대표들은 본질적으로, 미국과 북한이

⁵ During early negotiations, daily meetings were held between lead negotiator Robert Gallucci and Seoul's UN ambassador, Chong-ha Yu, and close contacts were maintained between the State Department and its Washington embassy. This information was passed along to the Blue House, and advice from Seoul was passed back to the Americans through these channels. See Joel S. Wit, Daniel B. Poneman, and Robert L. Gallucci, *Going Critical: The First North Korean Nuclear Crisis* (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2004), p. 66.

방에서 협상을 하는 동안 북도에서 기다리고 있는 것이나 마찬가지였다. 이러 과정은 한국 측으로 하여금 미국은 한국의 이익을 완전히 보호하는 맥락에서 북한과 협상을 하고 있는 것은 아니라는 의구심을 불러일으키게 하였다.⁶ 이 같은 불신 때문에, 한 한국 전문가는 다음과 같이 썼다. “북한과 미국이 합의한 것은 그 무엇이랴 할지라도 한국 국민에게 충격을 주지 않을 수 없을 것이다. 혹은 한국사회 일각에서는 이 같은 결과를 보고 미국이 한국을 배반할지도 모른다는 편집증적인 현상이 나타날지도 모른다...”⁷

예로서 한국의 관리들은 1993년 미국과 북한 간의 공동성명을 듣고 분노한 적이 있었다. 당시 미국은 북한 핵사찰과 관련, 결코 군사력을 사용하지 않을 것이라는 의도를 밝혔던 것이다. 이 관리들이 분노했던 것은 공동선언의 내용보다도 공동선언이 발표되는 양식 때문이었다. 서울 측은 그 같은 사실을 북한 측으로부터 먼저 들었던 것이다.⁸ 한 미국 관리는 “관리이든 일반시민이든 한국인의 반응을 간통을 저지른 배우자를 대하는 것 같았다”고 비유했다. 협상과정에서 나타난 그 같은 사례들은 김영삼 정부로 하여금 강경책을 주문하는 국내적인 반대파 혹은 언론으로부터 그리고 미·북 대화의 진행방향에 반대하는 사람들의 압박으로 인해 야기되었던 것이다.⁹

6. Even had the United States wished to fully align with South Korea behind unified goals, the speed with which negotiations took place would have made doing so exceedingly difficult. U.S. negotiators later reflected on the great difficulty required simply to agree upon talking points within the U.S. interagency process, let alone with other countries. Scott Snyder, *Negotiating on the Edge: North Korean Negotiating Behavior*, p. 108.

7. *Ibid.*, p. 135.

8. Leon V. Sigal, *Disarming Strangers*, pp. 64-65; Robert L. Gallucci, *Going Critical: The First North Korean Nuclear Crisis*, p. 66.

9. Robert L. Gallucci, *et. al.*, *Going Critical*, pp. 66-67, pp. 82-88; Leon V. Sigal, *Disarming Strangers*, pp. 71-72.

1993년 연말 한·미관계에 또 다른 분열이 야기되었다. 이것은 미국이 북한과 ‘포괄적인 패키지 딜’을 준비하고 있다는 사실이 언론을 통해 누설된 이후 야기된 것이었다. 당시 한국의 강경론자들은 김영삼 정부는 북한과의 대화에서 그저 방관자 수준에 불과하다는 혹독한 비난을 받았다. 이 같은 에피소드가 야기된 후 미국의 관리들은 서울에 있는 미국 대사관과 미국의 특사들은 한국과의 정책협력을 충분한 수준에서 이루어 내지 못했다고 결론내리고 한국의 외무부, 청와대 그리고 대통령 자신과 긴밀한 협력을 이루는 방법을 강구하기 시작했다. 한·미 정상회담이 반복적으로 열렸고 김영삼 대통령과 클린턴 대통령의 만남은 이전의 의혹을 불신시켰으며, 전에 없는 더욱 돈독한 정책 협력을 이룩할 수 있게 되었다.¹⁰ 김영삼 대통령은 클린턴 대통령에 전화를 걸었을 때, 그 자신은 어떤 특정 협상이슈에 대해 언론의 공격을 버텨낼 수 있을 것이라고 말한 적이 있다는 놀라운 사례도 있다.¹¹ 이 같은 고위급 관리들의 소통은 특히 중요한데, 카터 전 대통령이 행한 평양과의 개인 외교는 한국·일본·미국 사이에서 진행 중이던, 북한을 협상 테이블로 다시 끌어오기 위한 목적의 노력과 북한에 대한 제재 준비에 방해가 된 적이 있었다.¹²

미국이 서울과 동경 정부와 합의를 이루는 것은 제네바 협상과정 중에서도 대단히 중요했다. 제네바 협상은 미·북 간에 핵협상을 도출했고, 한반도 에너지발전기구(KEDO)를 설립하게 된 계기였다. 미·북 간

¹⁰- High level visitors tended to be exchanged every six to eight weeks. Scott Snyder, *Negotiating on the Edge: North Korean Negotiating Behavior*, p. 113; Robert L. Gallucci, *et. al.*, *Going Critical*, pp. 108-111.

¹¹- *Ibid.*, p. 116.

¹²- After months of rising tension in the spring of 1994, Carter travelled to North Korea with President Clinton's permission and unexpectedly secured a promise from Pyongyang to freeze its nuclear weapons programs and enter into high level talks with the U.S.: Ford, Hosford and Zubrow, p. 13.

약속은 북한 내의 경수로 발전소 건설에 한국이 개입할 수 있도록 하는 약속과, 한국이 이 프로젝트에 돈을 낼 것이냐의 여부도 결정해야 했다. 한·미 양국이 긴밀하게 협조했음에도 불구하고 막판에 김영삼 대통령은 이 합의를 거의 거부할 정도까지 갔었다고 한다. 그는 국내적인 정치적 압박을 두려워하여 미국의 협상 전략을 공개적으로 비난했고, 클린턴 행정부의 무지와 북한에 대한 과도한 양보를 위한 노력을 비난했다.¹³

협력이 관한 이슈는 미국과 한국의 협상팀이 공동의 입장을 견지해야 한다는 어려움을 훨씬 능가하는 일이다. 예로서 미·북 핵합의 이후 일본은 협상에서 약속한 자금지원을 거부했다. 그 협상을 이루는 과정에 일본은 직접 협상자로 참여한 적이 없었기 때문이다.¹⁴ 더 나아가 미국은 미국 국내 사정과도 협력해야 한다는 문제점에 봉착했다. 1994년의 선거를 통해 의회에서 다수당의 지위를 차지한 미국의 공화당은 평양과의 협상에 대해 강력히 비난했으며 북한에 대해 경수로 발전소를 제공하는 데 대해 특별한 예외 조항을 부과했다.¹⁵ 클린턴 행정부가 KEDO를 위한 자금 지원을 위해 노력하는 동안 북한에게 제공하기로 약속된 중유의 선적이 늦어졌고, 경수로를 약속된 시간에 제공하는 것도 불가능하게 되었다.¹⁶ 북한은 지속적으로 무리한 요구를 했고, 미국·일본 그리고 남·북은 1997년 4자회담을 시작하게 된다. 4자회담은 남북간 외교를 확대하고 핵 협정과 KEDO를 지속시킴으로써 북한의 벼랑끝 전술을

13. James Sterngold, "South Korea President Lashes Out at U.S.," *The New York Times*, October 8, 1994. The sequencing of the deal would have allowed all the benefits to Kim's predecessor, and put all the sacrifices on the current administration. Robert L. Gallucci, *et. al.*, *Going Critical*, pp. 313-314.

14. Lindsey Ford, "U.S.-DPRK Nuclear Negotiations: A Survey of the Policy Literature," p. 20.

15. Leon V. Sigal, *Disarming Strangers*, pp. 177-178.

16. Mike Chinoy, *Meltdown: The Inside Story of the North Korean Nuclear Crisis* (New York: St. Martin's Press, 2008), p. 8.

무디게 만들기 위해 고안된 것이었다.¹⁷

과거 한국은 미국의 대북정책이 충분히 강력하지 못하다는 사실을 비난했다. 하지만 1998년 김대중 대통령이 당선된 이후, 그리고 북한을 포용하고 양보하는 ‘햇볕정책’이 수립된 후 한·미 간의 접근 방법은 그 처지가 뒤바뀌게 되었다. 미국은 북한이 핵합의를 준수하지 않자 점차 분노하기 시작했고, 북한에 대해 강력한 제재를 행하는 방향으로 기울어졌다. 반면 서울 측은 북한을 더욱 포용하는 정책을 추구하기 시작했다. 퇴임한 국방장관 윌리엄 페리가 주도한 정책평가 이후, 미국은 북한에 대해 더욱 포용하는 정책을 추구하기 시작했고 한·미 양국의 대북정책은 더욱 협력적인 것이 되었다. 미국은 한국, 일본과 협력을 위한 포럼으로써 ‘3자 협력 및 관찰그룹’(Trilateral Coordination and Oversight Group, TCOG)을 형성했다. 이 조직은 2003년까지 계속되었으며 3자 간의 대화를 제도화시키는 기능을 담당했다.¹⁸

(3) 조지 W. 부시 행정부

부시 대통령이 취임한 이후 미국의 대북정책을 표현하기 위해 두 정권에서 모두 근무했던 한 관리의 말을 빌리면, “내가 경험한 외교정책의 역사상 그 어떤 변화보다도 더욱 극적인 변화였다.”¹⁹ 서울과 워싱턴의 관계는 북한에 대한 접근에서의 철학적 차이로 인해 긴장관계가 되었고, 특히 2002년 부시 대통령이 행했던 유명한 연설에서 북한을

17. Scott Snyder, *Negotiating on the Edge: North Korean Negotiating Behavior*, pp. 134- 135; Yoichi Funabashi, *The Peninsula Question: A Chronicle of the Second Korean Nuclear Crisis* (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2007), p. 283.

18. Lindsey Ford, *et. al.*, “U.S.-DPRK Nuclear Negotiations: A Survey of the Policy Literature,” pp. 20-21.

19. Ambassador Thomas C. Hubbard, interview with authors, Washington D.C., October 20, 2009.

‘악의 축’ 국가라고 지목하였다. 과거 정권에 비해 훨씬 강력한 대북 정책을 추구하기 시작하자, 한·미 협력관계는 긴장 관계로 빠져들어 갔다. 김대중 대통령과 부시 대통령의 첫 번째 정상회담은 형편없는 회담이 되었고, 한국 사람들은 워싱턴으로부터 나오는 예외적이고 강력한 호전적인 논리를 비난 했다. 부시 행정부 초기 미국과 북한 간의 양자 대화는 아무런 진전이 없었고 북한 측이 비밀리에 우리농 농축을 통한 핵개발을 추진한다고 발표한 후 미·북간 양자대화는 완전히 결렬 되었다.

그러나 양자 간 외교의 잔재로서 대북한 접근을 위한 새로운 다자간 전략이 형성되었다. 6자회담에는 미국, 한국, 일본, 중국 그리고 러시아가 북핵을 해결하기 위해 초대되었다. 이 회의는 중국이 미국과 북한을 초청, 3자회담을 개최하면서 시작되었다. 미국은 이 3자회담에 자신의 동맹국들을 포함시키는 데 성공했다.²⁰ 6자회담의 구조는 미국이 자신의 동맹국들과 협력할 수 있는 기회를 마련할 수 있게 했으며, 파트너들의 협상 레버리지(지렛대)를 강화시켰고 북한이 야기하는 분열 책동으로부터 미국의 파트너를 안전하게 했다.²¹ 6자회담이 실패했다고 하더라도, 이 회담은 적어도 동맹국들의 이해 간격을 좁힐 수 있는 좋은 기회를 제공했다. 6자회담의 초기, 미국과 한국 및 일본은 자신들의 견해를 교환하기 위한 공식적인 모임을 여러 차례 가질 수 있었다. 또한 앞으로 다가올 회의 주제를 논하고, 각 주제에서 어느 나라가 주도적 입장을 취하느냐에 대해 논했다. 주로 미국과 일본 사이의 양자협상이 먼저 이루어졌다. 그리고 난 후 중국에 접근하여 동맹국들의 주장에 대한 동의를 얻고자 하였다. 백악관과 청와대의 의견 불일치는 사실은 당연한

²⁰- Yoichi Funabashi, *The Peninsula Question: A Chronicle of the Second Korean Nuclear Crisis*, pp. 262-281.

²¹- *Ibid.*, pp. 158-159.

일이다. 서울 측은 더 많은 당근과 더 적은 채찍을 요구했고, 북한 핵무기의 즉각적인 해체보다는 임시적인 동결을 선호다. 미국이 더욱 미·북 양자회담에 적극적으로 나서주길 원했다. 미국의 협상가들은 한국 측의 제안을 때때로 무시했다. 그러나 미국은 한국과 장기간 토론을 했으며, 기본적인 원칙에 관해서는 견고한 합의를 이루고자 했다.²²

북한이 그토록 고집을 피우고 한·미관계에 대해 전반적인 도전을 하는 상황에서, 만병통치약과 같은 외교수단은 존재하지 않는다. 부시 대통령과 노무현 대통령의 대북한 접근 방법은 철학적, 개인적 배경부터 달랐다. 그래서 서울과 워싱턴의 관계는 심각한 정도로 긴장관계가 되었다. 2002년 한국에서의 반미 데모를 포함, 당시 노무현 대통령은 미국과 중국 사이에서 균형자가 될 것이라는 언급과 그가 대통령 당선 이전, 반미주의 혹은 반동맹적인 언급에서 유래하는 노대통령에 대한 의구심, 이 모든 것은 한·미 양국의 동맹을 긴장되게 만든 주된 원인이 되었다.²³ 이 같은 도전에도 불구하고 한·미 양국은 몇 가지 중요한 측면에서 진전을 이룩할 수 있었다. 한·미 방위체제에 관한 조정, 자유무역협정, 핵 협상에서의 전반적인 견해일치 등 이것은 양국 최정상급을 제외한 관리들 사이에서 한·미 양국의 공적인 관계는 건강했다는 증거가 되었다.²⁴

2005년 제4차 6자회담이 열렸는데, 한·미·일 사이에 협력이 잘 이루어지지 않았다. 한국과 일본 사이에서는 6자회담과 관련 없는 독도

22. Yoichi Funabashi, "The Peninsula Question: A Chronicle of the Second Korean Nuclear Crisis," p. 343, pp. 361-363.

23. Victor D. Cha, "Outperforming Expectations: The U.S.-ROK Alliance," *Going Global: The Future of the U.S.-South Korea Alliance*, Center for a New American Security (January, 2009), pp. 15-16; Yoichi Funabashi, "The Peninsula Question: A Chronicle of the Second Korean Nuclear Crisis," p. 219.

24. Victor D. Cha, "Outperforming Expectations: The U.S.-ROK Alliance," pp. 13-15 and Thomas C. Hubbard interview.

문제를 둘러싼 불협화음이 발생했고, 한국은 일본과의 거의 모든 접촉을 거부했다. 미국 측 협상가들도 역시 이 같은 문제 책임은 일단 크리스토퍼 힐 대사가 동맹국들의 토의주제에 관해 열정적이지 못했다는 데 있다고 지적했다. 일본은 특히 납북자 문제에 대해 큰 신경을 썼었다.²⁵ 일본과 미국은 한국 측이 북한을 자극할 수 있는 어떤 것도 반대하고 있다고 보기 시작했다. 이 같은 상황은 미국 국무부로 하여금 중국과 협의하는 편이 오히려 더욱 매력적인 것이라고 생각하게 만들었다.²⁶

미국 행정부가 한국과 협력하려는 시도는 미국 국내의 정치적인 합의를 이룰 수 없었기에 제대로 성취될 수 없었다. 콘돌리사 라이스 국무장관의 지지를 받은 크리스토퍼 힐 대사가 지속될 수 있는 합의를 이룩하기 위해 북한과의 협상에 매달리고 있을 때, 미국 정부 내의 대북정책은 부서마다 서로 다른 견해가 존재했고 그 갈등은 해소되지 못했다. 미국 정부 간 대북정책에 합의를 이룰 수 없었기 때문에 합의를 이루는 것은 아마도 불가능했을 것이다. 미국의 협상팀들은 워싱턴에서가 아니라 현지에서 협상전략을 구상해야 하였다. 이 같은 어려움은 미국 국회 및 행정부의 전반적인 대북정책을 그다지 좋아하지 않았다는 점에서 더욱 어렵게 되었다. 미국 국내에서 대북정책에 관한 합의가 이루어지지 않은 사실은 대북정책에 관한 한·미공조를 더욱 어렵게 만들었다.

미국과 마찬가지로 복잡한 또 다른 종류의 어려움이 한국 정부에도 있었다. 노무현 정부의 통일부는 북한관련 프로그램을 진행하는데 있어 미국이나 혹은 한국 외무부와 협의하지 말고 자금을 지원하라는 청와대의 지시를 받고 있었다. 한국 측의 무조건적인 대북 포용정책은 한국이

25- Interviews with knowledgeable former officials, October, 2009.

26- Yoichi Funabashi, "The Peninsula Question: A Chronicle of the Second Korean Nuclear Crisis," pp. 425-431.

다른 6자회담 참가국과 합의를 이루는 것을 더욱 어렵게 하였다.²⁷ 이 같은 경험은 부시 행정부의 내부적 갈등과 마찬가지로, 서울과 워싱턴 양측이 모두 외교관계에서 협력을 이룩하려면 먼저 자신의 문제부터 챙겨야 한다는 중요한 의미를 함축하고 있다.

(4) 오바마 행정부

오바마 행정부는 아직도 정권을 담당할 기간이 짧기 때문에 오바마 행정부가 북한의 도발에 어떻게 대응하고, 한국과 어떻게 협력하려 하고 있느냐의 문제에 대해서는 잠정적인 결론밖에 내릴 수 없을 것이다. 오바마와 한국의 이명박 대통령은 외형상 전임자들보다 훨씬 친밀한 관계를 가지고 있다. 2009년 봄 북한이 핵실험을 한 후, 한·미 양국 정부는 6자회담을 진행해야 한다고 주장했다. 그러나 6자회담 참여국 중 북한을 제외한 5국은 북한에 제시할 포괄적인 패키지에 대해 아직 견해의 일치를 보지 못하고 있다. 한·미 간 협력의 문제는 아직 남아 있다. 가장 최근의 사례로, 미국 백악관은 북한에 대한 한국 측의 ‘그랜드 바겐’을 시큰둥하게 생각했다. 서울 측은 그 제안을 워싱턴 측에 효과적으로 전달하지 못한 것이 분명하다.²⁸ 그러는 동안 미국 정부는 평양측과 양자대화를 할 수 있다고 말했고, 북한에 특사를 보낼 것이라 말했다.²⁹ 이 같은 제안이 북한 핵문제에 관한 협상의 중심을 이루는 것도 아니고, 6자회담의 핵심주제를 다루려는 것도 아니라고 관리들은 조심스럽게 말하고 있다. 이 같은 형식의 대화는 미국이 평양 측에게 공식적인 협상이 재개될 수 있는 6자회담장으로 되돌아오라고 설득하는 대화의

27- Victor D. Cha, “Outperforming Expectations: The U.S.-ROK Alliance,” p. 24.

28- “Playing Out of Tune,” *JoongAng Daily*, October 23, 2009.

29- Ji-hyun Kim, “U.S., N. Korea May Hold Talks in Beijing” *Korea Herald*, October 19, 2009.

장일뿐이라는 것이다.³⁰

그 같은 미국측 주장이 한·미 양국 간 협력에 어떤 도전을 야기할지 아직 알 수 없다. 그러나 이 같은 제안은 만약 고도로 훈련된 양자 협상의 입장을 가지고 진행되지 않는다면, 양자회담의 목적은 극히 제한적이라는 미국 측의 의도에도 불구하고, 6자회담에서 다루어야만 할 주제들이 논의될 수도 있다고 예측할 수 있을 것이다. 그럴 경우 앞으로 다가올 미·북 양자 접촉은 과거에도 그랬듯이 한·미 간 협력 문제에 중요한 도전을 야기할 수 있을 지도 모른다. 과거 미국은 북한과 협상한 후 그 내용을 한국 측에 요약해 주는 일을 하고, 한국 측의 견해를 들은 후 다음 날 북한과의 협상에 임하곤 했었다. 미·북 양자 간 협상이 진행되는 와중에 한·미 양국이 협력한다는 것은 어렵고 사실 진정한 협력은 불가능하다. 그럴 경우 지렛대를 최대화하기 위해 중국을 끌어오는 일도 어려워 질 것이다.

2. 외교적 조정: 제안과 교훈

역대 한·미 양국 정부의 사례들로부터 알아본 두 나라 사이의 협력에 대해 평양측과 전개했던 수많은 외교 대화의 결과를 분석하여 협상을 위한 몇 가지 교훈과 제안을 도출할 수 있다.

(1) 국내에서 원칙의 확립

클린턴 행정부는 대북정책에 관해 미국 의회의 지지를 얻지 못한 최악의 사례로 명성이 높다. 특히, 북한과의 핵합의 이후, 그리고 1994년

³⁰ “Any North Korea meeting must lead to six way talk: U.S.,” *Reuters*, October 19, 2009.

공화당이 미국 의회를 장악하게 되었을 때, 부시 행정부는 의회로부터 뿐만 아니라 행정부 부서로부터도 저항을 받아 국내적인 합의도 이루기 힘들었다. 한국도 마찬가지로 문제에 봉착해 있었다. 그 같은 경험은 한·미 양국은 대북정책을 위해서는 우선 국내적 합의부터 도출해야 한다는 사실을 가르쳐준다. 양국 대통령의 강력한 리더십이 전제되어야 대북정책에 대한 각국 정부의 지지를 확립할 수 있다. 대통령의 적극 지지를 받아 그의 의지를 충분히 전달할 수 있는 고위급 협상가의 선임도 중요하다. 미국 측에서는 의회와 행정부 사이의 더 큰 협력이 필요하며, 그러기 위해서 의회의 지도자들과 협상가를 포함한 행정부 관리들의 더 많은 접촉이 필요하다.

(2) 대북 정책의 모든 면에 대한 협력

북한이 야기하는 위협의 본질과 기회에 대해 서울 측과 워싱턴 측이 인식하는 바에 차이가 있다는 사실을 인식할 때, 그리고 두 나라가 북한이 무엇을 잘못하고 있는가에 대해 다른 측면을 강조하고 있을 때, 양국이 문제를 다르게 평가할 것이라는 점은 필연적인 일이다. 그럼에도 불구하고 미국과 한국은, 핵문제와 더불어 핵확산 및 인권문제 등에 이르기까지 상호협력을 넘어서 더욱 조화된 협조를 위해 노력을 기울여야만 한다. 이 같은 목적을 위해서는 빅터 차가 주장하듯, 서울 측도 북한의 인권문제를 위한 특사를 선임해야만 한다.³¹

(3) 행동 전후의 연습

미국은 북한과의 양자회담이 시작되기 이전에 협상에 대한 동맹국

³¹- Victor D. Cha, "Outperforming Expectations: The U.S.-ROK Alliance," p. 25.

들의 의견을 물어야 하며, 동맹국들에게 협상주제를 알려 주어야 한다. 협상이 끝난 후 미국의 외교관들은 협상이 어떻게 진행되었는지에 관한 견해를 서울 및 동경 측에 알려주어야 하며 동맹국들의 견해를 들어야 한다. 서울과 동경 측이 참여하는 협상일 경우에도 이 같은 조치는 중요하다. 북한 측이 말하는 포인트에 대한 내용과 특징이 알려져야 하며 그렇게 함으로써 북한의 견해에 대한 오해가 불식될 수 있을 것이다.

(4) 관리들 간의 소통 확인

언론에 대한 정보 누출, 고위급 관리들 사이의 의견충돌, 그리고 국내적인 압박 등 여러 가지들이 정책 협조에 방해가 되는 요인이 된다. 이 같은 부정적인 효과를 방지하기 위해서는 취해야 할 행동은 전직 미국 관리가 한 말에 잘 요약되어 있다. “협의하라, 협의하라, 협의하라 (Consult, Consult, Consult).”³² 한·미 양국의 국가안보회의와 국가안보회의 미국 국무부와 한국 외교통상부 고급관리들의 정기적인 의견교환은 상호 오해를 불식시키는데 큰 도움이 될 것이며 잘못된 과정을 교정할 수 있고, 양국 간 오해가 큰 문제로 비화하기 전에 진압할 수 있도록 할 것이다.

(5) 일본의 중요성에 대한 인식

미국이 대북정책을 건설적으로 조율하는 데 이어서 동맹국들이 서로 합의를 이루는 데 대해 관심을 가지고 있지 않을 경우 대단히 큰 어려움에 빠지게 될 것이다. 노무현 대통령 재임 중 한국 정부는 일본과 직접 합의하는 것을 꺼려하여 미국 팀들이 일본과 협상을 한 후 그

³² Evans Revere, telephone interview with authors, October 23, 2009.

결과를 한국에 알려주는 식으로 일을 진행했다. 그러나 세 나라가 협조하는 것은 결정적으로 더 유익한 일이라고 말할 수 있다.³³

(6) 양자간 문제

미국은 6자회담의 틀 속에서 북한과 양자회담을 하는 것을 주저할 필요는 없다. 그러나 양자회담을 개시하기 이전에 입장을 사전 조율하는 것은 절대적으로 필요하다. 한국 및 일본의 관리들과의 인터뷰 등을 통한 광범한 연구 조사 결과에 의하면 일본 및 한국 관리들은 사전에 북한과 대화하려는 미국의 입장이 동맹국들과 잘 조율이 되기만 한다면 미국과 북한이 양자회담을 하는 것에 대해 별다른 불안감을 갖지 않는다고 알려졌다.³⁴ 또한 같은 연구에 의하면 양자대화가 사실은 회담을 진전시키는데 일차적인 견인차 역할을 하고 있는 것으로 알려졌다. 오바마 행정부가 북한을 6자회담으로 다시 돌아오게 하기 위한 목적으로 북한과 양자대화를 갖으려 한다는 것에 대해 한국은 미국과 긴밀한 대화를 통해 미국이 북한과의 직접대화에서 무엇을 말할지 조율해야 할 것이다.

3. 한·미 군사조정과 전시작전통제권 전환 문제

북한이 핵을 포기하도록 하는 문제는 미국과 한국 지도자들은 물론 전 세계적인 관심을 요구할 것이다. 그러나 이 같은 목적을 위한 대화가 진행되는 동안, 혹은 그 같은 대화가 진행되지 않는다 해도 향후 북한의

33. Yoichi Funabashi, *The Peninsula Question: A Chronicle of the Second Korean Nuclear Crisis*, p. 427.

34. Michael Zubrow and Zachary Hosford, "Lessons Learned: A Guide to Negotiations with the DPRK," *Center for a New American Security*, forthcoming.

향방에 큰 영향을 미치게 될 양자 간 과정이 진행되어야 할 것이다. 휴전선 이북에 야기될지 모르는 급변사태에 대비한다는 것은 대단히 심각한 일이지만, 때때로 한·미동맹에서 간과되기도 한다.

거의 3만 명에 달하는 미국군이 한국에 주둔하고 있는데 그 목적은 북한의 군사적 침략을 봉쇄하고, 지역의 안정을 유지하며, 북한에서의 긴급 사태 등을 포함하는 잠재적인 혼란 사태에 대비하기 위해서이다. 한·미 양국은 다양한 통합 수단을 통해 한·미 양국군이 위기상황에 함께 대처할 수 있도록 기획하고 있으며, 사안이 발생했을 시 함께 작전할 수 있는 준비를 갖추고 있다. 그러나 향후 수년 동안은 그동안 오래 지속되었던 양국간 군사관계에 변동이 있게 될 터인데, 한국군이 보다 많은 책임을 지는 구조로 변화될 것이다. 한국인들 중 일부는 이 같은 변화가 한·미 양국군의 군사 협력에 해로운 일이 될 것이며, 미국이 과연 한국에 대해 이전처럼 개입할 것인지의 여부에 대해 의구심을 품게 할 것이라고 우려한다. 한·미 양국의 관리들은 그런 우려를 불식시킬 수 있는 방안을 강구해야 한다.

지난 수십 년 동안 어떤 변화보다도 더 큰 변화가 2012년 4월 17일 이루어지도록 계획되어 있다. 그날 미국은 전시작전통제권을 한국군에게 넘겨주도록 되어있다. 전시작전통제권을 이전하기 전에는 미국군이 한반도에서 분쟁이 발발할 경우 단독으로 지휘권을 행사하게 되어 있다. 그러나 전시작전통제권이 한국군에게 이양된 이후, 한국군과 미국군은 각자의 전시작전통제권에 의해 각각 작전하도록 되어 있으며, 한국군이 주도적인 역할을 담당할 예정이다. 더 자세히 말한다면, 지상군과 해군 작전은 주로 한국군 합참의장이 주도할 것이며, 미국의 지상군·해군 그리고 해병대는 현재 임시로 KORCOM이라고 이름 지어진 지휘통제 기구를 통해 한국군을 지원할 것이다. 공중작전은 어떤 면에서는 후퇴라고도 볼 수 있지만, 분쟁이 발생할 경우 미국

사령관이 거의 모든 한국 공군과 미국 공군을 지휘하게 될 것이다.³⁵

노무현 대통령은 전시작전통제권 전환을 처음으로 제시했는데, 한국군이 스스로의 능력으로 한국방위를 담당할 능력이 있다는 사실을 과시하고, 한·미동맹을 보다 평등한 동맹으로 만들겠다는 방편으로서였다. 그러나 이 같은 움직임은 한국군 장성들로부터 엄청난 반대에 봉착했으며, 한국의 보수적 인사들은 한국의 안보약화를 우려했다. 그러나 이 같은 주장은 미국 국방부에 의해서도 수용되었다. 미국 국방부는 이 같은 변환은 한반도에 주둔하는 미국군 현대화 계획과도 부합하며, 북한의 위협으로부터 나라를 지킬 수 있는 한국군의 막강한 능력이 있다고 생각했기 때문이다.³⁶ 그러나 전시작전통제권 전환에 대한 문제점들이 남아 있으며 이 문제들은 아직도 더 많이 논의되어야 할 것이다.

첫 번째 문제는 변화가 가져올 심리적인 충격이다. 미국군이 가지고 있던 전시작전통제권이 전환될 경우 과연 미국이 한반도의 방위에 얼마나 개입할 것이냐의 여부가 걱정거리다. 미국이 전시작전통제권을 잃게 될 경우, 미국은 전사가 되었을 때 한국을 도울 결심이 덜해질 것이라는 우려다. 변화의 시기도 역시 문제로 남아 있다. 한국의 관리들이 자주 미국 측에게 말하듯, 한국은 2012년까지 스스로 작전 통제권을 행사할 만한 능력을 갖추지 못할 수도 있다.³⁷ 미국의 관리들은 공적인

³⁵- This will occur through an arrangement in which the American commander will report to KORCOM and the ROK JCS, but direct U.S. and ROK air assets in war through the Combined Air Component Command (CACC), under the ROK JCS. United States Department of Defense official (October, 2009); knowledgeable Washington strategist with extensive connections in the ROK government, interview with author (October, 2009); Taik-young Hamm, "The ROK Towards Defense Self-Reliance: The Self-Reliant National Defense of South Korea and the Future of the U.S.-ROK Alliance," *Military Technology* (January, 2007), p. 339.

³⁶- Mike Chinoy, *Meltdown: The Inside Story of the North Korean Nuclear Crisis*, pp. 262-263.

³⁷- Sung-ki Jung, "Calls Grow to Reschedule Command Transfer," *Korea Times*,

석상에서는 전시작전통제권 전환은 계획대로 이루어 질것임을 반복해서 강조했다. 그러나 오바마 행정부 관리들 중에는 비보도를 전제로, 미국은 상황이 요구하는 경우라면 전시작전권 전환의 시간을 조절할 수 있을 것이라고 말하고 있다.³⁸

전시작전통제권 전환에 따른 작전상의 변화는 특히 간단치 않은 도전이다. 미국과 한국은 지난 60년 동안 각자의 능력에 맞는 군사 정책을 고안했고, 군사적인 분업을 담당했다. 작전통제권의 전환은 이 같은 분업과 지휘계통이 새로이 바뀌어야 할 것을 의미한다. 비록 미국은 한국군의 능력을 보강시켜줄 수 있는 장기적, 단기적 조치들을 마련해 줄 것이지만 한국군은 새로운 사명을 담당하기 위한 장비들을 갖추어야만 한다. 2012년 이후 한국군이 담당하게 될 새로운 사명을 달성할 수 있도록 하기 위해 조기경보, 표적 획득, 정보, 작전 계획, C4I(지휘, 통제, 소통, 컴퓨터와 정보: Command, Control, Communications, Computers and Intelligence), 합동 전장운용능력 등 다양함 범주의 훈련을 받아야만 한다.³⁹ 일부분석가들은 양국군의 사려 깊은 계획, 과거에 배운 교훈 등은 한·미 양국군 사령부가 긴밀한 협력을 유지할 수 있게 할 것이라고 주장한다. 그러나 비판자들은 새로운 방식이 단일 지휘권과 비교될 수 없을 정도로 열악할 것이라고 말한다.⁴⁰

아마도 변화 중에서 가장 심각하고 다수 비판자들에 의해 제기

May 27, 2009.

38. "U.S. hints at possible delay in OPCON transfer: official," Asia Pulse Data Source via COMTEX (October 18, 2009), <<http://www.individual.com/story.php?story=108605934>>.

39. Kate Ousely, "Wartime Operational Control," *SAIS U.S.-Korea Yearbook 2006*, <<http://uskoreainstitute.org/pdf/Yearbooks/2006/2006%20SAIS%20USKI%20YB%20Chapt3.pdf>>, pp. 33-38.

40. Sung-ki Jung, "South Korea to Launch Theatre Command by '09," *Defense News*, March 13, 2009.

되는 우려는 연합사 해체가 가져올 충격이다. 연합사는 한국과 미국군 사령관의 통합지휘체계로서 전시에 군사작전을 지휘하고, 한·미 양국의 국가 지휘부에 보고하는 기관이다.⁴¹ 연합사는 미국군 4성 장군이 지휘하고 한국군 4성 장군이 부사령관으로 그를 보좌한다. 미국군 3성 장군이 참모장 역을 담당 할 것이며 그 아래 한국군과 미군 사령관이 돌아가며 하부 부대의 지휘를 담당하게 되어 있다.⁴² 잠재적인 위기가 발발했을 경우 한·미 양국군이 함께 대응하는 것을 보장하는 것을 넘어 연합사령부는 아치(Arch)의 초석과 같은 기능을 담당한다. 한·미 연합사는 지휘체계와 위기 시 관리계획으로 한·미 양국군을 연계 시켜주고 있는 것이다.⁴³

어떤 잠재적인 군사도발일 경우라도 한·미 양국의 군사협력이 대단히 중요하다는 사실을 생각할 때, 한·미 양국이 자신들의 군사적 목적을 만족시켜줄 수 있는 훌륭한 기구를 가지고 싶어 하는 강렬한 욕구를 가지고 있다. 워싱턴과 서울은 연합사가 해체될 경우 이를 대체하고 협력을 강화할 수 있는 대안을 마련하기 위한 작업을 시작했다. 연합작전협력집단(Combined Operational Coordination Group)은 한국의 합동 참모부를 지원하는 연락 부대이며, 연합작전협력집단은 한국군 사령부(KORCOM)에 작전 지원을 한다. 또한 연합조기경보 작전 센터(Combined Warning and Indications Operations Center)와 연합군수지원 협력 센터(Combined Logistics Coordination Center), 동맹한국 연합 C-2 체계(Alliance Korea Joint C-2 System), 그리고 동맹간 군사협력센터(Alliance Military Cooperation Center: 한·미

41- Bruce Klingner, "Its not right time to discuss OPCON transfer," *The Heritage Foundation* (June 22, 2009).

42- *Ibid*.

43- Bruce E. Bechtol, "Change of U.S.-ROK Wartime Operational Command."

양국 사령관에게 정치군사적 지시사항을 제공) 등을 구상하고 있다.⁴⁴ 그러나 이 같은 구조들은 연합사를 일대일로 대체하는 것은 아니다. 그들은 주로 KORCOM에게 명령과 지시사항 등 정보를 제공함으로써 한국군의 합동참모본부를 지원하는 것과, KORCOM으로부터 인지와 정보를 받고 한·미 양국군 간의 갈등을 해소하는 것을 주요 기능으로 한다. 이는 한·미 양국군의 지휘 체계에 단순한 재조정 차원이 아니라 본질적인 변화가 있게 될 것임을 반영한다.⁴⁵

연합사의 해체 문제가 심각한 것은 사실이다. 그리고 일부 사람들에게 있어서 이 문제는 정치적인 것이기도 하지만, 전시작전통제권 전환 문제가 야기하는 것은 사실은 다른 일반적인 군사동맹이 발전하는 과정에서도 나타나는 것이다. 10년 전, 연합사는 현실적으로는 미국의 지휘통제기구였다. 국방성 관리의 말을 따르면 한국 사람들은 그곳에 “몸은 와있었지만, 정신은 와있지 않았다.”고 표현하였다.⁴⁶ 지난 10년 동안 한국군은 훨씬 더 적극적인 역할을 담당하기 시작했으며, 전시작전 통제권 전환은 다른 측면에서 한국군의 역할을 훨씬 더 강화시키는 계기가 될 것이다.⁴⁷ 2007년 이후 전시작전통제권 전환에 관한 여러 가지 문건들이 만들어졌는데 연합전략 이전 계획, 미국에서의 작전통제에 관한 연구, 그리고 더욱 최근 한국 합참의 전시작전통제권 전환 행동계획 등이 포함된다.⁴⁸ 그러나 아무리 계획이 자세하게 되어있다 해도, 한·미 양국군이 새로이 형성된 작전 통제구조 하에서 어떻게 작전할 것인가에 대해서는 논의될 사안이 남아있다.

44- Interview with Washington strategist and “Defense White Paper 2008,” *The Ministry of National Defense, Republic of Korea*, p. 94.

45- Interview with DOD official.

46- *Ibid.*

47- *Ibid.*

48- *Ibid.*

한·미 양국은 2012년 적전통제권 전환에 대비해서 여러 가지 다양한 군사훈련을 실시하고 있으며 한·미간 문제점이 발생하는 것을 사전에 방지하기 위해 준비하고 있다.⁴⁹ 최근의 을지 프리덤 가디언(Freedom Guardian) 훈련에서 몇 가지 통합과 관련된 문제점을 찾아 낼 수 있었다. 한·미 양국군은 상호 통신에 문제가 있었다. 언어장벽도 문제로 남아 있다. 훈련은 영어로 실시되었는데, 전쟁은 한국어로 수행되게 될 것이다.⁵⁰ 훈련과 동맹의 목적을 분명히 하고, 야전에서의 임시 계획을 실험한 후 한·미 양국군은 필요한 작전 계획을 더욱 명확하게 하고 개선시켜야 한다.⁵¹

작전통제권전환 과정에서 한·미동맹은 한국군의 군사현대화 문제와 국방개혁의 목표에 대해서도 신경을 써야할 것이다. 한국의 국방개혁 2020문서에 의하면 한국은 규모는 작지만 더 막강하고, 더욱 현대화된 군사력을 건설하고자 한다. 한국군은 더욱 진전된 CAI 능력을 갖추고자 하며, 색출 및 정밀 공격능력을 보유하고자 한다.⁵² 그러나 한국군의 연합 계획과 장비구입 계획은 대단히 임시방편적이다. 때로는 미국의 군사력을 모방한 것 같기도 한다. 연합사 체계가 가지는 결정적인 장점은 미국 국방성이 작전계획을 수립하는 과정 속에 한국군이 포함되어 있다는 점이다.⁵³ 연합사령부가 해체되고 또한 한국군이 현대화를 지향하고 있는 상황에서, 한국군은 스스로 계획을 세워 능력을 강화해야 하며, 이에 합당한 무기들을 구입해야 한다는 도전에 당면하게 될 것이다.

49- Sung-ki Jung, "South Korea to Launch Theatre Command by '09, *Defense News*, March 13, 2009.

50- Interview with DOD official. Still, the Pentagon felt the difficulties were manageable and certified that OPCON transfer is on track.

51- Interview with DOD official.

52- "South Korean Military Doctrine," GlobalSecurity.org, <<http://www.global-security.org/military/world/rok/doctrine.htm>>.

53- Interview with Ambassador Hubbard.

마지막으로, 작전통제권 전환은 한반도에 있는 미국군의 기능이 무엇인가에 대한 의구심 섞인 질문에 상당한 안심을 제공하는 일이 될 것이다. 한반도에서 전쟁이 발생할 시, 지상군 작전에 대한 배타적인 지휘권을 한국군에게 넘김으로써 자동적으로 60만 명의 미국군이 한국에 투입되지는 않을 것이라는 사실은 명확하게 되었다. 이 같은 것은 초기의 전쟁계획에 포함된 것이었다.⁵⁴ 언젠가는 전쟁 계획수립에 있어서 실질적인 문제가 될 것이지만, 한국군이 점차 현대화를 이룩하게 된다면 그 같은 대규모 미국군 투입은 필요하지 않은 일이 될 수 있을 것이며 작전통제권 전환은 이 문제를 새롭게 제안하게 될 것이다. 더 나아가 작전통제권 전환은 한반도에 전쟁이 발생할 시 한국군의 작전 통제 능력을 인정하게 되고, 중국과 서울에 있는 사람들로 하여금 주한 미군이 주둔하는 목적은 중국에 대항하기 위한 목적도 부분적으로 가지고 있다는 의구심을 완화시켜주게 될 것이다. 한·미 양국이 중국을 어떻게 다룰 것이냐에 대해서는 견해가 다르다. 사실 한국의 관리들은 미국 관리들과 함께 중국문제에 대해 이야기하기를 꺼려하며, 혹은 중국 사람들과 한반도의 궁극적인 모습에 대해 말하는 것도 꺼려한다. 그럼에도 불구하고 그 같은 주제들은 동북아시아에 관한 전략 어젠다 중에서 점점 비중이 높아질 이슈일 것이다.

4. 전시작전통제권 전환: 몇 가지 제안들

전시작전통제권 전환 과정을 양호하게 만들기 위해서는 한·미동맹의 시황적인 작전 군사 관계의 확립이 대단히 중요하다. 다음의 제안들은

⁵⁴ Michael J. Finnegan, interview with author, Washington D.C., October 2009, and Taik-young Hamm, "The ROK Towards Defense Self-Reliance: The Self-Reliant National Defense of South Korea and the Future of the U.S.-ROK Alliance," *Military Technology* (January, 2007), p. 339.

이 과정에 도움을 주는 것들이다.

(1) 쉬운 두려움과 전쟁억지

한국은 미국이 한국을 포기할지도 모른다는 두려움을 가지고 있다. 이런 두려움을 완화시키고 평양을 억지하기 위해서, 미국은 상호 방위 조약에 의거 한국의 방위에 대해 책임을 지고 있다는 사실을 분명히 해야 한다. 더 나아가 미국은 한국에 대한 핵우산 제공을 명확하고 지속적으로 밝혀야만 한다.⁵⁵ 작전통제권의 전환은 한반도에서 미국의 역할에 대한 의구심을 불러일으키며, 과거의 명확한 책임을 모호하게 할 것이다. 하지만 미국과 한국은 상호방위 가이드라인에 동의해야 하며 이것은 일본과 미국 사이에 존재하는 것과 유사한 것이다. 한국의 지역적, 그리고 세계적 차원에서의 영향력이 늘어나는 것과 함께, 한·미동맹이 한반도와 한반도 이외의 지역에서 담당할 다양한 임무에 대해 분명한 개입과 책임을 명시해야 한다.

(2) 협상 메커니즘의 확대

연합사령부 해체 이후, 한·미 양국군은 과거와 같은 연합군이 될 수는 없을 것이다. 그러나 한·미동맹은 지속적으로 협력할 수 있는 메커니즘을 개발해야 하며 이를 전장에서 실험해 보아야 한다.

⁵⁵ In June 2009, President Obama provided a written assurance to the ROK of the U.S.'s "continuing commitment of extended deterrence, including the U.S. nuclear umbrella," the first time such a commitment was made at such a level. See Sung-ki Jung, "U.S. Nuclear Umbrella: Double Edged Sword for S. Korea," *The Korea Times*, June 24, 2009; Richard Halloran, "Nuclear Umbrella," *Real Clear Politics*, June 21, 2009.

(3) 연합 계획의 강조

연합적 계획은 다양한 위기 사태 즉, 한반도의 전면전쟁, 확산 차단 작전, 북한에 대한 외과 수술적 폭격 등에 대처하는 전술적 준비태세를 확실하게 해 줄 뿐만 아니라 한·미 양국의 상호간 개입 정도를 확실하게 해 줄 것이다. 한·미동맹의 사명과 목표에 관한 공동 이해는, 작전 통제권 전환을 성공적으로 이룩할 수 있게 해 주는 전력 기획과 역할 분담에 관한 기초를 제공할 수 있을 것이다. 한반도를 벗어나는 곳에서 발생하는 위기 사태에 대한 한·미 간 공동대응 방안에 관한 조용한 협의는 트랙 2, 혹은 트랙 1.5 레벨에서 잘 다루어 질 수 있을 것이다.

(4) 한국의 국방개혁에 대한 지원

전력 기획과 장비구입 과정에 관한 미국 측의 조언 및 훈련 지원은 한국군이 무엇이 필요한지 무엇이 우선순위를 가져야 하는지를 파악 하는데 도움이 될 것이다. 미국과 협의함으로써 한국군은 자신이 장비하려는 무기가 미국군과 어떻게 호환될 수 있는지를 이해할 수 있을 것이며, 어떻게 그 잠재력을 가장 잘 발휘할 수 있을지에 대해 이해하게 될 것이다. 지속적인 한·미 양국군의 공동 훈련은 한국의 새로운 능력을 테스트하는 기반을 제공하게 될 것이다.

(5) 전시작전통제권 전환 과정에서 유연성 유지

전시작전통제권 전환 과정에서의 유연성을 유지하는 일은 작전 통제권이 이양되었을 때 한국군이 올바른 구조와 능력을 갖추게 하는데 도움이 될 것이며, 평양에 잘못된 메시지가 옳지 않은 시기에 전달 되지 못하도록 할 것이다. 이렇게 말하는 것은 한국과 미국의 지도자들이 불분명한 정치적 이유를 앞세워 작전통제권 전환 시기를 지연시켜야

한다는 말은 아니다. 다만 한·미 양국의 지도자들은 군사령관들의 특정한 관심에 귀를 기울여야 하며, 작전통제권이 전환되는 과정에서의 일반적인 외교정책 환경을 고려해야 한다는 말이다. 그러는 동안, 현재 지정된 작전통제권 전환 기일을 고수하려는 노력은 한국군이 전시 작전권을 담당하기에 필요한 변화를 이룰 수 있게 하는 촉매가 될 수 있을 것이다.⁵⁶

Ⅲ. 북한 붕괴 시나리오

1. 북한 붕괴에 대비한 한·미동맹의 시나리오

위에서 제시한 제안들을 따르는 일은 전시작전권의 원만한 전환, 적당한 협력 구조의 마련, 그리고 동맹의 군사적 목표를 달성하는 데 있어서 본질적으로 주요한 것들이다. 그러나 이상의 것만으로는 동맹의 핵심적인 사명을 달성하는 데 충분치 못하다. 핵심적 사명이란 북한의 붕괴사태를 포함하는 북한의 혼란 사태에 대비하는 것이다. 북한의 급변사태가 동북아시아 지역으로 광범한 영향력을 미칠 수 있다는 사실과 이 같은 사태에 대비한다는 것이 본질적으로 복잡한 일이라는 점을 고려 할 때, 북한 급변사태라는 이슈는 특별한 대비를 요구하는 것이다. 그러나 이 주제가 가지는 외교적인 민감성과 한·미동맹의 관성은 이 영역에 관해, 한·미동맹은 어떻게 대처해 나가야 할지에 대해 제대로 된 준비가 없게 하였다. 북한이 붕괴하는 경우 이 같은 사태는 ‘정부 전체’ 그리고 ‘동맹 전체’의 접근을 필요로 할 것이며, 군사, 민간, 외국, 비정부, 그리고 사적인 단체들이 동원되어 그 같은 사태가

⁵⁶- Bruce Klingner, “Its not right time to discuss OPCON transfer.”

야기하는 다차원적인 시나리오에 대처해야만 할 것이다.

현재 그와 같은 상황이 발발할 가능성이 멀어 보인다고 할지라도, 북한 정권의 전면적인 붕괴는 한·미 양국에게 진정으로 심각한 도전을 제기할 것이다. 최소한 북한 정권이 무너지는 경우 한·미 양국은 다음과 같은 일을 할 수 있어야만 할 것을 요구한다. (1) 북한 영토 내의 힘의 공백을 즉각 메우고 안정을 유지하는 것, (2) 가난하고 비참하게 된 국가의 경제와 정부를 재건하는 것, 그리고 (3) 한반도에 지정학적으로 재조정된 상황이 장기적으로 동북아시아의 안정에 기여하도록 할 것 등이다.

이렇게 말하는 것은 북한의 붕괴와 통일은 국가건설, 평화유지, 재건, 경제 및 정비 발전, 그리고 지역 외교 등 광범한 업무를 요구할 것이라는 점을 말하기 위해서이다. 동북아시아에 유익한 지정학적 결과를 초래하기 위해서 북한의 붕괴와 통일 과정은 대단한 재정적 부담과 강력한 외교 및 군사적 관리 능력을 요구한다.⁵⁷ 어느 이유에서라도 국가의 붕괴가 발생할 시 경제의 붕괴, 쿠데타, 혁명, 내란 혹은 외부 세력과의 분쟁 등 예상치 못한 도전 요인들이 포함될 가능성이 높다. 이 같은 긴급 사태에 대비하여 한·미동맹이 어떻게 작동 할 것인가의 문제에 더해, 북한이 전면 붕괴하는 것이 아닌 다른 경우에 대한 대책도 중요하다. 북한의 기근사태, 자연재해, 내적인 혼란, 그리고 난민의 유출 등에 대비해야 한다.

한국 정부는 중국과 미국의 역대 행정부들에 대해, 한국은 북한의 갑작스런 붕괴보다는 북한의 점진적인 경제개혁을 통한 완만한 통일을

57. Francis Fukuyama, "Guidelines for Future Nation Builders," *Nation Building: Beyond Afghanistan and Iraq*, Francis Fukuyama ed. (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2006), pp. 232-233.

훨씬 더 선호한다고 말해왔다.⁵⁸ 그러나 외부세력이 북한의 붕괴를 방지하기 위해 노력한다고 할지라도 남북한이 북한의 완만한 경제개혁을 통한 통일을 달성할 수 있다고 보장할 수는 없을 것이다. 북한은 세계에서 제일가는 자급자족 국가로 남아 있고, 또한 세계 최악의 인권 유린 국가로 남아있다.⁵⁹ 북한의 전체주의적 정치체제는 북한의 왕과 같은 지도자의 개인적 정통성에 크게 의존하고 있다. 북한은 항상 식량, 에너지, 그리고 자원의 부족에 시달리고 있고, 북한의 생존능력 혹은 정권의 지배능력은 부분적으로는 국제사회의 지원에 달려있다.

비록 북한이 단기간 혹은 중기간 동안 붕괴될 것을 예측하는 전문가들 별로 없지만, 김정일 정권의 극단적인 불투명성은 강력한 긴급사태 대비책을 마련함으로써 실수하지 않도록 하는 것을 더욱 중요하도록 만든다. 많은 분석가들은 북한이 2009년 미사일 발사 및 핵실험 등 도발적인 행동을 지속한 것은 북한의 권력계승 문제가 불안정하다는 사실에서 유래된 것이라 보고 있으며, 권력 계승과정은 북한 외부에서는 잘 알 수 없는 일이다. 김정일이 정치 무대에서 사라질 때 권력이 계승에 실패하거나 권력계승 과정에서 갈등이 야기될 경우, 정권이 통제 불능의 상태가 되거나 권력투쟁이 야기됨으로써 북한 국내정세의 혼란이 야기될 수 있을 것이다.⁶⁰ 전통적으로 북한의 체제 안정성에 대해 미국의 전략가들보다 낙관적 입장을 취해 왔으며 북한에 대해 아는 것이 더 많은 중국조차도 김정일의 죽음은 정권을 붕괴 시킬 수

58. Soo-gil Young, Chang-jae Lee, and Hyoung-soo Zang, "Preparing for the Economic Integration of Two Koreas: Policy Changes in South Korea," Special Report 10: Economic Integration of the Korean Peninsula, Marcus Noland ed. *Institute for International Economics* (January, 1998), pp. 251-252.

59. Marcus Noland, "Economic Strategies for Reunification," *Korea's Future and the Great Powers*, Nicholas Eberstadt ed. (National Bureau of Asian Research, 2003), p. 213.

60. Paul B. Stares and Joel S. Wit, "Preparing for Sudden Change in North Korea" *Council on Foreign Relations*, Special Report, No. 42 (January 2008).

있는 혼란을 야기하는 계기가 될 수 있다고 걱정하고 있다.⁶¹

이렇게 말하는 것이 그 같은 시나리오가 야기될 것인지 혹은 그럴 가능성이 높다는 점을 의미하는 것은 아니다. 다만 북한의 붕괴가 야기될 경우 그것이 초래할 충격이 크다는 사실을 고려한다면, 미국과 한국은 그 같은 가능성에 대비해야만 할 것이다. 그러나 과거의 북한 붕괴에 대한 준비는 무엇이 필요한지에 대해서 충분히 대비하지 못했으며, 오늘에도 서울과 워싱턴 어느 편도 ‘그날 이후’의 시나리오에 관해 전체 정부 차원의 대책을 가지고 있지 못하다. 그 같은 사태에 대한 계획이 있다면, 그것은 대체로 정보기관 산하 혹은 두 나라의 군부에 의한 것이지 한·미 양자 간 접촉을 통해서 이루어진 것은 아니다. 한·미 양국 군부 사이에는 북한이 붕괴되었을 때 어떻게 대처해야 할지에 대한 공유된 작전계획은 없다. 미국은 1999년 콘플랜(Conplan) 5029를 만들었는데, 북한 붕괴 혹은 다른 비정상적인 사태가 발생했을 경우에 대비한 개념적인 전략이었다. 그러나 서울 측은 주권적인 차원이라며 이 개념계획이 작전계획 5029(OPLAN 5029)로 발전되는 것을 가로 막았다. 작전계획 5029는 콘플랜 5029에 뒤따르는 것으로서, 북한에 혼란사태가 야기되었을 경우 한국군과 미국군에게 이에 대처할 수 있는 분명한 군사전략을 부여하기 위한 것이었다.⁶² 최근의 보도에 따르면 한·미 양국은 오랫동안 중지되었던 OPLAN 5029를 업데이트 하고 발전시키기 위한 조치를 시작한 것으로 알려졌다.⁶³ 그러나 작전

61. Bonnie Glaser, Scott Snyder, John S. Park, “Keeping an Eye on an Unruly Neighbor: Chinese views of Economic Reform and Stability in North Korea.” *Center for Strategic and International Studies and U.S. Institute of Peace* (January 3, 2008).

62. Dae-wong Jin, “JCS nominee back contingency plan,” *The Korea Herald*, March 27, 2008.

63. Choon-kun Lee, “U.S. support needed to handle crisis in N.K.,” *The Korea Herald*, March 31, 2008 and Sung-ki Jung, “S. Korea, U.S. to Chart Contingency Plans on N. Korea,” *Korea Times*, September 11, 2008.

계획 5029는 한·미 연합사가 진행을 하도록 되어 있으며, 작전 통제권 전환을 위한 연합 계획의 일환으로써 새로운 개념계획 및 작전 계획의 개발이 필요하게 되었다. 이처럼 논쟁거리가 될 수 있는 이슈에 대해 계획을 세우고, 함께 작업하기 위해서 서울과 워싱턴 측의 정치적인 개입이 필요하며, 민감한 정보 공유가 필요하다.

이 주제의 정치적 민감성은 이제까지는 한·미 양국의 규칙적인 대화 혹은 기획에서 이 같은 주제는 배제되도록 하였다. 한국 정부는 그와 같은 계획은 북한으로 하여금 한국 정부가 북한을 붕괴시키겠다는 정책을 택한 것으로 오해할지 모른다고 생각했고, 한국 정부 또한 통일 과정에서 외세의 개입을 최소화시키고자 하였다.⁶⁴ 그러나 미국은 북한이 붕괴되었을 경우 한반도 문제에 대해 관심을 가지고 있으며, 가능하면 북한이 붕괴됨으로써 야기되는 결과에 영향을 미치기 위한 방안으로 북한 붕괴의 부담을 한국과 나누고자 하였다.

미국은 북한이 붕괴될 경우 핵무기의 안정적 관련에 유념하며, 난민의 유입이 이 지역의 안정을 해치면 안 된다고 생각하고, 한국 문제에 중국과 러시아의 개입을 차단하고자 한다. 한반도 북방에 있는 이웃의 압력을 막아낼 수 있는 안정적이고 통일된 국가를 건설하는데 도움을 주려 한다. 북한 붕괴가 초래할 결과에 대해 한·미 양국 모두 이해 관계를 가지고 있다는 점을 고려 할 때, 한국은 미국이 북한의 붕괴 이후 개입하는데 대한 의구심을 극복해야 할 필요가 있다. 또한, 한·미 양국이 함께 강력한 위기대비 계획이 만들어 질 수 있도록 협력해야 한다.

북한 붕괴가 야기할 도전을 살펴보면 왜 준비가 필요한지 알 수 있다. 우선 북한이 붕괴한 후 초기단계에 있어서, 군사력은 안보를 제공하기

⁶⁴ Moo-bong Ryoo, "The ROK Army's Role When North Korea Collapse Without A War with the ROK," United States Army Command and General Staff College (January, 2001), <<http://libweb.uoregon.edu/ec/e-asia/read/roknorth.pdf>>.

위해, 인간적인 구호작전을 수행하기 위해 핵 물질을 안전하게 확보하기 위해, 그리고 북한 군사력을 무장 해제 및 해체시키기 위해 반드시 필요하다.⁶⁵

한·미동맹은 중요한 인프라와 자원을 보호하고, 일본으로부터 물자 지원을 확보하고, 국제사회로부터의 공헌을 받아들이기 위한 준비를 반드시 갖추고 있어야만 한다.⁶⁶ 이상의 임무와 다른 임무들을 담당하기 위해서 한·미 양국 군부와 민간 차원의 합동 노력이 필요하다. 그러나 과거 한·미 협력의 측면에서 볼 때, 이와 같은 부분은 취약한 부분이다. 예로 들어, 미국의 어떤 관찰자는 을지 프리덤 가디언(Freedom Guardian) 군사훈련을 한국 민간인들의 북한 급변사태 대비상황은 대단히 비효율적이라고 말했다.⁶⁷ 미국, 특히 국방성 외부의 경우 강력한 안정화 계획과 재건능력을 보유하는 데서 야기되는 어려움에 대해서는 잘 정리되어 있다.

한·미 양국이 현재의 북한이 붕괴된 후 이를 재건하는 과정에서 가난하고, 소외되며, 공공의 제도가 미약한, 그리고 처절한 독재와 이념적 세례를 받은 사람들과 당면하게 될 것이다. 북한을 안정화시키는 것뿐만이 아니라, 북한을 통일된 한국의 역동적인 일부분으로 개조시키는 과정에서 소요되는 북한의 재건 비용은 엄청날 것이다.⁶⁸ 남북한 간의 경제력 격차는 독일이 통일될 무렵 동서독의 경제적 격차보다 더 심하다. 독일의 통일 과정에 7,000억 달러 이상의 돈이 소요되었고 이는 여러 해 동안 서독의 경제 성장을 막는 것일 정도였다. 또한 독일의 경우와는

65. "North Korea Contingency Planning and U.S.-ROK Cooperation," *Center for U.S.-Korea Policy* (September, 2009), p. 9.

66. "North Korea Contingency Planning," p. 10.

67. Interview with Washington-based Asia expert.

68. Estimates generally place the costs at hundreds of billions of dollars, with some even estimating the costs to be more than two trillion dollars. Soo-gil Young, *et. al.*, pp. 266-268.

달리 북한 재건비용의 대부분은 국제사회로부터 조달되어야 할 것이다. 대한민국의 조세제도와 금융시장을 볼 때 북한 재건의 모든 책임을 한국 혼자 담당한다는 것은 어려운 일이다.⁶⁹ 더구나 북한 주민들은 동독 주민들보다 자본주의에 적응하는데 더 힘들 것이며 남한의 정책과 통치를 거부할지도 모른다.

이 같은 도전에 대처하기 위해, 북한을 재건하는 업무는 한국과 세계 공동체가 다양한 정책 이슈에 대해 논의할 것을 요구한다. 환율문제, 무역거래, 노동의 흐름 문제, 재산권, 투자문제, 국영 기업의 개혁 등 거시경제학적 접근 방법이 마련되어야 할 것이다. 권위의 확립, 법치 제도의 확립, 남한으로의 이민, 남북 간의 화해 등 정치적인 이슈들도 잘 관리 될 필요가 있을 것이다. 더욱 문제를 복잡하게 만들 가능성은 북한에 대한 특별한 재건과 안정화 정책이 더 넓은 지역에 영향을 미칠 것이라는 점이다. 다른 나라로부터 북한을 재건하기 위한 인력과 자원을 빌리는 것은 거의 필연적인 일이다. 그러나 다른 나라들은 자신이 빌려준 자원, 인력을 차후 북한에 대한 영향력을 발휘하기 위한 요소들로서 사용하려 할 것이며 그렇게 때문에 사려깊이 이루어져야만 할 일이다. 외국의 군사력 혹은 자원을 사용하는 북한 재건과정은 다른 나라들을 불안하게 할 것이다. 군사력을 파견한 나라들은 이 지역의 지정학적 균형을 자신을 위해 유리하게 바꾸려 할지도 모르며 그 결과 다른 나라들로 하여금 두려워하도록 만들 수 있는 것이다. 최악의 시나리오는 중국과 러시아가 개입, 북한 내에 자신들의 영향력이 미치는 지대를 만들려는 시도일 것이다. 그러기 위해 두 나라는 한국 또는 미국과 사전 협의하지 않은 채 군사력과 인원을 북한으로

⁶⁹ Soo-gil Young *et al.*, pp. 266-268; Young-sun Lee, "The cost and financing of Korean unification," *Perspectives on Korean unification and economic integration*, Y. Choi ed. (Cheltenham, UK: Elgar, 2001), pp. 133-134.

유입시킬 수 있을 것이다.⁷⁰

이처럼 북한이 전면적으로 붕괴되었을 때 나타날 수 있는 여러 가지 많은 문제점들을 열거한 것은 북한의 붕괴가 직접 일어나기 전 미리 미리 ‘생각 할 수 없는 일’에 대비해야 한다는 것이 얼마나 중요한 것 인지를 말 해 주는 것이다. 이 같은 위기 상황이 발생 했을 때, 한·미 양국의 동맹은 단순한 군사동맹 이상의 능력을 과시해야만 한다. 휴전선 북쪽에서 야기될지도 모르는 북한의 전면적 붕괴, 핵으로 인한 재앙, 심각한 난민 발생, 그리고 이와 유사한 다른 경우들을 포함하는 긴급사태에 대비한다는 것은 한·미 두 나라 정부 전체의 노력, 동맹 전체의 노력을 요구할 것이며, 동북아 지역에 있는 다른 국가 혹은 세계 다른 나라들의 역할도 조심스럽게 고려해야 할 것이다.

2. 북한 붕괴 시나리오에 대한 준비를 위한 제언

이 같은 방법들에 대한 계획은 진지한 마음으로 시작되어야 하며 다음과 같은 제안들을 고려해야 할 것이다.

(1) 정치적 방안의 제도화

북한 붕괴로 인해 야기된 상황에 정치적으로 대처하기 위한 방안에 따라 군사적 방안이 결정되어야 하며, 그 반대의 경우여서는 안 된다. 한·미 양국이 공유하는 목표아래, 정치적으로 상호 지원 하는 경우에만 한국 정부는 미국의 군사력과 인력 지원이 한국의 이익에 봉사하는 것이라고 믿을 수 있을 것이다. 한국의 정치 지도자들은 계획단계를 주도적으로 추진해야 할 것이며, 한국이 바라는 목표와 북한문제의

⁷⁰- For further reading, see Robert D. Kaplan, “When North Korea Falls,” *Atlantic Monthly* (October, 2006).

최종 결과가 무엇이어야 할지를 미국과 우선 공유해야 할 것이다. 한·미 양국의 고위 정책 결정자들은 북한 붕괴 이후 한·미 양국이 담당해야 할 다양한 임무에 관해 공동의 원칙을 마련하고 리더십을 할당해야 할 것이다. 그 다음 양국은 해당 기관들이 바람직한 결과를 달성하기 위한 업무에 돌입하도록 해야 할 것이다. 이 같은 이슈가 가지는 논쟁적인 본질을 생각할 때, 그리고 한·미 양국 두 나라가 북한의 체제 변화를 노골적인 대북정책으로 결정하고 준비하기 어려운 점을 고려할 때, 그 같은 한·미 양국의 논의는 기왕에 한·미 양국 사이에 존재하던 구조 속에서 가장 잘 주도적으로 조용하게 다루어 질수 있을 것이다.

(2) 한·미간 협력 기구

북한 붕괴 이후에 대한 최종 목표를 설정하고, 각 기구들의 역할을 지정한 후, 한·미 양국 정부는 정부 내, 그리고 정부간 협력을 위한 기구를 만들어야 한다는 절대적인 필요에 당면하게 될 것이다. 북한 붕괴 시의 업무를 기획하고 시행하기 위해서는 한국의 군대, 한국의 국가정보원, 통일부, 외교통상부, 기획재정부, 보건복지부, 법무부 등이 모두 참여하게 될 것이다. 이 같은 과정이 대단히 어렵다는 사실을 생각할 때, 이 업무는 청와대에 의해 주도되어야 할 것이다. 미국 측에서도 미국 국가안보 회의는 국무부, 국방부 및 재무부를 포함하는 다른 다양한 기관들에게 분명한 임무를 지시해야 할 것이다. 그러나 이처럼 복잡하고, 대규모적인 양국 간의 기획을 요구하는 일이 통일된 행동의 틀을 제공하는 특별한 임무를 담당하기 위한 기구 없이 성공하기는 어려울 것이다.

북한이 붕괴했을 시 북한 지역의 시급한 안정화를 위한 계획을 짜기 위해 편리한 방안의 하나는 한·미연합사가 해체된 이후 건설될 수 있는 한·미 양국 사이의 군사적 협력을 위한 기구를 만들어 두는 일일 것이다.

이 같은 기구는 작전을 계획하고, 민간 기관들과 연락을 담당하며, 한·미 군사력을 무장하고 훈련시킴으로써 필요한 사명을 달성할 수 있게 만들 수 있을 것이다. 장기적인 시간이 걸린 북한 재건업무를 위해 청와대는 민간 기관 혹은 정부간 기구로 하여금 기획임무를 담당하게 할 필요가 있을 것이다. 만약 통일부가 그 같은 업무를 담당하는 데 불충분하다고 생각된다면 말이다.

(3) 지역 국가들과의 협력

미국과 한국은 중국과 러시아와도 협의를 해야 하겠지만 특히 일본을 계획 과정에 초청해야만 할 것이다. 북한이 급히 붕괴했을 경우 또는 다른 재앙이 발생했을 경우, 중국이 취할 가능성이 있는 행동에 대해 한·미 양국은 사전에 중국에 대해 양해 사항(Basis of Understanding)을 수립해 두어야 할 필요가 있을 것이다. 정치적인 민감성 때문에 중국의 정책 결정자들은 북한의 붕괴와 급변사태에 관해 다른 나라 지도자들과 대화하는 것을 꺼린다. 그렇게 때문에 중국과 북한 급변 사태를 논의하기 위해서는 트랙 2 혹은 트랙 1.5 레벨에서 대화를 처음 추구해야 할 것이다.

(4) 다양한 국제행위자들과의 협력

북한이 붕괴 된 이후 시나리오에 대처하기 위해서는 세계은행, 국제 통화기금, 해외의 원조기관, 국제적십자사, 유엔기구, NGO, 사립은행, 개인 회사 등 수많은 다양한 국제적 행위자들과의 협력도 필요하다.⁷¹ 한국과 미국은 이 같은 기구들이 자신 스스로의 계획을 입안하고 북한 붕괴 이후의 시나리오에 대해 상호 협력할 수 있도록 도와야 할 것이다.

⁷¹ Special Report 10: Economic Integration of the Korean Peninsula, Marcus Noland ed. *Institute for International Economics* (January, 1998), pp. 251-252.

IV. 결론

최근 한·미 양국관계의 역사는 두 동맹국의 관계가 얼마나 복잡해졌는가 하는 사실을 잘 보여준다. 그러나 동맹관계가 복잡해진다는 것은 지극히 자연스러운 일이며 한국은 미국이 동북아시아에 전략적으로 개입하는 데 중추적인 역할을 담당하는 나라다. 서울과 워싱턴의 정책 결정자들은 한·미동맹을 상호신뢰의 바탕 위에서, 공개적인 의사소통을 통해 공통의 기대감을 가지고 그 어느 때보다 견고한 동맹으로 만들어 나가야 한다.

한·미동맹은 북한에 대한 외교적 접근, 전시작전통제권 문제의 원만한 이행, 북한 급변사태에 대비한 준비 등을 위한 한·미 간의 협력에서 제시된 임무를 달성하기 위한 방향으로 나가야 한다. 그러나 한·미 양국이 미래에 대한 공유된 비전을 강화하기 위해서는 두 나라 지도자 사이의 화합된 노력이 무엇보다도 필요하다. 위에서 제시한 각 분야들은 그 자체가 각각 가치를 가지는 것이겠지만, 동시에 그들은 상호 보완적인 효과를 가지는 것이다. 외교를 위한 협력에서의 진전은 북한 급변사태에 대한 계획을 더욱 잘 만들 수 있도록 할 것이며, 한·미 양국 군대가 서로 편안한 군사적 연대를 가지고 있다는 사실은 한·미 양국의 외교를 더욱 효과적으로 만들 수 있을 것이다. 한·미 양국의 상대방의 대북정책에 대한 신뢰는 장기적으로 한·미동맹의 성장과 지속을 더욱 쉽게 만들 것이다. 미국과 동맹국 한국과 일본이 금명간 다툰다치게 될 당면한 수많은 도전을 생각할 때, 세 나라, 특히 한국과 미국이, 북한문제를 다루기 위해 통일된 힘을 가지고 있는 것이 분열된 취약성을 가지고 있는 것보다 훨씬 더 효과적인 일일 것이다.

■ 참고문헌

- Bechtol, Bruce E. and Richard C. Bush III. "Change of U.S.-ROK Wartime Operational Command." *The Brookings Institution*. September 14, 2006.
- Cha, Victor D. "Outperforming Expectations: The U.S.-ROK Alliance." *Going Global: The Future of the U.S.-South Korea Alliance. Center for a New American Security*. January, 2009.
- Chinoy, Mike. *Meltdown: The Inside Story of the North Korean Nuclear Crisis*. New York: St. Martin's Press, 2008.
- Ford, Lindsey, Zachary Hosford and Michael Zubrow. "U.S.-DPRK Nuclear Negotiations: A Survey of the Policy Literature." *Center for a New American Security*. April, 2009.
- Fukuyama, Francis. "Guidelines for Future Nation Builders." Francis Fukuyama (ed.) *Nation Building: Beyond Afghanistan and Iraq*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2006.
- Funabashi, Yoichi. *The Peninsula Question: A Chronicle of the Second Korean Nuclear Crisis*. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2007.
- Glaser, Bonnie, Scott Snyder and John S. Park. "Keeping an Eye on an Unruly Neighbor: Chinese views of Economic Reform and Stability in North Korea." *Center for Strategic and International Studies and U.S. Institute of Peace*. January 3, 2008.
- Halloran, Richard. "Nuclear Umbrella." *Real Clear Politics*. June 21, 2009.
- Hamm, Taik-young. "The ROK Towards Defense Self-Reliance: The Self-Reliant National Defense of South Korea and the Future of the U.S.-ROK Alliance." *Military Technology*. January, 2007.
- Jin, Dae-woong. "JCS nominee back contingency plan." *The Korea Herald*. March 27, 2008.
- Jung, Sung-ki. "Calls Grow to Reschedule Command Transfer." *Korea Times*. May 27, 2009.
- _____. "South Korea to Launch Theatre Command by '09." *Defense News*. March 13, 2009.
- _____. "South Korea, U.S. to Chart Contingency Plans on N. Korea." *The Korea Times*. September 11, 2008.
- _____. "U.S. Nuclear Umbrella: Double Edged Sword for S.

- Korea." *The Korea Times*. June 24, 2009
- Kaplan, Robert D. "When North Korea Falls." *Atlantic Monthly*. October 2006.
- Kim, Ji-hyun. "U.S., N. Korea May Hold Talks in Beijing." *Korea Herald*. October 19, 2009.
- Klingner, Bruce. "Its not right time to discuss OPCON transfer." *The Heritage Foundation*. June 22, 2009.
- Lee, Choon-kun. "U.S. support needed to handle crisis in North Korea." *The Korea Herald*. March 31, 2008.
- Lee, Young-sun. "The cost and financing of Korean unification," Y. Choi (ed.) *Perspectives on Korean unification and economic integration*. Cheltenham. UK: Elgar, 2001.
- Noland, Marcus. "Economic Strategies for Reunification." Nicholas Eberstadt (ed.) *Korea's Future and the Great Powers*. National Bureau of Asian Research, 2003.
- Ousely, Kate. "Wartime Operational Control" *SAIS U.S.-Korea Yearbook 2006*. <<http://uskoreainstitute.org/pdf/Yearbooks/2006/2006%20SAIS%20USKI%20YB%20Chapt3.pdf>>.
- Ryoo, Moo-bong. "The ROK Army's Role When North Korea Collapse Without A War with the ROK." *United States Army Command and General Staff College*, January 2001. <<http://libweb.uoregon.edu/ec/e-asia/read/roknorth.pdf>>
- Sigal, Leon V. *Disarming Strangers: Nuclear Diplomacy with North Korea*. Princeton: Princeton University Press, 1998.
- Snyder, Scott. *Negotiating on the Edge: North Korean Negotiating Behavior*. Washington D.C.: USIP Press, 2002.
- Stares, Paul B. and Joel S. Wit. "Preparing for Sudden Change in North Korea." *Council on Foreign Relations*. Special Report. No. 42, January, 2008.
- Sterngold, James. "South Korea President Lashes Out at U.S." *The New York Times*. October 8, 1994.
- Wit, Joel S. Daniel B. Poneman and Robert L. Gallucci. *Going Critical: The First North Korean Nuclear Crisis*. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2004.
- Young, Soo-gil, Chang-jae Lee, and Hyoung-soo Zang. "Preparing for the Economic Integration of Two Koreas: Policy Changes in South Korea."

Marcus Noland (ed.) *Special Report 10: Economic Integration of the Korean Peninsula*. Institute for International Economics. January, 1998.

Zubrow, Michael and Zachary Hosford. "Lessons Learned: A Guide to Negotiations with the DPRK." *Center for a New American Security*, forthcoming.

"Defense White Paper 2008." *The Ministry of National Defense, Republic of Korea*.

"North Korea Contingency Planning and U.S.-ROK Cooperation." *Center for U.S.-Korea Policy*. September, 2009.

"South Korean Military Doctrine." <<http://www.globalsecurity.org/military/world/rok/doctrine.htm>>.

"U.S.hints at possible delay in OPCON transfer: official." *Asia Pulse Data Source via COMTEX* (October 18, 2009). <<http://www.individual.com/story.php?story=108605934>>.

Reuters.

JoongAng Daily.



북핵위협 대응 한·미협력

— 확대억제 강화를 중심으로

김태우

6

I. 최근 북핵 상황

2009년 4월 5일 북한의 장거리로켓 광명성 2호 발사, 5월 25일 제2차 핵실험, 유엔 안보리의 대북 결의 1874호 채택, 이후 강화된 국제사회의 대북제재, 북한의 '6자회담 불참' 선언 등으로 긴장이 고조되었지만, 8월 들어 북한이 유화공세(Appeasement Offensive)를 펼침에 따라 새로운 국면이 전개되고 있다. 북한은 8월 5일 클린턴 전 대통령의 방북을 계기로 억류 중인 두 명의 미국 여기자를 석방했으며, 일주일 후 현정은 현대그룹 회장의 방북에 맞추어 현대아산 직원 유씨를 석방하고 역시 억류 중이던 연안호와 선원들도 풀어주었다. 그리고는 미국에게 '양자대화'를 그리고 한국에게는 금강산 관광 재개와 이산 가족 상봉을 제안했다. 얼마 전까지 '파쇼 패당' 또는 '반통일 역적'으로 불렸던 이명박 대통령을 향해서도 처음으로 '대통령'이라는 호칭을 사용했다. 9월 초에는 원자바오 중국 총리가 방북했고, 9월 6일 김정일 국방위원장은 "양자회담을 통해 미국이 적대관계를 해소해 준다면"이라는 조건을 달았지만 어쨌든 '6자회담 복귀' 의향을 천명했다.

1. Two-Track 접근에 대한 국제공감대

최근 북한의 유화적인 자세는 기본적으로 긍정적인 변화라 할 수 있지만, 국제사회와 한국의 즉각적인 반향을 불러일으키기에는 역부족이었다. "대화는 환영하지만 핵문제에 진전이 없는 한 대북제재는 지속한다"라는 'Two-Track 접근'에 대한 국제적 공감대가 형성되어 있었기 때문이었고, 특히 소극적이거나 중국이 이 대열에 동참한 것이 중요했다. 이러한 국제공감대는 한국사회에도 영향을 끼쳐 '남남전쟁'을 소강상태에 머물게 하는 요인으로 작용했다. "남북관계 경색은 이명박

정부의 강경책 때문”이라며 정부의 대북자세 변화를 촉구하던 반대자들조차 북한의 제안을 선뜻 수용하지 않는 정부를 비난하기보다는 관망하는 자세를 취하고 있다. 이렇듯 국제사회가 Two-Track 기조에 대해 공감대를 형성할 수 있었던 데에는 몇 가지 중요한 이유들이 있었다.

2. 북한의 초강경 언행에 대한 비난여론

첫째, 이명박 정부 취임 후 1년 반 동안 지속된 북한의 대남위협, 빈번한 미사일 실험발사 및 ‘광명성 2호’ 발사, 제2차 핵실험, 대미 대결자세 천명 등 북한의 초강경 언행들이 국제적으로 비난여론을 유발했다. 북한이 초강경 정책을 구사한 데에는 김정일 위원장의 건재 과시, 주민 통제 강화를 통한 체제 생존, 김정은 후계구도의 가시화 등 내부적인 이유들이 많았지만, 결과적으로는 중국과 러시아를 포함하는 대북 국제공조를 가능하게 만들었다. 전통적인 북한 지지국인 중국과 러시아가 안보리 결의 1874호의 채택에 동참하고 Two-Track 접근에 공조하도록 만든 것이다. ‘일본인 납치문제 해결’을 대북관계 개선의 전제 조건으로 내세워온 일본에게 있어 Two-Track 접근은 더욱 당연한 것이다. 일본은 이 문제를 이유로 2007년 2·13 합의 및 10·4 합의에 따라 6자회담 당사국들이 북한에 중유를 지원하기로 했을 때에도 대북지원에 불참 했었다. 새로이 집권한 민주당 정부 역시 납치문제에 비중을 두고 있기 때문에 Two-Track 접근에 대한 국제공조에 이견이 발생할 여지는 없다.

북한의 과격한 언행은 미국 내, 한국 내, 그리고 한·미 간 이견들을 해소하는 결과도 초래했다. 미국과 한국에서는 대북제재의 필요성이 크게 부각되어 전통적인 대화론자들마저도 대북제재에 반대하는 명분을 찾지 못했으며, 한·미공조 또한 자연스럽게 이루어졌다. 이러한

환경에서 한국은 국내적으로 특별한 반대에 부딪치지 않는 가운데 대량 살상 무기확산 방지구상(PSI)에 가입하고 1874호에 따른 제재를 이행하고 있다.

3. 잃혀진 북한의 계산법

둘째, 8월 들어 북한이 유화적 자세로 나오기 시작한 배경에 대해서도 광범위한 국제적 공감대가 형성되어 있다. 북한으로서는 결의 1874호에 근거한 각종 대북제재들을 무력화시키는 것이 시급했고, 특히 중국이 과거보다 더 적극적으로 제재에 동참하고 있다는 사실을 크게 우려했기 때문에 대중관계 복원이 시급했었다.

한국에 대해서는 ‘우리 민족끼리로의 복귀’를 강조하여 이명박 정부의 「비핵·개방·3000」 기조를 허물고 대규모 경협사업을 끌어내려 했을 것이다. 외화가 대내적 충성심을 확인하는 수단이자 대량살상무기 개발을 위한 군자금인 북한에게 있어 자금융을 확보하는 일은 무엇보다 시급했을 것이다. 더욱이 북한은 무분별한 핵개발과 미사일 실험발사에 많은 외화를 소모했을 것이다. 북한은 2006년 10월 첫 핵실험을 강행한 직후 유엔 안보리가 대북 결의 1718호를 채택했지만 두 달 후 6자 회담이 재개되면서 유야무야되었던 사실을 기억하고 있다. 2002년 6·29 서해도발 직후 200명의 미녀응원단을 부산에 파견하여 남한 내 반복 여론을 진정시킨 것으로 기억하고 있을 것이다.

북한의 계산에는 당연히 핵과 관련한 것도 포함된다. 북한에게 있어 핵개발은 애초부터 협상용이 아니었으며, 현재에도 핵보유국으로서의 자리매김을 원하고 있다. 북한은 미국에게 “인도를 핵보유국으로 인정했듯 우리의 핵보유도 인정하라”는 요구를 반복해왔고, “핵국 대 핵국의 자격으로 핵군축 협상을 열자”는 주장도 빈번하게 제기해왔다.

이런 북한에게 있어 긴장 조성과 유화적 제스처의 반복은 핵보유를 기정사실로 만들어나가는 하나의 전술이다.¹

이상의 분석은 지난 20년 동안 북한의 핵계임을 경험한 국제사회나 한국 국민에게 있어 더 이상 난해한 과제가 아니다. 북핵 문제가 처음 부상했을 1990년대 초반 미국, 유럽 등의 일부 전문가들은 북한이 대화에 응하여 반대급부를 협상하고 있다는 사실을 지적하면서 충분한 경제적 반대급부가 주어진다면 핵개발을 포기할 것으로 예상했었다. 이는 서방식 합리주의에 근거한 판단이었다. 하지만 현재에는 이들 역시 서방식 합리주의가 북한을 판단하는 데 충분하지 않다는 사실을 인정하고 있다. 이들도 이제는 북한이 긴장해소가 필요하다고 판단할 때에는 대화와 협상을 수용하지만 다른 한편으로는 여전히 핵보유의 기정사실화를 추구하는 북한식 Two-Track 접근을 고수하고 있음을 알고 있다.

결국, 8월 이후의 북한의 유화공세는 개혁·개방, 핵포기 등 전략 차원의 변화를 위한 수순이기보다는 지금까지 반복해온 체제생존 전술 차원의 국면전환용 시도일 가능성이 높다. 이처럼 국제사회는 북한의 계산법을 이미 읽고 있으며, 북한의 유화공세가 핵포기 의도와 무관하다는 점은 관련국의 일반 국민들까지 아는 평범한 진리로 전락했다.

4. 비생산적 핵대화 에 대한 혐오

2009년 북한이 대화 용의를 표명한 이후 북한과 미국은 ‘양자회담’과 ‘6자회담’을 놓고 신경전을 벌이고 있다. 북한은 8월 양자회담을 제안했다가 10월 4~6일 원자바오 중국 총리의 방북을 계기로 “양자회담을

¹ 북한이 핵보유를 기정사실로 만들기 위한 구사해온 전략과 노력에 대한 보다 자세한 고찰은 김태우, “북한의 위험한 핵계산법,” 『월간조선』, 3월호 (2009) 참조.

통해 미국이 대북 적대관계를 해소한다면 6자회담에 참석하겠다”라는 ‘조건부 6자회담 수용’을 표방했고,² 미국은 “6자회담을 전제한 양자 대화야 응할 수 있다”는 입장을 표방하고 있다. 이와 같이 회담의 형식을 놓고 의견대립이 지속되고 있지만, 조만간 ‘6자회담 틀 내에서의 양자회담’ 또는 ‘6자회담과 양자회담의 병행’ 등의 방식으로 절충될 가능성은 상존한다. 하지만 문제는 국제사회가 회담의 형식이나 개최 여부에 대해 큰 비중을 두고 있지 않다는 점이며, 한국의 지식층에는 아예 냉소적인 자세를 보이는 사람들이 적지 않다. 북한이 대화와 핵보유를 분리하는 북한식 Two-Track 접근을 고수하는 상황에서 회담의 형식이나 개최여부가 이들에게 주된 관심사가 될 수는 없다.

만약, 국제사회가 핵대화 복귀의 반대급부로 대북제재를 완화한다면 이는 지난 20년간 반복되어온 비생산적인 핵게임으로 복귀하는 것을 의미할 뿐이다. 현재까지 북한은 ‘긴장조성 → 협상 및 합의를 통한 반대급부 챙기기 → 합의 위배 및 버티기’라는 악순환을 반복해왔으며, 그 과정에서 ‘의제 끼워넣기,’ ‘의제 쪼개기(Agenda Slicing),’ ‘살라미(Salami) 전술’ 등을 빈번하게 구사해왔다.³ 국제사회는 이러한 비생산적인 과거 핵대화해에 대해 혐오감을 가지고 있으며, 과거 방식의 악순환으로의 복귀하는 것이 대북제재를 완화하는 명분이 되어서는 안 된다는

2. 대북 적대관계 해소는 핵해결의 결과로 성취해야 할 목표이기 때문에 이론적으로는 6자회담의 전제조건이 되기 어렵다. 그러나, 북한이 대화 의사를 표방한 현 시점에서 이는 6자회담을 거부하기 위한 조건이라기보다는 필요시 6자회담 참석을 지연시킬 수 있는 명분을 사전에 확보하기 위한 포석으로 판단된다.

3. 1990년대 초반 플루토늄 문제로 미국과 협상하던 중에 경수로 지원 문제를 새 의제로 삼입시켜 1994년 Agreed Framework를 통해 관철한 것은 ‘의제 끼워넣기’의 성공적 사례라 할 수 있다. 2005년 9·19 공동성명을 통해 ‘모든 핵무기 및 핵프로그램의 폐기’를 합의한 이후 각론에서 다양한 이의를 제기하여 핵문제를 원상태로 복귀시킨 것은 성공적인 ‘살라미 전술’의 사례이다. 2·13 합의 및 10·4 합의를 통해 핵폐기 문제를 ‘핵시설 폐쇄 봉인,’ ‘불능화,’ ‘검증 및 핵폐기’ 등 3단계로 나누고 매 단계에서 시간을 끌고 75만 톤의 중유 제공 및 테러지원금 해제라는 반대급부를 챙긴 후 2단계의 후반에서 협상을 좌초시킨 것은 성공적인 ‘의제 쪼개기’ 사례라 할 수 있다.

접에 대해 광범위한 국제공감대가 형성되어 있다.⁴ 이 공감대가 미국이 주도하는 Two-Track 접근에 대한 국제공조를 가능하게 만든 요인이었으며, 동시에 9월 21일 이명박 대통령이 ‘그랜드 바겐’(Grand Bargain)을 제안한 주된 배경이었다.⁵

5. 북한의 체제 딜레마와 북핵 위협 대비의 당위성

북한에게 있어 핵보유 그 자체가 핵개발의 주요 목표라는 사실은 북한이 직면한 체제 딜레마가 잘 설명하고 있다. 북한을 통치해온 기득권층은 60년에 걸친 봉건왕조식 수령 독재체제 하에서 특혜를 누려온 사람들이지만, 동시에 그 체제가 축적해온 폐해들을 가장 잘 알고 있는 사람들이다. 이들은 1990년을 전후한 시기 동구 사회주의 체제의 비참한 말로를 목도했으며, 북한체제가 붕괴되는 경우 정치적 성향, 출신성분 등의 이유로 박해를 받아온 계층들이 위협세력으로 등장할 수 있음을 의식하고 있다.

북한 지도부가 ‘선군정치’(Military-First Policy)를 통치이념 차원으로 격상시켜 군의 충성심을 유지하려는 주목적은 당연히 체제수호이다. 개혁·개방이 북한경제의 신속한 개선을 가져올 것이라는 사실을 알고 있음에도 이를 수용하지 않는 이유도 체제수호에 있으며, 시장 경제식 농업으로의 전환이 북한의 식량사정을 일거에 개선할 수 있음을 알면서도

4. 그러나 2009년 10월 4~6일 원자바오 중국 총리의 방북 이후 중국의 태도변화 가능성이 주목의 대상이 되고 있음. 중국이 북한의 대화 복귀에 대한 대가로 대규모 경제 지원을 제공하는 경우 국제사회의 Two-Track 공조체제가 붕괴될 수 있다는 우려가 제기되고 있다.

5. 이명박 대통령은 G-20 회의차 미국을 방문한 기간 동안 미 외교협회(CFR)·아시아소사이터티(AS)·코리아소사이터티(KS) 초청 간담회(9.21) 및 유엔총회(9.23) 연설을 통해 ‘북핵의 완전한 폐기와 확실한 안전보장 및 국제지원’을 내용으로 하는 일괄타결 방식의 합의를 제안하였다.

주체식 농법을 고수하는 이유 그리고 분배의 투명성을 요구하는 외국의 식량지원을 거부하는 이유도 당연히 체제수호이다. 남북한에 생존한 1천만 명의 이산가족들의 재회나 상호연락을 불허하는 것이나, 한국 전쟁의 한국군 포로나 한국인 납치자들에 대해 침묵하는 이유도 근본적으로는 체제보호에 있다. 핵포기의 대가로 주어질 막대한 경제지원이 북한경제를 급속히 발전시키고 주민의 삶의 질을 획기적으로 향상시킨다는 사실을 알면서도 그렇게 하지 못하는 이유는 근본적으로 핵무기를 체제생존의 최후보류로 삼고 있기 때문이다. 이것이 북한이 직면한 체제 딜레마이다.

결국 북한 지도층 앞에 놓인 선택은 ‘핵포기 및 개혁·개방’과 ‘핵고수 및 체제고수’라는 두 가지 선택이다. 첫 번째 선택은 북한주민의 삶의 질을 획기적으로 향상시키는 방안이지만 기득권층은 당장의 체제 붕괴와 죽음의 위협으로 다가올 수 있다고 보기 때문에 수용하지 않고 있다. 두 번째 방안은 주민에게 궁핍과 고립을 강요하는 것이지만 그리고 후일 체제위협으로 나타날 수 있지만 당장의 체제붕괴를 모면하는 방안이기 때문에 지도층의 입장에서는 불가피한 선택이 되고 있다.

북한의 체제 딜레마는 핵협상에 있어서도 타결의 가능성을 좁히는 역할을 하고 있다. 체제 딜레마를 안고 있는 북한이 핵포기의 대가로 원하는 반대급부는 체제안전과 지도층의 신변안전에 대한 보장일 것이나, 이는 국제사회가 제공할 수 있는 것이 아니다. 미국이 핵을 포기한 이후에도 여전히 최악의 인권부재 및 독재국가로 남을 북한의 체제를 보장해 준다는 것은 건국이념과 여론에 부합하지 않으며, 그에 미치지 않는 단순한 관계개선이나 경제적 지원은 북한이 만족할 수 있는 수준이 되지 못한다. 이러한 구조적 문제점을 직시하는 분석가들에게 있어 핵대화의 여부나 회담형식은 상대적으로 사소한 문제일 수밖에 없다. 북한의 지도부가 제3의 선택(예를 들어, 점진적 개혁

개방과 점진적 체제개선을 전제로 한 핵포기 결단)을 하지 않는 한, 협상과 핵보유 추진을 별개의 과제로 추구하는 북한식 투트랙(Two-Track) 접근은 불가피하며 핵대화가 개최되더라도 비생산적이고 지루한 시간끌기와 버티기가 반복될 가능성이 높다.

북한의 체제 딜레마를 감안한다면, 한국은 6자회담의 재개여부와 무관하게 북핵이 완전히 소멸되는 시점까지 핵위협을 억제하는 노력을 지속해야 한다. 대부분의 한국 국민은 김대중·노무현 정부 동안 대규모 대북지원이 주어지고 남북간 활발한 인적교류가 이루어지고 있던 중에도 북한이 지하 핵실험장을 건설하고 핵실험을 준비했으며 미사일 개발에 박차를 가했다는 사실을 기억한다. 한국에게 있어 ‘완전하고 검증가능한 불가역적 핵폐기(CVID)’는 불변의 목표일 수밖에 없으며, 그때까지 핵위협으로부터 국가와 국민을 보호하는 것은 정부의 최우선 과제의 하나일 수밖에 없다.

이를 위해 한국 정부는 ‘자주적 대응’과 ‘국제적 대응’을 위해 한정된 자원을 효율적으로 배분하는 노력을 경주해야 할 입장에 있다. ‘자주적 대응’이란 첨단 재래무기와 억제용 군사력 배양을 통해 독자적으로 북한의 핵위협을 억제하는 것을 의미하며, 국제적 대응이란 동맹, 핵우산, 유엔, 대주변국 핵외교 등을 통해 북핵 위협을 억제(Deterrence)·봉쇄(Containment)하는 것을 의미한다. 이 중에서도 국제적 대응은 즉각 효과를 내면서도 많은 시간과 예산을 필요로 하지 않으며, 한국 사회의 안정을 위해서도 긴요하다. 북한의 제2차 핵실험 및 지속적인 미사일 실험발사로 북핵 위협이 가중된 현 시점에서 한국이 한·미 동맹과 핵우산 강화를 통해 북핵 위협에 대응하는 것은 당연한 수순이며, 작금의 국제정세를 감안하면 지금이 미국에게도 북핵 위협으로부터 동아시아 동맹국들을 강화하기 위한 적기이다.

II. 한국의 북핵 취약성

1. 북한 핵능력의 확대

북핵 위협은 지난 20년 동안의 각종 대화와 합의에도 불구하고 꾸준히 증가되어 왔다. 1990년대 초반 북핵문제는 플루토늄 생산 여부에 초점이 맞추어져 있었으나, 12회에 걸친 6자회담을 포함하여 다양한 대화와 적지 않은 합의도출이 있었음에도 불구하고 현재 북한은 두 차례의 핵실험을 마치고 강력한 미사일 파워를 가진 ‘기술적인 핵보유국’으로 자리매김되었다. 결과만을 놓고 본다면 9·19 공동성명(2005), 2·13 합의(2007), 10·4 합의(2007) 등 노무현 정부동안 6자 회담을 통해 성사된 합의들은 북한의 핵보유 기정사실화 과정에서 ‘2보 진전을 위한 1보 후퇴’에 지나지 않았다.

지금까지 북한이 생산했을 것으로 추정되는 플루토늄의 양은 50kg 내외이며, 이를 근거로 5~10개의 핵무기를 보유한 것으로 추정할 수 있다.⁶ 반세기가 넘는 핵개발 역사, 140회에 이르는 고품실험과 두 차례의 핵실험, 강력한 핵보유 동기 등을 종합한다면, 북한이 보유한 플루토늄으로 가능한 한 많은 숫자의 핵무기를 제조하려 했을 것으로 그리고 소형화 및 미사일 탑재를 위해서도 최선을 다해왔을 것으로 추정하는 것도 타당하다. 역사적으로 볼 때 플루토늄탄이나 우라늄탄 중 한 종류에 안주한 핵보유국이 없었다는 점에서 북한이 플루토늄탄 개발에 병행하여 우라늄탄도 함께 개발해왔을 것으로 가정하는 것에도 문제가 없으며,⁷ “농축시험이 성공적으로 진행되고 있다”라는 북한의

6- 북한은 2007년 12월 힐 차관보의 방북시 30kg이라고 말했으나, 2008년 4월 평양에서 미·북 전문가들이 실무회의를 개최한 직후 37kg으로 정정하였다. 국내외 전문가들의 추정치와 차이가 있어 향후 검증시 많은 시간과 노력이 필요할 것으로 예상된다.

7- 2009년 이전까지 북한이 스스로 농축문제를 거론한 적이 없으나, 필자 등은 이미 5~6년

주장을 근거 없는 것으로 볼 이유가 없다.⁸

이와 함께 북한은 다양한 투발수단을 보유하고 있다. 남한 전역을 사정권에 넣는 스커드-C급 이상의 미사일만 1천기 가량을 보유하고 있는 것으로 추정되며, 이들은 20여 개의 미사일 기지들에 분산 배치되어 있다. 북한에게 있어 항공기도 훌륭한 핵투발 수단인데, 핵투발이 가능한 항공기로는 IL-28 폭격기, MIG-21, MIG-23, MIG-29 전폭기 등을 들 수 있다.

2. 지리적 조건

북한이 핵을 탑재한 탄도미사일로 한국을 공격하는 경우 성공적인 방어는 거의 불가능하다. 북한의 탄도미사일들은 3~7분 이내에 남한 전역의 목표물에 도달할 수 있어 대응을 위한 시간적·공간적 여유가 절대적으로 부족하며, 구축 중인 한국형 미사일방어망은 종말단계(Terminal Phase)의 요격에 초점에 맞추고 있어 고속의 탄도미사일들을 비행단계(Mid-Course Stage)에서 요격할 수 없으며, 종말단계에서 요격할 수 있는 가능성도 높지 않다. 서방 언론인들이 가장 빈번하게 던지는 질문 중의 하나가 “북한이 핵무기의 소형화와 미사일 탑재에 성공했는가” 하는 것이지만, 이 질문은 인접한 한국에게 있어 큰 의미를

전부터 파키스탄으로부터의 농축 기자재 수입, 이중용도 품목 수입 등 정황정거를 바탕으로 북한이 농축 프로그램을 보유하고 있음을 주장해왔다. 김태우, “칸 박사 북핵 증언의 의미,” 『주간국방논단』, 제994호(2004.5.10) 등 참조. 그럼에도 북한의 전력사정, 농축이 수반되는 기술 등을 종합할 때 우라늄탄 생산이 가능한 단계에 도달한 것으로 평가하는 데에는 신중할 필요가 있다.

8. 북한의 유엔주재 대사는 2009년 9월 3일자로 안보리 의장에게 보낸 서한에서 “우라늄 농축이 성공적으로 진행되어 마무리 단계에 들어섰으며, 폐연료봉 재처리도 마감단계이며 추출한 플루토늄을 무기화하고 있다”고 주장하면서 ‘안보리 결의 1874호의 전면 배격’을 천명했다. 필자는 자신들의 유화적 제안에 대한 국제사회의 소극적 반응에 대한 불쾌감을 표시하고 추후 핵협상에 대비하여 농축문제를 새로운 카드로 부상시키려는 기도로 분석하였다.

가질 수 없다. 남북한이 인접해 있는 상황에서 북한은 미사일이거나 항공기를 사용하지 않더라도 해상 및 육상을 통한 특공대 침투 방식으로도 핵무기를 반입하여 테러방식으로 사용할 수 있으며, 단순히 플루토늄 분말을 살포하는 방사능살포무기(RDD 또는 Dirty Bomb)만으로도 한국의 대도시들을 공포에 빠뜨릴 수 있다.⁹

3. 북한의 단계별 핵전략

2006년 첫 핵실험 이전까지 북한은 상대방으로 하여금 핵보유 여부에 대한 확신을 가지지 못하게 하는 일종의 ‘불확실 전략’(Strategy of Ambiguity)을¹⁰ 구사했던 것으로 볼 수 있으나, 핵실험 이후에는 핵무기를 정치외교적 또는 군사적 무기로 사용하기 위한 단계별 핵전략을 보유하고 있을 가능성을 배제할 수 없다. 북한이 보유할 수 있는 것으로 추정되는 핵전략으로는 핵공갈, 핵인질, 전시적 핵사용, 전술적 핵사용, 전략적 핵사용 등을 들 수 있다.

핵공갈(Nuclear Blackmail)은 구두나 선언을 통한 핵사용 위협으로 북한이 오랫동안 이 전략을 구사해온 것으로 볼 수 있다. 2008년 이명박 정부 취임 이후 ‘갯터미,’ ‘가공할 타격력’ 등의 표현을 사용하면서 노골적으로 대남 핵공갈을 가했으며, 2009년 제2차 핵실험 직후에는 “워싱턴과 뉴욕도 더 이상 안전하지 않다”고 선언하기도 했다. 북한에게

9. 북한의 핵능력 및 한국의 취약성에 대한 최근 분석은 김태우·함형필, 『북핵위협 대응 한국의 안보·군사 전략』, 2007년도 한국국방연구원 연구과제; 김태우, “북한 WMD 대응을 위한 한국해군의 역할,” 해군본부 주최 제13회 함상토론회(2009.5.14) 발표문 등 참조.

10. 핵보유를 긍정도 부정도 하지 않음으로써 국제제재를 피하면서도 상대국에 대한 핵 억제 효과를 누리는 전략으로 이스라엘의 핵전략이 대표적인 사례이다. 북한의 경우 1993년 이전에 Nuclear Device를 개발한 것으로 추정되기 때문에 이미 오랫동안 불확실 전략을 펼쳐온 것으로 보는 것이 타당하다. 2005년 7월 5일 국회 정보위원회의 김승규 국가정보원 원장 인사청문회에서의 필자 증언 참조.

있어 핵공갈은 긴장조성, 협상촉구 등 다양한 목적을 가진 국면전환용 전략으로 활용될 수 있다. 또한 핵공갈 전략은 핵인질(Nuclear Hostage) 상태를 유발하기 위한 수단으로도 필요하다. 즉, 상대방으로 하여금 실제 핵사용 가능성을 실감하게 하여 한국, 일본 등 인근국을 핵인질로 삼음으로써 인질국에 대해 정치외교적 압력수단으로 그리고 미국이나 국제사회와의 협상에서 유리한 고지를 점령하는 수단으로 사용하는 것이다. 일본과 한국은 북한의 첫 핵실험 이래 핵인질 상태에 있다고 볼 수 있으며, 지리적으로 인접한 한국의 경우는 더욱 그러하다.

전시적 핵사용(Demonstrative Use)은 실질적 핵사용의 초기 행태로써 살상이나 파괴를 목적으로 하기보다는 인구밀집 지역이 아닌 산간 지역이나 해상에 핵폭탄을 투하하여 핵폭발력을 전시적으로 보여줌으로써 스스로를 보호하는 목적을 가지는 것으로 추정할 수 있다. 예를 들어, 미국 또는 한국과의 교전상태에서 체제붕괴의 위협을 인식하거나 상대의 군사행동 확대나 연장(Escalation) 의도에 대해 불안감을 가지는 단계에서 방어적 차원으로 결행될 수 있을 것이다. 전술적 핵사용(Tactical Use)은 군사시설이나 군대 밀집지역을 타격하는(Counter-force) 전략으로써 핵보유국 간 핵전쟁시 통상적으로 예상되는 핵사용 형태이다. 북한이 이 용도로 핵을 사용한다면 남한 내의 공군기지, 군항, 군부대 밀집지역 등이 목표가 될 수 있다. 미군의 평택기지 이전이 완료될 경우 최대의 군사밀집 지역이 될 평택-오산지역은 전술적 핵사용을 위한 최대 목표가 될 것이다.

전략적 핵사용(Strategic Use)은 최후의 방법으로 상대국의 국가기반을 파괴하기 위해 핵을 사용하는 것으로 대량파괴 및 대량살상을 목적으로 한다. 이를 위해 핵무기는 상대국의 대도시, 산업기반, 배후시설 등을 타격하게 된다. 이 단계에서는 산업시설들이 밀집되어 있는 울산이나 서울이 전략적 핵사용을 위한 최대 목표가 될 것이며, 인구

밀집지역으로써 국력의 절반을 포용하는 수도서울은 최후의 목표가 될 것이다.¹¹

4. 핵 사용시 예상피해

실제 가능성이 많고 적음을 떠나 일단 핵무기가 서울에 사용된다고 가정하는 경우 엄청난 피해가 불가피하다. 전문가들이 행한 시뮬레이션 연구에 의하면 통상적인 기상조건 하에서 서울을 대상으로 20kt급 핵무기가 지면폭발 방식으로 사용된다면 24시간 이내 90만 명이 사망하고 136만 명이 부상하며 시간이 경과할수록 낙진 등으로 사망자가 증가한다. 100kt의 경우 인구의 절반인 580만 명이 사망하거나 다치고 서울은 거대한 용광로로 변한다.¹² 또한 용산 상공 300m에서 20kt급 핵무기가 폭발하는 경우 30일 이내 49만 명이 사망하고 48만 명이 부상 당할 것으로 그리고 100kt급 핵무기를 300m 상공에서 폭발시키는 경우 180만 명이 사망하고 110만 명이 부상할 것으로 예상된다.¹³ 이렇듯 한 번의 핵공격으로도 한국인구의 5분의 1과 국력의 절반을 포용하는 경제·산업의 중심지인 서울은 사실상 초도화된다.

11. 그럼에도 실제 핵사용에는 엄청난 부담이 수반되며, 통상 핵사용은 ‘분노’나 ‘욕망’에서 비롯되기보다는 ‘불신’과 ‘불안’에서 비롯될 가능성이 높다. 따라서, 핵전략의 존재 자체가 공세적 핵사용 가능성이 높음을 의미하지는 않으며, 북한의 경우 체제와 정권을 수호하기 위해 불가피하다고 판단하는 경우 방어적 목적으로 핵을 사용할 가능성을 가정하는 것이 타당하다.

12. 2007년 국방연구원 함형필 박사가 HPAC4.0 버전을 사용하여 시뮬레이션을 수행한 결과이다.

13. 2007년 몬트레이비확산 센터 신성택 박사가 HPAC3.2 버전을 사용하여 시뮬레이션을 수행한 결과이다. 김태우·김열수·신성택, 『북한의 핵위협 분석 및 정부의 대응 방안 연구』, 2007년도 국가비상기획위원회 용역연구과제 참조.

5. 화학무기에 대한 취약성

북한의 대량살상무기 위협은 핵무기에 국한되지 않는다. 북한은 「화학무기폐기협정(CWC)」에 가입하지 않은 상태에서 세계 3위의 화학 무기 보유국으로 추정되고 있다. 북한은 1980년대부터 수포성·신경성·질식성가스를 비롯하여 다양한 종류의 화학무기를 개발하기 시작하여 1990년 이후 전방에 전진 배치하고 있으며, 사단급에서까지 화학탄 훈련을 실시하는 등 화학무기를 재래무기로 간주하는 경향을 보이고 있어 전쟁발발시 즉시적 위협이 될 가능성이 높다. 화학무기는 방사포, 항공용 살포기구, 화학폭뢰, 화학수류탄, 미사일, 항공기, 전투함 등 다양한 수단을 이용하여 투척될 수 있으며, 휴전선 인근에 포진시키고 있는 야포만으로도 시간당 1만발 이상의 화학탄을 서울을 향해 쏠 수 있다는 계산이 가능하다.¹⁴

생물학무기는 인간이나 동식물에 해로운 병원성 미생물(Pathogenic Microorganisms)이나 독소(Toxin)를 사용하여 적의 전쟁수행 능력을 무력화시키는 대량살상무기이다. 생물학무기에 사용되는 미생물에는 박테리아(Bacteria), 바이러스(Virus), 리케차(Ricketta), 그리고 곰팡이(Fungi) 등이 있으며, 독소로는 소세지 독소(Botulinus), 피마자 독소(Ricinotein Toxin), 곡물곰팡이(Nivalenol) 등을 들 수 있다. 미생물은 인체에 침입하여 일정기간 잠복한 후 감염을 일으켜 환자를 죽게 하거나 심하게 앓게 한다. 독소 역시 호흡곤란, 혈액 오염, 수포, 출혈, 구토, 설사 등을 유발하여 사망에 이르게 한다. 북한은 60년대 초부터 생물학무기를 연구하여 현재 탄저균, 콜레라, 페스트, 천연두, 장티푸스, 황열병 등의 배양균과 각종 독소들을 보유한 것으로 추정되고 있다.

생물학무기는 핵무기나 화학무기에 비해 개발비가 저렴하고 사용이

¹⁴ 일제사격과 함께 포탄의 1/4를 화학탄으로 사용한다면 가정을 전제한 추정치이다.

간단하며 일단 살포되면 스스로 번식·확산하기 때문에 화학무기나 핵무기 보다 더 무서운 살상력을 가진다. 미생물을 에어로졸 형태로 살포하는 경우 소량으로도 다수의 인명을 살상할 수 있다. 계산상으로는 살포 후 10일 이내 서울인구의 절반을 사망케 하는 데 필요한 탄저균은 20kg을 넘지 않는다. 테러방식으로 생물학무기를 사용하는 경우 탐지와 진단이 어려울 뿐 아니라 임상적 증후가 나타나기 전에 테러리스트들이 도주할 수 있기 때문에 대응에 많은 한계가 수반된다.

6. 소결론: 억제가 최상의 대응

이상에서 보듯 한국에게 있어 북한의 핵무기나 화생무기는 북한의 대량살상무기는 방어대상이기보다는 억제대상이며, 사용된 후 피해 최소화 노력은 의미를 가지기 어렵다. 남북한의 인접성, 동일한 민족이 두 국가로 갈라져 있는 분단 상황, 한국의 짧은 국토종심, 북한이 보유한 다양한 투발수단, 불순분자들이 자유롭게 활동할 수 있는 여건을 제공하는 민주주의 체제, 조밀한 인구밀도와 대도시의 혼잡성 등을 종합할 때, 북한의 대량살상무기 공격을 방어할 수 있는 의미 있는 방어체제를 구축한다는 것은 기술적으로나 예산상으로 불가능해 보인다. 또한 남북한 관계의 민감성을 고려할 때, 북한이 핵을 사용할 징후가 있다는 이유만으로 한국이 선제 정밀타격을 가한다는 것도 상상하기 어렵다. 이와 같은 상황에서 한국의 대응은 당연히 '억제'에 초점이 맞추어져야 할 것이며, 그것이 북한의 대량살상무기 위협으로부터 국가와 국민을 보호하고 핵인질 상태로부터 자유로워지기 위한 최상의 대책이다.

Ⅲ. 확대억제 강화 방향

1. 자주적 대응과 국제적 대응

북핵 위협을 억제하기 위해 한국이 고려할 수 있는 방안으로 ‘자주적 대응’과 ‘국제적 대응’이 있을 수 있음은 전술한 바와 같다. ‘자주적 대응’이란 독자적인 능력을 통해 북핵을 억제하자는 것으로서 이를 위해서는 비확산 레짐을 준수하면서 재래무기의 범주 내에서 억제력 발휘에 효과적인 무기체계, 군사력, 운영체제 등을 갖추어나가는 것을 의미한다. 이를 위해서는 많은 예산과 시간이 필요하며, 또한 한정된 국방예산의 재분배가 수반되기 때문에 사회적·정치적 합의를 이끌어 내는 과정이 필요하다. 이러한 대책은 당장 상처를 치료하지는 못하지만 장기적으로 효과를 드러내면서 저항력을 키워주는 한방(韓方)에 비유될 수 있다. 결국, 자주적 대응이란 ‘선택과 집중’이라는 전략 하에 중장기적으로 검토·추진되어야 할 과제이다.¹⁵

이에 비해 국제적 대응이란 동맹, 핵우산, 유엔, 대주변국 핵외교 등을 통해 북한의 핵인질 기도와 핵사용 가능성을 부정하고 핵이 발휘하는 정치·외교적 위력을 무력화시키는 방안이다. 이 방안은 효과가 즉시적이고 강력하다. 예를 들어, 미국의 확고한 확대억제(Extended Deterrence) 및 핵우산(Nuclear Umbrella) 공약은 북한의 불순한 동기를 억제하는데 강력한 효과를 발휘하며, 한국 국민의 심리적 안정과 경제 활동에도 긍정적인 효과를 미칠 수 있다. 또한 최대

15. 자주적 대응은 본 연구에서 연구범위 내 포함되어 있지 않음. 자주적 대응에 대한 보다 자세한 고찰 위해서는 김태우, “북한 WMD 대응을 위한 한국해군의 역할,” 해군본부 주최 제13회 함상토론회(2009.5.14) 발표문; “북핵 대비 한국의 생존전략,” 2009년 6월 3일, 한국위기관리연구소/한나라당국책자문위원회/국회위기관리포럼/국제외교안보포럼 공동주최, 『한국안보의 주요쟁점과 대응방안』 세미나 발표문 등 참조.

핵강국이 동맹국에 대한 핵공격에 대해 보복 의지와 능력을 과시하는 것이기 때문에 재래식 군사력으로 핵위협을 억제해야 하는 자주적 대응책이 갖는 한계점도 극복할 수 있다. 공약의 신뢰성 또한 동맹 관계의 건강성에 의해 담보될 수 있으므로 별도의 예산이나 시간이 들지 않으며, 정부의 정책소신과 능력으로 구축할 수 있다. 이런 의미에서 국제적 대응은 적은 돈으로 즉시적인 약효를 발생시키는 양방(洋方)에 비유될 수 있다.

이렇듯 자주적 대책과 국제적 대책이 상호 보완적인 역할을 할 수 있는 상황에서 그리고 한정된 자원으로 안보국방을 꾸려나가야 하는 한국의 입장에서 합리적 선택이란 단기적 과제로 국제적 대책을 모색하면서 자주적 대책을 중장기적 과제로 다루어나가는 것이다.

2. 6·16 정상회담의 성과

통상 ‘억제’(Deterrence)란 보복 능력과 의지를 과시함으로써 상대방의 위험한 행동이나 도발을 예방하는 것을 의미하며, ‘확대억제’(Extended Deterrence)란 동일한 논리를 동맹국을 위해 확대 적용함으로써, 다시 말해 북한이 한국에게 공격을 가하는 경우 미국이 북한으로부터 공격 받는 것으로 간주하여 보복을 가하겠다는 약속을 공개적으로 천명함으로써, 제3국의 공격으로부터 동맹국을 보호한다는 개념이다. 이 개념을 핵문제에 적용하면 핵우산이 되어, 핵문제에 국한된 논의에서는 ‘확대억제’와 ‘핵우산’이 사실상 동일한 의미를 가진다.

북한이 제2차 핵실험을 강행한 직후 한국에게 가장 다급했던 국제적 대책은 당연히 핵우산의 신뢰성(Credibility)과 안정성(Stability)을 강화하는 것이었고, 이 과정에서 북한의 화생무기 위협을 간과하지 않아야 하는 과제도 안고 있었다. 때문에 핵우산과 관련하여 가장

시급한 조치는 ‘핵우산의 법적 지위 향상’과 ‘보호범위 확대’였다. 법적 지위를 향상시킨다는 것은 국제법적 구속력을 가지는 것으로 보기 어려운 한·미 국방장관회담의 공동발표문 차원을 넘어 상위문서를 통해 핵우산을 명시하자는 것이며,¹⁶ 보호범위를 확대한다는 것은 북한의 핵무기 뿐 아니라 화학무기, 생물무기, 미사일 등 여타종류의 대량 살상무기 공격에 대해서도 보호막을 제공해야 함을 의미한다. 북한의 화생무기는 핵문제에 가려진 상태에서 세인의 관심을 받지 못하고 있지만, 한국에게는 더 현실적인 위협일 수 있다. 이렇듯 화생무기를 억제대상에 포함시키는 경우 ‘핵우산’과 ‘확대억제’는 동일한 개념일 수 없으며, 한국으로서는 보다 포괄적 의미를 가지는 ‘확대억제’라는 개념을 사용하는 것이 마땅하다.

이러한 맥락에서 지난 6월 16일 한·미 정상회담을 통해 핵우산을 강화한 것은 당연하고 적절한 국제적 대응이었다. 양국 정상이 서명한 ‘공동비전’은 ‘핵우산을 포함한 확대억제’(Extended Deterrence Including Nuclear Umbrella)를 지속적으로 제공한다는 취지의 표현을 포함하고 있는데,¹⁷ 우선은 핵우산을 정상회담 문서에 명기함으로써 법적 지위를 높이는 효과를 거둔 것으로 평가할 수 있다. 또한 이 표현은

16. 현재 미국의 대한 핵우산의 신뢰성은 1978년 이래 연례 한·미 국방장관회담(SCM)의 공동발표문을 통해 확인되고 있다. 법적인 측면에서는 한·미상호방위조약이 근거를 제공하고는 있으나, 동 조약이 자동개입 조항을 가지지 않고 있는데다가 구체적으로 핵우산을 명시하고 있지 않아 핵우산이 국제법적 구속력을 가지는 것으로 보기는 어렵다. 제2조의 “서로 협의한다”와 제3조의 “각자의 헌법상의 절차에 따라 행동한다”라는 표현은 제3국의 무력공격이 있더라도 양국간 협의와 합의가 이루어지지 않거나 의회 승인과 같은 국내절차가 충족되지 못할 경우 방위지원을 거부할 수 있는 것으로 해석될 여지를 가지고 있으며, 같은 맥락에서 핵우산 제공도 각국의 내부사정이나 양국간 이견에 의해 차질을 빚을 수 있다는 해석이 가능하다.

17. Tae-woo Kim, “DPRK’s Nuclear Test and ROK-U.S. Alliance: A South Korean Perspective,” presented at the U.S.-ROK Strategic Dialogue, co-hosted by the U.S. Defense Threat Reduction Agency and Pacific Forum CSIS on July 26-28, 2009, in Maui, Hawaii; “Nuclear Threat and Nuclear Umbrella,” *New Asia*, Autumn 2009, pp. 13-29.

핵우산을 확대억제의 일부분으로 취급함으로써 핵무기뿐 아니라 모든 종류의 대량살상무기로부터 보호받을 수 있는 여지를 마련한 것으로 평가할 수 있다. 요컨대, 6·16 정상회담을 통해 한국은 핵우산의 법적 지위 향상과 보호범위 확대라는 두 가지의 성과를 거둔 것으로 평가할 수 있다.

그럼에도 정상회담에서의 합의는 실무차원에서 보다 구체적인 조치들이 이어지지 않는다면 상징적 존재로 전락할 수 있다. 북한이 두 번째 핵실험을 강행하는 등 핵위협이 사실상 가중되고 있다는 점과 양국이 과거 김대중 노무현 정부 동안 약화되었던 동맹관계를 회복하는 과정에 있다는 점을 감안한다면, 정상회담에서 합의한 확대억제 강화는 실무부처 차원의 구체적인 후속조치들에 의해 지속적으로 보강되어야 할 것이다.

3. 시급한 후속조치¹⁸

정상회담에서 약속한 확대억제의 신뢰성을 뒷받침하기 위해서 가장 시급한 첫 번째 조치는 북한으로 하여금 대량살상무기를 이용하여 대남공격을 가하면 미국으로부터 가차 없는 보복응징을 받게 된다는 사실을 확실하게 인지하도록 만드는 것이다. 이를 위해서는 북한 WMD 억제를 위한 미국의 맞춤형 정기 군사훈련, 핵잠수함 등 맞춤형 억제무기의 동아시아 상시 배치 등을 검토할 수 있다. 이러한 조치들이 취해진다면 북한에게 직접적인 메시지를 주어 즉각적인 핵우산 강화

¹⁸ 이 부분에서 기술된 내용은 미 국방부(U.S. Defense Threat Reduction Agency)와 전략문제연구소(Pacific Forum CSIS)가 2009년 6월 26~28일 하와이 Maui섬에서 공동개최한 한·미 전략대화(U.S.-ROK Strategic Dialogue)에서 필자가 “DPRK’s Nuclear Test and ROL-U.S. Alliance: A South Korean Perspective” 제하로 발표한 내용을 요약한 것을 재정리한 것이며, 신아세아연구소(소장 이상우) 발행, 『신아세아』, 가을호 (2009)에 게재될 예정인 필자의 글 “핵위협과 핵우산”에도 기술되어 있다.

효과를 발휘할 것이며, 동시에 정상회담의 합의사항을 실질적으로 뒷받침하는 것이 될 것이다.

둘째, 미국은 북한의 핵무기뿐 아니라 화생무기와 미사일 공격에 대해서도 확대억제를 제공해야 하며, 이를 위해서는 6·16 정상회담에서 채택한 ‘핵우산을 포함하는 확대억제라는 표현에 대해 양국 지도자들이 공감대를 가지고 있어야 하며, 추후 생산되는 관련 문서나 구두약속에도 동일한 내용이 반복적으로 명시되어야 한다. ‘핵우산’이라는 표현으로 인해 이러한 공감대 형성에 지장이 있다고 판단되면, 지금부터 이 표현을 사용하지 않고 ‘확대억제’라는 표현으로 통일하는 것이 바람직하다.

셋째, 연합작전계획 5027의 수정·보완도 필수적이다. 한반도 전쟁 억제에 주역인 작계 5027은 1980년 이후 미국의 핵사용에 있어서의 한국의 참여가 사실상 배제되는 것으로 수정되었으며, 1992년 후에는 핵운용 자체를 언급하지 않고 있다. 현재 연합사(Combined Forces Command) 관리 하에 미국이 주도적으로 행사하고 있는 전시작전 통제권(War Time Operational Control)은 2007년 양국간 합의에 의해 2012년 4월 17일부로 분리될 예정이며, 이에 따라 일부 전문가들은 전작권 분리와 함께 현 작계 5027도 폐기될 것이므로 수정할 필요가 없다는 입장을 취하고 있다.

하지만 “안보에는 어떠한 허점도 허용되어서 안 된다”라는 고전적 진리를 중시한다면 작계 5027이 대체되는 순간까지 현존하는 북핵 위협에 대한 대처방안을 포함하고 있어야 하며, 전작권의 분리시점이 연기될 수 있다는 가능성을 고려한다면 더욱 그러하다.¹⁹ 보다 확실한

19. 이명박 정부 출범 이후 지금까지 한·미 정부가 2007년 전작권 분리 합의에 대한 변경을 언급한 적이 없으며, 전작권 분리를 위한 준비작업도 예정대로 진행 중이다. 그러나, 한국에서는 전작권 환수 및 연합사 해체 반대를 위한 서명운동이 전개되는 보수층을 중심으로 하는 반대의견이 불식되지 않고 있으며, 2011년 중에 국민적 논의가 재개될 것으로 예상하는 시각이 존재한다. 이에 따라, 현재로서는 분리 시점의 연기 등 조정이 시도될 가능성을 배제할 수 없다.

대북억제를 위해서는 핵을 통한 확대억제 방침이나 수단들이 작계 5027에 명시되는 것이 바람직하며, 핵운용을 위해 상호협의를 하게 되어 있는 유럽의 모델을 참조하여 미국의 핵운용에 제한적으로나마 참여할 수 있는 길을 열어야 할 것이다.²⁰ 전작권의 분리가 예정대로 2012년에 이루어진다면 이후 채택할 양국의 작전계획서는 한·미 양국이 사전에 합의한 구체적인 확대억제 방안을 공유해야 할 것이다.

이상의 내용들이 양국협의를 거쳐 곧 발행될 예정인 핵태세검토서(NPR)에 명시된다면 확대억제의 신빙성은 더욱 강화될 것이다. NPR이 미국 정부의 핵전략 기초를 대외에 표방하는 공신력 있는 문건이라는 점을 감안할 때, 한국에 대한 확대억제 제공이 비중 있게 명시되는 것이 대단히 중요하다. 동아시아의 주요 동맹국인 한국과 일본에 대한 확대억제 내용이 함께 다루어진다면 확대억제의 신빙성은 더욱 강화될 것이다.

4. 신핵전략 기류와 확대억제

미국은 세계 최강국이자 비확산체제의 관리국으로서 한국의 전략적 이해와는 다른 세계차원의 전략이해를 가진다. 따라서, 한국으로서는 양국 간 상충적인 전략이해가 있다면 이를 최소화하기 위해 노력해야 한다. 그럼에도 현재 오바마 대통령은 헨리 키신저 등이 주창한 ‘핵없는 세계’(A World Free of Nuclear Weapons) 심취하여 ‘제로 옵션’을 강조하고 있다.²¹ 취임 이후 오바마 대통령이 표방해온 핵전략 관련

20. 일본도 작성중인 미·일 공동작전계획안에 핵우산의 구체적인 운용 방침을 포함하고자 하고 있는 것으로 알려지고 있다. “日, 美에 유사시 핵사용 정보 통보 요구,” 『연합뉴스』, 2007년 3월 2일.

21. George P. Shultz, William J. Perry, Henry A. Kissinger and Sam Nun, “A World Free of Nuclear Weapons,” *Wall Street Journal* (15 January, 2008) 참조. 이들의 주장에 동조하여 오바마 대통령은 2009년 4월 5일 프라하 연설을 통해 “냉전

발언들을 종합하면, 핵무기 감축 및 핵무기 의존도 감축을 중시할 것으로 예상되며, 신핵전략의 기조에 필수 핵군사력의 유지, 미·러 간 추가 핵감축 조약 추진 및 핵무기의 대폭적인 감축, 비확산 체제 관리의 강화 등이 포함될 가능성이 높아 보인다.²² 2002년 부시 행정부가 발간한 제2차 NPR이 선제핵사용 포기(No First Use, NFU) 정책의 폐기, 기존의 3축체제(Triad)를 강화한 신3축체제, 확고한 핵우위 추구 등 일방주의적 내용들로 인해 국제사회의 비난을 받았던 점을 감안한다면,²³ 오바마 행정부의 NPR에서는 일방주의적 색채가 약화될 가능성이 다분하며 이것이 현재 미국의 핵전략 기류라 할 수 있다. 여기에 더하여 10월 9일 노벨위원회가 오바마 대통령을 2009년도 노벨평화상 수상자로 선정한 한 것도 오바마 대통령이 추진하는 일방주의 핵전략의 후퇴 및 핵군축에 더 많은 모멘텀을 제공할 것으로 예상된다.²⁴

문제는 이러한 기류 하에서 미국 정부가 동맹국에 대한 확대억제 제공에 큰 비중을 할애하는 분위기가 아니라는 점이다. 핵군축과 핵무기에 대한 의존도 감소가 중시되는 분위기에는 동맹국에 대한 확대억제 제공 문제는 높은 순위의 의제가 되지 못하고 있다. 만약, 2009년 말에 한국에 대한 확대억제 제공을 비중 있게 다루지 않거나

이 끝남에도 수천 개의 핵무기는 그대로 남아있다”고 강조하면서 “국가전략에서 핵무기의 역할을 줄이겠다”고 선언했다. 오바마 대통령은 이후에도 수차례에 걸쳐 ‘제로 옵션’을 위한 노력을 약속했다.

22. 현재 오바마 행정부는 2009년 말경에 새로운 NPR을 발간하는 것을 목표로 내부작업을 진행하고 있는데, 미 의회 소속 평화연구소(USIP)를 주축으로 하는 연구진이 수행한 사전연구에는 새 NPT의 방향을 가늠할 수 있는 내용들이 포함되어 있다. William J. Perry and James R. Schlesinger, *America's Strategic Posture* (Washington, D.C.: United States Institute of Press, 2009) 참조.

23. 제2차 NPR에 대한 자세한 분석은 김태우, 『미국의 신핵정책과 아국 대응책』, 2002년도 한국국방연구원 연구보고서; “핵태세검토서(NPR)와 미국의 신핵정책,” 2002년 6월 20일 국방대학교 주최 학술회의, 『한반도 핵문제 재조명과 한국의 안보』, 학술회의 발표문 등 참조.

24. 9월 12일 노벨위원회는 다자주의적 접근과 핵없는 세계 추진 의지를 높이 평가하여 오바마 대통령을 2009년도 평화상 수상자로 선정한다고 밝혔다.

아예 언급하지 않은 NPR이 발행된다면, 이는 6·16 정상회담의 합의를 무색하게 만드는 일이기도 하지만 한국에게는 큰 전략적 손실을 의미하게 된다.

한국으로서는 NPR이 개정되는 과정에서 대한 확대억제를 강화시킬 수 있는 내용과 약화시킬 가능성이 있는 부분들에 대해 사전 협의를 가지는 것이 필요하다. 예를 들어, 부시 행정부의 NPR이 제시한 신3축 체제는 전술핵무기와 함께 첨단 재래무기들(New Non-Nuclear Strategic Capability)을 핵보복 체계에 포함시켰는데, 재래무기는 사용 가능성(Useability)이 높아 확대억제의 신빙성을 높이는 데 기여한다. 핵군축 무드 속에서 이런 부분이 삭제된다면 동맹국에 대한 미국의 보호의지가 약화되는 것으로 인식될 수 있다. 대북 핵억제의 효과를 위해서는 첨단 재래무기를 핵보복 체계에 편입시킨 제2차 NPR의 내용은 오바마 행정부에서도 계속 유효해야 할 것이다.

이와 함께, NPR이 북한의 화생무기에 대한 억제력을 약화시키는 방향으로 수정되어서는 안 된다는 점도 유념해야 할 것이다. 부시 대통령은 2002년 기자회견에서 “WMD로 미국과 동맹국을 위협하는 국가에 대응할 것”으로 천명한 바 있으며, 제2차 NPR도 핵사용이 가능한 세 가지 상황으로 재래식 무기로 파괴할 수 없는 견고한 지하 목표물(Hard and Deeply Buried Targets, HDBT)을 파괴해야 하는 경우, 적의 핵 및 화생무기 선제공격에 대해 보복해야 하는 경우, 불량 국가나 테러단체가 예기치 않는 무기를 사용하는 경우 등을 상정했었다. 이는 북한의 화생무기 사용도 억제대상에 포함되어 있음을 구체적으로 밝힌 것이라 할 수 있다. 한국이 기존의 핵우산 공약에 더하여 북한의 화생무기 억제를 위한 추가적인 보호 장치를 원하는 시기에 오바마 정부가 오히려 이를 약화시키는 방향으로 NPR을 수정한다면, 이 또한 동맹관계를 약화시키는 요인이 될 것이다. 오바마 행정부는 미국의

핵우산을 제공받는 동맹국이 제3의 적대국으로부터 핵 이외의 WMD 공격을 받는 경우에도 강력히 대응한다는 것을 분명히 할 필요가 있다.

5. NFU, NFC, 핵군축, 그리고 타깃팅 정책

오바마 정부가 선호하는 새로운 핵전략 중에 한국의 전략이해와 조화를 이룰 수 있는 것들도 많다. 예를 들어, 미국이 선제핵사용 포기(NFU) 정책과 선제핵타격 포기(No First Strike, NFS) 정책을 채택하더라도 확대억제에 영향을 주지는 않을 것으로 판단된다. 선제사용은 방어적 의미에서 핵을 먼저 사용하는 것이며, 선제타격은 방어와 무관하게 기습적으로 상대방의 전략적 잠재력을 꺾어버리는 것을 의미한다. 미국은 전통적으로 NFU를 부인하는 정책을 취해왔으며, 부시 행정부에 와서는 NFU와 함께 NFS도 부인하는 강경 자세를 견지했었다. 즉, 방어적인 선제 핵사용은 물론 선제 핵타격도 배제하지 않는다는 핵전략을 표방했었다.

대북 확대억제는 미국이 북한이 WMD를 이용하여 한국을 공격할 경우 확실하게 보복하겠다는 의지와 능력을 과시함으로써 유효하게 된다. 즉, 미국의 확대억제는 북한이 WMD 공격을 가하는 경우만을 대상으로 하는 것이기 때문에 NFU나 NFC의 채택이 대북 확대억제를 약화시킬 이유는 없으며, 그러한 정책으로 비확산 체제의 관리국으로서의 미국의 도덕적 지위가 향상되는 것은 한국으로서도 환영할 만한 일이다. 비슷한 맥락에서 미·러 간 핵군축조약과 대폭적인 핵군축 역시 확대억제에 지장을 초래하지 않는다. 미·러 양국이 2만 개 이상의 핵무기를 가진 상태에서의 추가적인 핵군축이란 잉여살상력(Overkill Capacity)의 감소를 의미하는 것일 뿐이기 때문에 미국이 핵무기 숫자가 수단이 부족해서 북핵을 억제하지 못하는 경우는 발생하지

않는다. 핵군축 역시 미국의 도덕성을 고양하는 정책수단으로써 필요한 것이며, 한국이 대북억제를 위해 이에 반대할 이유는 없다.

확대억제는 당연히 타깃팅 정책을 수반한다. 대북 보복을 위해서는 어떤 목표물을 겨냥할 것인가에 대한 계획이 수립되어 있어야 하기 때문이다. 김대중 노무현 정부 동안 극렬한 반미운동을 경험한 미국으로서는 군사목표를 겨냥하는 타깃팅(Counter-Force) 정책을 택할 것인가 아니면 도시를 겨냥하는 타깃팅(Counter-City) 정책을 택할 것인가 하는 것은 민감한 문제일 수밖에 없다.²⁵ 특히 Counter-City 타깃팅 정책은 한국 사회 일각에서 쉽게 ‘동족에 대한 대량살상 계획’으로 비난할 수 있는 취약성을 가진다.

하지만 이 문제에 대해서는 냉철한 분석이 필수적이다. 이를 위해서는 미·소 냉전시절 동안 상호확실파괴(MAD) 전략과 핵전투(Nuclear Warfighting) 전략을 놓고 진행된 도덕성 논쟁을 유의할 필요가 있다. 1980년대에 ‘Counter-City’ 타깃팅을 기본으로 하는 MAD 전략과 ‘Counter-Force’ 타깃팅을 전제하는 핵전투 전략을 놓고 격한 논쟁이 벌어졌을 때, 교황 바오로 2세(Pope John Paul)가 유명한 ‘성직자의 편지’(Pastoral Letter)를 통해 “MAD 전략도 부도덕하지만 핵전투 전략은 더 부도적하다”라는 판결을 내렸던 사실을 유념할 필요가 있다.²⁶ 북핵 억제를 목표로 하고 있는 한·미공조에서도 감성적인

25. 하와이 회의에서 미국측 질문.

26. 미·소 핵무기 경쟁이 절정에 도달했던 1980년대 초반 미국 학계에서는 Counter-Force 타깃팅과 Counter-City 타깃팅을 놓고 열린 논쟁이 벌어졌다. Counter-Force를 전제하는 핵전투 전략 지지자들은 “Counter-City 타깃팅은 상대의 핵공격을 예방한다는 미명 아래 무고한 시민을 겨냥한다”는 논리로 MAD 전략을 비난했으며, 이에 대해 MAD 지지자들은 “군사실질만을 목표로 하는 타깃팅은 결국 핵무기를 실제 사용가능한 무기로 간주하는 것으로 핵무기 사용금지의 문턱을 낮추어 핵전쟁의 가능성을 높이는 전략”으로 반박했으며, 무고한 시민을 겨냥하더라도 핵전쟁을 억제하는 것이 바람직하다는 입장을 견지했다. 이 시기 요한 바오로 교황은 제2차 바티칸회의(2nd Vatican Conference)를 통해 인류가 직면한 핵위협을 경고했으며, 교황청 과학이카 데미로 하여금 핵무기와 핵전략의 부도덕성을 연구하도록 했다. 연구결과는 ‘성직자의

이유로 ‘Counter-City’ 타깃팅을 포기해서는 안 되며, 그것이 억제를 위한 최상책이라면 이를 마다하지 않아야 할 것이다. 북한의 WMD 사용 가능성을 불식시키는 것이 최상의 목표라고 한다면, 이를 위해 가장 효과적인 타깃팅 정책을 채택하는 것은 불가피하다. 물론, 이에 앞서 타깃팅 정책이란 북한이 WMD 도발을 저지르지 않는 한 실행되지 않는다는 점도 유념해야 한다.

6. 핵보유국들의 비핵국 보호의무

일반론적으로 말해, 확대억제나 핵우산은 강대국이 약소 동맹국에게 베푸는 일방통행식 시혜가 아니며, 비핵국은 NPT에 의거하여 보호받을 권리를 가진다. 이를 이해하기 위해서는 NPT 체제가 구축되는 과정에서 대두된 ‘적극적 안전보장’(Positive Security Assurance, PSA)과 ‘소극적 안전보장’(Negative Security Assurance, NSA) 개념을 고찰해 볼 필요가 있다. 비핵국의 입장에서 볼 때 핵공격을 받을 위험이 있는 상태에서 스스로 NPT에 가입하여 핵보유를 포기하는 것은 논리적으로 맞지 않는다. PSA는 이런 문제를 보완하기 위해 기존의 핵보유국들은 “NPT에 가입한 비핵국이 핵보유국으로부터 위협 또는 공격을 받는 경우 UN이 보호하도록 하겠다”라는 취지로 비핵국들의 안전을 보장하는 것을 의미한다. 이를 위해 유엔 안보리는 1968년 6월 결의 255호의 채택을 통해 PSA를 선언했다. 그러나 불특정 다수 비핵국들에 대한 유엔의 보호 약속은 모호할 수밖에 없었고, 특히 핵공격을 가할 능력을 가진 5대 핵강국들이 거부권을 가진 안보리 상임이사국이라는 사실

편지(Pastoral Letters)를 통해 핵보유국의 대통령들과 유엔 사무총장에게 전달되었다. ‘Pastoral Letter’로 불리는 이 문건을 통해 교황청은 억제용이든 전투용이든 모든 핵무기를 부도덕하다고 규정했지만, 실제 사용을 전제하는 전투용 핵무기가 더 부도덕하다고 판정함으로써 억제용 핵무기의 불가피성을 간접적으로나마 시인했다.

때문에 보호의 실현성을 담보할 방법이 없었다. 이 맹점을 극복 하고 특정 동맹국을 보호하기 위해 개별국가에 대한 PSA를 약속하게 되었는데, 이것이 바로 핵우산이다.

NSA는 NPT에 가입한 모든 비핵국들에 대한 핵보유국들의 핵 불사용 약속으로서 이 역시 PSA의 약점을 보완하는 성격을 가진다. 이를 위해 5대 핵보유국은 1978년 유엔 군축특별총회에서 ‘모든 비핵국에 대한 핵 불사용 보장’을 선언했다.²⁷ 그럼에도 개별국가의 입장에서는 불특정 국가들을 대상으로 하는 선언적 차원의 집단적 핵불사용 약속을 신뢰 하는데 한계가 있었다. 때문에 미국은 필요하다고 판단되는 경우 개별 국가에 대해 NSA를 약속했다. 1994년 우크라이나의 NPT 가입을 권유하는 과정에서 우크라이나에 대해 NSA를 약속했으며 1994년 제네바합의(Agreed Framework)를 성사시키기 위해 북한에게도 일종의 NSA를 약속했다.²⁸

다른 측면에서 보면 NPT는 5대 핵강국들에게만 사실상의 핵보유 특권을 인정한 불평등 체제로서, 이 체제의 존속은 ‘핵 독점 체제의

27. “미국은 NPT에 가입한 비핵국에 대해 미국과 영토, 군대, 동맹국에게 가해지는 공격을 위해 핵보유국과 동맹하거나 핵보유국의 공격에 협조한 국가를 제외하고는 핵무기를 사용하지 않을 것”이라 선언했다.

28. 제네바합의 제3조: “북한에 대해 핵무기의 불위협과 불사용을 보장한다.” 그러나 북한에 약속한 NSA는 한국에 제공하는 PSA와 이론적으로 상충되는 것으로서 미국이 대한 핵우산의 신뢰성을 실추시킨 사례라 할 수 있다. 필자는 당시 즉각적으로 이 문제를 제기했다. 김태우, “북핵타결이 남긴 딜레마,” 『자유공론』, 11월호 (서울: 한국자유총연맹, 1994), pp. 41-51; Tae-woo Kim, “The Geneva Accord and Its Pitfalls,” in Tae Woo Kim and Selig Harrison ed., *Dealing With the North Korean Nuclear Problem* (Seoul, 1994); Tae-woo Kim, “The U.S.-DPRK Nuclear Rapprochement in the South Korean Dilemmas,” *Third World Quarterly*, Vol. 16, No. 4 (November 1995), pp. 661-674 등 참조. 그럼에도 대북 NSA가 대남 PSA에 준하는 지위와 구속력을 가진 것으로 볼 필요는 없었다. 제네바 합의문에는 “양측은 핵이 없는 한반도의 평화와 안전을 위해 함께 노력한다… 북한은 한반도 비핵화 공동선언을 이행하기 위한 조치를 일관성 있게 취한다”라고 명시하고 있어 사실상 조건부 NSA를 제공한 것이었다. 이에 더하여 2002년 북핵 위기로 제네바합의가 사문화되었고, 이후 북한이 NPT를 탈퇴하여 두 차례의 핵실험까지 강행함에 따라 미국의 대북 NSA는 소멸된 것으로 보는 것이 타당하다.

유지'를 원하는 핵강국들에게 막대한 국익을 가져다주는 원천이 된다.²⁹ 때문에 핵강국들이 이런 저런 방법으로 비핵국들의 안전을 보장하면서 NPT 체제를 존속시키고자 하는 배경에는 '핵독점 체제 유지'라고 하는 강력한 동기가 자리 잡고 있음을 부인할 수 없다. 확대억제나 핵우산이 일방적인 시혜조치가 될 수 없음을 이 때문이다. 한국이나 일본이 북핵의 위협에도 불구하고 독자적인 핵무장을 통한 대북억제를 포기한 채 NPT 회원국의 비핵 의무를 지키는 것은 핵강국들로부터의 당연한 보호를 기대하기 때문이다.

그러나 이상의 일반론적 관계가 한·미 간에 그대로 적용되지는 않는다. 한국과 미국은 NPT 상으로는 비핵의무를 준수해야 하는 비핵 회원국과 NPT 체제의 유지를 원하는 관리국의 위치에 있지만, 그에 앞서 60년 동안 특별한 동맹관계를 누려왔음을 유의해야 한다. 미국의 한국전쟁 참전, 한국 민주주의 및 시장경제 발전에 대한 기여, 주한미군 주둔을 통한 대북억제 등에 있어 한국이 더 많은 도움을 받아온 사실을 부인할 수 없다. 따라서, 미국이 지금까지 핵우산을 제공해온 것도 핵강국의 의무에 앞서 '동맹국 보호'가 주된 목적인 것으로 보는 것이 타당하다.

²⁹ 이러한 측면 때문에 NPT는 제3세계 학자들로부터 '강자의 기득권을 영구화하는 제국주의적 장치'로 비난받았으며, 인도는 이 논리를 앞세워 핵강국들의 핵폐기 약속이 없으면 인도도 NPT에 가입하지 않을 것이라는 입장을 고수하다가 1998년 핵보유국이 되었다. 결국, 인도는 '핵제국주의' 논리를 자국의 핵보유를 기정사실화하는 수단으로 활용하는 핵정치를 펼친 것이다. 그럼에도 필자는 NPT가 핵무기의 수평적 확산을 막아 인류를 핵전쟁의 공포로부터 보호해준 측면도 가지고 있음을 망각해서는 안 된다는 사실을 강조하고 있으며, 'NPT의 두 얼굴'이라는 제하의 강연활동을 균형된 시각으로 NPT를 이해해야 함을 강조하고 있다.

IV. 결론: 확대억제 강화를 위한 적기

북핵 위협에 대응해야 하는 한국에게는 ‘균형과 조화’라는 대원칙이 있다. 우선은 ‘동족’이자 ‘주적’인 북한의 두 얼굴을 직시해야 하며, 한국의 대북정책은 ‘동족 간 상생과 공영 그리고 통일을 위한 화해 협력’과 ‘주적을 경계하는 안보’라는 두 개의 수레바퀴로 굴러갈 수밖에 없다. 그럼에도 양자 사이에는 균형과 조화가 필요하다. ‘동족간 상생과 공영’은 실현될 수도 있고 실현되지 않을 수도 있는 이상적 목표인데 반하여, ‘안보’는 내일을 위해 오늘 생존해야 하는 중차대한 현실적 목표이다. ‘민족공조’와 ‘국제공조’ 사이에서도 균형과 조화가 필요하다. 한국은 ‘동족의 틀’ 내에서 북한과 핵문제를 협상하고 해결하고자 하지만 북한이 거부하는 한 실현되기 어렵다. 이에 비해 국제사회는 한국에게 경제적 생존과 번영을 위한 터전을 제공할 뿐 아니라 북핵 해결에 있어서도 한국이 가지 못한 지렛대를 가지고 있다. 그래서 민족공조가 이상적 목표라면 국제공조는 현실적 목표이다.

이상적 목표들과 현실적 목표들 사이에는 우선순위에 따라 비중이 배분되어야 한다. 분단국인 한국이 이상적 목표들을 포기할 수는 없지만 그렇다고 해서 현실적인 목표보다 더 중요할 수는 없다. 양자 모두의 필요성을 인정하되 중요성의 차이를 망각하지 않는 것이 곧 ‘균형과 조화’의 원칙을 중시하는 길이다. 이 원칙은 김대중·노무현 정부 동안 무시되었다. 이상적 목표들이 중시되면서 안보는 경시되었고 국제공조와 한·미동맹은 약화되었다. 이명박 정부 출범 이후 이런 문제는 상당히 개선되고 있으나, 균형과 조화는 앞으로도 지속되어야 할 국가적 과제이다. 이런 이치에서 본다면 북한이 핵위협을 가하는 중에도 남북 관계 개선을 위한 창은 개방되어 있어야 하고, 반대로 북한이 유화적 제스처를 보내는 중에도 또는 핵대화가 진행되고 있는 중에도 북핵

위협에 대처하는 노력은 지속되어야 한다.

이러한 맥락에서 보면 이명박 대통령이 제안한 ‘그랜드 바겐’은 ‘균형과 조화’의 원칙을 반영하는 대북 및 대국제사회 제안이라 할 수 있다. 북한이 핵포기와 개혁·개방을 포함하는 근본적 변화의지를 보여 주면 대규모 지원을 제공하겠다는 것은 북한을 ‘동족’으로 간주하고 북한에게 ‘근본적인 변화’를 선택할 기회를 제공함을 의미한다. 대북 안전보장과 국제지원의 시점을 ‘북핵 프로그램의 핵심부분 폐기’ 시점으로 제안한 것은 북한의 근본변화를 확인하지 않고 대북제재를 해제하고 지원을 재개함으로써 지루하고 비생산적인 과거방식의 협상으로 되돌아가는 것을 원하지 않음을 의미한다. 이는 현존하는 북핵 위협을 인정하고 있다는 의미이며, 때문에 북한의 근본적 변화의지를 확인할 때까지 Two-Track 접근이 지속되어야 함을 강조한 것이라 할 수 있다.

당연히, 북한의 근본적 변화를 확인할 때까지 핵안보 차원에서의 대응은 지속되어야 하며, 특히 지금은 한·미공조를 통해 대북 확대억제를 강화하기 위한 최적기이다. 북한의 제2차 핵실험과 지속적인 미사일 실험발사로 북핵 위협이 가시화된 상태인데다 북한 핵행보의 위협성을 우려하는 광범위한 국제공감대도 형성되어 있다. 한국전쟁이 끝나면서 체결된 한·미동맹조약이 이후 수십 년간 한국사회의 안정과 활발한 경제성장을 가능하게 해준 안보방패의 역할을 담당했듯, 지금 한·미공조를 통해 확대억제를 강화한다면 향후 북핵문제가 완전히 해결되기까지 상당기간 동안 한국사회의 안정과 경제적 번영을 뒷받침하는 토양이 될 것이다. 이를 위해 한국은 우선은 6·16 한·미 정상회담에서 합의된 확대억제 관련 부분을 보완하는 후속조치들을 강구하기 위한 미국과의 협의를 시작해야 할 것이다. 이 시기에 한국이 국제사회와의 공조를 통해 북핵 위협을 억제하는 것은 시급하고 당연한 일이며, 한국으로서는 동맹, 유엔, 대주변국 외교 등을 통해 북한의

핵위협이나 핵사용을 ‘용납할 수도 상상할 수도 없는 것’(Unacceptable and Unthinkable)으로 만들어 나가는 정책역량을 발휘해야 할 때이다. 그 중에서도 한·미공조를 통해 미국이 제공하는 ‘핵우산을 포함한 확대억제’의 강화는 최우선 당면과제이다. 이와 함께, 확대억제의 법적 지위를 높이기 위한 노력도 꾸준히 지속되어야 할 것이다.³⁰

지금은 미국에게 있어서도 동맹정책을 되돌아보고 동맹강화를 위해 확대억제를 포함한 필요한 조치들을 취해야 할 최적기이다. 일초다강(一超多強) 국제질서의 가시화 가능성, 중국의 강대국화와 친디아(Chindia)의 부상, 신냉전의 부상 조짐, 강성국력(Hard Power)에 의존한 대외정책의 한계성, 에너지 국제정치에 대두, 북한 및 이란의 핵개발로 인한 비확산체제의 생존성 약화, 비전통적 안보위협 증가 등을 감안할 때, 확고한 안보공약을 통해 동아시아 동맹국들과의 공조를 강화하는 것은 제공하는 것은 미국에게도 대단히 필요하다. 이러한 시기에 미국이 세계차원의 신핵전략 기류에 함몰되어 북핵 위협에 직면하고 있는 동아시아 개별 동맹국들의 취약성에 대해 무관심한 자세를 취한다면, 미국과의 동맹을 국가생존전략의 중요한 중추로 여겨온 이들 국가들의 주류층의 생각에 영향을 끼치게 되어 후일 동맹의 존속성(Longevity)을 약화시키는 결과를 초래할 것이다. 아름다움이 보는 이의 눈에 달린 것처럼 확대억제의 신빙성 또한 받아들이는 측의 인식에 달린 문제다. 지금은 북한이 확대억제의 신빙성을 확실히 인식 하도록 미국이 필요한 조치들을 취해야 할 때이다.

30. NATO 조약이나 미·일안보조약에도 핵우산 제공이 명시되어 있지 않다는 점을 감안한다면, 미국이 개별 동맹국에 대해 조약차원의 문서로 확대억제를 명시해줄 가능성은 높지 않다. 그럼에도 기본적으로 어느 수준까지 어떤 방법으로 확대억제를 약속할 것인가 하는 것은 북핵 위협의 정도와 이에 대한 평가에 달린 문제이다. 따라서, 북핵 위협이 지속적으로 증가하는 상황이라면 한국은 조약 수준의 확대억제 명시를 목표로 삼고 꾸준히 노력해야 할 것이다.

■ 참고문헌

- 김태우. 『미국의 신핵정책과 아국 대응책』. 한국국방연구원 연구보고서, 2002.
- _____. “핵태세검토서(NPR)와 미국의 신핵정책.” 『한반도 핵문제 재조명과 한국의 안보』, 학술회의 발표문. 국방대학교 주최 학술회의, 2002.6.20.
- _____. “북한의 위험한 핵계산법.” 『월간조선』. 3월호, 2009.
- _____. “북핵타결이 남긴 딜레마.” 『자유공론』. 11월호. 한국자유총연맹, 1994.
- _____. “북한 WMD 대응을 위한 한국해군의 역할.” 해군본부 주최 제13회 함상토론회, 2009.5.14.
- _____. “간 박사 북핵 증언의 의미.” 『주간국방논단』. 제994호, 2004.5.10.
- _____. “The U.S.-DPRK Nuclear Rapprochement in the South Korean Dilemmas.” *Third World Quarterly*. Vol. 16, No. 4, November 1995.
- _____. “U.S. New Nuclear Doctrine and South Korea’s Policy Options.” *KIDA Research Paper*. 2002.
- 김태우·김열수·신성택. 『북한의 핵위협 분석 및 정부의 대응 방안 연구』. 국가비상 기획위원회 용역연구과제, 2007.
- 김태우·함형필. 『북핵위협 대응 한국의 안보·군사 전략』. 한국국방연구원 연구과제, 2007.
- _____. “The U.S.-DPRK Nuclear Rapprochement in the South Korean Dilemmas.” *Third World Quarterly*. Vol. 16, No. 4, November 1995.
- Perry, William J. and James R. Schlesinger. *America’s Strategic Posture*. Washington D.C.: United States Institute of Press, 2009.
- Shultz, George P. William J. Perry, Henry A. Kissinger and Sam Nun. “A World Free of Nuclear Weapons.” *Wall Street Journal*. January 15, 2008.
- “Nuclear Threat and Nuclear Umbrella.” *New Asia*. Autumn 2009.
- “Upon Contingencies, Japan Requests U.S. for Prior Notification on Use of Nuclear Weapons.” *Yonhap News*. March 2, 2007.

북한의 주요현안과 한·미 전략적 공조





북한의 핵 및 미사일 위협에 대한 한·미 양국의 공동 대응

스탠리 위크스



I. 서론

한·미 양국이 한반도는 물론 한반도 이외의 지역에서 한·미동맹을 더 잘 적응시키려고 노력하는 동안 북한의 핵무기 및 미사일 위협은 그 정도가 점차 심각해지고 있다. 본 논문은 북한의 핵과 미사일 위협을 개괄적으로 파악하고, 이 같은 위협에 대응하기 위한 한·미동맹의 현황을 살펴본 후, 한·미동맹의 최근 발전 방향에 관해 논하고자 한다. 2009년 6월 발표된 한·미동맹의 발전을 위한 비전과 전시작전통제권을 한국군이 담당하리라는 약속 등은 한·미동맹이 한반도 및 한반도 이외의 지역적 또는 세계적 차원에서 새로운 역할을 담당하게 될 것임을 말해준다. 한·미동맹의 해양적 구성요소들에 대해서 보다 자세하게 언급하게 될 것이다. 해양에서의 한·미동맹은 북한의 미사일 및 핵의 위협으로부터 더욱 중요한 역할을 담당하게 될 것이며 지역적 차원 혹은 전 지구적 차원에서의 비전통적인 위협에 대비하는 데 더욱 중요한 역할을 할 것으로 보이기 때문이다. 이 같은 측면에서 볼 때, 2009년 5월 대한민국이 PSI에 참여하기로 한 것은 한·미동맹의 발전 및 북한이 제기하는 핵 확산과 미사일의 위협에 대처하기 위한 다자 협력을 위해 대단히 고무적인 일이다. 대한민국 해군의 대양 작전 능력, 원해 작전 능력의 보유는 바다에서 북한 선박을 차단하는 일 뿐 아니라 북한의 미사일을 바다에서 요격, 방어하는 중요한 해상 기지 역할을 추가하는 일일 것이다. 대한민국 해군은 동북아시아 지역 이외의 먼 지역에서 다른 나라 해군들과 협력을 주도할 수 있을 것이며 그럼으로써 동북아시아 지역과 전 세계에서 해로 안보를 보장할 수 있을 것이다. 해로(SLOC)의 안전 보장은 대한민국의 경제가 결정적으로 의존하고 있는 무역 및 에너지 수입 통로를 지키기 위해 필수적인 일이다. 한국 해군의 능력이 증가된다면, 한·미 양국의 해양 협력이

가능케 될 것이며 이는 한반도 이외의 더 큰 영역을 대상으로 하는 한·미동맹의 발전에 크게 기여할 것이다.

II. 북한의 핵 및 미사일 위협 현황

1. 핵위협

20년이 되어가는 북한의 핵무기와 미사일 위협에 미국과 동맹국들이 어떻게 대응 했는지에 대해서는 자세한 연구 결과들이 많이 나와 있다. 미국과 관련국들은 외교적 방안(양자회담 혹은 6자회담 등)과 제재를 통해 북한 핵문제를 해결하려 했다. 그러나 북한은 이러한 합의들에 대해 논쟁을 제기하고 거부하곤 했다. 본 논문은 북한 핵문제의 현황에 관해 집중하여 다루고자 한다.¹ 논의를 위해서는 한·미 양국이 북한 핵과 미사일 위협에 어떻게 대응해야 할 것인가에 초점을 맞출 것이며 공개된 자료들에 의거해서 분석할 것이다.

영변에 있는 핵시설로부터 추출할 수 있는 플루토늄의 양은 연구자에 따라 핵폭탄 12개도 가능하다는 의견도 있지만, 일반적으로 5~8개의 핵폭탄 제조가 가능한 것으로 평가된다.² 2005년 2월 10일 핵무기를 이미 제조했다고 발표한 북한은 2006년 10월 9일 최초의 핵실험을

¹ See particularly Larry A. Niksch, "North Korea's Nuclear Weapons Development and Diplomacy," *Congressional Research Service (CRS) Report for Congress* (September 9, 2009) and Mary Beth Nikitin *et. al.*, "North Korea's Second Nuclear Test: Implications of U.N. Security Council Resolution 1874," *CRS Report for Congress* (July 23, 2009) and Min-soon Song, "Restoring Boldness and Flexibility to U.S.-ROK Coordination on North Korea," *Center for U.S.-Korea Policy*, Newsletter, Vol. 1, No. 8 (September, 2009).

² Larry A. Niksch, "North Korea's Nuclear Weapons Development and Diplomacy," Summary page.

단행했다. 첫 번째 핵실험의 폭발력은 1킬로톤 미만의 아주 적은 것이었는데, 이에 대해서는 실패라는 견해와 의도적으로 폭발력을 낮춘 것이라는 견해가 논쟁적으로 제기되었다.³ 북한은 2008년 12월 검증 문제에 불복, 6자회담에서 뛰쳐나갔고 2007년 2월의 비핵화 약속을 폐기하였다. 2009년 4월 14일 북한은 6자회담에서 탈퇴할 것이라고 선언했고, 2009년 5월 25일 두 번째 핵실험을 단행했다. 두 번째 핵실험은 첫 번째 보다 폭발력이 향상 된 것이었다.⁴ 만약 영변 핵원자로가 다시 가동 되고 원자로가 4~6개월 정도 완전히 가동 되었다면, 북한은 4~6발의 핵폭탄을 더 만들 수 있는 플루토늄을 확보 할 수 있었을 것이다. 더 나아가 북한은 플루토늄이 아닌 다른 방식을 통해 핵폭탄을 제조할 계획을 가지고 있다고 선언했다. 즉 우라늄 농축을 통해 핵을 만드는 방안을 강구하고 있는 것이다. 이 같은 방식이 완전히 가동된다면 북한은 매년 두발 이상의 폭탄을 더 만들 수 있게 될 것이다.⁵ 북한의 기존 핵 시설들이 핵폭탄을 만드는 시설로 변하고 있다는 비공개 의회 보고서가 2007년 국가안보국장의 명의로 출판된 바 있다. 이 보고서에 의하면, “북한은 핵탄두를 장착 할 수 있는 단거리 및 중거리 미사일을 보유하고 있는데, 우리는 아직 실제로 북한이 핵탄두를 미사일에 장착 했는지는 잘 모른다”고 언급하고 있었다.⁶ 북한은 6자회담에 대해 극히 부정적인 태도를 보이고 있으며, 2009년 8월 클린턴 대통령이 평양을 방문, 김정일을 면담 한 이후 약간의 변화가 보이기는 하지만, 이 글을 쓰고 있는 현재, 6자회담재개를 위한 아무런 합의가 이루어지지 않은 상태에 있으며, 북한의 핵무장을 포기 한다는

3- Mary Beth Nikitin, “North Korea’s Nuclear Weapons: Technical Issues,” *CRS Report for Congress* (July 1, 2009).

4- *Ibid.*

5- *Ibid.*, p. 27.

6- *Ibid.*, p. 10.

것은 더욱 요원한 일처럼 보인다. 그러는 동안 북한은 영변에 있는 핵 시설을 다시 가동시키고 있으며 재처리를 통한 플루토늄 생산을 시작하려하고 있다.

2. 핵의 위협 - 함의

북한이 핵을 보유할 경우 어떤 영향을 미치게 될 것인가의 문제는 우리가 생각하는 것보다 훨씬 더 큰일이다. 물론 북한의 핵무기는 미국과 대한민국의 군사력과 군사시설, 그리고 대한민국에 거주하는 일반 시민들에게 직접적인 위협이 될 것이다. 북한의 핵폭탄은 사정거리 300마일(580km)이 넘어 대한민국 전체를 사정권으로 삼을 수 있는 스커드 미사일에 장착될 수 있으며, 북한은 현재 600기 이상의 스커드 미사일을 보유하고 있다. 후술하겠지만 만약 북한의 핵폭탄이 사정거리가 900마일(1440km) 이상 되고, 현재 북한이 200~300기 이상 보유하고 있는 노동 미사일에 장착되게 될 경우 북한의 핵 미사일은 일본 대부분 지역을 사정거리 안에 둘 수 있다. 만약 북한의 핵폭탄이 최근 개발 된 사정거리 1,500~2,400마일(2,400~3,840km)인 대포동X·무수단 탄도미사일에 장착되게 될 경우, 북한의 핵미사일은 오키나와와 괌(Guam)을 위협할 수 있을 것이다.⁷

북한의 핵은 미국과 주한미군을 포함한 한국, 일본, 그리고 오키나와와 괌에 주둔하고 있는 미군 병력에 대한 직접적인 위협이다. 뿐만 아니라, 북한 핵은 북한이 침략을 감행했을 시 한·미 양국이 한국을 방위하기 위한 군사계획을 작성하는데 있어 잠재적·강압적 위협이 된다. 북한이 전면 공격을 개시할 경우 미국이 한국을 도우러 오지 않을 가능성은

⁷-Mary Beth Nikitin, "North Korea's Nuclear Weapons: Technical Issues," p. 24.

거의 없지만, 북한은 자신이 보유한 핵무기로 남한에 대한 소규모의 공격을 개시할 경우, 미국이 한국을 도와주는 일에 주저하게 될 것이라고 기대할 것이다. 그리고 특히 북한은 자신들이 전면적인 공격을 감행 할 경우 궁극적으로 미국은 한국이 북한의 평양정권을 붕괴시키는 수준 까지 도와주지는 않을 것이라고 기대할 것이다.⁸

미국과 한국은 북한의 핵무기가 한반도에 직접적인 위협요소라는 차원을 넘어, 북한의 핵무기 뿐 아니라 미사일 기술이 불량국가 혹은 비정부 테러리스트들에게 확산될 가능성에 대해 염려해야만 한다. 북한은 이미 예멘, 시리아 등과 같은 중동 국가들에게 스커드 미사일을 오랫동안 수출하고 있었으며 사정거리가 더 긴 노동 미사일과 그 기술은 이란, 파키스탄, 리비아 등지에 수출한 바 있었다.⁹ 더 심각한 문제는 북한은 이미 이란 및 시리아 등과 핵개발을 위한 협력을 진행하고 있다는 사실이다.¹⁰ 북한의 심각한 경제상황과 불량국가들에게 핵·미사일 기술을 팔겠다는 의도를 밝혔다는 점을 고려할 때, 이들이 핵과 미사일 기술을 국가가 아닌 테러리스트들에게 직·간접적으로 제공할 것이라는 우려는 충분히 현실적이다.

그러나 북한 핵으로부터 오는 더욱 중요한 위협은 북한 정권이 붕괴 되었을 경우, 관리가 느슨해진 북한 핵무기가 어떻게 될 것이냐의 문제다. 북한의 후계자 문제가 잘 해결되지 못할 경우, 북한 내부의 반발 혹은 내란 발발, 북한 주민에 대한 전통적인 독재정치 등 북한 정권을 종식시키게 될 여러 상황 등으로 인해 초래될 수 있는 북한붕괴

⁸- Bruce W. Bennett, "Revisiting the ROK Defense Reform Plan 2020: ROK National Security Planning in a Changing Environment," August 2007 paper provided by the author.

⁹- Larry A. Niksch, "Korea-U.S. Relations: Issues for Congress," *CRS Report for Congress* (Updated July 25, 2008), p. 6.

¹⁰- *Ibid.*, p. 3.

상황에서 서로 경합하게 될 북한의 정치세력들은 핵 확산은 물론 핵무기의 사용 혹은 다른 대량파괴 무기 등의 사용조차 고려하게 될지도 모를 일이다.¹¹ 한반도 주변의 주요국가들은 물론, 미국과 한국은 이 같은 급격한 붕괴 상황에 대처해 긴밀히 협조할 수 있도록 대책방안을 고려해야 할 것이다. 이 같은 분야는 한·미동맹의 맥락 속에서 이미 이루어지고 있었던 것이며, 이전의 계획들에 대한 논의가 재개되어야 할 시점이 되었다.

3. 북한의 미사일 위협

위에서 지적한 바와 마찬가지로 북한의 탄도 미사일은 남한은 물론 훨씬 먼 지역까지도 위협하고 있다. 북한이 보유하고 있는 미사일 중에서 가장 숫자가 많은 것은 사정거리 300마일 이상이며 600기 이상 보유하고 있는 스커드 미사일로서 남한 내 모든 곳을 공격할 수 있다. 2006년 처음 실험 발사한 신형 스커드 미사일은 고체 연료를 사용하기 때문에 신속한 발사가 가능하고 스커드 미사일과 다른 종류의 북한제 미사일의 정확도가 상당히 개선되고 있다는 보고도 있다. 북한은 또한 중거리 미사일인 노동미사일도 200~300기 보유하고 있으며 이들의 사정거리는 900마일이 넘어 일본 대부분 지역을 공격할 수 있다. 대포동X·무수단 미사일은 사정거리가 1,500~2,400마일에 이르며 오키나와 및 괌에 있는 미국의 주요 군사시설을 공격할 수 있다. 이 미사일들은 현재 이란으로 수출되었고, 공개적으로 배치되어있다.

¹¹- Bruce W. Bennett, "Revisiting the ROK Defense Reform Plan 2020: ROK National Security Planning in a Changing Environment," p. 25. An excellent discussion of this broader challenge is contained in Paul B. Stares and Joel S. Wit, "Preparing for Sudden Change in North Korea," *Council on Foreign Relations Special Report*, No. 42 (January, 2009).

북한은 더 나아가 장거리 미사일 대포동 II를 계속 개발하고 있는 중이며, 이 미사일은 알래스카, 하와이 혹은 미국 본토의 서해안 지역에 도달할 수 있다. 모두 실패하기는 했지만 1998년 8월, 2006년 7월 그리고 최근에는 2009년 4월 각각 대포동 II, 장거리 미사일 발사실험을 단행했다. 가장 최근 발사한 북한 대포동 II 미사일은 1,980마일(약 3,200km)을 비행했다. 이처럼 다양한 북한의 탄도미사일들과 미사일 개발을 위한 북한의 열정적인 개발 계획은 한반도를 넘어서, 한·미 양국의 중대한 관심사가 아닐 수 없다. 특히 이 같은 미사일들이 북한이 보유하고 있는 핵무기와, 핵무기보다 훨씬 더 많이 보유하고 있는 생화학 무기들을 장착하게 하고, 직접 공격에 사용되는 것 뿐 아니라 상대방을 억박지르고 무기 확산의 목적으로 사용될 가능성이 높다는 사실에 유념해야 한다.

북한의 핵과 미사일이 미치는 마지막 충격은 간접적인 것이라고 볼 수 있는 것인데, 이는 오래 지속되어 온 한·미동맹을 잠재적으로 불안정하게 만들 가능성이 있다. 최근 빅터 차가 언급한 바처럼 “미국의 대 북한 정책은 한·미동맹의 미래에 있어서 가장 중요한 도전일지 모른다.”¹² 한국 전임 두 대통령시절(김대중, 노무현) 북한의 핵과 미사일 위협을 종식시키려는 미국의 정책적 우선순위는 한국 정부의 도전을 받았고, 한국의 대통령들이 추구했던 북한과 대화하고 북한에 개입한다는 ‘햇볕정책’과 충돌을 야기하기도 했다. 최근 북한의 핵문제에 대처하기 위해 한·미간 긴밀한 협력과 공통의 전략을 유지한다는 내용의 협의는 양국의 미래 동맹관계에 있어 지속적인 정책과제가 될 것이다.

¹² Victor D. Cha, “Outperforming Expectations: The U.S.-ROK Alliance,” in Kurt M. Campbell, Victor D. Cha, Lindsey Ford, Nirav Patel, Randy Schriver, and Vikram J. Singh, *Going Global: The Future of the U.S.-South Korea Alliance*, Center for a New American Security (February, 2009), p. 21.

4. 북한의 핵 및 미사일 위협에 대한 한·미 양국의 합의된 정책

2009년 10월 22일, 한·미 양국 국방장관, 양국의 고위국방 관리들 및 고위급 외교 관리들 사이에서 열린 연례 한·미 안보협의회(SCM) 이후, 서울에서 발표된 한·미 연합 공동선언은 북한의 핵과 미사일 위협에 대해 한·미 양국은 공동의 정책을 가지고 있다는 사실을 분명하게 말해 주고 있다. 한·미 안보협의회는 “미국과 대한민국은 북한을 핵 보유국으로 인정할 수 없다는 사실을 다시 강조”하였다. 또한 최근 북한의 미사일 발사 및 핵실험을 유엔 안전 보장 이사회 결의안과 6자회담에서의 합의사항을 위반한 것이라고 비판하고 한·미 양국은 유엔 안전보장이사회의 결의안(1718호와 1784호)을 준수할 것을 선언했다. 또한 “한·미 양국은 6자회담을 통한 평화적인 방법으로 북한의 완전하고 검증 가능한 비핵화를 위해 함께 지속적으로 노력할 것”을 약속했다.¹³ 안보협의회 이후 발표된 공동선언문에서 미국은 대한민국이 “남북한 관계를 대화를 통해 발전시키려는 노력을 지지하며, 동시에 북한의 비핵화 달성을 가장 중요한 우선순위로 노력한다”는 점을 분명히 했다. 이 같은 언급은 재작년 한국에서 보수적인 이명박 대통령이 당선 된 이후 한·미 두 나라 사이에 이루어지고 있는 국가 우선순위에서의 견해 일치를 반영하고 있는 것이다.

5. 북한 핵·미사일 위협과 한·미 방위협력

북한의 핵과 미사일의 다차원적 위협에 관한 분석들은 한·미 양국이 방위를 위해 협력해야 하는 데 관해 여러 함의를 갖는다.

¹³ “41st U.S.-ROK Security Consultative Meeting Joint Communique” (October 23, 2009), <<http://www.defenselink.mil/Releases/>>.

첫째로, 한·미안보협의회의의 공동선언에서 분명히 언급된 것처럼, 한·미 양국 사이에는 확대된 전쟁억지와 긴밀한 한·미 협력의 필요성이 존재한다. “미 국방장관 게이츠는 대한민국을 위한 미국의 확대된 억지력 제공을 확실하게 재약속 했다. 미국은 확대된 억지력의 제공을 위해 미국의 핵우산, 재래식 공격, 미사일 방어 능력 등 가능한 모든 군사적 수단을 사용할 것이며 한·미 양국은 확대된 전쟁 억지력의 효과적인 증진을 위해 공동의 노력을 기울일 것”을 약속했다.¹⁴ 확대된 전쟁 억지의 일환으로 한·미 양국은 한·미동맹의 C4SIR 능력이 방공 및 미사일 방위와 연계되어 있다는 점에서 미사일 방위체계에 관해 협력할 것을 약속했다. 한·미 안보 회의의 공동선언은 북한의 핵무기와 미사일 확산이 더 넓은 지역적, 세계적 차원에서 미치는 위협을 인정하고 있는 바처럼, “PSI와 관련된 분야에서 합동 훈련 및 정보 교환을 포함하는 한·미 양국 상호간 지원과 협력의 중요성을 인정했다.”¹⁵ 이같이 북한의 핵과 미사일 위협에 대처하기 위한, 한·미 양국간 방위 협력에서의 의견 일치에 관해, 특히 한·미 양국 해군 사이의 PSI와 미사일 방위에 관해서는 아래에서 더 자세히 설명할 것이다.

Ⅲ. 북한의 핵과 미사일 위협에 대응하기 위한

한·미 양국의 방위협력 현황

북한의 핵과 미사일 위협에 대항하기 위한 한·미 양국간 협력에 관해서는 개선되어야 할 부분이 많다. 최근 공동선언에서도 알 수

14. “41st U.S.-ROK Security Consultative Meeting Joint Communique” (October 23, 2009), <<http://www.defenselink.mil/Releases/>>.

15- *Ibid.*

있듯이, 한·미 양국 간 최고위급 정책협력은 외교와 6자회담, UN안전 보장이사회의 결의안 준수를 통해 강력한 대 북한 제재를 통해 북한 핵문제를 해결한다는데 있어 많은 진전을 보였다. 그러나 북한의 핵과 미사일 위협이 제기하는 다양한 문제에 대처하기 위해서는 더 밀접한 협력을 이룩해야 할 필요가 있다. 북한의 핵과 미사일의 직접적인 공격 위협에 대처하기 위해서 한·미 양국은 미사일 방어를 위한 신속한 작전 협력은 물론 진전된 소극적 방어(Enhanced Passive Defense), 특히 북한의 생화학탄이 장착된 미사일을 방어하기 위한 더욱 진전된 지휘 통제체제를 갖추어야 할 것이다. 북한의 핵과 미사일이 미치는 강압(Coercion)에 대처하기 위해서 한·미 양국은 사전에 정치·군사적 계획을 위한 협의가 필요할 것이다. 이 문제는 북한의 위협에 직접 당면하고 있는 군사지원 기지가 있는 일본과의 긴밀한 협의도 필요로 한다. 북한 체제의 붕괴로 발생할 수 있는 다양한 핵무기 위협에 대해서도 한·미간 좀 더 세분화된 협상이 필수적이다. 물론 중국, 일본, 러시아와도 일정 부분 협의가 필요하지만, 한·미간의 협력을 통해 잠재적 도전을 예측하고 조정할 수 있을 것이다.

핵무기를 포함한 핵기술과 미사일의 확산과 그로 인해 발생하는 위협을 대처하기 위해서 기존의 한·미 관계를 한반도 뿐 아니라 지역적·국제적 차원으로 격상된 협력을 필요로 한다. 특히 PSI의 참여는 해상영역에서 이루어질 것이다.

북한이 핵무기 혹은 화학·생물학무기 등 어떤 무기를 사용하더라도 그것을 운반할 수단은 탄도미사일이 될 가능성이 높다. 이 같은 점에서 보았을 때 현 상태의 남한의 미사일 방어 태세는 심각하게 고려되어야 할 것이다. 미국은 중요한 군사기지를 보호하기 위해 다양한 최신행 패트리엇 미사일 PAC-3 체제와 미사일 요격용 방공포를 배치하고 있으며 미사일 요격이 가능한 이지스함들을 일본 기지에

배치하고 있다. 그러나 한국은 현재 스스로의 미사일 방어 능력은 취약한 상태에 놓여 있다. 한국은 지상 혹은 해상에서 미사일 방어를 가능케 하는 무기 체계의 배치에서 미국과 일본에 뒤처져 있다. 2008년 한국은 독일로부터 이양 받아 미국에서 제조한 패트리엇 PAC-2 체제를 배치하기 시작하였다. 이 무기체제는 한국말로로는 ‘샘X’라고 불리며, 2010년까지 48기의 요격 미사일을 갖추어 최소한의 국가 미사일 방어체제를 제공할 것이다.¹⁶ 장기적으로 한국은 2020년에 배치될, M-SAM 이라 불리는 한국 고유의 미사일 방어체제를 계획하고 있다.¹⁷ 대한민국은 이지스 체제를 갖춘 3척의 대형 한국형 구축함(KDX-III Destroyers)을 장비할 예정으로 있는데 한 척은 이미 취역을 했으며 나머지 두 척은 2012년까지 취역할 예정으로 있다. 이 구축함들은 미국이 사용하고 있는 U.S. SM-3 요격 미사일을 채용함으로써 대한민국의 해상 미사일 방어기지의 역할을 할 수 있도록 개선될 수 있을 것이다. 일본의 경우 이미 보유하고 있는 이지스 구축함 6척 중 4척을 미사일 요격이 가능한 군함으로 개조했다. 마지막으로 한·미 양국은 한·미 양국의 육상 미사일 방어 체제를 협력하고 통합해야 할 분명한 필요가 있을 것이다. 궁극적으로는 한·미 양국의 해상 미사일 방어 체제도 통합 되어야 할 필요가 있다.

¹⁶- Sung-ki Jung, “U.S. Promises Missile Shield for S. Korea,” *Defense News* October 26, 2009, p. 4; “South Korea to Complete Missile Defense by 2012,” *Defense News*, February 15, 2009.

¹⁷- Bruce W. Bennett, “Revisiting the ROK Defense Reform Plan 2020: ROK National Security Planning in a Changing Environment,” p. 35, pp. 47-48.

IV. 동맹을 위한 연합 비전

북한의 핵 및 미사일 위협에 대응하기 위한 한·미 양국의 방위 협력에 관한 도전은 최근 한·미 상호 방위협의 이후 공동선언에서 다시 확인 된 바처럼 좀 더 넓은 맥락에서 고려되어야 할 필요가 있다. 공동선언은 “한·미 양국의 대통령은 2009년 6월 16일 한·미 양국의 미래 비전에서 제시된 바와 같이 상호 신뢰와 공동의 이익에 기초를 둔 두 나라 사이에 양자적, 지역적, 그리고 전 지구적 차원의 포괄적 전략동맹을 형성하기로 약속 했다”는 점을 재확인 한 것이다.¹⁸ 한·미 안보회의 이후의 공동선언에서 한·미 양국은 “연합 비전에서 제시된 바를 달성하기 위해 긴밀히 협력하고, 한·미 양국의 방위 협력 방안을 도모하기 위한 제반수단을 발전시켜 나가기로” 합의했다. 다음에서 논하게 될 주제는 한·미 양국 간 해양 협력이 북한의 핵과 미사일 위협에 한·미 양국이 공동으로 대처하는 데 얼마나 적합하고 중요한 것인가에 관한 것이다. 한·미간 해양 협력은 한·미 양국 간이라는 맥락에서는 물론 더 넓은 동북아 지역, 더 나아가 세계적 차원에서 한·미동맹의 미래 비전을 달성하는 데에도 긴요하다.

최근의 한·미 공동성명은 2012년 4월 17일 이후 한국군이 전시 작전통제권(OPCON)을 단독으로 행사하는 문제에 대해서도 언급하고 있다. 이 주제는 개별적면서도 다른 주제들과 관련이 있다. 전시작전 통제권 전환 문제는 현재 한·미 양국의 연합사령부 체제를 개별적인 한국군 사령부와 미군 사령부로 나누게 할 것이며 한·미 양국 사령부는 ‘동맹간 군사협력 센터’(Alliance Military Coordination Center)¹⁹를

18. “41st U.S.-ROK SCM Meeting Joint Communiqué” (October 23, 2009).

19. Bruce W. Bennett, “Revisiting the ROK Defense Reform Plan 2020: ROK National Security Planning in a Changing Environment,” p. 14.

통해 협력을 도모하게 될 것이다. 한·미 간 공동성명은 “현재전시작전 통제권이 한국군으로 이양되는 문제는 과정 및 절차상으로 잘 진행 중에 있다는 연합사 사령관의 보고에 동의하고 있으며 2012년 4월 17일 전시작전통제권은 한국군에게 계획대로 이관된다는 사실을 다시 확인 했다”고 말하고 있다. 전시작전통제권이 이양된 이후 새롭게 형성될 지휘체계와 협력 센터의 구조는 미래의 한·미동맹이 한반도에 대한 북한의 핵과 미사일 위협에 어떻게 대처할 것이냐에 관한 핵심적으로 중요한 사안이 될 것이다

V. 한·미동맹에서 해양부분이 차지하는 중요성

한·미 양국의 미래 동맹에 관해 최근에 작성된 탁월한 분석 하나는, 최근 이루어진 대한민국 해군의 현대화와 발전은 “미래 한·미동맹의 협력을 특히 밝게 해주는 것으로 보여진다.”²⁰고 언급한 것이다.

한국이 국제적 수준의 경제력을 가질 수 있게 만든 동력은 바다를 통한 무역과 에너지 수송이었음에도 불구하고, 이러한 해로의 안보를 전적으로 다른 나라에 의지하고 있는 상황이었다. 그러나 한국은 1990년대 부터 해군력 현대화 계획에 착수했으며 이전에는 한반도의 방위에만 치중하던 한국의 해군력을 대양 해군, 원양 해군으로 건설하고자 하는 계획이다. 2005년 9월 이전 한국은 2020년에 완성되는 15년의 국방 계획을 수립했는데 2001년 3월 김대중 대통령은 대한민국은 ‘전략 기동 함대’를 보유 할 것이며 그럼으로써 대한민국의 국가이익을 보호하고

²⁰ Kurt M. Campbell, Lindsey Ford, Nirav Patel, and Vikram J. Singh, “Going Global: The Future of the U.S.-South Korea Alliance,” in *Going Global: The Future of the U.S.-South Korea Alliance*, Center for a New American Security (February, 2009), p. 65.

세계 해양에서의 평화 수호 기능을 담당할 것이라고 선언했다.²¹ 현 대한민국 대통령인 이명박 대통령도 작년에 유사한 언급을 했다. “우리 나라는 우리나라의 해양 주권을 지킬 수 있는 최첨단 군사력을 건설할 것입니다. 최첨단, 원양 해군의 비전을 가진 대한민국 해군은 해상 교통로의 안전을 지키고 세계의 평화에 기여하게 될 것입니다.”²² 요약 하자면, 대한민국 해군은 막강한 한국의 경제력과 세계 최대의 조선 산업을 배경으로 하고 있으며 이제 대양 해군, 현대 해군의 길에 매진한 지 10년째로 접어들고 있다. 대한민국 해군은 이전 한국 해군이 담당했던 북한 선박과 잠수함을 차단하는 방위 사명을 훨씬 넘어서서 미국 제7함대를 지원할 수 있는 능력을 보유하게 되었다.

대한민국 해군의 능력이 증강되어 지역 및 세계 해양에서 기여 할 수 있게 됐다는 사실은 최근 한·미동맹의 미래 비전이 제시한 바와 잘 일치하는 것이다. 북한이 야기하는 핵과 미사일을 통한 직접 공격 위협과 확산 위협에 대응하는 과정에서 한국 해군은 한·미 양국의 군사동맹이 한반도 방위를 넘어서서 지역적, 세계적 차원의 더 넓은 영역에서 협력하게 될 때 지도자의 위치를 담당할 수 있게 된다. 아래에서 보다 자세하게 제시할 3개 분야에서의 협력은 특히 중요하다. 잠재적인 대공 및 미사일 방위에 대한 한국의 잠재적 기여다. 한국은 해상을 통한 핵확산을 더 효과적으로 막을 수 있는 방위 체제인 PSI에 새로운 참가국이 되었으며(2009년 5월), 지구 전체의 해양안보에 기여 할 수 있고, 사할적인 해로 안보를 지키기 위해 해적과 해상 테러리즘과 같은 다양한 비 국가적 위협에 대처할 수 있는 능력을 갖추고 있다.

²¹ Thomas Bowditch, “Peacetime Energy Security: What is the Threat and is there a Naval Mission?” Paper prepared for the Center for Naval Analyses (CNA)-Korean Institute of Maritime Strategy (KIMS) conference in San Francisco, CA (August 27-28, 2009), p. 18.

²² *Ibid.*, p. 19.

한·미 해군이 협력을 통한 공동 방위를 이룰 수 있는 이 세 가지 분야를 더 자세하게 분석하기 이전에 대양해군으로 변하고 있는 한국 해군의 주요한 요소들을 간단하게 요약하는 것이 유용할 것 같다.²³

1. 수상함(Surface Ships)

현대적으로 발전하고 있는 대한민국 해군의 수상함 전력은 3가지 클래스의 구축함을 포함하고 있다. 가장 막강하고 규모가 큰 구축함은 3척으로 구성된 KDX-III 구축함으로 7,650톤 급의, 이지스 체계를 갖춘 구축함이다. 이 구축함 중 한 척은 이미 취역해서 작전 중에 있으며 나머지 두 척은 2012년까지 완성될 예정이다. 그리고 이 구축함은 앞으로 3척이 추가될 예정이다. 이 구축함들은 원래는 장거리 SM-2 대공(對空) 미사일을 장착하고 있었지만 차후 SM-3 요격미사일로 업그레이드 될 수 있을 것이다.²⁴ 대한민국 해군은 6척의 새로운 4,500톤 급 KDX-II 구축함과 3,000톤 미만의 초기 구축함인 KDX-I 을 3척 보유하고 있다. 현재 건조 중에 있는 지원함 4척은 이들 군함들의 작전 반경과 작전 기간을 확대하도록 해 줄 것이다. 신형 프리깃 함인 FFX 군함들은 앞으로 수년 내에 취역하게 되어 있으며, 약 30척의 소형 코르벳 함과 수십척의 고속 초계정(500톤급 PKX 클래스 함정 포함)을 대치하게 될 것이다. 이 소규모 함정들은 연안에서 북한의 위협을 차단하는 기능을 담당하던 군함들이다. 그러나 북한이

²³- This section draws from the author's briefing on "Naval Defense of the ROK: The Evolution of Roles and Missions Because of Wartime OPCON Changes," presented at the CNA/KIMS Conference on "The Future of ROK Navy-U.S. Navy Cooperation" (Honolulu, Hawaii, June 21-22, 2007).

²⁴- For a good summary of evolving SM-3 missile defense capabilities, and the use of these missiles on Japan's Kongo-class Aegis destroyers, see Geoff Fein, "Raytheon's SM-3 on Target in Latest Test," *Defense Daily*, October 30, 2009.

장치한 수뢰의 잠재적인 위협을 고려할 경우, 한국은 수뢰 제거함이 12척에도 이르지 못하고 있으며 이 같은 종류의 군함을 더 만들 건조 계획도 없다.

2. 잠수함(Submarines)

한국 해군은 규모가 좀 더 큰 독일 제 214형, 1,800톤급 잠수함 9척을 건조 중에 있다. 이중 두 척은 최근 완성 되어, 기존에 보유하고 있던 1,200톤 급의 작전 반경이 짧은 소형 209형 잠수함 9척에 추가 되었다. 공기를 흡입하지 않고도 장기간 잠수가 가능한 재래식 추진력을 장착하여 장시간 동안 조용한 잠수 항해가 가능하게 된 9척의 새로운 대형 잠수함들은 더 오랜 시간 더 넓은 곳에서 작전할 수 있어 한국으로 하여금 더 먼 곳의 해로까지도 경비할 수 있게 하였다.

3. 수륙양용전력(Amphibious Ships)

2007년 한국 해군은 계획된 3척의 수륙 양용함 중 첫 번째 함정인 독도함을 취역시켰다. 14,000톤 급의 독도함은 길이가 660피트(약 200m)에 이르며 상륙정과 헬기 15대, 750명의 해병대 병력을 탑재 할 수 있는 요갑판(Weeldeck)을 장비하고 있다. 이 군함은 한국 해군이 아시아지역과 세계를 향해 힘을 투사하거나 영향력을 행사하는데 큰 기여를 하고 있다. 이 군함들은 앞으로 수직 이착륙 전투기를 탑재할 수 있는 항공모함으로 개조될 수도 있을 것이다.²⁵ 이들 군함들은 지휘 통제 능력이 막강하며 KDX-III급 이지스 구축함과 더불어 대한민국

²⁵-Strategic Forecasting (STRATFOR), "Japan, South Korea: A Naval Competition Speeds Up" (March 19, 2009) and Kurt M. Campbell *et. al., op. cit.*, p. 66.

해군 전투기동 함대의 중심을 구성하게 될 것이다. 대한민국 해군은 이 같은 기동 함대를 전략적으로 중요한 곳에 위치한 새로운 군항인 제주 해군기지에 배치할 예정이며 제주 해군기지는 2014년까지 완성할 것으로 계획하고 있다.²⁶

4. 항공기

현재 대한민국 해군의 항공대는 12대의 링스헬리콥터와 8대의 P-3C 장거리 해상 초계기로 구성되어 있다. 링스 헬기는 구축함 혹은 독도함과 같은 수륙 양용함에서 운용되며 향후 8대의 P-3C 초계기를 미국으로부터 더 구입할 계획이 있다.

이상 간단하게 요약하자면 대한민국 해군은 한반도 주변 해역은 물론, 아시아-태평양 혹은 그 밖까지 도달할 수 있는 현대적 대양 해군을 건설하기 위한 과정 중에 있다. 이 같은 사실을 염두에 두고 우리는 이 같은 해군력이 향후 어떻게 작전 할 수 있을지를 고려해 볼 수 있을 것이다.

VI. 핵확산을 저지하기 위한 한국 해군의 능력

북한의 핵무기와 미사일이 제기하는 중요한 위협 중의 하나인 바다를 통한 확산에 대응하는 데 있어 새로운 대한민국의 대양해군은 미국과 다른 나라들과의 협력을 이룩하는 데 큰 기여를 하게 될 것이다. 대한민국이 2009년 5월 가입한 PSI와 유엔 안전보장이사회 결의안 1874호는 핵무기 혹은 미사일과 그 부품을 탑재한 북한 선박을 차단하는

²⁶ "Jeju Naval Base to Open by 2014," *Korea Times*, April 27, 2009.

데 국제 사회가 협력할 근거를 제공하고 있다.

1. PSI²⁷

PSI는 2003년 5월 미국을 비롯한 10개국의 공동 발의로 시작되었으며 PSI는 조직이 아니라 행동이다. PSI에 가입한 나라들은 대량파괴 무기 확산에 반대한다는 원칙에 동의하고, 확산을 방지하기 위해서 요구되는 국가들의 권위를 강화한다. 핵무기 확산을 저지하기 위한 정보 교환, 상호 접촉 지점 등을 공지하며, PSI에 기여 할 수 있는 국가의 자산을 밝히고, PSI를 위한 해상 차단 훈련 혹은 실질적인 행동에 자발적으로 참여할 것을 약속한다. PSI를 위한 비공개적인 협력 구조는 20개국으로 이루어진 작전 전문가 그룹(Operational Experts Group, OEG)으로서 이들은 정기적으로 회합하여, 확산문제에 대한 관심을 갖고 향후의 훈련 계획 및 사안에 관해 논한다. PSI는 처음 발의된 지 6년이 지난 2009년 5월 현재 95개국이 참여하고 있는데 한국은 가장 최근에 참여 의사를 밝혔다. 매년 이루어지는 PSI 훈련 중 가장 최근에 이루어진 훈련은 2009년 10월 29일 싱가포르에서 행해진 것으로서 항구 내에 들어와 있는 배를 수색하는 방법을 보여주는 훈련이었다.²⁸ PSI는 항공, 지상, 해상에서의 대량파괴무기, 운반수단(탄도미사일 등) 혹은 대량파괴 무기 및 미사일 부품의 확산을 차단하는 것까지 모두 포함하고 있지만 PSI 행위의 대부분은 대량파괴무기 확산이 이루어지는 지점에서 선박을 차단하고, 승선, 수색하는 과정이며, 바다에서 주로 이루어지고 있다.

²⁷ Mary Beth Nikitin, "Proliferation Security Initiative (PSI)," *CRS Report for Congress* (September 10, 2009), provides a more detailed discussion of the PSI.

²⁸ "Exercise Deep Sabre II Concludes with Port Search Demonstration," Channel-newsasia.com, October 29, 2009.

2. 유엔 안전보장이사회 결의안 1874호²⁹

유엔 안전보장 이사회는 북한이 2009년 5월 두번째 핵실험을 단행한 후 6월 12일 안보리 결의안 1874호를 만장일치로 통과시켰다. 유엔 안전보장 이사회 결의안 1874호는 소형무기를 제외하고 북한에 의해 이루어지는 어떠한 무기 이전에 대해서도 제재를 가하도록 되어 있으며 2006년 10월 통과된 안보리 결의안 1718호와 마찬가지로 북한이 어떤 대량파괴무기 및 이와 연관된 장비 혹은 기술도 이전하지 못하도록 규제하고 있다. 유엔 안보리 결의안 1874호는 모든 국가들이 대량파괴 무기를 운반하고 있는 것으로 의심될 시 모든 북한 선박 및 다른 나라의 선박을 검문 하도록 요구하고 있다. 하지만 이 같은 검문은 국제법에 의해 강한 규제를 받는다. 즉 의혹을 받는 화물선을 보유한 국가의 사전 동의를 구해야 하며 주권을 보유하고 면책권을 가진 모든 함정을 검문할 수 있는 것은 아니다.

대한민국은 이제 PSI 가입국이 되었을 뿐만 아니라 유엔 안보리 결의안 1874호를 준수해야 할 나라가 되었다. 따라서 한국 해군은 미사일 및 핵무기를 확산하려는 북한의 행위를 차단하는 국제적 노력에 3가지 측면에서 기여할 수 있게 되었다. 첫째로, 대한민국은 북한의 항구로부터 제일 가까운 곳에 위치한 나라로 북한의 선박이 무엇을 선적하고 있는가에 관한 정보를 미국 및 다른 나라 해군과 공유 할 수 있다. 둘째로, 한국은 이제 PSI 훈련 및 회의에 정식으로 참여할 수 있다. 마지막으로 한국 해군은 기회가 오게 될 경우 바다에서의 핵무기 및 미사일 확산을 저지하기 위한 실질적인 해상 차단 작전에 참여할 수 있게 되었다. 이 같은 해상 차단 작전에 한국 해군이 참여 한다는

²⁹ Mary Beth Nikitin, "North Korea's Second Nuclear Test: Implications of U.N. Security Council Resolution 1874," *CRS Report for Congress* (July 23, 2009), provides a more detailed discussion.

것은 한국과 미국이 더 많은 정보를 공유하고, 훈련을 함께 함으로써 한·미동맹의 지역적, 세계적 차원에서의 협력을 증진시키는 데 기여하는 대단히 효과적인 부분이 될 것이다.

VII. 해양에서의 미사일 방어

북한의 핵과 미사일 위협에 관한 앞서서의 분석은 북한의 위협은 범위가 한반도를 넘는 광대한 것이라는 사실을 지적했고 한국은 이제 막 지상에 기지를 둔 미사일 요격 체제를 갖추려 하고 있다고 사실을 지적했다.

이 같은 맥락에서 보았을 때 한국의 KDX-III 구축함이 보유하고 있는 이지스 전투 체계의 능력은 한국의 미사일 방위를 위해 대단히 중요한 것으로 대두된다. 한국 해군은 조속한 시일 내에 미국 해군과 협력 하여 KDX-III 구축함의 미사일 방어체계를 개선하고 SM-3 미사일을 장착하여 해상 미사일 방어체계가 될 수 있도록 해야 할 필요가 있다고 보인다. 미국과 일본도 역시 북한의 미사일 위협에 노출되어 있는데 두 나라는 이미 미사일 방어를 위해 개선된 이지스 순양함과 구축함 다수를 이 지역에 배치하고 있으며 양국간 혹은 다국간 훈련을 실시하고 있다. 미국과 일본은 한국해군과도 이 같은 면에서 협력 할 수 있을 것이다. 지상 요격 미사일 방어망을 갖춘 세 나라의 육군 공군도 물론 함께 협력 할 수 있을 것이다. 이들 세 나라가 그 같은 능력으로 서로 더욱 협력하는 것은 기왕에 존재하는 북한의 미사일 위협에 대처하는 데 가장 효과적인 일이 될 것이다. 이제까지 나타난 북한의 미사일 위협만 보아도 대한민국이 육상 혹은 해상 미사일 방어망을 건설해야 하는 충분한 근거가 될 것이다.

VIII. 확대된 동맹 비전을 위한 대한민국 해군의 기여

대한민국 해군은 최근 한·미 안보협의회 이후 발표된 성명에서 논의되었듯, 한반도를 넘어서서 지역적 세계적 차원으로 확대된 포괄적 한·미동맹의 건설을 위해서 주도적인 역할을 담당할 능력을 보유하고 있다. 한국 해군이 보유한 이 같은 능력은 한·미 양국이 북한의 핵과 미사일 확산 위협을 바다에서 차단하는 역할을 담당하고 해상에 기지들 둔 미사일 방어망을 구축하는데서 가장 분명하게 보여질 수 있는 것이다. 그러나 이와 같은 역할을 넘어, 한국의 해군은 비국가적 위협인 해상 테러리즘, 해적 문제 등에 대해 미국 해군 및 다국적 해군과 협력함으로써 한·미동맹의 더 넓은 비전에 기여할 수 있을 것이다. 실제로 금년 한국 해군이 헬리콥터와 해병대 병력을 탑재하고 있는 KDX-II 구축함을 소말리아 해역에서 이루어지는 해적 퇴치 작전을 위해 파병한 것은 한국 해군과 미국 해군 및 다른 나라 해군들과의 협력에 관해 신기원을 이룩한 것이다. 이로 인해 한국 해군은 처음으로 대한민국의 무역과 에너지 수입을 가능케 하는 페르시아 만으로부터 인도양에 이르는 해로 안전을 스스로 확보하는, 국익 수호임무를 담당하게 되었다. 이로써 대한민국 해군은 국제적인 반 해적 작전을 벌이고 있는 미국 및 다른 나라 해군에 기여하는 동시에 해상에서의 안전에 관한 더 넓은 목적에도 기여하였다.

한국 해군이 국제사회에 기여 할 수 있는 또 다른 분야는 인도적 차원의 지원(Humanitarian Assistance)과 재난 구호 활동(Disaster Relief, HA/DR)일 것이다. 한국 해군이 보유한 독도함과 같은 신형 수륙 양용함은 이 같은 작전을 수행하는 데 최적의 군함이다. 이 같은 군함은 그 필요성이 점차 늘어나고 있으며 작전 범위도 한반도 부근의 해역에 한정되지 않는다. 미국 해군은 한국 해군과 더불어 함께 훈련하거나

혹은 인도적 차원의 지원을 위해 함께 배치됨으로서 한·미 안보의 더 큰 목적을 위해 기여할 수 있을 것이다.

마지막으로 미국 해군은 한반도 주변 해역에서의 해군 작전에 관해서도 점차 큰 관심을 가지기 시작하였다. 한국 해군은 연안해역에서의 작전에 관해 방대한 경험을 가지고 있으며, 한국의 신형 고속 초계정은 미국 해군의 연안 작전에 큰 도움을 줄 수 있는 좋은 위치에 있다. 한국 해군은 특히 미국 해군이 새로운 형태의 연안 전투함을 한반도 해역에 배치할 때 미국 해군과 정보를 공유할 수 있을 것이다.

요약한다면, 한·미 해군이 해적 및 테러를 막기 위한 바다에서의 활동과, 인도적 지원, 재난 구호 활동 등에 동참함으로써 한·미동맹의 더욱 확대된 목적을 위해 더 큰 차원에서 기여할 수 있을 것이다.

IX. 결론

북한의 점증하는 핵무기와 미사일에 의한 위협은 한·미동맹에 심각한 위협과 도전이 되고 있으며, 그 위협은 한반도는 물론 전 세계적 차원의 문제다. 동시에 새로운 한·미동맹의 미래 연합 비전은 두 나라가 안보를 위한 협력의 차원을 확대함으로써 두 나라의 동맹을 “양자간, 지역적, 세계적 차원에서의 포괄적인 동맹으로 확대 건설” 할 것을 약속하고 있다. 대한민국 해군이 자신의 능력을 확대하고 대양에 도달하는 능력을 갖추나가고 있기 때문에 한·미 양국 해군은 북한의 핵무기 및 미사일 위협에 대응하기 위해, PSI를 통한 바다에서의 북한 선박 차단, 대한민국 해군 함정과 미국 해군이 바다에서 북한의 미사일을 방어하기 위한 방어망 구축 등 특히 바다에서의 협력이 필요하다. 대한민국 해군과 미국 해군의 협력은 한국 해군의 주도적

참여를 통해 확대된 동맹의 미래 비전 목표를 달성하는 데도 기여할 것이다. 한국 해군은 미국 해군 혹은 다른 나라 해군들과 지역적·세계적 차원에서 해적 및 테러에 대항하는 작전을 전개할 수 있을 것이며, 인간적 차원의 지원, 재난 구호 활동과 연안 해역에서의 작전에 참여 함으로써 더 넓은 차원의 동맹에 기여할 것이다. 그렇게 함으로써 미국과 한국의 해군은 전통적인 육군의 슬로건이었던 ‘같이 갑시다’를 전통적인 해군 슬로건인 ‘Two If By Sea’로 대체할 수 있을 것이다. 이것은 미국 독립 전쟁 당시 한 전투에서 영국군이 육지를 통해 침입하면 등불을 하나 올리고 바다를 통해 침입하면 등불을 두 개 올리기로 했던 데서 유래한 일화로 한·미 양국 해군이 이제 동맹관계에서 중추적 역할을 담당하게 되었다는 의미이다.

- Bennett, Bruce W. "Revisiting the ROK Defense Reform Plan 2020: ROK National Security Planning in a Changing Environment." August, 2007.
- Bowditch, Thomas. "Peacetime Energy Security: What is the Threat and is there a Naval Mission?" The Center for Naval Analyses (CNA)-Korean Institute of Maritime Strategy (KIMS) conference. San Francisco, CA, August 27-28, 2009.
- Cha, Victor D. "Outperforming Expectations: The U.S.-ROK Alliance." Kurt M. Campbell. Victor D. Cha. Lindsey Ford. Nirav Patel. Randy Schriver and Vikram J. Singh. *Going Global: The Future of the U.S.-South Korea Alliance*. Center for a New American Security. February, 2009.
- Fein, Geoff. "Raytheon's SM-3 on Target in Latest Test." *Defense Daily*. October 30, 2009.
- Jung, Sung-ki. "U.S. Promises Missile Shield for S. Korea." *Defense News*. October 26, 2009.
- Nikitin, Mary Beth. "North Korea's Second Nuclear Test: Implications of U.N. Security Council Resolution 1874." *CRS Report for Congress*. July 23, 2009.
- _____. "North Korea's Nuclear Weapons: Technical Issues." *CRS Report for Congress*. July 1, 2009.
- _____. "Proliferation Security Initiative (PSI)." *CRS Report for Congress*. September 10, 2009.
- Niksch, Larry A. "Korea-U.S. Relations: Issues for Congress." *CRS Report for Congress*. updated July 25, 2008.
- _____. "North Korea's Nuclear Weapons Development and Diplomacy." *Congressional Research Service (CRS) Report for Congress*. September 9, 2009.
- Song, Min-soon. "Restoring Boldness and Flexibility to U.S.-ROK Coordination on North Korea." *Center for U.S.-Korea Policy. Newsletter*. Vol. 1, No. 8, September, 2009.
- Stares, Paul B. and Joel S. Wit. "Preparing for Sudden Change in North Korea." *Council on Foreign Relations Special Report*. No. 42, January 2009.
- Strategic Forecasting (STRATFOR). "Japan, South Korea: A Naval Competition Speeds Up." March 19, 2009.

Weeks, Stanley B. "Naval Defense of the ROK: The Evolution of Roles and Missions Because of Wartime OPCON Changes." The CNA/KIMS Conference on "The Future of ROK Navy-U.S. Navy Cooperation." Honolulu, Hawaii, June 21-22 2007.

"41st U.S.-ROK Security Consultative Meeting Joint Communique." October 23, 2009. <<http://www.defenselink.mil/Releases/>>.

"Exercise Deep Sabre II Concludes with Port Search Demonstration." October 29, 2009. <channelnewsasia.com>.

"JeJu Naval Base to Open by 2014." Korea Times. April 27, 2009.

"South Korea to Complete Missile Defense by 2012." *Defense News*. February 15, 2009.

Defense News.

Korea Times.



북한체제 변혁을 위한 한·미협력

남성욱



I. 문제제기

결단의 시기가 다가오고 있다. 모든 물질은 임계치(Critical Value)에 도달하면 양적인 변화에서 질적인 변화가 일어난다. 질량 변화의 법칙이다. 지난 1994년 아버지 김일성의 사망 이후 절대적인 통치자로 군림해온 김정일은 이제 생물학적인 나이와 고령에 따른 질병으로 서서히 무너져 가고 있다. 그가 언제까지 권좌에 있을 수 있을지 모르지만 후계체제가 확고하게 구축되지 않은 상황에서 김정일은 가까운 시일 내에 어떤 형태로든지 현재의 불투명한 상황을 정리하는 선택을 해야 한다.¹ 이제 북한의 체제 변혁은 단순한 희망적 전망을 넘어 물리적인 시간 경과에 따라 시급한 논의가 필요한 불가피한 주제가 되었다. 체제 변혁은 북한 내부와 외부에서 동시에 병렬적으로 진행될 것으로 예상된다.

변혁이 진행되기 위해서는 체제 내부 영역에서는 북한 주민들의 생존에 대한 욕구가 점진적으로 표출되어야 한다. 헬무트 슈미트 독일 전 수상은 지난 2006년 『독일 통일로의 길(Auf dem Wege zur deutschen Einheit)』이라는 책을 발간하였다. 그는 이 책에서 동독과 동유럽에서의 공산체제 몰락에는 해당 국가 국민들의 ‘자유에 대한 의식’이 가장 큰 원인으로 작용했다고 지적한다. 즉 ‘자유 의 힘’이 체제 변혁의 추동력이 되었다는 것이다.² 세계에서 유례가 없는 폭정과 감시체제를 가동하는 국가에서 주민들의 상향식 욕구가 정책에 반영 되기는 용이하지 않다. 특히 일제 강점기를 거쳐 봉건적 수령체제가 잔존한 사회에 유일사상 체제를 포장한 1인 지배체제에서 근대적 의미의 시민사회가 뿌리를 내리기는 어렵다. 그러나 주민들도 외부세계와의 접촉을 확대하는 과정에서 인식의 변화가 미흡하게나마 진행될 것이며

1. 이우탁, 『오바마와 김정일의 생존게임』 (서울: 창해, 2009), p. 48.

2. 박성조, 『한반도 붕괴』 (서울: 랜덤하우스, 2006), p. 190.

이는 체제 변혁의 중요한 모티브가 될 것이다. 특히 소위 2012년 강성대국 100년을 목전에 앞두고 있지만 그간 북한 정권이 공약한 식·의·주 문제의 해결은 대규모 차원의 외부적 지원 없이는 거의 불가능하다. 전체 인구의 1.5%만이 인간다운 생활을 향유하는 사회는 미래에 생존을 담보할 수 없다.

체제 외부 영역에서는 한국과 국제사회가 북한 변혁의 단초를 제기할 것이다. 2009년 미국 대통령에 취임한 버락 오바마가 이끄는 향후 4년 혹은 8년은 북한에게 핵문제 해결은 물론 체제 유지 차원에서 진정한 의미의 ‘마지막 기회’가 될 것으로 예상된다. 개성공단 및 금강산 관광 등 남한과의 인적·물적 교류가 경제적 측면에서 북한체제 유지에 필수적 요인이 되는 상황은 회피하기 어려운 현실이다. 아무리 ‘자본주의 바람’과 외부세계로부터 북한 땅에 모기장을 촘촘하게 치러해도 인터넷과 통신전파를 완벽하게 차단하기는 불가능하다. 미사일과 핵실험 이후 채택된 유엔 안보리 결의안 1874호는 북한경제를 외부세계와 철저하게 단절된 로빈슨 크루소의 경제(Robinson Crusoe Economy)로 변모시키고 있다. 북한 주민의 인권개선도 시대적 해결 과제다. 중국을 비롯한 제3국에 불법체류 중인 탈북자들도 체제 변혁의 수혜 대상이 되어야 한다.

결국 체제 변혁은 대내외적 여건에서 시급한 해결을 요구하는 과제이며 북한체제 내부의 상황으로 볼 때 더 이상 지연하기도 어려운 상황이다. 북한체제 변혁은 군사력과 경제력에 의존하는 하드 파워(Hard Power)와 정치적 가치와 이상, 그리고 인간다움을 보장하고 인간의 감성에 합치되는 문화와 합리적인 사회적 합의 등으로 구성된 소프트 파워(Soft Power)를 절묘하게 혼합한 스마트 파워(Smart Power)³로

3. 리처드 아미티지·조지프나이, 홍순식 옮김, 『스마트 파워』 (서울: 삼인, 2009); 김상배, “스마트 파워와 오바마 정부의 대북정책: 개념적 이해와 비판적 검토,” 2009년 5월

수행되어야 한다. 본고는 한·미 간의 협력을 통한 북한의 체제 변혁을 내부와 외부, 소프트 파워와 하드 파워 4가지 차원에서 접근하고자 한다.

II. 북한의 군사적 모험주의와 내구성 평가

1. 군사적 모험주의와 강성대국 건설

북한 당국의 당면 최우선 과제는 체제 안정과 경제난 해결이다. 북한은 2012년 주체 100년과 김정일 출생 70년 등을 맞이하면서 두 가지 중대한 문제를 해결하여 권력을 후계자에게 안정적으로 이양한다는 목표를 갖고 있다. 그러나 현실은 암울하다. 지난 1960년 김일성이 ‘이밥에 고깃국, 비단옷 및 기와집’이라는 의식주문제 해결을 공언한 이후 50년이 지나고 있지만 여전히 해결 전망은 불투명하다. 2009년 역시 식량 생산 부진과 대외 지원 중단으로 식량난이 가중되고 있다. 미국의 대북 적대시 정책이 체제 불안과 경제위기의 원인이라고 항변하고 있지만 원인은 폐쇄적인 대내외 정책 때문이다. 핵과 미사일 개발을 통한 군사적 모험주의로 국제사회를 위협하여 대규모 대외 원조를 받아내는 전략을 통해 경제위기를 극복하려는 정책은 한계가 있으나 북한은 이에 주력하고 있다.

북한은 당초 예고한 일정대로 2009년 4월 5일 장거리 로켓을 발사하였다. 3월 12일 북한은 시험통신위성 ‘광명성 2호’의 발사 준비의 일환으로 국제민간항공기구(ICAO)와 국제해사기구(IMO) 등 국제기구에 비행기와 선박의 항행안전에 필요한 자료와 발사시기(4월 4~8일)를

서울대 통일평화연구소 개소 3주년 기념 학술심포지엄 발표 논문 (2009.5).

통보하였다. 북한은 이에 앞서 3월 5일 「외기권 조약」, 3월 10일 「우주물체협약」에 대한 가입서를 각각 러시아와 유엔사무국에 허겁지겁 기탁하였다. 북한이 1998년 8월 ‘대포동 1호’를 발사했을 때 항공기와 선박들의 안전 항행에 필요한 사전 통보 절차를 밟지 않았던 것과는 대조적인 조치였다. 또한 북한은 내부적으로 로켓 발사에 앞서 조선신보·중앙통신 등 국내외 보도매체를 통해 ‘UN 회원국이 지닌 우주의 평화적 이용 권리’를 주장하면서 미사일이 아니라 인공위성을 쓰는 것이라고 집중 선전하였다. 결국 북한은 미사일이 아닌 인공위성 명분 쌓기에 주력하였다.

그러나 기술적으로 탄도미사일과 우주발사체는 추진기관과 유도 조종장치·기체설계 등의 근본적인 원리가 동일하고 탑재체 및 궤적에서만 차이가 난다. 특히 일반적인 우주발사체가 액체산소를 산화제로 쓰는 반면 북한의 대포동-2호는 탄도미사일에 주로 쓰는 적연질산을 사용하였다. 적연질산은 인체에 해롭고 부식성이 높음에도 불구하고 저장성이 좋아 미사일에 주로 사용한다. 이와 관련 북한의 일본 전위 조직인 조총련의 기관지인 조선신보는 지난 4월 6일 발사에 대해 “위성용 로켓과 ICBM(탄도미사일)은 표리일체로 미국의 패권에 강한 억제력이 생긴 셈이다”라고 보도하여 군사 전용을 스스로 인정하였다.

북한이 로켓을 발사한 이유는 세 가지로 추정할 수 있다. 첫째, 체제 선전의 목적이다. 지난 3월 8일 최고인민회의 대의원 선거에서 새로 선출된 대의원들의 첫 회의와 4월 9일 3기 체제 공식 출범을 대내외에 과시하기 위한 선전 성격이 강하다. 우주과학기술 분야에서 강성대국의 목표를 앞당기게 됐다는 성과를 주민들에게 대대적으로 홍보하여 체제 결속 수단으로 활용하려는 목적이 강하다. 특히 우주로켓의 발사 시점이나 기술 자립도면에서 한국보다 앞섰다고 북한체제의 우월성을 선전하는 데에 이용하고 있다.

둘째, 북한 미사일 수출 홍보 수단으로 활용하려는 의도다. 북한은 인공위성 발사가 성공할 경우 대륙간탄도탄(ICBM) 기술을 보유하게 됐음을 의미한다며 이란 등 중동국가 대상으로 무기 수출의 홍보 수단으로 활용할 가능성이 높다. 인공위성의 궤도 안착에 실패했어도 중장거리 탄도미사일 기술력이 입증되는 것이라는 점에서 북한의 대외 미사일 수출이 증가할 가능성이 크다. 2005년 이후 북한은 미사일 수출이 감소함에 따라 이란 등과 공동개발로 전환했으나 금번 발사 이후 기술자 교류나 부품 판매 등 단독 개발로 돌아설 가능성도 있다. 북한은 사거리 1,300km 노동미사일에 이어 사거리 3,000km 중거리 미사일(IRBM)을 작전 배치하는 등 미사일 기술 개발에 주력하는 것으로 국방부가 발행한 『국방백서 2008』는 추정하고 있다.

마지막으로 북·미 협상 관련 미국의 적극적 자세 유도 수단으로 활용하려는 의도다. 북한의 로켓 발사 움직임으로 오바마 행정부에서 외교 우선순위에서 밀려있던 북핵 및 미사일문제가 현안으로 부각됨에 따라 미사일 발사가 북·미 접촉의 촉진 수단으로 작용할 가능성이 적지 않다.

2. 국제사회의 대응과 북한체제의 내구성 평가

유엔 안보리는 북한의 로켓발사 8일 만에 이를 비난하는 대북 의장 성명(Presidential Statement)을 만장일치로 채택하였다. 안보리는 북한의 로켓 발사를 규탄(Condemn)하고, 2006년 10월 북한 핵실험 이후 채택된 안보리 결의 1718호를 위반(Contravention)한 것으로 규정하였다. 안보리 의장성명은 이어 북한에 대해 유엔 안보리 결의안 1718호의 준수와 추가 발사 금지를 요구했다.

지난 2009년 5월 25일 핵실험으로 핵보유를 기정사실화하고 있는 북한은 핵보유가 추정되던 북한과는 이제 다른 국가가 되었다. 북한의

핵보유는 국제사회의 암묵적 부인에도 불구하고 점차 사실로 구체화되고 있다. 북한의 핵보유가 대미 협상용을 넘어서 김일성 → 김정일 → 김정은 후계체제를 완성하는 불가피한 체제 결속용이라는 분석도 대두되고 있다. 특히 김정일은 2008년 8월 자신의 뇌졸중 발병(Stroke) 이후 2012년 강성대국 건설과 후계체제를 완성하기 위해서는 시간이 많이 남아 있지 않은 점을 심각하게 고려하고 있는 것 같다. 시간 변수는 그로 하여금 각종 정책 결정 등에서 속도전을 전개하는 주요 요인으로 추정되고 있다. 시간 변수와 국제정치적 변수 등 모든 가변적 요인들을 고려하여야 하겠지만 복잡한 고차방정식에 해당할 정도로 결론이 간단하지 않은 문제들이다. 국제사회가 거부하는 핵무기 보유가 모든 사회 시스템이 낙후된 북한 권력체제의 세습을 보장할 수 있을까? 국제사회의 압박으로 북한이 양자 및 다자회담에 참가하겠지만 핵포기에 대한 기본 입장이 전제되어야 한다. 한국 정부가 주장한 대협상(Grand Bargain)과 미국 정부가 주장하는 포괄적 협상안(Comprehensive Package Deal) 모두 경제적 보상 및 체제안전과 북한 핵폐기를 교환한다는 점에서 이견이 없다. 상호 불신이 심각하지만 이 원칙이 지켜지지 않는 한 국제사회의 대북지원은 가능하지 않다. 결국 북한체제의 내구성은 역설적으로 핵폐기 가능성이 높아질 때 정비례한다. 핵폐기 의지가 미약할 때 내구성 역시 취약해진다.

〈표 II-1〉 북한 핵문제와 국제사회의 대응

연도	북한 도발	국제사회 제재	중재	대화국면 조성
1993~1994년	북한, IAEA 핵사찰 거부	미국 정부의 국지적 공격 검토 (1994년 6월)	지미 카터 전 미국 대통령 방북 (1994년 6월)	북-미 고위급 회담 재개 (1994년 7월)
2002~2003년	북한, 우라늄 농축 프로그램 시인 (2002년 10월)	국제원자력기구 (IAEA)의 유엔 보고 결의안 채택 (2003년 2월)	중국의 3자회담 조율 (2003년 3월)	북한 외무성 6자회담 개최 발표 (2003년 8월)
2006년	1차 핵실험	유엔 안보리 결의안 1718호 채택(10월)	중국의 순방외교(10월)	북한 외무성 6자회담 복귀 발표(11월)
2009년	장거리 로켓발사·2차 핵실험	유엔 안보리 결의안 1874호 채택(6월)	중국의 순방외교 (7~9월) *다이빙귀 김정일에게 후진타오 친서 전달	북한 김정일, 양자 및 다자대화 희망(9월 18일)

출처: 『동아일보』, 2009년 9월 19일.

Ⅲ. 북한체제 변혁의 조건과 한계

1. 김정일 시대: 투병과 세습의 이중고

2009년 김정일의 건강은 대체로 양호한 것으로 평가되나 지난해 8월 발병한 뇌졸중(Stroke)의 후유증으로 판단되는 특징적인 증세가 나타나고 있는 것은 주목할 만하다. 특히 노여움이 많아지고 화를 잘 내고 부정적인 보고에 대해 참을성이 적어진다는 관측이 있다. 프랑스 등 일부 외국 의사들은 조심스럽게 환각증세(Hallucination) 설을 제기

하기도 한다. 특히 2009년 5월 남한의 장례기간을 기다리지 못하고 한국 국민의 반감에도 불구하고 국민장 기간에 핵실험을 강행하였다. 또한 중국과 러시아를 전례없이 직설적으로 비난하였다. 또한 김정일은 대내정책 결정 과정에서는 “투박하고 밀어붙이기식”의 강공법에 절대적으로 의존하고 군과 안전·보위부 계통의 강경분자들이 북한의 대외정책 결정의 흐름을 주도하도록 분위기를 조성하고 있다. 제12기 최고인민회의 1차 회의에서 오극렬, 장성택, 조규창, 우동측 및 김정각 등 김정일 정권 실세들의 국방위원회 참여 등 국방위원회의 세력 강화도 이와 무관치 않아 보인다. 국방위원회의 강화는 결국 각종 정책 지도기능 강화로 이어질 것이다. 김정일은 2012년 강성대국을 목표로 핵보유국 지위 강화와 경제강국 건설에 매진하고 있고 이를 위해 대내외 정책 전반에서 유례없는 강경 입장과 조급증을 보이고 있는 것으로 추정된다.

북한의 김정일이 권력세습에 집착하는 이유는 후계체제 구축이 김정일 족벌과 추종세력들의 정치적 생존을 위한 최선의 선택이기 때문이다.⁴ 김정일의 결심 이면에는 과거 소련⁵을 비롯한 동유럽과 중국의 독재자들이 사후에 경험한 사례들이 중요한 동기로 작용한다. 소련과 중국 및 동유럽에서 후계문제와 관련해 기존 지도자들의 부관참시의 실상을

4. 장성민, 『전쟁과 평화』 (서울: 김영사, 2008), p. 37.

5. 소련 공산당 지도자 스탈린은 생전에 말렌코프를 후계자로 지명하고 1953년 사망하였으나 확실한 후계체제를 구축하지 못했던 말렌코프는 흐루시초프에게 권력을 내주었다. 권력을 장악한 흐루시초프는 레닌과 함께 방부 처리되어 유리관에 보관되어 있던 스탈린의 시신을 꺼내 매장하고 스탈린 격하운동을 전개하는 등 생전에 자신을 지지하지 않았던 스탈린에 대해 부관참시에 해당하는 정치적 보복행위를 감행하였다. 중국에서도 모택동의 사후 후계를 둘러싸고 다양한 행태가 나타났었다. 중국의 경우 1969년 공산당 제9기 전국대표대회에서 름바오(林彪)를 마오쩌둥(毛澤東)의 후계자로 결정하고 당 규약에까지 명기한 상태였다. 그러나 름바오는 마오의 번덕에 따른 미래 신변위협과 정적들의 다양한 움직임에 불안감과 초조감을 느끼고 쿠데타를 음모하던 중 그 사실이 적발되자 1971년 9월 13일 비행기를 타고 탈출하던 중 추락해 사망하였다.

지켜본 김일성은 ‘믿을 것은 피붙이 뿐’이라는 인식을 확고히 하였다. 결국 아버지로부터 권력을 이양받은 김정일은 아버지 사후에도 김일성이 무사한 것을 보고 자신도 자식에게 권력을 세습하는 것이 최선이라는 결심을 하게 된 것으로 추정된다. 세습의 또 다른 이유 중의 하나는 3대 세습이 역설적으로 현재는 물론 미래에 자신의 체제가 공고하고 권력이 우월하다는 측면을 과시하여 권력 누수를 막을 수 있다는 점이다. 김정일은 김일성의 유훈통치를 통하여 김일성은 물론 자신의 권력 이완을 막고 북한의 미래체제에 대해 불안감을 포지하고 있는 권력층들에게 충성을 유도할 수 있는 안전장치로 활용해옴으로써 2대에 걸쳐 강력한 통치체제를 유지하고 있다.

결국 김정일 주변의 권력층들은 제3자의 의한 권력 승계보다는 3대 세습이 자신들의 특권적 지위를 유지하는데 필수적이라는 판단을 하고 있다. 김정일 추종세력은 김정일의 아들이 아닌 제3자가 권력을 장악할 경우 자신들이 제거될 수밖에 없다는 불안감으로 3대 세습을 밀어 붙이는 것으로 분석된다. 결국 북한의 3대 세습은 시대착오적인 발상이나 김정일과 추종세력들은 정치적 생존과 권력유지를 위하여 무리한 선택을 추진하고 있다.

2. 포스트 김정일시대: 김정은은 후계자가 될 수 있을까?

김정일의 세 아들은 각각의 장단점을 지니고 있다. 김정남(38세)은 첫째 부인 성혜림의 아들이자 장남으로서 장자상속의 동양적 질서 속에서 우월한 후계자의 위치를 차지하였으나 일본 당국에게 밀입국 혐의로 체포되는 등 지도자로서의 이미지가 실추되었다. 김정철(28세)은 둘째 부인 고영희의 후광으로 모친이 사망하기 전에는 후계 구도가 유리하였으나 호르몬 장애 등 건강이상설이 유포되고 성격이 강경하지

못했다는 평가 등으로 탈락한 것으로 추정되고 있다. 김정은(26세, 1984.1.8)은 고영희의 차남으로 승부욕이 강하고 권력 지향적 성향 등으로 김정일의 총애를 받는 것으로 판단되고 있다. 셋별장군 칭호를 받은 김정은이 후계자로 내정된 것은 현재까지는 저돌적인 성격과 권력지향적 행태 등 주관적인 요인이 크게 작용한 것으로 분석된다.

김정은이 후계체제 구축의 대상인물로 본격적으로 거론되기 시작한 때는 시기적으로 2008년 10월경으로 추정된다. 현재로서는 후계체제 구축의 낮은 단계이자 초기단계로 추정된다. 우선 북한의 권력기관에서 사용되고 있는 용어 표현에서 후계체제 구축에 대한 암시를 포착할 수 있다. 김정은을 “영명한 동지”라고 호칭하거나 “만경대 혈통” 운운 등은 과거 김정일의 후계체제 구축과 유사한 경로를 밟고 있다는 추론의 근거로 가능하다.

이런 호칭의 대두보다는 북한의 새로운 국정과제로 후계자의 과업 축적을 최우선적으로 추진하고 있다는 사실이 보다 의미있는 증거가 될 것으로 보인다. 2008년 4월부터 강력하게 추진되고 있는 ‘150일 전투’는 지난 74년 하반기(10.21~12.29) 김정일의 경제부분 업적 쌓기 사업이었던 ‘70일 전투’와 유사하다. 결국 9월 하순에 종료된 대중동원 성격의 이벤트는 3남 김정은이 대중을 대상으로 한 활동상 부각을 통해 후계자 업적 쌓기의 일환으로 판단된다. 김정은은 외형상 2009년 5월 1일 기념 축포 행사를 주관한 것으로 알려지고 있고 최고인민회의 제12기 1차 회의(4월 9일) 직전에는 국방위원회 지도원에 임명된 것으로 추정된다. 이는 후계구도에 선군정치를 강조한 것으로 보인다. 향후 지도원→과장→실장→참사→국장 등의 보직을 거치며 고위직에 도달할 것으로 예상된다.

후계체제의 공식화는 김정일의 건강과 김정은의 수권 능력이라는 인적변수와 국내외적 상황이라는 물적 변수에 크게 좌우될 것이다.

북한은 일단 외형적으로 강성대국 완성의 해인 2012년(주체 100년)에 안보, 경제 및 외교분야의 안정적 여건을 마련하고 세습을 공식화하며 후계자의 이상화를 본격적으로 추진한다는 계획이다. 세습을 위한 환경적 여건의 물적 변수는 △대미관계 개선과 대규모 외부지원을 통한 경제위기 극복, △핵과 탄도미사일 개발 완료, △체제 위협 해소, △대남 비대칭전력(Asymmetric Weapon) 우위 확보, △정치적 레버리지 확보 등을 예시할 수 있다. 북한이 군사적 모험주의에 의해 국제사회의 강력한 제재를 지속적으로 받는다면 권력 승계가 지연될 수도 있을 것이다. 또한 핵과 미사일의 개발이 연기된다면 권력 승계 역시 미뤄질 수도 있을 것이다. 결국 체제 위협이 어느 정도 해소됐다는 판단이 설 경우 승계 작업을 본격화할 것으로 전망된다. 김정일이 건재할 경우 2012년 3대 세습은 자연스럽게 기정사실화될 가능성이 높다.

그러나 김정일의 갑작스런 사망(Sudden Death) 등 돌발 상황 발생시 기존 후계 구도 시나리오는 새로운 국면을 맞을 수밖에 없을 것이다. 특히 후계 시나리오는 사망의 형태에 따라서 양상이 매우 달라질 수밖에 없다. 김정일 외병 관련 최후 예상 시나리오는 5가지로 구분될 수 있을 것이다. 사망 시나리오를 분류하는 사례는 갑작스런 사망을 제외하고는 인지능력과 행동능력의 유무를 가지고 분류한다. 첫째, 김정일 위원장 사망(급서: Sudden Death) 시나리오다. 김정일이 유연도 남기지 않고 지난 1994년 아버지 김일성의 사례처럼 갑자기 사망하는 경우다. 이 경우 김정은에 대한 권력 승계는 미궁 속으로 빠질 가능성이 크다. 장성택-김경희가 버팀목이 되는 김정은-김정철 체제가 공고히 되기 위해서는 군부의 절대적인 지지가 필수적이다. 급서의 경우 군부가 일사불사하게 김정은 지지를 선언하기 보다는 노동당, 국방위원회 등 5대 권력기관을 포함한 친중적 성격의 군부와 당의 주도권 쟁탈 과정에서 연합세력에 의한 집단지도체제가 불가피할

것으로 관측된다.⁶ 결국 김정은이 세습체제의 기반 미흡으로 권력을 실질적으로 장악하기는 어려움이 있을 것이다.

둘째, 김위원장의 식물인간(植物人間) 시나리오다. 인지(認知)능력과 행동(行動)능력이 모두 중단된 상태로 물리적인 수명을 유지할 뿐이다. 국내에서 이슈가 된 존엄사의 판정에 해당되는 경우다. 인공호흡기로 생명이 유지되는 경우이나 의학적으로 사망이 공식화되지 않은 경우다. 이 시나리오의 경우 중국의 원격 조정 하에 북한 권력체제의 동요를 막고 안정적인 관리에 주력하는 상황이다. 의학적 차원의 공식적인 사망신고가 있을 때까지 외형적으로 당과 군부 간 평온한 균형 상태를 유지하고 있다. 연횡합중에 의한 물밑간 권력투쟁이 활발하게 전개되나 구체적인 인물 선정에 의한 후계체제 논의가 공식화되지 않은 상태다.

셋째, 김정일 중증(重症) 시나리오다. 인지(認知)능력은 보유했으나 행동(行動)능력은 무력화된 상태다. 제2차 뇌졸중(Stroke)이 발병하여 정상적인 회복이 어려운 경우다. 제한적인 인지능력으로 정상적인 대화는 가능하지 않고 최소한의 필담으로 의사를 표시하는 병상통치(Hospital Politics) 상황이다. 병상에 누워있으며 거동도 어려운 상황이다. 외형적으로 북한 권력체제는 평온을 유지하고 있으나 권력층에서 신속한 후계작업이 불가피한 단계다. 권력 통치기능의 약화, 누수 및 여비서 김옥 등 문고리 권력을 행사하는 주변 인물들의 활동이 활발해지는 단계다. 후계체제의 정지 작업을 물밑에서 가속화하는 단계로써 최소의 정책결정 과정이 지연되고 지도자에게 보고되는 내용은 주로 강경하고 명량한 내용 위주로 진행된다. 최고 지도자의 은둔상황이 장기화되면서 집단지도체제에 의한 정책결정이 가속화될 것이다. 이

6. 북한이 지난 4월 최고인민회의 제12기 1차 회의에서 11년만에 헌법을 개정한 것은 후계 작업을 위한 포석이라고 볼 수 있다. 국방위의 권한을 강화했으나 군부 반란을 우려하여 당과 군부간의 균형적인 역할에 비중을 두고 있다.

경우 후계체제 작업은 미궁 속에 빠질 가능성이 크다.

넷째, 김정일 경증(輕症) 시나리오다. 인지(認知)능력도 보유하고 행동(行動)능력도 보유한 정상적인 상태이나 다만 보행이 불편하여 외부의 도움이 필요한 경우이다. 이 경우 김정은 후계체제 구축 작업이 김정일의 지시로 본격화되는 단계다. 외형적으로 북한체제는 평온하며 형식상 휠체어나 침상통치(Bed Politics Without Field Visit) 형태로 진행된다. 김정일의 외형상 독재자의 권위에 상응하는 정상적인 보행이 어려워짐에 따라 10·10 당창건 53주년 행사에 불참하고 주요한 통치방식인 현지지도가 어려운 상황이다. 이에 따라 하부단위에서 정책 집행이 차질을 초래하는 등 국가 통치기능의 정상적인 작동이 현장에서 부터 이완되기 시작할 것이다.

마지막 다섯 번째 시나리오는 김정일 위원장이 현재와 같은 건강 상태를 유지하나 고령화에 따른 노화로 김정은 세습이 단계적으로 진행되는 경우다. 이 경우 세습은 5년 내외의 중기 계획 하에서 진행될 것이다. 김정은이 노동당의 직책을 차지하고 리더 수업을 받는 경우다. 이 경우 세습은 원만하게 진행되고 체제 유지의 불안감도 상당 부분 가라 앉을 것이다. 이와 같은 다섯 가지의 시나리오는 해당 과정에서 어느 정도의 시간이 소요되는가에 따라 상황은 매우 다를 것이다. 다섯 번째 시나리오를 제외하고는 어느 시나리오든 장기화되면 후계권력 구도는 예측 불가능한 안개 구도로 전개될 것이다. 최종적으로 어느 시나리오든지 “권력은 주어지는 것이 아니라 쟁취하는 것이다”라는 명제를 김정은이 실천할 수 있는가가 관건이다. 결국 중국적으로 김정은이 본인의 능력으로 아버지 김정일의 권력을 빼앗아 지킬 수 있는가가 관건이다. 특히 김정일이 권력을 행사하는 동안 김정은이 권력을 주변과 조화롭게 자신의 권력을 구축할 수 있는 권모술수의 능력을 보유하였는지 여부가 매우 중요하다.

〈표 III-1〉 김정일 사망 시나리오

구분	인지능력	행동능력	비고
급서(Sudden Death)	×	×	의학적 사망
식물인간 시나리오	×	×	물리적 사망
중증 시나리오 (Hospital Politics)	○	×	필담만 가능
경증 시나리오 (Bed Politics)	○	○	보행 불편
정상 시나리오 (Normal Politics)	○	○	건강 쇠약

3. 3대 세습의 함의와 북한체제 변혁

북한체제에서 3대 세습은 몇 가지 특수한 함의를 내포하고 있다. 첫째, 세습구도의 공식화 및 통치력 약화의 시작을 의미한다. 3대 세습은 필연적으로 친인척과 측근세력의 체제 도전을 가능하게 하고 체제의 불안정성을 증대시킨다. 권력세습은 조직 운영과 인물 선정의 비효율성을 야기하여 북한체제의 약화 가능성을 증대시킨다. 후계 준비기간의 부족과 실질적 권력 승계 부실로 제3의 인물 및 세력 부각 혹은 잠재적 권력 이양의 불안정성 및 내부 불안이 증폭될 가능성도 높아진다.

둘째, 민주적이고 합리적인 국제사회에서 이탈된 독재 왕조 이미지가 고착됨으로써 3대 세습은 주변국 및 국제사회의 호기심과 조롱거리의 대상이 될 가능성이 높다. 특히 외부세계의 관심이 집중됨으로써 북한 사회의 글로벌화가 급속히 전개되고 주민들의 탈북현상 심화도 예상되어 잠재적 저항 세력이 확산될 가능성이 높아진다. 외부세계에서 3대 세습에 대한 후계자 검증 및 자질 시비가 증폭되어 역설적으로 북한 지도부는 폐쇄적 태도를 보일 가능성이 크다.

셋째, 3대 세습은 핵문제, 남북관계 및 대내문제 해결 능력 여부에 따라 북한의 내구성 약화로 이어지고 국내외 통일 환경의 변화 가능성을 야기한다. 세습은 후계자의 능력 부족이 가시화될 경우 정책의 급격한 변화도 예상된다. 김정일 생존시 기존의 정책 기조를 유지할 것으로 예상되나 학습 및 경험 부족에 의한 대처 능력 부족이 노출될 경우 기존과는 다른 의외성 있는 정책 성향이 표출될 가능성도 적지 않다. 군부의 전면 등장 가능성도 높아짐에 따라 남북 간 긴장이 증폭될 수도 있다.

IV. 북한체제 변혁을 위한 한·미협력 방안

북한체제의 변혁의 동인은 체제 내부와 외부라는 공간적 차원에서 접근할 수 있다. 이 경우 변혁에 주된 동기를 부여하고 행동하는 주체를 기준으로 북한 내부의 인민과 남한을 비롯한 국제사회로 구분될 수 있다.

1. 내부적(Inside) 차원의 변혁을 위한 협력

북한 내부의 경우 인민들의 자생적인 동력은 시민사회의 미성숙과 독재체제의 철저한 감시 시스템으로 단기간에 동유럽에서 표출되었던 집단적인 의사 표시를 기대하기는 어렵다. 모든 개인이 각 집단에 소속되어 최소한의 집회 및 결사와 언론의 자유를 확보하기도 어렵다. 북한의 내부 변혁 가능성을 유추하기 위해서 분단 사례인 동서독의 경우를 비교·분석하는 것은 의미가 적지 않다.

1953년 7월에 동독 전역에서 50만 명 이상의 노동자들이 국가에

저항했던 사건⁷은 북한에서 현실화되기 어렵다. 당시 동독지역 노동자들은 서독지역 노동자들과 결합하기 위해 브란덴부르크(Brandenburg) 문을 통해 서독지역으로 행진했다. 이와 같은 집단행동⁸은 북한에서는 계획 단계에서 적발되어 무자비하게 진압될 것이다. 특히 대미 비난이나 김정일 우상화 및 특정 기념일을 위해 당국의 군동 동원 계획이 없으면 집회 자체가 원천적으로 봉쇄된다. 특정인들이 계획 자체를 기획하는 것조차도 용이하지 않다. 동독에서는 지난 1980년대 초 이후 변화의 움직임이 태동되었다. 국가보안국(Ministerium fur Staatssicherheit) 혹은 스타시(Stasi)로 불리는 국가의 탄압에 맞서 평화 및 환경 그리고 여성운동 등을 포괄하는 각종 저항운동들이 교회를 중심으로 비공공적인 형태로 전개되기 시작했다. 예를 들어 립크네히트-룩셈부르크데모(Liebkecht-Luxemburg-Demo), 지방선거 감시단 조직 결성 및 선거 조작에 대한 항의운동, 천안문 학살에 대한 항의운동 등이 나타났다. 구소련시대에 추진한 개혁·개방정책의 거대한 파도 속에서 저항단체들은 탄압의 강도를 높여가는 정부에 맞서 1989년 베를린 장벽의 붕괴 시점에 벌어진 일련의 저항운동에 씨를 뿌려 놓은 것이다. 1989년에는 Neues Forum, Demokratie Jetzt, Demokrat, Aufbruch 등과 같은 공식적 조직이 출범되면서 당국에 대한 저항이 체계화되었다.⁹ 민족

7. 최치원, “베를린 장벽의 붕괴와 동북아시아 평화의 문제(Peace Questions of Northeast Asia in the context of the Collapse of the Berlin Wall),” 베를린 장벽 붕괴 20년과 한반도 통일에 주는 교훈 세미나 자료집 (2009.9.10-11), p. 29.

8. 동독 정부는 이 봉기를 파시스트적인 쿠데타 기도로 규정했다. 소련 주둔군이 이 행진을 막았다. 1953년 6월 17일 소련 탱크들이 시위자들을 향해 발포했고 많은 부상자와 사상자들이 발생했다.

9. 1989년 10월 6일 동독 당국은 국가 건립 40주년을 기념하고 있었지만 동독 시민들은 사상의 자유, 정보에 대한 자유로운 접근의 권리, 공개적, 정치적 토론 권리, 자유로운 여행의 권리, 정부에 영향력을 행사할 수 있는 권리 등을 요구하며 시위를 감행하였다. 동독시민들의 행위는 ‘공공의 관심사에 대한 능동적 참여의 권리가 보장되지 않는다면’ 진정한 자유는 결코 실현될 수 없다는 것을 보여주었다. 1989년 10월 중순 라이프찌히를 포함한 동독 여러 도시에서 ‘우리는 한민족’이라는 구호 하에 언론 및 사상의

내부 간 전쟁을 경험하지 않고 분단된 독일의 경우 시민운동이 정치적 자유를 요구하고 목적을 쟁취하는 데 20여 년이 소요되었다.

현재 북한의 통제체제와 주민들의 정치의식 수준으로 볼 때 동서독 수준의 체제 저항 운동이 자력으로 태동하는 것은 가능하지 않다. 1945년 분단 이래 김일성과 김정일은 최소한의 물질적 풍요를 보장 하겠다는 명분을 가지고 주민들의 인내와 희생을 강요해오고 있다. 그러나 강성대국 100년이 되는 2012년에도 목표 달성은 불투명하다. 남한의 경제발전 실적이 주민들에게 전달되는 경로를 차단하는 것은 북한 정권의 최우선 과제다. 따라서 북한 당국으로서는 정보와 주민 간의 단절이 매우 우선적인 과제였고 이러한 목표를 달성하는 데 성공 해왔다. 결국 북한 지도부의 유일한 목적은 체제유지다.¹⁰

19세기 봉건사회에서 일제 식민지 시기를 거쳐 유일 주체사상 체제로 공고화된 북한체제에서 독일 수준의 시민 사회 저항운동을 기대하는 것은 북한체제를 이해하지 못한 결과다. 결국 외부세계로부터 문화를 유입시켜 주민들에게 새로운 세계에 대한 의식을 각인시키는 것이 시급한 과제다. 독일의 경우 서독 교회들이 동독 당국을 상대로 인도적 명목의 물자를 지원하면서 정치범 석방, 이산가족 합류 등의 동방 정책을 통해 동독 주민들의 의식을 자각시킨 것은 성과가 있었다.

결국 한·미 간 협력을 통해 내부적 변혁을 유도하기 위해서는 북한의 특수성을 바탕으로 소프트 랜딩을 혼합한 독일식의 지원 방식과 북한의 공고한 체제를 와해시키기 위한 공작적 차원의 접근 방식이 결합되어야

자유, 자유선거, 자유로운 여행을 요구하는 시위가 전개되었다. 자유가 갖는 '경이로움'은 '시작할 수 있음'에 근거를 두고 있다. 베를린 장벽의 붕괴과정에서 바로 이러한 자유의 경이로움이 나타났다. 최치원, "베를린 장벽의 붕괴와 동북아시아 평화의 문제 (Peace Questions of Northeast Asia in the context of the Collapse of the Berlin Wall)," p. 29.

¹⁰ Andrei Lankov, "북핵 실험 이후 남북관계 전망," 『제2차 북핵실험과 한반도 안보 정세 변화』, 2009 상반기 국가안보전략연구소 학술회의 발표집 (2009).

한다. 한·미 간의 지원 물자가 북한 주민들에게 직접 배분되도록 모니터링 요원들을 지방까지 파견되도록 해야 한다. 대북 방송을 강화해서 주민들에게 외부 세계에 대한 인식 전환을 유도하도록 해야 한다. 교회 및 종교 단체를 통한 주민 접촉을 확대하는 것도 필요하다. 탈북자들이 북한 내에 있는 친척들을 외부로 나오도록 하는데 필요한 자금 지원도 한·미 간 협력 차원에서 수행되어야 한다.

2. 외부적(Outside) 차원의 변혁을 위한 협력

북한체제의 특성상 북한 변화는 외부세계로부터의 단계적이고 점진적 형태의 이질적인 문화와 가치 등의 주입이 절대적으로 필요하다. 북한 주민의 심리 상태를 유연하게 변화시키는 대북 심리전이 전개되어야 한다. 심리전은 대북 방송과 빠라 등의 수단을 통해 북한 주민에게 외부세계의 정보를 유입시키는 모든 활동이 포함된다. 북한 주민들이 외부세계의 현실을 정확히 인식하는 데 도움이 되는 일련의 활동을 한·미 양국이 협력하여 추진한다는 것은 성과를 극대화한다는 차원에서 바람직하다. 미국이 지난 2004년 제정한 북한인권법은 국제사회의 대북 심리전 활동의 토대가 되었다. 미국은 예산을 제공하고 한국에 있는 탈북자들이 자신들의 출신지역을 상대로 각종 심리전을 추진한다면 한·미공조가 북한 변화의 작은 단초를 제공할 수 있을 것이다.

중국과 일본 등을 통해서 외국영화와 남한의 TV프로그램의 비디오와 영화 DVD를 비롯한 다양한 정보가 북한에 유입되는 것을 한·미 양측에서 지원하는 방안도 필요하다. 이러한 유입은 북한 당국의 공식적인 선전과 어용 여론의 신뢰성에 심각한 부작용을 야기할 것이다. 2002년 7월 경제관리개선조치 이후, 당국의 의한 완전 배급제가 붕괴된 이후, 시장을 통한 주민들의 경제활동이 증가된 현실을 활용하는 방안도

검토될 수 있다. 2009년 하반기들어 북한 당국이 중국산 경공업 소비재의 집산지인 평성시장을 단속하는 것은 이들의 유통량이 증가 하여 국가의 계획 경제 시스템을 위협하는 증거로 볼 수 있다. 반대로 무역을 수반한 외부의 정보 유입이 확산될 수 있는 계기를 마련할 수 있다.

한·미 간에 전담 부서를 공동으로 설립하는 것도 검토해 볼만하다. 현재는 양국이 자국의 정책 집행 추진차원에서 개별적으로 입안하고 추진하는 것은 한계가 있다. 단기적 차원을 넘어 중장기적으로 연도별 총괄 계획을 수립하여 추진하는 것이 필요하다.

3. 하드 파워(Hard Power) 차원의 한·미협력

2009년 하반기 미국 국방부는 중·장기 안보전략을 짜면서 북한의 정권붕괴(Regime Collapse) 즉 급변사태(Contingency) 대비 시나리오를 검토하고 있다. 미 국방부는 2010년초 의회에 제출할 '4개년 국방정책 검토 보고서(QDR)' 준비과정에서 미국이 현재와 미래에 직면하게 될 11가지의 위협 가운데 북한 붕괴 변수를 비중있게 검토하고 있다. 북한체제의 불안정성으로 인한 급변사태 가능성이 높다는 의미인 동시에 그동안 미국 의회와 학계 등을 중심으로 간헐적으로 제기돼 왔던 북한 붕괴 시나리오가 미국 국방당국 차원에서 정식 의제로 다뤄지고 있다는 점에서 의미를 부여할 수 있다.¹¹⁾ 급변 급변사태

¹¹⁾ 한·미 양국이 북한의 급변사태에 대비한 '개념계획 5029'를 작전계획 수준으로 보완하고 발전시키고 있다. 이는 북한의 어떤 상황에도 대처하기 위해서이다. 한·미가 개념계획 5029의 보완·발전에 공감대를 이룬 것은 2008년 10월 워싱턴에서 열린 군사위원회(MCM)에서다. 그해 8월 김정일 국방위원장이 뇌졸중 증세를 보인 것과 맞물려 있다는 분석이다. 특히 미국은 북한 내부가 최고지도자의 유고 등으로 예측할 수 없는 상황이 될 경우 핵무기 등 대량살상무기(WMD)의 유출에 촉각을 세우고 있다. 월터 샤프 주한미군사령관이 최근 여러 자리에서 이 문제를 언급하고 있는 것은 급변사태가 일어날 때의 미국의 관심사를 잘 드러낸다.

한·미가 보완한 급변사태 계획이 상정하는 유형은 여섯 가지이다. ▶핵과 미사일, 생화

계획은 4개년 QDR의 직접적인 영향권에 있는 오바마 행정부 임기동안 추진될 대북정책의 밑거름이 될 것임을 예고한다고 볼 수 있다. 오바마 정부가 이처럼 북한 급변사태 대비계획을 수립 중인 것은 미국 내부의 요구와 2008년 8월 김정일 건강이상설 이후 급부상한 북한의 후계 구도가 맞물린 결과로 분석된다. 미국의 주요 싱크탱크들은 김정일 국방위원장의 건강 이상설이 제기된 이후 계속해서 정부 측을 향해 북한 정권의 변화에 대비한 계획 수립 필요성을 주장해 왔다.

금번 국방계획의 검토는 보수정권이던 조지 부시 전임 행정부 당시 이라크의 사담 후세인 축출방식의 ‘외부로부터 정권교체’(Regime Change From Outside)를 북한에도 적용해야 한다는 주장이 나왔던 것과 달리 북한 내부로부터의 붕괴 가능성에 대비하고 있다는 점에서 차이가 난다. 김정일 위원장 체제가 약화되면서 김위원장 유고시 북한 내 권력 공백 및 통제력 상실 등 과거에 예상하지 않은 상황에 대비해야 할 필요성이 생긴 것이다. 미 국방부가 검토 중인 북한 정권 붕괴 시나리오에는 대규모 난민발생, 핵물질 확보, 북한 내 질서회복 등의

학무기 등 WMD의 유출, ▶ 북한의 내전 상황, ▶ 북한 정권 교체, ▶ 북한 내 한국인 인질사태, ▶ 식량 부족 등으로 인한 대규모 주민 탈북사태, ▶ 대규모 자연재해이다. 이 가운데 WMD를 제외하고는 한국이 주도하기로 한·미 간에 공감대가 이뤄져 있는 상태이다.

미국은 WMD가 과격 테러단체로 흘러가는 상황을 악몽으로 보고 있다. 핵 보유국 파키스탄이 아프가니스탄과 접경한 탈레반에 의해 장악되는 것을 막는 데 외교적·군사적 노력을 기울이는 것과 같은 맥락이다. WMD 유출 사태는 북한 정권이 핵과 미사일, 생화학 무기 등에 대한 통제력을 잃어 이것이 북한 외부로 반출되는 상황이다. 현실적으로 이 문제와 관련해서 미국이 대부분의 대응 수단을 확보하고 있다. 미국은 먼저 북한의 WMD에 대한 상세한 정보를 갖고 있다. WMD가 유출되려는 상황이 발생하면 미국은 WMD를 제거할 수 있는 모든 수단을 투입할 것으로 보인다. 1차로 WMD가 배치된 시설을 토마호크 미사일 등으로 정밀 타격할 것이라는 분석이다. 이어 미군의 수송 수단으로 특수부대가 투입돼 WMD 시설을 장악한다는 것이다. 특수부대가 WMD를 확보하면 분해·해체하거나 제3국으로 이동시킬 것으로 예상된다. 북한의 내전 상황과 북한 정권 교체는 쿠데타나 주민 봉기, 순조롭지 않은 권력 승계 등을 염두에 둔 것으로 보인다. 북한 내 한국인 인질사태는 금강산 관광객이나 개성공단 근로자 등 한국인이 대규모로 북한의 인질로 잡히는 상황이다. 『중앙일보』, 2009년 11월 2일.

대책이 포함되었다. 이러한 대책은 북한체제의 변화와 긴밀하게 연관되어 있다.

한·미 양국은 북한의 급변사태에 대비하는 측면과 이를 유도하는 방안을 모두 검토해야 한다. 과거 한반도의 급변사태를 놓고 한·미 간에 작전계획 5029 협의 과정에서 주권 논쟁이 벌어진바 있다.¹² 비상 상황을 대비하여 공동작전과 공동대응을 주 내용으로 하는 논의에서 개입주체를 놓고 양국의 이견으로 협의가 무산되었다. 급변사태의 경우 매우 복잡한 과정을 거치게 될 것으로 예상되기 때문에, 구체적이고도 현실적으로 접근해야 한다. 2009년 5월 북한의 2차 핵실험 강행으로 안보 위기가 초래되면서 한국과 미국이 개념계획(CONPLAN) 수준에서 보완 발전시키기로 합의했던 작전계획¹³(OPLAN) 5029 재추진될 가능성을 검토할 필요가 있다.

미국은 작계 5029가 상정한 우발 상황 중 북한에서 쿠데타나 내전이 발생해 반군이 핵무기를 탈취해 위협하거나 핵무기를 해외 테러집단에 밀반출하는 상황을 ‘최악의 시나리오’로 보고 있다.

4. 소프트 파워(Soft Power) 활용 협력

문화와 가치를 앞세운 소프트 파워를 활용한 북한체제의 변화는 상황을 평화적으로 관리하면서 주민 전체에 대한 파급효과가 적지

12. 작전계획 수준은 상황이 발생하면 곧바로 시행할 수 있다는 뜻이다. 우리의 주권이 침해된다는 이유로 한·미 간 개념계획 5029의 구체화에 제동을 걸었던 노무현 정부 때와 좋은 대조를 이룬다.

13. 개념계획(Concept Plan)은 다소 추상적이고 개괄적인 성격의 계획을 말한다. 병력 동원이나 부대 배치 등 구체적인 계획은 포함되어 있지 않다. 반면 작전계획(Operation Plan)은 병력 동원 계획 등을 포함하고 있어 개념계획에 비해 즉각 실행에 옮길 수 있다. 작계 5029는 지난 1999년에 작성된 김정일 북한 국방위원장의 갑작스러운 사망과 북한 주민의 대량 탈북이나 소요 등 북한 내 각종 우발 사태에 대비한 한·미 양국의 군사적 대책이다.

않다는 점에서 매우 중요한 과제다. 하드 파워 일변도의 대북 접근이 단기적으로 효과가 있지만 북한의 반발과 한반도 긴장 고조 등 부작용도 적지 않다. 특히 북한이 핵과 미사일 등 무력을 과시하지 않는 시점에 하드 파워를 구사하기는 제한적이다. 따라서 비군사적 수단을 활용하여 북한 변화를 촉진하는 것은 바람직하다. 케이건¹⁴이 지적한 대로 소프트 파워의 기본 구상은 힘의 외교, 군사외교보다는 문화를 앞세우고 협상과 교역을 우선하며 국제법을 우선한다. 또한 다자간 관계를 선호하고 인내심과 지속성을 우선하며 결과보다 과정을 중시하는 소프트 파워는 폐쇄국가 북한을 상대하는 데 있어 효용성이 적지 않다.

소프트 파워를 활용하는 전략은 독일의 대북한 접근방식에서 유용한 시사점을 얻을 수 있다. 과거 동독과 북한과의 특수 관계를 고려하여 독일은 인도주의적 식량 원조와 함께 ‘문화적으로 정신적으로 북한 사회에 어떻게 파고 들어갈 수 있을까’를 연구하고 있다.¹⁵ 독일은 2002년 독일 청소년 교향악단의 평양 연주여행 등 예술인과 음악인의 협력, 하이델베르크대학의 물리학 분야 공동 세미나 개최 등 자연과학 분야에서 학술교류, 북한의 정보통신(IT)분야 회사인 코리아 컴퓨터 센터의 베를린 소프트웨어 수주사업 등 IT분야 협력을 다양한 방식으로 추진하고 있다. 독일은 정치가 모든 문제를 풀 수는 없다며 민간차원의 교류를 강조하고 보통사람에게 직접 접근하는 방식을 구사하고 있다. 단기에 특징적인 변화가 나타났다고 단정하기는 어렵지만 지속적인 접촉의 확대는 주목할 가치가 있다.

민주주의와 인권, 자유와 평화 등과 같은 이념적 변수나 미국의 대중문화와 같은 문화적 변수들이 당장 효과가 있는 소프트 파워로

14. Robert Kagan, *Of Paradise and Power, America and Europe in the New World* (New York: Knopf Publisher, 2004).

15. 박성조, 『한반도 붕괴』 (서울: 랜덤하우스, 2006), p. 86.

작동하는 것도 아니다. 물론 이러한 소프트 파워의 공세는 느리지만 부분적으로 근본적인 전략이 될 수는 있을 것이다. 다만 시간적 측면에서 북한체제를 변화시키는 소프트 파워의 효과는 다소 장기적인 처방이다.

대내외 변혁과 하드·소프트 파워 변수를 결합할 경우 4개의 조합 영역을 도출할 수 있다. <1-영역>은 한·미 양국 간의 군사력과 경제력이 북한 내부에 충격을 가함으로써 북한 주민들이 외부 세계의 파워를 강력하게 인식하는 반면 북한 당국은 체제 붕괴 의도라고 극렬 반발함으로써 한반도에 긴장이 고조될 수 있다. 다만 내부적 동인이 당국의 강력한 단속으로 표면적으로 태동하기는 어렵다. <2-영역>은 한·미 양국의 문화와 가치가 정부간 및 NGO 차원에서 북한에 유입되는 경우다. 외부 문화의 대한 유입은 양적 및 질적으로 매우 미흡하나 북한 당국의 단속에도 불구하고 이에 대한 주민들의 관심은 실질적으로 높다.

<3-영역>은 한·미 양국이 하드 파워를 앞세워 인권과 탈북자 및 북한 당국의 비민주성 등 주제에 대해 국제사회의 관심을 유도하는 등 다양한 대책을 추진하는 경우다. 한·미 양국이 북한이 핵폐기에 나설 경우 대량의 경제적 지원을 추진한다. 반면 핵무기 개발을 지속할 경우 유엔 안보리 결의안 1718호 및 1874호의 강력한 이행과 대량살상무기 방지구상(PSI)의 발효 등을 추진하는 경우다. 미국 의회조사국(CRS)이 2009년 9월 발표한 “북한 경제 지렛대와 정책 분석” 보고서는 경제력을 통한 북한 변혁의 시나리오라고 볼 수 있다. 북한의 비핵화를 이끌기 위한 대북경제적 인센티브로 △북·미 수교, △무역협정 체결, △제재완화, △국제금융기구 가입 허용, △에너지 및 식량지원, △개성공단 제품에 대한 특혜 등을 제시하였다.

<4-영역>은 한국과 미국이 소프트 파워를 앞세워 북한 상황에 대한

국제사회의 관심을 제고하는 경우다. 한·미 양국이 유엔에서 북한 인권개선결의안에 보다 많은 국가들이 찬성하게 외교적으로 협력하는 경우다. 인류보편적 가치 기준에 입각한 비군사적, 외교적, 문화적 활동 등이 포함된다.

〈표 IV-1〉 한·미협력 방안: 대내외 변혁과 하드·소프트 파워

구분	대내 변혁을 위한 협력 (북한 내부적 동인)	대외 변혁을 위한 협력 (한국과 국제사회 동인)
하드 파워 (군사력, 경제력)	<1-영역>	<3-영역>
소프트 파워 (문화, 인권, 가치)	<2-영역>	<4-영역>

북한체제의 변혁이 가능하기 위해서는 상기 영역의 활동이 동시에 일어나야 한다. 특히 하드 파워와 소프트 파워의 적절한 조합을 통해 정책의 시너지 효과를 구사하는 것은 중요하다. 조지프 나이 교수와 제1기 부시 W. 행정부에서 국무부 부장관을 지낸 리처드 아미티지(Richard L. Armitage)는 전략 및 국제문제연구소(CSIS)에서 스마트파워 위원회를 구성하고 스마트 파워 전략연구보고서를 발간했다.¹⁶ 스마트 파워란 국방력, 경제력 등 하드 파워를 사용함에 있어 가치·정당성, 지식·경험, 문화적 매력 등 소프트 파워를 겸비함으로써 하드 파워의 효과를 극대화하는 동시에 그것을 통해 미국의 매력과 이미지, 즉

¹⁶ CSIS Commission on Smart Power, *A Smarter, More Secure America* (Washington D.C.: CSIS, 2007). 스마트 파워는 하드 파워도 소프트 파워도 아니다. 양자를 숨씨있게 조합하는 것이다. 스마트 파워란 하드 파워와 소프트 파워 양자 모두를 이용하여 미국의 목표를 달성하기 위한 종합 전략, 자원기반, 그리고 도구함을 개발하는 것이다. 그것은 강력한 군사력의 필요성을 강조하지만 동시에 미국의 영향력을 확대하고 미국 행동의 정당성을 확보하기 위해 동맹, 동반자 관계, 그리고 모든 차원에서 서의 제도에 많은 투자를 하는 것이다.

소프트 파워의 증진을 노리는 일종의 선순환 과정을 지향하는 전략이다. 북한의 변혁을 유도하는 과정에서 하드 파워와 소프트 파워를 적절히 조합하여 구사하는 것은 효과의 배가성 및 부작용의 최소화 차원에서 필요하다.

V. 결론

북한체제의 변혁은 시대적 과제다. 북한체제의 변혁은 비핵화와 긴밀하게 연계되어 있다. 북한의 군사적 모험주의를 기반으로 비정상적인 국가 운용은 대외적으로 주변국가들에게 안보 위협을 야기하면서 긴장을 유도한다. 최소한의 의식주를 자급자족하지 못하는 체제에서 막대한 예산이 소요되는 핵개발을 저지하기 위해서는 주민들의 반대가 필요하다. 당국 역시 체제 변화(Regime Transformation)를 통해 자신들의 정책 실패를 군사적 모험주의로 만회하려는 시도를 할 필요가 없도록 하여야 한다.

그동안 핵무기를 개발하고 이를 제지하기 위해 국제사회가 보상하는 협상을 하고 다시 북한이 도발하고 이를 억지하기 위해 지원하는 악순환의 행태는 중지되어야 한다. 주변국가들이 민주적 선거 절차에 의하여 임기를 마치고 지도자의 직무에서 물러나지만 북한의 김정일체제는 종신제를 넘어 세습을 시도한다. 이럴 경우 김정일은 새로운 지도자를 대상으로 핵무기를 포기하지 않으면서 또 다시 위협 및 보상의 패턴을 반복하여 실리를 챙긴다. 이제 핵문제를 해결하지 못하는 이러한 악순환은 종식되어야 한다. 따라서 한국정부가 제시한 일괄타결방안(Grand Bargain)은 한·미 간에 심층적으로 이행방안이 검토되어야 한다. 한·미간 협력을 통한 북한체제 변혁은 북한 정권의 붕괴가 목적이 아니라

북한을 동북아의 정상국가로 유도하기 위한 정책의 일환이다. 미국을 비롯한 6자회담 참가국 어느 국가도 북한의 궁극적인 붕괴를 기대하지 않는다. 대신 '핵무기 없는 세상'(Nuclear Free World)이라는 구호에 부합하는 국가 운용을 기대한다.

우크라이나, 리비아 및 남아공 등 국가들은 자의적 혹은 타의적인 차원에서 비핵화를 달성한 국가다. 북한의 핵무장은 동북아에 핵 도미노 현상을 가져올 것이다. 일본 및 한국 등 주변국들 역시 자위적 차원에서 핵무기 방어체제 구축 및 무장에 주력하지 않을 수 없다. 핵 도미노 효과는 북한의 핵무장을 유명무실하게 만들 것이며 효율적이고 건설적인 국가 발전을 저해하게 될 것이다. 북한의 비핵화는 6자회담 참가국들의 보상이 필요한 과제다. 보상이 일과성으로 종결되지 않고 지속적인 북한체제의 발전으로 이어지기 위해서도 체제 변혁이 병행되어야 한다. 경제적 지원을 통해 정상국가로 성공적인 도약을 할 경우 북한체제는 핵개발의 필요성을 절감하지 않을 것이다. 북한체제 변혁은 6자회담 참가국들의 중요한 관심사항이다. 특히 한·미 양국의 공조와 협력은 비핵화 과정에서 주요 경제적 지원을 부담할 가능성이 큰 만큼 체제 변혁을 지속적이고 체계적으로 진행하여야 할 것이다. 한·미 양국이 북한의 대내외 및 소프트와 하드 파워를 결합하여 다양한 방안에서 협력이 진행될 경우 체제 변혁과 비핵화는 동전의 양면처럼 동시에 진행될 수 있을 것이다.

■ 참고문헌

- 김상배. “스마트 파워와 오바마 정부의 대북정책: 개념적 이해와 비판적 검토.” 2009년 5월 서울대 통일평화연구소 개소 3주년 기념 학술심포지엄 발표 논문. 2009.
- 박성조. 『한반도 붕괴』. 서울: 랜덤하우스, 2006.
- 이우탁. 『오바마와 김정일의 생존게임』. 서울: 창해, 2009.
- 리처드 아미티지·조지프나이, 홍순식 옮김. 『스마트 파워』. 서울: 삼인, 2009.
- 장성민. 『전쟁과 평화』. 서울: 김영사, 2008.
- 최치원. “베를린 장벽의 붕괴와 동북아시아 평화의 문제(Peace Questions of Northeast Asia in the context of the Collapse of the Berlin Wall).” 베를린 장벽 붕괴 20년과 한반도 통일에 주는 교훈 세미나 자료집. 2009.9.
- Armitage, Richard and Joseph Nye. *Smart Power*. Hong Sun-sik translated. Seoul: Samin, 2009.
- Kagan, Robert. *Of Paradise and Power, America and Europe in the New World*. New York, 2004.
- Lankov, Andrei. “북핵실험 이후 남북관계 전망.” 제2차 북핵실험과 한반도 안보정세 변화, 2009 상반기 국가안보전략연구소 학술회의 발표집. 2009.
- CSIS Commision on Smart Power. *A Smarter, More Secure America*. Washington D.C.: CSIS, 2007.
- 『동아일보』.
- 『중앙일보』.



북한 핵문제 해결을 위한 한·미 연합 전략의 필요

랄프 코사

9

본 논문은 대한민국과 미국이 한반도의 비핵화를 위해 어떻게 북한의 행동을 변화시키기 위해 협력 할 수 있을 것이며, 동시에 한·미동맹을 유지하고 궁극적으로 한반도의 평화통일을 위한 기반을 마련할 수 있을 것이냐에 대해서 논하고자 한다. 그러나 한·미동맹이 아주 협력을 잘하는 경우라 할지라도 이 같은 일이 성공한다는 보장은 없다는 사실을 인식해야 한다. 즉, 북한이 원하는 목표는 한국과 미국이 원하는 바와는 완전히 배치되며, 북한은 궁극적으로 한·미 양국에게 적국으로 남아 있을 수도 있다는 것이다. 본 논문은 한국과 미국이 단기, 중기 그리고 장기적인 면에서 공동의 목적을 달성하기 위한 공동의 비전과 전략을 제대로 발전시키지 못하는 경우 실패는 자명하다는 사실을 주장하고자 한다. 북한은 오랫동안 ‘분리와 지배’(Divide and Conquer) 전략을 구사하여, 한·미 양국관계에 썩기를 박고, 6자회담에 참여하는 일·중·러를 이간질하는 오래된 전략을 구사해 왔으며, 이 전략은 북한에게 어느 정도 성공을 가져다 준 것이라는 사실을 인정해야 한다.

한·미동맹이 원하는 목적이 단지 한반도의 비핵화만을 목표로 하는 것만이 아니라는 사실도 이해해야 할 것이다. 물론 한반도의 비핵화는 북한의 핵확산을 저지한다는 아주 시급한 목표와 더불어 가장 중요한 문제인 것은 사실이다. 그러나 우리가 한반도의 비핵화를 달성하기 위한 과정에서 한·미동맹을 손상시키게 된다면, 우리는 결국 장기적으로 우리가 방지해야 할 더 큰 심각한 문제에 봉착하게 될 것임을 알아야 한다. 우리는 항상 한눈은 장기적인 목표를 주목하고 있어야 한다. 장기적인 목표란 한반도는 궁극적으로 평화 통일을 이룩해야 한다는 것이다. 그날 그날의 정책들이 어떻게 이 같은 궁극적인 결과에 영향을 미칠 것인지, 그리고 장기적인 목표의 추구가 우리들의 중기, 그리고 단기적 목표 추구에 어떤 영향을 미칠 것인지에 대해 이해하는 것이 중요하다.

또한 우리의 목표는 비단 북한을 6자회담의 회의장으로 다시 불러 오는데 국한되는 것이 아니라는 사실을 아는 것이다. 이 같은 다자 대화를 위한 기구는 그것이 중요하고 다른 것으로 대체될 수 없다고 하더라도, 그것은 다만 수단일 뿐이라는 사실을 인식해야 한다. 6자 회담이란 소망스런 결과를 향해가는 방법일 뿐이지 그 자체가 목적은 아니다. 최근 나타나는 문제점 중의 하나는 북한에 대한 접근 방법이 대화를 시작한다는 그 자체에 집중되고 있다는 점이다. 예컨대 북한을 협상의 테이블로 다시 데리고 오는데 치중한다는 점이다. 비핵화를 이룩한다거나 혹은 북한의 핵확산을 저지하는 등 더욱 중요한 단기적 목표들이 오히려 뒷전으로 밀리는 듯하다. 이 같은 사실은 우리들이 북한의 손에서 놀아나고 있는 것을 의미한다. “보상을 해주고-개입하고-보상을 하고-다시 불개입하고-또 보상을 해주는” 사이클의 반복이며, 이는 현재 워싱턴 및 서울의 당국자들도 인식하고 있듯 반드시 회피해야 할 방식이다

I. 한·미 간 공동 목표의 정의

이명박 대통령과 버락 오바마 대통령은 2009년 6월 ‘미국과 대한민국간 동맹의 공동비전’에서 한·미동맹의 공동목표와 장기적 목표는 “한반도에 거주하는 모든 시민들의 보다 나은 미래를 건설하고, 한반도에 지속적인 평화를 구축하며, 자유민주주의와 시장 경제의 원칙아래 평화적인 통일을 이룩하는 것”이라고 선언 했다.¹ 이 같은 목표는 한·미 양국의

¹ Myung-bak Lee and Barrack Obama, “Joint Vision for the Alliance of the United States of America and the Republic of Korea,” hereafter cited as Lee-Obama Joint Vision statement, June 16, 2009, available on the White House website <http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Joint-visionfor-the-alliance-of-the-United-States-of-America-and-the-Republic-of-Korea/>.

보다 시급한 공동 목표를 발표하기에 앞서서 발표된 것이다. 한·미 동맹의 보다 시급한 공동 목표란 “북한에 존재하는 핵무기와 핵무기 계획을 완전하고, 검증 가능하게 제거하는 것은 물론 북한의 탄도 미사일 계획을 제거하고, 북한 주민의 기본적인 인권을 증진시키는 것이다.”²

한·미동맹 공동비전은 다른 몇 가지 공동의 목표도 제시하고 있는데, 한·미 양국은 긴밀한 협력을 통해 “전 지구적인 차원에서의 테러리즘, 대량파괴무기의 확산, 해적퇴치, 조직화된 범죄와 마약 퇴치, 기후 변화, 빈곤, 도전, 인권의 유린, 에너지 안보, 그리고 전염성 질병” 등 많은 문제들에 함께 대처하자고 약속했다. 동시에 한·미동맹은 “이라크와 아프가니스탄에서 진행되는 것과 같은 분쟁에서 평화유지, 전후 안정과 발전을 위한 원조” 등을 위해 협력할 것도 약속했다. 한·미동맹 공동비전은 “G-20 등과 같은 전 지구적 경제 위기 회복을 위한 다자 기구를 강화하고, 다자 기구 내에서의 한·미 협력을 강화” 하기로 약속했다. 한·미 양국은 한·미 자유무역협정(FTA)에서 가정된 그러나 분명하게 언급 되지 않는 목표를 향해 함께 나갈 것을 약속했다.³

이 모든 것들은 다 좋은 일이다. 그러나 더욱 중요한 것은 여기에 포함 되지 않는 세 가지 사안이며 이것들은 미래의 한·미 공동비전 에서, 혹은 공동선언에 반드시 포함되어야만 할 것들이다. 첫째로 이명박-오바마 공동선언에는 한반도가 통일 된 후 한·미동맹의 역할에 대해 아무런 언급도 없다. 둘째, 한반도의 비핵화와 이 보다 더 큰 주제인

2- Myung-bak Lee and Barrack Obama, “Joint Vision for the Alliance of the United States of America and the Republic of Korea.”

3- *Ibid.* As will be discussed later, KOR-U.S. passage has become a sensitive political issue in both countries, with candidate Obama arguing it must be renegotiated, which would be politically difficult if not impossible for the Lee administration to do.

한반도의 평화와 안보 문제에 있어서 한·미 양국이 어떻게 역할을 분담할지에 대한 언급이 없다. 마지막으로 미래의 계획을 구상하는 과정에서 평양이 받아들일 수 있는 중기적 목표에 대한 언급이 없다. 공동 비전은 현재 발표된 대로라면 평양이 말하듯이, 북한에 대한 미국과 한국의 ‘적대정책’을 극복 또는 중화시키기보다는 오히려 더욱 악화시킬 수 있으며, 한반도의 비핵화 달성을 더욱 어렵게 만들 것 같다. 한·미 양국이 북한에 대해 어떻게 행동 할 것인가에 대한 언급이 있어야 한다고 생각한다. 이 언급은 우리가 가지기를 원하는 것이 아니라 실제로 우리가 가지고 있는, 북한에 대해 우리는 어떻게 할 것인가에 대한 방안이어야 한다. 그래야 우리는 한반도에서의 단기 혹은 장기적인 목표를 달성할 수 있을 것이다.

1. 통일 이후 한·미동맹의 역할

한·미동맹의 장기적인 목표와 비전은 무엇인가? 한·미동맹은 단지 북한의 위협에만 대처하기 위한 것인가? 혹은 북한문제가 해결된 이후에도 지역의 안정을 도모하고 증진시킴으로 그 존재가치가 오히려 더욱 중요해 지는 그러한 것인가? 한·미 양국의 공동선언은 일반적으로 동맹의 중요한 역할을 인용하며, “오늘이던, 통일을 이룩한 미래이던 한·미동맹은 중요하다”고 말해왔다. 특히 빌 클린턴 대통령은 1990년대 중반, 김영삼 대통령과 만날 때 마다 “나는 미국이 한·미간 파트너십에 의한 선언을 지킬 것을 다시 약속합니다. 우리 군대는 한국 국민이 원하는 한 한반도에 계속 주둔 할 것입니다.”라고 말했다.⁴ 클린턴 대통령은 또한 1993년 대한민국 국회에서 행한 연설에서 주한미군의

⁴ William J. Clinton, “Remarks Welcoming President Kim Yong-sam of South Korea,” Washington D.C., July 27, 1995.

지속적인 한국 주둔은 한국과 미국의 이익에 봉사할 뿐 만 아니라 단순히 한반도의 방위라는 목적을 초월하는 것이라고 말했다. 한반도에 주둔하고 있는 미군은 “이 지역에서의 침략공격을 억지하고, 이 지역의 급속한 경제발전을 유지시키며, 미국의 해양 및 다른 이익을 수호하는 것”⁵이라고 말했다.

노벨상을 수상한 김대중 대통령과 같은 한국의 지도자들도 역시 한·미동맹은 대한민국의 보다 넓은 지역적 외교 목표인 미·일·중·러 주변 4대 강국 등과 좋은 관계를 유지하기 위한 전제조건(Prerequisite)이며, 이 같은 한·미동맹의 역할은 통일을 이룩한 후에도 그대로 남아 있을 것이라고 말했다. 미국은 ‘외부의 균형자’이며 한반도에 대한 영토적 주장이나 야심이 없는 나라이고, 또 ‘고래 사이의 새우’라고 하는 한국에게 안전보장을 제공해 주기 때문에, 한국은 한·미동맹을 통해 주변의 강대국들과 타협하지 않고, 혹은 그들에게 흡수 될 걱정 없이 주변 강대국과 거래 할 수 있다고 말한다. 미국의 안전보장 제공이 없다면, 대한민국은 주변의 한 나라에 적응 하는 수밖에 없을 것이다. 그러한 경우 다른 두 나라는 자신이 선택되지 않았다는 사실 때문에 경각심을 가지게 되거나 실망할 것이다. 혹은 한국은 자력으로 안전보장을 추구할 수밖에 없을 것이다. 여기서 자력이란 핵무기를 의미 하는 것이며 한국이 핵무장 하는 경우 그것은 동북아시아 지역에 새로운 불안정 요인이 되고 핵 도미노 현상을 초래 할 가능성이 대단히 높아질 것이다. 한국은 항상 위험한 이웃나라들과 함께 살아가야만 한다는 사실을 고려 할 때, 김대중 대통령과 그의 전임 대통령들은 한반도가 분단되어 있거나 혹은 한반도가 통일된 이후에도 한·미 동맹은 중요한 의미를 가지는 것이라고 올바르게 인식하고 있었다.

5- William J. Clinton, “Remarks to the Korean National Assembly,” Seoul, July 10, 1993.

불행하게도 한·미동맹은 위에서 말한 바와 같은 근거로 인해, 한반도 통일 이후에도 중요한 가치를 가진다는 인식은 조지 부시 대통령과 노무현 대통령 시절에 이르러서는 끝나고 말았다. 이 시기 동안 한·미동맹에 관한 단기적 그리고 장기적 비전은 흐트러지고 말았으며, 미국의 대북 접근 방식도 변하게 되었다. 부시 대통령과 노무현 대통령은 한·미동맹이 오늘의 대한민국의 방위를 위해서 중요하다고 말하기는 했지만, 두 사람은 대단히 다른 견해를 가지고 있었다. 두 사람의 견해는 그 동기(Motive)에서는 더욱 달랐으며 동맹을 어떻게 잘 유지할 수 있을 것인가에 대해서 전혀 다른 생각을 가지고 있었다.

전시작전통제권 전환 이슈는 이 같은 사실을 잘 말해주고 있다. 한·미 양국은 감정적이고 열정적인 논의 끝에 전시작전통제권 전환에 동의하였다. 미국은 한·미연합사 체제하에서 전사가 되면 미국군이 담당하게 되어 있는 전시작전통제권을 2012년 4월에 한국에 전환하기로 약속했다. 이 같은 상황은 대한민국의 지상군의 능력이 강화되어 북한의 남침을 방지하는데 주도적인 역할을 담당할 수 있게 되었고, 미국이 지속적으로 해군력과 공군력을 지원하는 역할을 담당할 뿐 아니라, 북한의 핵무기에 대항해 한국에 핵우산을 제공할 수 있다는 현실을 반영한 것이라고 주장했다. 한·미간 전시작전통제권 전환에 관한 약속은 이명박-오바마 대통령의 공동 비전에서도 본질적으로 그대로 추진되었다. 공동비전은 “한·미 양국간 동맹구조를 재편하는 계획을 발전시키는 데 있어서 대한민국은 한반도, 동북아 지역 그리고 그 외의 지역에 있는 미군의 지속적이며 강력한 지원을 받아, 한반도의 방위를 위한 연합 작전에서 주도적인 역할을 담당한다.”고 언급하고 있다.

그러나 한·미 양국 대통령이 시간을 명시하지 않았다는 사실에 주목해야 한다. 2012년이라는 시점에 대해서는 아직도 논쟁의 여지가

남아있다. 많은 예비역 장교들의 공개적인 언급, 그리고 현역 장교들의 사적인 언급을 통해, 전시작전통제권 전환 문제에 대해 애초부터 반대 견해를 표시하고 있었다. 노무현 대통령이 재임하는 동안 전시작전통제권 전환에 관한 논의가 진행되었고, 궁극적으로 합의에 도달하였다. 대한민국의 보수세력과 예비역 군인들을 중심으로 한 대한민국 국민들, 그리고 일부 미국의 예비역들과 보수파들은 이것을 미국이 한국을 “포기”하는 첫 번째 단계로 간주했다. 이들은 작전통제권 전환은 미국인들이 노무현 정부가 야기한 다양한 행동과 사건들로 인해 분노했기 때문에 일어난 일이라고 주장했다. 미국은 한국군이 주도적으로 자신을 방어하는 임무를 지원할 것이라는 논리적인 주장과 한국군이 북한군과 비교할 때 분명한 질적인 우위에 있다는 사실에도 불구하고, 전시작전통제권의 반환이 당시 국방장관이었던 럼스펠드가 한국을 처벌하겠다는 의도를 가졌기 때문에 이루어진 일이라는 주장이 종종 제기되었다. 이 시기에 미군 장갑차에 의해 한국의 10대 소녀 두 명이 사망한 사건에 대한 한국인들의 대규모 촛불시위, 그리고 이와는 별도로 성조기에 대한 방화행위 등이 잇달아 일어났고 이러한 반미감정에 대해 럼스펠드가 분노했기 때문이라는 것이 그 근거이다.⁶ 덜 감정적인 한국인 비판자들은 이 같은 단계의 진행, 특히 연합사 해체와 더불어 한·미동맹의 재편 과정이 진행 될 경우 현재 그렇게 가도록 되어 있다. 그것은 미국의 남한에 대한 방위 약속과 미래의 미국의 의도에 관해

⁶ The girls were accidently run over during U.S. troop movements while walking along the road and the involved military personnel were subsequently found “not guilty” after a military trial. As a result, no one was held accountable for the tragic accident, prompting protests that were largely peaceful but widely publicized. Urban legend in South Korea has it that Rumsfeld was watching the demonstrations on TV and saw an American flag being burned and swore he would teach the Koreans a lesson - this has never been substantiated by anyone but is widely accepted as Gospel in South Korea.

북한에게 잘못된 신호를 보내는 것이 될 수 있다고 우려한다.⁷

만약 워싱턴 측의 전시작전통제권 전환 의도의 동기가 의심스러운 것이라면 노무현의 동기는 더욱 의심스러운 것이다. 어떤 사람들은 노무현의 동기는 동맹을 파기하기 위한 첫 단계가 되고, 궁극적으로 미국을 축출하기 위한 것이었다고 생각한다. 더욱 문제가 되는 것은 노무현 대통령의 전시작전통제권 전환문제에 대한 접근은, 미국이 북한을 비핵화 하기 위해 벌이는 전쟁에 남한이 말려들어가는 것을 방지하겠다는 강력한 의도에서 나온 것이라는 내용의 보고서 일 것이다.⁸ 이 같은 견해는 한·미동맹 관계가 어떻게 작동하는 지에 대한 인식 부족과 부시 행정부가 당시의 한국 정부에 대해 얼마나 큰 불신을 가지고 있었는지를 나타낸다.

그렇게 보았을 때 2005년 한국이 주최한 APEC 회의의 사이드 라인에 부시와 노무현이 만나 발의한 공동 언급에서, 한·미동맹이 안정을 유지하기 위한 것이라는 과거와 현재의 일상적인 역할을 언급한 반면, 한·미동맹이 미래에는 어떻게 타당한 것인가에 대해 아무런 언급도 없다는 사실은 놀라운 일도 아니다. 대신에 노무현과 부시는 “지역의 안보 문제에 공동으로 대처하기 위해 양국은 지역적인 다국간 안보 대화 기구와 협력 기구를 만들기 위해 협력 할 것”을 언급했다.⁹ 이 같은 언급은 한·미동맹은 미래 동북아 지역에서의 안보에 관한 역할을 거부 할 수도 있다는 의미를 함축한다. 더 나아가 이 같은 언급은

7. For a ROK argument against the 2012 transfer, see Tae-seop Bang, “Pre-requisites to Upgrading the ROK-U.S. Alliance: North Korea and Wartime Operational Control,” *SERI*, Vol. 2, No. 4 (October, 2009), pp. 112-123.

8. This viewpoint was revealed to me privately by a senior official close to Roh Moo-hyun during the process and substantiated by several others in a position to know in follow-on off-the-record conversations.

9. Moo-hyun Roh and George W. Bush, “Joint Declaration on the ROK-U.S. Alliance and Peace on the Korean Peninsula,” November 17, 2005, Gyeongju, Korea, <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/11/print/20051117-6.html>>.

그 이전, 그동안, 그리고 그 이후 미국이 언급했던, 동아시아에서의 다국간 안보협력은 미국과의 양자동맹을 근거로 한다거나 혹은 그것을 보완하는 것이라는 것과는 반대로, 미국과 동북아시아 국가들과의 양자 동맹을 대체 할 수 있다는 것을 의미한다. 그 이후 노무현과 부시 대통령이 만났을 때 두 사람은 아예 공동성명조차 발표하지 않았다. 얼마나 상황이 나빴던가를 반영하는 일이다.

한·미동맹의 한반도 통일 이후에 대한 장기적인 역할에 대해 언급 하는데 실패 했다. 이는 한·미 두 나라가 한·미동맹은 장기적인 역할이 있다고 인정하는 경우라도, 반드시 그래야 할 것이지만 한·미 두 나라가 북한에 대해 어떻게 대응 하느냐에 관해 상당히 중요한 의미를 부여하는 문제가 된다. 북한은 미국과 한국의 지속적인 동맹 관계와 주한미군의 지속적인 한국 주둔은 미국이 북한에 대해 ‘적대적’ 정책을 지속하고 있다는 증거라고 주장하고 있기 때문이다. 남한에서 미군을 철수시키고 미국의 핵우산을 접도록 하는 것이 북한이 그동안 주장 해왔던 분명한 목표다. 한·미동맹은 북한에 대해 한·미동맹의 미래는 대한민국과 미국이 결정할 사안이라는 점을 지속적으로 북한에게 인지 시켜야 한다. 한·미동맹의 미래가 미국 혹은 대한민국이 북한과 거래 하는 데 있어서 협상용 칩으로 사용되어서는 안 된다.

미국과 한국내의 많은 사람들은 노무현 대통령이 대통령직 종료 직전인 2007년, ‘친애하는 지도자’ 김정일을 만났을 때, 한반도에서의 주한미군의 존재를 종식시키기로 합의 할지도 모른다는 사실을 진정으로 우려 했었다. 물론 이 같은 일은 발생하지 않았다.¹⁰ 그러나 북한의 비핵화를 위한 어떤 조치라 할지라도, 그 조치가 취해지기 이전에

¹⁰- Instead, he just promised untold economic benefits and assistance that no ROK administration could have delivered upon, largely with no strings attached; a promised deal no doubt aimed at limiting his successor's options and which has complicated North-South relations ever since.

한·미 양국은 절대로 한·미동맹은 북한 핵과 관련한 협상의 대상이 될 수 없다는 사실을 북한측에게 분명하게 말해 두어야 한다.

2. 한·미동맹의 역할과 사명에 대한 정의

한·미 공동 비전에서 빠진 두 번째 것은 한·미동맹의 ‘사명과 역할’에 관한 언급이다. 더 자세히 말한다면 그것은 한국 정부가 한반도의 미래 운명을 결정하는 주도적 역할을 담당 할 것이라는 점을 분명히 밝히는 것이다. 비록 미국이 한반도의 현안인 비핵화와 관련된 문제에서 주도적인 협상자가 되는 것이 불가피하다 할지라도, 미국의 개입은 이 관점에서 이루어져야 한다. 북한이 오랫동안 주장해 온 목표 중 하나는 대한민국의 정통성을 부인하는 것이다. 이는 중앙방송의 웹사이트만 보아도 충분히 알 수 있다. 북한은 자신들을 지칭할 때는 언제나 ‘조선민주주의 인민공화국’이라는 명칭을 사용하는데, 남한 정부를 부를 때는 ‘미국의 하수인’이라고 칭한다. 이는 북한 정부가 남한 정부를 무시하는 것을 보여준다.¹¹

부시 행정부가 끝나갈 무렵, 당시 미국의 주 협상가인 크리스토퍼 힐 미 국무부 아시아-태평양 지역 담당 차관보가 6자회담의 맥락과는 아주 동 떨어진 모습으로 북한의 협상 담당자를, 단독적으로 계속 만났다고 강변했지만, 당시 한국은 물론이고 일본과 중국도 소외감을 느꼈을 것이다. 비록 이 같은 행동이 비핵화에 진전을 이루어 내기 위해서 반드시 필요한 일이었다고 하더라도 이는 한국으로 하여금 소외감을 느끼게 했을 것이고, 특히 대한민국에 북한의 의도에 대해 더

¹¹- <<http://www.kcna.co.jp/indexe.htm>>.

많은 의구심을 가진 정권이 들어섰을 때 그러했을 것이다. 한국의 새로운 이명박 정부는 과거 미국과 북한의 직접적인 대화를 지지했던 김대중, 노무현 정부와는 다르다.

서울에서 들려오는 불만은 미국과 북한이 6자회담을 단순히 무엇인가를 정당화 시켜주는 도구로 사용 하고 있다는 우려에서 나온다. 이 같은 접근 방법이 야기하는 폐해는 2008년 12월 미국-북한 사이에 검증 문제를 공식화 시키고 다자화 시키려는 의도로 북경에서 6자회담이 열렸을 때 더욱 분명히 나타났다. 북한은 당시 6자회담에서 그 같은 합의는 이루어 진 적이 없다고 일축해 버렸다. 6자회담을 통한 접근 방법을 사용하는 가장 중요한 이유는 북한의 소위 살라미 전술을 차단하려는 목적 때문이다. 살라미 전술이란 한 주제를 여러 개의 다른 조각으로 나누어 각각 다른 약속을 하고 또 부분들을 상호 대치시키는 방식으로 게임을 벌이는 것이다. 그래서 부시 행정부는 한국, 일본, 중국이 미국이 북한과 협상하는 방에 함께 있는 것이 필수적인 일이라고 생각하게 된 것이다.¹²

이 같은 접근 방법이 가지는 장점은 크리스토퍼 힐이 북한과 직접 대화를 선호하면서 포기했다. 힐의 이 같은 접근 방식은 한국, 일본, 중국으로부터 그의 전술과 동기에 대한 의구심을 불러일으키게 만들었고, 결국 북한과의 회담도 결렬되었다.¹³

12. The U.S. initially proposed five-way dialogue. It was Pyongyang that insisted that the Russians be added, no doubt after fondly recalling how it successfully played Moscow and Beijing off against one another throughout the Cold War.

13. For details of the December 2008 Six-Party Talks meeting, see Ralph A. Cossa and Brad Glosserman, "Regional Overview: From Bad to Worse," *Comparative Connections*, Vol. 10, No. 4 (January, 2009), available on the Pacific Forum web site <www.pacforum.org>. Earlier issues of *Comparative Connections* provide a blow-by-blow accounting, on a quarterly basis, of Six-Party Talks deliberations (Regional Overview chapter) and U.S. relations with both the ROK and DPRK (U.S.-Korea Relations chapter, written by Victor D. Cha).

어떤 측면에서 보면 이 같은 과정이 전부 다시 반복되고 있는 것 같다. 1994년 미국 북한 간 핵 합의가 이루어지는 동안 한국의 관리들은 문자 그대로 옆방에 있는 격이었다. 한·미 양국 간의 협의는 지속적으로 이루어지기는 했다. 그럼에도 불구하고 오늘에 이르기까지 일반적인 한국인들, 심지어는 현재와 과거의 한국 안보 전문가들의 경우도 한국은 협상과정에서 소외 되었었다고 믿고 있다. 한국은 협상 테이블에 앉을 자리가 없었기 때문이라는 것이다.¹⁴ 형식은 중요하다. 바로 이 같은 생각 때문에 미국 정부는 2002년 이후 새로 시작 된 북한 핵문제 위기를 해결하기 위해 다자대화의 방식을 채택하고 있는 것이다. 한국은 지금 1994년처럼 북한 핵문제 해결과정에서 소외되었다는 느낌은 덜 받을 것이다.¹⁵

클린턴 행정부가 1994년 북한과 핵 합의를 이루는 과정에서 저지른 실수를 미래의 정책 처방을 위해 어떻게 고쳐나가고 있는지를 살펴 볼 필요가 있다.

미국 의회의 상·하원 양원 합동 회의에서 “한반도의 평화는 직접 당사자들인 남북한의 대화와 협력을 통해서만 가능하다”는 견해를 표명한 연설을 한 후,¹⁶ 김영삼 대통령은 1996년 4월 한반도 남단에 있는 제주도에서 클린턴대통령과 정상회담을 가졌었다. 이 정상 회담에서 김영삼 대통령은 1953년의 정전 협정을 남북한 간의 평화 협정으로

¹⁴- For documentation, see Eric Larson, Norman Levin, Seonhae Baik, and Bogdan Savych, *Ambivalent Allies? A Study of South Korean Attitudes Toward the U.S.* (Washington D.C.: RAND Corporation, March 2004).

¹⁵- For insights into current thinking about the reliability of the U.S. as an ally and concerns about marginalization, see “A Question of Confidence: The First U.S.-ROK Strategic Dialogue (A Conference Report)”, *Issues & Insights*, Vol. 09, No. 18 (September, 2009) published by the Pacific Forum CSIS and available on the Pacific Forum web site.

¹⁶- “Address by President Kim Young-Sam of Korea at a Joint Session of the U.S. Congress,” July 26, 1995, as contained in Yonhap News Agency, *Korea Annual 1996*, pp. 360-362.

대체하기 위한 4자 회담을 제안했다. 남북한간 평화 협정은 중국과 미국의 후원과 지원을 포함하는 것이다. 한·미 양국 공동성명에서 가장 중요한 점은 “한반도에서 안정적이고 영구적인 평화를 수립하기 위한 노력은 한국인들이 담당해야 할 사명이라는 기본적인 원칙을 재확인 했다”는 점이다.¹⁷ 이 선언을 다시 요약한다면, 한·미 양국 대통령은 한반도의 평화에 관한 문제를 다루는데 “미국과 북한 양자의 분리된 대화는 고려되면 안 된다는 것이었다.”¹⁸

이 선언은 북한 핵을 제거하고 북한의 핵확산 위험을 방지하기 위한 협상과정에서 미국의 직접적인 역할을 부정하는 것은 아니다. 오히려 이와 반대다. 미국과 북한 간의 양자회담을 단지 6자회담이라는 맥락에서 볼 것이 아니라, 향후 한반도의 평화와 안보에 관한 넓은 맥락에 포함시키자는 것이다. 한국 정부와 한국 국민들은, 미국과 북한이 핵확산 방지 문제 핵 제거 문제 등에만 이슈를 엄격히 제한하고 더 큰 이슈인 주한미군의 병력구조 혹은 한·미동맹의 미래에 관한 문제를 미·북 간 협상 주제로 다루지 않을 경우, 미국 북한의 직접 협상에 대해 개의치 않을 것이다. 미국 역시 남북한 간의 직접 대화에 관해 이 같은 견해를 가지고 있을 것이다. 한·미 양국간에 상호 신뢰와 확신이 필요하다.

이명박 대통령이 2009년 9월 북한 측에 제안한 그랜드 바겐은 ‘북한이 핵을 포기하고 건설적인 남북 대화를 재개하면 그 대가로 포괄적인 경제지원 패키지를 제공’한다는 것으로, 이 제안도 같은 맥락에서 고려될 수 있다. ‘그랜드 바겐’ 구상은 뉴욕의 외교안보위원회의 청중을 대상으로 처음 발표했으며, 이 제안에 대해 오바마 행정부도 놀랐을 것으로 예상된다. 한국 정부는 정치적 그리고 안보상의 이유에서, 한국 정부가

17. “Korea-U.S. Joint Announcement Between Presidents Kim Young-sam and Bill Clinton,” April 16, 1996. *Ibid.*, p. 363.

18. *Ibid.*

한반도의 안보문제를 다루는 협상에서 중심으로부터 멀리 떨어져 있다거나 소외되고 있다는, 심지어는 소외되고 있는 것처럼 보이는 것을 용납하지 않을 것임을 시사하는 것이었다.¹⁹ 이 같은 제안은 이명박 대통령이 선거 과정에서 행했던 약속과 그다지 동떨어진 것은 아니다. 이명박 대통령은 북한이 핵을 포기 할 경우 북한 주민의 개인 소득을 3,000 달러 수준으로 올려주겠다고 약속을 한 바 있다.

북한 중앙방송은 그랜드 바겐은 이미 “부도가 나버린 것으로 증명된 ‘비핵·개방·3,000’을 다른 말로 표현한 것이다”라고 비난했다. 북한 중앙 방송은 그랜드 바겐 제안을 쓰레기라고 비난하고 “남한의 최고 지도자와 그를 보좌하는 팀은 주인에게 말도 하지 못하며, 세상 돌아가는 줄 모르고 허둥지둥 하지 말고 미국이 제공하는 핵우산 아래서 낮잠이나 자라고 비난했다. 북한이 경제지원을 받아들이고 누군가와 관계를 정상화 하지는 웃기는 제안을 받아들일 것이라고 오판 한다면 그것은 심각한 실수가 아닐 수 없다”고 비난했다.²⁰

요약한다면 남북한 정상화와 북한의 비핵화를 연계시키려는 시도는 북한의 분노를 사는 일이 될 것이다. 이는 마치 노무현 정부가 북한의 비핵화 과정에 진전이 있던, 없던 관계없이 북한에 무제한으로 지원을 해주려고 시도 했던 정책이 미국을 언짢게 만들었던 것과 마찬가지로. 당시 미국은 노무현 정부의 그러한 행동은 6자회담 장으로 북한을 다시 돌아오게 하려는 미국의 노력을 망치는 것이라고 생각했었다. 이로 인해 문제가 해결되면 좋을 것이다. 그러나 한·미 양국은 궁극적으로 각자의 기분과 관심을 이해하고, 북한의 선택을 제약한다는 공동의

¹⁹- For an assessment of Lee’s “Grand Bargain” and Pyongyang’s reaction to it, see Aidan Foster Carter, “North Korea-South Korea Relations: On the Mend?” *Comparative Connections*, Vol. 11, No. 3 (October, 2009).

²⁰- See, for example, “KCNA Dismisses S. Korean Chief Executive’s ‘Proposal’ as Rubbish,” KCNA, Pyongyang, September 30, 2009.

목적을 달성하기 위해 함께 노력하는 것이 중요한 일일 것이다.

3. 중기적 목표로써의 남북한의 평화공존

마지막으로 한·미 공동비전 선언은 북한을 소외시키지 않으면서도 북한으로부터 긍정적인 협력을 도출하여 궁극적으로 비핵화를 이룩할 수 있는 중기적 목표·접근방법을 제시하지 않았다. 북한문제에 강력한 입장을 견지한다는 것은 이미 앞에서 제안 한 바처럼 우리가 당연히 해야만 할 일이다. 그러나 그것이 북한에게 항복 이외의 아무런 다른 옵션도 제시하지 않는다는 것을 의미하는 것은 아니다. 만약 당신이 북한을 연구하고 있는 사람 10명에게 평양의 동기와 전술에 관해 묻는다면 당신은 아마도 12개의 상이한 대답을 듣게 될 것이다. 북한의 전략과 동기가 무엇인지에 대해 우리들끼리도 서로 견해가 일치하지는 않는다. 그러나 북한의 가장 중요한 목표가 무엇이나고 묻는다면, 당신은 똑같은 대답을 듣게 될 것이다. 그 대답은 정권의 생존(Regime Survival)이다. 북한이 아버지(김정일)로부터 아들(김정은)로 권력 승계를 준비 중이라는 사실이 이를 강력히 뒷받침해 준다. 북한의 정권은 독특한 성격을 지니고 있는데 이는 사상 유례가 없는 공산주의와 족벌주의가 결합된 형태이다.

김대중 대통령이 남북한 간 논쟁에서 크게 기여한 바가 있다면, 그것은 그가 2000년 6월 평양을 방문하여 최초로 남북정상 회담을 개최하고, 햇볕정책이라는 수단을 동원하여 남북한 통일에 관한 이슈는 일단 논외로 하고, 불특정 기간 동안 남북한이 평화 공존 하도록 하는 정책을 결심했다는 점이다. 그들의 생애 동안 김대중과 북한의 창설자인 '위대한 지도자'라고 불리는 김일성은 몇 가지 상이한 개념들인 연방 혹은 연합(Federation or Confederation)에 관해서 논한 바 있는데,

이들은 남북한이 궁극적으로 통일을 이룰 수 있을 때까지 서로 공존 하자는 것을 의미하는 것이었다. 통일이란 남북한 어느 편도 궁극적 목표가 아니라고 말할 수 없는 것이지만, 한쪽이 조용하게 항복해 오지 않는 한 남북한 모두 통일이 평화적으로 이루어지기는 사실상 불가능 하다는 사실을 알고 있다.

이명박 대통령의 ‘그랜드 바겐’ 제안은 사실상 ‘두 개의 한국’을 상정 하는 해법이다. 그러나 그의 제안은 너무나 겸양적(謙讓的, Condescending)인 것이며, 이미 지적인 바와 같이 북한으로부터 전면 거절 당했다. 미국과 한국은 북한을 어떤 중요한 토론의 장으로 불러내기 위해 유혹하기 위해서라면 북한의 지속적인 생존을 전제하는 평화적 공존에 관한 계획을 분명하게 밝힐 필요가 있을 것이다. 그것은 북한이 원하는 체제생존의 가장 주요한 문제와 관련 되는 것이다. 북한 정권의 북한 주민들을 향한 잔인한 통치를 생각 해 볼 때 북한체제의 생존을 보장 한다는 것은 삼키기 힘든 약과 마찬가지로일 것이다. 그러나 그 같은 보장이 전제가 되지 않을 경우, 북한을 다루는 데 성공 할 수 없을 것이며 결국 우리들이 단기적, 장기적 목표를 달성할 수 없도록 만들 것이다.

공정하게 말한다면, 부시 대통령이 현직에 있었을 때 그는 여러 차례에 걸쳐 ‘미국은 북한을 공격하지 않을 것이며, 정권 교체를 목표로 삼고 있지 않다’고 언급했다. 그러나 여러 가지 복합적인 이유로 인해 북한은 부시의 이와 같은 보장을 믿으려 하지 않았다. 북한은 부시 대통령이 북한을 악의 축이라고 말한 것에 대한 거부함을 표시했고, 부시 행정부 관리들이 “북한 정권은 진정으로 독재적이며 악마적인 속성을 가지고 있다”고 언급한 것을 북한 정권의 생존이 위협당하고

있다는 증거로 제시했다.²¹

이 같은 편집증적인 두려움을 더 해 주는 것은 북한이 미국은 북한에 대해 ‘선제 핵 공격 전략’을 가지고 있다고 말하는 데서도 잘 나타나 있다. 물론 그 같은 생각은 부시 행정부가 간행한 ‘2002 핵 태세 보고서’를 잘못 해석 한데서 근거한 것이다.²² 그럼에도 불구하고 북한은 미국이 스스로 핵 야망을 가지고 있다고 비난한다. “한반도에서의 핵 이슈는 전적으로 미국의 대 북한 적대정책 때문에 유발된 것이다. 북한으로 하여금 핵 억지력을 추구 할 수밖에 없도록 만든 나라는 미국 이외의 그 누구도 아니다. 그렇기 때문에 한반도의 핵문제에 대해서 전적인 책임을 져야 할 나라는 미국이다.”²³ 이상과 다르게 주장하는 것은 “수치심을 모르고, 건방지며, 산 도적 같은 궤변”이라고 북한은 말한다. 북한은 현란한 용어를 사용해서 남한과 미국을 비판 하는 데 대해 전혀 아무런 부담도 느끼지 않는다.²⁴

21- Bush's reference in his 2002 State of the Union address about the "axis of evil" was really aimed at promoting missile defense, with North Korea reportedly being added in at the last minute so as not to make his remarks appear "anti-Islamic." Nonetheless, the damage was done. More important than the North's reaction were the suspicions raised among the liberal-progressive community in South Korea about the Bush administration's "real intentions" toward the North.

22- The *Nuclear Posture Review* was classified but large segments were leaked and posted on the Internet, See, for example <<http://www.globalsecurity.org/wmd/library/policy/dod/npr.htm>>. Nowhere in the document are there any references to "preemption" but it does identify "a North Korean attack on South Korea" as one of the contingencies for which the United States must be prepared. The *2002 National Security Strategy of the United States of America* does make reference to the right of preemption in response to an imminent weapons of mass destruction attack but does not threaten or even imply that nuclear weapons would be used to preempt such an impending attack.

23- "U.S. Entirely to Blame for Spawning Nuclear Issue on Korean Peninsula," KCNA, Pyongyang, October.14, 2009, citing a *Rodong Sinmun* commentary.

24- *Ibid* Pyongyang has also used colorful language in condemning Secretary of State Hillary Clinton, calling her "vulgar" and "by no means intelligent," and

미국 혹은 한·미동맹의 존재를 자신들이 핵무장하는 핑계로 대고 있는 것은 편리하기는 하겠지만 분명히 문제가 있는 것이다. 북한이 야기한 제1차 핵 위기가 발발한 시점은 남북한의 화해 무드가 최고조에 올라 있던 1990년대의 일이었다. 당시 남한과 북한은 기본 합의서에 서명했고, 기본합의서는 남북한 양측이 신뢰구축을 위해 어떻게 행동해야 할지를 명기하고 있었으며, 남북한 간의 비핵화 선언은 무엇보다도 양측이 핵 폐기물을 재처리 하지 않을 것을 약속 했었다. 물론 북한은 그런 약속을 지키지 않았으며 현재 한국도 재처리 포기를 다시 재고하는 중이다. 이는 미국에게는 좌절스러운 일이다. 조지 H.W. 부시 행정부 당시 미국은 북한 측에 대해 남한 내에 있는 미국 군사 시설을 개방 할 테니 와서 스스로 비핵화 선언을 실제로 검증해 보라고 제의한 적도 있을 정도다. 물론 이것은 북한도 상응 하는 정도의 투명성을 보이는 경우에 한정 될 일이었다.

2002년 시작된 북한 핵을 둘러싼 제2차 핵 위기 역시, 그 기원이 미국이 언급 한 ‘악의 축’ 선언과 관계가 있는 것이 아니라는 점이 점차 확실해 지고 있다. 북한은 미국과 북한의 관계가 상당히 좋아지기 시작하던 바로 그 무렵, 불법적으로 우라늄 농축을 통한 핵개발을 시도 하기 시작했던 것이다. 최근 뉴스위크지는 이 시기의 미국과 북한간 외교 관계를 ‘양국간 외교의 정점(頂點)’이라고 표현하기도 했다.²⁵

noting that “sometimes she looks like a primary schoolgirl and sometimes a pensioner going shopping,” in response to her comments that the North’s behavior sometimes reminded her of “unruly teenagers.” However, to date, it has refrained from calling President Obama names and seem to have focused more criticism on President Lee’s team of advisors than on Lee himself.

²⁵ Michael Hirsh, “Clinton’s Second Chance in Pyongyang: The real story behind President Clinton’s surprise mission to North Korea dates back to the 1990s,” *Newsweek Web Exclusive*, August 4, 2009, <<http://www.newsweek.com/id/210355>>.

당시 북한의 제2인자라고 할 수 있는 조명록 차수가 워싱턴을 방문했을 정도였고, 그 다음 2000년 10월 미국 국무장관 메릴린 알브라이트가 평양을 방문, 평양의 인민 스타디움에서 북한 교예단의 공연을 보며 박수를 치고 있었다. 바로 이때 북한은 비밀리에 파키스탄으로부터 농축우라늄을 통한 핵 개발을 위해 원심분리기를 수입하고 있었던 것이다. 북한은 스스로 우라늄 농축을 통한 핵개발을 사적으로 시인했다가 다시 공적으로 부인했으며 현재는 다시 공개적으로 우라늄 농축 핵개발 계획의 존재를 시인하고 있다. 최근 북한은 유엔 안전보장이사회에 보내는 공문을 통해 “실험적인 우라늄 농축이 성공적으로 진행 되었으며 이제 완성 단계에 이르고 있다”고 공개했다.”²⁶

워싱턴의 실질적, 혹은 가상의 죄악과 미국의 적대적인 정책 때문에 북한이 핵을 개발하고 있다는 핑계를 고려한다고 하더라도, 북한이 핵을 만들게 된 가장 중요하고 가장 확실한 배경적 동기는 소련의 붕괴와 이로 인한 북한에 대한 소련 핵우산의 소멸이라고 생각한다. 남한은 경제적·정치적 그리고 군사적인 측면에서 점차 막강해지고 있는 반면 북한은 자신의 안전 보장을 위해서는 모든 것을 중국에 의존해야하는 상황이 되었다. 동시에 중국과 한국의 관계도 점차 개선되고 있는 중이다.

위에 제시한 설명 중에서 어떤 것이 더 타당하다고 생각할는지 모르겠지만, 그리고 위에서 제시한 설명들은 모두가 부분적으로 타당성을 가지고 있는 것이지만, 북한이 정권 생존을 위해 핵무기를 추구하고 있다는 것은 분명한 사실이다. 북한은 정권의 안전을 위해서는 당연히 그래야 할 것이다. 북한은 정치·경제적으로 실패했으며, 믿을 만한 동맹도 없는 상황이기 때문이다. 믿을 만하던 동부 유럽의 공산주의

²⁶. “DPRK Permanent Representative Sends Letter to President of UNSC,” KCNA, Pyongyang, September 4, 2009.

동맹 국가들이 거의 순식간에 모두 소멸해 버렸다는 사실을 고려 할 때 김정일이 오늘날처럼 편집증을 가지게 된 것은 놀라운 일이 아니다. 김정일에 대한 동정심을 표현하려는 것은 아니다. 김정일 정권의 운명은 그들 스스로가 만드는 것이기 때문이다. 여기서 말하고자 하는 바는 북한문제는 늘 다양한 결론이 추론된다는 것이다. 핵무기는 단순한 바게이닝 칩 혹은 협상을 위한 수단이다. 북한의 경우 핵무기는 냉전이 종식된 이후의 세계에서 생존을 위한 필수적인 요소다. 그렇기 때문에 핵을 제거하거나 봉쇄하려는 어떤 노력을 할 경우라도 북한의 이 같은 편집증적인 측면을 함께 고려해야 한다는 것이다.

II. 공통의 접근 방법을 수립하고 과시해야 만 할 필요성

본 논문 시작 부분에서 언급 했듯이 북한의 ‘분열과 제압’(Divide and Rule) 혹은 살라미 전술에 대항하기 위해 한·미 양국은 반드시 긴밀한 협력관계를 유지해야 하며, 가급적이면 일본, 중국, 러시아와도 협력이 이루어져야 한다. 불행하게도 부시 행정부의 많은 기간 동안, 특히 부시 대통령과 김대중 대통령의 재앙적이라고 말할 정도의 첫 번째 정상 회담이 있던 후 부터, 한국과 미국은 종합적인 협력관계를 유지하지 못했다.²⁷ 김대중 대통령과 부시 대통령의 역학관계가 ‘나쁜

²⁷- I would argue that the meeting was better than advertised Bush actually praised Kim as a visionary. But there were enough miscues to send the wrong signal, exacerbated by the Bush administration's (very sensible) decision to review its Korea policy before making major decisions. That review actually resulted in a decision to meet with the North "any time, any place, without preconditions," but the game changed dramatically after September 11, 2001 and especially after the "axis of evil" speech.

것' 이었다면, 반미주의적인 노무현 대통령의 출현은 상황을 더욱 악화시켰다.²⁸ 부시와 노 대통령은 처음에는 거의 극과 극이라 말할 수 있을 정도로 대 북한 접근 방식이 달랐다. 노 대통령은 무슨 대가를 치르더라도 포용정책을 지지한 반면, 부시 대통령은 입장이 점차 완고해 졌다. 특히 2002년10월 미국의 특사였던 미국 국무차관보 제임스 켈리와 북한 측이 만나 대화를 한 후, 상황은 더욱 악화되었다. 이 모임에서 불거져 나온 북한의 우라늄 농축을 통한 핵개발 계획은 상황을 완전히 망치는 것이었다.²⁹

역설적으로, 부시 행정부 제 2기에서 미국의 대 북한 정책은 갑자기 온건한 정책으로 바뀌게 되었고, 거의 같은 시기에 한국 국민들은 노무현 대통령의 과도하게 유화적인 대북 정책을 점차 덜 지지하는 방향으로 변하기 시작했다. 2008년 보수적인 이명박 정부가 출범했을 때 역할의 변화는 완벽한 것 같았다. 한국은 미국이 북한과의 거래를 위해 애쓰는 것처럼 보였고, 그 과정에서 한국 측에서 지불해야 할 비용이 발생하는 것을 염려했다. 앞서 설명한 것처럼, 미국 측의 새 '부드러운' 정책은 2008년 12월 북경의 6자회담이 시작됨과 동시에 북한대표단이 떠나버림으로써, 소기의 목적을 달성할 수 없게 되었다. 북한은 미국이 말하는 검증 과정이라는 것은 환상일 뿐이라고 비난하며 6자회담장을 떠났다.

오바마 후보는 부시 대통령이 북한을 테러지원국 명단에서 삭제하고

28. Again, Roh made every effort to say the right things regarding the alliance and importance of close ROK-U.S. ties but he was perceived (not entirely inaccurately) of running against Washington during his presidential campaign and initial images die hard.

29. For details on the October 2002 meeting and its aftermath, please see Ralph A. Cossa and Jane Skanderup, "Multilateral Solutions to Bilateral Problems Help Contain Unilateralist Tendencies," *Comparative Connections*, Vol. 4, No. 4 (January, 2003).

적과의 무역 금지 조항을 완화하는 조치를 취했을 때, 이를 조건부로 동의함으로써 북한이 검증 약속을 성실히 수행할 것에 대해 분명한 입장을 표명하였다.

“부시 대통령이 북한을 테러 지원국 명단에서 삭제하기로 결정한 것은 만약 북한이 자신이 약속한 바를 성실히 수행하지 않을 경우 즉각 그에 상응하는 대접을 받게 된다는 사실을 확실하게 이해하는 한도 내에서만 타당한 조치가 될 것이다… 만약 북한이 강력한 검증을 받기를 거부 한다면, 우리는 6자회담 참가국 모두를 동원해서 북한에 대한 에너지 지원을 중지하고, 최근 면제 된 제재 조치를 다시 재개 하며, 새로운 제약을 강구하게 될 것이다. 우리의 목표는 북한 핵무기와 개발 프로그램을 완전하면서도 검증 가능한 방법으로 제거(Eliminate) 하는 데 있다.”³⁰

그러나 대다수의 한국과 일본인들은, 미국이 또다시 북한에 대해 너무 유화적인 접근을 하는 것이 아닌가 하는 우려를 보였다.³¹ 이 같은 우려는 곧 모두 불식되었다. 북한은 미국과 국제사회의 요구를 받아들이지는 커녕 오히려 유엔 안보리 결의안 1718호를 정면으로 위반하여 장거리 미사일을 실험 발사하는 도발을 감행하였다. 북한을 꾸짖는 유엔 안전보장이사회 의장의 성명을 반박하고, 2009년 5월 핵무기 실험을 단행하였다. 북한의 이러한 행동들은 무엇보다도 오바마 행정부의 대북 입장을 강경하게 바꾸어 놓았다. 북한의 도발적 행동들은 북한을 제외한

³⁰ For this and other comments on Asia policy by presidential candidate Obama, please see “Occasional Analysis: U.S. Presidential Candidates’ Views on Relations with Asia,” *Comparative Connections*, Vol. 10, No. 3 (October, 2008), which was prepared specifically for *Comparative Connections* by Senator Obama’s (and Senator McCain’s) Asia advisory team.

³¹ I’m referring to President Obama’s historic inauguration address where he explained to those “on the wrong side of history” that the U.S. “will extend a hand if you are willing to unclench your fist.”

6자회담 참가국들을 함께 모이게 했고, 유엔안전보장 이사회 결의안 1874호를 만장일치로 통과 시키도록 만들었다. 안보리 결의안 1874호는 북한 정권에 대한 보다 강경한 제재를 주문하는 것이었다. 그러나 이 같은 강제를 위해 군사력을 사용하는 것은 허용되지 않았다.

그 이후 오늘에 이르기까지, 한국과 미국정부는 북한에게 그들이 과거에 약속했던 바를 지키라고 강요하는데 공동전선을 이루고 있으며 북한에게 6자회담 복귀를 한 목소리로 촉구하고 있다. 북한은 약속을 실행을 하지 않으면서도 이미 중유를 제공 받았고, 다양한 원조 패키지를 제공 받은 바 있다. 한·미 공동비전을 발표하는 기자회견 자리에서 한·미 양국 대통령은 북한에 대해 보상에 주고 또 위기를 맞는 사이클은 이제 종료되어야 한다고 선언했다. 이명박 대통령은 이 문제를 다음과 같이 분명히 밝혔다.

“북한은 위기를 야기하는 것만으로 다시 보상을 받을 수 없다는 사실을 확실히 알아야 할 것입니다. 그것은 과거의 패턴이었습니다. 그러나 더 이상 그런 패턴이 지속되지는 않을 것입니다... 북한은 과거의 행동은 더 이상 용납될 수 없음을 알아야 합니다... 북한 사람들은 이제 상황이 달라졌다는 것을 이해하게 될 것입니다. 그들은 과거를 반복할 수 없을 것이며 과거에 반복적으로 행해왔던 전략이나 전술을 사용 할 수 없을 것입니다.”³²

오바마 대통령은 이명박 대통령의 언급을 강력하게 지지하고 덧붙였다.

“나는 이명박 대통령의 언급 중 일부를 더욱 강조하고자 합니다. 과거에 북한이 호전적으로 행동한 데에는 일정한 패턴이 있었습니다. 북한은 기다릴 만큼 기다리면 식량이나 연료 등 보상이 주어지고,

³² Joint Remarks by President Obama and President Myung-bak Lee, June 16, 2009.

북한을 설득하기 위한 자금이 지원되고, 여러 가지 이득을 취할 수 있었습니다. 나는 북한이 그 같은 패턴을 지금도 기대하고 있다고 믿고 있습니다. 나는 ‘우리’라는 말을 강조하고자 합니다. 그리고 내가 ‘우리’라고 말하는 것은 단지 미국과 한국만을 말하는 것이 아니라 국제사회 공동체를 의미하려는 것입니다. 우리가 북한에게 보내려는 메시지는 과거의 패턴을 종식 시키겠다는 것입니다. 우리는 북한이 이웃 나라들과 평화롭게 공존하기 위한 협상에 적극 참여하기를 원하며, 북한이 변영하기를 원합니다. 그러나 이웃나라들을 위협하는 호전적이고, 도발적인 행동을 보일 경우 그것은 중요하고 심각한 제재에 당면하게 되리라는 것을 말하고자 합니다.”

이 같은 언급은 가장 중요하고 핵심적인 정책 제안을 초래했다. “북한하고 거래 할 경우, 당신이 의미하는 바가 무엇인지 말하고, 당신이 말한 것이 무엇을 의미하는지를 정확히 해라!”라는 것이다. 과거 고위직에 있었던 관리 한 사람이 비보도를 전제로 한 말이 있다. “클린턴은 영변을 한번 샀고, 부시는 그곳을 두 번 샀다.” 그런데 어떻게 친애하는 지도자 동지가 영변을 오바마에게 몇 번 더 팔 수 있다고 생각하지 않겠는가? 나쁜 습관을 끝내는 유일한 방법은 나쁜 행동에는 진짜로 대가가 있다는 사실을 알려주는 것이다. 그리고 이를 위해서는 유엔 안보리 결의안 1874호를 엄중하게 지켜야 한다. 한·미 양국뿐만 아니라 전 세계 국제사회, 특히 북한의 두 거인 이웃인 중국과 러시아가 유엔 안보리 결의안을 잘 따라 주어야 한다. 중국의 원자바오 부총리가 2009년 10월 평양을 방문했을 때 발표한 경제 지원 패키지는, 많은 사람들로부터 유엔 안보리 결의안 1874에 대한 위반 요인이 포함되어 있다고 지적된 바 있는데,³³ 이 같은 점은 미래의 대북정책을 위한 협력에 도움이 되지 않을 것이다. 특히 미국과 한국의 당국자들은

³³ See, for example, Gordon G. Chang, “Beijing is Violating North Korea Sanctions,” *Wall Street Journal*, October 16-18, 2009, p. 15.

중국이 이처럼 최근 북한에 제공한 사실상의 뇌물인 커다란 보상을 부정적으로 인식하고 있다.³⁴

중국의 동의를 얻는다는 것은 항상 어려운 일이었지만, 한국과 미국이 북한문제를 해결하기 위해서는 최소한 중국의 동의를 얻지 않으면 안 될 것이다. 오바마 대통령은 대북 특사로 보즈워스 대사를 임명했다. 보즈워스 대사는 서울, 동경, 북경 때로는 모스크바를 순방하며 평양과 협상하기 위해 어떻게 하면 가장 타당한 동의를 이루어 낼 수 있을지를 모색하고 있다. 이명박 정부 역시 보즈워스와 맞먹는 베테랑을 선발하여 6자회담의 한국 측 대표단을 이끌게 해야 할 것이며, 양자는 서울 워싱턴을 오가며 상호 협력할 방법을 찾아야 할 것이다. 여기에는 외무장관 출신이며, 주미 대사를 역임한 한승주 장관이 적합할 것으로 생각된다. 이같이 한·미 양국이 협력하는 것은 북한 정권을 향해, 그리고 한국 국민들을 향해, 한·미 양국 정부는 진정 긴밀한 협조를 잘 이루고 있으며, 협력이야말로 두 나라 사이에서 가장 중요한 일이라는 점을 알릴 수 있을 것이다. 이렇게 함으로써 중국도 북한 핵문제 해결에 있어서 올바른 방향으로 나갈 수 있도록 만들 수 있을 것이다.³⁵

과거 김영삼 대통령과 클린턴 대통령이 공동으로 4자 회담을 제안한 적이 있음을 상기할 필요가 있다. 만약 6자회담이 더 이상 지속될

34. To the contrary, Assistant Secretary of State Kurt Campbell went out of his way to once again praise Chinese efforts to bring North Korea back to the table shortly after the Wen visit. As will be discussed shortly, such action seems counterproductive to building and sustaining a sanctions consensus.

35. Triple-teaming would be even better and, until recently, seemed possible since Washington, Seoul, and Tokyo (under the then-ruling Liberal Democratic Party or LDP) seemed more in synch than they had been for years. The policies and proclivities of the new Democratic Party of Japan (DPJ) government in regards to North Korea policy are less clear but at least initially still seem in line with Washington and Seoul.

수 없다고 공식적으로 선언될 경우에, 미래에 가능한 대화 방식으로 ‘그랜드 바겐,’ 혹은 패키지 딜을 고려할 필요가 있다.

Ⅲ. 공동 비전의 확대와 정교화

앞에서 논의한 바와 같은 현재 오바마-이명박 공동비전의 단점들을 보완하기 위해, 논리적으로 보다 나은 정책 대안들을 창출해 낼 수 있을 것이다. 그러나 그 서문에서는 반드시 현재 한·미 양국 정부가 올바른 궤도에 올라서 긍정적인 방향으로 일을 진행하고 있다는 사실에 대해 칭찬을 해야 할 것이다. 공동비전을 확대하기 위해 기존의 언급 들을 폐기하거나 공식적으로 수정할 필요는 없다. 한·미 양국 정상은 다음 번 공동성명에서 공동 비전을 언급 할 경우, 그것의 바람직한 목표가 무엇인지를 다시 말하면 되고, 그 다음으로 새로운 성명은 공동 비전에서 원래 제시된 바의 세부적인 상황을 더욱 확대해 나가는 것임을 말하면 된다.³⁶ 여기 포함 될 내용들은 이미 앞에서 논의된 바 있지만 다시 한 번 요약하기로 한다.

1. 통일 이후 한·미동맹의 역할

한·미 양국의 지도자들은 한·미동맹의 역동성에 관해 언급 할 때 “양국은 오늘, 그리고 통일 이후에 대해”라는 용어를 집어넣을 필요가 있다. 그럼으로써 미국의 개입이 한국 사람들이 원하는 한 대단히 장기적인 것이라는 점을 밝히고, 북한에 대해서는 한·미동맹과 주한

³⁶ A good place to start would be with whatever joint statement comes out of President Obama's first visit to Seoul in November 2009 after the Asia Pacific Economic Cooperation (APEC) Leaders Meeting in Singapore.

미군은 협상의 대상이 아니며 오직 한·미 양국만이 결정 할 문제라는 점을 확실히 알려줄 수 있을 것이다.

한·미동맹이 한반도 통일을 이룬 이후에도 지속적으로 확대되고 심화 되는 데 대해서는 이미 작업이 진행 중이며, 이 작업은 더욱 강화되고 계속 되어야 할 것이다. 2009년 6월 이명박-오바마 대통령의 공동선언은 이미 한·미동맹의 보다 넓은 역할과 유용성을 강조했다. 공동비전은 “미국과 대한민국은 평화롭고 안전하며 번영하는 미래의 한반도와, 아시아-태평양 지역, 그리고 세계를 위한 동맹을 건설 해 나갈 것을 확인” 했다는 말로 시작한다. 두 나라는 “함께, 공동의 가치와 상호 신뢰라는 탄탄한 기반 위에서 양국은 두 나라 사이, 동북아시아 지역, 그리고 세계를 위한 포괄적 전략동맹을 건설 한다”고 부연했다.³⁷ 한·미 동맹의 이익이 더 넓은 지역적 차원 혹은 더 나아가 세계적 차원에 적용 되는 것이라고 지적함으로써 한·미동맹은 통일 이후에도 그 유용성을 가진다고 언급 한 것이다.

두 나라가 동북아시아 지역에 대한 긴밀한 군사적 협력에 대해 지지 하고 강조함으로써 당연히 그래야 할 것이지만 두 나라는 한·미 동맹이나, 아니냐의 선택이 아니라는 점을 분명히 했다. 미국이 체결하고 있는 호주, 일본, 필리핀, 태국, 그리고 한국과의 양자 동맹체제는 향후 다자 안보기구가 설립될 수 있는 근간을 마련하고 있으며 지역적인 도전과 위기에 대처하기 위한 최적의 논리와 능력을 가지고 있는 것이다. 그 결과 한·미 양국의 지도자들은 그들이 다자간 안보기구에 대한 지지를 표명 할 때, 다음과 같은 언급을 추가 할 필요가 있을 것이다. “미래 안보를 위한 다자 기구가 설치된다고 할 경우, 그 같은 기구는 한·미 양국의 동맹을 대체하는 것도 아니고 약화 시키는 것도 아닐 것입니다.”

³⁷- Lee-Obama Joint Vision statement.

2. 한·미동맹의 역할과 사명에 관한 정의

앞에서 말한 바 있지만, 한·미 양국의 지도자들과 6자회담 참여국의 지도자들은 미국이 비록 평양과의 비핵화 합의과정에서 주도적인 역할을 담당하고 있을 지라도, 궁극적으로 “한반도의 평화는 오직 남한과 북한의 대화를 통해서만 그 뿌리를 내릴 수 있고, 남북한 양측 이야말로 한반도 문제에 제일 관심이 많은 나라”라는 사실을 북한 정권과 북한 국민들에게 인식시켜야만 한다. 이미 앞서서 김영삼 대통령과 클린턴 대통령이 선언 했듯이, 오바마 대통령과 이 대통령은 “한반도에 안정적이고 지속적인 평화를 수립하는 일은 한국인들의 몫이라는 기본적인 원칙” 그리고 “남북한은 영속적인 평화를 위한 장치를 고안하는데 주도자 역할을 담당해야만 한다”는 사실을 재확인 해야 한다.

북한은 물론 이 같은 문제들에 대해 다른 견해를 가지고 있다. 북한이 지속적으로 주장하듯, 북한은 만약 북한 핵문제가 해결되기 위해서라면, 한반도의 평화에 관한 약속은 북한과 미국 사이에서 체결되어야 한다고 말한다. 또한 미국은 한반도에서 평화를 원한다면 북한에 대한 적대 정책을 포기하고, 한반도에 핵 위협이 없도록 하는 평화에 관한 약속을 북한과 체결해야 한다고 주장한다.³⁸ 한·미 양국 대통령은 미·북간 평화 협정체결은 결코 일어날 수 없다는 사실을 분명히 해야 한다. 미국 대통령이 이 같은 방향으로 나가고 싶은 유혹을 받는 경우라 할지라도 미국과 북한만의 평화 협정은 미국 상원에서 그 같은 양자 평화 협정을 비준 받아야만 한다. 효력을 발휘하기 위해서는 재적 2/3 이상의 찬성을 필요로 한다. 물론, 현직 오바마를 포함, 미국 역대 대통령 중 어떤 사람도 이런 유혹을 가지지는 않았다

³⁸ U.S. Entirely to Blame for Spawning Nuclear Issue on Korean Peninsula, KCNA, Pyongyang, October 14, 2009.

6자회담의 중요한 구조는 6자회담 속의 5개 워킹 그룹의 역할인데 이들은 각각 한반도의 비핵화, 미국과 북한의 관계정상화, 북한과 일본의 관계정상화, 에너지와 경제 협력문제, 동북아시아의 평화와 안보에 관해 다룬다. 경제 및 에너지 협력에 관한 실무 그룹의 대표를 한국이 맡은 것은 놀라운 일은 아니다. 6자회담이 다시 시작된다면, 혹은 기존의 대화 방식을 개선하는 다른 회의가 마련된다면, 한국은 반드시 한반도의 평화와 경제 발전 과정을 주도하는 역할을 담당해야 하며, 미국은 한국의 역할을 적극 지지하고 후원하는 역할을 담당해야 한다.

한반도의 통일은 장기적 목표로 남아 있고 이 문제에 대해 운전석을 차지하고 있는 나라는 대한민국이다. 모든 사람들이 통일이 빨리 다가 오기를 기대하고 있지만, 우선 한반도의 비핵화가 중기적인 목표로 먼저 이룩되어야 하며 이 부분에서 미국은 일을 빨리 되게 하는 주도적 역할을 담당 할 수 있을 것이다. 그러나 미국의 역할은 6자회담 혹은 6자회담 참여국이 참여하는 더 높은 형태의 토론장이라는 맥락을 통해서 이루어져야 한다. 가장 시급한 목표는 북한의 핵확산 활동을 저지하는 것이다. 즉 북한의 핵무기, 핵물질, 기술적인 노하우들이 밖으로 나오지 못하게 하는 것이며 또한 북한이 아직 가지고 있지 못한 미사일 핵 장비와 기술이 북한으로 들어가지 못하게 하는 것이다. 비록 미국이 유엔 안보리 결의안 1874를 이행하기 위한 국제적인 노력에서 주도적인 역할을 담당하고 있지만 이 같은 일은 모든 나라의 책임이다. 일본과 한국의 유엔 대표들이 이 같은 결의안을 발의하는데 주도적인 위치를 차지했다는 사실과 2009년 4월 북한의 미사일 발사를 규탄한 이 대통령의 언급을 기억해 보자.

3. 중기 목표로서의 남북한 평화 공존

한국 사람들은 역사적으로 그리고 사명감으로 통일을 달성해야 만 한다는 신념에 대해 충성심을 가지고 있는 정도다. 그리고 모든 미국 정부는 이 같은 한국인들의 ‘자유 민주주의와 시장 경제 원칙에 입각한 평화통일’의 목표를 지원하고 있다고 보여져야만(Should Be Seen) 한다.³⁹ 그러나 한반도의 통일이 신뢰할 수 있는 단기 목표라고 생각하는 사람들은 거의 없다. 북한이 붕괴하는 상황을 제외한다면 말이다. 북한의 붕괴는 모두 원하는 바이지만 누구도 북한 붕괴를 정책적 목표로 공개적으로 말하지는 않는다. 김대중의 햇볕정책 이후 남북한이 상호 받아들일 수 있는 중기적 목표인 남북한 간의 공존과 북한의 비핵화 과정을 진전시키기 위해 필요한 남북한 화해에 대한 논의가 결여 된 것 같다.

여기서 결정적으로 중요한 것은 시간의 문제다. 미국과 대한민국이 북한과 관계정상화를 이룩하기 위해서는 무엇보다도 북한의 비핵화 문제가 해결 되어야만 한다. 한국과 미국은 핵무장 한 북한과 정상화를 이룩할 수도 없고 이룩해도 안 된다. 한·미 양국은 “우리는 어떤 경우라 할지라도 북한의 핵 보유를 용납할 수 없다”고 반복적으로 언급 했다.⁴⁰ 그러나 실질적인 의미에서, 그렇게 말하는 것이 무슨 의미가 있는가? 이미 북한은 적어도 초보적 수준의 핵무기를 보유하고 있다는 사실을 과시하고 선언했다. 그러나 국제사회 그 누구도 북한을 향해 진격해 들어가지 않았고, 국제사회는 비록 임시적인 조건이라고 하더라도 북한의 핵을 ‘사실상’ 용인하고 있지 않는가. 그렇기 때문에 다음과 같이 말하는

39. As outlined in the Lee-Obama June 2009 Joint Vision statement.

40. See, for example, President Lee's comments to reporters during his June 16, 2009 joint press conference with President Obama: "Joint Remarks by President Obama and President Myung-bak Lee, June 16, 2009."

것이 보다 의미가 있을 것이다. “북한의 핵 보유국으로서의 지위는 결코 공식적으로 인정되지 않을 것이며, 북한에 대한 외교 관계의 정상화와 제재 조치의 해제는 오직 북한의 비핵화와 함께 이루어질 것이다.”

이명박 대통령의 ‘그랜드 바겐’과 선거 캠페인 당시의 ‘비핵·개방·3000’ 약속은 북한이 별개의 실체로 존재하고 있다는 사실을 잠정적으로 인정하는 것이기는 하지만, 이 제안들은 북한의 지도자들이나 북한 주민들로부터 받아들여지기 위한 것이기 보다는 오히려 한국 사회 내의 진보주의자 혹은 중도파들의 지지를 더 넓게 얻기 위한 조치로서 이해될 수 있다. 그럼에도 불구하고 ‘그랜드 바겐’은 한·미간의 공통의 패키지 딜을 형성하는 기반을 만드는 일에 도움이 될 것이다. 국제사회는 궁극적으로 북한이 핵무기를 포기하고, 남북한 간의 ‘평화공존’의 방안을 받아들여 결정 한다면 북한에 대해 포괄적인 원조와 승인을 제공해야 할 것이다. 물론 남북한 양측은 평화 공존의 프레임 하에서도 자신들의 장기적인 목표인 통일을 이야기 할 수 있을 것이다. 그러나 남북한은 공식적으로 상대방이 독립적인 주권 국가로 존재할 수 있는 권리를 인정해야 할 것이다.

IV. 다른 제안들

1. 전시작전통제권 전환 문제

이명박-오바마 공동선언에서 2012년 4월에 전환하기로 이미 약속한 OPCON 문제에 대해 분명한 날짜를 못 박지 않은 채 지지를 표명하였다. 이는 전시작전통제권이 그날까지 전환되어야 할 것인가에 관한 논쟁을 완화시키기 보다는 오히려 증가시켰다. 나의 사견은 작전

통제권 전환은 약속된 날짜에 이루어져야 한다는 생각이다. 왜냐하면 한국군은 핵무기만을 제외 한다면, 거의 모든 측면에서 자국의 방위를 담당하는데 충분한 능력을 보유하고 있기 때문이다. 북한 군사력은 형편없는 상황에 있기 때문에, 큰 소리를 내며 선제공격을 가할 수는 있을지 몰라도 전투를 지속할 능력에 대해서는 의문이다. 특히 중국과 러시아의 지원이 보장 되지 않을 뿐만 아니라, 북한이 전투를 시작 할 경우 그들이 북한을 지원할 가능성은 매우 낮을 것이라고 보기 때문이다. 이들의 지원만이 북한이 한반도에서 지상 전쟁을 도발 할 수 있는 현실적인 근거가 된다. 만약 정치적인 이유 때문에 일부 시간적인 지연이 필요하거나, 혹은 군사 기획자들이 만약 조심스럽게 준비된 계획들이 정해진 시간 내에 달성하기 어렵다고 보고한다면, 이 같은 한·미 양국의 결정은 조속한 시간 내에 이루어지는 것이 더 좋을 것이다. 두 나라의 지도자들은 전시작전통제권 전환이 2012년 일지 혹은 그 이후에 이루어져야 할지에 대해 상호 동의해야 하고 함께 공표해야 할 것이다.

더 중요하고 가치 있는 토론 주제는 한·미 연합사가 해체 된 이후 미국의 지원의 정도가 어떤 수준의 것인지를 과시하는 문제에 관한 것이어야 할 것이다. 이는 한국뿐만 아니라 북한을 대상으로 한다. 왜 그런가? 이 문제는 OPCON 전환이 이루어질 때 함께 이루어져야 하는 것인가? 북한의 위협이 존재하는 한 이 같은 한·미 양국군이 함께 전쟁할 수 있도록 하는 지휘 통제 구조가 어떤 모양일지라도 있어야 하는 것이 아닌가? 북한의 비핵화가 그 이전에 기적처럼 일어나지 않는 한, 2012년 이후에도 지속적으로 존재해야 할 것이다. 대한민국은 작전 통제권 전환이 북한에게 잘못된 시그널을 보낼 가능성이 있다고 우려한다고 이미 분석한 바 있다. 그렇다면 한·미 양국군 간에 지휘 통제의 책임과 소재가 달라지는 경우라도 연합사 체제를 유지하는 것이

의미가 있어 보이며, 한국인이 우려하고 있는 전쟁 억지(Deterrence) 문제에 대해서도 답이 될 수 있을 것 같다.

2. 6자회담

“수단일 뿐 목적은 아니다.” 본 논문의 서두에서 언급했지만 북한으로 하여금 “6자회담으로 복귀하라”는 언급은 유엔 안보리의 모든 결의안을 비롯하여 한·미 양국과 일본, 중국의 지도자들의 공식적인 언급에서 빠진 적이 없다. 이처럼 북한이 6자회담에 복귀하는 것을 끊임없이 강조하다보니 북한을 6자회담에 참가하도록 하는 것 그 자체가 가장 중요한 목표가 되어버린 것 같은 인식을 형성할 위험조차 있다. 6자회담 참여 5개국은 미국과 한국의 주도 하에, 북한에 대해 “과거에 약속한 바를 이행하고 협상 테이블로 돌아오라”고 말해야 한다. 여기서 과거에 약속한 바를 이행하고 라는 말은 협상에 돌아오라라는 말과 같은 비중으로 강조 되어야만 한다. 북한이 협상 테이블로 돌아온 후, 2008년 12월에 한 것처럼 과거에 약속한 바를 이행할 의도가 없다고 선언 한다면 그것은 북한 비핵화 목표 달성에 아무런 기여하는 바 없을 것이다. 평양 마음대로 거부(Veto)할 수 없도록 해야 하며 그러기 위해 우리는 외교적 기선을 제압해야만 한다.

현재 나타나는 바와 같은 “무슨 일이 있어도 대화는 해야 한다.”는 접근 방법과 “이미 북한이 약속한 것을 이행하는 기반 위에서 대화를 한다.”는 것은 구분되어야 하는 다른 것이라는 점은 이미 말했다. 그렇지 않은 한 아무리 좋은 의도를 가지고 대화를 개시하더라도, 과거의 사이클이 반복될 것이며 우리는 영변을 또다시 돈 주고 사는 꼴을 당하게 될 것이다.

3. 단기적 목표로서의 북한 핵확산 봉쇄

북한이 과거에 한 약속을 지킬 때까지 우리가 해야만 하는 일은 북한을 전면적으로 봉쇄하는 것이다. 단순히 대화를 재개하기 위해 북한을 6자회담으로 다시 불러오는 것은 전략이 아니다. 대화는 물론 북한 측에게, 우리는 북한이 비핵화를 하지 않는 전략을 인정할 수 없다는 의지를 재확인 시키는 것이 되기는 하지만, 그것 자체로 우리가 원하는 일반적인 목표에 근접할 수 있는 것은 아니다. 우리의 목표는 미국과 한국의 지도자들이 지속적으로 언급하고 있었던 것처럼 ‘북한 핵과 그들의 핵 능력을 완전하고, 검증할 수 있고, 돌이킬 수 없는(Complete, Verifiable, Irreversible Elimination) 상태’로 제거하는 것이다.

북한이 6자회담에서 뛰쳐나가고, 핵무기 개발 프로그램을 다시 시작한 것은 북한 핵문제 해결과정에서 심각한 퇴보를 의미하지만, 그것이 당장 심각한 경종을 울리는 일은 아니다. 영변의 핵 시설을 완전히 다시 가동시키기 위해서는 적어도 6개월 혹은 1년 정도 시간이 필요한 것으로 사료되는데, 북한은 기껏해야 핵폭탄 1발을 만들 수 있을 정도의 플루토늄을 추출할 수 있을 것이다. 이미 북한은 6~8 발 정도의 핵폭탄을 보유하고 있는 것으로 알려져 있다. 이 같은 것이 북한에게 어느 정도 심리적 가치가 있는 일이라는 할 것이다. 그러나 군사적으로 보아 그다지 큰 도움이 되는 것은 아니다. 그렇기 때문에, 북한에 대해서는 신속한 반응 보다는 잘 협조된 스마트한 반응이 더욱 중요한 것이다.

아마도 지금 평양에 대해 할 수 있는 일 중 가장 바람직한 것은 아무것도 하지 않는 일일 수도 있다. 이명박 대통령과 오바마 대통령은 북한 김정일의 게임 북에서 한 페이지를 뜯어내는 방법을 고려해야 하고, 6자회담의 재개는 북한이 행하고 있는 이웃 나라들에 대한 적대적인

정책의 종식과 함께 이루어져야 한다. 또한 북한의 의지를 보여줄 수 있는 가장 좋은 방법은 2008년 12월 6자회담이 결렬된 바로 그 부분에서 다시 시작하는 것이라는 점을 공식적으로 밝혀야 한다. 즉 북한의 비핵화 과정을 검증하는 이야기로부터 다시 시작되어야 한다는 것이다. 그 때까지 국제사회는 UN안전보장이사회 결의안 1874호에 입각, 북한에 대한 제재를 더욱 강력하게 시행하는 것 이외에 다른 대안이 없다. 이 같은 선언에는 미국은 북한과 6자회담 이외의 맥락에서는 결코 미·북 양자대화를 전개하지 않을 것이라는 언급이 포함되어야 한다. 이렇게 말하는 것이 미국과 북한 사이의 뉴욕 채널을 가동하지 말라거나, 궁극적으로 특사 파견 혹은 메시지를 전달 할 수 있는 다른 수단들을 모두 제외하라는 것은 아니다. 제외하라는 것은 지난번 6자회담 미국 측 대표 크리스토퍼 힐이 했던 것 같은, 평양의 살라미 전술에 놀아나는 짓을 하지 말라는 것이다.

요약하자면, 지금 당장 필요한 것은 북한의 핵무기와 핵물질 그리고 기술이 다른 나라들로 확산 되지 않도록 북한을 봉쇄하는 것이며 또한 북한이 차후 핵과 미사일을 더 발전시키는 데 도움이 되는 기술과 능력이 북한의 손에 들어가지 못하도록 하는 것이다. 이같이 말하는 것이 미국 혹은 다른 나라가 북한을 핵 보유 국가로 인정할 준비를 한다는 것을 의미하는 것은 아니다. 우리의 목표는 북한의 핵무기 능력을 완전하고, 검증 가능하고, 되돌릴 수 없는 정도로 제거하는데 있다. 어떤 경우라도, 어떤 나라도 북한을 핵무기 보유국으로 인정할 수 있다는 느낌을 주어서는 안 된다. 이러한 과정은 여러 단계를 거쳐 이루어지는 것이며, 핵확산을 방지하는 것은 가장 중요하고 우선적으로 이루어져야 시급한 단계라는 점을 인식해야 한다. 그래서 북한의 핵문제를 해결해 나가는 과정에서, 평양에 대한 제재를 더욱 강화하고 정치, 군사, 그리고 경제적인 대가를 더 높게 치르게 만들어야 하는 것이다

북한을 봉쇄하기 위한 정책의 일환으로서 한국은 개성 공단을 통해 북한으로 계속 돈을 부어 넣는 것이 지속적으로 현명한 일인가에 대해 다시 평가 해야만 한다. 북한은 주기적으로 개성에 대한 접근을 제약하거나 혹은 개성에서 일하는 남한 직원들을 해코지하는 전술을 사용하는데 희열을 느끼고 있는 것 같다. 그러나 이미 개성에 상당한 투자를 했지만, 북한은 개성에서 남한보다 얻는 게 혹은 잃을게 더 많다. 한국이 현재 경제적으로 침체되어 있다는 사실을 고려 할 경우, 개성에서 하는 일을 차라리 남한에서 하는 것이 더 좋은 일이 아닐까? 북한이 진정으로 믿음을 가지고 협상에 다시 임할 때 까지, 남한 측이 개성 공단을 임시적으로 폐쇄 한다는 것은 지금의 기준에서 본다면 너무 극한적인 것이라고 느낄 수도 있다. 그러나 그럴 경우 이것은 북한에 대해 막강한 경고를 보내는 일이 될 것이다. 그러나 최소한 남한 정부는 북한에 대해 지렛대는 북한이 아니라 남한 측 손에 달려 있다는 사실을 인지시키고, 그에 따라 행동할 필요가 있다.⁴¹

미국과 한국 두 나라만의 힘으로 북한을 봉쇄할 수는 없다. 북한을 봉쇄하기 위해서는 국제적인 협력이 필요하다. 그러나 미국과 한국은, 가능하다면 일본과 함께 북한을 봉쇄하기 위한 방안을 마련 할 수 있을 것이다. 물론 일본의 협력에 대해서는 일본 민주당의 입장이 더 분명하게 나와야 한다는 가정이 전제되어있다. 가장 효과적인 방안은 중국과 러시아도 북한을 제재하는데 동참하는 일일 것이다. 중국이 PSI에 참여하여 핵 비확산 노력에 동참 한다면 그것은 북한에 대해 그리고 세계 전체에 대해 막강한 경고가 될 것이다. PSI는 부시 행정부

⁴¹- Seoul seems to be coming around to this way of thinking. During his joint press conference with President Obama in June, President Lee warned Pyongyang “not to make unacceptable demands,” since 40,000 workers would lose their jobs if Kaesong closed its doors. At the time it was demanding a 400 percent raise for Kaesong employees; it subsequently settled for a 5 percent raise.

당시 핵확산 저지에 ‘동참하려는 의지를 가진 나라’들이 모여서 만든 것으로서 대량파괴 무기들이 국가가 아닌 국제정치 행위자들 혹은 우리들을 해치려는 자들의 손에 들어가지 못하도록 하기 위한 조치로써 이룩되었다. 이명박 대통령과 오바마 대통령은 중국도 이 같은 조치에 동참하라고 공개적으로, 자주 요청해야 할 것이다.⁴² 북한 역시 자신은 핵확산을 하는 국가가 되지 않을 것이라고 선언했으니 북한도 여기에 가입하도록 초청되어야 할 것이다.

한국과 미국은 6자회담 주최국인 중국에 대해 6자회담의 준비 회의를 개최해야 하고, 거기에 평양도 참석하도록 초청하라고 압박을 가해야 한다. 그러나 어느 경우이건 회담은 열려야 한다는 사실을 강조해야 한다. 북한이 6자회담에서 일어난 일들에 대해 거부권을 행사한지 너무 오랜 시간이 지났다. 6자회담에 대한 대안으로 5자회담을 개최하는 방안이 있고, 거기서 북한을 회담 테이블로 돌아 올 수 있게 하는 가장 좋은 방법이 무엇인지에 관해 논의할 수 있을 것이다. 그러는 과정 중에도 북한의 핵 야망과 핵 능력을 제한하려는 노력은 지속되어야 한다. 만약 중국이 그 같은 회담을 소집할 준비가 되어 있지 못하다면, 한국이 그 역할을 맡아야 할 것이다. 그 경우 중국은 회담에 참석하여 북한 핵문제를 해결하는 나라가 될지 혹은 핵문제를 증폭시키는 나라가 될지의 여부를 결정 할 수 있을 것이다.

4. 안보리 결의안 1874호의 이행

북한 정권은 그렇게 하는 것이 자신에게 가장이익이 된다고 생각하게 될 때 협상 테이블로 다시 돌아오게 될 것이다. 북한을 협상 테이블로

⁴² Japan is a charter member. Russia joined in 2004 but has not been an active participant in PSI exercises in recent years. Seoul joined after the May 2009 nuclear test.

불러오는 방법은 두 가지가 있다. 이미 실험 된 바 있는 확실한 방법은 더 많은 당근을 제공하는 것이다. 이 경우 위대한 지도자(김정일)는 아마도 당분간 협상 테이블로 다시 복귀해야겠다는 생각을 가질 것이다. 그러나 그것은 그가 배가 부를 때까지 만이다. 배가 차면 그는 반드시 회담을 그만 두고 나가버릴 것이다. 아마도 더 좋은 접근 방법은 회담에 오지 않음으로써 치러야 할 대가를 더 크게 만드는 방법이다. 북한에 협력할 경우 ‘유인책’을 평양의 입장에서가 아니라 다른 나라의 관점에서 제공하는 것이다. 유엔 안보리 결의안 1874는 이 같은 목적을 달성하기 위한 조치 일 것이다. 그러나 더 중요한 것은 제재를 강화하거나 제재를 선언하는 것이 아니다. 실제로 제재를 하는 것이 더 중요하다. 나쁜 행동은 실제로 강제할 수 있고, 오래 지속되는 심각한 결과를 초래 할 것이라는 사실을 현실로 보여 주어야 한다.

한·미 양국의 지도자들은 국제사회를 향해 안보리 결의안 1874를 충실히 따르는 것은 선택 대안 중의 하나가 아니라 필수라는 사실을 알려야 한다. 이명박 대통령이 분명하게 언급한 바처럼, “최근의 안보 이사회 결의안은 단순히 수사학의 차원이 아니다. 그것은 행동을 취하는데 관한 것이며, 강력하게 유엔 안보리 결의안을 수행 하느냐의 여부가 중요한 것이다.”⁴³ 말하기는 쉽지만 실제 행하기는 어려운 것이다. 특히 중국이 저항 하는 경우에 그렇다. 한·미 양국의 지도자들은 중국이 적어도 사적으로라도 제재에 동참하도록 만들어야 한다. 지난번 원자바오가 북한을 방문 했을 때 그는 국제제재는 의지에 따라 종료 될 수도 있다는 사실을 보여 주었다. 만약 과거의 사례가 우리에게 교훈을 줄 수 있는 것이라면 평양 정권은 그렇게 하는 것이 나쁘다고 증명되기 이전에 행동을 바꾼 적이 없었다. 김정일은 단순히 협상

43. “Joint Remarks by President Obama and President Lee Myungbak,” Washington D.C., June 16, 2009.

테이블로 돌아가는 일만 가지고도 충분히 제재를 완화 시키거나 아예 제재 자체를 없앨 수 있다고 생각 할 것이다. 한국과 미국은 이번에는 상황이 아주 다를 것이라는 점을 북한 측에게 분명하게 설명해야 한다.

5. 확대된 억지력의 강화

북한의 핵 위협에 당면해서, 미국측은 한국 사람들 마음속에 추호의 의구심도 남아 있도록 하면 안 된다. 한국 사람들과 한국의 지도자들은 미국의 핵우산이 과연 정말로 확실한 것인가에 대해 일말의 의구심을 가지고 있다. 이명박 대통령은 한국에 대한 미국의 핵우산 제공은 2009년 6월 16일의 공동 비전 선언에 포함되어 있다고 공개적으로 강조했다. 이 대통령은 미국의 한국에 대한 안보 개입은 “핵우산을 포함한, 한국에 대한 지속적으로 확대된 전쟁억지의 제공은 한국의 안보를 보장하는 것”임을 말하고 있다.⁴⁴

그러나 이처럼 한·미동맹의 억지력을 강조하는 것이 오히려 한·미 동맹 사이에 신뢰가 부족함을 의미하는 것이라고 해석되기도 쉽다. 그러나 한국의 안보 전문가들은 이명박 대통령이 강조하는 바는 대한민국 국민들에게 안보를 확신시키는 것임과 동시에, 북한측을 향해 미국의 한국에 대한 안보 개입은 의문할 바 없다는 사실을 확신시키기 위해서 이다.⁴⁵

이 문제에 관해 한국 전문가들과의 면담결과에 의하면, 공동 비전 선언에 나타나는 확대된 전쟁억지는 단지 출발점에 불과하다. 한국 사람들은 전략, 구조, 작전 독트린, 그리고 핵 표적 선정 문제에 이르기

44- Lee-Obama Joint Vision statement.

45- As explained in detail in “A Question of Confidence: The First U.S.-ROK Strategic Dialogue,” A Conference Report, *Issues & Insights*, Vol. 09, No. 18 (September, 2009).

까지 한·미 양국이 정부 차원에서 보다 완전한 논의가 이루어지기를 원한다.⁴⁶ 한국 사회가 이 같은 주제를 논의할 능력을 가지고 있는지 혹은 한국이 과연 이 같은 이슈들을 진정 다루고자 하는지와 관계없이 한국인들은 이 주제들을 이야기 하고 싶어 한다. 솔직한 그러나 문제점 있는 사실은 한국인 중 다수가 한국은 자신 스스로의 핵무기 능력을 보유해야 한다고 믿고 있다는 점이다. 그러나 이 같은 관점은 한반도를 비핵화 하자는 한·미 양국의 공동 노력에 정면으로 반하는 것이다.⁴⁷ 이 문제에 대해서 실수하면 안 된다. 북한은 한반도의 남쪽에도 핵무기가 존재하지 않는다는 사실이 보장되지 않는 한 어떤 비핵화 요구도 들어주지 않을 것이다.

6. 미래의 급변사태에 대처하라.

북한에 관한 미래의 급변 사태에 대해 논할 경우, 가장 먼저 떠오르는 사실은 북한 정권이 붕괴될 수 있다는 것이다. 나는 한국과 미국 두 나라가 그 같은 사태에 대비한 준비를 갖추는 것에 대해 준비할 필요가 없다고 말하려는 것은 아니다. 하지만 한·미 양국이 더욱 심각하게 대처해야 할 상황은 북한이 한반도의 안보를 더욱 악화시키는 조치를 취할 수 있다는 점이다. 만약 두 동맹국이 다른 동맹국과 함께 봉쇄 전략을 따르기로 하고 북한이 협상 테이블로 돌아올 때까지 젊잖게 무시하는 전략을 취한다고 가정해보자. 그러는 사이 북한은 긴장을

46- "A Question of Confidence: The First U.S.-ROK Strategic Dialogue," A Conference Report, *Issues & Insights*.

47- See "South Korean Opinion Polls: Majority Favors Nuclear Weapons," WMD Insights (December 2005/January 2006), for background in this issue. JoongAng Ilbo polls have shown a consistent majority, ranging from 51 percent in 2004 to a high of over 66 percent in 2006 to around 56 percent today supporting an independent ROK nuclear weapons capability.

악화시키기 위해 장거리 미사일을 발사하거나 핵실험을 단행하는 등의 조치를 취할 가능성이 높다. 그러므로 이를 대비하는 편이 더 안전할 것이다. 한·미 양국은 더 강력한 제재 방안과 두 나라가 채택하기 원하는 제재 방안에 대해 미리 준비를 해 두는 것이 현명한 일일 것이다. 사전에 합의를 이루기 위해, 중국을 비롯하여 다른 나라들도 제재에 동참 할 것을 미리 설득해야 할 것이다. 북한이 5월 25일 핵실험을 단행 한 후, 유엔 안보리 결의안 1874호가 통과(6월 12일) 되는데 까지 17일이 걸렸는데 이는 참으로 바람직하지 못한 일이며, 북한으로 하여금 그 같은 제재는 상대국가들을 단결하게 하는 게 아니라 오히려 분열시키는 것이라고 믿도록 할 것이다.

7. 한·미 자유무역협정의 통과

마지막으로 한·미 자유무역협정을 빨리 통과 시켜야 할 것이다. 이 협정은 노무현 대통령과 조지 부시 행정부 사이에 합의 된 것이며, 이명박 대통령으로부터도 전적인 지지를 받은 것이다. 그러나 오바마 행정부는 이를 비판하고 있다. 오바마는 후보 시절 한·미 자유무역협정은 다시 논의되어야 한다고 말했다. 대통령으로서 오바마는 한·미 자유무역협정에 관한 그의 언급에서 단어를 보다 조심스럽게 사용하고 있기는 하지만, 민주당이 장악한 의회를 통과하기 위해서 일부 수정이 필요할 것이라고 생각한다. 한·미 자유무역협정이 통과되는데 실패하거나 자유무역협정이 심각하게 변화 되어야 한다거나 재협상 되어야 함을 이명박 대통령에게 요구할 경우 이는 한·미동맹을 심각한 긴장으로 몰고 갈 것이며, 한·미 양국이 이미 약속한 양국관계를 더 넓히고 깊게 만들자는 약속에 반하는 것이 될 것이다. 한·미동맹에 그 같은 긴장이 초래 된다는 것은 북한이 구사하는 분할지배(Divide and Rule) 전략에 당하는 것이 될 것이다.

V. 결론

한·미 양국이 진정으로 핵무기 없는 한반도를 원하고 핵확산을 막기 원한다면, 한·미 양국이 북한에 대한 접근 방식에서 긴밀한 협력을 이루는 것이 절대적으로 필요하다. 이 같은 목적을 추구하기 위해 한·미 동맹관계가 단지 평양 정권에 대항하기 위해서일 뿐 아니라 동북아 지역의 안정을 촉진하고, 궁극적으로 한반도의 평화통일 기반을 마련하기 위한 것이라는 점에서 더욱 증진되어야 할 필요가 있다. 성공할 가능성이 항상 담보 되어 있는 것은 아니지만 한국과 미국은 단기, 중기, 장기적인 차원에서 공동비전과 전략을 마련하는데 실패한다면 한·미 양국은 공동의 목표를 달성하는데 반드시 실패하고 말 것이다.


이같이 통일화 된 전략을 시작하기 가장 좋은 출발점은 2009년 6월에 이명박 대통령과 오바마 대통령에 의해 조인 된, 한·미동맹의 공동 미래비전을 더욱 확대 강화하는 것이다. 이 같은 일은 한·미동맹이 통일을 이룩한 뒤에 가지게 될 사명과 역할을 분명하게 제시하고, 한·미 양국이 더 넓은 차원에서의 한반도의 평화와 안전을 위해, 그리고 북한 핵문제를 해결하는 과정에서 두 나라가 어떻게 역할을 분담 할 것인지를 명확하게 밝힘으로써 이룩될 수 있는 일이다. 한반도의 평화와 안정에 관한 문제는 미국이 아니라 한국 정부와 북한이 주도권을 잡아야만 한다. 가장 중요한 것은 미국과 한국은 통일 이전의 중기적 목표에 대해 동의해야 할 것이며 그것이 무엇인지를 밝혀야 할 것이다. 중기적 목표는 북한을 위협하는 것이 되어서는 안 될 것이며 평화 공존을 지향하는 것이어야 할 것이다.

한·미 양국은 북한문제를 해결하는데 있어서 반드시 밀착된 입장을 가지고 있거나, 적어도 밀착되어 있다고 보여져야 한다. 미국의 특사

보즈워스 대사와 긴밀하게 협조할 수 있는 한국의 특사가 임명되어야 한다. 북한을 비핵화 시킨다든가 혹은 더 넓은 주제인 한반도 평화와 발전을 위한 문제를 다루기 위해 한·미 양국이 공동 노력하는 것은 북한에게 강력한 메시지를 전달할 수 있을 뿐 아니라 유엔 안보리 결의안에 따른 북한 핵문제를 해결하기 위한 국제제재를 위한 국제적인 견해일치를 도출할 수 있을 것이다. 한·미 두 나라의 지도자들은 이 같은 주제에 관해 올바른 언급들을 많이 해 왔다. 그들은 이제 그동안 이야기 해 왔던 것을 실천에 옮겨야 할 때가 되었다. 다른 나라들의 동참도 요구해야 한다.

- Bang, Tae-seop. "Prerequisites to Upgrading the ROK-U.S. Alliance: North Korea and Wartime Operational Control." *SERI*. Vol. 2, No. 4, October, 2009.
- Chang, Gordon G. "Beijing is Violating North Korea Sanctions." *Wall Street Journal*. October 16-18, 2009.
- Clinton, William J. "Remarks to the Korean National Assembly in Seoul." July 10, 1993.
- _____. "Remarks Welcoming President Kim Yong-sam of South Korea." Washington D.C., July 27, 1995.
- Cossa, Ralph A. and Brad Glosserman. "Regional Overview: From Bad to Worse." *Comparative Connections*. Vol. 10, No. 4, January, 2009. <www.pacforum.org>.
- _____. and Jane Skanderup. "Multilateral Solutions to Bilateral Problems Help Contain Unilateralist Tendencies." *Comparative Connections*. Vol. 4, No. 4, January, 2003.
- Foster, Aidan. "North Korea-South Korea Relations: On the Mend?" *Comparative Connections*. Vol. 11, No. 3, October, 2009.
- Hirsh, Michael. "Clinton's Second Chance in Pyongyang: The real story behind President Clinton's surprise mission to North Korea dates back to the 1990s." *Newsweek Web Exclusive*. August 4, 2009. <<http://www.news-week.com/id/210355>>.
- Larson, Eric. Norman Levin, Seonhae Baik and Bogdan Savych. *Ambivalent Allies? A Study of South Korean Attitudes Toward the U.S.*. Washington D.C.: RAND Corporation, March, 2004.
- Lee, Myung-bak and Barrack Obama. "Joint Vision for the Alliance of the United States of America and the Republic of Korea." June 16, 2009. <http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Joint-visionf-America-and-the-Republic-of-Korea/>.
- Presidential candidate Obama. "Occasional Analysis: U.S. Presidential Candidates' Views on Relations with Asia." *Comparative Connections*. Vol. 10, No. 3, October, 2008.
- Roh, Moo-hyun and George W. Bush. "Joint Declaration on the ROK-U.S. Alliance and Peace on the Korean Peninsula." November 17, 2005. <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/11/print/20051117-6.html>>.

- “A Question of Confidence: The First U.S.-ROK Strategic Dialogue.” A Conference Report. *Issues & Insights*. Vol. 09, No. 18, September, 2009.
- “Address by President Kim Young-Sam of Korea at a Joint Session of the U.S. Congress, July 26, 1995.” Yonhap News Agency, *Korea Annual 1996*.
- “DPRK Permanent Representative Sends Letter to President of UNSC.” KCNA. Pyongyang. September 4, 2009.
- “KCNA Dismisses S. Korean Chief Executive’s ‘Proposal’ as Rubbish.” KCNA. Pyongyang. September 30, 2009.
- “Korea-U.S. Joint Announcement Between Presidents Kim Young-Sam and Bill Clinton.”
- “South Korean Opinion Polls: Majority Favors Nuclear Weapons.” *WMD Insights*. December, 2005/January, 2006.
- “The Nuclear Posture Review.” <<http://www.globalsecurity.org/wmd/library/policy/dod/npr.htm>>.
- “U.S. Entirely to Blame for Spawning Nuclear Issue on Korean Peninsula.” KCNA. Pyongyang. *Rodong Sinmun*. October 14, 2009.
- <<http://www.kcna.co.jp/index>>.



21세기 한·미동맹 강화를 위한 방안

- 아시아 새로운 국제 질서 형성에서
한·미 파트너십의 역할

다니엘 트와이닝

10

미국이 한국과 체결하고 있는 동맹관계는 과거에 얽매어있는가? 미국이 다른 아시아 국가들과 체결하고 있는 다른 동맹관계들을 볼 때 그렇다고 말할 수 있다. 일본 내부에 새로운 정치 세력이 부상하고 있음에 따라 새로운 불확실성이 야기되고 있음에도 불구하고, 미·일 동맹은 지난 15년 동안 인지할 수 없을 정도로 크게 변모하였다. 미·일 두 나라는 양국관계를 일본이 점진적으로 ‘정상화’되어 ‘강대국’으로 나가는 틀이라고 생각했다. 1990년대 기술적, 그리고 다른 측면의 제재를 통해 인도의 힘을 억제하려 했던 미국은 2000년대에 들어와서는 인도가 아시아의 균형자 그리고 세계적 차원에서 역할을 담당 할 수 있는, 지정학적 강대국으로 부상하도록 지원하기 위한 체계적인 노력을 기울이고 있다. 미국과 호주의 동맹관계는 현대화되고 있으며, 미국은 동남아시아에서 중요한 역할을 담당할 나라들인 베트남, 인도네시아와 질적인 측면에서 가까운 관계를 형성해 나가고 있다. 그와는 반대로 한·미동맹은 다른 동맹들처럼 변화하지 않았다. 한·미동맹은 한반도에서 분쟁이 지속되고 있는 관계로 어떤 점에서 볼 때 고착되어 있는 상황이다.

한·미동맹도 달라질 수 있을 것이다. 미국과 일본사이의 동맹, 미국과 호주의 동맹이 붕괴하려던 위협인 소련은 이미 사라진 지 오래 되었다. 소련과 더불어 잠재적인 소련의 동맹이었던 지와하랄 네루와 인디라 간디의 인도도 사라졌다. 한때 미국군이 태국, 필리핀 등으로부터 후방지원을 받으며 전투를 벌였던 베트남은 이제 중국의 힘에 대항하기 위해 미국이 베트남에 전진 배치되어 있기를 원하는 나라가 되었다. 한때 전형적인 아시아의 독재자 수하르토 장군의 고향이었던 인도네시아는 번영하는 민주국가로 되어 있으며 미국과 가치를 공유하는 동맹으로 가까운 관계를 유지하고 있다. 미국과 인도네시아는 한때는 견해가 불일치했지만 지금은 버마 사례와 같은 이슈에 대해 생각을 같이 하고

있다. 이외는 반대로 북한 정권과 군사력은 대한민국의 실존적인 위협으로 남아 있으며, 한·미동맹은 아직도 냉전 시대에 형성되었던 바와 같은 목적을 지속적으로 가지고 있다.

대한민국 그 자체는 알아 볼 수 없을 정도로 변했다. 지난날 가난한 나라에 불과했고 북한보다 군사력이 약했던 한국은 지금은 세계 10위의 경제국가가 되었고, 세계의 변화를 불러온 아시아의 부흥을 주도하는 선도국이 되었다. 권력의 기반이 비밀경찰이었던 독재자가 지배했던 한국은 탄탄하고 제도화된 민주주의를 자랑하고 있다. 한국은 정당간 정권교체를 평화적으로 이뤄냈으며 이는 아시아의 모델이 되고 있다. 대한민국 군인들은 이라크, 아프가니스탄 등 한반도로부터 훨씬 먼 곳에 배치되어 있고, 한국의 군함들은 PSI 조치의 일환으로 국제 해역을 순찰하고 있는 중이다. 한국은 G-20의 회원국이다. G-20은 세계의 경제 문제에 관한 상임위원회라고 말할 수 있으며 이는 서방측 국가와 일본 등 배타적으로 구성되어 있었던 G-7을 대체하는 조직이다. 미국인들과 중국인들은 한국제 자동차를 타고 한국제 HD TV를 보고 한국제 마이크로 칩을 사용하는 노트북 컴퓨터를 사용하고 있다. 한국은 의심할 바 없이 동아시아에서 으뜸가는 정치·경제적 성공사례이다.

한국이 변하는 동안 아시아도 변했다. 중국은 세계 제2위의 시장으로 일본을 추월하려고 한다. 중국, 인도, 베트남 등은 21세기 첫 10년 동안 세계에서 가장 빠른 경제 성장 속도를 보인 나라들이다. 일본은 현재 민주당의 승리로 말미암아 정치적인 혁명이 진행 중에 있으며 지난 50년 동안 일본 정치를 지배 해 왔던 자민당의 미래는 의심 받고 있다. 아시아의 균형 저편에 있는 북한은 현재 핵무기와 장거리 사정 미사일을 보유하고 있으며, 이 기술들은 중동과 남아시아 국가들에게 확산하고 있다. 중국은 공격적이고 지속적인 군사력 증강을 단행하고 있으며 중국의 군사력 증강은 힘의 투사에 집중되고 있다. 이 같은

모습은 아시아 지역에서 균형을 유지하고, 침략을 억지하려는 미국과 미국의 동맹국으로 하여금 중국의 의도와 능력에 대한 의구심을 가지지 않을 수 없도록 한다.

한국이 정치 경제적인 측면에서 현저하게 변한 것처럼, 이 지역과 세계의 환경적 변화는 한·미동맹이 새 세기를 맞아 새로운 역할을 할 것을 주문한다. 북한의 위협을 관리하는 것은 물론, 더 중요한 것으로서 아시아의 지역체제를 미국이 냉전 당시 구성했던 이 지역의 안보를 위한 중심축과 살(Hub and Spoke) 모양의 동맹이 아니라, 새로운 모양의 21세기적 아시아 안보체제를 구축하기 위해서도 중요하다. 본 논문은 지속적인 중요성을 갖는 한·미동맹과, 다른 한편으로, 21세기 아시아에 대비하기 위해 시급히 한·미동맹을 조정 할 필요가 있다는 사실을 이해하는 것을 목적으로 한다. 이와 더불어 더 넓은 맥락에서 한·미동맹의 틀을 짜 보고, 한·미동맹이 지역의 변화에 촉매 역할을 할 수 있다는 관련성에 대해 넓은 차원에서 분석하고자 한다.

이 논문의 앞부분은 2차 대전 이후 한국의 발전과정의 근원적 요소가 되었던 미국 파워의 역할과 본질을 분석하고자 한다. 두 번째 절에서는 이 지역의 질서를 변환시키는 아시아의 트렌드를 분석하고, 그것이 한국에 어떤 영향을 미치는지 알아보고자 한다. 세 번째 절은 아시아 미래지역 질서에 관한 각각 상이한 시나리오를 검토하고자 한다. 3절은 4절에서 논할 한국은 아시아 국제체제가 변하는 과정에서 미국과 더욱 건강하고 강력한 동맹관계를 유지하는 것이 좋을 것이라는 사실을 판단하기 위한 기반을 제공 할 것이다. 5절은 아시아-태평양 시대를 맞이하여 한·미 양국이 더욱 발전하기 위한 조치로서 한·미 동맹을 더욱 강력하게 만들기 위한 특별한 정책적 이니셔티브들을 제시 하고자 한다.

I. 동아시아에서 미국의 역할과 미국의 한국의 발전 궤적에 대한 관계

1950년대 이후, 한·미동맹은, 미·일동맹, 그리고 미국의 다른 지역 안보 파트너십과 마찬가지로, 미국으로 하여금 그 자신이 아시아에서 멀리 떨어져 있음에도 불구하고, 마치 미국이 아시아에 있는 국가처럼 역할을 할 수 있도록 해 주었다.¹

미국은 또한 이 지역의 안보를 보장하며, 지역 질서에 특이한 영향을 미친 경제체제를 지켜주는 역할을 했고, 한국의 경제 및 정치 발전도 이 같은 맥락 속에서 이루어졌다. 물론 한국이 기적적인 경제 발전을 이룩한 것은 한국 사람들의 몫이지만, 한국의 경제 발전을 가능케 한데는 한·미동맹이 공격적이고, 군사화된 반도 내의 이웃(북한)으로부터 한국의 안전을 보장해 준 역할도 포함 될 것이다. 1950~1953년 북한의 침략을 격퇴 한 후 미국은, 서울의 한국정부를 무너뜨리고 한반도를 무력으로 통일 하려는 북한의 지속적인 야욕을 봉쇄하고 억지하기 위해 노력했다. 오늘 그것을 기억 할 수 없겠지만, 1945년 한반도가 분단 된 후 수 십 년 동안 북한은 한국보다 더 막강한 군사력과 경제력을 보유하고 있었다. 냉전이 한창 정점에 달했을 때 미래가 중국 소련과 동맹관계에 있는 북한편이 아니라 미국과 동맹관계에 있는 한국 편이라고 확신 할 수는 없었다.

지난 60년 동안 미군이 아시아에 전진 배치되어 있었다는 사실, 그리고 미국의 동맹 체제가 이 지역에 대한 미국의 무역과 투자에 관한

¹ Robert Gates, "Challenges to Stability in the Asia-Pacific," Speech by the Secretary of Defense to the Seventh IISS Asian Security Dialogue, Singapore, May 31, 2008, <<http://www.iiss.org/conferences/the-shangri-la-dialogue/shangri-la-dialogue-2008/plenary-session-speeches-2008/first-plenary-session-challenges-to-stability-in-the-asia-pacific/first-plenary-session-the-hon-robert-gates/>>.

접근을 가능하게 했다는 사실은 또한 한국인들에게 여러 가지 넓은 측면에서 이익을 제공했었다. 아시아 지역의 하늘과 해상교통로를 미국이 방어해 주었다는 사실은, 아시아 지역 내에서는 물론 아시아와 세계 사이의 무역을 폭발적으로 증대 시킬 수 있는 요인이 되었다. 바로 이 같은 점이 2차 대전 이후 아시아의 발전 모델이 되었던 것이다. 미국이 일본과 한국의 안전을 보장 해 주고, 미국군이 직접 이들 나라에 주둔함으로써 한·일 양국과 아시아 지역에서는 거친 모습의 세력 균형 정치가 나타나지 못했고, 자기 스스로를 보호해야 한다는 생각을 하지 않아도 되게 함으로써 한국과 일본이 핵무장을 하지 않을 수 있도록 했다. 아시아 안보를 제공하는 나라로서 미국이 가지는 압도적인 역할은 한국과 다수의 동남아시아 국가들을 포함하는 작은 국가들의 독립과 자율성을 제공하는데도 도움이 되었다. 그렇지 않았다면 작은 나라들은 이웃의 강력한 국가들의 영향권 속으로 떨어져 버리고 말았을 것이다.

동아시아에서 미국의 압도적 우위는 정치학자들이 말하는 균형이 없어도 되는 상태를 만드는데 기여했다. 즉 미국은 동맹국들에게 안보를 보장해 줌으로써 동맹국들은 자국의 국력을 사회적인 목적을 위해 더 투자 할 수 있는 반면 방위비는 적게 쓸 수가 있었다. 가장 중요한 사례는 일본이다. 일본은 19세기 이래 아시아에서 가장 공격적인 나라 중 하나였다. 일본의 군사력은 2차 대전 당시 미국에게 패배함으로써 중화되었다. 그 후, 미·일동맹은 효과적으로 일본의 군사화를 저지할 수 있었고 일본의 지도자들로 하여금 일본의 더 많은 에너지를 경제 발전에 집중 할 수 있도록 하였다. 일본은 국가방위를 위해 GDP의 1%도 되지 않는 돈만을 투자해도 되었으며 문자 그대로 ‘방어적인 방위정책’을 채택했었다. 이 같은 일이 가능했던 것은 막강한 미국 군사력이 일본의 방위를 책임져 주고 있는 상황이었기 때문이다. 그렇게 함으로써 2차 대전 이후 일본의 자국 국가이익에 대한 재정의를 한국을

역사상 처음으로 동쪽에 있는 이웃 국가로부터 침탈의 대상이 되지 않을 수 있게 하였다.

같은 기간 동안 미국의 지도력은 세계 바다의 안전 통행을 기반으로 하는 개방된 무역 체제를 유지하고자 했고, 이는 한국을 비롯한 미국의 다른 동맹국들이 서구가 압도하고 있는 전 지구적 경제체제에 얽어 질 수 있게 만들었다. 이 같은 경제 체제는 세계 역사상 그 어떤 다른 경제 체제보다 더욱 많은 사람들을 부유하게 만들 수 있었다. 비록 미국은 한국의 독재자들을 너무 오랫동안 지원했는지 모르지만, 민주주의를 기반으로 하는 미국 패권이 주도하는 세계는 1980년대부터 미국의 지역적 이익을 아시아의 미국 동맹국들이 정치적 자유를 확보하는데 두고 있었다. 한국과 대만, 필리핀, 태국 그리고 다른 나라들이 인민의 힘으로 민주주의를 쟁취 할 수 있었다. 그러나 이들 나라들은 만약 세계에서 가장 막강한 미국이 독재 정치 국가였고 다른 정치 모습의 경제 발전 모델을 추종하는 국가였다면, 이들 나라에서 벌어진 민주주의를 획득하기 위한 시민들의 노력은 국제적인 지지를 받아 낼 수 없었을 것이다.

II. 동아시아에서의 국제정치 경향과 한반도에 대한 의미

한·미동맹의 끈질긴 지속성을 부인할 수는 없지만, 동아시아는 냉전이 종식 된 이후 세계 어느 지역보다도 더 많은 변화를 경험했다. 냉전 시대 동아시아의 변화가 한국의 안보 상황에 충격을 가할 수 있는 중요한 변화들을 살펴본다면, (1) 북한의 끈질긴 지속성과 핵무기 및 미사일 개발, (2) 중국군사력의 증강과 중국 경제 성장에 따른 중국의 국제적 영향력 증대, (3) 일본의 점진적인 강대국화와 미국의 지지를

받는 일본의 정상국가화로 진행, 일본의 힘은 아시아 전체의 힘이 증가함에 따라 그 차지하는 비중이 줄어들기는 했다. (4) 아시아 지역 주의의 증대와 향후 아시아에서 나타나게 될 제도의 양식과 범위에 관한 아시아-태평양 국가들의 경쟁 등이다. 이 같은 중요한 경향은 동아시아에서의 미국의 역할에 대해서도 영향을 미칠 것이며 이는 한국에 대해서도 중요한 의미를 가지게 될 것이다.

1990년대 초반 세계 각국들은 이처럼 세계화, 시장화된 세상에서 북한은 더 이상 오래 버티지 못할 것이라고 예상했었다. 또한 한국의 '햇볕정책'을 통해 북한에 대해 포괄적인 접근 정책을 전개함으로써 북한의 위협을 완화 시킬 수 있을 것이라고 기대했다. 그럼에도 불구하고 북한 정권은 강력하게 버티고 있는 것 같다. 1990년대 이루어졌던 김일성으로부터 김정일에게로의 권력 이양은 또다시 김정일의 아들 중 누군가로 세 번째 왕조로 이양 될 것 같아 보인다. 정권의 지속을 위해 김정일은 '선군'을 강조하는 국내정책을 실시했고, 제한된 시장화 실험과 이를 통해 국제사회로부터 거대한 양의 재정, 에너지, 그리고 식량을 거두어 들였으며, 핵무기를 성공적으로 실험함으로써 군사력을 극대화 시키고 있었다.

북한 정권 엘리트 내부에 갈등이 존재하고 있기는 하지만, 북한 정권이 곧 무너질 것이라는 징조는 보이지 않는다. 노무현 정권이 이명박 정권으로 교체된 이후, 바람직한 태도 변화가 나타나고 있지만 국제사회가 북한 정권을 치명적으로 약화시키기 위해 의지를 규합하고 북한을 약화시키는 정책을 취할 것으로 보이지는 않는다. 그 결과 한국이 채택해야 할 결론은 한국은 앞으로도 한동안 한국의 존재를 위협하는 북한의 위협 아래서 살게 될 것이라는 점을 가정하는 전략을 수립해야 한다는 것이다.

중국의 국력이 전반적으로 확대 되고 있다는 사실은 중국이 잠재적인

아시아의 패권국이 될 수 있을 것이며, 수십 년 이내에 세계적인 차원에서 강대국이 될 수 있을 것이라는 예상을 가능케 한다. 중국은 미국 다음 세계에서 두 번째로 많은 군사비를 지출하고 있는 국가이다. 중국은 점차 아시아 이외의 지역에 힘을 투사 할 수 있는 능력을 배치하고 있으며, 특히 공군과 대양해군을 건설하고 있다. 중국의 공격 미사일 능력 증강은 중국의 지역 내 강제력을 제고시켰다.

중국은 한국의 가장 큰 무역 상대국이 되었고, 한국의 발전에 도움을 주었다. 그러나 동시에 한국의 동맹국도 아니며, 민주국가도 아니다. 또한 한국으로 하여금 수정주의적인 야망을 가지고 있는 나라에 너무 크게 의존해야 하는 것이 아닌가 하는 위기감도 불러일으킨다. 한국인들을 상대로 한 여론조사 결과에 의하면, 한국인들은 중국을 중요한 경제적 동반자라고 보고 있는 동시에 잠재적인 안보 위협국이라고 보고 있다.² 중국의 국력 증강과 중국의 알 수 없는 야망은 한국 사람들로 하여금 불안감을 자극 하는데 이는 역사적 경험으로 보았을 때 충분히 이해할 수 있는 일이다. 중국의 군사력 증강은 일본으로 하여금 자국 군사력을 증강시키고 역할을 증대하도록 할 것이다. 그것은 또한 한국 사람들에게 경종을 울리는 일이 될 것이다.

1990년대 중반 이후 미국과 일본은, 일본의 안보 역할을 체계적으로 증대 시키는 방향으로 노력했다. 지역뿐만 아니라 지구 차원에서 안전 보장을 제공하는 방향으로 일본의 군사력을 증강시켰다. 일본은 이 같은 새로운 임무를 미·일동맹이라는 맥락 아래서 담당하려 했으며, 힘의 투사를 위한 공격적 미사일과 더불어 미사일 방어 계획에 참가하는 것도 포함해서 주요한 군사력을 개발했다. 또한 역사상 처음으로 자위대 군사력을 아프가니스탄과 이라크의 전쟁터에 배치하였다. 일본의 역대

² See for instance "World Still Wary of Modern China," *BBC News*, August 4, 2008, <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/7540871.stm>>.

수상들은 일본의 대 전략에 관해 야심찬 계획들을 제시했다. 일본을 아시아의 ‘사상적 지도자’로 만든다든가, 인도, 호주 등과 양자 동맹을 형성 한다던가 혹은 ‘자유와 번영의 호(Arc of Freedom and Prosperity)’ 지역에 포함되는 민주주의 국가들과 관계를 형성하여 마치 나토의 안보협력과 유사한 모습을 구상하는 것이 그 예이다. 또한 혹은 일본을 국제적인 정치·경제의 중심으로 삼는 태평양 주변 국가들 간의 공동체를 구성 한다는 생각 등도 일본의 대전략에 포함되는 내용들이었다.³

일본의 전략적 미래는 현재 일본 정치에서 나타나는 정치문제와 경제적인 난관 때문에 불투명하다고 말 할 수 있을 것이다. 그러나 중국 군사력의 증강과 북한 핵무기의 위협은 일본으로 하여금 국가안보를 위한 방안을 강구하지 않을 수 없도록 만들 것임이 분명하다. 이 같은 상황은 과거 50년 동안 일본의 안보 정책을 제약하던 제한 요인들을 해소 시킬 수 있을 것이다. 최근 일본 민주당의 정권 장악은 일본으로 하여금 미국과 더욱 평등한 관계를 요구하게 할 것이며 안보와 외교에 관한 일본의 독립적 행동을 더욱 조장하게 될 것이다. 이 같은 것들이 바로, 일본 민주당의 지도자인 오자와 이치로가 일본을 ‘보통국가’로 바꾸기 위해 취해야 할 다음 단계들일 것이다.⁴

한국의 국가안보를 규정하는 네 번째 경향은 아시아의 지역주의가

3- Taro Aso, “Asian Strategy as I See it: Japan as the Thought Leader of Asia,” Tokyo, December 7, 2005, <<http://www.mofa.go.jp/announc/fm/aso/speech0512>>; Shinzo Abe, *Utsukushii Kunihe (Towards a Beautiful Country)*, (Tokyo: Bunshun Shinsho, 2006); Taro Aso, “Arc of Freedom and Prosperity: Japan’s Expanding Diplomatic Horizons,” Tokyo, November 30, 2006, <<http://www.mofa.go.jp/announc/fm/aso/speech0611.html>>; Yasuo Fukuda, “When the Pacific Ocean Becomes an ‘Inland Sea,’” Speech to the 14th International Conference on the Future of Asia, Tokyo, May 22, 2008, <<http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/speech0805-2.html>>.

4- Ichiro Ozawa, *Blueprint for a New Japan: The Rethinking of a Nation* (Tokyo: Kodansha International, 1994).

부상하고 있는 현상이다. 아시아에서 새로운 제도를 건설하려는 움직임은 아시아 국가들이 상호 협력을 통해서 새로운 아시아 공동체를 만들려는 시도만큼이나 아시아 국가들의 경쟁관계를 통해서 이루어 질 것이라는 사실을 지적해야 할 것이다. 1990년대 중반 이후 일본과 중국은 아시아 지역주의를 그들이 지위와 영향력을 위해 경쟁을 벌여야 할 곳으로 인식했다. 이 같은 중·일간 경쟁은 2005년 동아시아 정상 회담을 처음 개최 할 당시 극적으로 나타났다. 중국은 동아시아 정상 회담을 폐쇄된 그룹으로 만들기를 선호했으며 아세안(ASEAN)국가들과 중국·일본, 그리고 한국이 참여하기를 원한 반면, 일본은 보다 개방적인 동아시아를 만들기를 원했다. 일본은 싱가포르와 긴밀히 협력했는데, 중국의 영향력을 상쇄하기 위한 방안으로 인도·호주·뉴질랜드 등도 초청해야 한다고 주장했다.

아시아의 강대국들이 아시아 지역기구를 만들기 위한 과정에서 자신의 힘을 극대화시키기 위해 노력하는 것과 더불어, 아시아의 지역주의는 아시아 국가들의 변화된 국내정치 모습에 의해서도 큰 영향을 받게 되었다. 아시아의 중요 국가인 인도네시아를 포함하여 동아시아 및 남아시아의 많은 국가들이 지난 20년 동안 민주화의 파도를 경험했으며, 민주화된 아시아 국가들의 이웃 국가들에 대한 관계양식에서 변화가 일어나게 되었다. 한국의 관점에서 본다면, 아시아를 위한 기구의 건설과정에서 나타나게 될 큰 문제는, 미국과 다른 우호 국가들을 포함하는 열린 지역주의를 표방 할 것이냐 혹은 그렇지 못한 아시아 지역포럼을 구성할 것이냐에 관한 것이다. 아시아의 작은 국가들의 국가 이익이, 지역의 거인인 중국에 의해 훼손당하는 것을 방지할 수 있을 만큼 충분한 다양성을 보유 할 수 있는 지역 기구가 형성될 수 있는가는 중요한 문제일 수 있다.

Ⅲ. 미래 아시아의 지역 질서에 관한 4가지 시나리오와 그 속에서 한국이 차지하는 지위

위에서 논한 경향들을 보았을 때 향후 수십 년 이내 아시아에서 형성 될 가능성이 높은 지역 질서는 다음과 같은 네 가지 일 것이다. (1) 현재와 같은 로크적 국제질서가 계속되는 것으로서 규칙에 기반을 둔 지역 국가 간 협력과 지역적인 틀 내에서 아시아 국가들이 조용히 경쟁을 벌이며 기존의 미국위주의 동맹 체제가 지속되는 아시아, (2) 흡수적인 세력균형의 국제질서로서 미국의 힘이 상대적으로 쇠퇴하고 아시아 지역의 강대국들이 적나라하게 자국의 안보를 위해 공격적인 경쟁을 벌이는 아시아, (3) 칸트주의적인 안보공동체로서 아시아 국가들이 유럽에서 형성된 것과 유사한 민주적 평화 질서를 유지하는 아시아로서 이를 위해서는 중국의 정치적 민주화가 선행 되어야 할 것이다. 마지막으로 (4) 중국 중심적인 아시아의 국제질서로서, 이는 다른 형태의 아시아 공동체가 될 것인데, 중국의 영향력이 아시아 전체에 확대된, 근대 이전의 아시아 국제질서의 모습을 가지게 될 것이다. 중국은 ‘중화 제국(Middle Kingdom)’으로서 동 아시아의 국제관계를 위계질서화 하여 구성하게 되는 모습일 것이다.⁵

첫 번째 시나리오는 미국의 해양에서의 압도적인 지위가 계속 되는 상황으로, 미국의 동맹체제는 그대로 지속되고, 중국은 프러시아화(Prussianization) 될 것이다.⁶ 핵을 통한 북한의 나쁜 행동과 동북 아시아에서 야기될 다른 중요한 안보 딜레마는 미국과 미국의 동맹국들이 보유한 막강한 힘에 의해 완화 될 수 있을 것이다. 이 같은

5. David Kang, *China Rising: Peace, Power, and Order in East Asia* (New York: Columbia University Press, 2007)

6. Holger Herwig and William Sater, *The Grand Illusion: The Prussianization of the Chilean Army* (Omaha: University of Nebraska Press, 1999).

동아시아는 중국과 북한의 공격적인 태도로 야기되는 공격적 수정주의를 억지할 수 있을 것이며, 미국은 아시아의 지속적인 번영을 위한 공공재를 계속 제공할 수 있을 것이다. 이 같은 국제 질서 속에서 아시아의 지역주의는 그 뿌리를 내리지 못할 것이다. 그러나 보다 개방적인 지역주의 아래 미국은 이 지역 국가로 남아 있을 것이며, 아시아 국가들 사이에서 뿐 아니라 태평양을 연결하는 경제통합이 진행될 수 있을 것이다. 강대국인 일본과 인도, 그 다음 강대국인 한국과 다른 아시아 국가들은 경제적, 외교적으로 중국과 거래를 지속할 수 있을 것이다. 이들 나라들은 미국과의 안보동맹관계는 중국으로부터 오는 위협을 막아주는 것으로 확신할 수 있을 것이다.

아시아에서 중국의 발전은 미국 및 아시아에 있는 미국과의 동맹국들, 그리고 이 지역에 전진 배치되어 있는 미국의 전쟁역지 역할과의 관계를 통해 이루어질 것이다. 이 같은 모습의 동 아시아에서, 중국의 모험주의는 그 대가가 대단히 클 것이며, 중국으로 하여금 자신의 자원을 국내적인 발전에 집중시키도록 할 것이다. 중국은 이웃 나라들을 위협한다든가 혹은 막강해진 국력을 통해 아시아의 작은 나라들의 소망을 위협하는 방식으로 아시아 질서 변화를 도모한다기 보다는, 평화적인 대외행동을 보이게 될 것이다.

두 번째 시나리오는 미국이 고립주의 국가로 변한다거나 아마도 미국이 아프가니스탄 전쟁에서 스스로 패배하게 된다면 그 경우 미국은 고립주의정책으로 나갈지도 모른다. 만약 미국이 심각한 국가 부채를 상환하지 못하거나 혹은 미국의 국력이 약화 되는 경우, 또는 미국의 국방비가 갑자기 줄어든 상황이 도래하는 경우, 아시아에서 미국의 지도력을 더 이상 발휘되지 않는다는 생각과 결합되는 경우, 미국의 국민이 미국의 세계적인 지도력 행사를 원하지 않게 되는 경우에 미국은 동아시아에 개입 의도를 축소해 나갈 것이며 동아시아에 안보를

제공하는 국가로서의 임무를 담당하지 않으려 할지도 모른다. 이 같은 지역 질서가 형성될 경우 라이벌 국가들 간의 갈등이 야기될 가능성은 대단히 높을 것이다. 미국의 전략가들이 냉전 종식 이후 예측했던 바처럼, 힘의 전이가 극적으로 이루어지고 있는 상황에서 미국이 동아시아 지역에서 철수한다는 것은 ‘아시아의 미래를 전쟁이 만연했던 유럽의 과거처럼’⁷ 만드는 일이 될지도 모른다.

이 같은 세력균형의 국제질서는 아시아 국가들로 하여금 스스로 자신의 국가안보를 추구하려는 행동을 유발시키게 될 것이다. 아시아 국가들은 지난 수십 년 동안 미국의 안보 보장으로 인해 그 같은 행동을 하지 않아도 되었다. 일본, 한국, 대만은 아마도 핵무기를 개발하는 방법만이 중국의 위협으로부터 자신들의 독립성을 지키고, 국가를 방위할 수 있는 유일한 방법으로 생각하게 될 것이다. 한국의 경우, 역사적인 고려를 했을 경우 일본의 핵무장에 대해서도 두려움을 느끼게 될 것이다. 중국의 지도자들은 이 경우에 자신들이 선언한 목표, 예컨대 남지나해의 지위확보를 달성하기 위해 본격적으로 나서겠다고 결심할 수도 있을 것이다. 남중국해(South China Sea)에는 더 이상 미국의 7함대가 주둔하지도 않을 것이며 막강한 동맹도 존재하지 않을 것이다. 반면 자신의 주장이 중국의 영토적 주장과 갈등을 일으키고 있는 아시아 작은 국가들은 이 지역에 미국이 더 이상 개입하지 않을 경우 자신들의 이익을 지킬 수 있는 지렛대가 별로 없음을 알게 될 것이다.

세 번째 시나리오는 아시아가 유럽과 같은 모습으로 발전하는 것이다. 유럽의 강대국 정치와 세력균형의 모습이 아니라, 오늘날의 유럽 연합과 같은 모습을 말하는 것이다. 오늘의 유럽은 비군사화되어 있는 사회이며, 국가들 사이에 전쟁이 날 가능성은 거의 생각할 수 없는

7. Aaron Friedberg, “Ripe for Rivalry: Prospects for Peace in a Multipolar Asia,” *International Security*, Vol. 18, No. 3 (Winter 1993/4), pp. 5-33.

사회다. 유럽 국가들은 민주적 평화를 향유하고 있으며 제도화된 정치적 협력과 경제적 제도를 공유하고 있다. 아시아 국가들이 이러한 다자주의적 방향으로 나아가는 것은 아시아 내 소국들의 자주성이 유지된다는 것을 의미한다. 즉, 아시아의 약소국들이 자신들의 동의없이 중국의 영향력 아래 들어가는 상황을 의미하지는 않는다. 이 같은 상황은 아시아 국가들의 대부분이 민주주의 국가로 발전한다고 가정한다. 결국 유럽의 경우도 2차 대전에서 연합국에 패배한 후, 과거 파시스트, 군사독재 정권들이 정치적으로 민주화를 이룩함으로써 오늘날과 같은 유럽을 만들 수 있었다. 이들 독재국가들의 군사적 패배는 2차 대전 이후 유럽 프로젝트를 가동시킬 수 있게 했었다.

오늘날 유럽에서 칸트주의적 국제질서의 건설이 가능하고 오랫동안 평화를 유지할 수 있었던 배후에는 미국의 안보가 뒷받침되었다는 조건이 있었다. 이 조건은 그다지 중요하게 여겨지지 않았지만, 미국이 유럽에 대해 안보를 제공함으로써 인해 유럽 국가들은 자신들의 자원을 국가 방위 혹은 적국에 대항할 준비를 위해 투입하는 대신, 국내 발전을 위한 목적으로 사용할 수 있었다. 역설적인 것이지만 아시아가 오늘날의 유럽과 같은 방향으로 발전하고자 한다면, 유럽의 경우에서처럼, 아시아 국가들에게도 미국이 지속적인 안전을 보장해 주어야 한다는 논리가 성립된다. 아시아에 안전을 보장하기 위한 미국의 역할은, 중국이 정치적 민주화를 이룩할 경우에, 훨씬 용이할 것이다. 중국이 민주화 되는 경우 아시아에도 민주적 평화가 가능할 수 있을 것이다.

네 번째 시나리오는 아시아의 공동체와 경제적 상호의존이 지역 국가들의 협력을 야기하는 민주주의적 다원주의가 아니라, 중국의 경제 및 정치적 영향력이 막강해지는 상황으로 발전하는 것이다. 이 같은 경우 아시아 국가들의 국제관계는 웨스트팔리아 체제 이후 유럽에서 나타났던 세력균형 체제 속의 국가 간의 평등한 국제관계가 아니다.

위계 질서적이며 조공 시대의 국제관계와 같은 종속적인 모습의 국제 관계가 될 터인데, 이 같은 국제질서는 근대 이전의 아시아 국제질서로서 중국이 '중화 제국'의 지위를 차지하고 주변의 작은 국가들은 중국에 조공을 받던 시대의 모습과 같은 것이 될 것이다. 과거 역사 속에 있었던 중국 중심의 동아시아의 모습이 나타날 수도 있다. 이 같은 모습은 신 현실주의 국제정치학자들이 말하는 강대국들이 지역적 패권을 향유하는 국제정치의 모습일 것이다.⁸ 19세기와 20세기 아메리카 대륙에서 나타났던 몬로 독트린과, 루스벨트 대통령 당시의 미국과 남아메리카 국가들의 관계와 유사할 것이다.

중국의 영향권은 동아시아와 남아시아에 이를 것이며, 네 번째 시나리오에는 일본과 한국이 중국에 대항하여 힘의 균형을 이루고 있는 상황보다는 일본과 한국이 중국의 세력에 편승하는 상황을 가정한다. 이 같은 상황은 한국과 일본이 동맹을 맺을 수 있는 외부 세력이 없을 경우 혹은 아시아인이라는 새로운 관점이 형성될 경우 나타날 것이다. 이 같은 상황에서 한국과 일본은 경제적, 지정학적으로 핀란드화 될 것이며, 중국에 편승하는 방법 외에 다른 선택대안은 없을 것이다.⁹ 중국이 정상의 자리를 차지하는 위계질서에 입각한 아시아 국제체제는 아시아의 배타적인 폐쇄적인 국제체제로 발전한다는 것을 가정한다. 이는 아시아 국가들이 1990년대 이후 목표로 삼고 있는 태평양을 포괄하는 개방적인 체제로 발전하지 못한 결과를 상정하는 것이다.

⁸ John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: W.W. Norton, 2001).

⁹ Gary Schmitt, ed., *The Rise of China: Essays on the Future Competition* (New York: Encounter Books, 2009).

IV. 한국에게 바람직한 아시아의 미래 질서와

한미동맹에 대한 의미

위에서 말한 시나리오들 중에서 한국에 가장 바람직한 아시아의 미래는 어떤 것인가. 1과 3의 방안이 한국에게 가장 유익할 것이다. 1은 현재와 같은 로크주의적 국제질서가 유지되는 것으로서 미국의 압도적인 우위가 지속되는 것이다. 미국이 아시아의 평화와 번영을 위해 공공선(Public Good)을 제공하고, 여기에 기초한 안보 공동체 속에서 한국의 발전이 이루어지는 것이다. 또한 민주적 평화론에 기초한 칸트주의적 안보공동체가 성립되는 것이 한국 국민들의 안보와 복지를 위해 가장 바람직한 것이 될 것이다. 두 번째 시나리오는 아시아 국가들이 제로섬적인 균형관계에 놓이는 것으로 상정한다. 국가들마다 자국의 안보를 위해서 자구책을 써야만 하는 상황으로 강한 나라가 약한 나라를 희생시키는 국제체제다. 이 같은 상황은 한국인들이 느꼈던 역사적 딜레마 상황을 기억나게 만든다. 한국은 역사적으로 주변 강대국들인 일본, 러시아, 그리고 국가 영토를 전부 뺏기는 정도까지는 아니었다 할지라도 중국으로부터 가해지는 받아들일 수 없는 위협 앞에서 그 위협에 독자적인 능력으로 대항할 수 없었던 역사를 기억나게 할 것이다. 네 번째 시나리오는 아시아에서 미국이 배제된 상황이며 중국이 이 지역의 중심국가가 되는 상황이다. 이 경우 약소국들은 중국의 막강한 영향력 아래 자주성을 잃게 될 것이며, 한국의 지도자들이 분명히 선호하지 않을 아시아의 미래다. 한국의 지도자들은 무엇보다도 자국의 안보와 독립성을 유지하기를 원하고 있기 때문이다. 대부분의 한국인들이 중국을 잠재적인 안보위협이라고 보는 것은 한국이 앞으로 국내정치 혹은 국제정치적인 면에서 중국의 후견을 받지 않겠다는 사실을 의미하는 것이다.

위에서 말한 1과 3의 시나리오대로 아시아 국제체제가 발전하기 위해서, 또는 아시아의 미래가 2와 4의 시나리오로 진행되는 것을 막기 위해서, 한·미동맹의 강화는 반드시 필요하다. 시나리오 1과 관련해서 한·미동맹은 미국으로 하여금 자국의 힘을 이 지역에 투사할 수 있게 하고, 동아시아에서 영향력을 지속적으로 행사하게 한다. 한·미동맹은 한국과 이 지역의 다른 국가들에게 안보를 제공하며, 전쟁을 방지하고, 자유무역과 투자의 자유로운 흐름을 가능하게 하며, 자유주의적 경제 질서를 확대하며, 아시아 지역 국가 간 다원주의를 유지하도록 하는 개방적인 질서를 발전 하게 할 것이다. 이렇게 되면 미국과 인도 같은 강대국들이 함께 지역 국가로 참여할 수 있을 것이다.¹⁰ 바로 이 같은 이유때문에 한·미동맹과 한·미동맹이 제공하는 효과는 시나리오 2에서 제시된 바와 같은 문자 그대로의 세력균형 정치가 이 지역에서 야기될 가능성을 완화시킬 것이며, 한국이 흡수적, 제로섬적 국제체제 속에서 국가들이 자국의 생존을 위해 자구책을 강구 해야만 하는 그런 세계에 빠져들지 않도록 막아 줄 것이다.

아시아의 안보체제를 민주적인 국가들의 사회 조직으로 그리고 민주적 국가들 사이의 협력관계로 만들기 위해 그리고 이 같은 국제질서를 지탱하는 공공선을 제공하기 위해, 미국의 동맹체제와 그 속에 있는 한·미동맹은 미국과 한국 사이의 제도적인 협력관계를 구성해야 한다. 이는 아시아의 지역질서가 경제적 자유주의, 훌륭한 통치, 군사 외교 적인 투명성, 공통안보를 기본으로 삼는 국제질서로 발전하는 데 기여 한다. 동시에 한·미동맹은 중국의 패권 가능성에 대해 균형을 이루고 중국의 패권 도전을 제한함으로써 아시아에서 원하지 않는 질서가

¹⁰-On enmeshment, see Evelyn Goh, "Southeast Asia: Strategic Diversification in the Asian Century," in Ashley Tellis, Mercy Kuo and Andrew Marble, eds., *Strategic Asia 2008-9: Challenges and Choices* (Seattle: National Bureau of Asian Research, 2008).

형성되는 것을 방지할 수 있을 것이다.

그렇기 때문에 한·미동맹은 한국이 선호하는 외부적 장치로 남아 있어야만 한다. 왜냐하면 한·미동맹은 한국이 원하는 시나리오가 형성될 수 있도록 도와주며, 한국의 독립성과 자주성에 큰 손해를 끼치는 방향으로 아시아 국제질서가 형성 되는 것을 방지할 수 있는 효과적인 장치가 될 수 있기 때문이다. 한·미동맹은 그 유용성이 냉전의 종식과 함께 종료된 냉전의 유산이 아니다. 또한 한·미동맹은 단순히 북한의 한국에 대한 위협이 줄어들 때까지 북한의 침략을 막기 위한 목적만을 가지는 것이 아니며, 한반도의 평화통일만을 추구하는 것도 아니다. 오히려 한·미동맹은 한국과 미국 두 나라 모두에 바람직한 아시아 지역 질서를 건설하는 데 있어, 그리고 이 같은 목적을 위한 한·미 양국의 역할을 위해 대단히 중요한 제도인 것이다.

V. 21세기 한·미동맹의 강화 방안

이 같은 넓은 측면에서 보았을 때, 한·미동맹이 바람직한 아시아의 미래를 위해 기여하고 한국이 핵심적인 역할을 담당할 한·미동맹을 강화하기 위해서는 어떤 일을 해야 할 것인가? 한·미 양국은 동맹 파트너십을 위한 전략 협력회담을 진행해 왔으며, 이를 통해 한·미동맹이 지역적·세계적 차원에서 담당해야 할 일을 정의하고 그를 위한 작전계획을 수립하고자 했다. 그 같은 프로그램은 진전된 군사협력, 지역안보 구조, 지역의 경제 자유화, 그리고 전 지구적 파트너십이라는 네 가지 기둥 위에 설립될 수 있을 것이다.

1. 진전된 군사협력

한국에 주둔하고 있는 미국군은 한·미동맹의 상징이며, 미국이 한국에 대한 안보 개입을 담보해 주는 실체다. 최근 전쟁 방식의 혁명적 발달은 바다·공중, 그리고 우주의 기지를 통해서도 군사력 투자를 가능하게 해 줄 정도가 되었다. 그러나 잊지 말아야 할 사실은 이들이 한반도에 주둔하는 통합된 미군 군사력을 전혀 대체할 수 없다는 상식적인 판단이다. 우리가 일반적으로 알고 있는 지식과는 달리, 미국군의 한국 주둔은 한국의 안보를 위해 진정 값어치 있는 것이다. 주한미군은 북한의 군사적 침략을 억제하는 것 뿐 만 아니라, 한반도 통일 이후에도 미국의 국가 이익에 유용하다. 그렇기 때문에 한·미간 동맹관계를 강화하기 위한 어떤 계획에도 한국에 미군이 계속 주둔한다는 것을 지지하기 위한 양국의 노력이 필수적이라는 사실을 항상 포함시켜야 한다. 이는 한·미 연합사가 해체된 이후에도 그러할 것이다. 한국군이 2012년 이후 전작권통제권을 모두 담당하기로 계획된 것은 한·미동맹을 평등한 동맹으로 현대화시키는 것을 의미한다. 한·미 양국 군인들에 대한 군사적 도전은, 한·미동맹의 지휘구조가 바뀐다고 할지라도 세계에서 가장 효과적인 연합군사력으로서의 한·미동맹이 전혀 희석되지 않을 것이라는 사실을 지속시키는데 있다.

현재 진행되고 있는 군사력 현대화와 재조정을 위해 한·미 양국은 더욱 체계적으로 협력함으로써 한국군이 한반도 이외의 지역과 세계에 안보를 제공하는 국가로서 군사력 투자 능력을 증강시켜야 할 것이다. 한국이 PSI에 참여하기로 결정한 것은 한국의 공군과 해군이 세계의 바다를 정찰하고, 그럼으로써 의심스러운 무기와 핵무기의 확산을 저지하기 위해서이다. PSI 와 마찬가지로 한국 해군이 아시아-태평양 지역의 다른 나라 군사력과 연합 작전을 통해, 아시아 지역에서 인간적인

구조 활동 능력 또한 증강될 것이다. 쓰나미 피해, 태풍 그리고 다른 형태의 자연 재해에 대처하는 것은 아시아 국가들이 필요로 하는 공공선을 제공하는 일이며, 이를 통해 다른 분야에서도 더욱 깊은 협력을 가능하게 할 수 있는 틀을 제공할 것이다.

지상군과 관련하여 한국은 아프가니스탄과 이라크에 군사력을 전개하였다. 한국의 군사력이 중동과 동남아시아를 잇는 불안정한 지역에 안정을 제공하고 안보를 보장하기 위해 배치되었고, 이는 미래의 작전을 위한 중요한 선례가 될 것이다. 한·미 합동훈련은 한국군의 게릴라 전투 능력과 전쟁 이후 어떤 지역을 안정화 시키는 능력을 강화시키는 데 초점을 맞추고 있다. 이는 한국군이 한반도를 넘어서 미래의 도전에 대처하기 위한 것이다. 전지구적 차원에서 한·미 양국군의 상호 작전 능력을 제고하는 이 계획은 붕괴 가능성이 있는 북한 지역의 안정화를 위한 한·미간 연합작전에도 도움이 될 것이다.

한·미 양국의 안보협력을 증대시키기 위한 또 다른 방안은 한국을 미·일 미사일 방위체제에 편입시키는 것이다. 탄도미사일 위협을 추적하고 공동으로 방위하기 위해 미국과 일본 사이의 소통·지휘·통제·정보 능력을 통합하여야 한다. 여기에 한국이 참여함으로써 이 체제는 더욱 강력해 질 수 있을 것이다. 그렇게 할 경우 동북아시아 지역에서의 안보영역은 더욱 막강해 질 것이며, 초현대적인 기술을 이용한 적국 혹은 비우호적인 국가로부터의 공격 혹은 공갈에 대처하기 용이해 질 것이다. 한·미·일 3국간 공동 미사일 방어를 위한 협력은 동북아시아에서 놀라울 정도로 빨리 진전되고 있는 미사일 확산과 미사일 증가 위협에 대처할 수 있을 것이다. 이는 궁극적으로는 통일을 이룩할 한반도의 방위를 위한 기초를 쌓는 일이 될 것이다. 이 같은 기능성의 협력은 한국과 일본 사이에 상호 안보 레짐을 형성하는 데도 도움이 될 것이다. 한국과 일본은 너무 오랜 기간 동안 분열되어 있었는데 냉전

당시 미국의 동맹 체제가 실제로 한·일 양국의 협력을 조장하기 보다는 저해하는 쪽으로 작용하였다. 한국과 일본은 미국이 중심(Hub)이 되는 동맹체제에서 각각 자전거 바퀴살(Spoke)과 같은 역할을 했다. 한·미·일 3국이 협력을 위한 작전을 짜고 신뢰를 구축 하며 3국간 공동 미사일 방어체제를 형성하는 것은 동북아시아에서 다자간 안보공동체를 건설하는데도 기여할 것이다. 일본·한국·미국은 각각 상대방의 국방에 도움을 주고, 점진적으로 공통된 안보이해를 가진 다른 우호국가도 동북아 안보공동체에 초청할 수 있을 것이다.

2. 지역안보 구조

한국과 미국 양국은 그들의 양자적인 안보 파트너십을 그 이상으로 확대하는 데 대해 모두 큰 이익을 가지고 있다. 이를 위한 가장 자연스런 방법은 일본과의 3자 방위동맹으로 한·미동맹을 심화시키는 것이다. 3각 동맹은 위에서 말한 것처럼 단지 미사일 방어 혹은 북한에만 함께 대처하는 것은 아니다. 사실 1999년 이후 3국은 이 같은 문제에 대응하기 위해 3자 전략 대화(Trilateral Strategic Dialogue)를 열고 있었다. 진정한 3자간 안보협력은 더 넓은 의미에서 동아시아 그리고 태평양 지역의 안보문제를 다루어야 할 것이다. 이를 위해 유용한 모델은 3자간 전략 대화로서 이는 미국·일본·호주 등 세 나라가 현재 전개하고 있는 것인데 안보협력을 위해 대단히 중요한 역할을 담당하고 있으며, 이는 일본과 호주가 2007년 체결 한 양자간 방위협정을 더욱 효과적으로 만들고 있다. 일본에서 보다 덜 민족주의적인 민주당의 부상은 아시아지역에서의 협력을 더욱 강조하고 있으며 한국·미국·일본간 3각 안보협력을 더욱 확대할 수 있는 좋은 계기를 제공할 것이다.

이 같은 상황은 또한 다자간 안보협력기구를 만들 수 있도록 만드는데, 이는 미국의 양자동맹 체제를 대체하는 것은 아닐지라도 효율적으로 운용 될 경우, 태평양을 가로질러 미국의 양자동맹 체제를 잘 보완하는 역할을 하게 될 것이다. 이는 또한 현재 북한 핵문제 해결을 위한 6자 회담에 참가하고 있는 5개국의 제도화된 토론장도 포함할 수 있을 것이다. 이 다섯 나라들의 제도화 된 아시아 회의장은 미국, 일본, 한국, 중국, 러시아 등 5개국이 단기적으로는 북한을 비핵화시키기 위해, 장기적으로는 한반도가 통일되는 과정에서 나타날 수 있는 상황을 안정화시키기 위해 협력할 것이다. 아시아에서도 마치 유럽에서 19세기에 존재했던 유럽회의체제(Concert of Europe)와 같은 것을 만들 수 있도록 할 것이다.

또 다른 새로운 다자간 안보기구는 인도양과 태평양의 주요 국가들이 참여하는 집단이 될 것인데, 여기에는 위에서 말한 5개국 외에 인도, 호주, 인도네시아가 추가된 기능적 그룹이 될 수 있을 것이다. 이 그룹은 (1) 해적을 방지하고, 재난을 구호하는 공동 해군을 발전시킬 수 있으며, (2) 유엔에 주도하는 아프리카와 중동에서의 평화유지 활동을 지원하기 위한 지역 평화 유지군을 건설할 수 있을 것이다. 또한 능력 있는 군사력을 보유하고 있는 한국은 평화유지 활동과 해적 퇴치 활동에서 중요한 역할을 담당할 수 있을 것이다. 그럼으로써 인도양-태평양 지역 국가들의 협력 활동을 촉진시키고, 이러한 협력은 기능적인 차원을 넘어 다른 차원에서의 협력도 가능하게 만들 것이다.

3. 양자간, 지역간 무역 자유화

한·미 경제관계를 확대한다는 것은 주로 안보의 측면을 강조하고 있는 한·미동맹에 균형을 제공할 것으로 예상된다. 사실 아시아에서

국가간의 경제적 협정들은 중요한 정치 수단이기도 하다. 한·미 양국간 무역 자유화를 추진해야 한다는 논리의 순수함은 거부할 수 없다. 한국은 이미 미국의 7대 교역국이며 한·미간의 자유무역협정은 양국간 무역량을 20% 상승시키게 될 것이다. 미국 의회는 한·미 자유무역 협정을 신속하게 통과시켜야만 한다. 한·미 자유무역협정은 미국에 있어서 NAFTA 이후 가장 의미있는 자유무역협정이 될 것이다. 오바마 행정부가 생각하고 있는 것과 의회를 장악하고 있는 미국 민주당의 견해와는 배치되지만, 무역 자유화는 미국의 경제성장 속도가 둔화 된 상태에서, 그리고 특히 한국 경제가 전 세계적 금융위기 속에서 가장 동태적으로 빨리 회복 중에 있으며 높은 경제 성장률을 이룩하고 있다는 점을 감안할 때, 한·미 자유무역협정의 조속한 비준은 대단히 시급한 일이다.¹¹ 한국의 경우에도 한·미 자유무역협정 체결은 중국에 과도하게 의존하는 한국 경제를 전략적으로 다변화시키는 좋은 기회가 될 것이다. 한·미 자유무역협정을 통해 미국을 아시아 경제에 더욱 깊이 연계시키는 것은 한국의 이익에도 부합할 뿐더러, 개방된 지역주의를 창출하는데도 기여할 것이다.

한·미 양국이 자유무역협정을 성공적으로 체결한 이후 또 다시 고려해 볼 수 있는 사항은 아·태경제협력기구(APEC) 전체에서의 자유 무역 협정을 체결하는 것이다. 이것은 넓은 자유무역 지대가 될 것이며, 이미 한국 및 다른 아시아 주도국들과 자유무역협정을 체결한 유럽 연합과 같은 외부 세력이 자유롭게 가입할 수 있을 것이다. 이보다는 덜 야심찬 것이지만, 한·미 양국은 특정한 분야에서 특정한 자유화를 추구할 수도 있을 것이다. 예로서 에너지, 환경친화적 기술 등에서 먼저 자유화를 이룰 수 있을 것이다. 한·미 경제관계는 만약 한국이 한·미 자유무역

¹¹ Stephen Smith, "Economic Cheer Pushes Seoul Higher," *Financial Times*, October 27, 2009.

협정이 비준된 이후, 2008년 APEC 회의에서 출발한 범태평양 파트너십(TransPacific Partnership, TransPac)에 동의한다면, 더욱 강화 될 수 있을 것이다. 트랜스팩(TransPac)은 미국이 양자간 자유 무역협정을 체결한 국가들을 상호연계시킬 수 있을 것이며 무역 자유화로 인한 이익을 다자간으로 확대할 수 있을 것이다. 이는 아시아 지역 협의체들이 미국을 배제하더라도 미국이 태평양에서 경제 외교를 적극적으로 추진할 수 있게 해 줄 것이다.

4. 한·미 파트너십의 세계화

더욱 활동적이고 강력한 한·미 파트너십을 위한 네 번째 어젠다는 두 나라가 세계적인 이슈에 관해 더욱 체계적으로 협력하는 것이다. 미국이 한국과의 자유무역협정을 비준할 경우 미국은 세계 무역 자유화를 위한 도하 라운드를 더욱 강력하게 추진할 수 있을 것이다. G-20에 진입한 한국이 미국의 강력한 지지를 받는다면 한국은 국제금융 규제 문제, 세계환경 문제 등을 해결하는 장에서 더욱 건설적인 협력을 창출하는데 강력한 리더십을 발휘할 수 있게 될 것이다. 한국은 이미 공해없는 발전을 위한 아시아-태평양 파트너십(Asia Pacific Partnership on Clean Development and Climate)에 적극 기여하고 있는 나라다. 한국과 미국은 G-20 회의에 앞서 같은 생각을 가진 나라들 사이의 양국간 계획과 회의를 주도할 수 있으며, 이 같은 전망은 한·미 관계가 과거 전통적인 분야 이외의 다른 주제들에 관해서도 더욱 깊은 협력을 이룰 수 있도록 할 것이다.

한·미 양국이 협력을 해야 할 분야 중 하나는 인권과 민주주의를 증진하는 일이다. 한·미 양국은 민주주의 국가들의 공동체를 지도하기 위해 긴밀히 협력하고 있다. 한국은 민주주의 국가들의 제2차 장관급

회의를 2002년 서울에서 개최한 바 있었다. 이 기구는 자유주의 사회의 제도적 기반을 강화하기 위해 만든 것이다.¹² 2007~2008년 한국과 미국은 아시아-태평양 민주주의 파트너십(APDP)을 출범시키기 위해 긴밀히 협력했다. 이 기구에는 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 일본, 몽고, 필리핀, 태국, 인도, 인도네시아, 동티모르 등이 참가하였다. 아시아에서 자유 선거와 좋은 정치를 이룩하기 위한 목적에서였다. 한국은 2008년 제1차 APDP 고위관리 회의를 개최했고, 이 회의에서 한국정부는 훌륭한 정치와 인간의 존엄성은 국제안보와 안정을 위해 대단히 중요하다는 사실을 역설했다.¹³ 미국은 아시아에서 대표적인 민주주의와 경제발전의 성공 사례인 한국의 건설적인 리더십을 지원함으로써, 한국이 아시아에서 민주주의를 통한 안보를 강화하고, 아시아 지역의 범주를 넘어서는 세계 바다에서의 위협에 대처하는데 주도적인 지위를 차지할 수 있도록 협력하였다.

VI. 결론

이명박 대통령은 미국과 전략적 경제적 관계를 더욱 강화시키기 위해 노력하고 있다. 한·미 양국이 함께 당면하고 있는 도전은 한·미 양국간 경제적 기반을 더욱 튼튼히 하는 것이며, 지역 외교를 더욱 긴밀히 하기 위해 협력하는 것이다. 여기에는 인권과 민주주의 증진도 포함된다. 주로 북한의 침략을 막으려던 한·미 군사동맹의 범위를 확대하고, 지역 그리고 세계적인 차원에서 협력하는 데 있다. 물론 북한의 침략 저지는

¹²- See "Partnership for Democratic Governance," at <<http://www.oecd.org/pdg>>.

¹³- See for instance, Foreign Minister, Myung-hwan Yu, "Human Rights and Democracy," *Korea Times*, December 24, 2008.

중요한 필요조건이지만 충분조건은 아니다. 한·미동맹의 증진은 미국이 아시아-태평양의 4대국(중국, 러시아, 일본, 한국)의 이익이 교차하는 핵심적인 축이 되는 지역에 통합되어 남아있도록 함으로써 아시아 지역에서 미국의 이익을 증진시킬 것이다.

미래를 생각할 경우, 아시아의 정치적인 전환은 일본과 인도, 한국, 대만 인도네시아 그리고 다른 지역에서의 민주주의의 확산, 아시아의 경제 발전이 이 지역의 전략적 미래를 규정하는 것만큼이나 중요하다. 비록 중국이 거대한 예외로 남아있기는 하지만, 오늘날의 아시아 지역에는 다른지역에 비해 훨씬 많은 사람들이 민주주의 체제 하에 살고 있다. 미국은 기교있는 외교와 현명한 리더십을 발휘하여, 아시아 지역에 다원적인 지역질서 유지되고 훌륭한 정부에 관한 규범이 설 수 있도록 도와야 한다. 이러한 경향이 장기화되면 중국에도 정치개혁이 일어날 수 있도록 영향을 미칠 것이다. 아시아 국가 중 한국은 민주주의 국가이고 번영하였으며, 미국을 비롯한 이웃나라와 좋은 관계를 유지하고 있다. 이러한 측면에서 봤을 때 한국은 다가오는 아시아-태평양 시대에 북한에게는 물론, 중국에게도 본받아야 할 모델이 될 수 있을 것이다.

■ 참고문헌

- Abe, Shinzo. Utsukushii Kunihe (Towards a Beautiful Country). Tokyo: Bunshun Shinsho, 2006.
- Aso, Taro. "Arc of Freedom and Prosperity: Japan's Expanding Diplomatic Horizons." Tokyo, November 30, 2006. <<http://www.mofa.go.jp/announce/fm/aso/speech0611.html>>.
- _____. "Asian Strategy as I See it: Japan as the Thought Leader of Asia." Tokyo, December 7, 2005. <http://www.mofa.go.jp/announc/fm/aso/speech_0512>.
- Foreign Minister Yu, Myung-hwan. "Human Rights and Democracy." *Korea Times*. December 24, 2008.
- Friedberg, Aaron. "Ripe for Rivalry: Prospects for Peace in a Multipolar Asia." *International Security*. Vol. 18. No. 3, Winter 1993/4.
- Fukuda, Yasuo. "When the Pacific Ocean Becomes an 'Inland Sea.'" Speech to the 14th International Conference on the Future of Asia. Tokyo, May 22, 2008. <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/speech08_05-2.html>.
- Gates, Robert. "Challenges to Stability in the Asia-Pacific." Speech by the Secretary of Defense to the Seventh IISS Asian Security Dialogue. Singapore. May 31, 2008. <<http://www.iiss.org/conferences/the-shangri-la-dialogue/shangri-la-dialogue-2008/plenary-session-speeches-2008/first-plenary-session-challenges-to-stability-in-the-asia-pacific/first-plenary-session-the-hon-robert-gates/>>.
- Goh, Evelyn. "Southeast Asia: Strategic Diversification in the Asian Century." Ashley Tellis, Mercy Kuo and Andrew Marble (eds.). *Strategic Asia 2008-9: Challenges and Choices*. Seattle: National Bureau of Asian Research, 2008.
- Herwig, Holger and William Sater. *The Grand Illusion: The Prussianization of the Chilean Army*. Omaha: University of Nebraska Press, 1999.
- Kang, David. *China Rising: Peace, Power, and Order in East Asia*. New York: Columbia University Press, 2007.
- Mearsheimer, John. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W.W. Norton, 2001.
- Ozawa, Ichiro. *Blueprint for a New Japan: The Rethinking of a Nation*. Tokyo: Kodansha International, 1994.
- Schmitt, Gary (ed.). *The Rise of China: Essays on the Future Competition*. New York: Encounter Books, 2009.

Smith, Stephen. "Economic Cheer Pushes Seoul Higher." *Financial Times*.
October 27, 2009.

"Partnership for Democratic Governance." <<http://www.oecd.org/pdg>>.

"World Still Wary of Modern China." *BBC News*. August. 4, 2008. <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/7540871.stm>>.

북한의 주요현안과 한·미 전략적 공조





한·미동맹 강화 방안

김성한

11

I. 네 가지 시나리오

21세기는 한·미관계의 긴장과 함께 시작되었다. 북한을 어떻게 다룰 것인가 그리고 북핵문제를 어떻게 해결해 나갈 것인가를 놓고 한·미 간에 시각이 엇갈렸다. 한국전쟁에 참여해 많은 희생을 치르고 뒤이어 한국의 경제발전과 민주화에 기여했다고 생각하는 미국인들은 한국 내 반미감정이 고조되는 데 대해 실망감을 감추지 않았다. 그러나 이러한 갈등이 그리 오래가지 않았다. 노무현 정부는 미국, 영국에 이어 세 번째로 큰 규모의 병력을 이라크에 파병했고, 주한미군 재배치와 더불어 ‘전략적 유연성’(Strategic Flexibility) 원칙에 대해서도 합의했다. 양국은 또한 2012년 4월 17일까지 전시작전통제권을 미국에서 한국으로 이전하기로 합의했다. 2007년 초 6자회담을 통한 북핵 합의가 이루어지자 한·미 양국 간에 북핵문제를 다루는 데 있어 상당한 공조체제가 발휘되었다. 양국은 또한 자유무역협정을 성공리에 마무리했으며, 2009년 말 현재 양국 국회의 비준만을 남겨두고 있다.

이러한 상황 하에서 한·미 양국은 동맹의 비전에 대해 생각하기 시작했다. 동맹의 비전과 관련해서는 학계의 주장을 바탕으로 네 가지 시나리오를 생각할 수 있다. 첫째는 동맹 현상유지론이다. 한·미동맹은 어디까지나 대북 억지(Deterrence)에 한정시켜야 하며, 그 이상의 기능을 부가하는 것은 지역 내 여타 국가들의 이익을 침해할 소지가 있으므로 부적절하다는 것이다. 특히 대만사태에 미국이 군사적으로 개입하게 될 경우 한국은 불필요하게 ‘연루’(Entrapment)되는 상황을 맞이하게 될 가능성 농후하다는 주장을 펴는 전문가들도 있다. 동맹 현상유지론은 지역적 차원의 포괄동맹으로 확대하기 보다는 ‘쌍무적 방위동맹의 내실화’에 초점을 맞추어 한·미 간의 기존 연합방위체제를 긴밀히 유지할 필요가 있다고 강조한다. 이를 위해 한국방어 또는 통일

이후 한반도 방위를 임무로 하는 주한미군이 주둔하되, 점차 한·미 연합사(CFC)를 한국군이 주도하고 외부로부터의 직접위협 소멸 시에는 주한미군을 상징적 차원으로 축소할 필요가 있다고 본다.¹

두 번째 시나리오는 전략적 동반자 관계론이다. 전략적 동반자관계(Strategic Partnership)는 주한미군 전투력이 거의 대부분 철수하여 평시의 통상적인 연합방위체제는 해체된 가운데 정기 혹은 부정기적인 연합훈련을 추진하는 것으로써, 미국은 핵우산과 전시 신속억제력 전개만 보장한 가운데 사실상 한국의 독자적인 한국방위 실행이 요청되는 경우를 의미한다.² 이러한 시나리오를 주장하는 사람들은 용산기지과 제2사단이 오산·평택지역으로 이전하기보다 점차 본국으로 철수함으로써 양국 관계를 전략적 동반자관계로 전환해 가는 것이 현실적이라고 본다. 이 시나리오에 따르면 북한으로부터의 위협 소멸 시 한·미동맹 역시 자동적으로 소멸된다.³

세 번째 시나리오는 포괄적 전략동맹론이다. 북한의 위협이 상존하는 동안은 ‘한국방어의 한국화’를 실현해 나가되 북한의 위협이 사라진 이후에는 한·미동맹을 동아시아 지역차원의 안정자(Stabilizer) 역할을

¹ As to the potential roles of the USFK if and when North Korea collapses, see William O. Odom, “The U.S. Military in a Unified Korea,” *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. XII, No. 1 (Summer 2000), pp. 7-28.

² Many are warning against a possible arms race including nuclear arms when the U.S. troops leave the region: Larry M. Wortzel, “Planning for the Future: The Role of U.S. Forces in Northeast Asian Security,” *The Heritage Foundation Backgrounder* (July 26, 2000). Concerning the dynamic structure of the U.S.-China-Japan relationship, see Neil E. Silver, “The United States, Japan, and China,” *A Council on Foreign Relations Paper* (New York: CFR, 2000).

³ For example, Harrison argues that the future changes to the U.S. force structures should be determined by what he views as the ultimate peace formula on the peninsula amenable to the North. This includes phasing out the United Nations Command (UNC) and Military Armistice Commission (MAC), and replacing these with a U.S.-DPRK-ROK Mutual Security Commission. In this plan, USFK would become “blue hats” monitoring peace between the two Koreas: Selig Harrison, “Time to Leave Korea?” *Foreign Affairs* (March/April 2001).

하는 지역안보동맹으로 전환할 필요가 있다고 본다. 이는 민주주의와 시장경제라는 기본가치를 공유하고, 위협에 대응하기보다는 평화를 주도해 나가는 동맹, 보다 유연하고 독자성이 제고되는 가운데 수직적 관계보다는 수평적 관계를 실현하는 동맹, 상호운용성(Interoperability)이 지금보다 더 확대된 동맹관계를 지향한다. 한·미 포괄적 전략동맹 관계는 전통적인 군사 위협에 대처하기 보다는 21세기형 새로운 인간안보(Human Security) 위협, 즉 테러, 마약, 환경오염, 불법인구 이동, 해적 행위 등에 포괄적으로 대처해 나가는 ‘인간안보동맹’(Human Security Alliance)의 실현을 의미한다. 따라서 한국은 점차 전시 작전권을 환수하고, 한·미 양국은 ‘병렬식’ 지휘체제 지향하게 된다.

마지막 시나리오는 동북아 다자안보협력론이다. 이 시나리오를 주장하는 학자들은 탈냉전의 시대에 쌍무적 군사동맹은 시대착오적 현상이므로 동북아의 평화와 번영을 위해 남북한과 미·일·중·러가 참여하는 ‘동북아 다자안보대화’(혹은 ‘동북아 평화협의체’) 출범이 필요하다고 본다. 일종의 mini-OSCE 구상이라고 할 수 있다. 6자회담을 동북아 다자안보대화로 발전시킬 필요가 있으나, 여의치 않을 경우 3자형태의 소다자주의(Minilateralism) 협의체를 활성화하여 동북아 안보협력 구도 정착에 촉매체 역할을 도모하는 것도 한 가지 방안으로 간주한다. 동북아 다자안보협력론에는 한·미동맹으로부터의 탈피 차원에서 주장하는 부류와 미국과의 동맹을 중심축으로 다자안보협력을 보완적 차원에서 활용하자는 부류가 공존한다. 후자의 경우, 영국이 유럽 대륙의 문제, 특히 독·불관계에 관해 나름대로 조정자의 역할을 수행할 수 있는 이유는 영국의 제한된 국력에도 불구하고 영국이 미국과 유지하고 있는 특수관계 때문이라는 점을 논거로 제시하기도 한다.⁴

⁴ Sung-han Kim, “Envisioning the ROK-U.S. Alliance: A Korean Perspective,” Presented at SAIS-IRI Conference on *U.S.-Korea Alliance and the Future of*

II. 한미 전략동맹 선택

21세기의 동맹은 순수한 안보동맹이라고 하기엔 기능적으로 매우 넓고도 깊은 개념이다. 이는 대체로 세 가지 기둥에 의해 지탱되고 있다고 할 수 있는 바, 첫 번째는 평화유지활동, 반테러 및 반확산 작전, 해적행위 및 마약 밀매 근절 등과 같은 새로운 안보 어젠다를 들 수 있다. 동맹의 핵심은 물론 군사훈련이나 합동기획 등과 같이 조약상의 의무사항을 이행하는 것이겠지만 21세기 새로운 안보위협에 대한 관심과 기여 없이 지역적으로 의미 있는 행위자가 되긴 힘들다. 두 번째 기둥은 공동의 가치라고 할 수 있다. 민주적 가치라는 공감대에 바탕을 둔 동맹과 그렇지 않은 동맹 사이에는 동맹의 견고함과 내구력이라는 측면에서 큰 차이가 있을 수밖에 없다. 한·미동맹이 민주적 가치에 기초하고 있다면 북한 인권문제에 대해 무관심해서는 안 된다. 세 번째는 경제적 유대감을 들 수 있다. 양자 간의 경제협력을 넘어 지역 협력을 위한 경제적 공조 역시 21세기 동맹의 중요한 요소가 되었다. 한·미 양국 간의 경제적 유대는 동아시아지역의 경제 질서를 결정 하는데 가장 중요한 변수가 될 것이며, 특히 한국은 개도국과 선진국 간의 가교 역할을 할 수 있다.

이러한 인식을 바탕으로 한·미 양국은 앞서 언급한 네 가지 시나리오 중 포괄적 전략동맹을 선택하였다. 이명박 정부는 출범 직후 2008년 4월 미국 캠프 데이비드에서 개최된 한·미정상회담에서 부시 행정부와 ‘21세기 전략동맹’(Strategic Alliance for the 21st Century)에 합의 하였다. 전시작전통제권 전환을 예정대로 추진하고 한국에게 NATO 회원국과 호주, 뉴질랜드, 일본에게만 해당되는 해외무기판매(FMS)

Northeast Asia, Washington D.C., December 6-7, 2004.

지위를 부여하고, 연내 한·미 자유무역협정을 비준하며, 남북관계와 비핵화 문제에 관한 공조를 철저히 하고, 환경문제 개선을 위한 범세계적 공조에 한·미가 협력하며, 유엔을 개혁하고 APEC과 같은 다자기구를 강화하는데 협력해 나가기로 하였다.

포괄적 전략동맹이란 한·미동맹의 지리적 범위가 한반도를 뛰어 넘어 지역 및 범세계적 차원의 협력으로 발전한다는 것을 뜻하며, 동맹의 성격 역시 기존의 군사동맹의 차원을 넘어 정치·경제·문화적 분야에서의 협력을 심화시킨다는 것을 의미한다. 하지만 한국의 군사 역량에 한계가 있으므로 전략동맹으로 발전시킨다고 해서 북한을 겨냥한 한·미군사동맹이 범세계적 이슈를 다루는 군사동맹, 즉 군사 동맹의 ‘세계화’를 의미하는 것은 아니다. 그 어떤 동맹보다 성공적인 동맹으로 평가받는 한·미동맹은 군사동맹으로서의 성격을 지속적으로 유지하되 민주주의적 가치를 바탕으로 정치·경제·문화적 유대를 확대해 나가야 할 것이다.

뒤이어 2009년 6월 16일 개최된 이명박 대통령과 버락 오바마 대통령 간의 정상회담에서 21세기 한·미 전략동맹이 재확인되었다. 특히 양국 정상의 기자회견에서 가장 주의를 끈 대목은 바로 “북한의 과거 행동 패턴이 더 이상 통하지 않을 것이다”고 강조한 점이다. 북한은 핵개발이 들통나면 과거의 핵 활동은 덮어두는 조건으로 협상을 하고, 핵 활동을 완전히 포기하는 것이 아니라 ‘동결’하는 정치·경제적 대가를 챙기는 합의를 하고는 뒤돌아서서 이를 위반한다. 그러다 위반 사실이 발각되면 또 다시 그 이전까지의 행위에 대한 ‘검증’을 거부하고 핵 활동을 동결하는 대가를 챙기는 협상을 한다. 제네바 합의가 그랬고 2·13 합의가 그러했다. 이명박 대통령과 오바마 대통령이 한 목소리로 강조한 메시지는 북한의 이러한 잘못된 행동을 더 이상 받아주지 않겠다는 것이다.

관건은 이러한 행동을 저지할 수 있는 방안을 만들어 내는 일이다. 해답은 미국이 북한 핵포기를 향한 의지를 ‘검증 가능한 형태로’ 중국에게 보여주는 것이다. 중국이 움직이지 않으면 아무런 소용이 없다. 중국이 국제평화를 위해 미국과 함께 노력하는 ‘책임 있는 이해상관자’(Responsible Stakeholder)라면 북핵 포기를 위해 지난 수십 년 간 축적해 온 북한에 대한 영향력을 발휘해야 한다.

이번 한·미정상회담의 내용을 가장 집약적으로 담아낸 것이 바로 ‘동맹미래비전’이다. 한·미동맹을 한반도 차원을 넘어 지역 및 범세계적 차원으로 확대시키고, 기존의 군사동맹을 통해 축적된 협력관계를 정치·경제·문화적 영역으로까지 확대시키자는 내용이 주요 골자다. 여기까지만 본다면 2008년 4월 캠프 데이비드에서 있었던 이명박 대통령과 조지 W 부시 대통령 간의 합의 내용과 크게 다를 것이 없다. 보다 큰 의미를 둘 수 있는 부분은 바로 ‘한반도 통일’과 ‘북한 인권’을 언급한 점이다. “우리는 동맹을 통해 한반도의 공고한 평화를 구축하고 자유민주주의와 시장경제 원칙에 입각한 평화통일에 이르도록 함으로써 한반도의 모든 사람들을 위한 보다 나은 미래를 건설해 나갈 것을 지향한다”고 한 것은 신선함을 넘어 비장함마저 느끼게 한다. 북한이 현재 전대미문의 시대착오적인 3대 후계 작업에 박차를 가하고 있는 가운데 그 어느 때보다 한반도의 불확실성과 예측불가능성이 높아지고 있기 때문이다. 미국은 그동안 한반도 통일에 대해 명시적으로 자신의 입장을 언급하는 것을 자제해 왔다. “북한 주민들의 기본적인 인권 존중과 증진을 위해 협력해 나갈 것이다”고 한 점도 한·미 양국의 새로운 대북 접근을 암시하고 있다. 국가안보보다 정권안보를 더 상위에 두는 것은 물론이고 인간으로서의 최소한의 권리와 복리, 즉 ‘인간안보’를 최하위에 두는 북한 정권에 대한 한·미 양국의 경고 메시지가 담겨 있다고 할 수 있다.

통일한국의 모습은 대한민국이 현재 행동하는 모습을 보고 국제 사회가 예측한다. 대한민국이 자유민주주의에 대한 확신을 가지고 국제규범을 지키면서 평화와 번영에 이바지할 수 있는 자격을 갖췄다는 평가를 받을 때만이 통일의 기회가 왔을 때 국제사회가 이를 전폭적으로 지지할 것이다. 한·미 전략동맹은 자유민주주의적 가치에 기반을 둔 가치동맹이다. 가치동맹은 한·미 양국이 민주주의와 시장경제라는 기본 가치를 공유하는 동반자로서 인권침해, 테러, 마약, 환경침해, 재난 등 ‘인간의 안위에 대한 위협’에 공동 대처해 나가는 것을 뜻한다. 이런 의미에서 한·미 양국은 일본, 호주, 뉴질랜드, 인도 등 민주주의 국가들과의 인간안보협력을 강화해 나가야 한다. 또한 한·미 양국은 민주 동맹으로서 북한을 비롯한 국제 인권 개선을 위해 노력해야 할 것이다.

Ⅲ. 한·미동맹의 목표와 방향 정립

한·미 양국이 21세기 전략동맹의 비전을 구체화하고 이를 실천에 옮기기 위해선 동맹의 필요성을 깊이 인식할 필요가 있다. 어느 일방이 아닌 한·미 양국 모두에게 전략동맹이 필요한 이유는 다음과 같다. 첫째, 새로운 위협에 대처하고 중·일 지역패권 경쟁을 방지하고 위함이다. 한·미 양국은 테러, 대량살상무기 확산, 인도주의적 위기, 에너지 안보 등 이른바 21세기형 새로운 안보위협에 함께 대처해 나가야 하며, 북핵문제가 해결된 이후에도 동맹을 통해 중·일 간의 지역패권 경쟁 가능성을 최소화해야 한다. 둘째, 통일과정에서의 강대국 이해관계를 조정하기 위함이다. 독일 통일과정에서 영국·프랑스·러시아를 설득한 미국의 역할이 결정적이었던 것처럼 강대국 간의 이해가 부딪치게 될 한반도 통일과정에서 미국의 역할은 가장 중요한 변수가 될 것이다.

셋째, 통일 이후 주변국 간섭을 억지하기 위해서다. 통일 이후 북한 지역의 재건을 위해 엄청난 재원을 쏟아 붓게 될 통일한국은 상당기간 동안 (통일독일의 경우를 감안했을 때 20년 이상) 중국과 일본에 대한 국력의 열세가 심화되는 상황을 감수해야 할 것이며, 이러한 가운데 외부의 불필요한 간섭 없이 한국이 통일과정에 매진하기 위해서는 한·미동맹이라는 ‘안전판’이 필요하다.

한·미 양국이 동맹을 지속해 나가야 하는 이유를 부연한다면, (1) 양국이 오랜 동맹국으로서 ‘전략적 자산’을 함께 공유할 수 있는 조건을 갖추고 있고, (2) 북핵문제만 다루기보다는 재래식 군사위협, 긴급사태, 인권문제, 평화체제 등을 포괄하는 ‘북한문제’(North Korean Question)를 한·미 양국이 전략적으로 다루는 게 효과적이고, (3) 한국은 초강대국 미국과의 협력을 통해 ‘과잉 민족주의’를 완화하고, 미국은 동북아의 허브(Hub) 국가인 한국과의 효과적인 협력을 통해 일방주의를 완화할 수 있고, (4) 미·일동맹을 통해 중국을 견제하기 보다는 한·미동맹을 통해 중·일 간의 균형을 잡아가는 것이 동북아의 안정에 기여하며, (5) 전통적인 군사위협뿐만 아니라 천재지변, 질병, 인권침해, 테러, 인간밀매, 마약 등과 같이 인간의 안위를 위협하는 ‘인간안보’(Human Security) 위협에 대처하는 데 한·미동맹이 기여할 수 있는 여건이 충족되었고, (6) 독일 통일의 경우처럼 한반도 통일 직후 약 20여 년간 지속될 ‘복잡하고 고통스런’ 통일 과정에서 주변국의 불필요한 간섭을 최소화하는 데 한·미동맹이 유용하고, (7) 전략동맹을 통해 미국의 반테러·반확산 정책 추진에 대한 한국의 지원 역량을 키우면서, 미국이 추진하고 있는 군사적 변환(Military Transformation)의 혜택을 한국이 향유할 수 있으며, (8) 한·미동맹을 동북아 다자안보협력으로 대체하기 보다는 한·미동맹을 지역협력에 기여하도록 전략적으로 운영하는 것이 현실적으로 다자안보협력의 제도화 시점을 앞당길 수 있으며, (9) 한·미 자유

무역협정 비준을 통해 한·미동맹을 정치·경제·군사를 아우르는 포괄적 전략동맹으로 발전시킴으로써 한국에게는 경제적 이득을, 미국에게는 한국을 통해 아세안 + 3 국가들만의 동아시아 공동체 논의를 억제함으로써 동아시아 지역협력이 아닌 아·태지역협력을 주도할 수 있는 기회를 제공하기 때문이다.

결국 세계·지역·한반도 차원으로 나뉘볼 때, 한국은 세계적 차원에서 테러, 재난구조, 인간안보 등의 문제에 관해 주로 미국을 돕는 역할을 할 수 있다. 동북아 차원에서 미국은 중·일관계의 균형을 잡아주는 역할을 함으로써 한국의 생존권을 보장하고, 한국은 미국의 리더십과 안정자 역할을 인정하는 방향으로 상호 ‘타협’하는 것이 바람직하다. 한편, 한반도 차원에서는 한국이 남북화해협력, 비핵화, 평화체제 문제를 주도해 나가야 할 것이다. 이를 위해서는 한·미동맹이 지속된다는 확신을 미국에게 심어주는 것이 필요하다. 북한의 위협이 상존하고 있는 동안은 한·미동맹의 현 골격을 유지하되, 북한의 위협이 사라진 경우에는 어떤 형태로든 한·미동맹의 성격 재조정이 불가피할 것이다. 그러나 북한의 위협이 사라진 이후에 한·미동맹을 재조정하기 보다는 그 이전에 동맹의 ‘21세기적 비전’을 설정해 나가는 것이 한·미관계의 발전에 도움이 된다.

IV. 북한문제에 대한 전략적 공조

지난 몇 년 동안 한·미 양국은 북핵문제를 거시적 차원에서 접근하기 보다는 기술적 차원에서 접근한 측면이 많았다. 북핵문제는 북한이 당면한 인도적 차원의 위기, 정치적 급변사태의 가능성, 재래식 무기 위협 등을 포함한 ‘북한문제’(North Korean Quesiton)의 일부다. 너무

북핵문제에만 초점을 맞출 경우 전략적 사고가 부족해질 가능성이 크며, 한·미 간에도 불필요한 간극을 노정할 수 있다. 미국은 비확산에 초점을 맞추고 한국만 비핵화에 우선순위를 두는 상황은 피해야 한다. 그렇기 위해서는 북한문제에 대한 공감대와 전략적 로드맵이 필요하다.

1. 북한의 변화 방향에 대한 합의와 포괄적 군비통제 지향

미국의 대북정책이 한반도의 평화와 안정을 유지하는 가운데 북한의 변화를 유도할 수 있기 위해서는 한·미 양국의 공조가 필수적이다. 한·미 양국은 어떠한 ‘변화’를 북한에 대해 원하는지를 합의하고 이 방향으로 북한을 유도할 수 있는 방안을 협의해야 한다. 한·미 양국은 북한이 핵을 포기할 것이라는 낙관적 전제에 입각하여 정책을 펴서는 안 된다. 북한의 비핵화가 바람직한 목표이긴 하지만 이를 달성하는 것은 그렇게 쉬운 일이 아니다. 양국은 각자의 대북정책을 펴 나가는 가운데 북한의 완전한 비핵화에 대한 초점을 맞춰야 한다. 북핵문제 해결을 위한 점진적 접근법(Incremental Approach)이 불가피하기 때문에 문제 해결을 위한 노력들이 점진적으로 행해져야 할 것이다. 그러나 북한과의 협상을 너무 서두른 나머지 경제지원, 관계정상화, 평화체제 등이 핵 폐기보다 먼저 이루어져 북한 핵을 사실상 인정하는 우를 범하지 않도록 유의해야 한다.

북한의 변화는 올바른 방향으로 이루어져야 한다. 그렇지 않을 경우 ‘체제붕괴’로 이어질 수 있다. 그러나 ‘정권의 붕괴’를 염려하는 김정일 위원장으로서의 올바른 방향으로의 개혁을 원치 않을 수 있다. 따라서 한·미·일은 향후 북한의 올바른 변화를 유도하기 위한 지원을 어떠한 방향으로 행할 것인가에 관한 합의를 도출해야 한다(Plan A). 북한의 근본적인 변화를 도모할 것인지, 아니면 북한의 본질은 변화하지

않더라도 이해사안별로 양국의 정책목표를 충족시키면 충분할지 등을 포함하여 대북정책의 목표를 구체화해야 한다. 물론 북한의 변화가 실패할 경우를 상정한 대비책(Plan B)도 마련해야 한다. 이런 의미에서 한·미 양국 간 ‘개념계획 5029’도 ‘작전계획 5029’로 업그레이드되어야 한다.

북한 핵문제 대처방향의 최종목표는 한반도 비핵화, 대량살상무기 없는 한반도의 실현이다. 북한의 핵 포기과 더불어 생화학무기 및 재래식 위협의 제거 등 ‘포괄적 군비통제’ 실현이 목표다. 보다 궁극적인 목표는 남·북·미 3각관계의 정상화를 통한 동북아 평화질서의 창출이 될 것이다. 북한 핵문제 해결의 원칙은 (1) 북한 핵과 한반도 전쟁 모두를 예방한다는 차원에서 접근하고, (2) 북한 핵문제는 북·미 간의 문제에 국한되는 것이 아니라 남북한 간의 문제이기도 하다는 입장을 견지하며, (3) 한·미·일 공조를 토대로 여타 관련국의 협력을 유도하고, (4) 당근과 채찍의 조화를 통해 해결을 모색하되, (5) 북한이 대화를 거부하고 핵무장의 길을 택할 경우의 대비책을 마련한다는 것이다. 북핵 문제는 한반도 차원을 넘어 국제적인 이슈로 간주되고 있으므로, 한국은 남북관계의 특수성을 강조하는 ‘한국적 예외주의’(Korean Exceptionalism)보다는 인권 존중, 비핵화, 비확산 레짐에 기초하는 ‘국제적 보편주의’(International Universalism)를 중시하는 방향을 선택해야 한다.

북한문제나 한·미동맹 관련하여 미 행정부의 정책에 수동적으로 적응하는 것보다 우리가 무엇을 원하는 지 내부적으로 명확히 하고, 오바마 행정부와의 네트워크를 통해 정책에 반영시키기 위한 노력을 전개할 필요가 있다. 한·미 양국은 어떠한 ‘변화’를 북한에 대해 원하는지를 합의하고, 이 방향으로 북한을 유도할 수 있는 방안을 협의해야 한다. 북한에 대한 기본적인 인식 및 입장차가 완전히 사라질 수 없겠지만, 그것이 한국에게 유리하도록 만들고 미국의 신정부가 한국

정부의 정책을 지지하도록 유도하기 위해서는 철저한 준비와 명확한 전달이 필요하다. 성격상 오바마 행정부는 ‘21세기적 성향’을 띠 것이다. 脫한국전, 脫냉전, 脫유일강대국, 인간안보, 동맹보다 이해연합(Coalition of Interests) 등을 강조할 것이다. 따라서 상대방과의 실용적인 정책 논의는 (설득을 하거나 당하는 것보다는) 함께 최선의 방안을 찾아가는 브레인스토밍(Brainstorming) 식의 대화가 바람직할 것이다.

2. 지휘체계 조정

한·미 양국은 2007년 2월 24일 워싱턴에서 개최된 양국 국방장관 회담을 통해 2012년 4월 17일부로 한·미연합사(CFC)를 폐지하고 한·미 간 ‘지원-피지원’(Supporting-Supported) 관계로의 전환을 완료하기로 합의하였다. 이어 2007년 6월 28일 김관진 한국 합참의장과 버웰 벨 주한미군 사령관은 양국을 대표하여 한·미 지휘관계 이행계획서에 서명하였다. 양국은 이행계획서에 따라 2009년까지 ‘초기작전능력’(IOC)을 구비하기 위해 양국 군 간 군사협조체제를 구축하고 새 작전계획을 완성하며, 한국 합참의 작전조직을 확대 개편하기로 하였다. 또한 양국은 군사협조체제 구축 방안의 일환으로 양국 합참의장 간 협의기구인 한·미 군사위원회(MC)를 보좌하고 군사협조체제를 강화하기 위해 MC 산하에 ‘동맹군사협조본부’(Alliance Military Coordination Center, AMCC)를 두기로 하였다.

따라서 향후 한·미 양국은 평시 및 전시를 불문하고 별도의 지휘 체계를 유지하는 가운데 AMCC를 통해 작전협력과 관련된 제반 사항을 논의하기로 하였다. 또한 양국은 AMCC 외에도 합참과 주한미군사령부 간 협조체제를 가동하기 위해 공동정보센터, 공동작전센터, 연합군수협조센터 등 6개의 기능별 협조기구를 두기로 했으며, 보다 하위의 작전사령부

및 작전부대 차원에서도 협조기구를 유지하기로 하였다. 양국은 2010년부터 2012년 초까지는 최종작전능력(FOC) 구비를 위해 총 다섯 차례의 공동 연습을 실시할 예정이다. 공동연습의 초점은 한반도 방위를 한국군이 '주도'하고 미군이 '지원'하는 체제를 효과적으로 구축하는 것이다.

이러한 협조기구를 바탕으로 다양한 상황(한반도 전면전, 북한 급변사태, 지역위기사태, 국제적 위기사태 등)을 전제로 한 지휘체제와 작전계획을 정립할 필요가 있다. 지휘체제는 한·미공동방위의 취지를 살리면서 연합방위의 실질적 효과를 거둔다는 측면에서 한반도 전면전의 경우에는 양측 합의 하에 AMCC에 '단일 대표'를 임명하여 작전통제를 하도록 하고, 북한 급변사태와 지역 및 국제적 위기사태의 경우에는 '공동대표'를 유지하는 것을 고려할 수 있다. 예를 들어 양자 모두 서로의 협력을 필요로 하겠지만, 급변사태 발생시 군사분계선 이북지역에서 군사작전이 필요한 경우 한국이 주도적 역할을 하고 미국은 대량살상무기 관련 시설을 통제하는 작업을 맡는 식으로 AMCC 공동대표 간의 역할 분담을 할 수 있을 것이다.

그러나 아·태지역을 중심으로 한 '지역사태' 발생시 한·미가 양자 차원에서 대응하는 문제는 중국 변수를 우려하는 한국에게 적지 않은 부담으로 작용할 수 있다. 노무현 정부 시절 '전략적 유연성' 문제가 한·미 간 현안으로 등장했던 가장 큰 이유가 바로 중국 변수였다. 따라서 지역사태에 대처하는 메커니즘이 유엔과 같은 권위 있는 국제기구와 연계성을 가질 수 있다면(예: UNC의 역할 변화) 한국의 부담이 훨씬 가벼워질 수 있고 이와 관련한 한·미 간 지휘관계 정립문제도 손쉽게 해결될 수 있다.

남북대화와 4자회담 등을 통해 한반도 평화체제 수립을 위한 방안들이 논의될 경우에 유엔군사령부(UNC) 해체문제가 이슈화될 것이나, 사전 대책 없이 유엔사 위상변화 문제를 다루어서는 곤란하다. 유엔사는

군정위 활동을 통해 휴전협정을 집행·감독하고 있으며, 유사시 유엔 회원국의 재참전 및 통제임무를 수행하면서 일본에 있는 후방사령부를 통해 주일 유엔(미군)기지 사용권을 계속 확보하는 임무를 맡고 있다. 유엔사 위상변화와 관련된 문제는 일단 한·미 간에 긴밀한 전략협의를 거치고 한반도에서의 전쟁억제력 확보에 대한 확고한 대안 마련이 선행되어야 한다. 그리고 필요하다면 유엔사의 기능을 현재의 정전협정 관리 기구에서 지역의 평화와 안정을 추구하는 다국적 기구로 전환시키는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

V. 동맹과 동북아 안보협력체제 공존 모색

다자안보협력(Multilateral Security Cooperation)이란 전통적인 동맹체제보다는 국가들 간의 협력에 입각하여 역내 안보문제에 관한 공동대처를 지향하는 체제를 의미하며, 유럽안보협력기구(OSCE)가 대표적인 예다. 다자안보협력이 ‘자유주의자’(Liberals)의 주장이라면, ‘현실주의자’(Realists)들은 전통적인 국가 간 세력균형론에 입각하여 동북아의 경우 미국이 기존의 양자간 안보관계(한·미, 미·일 등)를 중심으로 이 지역의 안정을 유지해야 된다는 주장을 편다.

김영삼 정부는 1994년 5월 방콕에서 개최된 ARF-SOM에서 동북아 다자안보대화(Northeast Asia Security Dialogue, NEASED)의 출범을 제안한 바 있다. 김영삼 정부는 지역 국가 간 공통적인 안보위협 인식의 결여, 전략적 비대칭성(대륙국가 對 해양국가 등), 지역분쟁의 상존 등 지역의 구조적·상황적 여건을 감안, 동북아 안보협력은 초보적인 지역 국가 간 대화와 신뢰구축에 두어야 한다고 지적하였고, 동북아 안보협력은 지역 국가 간 정부체제 및 경제 발전단계의 차이 등은 물론 상호 불신과 의혹 등 역사적인 유산으로 인한 부정적 현실이

상존함을 감안해 ‘점진적 접근’을 원칙으로 해야 한다는 점을 밝혔다. 이는 일종의 ‘협의포럼’(Consultative Forum)으로 시작하여 단계적으로 다자간 안보협력 메커니즘 구축을 모색하는 점진주의적 접근을 의미한다.

동북아 안보협력에 대한 점진적 접근과 관련, 김영삼 정부는 (1) 주권 및 영토보존의 존중, (2) 불가침 및 힘의 위협과 사용금지, (3) 내정불간섭, (4) 분쟁의 평화적 해결, (5) 평화적 공존, (6) 민주주의와 인권존중 등을 원칙으로 제시하였다. 김영삼 정부는 또한 동북아 안보협력레짐 구축에 있어서 예방외교(Preventive Diplomacy)를 통한 갈등 방지에 역점을 두고, 특히 군사적 상호 신뢰조치(Military Mutual Reassurance Measures, MRMs)로서 (1) 국방백서의 교환 및 토의, (2) 유엔 등록부에 재래식무기(The United States of Conventional Arms)에 관한 자료 제공, (3) 국방관리들 간 정규적 접촉 및 회의 개최, (4) 국방인사 및 군함의 교환 방문 등을 제시하였다. 이러한 초기단계의 초보적 협력 여젠다가 성공적으로 수행될 경우 다음 단계에서 역내국가 간 보다 높은 차원의 협력프로그램, 즉 탐색 및 구조 활동과 같은 비 전투 작전 관련, 공동 협력, 유엔평화유지군 참여 조정 및 공동프로그램의 이행 등이 가능해질 것이다.

6자회담을 통한 북핵문제 해결 노력이 순항하면 이를 동북아 평화 안보 메커니즘으로 발전시켜야 한다는 주장이 있으나, 동북아 평화안보 메커니즘은 기존의 한·미, 미·일 등 양자 간 안보관계의 중요성을 감안해 이러한 양자간 안보관계를 대치하는 것이 아니라 이를 유지하는 바탕 위에서 상호 보완적으로 추진되어야 할 것이다. 동북아 국가들 간 신뢰가 충분치 않는 상황을 감안해 비교적 논란의 여지가 적은 공동의 관심사항(예: 테러방지, 환경보존, 마약퇴치 등)부터 시작하여 궁극적으로 군사안보문제까지 다루는 단계적 접근을 취할 필요가 있다.

이를 바탕으로 한·미 양국은 다음과 같은 인식을 공유할 필요가

있다.⁵ 첫째, 동북아 평화안보 메커니즘이 현실화할 경우 앞으로 상당 기간 동안 기존의 양자동맹체제를 대체하기보다는 보완하는 기제로 작동한다. 쌍무주의와 다자주의는 상호 충돌하는 개념이 아니다. 둘째, 동아시아 지역협력 내지는 지역주의 정책에 대한 미국의 관심이 되살아나야 한다. 과거 수 년 동안 이라크문제로 인해 미국의 동아시아 지역주의 정책은 실종상태에 있었다. 셋째, 중국은 아세안+3에 기초한 동아시아 지역주의(East Asian Regionalism)보다는 미국을 포함한 형태의 동아시아 지역주의를 포용할 필요가 있으며, 일본 역시 오부치 게이조 전 총리 시기의 동아시아 ‘인간안보’ 외교를 거울삼아 동아시아 지역주의 외교에 대한 관심을 제고해야 한다. 인간안보협력은 특히 한·일 양국 간에 적극적으로 고려해 볼 수 있는 사안이다. 넷째, 동북아 지역 내에 군사력 현대화 등과 관련해 투명성을 높이는 노력을 지속적으로 전개해야 하며 비전통적 안보위협에 대처하기 위한 공동의 노력을 배가해야 한다. 마지막으로, 동북아 평화안보 메커니즘을 확립하기 위한 노력은 북핵문제의 지전과 궤를 같이해야 한다. 북한이 핵을 포기하기도 전에 동북아 다자안보협력체제에 관한 현장을 채택하고, 현장에서 불가침 원칙과 같은 것을 강조하게 된다면 북한의 핵보유를 사실상 인정해주는 과오를 범하게 될 것이다. 또한 북핵문제가 진전 되어 유엔사문제, 주한미군의 지위문제 등이 주요 이슈로 등장하게 되면 한·미동맹의 ‘재조정’ 문제가 대두될 것이다. 그러한 가운데 “한반도 평화체제를 동북아 평화체제로 연결시키기 위해선 한·미동맹을 ‘전략적 동반자’(Strategic Partnership) 수준으로 낮추고 동북아 안보협력체를 출범시키자”는 주장이 국내적으로 힘을 얻을 가능성이 있다. 이는 동북아에서 한·미·일 동맹체제를 주축으로 하면서 다자안보협의체를

5- Sung-han Kim, “Searching for a Northeast Asian Peace and Security Mechanism,” *Asian Perspective*, Vol. 32, No. 4 (2008), pp. 127-156.

보조축으로 운영하고자 하는 기존 한·미 양국 입장과 충돌할 가능성이 있으므로 이러한 주장이 나오지 않도록 만반의 준비를 해나가야 할 것이다.

Ⅵ. 기타 고려사항

1. 전략적 자산 극대화

동맹이 건강한 형태로 지속성을 가지기 위해서는 전략적 자산을 상호 교환할 수 있는 구조를 가져야 하며, 한 국가가 일방적으로 안보를 제공하는 관계가 지속되는 것은 바람직하지 못하다. 미국이 세계 유일 초강대국으로서 남태평양에 진출하기 위해서는 이 지역에 대해 가장 잘 알고 있고 미국과 가치를 공유하는 호주와 상의해야만 한다는 점이 미국의 동맹국인 호주의 ‘전략적 자산’(Strategic Asset)이다. 특히 호주는 다른 어떤 미국의 동맹국들보다 해외 파병의 경험이 많고(특히 PKO 경험 축적) 오랜 기간 동안 미국과 정보협력을 해온 점 등이 큰 자산이라고 할 수 있다. 일본의 전략적 자산은 미국과 같은 해양 대국(Maritime Power)으로서 미국과 함께 중국을 견제할 수 있는 지역 강국이라는 점이다.

한국 사회 일각에는 “미국은 한국이 아무리 반미를 해도 한국을 버리지 못할 것이다”는 생각이 깊이 박혀있으나, 이는 한국의 국가이익을 극대화하기 위한 수단인 한·미동맹을 효과적으로 활용하는 자세가 아니다. 한·미동맹을 내구력 있는 안보 메커니즘으로 발전시켜 나가기 위해선 미국이 가진 전략적 자산과 한국이 가진 전략적 자산을 교환할 수 있는 관계를 정립해야 하며, 이러한 맥락에서 한국의 전략적

자산(예: 대륙세력과 해양세력의 중간에 위치한 지정학적 가치, 민주주의와 경제발전을 함께 실현한 미국의 동맹국, 북한에 대한 높은 이해도, 중국에 대한 일본과 차별화된 이해, 군사적 호환성 등)을 극대화해 나가야 할 것이다.

2. 전략적 간극 조정

이러한 미국의 동아시아 공동체 대응전략은 한국에게 몇 가지 전략적 도전을 제기함과 동시에 전략적 간극 조정을 위한 노력을 요구한다. 첫째, 미·중관계가 협력보다 견제 쪽에 초점이 두어질 경우 한·중관계를 고려하지 않을 수 없는 우리로서는 상당히 어려운 입장에 놓이게 될 것이다. 따라서, 우리는 전략적 중심축을 한·미동맹에 두면서, 동시에 미국으로 하여금 대 중국 견제보다는 중·일 간의 전략적 균형을 유지하는 역할을 하는 것이 미국을 비롯한 역내 국가들의 입장을 골고루 충족시키는 전략임을 강조해 나가야 할 것이다.

둘째, 이러한 전략적 간극 조정을 위한 전제조건은 한·미 간의 신뢰이다. 한국이 모호한 ‘중간자’의 위치가 아닌 미국의 신뢰할 수 있는 동맹국으로 인식되어야 한다.

셋째, 미국의 동아시아 공동체 대응전략은 우리로 하여금 지역주의 정책에 있어서 중국이 선호하는 ‘동아시아 지역주의’와 미국이 선호하는 ‘아·태지역주의’ 중 택일을 요구한다. 우리의 입장에서는 동북아 국가들 간의 소지역협력을 주도해 나가면서 한·중협력관계를 손상시키지 않는 동시에 범지역적으로는 동아시아 국가들만의 ‘동아시아 지역주의’ 보다는 캐나다, 호주, 뉴질랜드와 같은 태평양 국가들을 포함한 ‘아·태 지역주의’에 동참하고 기여하는 것이 중국과 미국 모두를 충족시키는 전략이 될 것이다.

3. 북한 인권문제에 대한 입장 정립

한·미동맹의 규범적 받침대는 자유민주주의이므로, 양국 정부는 어떠한 상황에서도 자유민주주의의 가치는 타협의 대상이 될 수 없음을 명심해야 한다. 이러한 의미에서 한·미 양국은 북한을 비롯한 국제 사회의 인권 문제에 관해 지속적인 관심을 기울일 필요가 있다.⁶ 무엇보다 보편적 차원에서 북한 인권문제에 대응해야 한다. 시간이 흐를수록 미 행정부에게 북핵문제 해결을 위한 북한 인권문제 거론 자체를 요청하는 것은 힘들어지게 될 것이다. 따라서 향후 우리 정부는 ‘보편적’ 차원에서 북한 인권문제에 대한 한국의 정책적 입장을 정립해 두고 대응할 준비를 해놓을 필요가 있다.

남북관계를 인간안보(Human Security), 즉 인간의 복지와 안위에 대한 위협 차원에서 접근할 경우 경험·인도적 지원으로부터 재래식·WMD 위협에 이르기까지 관련 이슈를 포괄할 수 있으므로 인간안보 개념에 입각하여 대북정책을 추진해 나갈 필요가 있다.⁷ 인간안보의 관점에서 북한 내 식량배급의 투명성 제고와 같은 비교적 용이한 이슈로부터 점차 탈북자 보호, 인권개선 등의 민감한 문제로 옮겨가는 점진적 접근법을 취할 필요가 있을 것이다.

⁶- A Joint Report by the Seoul Forum for International Affairs, Center for Strategic and International Studies, & Georgetown University, *Strengthening the U.S.-ROK Alliance: A Blueprint for the 21st Century* (2003).

⁷- 인간안보 증진을 위한 지역협력 방안에 관해서는 Sung-han Kim, “Human Security and Regional Cooperation: Preparing for the Twenty-First Century,” William Tow, et. al., *Asia's Emerging Order: Reconciling Traditional and Human Security* (New York: United Nations University Press, 2000), pp. 289-301.

4. 4강과의 양자관계 심화

동북아 역내 질서는 향후 상당기간 동안 경제력과 군사력을 바탕으로 한 미국의 리더십에 의해 유지될 가능성이 높다. 우리가 ‘한국 삼각형’(Korean Triangle)에 대해 이야기할 때, 통상적으로 중국과 일본 사이에 낀 한국을 생각한다. 독일과 러시아 사이에서 수난을 겪었던 폴란드와 같이, 한국은 수세기 동안 중국과 일본의 경쟁적인 야심과 영향력에 대처해야 했다. 이런 이유로, 한국-일본-중국 삼각형은 한국에 대해 위협을 수반한다. 중·일 경쟁으로부터 한국이 초연하기는 어려울 것이다. 중·일 중 어느 한 국가와 제휴하는 것도 바람직하지 않다. 유럽과 같은 다자안보협력체제가 부재한 동북아에서는 한국-중국-미국 삼각형이 한국에게 희망과 기회를 제공한다. 한국은 중국과 일본 간의 경쟁과 분쟁에서 떨어져 있을 수 있기 때문이다. 미국이 이 지역에 긴밀히 관여한다는 것은 이를 통해 한국이 중국과 일본 사이에서 외교적 공간을 확대할 수 있는 기회가 되는 것이다.⁸

한반도가 분단되었던 통일되었던 간에 중·미 경쟁은 한반도에 도전으로 다가올 수밖에 없다. 이 경우 한국은 미국과 긴밀한 협의와 공조가 필요하게 될 것임이 분명하다. 한반도의 미래를 두고 미국과 중국이 어떻게 행동할 지는 한반도 내의 상황변화, 강대국들간의 관계, 그리고 과거의 권력 정치적 성격을 재현할 수 있는 국제관계의 성격에 의해 좌우될 것이다. 물론 가장 중요한 요소는 한반도 평화정착 및 통일과 같은 한국 스스로의 문제들을 운영해 나가는 한국인들의 능력임은 부인할 수 없다.

따라서 한국은 미국과의 동맹관계를 지속해 나가되, 특정 국가를

⁸ 한승주, “삼각관계의 태동: 미국, 중국, 그리고 한반도,” 『계간 사상』, 가을호 (1999), p. 68.

적으로 삼지 않는다는 대전제 하에 중국, 일본, 러시아와의 전략적 대화 및 교류를 확대해 나가야 할 것이다. 이는 21세기 한·일 파트너십의 공고화, 한·중 및 한·러 전략적 관계 구축을 뜻하며, 특히 중국은 북한 핵문제와 미사일 개발과 같은 중요한 분야에서 협력이 필요하므로 한·중 협력관계를 지속적으로 심화시켜 나가야 할 것이다.

5. 한·미 자유무역협정(FTA) 비준

한·미 자유무역협정(FTA) 체결은 자유로운 상품 이동의 장벽을 제거하기로 합의함으로써 상호 신뢰에 기초한 관계가 탄생한 것을 의미하므로, 이를 계기로 양국 간 정치·경제·사회를 포괄하는 다차원적 상호 신뢰를 공고화해 나갈 것과 동시에 이를 아시아 전체로 확대해 나가야 한다. 또한 중국이 동아시아 지역협력의 중심국으로 약진하고 있는 상황 속에서 한·미 FTA는 미국의 동아태 전략의 중요한 ‘교두보’ 역할을 할 수 있다. 아세안+3에 기초한 지역주의를 동아시아 지역주의(East Asian Regionalism)라고 한다면 미국, 호주, 뉴질랜드, 캐나다 등을 포함한 지역주의를 아·태지역주의(Asia Pacific Regionalism)로 부를 수 있을 것이다. 한·미 FTA는 아·태지역차원의 자유무역체제의 제도화를 촉진시키는 물론 아·태지역주의가 동아시아지역주의보다 지역협력의 심화와 확대를 위해 더 바람직하다는 점을 인식시키는 기제로 작동할 수 있을 것이다.⁹

⁹ Sung-han Kim, “Keeping the KORUS FTA Alive,” *East Asia Forum* (July 17, 2009).

6. 소다자주의 활용

한반도와 4강을 총체적으로 포괄하는 동북아 다자협력체를 확립하기 이전에 3자 형태의 소다자주의(Minilateralism) 협의체가 활성화될 경우 동북아 안보협력 구도 정착에 촉매체 역할을 할 수 있을 것이다. 소다자주의(Minilateralism)에는 지역주의적 소다자주의와 다자동맹적 소다자주의가 있다. 동아시아의 지역주의는 여러 복잡한 요인들로 인해 유럽처럼 공고화(Consolidation) 가능성이 크지 않으므로, 지역주의 실현을 위한 일종의 ‘촉매제’로서 소다자주의(Minilateralism)가 시도되는 경향이 있다. 한·중·일, 미·중·일 협력 등은 지역주의 실현을 염두에 두고 주요국 간의 협력이 강화되어야 지역협력이 확대된다는 명분을 가지고 시도되는 지역주의적 소다자주의이다. 한편 다자동맹적 소다자주의는 특정 사안을 해결하기 위한 목적에서 혹은 중국을 중심으로 하는 동아시아 지역주의에 ‘대응’하는 차원에서 미국이 일종의 ‘다자동맹’의 형태로 추진하는 소다자주의이다. 한·미·일, 미·일·호 협력 등은 각각 북핵문제와 중국 주도의 동아시아 지역주의에 대응하기 위한 유사동맹(Virtual Alliance) 내지는 삼각동맹(Trilateral Alliance)의 형태로 추진되어왔다.

이러한 소다자주의의 활성화를 토대로 동북아 다자안보체제의 확립을 도모해야 할 것이다. 동북아 다자안보를 실현하기 위해선 한·미동맹을 견고하게 유지해야 한다. 미국이 유럽안보협력기구(OSCE) 확대 및 강화에 반대하지 않은 것은 탈냉전에도 불구하고 유럽이 북대서양 조약기구(NATO)를 존속시킴으로써 미국의 ‘기득권’을 인정해 주었기 때문이다. 마찬가지로 동북아에서도 한·미동맹과 미·일동맹에 대한 미국의 믿음이 존재할 때 미국의 협조를 바탕으로 동북아 다자안보 협력의 실현 가능성이 높아질 것이므로, 한·미동맹의 유지 강화를 통해

동북아 다자안보협력의 제도화를 실현해야 한다. 결국 한국 안보정책은 한·미동맹체제를 중심축으로 한 동북아 다자안보체제의 구축을 지향해야 할 것이다.

- A Joint Report by the Seoul Forum for International Affairs. *Strengthening the U.S.-ROK Alliance: A Blueprint for the 21st Century*. Center for Strategic and International Studies & Georgetown University, 2003.
- Han, Sung-joo. "The Birth of the Triangular Relationship: The U.S., China and the Korean Peninsula." *Sasang Quarterly*. Fall 1999.
- Harrison, Selig. "Time to Leave Korea?" *Foreign Affairs*. March/April 2001.
- Kim, Sung-han. "Envisioning the ROK-U.S. Alliance: A Korean Perspective." SAIS-IRI Conference. *U.S.-Korea Alliance and the Future of Northeast Asia*. Washington D.C., December 6-7, 2004.
- _____. "Human Security and Regional Cooperation: Preparing for the Twenty-First Century." William Tow, et. al. *Asia's Emerging Order: Reconciling Traditional and Human Security*. New York: United Nations University Press, 2000.
- _____. "Searching for a Northeast Asian Peace and Security Mechanism." *Asian Perspective*. Vol. 32, No. 4, 2008.
- Odom, William O. "The U.S. Military in a Unified Korea." *The Korean Journal of Defense Analysis*. Vol. XII, No.1, Summer 2000.
- Silver, Neil E. "The United States, Japan, and China." *A Council on Foreign Relations Paper*. New York: CFR, 2000.
- Wortzel, Larry M. "Planning for the Future: The Role of U.S. Forces in Northeast Asian Security." *The Heritage Foundation Backgrounder*. July 26, 2000.
- "Strengthening the U.S.-ROK Alliance: A Blueprint for the 21st Century." *A Joint Report by the Seoul Forum for International Affairs, Center for Strategic and International Studies & Georgetown University*, 2003.

저자 이력

아브라함 덴마크(Abraham Denmark) 미국 신안보센터(CNAS)의 연구위원으로, 아시아-태평양 안보 프로그램, 방위전략과 기획 프로젝트(The Contested Commons: The Future of American Power in a Multipolar World)를 담당하고 있다. 그는 미국 국방장관실에서 중국관련 지역 담당자로서, 중국과 아시아-태평양 지역에 관한 전략·기획을 발전, 실행하는 것을 담당했다. 그는 덴버대학교 조셉프코벨 국제대학원에서 국제안보로 석사학위를 수여받았다.

배정호 통일연구원 국제관계연구센터 소장으로 재직 중이며, 주요 연구 분야는 일본의 외교정책과 한국 국가안보이다. 그의 주요저서로는 아베정권의 국내정치와 대외전략 및 대북전략(서울: 통일연구원, 2007); 일본의 국가전략과 안보전략(서울: 나남, 2006); 21세기 한국의 국가전략과 안보전략(서울: 통일연구원, 2000); 21세기를 위한 한국의 비전과 대북전략(서울: 통일연구원, 2002); 냉전 후의 일본의 국내정치와 외교정책(서울: 통일연구원, 1999); *Understanding International Conflict*(Seoul : Korea Foundation, 1999) 등 다수 있다. 그는 동경대학교 석사, 박사 학위를 받았다.

고든 플레이크(L. Gordon Flake) 맨스필드 재단(The Maureen and Mike Mansfield Foundation)재단의 사무총장이다. 그는 미국 대서양 위원회의 분쟁해결에 대한 프로그램의 선임연구위원과 부위원장을 맡았으며, 한미경제연구소의 연구교무처의 소장이었다. 그는 현재 영국 런던에 있는 국제전략연구소(IISS)의 멤버이며, 아시아-태평양 지역 안보협력협의회의 미국위원회, 그리고 미국 북한내 인권위원회에서

활동 중이다. 그의 최근 저서로는 박노벽과 공동집필한 *Understanding New Political Realities in Seoul: Working toward a Common Approach to Strengthen U.S.-Korean Relations* (Mansfield Foundation, March 2008); 스콧 스나이더와 공동집필한 *Paved with Good Intentions: the NGO Experience in North Korea* (Praeger, 2003) 등이 있다.

이춘근 이화대학교 겸임교수 및 한국 해양전략연구소 연구위원으로 재직 중이며, (전)통일연구원 초빙연구위원, (전)세종연구소 연구위원이었다. 그는 미국 텍사스 주립대학교 정치학 박사학위를 받았다.

리차드 폰테인(Richard Fontaine) 현재 미국 신안보연구원 선임연구원이다. CNAS에서 활동하기 전에는 약 5년 이상 동안 존 맥케인 상임위원의 외교정책고문으로 활동하면서, 억류자 조치 법안, 진보 민주주의 법안, 그리고 9·11 테러 최종보고서 이행법안의 초안 작성 등 많은 외교 정책법안과 관련하여 참여하였다. 또한 2008년 대통령 선거활동에서 외교정책자문을 맡았으며, 전 미국 국무부 차관보 리처드 아미티지를 도왔으며, 인도, 네팔 그리고 스리랑카와 관련한 남아시아 부서에서 일했다. 또한 국가안보위원회(NSC)에서는 Near Eastern Affairs 부서에서 부소장으로 활동하며, 중동아시아의 정치경제개혁에 관해 일했다. 그는 옥스퍼드 대학교에서 박사학위를 수여받았다.

김태우 한국국방연구원 국방현안연구위원장, 향군 정책자문위원, 국무총리실 정부업무 평가위원을 맡고 있다. 현재 한국국방연구원 안보전략연구센터 책임연구위원으로 재직 중이며, 주요 연구분야는 안보·국방정책, 북핵 문제이다. 주요 저서로는 미국의 핵전략 우리도 알아야 한다(2003), 주한미군 보내야 하나 잡아야 하나(2005), 북핵 감기인가 암인가(2006), 핵테러리즘(2007 역서, Graham Allison, *Nuclear Terrorism* (Owl Books, 2004)) 등 다수 있다. 그는 미국 뉴욕 주립대에서 정치학 박사학위를 수여받았다.

스탠리 위크스(Stanley B. Weeks) 미국 국방연구원의 부전문가이며, 미국 해군연구센터(CNS) 전략연구센터의 당직 연구 분석가로 활동 중이다.

그는 국방전략, 전력구조 그리고 해군의 진진배치 등과 관련하여 미국 해군을 지원하였으며, 약 40여 년간의 국제정책안보에 관한 경력이 있다.

남성욱 국가안보전략연구소 소장, 고려대학교 북한학과 교수 및 본교 북한학 연구소장으로 재직 중이다. 주요 저서로는 *Contemporary Food Shortage of North Korea and Reform of Collective Farm* (Hervert Utz Verlag, Munchen, Germany, 2006); 김정일 코드 (2005, 따듯한 손), (번역서: *North Korea Another Country* by Bruce Cummings, The New Press, 2004); 북한의 급변사태와 우리의 대응(공저, 한올아카데미, 2007); 현대북한의 식량난과 협동농장 개혁(한올아카데미, 2004); 북한의 정보통신(IT) 발전전략과 강성대국 건설(한올 아카데미, 2002.10); 사회주의와 북한농업(공저, 비봉출판사, 2002.9); 북한경제의 특성과 경제운영방식(공저, 학문사, 2002.8); 김일성의 북한: CIA북한보고서, 남성욱/김은영 공역 (도서출판 한송, 2001.8), (번역서: *Kim Il-song's North Korea* by Helen-Louise Hunter, Greenwood Publishing Group, Inc, 1999) 등 다수 있다.

랄프 코사(Ralph A. Cossa) 미국 하와이에 위치한 퍼시픽포럼, CSIS의 원장이며, 포럼의 분기별 전자저널인 'Comparative Connections'의 선임 편집자로 활동 중이다. 또한 현재 아세안 지역포럼(ARF) 전문가와 저명한 인사그룹의 멤버, 아시아-태평양 지역 안보협력 위원회(CSCAP)의 창립 멤버이며, 한미연구협회 이사회 멤버등 왕성한 활동 중이다. 그는 정치, 군사 및 국가안보 전문가로써, 아시아-태평양 지역 및 동아시아-동남아시아 지역에서의 미국안보 정책을 조직, 조정, 실행하는 등 국가안보 전문가이다. 그의 최근 저서로는 *The United States and the Asia-Pacific Region: Security Strategy for the Obama Administration* (Washington D.C.: Center for a New American Security, 2009 - lead author); "How to get Asia Right: Recommendations for the Obama Administration," *American Foreign Policy Interests*, Vol. 31, No. 1

(Jan-Feb 2009); “Security Dynamics in East Asia: Geopolitics vs. Regional Institutions,” in David Shambaugh and Michael Yahuda, eds., *International Relations in Asia* (Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers., Inc., 2008); “U.S.-Japan Relations: What Should Washington Do,” in *America’s Role in Asia: Asian and American Views* (San Francisco: Asia Foundation, 2008); *An East Asian Community and the United States*, Ralph A. Cossa and Akihiko Tanaka, eds., (Washington D.C.: CSIS Press, 2007) 등이 있다.

다니엘 트와이닝(Daniel Twining) 미국 워싱턴 D.C.에 위치한 독일 마샬재단, 아시아관련 선임연구위원이다. 부시 행정부시절 콘돌리자 라이스 전국무장관의 정책기획반 멤버로서 주로 남아시아와 동아시아 지역에 관련해서 활동했다. 그전에는 미국 상원의원 존맥케인(John McCain)의 외교정책 보좌관으로 10여년 활동했다. 그는 남아시아, 동아시아, 그리고 미국의 외교정책에 관련해 신문, 저널 등에 기고하고 있으며, 최근 ‘What is Obama’s real ‘Exit Strategy’ for Afghanistan? And why it matters to India’; ‘Obama’s Opportunity with India’; ‘Afghanistan and Pakistan: Time for the Hatoyama Administration to Show Japan’s Latent Power’; ‘A crib sheet for President Obama’s upcoming Asian summitry’ 등이 있다.

김성한 고려대학교 국제대학원 교수로 있으며, 통일부 교류협력추진위원, 국정원 자문위원으로 겸직하고 있다. 그의 주요 연구 분야는 미국 외교정책, 국제안보이며, 주요 저서로는 미국외교정책론(공저), 논문으로는 “지역주의와 다자동맹,” “미국의 동아태전략과 한반도,” “The End of Humanitarian Intervention?” “Searching for a Northeast Asian Peace and Security Mechanism” 등이 있다. 그는 미국 텍사스대(오스틴) 정치학 박사를 수여받았다.

연구총서

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 분단국 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	최춘홍	저	5,000원
2007-15(1)	남북협력과 동북아협력 연계 추진방안	김규륜	외 공저	10,000원
2007-15(11)-1	동북아 지역협력의 새로운 연계	김규륜	편저	10,000원
2007-15(11)-2	New Linkages of Northeast Asian Regional Cooperation	김규륜	편저	10,000원
2007-15(11)-3	北東アジア地域協力の新たな連係	김규륜	편저	10,000원
2007-15(11)-4	東北亞區域合作的新聯係	김규륜	편저	10,000원
2007-16	남북 물류·운송 활성화 및 협력방안 연구	김영운	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	김영운	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	전병근, 구기보	저	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
2009-01	북한 비핵화를 위한 한·미 전략적 협력에 관한 연구	전성훈	저	7,500원
2009-02	세계경제위기와 미·중관계 변화 연구: 북한 핵문제에 미치는 영향	황병덕, 신상진	저	9,000원

2009-03	북한의 국력 평가 연구	전현준 외 공저	10,000원
2009-04	북한경제의 시장화 실태에 관한 연구	임강택 저	9,000원
2009-05	21세기 한국의 동아시아국가들과 전략적 협력 강화방안	여인곤 외 공저	10,000원
2009-06	북한체제 전환을 위한 전략적 과제와 한국의 동북아 4국 협력전략	배정호 외 공저	10,000원
2009-07	북한 '변화'의 재평가와 대북정책 방향	박형중 외 공저	10,000원
2009-08	북한 개방 유도 전략: 목표, 기본방향 및 단계별 과제	최진욱 외 공저	10,000원
2009-09	북한주민 인권익의 고취를 위한 전략적 인권외교의 방향	홍우택 외 공저	6,500원
2009-10	통일대비 북한토지제도 개편방향 연구	허문영 외 공저	9,000원
2009-11	북한인권 침해구조 및 개선전략	이금순, 김수암 저	7,500원
2009-12	통일대계 탐색연구	조민 외 공저	8,000원
2009-13	Modernization and Opening-Up of North Korean Economy: Roles and Efforts of Neighboring Countries	김규륜 외 공저	7,500원
2009-15	Peace-Keeping on the Korean Peninsula: The Role of Commissions	Gabriel Jonsson 저	20,000원
2009-16	2009년도 통일문제 국민여론조사	임강택 외 공저	10,000원

학술회의총서

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
2009-01	북핵 문제 해결 방향과 북한 체제의 변화 전망		6,500원
2009-02	북핵 일괄타결(Grand Bargain)방안 추진방향		5,500원

협동연구총서

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 변영을 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·변영 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	최진욱 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	이종무 외 공저	8,000원
2009-15-01	북한개발지원의 포괄적 추진방안(총괄보고서)	임강택 외 공저	8,500원
2009-15-02	북한개발지원의 이론과 포괄적 전략	박형중 외 공저	10,000원
2009-15-03	북한개발지원의 쟁점과 해결방안	김정수 외 공저	10,000원
2009-15-04	북한개발지원을 위한 국제협력 방안	장형수 외 공저	10,000원
2009-15-05	북한개발지원체제의 구축방안	이종무 외 공저	9,000원
2009-15-06	지방자치단체의 북한개발지원 전략과 접근방법	양현모 외 공저	10,000원
2009-16-01	복잡계 이론을 통한 북한의 정상국가화 방안 연구 (총괄보고서)	김국신 외 공저	6,000원
2009-16-02	북한체제의 행위자와 상호작용	이교덕 외 공저	8,000원
2009-16-03	북한 계획경제의 변화와 시장화	이 석 외 공저	9,000원
2009-16-04	탈냉전 이후 국제관계와 북한의 변화	민병원 외 공저	8,000원
2009-17-01	비핵·개방·3000 구상: 추진전략과 실행계획(총괄보고서)	여인곤 외 공저	7,500원
2009-17-02	이명박 정부의 대북정책 및 추진환경과 전략	박종철 외 공저	8,000원
2009-17-03	비핵·개방·3000 구상: 한반도 비핵화 실천방안	조 민 외 공저	9,000원
2009-17-04	비핵·개방·3000 구상: 북한의 개방화 추진방안	함택영 외 공저	7,500원
2009-17-05	비핵·개방·3000 구상: 남북경제공동체 형성방안	조명철 외 공저	7,000원
2009-17-06	비핵·개방·3000 구상: 행복공동체 형성방안	이금순 외 공저	7,500원

논총

통일정책연구, 제16권 1호 (2007)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 1 (2007)	10,000원
통일정책연구, 제16권 2호 (2007)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 2 (2007)	10,000원
통일정책연구, 제17권 1호 (2008)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 17, No. 1 (2008)	10,000원
통일정책연구, 제17권 2호 (2008)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 17, No. 2 (2008)	10,000원
통일정책연구, 제18권 1호 (2009)	10,000원

<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 18, No. 1 (2009)	10,000원
통일정책연구, 제18권 2호 (2009)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 18, No. 2 (2009)	10,000원

북한인권백서

북한인권백서 2007	김수암 외 공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2007</i>	김수암 외 공저	10,000원
북한인권백서 2008	이금순 외 공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2008</i>	이금순 외 공저	10,000원
북한인권백서 2009	이금순 외 공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2009</i>	이금순 외 공저	20,000원

기타

2008	2006 독일통일백서		8,000원
2008	2006 독일통일백서		8,000원
2009	Lee Myung-bak Government's North Korea Policy	Suh, Jae-Jean	5,500원
2009	김정일 현지지도 동향		15,000원
2009	The U.S.-ROK Alliance in the 21st Century	Bae, Jung-Ho, Abraham Denmark	10,000원
2009	북한의 주요현안과 한·미 전략적 공조	배정호	10,000원
2009	오바마 행정부의 출범에 따른 미·중관계의 변화와 한반도	배정호	10,000원

연례정세보고서

2007	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2007~2008	6,000원
2008	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2008~2009	6,000원
2009	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2009~2010	7,000원

통일정세분석

비매품

2007-01	2007년 북한 신년 공동사설 분석	허문영, 김영윤, 박영호, 서재진, 전현준, 정영태
2007-02	2·13 북핵 합의이후 북한정세와 남북관계 전망	여인근, 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 최고인민회의 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('08년 7월~12월) 북한의 정세 분석	최진욱, 임순희, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영	
2009-03	북한의 대남 비방 공세의 의도와 전망	최진욱, 전현준, 정영태,	조정아, 최수영
2009-04	북한의 제12기 최고인민회의 대의원 선거 결과 분석		전현준
2009-05	2008년 북·중무역의 주요 특징	임강택, 박형중	
2009-06	북한 최고인민회의 제12기 제1차 회의 결과 분석	최수영, 정영태	
2009-07	한·미 정상회담 결과분석	김국신	
2010-01	2010년 북한 신년 공동사설 분석		임강택 외

KINU 정책연구시리즈

비매품

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
2009-01	신평화구상 실현을 위한 전략과 과제	김규륜 외 공저
2009-02(I)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(I): 접경지역 평화적 이용을 위한 이론적 검토와 사례연구	손기웅 외 공저
2009-02(II)	접경지역 평화적 이용을 통한 남북교류 활성화 방안(II): 접경지역 평화적 이용을 위한 기존제한 검토	손기웅 외 공저
2009-03	대북정책의 대국민 확산방안	조한범 외 공저
2009-04	통일 예측 시계 구축	박영호, 김지희
2009-05	북핵일지 1955-2009	조 민, 김진하
2009-06	미국 대북방송 연구: 운용실태 및 전략을 중심으로	이원웅

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매품

2007	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 1호	이금순, 서재진, 김수암
2007	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 2호	이금순, 최진욱, 김수암
2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제3권 1호	이금순, 김수암, 임순희
2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제3권 2호	이금순, 김수암
2009	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 1호	박영호, 이금순, 김수암, 홍우택
2009	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 2호	박영호, 이금순, 김수암, 홍우택

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
2009	월간 북한동향 제3권 제1호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제2호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제3호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제4호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제5호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제6호	북한연구센터

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

Studies Series

비매품

- 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 Cheon Seong-Whun
 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
 2009-01 The Evaluation of Regime Stability in North Korea:Scenario Workshop
 Choi Jin-Wook, Kim Kook-Shin, Park Hyeong-Jung, Cheon Hyun-Joon
 Cho Jeong-Ah, Cha Moon-Seok, Hyun Sung-Il
 2009-02 Developing Inter-Korean Economic Relations for the 'Advancement of the Korean
 Peninsula'
 Lim Kang-Teag, Kim Kyu-Ryoon, Jang Hyung-Soo, Cho Han-Bum, Choi Tae-Uk
 2009-03 The Everyday Lives of North Koreans
 Cho Jeong-Ah, Suh Jae-Jean, Lim Soon-Hee, Kim Bo-Geun, Park Young-Ja
 2009-04 North Korea's Regime Maintenance Policy Since the Kim Jong-il Regime and
 Prospects for Change
 Chon Hyun-Joon, Jeung Young-Tae, Choi Soo-Young, Lee Ki-Dong

■■ 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 「회원 가입신청서」 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, 『International Journal of Korean Unification Studies』, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서, 정세분석 보고서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 4·19길 275(수유6동) 통일연구원 통일학술정보센터 출판정보관리팀 도서회원 담당자(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

북한의 주요현안과
한·미 전략적 공조

