

# 북한 로켓 발사 이후 6자회담과 북미관계의 향방

- 일시 | 2009년 5월 26일 (화) 오후 2:00-5:00
- 장소 | 대한출판문화회관 4층 강당(경북구역)
- 주최 | 평화재단(02-581-0581)

● 프로그램 ●

|       |       |                                              |
|-------|-------|----------------------------------------------|
| 14:00 | 개 회   |                                              |
| 14:05 | 여는말   | 법 른 평화재단 이사장                                 |
|       | 사 회   | 길정우 중앙M&B 고문                                 |
| 14:15 | 발 표 1 | 북미 직접대화와 6자회담의 전망<br>백학순 세종연구소 수석연구위원        |
|       | 발 표 2 | 북미관계와 남북관계의 병행발전<br>백승주 한국국방연구원 안보전략연구센터 센터장 |
| 15:00 | 토 론 1 | 홍현익 세종연구소 수석연구위원                             |
|       | 토 론 2 | 류길재 북한대학원대학교 교수                              |
|       | 토 론 3 | 이기동 국가안보전략연구소 책임연구위원                         |
|       | 토 론 4 | 박영호 통일연구원 선임연구위원                             |
| 15:50 | 종합토론  |                                              |
| 16:50 | 닫는말   | 법 른 평화재단 이사장                                 |
| 17:00 | 폐 회   |                                              |

● 차 례 ●

03 모시는 글

- 05 발 표 1 북미 직접대화와 6자회담의 전망  
백학순 세종연구소 수석연구위원
- 26 발 표 2 북미관계와 남북관계의 병행발전  
백승주 한국국방연구원 안보전략연구센터 센터장
- 46 토 론 1 홍현익 세종연구소 수석연구위원
- 49 토 론 2 류길재 북한대학원대학교 교수
- 50 토 론 3 이기동 국가안보전략연구소 책임연구위원
- 51 토 론 4 박영호 통일연구원 선임연구위원

평화재단 제31차 전문가포럼  
북한 로켓 발사 이후 6자회담과 북미관계의 향방

퍼낸날 2009년 5월 26일 | 퍼넌곳 재단법인 평화재단 | 주소 서울시 서초구 서초3동 1585-16호 (우 137-875)  
전 화 02-581-0581 | 전송 02-581-4077 | staff@peacefoundation.or.kr | www.peacefoundation.or.kr

북한의 장거리로켓발사 이후 유엔안전보장이사회는 의장성명을 채택하고 안전보장이사회 산하 제재위원회에서 3개의 북한기업을 제재대상으로 결정하였습니다. 이에 북한도 6자 회담 불참선언과 폐연료봉 재처리 작업을 하겠다고 맞대응을 하고 나섰습니다. 한편 미국은 북한에 비핵화 의무를 재개하고 6자회담에 복귀하라고 촉구하면서, 아울러 북한에 잡혀 있는 미국 여기자 2명의 석방을 요구하였습니다. 이를 위해 스티븐 보즈워스 대북정책 특별대표의 방북의사를 타진하고 있습니다.

미국 정부가 앞으로 보일 대북한 정책은, 핵무기 비확산과 NPT체제 강화로 “핵무기없는 세상”을 내건 미국 오바마 정부가 핵관련 전략을 어떻게 다뤄나갈지 그 행보를 보이는 첫 실험대가 될 것입니다. 북한은 국제사회의 이목을 집중시켜 미국과 직접 대화하기 위해 이와 같은 움직임을 보이는 것으로 보입니다. 따라서 이 문제를 풀어가는 오바마 정부의 방식이 앞으로 미국의 핵전략과 동아시아 전략에 큰 영향을 미칠 것으로 보입니다.

북핵문제 해결을 위해서 등장했던 6자회담 틀이 오바마 행정부 들어와서도 계속 유지될 지, 기존의 6자회담에는 결코 복귀하지 않을 것이라는 북한의 발표대로 북미 양자회담을 주축으로 진행될지 여부에 따라, 한반도를 둘러싼 동아시아 질서 재편의 내용과 속도가 결정 될 것으로 보입니다. 일견 예정된 수순대로 밟아가고 있는 듯 보이는 북한의 행동과 미국의 대응은, 단기적으로는 한반도의 긴장위기 해결로 장기적으로는 동아시아 질서재편의 한 축이 될 것입니다.

이에 평화재단은 북한의 장거리로켓발사 이후 한반도의 질서가 어떤 방향으로 흘러갈지 냉정한 판단과 신중한 접근으로 한반도의 현재를 진단해 보고자 합니다. 위기는 늘 있지만 위기를 어떻게 해결하느냐에 따라 위기가 새로운 기회로 바뀌기도 합니다. 냉혹한 위기를 기회로 만드는 지혜를 함께 모았으면 합니다. 많은 관심과 참여 부탁드립니다. 

2009년 5월  
평화재단 이사장 법 룬

## 북미 직접 대화와 6자회담의 전망

백학순 세종연구소 수석연구위원

1. 북한의 로켓 발사 이후의 대북관련 워싱턴 분위기 변화
2. 대북정책 관련 워싱턴의 분화된 입장들
3. 오바마 정부의 대북정책 검토와 대북정책 주도권
4. 오바마 정부의 대북정책 전망: 직접 양자대화
5. 오바마 정부의 대북정책 전망: 6자회담

## 북미 직접대화와 6자회담의 전망

백학순 세종연구소 수석연구위원

### 1. 북한의 로켓 발사 이후의 대북관련 워싱턴 분위기 변화

○ 오바마 대통령 취임 이후 북한에 대한 워싱턴의 분위기는 ‘두 번’의 변화를 보였음.

#### (1) 대통령 후보-대통령 당선 후 로켓 발사까지 (제1단계)

○ 오바마 후보가 대선 때 북한과 ‘고위급 직접 양자회담’(정상회담 포함)을 통해 북 핵문제 등 주요현안들을 해결하겠다는 공약을 하였기 때문에 오바마 대통령 당선 후 북한과 미국 서로 간에 기대가 있었음.

○ 오바마 후보는 대통령에 당선되자마자 선거에서 공약한 대로 ‘진정성을 갖고 북한과 화해할 생각’임을 북한에 통보하였음.

○ 오바마 정부는 북한이 무엇보다도 정책 검토 기간에 도발적 행동을 하지 말아야 한다는 것을 요청함.

- 이러한 입장은 힐러리 클린턴 미 국무장관이 아시아 순방에 나서기 직전인 2월 13일에 잘 표현되었음.

“내가 북한과 관련하여 하고 싶은 말은 북한이 이번에 도발적인 행동을 삼가해주시 바란다는 것이다. 미국은 6자회담을 통해 문제해결을하기를 원하며, 만일 북한이 완전하고 검증가능하게 핵무기 프로그램 제거할 준비가 진정으로 되어 있다면, 오바마 정부는 기꺼이 북미 관계정상화, 정전협정의 영구적인 평화조약으로의 대체, 그리고 다른 나라들과 함께 북한인들의 에너지, 경제적 필요를 충족 시키는데 도움을 줄 것이다.”

#### (2) 로켓 발사-4월말 (제2단계)

○ 그런데 북한이 4월 5일에 인공위성 로켓을 발사하였음.

○ 워싱턴에서는 이처럼 도발적인 행동을 하지 말라고 직간접 채널을 통해서 지속적으로 이야기했는데 ‘세계가 보는 데서 보기 좋게 뺨을 맞았다’는 분노감, 절망감 같은 것이 생겨났음.

○ 그럼에도 불구하고 북한의 로켓 발사는 비록 장거리 미사일 능력을 과시한 것이긴 하지만, 인공위성을 발사하기 위한 것이었음이 드러났고, 또 그것을 북한의 ‘국내 정치적 필요성’ 때문에 발사한 것이라고 이해하면서, 북한의 로켓 발사는 북핵문제와는 성격이 다른 것으로 이해하고 가능하면 로켓 발사 건은 조속히 마무리하고 6자회담을 살려내야 한다는 분위기가 어느 정도 유지됐음.

○ 이는 북한의 비핵화가 최우선적인 대북정책 목표였기 때문에 그러했던 것임.

○ 그런데 ‘뺨을 한 대 맞은’ 기분 나쁜 분위기 속에서 미국이 유엔 안전보장이사회에서 북한의 로켓 발사에 대한 일본 정부와 한국 정부의 강경한 대북제재 입장 등을 지지하여 비록 구속력을 가진 결의안은 아니지만 꽤 강력한 내용의 대북제재 의장성명을 적극적으로 만들어 냈고, 이에 대해 북한이 ‘6자회담 불참-기준합의 파괴-영변핵발전소 불능화 취소 및 원상복구’ 방침을 선언하고(4월 14일), ‘폐연료봉 재처리를 시작’했다고 밝히고(4월 25일), 이어 ‘유엔의 사과가 없으면 핵실험과 대륙간탄도미사일(ICBM) 실험을 하겠다’는 식으로 더욱 강경하게 나아가면서(4월 29일), 워싱턴 분위기가 확 바뀌었음.

#### (3) 4월말 이후- (제3단계)

○ 4월 29일 ‘유엔의 사과가 없으면 핵실험과 ICBM 실험을 하겠다’는 북한 외무성 대변인 성명 이후의 워싱턴 분위기는 북한에 대한 모든 기대가 사라진 듯 착 가라앉은 모습임.

- 그런데 4월 한 달 동안 북한의 강공 드라이브를 겪으면서 워싱턴이 묻게 된 핵심적인 질문은 ‘북한이 과연 핵무기를 포기할 의사가 있느냐?’ 하는 것이었음.

## 2. 대북정책 관련 워싱턴의 분화된 입장들

- 현재 ‘북한의 핵 보유(혹은 핵 포기) 의사와 그에 대한 대응’과 관련하여 워싱턴 조야에는 크게 두 가지, 좀 더 자세히는 세 가지 입장으로 분화되어 있음.
- 참고로, 요사이 워싱턴 조야는 상호 분화된 입장과 관계없이 모두 공통적으로 북한의 최근 강공 드라이브를 김정일 위원장의 건강문제, 후계문제 등의 북한의 ‘국내정치적 이유’ 때문으로 보는 경향이 있음.

### (1) ‘북한이 핵 포기 의사가 없다’고 믿는 그룹

- 첫 번째 그룹은 북한은 핵을 포기하지 않을 것이므로, 동맹국들과 협력해서 비확산-봉쇄정책으로 가자는 입장의 사람들임.
- 이들은 현실적으로 북한의 비핵화를 달성하기가 난망하므로 북한에 대한 대량살상무기확산방지구상(PSI)의 강화를 주장함.
- 이들은 주로 예전 조지 W. 부시 정부 당시 네오콘과 강경파들임.
- 이들은 앞으로 대북정책은 강경정책으로 돌아갈 수밖에 없다고 생각함.
- 이들은 ‘봐라, 우리가 뭐라고 했나. 북한이 결국 장거리 미사일을 쏘지 않나. 북한과는 협상을 해봤자 모두 헛일이고 시간 낭비다. 북한에 대해서는 강력하게 제재하고 대량살상무기와 그 운반수단의 확산 방지를 위한 정책밖에 없다.’고 말하는 사람들임.
- 이들은 북핵문제의 역사적 배경과 정치적 성격을 이해하면서 문제 해결을 시도하기 보다는, 미국의 힘에 기초한 ‘악의 축’ 발언, 제재와 압력 등 일방주의적 대북정책을 지지하고 그러한 정책에 대한 북한의 반항에 분노하는 경향을 보임.

- 이들은 미국 중심의 시각에서 문제를 보고, 기술적으로는 안보과학기술적인 입장에서 완벽하게 북한의 비핵화를 달성해내야 한다는 입장을 가진 사람들임.

### (2) ‘북한이 핵 포기 의사가 없다고 단정할 필요는 없다’고 보는 그룹

- 두 번째 그룹은 북한이 완전히 핵 보유국 지위를 포기하지 않을 것으로 지금 단정할 필요는 없으며, 좋은 협상을 통해 북핵문제를 해결할 수 있다고 보는 입장임.
- 그런데 이 두 번째 그룹에는 두 가지 상이한 입장이 있음.

#### 1) 시간을 두고 ‘기다리자’는 파: ‘선의의 무시’(benign neglect)

- 이들은 북한이 ‘국내정치적 이유’ 때문에 강공으로 나오는데 미국이 북한의 행동을 따라다니면서 뒤처리하는 식으로(chase after) 반응할 필요가 없다, 북한의 페이스에 맡겨둘지 말고 과도하게 반응하지 않으면서 기다리자는 입장임.
- 이들은 오바마 정부 안과 밖에 모두 널리 존재함.
- 이들 중에는 위에서 설명한 ‘북한이 핵 포기 의사가 없다’고 믿는 그룹처럼, 북핵문제의 역사적 배경과 정치적 성격을 이해하면서 문제 해결을 시도하기보다는 ‘시간이 미국 편’이라고 믿으면서 미국 중심의 시각에서 문제를 보고 기술적으로는 안보과학기술적인 입장에서 완벽하게 북한의 비핵화를 달성해내야 한다고 믿는 사람들, 즉 ‘비확산 레짐 전문가들’이라고 부를 수 있는 사람들이 많음.
- 이들은 북핵문제 발생의 역사적, 현실적 맥락으로서 6.25전쟁의 미종료, 한반도 정전체제 존속과 그에 따른 북미 대결구조의 지속, 소련과 동유럽 공산주의 국가들의 붕괴 이후 유일 초강대국 미국의 세계질서 재편 전략에 대한 북한의 방어적 입장 등에 대해 잘 알지 못하거나, 또 설령 알고 있다하더라도 그러한 맥락의 중요성에 대한 인식이 높지 않거나, 혹은 그러한 맥락을 잘 알고 있으면서도 북한에 대해 굴복하는 악한 모습을 보일 수는 없다고 생각하는 사람들이 모두 섞여 있는 것으로 보임.

○ 그러나 이 그룹은 ‘냉각기간’이 너무 길어져서는 곤란하다는 생각을 하고 있음.

2) 고위급 사절을 보내 ‘적극적으로 협상을 시작하자’는 파  
: ‘적극적 개입’(active engagement)

○ 시간을 두고 문제를 방지하면 북한이 진짜 핵 보유국이 될 수 있으니, 그렇게 마  
냥 기다리지 말고 북한에 ‘고위급 사절’을 보내서 협상을 시작해야 한다는 입장임.

- 이들은 조지 부시 정부의 대북정책에 대해 강력한 반대를 하였고, 부시 정부의 대  
북정책 실패를 거울삼아 오바마 정부는 클린턴 정부의 대북정책으로 돌아가야 한다  
는 입장에서 지난 대선에서 오바마의 대북정책 관련 자문을 했던 사람들이 많이 포  
함되어 있음.

(3) 종합적 판단

○ 현재 워싱턴 조야는 지난 4월 후반에 보인 북한의 강공 드라이브로 인해 ‘북한이  
핵을 포기하지 않을 것 같다’는 식으로 전반적으로 깊은 좌절감을 느끼는 분위기임.

○ 이러한 분위기 때문에, 북한과 협상을 통해 북한의 비핵화를 달성할 수 있는 공간  
과 희망이 있다고 생각하는 사람들 중에서도 당장 고위급 사절을 보내자는 사람  
들 보다는 ‘일단 기다리자’는 사람들이 더 힘을 쓰고 있는 상황임.

- 지난 4월 30일 미 상원 세출위원회에서 클린턴 국무장관은 북한의 장거리 로켓  
발사 이후의 지속된 상황 악화와 4월 29일 북한의 ICBM 시험 발사 및 2차 핵실험  
위협에 대해 ‘북한은 국제 사회에서 스스로 더 깊은 무덤을 파고 있다’고 경고  
하고, ‘북한이 현 단계에서 6자회담에 복귀할 가능성은 적어 보이며, ‘북한의 최  
근 도발적 행동을 결코 용납할 수 없기 때문에 ‘북한에 경제적 지원을 할 생각이  
없고 추가적인 유인책을 제공하지 않겠다’고 하였음. 이는 최근의 워싱턴 분위기를  
잘 반영하고 있음.

○ 워싱턴 조야의 분위기는 위에서 보듯이 그 스펙트럼이 ‘선의의 무시’(benign

neglect)부터 ‘적극적 개입’(active engagement)까지 다양하지만, ‘modified  
benign neglect with indirect active engagement’의 ‘단기적 정책’을 주장하는  
사람도 있는 등 백가쟁명식의 다양한 의견이 나와 있음.

○ 그러나 한 가지 주목할 일은 오바마 정부 내에서 북핵문제를 다루고 있는 사람들은,  
국가안정보장회의(NSC), 국무부 등을 구별할 것 없이, 북한과 협상을 통해 문제를  
해결해야 한다고 생각하고 있고, 그들은 그것이 가능하다는 입장을 갖고 있다는  
점임.

- 이 점에 있어서는 보즈워스 대북정책특별대표도 마찬가지임.

○ 여기서 한 가지, 오바마 정부는 북핵문제는 기본적으로 협상을 통해 해결해야 하  
지만 바로 북미대화로 나가지 못하는 데에는 미국의 국내정치적 요인도 있음을  
지적하지 않을 수 없음.

- 오바마 정부는 금융위기 극복, 경제 살리기 등 수많은 현안을 위해 의회의 협력이  
절대적으로 필요한데, 북한의 강공에 대해 머리를 숙이게 되는 모습을 보이게 되면  
의회에서 문제가 생길 수 있다고 판단하고 있음.

- 최근 5월 7일 미하원 세출위원회가 지난 4월 5일 북한의 로켓 발사로부터 시작된  
일련의 북한의 강경정책을 트집 잡아 오바마 정부가 대북 에너지 지원용으로 배정  
한 예산을 포함, 북한 비핵화에 사용할 예산가운데 총 1억 5,300만 달러를 삭감한  
것을 보면, 바로 의회의 분위기를 알 수 있음.

### 3. 오바마 정부의 대북정책 검토와 대북정책 주도권

#### (1) 대북정책 검토

○ 현재의 상황은 대북정책의 검토가 상당부분 이루어졌다고 볼 수 있는 면과 그렇지  
않고 아직 이뤄지지 않고 있다고 볼 수 있는 면이 함께 혼재하고 있음.

- 한편, 오바마 대통령, 클린턴 국무장관, 백악관 NSC팀, 보즈워스 특별대표 등이 이미 임명되어 작동하고 있고, 이들이 북핵문제 관련 ‘정치적 리더십’을 구성하여 대북정책에 대한 정책 검토를 실질적으로 하여 왔고, 이들이 그 동안 해온 발언은 그것을 뒷받침해 주고 있다고 볼 수 있음. 예컨대,
  - 오바마 대통령의 당선 직후 북한에 화해협력의 메시지 전달
  - 힐러리 클린턴 국무장관의 아시아 순방 직전의 발언 (2009년 2월 13일)
  - 북한의 로켓 발사 와중에서도 보즈워스 특별대표의 대북 양자 대화 추구 발언
- 다른 한편, 대북정책의 검토가 실질적으로 아직 이뤄지지 않았으며, 커트 캠벨 국무부 동아태차관보가 정식으로 의회 인준을 받은 후에야 대북정책 검토가 본격적으로 이뤄질 것이라는 견해가 있음.
  - 오바마 정부 하에서는, 대북정책 전반을 조정하는 보즈워스 ‘대북정책 특별대표’와 6자회담에서 미국대표로서 협상을 하는 성 김 ‘6자회담 특사’가 임명되어 있으므로, 캠벨 동아태차관보의 경우는 예전에 크리스토퍼 힐 동아태차관보가 지역적으로 동아태를 담당하면서 6자회담 수석대표까지 담당했던 경우와는 차이가 있음.

## (2) 북핵문제의 ‘지역문제’적 성격

- 커트 캠벨 동아태 차관보가 북핵문제를 직접 다루지 않을 것임에도 불구하고 워싱턴에서 캠벨 차관보의 임명을 기다리는 사람들이 많은 이유는 북한의 로켓 발사 이후 북핵문제 해결이 어려워지면서 북핵문제는 비핵화 문제이기도 하지만 ‘동북아 지역 문제’이기도 하다는 식으로 문제를 지역적 맥락에서 보고 또 지역적 협력을 통해 해결하려는 생각을 하고 있기 때문임.
- 예컨대, 북핵문제 해결은 동북아 국가들의 안보 이익에 직결되는 문제이고, 또한 동북아 국가들은 나름대로 북한과의 역사적, 현실적 관계가 있으므로 이를 중시하여, 예컨대, 북핵문제 해결에 있어서 중국의 역할을 강조하고, 한국과 일본과의 의견 조정 및 협력이 중요하다는 것임.

- 물론 북핵문제에 대해 이러한 ‘지역문제’적 맥락을 강조하는 데에는 북미 간에 직접 양자회담이 열리지 못하고 있는 현실이 작용하고 있음.
- 한 가지 흥미로운 점은 김대중 전 대통령도 지난 5월초에 중국에 가서 북핵문제 해결에 중국이 중요한 역할을 해줄 것을 강조했다는 점임.
  - 요사이 김 전 대통령은 옛날에는 강대국들이 자신의 국력을 주로 이용하여 타국을 강제하고 수탈하는 등 힘을 과시하였지만, 지금은 세계의 운명과 관련된 주요 사안에 있어서 강대국들의 ‘책임’이 중요하다는 점을 강조하고 있음.
  - 즉 중국이 미국과 더불어 북핵문제에 대해 진지하게 논의하여, 이미 해결책으로 합의하였던 (2005년) 9.19 공동성명의 원칙과 약속으로 돌아가 이를 시행하는 확고한 입장을 갖고 이를 바탕으로 북한 등 관련국들을 설득해 나가면 북핵문제를 반드시 해결해 나갈 수 있다는 것임.
  - 물론 이에겐 김 전 대통령 자신이 ‘중국이 북한의 핵 보유를 절대로 원하지 않는다’는 것을 알고 있기 때문에 중국에게 그러한 역할을 주문하고 있는 것임.
  - 요사이 김 전 대통령은 북한에 대해 사사건건 시시콜콜 과도하게 대응할 필요 없이 인내심과 지혜를 가지고 협상의 판을 ‘단순화’시켜 9.19 공동성명으로 돌아가 이를 실천하는 데 있어서 최선을 다해야 한다는 것을 강조하고 있음.
- 최근 5월초 보즈워스 특별대표가 (러시아를 제외한) 6자회담 참여국들을 순방하였음.
  - 이는 두 가지 맥락에서 이해할 수 있음.
  - 첫째, 북핵문제를 독립된 비확산 문제 자체로만 볼 것이 아니라 ‘동북아 지역’의 ‘지역문제’로 보는 맥락에서 중국으로 하여금 대북 압력, 설득의 역할을 주문하였음.
  - 둘째, 북한의 로켓 발사 이후 6자회담 참여국들의 입장을 청취하면서도 북한의 강경 드라이브에 대해서는 ‘과잉 대응’하지 않으면서 결국 북한과의 직접 양자 협상(소위 ‘6자회담 틀 내에서’)을 하겠다는 식으로 분위기를 추스르기 위한 방문이었음.

- 이와 관련하여, 미국 국무부 대변인과 보즈워스 특별대표가 각각 워싱턴과 서울에서 한 목소리로 ‘6자회담이 여전히 한반도 비핵화 노력의 중심에 있지만, 다자협상 과정을 강화하는 데 도움이 된다면 북한과 양자대화를 가질 용의가 있다’는 것을 강조하였음.
- 이러한 제안은 시간적으로 ‘양자회담’을 먼저 하여 주요 합의를 하고 6자회담에서 그것을 추진 받아 온 최근의 관행과 일치하는 것이어서 특별히 새로운 것이 없으나, 미국은 북한에 대해 ‘적대시정책을 갖고 있지 않다’는 것, 북한과 ‘대화의 문은 항상 열려 있다’는 것을 강조하는 것이어서 오바마 정부의 대북정책은 부시 정부의 대북정책과는 다르다는 점을 강조하는 것이었음.
- 또한, 북한이 2차 핵실험을 실시하는 등 도발행위를 계속할 경우 북한은 ‘이에 상응하는 대가를 치르게 될 것’이지만, 북한을 협상 테이블에 돌아오도록 하는 것이 중요하다는 점을 강조하였음.
- 미 국무부는 보즈워스 특별대표가 이번 순방에서 북한을 방문할 계획이 없다고 발표했지만, 실제로는 1차 순방에서처럼 북한에 방문의사를 미리 표시했겠지만 북한이 이를 받아들이지 않았을 것으로 보임.

### (3) 대북정책의 주도권

- 그렇다면, 현재 워싱턴에서 누가 대북정책을 주도하고 있는가?
- 워싱턴 정책커뮤니티 인사들은 이 문제에 대해 오바마 대통령이라는 원칙적인 이야기에서부터, 백악관의 NSC(게리 세이모어 대량살상무기 정책 조정관, 제프 베이더 동아시아 담당 선임보좌관)라는 이야기, 클린턴 국무장관이라는 이야기, 국무부 부장관 제임스 스타인버그라는 견해, 그리고 보즈워스 특별대표라는 등 다양한 견해를 보이고 있음.
- 물론 이들 인물들이 모두 합쳐져서 오바마 정부의 북핵문제 관련 ‘정치적 리더십’을 이루는 것이지만, 위와 같은 다양한 견해의 공존은 무엇보다도 아직도 대북정책 관련 ‘정치적 리더십’이 뚜렷하게 확립되지 않고 있다는 강력한 방증임.

- 결국, 오바마 대통령과 클린턴 국무장관, 보즈워스 대북정책 특별대표로 이어지는 라인 즉, ‘정치적 리더십’이라고 부를 수 있는 라인이 확립돼서 작동해야 하는데, 이것이 아직 완전히 확립되지 못한 상황임.
- 특히, 지금 보즈워스 대북정책 특별대표가 자기에게 주어진 전권을 제대로 행사하지 못하는 상황임.
- 그 이유는, 우선, 북한의 대미 강공 드라이브에 대한 심각한 분노 내지 좌절분위기가 워싱턴을 감싸고 있고, 무엇보다도 북한이 그를 만나주지 않음으로써 북한과 소통에 실패하여 필요한 힘을 받지 못하고 있으며, 또 그는 시간이 좀 걸리더라도 합의를 이뤄 성공해가는 업무 스타일인데 그는 아직도 미국 정부 내부의 의견, 미국 정책커뮤니티의 의견, 일본과 한국 등 6자회담 관련국들의 의견을 모으고 조정하는 과정에 시간이 걸리고 있고, 또한 그는 터프츠대학 플레처스쿨 학장직을 유지하면서 일주일에 하루 이틀 정도만 워싱턴 근무를 하고 있는데, 이것이 북한과 워싱턴의 당사자들에게 주는 소극적인 이미지 문제도 있으며, 또한 그는 아프간-파키스탄 특사나 중동특사와는 달리 자신의 스태프를 새로 고용하지 않고 워싱턴의 국무부 관리들에 의존하고 있음.
- 무엇보다도, 보즈워스 특별대표로 하여금 자신의 권한과 역할을 제대로 하도록 도와줄 측은 북한이라는 점에서 북한은 북핵문제를 다루는데 좋은 나쁜든 많은 카드를 가지고 있는 셈임.

## 4. 오바마 정부의 대북정책 전망: 직접대화

### (1) 문제해결을 위한 직접 양자대화

- 미국의 대북정책은 당장은 일정 정도의 냉각기를 거칠 수밖에 없겠지만, 만일 미국이 진정으로 북한의 비핵화를 원한다면, 결국 고위급 직접 양자회담을 통해 양국 간의 주요 현안의 ‘포괄적 패키지 딜’을 이루는 방향으로 나아가는 방법 밖에 다른 선택지가 없을 것으로 보임.

- 그 이유는 미국의 대북정책의 최우선적인 목표가 북핵문제 해결이고, 만일 이 문제가 해결되지 않으면 미국으로서는 온갖 외교안보문제가 생겨나면서 동아시아에서 뿐만 아니라 전세계적으로 비확산이라는 핵심 안보이익의 확보에 타격을 받게 될 것이기 때문이다.
- 예컨대, 내년 5월로 다가온 핵비확산조약(NPT) 검토회의와 NPT의 연장문제, 북한의 핵 보유로 촉발될 수 있는 동아시아에서의 핵무기경쟁과 그에 따른 이 지역에서 미국의 리더십, 헤게모니 상실 문제, '핵무기 없는 세상을 만들고 싶다'는 오바마 대통령의 비전에 대한 타격 등은 오바마 정부로서는 간단한 문제가 아님.
- 오바마 정부가 북한의 비핵화를 포기할 수 없는 중요한 이유는 우선 당장 내년 5월에 NPT 검토회의가 예정되어 있기 때문이다.
- 오바마 정부는 내년 개최될 NPT 검토회의에서 더욱 강력한 비핵화 체제를 확립하기 위해 최선의 노력을 기울이고 있음.
- NPT는 오바마가 강조하고 있는 '핵무기 없는 세상 만들기'를 위한 핵심적인 법적·제도적 장치인데, 북한이 핵 보유국이 되면 NPT를 강화하는데 큰 어려움이 있게 되는 것임.
- 따라서 북핵문제가 아무리 악화되어 심지어 제2차 핵실험을 한다고 해도, 오바마 정부는 최소한 내년 NPT 검토회의 때까지는 절대로 북한의 핵무기 보유 자체를 인정할 수 없을 것임.
- 참고로, 옛날 클린턴 정부가 제1차 북핵위기를 해결하기 위해 2004년 제네바 북미 합의의 타결에 온 힘을 썼던 이유도 바로 다음 해인 2005년에 NPT 검토회의가 있었고 이를 통해 NPT를 무기한 연장해야 했기 때문이었음.
- 오바마 정부 인사들은 한결같이 '직접 양자회담' 개최를 북한에 요구하면서도 이 양자회담은 '6자회담 틀 내'에서 이뤄지는 것임을 인정하고 있음.
- 이들이 비록 '6자회담 틀 내에서 양자회담'이라는 식으로 표현하고 있지만, 결국 그것은 북미양자회담을 하겠다는 의미임.

## (2) 역대 미 정부의 대북관계 정립 '5단계'

- 북미관계 전문가인 레온 시걸은 역대 미국 정부가 북핵협상을 중심으로 한 대북관계에서 보여주는 하나의 행위 패턴을 5단계로 제시한 적이 있음.
- 이 5단계'는 부정(denial), 분노(anger), 협상(bargaining), 좌절(depression), 그리고 수용(acceptance)임.
- 물론 각 정부마다 구체적인 과정에서 조금씩 차이를 보였지만, 위의 5단계 예측은 조지 W. 부시 정부의 경우까지 그대로 맞아 떨어졌음.
- 오바마 정부의 경우는 처음부터 북한에 대한 화해정책을 생각하였기 때문에 북한을 '부정'(denial)한 것은 아니었으나, 결국 북한의 로켓 발사로부터 시작된 강공으로 인해 북한에 대한 '부정'을 거쳐 지금은 일종의 '분노'에 빠져 있으면서 '협상'을 모색하는 상황이라고 할 수 있을 것임.
- 결국 미국은 북한의 비핵화라는 자신의 국가이익 때문에 '협상'을 할 수 밖에 없을 것이고, 협상을 하면서 북한의 협상전략과 태도에 대해 많은 좌절감을 겪겠지만, 결국은 상호간에 이익이 되는 합의안을 '수용'할 것으로 단계를 밟아 나갈 것으로 봄.
- 지금 워싱턴의 혼란스러운 분위기는 북한 문제에 대한 미국의 '정치적 리더십'이 제대로 확립되지 못한 상황에서, 일련의 북한의 도발적인 행위들이 미국 정부에 커다란 스트레스를 주고 있는 상황에서 발생한 것이라는 점은 위에서 이미 이야기 하였지만, 한 가지 재미있는 것은, 오바마 정부 사람들은 현재 상황이 이처럼 어려웠던 이유는 오바마의 대북정책 자체가 변해서가 아니라, 북한의 도발 때문이라고 생각하고 있다는 점임.

## (3) 미 외교협회의 '미국 핵무기정책' 보고서

- 미국 외교협회(CFR)는 미국의 안보정책 분야에서 대표적인 인물들인 윌리엄 페리 전 국방장관과 포드 대통령과 아버지 부시 대통령 때 백악관 안보보좌관을 지낸

브렌트 스코우크로프트를 참여시킨 태스크포스팀을 발족시켜 미국의 대선이 진행되고 있을 때부터 준비하여 지난달에 '미국 핵무기정책(U.S. Nuclear Weapons Policy) 보고서'를 내어 놓았음.

- 북한과 이란의 핵문제와 관련된 부분을 살펴보면, 북핵과 이란핵 문제를 해결하려면 오바마 정부는 관련 국제행위자들과의 면밀한 협력을 하면서 오바마 정부가 '전면적으로 개입하는'(fully involve) '공격적인 외교'(aggressive diplomacy)가 필요하다고 결론지었음.
- 이 보고서는 바로 오바마 후보자가 대선 캠페인 때 '북한과 이란 핵문제 해결은 미국의 핵심 안보이익이므로 미국에 직접 리더십을 확립하여 정상회담을 포함한 고위급 협상을 통해 이 문제를 해결하겠다'는 공약이 적실성을 갖고 있는 공약이었다는 점을 뒷받침해주고 있음.
- 이 보고서는 바로 그 방향으로 오바마 정부가 해 나가야 한다는 '현인'들의 강력한 정책권고임.
- CFR의 태스크포스팀이 북한의 로켓 발사 이후에 발족된 것이 아니고, 이 팀의 정책권고가 하루아침에 이뤄진 것이 아니며 그 동안 장기적인 미국의 국가이익을 심사숙고하여 마련된 것이어서 그 정책권고는 매우 큰 의미를 갖음.

## 5. 오바마 정부의 대북정책 전망: 6자회담

### (1) 북한의 최근 강공 드라이브의 의도

- 북한은 지난 4월 유엔안보리에서 북한의 로켓 발사에 대한 제재를 결의한 의장성명 발표 이후, 4월 14일, 25일, 29일 6자회담 참가 거부, 6자회담 합의들의 구속력 부인, 영변핵시설 불능화 중단 및 폐연료봉 재처리 시작, 우리농축축 프로그램의 실질적 공개화, 유엔안보리가 대북 제재 의장성명에 대해 사과하지 않으면 2차 핵실험, ICBM 시험 발사 예고 등 강공 드라이브를 보여주고 있음.

- 또 5월 8일에 북한 외무성 대변인은 오바마 정부의 100일간의 정책동향에 대해 '대조선(대북) 적대시 정책에선 조금도 변화가 없다는 것이 명백해졌다'며, '우리를 변함없이 적대시하는 상대와 마주 앉아 협상해 보았자 나올 것은 아무 것도 없다', 따라서 '이미 밝힌 대로 핵 억제력을 더욱 강화해 나갈 것'이라고 선언하였음.

- 결국 북한의 이러한 강공책은 두 가지 의도를 갖고 있는 것으로 판단됨.

- 첫째, 북한은 핵협상의 틀 자체를 '재구조화'시켜 '엄격한 검증', '시료 채취' 등의 낮은 기술적인 문제에 걸려 앞으로 나아가지 못하는 상황을 벗어나 높은 수준에서 9.19공동선언에서 약속한 것을 본격적으로 이행하는 방식으로 협상의 판(프레임)을 새롭게 짜려고 작심하고 있는 것으로 보임.

- 둘째, 미국이 바로 그러한 방향에서 직접 양자회담에 나오도록 최대의 집중적인 압력을 가하고 있다고 생각됨. 특히 북한은 일단 말(言)을 하면, 그것을 행동으로 보여주는 식의 패턴을 보여 왔기 때문에, 미국은 그냥 기다리기만 하지 못할 것이라는 계산을 하고 있는 것으로 여겨짐.

- 보다 근본적으로는, 이러한 강공 드라이브의 바탕에는 북한의 '21세기 생존과 번영의 전략'이 자리 잡고 있음.

- 북한은 소련과 동유럽 사회주의 국가들의 붕괴 후, 대내 및 대외 생존과 번영의 틀을 짜기 위해 노력해 왔음.

- 이 중에서 '대외' 생존과 번영의 틀은 '대미' 생존과 번영의 틀과 '대남' 생존과 번영의 틀로 나뉘져 있음.

- 대외 생존과 번영의 틀을 짜는 북한의 대미 전략은 1, 2차 북핵위기 해결을 위한 대미협상을 통해 합의한 체네바 북미기본합의와 9.19공동성명에 그 내용이 동일하게 반복적으로 나타나 있음.

- 이는 북한이 소련 붕괴 이후 지난 17, 18년 동안 대미 전략과 정책의 목표가 일관성이 있었다는 것을 의미함.

- 그 내용은 물론 북한이 핵을 포기하면서 대신 핵이 없더라도 생존과 번영이 가능한 조건을 만들어 내는 '1:3 주고받기'(제2차 북핵위기 해결에는 일본이 6자회담 참여국이기 때문에 '북일관계 정상화'가 새롭게 추가되어 '1:4 주고받기')였음.
  - 구체적으로 살펴보면, 6자회담의 5개 '실무그룹'의 '명칭'은 북핵문제를 해결하기 위해서 6자회담 참여국들이 상호간에 포괄적으로 주고받기를 약속한 교환 아이тем의 명칭 그 자체임.
  - 우리가 '한반도의 비핵화'(북핵문제 해결)를 달성하려면, 북한으로서는 핵이 없더라도 생존과 번영이 가능한 조건들, 즉 나머지 4개 아이тем('북미관계정상화', '동북아 평화안보체제', '경제 에너지 협력', '북일관계정상화')을 받아야 하고, 또 6자회담 참여국들은 위의 4가지를 북한에게 주기로 약속한 것이 바로 6자회담의 합의 내용임.
  - 그런데 북한은 6자회담 참여국들이 충실히 '행동 대 행동'의 원칙에 지키면서 위에서 이야기한 '1:4 주고받기'를 충실히 해야 하는데도 불구하고, 그들은 '북한의 비핵화'에만 최대의 관심을 쏟으면서 기회만 있으면 장애물을 놓고 발목을 잡으려 하면서 회담이 최근에는 '엄격한 핵검증', '시료채취' 등의 기술적인 문제에 주로 집중되면서 큰 틀에서 주고받기로 한 합의는 실천이 요원하게 되었다고 생각하게 된 것으로 보임.
  - 결국 북한의 21세기 '생존과 번영의 전략'은 미국과 6.25전쟁을 종료하고, 평화협정을 맺고, 관계를 정상화 하면서 정상적으로 무역, 금융 등 경제협력을 함으로써 국제사회로 나와 생존하고 번영하겠다는 것임.
  - 이렇게 볼 때, 북한은 미국과 협상을 하지 않을 수 없고, 미국의 협력을 통해 냉전 시대의 대결적 구조를 벗어나 새롭게 국제사회로 나오지 않으면 북한은 2012년 강성대국 완성도, 21세기 생존과 번영도 기약할 수 없는 것임.
- 결국, 북한의 최근 대미 강공 드라이브는 위의 목표들을 달성하기 위한 전술적 행위임.

- 북한이 '핵무기와 핵무기 프로그램 보유를 추구'하는 것은 북한 자신의 생존과 번영을 달성하기 위한 '도구'적 성격의 문제이지, 그것이 어떤 '목적' 자체가 될 수는 없는 것임.
- 북한이 추구하는 근본적인 목적과 목표는 21세기에 '생존'하고 '번영'하는 것임.

## (2) 향후 6자회담 전망

○ 북한이 4월 14일 외무성 성명에서 '다시는 절대로' 6자회담에 돌아가지 않겠다고 선언한 이후 6자회담의 장래에 대한 우려가 커짐.

- 조선반도비핵화를 위한 9.19공동성명에 명시되어 있는 자주권준중과 주권평등의 정신은 6자회담의 기초이며 생명이다. 회담 참가국들 자신이 유엔안전보장이사회에 이 정신을 정면 부정해 나선 이상 그리고 처음부터 6자회담에 악랄하게 해방을 놓아온 일본이 이번 위성발사를 겹고 우리에게 공공연히 단독제까지 가해나선 이상 6자회담은 그 존재의의를 돌이킬 수 없이 상실하였다. 6자회담이 우리의 자주권을 침해하고 우리의 무장해제와 제도전복만을 노리는 마당으로 화한 이상 이런 회담에 다시는 절대로 참가하지 않을 것이며 6자회담의 그 어떤 합의에도 더 이상 구속되지 않을 것이다.

(2005년 4월 14일자 북한 외부실질방)

- 이는 마치 2005년 9월 미국이 한편으로 북한을 비핵화 시키기 위해 9.19 공동성명에 합의하면서 '동시'에 북한의 금융 줄을 죄이는 BDA 금융제재를 취했을 때, 북한이 반발했던 논리와 비슷함.
- 즉 미국이 자신의 이익이 되는 북한의 비핵화를 위해서 6자회담에서는 북한을 협상의 파트너로 대하면서, 다른 한편으로는 금융 줄을 죄여 북한을 봉기시키려는 숨은 목적을 드러냈다고 보고, 북한은 미국이 BDA 대북 금융제재를 해제하기 전에는 결코 6자회담에 돌아가지 않겠다는 것과 비슷한 논리인 것임.
- 이 모든 것은 결국 북핵문제 해결을 위해서는 결국 북미 상호 간에 투명성이 높은 정책을 일관성 있게 추진함으로써 상호 '불신'을 제거하고 '신뢰'를 쌓지 않으면 안 된다는 것을 말해 줌.

○ 최근 미국에서 잭 프리처드 전 대북특사는 '6자회담은 끝났다, 앞으로 4자회담(남

한, 북한, 미국, 중국) 형태로 북핵문제를 풀게 될 것으로 본다'고 했고, 자유아시아 방송도 미국의 고위급관리를 인용해 "미국은 북한이 6자회담에 끝내 복귀하지 않을 경우 '새로운 형태의 다자 대화'를 시도하는 방안을 고려하고 있다'고 보도했음.

- 이러한 발언들은 그 동안 일본이 6자회담에서 북핵문제 해결의 진전 자체보다는 북일 양국 간의 관계정상화 회담에서 다뤄야 하는 '납치자 문제'를 들고 나와 발목을 잡고 대북 에너지 지원에 참여하지 않는 상황이 지속되었고, 또 일본이 북한의 로켓 발사와 관련하여 유엔안보리에서 대북 제재에 앞장서면서 북한이 이에 대해 강력히 반발하는 상황에서 나온 것임.

○ 북핵문제 해결과정에서 미국이 6자회담 틀을 없애기가 어려운 이유는 기본적으로 다음 세 가지 임.

- 첫째, 북핵문제 해결에 큰 이익을 갖고 있는 일본과 한국 등 동맹국들에 대한 배려 및 협력 과시의 필요성,
- 둘째, 북핵문제 해결이 될 때, 대북 '비용 분담' 틀로서의 6자회담의 중요성,
- 셋째, 북핵문제 해결과 더불어 한반도와 동북아지역에서의 평화와 안보의 메커니즘을 창출해 내는 틀로서의 6자회담의 유용성임.

○ 결론적으로, 6자회담 틀은 존속되고 그 틀 속에서 부시 정부 말기에 그랬던 것처럼 북미 양자회담이 예전보다 더욱 강력하게 활성화되어 주요 현안들에서 돌파를 만들어 나가고, 6자회담이 이를 추진하는 형태가 될 수밖에 없을 것임.

- 이 경우, 북미 양자회담의 중요성은 예전 부시 말년의 시기에 비해 훨씬 더 커질 것임.
- 앞으로 새롭게 회담들이 열려 새로운 합의들을 이뤄내면, 예전과는 달리 이번에는 한반도 정전체제를 평화체제로 전환하는 '4자회담'도 병행적으로 열리게 될 것으로 예상되므로 남북한, 미국, 중국의 역할은 더욱 중요해질 것임.

### (3) 북미양국의 불신 해소의 필요성

○ 물론 북미양국이 양자회담에 합의하여 본격적인 협상이 이뤄지고, 그것이 궁극적으로 6자회담을 살리는 방향으로 가기 위해서는 많은 장애물들이 제거되어야 할 것인 바, 그 중에서도 가장 중요한 문제가 북미양국이 상대방에 대한 부정적인 이미지를 청산하고 새롭게 신뢰를 쌓는 일임.

- 이 일은 북미양국의 어느 한쪽만 노력해서 될 일이 아니라 양측이 함께 협력하여 노력해야 가능한 일임.

○ 그러나 현실적인 '힘의 관계'에서 생겨나는 약자의 '방어적 심리상태'를 고려할 때, 미국 정부가 상대방의 불신을 해소하기 위해 먼저 나서서 좀 더 적극적이고 일관성 있는 정책을 추진해야 할 필요성이 큼.

- 다시 말해, 미국이 먼저 북한에게 '우호적'인 '첫 행동'을 보여주어야 하며, 이것에 대해 북한이 '우호적'으로 반응하고, 또 이에 대해 미국이 '우호적'으로 반응하고, 또 북한이 이에 대해 '우호적'으로 반응하는 식으로(tit for tat) 상호신뢰를 쌓아감으로써 불신 증대의 '악순환'을 벗어나야 함.

- 만일 북한이 그동안 쌓인 불신 때문에 미국의 우호적인 첫 행동에 대해 부정적으로 대응한다고 하더라도, 미국은 '두 번 연속'으로 우호적인 행동을 취하는 것을 심각하게 고려할 것을 권고함.

- 왜냐하면 오바마 정부는 '북한의 비핵화'가 진정 자신의 최우선적인 대북정책 목표라면, 대북정책에서 '실패할 여유'가 없으며, 무엇보다도 북한 정부로 하여금 '오바마 정부는 부시 정부와는 다르다'는 것을 인식시키는 것이 중요하기 때문임.

○ 회고컨대, 북한의 부정적인 이미지는 부시 정부 시절의 네오콘의 책임이 매우 큼. 부시 정부는 북한을 '악의 축'이라고 규정하고 대화와 협상의 상대가 아닌 '제거의 대상'으로 취급하면서 북한의 정권교체와 체제붕괴를 시도하였음.

- 북한이 자기 자신의 생존과 번영의 이익을 위해 핵을 포기하고 대신 생존과 번영의 조건들을 받으려는 전략을 갖고 있었음에도 불구하고 부시 정부는 '북한의 협력'

을 구하지 않은 셈이었음.

- 이러한 네오콘의 대북 적대시정책에 대해 북한이 강력히 반발하고 나오면서 핵실험, 탄도미사일 시험발사 등 '도발적' 행위를 하였고, 이에 미국과 국제사회는 기다려야 하는 듯이 '북한은 역시 악의 축이다'라는 식의 불신의 이미지, 괴물의 이미지를 북한에게 덧씌웠던 것임.
- 더욱 심각한 것은 미국과 국제사회가 스스로 만들어놓은 괴물이미지에 미국의 정책과 국익이 희생되었다는 점임.
- 다시 말해, 부시 정부가 들어서서 북한의 협력을 유도하여 북핵문제를 대화와 협상을 통해 해결하려는 정책을 추진하였더라면, 이미 클린턴 정부 시절의 업적을 기반으로 지금은 북핵문제는 완전히 해결되고 북한은 핵 보유국가가 되지 않았을 것이고, 이로써 미국은 동아시아에서 자신의 핵심적인 안보이익을 이미 확보하였을 것임.

○ 우리는 중국으로부터 배울 점이 많음.

- 중국은 그 동안 북한을 대할 때 인내심을 갖고, 신뢰를 하고, 늘 일관성 있는 마음을 갖고 대하는 외교 스타일을 보여 왔고, 또 다른 나라들이 북한을 다룰 때 그렇게 하는 것이 좋다는 충고를 해 왔음.
- 그런데 문제는 북한을 상대하는 나라들이 여러 가지 이유로, 특히 누구의 잘잘못을 떠나 그 동안 쌓인 불신 때문에, 그리고 자신들의 국내정치적 이유 때문에 '북한의 21세기 생존과 번영의 전략'을 서로 다르게 해석한다는 것임.

#### (4) 북핵문제의 '조속한' 해결의 중요성

- 우리의 기본적인 우려는 북핵문제 해결이 늦어지면 늦어질수록 이를 해결하기가 그만큼 더 어려워질 것이라는 점임.
- 물론 보즈워스 특별대표 등 미국의 대북정책의 핵심관계자들은 오바마 정부 임기 내에 반드시 북핵문제를 해결하겠다는 확신과 의지를 갖고 있음. 그러나 항상 정

치와 외교에서는 뜻하지 않은 요소들이 개입하고 사건들이 발생하기도 함.

- 특히 미국이 내년 NPT 검토회의 이전에 북한과 대화와 협상을 시작한다고 해도 그 협상이 풍파를 겪어 도저히 진전이 어렵다고 판단되는 경우에, 미국이 NPT 연장에 성공한 다음에는 비록 마지못해 그렇게 한다 하더라도 북한의 핵 보유를 용인하고, 북한의 '비핵화'가 아닌 북핵의 '비확산'으로 정책의 초점이 옮겨갈 지도 모름.
- 이렇게 되면 미국은 일본과 한국의 핵무장화를 막기 위해서 적극적으로 '핵우산' 제공을 강조하면서 일본과 한국의 행동을 통제함으로써 중국의 본격적인 핵무기 경쟁 진입을 예방하려고 할 것임.
- 그렇게 되면 동북아에서 그런대로 핵무기 경쟁은 막아내겠지만, 이는 동북아에서의 국제관계의 '불안정성의 증대'를 의미하며, 우리로서는 핵 보유국 지위를 가진 북한과 어떤 관계를 갖고 살아야 할 것인지, 또 통일은 어떻게 될 것인지 등 수 많은 현실적인 어려움이 생겨날 것임.
- 우리 정부로서는 남북관계를 '조속히' 회복하고 북한의 비핵화의 목표에 적합하고 실효적인 정책수단을 '조속히' 구비하여, 북한과 국제사회 간에 북한의 비핵화 협상이 '조속히' 재개되어 지속될 수 있도록 최선을 다해야 하는 이유가 바로 거기에 있음. **P**

## 2009년 전반기 남북관계 및 북미관계 진단과 전망

백승주 한국국방연구원 책임연구위원

1. 이끝면서
2. 한반도 정세와 남북관계
3. 오바마 이후 북미관계 진단
4. 오바마 취임이후 미국-북한 관계: 기대와 좌절
5. 남북관계와 미북관계를 생각하며

## 2009년 전반기 남북관계 및 북미관계 진단과 전망

백승주 한국국방연구원 책임연구위원

### 1. 이끝면서

2009년 2월 24일 북한당국이 소위 은하2호라는 로켓에 광명성2호라는 인공위성을 탑재하여 발사하겠다고 발표하기 10여일 전에 필자는 “북한이 인공위성이라고 우기고 광명성2호라는 이름을 붙여 장거리로켓을 발사할 가능성이 높다”라고 예측한 바 있다.<sup>1)</sup> 우연히 필자는 북한이 발사한 장거리로켓의 이름까지 정확하게 맞추었다.

장거리로켓 발사와 관련하여 필자가 그렇게 예측한 근거는 현재 북한이 직면한 정세가 1998년과 매우 유사하다는 판단에서다. 1998년 당시 북한은 1997년 전반기 황장엽 망명의 충격으로 권력핵심층의 심각한 동요가 있었다. 아울러 황장엽 망명으로 북한주민 수백만명이 굶어 죽어가고 있는 사실이 외부에 알려졌다. 북한은 권력내부의 불안요인과 주민의 충성심을 극복하기 위한 정치군사적 이벤트로서 장거리로켓을 발사했다. 아울러 헌법을 개정하고 지도자를 국방위원장에 추대하는 체제정비를 시도했다.

1998년 후반기에서 2009년 3월에 이르기 까지 북한은 최고지도자의 건강문제로 권력 내부장치에 심각한 근심이 생겼다. 그리고 2002년 경제관리개선 조치의 후유증으로 주민들의 충성심, 당성이 옅어지고 돈을 숭상하는 사조가 침투했다. 북한당국이 신년사를 통

1) “북한은 미사일을 쏘면서 이를 ‘광명성 2호’ 라고 억지 주장할 가능성이 많다” 『중앙일보 2월 12일』, 북한이 장거리미사일을 발사하면서 98년처럼 인공위성 ‘광명성2호’ 라고 우길 가능성이 크다. 『조선일보 2월 17일』

해 이러한 사조유입을 여러 차례 시인한 바도 있고, 우리 민간단체 전달살포에 예민한 북측 태도에서 이를 확인할 수 있다.

1998년도에도 장성택은 당조직부 1부부장을 북한을 이끌었고, 당시 군 총참모장은 김영춘이었다. 2009년 현재 장성택은 막강한 영향력을 행사하고 있는 것으로 알려지고 있고, 김영춘도 군의 실세라는 평가를 받고 있다. 북한은 1998년 헌법개정 이후 다시 2009년 헌법을 개정했다. 그리고 3기 국방위원장 선출했다.

그래서 북미관계도 1998년과 비슷한 상황으로 진행할 가능성이 있다고 예상했지만, 지금 단계에서 그러한 방향으로 진행될지 예단하기 너무 이르다. 1998년 북한이 장거리 로켓을 발사한 이후 70여일 만인 1998년 11월 16일 찰스 카드먼 미국의 한반도평화담 특사일행이 평양을 방문하여 북미관계의 새로운 모색이 본격시작되었다. 장거리로켓 발사를 결심하면서 북측은 1998년과 2000년의 북미관계 개선과정을 기대했을 것이다. 그러나 오바마 행정부가 장거리로켓 발사 이후 북한을 클린턴 행정부처럼 다룰 것인지에 대해서는 아직 분명한 입장이 나오고 있지 않다. 북한을 이끌고 있는 체제와 지도자는 동일한데, 미국행정부는 오바마 행정부로 바뀌어 있다. 오바마 행정부의 태도가 북미관계를 다루는데 가장 중요한 관건이 될 것이다.

오바마의 미국 대통령 당선은 미국 국내 역사를 ‘오바마 이전(America before Obama)’과 ‘오바마 이후(America after Obama)’를 구획하는 세기적 사건으로 평가받는다. 이는 오바마 당선자가 갖고 있는 정체성 때문이다. 오바마는 미국의 새로운 국민형성(nation-building), 국가통합을 만들어 내는데 기여할 것이다.

그러나 오바마 당선자는 미국의 대외정책에서는 극적인 변화를 만들어 내는데 매우 제한적일 것이다. 미국이 갖고 있는 핵심적 이익과 대외정책은 단기간에 지도자 개인의 선호에 의해서 규정 받기보다는 국가가 처한 역사적 조건에 의해서 규정받기 때문이다. 특히 정당정치가 발전한 미국에서는 국내정치 기반, 정당의 정강, 정당 지도자들, 의회지도자들의 입장을 조율하고 반영해야 하기 때문이다.

오바마의 대한반도 정책도 예외가 아니다. 오바마의 한반도정책은 우선적으로 한반도가 처한 외외의 조건에 영향을 받으면서 조율될 수 밖에 없다. 그리고 이전 정부가 추진해온 한반도 정책의 유산을 상속 받아야 하는 부분이, 단절해야 할 부분 보다 많을 수 밖에 없다. 특히 클린턴 정책과 유사하다고 평가받는 부시 중반기(2006-현재) 정책을 오바마 정부는 계승할 가능성이 많다.

이 글을 통하여 발제자는 취임 100일을 보낸 오바마의 한반도정책을 평가하고 조망하려 한다. 이를 위해 2009년 봄의 한반도정세를 다룬 가운데 오바마의 대외정책, 대한반도정책을 점검하고, 향후에 어떠한 정책을 선택할 것인가를 전망하려고 한다.

## 가. 동북아 환경 변화

금융위기로 인해 미국의 국제적 지위가 약해지고 있지만 미국은 세계적 차원에서 유지하고 있는 정치군사적 우월적 지위를 동북아에서도 확보, 유지하고 있다. 미국은 일본, 한국과 강력한 쌍무동맹관계를 유지하고, 아태주둔 미군의 전략적 유연성을 확보하고 있다. 미사일방어계획(MD)을 추진하여 중국을 포함한 동북아의 어떤 국가나 세력도 미국의 안전을 위협할 수 없는 전략조건을 완비해 나가고 있다. 특히 미국은 중국의 급격한 부상을 견제하는 차원에서 호주-인도-일본을 연결하는 새로운 정치군사적 협력 축을 구축하고 있으며, 대량살상무기가 동북아에 확산되는 것을 막기 위하여 ‘압박’과, ‘협력’을 병행하여 북핵문제 해결을 주도하고 있다.

미국을 제외한 주변국들이 동북아 지역에 대한 국제영향력을 확대하기 위한 경쟁도 가속화 되고 있다. 일본은 경제력에 상응한 정치군사적 역할 확대를 확보하기 위하여 공개적으로 유엔안보리상임이사국 진출을 지속 추진하고 있다. 올림픽을 성공적으로 치른 중국은 일본의 국제적 영향력 확대를 억제하는 차원에서 일본의 유엔진출을 반대하면서 한국 등 역내국가의 ‘일본 거부정서’를 활용하여 ‘반일본 심리적 동맹’을 구축하는데 정성을 들이고 있다. 특히 미국을 진원지로 한 금융위기를 중국의 지위향상 기회로 활용하려 하고 있다. 러시아는 ‘고유가’로 확보된 국부를 활용하여 동북아지역에서 보유하였던 영향력을 복원하는 적극적 조치를 취하고 있다.

동북아 지역 주요 국가 간의 쌍무관계도 새로운 진영형성의 초기 단계적 특징을 보이며 ‘유동적 변화’가 진행되고 있다. 미국과 일본은 미일동맹의 강화가 동북아 및 세계적 차원에서 양국의 영향력을 유지, 확대하는데 매우 유리한 조건을 만들어주는 것으로 인식한 가운데 발전되어 가고 있다. 러시아와 중국은 ‘합동 군사훈련’을 실시하는 등 미국 중심의 단극적 군사질서에 불만을 간접 표시하고 있다. ‘동북아 다자안보기제’를 만들려는 노력은 구체적 진전을 보이지 못하고 있다. 북한핵문제를 해결하기 위한 6자회담을 ‘동북아 다자안보구조’로 진전시키려는 주장을 중국, 한국이 적극적으로 제기하고 있지만

‘북핵 미해결 상황’에서 진전을 보이지 않고 있다.

동북아 지역의 가장 중요한 안보현안은 북핵문제이다. 불능화 조치 이행을 통해 평화적 해결노력이 부분적으로 진전을 보이고 있지만 ‘장애요소와 불확실성’은 유지되고 있다. 동북아에는 분단국가의 문제도 여전히 미해결상태에 있다. ‘대만의 독립문제’를 둘러싼 중국과 대만의 갈등은 잠복되어 있지만 본질적으로 ‘대만 안전을 직간접적으로 보장하려는 미국’과 ‘이를 불용하려는 중국’의 대결로 비화될 가능성이 상존한다. 남북한도 상대방국에 대한 정책이 ‘군사적 해결’을 지양하고 있지만 남북관계의 변화과정은 한반도 및 동북아지역에 주변 각국의 영향력 경쟁을 촉발하고 있다.

역내국가의 군비경쟁도 진행되어 군사적 긴장이 새롭게 형성되고 있다. 미국은 기본적으로 미일동맹/ 한미동맹을 축으로 지역 내 군사적 우월성을 유지하려 하고 있으며, 2004년도 신방위계획대강을 중심으로 군구조를 재편하는 등 질 위주의 전력체계를 강화하고 있다. 중국은 성장한 국가경제와 군사력 혁신노력을 결합시켜 항공모함 취역 등 ‘해외작전능력(투사력)’을 획기적으로 증대하고 있다. 러시아 역시 동유럽지역 및 동북아시아 지역에서 미군의 군사적 영향력 증대를 공개적으로 비판하는 등 군사적 대비능력 확충을 결의하고 있다. 2007년 F-22를 둘러싼 동북아 관련국의 입장은 이러한 군비경쟁의 현황을 잘 나타낸다.

역내 국가 간 분쟁요인도 유지되고 있다. 한국-일본 간 독도문제, 일본-중국 간 ‘센카꾸’ 문제, 한국-중국 간 대륙붕 문제 등이 대표적인 문제들이다. 일본과 주변국가 간 역사 문제도 동북아 긴장, 갈등의 요인이다.

동북아의 진영대결 구도가 복귀되는 것은 분명히 통일을 어렵게 한다. 다만 동북아 지도자와 우리 대통령의 정상회담이 빈번해지고, 북핵문제가 다루어지는 과정에서 한반도 문제의 본질에 대한 이해가 제고된 것은 통일에 유리한 여건이 될 것이다.

## 나. 동북아 각국의 對한반도 정책

미국은 기본적으로 ‘두 개의 한국정책’을 통한 한반도 영향력을 확대하려 하고 있다. 미국은 우선적으로 ‘대량살상무기 확산방지’원칙 유지 하, 북핵문제 해결을 對한반도 정책의 최우선 과제로 설정하고 있다. 북핵문제 해결에 진전을 보일 경우, ‘북미수교’를 통해 한반도에 대한 영향력을 유지, 확대하는 정책을 선택하고 있다. 장기적으로 동북아

전체구도에서 ‘한국-미국 협력관계’의 중요도를 재평가하고 있으며, ‘한반도 전체-미국 협력관계’를 추진하고 있다고 판단된다.

일본은 ‘미국의 한반도 정책 추동 외교’ 유지하고 있다. 일본 외교는 ‘중국 중시’와 ‘아시아 중시’의 노선이 교차하고 있는 가운데 ‘미국 중시외교’로 중심을 잡고 있다. 미국의 한반도정책과 충돌하는 ‘대한반도 정책’은 단기적으로 기대하기 힘들 것으로 보인다. 북일수교의 조건과 시기문제에 있어서 미국과 충분히 조율할 것으로 판단된다. 중국은 ‘한중관계’를 활용한 한반도 영향력을 확대하고 있다.

중국은 ‘전통적 한미동맹관계’의 변화를 기대하고 있으며, 한국정부가 ‘미국 일변도의 대외정책’을 조정할 경우 한국의 영향력을 활용하여 동북아 전체에 대한 영향력 증대를 도모하고 있다. 중국은 북중관계를 급격하게 회생시키지 않겠지만 한중관계를 더욱 중요시함으로써 북한을 압박하고, 한국과 협력을 강화해 나갈 것이다.

러시아는 ‘북러관계’를 회복하여 한반도 영향력을 확대하려 하고 있다. 러시아는 1990년대 ‘북러동맹조약’을 폐기한 것이 한반도 영향력 상실의 계기가 되었다는 판단하고 있다. 북한과의 관계를 회복하여 한반도전체에 대한 영향력을 확대하는 정책을 선호하고 있다. 2007년 BDA문제 해결과정에서 일관되게 북한을 지원한 것은 러시아의 이러한 한반도정책 조정의 구체적 증거로 볼 수 있다.

주변 4국의 한반도정책은 공식적으로 통일정책을 지지한다. 그러나 내용적으로 통일보다 현상유지에 관심이 많다고 보아야 한다. 현상 변경이 자국의 국익 보호에 유리하다는 판단을 하지 않고 있기 때문이다. 통일이 그들 이익을 경감하지 않는다는 것을 적극 알리는 외교가 필요하다.

## 다. 북한핵문제

2009년 4월 5일 북한이 장거리 로켓을 발사한 이후 유엔안보리의장 성명을 통한 제재 발표, 북한의 반발로 6자회담은 심각한 교착상황에 있다.

현재 북한핵문제 해결 전망과 관련하여 대체적으로 비판적 입장과 낙관적 입장이 공존하고 있다. 6자회담을 통해 북핵문제가 완전히 해결되지 못할 것이라는 ‘비관주의적 입장’이다. 비관주의자들이 갖고 있는 판단 근거는 다음과 같다. 첫째, 김정일 위원장이 이끄는 북측체제는 핵무기를 절대 폐기하지 않을 것이다. 북한 지도자는 ‘핵무기 폐기’를 ‘체제안전’을 보장하는 무장력의 해체로 동일시 하고 있기 때문이다. 경제난으로 북측이 갖

고 있는 재래식 전력 증강노력이 제한 받고 있는 상황에서 북한당국은 핵무기를 절대 폐기하지 않을 것이라는 것이다. 둘째, 핵무기 보유로 인해 북한이 잃을 것이 크지 않다는 것이다. 2006년 10월 핵실험 이후 북한은 미국과 직접대화 창구를 갖게 되었고 상당한 외교적 전리품을 얻었다. 북한의 국제적 위상이 오히려 높아졌다. 따라서 북한은 핵무기 폐기를 결심할 이유가 없다는 것이다. 셋째, 북측당국은 파키스탄식 해결을 기대할 것이다. 파키스탄은 미국 및 국제사회의 제재에도 불구하고 1998년에 실험을 하였고, 핵폐기를 하지 않은 가운데 아프가니스탄 전쟁 이후 미국의 경제적 지원을 받고 있다. 아울러 파키스탄은 현실적으로 미국 등 국제사회로부터 핵보유국으로 인정받고 있다. 넷째, 미국 역시 중국적으로 북한핵의 완전한 폐기 보다 핵무기의 확산 방지로 북핵정책의 목적을 축소할 가능성이 있다는 것이다. 미국은 북한의 핵무기 보유를 묵인하고, 북한은 핵확산 방지 정책에 협조하는 전략적 타협을 진행시킬 수 있다. 미국은 파키스탄이 아프가니스탄 전쟁을 지원하고 미국의 인접국 정책을 지지하는 대신에 핵무기 보유를 묵인 받았다.

이에 반해, 낙관주의자들은 6자회담을 통해 핵무기폐기가 구현될 수 있다는 입장을 갖고 있다. 이들은 6자회담이 현재까지 이루어 놓은 성과를 긍정적으로 평가하고 있다. 북한이 이미 ‘한반도비핵화’에 합의했고, ‘불능화조치’도 일정한 진전을 이루고 있다. 미국 및 국제사회가 북한이 우려하는 안전문제에 상당한 성의를 보인다면 북한이 핵무기 폐기를 결심할 수 있을 것이라는 것이다. 2008년 전반기에 보인 미국과 북한의 정치적 타협과 행동들은 ‘평화적 해결 가능성’을 높여주고 있다는 것이다. 북한은 6자회담이 결렬되고 평화적 해결노력이 좌절될 경우 감당할 외교적 댓가를 계산할 것이라는 것이다. 6자회담 자체는 비관주의적 입장의 산물이 아니라 낙관주의자들의 산물로 봐야 한다.

비관적 입장 및 낙관적 근거, 북한 국내상황을 고려할 때 다음 세 가지로 북핵해결의 미래를 전망해 볼 수 있다.

**#시나리오1** : 평화적으로 완전히 해결되는 상황이다. 2단계 불능화조치가 이행된 성과를 중심으로 6자회담을 통해 ‘북핵폐기 로드맵’에 완전 합의하여 북핵문제가 완전히 해결되는 상황이다. 이렇게 해결되기 위해서는 북한지도자가 북핵폐기를 완전히 결심하거나, 포스트 김정일체제가 등장하여 이를 결심해야 한다.

**#시나리오2** : 북핵문제가 ‘불능화 이행조치’에 만족하면서도 ‘3단계 조치 논의’가 교착국면에 빠지는 상황이다. 북한과 미국은 핵무기 폐기 보다는 확산방지에

약속하고, 핵보유 문제는 애매성을 유지한 채 진행되는 상황이다. 궁극적으로 파키스탄식 해결방식으로 진행되는 상황이다.

**#시나리오3** : 6자회담이 결렬되고 평화적 해결노력이 좌초되는 상황이다. 북핵폐기를 위한 3단계 협상에 미국과 북한 간의 입장 차이가 좁혀지지 않거나, 북한이 ‘불능화 조치’ 및 ‘신고내용’에 심각한 문제가 발견되었을 때 일어날 수 있다.

2009년 현재 상황을 고려할 때 전개될 가능성이 높은 시나리오는 #시나리오2이다. 김정일 건강이상설이 제기되고 포스트-김정일체제가 논의되지만 북한당국이 핵무기 보유를 폐기할 가능성이 높지 않다. 미국 역시 금융위기로 인해 북핵문제, 북한문제에 대한 관심이 급격하게 낮아질 것이다. 현실적으로 불능화 조치만으로 미국이 설정한 ‘핵확산금지’에 만족할 수 있다.

북한핵문제는 포스트 김정일체제의 대외정책, 결심에 의해서 전기를 맞을 가능성이 많다. 핵을 개발한 현 체제는 핵무기를 폐기할 가능성이 낮기 때문이다. 포스트 김정일체제가 등장할 때까지 시나리오2로 진행될 가능성이 많다. 중국을 포함한 6자회담 참가국들이 북한핵문제에 대한 공통의 인식이 아니라 단일한 포지션(unified position)을 가져야 시나리오1을 만들 수 있다.

라. 남북관계 진단: 2008년 갈등 ■조정국면 지속

2009년 현재 남북관계는 2008년 형성된 갈등, 조정상태가 지속되고 있다. 2008년 10월 2일 남북군사당국 간 실무회담을 제외하고 남북정부 간 대화가 실질적으로 중단되었다. 반면에 남북 간의 교류협력은 일정한 수준으로 지속되었다.

남북관계가 갈등조정국면으로 진행된 원인은 MB정부에 대한 북한의 도발적 태도 때문이라고 할 수 있다. 북한은 일관되게 대남강경조치를 취하였는데 주요 강경조치 내용은 다음과 같다.<sup>2)</sup>

2) 통일부 내부자료(2009.2)

〈북한의 대남강경조치 내용(2008~2009.2)〉

- ◆ 2008.3.27 남북경제협력협약사무소 우리측 당국자 철수
- ◆ 2008.3.29 모든 남북 당국간 대화 중단 및 접촉 거부
- ◆ 2008.7.11 금강산 관광객 피격 사망 사건 발생
- ◆ 2008.11.12 판문점 남북 직통전화 단절 및 “12.1부터 1차적으로 군사분계선을 통한 육로통행 제한, 차단” 통보
- ◆ 2008.12.1 △문산-봉동간 열차운행 중지 △남북경제협력협약사무소 폐쇄 △개성관광 중지 △개성공단 및 금강산 지역 체류 및 방북인원 제한
- ◆ 2009.1.17 북한군 총참모부 대변인 성명을 통해 △전면대결태세 진입 △강력한 군사적 대응조치 준비 △북한이 정한 서해해상군사분계선 고수, NLL 무시
- ◆ 2009.1.30 북한의 조국평화통일위원회 성명을 통해 △남북간 정치·군사적 대결상태 해소 합의사항 무효화 △남북기본합의서 및 부속합의서의 서해해상경계선 조항 폐기

북한은 다음 몇 가지 정치적 목적을 갖고 대남 강경조치를 취한 것으로 볼 수 있다. 첫째, 남북관계 및 북한에 대한 MB정부의 인식을 바꾸려는 것이다. 지난 10년간 진행된 남북관계 발전방식에 대한 MB정부는 비판적 입장을 갖고 있다. 북한당국은 이러한 MB정부의 입장을 지난 10년간 한국정부가 가졌던 입장으로 바꾸어 놓으려는 것이다. 둘째, 내부불안 요인을 호도하려 하고 있다. 지도자의 건강문제, 주민의 정치적 충성심 변질을 극복하기 위해서 일정한 대남긴장을 의도적으로 조성하려는 것이다. 셋째, 권력승계와 연계된 대남정책의 조정이다. 권력승계를 준비하는 과정에서 진행된 충성경쟁이 대남강경노선을 득세하게 만든 측면이 있다. 북한이 2차정상회담을 기획한 대남라인을 대폭 교체함으로써 북한 권력장치 내부의 대남협상파들의 위상을 크게 위축시켰다.

한편, 우리정부는 북한의 강경조치에도 불구하고 일관되게 대화와 협력을 통한 남북관계의 정상화를 위해 노력했다. 우리정부가 북한에 대한 주요 조치는 다음 표의 내용과 같다.

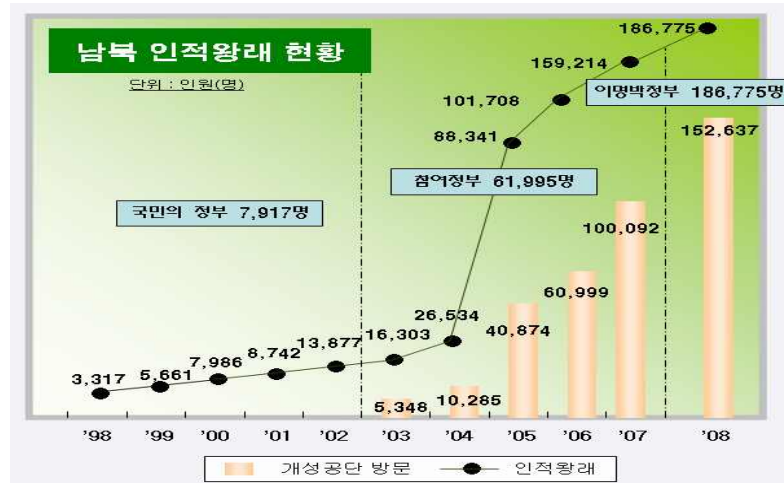
〈MB정부의 대북조치 내용(2008~2009.2)〉

- ◆ 2008.3.27 통일부 대변인 브리핑을 통해 북한의 일방적 철수요구에 따른 모든 책임은 북한 당국에 있음을 밝히고, 조속한 정상화를 촉구
- ◆ 2008.7.13 통일부 대변인 성명을 통해 철저한 진상조사와 재발방지에 대한 북한의 책임있는 조치를 촉구, 통일부 차관은 북한에게 정부합동조사단 수용을 촉구
- ◆ 2008.11.12 통일부 대변인 성명을 통해 유감 표명과 함께 “6.15 선언과 10.4선언 이행을 위하여 현실적인 기초 위에서 협의할 용의가 있다며 당국간 대화 제의
- ◆ 2008.12.1 통일부 대변인 성명을 통해 북한의 조치는 남북간 출입·체류합의서를 위반한 것으로 즉각 철회할 것을 촉구하며, 11.27 통일부 장관의 당국간 대화제의에 즉각 호응할 것을 촉구
- ◆ 2009.1.30 국방부 대변인 성명을 통해 “북방한계선(NLL)은 실질적인 해상경계선이며 북한이 침범할 경우에는 단호히 대응할 것”이라는 입장을 표명하며, 모든 상황에 만반의 대비
- ◆ 2009.2.16 김정일 위원장 생일을 맞아 일부 민간단체의 대북전단 살포 강행과 관련 통일부 대변인 논평을 통해 해당 단체들에 전단 살포 자제를 촉구하고, 2.18에는 교류협력법 위반 가능성이 있음을 감안, 수사 의뢰
- ◆ 2008.3.27 남북경제협력협약사무소 우리측 당국자 철수

한국정부는 정부의 정체성 유지, 역사적 책임론, 포괄적 책임론에 입각하여 북한을 다뤘다고 볼 수 있다. 첫째, 지난 10년간의 대북정책의 문제점을 바로잡겠다는 정부의 이념적 정체성을 유지하려 했다. 북한에 끌려가지 않겠다는 결의를 보여주었다. 둘째, 실질적 통일기반을 확충하겠다는 역사적 책임론에 입각하여 융통성을 가지고 북한을 대하려 했다. 대화복원에 대한 의지는 그러한 측면에서 이해된다. 셋째, 포괄적 책임론이다. 다양한 우리사회의 이념적 스펙트럼을 포용하여 정책을 수립해야하고, 단임 기간 중에 남북관계를 진전시켜야 하는 국내정치적 부담을 안고 정책을 추진하고 있는 것으로 보인다.

정부 당국간 대화 중단에도 불구하고 남북한 교류는 증가추세가 유지되었다가 2009년 초부터 상당히 위축되고 있다.

2008년 인적왕래는 186,775명으로 전년 대비 17.3% 증가했지만(관광객 제외), 2009년 1월 왕래인원은 전년 동기 대비 23.8% 감소했다.



2008년 남북교역은 남북관계 조정 속에서도 증가세가 지속되었다. 2008년도 남북교역 규모는 전년 동기 대비 1.2% 증가한 18.2억 달러에 이르렀다. 증가율은 현저하게 줄어들었다. 개성공단을 제외한 민간투자도 지속적으로 추진되었다. 2008년 9건의 신규 남북 경제협력사업이 승인되어, 전년도 5건에 비해 80% 증가되었다. 경제협력에 비해 대북지원, 이산가족문제, 국군포로·납북자문제 해결은 정북당국 간 대화 중단에 직접 영향을 받으면서 의미있는 진전을 만들지 못했다. 2009년도 북한의 장거리로켓문제, 개성공단계약 변경문제, 개성공단 근로자의 역류문제 등으로 남북경제협력분위기가 상당히 위축되어 있는 상태에 있다.

### 3. 오바마 이후 북미관계 진단

#### 가. 오바마의 대외전략

오바마 정부는 미국이 국제질서의 주도국으로서의 위치를 포기하거나 국내 문제에만 전념하는 것이 결코 현명치 않은 행동이라고 보고 있다. 다만, 이를 기존과 같이 미국의 일방주의적 사고나 행동에 의해 이끌어 나가서는 안 된다는 것이다. “미국은 금세기의 위협들을 홀로 대응해 나갈 수 없다. 동시에, 세계 역시 미국이 없이는 이를 관리할 수 없을 것이다... 우리는 세계를 이끌어야 한다. 그러나 솔선수범을 통해 모범적으로 이끌어야 한다.” 오바마가 주요 대선후보의 하나로 떠오른 2007년 7/8월호 Foreign Affairs에 기고한 내용이다. 미국 주도의 세계질서 유지라는 대전제를 유지하기는 하지만, 이것을 다른 국가들을 으름장을 놓아(bully) 끌고 가기보다는 그들과의 협조 및 역할분담을 통해 실현하겠다는 구상이다.<sup>3)</sup>

보다 협력적 태도를 통한 미국의 세계적 리더십 유지라는 오바마의 세계전략 목표는 크게 다섯 가지의 구체적 정책방향을 통해 추구될 것으로 판단된다. 첫째는 일방주의를 자제한다. 군사력보다는 외교력을 중심으로 문제를 해결할 수 있는 여건을 조성하는 것이다. 적(Foe)과 동지(Friend), 혹은 특정 정치지도자의 개인적 호오(好惡)를 구별하여 대화와 협상을 하는 것이 아니라 모든 상대방에 대해 거래의 여지를 남김으로써 미국에 부담이 될 수 있는 직접적 군사력의 사용을 가능한 자제하겠다는 구상이다. 오바마가 이란과 북한에 대해 보다 격상된(정상협의 등) 대화의사를 밝힌 것은 바로 이러한 의지를 반영한 것으로 보아야 한다.

둘째, 대 테러전쟁을 지속한다. 오바마 행정부는 미국에 위협을 가할 수 있는 테러리스트 집단이나 테러지원국에 대해서는 오히려 보다 단호한 대응의지를 보이고 있다. 오바마가 이라크전의 개전 자체를 비난하였고 단계적인 이라크내 미군 철군을 추진하면서도, 아프가니스탄과 파키스탄에서의 “테러와의 전쟁” 지속을 시사한 것은 바로 이러한 맥락에서 이해될 수 있다.

셋째, 미국의 재정부담을 최소화한다. 만일 어떤 국가나 집단에 대해 외교력 혹은 군사

3) 엄태암 ■ 박원곤 외, 『미국의 대선 이후 한 ■ 미동맹 발전 전략』 (국방연구원, 2009) pp.23-25

력을 실제 사용할 필요가 있을 경우에는 가능한 부담을 분담하는 것이다. 오바마 당선자는 수차례에 걸쳐 미국의 리더십을 보완·지원해줄 세력으로 유럽을 지목하고 EU 국가와 NATO와의 협력 확대를 모색하겠다는 의지를 밝혔다. 이러한 오바마의 시도는 민주당 행정부가 전통적으로 중시해온 유럽 세력과의 연대 연계선상에 있는 것이다.<sup>4)</sup>

넷째, 비전통적 안보위협에 대응을 강화한다. 오바마는 전 세계적 비핵화에 대해 보다 많은 관심을 두고 있다. 오바마는 후보시절 핵무기와 관련 물질이 테러조직과 불량 국가로 확산되는 것을 막는데 중점을 두어야 한다고 주장하면서 이를 위해 세계차원에서 핵 물질을 관리할 수 있는 체제와 생물 무기 및 사이버 테러에 대응하는 방어체제 구축을 역설하였다.

다섯째, 세계 및 지역 질서에 있어 세력을 분점한 강국들과의 과감하고 분명한(tough) 타협 및 협상의 가능성을 암시한다. 오바마가 선거기간 중 러시아에 대해 한 발언들은 이를 잘 암시한다. 그는 러시아의 그루지아 침공 후 악화된 대러 관계를 반영한 듯 우방국과의 단결을 통한 호전적인 러시아를 경계하고 대러 자원 의존도를 낮추도록 요청하고 있다. 그러나 동시에 전략핵무기 감축 및 핵 확산 방지를 위한 상호간 협력 필요성도 중시하고 있다. 또한, 중국과도 에너지 안보 및 경제분야에서 협력의 폭을 넓혀나갈 의지를 표명한 바 있다. 동시에 그는 중국의 떠오르는 군사력에 대해 경각심을 가져야 하며, 러시아의 독재정치와 호전성 역시 지적하였다. 협력과 갈등이 병존하고 있는 미국과 여타 강대국들 간의 관계, 그리고 미국이 사용할 수 있는 안보자원이 제약된 시대의 국제질서는 결국 각종 안보 현안을 놓고 주요 국가들 간의 갈등이 쉬운 만큼 극적인 타협도 쉬울 수 있음을 암시한다. 이는 중견 혹은 약소국들에게는 적지 않은 딜레마를 안겨줄 것이다. 과거와 같은 ‘줄 서기’가 매우 어려워진 시대가 도래하기 때문이다.

#### 나. 오바마의 한반도정책

한반도에 대한 오바마의 인식은 2008년 2월 11일 미국 상원외교위원회에서 「남북한 정부에 보내는 메시지」에 잘 나타나 있다. 메시지에 나타난 오바마의 인식은 다음과 같다. 첫째, 냉전시대 한미동맹의 성과를 긍정적으로 평가하고 있다. “한미동맹관계는 강력

하고 성공적 관계를 이룩했다. 반세기전 한국전쟁 당시 피로 맺어진 혈맹관계는 냉전시대의 혹독한 시련기를 거쳐 그래도 견지되었고, 동아시아 지역에 있어 미 안보의 중요한 자리를 차지했다.” 둘째, 대북정책 차이 때문에 한미동맹관계가 손상되었다. “부시행정부 기간 중 한미동맹관계가 표류해왔다는 평가를 이해한다. 한미동맹관계가 불안정하게 된 원인은 한미 양국의 대북정책 차이 때문이다. 부시행정부가 초기에 북한을 ‘악의 축’이라고 부르고, 한국은 미국의 의도를 파악하려는 과정에서 불안정한 정책으로 북한을 다루었다. 이러한 불안정한 접근 속에 북한이 핵실험을 하였다.” 셋째, 한반도비핵화를 위해 한미양국은 단일한 입장을 가져야 한다. “한반도비핵화 과정에서 한미 양국은 단합과 공동목표를 가져야 하고, 한국민의 국익에 관심을 집중해야 한다.”

오바마는 후보공약집인 The Blue for Change를 통해 한미동맹과 같은 양자동맹, 간헐적인 정상회담, 그리고 6자회담을 넘어서는 새로운 동반자 관계 구축을 위해 노력하겠다고 했다. 오바마는 양자동맹에 과도한 가치를 부여하기 보다는 ‘일본, 호주, 그리고 한국’과 같은 복수의 동맹국들과 “동맹그물망(alliance network)를 구축할 필요성을 강조했다. 오바마는 한국에 대해 한미동맹의 가치를 강조하면서도, 한미FTA 비준 이전에 재검토를 주장하여 한미관계가 통상적 양자관계의 틀 속에서 다룰 것임을 시사했다. 북한에 대해 오바마는 직접외교(direct diplomacy)를 강조하여 6자회담 틀 속에서 진행되는 차관보급 대화 수준을 넘어서는 고위급 대화를 추진할 의사가 있음을 분명히 했다.

오바마 정부의 국무장관인 힐러리(Hillary Clinton)는 자서전 「Living History」를 통하여 1990년대 초 페리장관이 주도하여 만든 ‘영변정밀폭격계획’을 알고 있었다고 시인한 바 있는데서 나타나는 바와 같이 북한에 대한 클린턴행정부의 정책추진과정을 비교적 자세하게 알고 있는 것으로 보인다. 따라서 클린턴이 임기 중반에 추진한 페리프로세스, 그리고 임기 말에 성사시킨 북미고위급대화와 「북미공동코뮤니케」도 잘 알고 있다. 힐러리는 클린턴 말기 대북정책에 상당한 영향을 받을 것으로 보인다.

2006년 11월 초당적 지지로 국방부장관에 임명된 게이트 국방부장관이 유임된 것은 안보분야에서 한미동맹이 안정적으로 관리될 가능성을 시사한다. CIA국장, 국토안전부장관으로 역임하고 한반도 문제에도 비교적 잘 알고 있다. 2006년 11월 이후 추진된 전작권 전환계획, 한미방위비분담, 평택미군기지 등이 안정적으로 진행될 것으로 보인다. 다만 이라크에서 미군을 조기에 철군하고, 아프가니스탄에서 대 테러전쟁을 지속하겠다는 오바마 대통령의 선거공약을 이행하는 차원에서 한국군의 실질적인 기여를 요구할 가

4) George Friedman, "Obama's Foreign Policy Stance," (September 24, 2008), <http://stratfor.com>

능성이 높다.

#### 4. 오바마 취임이후 미국-북한 관계: 기대와 좌절

2009년 4월 5일 북한이 광명성2호를 탑재한 장거리로켓을 발사한 날은 운명처럼 오바마 대통령이 미국 대통령으로 당선이 확정된지 꼭 100일이 되는 날이었다. 북한은 장거리로켓을 통하여 오바마 대통령의 당선100일을 축하했다. 그러나 오바마 대통령이 취임 이후 북한을 어떻게 다룰 것인지에 '정책검토 결과'가 그렇게 분명하게 나타나지 않고 있다. 장거리로켓 발사 직후에서 발사 이후에 이르기 까지 오바마 행정부의 스탠스는 실질적으로 조금 혼선을 보여줬다. 초기에는 요격가능성까지 보이면서 강경한 입장을 보이다가 발사 직전에는 요격이 불필요하다는 입장을 보이면서 요격입장을 갖고 있던 일본과 마찰을 보였다. 발사 직후 유엔의장 성명을 통해 「유엔결의안1718」를 만드는 과정에서 미국은 전혀 없이 강경한 대북입장을 유지했다.

오바마 대통령은 취임을 전후하여 북한을 어떻게 다룰 것인가에 대해 '거칠면서도 직접대화를 하는 방식(Tough and Direct diplomacy)'을 택하겠다고 했다. 오바마 행정부는 취임 이후 북한을 다루는 방식에서 이러한 두 가지 방식을 병행한 것으로 볼 수 있다. 첫째, 북한의 입장 보다는 북한에 대한 요구를 분명히 하는 태도, '거친 방식'은 클린턴 미 국무장관의 한국방문 중에 잘 나타났다. 클린턴은 한국을 방문하기 위한 비행기 안에서 북한내부에 승계경쟁이 진행되고 있으며, 그러한 경쟁이 북한의 불안정을 만들지 모른다는 충격적인 발언을 했다. 북한이 2008년 말부터 2009년 초까지 보인 모험적 대외 정책은 북한내부 문제라는 중대한 문제제기를 미국정부가 공식적으로 제기했던 것이다. 아울러 게이트 국방장관은 2006년 7월 4일에 발사한 미사일은 실패했다고 규정하여 북한의 장거리미사일의 위협능력을 폄하하여 북한을 자극했다. 나아가서 미국 국방성 관리들은 요격가능성까지 언급함으로써 북한 자존심을 건드렸다.

그러나 미국은 북한을 다루는데 있어서 '직접대화의 기회'를 만들려는 노력을 지속했다. 장거리 미사일 발사를 앞두고 지미 카터 미국 대통령을 북한에 보내려는 노력을 한 것으로 알려지고 있다. 2009년 2월에는 보즈워스 전 한국대사를 북한문제를 담당할 대사로 임명했다. 보즈워스 대사는 한국대사, 한반도에너지개발기구 사무총장을 역임한 한

국문제 전문가이면서도 남북한이 유엔동시 가입한 이후에 '한국안보'라는 개념을 넘어서 '한반도안보'라는 개념을 처음 사용했다. 보즈워스대사는 적어도 남북이 유엔에 동시 가입한 이후 북한을 국가로 인정하여 한반도를 다루어야 한다는 '미국의 Two Korea 정책을 한반도정책에 적용한 대사로 볼 수 있다. 적어도 북한의 존재를 인정하는 미국의 직업외교관이다. 보즈워스대사는 '대북한 직접대화'를 위한 클린턴 외교안보팀의 한반도정책 조율사라고 보아야 한다.

오바마 행정부가 대북정책 지침을 발표하지 않았지만 오바마 행정부는 다음 몇 가지의 대북정책 지침을 설정할 것으로 전망된다. 첫째, '엄격한 상호주의'를 선택할 것으로 보인다. 장거리로켓 발사 이후 미국이 북한에 대한 제재원칙을 관철시킨 것은 북한의 잘못을 관용하기 보다 철저히 응징하여 북한의 태도를 바꾸겠다는 의지를 보여주었다. 둘째, 북한문제와 북핵문제를 포괄적으로 다루려 하고 있다.<sup>5)</sup> 북핵문제 만큼 북한의 인권문제를 등가적으로 중요하게 여기고 있다. 이러한 문제 해결입장을 미국식 '포괄적 관여정책'이라고 할 수 있다. 클린턴 장관은 "만약 북한이 정말로 핵무기를 폐기하고 검증을 받을 준비가 되어 있으면 오바마 정권은 정상화를 실행하고, 지금까지의 정전협정을 그만두고 항구적 평화조약을 체결하며, 북한국민의 에너지 및 경제적 요구에 상응하는 지원을 실시할 용의가 있다"<sup>6)</sup>고 밝혔다. 미국은 북한의 핵폐기를 미북관계 정상화의 전제조건으로 분명히 한 것이다.<sup>7)</sup> 셋째, 북한을 다루는 수단으로 6자회담의 유용성을 인정하되, 미국-북한 간 직접대화 방식을 적극 활용하려 할 것이다. 넷째, 미국은 동맹국과 조율하는 원칙을 지키려 하고 있다. 일방적으로 미국이 방안을 설정하고 동맹국들에게 강요하는 방식이 아니라 협의하고 조율된 결과를 원칙에 반영하고 있다. 장거리로켓 발사 이후 일본과 미국, 한국이 입장을 조율하는 과정에 잘 나타난다.

미국은 북한과의 관계정상화 카드를 이용하여 한반도비핵화체제를 완성하려 하고 있다. 아울러 미국은 북한의 포스트김정일체제 구축과정에서 진행될 정치지형의 변화에도 탄력적으로 대응할 가능성이 많다.

오바마 행정부의 이러한 한반도 정책에 대해 북한은 장거리로켓 발사라는 강경한 조치를 통해 관심을 끌고 미북관계의 주도권을 확보하려는 정책을 선택했다. 오바마의 대통

5) 이쿠츠 히로야스, 『미 오바마 정부의 대북정책 방향: 일본의 시각』 (2009.5.21), 국방연구원, p.3

6) 클린턴 국무장관 연설(2009.2.13, 아시아소사이터)

7) 이쿠츠 히로야스, 『미 오바마 정부의 대북정책 방향: 일본의 시각』 (2009.5.21), 국방연구원, p.3

령 취임을 전후하여 드러난 오바마 행정부에 대한 북한의 목표는 다음 몇 가지로 볼 수 있다. 첫째, 궁극적으로 오바마 행정부 하에서 북미관계를 정상화시키려 하고 있다. 북한은 1월 13일 외무성대변인 성명을 통해 ‘관계정상화를 통한 비핵화’를 강조하고 있다. 관계정상화가 수단인 것처럼 표현했지만 실제로 ‘비핵화카드를 활용한 북미관계정상화’가 오바마 행정부에 대한 목표이다.<sup>8)</sup> 둘째, ‘동시검증 논리’를 활용한 비핵화 지연 또는 무산이다. 북한은 주한미군 핵문제에 대한 동시사찰을 거론하여 실질적으로 핵 보유상태를 유지하려 하는 것이다.<sup>9)</sup> 셋째, 6자회담을 실질적으로 무력화시켜 북미 직접대화를 통해 포괄적으로 문제를 해결하려 한다. 장거리 로켓발사 이후 북한이 6자회담에 참가하지 않겠다는 입장을 천명한 것은 유엔의장성명에 대한 대응 측면도 있지만 기본적으로 미국과의 직접대화를 이끌어 내겠다는 예상된 입장 측면이 강하다.

결과적으로 오바마 행정부 출범 이후 북미관계는 상당한 기대가 예상되었으나 냉정하게 탐색하는 수준에 있다. 공은 이제 오바마 행정부에 있다. 장거리로켓이라는 압박을 선택한 북한에 대해 오바마 행정부가 클린턴 말기의 관여정책을 선택할 것인가 아니면 부시 초기와 중반기의 압박정책을 선택하느냐에 따라 북미관계가 조정될 것이다.

## 5. 남북관계와 미북관계를 생각하며

현재 남북관계는 ‘교착국면, 조정국면’에 있고, 미북관계는 ‘압박, 형성국면’에 있다. 이러한 상황에서 우리는 남북관계와 미북관계라는 두 개의 양자관계의 진행양상은 다음 몇 가지를 보일 것이다.

### #시나리오1: 남북관계 흐림, 미북관계 맑음형

- ◆ 조건: 남북관계는 군사적 긴장이 심화되어 정부당국 간 대화가 중단되고 경제협력도 심각하게 침체되는 국면이다. 개성공단의 실질적 폐쇄로 진행되는 국면이다. 이에 반

해 미북관계가 북한의 의도대로 직접대화가 진행되어 미북관계 정상화가 진전을 보이는 국면이다. 1998년 북한이 로켓을 발사한 이후 70일만에 카트만이 평양을 방문하는 모습이 재연되는 국면이다. 김영삼 정부 후반기와 남북관계와 미북관계 모습이 다.

- ◆ 가능성: 오바마 행정부가 클린턴 정부의 후반기 대북정책을 선택하면 그렇게 진행될 가능성이 있다. 오바마 행정부의 외교안보참모들을 고려하면 그러한 가능성을 배제할 수 없다.

### #시나리오2: 남북관계 흐림, 미북관계 흐림형

- ◆ 조건: 오바마 행정부가 북한에 대해 분명한 금지선(Red Line)을 설정하고 북한을 압박한다. 북한은 미국에 굴복하지 않고 상황을 악화시키는 2차핵실험 등 도발적 조치를 취하는 상황이다.

- ◆ 가능성: 부시행정부가 금지선 없이 북한을 다룬 것에 반성을 둔 미국의 대북강경정책이 유지된다면 이렇게 진행될 가능성이 있다. 미국이 북한을 압박하면 북한이 대남정책을 경제적 이익을 위해 탄력적으로 조정할 가능성이 있다. 미북관계가 악화되면, 남북관계가 오히려 새로운 기회를 얻을 수 있다.

### #시나리오3: 남북관계 맑음, 미북관계 맑음형

- ◆ 조건: 남북관계가 조정국면에서 반전되는 상황이다. 북한이 ‘6.15정신 계승’등을 명분으로 남북 간 대화에 나서고 금강산관광, 개성공단문제가 잘 해결되는 상황이다. 남북관계는 북한의 영상정치(Cinema Politics)에 의해 극적으로 반전된 경우가 많다. 미국이 남북관계 발전을 지지하고 미북관계를 전향적으로 발전시켜 나가는 상황이다. 미국이 여기자 억류문제 해결을 모멘텀으로 하여 미북직접대화를 시작하고, 북한이 대화의 과실을 더 많이 얻기 위한 차원에서 남북관계에 변화를 모색한다면 가능하다.

- ◆ 가능성: 미국이 대북 직접대화의 조건으로 남북관계 개선을 요구할 때 북한은 북미관

8) 외무성대변인 담화(1..13, 중통)

9) 전 조선반도 비핵화는 철저히 검증가능하게 실현되어야 하며, 여기서도 동시행동 원칙은 예외로 될 수 없다. 미국도 검증을 받아들여야 한다.(1.20, 조선신보)

계 발전을 위해 대남정책을 조정할 수 있다. 장기적으로 남북관계와 미북관계는 병행, 발전할 수밖에 없다. 6.15선언 이후, 9.19선언 이후, 2.13 선언 이후 이러한 관계를 보인 적이 있다.

#### #시나리오4: 남북관계 맑음, 미북관계 흐림형

- ◆ 조건: 남북이 물밑대화를 통해 남북관계 현안이 일괄 타결되어 남북관계가 정상화되는 상황이다. 미국은 김정일정부의 비핵화의도를 의심하여, 물리적 제재 가능성을 배제하지 않은 채 압박하는 상황이다. 북한은 미국과의 관계개선을 포기하고 한국과 관계개선에 집중한다. 부시행정부 초기의 미북, 남북관계 상황이다.
- ◆ 가능성: 북한이 체제유지에 대한 자신감, 안정성을 회복하면 만들어 질 가능성이 있다. 북한에 대한 오바마 행정부의 실망을 고려할 때 미국은 북한에 강경한 입장을 유지할 가능성이 높다.

장기적으로 미북관계와 남북관계는 병행, 발전할 것이다. 특히 오바마 행정부가 동맹국과 협의, 조율을 강조하는 대외정책 기조 및 한미안보협약을 고려할 때 한국정부의 입장을 존중하며 대북정책을 전개할 것이다

그러나 단기적으로 북한은 남북관계 보다 미북직접대화가 새로운 한반도정세를 변화시킬 모멘텀을 마련할 가능성이 있다. 남북관계를 발전시키기 위하여 예상되는 미북직접대화를 적극적으로 활용할 필요가 있다. 포괄적 관여주의라는 오바마행정부의 입장을 고려할 때 북핵문제 뿐만 아니라 북한문제가 전반적으로 다루어질 것이다. 미북직접대화에 대해 긍정적 입장을 가질 필요가 있다. 그러나 직접대화 의제와 내용에 우리 입장을 충분히 반영되어야 한다.

미북직접대화를 통해 남북대화 재개를 요청할 필요까지는 없다. 오바마의 한반도구상에 우리의 정책을 맞추려 하지 말고, 우리정부의 한반도 비전에 오바마 구상을 맞추려는 전략적 노력이 필요하다. 오바마보다는 우리가 북한, 한반도의 과거와 미래를 더 잘 알고 때문이다. 이를 위해서는 오바마에 대해 우리의 요구사항(Requirements)을 분명히 하고, 먼저 제안하고 설득하는 노력이 필요하다. 우리가 경계해야 할 것은 오바마 행정부의 한

반도 구상에 맞추려는 태도이다. 예상되는 미북직접대화는 우리가 활용해야 할 대상이지 결코 우리가 구속되어야 할 한반도관리 지침을 논의하는 회의가 아니라는 인식이 필요하다. 조금하계 정부 간 대화를 추진하기보다 실질적 통일기반을 국내적으로 확충하는 태도가 남북관계를 발전시키는 자산이 된다는 태도가 필요하다. P

1. 홍현익 세종연구소 수석연구위원
2. 류길재 북한대학원대학교 교수
3. 이기동 국가안보전략연구소 책임연구위원
4. 박영호 통일연구원 선임연구위원

토론문 1

홍현익 세종연구소 수석연구위원

### 1. 북미 직접 대화와 6자회담의 전망

○ 오바마 행정부가 북한의 로켓발사에 대해 강하게 대응하는 모습을 보인 이유

- 북한의 행위가 국제사회에서 비난의 대상임을 확인해두어 외교적으로 북한을 수세에 몰아넣는 전략 구도를 구축하여 이들의 대북정책을 통제하는 동시에 추후 북-미 협상에서 우위를 차지하려는 계산
- 한국·일본 등 동맹국 입장 고려, 특히 일본의 핵 재무장 움직임 억지
- 미국 내 국내정치적 고려

○ 최근 오바마 행정부가 대북 ‘선의의 무시’ 정책을 펴는 이유

- 행정부 내 대북 정책 라인이 형성되어 대북정책이 형성될 때까지 북핵 상황 악화 방지에 주력함
- 로켓 발사 정국 이후 불가피하게 형성된 냉각기가 지나기를 기다림
- 중국이 중재를 행하고, 한국과 일본 정부가 미 행정부에 대북 협상에 대한 백지 위임을 할 때를 기다림
- 북한에 억류된 미국 여기자 2명 석방 노력의 일환

○ 향후 전망

- 현재 오바마 행정부는 한국과 일본 정부가 더 이상 북-미 대화에 난색을 표명하지는 않는 정도로 설득하는 데 성공함. 시간이 갈수록 한국 정부는 오바마

행정부에 백지 위임장을 써줄 가능성

- 미국 여기자 억류 문제가 해결되고, 중국이 대북 중재를 적극화하면 미국이 중국을 통해 북·미 협상으로 북한이 얻을 수 있는 보상에 대해 전달함.
- 상황이 성숙하면 존 케리 상원 외교위원장이나 클린턴 전 대통령, 키신저 전 국무장관 등이 대북 특사로 평양을 방문할 수 있음.
- 이후 북·미간에 고위급 협상이 진행되어 협상이 타결되면 그 비용은 한국이 떠맡게 될 가능성이 큼(통미불남).

## 2. 2009년 전반기 남북관계 및 북미관계 진단과 전망

○ 남북관계 진단 : 북한이 일련의 대남 강경조치를 취한 것은 사실이지만 우리 정부가 그러한 강경조치의 명분이나 빌미를 제공한 측면도 있다는 점은 일체 생략하고, 마치 북한이 갑자기 일방적으로 그러한 조치들을 행했다는 설명을 하고 있기 때문에 상황 설명의 객관성이 크지 않음.

○ 우리 정부는 대북정책을 ‘상생과 공영’을 추구하는 실용주의에 입각해 추진한다고 계속 강조하여 왔고, 그 정책의 성공은 결국 정책의 생산성과 결과로 판명되는데, 긍정적인 성과나 결과로 제시할 수 있는 것을 찾기 어려운 상황인데도 마치 옳은 방향으로 가고 있고 어느 정도 성과도 있을 뿐 아니라 미래 전망도 나쁘지 않은 것처럼 착각을 유도하고 있는 것은 공정한 분석이나 평가라고 보기 어려움.

- 먼저 정부가 대외전략에서 가장 중시하겠다고 공언해온 북핵문제는 총체적인 난관에 부딪혔는데, 우리 정부가 검증의정서 체결과 중유 제공을 연계시킨 것이 이에 부정적인 영향을 주었고, 현재 북한이 핵실험, 농축우라늄 프로그램 개발을 공언하고 있는데도 실효적인 대안을 전혀 제시하지 못하고 있음.
- 정부가 그토록 강조하고 국내외에서 적극적으로 추진한 북한 인권부문에서도 실질적인 성과를 도출한 것을 거증하기 어려움. 더구나 우리에게 가장 중요한 대북 인권문제는 국군포로나 피납자 송환, 이산가족 만남 및 서신왕래, 기아에 허덕이

는 북한 주민의 식량문제 해결 등인데 우리 정부가 이에 기여한 점을 제시하기 어려움.

- 더구나 경협부문에서도 금강산 관광 및 개성관광이 전면 중단되었고, 개성공단마저 폐쇄 위기를 맞고 있음. 필자가 거론한 교역량 증가는 평가를 호도할 가능성이 큼. 왜냐하면 작년 1년 동안 남북간 교역량이 조금 증가했다면 이는 지난 정부에서 추진하고 합의한 남북 경협사업의 진척 덕이지 이명박 정부에서 새롭게 추진한 사업 덕분이 아닐 뿐 아니라 작년 후반 이후 전년 동기 대비 남북간 교역량은 계속 줄고 있기 때문임. 이를테면 개성공단 입주 기업수는 작년 4월 69개에서 올해 4월 104개로 51% 증가하였는데도 불구하고, 지난 1~4월 개성공단 남북교역액 규모는 2억2천100만달러로, 작년 같은 기간 2억2천200만달러에 비해 약 0.45% 줄었으며, 전년 같은 달 대비 남북교역 총액의 감소 행진은 작년 9월부터 8개월째 이어지고 있음.

- 반면 작년 한 해 동안 북한의 대중 무역의존도는 73%로 증가하였고 북한의 지하자원은 속속 중국으로 수출되고 있음.

○ 백승주 박사는 오바마가 자신의 구상을 우리정부의 한반도 비전에 맞추려는 전략적 노력이 필요하다고 주장하고 있는데, 현재 남북관계가 단절 직전의 상태라고 보고 남북관계가 파탄난 상태에서 미국이 한국의 대북정책을 존중하리라 기대하는 것은 가능성이 희박함.

그런데 남북관계의 파탄 상황의 원인 중 일부는 북한보다 경제력이 적어도 40배 이상 우월한 우리 정부의 대북 전략 부재 또는 비합리적인 대북 정책에 있는데, 이에 대해서는 문제 제기를 전혀 하지않으면서 미국이 한국의 대북정책을 중시할 필요성을 얘기하는 것은 실현 가능성이 거의 없는 제안을 하는 것임. 이를테면 초강대국인 미국의 부시행정부가 6년간 일관되게 북한 ‘버릇 고치기’를 시도했지만 결과는 북한의 핵실험으로 나타났고 이에 대해 부시 행정부는 속수무책이다가 오히려 북한과 대화를 시도하였는데, 현재 우리 정부가 북한 ‘버릇 고치기’를 또 다시 시도하고 있음. 그런데 이를 올바른 정책인듯이 옹호하면서 미국이 한국의 대북 정책을 존중해주기를 바란다고 하는 것은 한반도 정세의 파국을 바라는 것과 크게 다르지 않음. 오히려 우리 정부가 오바마 행정부의 대북 고위급 대화 접근 및 북핵문제의 포괄적인 해결방안에서 교훈을 얻기를 기원해야 할 것임. **P**

## ○ 2차 핵실험의 의도

- 핵 기술력 제고를 위한 예정된 움직임으로 판단됨. 기술력이 있어야 협상도 있고, 체제 내부 단속도 있다고 볼 것임. 2006년 핵실험에 이은 후속 작업의 의미임.
  - 미국과 향후 갖게 될 지도 모를 협상에 대비하여 ‘몸집’을 크게 하기 위한 수순으로 이해됨.
  - 그러나 협상용이라고만 보기에다 석연치 않음. 협상용이라면 북한은 이미 지금까지의 과정을 통해 충분히 갖고 있음. 그렇다면 협상용 이외의 의도, 즉 보유국의 지위를 얻기 위한 의도를 잘 보여주는 사건임. 핵군축 협상을 위한 것이라는 해석도 결국 협상용인데 이것 역시 보유가 전제돼야 하는 것임.
  - 이런 점에서 북한은 My Way를 걸어가는 것으로 보임. 그 과정에서 미국 등 협상을 원하면 그만큼 값을 치르고 폐기하는 것이 될 것이고, 그렇지 않으면 보유로 간다는 뜻임. 이는 북한의 속내가 어디에 있든, 적어도 핵무기 정책은 그런 방향으로 가고 있음을 의미함.
  - 따라서 협상용에 무게를 두는 해석은 북한의 핵행보를 지극히 작은 부분만 설명하고 있음.
- cf. 개성공단에 대한 북한의 4·21통지의 경우도 이와 유사하다고 할 수 있음. 즉 자신들이 원하는 조건으로 하고 싶으면 하고 그렇지 않으면 안해도 무방하다는 입장. 이런 의미에서 우리들의 북한 행태에 대한 해석은 우리가 보고 싶은 대로 보는 측면이 강함.

## ○ 이해하기 어려운 북한의 행보

- 최근 북한의 대남, 대외 행보는 북한이 뭔가 조급해 진 것 같은 느낌을 줌.

2008년 3월 24일 이명박 정부 출범 1개월도 안 돼 대남 강압정책을 가시화한 것은 그 이전 이명박 후보나 선거 이후의 침묵과 대비되며, 작년 하반기부터 지금까지의 대남 공세는 일직선으로 강압정책 노선으로 가고 있음.

- 더욱이 2009년 4월 5일 오바마 정부 출범 3개월도 되지 않은 시점에 장거리 로켓을 발사하고, 이번의 2차 핵실험을 한 것은, 비록 2003년 이후 6자 회담 및 북미 양자협상에서도 부분적으로 드러나긴 했지만, 미국의 신정부가 전임 부시 정부와는 다르게 신중한 대북 입장을 밝혔음에도 몰아치듯이 도발적 공세를 펴고 있는 것으로 보임.
- 김정일의 건강상의 문제와 후계문제, 2012년 강성대국 건설의 목표가 초미의 관심이라고 하더라도 이해하기 어려운 것임. 이같은 행보에 한국이나 미국 변수가 설혹 영향을 줬다고 하는 부분은 더더욱 설명하기 어려운 것임.
- 따라서 내부 정책결정 시스템에 뭔가 문제가 있는 것이 아닌가 하는 판단이 들 정도임. 이 경우 가장 가능성이 높은 것은 김정일의 판단력에 문제가 있는 것임.

## ○ 국제사회의 대응: 악순환과 위기, 그리고 대화

- 미국의 입장에서도 당장 대화로 나올 가능성은 낮아 보임. 선의에 선의로 대응해야 오바마의 신외교가 작동할 터인데, 북한의 장거리 로켓 발사에 이은 2차 핵실험은 미국의 입지를 매우 좁히는 결과를 나올 것임. 이미 미국 쪽에서 핵실험에 그다지 신경 쓰지 않겠다는 입장이 나오는 것은 첫째, 북한의 행태에 대해 이미 알고 있다는 신호이며, 둘째, 오바마 정부가 이제 갓 출범한 정부로서 국민적 지지도와 세계 여론의 지를 받고 있다는 점에서 시간에 아직은 구애받지 않는다는 배경이 있음.
- 미국의 입장에서는 중국의 역할에 더 많은 기대를 할 것이며, 국제적 협조를 우선시 하는 오바마 정부로서는 혼자서 책임을 떠안지 않겠다는 외교노선을 발휘할 것으로 예상됨.
- 유엔에서의 제재가 실효성이 없다고 해도 강경한 대응이 나오도록 미국이 주도할 것이며, 오바마 정부와의 협력이 필요한 중국으로서도 이에 화답해 나오지 않을 수 없을 것임. 오바마 정부의 유연성이 중국에는 자극제가 될 것임.
- 이에 따라 북한의 추가 도발적 행태가 예상되며, 이는 북한 문제가 악순환의 고리로 들어간다는 것을 의미함. 그러나 이런 상황의 장기 지속은 어려울

것임. 결국 북한이 태도를 바꿔 대화를 제의할 것으로 예상됨.

### ○ 남북관계: 유연함의 힘

- 2차 핵실험 이후 남북관계는 더욱 경색으로 치달을 것임. 정부의 PSI 전면 참여로 북한은 '선전포고'로 간주하겠다고 했으므로 서해상에서의 도발은 불가피해 보임. 말로 공언한 것은 실천에 옮기겠다는 것이 최근 북한의 행태이므로 이에 대한 대비가 있어야 함.
- 이런 점에서 한국 역시 북한의 도발에 단호하게 대응하는 것이 불가피함. 이명박 정부 임기 동안 남북관계 없다는 각오로 나가야 함. 그러나 이러한 각오와 동시에 언제든지 대화의 문이 열려 있으며 선의에는 선의로 대응한다는 원칙을 분명히 밝혀야 함. 또한 북한을 대화와 교류로 나오도록 최선을 다해 설득해야 함. 필요하다면 지금의 긴장과 위기 국면이 정돈된 뒤에 정부가 할 수 있는 포괄적인 평화방안을 제시하는 것도 바람직함.
- 정부의 대응행동의 국내외적 정당성을 확보하기 위해서는 유연한 태도가 필요함. 국면적 상황에서의 강경도 필요하지만, 장기간의 관점에서의 유연함이 필요함.

### 토론문 3

이기동 국가안보전략연구소 책임연구위원

○ 오바마 행정부 출범 4개월 만에 북한은 장거리 로켓 발사에 이어 2차 핵 실험을 강행하였다. 이러한 북한의 행보는 한 마디로 이례적이고 전격적이면서도 북한의 조급함을 방증하는 것이다. 북한의 조급증은 2012년 강성대국 진입이라는 국가목표의 달성과 밀접히 관련되어 있다. 2012년 말까지 강성대국 진입을 달성하겠다고 북한주민들에게 공개적으로 확인한 북한당국은 이제 불과 2년 6개월여 남짓 기간 안에 강성대국 대문 진입 성공을 대내외적으로 자부할만한 성과와 업적을 만들어내야 하기 때문이다. 그래야만 후계체제 구축의 정당성을 확보하고 본격적인 구축을 위한 동력을 마련할 수 있다.

○ 이런 맥락에서 북한은 최근 새로운 혁명적 대고조 운동의 일환으로 150일 전투를 적극적으로 추동하고 있다. 그러나 북한당국의 의도와 달리 150일 전투가 탄력을 받지 못하고 있다. 당국의 노력 동원에 대한 북한주민들의 피로감이 증가하고 생존을 위한 사익 추구를 우선시하는 주민 의식과 관행이 오래전부터 널리 확산되어 왔기 때문이다. 북한이 지난해부터 '정신력'을 부쩍 강조하고 나선 이유도 이러한 아래로부터의 변화를 반영한 것이다. 따라서 북한은 장거리 로켓 발사와 2차 핵실험을 통해 체제에 대한 자긍심과 북한주민들의 정신력을 발양하도록 하기 위한 신심을 주고자 하는 것이다. 이렇게 함으로써 150일 전투에 활력을 불어넣는다는 계산이다.

○ 그러나 이러한 정신적 자극에 따른 현실적 동원 효과의 지속력은 길지 않다. 그것은 그동안 한 차례의 핵실험과 여러 차례의 장거리 로켓발사 실험을 통해 확인되었다. 따라서 북한당국은 핵과 미사일 실험을 통해 주민들에게 과학기술강국임을 각인시키고 발전된 과학기술에 입각하여 곧 경제강국이 실현될 수 있다는 희망과 비전을 제시하고 있는 것이다.

○ 그리고 북한은 장거리 로켓발사와 핵실험에 따른 국제사회의 대북제재 분위기를 국내

정치적으로 적극 활용하고자 하는 의도도 엿보인다. 후계체제 구축과정에서 발생할 수 있는 불만과 권력암투의 가능성을 외부의 긴장을 통해 통제하려는 전형적인 수법이다. 이런 맥락에서 보면, 9월 정권창건기념일이나 10월 당창건 기념일까지는 국제사회의 대북접근 방식과 관계없이 외부긴장을 고조시키는 정책을 지속할 것으로 예상된다.

- 이러한 분위기 속에서 북한은 후계체제를 조기 가시화할 가능성을 배제할 수 없다. 150일 전투가 끝나는 정권창건기념일이나 당창건 기념일이 중요한 전기가 될 것으로 보인다. 150일 전투를 성공적으로 평가하면서 기념일을 축제분위기로 조성하면서 후계체제를 가시화하는 방법이다.
- 후계체제 조기 가시화 이후 북한은 대미협상 국면으로 상황을 반전시킬 가능성이 높다. 이렇게 함으로써 후계자를 과학기술발전의 화신이자 탁월한 외교술을 지닌 영장으로 이미지 구현을 시도하는 것이다. 그리고 2012년 강성대국 진입 성공을 대대적으로 선전하면서 후계체제를 공식화하면서 공고화의 길로 나아갈 것으로 예상된다.
- 이렇듯 최근 북한의 강경행보는 후계체제 구축을 위한 정치일정과 관련지어 해석할 수 있다. 그래야만 북한이 왜 조급증을 보이고 왜 이시점에서 핵실험을 실시하였는가에 대한 의문을 풀 수 있다. 북한에서 5월 25일은 1967년 김일성 유일사상체계 확립을 위한 중대한 계기를 마련한 날이다.

#### 토론문 4

박영호 통일연구원 선임연구위원

- 2009년 5월 25일 오전 북한이 두 번째 핵실험을 했다. 2006년 10월 9일 이후 약 2년 8개월만의 일이다. 북한당국은 조선중앙통신을 통해 “자위적 핵억제력을 백방으로 강화하기 위한 조치의 일환”으로 지하 핵실험을 했으며, “폭발력과 조종기술에 있어서 새로운 높은 단계에서 안전하게 진행됐다”고 주장했다. 북한의 2차 핵실험은 지난 4월 초 장거리로켓 발사 이후 조성된 한반도정세의 엷힌 실타래를 더욱 풀기 어렵게 만드는 행동이다. 유엔 안보리가 소집되고 북한에 대한 결의안 채택이 추진되며 이에 대해 북한이 반발하는 일련의 갈등의 소용돌이가 다시 한 번 펼쳐질 것이다.
- 1990년대 초 북핵 문제가 국제적 사안으로 떠오른 이후 지금까지의 과정이 증명해주듯이 북핵 문제의 해결은 근본적으로 매우 어렵고 복잡한 도전 과제이다. 북한의 체제유지 전략, 군사안보 전략, 핵개발 의도, 대미정책, 대남정책 등에 대한 해석에서부터 해법에 이르기까지 합의의 도출이 매우 어려우며, 설사 합의 도출에 성공하더라도 상대방 북한의 대응을 예상하는 것 또한 쉽지 않기 때문이다.
- 특정 정책의 결과를 목표치와 대비하여 평가하면, 부시 행정부 8년 동안의 대북정책은 북한이 핵실험을 단행함으로써 시작 때보다 더 악화된 결과를 가져왔다. 이러한 점은 김대중 정부와 노무현 정부의 경우에도 해당된다. 두 정부 아래서 세웠던 목표인 ‘북핵 불용’은 북한의 핵실험 단행으로 소기의 성과를 달성하지 못했다. 그만큼 북핵 문제의 해결이 어려운 사안임을 반증한다. 그러나 북핵 문제의 해결을 추진하는 과정에서 세웠던 북한의 핵무기 개발 프로그램에 대한 전제에 커다란 오류가 있었음을 냉정히 반추하는데

인색해서는 안 된다.

- 6자회담은 북핵 문제 해결을 위한 다자 틀로써 구성·가동되어왔으나, 북핵의 검증 가능한 폐기를 통한 비핵화의 달성이라는 목표는 북한의 2차 핵실험으로 새로운 환경 아래서 새로운 협상을 시작하기도 전에 커다란 장애물을 맞게 되었다. 6자회담의 기획자에게 소기의 목표를 달성하기 위한 최대의 기대치는, 북한 이외의 나머지 5개국이 목표에서는 물론 방법에서도 일치하거나 적어도 최대로 조율된 공유치를 갖고 북한과 협상하는 것이었을 것이다. 그러나 지금까지 진행된 6자회담에서 북한 핵에 대한 인식, 참여국의 역할의 강도나 이루고자 했던 중간 목표, 각자가 원하는 이익 등에서 차이가 있었다. 특히 북한에게는 애초부터 그리고 앞으로도 계속해서 미국이 자기 측 이익의 관철을 위한 핵심적인 협상 상대방이다.
- 북한이 장거리 로켓을 시험 발사하고 핵실험을 하는 것에 대한 평가에 있어서 여전히 의견의 대립이 존재하고 있다. 한편에서는 북한은 나름대로의 생존과 경제발전 전략을 추진하고 있으며, 핵무기 개발프로그램은 그러한 목표 달성을 위한 수단이라는 것이다. 북한이 핵실험까지 하는 까닭은 미국의 ‘적대시’ 정책 때문이며 따라서 미국이 먼저 정책 전환을 하면 협상을 통한 북한 핵문제의 해결을 가능하게 만든다는 논리이다. 다른 한편에서는 북한은 생존을 위해서 핵무기를 개발하고 핵 프로그램을 유지하는 것이며 핵무기의 폐기는 체제 생존과 결부되어 있으므로 결코 쉽게 포기하기 어렵다는 논리이다. 이러한 양 논리의 사이에 절충적인 논리들이 있을 수 있다.
- 그런데 문제는 두 논리가 공통의 근거에 기반하고 있는가, 아니면 각자의 논리를 뒷받침하는 근거에 의존하고 있는가이다. 또는 설득력이 있는 근거 또는 추정 근거를 제시하여 자기의 논리를 설명하고 예측하기 보다는 비합리적인 주장을 합리적인 것처럼 포장하여 논리를 전개하고 있는 것은 아닌가도 생각해보아야 한다. 왜냐하면 북핵 문제를 해결하기 위한 정책대안을 강구할 때 전제가 되는 북한의 핵무기 개발프로그램의 의도에 대한 이해가 다르면 정책대안에 대한 이해는 차이가 있을 수밖에 없기 때문이다. 예를 들어, 북한 핵 프로그램은 단지 협상용이기 때문에 주고받기 협상을 통해 문제 해결이 가능하다고 주장하는 논리와, 북한 핵은 근본적으로 정권 및 체제 수호용이기 때문에 단순한 협상만으로는 해결이 어려울 것이라고 주

장하는 논리 사이에는 근본적인 간격이 존재하며 그 간격을 메우는 것 자체가 쉬운 일이 아니다.

- 북한의 장거리 로켓발사는 핵무기개발 프로그램과 밀접하게 연관되어 있다. 핵무기 개발은 핵무기를 탑재하여 운반할 수 있는 미사일개발과 직결된다. 따라서 북한에게 탄도미사일 개발과 핵무기 개발은 동전의 양면이다. 북한의 탄도미사일 개발 단계와 핵무기 개발프로그램의 역사는 이를 생생하게 증명해주고 있다. 따라서 대량살상무기 확산 방지 차원에서 북핵 및 미사일 문제를 보는 미국의 정책과, ‘강성대국의 문’을 열기 위해 군사강국을 보다 튼튼하게 만들려는 북한의 정책은 상호 충돌할 수밖에 없다. 6자회담이나 미·북관계의 미래는 이러한 본질적인 충돌의 문제를 어떻게 완화해나가는가 또는 회피해나가는가에 달려있다고 본다. 아니면 근본적으로 북한체제의 변화 문제와 연관될 수도 있다.
- 북한은 이미 1992년의 한반도비핵화 공동선언을 통해 비핵화를 약속한 바 있으나 그 약속은 지켜지지 않았다. 북한은 6자회담을 통해서도 한반도비핵화를 약속했다. 그런데 북한은 한반도 비핵화란 ‘전조선반도’의 비핵화라고 말하고 있으며, 이는 바로 주한미군문제와 미국이 제공하는 핵우산과 연계된 것이다. 그러나 여타 6자회담 참여국에게 한반도 비핵화란 북한 핵의 폐기를 말하는 것이다. 북한은 이미 지난 2005년 2월 10일 6자회담의 무기한 불참을 선언하면서 동시에 ‘핵무기 보유’를 선언했다. 이어 2005년 3월 31일에는 핵보유국으로서 6자회담을 군축회담으로 전환해야 한다고 주장하기 시작했다. 이러한 주장은 그 이후 일관되게 유지되고 있다. 2006년 7월 5일에는 장거리 탄도미사일 대포동 2호를 시험 발사했으며, 마침내 2006년 10월 9일 핵실험을 단행했다. 이후 미·북 협상이 진행되면서 일시적인 북핵 관리가 이루어졌으나 북한의 핵무기 개발과 미사일 개발이 중단된 것은 아니다.
- 2008년 11월 미국에서 오바마 후보가 당선되자 일부에서는 미·북 관계의 획기적 진전 가능성을 기대하였다. 북한도 새로 출범하는 민주당 정부에 대해 나름대로의 기대를 가졌을지도 모른다. 그러나 북한은 민주당 정부에 대해 공세적으로 나왔다. 오바마 정부가 출범하기 직전인 2009년 1월 17일 북한 외무성 대변인은 북한이 핵무기를 만든 이유가 미국으로부터 관계정상

## NOTES

하나 경제지원을 얻는 것이 아니라 “미국의 핵위협으로부터 자신을 지키기 위해서”였으며, 따라서 한반도 핵문제의 본질은 “미국 핵무기 대 우리 핵무기문제”라고 주장했다. 북한은 핵보유국으로서 자신의 핵무기 포기과 미국의 핵위협 제거를 맞추는 핵협상을 하자고 제안한 것이다. 6자회담을 진행하면서도 북한 측이 이미 주장한 입장이다. 2009년 4월의 장거리 로켓발사와 5월 25일의 2차 핵실험은 이의 연장선상에 있다. 4월과 5월에 이어진 북한의 공세는 북한이 자신들의 전략구도에 따라서 움직이고 있음을 보여주는 것이다.

- 한편, 북한의 최근 공세는 북한 내부의 상황과도 연관이 있다. 북한에서는 2007년 9월경부터 남북관계에 대한 비판적 재검토가 시작된 것으로 추정되고 있다. 통일전선부와 민족경제협력추진위원회 등 대남기구에 대한 조사가 진행되었다는 것이다. 또한 이 시기부터 남한에 대한 환상을 경계하는 투쟁을 대내정책 상의 주요 의제로 설정했다는 분석이 제기되었다.<sup>10)</sup> 개혁·개방을 배격하고 현존 체제를 유지하기 위한 과거 지향적 정책이 강화되고 있는 것이다. 집단적 동원 방식의 ‘혁명적 대고조’나 지난 4월 최고인민회의 제12기 1차 회의에서의 국방위원회 강화에 이르기까지 일련의 기존 체제 강화 조치는 안보적 차원에서 사실상의 핵보유국으로 인정받는 정책과 맥을 같이 하고 있는 것으로 볼 수 있다. 6자회담이나 미·북관계의 미래를 전망할 때 이러한 북한의 전략이 반드시 고려되어야 한다.

10) 박형중, “북한의 좌절과 도전(2007.10~2009.5)” 통일연구원 온라인 시리즈(CO2009-33), 2009.5.20.

[평화재단 제31차 전문가포럼]  
북한 로켓 발사 이후 6자회담과 북미관계의 향방  
NOTES

[평화재단 제31차 전문가포럼]  
북한 로켓 발사 이후 6자회담과 북미관계의 향방  
NOTES