

평화재단 제57차 전문가포럼
THE PEACE FOUNDATION 57th FORUM

미국대선 이후, 북미관계를 전망한다

일시 | 2012. 10. 16 (화) 오후 2:00-5:00

장소 | 평화재단 강당

주최 | 평화재단 평화연구원



미국대선 이후, 북미관계를 전망한다

- 일시 | 2012년 10월 16일 (화) 오후 2:00-5:00
- 장소 | 평화재단 강당
- 주최 | 평화재단 평화연구원

■ 프로그램

14:05	(5)	여는말	김형기 (평화재단 평화연구원 원장)
14:10	(10)	사 회	허문영(통일연구원 선임연구위원)
14:20	(20)	발 표1	김정은 체제의 대미관계 전망과 우리의 과제 최용환(경기개발연구원 통일동북아센터장)
14:40	(20)	발 표2	미국대선 전망과 대북정책의 향방 박인휘 (이화여자대학교 국제학부 교수)
15:00	(10)	토 론1	임수호(삼성경제연구원 수석연구원)
15:10	(10)	토 론2	손병권 (중앙대학교 국제관계학과 교수)
15:20	(15)	휴 식	
15:35	(85)	질의응답 및 전체토론	
17:00		폐 회	

차례

여는 글	4
발 표 1 김정은 체제의 대미관계 전망과 우리의 과제.....	5
최용환 (경기개발연구원 통일동북아센터장)	
발 표 2 미국대선 전망과 대북정책의 향방.....	23
박인휘 (이화여자대학교 국제학부 교수)	

여는글

미국은 11월6일 대통령 선거를 앞두고 막바지 각축전을 벌이고 있습니다. 언제나 그렇지만 미국 대통령이 어느 당의 후보가 되느냐, 그래서 미국의 대한반도 정책이 어떻게 달라지느냐 하는 것은 우리의 최대 관심사 중의 하나입니다.

그러나, 이번 미 대선에서는 어느 당의 후보가 대통령이 되더라도 향후 북미관계를 지금처럼 소원한 채로 두고 갈 수는 없을 것입니다. 우선 '아시아로의 귀환' 을 표방한 미국의 입장에서는 동북아 전략이 무엇보다 중요할 수밖에 없기 때문입니다. 또한 북한의 핵능력이 계속 향상되고 있는 현실을 두고만 볼 수 없을 것입니다. 미국의 차기정부는 이런 상황을 어떻게든 타개하려고 할 것입니다. 이런 속에서 김정은 체제도 미 대선 이후를 내다보며 여러 가지 포석을 하고 있습니다. 최근 북한이 보이고 있는 여러 가지 대내외 정책의 변화양상은 이러한 포석과 무관하지 않아 보입니다.

북한이 무엇을 의도하고 있는지, 지금처럼 중국 일변도 외교를 지속해 갈 것인지, 그리고 6자회담의 자리로 돌아올 것인지 우리는 읽어야 합니다. 미국의 대북정책도 어떤 방향으로 설정 될 것인가가 중요합니다. 북미관계의 변화는 한반도와 동북아의 안보환경에 커다란 영향을 가져다주기 때문입니다. 남북관계를 우리가 주도해 나가기 위해서는 이 같은 변화요인들과 전개양상을 정확하게 진단하고 향후 대북정책 방향 수립에 투입해야 할 것입니다.

이에 평화재단에서는 미국 대통령 선거 이후의 북미관계를 전망하고 우리의 전략은 어떠한지 하는지에 대해 함께 지혜를 모으는 시간을 마련하고자 합니다. 여러분의 많은 관심과 참여를 부탁드립니다.

2012년 10월
평화재단 평화연구원

김정은 체제의 대미관계 전망과 우리의 과제

최용환 경기개발연구원 통일동북아센터장

I. 머리말

II. 김정은 체제의 과제와 주변 환경

III. 북한의 선택

IV. 김정은 체제의 대미관계 전망

V. 맺는말

I. 머리말

○ 김정은 체제의 미래를 둘러싼 논쟁

- 북한 체제의 내구성 전망

- 어리고 경험이 부족한 김정은의 등장 이후 김경화·장성택 등의 후견체제 혹은 사실상의 집단지도체제라는 전망이 우세한 가운데, 김정은으로의 권력 승계 과정 자체는 별 문제 없이 진행
- 엘리트 집단의 분열 가능성과 북한체제의 변화 전망

- 개혁·개방 가능성 전망

- 해외 유학과 출신인 김정은이 개혁·개방에 나설지 여부를 둘러싼 논쟁
- 단기적으로는 김정일 유훈통치에 기댄 기존 정책 답습 가능성이 높다는 전망이 우세하나, 경제난 극복을 위한 개혁조치에 대한 기대 증가(cf. 6.28 조치)

- 대외정책 변화 전망

- 북중 경협이 확대가 두드러지는 가운데 두만강 하구 지역을 중심으로 한 북한의 북방경제특구의 미래에 대한 논쟁
- 북한의 대중 종속화에 대한 우려와 북중 경협이 북한의 변화를 촉진할 것이라는 기대가 교차

- 대북정책의 방향

- 현재와 같은 남북관계의 경색국면을 어떻게든 해소해야 한다는 것에 대해서는 다수가 동의
- 과거 대북 포용정책으로의 회귀보다는 발전된 대북정책이 필요하다는 점에 동의하나, 대북정책을 둘러싼 남남갈등 가능성

- 2013년 동북아 정치 지형의 변화와 한반도 문제
 - 2012년 말이면 한국, 미국, 중국의 리더십 교체
 - 이미 리더십이 교체된 북한과 러시아를 포함, 일본까지 정권교체가 이루어진다면 6자회담 당사국 모두의 정권교체가 이루어짐

- 이 글의 목적
 - 북한의 새로운 지도자가 해결해야 하는 과제가 무엇이며, 어떤 정책적 선택을 할 것인지를 전망하는 것
 - 북한의 과제가 무엇이며, 어떠한 정책적 환경에 놓여있는지 분석할 필요
 - 이 가운데 북한 대외관계의 핵심이라고 할 수 있는 북미관계를 전망하고 우리의 정책 과제를 도출하는 것이 이 글의 목적

II. 김정은 체제의 과제와 주변 환경

- 김정은의 권력 승계 과정
 - 2008년 가을 김정일 국방위원장의 건강 악화
 - 2009년 1월 8일 김정은이 후계자로 내정되었다는 교시가 리제강 중앙당 조직지도부 제1부부장에게 하달되면서 김정은이 내부적으로 후계자로 결정됨¹⁾
 - 2009년 4월 제12기 1차 최고인민회의: 국방위원회 위원 보강, 장성택 당 행정부장을 국방위원에 선임 (2010년 6월 7일, 최고인민회의 제12기 제3차 회의에서 장성택은 국방위원회 부위원장으로 승격)

1) 이상숙, “김정은 체제의 권력구조와 경제 개혁·개방정책 추진 가능성,” 국립외교원 외교안보연구소, 『주요국제문제분석』 No. 2012-17 (2012. 7. 23), p. 5.

- 2009년 헌법 개정: 국방위원회 권한과 위상 강화
- 2009년 9월: 김정은 '인민군 대장'
- 2010년 9월 제3차 당대표자회: 김정은 당중앙위원회 위원, 당중앙군사위원회 부위원장 선출 (후계자 지위 공식화)
- 2010년 10월 9일 당 창건 65주년 경축 중앙보고대회 김정은 참가, 당 창건 경축 열병식 주석단에서 군부대 열병신고를 받고 중국 인사들과 접촉
- 2011년 12월: 김정은 최고사령관 취임
- 2012년 4월 11일 제4차 당대표자회: 김정일 '영원한 총비서', 김정은 당 제1비서 (당 정치국 상무위원, 중앙군사위원회 위원장)
- 2012년 4월 13일 제12차 최고인민회의: 김정은, 국방위원회 제1위원장
- 김정은 체제 수립 과정에 대한 평가
 - 김정일의 급작스러운 사망에도 불구하고, 북한 내부의 균열이나 갈등이 발생하고 있다는 증거는 부족하며 김정은으로의 권력 승계는 일사천리로 진행됨
 - 김일성에서 김정일로의 권력 승계에 비해 준비 기간이 짧았으나, 내부적으로는 권력 승계를 나름대로 준비하고 있었으며 계획된 일정을 밟은 것으로 추정
- 그렇다면 김정은 체제는 안정적인가?
 - 지도자가 김정일에서 김정은으로 바뀌었을 뿐 북한이 안고 있는 구조적인 문제 (만성적인 경제난과 대외적 고립 등)는 지속. 북한 체제에 대한 전망은 단기적 안정, 장기적 불안정²⁾

8 미국대선 이후, 북미관계를 전망한다

- 2012년 4월 15일까지의 과정은 수년간 준비해 온 과정이 안정적으로 진행된 것, 이제부터 김정은 체제는 경제난과 대외관계 등 불안정의 세계에 직면³⁾
- 북한의 지도자 김정은의 어린 나이와 경험 부족 등으로 인한 최고지도자의 구심력 부족은 북한 체제의 불안정성 요인이라는 지적
 - 북한의 신속한 영도체계 계승은 인격적 리더십이 부족한 김정은의 제도적 리더십 보완이라는 지적, 유훈통치에의 의존 경향(10.8 유훈), 김정은만의 통치 이념 부재(통치 이념에 대한 해석권 주도 및 독점 여부), 군부 엘리트의 입김 등 김정은 통치 체제의 불안정성 요인이 다수 존재⁴⁾
- 이러한 국내의 평가는 북한의 권력 승계가 순조롭게 이행되고 있다는 중국 정부의 공식적 입장이나 보스워즈 등 미국 내 일부의 지적과 상이
- 북한 체제에 대한 전망이 언제나 장기적으로 불안정하다는 평가가 일반적인 것은 북한이 안고 있는 구조적 문제의 해결이 매우 어려워 보이기 때문
 - 수령에게 모든 권력이 집중되어 있는 체제에서 리더십의 교체는 언제나 위기일 수밖에 없으며, 특히 북한은 수령의 제도적 재생산 구조가 취약
 - 자생적 성장의 동력을 발견하지 못하고 있는 북한 경제의 현실과 경제난
 - 핵문제 등으로 인한 대외적 고립과 시대에 역행하는 폐쇄체제의 지속가능성에 대한 외부세계의 의구심 등

2) Yonghwan Choi, "North Korea's New Leadership and Diplomacy: Legacy and Challenges of the Kim Jong Il Era," *Journal of Peace and Unification*, Vol. 2, No. 1 (Spring 2012)

3) 차문석, "김정은 체제의 안정성 평가: 체제 지탱력을 중심으로," 『북한연구학회 춘계학술회의 자료집』 (2012), pp. 10-13. 차문석의 표현을 빌자면 김정은 체제는 클로즈드 코스에서 이제 오픈 코스에 접어들었으며, 오픈 코스의 불안정성 요인은 많지만 김정은 체제의 정책 범위는 제한적이거나 부재중.

4) 이기동, "김정은 유일지도체계의 이행 가능성에 대한 시론적 연구: 권력엘리트 간 수평적 균열을 중심으로," 『한국과 국제정치』 제28권 2호 (2012년 여름), pp. 58-66.

○ 북한(김정은) 체제의 과제

– 대내적 과제

• 후계체제의 정치적 안정성 확보

- △ 핵심변수: 북한의 엘리트 집단의 이해관계를 새로운 리더십이 얼마나 안정적으로 보장해줄 수 있는지 여부
- △ 엘리트 집단 간 갈등이 나타날 수도 있으나⁵⁾, 엘리트 집단들의 지배연합으로 발전할 가능성도 있음. 북한의 리더십이 엘리트 집단의 이해관계를 적절히 보장해주고, 이들과 새 리더와의 정치적 연대가 이루어질 수 있음. 왜냐하면, 체제 붕괴는 북한 엘리트들에게는 모든 이권의 완전 상실을 의미하기 때문

• 경제난 극복 여부

- △ 핵심변수: 개혁개방과 정권유지의 딜레마 극복여부
- △ 제한적 개방, 선택적 개혁 (통제력을 유지한 상태에서의 제한적 개혁개방을 선택할 가능성)

– 대외적 과제

• 외부고립의 탈피와 경제난 극복에 필요한 외부지원 필요

- △ 핵심변수: 북미관계 개선
- △ 북한에 대한 미국의 관심을 고려할 때, 북미관계 개선 최우선 과제는 핵문제

5) 김정은 체제가 최고지도자의 구심력 부족으로 엘리트 집단 간 갈등이 나타날 것이라는 주장에 대해서는 이기동, “김정은 유일지도체계의 이행 가능성에 대한 시론적 연구” 참조.

○ 2013년 이후 북한을 둘러싼 동북아 환경

– 미중갈등

• 미중관계는 협력과 갈등 요소가 상존

- △ 협력요인: 공포의 균형(미국은 중국의 최대 수출시장, 중국은 미국의 최대 채권국), 미국과 중국의 군사력과 경제력 격차
- △ 갈등요인: 후진타오 이후 중국의 화평굴기(대국굴기) 지역 강자로 인정받고 싶은 중국의 정책적 의지와 증가하는 중국의 국력 vs 아시아 국가를 자처하는 미국

• 2012년 초 발표한 미국의 신국방전략(Defense Strategic Guidance)

- △ 집중 대상지역은 아태⁶⁾, 집중 대상 국가는 중국

• 중국의 해양 전략은 1980년대 중반까지는 연안방어전략이었으나 그 이후로는 근해 적극방어전략으로 전환⁷⁾

• 2011년 11월 호주 방문에서 오바마의 연설 “미국은 태평양 세력이며 여기에 머물 것 ... 미국은 21세기에 아태지역에 온 힘을 쏟을 것(all in)”⁸⁾

- △ 미국의 아시아 중시 전략은 닉슨 독트린의 반대 개념, 닉슨 독트린은 중국과의 협력을 위한 것, 오바마 독트린은 중국을 견제하기 위한 것⁹⁾

6) 탈냉전 이후 미국의 아시아에 대한 관심은 사실 새로운 것은 아니라고 할 수 있음. 미 국방부가 발표한 *A Strategic Framework for the Asia Pacific Rim: Looking toward 21st Century* (April 19, 1990) 서문에서 “미국은 태평양 세력”이라고 언급, *A Strategic Framework for the Asia Pacific Rim: Report to Congress 1992*에서는 아시아의 중요성을 강조, 1995년의 *United States Security for the East Asia Pacific Region*에서부터는 중국 군사력의 급격한 성장과 이것이 아시아에 미치는 영향을 평가하기 시작하였고, 1997년 QDR에서는 중국이 2015년 이후에 미국의 잠재적인 경쟁국가가 될 것이라고 전망한 바 있음.

7) 김열수, “미국의 신국방전략과 한국의 대비전략,” 『국가전략』 제18권 2호 (2012), p. 181. 김열수 교수는 중국은 하와이를 연하는 제3도련선으로 방어권을 확대할 것을 희망하고 있으며, 이는 미국과 태평양을 양분하는 것을 의미한다고 주장.

8) Joseph S. Nye, “A Pivot that is Long Overdue,” *New York Times* (Nov. 21, 2011)

9) 김열수, “미국의 신국방전략과 한국의 대비전략,” p. 185.

- 미중 간에는 협력과 갈등의 요소가 혼재되어 있으나, 아태지역에 한정시켜 생각한다면 갈등요소가 우세한 상황 (대만문제, 중국의 해양진출 저지, 중국이 관심을 가지는 남동중국해는 동아시아 경제의 사활이 걸린 에너지 수송로),
- 문제는 미중 갈등 구도가 형성된다면 북한의 전략적 융통성이 증가할 것이라는 점 (중국의 영향력 증대와 미국 상대적 국력 쇠퇴 경향 주목 필요)
 - 다만 중국이 동아시아에서 지도적 국가가 되기 위해서는 책임 있는 강대국이라는 이미지를 만들어야하고, 이를 위해서는 북한의 일탈적 행동을 어느 정도는 통제할 수 있는 능력 혹은 개연성을 지속적으로 보여줄 필요

- 동아시아에서의 민족주의적 대립 강화

- 한일, 중일, 러일 간에 존재하는 영토문제, 한중/한일/중일 간의 역사문제 등
- 동아시아 역내 국가들 간의 대립은 한반도 평화체제 수립에 부정적 요인
- 미중 갈등의 틀 속에서 역내 국가들 간의 대립적 상황은 중국에게 있어서 북한의 전략적 가치를 높여주는 효과를 가져옴. 이는 북중 경험의 강화로 이어질 가능성

- 글로벌 경제위기

- 미국, 유럽, 일본 등 선진국 경제의 위기: 각 국가의 최우선 순위는 경제문제.
 - 미국의 재정 압박과 군방비 감축 및 전략적 유연성 강조 (불박이군이 아니라 순환군, 이라크나 아프가니스탄에서와 같은 대규모 안정화작전 기피)는 한국군의 역할 증대(cf. 전작권 반환)를 의미, 한국으로서는 한미동맹과 한중관계의 관리가 매우 중요해짐. 한국군의 군사력 증강에 대한 주변국의 반응 및 북한의 대응은 한반도 문제 해결과 관련된 게임을 더 복잡하게 만들 것

Ⅲ. 북한의 선택

○ 체제 단속을 위한 내부 정책

- 사회적 일탈 방지를 위한 다양한 규범적, 제도적 조치 강화

cf. 2010년 인민보안단속법(구 사회안전단속법) 개정, 행정처벌법과 동지심판회와 같은 유사 형법제도 등¹⁰⁾

- 시장 인센티브제도 도입을 통한 생산력 증대 시도

- 북한이 전면적인 개혁개방을 시도할 것이라고 기대하는 사람은 많지 않음
- 문제는 제한적 개혁개방 조치 속에서 현재 북한 체제 유지에 필요한 자원의 획득 구조가 만들어지고 있다는 사실임

△ 이중 가격구조 하의 제도성지대(制度性地代)¹¹⁾는 특권층의 수익이 되며, 북한 국가(지도자)는 이를 제도적으로 보장하는 방식으로 엘리트 계층을 포섭할 수 있음(내부 수탈 구조)

○ 외부 자원 획득을 위한 북중 경험 강화

- 중국의 동북진흥 정책과 러시아의 극동개발 2025는 북한에게는 기회

- 대중 경제의존 심화는 북한의 자율성 감소를 의미.¹²⁾ 북한 역시 이러한 점

10) 박영민, “김정은 체제의 조건과 대미 편승전략에 관한 연구,” 『한국동북아논총』 제63호(2012), pp. 106-108.

11) 소비재의 시장가격 거래 허용과 생산재의 국정가격 고수에 따른 이중가격구조 하에서는 제도에 의해 형성되는 제도성지대가 발생하며, 이는 대부분 일부 특권층의 수익이 됨. 이와 관련된 논의는 이영훈, “김정일 시대의 북한경제 종합평가 및 김정은 시대의 개혁개방 가능성 전망,” 『북한연구학회 춘계학술회의 자료집』 (2012), pp. 139-165 참조.

12) 북중 무역은 전형적인 선-후진국 간 무역구조가 고착화되는 경향을 보임. 이영훈, “중국의 대북 경제영향력 분석,” 『북중 경제협력, 어떻게 볼 것인가』 (동북아공동체연구회, 조선일보 동북아시아 연구소 공동주최 세미나 자료집, 2011. 5. 26), p. 23.

에 대한 우려를 가지고 있음¹³⁾

- 북중 경협 확대를 통한 북한의 대중 의존도 증가는 역설적으로 한국으로 하여금 대북 포용정책을 추진하도록 만드는 압박 효과를 가짐
- 반면, 주변 관계의 안정적 관리를 원하는 중국 정부가 북한의 개혁개방을 압박하는 수단이 될 수도 있음
- 러시아 극동개발의 성공을 위한 시장은 한국과 중국, 일본. 즉, 북한은 시베리아 자원의 통과지 (다만 북한은 이 과정에서 일정한 정도의 통과료를 수수할 수 있을 것)
- 북중 경협은 강화될 전망이나, 북한은 한동안 폐쇄특구형 외화벌이 사업에 치중할 것

○ 남북관계의 활용

- 북한은 차기 한국 정부의 대북 정책이 보다 유연해 질 것을 희망

- 남북교류의 확대가 예상되나, 핵문제 등 북미관계 개선 없는 교류는 한계

○ 핵카드를 활용한 북미관계 개선

- 갈등적 편승 전략: 약소국이 갈등을 야기함으로써 외교 및 경제관계 등을 포함한 협력관계를 구축하는 전략(북중 협력 강화 혹은 한국에 대한 공세적 위협을 통해 북한에 대한 미국의 관심을 유도)¹⁴⁾

13) 김정은 역시 대중 무역의 핵심인 지하자원 수출과 관련하여 우려를 보이고 있음. “나라의 지하자원을 아끼고 적극 보호하여야 합니다. 지금 몇 푼의 외화를 벌겠다고 저마끔 나라의 귀중한 지하자원을 땅탕 개발하여 수출하려고 하고 있는데 이것은 멀리 앞을 내다보지 않고 눈앞의 것만 보는 근시안적태도이며 애국심도 없는 표현입니다” 김정은, “사회주의강성국가건설의 요구에 맞게 국토관리사업에서 혁명적 전환을 가져올 데 대하여,” 당, 국가경제기관, 근로단체 책임일군들과 한 담화 (2012. 4. 27)

14) 박영민, “김정은 체제의 조건과 대미 편승전략에 관한 연구,” pp. 122-123.

IV. 김정은 체제의 대미관계 전망

○ 새로운 리더십과 오래된 문제: 북미관계와 핵문제

- 북한이 핵을 포기할 것인가?

- 북한에게 핵은 대미관계를 포함한 대외관계 조율하는 알파이자 오메가
- 기 재처리한 플루토늄과 개발했음지도 모르는 핵무기: 최후의 정책수단이자, 대외 협상에서 마지막 순간에 포기할 자산
- 하지만 약소국의 핵무기는 정치적 무기이지 군사적 무기가 될 수는 없음

- 북한은 진심으로 대미관계 개선을 원하는가?

- 미국이 세계의 정치과 경제를 주도하던 시기의 대미관계 개선 필요성과 동아시아에서 미중갈등이 심화되는 시기의 대미관계 개선 필요성 비교 필요
- 미국과의 관계가 심각하게 악화되는 것만을 피하면서 중국의 영향력이 증가하는 것을 기다릴 가능성
- 북한이 현 상태에서 버틸 수 있도록 중국이 지원하는 상황에서, 미국의 정책 수단 소진 (cf. 오바마 행정부 출범 초기, 북한의 핵 및 미사일 개발 추세)

○ 핵을 활용한 북한의 전략과 새로운 변화

- 플루토늄으로부터 우라늄으로 이슈 전환

- 경수로 건설 등을 추진¹⁵⁾

15) ISIS의 최근 보고서에 따르면 북한은 영변에 경수로 건설을 지속적으로 추진하고 있으며, 2013년 하반기에는 완공될 수 있을 것으로 전망하고 있음. David Albright and Robert Avagyan, "Update on North Korean Light Water Reactor Construction Project," *Institute for Science and International Security(ISIS) Report* (August 14, 2012) <<http://isis-online.org/isis-reports>> (검색일: 2012. 10. 4)

- △ 북한은 경수로를 건설하면서 이는 평화적 목적의 핵활동임을 강조
- △ 경수로 가동을 위한 저농축 우라늄 기술은 유사시 무기급 고농축 우라늄 기술로 전용할 수 있는 이중용도 기술이라는 점에서 협상카드로 매력적
- △ 우라늄 농축 시설은 외부에서 발견하기 힘들기 때문에 지속적으로 영변이 아닌 제3의 장소에서 우라늄 농축 시설을 가동하고 있을 가능성에 대한 우려가 이어짐¹⁶⁾
- △ 반면 영변의 5MW 원자로 등 플루토늄 추출을 위한 시설은 북한의 협상 카드가 될 가능성(이것은 북한이 플루토늄이 아닌 우라늄으로 핵정책이 전환되었다는 것을 의미¹⁷⁾)
- △ 북한의 주장: 평화적 핵활동은 NPT에서도 보장하는 것이며, 북한은 NPT의 회원국도 아니라는 것

- 핵보유국 공식화

- 두 번의 핵실험 (2차 핵실험은 성공적인 것으로 평가¹⁸⁾)
- 북한은 스스로를 핵국가로 지칭하고, 이제 핵협상의 주제 역시 '핵군축'이 되어야 한다고 주장
- 다루어야 할 의제의 확대: 이미 추출한 플루토늄, 개발한 핵무기¹⁹⁾, 우라늄 농축 프로그램, 그리고 투발 수단으로서 미사일 등
- 북한은 핵 프로그램의 지속적 추진²⁰⁾을 통해, 핵분열성 물질 재고를 확대함

16) 지그프리드 헤커, “6자회담의 교착과 북한 핵개발의 가속화,” 『제7차 세종국가전략조찬포럼 자료집』 (2011. 12. 14)

17) 다만 경수로를 활용해서도 비정상적 운용을 통해 무기급 플루토늄을 얻는 것은 기술적으로 불가능하지 않음. 이용준, 『북한핵: 새로운 게임의 법칙』 (서울: 조선일보사, 2004), pp. 154-157.

18) 지그프리드 헤커, “6자회담의 교착과 북한 핵개발의 가속화,” p. 5. 헤커 박사는 1차 핵실험의 경우 부분적으로 성공하였으나, 2차 핵실험을 완벽한 성공이라고 평가.

19) 북한이 개발한 것이 핵 무기(nuclear weapon)인지 핵 폭발장치(nuclear explosive device)인지에 대해서는 논란이 있을 수 있음. 핵 폭발장치는 완전한 무기화 이전 핵폭발 위력실험이나 기폭장치의 정합성을 시험하기 위해 핵물질과 기폭장치만을 결합한 것임. 핵폭발장치는 투발수단과 결합되었을 때 비로소 핵무기라 불릴 수 있음. 함형필, 『NUCLEAR DILEMMA, 김정일 체제의 핵전략 딜레마』 (서울: 국방연구원, 2009), p. 12. 하지만

20) 북한의 핵분열성 물질 재고 증가에 대해서는 David Albright and Christina Walrond, “North Korea’s Estimated Stocks of Plutonium and Weapon-Grade Uranium,” *ISIS Report* (August 16, 2012) 동 보고서에서 ISIS는 2011년말 북한은 12-23개의 핵무기를 만들 수 있는 핵분열성 물질을 확보했을 것으로 추정.

으로서 미국이 협상에 나서도록 압박할 것

- 핵실험 이후 유엔 안보리에서 채택된 대북제재는 북중 협력이 지속되는 한 실질적인 북한의 태도 변화를 가져오는 데 한계
- 하지만 대량살상무기 확산에 대한 국제사회의 우려를 고려할 때, 북한의 대외적 고립은 지속될 것
- 핵개발 우려 국가에서 대량살상무기를 개발하는 국가가 되었다는 사실은 ‘수평적 핵확산’ 우려로 이어짐 (북한 핵개발의 Red Line: 이란 및 시리아와의 핵관련 기술 및 물질 연계가 이루어질 경우, 북핵 문제는 완전히 새로운 국면으로 전개될 가능성)

- 미중갈등국면에서 6자회담의 효과성

- 미중갈등이 심화된다면 중국에 있어 북한의 전략적 가치 상승
- 북중 경협은 동북진흥을 추진하는 중국의 이해에도 부합(안보리 결의 1874호는 북한의 정상적인 무역거래를 제재하지 않음. 오히려 제14항에서는 북한의 적법한 경제적 활동에 영향을 미칠 의도가 없다는 점을 강조하고 있음. 한국의 금강산 관광과 개성공단 사업이 안보리와 무관하다는 판단이나, 중국의 대북 지원에 명분 역시 이러한 판단에 근거하여 이루어진 것)
- 보통국가를 향한 일본의 열망을 고려할 때, 북한의 핵위협은 일본의 평화헌법 개정 명분이 될 수도 있음
- 그럼에도 불구하고, 6자회담 혹은 북미 양자회담은 북한의 핵활동 동결 및 검증과 관련해서는 여전히 유용한 정책 수단이 될 수 있을 것

△ 북한 핵의 검증과 관련해서는 북미관계가 중요 (cf. 2.29 합의)

- 북핵 폐기와 관련해서는 완전히 새로운 접근법이 필요

- 한국과 미국의 정권교체와 통미봉남(?)

- 2012년 말 한국과 미국의 정권교체 결과를 알 수 없으나, 김대중 노무현 정부 시기 미국의 부시 행정부(혹은 김영삼 정부 시기 클린턴 행정부)와 같은 서로 입장이 다른 한미 정권의 수립은 북한의 정책적 융통성을 증가시킬 것
 - 한미공조, 더 나아가서는 한반도 주변국들 간의 정책공조 없이 북핵 문제 해결은 난망
- 미국의 재정난과 국내문제 등을 고려할 때, 북핵문제가 미국의 정책 우선순위에 들 가능성은 낮음
- 아시아에서 미국의 일차적 관심은 중국의 부상과 이에 대한 대응이 될 것
 - 북한의 도발 가능성과 사용할 수 있는 카드: 3차 핵실험, 대남도발, 미사일 개발 및 시험발사 등
 - 장거리 로켓 시험발사: 북한은 “평화적 목적의 위성 발사는 누구나 가능하다” 는 점을 강조하며, 자신들의 시험 발사는 평화적 용도임을 주장²¹⁾ (cf. 한국의 나로호 로켓 발사와 한미 미사일 지침 개정)
 - 비의도적 문제
 - 원자로의 안정성²²⁾ 등 북한이 의도하지 않았으나 북한의 핵개발 추진 과정에서 발생할 수 있는 사고 가능성
 - 인권문제, 위폐 및 밀수 등 북한 체제의 일탈적 성격과 관련된 제3의 문제 부각 가능성(cf. 과거 BDA, 일본인 납치 문제 등 제3의 이슈가 북미관계의 속도에 크게 영향을 미친 경우)
 - 북한 내 인도적 문제 발생: 자연재해에 취약한 북한 체제의 특성을 고려할 때, 대량 아사 등 인도적 문제 발생 가능

21) 북한은 2009년 4월 15일 ‘우주공간의 평화적 이용’이라는 명분으로 ‘광명성 2호’를 발사. 이희욱, “김정은 체제를 보는 중국의 시각,” 『동아시아브리프』 Vol. 7, No. 1 (성균관대 동아시아지역연구소, 2012), p 63.

22) 지그프리드 헤커, “6자회담의 교착과 북한 핵개발의 가속화,” p. 7.

V. 맺는말

○ 한국 신 정부의 정책과제

- 한미동맹과 한중관계의 관리

- 전시작전권 환수와 독자적 대북 억제능력 확보 필요성
- 미중 갈등 심화 시 한미동맹과 한중관계를 어떻게 관리할 것인가 문제
- 한일관계

- 남북관계 개선 노력 필요

- 5.24 조치의 해제 여부, 식량차관 등이 돌아오는 상황에서 대북지원
- 북핵문제 해결과 남북관계 개선 속도의 불일치 문제
- 북중 경협 등 북한의 북방경제특구 활성화에 대한 대응

○ 북한이 문제인가? 핵이 문제인가? 핵이 없으면 북한은 문제가 아닌가?

- 고르디우스의 매듭을 자른 알렉산더의 칼 vs 솔로몬의 지혜

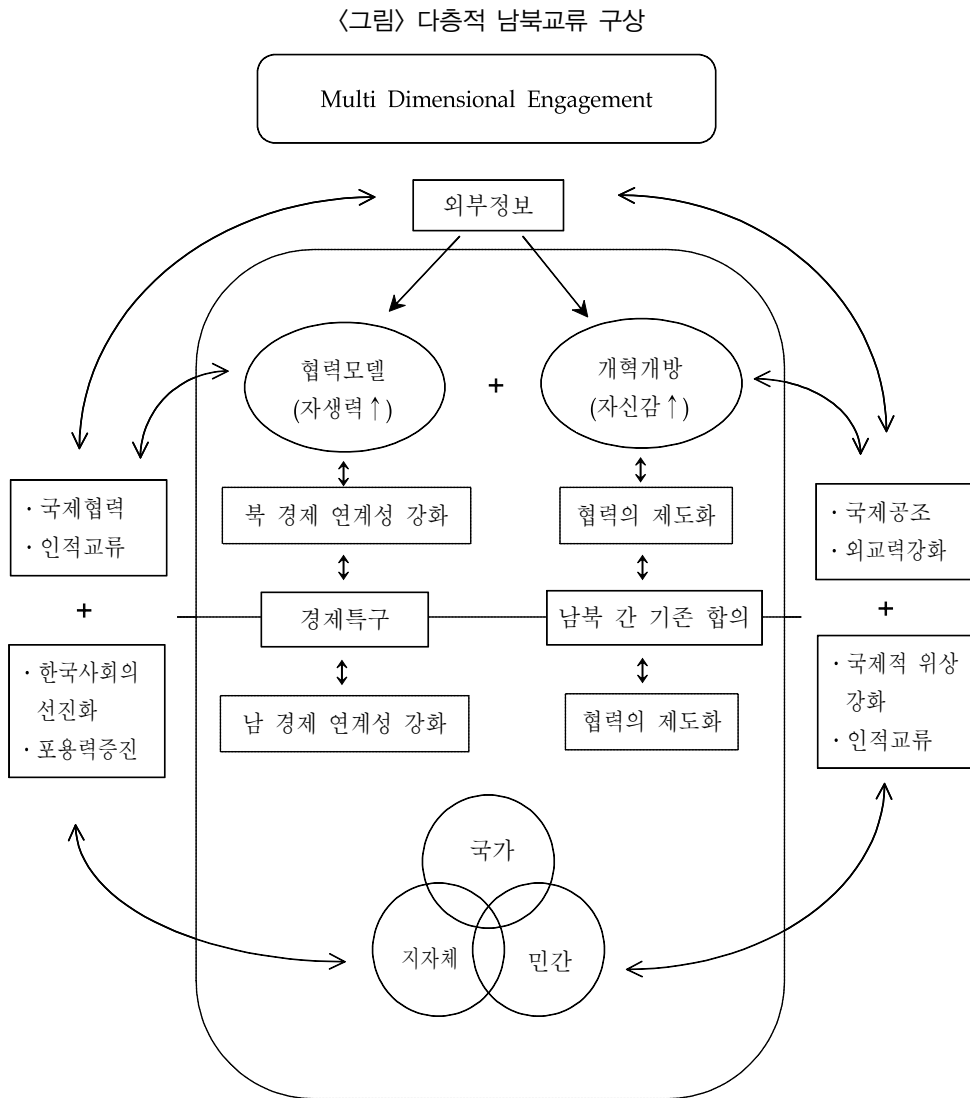
- 모든 상황을 일거에 정리할 수 없다면, 복합다층적 대북 전략 마련 필요

- 북한 문제 자체에 대한 관심 필요

- 과거의 경험, “공산주의 체제는 주변부에서 무한정 부식될 수 있었지만, 최후의 붕괴를 주도할 지는 중앙에서 나올 수밖에 없었다.”²³⁾

23) Tony Judt, *Post War: A History of Europe Since 1945*, 조행복 역, 『포스트워 1945-2005』 (서울: 플래닛, 2008), p. 957.

- 북한 내부의 변화에 대한 관심과 다층적 남북교류 필요



*출처: 최용환, 『북한사회의 변화전망과 대북정책의 방향』 (수원: 경기개발연구원, 2009), p. 127 내용을 수정.

- 남북교류 주체와 의제의 다양화, 사업 지역과 분야의 다변화
- 북한과의 직접 교류와 함께, 국제적 측면에 대한 관심 병행

◦ 남북 간 직접 교류: 교류의 지속성 확보(제도화에 대한 관심)와 함께 남북

교류의 파급효과 제고에 대한 관심이 필요

- △ 개별 사업들은 하나의 과제로 끝나는 것이 아니라 사업간 연계성 제고
 - △ 북한 내부 경제와의 연관성 고민 필요. (ex. 경제특구는 북한 내부경제와의 연관성을 제고하는 방향으로/ 북한 중간간부 층의 외부와의 접촉면 확대, 인적교류 확대 가능성 등 다양한 고려를 통해 사업의 파급력 극대화)
 - △ 우리 사회 내부의 포용력 증진 필요. 즉, 북한 주민들이 같이 살고 싶은 생각이 들만큼 경제적으로 부강하고, 사회적으로 포용력이 높아져야 함
-
- 남북 통합은 남북 간 직접적 교류만으로 가능하기 보다는 국제사회와의 협력, 한국 사회 자체의 성숙도 증진 등 다양한 과제가 동시에 달성되었을 때 가능
 - △ 북핵문제가 심각한 것은 사실이지만, 핵은 외부 위협을 억지하는데 있어 효율적일지 몰라도, 내부의 변화를 방지하는 수단은 아님. **P**

미국대선 전망과 대북정책의 향방

박인휘 이화여자대학교 국제학부 교수

- I. 2012년 미국대선과 한미관계
- II. 오바마와 롬니의 외교정책과 북한
- III. 2013년 이후 한미관계와 북미관계
- IV. 2013년 이후 대북정책 전망

I. 2012년 미국대선과 한미관계

1. 2012년 미국대선의 의미

- 미국대선 결과를 전망하기 위한 다양한 예측 지표가 존재하고 있음. 선거 당 해 년도의 전반적인 실업상황을 참고하기도 하고, 선거 전년도 해의 마지막 달인 12월 경제지표에 주목하기도 하며, 또한 전당대회 개최 및 선거일 100일 전과 같이 특정 시점에서의 여론조사에 유의미한 관심을 가지기도 함.
- 다양한 예측조사들을 종합적으로 평가해 보면 대체로 일정한 차이를 유지하면서 현 오바마 대통령이 롬니 후보를 앞서고 있음. 오바마의 우세가 현격한 수준이 아닌 관계로 현직 대통령이 누리는 단순한 프리미엄이라는 지적도 있지만, 선거결과에 중요한 지표(index)로 작용할 스윙스테이트(swing states)에서 오바마의 우세가 일관되고 나타나고 있는 점은 눈여겨 볼 대목이라고 판단됨. 또한 최근 실시된 조기투표에서 투표참여자의 상당수가 오바마를 선택한 것으로 알려짐으로써 오바마의 당선 가능성이 좀 더 높게 점쳐지고 있는 상황임.
- 미국의 역사를 ‘노예제도, 흑백분리제도, 인종차별정책’ 등의 관점에서 분석하자면 미국의 정치발전에서 흑인의 역할은 괄목할만한 수준이고, 결과적으로 흑인들의 자부심 또한 대단함.
- 60년대 민권법안의 입법화가 결과적으로 닉슨, 레이건, 부시 등 공화당 대통령의 당선에 기여한 측면도 있지만, 오바마는 1960년 선거 이후 48년 만에 최초로 남부에 정치적 기반을 두지 않은 대통령으로서, 그의 재선 여부를 민주주의적 가치의 차원에서 해석하려는 시도가 다수 존재하고 있음.

2. 미국대선과 한미관계

- 오바마 대통령의 외교 아젠더가 대개의 경우 탈근대적인 성격의 이슈(코펜하겐 기후협약, 핵없는 세상 등)였거나, 혹은 전임 행정부의 전쟁을 종료하는 임무였던 관계로, 오바마 대통령의 정체성(자유의 가치, 민주주의, 평등, 글로벌 통합성 등)이 두드러지게 부각되지는 못한 측면이 있음. 이런 차원에서 만약 재선이 된다면, 과거 클린턴 대통령 역시 1기 정부(93-96)보다는 2기 정부(97-2000)에서 중동평화, 미중관계, 북한문제 등 더 많은 업적을 남긴 것과 유사한 사례를 보일 것으로 전망됨.
- 동일한 논리에서 지난 4년 동안 오바마 행정부는 대북정책에 특별한 공과를 남기지지는 못했음. 중동과 아프간에 외교력이 집중된 측면도 있고, 또한 중국의 두드러진 부상, 한국 집권세력의 특징, 한미관계의 속성, 예기치 못했던 사건 등이 복합적으로 작용한 결과로 판단됨.
- 매 4년마다 미국의 선거 결과를 전망하면서 우리는 적잖은 흥역을 치르곤 하는데, 상대적으로 올해는 한국 대선에 대한 높은 관심으로 인해, 미국 선거 결과가 한국에 미치는 영향을 예측하는 일이 의도하지 않게 과거보다 적게 다뤄지는 경향이 있음.
- 하지만 잘 알려진 바와 같이 남, 북, 미, 중에 모두 새로운 리더십이 들어서고, 미중간 G2경쟁이 다양한 영역에서 본격적으로 전개될 것으로 전망되며, 특히 동북아의 공간에서 새로운 경쟁과 갈등 국면이 전개되는 시점이고, 또한 무엇보다도 본 발표주제와 관련한 북한문제의 새로운 단계진입이 전망되는 상황에서, 2013년 이후의 한미관계는 역사상 유례를 찾기 어려울 만큼 중요한 의미를 가진다는 점을 간과해서는 안 됨.

- 오바마 혹은 롬니와 만나게 되는 한국의 신정부, 즉 2013년 이후의 한미관계는 1992년 선거 이후 20년 만에 함께 시작하는 새로운 정부(오바마의 경우 제2기)인 셈인데, 탈냉전 이후 한미간 지금까지 경험하였던 미국의 ‘공화 혹은 민주당 정부’ 그리고 한국의 ‘보수 혹은 진보정권’ 사이의 다양한 조합의 경우를 교훈으로 삼는 것도 매우 의미 있는 접근 방식임.
- 과거 경험을 토대로, 미국의 대통령은 미국 사회의 총체적인 이해관계의 총합을 추구한다는 점을 교훈삼아, 한미관계가 리더십 사이의 정체성간의 만남이 아니라 한국-미국간 포괄적인 국가이익 사이의 만남이어야 한다는 점을 인식.

II. 오바마와 롬니의 외교정책과 북한

1. 북한문제의 본질과 북미관계

- 북핵문제의 본질이라는 관점에서, ‘핵외교’ 의 결과로 국제사회에서 북한의 지위가 향상된 것도 아니고, 북한의 경제 상황이 개선된 것도 아니며, 북한의 안보상황이 개선된 것도 아닌데 왜 북한은 20년이 넘게 핵외교에 전념하는 것일까?
- 한 마디로 북한이 규정하고 있는 핵무기의 ‘안보적 기능’ 이 통상 국제사회가 규정하는 안보적 기능과 전혀 차별적이기 때문인데, 즉, ‘집권세력의 안보 (leadership security 혹은 regime security)’ 를 ‘국가안보(national security)’ 와 동일시하기 때문임. 과거 김정일, 지금의 김정은을 중심으로 한 집권세력의 안전을 확보해 주는 가장 효과적인 수단이라고 믿고 있으며, 이런 믿음은 논리적으로 다시 집권세력의 안전 확보는 북한이라는 포괄적인 사회의 국가안보와 직결된다는 인식을 갖고 있음. 한 마디로 ‘집권안보’ 는 존재하지만 ‘국가안보’ 는 존재하지 않음.

- 국가안보와 집권안보를 동일시하는 착시현상에도 불구하고, 북한의 외교적인 의도가 일정 부분 성공을 거둔 결과, 북한은 한반도 문제를 ‘핵문제’로 일관되게 유지함. 한반도 문제의 ‘한반도’ 화라는 북한 스스로의 주장은 외교적 수사에 불과, 한반도 문제를 국제화시켰고 결과적으로 평화정착을 확보하는 향후 과정에서 주변국은 물론 국제사회의 역할과 개입을 더욱 정당화시킨 측면이 인정됨.
- 북한의 핵개발전략은 한국의 역할을 무력화시키려는 의도였으며, 문제의 핵심을 ‘북한 대 미국’의 구도로 몰고 가겠다는 의지의 표현임. 결과적으로 북한은 한반도 문제 해결에서 국제사회의 영향력을 강화시키고 남북한 관계라는 한반도의 전통적인 대결구도 대신 ‘북한 대 미국’ 혹은 ‘북한 대 국제사회’라는 방식으로 치환하는 데에 일정 부분 성공 거둠.
- 더욱 심각한 문제는 우리 정부(혹은 사회)가 이러한 한반도의 구조적 상황을 해결하기 위한 의지와 능력을 갖추지 못하고 있다는 데에 있음. 축약해서, 근원적해결을 위해 한미동맹이 대북한 군사력을 행사하거나, 아니면 북미관계 정상화를 포함하여 북한의 근원적인 위협의식을 해소해주거나, 혹은 소위 안보-교류 병행 전략 대신 “공진화”의 이름으로 핵무기를 무시하고 남북교류협력 대폭 확대 등의 조치를 취해야 하는데, 현실적으로 정치세력은 어떠한 전략도 채택하기가 불가능
- 결국 “북미관계”가 한반도 문제의 핵심으로 자리잡고 있음.

2. 오바마의 외교정책과 북미관계

- 북미관계의 관점에서 지난 4년 동안 오바마 외교정책의 핵심은 통상 ‘아시아로의 회귀’로 알려져 있음. 훗날 역사가 G2를 하나의 실체가 있는 세계사적 경험으로 기억한다면, 2011년 1월의 오바마-후진타오 정상회담은 미중관계가 글로벌 리더십을 공유하는 구체적인 시작으로 기록할 것임.

- 물론 강대국정치(power politics)는 근대 국제질서 등장 이후 지속적으로 발견되는 국제정치의 공통적인 특징의 하나라는 점을 고려하면, G2를 통해 과거 강대국 정치로부터의 유사점과 차별점을 모두 발견할 수 있음. 참고로 대표적인 차이점은 ‘갈등과 협력의 공존’으로 볼 수 있는데, 다수 전문가들은 갈등의 대표적인 지역과 이슈로 한반도와 북한 문제를 지목하고 있음.
- 오바마 1기 4년 동안의 미국과 중국은 매우 다양한 영역과 지역을 통해 전선을 확장시켜 놓았는데, 불공정무역관행, 위안화평가, 지식산업 경쟁, 환경 분쟁 등과 같은 영역에서, 자원경쟁, 항공모함, 베트남-필리핀 등 동남아 분쟁 개입, 아시아-태평양 방어 강화, 북한문제 등에 이르기까지, 전방위적인 국면에서 협력과 갈등의 소지를 양산해 놓은 상황임.
- 지난 4년간 북미관계는 기본적으로 매우 침체된 측면이 있는데, 일례로 6자회담이 한 번도 개최되지 못했고, 우여곡절 끝에 추진된 “2.23 합의” 역시 동력을 받지 못하고 북미간 관계개선으로 이어지지 못함.
- 오바마의 외교정책에서 북미관계가 상대적으로 매우 저발전된 데에는 여러 가지 이유가 있을 수 있지만, 대체로 테러와의 전쟁을 마무리 지어야 하는 오바마 외교정책의 종합적 특징과 정책적 우선순위를 고려할 때, 북한문제는 상대적으로 비중이 크지 않게 다뤄졌을 가능성이 큼. 또한 오바마 정부 4년 동안 유지되었던 한미관계의 특징을 고려하면, 이명박 정부가 추진한 대북정책의 기초를 일정 부분 존중한 측면이 있고, 여러 가지 전략적 고려에서 남북관계와 동떨어진 차별적인 북미관계를 추진하는 것은 오바마 행정부에게 적잖은 부담으로 작용했을 가능성이 있음.
- 물론 한국의 대북정책에 대한 오바마 행정부의 respect가 남북미관계 이외의 요인 - 한미FTA 부분 개정, 대량 무기 구입(2012년 약 14조원) 등 - 을 포함하고

있다는 관측도 있을 수 있으나, 전반적으로는 남북관계의 경색, 미국의 대아시아 정책의 종합적인 점검, 미중관계의 새로운 국면 등이 복합적으로 작용한 결과임.

3. 롬니의 외교정책과 북미관계

- 롬니 후보의 일반적인 정체성은 공화당 전통 세력으로부터 이념적으로 유약하다는 평가를 받고 있지만, 상대적으로 대북정책에 관한 매우 강경한 스탠스를 유지하고 있는 것으로 알려짐.
- 북한의 핵개발 시도, 장거리 미사일 발사, 유엔 안보리 결의안 위반, 인권 상황 등 북한문제의 총체적인 양상을 거론하면서, 북한 핵 프로그램은 명백하게 미국의 국가이익에 위협이 된다고 규정하고 있음. 이러한 위협이 최근 4년 사이에 더욱 증대되었는데, 그 배경에는 오바마 행정부의 미숙한 대응에 있다고 비난하고 있음.
- 롬니 후보는 비단 오바마 대통령의 대외정책뿐만 아니라 이전 민주당 정부가 유지한 대북한 정책의 기본 기초를 포괄적으로 부정하면서, 식량 원조를 포함한 유인책을 통한 북한의 변화를 기대하는 정책에 매우 부정적인 입장을 보이고 있음.
- 이러한 배경에서 최근 한 연구기관의 전망보고서가 관심을 끌고 있는데, 신국가안보센터(CNAS)가 발간한 “2012 대통령 선거 국가안보가이드 보고서” 라는 자료에 의하면 차기 한국 정부가 ‘대북 포용정책’ 을 추진할 것에 대비하여, 새로 들어서지는 한국 정부와 미국 정부 간의 정책적 조율이 필요하다고 주장함.
- 사실 어떤 방식으로든 북한 정권은 미국 신 행정부와 한국의 새로운 리더십을 대상으로 대북한 협상 의지를 실험하려고 할 것으로 보임. 일부 전문가에 의하면 핵 관련 옵션일 수도 있고, 혹은 한반도 위기구조 등 다양한 형태가 있을 수 있는데, 중요한 것은, 롬니가 집권하게 될 경우 대북한 포용정책을 예고할 것으로 예상되

는 한국 정부와의 정책적 갈등이 더욱 심각하게 야기될 수 있다는 점임.

- 한국의 새 정부가 어떤 형태로든 북한과 대화에 나설 의지를 가지고 있는 상황에서, 롬니가 평소의 소신대로 북한 인권법 등을 중심으로 대북한 비판의 수위를 높인다면, 핵문제에 대한 개선의 여지는 별로 없는 상태에서, 남북한 사이의 교류협력만 발전하는 다소 기형적인 남북미 관계가 전개될 수도 있을 것으로 예상됨. 왜냐하면 핵문제는 기본적으로 북미간 논의가 대화의 중심이라는 견해가 지배적이고, 내년 이후 북핵문제와는 다소 무관하게 남북관계가 발전할 가능성이 높기 때문임.

III. 2013년 이후 한미관계와 북미관계

1. 한미관계와 북미관계: 국내적 변수

- 2013년 이후의 한미관계는 ①한국과 미국 양국이 처한 국내적 조건, 그리고 ②한미관계가 직면하게 될 글로벌 외교안보환경에 종속된 측면이 있음. ①과 관련하여 우선 한국의 경우 보편적인 외교관계와 남북관계, 이렇게 두 가지 사안으로 나눠서 생각해 볼 수 있는데, 외교관계에서는 지난 5년 동안 한미관계의 지나친 강조가 미중관계 사이에서 국익을 지키는데 부적절했다는 국내여론이 있는 관계로, 한미관계-한중관계 사이에서 일종의 전략적 밸런스 조절이 시도될 전망이다. 이것은 사전적인 의미의 균형이나 재조정이 아니라, 새롭게 규정되는 국가이익을 둘러싼 종합적인 전략점검의 차원으로 이해되어야 함.
- 한미관계의 또 다른 한 축인 남북관계의 경우, 현 정부의 원칙, 일관된 입장으로 북한문제에 접근했다는 평가, 특히 정상회담을 정치적으로 접근하지 않았다는 평가에도 불구하고, 과다한 남북관계의 경색이 우리에게 아무런 이득을 가져다주지 않는다는 결론에 도달하게 됨.

- 즉, 남북경색의 결과 북한의 변화보다는 북중간 경제통합만 가속화시킴은 물론 남북한 사이의 이질감과 적대감만 높아지고 있으며, 동시에 전략적으로도 우리의 대북 레버리지만 상실한 결과가 나타나고 있으므로, 만약 2013년 이후 우리의 대북 정책이 일관된 입장만 유지하고 또한 정치적 이해득실의 관점으로 북한을 접근하지 않는다면, 남북관계의 발전은 반드시 필요하다는 여론이 증대하고 있음.
- 미국의 국내적 조건과 관련하여서는, 기본적으로 최근에 와서 미국의 외교정책은 국내정치와 외교정책 사이의 고도의 결합을 전제로 한다는 인식이 더욱 증가하고 있고, 북한 문제도 동일한 논리 위에서 전개될 것임.
- 이념적 기반을 공고히 하고, ‘도덕적 명분’ 을 통한 국제협력체제 구축을 위해 더욱 노력하며, 소위 탈근대적 국제정치질서 변화에 부합하는 ‘글로벌 안보와 거버넌스’ 를 일궈야 할 필요성이 강조되고 있는 상황임.
- ‘공공외교’ 나 ‘스마트파워’ 의 강조가 이러한 현실을 반영하고 있는데, 대북정책에서도 이러한 강조는 적용될 것이며, 한편 광범위한 차원의 동맹관계 조정을 추진하면서, 상대 국가별로 ‘글로벌 책임감’ 공유를 강요할 것으로 전망됨.

2. 한미관계와 북미관계: 국제적 환경 변수

- 2013년 이후 한미관계와 북미관계를 전망함에 있어서 국제적 환경을 분석한다는 것은 현실적으로 두 가지 차원의 변수를 의미함. 하나는 한반도를 둘러싼 외부환경의 특징 자체에 대한 설명이고, 또 다른 하나는 그러한 환경이 한반도 문제에 어떠한 영향을 주고받게 될 것인가의 문제임.
- 첫 번째 문제와 관련하여, 무엇보다도 미중 세력관계의 변화는 우리를 둘러싼 외교관계에 많은 영향을 주는데, 핵심은 한미동맹만으로 충족되기 어려운 한반도 안

보문제가 어떠한 보완장치를 통해 해소되느냐의 문제임. 현실적인 대안으로는 한중관계의 전략적 발전이라는 수단이 있을 수 있고, 중국이 주도하는 광의의 동아시아 지역안보 다자주의에 관여함으로써 일정부분 해소될 수 있는 부분이 있는가 하면, 전혀 새로운 지역질서의 출범을 통한 접근도 상정해 볼 수 있음.

- 보편적인 전망에 의하면, 미국의 '아시아 중시정책(Pivot to Asia)'은 한미관계를 더욱 중요하게 인정할 것이고, 일본의 외교적 지위 및 관용성 저하, 한반도주변을 둘러싼 중국의 대외팽창 억지 등을 고려할 때 한미동맹이 더욱 중요하게 다뤄질 것이라는 견해가 지배적임.
- 앞서 설명한 한국적 관점에서, 한미동맹만으로 완전히 충족될 수 없는 안보 실천의 문제와 미국적 관점에서 한미동맹의 전략적 중요성 제고가 어떻게 결합하느냐의 문제로 압축되는데, 이 결합의 구체적인 문제점 및 전개양상에 대해서는 향후 좀 더 분석적인 고민이 요구됨.
- 두 번째 문제와 관련하여서는, 미국의 입장에서 내년 이후 글로벌 경기침체, 대동남아 관여정책에 대한 일차적 평가, 중국 부상의 추후 전개 양상 등의 문제점들을 종합적으로 고려하면서 대북정책의 구체적인 결정이 진행될 전망.
- 과거 부시 행정부 시절 2007년을 전후로 북미관계 개선이 본격적으로 추진되던 적이 있었는데, 당시 미국의 전략적 판단은 북미관계 개선 자체에 대한 필요성이 우선시되었다기보다는, 이라크전쟁 등 중동문제에서의 곤경이 우회적으로 대북정책에 영향을 미쳤다는 평가가 지배적이었음. 그렇다면, 2013년 이후 북미관계의 전개도 미국이 추진하는 다른 외교정책의 성과 및 전개양상에 종속적일 수 있다는 판단이 가능하고, 따라서 이란문제, 대중관계, 아태정책 등에 대한 세심하고 지속적인 관찰이 필요함.

IV. 2013년 이후 대북정책 전망

1. 대북정책 전망

- 우리 정부가 과거 미국의 대북정책을 둘러싸고 겪었던 갈등은 대부분의 경우 우리가 국제안보를 전략적 관점에서 읽어내는 마인드가 부족하였던 관계로 미국의 새로운 집권세력이 추진하는 ‘글로벌안보-동북아지역안보’ 사이의 연계성을 분석하지 못한 데에 원인이 있었음.
- 반복적인 얘기지만, 2013년 이후 미국의 대북정책은 오바마의 포괄적 세계 전략 기조에 종속적일 수밖에 없음. 우리는 미국의 대외전략과 관련하여 ‘글로벌 안보 변수-한반도안보변수’ 간 결합방식을 전략적으로 이해하지 못하는 경우가 많은 관계로, 이들 사이의 상관관계에 대한 정확한 이해가 필요함.
- 국제정치의 ‘사건-선도적(event-driven)’ 인 특징을 고려하면 현재의 지난 4년간 오바마가 취한 외교 사안의 정책순위는 언제든지 뒤바뀔 수 있음. 그렇다 하더라도 구조적인 해법을 요구하는 국제경제위기, 중동문제의 예기치 못했던 변화 등은 앞으로 오바마 행정부가 한반도 문제에 집중하기엔 불가능한 환경을 만들어 가고 있는 것으로 보임.
- 솔직하게 표현하면 북한 핵이 얼마만큼의 위기를 가져오고 있는가 하는 문제와 관련하여 경우에 따라서 한국과 미국의 이해가 서로 상이할 수 있음. 하지만 미국은 독자적으로 북핵문제를 해결하기 보다는 어차피 한국, 중국, 일본 등의 협조를 전제로 하고 있기 때문에, 설사 어떤 형태의 북미간 담판이 이뤄진다고 하더라도 결국 비용의 상당부분을 떠안아야 하는 한국이나 중국과 일본의 입장 등을 충분히 고려하게 될 것임.

- 이러한 요인들은 향후 북미간 대화의 모멘텀이 형성된다고 하더라도 한반도 문제와 관련하여 동맹파트너인 한국, 그리고 북한 문제의 핵심 관여자인 중국과의 ‘외교안보적 이익의 공유’ 를 동시에 강조할 것으로 보임. 공고하게 자리잡은 미국의 동맹파트너인 한국은 미국의 차기 정부에서도 중요한 외교적 자산이 아닐 수 없음. 전 세계 지역별 주요 동맹국들의 지지와 협조가 반드시 필요할 것이고, 북한 문제에 대한 한국의 발언권은 조금씩 증대하게 될 것임.
- 한 마디로 차기 미국 정부는 한국과 중국의 협조 하에 북미관계 개선을 위해 노력할 것으로 전망됨.

2. 대북정책과 한반도평화

- 좀 더 구체적으로 만약 오바마가 재선에 성공한다면, 2013년 이후의 대북정책은 ‘대화의 모멘텀 포착’ → ‘6자회담-양자접촉 병행’ → ‘적극적 대북담판’의 순서로 대북정책을 구사할 것으로 판단됨. 장기적으로 미국은 한미공조의 틀을 깨지 않으면서 또한 중국을 적극적으로 끌어들여 ‘다자주의’ 와 ‘양자주의’ 를 적극적으로 결합시키고자 할 것임.
- 사실 북미간 외교관계에서 ‘다자주의-양자주의’ 의 결합은 부시 행정부 후반부에 이미 적극적으로 추진된 바 있는데, 이론적인 배경을 보면 제도적 완결성을 축적하기 시작한 6자회담의 형식을 존중하고, 내용의 측면에서는 북미간 양자 접촉이 실현되는 것인데, 이러한 전략은 동아시아 지역주의의 출현이 미국의 동아시아적 국가이익에 위배되지 않는다는 입장과 일견 조응하는 것으로 이해됨.
- 한미관계와 남북관계는 1948년 현대 정부 수립 이후 한국의 국가이익을 규정하고 실천을 견인한 핵심적인 두 개 축. 그런데 한미관계와 남북관계 사이에는 수십 년에 걸친 안보-안보부재(insecurity) 사이의 모순적 결합이 작동하고 있음. 탈냉전

기 이후 이러한 안보부재의 재생산이 더욱 구조화되고 있는데, 한미동맹과 북핵문제가 한국을 사이에 두고 안보적으로 ‘모순적 균형’ 을 이루면서 일정한 수준의 위기를 지속적으로 재생산하고, 이러한 재생산이 “탈냉전적 분단구조를” 체제화하고 있음.

- 결론을 대신하여 대체로 세 가지 점을 지적하자면, 첫째, 미국의 대북정책은 ‘북한을 포함한 동북아 안보’ 와 ‘북한을 배제한 동북아 안보’ 사이의 대결이라는 논리 구조를 전제로 추진되어야 함.
- 둘째, 한반도 문제가 가지고 있는 ‘한반도적 요인’ 과 ‘국제적 요인’ 사이의 전략적인 균형감각이 요구되는 시점임. 진보성향의 정권에서 한반도적 요인을 강조한 균형감각 상실과, 이명박 정부에서의 국제적 요인을 강조한 균형감각 상실은 본질적으로 동일함.
- 셋째, 기본적으로 ‘외교’ 는 항상 ‘구조적 상황’ 과 ‘이슈의 특수성’ 이 어떻게 결합하느냐에 따라 결과의 가변성을 예측하기 어려운 속성을 가짐. 2013년 미국행정부가 직면한 ‘구조적 상황’ 과 ‘북핵문제’ 로 대표되는 한반도 문제의 ‘이슈의 특수성’ 이 어떤 형태로 결합할 것인지, 그리고 그러한 결합이 미국 행정부로 하여금 어떠한 대북정책으로 이어지게 만들 것인지 매우 강한 불가예측성이 존재함.¹⁹

|평화재단 평화연구원 제57차 전문가포럼|
미국대선 이후, 북미관계를 전망한다

NOTES

|평화재단 평화연구원 제57차 전문가포럼|
미국대선 이후, 북미관계를 전망한다

NOTES

|평화재단 평화연구원 제57차 전문가포럼|
미국대선 이후, 북미관계를 전망한다

NOTES

|평화재단 평화연구원 제57차 전문가포럼|
미국대선 이후, 북미관계를 전망한다

NOTES