

평화재단 제61차 전문가포럼

THE PEACE FOUNDATION 61st FORUM

한반도 안정화, 한미정상회담부터가 시작이다

일시 | 2013. 5. 14 (화) 오후 2:00-5:00

장소 | 평화재단 3층 강당

주최 | 평화재단 평화연구원



한반도안정화, 한미정상회담부터가 시작이다

14:05	(5)	여는말	김형기 평화재단 평화연구원 원장
14:10	(10)	사 회	백학순 세종연구소 수석연구원
14:20	(20)	발 표1	북한문제 해결을 위한 한미정상회담의 성과와 과제 김준형 한동대학교 국제어문학부 교수
14:40	(20)	발 표2	한반도 안정화의 조건과 한국의 선택 김창수 코리아연구원 연구실장
15:00	(15)	토 론1	박영호 통일연구원 선임연구위원
15:15	(15)	토 론2	성기영 연세대학교 북한연구원 연구교수
15:30	(15)	휴 식	
15:45	(50)	질의응답	
16:35	(25)	전체토론	
17:00		폐 회	

차례

여는 글	4
발 표 1 북한문제 해결을 위한 한미정상회담의 성과와 과제.....5 김준형 한동대학교 국제어문학부 교수	
발 표 2 한반도 안정화의 조건과 한국의 선택.....17 김창수 코리아연구원 연구실장	

여는글

박근혜 대통령이 취임 후 처음으로 미국을 공식 방문합니다. 이번 한미정상회담은 남북한이 첨예하게 대립하고 있는 엄중한 상황에서 열리는 만큼 그 의미가 클 수밖에 없을 것입니다. 물론 이번 한미정상회담 한번으로 의제로 오른 현안들을 모두 풀 수 있을 것이라고 기대하기는 어렵습니다. 다만 딱 막힌 남북관계를 푸는 데 실마리를 얻을 수 있다면 큰 성과가 되지 않을까 합니다.

극한으로 치닫는 남북한의 대치상황을 종식하고 현 상황을 대화국면으로 전환하기 위한 한미 정상 간의 긴밀한 협조가 어느 때 보다 필요합니다. 한미 정상이 국면타개를 위한 방안을 마련할 수 있을 것인지, 그리고 북한과 서로의 조건들을 어떻게 조율하며 ‘대화의 창’을 열어 갈 수 있을지도 지속적으로 지켜봐야할 중요한 대목입니다. 남북문제 해결과 한반도 안정화에 있어 한미정상회담이 기대와 관심을 모으고 있는 것은 이런 이유에서입니다.

이번 한미정상회담이 남북 간의 극한 대립을 해소하고 한반도의 평화를 위한 전환점이 되기를 바랍니다. 평화재단 평화연구원에서는 한미정상회담이 열린 직후, 이번 회담의 성과와 과제를 분석해 보고, 향후 남북관계 개선과 한반도 긴장완화를 위해 어떤 전략과 정책들이 필요한지 논의해 보는 자리를 마련했습니다. 여러분들의 많은 관심과 참여 부탁드립니다.

2013년 5월
평화재단 평화연구원

북핵문제 해결을 위한
한미정상회담의 성과와 과제

김준형 한동대학교 국제어문학부 교수

서론: 한반도 위기 상황

북한의 로켓발사와 3차 핵실험으로 촉발된 한반도 긴장국면이 수개월간 지속되고 있다. 도발에 대해 국제사회가 강력한 제재로 대응하고, 이에 북한은 정전협정파기와 상호불가침 조약의 백지화를 선언했으며, 남북 통신망도 단절했다. 남북협력의 최후보루인 개성공단도 잠정폐쇄되기에 이르렀다. 북한 당국은 주민에게 대피훈련을 시키고, 김정은은 전방초소와 미사일 기지들을 방문해서 사격 준비를 지시하는 등 전쟁 분위기를 조성했다. 미국은 정기적인 한미합동군사훈련에서는 이례적으로 핵 공격이 가능한 핵잠수함, 전략 폭격기 B-52, B-2 스텔스기까지 발진시키는 무력시위로 북한을 압박했다. 상호간 위협적인 설전도 계속되었는데, 말로는 거의 전시상황을 방불케 했다. 과거 유사한 예가 없지 않았지만, 이번에는 그 강도와 지속성이 예사롭지 않다. 북한이 긴장 고조를 통해 협상 테이블로 미국을 끌어들이고, 또한 협상에서 우위를 차지하려는 포석이 깔려있는 것으로 해석되지만, 한국과 미국의 대응이 과거보다 강경하다는 점에서 국지적 도발만으로도 전면충돌로 비화될 가능성이 어느 때보다 높다고 하겠다.

북한이 유엔결의안을 위반하면서 로켓발사와 핵실험을 강행함으로써 도발을 시작한 것은 사실이지만, 현 위기국면을 상승시킨 미국의 책임이 완전히 면제되기는 어렵다. 미국이 최첨단 무기의 무력시위를 통해 강경대응으로 나선 것이 북한의 위협인식을 고조시켰으며, 이에 따라 북한의 반응이 더 강경해진 측면이 있기 때문이다. 북한은 지난 20년간의 학습효과를 통해 약하게 보일 경우에 이라크, 아프간, 리비아처럼 미국의 공격을 받을 수밖에 없다고 인식해왔다. 또한 미사일 발사와 핵실험 성공에 한껏 고무된 북한이 자신의 생존을 지켜줄 유일한 수단으로서 핵과 미사일에 더욱 집착하고 있다.¹⁾ 북미간 신뢰가 무너진 가운데 북한이 핵과 미사일을 포기해야만 협상을 할 수가 있다는 미국의 입장과, 시간이 갈수록 핵 무기를 체제생존의 유일한 보루라고 믿고 있는 북한의 입장 차이가 너무 크다.

4월 중순, 존 케리 미 국무장관의 동북이순방을 기점으로 가파르게 상승하던 위기국면이 진정되고, 소강상태에 진입했다. 북한의 비핵화를 전제조건으로 제시했지만, 박근혜 대통령과 존 케리 국무장관은 북한에 대화를 제의했다. 물론 한국의 제의는 원론적 수준에 머물고 있고, 미국의 제의가 북한의 행동 변화를 조건부로 하고 있다는 점에서 판을 이렇게까지 키워 온 북한이 수용하기 어렵다. 예상대로 북한은 지난 4월 14일에 대화제의를 거부했다. 북

1) 북한이 긴장을 고조시키고 위협을 가하고 있지만, 그 내용을 상세히 들여다보면 선제타격보다는 보복에 방점을 두고 있는 부분도 주목할 필요가 있다.

한 역시 한미 양국이 받아들이기 어려운 대북 도발행위 중지, 전면 사죄, 유엔 안보리 대북 제재 철회, 그리고 한미 군사훈련 폐기의 4대 조건부 대화론을 들고 나왔다. 그러나 쌍방 모두 대화의사가 있다는 것을 확인한 것은 다행스럽고, 악화일로로 치닫던 상황에 대한 출구 모색 정도의 의미를 찾아볼 수 있다. 또한 4월말 한미합동군사훈련이 종료되고, 미국 측이 ICBM 실험발사를 북한을 자극하지 않기 위해 연기한 것도 진정국면에 일조했다. 북한 역시 무수단 미사일 발사대를 철수하고 1호 전투태세를 해제하는 등 숨고르기에 들어간 양상이다. 물론 개성공단 철수사태로 새로운 난기류가 형성됐지만 이는 북한의 계획된 행동으로는 보기 어려운 점이 있다. 한미정상회담은 이러한 시점에서 세계의 이목을 모으면서 열렸던 것이다.

한반도 위기상황에 대한 관련 미국, 북한, 한국, 중국의 입장

정상회담의 성과와 과제를 분석하기 전에 현재 한반도 위기 국면에서 관련된 4국의 입장을 살펴볼 필요가 있다. 먼저 북한에 대해 첨단무기를 동원한 무력시위와 강경한 대응으로 나오는 미국의 의도가 무엇인지 몇 가지로 추론해볼 수 있다. 미국은 북한의 대미위협을 좌시하기 어려웠다. 북한이 미국을 직접적으로 위협했다는 것은 그 실현 가능성과는 상관없이 여론을 자극하기에 충분했다. 특히 공화당을 비롯한 보수 세력으로부터 끊임없이 유회외교라는 비판을 받아온 오바마 정부가 이러한 여론을 의식하지 않을 수 없었을 것이다.

두 번째로는 더 이상 북한에게 끌려가지 않겠다는 의지의 표현이다. 북한이 지난 20년간 도발을 통해 협상을 이끌어낸 패턴을 더 이상 좌시하지 않겠다는 것이다.²⁾ 지난 3월 11일 국가안전보장회의 의장인 톰 도닐런(Tom Donilon)은 과거 북한이 협상과 도발을 반복해온 패턴을 짚고 발언하면서, 나쁜 행동에 대한 보상이 될 협상은 하지 않겠다는 뜻을 분명히 했다.³⁾

세 번째는 2009년 오바마 집권 이후 계속된 도발에 대한 학습효과 때문이다. 특히 미국

2) 미 국무부 대북정책 특별대표 글린 데이비스(Glyn Davies)는 미국의 대북정책에 관한 의회청문회에서 북핵 관련 5원칙을 발표했다. 북한 핵보유 불인정, 북한도발에 대한 보상금지, 대화를 위한 대화 불응, 남북관계 개선 없는 북미관계 불용, 인접국에 대한 북한 도발 불용이 그것이다.

3) Tom Donilon, "The United States and the Asia-Pacific in 2013" Speech at the Asia Society, New York, The White House The Office of Press Secretary, Monday, March 11, 2013.
<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/03/11/remarks-tom-donilon-national-security-advisory-president-united-states-a> (검색일 2013년 3월 15일)

입장에서는 연평도 포격 당시 확전 방지를 위해 남한의 보복 공격을 자제시켰지만 이로 인해 동맹국에 대한 안보우산의 신뢰 하락을 경험했다. 게다가 북한의 핵무장을 방지한 미국의 핵우산은 찢어진 우산이기 때문에 한국도 핵무장을 해야 한다는 한국 내 극우강경파들의 목소리를 약화시킬 필요가 있었을 것이다. 미국이 어느 때보다 강경한 자세를 보여줌으로써 북한이 도발하지 못하게 대북 경고메시지를 보내는 동시에, 미국이 전략무기들을 동원해서라도 동맹국을 방어할 것이라는 의지를 보여준 것으로 짐작된다.

네 번째로는 중국을 향한 시위측면이 있는데, 그것은 중국이 적극적으로 북한을 압박해서 도발을 막고 핵문제 해결에 앞장서지 않을 경우 미국이 동북아에 첨단 전략무기를 대량 동원하고, 군대를 추가 주둔시킬 수 있다는 메시지를 전하고 있다. 한반도 위기가 중국이 그 동안 반대해 온 동북아에서 미국의 군사력 증강을 정당화하고 있는 것이다. 말하자면, 북한은 도발을 통해서 미국을 테스트하고 있고, 미국은 중국을 테스트하고 있는 셈이다. 중국은 3차 핵실험 이후 변화된 대북 행태를 보여 왔는데, 미국은 차제에 더 밀어붙이고 있는 것으로 보인다. 즉 북한에 대한 보호자 역할을 계속할 경우 북한은 중국의 전략적 자산이 아니라 부채가 될 것이라는 점을 각인시키겠다는 의도가 숨어있다.

마지막으로, 미국의 강경 대응은 아시아로의 중심축 이동 전략과 맞닿아있다. 한반도의 긴장은 북한과 미국이 서로의 군사행동에 대해 매우 즉각적이고 체계적으로 상응시키고 있는 특징을 보인다. 미국은 이 상황을 적극 활용하여 아시아에서의 영향력 제고의 기회로 삼고 있다. 중국에 대한 견제는 물론이고, 한국과 일본 등 동맹국들과의 결속을 강화시킨다. 미사일 방어망 구축과 첨단 전투기 구입, 그리고 주둔 부담금 증액 문제가 쏟아져 나오는 것이 결코 우연은 아닌 것이다.

현재 워싱턴의 분위기는 협상 무용론이 폭넓은 공감대를 얻고 있다. 행정부와 의회는 물론이고, 전문가와 언론 등 대다수가 북한은 설득이 불가능한 대상이라는 무력감과 좌절감이 팽배해있다. 미국은 지난 20년간 최선을 다했지만, 북한은 번번이 판을 엎어버리고 도발을 일삼았다고 인식하는 것이다. 대북 좌절감과 무력감을 넘어서 본때를 보여줘야 한다는 강경론도 적극 제기되고 있다. 존 매케인 의원을 필두로 오바마 정부의 외교를 유희외교로 줄곧 비판해온 공화당이 강경무드를 주도하고 있다. 북한의 무수단 미사일이 꿈이나 우방국의 상

4) 최근의 한반도 위기고조는 실제로 미국의 아시아로의 중심축 이동과 미사일방어망 구축을 비롯한 동맹국들과의 군사협력 등 중국이 그동안 줄기차게 반대해 온 것에 대해 상당한 정당성을 부여하고 있다. 중국이 과거처럼 강력한 반대를 표명하지 못하고 있다.

공을 지나갈 경우에만 요격하겠다는 오바마 행정부의 방침과는 달리 바다를 향한다 하더라도 무조건 요격하라고 주문한다.⁵⁾ 일각에서는 심지어 무수단 미사일기지를 선제 폭격해야 한다는 주장까지 나오고 있다.⁶⁾

2012년 말까지만 해도 오바마 1기 정부의 전략적 인내정책은 실패라는 평가가 많았다. 핵무기개발을 포기시키기는커녕 방치하는 바람에 오히려 2번의 핵실험을 통해 더 발전하게 만들었다는 것이다. 따라서 2기 정부에서는 적극적으로 북한과 협상을 시도해야 한다는 주장이 힘을 얻는 듯 했지만 최근 위기상황 이후 강경한 목소리에 다시 묻히는 양상이다. 부시행정부 당시에는 북한을 필요 이상으로 자극한 정치적 수사들이 상황을 악화시켰다는 견해가 많았기에 대북정책의 변화, 즉 협상에의 요구가 많았지만, 오바마는 절제된 어조로 인내하는 모습을 보여 왔다. 이 때문에 북한 책임론과 함께 부시도 지나쳤다는 여론이 작동했지만, 지금은 오바마가 참을 만큼 참았음에도 북한이 저렇게 나오는 이상 협상은 불가라는 분위기가 지배적이 되었다.

다음으로 북한 입장이다. 김정은 체제가 1년을 넘기고 있는 시점에서 북한의 권력공고화는 큰 차질 없이 진행되고 있는 것으로 판단된다. 김정은은 성공적으로 권력 엘리트를 장악하고 경제발전을 모색하면서, 대외적으로는 강경한 기조를 지속하고 있다. 특히 로켓과 3차 핵실험 성공이 상당한 자신감을 부여했고, 근본적인 전략변화로 이어졌다. 북한의 핵무기개발이 협상용인가 보유용인가는 초기부터 논란이 있어왔는데, 특히 이념적 성향이 더해지면서 진보는 협상론에 기울고, 보수는 처음부터 일관되게 보유론을 강조해왔다. 그러나 이런 논란은 북한의 3차 핵실험 이후 큰 의미가 없어졌다. 북한 스스로도 핵무기 보유 의지를 법률과 헌법으로 명문화하고 비핵화 회담은 응하지 않겠다고 선언했다.⁷⁾

북한은 3차 핵실험 이후 핵무기를 생존을 위한 포기할 수없는 수단으로 인식하기 시작한 것으로 판단된다. 미국에게 안보를 한국에게는 경제 지원을 받기 위해 협상에 매달리는 외

5) Fareed Zakaria, "No time for hot-headed response to North Korea." CNN, April 10th, 2013. http://globalpublicsquare.blogs.cnn.com/2013/04/10/zakaria-no-time-for-hot-headed-response-to-north-korea/?hpt=hp_bn2 (검색일 2013년 4월 12일)

6) Jeremi Suri, "Bomb North Korea, Before It's Too Late," The New York Times. April 12, 2013. http://www.nytimes.com/2013/04/13/opinion/bomb-north-korea-before-its-too-late.html?pagewanted=all&_r=0 (검색일 2013년 4월 13일)

7) 김정은 체제 출범 1주년을 맞아 3월말에 당중앙위 전원회의를 개최하고 '경제건설과 핵무장의 병진노선'을 채택하고 핵보유를 기정사실화하고 곧이어 열린 최고인민회의에서 핵보유를 법률화하였다. 또한 4월 개정헌법에는 북한을 핵보유국으로 명시하였다.

교 노선에 변화가 일어나고 있다.⁸⁾ 여전히 벼랑끝 전술로 미국과의 협상을 이끌어내는 측면이 있지만, 실제적인 핵보유국의 힘을 과시하는 방향이 강해졌다. 즉 핵능력을 발전시킨 후에 한미양국의 행동을 보고 협상여부를 선택하겠다는 것이다. 비핵화협상이 아니라 핵군축회담을 통해 핵보유를 인정받으면서 미국의 보상카드에 따라 핵전력의 동결 또는 감축을 제시하려는 전략이다. 중국의 강력한 반대에도 불구하고 핵실험을 강행한 것도 이를 뒷받침한다. 이는 제재국면 속에서 중국에게 인공호흡기를 달고 연명하기 보다는 미중간의 패권경쟁을 활용할 수 있는 공간이 있음을 인식한 것이기도 하다. 과거 중소기업의 구조 속에서 시계추 전략을 절묘하게 구사하면서 지원을 유도해내던 전략과 유사점을 찾을 수 있겠다. 즉 미중의 세력균형의 대립구도 속에서 대중국의 의존정책보다 위협적 행위를 통해 자신의 전략적 위상을 높이고자 하는 것이다.

이는 미국과 한국의 대북정책에도 변화를 요구한다. 즉 북한이 양산화, 경량화, 소형화로 대표되는 핵능력 발전으로 관리 가능한 위협에서 통제 불가능한 위협으로 전환되고 있다는 의미가 되기 때문이다. 그렇다고 해서 북한도 고민이 없는 것은 아니다. 재래식 무기경쟁에서 실패한 것을 핵개발을 통한 비대칭전략으로 보완함으로써 국방비를 최소화해서 경제건설에 투입한다는 소위 ‘핵무기·경제병진노선’이 북한의 뜻대로 흘러간다는 보장이 없기 때문이다. 북한경제가 희생하기 위해서는 여전히 외부의 수혈이 불가피하다. 북한이 핵개발과 도발을 통해 자신의 몸값을 높여 놓았지만 상대방은 비핵화가 전제되지 않는 한 비싼 몸값을 지불할 의사는 물론이고 몸값에 대한 흥정조차 거부하고 있다.

한편, 한국의 입장은 박근혜 정부의 신뢰 프로세스로 대표된다. 남북간의 신뢰회복을 통해 한반도 갈등구조를 타파하겠다는 것으로 역지를 통한 안보와 대화를 통한 남북관계 개선을 병행한다는 것이다. 또한 지난 정부에서 합의한 약속들을 존중하며, 인도적 지원은 정치적 사안과 별개로 하겠다는 의지도 담겨있다. 박근혜의 신뢰프로세스는 이명박 정부 5년간 선행폐기론에 기초한 대북강경정책에서 벗어나 보다 적극적인 대화모색의 측면이 있다. 물론 김대중·노무현 두 진보정부의 햇볕정책에도 비판적 시각을 가지고 북한의 상응하는 신뢰조치를 요구하고 있다. 이는 오바마대통령의 전략적 인내정책이 클린턴정부의 적극적 협상정책과 부시의 정권교체론의 강경책의 중간적 입장이라는 점에서 공통점을 가지고 있다.

8) 김근식, “김정은 시대 북한의 대외전략 변화와 대남정책: ‘선택적 병행’ 전략을 중심으로,” 『한국과 국제정치』, 29권 1호, 2013 봄호, 193-224. 참조.

그러나 이런 박근혜대통령의 대북정책은 여러 가지 문제점을 벌써 노출하고 있다. 우선 구체적 정책이 결여되어 있는 원칙론이며, 불신이 축적된 남북관계에서 어떤 방법을 통해 신뢰가 작동할 수 있는 지에 대해 제시된 바가 거의 없다. 그러다보니 언제든지 북한의 신뢰는 전제조건화할 수 있는데, 그럴 경우 이명박정부의 대표적 대북정책이었던 비핵개방 3000이 북한의 비핵화를 전제했던 것과 별 차이가 없어진다. 대북제재국면과 대결적 긴장이 고조되고 있는 가운데서 북한에게 신뢰를 보이려고 하는 것은 결국 북한의 굴복을 전제하는 것이기 때문에 북한이 수용하기는 어렵다.

마지막으로 살펴볼 것은 중국의 입장이다. 이번 한반도 위기상황에서 중국 역할론이 급부상했다. 한미양국은 물론이고 전 세계가 중국의 북한에 대한 설득과 압박을 주문하고 있다. 중국의 역할론이 새로운 것은 아니지만 앞서서도 지적한 것처럼 북한의 3차 핵실험을 전후하여 중국이 이전과는 변화된 행보를 보였기 때문이다. 중국은 자신의 적극적인 만류에도 불구하고 핵실험을 강행한 북한에 대한 불쾌감과 배신감을 여러 모양으로 표출해왔고, 유엔 제재결의안 통과에 적극적이었으며, 대북지원도 가능한 범위 내에서 자제해왔다. 그리고 한미정상회담 시기에 중국 국영은행이 북한의 대외무역 결제 주은행인 조선은행의 계좌를 철폐했다. 이에 화답하듯 한미양국 정상은 중국의 대북기조를 공식적으로 인정하고 높은 평가를 내렸다.⁹⁾

중국내 대북여론이 매우 나빠졌으며, 이는 새로 출범한 시진핑 정권에게 부담으로 작동하고 있는 것은 사실이다. 북한 도발이 미국의 아시아로의 영향력 강화를 정당화하고 있다는 인식도 확산되고 있다. 미국이 북한과의 대치상황에서 첨단무기를 통한 무력과시를 하고, MD망의 조기 구축까지 시도했지만 과거와 달리 적극적 반대나 비난을 하지 못했던 것도 이 때문이다. 2009년 2차 핵실험 이후의 북미 대결구도에서는 중국이 대북 영향력 상실을 우려해서 북중협력노선을 선택했지만, 이번에는 자칫 북한의 보호자를 자처하다가는 미국의 대중봉쇄 전략에 말려들 위험성이 있다는 것을 인지한 것이다. 한반도 안정을 최우선시하면서 남북한 모두와 우호적 관계를 유지하는 가운데 점진적인 북한 문제 해결을 기대했지만 북한의 모험적 행동으로 중국은 일종의 딜레마 상황으로 몰린 것이다.

9) 이런 상황에서 미국은 중국의 더 적극적인 역할을 위해서 MD 철회라는 당근을 제시했다. 지난 4월 존 케리 국무장관이 중국을 방문한 자리에서 북한이 핵능력 포기하면 동북아에 MD 설치 불필요 언급 & 4월 25일 Joseph Yoon 국무부 동아태차관보 대행도 상원외교위 동아태소위 청문회에서 북한으로부터 군사적 위협이 없다면 팜 미군 기지에 배치한 MD방어망 재조정하겠다고 케리의 발언 재확인했다.

그러나 미중 갈등구조의 가능성이 여전히 살아있는 상황에서 북한을 포기하기도 어렵다. 국내여론이 악화되고 있지만, 당국의 대북정책의 근간은 상당기간 유지될 수밖에 없다. 북한을 삼키지도 내뱉지도 못하게 된 중국은 자국의 이익이라는 관점에서 당분간 관망 및 위기관리모드로 갈 가능성이 크다. 비핵화를 지지하지만 북한이 핵을 포기할 가능성이 낮다는 판단에서 북한을 때로는 압박하고, 또 때로는 설득하면서 북미대화를 중재하고, 6자회담 부활을 모색할 것이다. 그러나 중국의 뜻대로 대화국면으로 가지 않고, 서로 위협 수위를 올리는 악순환이 계속될 경우 중국의 입지는 점점 축소할 수밖에 없다.

한미정상회담의 성과와 과제

수개월간 이어진 한반도 위기 와중에서 박근혜 정부가 들어선 이후 처음으로 이루어진 방미와 정상회담에 전 세계의 이목이 집중되었다. 다양한 의제들이 많았지만 회담 전부터 주목을 받았던 것은 역시 60주년을 맞은 한미동맹의 강화문제와 북한문제에 대한 해법 제시였다. 결과적으로 한미동맹의 견고함을 과시하는데 정상회담의 큰 방점이 찍혔다. 한미동맹 60주년 기념 공동선언이 채택되었는데 동맹이 아태지역평화와 안정의 핵심축(linchpin)으로 기능할 것과 미국의 한반도에 대한 미국의 모든 수준의 방위 공약을 재확인 받는 등 포괄적인 분야에서의 합의를 끌어냈다. 한미 정상이 북한의 도발에 대해서는 단호하게 공동 대응하되 대화의 문은 열어두기로 했다. 한미양국의 정상이 대화를 통해 문제를 풀지는 것에 방점을 찍었다더라면 기대했던 국면전환의 분수령이 될 수 있었겠지만, 많은 전문가들이 예상했던 것처럼 원칙적인 입장만 재확인하는 것에 머물렀다. 북한이 핵무기/경제 병진노선에서 강조한 경제적 유인책이나 평화체제/평화협정 체결 등은 전혀 언급되지 않았다. 물론 대화의 문을 열어 놓았지만 북한의 변화를 전제로 하는 것이기에 북한에게는 큰 유인이 될 수 없을 것으로 보인다. 북한을 대화국면으로 끌어내기 위한 방안은 나오지 않고 여러 조건을 달아서 공을 북한으로 넘긴 셈이 되었다.

한미동맹 60주년 기념 공동선언 주요 내용

- ◆ 한미동맹 아태지역평화와 안정의 핵심축(linchpin)으로 기능할 것
- ◆ 미국은 확장역지와 재래식 및 핵전력을 포함하는 모든 범주의 군사적 능력을 사용하여 한국에 대한 방위공약 수행할 것
- ◆ 한미FTA가 양국경제성장의 엔진으로 기능할 수 있도록 충실히 이행할 것
- ◆ 북핵 및 미사일 프로그램과 반복되는 도발행위가 한반도는 물론 동북아의 평화와 안정에 심각한 위협이 된다는 점에 깊은 우려감
- ◆ 북한이 고립에서 탈피하고 책임 있는 국제사회의 일원으로 참여하는 선택을 할 수 있도록 유도할 것
- ◆ 북한의 미사일 위협에 대한 공동의 대응노력과 함께 연합방위력을 지속적으로 강화해 나갈 것

한반도 위기의 엄중한 시점이 아니었다면 이번 방미와 정상회담이 어느 정도 성공적이라는 평가를 받을 수 있었을 것이다. 한국의 첫 여성대통령과 미국의 첫 흑인대통령의 만남이라는 상징적 의미도 크고, 앞으로 4년간 긴밀한 협력을 이어가야 할 두 정상의 첫 상견례로서는 좋은 출발이었다. 하지만 지난해 12월부터 계속되어온 위기를 타개할 돌파구는 마련되지 않았다는 점에서 아쉬움이 크다. 이번 정상회담 최고의 성과라고 말하는 한미동맹 60주년을 맞아 채택한 공동선언도 아쉬운 점이 있다. 우선 포괄적 전략동맹의 구체성이 떨어진 다. 물론 정치군사 동맹과 FTA를 통한 경제협력은 물론이고, 이를 넘어서 사회, 문화, 인적 교류까지 양국관계가 깊어질 것으로 보인다. 그리고 동맹의 외연도 대북역지동맹에서 동북아는 물론이고 범세계적 파트너십까지 확장될 계기를 마련했다는 점도 평가받을 만하다. 그러나 노무현 정부 당시 한국 측이 강조하는 보다 동등한 동맹과 미국이 강조하는 전략적 유연성의 갈등이 재현될 소지를 남겼다.¹⁰⁾ 한국이 미국의 군사전략적 필요에 따라 우리 군이 분쟁지역에 개입해야 하는 동맹의 연루위험을 증가시키고, 또한 방위비 분담 증가와 무기구매로 이어질 개연성이 매우 높다.¹¹⁾ 특히 한미정상이 포괄적이고 상호 운용이 가능한 연합 방위력을 지속적으로 강화해 나갈 것이라고 합의한 것은 미국의 MD체제에 참여로 받아들여질 수 있는 부분이다.

이번 방문에서 박근혜 정부가 가장 노력을 기울인 것은 대외정책의 양대 축이라고 할 수 있는 신뢰 프로세스와 서울 프로세스에 대한 미국의 지지를 끌어내는 것이었고, 성공적이었던 자평이다. 그러나 자세히 들여다보면 한국의 이니셔티브를 미국이 적극적으로 지지했다기보다는 한국이 논란이 되어온 부분을 스스로 미세조정을 통해 타협했다는 점을 발견할 수 있다. 최근 의회연구소의 한미관계 보고서나 폴린 폴리시의 정상회담 브리핑에서도 직접 거론하고 있듯이 정상회담 전부터 미국은 박근혜의 신뢰프로세스가 표방하는 대북역지와 남북대화의 상충점에 대한 의구심을 가지고 있었다.¹²⁾ 즉 미국은 단호한 원칙론에 입각한 비핵화를 강조하는 반면, 한국은 남북 신뢰 회복을 더 강조한다고 보았던 것이다.¹³⁾ 이를 인

10) 이 부분에 관한 보다 자세한 논의는 김준형, “동맹이론을 통한 한미전략동맹의 함의 분석,” 『국제정치 연구』, 2009년, pp. 101-125 참조.

11) 동맹이론가 스나이더는 동맹관계에서 방기의 두려움을 피하기 위해 동맹 상대국에 대한 적극적이고 강한 지원을 약속하면서 연루의 위험을 높인다고 지적한 바 있다. Glen H. Snyder, *Alliance Politics* (Ithaca: Cornell University Press, 1997), p. 184.

12) Mark E. Manyin et. al. "U.S.-South Korea Relations," Congressional Research Service, February 5, 2013. Elias Groll, "Morning Brief: Obama backs South Korean president's strategy on North," *Foreign Policy*, Wednesday, May 8, 2013 <http://www.foreignpolicy.com/node/1425378> (검색일 2013년 5월 8일)

13) 이는 존 케리 국무장관이 한국을 방문했을 때도 감지된 부분이었다. 케리는 한국정부의 대화의사를 존중하면서도 비핵화부분에 대한 원칙을 강조하면서 미국의 의사를 확실히 했다.

지한 박근혜 정부는 신뢰프로세스가 무조건적인 대북 화해정책이 아니라, 미국과 마찬가지로 잘못된 행동에는 보상이 없다는 대북 원칙론에 기초하고 있다는 점을 강조하면서 미국 측의 의구심을 해소하는데 상당한 노력을 기울였다.¹⁴⁾ 정상회담에서도 대화보다는 북한에 대한 단호한 원칙론이 더 강조된 것도 같은 맥락이다.

동북아 다자협력구상인 서울 프로세스 역시 한국의 주도적 역할이나 구체적 계획보다는 오바마 대통령의 지지를 얻어내기 위해 원론적이고 선언적인 수준에서 머물렀다. 앞으로 실행계획이 협의될 여지는 남아있지만 극복해야할 장애물이 많다. 서울 프로세스는 북한에게 문호를 개방하고 있지만, 신뢰프로세스와 마찬가지로 대화에 대한 적극적인 유인을 제시하지 않은 상태에서는 북한을 포위하고 압박하는 기구로 작동할 가능성이 더 높다. 또한 미국과 중국이 서울 프로세스가 지향하는 목적과 당위성에는 공감하지만, 적극적인 참여의지를 보이지 않을 경우 기존의 다른 다자협력기구처럼 유명무실해질 것이다. 오히려 시리아와 아프간문제를 거론한 것이나, 미국의 아시아 재균형 정책과의 공조 고리를 강조한 것 역시 한국의 이니셔티브에 미국이 지지한 점 보다는 미국의 세계 전략에 대한 한국의 참여를 강조한 모양새가 되었다. 서울 프로세스가 제대로 힘을 발휘하기 위해서는 6자회담이나 북미회담과 함께 가면서 서로 보완하는 구도가 되어야 하는데, 현 상황에서 이것이 쉽지 않다.

결어

이번 한미정상회담은 지난 수개월 지속된 한반도 위기를 타개할 해법을 마련할 수 있는 기대를 받기도 했지만, 예상대로 북한의 비핵화를 요구하며 도발에 단호하게 공동 대응하겠다는 원칙확인에 머물렀다. 대화에 대한 문을 열어두기로 한 것은 그나마 다행스러운 것이지만 대화로의 유인 없이 북한의 선변화만을 요구했다는 점에서 실효성이 의문시 된다. 또한 한미동맹 60주년을 맞아 굳건함을 재확인하는 성과를 거두었지만 내실보다는 과시적 측면이 강했다. 또한 이번 정상회담의 전체적인 분위기는 겉으로는 한국정부가 이니셔티브를 가지고 미국의 지지를 이끌어낸 것 같지만, 실제로는 미국의 입장에 한국이 상당부분 자발적으로 타협했다는 평가를 내릴 수 있다. FTA의 투자자국가제소제도(ISD)와 관련한 재협상 문제는 아예 꺼내지도 못했고, 원자력협정 개정문제와 전시작전권 반환문제도 민감한 부분은 연기 또는 회피하면서 원론적인 선에서 봉합했던 점도 이를 뒷받침 한다.

14) 정상회담 직전의 CBS 방송과의 인터뷰에서도 신뢰프로세스가 북한의 도발과 위협을 불용하고 비핵화 원칙에 근거하고 있다는 점을 강조하면서 미국과 이견이 없음을 분명히 했다.

한미정상회담의 결과를 북한도 예의주시하고 있었을 것인데, 북한이 긍정적으로 반응할 부분이 전혀 없다는 것이 아쉽다. 미국 내 북한에 대한 여론은 알 카에다보다 부정적일 정도로 최악인 상황에서 오바마의 운신의 폭이 좁지만, 박근혜는 MB의 대북정책실패 반사 이익으로 다소 여유가 있다는 점에서 정상회담 전후로 역할론이 부각되었으나 결국 큰 힘을 발휘하지 못했다. 북한이 주장해온 한반도 평화체제나 평화협정 등 관련 내용은 언급조차 없었다. 북한이 당장에 군사적 도발이나 핵 또는 미사일카드를 뽑아들지는 않을 것으로 보이지만, 상황에 따라 미사일발사와 핵실험카드를 꺼내들 가능성도 배제하지 못하게 되었다. 특히 정전협정체결 60주년이 되는 7월27일에 무계를 두고 이때까지 협상이 이루어지지 않을 경우 가용한 모든 카드를 동원해서 지난 2월에서 4월까지의 긴장조성을 재현할 가능성이 있다.

지난 20여 년 간 다양한 정책들이 동원되었지만 북핵 및 북한 문제를 해결할 수 없었기에 관련국들 모두가 피로감과 함께 상대방에 불신감이 축적되었다. 이미 핵무장 국가인 북한의 핵무기를 강제로 포기시킬 방법이 사실상 없다는 것이 문제다. 강경책은 해결은커녕 상황만 더 악화시킨다는 것을 우리는 목격했다. 제재는 더 이상 수위를 끌어올릴 여지도 없는 한계치에 이르렀고, 효과도 그리 크지 않다는 것이 증명되었다. 그렇다고 한국이나 미국에서 선제공격할 수는 없다는 점에서, 결국 북한의 계속되는 도발위협에 끌려 다니는 수밖에 없다는 말이 된다. 전략적 인내정책처럼 계속 무시전략을 유지한다 해도 북한에게 핵기술을 더 발전시킬 시간을 주는 셈이 된다. 시간은 결코 한국이나 미국의 편이 아니다. 더욱이 북한의 핵전략이 근본적으로 변했다는 것이 문제다. 결국 협상으로 문제를 풀어야 할 수밖에 없는 이유이다. 협상도 만능이 아니고, 또 당장 문제를 해결할 수는 없다 하더라도 강경책이 초래하는 일촉즉발의 긴장구조보다는 낫다.

이번 정상회담의 두드러진 특징 중에 하나가 중국의 역할에 대한 기대감이다. 그러나 살펴본 것처럼 중국도 자신의 이익을 위해 움직일 것이기에 한계가 있다. 미국은 현재 중국의 역할에 대한 과도한 기대에 빠져있다. 현재의 미국의 전략적 인내와 중국 아웃소싱은 엉덩이가 뒤로 빠진 상태에서 타격을 하는 야구선수와의 같다. 결승타는 어렵다. 또한 최근의 위기는 역설적으로 정전체제의 한계를 확실하게 보여주었다. 따라서 한반도 평화체제에 대한 논의 없이는 북한 문제의 해법도 도출될 수 없다는 것을 확인된 것이다. 평화체제 논의의 핵심은 북미관계 및 남북관계의 재설정이므로, 그 논의는 한국과 미국에서 나와야 한다. 이번 정상회담에서 적어도 출발이라도 되었어야 했지만, 거기까진 이르지 못했다. 그러나

기회는 아직 남아있다. 예정된 한중정상회담과 미중간의 물밑접촉을 통해 협상국면으로의 이전이 필요하다.

한미양국이 대화의 문을 열어놓고 북한의 행동변화를 전제조건으로 내세웠다. 관건은 어디까지를 북한의 행동변화로 인정할 것인가에 놓여있다. 북한의 비핵화를 선제조건으로 엄격하게 내세울 것인지, 아니면 북한이 추가도발을 하지 않고 대화의사를 표명하는 정도로 물꼬를 틀 것인가에 있다. 전자는 실현 가능성이 거의 없다. 일단 북한과의 회담에 가서 모든 의제를 다뤄야 한다. 북한의 3차 핵실험 이후 비핵화는 더욱 장기화의 길로 진입했기 때문에, 이제는 북한의 비핵화를 전제조건으로서가 아니라 과정과 결과로서 추구해야 할 시점이다. P

한반도 안정화의 조건과 한국의 선택¹⁵⁾

김창수 코리아연구원 연구실장

1. 한반도 정세 안정화 조건 - 북미대화
 - 1) 북미대화 패턴과 오바마 정부
 - 2) 오바마 정부의 대북대화 시도와 원칙
 - ① 보스워스 4개 대북협약안
 - ② 베이더 대북제안 3원칙
 - ③ 오바마 - 후진타오 정상회담과 북미 2.29 합의
 - ④ 도널런 4원칙
 - 3) 북미대화 필요성
 - 4) 북미대화 가능성 : 미국 내부적 요인과 한국의 역할

2. 한국의 선택 - 한반도 신뢰프로세스와 동북아평화협력구상
 - 1) 한미정상회담에 대한 문제의식
 - 2) 대화가 있는 남북관계 - 박정희의 고등전략 복원
 - 3) 한반도 평화체제와 비핵화 복합적 병행추진
 - 4) 동북아평화협력구상 - 6자회담과 병행
 - 5) 외교안보통합조정능력 강화

15) 이 글은 평화재단 전문가포럼에서 발표하는 용도이므로 주최측에서 제시한 ‘한반도 안정화 조건과 한국의 선택’이라는 주제에 내용을 맞추는데 초점을 맞추었습니다. 엄격한 형식을 갖추기 않고 작성한 시론적인 글이므로 그간 필자가 시사평론용으로 작성한 글들도 인용표기 없이 삽입되어 있음을 밝힙니다.

1. 한반도 정세 안정화의 제1조건 - 북미대화

1) 북미대화 패턴과 오바마 정부

북핵문제가 발생한 이후 20여 년 동안 북한은 NPT 탈퇴(1993.4.13), 4차례의 장거리 로켓 발사(1998.8.31, 2009.4.5, 2012.4.12, 2012.12.12), 1차례의 중단거리 미사일 발사(2006.7.5), 3차례의 핵실험(2006.10.9, 2009.5, 2013.2.12) 등 수 차례의 위기 고조 조치를 취하였다.

오바마 행정부 이전의 수차례의 위기 고조 조치는 발생요인과 해결방안이 모두 비슷하다. 북한과 미국 사이에 핵문제 해결 과정에서 의견 대립이 생길 경우 상황 돌파를 위해 북한이 선제적으로 조치를 취하였다. 해결 방안으로서 NPT 탈퇴는 1994년 제네바 합의라는 결과를 만들어 냈다. 광명성 1호 발사 이후 페리 방북, 미사일 회담, 조명록 방미, 울브라이트 방북, 북미공동선언 발표 등으로 위기를 완화시켰다.

2006년 핵실험 이후에는 북미직접대화를 시작하여 이후 4개월 만에 2.13합의로 이어졌다. 이 사례들은 냉각기를 거친 이후 어떻게 북미관계가 재정립되는가를 보여주는 패턴이었다. 북미 직접대화를 시작하여 합의문 채택으로 종결되었다.

하지만 오바마 정부 이후 이런 패턴에 변화가 생겼다. 북한은 오바마 정부 취임 직후인 2009년 4월에 장거리로켓을 발사하였다. 이날은 오바마 대통령이 체코 프라하에서 ‘핵 없는 세계’에 대한 구상을 발표하는 날이었다. 오바마 정부는 북한에 의해 시험에 들었다고 판단했다. 이후 오바마 정부는 북한과 대화를 중단하고 이명박 정부와 함께 기나긴 ‘기다리기’에 들어갔다.

오바마 대통령이 일반적인 예상과 달리 북한에 대해 사실상 무시정책을 펼친 것은 프라하 연설 직전에 북한이 감행된 북한의 장거리 로켓 발사와 깊은 관련이 있다. 북한은 로켓 발사의 효과를 높이기 위해 오바마의 프라하 연설을 D-Day로 잡았다. 하지만 역효과였다. 오바마의 가슴 속 깊이 북한이 오바마 정부를 테스트한다고 새겨졌다. 오바마의 북한에 대한 불쾌감은 여기서 비롯된 것이다. 이런 불쾌감이 북한에 대한 불신을 낳고 오바마 정부의 소극적 대북정책으로 이어졌다.

그 사이에 북한은 핵능력을 강화했다. 2010년 12월에는 북한은 미국과 협상이 지리멸렬

한 시점을 틈타서 핵무기 보유와 우라늄 농축을 공표하였다. 북한은 지속적으로 미국의 협상에 대한 무관심이 한계에 달할 때에 맞춰서 위기를 조성해온 것이다.

2) 오바마 정부의 대북대화 시도와 원칙

① 보스워스 4개 대북협약안

미국의 보스워스 대북정책 특별 대표가 2009년 2월 평양을 방문했을 때 북미양국은 북미 직접대화, 6자 회담, 평화협정을 위한 4자 회담 등에 대해 윤곽을 잡았다. 북미 직접 대화에서 비핵화의 원칙을 협의한 이후에 6자 회담을 통해서 확정하고, 6자회담이 재개된 이후 4자회담을 추진하는 방식으로 진행될 구상을 한 것이다.

2009년 12월 11일 북한 외무성 대변인은 보스워스 대표의 방북에 대해 “쌍방은 평화협정 체결과 관계정상화, 경제 및 에너지 협조, 조선반도 비핵화 등 광범위한 문제들을 장시간에 걸쳐 진지하고 허심탄회하게 논의하였다”고 말하였다. 보스워스 대표도 비핵화, 평화협정 문제, 경제-에너지 지원, 국교정상화, 동북아시아의 안전보장 체제를 거론했다고 설명했다.

보스워스 대표가 언급한 동북아시아 안전보장체제에 대해 북한이 언급하지 않는 것은 다른 현안에 비해 시급하지 않기 때문일 것이다. 그렇다면 앞으로 △비핵화, △평화체제, △경제-에너지 지원, △국교정상화 등 4개 현안이 북미 사이에 핵심적인 쟁점으로 자리 잡았다.

하지만 보스워스의 4개안은 오바마 대통령과 힐러리 클린턴 국무장관을 비롯한 오바마 정부의 대북강경정책으로 구상에 머무르고 오바마 정부의 전략적 인내 정책이 굳어졌다.

② 베이더 대북제안 3원칙

제프 베이더 미국 백악관 국가안보회의(NSC) 아시아담당 선임보좌관은 지난 2010년 10월 28일, “최근 미국이 북한에 대해 ‘핵 협상안’을 제안했다”고 밝혔다. 딕 루거 미국 상원의외교위원회 공화당 간사도 “미국 국무부가 6자회담이 곧 재개될 수 있다는 희망적인 견해를 가지고 있다”고 언급했다. 비슷한 시기에 백악관과 의회에서 교착상태인 6자회담이 재개될 수

있다는 신호를 내보내고 있다.

오바마 정부 출범 이후 많은 전문가들은 북핵문제가 부시 정부 시절보다는 진전될 것으로 예상했다. 오바마 대통령이 후보시절에 북핵문제 해결에 대한 적극적인 입장을 가지고 있었고, 민주당에는 과거 클린턴 행정부시절에 북핵문제에 관여한 경험이 있는 인사들이 많이 있었기 때문이다.

부시 정부는 임기말인 2007년부터 북핵문제에 대한 본격적인 협상을 시작했다. 그 결과 북한과 ‘동결-불능화-폐기’의 3단계 원칙에 합의하고, 불능화 단계에서 임기를 마무리하였다. 이는 클린턴 정부가 1994년 제네바 합의에서 ‘북핵 동결’의 성과를 낸 것보다 더 진전된 것이다. 공화당의 부시정부가 북핵 동결을 이루고 불능화 단계까지 진입한 상태에서 오바마 정부가 출범했다. 오바마 정부는 불능화의 바톤을 이어받으면 되는 상황이었다. 그러나 예상과 달리 오바마 정부에서 북핵문제가 2년째 제자리걸음을 치는 시점에서 베이더 제안이 나왔다.

백악관에서 북핵문제를 담당하는 책임자인 베이더 보좌관이 북한에 제기했다고 언급한 ‘핵 협상안’의 내용은 알려지고 있지 않다. 하지만 최근 미국 정부 관리들의 발언을 볼 때 북한에 대한 요구사항은 ▲ 미사일 발사나 핵실험 같은 위기고조 조치 금지 ▲ 2005년 9·19 성명에 따른 약속 이행과 핵 폐기에 대한 진정성 있는 조치 ▲ 남북관계 개선과 천안함 사건에 대한 책임 인정 등 3가지로 모아진다. 북한이 이런 조치를 선행할 경우에 6자 회담 재개 및 평화체제에 대해 논의할 수 있다는 것이 기본 입장이고, 이는 지금까지 이어지고 있다.

부시 정부시절에 북미 접촉과 6자회담에서 모아진 ‘말 대 말, 행동 대 행동’이라는 동시이행조치에서 북한의 ‘선 행동’을 요구하는 방향으로 변경된 셈이다.

③ 오바마 - 후진타오 정상회담과 북미 2.29 합의

오바마 정부가 연평도 포격이라는 북한의 나쁜 행동에도 불구하고 2011년 1월 미중정상회담에서 한반도에서 대화를 촉구했다. 이명박 대통령은 북한의 전략을 ‘도발→ 대화→ 경제지원요구’로 파악하고 있다. 따라서 한국의 청와대는 북한의 연평도 도발 이후 대화를 재개 하는 것에 대해서는 부정적일 수밖에 없다.

그러나 오바마 정부는 2011년 1월 미중 정상회담 이후 북미대화를 추구한다. 한국 등 동맹국과 관계 증진을 중요한 외교과제로 삼고 있었던 오바마 정부가 대화에 대한 한국 정부의 소극적 태도에도 불구하고 대화로 선회한 것은 그만큼 미국 내부의 절실한 사정이 있기 때문이다. 2010년 8월에 힐러리 장관이 제재 일변도의 대북 정책을 재검토하는 전문가 검토회의를 가지기도 했다. 그러나 별다른 정책 전환은 보이지 않았다.

미국 내에서는 2010년 하반기부터 남북 대화를 촉구하는 일부 여론이 조성되기 시작했고, 2011년부터는 게이츠 국방장관이나 주한미군사령관 등은 북한의 위협에 대해 부쩍 강조하기 시작했다. 뉴욕 타임즈에 따르면 오바마 대통령은 미중 정상회담에서 후진타오 주석에게 “북한의 잠재적 공격으로부터 ‘미국의 국토’(American soil)를 보호”해야 한다고 말했다. 오바마는 우라늄 농축시설, 플루토늄 핵폭탄 생산, 대륙간탄도미사일(ICBM)을 세 가지 위협으로 꼽았다. 오바마 정부는 과거와 달리 북한의 위협을 분명 상향 평가했다.

핵무기는 통상 ‘플루토늄 재처리/우라늄 농축 → 실험 → 무기화 → 실전배치’의 단계를 거쳐서 무기화된다고 볼 수 있다. 1990년대 초반에 시작한 북한 핵무기에 대한 논란은 플루토늄 재처리의 단계에 대한 논쟁이었다. 2000년대에는 논란이 ‘우라늄 농축과 실험’으로 확장되었다. 오바마 대통령, 게이츠 국방장관, 윌터샤프 주한미군사령관의 발언에서 알 수 있는 것은 미국은 이제 북한 핵능력의 ‘무기화’ 단계에 대한 염려를 하고 있다는 것이다. 미국이 북한의 위협을 상향평가하고 대화로 전환한 이유이다.

이후 로버트 킹 미국 대북 인권대사가 2011년 5월말에 국무부 산하 국제개발처(USAID)의 존 브라우스 부국장과 함께 북한을 방문하여 인도지원 방법에 대해 협상한다. 그리고 그해 8월, 10월, 12월 세 차례에 걸쳐서 비밀접촉을 가진다. 김정일 위원장 서거 하루 전인 2011년 12월 16일에 킹 인권대사와 리근 북한 외무성의 미주국장은 북미 대화 재개에 합의했다. 그리고 2012년에 2.29 합의에 도달한다. 북한 위협에 대해 재평가가 '전략적 인내'라는 이름으로 대북 대화를 회피하던 오바마 정부로 하여금 대북협상에 나서게 만들었다.

문제는 2.29 합의 발표 보름 만에 북한이 인공위성 시험발사를 선언했다는 점이다. 미국은 약속위반이라면서 강력히 반발하고 있다. 북한의 위성발사를 사실상 미사일로 간주하면서 2.29 합의에 따른 북한에 대한 영양지원도 중단할 것이라고 밝혔다.

북한이 2.29 합의 직후에 위성발사를 선포함으로써 2.29합의에 대한 의문이 늘어났다. 북한이 2011년 8월부터 북미대화를 할 때마다 위성발사계획을 미국에 통보한 것으로 알려지

고 있기 때문이다. 미국도 그때마다 위성발사는 탄도미사일 기술을 이용한 것이기 때문에 유엔 안보리 결의 위반이라고 말했다는 것이다.

그렇다면 북미 사이에 '위성발사'에 대한 의견의 접근 없이 어떻게 2.29 합의가 가능했을까? 2.29 합의는 북한의 위성발사를 두 달도 채 안 남겨 둔 시점에서 발표되었다. 그런데도 2.29 합의에는 위성발사에 대한 언급이 없이 '장거리 미사일 발사 중지'만 명시되어 있다. 위성발사에 대한 명료한 합의 없이 2.29 합의를 발표한 것은 북미 양국이 대화의 모멘텀 유지에만 급급했기 때문으로 보인다.

위성발사계획 발표 이후 북한은 미사일과 위성은 다르다고 말하고 있다. 미국의 주장은 미사일 발사중지에는 위성도 포함된다는 것이다. 명료한 합의가 없기 때문에 서로가 자기 입장에서 주관적으로 한 해석만 가지고 정당성을 주장하고 있는 상황이다.

하지만 2.29 합의 이후 북한이 위성발사를 선포하고 4월에 위성발사를 강행하여 미국 의회와 미국 여론은 북한을 믿을 수 없는 나라로 여기며 지금까지 북미대화를 강력히 반대하는 여론을 주도하고 있다.

④ 도널런 4원칙

2013년 3월 글린 데이비스 국무부 대북정책 특별대표와 도널런 백악관 국가안보보좌관이 연이어서 대북정책 원칙을 밝혔다. 3월 7일 미국 상원 외교위원회 청문회에 나선 글린 데이비스 국무부 대북정책 특별대표는 다섯 가지 대북 정책의 원칙을 제시했다. 첫째 미국은 북한을 핵보유국으로 인정할 수 없으며, 둘째 미국은 북한의 잘못된 행동에 대해 보상하지 않을 것이며, 셋째 미국은 북한이 단순히 대화에 복귀하는 것에 보상하지 않을 것이며, 넷째 남북관계와 인권상황이 개선되지 않으면 북한과의 근본적인 관계개선을 추구하지 않을 것이며, 다섯째 북한이 주변국을 도발할 경우 이를 용납하지 않겠다는 것이다.

도널런 백악관 국가안보보좌관은 2013년 3월 아시아소사이어티 연설에서 미국의 대북 정책에 4가지 원칙이 있다고 밝혔다. △ 한·미·일 3국 협력과 미·중 공조 △ 북한의 위협에 굴복하지 않고 나쁜 행동에 보상 금지 △ 북한의 핵무기, 핵물질 수출시 적극 대응 △ 북한이 의미 있는 행동을 하면 북한과 협상을 시작하고 북한의 경제개발을 지원하겠다는 것이다. 이는 "북한의 핵 보유를 수용할 수도 없고 핵미사일 개발을 방관하지도 않을 것"이

라는 입장에 따른 것이다.

도널드 럼킨과 데이비스가 밝힌 대북원칙은 2012년 2.29 합의가 무산된 이후 미국 내부의 대북강경 분위기를 반영하고 있다.

3) 북미대화 필요성

북한의 핵능력 강화는 미국에 대한 영토적 위협에 이르게 되었다. 지난 2월 12일 북한의 핵실험 이후 오바마 대통령은 “북한의 핵무기와 탄도미사일 프로그램은 미국의 국가 안보와 국제 사회의 평화와 안보에 위협이 된다”고 말했다. 미국 대통령이 처음으로 ‘미국의 국가안보에 위협’이라고 공식적으로 말한 것이다. 케리 국무장관도 “북한의 핵무기와 탄도미사일 프로그램은 이제 미국의 안보에 위협이 된다”고 말했다.

미국은 북한에 대한 강한 거부감이 있지만, 북한의 핵능력 강화는 미국의 국가안보에 직접 위협을 주는 상황에 이르렀다. 북한에 수세적으로만 대응하는 미국의 소극적 전략은 북핵문제를 해결하지 못하고 미국의 안보에도 위협을 준다.

오바마의 발언에서 알 수 있는 것은 북미대화의 필요성에 대한 인식은 미국 내부에도 존재한다는 것이다. 지난 20년 동안의 북핵협상과정을 살펴보면 북핵해결을 위한 미국의 외교적 노력은 목표와 전략을 가지고 추진되기 보다는 북한의 벼랑끝 전술과 위기조장전술에 ‘사후약방문’ 식으로 대응하는 양상이었다.

미국은 북한의 협상전술에 수세적으로 대응하면서 지난 20년 동안 북한 핵능력만을 키워 오게 만든 정책에서 벗어날 필요가 있다. 위기 해소차원에서 마지못해 합의를 하고, 그런 합의문의 결함이나 이행의지의 부족으로, 합의는 부정되고 파기되고 다시 핵 위기 조성파 새로운 합의를 하는 악순환은 단절시켜야 한다.

이를 위해서 최우선적으로 북미 양국의 책임 있는 정부 관계자들 사이에 긴급하게 비공개 접촉을 시작해야 한다. 상황을 추가로 악화시키지 않기 위한 최소한의 조치로서 북한은 추가적인 핵 실험과 미사일 발사의 유예와 북미 고위급 대화를 교환해야 한다. 미국은 대화를 악행에 대한 보상으로 인식하는 경향에서 탈피해야 한다. 대화는 보상이 아니다. 대화는 전쟁 중에도 중단해서는 안 되는 잘못된 정보 소통을 방지하고 신뢰를 구축하기 위한 수단이다.

북한에 대한 제재는 비핵화를 위한 더 이상 효과적인 조치가 아니다. 또 북한과 대화를 피하면서 기다리는 것도 전략이라는 차원에서 아무 일도 하지 않는 것은 더 이상 정책이 될 수 없다.

4) 북미대화 가능성 : 미국 내부적 요인과 한국의 역할

지난 4월 18일, 북한 국방위원회 정책국은 △모든 도발 중지 및 전면 사죄 △핵전쟁 연습에 매달리지 않는다는 확약 △한국과 주변 지역에서의 전쟁 수단 전면 철수 등이 대화의 조건이라고 밝혔다.

북한의 요구는 결국 △ 한미합동군사훈련 중지, △ 핵우산을 비롯하여 재래식 전력까지 활용한 미국의 ‘확산억제’(extended deterrence) 제공 중지 등 두 가지로 요약할 수 있다. 북한은 이 두 가지를 자신들에 대한 위협요인으로 보고 있는 것이다. 이 두 가지가 북한이 내거는 근본 문제라고 할 수 있다.

북한이 내건 것은 대화의 조건이라기보다는 북한이 원하는 목표라고 할 수 있다. 북한은 지금까지 수많은 남북대화에서 항상 근본 문제라는 것을 전제로 내세웠다. 대개 그 근본 문제는 북한이 추구하는 목표였다. 협상의 전제 조건이라기보다는 협상에서 살아싸움을 하기 위한 용도였다. 따라서 근본 문제들이 해결되지 않은 상태에서도 대화는 진행되었다.

그렇다고 무시할 성격은 아니다. 북한이 원하는 바가 무엇인지를 알 수 있게 해주기 때문이다. 상대가 있는 협상에서는 어느 한쪽의 주장이 100% 달성되기는 어렵다. 따라서 상대의 요구 목표가 무엇인지를 파악하고 밀고 당기는 과정에서 이를 조절하는 것이 필요하다. 북한의 주장의 이면에 어떤 이해관계가 있는지를 파악한다면 북한과 협상이 쉬워질 것이다.

미국은 북한 국방위 정책국의 요구를 당연히 거부했다. 하지만 존 케리 미 국무장관은 국방위 정책국의 터무니없어 보이는 요구에 대해서 의미심장한 해석을 했다. 북한이 협상에 대해 처음 언급했다는 것이고, 이는 (협상을 위한) 첫 번째 수(beginning gambit)로 볼 수 있다는 것이다. 존 케리 미국 국무장관은 북한 국방위 정책국이 북한이 요구한 두 가지가 근본문제인 것을 간파한 것이다. 미국과 북한은 지금 대화의 조건을 놓고 신경전을 벌이고 있다.

미국은 북한이 핵무기를 소형화해서 이를 대륙간탄도미사일(ICBM)에 장착해서 미국 본토를 위협하는 능력을 가지는 것을 가장 두려워한다. 지난 4월 중순에 열흘 이상 미국 정부와 의회, 언론에서 논란이 되었던 것은 북한의 장거리 핵탄두 미사일 능력이었다.

논란은 4월 11일 열린 하원 군사위원회 청문회에서 더그 램본(공화-콜로라도) 의원이 “북한이 현재 탄도 미사일을 통해 운반할 수 있는 핵무기를 보유하고 있다”며 국방정보국(DIA) 보고서 한 대목을 공개하면서부터 시작되었다. 일부 미국 언론들은 이 발언을 인용하면서 북한이 대륙간탄도미사일에 장착할 수 있는 핵무기 소형화에 성공했고 보도했다.

논란이 커지자 오바마 대통령이 직접 나섰다. 오바마 대통령은 4월 16일 “북한이 핵탄두를 탄도 미사일에 얹을 능력이 있다고 믿지 않는다”고 밝혔다. 하지만 논란은 가라앉지 않았다. 램본 의원이 이 보고서를 공개한 이유는 정작 다른 데 있었다. 오바마 정부가 미사일 방어(MD) 예산을 감축하는 것을 막기 위해서였다. 그런데 논란은 엉뚱하게 확산되어 북한 미사일 능력이 미국 본토를 위협할지 모른다는 불안감을 미국인들에게 심어주었다.

북한 미사일 논란에 대한 언론보도에 미국인들은 민감한 반응을 보였다. 심지어 2,000개가 넘는 댓글이 달린 기사도 있었다. “북한이 가짜 대량과괴무기를 가지고 있을 경우 미국은 북한을 공격할 수 있으나, 북한이 정말 대량과괴무기를 가졌다면 그것은 위험한 것이다”는 댓글이 가장 많은 지지를 받았다. 북한의 미사일 능력을 인정하면서 이것은 부시 전 대통령이 클린턴의 포용정책을 부정한 결과라는 댓글에 대한 지지가 그 다음 순이었다. 부시 전 대통령은 미국 경제를 망치고 북한의 미사일 능력을 키워서 미국을 ‘아마겟돈’에 빠지게 했으며 부시 전 대통령을 비난하는 댓글도 눈에 띠었다.

지난 4월 15일 전후로 북한이 중거리미사일을 발사할 것으로 예상했다. 북한은 예상과 달리 미사일 발사를 하지 않았다. 존 케리 미 국무장관은 4월 12일 서울을 방문해서 북한과 양자대화 및 6자회담을 할 수 있다고 말했다. 4월 13일에는 중국을 방문해서 “한반도에서 위협이 사라지면 이 지역에 배치된 미사일방어(MD)망을 축소할 수 있다”고도 했다.

북한은 케리의 발언 이후 미국의 태도를 관망하기 위해 미사일 발사를 중지한 것이다. 케리 역시 이를 간과하고 북한 국방위 정책국이 근본문제를 제기했음에도 불구하고 거기서 대화의 가능성을 읽었다. 북한의 미사일 능력이 미국 본토에 도달하는 것을 막기 위해서는 대화를 시작하지 않을 수 없다는 절박한 상황에 놓여 있다는 것이 오히려 정확한 분석일 수 있다. 하지만 미국 의회는 북한과의 대화에 대해서 대단히 비판적이다. 미국 국내 정치

에서 대북정책을 추진하는 미국 정부의 운신의 폭은 대단히 좁다.

상원외교위원장 출신의 존 케리 국무장관이 이를 모를 리 없다. 공식적으로 북한이 핵을 포기하는 선제적인 조치를 취해야 한다고 말할 수밖에 없는 상황이다. 미국 정부의 공식입장은 “북한이 핵무기 포기(renouncing) 및 핵 프로그램 중단(discontinuing) 의무를 실질적으로 준수하려는 진지한 의도와 자세를 보여줘야 하며, 국제 의무를 지킨다는 증거가 뒷받침돼야 한다”는 것이다. 북한이 미국에 근본문제를 제기하는 것과 비취볼 때 미국판 근본문제라고 할 수 있다.

북한과 미국이 근본문제를 내걸고 충돌하는 상황에서 두 나라가 협상테이블에 앉는 것은 쉽지 않다. 존 케리는 의회를 설득하고 북한과 대화를 시도할 수단으로 중국의 중재를 택했다. 그는 중국 방문 이후 미국 의회 청문회에서 북한 핵에 대해 “중국도 미국과 협조할 의지를 내비쳤다”고 밝혔다.

여기서 한국의 역할이 필요하다. 한국이 미국, 중국과 협력하고 남북접촉을 시도하면서 미국의 대북정책 전환을 부드럽게 유도할 수 있다. 여기서 한반도 신뢰프로세스는 미국과 중국의 협조 속에서 남북관계를 주도하는 힘으로 작용할 수 있다.

2. 한국의 선택 - 한반도 신뢰프로세스와 동북아평화협력구상

1) 한미정상회담에 대한 문제의식

한미정상회담은 새로운 대북정책이나 한반도 위기해결 방안이 제시되지 않은 채 무난하게 마무리되었다. 무난했다는 점에서 긍정적인 평가가 나올 수 있으나 그 지점에서 반대로 성과가 무엇이라는 의문이 제기될 수도 있다. 한반도 신뢰프로세스를 이야기하면서도 동북아 국가들의 북한에 대한 ‘압력공조’만을 수단으로 제시하는 한계를 보이고 있다. 이는 북한과 ‘강대 강’의 대결구조가 언제든지 재연될 수 있다는 뜻이기도 하다.

핵 폐기 수단이 없이 북한의 선 핵 폐기만을 제기한 것이 이명박 정부의 ‘비핵 개방 3000’이었다. 이를 극복하기 위해 만들어진 한반도 신뢰프로세스도 신뢰구축의 수단을 제시

하지 못하고 북한의 선 핵 폐기를 제기하는 방향으로 흐르고 있다.

동북아 평화협력을 내용으로 하는 서울프로세스를 말하고 있지만, 한반도 평화체제구축을 건너뛰고 있다. 한반도 평화체제 구축이 없는 서울프로세스는 모래성이 되거나 최소한 오아시스 없는 사막이 될 수 있다. 또 동북아 평화협력을 추구하는 서울 프로세스와 6자회담의 관계는 설명이 되고 있지 않다. 한반도 평화체제 정착이 없이, 북한과 협력이 없이 ‘DMZ 세계평화공원’이 가능한지에 대한 의문도 제기할 수 있다. 한미정상회담 이후 정부가 설명하거나 보완해야 할 과제는 산적해 있다.

2) 대화가 있는 남북관계 - 박정희의 고등전략 복원

허브코헨에 따르면 “협상은 당신에게 무엇인가를 원하는 상대방으로부터 당신에 대한 호의 그리고 당신이 원하는 무언가를 얻어내는 일”이다. 그것이 명성이든, 자유이든 아니면 돈이나 정의 또는 사랑, 사회적 지위, 신체적 안전 등 무엇이든 간에 누리하고자 하는 온갖 것들을 협상을 통해 얻어낼 수 있다는 것이다.

로저 피쉬와 윌리엄 유리는 “협상은 당신이 다른 사람으로부터 원하는 것을 얻어내는 기본적인 수단이다.”고 정의하고 있다. 다시 말해서 “협상이란 당신이 상대방과 공통된 이해관계를 갖고 있으면서 동시에 상반된 이해관계에 처했을 때 합의를 보기 위해 밀고 당기는 대화이다”는 것이 YES를 이끌어내는 협상법 저자들의 정의인 것이다.

백학순은 그동안 남북사이의 대화와 협상이 성공하지 못한 요인들로는 △관련국들간의 불신, △북한의 국내정치적 특성과 요구, 취약성으로부터 초래된 행위들, △한미일 3국의 정치체제의 특성과 대북정책의 일관성 부재 등을 꼽고 있다. 백학순에 따르면 실패의 요인을 이러한 요인들의 탓으로 돌리지 않고 ‘협상’ 탓으로 돌리고 있다는 것이다. 허브코헨이나 로저 피쉬 같은 세계적인 협상이론가들에 따르면 우리는 협상을 통해서 우리가 얻고자 하는 것을 북한으로부터 얻을 수 있는 것이다. 그것을 얻지 못한다면 백학순이 지적한 실패요인을 분석하고, 그에 따른 새로운 협상 방법론을 개발하는 것이 필요하지 협상무용론이 대안이 아니다.

1970년 이전의 남북관계는 ‘대화 없는 대결의 시대’였다. 1970년을 거치면서 ‘대화 있는 대결’을 거쳐서 2000년에 들어서 화해와 협력의 시대로 발전했던 것이다. 이제 남북관계

는 1970년 이전으로 돌아가고 있다.

냉전시기 박정희 정권이나 전두환 정권은 북한과 대결을 통해서 자신들의 정통성을 유지했다. 그러나 대화와 협상을 겁쟁이나 비겁한 행동으로는 여기지 않았다. 필요하다면 언제든지 대화의 수단을 꺼내들었다.

1968년과 1969년은 1953년 한국전쟁 정전 이후 북한의 위협과 도발이 가장 강력했던 시기였다. 1968년에는 북한의 124부대 소속 무장 게릴라들이 청와대를 습격한 1.21 사태가 벌어졌다. 이틀 뒤인 1월 23에는 북한 해군 함정이 미 해군 정보수집함 푸에블로호를 나포했다. 또 그해 10월에는 130여명의 무장 게릴라들이 울진 삼척을 침투했다. 1969년 4월에는 북한군이 미군 EC 121 정찰기 격추시키기도 했다.

그러나 1970년 들어와서 박정희 대통령은 통일에 대한 주도권을 잡겠다는 것을 명분으로 하여 돌연 평화통일 제안을 한다. 815 평화통일구상에는 “1995년까지 남북한이 서로 반공이니 반동이니 하는 소리하지 말고 서로 평화를 지키면서...”라는 구절이 있다.

당시 청와대의 입장은 “남침의 기회를 노리고 있는 북한에게 전쟁을 하지 말고 어느 체제가 더 잘 살게 할 수 있는가를 경쟁하자고 던져 주는 것이 전쟁억제를 위해 몇 십 배의 효과를 낼 수 있는 고등전략”이라는 것이다.

박정희 대통령의 8·15 평화통일구상 선언의 요지는 ‘긴장 상태의 완화를 거쳐 평화통일을 달성’하겠다는 것이다. 통일 이전에 긴장완화, 전쟁방지, 평화정착 등의 중간단계 설정의 필요성을 처음으로 제기한 것으로서 이후 역대 한국 정부 통일 정책의 골격이 되었다.

이후 박정희는 본격적으로 대북협상을 준비하였다. 대북협상은 남북한의 안보에 영향을 미치지 않아야 한다는 원칙도 세웠다. 이에 따라서 1971년에 이산가족 재회를 위한 적십자 회담을 제안하였다. 북한이 수락하여 한국전쟁 이후 처음으로 남북대화가 재개되었다.

남북 적십자회담을 거쳐서 1972년 7.4 남북공동성명이 발표되기에 이른다. ‘선 인도주의 회담 → 후 남북당국자 회담’이라는 김대중, 노무현 정부 시절 남북 대화의 패턴은 이미 박정희 시절 그 기초가 마련되었던 것이다.

박정희는 자존심 경쟁이 아닌 ‘고등 전략을 사용하기 위해 남북 대화를 시작했던 것이다. 역설적이게도 박정희가 구상한 대북 고등전략은 김대중·노무현 시절에 꽃을 피웠다. 박근혜 시대에 한반도 신뢰프로세스가 성공하기 위해서는 이 고등전략을 복원하는 것이 필요하다.

3) 한반도 평화체제와 비핵화 복합적 병행추진

북한은 6자회담 보다는 북미 직접대화를 선호하고 있다. 6자회담의 동력이 소진했다는 분석도 있다. 그러나 중국은 여전히 6자회담의 유효성을 인정하고 있는 상황이다. 9.19 공동선언과 2.13 합의를 채택했던 6자회담이 이대로 실종되는 것은 대화를 통한 협상에 회의감을 증폭시키게 될 뿐이다.

북한에 대한 유엔제재가 효과가 없는 것은 중국이 참여하지 않기 때문이다. 중국을 참여시키기 위한 길은 두 가지이다. 첫째는 중국이 참여하는 대화 틀 속에서 '더 큰 당근'을 제공했는데도 북한이 도발을 계속할 경우이다. 둘째는 북핵문제를 해결하고 한반도 평화와 통일의 비전을 만들어 가는 과정이 중국의 국익에 맞을 경우이다.

후자의 경우에는 주한미군의 문제가 불거질 수 있다. 중국은 주한미군이 철수하고 한국이 중립화되는 통일을 희망하기 때문이다. 북한에 대해 비판적인 중국의 지식인들도 이를 중국의 국익으로 보지 않을 사람은 없다. 이 경우에 주한미군이 안고 있는 이중적 딜레마를 푸는 방식으로 접근을 모색해야 한다.

첫째는 주한미군이 주둔함으로써 중국의 반발이 심화되어 한국의 안보가 위태로워지는 안보딜레마이다. 둘째는 이 안보딜레마를 해결하기 위해서 주한미군 철수라는 방법을 사용할 경우에 힘의 공백이 발생하여 중국의 영향력이 급속도로 증가하고 이에 따라 한국의 안보가 위태로워지는 것이다. 주한미군이 있는 평화협정을 체결하고 이를 남북이 합의하고 미중이 보장하는 것이 이중적인 안보딜레마를 해결할 수 있는 길이 된다.

이러한 모든 상황을 충족시키기 위해서는 6자회담의 틀 속에서 중국과 함께 비핵화의 방법과 평화통일 전망을 협의해야 한다. 한반도 문제 해결과정에서 중국의 참여가 결정적으로 중요하므로 결국 중국의 역할을 높이는 통로인 6자회담을 피해갈 수 없는 것이다.

북한의 핵 확산은 일본과 동북아 군비경쟁으로 이어져서 중국의 국익에 도움을 주지 않는다. 중국은 북핵 폐기와 한반도 비핵화에 대한 이해관계를 가지고 있다. 중국의 대북지원이 북한의 체제를 유지시키는 동력이면서도 북한의 급변이 가져올 혼란을 방지하는 안전핀이라는 긍정적 사고가 필요하다. 즉 중국의 안전핀이 중장기적으로 북한의 변화를 가져오는 발판이 되는 것이다.

중국이 제재에 동참하는 것은 건잡을 수 없는 혼란으로 빠지는 것이다. 중국은 어차피

북한을 지원할 수밖에 없다. 이런 중국의 입장을 변화시킬 수 없을 바에야 중국을 참여시키는 장기 북한 변화 전략을 수립하는 것이 타당하다. 한국은 냉전이 해체되자마자 중국과 국교수립을 했다. 한국 외교가 중국에게 요구할 수 있는 것은 중국이 북한에게 대북지원을 끊을 수 있다는 가능성만을 인지시키는 것으로 충분하다. 6자회담이 정상적으로 가동되었을 때 한국이 개입할 수 있는 폭이 넓어지는 것이다.

하지만 6자회담은 운영 과정에서 비효율성을 보였다. 따라서 과거 6자회담이 비효율적일 때마다 운영의 묘를 살려서 윤회유가 되었던 북미회담과 남북대화가 6자회담과 병행해서 진행되어야 한다. 아울러 9.19 공동성명에서 합의한 4자회담이 개최되어야 한다.

남북대화, 북미대화, 4자회담, 6자회담 같은 다양한 대화채널이 형성되어서 각기 기능에 따른 접촉과 대화를 유지해야 한다. 남북대화를 통해서 한반도 신뢰프로세스를 북과 함께 만들어 나가고, 북미관계는 각종 대화의 윤회유로서 역할을 할 수 있다. 4자회담에서는 평화체제를 논의하고 6자회담에서는 비핵화를 논의한다.

평화체제와 비핵화는 앞서거나 뒤서거나 하면서 병렬해서 진행해 나가되 세부 합의 사항들은 상호 연계시켜나가면서 평화체제 논의나 비핵화 회담의 상호 순기능의 역할을 하게 만들어야 한다. 6자회담과 4자회담을 연계해서 진행하지 않을 경우 북한은 정전협정의 불안정성을 정전체제 무력화라는 꽃놀이패로 활용하면서 각종 회담의 속도를 조절해 나가려고 할 것이다.

4) 동북아평화협력구상 - 6자회담과 병행

동북아에서 평화체제를 형성하다는 것은 이 지역에 정치적, 군사적, 경제적으로 실존해 있는 여섯 개 나라들, 일, 중, 미, 러, 남북한이 이 지역의 평화와 안보에 관련된 문제들을 무력에 의존하지 않고 정치외교적인 대화와 협상을 통해 해결하는 것을 가능하게 하는 제도적인 틀을 구축하는 것을 말한다.

동북아시아에서 평화체제를 구축하기 위해서는 중국과 북한, 러시아와 북한, 한국과 미국, 미국과 일본 등 쌍무적 동맹관계를 동북아 다자안보체제와 조화시키는 현실적인 문제들이 검토되어야 한다. 동북아시아에서 이와 같은 쌍무적 동맹관계의 정치적 틀은 유지시키되, 그것들이 내포한 군사 중심적 성격들을 최소화해나가는 데에서 해결의 실마리를 찾아야 한

다. 이런 점에서 서울프로세스라고 일컫는 박근혜 대통령의 동북아평화협력구상은 비군사적인 요소에서 출발하므로 군사 중심적 성격을 최소화해 나가는 틀을 만들 맹이를 가지고 있다.

그럼에도 불구하고 동북아 평화협력구상이 성공하려면 북한 핵과 군사문제에 대한 궁극적인 해결 전략을 가지고 있어야 가능하다. 따라서 동북아평화협력구상의 성공을 위해서는 첫째, 북미대화를 지원해서 6자회담과 4자회담의 촉매제를 만들어내고, 둘째, 6자회담을 통해서 북핵문제를 해결하며, 4자회담을 통해서 한반도 평화체제에 대한 논의를 시작해야 한다. 셋째, 궁극적으로 미국, 중국 등 강대국가들이 유사시 관련 국가를 지원하는 자동개입, 군사력의 전진배치 등에 대해 상대 역내 국가들에게 신뢰를 제공해야 한다.

이러한 최소한의 조치들이 이루어질 때 다자적 틀과 쌍무적 동맹체제가 공존할 수 있고, 보다 실질적인 다자간 대화와 협상을 추구하는 것이 가능해진다. 동북아 평화협력의 틀을 통해서 다자간 대화와 협상의 구조가 확고해지는 과정에서 쌍무적 동맹체제는 역내 국가들에게 신뢰를 제공하게 될 것이다.

5) 외교안보통합조정능력 강화

박근혜 정부는 초기 대북정책 조정 과정에서 큰 혼선을 빚었다. 청와대의 통합조정능력을 강화할 필요가 있다. 일반적으로 외교, 국방, 정보라는 3가지 영역을 중심으로 형성되는 안보시스템에 한국에서는 통일문제가 추가로 결합된다. 따라서 한국에서 안보문제는 외교, 국방, 정보, 통일 이라는 네 가지 영역에서 통합적 사고를 필요로 한다. 각각의 영역별로 접근하는 시각이나 방법이 다를 수 있다.

현대 사회의 추세는 안보 개념이 확대되어 '포괄적인 안보'가 일반화되는 실정이다. 전통적인 안보뿐만 아니라 환경, 에너지, 식량, 경제에 이르기까지 통합되는 현대 사회의 특징에 맞게 안보 개념도 폭이 넓어지고 있다.

이처럼 안보 개념이 확대되어 안보 개념과 다른 개념이 뒤섞이는 추세이다. 외교, 국방, 정보, 통일 등 전통적인 안보 영역에서 통합적 사고를 해서 전통적인 안보 개념과 시각을 중심으로 환경, 에너지, 식량, 경제 등의 영역을 통섭해야 한다. 그렇지 못할 경우 안보 개념을 해체되어 다른 개념과 뒤섞이는 안보 개념의 혼란을 가져올 것이다.

전통적인 안보 개념에서 통합적인 사고를 하기 위해서는 외교, 국방, 정보, 통일에서 각

영역별로 고유성을 확보한 후 상호 공통성과 공동의 목적을 찾아야 한다. 가령 한반도 평화 체제 구축에서 외교는 국제적 시각을, 국방은 군사적 신뢰구축의 시각을, 통일은 민족화해적 시각을, 정보는 윤회유 역할을 모색하는 시각을 갖추고, 그 다음 공통의 목적인 국익 실현의 길을 찾아야 한다. 특히 한반도적인 특수한 영역인 통일문제에 대해서 국익 실현의 관점에서 통합적인 사고를 하는 것이 필요하다. P

| 평화재단 평화연구원 제61차 전문가포럼 |
한반도 안정화,
한미정상회담부터가 시작이다

NOTES

| 평화재단 평화연구원 제61차 전문가포럼 |

한반도 안정화,
한미정상회담부터가 시작이다

NOTES