



## 오바마 행정부의 대북정책

김현옥 / 미주연구부 교수

### 목 차

#### 요약

#### I. 서언

#### II. 오바마 행정부의 핵태세검토보고서(NPR)

1. 주요 내용
2. 대북 핵정책 관련함의

#### III. 오바마 행정부의 대북정책

1. 대화 중시 정책
2. 선의의 무시(benign neglect) 정책
3. 전략적 인내(strategic patience) 정책
4. 대화로의 복귀

#### IV. 2011년 미·중 관계와 한반도 상황

1. 미·중 관계: 갈등적 협력 관계
2. 중국의 대북정책
3. 2011년 한반도 상황

#### V. 향후 전망

1. 6자회담 재개 관련 북·미 간 주요 쟁점
2. 향후 전망

#### VI. 결어

## 요 약

오바마 정부의 주된 대북정책은 기본적으로 대북제재를 강화하는 동시에 대화의 문을 열어놓는 두 트랙(two track) 정책에 기반을 둔 ‘전략적 인내’이다. 보즈워스(Stephen Bosworth) 미 대북정책특별대표는 2009년 12월 8일 북한을 방문한 이후 ‘전략적 인내’ 개념을 언급하였는데, 이는 북한이 장거리미사일 발사, 제2차 핵실험, 천안함 사건 등의 도발을 일으키는 상황에서 미국은 북한이 핵폐기에 대한 진정성을 보일 때까지 전략적으로 대화에 나서지 않고 인내하겠다는 것이다. 즉, 미국은 6자회담 과정을 통해 북한이 핵폐기에 대해 진정성을 가지고 있는가에 대해 의구심을 갖게 되었으며, 이 상태가 지속될 경우 대화 대신 경제제재와 군사적 억제를 통해 북한의 행동을 변화시켜 나가겠다는 것이었다.

2011년 미·중 정상회담 이후 미국의 대북정책은 변화하기 시작하였으며, 대화분위기를 강조하여 한반도에서의 평화와 안정에 중점을 두기 시작하였다. 이를 바탕으로 2011년에는 북·미, 남북 간 대화가 진행되었으며, 북·미 양국은 식량지원과 우라늄농축프로그램(UEP) 동결을 맞바꾸는 식으로 6자회담 재개로 나아갈 것으로 전망되고 있다. 중요한 것은 현재 김정일 사후 미국의 대북정책이다. 미국은 재선을 의식하여 북한과의 대화를 원할 것으로 보이며, 이는 북한의 도발이 오바마 대통령의 재선에 부정적 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 김정은 역시 정권 안정화를 위해 미국과의 대화를 원할 것이며, 이러한 상황은 2012년 북·미대화의 촉진과 6자회담의 재개 가능성을 높게 만들고 있다.

그러나 6자회담이 재개되더라도 2012년에는 큰 성과를 기대하기는 어려울 것으로 보이며 추후 6자회담이 재개되더라도 ‘새판짜기’가 시작될 것으로 전망된다. 미국은 현재 UEP 개발중단을 가장 중요한 선행조치로 내걸고 있는데, 그 이유는 UEP가 개발과 은닉 및 이전이 손쉽다는 점 이외에도 6자회담 신고 및 검증대상에 들어있는 핵프로그램이 아니기 때문이다. UEP 개발중단이 6자회담 재개 선행조치로 수용되고 불능화 과정이 시작되지 못한 상태에서 6자회담이 재개될 경우, 미국은 6자회담 협상 시 UEP

를 불능화 대상에 포함하는 문제를 놓고 북한과 힘겨루기를 시작해야 할 가능성이 있다. 즉, 9.19 공동성명에서 규정한 ‘포기해야 할 모든 핵프로그램’에 UEP를 포함하는 문제부터 북·미 양국 간 갈등이 시작될 것으로 전망된다. 더 나아가 UEP 개발 이후 북한의 핵능력에 변화가 생긴 현재 시점에서 6자회담 핵협상 국면은 9.19 합의 자체를 무용지물로 만들고 새로운 판짜기에 진입하게 될 가능성이 존재한다. 따라서 6자회담 재개 이후 협상은 매우 복잡하고 어려운 상황으로 전개될 것으로 전망된다.

## I. 서언

최근 김정일 사후 한반도 정세가 불안정해지고 있다. 그렇지 않아도 2012년은 다양한 사안들로 인해 매우 불안정하고 역동적인 한해일 것으로 예상되었다. 2012년 한국에는 총선과 대선이 있고, 미국과 러시아에도 대선 이 있다. 중국 역시 지도부 교체가 있는 해이며, 일본도 새로운 총리가 들어설 것이라는 가능성을 배제하지 못한다. 이에 김정일의 사망과 김정은 정권의 등장은 이러한 불안정성을 증폭시키고 있다. 이와 같이 전 세계적으로 매우 복잡한 상황이 전개되고 있다.

오바마(Barack Obama) 행정부는 대외정책에 있어서 뚜렷한 전략이 부재한다고 해도 과언이 아니다. 과거 클린턴 정부가 들어선 이후 모든 대외정책이 경제회생에 집중되어 형성되었던 것처럼, 오바마 행정부의 대부분 정책이 국내 경제 살리기에 집중되고 있다. 이러한 상황은 대북정책에도 반영되고 있다. 즉, 임기 초 오바마 정부는 북한과 같은 불량국가들과의 대화에 호의적이었으나, 국내 경제로 인해 발목을 잡히고 있었던 미국으로서는 호의적 태도를 유지하기 어려웠다. 2009년 북한의 미사일 발사, 핵실험, 인공위성 발사 등으로 북·미 간 대화 가능성이 희미해지면서, 이후 미국의 대북정책은 전략적 인내라는 대화 거부 정책으로 일관되기 시작하였다.

본 글은 이와 같은 상황을 맞이하여 오바마 행정부의 대북정책이 어떻게 전개됐고, 앞으로 어떻게 진행될 것인가에 대해 분석한다. 먼저 오바마 행정부의 핵태세검토보고서(NPR: Nuclear Posture Review)에서 나타나는 대북정책의 함의가 무엇인지 살펴보고, 이후 현재까지 전개되었던 대북정책을 시간 순으로 고찰해본다. 다음으로는 미국의 대북정책과 중국의 대북정책을 비교 분석하고, 이것이 오바마 행정부의 대북정책에 어떠한 영향을 미치는 가를 분석한다. 마지막으로, 최근 전개되고 있는 한반도 상황을 살펴본다. 이에 따라 북·미 대화와 6자회담 재개 가능성을 진단해보고, 정책적 고려 사항을 제시하고자 한다.

## Ⅱ. 오바마 행정부의 핵태세검토보고서(NPR)

### 1. 주요 내용

2010년 NPR은 오바마 대통령의 프라하 구상을 실현하는 핵전략을 문서화한 것으로서, ‘핵무기 없는 세계’ 속에서 어떻게 평화와 안보를 구현할 것인가에 관한 내용과 핵무기가 존재하는 동안 미국의 핵억지 전략이 어떻게 형성되어야 하는가를 담고 있다. NPR은 크게 5가지 핵전략 목표를 다루고 있는데, 1) 핵확산과 핵테러리즘 방지, 2) 미국 핵무기의 역할 감소, 3) 핵감축 차원에서의 전략적 억지와 안정유지, 4) 미국 동맹국에 대한 지역적 억지와 보장 강화, 마지막으로 5) 안전하고 안심할 수 있으며 효율적인 핵보유고 유지이다. 국제 환경의 변화로서 핵테러리즘과 핵확산을 주요 위협으로 언급하고 있으며, 핵비확산의 의무를 어기고 있는 국가로 북한과 이란을 들고 있다. 또한, 기존의 핵국가와 전략적 안정을 모색할 것을 주장하면서 이들 국가로 러시아와 중국을 언급하고 있다. 특히 중국 군사력의 현대화와 이에 대한 투명성 부족을 향후 중국의 전략적 의도에 대한 우려사항으로 제시하고 있다.

NPR은 미국 핵정책의 목표로 핵확산과 핵테러리즘 방지를 제시하고 있다. 더불어 NPR은 핵확산금지조약(NPT: Nuclear Non-Proliferation Treaty) 체제 강화를 언급하면서, 이를 위한 구체적 사안을 제시하였다. 즉, 미국이 NPT 6조에 따라 향후 5~10년간 핵폐기를 추진할 것을 언급하고 있으며, 북한과 이란의 핵의욕 좌절, 국제원자력기구(IAEA: International Atomic Energy Agency) 안전보장조치 강화, 핵무역 방지, 평화적 핵에너지 사용 지지 등을 제시하였고, NPT 의무를 위반하는 국가들에 대한 조치를 강조하였다. 또한, 핵테러리즘 방지를 위해 2011년에는 핵비확산 프로그램을 위해 27억 달러까지 기금을 늘릴 것을 언급하였으며, 4년 이내에 핵물질 안전장치를 확보하겠다고 밝혔다. 이외에도 포괄적핵실험금지조약(CTBT: Comprehensive Test Ban Treaty)의 비준과 신전략무기감축협정(New START: New Strategic Arms Reduction Talks)의 조인, 핵분열물질생산

금지조약(FMCT: Fissile Material Cut-Off Treaty)을 위한 협의를 강조하였다.

또한, NPR은 핵무기의 역할 감소 및 소극적 안전보장에 대해 언급하고 있다. 냉전 종식 후 전략적 상황은 변화해 왔으며, 이는 미국의 재래식 군사력의 발전과 함께 핵무기의 억지역할을 감소시켜왔다. 따라서 NPR은 핵무기 이외의 공격을 억지하기 위한 핵무기의 역할을 감소시킬 것을 주장하고 있다. 이를 위한 중요한 개념이 ‘소극적 안전보장(negative security assurance)’인데, 이는 미국이 NPT 회원국인 동시에 비확산의 의무를 준수하는 국가들에 대해서는 핵무기를 사용하지 않겠다는 개념이다. 이는 이들 국가가 핵무기가 아닌 생화학무기를 사용해서 미국 및 우방을 공격할 경우 핵무기가 아닌 재래식 군사력으로 응징할 것을 의미하는 것이다. 하지만 핵무기를 소유하고 핵비확산의 의무를 준수하지 않는 국가들에 대해서는 그들이 재래식 또는 생화학무기로 미국과 동맹국들을 공격하더라도 미국은 이들을 억지하기 위해 핵무기를 사용할 것이라 NPR은 단언하고 있다. 즉, NPR은 “미국 핵무기의 사용이 미국이나 우방국에 대한 핵공격을 억지한다는 유일한 목적을 위해 사용된다.”는 원칙은 제시하였으나, 이를 정책화하지는 못한 것으로 보인다. 이것은 부시(George W. Bush) 정부의 선제공격(preemptive strike) 개념이 퇴출되었다는 의미가 있으나, 그럼에도 불구하고 기존에 논쟁이 되었던 핵무기의 선제불사용 원칙(No First Use)은 채택되지 않았음을 보여주는 것이다. 또한 ‘TLAM-N’, 일명 토마호크(Tomahawk) 핵미사일(nuclear-equipped, sea-launched cruise missile)을 퇴출할 것을 언급하고 있다.

NPR은 또한 2010년 말 미·소 양국 간 체결된 New START의 내용을 기술하고 있다. New START는 미국의 전략핵운반체계(SNDV: Strategic Nuclear Delivery Vehicle)를 기존 START I 수준의 50%로 감축하는 것을 목표로 하고 있으며, 전략핵탄두 수를 전략공격무기감축조약(SORT: Strategic Offensive Reduction Treaty)에 비해 30% 감축하는 것이다[SNDV는 대륙간 탄도미사일(ICBM: Intercontinental Ballistic Missile), 잠수함발사탄도미사일(SLBM: Submarine-launched Ballistic Missile), 그리고 전략폭격기

(nuclear-capable heavy bombers)로 구성]. 이와 같은 결과에 의해서 New START는 전략핵탄두 수를 1,550개로, SNDV 수를 700개로 감축하게 된다. 또한, 미국은 New START 하에서 핵전략의 3개 축(nuclear Triad)을 ICBM, SLBM, 전략폭격기로 유지키로 하였다. 기존 부시 행정부는 9.11 테러 이후 불특정 안보위협에 대처하기 위하여 새로운 3개 축(New Triad) 체제를 제시한 바 있는데, 이는 1) 핵 및 비핵무기를 조합한 공격적 타격시스템 구축, 2) 미사일방어체제(MD: Missile Defense)를 중심으로 한 포괄적 방어체제 구축, 3) 새로운 위협에 적시 대처할 수 있도록 방어인프라 강화였다. 이는 보다 적극적인 선제공격 시스템 구축을 위해 제시된 것이었는데, 이번 NPR에서 기존의 3요소(Triad) 시스템으로 유지되게 되었다.

NPR은 동맹국들이 겪는 탈냉전 안보위협에 어떻게 대처해야 하는가에 관해 기술하고 있다. 즉, 냉전 이후 새로운 유형의 안보위협은 미국으로 하여금 확장억지정책의 틀을 바꾸게 하였으며, 핵억지의 역할을 감소시키고 재래식 타격 능력과 미사일 방어체제의 역할을 강화하게 하였다.

## 2. 대북 핵정책 관련함의

미국 정부에서는 NPR에서 북한 및 이란과 같이 NPT 의무를 이행하지 않으면서 핵무기 개발을 추구하는 국가(outlier)를 소극적 안전보장 대상에서 제외하였다. 이와 관련하여 NPR은 “핵무기를 보유하거나 핵비확산 의무를 준수하지 않는 국가들이 미국 또는 동맹국에 대해 재래식 또는 생화학 무기 공격을 가할 경우, 이에 대한 미국 핵무기의 억지 역할은 여전히 수행될 것”이라고 기술하고 있다.

북한은 이러한 NPR의 내용을 자신들의 핵무기 보유 입장을 정당화하는 근거로 사용하고 있다. 즉, 미국이 여전히 대북 적대정책을 버리지 않고 있음을 지적하며 북한의 핵무기 보유가 정당하다고 주장한다. 이와 관련하여 로버트 게이츠(Robert Gates) 미 국방장관은 “비확산 의무를 준수하지 않고 있는 북한, 이란과 같은 국가들은 근본적으로 핵공격 배제대상에서

제외되었다.”고 말하면서, “이러한 범주의 국가들에 대해서는 기본적으로 모든 옵션이 테이블에 올려져 있다.”고 언급하였다. 하지만 동시에 로버트 아인혼(Robert Einhorn) 국무부 비확산·군축담당 특별보좌관은 NPR은 북한이 핵무기를 개발하지 않는 방향으로 가도록 권장하는 것이며 핵비확산 의무를 준수하는 국가가 되기를 바라는 희망이 담겨있는 것이라고 말했다.

그럼에도 불구하고 이번 NPR은 향후 북한의 6자회담 복귀 및 6자회담 협상과정에서 장애물로 작용할 수도 있으며, 북한이 자국의 안전보장을 구실로 핵무기 개발을 지속할 가능성이 있다. 실제로 북한은 6자회담 복귀 이전에 신뢰구축과 평화협정 체결 논의를 강조하고 있다. 북한 외무성은 미국의 핵위협이 계속되는 한 억제력으로서의 핵무기를 더 늘리고 현대화할 것이라고 주장하였다.

현재 북한의 도발은 전략적 안정의 파괴를 나타내준다. 김정일은 북한의 핵무기 소유로 인해 천안함 사태나 연평도 도발의 경우에도 남한이나 미국이 군사적으로 보복하지 못할 것에 대해 확신하게 되었다. 이로 인해 남북한 간 전략적 안정과 상호취약성을 만들기 위해 전술핵이 다시 들어와야 한다는 의견이 대두하게 되었다.<sup>1</sup>

한국이 핵능력을 내부적으로 소유하고 있지 않은 상황에서 한반도에 대한 미국 확장핵억지의 역할은 매우 중요하다. 미국의 확장핵억지만이 상호취약성과 전략적 안정을 제공하게 되며, 이는 단지 남북한 간 문제가 아닌 북·미 간 문제이기도 하다.

북한이 실제로 핵무기를 사용해서 남한을 공격할 가능성은 매우 낮다. 문제는 북한의 핵무기가 남한을 위협하고 협박하는 데 매우 유용하다는 것이다. 핵무기는 북한이 재래식 무기를 사용해서 남한을 공격할 경우 이의 유용성을 보강해주는 효과를 지니며, 북한의 핵무기는 북한의 공격에 대한 남한의 가능한 보복을 불가능하게 만들 수 있는 효과를 지닌다. 따라서 핵무기의 역할은 북한의 재래식 무기 사용을 보다 더 대담하게 만들어 준다.

<sup>1</sup> 전성훈, “북한 비핵화와 핵무산 강화를 위한 이중경로정책”, 『국가전략』 제16권 1호, 2010.



이러한 ‘핵무기로 보강된 강제’는 남한으로부터 많은 양보를 유도한다.<sup>2</sup> 천안함 침몰사건과 연평도 폭격사건에서 보듯이 북한은 핵무기 능력으로 인해 저강도 도발을 자유롭게 감행하고 있는 것이다.

한국은 북한의 지속적인 위협과 도발에 대해 우려감이 높은 상황이며, 따라서 미국의 확장억지 변환에 대해 민감하게 반응하여 왔다. 실제로 냉전이 끝난 후 미국의 전술 핵무기가 남한에서 철수되었을 때 이에 대한 우려가 표현되었다. 즉, 실제 미군의 핵무기가 존재하지 않고 역외억지로 변경된 것은 핵억지의 약화를 의미하였다. 핵억지력은 북한의 재래식 도발에도 중요하게 적용되는데, 북한의 핵억지력이 존재하는 한 재래식 무기를 사용한 북한의 도발은 저지 없이 실행될 수 있으며, 핵억지력을 보유하지 않은 한국의 경우 이에 대해 주저 없는 보복을 감행하기 힘든 상황이다. 이러한 우려는 2015년 전작권 이양과도 연관된다. ‘한국 주도-미국 지원’이라는 체제로 바뀌는 2015년을 대비할 경우, 2010년 NPR에서 나타나는 미국 확장핵억지의 약화는 한국의 안보불안을 더욱 가중시킬 수 있기 때문이다. 비록 소극적 안전보장의 예외로서 북한이 지목되고는 있으나, 전반적으로 한국에 대한 확장억지의 신뢰성에 대해 부정적 반응이 존재한다.

한국의 대북억지를 위한 정책적 선택은 크게 세 가지로 생각해 볼 수 있다. 첫 번째는 한국이 독립된 핵억지력을 소유하는 것인데, 이는 현재 한국이 NPT 회원국이고, 동북아시아의 안보상황 및 미국의 핵정책을 고려하면 불가능한 선택이다. 두 번째는 현재 한·미 간 협의 중인 핵의 평화적 이용에 대한 권리를 소유하는 것이다. 실제로 일본은 현재 핵농축 및 재처리 시설을 소유하고 있으며, 이는 사실상의 핵억지 효과를 의미할 수 있다. 한국이 평화적 목적으로 핵농축 및 재처리 시설을 소유하게 된다면 이는 경제적 목적뿐만 아니라 사실상 북한에 대한 핵억지를 가능하게 하는 전략적 효과를 가질 수 있을 것이다. 그러나 이 역시 미국의 용인이 없이는 현실적으로 어려운 선택이다. 마지막은 미국의 핵억지에 의존하는 것이다. 이의

<sup>2</sup> Scott Snyder, “Finding a Balance between Assurances and Abolition: South Korean Views of the Nuclear Posture Review”, *The Nonproliferation Review*, 18:1, 2011, pp.147-163.

문제점은 미국의 핵억지 제공이 역외에서 제공되는 확장억지라는 데 있으며, 오바마 행정부의 확장핵억지 축소로 인해 이마저도 신뢰성이 감소할 수 있다는 데 있다. 이러한 배경에서 제42차 한·미 안보협의회의가 한·미 간 ‘확장억제정책위원회’를 신설하기로 합의하였다는 점은 매우 고무적인 일이다.

### Ⅲ. 오바마 행정부의 대북정책

#### 1. 대화 중시 정책

임기 초 오바마 대통령은 대북정책에 있어서 대화 중심의 외교를 강조하는 입장이었다. 미국은 북한 핵에 대한 ‘완전하고 검증 가능하며 돌이킬 수 없는 폐기(CVID: complete, verifiable, irreversible dismantlement)’를 지속적으로 강조하였으며, 이에 대한 방안으로 강인하고 직접적인 외교(tough and direct diplomacy)를 강조하였다. 또한, 미국은 북핵문제를 처리하기 위해 국제 사회의 협조가 필요하고, 군사적 수단이 제외될 수는 없지만, 지속적·직접적·적극적인 외교(sustained, direct and aggressive diplomacy)를 우선 실시할 것을 표방하였다.

아시아 방문을 앞두고 이루어진 2009년 2월 13일 아시아소사이어티(Asia Society) 연설에서도 클린턴(Hillary Clinton) 국무장관은 “북한이 완전하고 검증 가능한 방법으로 핵무기 계획을 제거할 진정한 준비가 되어있다면 오바마 행정부는 양국 관계를 정상화하고 기존의 정전협정을 평화협정으로 대체하며 북한 주민들이 필요로 하는 에너지와 경제적인 필요사항을 지원할 용의가 있다.”라고 발언하며 북·미 간 직접대화의 의지를 피력하였다. 또한, 클린턴 국무장관이 아시아 순방 시 북한 미사일 문제를 6자회담의 의제로 포함하겠다고 밝혔듯이, 북한 핵문제의 포괄적 접근(comprehensive approach)을 추진하여 핵, 미사일, 인권, 납치자 등 다양한 문제들을 모두 6자회담의 의제로 다룰 것을 제안하였다.

## 2. 선의의 무시(benign neglect) 정책

이와 같은 분위기 속에서 북한은 2009년 1월 외무성 대변인 담화를 통해 미국의 대북 적대시 정책 포기와 핵위협 청산을 북한의 핵무기 포기조건으로 제시하였다. 이와 같은 공세적 태도에 대해 미국으로부터 아무런 대응이 없자 4월 5일 북한은 광명성 2호 발사를 단행하였다. 이에 대해 국제연합(UN: United Nations) 안보리는 동 행위가 안보리결의 1718호 위반임을 내용으로 하는 의장성명을 발표하였고, 이어 제재대상 리스트에 합의하였다. 북한은 6자회담 불참, 기존합의 파기, 영변 핵발전소 불능화 취소 및 원상복구 방침을 발표하였으며, 그 해 5월 25일 제2차 핵실험을 단행하였다. 이후 6월 13일 북한은 핵을 포기할 수 없다는 입장을 발표하며 공세적 정책을 이어 갔다. 이에 따라 미국 내부에서는 대북정책 기조에 대한 논의가 일었으며, 결국 북한이 핵을 포기할 것 같지 않다는 데 다수 의견이 수렴되었고, 북한의 페이스에 말려들지 말고 적극적 개입정책을 추진하는 대신 북한이 진정한 태도를 보이거나 중국이 북한에 영향력을 행사할 때까지 기다려야 한다는 ‘선의의 무시’ 전략을 대북정책으로 채택하였다.

## 3. 전략적 인내(strategic patience) 정책

오바마 정부의 ‘선의의 무시’ 정책은 ‘전략적 인내’ 정책으로 승계되었다. 전략적 인내는 기본적으로 대북제재를 강화하는 동시에 대화의 문을 열어놓는 투 트랙(two track) 정책에 기반을 둔 대북정책이다. 전략적 인내는 2009년 12월 8일 보즈워스(Stephen Bosworth) 미 대북정책특별대표가 평양을 방문한 이후 언급되었으며, 북한이 장거리미사일 발사, 제2차 핵실험, 천안함 사건 등의 도발을 일으키는 상황에서 미국은 북한이 핵폐기에 대한 진정성을 보일 때까지 전략적으로 대화에 나서지 않고 ‘인내’하겠다는 것이다. 즉, 미국은 6자회담 과정을 통해 북한이 핵폐기에 대해 진정성을 가지고 있는가에 대해 의구심을 갖게 되었으며, 이 상태가 지속될 경우 대화

대신 경제제재와 군사적 억지를 통해 북한의 행동을 변화시켜 나가겠다는 것이었다.

‘전략적 인내’란 북한이 먼저 대화에 대한 진정성과 긍정적이고 건설적인 행동을 보이지 않는다면 미국은 북한과 대화하지 않겠다는 것으로서, 이러한 미국의 정책은 확산방지구상(PSI: Proliferation Security Initiative) 및 대북제재와 함께 추진되고 있다. 전략적 인내 정책의 가장 큰 목적은 북한의 도발에 대해 보상하지 않고 대북교섭에 있어서 주도권을 잡겠다는 데 있으며, 장기적으로 북한 정권을 약화시키고 미국의 교섭 지위를 강화시킬 수 있다는 가정에 의거하고 있다. 그러나 전략적 인내는 두 가지 정책적 약점을 가지고 있다. 첫 번째는 지속적인 인내 정책 추진이 북한과의 대화 및 교섭을 중단시켜 한반도 비핵화 달성을 점점 힘들게 한다는 점이다. 두 번째는 북한에 대한 대화 단절로 인해 북한의 도발수위가 점점 더 높아지게 되어 미국이 용인할 수 없는 단계의 불안정을 야기할 수 있다는 것이다. 천안함 사건 및 연평도 도발과 2010년 11월 북한의 우라늄농축프로그램(UEP: Uranium Enrichment Program) 공개 이후 미국 내부에서는 전략적 인내 정책의 수정에 대한 논의가 대두하였으며, 결국 미·중 정상회담 이후 현재까지 미국의 대북정책은 기존과는 차별화된 양상을 보이고 있다. 즉, 전략적 인내 정책의 큰 기조에는 변함이 없으나, 미국 국내정치적 상황과 북한 도발 방지를 위해 대화를 추진하기 시작하였다.

#### 4. 대화로의 복귀

2011년 들어서 미국의 대북정책이 변하기 시작했는데, 이는 1월 미·중 정상회담에서 잘 드러나고 있다. 양국 정상회담에서 미국은 한반도의 평화와 안정 유지의 중요성을 강조하였으며, 이를 위해 남북한 간 관계 개선의 중요성을 강조하였다. 미국은 동북아 지역의 평화와 안정을 위해 한반도 비핵화의 중요성을 언급하였으며, 이를 위해 9.19 공동성명의 완전한 이행의 필요성을 강조하였다. 동시에 북한의 UEP에 대한 우려를 표명하였고 6자회담의 조기개최 필요성을 언급하였다. 이후 미국의 대북정책은 현재

까지 대화 중시 방향으로 전개되고 있으며, 북한문제 관리를 위한 회담 추진에 적극적인 입장이다. 3월 1일 미국 상원 외교위원회 청문회에서 보즈워스 대표는 “오바마 행정부 대북정책의 목표는 정권교체가 아니라 북한정권의 행동변화”라고 언급하였다. 그럼에도 불구하고 미국은 투 트랙 전략을 지속적으로 사용하고 있다. 대북 식량지원 재개 가능성의 유화책을 쓰는 반면, 북한으로부터 신규수입전면금지 등 기존 대북제재를 담은 대통령 행정명령에 서명하고, 불법 무기거래에 연루된 혐의로 북한동방은행을 대북제재 대상기관으로 지정하는 등 기존의 강경책을 동시에 추진하고 있다.

## IV. 2011년 미·중 관계와 한반도 상황

### 1. 미·중 관계: 갈등적 협력 관계

오바마 행정부의 대중정책 기조는 관여(engagement)와 헤징(hedging)을 동시에 강조하고 있으나, 실제적이면서도 전향적인 위기관리 전략(practical, forward-looking risk management strategy)에 입각하여 관여정책에 더욱 무게를 두고 있다. 2009년 미국의 대중정책은 포용을 강조하여, 중국을 전략적 경쟁자로 보기보다는 전략적 협력자로 인식하였다. 양국은 기존의 고위급대화와 경제전략대화를 결합하여 2009년 7월 제1차 미·중 전략경제대화를 개최하였고 2010년 5월에는 제2차 전략경제대화를 개최하였다. 이를 통해 양국은 기후변화, 북핵문제, 무역 및 환율 등으로 의제를 넓혀갔으며, “미·중 관계는 21세기 가장 중요한 양자 관계 중 하나이며, 미·중이 21세기를 형성해 나갈 것”이라고 언급하였다.

오바마 대통령은 2009년 12월 동경 산토리홀 연설에서 중국과의 관계를 새로이 정의하였는데, 미국의 국익을 기초로 하여 중국과 실용적 협력 관계(pragmatic cooperation with China)를 추진하겠다는 것이었다. 즉, 미국은 더 이상 중국을 봉쇄(contain)하지 않을 것이며, 중국과의 협력이 경제회복을 위해 중요하다는 언급을 하였다. 연이어 중국을 방문한 자리에서 미국은

전략적 보장(strategic reassurance)을 대중전략으로 제시하였다. 이는 상호신뢰를 구축하고 심화한다는 의미와 함께, 미국은 중국의 부상을 환영하고 국제체제로의 진입을 용인하는 대신 중국은 미국에 양보를 하고 국제사회를 위협하지 않아야 한다는 내용이었다. 그러나 미·중 정상회담의 결과는 미국에 실망감을 안겨주었는데, 오바마 대통령이 방중 전 달라이라마와의 회동까지 피하며 중국을 배려한 데 반해, 미국은 주요 문제들에 대해 중국의 확답을 얻지 못하였다. 중국은 이란 핵문제에 관해 제재동참 입장을 표명하지 않았으며, 위안화 평가절상 문제에 대해서도 있어서도 양보를 보이지 않았다.

결국, 오바마 행정부의 중국에 대한 협력적 정책은 중국의 도전으로 이어졌다. 2009년 12월 19일 덴마크에서 열린 기후변화정상회의에서 미국 주도의 합의안 도출은 중국의 반대로 실패하게 되었으며, 2010년 1월 미국과 서방국들이 제출한 대(對)이란 제재안은 유엔 안보리 의장국인 중국에 의해 거부되었다. 지속적인 군사현대화 노력, 대만과의 경제적 협력정책 추진을 통한 미국의 영향력 차단 등 중국의 계속되는 공세적 전략으로 2010년 오바마 행정부의 대중정책은 강경노선으로 선회하게 되었다.

2010년 미국은 중국의 공세적 대외정책 추진에 대한 대응으로 대중 견제 정책을 추진하기 시작하였다. 오바마 대통령의 달라이라마 면담, 대만에 대한 무기판매, 중국 위안화 절상에 대한 압력, 인권문제 등 여러 문제에서 양국 간 갈등이 고조되었으며, 천안함 사건, 연평도 폭격 등에 대한 의견 차이 등으로 양국 간 대립 구도가 형성되었다. 미국은 2010년 4년 주기 국방검토보고서(QDR: Quadrennial Defense Review)에서 중국이 해양투사 능력을 제1열도선(오키나와, 대만, 필리핀의 연결선)을 넘어서 제2열도선(일본열도, 사이판, 괌의 연결선)으로 확대하고 있다고 기술하여 중국 위협에 대한 인식을 명시하였다. 미국 내부에서도 공화당은 민주당과 중국의 위안화 절상에 대한 압력에 대해 의견을 같이 하였는데, 미 하원은 9월에 환율조작국에 대해 상계관세(countervailing duty)를 부과할 수 있는 ‘공정 무역을 위한 통화개혁법(Currency Reform for Fair Trade)’을 통과시켰다. 또한, 지난 10월 하와이에서 클린턴 장관은 미국의 대아시아 외교를 ‘전진

배치외교(forward-deployed diplomacy)’라고 정의하고, 적극적인 재관여(reengagement) 정책의 강한 의지를 표명하였다. 이후 호주를 방문한 게이즈 미 국방장관 역시 호주를 비롯하여 동남아 지역까지 미군을 증강하겠다는 계획을 밝힌 바 있다. 이러한 적극적인 아시아 관여정책은 중국에 대한 봉쇄 정책을 지역적으로 확대하겠다는 의미가 있으며, 이에 따라 미·중 간 갈등 가능성이 고조되었다. 2010년 11월 연평도 도발 이후 미국 항공모함 조지워싱턴호가 한·미 연합군사훈련에 참여하였으며, 중국 역시 이에 대응하는 군사훈련을 실시하였다.

## 2. 중국의 대북정책

중국의 대북정책은 현상유지와 안정을 목표로 하며 이에 세 가지 우선 순위가 있다. 첫 번째는 한반도 상황의 안정, 두 번째는 북한체제의 안정성 유지, 세 번째가 북한 비핵화이다. 이와 같은 중국의 대북정책은 2009년 제2차 북한 핵실험 시 드러났는데, 이는 제1차 북한 핵실험 때와는 다른 양상을 보였다.

2006년 10월 북한의 제1차 핵실험 이후 중국의 대응은 적극적이었다. 중국은 미국과의 긴밀한 협력하에 유엔 안보리결의안 1718호를 채택하였으며, 북한 핵실험에 대해 비난과 제재로 일관하였다. 중국은 기존 중재자 입장에서 벗어나 북한에 대해 강경한 대응을 취하였다. 그러나 이는 중국의 대북 레버리지(leverage)를 약화시키는 결과를 가져왔다. 미국은 북한과 제네바에서 비밀 양자교섭을 벌여 방코델타아시아(BDA: Banco Delta Asia) 금융 제재로 경색된 북·미 관계를 완화하고 2007년 2.13 합의를 이끌어 낸 반면, 중국의 북한에 대한 강경한 정책은 북·중 관계의 악화와 함께 한반도 문제에 있어서 중국의 주도권을 약화시키는 결과를 가져왔기 때문이었다. 이는 중국의 정책적 변화를 유발하였는데, 이후 중국은 대북 핵정책에 있어서 모호성을 유지하고 주도적 대응은 피하기 시작하였다.

2009년 5월 북한의 제2차 핵실험 이후 이러한 중국의 대북정책 변화가 감지되었다. 중국은 안보리 대북제재 결의안 1874호에 적극 참여하였으나,

실제 중국의 대북정책은 북한문제와 북핵문제를 분리하여 북핵문제의 우선 순위를 낮추는 데 초점을 두었다. 또한, 제1차 핵실험 이후 북·중 관계 개선에 1년 이상이 걸렸으나, 2차 핵실험 이후에는 4개월밖에 걸리지 않은 사실은 중국이 북핵문제에 있어서 김정일의 결정을 중시하기 시작했다는 것을 암시하며, 북한과의 원활한 관계유지를 위해 북한에 대한 대응을 완화하기 시작했음을 입증하는 것이었다. 중국은 자국의 압박에 의한 북한의 핵포기 가능성이 낮을 것이고, 북핵문제에 있어서는 김정일의 결단이 중요한 해결책을 제시할 것으로 생각하게 되었다. 제1차 북한 핵실험 당시와 비교했을 때, 제2차 핵실험을 다루는 과정에서 미·중 간 대북정책의 차이가 벌어지게 되었다.

2010년 이후 중국의 한반도 정책은 ‘삼불(三不, three NOs)’로 해석될 수 있다. 첫 번째는 부전(不戰, no war)이고, 두 번째는 북한의 정권변화(regime change)에 반대한다는 불혼(不混, no chaos), 세 번째는 불핵(不核, no nuclear)이다. 한반도 비핵화를 뜻하는 불핵이 마지막 순위인 것은 북한의 비핵화가 단기간에 이뤄질 수 없다고 판단하기 때문이다.

중국이 정상회담 이후 한반도 대화분위기 조성을 위해 외교적 노력을 기울이고 있는 가장 큰 이유는 중국의 국내문제 때문이다. 작년에 중국 경제성장률은 10%에서 7%로 하향 조정되었다. 사회적 불안감을 해결하려는 조치이나, 이는 경제성장 둔화로 인해 실업률 증가, 사회문제 증가를 초래할 가능성이 있으며, 이는 지속적으로 중국 사회에 대한 도전을 야기할 것으로 보인다.

### 3. 2011년 한반도 상황

정상회담의 첫 번째 특징은 미·중 관계의 재정립(rebalancing)이었다.<sup>3</sup> 2010년 미·중 관계는 협력보다는 갈등이 많은 관계였는데, 구글(Google)사

3. 미·중 정상회담의 구체적 내용은 정상회담 공동성명(US-China Joint Statement) 참조 (<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/01/19/us-china-joint-statement>).



의 중국사업 철수, 무역마찰, 위안화 절상 갈등, 오바마 대통령의 달라이라마 접견, 미국의 대만 무기판매, 천안함 사태, 중·일 센카쿠 분쟁, 연평도 사건, 류샤오보 노벨평화상 수상문제, 중국의 최신무기 개발문제 등이 그 이유였다. 중국은 1월 정상회담을 계기로 미국과 대등한 동반자로서의 입장을 견지하려 했으며 대미 관계의 안정적 유지를 위해 구체적인 정책에 있어서는 미국의 입장에 협력하였다. 후진타오 중국 국가주석 역시 본인의 국내정치적인 이유로 미국의 중국에 대한 처우 개선을 중요시하게 되었다.

두 번째로 미·중 양국 모두 국내문제에 치중하려는 의도가 반영된 회담이었다. 2012년은 동북아시아에서 민감한 해로서, 중국 공산당은 2012년 가을 제18차 전국대표대회(당대회)를 개최하여 중국의 5세대 지도부를 구성하게 되며, 미국 역시 대선이 있는 해이다. 한국과 러시아에서도 대선이 열리게 되며 북한은 2012년을 강성대국의 원년으로 지정한 바 있다. 이러한 배경에서 미·중 양국 모두 국제적 문제보다는 국내적 문제 중점을 둘 수밖에 없는 상황이다. 중국의 경우 이번 2011년 3월에 열린 양회에서 자칭린(賈慶林) 전국인민정치협상회의(정협) 주석이 정협 개막식에서 민생 문제는 단순한 경제문제가 아닌 중대한 정치문제라고 강조하였다. 예를 들어, 인플레이 억제를 위한 중앙 정부의 긴축적 통화정책은 쉽게 추진되지 못하고 있고, 지방 정부들은 개발자금 충당을 위해 많은 채무를 지고 있다. 채무 상환을 위해서는 지속적인 개발 사업이 필요하나 중앙 정부의 긴축통화정책이 추진되지 못하고 있기에, 결과적으로 민생문제 해결에 난항을 겪고 있는 상황이다. 미국의 경우에도 국내문제로 인해 북한에 대한 전략적 인내를 고수하고 있었으나, 천안함 및 연평도 사건 이후 한반도의 안정을 정책적 우선순위로 내세우기 시작했으며, 전략적 인내에서 전략적 관리(strategic management)로 정책적 초점이 옮겨가는 분위기이다.

마지막으로 미·중 양국은 한반도 문제에 있어서 합의점을 마련하였는데, 크게 네 가지로 정리할 수 있다. 첫째로, 미·중 양국은 2005년 9.19 공동성명과 유엔 안보리결의안에서 강조되었다시피 한반도의 평화와 안정 유지가 중요하다는 데 의견을 같이하였다. 둘째로, 양국은 최근 한반도 긴장 고조에 우려를 표명하고 한반도 관련 문제들에 관해 지속적으로 긴밀히 협의할

것을 강조하였다. 이를 위해 남북 관계 개선의 중요성을 강조하였고, 진지하고(sincere) 건설적인(constructive) 남북한 간 대화가 필수적이라는 데 의견을 같이하였다. 셋째로, 동북아의 평화와 안정을 위해 한반도의 비핵화가 중요하다는 데 의견을 같이하고, 이를 위해 양국은 비핵화를 달성하기 위한 구체적이고 효율적인 조치 및 2005년 9.19 공동성명의 완전한 이행이 필요하다고 강조했다. 마지막으로 양국은 북한의 UEP에 우려를 표명하였으며 2005년 공동성명 및 관련 국제적 의무와 약속에 위배되는 모든 활동에 대한 반대를 표명하였다. 또한, 양국은 6자회담의 조기 재개를 위한 필요조치를 요구하였다.

2011년 1월 미·중 정상회담 이후 양국은 한반도문제와 관련한 대화의 순서를 1) 남북대화, 2) 북·미대화, 3) 6자회담 순으로 합의하였으며, 이 계획에 의거하여 남북은 2월 8일 남북한 군사실무회담을 개최하였다. 군사실무회담은 남북한 간 천안함 사건과 연평도 도발에 대한 견해차를 극복하지 못하고 결렬되었는데, 한국은 천안함 및 연평도 사건의 우선 논의를, 북한은 북한 급변사태에 대비한 한·미 군사전략 및 훈련 등을 포함한 군사 행동중지의 일괄 논의를 주장하였다. 이러한 남북한 간 소강 국면을 극복하기 위해 미·중 양국은 외교적 노력을 계속하였는데, 이는 4월 7일 김계관 부상과 캠벨(Kurt Campbell) 차관보의 북경 방문을 통한 북·미·중 3자 간 회담, 북·중 6자회담 수석대표 회동, 위성락 외교통상부 한반도평화교섭본부장의 방미에 이어 4월 16일 클린턴 국무장관의 방한으로 이어졌다. 새로이 제시된 접근법은 1) 남북 6자회담 수석대표회담(남북 비핵화회담), 2) 북·미대화, 3) 6자회담 순서인데, 이는 6자회담과 천안함·연평도문제의 분리 대응을 의미하였다.

이후 7월 22일 발리에서 제1차 남북은 비핵화회담을 개최하여 한반도 비핵화 및 9.19 공동성명 이행의 의지를 확인하였으며, 이어 관련국 간 움직임이 활발해졌다. 7월 28일 뉴욕에서 열린 1차 북·미대화에서 미국은 미사일 시험발사 모라토리엄, 추가 핵실험 금지, UEP 개발중단, IAEA 사찰단 복귀, 군사도발 중단 등 다섯 가지 선행조치를 북측에 요구했으며, 이에 대해 북한은 유엔제재 해제, 인도적 식량지원, 지속적인 북·미 접촉,

평화협정 논의 개시, 북·미 관계 정상화 논의 시작 등 다섯 가지 선행조치를 제시하였다. 그러나 회담 이후 재미교포 이산가족 상봉, 미군 유해발굴 협상 등이 진전되어 협상을 계속 이어가려는 긍정적인 분위기가 모색되었다. 9월 21일 제2차 남북 비핵화회담이 베이징에서 열렸으며, UEP, 그랜드바겐, 천안함 및 연평도, 미사용 연료봉, 남북 관계 등의 사안이 다뤄졌다. 한국은 UEP 문제가 유엔 안보리결의안 1874호 및 9.19 공동성명 위반임을 지적했으나, 북측은 평화적 핵활동이라는 기존 입장을 고수하였다. 10월 24일 제네바에서 제2차 북·미 고위급회담이 개최되었으며, 6자회담 선행조치[대량살상무기(WMD: Weapons of Mass Destruction) 모라토리엄, IAEA 사찰단 복귀, UEP 개발 중단]와 대북 식량문제가 다뤄졌다.

## V. 향후 전망

### 1. 6자회담 재개 관련 북·미 간 주요 쟁점

#### 가. 우라늄농축프로그램(UEP) 문제

현재 미국은 6자회담 재개를 위한 선행조치로 IAEA 사찰단 복귀, UEP 개발 중단, 핵실험 및 미사일발사 모라토리엄을 제시하고 있다. 북한은 2010년 12월 리차드슨(Bill Richardson) 뉴멕시코 주지사의 평양 방문 시 IAEA 사찰단 복귀 수용의사를 밝힌 바 있으며, 2011년 8월 북·러 정상회담에서 WMD 모라토리엄 가능성을 밝힌 바 있다. 결국, 현재 남아있는 북·미 간 쟁점은 UEP 문제이다. UEP 문제는 미국에게 중대한 사안인데, 현재 북한 UEP 문제가 6자회담에서 제대로 다뤄지고 있지 못하기 때문이다. 북한은 2002년 제임스 켈리(James Kelly) 미 국무부 동아태차관보 방북 시 UEP 개발을 시인했으며, 2010년 11월 헤커(Siegfried S. Hecker) 박사에게 원자력의 평화적 이용이라는 주장하에 우라늄핵시설을 공개했다. 우라늄 농축시설은 플루토늄생산을 위한 원자로와 달리 은닉이 가능하고, 핵농축 기술을 터득하면 고농축 및 농축핵무기 제조 과정에 장애요인이 생기지

않으며, 제조의 용이성과 작은 부피로 인해 국외이전이 용이하여 핵테러에 사용될 가능성이 높다.<sup>4</sup>

현재 미국은 유엔 안보리 차원에서 북한 우라늄 핵개발을 불법적인 핵활동으로 규정하였으며, UEP 개발 중단을 6자회담 재개의 선행조치로 명시하고 있다. 이에 반해 북한은 우라늄 농축과 경수로 건설이 전력생산을 위한 평화적 목적을 위해 추진되고 있다고 주장한다. 미국은 2008년 영변 냉각탑 폭파 이후 북한의 원자로 복구가 감지되고 있지 않은 상황에서는 전략적 인내 정책을 추진할 수 있었다. 즉, 북한이 특별히 플루토늄 핵프로그램을 복구한다는 의혹이 존재하지 않았으며, UEP 역시 개발을 완료했다는 증거가 없었기 때문이다. 그러나 2011년 1월 미·중 정상회담에서 미국은 대화를 중시하기 시작했고 6자회담 재개에 대한 의지를 피력했는데, 이의 가장 큰 이유는 2010년 11월 북한의 UEP 개발이 실제로 목격되었기 때문이다.

#### 나. 핵개발 프로그램의 검증문제

10.3 합의에 따라 북한 핵신고 및 검증에 대한 북·미 간의 입장차이가 정리되지 않아 6자회담이 종결되었으며, 6자회담이 재개되면 이 문제가 다시 중요한 사안으로 등장하게 될 것이다. 10.3 합의에서 북한은 모든 핵프로그램의 완전하고 올바른 신고(a complete and correct declaration of all its nuclear programs)에 대해 합의하였으나, 핵탄두 숫자, 핵폭발 장치, 핵무기 제조시설 등에 대한 신고가 미흡했으며, 미국은 이에 대해 검증을 요구하였다. 이에 대해 북한은 신고와 검증의 연계에 반발하였으며, 검증체제 수립을 위해서는 새로운 보상체제가 필요하다는 주장을 하였다.<sup>5</sup> 당시 신고된 핵프로그램에는 UEP가 빠져있었으며, 기존 핵프로그램의 검증과 함께 새로이 개발 중인 UEP의 신고 및 검증문제도 중요한 쟁점으로 등장할 것으로 보인다.

4. 전봉근, “북핵협상 20년의 평가와 교훈”, 『한국과 국제정치』, 27권 1호, 2011, p.202.

5. 박인휘, “오바마 행정부의 등장과 2009년 북핵문제 및 북·미 관계 전망”, 『국방정책연구』, 제24권 제4호, 2008, p.60.

## 다. 평화협정 체결 문제

북한은 핵보유가 미국의 적대정책 때문이므로 미국과의 신뢰형성에 절대적으로 필요한 평화협정이 체결되어야 한반도의 비핵화가 가능하다는 주장을 펴고 있다. 북한은 6자회담 복귀 명분으로 유엔 안보리의 대북제재 해제와 평화협정 우선논의를 제시한 바 있다. 2010년 1월 북한은 외무성 성명을 통해 “평화협정이 체결되면 조·미 적대관계를 해소하고 조선반도 비핵화를 빠른 속도로 적극 추동하게 될 것”이라고 주장하였다. 이에 반해 미국은 북한이 6자회담에 먼저 복귀하고 비핵화 과정에 어느 정도 진전이 있어야 정전협정을 평화체제로 전환하는 논의를 하겠다는 입장이다. 9.19 공동성명 4항에는 “6자는 동북아시아의 항구적인 평화와 안정을 위해 공동 노력할 것을 공약하였다. 직접 관련 당사국들은 적절한 별도의 포럼에서 한반도의 항구적 평화체제에 관한 협상을 가질 것이다.”라고 명시하였다. 그러나 어느 시점에 평화체제 논의를 시작하고 협정을 체결해야 하는지 명시하고 있지 않다. 2011년 2차 북·미대화가 끝난 후 10월 27일 조선신보는 “6자회담 재개를 통한 비핵화 실현, 조·미 관계 개선을 위한 신뢰구축 문제에서 정세급변을 예고하고 있다.”라고 보도하여 북한이 신뢰구축 차원에서 평화협정 체결과 관계 정상화 등 일괄타결 협상을 제의했을 가능성을 암시하였다.

## 2. 향후 전망

북한은 2012년을 강성대국의 원년으로 선포하였으며, 이는 경제적 지원과 함께 핵억제력 및 선군정치를 필요로 하고 있다. 최근 리비아 카다피(Muammar Gaddafi) 정권이 핵을 포기하고 서방과의 관계개선을 모색하였으나, 결국 독재 정권의 종말로 마무리된 것을 보면 북한이 핵을 포기할 것으로 기대하기는 힘든 상황이다. 그럼에도 불구하고 현재 북한은 경제원조에 절박한 상태이므로, 북한은 6자회담 재개회담에서 미국의 최대 관심사안인 UEP 개발중지 문제를 사용해서 식량, 제재해제 등 경제적 실리를

챙기려고 할 것이다. 미국은 현재 북한이 핵을 포기하지 않을 것이라는 ‘회의론’에 입각하여 대북정책을 추진하고 있다. 2010년까지 미국의 대북정책은 6자회담에 회의적인 입장에 의거한 전략적 인내였으며, 북한과의 대화를 거부하는 입장이었다. 그러나 미·중 정상회담에서 합의된 것처럼 대선을 앞둔 오바마 행정부는 북한의 추가 핵실험 및 군사도발 방지와 핵확산 방지에 정책의 초점을 두고 북한과의 대화를 추진할 것으로 보이며, 북한의 UEP 개발이 목격됨에 따라 6자회담 재개추진이 탄력을 받을 것으로 보인다. 추후 북·미 양국은 3차 북·미대화에서 UEP 개발중단(폐기나 불능화가 아닌)과 식량지원 및 경수로 건설을 맞바꾸는 식으로 타협을 만들어 6자회담 재개로 갈 가능성이 존재한다.

그러나 6자회담이 재개되더라도 2012년에는 큰 성과를 기대하기는 어려울 것으로 보이며 추후 6자회담이 재개되더라도 ‘새판짜기’가 시작될 것으로 전망된다. 미국은 현재 UEP 개발중단을 가장 중요한 선행조치로 내걸고 있는데, 그 이유는 UEP가 개발과 은닉 및 이전이 손쉽다는 점 이외에도 6자회담 신고 및 검증대상에 들어있는 핵프로그램이 아니라는 점이다. UEP 개발중단이 6자회담 재개 선행조치로 수용되고 불능화 과정이 시작되지 못한 상태에서 6자회담이 재개될 경우, 미국은 6자회담 협상 시 UEP를 불능화 대상에 포함하는 문제로 인해 북한과 힘겨루기를 시작해야 할 가능성이 있다. 즉, 9.19 공동성명에서 규정한 ‘포기해야 할 모든 핵프로그램’에 UEP를 포함하는 문제부터 북·미 양국 간 갈등이 시작될 것으로 전망된다. 더 나아가 UEP 개발 이후 북한의 핵능력에 변화가 생긴 현재 시점에서 6자회담 핵협상 국면은 9.19 합의 자체를 무용지물로 만들고 새로운 판짜기에 진입하게 될 가능성이 존재한다. 따라서 6자회담 재개 이후 협상은 매우 복잡하고 어려운 상황으로 전개될 것으로 전망된다. 그럼에도 불구하고 김계관 부상은 10월 27일 “(우라늄농축을) 그만두려면 거기에 따른 조치가 뒤따라야 할 것”이라고 언급하여 UEP 중단문제가 미국과 협상 가능한 사안이라는 암시를 하였다.

## Ⅵ. 결어

김정일 사후 한반도는 계속해서 요동칠 것으로 예상된다. 북·미 간 대화가 계속 진행될 것으로 보이고, 추후 6자회담 재개도 가능할 것으로 보인다. 이와 같은 상황에서 북한은 남북 관계를 악화시키는 통미봉남 전술을 펼칠 것으로 보이며 한국의 전략적 선택이 요구되는 시점이다. 이에 따라 다음과 같은 정책적 제언을 제시한다.

첫째로, 한·미공조와 남북대화의 지속적인 확대가 필요하다. 역사적으로 북한 핵협상의 경우 북·미대화와 6자회담이 중요시되고 한국의 입지가 좁아져 통미봉남과 남북대화 축소의 예가 많았다. 한국은 최근 한반도 상황과 관련하여 한국의 입지가 좁아지지 않도록 한·미공조를 강화할 필요가 있으며, 이와 함께 남북 비핵화 회담을 지속적으로 확대 및 제도화하여 한국의 입지를 확대할 필요가 있다. 또한, 남북 비핵화회담이 중간단계를 넘어서서 6자회담과 연계될 수 있는 방안을 마련하는 것이 바람직하다. 작년 1월 미·중 정상회담에서도 한반도의 평화와 안정을 위해 대화가 필요하고 남북한 간 대화가 이를 선행해야 한다고 합의한 바 있으나, 한국은 2011년 초까지만 해도 천안함 및 연평도문제로 인해 남북대화의 진전을 가져오지 못하였다. 2012년은 김정은 정권의 등장과 한반도 주변 강국들의 권력교체기로 인해 정책적 공백상태와 급변하는 정세가 존재할 것으로 보이는바, 한국은 이 시기를 이용하여 정책적으로 주도권을 잡을 수 있는 기회로 삼아야 할 것이다. 더군다나 통일 담론이 계속해서 나오고 있는 상황에서 북한을 적대시하는 것은 남북 관계에 중국의 개입을 촉진할 수 있는 가능성이 있으므로, 한·미공조가 중심이 되어 남북 관계 증진을 추진하는 정책적 전환이 필요한 시점이다.

둘째로, 북핵문제와 분리된 남북 관계 추진이 필요하다. 2011년 초 남북 대화는 천안함, 연평도문제로 인해 순탄치 않은 상황이었으며 이를 방지하기 위해 남북 비핵화회담을 개최하여 천안함, 연평도문제로 6자회담 간의 분리대응을 시작하였다. 즉, 군사문제와 비핵화문제의 분리대응이었다. 이는 현재까지 대화의 고리를 이어 북·미대화까지 진전을 이루게 하였으나,

앞으로가 문제다. 즉, 향후 6자회담이 재개되더라도 현재 미국과 북한의 상황과 입장을 고려한다면 회담 전개가 그리 낙관적으로 보이지 않으며, 이러한 상황에서 다시 한·미·일 대 북·중·러의 대립구도가 형성될 가능성이 있다. 남북 관계의 진전을 고려한다면 북핵문제와 남북 관계 간의 분리 대응을 추진하여 6자회담의 공전과 관계없이 전개될 수 있는 남북 관계의 구도를 미리 형성하는 것이 바람직하다. 즉, 군사대화와 비핵화대화 이외에 별도의 대화 창구를 분리하여 남북한 간 지속적인 대화가 이루어질 수 있는 노력을 기울여야 한다. 이런 차원에서 최근 한국의 다양한 대북 관계 호전을 위한 노력은 매우 고무적이라 할 수 있다.

마지막으로, 한국은 주도적인 6자회담 재개를 위한 노력이 필요하다. 6자회담이 재개될 시점은 2012년 중으로 예상해 볼 수 있다. 이 시기는 다수 강대국의 권력교체기이며 새로운 정책의 구상보다는 지속과 안정 속에서 북한문제를 다루려는 분위기일 것으로 보인다. 또한, 6자회담은 많은 난관 속에서 재개될 것이며, 이 경우 북·미 간 갈등 속에서 회담이 또 다시 공전과 장기화를 경험하게 될 가능성이 크다. 이러한 상황에서 한국은 6자회담을 주도할 수 있는 외교적 노력을 기울일 필요가 있다. 예를 들어 기존에 제안되었던 그랜드바겐 구상을 보다 구체적으로 개선하고 6자회담에 실제 적용 가능한 구체적인 로드맵으로 마련하여 기존의 패키지 딜(package deal)과 차별화될 수 있는 정책적 구상으로 완성하는 것도 고려해 볼 수 있다.