

북핵협상과 북미관계개선 전망: 북한 개발에 주는 시사점

김 중 호*

- I. 서론 : 북미관계 개선의 필요성
- II. 북핵협상과 북미관계
- III. 북미관계 개선의 한계와 가능성
- IV. 결론 : 북미관계 개선과 북한 개발

요 약

7.7선언 이후 지난 20여년동안 한국이 경험한 남북관계는 대북 경제협력의 수많은 잠재성을 엿보는 동시에 현실적인 한계구조를 인식하는 중요한 시기였다. 분단된 한민족이 균형발전을 통해 통일의 여건을 조성하기 위해서는 그 어떤 선결조건들보다도 더 우선적으로 북미관계 개선을 추구해야 할 필요가 있다.

양자관계 개선의 주요조건은 바로 북핵 이슈에 대한 북미간 협상을 속히 타결하는 것이다. 즉, 북한이 핵개발을 포기하고 미국이 북한 체제의 안전을 보장하는 것에 양측이 합의할 뿐만 아니라 합의사항을 철저히 이행해 갈 때 북미관계 개선은 가능해진다. 북미관계가 개선되면 그 긍정적 효과로서 미국의 대북제재가 완화될 것이고 양국간 무역의 길이 열릴 것이며 에너지 및 식량 지원과 함께 북한의 국제금융기구 가입이 허용될 것이다. 북한 개발을 위한 국제적 지원은 향후 남북 경제협력을 촉진하는 요인으로 작용할 것이다.

* 한국수출입은행 선임조사역

I. 서론: 북미관계 개선의 필요성

북한에서 이미 기근으로 수백만명이 죽었을 뿐만 아니라 여전히 먹을 것을 찾아 가족들이 뿔뿔이 흩어지고 있다는 소식과 함께, 북한정권이 수백억달러의 돈을 들여 핵무기와 미사일을 개발하고 있다는 뉴스를 접할 때 북한 밖에 있는사람들의 반응은 크게 두가지로 나뉘는 것 같다. 첫째는 비합리적, 비인도적인 행태에 대해 북한정권을 제재해야 한다는 것이고, 둘째는 불쌍한 북한 주민들을 돕기위해 북한정권과 대화해야 한다는 것이다. 이 두가지 반응은 북한에 대한 이념적 관점을 따라 보수와 진보, 반북과 친북의 정책적 입장 대립으로 확대되고 말았다.

60여년의 현대사를 차치하고라도 지난 10여년의 짧은 세월동안 두 가지 입장의 목소리는, 그야말로 동전의 양면과 같이 떼어낼 수 없는 것임에도 불구하고, 양립불가의 관계인 것처럼 서로 적대시하는 분위기를 조성, 확대해 왔다. 북한의 정치적, 경제적 오류들이 남한과 주변국들에 미치는 파급효과를 최소화하기 위해 오늘 우리가 신중히 고려해야 할 과제는 무엇인가? 그리고 한 발 더 나아가, 북한이 정치경제적으로 긍정적인 정책행위들을 선택할 수 있도록 도울 수 있는 길은 무엇인가? 이러한 현재의 고민들을 풀어가는 노력의 차원에서 이 글은

북미관계 개선을 전망하고자 한다. 현재로서는 북미관계 개선이 북한정권의 행태에 변화를 가져오고 북한 주민들의 고통을 경감시키는 효과적인 방법으로 이해되기 때문이다. 북미관계 개선을 이루기 위해서는 현재 양자관계의 장애물인 북핵문제를 해결해야 한다. 북미관계 개선의 직접적인 효과는 바로 북한 경제개발을 위한 국제지원으로 나타날 것이다.

왜 북미관계 개선인가? 첫째, 미국이 한반도 문제에 가장 큰 영향을 미치는 변수로 존재해 왔으며, 둘째, 북한이 한반도 분단의 문제를 미국과 담판짓고 싶어하기 때문이다. 그동안 미국의 정책입장은 일관되게 한반도 분단상태의 현상유지였으며, 북한의 정책입장은 미국이 목표로 하는 현상유지를 타파하는 것이었다. 과거 한반도에서 벌어진 북한의 도발행위들은 대체로 남한 정부를 겨냥한 것이었음에도 불구하고 그 행위들의 목적은 북한의 대미 협상 의사를 워싱턴에 알리는 것이었다. 이런 맥락에서 본다면 지난 16년동안 국제사회의 문젯거리로 인식되어 온 북한의 핵무기 개발 시도는 북한이 한반도 문제를 미국과 협상하기 위한 정책수단이라 할 수 있다.

분단의 역사 내내 한반도에서 긴장이 없었던 적은 한반도 없었지만 특히 지난 1년여동안 북한의 전술적 강경행위는 한반도와 주변지역에 상당한 긴장을 조성하였다. 올해

초 오바마 미행정부의 출범을 계기로 북미 관계가 개선되리라는 기대가 높았지만 오히려 북한의 강경행동이 증가하는 바람에 기대는 절망으로 바뀌고 말았다¹⁾. 그런데 지난 8월 클린턴 전 미국 대통령의 방북을 기점으로 북한의 도발전술은 화해전술로 전환되는 양상을 보였다. 일련의 강경행동이 멈추었을 때 북한이 요구한 것은 바로 미국과의 직접대화였다.

향후 북한과 미국의 관계는 개선될 것인가? 이 질문은 단순히 북미관계의 '물리적' 변화 여부에만 초점을 두는 것이 아니다. 이것은 북미관계의 '화학적' 변화 여부를 묻는 것일뿐만 아니라 더 나아가 한민족의 미래가 어떤 방향으로 전개될 것인가에 관한 매우 복잡하고도 중요한 의미를 내포한 질문이다. 이 질문에는 여러개의 또 다른 중요한 질문들이 연결되어 있다. 예를 들어보면 다음과 같다. 왜 북한과 미국의 관계는 개선될 필요가 있는가? 북미관계는 왜 그동안 개선되지 못했는가? 북미관계의 개선을 가로막는 장애물은 무엇인가? 북미관계의 개선을 촉진시키는 요인들은 무엇인가? 북미관계의 개선이 양국에 주는 이득은 무엇인가? 북미관계의 개선이 남한뿐만 아니라 중국, 일본, 러시아 등 한반도 관련국들에

게 주는 영향은 무엇인가? 북미관계 개선에 대한 한반도 관련국들의 정책입장은 무엇인가? 북미관계 개선은 한반도의 미래 형성에 어떤 영향을 미치는가? 또한 그것은 동북아 질서 변화에 어떤 영향을 미치는가? 이와 같이 꼬리에 꼬리를 물듯이 수많은 질문들이 나열되는 것을 보면 분명 북미관계 개선이라는 주제는 그것 자체만 따로 떼어내어 다룰 수 없는 매우 포괄적인 것임을 알 수 있다.

북미관계가 개선되어야 할 필요가 있다는 인식이 형성된 배경에 대해 살펴보자. 현재의 지정학적 맥락속에서 북한과 미국이 겪고 있는 갈등의 원인, 그리고 한 발 더 나아가 동북아 지역의 질서 불안정과 국가간 긴장고조의 원인을 북한의 '핵무기 보유 욕구'로 규정하는 데 많은 국가들이 동의하고 있다. 그렇다면 우리는 이 주장과 관련하여 다음과 같은 질문들을 묻지 않을 수 없다. 왜 북한은 핵무기를 개발하려고 하는가? 핵무기 보유를 통해 북한이 얻고자 하는 것은 무엇인가? 북한의 핵무기 보유가 북한의 대외관계 패턴에 가져올 영향은 무엇인가? 또한 그것이 남한을 비롯하여 한반도 관련국들에게 주는 영향은 무엇인가?

그러나 북한은 북미간 대립과 갈등의 원

1) 오바마 미행정부의 대북한 외교정책입장에 관해 다음의 글 참조. Joongho Kim, "The Obama Administration's Foreign Policy toward North Korea: Redefining Identity and Threat," *Korea and World Affairs*, Vol. 33, No. 1, (Spring 2009); 이대우, "오바마 행정부의 외교안보전략과 한국," 『세종정책연구』, 2009년 5권2호.

인이 바로 미국의 '대북 적대시 정책'에 있다고 주장한다. 북한의 주장을 사실로 받아들인다면 다음과 같은 질문들이 제기될 수 있다. 왜 미국은 북한을 적대시하는가? 대북 적대시 정책이 미국에 주는 의미는 무엇인가? 미국의 대북 적대시 정책이 북한에 주는 영향은 무엇인가? 또한 그것이 한반도 관련국들에게 주는 영향은 무엇인가?

위의 질문들을 자세히 검토해 보면 미국이 왜 북한의 핵보유 시도를 반대하는지 그 이유를 찾을 수 있을 것이며, 또한 북한이 왜 핵보유를 시도하려고 하는지도 알 수 있을 것이다. 설령 명확한 답을 찾을 수 없어도 명백한 오해들을 발견함으로써 양측 입장에 대한 이해를 도울 수 있을 것이다.

II. 북핵협상과 북미관계

미국이 규정하는 북미관계 개선의 가장 중요한 조건은 바로 북한의 핵무기 개발 프로그램 포기이다. 동시에 북한이 강조하는 가장 중요한 관계개선 조건은 미국의 대북 적대시정책 포기이다. 협상의 기본원칙이 '최소한의 양보(비용)'로 '최대한의 효과(이익)'를 얻어내는 것이므로, 북한과 미국은 포기하는 것의 댓가를 극대화하기 위해 치열한 기싸움을 진행시켜왔던 것이다. 북미관계의 현실적 한계와 관계개선 가능성을 진단하기 위해 관계개선의 장애물인 핵문제를

를 둘러싼 북미협상의 과정과 내용을 살펴 보자.

1993년 북한의 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴 선언으로 촉발된 북한 핵개발 프로그램에 대한 미국의 제재노력은 지난 16년동안 별다른 결실을 거두지 못했다. 미국의 설득과 압력에도 불구하고 오히려 북한은 '핵개발 구상'을 '핵보유 선언'으로 진전시키는 데 성공하였다.

북한 핵개발 프로그램의 '동결'에 중점을 두었던 1994년의 북미간 합의는 북한이 비밀리에 핵무기를 개발하고 있었다는 의혹과 함께 2002년에 들어와 파기되어 버렸다. 클린턴 미행정부에 비해 전혀 다른 대북 정책적 시각을 갖고 출범한 G. W. 부시 미행정부는 북한 핵개발 프로그램의 "폐기"에 역점을 두었을 뿐만 아니라 양자간 대화의 약점을 극복하기 위해 6자회담이라는 새로운 협상틀을 마련하였다. 2003년에 시작한 다자간 협상을 통해 북한과 미국은 또 다시 새로운 해결안 합의에 도달하게 되었다.

2005년 6자회담 참가국들이 채택한 9.19 공동성명은 북한의 핵폐기와 그에 대한 5개국의 보상을 기술하고 있다. 다자간 합의의 이행을 위한 초기조치가 2007년 2.13 합의로 구체화되었다. 북한 핵 폐기의 단계적 이행과 경제지원, 경제협력 및 관계정상화 조치 등을 '행동 대 행동'의 원칙에 따라 진행하기로 합의하였던 것이다. 6자회담에서

합의한 3단계 비핵화과정은 다음과 같다. 첫째, 북한의 핵시설 폐쇄 및 봉인 이행시(제1단계), 중유 5만톤 상당의 에너지를 지원한다. 둘째, 북한 핵시설의 신고 및 불능화 이행시(제2단계), 중유 95만톤 상당의 에너지를 포함한 대북 경제적, 인도적 지원을 제공하고, 미국의 북한에 대한 테러지원국 지정 해제 및 적성국 교역법 적용 해제 문제를 논의한다. 셋째, 북한의 핵폐기 이행시(제3단계), 북-미 및 북-일 관계를 정상화하고 한반도 평화체제 및 동북아 평화안보체제 구축과정을 개시한다. 이러한 비핵화과정은 2007년에 시작하긴 했으나 1년 만에 제2단계에서 멈추고 말았다.

북한은 2007년7월15일 중유 5만톤의 북한 도착을 확인한 후 영변 핵시설 가동 중단을 발표했다. 뒤이어 10월3일 베이징에서 9.19 공동성명 이행 제2단계조치에 합의함으로써 미국 기술자들이 방북하여 북핵 불능화 조치에 착수하였다. 2008년6월26일 북한은 미국측에 플루토늄 생산량 등을 적시한 핵신고서를 제출했으며 그 다음날 영변원자로 냉각탑을 폭파하는 장관을 연출하였다. 이와 관련하여 북한은 8월11일까지 테러지원국 명단에서 이름이 삭제될 것

을 기대했으나, 미국은 “북한이 강력한 핵검증체제에 합의하기 전에는 테러지원국 지정을 해제하지 않을 것”이라고 발표하였다. 북한이 영변 핵시설을 원상복구하겠다고 강력히 반발하자 미국은 10월11일 테러지원국 명단에서 북한을 삭제했다. 그러나 미국이 요구하는 핵검증문제는 합의되지 못했으며 이후로 북미관계가 다시 냉각상태에 빠지게 되었다. 올해 1월20일 오바마 대통령 취임을 계기로 북미협상의 재개를 기대했던 북한은 미국의 ‘원칙중심’의 협상태도에 불만을 갖고 강경행동으로 맞섰다. 그것이 바로 다단계 로켓 발사(4.5)와 제2차 핵실험(5.25) 그리고 여러 개의 중단거리 미사일 발사(7.4)였다.

미국은 UN안보리로 하여금 대북제재 결의안(1874)을 채택하도록 외교역량을 총동원하였으며 북한의 행동이 근본적으로 바뀌지 않는 한 계속해서 제재를 이행하겠다는 입장을 분명히 했다.²⁾ 그러나 6자회담 복귀를 거부할 뿐만 아니라 북한은 폐연료봉 재처리를 통해 얻은플루토늄의 무기화와 더불어 농축우라늄 개발 프로그램을 공표하였다.³⁾ 이렇게 북한의 핵개발 의지와 미국의 대북 제재 의지가 상충하는 가운데 과연 북

2) 미국의 대북제재 목적은 북한으로 하여금 6자회담에 복귀하여 9.19합의를 이행하도록 하는 것이다. 캐슬린 스티븐스 주한 미국대사는 북핵문제에 대해 “9.19공동성명은 미국 정부가 원하는 최종 결과를 가장 잘 나타낸 것이며, 이런 목표를 미국 정부는 포기하지 않았다”는 입장을 밝혔다. 「연합뉴스」, 2009.7.12.

3) 북한은 유엔안보리의 대북제재안 채택 다음날인 2009년6월13일 외무성 성명을 통해 북한의 핵보유국 지위를

한은 스스로 주장하듯이 핵보유국이 되었는가? 만약 북한이 핵보유를 성취한다면 그것은 무엇을 의미하는가?

우선 북한의 핵보유선언은 국내적 선전효과를 목표로 하고 있다. 2012년 ‘강성대국의 문을 여는 해’를 향하여 북한 군사력을 과시하는 일련의 조치들 가운데 핵보유는 가장 큰 정치적 효과를 수반하는 것이다. 첫째 효과는 최근 김정일 건강과 관련한 내부 동요를 차단하는 것이고, 둘째는 김정일 유고를 대비한 후계체제 구축의 여건을 마련하는 것이며, 셋째는 경제침체로 인한 내부 불만을 잠재우는 것이다.

북한의 핵보유가 갖는 대외적인 효과는 대체로 부정적인 것들이다.⁴⁾ 첫째, 냉전구도의 군사적 갈등이 지속되는 가운데 북한의 핵보유는 불특정 지역국가의 대북 선제공격 가능성을 증가시킨다. 둘째, 북한 핵

보유는 방사능 누출 등 핵 관리체계상의 문제 발생 가능성을 증가시킨다. 셋째, 군사적 행동반경의 한계를 갖고 있는 한반도라는 좁은 공간에서 북한의 핵보유는 오히려 국가 안전의 악화 가능성을 증가시킨다.⁵⁾ 넷째, 북한체제의 불안정성, 불가예측성을 고려할 때 북한의 핵무기와 관련기술이 위험한 국가 혹은 위험한 단체로 확산될 가능성이 있다.⁶⁾

냉전시기 미국과 소련이 평화공존 정책을 채택하게 된 동인은 바로 공포의 균형을 통한 ‘확실한 공멸(MAD: Mutually Assured Destruction)’ 상황이었다라고 보는 것이 일반적인 시각이다. 이러한 시각은 북한의 핵개발이 한반도 및 동북아에서 핵전쟁을 막는 주요 변수가 된다는 주장에 이용된다.⁷⁾ 그러나 이것은 논리의 부분 탈취일 뿐이다. 공포의 균형으로 인해 발생한 핵경쟁

스스로 확인했으며, 2002년부터 미국이 의문시해 온 농축우라늄 개발이 진행되고 있음을 밝혔다. 지난 9월4일 유엔주재 북한상임대표가 유엔안보리 의장에게 보낸 서한을 통해서 북한은 폐연료봉을 재처리하여 전량 무기화하고 있으며 농축우라늄 시험을 마무리하고 있다고 밝혔다. 「연합뉴스」, 2009.6.14; 2009.9.4.

- 4) 북핵 이슈에 관한 중국의 입장은 다음 글을 참조. 박승준, “중국, 북한을 어찌나.” 「월간조선」, 2009.9.
- 5) 2차 핵공격 능력을 갖추지 못한 북한의 핵보유는 축국을 근두세운 지역 강국들의 과민반응을 불러일으켜 북한 정권을 위협에 빠트릴 수 있는 요인이 될 것이다.
- 6) 미국정보당국은 오랫동안 북한의 국제적 컨택션을 추적해왔다. 북한은 파키스탄과 이란등으로부터 핵관련 기술과 부품을 지원받았으며, 핵무기 및 미사일에 관련된 기술을 시리아와 이란 등에 제공해온 것으로 알려지고 있다. 미국이 수행하고 있는 테러와의 전쟁 대상인 탈레반과 알카에다 등 위험한 단체들이 북한으로부터 대량 살상무기를 획득하는 것을 미국은 가장 우려하고 있다. 다음의 글을 참조 바람. 이대우, “오바마 행정부의 외교안보전략과 한국.” 「세종정책연구」, 2009년 5권2호.
- 7) 예를 들면, 이러한 시각은 최근 한국국제정치학회에서 발표한 중국 푸단대 교수인 Shen Dingli의 주장에 반영되어 있다. 그는 냉전시기 미소간 핵경쟁이 핵전쟁을 억제한 것처럼 북한 핵개발이 동북아에서의 핵전쟁을 억제하는 효과가 있다고 주장했다. 미국이 이스라엘의 핵개발을 막지 않았듯이 전략적인 측면에서 중국 역시 북한의 핵개발을 막을 이유가 없지 않느냐는 의견을 개진했다. Shen Dingli, “The Sino-US Relations

피로감이 강대국들로 하여금 타협을 모색하도록 촉진했다고 하는 것은 일리가 있으나 그것이 결과적으로 핵전쟁을 막은 셈이라고 보는 것은 핵전쟁이 오히려 안정과 평화를 보장해준다는 논리적 오류에 빠질 수 있다. 어쨌거나 핵전쟁은 핵전쟁의 가능성을 더욱 더 키워줄 뿐이며 그것은 유무형의 자원 낭비를 야기할 수밖에 없다. 그 피해는 고스란히 순진무구한 각국의 국민들에게 돌아갈 뿐이다. 그럼에도 불구하고 북한은 핵무기 개발을 지렛대로 활용하여 미국의 대한반도 정책에 영향을 주려 한다.

Ⅲ. 북미관계 개선의 한계와 가능성

북한이 원하는 북미관계 개선의 목적은 미국이 더 이상 북한과 대치할 것을 중단하고 한반도에서 손을 떼는 것이다. 미군철수에 따른 베트남 적화통일과 같이, 북한은 미국과의 관계개선을 통해 휴전상황을 종결함으로써 미군의 한반도 철수를 유도한 후 외세가 개입하지 않은 상황에서 북한 중심의 통일을 이루려는 접근법을 갖고 있다. 한국전쟁 이후 주한미군 철수문제가 북한뿐만 아니라 미국 내부에 의해서도 끊임없이 제기되어 왔으나 여전히 미군은 북한을 견제하는 외부세력으로서 한반도에 존재하고

있다. 미국의 세계전략이익을 고려한 미군의 한반도 주둔이 북미간 갈등의 요인으로 기능해왔다는 것이 북한측의 주장이다.

미국의 보수층이 원하는 북미관계 개선의 목적은 개혁개방을 통해 북한의 폐쇄적인 독재체제가 외압을 견디지 못하고 붕괴함으로써 남한에 흡수통일되는 것이다. 구소련 해체와 공산권 국가들의 체제전환과정을 관찰하면서 동일한 현상이 북한에서도 발생할 것을 기대하기 때문이다. 그것은 마치 서양 의학체계에서 개발된 외과수술적 접근법과 비교할만 하다. 정도의 차이는 있겠으나 대부분의 미국 지도자들은 김일성-김정일 부자의 봉건적 전체주의 체제의 작동을 정지시켜야 한다는 데 동의하고 있다. 단지 차이가 있다면 북한정권을 외교적인 방법으로 고사시킬 것인지 아니면 군사적인 방법으로 와해시킬 것인지를 전략적인 측면에서 논쟁한다는 것뿐이다. 부자세습에 기반한 폐쇄적인 북한정권의 연속이 북미간 갈등을 지속, 확대하는 요인으로 기능해왔다는 게 미국측의 시각이다.

북미관계의 현실적 한계는 미군이 먼저 한반도로부터 철수하지 않을 것이며 또한 김정일 체제 역시 스스로 해체하지 않을 것이라는 데 있다. 북한은 미군의 한반도 주둔이 끊임없이 북한의 체제안정을 위협하기

and Alliance Structures in Northeast Asia.” 「미중관계와 한반도」, 한국국제정치학회 국제세미나, 서울국도호텔, 2009. 9.11.

때문에 이에 대응할 자위수단을 강구하지 않을 수 없었으며 결국 핵무기를 개발하게 됐다고 설명한다. 미국은 북한정권이 무력도발 등 비합리적 행위의 선택을 통해 한반도 및 동북아 지역의 안정과 질서를 침해해왔기 때문에 미국의 세계전략적 틀 안에서 일정한 수준의 미군을 한반도에 주둔시킬 수 밖에 없었다고 설명한다.

북한이 주장하듯 미군이 한반도 점령군으로 존재하기 위해 계속 주둔하려는 것은 아니다. 이미 오랜 세월동안 미국이 동북아시아의 세력균형자 역할을 해왔기 때문에 지역질서의 변동을 초래하는 미군의 이동은 어느 국가도 맞이할 준비가 되어있지 않다. 즉, 미국 스스로의 이익뿐만 아니라 지역국가들의 이익을 고려할 때 미군의 한반도철수는 그리 간단한 문제가 아님을 알 수 있다. 또한 미국이 기대하듯이 김정일 정권이 경제침체와 더불어 하루아침에 붕괴하지는 않을 것이다. 북한체제는 '위대한 지도자' 김일성이 숨을 멈춘 이후에도 계속 기능했으며, 권력을 승계한 아들 김정일의 통치하에서 수많은 기아희생자들을 방치하면서도 핵무기 개발에 열을 올리며 존립해왔다. 이러한 전략적 현실의 한계로 인해 북미간 협상은 지난 16년동안 제자리를 맴돌수 밖에

없었던 것이다.

많은 지역학자들이 북한의 정치경제적 궤적을 분석하고 전망하기 위해 남미의 쿠바나 동구의 루마니아, 혹은 동남아의 베트남 등과 비교연구를 시도해왔다. 수많은 시사점들을 끄집어냈음에도 불구하고 정작 북한을 대상으로 하는 정책결정분야에는 효과적으로 적용되지 못했다. 그래서 나온 말이 북한의 특수성이라는 것이다. 그러나 북한의 특수성은 정말 북한이 지구상의 어떤 나라와도 다르기 때문에 붙여졌다기 보다는 폐쇄된 북한의 불확실성과 불가예측성 때문이라고 봐야 한다.

북한체제의 불확실성과 불가예측성이 바로 북한의 붕괴 가능성을 거론하게 하는 요인이 된다. 오바마 정부 출범직후 클린턴 국무장관은 북한의 후계구도 구축작업이 미국의 주요관심사라고 지적했다. 미국의 대북정책결정에 있어서 북한 지도자의 건강문제는 북한체제의 안정성과 직결된 변수, 즉, 북한체제의 지속이나 붕괴냐를 판가름할 수 있는 변수로 기능한다는 것이다.⁸⁾ 3시간에 걸친 클린턴 전대통령의 김정일 면담은 2008년 김정일의 심장관련 수술에 따른 북한체제 안정성 논란을 일단 불식시킨 계기가 되었다.⁹⁾ 만나지 못하고 듣지 못하고 보

8) 이영재, "김정일 건강악화로 北 불확실성 증대," 「연합뉴스」, 2009.7.16.

9) 북한은 오바마 행정부의 생각이 틀렸음을 증명하려는 듯 김정일의 현지지도 상황을 적극적으로 홍보하였을 뿐만 아니라 여러 강경행동을 통해 김정일의 지도력이 아직도 건재함을 강조해왔다. 9월20일 오바마 대통령은

지 못함으로 인해 발생하는 오해와 편견이 대북정책결정에 끼어들어감을 알 수 있다.

미국은 왜 북한의 체제 붕괴를 염두에 두고 계산하는가?¹⁰⁾ 첫째는 갑작스런 체제붕괴로 인한 혼란이 막대한 비용을 지불하게 할 수 있기 때문이다. 둘째는 곧 붕괴할 체제의 지도자를 상대로 협상 및 합의를 진행하는 것이 비효과적이며 비생산적이기 때문이다. 셋째는 북한 최고 지도자의 통치력이 약화됐거나 상실된 경우, 북한 체제의 취약성을 활용하여 북한체제의 붕괴를 전략적으로 촉진시키면 빠른 시간과 적은 비용으로 북한문제를 해결할 수 있을 것으로 기대하기 때문이다. 이런 측면에서 미국이 북한의 급변사태를 시나리오로 준비하는 것은 합당하다. 그러나 동시에 그것이 북미관계 개선의 가능성을 제한하는 요인으로도 기능하고 있음을 인식해야 한다.

북한의 비우호적인 협상태도와 강경한 행위는 미국의 대북 정책입장에 영향을 미쳐왔다. 오바마 정부는 출범전후 북한의 지도자와 직접 대화할 의사를 표명했었다. 그러나 북한이 보인 일련의 도발적 행위들은 오바마 행정부로 하여금 대북제재에 몰입하게 만들었고 오히려 부시행정부보다 더 원칙과 명분을 강조하게 했다. 이전과는 달리, 미

국정부는 북한의 구체적인 비핵화 행동이 없는 한 대북제재는 지속될 것이라는 단호한 입장을 보이고 있다.

북미관계는 북한의 핵포기와 미국의 북한 체제 보장이 맞교환됨으로써 개선될 수 있다는 게 기존의 논리이다. 이는 미국만이 아니라 북한에 의해서도 동의된 것이다. 그런데 이 논리대로 현실문제가 해결되지 않는 이유는 무엇인가? 즉 관계개선을 위한 맞교환의 논리가 갖는 약점은 무엇인가? 그것은 바로 북미 양측이 맞교환한 것을 되돌리지 않고 보장해줄 수 있는 안전장치가 없다는 것이다. 북한은 핵무기를 포기한 이후에 미국이 북한체제의 안정을 위협할 수도 있음을 우려하고 있으며, 미국은 북한체제의 안정을 보장한 이후에도 북한이 여전히 핵무기를 비밀리에 개발할 수 있음을 염두에 두고 있기 때문에 협상 타결을 이루지 못하고 있다. 그러나 양자간 협상에 있어서 타결여부가 신뢰문제로만 결정되는 것은 아니다.

북미관계를 개선하는 데 있어서 북핵이슈를 둘러싼 양자협상의 타결속도를 결정짓는 두가지 요인들을 재평가할 필요가 있다. 첫째 변수는 협상이슈의 중요도(Degree of Importance)이며, 둘째 변수는 협상이슈의 긴급도(Degree of Urgency)이다. 협상이슈

CNN방송에 출연하여 북한의 김정일 국방위원장이 “건강한 상태이며 북한에 대한 통치권을 행사하고 있다”고 언급했다.

10) 황재훈, “美, 북 미래상황 시나리오 개발,” 「연합뉴스」, 2009.7.17.

〈표-1〉 협상과정의 타결속도 변수: 중요도와 긴급도

		이슈의 긴급도(Degree of Urgency)	
		높 음	낮 음
이슈의 중요도 (Degree of Importance)	높 음	적극 협상, 적극 타결	신중 협상, 소극 타결
	낮 음	신중 협상, 적극 타결	소극 협상, 소극 타결

의 주관적 중요도는 정책의 우선순위에 따라 결정된다. 협상대상보다 협상주체가 갖고 있는 관심과 이익의 정도에 따라 협상이슈의 중요도가 결정된다. 협상이슈의 긴급도는 협상의 상황이 어떠한가에 따라 결정된다. 위기상황과 비위기상황에서의 협상속도는 차이가 있게 마련이다. 그동안 미국 정책결정과정에서 비핵화이슈의 중요도가 매우 높았던 반면, 북핵이슈는 이라크와 아프가니스탄 등 다른 현안에 비해 낮은 긴급도를 보였다. 이 두가지 요인은 북한의 정책결정에도 적용될 수 있다.

〈표-1〉에서 보듯이, 만약 북한과 미국 양측이 협상이슈의 중요도와 긴급도를 동시에 높게 평가한다면 양측은 신속하게 협상할 것이며 타결 또한 신속하게 할 것이다. 협상속도가 빨라지는만큼 양측 관계 개선의

가능성도 높아지게 된다. 최근 북한이 농축우라늄 개발을 언급함으로써 북핵이슈는 미국에게 더욱 더 긴급한 현안으로 인식되고 있다. 또한 북한의 강성대국 관련시한이 2012년으로 발표된 이후 북미관계 개선 이슈는 북한에게 더욱 더 긴급한 현안이 되는 것으로 볼 수 있다.

IV. 결론: 북미관계 개선과 북한 개발

기존의 북미관계 패턴은 다음과 같은 논리로 정리된다. 즉, 북한의 핵개발로 인해 북미 양국 관계가 악화됨에 따라 미국이 취한 일련의 대북제재조치는 북한의 경제침체를 악화시키는 요인으로 작용하였다.¹¹⁾

11) 미국은 경제적 거래를 통해 북한에 흘러 들어가는 자금이 북한정권의 핵무기 및 미사일 개발 자금으로 유용될 수 있음을 우려하기 때문에 대북 경제제재에 초점을 두고 있다. 경제제재로 인해 북한은 외국과의 거래를 자유롭게 할 수 없고 또한 국제기구에 가입할 수 없기 때문에 국제적인 금융 지원 및 투자의 혜택을 받지 못하고 있다. 따라서 북미관계 개선 이후 미국의 대북 경제제재가 완화되면 그것이 북한경제에 미치는 영향은 매우 클 것으로 평가된다. 이와 관련하여 다음의 글을 참조. 김정만, “미국의 대북 경제제재 완화에 따른 영향,” 『수은북한경제』, (서울: 한국수출입은행, 2008년 여름).

핵개발 → 관계악화 → 대북제재 → 경제침체

그러나 만약 북한의 핵문제가 해결된다면 북미관계가 개선될 것이고 그에 따라 미국의 대북제재가 완화 내지 해소됨으로써 북한의 경제개발을 위한 국제적 지원이 가능해질 것이다. 이것이 새로운 북미관계의 패턴이 될 것이다.

비핵화 → 관계개선 → 제재완화 → 개발지원

지난 9월15일 클린턴 미국무장관은 “북한이 회담에 복귀할 경우 받게 될 대가(consequence)와 인센티브(incentives)에 대해 북측에 직접적으로 분명하게 설명할 수 있다”는 뜻을 밝혔다.¹²⁾ 클린턴 장관이 언급한 인센티브의 구체적인 내용은 최근 미국 의회 조사국(CRS)이 작성한 의회제출 보고서를 통해 짐작할 수 있다.¹³⁾ 여섯가지 대북 인센티브는 외교관계 정상화, 무역협정 체결, 대북제재 완화, 국제금융기구 가입 허용, 에너지 및 식량 지원, 개성공단 제품에 대한 특혜 등이다. 클린턴 장관이 북측에 설명할 인센티브가 이것들과 크게 다르지는 않을 것으로 보인다.

관계 개선을 바탕으로 북한에게 주어질 인센티브는 바로 북한의 경제개발을 위한 국제적 지원이다. 미국정부가 염두에 두고 있는 대북제재의 피해자는 북한이 아니라 미국 기업들이다. 관계개선의 선결조건만 갖추어진다면 미국은 자국기업들이 북한에 진출하는 것을 적극 지원할 것이며, 따라서 양국간 무역량이 급진적으로 증대할 것으로 전망된다.

과거에 대립적인 북미관계 속에서 북미간 경제교류는 소규모에 머무를 수밖에 없었다. <그래프-1>에서 보는 바와 같이, 전반적인 북미간 무역량이 미미한 가운데, 미국의 대북 수출 규모와 수입 규모가 매우 큰 격차를 보이는 것을 알 수 있다.¹⁴⁾ 1990년부터 1998년까지 미국의 대북 수입은 제로를 보이고 있는 반면, 대북 수출은 적게는 3만달러(1990년)에서 많게는 1,100만달러(1995년)까지 변동을 보이고 있다. 1999년부터 2008년까지의 기간중 미국은 150만달러(2004년)의 규모로 수입한 적이 있으며, 최대 2,500만달러(2002년) 규모로 북한에 수출한 적이 있다.

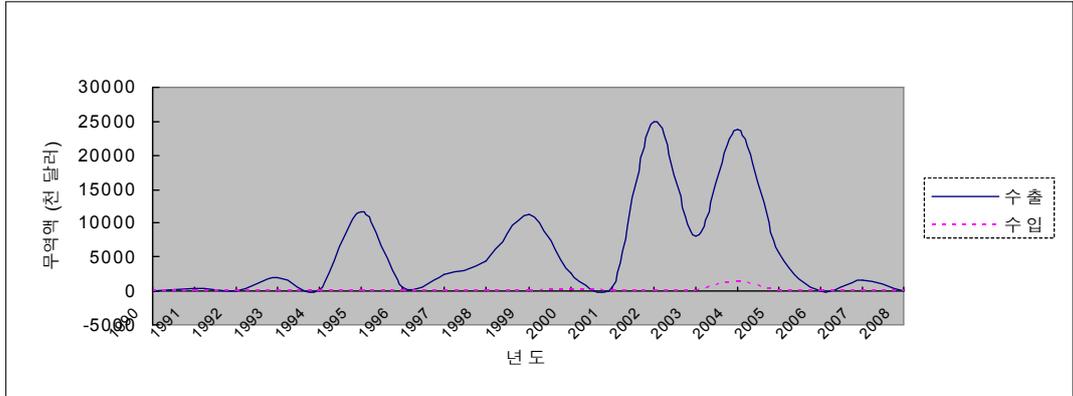
기존의 북한경제 개발 시나리오들은 대체로 북한에 시장경제체제를 도입하고 북한을 자본주의 국제경제질서에 편입하는 방향으

12) *Washington Post*, 2009.9.15.

13) Dick K. Nanto and Emma Chanlett-Avery, *North Korea: Economic Leverage and Policy Analysis*. (Washington, D.C.: Congressional Research Service, August 14, 2009).

14) <그래프-1>은 CRS보고서가 인용한 미국 상무부 데이터를 재구성한 것이다. Ibid., p.48-49.

〈그림 1〉 미국의 대북 무역추이



로 디자인되었다. 문제는 북한이 미국과 관계개선을 한 이후 정치경제체제를 미국측이 원하는 방향으로 전면 수정할 용의가 있는가 하는 것이다.¹⁵⁾ 〈표-2〉에서 보듯이, 북한과 미국의 정책초점에 차이가 있음을 주지할 필요가 있다. 대타협이건 일괄타결이건간에 북미간 핵협상의 결과가 반드시 북한의 즉각적인 경제개혁과 개방을 수반하는 것을 의미하지는 않는다. 따라서 북한 경제상황을 반영한 과도기적 개발모형을 모색해야 할 필요

가 있다. 비핵화를 단계적으로 추진하듯 북한 개발 역시 단계적인 접근이 필요할 것이다.

북한이 외부세계가 요구하는 경제적인 개혁, 개방에 소극적이거나 부정적인 반응을 보이는 이유는 바로 북한에서의 경제활동 여건이 매우 열악하기 때문이다. 개혁 개방을 통한 변화의 물결을 감당할 정도로 제도적 장치와 관리능력이 갖추어져 있지 않은 현 북한체제는 중국식이건 베트남식이건 경제개혁개방 정책 그 자체에 상당한 부담을

〈표-2〉 북미관계 개선과 북한 개발

	북한의 정책초점	미국의 정책초점
관계개선	관계개선 통해 비핵화	비핵화 통해 관계개선
북한개발	관계개선 통해 개발 -국가계획 중심의 개발	비핵화 통해 개발 지원 -시장 중심의 개발

15) 지난 6월에 채택된 한미동맹 미래비전 (2009.6.17)을 통해 미국은 한미동맹의 목적이 “자유민주주의와 시장 경제라는 두가지 원칙에 기반한 평화적인 통일”을 지향하는 것이라고 밝혔다. 이는 현북한체제의 정치경제적 개혁의 필요성을 전제로 하는 비전이다. 향후 북중관계가 심화될 것으로 전망하는 분석들은 대부분 북한이 미국식 자본주의 접근방식보다는 중국식 경제개혁 방식을 선호한다는 점을 강조한다.

〈표-3〉 경제자유지수 비교

	북한	세계	남한		북한	세계	남한
비즈니스 자유 (Business Freedom)	0.0	64.3	90.4	투자 자유 (Investment Freedom)	10.0	48.8	70.0
무역 자유 (Trade Freedom)	0.0	73.2	70.2	금융 자유 (Financial Freedom)	0.0	49.1	60.0
재정 자유 (Fiscal Freedom)	0.0	74.9	70.4	재산소유 자유 (Property Freedom)	5.0	44.0	70.0
정부로부터의 자유 (Government Size)	0.0	65.0	72.5	부패로부터의 자유 (Freedom from Corruption)	5.0	40.3	51.0
통화 자유 (Monetary Freedom)	0.0	74.0	80.0	노동 자유 (Labor Freedom)	0.0	61.3	46.4

자료: 2009 Index of Economic Freedom (Washington, D.C.: Heritage Foundation, 2009).
다음 웹사이트에 게재. <http://www.heritage.org/Index/Ranking.aspx>.

느끼고 있다. 헤리티지 재단의 경제자유지수는 이러한 북한의 경제현실을 잘 반영하고 있다. 〈표-3〉에서 보듯이, 북한의 재정, 금융, 통화분야의 자유지수는 남한뿐만 아니라 세계평균과도 비교할 수 없는 정도이다. 기업활동, 노동, 무역, 투자 분야의 자유지수도 매우 낮다. 북한의 경제자유지수를 높이는 가장 효과적인 길은 북미관계개선을 통해 남북경협을 확대하고 국제적 경제지원의 문을 여는 것이다.

지난 9월21일 유엔총회 참석차 뉴욕을 방문한 이명박 대통령은 코리아 소사이어티에서의 강연을 통해 “남북간 경제 격차가 통일의 장애물”임을 강조하면서 북한의 핵포기를 전제로 한 대북 경제지원을 준비하고 있음을 밝혔다. 이는 최근 논의되고 있는 북미간 양자회담 재개의 성과에 따라 향후 전

개될 정세변화에 대한 대응책들 중의 하나를 언급한 것이다. 향후 북미협상이 진전되어 양자관계 개선의 조건이 충족되면 관계 개선에 따른 후속조치로서 북한 경제개발에 대한 국제적 지원이 본격적으로 진행될 것이라는 전망을 가능케 하는 대목이다.

최근 김정일 위원장이 ‘양자대화 및 다자대화’에 나설 용의가 있음을 밝혔다. 북한은 또 다른 시간을 확보하기 위해 협상을 하려는 것인가 아니면 진정으로 자신의 기존 입장을 바꿀 의지를 갖고 대화하려고 하는 것인가?

만약 북한이 도발전술에서 화해전술로 전환한 것이 단지 김정일 위원장의 ‘탁월한 리더십’을 대내적으로 선전하려 한다면 미국으로부터 더 많은 것을 얻어내기 위해 상대방을 혼란케 하는 데 목적을 두고 있다면 향

후 북미대화는 또 다시 과거의 협상패턴을 반복하게 될 것이다. 북미 양국은 우라늄농축 기술 및 시설의 수준과 규모를 확인하고 폐기하는 문제를 놓고 과거처럼 지루하고 고통스러운 시간을 갖게 될지도 모른다. 이런 면에서 볼 때 북한의 협상전술은 시간별기에 초점을 두고 있다고 말할 수 있다. 북한이 진정으로 핵을 포기할 준비가 되었다고 볼만한 근거가 아직 발견되지 않고 있다. 그러나 만약 김정일 위원장이 스스로 더 이상 북미 갈등을 후계자에게 물려주고 싶지 않거나 관계개선을 통해 경제난을 극복하겠다는 의지를 갖고 협상을 원하는 것이라면 이번 북미협상은 그야말로 의미있는 결말을 보게 될 것이다.

현재 북한과 미국은 북핵이슈를 둘러싼 협상을 더 미룰 수 있는 상황이 아니다. 시간이 흐를수록 어느 쪽이 더 불리하겠는가 하는 질문에 대해 두가지 입장이 가능하다. 첫째 입장은 시간이 흐를수록 북한의 핵개발 노력이 더욱 더 구체적인 핵능력 보유로 나타날 것이고 미국의 억지력과 협상력은 더욱 더 감소할 것으로 보는 것이다. 반면, 둘째 입장은 시간이 흐를수록 미국의 대북제재 유지로 인해 북한의 경제활동이 더욱 더 위축될 것이고 리더십의 약화를 초래하여 북한은

결국 붕괴할 것으로 보는 것이다. 이 두 입장을 합해보면, 북한의 핵능력 증가 추세와 경제력 감소 추세가 체제내구력의 한계시점에 도달할 때 북한체제는 함몰(implosion) 혹은 폭발(explosion)하게 될 것으로 예측된다. 그것은 북한 자신 뿐만 아니라 어느 주변국에게도 유익하지 않음이 분명하다.

북미간 협상 타결의 열매들 중의 하나는 바로 북한 개발에 대한 국제적 지원이다. 북한의 대내외적인 정치환경이 개선되면 북한의 잠재적 요소들이 활용되면서 이윤성, 생산성, 효과성 등의 제고를 경험하게 될 것이다. 특히 남과 북이 힘을 모을 때 그 폭발력과 파급효과는 긍정적인 면에서 매우 클 것이다.¹⁶⁾

대북경제교류를 공식적으로 허용하는 '7.7선언(1988)'의 채택 이후 지난 20여년동안 남북경협은 국내외 정세변화에 따라 굴곡의 여정을 보여왔고 많은 아쉬움을 남겼다. 그러나 앞으로의 20년을 내다볼 때, 남북경협이 북한주민의 삶의 환경과 질을 개선하는데 크게 이바지하기를 모두가 바라고 있다. 남북경협은 북미관계의 개선 이후 북한 개발을 위한 국제적 지원사업이 활발하게 진행되는 것과 병행하여 더욱 더 활기를 띠게 될 것이다. **R**

16) 최근 골드먼삭스 투자회사의 보고서는 남북통일이 갖는 잠재력을 높게 평가했다. 즉, 남한의 기술과 자금력, 북한의 천연자원과 노동력의 결합으로 강력한 시너지 효과가 있을 것으로 전망했다. Goocheon Kwon, "A United Korea? Reassessing North Korea Risks (Part I)," Global Economics Paper No. 188, (Seoul: Goldman Sachs, Sept. 21, 2009).

〈참고문헌〉

- 김정만, “미국의 대북 경제제재 완화에 따른 영향”, 『수은북한경제』, 서울: 한국수출입은행, 2008년 여름.
- 남성욱, “클린턴 방북 이후 미북 관계 전망”, 『월간조선』, 2009.9.
- 동용승, “진퇴양난의 개성공단”, 『북한』, 2009. 8.
『로동신문』
- 배종렬, 유승호 공저, 『동북아와 남북한 경제협력: 발전방향과 정책과제』, 서울: 한국수출입은행, 2004.
- 안드레이 란코프, “북한정권의 붕괴와 혼란은 중국에도 위협”, 『북한』, 2009. 8.
『연합뉴스』
- 윤영관 공저, 『북핵문제와 한반도 평화정착』, 서울: 한울, 2008.
_____, 『남북경제협력 정책과 실천과제』, 서울: 한울, 2009.
- 이대우, “오바마 행정부의 외교안보전략과 한국”, 『세종정책연구』, 경기도 성남: 세종연구소, 제5권2호, 2009년.
- 이우탁, 『오바마와 김정일의 생존게임: 북핵 6자회담 현장의 기록』, 서울: 창해, 2009.
- 전봉근, “북한의 변화실태와 전망”, 『주요국제문제분석』, 서울: 외교안보연구원, 2005. 11.16.
- 전성훈, “북한의 2차 핵실험과 한반도 안보: 전략적 의미와 의도”, 『북한』, 2009.7.
- 찰스 프리처드 저, 김연철, 서보혁 역, 『실패한 외교: 부시, 네오콘, 그리고 북핵위기』, 서울: 사계절, 2008.
- 홍성국, 『평화경제론』, 서울: 다해, 2006.
- 2009 *Index of Economic Freedom*. Washington, D.C.: Heritage Foundation, 2009.
- Kim, Joongho, “The Obama Administration’s Foreign Policy toward North Korea: Redefining Identity and Threat”, *Korea and World Affairs*. Vol. 33, No. 1, Spring 2009.
- Kwon, Goocheon, “A United Korea? Reassessing North Korea Risks (Part I)”, *Global Economics Paper No. 188*. Seoul: Goldman Sachs, Sept. 21, 2009.
- Nanto, Dick K. and Emma Chanlett-Avery, *North Korea: Economic Leverage and Policy Analysis*. Washington, D.C.: Congressional Research Service, August 14, 2009.
- 『Washington Post』