

주요국제문제분석

발간등록번호
11-1260101-000077-03

2011. 1. 14



외교안보연구원

No. 2010-43

북 당대표자회 이후 미·북관계 전망

객원교수 한 동 호

1. 문제제기

- 지난 9월 28일 열린 북한 노동당 대표자회는 66년 10월의 2차 당대표자회 개최 이후 44년 만에, 또한 80년 10월의 6차 당대회 이후 30년 만에 열렸던, 북한 정권의 미래뿐만 아니라 동북아 지역질서 전반에 영향을 미칠 수 있는 매우 중요한 정치적 행사였음.
 - 특히 이번의 당 대표자회를 통해 북한 지도부가 김정은 후계체제 공식화를 대내외적으로 천명했다는 점에서 앞으로 북한 지도부의 대외정책 방향과 주변국의 대응이 주목됨.
 - 미국과 중국을 비롯한 역내 국가들은 북한의 내부 정치적 변환 과정에 대해 신중한 반응을 보임과 동시에 자국의 이익에 따라 향후 전략과 정책을 고심하는 분위기임.
- 이 보고서는 김정은 후계체제 공식화, 북·중 우호협력관계 지속과 증진, 북한의 공세적 대외정책으로 요약되는 북 노동당 대표자회의 대내적·대외적 의미를 짚어본 후, 동북아 지역 질서의 틀 속에서 미국의 대북정책 변화와 지속, 북한의 적극적·공세적 대미외교, 중국의 역할이라는 변수들을 통하여 향후 미·북관계를 전망하여 북한 내부 변동에 대한 우리의 정책 대응성을 높이고자 함.

<목 차>

1. 문제제기
2. 북한 노동당 대표자회: 대내적·대외적 의미
3. 오바마 행정부의 대북정책
4. 미·북관계 전망
5. 정책 고려사항

44년 만의
당대표자회와
30년 만의
노동당 재편을 통해
김정은을
당 중앙군사위
부위원장으로 임명,
당 쇄신을 통한
김정은 승계체제로
원활히 전환코자
의도...

2. 북한 노동당 대표자회: 대내적·대외적 의미

가. 김정은 후계체제 공식화

- 9월 28일의 북 노동당 대표자회는 김정은 후계체제의 대내외적 확립의 시작임. 44년 만의 당대표자회와 30년 만의 노동당 재편을 통해 김정은을 당 중앙군사위 부위원장으로 임명함으로써 ‘선군 정치’를 표방하며 ‘국방위원회’를 중심으로 움직이던 북한 지도부의 지휘체계를 당의 쇄신을 통한 보다 체계적인 김정은 승계체제로 원활히 전환코자 의도하였음.
 - 2009년 1월 후계자에 내정된 후 2010년 9월 28일 후계가 공식화된 김정은의 경우 김정일 국방위원장이 1974년 2월 당 정치위원회에 임명됨으로써 후계자에 내정되고, 1980년 10월 당 정치국 상무위원, 비서국 조직비서, 중앙군사위원회에 취임하여 후계가 공식화된 것에 비교할 수 있음.
- 이번 당 대표자회의의 가장 큰 특징은 종전의 군 중심의 권력 구조가 군과 당의 균형적 발전의 구조로 바뀌었다는 것임. 이는 노동당 규약 개정에서 ‘북한군내 당조직 역할 강화’라는 문구가 들어간 것을 비롯하여, 30년 만의 노동당 재편에서 극명하게 드러남.
 - 이러한 당의 전반적 변화를 통한 권력구조 개편은 김정은 체제로의 안정적 승계를 군 중심으로만 진행하지 않고, 쇠퇴한 당의 영향력을 복원시킴으로써 사회전반의 쇄신을 통한 새로운 권력 구조를 창출하려는 의도로 보임.
 - 구체적인 숫자를 보면 당중앙위 정치국 인원이 10명에서 37명으로, 비서국은 5명에서 11명으로, 당 중앙군사위는 6명에서 19명으로 증가하였음.
- 이번 당 대표자회를 통해 김정일의 친족 및 측근이 김정은을 중심으로 한 승계체제의 핵심 실세이자 후견인으로 등장함. 이중 주목해야 할 인물들로는 김경희(대장, 당정치국위원, 당 경공업부장), 장성택(당정치국 후보위원, 당 행정부장), 최룡해(비서, 당정치국 후보위원), 리영호(총참모장, 당정치국 상무위원, 당중앙군사위 부위원장) 등 친위그룹임.
 - 이러한 북한 내부의 인사 개편은 북한이 개혁·개방 노선이 아닌

친족과 친위 그룹 중심의 김정은 체제 공고화 전략을 채택하였다는 점을 보여줌. 구체적으로 개혁지향의 인사보다는 이미 충성심이 검증된 안전한 인사를 중심으로 개편되었음. 또한 리영호(68), 최룡해(60), 정치국 후보위원 박정순(65), 우동측(68), 김창섭(64), 김정각(69) 등의 인사들이 김정일과 같은 세대인 60대임.

- 당 대표자회를 통한 정치적 변환 과정은 특히 2009년 11월 화폐개혁 실패로 인한 주민들의 동요와 불만, 김정일의 건강 악화, 지속적인 경제상황의 악화, 삼남 김정은으로의 승계과정에서 드러날 수 있는 내부적 체제 불안정성 등을 적극 고려한 결과로 보임.
- 이어진 노동당 창건 기념일 군사 퍼레이드에서도 드러났듯이 북한 지도부는 김정은의 공식적 등장을 위한 준비를 체계적으로 해왔음을 알 수 있음.

나. 북·중 우호협력관계 지속 및 증진

- 중국은 북한의 정권승계 공식화에 대한 초기 반응으로 장위 외교부 대변인을 통한 논평에서 김정은 세습체제 공식화 과정은 북한의 ‘내부사무’라는 신중론을 전개하였음. 이와 동시에 후진타오(胡錦濤) 주석은 저우용강(周永康) 정치국 상무위원의 방북(10.9-11)을 통해 10월 10일의 북 노동당 창건행사를 축하하였고, 김정일 위원장과 북한의 새 지도부를 초청함으로써 북한의 권력승계 과정에 대한 전통적인 조·중 우호협력관계 차원의 지지를 표명함.
 - 중국의 이러한 북의 승계과정 지지는 핵문제를 위시한 북한 문제를 근본적으로 해결하려는 의도보다는 변화하는 동북아의 국제정세 속에서 발생할 수 있는 북한 변수로 인한 위기를 안정적으로 관리하려는 현상 유지(status quo)적 관점에서 더 잘 이해할 수 있음. 중국 지도부는 현재 진행형인 북한의 정치적 변동 상황을 예의주시하며, 최악의 시나리오인 북한의 불안정으로 인한 한반도 급변사태 발생의 가능성에 민감한 형국임. 동북아 대외정책의 틀 속에서 철저히 한반도의 평화와 안정을 최우선으로 추구하는 중국으로서는 북한에서 벌어지는 작금의 상황이 언제라도 북한 내부의 불안정을 통해 지역 불안정으로 확대되어 동북아 지역질서 위기를 야기할 수 있는 상황이라고 보고 있음.

중국의 이러한
북 승계과정 지지는
북한 변수로 인한
위기를 안정적으로
관리하려는
현상 유지적 관점에서
더 잘 이해할 수
있어...

최근 북·중간의
정치·군사적
협력 움직임은
북한과 중국의
전통적인
우호협력관계의
강조를 의미...

- 북한 또한 후계세습의 공식화를 통한 중국과의 협력의 기회를 적극 활용하려고 함. 특히 만성적인 경제난을 해결하려는 적극적인 의지를 표명함.
 - 당 대표자회 직후 최태복 단장을 중심으로 한 노동당 대표단의 방중(9.30-10.2)을 통해 대표자회 결과를 설명함.
 - 당 대표자회 이후 10월 중순부터 11월 초까지 20여일의 기간동안 8개 이상의 북한대표단이 중국을 방문함. 특히 이 기간 중 중국의 공업 및 농업 시설을 시찰하기 위해 북한의 도·시 노동당 책임 비서 대표단이 8일간 상하이, 베이징, 창춘, 지린, 하얼빈을 방문 (10.16-23)하였음.
 - 중국이 2020년까지 창지투(長吉圖·창춘~지린~투먼) 개발을 목표로 2,800억 위안을 투자할 계획이라는 점을 감안할 때, 북한은 동북 지방에 대한 중국과의 협력을 통하여 쇠퇴한 경제를 복원하려는 의도를 가지고 있음.
- 중국과 북한의 최근의 ‘밀월’관계는 경제적 협력에만 국한되지 않음. 최근 북·중간의 정치·군사적 협력 움직임은 북한과 중국의 전통적인 우호협력관계의 강조를 의미함.
 - 지난 9월 1일 북한 김영남 최고인민회의 상임위원장이 평양 만수대의사당에서 중국 인민해방군 선양(瀋陽)군부 방북단을 만난 자리에서 ‘북한은 중국과 모든 분야에서 교류, 협력을 공고히 하는 동시에 군부 간 우호 협력을 강화하려는 노력도 증대시킬 것’을 강조한 것, 또한 귀보슝(郭伯雄) 당 중앙군사위 부주석이 방북(10.23-26)하여 북한의 리영호 총참모장과 고위급 군사회담을 개최한 것도 이와 같은 맥락임.

다. 북한의 공세적 대외정책

- 북한 지도부는 승계 구도의 대내적 공고화와 대외환경 개선을 위해 보다 공세적인 주변국 외교를 추구할 가능성이 큼.
 - 천안함 폭침 사건(3.26)은 김정은 승계체제 공식화 이전의 사건이지만 이미 북한 내부에서 후계자로 내정된 김정은 체제를 공고화하기 위한 북한 내부 변동 동학의 표출이라는 분석이 유력함.

- 9월 당 대표자회 이후 북한은 미국 핵과학자 헤커(Siegfried Hecker)를 통한 우라늄 농축 시설 공개(11.12) 및 연평도 포격 도발(11.23)로 한반도를 중심으로 한 동북아 지역의 위기지수를 극대화함.
- 특히 연평도 포격 도발의 경우 한국전쟁 이후 북한에 의한 최초의 육지 공격으로 평가되며, 북한의 전략적 의도는 세 가지로 파악됨.
 - 첫째, 김정은 승계체제 구축 배경 하 대외 위기 조성을 통한 대내적 공고화 전략의 일환임. 연평 포격은 포 전문가인 리영호 인민군 총참모장과 서해 북방한계선(NLL: Northern Limit Line) 및 황해도 지역 관할하는 김격식 4군단장이 책임자로 거론되고 있음.
 - 둘째, NLL 무력화 및 정전협정 불안정성 부각으로 '선 평화협정 체결 후 비핵화'라는 북한의 주장을 강화하려는 의도임. 북한은 2차 핵실험 이후 사실상 '핵보유국' 지위를 달성했다고 보고 미국과의 군축협상 및 평화협정 체결을 강조해오고 있는 실정임.
 - 셋째, 한국과 미국의 대북정책 무용론을 부각시켜 북한에 대한 정책을 제고하도록 하는 전략적 의도임. 북핵문제 난항과 북한의 공세적 행태로 인하여 한국의 '기다림의 전략'과 미국의 '전략적 인내(strategic patience)' 정책에 대한 회의론이 부각되는 것이 사실임.
 - 결국 당 대표자회를 중심으로 드러난 김정은 승계체제 공식화라는 북한 내부적 변동으로 북한 지도부는 대내적 공고화 전략을 추구할 것인데, 이는 향후 한반도와 동북아 지역질서 속에서 북한의 대외적 공세성으로 표출될 가능성이 높음.
- 당 대표자회 이후 더욱더 표면화된 조·중 우호협력과 이에 기반한 것으로 보이는 최근 북한의 공세적 행태로 인하여 동북아 지역 질서 구도가 북·중과 한·미·일의 대립구도로 형성되는 형국임.
 - 천안함 사태 이후 점차 뚜렷하게 형성되어 온 북·중과 한·미·일의 대립구도는 이번의 당 대표자회를 거치면서 보다 더 강화된 측면이 있음.
 - 변화하는 북·중의 움직임에 대응하여 한국과 미국 또한 북한의 정치적 변환에 대비하는 정책을 구상함. 일례로 10월 8일의

당 대표자회를
중심으로 드러난
북한 내부변동으로
북한 지도부는
대내적 공고화 전략을
추구할 것인바,
향후 한반도와
동북아
지역질서 속에서
북한의
대외적 공세성으로
표출될 가능성이
높아...

제42차 한미안보협의회의(SCM: Security Consultative Meeting)에서 발표된 공동성명에서 양국 국방장관들은 한반도의 상황과 관련하여 ‘잠재적 위기(potential crisis)’라는 문구를 포함시켜 북한의 급변사태 가능성에 대해 양국의 의견을 조율함.

3. 오바마 행정부의 대북정책

가. 강하고 직접적인(tough and direct) 대북정책

- 오바마 행정부는 취임 초기 북한과 이란과 같은 불량국가(rogue state)들과의 대화도 주저하지 않겠다는 강하고 직접적인(tough and direct) 외교정책을 표방함.
 - 같은 맥락에서 클린턴 국무장관은 취임 후 첫 순방(2009.2.16-22)으로 아시아 지역을 택하고, 순방 직전에 행한 한 연설에서 “북한이 진정성을 가지고 핵무기 프로그램을 완전히 폐기할 준비가 되어 있다면, 오바마 행정부는 북·미관계 정상화, 정전 체제를 영구평화체제로 전환, 에너지 및 경제 지원에 응할 용의가 있다”는 오바마 행정부의 대북 초기 입장을 피력함.
- 하지만 시간이 흐를수록 미국 정부가 당면한 현안들 즉, 글로벌 금융위기, 건강보험법안 및 금융개혁 법안, 이라크 및 아프가니스탄 전쟁 등 국내적·국제적 이슈로 인하여 대북정책의 중심성이 상대적으로 후순위로 밀리게 됨.

나. 핵무기 없는 세상(a world without nuclear weapons) 정책

- 현 미국의 대북 (핵)정책은 오바마 대통령의 ‘핵무기 없는 세상(a world without nuclear weapons)’ 정책에 기인함. 미국의 핵정책 지속과 변화여부는 향후 미·북관계를 결정지을 주요한 변수임.
 - ‘핵무기 없는 세상’(프라하 연설, 2009) 정책과 워싱턴 핵안보 정상회의(Nuclear Security Summit, 2010) 개최, 핵확산금지조약 검토회의(NPT Review Conference, 2010)로 이어지는 미국의 다자주의 핵안보 외교는 전세계적인 핵비확산, 핵군축을 도모함과 동시에 이란과 북한을 ‘국외자(outlier)’로 지목하였음.

‘핵무기 없는 세상’
정책에 기인한
현 미국의
대북 (핵)정책 지속과
변화여부는
향후 미·북관계를
결정지을
주요한 변수...

- 2009년 9월 오바마 대통령은 국제사회가 핵무기 없는 세상을 지지해야 한다고 촉구하면서 유엔안보리 결의 1887호가 NPT를 강화하며, 유엔안보리가 이 조약에 대한 위반에 대응해야 하는 권위가 책임이 있음을 역설함. 또한 오바마 대통령은 이란과 북한이 안보리 결의에 따라야 하며, 이는 개별적인 국가의 문제가 아니라 국제법과 국제조약의 이행과 관련된 문제라는 점을 강조함.
 - 이러한 오바마의 정책 구상은 미 행정부의 전직 고위 관료들에 의해 뒷받침되는데, 조지 슈츠(George Shultz), 윌리엄 페리(William Perry), 헨리 키신저(Henry Kissinger), 샘 님(Sam Nunn) 등은 각각 2007년과 2008년에 미국이 각 지역의 주요 국가들과 협력하여 모든 사용 가능한 핵무기들을 감소시키며 나아가 폐지할 것을 주장한 바 있음.

오바마 행정부는 북 당대표자회에 대한 초기 대응에서도 신중한 접근론을 추구하고, 한반도에서의 전통적·전략적 이익인 남북관계 개선과 비핵화라는 목표에 변화가 없음을 천명...

다. 전략적 인내(strategic patience) 정책

- 전략적 인내 정책은 북한이 진정한 비핵화 의지를 보일 때까지 기다리는 정책임.
 - 11월 북한의 농축핵시설 공개 이후 미국 내에서 전략적 인내 정책에 대한 논의가 확대됨.
 - 전략적 인내 정책은 북한 내부의 변동에 대해서도 신중한 입장을 표방함. 즉, 북한이 먼저 움직여야 미국도 움직이겠다는 대북 메시지임.
- 이러한 맥락에서 오바마 행정부는 북 당대표자회에 대한 초기 대응에서도 신중한 접근론을 추구함과 동시에 한반도에서의 전통적·전략적 이익인 남북관계 개선과 비핵화라는 목표에 변화가 없음을 천명함.
 - 커트 캠벨(Kurt Campbell) 미 국무부 동아태 차관보는 북한의 정치적 변환에 대한 한 인터뷰에서 최근 급격하게 전개되어 온 북한 내부의 정치적 변환과 그 영향에 대한 평가는 지금으로선 불가능하다는 입장을 피력함과 동시에 남북관계가 계속해서 진전되어야 앞으로의 미·북관계도 진전될 수 있다는 점을 강조함. 또한 중국이 북한을 어떻게 다루느냐에 따라 앞으로 한중 관계가 결정될 것이라는 메시지를 전달함. 결국 미국은 남북

관계 개선과 비핵화라는 한반도에서의 전략적 이익에 집중하면서 북한의 세습체제 및 후계구도 공식화와 관련해서는 계속적인 신중론을 견지하는 분위기임.

- 또한 대미외교의 선봉에 있었던 강석주 외무성 제1부상의 내각 부총리 임명 및 김계관 부상의 제1부상 승진에 대해서도 북한 내부의 역학에 의한 인사이동이지 대미정책의 특별한 변화에 의거한 것은 아니라고 판단하고 있음. 따라서 북한의 일련의 변화과정에 대응하여 오바마 행정부의 대북정책이 단기간에 특별한 변화를 가져올 것이라는 조짐은 보이지 않음.

북한의
평화협정 논의는
미국과
신뢰형성에 필요한
평화협정의
기초 위에서
한반도의 비핵화가
가능하다는
논리에 기초...

4. 미·북관계 전망

가. 주요 변수들

(1) 북한의 적극적·공세적 대미외교

- 오바마 행정부 초기, 대포동 2호 발사(2009.4.5)와 2차 핵실험(2009.5.25)의 초강경수를 둔 북한은 이후 ‘핵보유국 지위’를 주장하며, 미국과의 ‘군축협상’을 요구함.
 - 특히, 지난 9월 29일 북한의 박길연 단장은 유엔총회 연설에서 “북은 책임있는 핵보유국으로서 다른 핵보유국들과 평등한 입장에서 국제적인 핵전과 방지와 핵물질의 안전관리노력에 협세할 용의”가 있음을 역설하였음.
 - 북의 이러한 ‘핵보유국’ 지위 주장은 정전상태의 한반도에 평화협정이 빨리 체결될수록 비핵화를 위한 신뢰가 조성될 것이라는 점, 핵보유국으로서 핵 비확산 및 핵물질 관리에 협조하겠다는 점을 강조하는 등 2010년 4월의 외무성 비망록(4.21)에서도 나타남.
- 한편, 북한의 평화협정 논의는 미국과 신뢰형성에 절대적으로 필요한 평화협정의 기초 위에서 한반도의 비핵화가 가능하다는 논리에 기초함.
 - 2010년 한 해 동안 북측의 대표가 국제회의에서 평화협정 논의를 언급한 것은 8월의 제네바 군축회의(8.31) 전원회의와 9월의 유엔총회(9.29) 전원회의의 두 번임.

- 이러한 북한의 평화협정체결 논의는 2010년 신년공동사설에서 미·북관계에 대한 언급 즉, “근본문제는 조미사이의 적대관계를 종식시키는 것”이며 “대화와 협상을 통하여 조선반도의 공고한 평화체제를 마련하고 비핵화를 실현하는 것”의 논의와 연결됨.
- 신년공동사설에 이어 북한 외무성 성명(1.11)에서도 북한은 “조미사이에 신뢰를 조성하자면 적대관계의 근원인 전쟁상태를 종식시키기 위한 평화협정부터 체결되어야 할 것”이라 주장하며 “당사자들이 총부리를 겨눈 교전상태에서는 언제라도 상대방에 대한 불신을 가질 수 있으며 비핵화는커녕 회담자체가 순조롭게 추진될 수 없다”는 입장을 밝힌 바 있음.
- 결국 북한의 평화협정 논의 강조는 정전협정의 불안정성을 강조하여 미국이 주장하는 ‘선 비핵화’ 논의를 불식시키고, ‘실질적 핵보유국 지위를 인정받고자 하는 전략적 의미가 있음.
- 당 대표자회 이후 북한 지도부는 김정은 승계체제를 위한 대내적 공고화 및 대외환경 개선에 주력할 것이므로 중국과의 정치·경제·군사협력을 강화하고 2012년 강성대국 건설을 위한 정치사상 강국, 군사 강국, 경제 강국 중 특히 마지막 남은 경제 강국의 실현을 위해 계속해서 노력을 경주할 것임. 이러한 관점에서 중국과의 협력 및 미국과의 평화협정 논의는 김정은 승계체제의 대내적 정통성 확립에 도움을 줄 것으로 예상됨.
- 최근 북한의 공세적 대외행태는 김정은 세습체제 공고화를 위한 보다 적극적이고 공세적인 대중, 대미, 대한 정책의 일환으로 해석되며, 지난 3월의 천안함 사태와 11월 연평도 도발과 같은 국지적 무력사용 가능성이 이전보다 높아진 상태로 볼 수 있음. 특히 북한 군부 내 강경파의 입장에서 내부 상황을 공고화하기 위한 군사력의 외부적 사용(diversionary use of force) 논의가 힘을 얻게 될 경우의 수가 항상 존재함.
- 연평도 포격 도발(11.23)은 북한의 농축핵시설 공개로 인하여 미국이 보즈워스(Stephen Bosworth) 대북정책 특별대표를 급파하고, 보즈워스 대표가 한국, 일본, 중국을 경유하던 시점(11.20-23)에 발생하였다는 점에서 북한 공세적 행태의 급박성을 읽을 수 있음.

최근 북한의
공세적 대외행태는
김정은 세습체제
공고화를 위한
보다 적극적이고
공세적인 대중,
대미, 대한 정책의
일환으로
해석되어...

향후 오바마 행정부의
대북정책은
여러 가지 변화에
직면할 것이며
공화당이 장악한
하원의 경우
북한에 대해
강경한 정책 노선을
취할 것으로 전망...

- 최근 북한이 방북한 리처드슨(Bill Richardson) 뉴멕시코 주지사
를 통해 국제원자력기구(IAEA) 핵 사찰단 복귀 및 핵 연료봉
수출 가능성을 언급한 것은 위기 조성 속 대화 유도라는 북한의
이중적 전략인 것으로 보임. 이는 궁극적으로 6자회담의 틀과
더불어 미국과 핵협상을 통해 외부로부터 필요한 지원을 획득
하고자 하는 북한 대미전략의 일환으로 평가됨.

(2) 미국의 대북정책 변화 가능성

○ 오바마 행정부의 전세계적 핵비확산 정책은 11월 중간선거 패배로
인하여 일정부분 차질을 빚을 것으로 예상되었으나 핵군축 분야
에서 민주당 행정부가 추진했던 지난 4월의 러시아와의 신 전략
무기감축협정(New START: New Strategic Arms Reduction
Treaty)이 최근 상원에서 비준되어 오바마 행정부의 핵비확산
및 핵군축 정책이 탄력을 받게 됨.

- 관건은 북한, 이란과 같은 국외자들에 대한 미 행정부의 정책이
핵비확산·핵군축을 추구하는 양자·다자주의 외교노선과 어떻게
상호작용할지에 달려 있음.

○ 향후 오바마 행정부의 대북정책은 여러 가지 변화에 직면할 것
으로 보임. 이에 따라 미·북관계의 점진적인 변화가 예상됨. 공화
당이 장악한 하원의 경우 북한에 대해 강경한 정책 노선을 취할
것으로 전망됨.

- 하원의장으로 내정된 존 베이너(John Boehner, R-OH) 현 공화당
원내대표는 민주당 오바마 행정부를 상대로 강경한 입장을 표명
하고 있음.

- 총 의석수 435인 미 하원에서 239석을 장악한 공화당은 오바마
행정부의 대북정책의 변화와 지속에 일정한 영향력을 끼칠 것
으로 예상되며, 특히 하원 외교위원장에 내정된 일레나 로스-
레티넨(Ileana Ros-Lehtinen, R-FL) 의원은 북한 문제와 관련된
한반도 관련 법안을 많이 제출하는 대표적인 대북 강경파로
분류되고 있음. 로스-레티넨 의원은 지난 5월 20일 '2010 북한
제재와 외교적 비승인법안(H.R. 5350, North Korea Sanctions
and Diplomatic Nonrecognition Act of 2010)'을 대표 발의

했으나 하워드 버만(Howard Lawrence Berman) 외교위원회 위원장이 상임위 상정을 거부해 법안이 사실상 폐기된 경향이 있음. 내년 열릴 제112회 미 연방 의회에서 로스-레티넨 의원은 1월 중 법안을 제출해 통과시킨다는 계획을 갖고 있으며, 이 법이 상·하원에서 통과될 경우 북한의 ‘테러지원국 재지정’이 진행될 것임. 북한이 테러지원국으로 재지정되면 미국의 무기수출 통제법, 수출관리법, 국제금융기관법, 대외원조법, 적성국교역법 등 5개 법에 의한 제재를 받게 됨.

- 또 다른 대북 강경파인 에드 로이스(Ed Royce, R-CA) 하원 의원은 지난 9월 청문회에서 탈북자가 북 정치범 수용소에서 목격한 고문 현장 그림을 공개하는 등 활발한 대북 인권활동을 해왔는데, 이번 중간선거 때 무난히 재선에 성공함.
- 로스-레티넨과 로이스 의원은 포린폴리시(FP)가 뽑은 미 중간선거 이후 미 외교에 영향을 미칠 10인중에 포함되어 있음을 감안할 때, 향후 이들의 활동에 주목해야 할 것임.
- 이외에 2004년 북한인권법을 주도한 샘 브라운백(Sam Brownback) 상원의원은 이번 선거를 통해 캔자스주 주지사에 당선되었음.
- 또한 일각의 분석에 따르면 민주당 행정부 하에서 북한과의 협상이 진전되고 북한에 대한 적절한 보상의 문제가 대두될 때, 공화당의 반대에 직면할 수 있음.
 - 일례로 지난 2008년 미 국무부가 북한의 테러지원국 해제(2008.10.11)를 발표했을 당시 로스-레티넨 의원은 “북한이 약속을 이행하기도 전에 대가를 지불함으로써 북한의 핵개발을 부추긴 측면이 있다”고 비판하였음.
- 오바마 행정부는 향후 남은 임기동안 대북정책에 획기적인 변환을 시도할 가능성 또한 존재함. 취임 초기부터 글로벌 금융 위기 및 국내 정치·경제적 이슈들, 그리고 대외적으로는 아프간 전쟁과 이라크 전쟁 등의 중동 지역 이슈들로 인하여 상대적으로 대북 정책에 소홀했던바 임기말에 접어들수록 ‘중간선거패배’와 ‘경제 위기 지속’ 등을 만회하기 위해 대북정책에서 돌파구를 모색할 가능성이 있음.
 - 이러한 미국의 출구전략은 부시 행정부가 임기말로 향하던

오바마 행정부는
임기말에
접어들수록
‘중간선거패배’와
‘경제위기 지속’ 등을
만회하기 위해
대북정책에서
돌파구를 모색할
가능성이 있어...

2006년 11월 ‘한국전쟁 종전선언’¹⁾의 가능성을 제시하고, 2008년 6월과 10월 각각 북한을 ‘적성국교역법’ 적용과 ‘테러지원국 리스트’에서 해제하여²⁾, 난관에 부딪혀 있던 북한 문제에서 해결점을 도출하려 했던 것과 비슷한 맥락으로 볼 수 있음.

- 이와 비슷하게, 클린턴 민주당 행정부 시절 북한의 조명록 특사가 미국을 방문(2000.10.9-12)하여 북·미 공동선언을 채택하고 당시 미 국무장관이던 매들린 올브라이트(Madeleine Albright)가 평양을 방문(2000.10.22-24)함으로써 미·북관계의 진전이 일어난 시점도 클린턴 행정부 임기말인 2000년이었음.
- 따라서 향후 2년을 남겨 놓은 오바마 행정부는 임기말로 다가갈수록 현재 정체되어 있는 북한 핵문제에 대해 돌파구를 마련해야 하는 압박이 있을 것으로 예상됨.

북한의
권력승계 공식화와
이에 대한
중국의 지지로 인해
동북아 지역은
한·미·일과
북·중의 대립 구도로
나갈 가능성이 큰 바,
이러한 관점에서
중국의 대북정책
변화를 주목해야...

(3) 중국의 역할

- 향후 미·북관계를 조율할 가장 중요한 요소의 하나로 중국의 대북 정책을 꼽을 수 있음. 중국은 천안함과 6자회담 재개가 별개의 사안임을 강조하며, ‘선 천안함, 후 6자회담’을 지속적으로 주장해 온 한·미와 대립각을 세워 왔음.
- 북한의 권력승계 공식화와 이에 대한 중국의 지지로 인하여 동북아 지역은 한·미·일과 북·중의 대립 구도로 나갈 가능성이 큰 바, 이러한 관점에서 중국의 대북정책 변화는 계속해서 주목해야 할 변수임. 중국의 현 대북정책은 기본적으로 ‘북핵문제 안정적 관리’와 ‘6자회담 적극 활용’으로 요약됨.
 - 북한 2차 핵실험 이후 중국의 내부정책 결정과정에서는 북핵 문제를 위한 국제제재에 적극적 동참을 의미하는 ‘책임대국론’과 동북아 지역국가로서의 입장을 대변하는 ‘북한관리론’이 대립. 이중 전자의 입장이 일정부분 반영되었으나 대세는 후자로 향함. 즉, 북한이 가진 지정학적·전략적 가치와 중국의 핵심이익과

1) 부시 대통령은 2006년 11월 18일 하노이에서 노무현 대통령을 만난 자리에서 북한이 핵무기를 폐기할 경우 “한국전쟁 종전선언” 가능성을 통한 한반도 평화 체제의 해법을 역설한 바 있음.

2) 북한은 1988년 1월 미국에 의해 테러지원국 리스트에 오른 이후 2008년 10월 11일 20년 9개월 만에 테러지원국 명단에서 삭제됨.

직결되는 북한의 불안정성으로 인한 지역정세 불안정 및 미·중 관계 악화 가능성을 고려할 때 중국의 현 국가이익은 북한체제의 안정과 이를 위한 북한핵의 안정적 관리임.

- 천안함 사태(3.26) 이후 한미의 대북압박이 강화되는 와중에 중국은 안보리 의장성명 채택(7.9) 중재 및 천안함 출구전략의 일환으로 북한과 함께 6자회담의 조기재개를 촉구함. 우다웨이(武大偉) 한반도사무 특별대표는 지난 8월 중순부터 북한(8.16-18), 한국(8.26-28), 일본(8.28-31), 미국(8.31-9.3), 러시아(9.6)를 차례로 방문하여 6자회담 당사국들의 중재에 나섬.
- 2002년의 2차 북핵위기 당시 악화된 미·북관계가 2003년의 중국의 중재로 인하여 북·중·미 3자회담의 틀을 거쳐 이후 한국, 일본, 러시아의 참여로 6자회담의 틀로 발전한 점을 고려할 때, 중국의 중재 역할은 향후 미·북관계를 결정짓는 주요한 요인으로 생각됨.
- 이미 중국측에 6자회담 재개 의사를 타진한 김정일 국방위원장은 내부적 안정을 추구하고 동시에 대외관계 개선을 위하여 한국을 비롯한 주변국들에 계속적으로 동일한 신호를 보낼 가능성 있음.³⁾ 같은 맥락에서 당 대표자회 이후 김계관 외무성 제1부상은 중국을 방문(10.12)하여 6자회담 재개를 촉구함.
- 하지만 중국의 적극적 중재에도 불구하고, 북한이 계속해서 ‘선 평화체제 후 비핵화’를 고집한다면 6자회담의 향후 진행과정을 낙관적으로 보기 어려울 것임.

중국의
중재 역할은
앞으로의
미·북관계를
결정짓는
주요한 요인으로
볼 수 있어...

나. 세 가지 시나리오

(1) 북한의 3차 핵실험과 미국의 대북 강경책

- 이 시나리오는 북한의 후계구도가 공식화되었고, 중국 또한 북한에 대한 전통적 지지를 표명한 상태에서 북한 지도부가 대내적으로 김정은 체제 공고화와 대외적으로 핵보유국 천명을 위해 2006년 10월과 2009년 5월에 이어 3차 핵실험을 감행하는 경우임. 북한 핵실험으로 인하여 오바마 행정부는 기존의 유엔안보리 결의 1718,

3) 김정일 국방위원장은 지난 8월 30일 창춘에서 후진타오 주석을 만난 자리에서 6자회담 조기개최를 촉구한 것으로 알려져 있음.

1874를 넘어서는 강력한 제재정책을 추구하고, 미국 의회에서는 북한의 테러지원국 재지정이 통과되어 미국의 대북 강경책이 가시화 되게 됨.

(2) 미국의 행정책 지속과 북한의 대내적 공고화 추구

- 중간선거 패배 이후 오바마 행정부는 전반적인 대외정책 재검토를 통하여 전세계적 차원에서 행정책을 지속하되, 북한과 이란과 같은 국외자들에 대해서는 다자 및 양자협상 전략을 병행하게 됨. 이로 인하여 북·미 양자접촉의 물꼬가 트이게 되나 계속되는 미국의 대북 비핵화 정책과 북한의 대미 평화협정체결 전략으로 인하여 양국의 의견은 평행선을 달리게 되고 결국 뚜렷한 합의점을 찾지 못하게 됨. 이러한 과정에서 동북아 지역에서는 중국의 전통적 북한지지, 김정일 정권의 대내적 공고화 및 공세적 대외정책 추구 등으로 6자회담은 계속해서 난항을 겪게 되고, 결국 오바마 행정부 임기말까지 상황은 크게 개선되지 않은 채, 미·북관계는 답보상태에 머무르게 됨.

(3) 6자회담 진전 및 한반도 평화체제 합의

- 이 시나리오에서는 중국의 적극적 중재 역할 속에서 6자회담이 조속히 재개되고, 북한 또한 승계체제 안정화 과정 속에서 대외 환경개선 전략의 일환으로 미국과의 협상에 적극적으로 임하게 됨. 이러한 분위기에서 임기 후반부로 향하는 오바마 행정부가 북이 현존하는 핵시설을 동결(freezing)하고 플루토늄 핵무기와 우라늄 농축 시설 점진적 해체 및 핵물질 비확산(non-proliferation)에 동의한다면, 한반도에서 한국, 미국, 북한, 중국이 평화체제 구축 및 평화협정 체결을 위한 협상을 시작할 수 있다는 입장을 표명, 북한이 이에 동의함으로써 ‘한국전쟁 종언’ 및 ‘한반도 평화체제’를 위한 협정이 급물살을 타게 되는 경우임. 이러한 평화적 무드 속에서 당사국들은 ‘평화협정’에 서명하게 되고 북·미 그리고 북·일 관계정상화를 위한 협정이 본격적인 궤도에 오르게 됨.

중국의
전통적 북한지지,
김정일 정권의
대내적 공고화 및
공세적 대외정책
추구 등으로
6자회담은
계속해서
난항을 겪게 되는
경우도
예측 가능...

다. 시나리오 평가 및 전망

(1) 단기 전망

- 11월 북한의 농축핵시설 공개 이후 한국과 미국의 대북정책 및 국제제재 지속과 북한의 대미·대한 강경책이 지속될 것으로 전망됨.
 - 지난 9월 당 대표자회 이후 북한 내부의 권력공고화 과정이 외부적으로 공세적 행태로 표출되는 것에 유의해야 함.
 - 당 대표자회를 계기로 더욱 강화된 북·중 우호협력과 이후 북한의 농축핵시설 공개 및 연평도 포격 도발은 북한 내부적으로 김정은 승계체제 구축 과정에서 야기된 대외전략의 일환으로 평가할 수 있음.
- 미국의 대북정책 및 북한의 공세적 대외정책이 지속되는 당분간은 미·북관계 악화 속 동북아 지역 불안정이 증대될 것으로 전망됨.

(2) 중·장기 전망

- 6자회담 의장국인 중국이 악화된 미·북관계 개선과 북한문제 해결책을 찾기 위한 중재에 나설 수 있으나 군사, 정치사상, 경제 분야에서 2012년 강성대국을 추구하는 북한의 핵보유 의지와 비핵화를 고집하는 미국의 입장이 근본적인 타결점을 찾기 힘들다는 점에서 현 오바마 행정부 임기말까지 미·북관계 개선은 어려울 것으로 전망됨.
 - 중국의 중재로 6자회담 재개 가능성 있으나, 북한의 고농축우라늄(HEU) 프로그램과 기존의 플루토늄 핵무기 사안 등 한층 복잡해진 북한 핵문제의 특성상 6자회담이 난항을 겪게 될 가능성이 농후함. 일부에서는 6자회담 무용론도 힘을 얻을 것으로 예측됨.
 - 오바마 행정부의 임기말로 가면서 북핵문제 해결을 위한 ‘중대 제안’ 나올 가능성 있으나 2012년 강성대국 추구 및 김정은 승계체제 공고화 등 주요한 정책목표를 안고 있는 북한 지도부의 관점에서 볼 때 북한 핵문제에 대한 근본적 해결책 도출은 어렵다고 판단되며, 미·북관계는 계속해서 담보상태에 머무를 가능성이 크다고 보임.

2012년
강성대국 추구 및
김정은 승계체제
공고화 등
주요한 정책목표를
안고 있는
북한 지도부의
관점에서 볼 때,
북핵문제에 대한
근본적
해결책 도출은
어려울 것이며,
미·북관계는
계속해서
담보상태에 머무를
가능성이 높아...

5. 정책 고려사항

가. 미·북관계 변화에 따른 선행적(proactive) 대책 마련

- 앞으로의 미·북관계는 여러 가지 각도로 변화할 수 있음. 한국 정부는 양국 관계의 다양한 변화 가능성에 초점을 두고, 각각의 상황에 대처할 수 있는 정책 및 전략을 개발할 필요가 있음.
- 특히 현 오바마 행정부의 대북정책 기조가 남북관계 개선에 역점을 두고 있음을 감안, 한국 정부의 이니셔티브가 필요한 시점임. 오바마 행정부의 대북정책은 그 어느 시점보다 더 동맹국인 한국 정부의 입장을 최대한 반영하여 변화하는 추세임. 이러한 의미에서 미국의 대북정책 변화 가능성에 대하여 한국 정부의 움직임이 어느 때보다도 중요함. 북 당대표자회 이후 미국은 미·북관계의 진전 조건으로 남북 관계의 개선을 촉구하고 있으므로, 향후 이명박 정부 후반기로 들어가면서 북한과의 관계를 개선할 수 있는 모멘텀을 확보하는 것이 중요함.

북한의 도발이나
변화에 대한
단기적인
대응책 마련과 더불어
중·장기적인 관점에서
북한의
승계체제 구축과
체제안정성에 대한
다양한 가능성을
중심으로
대응방책 구상해야...

나. 급변하는 북한정세에 대처하기 위한 중·장기 전략 개발 필요

- 북 당 대표자회 이후 드러난 북한의 전략적 선택과 북·중 우호 관계의 증진과 지속, 미국의 대북강경론 선회 가능성 등을 고려했을 때, 한반도 정세 전반과 관련하여 한국 정부의 중·장기적인 대북정책 전략이 필요함.
 - 북한의 도발이나 변화에 대한 단기적인 대응책 마련과 더불어 중·장기적인 관점에서 ‘북한의 내부변동을 면밀히 주시’하고 북한의 승계체제 구축과 체제안정성에 대한 다양한 가능성을 중심으로 대응방책 구상이 필요함.
 - 이를 위하여 정부 차원에서는 북한 정보의 수집 및 동향 파악을 목적으로 하는 여러 기관들을 통합하여 활용할 수 있는 일종의 “북한정보통합관리센터”(가칭) 설립이 필요함. 올해 초부터 통일부에서 추진하고 있는 북한정세지수(NSI: North Korea Situation Index) 개발 프로젝트는 이러한 통합적 정보 구축노력의 좋은 예로 평가됨.

- 또한 북한 정보의 상당수가 국내·외 비정부기구(NGO)의 축적된 자료들로부터 나오는 것을 감안할 때, 정부와 민간의 긴밀한 협조를 통하여 전체적·통합적 차원에서 북한에 대한 정보를 교환할 수 있는 채널이 필요함.

다. 북한의 공세적 대외전략에 대한 대응책 마련

- 3월의 천안함 폭침 사건, 9월의 당 대표자회 개최, 11월의 농축우라늄 시설 공개 및 연평도 포격 도발은 대내적으로 김정은 체제 공고화와 대외적으로 북한의 공세적 행태라는 연결점을 가지고 있음.
 - 북한의 공세적 대외전략은 당분간 한국에 대한 위협과 공격으로 이어질 가능성이 있음. 특히 11월 북한의 연평도 도발에서 드러났듯이 향후 한국의 영토를 직접 공격할 수 있는 가능성이 상존함.
 - 현재 예상할 수 있는 북한의 공격은 서해 5도 직접 공격 및 제한적 국지전 감행 시도임.
- 우리 정부는 서해 5도 병력 증강 등 국방차원의 개선책 모색뿐만 아니라 북한의 도발을 사전에 예방할 수 있는 외교·안보 차원의 노력을 구상해야 함. 일례로 북의 농축핵시설 공개와 연평도 포격 도발이 각각 한반도 비핵화 공동선언 및 정전협정 위반이라는 점을 국제사회에 적극적으로 호소하는 외교적 노력을 경주해야 함.

북의 농축핵시설
공개와
연평도 포격 도발이
각각 한반도 비핵화
공동선언 및
정전협정 위반이라는
점을 국제사회에
적극적으로 호소하는
외교적 노력을
경주해야...

2010. 11. 19

토론: 교 수 전봉근
교 수 김현욱
북미1과장 이충면
편집: 연구원 황지혜