

2007 남북정상회담 이후 북미관계: 지속과 변화

서보혁(이화여대)

I. 머리말

2007 남북정상회담 이후 남북한은 정상선언 이행을 위한 각종 후속회담이 진행되고 있다. 또 한반도 비핵화 프로세스도 북핵 불능화 조치가 순탄하게 진행되면서 핵폐기 단계로 이어질 것 같은 기대가 나오고 있다. 이처럼 남북관계의 발전과 비핵화 이행이 병행되면서 북미관계 개선과 한반도 평화체제 수립을 향한 긍정적인 환경이 조성되는 듯하다. 이러한 사태 진전의 핵심은 비핵화 이행임에 틀림없고 그에 따라 남북관계 발전과 북미관계 개선이 탄력을 받을 수 있다. 물론 비핵화 진전은 관련국들 모두가 환영할 바이지만 구체적인 이해관계는 다를 수 있다. 남한은 비핵화 과정을 한반도 평화체제 수립과 남북관계의 질적 발전으로 연결시키는데, 미국은 비핵화 완료 그 자체에, 북한은 구속력 있는 안전보장과 미국, 일본과의 관계정상화로 발전시키는데 각각 상대적인 관심이 더 크다고 볼 수 있다.

여기서는 2007 남북정상회담 이후 북미관계를 평가하고 향후 전망을 하는 것을 주요 검토 대상으로 하고 있다. 위에서 언급한 것처럼 현재와 향후 북미관계는 비핵화와 긴밀히 연관되어 있기 때문에 둘 사이의 관련성을 유지하면서 논의를 전개할 것이다. 그리고 북미관계는 남북미 삼각구도 속에서 볼 때 전체적인 이해가 가능할 것이다. 특히 현 남북, 북미관계가 클린턴정부 말기 두 양자관계의 성격과 유사하다는 점에서 두 시기의 비교분석이 현 북미관계의 수준을 파악하고 향후 전망에 유의할 것이다.

본론에서는 먼저 2007 남북정상회담 이후 북미관계를 평가한 후(II장), 향후 관계를 양국간 의제를 검토하면서 전망해보고자 한다(III장). 이 가운데 2007 남북정상회담 이후 북미관계는 비핵화 과정과 양국관계 등 두 개의 축에서 평가할 수 있을 것이다. 한반도 비핵화 과정은 향후 북미관계를 전망하는 핵심 변수이자 지금까지 북미관계를 규정해온 전반적 내용이다. 그럼에도 북미관계는 정치적, 경제적 양측면에서 일정한 내용을 갖고 있는바, 북핵문제의 제약에도 불구하고 양국간 관계개선을 생각할 때 다뤄질 사항들이 적지 않다. 이런 점을 고려할 때 2007 남북정상회담 이후 북미관계 평가는 비핵화 과정에 대한 평가와 양국관계의 전개과정에 대한 평가로 구성된다. 비핵화 과정에 대한 평가는 9.19 공동성명, 2.13 합의, 10.3 합의를 비교하는 방식을 취할 것이다. 한편, 본 논의에서 북미관계를 2007년 남북정상회담을 기준으로 평가한다는 점에 착안할 때, 북미관계는 남북관계와의 상호작용 속에서 검토할 필요가 있다고 본다. 현 북미관계를 남북관계의 맥락 속에서 평가하되 연속성과 변화의 측면을 고려하면서 분석하기 위해서 2000년 6.15 남북정상회담을 배경으로 한 북미관계와 비교분석을 시도할 것이다.

III장에서는 북미관계 정상화로 가는 길에서 다뤄질 의제를 살펴보고 전망을 해보고자 한다. 북미관계 정상화의 의제로 다양한 사안을 다룰 수 있겠으나 여기서는 북핵문제 외에 북한의 중장거리미사일문제, 평화협정 체결문제, 인도적 문제에 한정하여 검토해볼 것이다. 북

미관계 정상화를 전망함에 있어서는 ① 충분조건으로 북한과 미국 등 직접 당사자의 의지, ② 필요조건으로 관련 사안의 해결 가능성, ③ 매개변수로 주변 환경을 살펴볼 것이다. 결론에서는 이상의 논의를 요약하고 한국의 역할을 생각해볼 것이다.

II. 두 가지 비교

1. 9.19 공동성명, 2.13 합의, 10.3 합의 비교

2007 남북정상회담 기간(10. 2-4) 중인 10월 3일 제6차 6자회담 2단계회의에서 ‘9.19 공동성명 이행을 위한 2단계조치’(이하 10.3 합의)가 발표되었다. 10.3 합의는 발표문 명칭에서 알 수 있듯이 9.19 공동성명의 초기단계 조치로 말할 수 있는 소위 2.13 합의 이행의 연장선상에서 취해진 것으로서 한반도 비핵화 과정을 진전시키는 구체적인 목표를 담고 있다.

10.3 합의 중 북한이 취할 한반도 비핵화 관련 조치는 ① 금년내 모든 현존 핵시설 불능화, ② 모든 핵 프로그램의 완전하고 정확한 신고 완료, ③ 핵 물질, 기술 및 노하우를 이전하지 않는다는 공약 재확인 등 세 가지였다. 북한측의 비핵화 관련 조치에 상응하여 미국 등 나머지 6자회담 참가국들이 취할 조치로 ① 미국은 미북 관계정상화 실무회의 합의를 기초로 북측 조치와 병행하여 미측의 공약을 이행하고, ② 일본은 북일 평양선언에 따라 신속한 관계정상화 노력을 경주하고, ③ 5개 6자회담 참가국들은 중유 100만톤 상당의 대북 경제·에너지·인도적 지원을 제공하는 것 등이다. 특히, 미국은 대북 테러지원국 지정 해제 과정 개시 및 적성국 교역법 적용 종료 과정 진전에 대한 공약을 상기한다고 밝히고 있다.¹⁾ 10.3 합의 이후 북한은 비핵화 2단계 조치 중 핵 불능화 작업을 미국 등 관련국과 국제원자력기구(IAEA)와의 협조 하에 진행하고 있고, 비확산 공약을 준수하고 있다. 그러나 핵 프로그램의 신고와 관련해서는 아직 최종 신고목록을 제출하지 않고 있어 미국을 비롯한 관련국들의 우려를 낳고 있다.

10.3 합의를 한반도 비핵화 진전이라는 맥락에서 평가하고 그 이행을 전망하기 위해서는 10.3 합의를 9.19 공동성명과 2.13 합의 등 기존 관련 합의의 연장선상에서 파악해볼 필요가 있다. 이들 세 개의 합의는 모두 조지 W. 부시행정부의 초기 대북 핵정책 기조였던 북한의 先핵포기 원칙과 비교할 때는 미국의 입장 변화라 하지 않을 수 없다. 2003년 8월 27일 시작한 6자회담은 제2차 회담(2004. 3. 2-8)에서 북핵문제의 평화적 해결, 제3차 회담(2004. 6. 23-26)에서 “말 대 말”, “행동 대 행동” 원칙에 합의하였으나 각국의 입장 차이로 구체적인 비핵화 이행 방안에 합의하지 못한 채 시간을 보냈다. 결국 이상 합의한 원칙에 기초하여 비핵화 이행 방안에 대한 합의는 제4차 6자회담 2단계회의(2005. 9. 13-19)에서 이루어졌다. 9.19 공동성명은 제네바합의와 달리 북핵 관련 국가들이 참가한 다자적 틀을 활용하여 북한의 “모든 핵무기와 현존 핵프로그램 포기”를 목표로 한 단계적인 비핵화 로드맵을 제시하고 있다. 이때 미국 등 나머지 5개 국가는 안전보장, 관계정상화, 인도적 지원, 경제협력 등과 같은 대북 상응조치를 취하기로 하였다. 이와 같이 9.19 공동성명은 새로운 틀과 내용으로 한반도 비핵화를 실천해나가는 방향성을 제시하였다는 점에서 이후 비

1) 북한 외무성 대변인은 9월 1-2일 제네바에서 열린 북미 실무그룹회담 다음날 “미국은 테러지원국 명단에서 우리나라를 삭제하고 적성국무역법에 따르는 제재를 전면 해제하는 것과 같은 정치경제적 보상조치를 취하기로 하였다”고 언급한 바 있다. 『조선중앙통신』, 2007. 9. 3.

핵화 논의의 전거라고 할 수 있다.

그러나 베이징에서 9.19 공동성명 도출 노력이 진행되고 있던 때 워싱턴에서는 북한의 불법적인 국제금융거래 의혹이 제기되고 있었다. 6자회담 개시 25개월 만에 도출한 9.19 공동성명은 이행의 첫 발을 내딛기도 전에 장애물에 직면하였다. 2005년 11월 9-11일 열린 제5차 1단계 회담은 BDA문제를 놓고 공방을 하다 결렬되어 버렸다. 이후 북한은 부시 정부를 불신하면서 핵실험까지 일련의 벼랑끝 전술을 채택하고 나섰다. 미국은 북한의 방코델타아시아(BDA)은행 거래에 의혹을 갖고 북한의 해명을 요구하는 한편, 북한의 벼랑끝 행동에 대북제재로 맞섰다. 이때 남한의 대북 포용정책도 난관에 직면한 가운데 당국간 대화가 중단되었다. 이와 같이 6자회담이 재개되는 데는 적지 않은 기회비용이 지불되었다.

미국의 대북 강압정책에 수정이 모색된 것은 2006년 말이었다. 2006년 12월 18일부터 22일까지 베이징에서 열린 제5차 6자회담 2단계회의가 의장성명을 채택하고 막을 내렸다. 회담은 제5차 1단계 회담 이후 13개월 만에 열린 것으로서 북한의 미사일 시험발사 및 핵 실험으로 조성된 대북 제재국면 하에서 이루어졌다. 그러나 이 회담도 1단계 회담 결렬 때와 같이 BDA의 북한계좌 동결문제가 걸림돌이 되어 가시적인 성과를 내지 못하고 휴회되었다. 회담 재개에 걸린 시간과 그 사이 북한의 도발적 행위가 일어난 점을 생각하면 회담 전망을 낙관할 수만은 없을 것이다. 그럼에도 22일 의장성명이 밝힌 바와 같이 “각국은 대화를 통해 한반도 비핵화를 평화적으로 달성해야 한다는 공동의 목표와 의지를 재확인하였고, “행동 대 행동의 원칙 안에서 가능한 한 빨리 9.19공동성명을 이행하기 위한 조율된 조치를 취한다는데 뜻을 같이” 하였다. 또 회담 중 BDA 관련 양자회담을 가진 북한과 미국이 이 문제로 1월 중에 회담을 다시 하기로 합의한 점도 6자회담이 활력을 가질 것이라는 기대를 낳았다.²⁾ 이런 일련의 사태 진전을 거쳐 2.13 합의가 도출되었다.

2007년 2월 13일, 제5차 6자회담 3단계회의에서 ‘9.19 공동성명 이행을 위한 초기조치’라고 이름붙인 2.13 합의는 비록 초보적이지만 비로소 한반도 비핵화를 향한 구체적인 이행 조치를 제시하였다. 비핵화 이행 초기조치를 합의하는데 9.19 공동성명 채택 이후 17개월이 걸린 것이다. 2.13 합의는 30일 이내 5개 실무그룹을 구성하고,³⁾ 60일 이내에 ① 북한은 핵시설의 폐쇄·봉인 및 IAEA 요원 복귀, 모든 핵프로그램의 목록 작성 협의, ② 다른 5개국은 중유 5만톤 상당 대북 에너지 지원, ③ 미·북, 북·일 관계정상화 위한 양자 대화 개시 등에 합의하였다. 또 그 다음 단계에는 모든 핵계획의 완전 신고 및 현존하는 모든 핵시설의 불능화 기간 중 중유 100만톤(초기 5만톤 포함) 상당의 대북 지원을 하기로 하였다. 이후 북한과 미국은 자국이 취할 조치를 성실히 이행해나갔고, 모든 참가국들이 실무그룹 회의를 가졌다.

BDA에 동결된 북한자금의 송금문제가 지난 6월 14일에 해결되었다. 그로부터 한 달 후인 7월 14일 초기이행 조치 합의시 약속된 5만톤의 중유 중 6200톤 중유를 남한은 북한에게 지원하였다. 같은 날 북한은 영변의 5MW급원자로 등 재처리시설 가동을 중단하였다고 발표하였다. 본래 약속된 초기조치 일정(4월 14일)보다 무려 3개월이 경과한 셈이었으나 2차 북핵 위기 발생 4년 7개월만에 북핵 동결이 이루어진 것이다. 북한이 재처리시설 가동을 중단하였다고 발표하는 날(7월 14일) 오후, 10명의 IAEA 사찰단이 사찰 장비 2트럭분을

2) 서보혁, “제제에서 협상으로 가는 ‘기회의 창’: 제5차 2단계 6자회담 평가와 과제,” 코리아연구원 현안진단 62호 (2006. 12. 26).
3) 5개 실무그룹은 △한반도 비핵화, △미·북 관계정상화, △일·북 관계정상화, △경제·에너지 협력, △동북아 평화안보체제 등을 주제로 하고 있다.

신고 평양을 경유, 영변에 도착하여 핵 불능화(disablement) 초기조치에 대한 실사에 들어갔다.⁴⁾ 그 이후 6자회담 참가국들은 7월 18-20일 제6차 6자회담을 열어 2.13 합의를 재확인하고 비핵화 초기단계 조치 이후 각 실무그룹의 합의 도출과 동북아 안보협력 논의를 위한 외무장관회담 개최 등을 논의하는 2단계회의 개최에 합의하였다. 이 회담은 비핵화 초기 단계를 다음 단계로 연결하는 징검다리 역할을 한 동시에 참가국들이 2.13 합의 이행에 긍정적인 평가를 내린 의미를 갖는다.

10.3 합의는 현재 5MW 원자로와 핵재처리시설, 핵연료공장 등 영변의 3개 핵시설의 불능화와 그에 상응하는 조치의 일부인 대북 지원 등 순조로운 이행을 나타내고 있다. 앞으로 지켜보아야 하겠지만, 북한은 10.3 합의에 따라 핵시설 불능화를 연내에 완료한다는 입장이다. 그러나 북한은 그에 상응하여 테러지정국 해제와 적성국교역법 적용 종료를 요구하고 있고, 미국은 핵시설 불능화 연내 완료는 물론 “모든 핵 프로그램의 완전하고 정확한 신고 완료”를 요구하고 있다. 힐(C. Hill) 6자회담 미국측 수석대표의 평양 방문은 이런 문제를 북한측과 협의하고 비핵화 이행상황을 진전시키기 위한 것으로 판단된다. 힐 대표가 지난 6월 21-22일 평양을 방문한 후 제6차 6자회담이 7월 개최된 점, 현재 비핵화 과정이 순조롭다는 점 등을 고려할 때 이번 방문에서 긍정적인 결과를 낼 것이라는 기대가 있다.

10.3 합의 이행 완료의 변수는 북한이 모든 핵프로그램 목록을 제시하는 것과 미국이 대북 테러지정국 해제와 적성국교역법 적용 종료를 실시하느냐 여부이다. 10.3 합의는 “핵프로그램에 대해 완전하고 정확한 신고를 2007년 12월 31일까지 제공하기로 합의하였다”고 밝히고 있다. 북한측이 이 합의사항을 미국측의 상응조치와 관계없이 이행할지는 의문이다. 10.3 합의는 미국의 대북 테러지정국 해제와 적성국교역법 적용 종료를 관련하여 이 두 사항을 “위한 과정을 진전시켜나간다는 공약을 상기하면서, 미합중국은 미북 관계정상화 실무그룹 회의를 통해 도달한 컨센서스에 기초하여, 조선민주주의인민공화국의 조치들과 병렬적으로 조선민주주의인민공화국에 대한 공약을 완수할 것이다”고 밝히고 있다. “공약을 상기”한다는 점과 공약의 병렬적 이행에 강조점을 둘 경우 북한의 만족할만한 핵프로그램 신고와 테러지정국 해제, 적성국교역법 적용 종료 문제를 둘러싸고 양국간에 줄다리기가 길어질 수도 있다. 한편, 합의 내용 중 북미 양국이 “관계정상화 실무그룹 회의를 통해 도달한 컨센서스”가 북한의 연내 핵시설 불능화와 핵 프로그램 신고 완료 직후 미국의 대북 테러지원국 해제 및 적성국교역법 적용 종료라고 한다면 힐의 방북은 성과를 얻고 진전된 비핵화 이행을 위한 6자회담 재개가 가능할지도 모른다. 그러나 미국측이 북한의 테러지원국 지정 해제 조건의 일부로서 북한 영변 핵시설 불능화에 더해 핵프로그램 신고시 △ 핵폭탄 재료가 되는 플루토늄 추출량, △ 우라늄 농축계획 실패, △ 시리아 등 외국으로의 핵이전 상황 등을 추가 요구할 경우 비핵화 이행이 난항을 겪을 수도 있을 것이다.⁵⁾

BDA문제 종결과 2.13 합의 이후 지금까지 비핵화 이행 상황을 볼 때 북미 양측이 전략적 결단을 내렸다는 평가가 가능할지도 모른다. 김정일정권은 핵 포기를 대가로 체제의 안전보장과 경제 재건을 위한 국제협력 쪽으로 방향을 선회하고, 부시행정부는 북한의 궁극적인 핵폐기를 평화적, 단계적, 병행적으로 추진함으로써 비확산과 동북아에서의 영향력 유지를 꾀할 수 있다는 것이다. 여기에 한국과 중국 등 관련국들의 중재 역할이 계속 효과를 낼 수 있다면 한반도 비핵화는 2008년에 들어 최종단계에 진입할 지도 모른다. 그러나 이런 ‘소망스런 생각’이 여전히 불확실한 것은 북한과 미국의 최고정책결정자의 의지를 확인할

4) 송대성, “6자회담과 북핵문제 해결 전망,” 『한국발전 리뷰』, 161호 (2007. 8).

5) 일본 요미우리(讀賣)신문 보도. 『연합뉴스』, 2007. 12. 1.

수 없고, 그들이 자신을 둘러싸고 있는 대내정치적 제약을 극복할 수 있을지도 불투명하다. 나아가 북한은 비핵화가 궁극적인 안전보장책이라고 할 수 있는 북미관계 정상화의 길로 이어질 것인지 의심할 수 있고, 반대로 미국은 완전한 비핵화의 가능성과 비핵화를 관계정상화로 발전시킬 필요가 있는지 회의적일 수 있다.⁶⁾

2. 2000년과 2007년 북미관계 비교: 남북관계와의 맥락에서

2000년은 분단 이후 처음으로 남북미 삼각관계의 세 양자관계가 모두 순방향으로 조성된 최선의 기회구조였다. 2000년 6월 남북정상회담 직후 북한은 미사일 재발사 유예 발표를 통해 대북 식량지원 및 경제 제재의 부분 해제를 획득하고, 고위급접촉을 통해 대미관계 개선의 돌파구 마련에 주력하여 사상 처음으로 북미 외무장관회담(7.8)을 가진 바 있다. 북한 지도부의 입장에서 남북정상회담은 김영삼정부 시기부터 중단돼 있던 남북대화를 재개함으로써 경제지원 및 통일담론 활성화를 통해 정치적 안정화를 기하는 의미를 갖는다. 동시에 북한의 대외적 측면에서는 당시 소강상태에 놓인 북미관계 개선을 촉진하고 대서방외교를 추진할 수 있는 여건을 조성하는 효과를 띠었다고 할 수도 있다.

북한은 남북정상회담 이후 미국과 진행하고 있던 제반 현안을 일괄타결 하기 위해 파격외교를 전개하였다. 김정일 국방위원장은 조명록 인민군 총정치국장을 특사로 미국에 파견하여(10.8-12) 양국 현안의 일괄타결을 시도하였으며 같은 취지에서 올브라이트(M. Albright) 미 국무장관을 초청하여 관계정상화 방안을 논의하였다(10.23-25). 조명록 특사의 방북에서 북미 양국은 공동외무장관 회담을 통해 당시 양국 사이의 최대 현안이던 미사일문제를 비롯하여 북한체제 인정, 테러, 경제제재 등에 대한 공동 입장을 표명하였다. 그러나 미 대선으로 인해 클린턴대통령의 방북은 무산되고, 미 대선 이후 양국관계는 제네바합의 이전 상태로 되돌아갔다.

제네바합의 이전 북미관계가 갈등국면이었다고 한다면, 제네바합의 이행 시기는 대화국면으로 볼 수 있을 것이다. 그에 따라 북한의 대미정책도 다른 양상을 보이는데 갈등국면에서는벼랑끝전술을, 대화국면에서는 통상적인 협상전술을 구사하였다. 북미관계가 대화국면에 있을 때 북한은 최대의 실리 획득을 위하여 다양한 협상전술을 구사한다는 점이다. 제네바합의 이후 북한은 미국과 경수로공급협상, 미군유해송환협상, 미사일회담, 4자회담, 고위급회담 등을 진행하면서 지연, 분할, 연계전술을 사용한 바 있다. 북한은 각각의 회담에서 주한미군 철수 등 정치적 명분과 식량지원 등 물질적 이익을 부분적으로 획득하기도 하였다. 그러나 동시에 북한은 그와 같은 다양한 협상을 전체적인 목표 속에서 통제하고 미국의 대내적 여건을 고려하며 관계정상화로 수렴하려 했는지는 아직 확인할 수 없다.

제네바합의 이행기 북미간에 대화국면이 지속된 반면 남북관계는 1998년 남한내 정권교체를 계기로 대립에서 대화로 전환하는 상황이었다. 남북미 삼각관계의 틀에서 볼 때 당시 남북관계 변화는 적어도 다음 두 가지 점을 말해주고 있다. 하나는, 북미관계는 남북관계 변화와 관계없이 양자간 상호 이해관계의 조합에 의해 자율성을 갖고 전개된다는 점이고, 둘째, 다만 남북관계가 북미관계에 긍정적인 방향으로 변화할 경우 북미관계 발전을 촉진할 수 있다는 점이다. 물론 두 번째 지적은 북미간 대화국면의 유지라는 대전제 하에서 성립하

6) 네오콘으로 분류되는 월포워즈 前세계은행 총재가 군비 축소와 핵 확산, 대량살상무기 문제 등을 자문하는 국무부내 국제안보자문위원회 위원장직을 맡아달라는 라이스 국무장관의 제의를 수락한 것으로 알려졌다. 『경향신문』, 2007. 12. 2.

는 것이다. 2001년 1월 대북 포용정책을 강력 비판해온 부시 공화당 행정부의 등장은 그 전제를 무너뜨린 것이다.

부시 행정부는 클린턴 행정부의 대북정책을 전면 재검토하여 향후 대북정책을 투명성, 검증가능성, 상호주의를 기반으로 추진할 것이라고 밝혔다. 부시대통령은 2001년 6월 6일 대북정책 주요 사안에 대한 입장으로 ① 핵합의 이행과 관련하여 제네바합의의 이행 개선, ② 북한 미사일 개발에 대한 검증가능한 규제 및 수출금지, ③ 재래식 군비태세 축소 등을 제시하였다. 이 가운데 제네바합의의 이행 개선은 결국 모든 범위에 걸친 북한의 핵시설 및 핵프로그램에 대한 완전하고 검증가능하고 돌이킬 수 없는 해체(CVID) 방침으로 구체화되었다. 그것은 결국 북한의 반발을 초래하였고 2003년 8월 6자회담 개최를 통해 외교적 방법을 통한 평화적 해결의 틀을 갖추기까지 1년 7개월간 대립과 갈등을 초래하였다.

2000년 북미관계 정상화 시도의 실패 원인 중 하나가 부시 행정부에 의한 미국의 대북정책 수정이라고 할 때, 2007년 북미관계가 비핵화 이행 과정을 전제로 대화국면에 들어선 것은 대단한 아이러니로 보인다. 2000년과 2007년 북미관계를 비교할 때 두 시기는 모두 대화국면이라는 점에서 동일하지만 대화국면의 수준이 같지 않다. 2000년 북미관계에서는 관계정상화가 추진된 반면, 2007년 현재 북미관계는 비핵화 이행에 연계된 채 관계개선의 모색 정도이다.

관련 국가의 최고정책결정자의 변화를 살펴보자. 먼저, 북한은 최고정책결정자에 변함이 없는데, 김정일 국방위원장이 2000년과 2007년 사이 정책결정 방식에 변화를 일으켰는지는 의문이다. 자주권, ‘적대시정책’ 철회, 핵외교, 비랑끝진술 등 북한의 대미정책 기조 및 주요 정책에는 변함이 없다. 이것이 동일한 최고정책결정자의 신념에 주로 기인하는지, 민족주의 성향을 띤 약소국의 일반적인 생존외교의 특징인지는 여기서 논외로 한다.

김대중정부의 대북 포용정책을 승계한 노무현정부는 북핵문제의 평화적 해결에 역점을 두어오면서 평화와 경제의 선순환관계 형성을 위해서 노력해왔다. 북핵문제로 북미갈등, 국제사회의 대북제재에도 불구하고 남북관계를 유지해온 노무현정부의 대북 포용정책은 6자회담을 유지하는데도 기여하였다. 그러나 12월 19일 대선 결과가 남북관계는 물론 향후 남북미관계에 변수로 작용할 것임에 틀림없다.

대통령을 비롯한 부시정부의 대북정책을 2001년 집권 당시와 현재를 비교할 때 큰 변화가 있었다. 물론 부시정부의 북한핵 외교 목표를 CVID라고 한다면 연속성이 있지만, 그 달성방법과 대북 접근에서 일방주의 외교, 강경접근을 사실상 폐기하였다고 해도 과언이 아닐 것이다. 여기에 평화체제, 관계정상화 논의가 공개 거론되고 있는 것은 부시정부 집권 당시 대북정책과 비교할 때 격세지감이다. 그러나 김정일 위원장의 본심을 확인할 수 없는 것과 같이 부시 대통령의 대북 핵외교의 최종 목표가 무엇인지는 불투명하다.

북미관계와 남북관계의 조합 양상도 2000년과 2007년을 비교할만하다. 외양상 2000년과 2007년 모두 북미, 남북관계가 (+, +)로 나타나는 대화국면이다. 여기에 한미가 기본적으로 우호관계인 점을 감안하면 두 시기 북미관계와 남북관계의 조합 양상은 전략적 삼각관계론에서 볼 때 최선의 인지적 안정 상태이다.⁷⁾ 물론 두 시기를 막론하고 북미관계와 남북관계 모두 대화국면이라고 하더라도 각각의 양자관계와 대화국면의 정도가 같지 않다는 점에 유의할 필요가 있다. 예를 들어 2007년 북미관계는 기본적으로 적대관계인 가운데 1년이라는 짧은 기간 부시정부의 대북정책 변화로 대화가 형성되었다. 이에 비해 2007년 남북관계는 10년간 화해협력으로 남북간 이중적 정체성 중 친구관계로 나아가고 있는 가운데의 대

7) 최운도, “미-중일 삼각관계와 그 역학에 관한 시론,” 『한국정치학회보』, 37집 3호 (2003), 180쪽 참조.

화이다. 말하자면 현재 북미관계는 불신 속의 대화, 남북관계는 협력적 대화로 구별해볼 수 있을 것이다.

2000년에는 제네바합의 이후 지속된 북미 대화의 수준이 가장 높았던 반면 남북간에는 김대중정부의 등장으로 대화가 다시 시도되고 있었다. 그런 점에서 북미관계가 남북관계를 주도했다고 볼 수 있다. 그러나 2007년 현 시점은 그 반대이다. 남북은 10년간 화해협력을 통해 신뢰를 조성해나갔고 2007 남북정상회담을 통해 남북관계의 도약을 내다볼 정도이다. 남북정상선언과 이후 각종 후속회담은 정치, 군사, 경제, 사회문화 등 다방면에서 화해협력을 제도화함으로써 낮은 수준의 남북연합을 전망할 수 있을 지도 모른다. 이에 비해 북미관계는 BDA사태, 핵실험, 제재 등 갈등과 대립의 터널을 지나 2007년에 들어 9.19 공동성명 이행 방법에 합의하고 점진적으로 비핵화를 이행하고 있다. 남북관계가 북미관계를 주도하는 것은 아니지만 이제 남북관계를 무시하고 북미관계가 전개되기는 어렵게 되었다. 이제 남한은 과거에 비해 북한, 미국과 전략적 관계를 균형적으로 형성할 수 있는 수준으로 나아가고 있다고 말할 수도 있을 것이다.

Ⅲ. 북미관계 정상화 의제와 전망

1. 관계정상화 의제

북미관계 정상화가 이루어지기까지 북미간에 다루어질 것으로 예상되는 사안을 양국의 기존 입장과 중국과 미국, 베트남과 미국 사이의 관계정상화 경험을 고려해볼 때 크게 양국간 전략적 사안과 인도적 사안으로 볼 수 있다. 가령, 켈리(J. Kelly) 제1차 6자회담 미국측 수석 대표는 “북한이 핵개발 계획을 포기한 다음에야 관계정상화를 목표로 한 미사일, 재래식 무력, 위조지폐, 마약거래, 테러, 인권, 납치 등 문제들에 대한 조미 쌍무대화를 할 수 있다”고 말한 바 있다. 북핵 문제는 북미관계를 전망하는 2절에서 논하기로 하고 여기서는 북한 미사일문제, 평화협정 체결문제, 인도적 문제를 중심으로 논의하고자 한다. 이 외에도 북한의 생화학무기 및 재래식 군사력 태세와 미국의 안보전략 및 주한미군 문제 등이 관계정상화의 의제 후보로 추가할 수 있다.

1) 북한 미사일문제

제네바합의에 따른 북핵 동결 이후 미국이 제일 우선순위를 둔 문제는 대량살상무기 운반 수단인 중장거리 미사일의 개발 및 수출 문제였다. 반면, 북한의 입장에서 미사일은 군사적, 경제적, 정치적 의미를 갖는 중차대한 문제이기 때문에 우선적인 협상을 바라지는 않았다. 그럼에도 북한이 미국과 미사일 협상에 나서게 된 것은 클린턴정부의 단호한 태도와 협상 수용에 상응하는 실리 획득에 대한 기대가 있었기 때문이다. 그에 따라 북한은 미사일협상에 응하는 대신 미사일문제를 세부 사안으로 나누어 접근하는 분할전술(salami tactics)로 대응하였다.

제네바합의의 이행과정에서 전개된 미북 미사일협상을 살펴볼 때 북한은 중장거리미사일을 안보 목적보다는 경제적, 대내정치적 효과 달성에 활용한 것으로 보인다. 예를 들어 1998년 10월 1-2일 뉴욕에서 개최된 3차 미사일협상에서 북한은 미국이 3년간 매년 10억 달러를

지불할 경우 미사일 수출을 중단할 수 있다는 입장을 밝혔다. 북한의 미사일 생산, 배치, 수출 중단과 그 보상을 둘러싼 논의는 이후 미사일협상과 북미 고위급회담의 주요 의제였다.⁸⁾ 또 북한은 1998년 8월 소위 대포동미사일 발사가 성공하였다고 주장하면서 그것을 김정일의 ‘선군정치’의 위력을 보여주는 것이라고 주장하였다.⁹⁾

북한은 클린턴정부와의 미사일협상 경험을 살려 자주권 존중을 전제로 중장거리 미사일 개발 및 배치 중단문제를 협상할 가능성이 높다. 북한은 이를 통해 경제적 실리와 관계정상화를 동시에 추구할 수 있기 때문이다. 그러나 실제 개발 및 배치 중단은 관계정상화 이후 실시하려고 하고, 그 이전에는 개발, 생산, 배치, 사정거리 등을 관련 문제를 세부적으로 분할해 협상력 제고와 실리 획득을 추구할 가능성이 높다. 만약, 미국이 북한의 중장거리 미사일문제를 핵 폐기와 결부시켜 접근할 경우 관계정상화 논의가 복잡해질 수 있다. 그러나 부시정부는 북한의 완전한 핵 폐기에 집중하고 있기 때문에 현재로는 그럴 가능성은 낮아 보인다. 그럼에도 북한의 중장거리미사일 문제가 북핵 폐기= 관계정상화라는 등식에 의문을 표시하고 관계정상화로 가는 길에 다른 해결과제가 있음을 강력히 시사해주고 있다. 북한의 중장거리미사일 문제는 그 중 제일 관심사이다.

3) 평화협정 체결

제네바합의 이후 북한의 입장에서 미사일 협상 수용이 불가피한 선택이었다면, 평화협정 체결 요구는 공세적인 사안이었다. 북한은 1970년대 중반 이후 북미 평화협정 체결을 계속 해서 요구해 왔고, 1980년대 후반 미국의 데탕트정책을 활용하여 전술적 유연성을 발휘하면서 그 실현을 추구한 바 있다. 북한은 정전위원회를 무력화시킨 뒤,¹⁰⁾ 스스로 이를 정전체제의 마비상태라고 규정하고 미국에 ‘새로운 평화보장체계’ 수립과 평화협정 체결을 주장하였다. 북한은 또 1998년 10월 9일 정전협정을 대체할 군사안전보장위원회의 수립을 촉구하였다. 북한의 제안에는 과거와 달리 남한도 동등한 자격으로 참여하는 것으로 되어 있다.¹¹⁾ 말하자면, 북한은 제네바 핵합의를 통한 소극적 안전보장 이후 적극적 안전보장책으로서 미국과의 평화협정 체결을 추구하였던 것이다.

1990년대 중후반 몇 차례 열린 4자회담에서 평화협정 체결문제가 논의되었지만 성과없이 무산되고 말았다. 그러나 4자회담은 평화협정을 포함한 평화체제 수립은 북미, 혹은 남북 등 특정 양자관계가 아니라 관련국이 다함께 관여해서 해결할 문제임을 시사해주고 있다. 이와 관련해 9.19공동성명과 2.13합의는 한반도 비핵화 과정에서 평화체제 수립을 위한 별도의 접근이 필요하다는 점을 언급하고 있다. 또 2007 남북정상선언 4항에서 한반도 평화체제 구축과 한반도 비핵화 문제를 함께 다룬 것은 이 둘의 상호의존관계를 잘 보여주고 있다. 그러나 같은 4항에서 종전선언의 필요성을 제기하면서 당사자문제를 모호하게 제시한 점은

8) 북미 6차 미사일회담(2000. 11. 1-3)에서 북한의 미사일 개발 및 수출 중단에 따른 보상문제에 진전을 본 대신, 북한의 인공위성 발사 횟수 및 장소, 기술이전에 대해서는 합의를 이루지 못한 것으로 알려졌다.

9) 로동당 중앙위원회 최태복 비서는 지난 11월 30일-12월 1일 15년만에 개최된 전국지식인대회에서 ‘강성대국’ 건설 노정을 ‘강성대국 건설의 첫 포성’(1998년 광명성1호 발사) - ‘강성대국 건설의 전환적 국면’(2006년 핵실험) - ‘강성대국 달성’(김일성 주석 탄생 100돌인 2012년)으로 밝히면서, 그 출발을 1998년 미사일발사시험을 들었다. 『조선신보』, 2007. 12. 4.

10) 북한은 1994년 12월에 중국측 대표단을, 1995년 2월에는 중립국 감독위원회의 폴란드 대표단을 철수시켜 정전위원회의 가동을 중단시켰다.

11) Selig S. Harrison, *Korean Endgame: A Strategy for Reunification and U.S. Disengagement* (Princeton, NJ: Princeton University Press), pp. 168-170.

그만큼 한반도 평화체제 수립 방안과 절차, 관련 당사자 문제가 복잡함을 말해주고 있다.

남북정상선언에서 제기한 한국전쟁 종전 선언은 그 자체로 완결적이지 않고 한반도 평화체제 수립 논의를 본격화, 공식화하는 의미를 갖는다. 그렇게 본다면 북한의 핵 불능화 완료 혹은 폐기단계에 들어 종전선언을 함으로써 평화체제 협상과 그 과정에서 관련국간 신뢰 증진을 가속화 할 수 있다. 물론 종전선언과 평화체제 협상 개시를 거의 동시에 하거나 종전선언을 평화협정 체결에 임박해서 할 수도 있다. 어떤 경우이든 중요한 것은 종전 선언을 북한과의 긴밀한 협의 하에 결정하여 그 효과를 도모해야 한다는 점이다. 종전 선언은 평화체제 논의의 일부이자 출발이고 종전 선언을 포함한 평화체제 논의는 미래지향적이다. 그런 관점에서 종전 선언의 당사자 문제는 논리적 구분에도 불구하고 현실적으로 평화협정의 당사자와 일치할 수도 있다.¹²⁾ 종전선언은 북미간 군사적 적대상태를 종식하고 정치적 신뢰를 조성함으로써 북미관계를 정상화의 길로 들어서게 하는데 긍정적인 역할을 할 것이다.

3) 인도적 문제

이외에도 인도적 문제로 미군 유해 발굴 및 송환 완료, 북한인권 개선 등의 문제들이 북미관계 정상화에 앞서 다뤄질 것이다. 북한과 미국은 한국전쟁때 사망한 미군유해의 송환을 위한 협상을 본격화하였다. 1990년 북한측이 미군유해 5구를 일방적으로 전달한 것을 시작으로 1994년까지 208구의 유해가 송환되었다. 양국은 1993년 8월 유해송환각서교환, 1995년 11월 경수로 공급협정 교섭 중 비밀회담, 1996년 1월 제1차 유해송환협상 등을 거치며 미군유해 공동발굴작업을 실시해 나갔다. 1996년부터 2002년 10월 현재까지 양국 공동의 발굴작업으로 170구의 유골이 발견되어 미국측에 인도되었다.¹³⁾ 클린턴행정부의 입장에서 유해송환문제는 조속한 시일 내에 해결해야 할 당면과제였다. 미군유해 송환은 미국 내에서 관련 단체인 재향군인회와 전쟁미망인협회의 강력한 요구사항이었기 때문이다. 북한에게 유해 송환은 미국과의 군사적 접촉의 폭을 확대하고 경제적 이익까지 얻을 수 있는 사안이었다. 베트남 전쟁 이후 미국과 베트남이 미군유해 송환협상을 시작으로 적대관계의 청산으로 이어진 사례가 있어, 북한으로서는 미군유해송환을 관계 개선과 자국의 실리획득에 유용한 카드로 이용할 가치가 충분히 있다.

북한인권문제 역시 미 행정부가 북미관계 정상화를 추진할 때 대내적 지지를 확보하기 위해 반드시 해결해야 할 사안이다. 북한은 “미국은 핵문제와 인권문제를 2대기둥으로 하여 대조선 압살야망을 실현하려는 허황한 기도를 버리고 정책변경 입장을 정립해야 한다”고 주장하고 있다.¹⁴⁾ 북한은 유엔 등 국제사회의 인권 개선 요구를 패권정치, 이종жат대 등 정치적으로 이용한다고 판단하고 상대주의적 관점과 국가주권 우선 논리에 따라 민감하게 반응하고 있다.¹⁵⁾ 그러나 종교의 자유, ‘정치범수용소’ 등 미국의 주요 관심사에 대한 일정한 개선 없이 관계정상화 논의가 원만하게 진행될지는 미지수이다.

이밖에도 미국은 금융거래, 마약, 테러 등 국제적 관심사항에 대한 북한의 협력 혹은 관련 국제규범 준수를 요구할 가능성이 높다. 이와 관련해서는 전략적 흥정을 위주로 한 미중 수교보다는 베트남과 미국의 관계정상화 과정이 더 적절한 교훈을 줄 수 있다. 미국과 베트남

12) 서보혁, “2007 남북정상회담 이후 한반도 평화의 과제,” 코리아연구원 특별기획 제19-2 (2007. 10. 10).

13) 『조선중앙통신』, 2002. 10. 12.

14) 『로동신문』, 2004. 12. 28.

15) 서보혁, 『북한인권: 이론, 실제, 정책』 (서울: 한울아카데미, 2007), 제4장을 참조.

남의 관계정상화는 베트남의 정권 및 정책 변화와 관계정상화를 위한 지속적인 노력을 특징으로 한다.¹⁶⁾ 베트남은 미국과 국교정상화를 20년 가까이 추구하면서 미국의 요구사항을 수용하는 과정을 거치며 목표를 달성하였다. 특히, 베트남의 적극적인 개혁개방정책과 베트남 전쟁 실종자(MIAs) 및 인권문제에 관한 전향적인 태도는 북한에 직접적인 시사점을 줄 수 있다.

2. 북미관계 전망

북미관계를 국교 수교 수준까지 전망할 때 고려할 수 있는 변수를 분류하면 크게 ① 북한과 미국 등 직접 당사자의 의지, ② 관련 사안의 해결 가능성, ③ 주변 환경 등으로 생각해 볼 수 있을 것이다. 이 중 ①은 충분조건, ②는 필요조건, ③은 매개 변수로 간주할 수 있다. 따라서 가장 중요한 것은 직접 당사자의 정책이지만 관련 사안의 해결 가능성과 주변 환경도 일정한 영향을 미칠 것이다. 여기서 관련 사안의 해결 가능성은 북핵문제를 제외하고 위에서 간략하게나마 살펴보았기 때문에 여기서는 충분조건과 매개변수를 논해보기로 하자.

먼저 간단히 북핵문제를 전망해보자. 2007년 들어 1월 베를린 북미 양자회담을 계기로 2.13 합의, BDA문제 해결, 북핵 불능화 착수, 6자회담 재개, 북미관계정상화 등 실무그룹 회의 개최 등 비핵화 이행과 북미관계 개선 프로세스가 순항하고 있다. 12월 3일 시작된 힐 대표의 방북과 백종천 안보실장의 방미는 이 과정을 촉진하는데 있다. 두 사람의 발언을 종합해보면 북한은 성실한 핵프로그램 목록 신고가 있어야 관계정상화 논의가 개시될 수 있고, 한국전쟁 종전을 담을 수 있는 관련국 정상선언은 핵폐기의 일정 시점에 가능할 수도 있다.

북한의 입장과 현재 상황으로 볼 때 핵불능화는 연내에 이루어지거나 기술적 문제로 약간 지연되면서 늦어도 내년 초에 완료될 것이다. 문제는 핵프로그램 신고 목록과 핵폐기 방안에 대한 합의이다. 핵프로그램 신고 목록에는 무기급 플루토늄 추출량, 우라늄농축, 핵확산 문제 등이 주요 사안으로 알려져 있다. 이 중 플루토늄 문제는 북한이 분명히 신고할 부분이고, 나머지 두 가지는 (북한의 체면과 실질 해결의 필요성을 조합해) 북한의 설명 및 공약과 사후 처리방식을 채택할 수 있다.¹⁷⁾ 만약 이런 방식에 합의할 수 있다면 적어도 북미 정권담당자간 비핵화 의지를 인정할 수도 있을 것이다. 그럴 경우 핵폐기 방안은 기술적, 정치적, 경제적 측면에서 유연하게 검토할 수 있을 것이다. 북미 양국이 핵프로그램 신고 목록과 핵폐기 방안에 합의하고 의도적, 우연적 장애 요인 없이 핵폐기 단계에 진입한다면 2008년 중반 이후 한반도는 지각변동을 할 수 있을 것이다. 평화체제 수립 및 북미, 북일 관계정상화 논의가 급물살을 탈 수도 있다. 그러나 두 문제에 대한 합의 도출이 지연되거나 실패할 경우 북미관계정상화 논의는 부시정부 임기 중에는 가시화되기 어려울 수도 있다.

다음으로 가장 중요한 북한과 미국 등 직접 당사자의 관계정상화 의지를 검토해보자. 여기서 북한과 미국은 각각 김정일 정권과 부시 정권과 같은 의미로 생각한다. 북미 관계정상화 의지와 관련하여 미국의 입장은 조건부이다. 버시바우(A. Vershbow) 주한 미국대사는

16) 권경희, “베트남-미국 관계정상화 과정에 관한 연구(1975-1995),” 『국제정치논총』, 제36집 1호 (1996), 247-265쪽 참조.

17) 이와 관련해 힐 대표는 지난 11월 29일 서울에서 가진 기자회견에서 우라늄농축프로그램 신고에 대해 어느 측에 모멸감을 주지 않고 이 문제에 대한 북측의 충분한 설명이 필요하다고 언급한 바 있다. NK조선, 2007. 11. 29 (검색일 2007. 12. 3).

지난 9월 12일 북한이 내년에 모든 핵무기를 폐기할 경우 부시 대통령 임기 중(2009년 1월 퇴임)에 미북 정상회담이 열릴 수 있다고 말했다. 그러나 버시바우 대사는 10월 8일 이 재정 통일부장관 면담 후에 “중전선언 또는 평화체제 논의의 선결조건은 북한 핵무기와 프로그램의 완전하고 검증 가능한 폐기”라며 말하면서 연내 “중전선언은 현실적으로 가능하다고 생각하지 않는다”고 말했다. 평양을 방문하고 있는 힐 대표도 비슷한 입장을 표명했다. 미국 고위인사들의 발언은 미국의 관심사는 북핵 폐기이고 평화체제나 관계정상화 논의는 그 다음 문제라고 말해주는지도 모른다. 최근 부시행정부의 ‘부드러운’ 대북정책 목표를 부시대통령의 외교적 업적 만들기 차원이나, 비확산 달성까지이나, 혹은 동북아질서 변화 주도를 위한 북한 순치이나 등 다양한 수준에서 바라볼 수 있다. 2007 남북정상회담 이후 미국이 취하는 태도가 관계정상화에 신중하고 비핵화 완료에 초점을 두고 있다고 한다면, 잠정적으로 부시 대통령의 동기와 비확산전략에서 대북정책을 추진하고 있다고 말할 수 있다.

그렇다면 미국의 입장과는 별개로 북한은 부시 대통령 임기 내에 미국과 관계정상화를 달성할 의지가 있는가? 필자의 소견을 먼저 말하면 관계정상화 의지는 있지만 최우선적으로 강력하게 추진할 것인지는 확신하기 어렵다고 말할 수 있다. 미국이 관계정상화를 북핵 폐기 이후 논의할 수 있다는 입장이라면, 북한은 관계정상화 그 자체보다는 미국의 대북 “적대시 정책 철회와 평화적 공존” 즉 체제의 안전보장에 더 관심이 있다고 하겠다.

북한의 입장에서 미국과의 관계정상화 과정에서 많은 경제적, 안보상 실익을 얻는 것이 우선이지 외교관계 정상화 자체가 목표라고 말하기는 어렵다. 북한은 미국과 마찬가지로 여전히 미국을 불신하고 있고, 특히 안보문제에서 극도의 민감성을 갖고 있다. 물론 북한이 미국에 비해 ‘상대적’으로 관계정상화에 이해관계가 높다고 말할 수 있다. 그러나 북한의 ‘절대적’ 입장에서는 미국의 경제적, 군사적 대북 적대정책의 철회가 외교관계정상화에 앞선다. 대북 경제제재 해제, 대북 군사전략 포기과 군사연습 중단이 우선적인 달성 목표이다. 물론 그 파급효과로 관계정상화를 맺는 것은 좋은 일이다.

북한의 완전한 핵 폐기가 완료단계에 진입할 때 양국간 관계정상화 논의도 구체화 될 것이다. 그러나 핵 폐기의 완료와 관계정상화 합의가 시간상 맞물리려면 미국은 먼저 북한이 요구하는 구체적인 대북 적대정책을 철회하여야 한다. 그렇지 않을 경우 북한은 안보 수단 및 협상카드로서 핵무기 및 핵 프로그램을 완전히 포기하지 않을 것이다. 이런 상호주의가 성립될 경우에도 미국은 북한의 장거리미사일, 재래식 군사력 태세, 인권문제 등을 관계정상화 의제로 삼을 가능성이 높다.

미국의 소극적인 관계정상화 의지와 북한의 높은 안보 우려가 해소되지 않은 가운데, 적성국과의 관계정상화 관련 법적 제약 제거 및 여론의 지지 확보 등 미국의 대내적 변수도 북미 관계정상화 여부에 영향을 미칠 수 있다. 물론 미국내 각종 대북 경제제재 조치들이 법적 근거를 갖고 있으나 양국간 외교관계 변화를 반영하여 대통령이 자율권을 발휘하여 제재 조치를 실질적으로 약화시킬 수 있다. 그러나 대통령과 행정부의 재량으로 대북 경제제재를 완전 해제하기에는 많은 관련 법령들의 제한과 이익집단의 로비가 만만치 않을 것이다. 북미 경제관계 정상화와 관련하여 주목할 부분은, 북한이 비확산관련 국제규범을 위반하고 있는 상태에서 대외관계수권법 등을 통해 북한과 미국의 경제관계정상화 혹은 북한의 대외경제관계에서 미국의 협조는 불가능하다는 점이다.¹⁸⁾

마지막으로 북미관계를 전망함에 있어서 주변 환경은 무엇보다 나머지 6자회담 참여국들

18) Kenneth, Katzman, “U.S.-North Korean Relations: An Analytic Compendium of U.S. Policies, Laws & Regulations,” Occasional Paper, The Atlantic Council of the United States (2007) 참조.

의 반응을 꼽을 수 있다. 특히 한국과 일본의 대북정책이 변수로 작용할 수 있다. 구체적으로 한국은 대선의 결과 새 정부의 대북정책이, 일본은 대북정책의 수정을 모색하고 있는 현 야스오(福田康夫)정권의 집권 기간이 관심이다.

IV. 맺음말

힐 대표가 평양을 방문하고 있는 사이 워싱턴을 방문한 백종천 청와대 안보실장은 “북핵 불능화와 북핵 프로그램의 완전한 신고가 이뤄지면 북핵 폐기 과정에서 4자 정상회담을 추진할 수 있다는 데 콘돌리자 라이스(C. Rice) 미 국무장관 등과 합의했다”고 알려졌다.¹⁹⁾ 이것은 미국이 북한의 비핵화 이행을 촉진하기 위해 테러지원국 명단 해제, 적성국 교역법 적용 종료 등의 인센티브를 제공할 의향이 있다는 것으로 해석할 수 있는 대목이다. 한국은 이런 과정을 관련국간 신뢰 조성의 기회로 삼아 북미 적대관계 청산과 한반도 평화체제 수립의 기회로 삼으려 할 것이다. 문제는 비핵화 이행 과정이 자연스럽게 북미관계 정상화나 평화체제 수립으로 나아갈 수 있는냐이다. 이에 대해서는 아직 신중한 전망이 우세한 편이다. 북핵 폐기가 북미관계 정상화나 평화체제 수립의 유리한 조건을 조성하는 것은 부인할 수 없으나, 다른 많은 관련 의제가 기다리고 있음을 앞에서 살펴보았다. 또 북미관계 정상화 실현과 관련해서는 미국과 북한의 최고정책결정자의 결심이 섰는지, 그들이 대내정치적 제약을 돌파할 수 있는지는 아직 불투명하다.

2007 남북정상회담과 10.3 합의와 이후 관련 조치들이 이어지는 가운데 남북, 북미관계는 1998-2000년 이후 가장 긍정적인 조합을 보이고 있다. 그러나 당시와 현재 남북, 북미관계의 수준은 상반된다. 현재 남북관계는 지난 10년간 교류협력으로 신뢰가 조성되어 높은 단계로의 관계 발전을 시도하고 있는 수준인데 비해, 북미관계는 부시행정부 등장 이후 계속된 갈등과 대립을 거쳐 최근에 들어서야 대화국면이 조성되고 있다. 물론 제네바합의 이행 과정을 상기할 때 북미관계는 상호 높은 이해관계를 바탕으로 남북관계와 독립적으로 나아갈 수 있다. 그렇지만 남북관계 역시 지난 10년간 상호의존을 높여가면서 북미관계와 긴밀한 관련성을 확보하였다고 볼 수 있다.

이렇게 남북미 삼각구도상 북미관계의 상대적 자율성과 남북관계의 신장을 반영하고 현재 비핵화 진전을 활용하여 남북, 북미관계는 계속해서 협력적 방향으로 발전할 필요가 있다. 이를 위해서 한국은 대북, 대미관계를 경중 혹은 선후의 문제가 아니라 균형적으로 병행 발전시켜 나가야 할 것이다. 한반도의 미래는 기본적으로 남북미 삼각구도에서 정해질 것이고 그 속에서 남북미 삼자는 이미 상호의존관계에 놓여있기 때문이다.

2007 남북정상선언 제4항²⁰⁾은 한반도 평화체제 구축과정에서 남북한 및 국제적 역할의 상호보완적 관계를 적시함으로써, 그간 남북관계와 국제협력 사이의 선후 혹은 상대적 비중을 둘러싼 논란에 종지부를 찍었다고 평가할 수 있다. 남북정상선언에서 보인 평화 관련 논의는 지난 10년간 남한정부의 대북 포용정책의 성과와 한계를 보여주고 있다. 남한의 대북

19) 『연합뉴스』, 2007. 12. 5.

20) “남과 북은 현 정전체제를 종식시키고 항구적인 평화체제를 구축해 나가야 한다는데 인식을 같이하고 직접 관련된 3자 또는 4자 정상들이 한반도지역에서 만나 종전을 선언하는 문제를 추진하기 위해 협력해 나가기로 하였다.

남과 북은 한반도 핵문제 해결을 위해 6자회담, 9.19 공동성명과 2.13 합의가 순조롭게 이행되도록 공동으로 노력하기로 하였다.”

포용정책은 주변 정세의 부침, 북한의 소극적 태도, 대내적 지지 기반의 제약에도 불구하고 한반도의 군사적 긴장완화 및 남북관계 개선을 이끌어냈다. 그럼에도 불구하고 위 세 가지 제약 요인을 충분히 극복하지 않으면 포용정책은 한계에 봉착할 지도 모른다. 특히 동북아에서 미중일, 한반도에서 남북미 삼각구도가 대내정치와 연계되어 있고 남북간, 한국과 주변국들 사이에 상호 전략적 이익을 추구할 공동 기반의 확보와 상호 신뢰가 협력적 대북 포용정책의 지속가능성에 영향을 미칠 수 있다.

한반도 비핵화는 평화체제 수립과 병행 추진되어야 실질적 효과를 가져 올 수 있다. 실제 북한이 궁극적으로 핵무기 개발을 포기하고 한반도에 평화체제를 수립하기 위해서는 정전체제를 청산하고 평화협정을 체결하는 관문을 뚫아야 하고, 북한은 미국, 일본과 국교를 수립하여 한반도 주변 국제관계를 정상화 하여야 한다. 이런 상호과정은 북한의 완전한 핵 포기를 전제로 하지만 관련 사안들이 병행 추진될 때 성공할 것이다. 북미관계 정상화는 이런 일련의 과정의 맨 마지막에 이루어질 가능성이 높는데 그것은 곧 한반도 냉전구조의 해체를 의미한다.