

# 한반도포럼 월례세미나

일 시: 2013년 06월 28일(금) 16:00

장 소: 그랜드엠버서더호텔 카페드쉐프

한반도포럼 사무국

## 북중관계의 지속과 변화와 그 함의



이 희 옥  
(성균관대 정외과)

### □ 미중정상회담과 한반도문제

○ 6월 7-8일 미중정상회담에서 중국은 신형대국관계(new type relations between great powers)를 적극적으로 설명하고 미국의 동의를 구하고자 했다. 그 함의는 향후 강대국관계는 더 이상 냉전시기와 같은 적대와 대결이 아니라 협력과 소통에 기초해야 한다, 중국의 부상을 있는 그대로 수용하고 새로운 세계질서를 만들어야 한다, 양국의 핵심이익을 서로 존중해야 한다는 의미를 담고 있다. 이에 대해 미국은 과거와 같은 날카로운 중국비판 보다는 '평화적'이라는 점을 강조했지만 중국의 부상을 환영한다고 했다. 신형대국관계에 대해서도 새로운 협력모델(new model for cooperation)로 표현하면서 이를 전적으로 수용하지만 않았다. 미중관계를 협력을 지향하면서도 서로 다른 시선으로 서로를 접근하고 있다는 점에서 미중관계가 향후에도 협력과 갈등을 반복하면서 출렁일 것으로 보인다.

○ 이번 회담은 미중관계의 준칙과 위상정립을 시도한 회담이었다. 물론 양국이 관심을 가진 모든 이슈들을 제기했지만, 각론에서는 뚜렷한 해법은 제시되지 않았다. 미중정상회담이 북한문제의 분수령이 될 것이라는 시각과는 달리 이 문제를 차분하게 접근했고 이러한 결과는 이미 예고된 것이었다. 한반도 비핵화(또는 북한비핵화)에 대해서도 미중양국은 매우 자제된 표현을 사용했다. 비핵화요구, 북한의 핵 보유국 인정반대, 6자회담 선조치에 대해서도 미국의

입장을 설명하기는 했으나 특별히 새로운 것은 없었다. 이런 점에서 시진핑은 중국의 대북한 인식이 경직되지 않다는 것을 설명했겠지만, 구체적인 해법을 제시하고 합의를 이끌지는 못했다. 이 점은 향후 미중간 북한문제, 북핵문제에 대한 방법론의 차이를 드러낼 수 있는 부분이다. 여기에 시진핑 주석이 미국을 방문하기 직전 최용해가 중국을 방문하여 북한의 정책변화의 가능성을 설명한 것도 일정한 영향을 주었을 가능성도 있다. 북한은 현실적으로 남북관계, 북미관계의 교착국면에서 적어도 중국을 묶어두면서 대화공세를 전개하고 있는 것으로 보인다.

○ 북한의 남북간 북미간 대화제의, 북중간 전략대화의 개최, 6자회담에 북한의 변화는 태도는 중국의 대북압박만으로는 설명하기 어렵다. 이렇게 보면 북한의 대화공세는 제3차 핵실험 이후 상호관계를 조정하는 과정에서 모종의 대화의 결과일 수도 있다. 특히 중국과 북한 사이의 외교부라인의 전략대화를 위해 김계관이 중국을 방문한 것도 한중정상회담 국면에서는 매우 중요한 의미를 지닌다.

○ 중국은 미중정상회담에서 비핵화 의지를 명확히 밝혔고 시진핑 주석 개인도 북한체제의 위험만큼이나 김정은 위원장의 '야심의 위험'을 동시에 느끼고 있다. 즉 김정일 체제와는 달리 김정은 체제의 잦은 '경계이탈'로 인해 북한의 의도를 파악하기 어렵고 북한의 강한 핵보유 의지만큼 중국의 강한 비핵화의지를 표출하고 있는 것으로 보인다. 그러나 중국은 북한의 추가행동을 막고 다자간 대화를 통해 문제해결의 실마리를 찾겠다는 의지를 거두어들이는 것은 아니다. 한미양국은 일단 국내 여론을 고려해 '북한의 선조치'를 주문하고 있고 북한도 '전제조건을 내세운 대화와 접촉을 말하지 않아야 한다'고 주장했다. 중국의 입장은 그 중간에서 다시 성실한 중재자(honest broker)의 역할을 부여받게 되었다. 한중정상회담은 이를 판단하는 최초의 리트머스 테스트가 될 것이다. 이 과정에서 중국은 한미양국이 다시 '문턱'을 낮추고 '성의'를 표시할 것을 요구할 가능성이 있고, 특히 미국이 새로운 조치를 통해 한반도문제를 복잡하게 만들고 있다고 인식하는 경향도 있으며, 한국이 미국을 설득해주기를 바라는 분위기도 있다.

#### □ 북한의 3차 핵실험과 북중관계의 복기(復棋)

○ 2012년 북한이 로켓을 발사하자 중국은 과거의 로켓발사와는 달리 안보

리 의장성명이 아닌 제재결의안(2087호)에 찬성했다. 이에 북한은 즉각 ‘6자회담과 9.19 공동성명 사멸, 한반도 비핵화종말’을 강도 높게 언급하면서 사실상 중국을 겨냥해 ‘견제해야 할 원칙을 포기한 국가’로 간주했다. 뒤이어 준비한 매뉴얼대로 제3차 핵실험을 감행했고 중국도 핵실험 이후 5시간 만에 준비된 외교부 성명(※“핵실험을 ‘단호히 반대하고’ 한반도 비핵화, 핵확산방지, 동북아의 평화와 안정이 중국의 기본입장이다. 관련 국가들 모두 냉정하게 대처하고 대화와 협상을 통해 6자회담의 틀 내에서 한반도 비핵화의 문제를 풀어가자”)는 것이다. 구체적인 성명내용은 2009년 제2차 핵실험 당시와 비교하면 ‘중대한 조치(significant action)’에 따라 새로운 내용이 추가되고 보다 구속력이 강화된 제재결의안에 참여했다.

○ 중국이 국제공조에 참여하게 된 요인은 몇 가지 배경이 있다. 첫째, 시진핑 체제가 ‘새로운(新型)대국관계’를 선보인 이후 미중관계를 재조정해야 하는 현실적 필요 때문이다. 특히 오바마 정부의 아시아 재균형(rebalancing toward Asia)정책이 정치적 수사가 아니라 구체적 실체를 띠기 시작했다는 점에서, 미중관계를 ‘강 대 강’으로 끌고 가기 보다는 미국의 의도를 약화시키는 것이 인센티브가 크다고 판단했다. 둘째, 뜨거운 현안인 중일간 영토분쟁에서 일본을 편들었던 미국의 태도변화에 대한 기대도 대북공조에 영향을 주었을 가능성도 있다. 셋째, 제3차 핵실험 이후 새롭게 출범한 시진핑 정부가 느낀 북한에 대한 피로감과 불쾌감이 정책판단에 영향을 주었을 가능성이 있다. 북한의 행동변화에 따라 정책결정과정 자문그룹의 전통적 대북인식에 대한 변화도 일정하게 정책결정과정에 반영된 것으로 보인다. 넷째, 상황적으로 시진핑 체제가 등장한 이후“한반도 비핵화와 대량살상무기 확산 반대를 명시적으로 밝힌 상태(박근혜정부의 대중특사단과의 베이징 접견시)”에서 행한 북한이 설날을 틈타 행한 북핵실험을 예외로 둘 수 없었다. 다섯째, 중국의 핵실험은 시진핑 체제의 일종의 가이드 라인을 넘어선 것으로 간주했고 김정일의 행동은 김정일 시기의 전략적 자세와는 다르다고 인식했다. 여섯째, 북한의 제3차 핵실험은 과거와는 성격이 변화하고 있다고 인식했다. 즉 북한이 핵의 공포를 이룬 상황에서 한반도 저강도(low level)분쟁의 발생할 가능성이 있고 이것은 중국의 대한반도 정책목표에 차질이 발생할 수 있다는 점이다. 일곱째, 중국의 한반도정책의 전반적인 조정(한반도 전체를 전략적 자산으로 보는 등거리외교)을 앞두고 일종의 ‘선긋기’를 시도한 측면이 있다.

## □ 중국의 대북정책 조정의 한계

○ 중국은 북한의 행동에 대해 불만을 제기하고 대북공조에 적극적으로 참여하면서도 명확한 대북정책에 대한 방향전환을 시도하지는 않는 않았다. 첫째, 핵실험으로 인해 핵능력을 시연한 북한에 대해 비핵화를 강제할 수단이 여전히 크지 않다. 대중국 의존도가 높은 원유공급을 중단하고 식량지원을 줄이면서 북한을 압박할 경우 발생할 북한체제의 불안정, 압박에 대한 북한의 대응으로 인한 한반도 위기상황을 중국이 원치 않고 있다. 둘째, 중국이 영향력을 사용하면 영향력이 사라진다는 이른바 ‘영향력의 딜레마’를 학습했다는 점이다. 이런 점에서 중국은 미국이 움직이지 않는 한, 중국이 먼저 움직이지 않을 것이라는 점이다.(※ 2006년 제1차 핵실험 당시 중국은 ‘제멋대로(悍然)’라는 거친 표현을 쓰고 역사상 처음으로 안보리의 대북제재 결의안에 참여했지만, 그 결과는 중국이 배제(China passing)된 베를린 합의로 나타났다. 이에 따라 중국은 2009년 제2차 핵실험 이후 유엔의 제재결의안에 찬성했음에도 불구하고 북핵문제와 북한문제를 분리하거나 핵과 변화를 분리해 접근했다) 셋째, 중국은 북핵실험을 비판적으로 접근하고 있으나, 이를 계기로 미국의 동아시아 진출이 본격화되는 것을 동시에 우려하고 있다. 이런 점에서 중국은 북핵문제의 기저에는 정전상태의 적대관계가 있다는 인식이 남아있고 평화문제에 대한 포괄적인 접근이 필요하다는 점에서 근본문제의 동시해결이 필요하다는 인식을 가지고 있다.(※중국은 북한이 미국을 불신하는 한편 미국에 대한 공포를 지니고 있기 때문에 북미관계의 정상화를 통한 평화체제가 북한의 생존과 직결되어 있다는 점을 일정하게 수용하고 있다) 그리고 시진핑체제 들어 한미동맹, 미일동맹, 지역미사일 방어체제에 대한 경계심을 보이고 있는 점을 주목할 필요가 있다. 미중정상회담에서 “태평양은 미중을 포괄하기에 충분하다”는 말도 미국의 아시아정책에 대한 불만을 드러낸 것으로 볼 수 있다. 넷째, 최근 북한이 모든 카드를 소진한 상태에서 전개될 수밖에 없는 대화국면을 예상하고 이때 주도권을 잃지 않고자 하는 의도를 가지고 있다.

○ 이런 점에서 최근 언론에서 보도된 학습시보 부편집(副編審) 덩위원(鄧聿文)이 *Financial Times*에 기고한 “중국은 북한을 버려야 한다”<sup>1)</sup>는 글을 필두로 중국내 반복여론이 재생산 되고 있다.(뤄위안 장군, 추수룽 교수, 선딩리 등 등등) 이러한 흐름이 2011년 중국내 대북정책에 대한 새로운 변화(북한을 과도하게 감싸고돌아 미중관계와 한중관계의 부담을 초래하지 말아야 한다)는 흐

1) Deng Yuwen, "China Should abandon North Korea" *Financial Times* (Feb. 27, 2013)

름을 반영하고 있지만, 전반적으로는 과대대표되고 있다고 볼 수 있다. 이를 2009년 7월 이전의 중국학계의 대북문제에 대한 백화제방(百花齊放)의 국면과 비교해 보면 유사한 점이 발견된다.(2009년 7월 직전 북핵문제나 북한문제나에 대한 뜨거운 토론이 이루어진 시점을 상기해보자) 지금도 북핵실험과 도발행위로 나타난 상황에서 중국의 대북불신이 강하고 여기에 시진핑 체제 외사영도소조(주석-총리-부주석-국방부장-외교담당 국무위원-외교부장)가 열릴 수 있는 시점이라는 점에서 다양한 견해가 표출되는 경향이 있다. 요컨대 이러한 흐름이 중국정부의 입장을 일정하게 대변하기 보다는 과대대표된 측면이 있다.(환구시보의 출렁이는 보도태도도 함께 보자).말하자면 새로운 미중관계의 변화와 한반도에서의 양국간 중첩(intersection)의 확대 등 지정학적 트랩에 의해 움직이는 중국의 대북정책이 근본적(질적)으로 변화하는 중이라고 보기는 어렵다.

○ 다만 중국이 “한반도의 평화와 안정”이라는 원칙을 보여주었다면 점차 양자관계나 북핵 자체에 얽매이지 않는 좀 더 ‘자유로운 태도(輕鬆感)’을 보이고 있다. 시진핑 주석이 최용해의 면담에서 “어떤 상황에서도 비핵화 목표를 달성해 한반도의 평화와 안정을 이뤄야 한다”고 밝힌 것은 비핵화 자체가 중국의 국가이익 그 자체에 중요하다는 것을 강조한 것으로 볼 수 있다. 중국언론이나 외교부 대변인들의 발언에서 기존의 한반도 3원칙(한반도의 평화와 안정, 한반도 비핵화, 대화와 협상을 통한 해결)이라는 원칙의 우선순위를 바꾼 것(한반도 비핵화, 한반도의 평화와 안정, 대화와 협상을 통한 해결)도 새로운 세계질서 속에서 북핵문제를 접근하기 시작했고 이런 점에서 북핵의 성격이 변한 상태에서 비핵화의 중요성을 강조한 것으로 보인다. 좀 더 적극적으로 해석하면 향후 한반도의 지정학적 가치에 대한 기대치를 낮추고 새로운 한반도 균형정책을 모색하는 과정으로 볼 수 있다. 이런 점에서 중국의 대북정책은 일종의 ‘진화과정’에 있다고 볼 수 있다. 중국은 향후 북중관계의 위상설정, 대북지원의 방식과 규모, 국경에서의 경제협력 등 가용한 모든 카드를 올려놓고 검토할 것이다. 다만 중국의 대북한 설득과 압박은 양국관계의 특수성과 지정학적 이해를 고려한다면 공개적 겁주기 보다는 비공식적, 비공개적 방식으로 이루어질 가능성이 크다. (※왕자루이와 한국국회대표단과의 내용에서 밝힌 북중관계가 ‘일반적인 관계’라는 말은 중국의 전통적인 유대가 약화되는 것을 의미하지만 특별히 새로운 내용은 아니며, 때로는 일반관계라는 용법은 중국의 대북한 영향력 사용의 한계를 드러낼 때 사용하기도 한다)

## □ 대화국면의 해석

○ 북한의 행동변화는 일정하게 중국과의 관계(압박이든 교감이든)속에서 작동하고 있다. 최근의 국면도 중국의 입장(\*한반도 비핵화 원칙견지, 김정은체제의 궤도이탈에 대한 비판이라는 측면과 북중간 전략대화과 비공식적 지원, 중조우의의 강조, 시진핑주석 생일축전, 중국을 고려한 북미대화 제의 등)과 북한의 입장(\*김정은 체제의 공고화, 북핵실험을 통한 핵무기능력 시현, 한미중의 비핵화 의지 확인, 한중관계의 전략적 소통기제 확대 등) 사이에서 나타난 국면으로 볼 수 있는 데, 이러한 북한의 대화공세에는 일정하게 중국역할론이 주효했다고 볼 수 있다.

○ 우선 북한은 한미중이 비핵화에 대한 인식에 도달한 상태에서 이를 현실로 수용하고 외교적 인센티브를 찾고자 했다. 다만 방법론에 대한 차이는 있다. 북한이 9.19 공동선언의 수준으로 돌아올 가능성은 있지만, 한미일이 요구하는 '+α'에 대해서는 유보적인 태도를 보일 것이다. 중국은 이 문제를 해결하기 위해 6자회담 이외의 다른 유효한 대안이 있는가를 묻고 있다. 중국은 6자회담 내의 다양한 양자, 다자의 대화들을 운용하면서 한반도의 비핵화에 이를 수 있다고 본다. 6자회담의 의제도 북일, 북미관계정상화와 같은 포괄적 협상의 여지가 있다고 본다. 이것은 양자대화의 다층화를 통해 중국주도의 북핵해결 해결방식에 제동을 걸고자 하는 미국의 입장과는 차이가 있다.

○ 중국은 북한의 잇단 도발에 대한 불쾌감, 한중정상회담과 미중정상회담 등의 국면에서 북한과의 '거리두기'를 시도했지만, 한반도 비핵화(북한 비핵화가 아닌)를 대화를 통해 해결하고자 하는 의지를 강조했다. 다만 중국은 김정은 체제가 핵보유국을 헌법에 명시하고 핵과 경제발전의 병진노선을 일거에 폐기하기 어려운 상태에서 시간이라는 변수(\*북핵문제가 20년의 성공과 실패를 하에 반영하고 있다는 점에서 일거에 해결할 수 없고, 평화체제구축=평화보장이 아니라는 점에서 시간이 필요하다고 보고 있다). 따라서 중국이 선택할 수 있는 최대치는 국제공조에 참여해 북한에 대한 대북압박 강도를 높이고 그 비용을 감내하는 것이고, 최저치는 현상을 유지하면서 상황을 이력저력 관리(muddling through)하는 한편 미국의 대북인식(mind set)을 변경해야 한다고 주장하는 것이다. 이런 점에서 한중정상회담 이후의 북중정상회담은 지금부터 항상 살아있는 카드라고 볼 수 있다.

## □ 한국에 대한 합의

○ 2008년과 2010년의 두 차례 미국의 금융위기가 가져다준 동아시아 질서는 기존의 구조-행위자관계의 성격을 변경시켰다. 미중간 협력과 갈등이 반복되면서 한반도문제에 대한 미중간 이익의 중첩도가 높아졌고, 이 과정에서 한반도문제, 북한/북핵문제가 새롭게 포착되었다. 복기해보면 이런 점에서 한미관계의 강화와 한중협력을 강화시켜 북한을 변화시키겠다는 MB정부의 외교정책이 많은 한계를 드러낸 것은 이러한 질서변화의 성격을 나이브하게 읽었기 때문이었다. 따라서 미중정상회담 이후 미중관계의 변화에 따른 새로운 하위국제질서의 성격을 다시 읽어볼 필요가 있고 그 핵심은 한국역할론을 강화하여 중국역할론을 유인하는 선순화구조에 진입하는 것이다. .

○ 최근 중국의 변화의 하나는 한국 자체의 전략적 가치를 존중하는 것이다. 이것은 한중정상회담을 통해서도 나타날 것이다. 전략적 소통의 다양화와 심화, 한반도 신뢰프로세스의 지지 등 이익의 공유점을 넓혀가고자 할 것이다. 다만 중국은 한중관계 발전이 북한문제를 해결하는 부속적 결과가 아니라, 자연정치학의 독립적인 변수로 만들기 위해서는 한중관계를 한미관계와 대등하게 고려할 것을 요구할 수 있다. 이런 점에서 중국의 부상이 가져온 힘의 변화를 읽고 지역협력을 위해서는 대담한 구상이 필요하다. 동북아 평화협력 구상만으로는 전략적 지혜를 발휘하기 어렵다.

○ 한국도 모든 카드를 책상에 올려놓고 대북정책을 점검할 필요는 있다. 그러나 재래식무기체제의 강화는 핵공포를 극복할 수 없고, 한국의 핵무장도 국제사회에서 수용될 가능성이 없으며 체제전환과 같은 강경한 대북정책도 국제정치적 파장을 고려한다면, 현실의 정책으로 선택하기는 어렵다. 확장억지 전략의 일환으로 전술핵 도입, 동북아 미사일방어체제 편입 등도 국제정치적 조건, 경제적 부담으로 감내하기 힘들다. 따라서 새로운 협상을 통해 북한의 도발을 억제하고 한반도 비핵화에 이르는 것은 오답제거의 결과이다.

○ 한중 양국 새 지도부가 특사단을 상호 교환하여 신뢰를 쌓고, 중국이 북핵실험 정보와 최용해 방중을 한국정부에 사전에 알렸으며, 남북간 당국회담의 개시와 무산의 경과를 중국에 알리면서 한중협력의 가능성을 연 것은 좋은 신호이다. 그러나 방식은 한-미-중 공조가 아니라 한미공조와 한중협력을 동시에 추진하되, 북핵과 북한문제에 대한 중국의 정치적 공간을 확보해 줄 필요도



있다. 우리 스스로 국제질서의 판을 돌리는 것이 어렵다면, 우리의 핵심이익을 존중받고 한국역할론을 통해 외교적 공간을 확보해야 한다. 협력과 갈등이 동시에 출현하는 한반도정치의 패러독스는 일거에 극복되기 어렵다면, 효과적으로 관리하여 위험도를 낮추는 동태적인 과정으로 접근할 필요가 있다. 이런 점에서 천하가 돌아가는 곳은 같되 길이 다르며, 이르는 것은 하나지만 백 가지 생각이 있다(天下同歸而殊途, 一致而百慮)'는 공자의 말을 새길 필요가 있다.

## 북·미관계의 현황과 전망



박 영 호  
(통일연구원)

### I. 박근혜-오바마 정상회담 결과와 한반도 주변 동향

#### 1. 박근혜-오바마 정상회담 결과

- 박근혜 대통령-오바마 대통령 간 한·미 정상회담(2013.5.7)에서 북핵문제 등 한반도 정세와 양국 관계 현안을 논의하고 ‘한·미동맹 60주년 기념 공동선언’을 채택
  - 한·미동맹은 아·태지역 평화와 안정의 핵심 축(linchpin)으로 기능
  - 확장 억지와 재래식·핵전력 등 모든 범주 군사적 능력 사용을 포함, 미국의 확고한 대한(對韓) 방위 공약 재확인
  - 비핵화, 민주주의와 자유시장경제 원칙에 입각한 평화 통일에 노력
  - 한반도 신뢰프로세스 등을 통해 북한이 국제사회의 의무를 준수토록 하고, 한반도 평화와 번영 증진에 지속 노력
  - 북한 비핵화 달성을 위한 확고한 의지 표명, 북한이 국제적 의무와 약속을 이행하도록 노력, 북한이 책임 있는 국제사회 일원으로 참여하도록 유도
  - 북한의 미사일 위협에 대한 공동 대응 노력, 정보·감시·정찰 체계 연동을 포함한 포괄적이고 상호운용 가능한 연합방위력 지속 강화
  - 북한 당국에 주민들의 생활여건 향상을 위한 투자와 개선 노력과 기본적 인권 존중 촉구
  - 한·미동맹이 포괄적 전략동맹에서 동북아와 범세계적 문제까지 함께 협력하

는 '글로벌 파트너십'으로 발전

- 박근혜 대통령은 상하원 합동회의 연설(2013.5.8)을 통해 ▲한반도 평화와 통일 기반 구축, ▲동북아 지역 평화협력체제 구축, ▲지구촌 평화와 번영에 기여 등 한·미동맹 3대 비전을 제시
  - 한반도 평화정착과 평화통일 기반 구축을 위해 한반도 신뢰프로세스 견지
  - 북한 비핵화와 주민 삶의 증진 촉구
  - 비무장지대(DMZ)에 세계평화공원 조성 희망
  - 미국을 포함 동북아 국가들이 환경, 재난구조, 원자력안전, 테러 대응 등 연성 이슈부터 대화와 협력을 통해 신뢰를 쌓고, 점차 다른 분야까지 협력의 범위를 넓혀가는 동북아 다자간 대화 프로세스 시작
  - 자유, 인권, 법치 등 인류의 보편적 가치 확산, 빈곤 퇴치, 기후변화, 환경 등 글로벌 이슈에 공동대처
  
- 정상회담 후 공동기자 회견에서의 오바마 대통령과 박근혜 대통령의 모두 발언

<오바마 대통령>

- FTA의 계속 이행, 원자력협정 협의 연장, 안보동맹의 현대화 추진, 방어역량 강화와 기술 개발, 미사일 방어(MD) 등에 투자
- 2015년 (한국으로의) 전시 작전통제권 전환 작업 순조롭게 진행
- 한·미 공조는 튼튼하고 북한의 한·미 이간책은 실패
- 한·미는 북한과의 외교적 대화와 신뢰 구축을 추진할 준비가 돼 있음.
- (현 상황의) 책임은 북한에 있으며, 북한은 약속과 의무를 준수하고, 비핵화를 위해 의미 있는 조치를 취해야 함.
- 북한은 미얀마에서 벌어진 일을 주목할 필요가 있음.
- 미국의 대한 방위공약은 절대 흔들리지 않을 것

<박근혜 대통령>

- 한·미동맹이 한반도와 동북아시아 평화 안정의 핵심 축
- 한·미 포괄적 전략동맹의 발전, 글로벌 파트너십 강화
- 북한의 도발 위협 결코 용납하지 않고, 북한의 고립만 초래할 것
- 북한의 핵과 재래식 무기 위협에 대한 억지력 지속 강화, 전시작전통제권 전환은 한·미 연합방위력을 강화하는 방향으로 준비·이행

- 북한의 '9·19공동성명' 및 유엔안보리 결의 등 국제의무 충실 준수 촉구
- 북한의 핵무기와 경제건설 병행은 결코 성공할 수 없을 것. 북한이 국제사회의 책임 있는 일원으로 변화한다면 국제사회와 함께 지원할 용의
- 한반도 신뢰 프로세스 이행을 비롯한 다각적 노력을 통해 북한이 올바른 선택을 하도록 한·미 양국이 공동 노력
- 한·미 원자력협정이 선진적·호혜적인 방향으로 개정돼야 한다는데 공감

## 2. 한·미 정상회담 이후 한반도 주변 동향

### □ 일본 아베(安倍晋三) 정권의 이치마 이사오(飯島勳) 북한 파견

- 일본의 이치마 이사오 특명담당 내각관방 참여(총리자문역)가 5.14~17일 간 방북, 북한 측과 일본인 납치자 귀국 문제, 북·일 수교 협상 재개, 식민지 배상 문제 등에 대해 협의
  - 아베 정권은 방북 목적이 일본인 납치자 문제 해결이라고 주장하나, 이치마는 사실상 총리의 '특사'로 김영남 최고인민회의 상임위원장, 김영일 노동당 국제비서와 면담
  - 아베 신조 총리, 스가 요시히데(菅義偉) 관방장관 등 북·일 수교 교섭 재개 가능성 언급
  - 이치마는 경매 상태에 있는 조총련 중앙본부 건물의 조총련 계속 사용 배려를 일본인 납치자 문제 해결의 교섭 조건으로 활용
- 아베 정권의 이치마 북한 파견은 국내정치적 목적을 위한 것이지만, 아베 정권 출범 후 헌법 개정 추진 등 '극우'화 성향을 보이면서 한·중과 영토, 과거사 문제 등으로 갈등을 일으키고 대북한 국제공조의 틀에서 벗어나 독자적인 행보를 노정
  - 북핵문제 해결을 위해서는 미·중, 한·중, 한·미·중, 한·미·일 등 양자 및 3자 등 다자협력의 강화가 필요하나 일본의 독자적 행동은 새로운 갈등 요인으로 작용
- 한·미 정책공조 강화 및 한·미와 중국의 협력 증대로 외교적 압력을 받는 북한의 입장에서는 일본과의 관계 진전을 통해 대북 국제 압박연대에 문제를 유발하면서 외부 경제자원 동원의 수단으로 활용하려는 의도

□ 김정은 특사, 최룡해의 방중 및 북·중 전략대화 개최

- 북한의 당정치국 상무위원 겸 군총정치국장 최룡해 일행이 국방위원회 제1위원장 김정은의 특사 자격으로 2013.5.22~24일 간 방중, 왕자루이(王家瑞) 대외연락부장, 리우원산(劉云山) 정치국 상무위원 겸 서기처 서기, 판창룡(范長龍) 당중앙군사위 부주석 등과 면담, 24일 인민대회당에서 시진핑(習近平) 국가주석 겸 당총서기를 면담하고 김정은의 친서를 전달
  - 최룡해는 리우원산과의 면담에서 중국의 ‘건의’를 ‘수용’하는 방식으로 대화 복귀 의사 피력
  - 시진핑과의 면담 시 최룡해는 ‘6자회담을 포함 각종 형식의 대화’를 원한다고 표명
  - 시진핑 국가주석은 ▲비핵화목표 불변, ▲한반도 평화와 안정, ▲대화를 통한 문제 해결 원칙을 강조하면서 북한에 대해 적극적 행동을 할 것을 촉구
  - 그러나 북한의 대화 의사 표명은 북한 ‘비핵화’ 논의를 위한 대화를 의미하는 것이 아니었으며, 최룡해 일행의 귀환 직후 북한은 ‘핵무력건설과 경제건설 병진노선’을 재강조
  
- 북한은 ‘핵무력건설과 경제건설 병진노선’을 추진하기 위해 내부 자원의 전면적 동원뿐 아니라 외부 자원(자본, 기술 등) 동원이 필요하며, 이를 위한 외적 환경의 조성을 위해 최룡해를 특사로 파견
  - 2012. 12 장거리로켓 발사 이후 전개해왔던 군사적 공세가 한·미의 강력하고 단호한 대응, 중국의 대북 국제제재 연대 동참 등으로 북한의 의도대로 전개되지 않은 상황에서 국제적 압력을 회피할 계기가 필요
  - 중국 시진핑 정부의 대북정책이 과거의 ‘혈맹관계’로부터 ‘정상적 국가관계’로 서서히 변하고 있는 상황에서 중국과의 관계 개선을 통해 탈출구 마련을 의도
  - 중국은 미·중 정상회담을 앞두고 시진핑 주석의 ‘신형대국관계(新型大國關係)’ 구상을 미국에 요청하는 상황에서 북핵문제에 책임 있는 대국으로서의 역할 수행이 필요
  
- 2013. 6. 19 북한 김계관 외무성 제1부상과 중국 장예쑤이(張業遂) 외교부 상무부부장 간 첫 전략 대화 개최
  - 김계관, “조선반도 비핵화가 김일성과 김정일의 유훈이라면서 6자회담을 포함 어떤 형태의 회담이라도 참가, 관련국과 대화하기를 원한다”고 말했다고

## 중국 외교부가 홈페이지에 공시

- 2013. 4월말까지 일련의 군사위협 공세로 위기를 고조시킨 후, 한·미 및 미·중 정상회담 등으로 북핵문제에 대한 한·미·중 3자 협력이 형성·증대되는 상황에서 대화로의 국면전환을 위한 대화전술 전개

## □ 오바마 대통령-시진핑 국가주석 간 미·중 정상회담

- 2013. 6. 7~8일(미국 캘리포니아 란초미라지) 열린 미·중 정상회담에서 북핵문제가 중요 의제로 논의되었고, ① 북한의 핵무기 보유 불인정, ② 북한 비핵화 목표 재확인, ③ 유엔안보리의 대북제재 이행 등 비핵화 목표 달성을 위한 양자 공조 강화가 합의되었으며, 특히 중국이 북한 비핵화와 관련 미국의 목표와 입장과 동일하다는 점을 강조
  - 양제츠(楊潔篪) 중국 외교담당 국무위원, 북핵문제 관련 미·중 정상 간 같은 입장과 목표를 갖고 있음을 강조
  - 동시에 중국은 6자회담 등 대화의 재개를 강조
  - 그동안 북핵문제와 관련 다소 미온적 태도를 보였던 중국이 북한 비핵화를 위해 보다 강한 역지력 및 외교력을 발휘하겠다는 의미로 해석
  - 중국의 이러한 입장을 대북정책의 전략적 변화로 보기는 어려우며, 다만 대국으로서 책임 있는 역할을 수행한다는 것을 보여주면서 미국도 북한과 대화에 나설 것을 주문하는 의미
- 미·중 정상회담에서 중국은 북한의 경제구원자이자 에너지제공자로서 북한의 김정은을 굴복시킬 지렛대를 어떻게 사용할 것인가를 이례적으로 구체적으로 말했다고 뉴욕타임스가 보도(2013. 6. 9)
  - 중국 측이 북한의 행동 변화 전에 김정은과 직접적 관계는 없을 것임을 명확히 했다고 보도
- 6월 27일 한·중 정상회담을 앞두고 중국은 북핵문제에 대한 기본원칙의 견지와 북한의 대화 복귀 촉구 등을 통해 한반도 안정과 평화를 위해 '대국'으로서 책임 있는 역할을 수행했다는 것을 보여주었으며, 이는 한국과 미국에 대해 북한과의 대화에 복귀하라는 외교적 압력을 의미

## □ 북한의 대남, 대미 대화 공세와 한·미·중 한·미·일 정책 협력

- 중국과의 약속에 따라 북한은 남북 당국회담과 북·미회담을 제의
  - 2013. 6. 6 조국평화통일위원회 대변인 특별담화문을 통해 남북 당국 간 회담 제의
  - 2013. 6. 19 국방위원회 대변인 중대담화를 통해 북미 당국 간 고위회담을 제의
- 북한의 대남 및 대미 대화 제의는 북한의 발전 노선(‘핵보유국’ 달성 후 그에 기반하여 ‘핵·경제건설 병진노선’ 추진) 시행, ‘핵 위기고조 후 국면 전환’의 전통적 전술 답습, 한·미의 엄격한 대응 및 한·미·중 정책협력 등으로 처한 외교적 난관 탈출, 중국 측의 외교적 ‘압력’에 호응, 한국과 미국의 대화거부 시 대화 무산의 책임 전가 등의 다목적 의도
  - 그러나 대남 및 대미 대화 제의에서 북한은 한국과 미국의 입장에서 받아들이기 어려운 의제를 제안
  - 대남 의제: 개성공단 정상화 및 금강산관광 재개 문제, 이산가족문제 이외에 한국 민간단체의 왕래와 접촉, 협력사업 문제와 6.15선언 및 7.4공동성명 공동 기념문제
  - 대미 의제: 군사적 긴장상태 완화문제, 정전체제의 평화체제 전환 문제, ‘핵 없는 세계건설’문제를 포함 쌍방이 원하는 여러 가지 문제
- 한·미, 미·중 정상회담, 북중 전략대화 이후 한·미·중·일의 6자회담 수석대표 간 양자, 다자 간 실무정책 협의 진행 중

## II. 오바마 행정부의 동북아 전략<sup>2)</sup>

- 오바마 대통령은 1기 정부에서 미국의 쇠퇴한 국제적 지도력 회복을 기치로 반테러, 반/비확산, 자유의 확대를 제시하였으며, 이러한 정책기조는 2기 정부에서도 유지
  - 반테러 정책기조는 이라크, 아프가니스탄전쟁의 수행으로 어느 정도는 해결 국면으로 들어섰다는 인식
- 오바마 대통령은 취임 초부터 아시아의 전략적 가치를 중시하였으며, 이러한 입장은 ‘아시아 중시(Pivot to Asia)’ 정책/‘전략적 재균형(Rebalancing)’ 정

2) 이하 II~IV절은 <북한의 3차 핵실험 이후 대북정책 추진 방향> 주제의 통일연구원 개원 22주년 기념 학술회의 ‘한반도 정세 대토론회’(2013.4.8)에서 “미국 오바마 2기 행정부의 대북정책 방향” 제목으로 발제한 내용을 수정·보완한 것임.

책으로 더욱 강화

- 한·중·일의 동북아는 미국의 안보전략에서 유럽, 중동과 함께 3대 핵심 축
- 중동지역에 대한 투자로부터 아·태지역에 대한 투자로 축의 무게 이동
- ‘아시아 중시’ 정책은 향후 10년 간 미국의 리더십과 이익, 가치를 신장시키는 국가경영의 전략적 투자처로 아·태지역을 중시

○ 특히 중국의 부상으로 미국은 중국을 견제하기 위해서도 한국과 일본의 역할을 중시하지 않을 수 없는 구조

- 한국, 일본 등 전통적 양자 동맹에 입각, 동맹국의 역할 강화와 동맹관계에 대한 공약 재확인
- 한·미동맹은 ‘21세기 전략동맹’으로 강화·발전되었으며, 박-오바마 정상회담(’13.5.7)에서 이의 진화를 평가하고 ‘글로벌 파트너십’으로 발전 합의
- 미·일동맹은 일본의 민주당 정부에서 갈등이 있었으나, 중·일 영토 갈등 부상 이후 일본에서 미·일동맹 강화 필요성 대두
- 센카쿠(다오위다오)를 놓고 중·일 간 마찰 시 영토분쟁에는 ‘중립’을 표방하면서도 센카쿠는 “미·일안보조약상의 방위대상”이라고 언급

○ 미국은 동맹국, 파트너십, 지역다자제도 등의 수단을 동원, 동아시아의 새로운 국제질서 구축을 추진하고 있으며, 이는 중국의 부상을 인정하면서도 미국 주도의 신질서 속에 선제적으로 수용함으로써 중국을 견제하려는 의도

- 중국을 ‘책임 있는 이해당사자(responsible stake-holder)’로 인정하면서 책임 부담을 강조
- 미국의 전략은 중국에 대해 책임 대국으로서 상응하는 국제 질서의 책임을 부담시키는 일종의 ‘out-sourcing’ 전략

○ 중국은 투사능력(projection power), 국제정치경제 질서의 중요 결정에 미치는 영향력, 책임을 맡을 의지와 능력 등에서 여전히 미국에 비해 상당히 부족하지만, 미국 주도의 세계질서에 도전할 수 있는 강대국으로 부상

- 오바마 1기 정부는 미·중관계 심화를 제안하고, ‘전략적 보증(strategic reassurance)’ 수준의 전략적 신뢰 구축을 강조

○ 중국은 지속적 발전을 위해 미국과의 협력을 필요로 하지만, 최근에는 막강해진 경제력을 배경으로 대국굴기(大國崛起) 전략을 구사하기 시작

- 미국의 아시아 중시(전략적 재균형) 정책을 중국을 포위·봉쇄하는 냉전적 구



상이라 비판하면서, 동시에 중국의 급부상을 우려하는 “일부 아시아 국가들의 ‘헤징’ 전략에 호응한 측면이 있는 것”으로 평가<sup>3)</sup>

- 중국은 ‘신형대국관계(新型大國關係)’ 구상으로 대응, ‘책임 있는 대국’ 역할 수행과 선의의 경쟁을 강조
- 시진핑(習近平)은 ‘중화민족부흥(中華民族復興)’을 기치로 ‘패권지향’
- 중국은 ‘소강(小康)’사회 달성을 위해 미국과의 협력을 필요로 하지만, 미국에 상응하는 ‘강대국’ 달성을 추구하며, 때때로 대외관계에서 패권적 행태를 노정

○ 미국에게 "중국은 적수(adversary)이자 잠재적 파트너(potential partner)"로서 대중 견제는 지속되나 동시에 관여정책도 2기 정부에서 더욱 강화

- 2011.1.19 오바마-후진타오 정상회담 코뮌니케는 미국이 중국을 세계문제 협의 파트너로 인정하고 중국이 아시아에서의 미국의 전통적 이익을 인정
- 2013.6.7 오바마-시진핑 정상회담은 중국의 G2 위상을 확인하고 중국의 입장에서 신형대국관계를 글로벌 리더로서의 양국 간 협력 강화를 확인

○ 요컨대 미국의 동북아 전략의 핵심은 미·중관계의 장기적 발전이며, 한국·일본 등 동맹국 관계 강화를 통해 이를 뒷받침

- 한국, 일본과의 동맹은 아시아전략의 주춧돌로, 지역 동맹국의 역할 확대를 원하며 따라서 대북정책에서 한국의 입장과 역할을 존중
- 그러나 미국의 대북정책은 미·중관계 차원에서 북한을 ‘전략적 자산’으로 간주하는 중국의 입장에서부터 영향
- 중국의 대한반도 ‘3불(不) 1무(無)’ 정책기조(전쟁 방지, 혼란 방지, 북한정권 붕괴 방지, 비핵화)는 유지될 것이나 대북정책은 중국의 국익에 미치는 북한의 행동에 따라서 변화 가능성 잠재

### Ⅲ. 오바마 1기 정부의 대북정책

○ 오바마 대통령은 반테러, 반/비확산 및 민주주의·자유의 확산이라는 외교안보 정책 기조 아래, 한·미동맹을 중시하고 ‘적국과도 대화’한다는 의지를 표명, 대화와 압력 병행 추진전략을 구사하는 대북 ‘관여’(aggressive engagement) 정책을 제시

- ‘핵태세검토보고서’(2009. 4)에서 NPT 준수 비핵국가에 대해 핵공격 또는 핵

3) 중국 사회과학원, 『아시아태평양지역청서』(2012); 『국민일보』, 2012. 1. 5 재인용.

공격위협 불사용을 공약하면서 북한과 이란을 안보보장의 대상이 아닌 국가(outlier)로 규정

- 북한은 오바마 1기 정부 출범 직후 장거리미사일 발사(2009. 4)와 2차 핵실험(2009. 5)으로 미국의 정책 추진을 제약
- ‘비핵화 없는 미·북관계 정상화 불가능’ 입장을 강조하면서 북한을 압박하고 동시에 대화도 모색하는 정책 추진: ‘전략적 인내’(strategic patience)
- ‘전략적 인내’ 정책은 북한 문제를 등한시하는 무(無)정책이라는 비판 등장
- 한반도문제에서 ‘한국 주도, 미국 지원’ 입장에서 한국의 대북정책에서의 주도적 역할 존중

○ 미국의 한반도 안보관련 최대현안은 북한 핵과 장거리미사일 문제로, 북한 비핵화 추진의 원칙적 입장을 단호하게 견지

- 북핵문제를 대량살상무기 확산방지 차원에서 인식, 검증 가능하고 되돌릴 수 없는 북핵 폐기를 목표로 하며, 합의된 약속의 철저한 이행 강조
- NPT체제 유지를 위해 북한의 핵확산 방지를 중시하나, 이미 북한은 사실상 NPT체제 바깥에서 활동 중
- 북한의 농축우라늄 핵프로그램 등장 이후 이를 차단하는데 주력

○ 오바마 정부는 북한의 약속 위반 행위에 대해서는 보상하지 않는다는 원칙적이고 단호한 입장을 견지

- 대화와 압력 병행 전략 (유엔안보리 제재 결의 이행, 양자 차원 제재)
- 대화의 문을 열어 놓았으나 북한의 공세적 대응과 군사도발에 따라 억지와 압박을 추진
- 외교적·경제적 수단을 중시하나 군사적 압박 수단도 활용

○ 오바마 1기 행정부는 포괄적 패키지를 구상한 것으로 알려졌으나 남북관계 악화, 북한의 군사적 공세 등으로 협상의 기회가 없었으며 따라서 협상의제화도 미실현

- 포괄적 패키지는 ‘주고받기 식 상호주의’ 방식으로, 북한의 검증 가능한 핵무기 프로그램 폐기 준비, 미사일 문제 해결 등에 상응 ▲ 양국관계 정상화 ▲ 평화협정 체결 ▲ 에너지 및 경제지원 등을 협의·합의·이행하는 방식
- 북한의 ‘살라미 전술’을 차단하려는 협상 방식

○ 오바마 정부는 북핵문제를 비확산 차원에서 관리하면서 단·중기적으로 김정은

체제의 안정성 여부를 주시하면서 북한체제의 급격한 변화 가능성에 대하여도 대비

- 북핵문제 해결을 위한 협상 틀로는 6자회담을 계속 활용한다는 입장 견지
  - 미·북 대화는 6자회담 재개 유인의 수단
  - 핵 포기를 유인하기 위해 북한이 원하는 관계정상화, 정전협정의 평화협정 대체 등 현안 논의의 가능성 제시

#### IV. 오바마 2기 정부의 대북정책

- 오바마 대통령은 재선 후 첫 아시아순방 시 방문한 미얀마에서 북한이 핵개발을 포기하고 개혁·개방에 나서면 기꺼이 도울 것이라고 ‘미얀마 방식’을 제안(‘12.11.19)하였으며, 한·미 정상회담 공동기자회견(‘13.5.7)에서도 북한에 대해 미얀마모델을 볼 것을 다시 강조
  - 오바마 대통령의 기본 인식인 적과도 대화하겠다는 적극적 관여(aggressive engagement)정책의 재천명
  - 오바마 정부는 “국제규범 준수 시 정치·경제적 이익을 얻을 것이고, 그렇지 않을 경우 고립 심화 등 결과에 대한 책임을 떠안아야 한다”는 선택지 제시(국가안보전략보고서, 2010)
  - 이러한 입장은 오바마 대통령의 2013년 연두교서(2.12)에서도 “핵실험 같은 도발행위는 고립을 더 심화시킬 것이고, 국제사회의 의무 이행 시 안보와 번영을 가져올 것”이라고 재확인
  - 기본적으로 관여정책 지지자인 존 케리 국무장관도 대화를 중시하지만 북한의 공세적 도발행위에 대해서는 단호한 대응 및 압박 입장
  - 척 헤이글 국방장관, 톰 도닐런 국가안보보좌관, 존 브레넌 CIA국장 등 대북정책 관련 최고위급 정책결정자들은 북한의 핵무기 및 장거리미사일 개발과 관련 단호한 대응에 공통 입장
  
- 톰 도닐런 국가안보보좌관의 대북정책 4원칙<sup>4)</sup>은 미국의 기존 입장을 재확인하고 있으며, 그는 오바마 대통령의 미얀마(버마) 방식을 재강조
  - 첫째, 한·미·일의 긴밀하고 확장된 협력은 한반도 안정화와 비핵화에 필수
  - 둘째, 북한의 나쁜 행동에 대한 보상 거부

---

4) Tom Donilon, “The United States and the Asia-Pacific in 2013” An address at the Asia Society, New York, March 11, 2013.

- 셋째, 미국 본토와 동맹국 방어에 대한 공약을 분명하게 재확인
  - 넷째, 미국은 북한이 더 좋은 길을 선택하도록 계속 독려
- 글린 데이비스 북한정책특별대표도 북한의 도발 행위에 대한 제재 강화를 강조하면서, “대화를 위한 대화를 하지 않을 것이며, 북한의 핵프로그램을 해결하기 위한 진정한 협상을 원한다”고 강조<sup>5)</sup>하고 미국의 기본 입장을 표명
- 첫째, 비핵화 달성을 위한 약속과 의무를 준수할 준비가 되어있는가 보아야
  - 둘째, 북한을 핵보유국으로 받아들이지 않을 것
  - 셋째, 북한이 나쁜 행동을 하지 않는 것에 대해 보상하지 않을 것
  - 넷째, 북한의 단순 대화 복귀에 보상하지 않을 것
  - 다섯째, 남북관계와 인권의 지속적 개선 없이는 미·북관계는 근본적으로 개선되지 않을 것
  - 여섯째, 북한의 이웃국가들에 대한 도발을 관용하지 않을 것
- 상·하원의 청문회(2013.3.5 및 3.7) 등 여러 계기를 통해 현재 미국에서는 협상론, 압박 강화론, 특사 파견론, 6자회담 복원론 등이 제안되고 있는 상황
- 협상론: 디트라니(Joseph R. DeTrani)는 남북한 및 미·중 4자회담 제안, 보스워스(Steven Bosworth)는 6자회담을 통한 대북 포괄적 관여 주장
  - 압박 강화론: 애셔(David L. Asher), 조셉(Robert G. Joseph), 리(Sung-Yoon Lee)는 핵무장한 북한정권은 더 큰 위협 제기 등 이유로 억지력 강화 및 외교·경제 압박 수단의 추가 강구 등 압박 강화를 주장
  - 리비어(Evans J.R. Revere)는 오바마 대통령을 대변하는 특사의 평양 파견을 통해 북한의 진의 파악을 주장
  - 6자회담 복원론: 쇼렌스틴 아·태연구소(Shorenstein Asian-Pacific Research Center, Stanford University) 보고서는 6자회담 복원 및 6자회담 틀 안에서 남북한 및 미·중의 4자 소위원회 구성을 제안
- 오바마 2기 정부는 국내경제 회복, 재정적자 완화, 무역적자 완화를 위한 중국과의 통상 갈등 문제 등 경제문제의 해결에 우선 역점을 둘 것이고, 북한의 군사위협 공세가 지속되는 상황에서는 압박 수단을 사용하되 대화의 문은 열려 있다는 입장을 견지

5) Glyn Davies, “U.S. Policy Toward North Korea” Testimony before Senate Foreign Relations Committee, March 7, 2013.

- 북한의 장거리로켓 발사(2012.12) 및 3차 핵실험(2013.2) 이후 전개된 군사적 위협공세에 B-52, B-2, F-22 같은 전략폭격기 및 전투기와 핵 잠수함 등 첨단 무기 배치 공개 및 MD 강화 등 증대된 억지력으로 북한을 압박
  - 미국의 대북 억지력 강화는 북한의 3차 핵실험 이후 대두되고 있는 한국 사회 내 ‘독자 핵개발론’ ‘전술핵 재배치론’ ‘전시작전통제권 전환 재연기론’ 등 ‘독자 행동’ 관련 요구 증대를 자제시키려는 대한민국 확장억지력의 신뢰도 (credibility) 제고를 동시에 겨냥
- 북한은 사회주의헌법에 ‘핵보유’ 명시, 장거리로켓 발사, 3차 핵실험, ‘핵무력 건설+경제건설 병진’ 정책 채택(2013.3.31), 영변핵시설 재가동 선언(4.2) 등 핵보유국으로서의 전략을 본격 추진하고 있으며, 이에 따라 미국의 대응도 억지를 강화하면서 관여정책을 추진하는 방향으로 전개될 것으로 예상
  - 오바마 행정부는 비핵화가 미국의 목표임을 재차 확인하고 있으며, 단기적으로는 단호한(tough) 대북 입장을 유지하면서 위기의 악순환으로 군사적 충돌이 발생하는 것을 방지하는 사태 관리를 중시할 것으로 전망
    - 북한의 ‘핵보유국 지위’ 주장은 절대 수용 불가
    - 미·중 정상회담(2013.6.7) 관련 브리핑에서 도널던 국가안보보좌관은 “북한과 대화 또는 협상을 하려면 북한의 진정성 있는 비핵화 조치가 선행되어야 한다”고 기존 입장을 재강조
  - 북한이 9.19공동선언, 2.13합의 등을 파기하고 비핵화로부터 핵군축으로 전략을 전환한 상황에서 북핵문제 해결 논의를 위한 6자회담 틀에 근본적인 문제가 발생하였으며, 이에 대한 정책 재검토가 필요한 상황
    - 북한 비핵화를 위한 대화·협상의 틀인 6자회담은 계속 견지할 것이지만, 북한의 핵무기 증강 전략 공식화에 따른 정세 평가 등 새로운 해법 모색을 위한 한·미 협력 등 관련국과의 정책협의 우선
    - ‘6자회담을 포함 각종 형식의 대화’와 관련 북한의 비핵화 입장이 명백해져야 6자회담 재개나 북·미 대화의 재개가 가능
  - 전반적인 미국의 대북정책은 북한의 핵전략, 특히 비핵화에 대한 입장 확인과 최근 군지도부의 수시 교체 등 김정은 정권의 안정성 등 정세 판단 필요성과 국내경제회복 우선정책 등에 따라서 상황을 관리하면서 대안을 모색하는 ‘전략적 인내’ 정책이 당분간 지속될 것으로 예상

- 척 헤이글 국방장관은 “북한이 핵능력과 미사일 운반 능력을 보유”하고 “최근 북한의 일련의 행동은 한국과 일본 등 동맹국의 이익에 실질적이고 분명한 위협”(4.3, 국방대학교)
  - 한·미 정책조율을 통해 한국이 정책 이니셔티브를 취할 것을 기대하며, 한·미 정상회담('13.5.7) 이후 실무 정책협의
- 오바마 대통령은 2013. 6. 21 의회에 보낸 통지문을 통해 북한이 미국에 '비상하고 특별한 위협(unusual and extraordinary threat)'이 되고 있다면서 '국제비상경제권법'에 따라 북한을 향후 1년간 더 '국가비상(national emergency)' 대상으로 지정, 이에 따라 기존 대북 경제제재 조치의 효력 지속 유지
- 특히 오바마 대통령은 “북한이 무기를 확산할 위협이 있다”며 “북한의 행동과 정책은 지속적으로 미국의 국가 안보 및 외교정책, 경제에 특별한 위협이 되고 있다”고 강조
  - 미국의 양자 차원 대북제재는 북한의 테러지원국 명단 제외(2008. 6) 이후에도 적성국교역법, 국제비상경제권법 등에 따른 제재를 유지하고, 북한의 핵실험, 천안함 폭침, 연평도 포격 등에 따라 새로운 행정명령으로 대북제재를 강화
- 북한이 핵능력 증대·강화 전략을 명백히 선언한 상황에서 '비핵화' 차원의 6자 회담은 현실적으로 동력이 낮아진 상태이며, 대북 압박에서 중국의 적극적 협력을 유인하지 못하는 한 미국의 '국제규범 준수 또는 고립 심화'라는 양자 선택지를 기반으로 한 정책 추진은 어려움이 있을 것으로 전망
- 현재 미국 조야에서 북한에 대한 강압의 목소리가 높으나, 위기 상황이 지나고 대화 국면이 전개되면 '先 비확산, 後 비핵화' 논리가 정책 선택지로 제시될 가능성 증대
  - 일부 정책서클에서 북핵문제의 '전략적 관리(Strategic Management)' 제안
  - 단·중기적 차원에서 북핵 상황이 더 악화되지 않도록 북한을 '관리' 하면서, 비핵화를 장기적 목표로 접근하자는 전략 구도
- 따라서 북한의 핵능력 증대를 우선 억지하면서 세계적 차원의 비확산 정책에 대한 도전을 방지하고 북한을 협상의 틀로 유인하기 위해 비핵화, 관계 정상화, 정전협정의 평화협정 전환문제, 에너지·경제지원문제 등을 포괄적인 협상의제로 하는 다자 틀 속의 양자 대화를 추진할 가능성도 불배제

## V. 북·미관계 전망

- 최룡해의 방중 이후 북한은 ‘비핵화’를 다시 언급하기 시작했으나 북한 비핵화가 아닌 ‘조선반도의 비핵화’를 강조하면서 북한의 비핵화를 향한 진정성 있는 행동을 보여주어야 한다는 미국의 입장을 강력하게 비난
- 북한은 ‘핵보유국’ 자신감 확보를 기반으로 대외관계 활동을 강화해나갈 것이며, 역점은 역시 대미관계 개선
  - 대서방 및 기타 외교활동은 대미관계 정상화를 압박하고 지원하는 국제적 환경 조성 차원에서 추진
  - ‘경제건설과 핵무력건설 병진 노선’의 추진을 위해서 외부로부터의 자원 유입이 필수적
  - 그러나 핵능력 증강을 추진하면서 경제건설을 추진하려는 전략에 대해 한·미 등 국제사회가 수용하지 않을 것이며, 따라서 ‘비핵화를 향한 구체적 행동’을 요구하는 미국의 입장을 수용할 수 있는가의 여부가 향후 북한의 대외관계 개선의 관건
- 오바마 2기 정부의 정책우선은 국내경제 회복, 재정적자 해소, 중국과의 통상 갈등 완화 등 경제문제가 될 것이고, 북핵문제는 상황 악화 방지를 우선하면서 국제적 제재연대와 외교적 압박을 통해 북한의 ‘비핵화’를 향한 행동 변화를 유도하려는 정책을 당분간 유지
  - 그러나 동시에 대화 입장도 강조
- 따라서 북·미관계는 북한의 ‘핵·경제’ 병진 추진 전략과 미국의 북한의 진정을 보여주는 행동 변화 요구 간에 접점을 찾지 못하는 한 대화 재개 상태로 쉽게 전환하기는 어려운 상황
  - 김정은은 기본적으로 ‘핵강국’의 토대 위에서 미국과 협상을 추진하겠다는 전략을 선택하고 있으며, 미국은 그러한 북한의 전략을 수용할 수 없다는 입장
- 또한 북한이 6자회담 재개를 위해 2.29합의에서 약속한 미국의 조건(우라늄 농축프로그램 중단, IAEA 사찰관 복귀, 핵 및 미사일 등 대량살상무기 시험 중단 모라토리엄 선언)을 완전히 충족시키는 데에는 여전히 한계가 존재
  - 더욱이 핵무기 포기는 사실상 불가, 정전협정의 평화협정 대체 등 북한의 의

## 제 수용을 강력 요구할 가능성 농후

- 한·미 정상회담으로 강건한 한·미의 대북정책 공조가 확인되었고 북한의 행동 변화를 요구하면서 대화의 문을 열어두는 입장을 견지함에 따라서 비핵화를 향한 북한의 의지를 구체적으로 보여주어야 미·북 정부 간 회담이 이루어질 수 있을 것으로 예상
- 북한의 핵무기 및 탄도미사일 개발은 그 자체가 한반도 및 동북아지역에서의 미국의 전략적 이익에 대한 직접적 도전으로 간주되며, 미국의 아·태지역 재균형 전략의 중요한 명분을 제공
  - 따라서 이 문제들의 궁극적인 해결을 향한 일정한 정도의 진전이 기대될 수 없는 한 북·미관계의 진전은 난망할 것으로 전망
- 북한은 미국이 대북 '적대시' 정책을 지속적으로 전개해왔고 그것이 북한의 핵무기 개발의 이유이며 따라서 미국의 대북 적대시 정책 철폐가 핵문제 해결의 관건이라는 논리를 지속적으로 견지
  - '북·미 평화협정 체결이 미국의 대북 적대시 정책 변화의 준거'라는 북한의 입장과 대미 인식이 변하지 않는 한 북·미관계의 근본적 개선도 매우 어려울 것으로 예상