

한반도 평화프로세스 재가동 구상

이기동 국가안보전략연구원 수석연구위원
최용환 국가안보전략연구원 책임연구위원

국가전략연구 2021-6

한반도 평화프로세스 재가동 구상

발행처	사단법인 국가안보전략연구원
발행인	김기정
주소	06295 서울시 강남구 언주로 120 인스토피아 빌딩
전화	02-6191-1000 (Fax. 02-6191-1111)
홈페이지	http://www.inss.re.kr
인쇄일	2021년 9월 3일
발행일	2021년 9월 3일
편집	굿플러스커뮤니케이션즈(주)
ISBN	979-11-89781-50-7 (93340)
가격	비매품

※ 본 내용은 집필자 개인의 견해이며, 국가안보전략연구원 공식 입장과는 다를 수 있습니다.

한반도 평화프로세스
재가동 구상

이기동 국가안보전략연구원 수석연구위원
최용환 국가안보전략연구원 책임연구위원

04	1차 평화전환(2018~2019) 진단
	한미의 관여와 북한의 호응이 가져온 1차 평화전환
	한미의 관여 조건 변화와 북한의 소극적 대응에 따른 상황 답보
	한미의 관여 조건 악화와 북한의 거부적 대응에 따른 상황 퇴보
10	한반도 평화프로세스 재가동을 위한 정책기조
	한미의 관여와 북한의 유화
	한국의 역할 전환
	다자주의 접근
	대북정책 자율성
	남북관계와 한미관계의 병행발전
	북한에 대한 전략적 판단
17	2차 평화전환을 위한 실천과제
	미국의 관여 유도
	다자 관여에서의 초기 이니셔티브
	비핵평화프로세스에서 핵심이해당사자로서의 역할 규정
	미국에 대한 자율적 공간 확보
	남북관계와 한미관계의 긍정적 연계구조 형성
	북한의 요구에 대한 유연한 대응
	국제적 공감대를 위한 공공외교 강화
30	요약 및 결론

2018년 평창동계올림픽을 계기로 한반도 정세는
갈등에서 평화로 빠르게 전환되었다. 하지만 2019년
2월 하노이 북미정상회담이 결렬되면서 한반도 평화
프로세스는 답보 상태를 벗어나지 못하고 있다.
2018년의 1차 평화전환을 가져온 요인들은 무엇이
었으며, 하노이 북미정상회담 이후 이 요인들은 어떻게
변화하였는가? 그리고 2차 평화전환을 만들어내기
위해서는 무엇을 해야 하는가?

1차 평화전환(2018-2019) 진단

한미의 관여와 북한의 호응이 가져온 1차 평화전환

2012년 김정은 집권 이후 2017년 말까지 북한은 핵과 미사일 개발에 매진하였으며, 오바마 행정부는 북한의 선택폐기를 주장하면서 이른바 ‘전략적 인내’를 유지하였다. 이런 상황에서 북한은 미국 본토를 직접 위협할 수 있는 미사일 능력과 고위력 핵폭탄 실험을 강행하였고, 한반도의 핵위기는 크게 심화되었다.

2017년 북핵 위기 속에서 새로 출범한 문재인 정부는 남북관계 개선을 바탕으로 한반도 평화프로세스와 비핵화프로세스를 진전시켜 위기관리와 평화 정착의 토대를 만들어야 하는 과제에 직면하였다. 미국의 트럼프 행정부는 북한의 비핵화 진정성을 신뢰하지 않았지만, 전임 오바마 행정부와 차별성을

유지하려는 트럼프 대통령의 정치적 목적과 미중경쟁 국면에서 북중관계 이격 필요성 등이 결합하면서 북미관계 개선 필요성을 인식하기 시작하였다.

핵위기 속에 출범한 문재인 정부는 군사적 긴장이 고조되던 2017년 7월 6일 베를린선언을 시작으로 시의적절하고 적극적인 대미·대북 특사외교를 통해 본격적인 한반도 평화프로세스를 가동하고 주요 계기마다 돌파구를 마련하는 등 ‘중재자’ 역할을 담당하였다. 문재인 정부는 평화전환의 모멘텀을 적극적으로 만들어내고, 대북·대미 레버리지를 확보하는 한편, 양국의 신뢰를 이끌어내는데 성공함으로써 중재자 역할을 수행할 수 있는 자산을 확보하였다. 이것을 구체적으로 본다면 우선 평창동계올림픽을 평화올림픽으로 규정하여 북한의 참가를 적극 유도하였으며, 싱가포르 북미정상회담 전후로 활발한 특사외교를 전개하는 등 평화 국면으로의 전환을 위한 모멘텀을 주도적으로 만들어 냈다. 또한 대미 관계 개선을 원하는 북한의 의도를 간파하여, 이를 대북 레버리지로 활용하는 한편, 트럼프 대통령의 공명심을 대미 설득의 레버리지로 적절히 활용하였다. 뿐만 아니라 베를린선언에서 6.15공동선언과 10.4정상선언 이행 의지를 천명함으로써 북한의 신뢰를 얻는 동시에 한미동맹 중요성과 비핵화 필요성을 지속적으로 표명함으로써 트럼프 대통령의 기대를 확보하였다.

2017년 11월 말 국가 핵무력 완성을 선언한 북한은 2018년 신년사에서 대화의지를 피력하였다. 또한, 2018년 4월 당중앙위원회 7기 3차 전원회의에서 기존의 경제건설·핵무력건설 병진노선을 마무리하고 ‘경제건설총력집중’을 새로운 전략적 노선으로 표방하였다. 이 회의에서 북한은 △핵·ICBM 시험

중지 △핵실험장 폐기 △핵선제불사용 및 이전 금지를 자발적으로 공약함으로써 경제건설을 위한 ‘우호적 대외여건 조성’ 의지를 표명하기도 하였다. 북핵문제 진전을 통한 대외관계 개선과 경제건설을 병행하겠다는 북한의 전략은 기존의 경제·핵 병진노선에 비해 합리적인 선택으로 받아들여졌고, 간접적이지만 북한의 진정성을 보여주는 계기가 되기도 했다.

1차 평화전환 국면에서 협상은 이른바 ‘탑다운’ 방식으로 이루어졌다. 그동안 북핵위기가 반복되면서 북미 간에 형성된 고질적 불신 구조 하에서 시간과 노력이 많이 소요되는 실무협상 우선의 버팀업 방식보다는 고위급 협상을 통해 빠른 진전을 이루어낼 수 있었다. 특히 김정은 위원장과 트럼프 대통령의 지배적 지위와 독단적 리더십이 서로 조응하면서 장기간 누적되어온 현안 해결의 기회가 마련된 것이다. 존 볼튼 등 실제 미국의 대북정책 담당자들도 자신의 저서에서 트럼프 대통령의 독단과 공명심이 없었다면 북미정상회담은 성사되기 어려웠을 것임을 시사한 바 있다.

미국의 관여 조건 변화와 북한의 소극적 대응에 따른 상황 담보

하노이 북미정상회담은 ‘배드딜 보다 노딜이 낫다’는 미국의 정치적 계산과 ‘영변핵시설 폐기와 부분적 제재완화’를 원하는 북한의 셈법 사이에서 절충점을 찾지 못하고 결렬되었다. 하지만 한국은 하노이 북미정상회담 결렬 이후에도 남북관계 진전을 통한 북미관계 촉진 의지를 지속적으로 표명하였다. 미국 역시 2019년 10월 스톡홀름실무회담 개최 등을 통해 북미협상 재개를 시도하였다. 하지만 이 과정에서 한반도 상황의 구조적 변화를 지향하는 한국의

관여정책과 선거를 앞두고 상황관리에 우선 관심을 가지는 미국의 관여정책 사이에 괴리가 발생하기 시작하였다.

김정은 위원장은 2019년 4월 12일 최고인민회의 시정연설에서 남북관계와 북미관계 개선에 대한 희망과 유화정책의 여지^{연말 시한 설정}를 남겨 두었으나, 2019년 10월 스톡홀름실무협상 결렬 이후 대미 강경입장으로 선회하였다. 한미는 지속적으로 관계개선 메시지를 보냈지만 스톡홀름실무협상 결렬 이후 북한은 선^先대북적대시 정책 철회를 요구하며 협상에 나서지 않았다. 다만 김정은 위원장과 트럼프 대통령 사이의 친서외교 등 정상 간 친분에 기초한 관계는 어느 정도 유지되었다.

하노이 이후 담보 국면에서도 남북미 정상의 판문점 3자회동과 스톡홀름 실무협상 등 모멘텀이 만들어졌지만 중재자로서 한국의 주도적 역할은 감소하였다. 그 이유는 무엇보다 북미 간 직접협상이 이루어지면서 중재자로서 한국의 역할이 감소하였기 때문이다. 또한 하노이 북미정상회담 결렬 이후 한국의 중재자 역할에 대한 북한의 공개적인 비난이 시작되었다. 김정은 위원장은 금강산지구를 방문한 자리에서 직접 남북관계 단절 지시를 내리기도 하였다. 한국정부가 제안한 종전선언 카드는 미국이 호응하지 않으면서 좌절되었다. 이 과정에서 북미 모두 한국을 오해하거나 불신하는 모습을 보였다. 북한은 9.19 남북평양선언에서 영변핵시설 영구폐기 등 비핵화문제를 합의사항에 포함시켰음에도, 하노이 북미정상회담에서 영변딜이 관철되지 못하자 한국에 대한 불만을 공개적으로 토로하였다. 반면 미국언론은 ‘김정은 수석대변인’과 같은 표현을 써가며 문재인 정부가 북한의 편에 서있다는 오해와 불신을 드러내기

도 하였다.

1차 평화전환 국면에서 빠른 진전을 가져온 답다운 방식은 결렬시 수습이 어려운 한계가 있었으며, 트럼프와 김정은이라는 개성이 강한 지도자에 의존하는 문제도 있었다. 이러한 답다운 방식의 한계는 하노이 결렬 이후 두드러졌다. 북한은 대선을 앞둔 트럼프 행정부가 대북정책을 정치적 이벤트로 활용하는 등 상황관리에 치중하고 있다고 비난하면서 더 이상 이용당하지 않을 것이라고 주장했다. 반면 미국 조야에서는 두 차례의 정상회담이 독재자 김정은을 평화의 사도로 만드는 데 기여했다는 여론이 비등하는 가운데 3차 정상회담 추진에 대한 반대의견이 높아졌다.

한미의 관여 조건 악화와 북한의 거부적 대응에 따른 상황 퇴보

한국의 문재인 정부는 임기 마지막을 앞두고 평화프로세스 재가동 의지를 피력하면서 다양한 계기마다 남북관계 재개 의사를 지속적으로 표명하였다. 하지만 북한은 김여정 부부장 등이 나서 거친 대남 비난 담화를 발표하는 등 공세적 태도를 보였으며, 남북공동연락사무소 폭파·서해 표류 남측 공무원 피살사건 등이 발생하면서 남북관계 개선은 더욱 어려워져 갔다. 새로 출범한 미국의 바이든 행정부는 외교와 비핵화를 대북정책 목표로 제시하고 북한과의 외교채널 가동을 타진하였으나 북한은 대북적대시정책 우선 철회와 ‘강대강 선대선’ 원칙을 고수하고 있다.

북한은 2019년 12월 말 개최한 당중앙위원회 7기 5차 전원회의에서 자력

갱생에 기초한 정면돌파전을 표방하였다. 정면돌파전의 핵심 내용은 외부의 힘·대미관계 개선에 의존하지 말고 내적 역량을 강화하여 난국을 돌파하자는 것으로 한미의 관여에 대한 거부와 함께 북한의 대미·대남 유화정책 철회의 의미를 가지고 있었다. 2021년 1월 초 개최한 8차 당대회에서 북한은 자력갱생노선을 재확인하면서 내부동력 강화에 역점을 두는 전략적 방침을 천명하였다. 아울러 지속적인 군사력 강화를 통해 평화를 보장하고 이를 경제건설에 집중하기 위한 환경으로 삼겠다는 입장을 보였다.

남북 및 북미 관계가 퇴보하면서 중재자로서 한국의 역할공간도 축소되었다. 무엇보다 북한이 남북관계 개선에 별다른 의지를 보이지 않고 있는 상황에서 북미중재 모멘텀을 마련할 수 없었다. 2021년 7월 도쿄 하계올림픽을 모멘텀으로 삼을 수도 있었지만 코로나19 영향으로 인원통제와 규모축소가 불가피했고, 북한은 코로나19를 이유로 불참했다. 또한 중재 레버리지는 협상당사자들이 중재를 필요로 하거나 중재자가 협상당사자들이 원하는 것을 제공할 수 있을 때 확보할 수 있는데 현재는 협상당사자 간의 교착관계 때문에 그럴 수 없는 상황이다. 여기에 더하여 한국 정부의 임기말이 다가오면서 평화프로세스 추진을 위한 내적 동력 역시 감소하였으며, 바이든 행정부의 한미동맹 강화 기조 역시 북한의 대남 불신을 자극한 측면이 있다.

한반도 평화프로세스 재가동을 위한 정책기조

한미의 관여와 북한의 유화

한미의 관여와 이에 대한 북한의 유화적 태도는 평화전환을 촉진하고 진전시키는 필수 요소이다. 우선 한미의 관여는 북한의 태도를 변화시켜 원하는 목표를 달성하기 위한 방법이고, 하노이 정상회담 이후 관찰할 수 있듯이 관여를 둘러싼 한미 간 조응이 매우 중요하다. 그런데 한국의 대북 관여전략은 관계개선을 통해 중장기적으로 북한의 대외의존도를 심화시켜 대북정책 지렛대를 확보하겠다는 구조적 측면에 초점을 두고 있는 반면, 미국의 대북 관여전략은 관계개선을 통한 현상관리에 그쳐왔다. 이 같은 한미 간 대북관여 전략의 차이는 양자 간 이견으로 나타나 효과적인 관여에 차질을 초래하였다. 예컨대 미국은 9.19평양공동선언에서 개성·금강산 사업 정상화 등 교류협력 확대에 합의한 것에 대해 남북관계가 북미관계 진전을 앞서나가는 것으로 판

단한 듯하다. 실제로 9.19평양공동선언 이후 설치된 한미워킹그룹을 통해 미국은 남북관계와 북미관계 발전의 속도 조절을 시도하였다.

한미의 관여에 대한 북한의 유화정책 역시 평화전환을 위한 핵심 요소이다. 북한은 자신들의 내부전략에 부합하는 대외여건이 조성되는 경우 유화정책을 추진하지만, 한미의 대북 태도 등 대외여건을 중요한 기준으로 삼고 있다 보니 변동성이 높고 정책의 지속성이 떨어진다. 따라서 한미의 대북관여에서 신중한 접근이 요구된다.

한국의 역할 전환

앞서 검토한 바와 같이, 한국이 스스로를 중재자·촉진자 역할로 자리매김 하는 것은 한반도 비핵평화프로세스에서 우리의 지위와 역할을 스스로 제약한 측면이 있었다. 즉, 중재자로 역할하려면 협상당사자들 사이에서 모멘텀 마련, 레버리지 확보와 같은 중재 자원을 보유해야 하는 데 현실적으로 한국이 이러한 자원을 확보하는 것은 쉽지 않았다. 또한 비핵평화프로세스 협상 및 추진과정에서 스스로를 객체화하는 문제도 지속적으로 지적되어 왔다. 더구나 향후 다자주의 협상틀이 구축된다면 중재자보다는 이해당사자로서의 역할이 우리의 이해관계를 관철하는 데 적합할 것이다. 물론 한국이 핵심이해당사자로서의 위상을 갖더라도 상황과 필요에 따라 중재자 역할 수행하는 것은 언제든지 가능할 것이다.

다자주의 접근

1차 평화전환에서 북미 양자협상이 중시된 것은 과거 6자회담 실패의 교훈, 비핵평화프로세스의 핵심당사자가 북한과 미국이라는 논리 등에 따른 것이다. 하지만 북미 양자회담이 성과를 거두지 못하면서 다시 다자접근 가능성이 논의되고 있는바, 과거 6자회담의 한계와 문제점을 철저히 보완한 새로운 접근 방안의 마련이 긴요하다. 과거 6자회담이 실패한 주요 원인들은 △유관국 간의 동상이몽, 즉 비핵화 의제에 집중하는 대신 자국의 이해 관철을 더 중요시한 점, △합의 이행을 강제할 수 있는 방안의 부재, △한미일 대 북중러 구도에서 균형적이고 중립적인 지위와 역할을 수행할 중재자 부재¹ 등을 지적할 수 있다.

또한 정상회담 중심의 이른바 탑다운 방식은 정상 간 유대관계와 공통의 정치적 이해가 중요한데, 현재 북한과 미국 모두 국내정치적 부담 때문에 이러한 상황이 다시 조성되기는 어려워 보인다. 특히 북한 지도부는 하노이 정상회담에서 김정은 위원장이 모욕을 당했고, 트럼프 대통령의 정치쇼에 이용당했다고 인식하는 듯하다. 반면 미국 조야에서는 실질적인 비핵화 성과 없이 국제사회에 김정은 위원장을 능력 있고 좋은 지도자로 홍보하는 기회로 이용당했다는 비판 여론이 비등한 실정이다. 하지만 정상회담을 통한 탑다운 방식의 장점도 분명히 존재하는 만큼, 다자협상과 양자협상의 병행, 탑다운과 바텀업 방식의 효과적 배합 등 실용적 대안을 지속적으로 마련해야 할 것이다.

1 랜드연구소 보고서는 “북미 양측의 이익과 중첩되는 국익을 가진 국가들을 적절히 혼합하여 협상에 참여시키는 것도 신뢰구축에 도움이 될 수 있다”고 주장함. Rafiq Dossani, *Engagement with North Korea: A Portfolio-Based Approach to Diplomacy* (Santa Monica, Calif.: RAND 2020) p. 14.

대북정책 자율성

한국의 대북정책과 남북관계를 제약하는 3가지 주요 요소는 대북제재, 한미동맹, 정전체제 등인데, 이 3가지 모두가 미국과 직접 관련이 있다. 즉, 우리의 대북정책과 남북관계에서 미국의 입장은 핵심변수이다. 예컨대 다양한 유엔안보리 대북제재결의와 미국의 제재법규들은 남북 교류협력 확대와 북한의 대외관계를 제약하는 대표적인 요소이다. 또한 한미동맹은 한편으로는 한국의 안보를 보장하는 핵심기제이지만, 다른 한편으로는 한미 간 ‘완전히 조율된 대북전략’이나 양자정책대화^{BPD} 등을 통해 한국의 대북정책 자율성을 제한하는 요인으로 작용한다. 여기에 더하여 정전체제 역시 한반도 문제에 대한 한국의 독자적 결정권을 제한하는데, 정전협정의 관리는 유엔사령부가 담당하고 대북억지 및 전시작전통제권은 한미연합사령부가 행사하는 방식 등이 그것이다. 특히 바이든 행정부는 동맹 강화를 외교안보정책의 핵심 기조로 삼고 있어 대북정책을 포함한 다양한 이슈에서 미국의 영향력의 작용할 가능성이 높다. 또한 바이든 행정부는 다자주의를 또 하나의 핵심 기조로 삼고 있어 한국이 미국 주도의 다자주의틀에 갇힐 경우 한국의 정책적 자율성이 감소할 가능성도 배제할 수 없다. 예컨대, 바이든 행정부는 동맹과 함께하는 대북 ‘다자관여’의 중요성을 강조하고 있는바, 한미일 공조시스템 강화 가능성이 매우 높다.

하지만 동맹과 다자주의틀은 그 안에서의 한국의 위상과 역할이 어떠한지에 따라 대북정책의 효율성을 제고할 수 있는 기회가 될 수도 있을 것이다. 이를 위해서는, 한미동맹에서 한국의 대미 레버리지가 존재해야하고, 다자주의

틀에서 한국이 주도권을 행사할 수 있어야 할 것인 바, 레버리지 형성과 주도권 구상을 구체화할 필요가 있다. 결론적으로, 한미동맹과 다자주의는 한국에게 기회와 도전을 모두 부여할 것이고 한국의 대미 외교^{선택} 능력이 그 핵심변수가 될 것이다.

남북관계와 한미관계의 병행발전

한국정부의 남북관계와 북미관계 선순환 기조는 대북관여와 북한의 유화정책이 조응하는 상황에서는 성과가 있었지만, 북미관계 교착 상황에서는 북미 양측으로부터 협공당하는 빌미로 작용하였다. 결국 남북관계와 북미관계 선순환 전략은 결정적 한계를 보였는데, 이는 남북관계에서는 한국이 당사자이지만 북미관계에서 한국은 직접 당사자가 아니기 때문이다. 한국은 1차 평화 전환 과정에서 남북관계에서의 당사자, 북미관계에서의 중재자라는 이중 스탠스를 유지하였으나 하노이 정상회담 결렬 이후 이중 스탠스를 유지하기 어렵게 되었다. 앞으로도 이러한 상황은 반복될 가능성이 상존하므로 한국이 직접 당사자의 위치에 있는 남북관계와 한미관계의 병행발전을 도모하는 것이 더 현실적일 것이다.

북한에 대한 전략적 판단

대북 관여가 북한의 대외 유화정책을 유도하여 소기의 목적을 달성하는 것이라면, 북한의 국가발전전략에 대한 이해가 필수적이다. 북한 역시 다른 국가들과 마찬가지로 자신의 이해관계와 논리에 기초하여 움직일 것이기 때문

이다. 그런 의미에서 최근 북한의 국가발전전략을 신중하게 살펴볼 필요가 있다. 북한이 8차 당대회에서 제시한 국가발전전략은 인민대중제일주의를 ‘기본정치방식’으로 설정한 가운데 자력갱생에 기초한 경제건설^{국가경제발전 5개년 계획}과 이를 위한 평화적 대외환경 조성에 방점을 부여하는 것이다. 하지만 대내적으로는 자력갱생, 대외적으로는 평화적 환경 조성 모두 선택적 고립주의² 노선을 지향하는 담론들이라는 점이 문제이다. 북한이 주장하는 자력갱생은 자체의 노력과 자원^{내부예비}을 최대한 동원하고, 증산·절약하여 경제난을 돌파한다는 것이고, 이때 대외경제활동은 자력갱생의 보조적 수단이 되고 있다. 평화적 환경 조성은 군사적 억제력 강화를 통해 평화를 수호하겠다는 것인데, 대외관계 개선을 통해 우호적 여건을 조성하겠다는 기존 노선과 커다란 차이를 보이고 있다.³

다만,金正은의 경제건설 및 인민생활 향상에 대한 공약의 구속력이 점차 증가하고 있어 성과가 미진할 경우 아래로부터의 압력이 증가할 수 있다는 점은 북한의 전략적 고민이 될 수밖에 없다. 김일성의 ‘주체의 길’, 김정일의 ‘선군의 길’과 달리 집권 초기부터 ‘사회주의의 길’을 이정표로 설정한金正은은 2016년 7차 당대회 이후 경제건설과 인민생활 향상을 핵심 공약으로 표방하였기 때문이다. 이러한 맥락에서金正은은 8차 당대회 이후 시·군당 책임비서 강습회를 개최하고 5개년계획 수행에서 올해의 성과를 성패의 관건으로 규정하는 등 경제건설을 위한 다양한 내부 기강확립에 몰두하고 있다. 만약 5개년

² 중국, 쿠바와 같은 사회주의국가들이나 러시아, 이란과 같은 북한을 우호적으로 대하는 나라들과는 선린우호관계를 증진시켜 나간다는 노선이므로 ‘선택적’ 성향을 지님.

³ 북한은 2019년 12월 당중앙위원회 7기 5차 전원회의에서 정면돌파전을 제기하면서 평화적 대외여건 조성을 시사한 이후 8차 당대회에서도 이러한 노선을 재확인함

계획의 첫해인 금년에 소기의 성과가 나오지 않을 경우 김정은은 우호적 대외 여건 조성의 방향으로 다시 선회하거나 강력한 내부통제력을 활용한 체제내 구력 확보의 방향으로 나설 가능성이 있다. 지난 8차 당대회에서 사회질서 확립 강화를 위한 법무부 및 간부들을 통제하기 위한 규율조사부 등 통제기구들을 신설하고 각종 법률을 재정비한 점 등을 고려하면, 내부통제력 강화의 방향으로 나설 가능성이 더 커 보이는 것이 현실이다. 고립주의 노선으로의 회귀 및 강화, 그리고 체제의 경성화는 북한의 핵능력 강화로 이어져 한국과 국제사회의 비핵화 관련 기회비용과 거래비용을 증가시키는 결과로 이어질 우려가 있다.

2차 평화전환을 위한 실천 과제

미국의 관여 유도

1차 평화전환 당시와 그 이후에도 미국의 대북관여는 북한의 태도변화를 이끌어내기 위한 구조적 측면보다는 북미관계 자체에 초점을 맞춘 것이었다. 예컨대 트럼프 행정부는 북한을 자신의 정치적 목적에 부합하도록 관리하는 데 중점을 두었다. 따라서 구조적 레버리지를 확보할 수 있는 북한의 '생존권'^{체제 안전}과 '발전권'^{제재해제}에 대한 근본적 관심은 높지 않았다. 이런 상황에서 미국이 북한의 선 비핵화를 요구하는 것은 관여보다는 압박에 가까웠다.

북미 간에 장기간 고착된 불신구조^{적대관계}와 경험들은 미국의 관여와 북한의 유화적 호응을 방해하는 결정적 요인이다. 따라서 1990년대 초반부터 북미협상은 항상 '동시행동원칙'과 '선행동원칙' 간의 긴장관계를 벗어나지 못하였

다. 하지만 관여는 불신을 신뢰의 관계로 전환하려는 주체국의 의지가 전제되어야하므로 미국의 대북 불신 자체가 관여의 관건적 요소는 아니다. 오히려 미국이 구조적 관여를 통해 북한의 대미 의존성을 제고하는 방안에 초점을 맞출 수 있는지 여부가 중요하다. 미국의 대북 구조적 관여를 위해서는 신뢰할 만한 정치적 미래^{confidence}와 관련한 조치⁴가 중요한 출발점이다. 신뢰는 구조적 관여를 위한 자산이고 이해관계의 거래는 그 방법이기 때문이다. 북한은 이미 수차례, 다방면에 걸쳐 신뢰형성 조치의 중요성을 제기하고 본격적 비핵화 협상을 위한 신뢰형성 조치, 즉 적대시정책 철회를 요구해오고 있다. 북한은 한미연합군사훈련 완전 중단, 전략자산전개 중지, 추가제재 중단 등을 미국이 취해야 할 신뢰형성조치로 지적⁵했는데, 이를 포괄적으로 본다면 싱가포르에서 북미정상이 합의한 '새로운 북미관계 수립'을 의미한다. 따라서 미국은 싱가포르합의에 대한 입장정리에서 관여를 시작할 필요가 있다. 그런 의미에서 2021년 5월 한미정상회담에서 싱가포르 합의를 언급하며 약속에 기초한 대화를 강조한 것은 매우 긍정적 신호라고 할 수 있다. 문제는 여기에서 더 나아가 북한이 원하는 생존권^{종전선언과 같은 정치적 미래 보장과의 연관사업}과 발전권^{철도연결과 같은 제재완화와 의연동사업} 보장 의지를 보여주어 북한의 유화적 호응을 유도할 수 있는지 여부일 것이다. 이와 관련하여 우선은 새로운 북미관계 수립의 출발점으로서 종전선언 의지를 표명할 필요가 있다. 다만 종전선언과 관련한 미국 및 한반도 파급

영향을 고려하여 기존의 '종전선언=정치적 선언'이라는 방침은 유지해야 할 것이다. 정치적 종전선언은 평화협정 체결까지 정전협정의 법적 유효성을 인정한다는 점을 분명히하여 국내외의 우려와 한반도 차원에서의 정체성 혼란을 불식시켜야 할 것이다. 또한 종전 자체의 의미보다는 종전선언이 갖는 평화체제 지향성을 부각시키기 위해 '전쟁 종식과 평화를 위한 선언'과 같이 종전과 평화를 함의하는 명칭을 사용하는 방안도 검토할 필요가 있다.

법적 효력이 없는 정치적·상징적 선언으로서 종전선언에 대한 북한의 반대 가능성을 감안하여 종전선언의 후속 조치로 북미연락사무소 개설 등 구체적인 조치를 병행할 필요가 있다. 평양-워싱턴 연락사무소 개설은 '새로운 북미관계 수립'의 취지에 부합할 뿐만 아니라, 북한의 수용 가능성과 미국의 안정적인 관여메커니즘 확보 측면에서 효과적인 조치가 될 것이다. 여기에 더하여 미국의 핵태세 보고서^{NPR} 개정 시 북한에 대한 소극적 안전보장^{NSA} 제공을 공약하는 방법 등도 고려할 필요가 있다.⁶

더 나아가 북한에 대한 구조적 관여를 위해서는 시간이 지날수록 북한의 대미 의존성이 높아져서 약속파기가 어려운 방안을 선택할 필요가 있다. 과거 대북 경수로지원사업이 대표적인 사례인데, 남북철도연결사업의 경우도 이에 해당한다고 할 수 있다. 특히 철도연결사업은 트럼프 행정부 당시 제재면제 등 한미 간에 상당한 정도의 조율을 거친 사업으로 알려져 실현 가능성이 상대적으로 높고 북한의 호응을 기대할 수 있는 사업이다. 또한 철도연결사업은

4 Christopher Lawrence, *A Theory of Engagement with North Korea*, p.3. 이외에도 랜드연구소에서 발간한 보고서에서도 협상의 선행조건으로 체제안정을 지지한다는 합의된 목표의 중요성을 강조함. Rafiq Dossani, *Engagement with North Korea*, p.8.

5 2019년 10월 5일 김명길 스톡홀름실무협상 북측 수석대표는 협상 종료 직후 밝힌 성명서에서 협상에서 북한이 핵실험장 폐기, 핵/ICBM 실험 중단, 미군유해 송환이라는 신뢰형성조치를 먼저 취했다고 주장하면서 미국의 상응하는 신뢰형성조치를 요구했다고 발표함 김재중, “북한, 북미 실무협상 결렬 선언 ... 미국 빈손으로 나와,” 『경향신문』, 2019년 10월 6일

6 조성렬, 민주평통자문회의 평화발전분과위원회 전체회의 발제문, 2021년 3월 3일

향후 북한의 핵시설 철거 등 비핵화 이행을 위한 기본인프라의 하나이기도 하다.

다자 관여에서의 초기 이니셔티브

미국의 독자적인 관여와 별개로 다자 관여에 대한 논의도 이루어지고 있다. 미국은 6자회담 실패 이후 다자협상에 부정적이었으나, 바이든 행정부 출범 이후 ‘중국과 러시아가 참여하는 다자적 관여’ 주장이 다시 힘을 얻고 있다. 중국은 2020년 9월 18일 9.19공동성명 발표 15주년 기념 외교부 논평에서 ‘9.19공동성명의 의미는 여전’하다면서 ‘한반도문제의 정치적 해결’을 주장하였다.⁷ 러시아 역시 2019년 4월 북러정상회담에서 다자합의를 통한 비핵화와 안전보장제공 필요성을 제기한 바 있다. 북한도 2019년 신년사에서 ‘정전협정의 평화체제 전환을 위한 다자 협상 추진’ 의사를 발표한 데 이어 북러정상회담에서 러시아와 함께 다자협상 필요성에 동의하였다. 이처럼 하노이 북미정상회담 이후 북한 비핵화와 한반도 평화체제라는 복잡한 해법을 일국적 차원이 아닌 다국적 차원에서 접근하는 것이 효과적이고 현실적이라는 관련국들의 의지 표명이 이어지고 있다.

7 왕원빈(王文斌) 중국 외교부 대변인은 2020년 9월 18일 열린 정례브리핑에서 9·19 공동 성명 15주년에 대해 논평을 요구받고 이같이 답했다. 왕 대변인은 “9·19 공동 성명은 관련국들이 한반도 문제를 정치적으로 해결하겠다는 점에서 중대한 성과를 거뒀다”며 “이는 한반도 문제에서 이정표와 같은 의의가 있다”고 강조했다. 왕 대변인은 “최근 한반도 정세에 큰 변화가 있었지만 9·19 공동 성명이 확립한 각 항목의 목표와 각국의 우려를 동시적으로 해결해야 한다는 이념은 오늘날까지 중요한 의의가 있다”며 “현 상황에서 우리는 9·19 공동 성명의 정신을 다시 되새길 필요가 있다”고 말했다. 그는 이어 “단계적이고 동시적으로 문제를 해결한다는 원칙에 따라 한반도 문제의 정치적 해결 프로세스를 지속해서 추진해야 한다”며 “중국은 각국이 함께 쌍궤병행(雙軌並行·한반도 비핵화 프로세스와 북미 평화협정 협상) 사고 방식에 따라 한반도와 동북아시아 지역의 영구적인 평화를 위해 노력하길 바란다”고 덧붙였다.

물론 북핵문제의 속성상 북미 양자관계 중심성이 높은 것이 사실이다. 하지만 다자틀 안에서 양자협상이 가능하며 실제 6자회담 2.13합의 도출과정에서도 이른바 2+4협상 방식이 가동된 바 있다. 과거 4자회담과 6자회담의 실패를 돌이켜보면 다자협상의 한계도 분명해보이지만, 양자협상이 실패한 상황에서 차선책으로서의 의미는 충분하다고 할 수 있다. 특히 다자협상에 적극적인 주변국들의 동향을 고려할 때, 한국은 다자협상에 대한 구상을 미리 준비할 필요가 있다. 우선은 6자회담 실패의 주요 원인들과 한계들을 보완하는 방안을 마련해야 할 것이다. 첫째, 유관국들이 자국의 이해관계보다 비핵화 의제에 더 집중할 수 있도록 공동책임·공동의무·공동부담을 다자협상의 원칙으로 수립해야 한다. 둘째, 합의의 이행력 제고를 위해 합의 불이행에 대한 불이익과 안전조치^{스냅백} 등을 구체화해야 한다. 셋째, 한미일 대 북중러 대립에 따른 교착상태 방지를 위해 UN, EU, 스웨덴과 같은 중립국 등 제3지대 중재자의 참여를 적극 고려해야 한다. 넷째, 참가국 협상대표의 지위를 차관보급에서 차관급 이상으로 격상하여 협상과 합의 이행의 권위를 제고할 필요도 있다.

다자협상 논의는 과거 6자회담의 성과를 활용하되 북한의 핵능력 증강 상황을 고려하여 9.19 공동성명 플러스알파 방식으로 접근하는 방안에서 시작할 수 있을 것이다. 우선 북한을 비롯한 유관국들은 9.19공동성명의 정신과 합의 준수 공약, ‘말 대 말, 행동 대 행동’원칙 등에서 출발하고, 하노이에서 북미가 제안한 내용 등을 고려하여 적절한 합의를 도출해야 할 것이다. 비핵화 과정에서 가장 어려운 단계인 신고와 검증은 초기에는 북한의 신고내용을 위주로 검증하되 상호 신뢰가 쌓임에 따라 점차 검증대상과 엄격성을 확대·강화

하는 확률론적 검증체계⁸ 등 현실적 방안을 마련해야 할 것이다.

블링컨 국무장관 등 바이든 행정부 외교안보 라인 핵심 인사들이 이란핵합의 주역들이라는 점에서 JCPOA^{포괄적공동행동계획: Joint Comprehensive Plan of Action} 방식의 다자접근 가능성에도 대비할 필요가 있다. 과거 JCPOA가 가능했던 것은 ▲경제제재를 통한 압박 ▲영·프·독의 강력한 중재 ▲단계별 검증 프로세스 및 과학적 입증 가능성 등이 거론된다.⁹ 하지만 북한과 이란은 ▲비핵화 수준^{완성과 개발} ▲제재에 대한 내구력^{경제제재의 정치적 영향} ▲지도부가 느끼는 아래로부터의 압력^{민주화 정도} ▲대외 경제개방 수준 ▲지정학적 위치^{중동과 동북아} 등 여러 차이가 있으므로 JCPOA 방식의 기계적 적용에는 분명히 한계가 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 JCPOA는 ▲잠정적 비핵화 합의 ▲중재자 역할의 중요성 ▲스냅백 등 가역조치 활용과 같은 의미 있는 시사점을 보여준다.

다자틀에서의 구조적 관여 방안으로 제재의 제약이 비교적 덜한 지식공유 프로그램^{KSP, Knowledge Sharing Program} 추진을 검토할 필요가 있다. KSP 추진 분야는 정보통신기술^{ICT} 및 에너지관련 분야 등 북한의 관심이 높은 부문을 우선 고려해야 한다. 장기적인 관점에서 북한의 정보통신기술을 국제표준화하여 기술 의존성을 제고하는 한편, 다른 분야로의 연관효과를 고려해야 할 것이다. 제재로 인하여 실질적 교류협력 사업 추진은 어렵겠지만 대학, 연구기관 등에 북한의 관련 전문가들을 초청하여 지식을 공유하는 사업은 현 단계에서도 가

능할 것이다. 이 밖에 경제협력 및 신안보 이슈와 관련하여 동아시아철도공동체와 동북아방역공동체 구축 과정에서 북한의 참여를 유도하기 위한 다자 관여도 병행할 필요가 있다.

비핵평화프로세스에서 핵심이해당사자로서의 역할 규정

한국은 중재자·촉진자보다는 핵심이해당사자로서 위상과 역할 분명히 할 필요가 있다. 이를 위해 한국의 핵심이익을 ‘항구적 평화정착’으로 확고히 설정하고, 이를 관철하기 위한 비핵평화프로세스 추진에 나서야 할 것이다. 한미동맹과 남북관계 사이에서 균형을 잡기 위해서는 한국의 국익이 기준이 되어야 하며, 일시적으로 한쪽에서 손실이 발생하더라도 이를 감내할 수 있는 결단이 필요하다. 예컨대 저작권 전환과 같은 한국의 자주국방 수요가 긴요하고, 이것이 장기적으로 비핵평화프로세스에 도움이 된다면 남북관계에서의 일시적 손실이 발생하더라도 과감히 추진해야 할 것이다. 반대로 북미관계의 경색으로 한반도에 위기가 고조될 경우 전쟁방지에 도움이 된다면 한미관계에서의 일정한 손실을 감수하더라도 남북관계 개선을 통한 위기관리에 나서야 할 것이다.

선미후남^{先美後南} 혹은 통미봉남^{通美封南}과 같은 주어진 프레임에서 벗어나 남북 협력과 국제협력의 핵심이해당사자로 기능할 때, 오히려 북한과 국제사회를 연결하는 중재자 역할도 가능할 것이다. 이를 위해서는 한미동맹 안에서 정책적 자율성을 확보하고, 남북관계에서 합의준수 원칙을 확실히 견지해야 한다. 다만, 북핵 위협이 엄존하는 상태에서 미국의 확장억지력 제공 공약이 약화되

8 조성렬, 민주평통자문회의 평화발전분과위원회 전체회의 발제문.

9 인남식, “바이든 정부 이란 핵합의 복귀 전망,” 『IFANS 주요국제문제분석』, 2021-02 (2021. 1. 15), pp. 6-7.

지 않도록 한미동맹을 관리하는 것을 잊어서는 안될 것이다.

우리의 핵심이익인 평화정착의 취지에 맞춰 ‘평화를 통한 비핵화’를 비핵평화프로세스의 기본 프레임으로 설정하는 것도 중요하다. 남북관계의 평화적·안정적 관리가 북한의 비핵화트랙 이탈 방지에 효과적이라는 논리의 확산은 평화적 비핵화 프로세스 추진의 기초이기 때문이다.

미국에 대한 자율적 공간 확보

한미관계에서 대미 레버리지를 확보하기 위해서는 국방·군사부문 위주의 동맹 간 대화 플랫폼을 외교부문으로 확장할 필요가 있다. 기존의 국방·군사부문 위주로 발전한 동맹대화 플랫폼¹⁰은 수직적 동맹구조 하에서 건강하고 호혜적이며 균형 있는 동맹 발전에 장애로 작용한 측면이 있다. 그런 의미에서 2021년 3월 재개된 한미 외교·국방장관회담^{2+2회담}, 한미양자정책 대화^{BPD} 출범과 같이 다양하고 다층적인 외교대화플랫폼을 구성하고 운영하기로 한 것은 대미 레버리지 확보 측면에서 긍정적인 변화라고 할 수 있다.

한미 간 동맹대화 플랫폼 운영 시 비핵화 이슈는 ‘미국주도·한국지원’, 남북관계는 ‘한국주도·미국지원’ 방식의 역할분담을 통해 대북정책에 있어 한국의 자율성을 확보할 필요가 있다. 이와 관련해서는 남북관계 선행발전 가능성에 대한 미국의 우려와 거부감 해소가 관건이다. 따라서 남북군사합의 이행을 통

한 군사적 긴장완화가 북한의 경제건설노선을 추동하여 비핵화 진전에 기여한다는 점 등의 논리로 미국을 설득할 필요가 있다.

또한 전략적 동반자로서 한중 외교·국방차관급회담 등 고위급대화를 정례화하여 한미동맹대화와 병행 발전시키는 방안도 적극 검토해야 한다. 이 부문에서의 논의는 일단 경제이슈와 비전통안보이슈 등에 한정하지만 2+2회담을 정례화하고 경제 외적 이슈를 다룬다는 점만으로도 대미 레버리지 효과를 기대할 수 있을 것이다. 한편, 한중 고위급대화 정례화는 대북 레버리지를 강화하는 효과도 기대할 수 있는 방안이다. 다만 상대방이 이러한 대화플랫폼들을 우리를 압박하는 기제로 역이용할 수 있음에 반드시 유의해야 할 것이다.

남북관계와 한미관계의 긍정적 연계구조 형성

현재 한국은 남북관계와 한미관계의 긍정적 연계를 만들지 않고서는 비핵평화프로세스 과정에서 한국의 역할은 매우 제한적일 수밖에 없는 상황에 놓였다. 그런데 북한의 대미·대남 조건부 관계개선 입장 때문에 남북관계 바퀴를 돌리기 어려운 것이 현실이다. 북한은 한미관계 강화를 대미 의존적 입장으로 인식하나, ‘남북관계 발전을 위한 국제협력의 일환’ 논리로 대응할 필요가 있다. 예컨대 과거 김대중 정부는 대북 강경 입장을 가진 부시 행정부가 출범하자, 한미정상회담을 통해 미국이 북한을 공격할 의사가 없음을 먼저 확인하고, 특사 방북을 통해 이러한 입장을 김정일에게 전달하는 등 한미관계를 통한 남북관계 개선을 유도한 바 있다.

¹⁰ 국방장관급 협의체인 안보협의회의(SCM), 합참의장 간 군사위원회회의(MCM), 한미상설군사위원회 회의(PMC), 차관보급 관료의 한미역지전략위원회(DSC: Deterrence Strategy Committee), 한미 외교·국방 확장억지전략협의체(EDSCG: Extended Deterrence Strategy & Consultation Group) 등

한국의 남북관계 우선발전에 대한 미국의 의구심 해소를 위해서는 북한을 개혁개방과 비핵화의 방향으로 유도하기 위한 ‘한국판 관여와 확대’(engagement and enlargement) 논리로 미국을 설득해야 할 것이다. 이와 관련하여 미국은 전통적으로 중국, 베트남, 쿠바 등 사회주의국가들의 개혁개방노선을 국교정상화의 핵심 조건으로 설정하고, 이들의 개혁개방노선을 더욱 추동하는 자극제로 활용하였다는 점을 기억할 필요가 있다.

제재는 그 자체가 목표가 아니라 북한의 비핵화^{북핵}를 유도하기 위한 수단이라는 점에 대해 한미 공통의 인식을 확인할 필요가 있다. 이를 통해 코로나19 방역 등 인도적 사안에 대해 신속한 제재면제를 추진하는 등 북한의 유화적 태도를 유도하기 위한 융통성 있는 정책 추진이 가능할 것이다. 또한 한국이 동북아방역협력체 구축 등 비전통안보분야 국제협력을 주도하는 가운데 그 안에서 남북협력을 연계하고, 이 과정에서 일부 제재완화의 필요성에 대한 국제적 동의를 확보하는 방식도 가능할 것이다.

북한의 요구에 대한 유연한 대응

북한은 이른바 대북적대시정책의 철회를 대화의 전제조건으로 제시하고 있다. 문제는 북한이 말하는 대북적대시정책의 내용이 지나치게 포괄적이거나 모호한 측면이 있다는 점이다. 하지만 북한이 대북적대시정책의 내용을 구체적으로 특정하지 않는 이유는 전략적 유연성 확보를 위한 모호성 전략의 일환일 수도 있다. 즉, 북한이 그 내용을 구체적으로 특정할 경우 그것이 충족될 때까지 국면전환의 명분이 없어지는 자가당착에 봉착할 가능성이 존재한다. 하

지만 적대시정책의 내용을 모호하게 하면 일부 충족만으로도 국면전환을 시도할 수 있는 유연성을 확보할 수 있을 것이다.

그렇다면 한국으로서는 시한부 상호주의 원칙에 의거하여 북한의 협상국면 전환을 유도하기 위한 명분을 제공해 볼 필요가 있다. 예컨대, 북한이 요구하는 한미연합군사훈련 및 첨단 전략자산 전개 중단을 하나의 패키지로 묶은 다음, 일정 기간을 정하고 그 기간 동안 북한은 핵과 ICBM만이 아닌 모든 탄도 미사일 시험을 중단하는 방안 등이 그것이다. 만약 정해진 기간 동안 약속이 잘 이행될 경우 상호 신뢰형성에 도움이 될 것이다.

북한이 협상 재개에 성의를 보이지 않고 지속적으로 적대시정책 철회를 요구해 온다면, 남북이 운영에 합의한 남북군사공동위원회 가동을 통해 논의하는 원칙적 입장을 견지할 필요도 있다. 북한에 대한 합의 이행 촉구에는 우리의 명분과 주도권을 확보할 수 있는 제한적 수단 중의 하나일 것이기 때문이다. 남북군사공동위원회 가동 이외에도 남북공동연락사무소 등 남북 간 연락·협의 채널 재가동 제안으로 북한을 압박하면서 우리의 명분을 축적해야 할 것이다.

이외에 중국을 통한 우회적 방법도 고려할 필요가 있다. 중국은 한반도의 평화와 안정, 대화를 통한 정치적 해결 등을 중시하고 있으므로 한중 고위급 대화에서 북한이 남북군사합의를 포함한 제반 합의를 준수하도록 중국의 협조를 당부할 필요가 있다. 또한 북한이 적대시정책을 빌미로 도발할 경우 한국은 한미일안보협력 강화와 쿼드에 적극 참여할 수밖에 없게 되고, 이것은 한

중관계에 악영향을 미칠 것이며 중국의 국가이익에도 부합하지 않는다는 점을 설명해야 할 것이다.

국제적 공감대를 위한 공공외교 강화

북핵문제를 포함한 북한문제 해결을 위해서는 한국만의 노력으로 충분하지 않다. 특히 한반도 문제의 국제적 속성을 고려한다면 북한문제의 심각성과 평화적 해결 방안에 대한 국제적 공감대를 만들어낼 필요가 있다. 이와 관련하여 △북한의 고립주의 심화와 기존체제 강화가 초래할 위협과 폐해 △한반도 비핵평화프로세스 재가동 필요성과 시의성 △다자 관여의 필요성과 효과 등에 대한 공감대가 중요하다. 특히, 평화를 통한 비핵화의 효용성을 적극적으로 설파함으로써 △남북관계 발전을 통한 한반도 상황의 평화적 관리 △북한의 비핵화트랙 이탈 방지 △다자 관여의 필요성 등을 강조할 필요가 있다.

공공외교의 행위자를 기존 유관 정부기구, 전문가와 연구기관에서 재외동포로 확대함으로써 현지의 상황과 정서에 부합하는 공공외교를 추진할 필요도 있다. 이를 위해서는 공공외교 목표와 수단에 대한 현지 공관들의 충분한 숙지가 중요하다. 다자 관여 차원에서 공공외교의 대상지역 역시 기존의 주변 4국에서 아세안, 유럽연합 등 다양한 지역으로 확장해야 한다. 물론 비핵평화프로세스에 차지하는 미국의 핵심 역할을 감안할 때 대미 공공외교의 비중이 가장 클 수밖에 없지만, 한반도 비핵평화프로세스의 국제적 성격을 고려할 때

대상지역 확장이 긴요하다. 공공외교의 콘텐츠에 있어서도 친한^{親韓} 그룹과 반한^{反韓} 그룹을 구분하지 않는 일률적 메시지보다는 맞춤형 메시지를 전달하고, 비핵화와 평화체제 이슈보다 북한 내부정세 이슈에 중점 부여하는 등 한국이 가진 장점을 활용하는 방안도 고려할 필요가 있다.

요약 및 결론

2차 한반도 평화전환을 위해서는 2018년 1차 평화전환 시기와 달라진 환경들을 고려하여 한반도 비핵평화프로세스에서 한국의 지위와 역할을 핵심 이해당사자로 설정하는 한편, 다자주의 협상틀에 대비하는 것이 필요하다. 한국은 중재자 역할 수행을 위한 자산 확보가 여의치 않기 때문에 핵심이해당사자로 스스로를 자리매김하고, 필요할 경우 이해관계 조정을 위한 중재자 역할을 병행해야 할 것이다. 미국의 바이든 행정부 출범과 북한의 국가전략 변경 자력갱생적 독립주의노선으로 북미 정상 간 탐다운식 양자협상이 어려워진 상황에서 버팀업식 다자협상에도 대비해야 할 것이다.

미국의 관여는 신뢰형성 차원에서 북한이 원하는 생존권과 발전권 보장 조치를 실행하되 미국의 국내정치를 고려하여, 실현 가능한 조치들부터 실행하도록 유도할 필요가 있다. 실천적 조치로는 △정치적 선언으로서의 종전선언

△후속조치로서의 북미연락사무소 개설 의지 표명 △대북 레버리지 확보가 가능한 남북철도연결사업 추진 등을 검토할 수 있을 것이다.

북미 양자협상이 실패하면서 다자주의협상틀에 대한 유관국들의 관심이 증대한 현실을 고려하여, 다자 관여에서의 초기 이니셔티브를 취하기 위한 여건 마련 방안을 구체화해야 할 것이다. 이를 위해서는 △6자회담 실패 원인들과 한계들을 보완하는 작업을 우선 실시하고 △북한의 핵능력 증강 현실을 고려한 협상안 구체화 △바이든 행정부의 이란핵협상 방식 도입 가능성 대비 등이 필요하다. 이 밖에 동아시아철도공동체와 동북아방역공동체 구축 과정에서 북한의 참여 유도 등 우회적 다자 관여도 병행해야 할 것이다.

중재자 지위는 비핵평화프로세스 추진 과정에서 우리 스스로를 객체화하는 결과를 초래하였는바, '항구적 평화정착'을 핵심이익으로 하는 이해당사자로서 비핵평화프로세스를 주도해 나가야 한다. 이를 위해서는 비핵화를 명분으로 하는 미국발 군사적 옵션과 전쟁억지력을 명분으로 하는 북한발 핵능력 증강과 전략도발에 분명히 반대한다는 원칙을 천명할 필요가 있다. 또한 우리의 핵심이익인 평화정착의 취지에 맞춰 '평화를 통한 비핵화'를 비핵평화프로세스의 기본 프레임으로 설정해야 한다. 이와 함께 남북관계의 평화적·안정적 관리가 북한의 비핵화 트랙 이탈 방지에 효과적이라는 논리를 견지할 필요가 있다.

대미 레버리지 및 대북정책 자율성 확보를 위한 한미 동맹대화 플랫폼 확장과 한미 간 역할분담도 중요하다. 즉 기존의 군사·국방부문 위주의 수직적 동

맹대화 플랫폼을 외교부문으로 확장하고, 비핵화 이슈는 ‘미국주도·한국지원’, 남북관계 이슈는 ‘한국주도·미국지원’ 방식으로 운영하는 것이 그것이다.

기존의 남북관계와 북미관계의 선순환 전략은 북미관계에서 한국이 당사자가 아니므로 북미 중 어느 한쪽이 한국의 역할을 거부할 경우 한국의 역할에 한계가 있었다. 따라서 한국이 당사자인 남북관계와 한미관계의 선순환 관계 창출에 집중하는 것이 바람직하고 현실적일 것이다.

INSS
INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STRATEGY
국가안보전략연구원

