INSS
전략보고
May 2021. No.120

www.inss.re.kr
INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STRATEGY

한반도 평화프로세스 재가동 구상
: 관여와 유화의 재동조화(recoupling) 방안

이기동 수석연구위원 | **최용환** 책임연구위원
kdlee5@naver.com | yonghwan@inss.re.kr

Ⅰ. 연구 목적

Ⅱ. 1차 평화전환(2018~2019) 진단

Ⅲ. 한반도 평화프로세스 재가동 방향

Ⅳ. 결론

국가안보전략연구원

국문 초록

2018년 평창올림픽을 계기로 빠르게 진전되었던 1차 평화전환은 2019년 하노이 북미정상회담 결렬 이후 답보와 퇴보상태를 벗어나지 못하고 있다. 1차 평화전환이 가능했던 것은 한미의 대북관계 개선 필요성 인식과 이에 대한 북한의 호응으로 관여와 유화의 동조화가 이루어졌기 때문이다. 이 과정에서 한국의 중재자 역할과 탑다운 방식의 접근이 효력을 발휘하였다. 하지만 하노이 북미정상회담 결렬이후 한미의 관계개선 요구에 대한 북한의 소극적 호응으로 관여와 유화의 탈동조화가 발생하면서 한반도 평화프로세스는 답보상태에 빠졌다. 한국의 중재자 역할은 감소하였으며, 탑다운 방식에 대한 비판도 증가하였다. 2021년 5월 현재 한반도 평화전환은 퇴보상태라고 할 수 있는데, 이는 한미동맹 강화 등에 따른 관여조건 악화와 북한의 거부적 대응에 따른 관여와 유화의 부동조화에서 기인한다. 한국의 중재자 역할은 소진되었으며, 탑다운 방식에 대한 북미의 태도 역시 부정적으로 변화하였다.

그렇다면 2차 한반도 평화전환, 즉 한반도 평화프로세스 재가동을 위해서는 어떻게 해야 하는가? 우선 1차 평화전환 시기와 달라진 환경들을 고려하여 관여와 유화의 재동조화를 추진해야 한다. 우선 한반도 비핵평화프로세스에서 한국의 지위와 역할을 중재자가 아니라 핵심이해당사자로 설정할 필요가 있다. 북미관계에서 중재자 역할 수행을 위한 자산확보가 쉽지 않기 때문이다. 물론 필요한 경우 북미 간 이해조정을 위한 조정자 역할을 수행할 수도 있을 것이다. 또한 바이든 행정부 출범과 북한의 자력갱생 노선 채택 등을 고려할 때 탑다운식의 양자협상보다는 버텀업식 다자협상에 대비하여야 한다.

미국의 대북 관여는 북한이 원하는 생존권과 발전권 보장 조치에 초점을 맞추되 미국 국내정치를 고려하여 실현 가능한 실천적 조치들부터 취하도록 유도할 필요가 있다. 이때 고려할 수 있는 실천적 조치들은 정치적 선언으로서의 종전선언, 종전선언의 후속조치로서 북미연락사무소 개설 의지 표명, 대북 관여의 지속성 확보 방안으로서 남북철도연결사업 추진 등이 있다. 북한은 미국이 공식적으로 싱가포르

국문 초록

북미합의 이행 의지를 표명하지 않더라도, 싱가포르에서 합의한 '새로운 북미관계 수립'에 부합하는 실천적 조치들이 이행되면 이를 싱가포르 합의 준수 의사로 받아들일 가능성이 있다.

다자협상에 대한 관련국들의 관심 증대를 고려할 때, 다자 관여에도 관심을 가질 필요가 있다. 다자 관여의 초기 단계에서는 6자회담 실패 원인과 한계 보완, 북한의 핵능력 증가 현실을 고려한 9.19 공동성명 플러스알파 방식 접근, 바이든 행정부의 이란핵협상 방식 도입 가능성 대비 등이 중요하다. 이 밖에 동아시아철도공동체와 동북아방역공동체 구축 과정에 북한의 참여를 유도하기 위한 다자 관여도 함께 추진하는 것이 바람직하다.

한국의 중재자 지위는 비핵평화프로세스에서 우리 스스로를 객체화하는 결과를 초래하였는 바, 중재자가 아닌 이해당사자로서 '항구적 평화정착'이라는 우리의 핵심이익에 부합하는 비핵평화프로세스를 추진하여야 한다. 이를 위해서는 첫째, 비핵화를 명분으로 하는 미국발 군사적 옵션과 전쟁억지력을 명분으로 하는 북한발 핵능력 증강 및 전략도발에 반대한다는 원칙을 분명히 해야 한다. 둘째, 우리의 핵심이익인 평화정착의 취지에 맞춰 '평화를 통한 비핵화'를 비핵평화프로세스의 기본 프레임으로 설정할 필요가 있다. 셋째, 남북관계의 평화적·안정적 관리가 북한의 비핵화트랙 이탈 방지에 효과적이라는 논리로 주변국들을 설득하여야 할 것이다.

2차 평화전환을 위해서는 대미 레버리지 및 대북정책 자율성 확보가 필요하므로 한미 동맹대화 플랫폼 확장과 역할분담식 운영이 중요하다. 즉, 기존의 군사·국방부문 위주의 수직적 동맹대화 플랫폼을 외교부문으로 확장하고, 비핵화 이슈는 '미국주도·한국지원', 남북관계 이슈는 '한국주도·미국지원' 방식으로 운영하는 방안이다.

또한 남북관계와 북미관계의 선순환이라는 기존 접근에 한계가 있었던 것은, 북미관계에서 한국이

국문 초록

당사자가 아니므로 북미 중 어느 한쪽이 한국의 역할을 거부할 경우 한국의 역할이 제한적이었기 때문이다. 따라서 한국이 당사자인 남북관계와 한미관계 중심의 접근이 필요하다. 이를 위해서는 북한의 남북대화 거부와 미국의 대북정책이 갖는 중요성을 고려하여, 우선 한미정상회담 개최 등 한미관계에 집중할 필요가 있다. 그리고, 이를 통해 대북 견인력을 확보하는 것이 효율적인 접근이다. 왜냐하면 한국의 대미 설득력은 북한의 남북관계 재개 필요성 판단에 영향을 미칠 것이기 때문이다. 여기에 더하여 북한문제에 대한 국제적 공감대 형성을 위한 공공외교를 강화하여 다자 관여를 더욱 촉진해야 할 것이다.

핵심어: 한반도 평화프로세스, 관여, 비핵화, 북미관계, 남북관계

Ⅰ. 연구 목적

- 본 연구는 한반도 평화프로세스 재가동(2차 평화전환)을 위한 정책 방향을 구상하는 것이 주요 목적

- 우선 1차 평화전환을 진전시킨 요인들이 하노이 북미정상회담 이후 답보단계와 현 퇴보단계에서 어떻게 변화하였는지를 세 가지 측면에서 진단
  ※ 하노이 북미정상회담을 1차 전환의 진전단계와 답보단계의 분기점으로 설정

- 첫째, 한미의 관여와 북한의 유화 간 관계의 유형 변화 규명
  - 관여는 두 가지 조건들의 변화에 착목하고, 유화는 한미의 관여에 대한 북한의 태도(호응적, 소극적, 거부적)에 초점
    ※ 관여의 두가지 조건: 관여 주체국과 대상국 간 관계개선을 필요로 하는 경우와 대상국이 주체국의 지원을 필요로 하는 경우[1)]
  - 관여와 유화 간 관계는 동조화, 탈동조화, 부동조화, 재동조화로 유형화

- 둘째, 한국의 중재자 역할 변화를 △중재의 모멘텀 형성 △중재를 위한 레버리지 보유 정도 △협상당사자들로부터의 신뢰 정도를 기준으로 진단

- 셋째, 협상당사자로서 북미의 협상방식, 즉 탑다운방식에 대한 북미의 입장 변화에 착목

1) 전재성, "관여정책의 국제정치이론적 기반과 한국의 대북 정책", 『국제정치논총』 제43권 제1호 (2003), p. 235. 전재성은 3가지 조건을 제시하였으나, "대상국가의 외교적, 물질적 필요가 급박하여, 주체국의 원조 약속에 많은 것을 걸고 있을 경우" 두 번째 조건과의 차별성이 현저하지 않으므로 두 가지 조건으로 축약함.

• 관여와 유화 간의 관계가 만들어 낸 한반도 평화프로세스의 상태를 세 가지로 설명
  – 관여와 유화의 동조화는 한반도 평화프로세스의 진전상태, 탈동조화는 답보상태, 부동조화는 퇴보상태 형성
    ※ 2018년 평창동계올림픽부터 하노이 북미정상회담까지를 동조화에 따른 진전상태, 하노이 북미정상회담 이후부터 2019년말 북한 당중앙위 7기 5차 전원회의(새로운 길로서의 정면돌파전 제시)까지를 탈동조화에 따른 답보상태, 그 이후 현재까지를 부동조화에 따른 퇴보상태로 정의

• 따라서 한반도 평화프로세스 재가동을 위한 재동조화 형성 방향들(개념적·실천적) 제시
  – 부동조화(퇴보상태)의 장기화 방지 및 재동조화(진전상태)로의 전환을 위한 관여 방향 모색
  – 재동조화 과정에서 한국의 위상과 역할 설정
  – 관여를 위한 협상틀 구성 및 운영 등
  – 실천적 방향에서 제시하는 종전선언 등 정책 수단들은 가능한 여러 정책 옵션들 중에서 대표적인 것들을 선별

• 본 연구의 세 가지 주요 개념들을 정의하면 아래와 같음
  – 관여(engagement): 주체국이 자신이 원하는 방향으로 대상국의 정치적 행위를 변화시키기 위해 대상국의 의존성을 높여 나가는 과정
    ※ 본 연구는 한국과 미국의 관여방식 차이를 설명하기 위해 관여를 관계지향성과 구조지향성으로 구분하고 전자를 주체국이 대상국의 의존성을 굳이 필요로 하지 않으면서 단기 목표를 갖고 외교, 경제, 군사, 문화 등 다양한 영역보다는 특정 영역에서 수단을 동원하는 방식으로, 후자를 주체국이 대상국의 의존성을 필요로 하면서 장기 목표를 갖고 다양한 영역에서 수단을 동원하는 방식으로 정의.
  – 유화(accomodation): 관계개선을 위한 강대국 이니셔티브로서의 유화(appeasement)가 아니라 관여 주체국에 대한 관여 대상국의 호응적 태도를 의미
  – 동조화(coupling): 다자주의 차원에서 보면, 특정 글로벌 흐름이 있고, 그 흐름에 보조를 맞추는 것이고, 양자주의 차원에서 보면, 두 국가의 특정 흐름이 유사성을 보이는 것을 의미. 본 보고서에서의 동조화는 양자주의 관점에 따라 미국과 북한이 관계개선이라는 흐름에 유사성(관여와 유화)을 보이는 것을 동조화로 정의
    ※ 본 연구에 필요한 동조화의 파생개념: 관여와 유화의 요소들이 부분적으로 남아있는 탈동조화(decoupling), 관여와 유화의 요소들이 거의 남아있지 않는 부동조화(부동조화, offcoupling), 변화된 환경을 반영하여 동조화를 재구성한 재동조화(recoupling)

Ⅱ. 1차 평화전환(2018~2019) 진단

1. 1차 평화전환 진전요인

2012년 김정은 집권 이후 2017년 말까지 남북한은 간헐적인 당국대화와 2차례 당국 차원의 이산가족상봉 행사를 개최하였으나 북한의 전략도발과 국지도발로 개성공단 폐쇄 등 사실상 남북 답보상태가 지속[2]하였고, 오바마행정부는 북한의 비핵화 진정성을 요구하는 가운데 선핵폐기에 기초한 '전략적 인내'를 유지하였으며, 북한은 이에 대해 일방주의와 무장해제 논리, 그리고 전략도발로 맞대응함에 따라 교착상태 지속

가. 한미의 관여 조건 충족과 북한의 유화적 호응으로 인한 관여와 유화의 동조화

- 2017년 북핵 위기 속에서 새로 출범한 문재인정부는 남북관계 개선을 바탕으로 한반도 평화프로세스와 비핵화프로세스를 진전시켜 위기관리와 평화정착의 토대를 만들어야 하는 과제에 직면

- 트럼프행정부는 비핵화 진정성에 대한 의구심을 유지하면서 트럼프 대통령 개인의 정치적 의도(오바마와의 차별성 등)와 대중 정책(북중관계 이격 유도)의 일환에서 관계개선 필요성 제기

- 한국과 미국의 대북 관계개선 필요성이 제기됨에 따라 관여 주체국과 대상국 간의 관계개선 조건 충족

2) 북한은 김정은 집권 이후 2012년 2발, 2014년 13발, 2015년 2발, 2016년 24발, 2017년 16회 21발 등 총 62발의 탄도미사일 시험발사 및 4차례의 핵실험 실시.

- 북한은 2017년 11월말 핵무력건설 완성 선언 이후 2018년 4월 당중앙위원회 7기 3차 전원회의에서 경제건설 핵무력건설 병진노선 '승리'를 선포하고 '경제건설총력집중'을 새로운 전략적 노선으로 표방[3)]
  - 동 회의에서 △핵·ICBM 시험 중지 △핵실험장 폐기 △핵선제불사용 및 이전 금지를 자발적으로 공약함으로써 경제건설을 위한 "우호적 대외여건 조성" 의지 표명[4)]

- 이러한 태도전환은 외부의 경제지원이 절박한 상황에서 국제사회, 특히 관여 주체국인 한미와의 관계개선을 통해 제재해제(또는 완화)를 획득하기 위한 목적

- 북한이 외부 지원 획득을 위해 우호적 대외여건 조성을 위한 대외 유화정책이 필요한 상황으로 대상국이 주체국의 지원을 필요로 하는 조건 충족

나. 한국의 중재역할 주효

- 문재인정부는 2017년 7월 6일 베를린선언[5)]을 시작으로 시의적절하고 적극적인 대미·대북 특사외교를 통해 본격적인 한반도 평화프로세스를 가동하고 주요 계기마다 돌파구 마련
  - 북한은 베를린선언에 대해 "잠꼬대같은 궤변들을 나열"하였다고 비난[6)]하였으나, 개인 명의의 노동신문 논평형식을 취한 것으로 볼 때, 내용보다는 흡수통일 상징국과 관련한 불만이 작용한 것으로 풀이

3) "혁명발전의 새로운 높은 단계의 요구에 맞게 사회주의경제건설에 총력을 집중할데 대하여"(당중앙위원회 7기 3차 전원회의 결정서 제목).
4) "사회주의경제건설을 위한 유리한 국제환경을 마련하며 조선반도와 세계의 평화와 안정을 수호하기 위하여 주변국들과 국제사회와의 긴밀한 련계와 대화를 적극화해 나갈 것이다"(당중앙위원회 7기 3차 전원회의 결정서).
5) 베를린선언은 6·15공동선언과 10·4정상선언으로의 복귀 및 북핵문제와 한반도 평화체제 구축의 포괄적 접근을 골자로 하는 문재인 정부의 "새로운 한반도 평화 구상"임.
6) "조선반도의 평화와 통일을 위한 진로가 무엇인지를 똑바로 알아야한다," 『노동신문』, 2017년 7월15일.

- 문재인정부는 중재자의 3가지 자산－모멘텀 형성, 레버리지 확보, 신뢰 형성－보유
  - (모멘텀 형성) 평창동계올림픽을 평화올림픽으로 규정하여 북한의 참가를 적극 유도하고 싱가포르 북미정상회담 전후로 활발한 특사외교 전개
  - (레버리지 확보) 대미 관계개선을 원하는 북한의 의도를 간파하여, 이를 대북 레버리지로 활용하는 한편, 트럼프대통령의 공명심을 대미 설득의 레버리지로 적절히 이용
  - (신뢰 형성) 베를린선언에서 6·15공동선언과 10·4정상선언 이행 의지를 천명함으로써 북한의 신뢰를 얻는 동시에 한미동맹 중요성과 비핵화 필요성을 지속적으로 표명함으로써 트럼프대통령의 기대 확보

다. 탑다운방식의 효력 발생

- 고질적 불신구조 하에서 버텀업방식(실무협상 우선)으로 접근하기 어려운 문제들을 해결할 수 있는 협상방식에 합의
  - 미국은 △비핵화 진정성 △과거 합의 불이행 사례 △도발과 대화의 악순환을 통한 이익 획득 등 대북 불신 만연
  - 북한은 △미국의 선비핵화 요구(일방주의와 무장해제) △정권교체에 따른 합의 불이행 전례 등 대미 불신 팽배

- 김정은위원장과 트럼프대통령의 지배적 지위와 독단적 리더십의 조응으로 장기간 누적되어온 현안 해결의 기회 포착
  - 미국의 대북정책 담당자들도 트럼프대통령의 독단과 공명심이 없었다면 정상회담 성사가 어려웠을 것임을 시사[7]

7) 존 볼튼은 저서에서 북미정상회담 추진과 관련한 트럼프대통령의 독단과 공명심에 대해 자신과 외교안보 참모진들의 불만을 여러 차례 적시함. 존 볼튼 저, 박산호 외 역, 『그 일이 일어난 방』 (서울: 시사저널, 2020).

2. 1차 평화전환 답보요인

가. 한미의 관여 조건 변화와 북한의 소극적 대응으로 인한 관여와 유화의 탈동조화

- 하노이 북미정상회담은 '배드딜 보다 노딜이 낫다'는 미국의 정치적 계산과 '영변핵시설 폐기와 부분적 제재완화'를 원하는 북한의 셈법 사이에서 절충점을 찾지 못하고 결렬[8)]

- 한국은 하노이 북미정상회담 결렬 이후에도 다양한 계기마다 남북관계 진전을 통해 북미관계를 촉진하기 위한 관여 의지 계속 표명

- 미국은 트럼프대통령 주도 하에 2019년 6월 판문점 3자 정상회동, 10월초 스톡홀름실무회담 개최 등 관계의 끈을 계속 유지하고자 노력

- 이 과정에서 한국의 구조지향성 관여 의지와 미국의 중간선거를 앞둔 상황관리 차원의 유인적[9)] 성격을 지닌 관계지향성 관여 의지 사이에 괴리현상 시현

- 김정은 위원장은 2019년 4월 12일 최고인민회의 시정연설에서 남북관계와 북미관계 개선에 대한 희망과 유화정책의 여지(연말 시한 설정)를 남겨 두었으나[10)], 2019년 10월 스톡홀름 실무협상 결렬 이후 대미 강경입장으로 선회[11)]

8) 미국은 영변 이외의 핵시설 추가 폐기를 요구하였고, 북한은 추가 핵시설 존재 사실을 인정하지 않은 가운데 영변 핵시설과 2016년 이후 취해진 5개 유엔안보리 대북제재결의 해제를 요구하였으나, 미국은 추가 핵시설 부인을 북한의 진정성 시험의 바로미터로 보는 가운데 북한이 자신의 요구사항을 고집하자 회담장을 떠남.

9) 크리스토퍼 로렌스는 관여의 유인적 패러다임을 설명하면서 "채찍과 당근"이 이에 해당한다고 주장하고 있으므로, 본 연구에서도 동일 의미로 사용함. Christopher Lawrence는 채찍과 당근의 병행을 유인적 외교로 정의함. Christopher Lawrence, *A Theory of Engagement with North Korea* (Cambridge : Harvard Belfer Center, 2019), p. 3.

10) 김정은 위원장은 동 시정연설에서 남북관계와 관련하여 한국의 외세의존 태도를 비난하는 가운데 "남조선당국이 진실로 북남관계 개선과 평화와 통일을 바란다면 판문점상봉과 9월 평양상봉 때의 초심으로 되돌아와 북남선언의 성실한 이행으로 민족 앞에 지닌 자기의 책임을 다해야 한다고 생각합니다", "북남관계의 지속적인 발전과 나라의 평화통일을 실현하기 위하여 계속 진지하고 인내성있는 노력을 기울여 나갈 것입니다"라고 하여 남북관계 개선에 대한 의지를 밝힘. 또한 김정은 위원장은 동 연설에서 북미관계와 관련하여 "미국이 올바른 자세를 가지고 우리와 공유할 수 있는 방법론을 찾은 조건에서 제3차 조미수뇌회담을 하자고 한다면 우리로서도 한번은 더 해볼 용의가 있습니다"라고 하여 북미관계 재개에 대한 희망을 피력함.

11) 북한은 2019년 신년사에서 북미 2차 정상회담을 미루는 미국을 압박하기 위해 '연말 시한 이후 새로운 길'을 갈 것이라고 엄포하고, 리태성 북한 외무성 부상은 "크리스마스 선물은 미국의 결심에 달렸다"는 도발암시적 발언으로 미국을 압박함. "조선민주주의인민공화국 리태성 외무성 미국담당 부상 담화," 『조선중앙통신』, 2019년 12월 3일.

- 한미는 관계개선(관여) 신호를 계속 발신하였으나 북한은 대북적대시정책 철회(신뢰 형성)를 비핵화협상 재개의 전제조건으로 내세우는 등 비유화적 태도로 대응함으로써 관여 주체국과 대상국 간에 관계개선을 필요로 하는 조건을 일부 충족

- 북한은 2019년 4월 10일 당중앙위원회 7기 4차 전원회의를 개최하고 "자력갱생과 자립적 경제토대 강화"를 독려하면서 "적대세력"에 대한 타격 주장[12)]

- 이틀 뒤 김정은 위원장은 최고인민회의 시정연설에서 "자력갱생과 자립적 경제토대 강화" 방침을 재확인하고, 하노이 북미정상회담에 대해 후회[13)]하면서 제재해제 문제에 더 이상 연연하지 않겠다는 의지 표명

- 북한은 스톡홀름실무협상 결렬 이후 미국의 협상 재개 요청을 신뢰형성(적대시정책 철회) 조치 수용을 전제로 거부

- 2019년 5월과 9월 김정은 위원장의 남북관계 단절 지시 등 대남 유화는 후퇴한 반면, 김정은의 친서외교 등 트럼프와의 친분관계를 바탕으로 대미 유화정책의 동력은 어느 정도 유지

- 하노이 북미정상회담 이후 미국은 관여 의지를 포기하지 않았으나 대신 관여를 둘러싼 한미 간 불일치가 발생하였고, 북한은 자력갱생노선으로 회귀하는 가운데 남북관계를 중단하였으나 대미관계 재개 동력을 일부 남김으로써 대상국이 주체국의 지원을 필요로 하는 조건을 일부 충족

12) "우리나라의 조건과 실정에 맞고 우리의 힘과 기술, 자원에 의거한 자립적 민족경제에 토대하여 자력갱생의 기치높이 사회주의 건설을 더욱 줄기차게 전진시켜 나감으로써 제재로 우리를 굴복시킬 수 있다고 혈안이 되어 오판하는 적대세력에게 심각한 타격을 주어야 한다", 김정은, 당중앙위원회 7기 4차 전원회의 보고, 2019년 4월 11일.

13) 김정은 위원장은 시정연설에서 "지난 2월 하노이에서 진행된 제2차 조미수뇌회담은 우리가 전략적 결단과 대용단을 내려 내짚은 걸음들이 과연 옳았는가에 대한 강한 의문을 자아냈으며 미국이 진정으로 조미관계를 개선하려는 생각이 있기는 있는가하는 데 대한 경계심을 가지게 한 계기로 되었습니다"라고 후회하면서 미국의 진정성에 대한 의문을 제기함.

나. 한국의 중재자 역할 감소

- (모멘텀 부족) 판문점 3자정상회동과 스톡홀름실무협상과 같은 모멘텀 형성에서 중재자 역할 한계 노정
  - 한국은 2018년부터 3자정상회담을 개최하여 종전선언을 추진한다는 구상을 갖고 있었으나, 미국의 소극적 태도로 성사되지 못하다가 트럼프대통령이 방일 중 회동을 전격 제의함으로써 성사
  - 싱가포르와 하노이 북미정상회담 추진과정에서 한국이 보여주었던 직접적인 중재 역할에 한계를 보였지만, 한국의 지속적인 3자정상회담 이니셔티브가 성사에 일조
  - 스톡홀름실무협상은 판문점 3자정상회동의 후속조치로 이뤄짐에 따라 한국의 역할 미미

- (레버리지 감소) 하노이 북미정상회담 결렬 이후 대북 레버리지 감소
  - 하노이 북미정상회담 결렬 이후 한국의 중재자 역할에 대한 북한의 공개적인 격하[14)]
  - 한편, 문재인정부는 하노이 북미정상회담에서 북한의 제재완화 카드가 무산되자 종전선언 카드를 다시 깨냈으나 미국의 불응으로 좌절

- (신뢰 약화) 미국과 북한 양측으로부터의 오해와 불신 초래
  - 북한은 9·19 남북평양선언에서 이례적으로 영변핵시설 영구폐기 등 비핵화문제를 합의사항에 포함시켰으나, 하노이 북미정상회담에서 관철되지 못하자 한국에 대한 불만을 공개적으로 토로
  - 미국은 북미정상회담을 문재인정부가 국내정치적으로 이용하는 한편, 미국언론에 "김정은 수석대변인"과 같은 표현이 등장하는 등 문재인정부가 북한의 편에 서있다는 인식 증가

14) 2019년 3월 15일 열린 평양기자회견에서 최선희 북한 외무성 제1부상은 "중재자는 북미회담에서 이해관계가 얽혀 있는 것이 없어야 하는 데 한국은 미국과 동맹관계이기 때문에 중재자가 될 수 없다"는 취지의 발언을 하였고, 김정은 국무위원장은 4월 12일 최고인민회의 시정연설에서 "오지랖 넓은 중재자"로 폄훼함. 김정은, "현 단계에서의 사회주의건설과 공화국정부의 대내외정책에 대하여," 『노동신문』, 2019년 4월 13일

다. 탑다운방식에 대한 비판과 무용론 확산

- 북한은 대선을 앞둔 트럼프행정부가 대북정책을 정치적 이벤트로 활용하는 등 상황관리에 치중하고 있다고 비난하면서 더 이상 이용당하지 않을 것이라고 주장

- 미국 조야에서는 두 차례의 정상회담이 독재자 김정은을 평화의 사도 이미지로 만드는 데 기여했다는 여론이 비등하는 가운데 3차 정상회담 추진에 대한 반대의견 증가

3. 현재의 퇴보상황

가. 한미의 관여 조건 악화와 북한의 거부적 대응으로 인한 관여와 유화의 부동조화

- 문재인정부는 마지막 임기를 앞두고 평화프로세스 재가동 의지를 피력하는 가운데 다양한 계기 마다 남북관계 재개 의사를 지속 표명

- 북한은 △2020년 6월 남북공동연락사무소 폭파 △8차 당대회에서 "적대행위 중단" 및 조건부 대응입장 천명 △2021년 3월 16일 김여정 부부장의 대남 경고성 담화 발표[15] 등 공세적 태도 시현[16]

- 대북정책 검토 중인 바이든 행정부는 대북정책 목표를 "외교와 비핵화"로 삼고[17] 북한과의 외교채널 가동을 타진하였으나 북한 인권개선을 대북정책의 주요 과제로 설정하고 있어 북한의 강력 반발과 이로 인한 북미갈등 예고

15) 김여정 부부장은 동 담화에서 은 한미연합훈련을 비난하며 군사합의서 파기, 대화와 교류를 담당하는 대남기구 정리 등 남북관계 파국 가능성을 경고함.
16) 북한은 인민군 총참모부의 군사행동계획 보류 조치, 서해 공무원 피격사건에 대한 김정은 위원장의 신속한 사과, 김정은의 당 창건 75주년 기념연설에서의 우호적 대남 메시지 발신 등과 같은 관계재개 가능성을 암시하는 태도들을 보이기도 하였음.
17) Jennifer Psaki, "Press Gaggle by Press Secretary Jen Psaki Aboard Air Force One En Route Chester, PA," The White House Press Briefing, March 16, 2021. 〈https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2021/03/16/press-gaggle-by-press-secretary-jen-psaki-aboard-air-force-one-en-route-chester-pa/〉 (accessed: April 1, 2021)

- 이에 맞서 최선희 북한외무성 제1부상은 적대시정책 우선 철회와 〈강대강 선대선〉 원칙을 재확인하고, 김정은 위원장은 시진핑 중국 국가주석과의 구두친서 교환을 통해 미국의 동맹강화에 대응하여 북중공조를 강화하자는데 합치

- 문재인정부의 관계개선 의지 지속 표명과 더불어 바이든행정부의 외교적 관여 의사 표명에도 불구하고, 최근 한미 외교국방장관회담에서 합의한 한미연합군사훈련 실시 등 한미동맹 강화, 한미일 안보협력 강화, 한미간 "완전히 조율된 대북전략" 강조, 북한 인권문제 중시, 대중 봉쇄와 압박 강화 등은 북한으로 하여금 유화로 나가기 어려운 여건을 조성[18]함으로써 관여 주체국과 대상국 간에 관계개선을 필요로 하는 조건에 미달

- 북한은 2019년 12월말 개최한 당중앙위원회 7기 5차 전원회의에서 자력갱생에 기초한 정면돌파전을 혁명적 노선(새로운 길)으로 표방

- 정면돌파전의 핵심 내용은 외부의 힘(대미관계 개선)에 의존하지 말고 내적 역량을 강화하여 난국을 돌파하자는 것으로 한미의 관여에 대한 거부와 함께 북한의 대미 대남 유화 철회 의미 내포

- 북한은 제재와 "예기치 않은 도전들"(코로나19와 자연재해)로 인해 정면돌파전 수행에 차질을 빚으면서도 한미의 대화 제의를 거부하는 등 자력갱생에 기초한 정면돌파전에 치중

- 북한은 2021년 1월초 개최한 8차 당대회에서 자력갱생노선을 재확인하면서 내부동력 강화에 역점을 두는 전략적 방침을 천명하였고, "대외경제활동"의 필요성을 언급하였으나 대내 역량을 강화하기 위한 목적임을 분명히 밝힘.

- 아울러 지속적인 군사력 강화를 통해 평화를 보장하고 이를 경제건설에 집중하기 위한 환경으로 삼겠다는 입장 표명

18) 최선희 부상은 2021년 3월 18일 조선중앙통신 담화에서 바이든 행정부 출범 이후 '북한 위협'과 '완전한 비핵화', 지속적인 대북 추가제재 발언, 북한의 코로나19 방역조치 비난, 한미연합군사훈련과 대북 정탐행위 등을 미국이 대화하기 전에 고쳐야 할 "몹쓸 버릇"으로 지목함.

• 한편, 당대회 개최 한달 만에 당중앙위원회 8기 2차 전원회의를 개최, 올해 경제계획을 심의하는 가운데 나타난 문제점들을 신랄히 비판하고 관련자들을 문책(1개월만에 김두일 경제부장 경질)하였으며, 전당적 경제강습회를 실시하는 등 경제건설을 위한 내적동력 마련 적극 추동

• 북한은 한미와의 관계개선 등 우호적 대외여건 조성을 통한 경제건설노선에서 군사력 강화에 기초한 평화적 대외여건 조성을 통한 자력갱생적 경제건설노선을 확정하였고, 미국의 대중 봉쇄 압박국면에서 중국에 편승하여 중국의 지원을 기대하는 방향으로 전환함으로써 대상국이 주체국의 지원을 필요로 하는 조건에 미달

나. 한국의 중재자 역할 소진

• (모멘텀 마련 한계) 북한의 조건부 대화 입장과 코로나19의 영향
  - 북한이 대남 조건부 관계개선 입장을 천명한 상황에서 남북관계에서 모멘텀 마련이 쉽지 않은 상황이므로 북미 중재의 모멘텀 마련이 더욱 어려운 상황
  - 금년 7월 도쿄하계올림픽을 모멘텀으로 삼을 수 있었으나 코로나19 영향으로 인원통제와 규모축소 불가피하고, 북한의 코로나-19를 이유로 불참 결정사실 공개
  - 다만, 6월 한국에서 열리는 카타르월드컵 아시아지역 2차 예선과 같은 시기 북한이 회원국으로 참여하는 국제철도협력기구(OSJD) 회의, 그리고 내년 2월 베이징동계올림픽을 모멘텀으로 활용할 여지 존재

• (레버리지 소진) 협상당사자 간 교착관계
  - 중재 레버리지는 협상당사자들이 중재를 필요로 하거나 중재자가 협상당사자들이 원하는 이니셔티브를 취할 수 있을 때 확보할 수 있는데 현재는 협상당사자 간의 교착관계 때문에 그럴 수 없는 상황
    ※ 최종건 외교부 1차관의 “우리는 중재자가 아니다. 핵심 이해당사자다”(2021년 3월 19일 CBS라디오와의 인터뷰)이라는 언급에 이러한 상황 인식을 반영
  - 문재인정부의 임기말 현상 때문에 평화프로세스 추진을 위한 내적 동력 감소 불가피

- (신뢰의 딜레마) 신뢰를 둘러싼 남북관계와 한미관계의 상쇄작용
  - 바이든행정부의 한미동맹 강화 기조는 북한의 대남 불신 자극
  - "완전히 조율된 대북전략"을 강조하는 바이든행정부 하에서 남북관계의 선행(先行)은 미국의 대한 불신 자극

다. 탑다운방식에 대한 북한과 미국의 거부적 태도

- 바이든행정부의 탑다운방식보다 버텀업방식 중시 입장
  - 바이든 후보는 대선 TV토론에서 "김정은 위원장이 핵능력 축소에 동의하는 조건에서 만날 수 있다"는 입장을 피력

- 3차 북미정상회담 가능성 주장에 대한 북한의 일축
  - 최선희 외무성 제1부상은 2021년 2월 19일 조선중앙통신을 통해 발표한 담화에서 "싱가포르와 하노이에서와 같은 기회를 다시는 주지 않을 것임을 명백히 한다"고 밝힘

Ⅲ. 한반도 평화프로세스 재가동 방향

1. 개념적 방향

가. 관여와 유화의 재동조화 만들기

- 지금까지 검토 결과를 고려하면, 한미의 관여와 북한의 유화 사이의 동조는 평화전환(재동조화)을 촉진하고 진전시키는 필수 요소
  - 답보상태(탈동조화)와 퇴보상태(부동조화)를 극복하고 재동조화를 형성하기 위한 노력 필요

- 우선 한미의 관여는 북한의 태도를 변화시켜 전략·전술적으로 원하는 목표를 달성하기 위한 방법이고, 하노이 정상회담 이후 관찰할 수 있듯이 관여를 둘러싼 한미 간 조응이 매우 긴요
  - 한국은 관계지향성 관여를 바탕으로 구조지향성 관여로 발전시켜 나가는 전략적 접근(현상변경)을 선호하는 반면, 미국은 유인적 성격을 가진 관계지향성 관여에 중점을 두는 전술적 접근(현상관리)을 선호
  - 관여를 둘러싼 한미 간 접근방식 상의 차이는 남북관계와 북미관계의 선순환론 또는 전자의 후자 견인론(한국), 양자 간 동보론(미국) 등 사안에 따라 한미 간의 이견 발생으로 효과적인 관여에 차질 초래
  - 예컨대, 미국은 9·19 평양남북공동선언에서의 비핵화 합의와 판문점선언 이행을 위한 남북군사합의서 채택을 남북관계가 앞서나가는 구조지향성 관여로 판단하였을 여지 다분
  - 따라서 효과적이고 성공적인 관여를 위해서는 한미 간 긴밀한 조율이 중요하다는 시사점 제공

- 북한의 유화는 한미의 관여와 함께 전환을 위한 핵심 요소
  - 북한은 대외 유화를 필요로 하는 내부전략을 먼저 수립하고, 이에 적합한 대외 여건이 조성될 경우 유화노선을 선택하고, 유화로부터의 후퇴는 대외 여건이 먼저 변하고 이에 따라 전략이 변하는 패턴 시현
  - 북한의 유화는 한미의 대북 태도 등 대외 여건을 중요한 기준으로 삼고 있다 보니 변동성이 높고 지속성이 약한 특성을 보유하고 있으므로 한미의 관여에서 신중한 접근이 요구(높은 민감도)

나. 중재자에서 핵심이해당사자로서의 역할 제고

- 앞서 검토한 바와 같이, 중재자 촉진자 역할론은 한반도 비핵평화프로세스에서 우리의 지위와 역할을 스스로 제약하는 문제점 노정

- 중재자는 협상당사자들 사이에서 모멘텀 형성, 레버리지 확보와 같은 중재 자원을 보유해야 하는 데 현실적으로 쉽지 않은 상황

- 또한 비핵평화프로세스 협상 및 추진과정에서 스스로를 객체화하는 문제점도 노정

- 향후 다자주의 협상틀이 구축될 경우 중재자보다는 이해당사자로서의 역할이 우리의 이해관계를 관철하는 데 적합

- 핵심이해당사자로서의 위상을 갖더라도 상황과 필요에 따라 중재자 역할 수행 가능

다. 다자주의 협상틀 모색을 위한 이니셔티브 취하기

- 북미 양자협상틀은 6자회담 실패에 대한 교훈과 함께 비핵평화프로세스의 핵심당사자가 북한과 미국이라는 논리에 근거를 두고 있었으나 양자회담의 실패로 인해 다자회담 필요성 다시 제기

- 또한 북미 양자협상에서 탑다운방식은 두 정상 간의 유대관계와 공통의 정치적 이해관계가 배경으로 작용하였으나, 북한과 미국 모두 국내정치적 부담 때문에 이러한 상황이 다시 조성되기 어려운 상황
  - 북한 지도부 내에서는 탑다운방식으로 인해 김정은 위원장이 모욕을 당했고, 트럼프 대통령의 정치쇼에 이용당했다는 인식이 팽배
  - 미국 조야에서는 비핵화 성과 없이 국제사회에 김정은 위원장을 능력있고 좋은 지도자로 홍보하는 기회로 이용당했다는 비판 여론 비등

- 따라서 과거 6자회담과 같이 다자협상틀 내에서의 양자협상 방식을 재검토하되 6자회담의 한계와 문제점을 철저히 보완
  - 6자회담 실패의 주요 원인들로는 △유관국 간의 동상이몽, 즉 비핵화 의제에 집중하는 대신 자국의 이해 관철을 더 중요시 △합의 이행을 강제할 수 있는 레짐 부재 △한미일 대 북중러 구도로 인한 균형적이고 중립적인 지위와 역할 가진 제3지대에 존재하는 중재자 부재[19] 등을 지적 가능

19) 랜드연구소 보고서는 "북미 양측의 이익과 중첩되는 국익을 가진 국가들을 적절히 혼합하여 협상에 참여시키는 것도 신뢰 구축에 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.

라. 한미동맹 구조하에서 한국의 대북정책 자율성 확보

- 한국의 대북정책과 남북관계를 제약하는 3가지 레짐－제재레짐, 동맹레짐, 정전레짐－모두 미국과 직접 관련이 있으므로 이에 대한 미국의 입장이 매우 중요
  - 다양한 유엔안보리 대북제재결의안과 미국의 제재법안들은 남북한 교류협력과 북한의 대외관계를 엄격히 제한
  - 한미동맹은 한미 간 "완전히 조율된 대북전략"이나 양자정책대화(BPD)와 같이 한국의 대북정책 자율성을 제한하는 한편, 한미연합군사훈련과 확장억지력 제공과 같이 북한의 반발을 유발하는 요인으로 작용
  - 정전협정은 제도적으로 장기적인 군사적 대치상태를 구조화함으로써 군사적 요인으로 인해 남북관계가 쉽게 영향을 받는 변동성의 원인으로 작용

- 특히, 바이든 행정부는 동맹 강화를 외교안보정책의 핵심 기조로 삼고 있어 대북정책을 포함한 다양한 이슈에서 한미 간 연루의 위험이 증대할 소지 존재

- 또한 바이든 행정부는 다자주의를 또 하나의 핵심 기조로 삼고 있어 한국이 미국주도의 다자주의틀에 갇힐 경우 한국의 정책적 자율성이 감소할 가능성 불배제
  - 예컨대, 바이든 행정부는 중국과 러시아가 참여하는 대북 "다자적 관여"의 중요성을 강조[20] 하였는데, 미중, 미러 갈등의 심화 상황에서 한국은 한미, 한미일 공조시스템에 더 깊숙이 갇힐 가능성 다대

- 그러나 동맹과 다자주의틀은 그 안에서의 한국의 위상과 역할에 따라 대북정책의 효율성을 제고할 수 있는 전화위복의 기회로 활용 가능
  - 단, 한미동맹 안에서 한국의 대미 레버리지가 존재하고, 다자주의 안에서 한국의 이니셔티브를 관철할 수 있는 조건에서 가능하므로 레버리지 형성과 이니셔티브 구상에 주력할 필요

20) Jake Sullivan(NSC선임보좌관), MSNBC interview, March 22, 2021. "우리는 동맹인 일본, 한국과 협력하고, 중국과 러시아를 포함한 역내 다른 행위자들과 관여하고 있음을 분명하고 싶다" 〈https://www.msnbc.com/andrea-mitchell-reports/watch/nsa-sullivan-on-talks-with-china-we-knew-it-was-going-to-be-tough-108927557766〉 (accessed: April 1, 2021)

• 결론적으로, 한미동맹과 다자주의는 한국에게 기회와 도전을 모두 부여할 것이고 한국의 대미 외교(설득) 능력에 따라 기회가 주어질 것임.

마. 남북관계와 한미관계의 병행발전 추진

• 위에서 검토한 결과, 한국정부의 남북관계와 북미관계의 선순환 기조는 관여와 유화의 동조화 하에서는 성과를 거두었으나, 북미관계의 교착, 즉 탈동조화 하에서는 북미 양측으로부터 협공당하는 빌미로 작용

• 남북관계에서는 한국이 당사자이지만, 북미관계에서 한국은 직접 당사자가 아닌 중재자 위치에 있었으므로 북미관계가 악화되거나 중재의 자산이 약화될 경우 중재역할을 수행하기 곤란한 상황에 직면
  - 한국은 1차 전환 과정에서 남북관계에서의 당사자, 북미관계에서의 중재자라는 이중 스탠스를 유지하였으나 하노이 정상회담 결렬 이후 이중 스탠스를 유지하기 어려운 구조에 봉착

• 앞으로도 이러한 상황이 지속하거나 재발할 가능성이 상존하므로 오히려 한국이 직접 당사자의 위치에 있는 남북관계와 한미관계의 병행발전을 도모하는 것이 더 효과적이고 현실에 부합

• 다만, 남북관계와 한미관계가 상쇄관계(trade-off)에 있으므로 양자가 상호 파급(spill-over)하지 않도록 하는 방안을 모색하는 것이 중요

바. 북한의 국가발전전략에 대한 신중한 고려

• 관여가 북한의 대외 유화를 유도하여 소기의 목적을 달성하는 것이라고 한다면, 유화로의 경로 변경을 규정하는 국가발전전략에 대한 이해를 선행하는 것이 긴요

• 북한이 8차 당대회에서 제시한 국가발전전략은 인민대중제일주의를 '기본정치방식'으로 설정한 가운데 자력갱생에 기초한 경제건설(국가경제발전 5개년 계획)과 이를 위한 평화적 대외환경 조성에 방점을 부여

- 그런데 최근 대내적으로는 자력갱생, 대외적으로는 평화적 환경 조성 모두 선택적 고립주의[21] 노선을 지향하는 담론들이라는 점이 문제
  - 자력갱생은 자체의 노력과 자원(내부예비)을 최대한 동원하고, 증산·절약하여 경제난을 돌파한다는 것이고, 이때 대외경제활동은 자력갱생의 보조적 수단으로 인식
  - 평화적 환경 조성은 군사적 억제력 강화를 통해 평화를 수호하겠다는 것으로 기존 대외관계 개선을 통해 우호적 여건을 조성하겠다는 노선과 큰 차이[22]

- 여기에서 김정은의 경제건설 및 인민생활 향상에 대한 공약의 구속력이 점차 증가하고 있어 성과가 미진할 경우 아래로부터의 압력이 증가할 수 있다는 점이 북한의 전략적 고민
  - 김일성의 '주체의 길', 김정일의 '선군의 길'과 달리 집권 초기 '사회주의의 길'을 이정표로 설정한 김정은은 2016년 7차 당대회 이후 경제건설과 인민생활 향상을 핵심 공약으로 표방
  - 이러한 맥락에서 김정은은 8차 당대회 이후 시·군당 책임비서 강습회를 개최하고 5개년계획 수행에서 올해의 성과를 성패의 관건으로 규정하는 등 경제건설을 위한 다양한 내부 기강 확립에 몰두

- 만일 5개년계획의 첫 해인 금년에 소기의 성과가 나오지 않을 경우 김정은은 우호적 대외여건 조성의 방향으로 다시 선회하거나 강력한 내부통제력을 활용한 체제내구력 확보의 방향으로 나설 가능성 존재

- 지난 8차 당대회에서 사회질서 확립 강화를 위한 법무부, 간부들을 통제하기 위한 규율조사부와 같은 통제기구들을 신설하고 각종 법률을 재정비하고 장기 제재 속에서 축적해온 설명하기 어려운 특수한 내구력을 고려할 때, 후자의 방향으로 나설 가능성 다대

- 후자와 같이 고립주의 노선으로의 회귀 및 강화, 그리고 체제의 경성화는 북한의 핵능력 강화로 이어져 한국과 국제사회에 대한 위협과 비핵화를 위한 국제사회의 기회비용과 거래비용을 증가시키는 결과 초래
  - 한편, 북한의 고립주의화는 한국을 인질로 삼아 국제사회를 위협하려는 전략전술적 필요를 증대시킬 가능성 증대

---

21) 중국, 쿠바와 같은 사회주의국가들이나 러시아, 이란과 같은 북한을 우호적으로 대하는 나라들과는 선린우호관계를 증진시켜 나간다는 노선이므로 '선택적' 성향을 지님.

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

2. 실천적 방향

가. 미국의 관여 유도

- 1차 전환 당시와 그 이후에도 미국은 유인적 성격을 가진 관계지향성 관여를 주로 실행
  - 트럼프 행정부는 북한을 자신의 정치적 목적에 부합하도록 관리하는 데 중점을 두고 관계지향, 특히 외교의 영역에 관여를 한정
  - 동시에 '최대의 압박과 최대의 관여'라는 유인적 성격을 가진 관여를 대북정책 기조로 설정하고 2017년까지 실행

- 관여의 구조지향성 측면에서 보면, 미국(주체국)은 비핵화 목표를 달성하기 위해 북한(대상국)이 미국에게 원하는 '생존권'(체제안전)과 '발전권'(제재해제)을 우선 또는 동시 보장하는 이니셔티브가 필요
  - 이러한 측면에서 미국의 대북 선비핵화 요구는 주체국이 대상국에게 선행동을 요구한다는 점에서 진정한 의미의 관여로 보기 어렵고, 오바마행정부의 '전략적 인내'나 2018년 이전 트럼프행정부의 '최대의 관여와 최대의 압박'에 해당

- 장기간 고착된 불신구조(적대관계)와 경험들은 미국의 관여와 북한의 유화적 호응을 방해하는 결정적 요인으로 작용
  - 1990년대 초반부터 북미협상은 항상 '동시행동원칙'과 '선행동원칙' 간의 긴장관계에서 시작할 정도로 심각한 불신 배태
  - 물론 북한에 대한 미국의 불신도 매우 높지만, 관여는 불신을 신뢰의 관계로 전환하려는 주체국의 의지가 전제되어야 가능하므로 미국의 대북 불신은 관여의 관건적 요소가 아님

- 따라서 미국이 구조지향성 관여를 통해 북한의 대미 의존성을 제고하여 소기의 목표를 달성하고자 한다면 신뢰할 만한 정치적 미래(confidence)와 관련한 조치[23]가 중요한 출발점
  - 신뢰는 의존도 형성의 자산이고 이해관계의 거래는 차순

23) 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.

- 북한은 이미 수차례, 다방면에 걸쳐 신뢰형성조치의 중요성을 제기하고 본격적 비핵화 협상을 위한 신뢰형성 조치, 즉 적대시정책 철회를 미국에게 요구
  - 북한은 한미연합군사훈련 완전 중단, 전략자산전개 중지, 추가제재 중단 등을 미국이 취해야 할 신뢰형성조치로 지정[24]하였으나, 포괄적으로는 싱가포르합의에서 정한 '새로운 북미관계 수립'을 의미

- 따라서 미국은 싱가포르합의에 대한 입장정리에서 관여를 출발하는 것이 효과적이고 북한이 원하는 생존권(종전선언과 같은 정치적 미래 보장과의 연관사업)과 발전권(철도연결과 같은 제재완화와의 연동사업) 보장 의지를 보여주어 북한의 유화적 호응을 유도하는 모멘텀으로 활용
  - 그러나 싱가포르합의 준수에 대한 바이든행정부의 정치적 부담도 중요한 고려요소이므로 명시적 선언이 힘들 경우 다음과 같이 현실적으로 실행 가능한 실천적 방법을 통한 준수 의지 표명도 고려

- (종전선언) 새로운 북미관계 수립의 출발점으로써 북한이 희망하는 종전선언 의지를 표방하되 국내, 한반도, 국제적 차원의 파급영향을 고려하여 기존의 '종전선언=정치적 선언'이라는 방침 유지
  - △국내적으로 이념적 양극화 구조하에서 진영 간 갈등 유발 소지 다분 △한반도 차원에서 전쟁 종식과 정전협정 유지 사이에서 정체성 혼란 발생 △국제적으로는 안보환경 변화에 따른 불확실성 증대 우려가 예상
  - 특히, 미국은 현상변경에 따른 대한방위공약 변경 및 북한의 정전협정 무력화 공세 강화 등 안보전략에 미칠 영향, 일본은 평화헌법 개정을 통한 집단적 자위권 행사 등 보통국가화노선에 미칠 영향에 촉각
  - 따라서 정치적 종전선언은 평화협정 체결까지 정전협정 유효성 인정 및 북한의 합의 위반 시 무효화(가역성)와 같은 단서를 포함, 국내외의 우려와 한반도 차원에서의 정체성 혼란 불식
  - 또한 종전 자체의 의미보다는 종전선언이 갖는 평화체제 지향성을 부각시키기 위해 '전쟁 종식과 평화를 위한 선언'과 같이 종전과 평화를 함의하는 터미놀로지 활용

24) 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.

- (북미연락사무소 개설) 법적 효력이 없는 정치적 선언과 종전선언의 가역성에 대한 북한의 반대 가능성을 감안, 종전선언의 후속 조치로 북미연락사무소 개설 의지 표명
  - 평양-워싱턴 연락사무소 개설 의지 역시 '새로운 북미관계 수립'의 취지에 맞고 북한의 수용 가능성이 상대적으로 높고 미국도 안정적인 관여메커니즘을 확보할 수 있다는 점에서 효과적인 실천적 조치
  - 이 밖에 미국의 핵태세 보고서(NPR) 개정 시 북한에 대한 소극적 안전보장(NSA) 제공을 공약하는 방법도 고려[25]

- (남북철도연결사업 등) 북한의 발전권 보장 차원에서 구조지향성 관여방법의 하나인 시간지향성(time directionality)[26] 적용
  - 시간지향성은 주체국의 관여가 장기간 지속적으로 실행될 수 있도록 하기 위해 대상국이 원하는 것을 제공하는 방법으로써 대북 경수로지원사업이 대표적 사례
  - 남북철도연결사업은 트럼프 행정부 당시 제재면제 등 한미 간에 상당한 정도의 조율을 거친 사업으로 알려져 실현 가능성이 상대적으로 높고 북한의 호응을 기대할 수 있는 사업
  - 특히, 철도연결사업은 향후 북한의 핵시설 철거물 및 보상물자 이동에 반드시 필요하다는 논리로 미국의 호응을 유도
  - 금년 6월 한국에서 개최하는 국제철도협력기구(OSJD) 장관급회의를 모멘텀으로 적극 활용 (북한도 회원국)

나. 다자 관여에서의 초기 이니셔티브 취하기

- 위에서 살펴본 바와 같이 미국의 독자적인 관여와 별개로 다자 관여에 대한 유관국의 관심이 증대

25) 조성렬, 민주평통자문회의 평화발전분과위원회 전체회의 발제문, 2021년 3월 3일

26) Christopher Lawrence, *A Theory of Engagement with North Korea*, p. 15. 크리스토퍼 로렌스는 실제 약속 당시에 비용이 소요되지 않지만 약속이 깨질 때 비용이 소요되는 시간 개념을 통해 약속 이행 의지를 활용하자는 의미로 시간지향성을 사용함. 남북철도연결사업은 북한의 약속 이행을 시간으로 결박할 수 있다는 점에서 시간지향성 개념 적용이 가능함.

- 과거 6자회담 유관국들에서 한반도 문제 해결을 위한 다자주의 협상 재가동 요구들이 개별적으로 제기
  - 6자회담 실패 이후 다자주의 협상틀에 부정적이었던 미국은 바이든 행정부 출범 이후 '중국과 러시아가 참여하는 다자적 관여'을 언급
  - 중국은 2020년 9월 18일 공동성명 발표 15주년 기념 외교부 논평에서 "9·19공동성명의 의미는 여전하다면서 한반도문제의 정치적 해결"을 주장[27]
  - 러시아는 2019년 4월 북러정상회담에서 다자합의를 통한 비핵화와 안전보장제공 필요성 제기
  - 북한은 2019년 신년사에서 "정전협정의 평화체제 전환을 위한 다자 협상 추진" 의사를 발표한 데이어 북러정상회담에서 러시아와 함께 다자협상이 필요하다는 데 의견 일치

- 유관국들의 다자주의 협상틀 필요성에 대한 언급들은 대부분 하노이 북미정상회담 결렬 이후에 나왔다는 점에 주목할 필요
  - 하노이 북미정상회담 이후 유관국들은 북한 비핵화와 한반도 평화체제라는 복잡한 해법을 일국적 차원이 아닌 다국적 차원에서 접근하는 것이 효과적이고 현실적이라는 공감대를 형성한 것으로 판단
  - 또한 양자협상틀 안에서는 다자주의 협상이 불가능하지만, 다자주의 협상틀 안에서는 양자협상이 가능하며, 6자회담 2.13합의 도출 과정을 보면 북미 양자협상의 결과가 결정적으로 작용("2+4협상" 방식)
  - 과거 4자회담과 6자회담의 실패는 다자주의 협상틀이 최선이 아니라는 사실을 증명하지만, 양자협상이 실패한 상황에서 차선책으로서의 의미는 충분

- 따라서 한국은 이러한 동향들에 주의를 기울여 다자주의 협상틀에 대한 구상을 미리 준비함으로써 다자주의 협상틀에서 적극적 이니셔티브를 취하기 위한 여건을 마련할 필요

27) 왕원빈(汪文斌) 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(雙軌竝行·한반도 비핵화 프로세스와 북미 평화협정 협상) 사고 방식에 따라 한반도와 동북아시아 지역의 영구적인 평화를 위해 노력하길 바란다"고 덧붙였다.

- 이를 위해서는 앞서 지적한 6자회담 실패의 주요 원인들과 한계들을 보완하는 작업을 우선적으로 실시
  - 첫째, 유관국들이 비핵화 의제에 집중하는 대신 자국의 이해 관철을 더 중시하는 것을 방지하기 위해 공동책임, 공동의무, 공동부담을 다자협상의 원칙으로 수립
  - 둘째, 합의 이행을 강제할 수 있도록 유관국들을 추동하기 위해 합의 불이행에 대한 불이익과 처벌조치가 담긴 다자주의 레짐 형성(규칙 제정)
  - 셋째, 한미일 대 북중러 구도로 인한 교착상태를 방지하기 위해 UN, EU, 스웨덴과 같은 중립국 등 제3지대 중재자 참여
  - 넷째, 협상대표의 지위를 차관보급에서 차관급으로 격상하여 협상과 합의 이행의 권위 제고

- 북한의 핵능력 증강 상황을 고려하여 9·19 공동성명 플러스알파 방식으로 접근하는 방안 고려
  - 우선 북한을 비롯한 유관국들은 9·19 공동성명의 정신과 합의 준수 공약, 그리고 9.19 공동성명 이행합의(2·13합의, 10·3합의)에서 출발
  - 9·19 공동성명 이행을 위한 초기조치(2.13합의)와 2단계조치(10.3합의)에서 합의한 북한의 비핵화 조치 복원과 유관국의 중유 100만톤 상당의 경제, 에너지, 인도적 지원 제공(관련 제재해제 필수)
  - 추가적인 핵프로그램 폐기와 보상 제공, 한반도 평화체제 문제는 새로 출범한 다자주의 협상틀에서 논의
  - 비핵화 과정에서 가장 어려운 단계인 신고와 검증은 비핵화 초기에 북한의 신고내용을 위주로 검증하되 상호 신뢰가 쌓임에 따라 점차 검증대상과 엄격성을 확대·강화하는 확률론적 검증체계 도입 검토[28]

- 블링컨 국무장관 등 이란 핵협상 주역들이 바이든 행정부에서 북핵 문제를 다자주의 협상틀에 기초한 JCPOA 방식으로 접근할 가능성에도 대비
  - JCPOA의 촉진요인은 △경제제재를 통한 압박 △영·프·독의 강력한 중재 △단계별 검증 프로세스 및 과학적 입증 근거 등[29]

28) 조성렬, 민주평통자문회의 평화발전분과위원회 전체회의 발제문.
29) 인남식, "바이든 정부 이란 핵합의 복귀 전망," 『IFANS 주요국제문제분석』, 2021-02 (2021. 1. 15), pp. 6-7.

- 북한과 이란은 △비핵화 수준(완성과 개발) △제재에 대한 내구력(경제제재의 정치적 영향) △지도부가 느끼는 아래로부터의 압력감(민주화 정도) △대외 경제개방 수준 △지정학(중동과 동북아) 등 여러 차이가 있으므로 기계적 적용에는 분명히 한계
- 다만, △잠정적 비핵화 합의 △중재자 역할의 중요성 △스냅백 등 가역조치 활용 등 의미 있는 시사점 제공

• 다자 관여에 대한 시간지향성 적용 차원에서 제재의 제약이 비교적 덜한 지식공유프로그램(KSP, Knowledge Sharing Program) 추진
- 시간지향성을 적용하면서 북한이 희망하는 사업으로는 우선 정보통신기술(ICT)관련 분야와 에너지관련 분야를 상정 가능
- 정보통신기술 분야에 관심이 높은 북한은 5G 등 4차산업기술로 곧바로 진입하는 '단번도약'의 기회를 도모
- 또한 심각한 전력난으로 인해 태양광, 풍력, 2차전지 등 에너지저장시스템(ESS) 분야에 대한 관심 증대
- 한국은 ESS방식을 통해 남북경협 시 송배전망 건설 등 전력인프라 비용을 줄일 수 있고, 국제사회는 향후 비핵화에 대한 보상조치로 에너지 지원 상정 시 비핵화 유인을 위한 효용성 제고에 기여
- 아울러 장기적인 관점에서 북한의 정보통신기술을 국제표준화하여 기술의존성을 제고하는 한편, 다른 분야로의 연관효과도 기대
- 따라서 한국을 비롯한 국제사회는 대학, 연구기관 등에 북한의 관련 전문가들을 초청하여 지식을 공유하는 사업을 전개할 필요

• 이 밖에 경제협력 및 신안보 이슈와 관련하여 동아시아철도공동체와 동북아방역공동체 구축 과정에서 북한의 참여를 유도하기 위한 다자 관여도 병행 추진

다. 비핵평화프로세스에서 핵심이해당사자로서의 자리매김

- 한국의 핵심이익을 '항구적 평화정착'으로 확고히 설정하고, 이를 관철하기 위한 비핵평화 프로세스 추진
  - 북한과 미국 사이에서의 중재자 지위는 한반도 비핵평화프로세스에서 스스로를 객체화 시키는 결과를 초래
  - 한국의 핵심이익을 추구하는 이해당사자로 자리매김하여 핵심이익에 부합하는 비핵평화 프로세스 추진
  - 한미동맹과 남북관계 사이의 상쇄구조 속에서 전작권 전환과 같은 한국의 자주국방 수요가 긴요하고, 이것이 장기적으로 비핵평화프로세스에 도움이 된다면 남북관계에서의 일시적 손실이 발생하더라도 과감히 추진
  - 반대로 북미관계의 경색으로 한반도에 위기가 고조될 경우 전쟁방지에 도움이 된다면 한미관계에서의 일정한 손실을 감수하더라도 남북관계를 통한 위기관리 진행

- 선미후남(先美後南) 혹은 통미봉남(通美封南)과 같은 한국이 만든 것이 아닌 주어진 프레임에서 벗어나 남북협력과 국제협력의 핵심이해당사자이자 북한과 국제사회를 연결하는 중재자 역할 수행 가능
  - 이를 위해서 한미동맹 안에서 정책적 자율성을 확보하고, 남북관계에서 합의준수 원칙을 확실히 견지
  - 단, 북핵 위협이 엄존하는 상태에서 미국의 확장억지력 제공 공약이 약화되지 않도록 한미동맹 관리

- 우리의 핵심이익인 평화정착의 취지에 맞춰 '평화를 통한 비핵화'를 비핵평화프로세스의 기본 프레임으로 설정
  - 이러한 프레임은 남북관계의 평화적 안정적 관리를 통한 북한의 비핵화트랙 이탈 방지에 효과적이라는 논리 전파

라. 대미 레버리지 확보

- 국방·군사부문 위주의 동맹대화 플랫폼을 외교부문으로 확장
  - 기존 국방·군사부문 위주로 발전한 동맹대화 플랫폼[30]은 수직적 동맹구조 하에서 건강하고 호혜적이며 균형 있는 동맹 발전에 장애
  - 최근 개최된 한미 외교·국방장관회담(2+2회담)의 부활, 한미양자정책 대화(BPD) 출범과 같이 다양하고 다층적인 외교대화플랫폼을 구성하고 운영해야 대미 레버리지 확보에 도움

- 플랫폼 운영 시 비핵화 이슈는 〈미국주도·한국지원〉, 남북관계는 〈한국주도·미국지원〉 방식의 역할분담을 통해 대북정책 자율성 확보
  - 남북관계 선행발전 가능성에 대한 미국의 우려와 거부감 해소가 관건
  - 남북군사합의서 이행을 통한 군사적 긴장완화가 북한의 경제건설노선을 추동하여 비핵화 진전에 기여한다는 점을 설명

- 전략적 동반자로서 한중 외교 국방차관급회담 등 고위급대화 정례화를 통해 한미동맹대화와 병행 발전
  - 일단 경제이슈와 비전통안보이슈에 한정하지만 2+2회담을 정례화하고 경제 외적 이슈를 다룬다는 점만으로도 대미 레버리지 효과 기대
  - 한편, 한중 고위급대화 정례화는 대북 레버리지를 강화하는 효과도 기대
  - 문제는 상대방이 이러한 대화플랫폼들을 우리를 압박하는 기제로 역이용할 수 있음에 반드시 유의

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

마. 〈남북관계와 한미관계 상쇄구조 변경〉을 위한 〈先美後北〉 우선시

- 기존 남북관계와 북미관계 선순환 형성 노력은 북미관계에서 우리가 핵심당사자가 아니기 때문에 선순환을 추동하는 데 한계 노정
  - 남북관계가 발전하면 북미관계로 스필오버하는 기능주의적 발전에 기대를 걸어야 하는 구조

- 현재의 상황은 남북관계와 한미관계의 상쇄구조를 변경하거나 상보구조를 만들지 않고서는 비핵평화프로세스 과정에서 한국의 역할은 매우 제한적일 수밖에 없는 상황

- 그런데 북한의 대미·대남 조건부 관계개선 입장때문에 남북관계 바퀴를 돌리기 어려운 현실과, 미국의 대북정책 검토결과가 미칠 한반도 정세에 미칠 영향을 고려, 한미관계에 집중해야 하는 '선미후북'의 시점
  - 바이든 행정부 초기 대북정책 검토과정에서 한국의 대미 설득역량 및 대미 관철역량을 보여주는 것이 다른 어떤 것보다 북한에게 주는 효과적인 남북관계 개선 유도 메시지

- 남북관계와 북미관계 선순환 논리에서 탈피하여 한국이 직접 당사자인 남북관계와 한미관계 상쇄구조 변경을 도모하는 것이 현실적 접근
  - 북한은 한미관계 강화를 대미 의존적 입장으로 인식하나, '남북관계 발전을 위한 국제협력의 일환' 논리로 대응
    ※ 김대중 정부는 대북 강경입장을 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 유도
  - 한국의 남북관계 우선발전에 대한 미국의 의구심 해소를 위해서는 북한을 개혁개방과 비핵화의 방향으로 유도하기 위한 '한국판 관여와 확대'(engagement and enlargement)' 논리로 미국을 설득
    ※ 미국은 전통적으로 중국, 베트남, 쿠바 등 사회주의국가들의 개혁개방노선(체제 연성화)을 국교정상화의 핵심 조건으로 설정하고, 이들의 개혁개방노선을 더욱 추동하는 자극제로 활용하였다는 점을 미국측에 설명

- 제재는 그 자체가 목표가 아니라 북한의 비핵화(목표)를 유도하기 위한 수단이라는 점에 한미 공통의 인식 확인
  - 이를 통해 코로나19 방역 등 인도적 사안에 대한 신속한 제재면제를 추진하는 등 북한의 유화적 태도를 유도하기 위한 융통성 있는 제재 적용 추진
  - 한국이 동북아방역협력체 구축 등 비전통안보분야 국제협력을 주도하는 가운데 그 안에서 남북협력을 연계하는 한편, 이 과정에서 일부 제재완화의 필요성에 대한 국제적 동의 확보

바. 북한의 적대시정책 철회 요구에 대한 원칙적이고 우회적인 대응

- 북한이 '대북적대시정책'의 대상을 구체적으로 특정하지 않는 이유는 전략적 유연성 확보를 위한 모호성 전략의 일환
  - 구체적 대상 특정 시 그것을 충족할 때까지 국면전환의 명분이 감소하고 자가당착에 봉착할 가능성 존재
  - 반면 모호성 유지 시 일부 충족만으로도 국면전환을 시도할 수 있는 유연성 확보 가능

- 따라서 시한부 상호주의 원칙에 의거하여 북한의 협상국면 전환을 유도하기 위한 명분 제공
  - 예컨대, 북한이 특정한 한미연합군사훈련 및 첨단 전략자산 전개 중단을 하나의 패키지로 묶은 다음, 일정 기간을 정하고 그 기간 동안 북한은 핵과 ICBM만이 아닌 모든 탄도미사일 시험을 중단하는 방안
  - 정해진 기간 동안 약속이 잘 이행될 경우 신뢰형성에 도움

- 남북한군사합의서에 의거, 남북군사공동위원회 가동을 통해 논의하자는 원칙적 입장 견지
  - 북한에 대한 합의 이행 촉구는 현재 상황에서 우리의 명분과 주도권을 확보할 수 있는 제한적 수단 중의 하나
  - 남북군사공동위원회 가동이 어렵다면, 남북공동연락사무소의 기능을 가동하자는 제안으로 북한을 압박하고 우리의 명분을 축적

- 중국을 통한 우회적 방법도 고려
  - 중국은 한반도의 평화와 안정, 대화를 통한 정치적 해결 등을 중시하고 있으므로 한중 고위급대화에서 북한이 남북군사합의서를 포함한 제반 합의를 준수하도록 중국의 협조 당부
  - 북한이 적대시정책을 빌미로 도발할 경우 한국은 한미일안보협력 강화와 쿼드에 적극 참여할 수밖에 없게 되고, 이것은 한중관계에 악영향이 불가피하고 중국의 국가이익에 부합하지 않는 점을 주지

사. 북한 문제에 대한 국제적 공감대 형성을 위한 공공외교 강화

- △북한의 고립주의 노선화와 체제경성화가 초래할 위협과 폐해 △한반도 비핵평화프로세스 재가동 필요성과 시의성 △다자 관여의 필요성과 효과에 대한 공감대 형성
  - 특히, 평화를 통한 비핵화의 효용성을 적극적으로 설파함으로써 △남북관계 발전을 통한 한반도 상황의 평화적 관리 △북한의 비핵화트랙 이탈 방지 △다자 관여를 통한 관여의 지속가능성 및 국제정세에 대한 북한의 예측 가능성 제고

- 공공외교의 행위자를 기존 유관 정부기구, 전문가와 연구기관에서 재외동포로 확대함으로써 현지의 상황과 정서에 부합하는 공공외교 전개
  - 이를 위해서는 공공외교 목표와 수단에 대한 현지 공관들의 충분한 숙지 필요

- 다자 관여의 차원에서 공공외교 대상지역을 기존 주변 4국에서 아세안, 유럽연합 등 다양한 지역으로 확장
  - 물론 비핵평화프로세스에 차지하는 미국의 핵심 역할을 감안할 때 대미 공공외교에 대한 비중이 가장 클 수밖에 없지만, 한반도 비핵평화프로세스의 국제적 성격을 고려할 때 대상지역 확장이 필요

- 특히, 대미 공공외교의 경우 親韓그룹과 反韓그룹에 대한 일률적 메시지보다는 맞춤형 메시지를 전달하고, 비핵화와 평화체제 이슈보다북한 내부정세 이슈에 중점 부여

Ⅳ. 결론

- 지금까지 논의를 통해 한반도 평화프로세스 재가동(2차 평화전환)을 위해서는 관여와 유화의 재동조화(recoupling) 형성이 필수
  - 미국의 구조지향성 관여를 유도함으로써 북한의 거부적 대응을 유화적 호응으로 전환하는 것이 필요

- 2018년 1차 평화전환 시기와 달라진 환경들을 고려하여 한반도 비핵평화프로세스에서 한국의 지위와 역할을 핵심이해당사자로 설정하는 한편, 다자주의 협상틀에 대비하는 것이 긴요
  - 한국은 관여와 유화의 부동조화에서 중재자 역할 수행을 위한 자산 확보가 여의치 않은 상황에서 핵심이해당사자로 자리매김하는 가운데 필요할 경우 이해관계 조정을 위한 중재자 역할 수행
  - 미국의 리더십 교체(바이든행정부 출범)와 북한 김정은위원장의 국가전략 변경(자력갱생적 고립주의노선)으로 최고리더십 간 이해와 공감에 기초한 탑다운식 양자협상이 어려워진 상황에서 버텀업식 다자협상에 대비

- 미국의 관여는 신뢰형성 차원에서 북한이 원하는 생존권과 발전권 보장 조치를 실행하되 미국의 국내정치를 고려, 실현 가능한 실천적 조치들부터 실행하도록 유도
  - 북한은 바이든행정부가 국내정치를 고려, 싱가포르합의 이행 의지를 공식 발표하지 않더라도 '새로운 북미관계 수립' 에 부합하는 실천적 조치를 취한다면 이를 싱가포르합의 준수 의사로 간주할 가능성 고려
  - 실천적 조치로는 △정치적 선언으로서의 종전선언 △후속조치로서의 북미연락사무소 개설 의지 표명 △시간지향성을 활용한 남북철도연결사업 추진 등을 모색

- 북미 양자협상 실패와 다자주의협상틀에 대한 유관국들의 관심 증대를 반영, 다자 관여에서의 초기 이니셔티브를 취하기 위한 여건 마련
  - 이를 위해 △6자회담 실패 원인들과 한계들을 보완하는 작업을 우선 실시하고 △북한의 핵능력 증간 현실을 고려하여 9·19 공동성명 플러스알파 방식으로 접근 △바이든행정부의 이란핵협상 방식 도입 가능성 대비
  - 이 밖에 동아시아철도공동체와 동북아방역공동체 구축 과정에서 북한의 참여를 유도하기 위한 다자 관여도 함께 추진

- 중재자 지위는 비핵평화프로세스에서 우리 스스로를 객체화하는 결과를 초래하였는바, '항구적 평화정착'을 핵심이익으로 하는 이해당사자로서 핵심이익에 부합하는 비핵평화프로세스 추진
  - 비핵화를 명분으로 하는 미국발 군사적 옵션과 전쟁억지력을 명분으로 하는 북한발 핵능력 증강과 전략도발에 분명히 반대한다는 원칙 천명
  - 우리의 핵심이익인 평화정착의 취지에 맞춰 '평화를 통한 비핵화'를 비핵평화프로세스의 기본 프레임으로 설정
  - 남북관계의 평화적·안정적 관리를 통한 북한의 비핵화트랙 이탈 방지에 효과적이라는 논리 설파

- 대미 레버리지 및 대북정책 자율성 확보를 위한 한미 동맹대화 플랫폼 확장과 역할분담식 운영
  - 군사·국방부문 위주의 수직적 동맹대화 플랫폼을 외교부문으로 확장
  - 비핵화 이슈는 〈미국주도·한국지원〉, 남북관계 이슈는 〈한국주도·미국지원〉 방식으로 운영

- 남북관계와 한미관계의 상쇄구조 변경과 선미후북 접근 추진
  - 남북관계와 북미관계의 선순환은 북미관계에서 한국이 당사자가 아니므로 북미 중 어느 한쪽이 한국의 역할을 거부할 경우 한국의 역할에 한계
  - 따라서 한국이 당사자인 남북관계와 한미관계의 상쇄구조를 변경하거나 상보구조로 전환하는 것이 바람직하고 현실적인 요구
  - 북한의 남북대화 거부와 미국의 대북정책이 갖는 중요성을 고려할 때, 우선 한미정상회담 개최 등 한미관계에 집중하고, 이를 통해 대북 견인력을 확보하는 것이 효율적인 접근 (한국의 대미 설득력은 북한의 남북관계 재개 필요성 판단에 영향)

참고문헌

국내 문헌

인남식. "바이든 정부 이란 핵합의 복귀 전망". 『IFANS 주요국제문제분석』. 2021-02 (2021. 1. 15).

전재성. "관여정책의 국제정치이론적 기반과 한국의 대북 정책". 『국제정치논총』 43(1) (2003).

조성렬. 민주평통자문회의 평화발전분과위원회 전체회의 발제문. (2021. 3. 3).

존 볼튼. 박산호 외 역. 「그 일이 일어난 방」 (서울: 시사저널, 2020).

김재중. "북한, 북미 실무협상 결렬 선언 ... 미국 빈손으로 나와," 『경향신문』, 2019년 10월 6일.

해외문헌

Christopher Lawrence. *A Theory of Engagement with North Korea* (Cambridge : Havard Belfer Center, 2019).

Psaki, Jennifer. *Press Briefing* (2021. 3. 16).

Rafiq Dossani. Engagement with North Korea: A Portfolio-Based Approach to Diplomacy (Santa Monica, Calif.: RAND 2020).

Sullivan, Jake(NSC선임보좌관). MSNBC interview (2021. 3. 22).

북한 문헌

"사회주의경제건설을 위한 유리한 국제환경을 마련하며 조선반도와 세계의 평화와 안정을 수호하기 위하여 주변국들과 국제사회와의 긴밀한 련계와 대화를 적극화해 나갈 것이다"(당중앙위원회 7기 3차 전원회의 결정서).

"조선반도의 평화와 통일을 위한 진로가 무엇인지를 똑바로 알아야한다." 『노동신문』 (2017. 7. 15).

"우리나라의 조건과 실정에 맞고 우리의 힘과 기술, 자원에 의거한 자립적 민족경제에 토대하여 자력갱생의 기치높이 사회주의 건설을 더욱 줄기차게 전진시켜 나감으로써 제재로 우리를 굴복시킬 수 있다고 혈안이 되어 오판하는 적대세력에게 심각한 타격을 주어야 한다." 김정은, 당중앙위원회 7기 4차 전원회의 보고. 『노동신문』 (2019. 4. 11).

Abstract

Reactivation of Peace Process on the Korean Peninsula

Geedong Lee
Yonghwan Choi
(Institute for National Security Strategy)

The first peace transition on the Korean Peninsula, which was quickly carried out in the wake of the 2018 Pyeongchang Olympics, has not escaped from the state of limbo since the collapse of the North Korea-U.S. summit in Hanoi in 2019. Then, what should be done for the second peace transition on the Korean Peninsula?

First of all, it is necessary to set Korea's status and role in the denuclearization peace process on the Korean Peninsula as the core party, not the mediator, considering the timing of the first peace transition and the changed environment. This is because it is not easy to secure assets to play the role of a mediator in U.S.-North Korea relations. Of course, South Korea could serve as a coordinator for coordinating interest between North Korea and the United States, if necessary. In addition, considering the inauguration of the Biden administration and the North's adoption of a self-sufficiency route, we should prepare for the bottom-up multilateral talks rather than the top-down bilateral negotiations.

The U.S. engagement in North Korea needs to focus on measures to guarantee the

Abstract

right to survive and develop, but to implement practical measures that can be realized in consideration of U.S. domestic politics. Practical measures that can be considered include declaration of the end of the war as a political declaration, declaration of willingness to open a liaison office between the U.S. and North Korea as a follow-up to the declaration of the end of the war, and promotion of inter-Korean railway connection projects as a means of securing sustainability in U.S.'s engagement with the North Korea. Even if the U.S. does not officially express its willingness to implement the Singapore-U.S. agreement, North Korea may accept it as a willingness to abide by the Singapore agreement if practical measures are implemented in accordance with the "establishment of new U.S.-North Korea relations" agreed in Singapore.

Considering the growing interest of related countries in multilateral negotiations, it is also necessary to pay attention to multilateral engagement. In the early stages of multilateral engagement, the following are important: Complementing the causes and limitations of the six-party talks, 9.19 Joint Statement Plus Alpha approach considering the reality of North Korea's increasing nuclear capabilities, and Preparing for the possibility of the Biden administration's introduction of the method of nuclear negotiation with Iran. In addition, it is desirable to promote multilateral engagement to induce North Korea's participation in the process of establishing the East Asian Railway Community and the Northeast Asian Quarantine Community.

Abstract

South Korea's status as a mediator has resulted in objectifying itself in the denuclearization peace process, and as a stakeholder, not a mediator, it should pursue a denuclearization peace process that meets its core interest of permanent peace settlement. To do this, the South Korean government should make clear the principle of opposing military options from the U.S. in the name of denuclearization and nuclear capabilities and strategic provocations from North Korea in the name of deterrence against war. Second, it is necessary to set "denuclearization through peace" as the basic frame of the denuclearization peace process in line with the purpose of establishing peace, South Korea's core interest. Third, South Korea should persuade neighboring countries with the logic that peaceful and stable management of inter-Korean relations is effective in preventing North Korea from leaving the denuclearization track.

In order to make a second peace transition, it is necessary for South Korea to secure leverage with the U.S. and autonomy in policy toward North Korea, and it is important to expand the platform for the South Korea-U.S. alliance dialogue and operate the role-sharing system. In other words, the South Korean government should expand the existing vertical alliance dialogue platform focused on the military and defense sectors to the diplomatic sector, and operate the denuclearization issue in the 'US-led and Korean-support' and inter-Korean issue in the 'Korea-led and US-support'.

There was also a limit to the existing approach of a virtuous cycle of inter-Korean and

Abstract

U.S.-North Korea relations because South Korea is not a party in U.S.-North Korea relations, and South Korea's role was limited if either of the U.S. or North Korea refuses to allow it to play the role. Therefore, South Korea needs to take a central approach to inter-Korean relations and South Korea-U.S. relations. To this end, it is necessary to focus on Korea-U.S. relations, including holding Korea-U.S. summits. And it is an efficient approach to secure traction with North Korea through this. This is because South Korea's persuasive power with the U.S. will affect North Korea's judgment on the need to resume inter-Korean relations.

Keywords: Peace Process on the Korean Peninsula, engagement, denuclearization, U.S.-North Korea relations, Inter-Korean relations

INSS 전략보고

May 2021. No.120

※ 본지에 실린 내용은 집필자 개인의 견해이며, 국가안보전략연구원의 공식입장이 아닙니다.

국가안보전략연구원

06295 서울시 강남구 언주로 120 인스토피아 빌딩
02-6191-1000 02-6191-1111 www.inss.re.kr