

미국의 대북전략 - 오바마 시대, 북핵은 어디로 갈 것인가?

전봉근 외교안보연구원 교수



북·미 핵협상 구도

오바마 행정부의 등장에 즈음하여, 북핵문제의 해결 전망에 대하여 과도한 기대와 우려가 교차하고 있다. 그러나 지난 20년간의 북핵외교에서 배운 교훈이 있다면, 그것은 북한 비핵화가 매우 어렵거나 또는 현 북한 체제 하에서 불가

능할지 모른다는 점이다. 오바마 행정부의 북핵외교와 그 결과를 객관적으로 전망하기 위해서는 우선 북핵협상의 구도에 대한 이해가 전제돼야 한다고 보고, 이를 간단히 고찰하고자 한다. 지난 20년간 북핵협상 역사를 돌이켜보면, 핵위기 조성 -> 북·미 협상과 핵합의 일괄타결 -> 핵합의 붕괴 등 패턴이 계속하여 반복되었다는 점을 알 수 있다.

북핵문제는 한국과 동북아의 안보에 있어 최대 위협일 뿐 아니라, 미국과 국제사회에서도 최대 확산 위협의 하나로 손꼽힌다. 따라서 국제비확산체제와 한반도 안보를 책임진 미 정부는 80년대 말 영변 핵시설의 위험을 인식한 직후부터 북경에서 미·북 비공식 접촉을 개시하였다. 미·북 간 공식대화가 허용되지 않던 냉전기였으므로 상호 입장을 전달할 뿐 협상은 없었다고 한다. 그렇게 미국의 북핵외교가 시작한 지 어느덧 20년이 지났다.

90년대 초 미국의 북핵외교는 남북대화를 통한 미·북 간접대화로 이어졌다. 한반도비핵화공동선언(1991)은 남북합의의 형식을 띠었으나, 미국의 비핵화 구상이 반영되었다는 점에서 한국이 대리한 북미합의로 볼 수도 있다. 북한의 핵비확산조약(NPT) 탈퇴로 촉발된 1차 북핵위기를 계기로 미·북 핵협상이 개시되었고, 마침내 미·북 기본합의문(일명 제네바합의, 1994)이 채택되었다. 그러나 2002년 10월 2차 북핵위기를 계기로 북미 제네바합의체제가 붕괴되었고, 북·미 양자구도의 한계를 극복하기 위해 미국의 주도로 2003년 8월 6자회담이 시작되었다. 미국은 여기서 9.19 6자 공동성명(2005), 2.13과 10.3 비핵화 합의(2007)를 채택하는 성과를 거두었다.

한편, 북한은 그동안 NPT 탈퇴, 사찰 거부, 최대 핵무기 10개 분량 플루토늄 확보, 핵 실험 실시 등 지속적으로 핵능력을 강화시키는 데 성공하였다. 그 결과 NPT가 인정한 5개 '핵국', 그리고 NPT 밖에서 핵무장한 이스라엘, 인도, 파키스탄 등 3개 '사실상(de facto) 핵국'에 이어 9번째 '실질적' 핵국이 되었다. 북한은 NPT를 위반한 채 핵무장하였으므로 '불법적' 핵국이지만, 스스로 '핵국 지위'를 주장하고 있는 실정이다. 이렇게 볼 때, 미국의 20년 북핵외교는 실패하였다고 볼 수밖에 없다.

1월 새로 출범하는 오바마 정부는 과연 북한 비핵화에 성공할 것인가. 오바마 정부도 위에서 제시한 북미협상 구도에서 크게 벗어나기 어려울 것이지만, 오바마 당선자의 발언과 민주당의 정강을 중심으로 북핵정책을 전망하고자 한다.

오바마 정부의 북핵외교 원칙

오바마 신정부의 북핵정책과 북미관계에 대해 다양한 분석과 전망이 난무하고 있다. 이 글은 우선 오바마 정부의 북핵정책을 전망하기 위해서는 북미 직접대화 외교 원칙, 비확산정책, 클린턴 정부 유산과 클린턴 국무장관 등 3개 변수에 주목해야 한다고 본다.

그리고 북미 핵협상의 경과와 결과를 전망하기 위해서는 미국의 중동 중시와 북한의 비핵화 협조 여부도 감안해야 한다.

첫째, 미국의 민주당 신정부는 북한과 직접대화를 통해 핵문제 해결을 추구할 것으로 보인다. 필요하다면 정상회담도 추진하겠다는 입장을 밝혔지만, 김정일 위원장 건강, 비핵화의 실질적 성과 등 변수 때문에 성사될 가능성은 낮다. 오바마 당선자측은 북핵문제와 이란핵문제에 대해서도 군사적 수단을 사용할 때가 아니며 외교의 기회가 아직 있다는 입장을 밝혔다. 그리고 문제 해결을 위해 끈질기고 직접적인 외교를 추진한다는 입장도 밝혔다.

오바마 행정부는 북미 양자대화에 병행하여 6자회담을 계속하여 활용할 전망이다. 6자회담은 다자협상에 더해, 다자 압박과 다자 비용분담 수단으로서도 가치가 있기 때문이다. 이런 점에서 오바마 행정부는 부시 2기 행정부의 북미 대화와 6자회담 정책을 계승할 것이다. 오바마 당선자는 6자회담의 성과를 높이 평가하면서도, 더욱 강력한 체제를 구축할 것을 주문한 적이 있다. 6자회담이 부시 행정부 말기에는 북미 양자회담을 추진하는 부수기관으로 추락하는 경향을 보였는데, 오바마 정부는 오히려 6자회담의 기능을 더욱 강화할 가능성도 크다.

미국의 대북외교 핵심으로서의 비확산정책

오바마 행정부의 북미 직접대화 원칙은 분명한 목적을 염두에 두고 있다. 바로 두 번째 특징인 핵비확산이다. 오바마 당선자는 대량살상무기(WMD)의 비확산에 대해 특별한 관심을 갖고 있다. 오바마 당선자는 상원의원 시절 구소련의 WMD 폐기와 핵과학자의 직업전환을 위한 '협력적 위협감축(CTR)' 지원프로그램에 큰 관심을 보였다. 이 프로그램은 90년대 초 샘 년과 리처드 루가 상원의원이 공동 발의하여 구소련의 핵무기를 성공적으로 폐기하는데 기여하였다. 오바마 의원은 샘 년 의원이 은퇴한 후, 그를 대신하여 루가 의원과 공동으로 CTR 프로그램을 계속하여 지지하였고, 근래 CTR을 재래식무기로 확대하는 법안을 내기도 하였다. 2005년 오바마 의원은 루가 의원과 같이 우크라이나, 러시아, 벨라루시 등에서 진행되는 CTR 현장을 시찰한 적도 있다.

오바마 당선자는 과거 어떤 대통령보다 적극적인 핵비확산 정책을 제시하였다. 공신력이 떨어진 NPT체제를 강화시키고, 전면핵실험금지조약(CTBT)을 미국이 비준하고, 핵물질생산금지조약(FMCT)을 추진할 것을 공약하였다. 또한 북한을 염두에 두고, NPT 협정을 위반한 탈퇴국에 대해 제재를 자동적으로 도입할 것을 주장하였다.

따라서 오바마 행정부는 북미 직접대화를 추진하면서도, 북한 비핵화 목표에 투철하고, 또한 북한이 NPT 위반국이라는 판단에 따라 매우 엄격하게 협상할 것으로 전망된다.

힐러리 클린턴 국무장관 지명자는 인사와 정책 독자성을 보장받은 강력한 국무장관이 될 것이라고 한다. 대통령제 하에서 장관의 절대적 독자성이 발휘될 가능성은 의문시되지만, 힐러리 국무장관의 대북정책 성향도 주요 변수로 고려할 필요가 있다. 소위 '힐러리 효과'를 염두에 둔다면, 두 가지 시나리오가 가능하다. 첫째, 클린턴 대통령의 유산을 물려받는 차원에서 북미 기본합의문(1994)과 북미 공동고유니케(2000)를 되살리는 등 매우 적극적인 대북정책의 가능성이다. 둘째, 힐러리 클린턴 내정자가 오바마보다 더욱 원칙적이고 엄격한 대북정책을 추진할 가능성이다. 힐러리 클린턴 내정자는 경선과정에서 오바마의 북미정상회담 구상에 대해 '순진한 발상'이라고 비판한 적이 있다. 또한 민주당과 여성장관이 대외정책에 유약하다는 공화당의 비판을 봉쇄하기 위해 의도적으로 강경한 태도를 취할 가능성이 있다.

남북 총리급 회담 추진해야

오바마 행정부는 북핵외교 원칙으로서 보상과 처벌을 배가하는 '강화된 관여(strengthened engagement)정책'을 추구할 것으로 보인다. 이를 위해 부시 2기 행정부의 대북정책을 기본적으로 계승하되, 핵문제의 완전한 해결을 위해 평화체제문제, 북미 수교, 경수로 제공, CTR 제공 등 유인책을 보다 열린 자세로 검토할 가능성이 높다. 위에서 토론한 비핵화와 북미관계의 촉진과 정체요인을 비교하면 아래 표와 같다.

그런데 오바마 정부의 적극적인 대북 대화정책이 결실을 거둘 가능성은 높지 않다. 우선 오바마 정부의 초기 외교력이 국내경제 회복과 중동문제에 집중될 것이다. 북핵문제는 6자회담에 의해 그럭저럭 관리되고 있기 때문에 미정부가 북미 대화에 얼마나 집중할 수 있을지 의문시된다. 여기서 무엇보다 큰 장애물은 역시 북한이 비핵화 실천을 거부할 가능성이다.

미국이 충분한 정치경제적 보상을 제공하더라도, 북한은 자신의 취약성과 자신감 부족으로 검증과 핵폐기에 적극적으로 나설 가능성이 낮다. 더욱이 북한은 지금 김정일 위원장의 건강이상과 정권위기, 경제위기, 체제위기 등 복합적 위기를 겪고 있어 합리적으로 대응할지 의문이다. 북한은 체제적 취약성과 자신감 부족으로 인해 미국과 국제사회가 제공하는 정치경제적 보상을 수용하는 역량에도 한계를 갖는다. 또한 북한의 버릇이 된 버랑끝 전술, 살라미 전술 등은 오바마 정부의 인내심에 좌절감과 실망감을 안길 가능성이 높다. 만약 북한이 비협조적인 자세로 일관한다면, 2009년 후반 들어 6자회담이 정체되고, 오바마 행정부는 북한 방치로 전환할 가능성도 있다.

한반도 안보환경이 새로이 복합적인 조정기에 접어들었다. 세계금융위기와 미국패권의 조정, 북한 김정일의 건강이상과 체제난 지속, 오바마 행정부의 신 세계안보전략과 북핵정책, 중·일 간 신 지역패권 경쟁 등이 동시에 발생하여 현 조정기의 긴박감을 고조시킨다. 남북관계 정체가 지속되는 가운데, 오바마 행정부는 북핵해결을 위해 '강화된 관여정책'을 추진할 전망이다. 이런 상황에 효과적으로 대응하기 위해 아래 방안을 제시한다.

첫째, 한미공조를 더욱 내실화해야 한다. 오바마 정부의 북핵정책이 강경과 유화의 양면성을 지녀 혼란을 초래할 가능성이 높기 때문에 한미공조가 특별히 중요한 시점이다. 과거 한·미 신정부 출범 초기에 한·미 간 대북정책에 대한 견해차가 두드러졌다는 점에 주의하여, 형식적인 공조에 그치지 않고 북핵상황에 대한 판단과 핵협상 전략을 공유토록 노력한다.

둘째, 북핵정책과 비핵화 로드맵을 재점검한다. 오바마 정부의 등장과 북한 김정일의 건강이상설은 정책환경의 대변화를 초래하였다. 특히 오바마 정부는 비핵화를 촉진하기 위해 한반도평화체제 구축, 북미수교, 경수로 제공, 동북아 평화안보체제 구축 등을 9.19 6자공동성명에 따라 병행추진할 가능성이 높아, 이를 포함하는 비핵화 로드맵에 대한 우리 입장이 정립돼야 한다.

마지막으로 남북대화를 재개하기 위한 노력을 배가하고, 이를 위한 현실적 방안으로 총리회담을 추진한다. 남북관계의 정체는 6자회담 진전에도 장애가 되므로, 6자회담 참여국과 더불어 남북대화 촉진방안을 강구한다. 이것은 김정일 위원장의 건강이상설로 정상회담이 사실상 불가능하고, 또한 북한의 거부로 장관대화마저 무실화된 상황에서 총리회담이 유일한 대안으로 남아있기 때문이다.