

## 북한의 대미전략- 오바마 정부와 관계개선을 모색할 것인가?

서보혁 이화여자대학교 이화학술원 연구위원



미국 내 정권 교체라는 변수가 한반도 비핵화 과정과 북한의 외교안보정책에 어떤 영향을 미칠지 국내외적으로 관심이 높아지고 있다. 오바마(B. Obama) 민주당 정권이 취임하면 북한이 1994년 10월 제네바 핵합의 이후 클린턴(B. Clinton) 민주당 정권과 시도했던 북미관계 개선이 본격화 될 것이라는

전망도 나오고 있다. 그러나 당시 북미 양측이 추진한 관계개선은 발동이 늦게 걸렸고 결과적으로 실패하였다. 이후 부시(G. W. Bush) 공화당 정권 등장 이후 나타난 북미간 불신과 대립도 오바마 행정부 하의 북미관계에 어떻게든 영향을 미칠 것이다. 아래에서는 오바마 행정부 등장 이후 북한의 대미외교가 어떻게 전개될 것인지를 제네바 합의 이후 북한의 대미정책을 반추해봄으로써 전망해보고자 한다.

제네바합의 이후 북한과 미국은 각각 경제난 지속 및 권력승계, 의회의 행정부 견제 등 대내적 조건의 제약 하에서 대화를 전개해 나갔다. 양국은 핵 합의 이행을 전제로 북한의 중장거리 미사일 문제를 비롯해 미군유해 송환, 한반도 평화체제, 대북 경제지원 등 다양한 사안들을 양자회담, 4자회담 등을 통해 협의해 나갔다. 북한은 실리추구를 극대화하기 위해 적극적인 협상 자세를 보였다. 그리고 1999년 5월 페리(W. Perry) 대북정책 조정관의 평양 방문, 2000년 10월 조명록 북한 국방위원회 제1부위원장의 방미와 올브라이트(M. Albright) 미 국무장관의 방북으로 관계개선 과정은 절정에 올랐다.

특히 조명록의 방미 기간 중 양국이 합의한 공동고유니케는 한반도 평화체제 수립, 상호주권 존중, 내정불간섭의 원칙 하의 관계개선 추진, 클린턴 대통령의 방문 검토 등을 담았다. 당시 북한은 이것을 “국제법적 효력”을 갖는 “역사적인 외교문서”라고 높이 평가하며 대미 관계개선에 강한 의지를 표명하였다. 그러나 클린턴 정부 기간 내에 북미 관계는 거기서 중단되어 버렸다.

### 주관적 이익계산의 부메랑

거시적 측면에서 볼 때 이 시기 북한의 대미정책은 각종 회담 개최에서 알 수 있듯이 이전 시기에 비해 실리 극대화를 위해 적극적인 대미 접근을 전개한 것으로 평가할 수 있다. 그럼에도 협상과정에서 나타난 북한의 행동은 합리적으로만 나타나지 않았다. 북한의 국가정체성과 양국관계의 성격에 기인하는 대미 위협인식 및 불신의 영향과 벼랑 끝 전술의 관성이 작용하였다. 요컨대, 관계정상화를 통한 대미정책 목표 달성이라는 북한의 목적합리성은 국가정체성 등에서 파생된 수단합리성의 한계로 관계 진전의 정체라는 의도하지 않은 결과를 초래하였던 것이다. 물론 그 결과는 상호작용의 한 축인 미국의 대북 인식과 국내정치적 제약에도 기인한다. 집권 2기 클린턴 행정부가 대내정치적 제약을 타개하면서 북한과 관계개선을 추진할 정치적 조건과 능력은 그 의도와 별개로 약화되어 갔다. 정보기관과 의회, 언론의 금창리 핵사찰 의혹과 경수로 건설 및 중유 제공 비용 등을 둘러싼 비판 여론이 그 대표적 사례이다. 특히, 공화당 주도의 의회 역학

구도와 북한의 돌출적 반응이 상승 작용하여 클린턴정부의 대북 관여정책은 더욱 제약을 받았다.

미시적 측면에서 이 시기 북한의 대미정책은 상대적으로 양호한 정책 환경에서 자신의 정책목표를 추구해 나가는 양상을 보였다. 북한은 현상적이나마 비확산 규범에 반대하지 않는 가운데 대량살상무기 개발의 이익들을 포기하는 대가를 미국으로부터 보상받으려 하였다. 그러나 북한이 협상 상대의 입장과 여건, 그리고 관계개선의 시간적 제약을 고려하며 대미협상을 추진했다고 판단하기는 힘들다. 그것은 미사일회담의 개시 시점이 경수로 공급협상 타결의 지연으로 제네바 합의 18개월 후(1996년 4월)에 개최되었다는 점에서 알 수 있다. 또 북한이 자신의 미사일 협상안을 표명한 때는 1차회담이 아니라 그로부터 2년 5개월 후인 3차회담(1998년 10월 1-2일)이었다. 당시 미국내 여론은 북한의 대포동미사일 발사시행으로 대북 협상에 비판적이었다. 대포동미사일 발사시행은 북한의 주관적 비용-편익 계산을 보여준 전형적인 사례이다.

북한은 이상과 같은 과정을 통해 일시적으로 협상력을 제고시켰지만, 미국내 대북 강경 여론과 협상 진전의 불투명성 등 기회비용을 스스로 높여놓았다. 북한은 자위권을 명분으로 미사일 회담 자체를 부정하기도 하였다. 이후 북한은 대내적 여건(수해, 군부 입장 등)과 미국의 반응에 따라 입장을 조정해나갔다. 결국 북한의 분할·지연·벼랑끝 전술로 인해 양국이 협상 의제를 포괄적으로 흥정하기 시작한 것은 미사일 회담 개시 35개월 후인 4차회담(1999년 3월 29-30일)이었다. 한편 1996년 12월부터 부정기적으로 시작된 고위급회담은 미사일회담의 경과에 의존하면서 전개되었다. 고위급회담이 미사일문제에 대한 우선적 관심으로부터 비교적 자유로워지고 양국관계 진전을 본격 논의하기 시작한 것은 4차 미사일회담과 북한의 미사일 발사시행에 대한 조건부 중단 선언이 있었던 1999년 9월 이후였다. 이와 같은 북한의 협상전술은 협상력 제고를 겨냥한 것이었지만 협상 목표 달성에는 역효과를 초래하였다.

이와 같은 점들을 놓고 볼 때 당시 북한의 대미정책이 관계정상화를 목표로 하고 추진되었는지도 의문이다. 그렇다고 가정한다면 단기적 이익 극대화를 위한 각종 협상전술이 정책 목표를 훼손시켰다고 할 수 있다. 북한은 경수로사업, 중유제공 등을 중심으로 미국측에 제네바 합의 이행을 일관되게 주장하면서도 합의 내용에 포함된 연락사무소 개설에는 소극적이었다. 북한 관리들은 대포동미사일 발사시행 직후 가진 북미 고위급 회담에 대하여 “미국인들은 끝까지 싸울 준비가 되어 있는 나라에는 겁을 먹는다”고 하면서 군사적 위협의 외교적 효과를 과대평가하고 있었다.

#### **학습효과에서 오는 ‘통 큰 협상’?**

북한이 제네바합의 이후 대미정책을 어떻게 평가하고 있을지 궁금하기 짝이 없다. 부시 행정부의 대북 강경정책이 전개되는 가운데 북한이 보인 반응은 기존 양국간 합의 존중, 불가침, 체제존중 등이었다. 갈등국면에서 나타난 이런 북한의 방어적 태도는 제네바합의 이후 대화국면에서 전개된 적극적 태도와 대조를 보인다. 그러면서도 두 국면을 관통하여 북한이 보인 공통적인 태도는 주권 평등에 입각하여 대등한 조건에서 상호관심을 균형적으로 해결하자는 것이다. 이것이 바로 ‘말 대 말, 행동 대 행동’의 원칙이다.

미국의 새 행정부를 상대로 한 북한의 대미정책 표명은 2009년 신년사에서 개략적으로 있을 수 있겠지만, 부시 행정부가 등장한 2001년 초의 경험을 상기할 때 적어도 오바마 행정부의 취임 이후에 구체적인 입장을 제시할 것으로 예상된다.

북한은 오바마 행정부의 공식 출범과 이후 대북정책 검토 및 수립 과정에서 벼랑끝 전술과 같은 ‘위기외교’를 적극 구사하지는 않을 것이다. 오히려 북한은 상황 악화조치보다는 대화 채널을 다각적으로 가동해 워싱턴과 북핵문제와 양국관계 개선의 길을 모색할 것이다. 이렇게 전망하는 것은 북한이 오바마 행정부의 외교안보정책 진용이 클린턴 정부의 대북정책을 승계할 것으로 볼 가능성이 높기 때문이다. 북한은 대화국면이 무르익어 가던 1998년 대포동미사일 발사시행을 단행했지만, 앞으로는 협상력 제고를 겨냥해 그런 위험한 돌출행동을 재현할 가능성은 높지 않다. 그것이 미국 내에서 큰 반발을 초래해 북미 회담에 부정적으로 작용한 것을 잘 알고 있기 때문이다. 다른 한편, 북한은 일각의 전망처럼 대미관계를 2000년 시점에서 출발하자고 오바마 행정부에 요구하거나 그것을 강제하려고 벼랑끝 전술을 시도하지 못할 것이다. 북한은 오바마 행정부와 미국 여론이 그런 요구를 수용하지 않을 것이라고 판단할 것이다. 오히려 북한은 부시 행정부의 제네바 합의 ‘개선’(사실상 이행 중단) 요구에 반발하면서도 핵보유 선언, 핵실험

등으로 합의를 스스로 파기해왔다. 나아가 9.19 공동선언 이행과정에서 경수로 제공문제가 다시 협의될 수 있고, 비핵화 이행 진전시 북한은 미국과 제네바합의보다 더 '통큰 협상'을 할 수도 있다. 말하자면 북한은 제네바합의 이행과정과 부시 행정부를 거치면서 미국 외교안보정책의 대내적 제약을 많은 비용을 지불하며 학습하였다고 말할 수 있다. 그리고 오바마 행정부에 대한 기대가 그 어느 때보다도 높다.

제네바합의 이후 북한이 클린턴 정부 임기 내에 대미관계 정상화 실현을 목표로 하여 행동하였는지는 지금도 판단하기 어렵다. 그럼에도 안보, 번영, 국가위신 등 북한의 기본적 국가이익을 안정적으로 달성하는데 미국과의 우호적 관계 형성, 곧 적대관계 청산은 자타가 부인할 수 없는 목표임에 틀림없다. 그러나 여기서 북한 지도부는 대미관계 정상화 실현에만 집착할 경우 그 과정에서 정권 혹은 사회주의체제의 안정성이 훼손될 수 있다는 우려를 갖고 있을 것이다. 또 북미 국교 수립 과정에서 제기될 사안들은 미중 수교보다는 미-베트남 사례에 가깝게 비대칭적이다. 관계정상화에 대한 필요는 북한이 더 높은 반면, 협상 의제와 관련해서는 미국이 더 많은 카드를 갖고 있다고 볼 수 있다. 그런 점에서 북핵문제의 완전한 해결이 쉽지 않겠지만 그 이후에도 많은 사안들과 한국, 일본 등 주변국들과의 관계를 고려할 때 북미관계는 적지 않은 난관이 예상된다. 북한이 제네바합의 이후 추진한 대미정책에서 얻을 수 있는 가장 중요한 교훈은 다양한 협상전술 결과에 대한 손익 평가보다는 대미정책 목표를 명확히 정하는 일이 되어야 할 것이다. 이를 전제로 오바마 행정부의 대북정책이 최종 결정되기 이전에 북한과 미국이 건설적인 대화에 임한다면 비핵화와 북미관계는 긍정적인 방향으로 나아갈 수 있을 것이다. 물론 그 반대의 경우도 가능할 것이다.

이상 오바마 행정부 취임에 즈음한 북한의 대미정책을 제네바합의 이후를 되돌아보면서 살펴보았다. 주로 학습효과를 개입시켜 북한의 정책을 전망해보았는데, 학습효과는 다른 변수들에 의해 제약될 수 있다는 점에 유의해야 할 것이다. 미국 신 행정부의 대북정책 방향과 대내적 영향(금융위기, 강경세력 등의 영향), 북한과 미국의 상호작용의 매트릭스, 한국과 일본 등 주변국들의 반응이 그것이다. 그럼에도 북한 정권의 특성과 불리한 여건, 그리고 부족한 정책 수단 등을 고려할 때 북한은 미래에 대한 기대를 과거의 경험으로부터 끌어내는데 힘쓰지 않을 수 없을 것이다. 더욱이 오바마 행정부 임기 내에 관계정상화를 추구한다면 북한은 제네바 합의 이후의 경험을 교훈삼아 세밀한 시간 계산과 우호적인 분위기를 조성하며 통 큰 협상을 전개할 것이다.