

미국의 동북아정책과 한반도: 현상유지 속 대북정책 변화

서재정
(존스홉킨스대 교수)

- I. 미국의 세계적 위상의 회복
- II. 부유하는 일본과 부상하는 중국
- III. 북과 지속적인 외교
- IV. 결론: 동북아정책과 비핵산 정책의 갈등과 조화

1월20일 출범하는 오바마 정부의 동북아시아 정책은 어떠한 모습으로 나타날 것인가? 정부가 출범하기도 전에, 그 정부가 정책을 선보이기도 전에 예측을 한다는 것은 물론 불가능한 작업이다. 정책은 정부 내외의 수많은 변수들에 영향을 받기 때문에 예측이 불가능할뿐더러, 설령 정책을 맞게 예측하더라도 집행과정에서 또 다른 변수들이 변화를 강요하기 때문이다. 따라서 여기서는 이러한 불확정성과 가변성을 인정한 상태에서, 오바마 당선자가 유세기간 발표한 공약과 발언들을 중점적으로 분석하여 그가 지향하는 동북아시아 정책의 윤곽을 그려보도록 한다. 그가 지향하는 정책이 그대로 현실이 되지는 않더라도 적어도 방향은 제시를 할 것이기 때문이다.

유세기간의 공약과 발언을 종합해볼 때 오바마 행정부의 동북아시아 정책은 부시 행정부 말기의 정책에서 크게 벗어나지 않는 ‘현상유지’의 모습을 띠 것으로 보인다. 일본과 한국 등 동맹국과의 관계를 축으로 하며, 중국과의 개입정책 (engagement)을 지속하는 한편 아시아에서의 다자외교, 다자기구의 활성화를 지향하기 때문이다. 이러한 지향은 부시 행정부 말기의 동아시아 정책과 크게 다르지 않다. 물론 동맹국 및 국가와 관계하는 방식에 있어서는 부시 정부와 차별화가 될 것이지만 이는 내용의 변화라기보다는 스

타일의 변화일 것이다.

오바마 행정부의 동북아시아 정책에서 이전과 눈에 띄게 달라질 것으로 예측되는 부분은 대북정책이다. 오바마는 북과 “지속적이며 적극적이고 공격적이며 직접적인 외교”를 추진하겠다고 유세기간에 공약한 바 있다. 또 당선 직후 공표한 ‘오바마-바이든 플랜’에서도 “직접적이며 터프한 외교”를 다짐했다. 북과의 양자회담 자체를 거부했고 선제공격을 포함해서 군사적 조치를 앞세우던 부시 정부와의 차별성이 뚜렷이 드러나는 부분이다.

오바마 정부는 정치적 기반이나 정책적 기조에 있어서 부시 정부와 현격한 차이가 있다. 부시 정부가 공화당 안에서도 소수인 네오콘적 입장을 대변했다면 오바마 정부는 민주당 안에서도 주류보다는 진보성을 띠는 세력에 기반하고 있다. 그럼에도 불구하고 양자는 미국 국익을 극대화하는 방식으로 세계를 운영하겠다는 의지에 있어서 일치하고 있다. 탈냉전 세계에서 미국 최대의 안보위협으로 부상한 것이 테러리즘과 핵무기확산이라는 인식에서도 일치하고 있다. 이러한 이해관계와 위협 인식에 있어서 일치하지만 이를 추구하는 방식에 있어서 차이를 보이는 것이며, 이러한 일치와 차별성은 동북아정책의 연속성과 대북정책의 차이로 나타나고 있다.

I. 미국의 세계적 위상의 회복

오바마 당선자는 부시 정부의 일방주의와 군사주의가 미국의 위상과 국가이익에 손상을 입혔다는 인식에서 출발, 이러한 손상에서 회복하는 것을 목표로 하고 있다. 금융위기로 가속화된 경제위기도 미국의 국가이익에 대한 위기의식을 심화시켰기 때문에 외교정책도 경제위기의 탈출에 기여하는 것을 중요한 목표로 하게 됐다. 이러한 목표를 달성하기 위한 수단으로 오바마 정부는 동맹국과의 관계 개선 및 NATO 강화뿐만 아니라 국제기구의 개혁, 개선과 환경문제에 대처하기 위한 국제공조 강화 등을 내세우고 있다. 아시아에서는 전통적인 동맹관계와 6자회담 등을 더욱 발전시켜 “안정과 번영을 촉진시킬 보다 효율적인 지역적 틀”을 형성할 것이라고 공약한 바 있다. 또 일본과 한국, 오스트레일리아, 태일랜드, 필리핀 등 동맹국과의 관계를 강화하여 아시아 정책의 근간으로 삼는 한편 APEC 및 ASEAN과 같은 기구에 계속 참여하며 향상된 협력관계를 모색할 것이라고 밝히고 있다.

이러한 추상적 목표들은 아직까지 구체적 정책의 모습으로 정리되지 않고 있다. 예를 들어 ‘지역적 틀’은 ‘아시아 국가들과의 하부구조’라는 개념으로도 표현되고 있지만 이것이 아시아의 새로운 다자기구를 의미하는 것인지, 어떠한 기능을 수행하는 것인지 등은 구체화되지 않고 있다. 해외원조액을 5백억 달러로 증액하여 세계 빈곤을 절반으로 줄이는데 적극적으로 기여하겠다는 것도 구체성을 결여하고 있다.

그럼에도 불구하고 오바마 행정부의 국무부에서 아시아 정책을 담당하거나, 이에 영향을 행사할 것으로 주목을 받는 인사들이 제프리 베이더나 리차드 부시, 데이빗 램튼과 같이 중국통이 많은 것은 관심을 받고 있다. 부시 행정부 초기 아시아 정책을 담당하는 관리들이 일본통이 많았던 것과 대조를 이루기 때문이다. 이러한 인적구성의 변화 때문에 일본은 오바마 행정부가 일본을 무시하고 중국을 중심으로 아시아 정책을 구성할 것이라고 우려하고 있기도 하다. 하지만 구체적으로 중국정책과 일본정책을 살펴볼 때 부시 정부 후기와 전적으로 달라지지는 않을 것으로 보인다.

II. 부유하는 일본과 부상하는 중국

일단 오바마는 일본이 ‘미국 아시아 정책의 초석’이라고 규정하고, 안보협력을 향상시키는 한편 환경변화 등 초국가적 문제 등을 해결하기 위한 협력을 심화, 확대할 것이라고 공약한 바 있다. 또 미일안보동맹을 변환시켜 항구적 안보협력을 구성하려는 노력을 계속할 것이라고 밝혔다. 부시 행정부의 정책과 크게 다르지 않은 현상유지적인 것이다.

더욱이 2009년 일본 정계는 그 어느 때보다도 격랑에 휩싸일 것으로 예상되고 있어 미일관계에서도 극적인 변화가 나타날 가능성이 적어 보인다. 현재 아소 다로 내각의 지지율이 10%대로 떨어져 있어 난국 타개를 위한 의회 해산 및 조기 총선이 불가피한 상황이다. 참의원을 장악하고 있는 민주당 등 야당은 의회 조기 해산을 요구하고 있는 반면, 아소 총리는 이에 강력히 반대하고 있다. 더욱이 총선이 실시되도 자민당과 민주당 중 어느 한쪽이 단독 과반수를 차지하기 어려울 것으로 보이기 때문에 총선 후 어떤 형태로든 정계개편이 있을 수밖에 없는 상황이다. 이러한 혼미한 일본 국내 정치상황은 국내외적으로 변화보다는 현상유지를 선호하도록 할 것으로 보인다.

오바마 정부의 대 중국정책도 현상유지에서 크게 벗어나지 않을 것으로 보인다. 물론 오바마의 대통령 취임 직후 중국정책에 대한 전면적 재평가가 있기는 하겠지만 베이더 등

은 이미 오바마 정부의 대 중국정책이 연속성을 가질 것이라고 시사하고 있다. 예를 들어 부시 대통령이 출범시킨 전략경제대화는 오바마 정부도 계속 이어갈 것으로 관측되고 있다.

무역에 대해서는 노조의 입장에 귀를 기울이고 노동자의 권리를 강조하겠지만, 보호 무역주의를 채택하는 것이 아니라 자유무역의 틀 안에서 이러한 입장을 관철하려 할 것이다. 그러나 중국과 미국은 경제적 상호의존성이 높아져 어느 일국이 일방적으로 정책을 집행하기는 쉽지 않은 상황이다. 중국도 미국 수출시장을 필요로 하지만 미국도 중국의 저렴한 상품을 필요로 하기 때문이다. 더욱이 중국은 일본보다도 미국 재무부 채권을 더 많이 보유하고 있는 최대 채권자로 부상하였으며, 미국도 중국이 지속적으로 채권을 구입 해주기를 바라고 있는 상황이다.

오바마 정부가 중국 위엔화 절상 압력을 가중시킬 가능성은 다른 정책보다 높은 것 같다. 유세기간 오바마 후보는 위엔화 절상을 요구할 것이라고 수차례 공약한 바 있고, 전국방직기구협의회에 보낸 서한에서도 “중국의 환율정책을 변화시키기 위해 가능한 모든 외교적 수단을 동원할 것” 이라고 공약한 바도 있기 때문이다. 그러나 중국도 자국 경제가 심각한 상황이기 때문에 이러한 요구를 쉽게 들어주기 어려운 입장이고, 오바마도 “모든 외교적 수단” 을 동원하겠다는 수사를 구사하면서도 중국이 이러한 요구를 수용하지 않을 경우 보복관세를 부과하겠다는 등 구체적 대응책을 내세우지는 않고 있다.

오바마 정부는 전통적으로 민주당이 인권을 강조한 것과 마찬가지로 중국과의 관계에서도 인권문제를 제기할 가능성이 높을 수도 있다. 그러나 이미 바이든 부통령 당선자는 언론과의 인터뷰에서 미국은 중국이 인권 향상을 위해 이룬 성과에 초점을 두어야지 중국의 제도에 관심을 두는 것은 효과적이지 아니라고 발언한 바 있다. 인권문제를 적극적으로 제기하기보다는 관심사를 해결하기 위한 조용한 외교의 가능성을 시사하는 것이다.

타이완 정책에 있어서도 현상유지가 계속될 가능성이 농후하다. 이는 지난 5월 마잉조가 타이완 대통령으로 선출된 직후 오바마 후보가 보낸 서한에 잘 드러나 있다. 오바마는 그 서한에서 “미국은 ‘하나의 중국’ 정책과 타이완에 관한 세 개의 미중선언 존중, 타이완 관계법 준수를 계속해야 할 것” 이라고 밝혔다.

오바마 정부의 출범이 부시 정부와는 극적으로 다를 듯 한 인상을 주고 있지만, 이상에서 본 것과 같이 일본과 중국에 대한 구체적 정책에서는 ‘현상유지’ 가 주조를 이룰

가능성이 많은 것이다.

Ⅲ. 북과 지속적인 외교

오바마 정부의 동북아시아 정책이 부시 정부와 비해서 큰 변화를 보이지 않을 것으로 전망되는 것과는 대조적으로 대북정책은 큰 변화가 있을 것으로 보인다. 부시 행정부 후기에 진전을 보인 6자회담을 계승해서 이의 진전여부를 계속 모색하는 한편, 북과의 직접적 외교를 적극적으로 추진할 것이기 때문이다. 오바마 정부의 대북정책은 아시아 정책의 맥락이라기보다는 안보정책, 특히 핵무기 비확산정책의 일환으로 추진하되 이전 부시 정부와 클린턴 정부의 정책에 대한 반성에서 출발하고 있다.

오바마 캠프는 아시아 정책장강에서 “북한의 핵무기프로그램을 완전하고도 검증가능하게 제거” 하는 것이 목적이라고 천명하고 있다. 이 부분의 의미는 2005년 9월 19일 6자회담 공동성명과 비교하면 뚜렷이 드러난다. 공동성명에서 “조선민주주의인민공화국은 모든 핵무기와 현존하는 핵계획을 포기할 것”을 공약했지만 “현존하는 핵계획”의 범위에 핵에너지 프로그램도 포함되는지, ‘미래 핵계획’은 어떻게 되는지 불명확하게 남아 있었다. 하지만 오바마 대통령 당선자의 공약은 그 대상을 “핵무기 프로그램”으로 명확하고도 제한적으로 정의했다. 핵에너지 프로그램의 가능성을 배제하지는 않은 채 미국의 전략적 관심은 핵무기 프로그램이라고 못 박음으로써, 핵 프로그램이 무기생산으로 전용되지만 않는다면 북의 핵에너지 생산은 가능할 수 있다는 길을 열어주고 있다. 이러한 입장은 앞으로의 상황진전에 따라서는 에너지 문제를 둘러싸고 북과의 협상 가능성을 열어주고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

반면 오바마 당선자의 정책대상이 “핵무기 프로그램”으로 국한되었다면, 그 대상의 처리방식은 6자회담보다 더 엄격하게 규정되고 있다. 즉 6자회담 공동성명은 “한반도의 검증가능한 비핵화”가 궁극적인 목적이라고 천명하고 있는 반면 오바마 측은 “완전하고도 검증가능하게 제거”를 추구하기 때문이다. 부시 행정부가 이전에 주장하던 “완전하고 검증가능하며 비가역적인” 비핵화에서 “비가역적”이라는 부분이 빠졌지만 “완전”이 추가된 점은 6자회담의 합의보다는 앞서가는 것이다. 또 6자회담에서 북은 핵 프로그램의 “포기 (abandoning)”에만 합의했는데 비해 오바마 측이 핵무기 프로그램의 “제거 (elimination)”를 요구한 것은 보다 강경한 것이다.

이렇게 볼 때 오바마 당선자 캠프는 대북정책의 목표를 북의 “핵무기 프로그램”에 제한하여 핵에너지 프로그램에 대해서는 신축성을 갖는 한편, 핵무기 프로그램에 대해서는 “안전하고도 검증가능한 제거”를 주장함으로써 강경한 입장을 보이고 있다.

오바마 행정부는 이러한 목적을 달성하기 위한 정책적 수단으로 외교에 방점을 찍고 있다. 다시 정책정강을 보면, 오바마 캠프는 북의 핵무기를 제거하기 위해서 군사적 수단을 배제하지는 않겠지만 우선순위는 “지속적이며, 직접적이고 공격적인 외교”라고 밝히고 있다. 부시 행정부가 외교를 배제하지는 않겠지만 필요하다면 선제적 군사력 사용도 불사하겠다고 한 것과 비교하면 외교와 군사력 사용의 우선순위가 완전히 바뀐 것이다.

또 “지속적” 외교를 강조한 점은 부시 행정부나 클린턴 행정부의 협상방식에 대한 학습효과를 반영한 것으로 보인다. 부시 행정부는 초기부터 북과의 외교협상 자체를 거부했기 때문에 행정부 말기에 들어서야 외교가 가능했고, 클린턴 행정부도 외교를 “지속적”으로 추진하지는 못했었다. 클린턴 행정부도 초기에는 군사력 사용을 고려했었고, 제네바합의를 성사시키고도 의회를 장악한 공화당의 반대에 직면해 이 합의를 “지속적”으로 끌고 가지 못했다. 다시 클린턴 행정부 말기에야 페리 보고서를 작성해 외교를 “지속”해보려 했으나 결국 시간이 부족했다. 따라서 오바마 행정부는 처음부터 외교를 시작해서 임기 내내 이를 “지속”하는 것만이 북핵문제의 해결을 가능할 것이라고 보고 있는 것이다.

“직접적”인 외교는 부시 행정부의 협상방식에 대한 비판에서 출발한 것으로 보인다. 즉 북과의 직접적 대면 자체를 거부했고 양자협상을 배제했던 부시 행정부의 입장과는 정반대이기 때문이다. 부시 행정부는 초기에 북과의 직접적 대면 자체를 거부했기 때문에 양자회담 자체가 이뤄지지 않았고, 6자회담이라는 틀이 만들어진 것도 양자협상에 거부감을 갖고 있었기 때문이었다. 사실 6자회담이 진행되는 과정에서도 내용적으로는 북미양자 협상이 핵심적이었지만 부시 행정부는 이러한 현실을 애써 감추려 했고, 가능한 양자회담을 최소화하려 했다. 결국 지금까지 6자회담은 거북이걸음으로 갈 수밖에 없었다. “직접적” 외교를 내세우는 오바마 행정부는 북과의 양자협상을 최우선적 정책수단으로 추진할 것이다.

“공격적인 외교 (aggressive diplomacy)” 또한 부시 행정부의 수동적인 외교 양식과 반대되는 점이다. 즉 부시 행정부는 북이 핵실험을 하거나 ‘벼랑끝 전술’을 펼쳐야 이에 수동적으로 반응하는 방식으로 정책을 이끌었기 때문에 위기의 연속이었고 일관적인



정책수행이 이뤄지기 어려웠다. 크리스토퍼 힐은 뛰어난 협상가이지만 미국 정부의 힘이 실리지 않은 상황에서 능동적으로 외교를 펼치기는 어려웠다. 따라서 오바마 행정부는 협상에서 주도권을 쥐고 능동적으로 북을 대할 것으로 보인다. 최근 공화당 일각에서도 제안했던 것처럼 선제적으로 정치적 관계개선과 경제지원을 제시하여 북의 타협을 이끌어내는 “공격적인 외교”를 오바마 정부는 추진하려 하는 것이다.

IV. 결론: 동북아정책과 비핵산 정책의 갈등과 조화

이상과 같이 오바마 정부의 동북아정책은 부시 행정부가 말기에 펼친 정책과 크게 다르지 않을 것으로 보인다. 미국 동북아정책의 두 축을 이루는 중국과 일본 정책에 있어서 변화보다는 연속성이 강조되고 있고, 변화를 적극적으로 추진하기도 어려운 정치경제적 조건이기 때문이다. 단 대북정책은 비핵산이라는 관점에서 추진하여 외교를 통한 해결을 시도한다는 점에서 부시 정부와의 차별성이 두드러진다. 이러한 지역정책과 기능적 정책은 상호보완적 역할을 해서 시너지를 만들어 낼 수도 있지만, 이들 사이에 긴장이 형성될 수도 있다. 만약 이러한 긴장이 나타날 경우 이를 어떻게 해소하느냐가 오바마 정부가 이 지역에서 풀어야 할 최대의 과제의 하나가 될 것으로 보인다. (2009/01/05)

