



미국 신정부 출범과 대북·통일정책 추진 방향

일시 _ 2008. 12. 2(화) 장소 _ 프레스센터 국제회의장

프로그램

13:30 ~ 14:00 등 록

14:00 ~ 14:20 개회식

개회사 서재진 통일연구원장

축사 김하중 통일부 장관

14:20 ~ 16:00 제1회의 사회 : 유세희 (한양대)

발 표 오바마 행정부의 동북아 정책

김국신 (통일연구원)

오바마 행정부와 북미관계

박형중 (통일연구원)

지정토론 박인휘 (이화여대), 이인호 (국가안보전략연구소)

류길재 (북한대학원대), 최대석 (이화여대)

16:00 ~ 16:30 휴식 Coffee Break

15:40 ~ 17:30 제2회의 사회 : 안병준 (KDI 국제정책대학원)

발 표 오바마 행정부의 핵전략과 북한 핵문제

전성훈 (통일연구원)

오바마 행정부와 한국의 대북정책

조 민 (통일연구원)

지정토론 김현욱 (외교안보연구원), 신성호 (서울대)

민병석 (前 UNCRO 단장), 백승주 (한국국방연구원)

목 차

제 1 회의

| | |
|---|----|
| 오바마 행정부의 동북아 정책 | 1 |
| 김 국 신 (통일연구원) | |
| 오바마 행정부의 대북정책과 북한의 수용 능력 그리고 남-북-미 관계 전망 | 23 |
| 박 형 중 (통일연구원) | |

제 2 회의

| | |
|----------------------|----|
| 오바마 행정부의 핵전략과 북한 핵문제 | 39 |
| 전 성 훈 (통일연구원) | |
| 오바마 행정부와 한국의 대북정책 | 61 |
| 조 민 (통일연구원) | |

오바마 행정부의 동북아정책

김 국 신 (통일연구원)



:: 요약

오바마 행정부는 부시 행정부의 일방주의적인 대외정책을 버리고 국제적 협력을 강조하는 방향으로 변화를 추구할 것이다. 초당적으로 구성되고 있는 외교·안보팀은 대외정책이 중도 노선을 취하게 될 것을 시사하고 있다. 동아시아정책은 변화보다 지속성이 두드러질 것이다.

일본·한국 등과의 양자동맹 관계를 중요시하면서도 중국을 전략적 파트너로 간주하고 또한 다자안보협력 틀을 구축한다는 정책기조 하에서 동아시아정책을 추진할 것이다. 동아시아 국가들에 대해 공정무역을 강조함으로써 통상마찰이 증대될 가능성이 있으나 자유무역 이념 자체를 포기하지는 않을 것이다.

금융위기와 국방비 감축에도 불구하고 미국의 국력은 급속히 쇠락해 지지 않을 것이다. 그러나 금융위기의 근원이 된 미국은 세계패권국으로서의 위상이 크게 손상되었다. 국제환경의 변화를 고려하여 유엔과 IMF 등 국제기구에서 중국·러시아·인도·브라질 등에 더 많은 발언권을 부여하게 될 것이다.

일본인들은 미국이 사전 협의 없이 북한을 테러지원국에서 해제한데 대해 불만을 표출하고 있다. 오바마 행정부는 일본과의 동맹관계를 신중하게 관리해 나갈 것으로 기대된다.

오바마 행정부는 중국과 전면적인 협력을 강화할 것이다. 중국과 협력하지 않고 금융위기를 효율적으로 극복할 수 없는 상황이다. 그리고 북한·이란의 핵문제 해결 및 핵 비확산체제 강화를 위해서 중국측의 적극적인 역할을 기대할 것이다. 중국도 양국관계가 한층 더 격상되기를 희망하고 있다. 그러나 양국간에는 여전히 많은 갈등 요인들이 내재되어 있다.

오바마 대통령이 주창하는 효율적인 핵 비확산체제 구축을 위해서는 다량의 핵무기를 보유하고 있는 러시아의 협력이 필수적이다. 그러나 양국은 그루지야 사태 및 동유럽 MD체제 배치를 둘러싸고 갈등이 증폭되고 있다. 러시아가 남미지역에까지 영향력을 확대하며 미국을 자극하고 있는 상황에서 양국이 협력할 수 있는 공통기반을 찾기가 쉽지 않아 보인다.

오바마 행정부가 출범한 후에도 '21세기 전략동맹'이란 한·미동맹의 기본 틀은 유지되며, 기존에 합의한 주한미군 재배치, 주한미군기지 이전사업, 전시작전통제권 전환 등은 예정대로 추진될 것이다. 그러나 한·미 FTA에 대한 미 의회의 비준은 상당 기간 지연될 것으로 예상된다. 한편, 미국은 이라크와 아프가니스탄의 재건에 한국의 적극적인 기여를 할 것을 요청할 것으로 예상된다. 향후 미국과 대북정책 조율에 보다 많은 노력을 기울여야 할 것이다.

I. 서론

미국 민주당과 공화당은 각기 전당대회를 개최하고 오바마(Barack Obama) 상원의원과 매케인(John McCain) 상원의원을 대통령 후보로 공식 지명하였다. 전반적인 선거전 판세는 이라크 점령정책의 실패, 미국 경기 침체 등 부시 행정부의 실정에 대한 불만으로 인해 민주당에 유리한 분위기에서 전개되었다. 그러나 미국 대선사상 최초의

흑백 대결구도로 인해 선거 결과에 대한 불확실성이 높았다. 박빙의 대결을 보이던 선거 판세는 9월 중순 시작된 금융위기가 본격화되어 선거의 최대 이슈로 부상하자 매케인은 공화당 행정부와 더불어 경제정책 실패에 대한 책임을 지고 수세에 몰리게 된 반면, 오바마는 결정적으로 승리할 수 있는 기회를 장악하였다.

11월 4일 실시된 대통령선거에서 민주당의 오바마 후보가 공화당의 매케인 후보를 누르고 당선되었다. 대선과 함께 실시된 의회 선거에서도 민주당이 승리하여 상·하원 모두 과반수이상의 의석을 확보하였다. 미국 역사상 최초로 흑인 대통령이 탄생했다. 변화를 희망하는 미국인들의 지지를 받아 당선된 오바마 행정부의 출범은 미국 국내 정치의 상당한 변화를 예고하고 있다. 그러나 다른 나라와 관련된 외교정책은 정권교체와 무관한 연속성을 지니고 있는바, 오바마 행정부 하에서 미국의 대외정책도 지속성과 변화를 모두 내포하게 될 것이다.

본 논문은 차기 행정부의 동아시아정책 추진방향을 논의하고자 한다. 먼저 오바마 외교·안보팀의 성향을 검토하고 차기 행정부의 대외정책 우선순위에서 동아시아정책이 차지하게 될 비중을 논의하고자 한다. 그리고 동아시아정책의 지속성과 변화 요인을 분석한 후 미국과 동북아 국가들과 관계를 전망해보고자 한다.

II. 외교·안보정책 추진방향

오바마는 2009년 1월 20일 44대 대통령으로 취임한다. 새로운 행정부가 출범하면 기존의 외교·안보정책 추진실태와 세계 각국의 현황을 면밀히 재검토한 후 향후 4년간 추진해 나갈 정책방향을 구체적으로 제시하게 될 것이다. 아직 신정부의 정책이 세부적으로 구체화되지 않은 상황에서 선거과정에서 제시된 공약과 민주당의 정강정책, 정권 인수팀이 발표한 성명 등을 중심으로 분석해 보면 차기 행정부의 외교·안보정책은 다음과 같은 특징을 보이게 될 것이다.

1. 외교·안보정책 성향

미국 역사상 외교이념으로는 현실주의적 국제주의, 자유주의적 국제주의 그리고 고립주의의 세 가지 경향이 두드러진다. 하지만 2차 세계대전 이후 현재까지 고립주의는

현실적 대안으로 진지하게 논의되지 않고 있다. 전통적으로 공화당은 현실주의적 국제주의 성향을 보이며 군사력에 바탕을 둔 힘의 외교(power politics)를 지향한 반면, 민주당은 자유주의적 국제주의 성향을 보이며 국제기구를 통한 협력을 강조하며 대화와 협상을 통한 분쟁해결을 선호하고 있다.¹⁾ 그러나 양당 모두 국익을 최우선으로 내세우며 국제현안에 현실주의적 접근법을 택하고 있어 외교·안보정책을 둘러싼 이념의 차이는 실제로 그다지 크지 않다.

민주당의 선거공약은 공화당에 비해 상대적으로 미국 외교정책의 이상주의적 전통을 많이 대변하고 있다. 그러나 민주당이 집권하면 미국의 대외정책이 이상주의 성향으로 흐르고, 공화당이 집권하면 현실주의적인 정책만 강조될 것으로 단순하게 분류되지 않는다. 공화당과 민주당 모두 현실주의와 이상주의를 혼합한 대외정책 이념을 추구하고 있다. 사실 탈냉전 이후 미국의 민주당 행정부와 공화당 행정부가 실제로 추진한 대외정책 성향은 이상주의와 현실주의라는 개념으로 명확하게 구분되지 않는다.

클린턴(William J. Clinton) 행정부도 집권 1기(1993~96년)에는 이상주의적인 대외정책 목표를 제시하였지만 실제로 추진한 것은 실용주의적인 정책을 추진하였다. 당시 안소니 레이크(Anthony Lake) 백악관 안보담당보좌관은 클린턴 행정부의 대외정책을 실용주의적 신윌슨주의(neo-Wilsonianism)라고 설명하여 현실주의적 성향과 이상주의적 성향을 절충하고 있음을 분명히 하였다.²⁾ 그러나 1997년 집권2기 출범 이후 클린턴 행정부는 보다 중도적인 정책을 추진하였다. 부시(George W. Bush) 공화당 행정부 집권1기(2001-2004)의 외교·안보팀은 보수적인 현실주의자들로 구성되었지만 그들이 추구한 목표는 이상주의적인 것이었다. 특히 9.11테러 직후 부시 대통령은 자유와 인권을 존중하고 민주주의에 적합한 세계질서를 구축하는 데 미국이 앞장서야 한다고 주장한 윌슨(Woodrow Wilson) 대통령과 같이 이상주의적인 대외정책 목표를 설정하고 이를 군사력을 이용하여 실현하려고 하였다.³⁾ 그러나 이상주의적인 목표를 군사력을 통해 실현하려고 했다는 점에서 현실주의적 이었다. 부시 대통령도

1) William G. Hyland, *Clinton's World: Remaking American Foreign Policy* (Westport: Praeger, 1999), p. 3~4.

2) Douglas Brinkley, "Democratic Enlargement: The Clinton Doctrine," *Foreign Policy*, Spring 1997, pp. 111~127.

3) 윌슨 대통령은 1918년 공개외교, 민족자결주의, 일반적 군축, 세력균형원칙 폐기 및 집단안보체제 구축 등을 주장하는 대외정책 14개 원칙을 발표함으로써 미국 외교정책의 이상주의적 전통을 수립하였다. Fraser Cameron, *US Foreign Policy after the Cold War: Global hegemon or reluctant sheriff?* (New York: Routledge, 2002), p. 6.

집권2기에는 대외정책의 주요 현안문제를 다루는데 있어 중도노선을 택하였다. 특히 2006년 11월 7일 중간선거에서 공화당이 패배한 후 대북 핵협상에서 실용주의정책을 택하여 북·미관계 개선의 실마리를 마련하였다.

이번 대선 과정에서 오바마 후보도 민주당 전통에 따라 자유주의적 국제주의 성향을 보여 왔다. 오바마는 부시 행정부의 이라크 침공 및 일방주의적인 대외정책을 비판하고 국제적 협력을 강조하였다. 특히 이라크 문제를 둘러싸고 오바마는 매케인과 첨예하게 대립하였다. 매케인은 이라크 주둔 미군을 2013년까지 단계적으로 철수하겠다고 주장한 반면, 오바마는 집권하면 16개월 이내 미군을 이라크에서 철수하겠다고 공약하였다. 경제·통상정책 관련, 매케인은 시장개방 및 자유무역 확대를 통한 경제성장 옹호한 반면, 오바마는 미국 산업을 보호하기 위한 공정무역을 강조하였다. 그 이외의 이슈들에 관해서도 양당간 각기 입장 차이를 보였지만 선거쟁점으로 뚜렷이 부각되지 않았다.

오바마 대통령 당선자는 워싱턴의 보수적인 정치관행을 개선하고 진보적인 사회복지정책을 추진할 예정이다. 대외정책에 관해서 부시 행정부의 일방주의적인 대외정책을 버리고 국제적 협력을 강조하는 방향으로 변화를 추구할 것이다. 케네디(John F. Kennedy) 대통령의 정책 스타일을 존경하고 있는 것으로 알려진 오바마는 대외정책에서도 이상주의적인 희망을 불어넣기 위해 노력할 것이다.⁴⁾ 특히 제3세계 국가들의 빈곤퇴치 및 핵확산방지 등과 관련된 차기 행정부의 대외정책은 이상주의적인 성향을 많이 내포하게 될 것으로 보인다. 북한·이란 등 핵개발을 추구하는 적대국 지도자들과 아무런 조건 없이 대화하겠다는 오바마의 제안은 냉전시절 소련과 포괄적 핵실험 금지조약협상에 나서려 했던 케네디의 대답한 시도를 모방한 것이다. 관타나모 수용소를 폐쇄하기로 결정한 것도 이와 같은 진취적인 변화를 시사하고 있다. 그러나 오바마 행정부의 대외정책이 순진한 이상주의 방향으로 경도될 것으로 보이지 않는다. 그 이유는 무엇보다도 오바마 자신이 외교정책 목표를 현실적인 접근법을 통해 달성할 것임을 강조하고 있기 때문이다. 그리고 초당적으로 구성되고 있는 오바마 외교·안보팀은 차기 행정부의 대외정책이 중도노선을 취하게 될 것을 시사하고 있다.

오바마 후보는 외교·안보분야의 약점을 보완하기 위해 외교에 정통한 바이든(Joe Biden) 상원 외교위원장을 부통령 후보로 지명하였다. 차기 행정부의 국무장관에는

4) Barack Obama, *The Audacity of Hope*, 2006; 버락 오바마 지음, 홍수원 옮김 『버락 오바마 담대한 희망』 (서울: 랜덤하우스, 2007), pp. 440~452 참조.

민주당 대통령 후보 경쟁자였던 힐러리(Hillary Clinton) 상원의원이 내정되었다. 백악관 국가안보보좌관에는 제임스 존스(James Jones) 전 NATO 사령관을 내정되었다. 부시 대통령이 임명한 게이츠(Robert M. Gates) 국방장관은 차기 행정부에서도 유임될 것으로 알려져 있다. 오바마는 이념적 성향보다는 경험을 중시하여 외교·안보팀을 구성한 것이다. 한편, 재무장관에는 티머시 가이트너(Timothy Geithner) 뉴욕연방은행 총재를 내정하였고, 로런스 서머스 (Lawrence Summers)를 국가경제위원회 위원장에 내정하였다. 가이트너와 서머스 모두 자유무역과 시장친화적인 정책을 선호하는 인사들로 평가되고 있다. 이와 같이 초당적으로 내각을 구성한 차기 행정부는 대내외정책에서 중도노선을 택하게 될 것으로 예상되고 있다.

2. 대외정책 우선순위

미국의 민주당과 공화당은 모두 미국의 세계 지도력 유지와 국익 확보를 대외정책의 근본 원칙으로 상정하고 있다. 8월 25-28일 전당대회에서 공표한 민주당 정강정책은 ‘미국의 리더십 쇄신’(Renewing American Leadership)이라는 제목으로 ① 이라크전 종식, ② 테러리즘 격퇴, ③ 대량살상무기 확산 방지, ④ 미국 군사력 활성화, ⑤ 국제사회의 공동안보 증진, ⑥ 민주주의 및 경제개발 촉진 및 인권 존중, ⑦ 에너지 안보와 기후변화 대책 등 7대 외교정책 목표를 제시하였다.⁵⁾ 오바마는 취임 후 16개월 이내 이라크 주둔 미군을 철수할 것을 공약하였고, 이라크 주둔 미군 철수 문제는 이번 선거의 최대 쟁점이 되었다. 그러나 10월 월스트리트 금융위기가 돌발함으로서 차기 행정부는 국제적 협력을 통한 금융시스템 안정화와 세계 경제회복을 대내외 정책의 최우선 과제로 떠안게 되었다.

차기 행정부 정권인수팀은 11월 19일 오바마-바이든 플랜(The Obama-Biden Plan)이라는 명칭으로 차기 행정부의 대내외정책 구상을 발표하였다. 대통령 선거에 승리한 후 새로 조정된 대외정책의 우선순위는 ① 아프가니스탄·파키스탄 ② 핵무기 ③ 이란 ④ 에너지 안보 ⑤ 미국외교 쇄신 ⑥ 이스라엘 등으로 제시되고 있다.⁶⁾ 오바마-바이든 플랜도 이라크 전쟁의 책임감 있는 종결을 언급하고 있다. 그러나 민주

5) 2008 Democratic National Convention, Renewing America's Promise. www.demconvention.org.

6) “Agenda·Foreign policy” *The Obama-Biden Plan*. www.change.gov.

당 정강정책과 달리 이라크 주둔 미군 철수문제를 부각시키지 않고 대신 아프가니스탄·파키스탄 문제를 대외정책의 첫 번째 과제로 강조하고 있다. 또한 ‘미국 군사력 활성화’와 ‘국제사회의 공동안보 증진’이라는 항목이 강조되지 않은 반면, 이스라엘에 대한 정책이 새롭게 강조되고 있음이 주목된다. 이는 선거공약과 집권 후 실질적으로 추진하게 될 대외정책 사이에는 차이가 있을 것임을 시사하고 있다.

오바마 행정부가 2009년 1월 출범하면 미국 금융위기 극복과 더불어 세계적인 경제위기 해결에 대내외정책의 최우선 순위를 부여할 것이다. 미국 내 여론조사는 미국인들 60%가 새로운 대통령이 국내정책에 관심을 집중해주기를 원하고 있는 반면, 대외정책을 중시하기를 바라는 비율은 21%에 불과하다.⁷⁾ 여하튼 신행정부가 출범하면 선거 공약으로 내세운 이라크 주둔 미군을 철수하기 위한 준비를 시작하게 될 것이다. 그러나 세계경제는 내년 말에나 안정될 것으로 전망되고 있고, 이라크 전쟁 역시 선거 과정에서 공약한 대로 단시간 내에 종식시키기 어려울 것이다. 이라크의 치안 안정이 확보되지 않은 상태에서 미군 철수를 황급히 서두를 수는 없을 것이다.

오바마 후보는 아프가니스탄이야말로 테러와의 전쟁 최전선이라고 주장하며 집권하면 미군 병력을 증강하여 아프가니스탄과 파키스탄에서 활동하는 테러단체들을 격퇴시키겠다고 주장하였다. 하지만 아프가니스탄에서 미국인 사상자 수가 이라크를 추월하여 증가하고 있다.⁸⁾ 아프가니스탄 전쟁도 단시일 내에 종결되기 어렵다는 사실은 오바마 행정부의 대외정책도 부시 행정부처럼 중동문제 해결에 매달리게 될 가능성을 함축하고 있다.

오바마-바이든 플랜은 일본·한국·호주와 양자동맹을 강화하고, 역내 평화와 번영을 위해 다른 국가들과도 협력기반을 구축하며, 중국이 국제규범에 따라 협력할 수 있도록 노력하겠다는 것을 명시하고 있다. 또한 이란과 북한의 핵문제를 해결하기 위해 전제조건을 달지 않고 단호하고 직접적인 대화를 추진하겠다는 의지를 표명하고 있다. 아울러 양자협정이나 정상회담 등을 넘어서 효율적인 다자협력틀을 조성하겠다고 약속하고 있다. 그러나 글로벌 경제위기가 지속되고 이라크와 아프가니스탄 전쟁도 장기화될 가능성이 있는바, 동아시아정책은 일반적으로 대외정책의 우선순위에서 뒤로 밀리게 될 것이다. 한편, 금융위기 해결을 위한 동아시아국가들과의 협력은 최우선적으로 시급하게 추진될 것이며, 북한 핵문제는 핵확산방지 차원에서 정책적 우선순위를 부여 받게 될 것이다.

7) “Obama’s World,” *The Economist*, 2008.11.8, p 31.

8) “Obama’s World,” *Op. Cit.*, 2008.11.8, p 32.

Ⅲ. 동아시아정책의 지속성과 변화

오바마 외교·안보팀의 성향과 강대국 중심의 질서가 고착되어 있는 동아시아의 지정학적 현실을 고려해 볼 때 차기 행정부의 동아시아정책은 변화보다 지속성이 두드러질 것으로 예상된다. 동아시아지역에 대한 미국의 국익과 지정학적 전략구도에 입각하여 추진되어온 동아시아 안보정책은 특히 연속성을 띠게 될 것이다.

그러나 동아시아 지역은 탈냉전 이후 다른 지역에 비해 상대적으로 군사적 충돌이 없는 상태에서 안정과 번영을 지속해 오면서 경제적 상호의존성을 크게 증진시켰다. 한편, 경제성장에 바탕을 둔 군사력 팽창으로 인해 역내 국가들의 역학구도는 균형점을 찾지 못하고 불안정한 유동성을 보이고 있다. 쌍무적인 군사동맹을 중심으로 안정을 유지한 상태에서 협력과 갈등이 공존하며 불확실한 변화를 보이고 있는 동북아 정세에 오바마 대통령의 통합지향적인 독특한 정책 스타일은 다자간 협력을 제도화시킬 수 있는 촉진제 역할을 할 수 있다.

오바마 후보는 ‘변화’와 ‘통합’의 구호를 내세우며 미국인들에게 새로운 희망을 불러 일으켰다. 세계 각국의 지도자들도 오바마의 당선을 신선한 충격으로 받아들이고 있다. 중국과 북한을 포함한 동아시아 국가지도자들도 오바마의 당선을 환영하며 미국과 관계를 새롭게 정립하기를 바라고 있다. 따라서 ‘변화’와 ‘통합’의 관점에서 미국의 동아시아정책을 전망해 보면 지속성이 유지되는 가운데에서도 점진적으로 변화를 겪게 될 것으로 평가할 수 있다. 물론 출범 초기 국내문제에 집중하게 될 오바마 행정부의 동아시아정책이 지속성과 변화라는 이분법으로 확연히 양분되지는 않는다. 그러나 분석의 편의상 미국의 동아시아정책에 영향을 미칠 요인들을 지속성과 변화로 나누어 검토해 보면 다음과 같이 논의할 수 있을 것이다.

1. 지속 요인

가. 동아시아에 대한 미국의 지도력과 국익

오바마 대통령과 바이든 부통령은 21세기 세계가 직면한 도전을 극복하기 위해 미국이 새로운 리더십을 발휘함으로써 세계를 이끌어 가는 지도적인 국가로서의 미국의 위상을 회복하겠다고 공약하고 있다. 이들은 미국의 세계 리더십에 관한 비전은 “미국 개개인들의 안보와 번영이 미국 국경 밖에 사는 사람들의 안보와 번영에 연계되어 있

다”는 근본적인 현실을 인식함으로써 시작된다고 강조하고 있다.⁹⁾ 따라서 미국은 자국의 국익과 더불어 역내 국가들의 안보와 번영을 증진시키기 위해 동아시아지역에 대한 리더십을 지속적으로 발휘할 것이다.

미국은 동아시아에서 세 가지 중요한 국익이 걸려 있다.¹⁰⁾ 첫째, 중국·러시아 등 어느 한 국가가 지역 패권세력으로 부상하는 것을 방지하는 것이다. 이 지역에 대한 미국의 접근을 제한하는 패권세력의 부상은 미국의 안보와 경제적 번영에 심각한 위협이 된다. 둘째, 동아시아지역의 질서와 안정이 유지하는 것이다. 이 지역에서의 무력분쟁 등 심각한 불안정은 미국의 정치·사회적 안정에도 유해한 파급효과를 초래할 수 있다. 셋째, 세계경제 중심지로 부상하고 있는 동아시아 국가들과 경제적 협력을 증진시키는 것이다. 동아시아는 1990년대 서유럽을 추월해 이제 미국의 국제 상거래 및 투자에 가장 중요한 지역이 되었다. 이와 같은 미국의 국가 차원의 이익은 정권변화에 무관하게 지속된다.

나. 지정학적 전략구도

탈냉전기 미국의 세계전략은 동아시아에 10만 명의 미군 병력을 지속적으로 유지하며 자국이 주도적인 역할을 수행하는 가운데 역내 세력균형이 유지되는 것이 역내 평화유지와 더불어 세계 패권국가로서의 국익에 도움이 된다고 판단하고 있다. 미국의 동아시아 안보전략은 특히 북한의 핵개발과 중국의 부상을 잠재적 위협요인으로 경계하며 일본과 한국 등 동맹국의 군사력 현대화를 강조하고 있다.

2007년 2월 아미티지와 나이 등 미국의 아시아 전문가들은 미·일동맹 발전방향과 새로운 아시아질서 구축에 대한 초당적 구상을 제시하였다.¹¹⁾ 소위 ‘2차 아미티지 보고서’는 자유와 번영이 보장되는 최선의 아시아 지역질서구축 노력은 지역 국가들의 참여와 함께 미국의 지속적인 힘·개입·리더십에 의해 성취될 수 있다고 강조하고 있다. 아울러 미국과 일본은 군사·안보협력을 지속적으로 강화하고 호주·인도를 포함한

9) “Strengthening our common security by investing in our common humanity,” www.barack-oba-ma.com.

10) Ted Galen Carpenter and Doug Bandow, *The Korean Conundrum: America's Troubled Relations with North and South Korea* (New York: Palgrave, 2004); 테드 게일런 카펜터·더그 밴도 저, 유종근 역, 『한국과 이혼하라』 (서울: 창해, 2007), p. 260.

11) Richard L. Armitage, (et. al.), *The U.S.-Japan Alliance: Getting Asia Right through 2020* (February 16, 2007).

집단안보동맹을 구축하여 중국의 부상을 견제하는 한편, 중국이 책임 있는 이해당사자로 행동할 수 있도록 미래 정책방향에 영향력을 행사할 것을 권고하고 있다.

아미티지와 나이는 미국의 장래를 위한 스마트파워 정책을 강조하고 있다.¹²⁾ 이들이 말하는 스마트파워(smart power)란 군사력·경제력으로 구성된 하드파우어(hard power)와 문화·가치·아이디어를 통해 자발적으로 매력을 느끼게 하는 소프트파워(soft power)를 접목한 현명한 외교정책을 의미한다. 스마트파워 정책은 동맹과 파트너십 강화, 저개발국가에 대한 지원 확대, 인적 교류 증진, 자유무역 확대를 통한 경제적 통합 추구, 에너지·기후 문제 등을 해결할 수 있는 기술혁신 등을 핵심 내용으로 하고 있다. 차기 행정부는 미·일동맹을 기반으로 중국을 포섭한다는 전략구도의 기본틀은 유지하며 스마트파워 정책에 역점을 두어 중국과의 협력을 강조할 것으로 보인다.

다. 민주주의와 인권 외교

미국은 전통적으로 대외정책에서 국익뿐만이 아니라 자유민주주의와 인권 등 이상적 가치를 중시하는 외교를 전개해왔다. 오바마 행정부도 민주당의 이상주의적 전통을 이어받아 동아시아정책에서 민주주의와 인권을 중시하는 외교를 지속할 것이다. 그러나 오바마 행정부는 부시 행정부와 달리 ‘자유의 확산과 민주주의 전파’라는 거대한 구호를 내걸고 미국식 가치관을 강요하는 인권외교는 전개하지 않을 것이다. 특히 오바마의 인생역정은 민주주의와 인권문제에 관해 공화당과 차별화되는 접근법을 택할 것을 시사하고 있다. 즉, 인도네시아에서 유년기를 보낸 오바마는 선거 참여의 자유와 같은 민주주의 형식논리 보다는 빈곤타파를 통한 인간 존엄성 회복을 더욱 강조하고 있다. 또한 시카고 흑인가에서 사회활동을 해온 경험에 비추어 아래로부터의 변화를 신봉하며 시민사회의 자발적 참여를 통한 민주정권 수립을 옹호하고 있다.¹³⁾

오바마와 바이든은 차기 행정부가 출범하면 매년 해외에 지원하는 원조금을 증액하여 2012년에는 현재의 두 배가 되는 500억 달러를 해외원조금으로 지원하겠다고 약속하고 있다. 케네디 행정부가 추진했던 평화봉사단 활동 같은 민간외교를 활성화 할 것

12) Richard L. Armitage, Joseph S. Nye, JR. (et. al.), *CSIS Commission on Smart Power: A Smarter, more secure America* (Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2007).

13) Obama-Biden, *Strengthening our common security by investing in our common humanity*, www.barackobama.com.

이다. 그리고 북한과 같은 권위주의적 독재국가에 대해서는 풀뿌리 민중운동을 통해 점진적으로 민주화를 달성하도록 인권외교의 압박을 신축적으로 적용할 것으로 기대된다.

라. 자유무역정책

미국은 2차 대전 이후 일반무역관세협정(GATT), 세계은행(World Bank), 국제통화기금(IMF)을 창설하고 이들 국제기구들을 통하여 세계경제질서를 유지해 왔다. 또한 패권국가로서의 지위를 이용하여 세계 각국과 직접적인 양자협상을 통해 자유무역을 확대시켜 왔다. 미국의 동아시아 경제정책은 무역·투자 자유화 등을 통해 역내 시장에 대한 미국 기업들의 자유로운 접근을 확보하는 데 있다. 아울러 방대한 미국 시장을 아시아 국가들에게 개방하여 이들의 경제성장의 기반을 제공하였다.

오바마-바이든 플랜은 경제·통상정책에 관해서, 미국의 일자리 창출을 위해서 외국의 시장을 개방하며 공정무역을 관철시키기 위해 단호히 대처하겠다고 주장하고 있다.¹⁴⁾ 또한 미국 상품에 대해 비관세 장벽을 쌓거나 수출업체에게 부당하게 보조금을 지급하는 국가들에 대해서는 세계무역기구(WTO)를 통해 압박하겠다고 역설하고 있다. 따라서 오바마 행정부가 출범하면 한국·일본·중국 등 동아시아 국가들에 대해 공정무역을 강조함으로써 통상마찰이 증대될 가능성이 있다. 오바마 행정부는 특히 민주당의 정치적 기반을 고려하여 통상규제를 강화할 가능성이 높지만 기존의 자유무역 이념 자체를 포기하지는 않을 것이다.

미국이 동아시아지역에서 리더십을 유지하기 위해서는 자유무역 확대가 불가피하다. 보호무역정책을 추진하게 되면 동아시아국가들은 미국을 배제한 상태에서 독자적인 경제권을 형성하게 될 것이다. 그리고 배타적인 동아시아 경제권이 형성되면 이 지역에 대한 미국의 전략적 입지가 약화될 것이다. 따라서 차기 행정부도 국내 경제가 회복되면 안보전략 차원의 필요성에 의해서도 동아시아국가들과 자유무역협정(FTA)을 지속적으로 추진해 나갈 것이다.

14) “Agenda· Economy” *The Obama-Biden Plan*. www.change.gov.

2. 변화 요인

가. 국제적 협력 강화

부시 행정부는 9.11테러 사태 이후 미국은 선제공격을 정당화하고 유엔의 결의 없이 이라크를 공격하는 등 공세적인 안보전략을 추구하였다. 이라크전을 계기로 미국은 해외주둔 미군을 재편하고 동맹관계를 재정립하였다.¹⁵⁾ 미군 재배치는 중국과 러시아에 대한 견제하는 강화하는 방향으로 추진되었다. 이러한 과정에서 미국과 유럽 동맹국 관계는 악화되었고, 중국과 러시아의 강한 반발을 초래하였다. 특히 동아시아 세력판도는 미·일 대 중·러의 느슨한 대립구도를 형성하며 주기적으로 요동을 치는 불확실성을 경험하였다.

오바마는 부시 행정부의 이라크 침공 및 일방주의적인 대외정책을 비판해 왔다. 차기 행정부는 일방적인 외교를 추진하기 보다는 유럽·아시아 동맹국들과의 협력을 증진시켜나갈 것이다. 국제사회에서 실추된 미국의 도덕적 권위를 재확립하기 위해 비우호적인 국가들과도 협력 모색해 나갈 것이다. 법률을 전공한 오바마가 대통령은 국가 안보전략에서 선제공격을 정당화하는 논리는 삭제할 것으로 예상된다.

오바마 행정부는 일본·한국 등과의 양자동맹 관계를 중요시하면서도 중국을 전략적 파트너로 간주하고 또한 다자안보협력 틀을 구축한다는 정책기조 하에서 동아시아정책을 추진할 것이다. 동아시아지역에서는 중국·러시아·인도 등 신흥 강대국으로 부상하고 있는 국가들과의 협력을 강화하며 이들이 국제사회의 책임 있는 역할을 떠맡도록 외교적 노력을 전개해 나갈 것이다. 핵무기 비핵산을 위해서는 중국·러시아는 물론 적대국가인 북한도 협력 가능성을 모색해 나갈 것으로 예상된다. 정부 차원의 협력을 강화할 뿐만 아니라 민간외교도 활성화하여 사회·문화·환경·개발 등 다양한 영역에서 공동협력을 확대해 나갈 것이다.

나. 국방예산 축소

부시 행정부는 군사력의 절대적 우위를 확보하여 세계패권 지위를 공고히 하겠다는 장기적인 국가전략 목표 하에 미사일방어(MD)체제 구축에 안보전략의 최우선 순위를

15) Douglas J. Feith, Under Secretary of Defense for policy, "Transforming the U.S. Global Defense Posture" (December 3, 2003) www.defenselink.mil/speeches/2003/sp20031203-0722.htm.

부여하였다. 그리고 테러와의 전쟁을 수행하기 위해 아프가니스탄과 이라크를 침공함으로써 막대한 국방비를 지출하였다. 그 결과 미국의 재정적자를 크게 누적시켰다.

부시 행정부 출범 초기 GDP의 2.5%에 해당하는 재정흑자를 3% 적자로 돌려놓음으로서 현재 4조 달러의 재정적자를 기록하고 있다. 한편, 오바마 당선자는 미국 경제 위기를 극복하기 위해 부시행정부가 승인한 7,000억 달러의 구제금융 이외에도 막대한 예산을 경기부양에 투입할 예정이다. 경기 부양을 위한 예산을 마련하기 위해서는 국방비를 감축할 수밖에 없는 상황이다.

스톡홀름국제평화연구소(SIPRI) 자료에 의하면 2007년 세계 군사비 지출은 미국 5,470억, 영국 597억, 중국 583억, 프랑스 536억, 일본 436억, 독일 369억, 러시아 354억 등의 순서로 발표되었다.¹⁶⁾ 미국의 국방비 지출은 GDP의 4%를 차지하고 있으며, 전 세계 군사비의 45%를 차지하여 압도적인 1위를 유지하고 있다. 미국이 군사비를 30% 감축한다고 해도 여전히 국방비 지출 순위는 세계 1위를 차지하며 군사력의 절대적 우위를 유지할 수 있을 것이다. 그러나 미국이 동맹국들과 함께 실시해 온 합동군사 훈련의 빈도는 상대적으로 감소될 수밖에 없을 것이다. 미국의 국방비 축소는 부시 행정부 출범 이후 가열되어 온 동아시아지역의 군비경쟁을 악화시키는 효과를 발휘할 것으로 기대된다.

다. 동북아 국가들의 상대적 위상 강화

글로벌 금융위기의 여파로 내년도 미국 경제는 -0.9%, 일본 경제는 -0.1%로 마이너스 성장이 예상되고 있는 반면, 중국은 7.5% 성장을 기록할 것으로 예상된다.¹⁷⁾ 현재 경쟁성장 패턴이 지속되면 2020년경에는 동아시아 질서도 점차 다극화될 것으로 예상된다.¹⁸⁾ 그러나 2020년경에 표면화 될 수 있는 국력변화가 현시점에서의 동아시아의 세력판도 및 미국과 동아시아국가들의 관계에 직접적인 영향을 미칠 수는 없는 것이다.

금융위기와 국방비 감축에도 불구하고 미국의 국력은 급속히 쇠락해 지지 않을 것이다. 그러나 금융위기로 인해 미국과 유럽 중심의 국제경제체제가 결함이 있음을 보

16) Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Yearbook 2008* (Oxford University Press, 2008).

17) 『세계일보』 2008.11.26 참조

18) National Intelligence Council, *Mapping the Global Future: Report of the National Intelligence Council's 2020 Project* (December 2004).

여주었다. 특히 금융위기의 근원이 된 미국은 세계패권국으로서의 위상이 크게 손상되었다. 이번 금융위기를 계기로 브라질·러시아·인도·중국(BRICS)등 신흥강국들의 지위가 부상하고 있다. 지난 11월 15일 워싱턴에서 개최된 선진20개국(G20)정상회의는 기존 강대국 중심으로 세계질서를 효율적으로 유지할 수 없다는 것을 증명하고 있다.

오바마 행정부는 국제환경의 변화를 고려하여 유엔과 IMF 등 국제기구에서 중국·러시아·인도·브라질 등에 더 많은 발언권을 부여하게 될 것이다. 또한 핵확산 방지를 위한 회담 및 지구환경보호협약에서도 신흥강국들의 적극적인 역할을 기대하게 될 것으로 보인다. 여하튼 미국은 동아시아 국가들에게 국력 변화에 상응하는 국제적 역할과 지위를 부여함으로써 자국이 주도하는 새로운 경제·안보질서 형성에 동참시키려는 노력을 전개할 것으로 예상된다.

IV. 미국과 동북아 국가들과의 관계

1. 미국과 일본 관계

일본은 미·일 동맹체제하에서 잠재적 위협에 대한 국가안보 증진, 국제사회에서의 역할 증대, 자원 및 시장의 안정적 확보를 국가이익으로 추구하고 있다.¹⁹⁾ 일본은 미·일동맹을 강화함으로써 중국의 군사력 증강과 북한의 핵·미사일 개발 등의 안보위협에 능동적으로 대처할 수 있다. 또한 UN 안전보장이사회 상임이사국 진출을 도모하는데 미국의 지지를 기대하고 있다.

고이즈미(小泉純一郎) 총리는 9·11 테러사태 이후 미국의 반테러 세계전략을 적극 지지하며 미·일 안보협력을 강화하였다. 미·일 안전보장협의위원회는 2005년 10월 ‘미·일동맹, 미래를 위한 변혁과 재편’으로 명명된 보고서를 공개하고, 2006년 이를 최종적으로 확정하였다.²⁰⁾ 미·일동맹 변혁의 특징은 주일미군과 자위대의 상호 운용성을 향상시키고 미사일방어(MD)체제를 통합운용하며 유사시에는 양측 사령부의 지휘체계를 일원화하는 것이다. 주일미군과 자위대 재편은 2014년까지 단계적으로 추진해 나가기로 합의하였다. 오바마 행정부가 출범한 후에도 주일미군과 자위대 재편계획은

19) 배정호, 「미·일동맹의 강화와 주일미군 재편」 (서울: 통일연구원, 2005), pp. 5~6.

20) Security Consultative Committee Document, *U.S.-Japan Alliance: Transformation and Realignment for the Future* (October 29, 2005).

예정대로 추진되어 갈 것이다.

현재 일본 정국은 미·일동맹 강화를 대변하고 있는 집권 자민당의 정치적 기반이 약화되어 불안정한 과도기적 양상을 보이고 있다. 2007년 7월 참의원 선거에서 민주당이 제1당으로 부상한 민주당의 견제와 압박으로 인해 이후 아베(安倍晋三) 총리와 후쿠다(福田康夫) 총리가 연이어 사임하고 2008년 9월 아소 다로(麻生太郎)이 신임 총리로 취임하였다.

아소 총리는 자민당의 전통에 따라 미·일동맹을 강화한다는 입장을 보이고 있으나 부시 행정부가 북한을 테러지원국에서 해제한데 대해 당혹감을 느끼고 있다. 일본은 미국측에 일본인 납치문제가 해결되기 이전에 북한을 테러지원국 명단에서 해제하는 것을 반대한다는 입장을 명백히 표명하였으나 부시 행정부는 이를 강행하였다. 일본인들은 미국이 사전 협의 없이 일방적으로 처리한데 대해 미·일동맹의 실효성에 대해 불만을 표출하고 있다.

오바마 행정부가 일본의 입장을 무시하고 북·미관계 개선을 추진해 나가면 미·일관계는 갈등을 겪게 될 가능성이 있다. 특히 클린턴 행정부 시절 미국이 경제회복에 정책적 우선순위를 부여하여 미·일동맹 보다 미·중관계 개선에 더 큰 비중을 두고 동아시아 정책을 추진하였던 사실을 기억하고 있는 일본은 미국의 동아시아정책 추진방향에 큰 관심을 기울이고 있다.²¹⁾ 오바마 행정부는 일본과의 동맹관계를 신중하게 관리해 나갈 것으로 기대된다.

2. 미국과 중국 관계

부시 행정부가 출범한 후 미국의 대중국 정책은 두 가지 대립되는 경향을 포함하고 있다. 먼저 군사·안보전략 차원에서 중국의 잠재적 위협을 억제하기 위해서 미국의 군사력을 증강시키는 한편, 중국을 전략적으로 포위하기 위해 주변국들과의 동맹체제를 발전시킨다. 다른 한편으로는 경제적 차원에서 중국과 교류·협력을 확대하면서 경제적 이익을 확보하는 한편, 외교적 접촉을 확대하여 자유민주주의의 정치적 가치를 확산한다는 정책을 추진하고 있다.

부시 2기 행정부의 국무장관에 취임한 라이스(Condoleezza Rice) 등 실용주의 성향

21) Brian P. Klein, "Asia's Challenges For Obama," *Far Eastern Economic Review*, November 2008, p 25.

의 국무부 인사들은 ‘문호개방(open door)적인 개입정책’과 ‘중국 위협론’의 중간적인 입장에서 대중국정책의 새로운 틀을 모색하였다.²²⁾ 그리고 중국측에 제안한 미·중 전략대화 요구를 수용하여 양국간 고위급대화를 정기적으로 개최해 오고 있다.

2005년 8월 제1차 미·중 고위급회담에 미국측 대표로 참가한 졸릭(Robert Zoellick) 미 국무부 부장관은 중국측에 국제체제 유지에 ‘책임 있는 이해관계자’(responsible stakeholder)로서 행동할 것을 강조하였다.²³⁾ 미·중 관계가 국익위주의 실용주의 성향을 보이게 되자, 경제 현안문제가 새롭게 부각되었다. 2005년 미국의 대중국 무역수지 적자는 2,017억 달러에 달했다.²⁴⁾ 이에 2006년 12월 제1차 미·중 경제전략대화를 개최하여 무역장벽 해소, 중국의 금융서비스 개방, 투자 장벽 해소 등을 논의하고, 매년 2회 개최해 오고 있다. 미·중간에는 군사 분야까지 접촉이 확대되고 있지만, 양국은 대만·티베트 문제를 둘러싸고 여전히 갈등을 겪고 있다.

오바마 행정부가 출범하면 미국은 중국과 전면적인 협력을 강화할 것이다. 중국의 외환보유액은 1조8,000억 달러에 달하고 있어 중국과 협력하지 않고 금융위기를 효율적으로 극복할 수 없는 상황이다. 그리고 북한·이란의 핵문제 해결 및 핵 비확산체제 강화를 위해서 중국측의 적극적인 역할을 기대할 것이다. 8월 베이징 올림픽을 성공적으로 개최하여 국위가 선양된 중국도 오바마 행정부 출범을 계기로 양국관계가 한층 더 격상되기를 희망하고 있다. 후진타오(胡錦濤) 국가주석은 11월 8일 오바마 당선자와의 통화에서 “국제 금융감독과 규정을 강화하기 위한 방안 등 근본적 해결책을 마련하기 위해 노력해야 한다”고 강조했다.²⁵⁾ 중국은 미국과 쌍무적인 경제협력을 증진시키며 이와 동시에 국제무대에서의 다자간 협력도 강화하여 미·중관계의 기반을 강화할 것이다.

그러나 양국간에는 여전히 많은 갈등요인들이 내재되어 있다. 미국은 무역적자를 개선하기 위해 중국 위안화 절상 및 시장개방을 강조하여 통상마찰이 심화될 가능성이 있다. 아울러 중국 국방비 지출의 투명성을 높일 것을 촉구하는 압박을 지속할 것이다. 이러한 미국측의 압력에 대해서 중국은 대체로 적절한 타협안을 마련할 것이다. 그러

22) Kerry B. Dumbaugh, “China-U.S. Relations: Current Issues and Implications for U.S. Policy,” *CRS Report for Congress* (Updated September 22, 2006), p. 5.

23) USINFO.STATE.GOV, *U.S. Wants Deeper Cooperation With China, State's Zoellick Says* (August 3, 2005).

24) John Frisbie and Michael Overmyer, “U.S.-China Economic Relations: The Next Stage,” *Current History* (September 2006), p. 244.

25) 『중앙일보』 2008.11.10 참조.

나 미국이 대만에 첨단무기를 판매하거나 티베트와 신장 위구르 주민들의 자치독립 문제에 간여하는 경우에는 이를 묵인할 수 없다는 단호한 입장을 고수할 것으로 예상된다.

3. 미국과 러시아 관계

푸틴(Vladimir Putin) 대통령은 2000년 5월 취임한 이후 강력한 리더십을 발휘하여 정치·경제적 안정을 회복하였다. 푸틴 대통령은 핵 확산방지, 테러와의 전쟁 등 초국가적 문제에 대해서는 미국과 협력하는 태도를 취했다. 그러나 미·러 양국간에는 북대서양조약기구(NATO)의 동유럽 확장문제 및 미국의 미사일방어(MD)체제 구축을 둘러싸고 갈등이 지속되었다.

2007년에도 미국과 러시아는 협력과 갈등을 반복하였다. 미국이 폴란드에 요격미사일, 체코에 첨단레이더망 기지를 구축하기 위한 계획을 추진하자, 러시아는 이를 안보 위협으로 간주하고 크게 반발하였다. 또한 러시아의 민주화 문제를 둘러싸고 갈등을 겪었다. 푸틴 대통령이 장기집권을 반대하는 야당 인사들을 구속하자 미국은 러시아가 언론의 자유와 인권을 부당하게 제한하고 있다고 비난하였다.

2008년 2월 코소보가 세르비아에서 분리독립 하였다. 당시 러시아는 코소보 독립을 용인할 수 없다는 세르비아의 편을 들고 있었다. 그러나 미국과 유럽 국가들은 코소보 독립을 인정하였다. 이에 러시아는 코소보의 분리독립 사례가 다른 지역에도 적용될 수 있는 선례가 된다고 경고하였다. 그 후 그루지야 군이 분리독립을 추진하는 남오세티아와 압하스를 선제공격하자 러시아는 즉시 8월 9일 그루지야에 침공하여 남오세티아 지역을 점령하였다.²⁶⁾

한편, 5월 7일 메드베데프(Dmitri Medvedev)가 새로운 러시아 대통령에 취임하였다. 3선 금지 헌법조항으로 인해 대선에 출마할 수 없었던 푸틴은 메드베데프 대통령이 취임한 후 총리직에 임명되었다. 푸틴은 총리직에 있으면서 실질적인 정치권력을 행사하고 있다. 메드베데프 대통령은 푸틴의 대외정책을 이어 받아 세계질서의 다극화를 강조하며 미국과 갈등을 증폭시키고 있다.²⁷⁾

오바마 대통령이 주창하는 효율적인 핵 비확산체제 구축 및 핵군축을 위해서는 다

26) 『뉴스위크 한국판』 2008.9.3, pp. 16-19 참조.

27) Owen Matthews, "The Medvedev Doctrine," *Newsweek*, 2008.12.1 pp. 36-39.

량의 핵무기를 보유하고 있는 러시아의 협력이 필수적이다. 그러나 양국은 그루지야 사태 및 동유럽 MD체제 배치를 둘러싸고 갈등이 증폭되고 있다. 부시 행정부의 일방 주의적인 외교에 불만이 쌓인 러시아는 최근 오히려 미국에 대해 공세적인 외교적 압박을 가하고 있다.

메드베데프 대통령은 페루에서 개최된 아시아태평양경제협력체(APEC) 정상회의를 마친 11월 25-27 브라질·베네수엘라·쿠바 등을 연이어 방문하였다. 메드베데프 대통령의 베네수엘라 방문기간에 러시아 해군 함정이 베네수엘라와 12월 1~3일 합동군사훈련을 위해 입항하였다. 러시아 해군의 카리브해 출항은 미국의 동유럽 MD체제 구축에 맞대응하는 성격을 띠고 있다.²⁸⁾ 러시아가 남미지역에까지 영향력을 확대하며 미국을 자극하고 있는 것이다. 오바마 행정부는 미·러관계를 새롭게 정립하기 위한 방안을 모색하게 될 것이다. 그러나 양국이 협력할 수 있는 공통기반을 찾기가 쉽지 않아 보인다.

4. 미국과 한국 관계

한·미 양국은 2002년 12월 한·미 안보협의회의에서 한·미동맹 강화 및 주한 미군 재배치 문제를 논의하기로 합의하였다. 2004년 9월 주한 한미군 재배치 문제가 일단락 짓게 되자, 전시작전권 전환문제에 대한 협상을 시작하였다. 2007년 2월 23일 한·미 국방장관은 2012년 4월 17일을 기해 한·미연합사를 해체함과 동시에 전시작전통제권을 한국측에 전환하기로 합의하였다. 또한 2006년 1월 19일 워싱턴에서 개최된 제1차 한·미 장관급 전략대화에서 주한미군의 전략적 유연성 보장문제에 합의하였다.²⁹⁾ 한편, 양국 정부는 2006.2.3 한·미 FTA를 추진할 것을 선언하고, 2007년 6월 한·미 FTA에 공식 서명하였다. 그러나 양국 의회는 국민들의 반응을 의식하여 비준을 늦추었다.

이명박 대통령은 2008년 4월 부시 대통령과 정상회담을 개최하고 ‘21세기 전략적 동맹’ 구축, 한·미 FTA 비준, 북핵 문제의 평화적 해결, 주한미군 병력의 현 수준 유지 등에 합의하였다.³⁰⁾ 오바마 행정부가 출범한 후에도 ‘21세기 전략동맹’이란 한·미

28) 『중앙일보』 2008.11.27; 『문화일보』 2008.11.28 참조.

29) 외교통상부, “2006년 한·미 장관급 전략대화: 전략적 유연성 설명자료,” 2006년 1월 22일.

30) 김국신·박영호, 『한·미정상회담 결과 분석』 (서울: 통일연구원, 2008.4),

동맹의 기본 틀은 유지되며, 기존에 합의한 주한미군 재배치, 주한미군기지 이전사업, 전시작전통제권 전환 등은 예정대로 추진될 것이다.

향후 이명박 대통령과 오바마 대통령의 한·미 정상회담이 개최되면 ‘21세기 전략동맹’의 발전방향에 관한 기본 원칙을 포함한 한·미동맹 미래 비전을 제시할 것으로 기대된다. 그러나 한·미 FTA에 대한 미 의회의 비준은 상당 기간 지연될 것으로 예상된다. 미국의 산업과 미국인 일자리를 지켜야 한다는 민주당이 백악관과 의회를 장악하고 있는 상황에서 한·미 FTA가 미 의회의 비준동의를 받기 쉽지 않기 때문이다. 한편, 미국은 이라크와 아프가니스탄의 재건에 한국의 적극적인 기여를 할 것을 요청할 것으로 예상된다. 또한 아프가니스탄 파병 및 대량살상무기 확산방지구상(PSI) 참여 등을 요구할 가능성도 있음으로 이에 대한 대비책을 마련해야 할 것이다.

오바마 정권 인수팀은 북한과 ‘강인하고 직접적인 대화’를 추진하겠다고 밝히고 있다. 따라서 차기 행정부는 또한 북한 핵문제를 해결하기 위해 적극적인 자세를 보일 것으로 예상된다. 북한이 핵 검증에 협조적으로 나오면 북·미관계는 국교정상화를 향해 급진전되고 6자회담은 동북아 다자안보협의체로 확대·발전될 가능성이 있다. 북한이 비타협적인 태도를 고수할 경우에는 미국의 대북압박이 강화될 것이다. 여하튼 오바마 행정부 하에서도 대북정책에 관한 한·미 공조체제를 긴밀히 유지하며 미국과 대북정책 조율에 보다 많은 노력을 기울여야 할 것이다.

V. 결 론

차기 행정부 동아시아정책은 변화보다 지속성이 두드러질 것으로 예상된다. 그러나 변화를 지향하는 오바마 대통령의 정책 스타일을 고려해 보면 지속성이 유지되는 가운데 일정 정도의 변화는 불가피할 것이다. 미국이 심각한 금융위기를 겪고 있는 상황에서 오바마 행정부의 출범은 우리에게 부담과 기회를 함께 가져오는 도전이 되고 있다.

한·미 FTA가 지연되고 동맹국으로서 미국의 대외활동에 보다 많은 기여해야 한다는 것은 부담 요인으로 작용한다. 그러나 동아시아에서 군비경쟁이 악화되고 미·중관계가 개선되면 한국 외교에 유연성을 증진시켜 줄 것이다. 한·미동맹 강화에 따른 부작용으로 나타난 중국과의 불편한 관계는 많이 해소될 것이다. 여하튼 우리는 금융위

기에 따른 국제경제 재편과정과 다자안보외교에 주도적으로 참여하여 국가 위상을 높이고 이를 한반도 평화통일의 기반으로 활용하여야 한다.

오바마 행정부의 출범은 동아시아지역에서도 협력이 증진될 수 있는 기회가 되고 있다. 그러나 우리의 안보정책은 아직도 신중하게 추진되어야 한다. 최근 미국과 러시아의 관계는 지정학적 현실주의 논리가 여전히 동북아 역학관계의 중심 원리로 작용하고 있음을 보여준다. 특히 경제력에 바탕을 둔 국력 변화는 상호의존성을 증진시킬 뿐만 아니라 갈등을 증폭시키는 변수로 작용하고 있다. 동북아 세력판도 변화와 더불어 돌출하는 다양한 갈등 요인들을 해소하기 위한 다자안보협력체 구축 과제는 미국의 리더십뿐만이 아니라 우리의 외교능력을 시험하는 도전이 되고 있다.

오바마 행정부의 대북정책과 북한의 수용 능력 그리고 남-북-미 관계 전망

박 형 중 (통일연구원)



:: 요약

오바마 정부의 대북정책이 성공하자면, 북한당국이 이를 수용해야 한다. 이같은 북한당국의 수용능력이 어떠한가에 관심을 갖는다.

민주당 실무 정책 전문가의 서술에 토대하여 볼 때, 오바마 정부의 대북정책은 관여증진, 포괄적 협상론, 상호주의적 거래에 입각하여 5단계로 진행될 것이다. 첫째 단계는 플루토늄 불능화에 대하여 에너지 자원 전달을 완료하는 것이다. 둘째 단계는 비핵화 3단계 즉 핵 폐기 단계에 대하여 북미간에 기초정책문서를 만들어 내는 것이다. 셋째 단계는 북한측이 핵프로그램의 폐기와 핵활동에 대한 검증완료 그리고 인권개선을 이행하는 가운데 워싱턴과 평양이 완전한 외교관계를 수립하는 단계이다. 넷째 단계에서는 북한측이 핵프로그램 해체와 함께 핵 물질 및 무기를 양도하는 경우, 북미정상회담이 개최될 수 있고 국제금융기구의 대북지원도 성사될 수 있다. 다섯째 단계에서는 경우 북한이 핵물질과 무기를 완전히 포기하고 평화협정에 서명한다.

북한이 오바마정부의 이러한 정책에 대해 호응하자면, 북한은 핵 포기과 인권개선 그리고 내부 개혁개방에 대한 결단을 해야 한다. 이는 쉽지 않을 것이다. 북한당국은 북한체제가 이와 같은 변화를 수행함에도 불구하고 또한 수행하는 것을 통해 보다 안정화될 수 있다는 확신을 가질 수 있어야 그러한 결단을 내릴 수 있을 것이다.

오바마의 대북정책이 성공하자면 한국과 북한 그리고 미국이 서로 협력할 수 있는 구도가 성립되어야 한다. 이러한 경우야 북한당국의 비핵화와 개혁개방에 대한 위구심이 약화될 수 있다. 또한 단지 비핵화 뿐 아니라, 미북 관계 개선, 북한경제의 현대화, 한반도 평화체제의 수립이 가능해지기 때문이다.

2008년 말의 상황에서 보면, 낙관적이지 않다. 먼저 북한당국은 그간 북한에서 발생하는 내부변화를 긍정적이고 건설적으로 활용하는 정책이 아니라, 그에 역행하는 정책을 취하고 있다. 이는 북한당국이 변화를 두려워하고 있다는 것을 보여준다. 또한 남북관계도 경색되어 있다. 이도 또한 북한당국의 자신의 안전에 대한 위구심을 강화시킬 것이다. 이러한 북한이라면, 비핵화와 개혁개방에 긍정적인 전략적 결단을 내리기가 쉽지 않을 것이다.

I. 서론

2009년 1월 오바마 행정부가 출범한다. 오바마 행정부의 대북정책은 남북관계에도 큰 영향을 끼칠 것으로 예상되고 있다. 이에에는 크게 두 가지 의견이 존재한다. 그 하나는 오바마 행정부는 북한과 밀도있는 대화를 진행할 것이며, 북미관계가 빠르게 개선될 것이며, 적절한 시기에 오바마 대통령과 김정일 위원장 사이에 정상회담도 가능할 것이라는 의견이다. 이렇게 되면, 보수적인 이명박 정부는 딜레마에 빠지고 한국은 소

외될 것이라고 한다. 그 다른 의견은 미국의 정책 방향은 크게 변화가 있지 않을 것이며, 한미가 철저한 공조에 의해 잘 짜여진 ‘각본’에 의해 북미대화가 진행된다면 남북관계의 일시적 냉각은 충분히 감수할 수 있다는 것이다. 그러니 걱정할 것이 없다고 한다.

이글의 주요 관심은 오바마 정부의 정책에 대해 북한이 어떻게 반응할 것인가이다. 사실 오바마 정부가 취할 수 있는 대북정책의 대강은 이미 알려져 있다. 그런데 앞으로 4년간 북한문제와 관련해서 문제의 핵심은 북한의 대응 또는 북한의 수용능력이다. 이에 따라 오바마 정부의 정책이 얼마나 성과를 거둘 수 있는지가 결정된다. 또한 남북관계, 한미관계, 북미관계에 얼마나 어떠한 영향을 미칠 수 있는지도 좌우된다. 따라서 이 논문은 민주당계 정책 실무자들이 제시한 대북정책에 관한 정책방안을 검토한 이후에, 이에 대한 북한의 수용능력을 검토한다. 수용능력과 관련 북한의 대내외 정책 방향, 남북관계의 향배 등이 고려된다.

II. 오바마 정부의 대북정책 방향

오바마 정부의 출범은 많은 변화를 예고한다. 대외정책도 마찬가지이다. 물론 선거 유세에 공약한 정책 방향과 실제로 출범 이후에 추진되는 정책이 반드시 일치하는 것은 아니다.

이와 같은 불확실성을 감안하고서도 12월초 현재까지 상황에서 보다 분명한 상황이 있다. 첫째, 오바마 정부의 대외정책은 민주공화 양당의 중도파가 협력하고 주도하는 초당파적 현실주의노선을 중심으로 추진될 것이다. 오바마는 국무장관으로 힐러리 클린턴을 내정했는데, 그는 국무부 인선의 전권과 외교정책에 관한 대통령과의 독대권을 확보했다고 한다. 아울러 게이츠 국방장관이 유임될 것이며, 공화당계와도 가까운 존스가 국가안보보좌관에 내정됐다. 이는 오바마 당선에 기여했던 민주당 좌파의 영향력이 현실 외교정책에서는 크지 않을 것을 의미한다.¹⁾ 중도 현실주의 노선은 라이스 현 국무장관이 취했던 노선과 크게 다르지 않다. 그러나 이 노선은 오바마 정부에서는

1) 오바마 후보가 당선되는 경우 국무장관으로 유력시되었고 북한문제에도 전향적 견해를 가지고 있던 빌 리처드슨은 상무장관에 내정되었다. 그는 민주당 내에서 힐러리와 비교하여 ‘진보적’ 노선을 대표했다.

내부 불협화 없이 초당파적 지지 아래서 훨씬 일관성있고 지도력을 가지고 추진될 것이다.

둘째, 북한문제는 미국의 대외정책에서 화급한 현안이 아니지만 소홀히 되지는 않을 것이다. 오바마 정부는 이라크 문제, 이란 핵문제, 아프가니스탄과 파키스탄의 안정화 문제, 중동문제, 그리고 국제금융질서를 바로 잡는데 외교력을 집중할 것이다. 이렇게 된다면, 대북정책은 힐러리 외무장관이 직접 나서는 것이 아니라, 국무성 동아태국의 실무담당자들의 주도로 추진될 것이다. 여기서 오해하지 말아야 할 것은, 북한문제가 전체 외교에서 우선 순위가 높지 않다는 것은 이 문제가 방치될 것을 의미하지 않는다. 오바마 정부의 대북정책 성향에서 보았을 때 일단 북한문제 담당자가 결정이 되면, 그는 매우 정력적으로 이 문제의 처리를 위해 일할 개연성이 높다. 더 나쁜 상황에서 부시 정부에서 동아태차관보였던 크리스토퍼 힐도 매우 -때로는 비판자들이 보기에 지나치게- 정력적으로 문제해결에 매진했었다.

이라크, 아프가니스탄, 이란, 중동평화 등이 주요 외교 문서와 고위정책 당국자의 중심 화두가 되고 있지만, 북한문제에 관해서는 매우 추상적이거나 언급되지 않는 경우가 많다. 오바마 정부의 대북정책은 민주당계의 실무 책임자 수준에서의 정책제안들이나 발언 등에서 보다 분명하고 구체적으로 나타나고 있다.

Joel Witt는 오바마 정부가 북한과 협상을 개시하는 경우 미국측이 취할 수 있는 원칙적인 정책 방향을 잘 보여준다. 그는 관여 증대(enhanced engagement)를 대북 정책의 기본으로 제시하고 있다.²⁾ 이는 5가지 정책 원칙으로 구성되어 있다.

첫째, 한반도와 동북아에 대해 긍정적 비전을 구체화한다. 이는 평화체제를 통한 탈군사화, 외교관계 정상화, 북한경제 현대화, 인권증진의 네 가지 원칙에 입각한다.

둘째, 평양과 공동의 터전이 무엇인지를 조속히 알아낸다. 이에 기반하여 미북 공동으로 새로운 정책 방향 제시 문서를 합의한다.

셋째, 미북 간에 생산적 대화를 구축한다. 이는 직접적이고 양자적이며 거의 지속적인 협상 과정에 기반한다.

2) Joel S. Witt, "Enhancing U.S. Engagement with North Korea," *The Washington Quarterly* (Spring 2007), pp. 53-69.

넷째, 협상우선순위를 정한다. 북한 핵 계획의 검증가능한 폐기, 탄도 미사일, 인권, 영구 평화체제 등의 순서로 협상한다.

다섯째, 현실적인 핵 목표를 정한다. 미국은 처음부터 제공할 수 있는 모든 인센티브를 공개한다. 이에는 외교 관계 수립, 대통령이 서명한 안전보장 수여, 미국의 경제제재 해제, 다자 계획의 일부로서 에너지 지원, 가능한 경우 경제지원, 경수로 제공 등이 있다. 미국은 북한이 자신의 의무를 이행할 때 마다 ‘의지 대 의지’ ‘행동 대 행동’의 원칙에 따라 그에 상응하는 인센티브를 제공한다. 미국은 플루토늄 생산 계획의 폐기와 핵물질은 북한바깥으로 이전하는 것을 최우선시해야 한다. 물론 고농축우라늄 문제에 대해 평양이 해명하는 것이 북핵 문제 최종 해결의 일부라는 것을 계속 상기시켜야 한다.

Tony Namkung과 Leon Sigal은 미북 간에 ‘행동 대 행동’의 상호주의적 거래에 어떻게 전개할 수 있는가를 잘 보여준다.³⁾ 여기서는 Witt, Namkung과 Sigal 이외에도 Atlantic Council의 보고서⁴⁾에 토대하여 새로운 미국 정부가 채택할 수 있는 북한과의 협상 단계를 5단계로 구분해 본다.

첫째 단계는 비핵화 2단계인 10.3선언을 마무리하는 것이다. 즉, 플루토늄 설비들을 불능화한다. 이에 대한 보상으로 에너지 지원 중에서 미전달 부분에 대한 수송을 완료한다.

둘째 단계는 비핵화 3단계 즉 핵 폐기 단계에 관한 기초 정책문서를 만들어 내는 것이다. 그 주요 내용은 북미 간에 신뢰를 구축하고, 비핵화 진행과 관계개선과 관련한 원칙과 내용에 관한 것이다. 이 문서는 미북 사이의 공동문서가 될 수도 있고, 미국, 북한이 한국 및 중국과 함께 서명하는 공동선언이 될 수도 있다. 4자공동성명의 장점은 이것이 비핵화와 함께 한반도 평화과정의 시작을 열어줄 수 있다는 것이며, 이것이 북한에 대한 유인책이 될 수 있다. 어느 경우에도, 이 원칙 문서는 워싱턴은 평양에 대해 적대적 의도를 가지고 있지 않다는 것을 재확인하고, 북한이 비핵화하면, 한국전쟁을 종결하는 평화협정에 서명할

3) K.A. Namkung and Leon V. Sigal, “Setting a New Course with North Korea,” Policy Forum Online 08-086A, Nautilus Institute, November 12, 2008.

4) A Framework for Peace and Security in Korea and Northeast Asia, The Atlantic Council Policy Paper (April 2007).

것을 약속한다.

이러한 문서 채택과 함께, 워싱턴과 평양에 이익대표부가 설치될 수 있다. 평양에 미국의 이익대표부가 설치되면, 워싱턴은 평양에서 무슨 일이 일어나고 있는지를 더욱 잘 이해할 수 있게 될 것이다. 아울러 미국은 신뢰구축조치와 관련된 일련의 평화협정을 협상할 수 있다. 신뢰구축조치에는 ‘영공개방’이 포함될 수 있다. 이는 비무장지대를 넘나드는 정찰비행을 허락할 것이다. 이렇게 되면, 1996년 잘못하여 비무장지대를 넘어갔던 미국 정찰 헬리콥터가 격추되는 것과 같은 또는 북한 스파이 잠수함이 침입과 같은 우발적 충돌이 발생하는 것을 방지할 수 있다.

셋째 단계는 핵 프로그램의 폐기와 핵 활동에 대한 검증완료 그리고 인권개선의 단계이다. 북한이 이러한 의무를 이행하는 과정에서 북미관계 정상화를 위한 진전이 이루어질 수 있다. 궁극적으로 평양에 미국대사관이 설치될 수 있을 것이다.

평양이 비핵화 의무를 이행해 나가는 동안, 워싱턴은 평양과 완전한 외교관계를 수립해 나갈 것이다. 북한측 의무를 구체적으로 보면 이렇다. 즉 평양이 영변에 있는 핵연료 제조장치, 재처리 설비, 원자로를 해체하고, 플루토늄 생산에 대한 검증을 이행하고 우리농 농축과 핵확산 활동에 대해 검증 계획을 채택하며, 유엔과 인권 개선에 관해 대화를 시행하는 것이다. 인권 개선에는 종교의 자유 허락과 적십자사의 정치범 수용소에 대한 조사의 허락이 포함된다.

이 셋째 단계에서 구체적 성과가 있고, 당사자들 사이에 충분한 신뢰가 구축된다면, 애틀랜틱 카운슬의 정책보고서가 제시하고 있는 한반도 평화체제에 관한 여러 협상들을 시작하는 것이 가능할 것이다. 즉 이미 언급한 비핵화와 북미관계정상화와 함께 1953년 정전협정을 대신하는 4자 협정, 미국-한국-북한의 군사조치에 관한 3자 협정, 동북아 평화협력을 위한 다자조직을 수립하는 협정 등에 관한 협상이 시작될 수 있을 것이다.

넷째 단계는 북한이 핵 프로그램 해체와 함께 핵 물질 및 무기를 양도하는 단계이다. 여기에는 두 가지 사안이 고려될 수 있다.

먼저, 북미정상회담 개최이다. 그런데 이것이 성사되기 위해서는 불능화 과정에서 인출된 사용후 핵연료봉과 기타 미사용 연료봉이 북한으로부터 외부로 이전되어야 한다.

다음으로 북한은 국제금융기구와 농업원조 및 인프라원조를 주제로 한 경제적 관계를 증진한다. 북한에 재래식 발전소 건설을 시작한다.

다섯째 단계는 북한이 핵물질과 무기를 완전히 포기하고, 평화협정에 서명하는 단계이다. 발전소 건설이 완료된다. 여기에는 원자로를 교체하는 문제가 포함될 수도 있다.

Ⅲ. 북한의 수용능력과 대응 전략

전반적으로 볼 때, 위에서 제시한 미국의 대북정책 방향은 큰 편차 없이 오바마 정부 출범과 함께 북한에게 제시될 것이다. 또한 북한도 미국의 정책 전문가와 대화 및 문헌 분석을 통해, 미국의 신정부가 이와 같은 제안을 할 것이라는 점을 이미 알고 있을 것이다.

오바마 정부의 대북정책은 북한에게 매우 어려운 전략적 결단을 보다 분명하게 요구하게 될 것이다. 먼저 미국의 제안은 북한의 국제사회에 ‘정상국가’로 대접받기 위해서 또한 미국과 정상적인 국가관계를 수립하기 위해서 무엇을 해야 하는가에 대한 목록을 제시하고 있다. 따라서 미국에게는 큰 부담이 없지만, 북한은 핵을 포기해야 함과 아울러 인권문제 등에서 개선이 있다는 것을 보여야 한다. 이는 북한당국에게 쉽지 않은 결단을 요구한다. 다음으로 오바마 정부의 북한에 대한 정책은 보다 합리적 차원에서 ‘당근’과 ‘채찍’을 조합하여 북한에게 보다 분명한 선택을 요구 할 것이다. 또한 민주당계 전문가들 내부에는 대북정책을 둘러싸고 심각한 알력이 존재하지 않기 때문에 오바마 정부의 대북정책은 일관성을 가지게 될 것이다. 이는 부시 정부가 외견상 강경 정책을 주조로 했지만, 내부 알력 때문에 북한에게 분명한 선택을 제시하는 데 실패했던 것과는 다른 것이다.

결국, 오바마 정부의 대북정책의 대강은 이미 잘 알려져 있는데, 이것이 얼마나 실현될 수 있는가는 북한당국이 이를 얼마나 수용할 수 있는가에 따라 달라진다는 것이다. 이와 같은 수용능력을 결정하는 요소로서 여기서는 첫째, 북한 내부의 체제상황과 정책방향, 둘째, 남북관계를 검토한다.

1. 북한 내부의 체제상황과 정책방향

먼저 북한 내부의 체제상황과 정책방향에 관한 것이다. 북미관계의 개선과 진전은 불가피 북한이 주변 국가에 대해 덜 위협적이고 내부적으로 보다 개혁되고 개방된 사회로 진화해 나가야 한다는 것을 요구하고 있다. 북한당국은 북한체제가 이와 같은 변화를 수행함에도 불구하고 또한 수행하는 것을 통해 보다 안정화될 수 있다는 자신감을 가지고 있어야 한다. 따라서 북한의 내부 상황과 정책 방향이 이와 같은 방향으로 나가고 있다는 것이 확인될 수 있다면, 북미관계 개선이 진척될 것에 대해 보다 낙관적으로 전망할 수 있다.

그런데 북한당국이 보기에 내부적 변화 때문에 정권의 취약성이 증가하고 있다고 인식하게 되면, 대량살상무기 보유를 통한 (정권) 안전 확보에의 집착이 강해질 뿐 아니라, 내부적으로 개혁과 개방으로 정책을 바꾸는데 주저하게 될 것이다. 유감스럽게도 최근 북한 내부의 정책 동향을 보면, 북한당국은 그렇게 판단하고 있는 것으로 보인다. 최근 북한당국이 1990년대 그리고 2002년 7.1조치 등과 관련하여 북한 내부에 발생한 여러 변화, 부분적으로는 거스를 수 없는 변화들에 대해 적대적이며 방어적으로 시지프스적 대응하고 있다는 것을 보면 그러하다.

2006년부터 점진적으로 보다 뚜렷해지고 있는 북한 대내정책의 방향은 경제위축을 감소하고서라도 장마당 세력을 제압함으로써, 중앙의 자원과 사회에 대한 통제력을 강화한다는 것이다. 또한 이와 함께 북한에 확산되는 남조선의 문화적 경제적 영향력을 축소하는 한편 체제유지형 외부자원 획득에 매진한다는 것이다. 또한 북한정부가 관리할 수 있는 외부자원이 증가할 때 마다 북한당국은 배급제 복구나 소토지 회수와 같은 중앙통제능력 강화형 조치를 취하는 기회로 활용한다는 것이다. 우연치 않게도 이와 같은 성격의 여러 정책이 취해지는 시점은 북한 내부에서 장성택이 복권하고 그의 입지가 점차로 강화 시점과 일치한다. 다시 말해 현재 취해지고 있는 북한의 내부 정책은 장성택과 그 협조자의 정책 성향과 자아 정체성을 반영하고 있다. 따라서 이 세력의 존속과 현재 진행하고 있는 정책방향의 지속은 연계되어 있다.

이와 같이 북한당국은 내부 변화를 긍정적 건설적으로 활용하는 정책 방향을 취하는 것이 아니라 그에 역행하는 정책을 취하고 있다. 이는 북한당국이 그러한 변화를 정권 취약성의 강화로 이해하고 있다는 것을 보여준다. 그런데 이와 같은 정권 취약성 인식은 2009년이 되면 더욱 강화될 것으로 보인다. 이미 2008년 8-9월경 김정일의 건강이 과거와 같지 않다는 것이 드러났다. 여기에서 2009년에는 세 가지 요인으로 북한

경제 상황이 악화될 것이다.

먼저 북한 경제 상황을 악화시키는 가장 주요한 요인은 대내경제정책 자체이다. 앞서 지적했듯이 이러한 정책은 내부 경제위축과 식량생산감소 등을 감수하고서도, 중앙의 장악력을 강화시키고자 하는 정책이다. 이러한 정책은 2009년에도 지속될 것으로 보인다.

다음으로 2003-2007년 제2차 핵 위기라는 어려운 기간 동안 북한경제를 지탱해왔던 두 개의 버팀목이 소멸한다는 것이다. 그 하나는 한국정부의 북한정부에 대한 쌀과 비료의 공급 중단이다. 이는 2008년에 시작되었다. 이는 2002년 이후 2006년을 제외하고 2007년까지 북한 내 식량수급 상황의 균형을 유지해주는 버팀목의 기능을 해왔다. 이는 북한당국에 직접 전달되었으며, 북한당국이 자신의 필요에 따라 분배했다. 한국 정부의 쌀 공급 중단은 북한 당국이 과거 이 쌀을 배분하던 부문을 어려움에 빠뜨린 것으로 보인다. 한국 쌀 공급 중단 이후 과거에는 관찰할 수 없었던 내부 상황이 전개하고 있다.

둘째는 세계경제침체의 여파로 북한경제도 타격을 받을 것이다. 특히 북한의 대중국 원자재 수출과 그로부터 수입이 현저히 감소할 것이다. 원자재 가격은 2001년 말부터 세계경제 호황과 함께 급상승하기 시작했다. 이것이 2003-2007년 동안 중국의 원자재 수요의 급속한 증가와 가격 상승을 초래했다. 이에 따라 북한의 대중 수출이 급증했다. 그러나 2008년 9월 세계금융위기와 그에 따른 경제침체로 원자재 가격이 급속하게 하락하고 수요 감소가 일어나고 있다. 따라서 2009년도에는 대중 수출이 북한경제를 떠받치지 못할 것이다. 여기에다 북한은 다른 품목의 수출을 증가시킬 능력이 없다. 과거 북한의 주력 수출품목에는 동물성식품(해산물 등), 전기전자 및 섬유 임가공이 있었으나, 이는 2003년 이후 일본의 대북제재 때문에, 2007년까지 보면, 미미한 수준으로 하락했다. 이러한 경우, 대중국 광물 수출이라는 황금이권을 장악하고 있던 당기관과 군부기관 산하의 특권회사들이 타격받을 것으로 보인다. 따라서 권력기관 간에 자원 투쟁이 강화될 수 있다.

2. 남북관계

2008년 들어 남북 당국 관계는 중단되고 점진적으로 악화 과정을 밟아왔다. 이것은 충분히 예견되었던 것이다. 그 원인은 전술적이기보다는 구조적 전략적이다. 이명박 정부는 북한당국과의 관계에서 거래조건과 상호이익의 균형을 재조정하고자 한다('상

생공영'과 '비핵개방3000'). 그러나 북한은 이에 응할 용의가 없으며 과거 거래관계와 이익균형으로 복귀를 요구한다('6.15'와 '10.4 선언' 준수).⁵⁾

현재의 국면은 한국과 북한 각 측이 자신의 기존입장을 되풀이 하는 가운데 상대측이 태도를 어떤 이유에서 바꿀 때까지 기다리는 대치 국면이다. 현재의 상호 버티기 국면이 깨지자면 어떤 이유로 판(관계구조)이 바뀌거나, 어느 한 측이 입장을 바꾸는 경우이다. 여기서 북한의 약점은 버티기로 시간이 갈수록 상황이 불리해진다는 것이다. 북한은 내부적으로 경제문제를 해결해야 하고, 한국의 문화적 사상적 침투력과 싸워야 한다. 또한 이명박 정부의 입장이 대내외적으로 세력을 확장하여 대세로 정착하며 이명박 정부의 입장이 아니라 한국의 입장으로 고착되는 것을 막아야 한다. 특히 미국을 설복시키는 것을 막아야 한다. 여기서 북한이 가지고 있는 지렛대는 많지 않다. 그 중 하나는 남북간의 긴장을 고조시키고 한국의 내부를 분열시킴으로써, 최소한 이명박 정부의 대북정책의 힘을 약화시키거나 최선의 경우에는 정책이 바뀌도록 하는 것이다. 이에 따라 북한당국은 이명박 정부 출범이후 한국측이 '실수'해주기를 기다렸다가 그에 대해 의도적으로 과잉대응하는 방식의 정책을 추진해 왔다. 물론 한국측도 고의적이든 아니든 많은 '실수'를 했다.

여기서 북한 당국의 딜레마는 남북관계의 악화가 스스로에게도 큰 부담이 된다는 것이다. 경제적 손실은 차치하더라도 미국과의 관계 증진에 부담이 될 수 있고, 한국사회의 북한당국에 대한 태도를 악화시킬 수 있다. 또한 이미 증대된 한국의 정치적 경제적 북한 내부 영향력을 더 위험스러운 것으로 만들 수 있다. 결국 한국과의 관계 악화는 북한당국이 대내외적으로 가지는 취약감과 위기감을 더욱 증가시킬 것이라는 점이다. 이는 개혁개방 일반에 대한 공포감을 증가시킴과 동시에 북한당국이 핵 포기 결단에 대해 그리고 평화체제를 수립하는데 있어서의 신뢰구축에 대해 한 번 주저하게 만드는 요소로 작용하게 될 것이다. 그러나 남북관계 악화는 북한 정권 내 보수세력에게는 유용한 기회가 될 수 있다. 관계 악화는 내부적으로 남조선 영향력을 축소시키며, 긴장을 통해 주민을 규율화하는 데 유리하게 활용될 수 있기 때문이다.

5) 또 하나의 원인은 이명박 정부가 등장하기 이전에 2007년 10월 경 이미 북한 내부적으로 강화된 남조선의 영향력을 제압해야 한다는 것에 대한 내부 정책 방향이 설정되었다는 보도가 있다. 이는 근로단체 및 수도건설 제1부부장이던 장성택이 행정부장으로 '승진'한 것과 시기가 일치한다. 또한 김정일 와병 직후인 2008년 9월 장성택은 조직지도부 제1부부장으로 '승진'했다고 한다. 그런데 그 이후 대남 강경 정책 드라이브가 본격화된다.

IV. 오바마의 대북정책과 남-북-미 관계 전망

이상의 상황점검을 바탕으로 오바마 정부가 출범하게 되는 경우의 미북관계, 그리고 남북관계를 전망한다. 여기서는 편의상 세 시기로 나누어 고찰한다. 첫 시기는 2009년도 전반기, 둘째 시기는 2009년도 후반기, 셋째 시기는 2010년 이후이다.

1. 2009년도 전반기

2009년도 전반기의 가장 주요한 상황은 오바마 정부가 1월에 출범하고, 대외정책 전반, 그리고 대북정책에 관한 진용을 짜고 정책을 수립하는 시기이다. 이 시기의 특색은 2008년도 말의 상황이 더 악화된다는 것이다.

우선 남북관계의 경색이 더욱 깊어질 가능성이 있다. 2008년도 말 남과 북은 감정적으로 격한 상태에서 긴장을 증가시키고 있기 때문에, 어느 한 쪽이 정책 입장을 바꾸기가 매우 어려운 구도를 만들어 놓고 있다. 어느 쪽이든 입장을 먼저 바꾸는 쪽은 굴복했다는 인상을 줄 것이다. 한편, 양측이 긴장고조 때문에 각자 상당한 피해를 보고 있지만, 아직 입장을 바꾸어야 할 만큼 심각하다거나 명분이 충분하지 않다고 판단하고 있을 것이다. 따라서 현재의 긴장 고조 국면은 2009년도 전반기까지 지속될 것이며, 어느 때인가 최고점을 통과할 것이다. 2008년 말과 비교할 때, 2009년도 전반기에는 한국 내에서 대북정책에 대한 비판이 더욱 결집된 양상을 보일 수 있다.

이러한 가운데 미국과 북한은 상호 탐색을 본격적으로 모색하게 될 것이다. 북한의 입장에서는 이 시기에 가능한 한 미국과 고위급 접촉을 성사시킴으로써, 한국정부를 곤궁에 빠지게 만들고자 시도할 수 있다. 남북한 사이에 긴장이 고조되는 가운데 미북 접촉이 활발해지면, 한국 내부에서 ‘통미봉남’에 빠져 한국만 소외된다는 우려와 비판이 높아질 것이다. 한국정부도 미국의 새로운 담당자들과 정책 협의를 강화하게 될 것이며, 한미동맹 강화와 협조를 과시하는 행사를 개최할 것이다. 한편 5월 이후 북한의 식량난의 심각화에 대한 정보가 확산되고 무조건 인도지원 재개에 대한 여론 물이가 점차 강화될 것이다. 한편 북한당국이 어디로부터인가 새롭게 40-50만톤 이상의 식량 지원을 확보하고자 하는 노력이 가시화될 수 있다. 북한은 미국의 새로운 정부에게 비핵화 3단계 진입을 위한 신뢰구축조치로서 이의 부담을 요구할 수 있다.

2. 2009년도 후반기

2009년도 후반기에 접어들면, 미국 측의 인선과 정책 방향이 결정될 것이다. 이에 따라 북한과 미국 간에 비핵화 3단계 협상에 진입하는 새로운 원칙 문서 작성을 위한 고위급 접촉이 시작될 수 있다. 원칙 문서의 작성 자체는 그리 어렵지 않을 수 있다. 그 문서는 2000년 10월의 북미공동선언과 2005년 6자회담의 9.19 선언을 재확인하는 수준에서 작성될 것이다. 이 문서의 협상 과정에서 상호 간에 특사 교환이 있을 수 있으며, 미국이 북한에 대한 호의의 표시로 지난 년도 수준의 인도지원을 재약속할 수 있다. 또한 평양과 워싱턴은 상호 이익대표부를 설치할 수 있다.

이와 같은 과정이 진행되는 동안 남북한은 상호의 필요에 의해서 또한 미국의 촉구 에 의해 관계 개선을 위한 접촉을 시작할 수 있다. 이러한 접촉이 성공하지 못하면 3자 모두에 큰 부담이 될 것이기 때문이다.

남북관계의 경색 상황 지속은 미국의 정책입자를 현저히 축소시킬 것이다. 미국의 입장에서는 ‘통미봉남’을 노골화하는 북한에 대해 적극 협조하는 모양새를 보여줄 수는 없을 것이다. 또한 미국은 북한에 대해 스스로 경제지원의 부담을 지는 것을 주저할 것이다. 따라서 미국은 자신과 공조하는 한국을 경제지원의 파트너로 끌어 들여, 북한과의 협상력을 높이려 할 것이다. 또한 한국의 승인과 협조, 그리고 남북관계의 정상화없이 미국이 북한과 추진하고자 하는 공동 원칙 선언과 향후 포괄적 협상은 연목구어가 될 가능성이 많다. 따라서 미국이 북핵해결에 적극적 의지를 가지고 있는 경우라면, 남북관계 정상화에 관심을 가지지 않을 수 없을 것이다.

한편 한국과 북한은 각각 상대방의 퇴로를 차단하고 몰아세우는 정책은 스스로에게도 상당한 비용을 초래하며 이것이 감내하기 어려운 수준으로 증가하고 있다는 것을 발견하게 될 것이다. 북한은 한국과 긴장상태를 유지하게 되면, 미국과의 관계개선도 순조로울 수 없다는 것을 발견하게 될 것이다. 또한 미국과의 협상만을 통해서도 경제적으로 크게 얻을 것을 없다는 것을 재확인하게 될 것이다. 이러한 가운데 북한 내부 경제문제는 후반기로 갈수록 보다 심각해질 개연성이 크다. 더욱이나 중국에 대한 광물 수출이 위축됨에 따라, 그 이권을 장악하고 있던 당기관과 군부기관의 운영난이 심화될 것이다. 국가재정이 고갈된 상황에서 북한의 특권기관은 무역이권을 활용하여 기관운영자금을 충당해 왔기 때문이다. 이와 같은 경제난의 심화에 따라 정권과 사회간의 관계에 긴장이 증가하고, 특권기관 사이에 국가자원의 배분을 놓고 경쟁이 심화될 수 있다. 북한당국이 1990년대 중반처럼 모든 고통과 부담을 일방적으로 일반주민에

게 전가하는 것은 쉽지 않을 것이다.

한국정부는 미국과의 관계가 공고하다는 배경 하에서 북한과 관계를 개선에 나설 수 있을 것이다. 이 경우에 북한은 '6.15선언'과 '10.4선언'의 준수를 요구할 것이며, 한국은 '비핵개방3000' 발상의 기초를 고수하는 주장하게 될 것이다. 그런데 양측은 현실적으로 상대방의 주장을 완전히 수용할 수 없을 것이다. 따라서 양측의 체면을 살리면서 가능한 현실적 해법은 '6.15와 10.4 선언'을 양측이 준수하는 것을 확인하는 가운데 그 내용을 '비핵개방3000' 발상에 근접하게 채우는 것이 될 것이다. 이를 통해 남북간 거래관계는 과거보다는 한 발짝 국제적 상식에 부합하는 방향으로 움직일 수 있을 것이다. 그러나 만약 북한이 현재(2008년말)와 같이 내부정책에서 수구적이고 방어적 입장을 고수하게 되는 경우, 이것의 성사가 어려울 것이다. 미국은 특히 미북관계의 개선이 북한 내부의 정책 방향 개선과 동반해야 한다는 것을 간접적으로 설득해야 할 것이다. 한국은 한국과의 관계증진이 북한당국에 대한 위협을 증가시키지 않을 것이라는 점에 대해 설득해야 할 것이다.

3. 2010년 이후

모든 것이 순조롭게 진행된다면, 2010년도에 들어서면서, 비핵화 3단계와 북미관계 개선에 실질적 진전을 위한 논의가 진지하게 시작될 수 있다. 즉, 북한당국이 핵시설을 해체하고 핵 활동의 검증을 받는 한편 인권개선에서 성의를 표시하는 대신 북미관계 정상화가 단계적으로 추진될 수 있다. 또한 북한당국이 사용후 및 미사용 연료봉을 국외 반출하는데 동의한다면, 북미정상회담이 이루어질 수도 있다.

이 과정이 전개될 수 있느냐 없느냐를 가장 중요하게 결정하는 것은 북한당국의 전략적 결단이다. 이제는 단지 문서에 서명하는 단계를 지나, 그 서명이 진실을 표현하는가의 여부에 대해 보여주어야 하기 때문이다. 여기서 가장 중요한 것은 북한당국이 개혁개방에 대해 어떠한 태도를 가지고 있느냐이다. 현실적으로 북한당국에 대한 최대위협은 미국의 군사력이 아니라 개혁개방에 대한 적응능력 부재이기 때문이다. 개혁개방을 두려워하지 않는 북한당국만이 핵을 놓고도 스스로 안심할 수 있을 것이기 때문이다. 또한 핵포기와 북미관계 정상화를 통해 북한당국이 획득할 수 있는 경제적 실익은 개혁개방을 추진하지 않는 경우 미미할 것이다. 외부의 지원이 체제유지에만 사용된다면, 주변국은 이러한 원조를 최소한으로 제한할 것이기 때문이다. 또한 북한경제는 이

러한 방식으로서는 회생할 수 없다. 경제적으로 취약한 경우 북한당국은 자신의 운명에 대한 두려움을 더 크게 가질 것이고 따라서 핵을 놓는데 한 번 더 주저할 것이다. 따라서 장기적으로 지탱가능한 유일한 시나리오는 북한당국이 핵을 점진적으로 포기하면서, 또한 점진적으로 개혁개방을 추진해 나간다는, 비핵화와 개혁개방의 동시 진행 시나리오다. 그렇지만 북한당국에게는 가장 어려운 선택이 될 것이다.

다음으로 중요한 것은 남북관계의 양상이다. 만약 남북관계가 협조적이지 않는 경우, 미국의 북한과의 포괄적 협상을 성공할 수 없다. 미국의 포괄적 협상안에는 한국과 북한, 미국의 3자가 협조해야만 성사 가능한 것들이 포함되어 있다. 가장 중요하게 한반도 평화체제가 그것이다. 한국과 갈등적 관계를 유지하는 한, 북한당국은 자신의 안보에 대한 강박관념에서 해방될 수 없을 것이다. 따라서 핵무기를 포기하는 데서 다시 한 번 주저하게 될 것이다. 또한 북한이 미국과의 관계 개선 협상을 통해 얻어 낼 수 있는 경제적 실익은 매우 제한되어 있다. 미국은 북한과의 협상에서 발생하는 경제적 부담을 스스로 담당할 용의가 없기 때문이다. 이는 북한당국이 핵 포기를 다시 한 번 주저하게 만들 것이다.

결론적으로 2010년 이후 비핵화 3단계의 실질적 진전은 북한당국이 개혁개방에 대해 긍정적 태도를 가지며, 또한 남북한 관계가 협조적인 경우에만 가능할 수 있다. 따라서 2010년에 들어서서도, 북한이 현재와 같은 수구적 방어적 내부정책을 지속하고, 남북한 사이에 긴장이 해소되지 않는 한, 오바마 정부의 대북정책은 실패할 수밖에 없다.

V. 결론

오바마 정부가 취할 대북정책의 방향은 개략적으로 알려져 있다. 이 정책의 성공여부는 북한이 이 정책을 얼마나 수용할 수 있는가에 따라 결정된다. 그런데 북한당국이 오바마 정부의 대북정책을 수용하자면 매우 어려운 결단을 내려야 한다. 북한당국은 핵을 포기하고서도 또한 동시에 내부적으로도 개혁을 추진함으로써 자신의 안전을 도모할 수 있다는 확신을 가질 수 있어야 한다. 그렇지 않은 경우 북한당국은 여전히 핵 무기를 고수하고자 하는 유혹에 빠지게 될 것이다.

그런데 북한당국이 비핵화와 개혁개방의 결단을 내리는 것에 대해 낙관할 수 없는

이유가 있다. 무엇보다 2008년말 현재 북한의 대내 정책이 보수적이고 역행적 양상을 보여주고 있다. 또한 남북관계가 경색되어 있다. 두 가지 모두 북한당국이 변화에 두려움을 가지고 있다는 것을 보여준다. 이러한 두려움은 2009년이 되면 더욱 강화될 가능성이 있다. 김정일위원장의 건강이 완전하지 않다는 것이 드러났고, 여기에 경제난 심화가 예상되기 때문이다.

만약 남북한이 2009년도 후반기 까지 이러한 상황을 해소하는데 성공하지 못하면, 오바마의 대북정책은 실패하게 될 가능성이 높다.

오바마 행정부의 핵전략과 북한 핵문제

전 성 훈 (통일연구원)



:: 요약

역대 미 행정부는 대통령의 통치철학에 바탕을 두되 당시의 전반적인 국제정치 상황, 주요 적대국이 야기하는 군사적 위협, 동맹국들의 입장, 핵무장 기술의 발전 상태, 경제상황과 국내 정치적 요인 등을 고려한 새로운 핵전략을 제시해왔다. 오바마 행정부 역시 이러한 전통에 따라 새로운 핵전략을 선보이게 될 것이다.

오바마 행정부는 부시 행정부에 비해서 훨씬 더 적극적으로 핵군축을 추진할 것으로 전망된다. “핵무기 없는 세계”를 궁극적인 목표로 설정하고, 핵무기에 대한 의존을 줄이고 대폭적인 미·러 핵군축을 실현하려 할 것이다. 동시에 핵확산 방지 차원에서 필요하다면 원자력의 평화적 이용 권한도 제한하려 할 것이다.

한편 부시 행정부의 선제공격 독트린이 야기한 문제점을 감안할 때, 오바마 대통령은 이 독트린을 공식적인 안보전략으로 천명하기보다 사후에라도 국제사회의 공감을 얻을 수 있다고 확신하는 절박한 경우에만 제한적으로 선제공격을 허용할 가능성이 많다. 아울러 새로운 핵태세검토보고서에서 핵공격의 대상이 될 수 있는 국가를 명시하는 것도 피할 것이다.

오바마 행정부의 북핵정책은 다음과 같은 요소들을 중심으로 기본골격이 갖춰질 것으로 예상된다. 첫째, 검증 가능하고 완전한 북핵폐기를 실현한다는 것이다. 민주당의 정강정책은 “북한 비핵화”라는 별도의 항목을 만들고, 검증 가능한 북한의 비핵화 그리고 핵물질과 핵무기의 안전한 확보를 위한 외교적인 노력을 지지한다고 밝혔다.

둘째, 6자회담의 틀을 유지하되 북·미 직접 대화를 강력하게 추진한다는 것이다. 오바마 정부는 지난 5년간의 6자회담 과정과 그 공과를 면밀하게 분석하고, 그 결과를 토대로, 6자회담을 보완하고 북핵폐기를 실현하기 위한 수단으로 고위급 북·미 대화를 추진할 것으로 예상된다.

셋째, 북한 정권에 대한 막연한 환상이나 안이한 시각이 아니라 냉철한 판단과 경험을 토대로 대북협상을 추진할 것이다. 당근과 채찍을 함께 제시함으로써 북한 정권에 대해서 분명한 선택을 하도록 요구할 것이다.

넷째, 북한의 합의위반 전력을 잘 알고 있는 오바마 정부는 북핵폐기 협상과정에서 강력한 검증장치를 요구할 것으로 보인다. 향후 모든 대북협상에서 “검증 가능성”을 중요한 기준으로 삼을 것이며, 매 항목마다 검증 가능한지를 따져가며 합의할 것이고, 북한의 약속 이행 여부를 철저하게 챙길 것으로 예상된다.

I. 서론

핵무기를 보유하게 되면서 역대 미 행정부가 수행하는 주된 과제는 기존의 핵무기 운용전략을 재검토하는 것이다. 매 행정부마다 대통령의 통치철학에 바탕을 두되 당시의 전반적인 국제정치 상황, 주요 적대국이 야기하는 군사적 위협, 동맹국들의 입장, 핵무장 기술의 발전 상태, 경제상황과 국내 정치적 요인 등을 고려한 새로운 핵전략을 제시하는 것이 전통이 되었다. 새로운 전략은 백악관이 발표하는 “국가안보전략보고서”(National Security Strategy)와 국방부가 발간하는 “국방전략검토보고서”(Quadrennial Defense Review Report: QDR), “핵태세검토보고서”(Nuclear Posture Review Report: NPR) 등에 구체화되었다. 특히 냉전의 종식으로 크게 변화된 전략환경에 대응하기 위해서, 미국은 클린턴 행정부 때인 1993년부터 새로운 행정부 출범 초기에 NPR을 발표해왔다.

미국의 핵전략은 냉전시대에는 소련이라는 초강대국의 압도적인 재래식 군사력과 가공할 핵무기의 사용을 억지하는 데 주안점을 두었다. 그러나 소련과 동구 공산정권이 붕괴하고 냉전이 종식되면서 미국은 억지전략의 대상과 목표를 다변화하기 시작했다. 소련에 비해 재래식 및 핵전력이 취약한 중국, 대량살상무기에 집착해 온 이란, 이라크, 북한, 리비아, 시리아 등 소위 불량국가, 그리고 9·11 테러 이후에는 테러집단으로까지 핵전략의 대상을 확대했다. 특히 테러집단은 일반국가와 달리 국민과 영토 등 지켜야 할 이익이 크고 명확하지 않기 때문에 비합리적인 의사결정의 가능성이 높고, 그만큼 효과적인 대응이 어려운 새로운 대상으로 인식되었다.

본고에서는 새로 출범할 오바마 행정부의 핵전략이 어떤 모습을 띠 것인가를 예상해보고, 새로운 핵전략이 북한 핵문제에는 어떤 영향을 미칠 것인가를 전망해보고자 한다. 아직 오바마 행정부의 핵전략이 구체적으로 제시되지 않았지만, 대선기간 중 제시된 민주당과 오바마 당선자의 입장을 토대로 논의를 전개할 것이다. 먼저 현 부시 행정부의 핵전략을 소개하고 오바마 행정부의 핵전략을 예상한 다음, 두 핵전략을 비교해 보고자 한다. 아울러 오바마 행정부의 북핵정책과 예상되는 북한의 전략에 대해서도 살펴보겠다.

II. 부시(George Walker Bush) 행정부의 핵전략

부시 행정부의 핵전략은 적어도 세 가지 측면에서 조명해야 한다. 첫째는 기존의 “상호확증파괴”(Mutual Assured Destruction: MAD) 개념을 뛰어 넘는 핵전략을 추구했고, 둘째는 핵태세검토보고서(NPR)에서 핵무기 사용이 가능한 상황과 대상을 명시했다는 점이다. 마지막으로, 육사연설과 국가안보전략보고서 등에서 선제공격 의지를 분명히 밝히고 선제공격 독트린에 의거해서 군사력을 운용했다는 것이다.¹⁾

1. MAD를 뛰어넘는 핵전략 추구

부시 행정부는 냉전시대 핵전략의 기초였던 MAD 개념을 뛰어 넘는 새로운 핵전략을 채택했다. 부시 행정부는 세계정세가 근본적으로 변했고 러시아도 더 이상 미국의 적국이 아니기 때문에 냉전시대에 바탕을 둔 핵전략에서 탈피해야 한다고 보았다. MAD 개념을 미·러 관계의 중심에 상정하는 것은 의혹과 불신을 높이고 불필요하게 과도한 핵전력을 유지하게 만들기 때문에 핵공포의 균형에서 탈피, 공동의 책임과 이익에 기초한 새로운 관계를 설정해야 하며 이를 위한 새로운 기반과 틀이 필요하다는 것이다.²⁾ 아울러 오늘날 당면한 가장 심각한 위협은 러시아의 수천 개 핵무기가 아니라 대량살상무기와 미사일을 보유한 일부 불량국가가 미국과 동맹국들을 위협하고 테러를 가하는 것이라고 규정했다. 또 이미 단거리미사일에는 매우 취약한 상태이고, 중거리미사일에는 점점 더 취약해지고 있으며, 향후 5년 이내에 불량국가의 장거리미사일이 본토를 위협할 수 있을 것으로 예상했다.³⁾

공격력 위주의 억지를 초월해서 공격력과 방어력을 모두 염두에 둔 부시 행정부의 새로운 억지개념을 월포비츠 국방부장관은 “중층적 억지”(layered deterrence)라고 명명했다.⁴⁾ 중층적 억지는 다음 세 가지 요소로 구성된다: ①다른 나라들이 미국과

1) 본 절은 필자의 다음 저서의 내용을 발췌·보완한 것이다. 전성훈, 「핵 억지전략과 북한 핵문제」 (서울: 통일연구원, 2004), pp. 73~100.

2) The White House, *Administration Missile Defense Papers*, July 2001, pp. 1, 5. [http://www.ceip.org/files/projects/npp/resources/EmbassyCable NMD_copy.htm](http://www.ceip.org/files/projects/npp/resources/EmbassyCable%20NMD_copy.htm).

3) 2001년 상원 국방위원회 예산청문회에서 인호프(James Inhofe) 의원의 질문에 대한 월포비츠 국방부장관의 답변. Federal News Service, *Hearing of the Senate Armed Services Committee on the Fiscal Year 2002 Defense Budget for Ballistic Missile Defense Programs*, Washington, D.C., July 12, 2001, p. 30.

경쟁할 동기를 없앨 수 있는 능력을 개발·배치함으로써 이들이 애초부터 위험한 능력을 추구하지 못하도록 “단념”(dissuade)시킴, ②이들이 이미 시작했지만 아직 중대한 위협은 되지 못한 위험한 능력의 추구에 더 이상 투자하지 못하게 “좌절”(discourage)시킴, ③우리를 위협할 수 있는 능력을 보유한 집단이 이 능력을 사용하지 못하도록 강력한 보복력으로 “억지”(deter)함. 여기서 미사일방어는 기존의 억지를 대체하는 것이 아니라 새로운 현실을 반영하고 추가하는 것으로서 소량의 미사일에 대한 “보험정책”(insurance policy)으로 규정되었다.⁵⁾

새로운 전략을 실천하기 위한 하나의 방법론이 바로 부시 대통령이 2001년 5월 1일자 연설에서 밝힌 “새로운 틀” 또는 그 후에 다른 관료들이 보다 구체적으로 밝힌 “새로운 전략적 틀”(a new strategic framework)이다. 새로운 전략적 틀은 ABM 조약을 포함한 과거와의 단절을 의미하며 이에 입각한 미·러 관계는 공개와 상호신뢰 및 협력에 기초하게 되며 여기에는 서로간에 조기경보와 방어 능력을 높일 수 있도록 정보를 공유하는 것도 포함된다. 새로운 전략적 틀은 다음과 같은 다섯 가지 요소로 구성된다: ①“비확산”(non-proliferation) 외교, ②“확산저지”(counter proliferation) 전략, ③“미사일방어망”(missile defense) 구축, ④실질적인 핵군축을 통해 최소한의 핵무기로 신뢰할 수 있는 억지력 유지, ⑤상호 신뢰와 투명성 증진 방안 실천.⁶⁾

2. 핵태세검토보고서(Nuclear Posture Review Report: NPR)

2001년 12월 31일 의회에 제출된 부시 행정부의 NPR은 미군 전체의 전반적인 구조 조정 방향을 담고 있는 QDR에 바탕을 두고 있다. 럽스펠드 국방장관은 새로운 NPR 탄생의 배경과 필요성을 다음과 같이 세 가지로 제시했다.⁷⁾ 첫째, 냉전종식 이후 국제 안보환경의 변화에 대응한 미국의 핵전력 변화 상태가 미흡하다. 미·러 관계가 근본적으로 우호적인 방향으로 변하고 있기 때문에 러시아가 과거 소련과 같이 적대적인 위협을 제기한다는 전제하에 상응하는 규모의 핵전력을 유지할 필요가 없어졌다. 둘째,

4) Paul Wolfowitz, *Prepared Testimony at the Senate Armed Services Committee on The Fiscal Year 2002 Defense Budget for Ballistic Missile Defense Program*, Washington D.C., July 12, 2001, p. 5, <http://www.defenselink.mil/cgi-bin/dlprint.cgi>.

5) The White House, *Administration Missile Defense Papers*, p. 2.

6) Ibid., pp. 3, 5.

7) <http://www.globalsecurity.org/wmd/library/policy/dod/npr.htm>.

WMD로 무장한 불량국가들과 테러집단이 새로운 위협으로 등장한 상황에서 과거와 같이 공격력에 의존하는 억지만으로는 안전을 보장하기 어렵다. 이들 집단에게 합리적인 의사결정을 기대할 수 없으며, 이들은 감당할 수 없는 보복위협도 겁내지 않고 공격을 감행할 수 있기 때문에 적절한 방어망의 구축이 필요하다. 셋째, ICBM, SLBM 및 장거리 폭격기로 구성되는 이른 바, 핵전력의 3축에 의존했던 기존의 공격력에서 탈피해서 비핵 전력을 강화하고 이를 전략핵무기와 통합·운영함으로써 대통령에게 보다 다양한 옵션을 제공해야 한다.

21세기의 새로운 안보환경과 관련해서 NPR은 세 가지 “긴급상황”(contingency)을 상정했다. 긴급상황은 냉전시대 소련에 대해서와 같은 대규모의 핵사용은 불필요하지만 소규모의 핵사용이 가능한 상황을 말한다. 첫째, “즉각적”(immediate) 상황은 잘 조직된 당면위협을 말하는데, 이스라엘에 대한 이라크의 공격, 남한에 대한 북한의 공격 및 대만해협에서의 분쟁 등 세 가지 사례가 해당된다. 둘째, “잠재적”(potential) 상황은 즉각적이지는 않지만 가능성이 있는 사태를 말하는데 대량살상무기를 보유한 새로운 적대집단의 등장이 한 예이다. 셋째, “예견되지 않은”(unexpected) 상황은 기존 핵국의 지도부가 적대세력으로 교체되거나 쿠바 미사일 위기와 같이 적대국이 갑작스럽게 WMD 능력을 과시하는 등의 예상하지 못한 긴급한 안보적 도전을 말한다. NPR은 북한, 이란, 이라크, 시리아, 리비아 등 5개국을 세 가지 긴급상황에 모두 개입할 수 있는 국가로 지목했다.⁸⁾ 중국은 즉각적 및 잠재적 긴급상황에 개입할 수 있는 국가로 보았고, 러시아는 예견되지 않은 긴급상황에 개입할 수 있는 국가로 분류했다. 결과적으로 NPR은 이상의 7개국에 대해서 다음의 경우에 핵무기가 사용될 수 있다고 규정했다: ①재래식 공격을 견디어 낼 수 있는 표적에 대해서, ②대량살상무기를 이용한 선제공격에 대한 보복 공격시,⁹⁾ 혹은 ③“놀랄만한 군사적 사태”(surprising

8) 핵공격의 대상국 명단이 밝혀짐으로써 우려와 비판이 야기되었지만 과거 행정부의 NPR도 대상국을 명시했었다. 부시 행정부의 NPR이 차이가 있다면 명단이 외부에 공개되었다는 점이다. Barry Blechman, “New nuclear policy makes for a safer world,” *Los Angeles Times*, March 18, 2002.

9) 미국이 WMD 공격을 받을 경우에 핵으로 보복하겠다는 입장을 처음으로 공식 표명한 것은 1991년 걸프전 당시였다. 당시 부시 대통령은 이라크에 대해 화생무기의 사용은 핵보복을 암시하는 “가능한 한 가장 강력한 보복”(the strongest possible response)을 자초할 것이라고 서면 경고했다. 클린턴 행정부의 코헨 국방장관도 1996년 미국이 화학무기 공격을 받으면 미국의 모든 무기로 보복을 가할 것이며 핵무기 없이도 파괴적인 보복이 가능하지만 핵무기의 사용 가능성을 부인하지 않겠다고 밝혔다. 이러한 기조가 클린턴 행정부의 PDD-60에 반영되어 있고, 이들 부시 행정부의 NPR에도 분명히 명시된 것이다. Walter Pincus, “Rogue nations policy builds on Clinton’s lead,” *Washington Post*, March 12, 2002, p. A04.

military developments)가 전개되는 경우.¹⁰⁾

3. 선제공격 독트린의 채택

부시 대통령은 미 행정부가 역사적으로 기피해왔던 선제공격 독트린을 공식적인 군사안보전략의 요소로 채택하고 이에 필요한 군사적 대비태세를 갖춰 나갔다. 부시 행정부가 선제공격 독트린을 채택한 이유와 그 추진 방법 등 새로운 전략에 대한 사항들은 다음 두 가지 문건을 통해 확인할 수 있으며, 2003년 이라크 전쟁은 선제공격 독트린이 현실에 구현된 전쟁이었다.

가. 미 육사 연설

부시 대통령은 2002년 6월 미 육사에서 행한 연설에서 9·11 사태가 탱크 한 대 값도 안되는 수십만 발로 가능했다고 지적하고, 자유에 대한 가장 중대한 위협은 “극단주의와 기술”(radicalism and technology)이 만나는 곳에 있다고 강조했다.¹¹⁾ 부시는 냉전 시대 미국의 안보가 의존했던 억지와 봉쇄 전략이 일부 경우에는 그대로 적용될 것이라고 밝히면서 억지의 효용성을 완전히 부인하지는 않았다. 하지만 새로운 위협은 새로운 사고를 요구한다면서 특정국가에 대해 대량보복을 가하겠다는 억지는 보호할 국민과 국가가 없는 테러집단에게는 아무런 의미가 없다고 주장했다. 봉쇄 역시 정서 불안 상태의 독재자가 WMD를 사용하거나 테러집단에게 제공할 수 있기 때문에 효과적인 안전보장수단이 되지 못한다고 보았다.

이렇게 WMD로 무장한 불량국가와 테러집단을 새롭고 심각한 위협으로 규정한 부시 대통령은 위협이 구체화될 때까지 기다릴 수만은 없다면서 신속한 행동의 필요성을 제기했다.¹²⁾ 아울러 테러와의 전쟁은 방어적 태세만으로는 이길 수 없으며 적에게

10) 놀랄만한 군사적 사태는 불량국가나 테러집단이 재래식 무기로 대응하기 어려운 전혀 새로운 무기를 갑자기 개발할 가능성에 대한 미 국방부의 우려를 반영하고 있다. Paul Richter, “U.S. works up plan for using nuclear arms,” *Los Angeles Times*, March 9, 2002.

11) Bush’s United States Military Academy Graduation Speech, *Washington Post*, June 2, 2002.

12) 린스펠드 국방장관도 2002년 6월 6일 NATO 회원국들에게 WMD로 무장한 테러집단과 문제국들을 상대로 행동하기 전에 “완전한 증거”(absolute proof)가 나올 때까지 기다릴 수는 없다고 밝혔다. 이에 대해서 로버트슨 NATO 사무총장은 NATO는 방어적 동맹으로 남아있고 해결해야 할 문제를 찾아 나서지는 않는다면 회의적인 반응을 보였다. Thomas Ricks and Vernon

전쟁을 걸어서 적의 계획을 붕괴시키고 최악의 위협이 현실화되기 전에 맞서야 한다고 주장하고, 안전을 위한 유일한 길은 행동이라면서 공세적 전력을 추구할 것임을 시사했다. 결국 부시 대통령은 미국의 안보를 위해서는 미국인들이 전향적이고 단호한 사고를 갖추고 선제행동을 준비해야 한다면서 선제공격의 의지를 분명히 밝혔다.

나. 2002년 국가안보전략보고서

2002년 9월에 발간된 국가안보전략보고서는 부시 행정부의 국가안보에 대한 기본 입장과 추진전략을 천명한 보고서이다.¹³⁾ 이 보고서는 9·11 사태의 경험을 반영하듯이, 지구적 테러위협에 대한 강력한 대처를 강조하면서 새로운 위협의 특징으로 다음 세 가지를 들었다: ①보복위협에 의한 억지로는 국민의 생명과 재산을 담보로 모험을 하는 불량국가 지도자들을 통제하기 어려움, ②불량국가와 테러범들은 WMD를 사용할 가능한 무기로 보고 주변국을 협박하고 침략할 수단으로 삼음, ③전통적인 억지로는 비인간적인 파괴와 무고한 인명 살상을 노리면서 순교자를 자처하는 테러범들을 통제할 수 없음. 또한 보고서는 냉전 종식 이후 새로운 위협의 실체를 파악하는 데 거의 10년이 걸렸다고 밝히면서, 다음과 같은 점들을 고려할 때, 과거와 같이 “반응적인 태세”(reactive posture)에서 상대의 선제공격을 허용해서는 안된다고 밝혔다: ①불량국가와 테러범들이 추구하는 목표, ②이들을 억지할 능력의 부재, ③이들이 제기하는 위협의 급박함, ④이들이 야기할 피해의 규모.

국가안보전략보고서는 이러한 위협에 대처하기 위해 국제사회의 지원과 공조를 모색하겠지만 미국에 대한 테러범들의 공격을 예방하기 위해서 필요하다면 선제공격을 감행함으로써 자위권을 행사하고 독자적으로 행동하기를 주저하지 않겠다고 강조했다. 즉 미국이 오랜 동안 선제공격 권한을 보유하고 있다고 밝히고, 위협이 클수록 대응조치를 취하지 않아서 야기되는 위험도 높아지기 때문에 그 만큼 방어를 위한 “선행 행위”(anticipatory action)의 정당성도 높아진다고 밝혔다. 적들의 호전적인 행위를 예방하고 미리 차단하기 위해서 필요하다면 선제공격을 가하겠다는 강한 의지를 표명한 것이다.

Loeb, “Bush developing military policy of striking first,” *Washington Post*, June 10, 2002, p. A01.

13) *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington, D.C.: The White House, September 2002).

다. 2003년 이라크 전쟁

부시 행정부가 후세인 정권의 테러지원 및 WMD 개발을 저지하겠다는 명분으로 시작한 이라크 전쟁은 부시 행정부가 밝힌 선제공격 독트린이 현실에 적용된 전쟁이라고 할 수 있다. 이라크가 테러조직과 연결되어 있고 WMD를 개발했다는 증거가 없는 것은 아니다. 그러나 두 사안을 입증할 명백한 증거가 부족하고 미국에 대한 이라크의 명시적인 공격위협도 없는 상태에서 선제공격을 감행한 부시 행정부에 대해 국내외적으로 많은 비판이 제기되었다. 이유야 어찌되었던 간에, 이라크 전쟁은 외부의 적대세력이 야기하는 위협이 무르익는 상황을 그냥 앉아서 보고만 있지는 않겠다는 부시 행정부의 “선행 행위”의 의지가 구현된 전쟁임이 분명하다.

한편 가디스 (John Lewis Gaddis) 교수는 9·11 사태 이후 안전보장에 대한 점증하는 압력 속에서 이라크에 대해 벌인 선제공격은 사실상 예방공격이었다고 분석했다. 예방의 목적으로 선제공격을 가한, 즉 선제와 예방을 융합한 전쟁이 이라크 전쟁이라는 것이다.¹⁴⁾ 결국, 테러집단의 위협이 성숙해서 미국을 공격하기 이전에 즉 예방적 차원에서 먼저 선제공격을 가하겠다는 전략이 구현된 것이 바로 이라크 전쟁이었다고 할 수 있다.

III. 오바마 행정부의 핵전략 예상

대선과정에서 민주·공화 양당과 오바마·맥케인 후보가 제시한 차기 미 행정부의 핵전략은 상당한 부분에서 유사성을 띤다. 우선 두 진영 모두 핵을 보유한 국가들의 핵무기 사용 가능성을 줄여야 하고, 대폭적인 핵군축을 추진해야 한다는데 동의했다. 즉 핵의 수직적 확산을 규제해야 한다는 의미이다. 물론 핵보유국들의 이러한 노력은 핵비확산 체제의 강화와 핵물질 사용에 대한 규제를 통해서 새로운 핵보유국의 탄생을 막는 노력, 즉 핵무기의 수평적 확산을 저지하기 위한 노력과 병행되어야 한다는 전제가 깔려있다.

2009년 2월 오바마 정부가 출범하면 기존의 핵전략을 검토한 결과와 새로운 전략적 환경의 변화를 반영한 새로운 NPR을 작성해서 의회에 보고하게 될 것이다. 이미 의회

14) John Lewis Gaddis, “Grand strategy in the second term,” *Foreign Affairs*. January/February 2005, pp. 4~5.

내에 “전략태세검토위원회”(Strategic Posture Review Committee)가 구성되었고, 페리 전 국방장관 등이 참여해서 새로운 NPR에 담아야 할 주요 사항들에 대한 검토를 진행하고 있다. 본 절에서는 대선과정에서 민주당과 오바마 후보가 발표한 정책과 공약을 토대로 오바마 정부의 핵전략을 가늠해보고자 한다.

1. 민주당 정강정책

우선 민주당은 2008년 8월 29일 정강정책을 발표하면서 핵문제에 대해 상당 부분을 할애했다. “미국의 지도력을 새롭게 하며”라는 부제를 달은 국가안보 부문은 크게 다음과 같이 일곱 가지 정책 방향을 제시하고 있다: ①이라크 전쟁의 종식, ②알카에다 분쇄 및 테러와의 전쟁, ③대량살상무기의 확산과 사용 예방, ④현역 및 재향 군인에 활력 불어넣기, ⑤공동의 안보를 위한 노력, ⑥민주주의와 인권의 신장, ⑦에너지 안보와 기후변화에 대처하기.¹⁵⁾ 이 가운데 핵전략과 관련된 부분은 두 번째인 “대량살상무기의 확산과 사용 예방” 항목이다.

정강정책은 대량살상무기의 확산과 사용을 막기 위해서 다음과 같은 여덟 가지 정책 목표를 제시했다.

첫째, 궁극적으로 핵무기 없는 세계를 실현해야 하며, 이를 위해서 미국이 구체적인 조치를 취해나가겠다고 밝혔다. 테러집단의 핵무기 사용 위협과 수평적인 핵확산 위험이 높아지고 있는 현실을 지적하면서 이러한 위협에 대처할 수 있는 강력한 대응조치가 필요하다는 것이다. 더 나아가 전 세계적으로 핵무기를 완전히 없애는 것을 미국 핵전략의 핵심 요소로 삼겠다고 강조했다.

둘째, 국제적인 협력 하에 핵무기와 핵물질의 확산을 막아야 한다는 것이다. 앞으로 4년 내에 취약한 지역에 보관된 핵무기 제조용 핵물질을 안전하게 유지하고 핵무기에 대한 관리도 강화하겠다고 밝혔다. 아울러 유엔안보리 상임이사국 5개국을 포함한 관련국들이 참여하는 정상회담을 2009년부터 정기적으로 개최해서 핵무기와 핵물질의 확산을 저지하는 데 노력할 것이라고 했다.

셋째, 핵무기 제조용 핵물질의 추가 생산을 범세계적으로 금지해서 평화적 목적으로 위장한 핵무기 개발을 차단하겠다는 것이다. 이를 위해, IAEA의 예산을 두 배로 늘리고, IAEA가 추진중인 핵연료은행의 창설을 지원하며, NPT를 강화하기 위해서 힘쓰

15) *Renewing America's Promise*, August 29, 2008, pp. 23~38.

겠다고 밝혔다.

넷째, 안보를 증진하고 NPT가 핵보유국에게 부과한 의무를 이행하기 위해서 러시아와 함께 검증 가능한 대폭적인 핵군축을 추진하고 냉전시대의 핵태세를 끝내겠다고 했다. 이런 맥락에서, 새로운 핵무기 개발을 중지하는 것은 물론 “핵실험 전면금지조약”(Comprehensive Test Ban Treaty: CTBT)의 비준을 지지한다고 밝혔다.

다섯째, 강력한 제재를 동반한 조건없는 공세적이고 원칙적인 직접대화를 통해서 이란의 핵무장을 막겠다는 것이다. 이란에 대해서 핵을 포기할 경우에 얻게 될 이익과 핵을 개발할 경우에 치러야 할 국제적인 고립 등의 대가를 제시해서 분명한 선택을 요구하겠다고 밝혔다.

여섯째, 북한을 비핵화 한다는 것이다. 북한의 핵무기 프로그램을 검증 가능하게 폐기하고 북한이 생산한 핵무기와 핵물질의 현황을 파악하는 외교적인 노력을 지지한다고 밝혔다. 아울러 직접외교를 계속할 것이며 6자회담의 모든 당사국들과 협력해서 검증 가능한 한반도의 비핵화를 달성하겠다고 했다.

일곱째, 생화학 테러가 발생하지 못하도록 정보능력을 확충하고 만약 발생할 경우에 그 피해를 최소화할 수 있는 대응능력을 정비한다는 것이다. 새로운 의약품과 치료제의 개발을 서두르고 전염병의 확산을 막을 수 있는 능력도 강화하겠다고 했다. “화학무기금지협약”(Chemical Weapons Convention: CWC)에 의거한 화학무기 폐기도 신속하게 달성하겠다고 강조했다.

마지막으로, 안전하고 신뢰할 수 있는 사이버 망을 구축해서 국가안보를 증진하고 미국의 경쟁력을 보호하기 위해서 산업계, 학계 및 시민들과 함께 노력하겠다고 밝혔다.

2. 오바마 후보의 공약

한편, 오바마 후보는 핵무기, 세균공격 및 사이버 전쟁을 21세기에 미국이 직면할 수 있는 재앙적인 위협으로 규정하고, 이러한 위협에 대처하기 위한 정책방안을 제시했다.¹⁶⁾ 핵무기의 위협으로부터 미국의 안전을 확보하기 위한 정책은 크게 다음과 같이 네 가지 차원에서 제시되었다: ①핵테러의 위협 제거, ②핵능력의 확산 방지, ③비확산체제 강화, ④정부조직 개편.

16) *Fact Sheet: Obama's New Plan to Confront 21st Century Threats*, July 16, 2008, <http://www.barackobama.com>.

첫째, 핵테러 위협을 줄이기 위해서 오바마는 다음과 같은 다섯 가지 정책방안을 제안했다: (i) 핵무기용 핵물질의 안전한 관리를 4년 내에 실현함, (ii) 민간영역에서의 “고농축우라늄”(Highly Enriched Uranium: HEU) 사용을 단계적으로 줄여나감, (iii) 대량살상무기 확산을 저지하기 위한 “확산방지구상”(Proliferation Security Initiative: PSI)과 차단 활동을 강화함, (iv) 개별국가 차원의 핵물질 관리체제 구축을 지원해서 핵물질의 도난, 전용 및 확산을 예방함, (v) 핵테러를 예방하기 위한 정상회담을 개최함.

둘째, 핵능력의 확산을 방지하기 위해서 다음과 같은 네 가지 정책을 제시했다: (i) 강력한 협상을 통한 이란과 북한의 핵프로그램 제거, (ii) IAEA 강화, (iii) 핵무기 제조용 핵물질 생산을 금지하는 국제조약 체결, (iv) 새로운 핵보유국의 탄생 저지.

셋째, 비확산체제를 강화하는 차원에서 오바마 후보는 다섯 가지 방안을 내놓았다: (i) 핵무기 없는 세계의 구현을 목표로 설정, (ii) 검증 가능한 대폭적인 핵군축 실현, (iii) 러시아와 조기경보시간을 늘리는데 합의, (iv) 미 의회의 CTBT 비준, (v) 2010년에 예정된 NPT 검토회의의 성공적 개최. 이와 관련해서, 오바마 후보는 핵군축, 미사일 경계태세 강화, 미·러 중거리미사일폐기조약의 참여국 확대 등을 위해서 러시아와 긴밀하게 협력해야 한다고 주장했다.¹⁷⁾

넷째, 조직정비 차원에서는 핵테러와 핵확산의 위협을 줄이는 임무를 관장할 백악관 조정관을 임명하고, 국방부, 국무부 및 에너지부를 연계해서 효과적으로 운영한다는 것이다.

오바마 대통령 당선자는 선거후에 자신의 웹사이트에 “미국 보호”(Protecting America)라는 정책의제 항목을 개설하고, “오바마-바이든 계획”(Obama-Biden Plan)이라는 안보정책의 대강을 제시했다.¹⁸⁾ 이 계획은 전 세계적인 테러 소탕, 핵테러 예방, 생화학안보 강화, 정보네트워크 보호, 정보능력의 강화 및 시민의 자유 보장, 테러와 자연재해로부터 미국인 보호, 기간시설 보호, 노후화된 기관의 현대화 등 여덟 개 항목으로 되어 있다. 핵무기와 관련해서는 “핵테러 예방” 항목에서 다음과 같은 정책을 추진하겠다고 밝혔다: ①핵무기용 핵물질의 안전한 관리와 불법거래 방지, ②PSI의 제도화 등 차단 및 감시활동 강화, ③핵테러 예방 정상회담 개최, ④이란과 북한의 핵프로그램

17) Barack Obama, *A New Strategy for a New World*, as prepared for delivery at Washington D.C., July 15, 2008, <http://my.barackobama.com/page/community/post/amandascott>.

18) http://change.gov/agenda/homeland_security_agenda/

램 폐기,¹⁹⁾ ⑤IAEA 강화, ⑥핵물질 관리 강화, ⑦핵물질의 군사적 전용 방지, ⑧핵무기 없는 세계라는 목표 설정, ⑨검증 가능한 핵군축, ⑩러시아와 조기경보시간 연장 합의, ⑪핵안전을 위한 백악관 조정관 임명, ⑫핵테러 및 핵확산 위험을 줄이기 위한 국방부·국무부·에너지부의 업무 강화.

3. 부시 행정부와 오바마 행정부의 핵전략 비교 분석

부시 행정부와 오바마 행정부의 핵전략을 유사성이 많은 점에서부터 차이점이 큰 부분으로 순서대로 살펴보면 아래와 같다.

가. 핵무기와 핵물질의 확산 방지

핵무기를 포함한 대량살상기의 사용과 테러 위협을 제거하는 문제는 탈냉전 이후 특히 9·11 테러 이후 미국의 핵전략이 완수해야 할 주요 임무로 자리 잡았다. 이런 점을 고려할 때, 오바마 행정부의 정책은 현재 부시 행정부에서도 그렇지만 핵비확산 체제를 강화하는 차원에서, 핵무기와 핵무기의 제조기술은 물론 재처리, 농축과 같이 핵무기로 전용될 수 있는 민감한 기술의 확산을 저지하기 위한 노력이 병행될 것으로 전망된다. 예를 들어, 2004년 2월 11일 미 국방대학교에서 행한 연설에서 부시 대통령은 WMD 확산과의 전쟁을 수행하기 위한 일곱 가지 구상을 밝혔는데, 이 구상의 대부분이 차기 행정부에서도 그대로 이어질 것으로 전망된다:²⁰⁾

- 확산방지구상(PSI)을 확대함.
- 확산을 통제하기 위한 각국의 국내법 및 국제적 법규를 강화함.
- WMD와 위험한 물질이 나쁜 단체에게 유입되지 못하도록 하기 위한 노력을 확대함.

19) “오바마-바이든 계획”의 관련 원문은 다음과 같다: “Eliminate Iran’s and North Korea’s Nuclear Weapons Programs Through Tough, Direct Diplomacy: Use tough diplomacy--backed by real incentives and real pressures--to prevent Iran from acquiring nuclear weapons and to eliminate fully and verifiably North Korea’s nuclear weapons program.”

20) *President Announces New Measures to Counter the Threat of WMD*, The National Defense University, February 11, 2004, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/02/20040211-4.html>.

- 확산의 위험을 없애면서 평화적 목적의 원자력 발전소를 건설할 수 있는 체계를 구축함.
- 원자력의 평화적인 이용을 위한 장비를 수입할 수 있는 국가를 IAEA 추가의정서에 서명한 국가로 제한함.
- 안전조치와 검증체계 구축에 집중할 수 있는 특별위원회를 IAEA 이사회에 신설함.
- 확산 행위를 한 것으로 의심되어 조사를 받는 국가는 IAEA 이사회나 특별위원회의 회원이 되지 못하도록 함.

오바마 후보의 경우, 민간영역에서의 HEU 사용 자제, 개별국가 차원의 핵물질 관리 체제 구축 등 무기급 핵물질의 생산과 확산을 방지하기 위한 구체적인 제안도 했다. 맥케인 후보의 경우에는 덴버 대학교 연설에서 보다 강한 입장을 밝혔다. 일부국가들이 평화적인 목적이란 명목하에 핵무기를 개발하고 있다고 지적하고, 이런 속임수를 예방하기 위한 지름길은 농축·재처리 기술의 확산을 막는 것이라면서 이를 위해 다른 나라들이 평화적인 목적으로 농축과 재처리를 추진하는 것을 허용하지 않겠다는 입장을 고수했다.²¹⁾ 결국 들어오는 민주당 정부와 물러나는 공화당 정부 모두 핵물질과 기술의 확산을 저지해야 한다는 데 있어서는 거의 완벽한 의견일치를 이루고 있는 것으로 판단된다. 따라서 차기 미 행정부는 강력한 핵비확산 정책을 전개할 것으로 예상되며, 새로운 국가안보전략보고서와 핵태세검토보고서에도 이러한 입장들이 적절하게 반영될 것으로 보인다.

나. 핵군축

오바마 행정부는 부시 행정부에 비해서 훨씬 더 적극적으로 핵군축을 추진할 것으로 전망된다. 민주당의 정강정책은 핵무기 없는 세계를 구현하기 위해서 노력해야 하는 이유로서 현재의 정책으로는 핵테러 및 수평적이 핵확산의 위험에 제대로 대처할 수 없다는 점을 들었다. 이에 대한 논거로는 조지 슐츠, 헨리 키신저 전 국무장관, 윌리엄 페리 전 국방장관 및 샘 넌 전 상원의원이 추진하고 있는 “핵무기 없는 세계” 캠페인을 제시했다.²²⁾

21) U.S. Senator John McCain's remarks prepared for delivery at the University of Denver in Denver, Colorado, May 27, 2008, <http://www.johnmccain.com/Informing/News/Speeches/e9c72a28-c05c-4928-ae29-51f54de08df3.htm>.

오바마 정부의 외교안보정책에 상당한 영향을 미칠 것으로 예상되는 “피닉스 구상 보고서”도 핵군축 문제에 대해서 몇 가지 중요한 제안을 했다.²³⁾ 피닉스 보고서는 미·러 핵군축, NPT 연장, CTBT 체결 등 냉전 종식 이후에 이뤄졌던 핵군축 분야의 많은 성과들이 현재 유명무실해지고 상황이 오히려 더 나빠졌다고 진단하고, 세계정치의 “再 핵무장화”(renuclearization)로 인해서 국제안보가 더욱 위협해졌다고 평가했다. 이러한 상황인식 하에, 이 보고서는 새로 출범할 미행정부가 취해야 할 핵군축 관련 정책을 다음과 같이 제시했다.

우선 미국이 조지 슐츠 전국무장관 등이 주창하는 “핵무기 없는 세계”를 지향한다는 점을 재확인하고, 핵무기에 대한 의존도를 줄임과 동시에 원자력의 평화적 이용도 제한하는 데 대한 세계적 합의를 도출해야 한다는 것이다. 구체적으로 CTBT 협정을 신속하게 비준하고, 러시아와 함께 쌍방이 보유한 모든 종류의 핵탄두를 통 털어서 각각 1,000개로 줄이는 협정을 체결하도록 제안했다. 아울러 핵무기제조용 핵물질 생산을 금지하는 협상을 시작하고, 핵물질을 생산할 수 있는 시설의 추가 건설을 5년간 동결하도록 건의했다. 또한 핵연료의 안정적인 공급을 보장할 수 있는 국제핵연료은행의 설립도 제안했다.

한편, 오바마 행정부의 핵정책에 영향력을 행사할 것으로 예상되는 페리 전국방장관은 중국 상해에서 복단대학교와 스탠리기금이 10월 22~23일 공동으로 주최한 “미·중 핵전략 대화”에 참석해서 다음과 같이 주장했다. 우선 차기 미국 대통령의 정책적 과제는 핵테러 방지, 에너지 위기 해결, 지구 온난화 해결이라는 것이다. 특히 핵테러와 관련해서, 테러집단이 핵무기를 가질 가능성은 크지 않지만 그 결과가 심각하기 때문에 대비하지 않을 수 없다고 하면서, 재앙적 상황이 발생할 위험은 현실이라고 주장했다. 그는 9·11 사태가 핵에 의한 재앙적 위험이 현실이 될 수 있다는 것을 극명하게 보여준 사건이라고 평가했다.

페리 장관은 오바마 당선자는 핵무기를 “최후의 수단”(last resort)으로 간주하며, 이런 입장이 반영된 구체적인 조치들이 취해질 것이라고 전망했다. 그는 미국 신정부

22) George P. Shultz, William J. Perry, Henry A. Kissinger and Sam Nunn, “A world free of nuclear weapons,” *Wall Street Journal*, January 4, 2007, page A15; George P. Shultz, William J. Perry, Henry A. Kissinger and Ssa Nunn, “Toward a nuclear-free world,” *Wall Street Journal*, January 15.

23) Anne-Marie Slaughter et al., *Strategic Leadership: Framework for a 21st Century National Security Strategy*, A Phoenix Initiative Report (Washington, D.C.: Center for a New American Security, July 2008), pp. 23~25.

가 핵군축 분야에서 리더십을 보여줘야 한다고 강조하고 취임 1년 내에 할 수 있는 조치들로 다음 사항들을 제시했다: ①전세계에 핵의 위험을 알리고 CTBT를 비준함, ②IAEA 와 NPT 체제를 강화함, ③러시아와 함께 추가 핵군축을 실현함, ④국제사회와 협력해서 이란·북한의 핵문제를 해결하고 핵확산을 방지함. 페리장관은 미 의회의 “전략태세검토위원회”가 최소한의 핵전력만 보유하는 방안을 중이며 그 결과를 의회와 신정부에 보고하게 될 것이라고 밝혔다.

다. 선제공격 독트린

오바마 행정부가 선제공격 독트린에 대해서 어떤 입장을 취할지도 관심거리이다. 선제공격 독트린은 부시 행정부가 공식화한 정책으로서 미국의 대외정책이 일방주의적이고 공격적이라는 국내외의 비판을 초래한 중요한 원인이다. 전통적으로 역대 미 행정부는 선제공격 권한을 유보하거나 자제하는 신중한 자세를 취해왔지만, 부시 대통령이 금기를 깨뜨린 것이나 다름없다. 더욱이 선제공격 독트린에 의거해서 시작한 이라크 전쟁이 사실상 잘못된 전쟁으로 평가됨으로써, 오바마 행정부의 핵전략에서 이 독트린의 입지는 매우 좁아졌다.

민주당의 전통적인 입장을 볼 때, 오바마 행정부는 충돌보다는 대화를, 일방적 행동보다는 국제사회와의 협력을 중시할 것이다. 피닉스 보고서도 미국이 유일 초강대국으로서의 신뢰를 회복하고 지도력을 발휘해야 하지만, 모든 것을 주도한다는 생각에서 벗어나야 하고 사안에 따라서 다른 나라의 지도력을 수용할 수 있어야 한다면서, 이러한 새로운 지도력을 “전략적 지도력”(Strategic Leadership)이라고 명명했다.²⁴⁾ 한편 피닉스 보고서는 예방전쟁 독트린은 불필요하다며 거부했지만, “더 큰 위협이 무르익는 것을 막는다”(preclude a larger danger from materializing)는 전제하에 선제공격의 필요성은 조심스럽게 인정했다.²⁵⁾ 또한 오바마 당선자가 후보시절 파키스탄 역내의 알 카에다 조직을 파키스탄 허가 없이 공격할 수 있다고 언급한 점을 고려하면, 적어도 테러와의 전쟁차원에서 또한 WMD 확산을 예방하기 위해서 오바마 행정부가 사안별로 선제공격을 허용할 가능성은 있다.

그러나 이미 벌어진 전쟁에서 불가피하게 군사작전상 부분적인 선제공격을 가하는 것과 선제공격을 독트린으로 내세우고 정치, 외교, 안보적으로 영향력을 행사하는 것

24) Ibid., p. 14.

25) Ibid., p. 16.

과는 많은 차이가 있다. 특히 선제공격 독트린이 야기한 부작용과 불필요한 오해를 감안할 때, 오바마 대통령이 선제공격 독트린을 미국의 공식적인 안보전략으로 확고하게 천명할 가능성은 많지 않을 것이다. 페리 전국방장관도 전술한 회의에서 이런 사실을 확인한 바 있다. 다만 사안별로 테러와 WMD의 위협을 사전에 먼저 제압하지 않을 수 없었던 절박한 상황에 대해서 사후에라도 국제사회의 공감을 얻을 수 있다고 확신하는 경우에만 제한적으로 선제공격을 허용할 가능성이 많다. 아울러 오바마 행정부의 핵태세검토보고서는 핵공격의 대상이 될 수 있는 국가를 명시하는 것도 피할 것이다.

오바마 행정부가 선제공격 독트린을 철회하고 NPR에서 북한을 공격대상으로 지목하지 않는다면 북한이 핵보유의 명분으로 삼은 중요한 조건이 사라지게 된다. 부시 행정부 출범 이후 북한은 미국의 선제 핵공격 위협 때문에 대응차원에서 핵을 개발하지 않을 수 없었다고 선전해왔기 때문이다. 따라서 오바마 행정부의 새로운 핵전략은 예상되는 북·미 대화에도 긍정적인 영향을 줄 것으로 기대된다.

IV. 오바마 행정부의 북핵정책 전망

1. 기본방향

오바마 행정부가 추진할 북핵정책의 기본방향은 북한과의 공세적이고 직접적인 대화를 통해 6자회담을 보완하면서 북한 비핵화 과정에 활력을 불어넣겠다는 것으로 요약할 수 있다. 구체적으로, 오바마 행정부의 북핵정책은 다음과 같은 요소들을 중심으로 기본골격이 갖추질 것으로 예상된다.

첫째, 검증 가능하고 완전한 북핵폐기를 실현한다는 것이다. 지난 8월 29일 발표된 민주당의 정강정책은 핵을 포함한 대량살상무기의 확산과 사용을 예방해야 한다고 강조하면서, 특히 “북한 비핵화”라는 항목을 별도로 만들었다. 정강정책은 검증 가능한 북한의 비핵화 그리고 핵물질과 핵무기의 안전한 확보를 위한 외교적인 노력을 지지한다고 밝혔다.

둘째, 6자회담의 틀을 유지하되 북·미 직접 대화를 강력하게 추진한다는 것이다. 오바마 정부는 지난 5년간의 6자회담 과정과 그 공과를 면밀하게 분석하고, 그 결과를 토대로, 6자회담을 보완하고 북핵폐기를 실현하기 위한 수단으로 고위급 북·미 대화를 추진할 것으로 예상된다. 북한만 호응한다면 오바마 대통령 임기 내에 평양과 워싱

턴에 상주연락사무소가 개설되고, 외무성과 국무부의 장차관급을 대표로 하는 대화채널이 구축될 가능성도 있다.

셋째, 북한 정권에 대한 막연한 환상이나 안이한 시각이 아니라 냉철한 판단과 경험을 토대로 대북협상을 추진할 것이다. 클린턴 행정부가 체결한 제네바 기본합의가 파괴됨으로써 민주당 인사 가운데는 북한에게 더 이상 속아서는 안된다는 인식을 갖고 있는 사람들이 많다. 따라서 북핵폐기를 가속화하기 위해서 북·미 직접대화의 격을 높이되, 이와 함께, 핵을 포기하지 않을 경우에 북한에 가해질 경제·외교적인 압박수단도 함께 강구할 것으로 전망된다. 당근과 채찍을 함께 제시함으로써 북한 정권에 대해서 분명한 선택을 하도록 요구할 것이다.

넷째, 북한의 합의위반 전력을 잘 알고 있는 오바마 정부는 북핵폐기 협상과정에서 강력한 검증장치를 요구할 것으로 보인다. 민주당 정강정책에도 명시되었듯이, 오바마 정부는 향후 모든 대북협상에서 “검증 가능성”을 중요한 기준으로 삼을 것이다. 매 항목마다 검증 가능한지를 따져가며 합의할 것이고, 북한의 약속 이행 여부를 철저하게 챙길 것이다.

이 점에서 볼 때, 오바마 행정부는 부시 행정부가 테러지원국 해제의 대가로 북한으로부터 약속받은 검증 관련 합의보다 더 강력한 검증을 추진할 것이다. 미신고시설에 대한 사찰과 현장 샘플채취는 물론이고, 사실상 검증대상에서 제외된 핵폐기물 저장소와 기폭실험 시설 및 핵 실험장에 대한 사찰도 추진할 가능성이 있다. 아울러 국제협력과 다자기구를 중시하는 입장을 고려할 때, 대북사찰에서 IAEA의 역할과 위상이 더욱 강화될 것으로 보인다.

다섯째, 오바마 행정부는 한·미 동맹의 중요성을 잘 인식하고 있는 만큼, 지난 10여년간 훼손된 한·미 관계를 복원하기 위해서 노력할 것으로 보인다. 이런 맥락에서, 대북정책과 북핵정책을 수립하는 과정에서도 한국 정부의 의견을 비중 있게 받아들일 것이다. 북·미 직접대화를 강조하는 오바마 행정부의 출범으로 한국이 더욱 소외될 가능성이 많으니 우리 정부도 대북정책을 수정해야 한다는 우리 사회 일각의 주장은 근거 없는 기우일 뿐이다. 우리가 철저하게 준비하고 제대로만 대응한다면, 오바마 행정부의 등장은 굳건한 한·미 공조 하에 국익을 실현할 수 있는 좋은 기회가 될 수 있다.

2. 북한의 예상 대응

북한 정권은 오바마 후보의 대통령 당선으로 크게 고무되어 있을 것이다. 공화당 보다 훨씬 북한에 우호적일 것이라는 기대 속에, 오바마 진영의 유연한 입장을 역이용해서 인도나 파키스탄과 같이 핵보유국 지위를 인정받을 수 있다고 생각할지도 모른다.

이런 점에서 볼 때, 2008년 11월 12일 시료채취를 거부한다는 북한 외무성 대변인의 담화는 일반의 예상에 어긋나는 조치였다. 담화의 핵심 내용은 핵시설 신고내용의 진위를 확인하는 검증 방법을 “현장방문, 문건확인, 기술자들과의 인터뷰”로 한정하고 미국의 일관된 요구사항인 시료채취를 거부한다는 것이다. 주요 핵시설에서 핵물질 시료를 채취, 분석하는 것은 북한의 과거와 현재의 핵개발 활동을 파악할 수 있는 가장 과학적이고 확실한 방법이다. 핵개발을 포기했다면 거부할 이유가 없고 뭔가를 숨기려 한다면 반드시 피해야 하는 시료채취야 말로 김정일 정권의 핵포기 의지를 시험할 수 있는 가늠자이기도 하다.

북한의 시료채취 거부 담화는 새로 출범하는 오바마 행정부를 북·미 직접대화로 더욱 강하게 끌어들이는 미끼라고 할 수 있다. 의도적으로 상황을 악화시켜서 상대방의 이목을 끌고 자신들에게 유리한 협상 판을 벌이는 전형적인 북한식 협상전략의 일환이다. 물론 시료채취 거부 행위가 모든 합의에서 “검증 가능성”을 중시하고 북한에게 두 번 다시 속지 않겠다는 오바마 진영에 대한 도전임은 분명하다. 중요한 것은 오바마 정부가 시료채취 문제를 이유로 북한과의 대화를 거부하지는 않을 것이라는 점이다. 오히려 핵에 대한 북한 정권의 진위를 직접 확인하기 위해서 북·미 대화에 더 적극적으로 나설 가능성이 크다. 즉, 시료채취 거부하는 먹줄거리를 크게 보이게 해서 상대로 하여금 덥석 물게 하는 유인효과를 가진다.

반면에 북·미 직접대화의 동기가 더 강해지는 데 비례해서 6자회담의 비중은 더 떨어질 수밖에 없을 것이다. 애초에 6자회담보다 북·미 대화를 선호했던 북한인만큼, 이번 담화는 북핵협상 구도를 6자회담에서 북·미 회담으로 전환하려는 계략이라고 할 수도 있다. 물론 북한이 6자회담을 완전히 무시하지는 않을 것이다. 북·미 협상을 진행하면서도 6자회담 합의사항 가운데 유리한 부분은 활용할 것이다.

시료채취 거부하는 북한이 핵무장 능력의 전모를 공개할 의사가 없다는 것을 뜻한다. 오바마 행정부가 당분간 북핵폐기를 위해 전력하겠지만 당사자인 북한이 그럴 의사가 없다면 북한 비핵화는 요원한 일이 될 것이다. 협상으로 안되면 무력이라도 쓰겠다는 민주당이지만 이라크에 발목이 잡혀있고, 금융위기로 경제가 어려운 상황에서 북한에

대한 무력사용은 현실적인 대안이 아니다. 이런 사정을 잘 아는 북한 정권과 군부가 사실상 오바마 정부를 상대로 “핵보유국으로서의 위상 굳히기”에 들어갔다고 볼 수도 있다.

북한과 미국이 합의한 검증 방법에는 잘못된 점이 많다. 샘플채취, 미신고시설 사찰, 핵무기 관련 시설에 대한 조사 등에서 북한과 미국의 말이 크게 다르다. “현장방문”이란 표현도 매우 잘못된 것이다. 통상 “방문”이란 집주인의 허락 없이는 집안에 들어갈 수 없다는 뜻이기 때문에 검증활동 자체가 북한의 의도에 좌우될 수 있는 맹점을 안고 있다. 미국 협상팀이 지난 90년대 핵사찰 협상의 노하우를 알고 있었다면 이런 식의 합의는 없었을 것이다. 당초 “5 對 1”의 구도를 기대했던 6자회담에서 실제로는 북한이 의제를 선점하고 협상과 이행을 주도해 나갔듯이, 검증협상도 북한에 의해 끌려 다닌 형국이다.

시료채취 거부하는 우리 정부에게도 중요한 과제를 안겨 주었다. 이제 우리도 6자회담에 대한 중간평가를 더 이상 피할 수 없게 되었다. 새로 출범할 오바마 정부도 마찬가지겠지만, 6자회담의 전 과정을 정밀하게 분석하고 문제점을 파악해서 새로운 북핵정책을 만들어내야 한다. 떠나간 노무현·부시 정부의 산물인 6자회담을 아무런 비판이나 평가도 없이 새정부 대북정책의 토대로 삼은 것 자체가 정책적 오류였다. 이명박 정부의 국정철학이 반영된 새로운 북핵정책이 나와야 하고, 이를 토대로 오바마 정부와 새로운 공조체제를 구축하는 일이 시급하다.

앞으로 중요한 것은 새로 출범한 오바마 행정부가 얼마나 인내심을 보이는가 하는 점이다. 북한의 협상전략이 이미 다 노출된 상태에서, 미국의 인내심이 오래가지는 않을 것이다. 협상에 의한 북핵폐기가 어렵다고 판단되는 그 순간 지금까지와는 다른 차원에서 강력한 압박이 북한 정권에게 가해질 가능성이 많다. 제1차 북핵위기가 한창이던 1994년 영변 핵시설을 공격하려 했던 빌 클린턴과 2004년 대통령 선거유세에서 협상으로 안되면 무력을 사용하겠다고 천명한 존 케리 후보가 모두 민주당 출신이라는 점을 상기할 필요가 있다.

오바마 행정부와 한국의 대북정책

조 민 (통일연구원)



:: 요약

오바마는 냉전의 유물인 핵무기가 21세기 최대의 위협이 되고 있는 현실을 직시하고 ‘핵무기 제로’를 향한 새로운 출발을 선언하였다. ‘핵무기 제로’의 비전 위에서 미국은 러시아와의 협력을 통해 선도적으로 핵감축을 추진한다. 우선 핵의 완전 철폐 상태인 ‘핵무기 제로’로 나아가기 전 단계로, 미국은 현재 7,000개 핵폭탄을 1,000개 수준으로의 감축을 제안했다.

북한 대외전략의 기본 방향은 ‘선 대미관계, 후 대남관계’ 노선이라 할 수 있다.

북한은 대미관계에서 정치적·전략적 타결이 이루어진다면, 대남관계에서 남북경협을 비롯한 이념적·경제적 주도권을 확보할 수 있다고 본다.

북한은 핵보유를 전제로 북미관계 개선의 기단이 잡히면 대남정책을 공세적으로 추진할 수 있다. 우선 북한의 기대와 요구 방식대로 대북지원체계 구축이 가능해진다. 즉, 남한의 ‘항색바람’을 차단하는 한편, 북한체제에 영향을 미치지 않고 그들의 ‘입맛’에 맞는 대북지원이나 남북경협을 요구할 수 있다.

북한의 핵프로그램 검증은 본격적인 핵폐기로 가는 길목이다. 그러나 검증은 북한의 성실한 협조가 없이는 불가능하다. 이는 북한의 핵폐기에 대한 결단을 요구하는 사안이다. 현 단계에서 북한의 자발적인 핵폐기 결단을 기대하기는 힘들다. 이는 북·미 간 대타협을 통해 가능하다. 이제 두 가지 길 뿐이다. 핵포기로 그에 상응하는 대가를 얻든지, 그렇지 않으면 협상판이 깨지든지 두 갈래로 판가를 난다.

미국 신정부는 북한이 협상을 성실하게 이행하면 그에 상응하는 대가를 제공하고, 북한이 약속을 이행하지 않으면 미국의 조치는 유예되거나 보다 강력한 제재조치를 취할 것이다. 이에 북한의 완전 핵포기에 대한 포괄적 일괄타결 방식의 제안이 예상된다.

포괄적 일괄타결 방안은 다양한 사안을 일괄적으로 타결하되, 메뉴는 순차적으로 제공되는 방식이다. 미국의 포괄적 일괄타결 방식은 ‘주고받기 식’ 상호주의라 할 수 있다. 그럼에도 오바마 식 상호주의는 ‘엄격한 상호주의’(tit for tat)를 함축하고 있다.

한국은 더 이상 북한의 핵 모호성을 용납해서는 안된다. 북한 핵 모호성은 한국의 안보 딜레마를 낳는다. ‘진실의 순간’(Moment of Truth), 결단의 순간은 북한 스스로 제공해야 한다. 우리 정부는 ‘핵무기 없는 세계’를 추구하는 미국 신정부의 입장에 부응하여 세계에서 유일하게 비핵화를 천명한, 「한반도의 비핵화에 관한 공동선언」(1992.2.19 발효)을 국제사회에 재천명할 필요도 있다.

북한이 개성공단 완전폐쇄 결단을 내리기는 쉽지 않다. 이는 경수로 문제와 관련되어 있기 때문이다. 북한은 2009년 북·미 협상과정에서 경수로 제공을 강력하게 요구할 것이다. 북한은 2005년 ‘9·19 공동성명’에서 핵에너지의 평화적 이용에 관한 권리를 가지고 있다고 밝혔으며, 당사국들은 “적절한 시기에” 경수로 제공 문제를 논의하는데 동의하였다. 지금 북한은 에너지 즉, 전기 문제의 해결 없이는 체제유지조차 힘들 뿐만 아니라, 2012년 ‘강성대국의 대문을 여는 해’ 근방에도 가기 어려운 상황에 처해 있다. 따라서 전기 문제 해결을 위해 경수로 공사 재개가 가장 절박한 사안일 수밖에 없다. 남북경협은 정치논리가 아닌 경제논리가 중시되어야 하며, 북한이 경수로를 원한다면 개성공단 경협사업을 원상 복구시켜야 한다.

I. 오바마 행정부의 핵전략

1. 미국의 21세기 안보전략 : ‘핵무기 없는 세계’

북한의 비핵화는 국제사회의 최대의 관심이자, 한국의 대북·통일정책의 핵심이다. 북한은 1990년 초 개방을 거부하고 본격적인 핵개발 노선을 택했다. 미국 클린턴 행정부와 부시 행정부와 두 차례에 걸친 한반도 핵위기 속에서, 북한은 2006년 10월 마침내 핵실험을 단행함으로써 핵보유국의 반열에 올랐다. 2008년 북한은 핵 지렛대로 북·미 협상과정에서 미국의 양보를 얻어냈으며, 미국 차기 행정부와도 이러한 협상패턴의 지속을 바라고 있다.

오바마(Barack Obama) 미국 제44대 대통령 당선자는 부시 대통령과는 분명 다르다. 적어도 핵문제 해결의 의지와 접근 방식에서부터 근본적으로 다르다. 오바마는 북한의 핵포기 뿐만 아니라, 미국 스스로 핵을 폐기하겠다는 입장에 서있다. 지금 미국 차기 행정부의 안보전략을 담당할 오바마의 참모들은 궁극적인 핵폐기 원칙 위에서, 전 세계적 차원에서의 핵무기 감축을 미국이 주도하겠다는 입장을 밝히고 있다. 핵폐기는 21세기 인류사의 획기적인 사안으로, 엄청난 파장을 일으킬 수 있다. 이러한 핵폐기와 핵감축의 세계사적 드라마 속에서 2009년 북한 핵문제는 분명 새로운 국면을 맞이하게 되었다.

● <피닉스 이니셔티브 보고서>

미국 오바마 행정부의 국가 안보와 외교 전략의 기본 방향은 최근 신미국안보센터(CNAS)가 발간한 <피닉스 이니셔티브 보고서> (Phoenix Initiative Report)를 통해 공개되었다.¹⁾ 보고서는 전략적 우선순위로 반테러리즘, 비확산, 기후변화와 석유 의존, 중동, 동아시아 등 5개 분야로 접근했다. 특히, 비확산과 관련하여 미국의 핵무기 대폭 감축과 함께 앞으로 5년간 핵물질 생산시설 건설을 동결하고 에너지 생산을 위해 핵물질을 안전하게 공급할 수 있는 ‘국제(핵)연료은행’ 설립을 제안하였다. 미국은 ‘피닉스 이니셔티브’를 통해 ‘전세계 비핵화’에 대한 강한 의지를 밝히면서, 세계적 차원에서

1) Anne-Marie Slaughter, Bruce W. Jentleson, Ivo H. Daalder, Antony J. Blinken, Lael Brainard, Kurt M. Campbell, Michael A. McFaul, James C. O'Brien, Gayle E. Smith and James B. Steinberg, "Strategic Leadership: Framework for a 21st Century National Security Strategy" <http://www.cnas.org/phoenixinitiative>.07/24/2008, 공개일: 2008.11.14, 32쪽), pp. 23~25.

선도적인 핵폐기 이니셔티브를 천명하였다. 이 보고서는 미국 차기 행정부의 북한 핵문제 접근 방식의 근본적인 전환을 예고하고 있는 점에서도 주목을 끈다. 북핵도 미국의 ‘핵폐기’의 원칙에서 결코 벗어날 수 없으며, 북한 비핵화는 지금까지와는 전혀 다른 차원의 새로운 국면에 접어들 수밖에 없는 상황임을 여실히 말해준다.

● 〈오바마-바이든 플랜〉

최근 오바마 정권인수 팀은 미국의 안보와 새로운 리더십의 시대를 맞이하여 차기 행정부의 정책 방향을 담은 <오바마-바이든 플랜>을 제시하였다.²⁾ 이 플랜은 “아프가니스탄 및 파키스탄, 핵무기, 이란, 에너지안보, 새로운 미국외교, 이스라엘 그리고 초당파성 및 공개성”을 다루고 있다. 여기서 핵무기와 관련하여, 핵물질 생산의 검증 체계를 협의할 NPT 체제를 강화하는 한편 특히, 북한 핵프로그램을 완전하고 검증가능하게 제거하고 이란의 핵무기 개발을 막기 위해서도 궁극적으로 핵무기 없는 세계 (a Nuclear Free World)를 지향해야 한다고 제안하였다.

● 발상의 전환 : ‘핵무기 제로(Zero)’

미국 세계전략의 핵심인 핵전략은 앞으로 극적인 상황 전환을 예고하고 있다. 그러나 궁극적인 핵폐기를 지향하는 미국 핵전략의 획기적 선회는 결코 하루아침에 돌출된 전략이 아니다. 이러한 방향 전환을 통한 대안적 모색은 그동안 지속적이고 깊이 있는 논의 속에서 추진되어왔다. 오바마 대통령 당선을 계기로 미국 세계전략의 핵심인 핵전략의 근본적인 발상의 전환을 요구하는 제안이 크게 부각되고 있는 중이다.

핵폐기 프로젝트(The Nuclear Project)는 미국 역대 정부에서 국가안보와 세계전략의 최고 책임자였던 사람들이 주도하고 있다. 이 프로젝트는 전 국무장관 G. 슈츠, 전 국방장관 W. 페리, 전 국무장관 H. 키신저 그리고 전 상원의원 S. 님, 네 사람이 <월스트리트저널> (2007.1.4)에 “핵무기 없는 세계”라는 제하의 공동 칼럼 기고를 계기로 촉발되었다.³⁾ 여기서 이들은 핵무기 시대의 역사상 처음으로 세계적 차원의 핵폐기를 통한 “핵무기 없는 세계”로 나아갈 것을 과감히 제안했다. 이를 위해 핵무기 없는 세계

2) The Obama-Biden Transition Team, The Obama-Biden Plan(2008.11.18), http://www.change.gov/agenda/foreign_policy_agenda.

3) George P. Shultz, William J. Perry, Henry A. Kissinger and Sam Nunn., "A World Free of Nuclear Weapons," *The Wall Street Journal*, January 4, 2007.

에 대한 비전 제시와 더불어 그러한 목표에 도달하기 위한 실천적 조치를 강구해야 함을 역설하면서, 미국이 핵폐기를 향한 대담한 이니셔티브(a bold initiative)를 취할 것을 호소하였다.

이들의 호소는 곧장 미국 조야에서 커다란 반향을 불러일으켰다. 일년이 지난 금년 초 네 사람은 그 사이 그들의 제안에 대한 거의 절대적인 지지에 부응하여 또다시 <월 스트리트저널>(2008.1.15)에 “핵없는 세계”를 향한 미국의 결단과 역할을 강조하였다.⁴⁾ 즉, 핵무기를 비롯하여 핵기술과 핵물질의 확산일로야말로 핵전략의 변곡점을 가져왔다는 인식에 기반하여, 전 세계 핵탄두의 거의 95%를 보유한 미국과 러시아가 특별한 의무와 책임감을 가지고 핵무기 없는 세계를 향한 리더십을 발휘해야 하며 여타 국가들도 함께 동참하기를 촉구했다.

이들의 제안에 역대 정부의 국무성, 국방성 그리고 안보보좌관 등 외교·안보 정책을 맡았던 수장들이 대부분 서명함으로써(M. 올브라이트, R. 알렌, J. 베이커Ⅲ, S. 버거, Z. 브레진스키, F. 갈루치, W. 크리스토퍼, W. 코헨, L. 이글버거, M. 레어드, A. 레이크, R. 맥파레인, R. 맥나마라 그리고 C. 파월) 핵폐기 비전은 거대한 실천적 힘을 얻게 되었다. 특히, 북한의 핵실험, 이란의 핵프로그램 개발의지의 두 사안은 미국 안보 전략가들로 하여금 핵문제에 대한 근본적인 발상의 전환을 촉구하는 계기로 작용했다.

2. 미국 이니셔티브 : 새로운 출발

● 핵무기 : 20세기 냉전의 유물, 21세기 최대의 현존하는 위협

현재 전 세계의 핵무기와 핵물질의 양은 가공할 수준으로 엄청나다. 25,000개 이상의 핵무기에다, 40여개 국가가 핵폭탄 250,000개를 만들 수 있는 3,000톤 가까운 핵물질을 보유하고 있다. 여기에다 기후협약과 환경문제로 핵발전소에 대한 관심이 증대되어 2050년에 이르면 핵발전소는 1,400여 기에 이를 것으로 전망된다.⁵⁾ 민수용 핵발전소에서 생산되는 핵연료를 핵폭탄을 만드는 핵물질로 전환하는데 기술적으로 큰 어려움이 없다. 이처럼 핵발전소가 늘어나는 추세 속에서 핵무기 프로그램을 가동하려는

4) George P. Shultz, William J. Perry, Henry A. Kissinger and Sam Nunn., "Toward a Nuclear-Free World," *The Wall Street Journal*, January 15, 2008.

5) Ivo Daalder and Jan Lodol, "The Logic of Zero: Toward a World Without Nuclear Weapons," *Foreign Affairs*, November/December 2008.

국가의 야망을 통제하는 것은 힘들다.

핵무기에 기반한 냉전시대의 억지논리는 오늘날 케케묵은 이론이 되고 말았다. 더욱이 핵보유국이 늘어나는 추세에다 테러리스트 수중에 핵무기나 핵물질이 넘어갈 가능성이 한층 높아진 현실에서 핵무기에 의한 억지논리에 입각한 국가안보전략은 본질적인 한계에 부딪힐 수밖에 없다. 최근 북한의 핵실험과 이란의 핵개발 의지는 이러한 의기의식을 고조시키는 계기가 되었다. 이처럼 핵무기 의존에 따른 위험도는 날로 증대하는데 비해, 안보효과는 크게 줄어드는 현실이 인식의 전환을 요구하고 있다.

미국이 긴급히 새로운 행동을 취하지 않는다면 지금과 같은 핵시대는 억지이론이 가능했던 냉전시대 보다 더욱 더 불안정하고, 심리적으로 방향 감각을 잃은 채 더 많은 비용이 드는 상황에 처하게 된다. 이제 미국은 세계적 차원에서 핵무기 의존 포기를 위한 강력한 합의를 도출하는데 리더십을 발휘해야 한다.⁶⁾ 미국은 핵무기나 핵물질이 위험한 단체의 수중에 들어가 인류를 향한 가공할 위협이 되는 것을 막기 위해 적극적인 기여를 해야 하며, 핵보유국 지도자들은 모두 핵무기 없는 세계를 만들기 위해 함께 협력할 것을 촉구할 필요가 있다.

● 핵확산금지조약(NPT: Nuclear Non-Proliferation Treaty)의 한계

핵무기의 수평적·수직적 확산을 방지하기 위한 NPT는 1960년대 핵무기 없는 세계에 대한 비전으로 출범했다(1970.3.5 발효). 이는 핵무기를 보유하지 않은 국가들의 핵개발이나 이전 등을 통해 새로운 핵보유국이 되는 수직적 확산을 막는 한편, 핵보유국의 핵무기 증대, 핵기술 발전 그리고 핵실험을 방지한다는 원칙에서 출발했다. 그러나 오늘날 NPT는 많은 문제점을 드러내고 있다. 이 조약은 핵보유국과 비핵국가 사이의 불평등 체제로, 핵무기 감축과 새로운 핵무기 제조를 막는다는 애초의 취지는 심각하게 도전받았다. 특히, 비가입국인 이스라엘·인도·파키스탄은 핵무기를 보유했지만 아무런 견제를 받지 않는 상태다. 이란도 핵무기 개발 의지를 포기하지 않고 있다. 또 2003년 이 조약에서 탈퇴한 북한의 핵 문제는 지금까지 최대의 국제 현안이 되고 있다. ‘원자력의 평화적 이용권리’에 대한 강대국의 횡포는 다수 비핵국의 반발을 샀다.

더욱이 심각한 문제는 핵보유국이 의무를 성실하게 이행하지 않는 점이다. 미국은 대부분의 나라가 지지하는 포괄핵실험금지조약(CTBT)도 거부하면서 신형 고강도 지

6) George Perkovich, "Abolishing Nuclear Weapons: Why the United States Should Lead," *Foreign Policy for the Next President*, Carnegie Endowment, October 2008.

하목표물 파괴용 핵무기인 벙크버스터 개발까지 추진하였다. 빌 클린턴 행정부는 ‘핵 보유국은 핵무기가 없는 나라에 대해 핵무기를 사용하지 않는다’고 선언했으나(1995년), 부시 행정부는 이를 뒤집어 핵 선제공격 전략을 공공연하게 선언함으로써 핵비확산 논리를 무색케 했다.

● 버락 오바마 : 새로운 출발

오바마는 핵폐기를 향한 “새로운 출발”(2007.10.2)을 제의했다. 그는 “소련은 이미 사라졌는데 구소련을 타깃으로 삼은 핵전략과 미국의 입장은 변화되지 않으면 안된다. 그 사이 점점 더 많은 국가가 핵무장을 추구하고 있는 와중에 인도, 파키스탄, 북한이 핵클럽 멤버가 되었고 이란은 핵클럽의 문을 노크하고 있는 중이다. 그런데 핵무기로 테러를 해결할 수 없을 뿐만 아니라, 테러리스트를 위협할 수도 없다. 이러한 심각한 현실이 우리가 직면하고 있는 위험이며 미국이 핵무기 없는 세계를 추구하지 않을 수 없는 이유이기도 하다”고 역설하였다.⁷⁾ 이처럼 오바마도 지난해 이미 대선 캠페인 과정에서 냉전의 유물인 핵무기가 21세기 최대의 위협이 되고 있는 현실을 직시하고 ‘핵무기 제로’를 향한 새로운 출발을 선언하였다. 그리하여 오바마는 미국 핵전략의 극적 전환을 제안하였는데 이는 슉츠, 페리, 키신저 그리고 샘 닐, 네 사람의 통찰력을 그대로 수용한 데서 출발하고 있다. 오바마는 이란의 핵무기 획득을 방지하고 북한의 핵프로그램을 포기시키기 위한 강력한 국제연대의 구축을 주장했다. 이란과 북한은 중동지역과 동아시아에서 군비경쟁을 부추기고 일촉즉발의 핵위기를 조장하고 있다. 그럼에도 미국은 그들과 지속적, 직접적, 그리고 공세적인 외교(sustained, direct, and aggressive diplomacy)를 펼쳐나가야 한다고 강조하였다.⁸⁾

● 힐러리 클린턴 : 국제핵연료은행

미국 차기 행정부의 힐러리 국무장관 내정자도 지난 해 민주당 대통령선거 후보 지명자의 입장에서 기고한 글에서 핵감축과 더불어 새로운 대안모색을 밝혔다.⁹⁾ 힐러리는 핵무기 감축의 극적인 조치는 핵확산 위협을 호소하는 연대에 지지를 얻을 수 있을

7) Remarks of Senator Barack Obama: A New Beginning, Chicago, IL | October 02, 2007 http://www.barackobama.com/2007/10/02/remarks_of_senator_barack_obam_27.php.

8) Barack Obama, “Renewing American Leadership,” *Foreign Affairs*, July/August 2007.

9) Hillary Rodham Clinton, “Security and Opportunity for the Twenty-first Century,” *Foreign Affairs*, November/December 2007.

뿐만 아니라 미국의 도덕적 기반 회복도 기대할 수 있다고 하면서 미국의 리더십 발휘를 강조했다. 그녀는 적정한 가격으로 핵연료의 안전한 구입을 확보할 수 있는 국제핵연료은행을 설립하면 확산위험이 있는 핵발전 국가들의 수를 제한할 수 있다고 제안했다. 이 제안은 ‘피닉스 이니셔티브 보고서’에 그대로 반영되었다. 그리고 힐러리는 미국 상원이 CTBT 인준을 거부한 10년이 되는 2009년에 상원 인준을 위해 노력하겠다는 입장을 밝혔다.

● 샘 닌 : 핵폐기 프로젝트

샘 닌(Sam Nunn)은 핵위협제거이니셔티브(NTI: The Nuclear Threat Initiative)를 이끌면서, 핵문제에 대한 발상 전환의 불가피한 측면과 함께 핵폐기의 비전을 밝혀 미국의 핵프로젝트의 방향을 제시하였다.¹⁰⁾ 그의 통찰력을 살펴볼 필요가 있다.

- ① 인류 절멸의 가공할 공포의 시대인 60년의 핵시대는 이제 마감되어야 한다. 핵시대 60년 동안 신중하고 치밀한 핵통제로 핵 재앙이, 운 좋게도 일어나지 않았다. 그러나 운 좋았던 60년 동안의 무재앙의 행운이 앞으로도 계속된다는 보장은 없다.¹¹⁾ 핵통제를 위한 다양한 예방적 조치들에도 불구하고 핵무기 사용의 위험성은 줄어들기 보다는 더욱 증대되고 있다. 지금은 마치 폭풍 전야와 같이 먹구름이 몰려들고 있는 상황이다.¹²⁾
- ② 새로운 방향전환의 필요성: 냉전시대 최대의 위험은 모스크바와의 대결이었다.

10) Former Senator Sam Nunn Co-Chairman of the Nuclear Threat Initiative, “The Mountaintop: A World Free of Nuclear Weapons” Council on Foreign Relations, June 14, 2007, http://www.nti.org/c_press/speech_samnunn_cfr07.pdf.

11) <슈피겔>은 “미국 국방부가 잃어버렸다고 확인한 핵폭탄만 11개... 냉전동안 전세계에서 약 50개가 분실된 것으로 보인다...미국이 공식 인정한 11개의 분실 핵폭탄 중 7개는 미국에 있다. 그동안 모든 수단을 동원해 분실 핵폭탄을 찾아내거나 회수하기 위해 노력했으나 실패했다. 상당수는 사실상 현대 과학으로 접근할 수 없는 곳에 놓여 있다”고 밝혔다. “냉전 중 분실된 핵폭탄 50개” 『연합뉴스』, 2008-11-15.

12) 테러리스트는 지금도 핵무기에 혈안이 되어 있고, 그들 손에 핵무기가 들어가면 핵 재앙은 의심의 여지가 없다; 핵물질은 보유한 국가는 40여 국가를 상회한다; 정보와 통상의 엄청난 증폭으로 핵무기 제조기술의 확산은 손쉽게 이루어진다; 핵무기 보유 국가는 점차 늘어나는 추세 속에서 특히, 북한과 이란의 핵프로그램은 아시아와 중동지역의 핵군비 경쟁을 촉발시킨다; 악몽의 시나리오로 테러리스트 그룹의 핵능력 확산이 현실화될 개연성이 매우 높다; 핵에너지에 대한 관심이 증대되면서 많은 국가들은 핵연료인 농축우라늄 활용에 큰 관심을 기울이고 있다; 그동안 미국과 러시아는 상호 핵무기를 아주 성공적으로 통제해왔지만, 우발적이거나 작동실수 또는 허가받지 않은(Unauthorized) 발사 위험성이 점차 증대하고 있는 실정이다. 핵무기, 핵기술, 핵물질의 확산이 가속되는 추세로 세계는 아주 위험한 방향으로 치닫고 있다.

그러나 오늘날 우리가 직면한 최대의 위협은 재앙적인 테러리즘, 핵보유국의 증대, 우발적이거나 실수로 또는 허가받지 않은 발사 위험성의 증대 등이다. 이러한 위협은 모스크바와 베이징 그 여타 핵보유국들과의 협력을 통해서 방지할 수 있다. 이제 방향을 바꾸어야 한다. 강대국들은 군사적 갈등으로는 아무것도 얻을 수 없다. 모두가 세계경제체제에 상호 의존적인 상황에서 이제 우리는 협력이나 재앙이나 라는 기로에 섰다.

- ③ 위협을 종결시킬 수 있는 비전: 미국의 리더십은 핵확산을 막고, 핵무기가 테러 그룹의 수중에 들어가는 것을 방지하는 데 적극 기여함으로써 세계적 차원에서 핵무기 의존 상태를 극복할 명확한 합의를 도출할 수 있다. 냉전시대 핵무기는 상호억지 수단으로서 세계적 안보 유지에 결정적이었다. 그러나 냉전 종식으로 미국과 소련과 상호억지 이론은 더 이상 쓸모없는 논리가 되고 말았다. 더욱이 억지전략은 개념적으로 테러 그룹과는 전혀 관련이 없다. 핵위협을 감소시키고 핵위협으로부터 자유로운 세계를 만들기 위한 토대 구축 차원에서 '긴급한 새로운 행동'의 일련의 조치를 취함으로써 실천적인 문제를 해결할 수 있다.¹³⁾
- ④ 협력 없이 안전 없다. 비핵화 비전이 없다면 협력도 불가능하다. 이러한 조치들이 당장 취해지지 않으면 앞으로 더 이상 미국을 방어할 수 없다. 다른 나라들과 협력이 없다면 이러한 조치들이 취해질 수 없다. 그리고 머잖은 시기에 세계를 위협하는 핵무기와 같은 대량살상무기가 반드시 없어질 것이라는 희망과 비전이 없다면 다른 나라들의 협력을 구할 수 없다. 이러한 비전과 실천행동은 함께 이루어져야 한다. 대담한 비전 없이는 공정하고도 긴박한 행동을 기대하기 어렵다. 물론 이는 하루밤새 이루어질 수는 없으며, 하나의 긴 과정 속에서 여러 단계에 걸쳐 이루어질 것이다. 핵무기 의존도를 줄이고 궁극적으로 완전 철폐를 향한 목표로 나아갈 때 미국과 세계는 더욱 안전해질 수 있다.

13) 다음과 같은 특별 조치가 요구된다. 미국과 러시아는 냉전 시대의 핵무기 배치 태세를 바꾸어 상호 충분한 핵발사 경고시간 확보; 모든 핵보유국의 핵무장력 대폭 감축; 테러리스트가 구매하거나 훔치기 쉬운 '전술'(tactical) 핵무기 제거를 위한 미국과 러시아의 책임있고 투명한 조치; 미국과 다른 핵강국의 포괄적 핵실험금지조약(CTBT) 준수; 전 세계의 핵무기와 핵물질에 대해 아주 높은 기준의 안전성 확보; 민수용 핵연료생산을 위한 우라늄농축과정, 상업용 고농축우라늄 활용의 단계적 제거, 그리고 무기용 핵연료 생산 중지 등 통제; 핵무기 수요를 증대시키는 지역분쟁 해결 노력 배가; "믿되, 검증하라"(trust, but verify)는 레이건 대통령의 신조를 상기하는 검증능력 향상, 현재 미사일방어체계(MD) 수준만큼 핵문제 검증절차와 기술체계 구축 노력 등이 절실하다. 이러한 조치들은 핵확산 억제에 도움이 되며, 핵무기 사용의 위험도를 크게 낮출 수 있다.

- ⑤ 등정의 첫 걸음: 미국과 러시아가 핵무기 감축에 협력한다면 핵확산 방지 노력을 한층 강화시킬 수 있다. 미국과 러시아의 본보기는 다른 많은 나라들이 재앙적인 테러리즘을 방지하고 핵무기와 핵물질의 확산을 막을 수 있는 확고하고 강력한 접근방식에 기꺼이 동참할 것이기 때문이다. 국제적 압력도 중요하다. 강력한 국제적 연대가 형성되면 핵무기를 갖고자 하는 국가에 경제적·외교적·군사적 압력을 행사할 수 있고 테러리스트에게 핵물질이 넘어갈 가능성도 훨씬 줄어든다.
- ⑥ 희망의 우화: 1993년 미-러 간 고농축우라늄(HEU)협정 아래, 구소련 핵무기 해체에서 얻은 고농축우라늄 500톤을 저농축우라늄(Low Enriched Uranium)으로 전환시켜 미국 내 핵발전소 연료로 사용하였다. 1995년부터 선적을 시작해 2013년까지 지속된다. 미국 전력의 20%는 핵발전으로 생산되는데, 미국 내 핵발전 전에 사용된 핵연료의 50%는 HEU 협정에 의해 러시아로부터 충당되고 있다. 아주 흥미로운 점은 오늘날 미국의 10개 전구 가운데 하나는 얼마 전까지만 해도 미국을 겨누고 있던 소련의 핵탄두에서 해체한 핵물질로 발전된 전기로 불을 밝히고 있다는 사실이다.¹⁴⁾

● 미국의 리더십 : 새로운 레짐 구축

현재 미국의 핵무기 보유의 유일한 목적은 다른 나라의 핵무기 사용을 억제하는데 있다. 그러나 이제 미국의 핵보유의 근거로 그러한 억제논리는 비현실적이다. 지금 세계는 더 많은 핵보유국들이 생겨나고, 테러리스트 수중에 들어가기 쉬운 핵물질이나 핵시설을 큰 힘 들이지 않고 얻을 수 있는 상황이다. 이처럼 통제하기 힘든 위협이 증폭되는 심각한 현실은 미국 조야 지도자들로 하여금 핵무기에 대해 근본적으로 새로운 접근을 모색하지 않으면 안 되게 했다.

핵감축과 세계적인 비핵체제 구축의 성패는 무엇보다 미국의 ‘진실된 의지’(bona fides)에 달려 있다. 최근 미국의 진보적 연구기관에서 작성한 <2009-2010 핵태세보고서>가 주목을 끈다. 이 핵태세 보고서는 현존하는 위협과 향후 부상하는 핵위협을 억제하기 위해 미국의 핵전략은 재조정되어야 하며, 세계적인 핵비확산체제 개선을 위한 협상 과정에 미국의 역할이 강화되어야 한다고 역설하였다. 또한 미국이 세계를 향해 핵감축이라는 새로운 과정을 주도한다는 분명한 시그널을 보내는데 목표를 두고,

14) Sam Nunn, http://www.nti.org/c_press/speech_samnunn_cfr07.pdf.

궁극적으로 핵무기 제로에 이르는 로드맵을 제시한 점은 큰 의미가 있다.¹⁵⁾

핵무기 없는 세계로 나아가기 위해서는 궁극적으로 ‘핵무기 제로’의 비전 위에서 강력한 실천 의지를 보여주는 일이 중요하다. 이를 위해 미국은 러시아와의 협력을 통해 선도적으로 핵감축을 추진해야 한다. 우선 핵의 완전 철폐 상태인 ‘핵무기 제로’로 나아가기 전 단계로, 미국은 현재 7,000개 핵폭탄을 1,000개 수준으로 감축해야 한다는 제안이 주목받고 있다. 1,000개의 핵폭탄은 러시아가 핵공격을 가해올 경우 보복공격이 충분히 가능한 수준의 핵폭탄 보유량이다.¹⁶⁾ 이를 위해서 워싱턴 주도의 새로운 포괄적인 핵통제 레짐 구축이 시급하며, 핵통제와 핵폐기를 위한 새로운 레짐 구축을 통해 21세기 미국의 리더십 회복도 가능해진다.

분명 핵무기의 시대는 지났다. 그럼에도 핵무기는 여전히 인류 최대의 위협 요인이다. 미국은 핵 딜레마를 해소하기 위한 자구책으로 스스로 먼저 ‘핵무기 제로’에 이르는 발상의 전환을 시도했다. 이제 핵무기 없는 세계로 나아가기 위해 오바마 행정부의 리더십의 발휘가 기대된다. 미국의 핵폐기와 핵감축 독트린이 부상하면 북핵 협상은 전혀 다른 구도로 전개될 수밖에 없다. 이러한 상황에서 2009년 북한의 대미 핵전략은 새로운 결단이 요구되는 순간을 맞이할 수 있다.

II. 북한의 대외전략과 체제전망

1. 북한의 대외전략

북한 대외전략의 기본 방향은 ‘선 대미관계, 후 대남관계’ 노선이라 할 수 있다. 북한 사회주의 체제의 경제난 극복을 위해서는 생산성 증대가 요구된다. 생산성 증대는 내부적 자원의 합리적 동원과 노동의욕 고취를 통해 가능하다. 이는 체제 개혁을 의미한다. 그러나 김정일 정권은 개혁 자체를 거부하고 있으며, 통제되지 않은 변화에 아주 과민한 반응을 보이고 있다. 이 경우 ‘체제=정권’ 유지를 위해서는 외부로부터의 자원 동원 즉, 외적 수혈 방식을 추구할 수밖에 없다. 여기에 개방 논리가 나타날 여지가

15) Andrew Grotto & Joe Cirincione, "Orienting the 2009 Nuclear Posture Review : A Roadmap," http://www.americanprogress.org/issues/2008/11/pdf/nuclear_posture.pdf.

16) Ivo Daalder and Jan Lodal, "The Logic of Zero: Toward a World Without Nuclear Weapons".

있다. 그럼에도 본격적인 개방은 체제유지에 위협적이라고 여긴다. 따라서 개방의 수준과 방식은 체제유지와 관계 속에서 규정된다. 바로 이 지점에서 북한의 개혁·개방의 딜레마가 나타난다.

가. 대미전략 : 핵보유 공인

북한은 대미관계에서 정치적·전략적 타결이 이루어진다면, 대남관계에서 남북경협을 비롯한 이념적·경제적 주도권을 확보할 수 있다고 본다. 북한의 대미전략의 핵심은 핵보유국의 지위를 공인받는데 있다. 즉, 핵 보유를 전제로 평화협정, 대미관계정상화 등을 추구하고자 한다. 북한은 체제보장은 평화협정이나 북미관계정상화 등 문서나 외교관계를 통해서 보장될 수 있는 사안이 아니라고 여긴다. 이는 북한 스스로 국가 간 협약과 국제법 준수 규범을 인정해본 적이 없기 때문이기도 하다. 북한 통치층은 핵무기만이 대내외적으로 확실한 체제보장을 가능케 한다고 확신하고 있다.

북한의 대미 핵전략은 두 단계로 나뉘볼 수 있다. 첫 단계로, 미국의 안보우려를 자극하지 않는 수준의 소수의 핵보유 용인을 전략적 목표로 삼을 것이다. 북한의 핵무기는 탄도미사일체계의 개발이 뒤따르지 않는다면 미국의 안보에 크게 위협이 되지 않는다. 이런 점에서 북한은 핵보유를 용인받기 위해 2000년의 북·미 워싱턴 협상의 대미 미사일 모라토리엄을 재확인할 수도 있다.¹⁷⁾ 다음 단계로는, 미국의 반(反)테러리즘에의 동참을 천명하면서 핵 비확산을 전제로 핵보유를 용인받고자 할 것이다. 그러나 미국은 북한의 핵탄두 못지않게 중동 국가나 테러리스트에게 넘어갈 수 있는 핵 물질이나 핵기술 등 이른바 ‘핵확산’을 두려워하고 있다.

나. 대남전략 : 핵 불모와 조공(朝貢)체제

북한의 핵무기는 대미용이라기보다는 대남용이라 할 수 있다. 이처럼 한국은 북한의 직접적인 핵무기 위협아래 놓여 있다. 북한은 핵보유를 전제로 북미관계 개선의 가닥이 잡히면 대남정책을 공세적으로 추진할 수 있다. 우선 북한의 기대와 요구 방식대로 대북지원체계 구축이 가능해진다. 즉, 남한의 ‘황색바람’을 차단하는 한편, 북한체제에 영향을 미치지 않고 그들의 ‘입맛’에 맞는 대북지원이나 남북경협을 요구할 수 있다.

17) 북·미 공동공유니케, “조선인민민주주의공화국측은 새로운 관계구축을 위한 또 하나의 노력으로 미사일 문제와 관련한 회담이 계속되는 동안에는 모든 장거리 미사일을 발사하지 않을 것이라는 데 대하여 미국측에 통보하였다.” 2000년 10월 12일, 워싱턴.

더욱이 남한 사회 내 핵무장한 ‘자주국가’ 북한에 대한 긍정과 친북세력의 확산으로 남남갈등 증폭과 함께 사회적 갈등과 혼란 효과도 충분히 얻을 수 있다.

북한의 대미 핵보유 공인이나 대남 조공체제 구축 전략은 반드시 거부되어야 한다. 북한체제의 불안정 속에서 북한의 핵보유는 평양 발 한반도 정세 변화에 대한 미국과 중국의 개입 태세를 한층 강화시켜 민족문제의 국제화를 부추기게 된다. 더욱 우려되는 현실은 북한의 대남 핵위협으로 남한은 핵 불모로 되어 대북지원과 왜곡된 남북경협 즉, 조공체제를 강요당하는 상황이 발생할 수 있다. 이러한 상황은 결단코 방지되어야 한다. 따라서 우리는 굳건한 한미공조체제 구축 위에서, 핵문제 해결을 대북정책의 ‘선결과제’로 삼지 않으면 안 된다.

2. 북한의 체제전망

가. 김정일 시대의 황혼

김정일 위원장의 ‘건강 이상’은 북한체제의 ‘작동 이상’을 의미한다. 북한은 모든 권력과 정책결정 구조가 독재자 한 사람에게 집중된 체제이다. 이러한 체제에서 최고 권력자의 건강 이상이나 유고(有故)는 국가체제의 심대한 변화나 붕괴로 이어지는 전조(前兆)가 된다. 현재 김정일 위원장의 건강 상태에 대한 정확한 정보가 없는 가운데 정상적인 직무 수행이 가능한 상태로 알려지고 있다. 그러나 김정일 위원장의 건재가 대내외적으로 과시되지 않는다면 장기적 차원에서 통치 권력은 왜곡되고 내부 동요가 발생할 수 있다. 여기에다 북한 상층부의 불안, 유언비어의 확산, 국제사회의 우려 등으로 북한체제의 미래 불확실성은 한층 커진다. 특히, 미국의 신정부 출범과 함께 핵협상을 통한 북·미관계를 정립해야 할 중대한 시기에 김정일 위원장의 신상 문제는 초미의 관심사가 아닐 수 없다.

● 서기실, 국방위원회

북한은 ‘당-국가’ 중심의 전형적인 사회주의체제에서 일탈된 ‘수령중심’ 체제로, 수령의 의지가 반영되는 개인이나 조직, 기구가 힘을 행사한다. 이런 점에서 국방위원회와 서기실 두 기구가 주목된다. 김정일체제 아래에서 정치국이 유명무실해져 당의 역할은 결정적으로 약화되었다. 당 중앙위의 집행 단위인 비서국의 개별 비서들은 김정일 위원장의 개인적인 신임도에 따라 권력 향배가 결정된다. 그러나 비서국도 정책결

정과 관련된 회의체로서의 기능을 행사하지 못하고 있다. 이런 구조 속에서 외부적으로 거의 드러나지 않은 서기실의 역할이 큰 관심을 끈다.

현재 서기실의 각 서기들은 가장 신임 받는 원숙한 연령의 고위 간부진으로 구성되어 각각의 전담 부서를 맡아 김 위원장의 통치행위를 보조하고 있다. 서기실은 김정일 위원장의 의도를 대변한다는 점에서 실질적인 국정 최고 관리기구로 볼 수 있다. 물론 서기실은 권력체는 아니며, 김정일 위원장 없는 서기실은 존재 불가능하다. 그러나 김정일 시대에 들어와 주요 국정이 대개 서기실에서 관리·장악되고 있다는 사실에 무게를 둘 필요가 있다.

위원장을 제외한 8명의 위원으로 구성된 국방위원회는 최근 위상 변화를 보여주었다. 국방위원회는 지난해 조직 강화를 통해 군의 핵심 실세들로 포진되었다. 그에 따라 향후 북한의 최고 정책결정 기구로 상당한 기능과 역할을 수행해 나갈 것으로 전망되기도 한다. 그렇다고 군부가 당에 앞서는 것은 결코 아니다. 현재 김 위원장을 둘러싼 핵심 간부진에서 당과 군의 구별은 무의미하다는 점이 북한 권력구조의 특징이다. 위기상황이 발생하면 북한의 고위 간부진은 ‘운명공동체’가 되어 내부 갈등을 자제하고 단합된 행태를 취할 것이다. 외부의 개입이 없다면 상당 기간 국방위원회와 서기실과의 협조체제가 가동되어 북한체제는 위기를 극복하고 안정적으로 관리될 수 있다.

나. 포스트 김 정권과 개혁·개방

북한 체제에서 권력 재생산 구도를 결정짓는 두 요소는 혁명 전통의 뿌리와 군부의 지지이다. 군부의 지지를 받는 혁명 2세대 리더로서 혁명 전통의 뿌리로 떠오를 수 있는 인물이 권력 재생산 구도에 가장 근접한다. 무력기반이 없는 ‘결가지’의 권력 장악 시나리오의 현실 가능성이 그다지 높지 않다. ‘빨치산 세대’인 혁명 1세대와 달리, 혁명 2세대는 전쟁과 전후복구 세대로 사회주의경제체제 구축을 목표로 삼았던 ‘천리마 운동’ 세대이다. 김정일 위원장은 한 사람의 자연인으로, 머잖은 시기의 어느 날 북한은 권력공백 상태를 맞이할 수 있다. 그러나 권력공백 상황은 오래갈 수 없다. 이러한 상황에서는 자연스럽게 집단영도 형태가 나타날 수 있으며, 현재 북한체제의 골간을 이루는 혁명 3세대는 이러한 집단영도를 수용할 수밖에 없을 것이다. 집단영도 체제에서는 혁명의 뿌리이자 당과 군부와 국방위원회 동료 가운데 어느 정도 덕망을 갖춘 인물(A Primus inter Pares)¹⁸⁾이 ‘구심적 리더’인 제1인자로 추대될 수 있다.

18) Rudiger Frank, "Has the Next Great Leader of North Korea Been Announced?" [Policy](#)

후계자 문제는 두 가지 시나리오가 가능하다. 하나는 권력 실세가 김 위원장의 아들 가운데 보다 유순한 대상을 선택하여 앞세울 수 있다. 이 경우 혁명 2세대의 활동 공간이 넓어지고 권력구조 재정비에 시간을 벌 수 있다. 다른 하나는 후계자를 내세우지 않고 특정 인물을 중심으로 혁명 2세대가 결집하고, 과도기를 거쳐 당 총비서를 옹립하는 시나리오도 가능하다. 혁명 2세대는 천리마 시대로의 회귀를 바라며, 당-국가체제의 사회주의의 원상회복에 대한 바람이 강하다. 유고 상황일 경우 계승 문제는 논의의 대상이 되지 못하며, 3대 세습이 이루어지지 않았다고 반대할 사람은 아무도 없다. 후계구도 확립 문제는 이미 시기적으로 늦었고 뚜렷한 전망도 찾기 힘들다.

유고 상황이 곧장 급변사태로 이어지는 것은 아니다. 큰 규모의 사회적 소요나 물리적 충돌 또는 쿠데타가 발생할 가능성은 거의 없다. 즉, 급변사태 발생의 가능성은 크지 않으며, 북한의 위기관리시스템의 작동에 의해 곧 체제안정화 단계로 안착할 가능성이 높다. 현 단계에서 급변사태가 발생하더라도 한국이 할 수 있는 역할은 거의 없다. 오히려 중국의 영향력과 발언권만 커질 뿐이다. 물론 신중하고 조용히 급변사태 대비책(Contingency Plan)을 마련해야 한다. 미국은 핵 통제권의 향방에 예민한 반응을 보일 수밖에 없고, 중국은 대량탈북 사태를 우려하고 있지만, 선부른 군사적 대응 방안은¹⁹⁾ 오히려 더 큰 참화를 불러올 수 있다. 최악의 상황을 예방하기 위해서는 지금부터라도 북한 내부 사정의 충분히 파악하고 북한 통치층과 채널을 구축하는 방안을 모색해야 한다.

권력은 총구에서 나온다. 그러나 총구에서 쌀이 나오지는 않는다. 북한 당·군의 핵심 간부층의 몇몇은 현실주의자들로 이 사실을 충분히 인식하고 있다. 선군정치는 ‘선군후로’(先軍後勞) 사상으로, 프롤레타리아 노동계급 독재의 포기이자 노동계급 인민에 대한 외면·방기이다. 선군사상은 인민의 삶과 고통과는 전혀 무관하다. 북한에서 김 위원장 없는 상황을 상상하기란 쉽지 않다. 그러나 혁명 2세대는 쓸데없는 신격화의 부담을 떨쳐버리고, 사회주의 정상국가를 향한 집단의지를 결집할 수 있는 기회로 여겨야 한다. 김정일 위원장의 바깥세계에 대한 관심의 과시와 호방한 수사와는 반대로, 수령체제와 개혁·개방은 상극적이다. 수령체제의 지양 없이 북한의 개방을 바라는 것은 자가당착이 아닐 수 없다. 김정일 시대의 황혼에 선 북한의 혁명 2세대와 3세대는 북한의 미래를 떠안아야 한다. 안을 둘러보고 밖을 내다보면서, 하루빨리 ‘조선민족’ 앞에 스스로 책임지는 ‘주체’로서 당당히 나서길 바란다.

Forum Online 08-080A: October 21st, 2008 <http://www.nautilus.org/fora/security/08080F-rank.html>.

19) Global Security, OPLAN 5029 - Collapse of North Korea <http://www.globalsecurity.org/military/ops/oplan-5029.htm>.

Ⅲ. 한국의 대북정책

1. 2009년 북·미 협상구도 전망

가. 북·미 협상 : 타결이나, 결렬이나!

● 검증 없이 핵폐기 없다

미국 신정부의 북핵 협상 기조는 중동의 대(對)이란 정책의 기본원칙과 방향으로부터 추론할 수 있다. 오바마 대통령과 힐러리 클린턴 국무장관이 주도하는 미국 세계전략의 핵심은 중동이며, 당장 중동 지역의 패권을 꿈꾸는 이란의 부상을 억제해야 한다. 이란의 핵개발 프로그램을 포기시켜야 하며, 핵개발 야망을 꺾지 않으면 안된다. 이를 위해 오바마는 ‘적과의 직접대화’를 주저하지 않겠다는 입장이다.

이란의 핵프로그램을 폐기시키기 위해 공세적이고 원칙에 기반한 직접외교를 - 강력한 제재를 동반한 외교(aggressive, principled and direct diplomacy - diplomacy backed with strong sanctions) - 시도하는 한편, 이란 정부를 압박하기 위해 미국의 모든 힘을 사용하겠다... 이란이 핵프로그램, 테러 지원 등을 포기하면 그에 상응하는 인센티브를 얻게 되고, 거부한다면 이란을 국제사회에서 철저히 고립시키는 강력한 압박전략을 구사하겠다.²⁰⁾

미국 신정부의 핵프로그램을 폐기시키기 위한 공세적이고 원칙에 기반한 직접외교는 북한에도 그대로 적용될 것이다. 물론 북한이 핵을 포기하면 북한은 그에 상응하는 인센티브를 얻게 된다. 미국은 이란의 핵개발을 포기시키기 위해서 유화적인 타협 방식의 ‘나쁜 선례’를 만들지는 않을 것이다. 북한에게 더 이상의 양보는 이란 핵문제 해결과 대 테러 전략에 대한 미국의 의지와 결단을 의심케 한다. 특히 신정부는 ‘핵무기 제로’를 향한 전 세계적인 핵감축 드라이브를 걸어야 하는 상황에 ‘북한 예외’를 허용할 수는 없다. 더욱이 북핵 폐기는 세계가 주목하는 미국 대외정책의 시험대가 된다.

20) 오바마는 첫 재임기간 동안 모든 핵물질 안전하게 관리하는데 미국이 주도적으로 앞장서겠다고 하면서, 지금 이러한 당면하고 즉각적인 조치를 넘어 세계를 향해 미국은 궁극적으로 ‘핵무기 없는 세계’(a world with no nuclear weapon)를 추구한다는 분명한 메시지를 보내야 할 때임을 역설했다. 이를 위해 핵무기와 핵물질을 대대적으로 감축하는 한편, 미국이 NPT 체제를 준수해야 북한과 이란에 핵폐기 압력을 가할 수 있다는 입장을 밝혔다. Remarks of Senator Barack Obama: A New Strategy for a New World, Washington, D.C. July 15, 2008 http://www.barackobama.com/2008/07/15/remarks_of_senator_barack_obam_96.php.

미국 신정부는 반테러 전략의 바로미터인 북핵 폐기의 원칙에서 한 걸음도 물러나기 어렵다.

북한 핵프로그램에 대한 검증은 북핵 문제의 변곡점(tipping point)이자, 비핵화의 분수령이다. 테러지원국 명단 해제 조치(2008.10.11)는 북·미 간 핵검증 합의로 이루어졌다. 북한의 핵프로그램 검증은 본격적인 핵폐기로 가는 길목이다.²¹⁾ 그러나 검증은 북한의 성실한 협조가 없이는 불가능하다.²²⁾ 이는 북한의 핵폐기에 대한 결단을 요구하는 사안이다. 현 단계에서 북한의 자발적인 핵폐기 결단을 기대하기는 힘들다. 이는 북·미 간 대타협을 통해 가능하다. 이제 두 가지 길 뿐이다. 핵포기로 그에 상응하는 대가를 얻든지, 그렇지 않으면 협상판이 깨지든지 두 갈래로 판가름 난다.

나. 협상구도 : 핵포기 VS 포괄적 일괄타결

미국 신정부, 특히 힐러리 클린턴 팀과의 협상에서 북한의 대미 핵전략의 관철을 기대하기는 어렵다. 북한은 “자위용” 핵이 결코 미국의 안보에 위협되지 않는다는 논리, 또는 핵 비확산을 - 핵물질, 핵기술 이전 - 미국에 맹세하고 핵보유 용인을 얻어내려는 전략은 더 이상 통할 수 없게 되었다. 더욱이 북한의 ‘선 체제보장 후 핵포기’ 논리는 북한을 조금도 신뢰하지 않는 워싱턴 사람들을 더욱 짜증나게 만들 뿐이다. 2009년 북한은 선택을 강요받을 것이다. 핵포기로 그동안 북한이 요구해온 대가를 얻을 것이냐, 그렇지 않으면 오바마 식 압박을 택할 것인가 하는 선택뿐이다. 여기에서 미국이 핵감축 이니셔티브를 취한다면 국제사회는 북한의 행동을 비난할 것이며 특히, 중국의 입장도 달라질 수밖에 없다.

21) Office of the Spokesman, Washington, DC., October 11, 2008 U.S.-North Korea Understandings on Verification, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2008/oct/110924.htm>; 오바마도 검증 문제를 중요시하고 있다. 그는 국무부 발표 이후 성명을 통해, 국제사회와 협력하여 철저한 검증체제를 이행하도록 하는 일이 중요하다. 북한이 철저한 검증을 거부한다면 에너지 지원을 중단하고 최근에 철회한 제재를 다시 가하면서 새로운 제재를 검토해야 한다고 주장했다. 『연합뉴스』, 2008-11-05.

22) 북한은 “검증 대상은 영변핵시설, 검증방법은 현장 방문, 문건 확인, 기술자들과의 인터뷰로 한정되며 검증 시기는 ‘10·3 합의’에 따른 경제 보상이 완전무결하게 완료된 이후로 한다”고 밝혔다. 북한 외무성 대변인, “10.3합의 이행이 지체되고 있는 책임을 우리에게 넘겨씌우려는 세력들 비난 답화,” 『조선중앙통신』, 2008.11.12.

● 포괄적 일괄타결 : ‘주고받기 식’ 상호주의(quid pro quos)

미국 신정부는 북한이 협상을 성실하게 이행하면 그에 상응하는 대가를 제공하고, 북한이 약속을 이행하지 않으면 미국의 조치는 유예되거나 보다 강력한 제재조치를 취할 것이다. 미국의 제재조치는 UN과 국제사회 특히, 중국의 협조를 얻을 수 있다. 이러한 상황은 일방주의로 세계적 리더십과 도덕성을 상실했던 부시 대통령 시대와는 전혀 다른 국면 속에서 전개될 것이다. 워싱턴은 북·미간 근본적으로 새로운 정치적·경제적·전략적 관계를 위한 포괄적인 일련의 행동 목록을 제시할 수 있다.²³⁾ 신정부는 평양은 핵무기와 현존하는 핵 프로그램을 폐기하고 핵기술 이전을 포기하는 조치를 취하면서 국제적 규범을 충족시키는데 합의해야 함을 강조하고 있다. 그리고 워싱턴은 지금까지의 단계적 접근은 신뢰 구축에 기여하지 못했으며, 이러한 접근 과정에서 평양은 매 단계마다 핵 지렛대 활용으로 더 많은 이득을 얻었다고 여긴다.²⁴⁾ 미국은 북핵 협상에서 클린턴 대통령과 부시 대통령 시대의 16년을 보내면서 북한의 협상 전술을 충분히 간파했고, 더 이상 북한에 끌려 다니지 않을 것이다. 이에 북한의 완전 핵포기에 대한 포괄적 일괄타결 방식의 제안이 예상된다.

- 모든 핵시설 불능화 완료, 플루토늄과 우라늄 농축의혹 및 핵확산 문제에 대한 검증 계획 수용: 외교관계 수립²⁵⁾
- 모든 핵무기 및 핵물질 포기: 평화협정 및 정상회담
- 핵무기 해체 및 핵물질 반출: 북·미관계 정상화, 국제금융기구를 통한 농업과 인프라 구축 지원, 비핵 발전소 건설 추진 등

이처럼 포괄적 일괄타결 방안은 다양한 사안을 일괄적으로 타결하되, 메뉴는 순차적으로 제공되는 방식이다. 미국의 포괄적 일괄타결 방식은 ‘주고받기 식’ 상호주의라 할 수 있다. 그럼에도 오바마 식 상호주의는 ‘엄격한 상호주의’(tit for tat)를 함축하고 있다. 어쨌든 이 포괄적 협상은 북한의 핵폐기 단계로 나아가는 검증계획 수용에서 출발하게 된다. 이제 공은 북한 측으로 넘어갔다.

23) K.A. Namkung and Leon V. Sigal, “Setting a New Course with North Korea,” Policy Forum Online 08-086A(Nov. 12, 2008) <http://www.nautilus.org/fora/security/08086NamkungSigal.html>.

24) 힐러리 클린턴은 질질끄는 협상을 거부할 것이다. 이 경우 북한의 핵폐기 결단이 유보된 가운데 협상의 매단계마다 보상을 요구하는 살라미 식 전술은 더 이상 통하기 어렵다.

25) 미국의 연락사무소 또는 외교대표부 등 외교관계 수립은 북한의 핵폐기 합의 이행과 평양의 내부 사정 파악을 위한 접근법이다.

2. 정책 제안

2009년은 15년 이상 끌어온 북핵 문제가 해결의 가닥을 잡는 원년(元年)으로 기록될 것이다. 이 점에서 북핵 문제 해결을 ‘선결과제’로 내세운 이명박 정부의 대북정책은 참으로 옳다. 따라서 ‘비핵·개방·3000’ 구상은 타당하다. 북한 비핵화 원칙은 타당하며, 미국 신정부의 ‘핵무기 제로’ 시대를 향한 전략구도와 부합한다. ‘핵무기 없는 세계’를 추구하는 21세기에 북한의 핵보유가 “자위용”이라는 명분은 설 자리를 잃을 것이며, 미국의 대북 핵보유 타협 가능성도 없다.

● 비핵화 원칙 확고한 견지

한국은 북한 핵폐기의 기본원칙을 확고히 해야 한다. 북한의 핵폐기 협상에 유화적인 태도는 결코 허용될 수 없다. 한국은 더 이상 북한의 핵 모호성을 용납해서는 안된다. 북한 핵 모호성은 한국의 안보 딜레마를 낳는다. 북한은 이제 완전한 비핵화 의지를 보여주어야 한다. ‘진실의 순간’(Moment of Truth), 결단의 순간은 북한 스스로 제공해야 한다.

우리 정부는 ‘핵무기 없는 세계’를 추구하는 미국 신정부의 입장에 부응하여 세계에서 유일하게 비핵화를 천명한, 북한의 핵실험으로 공허해졌지만, 『한반도의 비핵화에 관한 공동선언』(1992.2.19 발효)을 국제사회에 재천명할 필요도 있다.

● 북핵 협상의 주도적 역할 회복

북핵 협상에서 주도적 역할을 회복해야 한다. 한국 정부의 북핵 폐기 의지가 국내외적으로 확고해야 한다. 핵폐기 의지가 확고하면 한미관계와 6자회담에서 한국의 주도적인 역할(Leading Role) 회복이 가능하다. 북핵 문제의 직접적인 당사자이자 핵위협의 불모에도 불구하고 지금까지 한국 정부의 북핵 문제에 대한 입장이 불투명했다. 이로 인해 한국의 위상과 주도적 역할의 확보가 불가능했다. 한국 정부의 모호한 입장으로 한미공조가 원활하게 이루어질 수 없었고, 6자회담에서는 지원 역할(Supporting Role)에 그칠 수밖에 없었다. 한국은 강력한 검증체계를 요구해야 하며, 6자회담의 ‘경제 및 에너지 협력’ 실무그룹의 의장국으로서 지위를 활용해야 한다.

● 개성공단 통행제한 조치에 대한 의연한 대처

북한의 개성공단 통행제한 조치는 개성 진출 남한 기업과 북한 주민을 볼모로 삼은 자해극이다. 개성공단으로 16만 개성 주민들은 생전 처음으로 ‘사람 얼굴’을 되찾아가고 있다. 김정일 정권의 두려움은 바로 여기에 있다. 남한 정부의 원칙에 입각한 대북 정책을 빌미로 삼아, 미국의 정권 교체기에 북미관계 개선이 기대되는 유리한 입지를 확보했다는 판단아래, 통행제한 조치의 협박 카드를 내밀었다.

북한은 대남 압박 카드를 계속 궁리하겠지만 개성공단 완전폐쇄 결단을 내리기는 쉽지 않다. 이는 경수로 문제와 관련되어 있기 때문이다. 북한은 2009년 북·미 협상과정에서 경수로 제공을 강력하게 요구할 것이다. 사실 2005년 ‘9·19 공동성명’에서 북한은 핵에너지의 평화적 이용에 관한 권리를 가지고 있다고 밝혔으며, 당사국들은 “적절한 시기에” 경수로 제공 문제를 논의하는데 동의하였다. 지금 북한은 에너지 즉, 전기 문제의 해결 없이는 체제유지조차 힘들 뿐만 아니라, 2012년 ‘강성대국의 대문을 여는 해’²⁶⁾ 근방에도 가기 어려운 상황에 처해 있다. 따라서 전기 문제 해결을 위해 경수로 공사 재개가 가장 절박한 사안일 수밖에 없다.

북한은 경수로 공사 재개 시, 남한이 재정 부담을 떠맡을 것으로 타산하고 있다. 개성공단을 완전 폐쇄하면 2009년 경수로에 대한 남한의 협조를 기대하기 힘들다. 많은 재원이 소요되는 경수로 공사는 남한의 협력 없이는 불가능하다. 우리는 6자회담에서 경수로 제공 문제를 적극 지지하고 경수로 공사 재개를 추진할 필요가 있다. 단 경수로 완공 시, 반드시 우리가 운영권을 가져야 한다.

개성공단과 같은 경협사업은 남북한 상호 이익이 되는 경제논리에 따라 움직여야 한다. 성공적인 남북협력 사업이 경제논리가 아닌 북한의 정치논리에 의해 좌지우지된다면 앞으로 여타 지역의 특구 개방에 관심가질 국가나 투자자들은 없을 것이다. 그럼에도 제3국에 의한 새로운 특구 설치로 개방 효과가 창출된다면 우리가 반대할 아무런 이유가 없다. 남북경협은 정치논리가 아닌 경제논리가 중시되어야 하며, 이러한 방향의 대북협력을 추진하려는 남한 정부의 의지를 북한은 더 이상 시험할 필요는 없다. 북한이 경수로를 원한다면 개성공단 경협사업을 원상 복구시켜야 한다.

26) 당보·군보·청년보 신년공동사설, “공화국 창건 60돐을 맞는 올해를 조국청사에 아로새겨질 력사적전환의 해로 빛 내이자” 평양 『조선중앙통신』, 2008.1.1.

● 통미봉남 우려 불식

지금은 국제협력이 요구되는 시대이다. 오바마는 안정되고 번영을 구가하는 아시아의 일본, 한국, 호주 그리고 인도와 파트너십을 강화하겠다는 입장을 수차례 밝혀왔다. 미국 신정부는 다양한 분야에서 한국과의 협력을 강화해나갈 것이다. 우리 정부는 미국의 반테러 전략을 충분히 이해하고 한·미 간 양보와 협력을 통해 미래를 함께 열어 가야 한다.

북한이 남한을 배제시키고 미국과 통한다는 ‘통미봉남’은 시대착오적 인식에 불과하다. 워싱턴은 북핵 문제 이외에 북한의 전략적 가치를 크게 부여하지 않고 있다. 오히려 북한과 미국 간의 교류협력은 환영할 만한 일이다. 북한이 전술적 승리를 얻는 경우는 종종 있다. 그러나 북한이 전략적 승리를 얻은 적은 없다. 북한의 핵개발과 개방 거부는 세계사와 부합하지 않기 때문이다.

● 대담한 대북지원 제의

북한은 지금 에너지 문제가 아주 절박하다. 다양한 패키지 형태의 지원방안 제시도 의미가 있으나, 대대적인 대북 에너지 지원 제의가 기대된다. 북핵 문제 해결의 가닥이 잡히면 6자회담 틀 밖에서 대규모 전력 지원 또는 새로운 경수로 지원을 제안할 필요가 있다. 이러한 제의는 북한이 ‘9·19 공동성명’에서도 재확인한 대북 200만 kW 전력공급 제안(2005.7.12)을 전폭 수용하는 조치가 된다. 이와 함께 북한 발전소의 개보수 지원, 그리고 남북협력기금을 활용한 중유 및 석탄 지원을 제의하는 방안도 바람직하다.

● 원칙있는 남북협력 추진

대북정책은 ‘비핵’ 그리고 ‘개방’의 원칙을 철저히 견지해야 한다. ‘비핵과 개방’은 북한이 결코 거부할 수 없는 명제이다. 중국과 베트남은 개방을 통해 오히려 사회주의체제를 유지시켰다. 물론 개방 리스크가 우려되지만, 개방의 성공 여부는 북한 통치층의 의지와 능력에 달려 있다. 북한의 개발은 북한 스스로 주체가 되어 추진해나가야 한다. 북한이 개방과 개발의 주체가 되고, 우리는 북한을 적극 지지하고 협력하는 역할을 맡는다. 이러한 전략적 스탠스를 유지하면서, 전술적 유연성을 발휘해야 한다. 지금 우리 정부의 ‘비핵·개방·3000’ 구상은 북한 사회의 합리적 엘리트층과 주민 사이에서 큰 기대와 관심을 불러일으키고 있다. 북한의 간부 일군들은 ‘개방’에, 주민들은 ‘3,000’ 달

러에 상당한 기대와 희망을 품고 있다. 우리 정부는 세계사적 흐름과 한민족의 미래에 대한 책임과 확신 속에서 ‘민족사업’의 원칙과 올바른 방향을 굳건히 견지하면서, 남북 협력을 추진해야 한다.