

3. 오바마 행정부의 한반도 정책 전망

박 형 중

남북협력연구실 선임연구위원

오바마 행정부의 한반도 정책은 두 가지 차원에서 생각할 수 있다. 그 하나는 미국의 동북아 정책 상으로 한반도의 위상이다. 다른 하나는 북핵 문제 해결을 둘러싸고, 미국의 한국 및 북한과의 관계와 관련한 정책이다. 두 가지는 관련되어 있는데, 여기서는 후자를 중심으로 논의해본다.

한국에서는 오바마 행정부가 출범하면, 미·북관계가 급진전하는 가운데, 한국이 소외될 것이라는 견해가 상당히 유포되어 있다. 오바마 행정부와 이명박 정부는 대북정책에서 큰 견해 차이를 보여줄 것인데, 오바마 행정부는 결국 한국 정부의 입장에 개의치 않고 북한과 협상 및 관계를 진전시킬 것이라고 한다. 또한 북한은 미국과 관계 개선에 집중하면서 한국에 대해서는 압박을 가하는 이른바 '통미봉남'의 전술을 시도할 것이라 한다. 한국은 북·미간에 이루어지는 한반도 문제에 대한 논의에서 어떠한 발언권도 가지지 못한 채, 결국 엄청난 비용만 떠 안게 될 것이라고 한다.

전체적으로 이러한 논리는 기대 섞인 과잉을 함축하고 있다. 결론부터 말하자면 세 가지를 지적할 수 있다. 첫째, 오바마 정부의 출범에 따라 미국은 비핵화 협상에서 보다 현실주의적이고 적극이며 공세적인 입장을 취하게 된다. 둘째, 미국의 한국 및 일본과의 정책 공조가 붕괴하지 않을 것이다. 셋째, 북한은 전략적 결단 여부에 대해 보다 분명한 입장을 밝혀야 하는 상황에 처하게 될 가능성이 높아진다.

오바마 행정부가 인수하게 되는 북한 핵 상황이라는 것은 2단계 비핵화의 미완성품일 것이다. 출범하는 오바마 행정부는 북한의 입장을 탐문하는 한편, 무엇보다도 한국 및 일본 정부와 대북정책에 대한 입장 조율을 시도할 것이다. 아마도 대북정책을 전담하는 고위직 인사를 임명하면서, 미 행정부 내부의 정책 조율과 한국 및 일본 정부와의 정책 조율에 힘을 쏟을 것이다. 아울러 가능하면 한-미-일 삼각 대북정책조정감독그룹(TCOG)을 부활시키고자 할 것이다. 여기서의 대북정책 조율이 쉬운 것이 아닐 것이지만, 실패하기도 매우 어려울 것이다. 실패하는 경우의 비용이 너무 크기 때문이다.

한국 및 일본과의 정책 조율이 실패하는 경우 미국의 동북아시아 지도력은 크게 훼손당할 것이다. 또한 한국과 일본에게도 큰 부담이 될 것이다. 나아가 미국의 대북정책 역시 성공을 거두기 어렵게 될 것이다. 미국은 북한과의 협상에서 발생하는 위험과 비용을 혼자 감당해야 한다. 또한 민주당 정부의 대북정책 기본 개념이 될 '포괄적 협상'이라는 것은 한국과 일본의 협력 없이는 성사가 불가능하다. '포괄적 협상'은 '9·19 공동성명'에 나와 있듯이, 북한의 비핵화를 추진함과 동시에 북한의 미국 및 일본과의 관계 정상화, 북한경제의 재건, 동북아 평화안보체계의 수립, 한반도 평화포럼 결성을 성취해야 한다. 나아가 미국이 한국 및 일본과 정책조율에 실패한 채로 일방적인 대북정책을 추진하게 되는 경우 한국과 일본의 독자노선을 조장하게 될 것이다.

미국의 입장에서 볼 때, 북한과의 협상을 일방적으로 진행시키는 경우의 이득 보다는 한국 및 일본과의 동맹관계 훼손에서 오는 손실이 더 클 수밖에 없다. 따라서 현실적인 결과는 한국, 미국, 일본이 대북정책에서 일정한 타협안을 도출해야 하는 것 밖에 없다. 물론 당분간 북한과의 협상은 미국이 주도하게 될 가능성이 높지만, 그것은 한국, 미국, 일본의 공동입장을 반영하게 될 것이다. 한편, 미국은 한국과 일본의 지지를 받음으로써 대북 협상력을 한층 높일 수 있다. 과거에 있었던 것처럼, 미국이 북한에 대해 압박을 가하는 동안 또는 북한과 협상을 진행하는 동안, 미국의 동맹국 정부가 조율되지 않은 독자 행동을 취함으로써 북한의 지렛대를 높여주었던 상황이 재발할 가능성에 대해서는 안심할 수 있을 것이다. 또한 오바마 행정부의 대북 협상에서의 입장은 ‘당근’과 ‘채찍’의 균형, 그리고 일관성이라는 차원에서 훨씬 안정적인 가능성이 많다. 과거 부시 정부가 언사와 태도에서는 매우 강경한 입장을 고수하면서도, 북한의 행위에 대한 ‘레드라인’을 그어놓지 못했던 것과는 다른 정책이 추진될 가능성이 높다. 미국이 문제를 해결하기 위한 ‘원칙있는 협상’을 진행하는 동안, 한국과 일본은 이에 협조할 수 있을 것이다.

미국은 한국정부와 북한당국이 상호 갈등하면서도 공히 미국과의 관계를 최우선시하는 상황에 직면하게 될 것이다. 오바마 행정부는 북한에 대해서 이데올로기적 적개심을 가지고 있지는 않지만, 북한의 비핵화와 인권 등의 문제에 대해서는 원칙적인 입장을 고수하게 될 것이다. 이데올로기적 적개심이 없기 때문에 오바마 행정부는 북한과 문제를 풀어나가기 위한 대화와 협상을 적극적으로 진행시킬 수 있을 것이다. 이러한 미국 정부의 태도는 북한당국에게 선명하게 전략적 결단 여부에 관한 선택을 제시할 수 있을 것이며, 주변국 정부에게도 북한이 올바른 결정을 하는지 못하는지에 대해 분명한 메시지를 전달할 수 있을 가능성이 높다.

오바마 행정부는 북한당국이 미국과 독자적인 타결을 통해 한국을 곤란에 빠뜨리는 상황을 결코 허용할 수 없을 것이다. 또한 오바마 행정부는 미국의 북한과의 타결이 일본의 이익을 해치게 되는 상황 또한 결코 용납할 수 없을 것이다. 결국 오바마 행정부의 미국은 북한과 밀도 높은 직접 협상을 추진하겠지만 한국과 일본의 이익을 반영할 것이며, 어느 시점에서 북한이 한국 및 일본과도 문제를 풀어야 한다는 의제를 제시할 수밖에 없을 것이다.

오바마 행정부의 출범과 함께 불능화와 신고를 목표로 했던 비핵화 2단계의 성과로써, 영변 핵시설에서 플루토늄 생산재개 불가능 상황이 지속될 것이다. 그러한 경우 미국과 북한 그리고 6자회담 참가국들은 2단계의 신고 검증 사안에 대한 완료 문제와 3단계 비핵화 진입을 놓고, ‘오랜 동안’ 매우 어려운 협상을 진행해야 할 것이다. 플루토늄 추가 생산이라는 화급한 당면 문제가 없고, 또한 핵폐기라는 새로운 의제에 대한 타결이 너무 어렵기 때문에, 한국과 미국은 시간이 지체하는 것에 대해 인내심을 가질 수 있을 것이다. 그러나 북한의 입장에서 보았을 때, 그 ‘오랜 동안’ 국내 경제를 안정시켜야 하는 난제에 직면하게 될 것이다.

북한은 협상에서 어려움이 대두했다고 느끼는 경우 핵 실험 또는 미사일 실험 재개 등을 통해 협박하고자 할 수 있다. 또한 북한의 기본 전략은 한국과 미국이 상호 갈등하는 상황을 만들어내는 것이 될 것이다. 북한에게 가장 이상적인 상황은 한국과 미국 어느 한쪽과 연합하여 다른 한쪽을 압박하는 것이다. 앞으로 제기될 수 있는 이러한 모든 상황과 관련하여 북한당국은 아마도 대부분의 경우에 이명박 정부의 한국과 오바마 행정부의 미국이 합리적으로 조율된 원칙 있는 정책 입장에 의해 공동보조를 취하고 있다는 것을 발견하게 될 가능성이 높다. 왜냐하면, 그렇지 못한 경우, 한국과 미국이 치러야 하는 비용이 너무 크기 때문이다.

