

미국 오바마 행정부의 외교정책과 대북정책

조운영* (제주평화연구원 객원연구위원)

본고는 오바마 행정부의 외교안보정책에 대한 분석과 예상을 기초로 하여 대북정책을 설명하고 북한의 대미정책에 대한 전망을 제시하려는 목표를 갖고 있다. 미국의 세계전략 기조의 틀 속에서 대북정책을 이해하고 김정일 위원장의 건강악화로 인한 북한의 체제변화 예상 속에 이들에 대한 대응을 살펴보고자 한다. 오바마 외교안보정책에 대한 기존정책과의 차별화 또는 연속성에 대한 논의는 전문가들 간에 다소 논쟁적인 측면이 있으나 오바마 행정부가 부시 행정부의 외교정책과 지나치게 단절적이지는 않을 것이다.

오바마 행정부의 세계전략의 기조는 '반테러·반확산·자유의 확대' 기조를 유지하며 국익추구의 스타일과 운영방법에는 부시 행정부와 차별화된 모습을 보여주고 있다. 대표적으로 오바마 행정부가 추진하는 외교정책은 아프가니스탄을 중심으로 하는 반테러 정책과 "핵무기 없는 세상"(nuclear free world)을 추구하는 개혁적인 핵무기 관련 정책이다. 오바마 행정부의 대동아시아 외교정책은 일본과 호주, 인도 및 한국 등과 강한 동맹관계구축을 기반으로 6자회담과 같은 임시적 다자협력을 효율적 기구로 제도화시킬 것으로 판단된다.

오바마 행정부의 대북 핵정책은 6자회담을 비롯한 다자적 제도의 틀을 적절히 이용하면서 직접적인 외교로 매우 적극적으로 전개될 것으로 예상된다. 이러한 미국의 시도가 북미관계의 개선으로 이어질 수 있는지가 주요 관심사이기도 하다. 북핵의 폐기는 북미관계 개선을 위해 선행되어야 할 선결조건이지 동시에 포괄적으로 진행될 가능성은 낮고 오바마 행정부는 핵폐기 검증시도에 집중할 것으로 보인다. 향후 미국과 북한간의 관계개선 시도가 있겠으나 급진적으로 개선될 가능성은 낮고 6자회담의 틀을 벗어나 협상을 하기는 어렵다고 예상할 수 있다. 미국의 대북정책의 변화에 따른 한국의 남남갈등 가능성, 한미공조 등의 사안에 대한 한국정부의 대응책이 필요하다.



제주특별자치도 서귀포시 중문동 2572 (697-120)
전화: 064)735-6500 팩스: 064)735-6512
E-mail: policyforum@jpi.or.kr <http://www.jpi.or.kr>

「JPI 정책포럼」에 게재된 의견은 필자 개인의 의견으로,
제주평화연구원의 공식입장과는 무관함을 알려드립니다.

ISSN: 2005-9760

* 중앙대학교 교수

목 차

- 1. 서론
- 2. 오바마 행정부의 대외정책
 - 가. 세계전략 기조의 변화와 연속성
 - 나. 반테러: 아프가니스탄·파키스탄
 - 다. 핵무기 없는 세계
 - 라. 오바마 행정부의 외교정책 기조
- 3. 오바마 행정부와 동아시아 외교정책
- 4. 미국의 대북정책: 북핵문제와 미·북관계
- 5. 한국의 대응정책

1. 서론

○ 본고는 미국 오바마 행정부의 외교정책에 대한 분석을 기초로 하여 미국의 대북 정책을 설명하고자 함. 오바마 행정부의 출범이후 변화하는 미국의 외교정책을 반확산과 반테러를 중심으로 하는 세계전략 및 동아시아 외교전략 등을 중심으로 하여 분석하고 이러한 정책들이 대북정책에 미치는 영향 등을 분석함. 이와 관련하여 북한의 대미정책과 한국의 대응책 등을 제시하고자 함. 미국의 대북정책을 분석하고 향후의 대북정책을 예상하기 위해서는 오바마 행정부의 외교정책의 기조와 방향에 대한 이해가 필요하며 이를 바탕으로 한국의 과제도 제시되어야 함.

2. 오바마 행정부의 대외정책

가. 세계전략 기조의 변화와 연속성

- 오바마 행정부의 세계전략 기조는 기존 정부의 '반테러·반확산·자유 확대'라는 전략적 기조에서 크게 벗어나지 않음.
 - 오바마는 후보시절부터 부시 행정부의 이라크 개입에 반대하며, 이라크로부터의 조기 철수를 주장. 그러나 부시 행정부도 1기 당시 강조했던 일방적 현실주의에 기반을 둔 군사적 단독행동과 선제공격(preemptive strike)의 원칙에서 상당히 후퇴했음. 부시 행정부는 2기 집권에서 변환외교(transformational diplomacy)를 내세우며 민주주의와 자유를 확산하고자 하는 부시 1기 행정부와 상당한 차별화를 모색함.
 - 오바마 행정부의 정책은 국제정치에서 가장 중요한 현안인 반테러와 반확산에 대한 해결을 위한 외교정책에 집중함.
- 그러나 오바마 행정부의 대외정책은 이상주의적 자유주의 성향을 보여주고 있으며 경험과 무력보다는 외교력에 의한 실용적 외교정책을 지향함.
 - 취임이후 즉시 관타나모 수용소를 폐쇄하기로 한 것과 북한, 이란

등의 불량 국가들과의 조건 없는 대화를 하겠다는 등의 시도에서 엿볼 수 있음.

- 그럼에도 불구하고 오바마 행정부의 외교정책이 급진적 이상주의로 흘러갈 가능성은 거의 없음. 이는 초당적으로 구성된 오바마 외교안보팀의 구성에서 충분히 답을 구할 수 있음. 오바마는 외교안보분야의 약점을 보완하기 위해 외교에 정통한 바이든 상원 외교위원장을 부통령으로 지명. 또한 오바마 대통령은 힐러리 클린턴 국무장관, 제임스 존스 안보보좌관에 이어 전임 행정부의 국방장관이었던 로버트 게이츠를 국방장관에 임명함. 결국 오바마 정부는 이념적 성향보다는 경험을 중시하여 외교안보팀을 구성하였으며 급진적 변화를 선택하기보다는 안정된 전환을 추구함. 따라서 이념적 성향보다는 실용에 무게를 두고 무력을 통한 분쟁 해결보다는 외교력을 통한 문제해결을 지향하는 중도성향의 외교정책을 실시.

○ 미국 외교정책의 최우선의 목표는 미국의 패권적 지위의 유지와 국가이익의 확대.

- 이를 위해 오바마 행정부는 세계적 경제위기를 극복하는 것을 최대의 우선과제로 선정하고 여기에 오바마-바이든 플랜으로 명명된 대외정책의 우선순위가 발표됨.
- 정책의 우선순위는 1) 아프가니스탄과 파키스탄, 2) 핵무기, 3) 이란, 4) 에너지안보, 5) 미국외교의 쇄신, 6) 이스라엘 등을 제시함. 후보시절 오바마는 이라크전쟁의 종식을 최우선으로 발표한 바 있으나 당선이후에는 아프가니스탄 및 파키스탄 문제를 외교정책의 우선과제로 선정.

나. 반테러: 아프가니스탄·파키스탄

- 오바마 행정부는 반테러라는 미국 외교정책의 원칙은 확고하게 지켜나가고 있으나 운영(operation)방법에 있어서 부시 행정부와는 차별화된 시도.
 - 오바마는 후보시절부터 아프가니스탄이야말로 테러와의 전쟁 최

반테러와 반확산 해결을 위한 외교정책에 집중

전선이라고 주장하며 집권하면 미군 병력을 증강하여 아프가니스탄과 파키스탄에서 활동하는 테러단체들을 격퇴시키겠다고 주장. 그는 특히 군사적 측면에서 반테러 전략의 초점을 이라크가 아닌 아프가니스탄과 파키스탄에 두어야 한다는 점을 강조.

○ 오바마 대통령은 아프간에 대한 4만명 정도의 추가병력 증파를 고려하고 있음. 그러나 오바마 측근 중에서 가장 영향력 있는 인물 중의 하나인 리처드 홀브룩 같은 외교전문가들은 대규모 병력파병의 위험성을 강조하며 여전히 반대하고 있음.

- 무엇보다도 민주당이 병력증강에 난색을 표하고 있음. 민주당의 레빈 상원 군사위원장은 미군을 늘리기 보다는 아프간군을 더 빨리 증강, 배치하는 것이 아프간전의 핵심이자 승리전략. 존 케리 상원 외교위원장도 베트남전을 사례로 성급한 병력증파 결정을 경계함. 현재 아프가니스탄에서 미국인 사상자의 수가 이라크를 추월하여 증가하고 있는 등 사태가 악화되고 있으며 따라서 아프가니스탄 전쟁이 생각보다 단시일 내에 종결되기 어려운 상황. 이는 결국 미국이 부시 행정부와 마찬가지로 중동문제 해결에 많은 시간과 노력을 소비할 가능성이 높음. 따라서 미국경제위기의 지속과 아프가니스탄 사태와 이라크에서의 종전 노력 등이 장기화되어 한반도문제를 포함하는 동아시아 정책이 우선순위에 밀리는 상황이 연출될 가능성이 높음. 그러나 북한 핵문제는 미국이 추구하는 핵무기 없는 세계라는 정책을 통해 새로운 국면을 맞이할 가능성이 높음.

다. 핵무기 없는 세계

○ 오바마 행정부는 핵문제 해결의 의지와 접근 방식에 있어서 부시 행정부와 차별화된 정책.

- 오바마는 후보시절부터 핵무기 및 핵물질의 확산을 막기 위해서는 범세계적인 협력이 필요하다는 점을 강조하면서 핵무기의 위협으로부터 미국의 안전을 확보하기 위한 정책을 네 가지 차원에서 제시함. 1) 핵테러의 위협 제거, 2) 핵능력의 확산방지, 3) 비확산체제강화, 4) 정부조직 개편. 특히 오바마는 북한의 핵포기 뿐

만 아니라 미국 스스로 핵을 폐기하겠다는 입장. 러시아와의 협조를 통해 미국과 러시아가 '핵무기 감축'의 본보기가 되어야 한다는 점을 일찍이 후보시절부터 강조해왔고 '넌-루가 협력적 핵감축'(Nun-Lugar, Cooperative Threat Reduction: CTR)에 대해서도 찬성하고 있음.

○ 오바마는 '오바마-바이든 플랜'을 통해 핵물질 생산의 검증 체계를 협의할 NPT 체제 강화를 강조하고 북한핵을 완전하고 검증가능하게 제거하고 이란의 핵무기 개발을 막기 위해서도 궁극적으로 '핵무기 없는 세계' (a nuclear free world)를 지향해야 한다고 제안. 특히 평화적 목적을 위한 핵개발이라는 명분 아래 사실상 핵무기 개발의 길을 열어주고 있는 현재의 NPT 체제의 문제점을 지적한 바 있으며, 북한과의 핵문제 타결도 NPT 체제를 복원한다는 차원에서 일부 우려처럼 북한에 무조건 양보를 허용하지는 않을 것. 특히 오바마는 범세계적 핵물질의 추가 생산 중단과 검증체계를 확립하기 위한 노력에 관심을 갖고 있으며, IAEA를 통해 핵연료를 통제할 수 있도록 '핵연료 은행 설립'을 지지하는 등 새로운 대안 모색에 관심이 많음.

- 오바마 행정부는 2010년 NPT 평가회의에 상당한 힘을 집중할 가능성이 높음. 부시대통령 시절 폐기되었던 러시아와의 START(전략무기감축협정) 후속 협정추진, 이란 및 시리아와의 직간접 대화추진 및 인도, 파키스탄, 이스라엘 등 NPT 미가입국가들에 대한 가입추진. NPT 평가회의는 5년마다 열리는데 지난 2005년 회의는 핵무기보유국과 비보유국 사이에 심각한 이견으로 NPT체제의 분열을 초래함.

라. 오바마 행정부의 외교정책 기초

(1) 스마트 파워 외교

○ 스마트파워 외교는 미국이 21세기 국제적 아젠다를 건설하기 위한 환영받는 리더가 되는 조건에 초점을 맞추고 있음.

- 환영받는 리더가 되기 위해 본질적으로 국가생존을 기초로 지구적 공공재를 제공하여야 하는데 이를 위해 협력하고 배우는 기술

NPT 체제 강화 '핵무기 없는 세계' (a nuclear free world)를 지향

이 필요하다는 것임.

- 미국이 하드파워측면에서는 국제적 도전이 심각하지는 않지만 하드파워로만으로 지도적 위치를 고수하는 것은 충분치 않고 이는 설득의 힘과 결합되어야 한다는 것.
- 스마트파워 개념은 하드파워와 소프트파워의 적절한 조합을 의미함. 강력한 군사력을 유지하는 것도 필요하지만 국제사회에 대한 미국의 영향력을 확장시키기 위해서는 동맹과 파트너십 그리고 국제제도의 설립 등을 동시에 적용하는 것이 필요하다는 것임.

(2) 지속가능한 안보(Sustainable Security)

○ 지속가능한 안보는 미국이 세계전체의 불안정을 해소하며 장기적으로 집단적 위협과 전지구적 위협을 관리할 수 있는 능력을 의미함. 미국의 국가안보, 개인의 인간안보, 세계전체의 이익을 공유하기 위한 집단안보 등이 세가지 접근을 적절히 조합하는 것이 지속가능한 안보의 핵심임.

(3) 균형력(Power of Balance)

○ 균형력은, 국가는 국제체제의 다양한 행위자중 하나이며 외교와 경제행위를 통해 승패적 네거티브 썸(negative-sum)이 아닌 포지티브 썸(positive-sum)을 만들 수 있다는 것에 주목함. 즉 세력균형(balance of power)이라는 현실주의적 군사력에 입각한 제로섬적 상황을 타파하기 위한 대체 개념.

3. 오바마 행정부와 동아시아 외교정책

○ 동아시아는 불확실성과 급변환의 세계화적 현상과 변환하는(trans-forming) 미국, 부상하는 중국(rising), 보통화(normalizing)하는 일본과 돌아온(recovering) 러시아라는 초강대국들의 국제관계가 첨예하게 대립되는 지역. 뿐만 아니라 대량 살상무기의 확산, 테러문제, 환경 및 불법이민 등 전통적 안보와 비전통적 안보

위협이 동시에 진행되는 미국 국가안보에 영향력이 큰 핵심지역임. 따라서 오바마 행정부의 외교정책에서도 그 중요성은 더욱 강화되고 있음.

○ 미국은 동아시아에서 세 가지 중대한 국가이익의 목표가 있음.

- 첫째, 중국 및 러시아 등의 강대국이 지역패권세력으로 부상하는 것을 방지하는 것. 이 지역에서 미국의 접근을 방해하는 패권세력의 부상은 미국의 안보와 경제적 번영에 심각한 위협이 된다고 봄. 둘째, 동아시아지역의 질서와 안정이 유지되는 것. 이 지역에서의 무력분쟁 등 심각한 불안정은 미국의 정치, 사회적 안정에도 유해한 파급효과를 초래할 수 있음. 셋째, 세계의 경제중심지로 부상하고 있는 동아시아 국가들과 경제적 협력을 증진시키는 것. 동아시아는 1990년대 서유럽을 추월해서 이제 미국의 국제 무역 및 투자에 가장 중요한 지역이 됨. 이와 같은 미국의 국가차원의 이익은 정권변화에 무관하게 지속되고 있음.

○ 미국의 동아시아 안보전략은 북한의 핵개발과 중국의 부상을 잠재적 위협요인으로 경계하며 일본과 한국 등 동맹국의 군사력의 현대화를 강조함과 동시에 스마트 파워(smart power) 정책을 강조하고 있음.

- 미국의 동맹국에 대한 스마트 파워 정책은 동맹과 파트너십을 강조하고, 저개발국가들에 대한 지원확대, 인적교류증진, 자유무역확대를 통한 경제적 통합추구, 에너지 기후 문제 등을 해결할 수 있는 기술혁신 등을 핵심내용으로 하고 있음. 오바마 행정부는 미일 동맹을 기반으로 중국을 포섭한다는 전략적 구도를 유지하면서 스마트파워 정책에 역점을 두고 중국과의 협력을 추진.

○ 오바마 행정부의 대 동아시아 외교정책은 일본과 호주, 인도 및 한국 등과 강한 동맹관계 구축을 기반으로 6자회담과 같은 임시적 다자협력을 효율적 기구로 제도화 추진.

- 전통적 동맹국의 역할을 강화하고 지지를 확보하는 등 강력한 동맹을 유지해나갈 것이라는 메시지를 전하고 있으며 ‘오바마-바 이든 플랜’을 통해 오바마는 아시아에서 새로운 파트너십을 구축

북한의 핵개발과 중국의 부상을 잠재적 위협요인으로 경계

동아시아정책에서 동맹과 함께 다자주의적 협력을 강조하는 국제주의적 개입 외교가 오바마 행정부의 새로운 기조

하기 위해 양자관계와 정상회담, 소지역대화 등을 뛰어넘는 보다 효과적인 다자적 협력의 틀을 새롭게 추진함. 오바마 행정부는 아세안과 한중일로만 구성된 동아시아 지역주의를 뛰어 넘어 미국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등을 포함한 아시아-태평양 지역주의를 바탕으로 새로운 지역협력과 다자협력을 주도하려고 함.

○ 동아시아에서도 부시행정부의 신보수주의적 외교성향은 퇴조하겠지만 실용주의적 외교와 부시 행정부 2기의 기조인 민주주의 확산을 목표로 하는 변환외교와 반확산 및 대테러 정책은 지속될 것임.

- 변화가 예상되는 정책은 부시행정부에서 강조되어온 동맹중심의 동아시아정책에서 동맹과 함께 다자주의적 협력을 강조하는 국제주의적 개입외교가 오바마 행정부의 새로운 기조임.

- 오바마 행정부의 다자협력구상은 이명박 정부의 신아시아 협력외교와 조화를 이룰 수 있음. 이명박 정부의 신아시아 협력외교의 비전은 아시아의 발전과 화합을 주도하여 다양한 분야에서 아시아 협력네트워크 확대를 강조. 이를 위한 주요계획은 장기적으로 역내 국가들 간의 정치, 안보, 경제 문화적 차원의 통합을 목표로 동아시아 공동체를 추진하고 이를 위해 첫째, 아시아의 주요세력인 일본, 중국, 호주 및 아세안 국가들과 양자차원의 전략적 파트너십을 구성하고 둘째, 중앙아시아와 중국 등을 잇는 에너지 협력벨트 구상을 추진하고, 셋째, 6자회담 이후의 발전적 대안으로 동아시아 안보 공동체를 모색하는 것. 미국은 동아시아에서 냉전체제 이래 동맹중심의 안보정책을 펴왔으나 오바마 행정부에서는 다자협력체를 동맹의 보완재로 실행하는 새로운 안보협력구상이 진행.

○ 미국은 인권과 민주주의라는 가치중심적인 외교가 동아시아에서 자리를 잡기를 바라며 일본, 호주 및 한국 등의 동맹국들과 동맹 강화와 함께 미국에 비우호적 국가들과 협력도모를 강화하는 전략으로 움직임 가능성이 높음.

- 미국은 전통적으로 대외정책에서 국익추구를 위한 방법으로 자유민주주의와 인권 등의 가치를 중시하는 외교를 전개. 오바마 행정부도 민주당의 이상주의 전통을 이어받아 동아시아 정책에

서 민주주의와 인권을 중시하는 외교를 전개할 것임.

- 부시행정부가 진행해온 자유의 확산과 민주주의의 전파라는 것과는 차별화된 외교를 펼칠 것임. 오바마는 선거참여와 자유와 같은 민주주의에 관한 형식적 논리보다는 인간의 존엄성 회복을 강조하고 아래로부터의 변화를 추구하면서 시민사회의 자발적 참여를 통한 민주주의 확립을 선호하고 있음. 오바마 행정부는 매년 해외에 원조금을 증액하여 2012년에는 현재의 두 배가 되는 500억 달러를 해외원조금으로 지원하겠다고 약속하고 있음. 케네디 행정부가 추진했던 평화봉사단 활동과 같은 민간외교를 활성화할 것으로 예상함. 풀뿌리 민주화 운동을 통한 아래로부터 위로의 민주주의 확산을 기대하는 정책적 지원이 증가할 것으로 봄.

○ 반확산, 대테러, 인권 및 자유민주주의 확산의 가치외교를 위한 외교적 수단은 적극적 정상외교임.

- 무력사용 보다는 대화와 설득을 통한 직접적 정상회담으로 동맹국뿐만 아니라 비우호적 국가들의 정상들과 접촉할 것임. 다문화 사회에서 성장하고 온갖 역경을 딛고 미국대통령으로서 성공한 오바마의 개인적 캐릭터와 리더십으로 설득외교에 주력.

- 오바마는 '직접 외교' (direct diplomacy) 구현을 앞세워 이란, 북한, 시리아 등 소위 '불량국가'의 지도자들과도 만나서 얘기할 수 있는 유연함을 보임으로써 힘의 외교(diplomacy of power) 보다는 외교의 힘(power of diplomacy)을 중시할 것이라고 강조함.

○ 중국과의 외교에서도 오바마는 중국을 협력자이자 동시에 경쟁자로 인식하고 있어 21세기 국제관계에서 중국의 주도적 역할의 확대를 요구할 것으로 예상됨. 중국의 외환보유액은 1조 8,000억 달러에 달하고 있어 중국과 협력하지 않고 금융위기를 극복 할 수 없는 상황임. 그리고 북한과 이란의 핵문제 해결 및 핵비확산체제의 강화를 위해서 중국의 적극적인 역할을 기대함. 하나의 중국정책과 양안문제의 평화적 해결을 지지하면서도 티벳 등의 지역에서의 인권문제를 지속적으로 제기하고 전 세계 환경문제와 관련하여 중국의 적극적 참여를 유도. 오바마는 중국과의 통상과 무역 현안에

있어서는 강경한 자세를 견지하는데, 미중 간의 모든 무역협정을 중국이 이행하도록 해야 하며, 중국이 위안화 가치를 인위적으로 '조작' 하고 있는 것으로 판명될 경우 보다 강한 압박을 가해야 한다고 주장. 오바마 행정부는 잠재적인 경쟁 상대국인 중국에 대해 부시 행정부 대 중정책의 연장선에서 중국을 '책임 있는 이해상관자' (responsible stakeholder)로 간주하여 대처해 나갈 것임.

○ 대일본정책에 있어서 오바마 행정부는 견고한 동맹관계를 유지하기 위해 지속적인 노력과 함께 경제위기와 아시아 안보를 위한 일본의 역할을 강조할 것임.

- 특히 오바마 행정부는 아시아에서 미국의 지도력이 회복하는 독자적 노력을 기울임과 동시에 최근 중·일관계의 순탄한 관계성립을 계기로 미·중·일 삼각 협력체제를 강화할 가능성이 큼. 이를 기회로 미·중·일 3각 관계 속에서 미국은 자연스럽게 미국 주도의 방안을 모색할 것임. 특히 미국은 금융위기 발생이후 중국과 일본의 위상 변화를 실감하고 동아시아 역내 문제해결 과정에 있어서 자국의 영향력 확대를 유지할 수 있기를 희망하고 있음.

- 즉, 미국은 중국과 일본의 경쟁적 관계를 극복하며 협력적 관계로 지속적으로 발전시킬 수 있는가에 대한 관심이 높음.

4. 미국의 대북정책: 북핵문제와 미·북관계

○ 미국의 대북정책은 오바마 행정부의 이데올로기나 민주당의 외교정책의 성향에서 벗어나 앞서 살펴본 대로 미국의 세계전략 기조에서 출발.

- 미국외교정책의 근간인 민주주의, 안보, 경제적 이익의 추구라는 논리를 기반으로 한 21세기 세계질서의 패권국으로서 국제정치를 인식하고 이를 위협하는 지구촌 현안에 대해 대처하는 미국으로 인식할 필요가 있음. 따라서 북미 관계 및 미국의 대북정책도 이러한 측면에서 이해해야 함.

○ 오바마 행정부는 부시 행정부와 마찬가지로 핵문제에 대한 높은 관

심을 보이고 있음. '오바마-바이든 플랜'의 외교정책에서 가장 관심 있게 다뤄진 정책은 핵정책으로서 오바마 행정부는 NPT 체제 강화를 바탕으로 핵무기 감축과 핵무기 개발 및 확산 저지를 동시에 추진하겠다고 밝히고 있음.

- 북한에 대해서는 "규정을 위반하는 북한과 같은 국가가 자동적으로 강력한 제재에 직면하도록" NPT를 강화하겠다는 것임. 신미국안보센터(CNAS)가 발간한 피닉스 이니셔티브 보고서에서도 전세계 비핵화에 대한 강한 의지를 밝히면서 세계적 차원에서 선도적인 핵폐기 주도권을 천명함. 이들 보고서를 보면 오바마 행정부의 핵폐기에 대한 근본적인 전환을 예고하고 있으며 북핵 또한 예외이기는 힘들다는 것임. 북한의 비핵화에 대한 오바마 행정부의 예상되는 정책수준은 지난 행정부들과는 차별화된 수준의 새로운 국면을 예상할 수 있음.

- 2010년 NPT 평가회의에서 미국이 원하는 방향으로 끌고 가기 위해서는 오바마 행정부가 올해가 가기 전에 북한과 중대한 진전을 이룩해야하는 과제가 있음. 그러나 북한은 보스워스 대북정책 특별대표의 위상에 불만이 있는 것으로 전해짐. 조지 미첼(중동)과 리처드 홀브르크(아프가니스탄)에 비해 정치적 비중이 떨어진다고 평가. 따라서 미국이 보스워스 특별대표의 위상에 관심을 기울여야 함.

○ 강화된 NPT체제와 6자회담이라는 기존의 지역협력을 통해 북핵문제 해결을 시도할 것으로 보이는데 이는 국제수준의 비확산 레짐의 개혁과 6자회담의 효율화를 통해 가능할 것으로 보임.

- 사실 그동안 NPT체제의 핵무기 감축과 새로운 핵무기 제조를 막는다는 취지는 이스라엘, 인도, 파키스탄 등이 핵을 보유함으로써 그 기능이 심각하게 도전 받았음. 따라서 오바마 행정부는 IAEA 예산을 두 배로 늘려 IAEA 산하에 핵연료 은행을 설립하며 NPT체제의 개정을 통해 핵문제 확산에 적극적 제재를 가하겠다는 입장.

- 게이츠 장관의 6자회담에 대한 실망적인 평가에도 불구하고 힐러리 클린턴 국무장관은 6자회담이 북핵문제해결에 있어 필수적이

“규정을 위반하는 북한과 같은 국가가 자동적으로 강력한 제재에 직면하도록” NPT를 강화

**6자회담의 틀을 적극 활용,
북미간의 양자회담도
6자회담 틀 내에서
추진될 것임**

라는 입장을 밝히면서 6자회담은 북한의 핵 프로그램뿐만 아니라 북한과 관련된 다른 문제를 다루는데 회담 참가국들에게 유용했다는 평가를 내리고 있음. 이는 향후 북핵문제뿐만 아니라 북한 관련 문제를 해결하는데도 6자회담의 틀을 적극 활용할 것, 북미간의 양자회담도 6자회담 틀 내에서 추진될 것임을 의미함.

- 국제수준 및 지역수준의 다자협력 체제를 강화시켜 핵문제에 적극 활용한다는 입장과 함께 목표 달성을 위해 북한과 같은 적성국과도 조건 없이 “강력하고 직접적인 외교(tough and direct diplomacy)”를 밝히고 있는 점이 오바마 행정부와 부시행정부의 차이점임. 미국진보센터(CAP)의 정책제안서에서 외교분야를 집필한 크레이그(G. Craig)는 오바마 행정부가 특사 파견 등 북한과 “직접적인 고위급 양자대화”를 추진할 것을 제안 한 바 있음.
- 오바마 행정부의 대북 핵정책은 다자적 제도의 틀을 적절히 이용하면서 직접적인 외교로 매우 적극적으로 전개될 것. 이러한 미국의 시도가 북미관계의 개선으로 이어질 수 있는지가 북한의 주요 관심사임.
 - 대선 직후 리근 북한 외무성 미주국장 일행이 미국을 방문했을 당시 전미외교정책협회(NCAFP)가 주최한 비공개 토론회에서 성 김 국무부 북핵 특사, 오바마 대통령 당선자의 한반도 외교자문팀장인 자누지(F. Zanuzi) 상원 외교위원회 전문위원을 포함하여 전현직 관리 및 한반도 전문가들과 회동을 함. 당시 미국측 인사들은 북측이 진정으로 핵계획을 포기하고 핵무기를 철폐하겠다는 구체적인 표시를 할 경우, 차기 오바마 행정부 임기 중인 몇 년 내 미국과 북한 관계에 ‘근본적인 전환(fundamental transformation)’은 물론 북한 주민들의 삶에도 비슷한 변화가 찾아올 수 있다”는 점을 강조.
 - 또한 오바마 행정부의 긍정적 북미관계 개선의지의 신호는 자누지 팀장에 의해 공개되었는데, 그에 의하면 오바마 행정부는 2009년 외교대표부 설치, 2010년 북미정상회담과 종전회담 진행, 2012년 북미수교 및 종전선언이라는 계획을 가지고 있다고 밝힘. 그러나 클린턴 국무장관은 인준 청문회과정에서 “외교대표부 설치에 관한 어떠한 결정도 내리지 않았다” 며 “북한과 어떤

형태의 외교관계를 수립할지 신중하게 검토하고 있다”고 언급하여 최종적인 계획은 확정되지 않았음을 주장.

- 미국의 북핵문제 해결에 파키스탄 모델이 적용될 것이라는 전망이 제기되었으나 이는 북한이 핵보유국 인정과 대미관계 개선을 동시에 얻겠다는 북한의 희망사항일 뿐 가능한 해결방식은 아닌 상황.
 - 클린턴 국무장관이 북핵의 완전하고 검증 가능한 방법으로의 폐기 입장을 천명하고 있고 오바마 행정부의 정책기조가 핵확산 방지에 역점을 두고 있다는 점에서 NPT체제에 도전하고 있는 북한을 핵보유국으로 인정하고 핵군축 협상에 나서는 일은 없을 것임. 무엇보다도 북한의 핵보유국인정은 한미관계 및 동아시아 국제질서에 심각한 영향을 미칠 것으로 판단되어 쉽지 않은 결정임.
 - 따라서 북핵 폐기는 북미관계개선을 위해 선행되어야 할 선결조건이자 동시에 포괄적으로 진행될 가능성은 낮고 오바마 행정부는 핵폐기 검증시도에 집중할 것으로 보임.
 - 미국과 북한간의 관계는 급진적으로 선회할 가능성은 상당히 낮다고 예상할 수 있음. 6자회담의 틀을 벗어나는 협상이 진행될 가능성이 낮음. 무엇보다도 “핵무기를 포함한 모든 핵프로그램의 검증가능한 폐기”를 대가로 평화협정체결, 미북 및 일북 수교, 경제 및 에너지 지원, 동북아 안보협력 등의 포괄적인 해결 방안을 담고 있는 9.19공동성명을 뛰어넘는 합의를 이뤄내기는 힘들지 않을까 하는 판단임. 이라크 전쟁 및 아프가니스탄 사태 등 미국외교의 긴급한 사안이 즐비한 상황 속에서 북핵문제의 중요성은 후순위로 밀리고 부시행정부와 마찬가지로 북핵문제를 더 이상 악화되지 않도록 하는 관리수준으로 진행될 가능성이 높음. 가장 우려되는 시나리오는 오바마 행정부의 핵 없는 세계를 위한 강력하고 직접적인 외교가 북한 체제의 이익을 위한 벼랑끝 외교를 만날 경우 한반도가 위기상황에 처할 가능성이 높음.
 - 오바마 행정부의 대북정책은 2010년 5월로 예정된 NPT 회의에서 1차 판결이 될 것으로 예상.
- 북한은 미국 특히 오바마 행정부가 경제위기, 이라크 전쟁 및 아프

이명박 대통령의

그랜드 바겐 제의는

적절한 타이밍에

한국의 입장을 잘 설명

가니스탄 사태 등으로 산재한 미국외교의 현안에 비해 북핵문제는 우선순위가 낮아질 것이라는 예상 속에, 미국을 북한이 주도하는 북핵문제에 잡아두려는 시도를 꾸준히 진행해옴.

- 북한의 핵실험과 여기자 구출을 위한 클린턴 방문 허가 등 체제 문제로 추측되는 잠정적인 대화거부 사태가 발생했지만 미국과 협상을 위한 강은 전략을 추진함.

- 북한의 클린턴 방문허가는 한동안 잠잠했던 북한이 미국과 협상할 준비가 되었다는 것을 시사하며 여기자 석방의 대가로 안보리 제재의 완화 및 미국과의 관계 정상화를 위한 협상 등 미국 주도의 체제위협행위 중지를 요청했을 가능성이 높음.

- 클린턴 방문 후 많은 관심은 위기 조성후 협상과 보상이라는 과거의 패턴으로의 회귀가능성에 집중. 오바마 행정부는 북한이 먼저 핵폐기 관련 신뢰할 수 있는 조치를 취하기 전까지는 무역과 금융 제재를 해제할 의사가 없다는 점을 분명히 해왔고 여기자 석방 때문에 국제사회에 내세운 북핵접근 원칙을 거스르기는 어려운 입장임.

- 94년 제네바합의, 2002년 농축 핵 프로그램 등으로 북한에게 농락당했다고 보고 영변을 세 번 사지는 않겠다는 입장임.

- 따라서 미북간의 협상이 시작되고 그리고 6자회담으로 북한이 돌아온다고 하여도 유엔 안보리 제재 등이 계속 진행되면서 미북간 또는 6자회담 협상이 이루어 질 것임. 따라서 대북제재는 상당기간 지속될 것으로 전망 됨.

5. 한국의 대응정책

○ 미북관계의 직접 접촉과 관계 개선이 진행되는 듯한 모습이 이명박 정부 대북정책으로 한국을 소외시켰다는 진보세력의 비난이 거세 질 것이어서 남남갈등이 재현될 것으로 예상됨. 따라서 다시 한번 한국사회가 분열되지 않도록 대비할 필요가 있음.

- 이명박 대통령의 그랜드 바겐 제의는 비록 미국의 포괄적 패키지 와 유사한 제의였지만 적절한 타이밍에 한국의 입장을 잘 설명한 것으로 판단됨. 이를 통해 한국 국민뿐만 아니라 국제사회에 북핵 문제의 해결을 위한 국제공조의 중요성을 공포함.

○ 북한 핵에 대한 한미간의 인식의 공유와 공조의 문제.

- 힐러리 클린턴은 거듭된 북핵 불용에 대한 입장에도 불구하고 미국 측에서 북한의 핵인정 시사 문건이 지속적으로 나오고 있음. 예로 뉴욕타임즈의 생어기자는 오바마 행정부는 북한 핵 프로그램의 완전한 폐기보다는 핵기술 확산을 막는데 주력할 것이라고 전망.

- 오바마 행정부의 북핵문제 해결원칙이 흔들리지 않고 지속적으로 추진되도록 하여야 함. 한국과 미국과의 핵관련 대북정책의 종착점이 무엇인지를 분명히 하고 한국은 북한의 완전한 핵폐기가 양보할 수 없는 과제라는 것임을 미국에게 확신을 주어야 함.

○ 대북정책은 현재시점에서 내년 상반기 까지 정치적으로 매우 중요한 시점이며 장기적으로는 2012년 까지가 한반도의 운명을 좌우하는 가장 중요한 시점임.

- 남한의 정책적 기조와 관련해 북미관계의 변화 속에서 어떻게 한미공조 등을 운영할 것인가에 대한 과제가 중요하게 다가옴.

- 2012년은 이명박 정부와 오바마 행정부의 임기가 종료되는 시점이며 북한에 서는 강성대국의 문을 활짝 열어야 하는 시점임. 북한이 이때까지는 가시적인 대과업을 성취해야하는 강한 압박을 받을 가능성이 높음.

편집 진행남 (제주평화연구원 연구위원)