

오바마 행정부 출범이후 북·미관계 전망

박 종 철

통일정책연구소 선임연구위원

오바마 행정부의 대외정책 기조에서 보면, 북한은 비핵산과 관련하여 관심대상이 된다. 행정부의 교체에도 불구하고 미국은 북한 핵개발이 비핵산체제를 위반하고 있으며, 북한이 인권문제 등 기본적으로 비정상국가라는 인식도 동일하게 지니고 있다.

오바마 행정부의 핵 없는 세계 및 핵군축 정책은 북한의 비핵화에도 영향을 미칠 것이다. 오바마 행정부는 '핵무기없는 세계(nuclear free world)'를 목표로 핵군축을 실시하고 이를 위해 러시아와 핵군축협상을 추진하고자 한다. 또한 오바마 행정부는 부시 행정부가 채택하였던 선제공격독트린을 철회하고 핵태세검토보고서(Nuclear Posture Review)에서 북한을 핵공격 대상으로 포함시켰던 입장을 철회할 것으로 예상된다. 미국의 핵군축론은 미국의 핵선제공격의 위협에 대한 방어용으로 핵무기를 개발했다는 북한의 명분을 약화시킬 것이다. 1991년 부시대통령의 전술핵 폐기 선언이 북한으로 하여금 「한반도비핵화공동선언」을 수용하게 하는 배경이 되었던 것과 마찬가지로 미국의 핵군축과 선제공격론의 포기는 북한에게 핵무기를 포기하라는 압력으로 작용할 것이다.

오바마 행정부 하에서 북·미관계는 크게 보면 두 단계로 나누어 전망할 수 있다. 첫번째 단계는 오바마 행정부 출범이후 비핵화 3단계에 대한 새로운 합의문을 만드는 것이다. 2009년 상반기부터 오바마 행정부와 북한의 탐색전이 본격적으로 시작될 것이다. 오바마 행정부가 북·미 직접대화를 강조하는 한편, 북한은 이를 활용하여 북한체제 보장과 북·미관계 진전에 최대 목표를 둘 것이다. 북·미간 밀고 당기기와 진통이 예상되지만, 비핵화 3단계의 기본방향은 마련되고 북·미관계 진전이 이루어질 가능성은 있다.

북·미협상 결과 북미공동커뮤니케(2000.10)와 9.19 공동성명, 2.13 합의 등의 내용을 포함하는 새로운 공동성명이 발표될 수 있다. 이 과정에서 미국 특사의 방북이나 장관급 고위인사의 워싱턴 및 평양의 상호방문이 이루어질 수 있다. 그리고 북·미관계 진전의 신호로 워싱턴과 평양에 외교관계가 개설될 수도 있다. 3단계 핵폐기 로드맵 작성이 완료되면 평양과 워싱턴에 외교대표부 또는 이익대표부가 설치되어 외교관이 상주하며 북핵협상을 비롯해서 양국 간 현안에 대해 상시적으로 양자 대화를 할 수 있다. 이렇게 되면, 북핵문제 해결뿐만 아니라 미군유해 송환, 경제지원, 문화교류 등 다방면에 걸친 북·미관계의 진전이 예상된다. 북·미간 외교관계 개설은 3단계 비핵화이행에 대한 신뢰가 전제되어야 가능하다. 그리고 북·미간 외교관계 개설이 북한을 사실상의 핵보유국가(de facto nuclear state)로 인정하는 것으로 해석되어서는 안 된다는 점이 중요할 것이다.

두 번째 단계는 북한이 핵프로그램의 폐기와 핵활동에 대한 검증완료, 핵프로그램 해체, 핵물질 및 핵무기 양도 등을 이행하고 북·미간 대사급 외교관계가 성사되는 단계다. 그런데 두 번째 단계에서 미국과 북한은 대타협, 파국, 부분타협의 기로에 서게 될 것이다. 세계적 차원의 비핵산을 위해 북한 핵문제의 완전 해결을 추구하는 미국과 핵보유국으로서의 위상을 유지하고자 하는 북한이 정면

대결을 피할 수 없을 것이다.

북한은 핵보유국가의 지위를 공식화하는 한편, 미국과 핵군축협상을 주장할 것이다. 북한은 주한미군기지 사찰과 함께 한반도핵우산 철폐 등 한반도비핵화를 주장하는 한편, 핵폐기의 조건으로 경수로제공, 북·미관계 정상화, 북·미군사회담 등을 요구할 것이다. 특히 북한은 핵프로그램을 폐기하더라도 핵무기보유를 유지함으로써 핵보유국의 위상을 유지하고자 할 것이다.

그러나 미국이 북한을 사실상의 핵보유국가로 인정할 가능성은 없다. NPT에 가입하지 않은 사실상의 핵보유국가와 미국과의 관계를 분석해 보면, 미국이 북한의 핵보유를 인정하지 않을 것이라는 것을 알 수 있다. 미국은 이스라엘, 인도, 파키스탄의 핵보유를 사실상 인정하고 이들과 관계정상화를 유지하고 있으며, 더 나아가서 인도, 파키스탄과는 반데리 연합네트워크 차원에서 평화적 핵기술이전 등 유대를 강화하고 있다. 그렇다면, 미국이 핵보유국인 이스라엘, 인도, 파키스탄과는 관계정상화를 하는 반면, 핵을 보유한 북한과의 관계정상화를 수용할 수 없는 이유는 무엇일까?

그 기준은 국가의 성격과 전략적 위협정도이다. 이스라엘, 인도, 파키스탄은 사실상의 핵보유 국가이지만 이들은 대체로 국제규범을 준수하고 있다. 파키스탄은 핵개발과 관련된 해외 커넥션의 자료 공개 등을 통해서 비확산에 동조하였다. 또한 이스라엘이나 인도, 파키스탄의 핵보유로 인해 중동과 서남아시아에 핵확산이 발생할 가능성은 낮다. 그리고 미국의 입장에서 보았을 때 이스라엘을 통한 중동 지역의 세력균형, 인도 및 파키스탄을 통한 중국 견제와 서남아 및 중앙아시아 지역의 세력균형 등 전략적 고려사항도 있다. 따라서 이스라엘, 인도, 파키스탄의 핵보유는 전략적 위협 정도가 낮다.

반면, 북한은 테러지원국이며, 독재국가이고, 국제규범과 국제질서를 위반하는 비정상국가이다. 북한의 핵개발은 일본, 대만 등의 핵확산을 촉발하고 동아시아 안보를 불안하게 한다. 요컨대 북한의 핵보유는 전략적 위협정도가 높다. 이러한 이유 때문에 미국은 북한의 핵을 용인할 수도 없고, 핵을 가진 북한과 관계정상화를 할 수 없다.

한편, 북·미관계 정상화를 위해서는 비핵화 외에도 북한의 인권문제, 미사일개발, 국제불법행위 등이 걸림돌이 될 것이다. 오바마 행정부는 세계적 차원에서 인권개선을 위해 노력하겠다는 입장을 표명하였으며, 이 기준에서 북한도 예외는 아니다. 물론 오바마 행정부는 부시 행정부와 같이 정치적 기본권과 체제의 성격을 문제시하기 보다는 포괄적 의미의 기본권과 생존권적 기본권을 중시할 것으로 예상된다. 그럼에도 불구하고 북한의 인권문제는 북·미관계정상화에서 중요한 고려요인이 될 것이다. 또한 오바마 행정부가 북한의 미사일개발, 국제불법행위 등을 묵과한 채 북·미관계정상화를 추진하는 것은 상당한 부담이 될 것이다.

북한의 입장에서 보았을 때 핵포기, 북·미관계 정상화, 인권개선은 체제의 성격변화와 관련된 문제이다. 북한이 미국과 대타협을 수용하기 위해서는 북한지도층의 인식과 전략, 대내외정책의 변화가 수반되어야 한다.

이상을 종합해 보면, 여러 가지 어려움이 있겠지만 첫 번째 단계의 북·미협상은 그런대로 진전될 수 있다. 그러나 두 번째 단계에서 핵무기포기, 북·미관계 정상화, 북한체제변화와 관련하여 미국과 북한은 다시 한 번 출구를 찾기 어려운 복잡한 미로에 빠질 것으로 예상된다. 따라서 이에 대비한 한·미정책협력과 대북정책 차원의 종합적인 대책이 필요하다.

