

북한의 핵실험과 미국의 대북정책

박 형 중

통일연구원 선임연구위원·부르킹스 연구소 초빙연구위원

10월 3일 북한이 핵실험 실시를 공언한 이후, 10월 9일 핵실험을 실시했다. 북한의 핵실험은 미국의 대북정책에 어떠한 영향을 끼치고 있는가? 여기서는 이와 관련된 5개의 질문을 제기하고 그에 답한다.

첫째, 북한의 핵실험이 북한에 대한 미국 정부의 정책적 관심을 증가시켰는가이다. 그 대답은 부정적이다. 미국의 정책 우선 순위는 여전히 이라크이다. 그렇다면 만약 북한이 2차 핵실험을 감행하거나 또 다시 미사일을 발사한다면 어떻게 될 것인가? 그 경우에도 대답은 역시 부정적이다.

9·11 이후 미국의 주요 대외정책 관심은 테러와의 전쟁, 그리고 이라크 전쟁이다. 미국은 이라크 및 테러문제에 집중하기 위해 북한 문제가 커지는 것을 바라지 않아 왔다. 또한 이러한 맥락에서 동북아시아의 사안, 특히 북한 핵문제는 사실상 중국에게 위임하고 있다. 이러한 기본 구도는 북한의 핵실험으로도 변하지 않았으며 앞으로도 변하기 어려울 것이다.

다만 두 가지가 달라질 수 있다. 먼저, 아래에서 서술하듯이, 핵실험으로 인해 미국은 북한을 고립시킬 수 있는 기회를 잡았고 이를 적극 활용하려고 할 것이라는 점이다. 이는 과거 가능한 한 북한 문제를 방치하고자 했던 소극적 태도와는 다른 모습이라고 할 수 있다.

다음으로, 미국은 북한을 상대하려 하지 않는 동시에 중국과 북한의 관계가 악화됨에 따라 북한은 점점 더 미국과 중국 간의 정책 흥정의 대상이 되어 가고 있는 점이다. 북한 또는 김정일 정권의 장래 문제가 미국과 중국 간의 대화 주제로 자주 등장하고 있다. 또한 ‘중국의 이익을 존중하겠다’는 미국 당국자의 말도 자주 들린다.

둘째, 북한의 핵실험으로 미국의 대북정책은 실패했는가? 이는 그렇다와 그렇지 않다는 두 가지 답을 내릴 수 있다. 먼저 북한이 핵을 가지지 못하게 하는 것이 미국의 정책 목표였다고 하면 이는 실패했다. 그러나 북한을 고립시키고 궁극적으로 항복을 받아내고자 하는 것이 부시 정부의 목표였다면, 이는 절반의 성공을 거두었다.

미국의 입장에서 볼 때, 동북아의 국제정세에 북한 핵실험이 물고온 파장이 반드시 나쁜 것만은 아니다. 7월의 북한의 미사일 발사는 미국이 그렇게 고대하던 북한의 국제적 고립 상황을 시작하게 했고, 핵실험은 이를 굳히고 있다. 북한 핵실험은 중국과 한국이 북한에 대한 태도를 변화하게 하는 가능성을 열어 놓았다. 또한 일본이 일정하게 군비를 증가시킬 수 있는 길을 만들어 놓았고, 일본의 핵무장에 대한 논란을 증폭시켰다. 미국은 일본 반응의 성격과 강도를 지렛대로 중국을 더 유리한 입장에서 다룰 수

있게 되었고, 위험한 핵국가들 이웃에 두게 된 일본을 더욱 끌어 안을 수 있는 기회를 잡았다. 이 모든 것은 미국이 동북아 질서를 더욱 여유롭게 다룰 수 있는 배경을 마련해주고 있다.

셋째, 만약 민주당이 11월에 있을 중간선거에서 압승을 거두어 상·하 양원에서 다수를 차지하게 되면 어떻게 될 것인가? 의회의 압력으로 부시 정부가 대북정책을 수정할 것인가? 중간 선거 이후 대북정책을 재검토하기 위한 대북정책 조정관이라는 직책을 신설하게 되면, 그것이 대북정책에 영향을 미칠까?

이와 같은 질문에 대한 대답은 낙관적이지 않다. 물론 북한의 핵실험을 두고 공화당과 민주당 간에 선거 운동용 정책 논쟁이 한창이다. 민주당은 부시 정부가 북한과의 직접 대화를 하지 않고 방치했기 때문에 북한이 핵실험을 하는 지경에 이르렀다고 주장한다. 공화당은 클린턴 시기의 대북정책 때문에 북한이 핵을 가지게 되었다고 주장한다. 그렇지만 북한의 핵실험을 둘러싼 논쟁이 미국의 중간선거에 미치는 영향은 무시해도 좋을 것 같다.

민주당이 상·하 양원에서 또는 둘 중의 하나에서 다수를 차지하게 되는 경우, 부시 정부의 현행 정책에 관한 청문회 개최 등 민주당 측의 견제가 있을 것은 분명하다. 그런데 예견되고 있는 사안을 보면, 이라크 전략, 국토안보문제, 허리케인 카트리나로 발생한 재해 처리 문제가 우선이다. 다시 말해 북한 핵문제는 의회의 핵심 관심 사안에 들어 있지 않다.

대북정책 재검토를 위한 조정관은 대통령이 임명하게 된다. 따라서 부시 대통령의 의중에 따라 조정관의 역할은 크게 달라질 수 있다. 그런데 부시 대통령의 입장에서 볼 때, 그동안의 대북정책이 자신이 임명한 조정관에 의해 비판되고 수정되는 것은 바라지 않을 것이다. 따라서 일할 의욕도 별로 없고 일할 능력도 없는 조정관을 논공행상의 차원에서 임명할 수도 있다. 예를 들어 현재의 대북인권 특사가 그러하다. 이 직책은 전문성도 열성도 없는 파트타임 근무자가 수행한다.

그러나 공화당 거물 인사의 추천, 또는 민주당의 압력에 의해 책임과 열성을 가진 비중있는 고위급 인물이 임명될 수도 있다. 이러면 상황은 상당히 달라질 수 있다. 그러나 이 경우에도 다음에서 서술하는 제한을 고려하면서 판단해야 한다.

넷째, 2008년 대선에서 민주당이 승리하는 경우, 북·미 간 직접협상, 주고 받는 협상 등의 방향으로 미국의 대북정책이 크게 달라질 것인가? 이에 대한 대답도 반드시 긍정적이지 않다. 우선 미국의 관심은 북한 핵이 아니라 여전히 이라크와 테러문제일 것이라고 상정할 수 있다. 그렇다고 북한 핵 문제가 미국 대외정책의 세 번째 관심사라는 것은 아니다.

그렇지만 고위급의 북핵 전담 조정관이 임명되었다고 가정하자. 그가 직면하게 되는 우선적인 문제는 적어도 미국의 일반대중에게 북한은 오사마 빈 라덴에 준하는 ‘악마’ 또는 범죄자로 각인되어 있는 점이다. 북한의 인권문제, 위폐제조, 마약거래, 납치 문제 등은 김정일의 악동 이미지와 함께 미국의 대중매체에 반복하여 등장하고 있다. 이러한 미국민의 인식을 감안할 때, 김정일과 북한에 대해 그 누구라도 협상에서 (북한이 만족할 만한) 양보를 하는 것은 어려울 것이다. 민주당이 핵, 인권, 위폐, 마약, 납치 문제 등을 한꺼번에 의제를 올려 놓고, ‘모든 의제를 깨끗하게 해결’하기 위한 직접협상을 하고자 할 것이나, 결코 공화당보다 만만하지 않다는 것을 보여주려 할 것이다. 더욱이 민주당은 이른바 ‘레드라인’을 걸어놓고 북한이 이를 넘으면, 무력 공격도 불사한다는 협상전략을 구사할 것이다.

또 한 가지 문제가 있다. 민주당의 미국은 북한 문제의 완전하고 깨끗한 해결을 원할 것이지만, 여전히

그 비용은 자신이 지불하지 않고자 할 것이다. 그렇다면 누가 비용을 지불할 것인가? 과거처럼 북·미가 양자 협상하고, 한국과 일본은 바깥에서 기다리다 청구서가 날아오면 돈만 낼 것인가? 아니면, (기왕에 6자회담도 있었던 차에) 처음부터 한국과 일본을 협상에 끼여주는 모양새를 선호할 것인가? 그렇게 되면, 6자회담과 달라지는 것은 무엇인가?

다섯째, 그렇다면 미국에게 북한의 핵무기는 무엇을 의미하는가? 우선 현재 수준의 북한 핵은 미국에 위협이 되지 못한다. 적어도 북한이 핵물질과 기술을 외부로 이전하고자 적극 시도하지 않는 한 그러하다. 그러나 북한이 현재 수준의 핵능력을 가지고, 해외 이전을 시도하리라고 보지 않는 견해가 많다. 일단 북한의 핵 물질 재고가 남에게 줄만큼 충분한 것 같지 않은 데다가 분명히 보복공격을 받을 것임에도 불구하고 핵의 이전을 시도하기는 어려울 것이다.

그러나, 만약 북한이 50메가와트 원자로 공사를 재개하는 경우, 이는 정밀 폭격의 선제공격 대상이 될 수 있다. 이 원자로 공사는 핵물질의 대량생산을 위한 작업을 의미하기 때문에 공격의 명분도 명료할 뿐 아니라 공격 대상도 명확하다. 또한 만약 북한이 핵무기와 함께 미국 영토를 위협할 수 있는 운반수단을 가졌다고 판단될 때, 미국은 이 문제를 심각하게 다루기 시작할 것이다.

따라서 미국이 실제로 관심을 가지는 것은 북한 핵무기 그 자체라기 보다는, 그 핵무기 때문에 야기되는 동북아의 국제정치, 또는 전세계적 비확산 문제와 관련된 국제정치적 여파이다. 북한 핵무기에 대한 대응은 당장에 이란의 동태에 영향을 끼치게 될 것이다. 따라서 미국은 북한이나 이란과 같은 나라가 핵무기를 가지고자 할 때는 엄청난 대가를 치러야만 한다는 것을 어떻게든 보여주어야 한다.

다음으로 미국의 핵심 관심은 일본이 과잉반응하지 않도록 하는 것이다. 앞서서도 시사했듯이, 북한의 핵에 대한 적절한 대응은 미일동맹을 공고화하는 한편, 일본에게 일정한 군비증강의 명분을 줌으로써, 일본을 통한 중국의 견제 능력을 향상시키는 것이다. 일본이 과잉반응하지 않도록 하려면 미국은 일본을 안심시켜야 한다.

그러나 만약 일본이 미국의 확약을 믿지 못하고 독자 핵무장을 선호하게 되면 미국과 일본의 동맹관계는 위협에 처하게 되는 한편, 중국과 한국의 대일본 경계 강화라는 연쇄반응을 불러일으킬 것이다. 이렇게 되면, 동북아에서 미국의 영향력은 현저히 약화될 수밖에 없다.