

## 차기 미국 민주당 정부와 북한문제

박 형 중

남북협력연구실 선임연구위원

미국에서 “민주당 정부”의 출범이 점쳐지는 가운데 벌써 민주당계 인사와 북한과의 트랙 2 외교가 개시된다는 소식이 들린다. 북한 외무성 미주국장인 리근이 미국 대통령 선거 직후인 다음달 7일 대표단을 이끌고 뉴욕을 방문할 예정인 것으로 알려졌다. 또한 내년 1월에는 반대로 답방이 있을 것이라 한다.

민주당계 대북정책 담당자와 북한 측 인사들은 서로 교분이 깊다고 볼 수 있다. 이들은 클린턴 정부시기 밀도 높은 접촉과 협상을 거치면서 상호 성과를 낼 수 있는 협상이 가능하다는 것을 경험했다. 그 후에도 양측은 부시 정부의 대북정책 때문에 자신들의 성과가 무효화하는 것에 분노를 공유해왔다. 또한 이들은 꾸준히 트랙 2 수준의 접촉을 유지해 왔다. 따라서 양자가 다시 만나면, 대화는 빠르고 성과적으로 진행될 가능성이 높다.

양자는 아마도 8년 전에 중단되었던 시점, 다시 말해 2000년 10월의 북미 공동 선언의 시점에서 관계를 재구축하고자 시도할 것이다. 물론 그 동안에 많은 상황 변화가 있었다. 민주당계 인사들은 북한이 비핵화 문제에서 보다 확실한 약속을 요구할 것이다. 또한 일본의 납치문제에 대해 전향적 자세를 보일 것을 요구할 것이다. 그런데 8년 전과 비교할 때, 유감스럽게도 북한은 미국과의 협상에서 더 많은 자산을 보유하고 있다.

오바마 정부가 출범하면 미국이 북한에 대해 어떤 자세를 보일지는 이미 잘 알려져 있다. 새로이 등장할 미국의 옛 대북전문가들의 정책구상은 과거의 서술들과 최근 여러 관계자들의 언급을 통해 드러나 있기 때문이다. 그것들에는 큰 차이가 없다. 여기서는 가장 체계적으로 정리된 두 개의 입장을 소개한다. 그 하나는 Joel Witt가 2007년 발표한 논문이고 다른 하나는 Atlantic Council이 2007년 발표한 정책 보고서이다. 양자의 서술에서 핵심 단어는 대북 관여증대와 포괄적 협상이다.

Joel Witt는 관여 증대(enhanced engagement)를 대북정책의 기본으로 제시하고 있다.<sup>1)</sup> 이는 4가지 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 알아내고자 노력한다. 이에는 2000년 10월 미북

1) Joel S. Witt, "Enhancing U.S. Engagement with North Korea," *The Washington Quarterly* (Spring 2007), pp. 53-69. [http://www.uskoreainstitute.org/pdf/wit\\_article\\_2\\_07](http://www.uskoreainstitute.org/pdf/wit_article_2_07) 참조.

공동성명의 재생이 포함된다. 셋째, 미북간에 직접적이고 양자적이며 거의 지속적인 협상 과정에 기반하여 생산적 대화를 구축한다. 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 공개하고, ‘의지 대 의지’ ‘행동 대 행동’의 원칙에 따라 북한의 이행에 맞추어 제공할 것을 천명한다. 이에 외교관계 수립, 대통령이 서명한 안전보장 수여, 미국의 경제제재 해제, 다자 계획의 일부로서 에너지 지원, 가능한 경우 경제지원, 경수로 제공 등이 포함된다. 미국은 플루토늄 생산 계획의 폐기와 핵물질의 북한 외부 이전을 최우선시해야 한다. 물론 고농축우라늄 문제에 대해 평양이 해명하는 것이 북핵 문제 최종 해결의 일부라는 것을 계속 상기시켜야 한다.

Witt는 이러한 정책에서 미국의 목표가 무엇인지에 대해서도 언급한다. 이와 같은 관여증대 정책은 올바른 인센티브가 제공되면 평양이 핵무기 계획을 포기할 수 있는 가를 전면적으로 시험한다. 이 정책은 두 나라가 적대를 포기하고 정상적 관계를 건설하는 길을 선택하는 것도 포함한다. 관계가 정상화되면, 평양은 중국과 러시아와 같이 보다 직접적 이웃국가에 북한에 제기하는 잠재위험에 대항하는 데서 미국의 도움을 얻을 수 있을 것이다. 안보환경의 위협성을 낮춤으로써 북한은 경제개혁 노력이 성과를 거둘 수 있을 것이다. 대신에 평양은 미국의 이익에 대한 위협을 감소하거나 종결하는 것을 고려할 것이며, 동북아시아에서 더 중요한 세력균형 게임에서 미국에 유용한 역할을 할 수 있을 것이다.

애틀랜틱 카운슬의 정책보고서는 한반도 문제를 포괄적으로 해결해야 한다고 주장한다.<sup>2)</sup> 이 보고서의 책임자는 Donald Gross였다. 이 보고서는 단지 핵 문제 해결에만 집중하여 협상하지 말고, 정치, 안보, 경제 문제에 관하여 포괄적 협상을 추진하고 여러 개의 협정을 성사시키라고 제안한다. 구체적으로 비핵화 협정, 1953년 정전협정을 대신하는 4자 협정, 북미 관계정상화 협정, 미국-한국-북한의 군사조치에 관한 3자협정, 동북아 평화협력을 위한 다자조직을 수립하는 협정 등이다. 이와 같이 여러 협상을 동시 병행 추진함으로써, 미국은 북한의 비핵화와 동북아의 평화와 안정이라는 미국의 전략적 목표 달성을 촉진할 수 있다. 또한 다면적 협상을 통해 미국의 레버리지를 상당히 증가시킬 수 있다.

민주당계 전문가들의 대북 정책 자세는 2000년 미북공동선언, 2005년 6자회담에서의 9.19 공동 선언의 구도와 대체적으로 부합한다. 이들의 입장은 중국의 그것과도 크게 다르지 않을 것으로 보인다. 한 가지 분명한 것은 민주당 정부는 전통적 측면에서나 전략 디자인 측면에서 중국과의 협력을 중시하는 경향이 있다는 점이다. 여기에 미국은 중동문제와 금융위기 문제 해결에 몰두해야 할 것이다.

2) A Framework for Peace and Security in Korea and Northeast Asia, The Atlantic Council Policy Paper (April 2007). [http://www.acus.org/files/publication\\_pdfs/1/070413-North\\_Korea\\_Working\\_Group\\_Report.pdf](http://www.acus.org/files/publication_pdfs/1/070413-North_Korea_Working_Group_Report.pdf) 참조.



그런데 민주당 정부의 입장이 미국의 아시아에서의 핵심 동맹국인 일본의 입장, 그리고 역시 동맹국인 한국의 입장과 반드시 부합하지는 않을 것으로 보인다. 이는 출범하는 민주당 정부에게 상당한 부담이 될 것이다. 역으로 한국과 일본에게도 부담이 될 것이다. 결론적으로 오바마 정부의 출범을 전후하여, 민주당계 대북정책 전문가, 한국과 일본, 그리고 북한 간에 물밑에서 치열한 영향력 경쟁이 벌어지게 될 것이다. 그것은 이미 시작되었다고 보아도 과언이 아니다.

