

Campbell과 Bader의 동아시아 및 북한 비핵화 정책론

박 형 중

남북협력연구실 선임연구위원

오바마 정부의 동북아 및 북핵 정책 추진 진용이 모습을 드러내고 있다. Kurt M. Campbell이 국무부 아태 차관보에, Jeffrey A. Bader가 NSC 아시아 선임보좌관에 내정되었다고 한다. 두 사람이 동아시아 정책과 북한 비핵화에 대해 어떤 주장을 해왔는가를 보면, 오바마 정부의 정책을 대체로 예견할 수 있다. 두 사람의 과거 주장을 보면, 현 한국 정부의 정책과 큰 이견이 존재하지 않는다.

<동아시아 정책>

두 사람은 민주당계의 동아시아 정책 담론의 일반적 특징을 공유하면서도 관심영역과 강조점에서 약간의 차이를 보여준다. 민주당계의 동아시아 정책은 대체로 미국이 다른 지역 문제에 관심을 쏟은 나머지 미래의 핵심 지역인 동아시아 지역에 대해 적절한 정책과 개입을 구사하지 못했다는 반성에서 출발한다. 이 때문에 지역 국가의 미국에 대한 전략적 신뢰가 감소했고 미국의 영향력이 약화되었다고 판단한다.

한편 민주당계는 지난 시기 미중관계의 성과에 대해, 그리고 앞으로 중국의 변화 방향과 미중관계에 대해서도 대체로 낙관론을 견지한다. 그러나 중국이 앞으로 미국의 이익을 침해하는 조치를 취하거나 그러한 방향으로 변화해갈 가능성을 배제하지 않는다. 이러한 견지에서 미국은 중국에 대해 관여와 헷징을 동시에 추진해야 한다. 민주당계의 일부는 관여의 측면을 중시하는 경향이 강하다. 다른 일부는 관여와 헷징을 균형잡아야 한다는 주장을 펴는다.

Bader의 주장에는 관여의 측면이 더 중시되어 있다.¹⁾ 그의 기본 입장은 미국의 대중 정책의 기본 입장은 불확실성에 헷징하면서도, 건설적 관여를 확대하는 것이다. 미국이 중국을 적으로 대하면 중국은 적이 될 것이고, 잠재적 파트너로 대하면 협력과 지지를 얻는다는 것이다. 그 주장을 요약해 보면 다음과 같다.

지역 국가들은 중국의 비중 증가에 대한 균형추로서 미국이 역내 세력으로 계속 존재해야 한다는 것을 이해하고 있다. 미국과 중국의 관계는 제로섬 게임이 아니다. 미국이 중국의 강대국 지위를 인정하고, 세계무역기구, 핵 비확산 조약, 미사일 기술통제체제와 같은 국제적 규범에 따라 대중 외교를 수행하는 것이 가장 효과적 방법이다. 또한 차기 대통령은 중국을 설득하는데 중점을 두어야 한다. 차기 대통령은 북한과 이란이 핵 국가가 되는 것을 방지하는 데 미국과 중국이 이익을 공유하고 있다는 것을 중국에게 강조해야 한다. 이러한 핵 프로그램이 미국의 국가안보에 직접적으로 위협이 된다는 것, 미국과 중국 간 상호 신뢰와 쌍무관계의 핵심 요소는 북한과 이란이 핵무기를 가지지 못하도록 중국이 협조하는 것이라는 점을 미국은 베이징에게 분명하게 의사를 표현해야 한다.

1) Jeffrey A. Bader and Richard C. Bush, "Contending with the Rise of China: Build on Three Decades of Progress," *Opportunity 08*, The Brookings Institution 2008.

Bader에게는 미-중-일 관계를 안정시키는 것이 매우 중요하다.²⁾ 세 나라는 21세기 아시아 태평양 공동체의 운명을 결정하는 데서 가장 중요한 국가로 보기 때문이다. 주장을 요약하면 다음과 같다.

세 나라 사이에는 갈등 잠재력이 크고 가치와 이익에서 갈등하는 바가 많다. 아시아에는 북한 핵문제를 비롯하여 여러 문제가 있지만, 중국과 일본이 공공연하게 갈등하는 상황은 미국의 전략적 이익에 가장 중대한 위협을 제기할 것이다. 따라서 세 나라 사이의 불확실성과 우려를 완화하기 위해, 보다 공개적이고 분명한 의사소통이 매우 중요하다. 다른 나라들보다도 훨씬 중요한 역할을 할 수 있는 주요 국가들이 협력하여 평화와 안보를 지키자는 것이다. 이러한 목적에서 ‘concert of powers’에 입각하여 미국, 일본 중국의 삼각 협력체를 구성해야 한다. 가능한 협력 영역은, 에너지, 환경보호, 북한, 지역조직의 설립과 공고화, 서태평양지역에서 신뢰양성조치를 취하는 것 등이다. 일본은 20세기 전반의 역사에 대해 보다 솔직해져야 하며, 베이징은 보다 자신감을 가지고 일본을 대해야 한다. 워싱턴은 중국과 일본에 대한 조율된 관여 정책을 통해 두 나라의 화해를 도와야 한다.

Campbell은 대중국정책에서 관여와 헛징이 보다 균형되어야 한다고 주장한다.³⁾ 그러나 헛징은 관여와 섬세한 균형을 잡는 신중한 헛징 또는 책임있는 헛징이 되어야 한다는 것이다. 다시 말해, 미국은 중국에 대한 전반적인 접근에서 너무 강경하거나 너무 부드러워도 않은 섬세한 균형을 잡아야 한다. 미국의 힘을 지속하는 한편, 중국이 아시아와 범세계적으로 책임있게 대두하여 우세를 누리도록 축성하고 고무하는 사이의 섬세한 저울의 균형점과 같은 정책을 추진해야 한다는 것이다. 이러자면 미국의 대 중국 정책은 아시아 전반에 대한 정책의 일부로 수행되어야 한다. 구체적으로 보면, 다음과 같다.

미국의 아시아 정책은 미국이 주요 동맹국과의 관계를 강화하고 이를 미국의 영향력을 승수적으로 확대하는 수단으로 활용할 수 있는 것이어야 한다. 미국은 동맹국과 우호국을 잘 관리하고 대외원조의 목표를 정확히 하여 행하고 군사력을 신중하게 강화하고 사용하며, 정보능력을 보다 활력있게 전개하고 공공교육을 적극화하고 개선하며, 정치적 의지를 지속적으로 신뢰있게 과시함으로써 핵심 문제들에 대한 중국의 행위를 형성할 수 있어야 한다.

한마디로 중국이 ‘책임있는 당사자로’ 행위할 수밖에 없도록 만들기 위해, 미국은 아시아 태평양지역에서 앞으로도 세력과 영향력을 유지할 수 있는 전략을 발전시켜야 한다는 것이다. 이러한 목표 달성을 위해 Campbell이 제시하는 정책은 미국이 세력균형(balance of power)이 아니라 균형의 힘(power of balance)을 통해 이러한 도전에 응전해야 한다는 것이다.⁴⁾ 자세히 보면,

세력균형의 관점은 주로 군사력에 기반하여 국가들간의 영합 경쟁에 초점을 두며, 중국의 부상에 대항하는 국가들의 강한 연합을 유지하고자 시도한다. 이에 대해 균형의 힘이라는

2) Jeffrey A. Bader, “The Dynamics of Change among China, Japan and the U.S.,” October 3, 2007 Brookings Council Speech; Jeffrey A. Bader and Matthew Goodman, “Urgent tasks for Bush ahead of the Apec summit,” FT.com, Nov 14, 2005.

3) Kurt M. Campbell and Michael E. O’Hanlon, *Hard Power: The New Politics of National Security* (New York: Basic Books, 2006).

4) Ibid. ; Kurt M. Campbell, “China’s Challenge and Asia’s Rise: The Case for U.S. Strategic Reengagement in the Asia-Pacific Region,” Testimony for the U.S. Senate Foreign Relations Committee, May 15, 2008.



관점은 현재 국가는 국제체제에서 여러 행위자 중의 하나라는 것을 인지하며, 외교와 무역에서 많은 윈-윈 상황이 존재한다는 것에 관심을 가진다. 균형의 힘이라는 관점에 기반한 미국의 전략은 국민-국가의 힘과 행위가 지구화와 같은 세력에 의해 영향을 받고 있다는 것을 인정하며, 아시아의 행위자들이 지역적으로 지구적으로 질서와 안보를 지키기 위해 보다 적극적인 역할을 하고자 노력하고 있다는 것을 인정한다. 또한 균형의 힘이라는 관점은 채용 수단의 차원에서도 균형되어 있다. 경성권력을 고려하면서도, 연성권력을 강조한다. 또한 균형의 힘이라는 관점은 그러한 수단을 국가와 비국가행위자에 언제 어떻게 적용하는가의 문제에 대해서도 균형을 잡는다.

Campbell은 이와 같은 균형의 힘에 기반한 미국의 대아시아 전략의 요소로서 10가지를 제시한다. 즉,

첫째, 미국의 전략적 존재감을 재강화한다. 미국의 새 정부는 출범하자마자, 아시아가 미국에게 항구적 중요성을 갖는다는 것을 강조하는 강력한 입장을 천명해야 한다.

둘째, 강력한 양자동맹의 연계를 유지한다. 미국의 지역전략은 양자관계에 의해 뒷받침될 때만 견실할 수 있다. 일본은 미국의 아시아태평양 지역에 대한 개입에서 초석의 역할을 지속할 것이며, 부시 행정부의 성과를 기초로 협력을 강화한다.

셋째, 게임에 참가하고, 지역포럼과 다자포럼에 보다 적극적으로 관여한다. 차관급 이상이 모든 중요한 아시아-태평양의 회합에 참가해야 한다. 또한 장관급 수준에서, 미-중-일 그리고 한-미-일 삼각 대화를 각각 추진한다.

넷째, 현실주의적이고 실용주의적 중국정책을 만들어 낸다.

다섯째, 기후변화문제에 대해 협력한다.

여섯째, 동남아시아 급진 이슬람에 대처하자면 지역 주민의 마음을 얻어야 한다.

일곱째, 미국은 아시아에서 안정을 도모하는 군사적 주둔을 유지해야 한다. 친구에게는 안심을 주고 중국에게는 미국이 궁극적으로 지역의 안정과 평화의 보장자임을 알려야 한다.

여덟째, 어젠다를 확대한다. 아시아 국가의 주요 관심은 안보가 아니라 경제이다. 에너지, 전염병 등에 대한 국제협력을 강화한다.

아홉째, 지역적 통합을 추진하며 지구적으로 사고하고 있는 아시아 전략 공동체와의 접촉을 확대해야 한다.

열째, 미국 내에서 외교정책에 대해 초당적 합의가 있어야 한다.

<북한 비핵화 정책>

Bader와 Campbell이 직접적으로 한국과의 협력에 대해 구체적으로 자세히 언급한 문헌은 발견할 수 없다. 일반적으로 동아시아 정책의 맥락에서 한미동맹의 유지와 강화의 필요성이 다른 나라와 함께 언급되곤 한다. 그러나 북한 비핵화 정책에 관한 비교적 구체적 입장 표명은 발견된다. 두 사람의 북한 비핵화에 대한 입장은 매우 원칙적이다. 또한 암묵적으로 과거 노무현 정부가 취했던 입장에 대한 비판을 함축하고 있다.

Bader의 북한 핵문제에 대한 입장은 2007년 6월 26일 북한이 6자회담 의장국인 중국에게 핵 신고서를 제출한 것에 대한 논평에 나타나있다.⁵⁾ 그는 세 가지 질문을 제기하면서, 핵신고의 문제점을 지적하고 있다. 그 입장을 보면,



첫째, 북한이 고농축우라늄 프로그램에 대해 정확한 서술을 제출했는가? 둘째, 북한이 핵 물질과 기술의 확산과 관련한 과거 활동을 정확히 기술했는가? 셋째, 북한이 핵 무기보유에 대해 완전하고 검증가능한 서술을 제출했는가? 이러한 질문에 대한 대답이 주어지더라도, 북한의 핵무기 프로그램을 포함한 핵 프로그램을 완전히 폐기하고, 모든 핵물질을 양도하는 것에 대한 진짜 도전이 제기된다. 또한 신고날짜로부터 테러지원국 해제까지의 45일 동안 북한은 현장 접근(on the ground access)을 통한 검증을 포함한 완전한 검증을 허용할 필요가 있다. 일본은 납치자 문제 등 자신의 관심이 적절하게 고려되지 않고 상황이 진전하는데 대해 불편해 하고 있는바, (테러지원국 해제 등 과정이 진전하게 될 때) 미국은 아시아 태평양 지역에서 자신의 가장 중요한 동맹국과의 관계에 대한 더 많은 관심이 필요하다.

Campbell은 2006년 발간한 책에서, 북한 핵문제에 대한 정책 구상을 밝히고 있다.⁶⁾ 그는 북한이 8개의 핵무기를 보유했을 (또는 적어도 그만한 숫자의 핵무기를 제조할 수 있는 충분한 양의 플루토늄을 재처리했을) 가능성을 심각한 위협이라 간주해야 한다는 것에서 출발한다. 첫째, 북한이 핵 기술 또는 물질까지도 테러주의자 또는 다른 국가에 판매할 수 있다. 둘째, 북한이 언젠가 붕괴하는 경우, 어떤 세력이 핵물질을 입수하여 팔아넘길 수 있다. 셋째, 북한이 핵카드를 소유하고 있다고 생각하는 경우 한미의 역지가 약화될 수 있다. 넷째, 북한의 핵무기가 동북아시아에 핵 도미노를 발생시킬 수 있다. Campbell의 북한 비핵화를 위한 정책 구상을 요약해 보면 다음과 같다.

북한이 사실상(de facto) 핵을 보유했다고 해도, 이는 공식적인 것이 아니며, 따라서 이것을 돌이킬 수 있다. 새로운 미국 대통령은 북한의 핵 능력에 대한 위기감을 반드시 재환기해야 하며, 적어도 부시 대통령 시기에 발행한 북한의 능력 증가를 원상회복하기 위한 정책을 강력히 추진해야 한다.

그 정책은 경성권력과 연성권력을 조합해야 한다. 즉 협상에 진지한 노력을 경주하되, 만약 협상이 실패하면 실효적 징벌에 직면하게 될 것이라는 것을 북한에게 분명히 해야 한다. 미국과 다른 나라가 북한에 압력을 가해, 북한이 핵무기를 보유한 상태가 북한에게 견딜 수 없는 상태로 만들어야 하며, 북한이 개혁이나 아니면 서서히 국가 질식에 직면하느냐 중에서 택일하게 만들어야 한다.

미국과 주변국은 북한에게 포괄적인 요구를 해야 한다. 북한이 단지 핵 프로그램을 포기했다는 것만으로 대규모 이익을 누릴 수 있게 해서는 안된다. 이는 불법 행동에 대한 보상이라는 선례가 될 수 있다. 북한에 상당한 경제원조가 제공되자면, 단순하게 비핵화가 아니라, 재래식 군비 축소, 화학무기 제거, 구조적 경제개혁, 인권 개선의 개시가 있어야 한다. 북한이 이러한 거래를 받아들이면, 미국과 주변국은 북한이 베트남식 경제 개혁을 수행하는 데 대한 자금지원을 할 수 있다는 것을 분명히 해두어야 한다. 몇 년에 걸쳐 매년 10억달러에서 30억달러에 달하는 원조가 제공될 수 있을 것이다.

북한이 모든 핵 능력을 즉각 포기하도록 설득하기 어려울 수도 있다. 이 최종 목표에 도달하는데는 몇 년이 걸릴 수도 있다. 그러나 북한이 즉각적이고 검증가능하게 핵활동을 동결하며, 플루토늄을 신속하게 북한 밖으로 반출한다면, 미국은 이를 수용할 수 있다.

협상이 실패하면 강압 행위를 시작해야 한다. 이러한 전략이 성공하자면 반드시 한국과 중

5) Jeffrey A. Bader and Richard C. Bush, "North Korea's Nuclear Declaration," The Brookings Institution, June 26, 2008.

6) Kurt M. Campbell and Michael E. O'Hanlon, *Hard Power: The New Politics of National Security*.



국이 미국과 협력해야 한다. 그런데 핵무기를 보유한 또는 증가시키고 있는 북한을 연명시키고 있는 것은 (노무현 정부의) 한국과 중국이며, 두 나라는 어떠한 사태가 발생해도 북한에 강압을 행사하는 것을 지극히 꺼려한다. 그러나 협상이 실패하면, 한국과 중국이 행하고 있는 현(2006년) 수준의 북한과의 경제교류가 부적절하다는 것을 미국은 설득해야 한다. 따라서 새 미국 대통령은 한국과 중국의 협력을 얻기 위해 비상한 외교 노력을 기울여야 한다. 그 설득이 성공하는 데서는 2007년의 한국 대선의 결과, 그리고 미국이 위에서 언급한 바와 같은 관여정책을 행할 수 있었는가가 관건이다.

협상 실패 후 징벌조치의 핵심은 경제적인 것이다. 그러나 군사력 사용도 배제할 수 없다. 만약 북한이 핵 물질을 판매하겠다고 위협한다든가, 플루토늄 대량 생산이 가능한 대규모 원자로 건설을 중단하지 않는 경우 그러하다. 이에 대해 북한이 어떻게 반응할지는 미지수이다. 따라서 한국과 미국은 제한적 공군력 사용이후 반드시 전쟁에 대비해야 한다.

결론적으로 볼 때, 오바마 정부의 동북아 및 북핵 정책과 이명박 정부의 외교 및 대북정책에 큰 틀에서는 기본적으로 큰 차이가 없다. 물론 이상에서 요약 서술한 Bader와 Campbell의 견해가 반드시 그대로 오바마 정부의 공식 정책이 되지는 않을 것이다. 그러나 두 사람의 견해가 큰 영향력을 행사할 것이다. 오바마 정부는 중국과의 협력을 강화하면서도 기존 양자 동맹 및 역내 다자관계를 강화 발전시키고자 할 것이다. 또한 오바마 정부는 중국과 일본관계의 안정과 발전에 주의를 기울일 것이다. 이러한 기본 방향은 동북아 지역의 안정에 기여하며, 한국의 운신의 폭을 넓혀줄 수 있다. 북핵 정책에서도 미국은 보다 분명하게 북한 핵 보유 불용원칙과 북한 핵 폐기의 시급성과 중대성을 강조할 것이다. 이는 오바마 정부가 내세울 '핵무기 없는 세계'라는 비확산 정책 일반론과도 일맥상통한다. 미국은 북한에게 핵포기와 베트남식 발전이나 아니면 국가붕괴냐라고 하는 분명한 선택지를 제공하기 위한 적극적 대북정책을 중국 및 한국과 협력 추진하기 위해 노력할 것이다. Campbell의 비핵화를 위한 북한과의 거래 구상은 비핵개방3000보다 더 철저한 측면이 있다.

