

천안함 사태 이후 미국 대북정책의 기본방향

황 병 덕

(남북협력연구센터, 선임연구위원)

1. 오바마 정부의 대북정책: 전략적 인내(strategic patience)

미국의 대북정책의 기본구조는 중국, 러시아 등의 한반도 영향력 확대를 방지하며, 한반도 안정 훼손을 저지하는 것이다. 이러한 기초 아래 미국 대북정책의 3가지 구체적 목표는 북한의 핵무기 보유 저지, 핵확산 반대, 한반도 위협요인 제거로써 최우선적 목표로는 북한의 핵확산을 억제하고 그 다음으로는 북한 핵무기를 제거하고 최종적 목표는 한반도 위협요소를 제거하는 데 두고 있다.

미국 오바마 대통령은 대통령 선거 당시부터 주창해온 오바마-바이든 플랜을 통하여 핵비확산정책, 핵군축(disarmament), 원자력의 평화적 이용 및 핵안보 등을 핵정책의 핵심사항으로 보고 있다. 이러한 정책의 연장선에서 미국 오바마 정부의 북한 핵정책의 기본목표는 핵확산 반대, 한반도 비핵화 및 한반도 위협요소 제거에 두고, 대화와 제재를 병행하는 스마트외교를 행사하면서 최종목표를 북한의 불가역적이고 완전한 비핵화에 두고 있다. 그러나 단기간에 북한 비핵화 달성은 불가능하므로 핵확산 방지에 주안점을 두고 북한 핵문제를 관리하면서 장기적 시각에서 북한 핵폐기 유도를 도모하고 있는 것이다.

오바마 행정부의 대북정책의 기초는 대외적으로 발표된 적이 없으나, 2009년 12월 8일~10일 미 대통령 특사 자격으로 북한을 방문했던 스티븐 보스워스 미국 대북정책 특별대표가 베이징에서 언급한 '전략적 인내'(strategic patience)에 그대로 표명되어 있다. '전략적 인내'(strategic patience)란 오바마 대통령 취임 이후부터 지속적으로 북한이 장거리 미사일 발사, 2차 핵실험, 미국 여기자 억류, 천안함 침몰 등의 일련의 도발적 사건을 일으켰지만, 미국은 경제제재, 군사적 억제 등의 제반조치를 통하여 북한의 행동을 변화시킴으로써 북한이 6자회담에 복귀하여 비가역적인 핵폐기를 이행하도록 만드는 것으로 요약할 수 있다.

2. 천안함 사태 이후 미국의 대북정책 향방

2010년 3월 26일 천안함이 서해에서 침몰하면서 미국의 대북정책은 재검토되고 있는 국면이다. 천안함 사건이 발생하면서 미국은 북한의 행위를 비판하고 한국 정부의 선천안함조사 후 6자회담 입장을 지지하였다. 제임스 스타인버그 미 국무부 부장관은 2010년 5월 10일(현지 시간) 워싱턴 DC 브루킹스 연구소에서의 연설을 통해 천안함 침몰 원인이 북한을 대하는 미국의 태도에 영향을 미칠 것이라고 밝혔다. 즉,

천안함 침몰 조사 결과에 따라 북핵 문제만이 아니라 북한의 도발 행위에 대한 미국의 대처가 달라 질 수 있다고 언급하였다. 미국은 5월 24일 “오바마 대통령은 북한의 잇단 도발과 국제법 위반에 대응하기 위해 정부기관들에 북한과 관련된 기존 권한과 정책을 재검토할 것을 지시했다”고 밝혀 향후 미국의 대북정책에 변화가 있을 것임을 강력히 시사했다.

천안함 사건 이후 초당적 필진으로 구성된 미 외교협회(CFR)의 보고서에 의하면 오바마 미국 행정부의 대북 정책이 천안함 침몰사건 이후 기로에 섰다고 평가했다. 이 보고서는 오바마 행정부의 ‘전략적 인내’ 대북정책이 많은 문제점을 지니고 있는 것으로 평가했다. 예컨대 북한의 도발 행위에 대한 반응의 일환으로 대북 정책노선을 결정하는 등 미국 오바마 행정부는 북한 핵문제에 대하여 북한에 끌려가는 행태를 보인다고 비판했다. 또한 북한 핵계획을 되돌리려는 목표설정이 성의가 없는 것으로 비판하고 비핵화 달성을 위한 시간표가 모호해서 ‘전략적 인내’ 대북정책이 북한 핵보유 지위를 기정사실로 묵인(acquiescence)하는 결과에 도달할 것으로 주장하였다. 더욱이 협상, 제재, 인권 등의 여러 종류의 대북 정책이 다양한 부처에서 실시되고 있어서 긴급성, 우선순위 등에서 많은 혼란이 야기되고 있다고 지적하였다. 결론적으로 이 보고서는 오바마 행정부의 대북정책이 북한의 핵확산 및 핵능력을 저지하는 데 충분하지 못하다고 비판하였다.

향후 미국은 대북정책 기조로서 ‘전략적 인내’(strategic patience)를 검토하는 한편, 우선적으로 북한에 대한 재래식 억지능력(conventional deterrence)을 한국과 합동으로 증대시킬 것으로 추정된다. 우선 미국은 유엔 안보리 대북제재 결의안 1874호 이행을 감시하면서 자체 대북 금융제재안을 모색할 것으로 보인다. 필립 크롤리 미 국무부 공보담당 차관보는 2010년 5월 18일 일본 교도통신과 인터뷰에서 “천안함 침몰과 관련해 우리는 이전에 북한을 압박하기 위해 금융(제재) 조치를 취할 수 있었고, 지금도 북한의 행동에 영향을 미칠 방안을 찾고 있다”고 말했다. 북·미관계에 정통한 외교 소식통들도 제재 대상에는 북한의 해외 불법자금도 포함될 것이라고 전하면서 오바마 행정부는 지난 2005년 북한 계좌가 있던 마카오 소재 방코 델타아시아(BDA) 제재 사례를 대북 압박에 효과가 있었던 것으로 평가하고 있는 것으로 보인다.

이외에도 미국은 서해상에서 북한 잠수함 활동을 저지하기 위하여 한국과 합동군사훈련을 행할 것으로 알려졌다. 이러한 합동군사훈련은 기본적으로 약화된 대북억제력을 강화시키기 위한 일환으로 시행되는 것으로 추정된다. 과거 미국과 소련 사례처럼 2차 핵공격 능력을 소지하고 있는 특정 국가가 재래식 무기로 다른 국가를 공격할지라도 이 국가를 곧바로 응징할 수 없는 “안정·불안정 역설”(Stability-Instability Paradox) 상황이 발생한다. 사실상의 핵보유국으로서 북한이 이러한 역설적 상황을 활용하여 천안함 사건을 일으켰다면 북한의 오판을 강력하게 응징할 수 있는 비핵 억지능력의 필요성을 미국이 검토하고 있는 것으로 추정된다. 또한 미국 정부는 천안함 사태 이후 한반도 안보상황을 재평가하고 한국 정부와 전 시작전통제권 이양시기를 2015년으로 연기하였다.

오바마 행정부는 북한의 도발적 행위에 대하여 유엔 안보리 결의안 1874호 이외의 별도 레드라인을 설정하지 않았다. 과거 부시행정은 핵확산 금지를 레드라인으로 설정하였으나, 북한은 시리아 플루토늄 생산 시설 건설을 지원하는 등 미국의 레드라인을 무시하였다. 현재 남아 있는 유일한 레드라인은 단지 핵테세 검토보고서(NPR) 결론 부분에 기술된 것으로써 핵테러가 발생할 경우 북한이 NPT체제 밖에 있으면 북한이 최우선적으로 미국의 1차 보복 대상이 될 것이라는 점이다. 향후 미국은 새로운 레드라인을 설정하기 보다는 유엔 안보리 결의안 1874호가 국제사회에서 엄격하게 시행되고 있는지를 감시할 것이다.

미국 오바마 정부는 북한의 핵보유는 인지하되 공식 외교석상에선 핵보유국으로 인정하지 않는 전략을 실행에 옮기고 있다. 2008년부터 미국 국방부 합동군사령부(JFCOM)와 국가정보위원회(NIC) 등의 부서



에서 북한을 핵보유국으로 기술하였다. 그러나 지난 2010년 4월 6일 발표된 핵태세 검토보고서(NPR)에서 핵공격 배제 대상에 북한과 이란을 포함시킨 것은 북한을 핵보유국으로 인정하지 않겠다는 강력한 의지를 내보인 것으로 풀이된다. 즉, 미국은 북한을 사실상의 핵보유국으로 인지하되, 공식적 핵보유국으로는 인정하지 않겠다는 의미이다. 북한의 핵보유를 공식적으로 인정했을 경우 북한이 북·미 양자 회담과 6자회담 등에서 핵군축 협상 카드로 활용할 것이기 때문이다. 그러나 북한이 실질적으로 핵무기를 보유하고 있으므로 북한 핵무기 보유에 상응하는 군사작전을 수립하는 것이 필요하다는 입장이다. 향후에도 미국은 군사적 측면에서 북한의 핵무기 보유에 맞춰 각종 정책을 수립하되 국제·외교적 측면에선 핵보유국 불인정 정책을 고수하는 전략을 계속 구사할 것으로 예상된다.

3. 미국 대북정책과 북한 정권 교체

북한 행위 변화에 초점을 맞추는 제재 위주의 '전략적 인내'와 전통적 억지정책 강화로 대별되는 오바마 행정부의 대북정책은 기본적으로 북한이 핵개발을 체제 수호 차원에서 접근한다면 많은 장애에 부딪힐 것이다. 최근 미국 행정부 일각에서는 북한정권 교체를 통하여 북한 핵문제 해법을 모색하려는 움직임이 있다. 2005년~2009년 국제원자력기구(IAEA) 주재 미국 대사를 역임하고 2010년 5월 미 국방부의 우주 정책담당 부차관보에 임명된 그레고리 솔티는 북한과 이란의 입장에서 볼 때 핵무기 보유에 따른 대외적인 위신과 영향력, 안보 등이 국제사회 제재와 불확실한 보상보다 훨씬 중요하기 때문에 지금의 북한 및 이란 지도자들의 핵개발 야욕을 단념시킬 수 없다고 지적하고, 미국 정부와 동맹국들로서는 북한과 이란 내부의 정치적 변화를 간접적으로 지원해 정권교체를 유도하는 쪽으로 외교정책과 제재 방안을 마련해야 한다고 주장했다. 특히 북한의 외교적 영향력을 높여 주는 핵협상을 하기보다는 북한의 미래에 관해 중국과 협의해 대책을 마련하는 것이 더 중요하다고 역설하였다.

북한의 정권 교체를 도모하려는 시각에서 출발하여 대북강경정책의 실효성을 증대시키기 위한 방안의 하나로써 중국에 대한 강한 안보적 압력을 부가하거나, 비확산(nonproliferation)이 아니라 부시 정부 초기 처럼 군사행동을 상정하는 반확산(counter-proliferation)전략을 구사해야 한다는 입장도 존재한다. 미국은 북한 핵문제를 해결하기 위하여 중국의 참여 없이 북한 핵에 반대하는 연합(한국, 미국, 일본, 호주 등)을 구성하여 평양을 지원하는 중국과 북한에 대한 고강도 군사훈련을 실시하거나 초현대식 군사 장비를 일본, 한국 등에게 판매함으로써 한반도주변의 긴장을 고조시키는 방식이 바로 그것이다. 이러한 입장은 중국이 한반도 긴장 고조가 자국의 평화굴기 전략을 위태롭게 할 수 있다고 판단하여 북한에게 핵포기를 강요할 수 있다고 보는 것이다.

그러나 미 오바마 행정부가 천안함 사태를 계기로 북한 김정일 정권의 교체를 대북 문제 해법으로 채택할지는 매우 불투명하다. 우선 북한 정권 교체 전략은 한반도 비핵화보다 지역의 안정과 평화에 정책적 주안을 두고 있는 중국의 반대에 부딪혀 실패할 가능성이 크다. 더욱이 미국이 북한 정권교체 목적으로 현재 북한 지도부의 정통성을 약화시키기 위하여 각종 체제전복 행위를 지원하고, 경제제재를 한층 강화하고 북한 출입 선박들의 입출항을 금지시키면, 한반도 긴장은 고조되어 무력충돌 가능성이 커지고 북한 문제에 대한 미·중 갈등이 제고되기 때문에 동북아 지역에 대한 미국의 국익은 크게 손상 받을 수 있다. 더욱이 국제규범을 존중하고 개입위주정책을 취하는 오바마 행정부가 최소한 공개적으로 이러한 정책을 실행에 옮기지 않을 것으로 분석된다.



그러나 북한이 핵개발을 지속하지만 북한의 핵개발을 저지할 수 있는 다른 수단이 존재하지 않는다면, 중장기적 시각에서 미국이 북한의 정권교체를 실행에 옮길 가능성도 배제하지 못한다. 현재 미국은 북한 핵위협에 사정거리 밖에 존재하지만, 앞으로 북한이 핵탄두 경량화와 장거리 미사일 개발에 박차를 가하면 미국의 대북정책 기조는 변화할 수 있다. 미국 국방성의 탄도미사일방어검토보고서(Ballistic Missile Defense Review Report)에 의하면 북한이 핵·미사일 계획을 지속적으로 발전시키면, 북한은 동북아시아 전역과 미국 하와이 및 서부에 도달할 수 있는 전략핵무기를 보유하게 됨으로써 핵비확산체제는 위기에 처하고 동북아 세력균형이 파괴되면서 동북아 국가들 상호간에 군비경쟁은 가속화되고 미국도 북한의 핵 위협에 노출될 것이다. 이처럼 북한의 핵문제가 지니는 국제적 파장의 심각성의 차이로 인하여 오바마 행정부는 북한 핵문제를 관리만 해왔던 과거 클린턴/부시 행정부의 대북정책과는 달리 북한 핵을 용인하든지 그렇지 않으면 물리적 수단까지 상정한 정권교체를 실행에 옮겨야 할지 여부를 심각하게 숙고하는 딜레마에 처하게 될 것으로 분석된다.

북한이 앞으로도 핵개발·보유정책을 지속하면 중국은 한반도 안정과 평화를 우선시하여 북한에게 상당 정도의 영향력을 행사할 것으로 추정된다. 그러나 북한이 중국의 견제에도 불구하고 권력승계 문제, 심화되는 경제난 등으로 핵개발·보유를 지속하면, 북한의 핵보유로 인한 국제적 파급효과를 우려하여 미국은 북한의 정권교체를 강력하게 추진할 수 있다. 더욱이 북한의 권력승계 문제가 순조롭지 못하여 급변사태가 발생한다면 미국은 WMD 통제를 위하여 군사개입을 단행하는 상황으로 발전할 수도 있다. 이 경우 미국의 대북정책은 대중국정책과 연계되어 실시되기 때문에 향후 미국의 대북정책은 미·중관계 특성에 의하여 영향을 받을 수밖에 없을 것이다. 협력, 협력/대립, 패권갈등 등의 미·중관계에 따라서 북한의 급변사태에 대한 미국의 대북정책도 그 기본방향이 정해질 것으로 사료된다.

