

오바마 2기 행정부의 대북한 정책 전망

김 동 수 (통일정책연구센터 부연구위원)

김 장 호 (국제관계연구센터 부연구위원)

Online Series CO 12-41

엇갈리는 전망

2012년 미국 대선은 민주당 후보인 버락 오바마 현 대통령의 승리로 막을 내렸다. 오바마 대통령의 재선 성공으로 이제 우리의 관심사는 향후 4년간의 미국의 대한반도 정책, 특히 대북정책에 쏠려 있다. 국내에서는 새로운 오바마 행정부의 대북 외교노선에 대해서 지난 1기의 '전략적 인내'와 유사한 강경노선을 유지할 것이라는 전망과 1기에 비해 좀 더 유연하고 협력적인 노선을 취할 것이라는 전망이 엇갈리고 있다. 그러나, 결론적으로 말하면, 오바마 2기 행정부의 신 대북정책은 신정부의 대내외적 환경 요인으로 인하여 1기 행정부의 '전략적 인내'에 기반한 강경한 노선보다는 '대화와 압박'을 병행하되 '대화'쪽에 더 방점을 두는 유연하고 온건한 대북정책 노선을 취할 것으로 전망된다.

오바마 2기 행정부의 대외적 환경

탈냉전 이후 미·중 관계는 경제와 군사 및 안보면에서 경쟁과 협력이 공존하는 행태를 보이고 있으며 오바마 행정부에서도 이러한 패턴은 기본적으로 유지되고 있다. 이러한 상황에서 미국은 새로이 출범한 시진핑 체제의 중국과 관계설정을 새롭게 해야 할 시점에 놓여 있다. 만약 오바마 2기 행정부가 대북정책에서 강경책을 택하여 한반도 주변의 긴장감이 높아질 경우 중국은 북한과의 동맹 관계와 G-2의 한 축으로서의 지

역 패권 역할 때문에 미국과 대립각을 세울 가능성이 높다. 따라서 오바마 2기 행정부는 대북 강경책으로 인한 중국의 새로운 지도부와와의 경쟁 갈등 구도보다는 북한과의 대화를 통한 관계개선 과정 속에서 궁극적으로 미·중간의 협력관계를 추구할 가능성이 높다.

대 한국 관계도 오바마 2기 행정부가 대북 관여(engagement) 정책을 택할 수 있는 우호적인 조건을 제공할 것이다. 현재 한국의 유력 대선후보들의 대북정책 기조를 살펴보면 박근혜 후보와 문재인 후보 모두 이명박 정부의 대북정책과 비교해 볼 때 후보별 정도의 차이는 있으나 현재의 대북 강경책에서 대화와 타협의 수준을 높이는 정책기조를 제시하고 있다. 따라서, 두 명의 후보 중 어느 후보가 12월 대선에서 대통령으로 선출되든 한국 신정부의 대북정책은 대화와 협력을 강조하는 정책으로 발전될 가능성이 높다. 그러므로, 한·미 양국의 동맹관계와 정책공조를 강조하는 오바마 행정부는 한국의 신정부와 전혀 다른 방향의 대북 강경책을 제시하기 보다는 한국과의 정책 공조를 통해 유연한 입장에서 북한문제 해결을 도모할 것으로 전망된다.

더 넓은 의미에서 미국의 세계전략 또한 이런 기조에 부합하고 있다. 오바마 정부는 최근에 자국의 경제적 번영과 안보를 위해서는 아시아 지역이 전략적, 군사적으로 중요하다는 인식 하에 ‘아시아로의 중심축 이동(Pivot to Asia)’ 혹은 ‘전략적 재조정(Strategic Rebalancing)’이라는 전략을 외교정책의 중심 노선으로 천명하였다. 기존의 동맹국들과 긴밀한 안보협력관계를 유지하며 군사영역을 넘어서 외교, 경제, 및 사회개발 등의 분야에서 포괄적 협력을 강화하겠다는 구상을 밝히고 있다. 이러한 적극적인 아시아 관여 정책의 핵심은 지역 동맹국들과의 다자주의적 협력관계 강화와 경쟁국(중국)과의 협력관계 증진을 통해 미국의 지역패권 유지를 공고히 하는 것이다. 그러므로 미국의 패권 공고화를 위해서는 대북 강경책으로 인한 지역 안보 위기감 고조보다는 대화와 협력을 통해 안정적인 지역안보 환경을 유지하는 것이 미국의 국익에 도움이 된다고 판단할 가능성이 크다.

오바마 2기 행정부의 대내적 환경

오바마 1기 행정부 내 대북정책 담당자들은 강경파가 주를 이루었다. 힐러리 클린턴 국무장관, 제임스 스타인버그 전 국무부 부장관, 제프리 베이더 NSC 아시아담당 선임보좌관 그리고 커트 켄벨 동아태 차관 등이다. 이들이 주로 오바마 1기 행정부의 ‘전략적 인내’로 대표되는 대북 강경노선을 주도하였다고 볼 수 있다. 그러나 오바마 2기 행정부에서는 장관을 비롯한 국무부 내 대북정책 담당자들의 인적 쇄신이 이루어질 것으로 예상된다. 현재 차기 국무장관으로 존 케리 상원의원, 수전 라이스 유엔대사가 거론되고 있으며, 특히 존 케리 상원의원은 북한과의 대화에 적극적인 입장으로 그가 국무부 장관으로 임명될 경우 오바마 2기 행정부의 대북정책은 대화와 협력을 강조하는 관여(engagement) 정책에 힘이 실릴 것으로 전망된다.

마지막으로 미국 정치의 특성을 살펴보면, 재선에 성공한 대통령은 다음 선거에 대한 압박이 없기 때문에 2기 임기동안 여론과 의회와 같은 외부적 환경에 영향을 받지 않고 소신껏 외교정책을 펼치는 경향을 보여 왔다. 또한 재선된 대통령은 집권 2기에 성과물을 내놓기 위해 노력하는 경향이 있는데,

경제 문제를 비롯한 내정에서 단기적 성과를 기대하기는 어렵기 때문에 대부분의 재선 대통령은 외교적 성과를 추구한다. 실제로 클린턴 전 대통령도 집권 2기였던 2000년 북미 공동 코뮤티케를 체결하고 미사일 협정을 진전시켰으며, 조지 W. 부시 전 대통령도 2기 임기기간이었던 2007년 2.13 합의와 10.3 합의, 그리고 북한의 테러지원국 명단 삭제 등의 조치를 취해 북한과의 관계개선에 뚜렷한 의지를 표명하였다. 이 같은 맥락에서 오바마 대통령 또한 2기 행정부에서 가시적인 외교적 성과를 위해서 북한과의 협상에 적극적으로 나설 가능성이 높다.

결국은 북한에 달려 있다

다양한 대내외적 환경 요인들로 인하여 오바마 2기 행정부에서는 북한에 대해서 집권 1기 동안 유지했던 ‘전략적 인내’라는 강경책 보다는 북한과의 적극적인 대화를 통해 북핵문제를 해결하고 관계개선을 시도하는 관여 정책을 택할 가능성이 높다. 한 가지 유념해야 할 점은 북한에서 어떠한 형태로든지 변화의 조짐이 감지된다면 이런 정책적 변화의 가능성은 더욱 커지겠지만, 반대로 북한에서 어떠한 반응도 오지 않는다면 오바마 행정부도 관여 정책을 추진하는 데 곧 한계에 부딪치게 될 것이라는 것이다. 결국 다른 무엇보다도 북한의 변화 내지는 그 가능성이 미국의 정책을 결정짓는 핵심이라는 것이다. © KINU 2012

※ 이 글의 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 통일연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.