

Online Series

2015. 1. 20. | CO 15-03

2015년
북미관계 전망

정성윤(기획조정실 부연구위원)

지난 수 년간 북미관계는 답보상태를 보여 왔다. 관계 개선의 모멘텀이 없었던 것은 아니었다. 미국은 2009년과 2012년 두 차례에 걸쳐 북한과 관계 개선을 위해 적극적으로 노력했다. 하지만 북한이 핵 실험과 장거리 미사일 발사 실험으로 대응하면서 양국 관계는 줄곧 경색국면을 유지했다. 즉 미국은 북한에 대한 적극적 관여를 유보한 채, 소위 '전략적 인내(strategic patience)' 기조를 고수하고 있다. 북한도 미국과의 직접적 대결은 삼간 채, 다양한 우회적 방안을 통해 자신의 전략적 가치를 시위하고 있다. 그렇다면 2015년 북미관계는 어떻게 전개될 것인가? 양국관계의 방향성을 예측하기는 쉽지 않다. 분석에 요구되는 변인이 많으며, 변인 간 상호작용이 너무나 다양할 것이기 때문이다. 하지만 이러한 한계에도 불구하고, 향후 북미관계는 큰 틀에서 미국의 전략, 북한의 전략, 남북관계 양상이 복합적으로 작동되며 전개될 것이다. 이러한 요인들을 감안해 볼 때, 2015년 북미관계는 현상유지, 악화, 개선과 같이 세 가지 시나리오로 대별할 수 있다.

2015년 북미관계 시나리오: 현상유지·악화·개선

첫 번째 시나리오는 북미관계가 큰 변화 없이 현상유지의 모습을 보이는

경우이다. 이러한 상황은 다음과 같은 세 가지 조건이 충족될 때 예상가능하다. 첫째, 미국의 ‘전략적 인내’에 큰 변화가 없어야 한다. 즉 미국이 지금처럼 북한에 대해 소극적이면서도 일면 단호한 정책적 기조를 유지하는 가운데, 국제사회와의 협력을 통해 장기적·구조적 해결을 지향하는 경우이다. 둘째, 북한이 미국과의 심각한 마찰을 삼가 해야만 한다. 즉 북한이 장거리 미사일 발사와 핵 실험을 자제하고, 소니 영화사 해킹과 같은 도발행위로 미국의 안보이익을 더 이상 직접적으로 침해하지 않는 경우이다. 셋째, 한국이 한미 공조를 우선시해, 남북관계를 통해 북미관계에 영향을 미치려는 북한의 의도를 차단해야만 한다. 이러한 경우 미국이 2012년 2·29 합의 때처럼 북미 간 양자접촉에 적극적으로 나서지 않을 가능성이 높으며, 북한 또한 상투적인 대미 비방 공세만을 반복하면서도, 미국의 추가 경제제재와 외교적 고립 강화를 회피하기 위해 도발의 수위를 조절할 가능성이 있다.

두 번째 시나리오는 북미관계가 더욱 악화되는 상황을 예상할 수 있다. 이 경우는 다음과 같은 몇 가지 요인과 상황 때문일 것이다. 먼저 북미 간 주요 갈등요인들이 증폭되는 경우이다. 그 뇌관은 UN 북한인권 결의안과 소니 영화사 해킹 문제이다. 특히 미국이 해킹 문제를 본토 안보에 대한 심각한 위협으로 판단하여 대북 제재안을 추가적으로 마련하거나 북한을 테러지원국으로 지정한다면, 북한이 이에 강력히 저항할 것이며 북미관계의 악화는 불가피할 것이다. 둘째, 미국의 대북 정책이 강경정책으로 선회할 지 여부도 주목해야 한다. 즉 현재 미국 공화당 일각에서 강력히 주장하는 것처럼, 소위 ‘세컨더리 보이콧(secondary boycott)’¹⁾을 포함한 대북 경제제재 법안을 미 의회가 통과시킨다면, 이는 양국관계의 심각한 긴장 요인이 될 것이다. 마지막으로 어떠한 이유이든 북한이 추가 핵 실험이나 장거리 미사일 발사를 감행하는 경우에도 북미관계는 더욱 악화될 것이다.

세 번째 시나리오는 북미관계가 개선되는 상황이다. 미국의 대북 정책 기조가 전략적 인내에서 관여(engagement)로 선회한다면 양국관계의 진전을 예상할 수 있다. 즉 그간 미국이 강조해 왔던 진정성 있는 비핵화 사전조치를 북한이 수용하고, 이를 통해 양국의

1) 최근 에드 로이스 하원 외교위원장 등 공화당의 대북 강경론자들과 소니 영화사 해킹 문제에 격앙된 민주당 의원 일부는 2005년 BDA(Banco Delta Asia)은 금융제재 방식과 마찬가지로, 북한과 거래하는 제3국의 기업과 은행 그리고 정부 등을 제재하는 소위 세컨더리 보이콧(secondary boycott)의 입법을 강력히 주장하고 있다. *New York Times*. January 13, 2015, <<http://www.nytimes.com/reuters/2015/01/13/business/13reuters-northkorea-usa.html>> (검색일: 2015.1.14).

기본적 신뢰가 다소나마 회복된다면, 미국이 정책적 전환을 모색할 수 있을 것이다. 한·미·일 3국 6자회담 수석대표들은 지난 2013년 6월에 북한과의 대화재개 조건으로 2·29합의 이상의 수준(소위 2·29합의+알파)을 북한에게 요구하기로 합의한 바 있다. 2·29합의 당시 북한은 장거리 미사일 발사 및 핵 실험과 무라눔 농축활동을 포함하는 영변 핵 활동 유예를 약속했다. 또한 국제원자력기구(IAEA) 사찰단 복귀도 합의한 바 있다.²⁾ 따라서 향후 한·미·일 3국의 요구조건 완화 여부·북한의 비핵화 사전조치들의 실천 여부, 북한의 추가 보상 요구 여부 등이 북미 간 신뢰회복의 모멘텀이 될 것으로 예상할 수 있다.

2015년 북미관계: 현상유지 혹은 악화

2015년 북미관계는 전반적으로 현상유지와 악화 국면이 반복될 것으로 예상된다. 즉 최소한 양국관계가 단기간 개선되기는 어려울 것이다. 미국의 대북 정책 기조가 바뀔 가능성이 지극히 낮고, 북한이 관계 개선조치들을 적극 이행하지 않으면서 미국의 변화만을 기대할 것이기 때문이다. 양국 간 관계 진전을 가로막는 대내외 요인들이 산적해 있는 것도 부가적 이유이다.

우선 미국의 대북 정책기조가 변화하지 않을 것이다. 미국의 입장이 전환되기 위해서는 먼저 이를 채택할 수밖에 없었던 이유와 고수할 수밖에 없는 여건들이 변화해야만 한다. 미국이 ‘전략적 인내’를 선택한 주요 요인은 세 가지이다. 첫째, 북한에 대한 신뢰가 급격히 저하되었기 때문이다. 둘째, 지난 20년간 유화 및 강경 정책 등을 모두 투사해 보았지만 별 효과가 없었다는 현실적 한계에 직면했기 때문이다. 마지막으로 북한의 핵 개발이 미국의 본토 안보와 사활적 이익을 ‘단기적’으로 위태롭게 만들지 못한다는 전략적 현실 때문이다. 미국은 현재 이러한 이유들이 여전히 유효하다는 입장일 뿐 아니라, 오히려 최근 북한인권 문제를 북핵 문제와 동일한 정책적 우선순위로 격상시키고, 소니 영화사 해킹 문제를 미국 본토에 대한 직접적 안보위협이라 규정짓는 등 대북 강압을 강화하고 있는 형국이다.³⁾

2) ‘알파’의 내용은 구체적으로 알려진 바가 없으나, 북한의 ‘핵 포기’ 원칙의 표명이나 NPT 복귀 일 것으로 추정된다.

3) 존 케리 국무부장은 2014년 8월 13일 하와이에서 “북한인권 문제를 더 이상 좌시하지 않겠다”고 밝힌데 이어, 9월 23일 미국에서 열린 북한인권 주제 고위급행사에서는 “정치 수용소와 같은 사악한 시스템(evil system)을 즉각 폐쇄해야 한다”고 주장했다. 또한 10월 24일 개최된 한미 2+2 회담에서도 북핵

아울러 미국의 대외적·대내적 여건들도 대북 전략 변화를 제약할 것이다. 먼저 미국의 단기적 관심을 요하는 중동 및 유럽 등 여타지역 문제가 미국의 적극적 개입을 가로막는 장애가 될 것이다. 미국의 조야는 이러한 문제의 해결이 북핵 문제 보다 더 시급하고 용이하다고 판단하고 있다. 또한 적성국가에 대한 장기적 무시전략이 효과적일 수 있음을 최근 쿠바와의 관계정상화 합의를 통해 미국이 확인한 점 또한 전략변화의 불리한 환경 중 하나이다. 미국의 국내정치적 동학도 주요한 제약조건 중 하나이다. 의회를 장악하고 있는 공화당은 그간 오바마의 전략적 인내 기조를 큰 틀에서 반대하지 않았다. 오바마 행정부 또한 키스톤 XL 송유관 건설 법안, 건강 보험 개혁법, 이민개혁 행정법안 등 국내 쟁점 현안이 산적한 가운데, 굳이 정책적 우선순위가 낮은 대북 문제까지 공화당과 대치전선을 확장하지는 않을 것으로 보인다.

북미관계 개선이 난망한 또 다른 주요 이유는, 북한의 대외정책이 북미관계를 긴장 혹은 갈등 국면으로 유도할 가능성이 높기 때문이다. 김정은 체제 등장 이후 북한은 대미·대중·대남관계가 악화 및 정체되자, 대러·대일관계 개선을 적극적으로 추진하였고, 이를 통해 생존 및 성장 환경을 개선하고자 하였다. 2015년에도 북한은 미국의 전략적 인내와 외교적 강압에 직면해, 미국과의 직접적 대결은 삼가하며 국익 증진을 위한 다양한 전략 방안들을 모색할 것이다. 이러한 노력의 요체는 북·중·러 3국 공조의 복원 시도와 한·미·일 3국 공조의 약화 노력일 것이다.

먼저, 북한은 북중·북러관계를 강화하여 북·중·러 3국 공조를 복원하려 적극 노력할 것이다. 특히 미국의 대북 인권정책이 북한 정권의 붕괴를 목표로 하고 있음을 주장하며, 한반도 안정을 바라는 중국 지도부를 자극할 것이다. 그리고 북러 정상회담 추진을 가시화하는 등 러시아와의 유대 강화를 통해 중국의 대북 관심을 제고시키려 할 것이다. 러시아와는 최근 진전된 양국관계를 바탕으로 경제협력 등에서 가시적 성과를 도출하려 할 것이다. 특히 지지부진한 경제구 개발에 러시아 기업의 참여를 적극 유도할 것이며, 나진-하산 프로젝트 합작사 경영권을 러시아에 넘기는 등 대러 경제협력 사업을 강화할 것으로 예상된다. 또한 북한은 인권과 한미연합 군사훈련과⁴⁾ 같이 북·중·러 3국이 공조할

문제와 더불어 북한인권 문제를 집중 거론하며, 이 문제가 미국의 새로운 대북 정책 주요 현안임을 분명히 하였다. 미국 국무부 홈페이지, <<http://www.state.gov/p/eap/index.htm>> (검색일: 2015.1.4).

수 있는 의제들을 부각시키며 미국에 대한 공동 저항 구도 연출에 진력을 다할 것이다. 하지만 북한의 이러한 노력은 소기의 성과를 거두기 어려울 것이다. 중국과 러시아로부터 일부 협력은 기대할 수 있다. 하지만 중국과 러시아가 한반도 비핵화라는 전략적 목표를 수정 하지는 않을 것이다. 한반도 및 동북아 안정이라는 자국의 핵심 국익을 저해하기 때문이다. 또한 러시아를 활용해 대중관계를 복원하려는 북한의 의도 또한 쉽게 달성되기 어려울 것이다. 북한에게 러시아가 중국의 대체제가 될 수 없음을 중국이 잘 알고 있기 때문이다.

아울러, 북한은 한·미·일 3국 공조에 균열을 위해 적극 노력할 것이다. 북한의 입장에서 납치자 문제와 같은 대일 협상 의제들은, 큰 정치적 부담을 요하거나 막대한 경제적·외교적 자원을 동원할 필요가 없다. 북한은 이러한 대일 접근을 통해 단기적으로는 일본으로부터 경제지원을 기대할 것이며, 중장기적으로는 한·미·일 3국 공조의 균열을 유도하고자 할 것이다. 또한 북한은 한일관계 경색 국면을 활용해 독도 문제나 역사 인식 문제등과 관련해 남북 공조의 형태를 적극 취함으로써, 한일관계의 이완을 지속시키고자 노력할 것이다. 그리고 한국 내 정치 사회적 상황을 예의주시하며, 한국 내 반미감정 고조를 야기하고자 노력 할 것이다. 하지만 이러한 북한의 노력은 성공하기 어렵다. 먼저 북한이 대중·대러 관계를 개선하고자 한다면 한·미·일 3국 공조는 이에 대응해 강화될 것이기 때문이다. 북한이 대일관계에서 일부 가시적 성과를 얻을 가능성이 있지만, 그 관계가 오랫동안 지속되지는 않을 것이다. 당장 2015년 상반기 중 일본이 집단자위권을 법제화하려는 시도를 할 경우 북일관계는 다시 경색될 가능성이 높다. 북한은 이 문제가 기본적으로 북한 급변사태를 상정하고 있으며, 일본의 군사적 개입의 핑계가 될 수 있다고 강력히 반발할 것이기 때문이다. 무엇보다 일본이 미국과 한국의 의심을 무릅쓰면서까지 대북 협력관계를 증진시키지는 않을 것이다.

-
- 4) 북한은 2015년 김정은의 신년사를 통해 한미연합 군사훈련의 중단을 촉구한데 이어, 2015년 1월 9일 공식적 외교경로를 통해 미국에게 한미연합 군사훈련 중단을 조건으로 핵 실험 잠정 중단을 제안하였다. 그리고 6자회담 수석대표인 이용호 북한 외무성 부상이 1월 19일 싱가포르에서 열린 미국 측 전직 관료들과의 회담 직후 “한반도 긴장 완화의 첫 번째 발걸음은 (한국과 미국의) 대규모 연합 군사훈련 중단”이라고 주장하며, ‘핵 실험 유예와 한미 군사훈련 잠정중단’ 카드를 거둬 제기하였다. 북한의 속내가 미국의 대북 정책 전환을 촉구하면서 미국과 대화하려는 것인지, 아니면 추가 핵 실험을 위한 명분을 축적하려는 것인지 정확히 가늠하기는 어렵다. 하지만 미국이 북한의 제안을 수용할 가능성은 지극히 낮다. 유엔에서 불법으로 규정한 핵 실험을 조건으로 연례적 군사훈련을 중단할 명분이 약하며, 미국의 안보 공약에 대한 의구심을 야기해 한미동맹의 근간이 훼손될 수 있기 때문이다.

북미관계 개선이 난망한 마지막 이유로는, 북한이 남북관계를 전략적으로 활용해 북미관계에 영향을 미치려는 노력 또한 실패할 가능성이 높기 때문이다. 북한은 미국이 기대하는 태도 변화나 관계진전 조치들의 이행을 거부 한 채, 남북관계를 활용해 자신들의 전략적 가치를 높이고, 이를 통해 미국의 태도 변화를 강제하고자 노력 중이다. 지난 10월 황병서 일행의 방한이나 금년 김정은이 신년사에서 밝힌 남북 (최)고위급 회담 제안의 이면에는 이러한 북한의 전략적 의도가 담겨 있다. 하지만 북한의 의도는 달성되기 어려울 것이다. 먼저 한국과 미국은 북한문제와 관련해 한미동맹-남북관계-북미관계의 선순환을 소중히 그리고 굳건히 견지하고 있다. 즉 북한의 계산과는 달리 한미동맹의 근간을 훼손하는 그 어떠한 남북관계 개선도 현실화되기 어렵다. 설사 남북관계가 획기적으로 진전되더라도 그 자체가 북미관계 개선의 주요한 독립변수가 될 가능성도 그다지 높지 않다. 김대중 정부와 노무현정부 시기에 확인했듯이, 남북관계의 진전이 북미관계 진전의 충분조건이 아니기 때문이다. 오히려 필요조건에 가깝다.

핵 실험 자제와 6자회담 재개 가능성

2015년에 북미관계가 개선될 여지는 지극히 낮다. 오히려 악화 가능성이 상대적으로 높다. 미국의 대북정책 기조가 바뀌기는커녕 오히려 강경모드로 전환될 가능성이 높으며, 북한의 대외정책으로 인해 역내 구조가 갈등 지향적으로 재편될 여지가 있기 때문이다. 아울러 남북관계를 활용해 미국의 태도 변화를 유도하려는 북한의 전략 또한 실패할 가능성이 높은 것도 또 다른 이유이다. 하지만 전반적인 북미관계 경색 국면 속에서도 다음과 같은 두 가지 주요한 변화는 조심스럽게 예상해 볼 수 있다.

우선 북한이 적어도 2015년에 핵 실험을 할 가능성은 상대적으로 낮아 질 것이다. 북한은 2015년 상반기 동안 김정은을 비롯한 북한 지도부에 대한 책임을 요하는 북한인권 결의안 국면을 벗어나기 위해 진력을 다할 것이다. 이 과정에서 중국과 러시아의 도움은 절대적이다. 중국과 러시아는 북한에 대한 협력의 대가로 최소한 추가 핵 실험의 자제를 요구할 가능성이 높다. 북한이 미국과 한국을 인권문제의 배후로 지목하며 추가 핵 실험 등을 언급하며 격하게 반발 할 가능성은 아주 높다. 하지만 북한의 입장에서 최고 지도자의 안위와 존엄을 지키는 것이 당면한 절대 과제이며 최상위 목표이므로, 북한이 중국과 러시아의 협력이 불필요할 때 까지는 핵 실험을 자제할 가능성이 있다. 또한 북한이 추가

핵 실험을 한다면 한·미·일 3국 공조와 한·미·중 3국 비핵화 협력이 한층 강화될 가능성이 높은 것도 부차적 이유이다.

2015년에는 6자 회담이 재개될 가능성이 있다. 먼저 중국과 러시아가 협력의 조건으로 북한에게 6자회담 참여를 더욱 독려할 것이고, 이 과정에서 북한이 가시적인 비핵화 조치를 전격 수용하는 경우를 배제할 수 없다. 또한 집권 3년차에 접어든 박근혜정부가 좀 더 전향적인 대북 정책으로 선회하고 동시에 북일관계가 지금처럼 순조롭게 진행된다면, 미국이 6자회담 재개 조건을 완화할 가능성이 있다. 시드니 사일러 미국 6자회담 특사는 2014년 9월, “북한이 핵과 미사일 실험을 유예하고 핵 활동을 중단을 약속한다면, 북한 태도의 근본적 변화로 볼 수 있다”고 밝힌 바 있으며⁵⁾ 10월에는, “북한을 최대한 대화로 나오게 하기 위해서는 엄청나게 높은 조건을 달지 말아야 한다”고 말하며,⁶⁾ 기존 ‘2·29합의 +알파’라는 전제조건을 변화를 이미 암시한 바 있다. 따라서 한국과 일본이 북한과의 관계진전을 바탕으로 6자회담 재개를 강력히 희망 할 경우, 한·미·일 3국 공조의 대승적 차원에서 미국이 이에 호응할 여지는 있어 보인다.

하지만 설사 북한이 핵 실험을 자제하고 6자회담에 복귀한다 하더라도, 이를 북미관계 개선의 시그널로 해석하기는 어려울 것이다. 양국 간 신뢰는 여전히 낮고 북한이 쉽사리 핵을 포기하지 않을 것이기 때문이다. 따라서 북미관계 개선은 아직은 요원하다. ©KINU 2015

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

5) 시드니 사일러 특사가 9월 21일 미국 워싱턴 카네기 국제평화재단에서 개최된 토론회에서 언급한 내용이다. 당시 발언 내용에 이른바 비핵화 사전조치로서 북한의 우라늄농축프로그램(UEP)등이 구체적으로 들어가지 않으면서, 미국이 사전조치의 기준을 낮춘 것이 아니냐는 해석이 나오기도 했다. 『문화일보』, 2014년 10월 30일, <http://www.munhwa.com/news/view.html?no=201410300107083011_50011> (검색일: 2014.12.27).

6) 이는 사일러 특사가 한국(아산정책연구원)에서 개최된 비공개라운드테이블에서 언급한 내용이다. 미국 당국자가 원론 수준에서 6자회담과 북한에 대해 할 수 있는 가장 부드러운 말인긴 하지만, 기존의 미국 입장과 확연히 차이가 있음은 분명하다. 『아시아경제』, 2014년 10월 30일, <<http://asiae.co.kr/news/view.htm?idxn=201403014262997650>> (검색일: 2014.12.28).