



## 미국의 한반도정책과 제언

김준형

(한동대 국제어문학부 교수)

- I. 오바마 외교 2년
- II. 오바마행정부 전반기의 한반도 정책
- III. 2011년 전망
- IV. 결론 및 정책제언

### I. 오바마 외교 2년

2011년 새해가 밝았다. 작년 한해 한반도는 그야말로 강경대치와 위기국면의 연속이었다. 올해엔 과연 한반도에 긴장이 해소되고 평화의 해가 뜰 수 있을까? 일단 파탄지경에 이른 남북관계가 자생적으로 복구되기는 거의 불가능해 보인다. 위키리크스(Wikileaks)가 폭로한 외교전문에 따르면 이명박 대통령은 자신의 대북강경책에 매우 만족하고 있으며 임기 말까지 이러한 남북관계의 동결까지 각오한다고 하니 변화를 기대하기 어렵다. 당시 외교통상부 장관의 입에서 직접 나온 표현처럼 ‘심리적 전쟁상태’가 앞으로도 계속될 지도 모르겠다. 하지만 문제해결의 중요한 열쇠를 미국이 쥐고 있다는 점에서, 그리고 이명박정부의 친미일변도의 행보를 감안할 때 미국의 정책변화에 다소간의 기대를 걸어볼 여지가 있다. 이것을 두고 민족주의적 감정으로는 몰라도, 객관적이고 국제정치의 현실적인 시각으로 볼 때 자주적 식 결여로 매도할 수만은 없을 것이다.

그렇다면 과연 2011년 미국의 외교는 변화할 것인가? 버락 오바마가 2009년 백악관에 입성할 때는 그야말로 깊은 수렁에 빠진 미국외교를 건져낼 책임자로 자타가 모두 기대했었다. 9.11이라는 전대미문의 비극적 테러사건이 큰 변수가 되기는 했지만 부시행정부의 냉전 회귀적 행태와 일방주의의 거칠고 오만한 힘의 외교에 획기적 변화를 가져올 것으로 예상했던 것이다. 더욱이 오바마가 대선에서 승리한 주요인 중에 하나가 바로 부시정권에 의해 상처 입은 미국의 글로벌 이미지를 회복하겠다는 공약이었다. 그러나 지난 2년 동안, 1929년 대공황이후 가장 심각하다는 금융위기의 소용돌이 속에서 대외정책은 속절없이 함몰되고 말았다. 그 후 외교가 국내정책에 희생되는 경향이 계속되었으며, 한반도정책 역시 표류했다.



## II. 오바마행정부 전반기의 한반도 정책

대외정책의 우선순위에서 한반도는 중국정책의 하위 아젠다라고 볼 수 있기 때문에, 지난 2년간 미국의 대한반도정책을 분석하기 위해서는 우선 대중국정책을 살펴야한다. 오바마는 부시행정부의 대중국노선을 과감하게 바꿔 “봉쇄정책 포기”와 “전략적 파트너십(strategic partnership) 추구”를 선언했다. 그러나 2년이 흐른 지금 중국과의 관계는 이코노미스트지가 던진 “전략적 불신(strategic mistrust)”이라는 표현이 훨씬 적절해보일 정도로 후퇴했다. 이라크전쟁이 수렁에 빠져들지 않았었다면, 네오콘 세력들이 다음 타깃으로 중국봉쇄를 본격화하려 했었다는 것은 당시 워싱턴외교가에서는 공공연한 비밀이었다. 오바마의 집권으로 이러한 계획은 좌절되었고, 새로운 협력의 시대를 열 수 있을 것으로 보였다. 전통적으로도 공화당정권은 경제적으로는 유연한 정책을 추구하지만, 정치군사적으로는 중국에 대해 봉쇄의 경향을, 민주당정권은 반대로 경제에 대해서는 보다 단호한 입장이지만, 정치군사적인 면에서는 포용과 협력정책을 추구해왔다.

그런데 두 가지 측면이 한꺼번에 엮나가고 말았다. 먼저 경제위기로 말미암아 대중국의 교에 대해 구체적 정책방향을 정립할 여력이 없었으며, 두 번째는 오바마행정부의 당면 최대과제인 금융위기와 재정적자문제가 중국의 경제정책과 어느 정도 제로섬적인 관계를 가진다는 점이다. 게다가 취임 초기 달라이 라마의 미국 초청과 타이완에 대한 다량의 무기수출 등으로 중국과의 관계개선은 시작부터 삐걱거렸다. 이것이 그러나 오바마행정부가 처음부터 의도한 선택으로 보이지는 않는다. 다만 금융위기에 묻혀 대중국정책의 우선순위가 뒤로 밀렸고, 금융위기의 대처과정에서 환율문제와 불공정무역문제가 불거지면서 중국과의 갈등이 전면에 등장하게 된 것이다.

게다가 중국이 남중국해의 영토문제와 노벨상 수상자 류샤오보, 그리고 미국의 환율문제 제기에 대해 강경입장으로 맞대응하자, 미국은 대중국제로 계속 밀고 나가게 된 것으로 판단된다. 여기에 북한변수까지 끼어들면서 양국 간의 힘겨루기 양상은 확대되었다. 하지만 중국이 대북경제협력으로 유엔제재의 틀을 약화시킬 뿐 아니라, 북한의 심각한 도발들에 대해서도 침묵하고 있는 것에 대해 미국이 못마땅하기도 하지만, 내심 한반도의 위기상황을 이용해 중국을 견제하려는 시도 또한 본격화했다고도 볼 수 있다. 이는 동북아 MD구축을 정당화하기 위해서 북한의 도발을 적극 이용해왔다는 위키리크스의 폭로전문에서도 확인된다. 한반도의 위기상황을 통해 미국이 그동안 주운 이삭은 중국견제 외에도 많았다. 후텐마기지 이전문제도 갈등하던 일본을 단번에 침묵시켰으며, 남한에 대해서는 천안함과 연평도사태에



서 한국 입장을 적극 지원하고, 이명박정부의 대북강경책에 힘을 실어주면서 친미정책을 더욱 확고히 했다. 미국에게 유리하도록 FTA 재협상을 이끌어낸 것도 이와 결코 무관하지 않다.

미국도 한반도에서 군사충돌까지 원하지는 않지만, 일정 정도의 위기상황을 유지하면서 주판알을 튕겨온 것을 부인할 수 없다. 출범 전후에 직접협상을 하겠다는 선언과는 달리 대북정책은 결국 한국정부의 강경책에 편승해왔을 뿐이다. 소위 “전략적 인내(strategic patience)”라고 부르지만 사실 제재의 틀 안에서 북한의 자발적 비핵화 또는 북한정권의 붕괴를 마냥 기다리는 무정책에 가까운 정책노선이었다. 즉 한국정부로 하여금 대북정책을 주도하게 만들고, 미국은 뒤에서 북핵문제의 근본적 해결보다는, 파생이익을 챙겨왔다고 할 수 있다. 그 결과 전략적 인내가 지향한 자발적 비핵화는커녕 오히려 북한의 핵보유가 기정사실화되고 있으며, 북한의 급변사태도 현재로서는 가능성이 별로 없다. 한때 활발하게 거론되던 김정일 국방위원장의 건강에도 큰 이상이 없었으며, 후계문제 역시 순조로운 편이다. 오히려 남한정부의 강경정책 주도로 인해 오히려 대화국면은 설자리를 완전히 잃게 되었다. 결국 오바마가 부시행정부 말기의 협상노력을 발전적으로 계승하겠다는 약속은 공염불이 되고 말았다.

### Ⅲ. 2011년 전망

이제 오바마대통령의 집권 전반기는 끝이 나고, 후반기로 들어섰다. 국내정책, 특히 경제 살리기에 거의 전부를 걸었던 전반기였다면 후반기에는 과연 어떤 양상을 보일까? 동일한 기조가 그대로 반복될 것인지, 아니면 대외정책이 전면으로 등장하게 될 것인가에 대해 현재 미국 내에서도 엇갈린 예측들이 나오고 있다. 오바마는 작년 11월 이미 두 차례의 평가를 받았다고 할 수 있는데, 중간선거와 G20이다. 전자가 국내정책에 대한 평가라면, 후자는 대외정책에 대한 평가라고 볼 수 있는데, 어느 쪽에서도 좋은 성적표를 받지 못했다. 따라서 재선을 생각한다면 올해엔 뭔가를 보여주어야만 할 것이다. 전반부에 전력을 다했으나 오히려 패배의 원인이 되었던 국내문제에 다시 전력투구할지, 아니면 대외정책을 통해 반전을 노릴 것인가는 결국 오바마 자신의 정치적 선택일 수밖에 없다. 하지만 정도의 문제일 뿐, 집권 후반기에는 대외정책의 비중이 상대적으로 높아질 것이 거의 확실하다. 실업문제가 그 대로이고, 재정적자가 갈수록 확대되고 있다는 점에서 경제위기를 벗어났다고 할 수 없다. 그럼에도 불구하고 바닥은 치고 올라서고 있다는 데에는 이견이 거의 없다.

또한 올해 후반기부터 굼직굼직한 대외정책의 테드라인들이 속속 다가온다는 점도 오바



마행정부의 적극적 자세를 요구하게 될 것이다. 아프간에서의 철군시작은 7월, 이스라엘-팔레스타인의 협상타결은 9월, 그리고 이라크에서의 철군완료는 올해 12월로 공언해왔다. 오바마가 특별히 데드라인 설정에 집착하는 것은 상대에게 개선의 시간과 협상의 기회를 제공하는 동시에 문제해결에 대한 확고한 의지를 대내외에 천명함으로써 상대를 압박하기 위한 나름의 강온양면전략이다. 하지만 문제해결의 가능성이 없이 세월만 보낸다면, 그것은 오히려 대외정책의 신뢰를 손상하게 될 수밖에 없다. 이 문제들을 기한까지 그대로 두었다가는 어느 것 하나 해결될 여지가 보이지 않는다는 것이 그에게도 큰 도전이 아닐 수 없다.

지난 중간선거에서도 확인했듯이 미국의 선거는 대외정책보다 국내정치가 좌우할 때가 많다. 오바마의 재선 도전에도 같은 현상이 반복될 수 있다. 하지만 앞에서 지적한 것처럼 올해 후반기에는 당면한 외교문제들이 한꺼번에 부각될 가능성이 매우 높기 때문에 재선을 고려한다면 더 이상 외면할 수없는 시점까지 왔다. 앞에서 지적한 데드라인들도 문제이지만, 지난 2년간 두 손 놓고 있었던 북핵문제도 연평도포격과 우라늄농축시설의 전격공개라는 승부수를 북한이 던짐으로 말미암아 미국이 어떤 식으로든 나설 수밖에 없는 막다른 골목(dead end)까지 온 느낌이다. 오바마대통령이 극적 반전의 드라마를 만들어내고, 그 여세를 몰아 재선의 교두보를 마련하려면, 올해 상반기 내에 특단의 조치들을 강구해야 한다. 이런 여러 상황들이 복합적으로 작용해서 미국으로 하여금 적극적인 해결에 나서게 할 가능성이 있다.

#### IV. 결론 및 정책제언

지금까지 살펴본 것처럼 미국의 오바마행정부는 지난 2년의 대외정책 전반과 함께 대한반도정책을 재검토할 시점에 도달했다. 부시행정부의 임기 마지막 2년의 대북협상노선을 계승하고 발전시키겠다는 목표는 공약(空約)이 되었으며, 대화와 협상은 실종되었고, 강경과 강경이 대치하며 신냉전구조의 부활까지 점쳐지는 국면까지 와버렸다. 물론 북한의 책임이 크다. 워싱턴이 대북정책을 제대로 갖추기도 전에 핵실험을 강행했던 것이나, 그 이후에 협상의 지렛대를 올리기 위해, 그리고 최근에는 후계구도라는 국내문제를 위해 일련의 도발을 감행함으로써 상황을 지속적으로 악화시켜 왔다. 그럼에도 불구하고 세계 최강의 영향력에 걸맞지 않은 공짜편승으로 일관하며 사태를 악화시킨 미국의 책임이 결코 작지 않다. 미국은 그동안의 대북정책에 있어서 중국을 통해 온건책을, 남한을 통해서도 강경책을 각각 아웃소싱했던 정책노선에서 과감하게 탈피해야 한다. 지금까지 아웃소싱이 미국에게 부담은 적게 주면서 이익은 짭짤하게 제공했지만, 장기적 관점에서 볼 때 미국에게도 결코 이롭지 않다. 역효과(backfire)가 나기 전에 단기



적 욕심의 유혹을 뿌리치고 근본적인 해결을 위해 적극 나서야 할 때다.

1989년 프랑스 상업위성이 영변의 미심쩍은 핵시설을 발견하면서부터 시작된 북핵문제가 벌써 20년이 넘었다. 그동안 강경책과 온건책, 그리고 양자체제와 다자체제 등 가용한 옵션을 모두 시도해봤다고 해도 과언이 아니다. 군사충돌까지 생각하는 것이 아니라면 결국은 협상뿐이라는 것이 명확해졌다. 부시행정부 6년의 강경책과 이명박정부 2년의 강경책은 결국 북한으로 하여금 사실상 핵을 보유하게 만들었고, 한반도는 준전시상태가 되고 말았다. 북한의 협정위반과 이탈을 방지하기 위해 보다 확실한 대비책을 마련하는 것은 매우 중요하지만, 그것이 협상자체를 부정하는 이유가 될 수는 없다. 현재 국면을 타개할 수 있는 가장 효과적인 방법은 북미 비밀협상이라고 생각한다. 지난 20년 북핵문제가 교착되는 고비마다 그것을 풀어낸 것은 대부분 양자협상이었으며, 필요에 따라 비밀협상이 큰 역할을 했다는 것을 상기해야 한다. 북핵문제는 본질적으로 양자문제이기때문에, 결국 타결의 엔진은 북미양자협상이 되어야 하고, 6자회담은 이를 추진하는 수순이 가장 바람직하다. 현재의 정치적 수사나 상호비방으로 서로를 자극하며 자존심과 명분싸움에 매달리는 것은 전혀 도움이 되지 못한다. 한쪽으로는 6자회담 재개의 가능성에 대해서 얘기하면서도 전제조건을 내세우는 것도 일을 어렵게 만들 뿐이다.

전제조건을 반드시 관철해야한다면 비밀 사전협상을 통해 충분히 논의하면 된다. 마침 이명박 대통령도 새해연설에서 6자회담의 재개 가능성을 시사했다. 미국이 이니셔티브를 쥐고 해결에 나설 때이다. 이 점에서 이달 19일에 있을 미중정상회담이 중요한 고비가 될 수 있다. 미중관계가 최근에 악화된 것은 분명하지만, 양국 모두 더 이상의 관계 악화를 원하지 않는다는 점을 주목해야 한다. 물론 1월 5일에 출범한 115기 하원을 공화당이 장악하면서 중국에 대해 보다 강경한 자세를 요구할 가능성은 있다. 그러나 중국은 이란과 북한을 다루기 위해 반드시 필요한 협력 대상자이며, 미국채권의 최대 보유자라는 점을 무시할 수 없다. 다시 말해서 이런 점에서 중국의 가치를 미국이 인정하고 문제를 해결하려는 진정성을 보인다면 공조가 가능할 것이다. 좀 더 바란다면 두루뭉실한 합의보다는 북핵문제 해결을 위한 구체적인 로드맵에 대한 의견교환이 있으면 한다.(2011/01/07)



※코리아연구원은 네트워크형 쉹크탱크로 정치·외교, 경제·통상, 사회통합 부문의 정책대안을 제시합니다. 홈페이지(www.knsi.org)와 전화(02-733-3348)로 회원등록 및 온라인 후원이 가능하며, 후원회비 및 기부금은 기획재정부의 공익성기부금으로 인정되어 연말정산 때 세제혜택을 받을 수 있습니다.