

## 오바마 행정부의 “전략적 인내”와 동북아 국가들의 대북정책 전망

2012년 8월 9일

인터뷰  
L. Gordon Flake

정리  
Stephen Ranger  
김 양 규

### 오바마 행정부의 “전략적 인내”(Strategic Patience)

“오바마 행정부의 대북정책 : ① 동맹국과의 협력 최우선시 ② 동북아정책 차원에서 북한 문제에 접근”

“‘전략적 인내’는 전략이 아닌 현실을 묘사하는 용어”

“현재 북한에게 추가로 제시할 수 있는 회유책(carrot) 옵션은 없는 상태 : 북한의 변화가 있기 전 문제 해결은 어려움”

- 오바마(Barack Obama) 행정부의 대북정책은 기존 행정부들의 경험(water under the bridge)을 토대로 동맹국과의 협력을 최우선시 하였다. 부시(George W. Bush) 행정부의 경우 1기에는 북한을 “악의 축”(Axis of Evil)으로 지목하고 “악과 협상하지 않고 악을 패배”시켜야 한다는 압박기조를 유지하였으나, 2기 때는 북한의 1차 핵실험 이후 문제 해결을 위한 북미대화를 추진하면서 동맹국인 한국과의 협력을 강화하였다. 문제는 부시 행정부가 북미비밀 접촉을 진행한 이후 중국과 협력방안을 논의하고, 마지막으로 동맹국인 한국과의 협력을 추구했다는 점이었다. 오바마 행정부는 반대로 동맹국과의 협력을 최우선시 하고자 했다. 즉, 북한문제를 외교적으로 해결하기 위해 대화의 문을 열어두지만, 그것보다는 지역내 미국의 동맹국들과 협력을 우선적으로 강화함으로써 중국, 러시아 등의 다른 국가들과의 협력의 폭을 넓혀나가고, 이를 토대로 다시 북한문제에 접근하는 방식을 선택한 것이다. 이러한 시도는 매우 성공적으로 평가할 수 있는데, 특히 한미동맹은 그 어느 때보다도 견실해 졌다.
- 오바마 행정부는 동북아정책의 차원에서 북한문제에 접근하고자 했으며, 대북정책을 따로 마련하지 않았다. 미국의 국익은 동아시아의 평화와 경제발전, 그리고 한국, 일본, 중국과의 관계에 달려 있다. 북한과의 관계 자체는 미국에게 큰 의미가 없으며, 단지 북한이 미국의 핵심전략지역 정세에 미치는 영향력이라는 차원에서만 의미를 가질 뿐이다. 오바마 행정부는 과거 행정부들이 북한과의 관계에 너무 집중하는 실수를 범했다고 판단하고, 동북아정책에 집중하여 북한문제를 대처하고자 했다.
- “전략적 인내”는 종종 전략의 하나로 묘사되기도 하는데, 정확히 말하면 이는 전략이 아니라 정책 현실을 묘사하는 말이다. 오바마 행정부는 북한이 먼저 변화를 선택하지 않으면 북한문제 해결의 실마리를 찾기 어렵다고 판단하고 있으며, 이는 2010년 11월 오바마 대통령의 발언, “북한의 ‘목적의 진정성’(seriousness of purpose)을 확인할 수 있는 조짐 없이 6자회담 재개를 위한 노력을 기울이기 어렵다.”에 잘 요약되어 있다. <2.29>합의는 바로 이 진정성을 보여줄 수 있는 시험대였으나, 로켓발사로 인해 북한은 다시금 국제사회에 북한의 진정성을 입증하는데 실패하였다.

Smart Q&A는 관련 분야 전문가와의 질의응답을 통해 현안에 대한 시의적절하고 심도 있는 분석을 제시하고자 합니다.

100-786  
서울특별시 중구  
을지로 158, 909호  
(을지로4가, 삼풍빌딩)  
동아시아연구원

© EAI 2012

www.eai.or.kr

- “전략적 인내”가 북한에게 주도권을 내어준 수동적인 정책이라는 비판이 있을 수 있지만, 중요한 것은 문제가 더욱 악화되는 것을 방지하기 위해 무언가를 해야 한다는 압박이 상황을 더욱 악화시킬 수 있다는 점이다. 정책을 추진함에 있어 가장 중요한 것은 정책의 성공 가능성이다. 북한이 진정으로 변화하고자 하는 의도가 있음이 확인되지 않은 상태에서 진행되는 모든 전략은 분명한 한계를 가질 수 밖에 없다. 오바마 행정부가 시도한 북한과의 대화나 모든 외교적 조치들이 북한의 의도를 파악하는데 집중되었던 이유이다.
- 현재로서는 북한과의 협상테이블에서 북한에 대해 회유책을 제시할 수 없는 상황이다. 북한은 여전히 장거리 미사일 발사 및 핵실험을 금지하는 유엔안보리 결의안 1695, 1718, 1874를 위반하고 있으며, 미사일 발사 및 천안함 폭침에 관한 두 차례의 유엔안보리의장성명을 부인하고 있다. 최근 미 의회는 대북식량지원을 불법화하는 법안을 통과시키기까지 했다. 이러한 상황에서 북한과의 협상과정에 사용할 수 있는 회유책 수단은 거의 없다. 북한 스스로 변화를 선택하여 국제사회가 대북 보상책을 고민할 수 있는 어느 정도의 여건을 형성하지 않는다면 현재 상황이 개선되기는 힘들다.

## 2012년 동북아 리더십 교체와 향후 대북정책 전망

“한반도 정책은 미국 정치에서 당파적 견해가 갈리는 이슈 아니야”

“2012년 리더십 교체 이후에도 동북아 국가들의 대북정책에는 큰 변화 없을 것”

- 한반도 정책은 미국 정치에서 당파적 견해가 갈리는 이슈가 아니다. 2008년 미 대선 때에도 매케인(John McCain)과 오바마 캠프 사이에 한반도 정책에 관한 견해는 큰 차이를 보이지 않았다. 2012년 롬니(Mitt Romney)와 오바마 캠프 사이에도 마찬가지로 예상된다. 이는 2008년 대선과정에서 오바마 캠프가 외교정책을 정치쟁점화 하지 않는 성숙한 모습을 보여주었기 때문에 그러한 분위기가 잘 이어져 내려온 것이라 생각된다. 2012년 미 대선에서 양 캠프는 외교정책이 아닌 국내 경제문제를 중심으로 경쟁하게 될 전망이다.
- 2012년은 러시아, 중국, 미국, 한국에서 리더십 교체가 예정되어 있었고, 일본 역시 지도부에 변화가 있을 것으로 예상되어 북한을 제외한 모든 6자회담 당사국들이 정치적으로 큰 변화를 겪게 될 것으로 전망되던 해였다. 흥미롭게도, 변화는 북한에서 가장 먼저 시작되었다. 2011년 말 김정일 위원장의 갑작스러운 사망으로 인해 김정은이 리더십을 승계하였으며, 지난 7개월 동안 김정은은 복장 및 성향에서뿐 아니라 미모의 아내를 대동하고 “록키”나 디즈니캐릭터가 등장하는 공연을 관람하는 등 여러 변화들을 보여주었다. 그러나 대외정책 차원에서 북한은 변화하지 않았다. 장거리 로켓을 발사하여 <2.29합의>를 위반하였던 것이다.
- 나머지 국가들의 경우에도 리더십 교체 이후 큰 정책적 변화가 일어나지는 않을 전망이다. 앞서 설명한 바와 같이 미국은 누가 대통령이 되더라도 한반도 정책이 변화할 가능성이 거의 없다. 중국의 경우 6자회담이 후진타오 胡锦涛 주석의 유산이라는 인식이 있어 시진핑 习近平 차기 주석이 이를 그대로 계승하여 적극적으로 추진하게 될지는 의문이다. 러시아는 총리였던 푸틴이 재집권하는 형태로 리더십 교체가 진행되었기 때문에 실제 정책적 변화가 나타나지는 않을 것이다. 6자회담 당사국 가운데 변화의 가능성이 가장 높은 것은 한국이지만, 천안함과 연평도 사태 이후 북한에 대한 인식이 이전과는 질적으로 달라진 상태에서 한국 차기 행정부 역시 전향적인 대북 포용정책을 추진하기는 어려울 것이다. 따라서 2012년 리더십 교체 이후에도 6자회담 재개를 포함한 북한문제에 대한 각국의 입장들은 크게 변화하지 않을 것으로 예상되고, 따라서 큰 틀에서 현상유지 국면이 지속될 것으로 전망된다.

— 고든 플레이크(L. Gordon Flake) 소장은 미 브리검영 대학교(Brigham Young University) 케네디 센터(David M. Kennedy Center for International and Area Studies)에서 석사학위를 받고, 대서양위원회(The Atlantic Council of the United States) 선임연구위원 및 미 한국경제연구소(Korea Economic Institute of America) 연구실장을 역임하였으며 현재 맨스필드 재단(The Maureen and Mike Mansfield Foundation) 소장으로 재직중이다.