

# 오바마 독트린과 미국의 대북 정책 프레임: 지정학, 핵전략, 불량국가\*

이 정 철 | 송실대학교

본 연구는 오바마 행정부의 대북 정책을 2008년 이후 미국의 외교 대전략 논쟁의 프레임하에서 분석하였다. 즉 우세와 축소 진영 간의 논쟁에 기초하여 그것과 오바마 독트린, 미국의 재균형 전략 그리고 대북 전략적 인내 정책 정립 및 변환 과정과의 연관성을 순차적으로 분석하였다.

이를 위해 오바마 대통령의 대외 정책을 구성하는 지정학적 고려, 핵전략 그리고 동맹 정치 및 가치 외교라는 3차원의 정책을 각각 북한 문제에 적용하였다. 특히 미국의 2025~2050년간의 핵전략에 대한 논쟁을 검토하여, 핵 없는 세상을 강조한 오바마 대통령의 핵정책이 향후 미국의 핵전략과 어떤 연관성을 갖게 될 것인지, 나아가 핵 전진 배치 전략이 북한과 같은 핵 확산국을 어떻게 통제하고자 하는 것인지를 탐색하였다.

끝으로 본 연구는 오바마 행정부의 대북 접근 전략의 미세 조정 과정을 전망하기 위해 오바마 대통령의 대 불량 국가 외교 즉 이란 핵 협상과 쿠바 협상 과정을 대북 정책과 비교 분석하였다. 제재와 관여의 정치학이 이들 불량국가들과의 협상에서 어떤 작용을 하였는지를 분석하고 미국의 대북 정책 정립과 북핵 정책 조정에 주는 함의를 도출하고자 하였다.

**주제어:** 미국 외교 대전략 논쟁, 재균형, 전략적 인내, 가치 외교, 이란 핵협상, 쿠바 수교

---

\*이 연구는 2013년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2013-S1A5A2A03044282).

## I. 들어가며

과거 미국의 대북 정책은 세계 전략과 동아시아 전략이라는 지정학적 이익의 위계를 따라 진행되는 논리적 과정이었다. 그러나 최근 북한 등 일부 중간 국가들이 핵 능력을 과시하며 제2의 핵 세기(the second nuclear age)<sup>1)</sup> 개념이 현실화되기 시작한 이래, 미국의 대북 정책은 지정학 이외에도 미국의 핵 태세 전략과도 밀접히 연관되게 되었다. 동시에 국제 사회가 가치와 규범에 주목함에 따라 불량국가 북한의 인권 문제 또한 또 다른 정책 결정의 잣대로 자리하기 시작했다. 물론 최근 들어 인권과 가치가 지정학적 이해에 비해 하위에 놓여 있음이 미국의 세계 전략 곳곳에서 확인되고 있음에도 불구하고, 오바마 행정부 1기 당시 클린턴 국무부가 특히 북한에 대해서는 가치 외교를 중심에 내세우는 정책적 입장을 고수함에 따라 대북 정책에서 가치 외교는 빼놓을 수 없는 원칙이 되어 있기도 하다.

결과적으로 미국의 대북 정책은 여전히 세계 전략의 지정학적 고려를 기본으로 하되 다른 한편으로 독자적인 핵 비확산 및 핵 대응 태세 전략의 종속 변수로 자리 잡게 되었다. 이에 더해 가치 외교의 대상으로서의 불량국가 관리정책은 동맹국과의 협력 관계에서 매우 중요한 조율 대상이 되고 있다고 보아야겠다.

이하에서는 미국의 대북 정책을 살펴보기 위해서 먼저, 미국의 우세-축소 간의 외교 대전략 논쟁을 검토한 후 그것이 오바마 행정부의 외교 전략인 오바마 독트린과 아시아 재균형 전략에 미친 영향을 분석하고자 한다. 나아가 제2차 핵 세기, 즉 2025-2050 대비 차원의 장기 핵전략 논의를 통해 오바마 행정부의 '핵 없는 세계' 전략의 변화를 조망해보고자 한다.

한편 본 연구는 핵 비확산에 주요한 계기를 마련했다고 평가받는 대(對) 이란 핵 협상과 히스패닉 공동체 부상론에 근거한 지정학, 지정학적 고려가 중요했다는 대(對) 쿠바 수교 협상을 대북 정책과 비교할 것이다. 이는 최근 불량국가와의 협상에 나서고 있는 오바마 행정부가 대북 정책에서 어떤 미세 조정을 할 수 있는지 여부를 가늠하는 과정이자, 미국의 대북 정책을 결정하는 3요소인 지정학, 핵전략 그리고 동

1) 동 개념은 지역 간 대립과 갈등, 자원 분쟁 등이 핵 보유 국가들을 연루시켜, 재래식 분쟁마저도 2차적인 확장과정을 거쳐 핵 대치 분쟁화될 가능성이 높아졌다는 것을 의미한다 (Bracken 2012, 245).

맹정치 및 가치외교라는 미국 대북 정책의 3가지 핵심 요소들의 복합적인 상호 관계를 밝히는 과정이 될 것이다.

## II. 우세 - 축소 논쟁과 오바마 독트린 그리고 재균형 전략

### 1. 클린턴 국무부의 가치 외교와 오바마 독트린

오바마 대통령은 집권 1기 동안 국내 정치에 역량을 집중하기 위해서 외교정책에 관한 한 힐러리 클린턴 국무장관에게 전권을 위임했다(Clinton 2014, 15). 힐러리 전 장관은 대통령과의 단독 접견권과 국무부 인사권 전권, 자신이 내건 이 두 가지 조건을 임기 내내 보장받음으로써(Clinton 2014, 19) 사실상 오바마 1기 행정부의 주요 대외 정책을 좌우할 수 있게 되었다. 이 점은 두 가지 사실을 설명하는 데, 하나는 재균형화 정책이 오바마 대통령이 아니라 바로 힐러리 팀의 유산이라는 점이고,<sup>2)</sup> 다른 하나는 왜 오바마 대통령이 자신의 외교 정책인 오바마 독트린을 2014년에나 가서 발표하게 되었는가하는 것이다.

사실 오바마 대통령의 재임 초기는 미국 금융 위기 직후 미국 내에서 우세(primacy)와 축소(retrenchment) 전략 간의 논쟁이 시작된 때였다. 그것은 당시 오바마 행정부가 직면한 두 가지 중대한 도전과 연관된 것이었다. 첫째는 중동과 아프가니스탄 등 부시 전 행정부 시절 과잉 투자된 전력을 재조정하는 '출구전략'을 마련하는 것이었으며, 둘째는 전 지구적으로 확산된 금융위기를 통해 한계가 드러난 구조적 거버넌스의 복구라는 과제였다. 그러나 전자는 일련의 '구조적 마찰' 속에, 그리고 후자는 '국민국가 시스템의 동시 붕괴'라는 심각한 장애물을 만나 표류하고 있었던 것이다. 이런 초유의 상황하에서 미국이 패권을 유지할 능력도 이유도 없다며 지구적 전력의 축소를 주장하는 일군의 현실주의 국제정치학자들의 문제 제기(McDonald and Parent 2011, 7-44; Craig 2013, 181-183; Friedman et al. 2013, 183-191) 미국의

2) 힐러리 전 장관이 가장 공을 들인 대외정책 영역이 바로 아시아 정책이라는 점에서 힐러리 장관이 남긴 외교정책 유산이야말로 재균형 전략이라 할 수 있다. 힐러리 전 장관이 재균형 정책을 공식화한 것은 2011년 11월로 알려져 있지만, 실제 그것이 시작된 것은 더 이른 시기라고 보는 것도(Liwei 2013) 그래서이다.

정책 담당자들 사이에서 격렬한 논쟁을 불러일으켰다.<sup>3)</sup>

축소론자들은 핵무기 시대의 억지 프로세스가 충분히 안정적이라는 판단과 해석에 기초해, 미국에 대한 위협을 과잉 해석하지 말아야 한다는 점을 분명히 하는 데서 출발했다(Craig 2013, 181-183). 이들은 우세 전략이 미국에게 주는 편익이 많지 않으며, 위신 등 비안보적 동기에 의해 행동하는 수정주의 국가의 행태나 제3자간 안보 경쟁을 막기엔 비효과적이라고 단언하고 있다. 따라서 우세 전략은 역으로 무책임한 동맹국들(reckless drivers)의 분쟁에 연루되거나 과잉 군사 행동으로의 유혹에 경도될 가능성만 높일 따름이며, 안보 논리의 과잉에 따른 민주주의 위협, 예산 편성의 기회 비용 증대와 같은 비안보적 비용을 고조시킬 따름이라는 점을 주요 비판 논거로 제기하고 있다.

그러나 미국의 주요 정책 전문가들은 축소론자들의 논리가 우세와 자제(restraint) 간의 전통적 논쟁 틀을 벗어나, 극단주의에 경도되어 있다고 반박한다(Brooks et al. 2013b, 193-199). 자제 정책을 내포하고 있어서 우세와 자제 간의 유연한 전략적 스윙을 가능하게 하는 심층적 관여(deep engagement)라는 프레임은 백안시함으로써, 축소론자들은 사실상 주요 동맹의 불가역적 해체를 의미하게 되는 극단적 전략을 주장하고 있다는 비판이다.

사실 미국 외교의 대전략은 자국에 대한 위협 환경 감소, 자유주의 경제 질서 촉진, 대미 협력 레짐의 지속성 확보라는 세 가지 목표와 이를 실현하기 위한 안보 공약 그리고 그 실행 의지를 확인시키는 미국의 리더십을 가시화하는 것이다. 이들 목표 실현 방식의 전술적 논쟁에 머무르던 건설적 프레임인 ‘우세와 자제’ 논쟁에서 이탈해 극단주의적인 축소 전략으로 치닫는 것은, 미국이 기존에 누리고 있던 정치적, 기능적 정당성과 그 편익에 대해서는 눈감고 추가되는 새로운 비용만을 강조하게 한다는 점에서 대전략 논쟁의 기본적 의의와 틀을 붕괴시킨다는 주장이다(Brooks et al. 2012, 11-12; Brooks et al. 2013a). 축소론자들에게 나타나는 과도한 이분법, 비용 편익 계산의 편향, 군사행동으로의 환원주의적 해석, 이것은 우세와 적극적 개입 전략에 대한 근거 없는 회의만을 양산할 따름이라고 비판한다(Brooks et al. 2013b, 193-199).

3) 최근의 미국 외교전략 대논쟁과 그 한 축인 자제-역외균형론의 입장을 설명하고 있는 이혜정(2015b, 180-188)의 글을 참조.

이런 논쟁 과정을 겪으며 정립된 오바마 행정부의 대외 정책은 부시 행정부의 유산을 넘어서려는 다자주의적 축소(multilateral retrenchment)와 해당 유산을 발전적으로 계승하려는 강경 대응(counterpunching)이라는 두 가지 성격을 모두 가진 절충적인 것이었다(민병원 2014, 4-5). 특히 후자의 요소는 소위 비밀공작(covert action)과 아랍 스프링식 대중 봉기를 결합하는 방법론에 관심이 있다는 점이 특징이다.

요컨대 양자 간 논쟁을 다소 절충하면서도 전통적 미국의 우세 전략을 보장하기 위한 오바마 행정부의 대외 정책의 특성은 뒤에서 다시 보겠지만 특히 아시아 재균형 전략에 관한 한 매우 분명하게 드러나고 있다.

오바마 대통령이 가치 외교와 전통적 우세 전략에 보다 가까운 힐러리 시기의 외교를 벗어나, 자신의 외교 노선을 분명히 하기로 결정한 것은 2기 행정부가 출범한 이후 그리고 이 논쟁이 거의 마무리되는 시기인 2014년이다. 오바마 대통령은 2014년 5월 28일 웨스트 포인트 연설에서 오바마 독트린(Obama Doctrine)을 제시하는데, 동 연설의 주요 요지는 미군의 우세를 유지하기 위해 전통적인 ‘군사력’ 외에 ‘제재와 동맹’이라는 외교적 수단을 강조한 데 있었다. 집권 초기부터 오바마 대통령이나 힐러리 전 국무장관은 ‘독트린’ 형태의 완결된 대외 정책 원칙을 제시할 필요가 없다는 입장을 갖고 있었다(Clinton 2014, 32). 특히 힐러리 장관은 자신의 스마트 파워론 이외에 또 다른 원칙을 통해 단일 외교론을 정립하는 것이 복잡한 세계를 대하는 효율적인 대안이 될 수 없음을 강조한 바 있다.(Washington Post, 2014/08/11) 그러나 오바마 정부가 세계를 매우 위험한 곳으로 만들어 놓았다는 등 자신의 대외 정책에 대한 내외의 비판이 비등해지자, 오바마 행정부가 외교 정책 원칙을 제시하는 쪽으로 선회한 것이다.

‘제재와 동맹’이라는 외교적 수단의 중요성을 역설한 오바마 대통령의 2014년 웨스트포인트 연설은(Obama 2014a) 바로 이와 같은 맥락에서 도출된 것이었다. 그는 미국 국민이 직접적인 위협에 빠질 경우 일방주의적 군사력을 적시에 사용할 것이라며 우세 전략의 필요성과 이에 대한 공약과 의지를 분명히 하면서도, 동시에 국제법과 다자적 군사행동을 강조하여 동맹과 파트너를 동원하여 집단적 행동으로 문제를 해결한다는 원칙을 내세웠다. 결국 오바마 독트린은 부시의 일방주의를 비판하며, 군사력을 사용할 때 누구의 이익이 되는 것인가와, 누구와 연대할 것인가, 그리고 군사적 개입 이후의 대안을 되묻는 외교 철학임을 분명히 하였다(Might doing right & Collective approach). 이같은 오바마 대통령의 대외 정책은 그 실용주의적 성격을 분

명히 드러내는 표현인 DDSS(Don't Do Stupid Shit)로 상징된다.<sup>4)</sup>

## 2. 아시아 재균형과 동요하는 미국의 지정학

아시아 정책의 경우 오바마 대통령 자신의 기획보다는 힐러리 국무부 외교의 유산이 더 큰 영향력을 끼쳤다. 힐러리 국무부는 임기 초부터 미국 외교의 가장 시급한 문제로 중국 부상에 대한 대응이라는 점을 분명히 하였고, 국무장관의 첫 방문지로 일본을 결정한 것도 이에 연유한다고 밝히고 있다(Clinton 2014, 41).

아시아 재균형 전략은 2011년에 공식화되었지만(Clinton 2011) 사실상 그 원형은 힐러리 장관의 임기 초부터(Revere 인터뷰 2014; Clinton 2014, 45) 그 '설계자' 커트 캠벨 차관보에 의해 기획되었다(Clinton 2014, 43). 재균형 전략의 초기 버전은 아시아 태평양 아키텍처론으로 그 내용은 중국과의 파트너십을 통한 길항작용(counterbalancing), 전통적 동맹과의 관계 강화 그리고 (동남아시아의 전략적 지위 상승에 따른) 다자주의 아키텍처 구성 등의 3가지 요소를 병행하는 것이었다.<sup>5)</sup>

피벗, 재균형화라는 용어가 공식적으로 채택된 것은 그 이후로, 내용 역시 중국과의 관계나 미일동맹의 향배에 따라 상기 3요소 간에 강조점이 변화하는 양상을 보여왔다. 재균형화론은 초기에 중국에 대한 지나친 자극을 피해야 한다는 점에서 내부 논쟁이 있었고 그 과정에서 커트 캠벨 차관보나 힐러리 장관에 비해 보다 유화적이고 유연한 대중 정책을 강조했던 부장관 스타인버그는 2011년 중도 사임하게 된다.<sup>6)</sup>

4) Shit이 비속어라는 점 때문에 일부 언론이나 정치인들은 Stuff라고 바꾸어 사용하기도 하였다.

한편 오바마 독트린은 일반적 미국 대통령의 외교 독트린으로 인정되기는 어려운 혼종성(hybridity)을 띠고 있다. 오바마 독트린을 다자주의 지향성이나 뒤에서 이끌기(leading from behind), 진보적 실용주의 등으로 부르는 견해들 역시 이같은 혼종주의 리더십의 여러 측면들을 강조하는 것이다(Aziz and Haglund 2014, 211-226).

5) 이미 2010년 10월 하와이 연설에서 힐러리 전장관은 아키텍처(the architecture for the Asia-Pacific region)라는 표현을 사용하여 아시아 회귀(back to stay)의 의지를 밝혔다(Clinton 2010).

6) 스타인버그는 커트 캠벨 동아태 차관보와 정책적 이견이 있었던 것으로 알려진다(Revere 인터뷰 2014).

2008년 오바마 캠프에서 부장관으로 파견되었던 그는 퇴임 후 *Strategic Reassurance and Resolve*라는 저서를 발간해 재균형과는 다소 다른 톤의 용어를 대안으로 제시하였다

그러나 미국의 재균형화 전략이 안보 전략으로는 대중국 공해전(ASB) 개념을, 경제 전략으로는 ‘높은 수준의’ 배제적 TPP 개념을 부가함에 따라, 중국과의 긴장은 재고조되었다. 새로 등장한 시진핑 주석의 중국 역시 매우 전투적이지 않으나 군사 굴기에 가까운 안보 전략인 A2AD(Anti-Access, Anti-Denial) 전략과 제국 외교론의 전형인 신형대국관계론을 제기하며 미국과의 영향권(sphere of influence) 분할을 통한 경쟁과 협력의 이중 정책을 시도하였다.

이런 상황에서 2013년 APEC 불참, 2014년 벽두의 러시아발 크림리아 및 우크라이나 사태 그리고 중동의 IS 사태에 대한 미온적 대응으로 고립주의라는 호된 비판을 겪은 오바마 대통령은 오바마 독트린과 아시아 재균형 정책의 의지를 재확인하는 과정에서 아시아 동맹국 특히 일본과의 동맹을 강화하기 시작했다. 남, 동중국해를 핵심 이익으로 새로 규정한 중국과의 긴장을 마다하지 않는 방향으로 나아가기 시작함으로써 동아시아 정책에 관한 한 심층적 관여와 우세 유지 전략에 강조점을 두기 시작한 것이다.

그러나 우크라이나 사태와 푸틴의 팽창적 대외정책에 대한 미국의 대응을 요구하는 재-재균형론(re-pivot to Europe)’의 부상(Deni 2014; Gouré 2015) 오바마 독트린의 속내를 더욱 복잡하게 만들고 있다. 유럽에서의 자제 정책이 러시아의 팽창주의를 막지 못했다는 비판 앞에 오바마 행정부의 재균형 정책은 미국의 글로벌 대전략과의 일관성을 찾기 어렵게 될 가능성이 높기 때문이다. 실제 유럽국들은 미국의 재균형 전략에 대한 우려를 표명하고, 유럽 자체의 자구적 안보 태세를 강화하기 시작하는 동시에 자체적 재균형 전략인 중국과의 경제 교역과 투자 협력을 강화하는 3개 축의 대응 방식을 확립하고 있다(Michel and Przystup 2014, 20-21). 재균형 전략이 유럽에 대한 관여태세의 약화만 초래하여 미국의 유럽 안전 보장 실패로 귀결되고, 대(對) 중국 재균형에는 실패하게 될 것이라는 유럽국의 판단은 그들 스스로 자구책을 마련하는 원심력을 강화시키고 있는 것이다.

요컨대 재균형 전략은 중국의 반발이라는 역내의 도전과 더불어, 지구적으로는 유럽과 중동의 동맹국들로부터의 불신이 확산되는 등의 복합적 도전에 직면해 있는 것

---

(Steinberg 2014, 45-47). 동 저서에서 스타인버그는 재균형이 중국 측에 의해 중국 봉쇄론으로 오해받는 상황이기 때문에 불필요한 긴장을 피하기 위해서는 미중관계의 긴장 요인을 나열하고 양국이 서로 협력할 수 있는 옵션을 찾아야 한다며 상호안보확약 개념에 담긴 유화론적인 입장을 재차 강조하였다.

이다.

이처럼 재균형 전략이 무르익지 않은 상황에서 미국의 대북 정책은 핵 확산 방지와 분쟁에 대한 연루 예방이라는 소극적 대응에 머무를 수밖에 없다. 우세와 축소 논쟁의 쟁점 중 하나는 전력 후퇴 과정에서 역내 핵 확산이 일어나 새로운 위협이 발생하는 것이고 그 과정에서 재연될 충돌에 미국이 연루되는 것이다(Brooks et al. 2013b, 195). 이 점에서 오바마 행정부가 북한을 핵보유국으로 인정하는 것은 우세 전략의 물리적 실패이고 축소 전략의 논리적 실패이다. 양자 모두가 받아들일 수 없는 대안인 것이다. 우세를 통해 북한의 비핵화를 강제하기에는 분쟁에 대한 연루의 우려가 크고, 이 딜레마를 협상을 통해 풀기에는 한미동맹의 복합적인 주고받기를 재균형 전략과의 연계하에 타산하기가 쉽지 않다. 오바마 행정부가 북한에 대해서 적극적인 협상도 적극적인 압박도 취하지 않고 그 중간 정도에서 진동하는 전략적 인내(strategic patience)를 유지해 온 것은 재균형 전략과의 관계가 분명하지 않은 이유 때문이다. 즉 대북 정책이 때로는 재균형을 강조하기 위한 수단으로 쓰이거나 때로는 재균형화의 중심이 분명하지 않기 때문에 일관된 대북정책을 마련하지 못하는 소극적 태도 사이에서 진동하고 있는 것이다.

그렇다면 북한의 핵 실험과 핵 보유에 대한 정책 변화는 어떻게 될 것인가? 여기서 향후 25년간 중간 국가들의 핵 보유 상황에 대한 미국의 고민과 이에 대한 대응에 관한 몇가지 쟁점을 다루지 않을 수 없다. 그것이 2025-2050년의 미국 핵전략에 대한 검토다.

### III. 포스트 오바마 핵전략과 핵 전진 배치 전략

미국 일각에서는 2020년 이후 안보 환경의 주된 화두의 하나는 제2차 핵 세기라는 점에서 이에 대비한 새로운 핵 태세가 조기에 마련되어야 한다는 주장이 부각되고 있다. 2020~2025년間に 최소 9 내지 11개국에서 최대 18개국까지 핵보유국이<sup>7)</sup> 증가할 가능성이 있다는 점에서 오바마 대통령이 선언한 핵 없는 세상은 이미 불가능한 목

7) 11개국의 경우 북한 등을 포함한 것이고, 18개국의 경우 한국, 일본, 사우디아라비아 등을 포함한 전망 수치이다.



표가 되었다는 것이다(Murdock et al. 2015, 2).

따라서 미국의 새로운 핵전략은 본토 교전과 지역교전의 비례성에 대한 고려를 바탕으로 전술 핵무기의 재배치와 전략 무기의 전진배치를 통해 전략적 억지력(Strategic Deterrence Force)과 동맹을 위한 확장억지력(Extended Deterrence Force)을 유기적으로 결합시켜 전반적 억지 태세를 높이는 데 초점을 맞춰야 한다는 주장으로 귀결되고 있다.<sup>8)</sup> 이는 재래식 전력의 ‘우세’ 태세를 핵전력과 유기적으로 결합시키자는 논리로서, 재래식 전력의 ‘축소’를 위한 근거로 핵전력 우위를 내세우는 축소론자들의 주장과는 결을 달리하는 것이다.

한편 핵 없는 세상이라는 비전을 지속해야 한다는 논리 역시 지속되고 있으나(Blechman and Rumbaugh 2015) 재래식 전력의 우세 체제를 논리의 전제로 하고 있다는 점에서 이들 역시 축소론자들과는 결을 달리하고 있다. 축소론이 대체로 핵 우위가 재래식 전력의 축소를 보장하는 것이라고 강조하는 데 반해, 이들은 재래식 전력의 우위를 통해 핵 옵션을 충분히 상쇄할 수 있으며 동시에 선제 핵 불사용 원칙(No First Use: NFU)을 철저히 지킴을 통해 핵 확산을 막고 핵 폐기 체제를 구성할 수 있다는 점을 강조하고 있다. 그러나 재래식 전력의 우세 체제가 핵 확산의 동기라는 반론이나 북한과 같은 신흥 핵 국가의 등장이라는 물리적 논증 앞에 이들의 주장은 무력해진다.<sup>9)</sup>

결국 핵 없는 세상을 강조한 오바마 대통령의 프라하 연설은 미국의 핵 정책으로 일관성 있게 착근하지 못하였는데, 대통령의 핵없는 세상이라는 비전을 정책화하는 데 실패하고 절충적 입장에 머무르고 있다고 평가받는 2010년의 핵 태세 검토 보고

8) 핵 전략은 기본적으로 핵정책 선언 전략, 표적 선정 그리고 능력을 포함하는 것이고 능력은 특정국가에 보유하고 있는 핵 전력의 규모, 질, 운반 수단의 3요소로 드러난다. 주요국의 핵 능력에 대해서는 정영태 외(2014, 84-104)의 글을 참조.

9) 동 주장은 세 가지 목표를 강조하는 데, 그 하나는 검증가능하게 핵무기를 제거하기 위한 국제 레짐을 재구성하는 것이고 두 번째는 정책에 관한 한, 선제 핵 공격을 받지 않는 한 핵무기를 사용하지 않는다는 정책 선언을 확고히 하는 것이며 세 번째로 핵 능력에 관한 한 미국은 2격 능력만 유지해야 된다는 것이다. 실제 분쟁 상황에서 전술적으로 핵무기를 재래식 무기와 병행하여 사용하는 경우도 있겠지만 어떤 경우에도 미국은 사전에 이런 핵 사용 가능성을 언급하거나 선언해서는 안 된다고 강조한다. 그런 류의 언급은 미국에 대한 선제 핵 타격 유희를 높인다는 점에서 핵사용의 문턱을 붕괴시키는 것으로 되기 때문이다(Blechman and Rumbaugh 2015, 36-39).

서(Nuclear Posture Review 2010)는 이같은 사정을 잘 보여준다.

사실 미국의 핵전략 논쟁은 크게 두 가지를 중심으로 이루어지는데 하나는 핵 보유와 핵사용의 문턱(threshold) 자체를 높이는 방법론에 대한 것이다. 다른 하나는 미국의 핵전략이 제한교전 교리가 아니라 전면전 대비 체제로 되어 있어서 본토 교전(homeland exchange)의 가능성이 높아질 경우 미국이 자기 억제될 약점이 있다는 점에서, 어떻게 가상 적국의 본토 교전 의지를 제거할 것인가에 대한 것이다.

먼저 후자에서는 NFU나 핵 모호성(Ambiguity)이나 간의 논란이 있다. 확증파괴가 가능한 2격 능력과 재래식 무기의 우세만으로도 잠재적 적국의 본토 공격 의지를 좌절시킬 수 있다는 점에서 NFU를 강조하는 견해가 있지만, 억지에 실패할 경우에 대한 대비 장치가 용이하지 않고 오히려 억지를 위해 재래식 전력의 우세를 강조하다 보면 결과적으로 적대국의 핵 보유 동기를 강화시키는 패러독스를 피하기 어렵다.

부시 행정부의 선제 핵 공격론인 2002년 NPR을 비판하고 핵 없는 세상을 강조한 오바마 대통령의 2010 NPR이 핵 보복이라는 표현을 삭제하였지만 적극적 NFU보다는 핵 모호성이라는 절충적 수준으로 회귀하는 데 그친 것도 이같은 고민의 일단을 잘 보여준다.<sup>10)</sup>

한편 전자에서는, 재래식 무기의 우월성이 잠재적 핵 국가의 핵 보유를 촉진시켜 핵 확산의 문턱을 낮추는 것인지에 대한 논쟁이 제기된다. 미국은 재래식 무기체계의 우월성을 확보하여 재래전 수준에서 에스컬레이션을 통제하고자 하는데, 2차 핵 세기의 지지자들은 이것이 오히려 비핵국가들로 하여금 핵 보유 유혹을 높이는, 즉 핵 문턱을 넘고자 하는 옵션을 생각하게 하는 악순환의 고리라고 주장한다.<sup>11)</sup> 그럼에도 불구하고 이는 2차 핵 세기의 불가피한 패러독스이므로 이 때문에 미국이 재래식 우위를 약화시킬 필요는 없다고 한다. 그렇다면 결국 이들이 주목하는 것은 미국의 에스컬레이션 통제 능력이다.

2차 핵세기론자들은 재래식 무기와 더불어 핵전력의 전진 배치를 통해 에스컬레이션 사다리를 더욱 정교하게 만들고 매 사다리에서 적절한 대응을 하는 정밀비례대응

10) 오바마 대통령이 한국 대통령에게 전화를 통해 북한이 NFU의 대상에서 제외된다고 통보함으로써, 적국에 대한 위협과 동맹국 안심시키기 간의 경계에서 절충을 활용하였다고 볼 수 있다(고성운 2012).

11) 이들은 미국의 2003년 이라크 공격이 비핵국가들의 핵 보유 의지를 자극하는 판도라의 상자를 열었다고 평가한다(Murdock et al. 2015, 9).

(Measured Response) 전략을 강조한다. 재래식 전력의 우위 태세를 유지하되, 잠재적 적국이 핵 문턱을 넘을 경우 이들에 대해 동종, 동질의 비례적인 제한 핵 대응으로 타격해야 한다는 것이다. 다만 그 수준은 적국이 본토 교전에 임하지 않을 정도의 제한 반격이어야 하며, 본토 교전의 방지 혹은 승리를 위한 추가의 전략적 억지 태세는 다음 단계의 사다리에서 활용하기 위해 유보한다는 논리이다.<sup>12)</sup>

결과적으로 새로운 핵전략은 재래식 무기 체제의 우위를 유지하며, 핵 태세를 더욱 전진 배치하며 동시에 비례적 핵 대응 능력을 강화함을 통해, 비록 에스컬레이션의 완전한 지배(dominance)는 불가능하지만, 에스컬레이션을 통제(control)함으로써 새로운 핵 확산국에 대해 억지력을 향상시키는 과정이 되어야 한다는 것이다. 이는 역내 분쟁으로부터 본토 핵 교전으로의 에스컬레이션에 더 많은 사다리를 들수록 미국에게 이익이 된다는 전제에 근거하고 있다.

문제는 이같은 논리가 동맹국에 대한 확장 억지를 보장하는 그 만큼 동맹국에로의 전진 배치와 전력 투사(power projection)에 따른 비용과 부담의 공유를 요구하게 된다는 점이다. 또한 이런 유의 전진 배치가 확장 억지를 강화하기보다는 고전적 안보 딜레마를 자극할지 모른다는 우려 역시 피하기 어렵다. 재래식 전력의 열세를 뒤집고 핵무장을 시도하는 역내 잠재적 핵무장 국가들의 핵 확산을 막을 수 없다는 것을 전제로 하는 2차 핵 세기론의 대응 방식이 갖는 근본적 한계점인 것이다. 동맹국의 입장에서는 이런 비용을 분담할 바에야 혹은 미국의 전략적 경쟁국으로부터 보복 타격의 목표로 전략할 바에야, 차라리 스스로 핵 무장을 통해 억지력을 확보하는 것이 낫다는 유혹이 커질 수밖에 없다는 것이다. 결국 미국에게는 이같은 동맹국들을 어떻게 적절하게 관리하며 전진 배치와 확장억지 그리고 전략적 억지 태세를 유지할 것인가라는 새로운 숙제가 제기된다.<sup>13)</sup>

12) 이 점에서 이들이 가장 강조하는 핵 3축 체제(nuclear triad)는 ICBM이나 SLBM이 아니라 B-2와 같은 전략 핵 폭격기이다. 그 동안 효과성의 측면에서 SLBM을 강조하는 견해들이 있었지만, 에스컬레이션 통제 전략을 강조하는 이들에게는 폭격기가 가장 효과적인 통제의 수단이라는 것이다. 즉 전략 폭격기는 마지막 순간까지 회항이 가능함으로써 지역 핵 국가들에 대해서 에스컬레이션의 매 사다리에서 협상을 가능하게 하여 핵사용의 문턱을 높이는 작용을 할 수 있다는 이유에서다.

13) 2014 QDR에서도 오바마 대통령은 잠재적 적국이 재래식 무기 경쟁에서의 실패를 극복하기 위해 핵전쟁으로 나아가는 에스컬레이션에 대해 효과적으로 대응해야 함을 강조하고 있다(QDR 2014, 11, 35, 36).

이런 점에서 볼 때 오바마 행정부의 북 핵 정책은 지역 내 핵 확산과 이에 대한 대응이라는 측면에서 매우 중요한 분기점에 와 있는 것으로 보인다. 그 동안 오바마 행정부의 대북 전략적 인내 정책은 확장 역지를 전제로 한 무시 전략이라는 점에서, 핵 없는 세상이라는 프라하 선언과 핵 전진 배치 및 선제공격 전략의 중간 수준인 2010 NPR과 같은 절충적 정책에 머물러 왔으나, 다른 한편 이란의 핵 무장을 막기 위해 제재 해제와 협상이라는 수단을 선택했고 이에 성공했다는 사실은 오바마 행정부로 하여금 핵 전진 배치 전략보다는 협상을 통한 비확산 체제의 수립에 대한 미련을 크게 할 것이기 때문이다.

이런 상황에서 다시 한 번 북한이 핵 실험을 강행함에 따라<sup>14)</sup> 오바마 행정부의 절충적 대북 핵 정책에 대한 비판이 고조될 기세이다. 물론 전방위 억지(full spectrum deterrence)론이나 MD 르네상스론과 같이 MD가 안보 딜레마를 자극하기보다는 억지를 완전하게 한다는 논리에 따른다면(2016 Global Forecast 2015, 99-100) 이런 유의 소규모 핵 확산을 미국 핵 정책의 실패라고 평가할 수는 없을 것이다.<sup>15)</sup> 그러나 MD 체제의 기술적 한계를 전제로 한다면 북한의 핵 국가화를 자신의 유산으로 향구화하는 것 역시 오바마 행정부에게는 결코 내키지 않는 옵션일 것이다. 핵 정책의 분기점에 선 오바마 행정부가 아직도 북한에 대해서만은 전략적 인내와 중국 외주에 의한 제재(outsourcing to China)라는 전통적 정책을 견지하며, 어떤 이니셔티브도 발휘하지 못하며 자신의 임기가 끝나기만을 기다리는 이유이다.

#### IV. 이란, 쿠바 그리고 북한 - 불량국가와의 협상과 제재 외교

예상을 뒤엎고 오바마 대통령은 임기를 2년 남겨 두고 2개의 불량국가와의 협상을 타결했다. 이는 오바마 행정부의 대 불량국가 정책이 제재와 압박에서 관여로 변화된 계기로 평가받고 있다. 이란 문제는 핵 정책의 분기점에서 핵없는 세상이라는 공약을 지키기 위한 선택이고, 쿠바 문제는 미국의 이익을 위한 지정학적 고려와 제재와 관

14) 미국의 재균형 정책 및 대북 정책과 이에 대한 북한의 핵전략 및 대미 정책의 소역사를 보기 위해서는 이정철(2013; 2015)를 참조.

15) 이런 입장은 핵 확산에 대한 비판론과 낙관론이라는 다소 철학적 논제와 연관되어 있다. 이에 대해서는 다음 하경석·정성윤(2015)의 글을 참조.

여의 복합화의 결과였다. 이하에서는 이를 비교 분석하여 또 다른 불량 국가인 북한에 대한 미국의 정책 조정 전망을 시도해본다.

## 1. 핵 문턱을 높이는데 성공한 이란 협상

이란 핵 협상<sup>16)</sup>과 북핵 협상을 대하는 미국의 태도는 협상 주제, 보상 구조, 기술적 주안점, 그리고 지정학적 관심의 4가지 요인에서 큰 차이가 있다. 이를 하나씩 살펴보면 다음과 같다.

국제사회의 초미의 관심사였던 이란 핵 협상은 이란이 핵 활동을 '제한'하는 대신 국제사회가 이란에 부과한 제재를 해제하는 타협을 골자로 하고 있다. 150페이지가 넘는<sup>17)</sup> 포괄적 공동행동계획(Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA)으로 명명된 이 문서를 만든 주체는 P5+1 또는 E3/EU+3으로 불리는 데, 전자는 P5(미, 영, 불, 러, 중)과 독일의 6개국을 지칭하고 후자는 E3(영, 불, 독), EU(사무국), 여타 3개국(미, 러, 중) 등 EU 관점에서의 7개국을 뜻한다. 사실상 이란을 포함한 8자회담의 성격을 띠고 있다고 볼 수 있다(인남식 2015, 1). 이에 비해 북한 핵에 대한 협상은 양자 회담이었던 94년 제네바 합의 이후에는 6자회담의 성격을 띠고 있다. 6자가 미, 러, 중에 더해 한국과 일본이라는 지역 국가와 북한을 당사자로 하는 성격이었기 때문에 북핵 협상 체제는 이란 협상에 비해 역내 국가들끼리의 협상이라는 성격을 띠고 있었다 할 수 있다.

협상 주체라는 측면에서 북핵 협상의 경우 위협 인식의 대상자들 그리고 잠재적 보상 주체라는 기준에서 역내 당사자들이 자연스럽게 형성되었는데 비해, 이란 협상은

16) 이란 핵 협상은 이란의 농축을 허용하되 향후 15년간 저농축(3.67%) 수준을 유지하고, 전체 농축우라늄 보유 규모를 현 10,000kg에서 300kg으로 제한하는 등 핵무기화 방지 수준 규제에 집중한 타협안이다. 이와 함께 나탄즈(Natanz) 농축 규모를 5,060기로 대폭 감축하고, 연구개발용 1,044기만 포르도(Fordo)에 허용키로 하였고 아라크(Arak) 중수로의 경우 플루토늄 생산이 불가능한 시설로 재설계하기로 하였고, 사용후 핵연료는 전량 해외반출하여 재처리를 금지시켰고 15년간 중수로 신규 건설 금지 등 로잔 회의의 핵심요소 합의를 재확인하였다. 이를 조건으로 이란은 해외 자산 동결 해제 등 제재 해제라는 간접 보상을 소득으로 얻게 되었다.

17) 과거 북한과의 핵 협상의 실패가 합의문을 지나치게 간략하게 처리했기 때문이라는 평가 때문에 이란과의 협상에서는 장문의 합의문을 작성하였다고 한다(권희석 2015, 19).

철저하게 비확산에 이해관계를 가진 당사자들만을 중심으로 한 명실 공히 비확산 핵 협상이었다고 할 수 있다.

이로부터 두 번째 차이가 발생하는데 이란 협상이 핵 문제 자체만을 의제로 한 협상이었다면, 북한의 경우 핵과 안보 문제 전반을 다루는 포괄 협상의 틀이었다. 이란의 경우 제재 해제만으로도 1,300억 달러라는 동결 자산 해제의 이득이나 (Khajehpour 2015) 석유 수출에 따른 이익을 보게 되는데 반해, 북한은 제재 해제로부터 얻는 간접 혜택은 규모가 너무 작아 동결이나 해체에 따른 직접 보상을 원하고 있었다. 제네바 합의에서도 보았듯이 북한의 핵 동결에 대한 보상은 한국과 미국, 일본의 몫이었다는 점에서 북핵 협상은 보상의 당사자가 참여하는 만큼 개별 참가국의 이익과 위협 해소에 철저히하지 않을 수 없는 복합적 구조였다. 이 점에서 북핵 협상은 EU와 같이 선의의 중재자(honest broker)보다는 모두가 당사자의 입장에서 협상의 지정학적 이익을 가늠했다는 점에서 매우 복잡한 과정을 수반하지 않을 수 없었다. 미국의 이란 협상은 이에 대한 반성을 통해 핵 자체의 기술적 요인이라는 단일 사항에 집중함으로써 협상의 효율성을 높였던 것으로 평가된다.

세 번째, 기술적 측면에서 보면 미국은 이란에 대해 '협상 결렬 후 핵무기 생산에 필요한 시간'인 BOT(Break Out Time)를 2개월에서 1년으로 늘리는 데 집중하였다. 농축과 재처리를 분리하여 모든 사용 후 핵연료의 재처리를 국외 반출, 위탁 처리하기로 하고, 농축 기술을 일부 허용하였다. 이는 미국이 이란과의 협상에서 이란의 핵 주권 자체를 부정하기보다는 무기급 핵 원료 생산을 저지하는 데 가장 큰 주안점을 두었음을 의미한다. 문제의 근원을 해결하지는 못했지만 증상에 대해서는 최소 1년에서 최대 10년간 완벽한 봉쇄에 성공했다는 평가이다. 그러나 북한에 대해서 미국은 CVID 즉 완전하고 검증가능한 불가역적 해체라는 원칙을 고수하고 있다. 이 입장은 지난 10월 16일 한미정상회담에서도 반복되었는데, 무기급 핵 원료의 해외 이전과 폐기라는 중국적 목표가 실현되지 않는 한 북한과의 협상은 무의미하다는 입장으로 풀이되고 있다.

네 번째로 미국이 이란과의 협상에서 고려한 지정학적 이익은 이란이 중동의 패권 세력이 되는 것을 저지하는 데 목표가 있었다. 앞서 보았듯이 이란 협상에서 P5는 모두 역외 세력들이었다. 동시에 미국은 IS 퇴치 작전에 이란의 협조를 요하고 있다. 저간의 사정은 미국으로 하여금 이란 핵 협상의 성공이 미국의 중동 정책 전반에서 매우 중요한 지정학적 목표라는 점에 주목하게 만들었다(인남식 2015, 5-8). 반면 아

태 지역에서 미국의 지정학적 고려는 중국의 부상에 집중되어 있고 북핵 협상은 대체로 재균형 전략의 하위 체제로서 간주되었다. 이 점에서 북핵 협상을 대하는 미국의 태도는 한편으로는 중국을 압박함으로써 북한의 도발을 막는 위임(outsourcing to China) 방식을 취하면서(Lee and Kim, 2015), 다른 한편으로는 북한의 위협을 중국의 부상과 한 묶음으로 보아 재균형에 박차를 가하는 양면성을 띠고 있었다. 미국에게 북한 핵 문제가 독자적인 지정학적 고려의 대상이 되기에는 동아시아의 지정학적 이해가 너무나 복잡함을 보여주는 단면이다.

요컨대 북핵 문제는 북한 스스로 보상의 구조를 복잡하게 만들어 핵 협상에 집중할 수 없게 되었다는 점, 초 패권국가인 미국의 국내 정치에도 영향을 미쳐 협상의 진행을 강제하고 보증할 수 있는 선의의 중재자가 분명하지 않은 점,<sup>18)</sup> 북한의 핵 수준이 무기화 단계의 문턱(threshold)을 넘어서버림에 따라 협상을 통한 불가역적 비핵화의 가능성(feasibility)이 높지 않다는 점, 끝으로 미국이 북핵 문제에 대해 협상에 나설 지정학적 이익이 분명하지 않다는 4가지 점에서, 이란의 사례와는 차별적이라는 것이다.<sup>19)</sup> 특히 이란의 경우 이스라엘이나 사우디아라비아라는 역내 동맹의 반대에도 불구하고, 핵 비확산이라는 가치와 지정학적 고려가 한 방향으로 작동함으로써, 오바마 행정부가 협상에 뛰어들어 그 모멘텀을 장악할 계기를 만들었다는 점은 새삼 주목할 대목이다.

## 2. 지정학에 근거한 쿠바 수교

한편 미국의 쿠바에 대한 협상은 지정학적 고려와 함께 국내정치가 핵심적인 변수로 작동했다는 점이 특징이다. 미국 외교가 국내 정치와 밀접한 연관성을 지니고 있

18) 물론 이란 핵 협상 역시 공화당의 강력한 반대로 미국의 정권 교체 이후의 상황은 쉽게 예측하기 어렵다. 이 경우에도 미국은 1년이라는 BOT를 통해 이란의 핵무장에 대한 대응 시간과 능력을 확보하고 있다는 점에서 동 협상은 안전장치를 갖고 있다고 할 수 있다.

19) 오바마 대통령은 2015년 10월 16일 한미정상회담에서 북한이 비핵화 대화에 관심을 가지는 것과(이 경우 한미 당국은 당연히 대화에 나가겠지만), 북한이 이란식 검증 체제를 수용하겠다는 의지는 별개의 문제라며, 이란식 해법을 북한에 적용하는 문제에 대해 부정적인 견해를 내비쳤다. 심지어 오바마 대통령은 협상을 어긴 적이 있는 북한과는 아직 이런 유의 (이란식 검증) 논의 수준의 근처에도 도달하지 못했음을 분명히 해, 북한과의 협상에 대한 회의감을 나타냈다.

음은 주지의 사실이지만 쿠바와의 협상은 중간 선거의 완패라는 상황을 빼고는 생각할 수 없다는 것이다.

미국과 쿠바 양국은 2013년 6월 이래 18개월에 걸쳐 진행된 비밀 협상을 통해 2014년 연말 전격적으로 수교 일정을 발표하였다. 당시는 1달 전 중간 선거에서 오바마 대통령이 완패한 상황이었기 때문에, 공화당은 대통령의 이런 행보를 국내 정치에 역주행하는 것으로 비판하였다. 사실 오바마 대통령은 중간 선거의 결과를 수용하기보다는 투표하지 않은 2/3의 미국인들을 강조함으로써,<sup>20)</sup> 정책 전환의 의지를 강조하기 시작했다. 이후 오바마 대통령은 당내 진보 진영의 목소리를 높이는 동시에, 인종, 환경 문제 등 민주당의 정체성을 고스란히 대표할 수 있는 고유 아젠다를 내세우기 시작했다. 이민법 강행, 중국과의 온실 가스 감축 협상 강행, 키스톤 XL 송유관 건설 법안에 대한 거부권 행사 등 민주당 고유 아젠다로의 좌클릭을 감행했다. 주요 공화당 인사들이 쿠바와의 수교를 격렬히 반대하였지만 200만에 가까운 쿠바계 미국인(Cuban American)의 대다수가 수교를 지지하고 나선 마당에 오바마 행정부의 대(對) 쿠바 정책이 탄력을 받지 않을 이유가 없었다.<sup>21)</sup>

쿠바와의 수교를 강행하게 만든 또 다른 요인은 미국의 중남미 지정학이었다. 남미에서 좌파 바람이 분 이후, 미국은 중남미에서 외교적으로 고립되어 왔다. 경제적으로도 미국의 앞마당이던 중남미에 중국 자본이 대규모로 들어오면서 미국은 경제심을 늦출 수 없게 되었다. 니카라과에 중국 자본이 들어가 파나마 운하의 100년 독점을 끝낼 새 운하를 건설하기 시작한 것은 그 한 예에 불과했다. 시진핑 주석이 2014년에만 두 차례 즉, 4월 멕시코 등 3개국 순방, 7월 쿠바, 베네주엘라, 브라질, 아르헨티나 4개국 순방 등 부지런히 남미를 다닌 것도 미국을 자극하였다. 2014년 바이든 부통령이 25년 만에 처음으로 브라질 대통령의 취임식에 참석한 것도, 쿠바 협상과 마찬가지로 중국에 기울어가는 중남미에 대한 미국의 지정학적 이해를 복원하기 위한 시도라 하겠다. 쿠바가 히스패닉 공동체의 주요한 구성원이면서 중남미에서 그 비중이 높아지고 있는 한, 글로벌 영향력이 높아지고 있는 히스패닉 공동체

20) "To everyone who voted, I want you to know that I hear you. To the two-thirds of voters who chose not to participate in the process yesterday, I hear you, too."(Obama 2014b)

21) 오바마 행정부의 대 쿠바 정책의 국내적 동기는 중간선거 이후 민주당 아젠다의 복원, 쿠바 이주민들의 압도적 찬성 그리고 오바마 개인의 업적 남기기 시도라는 3가지 변수로 요약할 수 있다.



를 우군으로 삼고자 하는 미국이 쿠바를 배제할 이유가 없었던 것이다.

그러나 무엇보다도 미국의 대 쿠바 외교 정책의 변화를 초래한 가장 중요한 동력 중 하나는 쿠바의 국내 정치였다. 사실 쿠바관 아랍 스프링에 대한 논의는 점증해 왔다(August 2014; Wylie and Glidden 2013; Weeks and Fiorey 2012; Miroff 2011; Stavridis 2010). 미국의 앞마당인 쿠바 내에서 시장 경제가 활성화되고 정권에 대한 불만도가 증대되는 상황에서 쿠바에 대한 개입 정책의 유혹과 매력이 커지는 것은 당연하다. 쿠바의 시장화에 더해 리더십 교체를 눈 앞에 둔 정치 상황은 미국으로 하여금 라울 카스트로가 퇴임하는 2018년 이후를 준비하게 만들었다. 2008년 쿠바 의회 선거 당시 쿠바인들의 13.4%가 무효, 반란 혹은 백지표를 던진데 이어 2013년 선거에서는 그 비율이 두 배로 증가해 24%에 달했다는 점은 미국에게 특히 고무적인 것이었다(BTI 2014). 동시에 쿠바의 위임 대표(deputy) 중 지역민의 90~100%로부터 지지를 받는 대표자는 2008년에 93.45%였지만, 2013년 선거에서는 그 수가 35.78%로 급락하였다. 80~90%의 지지율로 당선된 대표자들은 과거 4.68%에 불과하던 것이 59.97%로 급증하게 되었다. 지지의 심도와 충성도가 떨어진 것이다(August 2014, 89-90). 아랍 스프링이 쿠바에도 일어날까라는 논란이 공개적으로 전개된 것도 이 즈음이다. 현실주의 외교관들에게 쿠바의 '시민 혁명'이라는 유혹이 눈앞에 나타난 것이다. 미국이 2013년 6월에 비밀협상을 시작한 것도 그냥 우연만은 아니었다. 2018년에는 라울 카스트로 의장이 퇴임을 공언하였고 50대의 젊은 부통령이 그를 승계할 1순위 후보라는 점에서 쿠바에서의 변화는 미국에게 단순히 남의 일이 아니었던 것이다.

호사가들은 베네주엘라 재정 위기가 라울의 항복을 끌어냈다고 분석하기도 한다. 오바마 행정부 역시 베네주엘라 재정 위기가 쿠바에 대해 영향을 미칠 것이라는 점을 충분히 고려하였을 것이다. 쿠바-베네주엘라 관계를 쿠바-구소련 관계와 비교하여 영향력을 모델링해 본데 따르면, 90년 당시 쿠바의 GDP가 38% 하락한 데 비해, 오늘날 베네주엘라 케이스의 영향력은 7-10% 하락에 머무를 것으로 추론되었다(Hernandez-Cata 2013). 베네주엘라가 구소련처럼 쿠바와의 관계를 완전히 단절하는 상황은 아니기 때문에, 실제 영향은 7%보다 적을 수 있겠지만 어쨌든 동맹국의 위기 상황이 쿠바에게 부정적 전망이 되고 있는 것만은 부인할 수 없다.

요컨대 오바마 행정부의 대 쿠바 정책은 핵 정책과 같은 안보 문제가 아니라, 철저하게 정치, 경제 양 측면, 즉 미국의 중남미 지정학과 지정학에서 출발하고 있음을 알 수 있다. 이같은 계산은 200만 쿠바계 미국인의 존재가 미국적 가치를 쿠바에 확산

시킬 수 있는 자산이라는 자신감을 근거로 하고 있다. 미국에게 가장 좋은 옵션은 과거와 같은 레짐 붕괴보다는, 실용주의 군부 레짐으로 전환하고(Lee 2015, 14-15) 있는 포스트 카스트로 체제가 안정적으로 친미 블록에 진입되는 상황일 것이다. 지난 2011년 14년 만에 열린 6차 당 대회에서(Priess 2011, 99) 시작된 개혁 조치를 한 단계 진전시킬 예정인 올 4월의 7차 당 대회를 보는 오바마 행정부의 속내는 이미 2018년에 가 있는 듯하다.

## V. 오바마 행정부의 대북 정책과 제재 외교

사실 미국의 대북 정책인 전략적 인내는 3가지 요소로 되어 있었다. 강압 외교(coercive diplomacy), 징벌적 조치(punitive action), 조건부 관여(conditioned engagement)가 그것이다(Klingner 인터뷰 2014). 북한의 핵 보유와 핵 확산을 억지하는 다자주의적 억지 레짐을 형성, 유지하기 위한 강압 외교, 핵 실험과 로켓 발사에 대한 징벌적 제재, 선(先) 비핵화 조치를 조건으로 한 관여이다(Kim 2015).<sup>22)</sup> 결국 그 실질은 다자체제에 의한 징벌적 억지 레짐을 미국의 외교적 자산을 통해 유지한다는 것이다.

이에 대해서는 최근 두 방향으로의 원심력이 존재하는 데, 하나가 소위 탐색적 대화론(exploratory discussion)이라면 다른 하나는 일방주의적 제재론이다. 전자가 북한과의 비핵화 대화를 시도하자는 조건부 관여의 입장이라면, 후자는 금융제재를 포함한 더욱 강력한 징벌적 제재, 나아가 방어 충분성 조건을 충족시키는 의지와 능력으로 뒷받침되는 강력한 물리력의 과시가 필요하다는 주장이다.<sup>23)</sup> 전자가 북한 당국에 대한 신뢰의 부족이라는 난점을 동반한다면, 후자는 북한의 반발에 따른 긴장 고조의 우려를 수반한다.

22) 지난 10월 26일 의회 청문회에서 성 김 부차관보는 대북 정책을 정의하여 억지(deterrence), 압박(pressure), (고립) 외교(diplomacy)의 종합이라고 표현하였다. 그는 전략적 인내라는 표현을 부정하였지만 그 정책적 실체는 과거와 차이 없이 여전히 유지되고 있다고 볼 수 있다.

23) 탐색적 대화는 아이혼(Einhorn 2014) 전 국무부 차관보가 지난 해 5월 몽골의 1.5 트랙회를 다녀온 이래 제안한 것이다.

앞서 보았듯이 전략적 인내의 핵심 요소인 다자적 억지 레짐을 유지하기 위해서는 주변 동맹 및 파트너들과의 협조가 불가피하다. 이 점에서 그 동안의 전략적 인내가 중국 영향력과 북중 관계 요소를 정책 성공의 가장 중요한 축으로 만들어 놓고, 중국의 배타적 세력권을 북한에까지 확장시킬 수 있는 역효과를 초래한 것 아니냐는 비판은 정당한 것으로 보인다.

중국이 자신의 대북 정책을 미국의 재균형 전략과의 협상 판으로 사용할 수 있게 된 이유이다. 결국 전략적 인내의 성공은 시간 싸움에서 북한이 자멸하거나, 미중 콘도미니엄 체제를 통해 북한을 중국의 세력권 내에 편입시키는 것이지만, 중국의 북한 관리 능력에 한계가 있거나 미중관계 자체가 흔들릴 경우 전자만큼이나 후자의 경로 역시 실현 가능성이 별로 크지 않다는 것이다. 미국의 대북 정책이 재균형화 정책의 동요와 연동되어 초점을 잃은 근본적인 원인이라 할 수 있다.

앞서 확인하였듯이 오바마 행정부의 입장에서는 북한을 이란과 쿠바와 동급의 대상으로 다루기에는 그 성격이 너무 다르다(이혜정 2015a, 7). 쿠바와 같이 아랍의 봄의 가능성이 있지도 않을뿐더러, 이란처럼 비핵화의 문턱을 유지하고 있는 것도 아니기 때문이다. 북한 정권이 위로부터의 갈등을 통해 스스로 균열, 붕괴되거나 중국의 세력권에 완전히 복속되지 않는 한, 오바마 행정부가 취할 수 있는 다른 옵션은 남은 임기 동안 북한의 침묵을 강요하는 것이다. 그러나 북한이 핵 문턱을 위협하는 또 다른 행위를 함으로써, 재균형 전략과 핵전략 모두에서 오바마 행정부가 간신히 유지해 온 균형이 흔들리고 있다는 점을 부인하기 어렵다.<sup>24)</sup>

## VI. 결론

요컨대 미국의 대북 정책을 결정하는 세 가지 층위, 대전략 하의 지정학, 핵전략 그리고 동맹정치 및 가치외교 각각을 검토한 결과, 오바마 정부의 대북 정책에서는 위 세 가지가 한 방향으로 정렬되지 못하고 상충되고 있는 것으로 보인다. 그것은 주로

24) 최근 중국이 비핵화와 평화협정 동시 진행 논의를 제기하고 있지만, 이것이 실현 가능하기 위해서는 북한이 제안한 ‘군사연습과 핵실험의 상호 동결’이라는 동결식 평화체제(이정철 2015)가 협상의 입구에서 수용되어야 한다는 난점이 있다. 주지하다시피 미국과 한국 정부는 이에 대해 회의적이다. 평화협정에 대해서는 이삼성(2015)을 참조.

오바마 행정부의 재균형화 전략과 핵전략 각각이 절충적 수준에 머무르고 있다는 점에 기인한다.

지정학에 기초한 미국의 대북 정책은 재균형 정책을 둘러싼 중국과의 힘겨루기 과정에서 지정학적 이익을 계산하기 어렵다는 점 때문에 표류하고 있다. 북한 문제에서 지정학적 관심은 아예 고려 대상에서 무시되고만 인상이다. 동맹정치 및 가치 외교의 대상으로서의 대북 정책의 경우, 일방주의에 기초한 부시 행정부와 달리 오바마 정부는 동맹 외교와 파트너십을 강조한다는 차이점이 있지만, 불량국가 북한에 대한 인식의 변화가 없고 동맹국 한국의 요구와 같은 새로운 변수가 있다는 소식은 없다. 특히 핵전략의 경우 오바마 행정부가 내세운 핵 없는 세상이라는 비전이 자기 완결적 구성을 갖추지 못하고 북한의 4차 핵실험을 막지 못함에 따라, 전진 배치 전략이라는 새로운 2018 NPR론이 힘을 받게 될 듯하다.

8년차 임기의 오바마 행정부가 외교적으로 씨름하게 될 가장 큰 과제는 IS 격퇴와 푸틴의 팽창적 대외정책을 관리하는 것이라는 데 이견이 없었다. 그러나 연초 강행된 북한의 핵실험과 로켓 발사로 이제 오바마 대통령은 북한 문제를 포함해 다중의 전선을 동시에 관리해야하는 쉽지 않은 도전에 직면하게 된 것이다.

이같은 상황에 대해서는 두 가지 다른 방향에서 비판이 제기되는데, 그 하나는 오바마 행정부가 북한에 대해 더욱 강력한 일방주의적 제재를 실행하지 못하여 자초한 위기라는 비판이고, 다른 하나는 협상을 통한 비확산에 주력하지 못한 점에 대한 비판이다. 정서적으로는 전자의 비판이 더욱 대중적이지만, 일방주의적 제재의 실행이 북한의 핵실험을 더욱 앞당겨 긴장의 수위를 더 높여 높았을 수 있다는 가설은 사실상 후자, 즉 지난 50년간 성공하지 못한 낡은 정책은 바뀌어야 한다는 쿠바 수교 협상의 논리를 북한에는 왜 적용하지 못했는가라는 비판에도 귀 기울이게 한다.

징벌적 제재와 사전적 위협에만 의거하는 제재 전략으로는 21세기 핵 확산의 주역인 북한의 공세를 막기에는 충분치 않다는 것이 지금까지의 경험이다.<sup>25)</sup> 오바마 행정

25) 제재라는 것은 징벌적 성격과 전략적 성격 양자를 동시에 갖고 있다. 전자가 응징과 강제를 주 목표로 한다면, 후자는 협상력의 확보를 주 목표로 한다. 후자, 즉 제재의 전략적 효과로서의 협상력은 다시 사전적인 것과 사후적인 것이 있다. '사전적 협상력'이 위협과 억지를 쌍으로 한다면, '사후적 협상력'은 관여로의 전환을 둘러싼 사실상의 보상을 도구화하는 것이다(김태현 2015, 99-107). 이란 핵 협상이나 미국의 쿠바와의 수교 협상 나아가 미국의 미얀마 정책 역시 사후적 협상력을 활용하여 성과를 달성한 것이었다.

부의 표류하는 대북 정책은 이를 잘 보여준다. 징벌의 단계화 그리고 제재 가능성과 해제 가능성의 가시화, 이들 간의 연관 관계를 상대가 합리적으로 이해할 수 있게 하는 소통, 이 기본에 충실하지 않는 제재의 정치는 자기만족적 힘겨루기에 다른 아님은 새삼 강조할 필요가 없을 정도이다. 그것이 심지어 자해적 제재로 치달을 경우 그 결과는 명약관화하다. 이것이야말로 지금의 북 핵 사태가 던져주는 교훈이다.

투고일: 2016년 1월 5일

심사일: 2016년 1월 21일

게재확정일: 2016년 2월 17일

## 참고문헌

- 고성윤. 2012. 『NPR 2010 - KIDA의 분석과 NPR 요약』. 한국국방연구원.
- 권희석. 2015. “이란 핵협상 타결과 제재 해제: 전략적 의미와 향후 전망.” 『원자력 산업』 2015년 8월호, 13-25.
- 김태현. 2015. “북한의 정상국가화를 위한 국제협력 전략.” 북한연구학회 특별학술회의. 서울. 12월.
- 민병원. 2014. “미국의 동아시아 정책 변화와 전망.” 제2회 재단-중국 상하이사회과학원 국제학술회의. 상하이 사회과학원 회의실. 6월.
- 이삼성. 2015. “한반도 평화협정 체제와 비핵화 그리고 동북아 비핵지대화: 상호의존성의 인식과 연계의 비전.” 『9·19 공동성명에 비취 본 한반도 평화협정과 비핵화 방안』. 참여연대 등 9.19 공동성명 10주년 기념 토론회. 서울. 9월
- 이정철. 2013. “미국의 재균형화와 북한의 수정주의 국가화.” 『유라시아연구』 10권 4호, 135-158.
- 이정철. 2015. “북한의 10월 축전과 상호 동결식 평화 체제.” 지식협동조합좋은나라. 이슈페이퍼 10월 26일.
- 이혜정. 2015a. “북핵문제와 한미동맹: 불편한 진실.” 『한미동맹의 현주소』 한국국제정치학회 한미관계 세미나. 중앙대학교. 9월.
- \_\_\_\_\_. 2015b. “자제 대 패권 : 탈냉전기 미국 패권의 이해.” 『한국정치연구』 24집 3호, 171-197.
- 인남식. 2015. “이란 핵 협상 타결의 함의.” 한반도 평화포럼 발표 논문. 서울. 11월.

- 정영태·홍우택·김태우·박휘락·이상민·이호령·조영기. 2014. 『북한의 핵전략과 한국의 대응전략』. 통일연구원.
- 하경석·정성윤. 2015. “핵확산 논쟁과 북핵문제: 다차원적 분석.” 『한국정치연구』 24권 1호, 141-168.
- Washington Post*. 2014. “What Hillary Clinton is doing by slamming President Obama’s foreign policy” 2014. August 11.
- Nuclear Posture Review*. 2010.
- Quadrennial Defense Review*. 2014.
- August, Arnold. 2014. “Democracy still in motion: The 2013 Election Results in Cuba.” *International Journal of Cuban Studies* Spring, 87-94.
- Aziz, Omar and David G. Haglund. 2014. “An Obama Doctrine?” Michael Patrick Cullinane and Clare Frances Elliott eds. *Perspectives on Presidential Leadership*. Routledge, 211-229
- Blechman, Barry and Russel Rumbaugh. 2015. *Protecting U.S. Security by Minimizing the Role of Nuclear Weapons: A New U.S. Nuclear Policy*. The Stimson Center.
- Bracken, Paul. 2012. *The Second Nuclear Age*. New York: Times Books.
- Brooks, Stephen G., G. John Ikenberry and William C. Wohlforth. 2012. “Don’t Come Home, America - The Case against Retrenchment.” *International Security* 37. No. 3, 7-51.
- Brooks, Stephen G., G. John Ikenberry and William C. Wohlforth. 2013a. “Lean Forward - In Defense of American Engagement.” *Foreign Affairs* 2013. January/February, 130-142.
- Brooks, Stephen G., G. John Ikenberry and William C. Wohlforth. 2013b. “Correspondence - Debating American Engagement: The Future of US Grand Strategy.” *International Security* 38. No. 2, 181-199.
- Berterlsmann Stiftung. 2014. *BTI 2014 - Cuba country report*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Clinton, Hillary. 2010. “America's Engagement in the Asia-Pacific.” <http://www.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2010/10/150141.htm> (검색일: 2015. 10. 27).
- Clinton, Hillary. 2011. “America's Pacific Century.” *Foreign Policy*. <http://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/> (검색일: 2015. 10. 28)
- Clinton, Hillary. 2014. *Hard Choices*. Simon and Schuster.
- Craig, Campbell. 2013. “Correspondence-Debating American Engagement: The Future of

- US Grand Strategy.” *International Security* 38. No. 2, 181-199.
- Center for Strategic and International Studies. 2015. *2016 Global Forecast*.
- Deni, John R. 2014. “Pivot to Europe.” <http://nationalinterest.org/commentary/pivot-europe-10130?page=2> (검색일: 2015. 10. 27)
- Einhorn, Robert. 2014. “Should America Reengage with North Korea?” *The National Interest*, 2014. 7. 3.
- Friedman, Benjamin H., Brendan Rittenhouse Green, and Justin Logan, 2013, “Correspondence-Debating American Engagement: The Future of US Grand Strategy.” *International Security* 38. No. 2, 181-199.
- Gouré, Daniel. 2015. “The ‘Re-pivot’ To Europe Is Underway.” <http://www.realcleardefense.com> (검색일: 2015. 10. 27)
- Hernandez-Cata, Ernesto. 2013. “Cuba, Soviet Union, and Venezuela: A Tale of Dependence and Shock.” ASCE.
- Kahl, Colin H. and Kenneth N. Waltz. 2012. “Iran and the Bomb - Would a Nuclear Iran Make the Middle East More Secure?” *Foreign Affairs* September/October, 157-172.
- Khajepour, Bijan. 2015. “Will Iran get its billions back?” *AI Monitor*. 29 July 2015.
- Kim, Sung. “Congress Interview.” <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2015/10/248373.htm> (검색일: 2015. 10. 26)
- Klingner, Bruce. 해리티지 재단. 2014년 8월 5일. 5~7시.
- Lee, Jung-Chul and Inwook Kim. 2015. “Making Sense of North Korea - How to Respond to Pyongyang's Charm Offensive.” *Foreign Affairs* 2015. 1. 21.
- Lee, Jung-Chul. 2015. “Lessons From Cuba’s Party-Military Relations and A Tale of ‘Two Fronts Line’ in North Korea.” *Comparison of Cuba and North Korea in Transition*. Sponsored by KF.
- Liwei, Qian. 2013. “U.S.: A Strategy of Re-Rebalance?” <http://www.chinausfocus.com/foreign-policy/u-s-a-strategy-of-re-rebalance/>(검색일: 2015. 10. 27)
- McDonald, Paul K. and Joseph M. Parent. 2011. “Graceful Decline: The Surprising Success of Great Power Retrenchment.” *International Security* 35. No. 4, 7-44.
- Michel, Leo G. and James J. Przystup. 2014. “The U.S. “Rebalance” and Europe: Convergent Strategies Open Doors to Improved Cooperation.” *Strategic Perspectives* 16. Institute for National Strategic Studies.
- Miroff, Nick. 2011. “First, Arab Spring. Next, Cuban Autumn?” *Global Post* (September 14).

- Murdock, Clark, Samuel J. Brannen, Thomas Karako, and Angela Weaver. 2015. *Project Atom - A Comparative Strategies Approach to Defining U.S. Nuclear Strategy and Posture for 2025-2050*. CSIS.
- Obama, Barack. 2014a. "West Point speech." <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/05/28/remarks-president-united-states-military-academy-commencement-ceremony> (검색일: 2015. 10. 27)
- Obama, Barack. 2014b. "President Obama's Nov. 5 news conference on midterm election results." <http://www.c-span.org/video/?322574-1/president-obama-postelection-news-conference> (검색일: 2015. 10. 27)
- Priess, Frank. 2011. "Cuba After The 6th party Congress : How Far will the Reforms go?" *KAS International Reports* July, 99-115.
- Revere, Evans. 뉴욕 Teodora 식당. 2014년 8월 11일. 12~14시.
- Stavridis, James. 2010. *Partnership for the Americas: Western Hemisphere Strategy and U.S. Southern Command*. Washington, DC: National Defense University Press.
- Steinberg, James and Michael O'Hanlon. 2014. *Strategic Reassurance and Resolve - US China Relations in the Twenty-First Century*. Princeton Univ. Press.
- Weeks, Gregory and Erin Fiorey. 2012. "Policy Options for a Cuban Spring." *MILITARY REVIEW*. May-June, 88-95.
- Wylie, Lana and Lisa Glidden. 2013. "The 'Cuban Spring' Fallacy; The Current Incarnation of a Persistent Narrative." *International Journal of Cuban Studies* 5, No. 2, 140-167.



ABSTRACT

---

## Obama Doctrine and US Policy towards North Korea: Geopolitics, Nuclear Strategy, and Value Diplomacy

**Jung-Chul Lee** | Soongsil University

This paper analyzes US policy towards North Korea under the framework of the US Grand Strategy Debates which began in 2008 and finished around 2013. Based on the debates between ‘primacy’ and ‘retrenchment,’ this paper examines the Obama Administration’s foreign policies - Obama Doctrine, Rebalancing Strategy and Strategic Patience – towards North Korea in their nexus and policy hierarchy.

Furthermore, this paper examines US nuclear strategies for 2025-2050 and the limitations of President Obama's vision of “a world without nuclear weapons” in relations to rising nuclear states such as North Korea.

Finally, this paper compares US policy towards North Korea with Iran’s nuclear negotiations and US-Cuba negotiations to extract lessons for US –sanctions regime towards North Korea and their feasibility.

**Keywords:** US Grand Strategy Debates, Rebalancing Strategy, Strategic Patience, Iran's Nuclear Negotiations, US-Cuba negotiations