

북한의 6차 핵실험 이후 트럼프 미행정부의 대한반도 정책의 변화와 전망

After the Sixth Nuclear Test in North Korea, the Trump Administration's Policy Change and Prospects for Korean Peninsula

저자 (Authors)	남성욱 Nam sung-wook
출처 (Source)	통일전략 17(4) , 2017.11, 55-110(56 pages) Unification Strategy 17(4) , 2017.11, 55-110(56 pages)
발행처 (Publisher)	한국통일전략학회 Korean Association Of Unification Strategy
URL	http://www.dbpia.co.kr/journal/articleDetail?nodeId=NODE07420229
APA Style	남성욱 (2017). 북한의 6차 핵실험 이후 트럼프 미행정부의 대한반도 정책의 변화와 전망 . 통일전략, 17(4), 55-110
이용정보 (Accessed)	고려대학교 세종캠퍼스 58.120.119.*** 2022/01/17 15:32 (KST)

저작권 안내

DBpia에서 제공되는 모든 저작물의 저작권은 원저작자에게 있으며, 누리미디어는 각 저작물의 내용을 보증하거나 책임을 지지 않습니다. 그리고 DBpia에서 제공되는 저작물은 DBpia와 구독계약을 체결한 기관소속 이용자 혹은 해당 저작물의 개별 구매자가 비영리적으로만 이용할 수 있습니다. 그러므로 이에 위반하여 DBpia에서 제공되는 저작물을 복제, 전송 등의 방법으로 무단 이용하는 경우 관련 법령에 따라 민, 형사상의 책임을 질 수 있습니다.

Copyright Information

Copyright of all literary works provided by DBpia belongs to the copyright holder(s) and Nurimedia does not guarantee contents of the literary work or assume responsibility for the same. In addition, the literary works provided by DBpia may only be used by the users affiliated to the institutions which executed a subscription agreement with DBpia or the individual purchasers of the literary work(s) for non-commercial purposes. Therefore, any person who illegally uses the literary works provided by DBpia by means of reproduction or transmission shall assume civil and criminal responsibility according to applicable laws and regulations.

북한의 6차 핵실험 이후 트럼프 미행정부의 대한반도 정책의 변화와 전망

남성욱*

[국문요약]

북한의 2017년 9월 6차 핵실험은 한반도는 물론 동북아의 국제정치와 안보 환경을 근본적으로 변화시켰다. 북한의 핵과 미사일 위협은 한미 양국과 북한간의 단순한 안보 갈등이 아니라 국제사회의 핵 비확산 체제(NPT)를 와해시키는 “보다 복잡한 동북아 지역안보이슈(more complex regional security issue)”로 변모했다. 북핵이 매우 임박하고 가지적이고 직접적인 안보 위협으로 비화하면서 동북아 안보의 레드라인을 넘고 있다는 차원에서 보다 신속한 해결책 마련이 요구되고 있다. 미국의 당면 과제는 협상을 통한 비핵화다. 외교협상을 성공시키기 위한 전략은 북한 김정은 체제의 내구성에 충격을 가하는 경제제재 및 사이버공격 등 심리전 강화와 동시에 군사적 옵션의 적극적인 검토다. 특히 6차 핵실험이 미국 안보의 레드라인(red line)을 넘은 것인지 게임 체인저(game changer)의 기능을 할 것인지 주목된다. 미국은 북핵 사태를 풀기 위해 4~5가지 시나리오를 검토한다. 미국은 다양한 시나리오를 테이블에 올릴 수 있지만 기본적인 틀은 세 가지로 구분된다. 4~5개의 시나리오는 결국에는 △Plan A: 제재 지속과 비핵화, △Plan B: 외교협상과 비핵화 △Plan C: 군사적 옵션과 비핵화 등으로 압축될 수 있다. 세 가지 시나리오의 효과와 장단점을 분석하고 향후 선택 가능성을 예측한다. 미국의 전쟁 없는 제재에 의한 해법이 성공하지 못할 경우 미국의 정책 옵션은 어려움에 직면할 것이다. 결국 북한이 미국의 경제제재 압박에도 불구하고 핵과 미사일을 실전배치하

* 고려대학교

여 미국 안보의 레드라인을 넘어설 경우 군사적인 선택에 대한 논의가 가속화될 것이다.

주제어 : 6차 북핵 실험, 게임 체인저, 제재 지속, 외교협상, 군사적 옵션

I. 서론

북한의 2017년 9월 6차 핵실험은 한반도는 물론 동북아의 국제정치적 안보 환경을 근본적으로 변화시켰다. 특히 지난해 4.5차 원자폭탄 실험에 이어 수소탄 실험의 성공을 선언한 북한의 핵무력은 6차 핵실험으로 실전 배치가 임박했다. 수소탄 실험은 북핵이 플루토늄과 우라늄 방식에 의한 핵폭탄 개발이 완료되고 다음 단계로 진전되었다는 측면에서 북핵이 개발에서 완성단계로 이동했다는 것을 의미한다.¹⁾ 더 이상 북핵 개발이 불완전하다거나 미완성이라는 평가를 어렵게 한다는 차원에서 안보 환경의 근본적인 변화가 불가피하다. 핵실험 전후에 태평양으로 발사한 중장거리 대륙간탄도미사일들(IRBM, ICBM)은 핵무기로 한국, 일본은 물론 미국 본토에 대한 공격 가능성을 대내외에 과시했다. 북한의 핵무기가 미국 본토를 공격할 가능성이 제기됨으로써 한반도의 군

1) 원자탄 실험을 하고 난 이후 2-3년이 경과하면 수소탄 실험을 진행한 다. 미국은 1945년 원자탄 실험, 1952년 수소탄 실험, 소련 1949년, 1953년, 영국 1952년, 1957년, 프랑스 1960년, 1968년, 중국, 1964년, 1967년 각각 실험을 진행했다.

사적 긴장도 고조되고 있다.²⁾ 북한의 핵과 미사일 위협은 북한과 한미일 간의 단순한 안보 갈등이 아니라 국제사회의 핵비확산 체제(NPT)를 와해시키는 ‘보다 복잡한 동북아 지역안보 이슈(more complex regional security issue)’로 변모했다.³⁾ 북핵의 핵보유국 선언은 국제사회의 핵 비확산 체제에 대한 정면 도전이며 미국을 비롯한 국제사회가 즉각적으로 대응하지 않을 수 없게 되었다. 특히 6차 핵실험이 미국 안보의 레드라인(red line)을 넘은 것인지 게임 체인저(game changer)의 기능을 할 것인지 논의가 가속화되고 있다.⁴⁾

이에 따라 북한의 핵위협을 제지할 국제사회의 노력이 가속화되고 있으나 제재 이행에 따른 이견으로 가시적인 성과를 거두지 못하고 있다. 국제사회는 유엔 안보리에서 채택된 결의안을 중심으로 비군사적 측면에 초점을 맞추어 북한 제재에 주력하고 있다. 하지만 안보리 상임이사국인 중국과 러시아의 소극적인 입장으로 대북 제재결의안이 현장에서 결의안대로 이행될지 여부는 미지수

2) Malcolm Chalmers, “Preparing for War in Korea,” Whitehall Reports, 27 September 2017, *Royal United Services Institute for Defense and Security Institute*, <https://rusi.org/files/preparing-war-korea>.

3) Foreign Affairs, “What the U.S. Can Do About North Korea”, August 10, 2017. https://www.foreignaffairs.com/ud-os017-08-10/what-us-can-do-about-north-koreacid=nt-med&pgtype=hpg%AEion=br3&sp_mid=55084168&sp_rid=bmFtc3VuZ0Br3JIYS5hYy5rcgS2&spMailingID=55084168&spUserID=NTY0NTU0NTU1NTQsS1&spJobID=1260979917&spReportId=MTI2MDk3OTkxNwS2 (검색일: 2017년 10월 6일).

4) 이상현·우정협, “6차 북핵 실험이후 미국의 대북정책.” 『세종정책브리핑』, 2017-26, 2017.

다. 중, 러 양국은 북한의 핵무장이 비핵화 기조에는 위배되지만 동북아 세력균형 차원에서 묵인내지 방조 입장이다. 2012년 미국의 아시아 회귀정책(Pivot to Asia) 이후 미일 동맹이 중국의 팽창을 억지하는데 중요한 역할을 하고 있다. 미일 동맹의 해양세력과 중국, 북한의 대륙세력 간 군사적 대치 상태에서 북한의 핵무기와 탄도미사일이 대륙세력의 방파제 역할도 수행하고 있다는 것이 중국의 기본입장이다.⁵⁾ 특히 중국은 한반도에 '두 개의 한국 정책'(Two-Koreas policy)을 통한 현상유지(status quo) 정책과 북한의 핵보유 전략이 상호 상충되지 않는 균형추의 역할을 수행할 수 있다고 판단한다.⁶⁾ 또한 북한의 핵무기가 국제사회의 압력으로 인한 북한의 붕괴를 방지할 수 있는 마지막 보루라고 평가한다. 한편으로 중국은 제재가 안보리 결의안대로 이행된다고 하더라도 핵보유를 기정사실화하고 있는 북한 입장에서 체제 생존의 보루인 핵을 포기할 수 있지도 불투명하다는 입장이다.⁷⁾

북한의 6차 핵실험은 동북아의 평화와 안정을 저해하는 뇌관으로 부상했다. 김정은 노동당 위원장은 2017년 8월 30일 화성-12형 발사를 현지 지도한 자리에서 "이번 탄도로켓 발사훈련은

5) 한관수, “북중관계의 지속과 변화,” 『통일전략』, 제17권 제2호(부산: 한국통일전략학회, 2017), pp. 199-202.

6) 『연합뉴스』, 2017년 10월 21일자. <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/10/21/0200000000AKR20171021033700083.HTML?input=1179m> (검색일: 2017년 10월 21일).

7) 푸틴 “북한은 핵·미사일 포기 안 해...외교로 풀어야”, “전에도 말했듯 그들(북한)은 안전하다는 느낌을 받지 않는 한 풀을 뜯어 먹을지언정(핵무기) 프로그램을 중단하진 않을 것”이라며 국제사회가 북한에 안전감을 제공해야 한다고 촉구했다. 『뉴스 1』, 2017년 10월 5일. <http://news1.kr/articles/?3095309> (검색일: 2017년 10월 5일).

우리 군대가 진행한 태평양상에서의 군사작전의 첫 걸음이고 괌도를 견제하기 위한 의미심장한 전주곡이다. 앞으로 태평양을 목표로 삼고 탄도로켓 발사훈련을 많이 하여 전략 무력의 전력화, 실전화, 현대화를 적극 다그쳐야 한다.”고 밝혔다. 향후 군사적 도발의 무대를 한반도와 주변 지역에서 일본뿐만 아니라 괌을 포함한 태평양으로 확대할 수 있음을 시사했다. 실제 괌 영해 인근이나 자국 인접 영해 등에 도발이 이뤄질 경우 미국과 자국의 상공을 지나 충격에 빠진 일본의 강경 대응이 불가피하다. 북한은 미사일 발사 지점으로 태평양을 언급함으로써 본격적인 미·북간 대결 구도를 형성했다. 북한은 2017년 7월 미사일 실험 단계에서 고각발사가 아닌 45도 내외의 정상발사로 실전배치 훈련을 진행했다. 5차 핵실험이후 1년 만에 진행된 6차 핵실험에서 북한은 수소폭탄 실험 성공을 주장했다. 또한 북한은 ICBM 탑재용 수소폭탄 실험의 성공에 근접했다고 주장함으로써 향후 예상되는 ‘화성-14형’ 정상 발사 실험과 함께 ‘대업의 완성’ 수준에 도달했다는 평가가 가능하다.

6차 핵실험이후 북한은 더 이상 핵 폐기의 객체가 아니고 세계 비핵화를 주창하는 주체로의 역할을 강조하고 있다.⁸⁾ 기존 6차 회담 등에서 ‘북한 대 비북한 5개국’의 구도는 향후 다자간 회담에서 형성되기는 용이하지 않다. 북한의 요구와 발언은 과거에 비해 무게가 실릴 수밖에 없다. 핵보유국의 주장은 재래식 무기 국가와 차별화될 수밖에 없다. 미국의 북한 비핵화를 위한 노력이 구체화되고 신속히 전개될 수밖에 없다. 북한의 핵보유를 공식적으로 인

8) 『연합뉴스』, 2017년 10월 6일자. <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/10/06/0200000000AKR20171006024151014.HTML?input=1179m> (검색일 : 2017년 10월 9일).

정할 경우 한국은 물론 일본, 대만 등 동북아의 핵 도미노 확산이 불가피할 것이다. 따라서 북한 비핵화는 21세기 미국 외교에 최우선 과제로 부상하지 않을 수 없다. 미국 트럼프 행정부의 대북 정책은 6차 핵실험을 기점으로 근본적인 변화가 불가피하다. 본고는 우선 동북아시아의 북핵 갈등을 둘러싼 안보 상황을 검토한다. 이후 북한의 비핵화를 위한 트럼프 행정부의 대한반도 정책을 6차 핵실험 전후로 어떻게 변화할 것인지 분석해보고자 한다.

II. 동북아시아의 안보 상황과 북핵: 갈등과 협력

1. 다층적이고 복합적인 동북아 정세: 북중러와 한미일의 신냉전 구조

북한은 자신들이 20세기 동아시아 국제질서에서 수동적이고 소극적인 시대였다면 21세기에는 능동적이고 적극적인 행위자의 역할을 수행하는데 주력하고 있다. 미국은 지난 1994년 영변 핵시설에 대한 국지적 공격(surgical strike) 검토이후 제네바 합의를 통해 북한과 협상을 이어나갔다. 2002년 부시 행정부의 '악의 축(axis of evil)' 정책 이후 양측 관계는 갈등과 대결 국면의 연속이었다. 2005년 6차 회담에서 9.19 공동성명을 발표하며 협상을

통한 문제 해결을 시도했으나 미·북간 불신의 벽을 넘지는 못했다. 북한은 2006년 이후 6차례의 핵실험을 하며 동북아 국제질서의 주요행위자로서 목소리를 높였다. 특히 2011년 12월 30일 집권한 3세대 지도자 김정은은 국제적 고립을 탈피하기 위한 정책의 하나로 북한의 공세적인 군사력 강화를 주장하였다. 김정은의 군사적 도발은 동북아 국제질서에서 핵무장과 탄도미사일만이 북한 체제를 수호하고 국제적 위상을 올려줄 것이라는 판단에 근거하고 있다.⁹⁾ 북한은 2008년 이후 보수 정권이 연속해서 집권하는 남한에서 얻어낼 것은 없으며 미중 양국 역시 평양의 뜻대로 움직이지 않는 사실을 간파했다. 일본 아베정부의 우경화 움직임 역시 북한에게 부담이었다. 어느 국가도 자신을 동북아의 정상적인 행위자로서 인식해주지 않는다는 냉엄한 현실을 타파할 기회를 모색했다.¹⁰⁾

북한은 기존 6자회담에서 1:5의 대북 압박 국면을 탈피하여 북·중·러 대 한·미·일의 기존 냉전구도를 회복하는 것이 필수적이라고 판단했다. 핵과 미사일 개발을 가속화해서 한반도에 군사적 긴장을 유도하는 것이 동북아 구도 재편에 유리하다는 인식을 했다. 한반도 긴장 조성은 한미일 3국의 무력 증강으로 이어지며 이는 중국의 반발을 야기하여 미중, 한중간의 갈등을 유발시킬 수 있다는 이간전략(alienation strategy)으로 구체화되었다. 북한은 2016년 10월 12일 한미 해군이 진행 중인 연합해상훈련에 대

9) 『연합뉴스』, 2017년 10월 22일자. http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/10/22/0200000000AKR2017102_00305080.HTML?input=1179m(검색일: 2017년 10월 23일).
 10) 김창희, “김정은의 정치리더십에 관한 연구,” 『통일전략』, 제17권 제2호(부산: 한국통일전략학회, 2017), pp. 109-120.

해 “불안정한 조선반도 정세를 최악의 위기에 몰아넣는 엄중한 군사적 도발”이라고 비난했다.¹¹⁾ 고고도(高高度)미사일방어체계(THADD, 사드) 배치는 사실상 북한의 유인책에 한미 양국이 함정에 걸린 측면도 있다. 평양은 한미연합 훈련을 빌미로 핵과 미사일 도발을 가속화하여 한미양국이 한반도에 사드를 배치시킴으로써 오히려 중국의 반발을 유도했다. 사드 배치가 연쇄적으로 한중 갈등으로 이어지면서金正은의 핵과 미사일 도발로 중국의 대한반도 정책은 서울과 평양 양측 모두와 갈등 국면을 경험했다. 중국은 평양에는 한반도 비핵화 위반 여부를 둘러싸고, 서울과는 사드 철회를 요구하며 마찰을 야기했다. 또한 중국과의 관계가 부분적으로 소원한 틈을 타서 북한은 러시아와 신 밀월 관계를 도모했다.¹²⁾ 김정은의 군사적 도발은 결과적으로 한반도에 신냉전 구도를 형성시켰다. 북핵과 사드라는 이질적인 주제는 북한 비핵화를 위한 북한 대 비북한이라는 기존 구도를 변형시켰다.

2. 중국의 한반도 균형정책

2106~2017년은 동북아 각국의 세력균형정책이 끊임없이 이탈과 복귀를 반복하고 있는 시기였다. 오바마 미국대통령의 히로시마 방문(2016.5.27)과 시진핑 중국 주석과 북한 리수용 위원장간 회담(2016.6.1)은 동북아 세력균형을 단적으로 보여주는 외교행태다. 시진핑과 황교안 국무총리 회담(2016.6.29)은 중국의 한반

11) “북침 선제타격은 자멸의 전주곡,” 『노동신문』, 2016년 10월 12일자.

12) 『연합뉴스』, 2017년 9월 29일자. <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/09/29/0200000000AKR20170929201151080.HTML?input=1179m> (검색일 : 2017년 9월 30일).

도 사드 배치를 차단하려는 외교적 노력의 일환이다. 일본의 아베 신조 수상은 오바마 대통령의 히로시마 방문에 대한 답방 형식으로 2016년 12월 하와이 진주만을 방문하여 2차 대전 발발의 역사를 회식시키면서 미일동맹을 강화하였다. 중국은 한국의 사드 배치 결정이 동북아의 세력균형을 무너뜨리려는 조치라고 판단하고¹³⁾ 한국에 대한 제재를 감행했다. 동시에 북중관계의 우호를 과시하는 전략으로 동북아의 세력균형(Balance of power)을 단기에 회복하려는 정책을 추진했다.

2016년 7월 라오스 ARF 회담에서 왕이(王毅) 중국 외교부장과 리용호 북한 외무상은 2년 만에 외무장관 회담을 개최했다. 북한은 사드 배치가 중국의 대미 요격미사일 시스템을 무력화시키는 미사일 방어체계(MD)에 편입된다는 주장을 내세워 중국의 대응을 촉구하였다. 북한의 주장에 동조하는 중국의 사드 반발은 자연스럽게 한·미·일 대 북·중·러의 신 냉전 구도를 형성하였다.¹⁴⁾ 6차 핵실험 전후 중국은 제재 동참과 동시에 북핵 해결을 위한 국제사회의 대화 재개도 동시에 추진했다. 중국은 국제사회의 대북제재 이행이 지속되고 있는 만큼 4차 북핵 실험 이후인 2016년 2월에 제기한 『왕이-케리 대화 협의안』을 구체화하는 데 주력했다. 중국 6자회담 수석대표인 우다웨이(武大偉) 한반도사무특별대표는 2016년 6월 북경에서 개최된 1.5 트랙 세미나에서 조속히 6자회담의 재개를 강조했다.¹⁵⁾ 세미나에서 최선회 북한대표는 “6자회담

13) 이지용, “사드(THADD) 배치 논쟁과 한·중관계,” 『IFANS FOCUS IF 2016-03K』 (서울: 국립외교원 외교안보연구소, 2016), p.2.

14) 남광규, “사드 논쟁의 국내 정치와 북한의 압박,” 『통일전략』 제17권 제2호(부산: 한국통일전략학회, 2017), pp. 85-88.

15) 한반도에 무슨 일만 터지면 중국이 입버릇처럼 거론하는 원칙이 있

은 사멸했다”고 주장했다며 6자회담 복귀를 통한 다자대화를 통해 문제를 해결하려는 중국의 노력을 거부했다.¹⁶⁾ 최종적인 북한의 비핵화는 차치하고 선행적으로 6자회담 복귀 여부조차도 미·북 관계는 물론 북중 관계에서도 조정과 합의가 필요한 부분이다.¹⁷⁾ 북한은 핵과 미사일 도발을 통해 동북아에서 자신이 원하는 국제 정치 구도를 형성했다. 2017년은 트럼프 대통령이 미중이 협조하여 북한을 압박하는 구도로 채편을 시도하는 시기다. 미국은 2017년 4월 미중 정상회담에서 북한 문제 해결을 위한 ‘중국 역할론’을 강조했다. ‘중국 역할론’에 대한 미국의 평가는 여전히 현 재진행형이다. 만약 미국은 ‘중국 역할론’이 한계에 도달했다고 판단하면 개별 제재를 통한 대북 제재로 방향을 선회할 것이다. 2017년 11월 트럼프 대통령의 중국 방문에서도 ‘중국 역할론’은 핵심주제였다.¹⁸⁾

다. 이른바 ‘한반도 3원칙’이다. ‘한반도의 평화와 안정 유지’ ‘한반도의 비핵화 실현’ ‘대화과 협상을 통한 문제 해결’이 그것이다. 중국은 겉으로는 말하지 않는 제4의 원칙을 갖고 있다. ‘한반도에 대한 영향력 유지 및 확대’다. 신중호, ‘중국은 왜 북핵에 반대하면서도 대북 제재엔 소극적 인가.’ 『중앙일보』, 2016년 10월 12일자. <http://news.joins.com/article/20710798> (검색일: 2017년 10월 13일).

16) “미국의 위협 때문에 우리가 핵무기를 만들었고 이제는 운반수단도 원만하게 갖췄다고 생각한다. 우리는 중국에 전혀 실망하지 않았다. 중국은 자신들이 해야 할 일을 하는 것이고 우리는 우리해야 할 일을 하는 것이다. 헌법과 당규약에 핵보유국을 명시한 북한은 이제 핵포기를 전제로 하는 6자회담 틀에 복귀하지 않겠다.”

17) Sung-wook, Nam, “Research on Contingency and Determinants of Stabilization Strategy in North Korea,” KINU, *International Journal of Korean Unification Studies*, Vol. 25, No. 1 (2016), pp. 129 - 161.

3. 북한의 고립탈피 전략

북한은 한국의 사드 배치 결정(2016.7.8)과 사드 임시배치(2017.9.5)를 역설적으로 국제적 고립을 탈피하는 계기로 활용하는데 주력했다. 유엔 안보리제재 결의안 2270호(2016.3.3), 2371호(2017.8.5) 및 2375호(2017.9.12) 등 8개의 제재가 가동되는 어려운 상황에서 북한은 북·중 관계의 회복을 모색하는데 주력했다. 중국의 안보리제재 결의안 이행은 북중과 미중관계 사이에서 제한적일 수밖에 없다. 대북제재와 사드배치가 충돌하면서 북한에 대한 국제공조는 동력이 미흡했다.¹⁹⁾ 사드 배치이후 대북제재는 5, 6차 핵실험에도 불구하고 중국의 참여가 제한적인 채 한미일 3국의 개별 양자 제재에 초점이 맞추어졌다. 북한은 동북아 국제질서의 능동적인 행위자로 활동하는데 주력하며 고립을 탈피했다.

북한은 2016년 미국의 대통령 선거를 앞두고 전략적 인내로 일관할 가능성이 큰 민주당 힐러리 후보보다는 파격적인 발언으로 김정은을 언급한 공화당 트럼프 후보에게 호의를 표방했다.²⁰⁾ 북한은 전략적 인내(strategic patience)라는 정책으로 자신과 진지한 협상을 하지 않는 민주당 행정부보다는 파격적인 방식으로

18) 트럼프 대통령은 중국 쑹타오 시진핑 특사의 2017년 11월 방북에 “big move”라며 큰 기대를 걸었으나 면담이 이루어지지 못하자 바로 북한을 지난 2008년 해제된 테러지원국으로 재지정했다.

19) 시진핑 주석은 2017년 11월 2일 김정은의 19차 중국 당대회 축전에 대해 양국 관계 발전을 강조하는 내용의 답전을 보냈다. 『연합뉴스』, 2017년 11월 2일자.

20) “트럼프는 현명한 정치인이고 선견지명이 있다. 미국은 우둔한 힐러리보다 트럼프를 선택해야 한다.” 『조선의 오늘』, 2016년 6월 2일자.

변화를 추구하는 트럼프의 정책이 오히려 현상 타파에 긍정적이라는 판단을 했다.²¹⁾ 반면 공화당 부시 행정부의 9.11 대응책처럼 선제공격에 대한 공포도 상존함에 따라 핵과 미사일 도발과 동시에 대화 등 강온양면 전략을 구사했다. 북한은 2017년 1월 20일 트럼프 대통령의 취임이후 미국과 핵 포기 협상이 아니라 보유 핵 무기의 일부만을 폐기하는 핵군축 협상을 시도할 복안이였다. 이 과정에서 일단계로 평화협정 체결, 한국전쟁 종전선언에 의한 적대관계 청산, 제재 철회 등이 요구사항이다. 북한은 핵 개발 중단 카드보다는 핵 무력을 완성하는 것이 북미 협상 재개에 유리하다는 판단 하에 하반기 들어 6차 핵실험과 장거리 미사일 카드를 동시에 구사했다.

Ⅲ. 6차 북핵 실험 이전 트럼프 미행정부의 대한반도 정책 평가

1. 트럼프와 공화당 고립주의 외교원칙

트럼프 대통령의 외교정책은 1930년대 미국에서 나타났던 고립주의 정책에 기초한다. 1930년대 미국은 제1차 세계대전과 대공

21) “미국의 대조선 제재 압살 책동은 파산을 면할 수 없다. 오바마 행정부의 전략적 인내를 새 행정부에 주체의 핵강국과 상대해야 할 더 어려운 부담을 들춰워 놓은 것뿐이다.” 『노동신문』, 2016년 11월 10일자.

황을 거치면서, 더 이상 국제문제에 개입하지 않고 국내 통치에만 집중하겠다는 정책을 표방했다. 이후 공화당은 고립주의를 기초로 한 외교정책을 추진했다. 트럼프의 ‘미국 우선정책(American first)’은 고립주의를 바탕으로 막대한 예산이 소요되는 대외정책은 수정이 불가피하다는 입장이다. 트럼프는 고립주의 기초를 바탕으로 “미국이 더 이상 세계의 경찰관이 될 수 없다(U.S. can no longer afford to be the policeman of the world).”고 주장했다. 향후 동맹을 방어하는데 지금과 같은 고비용 저효율의 예산 투입은 중지하며 동맹은 기존의 공공재 개념이 아니며 비용편익(cost-benefit) 기준으로 접근하겠다는 입장이다. 미국 국익이 우선이라는 실용주의가 외교적 판단의 중요한 기준이 될 것이다. 그는 미국 중부 러스트 벨트지역에서 자신을 지지한 중하위층 백인들의 지갑을 채우고 일자리를 창출하는데 주력할 수밖에 없다. 관련 예산은 미국 방위비의 감축과 동맹국의 방위비 부담 증가 및 보호무역주의를 통해 신속하게 조달된다.

특히 트럼프는 향후 외교에서 미국의 동맹국과 비동맹국 및 적대국 등 3개 그룹과의 대외관계를 재조정(reset diplomacy)하는 과정에서 협상의 우선순위를 정할 수밖에 없다. 단기에 경제적 성과가 필요한 트럼프 대통령은 협상이 만만치 않고 갈등의 소지가 있는 비동맹국과 적대국과의 협상보다는 동맹국과의 협상에서 실리를 추구하는데 주력하고 있다. ‘돈 안 되는 협상’ 보다 주한, 주일미군 및 NATO 주둔 미군의 방위비 분담금 인상 및 한미 FTA 재협상 등 ‘돈 되는 협상’에 관심이 적지 않다. 이 과정에서 미국에 안보적 위협이 되었던 적대 국가와 동맹에 대한 기존 정책도 수정이 불가피하다.²²⁾

2. 각론이 부재한 대북정책: 개입과 불개입 사이에서

기본적으로 비즈니스 기업인과 연예인 등으로 성공한 트럼프는 외교에 관해서도 이익과 불이익 및 선악 개념의 이분법적 구분만이 존재한다. 상대와 '최소한 주고 최대한 받기'의 협상 틀을 통해 비즈니스 경험을 축적한 트럼프는 외교 및 대외정책에서도 '상황 판단이 빠른 사업가(a shrewd businessman)'의 기질을 보여주고 있다. 트럼프 행정부는 2016년 5월 핵보유국을 선언한 세계 유일의 폐쇄국가 북한의 김정은을 상대하는 과정에서 미지의 인물에 대한 탐색적인 협상을 시도할 것이다. 다만 이득의 가능성이 희박한 상대의 의도를 파악하는 대화를 장기간 추진하지는 않을 것이다.

트럼프 행정부가 추구하는 외교 분야 가치판단의 기준은 미국 국익 우선이라는 일반적인 인식에 그치고 있어 지역별, 동맹별 외교정책은 외교 라인업이 구체화되는 과정에서 가시화되고 있다. 트럼프는 북핵과 한반도 문제가 비용과 편익 분석의 관점에서 큰 이득을 거두기가 용이하지 않다는 판단을 할 경우 북핵 위협이 점증하는 상황에서도 획기적인 해법을 제시하기는 어렵다. 트럼프는 "김정은이 미국을 방문하면 회의 테이블에서 햄버거를 먹으며 협상할 것"(2016.6.15), "김정은과 대화할 용의가 있다. 그와 대화하는 데 아무런 문제가 없음"(2016.5.17) 등의 발언은 선거 기간

22) "미국 차기 대통령은 지난 15년에 비해 해외에서 미국 군사력을 얼마나 사용해야 하나"라는 질문에 51.1%가 덜 사용해야한다. 25% 더 사용해야 한다. 미국 보수 성향 싱크탱크 찰스 코크 연구소와 국가이익센터 여론조사, 『연합뉴스』, 2016년 10월 27일자.
<http://blog.naver.com/dsmin791/220847693096>(검색일: 2017년 5월 2일).

동안에 이슈 선점 및 이미지 관리를 위한 언론홍보용으로 집권 이후 외교적 유용성을 갖기는 용이하지 않다. 특히 과거 부시 행정부 시절 '악의 축' 국가였고 6차례의 핵실험을 감행한 사실상의 핵보유국 북한을 상대하는 각론 정책은 외교적 해법이 우세한 가운데 군사적 해법이 제한적으로 논의될 수밖에 없다. 임기 1년차인 2017년 외교 의제가 확정되고 담당자가 정해지는 과정에서 생산적인 결과가 도출되기 어려운 북핵 문제는 수사적 차원에서 검토한다. 만약 북한이 ICBM에 핵탄두를 장착하여 태평양에 발사하는 등 레드라인을 넘기까지는 오바마 행정부의 대북 제재와 압박을 그대로 유지하는 현상유지(stats quo) 정책에 주력할 가능성도 배제할 수 없다. 하지만 군사적 해법을 사용하는데 다양한 변수들 때문에 사실상 트럼프 본인도 트럼프 대북정책의 종착점을 예상하기는 용이하지 않다.

트럼프는 직접 북한을 통제하기보다 북한에 실질적인 영향력을 가지는 G2 국가 중국이 북한을 통제하도록 해야 한다는 '중국 역할론'을 선거기간 동안 주장했다. 2017년 4월 1차 미중 정상회담에서 구체적인 논의를 진행했다. 트럼프는 중국이 협력하고 있다고 긍정적인 평가를 하면서도 추가적인 제재 동참 및 이행을 요구하고 있으며 11월 북경 미중 정상회담에서 구체적인 요구가 나올 것으로 예상된다.²³⁾ 현재까지 미국은 미중관계, 미북관계의 구조적 속성상 획기적인 해결책을 도출하는데 어려움을 겪고 있다.²⁴⁾

23) "트럼프, 시진핑, 중국 시진핑 주석은 좋은 사람이다. 북한과 관련해 무언가 굉장히 중요한 일을 할 힘을 갖고 있다. 북한으로 들어가는 물량의 93%가 중국을 통할 정도"라며 중국의 대북제재 동참의 중요성을 강조했다. 『연합뉴스』, 2017년 10월 23일자.
<http://v.media.daum.net/v/20171023104421253?f=o> (검색일: 2017년 10월 23).

“중국이 북핵 문제를 해결하지 않을 경우 미국과 중국사이의 무역을 힘들게 만들어야(2016.6.11)” 라는 선거기간 발언은 미중간의 무역구조를 오해하고 있다는 지적도 받고 있다. 물론 최종적으로 세컨더리 보이콧으로 북한과 거래하는 중국 기업을 제재할 수 있으나 미·중간 무역 마찰과 북한의 행동을 어느 정도 변화시킬 수 있을지 미지수다. 트럼프는 기존 정부의 대북정책 실패를 꾸준히 지적하며 변화의 필요성을 역설했으나 급격한 외교정책의 변화가 야기하는 부작용에 대한 검토는 아직 미흡하다. 트럼프 행정부는 목표는 현실적이나 목표를 달성하는 수단은 이상적인 접근으로 현실에서 대북정책을 구체화하는 데 어려움이 불가피하다. 특히 핵보유국을 선언한 북한에게 이란식²⁵⁾ 및 리비아 핵협상모델 등 기존과는 다른 창의적인 핵 폐기 모델을 적용하는 방식은 용이하지 않다. 결국 미국은 북한과 핵보유국으로서 핵 군축협상을 할 것이냐 핵 개발국으로서 핵 포기협상을 할 것이냐 마지막으로 군사적 수단을 사용해서라도 핵 포기를 압박할 것이냐 선택의 기로에 설 것으로 예상된다.²⁶⁾

24) 국립외교원 외교안보연구소, 『트럼프 행정부의 대중국, 대북한 정책 정리』, 2017년 4월 4일.

25) “트럼프 이란 핵합의 정신에 부응 안해,” 트럼프는 이란 핵합의(JCPOA, 포괄적 공동행동계획) 철회를 선언할 계획이다.” 『동아일보』, 2017년 10월 8일자.

<http://news.donga.com/IssueSerial/3/02140000000008/20171008/86651680/1> (검색일: 2017년 10월 30일).

26) “제임스 클래퍼 미 국가정보국장, 조선이 핵무기를 절대로 포기하지 않을 것이란 것은 명백한 사실이다.” 『허핑턴 포스트』, 2017년 8월 14일자. http://www.huffingtonpost.kr/2017/08/14/storyn_17747448.html (검색일: 2017년 8월 14일). “이제는 미국이 동방의 핵강국과 어떻게 상대해야 하는 가를 결심할 때가 되었

오바마 전 대통령은 임기 중 유일하게 북한과 2012년 2월 29일 윤달합의(Leap day agreement)를 하였으나 이행되지 못함에 따라 핵실험과 미사일 발사 때 마다 유엔을 통한 제재에 주력하는 전략적 인내정책을 구사하였다. 트럼프는 초기 협상이 원활하게 풀리지 않을 경우 막대한 비용이 사용되는 선제적인 무력 사용보다는 수사적 차원의 경고와 김정은에 대한 회화화 제스처 등으로 북한을 압박하는 전략적 무시정책(strategic disregard)으로 선회할 것이다. 실용적 매과 외교라인의 등용으로 미북간 협상은 양측의 눈높이가 달라 접점을 찾기는 쉽지 않을 것이다. 미국의 국력과 군사력에 대해 확신을 갖고 있는 군출신 인사, 부시 행정부에서 일했던 네오콘 및 의회 강경파 등 실용적인 매과(pragmatical hawkish) 인물들이 국방 장관, 국가안보보좌관, CIA 국장 및 주요 정책 실무자로 등용되었다. 이들은 북한과 같은 독재정권과 단기간에 협상으로 성과를 거두는데 회의적인 입장이다. 특히 미국 의회 역시 독재국가와 협상을 하는데 반감이 확산되어 북한 제재에 주력하고 있다.²⁷⁾ 미 의회는 이례적으로 대북 관련 법안과 결의안 등 3건을 하루에 일사천리로 통과시켰다. 사상 최강의 대북제재 법안으로 평가받는 대북제재현대화법이

다” 『조선중앙통신』, 2016년 11월 9일자.

27) 미국 하원 외교위원회는 ‘대북제재현대화법(H.R. 1644: Korean Interdiction and Modernization of Sanctions Act)’ ‘테러지원국 재지정법(H.R. 479: North Korea State Sponsor of Terrorism Designation Act of 2017)’ ‘북한 대륙간탄도미사일(ICBM) 규탄 및 사드(THAAD) 배치 촉구 결의안(H.Res. 92: Condemning North Korea’s development of multiple intercontinental ballistic missiles, and for other purposes)’을 2017년 3월 29일 일괄 처리했다. 이후 추가 보안을 거쳐 대북제재현대화법이 2017년 5월 4일 하원을 통과했다.

2017년 5월 4일 통과된 것은 미국 의회 내에 반복 분위기를 반영했다.

3. 유엔안보리 결의 2371호와 2375호의 실효성

2017년 7월 북한의 2차례 중장거리 탄도미사일 발사(2017.7.4, 7.28)이후 채택된 유엔 안보리 대북 제재결의 2371호는 진통이 있었지만 만장일치로 채택됐다. 핵심은 김정은 정권의 돈줄인 광물과 수산물의 수출 차단이었다. 제대로 이행된다면 북한의 연간 수출액 30억 달러 중 30%인 10억 달러는 감소시킬 수 있다. 이번 제재로 북한은 석탄 수출 4억 달러, 철·철광석 2억 5,000만 달러, 납·납광석 1억 달러, 수산물 2억 달러 등 약 10억 달러의 외화 수입 감소가 추정된다. 광물자원에서만 7억5,000만 달러의 수출 차단 효과가 있다. 북한 경제에서 광업이 차지하는 비율은 12.6%였다. 2016년 북한의 실질 국내총생산(GDP)은 전년 대비 3.9% 증가했는데, 광업 성장률은 8.4%에 달했다.²⁸⁾ 그동안 북한 군부는 석탄 수출 제한 등에 따른 외화 수입 부족을 수산물 수출을 늘려 보충하려 했다. 수산물 목표 달성을 위해 조업장비도 없이 무리한 출어로 많은 어부들이 사망하는 사고가 속출했다. 새 대북 제재는 물고기·갑각류 등 모든 종류의 북한산 수산물 수출을 금지해 북한의 외화수입은 축소될 것이다. 북한은 국제사회의 제재가 강화될 때마다 중국과 러시아에 대한 수산물 수출을 대폭 늘려왔다.

28) 한국은행, “북한경제통계” 2016년 6월 21일. <http://www.bok.or.kr/broadcast.action?menuNaviId=2236>(검색일 2017년 10월 1일).

해상 통제도 강한 대북 압박 수단이다. 유엔 회원국들의 제재 이행 여부를 관찰해온 안보리 산하 대북제재위원회에 제재에 연루된 선박을 지정할 수 있는 권한을 부여하고, 여기서 지정된 선박은 유엔 회원국 항구에 입항할 수 없도록 규정했다. 북한과의 신규 및 기존 합작사업의 추가 투자도 금지했다. 이 조치에 따라 북한 광물과 수산물 등을 겨냥한 중국 기업의 대북 투자는 불가능해진다. 해외여행과 자산동결 대상이 되는 대북 제재리스트에 추가로 이름을 올린 북한의 개인 9명, 단체 4곳도 의미가 있다. 북한 노동자의 해외 송출을 주도하고 대형 조형작품을 아프리카와 서남아시아에 수출해 온 ‘만수대해외개발회사그룹’ 등이 추가되는 등 ‘맞춤형 정밀제재’가 이뤄졌다. 미국이 초안을 마련한 2371호 결의안은 북한의 수출에 타격을 가하는 데 초점이 맞춰졌다. 유엔안보리는 북한의 ICBM 발사 33일 만에 2371호의 신속한 합의를 이끌어냈다.²⁹⁾ 5차 핵실험이후 제재에 82일이 소요된 것과 비교하여 매우 단기간에 제재안이 마련되었다.³⁰⁾

미국이 강하게 요구해온 대북 원유 공급 차단³¹⁾은 2371호 제재안에서 제외됐고, 전 세계 40여 개국에 파견된 5만 명에 달하는 북한 근로자들도 계속 유지할 수 있게 됐다. 북한의 도발 이후

29) 유엔 안보리는 2006년 1차 핵실험이후 1718호(2006년), 1874호(2009년), 2087호·2094호(2013년), 2270호·2321호(2016년), 2356호(2017년) 등 7차례 대북 제재결의안을 채택했다. 2371호 결의안은 제8차 대북 제재결의안이다.

30) 헤일리 유엔주재 미국대사는 이날 “이번 조치는 이번 세대의 가장 혹독한 제재가 될 것”이라고 주장했다.

31) 현재 북한에 공급되는 원유는 90% 이상 중국이 책임지고 있다. 중국은 연간 100만톤의 공급량 중 절반은 무상 원조 형식으로, 절반은 상업 거래 형식으로 제공하고 있다.

결의안이 나온 속도도 빨랐고 이번 제재의 내용도 예상보다는 강한 것이지만 이미 핵·미사일 완성단계에 접어든 상태에서 북한이 포기하게 만들 만한 정도는 아니었다. 특히 접경지역의 밀무역 단속이 선행되어야 강력한 제재의 효과가 있다. 북한과 국경을 접하는 중국과 러시아가 항상 제재 이행의 관건이다. 대북 무역의 92%를 차지하는 중국이 '고무줄 잣대'로 대북 제재를 엄격하게 함의 및 이행하지 않고 있다. 특히 북한의 의류 수출을 제한하지 못하고, 노동자 송출도 현재 수준으로 동결하는 데 그친 것은 2371호 제재의 또 다른 한계다. 대한무역진흥공사(KOTRA)가 중국 해관총서를 분석한 자료에 따르면 2017년 상반기 북한의 대중 수출 1위 품목은 '편물을 제외한 의류'였다. 2·3·4위는 석탄, 철광석, 수산물이었고 5위는 '편물을 포함한 의류'였다.³²⁾ 결국 대중 수출 1위 품목이 민생용이라는 이유로 제외된 것도 2371호 제재의 한계다. 중국 기업들이 원부자재를 가지고 북한의 저임금 근로자를 이용해 임가공을 하는 물량이 적지 않다. 중국, 러시아, 동유럽 및 중동 지역의 북한 수출 근로자가 전체 10만 여명에 이르고 있는 만큼 북한 체제의 지속적인 자금원을 차단하지 못한다며 역시 누수 현상이 심화되어 제재효과는 반감될 수밖에 없다.³³⁾

2371호 제재안이 북한 경제에 장기적으로 악영향³⁴⁾을 미칠

32) KOTRA, "中, 대북 석탄 수입 중단, 석유 수출 급감 북한 경제, 무엇으로 버티나?" <http://news.kotra.or.kr/ser/obalbs/otraews/10/globalBbsDataView.do?setIdx=47&dataIdx=160554> (검색일: 2017년 10월 2일).

33) 정한범, "미국 주도 대북제재에 대한 이론적 효과성," 『평화학연구』, 제18권 3호(서울: 한국평화연구학회, 2017), pp. 193-216.

34) 북한 경제전문가인 William Brown 미 조지타운대 교수는 북한 전문매체 38노스에 기고한 논평을 통해 유럽의 대표적 북한 전문가 중

것이지만 북한이 단기적으로 핵개발을 포기할 정도는 아니다. 북한에 큰 압력을 가하겠지만 북한을 대화의 장으로 끌어내지는 못할 것으로 전망되었다. 예상대로 북한은 2017년 9월 3일 6차 핵실험을 감행함으로써 안보리 제재가 북한의 도발을 중단시키지 못했다. 6차 핵실험이후 유엔안보리는 마지막 끝장 제재 결의안 도출을 기대했으나 고비를 넘지 못했다. 미국이 비군사적 수단으로 원유 공급의 전면 차단을 제시할 때만 해도 북핵 해결의 변곡점을 조심스럽게 예상했다. 당초 미국이 회람을 돌린 13쪽짜리 유엔안보리 결의안 2375호(2017.9.12.) 초안에는 북한에 대한 초강력 제재 수단으로 꼽히는 원유와 석유제품에 대한 대북 수출 중단, 외화벌이 수단인 의류·섬유제품 수출 금지, 해외 노동자 송출 금지가 포함돼 있다. 하지만 중국과 러시아의 반대로 알맹이는 다 빠졌다. 북한을 보호하려는 양국의 의지가 강했다.³⁵⁾

대북 원유 공급 차단 주장은 2017년 9월 앙겔라 메르켈 독일 총리가 언급한 이란식 핵 해법과도 맥락이 같다. 유엔 안보리는 2002년 이후 핵문제 해결을 위해 여러 차례 이란 제재 결의안을

한 명인 Ruediger Frank 비엔나대학 교수의 대북제재 무용론을 반박하면서 국제사회의 대북제재가 북한 에너지 가격 인상으로 이어졌고 앞으로 경우에 따라 미국 달러화 대비 북한 원화 가치의 급락을 가져올 수 있다고 주장했다. 『연합뉴스』, 2017년 10월 8일. <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/10/08/0200000000AKR20171008020400009.HTML?input=1179m> (검색일 : 2017년 10월 9일).

35) 석유·천연가스 금지는 단계적 금지로 절충됐다. 정제 석유제품은 연간 200만배럴(26만t)로 제한하고 원유 수출도 현 수준으로 동결됐다. 중국 단둥에서 신의주 봉화화학공장으로 넘어가는 연간 50만t의 원유는 손도 대지 못했다. 북한 입장에서 석유 제품의 절반, 원유를 포함한 전체 유류 수입의 30%가 축소된 셈이다.

채택했지만 무용지물이었다. 미국은 2010년 6월 이란 원유를 수입하는 제3국에 대해 미국 내 파트너와 거래하지 못하도록 하는 세컨더리 보이콧 조항을 담은 '이란 제재법'을 통과시켰다. 이후 최종 협상에서 '이란의 핵시설을 사찰하고, 핵 개발 프로그램을 제한하는 대신 이란에 가해졌던 각종 제재를 해제한다'는 내용의 합의가 이뤄졌다. '이란 제재법'은 실효성 있는 제재가 무엇인지 적나라하게 보여주었다. 북한은 미봉책으로 포장한 안보리 제재 때문에 북핵 질주를 중단하지 않을 것이다. 연 10억 달러의 현금과 30% 원유 수입 차단으로 군사도발을 멈추기를 기대한다면 김정은의 북한 체제를 파악하지 못한 증거다. 수소탄 실험은 간고한 세월 허리를 졸라매고 피의 대가로 이루어낸 결과라고 선언한 김정은은 마이웨이 식 도발을 계속 이어나갈 것이다.³⁶⁾

IV. 6차 북핵 실험 이후 트럼프 미행정부의 대한반도 정책 변화와 전망

6차 핵실험이후 트럼프 대통령의 대북정책 변화와 관련해서 세 가지 이론적 배경을 추론할 수 있다. 트럼프 대통령은 기존의 미국 대통령과 다른 외교적 행태를 보이고 있다. 트럼프 대통령의 외교적 행태를 예측할 수 있는 이론적 배경은 △예측불가능 이론,

36) 『서울경제신문』, 2012년 9월 12일자. <http://www.sedaily.com/ews/HeadLine?NClassAL#1OKZZDEXEW>(검색일: 2017년 10월 3일).

△미치광이 이론 △공격적 현실주의 이론 등이 있다. 트럼프 대통령은 비즈니스맨 행태를 기반으로 세 가지 이론을 혼합해서 정책을 추진할 가능성이 크다.

1. 트럼프 행정부 외교정책의 이론적 배경

1) 예측불가능 이론(Unpredictable Theory)

트럼프 대통령은 2016년 대선 유세 기간 “미국은 예측 불가(unpredictable)한 나라가 돼야 한다. 나는 예측 가능한 사람이 되고 싶지 않다”며 자신의 외교 정책 방향을 설명한 바 있다. 자신의 계획을 상대방에 미리 알리지 않고 스스로를 ‘무슨 짓이든 할 수 있는 인물’로 포장함으로써 상대 국가가 사전에 대응하지 못하도록 만들겠다는 주장이었다.³⁷⁾ 미국 우선주의를 위해서라면 기존의 규범적인 측면이 강한 외교정책을 대신해서 예상을 뛰어넘는 어떤 정책도 추진할 수 있다는 주의다.³⁸⁾ 특히 예측불가능의 행위가 트위터라는 SNS를 통해서 정책화될 수 있다는 측면에서 기존의 오프라인 선상에서의 의사결정행위와는 불가해성이 증폭될

37) 『중앙일보』, 2017년 10월 2일자.

<http://news.joins.com/article/21988888?cloc=joongang|home|newlist2> (검색일: 2017년 10월 3일).

38) 게르하르트 슈뢰더 전 독일 총리는 “미국이 도대체 무엇을 원하는지 아무도 알 수가 없다. 예측가능성이 있어야 하는데 하루가 다르게 트위터에 대고 오늘은 이 말을 내일은 저 말을 해대면 예측불가능성에 나라가 휘둘리게 된다”고 트럼프 미 대통령에 대해 평가했다. 『교통방송』, 2017년 9월 15일자.

http://www.tbs.seoul.kr/news/bunya.do?method=daum_html2&typ_800=6&seq_800=10239750 (검색일: 2017년 10월 4일).

수 있다. 트럼프 대통령의 트위터 정치는 기존 미국 정치에서 존재하지 않았던 통치행태로서 새로운 소통방식을 제시한다. 트럼프 대통령의 트위터는 TV가 등장하지 않았던 2차 대전이전 루즈벨트 대통령의 주례 라디오 방송을 통한 노변정담³⁹⁾과 같이 새로운 방식이기는 하나 내용이 140자로 끝나면서 모호성, 의외성 및 과격성 등의 특징으로 정책을 더욱 예측하기 어렵게 만들고 있다.

2) 미치광이 이론(Madman Theory)

벼랑 끝 전략(brinkmanship)으로 상대방이 어찌면 허세가 아닐 수 있다는 의심을 통해서 양보를 추구한다는 이론이다. 닉슨 전 미국 대통령의 외교정책에서 유래했으며 자신을 예측 불가능하고 무모한 미치광이로 인식시켜 상대방으로 하여금 공포를 유발하면서 협상 국면을 유리한 방향으로 이끄는 논리다.⁴⁰⁾ 닉슨 행정부 시절 대통령 비서실장은 역임한 홀드만은 닉슨의 극단적인 행동을 미치광이 이론으로 설명했다.⁴¹⁾ 이 이론의 대두는 미국의

39) 1933년 3월 12일, 루스벨트 대통령은 국민을 상대로 첫 번째 라디오 연설을 했다. 그 당시 미국에는 이미 가정마다 라디오가 보급되어 있었다. 라디오 연설은 모든 미국인들에게 직접 그의 뜻을 전달하는데 꼭 알맞은 수단이었다. 사람들은 루스벨트의 라디오 연설을 노변정담(爐邊情談) 즉 '난롯가에서 나누는 정다운 이야기(Fireside chat)'라고 불렀다.

40) 닉슨은 비이성적이고 변덕스러워 무슨 짓을 하지 모른다는 인식을 심어 미국에 대한 도발을 피하도록 했다. 1969년에는 베트남 전쟁을 끝내려고 사흘 연속 핵무장 폭격기를 출격시켜 북베트남과 구소련을 소스라치게 하기도 했다. 『조선일보』, 2017년 9월 21일자.

http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/09/20/2017092003586.html (검색일: 2017년 10월 7일).

41) H.R. Haldman, *The Ends of Power* (New York: Times

사상가이며 역사가자인 아서 슬레진저 2세(Arthur M. Schlesinger, Jr 1917~2007)가 처음으로 쿠바 위협론을 제기 하면서 라틴 아메리카에 대한 정책 방향을 신임 대통령 케네디에게 보고한 내용에서 찾을 수 있다.⁴²⁾ “미치광이 이론”은 “우리의 적들은 우리가 미칠 수도 있고, 예측이 불가능하며, 가공할 파괴력을 구비하고 있다는 사실을 직시하고 겁에 질려 우리의 요구에 순응할 것이다”라는 논리에 근거하고 있다. 닉슨 행정부는 이 미치광이 전략을 월맹이 베트남전 종전을 위한 평화 협상으로 나오도록 강요하는 수단으로도 사용했다.⁴³⁾ 트럼프 대통령도 의도하든 아니든 부분적으로 미치광이 전략을 구사하고 있다. 특히 차관보급

Books, 1978).

- 42) 슬레진저에 의해 “바이러스 효과” 또는 “썩은 사과 효과”로 불린 이 이론이 그 후 미국의 대외정책의 근간을 형성했으며, 그 실천 이론이라고 할 수 있는 것이 이른바 “미치광이 이론(Madman theory)”이다. 이 “미치광이 이론”의 뿌리는 역사가이며 철학자인 마키아벨리(Niccolo Machiavelli, 1469~1527)까지 거슬러 올라갈 수 있다. 마키아벨리가 역설하는 리더십 기술의 핵심은 “주위 사람들이 당신의 다음 행동에 대비할 수 없고 당신을 두려워하게끔 예측할 수 없는 언행을 보여라.”이다. 네이슨 밀러 지음 김형곤 옮김, 『이런 대통령 뽑지 마시다-미국 최악의 대통령 10인』 (서울: 휴안, 2002).
- 43) 헨리 키신저는 1970년 캄보디아 침공을 닉슨의 불안정 증상 탓으로 설명하기도 했다. 정보공개법에 따라 전략 핵무기를 관장하는 미국 전략사령부(United States Strategic Command, USSTRATCOM)가 공개한 1995년도 비밀 연구보고서 내용은 이 이론이 폐기되지 않고 있음을 시사한다. 우리 자신을 너무 이성적이고 냉철한 머리를 가진 나라로 묘사하는 것은 자해 행위이다. 미국 정부의 어떤 인사들은 경우에 따라서는 통제 불능일 수도 있다고 비취치는 것이 오히려 적국의 정책 결정자들의 마음속에 공포감과 의심을 조장하고 강화하는데 유익할 것이다.” 키신저, 『키신저 회고록 백악관시절』 (서울: 문화방송 경향신문, 1979).

->차관급->장관급 국가안보회의-> 대통령으로 이어지는 미국 대외 정책의 단계적이고 체계적인 논의 절차를 배제했다. 대통령이 140자의 트윗으로 외교정책의 방향을 암시하는 것은 백악관 역사상 유례를 찾기 어려운 외교정책 결정행태다. 예를 들어 협상을 위해 외국을 순방중인 국무장관의 정책을 트윗으로 부인하기도 한다. 결과적으로 정책이 수시로 변화하고 국무장관도 대통령의 의도를 트윗으로 파악하는 기이한 정책 추진체계를 보이고 있다. 미국 우선주의를 내세워 한미동맹의 사드배치 비용을 요구하기도 하고 한미 FTA 협상을 폐기하려는 시도를 한다. 전통적인 국제정치학 교과서의 외교정책결정이론에서 찾아보기 어려운 광인(狂人)의 이론이 아닐 수 없다.

3) 공세적 현실주의(Offensive Realism)

존 미어세이머(John Mearsheimer) 시카고대 교수는 2004년 저서 『강대국 국제정치의 비극: 미중 패권경쟁의 시대』에서 고전적 현실주의 및 신현실주의(방어적 현실주의)를 뛰어넘는 공세적 현실주의(Offensive Realism)를 제시하고, 역사적 사례를 들어 자신의 이론을 증명해 보이고 있다. 공세적 현실주의는 국가들의 관계를 지배하는 것은 규범이나 도덕이 아니라 힘과 국가이익이라고 본다는 점에서 현실주의 국제정치이론에 속한다. 미어세이머 교수는 서로가 핵을 가졌다고 해도 선제 핵공격을 했다가 핵반격을 허용하면 상호확증파괴(mutually assured destruction) 때문에 선불리 선제 핵공격을 못한다고 주장했다. 그래서 핵보유국은 '핵 우위'를 점하려고 노력한다는 것이다. 핵 우위란 상대의 보복 없이 일방적으로 핵사용이 가능한 핵 독점 상태나 또는 상대가 핵이 있어도 선제 일격으로 상대를 무력화시킬 때를 말한다.

그런데 냉전시대 미소 양국 모두 절대적 핵 우위를 잡하지 못했기 때문에 누가 핵 공격을 시작하든 후속 보복 공격을 당하게 되어 있는 상호확증파괴에 놓이는 것이 바로 ‘공포의 균형(balance of terror)’이다. 미어샤이머 교수는 냉전시대에 재래식 전쟁은 국지적으로 가능하나 핵전쟁으로는 절대 비화하지 않았다고 주장했다.⁴⁴⁾ 트럼프 대통령은 미국은 강력한 군사력을 배경으로 핵 우위는 물론 재래식 무기의 우위도 수호해야 한다는 이론을 토대로 대외 정책을 추진한다. 북한과 같은 불량 국가들은 상대하기 위해서는 강력한 억지력을 바탕으로 외교목표를 달성하는 것이 불가피하다는 주장과 일맥상통한다.⁴⁵⁾

2. 향후 대한반도 정책 시나리오 분석

6차 핵실험은 동북아의 안보 지형을 근본적으로 변모시켰다. 군사 기술 측면에서는 북한이 미국을 전략적으로 위협할 수 있는 다수의 핵탄두 장착 대륙간 탄도미사일을 실전 배치할 수 있기까지는 시간이 필요하겠지만 국제정치적으로 북한의 핵과 미사일은 이미 실존적인 위협으로 다가왔다.⁴⁶⁾ 2012년 김정은 집권 이후 북

44) 존 미어샤이머 지음, 이춘근 역, 『강대국 국제정치의 비극』 (서울: 김앤김북스, 2017).

45) 6차 핵실험에 이어 탄도미사일 도발까지 감행한 북한에 대응하기 위해 한미가 강력한 공군 전력을 한반도에 전개했다. 2018년 9월 19일 한국 공군 F-15K 전투기 4대와 미 공군 F-35B 전투기 4대, B-1B 폭격기 2대가 한반도에 출격, 한미 연합훈련을 실시했다. 특히 F-35B 전투기와 B-1B 폭격기는 이날 군사분계선(MDL) 인근까지 북상해 비행했다. F-35B가 북한 인근 최근접 상공까지 비행한 것은 한국전쟁 이후 최초다. 『연합뉴스』, 2017년 9월 24일자.

46) 우정엽, “북한 6차 핵실험 이후 미국의 대북 정책,” 『세종논평』, 세종연구소, No. 2017-36, 2017.

한의 군사적 위협은 예상보다 강했고 신속했다는 것이 미국의 평가다.⁴⁷⁾ 북한의 군사적 도발은 2016년 1월 4차 핵실험이후 집중적으로 진행되고 있다. 김정은 집권이후 4차례의 핵실험과 70여 차례의 탄도미사일 발사는 군사 기술이 초보 수준을 넘어 완성단계를 마무리하며 실전 배치 단계에 도달했다는 것을 상징한다. 기술 개발의 속도가 임계치를 넘어서고 있다는 판단이다. 미국은 북핵 사태를 풀기 위해 4~5가지 시나리오를 검토한다.⁴⁸⁾ 미국은 다양한 시나리오를 테이블에 올릴 수 있지만 기본적인 틀은 세 가지로 구분된다. 4~5개의 시나리오는 제재와 외교협상 및 군사적 옵션을 병행 및 혼용하는 방식이다.⁴⁹⁾ 결국에는 △Plan A: 제재 지속과 비핵화, △Plan B: 외교협상과 비핵화 △Plan C: 군사적 옵션과 비핵화 등 세 가지 시나리오로 압축될 수 있다. 세 가지 시나리오의 효과와 장단점을 분석하고 향후 선택 가능성을 예측한다.

47) 『연합뉴스』, 2017년 10월 20일자.

<http://v.media.daum.net/v/20171020101602623?f=o>(검색일: 2017년 10월 20일).

48) 맥매스터 국가안보보좌관은 4~5가지 시나리오 중 일부는 강도가 상대적으로 더 높다고 설명했다. 그는 비정부기구(NGO)인 '미국 전쟁 연구소(Institute for the Study of War)'가 2017년 9월 25일 워싱턴에서 주관한 행사에 참석해 "정밀 타격으로 (북핵) 문제를 해결하기는 어렵다. 북핵 사태를 풀 수 있는 군사 봉쇄는 존재하지 않는다"라고 말했다. 맥매스터, "북핵 완전히 해결할 4~5가지 시나리오 찾고 있다" 맥매스터, "북핵 완전히 해결할 4~5가지 시나리오 찾고 있다." 『중앙일보』, 2017년 9월 26일자.

49) 트럼프가 '美·中 빅딜론자'인 키신저에 북핵 해법의 조언을 구했다는 보도에서 추론해볼 때 '北정권붕괴-주한미군철수'의 해법도 검토했을 것으로 분석된다. 결국 키신저의 주장도 Plan C 시나리오로 추정된다. 『연합뉴스』, 2017년 10월 11일자.

1) Plan A : 제재 지속과 비핵화

미국의 최우선 북핵 해법은 일단 경제제재를 통한 비핵화다. 경제제재는 수단을 통해 얻고자 하는 예상된 이익이 예상된 손실보다 훨씬 커야 실효성이 있다.⁵⁰⁾ 이란식 경제제재를 북한에도 적용하여 비핵화 협상에 나서도록 한다는 복안이다. 미국은 일차적으로 2015년 7월 타결된 이란식 비핵화 방식을 북한에 적극 적용하려고 할 것이다.⁵¹⁾ 미국의 마지막 대북 경제제재 카드인 세컨더리 보이콧은 미국의 대이란 제재를 통해 자리 잡은 개념이다.⁵²⁾ 미국은 원유 차단에 중국, 러시아가 반대하거나 제재의 성과가 미흡할 경우 북한과 거래한 제3국의 기업을 전면 제재하는 세컨더리 보이콧(secondary boycott) 카드를 사용을 본격 검토할 가능성도 있다. 중국과 러시아는 섬유 수출 금지를 제외한 추가 대북 제재에 반대한다. 양국은 북한의 핵·미사일 도발과 한·미 연합군사훈련을 같이 중단하는 쌍중단(雙中斷) 해법을 고수하고 있다.⁵³⁾

50) 이현경, “미국의 경제제재 조치와 북한에의 적용,” 『통일문제연구』, 제16권 2호(서울: 평화문제연구소, 2004), p.60.

51) 미국·영국·프랑스·독일·중국·러시아 등 6개국과 이란은 2015년 7월 14일 오스트리아 빈에서 열린 최종 협상에서 이란의 핵 개발 프로그램을 제한하는 대신 이란에 가해졌던 각종 제재 조치를 해제하는 내용의 이란 핵 협상 합의를 도출했다. 『연합뉴스』, 2017년 9월 23일자.

52) 변창구, “북한의 핵 위협과 한국의 대응전략,” 『통일전략』, 제17권 제2호(부산: 한국통일전략학회, 2017), pp. 45-55.

53) 2017년 9월 4일 6차 핵실험 직후 열린 안보리 긴급회의에서도 류제이 유엔 주재 중국대사는 “중국이 제기한 ‘동결 제안’을 진지하게 논의할 것을 요구하고 ‘쌍중단 해법’을 재차 내세웠다. 이와 관련 니키 헤일리 미국 대사는 “소위 ‘동결 대 동결’(freeze for freeze) 제안은 모욕적”이라고 맞받아쳤다. “중·러, 북한과 대화 재개 촉구, 쌍중단 해법 제시” 『연합뉴스』, 2017년 9월 12일자.

북한 핵 실험과 미사일 개발에 대한 국제사회의 대북 압박도 잇따르고 있다. 유럽 우방 포르투갈이 42년 만에 북한과 외교관계를 중단했고 멕시코와 페루, 스페인, 쿠웨이트, 이탈리아 등도 북한 대사를 추방했다. 북한의 6차 핵실험과 탄도미사일 도발이후 20개국 이상이 북한과 외교 또는 경제 관계를 끊거나 축소했다. 멕시코 등 중립국이 독자 제재에 나선 것은 국제사회가 북한의 도발을 굉장히 큰 위협이라고 느끼고 있다는 방증으로 북한에 강력한 메시지를 던진다.

향후 미국은 국제사회의 안보리 제재와 병행하여 개별제재를 강화하여 북한이 비핵화 협상을 이끌어내려고 할 것이다. 미 재무부는 6차 핵실험이후 농업개발은행 등 북한 은행 10곳과 개인 26명을 새로 제재 대상에 올렸다. 북한 금융거래의 대부분을 차지하는 중국을 사실상 염두에 둔 세컨더리 보이콧(북한과 정상적 거래를 하는 제3국 기관·개인도 제재) 실행을 위한 첫 단계다. 제재 대상에 오른 북한 은행과 거래한 모든 미국인과 미국 기관은 미 국내법에 따라 처벌을 받게 된다. 이번에는 북한만 대상으로 했지만, 미국은 이들과 거래하는 다른 나라의 기관이나 개인도 추가로 제재한다는 방침이다. 제재 대상에 오른 북한 은행들은 사실상 국제금융거래망에서 퇴출된 셈이다.⁵⁴⁾ 하지만 대외무역이 국가 수입의 상당 부분을 차지한 이란과 달리 북한은 고립된 경제체제의 특성을 갖고 있다.⁵⁵⁾ 이미 북한을 국제금융망에서 퇴출했지만 세컨

54) 5차 핵실험 이후 유엔 안보리결의안 2321호 이후 나온 미 대북 독자제재안에는 전 세계 금융기관들이 무역대금을 결제하고 돈을 이체하는 금융망인 국제은행간통신협회(SWIFT: Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication)에서 북한의 거래를 차단하는 내용을 담고 있다.

55) 2016년 북한의 명목 국내총생산(GDP)은 약 36조1030억 원인데

더리 보이콧 이행에 대해서 미국은 여전히 고민 중이다.⁵⁶⁾ 2005년 BDA 은행제재에서 표출되었던 금융제재⁵⁷⁾는 대북 경제제재의 유력한 수단은 분명하나 성공여부는 세컨더리 보이콧과 같이 중국의 적극적인 동참에 달려있다. 중국의 반발과 미중관계 악화는 미국에게 큰 부담이다. 미국은 확실하게 중국을 압박하지 못하고 있다. 세컨더리 보이콧은 여전히 미국에도 부담스러운 조치다. 미중간 경제적 상호의존성으로 인해 미국 기업도 타격을 받게 되며, 중국 역시 강하게 반발할 것을 우려하고 있다.⁵⁸⁾ 이란식 경제제재가 북한에게 완벽하게 적용되는데 한계가 있다.

미국은 중국의 특사를 통한 대북 협상 노력이 김정은의 거부로 성사되지 못했다고 판단하고 2017년 11월 21일 북한을 테러지원국으로 재지정했다. 미국이 특정 국가를 테러지원국으로 지정하기 위해서는 해당 국가가 반복적으로 국제 테러를 지원했다고 판단해야 하는데 김정남 암살(2017.2)과 오토 워비어 사망이 재지정에 결정적인 요인으로 작용했다. 테러지원국에 지정되면 금융

수출액은 약 3조2000억 원으로 8%에 불과했다.

56) 미국 행정부가 2017년 10월 26일 단행한 대북 조치는 2016년 2월 발효된 대북제재 강화법에 따른 3번째 제재다. 이에 앞서 미 하원은 북한 여행 중 억류돼 숨진 미국 대학생 '오토 워비어'의 이름을 딴 초강력 대북 제재안을 10월 24일 통과시켰다. 『문화일보』, 2017년 10월 30일자.

57) 변진석. "미국의 대금융제재: 법제와 실행," 『국제정치논총』, 제56집 4호(서울: 한국국제정치학회, 2016), pp. 49-78.

58) 북한 핵개발과 연계된 혐의로 미국은 홍상그룹을 제재 대상에 올렸음. 이후 미국은 북한과 불법거래에 연루되어있는 중국 기업들을 추가 조사하여 제재를 취하기 시작하였다. 『VOA』, 2017년 7월 1일자. <https://www.voakorea.com/a/3923416.html> (검색일: 2017년 10월 3일).

제재와 해외원조 제한, 방위 수출 판매 금지 등 제약을 받는다. 1987년 대한항공 폭파 사건으로 1988년 지정되었다가 2008년 핵 검증에 합의하면서 명단에서 제외됐으나 9년 만에 제정되었다. 북한이 테러지원국으로 재지정 되면서 미·북간 외교협상은 경색 국면으로 전환되어 단기간에 협상 출구를 발견하기는 어려울 것이다.

2) Plan B: 외교 협상과 비핵화

두 번째 시나리오는 북·미간 대화다. 향후 미국의 대북정책은 미중관계라는 구도에서 종속변수로 작용할 수밖에 없다는 추론에 근거한다. 북한 핵과 미사일 위협이 시급한 문제이기는 하지만, 미중관계를 뛰어넘을 만큼 중대한 사안은 아니며, 미중간 협력과 상호의존성을 심각하게 저해하면서 세컨더리 보이콧을 이행하기는 쉬운 일이 아니다. 또한, 미국으로서도 북한문제와 함께 남중국해, 미중 무역관계 등도 중요한 문제이며, 북한문제에서 미중 간 충돌 보다는 협력으로 입장을 선회할 가능성이 높다.

트럼프 행정부의 대북협상은 모호성(ambiguity)과 불투명성(uncertainty) 전략에 기반을 두고 있다. 북한과 대화를 모색하는 움직임은 있으나 북한의 진정성을 감안하여 수시로 탄력적이고 유동적이다. 당초 트럼프 행정부는 압력을 강화해 북한이 대화에 나서게 한다는 전략을 갖고 있었다. 트럼프 대통령은 6차 핵실험 이전 “우리들은 항상 교섭을 생각하고 있다. 과거 빌 클린턴 정권은 교섭을 계속 했지만 효과적이지 않았고, 오바마 정권은 (북한과) 이야기하려고도 하지 않았다. 이제 슬슬 교섭해도 좋은 때다”라고 말했다. 2017년 7월 북한이 단거리 탄도미사일 3발을 동해로 발사한 직후에도 렉스 틸러슨 미 국무장관은 “한반도와 북한의

장래에 관한 대화 시작을 가시권에 두고 있다”며 “교섭 테이블에 앉힐 순 없지만, 평화적인 압력을 계속 하겠다”고 밝혔다. 문제는 양측의 협상 포인트가 다르다는 점이다. 현재 미북 간 대화의 목적과 기준은 점점이 불가능한 수준의 동상이몽이다. 북한은 대화를 통해 핵보유국 지위 인정을, 미국은 최소한의 대화 전제 조건으로 북한 비핵화를 위한 동결을 제시하고 있다. 트럼프의 강경한 대북정책 가능성으로 인해 현재로써는 트럼프 행정부가 북미 직접 대화를 시도할 가능성은 있으나 성과를 거둘지는 미지수다. 2017년 현재 미국의 대북 접촉은 △북한의 대미 협상을 총괄하는 최설희 외무성 북미 국장 채널, △억류된 미국인 송환을 위해 방북했던 조셉 윤 국무부 대북정책특별대표와 박성이 유엔주재 북한대표부 차석대사간 뉴욕 채널, △제3국에서의 ‘반관반민(半官半民)’ 1.5트랙 채널 등이 가동되었거나 가동되고 있다.⁵⁹⁾ 이외에 평양주재 스웨덴 대사관이나 북경주재 북한 대사관이 채널로 가동된다.⁶⁰⁾

미국은 북한이 핵·미사일을 포기하길 바라지만 북한은 체제 안전보장을 위해 핵 탑재 대륙간탄도미사일(ICBM)을 반드시 완성시켜야 한다는 입장이다. 트럼프 미국 대통령은 ‘예측불가능 이론’

59) 『문화일보』, 2017년 10월 1일자.

<http://www.munhwa.com/news/iew.html?no=20171001MW11483680813> (검색일: 2017년 10월 3일).

60) “틸러슨 언급한 3개 채널은 ①뉴욕채널 ②北 최설희 창구 ③평양의 스웨덴 대사관” W. 부시 행정부 시절 백악관 아시아문제담당 보좌관을 지낸 데니스 와이더는 영국 일간 파이낸셜타임스에 “틸러슨 장관이 언급한 3개 채널은 베이징의 북한 대사관과 평양의 스웨덴 대사관, 그리고 뉴욕 채널일 것”이라고 말했다. 『한국일보』, 2017년 10월 1일자.

대로 틸러슨 국무부 장관에게 북한과의 협상이 “시간 낭비”라는 뜻을 전했다.⁶¹⁾ 트럼프 대통령의 이 글은 중국을 방문 중인 틸러슨 장관이 전날 시진핑 중국 국가주석 등을 만난 이후 “북한과 2~3개 정도 채널을 열어두고 있다. 그들과 대화할 수 있고 대화 한다”며 북미 간 막후 접촉을 시도하고 있음을 시사한 지 하루 만에 나왔다. 트럼프 정부 출범 이후 미국이 북핵 문제를 두고 대북 직접 접촉 사실을 밝힌 것은 처음이다.⁶²⁾ 하지만 국무장관의 발언을 대통령이 즉각적으로 반복하는 외교행태는 기존 3개의 이론으로만 이해가 가능하다.

트럼프 대통령과 틸러슨 국무장관 간에 이견을 노출하는 것은 역할 분담 관점에서 해석할 수 있다. 대화를 모색하는 틸러슨의 굿캅(good cop, 온건한 경찰) 역할과 대화 불필요를 주장하는 트럼프의 배드캅(bad cop, 거친 경찰)의 역할을 통해 향후 북한의 양보를 최대한 받아 내는 전술이 북한과 같은 악의 축 국가에게는 불가피하다는 논리다.⁶³⁾ 하지만 협상 발언 하루 만에 국무장관의

61) 트럼프 대통령은 트위터 글에서 “훌륭한 국무부 장관인 렉스 틸러슨에게 그가 ‘리틀 로켓맨’과 협상을 시도하느라 시간을 낭비하고 있다고 말했다”고 소개했다. 트럼프 대통령은 트윗에서 “로켓맨을 잘 대해주는 것이 25년간 효과가 없었는데, 지금이라고 왜 효과가 있겠느냐”고 반문하고 “클린턴이 실패했고, 부시가 실패했고, 오바마가 실패했다. 나는 실패하지 않을 것”이라고 주장했다.

62) 미 정부 고위관계자는 로이터 통신과의 익명 인터뷰에서 북한의 잇따른 도발을 거론하면서 “트럼프 대통령은 지금이 북한과 협상할 시기라고 믿지 않는다. 지금 워싱턴과 평양 사이에 있는 외교 채널들의 초점은 북한에 구금된 미국인들의 송환을 보장하는 데 맞춰져 있다”고 설명했다.

63) 트럼프 대통령의 협상 중단 언급 이후 미국 국무부 헤더 노어트 대변인은 역시 트위터에 올린 글에서 “현재로선 외교적 채널이 열려있지만 영원히 열려있지는 않을 것”이라며 “외교적 방법을 쓰게 될지, 물

발언을 대통령이 부인하는 행태는 미국 외교사에서 매우 드문 일인 것은 분명하다.⁶⁴⁾ 다른 하나의 해석은 트럼프가 북한과 협상할 의사가 없다는 것이다. 선거기간 동안이나 집권이후에도 북한과의 협상을 언급했지만 외교적인 수사에 불과하다는 주장이다. 기본적으로 트럼프에게 유엔 총회에서 연설한 것처럼 북한은 완전 붕괴대상이지 주고받기의 대상이 아니다.

실제로 과거 공화당 행정부들은 독재체제에 대한 거부감으로 북미대화를 꺼렸었다. 조지 부시 시니어(George H.W. Bush) 정부는 북한 핵 개발로 인해 북미 직접대화 대신 한국과 북한 간의 한반도 비핵화 선언을 유도했다. 조지 부시 주니어(George W. Bush) 정부 시절에도 미국은 북미간 직접 대화보다 6자회담 등 다자대화체를 활용하여 중국이 문제 해결에서 전면에 나서는 것을 방관했다. 북미 대화를 통해 미국은 완전하고 검증가능하며 불가역적인 북한 비핵화(CVID)를 달성하거나 적어도 핵보유국에 공식적으로 도달하기 전에 핵 동결을 추진했다. 북한은 북미대화의 조건으로 사실상 핵보유국 지위의 인정을 요구할 것이다. 양 국가의 대화 재개 조건이 맞지 않는 상황에서 미국은 대화 옵션의 가능성을 매우 낮게 보고 있다. 이런 교착 상태에서 미국 내에서도 북한

리력을 쓰게 될지는 그 정권에 달려 있다”고 강조했다.

64) 현 단계에서 막대한 인명 살상을 피할 수 있는 마땅한 군사옵션이 없다는 점도 고려하고 있다. 트럼프 대통령은 리처드 닉슨 전 대통령의 ‘미치광이 이론’(madman theory)을 활용하여 자신이 무력을 선호하는 것처럼 묘사함으로써 틸러슨 장관 등 보좌진의 협상력을 높이려는 것으로 풀이된다. 그러나 북한이 오판하면 대기권 핵실험이나 서울을 향한 일제 포격을 벌일 수 있는 민감한 정세이며 김정은 북한 노동당 위원장도 똑같이 ‘미치광이 이론’을 구사하는 측면이 있어 위험한 선택이라는 반론도 거세다.

의 핵 보유를 용인하는 수밖에 없다는 의견도 나오고 있다.⁶⁵⁾ 하지만 북한의 핵 보유를 인정할 경우 한국과 일본에서도 핵무장 여론이 높아져 동북아 전역에서 ‘핵 도미노’ 현상이 일어날 가능성이 크다는 우려가 나온다. 우선 북한 핵보유국 지위 인정은 적어도 “공식적”으로는 불가능한 옵션이다. 핵보유국 지위를 인정하는 순간 일본, 한국의 핵개발 의지를 자극하여 동맹 체제를 약화시켜 미국의 아시아 정책 근간이 흔들릴 수 있다.

3) Plan C: 군사적 옵션

강력한 경제적 제재조치에도 불구하고 미국의 대북제재가 효과를 발휘하지 못할 경우 외교적 해법에서 군사적 해법으로 무게 중심이 이동할 수밖에 없다. 워싱턴의 의회와 행정부에는 경제제재만으로 북핵 및 장거리 미사일 보유 등을 저지하는데 회의적인 의견들이 다수 존재한다. 미국의 세컨더리 보이콧 등 대북 강경제재가 중국의 비협조와 북한 핵보유국 지위의 기정사실화로 사실상 효과를 발휘하지 못할 경우 미국의 대북정책은 변화할 가능성이 적지 않다. 미 국방부는 2017년 9월 19일 6차 핵실험이후 21세기 들어 최초로 B-1B 랜서 전략폭격기가 북한 동해상의 국제공역을 비행한 것은 북한의 무모한 행동에 대응하기 위한 억지 전략이라고 강조했다. 북한은 그동안 유엔의 대북 제재에 핵과 미사일

65) 오바마 정부 백악관 국가안보보좌관을 지낸 수전 라이스는 2017년 9월 10일 뉴욕타임스에 “북한이 핵무기를 포기할 가능성은 거의 없다. 역사적으로 봐도 우리들은 북한의 핵무기를 인내할 수 있다. 냉전시절 옛 소련과 비교해 북한의 핵 보유 용인을 제안 한다”고 기고했다. 『New York Times』, 10 september, 2017.

<https://www.nytimes.com/2017/08/10/opinion/susan-rice-trump-north-korea.html> (검색일: 2017년 10월 7일).

시험 발사로 맞서왔다. 북한은 이미 최대 60개의 핵무기를 보유하고 있는 것으로 알려졌다. 또한 사이버전 능력을 확보하고 있으며 다량의 생화학 무기를 비축하고 있는 것으로 파악됐다. 핵탄두의 소형화와 미국 본토를 사정거리에 둔 대륙간탄도미사일(ICBM)의 완성은 미국 입장에선 ‘레드라인’이다.⁶⁶⁾

미국이 실제 군사행동에 나선다면 그 목표는 미국을 공격할 수 있는 핵무기와 미사일 제거가 될 것이다. 이측에 위협을 초래할 급박한(imminent) 상태로 상대방을 사전적으로 공격해서 위협을 제거하는 ‘선제타격(preemptive strike)’ 개념의 작전이 수행될 것이다. 적의 공격 위협이 임박하지 않은 상태에서 미래의 위협을 사전적으로 제거하는 예방타격(preventive strike)의 작전 수행은 공격 명분 측면 및 비용 대비 효과 차원에서 실익이 크지 않다.⁶⁷⁾ 북한 핵과 미사일 기지에 대한 공격은 북한의 반격으로 남한 수도권에 심각한 피해가 발생하기 때문에 타격 작전은 최후의 선택이며 적의 위협과 공격이 임박해야 가능하다.⁶⁸⁾ 지난

66) 美 미사일 전문가 “北, 美 본토 타격능력 갖춰” 미국의 미사일 전문가 제프리 루이스 미들버리 국제학연구소 비확산연구센터 연구원은 2017년 10월 5일 미 월스트리트저널(WSJ)과의 인터뷰에서 북한의 핵·미사일 능력에 대해 “왜 의문이 되는지 이해할 수 없다”며 본토를 충분히 타격할 수 있다고 지적했다. 『중앙일보』, 2017년 10월 6일자. <http://news.joins.com/article/21991940> (검색일: 2017년 10월 6일).

67) 한반도에서 전쟁이 발생하면 핵무기 없이도 전쟁 초기 며칠 내에 최대 30만명이 숨지는 등 엄청난 인명 피해가 생길 수 있다는 미국의 회조사국(CRS)의 전망이 나왔다. 『조선일보』, 2017년 10월 29일자. http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/10/29/2017_102900869.html (검색일: 2017년 10월 29일).

68) 박휘락, “북한 핵무기에 대한 ‘예방타격’ 분석 : 이론, 국제법, 그리

1994년 5월 영변 핵시설에 대한 국부적 공격(surgical strike)이 검토되었지만 최종적으로 외교협상으로 방향을 선회한 것은 북한의 수도권 공격에 대한 피해 때문이었다. 당시 김영삼 대통령은 한반도에서의 무력 충돌은 한국의 지도자의 결정이 필수적이라고 미국의 클린턴 대통령을 설득하는데 주력했다.⁶⁹⁾ 김일성 북한 주석의 협상 제의와 무력 공격에 대한 이차 피해 우려 등이 복합적으로 작용하면서 미국과 북한은 1994년 10월 제네바 합의로 문제 해결을 시도했다. 북한에 대한 직접 타격이 내포하는 현상타격적인 결과와 이차 반격의 심각한 위험이 북미 양측이 협상장으로 나오는 주요한 동력이었다. 북한의 위협을 무력화시키기 위하여 제임스 매티스 미국 국방장관이 2017년 9월 18일 서울을 중대한 위협에 빠뜨리지 않는 대북 군사옵션 방안이 존재한다는 입장을 밝혔다.⁷⁰⁾ 전술핵 B61 재배치, 세계 최강의 스텔스기인 F-22 랩터 등 순환 배치 및 김정은 참수 작정 등 모든 시나리오의 부작용을 고려하면 북한의 미사일과 장사정포 등의 보복 공격으로부터 서울을 100% 안전하게 지켜줄 군사적 옵션을 떠올리기는 어렵다. 다만 그런 옵션이 존재한다는 ‘발언’ 자체는 북한을 압박하는 하나의 카드로 활용될 수 있을 것으로 보인다. 미국은 북한의 군사적

고 필요성.” 『신아세아』, 21권 4호(서울: 신아시아연구소, 2014), pp.31-56.

69) 박용수, “제1차 북핵위기 대응과정에서 나타난 김영삼 대통령의 정책 관리유형,” 『국제정치논총』, 제55권 4호(서울: 한국국제정치학회, 2015), pp.139-168.

70) 매티스 장관은 “서울을 중대 위협에 빠뜨리지 않고 북한에 취할 수 있는 군사옵션이 있느냐”는 기자들의 질문에 “그렇다. 있다”했다. 그러면서 “하지만 상세한 말은 하지 않겠다”고 했다. 『MK 뉴스』, 2017년 9월 20일자. <http://news.mk.co.kr/newsRead.php> (검색일: 2017년 10월 30일).

도발을 억지하고 한미동맹의 대응태세를 강화하기 위하여 전략자산의 상시배치 확대를 선언하여 북한을 군사적으로 압박하고 있다.

미군은 북한 핵·미사일 시설과 같은 주요 군사시설을 제한적으로 공습하는 등 복수의 군사작전 계획을 갖고 있다. 특히 한미연합사의 '작전계획 5015'는 북한의 공격을 저지하는 동시에 공격을 개시하는 안이 포함되어 있다. F-22 랩터, F-35 라이트닝II 등의 스텔스 전투기를 이용해 통신·레이더 시설을 먼저 파괴한 뒤 B-1B, B-52 전략폭격기가 출격해 단숨에 전세를 결정짓는다는 구상이다. 하지만 미국 본토가 직접 공격받지 않는 한 선제공격 시나리오가 현실화되는 것은 꿈과 하와이 영해에 북한 미사일이 떨어지는 등 시급성, 비례성, 직접성 및 민간인 제외 등 무력사용의 다양한 요건이 충족되어야 한다. 북한은 각종 생화학무기와 1000발이 넘는 탄도미사일 등 다량의 대량살상무기(WMD)를 갖고 있다. 남북 군사분계선(MDL) 주변에는 300~400문에 이르는 장사정포가 배치돼 있다. 이곳에서 서울까지 거리는 50km에 불과하다. 1시간 동안 6000~7000발 이상을 발사할 수 있는데, 그 중 반수를 요격하거나 무력화시켜도 서울의 5~7% 지역이 파괴된다는 추산도 있다. 북한이 핵무기를 사용할 경우 이보다 심각한 피해를 예상하는 전망도 있다.⁷¹⁾ 만일 미군이 군사행동을 결정했

71) “美 북한 전문매체 38노스, 가상 핵공격 시물레이션 실시” 실제로 북한이 대한민국과 일본의 수도 서울과 도쿄를 조준, 핵무기 도발을 감행할 경우 210만명의 사망자와 770만명의 부상자가 발생할 수 있다는 연구결과가 나왔다. ‘38노스’는 2017년 10월 4일 ‘서울과 도쿄에 대한 가상 핵공격-인명 피해’라는 제목의 보고서에서 가상 상황에 대한 시물레이션을 통해 이와 같은 수치를 산출해 냈다. 이는 한국의 6·25 전쟁(사망 37만3천599명·부상 22만9천625명·납치 및 실종

다면 20만 명이 넘는 주한 미국 시민권자나 미군 가족을 대피시키는 작전부터 착수해야 하나 이는 북한으로 하여금 오히려 선제타격의 징후를 인식시켜 북한의 선제도발을 유발하는 등 각종 의외의 상황이 전개될 가능성도 배제할 수 없다.

실제로 정밀타격 및 북한미사일을 공중에서 MD체제에 의해 요격하는 것은 현실적으로 쉽지 않다. 공중요격 역시 실패할 경우 미국 MD체제에 대한 신뢰성에 상처가 될 수 있다. 레이저, EMP, 마이크로웨이브, 음향무기 등 비활동적 무기체계(non-kinetic weapons) 사용도 옵션이다.⁷²⁾ 기존의 확장억지력을 강화시켜 대북억지력을 강화하는 방안도 검토되었다. 2016년 말 미국 CNAS(신미국안보센터: Center for a New American Security)는 미국의 새로운 군비 확장 전략인 '제3차 상쇄전략', 즉 무인기나 무인잠수정 등 첨단 군사력을 통해 군사적 우위를 유지하는 전략에 한국을 참여(engage)시켜야 한다는 보고서를 발표한 바 있다.

38만7천744명)과 일본의 2차 대전(사망 50만~80만명) 당시의 인명 피해 규모를 크게 웃도는 것이다. Michael J. Zagurek Jr.A, "Hypothetical Nuclear Attack on Seoul and Tokyo: The Human Cost of War on the Korean Peninsula," 4 October, 2017. [http://www.38north.org/page/3/?s=&post_type\[\]=post&post_type\[\]=reports&post_type\[\]=resources&post_type\[\]=press](http://www.38north.org/page/3/?s=&post_type[]=post&post_type[]=reports&post_type[]=resources&post_type[]=press) 『연합뉴스』, 2017년 10월 5일자. <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/10/05/0200000000AKR20171005014200071.HTML?input=1179m> (검색일 : 2017년 10월 7일).

72) 활동적(kinetic) 무기체계와는 달리 사람을 죽이거나 다치지 않게 하면서 무기체계 및 시설을 파괴하는 무기체계로서 폼페오(Mike Pompeo) CIA 국장이 2017년 9월 거론하였다.

리용호 북한 외무상이 9월 25일 도널드 트럼프 대통령의 '대북 선전포고'를 주장하며 미 전략폭격기가 영공을 넘지 않더라도 자위권 차원에서 대응할 수 있다고 선언했다.⁷³⁾ 반면 미 정부는 북한에 대한 선전포고가 없었다고 반박하면서 미 본토와 동맹 방어를 위한 모든 옵션을 행사할 것이라고 밝히는 등 추가 무력시위의 가능성을 열어놓아 미·북 긴장은 더욱 고조되었다.⁷⁴⁾ 특히 리 외무상은 "트럼프는 지난 주말에 또다시 우리 지도부에 대해 오래가지 못할 것이라고 공언함으로써 끝내 선전포고를 했다. 유엔 헌장은 개별국의 자위권을 인정하고 있다"고 강조했다. 타국의 공격을 받은 경우 방어를 위해 무력을 사용하는 정당방위 성격의 '개별 자위권'을 규정한 유엔 헌장 51조를 거론한 것이다. 이는 향후 상황 전개에 따라 벌어질 수 있는 북한의 군사행동은 미국의 불법적 선제공격에 대한 자위권 차원의 불가피한 대응 조치임을 안팎에 알려 사태의 책임을 미국에 돌리기 위한 선제적인 대응논리를 제시한 것이다. 북한의 6차 핵실험과 대륙간탄도미사일(ICBM) 등 잇단 미사일 도발 이래 북한 '완전 파괴'(트럼프)와 '사상 최고의 초강경 대응'(김정은) 등 험악한 '말 전쟁'을 거듭해온 양측이 군사충돌 가능성까지 염두에 둔 '명분 쌓기'에 나섰다.⁷⁵⁾ 리 외무상

73) 트럼프 미국 대통령은 2017년 10월 23일 트위터에 올린 글에서 "방금 북한 외무상의 유엔 연설을 들었다"며 "만약 그가 '리틀 로켓맨'(little rocket man·김정은)의 생각을 되풀이하는 것이라면 그들은 오래 가지 못할 것"이라고 말했다.

74) 리 외무상의 언급은 '죽음의 백조'로 불리는 미 전략폭격기 B-1B 랜서가 F-15 전투기들의 호위를 받으며 북한 동해의 최북단 국제공역을 비행하는 독자 '무력시위'를 펼친 데 대한 강력한 반발로 해석된다. 또 미국이 핵심 전략 자산의 한반도 배치를 강화하는 등 추가 무력시위를 펼칠 것으로 예고되자 이를 억제하기 위한 성격의 경고로도 해석된다.

이 자위권을 언급한 것은 향후 미·북간 대립이 ‘치킨게임’ 양상으로 양측 간 군사적 대치가 장기화될 가능성을 배제할 수 없다.⁷⁶⁾ 또한 트럼프 대통령의 트위터 등으로 한반도의 긴장이 고조됨에 따라 미국의 조야에서 제2의 한국 전쟁을 막기 위한 다양한 대책이 쏟아져 나오고 있다.⁷⁷⁾ 미 의회의 승인 없이 북한을 선제 타격할 수 없게 하는 법안도 발의됐다. 도널드 트럼프 대통령이 북한에 대한 선제공격을 암시하는 발언을 하고 있는 가운데 의회가 나서서 그의 독자적 실행을 막겠다는 시도다.⁷⁸⁾

3. 시나리오의 함의와 실현 가능성

트럼프 행정부의 북한 비핵화를 위한 3개의 시나리오는 각각의 장단점과 실현가능성에서 문제점이 노출된다. Plan A 시나리오는

75) 2017년 9월 23일 유엔총회 일정을 마친 리 외무상은 숙소인 뉴욕 밀레니엄힐튼 유엔플라자 호텔 앞에서 발표한 성명에서 “미국이 선전포고한 이상 미국 전략폭격기들이 설사 우리 영공 계선을 채 넘어서지 않는다고 해도 임의의 시각에 쏘아 떨굴 권리를 포함해 모든 자위적 대응권리를 보유하게 될 것”이라고 말했다.

76) 워싱턴포스트(WP)는 리 외무상의 발언에 대해 “북한에 대한 ‘완전 파괴’를 언급한 트럼프 대통령의 유엔총회 연설 이후 북한이 가장 직접적이고 위협적인 대응을 한 것”이라며 “세계의 외톨이 국가가 자위권을 언급했다”고 지적했다.

77) 미국의 ABC 방송은 저술가 데이비드 질레스피(David Gillespie)가 제시한 ‘김정은을 길들이기’ 비법을 소개했다. 다음은 질레스피가 ‘북한: 왜 김정은을 사이코패스 보스 다루듯이 관리해야 하는가’라는 제목의 글을 통해 강력한 억지력 보유, 한미동맹 강화 등 대북 대응 전략을 제시했다. 『세계일보』, 2017년 10월 2일.

<http://www.segye.com/newsView/20171002000984>(검색일: 2017년 10월 8일).

78) 『중앙일보』, 2017년 10월 27일자.

북한이 미국을 비롯한 국제사회의 대북제재에 굴복하여 비핵화 협상을 통해 비핵화에 도달하는 시나리오로서 억제와 봉쇄모델(deter-and-contain model)에 기초한다. 일본과 이스라엘의 핵 대응전략에서 시사점을 발견할 수 있다. 일본 정부의 핵 대응전략에서 설정한 목표는 ‘억제와 방어’다. 이스라엘은 ‘억제, 방어 그리고 공격’이다.⁷⁹⁾ Plan B 시나리오는 북·미간 양측이 외교적 해법을 모색하기 위한 비핵화 협상을 진행하는 시나리오다. 평화적인 외교 협상으로 비핵화 목적을 달성할 경우 가장 적은 비용이 소요된다. 하지만 핵보유국을 선언한 북한에서 동결이 아닌 비핵화를 최종적인 목적으로 한 외교협상을 수용할 것인지는 매우 불투명하다. 결국 북한의 회의적인 입장으로 실현 가능성이 미지수다. 핵실험을 하지 않은 이란의 경우에도 합의이후 이행을 위한 진통이 계속되는 만큼 ICBM과 핵보유를 선언한 북한이 외교 협상으로 해법을 모색하기는 용이하지 않은 것이 현실이다. 북·미간 평화협정 체결과 주한 미군 철수 등 북한의 요구를 미국이 수용하는 경우에도 북한이 비핵화에 나설지는 미지수다. 특히 북한은 핵보유국을 선언한 상황에서 비핵화 협상 자체를 거부하고 있다. 북한의 각종 요구는 미국의 동아시아 정책 기조에서 북·미간 접점을 발견하기는 어렵다. G2시대 주한미군의 유용성은 결코 감소되지 않기 때문에 북한이 요구하는 주한미군 철수와 같은 구조를 변경하는 정책 변경 요구를 미국이 수용할 가능성도 높지 않다. Plan C 시나리오는 협상과 경제제재가 실효적인 성과를 거두지 못한 경우 마지막 군사적 수단에 의한 비핵화 해법이다.⁸⁰⁾ 북

79) 박휘락, “통일전제로서의 북핵 대응태세 평가와 과제-목표·방법·수단 간 일치성을 중심으로,” 『통일전략』, 제17권 제2호(부산: 한국통일전략학회, 2017), pp.18-23.

한의 핵과 미사일의 실전배치로 한미 양국에 심각한 위협에 도달했으나 협상을 통한 해법 마련이 한계에 도달했을 경우 검토할 마지막 수단이다.⁸¹⁾ 트럼프 대통령은 트위터에서 “(전임) 대통령들과 그 정부는 25년간 북한과 대화를 해왔으며, 많은 합의가 이뤄졌고 막대한 돈도 지불했으나 효과가 없었다. 합의는 잉크가 마르기도 전에 (북한에 의해) 훼손돼 미국 협상가들을 바보로 만들었다”고 주장했다. 트럼프 정부의 대북 전략인 ‘최대 압박’ 카드, 즉 북한에 대한 외교·경제적 압박과 제재는 중국의 동참으로 적잖은 성과를 내기 시작한 게 사실이다. 하지만 북한의 핵기 투항 확률이 희박한 사정을 고려하면 일단 군사옵션을 완전히 배제하기는 어렵다. 북한이 미국이 내부적으로 설정하는 레드라인을 넘는다면 미국 입장에서 미래 예방적 측면이 아닌 적의 공격이 임박(imminent)했다는 판단 하에 선제적 타격(preemptive strike)⁸²⁾ 가능성을 적극 검토할 수밖에 없을 것이다.

80) 도널드 트럼프 미국 대통령이 북한 핵·미사일 문제에 대해 수수께끼 같은 발언을 잇달아 쏟아내고 있다. “유감이다, 그러나 단 한 가지는 효과가 있을 것”이라고 했으나 그 ‘단 한 가지’가 무엇인지는 언급하지 않았다. 『연합뉴스』, 2017년 10월 7일자.

<http://news.nate.com/view/20171008n02484?mid=n0208>
(검색일: 2017년 10월 8일).

81) 트럼프, ‘폭풍 전 고요’ 의미 질문에 이틀째 “알게 될 것” 2017년 10월 6일. 도널드 트럼프 미국 대통령이 군 수뇌부와 회동한 후 의미심장한 듯이 내뱉은 ‘폭풍 전 고요’(the calm before the storm) 발언의 의미에 대해 이틀째 함구해 궁금증을 키우고 있다. 『연합뉴스』, 2017년 10월 7일자.

<http://news.nate.com/view/20171007n01008?mid=n0208>
(검색일: 2017년 10월 7일).

82) 이성훈·김한규, “북한 고도화와 대응방안 모색,” 『국가안보와 전략』, 제17권 1호(서울: 국가안보전략연구원, 2017), pp.

<표 1> 향후 북한 비핵화 시나리오 검토

구분	비핵화 성과 (performance)	장단점과 실행가능성 (feasibility)	비교 (양측의 선호도)	
			미국	북한
Plan A: 대북 제재와 비핵화	○	적은 비용, 평화적 해결, 실현 가능성이 높지 않음	○	×
Plan B: 외교 협상과 비핵화	×	북한의 무리한 요구로 협상의 장기화,	△	○
Plan C: 군사적 옵션과 비핵화	○	막대한 피해, 전면전 위험	×	×

105-136.

V. 결론

북핵 문제는 트럼프 대통령의 지적처럼 1994년 1차 북핵 위기 당시에 클린턴 대통령부터 오바마 대통령 재임기간인 2016년까지 지난 23년간의 문제 해결 노력은 성과를 거두지 못했다. 트럼프 행정부 출범이후 북핵 위협이 매우 임박하고 가시적인 범위에 들어와 미국 안보의 레드라인을 넘고 있다는 차원에서 보다 신속한 해결책 마련이 요구되고 있다. 현실적인 미국의 당면 해법은 전쟁이 없는 협상을 통한 비핵화다.⁸³⁾ 협상을 성공시키기 위한 전략의 일환으로 강력한 경제제재와 함께 북한 김정은 체제를 무너뜨리기 위한 사이버공격 등 심리전을 강화하고 동시에 군사적 옵션의 적극적인 검토다. 이에 따라 김정은 등 북한 최고위층 공격을 위한 훈련도 진행하고 있다. 실제 주한미군은 특정 공격 능력을 갖춘 무인기 ‘그레이 이글’을 내년에 배치할 예정이다. 중요한 것은 미국 내에서 북한에 대한 군사행동을 지지하는 여론이 높아지고 있다는 점이다.⁸⁴⁾

83) 허버트 맥매스터 미국 국가안보회의(NSC) 보좌관은 11월 2일 아시아 순방을 앞두고 북핵·미사일 도발 위기와 관련, “북한 정권을 더욱 더 고립시켜 전쟁 없이 이 사태를 해결하겠다. 중요한 것은 북한 정권에 대한 경제, 외교적 고립을 계속해 그 정권의 수뇌부에게 대량살상무기의 추구가 북한을 더욱 안전하지 않게 하며, 따라서 비핵화를 시작하는 게 이익이라는 점을 깨닫게 하는 것”이라고 강조했다. 『연합뉴스』, 2017년 11월 3일자.

<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/11/03/0200000000AKR20171103076651001.HTML> (검색일: 2017년 11월 3일).

84) CNN이 2017년 9월 8일 발표한 여론조사 결과에 따르면 대북 군사행동을 ‘지지한다’는 응답이 50%로 ‘반대’(43%)보다 높게 나타났다.

2017년 북핵 사태는 유엔안보리 8차 결의안 채택이후가 문제다. 기존의 안보리 제재 결의안은 다양한 시도에 불구하고 실효성에서 한계를 보였다.⁸⁵⁾ 미국은 이번 유엔의 대북 제재안이 충분치 못하다고 판단될 경우 미국은 북한과 거래를 하는 중국 기업에 대한 세컨더리 보이콧 제재 등 독자조치를 취할 것이며, 이것마저 효과가 없다면 무력에 호소할 가능성을 배제할 수 없다. 미국이 북한과 전쟁을 하겠다는 말은 블러핑(bluffing·허풍) 수준을 넘어 서고 있는 것은 분명하다.⁸⁶⁾ 그동안 트럼프 정부의 군사옵션은 북한의 핵과 미사일 도발이 임박했다고 보고, 선제적으로 관련 시설을 표적 공격하는 ‘선제타격(preemptive strike)’을 의미하는 것으로 해석돼 왔다. 하지만 ‘예방타격(preventive strike)’ 성격의 군사옵션도 검토하기 시작했다. 중앙정보국(CIA)을 비롯한 미국 정보기관이 북한의 무기 시설을 선별 타격해 제거하는 것이 사

특히 공화당 지지층에선 74%가 지지한다고 답했다. 북한의 6차 핵 실험으로 미국민의 여론은 더욱 격화될 것으로 보인다.

- 85) 이헌경, “유엔 및 국제사회의 대북한 제재 조치와 실효성에 대한 경험적 접근,” 『통일전략』 제17권 제3호(부산: 한국통일전략학회, 2017), pp. 264-267.
- 86) 허버트 맥매스터 백악관 국가안보보좌관은 2017년 8월 5일 MSNBC방송과의 인터뷰에서 “예방전쟁(preventive war)을 위한 모든 옵션을 제공해야만 한다”며 전쟁 가능성을 언급하면서 분위기는 강경 일변도로 치닫고 있다. 백악관 안보 컨트롤타워인 그가 전쟁 가능성을 언급한 것은 이번이 처음이다. 니키 헤일리 유엔 주재 미국 대사도 대북제재 결의안이 통과된 2016년 10월 5일 미국의 군사대응 가능성을 경고했다. CNN 등에 따르면 헤일리 대사는 “(결의안이 통과됐다고 해서) 우리는 북한 문제를 해결했다고 착각하지 않을 것이며 미국과 동맹국 보호를 위해 필요한 모든 조치를 할 준비가 됐다. 우리는 여러 차례 모든 옵션이 테이블 위에 있다고 말했다”고 경고했다.

실상 불가능하다는 판단을 내리면서 군사옵션의 성격을 재정립할 가능성이 높다.

반면 북한은 2017년 8월 7일 유엔 안전보장이사회의 대북제재 결의를 전면 배격한다면서 미국에 천백 배로 결산하겠다고 위협했다.⁸⁷⁾ 결국 북한은 국제사회의 대북제재에 굴하지 않고 정면대응을 선언함으로써 또 다시 ICBM 발사 등 다양한 도발을 예고하고 있다. 북한은 신규 제재안에 ‘도발’로 대응할 뜻을 보였다. 성명문은 “미국이 우리에게 정치·경제·군사 모든 분야에서 전면적 도발을 걸어온 이상 단호한 보복으로 대처하는 것은 우리 군대와 인민의 확고한 의지이며 결심”이라며 반발했다. 5월 문재인 정부 출범 이후에도 강대강 구도를 형성하며 8차례의 미사일 발사도발을 지속해온 김정은 체제가 유엔 안보리 제재로 자신들의 행동을 바꿀지 미지수다. 결국 북한이 미국의 경제제재 압박에도 불구하고 핵과 미사일을 실전배치하여 미국 안보의 레드라인을 넘어설 경우 군사수단의 사용을 위한 여건이 충분히 조성되었다는 미국 정책결정자들의 판단이 확고해질 것이다.

논문투고일 : 2017.11.05

심사완료일 : 2017.11.24

게재확정일 : 2017.11.28

87) 북한은 ‘공화국 정부 성명’에서 “미국과 적대세력들이 조작해낸 유엔 안전보장이사회의 반공화국 제재결의를 우리 공화국의 자주권에 대한 난폭한 침해로 준열히 단죄·규탄하며 전면 배격한다”고 밝혔다고 조선중앙통신이 전했다. 북한의 공식 반응은 유엔 안보리 대북결의 2371호가 채택된 지 하루 만에 나온 것으로, 외무성 성명보다는 격이 높은 ‘정부’ 성명의 형식으로 발표됐다.

□ 참고 문헌

- 김창희, “김정은의 정치리더십에 관한 연구,” 『통일전략』, 제17권 2호, 한국통일전략학회, 2017.
- 국립외교원 외교안보연구소, 『트럼프 행정부의 대중국, 대북한 정책 정리』, 2017년 4월 4일자.
- 남광규, “사드 논쟁의 국내 정치와 북한의 압박,” 『통일전략』, 제17권 2호, 한국통일전략학회, 2017.
- 네이슨 밀러 지음 김형곤 옮김, 『이런 대통령 뽑지 맙시다-미국 최악의 대통령 10인』, 서울: 해안, 2002.
- 박용수, “제1차 북핵위기 대응과정에서 나타난 김영삼 대통령의 정책 관리유형,” 『국제정치논총』, 제55권 4호, 한국국제정치학회, 2015.
- 박휘락, “북한 핵무기에 대한 ‘예방타격’ 분석: 이론, 국제법, 그리고 필요성,” 『신아세아』, 제21권 4호, 신아세아연구소, 2014.
- 변진석, “미국의 대금융제재: 법제와 실행,” 『국제정치논총』, 제56집 4호, 한국국제정치학회, 2016.
- 변창구, “북한의 핵 위협과 한국의 대응전략,” 『통일전략』, 제17권 2호, 한국통일전략학회, 2017.
- 이상현·우정엽, “6차 북핵 실험이후 미국의 대북정책.” 『세종정책브리핑』, 세종연구소, No. 2017-26, 2017.
- 이성훈·김한규, “북한 고도화와 대응방안 모색,” 『국가안보와 전략』, 제17권 1호, 국가안보전략연구원, 2017.
- 이지용, “사드(THADD) 배치 논쟁과 한·중관계,” 『IFANS FOCUS IF 2016-03K』, 서울: 국립외교원 외교안보연구소, 2016년 2월 29일자.
- 이현경, “유엔 및 국제사회의 대북한 제재 조치와 실효성에 대한 경험적 접근,” 『통일전략』, 제17권 3호, 한국통일전략학회,

- 2017.
- 이헌경, “미국의 경제제재 조치와 북한에의 적용,” 『통일문제연구』, 제16권 2호, 평화문제연구소, 2004.
- 우정엽, “북한 6차 핵실험 이후 미국의 대북정책,” 『세종논평』, 세종연구소, No.2017-36, 2017.
- 존 미어샤이머 지음, 이춘근 역, 『강대국 국제정치의 비극』, 서울: 김앤김북스, 2017.
- 정한범, “미국 주도 대북제재에 대한 이론적 효과성,” 『평화학연구』, 제18권 3호, 한국평화연구학회, 2017.
- 한관수, “북중관계의 지속과 변화,” 『통일전략』, 제17권 2호, 한국통일전략학회, 2017.
- 한국은행, “북한 경제통계,” 2017년 6월 21일자.
- 키신저, 『키신저 회고록: 백악관시절』, 서울: 문화방송 경향신문, 1979.

H.R. Haldman, *The Ends of Power*, New York: Times Books, 1978.

Malcolm Chalmers, *Preparing for War in Korea*, Whitehall Reports, 27 September 2017, Royal United Services Institute for Defense and Security Institute. <https://rusi.org/files/preparing-war-korea>.

Michael J. Zagurek Jr.A, “Hypothetical Nuclear Attack on Seoul and Tokyo: The Human Cost of War on the Korean Peninsula,” 4 October, 2017.

http://www.38north.org/page/3/?s=&post_

Nam, sung-wook, *Research on Contingency and Determinants of Stabilization Strategy in North Korea*, KINU, International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 25, No. 1, 2016.

『교통방송』 . 2017년 9월 15일자.

http://www.tbs.seoul.kr/news/bunya.do?method=daum_html2&typ_800=6&seq_800=10239750 (검색일: 2017년 10월 4일).

『뉴스 1』 . 2017년 10월 5일자.

<http://news1.kr/articles/?3095309> (검색일: 2017년 10월 5일).

『동아일보』 . 2017년 10월 8일자.

<http://news.donga.com/IssueSerial/3/02140000000008/20171008/86651680/1> (검색일: 2017년 10월 30일).

『문화일보』 . 2017년 10월 1일자.

<http://www.munhwa.com/news/view.html?no=20171001MW11483680813> (검색일: 2017년 10월 3일).

『문화일보』 . 2017년 10월 30일자.

<http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2017103001073111000004> (검색일: 2017년 10월 30일).

『서울경제신문』 . 2012년 9월 12일자.

<http://www.sedaily.com/News/HeadLine?NClass=AL#1OKZZDEXEW> (검색일: 2017년 10월 3일).

『세계일보』 . 2017년 10월 2일자.

<http://www.segye.com/newsView/20171002000984> (검색일: 2017년 10월 8일).

『연합뉴스』 . 2017년 9월 12일자.

<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/201709/12/0200000000AKR2017091212230009.HTML?input=1179m> (검색일: 2017년 10월 9일).

『연합뉴스』 . 2017년 9월 29일자.

<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/09/29/0200000000AKR20170929201151080.HTML?input=1179m>(검색일: 2017년 9월 30일).

『연합뉴스』 . 2017년 10월 5일자.

<http://news1.kr/articles/?3095309> (검색일: 2017년 10월 5일).

『연합뉴스』 . 2017년 10월 6일자.

<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/10/06/0200000000AKR20171006024151014.HTML?input=1179m>(검색일: 2017년 10월 9일).

『연합뉴스』 . 2017년 10월 8일자.

<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/10/08/0200000000AKR20171008020400009.HTML?input=1179m> (검색일: 2017년 10월 9일).

『연합뉴스』 . 2017년 10월 20일자.

<http://v.media.daum.net/v/20171020101602623?f=o> (검색일: 2017 10 20).

『연합뉴스』 . 2017년 10월 21일자.

<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/10/21/0200000000AKR20171021033700083.HTML?input=1179m> (검색일: 2017년 10월 21일).

『연합뉴스』 . 2017년 10월 22일자.

<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/10/22/0200000000AKR20171022003051080.HTML?input=1179m> (검색일: 2017년 10월 23일).

『연합뉴스』 . 2017년 10월 23일자.

<http://v.media.daum.net/v/20171023104421253?f=o> (검색일: 2017년 10월 23일).

- 『연합뉴스』 . 2017년 10월 26일자.
<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/10/26/0200000000AKR20171026036700001.HTML> (검색일: 2017년 10월 26일).
- 『연합뉴스』 . 2016년 10월 27일자.
<http://blog.naver.com/dsmin791/220847693096> (검색일: 2017년 5월 2일).
- 『연합뉴스』 . 2017년 11월 2일자.
<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/11/02/0200000000AKR20171102075300014.HTML> (검색일: 2017년 11월 2일).
- 『연합뉴스』 . 2017년 11월 3일자.
<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/11/03/0200000000AKR20171103076651001.HTML> (검색일: 2017년 11월 3일).
- 『조선일보』 . 2017년 9월 21일자.
http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/09/20/2017092003586.html (검색일: 2017년 10월 7일).
- 『중앙일보』 . 2017년 9월 26일자.
<http://news.joins.com/article/21971630> (검색일: 2017년 10월 2일).
- 『중앙일보』 . 2017년 10월 2일자.
<http://news.joins.com/article/21988888?cloc=joongang|home|newlist2> (검색일: 2017년 10월 3일).
- 『중앙일보』 . 2017년 10월 6일자.
<http://news.joins.com/article/21991940> (검색일: 2017년 10월 6일).
- 『중앙일보』 . 2016년 10월 12일자.

- <http://news.joins.com/article/20710798> (검색일: 2017년 10월 13일).
- 『한국일보』 . 2017년 10월 1일자.
<http://www.hankookilbo.com/v/d9b1774e631a4bb4830f37c3d5a830d3> (검색일: 2017년 10월 4일).
- 『VOA』 . 2017년 7월 1일자.
<https://www.voakorea.com/a/3923416.html> (검색일: 2017년 10월 3일).
- 『New York Times』 . 10 september, 2017.
<https://www.nytimes.com/2017/08/10/opinion/susan-rice-trump-north-korea.html> (검색일: 2017년 10월 3일).
- 『노동신문』 . 2016년 10월 12일자.
- 『노동신문』 . 2016년 11월 10일자.
- 『조선의 오늘』 . 2016년 6월 2일자.
- 『조선중앙통신』 . 2016년 11월 9일자.
- 『Foreign Affairs』 . August 10, 2017.
https://www.foreignaffairs.com/audios/2017-08-10/what-us-can-do-about-north-korea?cid=int-med&pgtype=hpg%AEion=br3&sp_mid=55084168&sp_rid=bmFtc3VuZ0Brb3JIYS5hYy5rcgS2&spMailingID=55084168&spUserID=NTY0NTU0NTU1NTQS1&spJobID=1260979917&spReportId=MTI2MDk3OTkxNwS2 (검색일: 2017년 10월 6일).

〈Abstract〉

After the Sixth Nuclear Test in North Korea, the Trump Administration's Policy Change and Prospects for Korean Peninsula

Nam sung-wook(Korea University)

North Korea's sixth nuclear test in 2017 has fundamentally changed the international political and security environment of the Korean peninsula as well as Northeast Asia. North Korea's nuclear and missile threats have been transformed into a more complex regional security issue, which is not only a conflict between North Korea and the United States, but also a collapse of nuclear nonproliferation regime(NPT). In particular, debate is accelerating whether the sixth nuclear test will cross the red line of US security or function as a game changer. The US examines four or five scenarios to solve the North Korean nuclear crisis. The United States can put various scenarios on the table, but there are three basic frameworks. Four to five scenarios can eventually be reduced to Plan A: continuing sanctions and denuclearization, Plan B: diplomatic negotiations and denuclearization, and Plan C: military options and denuclearization. Let's analyze the effects and advantages and disadvantages of the three scenarios and predict future options. If the US solution to war-free sanctions is unsuccessful, US policy options will face difficulties. Ultimately, if North Korea is to deploy nuclear and missiles in the face of US economic sanctions and go beyond the red line of US security, the United States' final choice will be a key issue. In November 2017, President Trump's trip to Northeast Asia will be a

primary inflection point for the North Korean nuclear crisis on the Korean peninsula through the US-China summit. The summit meeting play a significant international political role to predict the possibility of the operation of Plan A, B and C scenarios in the future of the nuclear crisis.

Key Words : Sixth North Korea Nuclear Test, Game Changer, Sanctions, Diplomatic negotiation, Military option