

트럼프 행정부의 대북정책과 한반도 정세 전망

김 은 옥 (민주연구원 수석연구위원, 정치학 박사)

2017. 11.

트럼프 행정부의 대북정책과 한반도 정세 전망

김 은 옥 (민주연구원 수석연구위원, 정치학 박사)

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며,
민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

목 차

트럼프 행정부의 대북정책과 한반도 정세 전망

김 은 옥 (민주연구원 수석연구위원, 정치학 박사)

요약	i
I 상황인식	1
II 트럼프 행정부의 대북정책	3
1. 대외정책 기조	3
2. 대북정책 평가	5
III 전망	13
IV 정책제언: 우리의 대응	20

요 약

- 트럼프 대통령 방한 이후 긍정적 변화조짐을 보이던 한반도 정세가 미국이 북한을 테러지원국으로 재지정함으로써 북미관계 악화 가능성이 제기되는 등 변곡점을 맞게 됨
- 트럼프 행정부의 대북정책인 ‘최대의 압박과 관여(Maximum Pressure and Engagement)’는 국제사회와 관여하여 북한에 최대한 경제제재와 압박을 가해 북한을 비핵화의 길로 이끌어낸다는 것으로 요약됨
 - 주요 내용은 i)북한 핵보유국 불인정, ii)모든 대북제재와 압박의 사용, iii)북한 정권교체 불추진, iv)최종적으로 대화를 통한 비핵화 해결임
- 한편, 미국이 북한의 핵무기를 미국 안보에 ‘실제적 위협’으로 인식하게 됨으로써 2016년 미국 내에서 북핵문제에 대한 재평가와 논쟁이 이루어짐
 - 북한이 2016년 2차례 핵실험을 강행하고 꺾이지 타격할 수 있는 무수단 미사일 시험발사가 성공하자 북한의 핵미사일 위협을 바라보는 미국의 시각이 달라지기 시작한 것
- 북한이 핵과 경제의 병진 노선을 고수하는 한, ‘북핵의 고도화와 북한 도발에 대한 국제사회의 제재 강화’라는 악순환은 계속될 것
 - 金正은정권은 2012년 헌법 전문에 ‘핵보유국’을 선언한 이후 핵무기는 더 이상 정치적 흥정물이나 경제적 거래물이 아니라는 입장을 견지하면서 핵강국 주장을 본격화하고 있음
 - 미국은 중국이 향후 보다 적극적으로 대북제재에 동참할 것을 촉구할 것으로 예상되지만, 중국은 ‘한반도 문제에 대한 3대 원칙’을 토대로 ‘쌍중단과 ‘쌍궤병행’ 입장을 견지할 것으로 예상
- 북한은 ‘긴장을 고조시키는 도발 행위와 함께 미국과의 물밑 대화를 시도하는 병행 전략’을 추진할 가능성이 있음

- 트럼프대통령이 아시아 순방에서 북핵문제와 관련해 새로운 해법이나 돌파구를 만들어내지 못한 바, ‘북미간 기싸움’이 당분간 계속될 것으로 전망됨
 - 북한은 진전된 대륙간탄도미사일(ICBM) 역량을 미국에 보여주기 위한 다음 단계 도발에 나서거나, 장거리 로켓 실험으로 미사일 성능 개량을 과시하는 등의 조치를 취할 가능성이 있음
 - 북한이 미 본토를 위협하기 위한 핵미사일 개발에 집중하는 다른 한편으로, 당분간 정세를 살피면서 미국과 협상을 시도할 가능성이 있음
- 트럼프정부가 북핵문제를 미국 외교안보정책의 시급한 문제로 다루고 있는 현 시점이 북핵 해결의 적기임에 주목할 필요
- 국제사회와 공조를 통해 실효성 있는 대북제재를 추진하는 가운데 ‘북핵 불용’과 ‘북핵문제의 평화적 해결’ 원칙 견지
 - 문재인정부 대북정책의 목표와 전략을 포함한 ‘북핵 로드맵’을 마련하고, 미·중과 협의를 통해 최종 목표로서 비핵화와 평화체제 구축에 대한 ‘공동 인식’을 확대
- 북핵 위기를 극복하기 위해서는 최대의 압박과 함께 북한의 변화를 견인할 수 있는 『포괄적 관여전략(Comprehensive Engagement Strategy)』 추진 필요
- 압박과 제재와 함께 북한체제의 올바른 변화를 견인하는 관여전략을 병행함으로써 ‘북한의 변화를 통한 비핵화 촉진’ 모색
 - 한미가 ‘최대의 압박과 관여’를 넘어서는 북핵문제를 포함한 ‘북한문제의 근본적 해결’에 대한 장기비전’을 공유할 수 있어야 함
 - 북한을 개혁·개방 등 변화의 길로 유도하는 전략이야말로 북핵문제를 포함한 북한문제의 궁극적 해결방안이 될 것
- 미·중과의 전략적 소통을 강화하여 한반도 문제에 있어 ‘한국의 적극적 역할’ 추진
- 한·미·중 대화채널을 통해 우리의 이해에 부합되게 미·중 간 전략적 이해의 교집합을 확대해나가면서 해법을 모색하는 방안 추진

트럼프 행정부의 대북정책과 한반도 정세 전망

김 은 옥 (민주연구원 수석연구위원)

I 상황인식

- 트럼프 대통령 방한 이후 긍정적 변화조짐을 보이던 한반도 정세가 미국의 북한 테러지원국 재지정으로 변곡점을 맞게 됨
- 트럼프 미국 대통령의 방한은 한미동맹의 굳건함을 대내외적으로 확인함으로써 한미관계 발전에 상당히 기여한 성과를 가져온 것으로 평가됨
 - 지난 7일 한미 정상회담에서 양국 정상은 북한의 위협에 압도적인 힘을 바탕으로 단호히 대응하며, 한미 연합방위태세를 강화해 나가기로 합의
 - 미사일 탄두 중량제한의 완전한 해제 등 한국의 자체 방위력 증강을 위한 협력 추진과 미국의 전략자산 순환 배치 확대를 통해 대북 억지력을 제고하는 가시적인 성과를 거둠
 - 아울러 양국 정상은 '북핵 문제의 평화적 해결' 원칙과 '최대의 압박을 가해 북한을 대화의 장으로 이끌어낸다'는 기존 정책 기조를 재확인하고 인식을 공유함
 - 대선기간 한미동맹에 부정적 언급을 한 트럼프대통령에 대한 우려가 존재했으나 방한기간 중 트럼프대통령이 조율되고 정제된 메시지를 제시함에 따라 그 같은 우려가 상당부분 해소된 것으로 평가됨
- 북한은 올들어 15차례나 탄도미사일을 발사하고 지난 9월 15일 일본 상공을 가로지르는 중장거리탄도미사일(IRBM)을 발사한 뒤 70일 이상 미사일 도발을 멈춘 상태임

- 북한의 도발 중단과 관련, 브루킹스연구소의 조너선 폴락 선임연구원은 USA투데이에 “북한이 미사일을 쏘지 않는 이유는 기술적인 것일 수도 있고, 정치적인 것일 수도 있다”고 설명하면서 “김정은은 유사시 북한을 전멸시키겠다는 트럼프 대통령을 지켜보려고 냉각기를 갖는 것일 수 있다”고 지적함
- 최근들어 트럼프 대통령을 포함해 미국의 국무부·국방부 등 외교안보라인이 압박과 대화라는 동시 시그널을 보내며 북한의 움직임에 면밀히 관찰하는 모습을 보여 옴
 - 트럼프대통령은 아시아순방 성과를 발표하는 자리에서 북한의 테러지원국 재지정을 유보하고, 제임스 매티스 국방장관은 “북한이 핵미사일 실험과 개발을 중단하고 무기를 수출하지 않는다면 대화를 위한 기회가 있을 것”이라고 언급함
 - 대북 군사적 옵션을 배제하지는 않지만, 외교적 해결을 최우선 순위로 두고 있다는 기존 입장을 거듭 강조한 것
- 그러나 북한과의 물밑 협상이 진전을 보이지 못하고 시진핑(習近平) 주석의 특사로 파견된 쑹타오(宋濤) 공산당 대외연락부장의 방북이 성과없이 끝나자, 지난 20일 미국은 북한을 테러지원국으로 재지정하고 독자적 대북제재를 발표함
 - 당초 중국의 특사파견은 19차 공산당 대회를 통해 지지기반을 다진 시주석이 북핵 해결을 위한 중재외교에 시동을 걸었다는 관측이 제기되었으며, 트럼프 대통령은 “큰 움직임”이라며 기대감을 드러낸 바 있음
 - 쑹타오 특사의 방북과정에서 북한은 중국측에 경제제재 완화를 요구했으나 중국이 ‘쌍중단(雙中斷)’을 고수하며 응하지 않았으며, 이것이 면담 불발의 배경이 된 것으로 알려짐
 - 미국이 북한을 9년만에 테러지원국으로 재지정하고 독자제재를 발표함으로써 북미관계가 악화될 가능성이 제기되는 가운데 북한이 어떤 태도 변화를 보여줄지 주목되고 있음

1. 대외정책 기조

- 트럼프 행정부는 ‘미국 우선주의(America First)’ 기조 하에 ‘힘을 통한 평화(peace through strength)’를 외교전략의 핵심으로 추구해오고 있음
- 백악관 국가무역위원회 위원장인 피터 나바로(Peter Navaro) 교수에 따르면, ‘트럼프 독트린’의 기조는 로널드 레이건의 구상에 연결되며 그 핵심은 “경제, 군사적 힘에 의한 평화(peace through economic and military strength)”¹⁾로 요약될 수 있음
 - 트럼프 행정부는 오바마정부에서 시행된 국방예산 자동삭감(sequester)을 강하게 비판하면서, 이 제도를 폐기하고 약화된 미국의 군사력을 재건하겠다고 강조함
 - 2018년 국방예산을 2017년보다 540억달러나 증가된 6,390억 달러로 편성하여 소위 ‘힘에 의한 평화’ 전략을 구체화하려는 모습을 보임²⁾
 - 트럼프대통령은 해외 군사개입의 축소, 세계경찰의 역할 대신 미국 국익을 우선하는 것에 방점을 두고 있으며 국내경제에 어떠한 영향을 미칠 것인지를 상당히 고려함
- 트럼프대통령의 대선 캠페인은 “위대한 미국의 재건(Make America Great Again)”이었으며, 이를 위해 미국의 핵심 국익 추구가 우선되어야 함을 주장
 - 트럼프대통령은 한미 FTA, NAFTA 등과 같은 자유무역협정들이 미국인들로부터 수십만개의 일자리를 빼앗아갔다고 주장하면서, 이들 무역협정의 재협상을 추진할 것이라고 밝힘

1) 이상현, “한국외교의 글로벌 요인과 과제” 『한국전략문제연구소 창설 30주년 기념 논문집』, (2017.9), p.85.

2) 트럼프 행정부는 그동안 연방예산 적자 해소를 위해 미국의 군사비 증대를 막아왔던 2011년 예산조정법안에 기초한 자동예산삭감 조치를 부정하는 국방비 예산을 의회에 제출함. 전재성, “통일지향 한미간 안보협력방안,” 『한국전략문제연구소 창설 30주년 기념 논문집』, (2017.9), p.394.

- 또한 중국이 미국과의 불공정 무역을 통해 연간 3,000억달러 이상의 무역 흑자를 보고 있다고 비판하며 중국에 대해 상당한 통상압력을 취해옴
- 트럼프 행정부의 미국 우선주의는 동맹국들에 대한 ‘책임 분담 요구’로 이어짐
 - 트럼프대통령은 미국의 동맹국들이 미국의 GDP 대비 국방비에 비해 턱없이 낮은 비율을 지출하고 있다고 비판하였으며, 동맹국들의 비용 분담을 강조
 - 트럼프 행정부 출범이후 매티스 국방장관은 NATO 회원국에 대해 2024년까지 GDP대비 국방비 비율을 2%까지 상향조정하는 것을 가속화하라고 요구함³⁾
 - 트럼프대통령이 얘기하는 ‘분담’ 요구는 단순한 비용분담을 넘어 보다 확장된 개념으로 봐야하며, 미국의 글로벌 전략에 있어 동맹우방국들의 ‘부담분담(burden sharing)’의 관점에서 이해할 필요가 있음
- 트럼프대통령이 해외군사축소주의를 통해 불필요한 곳에 군사력 사용은 자제하겠지만 미국의 주요 이익이 걸린 지역과 이슈에 있어서는 개입과 리더십을 포기하지 않을 것임
 - 이와 관련 스티븐 크래즈너(Stephen D. Crasner) 미 스탠퍼드대 교수는 트럼프 행정부가 “과거 고립주의 성향으로 기울면서 미국의 이익에 기반을 둘 수 밖에 없겠지만, 완전한 고립주의가 아닌 필요한 영역에는 개입하는 실용적 개입(pragmatic engagement)을 추진해야 한다”고 강조함⁴⁾
- 트럼프대통령의 대외정책 성향은 2차대전 이후 미국이 구축한 국제질서와 리더십에 손상을 가져와 미국 경제력에 부정적 영향을 미칠 수 있는 딜레마를 야기함
- 대외경제정책에서 미국의 경제이익 극대화에 초점을 둔 트럼프대통령은 미국 주도로 추진되던 환태평양경제동반자협정(TPP)를 탈퇴함
 - 이에 미국이 구축한 ‘규칙에 기반한 국제질서(rules-based international order)’를 유지하는 문제와 미국이 글로벌 리더십을 유지할 수단에 대해 의문이 제기되고 있음

3) 차두현, “한미 방위비분담 및 전시작전통제권 전환,” 『한반도포커스』(2017년 여름호) 참조.

4) 김현욱, “미국 신행정부의 대외정책 기조 및 한반도정책 전망”, IFANS FOCUS(2016.11.12) 참조.

- 지난 11일 베트남 다낭에서 열린 APEC 정상회의에서 환태평양경제동반자협정 (TPP) 11개국 정상은 미국을 제외하고 협정의 틀을 다시 만들겠다고 발표한 바, 세계 최대 무역협정에서 미국이 소외되는 결과를 가져올 것으로 예상
- 또한 지난 5월 트럼프대통령이 파리 기후변화협약 탈퇴를 밝힌 반면 중국이 유럽과 친환경기술개발협력을 강화하는 등 기후변화 리더십의 공백을 중국이 메우고 있음
- 한편, 아시아를 순방한 트럼프 대통령이 북한의 핵미사일 위협에 대해선 강력하게 공동 대처하는 ‘북핵 공조’를 요구한 반면, 경제무역에선 미국이 이익을 우선시하는 ‘일방무역’을 고수한 것으로 평가됨
- 뉴욕타임즈는 트럼프 대통령이 ‘북핵 공조’를 주문하면서도 경제적으로는 미국이익만 챙기는 ‘일방무역’을 추진하고 있어 아시아 지역은 물론 국제적으로 성과를 거둘지 의문된다고 지적
- 미국이 ‘자국이익 우선’을 고집하며 떠난 공백을 중국이 차지하려 적극 나서고 있어 상당수 국가들이 중국의 영향권에 빨려 들어갈 조짐을 보이고 있다고 관측됨

2. 대북정책 평가

- 트럼프 행정부는 오바마행정부 대북정책인 ‘전략적 인내(Strategic Patience)’를 실패로 규정하고 ‘최대의 압박과 관여(Maximum Pressure and Engagement)’ 정책을 제시함
- 지난 4월 트럼프대통령은 미 상원의원 100명을 백악관으로 초청, 트럼프 행정부 대북정책인 ‘최대의 압박과 관여’에 대한 브리핑을 하고, 합동성명을 통해 “경제 제재와 외교적 압박을 통해 북핵 프로그램을 해체하겠다”고 밝힘
- 아울러 ‘평화로운 비핵화란 목적을 위해 협상의 문을 열어둘 것’이라고 밝히면서 ‘우리 자신과 동맹을 방어할 준비가 되어 있다’고 강조함

- ‘최대의 압박과 관여’는 국제사회와 관여하여 북한에 최대한 경제제재와 압박을 가해 북한을 비핵화의 길로 이끌어낸다는 것으로 요약됨
 - 주요 내용은 i)북한 핵보유국 불인정, ii)모든 대북제재와 압박의 사용, iii)북한 정권교체 불추진, iv)최종적으로 대화를 통한 비핵화 해결임
 - 북핵문제 해결을 위해 미국은 현재 유엔을 통한 대북제재, 미국의 독자적 제재, 북한에 대한 영향력 행사를 위한 중국 압박, 한미일 대북정보공유의 강화 등 다양한 카드를 사용하고 있음
- 미국의 대북정책 관련하여, Tillerson 국무장관은 한국 방문 기자회견에서 ‘전략적 인내는 끝났고 외교적·안보적·경제적인 모든 형태의 조치를 모색할 것’이라고 강조하면서, 대북정책의 목표를 ‘완전하고 검증가능하며 불가역적인 비핵화(CVID)’로 재확인함
 - 아울러 Tillerson 국무장관은 북한을 대상으로 이른바 4무(4無) 정책인 정권 교체, 정권 붕괴, 한반도 통일 가속화, 38선 이북으로의 진격을 하지 않겠다고 밝힘
 - 트럼프 대통령의 아시아 순방기간 확인된 북핵 해법은 ① 북한에 대한 전략적 인내 시대는 끝났고(일본방문 11월 6일), 힘을 통한 평화, 억제 시대의 개막 (이제는 힘의 시대다, 국회연설, 11월 8일), ② 불법적인 대량살상무기와 탄도미사일 프로그램 포기(한미 공동언론발표문, 11월 8일), 완전하고 영원한 북한의 비핵화(미중정상회담에서의 트럼프 대통령, 11월 9일) 등 한반도 비핵화 목표를 유지⁵⁾하겠다는 것임
- 미국이 북한의 핵무기를 미국 안보에 ‘실제적 위협’으로 인식하게 됨으로써 2016년 미국 내에서 북핵문제에 대한 정세 재평가와 논쟁이 이루어짐
- 북한이 2016년 2차례 핵실험과 25회에 걸친 미사일 시험발사를 강행, 끝까지 타격할 수 있는 무수단 미사일 시험발사가 성공하고 SLBM 시험발사가 성공하자 북한의 핵미사일 위협을 바라보는 미국의 시각이 달라지기 시작한 것

5) 고유환, “트럼프 대통령의 아시아 순방과 한반도정세 전망”, 3차 민주연구원 외교안보포럼 토론문(2017.11.14)

- 기존 대북정책의 실패를 인정하는 가운데, 현실적으로 핵 위협의 능력을 지닌 북한을 다룰 수 있는 새로운 정책방안이 무엇인가에 대한 정책논쟁이 발생
- 빅터 차는 새로운 정책을 고려함에 있어 다음의 4가지 사항을 기억해야 한다고 강조함⁶⁾
 - 첫째, 북한은 핵무장 노선을 지속할 것이며 목적을 달성할 때까지 핵 및 미사일실험의 강도와 빈도를 증가시킬 것이며 둘째, 협상은 추가실험과 도발을 감소시키는 데 유효할 수 있지만 핵무기 프로그램의 성장을 지체시키지는 않을 것이며 셋째, 중국은 북한 정권의 붕괴를 초래하지 않는 수준의 위협을 함축하는 조치만 취할 것이며 넷째, 북한 핵 진전으로 인한 위협은 지금 동북아에 국한하지만 새정부 임기동안 미 본토로 확대될 것이라는 점임
- ‘페리 프로세스(Perry Process)’의 주역인 윌리엄 페리(William Perry) 전 국방부장관은 “우선 핵과 미사일 능력의 동결과 비확산에 초점을 맞추며 협상을 재개하여야 한다”고 주장함.
 - 초당적인 인사로 구성되어 있는 미국 외교협회(Council on Foreign Relations)가 발간한 『2016년 북한 보고서』는 “미국의 대북정책은 실패했고, 북한의 전략미사일 능력이 미국 본토를 실질적으로 위협할 수 있다는 사실을 인정하고, 핵과 미사일 동결을 위한 협상을 빠른 시일 내 재개해야 한다”고 지적함
- 미국 조야에서는 북한이 미 본토를 핵을 탑재한 ICBM으로 직접 공격하는 수준에 도달하지 못했지만, 현재 추세라면 북한은 1~2년 내에 관련된 모든 기술을 확보할 것으로 전망
 - 안정적인 비행, 핵탄두 탑재, 재진입 등 북한이 핵미사일 프로그램 완성을 위해서는 아직 거쳐야 할 과정이 많으나, 현재의 개발 속도를 감안하면 2018년 하반기에는 북한의 미사일이 완성 단계에 이를 가능성이 높다고 분석됨⁷⁾

6) Joel S. Wit, *The Way Ahead: North Korea Policy Recommendations for the Trump Administration*, US-Korea Institute SAIS, December 2016.

7) 조만간 미국을 위협할 수준에 근접할 것으로 전망되며, 대체로 북한의 핵미사일 능력은 현재 알래스카 포함한 미 서부지역까지는 사정거리 내에 속하는 정도로 평가됨. 이상현·우정엽, “6차 북핵실험 이후 미국의 대북정책,” 세종정책브리핑(2017.10.31.) pp.4-5.

- 따라서 북한과의 비핵화 협상은 북한이 이러한 과정을 완성하는 단계에 이르기 전에만 의미가 있는 것으로 보고 있음

□ 트럼프 행정부가 북핵문제 해결에 적극적 태도를 보이고 있지만 정교한 전략이나 일관성이 부재하다는 문제점이 지적됨

○ 카네기 국제평화기금의 핵물리학자 제임스 액턴은 워싱턴 포스트지에 “대북 협상 재개를 위한 전제조건이 무엇인지, 어떤 조건에서 제재를 풀 수 있는지 등에 대한 트럼프 행정부의 제대로 된 밑그림이 없어 보인다”며 “제재를 가하는 데만 능하고 해제할 조건에 대해서는 서툰 것 같다”고 비판⁸⁾

- 워싱턴포스트(WP)는 트럼프대통령 아시아 순방 이후 ‘쌍중단’ 관련 중국과 논란이 불거진데 대해 북한이 비핵화로 가도록 하는데 미국의 일관된 정책이 부족하다고 지적함

○ 트럼프 행정부의 대북정책에 여전히 불확실성이 존재하는 가운데 대통령과 참모간, 외교·안보담당 고위 관료간 대북 메시지의 엇박자가 지속적으로 논란이 됨

- 이같은 행태를 고도의 외교 전술로 보는 해석도 있으며, 월스트리트저널(WSJ)은 틸러슨 장관은 북한에 대해 ‘좋은 경찰(good cop)’, 트럼프 대통령은 ‘나쁜 경찰(bad cop)’을 맡아 북한과 중국을 압박하는 것일 수도 있다는 기사를 싣기도 함

- 그러나 트럼프 행정부 외교안보정책의 혼선이 노출되는 양상은 전략적으로 조율된 역할 분담이라기보다는 대통령과 참모간 정책 이견일 가능성이 높은 것으로 분석됨

8) 액턴은 최근에만도 대북 협상 재개 조건을 놓고 최소한 3가지 다른 이야기를 접해야 했다고 지적하면서 “트럼프 대통령은 한국 국회 연설에서는 ‘미사일 개발 중단과 완전하고 검증 가능한 비핵화’를 꼽았지만 앞서 일본 방문에선 일본인 납북자들의 송환이 ‘무언가의 시작’이 될 수 있는 대단한 시그널이 될 것”이라고 했다”며 “조셉 윤 국무부 대북정책 특별대표는 북한이 60일간 핵·미사일 실험을 하지 않는 게 대화 재개의 신호가 될 것이라고 말했다”고 지적. 『동아일보』, 2017년 11월 17일.

- 트럼프 행정부가 출범한지 11개월이 지나도록 국무부 동아태차관보와 주한 미국대사가 임명되지 않는 등 외교안보인사 선정이 지연되고 있는 문제점도 지적됨
 - 한반도 문제를 담당하는 국무부의 동아태차관보가 임명되지 않고 있어, 국무부의 의견이 미 정부의 대한반도 정책에 온전히 반영되기 어려운 상황임
 - 뉴욕타임즈(NYT)는 지난 19일 '주한 미국대사가 아직 지명되지 않은 것이 북핵문제 해결을 위한 외교적 해법 마련을 더디게 하고 있다'고 지적하면서 '트럼프정부가 외교를 홀대하고 있다'고 비판함
- 트럼프 행정부는 유엔 제재와 함께 '독자적 제재'를 통해 북한에 대한 압박을 강화하는 한편 '중국의 역할'을 강조하고 있음
- 지난 5월 4일 북한을 최대한 압박하기 위한 '대북 차단 및 제재 현대화법'이 미국 하원을 통과함
 - 동 법은 북한으로의 원유 및 석유제품 수출 금지, 북한노동자 고용 제2국 기업 제재, 북한에 대한 전화·전신·통신 서비스 제공 금지, 북한 테러지원국 지정여부 의회에 90일 이내 보고 등의 내용이 담겨있음
- 트럼프 대통령은 아시아 순방 이후 '중대발표'를 하면서 북한 테러지원국 재지정 문제를 유보했으나, 지난 20일 북한을 9년만에 테러지원국으로 재지정함
 - 중대발표 당시 테러지원국 결정이 유보된 데는 북핵 사태의 돌파구를 찾는 시점에서 테러지원국 재지정 카드로 자극할 경우 오히려 북한이 추가 도발의 구실로 삼을 수 있다는 우려가 작용했던 것으로 해석됨
 - 그러나 북한이 미국의 대화 요구에 전혀 응하지 않고, 시진핑 주석 특사의 김정은위원장 면담이 불발됨으로써 중국을 통한 간접 설득도 무위에 그치자 테러지원국 재지정을 결정한 것
 - 북한에 대한 테러지원국 재지정에는 무기 관련 수출 및 판매 금지를 비롯해 경제적 지원에 대한 금지, 기타 금융 및 제한 사항의 이행 등 통제와 제재가 포함됨

- 미국은 북한에 대한 테러지원국 재지정에 이어 22일 북한 기관과 선박 등에 대한 독자적 추가 제재를 발표
 - 이번 제재는 트럼프 행정부 출범이후 7번째 제재로, 무느신 재무장관이 무역 수익 차단으로 북한을 고립시키기 위한 압력을 극대화한다는 목적이라고 밝힌 만큼 테러지원국 재지정에 이은 후속 조치임
 - 미 재무부는 북한 선박 20척, 기관 13곳, 개인 1명을 제재 대상으로 지정했으며, 제재 대상에 중국기업 4곳과 중국인 1명을 포함함
 - 해상무역 봉쇄에 초점을 둔 이번 대북제재안 발표는 북한 핵개발에 들어가는 불법적 돈줄을 차단하는 목적인 동시에 북한의 최대 무역국인 중국에 대한 압박 의미를 지님
- 트럼프대통령은 북한을 직접 통제하기보다 북한에 실질적인 영향력을 갖는 중국을 압박하여 북한을 통제하도록 해야 한다는 ‘중국 역할론’을 강조해 옴
 - 트럼프대통령은 북중 경제적 상호의존성 등을 근거로 중국이 북한에 대한 완전한 통제력을 가지고 있음에도 진정으로 해결할 의지가 부족하다고 지적
 - 미국은 환율조작국 지정문제, 지적 재산권 침해문제, 세컨더리 보이콧 등을 통해 무역관계의 지속이 필요한 중국을 강하게 압박함
 - 미국의 대중무역수지는 2006년 2,323억달러 적자에서 2016년 3,470억달러 적자로 적자폭이 확대된 반면, 중국은 미국과의 무역에서 매년 2,500억~3,500억달러 정도의 무역흑자를 기록하고 있음⁹⁾
 - 이에 대해 중국의 왕이 외교부장은 ‘한반도의 핵문제는 본질적으로 북미간에 해결해야 할 문제’라는 점을 강조함으로써 트럼프 행정부의 중국 책임론을 반박한 바 있음
- 국제사회가 보다 강화된 내용의 유엔안보리 대북제재 결의안을 연속 통과시켰지만, 6차 핵실험과 미사일 시험발사 등 북한의 지속적인 도발을 막지는 못함

9) 『연합뉴스』, 2017년 4월 14일.

- 김정은 정권 출범이후 북한은 김정일정권과는 다른 핵전략을 추구하는 가운데 핵강국 주장을 본격화하고 있음
 - 김정일 정권은 핵 개발에 대한 의지는 있었지만 대외적으로는 한반도 비핵화를 지지하는 입장을 유지하면서 미국의 위협에 대응하는 자위적 차원에서 핵무기를 개발하는 신중한 행보를 택함
 - 반면, 김정은 정권은 핵 개발에 대한 의지를 노골적으로 드러내 2012년 5월 헌법 전문에 ‘핵보유국’을 선언한 이후 핵무기는 더 이상 정치적 흥정물이나 경제적 거래물이 아니라는 입장을 견지하면서 국제사회에서 핵보유국으로 인정받고자 함
 - 2012년 북한은 ‘인공위성 발사 강행’ 입장을 천명하면서 국제사회의 제재가 있더라도 추가 핵실험과 우라늄 농축프로그램 확대에 대응할 수 있다고 주장했으며, 이러한 핵강국 주장은 2013년 3차 핵실험 이후 보다 적극적이며 빈번한 형태로 등장함¹⁰⁾
 - 최선희 북한 외무성 북미국장은 21일 러시아 모스크바 국제핵비확산회의 연설에서 “미국이 핵을 가진 북한과 공존할 준비가 돼 있지 않는 한 조선의 핵무기는 협상 대상이 아니다”고 주장함
- 북한은 핵미사일 실험을 계속하면서 미 본토를 위협할 수 있는 대륙간 탄도미사일 개발에 몰두하고 있음
 - 김정은정권 출범이후 북한은 4차에 걸친 핵실험을 단행하면서 핵무기의 소형화, 경량화, 다종화를 통한 핵무력 고도화를 추진하고, 미국을 직접 위협할 수 있는 대륙간탄도미사일(ICBM)과 잠수함발사탄도미사일(SLBM) 개발에 주력
 - 북한은 문재인정부 출범 직후인 5월 14일 신형 중장거리탄도미사일 화성 12형을 시험발사를 시작으로 7월 2차례에 걸쳐 대륙간탄도미사일 인 화성 14형을 발사하고 9월엔 6차 핵실험까지 단행함

10) 2013년 2월 25일 노동신문은 북한이 핵강국을 추구해야 할 이유로 ‘조선은 핵을 나라의 안전수호를 위한 담보로 간주하고 있다’는 점과 ‘핵무기를 보유하게 되면 국제사회에서 주도권을 쥐고 외교정책을 펴수 있으리라고 생각한다’는 점을 꼽음. 이종구·손효중, “김정은시기 북한의 핵강국 주장 본격화와 함의,” 『KIDA 주간국방논단』(2017.10.23.) 참조.

- 북한의 6차 핵실험이후 유엔 안보리의 대북제재 결의안 2375호가 통과된 후에도 북한은 외무성 보도를 통해 “선택한 길을 끝을 볼 때까지 더 빨리 가겠다”고 밝힘
- 이제 북한에게 남은 수순은 미사일과 핵탄두의 수를 늘려 2차 공격 능력을 확충하고 보다 고도화된 형태인 고체연료 사용 미사일과 잠수함 발사 미사일을 완성하는 것임
- 북한이 비핵화 협상을 거부하고 추가 도발을 감행할 경우 국제사회의 제재와 압박 수준은 더욱 높아질 것임
- 그러나 북한 핵미사일 개발의 최종단계가 얼마남지 않은 상황에서 대북 제재가 효과를 보기에는 시간이 충분치 않다는 점이 현실적 한계임
- 한편, 북미간 갈등구도에서 미국이 ‘군사적 옵션을 감행할 것인가’에 대한 관심이 제기되었으나 실현가능성이 낮음
- 미국 내에서 대북제재의 실효성 논란이 제기되고 트럼프대통령이 유엔 연설에서 “북한이 미국 또는 동맹국가들을 공격한다면 미국은 북한을 완전히 파괴할 수 밖에 없다”고 언급하면서 군사적 옵션 사용 가능성에 대한 논의가 증가함
- 군사적 옵션 가능성을 제기하는 입장은 북한이 협상을 통해 비핵화에 나설 가능성이 없다는 판단하에 군사적 옵션을 동원하여 무력으로 북한을 변화시키는 방법 이외에는 대안이 없다고 보는 것임
- 미국은 핵미사일 프로그램 완성 이전에 북한을 비핵화 협상에 나서게 하기 위해서는 군사적 긴장을 높여야 한다고 판단
- 그러나 북한에 대한 선제공격 등 군사적 옵션 사용이 현실적으로 쉽지 않음
- 북한의 이동식발사대의 경우 탐지와 타격이 쉽지 않고 영변 외에도 북한의 핵시설이 산재해 있으므로 일거에 제거하는 것은 사실상 불가능함
- 무엇보다 한국내 피해를 최소화할 수 있는 방안이 제한적이며, 한국 및 주일미군 기지에 대한 대대적 공격으로 전면전으로 확산될 가능성이 있음

- 문재인대통령이 “한반도에서 누구도 대한민국의 동의 없이 군사행동을 결정할 수 없다”고 밝힌 바대로 한국의 동의 없는 미국의 군사적 행동은 한미동맹의 파열을 가져올 것임

III 전망

- 트럼프 대통령이 북한을 9년 만에 테러지원국으로 재지정하고 독자적 대북제재를 발표함으로써 이에 대한 북한의 대응이 한반도 정세에 중요 변수가 될 것
- 북한의 도발 중단으로 소강상태에 접어들었던 한반도 정세가 방북했던 중국특사가 빈손으로 귀국하고 미국이 북한을 테러지원국으로 재지정함에 따라 다시 악화될 가능성이 제기됨
- 트럼프대통령은 20일 “앞으로 2주 넘게 계속 발표될 북한에 대한 제재는 지금까지 가장 높은 수위가 될 것이다”고 강조한 바 있음
- 테러지원국 재지정은 북한이 최근 핵·미사일 도발을 하지 않고 있긴 하지만 그 의도를 알 수 없을 뿐더러 비핵화를 위한 움직임도 보이지 않는다는 측면에서 ‘최대의 제재와 압박’ 국면을 더 끌고 가겠다는 미국의 의중이 드러난 셈
- 시진핑 국가주석의 특사인 쑹타오(宋濤) 공산당 대외연락부장의 김정은 위원장 면담이 성사되지 않음으로써 중국을 통한 설득도 쉽지 않을 전망이다
- 김정은위원장이 특사 면담을 거부한 것은 유엔의 대북제재에 동참해 북한을 압박하고 있는 중국에 대한 강한 불만을 표시하고 핵미사일 개발을 포기할 수 없다는 의지를 천명한 것으로 해석됨
- 일본 니혼게이지아이 신문은 25일 ‘북한은 중국의 특사 파견을 타진할 당시부터 대북 제재 완화에 응할 것인가를 물었다’며 대북제재로 경제적 어려움이 심해지는 가운데 타개책을 찾으려는 북한의 초조함이 있다고 분석함

- 북한은 ‘긴장을 고조시키는 도발 행위와 함께 미국과의 물밑 대화를 시도하는 병행 전략’을 추진할 가능성이 있음
- 미국의 테러지원국 재지정과 독자 제재 발표에 대해 북한이 추가 도발로 대응할 가능성이 있음
 - 북한이 이미 국제사회의 강한 제재를 받고 있는 바, 테러지원국 재지정 효과는 실질적 효과보다는 김정은 정권의 잔악성과 비도덕성을 부각시키는 상징적 효과에 그칠 것으로 전망됨
 - 그러나 단기적으로는 북한은 테러지원국 재지정을 빌미로 미국의 대북 적대시 정책이 다시 확인됐다고 도발에 나설 가능성이 있음
 - 북한은 진전된 대륙간탄도미사일(ICBM) 역량을 미국에 보여주기 위한 다음 단계 도발에 나서거나, 장거리 로켓 실험으로 미사일 성능 개량을 과시하는 등의 조치를 취할 가능성이 있음
- 12월 17일이 김정일 사망 6주기인 만큼 북한의 도발이 그 전후로 일어날 가능성이 있음
 - 최근 국가정보원은 북한 미사일 연구시설에서 차량 활동이 활발한 점, 엔진 실험 실시 정황 등을 들어 북한이 연내에 탄도미사일을 발사할 가능성이 있다고 국회 정보위에 보고한 바 있음¹¹⁾
 - 미국 국제전략문제연구소 CSIS도 “북한이 앞으로 14일에서 30일 안에 대량살상무기로 도발할 가능성이 높아지고 있다”며 북한의 도발 가능성을 예상함
- 북한이 미 본토를 위협하기 위한 핵미사일 개발에 집중하는 다른 한편으로, 당분간 정세를 살피면서 미국과 협상을 시도할 가능성이 있음
 - 북한이 테러지원국으로 묶여 있었던 1988~2008년 동안 오히려 북미 대화가 활발했던 때도 많았음을 주지할 필요
 - 미국의 테러지원국 재지정에 대해 북한은 “후과를 책임지게 될 것”이라고 반발하였으나 외무성대변인의 문답형식으로 예상보다 대응수위가 낮았으며 내용적으로 원론적인 비판에 그침

11) 『연합뉴스』, 2017년 11월 20일.

- 유엔안보리 결의안 2375호 이행에 따라 북한은 현재 정유제품 수입의 감축으로 인한 공장가동률 저하 및 물류 수송 차질, 해외 근로자 철수로 인한 외화수입의 급감 등으로 어려움에 직면해 있는 것으로 보임
- 최근 러시아가 유엔안보리 결의안 이행조치로, 내년도 외국 이민 노동자 쿼터 배정에서 북한 노동자에 대한 쿼터를 할당하지 않기로 한 것으로 알려졌으며, 러시아 노동부장관은 ‘이번 조치로 기존 북한 노동자들은 남겠지만 새로운 노동계약이나 이민은 없을 것’이라고 밝힘¹²⁾
- 국정원은 최근 북한이 미사일 도발을 한동안 멈춘 이유로 전방위적 제재와 압박 때문에 경제적으로 상당한 타격을 입었고, 김정은 체제에 들어서면서 미사일 시험발사를 빈번하게 추진해 재정적 여력이 부족해진 점을 지적함¹³⁾
- 북한 외무성 최선희 북미국장은 지난 10월 비공개 연설에서 “북미간 대화는 없는 것처럼 보이지만 실제로는 있다”고 언급한 바 있음
 - 통상적으로 북미 접촉은 미국과의 협상을 실무적으로 총괄하는 최 국장의 채널, 북한의 유엔 대표부를 통한 뉴욕 채널, 반관반민 형식의 1.5 트랙 등으로 진행됨
 - 북한은 지난 17일 노동신문에서 “미국이 고강도 제재 압박을 통한 북핵문제 해결과 전제조건 없는 비핵화협상을 주창하고 있지만 대북 적대시 정책이 완전하게 폐기되지 않으면 핵개발은 계속될 것”이라고 주장함
 - 기존 입장을 재확인한 것이지만 북미간 직접 대화 가능성이 제기되는 상황에서 북측이 미 당국자의 대화협상 관련 언급을 거론한 것이어서 주목됨
- 한편, 틸러슨 미 국무장관이 북한과 2~3개 대화 채널을 열어두고 있다고 언급하는 등 미국의 주요 당국자들도 북한과의 대화를 지속적으로 언급함

12) 『연합뉴스』, 2017년 11월 24일.

13) 북한의 도발 중단과 관련, 제임스 마틴 비확산연구센터(CNS)의 시어 코튼 연구원은 김정은정권 출범이후인 2012년 이후 북한의 미사일 도발 양상을 분석해 발표하면서, 평균 미사일 시험 빈도는 1분기 4.3회, 2분기 4.8회, 3분기 4.2회, 4분기 0.8회였던 바, 북한이 가을 수확이나 월동 준비에 자원을 돌리기 때문이 아닌가 생각된다”고 분석하기도 함. 『중앙일보』, 2017년 11월 17일.

- 북한이 추가 도발을 중단한 가운데 매티스 미국 국방장관은 “그들이 핵미사일 실험과 개발을 중단하고 무기를 수출하지 않는다면 대화를 위한 기회가 있을 것”이라고 언급
 - 또한 조셉 윤 미국 6자회담 수석대표는 지난달 30일 미국외교협회(CFR) 강연에서 ‘북한이 핵미사일 실험을 60일 동안 중단하면 미국이 북한과 직접 대화를 재개할 필요가 있다는 신호로 간주할 것’이라며 북미대화 가능성을 언급함
 - 이는 ‘완전하고, 검증 가능하며, 불가역적인 한반도 비핵화’가 미국의 최종 목표지만, 북한이 도발을 중단해도 협상 테이블에 앉을 수는 있다는 신호를 보낸 것으로 해석됨
- 아울러 중국은 쑹타오 특사 귀국 후인 24일 ‘북핵 협상 조기 재개론’을 들고 나와 주목됨
- 왕이(王毅) 외교부장은 프랑스와의 외교장관회담 기자회견에서 북핵 해법을 제시하면서 “첫째는 적극적으로 회담에 복귀하는 것”이라면서 “각국이 정세 안정을 유지하는 상황에서 한 걸음 더 나아가 서로 대화로 소통하고 하루 빨리 담판을 재가동해야 한다”고 밝힘
 - 중국은 북한의 고강도 도발이 지속되자 그동안 대화 복귀를 강조했을 뿐 직접적으로 ‘6자회담 재개’ 주장을 하지 않았음
 - 왕부장의 발언은 관련 당사국 간에 현격한 입장 차이가 있지만 일단 만나 대화함으로써 최소한 ‘강대강’의 대치 국면은 막자는 취지로, 6자회담 재개의 시동을 걸었다는 해석이 제기됨
- 문제는 현재로서는 북한이 핵미사일 프로그램 완성단계 이전에 어떠한 조건에서 협상에 나서게 될 것인가가 불명확하다는 점임¹⁴⁾
- 김정일 정권 시대 북한은 핵무기 포기의 대가로 북한의 생존보장, 경제보상 등이 거론되었으나 김정은위원장은 핵무기는 경제나 에너지 등과의 교환 대상이 아니라는 점을 분명히 밝히고 있음

14) 미국에서는 북한이 핵 및 미사일 프로그램을 완성한 이후에는 협상이 미국에게 아무런 전략적 가치를 지니지 못한다고 판단하기 때문임. 이상현·우정엽, “6차 북핵실험 이후 미국의 대북정책” 세종정책브리핑(2017.10.31) 참조.

- 북한은 협상과정에서 평화협정의 체결, 한국전쟁 종전선언에 의한 적대관계 청산, 제재 철회 등을 요구할 것임
 - 북핵 협상이 재개된다 하더라도 12년 전에 비해 북한의 핵능력이 고도화돼 있어 보상 비용이 비싸졌다는 점, 20년간 진행된 북한의 협상파기 행태로 인한 신뢰성 문제 등으로 인해 '입구'에서부터 험난할 것이란 관측이 제기됨
- 북한이 핵과 경제의 병진 노선을 고수하는 한, '북핵의 고도화와 북한 도발에 대한 국제사회의 제재 강화'라는 악순환은 계속될 것
- 국제사회의 대북제재와 압박에도 불구하고 북한의 핵미사일 능력은 점차 고도화되고 있는 것으로 평가됨
- 중국의 제한적 협조 양상과 북한의 제재 우회 노력으로 인해 국제사회 제재의 효과를 충분히 거두기가 어려움
 - 중국의 협조가 있지 않는 한 제재를 통해金正恩의 핵포기를 가져오는 것은 지극히 어려운 일이며, 미국이 기대하는 수준의 제재와 압력을 중국이 북한에 대해 행사할 가능성은 낮음
 - 중국도 북한의 핵무기 개발을 우려하고 있지만 북한의 핵미사일 도발에 따른 양국관계의 악화에도 불구하고 중국은 여전히 북한 체제의 생존을 '전략적 자산'으로 간주하는 것임
- 트럼프대통령이 아시아 순방에서 북핵문제와 관련해 새로운 해법이나 돌파구를 만들어내지 못한 바, '북미간 기싸움'이 당분간 계속될 것으로 전망됨
- 송특사 방북 당일인 17일 북한은 노동신문을 통해 "북한의 최고이익과 인민의 안전과 관련되는 문제를 절대로 협상테이블에 올려놓을 수 없다"며 북핵 협상 불용 의지를 강조
 - 트럼프 대통령 아시아 순방 후 북한과 경제협력 관계를 유지하던 싱가포르, 말레이시아, 필리핀 등 동남아시아 국가들이 북한 제재에 동참하는 등 미국은 북한에 대한 전방위적 압박을 강화하고 있음

- 지난 17일 국무부 틸러슨 장관은 최근 경제적으로 긴밀한 관계를 맺고 있는 아프리카 국가들에게 “북한과의 외교·무역 관계를 격하, 자국 내 북한 노동자들을 추방해 달라”고 직접적으로 대북제재 이행을 촉구
- 일본 마이니치신문은 미국이 북한 은행과 해외 노동자 파견을 제재하는 등 외화 유입 통로를 원천봉쇄했음에도 불구하고 북한이 핵 개발을 지속할 수 있었던 배경에 대해 ‘아프리카’를 지목한 바 있음
- 한편, 북한의 대외무역 1/3 가량을 제약한 유엔 안보리 결의안이 실행됨에 따라 김정은정권은 내부적으로 자구책을 모색 중임
- 북한은 최근 대폭 강화된 대북제재에 대응하고자 자립경제 강화에 총력을 기울이고 있으며, 과학기술 발전을 이룰 위한 핵심 지렛대로 내세우고 있음
- 북한 노동당 기관지 노동신문은 20일 “자력갱생이야말로 우리 국가 발전의 거대한 추동력, 조선(북한)의 진짜 무서운 수소탄”이라며 과학기술을 통한 자립적 경제발전을 거듭 독려함
- 북핵 해법을 둘러싼 미중간 의견 조율이 북핵문제 해결의 주요 변수가 될 것임
- 지난 9일 미중 정상회담에서 양측은 한반도 비핵화를 위해 북한에 대한 압박과 제재를 계속 가하는데 뜻을 같이 했지만 ‘쌍중단(雙中斷)’¹⁵⁾에서 이견을 노출한 바 있음
- 트럼프 대통령은 15일 아시아 순방 결과 보고에서 “미중 정상이 쌍중단 합의는 수용할 수 없다는 점에 동의했다”고 밝혔으나 수시간 뒤 중국 외교부 대변인이 “쌍중단이야말로 북핵문제를 해결하는 가장 합리적인 방안이다”라고 반하는 입장을 표명
- 미국은 “한미 연합군사훈련은 북한의 침략공세에 대응하기 위한 방어차원의 군사훈련이기 때문에 불법적인 북한의 핵미사일 프로그램과 어떤 등가성도 존재하지 않는다”는 입장인데 반해 중국은 “쌍중단이야말로 현재의 긴장국면을 완화하고 안보우려를 해소하는데 최선의 방책”이라고 인식함

15) ‘쌍중단’은 미국과 북한의 대결 고조를 막고 대화를 시작하기 위해 북한의 핵·미사일 도발과 한미 연합군사훈련을 동시에 중단하자는 것으로, 한반도 비핵화 프로세스와 북미 평화협정 협상을 병행 추진하자는 쌍궤병행(雙軌並行)과 함께 중국이 제안한 북핵 해법임.

- 워싱턴 포스트는 미국이 쌍중단을 반대하는 이유로 ‘비대칭과 불균형’의 리스크와 한미연합훈련 취소 뒤 북한의 일방적 합의 파기 우려를 꼽았으며, USA 투데이는 북한의 도발에 대응하는 방법을 둘러싸고 미국내 혼란을 보여주는 것이라고 지적함
- 문제는 트럼프 행정부가 쌍중단에 반대하지만 이에 대응할만한 뾰족한 대안을 제시하지 못한다는 점임
- 중국이 북핵 해법으로 제안한 쌍중단(雙中斷)과 쌍궤병행(雙軌並行)은 현재 당사국들의 동의를 얻고 있지 못한 상황
 - ‘쌍궤병행’ 관련, 북한은 북미관계를 적대관계에서 평화관계로 전환시키기 위해서는 주한미군 철수가 불가피하다는 입장이므로 한미가 수용하기 어렵고, 북한은 여전히 ‘先 평화협정, 後 비핵화’ 논의만을 강조하면서 중국의 제안을 거부하고 있기 때문
 - ‘쌍중단’ 관련하여 미국내에서는 과거 한미 당국이 매년 실시한 팀스피리트 훈련을 1992년 중단하고 북미간 고위급 회담을 진행했지만 북한이 핵무기 개발을 지속해 제네바 합의가 실패했다는 인식이 존재
 - 트럼프 행정부는 과거 미 정부가 북미 협상을 통해 보상만 주고 북한은 계속 핵·미사일을 개발해 온 선례를 대북정책 검토 과정에서 우선순위에 두고 검토함
- 트럼프대통령은 중국에 대한 강한 압박을 통해 핵문제 해결을 추진해 나가고자 하지만, 중국은 큰 틀에서 기존에 주장한 ‘한반도 문제해결 3원칙(비핵화, 평화안정, 대화협상으로 문제 해결)’을 견지할 것으로 전망
 - 중국 특사의 김정은위원장 면담이 불발된 상황에서 미국은 중국이 향후 보다 적극적으로 대북제재에 동참할 것을 촉구할 것으로 예상됨
 - 반면, 중국은 북핵문제 해결을 미중 패권경쟁과 관련된 문제로 인식하는 바, ‘한반도 문제에 대한 중국의 3대 원칙’을 토대로 ‘쌍중단’과 ‘쌍궤병행’을 지속적으로 강조할 것으로 예상됨
 - 북한의 6차 핵실험에 대한 안보리의 결의안 채택 후 중국 외교부는 “북한은 안보리 결의를 준수해야 한다”면서도 한국과 미국에 대해 “한반도 긴장 정세를 복잡하게 하는 행동을 피해야 한다”면서 대화의 필요성을 강조하는 입장을 밝힌 바 있음

IV

정책제언: 우리의 대응

- 국제사회와 공조를 통해 실효성 있는 대북제재를 추진하는 가운데 ‘북핵 불용’과 ‘북핵문제의 평화적 해결’ 원칙 견지
- 국제사회와의 공조를 통한 제재의 확고한 이행이 필요하며, 대북정책에 있어 미중과의 협력과 공조가 중요
 - 미국과의 공조를 통해 북한의 핵·미사일 도발 중단을 촉구하는 가운데 한반도 비핵화를 천명하고 대북제재의 실효성을 높이기 위해 노력
 - 북한 무역의 90% 이상을 차지하는 중국이 대북제재에 소극적인 한 제재는 실효성을 갖기 어려운 바, 중국의 협조가 필수적임
- ‘어떠한 경우에도 한반도에서 전쟁은 용납될 수 없으며, 북핵문제는 반드시 평화적으로 해결되어야 한다’는 분명한 원칙 견지
 - 북핵문제의 평화적 해결원칙을 견지함으로써 전쟁가능성을 줄이는 가운데 미국의 전략자산 순환배치 확대, 미국산 최첨단 군사자산 획득 등을 통해 확고한 방위태세 실현
 - 북핵문제에 있어 평화적 해결을 원칙으로 하되, 북한의 계속된 도발행위에 대해서는 우리 군의 대응체계 구축과 한미정상회담을 통해 재확인한 양국의 견고한 연합방위태세를 통해 단호히 대응해 나가겠다는 점을 강조
 - 한미연합능력을 최대한 활용해서 북한 위협에 대한 억지태세를 강화하고, 미국의 대한반도 안보공약을 더욱 공고히 하기 위한 실효적 조치들을 강구
- 트럼프 행정부가 북핵문제에 적극적 의지를 보여주는 현 시점이 북핵 해결의 적기인 바, ‘북핵 로드맵’을 제시하고 북한을 비핵화 협상으로 견인
- 트럼프정부가 북한 핵능력이 미국의 안보에 직접적인 ‘실제적 위협’이 되고 있다는 판단하에 북핵문제를 미국 외교안보정책의 시급한 문제로 다루고 있다는 점에 주목할 필요

- 트럼프 행정부는 지난 4월 ‘최대의 압박과 관여’ 정책을 발표하는 합동성명에서 “북한 핵무기는 외교정책의 최우선순위”라고 밝힌 바 있음
- 북한이 미국 본토를 공격할 수 있는 대륙간탄도미사일을 트럼프정부 임기내 개발할 것이라는 관측이 강화되는 상황에서 북핵문제는 더 이상 미룰 수 없는 과제임
- 비핵화를 위해 새로운 정책대안을 제시할 시점은 북한의 핵미사일 프로그램이 완성되는 단계 이전에 국한될 가능성이 높다는 점을 주지해야 함
- 북핵 해법을 둘러싼 한미간의 의견 차이가 앞으로도 발생할 수 있는 바, 양국간 지속적인 전략 협의를 통해 이를 조율, 조정해나가는 적극적인 노력이 필요
- 제재와 압박만으로 북핵문제를 해결하기 어렵다는 점을 주지하고 제재와 함께 대화와 협상을 통한 해결방안을 병행 추진
- 북핵 해결을 위해 제재·압력과 대화 등 ‘가용한 정책 수단을 최대한 동원해 이를 달성한다’는 현 정부의 대응기조 확인
- 문재인정부 대북정책의 목표와 전략을 포함한 북핵 로드맵을 마련하고, 미·중과 협의를 통해 최종 목표로서 비핵화와 평화체제 구축에 대한 ‘공동 인식’을 확대
- 문재인대통령은 지난 6월 ‘핵 동결은 대화의 입구이고 그 출구는 완전한 핵폐기와 한반도 평화체제 구축’이라는 북핵문제 해결의 2단계 해법을 제시함
- 비핵화는 장기적 과제가 된 상황인 바, 일차적으로 북한 핵의 ‘동결’에 주력하여 북핵의 고도화를 막고, 최종목표로 완전한 비핵화와 정전협정의 평화협정으로의 전환을 통한 평화체제 구축 추진
- 북핵문제 해결을 위한 단계적인 제재-협상의 시퀀스를 치밀하게 준비하고 각각의 시나리오에 대한 전략적 대응방안을 고려해야 할 것
- 비핵화 합의 이전에 신뢰를 쌓아나가는 과도적 단계들도 필요하며, 비핵화 협상 재개를 위한 양자(북미, 남북), 소다자(한미중, 한미일) 등 ‘탐색적 대화’가 다각적으로 모색될 필요
- 비핵화 협상이 재개될 경우 비핵화 범위의 명료성, 합의 이행보장의 메커니즘 등에 대한 인식 공유가 중요함

- 북핵 위기를 극복하기 위해서는 최대의 압박과 함께 북한의 변화를 견인할 수 있는 『포괄적 관여전략(Comprehensive Engagement Strategy)』 추진 필요
 - 트럼프 행정부의 대북전략에 있어 ‘최대의 압박’은 지속적이고 구체적으로 강조된 반면, ‘최대의 관여’ 부분에 대한 전략은 분명히 드러나지 않음
 - 압박과 관여는 북한 비핵화를 견인하기 위한 ‘상호 보완적 요소’임을 주지하고 병행 기조를 일관성있게 견지
 - 압박과 관여를 통해 북한을 실질적으로 변화시켜 한반도의 안정과 비핵화를 유도할 수 있어야 함
 - 트럼프 행정부가 ‘최대의 압박과 관여’를 넘어서는 북핵문제를 포함한 ‘북한문제의 근본적 해결에 대한 장기비전’을 공유할 수 있어야 함
 - 金正은위원장을 비핵화협상 테이블로 유도하기 위해서는 압박과 제재 뿐 아니라 비핵화된 북한의 미래에 대한 정책비전이 제시되어야 함
 - 최선희 북한 외무성 북미국장이 트럼프대통령의 북한에 대한 ‘최종단계(end game)’가 무엇인지 물었다고 알려진 바 있음
 - 金正은위원장과 북한이 핵무기 없이도 북한의 미래를 보장할 수 있다는 인식할 수 있어야하며 이에 대한 대안을 제시할 필요
 - 압박과 제재와 함께 북한 체제의 올바른 변화를 견인하는 ‘관여전략’을 병행함으로써 ‘북한의 변화를 통한 비핵화 촉진’ 모색
 - 한반도 비핵화는 ‘북핵문제’에 국한된 것이 아니라 ‘북한문제’를 근원적으로 해결하기 위해 포괄적으로 접근할 필요
 - 문재인대통령은 ‘베를린 구상’을 밝히면서 “국제사회와 함께 북한 핵의 완전한 폐기와 평화체제 구축, 북한의 안보경제적 우려 해소, 북미관계 및 북일관계 개선 등 한반도와 동북아의 현안을 포괄적으로 해결해 나가겠다”는 입장을 밝힌 바 있음
 - 북한을 개혁·개방, 시장경제체제로의 전환 등 변화의 길로 유도하는 전략이야말로 북핵문제를 포함한 북한문제의 궁극적 해결방안이 될 것

- 문재인 정부가 표방한 『한반도 신경제지도 구상』과 『신북방정책』 등을 통해 한러, 한중이 공동으로 북한에 경제협력 사업을 추진함으로써 북한의 변화를 유도하는 방안
 - 문재인대통령은 지난 9월 ‘동방경제포럼’ 기조연설에서 “동북아 국가들이 협력하여 극동개발을 성공시키는 일 또한 북핵문제를 해결하는 또 하나의 근원적인 해법이 될 것”이라고 밝힌 바 있음
 - 이를 실현하기 위해서는 북핵문제 해결과 함께 남북관계 개선 노력이 병행 추진되어야 함
 - ‘남북 공동의 이익’을 창출함으로써 공동 번영의 길을 모색하고, 북한의 실질적 변화를 추동하는 전략적 함의를 지니는 대북정책 추진
- 미·중과의 전략적 소통을 강화하여 한반도 문제에 있어 ‘한국의 적극적 역할’ 추진
- 미중 경쟁이 심화되는 동북아정세 하에서 북핵문제 해결을 위해 미중 양국의 협력을 촉진하는 가운데 한국의 외교적 입지를 강화해나가는 노력 필요
 - 미중 복합경쟁의 소용돌이에 빠질 수 있는 사안들을 예상하여 상황과 이슈에 따라 유연성을 갖고 대응하고 관리하는 선제적 대응 필요
 - 문 대통령은 국회 시정연설에서 “우리 민족의 운명은 우리 스스로 결정해야 한다”며, 남북문제, 북핵문제에 대해서는 주도권을 쥐고 평화적으로 해결해 나가겠다는 의지를 거듭 천명함
 - 북핵문제를 포함한 한반도 문제 해결을 위해 ‘한·미·중 전략협의체’ 구성
 - 한·미·중 소통의 장을 통해 우리의 이해에 부합되게 미·중 간 전략적 이해의 교집합을 확대해나가면서 해법을 모색하는 방안 추진
 - 한반도에 관해 미국과 중국이 기본적으로 원하는 것은 지역 평화와 안정인 바, 한반도 비핵화와 평화정착에 관한 한국과 미중의 장기적인 이익에 부합한다는 인식을 공유

- 미중과의 전략적 소통을 강화해서 한반도 비핵화에 대한 확고한 의지, 북핵 해결 과정에서 국제사회와의 긴밀한 협조 등 일관된 메시지를 전달할 필요
 - 다차원적 ‘전략대화’를 통해 미국과 중국이 북핵문제의 평화적 해결을 위해 보다 적극 나서도록 건인
 - 한국의 대북정책에 대한 미국 조야의 이해를 구하는 노력이 필요한 바, 1.5트랙 등을 활용, 한미간 북핵문제를 어떻게 해결해나갈 것인가에 대해 전략적 차원에서 인식의 공유 확대 필요
 - 사드배치 문제로 관계가 악화되었던 한중관계도 지난달 31일 양국간 합의를 계기로 개선국면에 접어든 바, 중국과의 관계 개선을 북핵문제의 새로운 해법 모색의 계기로 활용
- 연말까지 이뤄질 북핵 관련국들의 연쇄 협의가 북핵 외교의 돌파구를 마련하도록 외교역량을 발휘
 - 외교부 한반도평화교섭본부장의 방미, 12월 예정된 한중 정상회담 등 연말까지 북핵 문제를 주 의제로 다룰 외교 일정이 예정된 바, 위기국면 전환의 계기로 활용해야 할 것

트럼프 행정부의 대북정책과 한반도 정세 전망