

트럼프 행정부의 대북정책과 한국의 과제

Online Series

2017. 05. 24. | CO 17-12

김상기(국제전략연구실 부연구위원)

트럼프 행정부의 대북정책이 ‘최대의 압박과 관여(Maximum Pressure and Engagement)’의 이름으로 가시화 되고 있다. 주된 골자는 압박을 강화하면서 협상을 유도하고 비핵화 목표를 달성하는 것이다. 지난 1월 취임 이후 북한의 도발적 행동을 비난하면서 제재 및 압박 강화를 추진해온 트럼프는 5월 1일 언론 인터뷰에서 ‘적절한 상황에서’ 김정은과 직접 대화할 수 있음을 밝혔다. Tillerson 국무장관은 5월 3일 국무부 전 직원 대상 연설에서 전방위적 대북 압박 필요성을 강조하는 한편, 북한체제 보장에 관한 4가지 방침(이하 4-No) - 정권교체, 체제붕괴, 통일의 가속화, 그리고 38선을 넘는 북진을 추구하지 않음 - 을 표명하고 협상의 문이 열려있음을 밝혔다. 유엔주재 미국대사 헤일리는 5월 16일 안보리 회의에 앞서 핵·미사일 실험 중단이 대화 재개 조건이 될 수 있음을 시사했다. 트럼프 정부 시기 북미관계가 새로운 전기를 맞이할 수 있을 것인가? 이 글은 트럼프 정부의 대북정책을 분석하고 북미관계를 전망하며, 한국의 과제를 제시하고자 한다.

전략적 인내 vs. 최대의 압박과 관여

최대의 압박과 관여는 오바마 행정부의 전략적 인내의 실패에서 연유한다. 전략적 인내는 제재를 가하면서 북한의 비핵화 관련 선행적 조치를 기다리는 정책이었다. 그러나 북한의 입장 변화는 없었고, 최근 5년 동안 북미 간 공식 대화는 전무했다. 같은 기간 북한은 3차례의 핵실험과 40회 이상의 각종 탄도미사일 발사

실험을 통해 핵·미사일 능력을 크게 신장했다. 트럼프 행정부는 출범 직후 전략적 인내의 종결을 선언하고, 대북정책의 전면 재검토에 착수했다. 선제타격을 포함한 모든 정책 옵션을 검토한 끝에 최대의 압박과 관여로 지칭되는 새로운 대북정책을 채택했고, 4월 26일 미국 의회 대상 설명회를 개최하였다. 이 정책은 북한에 대한 경제·외교·군사적 압박을 강화하고, 북한의 행동 혹은 입장이 변화하는 적절한 조건에서 대화·협상을 추진한다는 것이며, 비핵화를 궁극적인 목표로 삼는다. 압박 강화의 방법으로 특히 중국의 역할을 강조한다.

이러한 트럼프 정부 대북정책의 기본 골격, 즉 제재와 압박을 통해 북한의 변화를 견인하고 협상으로 유인한다는 것은 오바마 정부와 유사하다. 그러나 두 행정부의 대북인식과 정책은 중요한 차이를 드러낸다. 첫째, 북핵문제 해결의 중요성, 시급성에 대한 인식 차이이다. 오바마 시기 대통령이 북핵문제를 직접 거론하는 경우는 드물었고, IS의 부상과 이란의 핵개발이 북핵문제보다 우선적 안보 이슈로 다루어지는 동안, 전략적 인내는 때로는 북한 무시전략으로 간주되었다. 또한, 중국의 영향력을 견제하고 지역 패권을 강화하기 위한 재균형이 추진되는 동안, 북한의 핵개발은 재균형의 중요 수단인 한미일 삼각협력과 미사일 방어체계 구축의 명분이 되었다. 반면, 패권질서 구축이 곧 미국 자신의 이익으로 환원되지는 않는다고 인식하는 트럼프는 북핵문제를 대중국 정책의 하위차원이 아닌, 최우선적 사안 중 하나로 간주한다. 트럼프는 북핵문제가 매우 중대한 사안임을 반복적으로 밝히면서 북한의 미사일 실험에 대한 비판을 직접 즉각적으로 표명하기도 하며, 지난 4월 미중 정상회담의 핵심 의제 중 하나는 북핵문제였다. 또한 킬러슨은 5월 3일 국무부 연설에서 당면 현안으로서 북핵문제를 가장 먼저 제시했다. 정책 우선순위에서 북핵문제의 뚜렷한 상승은 북한의 핵·미사일 능력 고도화에 따른 위협인식 증가에 기인한다. 북한이 향후 2~3년 내에 미국 본토를 핵 타격할 수 있는 대륙간 탄도미사일 개발에 성공할 수 있다는 전망이 미국 내에서 제시되고 있으며, 오바마는 정권을 이양하면서 트럼프가 직면할 최우선 안보과제가 북핵문제임을 강조했다.

둘째, 대북 압박의 범위가 확장되고 수위도 높아졌다. 오바마 시기 제재와 압박은 주로 경제 부문에 국한되었고, 북한과 거래하는 제3국에 대한 압박은 미약했다. 반면, 트럼프 행정부의 대북 압박은 경제 중심에서 군사·외교 분야로 확장되고 있으며 높은 수위를 지향한다. 지난 4월 시리아 공습에 이은 항모 칼빈슨의 한반도 전개 공표는 선제타격설로 비화되었고, 이는 긴장 고조를 통한 대북 군사적 압박 의도에 따른 것으로 평가된다. 킬러슨은 4월 28일 유엔 안보리 연설에서 모든 국가가 대북 외교관계를 중단 또는 격하시킬 것을 요청했고, 헤일리 대사는 5월 16일 안보리 회의에서 모든 국가들은 북한을 지지할지 미국을 지지할지 선택해야 한다고 촉구했다. 경제 측면에서도 트럼프 행정부는 제재 강화를 추진하면서, 중국의 대북

원유공급 제한을 요구하고 있으며, 북한의 불법활동과 관련된 제3국 기관 및 개인을 제재하는데 주저하지 않을 것이라 천명하고 있다.

셋째, 대화·협상 유도를 위한 트럼프 정부의 대북 메시지가 매우 전향적이다. 서두에서 언급했듯이 트럼프는 김정은을 대화상대로 인정하는 분명한 신호를 보냈다. 틸러슨은 5월 3일 연설에서 북한의 핵개발은 그것이 체제안전을 위한 유일한 방안이라는 믿음 때문임을 알고 있다고 밝히면서 북한체제를 위협하지 않는다는 4-No를 천명했다. 미국 대통령이 북미 정상회담 가능성을 직접 언급한 것은 이례적이며, 4-No는 사실상 대북 불가침과 체제안전 보장을 의미하는 매우 전향적 방침이다. 이 방침은 5월 18일 홍석현 대미특사와 틸러슨의 만남에서도 확인되었다. 이러한 전향적 대북 메시지는 북핵문제의 시급성뿐만 아니라 트럼프 행정부가 과거 행정부들과 달리 대외정책에 있어서 민주주의, 인권과 같은 자유주의적 이념·가치를 중요하게 고려하지 않는다는 점에도 기인한다. 대화 재개 조건도 완화되는 것 같다. 오바마 정부가 북한의 진정한 비핵화 의지 표명을 요구하고 IAEA 사찰단 복귀와 핵 동결을 대화 재개의 조건으로 제시했던 반면, 트럼프 정부의 헤일리 대사는 북한이 핵개발 및 관련된 실험을 전면 중단할 때 대화가 가능하다고 밝혔다. 비핵화 의지 표명 없이 핵·미사일 실험 중단만으로도 대화가 시작될 수 있다는 해석이 가능하다.

북미관계 전망: 기회와 도전

압박 강화와 동시에 관여를 위한 전향적 신호를 표출하는 트럼프 행정부의 대북정책은 향후 대화·협상 국면이 전개될 가능성을 시사한다. 그러나 아직 낙관하기는 어려우며, 기회와 도전 요인이 함께 존재한다. 우선, 북핵문제 해결의 시급성에 대한 미국의 인식과 대북한 전향적 메시지가 기회로 작용할 수 있다. 북한의 핵·미사일이 미국 본토를 위협하기 이전에 문제를 해결해야 한다는 미국의 인식이 뚜렷해지고 있으며, 이는 미국에게 시간이 많지 않음을 의미한다. 해법으로는 ‘적절한 상황’을 전제하는 협상에 방점을 찍고 있다. 압박만으로는 비핵화는 물론 대화를 위한 적절한 상황의 조성도 어려울 수 있음을 미국이 인식하고 있으며, 김정은을 대화상대로 인정하는 메시지와 4-No 방침은 그 인식의 반영이다. 특히 4-No 방침은 북한이 강조해온 미국의 적대시정책 철회 및 북한체제 안전과 관련하여 중요한 의미를 가지며, 북한의 대미 타협 동기를 증가시킬 수 있다.

또한 북핵문제의 시급성 인식은 북미대화 재개 조건과 협상 목표를 현실화하거나 낮추면서 대화국면을 촉진할 수 있다. 헤일리의 언급이 암시하듯 핵·미사일 실험 중단이 ‘적절한

상황'으로 간주되어 대화가 시작되고, 1차적 협상 목표를 IAEA 사찰단 복귀를 포함한 핵·미사일 동결에 두되, 비핵화를 후순위로 미루는 단계적 접근을 취할 가능성이 있다. 현재 미국에게는 핵·미사일 동결만으로도 본토에 대한 위협을 제거하는 중요한 성과이며, 북한으로서도 핵 포기가 아니므로 협상에 응할 가능성이 높아진다. 따라서, 당분간 압박국면이 지속되더라도, 트럼프 정부 대북정책 집행 라인(동아태 차관보 등)이 갖추어진 이후 올 하반기 대화국면이 전개될 수 있다.

북미관계의 가장 큰 도전 요인은 북한의 6차 핵실험 및 ICBM 발사 실험 가능성이다. 트럼프 정부 출범 이후 북한은 수차례의 탄도미사일 실험에도 불구하고 아직 핵실험과 ICBM 발사 실험은 하지 않고 있다. 미국의 압박 효과일 수도 있고, 기술적 문제 및 추가 핵실험 필요성 여부와 관련될 수도 있으며, 대미협상 기대에 따른 의도적 자제 때문일 수도 있다. 단지 기술적 문제 때문이 아니라면, 북한이 미국을 심각하게 자극하는 선을 넘지 않는 점은 향후 대화국면을 위해 긍정적 신호이다. 최근 노르웨이에서 미국과 1.5트랙 대화를 마친 북한의 최선희 북미국장이 '여건이 되면' 미국과 대화할 것임을 밝힌 점도 주목할 만하다. 그러나 만약 북한이 6차 핵실험을 단행하거나, 특히 ICBM으로 간주되는 미사일 발사 실험을 한다면, 북미 대화의 여지가 극히 축소됨은 물론 치킨게임에 이은 심각한 군사위기 발생 가능성도 배제할 수 없다. 미국 내에서 선제타격 여론이 확산될 수 있기 때문이다. ICBM급이 아닌 탄도미사일 실험도 대화 재개를 방해하고, 북미 간 기싸움을 지속시키는 요인으로 작용할 가능성이 높다. 트럼프 정부가 암시하는 최소의 대화 재개 조건이 핵·미사일 실험 중단이기 때문이다.

북미 대화·협상을 어렵게 하는 다른 도전 요인은 미국 내부에서 발생할 수 있다. 미국 조야에서 대북 대화·협상에 대한 회의가 표출되고 있고, 대화론의 입지는 과거에 비해 위축된 것 같다. 대화상대로 북한을 신뢰하기 어렵다는 인식과 더불어, 전략적 인내의 배경이기도 했던 북한 붕괴에 대한 관성적 환상도 압박 일변도 대북정책 선호의 요인으로 작용하는 것으로 보인다. 선제타격과 정권교체 필요성 제기를 포함하여 다양하게 표출되는 의회 내 대북 강경론의 존재도 트럼프 정부에 압력이 될 수 있다. 또한, 러시아 스캔들과 트럼프 탄핵론은 백악관의 대외 사안에 대한 집중도를 약화시키고 북핵문제 해결의 시급성을 상쇄시킬 가능성이 있다.

한국의 과제

북한 핵개발의 주된 목적은 체제보전이며 북한이 인식하는 주된 체제위협은 미국이다. 따라서 북핵문제는 북미관계와 불가분의 관계에 있고, 북미관계 개선 없이 비핵화는 어렵다.

대북 선제타격은 한반도의 전쟁을 의미하며, 한국이 동의할 수 있는 선택지가 아니다. 제재·압박만으로는 핵무기를 생명줄로 여기는 북한의 비핵화를 이끌어 내기 어려우며, 트럼프 행정부도 이를 분명히 인식하고 있다. 결국, 6자, 4자, 혹은 양자 간이 되건, 북미대화를 재개하고 협상 테이블을 여는 것이 관건이다.

북미 간 대화·협상 국면을 조성하고 의미 있는 결과를 얻기 위해 한국의 주도적 역할이 중요하다. 협상 재개의 최대 도전 요인인 북한의 핵·미사일 실험 중단을 유도해야 하며, 북미 간 사적 정보(private information)와 신뢰 부족 문제를 해결해야 한다. 현재 북한이 미국을 심각하게 자극하는 선을 넘지 않고 있으며 미국은 전향적인 대북 메시지를 보내고 있지만, 탄도미사일 실험과 대북압박 강화로 서로 대립하는 가운데, 상호간 진의 확인이 어렵다. 한국은 우선, 대북 대화채널을 복원하여 관여를 위한 기초 토대를 구축해야 한다. 그리고 미국과 협의를 거친 대북 관여 의지와 계획을 북한에 전하여 핵·미사일 실험 잠정 중단을 유도하고, 북한의 진의를 미국에 전하면서, 상호 동의하는 ‘적절한 상황’을 조성하여 북미 공식 대화를 촉진해야 한다.

이 과정에서 대북 특사 파견이 효과적인 방법이 될 것이며, 대화재개 조건 및 협상 의제의 현실화를 위한 미국, 북한과의 조율이 필요하다. 또한, 6월말로 예정된 한미정상회담에서 4-No 방침을 재확인하면서 대북 불가침, 북한체제 안전보장, 한미연합군사훈련 축소를 공약하고, 북한의 핵·미사일 실험 중단 및 협상 복귀를 촉구하는 양국정상선언을 검토할 필요가 있다. 핵·미사일 실험 잠정 중단 상황에서 북미대화가 시작되도록 해야 하며, 1차적 협상 의제로는 핵·미사일 동결이 현실적이다. 궁극적 목표는 비핵화이지만, 우선적 협상 목표는 핵·미사일 동결에 맞추고, 완전한 비핵화는 한반도 평화체제 구축과 병행하여 추진하는 단계적 접근이 현실적이며, 효과적일 것이다.

북핵문제와 남북관계 개선의 선순환을 도모해야 한다. 북핵문제의 개선과 해결이 남북관계 개선을 촉진하겠지만, 그것이 남북관계 개선의 선결 조건이 될 이유는 없다. 북한의 핵·미사일 능력은 남북 간 대화·교류가 대폭 축소되거나 완전히 단절된 김정은 정권 시기에 더욱 신장되었다. 오히려 대화·교류 재개가 북핵문제 해결에 기여할 수 있다. 한국의 주도적 남북관계 개선은 한반도 긴장을 완화하면서 북핵문제에 관한 대화·협상 환경 조성에 기여할 것이며, 북미관계 개선의 촉진자이자 한반도 문제해결의 주도자로서 한국의 신뢰도와 위상을 끌어올리고, 북핵 대화 재개 및 협상과정에서의 타협을 용이하게 할 수 있다. 다만, 현재의 대북제재 국제공조를 감안하여, 남북관계 개선을 단계적으로 도모할 필요가 있다. 우선, 대북 대화채널 복원 및 특사 파견을 추진하고, 이산가족 상봉, 인도적 지원, 사회·문화 교류를 재개하며, 북핵 대화·협상의 과정에서 개성공단 재가동을 비롯한 경제협력을 적극적으로



검토할 필요가 있다. 한국의 대북정책은 남북관계 개선과 북핵문제 해결의 병행적·단계적 추진을 통해 선순환을 도모하는 방향으로 전개되어야 할 것이다. ©KINU 2017

※ 이 글의 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 통일연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.