

북미관계에 대한 예측은 가능한가?

우 정 엽*

- I. 들어가며
- II. 연구의 배경 및 범위
- III. 미국의 대북정책에 대한 분석의 틀
- IV. 현실적 분석의 틀
- V. 결어

국문요약

김정은 위원장의 신년사를 시작으로 최근 한반도를 둘러싼 국제정세는 숨가쁜 속도로 진행되고 있다. 특히 현시점은 상황을 냉정하게 분석하고 준비하는 자세가 필요하다. 본 논문은 분석의 틀을 구조적 요인에서 개인적 요인에 이르기까지 분석의 배경을 짚어보고, 그 틀에서 역사적, 시간적으로 미국의 대북정책이 트럼프 정부 들어서 어떠한 과정을 거치면서 진화하였는지를 살펴본다. 그 후, 가장 최근의 정보들을 취합하여 앞으로 북미관계에 어떠한 요인들이 영향을 미칠 가능성이 큰 지 파악하여 미래의 북미관계 및 한반도에서의 평화 정착에 대해 예상하여 보기로 한다.

과거의 분석을 바탕으로 북미관계의 미래를 예측하는 것이 어렵기 때문에 현시점에서는 매우 단기적으로, 그리고 정책 담당자들의 구체적 행동에서만 최종적으로 알려질 수밖에 없다. 한 가지 역설적인 사실은 이번 남북 회담 이후 미국에서 나오는 가장 큰 우려가 김 위원장은 여전히 비핵화에 대한 생각이 없는데, 트럼프 대통령이 정

치적 성공으로 포장된 합의를 해주는 데에 있다는 점이다. 다시 말해, 기존의 목표였던 CVID가 아닌 수준에서 트럼프 대통령이 단기적인 정치적 성과물을 위하여 비핵화에 진정한 뜻이 없는 김 위원장의 외교적 술수에 말려들어 미국의 국익에 반하는 합의를 함으로써 북한의 완전한 비핵화를 외교적으로 달성할 기회를 놓칠 가능성을 우려하는 것이다.

트럼프 대통령과 김정은 위원장 두 개인 간의 회담에서 다시 북미관계가 설정되는 상황이 전개되고 있기 때문에 현시점에서 북미회담의 결과를 예측하는 것은 불가능하다. 필자가 본 논문에서 제시한 트럼프 대통령과 김 위원장의 비핵화와 관련한 네 가지 의지의 조합에 따라 일어날 것이나, 그 중 어떤 조합의 발생할 확률이 높을지는 예상하기 어렵다.

주제어: 북미관계, 비핵화, 군사적 옵션, 대북정책, 북미 정상회담

* 세종연구소 연구위원

I. 들어가며

2018년 1월金正은의 신년사를 시작으로 지난 4개월간 한반도를 둘러싼 국제정세는 숨가쁜 속도로 진행되고 있다. 특히 북한의 비핵화와 관련해서는 지난 3월 5일, 우리 정부 특사단의 김정은 면담 이후 두 달이 채 되지 않은 상황에 엄청난 속도의 진전이 이루어지고 있다. 그러한 상황에서 지난 4월 27일 남북 정상회담에서 김정은이 직접 비핵화 대화에 대한 의지를 표명하였다. 북한이 평창 올림픽에 참가하고 김여정 등이 한국을 방문할 때까지만 해도 북한의 의도에 대해 알기 어려웠다. 그러나 북한의 전격적인 평창 동계 올림픽 참가, 김여정 등 특사단의 방문 그리고 우리 특사단의 김정은 면담까지 이루어지면서 커진 기대감은 앞으로 북한 핵문제 역시 순조롭게 해결되는 것이 아닌가 하는 데에까지 이어지게 하였다.

숨가쁘게 지나간 시간을 뒤로 하고 지난 4월 27일 문재인 대통령과 김정은 위원장이 판문점에서 정상회담을 열었다. 미국 역시 트럼프 대통령과 폼페이오 신임 국무장관이 북미 회담에 대하여 기대를 표시하는 등 향후 북미관계가 긍정적으로 변화할 가능성에 대해 연일 이야기 하면서 남북관계 개선과 북미관계 개선 등 한반도의 평화 정착에 대해 큰 기대를 갖게 하는 일이 이어지고 있다.

그러나, 현 시점은 남북 정상회담의 감동이 실제 한반도의 평화로 이어질 것이라는 막연한 기대를 가져서는 곤란하다. 현재의 이 상황을 냉정하게 분석하고 준비하여야 실제로 한반도의 평화를 이룰 수 있다는 자세가 필요한 상황이다. 특히 북한의 비핵화와 관련한 부분은 앞으로 있을 북미 정상회담의 결과에 달려 있고, 또 앞으로의 북미관계는 북한의 비핵화와 관련하여 어떠한 합의가 이루어질 지에 달려 있기 때문에 기대나 희망에 기초한 분석보다 현실의 상황을 그대로 받아들이면서 냉철하게 분석하는 것이 필요하다.

이러한 북미관계를 분석하고 예상하는 데에 가장 큰 어려운 점은 여러 가지 불확실성이 동시에 존재한다는 점이다. 아직 그 의도를 확실히 파악하기 어려운 북한 뿐 아니라, 트럼프 대통령 집권 이후 미국의 정책을 분석하고 예상하는 데에도 어려움이 있기 때문이다. 과거 북미관계의 불확실성이 북한으로부터 일방적으로 제공되었다면, 현재의 상황은 미국의 대북정책 역시 어떤 방향으로 나가게 될지 예측하기 어려운 상황이다. 그렇기 때문에 과연 어떠한 틀로써 북미관계를 분석하느냐가 큰 문제로 대두된다. 기존의 틀로써 북미관계를 분석하는 데에 커다란 한계에 부딪힌 상황이다. 그동안 미국의 대북정책 및 대 한반도 정책을 분석하는 데에 있어서

관계자들의 언급 한마디 한마디에 그 진의를 해석하는 것에 큰 의미를 부여하고, 단어 사용이 달라질 때 마다 다른 단어의 사용이 실제 정책에 어떠한 영향을 미치게 될지 긴장한 이유 역시 미국의 정책에 대한 일관성 있는 분석을 어렵게 하는 요인들이 존재하기 때문이다.

따라서 본 논문에서는 분석의 틀을 넓은 구조적 요인에서 개인적 요인에 이르기 까지 분석의 배경을 짚어보고, 그 틀에서 역사적, 시간적으로 미국의 대북정책이 트럼프 정부 들어서 어떠한 과정을 거치면서 진화하였는지를 살펴본다. 그리고 난 후, 시간적으로 가장 최근의 정보들을 취합하여 앞으로 북미관계에 어떠한 요인들이 영향을 미칠 가능성이 큰 지 파악하여 미래의 북미관계 및 한반도에서의 평화 정착에 대해 예상하여 보기로 한다. 결론적으로는 예측하기 어려운 두 지도자, 트럼프 대통령과 김정은 위원장 사이의 협상에서 어떠한 방향으로 앞으로의 대북 관계가 나아갈지 결정될 것인데, 그 예측이 과거 분석의 틀로써는 거의 불가능하다는 것이다.

II. 연구의 배경 및 범위

현재 미국은 북한과의 정상회담에 대해 기대를 표하면서도 여전히 트럼프 대통령을 비롯하여 존 볼턴 국가 안보 보좌관, 마이크 폼페이오 국무장관 등은 정상회담이 열리지 않을 가능성에 대해 이야기 하고 또 회담이 열린다고 하더라도 회담이 조기에 결렬되어 트럼프 대통령이 회담장을 떠날 수 있다는 경고를 계속하여 하고 있다. 이는 우리 정부 특사단이 북한의 비핵화 대화 의지를 전달하고, 폼페이오 국무장관이 내정자 시절 김정은 위원장을 직접 면담하였음에도 불구하고 북한에 대한 근본적인 의구심이 제거되지 않았기 때문이다.

북한의 핵과 미사일 프로그램이 고도화 되는 상황에서 우리 정부는 지난 정부의 대북정책에서 벗어나 새로운 접근법을 통하여 북한 비핵화의 전기를 마련해보고자 하는 의지를 가지고 있었다. 트럼프 정부 들어서 대북 제재를 강화하고 있는 상황에서 우리 정부는 우리가 할 수 있는 대화를 통한 대북정책의 변화를 통해 대북정책에서 주도권을 쥘 수 있다고 판단하였다.

지난 해 미국과 북한 관계를 바라보는 중심에는 제재 중심의 외교적 해결을 넘어서 군사적 해결책을 모색하는 단계에 곧 도달할 것이 아니냐는 것이었다. 특히, 가

장 관심이 높았던 부분은 북한의 6차 핵실험이 소위 미국의 레드라인을 넘는 것이냐의 여부에서부터 과연 이 추세대로 북한이 대량 살상 무기 프로그램을 진행해 나간다면 도대체 어느 시점에 미국이 그것을 레드라인으로 받아들여 미국이 추진하는 대북정책이 바뀔 것인가 하는 부분이었다. 북한의 대량 살상 무기 개발이 미국으로 하여금 북한의 비핵화 정책을 포기하게 하지는 않을 것이고, 미국이 고려하는 정책, 다시 말해 테이블 위에 있는 모든 옵션들을 검토하는 과정에서 개별 옵션들의 가능성 및 확률을 계산하는 데에 영향을 미칠 수 있다는 것은 분명하였기 때문이다.

이러한 상황에서 2018년 1월金正은의 신년사 발표 이후 급속한 상황의 변화가 생겼다. 특히, 3월 5일 평양을 방문한 우리 정부의 특사단이 밝힌 북한과의 합의 내용 중 미국의 가장 큰 관심을 끈 부분은 비핵화에 대한金正은의 언급이다. 미국은 특사단과의 합의 과정을 보면서金正은이 미국과 중국 등 국제사회로부터의 경제적 제재와 외교적 압박, 그리고 군사적 긴장 증가로부터 부담을 느끼고 있다고 판단하였다.金正은의 태도변화를 이끌어 낸 다른 내외부적 요인을 찾기는 어렵기 때문에 그동안 제재의 효과에 대해 의식했던 논의들은 더 이상 힘을 얻기 어렵다. 국내 일각에서는金正은이 핵-경제 병진 노선에서 핵무력 완성 선언을 계기로 경제 건설에 매진하기 위해 협상에 나섰다고 설명하는 경우가 있으나, 미국에서는 이러한 논리를 따를 경우 왜 핵을 포기하려 하는지 설명하기 힘들기 때문에 오히려 북미간의 비핵화 회담의 전망을 어둡게 하는 것으로 본다. 이렇게 해석할 경우, 북한이 완전한 비핵화를 바라지 않을 가능성이 높기 때문이다.

그러나 북한이 대화에 나서는 시점은 미국의 예상보다 훨씬 빠른 것이었다. 그렇기 때문에 과연 북한의 협상 테이블로의 복귀가 제재에 굴복한 것으로 보기는 어렵다는 의견 역시 강하게 대두되면서 북한의 의도에 대한 의구심은 여전히 사그라지고 있지 않다.

우리 특사단과의 합의는 북미 대화가 이루어질 기반을 어느 정도 마련했다는 점에서 의미가 있었다.金正은이 비핵화라는 단어를 거부하지 않았다는 점, 미국과의 대화 의사를 밝힌 점, 한미 훈련을 이해한다고 한 점, 그리고 대화 기간 동안 핵과 미사일 실험 등의 도발을 하지 않겠다고 한 점은 분명 미국에게는 북한과의 대화를 개시할 이유가 될 수 있다. 그럼에도 여전히 미국에게 대화의 명분을 충분히 제시했다고 보기는 어렵다. 남북 정상회담에 대해 미국에서도 기대를 표시하고 있지만, 여전히 의구심을 거두지 못하고 있다.

이러한 배경 하에 앞으로의 북미관계를 어떠한 틀로 분석하고 예측할 수 있을

것인지의 문제에 봉착한다. 특정한 분석 틀로 과거를 분석한 결과가 타당성을 인정 받을 수 있는 경우에만 그 분석 틀을 이용하여 미래를 예측하는 것이 의미가 있기 때문인데, 우리가 지금까지의 북미관계를 정확히 분석할 수 있는 틀을 가지고 있느냐가 의문시 되고 있기 때문이다.

국가 간의 관계를 분석하는 틀로 구조적 차원의 분석, 국가 정책적 차원의 분석, 그리고 개인적 차원에서의 분석의 틀을 동원할 수 있다. 다음 장에서는 각 분석의 틀이 북미관계의 분석 및 예측에 어떠한 관련성 및 타당성을 가지는지 살펴보기로 한다.

깊고 넘어가야 할 것은 이 글에서 북미관계에 영향을 미치는 요인, 즉 변수들을 어떻게 설정할 것인가의 문제이다. 북미관계는 양자 관계이고 일방이 결정할 수 있는 문제가 아닌 상대가 있는 관계이다. 그것은 북미관계라는 함수에서 미국뿐만 아니라 북한 역시 내생변수로 다루어야 한다는 것을 의미한다. 그러나, 올 1월에 보여준 북한의 급작스런 정책 방향 변화에서 알 수 있듯이 우리가 북한의 정책 변화까지 내생변수로 넣어서 분석하거나 예측하기는 어려운 상황이기 때문에 본 글에서는 북한의 입장을 내생변수로 취급하지 않고 외생 변수로 다루고, 미국만을 내생 변수로 취급하여 미국의 북미관계에 대한 인식 및 접근 방향을 다루기로 한다.

III. 미국의 대북정책에 대한 분석의 틀

위에서 언급한 대로, 앞으로의 북미관계를 예측하기 위해서는 동일한 틀로써 과거의 사안들을 분석할 수 있어야 하고 그 분석의 타당성이 인정되어야 한다. 그러나 학문적 관점에서 보자면 앞으로 어떠한 틀로 트럼프 대통령 하에서의 미국의 대북 정책을 연구해야 할지에 대해 아직 설명력이 큰 분석의 틀은 아직 마련되지 않았다고 보는 것이 타당할 것이다. 미국의 정책을 분석하기 위해서는 단순히 특정 정책뿐만 아니라, 그 정부의 등장부터 설명이 되어야 한다. 왜냐하면 특정 정부가 선택된 이유에 대해 분석이 가능하게 되면 그 정부에서 나오는 정책 역시 분석이 가능할 것이기 때문이다. 그러나 미국의 경우, 2016년에 트럼프 후보가 조기 낙마 하지 않고 상승세를 이어갈 때부터 기존의 틀에 따른 연구가 어느 정도 예측력을 가지고 있는지 의구심이 발생하였다. 당시 대부분의 여론조사와 전문가들의 선거 예측이 상대인 클린턴 후보의 승리를 점쳤었기에, 과연 우리가 어떻게 이 상황을 분석해야 하는지 혼란에 빠지기도 하였다. 트럼프 후보의 당선은 기존의 예측 틀로써 예측이

가능하지 않았기 때문에 기존의 틀에 따른 사후 분석 역시 그 신뢰도에 흠집이 발생한 것이 엄연한 현실이라고 볼 수밖에 없다. 트럼프 정부의 등장에 대한 분석이 어려운 상황에서 그 정부의 정책에 대해 분석하는 것은 매우 어렵기 때문이다. 더군다나, 트럼프 정부의 국내 정책과 달리 대북정책과 관련한 부분은 트럼프라는 인물 개인의 인식 역시 충분히 밝혀지지 않았었기 때문에 분석도 어렵고 예측은 더욱 어려운 상황이다. 그럼에도 불구하고 아직 미국의 대북정책에 대한 연구에서 특별히 다른 분석의 틀이 존재하지 않기 때문에, 기존의 틀로 접근을 하고 추후 변화하는 상황을 통해 과연 어떠한 수준의 변수가 다른 변수들에 비해 강한 요인으로 작용하였는지 파악하는 것이 현 상황에서 현실적인 접근이라고 할 수 있을 것이다.

기존의 분석의 틀에 따라 미국의 대북정책에 영향을 미칠 수 있는 요인을 판별하자면, 크게 구조적 요인, 그리고 미국의 국가 수준의 요인, 그리고 주요 행위자 개인 수준의 요인으로 일단 나누어 볼 수 있다.

구조적 요인은 의사 결정자들을 제약하는 구조적 환경 자체에 변화가 있는지 살펴보는 것이다. 구조적 요인은 직접적으로 특정 정책에 영향을 미칠 수 있다기보다 장기적으로 어떠한 경향을 보일 것인가에 보다 큰 영향을 미칠 수 있다. 국가 수준 요인은 국가별 상황에 따라 어떤 요인들이 작동하여 영향을 미치는지 보는 것이다. 그리고 개인적 수준의 분석은 결과에 가장 큰 영향을 준다고 여겨지는 의사 결정자 개인의 요인이 어떠한 영향을 미치는 지 분석하는 것이다.

북미관계의 변화는 일방의 변화에 기인하는 것이 아니라 쌍방의 상호 작용에 의해 변화의 방향과 강도가 결정된다고 보는 것이 합당하다. 다만, 위에서 언급한 대로 북한의 변화에 대한 분석 및 예측이 쉽지 않다는 가정 하에 북한을 변수로 상정하지 않고 외부에서 주어지는 외생 변수로 보고, 미국의 북한에 대한 인식이 어떻게 변화할 것인가에 주목하고 그에 따른 북미관계의 변화 방향에 대해 짚어 본다.

결론적으로, 이번 글에서는 트럼프 대통령 하에서 미국 정부의 대북정책에 불확실성이 매우 커졌고 그에 따라 북미관계 역시 예측하는 것이 매우 어려워졌다는 점을 강조한다. 그것은 단순히 트럼프 대통령의 성격이 특이하기 때문이라는 점을 강조하는 것이 아니라 미국의 대통령과 정부가 북한에 대한 정책 측면에서 일원화되지 않고 이원화 될 수 있다는 점 때문이다.

구조적 요인, 국가적 요인, 개인적 요인을 차례로 살펴보고 그러한 요인들에 바탕을 두고 현안들에 대해 분석을 해보기로 한다.

1. 구조적 요인의 변화

북미관계 예측과 관련하여 국제 사회의 구조적 요인의 영향은 국제적 구조가 어떠한 방향으로 움직이고 있으며 그 함의가 무엇인지 살펴보아야 한다. 과거 리비아의 비핵화 과정, 그리고 리비아의 반미에서 친미로의 정책 노선 변경은 국제사회의 구조적 변화가 큰 요인이었다는 점을 부정할 수 없다. 과연 이러한 경향성을 북미관계에서도 발견할 수 있을지가 구조적 요인을 분석하는 주요 이유이다.

국제사회는 2016년 미국의 선거 과정, 그리고 그 이후 트럼프 정부에서 추진되는 대내 및 대외 정책들을 심각한 우려를 가지고 지켜보았다. 특히 국제사회의 안정이 미국의 안보 제공에 있다는 데에 동의하는 사람들일수록 미국의 정책 변화에 큰 우려를 표하였다. 미국이 국제사회에 대해 가지는 시각에 큰 변화가 생기는 것이 아닌가 하는 의문이였다. 트럼프의 당선과 그 이후 그의 정책 추진에서 볼 때 선거 과정에서 미국에 대해 가졌던 국제사회의 의구심은 현실화 되고 있다. 물론, 그의 정책들이 그가 선거전에서 언급했던 것 보다는 여러 현실적 이유로 제약받고 있는 것이 사실이지만, 미국의 정책 방향이 변화하는 것은 분명히 인식되고 있다. 매우 역설적이게도 국제사회의 우려는 높았지만 트럼프는 미 국민들에게 명확한 메시지를 전달하고 있다. 미국 우선주의로 표현되는 고립주의와 보호무역주의로의 회귀이다. 트럼프 정부가 들어서면서 제2차 세계대전 이전 미국이 가졌던 축소 지향적 고립주의가 다시 미국의 주요 기조가 되는 것이 아닌가 하는 우려를 갖게 하였다. 선거전 내내 그는 미국의 국제사회에서의 역할에 대해 회의를 가지면서 미국의 역할에 대해 비판하였다.

그러나, 트럼프 정부의 대외 정책은 이러한 구조적 요인에서의 변화로 설명하기 힘든 부분이 많이 존재한다. 자국 이익을 우선으로 하는 경향성은 분명히 감지되지만, 국제사회의 여러 분쟁과 관련하여 국제사회가 자국의 이익을 위해 국제질서를 안정적으로 유지하기 위해 개입하는 경우는 계속하여 발견되고 있다.

트럼프 대통령 역시 시리아 문제에서 대해 미국군의 철수를 이야기 했다가, 1주일 후 공습을 감행하는 등 자국 이익 추구, 민족적 이익 추구하고 같은 구조적 경향성이 미국 정부의 정책에 직접적으로 영향을 미치고 있다는 요인을 찾아보기는 어렵다. 따라서 현재 구조적 요인으로 북미관계의 변화 방향을 예측하는 것, 적어도 향후 1~2년의 단기적 변화 방향을 예측하는 것은 거의 불가능한 상황으로 보인다.

2. 미국의 국가적 요인

트럼프 대통령이 외교 안보에 전혀 경험을 갖고 있지 않기 때문에 트럼프 정부가 한반도, 특히 북한에 대해 어떤 정책 방향을 가지는지 알기 어려웠다. 이러한 고민은 여전히 이어져서 취임 후 15개월이 가까워지는 현재에도 국무부 및 국방부의 고위 실무급 인사는 여전히 이루어지지 않고 있다. 한국 대사는 물론이고, 국무부의 아태 차관보 및 동아태 부차관보가 여전히 공석인 상황이다. 인사를 통해 외교 안보의 방향을 어느 정도 파악할 수 있는데 그러한 분석이 어려운 것이다.

트럼프 대통령이 펼치는 정책이 어떠한 일관성을 가지고 있느냐의 문제가 중요한 이유는 이러한 일관성을 발견하기 어렵다면 향후 예측을 하는 것이 거의 불가능하기 때문이다.

지난 2016년 5월 트럼프는 본인의 외교 안보 구상을 공식적으로 처음 밝히는 자리에서 이 지나친 대외확장이 미국 외교의 문제라고 비판하였다. 이러한 가운데 지난 2016년 6월 존 미어샤이머 교수와 스티븐 월트 교수는 포린 어페어스 지에 역외 균형론(offshore balancing)을 미국의 새로운 대전략으로 삼아야 한다고 주장하였다. 그들은 미국이 지나친 목표를 지양하고 정말로 중요한 문제에만 집중해야 한다고 하면서 미국이 민주주의 확대와 같은 목표를 삼가하고 해외파병을 최소화해야 한다고 하였다. 미국이 세계의 경찰이 되는 대신 지역 내의 국가들이 지역 패권국이 되려는 국가들을 상대하게 해야 한다는 것이다. 미국이 유럽에 주둔할 필요가 없기 때문에 나토(NATO)를 유럽국가들 주도로 되돌리고, 중동 문제 역시 지역 국가들이 해결해야 한다고 주장했다. 동북아에서도 기본적으로 지역 패권국은 지역에서 알아서 관리하고 예외적으로 중국이 미국의 이익을 해칠 경우 미국이 개입할 여지를 남겨 놓았다. 이러한 바탕에 트럼프 캠프의 외교 안보 선임 자문역인 공화당 포브스 의원 보좌관 출신의 알렉스 그레이와 피터 나바로 교수가 선거 전날 포린폴리시 지에 트럼프의 아시아 태평양 전략을 기고한다. 여기에서 그들은 오바마 정부의 아시아 재균형 전략이 말만 있고 실제 군사력으로 뒷받침되지 않아 오히려 중국을 키운 결과를 낳았다고 비판하였다. 그들은 트럼프의 외교 안보 양대 접근법은 나프타(NAFTA)와 같은 무역 협정, 중국의 WTO 수용, TPP 체결과 같이 외교 정책의 이름으로 미국의 이익을 손해 보는 일은 없을 것, 그 반면 레이건 시대와 같이 힘을 통한 평화를 추구하는 것이라고 하였다. 아시아에서 해군력을 비롯한 군사력을 대폭 증강하여 중국을 견제하겠다는 의도를 분명히 하였다. 그러면서도

한국과 일본이 미군 주둔의 비용을 지불해야한다는 것은 잊지 않았다.

취임 전 트럼프는 지나친 확장을 하지 않고 국내의 경제 재건에 집중하겠다는 메시지를 전달함과 동시에 아시아에서는 군비 증강을 통해 중국을 억제하고 동맹국들의 이익을 보호하겠다는 것을 분명히 한 것으로 보인다.

그러나 분석하는 데에 있어서 문제는 이러한 입장들이 미국의 대북정책과 관련성이 있는가 하는 부분이다. 그 이유는 트럼프 대통령 취임 이후 우리가 목격한 미국의 대북정책이 어떠한 대 전략에 입각하여 설정되기 보다는 북한이 특정 행위를 할 경우, 그것을 외생 변수로 하여 반응적, 수동적으로 이루어지고 있는 것으로 파악되기 때문이다. 트럼프 대통령이 가지고 있던 대외 정책에 대한 입장이 특히 대북정책에 있어서 구현되고 있다고 보기는 어렵기 때문에 과거 그의 입장을 바탕으로 미국의 정책 형성 과정을 설명하는 것은 어려운 상황이다.

트럼프 대통령이 집권한 이후, 미국 정부가 대북정책에 대해 검토한 이후 2017년 상반기 미국의 입장이 어느 정도 정리 되었다. 그러한 상황에서 미국이 강조한 표현은 모든 옵션이 테이블 위에 올라와 있다는 점이다. 그 상황에서 미국 정부가 강조하는 테이블 위에 올라와 있는 모든 옵션들은 크게 다음의 세 가지 범주로 나눌 수 있었다. 첫째, 북한 문제를 미국의 군사력으로 해결하는 것이다.¹ 군사력을 사용하는 방안에는 핵무기 및 미사일 기지에 대한 외교적 예방 타격, 김정은 암살, 그리고 본격적인 전쟁 등이 포함될 수 있다. 둘째, 현재 추진하고 있는 “최대의 압박과 관여(maximum pressure and engagement)”로 제재의 수준을 지속적으로 높여서 북한이 실제로 비핵화를 위한 대화에 나올 수 있도록 하는 것이다. 셋째, 북한의 핵무기를 인정하고, 더 이상의 핵무기 및 미사일 개발을 하지 않는 동결과 비확산에 초점을 둔 협상을 하는 것이다.² 그 중에 어떠한 옵션을 선택할 것인가 하는 것에 대해 판단하기 위한 근거는 발견하기 어렵다.

미국이 위의 세 가지 옵션 중 어떤 것을 선택할 것인가의 문제는 각 옵션을 수행하였을 때, 원하는 방향으로 그 정책이 작동할 가능성에 대한 확률과 각 옵션이 주는 이익에서 비용을 뺀 순이익, 그리고, 군사적 전략적 이익과 별도로 각 이해 주체에 주는 정치적 이익 등을 포함한 계산식에 따라 계산된 기대치에 따르게 된다. 미

¹ “North Korea: What are the military options?,” *BBC news*, September 3, 2017, <<http://www.bbc.com/news/world-asia-41095772>>.

² “Approaching the North Korea challenge realistically,” *Brookings*, August 14, 2017, <<https://www.brookings.edu/research/approaching-the-north-korea-challenge-realistically/>>.

국이 현재의 정책에서 다른 정책으로 선회하기 위해서는 다른 옵션이 제공하는 기대치가 현재의 정책이 주는 기대치 보다 높아야 한다. 위의 계산법에 따르면, 미국 입장에서는 제재를 통한 압박을 강화하여 북한으로 하여금 비핵화의 협상 테이블로 나오게 한다는 정책에서 변화가 없을 것으로 보인다. 그 이유는 제재를 통한 비핵화 추구가 주는 기대치보다 더 높은 기대치를 제공하는 옵션이 없기 때문이다.

물론 미국에게도 제재를 통한 압박 정책을 계속하여 추진하는 데에 비판이 존재하였다. 그것은 제재 정책이 가지고 있는 가장 큰 단점으로서 제재의 효과가 언제 나타날지 모른다는 불확실성에 있었다. 이론적으로는 적절한 제재가 제재를 받는 국가의 행동 양식을 바꿀 수 있으나, 제재의 추진과정에서 부딪히는 여러 현실적 제약으로 제재가 이론적으로 가지는 효과가 현실적으로 나타나는 데에는 시간차가 발생할 수밖에 없다. 그렇기 때문에 제재는 그 효과가 언제 나타날지 알 수 없고 그 결과 정책 추진 과정에서 불확실성이 존재한다. 그러나 미국이 제재를 계속하여 추진할 수밖에 없었던 이유는 제재의 효과가 실제 발생하였을 때 주는 순이익이 다른 옵션들이 제공할 수 있는 것보다 훨씬 높기 때문이다.³ 제재를 통한 방법은 제재를 추진하는 국가들에게 군사적 옵션을 사용할 경우에 발생할 수 있는 인적 그리고 물적 피해가 거의 없으면서 원하는 정치적 목표를 달성할 수 있기 때문이다. 또, 북핵 인정에서 오는 외교적 정치적 피해도 발생하지 않기 때문이다.

그러나, 작년 말 북한이 대륙간 탄도탄 실험 등을 성공하면서, 제재의 효과가 언제 나타날지 모르는 이 불확실성 때문에 제재 정책이 북한의 행동 변화는 이끌지 못하고 오히려 북한의 핵과 미사일 개발에 시간을 벌어준다는 비판이 존재하였다.⁴ 그 불확실성에 대한 반발로 인해 결과의 확실성이 보다 큰 군사적 옵션이나 협상을 선호하는 의견이 많이 대두되었다. 군사적 옵션을 사용하는 경우, 미국이 가지고 있는 압도적 군사력을 감안하면 북한의 비핵화를 이루어 낼 가능성이 훨씬 높아지게 된다. 그러나 군사적 옵션은 그 사용 과정에서 한국(과 일본) 등 지역 내 동맹 국가들에게 돌아갈 피해를 제어할 마땅한 방법이 없다는 이유 때문에 이 방안 사용에 따른 기대치 계산에 부정적 변수가 매우 강하게 작용하고 있다.

북한과의 협상은 다른 차원의 문제가 될 가능성이 높다. 작년만 해도 북한이 비핵

³ Klingner, Bruce. "Sanctions An Important Component of US North Korea Policy," *The Heritage Foundation*.

⁴ Ruediger, Frank. "Economic Sanctions and the Nuclear Issue: Lessons From North Korean Trade," *Commentary, The US-Korea Institute at Johns Hopkins School of Advanced International Studies*.

화를 위한 협상을 거부하고 있었고, 또 예전처럼 경제적 동인과 비핵화를 교환하는 협상이 불가능하다는 의견이 지배적이었다는 점을 감안하면, 북한과의 협상은 비핵화를 포기하는 방향으로 갈 가능성이 높아지는 것을 의미하였기 때문이다. 이러한 방향으로 북한과 협상하는 경우에 비핵화를 포기하는 대신 얻게 되는 이익에 대한 계산이 매우 복잡하게 된다. 북한을 핵국가로 인정하게 될 경우 발생하게 되는 문제들과, 그러한 경우 미국이 제공하는 핵우산에 대한 신뢰 저하로 발생하게 되는 동맹 체제의 약화 및 와해, 동맹국 등이 핵우산에서 벗어나 자체 핵무장을 추구할 경우 생기는 비확산 체제의 붕괴 등 미국 안보 체계의 근본적 구조에 부담이 발생하기 때문에 미국이 북한과 협상을 통해 얻게 되는 효과에 비해 발생하는 비용이 오히려 크다는 판단이 있었다. 그리고 군사적 옵션이나 제재 옵션과는 달리, 비핵화라는 목표 자체가 비확산이라는 목표로 변경되면서 오히려 미국이 추구하는 비확산체제에 위협을 가하게 되는 아이러니가 발생하게 되는 것이다.⁵ 따라서 북한과의 협상이 비핵화 포기라는 결과를 의미하게 된다면 미국이 받아들이지는 매우 어렵다. 이는 협상을 통해 비핵화라는 결과의 발생 확률이 거의 0에 가까워지기 때문이다.

올해 초 빅터 차 교수가 한국 대사 직에 내정되었다가 취소되는 상황에서 가장 많이 언급된 이유는 차 교수가 미국 정부에서 논의되는 군사적 옵션에 대해 부정적인 시각을 표했다는 것이 거론될 정도로 미국에서는 제재 정책의 효과성에 대해 시간적 압박을 느끼면서 군사적 옵션으로의 전환이 고민되는 상황이었다. 이러한 논의가 급작스럽게 진행되고 있는 이유는 트럼프 정부 들어 기존에 미국이 추구하던 대북정책에서 벗어나 군사적 행동을 감행할 가능성이 이전 미국 정부보다 높아진 데에도 이유가 있지만, 그만큼 북한이 보여주고 있는 핵과 미사일 프로그램의 발전 진행 속도가 미국의 예상보다 훨씬 빠르게 전개되고 있기 때문에 곧 북한이 이러한 핵과 미사일 프로그램을 곧 완성할 것이라는 위기감이 고조된 데에 따른 것으로 보인다. 이러한 논의의 변화는 미국이 북한으로부터 나오는 외생 변수에 대응하는 과정이었다.

미국 행정부의 정책담당자가 북한이 이렇게 빠른 속도로 핵과 미사일 프로그램을 발전시킬지 예상하지 못했다고 하면서 “이것은 정보 실패(intelligence failure)”라고 자인할 정도로 북한의 핵과 미사일 발전 속도는 미국 정보 당국의 예상을 깨고

⁵ “Focus on Nonproliferation -Not Disarmament- in North Korea,” *Carnegie*, 14 February, 2013, <<http://carnegieendowment.org/2013/02/14/focus-on-nonproliferation-not-disarmament-in-north-korea-pub-50944>>.

빠르게 발전하고 있다.⁶

작년 말과 올해 초 북한의 미사일 개발 진척 속도를 감안하면 2018년 하반기에는 북한의 미사일이 완성 단계에 이르거나 완성 단계에 매우 근접한 실험을 감행할 가능성이 높다고 판단하고 있었는데, 북한이 그러한 단계에 이르게 되면 북한은 협상에 의해 핵을 포기하는 과정을 택하게 될 가능성이 매우 낮게 될 것으로 보고 있었다.

미국이 추진하고 있는 제재 정책의 목표는 북한이 제재가 주는 압박에 굴복하여 비핵화와 제재 완화를 교환하는 협상의 테이블로 나오게 하는 것이었다. 이러한 목표에서 중요한 요소는 북한이 핵미사일 프로그램을 완성하기 이전에 제재가 효과를 거두어 프로그램의 실질적 완성을 이루지 못하게 하는 것이었다. 그럼에도 제재가 미국이 원하는 시간 안에 목표를 이루기 어렵다는 인식이 퍼지면서 올 초까지도 트럼프 대통령은 계속하여 군사적 옵션 가능성에 대해 언급하였으며⁷ 매티스 장관과 맥마스터 보좌관 등 역시 미국의 군사적 옵션에 대하여 계속하여 그 가능성을 부인하고 있지 않다. 미국은 각종 전략 자산을 한반도에 집결시킨 후 훈련을 외부에 공개하면서 북한과 중국으로 하여금 미국이 군사적 결단을 내릴 가능성이 높다는 점을 계속하여 강조하고 있으며, 외교적 해결이 이루어지지 않을 경우 군사적 해결에 나설 수밖에 없다는 점을 압박하면서 제재와 압박을 통한 외교적 해결을 모색하는 것으로 보인다.

미국에서는 김정인과 핵이 분리 가능한가의 논의 아래金正은 정권이 존재하는 한 북한의 비핵화는 가능하지 않다는 의견이 많이 공유되고 있는 상황이었다.⁸ 북한이 궁극적으로 핵을 가지게 될 경우 가져올 지역의 불안정과 그로 인해 초래될 미국의 안보 태세 약화가 가져오는 위험이 군사적 옵션의 사용으로 발생하는 위험 보다 더 크다는 판단이 나오게 되면 우리의 입장과 관계없이 미국에서는 군사적 옵션을 사용할 가능성이 높으며, 실제 이러한 의견이 많이 공유되고 있는 것으로 보인다.⁹

북한에 대한 제재가 북한의 경제에는 어려움을 더하고 있다고 판단되지만, 북한

⁶ 필자가 참여한 2017년 11월 비공개회의 석상에서의 발언.

⁷ “Trump Touts Military Option for North Korea That Generals Warn Would Be ‘Horrrific’,” *FP*, October 9, 2017, <<http://foreignpolicy.com/2017/10/09/trump-touts-military-option-for-north-korea-that-generals-warn-would-be-horrific-war-with-north-korea-nuclear-pentagon-defense-asia-security/>>.

⁸ 필자가 참여한 비공개 회의에서의 논의.

⁹ 필자의 개인 인터뷰.

의 핵과 미사일 프로그램에 대한 태도 변화에는 아직 미치지 못하고 있는 상황에서 북한이 핵 및 미사일 프로그램을 완성한 이후에는 현실적으로 북한이 비핵화에 동의할 가능성이 더욱 희박해 지기 때문에, 비핵화라는 목표를 이루는 방법은 결국 군사적 옵션을 동원하는 것 외에는 다른 대안이 존재하지 않는다는 분석이 점점 목소리를 더해 가고 있는 상황이다. 군사적 옵션에 대한 논의가 증가하고 있는 배경에는 김정은 정권이 핵무기와 미사일 프로그램을 손에 넣을 경우, 여러 가지 통제할 수 없는 변수가 발생할 가능성이 높기 때문에 미국의 안보에 불안정을 야기하는 통제할 수 없는 불확실성이 증가한다는 데에 정책적으로 고민이 존재한다.

이러한 논의 과정을 거친 미국 정부의 공식적인 대북정책은 북한을 제재와 압박으로 행동 변화를 유도하겠다는 결론에 다다른 상황이었다. 문제는 아직 비핵화 이후의 북한과 한반도에 대해 미국이 가지고 있는 대 전략이 없기 때문에 여전히 미국의 정책은 대응적 수동적일 가능성이 높다는 점이다. 그렇기 때문에 북한이라는 외생 변수가 어떻게 변화할지 모르는 상황에서 미국의 정책 변화를 미리 예측하기는 어렵다.

3. 트럼프 개인 수준의 분석

미국의 대북정책을 예측하는 데에 어려움을 가중하는 요소는 미국의 대북정책이 대응적, 수동적이라는 점에 더하여 트럼프 대통령 개인이라는 요인이 매우 강력하게 작동하기 때문이다. 트럼프 대통령 취임 이후 가장 큰 관심을 받는 부분은 트럼프 대통령 개인에 관한 것이었다. 우리가 문재인-트럼프 시대의 한미 동맹을 고민할 때에 가장 큰 변수가 트럼프 대통령 개인인 것과 마찬가지로 미국의 대북정책 역시 트럼프 대통령이라는 인물로 인해 예측이 매우 어렵다는 점이다.

미국의 대북정책을 전망하는 데에 가장 고민이 되는 점은 우선 그의 대북 인식이 어떻게 미국 정부의 정책화 될 것인가 하는 점이다. 예를 들어, 미국의 외교 안보 주류와는 달리 그는 후보시절부터 한미 동맹의 가치를 거래적으로만 규정하는 발언을 많이 함으로써 우리로 하여금 우려를 갖게 했다. 그의 언급들이 실제로 어느 정도 구체화 되면서 우리가 도대체 어느 정도 트럼프 대통령의 말을 심각하게 받아들여야 하는 것인가 하는 문제가 심각하게 떠올랐다.

현재 큰 문제는 우리가 한미 관계에서 우려했던 것과 마찬가지로, 미국 대통령의 언급이 곧 미국 정부의 정책이 아닐 수도 있다는 이상한 상황, 그리고 미국 정부의 정책

적 의견이 미국 대통령에 의해 간단히 번복될 수 있는 상황이 전개되고 있는 것이다.

제재와 압박을 통해 북한의 완전한 비핵화를 이끌어 내겠다는 미국 정부의 정책 방향이 김정은과의 회담에서 트럼프 대통령이 어떠한 합의를 하느냐에 따라 쉽게 바뀔 수 있는 상황이 매우 가능성이 높은 상황인 것이다.

근본적으로 미국의 대북정책이 어떠한 전략 하에 추진되고 있다기보다 북한이 제공하는 외생적 변수에 대해 대응적이고 수동적으로 그 방향이 결정된다는 점, 그리고 그에 더하여 트럼프 대통령 개인이 미국 정부의 전반적 의견이나 보좌진들의 의견과 전혀 다른 행동을 취하는 데에 아무런 문제가 없다는 점을 감안하면 북미관계의 미래 예측은 거의 불가능하다고 밖에 볼 수 없다. 북미관계는 앞으로 북미 정상회담에서 어떠한 결과가 나오느냐에 따라 결정될 가능성이 높는데, 회담의 결과가 예측하기 어렵기 때문이다. 앞으로의 북미관계가 트럼프 대통령과 김정은 위원장 사이의 개인적 분석의 틀 단계에서 이루어지는 것은 맞지만, 트럼프 대통령의 미래 행동을 예측할 만한 그에 대한 개인적 분석의 틀이 없다는 것이 문제이다.

IV. 현실적 분석의 틀

결국 지금 우리가 과거의 분석을 바탕으로 미래를 예측하는 것이 북미관계 예측에서 거의 불가능하다는 결론에 다다르게 된다. 그렇기 때문에 현 시점에서 북미관계에 대한 분석 및 예측은 매우 단기적으로 이루어질 수밖에 없고 또 그것이 정책 담당자들의 구체적 행동에서만 최종적으로 외부에 알려질 수밖에 없다.

이번 남북 회담에서 비핵화에 대하여 어떠한 이야기가 나올 것인가를 예의주시 하였던 미국에서는 이번 합의문에서 명문화한 북한의 비핵화와 관련한 부분이 북한의 비핵화에 대한 진정성을 확인시켜줄만한 정도의 것은 아니라는 평가가 많이 나오고 있다. 특히, 2005년 9·19 공동선언에서 명문화했던 비핵화에 대한 합의 내용인 “6자는 6자회담의 목표가 한반도의 검증 가능한 비핵화를 평화적인 방법으로 달성하는 것임을 만장일치로 재확인하였다. 조선민주주의인민공화국은 모든 핵무기와 현존하는 핵 계획을 포기할 것과, 조속한 시일내에 핵확산금지조약(NPT)과 국제원자력기구(IAEA)의 안전조치에 복귀할 것을 공약하였다”에 비해 그 구체성이 모자란 것이 아닌가 하는 비판이 나오고 있다. 그렇게 구체적인 협상을 했음에도 불구하고 북한은 그러한 협상들을 일방적으로 파기한 과거 사례들이 있

기 때문에 나오는 비판이다.

물론, 작년까지만 해도 비핵화에 대해 전혀 이야기를 꺼낼 가능성이 없어 보였던 북한의 입장을 생각해 보면, 김정은 위원장이 직접 합의한 비핵화 문구는 의미가 높다고 할 수 있다. 그러나, 이번 남북 정상회담이 앞으로 있을 북한과 미국의 정상 회담에 대한 의미를 생각했을 때 이번 합의문의 내용은 미국이 북한에 대해 가지고 있는 의심을 해소하기에는 모자란 수준으로 보인다.

이번 남북 정상회담에서의 비핵화 합의 부분에 대해서는 이번 남북 정상회담이 앞으로 있을 북미 정상회담으로 인하여 애초 한계가 있었다는 논리도 물론 타당성이 있다. 그러나 북미 회담에 비핵화에 대한 부분을 전적으로 맡겨두는 것으로 보이게 되는 것은 결국 북미 회담과 그 이후 가능한 비핵화 협상 과정에서 우리의 입지를 좁히고 영향력을 줄일 수밖에 없다는 점에서 이번에 합의한 문구보다는 조금 더 진전된 합의 문구가 사용되었으면 하는 바람이 여전히 있다.

우리 입장에서는 비핵화 외에도 한반도 평화정착과 남북관계 개선 측면에서의 진전 역시 중요한 성과였기 때문에, 비핵화 부분에서 조금 미진한 측면이 있다고 하더라도 전반적으로 남북 정상회담의 성과를 높게 평가할 수 있었으나, 비핵화 측면을 가장 중요하게 생각하는 미국의 입장에서는 우리보다 냉정하게 평가하는 경향이 있다.

이러한 배경에는 북한의 비핵화 논의로의 귀환에 대해 미국이 가지고 있는 극도의 불신이 자리잡고 있다. 미국 조야에는 북한의 비핵화와 관련한 과거의 합의들에 대해 모두 북한이 지키지 않고 파기하였는데, 이번의 합의만 미국이 신뢰할 만한 아무런 근거를 발견할 수 없다는 인식이 강하게 있는 것으로 파악되었다. 미국은 현재 북한이 미국을 위시한 국제사회의 제재로 인하여 비핵화 회담의 장으로 나왔다고 보고 있으나, 아직 국제사회의 제재가 김정은의 전략적 계산을 완전히 바꿀 만큼 효과가 있는 상태가 아니며, 따라서 북한이 아직 완전히 핵을 포기할 단계까지 이르렀다고 보지는 않고 있다. 그렇기 때문에 북한은 여전히 핵을 보유하고자 하는 욕구가 있으며 이러한 유화적인 외교 전술을 이용하여 국제사회의 제재를 무너뜨리는 데에 목적이 있다고 보고 있다.

이번 남북회담이 있기 전 폼페이오 당시 국무부 장관 내정자가 평양을 방문하여 김정은을 면담한 것이 알려졌다. 트럼프 대통령과 폼페이오 국무장관 모두 북한과의 비핵화 회담에 기대를 표하고 있다. 사전의 북미 접촉에서 북한이 이번에는 비핵화에 대해 심각하게 논의할 가능성이 높다는 점을 확인한 것으로 보인다. 그럼에도

불구하고 트럼프 대통령은 북한과의 정상회담이 여전히 열리지 않을 가능성이 있으며, 회담이 열린다고 하더라도 바로 회담을 접고 나올 가능성이 있다는 점을 강조하고 있다. 이러한 트럼프 대통령의 회담 불발 가능성에 대한 언급은 앞으로 있을 회담에서 협상력을 증가시키기 위한 사전 작업이라고도 해석할 수 있다. 그러나 폼페이오 장관이 김정은을 직접 면담했음에도 불구하고 이처럼 회담 불발 가능성에 대해 계속하여 언급하는 것은 북한과의 접촉에서 아직까지 북한이 미국이 바라는 비핵화로 확실하게 나설 것이라는 확신을 주지 못했다는 것을 보여주는 것으로도 해석할 수 있다.

해외 언론을 중심으로 판문점 선언에서 나온 비핵화 합의가 구체성이 떨어진다는 비판이 일자, 청와대는 회담에서 김정은 위원장이 밝힌 몇 가지 전향적 입장들을 공개하면서 북한의 비핵화에 대한 진정성을 확인해주고자 노력을 보였다. 김정은 위원장이 문대통령과 회담하는 가운데 풍계리의 핵실험장을 폐기할 것이며, 거기에 한국과 미국의 전문가와 언론인들을 초청하겠다고 한 것이 한 예이다. 그러나 이 역시 북한의 비핵화에 대한 진정성을 확인시켜 미국이 순조롭게 협상에 나설 수준은 아닌 것으로 보인다.

그렇다면 이렇게 북한에 대한 불신이 강한 미국 조야의 입장을 고려하였을 때, 앞으로 북미 정상회담에 대해 다음과 같은 우려가 존재한다.

북미 회담의 결과는 2*2의 틀로 분석해 볼 수 있다. 구조적 요인이나 미국의 정책적 방향과 무관하게 북한의 김정은이 제공하는 외생적 변수 — 김정은이 진정으로 비핵화 의지가 있는지, 아니면 속임수를 쓰고자 하는 것인지 — 와 트럼프 대통령이 제공하는 변수 — 미국의 정책과 마찬가지로 CVID를 추구할 것인지, 아니면 정치적 성과를 위하여 완전한 비핵화에 못 미치는 합의를 받아들일 것인지 — 간의 상호 작용에 의해 결과가 결정된다고 볼 수 있다.

이러한 2*2 틀에서 볼 때, 두 가지 경우는 결론을 도출하는 데에 큰 문제가 없을 뿐더러 우리를 비롯한 국제사회가 받아들이는 데에도 큰 문제가 없을 것으로 보인다. 첫째, 김정은이 비핵화 의지가 있고, 트럼프 대통령이 정치적 성공을 위해 합의를 하려고 하는 경우는 결국 순조롭게 비핵화를 이룰 수 있기 때문에 큰 문제가 없다. 두 번째, 김정은은 비핵화 의지 없이 속임수를 쓰려고 하고, 트럼프 대통령은 강하게 CVID를 주장할 경우, 협상이 결렬되고 결국 북한의 의도를 알게 되어 계속하여 압박 정책을 지속하게 될 것이다. 물론, 이 경우 올해 초까지 이어진 군사적 긴장이 고조될 가능성은 높아진다.

나머지 두 경우가 문제가 된다. 하나는 김정은은 비핵화에 대한 의지가 있는데, 트럼프 대통령이 지나치게 강한 북한의 순응을 요구하면서 협상이 결렬되는 경우이다.

폼페이오 미 국무장관은 최근 사우디를 방문한 자리에서 “이란 핵합의(JCPOA·포괄적공동행동계획)로 이란의 행태를 교정하는 데 실패했고 오히려 악화시켰다”면서 “현행 핵합의로는 이란이 핵무기를 절대 보유하지 못하도록 하지 못한다”고 강조하였다. 그는 유럽 동맹국과 이를 고치려고 작업 중이지만 결국 합의하지 못하면 도널드 트럼프 대통령이 핵합의를 떠날 것이라고 경고했다. 트럼프 대통령은 다음달 12일까지 핵 합의로 유예했던 대이란 제재를 되살릴지 결정할 예정인데, 이러한 이야기를 근거로 판단하면 대이란 제재가 부활할 가능성이 매우 높다고 볼 수 있다.

그리고, 트럼프 대통령과 존 볼튼 국가안보 보좌관 등 미국 정부의 안보를 책임지는 모든 인사들은 여전히 CVID가 미국 정부의 목표라는 점을 강조하고 있다. 그렇게 하기 위해서 존 볼튼 보좌관은 우선 북한이 가지고 있는 핵에 대해서 알고 있어야 한다는 점을 강조하고 있고, 또 최근 보도에는 김정은 위원장이 폼페이오 장관을 면담한 자리에서 어디든 사찰할 수 있다는 의사를 전달하였다는 이야기도 나오고 있다. 미국이 이렇게 북한의 핵 보유 현황 및 핵 관련 시설 현황에 대해 관심을 가지고 있는 것은 리비아나 이란 등에 비해 북한의 핵 프로그램이 이미 고도로 발달된 상태여서 미국이 파악할 수 있는 범위를 넘어 섰기 때문이다. 미국의 정보 체계에서 파악하지 못한 북한의 핵무기와 핵 관련 시설이 존재할 것이라는 강한 의구심이 존재하고 있어서, 앞으로 북한이 비핵화에 나선다고 가정하였을 때 중요한 것은 북한이 자진해서 신고한 핵무기 및 핵 관련 시설뿐만 아니라 미국이 의심을 가지고 있는 모든 시설 및 지역에 대해 광범위한 사찰을 요구할 가능성이 높다. 미국은 북한의 정책 변화가 전적으로 미국의 제재로 인해 발생하였다고 보기 때문에 시간이 오히려 미국의 편이라고 생각하고 있다. 이번에 합의에 이르지 못하게 되더라도 미국은 계속해서 제재와 압박을 지속할 것이기 때문에 결국 북한은 비핵화에 대한 압박을 견디기 어려울 것이라는 예상을 하고 있다. 그렇게 판단하고 있기 때문에, 앞으로 있을 북미 회담에서 트럼프 대통령이 강하게 김정은 위원장을 압박할 것으로 예상된다.

그러나 매우 역설적이게도 이번 남북 회담 이후 미국에서 나오는 가장 큰 우려는 김정은이 여전히 비핵화에 생각이 없는데, 트럼프 대통령이 정치적 성공으로 포장된 합의를 해주는 데에 있다. 트럼프 대통령이 지나치게 강하게 압박하여 김정은

위원장이 합의를 거부하는 상황에 있다기보다, 이번에 조성된 남북관계의 개선 분위기와 김정은 위원장의 이미지 개선이 오히려 트럼프 대통령으로 하여금 그동안 목표라고 이야기해왔던 CVID가 아닌 수준에서 김정은 위원장과 합의를 해줄 가능성에 대한 것이다. 외교 안보 사안에 대한 깊이 있는 이해가 있다고 보기 어려운 트럼프 대통령이 단기적인 정치적 성과물을 위하여 비핵화에 진정한 뜻이 없는 김정은 위원장의 외교적 술수에 말려들어 미국의 국익에 반하는 합의를 해줄 가능성이 높다는 점을 우려하는 것이다. 한반도에서의 긴장 완화와 평화적 분위기 조성이 꼭 북한의 완전한 비핵화와 같이 가지 않을 수 있는 상황에서 트럼프 대통령이 긴장 완화와 북한의 대미 평화 메시지에 합의를 해줌으로써 결국 북한의 완전한 비핵화를 외교적으로 달성할 기회를 놓칠 가능성을 우려한다.

V. 결어

결국 북미관계에서 평화 정착이 될 수 있는가의 문제는 현 시점에서 예측하기 어렵고 몇 가지 경우의 수만 제공할 수 있을 뿐이라는 결론에 이르게 된다. 현재의 상황이 어떠한 구조적, 국가 정책적 차원에서 큰 흐름이 있어서 그러한 흐름에 따라 미래 상황을 예측할 수 있도록 하고 있지 못하기 때문에, 결국 트럼프 대통령과 김정은 두 개인 간의 회담에서 다시 북미관계가 설정되는 상황이 전개되고 있기 때문이다.

문제는 이 두 개인이 정상회담에서 어떠한 태도로 협상에 임할 것인가가 예측이 불확실한 상황이기 때문에 이 논문을 작성하는 시점에 한 달이 채 남지 않은 북미 회담의 결과를 예측하는 것도 불가능하다. 물론, 결과는 필자가 예측한 4가지 경우 중 트럼프 대통령과 김정은의 비핵화와 관련한 의지의 조합에 따라 일어날 것이나, 그 중 어떤 조합이 발생할 확률이 높을지는 예상하기 어렵다.

■ 제출: 4월 30일 ■ 심사: 5월 4일 ■ 채택: 6월 7일

참고문헌

Klingner, Bruce. "Sanctions An Important Component of US North Korea Policy." Commentary, *The Heritage Foundation*, May 2010.

Ruediger, Frank. "Economic Sanctions and the Nuclear Issue: Lessons From North Korean Trade." Commentary, *The US-Korea Institute at Johns Hopkins School of Advanced International Studies*, September 2017.

BBC news <<http://www.bbc.com/>>.

Brookings <<https://www.brookings.edu/>>.

Carnegie <<http://carnegieendowment.org>>.

FP <<http://foreignpolicy.com>>.

RFA <<http://www.rfa.org/korean>>.

<<https://ko.wikipedia.org>>.

Can We Predict North Korea-US Relations?

Jung-Yeop Woo

It is difficult to predict at this very moment whether we will witness peace between the United States and North Korea. We can only reach a conclusion that provides a number of possible scenarios. The reason for this is because the broader trend, at the structural and national policy level, currently does not allow for accurate predictions about the future. Instead, US-DPRK relations are being dictated by a summit between two personalities in President Trump and Kim Jong-un.

With less than a month left at the time of this writing, the US-DPRK summit and its results are impossible to predict due to the unpredictability of the two individuals' approach to the negotiation. Of course, the results will be dictated by President Trump and Kim Jong-un's determination towards denuclearization and will take the form of one of the four scenarios that I provide in this paper. However, it is difficult to predict which of the four scenarios is more likely take place.

Paradoxically, the biggest concern from the American side in the aftermath of the inter-Korean summit is the possibility that while Kim Jong-un is still not committed to denuclearization, President Trump may be happy to offer a package that only amounts to a political success. Rather than pressuring Kim to the point where Kim refuses the deal, President Trump, influenced by improved inter-Korean relations and Kim Jong-un's renewed image, may be forced make a deal that falls short of the promise of CVID.

Key Words: North Korea-US Relations, Denuclearization, Military Options, Policies Toward North Korea, North Korea-US Talks