

# 북·미관계의 미래와 한국의 전략적 대응(1): 북·미관계 결정요인의 전략적 평가와 시사점

## Online Series

2020. 9. 11. | CO 20-23

정성윤 (통일정책연구실 연구위원)

한반도 평화프로세스가 중대 기로에 서있다. 주요 원인은 북·미 교착관계와 그 파급효과 때문이다. 향후 1년은 북한 비핵화 여부가 결정될 수 있는 중요한 시기가 될 것이다. 북한 비핵화 협상여건이 우호적이지 않고 북·미 양국의 전략이 불확실하기 때문이다. 따라서 북·미관계의 구조와 미래 경로에 한국이 어떻게 영향을 미칠 것인지를 냉철하게 고민하지 않을 수 없는 상황이다. 이러한 문제 인식하에 본 연구는 북·미관계의 결정요인들을 식별하고 그 전략적 속성을 구명하고자 한다. 이러한 노력이 전략 고안과 정책 설계에 냉철하게 선행되어야 한다는 것이 본 원고의 집필 동기이자 주장이다.<sup>1)</sup>

### 도입

2020년 9월, 한반도 평화의 시계는 어디를 가리키고 있는가? 한국 정부는 2018년 이후 남북관계와 북·미관계의 선순환 구축을 목표로 평화프로세스를 적극적으로 가동 했다. 그 결과 북핵 위기 역사상 처음으로 남·북·미 3자가 주요 행위자로 등장하였고, 남북, 한·미, 북·미관계가 평화프로세스의 세 축으로 구조화되었다.<sup>2)</sup> 그 과정에서 정상 간 회담과 실무협

1) 본 주제의 「온라인 시리즈」는 2부작으로 출간될 예정이다. 1부는 향후 북·미관계의 방향성과 내용을 예상하기 위해 북·미관계를 결정짓는 주요 요인들을 식별하고 평가한다. 곧이어 출간하는 2부에서는 북·미 관계 결정요인 작동에 따른 북한의 전략 선호와 이에 대한 한국의 전략적 대비책을 제시할 것이다.

상들이 성사되며 한반도 평화에 대한 기대는 고조되었다. 하지만 2020년 9월 현재 북·미, 남북 양자관계가 동시 경색 국면에 진입하였다. 북·미관계는 2019년 가을 스톡홀름 회의 이후 교착국면에서 헤어날 수 못하고 있고, 남북관계는 2020년 6월 북한의 남북공동연락사무소 폭파 이후 냉각기에 돌입했다. 한미동맹은 북한 비핵화 방법론과 방위비 문제로 인해 긴장 상황에 놓여 있다.

지난 3년간 역사를 반추할 때 북·미관계는 남북관계에 직접적 영향을 미쳤다. 또한 북·미, 남북관계는 한미동맹에 다양한 도전요인을 야기했다. 동맹 간 상호작용의 결과는 다시 북·미, 남북관계에 영향을 미치고 있다. 이러한 순환관계에서 확인할 수 있듯이 북·미관계는 남북관계의 독립변인이자 한반도 평화프로세스 성공의 필요충분조건이다. 그렇다면 한반도 정세의 나침반인 북·미관계는 향후 어떻게 전개될 것인가? 어떤 요인들이 양국 관계를 결정할 것인가? 그리고 주요 요인들은 어떻게 상호작용을 하고 어떠한 파급효과를 창출할 것인가? 이러한 물음에 답하기 위해 본 글은 북·미관계를 결정하는 주요 변수를 식별하고 그 전략적 속성을 구명하고자 한다. 또한 그 결과를 종합해 한반도 평화 구축 노력에 대한 시사점을 간략히 제시할 것이다.

## 북·미 교착관계 결정요인

향후 북·미관계는 무엇에 의해 그리고 어떻게 결정될 것인가? 이러한 물음에 대한 대답은 현재 북·미 교착상황을 야기하고 있는 주요 요인의 식별과 평가에서 출발할 수 있다. 현재 정세에 미치고 있는 요인들이 2020년 하반기 이후에도 강력히 작동된다면 북·미 간 교착상황은 상당기간 지속될 가능성이 농후하다. 반면 교착요인이 변화한다면 현 상황을 타개할 수 있는 모멘텀이 형성될 것이다. 교착요인들의 작동 여부와 더불어 미래 정세에 영향을 미칠 수 있는 새로운 변수의 출현과 파괴력도 중요하다. 즉 미래 변수와 현재까지의 교착요인 형성 변수와의 영향력 정합의 결과가 향후 한반도 정세에 영향을 미칠 것이다. 북한 또한 교착요인과 미래변수 간 관계를 고려하며 향후 대미·대남 전략을 구상할 것이다. 본 연구가 구명한 현재와 미래의 북·미관계 결정요인은 아래 <표 1>과 같이 교착요인 4가지, 미래정세 영향요인 3가지이다.

2) 북핵 위기 30여 년 동안 북핵 문제 해결을 위한 당사자 구조 메커니즘은 세 번의 변화를 겪어왔다. 1차 북핵 위기 당시의 북·미 양자 중심 구조, 2000년대 초반 2차 북핵 위기 당시의 6자회담 중심의 다자적 구조, 그리고 현재의 남·북·미 3자 구조이다.

&lt;표 1&gt; 북·미관계 결정요인

변수	2020년 하반기 이후 북·미관계 결정요인
북·미관계 교착요인	① 전략: 북·미 양국의 비타협적 상호 강압전략의 충돌 ② 능력: 미국의 강압 능력과 북한의 핵능력 간 충돌 ③ 방법: 협상 수단의 비등가성 ④ 구조: 적대적 관계인 강대국과 약소국 간 비타협 환경
2020년 하반기 북·미관계 영향요인	① 미국의 대선 ② 북한의 전략 전환: 군사적 도발의 재개여부 ③ COVID-19의 영향

첫 번째 교착요인은 ‘전략의 충돌’이다. 북·미는 현재 타협전략이 아닌 강압전략(coercion strategy)을 상호 투사하고 있다. 북·미 모두 기본적으로 자신들의 요구 수준을 낮추는데 인색한 반면, 상대의 의지·행동·정책의 선제적 철회와 전환을 강력히 요구하고 있다. 아울러 협상 과정에서 상대의 굴복과 양보에 대한 시한(deadline)을 설정하는 등 적대적 메시지 교환게임을 전개하고 있다. 심지어 북·미 양국은 때때로 상대의 강압에 대한 역(逆)강압(counter-coercion)의 일환으로 군사적 조치 재개를 암시하거나 실행을 위협(blackmail)하며 협상관 자체를 위태롭게 하고 있다. 이러한 상호 강압전략의 충돌과정에서 다양한 정치·경제·외교적 교착 비용이 과생되고 있으나, 양국은 승리에 대한 기대로 이를 감내하며 단기적 타협을 거부하고 있다. 북·미 협상의 교착은 이와 같은 전략 게임의 반영이다.

두 번째 교착요인은 ‘능력의 충돌’이다. 북한이 미 본토 타격능력을 높이면 미국이 대북협상에 적극성을 보일 상황이 조성되고, 반면 미국이 제재 수준을 높이면 북한이 타협전략으로 선회할 여지도 발생한다. 2017년에 고조되었던 양국 간 이러한 능력의 경합이 2018년 초반 북·미 협상 재개를 유도했다. 하지만 2018년 북·미 비핵화 협상 시작 이후에도 양국은 상대를 향한 강압 능력을 포기하지 않았다. 북한의 핵능력은 여전하다. 오히려 지난 3년간 기술의 고도화는 진전되고 핵물질 보유량은 증가했을 것이다. 미국 또한 대북 경제제재를 북한의 협력을 강제하거나 북한의 배신을 차단하고자 하는 전략적 수단으로 활용하고 있다.<sup>3)</sup> 이처럼

3) 북핵문제 관련한 미국의 대북제재 전략은 2018년 초반을 분기로 대별된다. 미국은 2017년 후반까지는 북한의 도발을 징벌하거나 강제적으로 북한을 대화로 유인하는 수단으로 제재를 적극 활용했다. 하지만

럼 강압 능력에 대한 양국의 집착은 여전히 상대의 일방적 기만(cheating)에 대한 의심이 높다는 점을 의미한다. 이는 곧 현재의 북핵 게임이 여전히 죄수의 딜레마(Prisoner's dilemma)이거나 교착게임(Deadlock)의 성격임을 반증한다. 아울러 양국이 고집하고 있는 강압전략의 토대로 이러한 능력이 작동한다.<sup>4)</sup>

세 번째 교착요인은 ‘방법의 충돌’이다. 북·미관계의 요체는 비핵화 협상이다. 비핵화 협상의 과정과 결과가 양국 관계에 직접 반영되고 있다. 비핵화 협상이 지지부진했던 실제적 이유는 양국 간 거래 수단의 비대칭성 때문이다. 즉 북한의 비핵화 조치와 미국의 보상 내용 간 등가성 문제와 각자의 조치와 합의에 대한 지속가능성의 문제, 즉 가역성 문제가 핵심이다. 등가성 문제는 전략적 가치의 문제이다. 따라서 당연히 수요-공급의 법칙이 적용되지도 않고 정교한 측정과 판정 또한 불가능하다. 따라서 협상에서의 교환은 각자가 상대방의 가치를 얼마나 ‘절실하게’ 원하느냐에 크게 좌우된다. 반면 가역성의 문제에는 불신과 기만의 속성이 내재되어 있다. 이는 국제법과 정의가 아닌 정치와 이익의 영역이다. 따라서 향후 북·미 간 거래가 진행되더라도 양국은 상대의 배신에 대한 대비책을 염두에 두고 이를 협상내용에 반영하려 할 것이고 거래 성사 이후에도 상대의 기만을 항상 경계할 것이다.<sup>5)</sup>

마지막 변수는 ‘구조적 요인’이다. 즉 적대관계의 강대국-약소국 구조가 북·미관계에도 영향을 미친다. 패권적 강대국에 저항하는 약소국은 체제보장에 대한 민감성과 취약성이 높다. 반면 패권적 강대국의 주요 목적은 체제질서와 권위에 도전하는 국가에 대한 압도적 영향력을 행사하는 것이다. 북한은 대미 생존력 강화가, 미국은 대북 통제력 확보가 오랜 기간 각자의 주요 목적이었다. 북한에게 핵무기란 자국의 생존력은 극대화시키고 미국의 정세 통제력은 약화시키는 효율적 수단이다. 이점에서 양국 관계는 영합게임(Zero-sum) 속성이 강하다. 특히 교착게임에서는 행위의 반복을 통한 신뢰 형성과 축적이 지도자의 전략적 판단에 큰 영향을 미친다. 하지만 북·미 양국은 이러한 경험이 상당히 빈약하다. 또한 양국은 현 교착상황을 야기하고 있는 전략·능력·방법적 요인을 극복할 수 있는 신뢰조치 교환에도 여전히 인색하다.

2018년 북·미 협상 재개 이후로는 북한의 협력을 강제(compellence)하거나 북한의 기만을 차단하는 수단으로 활용하고 있다.

- 4) 전통적인 게임이론에 의하면 죄수의 딜레마와 교착게임 상황에서 행위자 모두 상호협력(Cooperation/Cooperation: CC)보다 선제적 기만(Defection/Cooperation: DC)에 대한 선호가 더욱 높다.
- 5) 흔히 외교안보분야 국제협상의 현실에서 가역성 문제의 완벽한 해결은 불가능에 가깝다. 하지만 상대의 기대수준 이상의 관여를 지속하거나 일방적이고 선제적인 기만에 대한 높은 수준의 처벌과 고통을 상대에게 강력히 인지시킴으로써 가역성 문제를 일정 정도 극복 할 수 있다.

## 미래 북·미관계 주요 영향요인

향후 북·미관계 전망을 위해서 미래 도전요인에 대한 식별과 평가도 필요하다. 본 연구가 주목하는 주요 변수는 미국 대선의 과급효과, 북한의 전략 전환 여부, 그리고 COVID-19의 영향 등 세 가지이다. 이러한 도전요인들은 앞서 제시한 교착요인들과 다양한 영향을 주고받으며, 북·미관계의 방향과 내용을 결정지을 것이다. 우선 미국 대선 요인은, 선거의 결과와 과정 모두 북·미관계에 영향을 미칠 수 있다. 이유는 두 가지이다. 우선 감정은이 본격 등장한 2008년 이후 진행된 세 차례 미국 대선 전후로, 북한은 예외 없이 자신의 전략적 가치를 높이기 위한 다양한 행동을 단행한 바 있다. 당시 미 행정부의 양보 유인, 차기 미 행정부에 대한 관심도 제고 등이 북한의 목표였을 것이다. 트럼프의 재선이 불확실한 점 또한 양국 관계 전망 추론의 한 축이다. 트럼프가 지지율 회복을 위해 북한 문제를 활용할 수 있고, 북한 또한 바이든 행정부보다 트럼프와 거래를 하는 것이 더 낫다는 판단을 할 수도 있을 것이다.<sup>6)</sup> 소위 ‘10월 깜짝이벤트(October Surprise)’를 전망하는 주요 배경이다.

둘째, 북한의 전략 전환 여부도 주시해야 한다. 북한은 2018년 이후 대남·대미 동시 타협전략을 채택했지만, 최근 강압전략으로 재전환한 것으로 추정된다. 우선 북한은 지난 정세를 반추하며 ‘미국’의 전략과 행동이 대통령 개인 요소에 전적으로 의지해 결정되지 않음에 주목했을 것이다. 통상 강대국 정책결정의 불확실성에 직면해 약소국은 ‘수용’과 ‘저항’ 중 선택에 직면한다. 만약 약소국의 선(先)수용에 강대국이 배신으로 대응하면 약소국 국익은 심각하게 위협받는다. 따라서 북한과 같은 약소국은 강대국과의 합의에 항상 신중하다. 최근 북한의 대남 태도 또한 북한의 전략 전환을 의심토록 한다. 북한은 남한의 태도와 의지를 문제 삼으며 정벌 차원에서 남북공동연락사무소를 파괴했고 관련 군사 조치까지도 언급한 바 있다.<sup>7)</sup> 아울러 한미 워킹그룹을 지목하며 동맹정책의 근본 전환을 강력히 요구하였다.

셋째, COVID-19의 ‘장기적’ 과급효과도 북·미관계에 영향을 미칠 수 있다. COVID-19 장기화는 북한의 경제를 더욱 피폐화시킬 것이며 민심 이반 또한 야기할 수 있을 것이다. 특히 북한 지도부 입장에서는 주민들의 고통과 불만 누적에 장기적으로 대처할 방법이 마땅

6) 1968년 미국 대선 기간 중, 당시 푸에블로호(The USS Pueblo) 나포사건 해결을 위한 북·미 협상에서 미국 협상 대표단이 공화당 후보인 닉슨보다 당시 존슨 행정부와 협상 하는 게 북한에게 이득이 될 수 있음을 북한 협상단에게 주시시키며 합의를 적극 유도한 바 있다.

7) 이는 강압전략을 구사하는 국가의 전형적 대응 방식이다. 북한이 최근 거부(denial), 처벌(punishment), 협박(blackmail) 등 다양한 대남 강압 메커니즘 방식을 혼용하고 있는데, 한국 정부의 대북협력 관련 정치적 성과를 파괴하고 무산시키는 방식을 채택하고 있다.

하지 않을 것이다. 위기 시 책임전가와 대중 결집을 위해 북한이 자주 활용하는 결집효과(rally around flag effect) 또한 위기가 장기화 되는 경우 기대하기 힘들다. 만약 차기 미 행정부가 대북제재의 목표를 북한의 '국가능력 약화(Weakening)'로 설정하고 지도층과 주민 간 분열 시도를 주요 메커니즘으로 선택한다면, 적극적 관여전략이나 타협전략 대신 '악의적 방관'을 통한 대북 교섭능력(Bargaining Power) 강화전략을 추진할 가능성도 있다. 만약 미국 대선에서 조 바이든이 승리하게 된다면 이러한 예상은 현실화될 가능성이 더욱 높아질 것이다.

## 시사점 및 결론

북·미관계를 결정하는 그리고 영향을 미칠 요인들의 전략적 평가가 함의하는 바는 다음과 같은 세 가지 차원이다. 대북 정책설계와 전략구상에 감안해야 할 것이다.

첫째, 교착국면 형성 요인들에 변화가 없다면 북·미관계 진전은 단기간 기대하기 힘들 것이다. 그렇다면 어떠한 요인들에 주목해야 하는가? 앞서 제시했던 4가지 관계 교착요인 중 '능력 요인'의 변화를 통해 전략 요인의 전환을 도모하는 것이 현실적일 것이다. 북·미 양국 간 능력 충돌의 성패가 노골화되거나, 어느 한 쪽이 자발적으로 능력 투사를 자제한다면 북·미 양국의 타협전략 전환 추동 환경이 조성될 것이다. 나머지 요인들에 대한 대응은 장기적 처방이거나 많은 자원이 동원되어야 하므로 정책 추진 과정에서 난관이 예상된다. 우선 구조 요인은 단기간 해결될 수 없으며 나머지 요인들의 종속적 성격을 내포하고 있다. 방법요인은 정치적 결단으로도 해소 가능하나 상당한 수준의 신뢰회복 조치가 병행되어야 할 것이며, 근본적으로 전략 변화에 연동될 것이다.

둘째, 북한의 전략전환 여부를 고려한 대비책을 강구해야 할 것이다. 만약 북한이 타협전략을 폐기하고 강압전략으로 전환했다면, 그 목표는 교환수단으로서의 핵능력의 가치를 급격히 높여거나 비핵화 포기를 염두에 둔 전략적 행보일 가능성이 높다. 어느 경우라도 북한 지도부는 향후 한·미가 자신들의 요구를 수용할 때까지 강압 수위를 서서히 높일 것이다. 핵무기의 전략적 가치를 시위하기 위해서는 능력의 물리적 신장을 보여주고 상대방의 취약성을 자극해야만 한다. 그리고 자신들의 결기를 상대방에게 충분히 인지도시켜야만 한다. 따라서 북한이 향후 2018년 이후 체결된 남북 합의들의 무효화를 선언하거나, 미 본토를 겨냥한 ICBM, SLBM 실험 발사, 개량된 신포급 잠수함 공개 등 핵 무력 증강을 재개할 가능성도 배제할 수 없다. 내년 1월의 김정은 신년사와 제8차 당대회를 주목해야 하는 이유이다.

셋째, 상황의 급진전과 장기화 가능성 모두에 선제적으로 대비해야 할 것이다. 미국의 대선 변수가 강력히 작동된다면 트럼프 행정부가 과감한 대북정책을 선택할 수도 있다. 이러한 예상이 현실화된다면 그 모양은 북·미 잠정타협이 될 것이고 내용은 ‘북핵 위협 감소 조치와 제재 일부 완화’의 거래가 될 가능성을 배제할 수 없다. 반면 능력과 전략 변수, 그리고 COVID-19의 영향이 중첩되면 북핵 문제는 아주 긴 터널로 다시 진입할 수도 있다. 양국 모두가 각자의 능력에 대한 과도한 의존 상태에서, 상대와의 적극적 협력은 거부하지만 선제적 배신 또한 주저하는 상황이다. 불완전한 합의이든 완전한 비핵화로의 기나긴 여정이든, 한국의 안보에 대한 북한 핵무기의 직접적 위협은 상당기간 지속될 것이며, 시간이 지날수록 이에 대한 안보적 대응 필요성은 높아질 것이다. ©KINU 2020

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