

Online Series

2021. 07. 09. | CO 21-21

북미 전략경합의
특징과 전망

정 성 윤 (통일정책연구실 연구위원)

본 글의 목적은 현재 진행 중인 미국과 북한의 상호 전략경합의 특징을 구명해, 북미관계의 미래를 전망하는 것이다. 이를 위해 미국과 북한의 상대에 대한 전략을 우세전략, 연합과 균열 시도, 시간적 요인에 대한 전략적 입장 등 세 가지 요소로 분석한다. 그 결과 향후 북미관계는 구조적 차원에서 협력 가능성이 낮지만, 오히려 한국은 다양한 전략적 선택의 기회를 직면하게 될 것이라 주장한다. 아울러 만약 북미관계의 교착상황이 장기화될 경우, 북한에게 불리한 전략 환경이 구축될 가능성이 높다는 것이 본 연구의 결론이다.

도입

2021년의 절반이 지났다. 하지만 북미 간 교착상황에 변함이 없다. 두 국가 모두 상대에 대한 기존 요구를 엄격히 고수하면서도 상대 요구의 전격 수용은 거부하고 있기 때문이다. 하지만 그 내면에는 정세의 우세를 장악해 향후 상대에 대한 유리한 전략적 지위를 점유하고자 하는 두 국가의 치열한 전략경합이 자리 잡고 있다. 그리고 각국의 전략에는 자국의 능력에 대한 맹신과 기대가 내재되어 있다. 본 글은 북미 양국의 상대에 대한 전략의 특징과 이의 상호 경합을 다룬다. 이를 통해 북미관계의 진로를 가늠하고자 한다.

바이든 행정부의 대북전략

바이든 행정부는 지난 5월 실용적 접근을 통한 외교 방식을 모색해 한반도의 완전한 비핵화를 달성하겠다고 천명했다. 또한 트럼프 시기의 일괄타결 방식에 초점을 두거나 오바마 시기의 전략적 인내 중 그 어느 방식에도 의존하지 않을 것이라 강조했다. 이는 바이든 행정부가 외교를 통해 북한의 완전한 비핵화를 달성한다는 전통적·공식적인 미국의 목표를 계승한다는 의미이다. 또한 목표 달성을 위해 북한과의 단계적 합의와 적극적인 관여에 인색하지 않겠다는 의중을 내비친 것이다. 목표를 압도하는 방식은 채택될 수 없다. 따라서 바이든 행정부는 ‘불완전한’ 비핵화로 전략할 위험이 있는 일괄타결방식에 신중한 반면, 완전한 비핵화를 위해 필요하고 충분한 합의들은 거부하지 않을 것이다.¹⁾ 하지만 목표 달성을 위한 구체적 전략에는 기대와 더불어 뿌리 깊은 불신도 반영되어 있다. 미국은 북한과의 외교가 불가능하지는 않지만, 외교만으로 부족할 수 있다는 입장에도 변함이 없다.

이러한 점을 고려할 때 바이든 행정부의 대북 전략은 다음과 같은 3가지 특징을 포함하고 있는 것으로 평가할 수 있다. 첫째, 우세전략(primacy strategy)이다.²⁾ 바이든 행정부는 압도적 군사력을 바탕으로 북한의 핵능력 증강을 차단하고 도발의 효용을 거부하고자 한다. 아울러 우월한 외교력과 영향력으로 북한의 의지, 선호, 선택을 강제하고자 한다. 바이든 행정부가 실용적 외교를 강조하면서도 강력한 억지 의지를 밝히고, 엄격한 대북제재 운용전략과 대북 인권 인식을 유지하는 점이 이를 뒷받침한다. 미국은 이러한 강력한 우세전략을 통해 북한 지도부의 전략적 선택지를 서서히 좁혀 나감으로써, 결국은 북한이 선제적 양보를 할 수밖에 없는 상황을 조성하고자 할 것이다.

둘째, 바이든 행정부는 동맹 중심의 전략통합을 강력히 추진하고 있다. 바이든 행정부는 강력한 한·미·일 3국 외교안보 협력체계를 근간으로 한반도 비핵화를 달성하고자 한다. 이는 국제연대를 중시하는 미국 민주당 외교 전통의 반영이자, 동맹을 경시했던 트럼프 행정부와 차별적이다. 바이든 행정부는 동맹국들 간 전략분열(strategic disintegration)이 대북정책

-
- 1) 바이든 행정부의 대북정책은 북한에 대한 미국 전략가들과 조야의 인식과 판단이 반영되어 있다. 바이든 행정부의 대북 인식의 특징은 ‘역사의 반영’으로 요약할 수 있다. 바이든 행정부 정책결정자들이 제시하는 대북정책기조에는 오바마 행정부와 트럼프 행정부 시기 북미관계의 교훈이 신중하고 냉정하게 차용되어 있다. 협력에 대한 기대, 실패·독재국가에 대한 불신, 핵 위협에 따른 적의(敵意) 등이 전략가들의 머리에 혼재되어 있다.
 - 2) 미국이 채택하는 대북 우세전략은 민주·공화 행정부 성향과 상관없이 정도의 차이는 있으나 역대 미 행정부가 일관되게 채택한 전략이다. 아울러 강대국이 적대적 약소국을 대상으로 드물지 않게 채택하는 외교안보 전략이기도 하다.

의 균열을 야기할 수 있음을 경계한다. 따라서 동맹국 간 전략통합(strategic integration)과 정책 조율을 강화하기 위해 적극 노력할 것임을 강조하고 있다.³⁾ 미국은 이러한 노력을 통해 한국과 일본에 대한 외교안보적 영향력 유지를 기대함과 동시에, 북핵문제 해결과 중국 견제에 필요한 전략 자원을 효율적으로 통합하고자 할 것이다.

셋째, 바이든 행정부는 북한에 대한 외교적 관여에 탄력적으로 접근할 것이다. 바이든 행정부는 억지와 (억지가 실패하면) 강압이라는 경직된 방식이 아닌, 억지·외교·강압 간 전략적 유연성을 강조한다. 이는 과거 미국의 모든 행정부와 마찬가지로 억지력 유지 강화를 대북 정책의 기본 축으로 설정하지만, 정책 목표의 실질적 달성을 위해서 외교와 강압정책을 적절히 원용할 것임을 시사한다.⁴⁾ 바이든 행정부는 이를 ‘실용적 방식’이라 지칭하고 있다. 현재 바이든 행정부가 외교를 강조하면서도 제재를 고수하며 북한과의 대화 재개에 대한 인센티브 제공을 거부하는 것은 이러한 방식이 북한과의 외교에 실제 효용이 높을 것이라고 바이든 행정부가 판단하기 때문이다.

북한의 대미전략

북한도 정세에 대한 인식과 평가를 전략에 반영할 것이다. 2018년 이후 북한은 미국과의 성공적 거래를 기대했을 것이다.⁵⁾ 핵무기 포기에 대한 진정성 여부와 상관없이, 북한의 최고 선호는 핵무기 보유와 북미관계 정상화를 동시에 달성하는 것이다. 하지만 이는 미국이 북한의 핵무기 보유를 용인하든지, 미국이 북한의 기만에 완벽히 속지 않는 한 비현실적이다. 따라서 북한이 비핵화 협상에 응했던 점을 고려할 때, 북한의 대미협상 목표는 ①아주 충분한 대가와 핵능력 완전한 포기의 교환, ②적당한 대가와 핵능력 일부 포기의 교환, ③핵능력 증강 여건 형성을 위해 협상의 전술적 활용 중 하나일 가능성이 높다. ①은 북미 협상에 대한 북한의 진정성을, ②는 비핵화 일부에 대한 진정성과 핵능력 일부 집착을 위한 기만

-
- 3) 전략통합은 공통의 위협에 대처하는 강대국과 약소동맹국 간 전략적 괴리를 방지하는 것임과 동시에, 미국의 대중 전략과 대북 전략을 동시에 투사하는 공통 전략 메커니즘의 성격도 포함한다.
 - 4) 즉 향후 북미관계 설정과 전개 과정에서 바이든 행정부가 억지의 근간을 훼손하는 외교와 강압의 선택할 가능성은 지극히 낮을 것이다. 이러한 전략 기초의 근본적 변화는 한반도 평화체제가 상당히 진척된 이후에 기대할 수 있다.
 - 5) 2017년 하반기부터 2018년 상반기 기간 정세를 복기해보면, 북한 지도부가 합리적으로 나열할 수 있었던 전략선호는 다음과 같은 5가지이다. ①충분한 대가와 완전한 핵 포기의 교환, ②적당한 대가와 불완전한 핵 포기의 교환(핵능력 일부 보유), ③핵능력 증강을 위한 시간 확보, ④미국과 상호 강압 게임의 지속, ⑤미국의 강압을 오인한 선제공격 단행 등. 2018년 이후 북한의 행동을 고려할 때 당시 북한은 위 옵션 중 ①,②,③을 대상으로 정책선호를 고민했음이 유력하다.

가능성의 혼재, ③은 북한의 기만 가능성을 내포하고 있다.

하지만 북한은 미국이 비핵화에 대한 충분하고 적당한 대가 지불을 거부하며 제재를 통해 부당한 양보를 강제한다고 인식한다. 이러한 미국의 태도는 자신들의 기대에 부합하지 않으며, 현재 위 목표 중 어느 하나도 실현되기 힘든 상황이 조성되었다고 판단할 것이다. 그렇다면 현재 북한의 대미 정책 목표는 무엇일까? 북한은 아마도 바이든 행정부가 ‘본질적으로’ 트럼프 행정부와 다르지 않다고 생각할 것이다. 북한이 미국의 제재에 대한 엄격성과 자국의 인권에 대한 비난에 주목할 것이기 때문이다. 따라서 북한은 이러한 미국의 대북정책과 태도 전환을 중요한 정책 방향으로 설정했을 가능성이 높다. 그렇다면 북한은 미국의 전략 효과를 거부하고 자신에게 우호적인 전략 환경을 구축하기 위해서 어떠한 전략을 선택할까? 북한이 향후 취할 대미 전략의 특징은 다음 3가지로 예상 가능하다.

첫째, 북한도 미국처럼 우세전략을 채택하고 있다. 하지만 미국이 강력한 제재 부가능력과 압도적 핵능력에 의지한 ‘능력 우세’에 치중하고 있다면, 북한은 전략의 효용을 통한 상대 제압을 목적으로 한다. 이는 상대의 우월한 능력의 효과를 거부하고 자신의 비대칭적 소규모 능력의 운용 효과를 다양한 차원에서 극대화하려는 북한의 전통적 대미전략 행태이다.⁶⁾ 북한이 핵능력을 만능의 보검으로 지칭하는 이유도 여기에 있다. 북한은 아마도 2018년 미국이 자신들과의 대화를 수용한 것이 자신들이 급격히 높인 핵능력 때문이며, 미국이 자신들의 이해를 존중하지 않았던 이유는 그들의 핵능력이 아직 치명적이지 않기 때문이라고 판단할 수도 있다. 만약 그렇다면 북한은 자신의 기존 주장을 용이하게 관철하기를 기대하며, 향후 핵능력의 효용에 지속적으로 집착할 가능성을 배제할 수 없다.

둘째, 북한은 썬더전략(wedge strategy)을 적극 투사할 것이다. 썬더전략의 핵심은 상대 연합의 분열과 약화이다.⁷⁾ 북한은 바이든 행정부의 동맹 중심 전략통합에 적극 대응할 것이다.⁸⁾ 하지만 북·중·러 삼국 연합 중심의 대응은 역부족이며 비현실적이다. 중국과 러시아가 비핵화에 찬성해 UN대북제재에 참여하고 있고, 당분간 미국과 마찰을 감수하며 북한을 전적으로 두둔하기 어렵다. 따라서 북한은 대응 연합 형성 이외에도 상대 연합의 약화, 즉

6) 북한은 전통적으로 상대인 미국의 취약성을 공략하고 민감한 사안을 부각시키는 데 주력해 왔다. 상대적 국력의 차이가 현격하기 때문에 능력 경합의 부작용이 높기 때문이었다.
7) 썬더전략은 냉전 초기 미국이 중소관계를 약화시키기 위해, 그리고 1950년 소련이 미중관계의 균열을 지속시키기 위해 사용했던 외교 전략이다. 특정 국가가 적대적인 국가 연합세력에 직접적으로 대응하기 힘들 때 종종 선택하는 전략적 방책이다.
8) 북한은 전통적으로 자신을 겨냥한 국제적 연대에 강력하게 저항해 왔다. 2016년 이후金正은의 신년사에는 자신들을 겨냥한 국제적 ‘뺨박’에 대한 적개심과 강력한 대응 의지가 포함되어 있다.

미국 중심의 양자동맹과 한·미·일 3국 안보협력관계를 약화시키고자 할 것이다. 이 중에서도 남북관계를 활용해 한미 동맹의 균열을 야기할 가능성이 농후하다. 북한이 2020년 이후 한미워킹그룹 등을 거론하며 한국의 동맹에 대한 태도를 적극 비난하고 있는 점도 그 일환이라 볼 수 있다.

셋째, 북한은 당분간 전략적으로 인내하며 정세를 관망하고 기회를 모색할 것이다. 미국이 자신들이 요구한 대화재개 조건을 거부하는 상황이 불만족스러우며, 바이든 행정부 대북정책의 구체적 내용이 여전히 불확실하다고 판단할 가능성이 높기 때문이다. 북한 입장에서는 불만족스럽고 불확실한 상황에서 당장 미국의 제안을 일부 수용하거나 자신의 요구 수준을 낮추기보다는, COVID-19 차단과 경제 피폐화로 인한 국내 상황을 수습하고, 부족했던 핵능력을 증강하는 방안이 급선무이자 훨씬 중요하다고 판단할 가능성이 높다. 하지만 인내의 시간이 그리 길지는 않을 것인데, 제재로 인한 손실이 누적될 것이 분명하고 미국의 대북전략에 대한 평가에 따라 군사적 도발에 대한 유혹도 발생할 수 있기 때문이다.⁹⁾

북미 간 전략경합의 특징

현재 한반도 정세와 북미관계의 가장 큰 특징은, 앞서 제시한 미국과 북한의 전략이 상호 경합하면서 양국관계의 교착상황이 구조화되고 있다는 점이다. 교착상황의 구조화란 세 가지 차원의 현상과 특징을 포함한다.

첫째, 북미 상호 협력 가능성이 낮은 상황이 장기화될 가능성이 있다. 선제적 양보를 통한 ‘감내하기 힘든 손실’과 선제적 기만에 의한 ‘기대할 수 있는 이익’이 동시에 높은 상황이 지속되는 경우이다. 북미 모두 상대의 순응을 기대하는 우세전략의 투사를 포기하지 않는다면, 향후 양국이 강압 수단을 동원해서라도 전략 효과를 추동하려는 유혹에 직면할 수 있다. 만약 이러한 상황이 도래하면 상호 강압의 상승과 반복으로 협력의 기회는 점차 축소될 것이며, 결국 상대의 패배를 통해 상황의 끝장을 보려는 경향이 증가할 수 있다. 이처럼 현재의 북미관계가 비겁자 게임(chicken game)이나 교착 게임(deadlock game)에서 벗어나지 못한다면, 당분간 북미관계는 구조적 차원에서 개선의 여지보다 악화의 가능성이 상대

9) 오바마 행정부의 대북전략인 ‘전략적 인내’가 우월한 전략적 지위에서 상대를 강압하며 비자발적 순응을 기대했던 것에 비해, 북한의 대미 ‘전략적 인내’는 상대로부터의 고통을 감내하며 상대의 (비)자발적 정책 철회에 의지해야 한다는 측면에서 차이가 있다.

적으로 높을 것이다.

둘째, 구조적 측면에서 협력 창출의 여건이 악화되더라도 한국의 전략적 선택의 기회는 오히려 확장될 가능성이 있다. 미국이 동맹국 간 전략연합을 위해 한국의 입장을 과거보다 배려할 가능성이 높고, 북한이 반대 연합세력의 약한 고리로 한미 동맹이나 남북관계를 선택해 한국에 대한 전술적 관여를 재개할 가능성이 있기 때문이다. 특히 바이든 행정부는 자국의 이해와 정책기조를 견지한다는 전제에서 한국에 대한 입장을 트럼프 시기보다 적극적으로 존중할 가능성이 높다. 따라서 미중관계, 국제적 비확산, 대북제재, 주둔 미군과 자국민의 안전 등의 이슈 영역에 대한 부정적 파급이 없다면, 미국은 북핵 문제 해결 방식과 절차와 관련해 한국의 견해를 존중함으로써, 한국의 정책 관여도는 높아질 수 있다.

셋째, 향후 북미 간 제한적 협력은 가능하나, 완전한 비핵화 달성은 상당 기간 어려워질 수 있다. 미국의 전략적 관여와 북한의 전략적 인내의 경합은 작은 대화의 재개는 불가능하지 않으나, 큰 대화는 어려울 것이라는 점을 시사한다. 북한은 여전히 바이든 행정부의 대북정책 기조의 진의와 구체적 내용을 확인하고자 할 것이다. 미국은 북한이 대화 자체를 거부하지 않고 있음에 착안해, 다양한 대북 관여정책을 고려할 수 있을 것이다. 하지만 북한의 가장 중요한 관심 사안인 대북제재 문제를 미국이 당장 양보할 가능성이 낮고, 북한의 핵능력 보유 의지에 대한 미국의 의구심이 해소될 가능성 또한 낮기 때문에 완전한 비핵화의 여정은 길고 험난할 것이다. 다만 어떠한 방식 혹은 경로이든 간에 북한이 제재에 대한 저항능력을 강화해 미국의 전략적 수단의 효용이 저하되거나, 혹은 미국이 비핵화의 ‘완전함’에 대한 확신을 갖게 된다면 북미 간 큰 대화와 실천을 기대할 수도 있다.

북미관계 전망

당분간 북미관계의 큰 변화를 기대하기는 어렵다. 현재 북미 각각이 채택한 전략의 경합으로 인해 상대의 우선적 정책전환을 기대하며 선제적 양보에 극히 신중하기 때문이다. 특히 북미 양자가 채택한 우세전략의 요체인 제재능력과 핵능력의 경합 결과는 당분간 목도하기 어렵다. 각자가 우세를 위해 채택하는 전략연합과 분열전략 간 경합의 결과는 관련 행위자의 증가·관계의 복잡성·파급효과의 정도 등을 고려할 때 단기간 유의미한 결과를 생산하기 어려울 것이다. 북미 모두 우세능력에 대한 자신감으로 상대와의 시간게임을 유리하게 해석하기 때문에, 전략적 관여와 인내 간 경합 결과 또한 조급한 상황을 동반하지 않을 것이다.

북미대화의 재개 자체도 쉽지 않을 것이다. 최근 미국의 성 김 대북 특별대표의 언급처럼

미국은 외교를 강조하고 무조건적 협상재개를 재촉하고 있지만, 북한은 여전히 2020년 제시했던 ‘대북 적대시 정책 철회’를 대화재개의 전제로 내세우고 있다. 북한 스스로가 분명히 밝힌 바는 없지만, ‘적대시 정책’의 내용에 대북제재, 북한인권, 한미군사훈련 등이 포함되어 있을 가능성이 높다. 북한은 내심 미국이 위 의제에 대한 유연한 입장으로 선회하기를 기대하고 있을 것이다. 하지만 미국이 고려할 수 있는 성의의 최대치는 제재완화에 대한 조건부 언급이거나 한미연합훈련의 규모 축소가 될 가능성이 높다. 북한이 이에 만족할 가능성은 낮아 보인다.

그렇다면 교착국면이 장기화된다면 어떠한 상황이 전개될 것인가? 결론적으로 미국에 비해 상대적으로 북한에게 불리한 전략적 환경이 형성될 가능성이 높다. 미국의 우세전략에 대한 북한의 취약성은 높은 반면 북한의 전략에 대한 미국의 거부 능력은 여전히 높기 때문이다. 설사 북한이 핵 능력을 더욱 고도화시키더라도, 미국의 전략과 능력의 우세는 크게 변하지 않을 것이다. 오히려 미국은 동맹에 대한 확장억지력을 더욱 강화할 것이고, 동맹국들의 대미 의존도는 단기적으로 높아질 것이며, 미국이 국제 대북제재를 강력히 주동함에 따라 결국 미국의 전략적 입지는 더욱 강화될 가능성이 오히려 높다. 이 과정에서 북한의 국가실패 정도가 가중되면서 결국 대내외적으로 더욱 힘든 상황에 직면할 수 있다.

양국의 경합을 후원하는 세력의 총합과 그 결속력 또한 북한에게는 불리한 요소이다. 북한의 썩기전략의 효용은 미미할 것이다. 한국과 미국 모두 비단 북한 문제가 아니더라도 동맹에 대한 상호 의존 필요성이 상당히 높기 때문이다. 특히 미중 전략경쟁 국면에서 중국이 미국과 북한 문제로 심각한 갈등을 감수하는 데 한계가 있다. 무엇보다 중국은 북한의 핵능력의 일부 보유도 용납하지 않을 것이다. 물론 미국은 필요하다면 트럼프 시기와 유사하게 북핵 문제의 협력 견인을 위해 중국을 강제할 가능성도 여전히 있다.

북한의 외교안보전략 설계의 무능함도 불리한 상황을 초래할 것이다.¹⁰⁾ 정세에 대한 오인과 오판, 핵능력의 전략적 가치에 대한 지나친 맹신, 상대의 허약성과 자신의 취약성에 대한 합리적 평가 부족 등에 변화가 없다면 북한은 점차 전략적으로 어려운 상황에 직면할 가능성이 높다. 상대적 약소국이 적대 강대국에 영원히 저항할 수 없다는 국제정치의 교훈은 유효하다. 핵능력에 기초한 강압의 효과가 기대보다 낮거나 오히려 역효과를 초래할 수 있다는 최근의 연구결과도 무시할 수 없다. 무엇보다 북한 정권이 대북제재로 인한 국가 실패를

10) 북한이 제재완화를 미국에게 성급히 요구함으로써 자신의 취약성을 스스로 부각시킨 점이나 남한의 태도를 강조하며 남북관계의 경색국면을 초래하고 있는 점 등이 외교전략 무능함의 단적인 예이다.



극복할 수 있는 현실적 묘수가 보이지 않는다. ©KINU 2021

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