통일정책연구 제25권 1호 2016
pp. 1~23

4차 북한 핵실험과 전략적 인내의 종언: 미국의 대북정책 변화 분석

김 재 천*

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 전략적 인내 노선에서 선회: 두 갈래 흐름
Ⅲ. 미국판 비핵화·평화협정 병행론의 미래
Ⅳ. 미중관계와 미국의 대북정책
Ⅴ. 미국판 병행론의 미래와 대북제재의 구조적 한계
Ⅵ. 정책적 함의

국문요약

4차 북한 핵실험으로 인해 '전략적 인내(strategic patience)'로 알려진 미국의 소극적 대북한 정책에는 완연한 변화가 발생했다. 이러한 정책변화는 전략적 인내의 대북정책이 북한의 핵미사일 능력의 고도화를 방치했고 북한의 핵미사일 전력이 미국의 본토를 위협할 수준에 임박했다는 위기의식을 반영하고 있다. 북한핵문제에 보다 적극적인 대처를 요구하는 미국 내 목소리는 크게 두 갈래의 흐름으로 이해할 수 있는데, 우선 북한정권의 붕괴내지는 근본적인 변화를 유도하여 문제를 해결하자는 기류가 주류를 형성하고 있다. 하지만 다른 일각에서는 비핵화의 진전을 평화협정 논의의 '선조건(precondition)'에서 논의의 '일부(part)'로 재포장하여 북한을 대화의 장으로 불러내자는 흐름도 감지되고 있다. 경쟁하는 강대국들은 전략적 이익이 첨예하게 대립해 있어서 '전략이익의 균형(balance of strategic interests)'이 유지되어온 지역에서는 오히려 현상유지를 선호하는 경향이 있다. 한반도는 미중의 전략이익의 균형이 유지되고 있는 지역이라 할 수 있고, 중국뿐 아니라 미국 역시 한반도의 군사적 충돌예방이 대한반도 정책의 우선 고려사항이다. 미중관계 관리를 고려해야 하는 미국은 비핵화·평화협정 병행처리 방안을 매개로 한반도의 상황을 관리하려 할 수도 있을 것이다.

주제어: 북한 핵실험, 미국 대한반도 정책, 미중관계, 평화협정, 대북제재

* 서강대학교 교수

Ⅰ. 서론

오바마 행정부는 2012년 2월 29일 '윤달합의(Leap Day Agreement)'로 알려진 북미합의가 북한의 장거리 미사일 실험으로 좌초된 후 '전략적 인내(Strategic Patience)'로 통칭되는 소극적 대북 정책을 견지해 왔다. 하지만 2016년 1월 6일 북한이 감행한 4차 핵실험과 이어진 2월 7일 탄도미사일 실험발사로 인해 미국의 조야에서는 북한 문제를 더 이상 '전략적 인내'라는 사실상의 무정책으로 방관해서는 안 된다는 인식이 고조되고 있다. 사실 4차 핵실험 이전에도 북한의 핵·미사일 능력은 이미 상당히 고도화 되었고, 이를 방지하지 못한 전략적 인내 대북정책은 실패했다는 평가가 대세를 이루고 있었다. 물론 북한의 핵 억지 능력에 대한 의지가 워낙 완고하기 때문에, 반드시 전략적 인내 '때문에' 북한의 핵·미사일 능력이 고도화 되었다고 할 수는 없을 것이다. 그러나 전략적 인내의 대북정책은 '전략적 사고(strategic thinking)'가 결여되어 있고 '희망적 사고(wishful thinking)'에 적잖이 의지하고 있었던 바, '비전략적 방기(non-strategic abandonment)'에 가까웠다. 전략적 인내의 무정책으로 일관한 오바마 행정부가 북한의 핵·미사일 능력 고도화를 방치했다는 비판이 나오는 이유이다. 이러한 비판은 오바마 행정부에서 대북정책을 담당해온 인사들도 제기해 왔는데, 일례로 오바마 행정부의 초대 대북특사를 역임한 보스워스(Stephen Bosworth)는 1994년 제네바 핵합의 당시 미국 측 대표였던 갈루치(Robert Gallucci) 전 국무부 차관보와 공동으로 기고한 뉴욕타임스 칼럼에서 전략적 인내는 북한에게 핵·미사일 능력을 고도화 할 수 있는 '시간만 벌게(buy time)' 해주었기 때문에 어떠한 형식의 대북대화라도 '아무것도 안하고 있는 것(doing nothing)' 보다는 좋은 정책이며 따라서 대북대화의 조건을 완화해 줄 것을 주문했다.[1] 본고는 4차 북한 핵실험 이후 발생한 미국의 대북정책의 변화를 검토하고 한국의 정책대응에 대한 논의를 개진해 보려고 한다.

Ⅱ. 전략적 인내 노선에서 선회: 두 갈래 흐름

2016년 초 북한의 핵·미사일 실험이후 미국의 대북정책은 기존의 전략적 인내 노선에서 완연히 선회하고 있는 모습을 보이고 있는데, 이는 미국 본토를 위협할 수 있는 북한의 핵 실전 능력이 임박했다는 위기의식을 반영하고 있다고 할 수

[1] *The New York Times*, October 27, 2013.

있을 것이다. 이러한 위기의식으로 인해 보다 적극적인 대북정책을 요구하는 의견이 정치권과 전문가 그룹에서 개진되었고, 이러한 분위기는 2월 12일 미국의 단독 대북제재법안 통과로 이어졌다. 미국은 한국 및 일본과 공조하는 동시에 중국의 동참을 유도하여 3월 3일 유엔 안보리가 역대최강이라고 평가받는 대북제재안 2270호를 채택하는데도 주도적인 역할을 했다.

전략적 인내 노선을 선회하여 북한 핵문제에 보다 적극적인 대처를 해야 한다는 미국 내 기류는 크게 두 갈래의 흐름으로 이해할 수 있다. 우선 북한정권의 붕괴 내지는 근본적인 변화를 유도하여 북한 핵문제를 해결하자는 흐름이 있는데, 이러한 흐름이 주류(mainstream)를 이루고 있다고 할 수 있다. 그러나 다른 일각에서는 비핵화를 평화협정 논의의 선조건(precondition)에서 논의의 일부(a part)로 재포장(repackaging)하여 북한을 대화의 장으로 우선 불러내자는 흐름도 감지되고 있다. 이러한 두 갈래의 기류가 아주 상반된 방향으로 흐르고 있는 것이 아닐 수 있고, 같은 방향으로 투트랙(two track)을 형성하며 흘러가는 것도 가능할 것이다. 하지만 '평화협정 재 포장론'은 강력한 대북제재로 북한의 근본적인 태도 변화를 유도하여 비핵화를 달성해야한다는 주류담론에 미묘한 파장을 불러일으키고 있는 것 또한 사실이다.

1. 첫 번째 흐름: 정권교체 수단으로의 대북제재?

핵·미사일 실험 직후 미국의 조야(朝野)에서는 전략적 인내를 폐기하고 보다 '강력한 압박'으로 북한정권의 '근본적인 변화'를 유도해야 한다는 의견이 대두되었다. 일례로 로드(Winston Lord) 전 국무부 동아태 차관보는 조선일보와의 인터뷰에서 "북핵문제의 해결책은 북한정권 교체의 길 밖에 없다"고 밝혔다.[2] 리비어(Evans Revere) 전 국무부 동아태 수석부차관보 역시 연합뉴스와의 인터뷰에서 "핵·미사일 실험으로 북미관계 개선에 대한 전망은 끝장이 났고… 북한이 핵과 미사일 능력을 진전시키는 상황을 감안해 보면 미국의 정책이 북한의 정권교체를 추구하는 쪽으로 전개될 가능성을 배제할 수 없다"고 했다. 나아가 "북한 핵 프로그램을 종결하는 유일한 방법은 북한 정권을 끝내는 것이라는 게 일부 전문가들의 시각"이라고 언급했다. 매닝(Robert Manning) 애틀랜틱 카운슬(Atlantic Council) 선임연구원은 "북한의 핵과 미사일 실험으로 전략적 인내는 끝났다"고

[2] *Chosun.com*, March 19, 2016.

강력한 제재로 북한의 핵을 포기시켜야 한다고 했으며, 롬버그(Alan Romberg) 스팀슨 센터(Stimson Center)의 선임연구원, 부시(Richard Bush) 브루킹스연구소(Brookings Institute) 소장, 문(Katherine Moon) 브루킹스연구소 연구원 등도 유사한 주장을 개진했다.[3] 어니스트(Josh Earnest) 백악관 대변인도 북한이 국제사회의 의무를 준수할 때까지 강력한 제재를 지속해야 한다고 했는데[4] 결국 강력한 압박으로 북한 정권의 안정과 생존을 위협해서 근본적인 변화를 발생시켜야만 비핵화의 목적을 달성할 수 있다는 것이다.

이러한 흐름은 지금은 북한과의 협상을 고려하기 보다는 제재와 압박에 집중할 시점이라는 한국과 미국정부의 공식적인 입장과 시각을 같이하고 있다. 그리고 이러한 주장에는 북한과의 협상이 중간단계의 목표로 설정되어 있지 않아 보인다. 예를 들어 베넷(Bennett) 랜드연구소(Rand Cooperation) 연구원은 "미국 정부로서는 이번 미사일 발사로 인해 앞으로 북한과의 어떤 협상도 어려워지게 됐다"라고 했으며 "미국은 현시점에서 북한에 대해 평화협정 협상이 불가능하다는 점을 분명히 해야 한다"고 주장했다.[5] 왜냐하면 북한이 요구하는 평화협정은 우선 한미군사훈련을 중단시키고, 주한미군 철수를 유도해 궁극적으로 한미동맹을 와해시키려는 술책이기 때문이다. 따라서 북한과의 평화협정 논의에는 섣불리 나서서 안 되고 만약 북한이 평화협정 논의를 원한다면 전제조건이 북한의 비핵화임을 분명히 해야 한다는 것이다. 이러한 흐름속에 미국은 단독 대북제재에 나섰고, 다자제재에도 주도적 역할을 했으며, 아울러 한국과 한반도 사드배치 논의를 공식화 했고, 한·미·일 군사협력을 강화하여 고강도 합동군사훈련을 실시하는 일련의 조치를 취했다. 제재·사드·한미일 삼각공조는 미국의 대북 강경 압박정책의 주요 수단이라고 할 수 있겠다.

2. 두 번째 흐름: 미국판 비핵화·평화협정 병행추진론의 등장

4차 북한 핵실험 이후 미국 대북정책에서 감지된 또 하나의 중요한 변화는 미국판 비핵화·평화협정 병행추진론의 등장이라고 할 수 있다. 비핵화·평화협정 병행추진론은 중국의 북한 핵문제 해결책의 핵심이라고 할 수 있다. 하지만 미 행정부 내에서도 비핵화와 평화협정을 동시에 추진하는 것이 가능하다는 미묘한 변화

---

[3] 『연합뉴스』, 2016년 2월 28일.
[4] *The Washington Post*, March 16, 2016.
[5] 『연합뉴스』, 2016년 2월 28일.

의 기류가 감지되고 있다. 따라서 변화의 진위여부를 확인하고 실제로 정책변화가 발생했다면 그 변화의 이유를 검토하는 것이 필요할 것이다. 미국판 비핵화·평화협정 병행론은 월스트리트저널의 2월 21자 기사로 불거져 나왔다고 할 수 있는데, 이 기사에 의하면 오바마 행정부가 지난 1월 4차 핵실험 불과 며칠 전에 북한에게 평화협정 논의를 제안했다고 한다. 오바마 행정부는 이 제안에서 미국이 "오랜 기간 [평화협정 논의의] 조건으로 내걸었던 비핵화를 철회했고(dropping its longstanding condition)," 비핵화가 "단지 평화협정 논의의 일부분(simply a part of the talk)"이 될 수 있다는 의사를 전달했지만, 북한이 이를 "거부(decline)"했기 때문에 양측이 일정합의를 도출하지 못했다고 한다.[6] 월스트리트저널에 문제의 기사가 게재된 다음 날인 2월 22일 커비(John Kirby) 미 국무부 대변인은 4차 핵실험 전 평화협정 논의를 제안한 쪽은 미국이 아니라 북한이었다고 해명을 했다. 그리고 북한의 평화협정 논의 제안을 미국이 거부했는데 그 이유는 다음과 같았다고 한다. 미국이 북한의 제안에 비핵화가 "평화협정 논의의 일부(part of any such discussion)"가 되어야 한다고 반응했으나, "북한이 이러한 우리의 반응을 거절했기 때문(North rejected our response)"이다.[7]

커비는 이러한 미국의 입장은 미국이 "오랫동안 강조했던 비핵화[원칙]과 일치한다(consistent with our longstanding focus on denuclearization)"고 주장했다. 하지만 비핵화가 평화협정의 선 조건으로 제시되지는 않았고 오히려 커비의 단어 선택(wording)만 놓고 본다면 비핵화가 논의의 '선조건(precondition)'에서 '일부(part)'로 한 발 후퇴했음을 엿볼 수 있다. 평화협정 논의에 관한 한국과 미국의 일관된 입장은 비핵화에 진전이 있어야 논의가 가능하다는 '입구론'이었다. 하지만 아직 공식화되지는 않았지만 미국의 평화협정 논의에 관한 입장이 비핵화 '입구론'에서 비핵화·평화협정 '병행론'으로 선회하는 듯한 미묘한 변화가 감지되고 있다는 것이다.

차(Victor Cha) 미 전략국제문제연구소 한국석좌는 2월 26일 중앙일보 칼럼에서 "월스트리트저널의 보도가 정확했는지는 문제가 아니다"라고 하며, "국무부[커비]가 말하고 있는 것은 미국이 북한과 평화조약을 위한 회담을 할 준비가 되어 있다는 것"이라고 평가하고 있다.[8] 차는 이러한 변화를 "판세뒤집기(flipping the script)"라고 표현했으며, 현 상황을 미국의 대북정책 "형판(template)이 점진적

---

[6] *The Wall Street Journal*, February 21, 2016.
[7] *Reuter*, February 22, 2016.
[8] 『중앙일보』, 2016년 2월 26일.

이지만 상당한 정도로 바뀌고 있는 현장"이라고 평가했다. 이러한 변화는 케리(John Kerry) 미 국무부 장관이 2월 23일 왕이(王毅) 중국 외교부장(장관)과 워싱턴에서 회동한 후 기자회견에서 한 발언에서도 감지된다. 기자회견에서 케리는 "북한이 테이블에 나와 비핵화를 협의하면 궁극적으론 평화협정이 될 수 있다"라고 발언했다.[9]

커비는 3월 3일 "국무장관이 왕이 부장을 만났을 때 말한 것처럼, 일종의 병행 프로세스(parallel process)가 있을 가능성을 배제한 적이 없다… 병행 논의에는 비핵화가 있어야 한다"라고 언급했다. 물론 커비는 "비핵화 문제가 첫 번째로 그리고 최우선적으로 있어야 한다는 믿음에 변한 것은 없다"라고도 했다. 하지만 이러한 커비의 발언에도 비핵화의 진전이 평화협정 논의 개시의 전제조건이라는 이전의 입장과는 미묘한 차이가 느껴진다는 것이다.[10]

미국의 미묘한 입장변화는 비핵화 평화협정 논의뿐만 아니라 사드배치에 있어서도 감지되고 있다. 2월 23일 왕이와의 회담 후 케리는 기자간담회에서 "우리가 사드를 배치할 기회를 간절히 바라고 있지 않고… 북한의 비핵화를 이룬다면 사드가 필요하지 않다"는 발언을 했다.[11] 케리의 발언 이틀 후인 2월 25일 해리스(Harry Harris) 태평양 사령관(Commander of US Pacific Command)은 하원 청문회에서 "사드 배치를 협의한다고 해서 반드시 배치하는 것은 아니다"라고 언급했다.[12]

케리와 해리스의 발언에 의거해 미국이 사드 한반도 배치를 주저하고 있다고 해석할 필요는 없다. 하지만 케리와 해리스의 발언과 스캐퍼로티(Curtis Scaparrotti) 주한미군 사령관(Commander of Combined Forces Command)이 작년 상원 청문회에서 "북한미사일 위협이 고조되었으므로 사드 한반도 배치

---

[9] 『중앙일보』, 2016년 2월 29일. "… it(North Korea) can actually ultimately have a peace agreement with the United States… if it will come to the table and negotiate the denuclearization." <http://www.state.gov/secretary/remarks/2016/02/253164.htm> (검색일: 2016.4.12.).

[10] 『매일경제』, 2016년 3월 28일. "[W]e haven't ruled out the possibility that there could sort of be some sort of *parallel process* here. But… there has to be denuclearization on the peninsula and work though the Six-Party process to get there." <http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2016/03/253948.htm> (검색일: 2016.4.12.).

[11] "We are not hungry or anxious or looking for an opportunity to be able to deploy THHAD… if we can get to denuclearization, there's no need to deploy THAAD."<http://www.state.gov/secretary/remarks/2016/02/253164.htm> (검색일: 2016.4.12.).

[12] "The decision to discuss it is not necessarily a decision to do it, not yet." <http://www.defense.gov/News/News-Transcripts/Transcript-View/Article/673426/department-of-defense-press-briefing-by-adm-harris-in-the-pentagon-briefing-room> (검색일: 2016.4.18.).

는 필수적"이라고 한 발언 사이에는 사뭇 온도차이가 느껴지고, 미국의 입장이 '사드 강행론'에서 '사드 속도조절론'으로 선회한 것이 아닌가 하는 의문이 제기되기도 했다.[13]

케리와 해리스의 사드에 관한 언급 이후 한국언론에서는 미국이 중국에게 평화체제 논의와 사드배치에 일정 양보를 해준 대가로 중국의 유엔제재 동참을 유도했다는 '미중 빅딜설'과 이러한 '거래' 과정에서 한국의 입장은 전혀 반영되지 않았다는 '한국 소외론'이 불거져 나왔다.[14] 사드가 "한반도의 안보가 아닌 미국이 중국을 압박하기 위한 정치적 협상카드라는 정황" 이라는 평가와 미국과 중국이 한반도 문제를 놓고 가쓰라-태프트 조약을 연상시키는 결탁을 했다는 평가도 등장했다.[15] 물론 블링큰(Tony Blinken) 국무부 부장관이 6차 핵안보정상회의 직전인 3월 29일 브루킹스 연구소가 개최한 세미나에서 "북한이 핵·미사일 프로그램 개발을 계속 한다면 중국이 반대하더라고 사드체계의 한반도 배치가 불가피하다"고 밝히며 사드 미중 빅딜설을 무마하려고 했다.[16]

블링큰은 아울러 중국에게 사드가 "순전히 방어용(purely defensive)이고 왜 중국에게 위협이 되지 않는지를 기술적인 측면에서 설명해 줄 수 있다"고 제안했으나, 중국은 이러한 제안을 일언지하에 거절했다. 이에 앞서 3월 11일 리퍼트(Mark Lippert) 주한미국대사는 외교부 출입기자들과의 간담회에서 평화체제에 대한 미국의 입장에는 변화가 없고 비핵화가 1순위라고 했으며, 사드는 협상카드가 아니라며 중국과의 빅딜설을 부인했다.[17] 미국판 비핵화·평화협정 병행론, 사드 속도조절론, 미중 빅딜설, 한국 소외설 등 일련의 '설'이 불거져 나오면 미국은 공식적으로 이를 애써 부인하고 있는 모습으로도 보인다.

---

[13] <http://edition.cnn.com/2016/02/07/asia/us-south-korea-thaad-missile-defense/> (검색일: 2016.4.18.).

[14] 『동아일보』, 2016년 2월 27일.

[15] 『한국일보』, 2016년 2월 26일.

[16] "We've also been very clear with Beijing that… as long as North Korea continues to take these actions and to advance its nuclear and missile programs, as long as it's not stopped and reversed… we've been very, very clear that we will have to do it." <http://english.yonhapnews.co.kr/national/2016/03/30/26/0301000000AEN20160330000251315F.html> (검색일: 2016.4.20.).

[17] <http://english.yonhapnews.co.kr/news/2016/03/12/0200000000AEN20160312003600315.html> (검색일: 2016.4.20.).

Ⅲ. 미국판 비핵화·평화협정 병행론의 미래

북한이 협상장에 나오기는 요원해 보이며 대화의 가능성이 전혀 보이지 않는 현 시점에서 미국판 비핵화·평화협정 병행론은 "아직은 학술적 수준"의 논의에 머물러 있는 상황이다.[18] 대화국면이 도래해 병행론이 다시 수면 위로 부상하더라도 미국 내 대북 협상 회의론이 팽배해 있다는 점을 감안한다면 병행론은 금방 소멸될 가능성도 높다. 하지만 미국과 북한이 소위 '뉴욕채널'을 통해 평화협정에 관한 접촉을 계속해 왔던 점, 특히 4차 핵실험 바로 전에도 이러한 물밑 접촉이 있었다는 점, 강대강(强對强) 국면이 지속되면서 가중되는 미국의 부담감, 그리고 중국의 병행론과 보조를 맞춰야 할 필요성 등을 고려한다면 미국판 병행론이 만만찮은 동력을 가지고 재부상하여 추진될 수도 있다. 과연 지난 25년간 지속되어 온 '선 비핵화 후 평화제체 논의'의 형판에 변화가 발생하고 있는 것인지? 이러한 질문에 답을 구하기 위해서는 미국판 병행론이 등장한 배경과 이유를 검토해 볼 필요가 있다.

단기적 미중 외교장관 회담용: 미국이 병행론을 2월 23일 미중 외교장관 회담의 단기적인 수단으로 사용했다는 해석이 가능하다. 미국이 병행론을 왕이-케리 회담 전에 고의로 언론에 흘려 회담의 분위기를 주도하려고 했다는 것이다. 이 해석에 의하면 미국은 왕이가 외교장관 회담에서 병행론을 적극적으로 개진할 것을 이미 숙지하고 있었고, 따라서 미국도 병행론을 이미 북한과 논의한 바가 있음을 선제적으로 중국에 흘림으로써 회담의 분위기를 장악하려 했다는 것이다. 중국은 중국을 제외하고 미국과 북한 간에 모종의 거래가 진행되었다는 사실에 적잖이 당황했고 회담의 주도권을 미국에게 넘겨 준 것일 수도 있다는 것이다.[19] 이러한 해석과는 달리 중국이 평화협정에 대한 미국의 변화를 이미 감지했고, 이러한 정보를 바탕으로 병행론을 선제적으로 또 본격적으로 공식화 했다는 해석도 제기되었다.[20]

유엔제재 중국동참 유인용: 위의 해석과 비슷하나 다소 다른 시각인데, 미국이

---

[18] 『중앙일보』, 2016년 2월 26일.
[19] 이성현, "중국의 평화협정 제안 동기와 미중관계에 대한 고찰," 『세종논평』, 제314호 (2016) 참고.
[20] 이종석, "북한 비핵화와 평화협정: 논의 배경·역사·전망·대응방향,"『정책브리핑』, no. 2016-10 (2016) 참고.

유엔제재안에 중국의 동참을 유도하기 위해 병행론을 유인책으로 사용했다는 해석도 가능하다. 실제로 중국의 제재참여와 병행론을 연계처리하면서 미국은 유엔 안보리 대북제재 결의안 2270호를 통과시킬 수 있었다. 하지만 미국이 병행론을 단기적인 관점에서 미중 외교장관회담용이나 중국동참유인용으로 사용했다면, 핵실험 바로 전에 북한과 접촉을 가진 미국이 비핵화 선조건을 완화하여 평화협정 논의의 일부로 다룰 수 있다고 제안한 이유를 설명할 수는 없어 보인다.

북한의 쿠바화를 위한 서막?: 이란과의 핵협정, 쿠바와의 국교정상화 등으로 적대적 관계에 있었던 국가들과 관계를 개선한 오바마 행정부가 자신감을 가지고 임기 말 북한과의 관계개선에 초석을 놓아 긍정적 레거시를 남기려고 한다는 해석도 가능하다. 물론 오바마 대통령의 잔여 임기 내에 북한과 괄목할 만한 관계개선을 이루어 내기는 어렵겠지만, 적어도 후임 행정부가 본격적인 대북협상에 나설 수 있는 기반을 마련하려는 의도가 작용했을 수 있다는 것이다.

해머(Hammer)와 스테이크(Stake)론: 미국의 대북정책의 흐름이 '당근과 채찍'의 틀에서 '전략적 인내'의 단계를 지나 이제 '해머와 스테이크'론으로 진화하고 있다는 분석도 가능하다. 이 분석에 의하면 미국은 역대 최강의 대북제재, 사드, 참수작전의 군사훈련 등으로 북한을 해머로 내리치고, 동시에 비핵화 조건을 완화한 평화협정의 스테이크를 보여 주면서 북한을 협상장으로 불러오려고 하고 있다. 따라서 병행론의 등장을 반드시 미국의 대북한 압박정책의 약화로만 볼 수 없고, 압박정책과 병행론이 투트랙으로 동시에 진행될 수 있다. 하지만 병행론 등장의 배경에는 북핵문제가 난관에 봉착했을 때 압박정책에만 의존해서는 안 되고 새로운 협상의 틀도 준비해야 한다는 인식이 반영되었다고 할 수 있다.[21] 평화협정이라는 스테이크를 북한에게 보여줘야 하는 이유는 강력한 대북제재의 유지를 위해 병행론을 줄곧 주장해 온 중국의 입장을 고려해 줘야하기 때문이기도 하지만, 미국도 중국만큼 현 강대강 국면이 한반도의 군사적 불안정성을 극대화할 가능성에 대해 우려하고 있기 때문일 수도 있다.

---

[21] 북한과 크게 거래하라는 '그랜드 바겐(Grand Bargain)'론은 북한이 NPT를 탈퇴해 2차 북한 핵위기가 발생한 2003년에도 난관을 돌파할 방안으로 제기가 되었다. Michael Mochizuki and Mike O'Hanlon, *Crisis on the Korea Peninsula* (New York, N.Y.; McGraw-Hill Education, 2003).

Ⅳ. 미중관계와 미국의 대북정책

1. 한반도의 미중 '전략이익의 균형(Balance of Strategic Interests)'

미중관계의 경쟁적 측면을 고려할 때 대한민국은 미국에게 대중국 정책의 교두보와 같은 전략적 가치를 지니고 있고, 북한은 중국에게 완충지대로서의 전략적 가치가 있다. 한반도는 미국과 중국의 이러한 전략이익이 팽팽하게 맞서고 있는 지역이지만, 굉장히 오랜 기간 동안 미중간의 '전략이익의 균형(Balance of Strategic Interests)'이 유지되어 온 지역이라고 할 수 있다. 서로 경쟁관계에 있는 강대국들은 전략이익이 첨예하게 대립해 있고 전략이익의 균형이 유지되어 온 지역에서는 오히려 현상유지를 선호하는 경향을 보여 왔다. 비근한 예로 냉전당시 유럽은 미국과 구소련의 전략이익이 가장 팽팽하게 대립했던 지역이었지만 전략이익의 균형이 유지되고 있었다. 따라서 유럽을 대상으로 한 미소 경쟁은 군사적 충돌로 이어지지 않았고 오히려 안정적이었다고 할 수 있다. 미국은 동유럽을 구소련의 완충지대로 인정했고, 구소련 역시 서유럽을 미국의 완충지대로 인정하고 있었다. 물론 양국이 공식적인 합의를 통해 서로의 완충지대를 인정한 것은 아니었지만, 유럽에서의 군사적 충돌은 서로에게 너무 부담이 되는 상황이었기 때문에 묵시적인 합의가 발생했다고 할 수 있다.[22] 오히려 냉전당시 미소 군사충돌은 전략이익이 첨예하게 대립하지도 않고 전략이익의 균형이 부재했던 한반도와 인도 차이나반도와 같은 '주변부(periphery)'에서 대리전의 성격을 띠고 발생했다.[23]

냉전당시 유럽을 대상으로 한 미소간의 경쟁이 역설적으로 안정적이었던 상황과 마찬가지로 동북아를 대상으로 한 21세기 미국과 중국의 경쟁도 한반도의 '전략이익의 균형' 유지를 위한 정책으로 귀결될 가능성이 농후하다. 중국의 대한반도정책이 중국의 대미정책의 종속변수임과 마찬가지로 미국의 대한반도정책 역시 미국의 대중정책의 종속변수적 성격을 띠고 있는 것이다. '양강(bipolar)체제'가 국지적 분쟁이 강대국의 전면전으로 확전되는 상황을 예방할 수 있는 동력이 있기 때문에 안정적일 수 있다는 분석은 일찍이 신현실주의 이론의 태두 월츠

---

[22] Steve Phillips, *The Cold War: Conflict in Europe and Asia* (Oxford: Heinemann 2001), pp. 4~45.

[23] 김일성이 한국전쟁을 계획하고 있을 때 스탈린은 한반도에서의 무력충돌이 미소간의 전면전으로 확전될 가능성을 우려하고 있었다. 하지만 '애치슨(Acheson)'선언에서 한반도가 미국의 극동방위선에서 제외된 정황 그리고 전쟁이 신속하게 종료될 경우 미국이 개입할 여지가 없을 것이라는 확신으로 인해 김일성의 도발을 승인했던 것이다. 스탈린이 한반도에서의 미국의 전략이익을 과소평가했다고도 할 수 있다.

(Kenneth Waltz)에 의해 제기된 바 있다.[24] 양강구도가 안정적일 수 있는 이유는 동맹의 임무로 인한 '연루(chainganging)'나 '책임전가(buckpassing)'의 가능성이 낮아지기 때문이다.[25] 보다 구체적으로 크리스텐슨(Thomas Christensen)과 스나이더(Jack Snyder)는 제1차 세계대전은 동맹임무의 연루 메커니즘으로 인해 국지전이 강대국의 전면전으로 확전된 경우이고, 제2차 세계대전은 동맹의 책임전가로 인해 부상하는 위협을 예방하지 못해서 발생했다고 한다.[26] 미어샤이머(John Mearshemier)로 대표되는 '공세적 현실주의' 학파는 중국의 팽창주의적 의도 그리고 이를 실현할 수 있는 능력의 증가로 인해 미중관계가 매우 불안정해질 수 있는 상황에 대해 우려하고 있다.[27] 하지만 '방어적 현실주의(defensive realism)' 시각을 견지하는 현실주의 학자들은 중국의 의도를 '방어적'으로 해석하기 때문에 미중관계가 상당히 안정적일 수 있다는 견해도 개진하고 있다.[28]

분쟁예방 차원에서 경제적 상호의존도(interdependence)의 증가가 가지고 있는 설명력과 구속력에 대해서는 논란의 여지가 많다. 하지만 상호의존도라는 자유주의 변수가 미중관계를 안정적인 방향으로 조타해나갈 수 있는 하나의 동력임은 부인하기 어렵다. 미국의 아시아 재균형(rebalancing)은 21세기 가장 중요한 지역으로 부상한 아시아에서 미국의 국익을 보호하고 증진하기 위한 정책이다. 따라서 미국의 재균형은 아시아에서 가장 중요한 국가인 중국에 대한 정책을 포함하고 있지만, 중국 견제(balance)나 봉쇄(contain)만을 목적으로 하고 있지 않다. 중국의 정당한 국익이나 입장을 고려하지 않고 대중국 견제와 봉쇄만으로는 재균형의 정책목표를 달성할 수 없기 때문이다. 미국은 아태지역의 구성원으로 새로운 지역 정체성을 취득하려고 노력해 왔고, 이로 인해 재균형은 아태지역 국가들의 정당한 국가 이익과 입장을 존중하며 군사, 정치, 경제, 외교적 수단을 모두 동원한 "다층

---

[24] Kenneth N. Waltz, "The Stability of a Bipolar World," *American Academy of Arts & Sciences,* Vol. 93, No. 3 (Summer, 1964), pp. 881~909.

[25] Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (Waveland Print, 2010).

[26] Thomas J. Christensen and Jack Snyder, "Chain Gangs and Passed Bucks: Predicting Alliance Patterns in Multipolarity," *International Organization*, Vol. 44, No. 2 (Spring 1990), pp. 137~168.

[27] 공세적 현실주의 시각으로 중국부상의 국제안보적 의미를 분석한 대표적 연구는 다음을 참고. John J. Mearsheimer, "China's Unpeaceful Rise," *Current History 105* (2016).

[28] 미중관계를 낙관적으로 분석하는 현실주의 시각은 프리드버그(Aaron Friedberg)의 다음 논문에 잘 정리되어 있다. Aaron L. Friedberg, "The Future of U.S.-China Relations: Is Conflict Inevitable?," *International Security*, Vol 30, No. 2 (Autumn 2005), pp. 24~29. 공세적 현실주의의 시각은 다음을 참고. John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (W. W. Norton & Company: Updated Edition, 2014).

적(multi-layered)" 접근을 통해 추진되어 왔다.[29]

아시아에서 미국의 국익보호와 증진이라는 재균형의 정책목표를 달성하기 위해서는 규율적(disciplined)이지만 예측가능하고 안정적인 미중관계가 필요하다. 따라서 미국은 때로는 중국을 '길들이려는' 모습은 보여 왔지만 미중관계를 과도하게 파국으로 몰아가는 정책은 지양해 왔다. 중국에 대해서 무역불공정과 환율조작을 시정해 줄 것을 요구하지만 미국의 제1 교역국가와의 경제관계가 파탄날 수 있는 상황을 방지하는 것이 미국의 국익에 합치하는 것이고 대중정책의 우선순위일 것이다. 동중국해와 남중국해에서 항행의 자유를 유지하고 중국의 주변국들과 우호적인 관계를 유지하는 것이 미국의 국익에 중요하지만, 이를 위해 중국과 군사적으로 충돌하는 것은 미국의 국익에 해가 될 수 있다. 미국은 아시아 지역에서 발생하고 있는 역내 국가들과 중국의 분쟁에 실질적인 개입은 하고 있지만, 이러한 역내분쟁으로 인해 중국과의 직접적인 군사적 마찰은 예방하려는 노력도 함께 경주하고 있다.

한반도의 비핵화는 미국의 중요한 외교정책 목표 중 하나임에 틀림없다.[30] 하지만 한반도에서도 미국이 북의 비핵화라는 목표 달성을 위해 미중관계가 파국으로 치달을 수 있는 정책을 밀어 붙이지는 않을 것으로 판단된다. 케리와 왕이의 회담 이후 "미국과 중국이 한반도의 영향권(sphere of interest)을 양분하고 한반도 관리체제를 수립하고 있는 듯 [하고]… 임기 말 강대국간 이익 교환이라는 쉬운 길"을 걷고 있다는 평가도 '전략이익의 균형' 유지의 관성을 보이는 미중관계의 속성으로 이해해야 할 것이다.[31]

2. 안정희구 성향의 미국의 한반도 정책

전술한 바와 같이 중국의 대한반도정책과 마찬가지로 '한반도 정황의 안정적 관리'는 미국의 대한반도정책에서도 우선 고려사항이라고 할 수 있고, 따라서 미국의 대한반도정책은 남북 간의 군사적 충돌을 예방하여 '연루의 위험(fear of entrapment)'을 최소화 하고 전략이익 균형의 현상 유지를 선호해 온 측면이 있다. 미국의 한반도 안정희구 성향은 천안함 격침과 연평도 포격 후 한국의 대북

---

[29] <http://www.eai.or.kr/data/bbs/kor_report/2016031710151143.pdf> (검색일: 2016.4.22.).

[30] <file:///C:/Users/SEC/Downloads/CRS%20Report%20on%20US%20Pol%20toward%20NK.pdf> (검색일: 2016.4.01.).

[31] 이정철, "평화체제의 입구론과 비핵화 팻말론," (창비주간논평, 2016. 3. 9.) <http://weekly.changbi.com/?p=6862&cat=5>.

보복계획을 미국이 만류한 사례에서도 엿볼 수 있다.

게이츠(Robert Gates) 전 국방장관 회고록 『임무(Duty)』에 의하면 2010년 1월 북한의 연평도 포격 후 이명박 정부가 "공중공격(aircraft)"과 "포격(artillery)"이 포함된 대규모 군사보복을 계획하고 있었다고 한다. 하지만 오바마 대통령까지 직접 나서서 이명박 정부의 "보복계획(plans of retaliation)"을 말렸다고 하는데, 그 이유는 한국의 계획이 "과도하게 공격적(disproportionately aggressive)"이었기 때문이라고 회고하고 있다. 한국의 군사보복이 전쟁으로 확대될 것을 우려해 게이츠 자신을 포함해 오바마 대통령, 클린턴(Hilary Clinton) 국무장관, 멀린(Michael Mullen) 합장의장까지 모두 발 벗고 나서 이명박 대통령을 만류했다고 한다. 결국 '조지워싱턴 핵항모'를 출격시켜 서해 연합훈련을 실시한다는 조건으로 한국의 대규모 보복계획을 철회시킬 수 있었고, 대규모 군사보복 원안 대신 연평도 공격을 감행한 북한의 "진지(batteries)"를 포격하는 것으로 이명박 정부와 절충할 수 있었다. 흥미로운 사실은 이러한 일촉즉발의 상황 속에 미국뿐 아니라 중국 역시 북한에게 여러 통로로 상황을 악화 시키지 말 것을 촉구했다는 것이다.[32] 일찍이 모겐소(Hans Morgenthau)는 『국가간의 정치(Politics among Nations)』에서 강대국들이 약소국과의 동맹임무로 인해 국지전에 '연루'되어서는 안 된다고 경고했고, 이러한 이유로 미국의 베트남전 개입에 적극 반대했었다.[33] 게이츠 회고록에 소개된 일화는 중국뿐 아니라 미국 역시 한반도의 긴장악화를 '연루의 위험'으로 받아들이고 있다는 방증이라고 할 수 있겠다.

한반도의 군사적 긴장 악화의 방지가 미국의 대한반도정책의 우선순위 중 하나라고 한다면, 현재의 강대강 국면이 극도로 불안정한 상황으로 치닫고 있다고 판단된다면 미국은 평화협정을 매개로 상황을 우선 안정화하는데 관심을 가질 가능성도 있어 보인다. 미국은 유엔회의 참석차 2월 21일 뉴욕을 방문한 리수용 북한 외무상과의 접촉을 거부하는 등 공식적으로는 북한과의 협상에 무관심으로 일관하는 모습을 보이고 있다. 7차 노동당 대회를 앞두고 북한이 도발적인 언행을 일삼고 5차 핵실험의 징후를 보일 때도 미국은 강경한 입장을 고수했다. 블링큰 부장관은 한국의 외교부 제1차관과 일본의 외무성 사무차관 등과 4월 19일 회동하

---

[32] "We were worried the exchanges could escalate dangerously. The president, Clinton, Mullen, and I were all on the phone often with our South Korean counterparts… Chinese were also weighing in with the North's leaders to wind down the situation" Robert M. Gates, *Duty* (New York; Vintage Books, 2014), p. 497.

[33] Louis B. Zimmer, *The Vietnam War Debate: Hans J. Morgenthau and the Attempt to Halt the Drift into Disaster* (Lexington Books, 2011).

며 한·미·일의 물샐틈없는 공조로 북한을 압박할 것임을 재천명했다. 어니스트 백악관 대변인은 4월 29일 정례브리핑에서 그동안 대북압박을 강화했지만 북한에 특별한 변화가 발생하지 않았기 때문에 중국과 러시아의 반대에도 불구하고 한국의 안보강화를 위한 조치차원에서 사드배치를 한국과 지속적으로 협의하겠다고 밝혔다. 이에 앞서 27일 블링큰은 북한의 추가 도발시 동북아시아 지역에 미군을 증강할 수 있음을 시사하기도 했다. 6월 1일 미국은 북한을 '주요 자금세탁 우려 대상국(primary money laundering concern)'으로 지정하며 북한의 자금줄을 옥죄고 있는 형국이다. 미국은 일단 압박을 지속 강화하는 모습을 보여주고 있지만, 한반도의 위기관리 차원에서 예상보다 빨리 그리고 적극적으로 북한과 협상에 나설 수 있고, 상황을 미봉책으로 봉합하려고 할 수도 있다. 미국이 주도한 유엔의 대북제재 2270호와 미국의 단독제재가 역대 최강임은 부인할 수 없을 것이다(<표 1>과 <표 2> 참조).

<표 1> 유엔 안보리 대북제재 결의 주요 내용 비교

	2013년 결의 2094호	2016년 결의 2270호
제재대상 지정	- 단체 2개 및 개인 3명 추가	- 단체 12개 및 개인 16명 추가 - 자산 동결 대상이 되는 경제 자산에 선박 등 유·무형 모든 자산이 포함됨을 명확화
해운항공 운송	- 자국 영토 내 금지 품목 적재 의심 북한 행·발 또는 북한 국민이 중개 및 알선한 화물검색 의무화 - 공해상 선박이 기국 동의에도 검색 거부 시 해당 선박의 자국 입항 거부의무	- 자국영토 내 북한 행·발 화물 검색 의무화 - 북한에 대한 항공기, 선박 대여 및 승무원 제공 금지(예외: 민생목적) - 북한 내 선박 등록, 북한기 사용 및 북한 선박에 대한 소유, 대여, 운용, 선급, 인증, 보험제공 금지(예외: 민생목적) - 금지품목 적재 의심 항공기의 회원국 이착륙 및 영공 통과 불허(예외: 비상착륙)
수출통제	- 특정 금지 품목 8개 추가 - WMD 관련 catch-all 촉구 - 사치품 예시목록 지정 - catch-all 품목 및 금수 품목 중개 서비스에 대해서도 지원 금지	- 핵·탄도미사일 개발에 사용 가능한 물품 목록 확대 생물·화학무기 수출통제 리스트 업데이트 지시 - WMD 관련 catch-all 수출통제 의무화 - Catch-all 물품에 대한 압류·처분 의무화

	2013년 결의 2094호	2016년 결의 2270호
금융	- 제재대상자 대리인·하수인 자산 동결 - WMD 기여 가능한 금융서비스, 벌크, 캐시를 포함한 자산 재원 이전 금지 의무화 - WMD 기여 가능한 대북 공적 금융지원 금지 의무화 - WMD 기여 가능한 회원국 내 북한 은행 및 회원국 금융기관의 북한 내 신규활동 금지 촉구	- WMD관련 북한 정부·노동당 소속단체에 대한 자산동결, 자산, 재원 이전 금지(예외: 외교공관, 인도적 활동) - 북한 은행의 회원국 내 지점·사무소 신규 개설 등 활동 금지, 90일 내 기존 지점 폐쇄 및 거래 활동 종료 - 회원국 금융기관의 북한 내 사무소·은행 계좌 개설 등 활동 금지, 90일 내 WMD 관련 기존 사무소·계좌 폐쇄(예외: 인도지원, 외교관계에 관한 비엔나 협약, 유엔 활동 등) - WMD 활동에 기여할 수 있는 대북 무역에 대한 모든 공적·사적 금융 지원 금지

자료: 『연합뉴스』, 2016년 3월 3일

<표 2> 美 대북제재 법안(H.R.757) 주요 내용

H.R.757 주요 내용	
주요 제재 범위 및 대상	북한의 금융·경제에 대한 전방위적 제재를 강화해 북한이 핵과 미사일 개발, 사이버 공격능력 향상, 북한 지도층 사치품 구입 등에 쓸 수 있는 달러 등 경화를 획득하기 어렵게 자금줄을 전방위로 차단하는 동시에 관련자들에 대해 의무적으로 제재 부과
	북한은 물론 북한과 직접 불법거래를 하거나 북한의 거래를 용이하게 하는 자 또는 도움을 준 제 3국의 '개인'과 '단체'등으로 확대 할 수도 있음
	흑연을 비롯한 북한 광물이 핵개발 자금으로 사용되지 못하도록 광물거래 제재
	사이버 공간에서 미국의 국가안보를 침해하거나 북한 인권유린 행위에 가담한 개인과 단체들을 처벌
	인권유린 및 검열과 관련해 미 국무부에 북한 정치수용소에 대한 보고서를 의회 관련 위원회에 제출
	유엔 북한인권조사위원회(COI)보고서 검토, 김정은 국방위원회 제1위원장의 책임을 상세히 검토
	대량살상무기 차단
	사치품을 비롯한 북한 정권 지도층 정조준
	자금 세탁·위조지폐제작·마약 밀거래 등 각종 불법행위 추적 차단
	사이버 공격 응징 등 기존 유엔 안보리 결의와 미국 대통령의 행정명령에 포함된 거의 모든 제재 내용

자료: 『연합뉴스』, 2016년 2월 19일

하지만 제재는 수위가 아무리 역대최강이라고 하더라도 결국 이행(enforcement)이 핵심인데, 과연 미국이 미중관계가 파탄날 수 있는 제재의 이행을 강행할지도 미지수이다. 미국의 독자 대북제재법안의 통과로 중국의 개인이나 기업을 대상으로 하는 이차제재의 법적 근거는 마련되었지만, 실제 실행여부 결정에는 미중관계가 중요한 변수로 작용할 것이다. 어떻게 보면 이란을 대상으로 미국이 강력한 제재를 추진하고 실행에 옮길 수 있었던 데에는 미중관계라는 요인이 그리 심각한 고려대상이 아니었기 때문에 가능했었을 수도 있다. 미국의 한반도정책이 미중관계의 종속변수적 성격을 띠고 있는 점을 감안한다면 한국은 미국의 대북정책에 한국의 의도가 반영되지 않을 가능성에 대한 여지를 늘 남겨 놓고 있어야 할 것이다.

Ⅴ. 미국판 병행론의 미래와 대북제재의 구조적 한계

1. 북한의 전략과 병행론

미국판 병행론은 공식화되기도 전에 미국 조야에 팽배한 대북협상 비관론 때문에 금방 소멸될 수 있다. 미국의 병행론이 적잖은 파장을 일으키자 러셀(Daniel Russel) 미 국무부 동아태 차관보는 4월 4일 한미문제연구소(Institute for Corean-American Studies: ICAS)가 워싱턴에서 주관한 회의에서 6자회담 재개 3대 조건으로 북한이 모든 핵 활동을 동결하고, 과거 핵 활동을 신고하고, 국제원자력기구(IAEA) 사찰단을 복귀시킬 것을 제안했다.[34] 러셀의 발언은 비핵화가 미국의 확고한 정책목표임을 분명히 하고 여전히 비핵화가 협상의 선 조건으로 유효하다는 점을 강조하여 병행론에 대한 미국과 한국 내의 우려를 불식시키려는 의도가 있어 보인다. 한·미공조를 의식해야 하는 미국 정부는, 한국 정부가 강력히 반대하는 병행론을 선뜻 추진하기에는 많은 난관이 따를 수 있을 것이다.

하지만 다음과 같은 이유로 병행론이 탄력을 받고 추진될 가능성을 배제할 수 없다. 첫째, 북한과 미국 사이에는 꽤 오랜 기간 동안 '뉴욕채널'을 통해 평화협정과 비핵화를 의제에 올려놓고 협의를 해온 역사가 있다. 뉴욕채널은 한반도의 안보상황이 악화되고 북미관계가 최저점에 있을 때도 가동된 정황이 있다. 김정일

[34] "North Korea freezing all its nuclear activities, credible declaration of the North's past activities and IAEA inspection of its nuclear sites as a first step" <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2016/04/255492.htm> (검색일: 2016년 4월 23일).

사망 후 2011년 12월에도 북미는 실무접촉을 통해 식량지원 문제를 논의했었고, 2013년 3월 북한의 탄도미사일 실험발사와 3차 핵실험으로 인해 한반도의 긴장이 최고조에 이르렀을 때도 북미간의 뉴욕채널은 가동되었었다. 평화협정은 뉴욕채널의 단골메뉴였는데, 선 비핵화 후 평화협정 원칙 때문에 아무 성과를 도출하지는 못했지만 2006년 부시 대통령도 한국전쟁 종료가능성을 언급하며 북한과의 대화를 저울질 한 적이 있다. 4차 핵실험 이전뿐이 아니라 이후에도 2월 22일 북미간에 뉴욕채널이 가동된 정황들이 여러 경로를 통해 포착되었고 미국의 언론매체들은 이러한 정황을 기사화 했다.[35] 뉴스위크는 구체적으로 북미간의 뉴욕채널이 4차 핵실험이후 바로 베를린에서 가동되었으며, 이 회담에서 북한은 적대적인 북미관계 개선을 위해 지속적인 협상을 원한다는 의사를 미국측에 전달했다고 한다.[36] 만약 북미간의 협상이 본격적으로 가동이 된다면 비핵화와 평화협정안은 선 비핵화 조건이 완화된 형태로 진행이 될 가능성이 높다. 둘째, 오바마 행정부가 이란과 쿠바와의 관계개선으로 얻은 자신감으로 북한에게도 유사한 정책트랙을 시도할 수도 있다. 북미간의 실질적 관계개선이 오바마 대통령 임기 내에는 불가능하더라도, 다음 정부에게 관계개선의 토대를 만들어 주려고 할 수는 있을 것이다. 셋째, 중국변수를 감안한다면 병행론은 미국에게 바로 용도 폐기할 수 있는 정책옵션이 아니다. 중국은 제재의 목적이 북한을 6자회담과 같은 다자간 협상으로 불러내려고 하는 것임을 명확히 하고 있고, 협상이 진행이 된다면 비핵화와 평화협정 논의가 동시에 진행되어야 함을 분명히 하고 있다. 북한 핵문제 해결을 위해서는 중국의 협력이 절대적임을 인지하고 있고 미중관계의 큰 틀을 고려해야 하는 미국은 중국의 입장을 상당 부분 수용해야 하는 처지이다.

하지만 보다 근본적인 문제는 북한이 이러한 병행론을 수용하지 않을 가능성이 높다는 것이다. 북한은 평화협정 체결을 비핵화와 맞바꿀 의향이 없는 것으로 보이고, 병행론만으로는 결국 북한의 핵 포기를 유도해내지 못할 것으로 예측된다. 북한은 이미 핵보유를 기정사실화하고 이를 전제로 하는 전략을 구사하고 있는 바, 단지 평화협정을 얻기 위해 핵 국가의 지위를 포기 하지 않을 것으로 보인다. 북은 주한미군(그리고 궁극적으로는 주일미군) 철수와 합동군사훈련 중단 등을 '핵 포기의 조건'이 아닌 '핵실험 중지의 조건'으로 요구하고 있다. 중국뿐 아니라 미국 역시 병행론을 만지작거리며 북한과의 협상의 문턱을 낮추려 하고 있지만

---

[35] 『연합뉴스』, 2016년 2월 24일. *The Wall Street Journal*, February 21, 2016.
[36] Newsweek, March 31, 2016.

북한은 오히려 협상의 문턱을 높이고 있는 모습을 보여주고 있다. 핵 억지력을 확보했다고 강변하는 북한은 핵 포기 의사는 전혀 없고 핵 억지력을 바탕으로 결국 미국의 양보를 얻어내겠다는 것인데, 4차 핵실험 전 미국의 병행론 제안을 북한이 거부했다는 월스트리트저널의 보도는 이러한 예측을 뒷받침해주고 있다. 뉴스위크에 의하면 2월 베를린에서 개최된 북미간의 접촉에서도 북한은 합동군사훈련을 중단하면 핵실험을 1년간 유예할 수 있다고 제안했다고 한다.[37]

2. 대북제재의 구조적 한계

역대 최강인 대북제재가 소기의 실효를 거두기 위해서는 '국제사회 대(對) 북한' 구도가 유지되어야 하는데, 제재의 목적과 그에 상응하는 규모, 실행의 강도 등을 놓고 한·미·중이 서로 다른 인식을 가지고 있기 때문에 제재를 통한 북한 핵 포기는 구조적으로 어려운 상황이라고 판단된다. 북한이 제재로 인해 정권이 붕괴될 정도의 아픔을 느껴야 비핵화를 위한 협상장으로 나올 텐데, 북한의 정권 붕괴를 초래할 수 있는 제재는 중국이 반대하고 있다. 중국이 적극적으로 참여하지 않는 제재는 북한을 협상장으로 불러내지도 못할 개연성이 크다. 북한이 협상장으로 나오더라도 비핵화에 대한 진정성을 가지고 나오지는 않을 것이다. 미국은 세컨더리 보이콧, 사드, 한·미·일 삼각동맹 등으로 중국을 강하게 밀어붙일 레버리지는 있으나 미중관계를 고려해 강하게 밀어붙일 가능성이 낮다. 한국은 중국과 북한에게 사용할 지렛대가 사실 없다고 할 수 있고, 그나마 사드 역시 케리-왕이 회담이후 사드 속도조절론을 무마하려는 미 행정부의 노력에도 불구하고 미중간의 거래품목으로 전락한 형국이다.

물론 국제사회의 제재로 북한이 협상으로 해결하자는 신호를 보내고도 있다. 중국 역시 북한에게 더 이상의 도발은 용납하지 않을 것이며 유엔안전보장이사회의 회원국으로 안보리 2270호를 엄중히 집행할 것임을 천명했다. 하지만 4월 29일 베이징에서 회동한 중국과 러시아의 외교장관은 안보리 결의안을 어김없이 집행하는 것도 중요하지만 미국과 한국이 보다 전향적인 자세로 조속히 6자회담 재개 문제를 논의할 것을 촉구하기도 했다.[38] 6월 1일 시진핑 주석은 북한의 리수용 부

---

[37] "Pyonyang was prepared to stop testing nuclear weapons for a year. In exchange, the US and South Korea would have to suspend their annual joint military exercises." *Ibid.*, March 31, 2016.

[38] 『연합뉴스』, 2016년 4월 30일.

위원장을 면담한 자리에서 일관된 한반도 비핵화 원칙을 강조함과 동시에 냉정한 대화를 주문하기도 했다. 6자회담의 5자는 북한과의 핵협상을 재개하기 위해서는 북한의 진정성이 전제되어야 한다고 동의하고는 있지만, 과연 북한의 진정성을 측정할 수 있는 척도는 무엇일까? 즉, 제재의 실효는 어떻게 측정해야 할까? 아마도 중국은 매우 관용적인 기준을, 한국은 가장 엄격한 잣대를 적용하려 할 것이고, 미국은 한국과 중국의 중간적인 입장을 취할 가능성이 높다. 여러 정황에 비춰봤을 때 국제사회의 대북제재는 구조적인 한계를 노정(露呈)할 가능성이 높다.

Ⅵ. 정책적 함의

북한의 4차 핵실험이후 미국은 한국과 공조를 맞추며 북한을 강력히 압박하는 정책을 추진해 왔다. 하지만 일각에서는 비핵화와 평화협상 병행논의가 가능함을 시사하며 북한과의 협상을 준비하는 모습을 보여주고 있다. 북한과의 핵협상에 관해서는 한국과 미국 모두 공식적으로는 부정적인 태도를 보이고 있다. 양국은 북한의 태도에 변화가 발생하지 않은 현시점에서 대화를 거론하는 것은 시기상조라는 점을 여러 차례 공식적인 자리에서 확인했다. 하지만 한국에서는 협상이나 대화라는 말이 아예 등장조차 하지 않고 있는 상황이지만, 미국은 북한과 4차 핵실험 전(前)과 후(後)에 뉴욕채널을 가동해 비핵화가 평화협정의 선조건(precondition)이 아니라 일부분(part)가 될 수 있음을 시사하는 등 북한과 협상도 고려하고 있고 협상국면에 대비하는 듯한 흐름도 감지되고 있다. 리퍼트 대사는 3월 13일 기자간담회에서 "6자회담으로 끌어오기 위한 당근이 없고, 북한 붕괴를 염두에 둔 제재라는 주장도 있다"라는 질문에, "우리 정책은 정권교체가 아니고(our policy is not a regime change), 제재가 목적(end)이 아니라 비핵화를 위한 수단(means)"이며 "엄격한 외교(through disciplined diplomacy)를 통해" 이러한 목적달성이 가능하다고 대답했다.[39] 물론 리퍼트 대사는 섣불리 북한의 평화공세에 응하지 않을 것을 분명히 하고 있고, 외교를 통해 비핵화를 달성할 수 있다는 그의 발언을 미국의 공식적 입장으로 간주할 필요도 없다. 그러나 미국이 협상국면에 대비하고 있는 것에 비해 한국은 소위 출구전략이 부재해 보이는 것 또한 사실이다. 과연 한국이 병행론에 대한 미국의 진의는 파악하고 있는 것인지, 미국판 병행론에 대한 한미간의 협의가 선행되었거나 진행되고 있는지 명확하지 않다. 미국 내에서 북한과 크게

[39] 『연합뉴스』, 2016년 3월 13일.

거래하라는 '스테이크와 해머' 주장은 2006년 북한 핵 위기가 막다른 골목에 봉착했을 때 제기가 되었음을 상기해야 한다. 과연 4차 핵실험으로 한반도에 안보위기가 고조된 현 시점에서 미국과의 대북정책 조율의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다.

전술한 바와 같이 국제사회의 대북제재는 적잖은 구조적 한계를 띠고 있다. 이러한 구조적 한계를 어느 정도라도 해소하기 위한 노력의 일환으로 우선 한·미·중 3국의 협의 채널이 가동되어야 할 것이다. 중국은 5자회담 수용 불가 입장에서 비핵화 평화협정 병행론에 관한 논의라면 양자든 3자든 5자든 만나서 논의할 수 있다는 입장으로 선회했으니, 일단 한·미·중 대표가 만나서 병행론을 매개로 먼저 대화할 수 있어야 한다. 한·미·중이 만나 제재의 목적을 분명히 하고 강도를 조율하며 실효를 어떻게 평가할 것인지 긴밀히 논의해야 한다. 한국은 2014년 6자회담 환경조성을 위해 탐색적 대화에 나섰던 경험이 있다. 한국은 한미간의 의견조율과 동시에 한·미·중 협의채널 가동을 타진해야 하고 제재와 제재국면 이후를 위한 코리아 포뮬러 2.0을 제시해야 한다. 어쨌거나 협상국면이 도래한다면 출구론에서 병행론으로 재포장된 평화협정안이 테이블에 올라올 텐데 한국도 한국판 평화체제 방안을 준비해야 한다. 물론 북한의 평화협정 프레임에 말려들어서는 안 되겠지만, 협상국면에서 정전체제 당사국인 한국이 선 비핵화 조건만을 내세우며 평화체제 논의 자체를 거부할 수만은 없을 것이다. 이번 협상에서는 중국뿐 아니라 미국도 비핵화 평화협정 병행처리에 관용적인 입장을 보일 가능성이 높다. 차제에 한국판 평화체제론을 수립해 놓을 필요가 있는 이유이다.

■ 접수: 5월 2일 ■ 심사: 5월 16일 ■ 채택: 5월 30일

참고문헌

1. 단행본

Gates, Robert M.. *Duty.* New York: Vintage Books, 2014.

Mearsheimer, John J.. *The Tragedy of Great Power Politics*. W. W. Norton & Company: Updated Edition, 2014.

Mochizuki, Michael and Mike O'Hanlon. *Crisis on the Korea Peninsula*. New York: McGraw-Hill Education, 2003.

Phillips, Steve. *The Cold War: Conflict in Europe and Asia*. Oxford: Heinemann, 2001.

Waltz, Kenneth N.. *Theory of International Politics.* Waveland Print, 2010.

Zimmer, Louis B.. *The Vietnam War Debate: Hans J. Morgenthau and the Attempt to Halt the Drift into Disaster.* Lexington Books, 2011.

2. 논문

이성현. "중국의 평화협정 제안 동기와 미중관계에 대한 고찰."『세종논평』. 제314호, 2016.

이종석. "북한 비핵화와 평화협정: 논의 배경·역사·전망·대응방향."『정책브리핑』. no. 2016-10, 2016.

Christensen, Thomas J. and Jack Snyder. "Chain Gangs and Passed Bucks: Predicting Alliance Patterns in Multipolarity." *International Organization.* Vol. 44, No. 2, 1990.

Friedberg, Aaron L.. "The Future of U.S.-China Relations: Is Conflict Inevitable?" *International Security.* Vol. 30, No. 2, 2005.

Mearsheimer, John J.. "China's Unpeaceful Rise." *Current History.* 105, 2016.

Waltz, Kenneth N.. "The Stability of a Bipolar World." *American Academy of Arts & Sciences,* Vol. 93, No. 3, 1964.

3. 기타 자료

『동아일보』.

『매일경제』.

『연합뉴스』.

『조선일보』.

『중앙일보』.

『한국일보』.

이정철, "평화체제의 입구론과 비핵화 팻말론." (창비주간논평, 2016. 3. 9.)

Alastair Gale and Carol E. Lee. “U.S. Agreed to North Korea Peace Talks Before Latest Nuclear Test.” *The Wall Street Journal*, 2016.

Carol Morello. “U.S. tightens sanctions on North Korea for weapons tests.” *The Washington Post*, 2016.

Congressional Research Service. <file:///C:/Users/SEC/Downloads/CRS%20Report%20on%20US%20Pol%20toward%20NK.pdf>.

Jonathan Broder. “Dear Barack Obama, Kim Jong Un Wants To Talk.” *Newsweek*, 2016.

K J Kwon and Paula Hancocks. “South Korea, U.S. to discuss THAAD missile defense plan.” CNN, 2016.

Megan Cassella and Doina Chiacu. “U.S. rejected North Korea Peace Talks Offer Before Last Nuclear Test: State Department.” *Reuters*, 2016.

Research Library. <http://johnmearsheimer.uchicago.edu/pdfs/A0051.pdf>.

Stephen Bosworth and Robert L. Gallucci. “Reason to Talk to North Korea.” *The New York Times*, 2013.

The East Asia Institute (EAI). <http://www.eai.or.kr/data/bbs/kor_report/20160317101511 43.pdf>.

U.S. Department of Defense. <http://www.defense.gov>.

U.S. Department of State. <http://www.state.gov/secretary/remarks/2016/02/253164.htm>.

Abstract

4th Nuclear Test of North Korea and the End of Strategic Patience:
Tracing the US Policy Change toward the North Korea

Jae-Chun Kim

In the aftermath of North Korea's 4th nuclear test that proved the North's nuclear weapons were readily deployable and within the range of reaching the American soils, the US policy toward North Korea clearly steered off the course of 'strategic patience', non-policy of ignoring North's nuclear threats. The official policy of the US after the 4th test is to denuclearize the North by imposing the toughest sanctions ever that would bring about fundamental changes to North Korea including regime change. At the same time, there is evidence that the Obama administration is prepared to drop progress in denuclearization as precondition to discuss peace treaty with the North and to repackage the peace treaty deal with denuclearization as part of such discussion. Great powers in rivalry tend to preserve status quo in regions where there exist 'balance of strategic interests'. One of the priorities of the US policy toward Korean peninsula is to prevent military confrontations that could entrap the US into unwanted conflicts. The US may well use the repackaged peace treaty deal to stabilize the situation in Korea if the current crisis spirals out of control.

Key Words: North Korea Nuclear Weapons; US Policy toward North Korea; US-China Relations; Peace Treaty; Sanctions toward North Korea