

# 북한의 핵능력 고도화와 대북 경제제재 심화에 따른 동북아 국제관계 변화\*

전 재 성\*\*

- I. 서론
- II. 동북아 지역 안보체제의 특징
- III. 북핵 능력 고도화에 따른 동북아 군사관계 변화
- IV. 대북 경제제재 국면 전개와 동북아 국제관계 변화
- V. 북한 비핵화 전망
- VI. 결론

## 국문요약

이 글에서는 북한의 핵 능력 고도화와 제재 국면의 전개가 가져오는 동북아 국제정세의 변화를 분석한다. 우선 매개변수에 해당하는 동북아 국제정치의 특성을 살펴본 이후, 동북아 국가들의 대북 억지 전략 변화, 경제제재 국면 하 동북아 국가들 간의 관계 변화, 그리고 향후 북한의 비핵화 전략에 대해 논의하기로 한다. 이 글의 요지는 다음과 같다.

첫째, 북한의 핵무기 사용을 억지하고 핵공격에 대해 방어하기 위해 한국 단독의 대북 억지, 한미동맹의 대북 억지, 한미일의 안보협력, 미국 단독의 본토 방어를 위한 억지, 그리고 지구적 차원의 비확산 노력 등이 모두 변화를 겪게 되었다. 동시에 한국의 점증하는 안보불안, 미국의 핵우산 지속에 대한 우려 등으로 한미동맹도 영향을 받게 되었고, 미국은 그간 지속해온 바퀴살 모양의 동북아 동맹네트워크 속에서 한국의 독자 핵무장을 제어하기 위한 동맹제지의 노력을 기울일 가능성도 증가한다. 중국 역시 북한의 핵무장을 막지 못했고, 한미동맹의 강화로 인한 이익의 손실로 어려움을 겪고 있다. 중국은 역사적으로 북한의 모험주의적 행동을 막기 위해 다양한 동맹제지의 방법을 사용하여 왔는데, 향후에 어떠한 대북 정책을 펼지 주목해야 한다.

둘째, 북한에 대한 경제제재는 주변국들의 이해관계가 어디까지 일치하고, 어디에서부터 분기하는지를 보여주는 중요한 기점이었다. 주변국은 모두

북한의 비핵화에 대해서는 의견을 같이 하지만, 이를 위해 북한의 정권 생존 자체를 위협할 정도 제재를 강화해야 하는가에 대해서는 의견을 달리한다. 특히, 생존 위협이 북한의 붕괴로 이어질 수 있다는 가능성에 대해 중국은 극도로 경계하고 있다. 동북아 국제관계에서 강대국 대결을 벌이고 있는 미중 양국은 북핵 문제에서는 합의하지만, 북한 문제에서는 의견을 달리하고 있다. 한중 관계 역시 북한 비핵화에서는 동의했지만, 한반도의 미래, 통일의 방향성에 대해서는 여전히 의견 차이를 경험하고 있다. 향후 경제제재의 실효를 위해 미국은 세컨더리 보이콧 등 양자 제재를 강화해야 하는데 이는 중국과의 관계를 염두에 둘 수밖에 없는 상황이다.

셋째, 북핵 문제 해결을 위해 한국은 북한문제와의 연결성, 한반도 문제와 동북아 국제관계의 연결성을 염두에 두고 전략을 세워야 한다. 북핵 문제를 한반도 문제로 고립시켜 문제를 해결할 수 없음을 4차와 5차 핵실험을 거치면서 절감하게 되었기 때문이다. 한국이 미중 관계 속에서 어떠한 한반도의 미래를 설계할지, 동북아 국제관계 속에서 어떠한 외교정책을 추구할지에 대한 명확한 비전을 가지고 북핵문제에 임해야 문제의 본질에 닿는 해결책을 마련할 수 있을 것이다.

**주제어:** 핵, 경제제재, 억지전략, 비핵화, 동북아안보

\* 이 논문은 2015년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2015S1A3A2046903).

\*\* 서울대학교 교수

## I. 서론

2016년 들어 북한이 4차, 5차 핵실험을 실시하고, 무수단 미사일 실험에서도 성공함으로써 한반도는 물론, 일본과 괌에 이르는 핵미사일을 전력화하는 단계로 진입하고 있다는 평가가 나왔다. 북한의 핵무기에 대처해야 하는 한국과 미국으로서 는 북한의 핵 능력 고도화에 따라 억지전략과 방어전략을 끊임없이 수정, 강화해야 하는 상황에 놓이게 된다. 미국은 한국에 대한 확장억지력을 더욱 공고히 하고, 미국 핵우산의 견고성에 대해 불안해하는 한국을 안심시키기 위해 미국과 한국 안보의 공동 운명을 더 강조해야 하는 처지에 놓이게 되었다. 또한 미국은 미 본 토를 공격할 수 있는 북한의 핵능력이 확보될 것으로 예상하여 북한에 대한 스스로의 억지전략을 추구해야 하는 상황에도 놓이게 되었다. 대륙간탄도미사일 개발 전까지는 다양한 수단으로 북한의 비핵화를 추구하겠지만, 여의치 않을 경우 본격적인 대북 억지력 강화에 힘쓰게 될 것이다.

이러한 노력은 동북아 안보질서에 큰 변화를 가져오고 있다. 남북 군사력 균형은 물론, 한미동맹의 대비 태세, 한미일 안보협력, 북미 간 억지전략 등에 직접적인 영향을 주고 있다. 또한 한미 간 안보분리(Decoupling) 방지의 문제, 한국의 독자 핵 개발 제어, 일본의 독자 핵 능력 제어의 문제도 낳고 있다. 한국을 북한의 미사일로부터 보호하기 위한 방책으로 거부 억지용 사드(THAAD) 배치 역시 한국 내에서는 물론 중국과 러시아의 반발을 불러일으킨 바 있다. 결국 북한의 핵미사일이 미중 간의 군사적, 전략적 균형에 영향을 미치게 된 것이다.

현재까지 북한의 핵 개발은 국제적으로 인정되지 않고 있으며 북한을 핵무기 국가로 인정할 가능성은 희박하다. 억지와는 달리 북한의 비핵화는 강제(Compellence)의 전략이다. 내가 원하지 않는 행동을 상대방이 하지 않도록 하는 것이 억지라면, 내가 원하는 행동을 상대방이 하도록 하는 것이 강제라 할 수 있다. 국제사회는 북한의 비핵화를 위해 다양한 수단을 강구해왔다. 억지와 방어는 기본적인 노력이고, 이에 더하여 압박, 혹은 제재와 관여, 외교의 정책도 동시에 사용하여 왔다.

4차 핵실험 이후에는 유례없이 강한 경제제재인 UN 결의안 2270호가 통과되었다. 9월 9일 5차 핵실험이 있었지만 추가적인 UN 제재 결의안 합의는 어려운 과정을 겪고 있다. 대북 제재는 UN과 같은 다자차원의 대북 경제제재도 있지만, 미국, 한국, 일본 등 북핵 문제로 직접 어려움을 겪고 있는 국가들의 양자 차원 경제제재도 동시에 실행되고 있다. 제재의 형태도 단지 경제제재 뿐 아니라, 외교, 인권, 정치의 차원에서 시도되고 있다. 북한과 외교관계를 맺고 있는 국가들이 관

계의 범위와 심도를 축소하고, 북한 인권에 대한 UN 등, 국제기구 차원에서 제재를 강화하고, 북한의 정권 불안정성을 강화하는 정치 차원의 노력도 이루어지고 있다.

경제제재 역시 동북아 국가들 간의 국제관계를 변화시키고 있다. 우선 남북 간의 경제교류가 완전히 중단되었고, 개성공단의 완전 폐쇄는 남북 경제관계 단절의 극단적 상징이 되었다. 미국과 일본의 대북 경제 지원도 가속화되어 북미, 북일 관계 역시 극도로 경색되었다. 가장 중요한 것은 중국 역시 대북 경제제재에 동참하고 있는 점인데, 문제는 중국의 제재 목적과 한미일의 제재 목적이 반드시 일치하지는 않는다는 점이다. 중국과 한미일 3국은 북한의 비핵화라는 목적에 대해서는 의견을 같이 하지만, 북한의 미래, 한반도의 미래라는 보다 장기적이고 복잡한 지정학적 목적에 대해서는 의견을 달리한다. 중국은 경제제재가 북한 정권의 붕괴로 이어져서 향후 미중 간의 지정학 경쟁에서 불이익을 당해서는 안된다는 입장이 강력하다. 따라서 제재의 강도와 목적에 대해 상당히 신중한 입장을 취하며, 제재의 과정도 조심스럽게 단행하고 있다. 이 과정에서 한중 관계와 미중 관계도 미묘한 변화를 겪고 있다.

결국 북한 핵능력 고도화와 이에 따른 경제제재 국면은 동북아 안보 관계에 중요한 변화를 야기하고 있다. 그리고 이러한 변화는 동북아 안보체제의 특성이라는 매개변수를 거치면서 나타나게 될 것이다. 이 글에서는 북한의 핵 능력 고도화와 제재 국면의 전개가 가져오는 동북아 국제정세의 변화를 분석한다. 우선 매개변수에 해당하는 동북아 국제정치의 특성을 살펴본 이후, 동북아 국가들의 대북 억지 전략 변화, 경제제재 국면 하 동북아 국가들 간의 관계 변화, 그리고 향후 북한의 비핵화 전략에 대해 논의하기로 한다.

## II. 북핵 능력 고도화에 따른 동북아 군사관계 변화

### 1. 북한 핵무기로 인한 군사관계 변화

2016년 1월 6일 북한의 4차 핵실험과 9월 9일의 5차 핵실험으로 북한은 사실상 핵무기 국가가 된 것으로 간주된다. 한국은 물론 일본의 주일 미군 기지와 괌을 공격할 수 있는 핵미사일 무기를 개발한 것으로 평가되며 조만간 실전배치도 가능한 것으로 여겨진다. 북한의 1차 핵실험은 핵폭발, 2차는 위력 개선, 3차는 소형화와 경량화, 4차는 수소폭탄 혹은 증폭핵분열탄 실험이었다고 볼 수 있다. 4차까

지는 요소 기술을 개발하기 위한 실험이고 5차 실험은 미사일 탄두에 장착해 실전 배치를 하기 위한 종합성능 실험으로 전문가들은 보고 있다. 북한은 핵 탄두를 소량화, 경량화, 다중화, 고도화, 표준화했다고 발표했으며 전략탄도로켓에 장착 가능한 표준화, 규격화된 핵탄두의 구조와 동작 특성, 성능과 위력을 검토 확인했다고 밝혔다. 또한 5차 핵실험 이후에는 ‘각종 핵탄두를 마음먹은 대로 필요한 만큼 생산할 수 있게 됐다’고 하는 등 양산의 가능성도 비추고 있다. 이 언명을 본다면 북한이 고농축우라늄을 사용하여 핵실험을 했다고 짐작할 수도 있다. 향후 6차 실험은 위력 개선 실험과 다발형 실험을 할 가능성이 있고, 5차 실험은 연구개발 용이기 때문에 실전 배치를 염두에 두고 양산형 테스트를 할 가능성도 있다고 보여진다.<sup>1</sup>

북한 또한 미 본토를 타격할 수 있는 운반 수단 개발을 위해 지속적으로 미사일 실험을 하고 있다. 대륙간탄도미사일과 잠수함발사미사일 개발을 목표로, 미사일 대기권 재진입시 내열 기술 개발과 잠수함발사미사일의 성능 고도화 및 잠수함의 운항 거리 증가를 위해 노력하고 있다. 북한이 핵무기를 개발하는 의도는 다양한 해석이 가능하다.<sup>2</sup> 나랑(Narang)은 초강대국과 달리 지역 세력이 핵무기를 개발하는 동인으로 후원국 확보전략, 확증보복전략, 비대칭상승전략을 들고 있다. 후원국 확보 전략은 핵개발국이 강대국 후원을 확보하기 위해 핵을 개발하는 전략이고, 확증보복전략은 2차 핵공격 능력을 확보함으로써 적대국이 선제 핵공격을 하지 못하도록 억제하는 전략이다. 비대칭상승전략은 적대국이 통상전력으로 공격했을 때 핵무기를 사용하여 격퇴하는 전략으로 실전 사용을 전제로 한 공격적 전략이다. 나랑은 북한의 핵개발이 중국이라는 후원국을 확보하기 위한 전략으로, 확증보복과 비대칭 상승의 의도가 상대적으로 약한 것으로 본다.<sup>3</sup>

그러나 북한은 미국의 대북 적대시 정책과 핵 선제공격에 대비하기 위한 순수 억지의 목적으로 개발하고 있다고 주장한다. 2차 핵 보복능력을 개발하여 억지 능력을 확보한다는 것인데, 이러한 말이 사실이라면 북한은 미 본토에 도달할 수 있고 1차 공격을 당하더라도 생존할 수 있는 2차 공격 능력을 확보하는 것을 목표로 한다고 볼 수 있다. 그러나 핵 능력이 고도화되면 전략과 의도 역시 동시에 강화

<sup>1</sup> 이춘근, “북한 핵능력 어디까지 왔나?” 『통일한국』, Vol. 394, pp. 12~15.

<sup>2</sup> 북한 핵 전략의 다양한 측면에 대해서는 김성철, “북한의 핵억제론: 교리, 전략, 운용을 중심으로,” 『평화학 연구』, Vol.15, No. 4, (2014), pp. 121~144 참조.

<sup>3</sup> Vipin Narang, “Nuclear Strategies of Emerging Nuclear Powers: North Korea and Iran,” *The Washington Quarterly*, Vol. 38, No. 1(2015), p. 75.

되는 사례는 얼마든지 볼 수 있다. 일단 핵무기 국가가 되면 공격성이 강화되거나, 확장정책을 추진하거나, 외부의 간섭에서 자유로운 독립을 추구하거나, 더욱 대범한 전략을 추진할 수 있다.<sup>4</sup> 향후 북한은 억지력 확보를 넘어 한국과 주일 미군을 공격하는 공격 목적으로 핵무기를 사용할 가능성에 대해 의구심을 낳고 있다.<sup>5</sup> 결국 나란이 논의하고 있는 확증보복과 비대칭상승전략의 가능성도 함께 고려해야 한다는 것이다.<sup>6</sup>

북한이 핵무기를 보유하게 되면서 남북 간, 북한과 한미동맹 간, 그리고 직접적으로 북한과 미국 간 관계는 근본적 변화를 겪을 가능성이 높아지고 있다. 북한이 핵무기를 실전에서 사용할 수 있게 되면 한국은 물론, 일본, 괌의 미군 기지를 타격할 수 있게 된다. 더 나아가 북한이 대륙간탄도미사일을 개발하여 미국의 본토를 핵무기로 공격할 수 있게 되면 북미 관계는 근본적으로 변화하게 된다. 미국이 북한을 대상으로 직접적인 방어, 억지 전략을 세워야하기 때문이다.

우선 북한이 괌까지 도달할 수 있는 핵미사일을 개발하게 되면 한국전쟁의 전구 전체를 포괄하는 사정거리가 형성된다. 이때에는 한국 공격의 새로운 단계에 접어들게 될 것이다. 한국전쟁 시 북한은 소련과 중국의 군사적 지원이 불가결했다. 김일성은 소련의 지원을 우선 획득하고 중국의 도움을 받아 남침할 수 있었다. 이후 현재에 이르기까지 중국과 구소련, 러시아는 북한의 또 다른 남침을 지원하지 않았기 때문에 북한은 군사력을 사용한 대남 통일전략을 추진할 수 없었다. 따라서 1964년 이후 통일혁명역량강화 노선을 통해 통일 전략을 수행해왔다. 이제 북한이 핵무기를 사용할 수 있게 되면서 전쟁 전략이 변화될 수 있다. 북한은 한국을 공격하게 되면 전면적 남하와 특수군의 후방 파견, 생화학 무기 사용 등의 전략을 구사해왔다. 핵미사일을 보유하게 되면 한국에 대한 미군의 지원과 일본 후방기지 사용 모두를 위협할 수 있다. 북한은 핵미사일로 한국을 지원하는 미군의 지원을 봉쇄하고 단시간 내에 한국을 공격할 전쟁계획을 세울 수 있다. 만약 미군이 핵무기를 사용하여 북한을 공격할 경우 북한은 2차 핵보복 능력을 증강하여 일본과 괌의 미군 기지에 보복 공격을 할 수 있기 때문에 미국의 핵 공격 역시 어려워질 수 있다.

<sup>4</sup> Mark S. Bell, "Beyond Emboldenment: How Acquiring Nuclear Weapons can Change Foreign Policy," *International Security*, Vol.40, No.1 (July 2015), pp. 87~119.

<sup>5</sup> Anna Fifield, North Korea is "racing towards the nuclear finish line," *Washington Post*, 10. 8.

<sup>6</sup> 시간의 흐름에 따른 북한의 핵전략의 변화에 대해서는 Shane Smith, *North Korea's Evolving Nuclear Strategy*(New York: the US-Korea Institute at SAIS, 2015) 참조.

북한이 미국 본토 공격을 할 수 있는 핵능력, 더 나아가 미국의 1차 공격 이후 핵보복 공격 능력을 소유하게 되면 미국의 한국 방위는 더 어려워질 수 있다. 북한이 한국을 공격할 경우 미군의 한국 지원을 막기 위해 미 본토 핵공격을 위협할 수 있고, 미국의 북한 공격 이후 보복 공격으로 미국의 선제공격을 제약할 수도 있다. 미국이 한국에 대한 핵무기 공격 지원을 주저할 경우가 발생한다는 사실을 한국이 인지할 경우, 미국의 안보와 한국의 안보가 분리되는 안보분리현상(Decoupling)이 발생할 수도 있다. 한국은 북한의 핵 공격을 억지하기 위해 독자 핵무장에 나설 수 있고, 이는 미국이 주도하는 비확산레짐에 심대한 타격이 될 것이다.

## 2. 억지 전략의 변화: 남북, 북미 상호 억지 관계

북한의 핵무기가 고도화되면서 한국의 독자적 억지, 그리고 한미동맹 차원의 대북 억지, 그리고 미국 본토를 방어하기 위한 미국의 대북 억지 모두가 변화하게 된다. 억지전략은 크게 보복에 의한 억지(Deterrence by Punishment)와 거부에 의한 억지(Deterrence by Denial)로 나뉜다. 일방의 핵 선제공격이 상대방으로 하여금 감당할 수 없는 보복을 불러일으킬 것이라는 두려움 때문에 선제공격을 자제하게 될 때, 보복에 의한 억지가 성공한 것이다. 반면 일방의 핵 선제공격이 목표하는 바를 이루지 못하고 모두 거부될 것이라는 예측 때문에 선제공격을 자제하게 될 때 거부에 의한 억지가 성공한 것이다.

보복억지와 거부억지는 각각 공격적 억지와 방어적 억지로 분류할 수 있다. 공격적 보복 억지와 방어적 보복 억지는 보복 공격의 규모와 성격에 따라 나누어진다. 공격적 보복 억지는 핵 선제공격을 당한 상대방이 단순한 2차 공격 뿐 아니라 본격적이고 장기간의 전쟁을 수행하여 선제공격측의 정치적 기반을 상당히 약화시키는 행동을 보임으로써 억지하는 것을 의미한다. 북한에 대한 공격적 보복 억지는 북한의 핵선제공격에 대해 한국과 미국이 북한의 정권 자체를 위협할 것이라는 계획을 통해 이루어질 수 있다. 북한이 핵미사일로 한국, 일본, 혹은 향후 미 본토를 선제공격할 경우, 북한에 대한 단순 보복 공격이 아니라 북한 정권 자체를 붕괴시킬 본격적 핵전쟁을 수행할 것이라는 결의를 보인다면 북한은 쉽게 선제공격에 나서기 어려울 것이다. 북한의 5차 핵실험 이후 한국은 한국형대량응징보복(Korea Massive Punishment & Retaliation) 개념을 내놓고, 이는 동시·다량·정밀타격이 가능한 미사일 전력과 전담 투입 작전부대로 전쟁지휘부를 직접 겨냥해

응징·보복하는 시스템이라고 정의한 바 있다. 방어적 보복 억지는 이와 달리 상대방에게 상당한 피해를 입히지만 지속적이고 장기적인 전쟁 수행은 배제한 개념이다. 상대방이 입힌 피해에 상응하거나 이보다 더한 피해로 보복한다는 계획을 밝힘으로써 상대방의 선제 공격의지를 좌절시키는 것이다.

공격적 거부 억지는 상대방의 선제공격이 명백하고 임박했을 때 선제공격, 개입, 경제제재 등의 수단을 동원하여 선제공격으로 얻을 수 있는 이익을 거부하여 선제공격을 억지하는 전략이다. 선제공격을 하려면 상대방의 무기 위치, 사용목적 등을 파악하고 있어야 하고, 이러한 사실을 상대방도 또한 알아야 하는 어려움이 있다. 또한 선제공격이 억지 효과를 넘어 상대방 사상자 발생 및 부수적 피해의 부정적 동반 효과를 가져올 수 있다는 점도 고려해야 한다. 한국은 북한의 핵선제공격에 대해 킬 체인으로 대응한다는 전략을 가지고 있다. 북한이 핵미사일로 공격할 징후가 명백하고 임박했을 경우 이들 무기체계를 선제공격하여 북한이 얻을 수 있는 전략적 이익을 거부한다는 개념이다. 문제는 이러한 선제공격이 실효를 거둘 수 있는가, 상대방의 무기 위치, 발사 시점 등을 정확히 예측하여 선제적으로 대응할 수 있는가의 문제가 있다. 개입전략은 정권교체와 영토점령으로 나뉘는데, 이 역시 막대한 개입의 비용과 실효성 등의 문제가 제기되어 특정한 조건하에서만 성립할 수 있다. 선제공격을 하는 측에서 자신의 선제공격이 성공적인 정권교체와 영토점령을 불러올 것이라는 것을 인지하려면 평소의 취약성이 매우 극대화되어 있어야 하므로, 상대방이 정권과 영토 수호에 자신이 있는 경우라면 이러한 억지전략이 효과적이기 어렵기 때문이다. 마지막으로 경제제재는 핵무기의 사용을 억지하기보다는 핵무기를 획득하거나 유지할 수 없도록 하여 핵무기로 얻을 수 있는 이득을 거부하는 것이다. 북한의 경우 핵무기를 개발하는데 막대한 경제적 비용이 들어가고 있는데다, 4차 핵실험 이후 UN 결의안 2270호가 실행되고 있어 경제적 손실이 큰 것도 사실이다. 그러나 북한은 여전히 핵무기로 얻을 수 있는 국내외적 이득이 있다고 믿고 있으며, 경제제재가 이를 거부하지 못한다면 핵무기 개발을 막기 어려울 것이다.

마지막으로 방어적 거부억지를 들 수 있다. 상대방의 핵선제공격을 미사일방어체제, 혹은 핵폭격기를 막는 대공방어체제로 무력화시켜 상대방의 공격을 억지하는 것이다. 핵 공격의 군사적 무용성을 스스로 확인한다면 선제공격을 하는데 주저할 수밖에 없다. 방어적 거부 억지는 다른 억지 수단과 함께 작용하여야 한다. 순수 방어적 억지만을 주장할 경우, 보복과 응징의 결의가 과소평가될 수 있다. 또한 미사일, 대공 방어가 완벽하기는 매우 어렵기 때문에 보복의 추가 수단이 억

지를 효과적으로 할 수 있다. 더불어 미사일 방어체제가 방어적으로 구축되었다 하더라도 공격적 목적으로 오인될 수도 있다. 미사일 방어체제가 완벽한 경우 공격이 더욱 효과적으로 결합되어 사용될 수 있기 때문이다. 북한의 핵미사일에 대한 한국의 미사일 방어는 2020년대 초로 완성시기가 앞당겨진 한국형 미사일방어 체제(KAMD)를 들 수 있다. 최근에는 주한미군의 사드도입이 우선적으로 이루어 질 것으로 알려져 있다. 이러한 방어적 거부역지는 북한의 핵선제공격을 억지하는데 효과를 발휘할 수 있겠지만, 방어체제의 완벽성, 다른 억지 수단과의 적절한 결합 방식을 함께 논의할 때 효과적일 수 있다.<sup>7</sup>

한미 양국의 억지전략과 무기체계가 갖추어져도 억지는 결국 상대방의 인식과 두려움이라는 심리적 요소와 관련된 것이다. 억지가 성공하려면 통상 3C로 일컬어지는 능력(Capability), 신뢰성(Credibility), 그리고 의사소통(Communication)이 갖추어져야 한다. 상대방의 공격 능력에 대한 확고한 타격을 할 수 있는 보복능력을 갖추어야 하고, 상대방의 공격에 대해 반드시 반격을 할 것이라는 기대를 심어 주어야 하므로 반격에 대한 신뢰성을 확보해야 한다. 가장 어려운 점은 의사소통 부분이다. 억지는 고도의 심리게임이므로 갈등적 상황속에서 서로의 의도를 확인하고 이에 기반하여 전략을 세울 수 있는 갈등적 대화, 혹은 사회적 구성으로서의 억지레짐이 성립되어야 한다. 예를 들어 냉전기 미국은 복잡한 상호작용에 기반하여 억지레짐을 설정하고 소련과의 핵억지 게임 시나리오를 발전시켜왔다. 그러나 냉전 종식 이후 소련의 문서고를 확인해본 결과 소련은 미국의 복잡한 억지 계산을 충분히 인지하지 않았고, 미국의 억지전략을 공유하지 않았던 것이 밝혀졌다.

억지는 과거 연구 추세에서 행위자들에게 자명한 논리로 인식되는 것으로 여겨졌다. 그러나 점차 행위자들의 인지, 인식적 요소들이 중요하게 작용한다는 사실에 주목했다. 핵무기 국가들은 학습과 사회화를 거치면서 타국에 대한 억지를 고려하게 된다는 것이다. 구성주의 억지론에 의하면 억지의 실행국과 대상국이 공통의 인지 및 지식 체계를 갖고 있는 것이 중요하다. 학습과정과 사회화가 성공적으로 이루어질 때 억지에 대한 공통의 지식이 갖추어지고 이를 제도화하는 군축 레짐 등이 출현하는 것이다. 결국 서로 간에 억지의 독트린을 공표하고 이를 서로 학습하며, 공통된 해석의 체계가 만들어지고 합리성에 대한 정의가 공유될 때 억지가 성공적으로 작동하게 되는 것이다.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> James H. Lebovic, *Deterring International Terrorism: US National Security Policy after 9/11* (London: Routledge, 2007) 참조.

<sup>8</sup> Amir Lupovici. "The Emerging Fourth Wave of Deterrence Theory—Toward a New



북한의 경우, 핵무기를 개발하면서 나름대로 핵 억지의 대상, 핵 억제 태세, 대량 보복 원칙, 핵 선제사용 교리, 표적 선정 원칙, 핵 지휘통제 체계 등에 대한 전략개념을 세워나가고 있다.<sup>9</sup> 이러한 교리가 한국 및 미국의 군사전략과 공통의 이해를 어느 정도 가지고 있는지, 북한이 한국에 대한 미국의 핵우산, 북한이 핵무기를 사용할 경우 한미가 대응하려고 하는 전략을 어느 정도 이해하고 있는지가 관건이다. 억지가 성공적으로 작동하기 위해서는 갈등적 상호소통 및 담론과 화해가 중요하다. 서로의 억지 개념과 담론을 이해할 때, 상호 취약성이 제대로 이해되고 공포의 균형이 성립되기 때문이다. 한국은 미국과 함께 북한의 핵 사용에 대한 대응 논리를 만들어가고 있는데 이에 대한 북한의 이해가 매우 중요하므로 갈등적 상황에서도 북한과의 지식 공유를 추구해 나가야 한다.

여기서 중요한 점은 억지이론의 합리적 행위자 가정이다. 합리적 국가는 국가의 생존과 국민의 안전을 보장하기 위해 핵무기를 생산, 사용하며, 생존과 안전이 핵무기 사용으로 위협받는다면 사용을 금한다는 가정이 존재한다.<sup>10</sup> 그러나 독재국가의 경우 독재자의 이익과 국민의 이익이 다를 수 있다. 국가에 심대한 타격이 오고 국민들의 안전이 파괴되더라도 이후 독재자의 정치적 권력이 유지될 수 있다면 핵무기는 국가이익보다 독재자의 정치적 이익을 위해 사용될 수 있기 때문이다. 북한의 경우 김정은은 독재 권력을 유지하는 과정에서 핵무기 사용을 통해 북한의 전체 이익이 심대하게 손상되더라도 핵무기 사용을 주저하지 않을 수 있다. 독재자의 정치적 이익과 북한의 전체 이익을 분리하여 북한의 핵전략을 이해해야 할 필요가 있다.<sup>11</sup>

남과 북은 분단된 상태이므로 전면전에서 완전히 패배한다는 것은 집단의 소멸을 의미한다. 주권국가로 온전히 승인받고 존재하는 경우 전면전에서 패배해도 상당한 손해를 감수해도 국가는 존속할 수 있다. 그러나 남과 북의 경우 전면전에서 완전 패배하면 집단이 소멸하고 타방에 의해 통일될 수밖에 없다. 북한의 경우 통

Research Agenda," *International Studies Quarterly*, Volume 54, Issue 3(September 2010), pp. 712~717.

<sup>9</sup> 함형필, "북한의 핵전략 구상과 전략적 딜레마 고찰," 『국방정책 연구』, 25권 2호 (2009년 여름호), pp. 92~122.

<sup>10</sup> 핵무기 사용 시 합리성의 문제에 대해서는 Janice Gross Stein, "Rational Deterrence against 'Irrational' Adversaries? No Common Knowledge," in T.V. Paul, Patrick M. Morgan, and James J. Wirtz, *Complex Deterrence: Strategy in the Global Age* (Chicago: The University of Chicago Press, 2009).

<sup>11</sup> 정상국가가 아닌 불법국가 및 테러집단의 합리성에 대해서는 Derek D. Smith, *Deterring America: Rogue States and the Proliferation of Weapons of Mass Destruction* (New York: Cambridge University Press, 2006).

상전에서 시작된 전쟁이더라도 상황이 악화되어 핵무기를 사용하지 않으면 패배가 명확할 경우, 핵무기 사용 이후 극단적 패배가 예상되더라도 패배 이후 흡수통일 되기보다 핵무기 사용에 승산을 둘 수 있다. 따라서 한국이 생각하는 북한의 합리성은 일반 국가와 다르며 억지이론에서 상정하는 행위자의 합리성 가정은 맥락 의존적이다.

결국 북한의 핵무기 고도화로 인해 한국은 한편으로는 독자적 대북 억지능력 개발, 미국과의 동맹 등 대북 억지력 확보노력을 기울여야 하고, 다른 한편으로는 그러한 억지가 작동하도록 북한과 갈등적 대화를 지속해야 하는 상황에 놓이게 된다. 미국 역시 한편으로는 한국과의 동맹관계를 강화하면서도 북한과 공유할 수 있는 억지레짐을 창출하기 위해 의사소통의 필요성을 느끼게 된다. 군사지도자로서 김정은의 합리성을 최대화하고 북한의 군사전략을 사회화해야 대북 억지력이 확보된다는 일종의 역설적 상황을 현명하게 이끌지 않으면 억지전략은 성공하기 어려운 상황인 것이다.

### 3. 동북아 동맹관계 변화

북한의 핵무기 개발은 한미동맹, 그리고 부분적으로는 미일동맹에도 서서히 변화를 불러오고 있다. 가장 큰 문제는 동맹 파트너 간의 안보분리에 대한 불안감 증폭이며, 한국은 미국의 방기 가능성을, 미국은 한국의 독자적 행동 가능성을 염려하게 된다. 한국의 일부 전문가들과 정치인들은 수차례 미국의 핵우산 지속성에 대해 의문을 제기하며 독자핵무장이 가장 확실한 대북 억지력 확보 수단이라는 주장을 해오고 있다.<sup>12</sup> 미국은 한국에 대한 확장억지의 노력을 지속적으로 강조함으로써 이러한 불안을 불식시키려 하고 있지만, 미국 내에서도 다양한 시각이 존재함을 사실이다.<sup>13</sup> 대표적으로 트럼프 대통령 당선자는 대선 캠페인 당시 한국의

<sup>12</sup> 정성장, “북한의 핵능력 고도화와 한국의 핵무장, 남북대화 문제,” 세종연구소 정책브리핑, 2016. 9.13.

<sup>13</sup> 미국은 2016년 10월 20일 워싱턴에서 개최된 제48차 한미안보협의회의(SCM)에서 유례없이 강력하고 상세한 확장억지 계획을 강조하고 있다. 미국은 핵우산, 재래식 타격능력, 미사일 방어능력을 포함한 모든 범주의 군사능력을 운용하여 대한민국을 위해 확장억제를 제공하고 강화할 것이라는 미합중국의 지속적인 공약을 재확인하였다. 또한 북한의 핵·WMD 그리고 탄도미사일 위협에 대응하기 위해 동맹의 억제방안과 능력을 향상시키고, 지속적인 정보공유와 상호운용성을 증진하여 대한민국에 대한 확장억제의 신뢰성, 능력, 지속성을 보장할 것을 약속하고 있다. 북한의 탄도미사일 위협에 대한 동맹의 미사일 대응능력과 태세를 강화시킬 4D 작전개념 이행 지침(CPIG, Concepts and Principles Implementation Guidelines)을 서명한 한미억제전략위원회(DSC)의 활동을 강조하면서 맞춤형 억제전략(TDS)과 4D 작전개념 이행지침의 실행력을 제고하기 위한 정책과 절차를 지속 발전을 약속한 바 있다.

주한미군 분담금 문제를 들어 주한미군 철수, 한국의 독자 핵무장에 대한 발언을 한 적도 있다.

그러나 미국 내 핵무기 비확산을 주장하는 세력은 큰 목소리를 가지고 있으며, 핵무기가 확산될 경우, 이는 미국의 본토안보를 위협할 것이라는 점이 확실하다. 우선 핵무기를 독점함으로써 미국이 가질 수 있는 정치적 힘이 매우 크며,<sup>14</sup> 비확산 레짐을 유지하는 패권국으로서의 지위 또한 중요하고, 핵무기 및 핵물질이 유출되었을 경우, 미국에 대한 핵테러의 위험성이 증가한다는 점에서 핵 확산을 막으려는 미국의 의지는 매우 공고하다고 보아야 할 것이다.

결국 북한의 핵무장은 한국의 독자 핵무장을 둘러싸고 한미 간에 동맹 제지의 문제를 본격화시킬 가능성이 있다. 동북아의 동맹 네트워크는 잘 알려진 대로 바퀴살 체제를 유지하고 있고, 향후 미국은 중국의 부상에 대비하기 위해 이러한 체제를 더욱 공고히 하고, 동맹파트너 간의 협력도 가속화할 전망이다.<sup>15</sup> 미국은 유럽과는 달리 다자 동맹체제를 동북아에서 만들지 않고, 바퀴살 체제를 성립했는데 이는 동맹 제지의 효과를 극대화하기 위한 것이었다. 따라서 북한 핵무장으로 이러한 제지의 메커니즘을 약화하려고 하지 않을 것이다.

이를 좀 더 상세히 살펴보면, 동아시아의 동맹 네트워크는 냉전기 공산권이라는 공동의 적에 대항하는 논리가 작동하였지만, 나토와 같이 다자안보동맹이 되지는 않았다. 빅터 차는 미국이 동맹 파트너를 관리하려는 현실적인 ‘힘의 정책(Powerplay)’이 작동하였다고 본다. 동맹 파트너의 일방주의적 행동을 제약하고 모험주의적 행동으로 자국의 이익이 침해받지 않게 하려는 것은 모든 동맹 체결국이 주의하는 사항이다. 특히 강대국은 약소한 동맹 상대와 동맹을 맺을 때, 상호불신을 약화시키고, 행동을 뒷받침하는 규범과 규칙을 만들고, 자국의 이익에 유리한 준위계적 질서를 창출하고 싶어 한다.<sup>16</sup> 아시아의 경우 미국은 2차 세계대전 이후 압도적인 강대국으로 동맹 상대국을 관리할 필요에 직면하였고, 아시아에서는 힘의 정책으로 동맹 제지의 정책을 펼 것이다. 보통은 연루-방기 딜레마가 작동할 때, 상대방의 모험주의적 행동을 제지하기 위해 공약의 정도를 줄이는 정책을 사용할 수 있다. 그러면 상대방은 방기의 위험을 느끼고 행동을 자제하게 된다.

<sup>14</sup> Francis J. Gavin, “Strategies of Inhibition U. S. Grand Strategy, the Nuclear Revolution, and Nonproliferation,” *International Security*, Vol. 40, No. 1 (Summer 2015), pp. 9~46.

<sup>15</sup> 전재성, “한미동맹의 동맹 딜레마와 향후 한국의 한미동맹 전략,” 『국가안보와 전략』, 16권 2호 (2016년, 여름), pp. 1~32.

<sup>16</sup> Victor Cha, *Powerplay: The Origins of the American Alliance System in Asia* (Princeton: Princeton University Press, 2016), p. 20.

그러나 냉전기 미국처럼 힘이 압도적으로 강할 때, 오히려 동맹 파트너와 관계를 더욱 강화하여 강하게 관리, 제지하는 것이 유리할 수도 있다.<sup>17</sup> 다자주의를 통한 동맹 파트너 관리가 강대국 간, 혹은 강대국에 대한 약소국의 전략이라면, 약소한 파트너에 대한 강대국의 전략은 양자적 관리가 더욱 효과적이다. 역사적으로 한미 동맹, 미일동맹, 미-대만 동맹 모두 공산권에 대항하는 목적이 강했지만, 동시에 이승만의 북진통일, 일본의 군사적 재무장, 장개석의 공격적 본토전략을 제어하기 위해 미국이 동맹을 강화했음에 주목할 필요가 있다. 이러한 목적은 여전히 지속되고 있으며, 역사적 맥락은 다르지만 한국의 핵무장도 이러한 관점에서 조망할 필요가 있다.

따라서 동맹의 견고성(Cohesion)은 적이 얼마나 강하고 위협이 직접적인가에 의해서만 결정되는 것은 아니다. 동맹 파트너가 자신이 원하지 않는 모험주의적, 이기주의적 행동을 할 때 이를 어떻게 관리하고 제지할 수 있는가에 따라 결정되기도 한다. 와이즈만은 이를 결박(Tethering) 목적의 동맹 측면으로 보고, 동맹국들 간의 이익이 모두 일치하지는 않는다는 전제 하에 동맹의 결성과 이후의 견고성을 논하고 있다. 이 경우 이익의 공유가 아니라 이익의 대립이 오히려 동맹을 결성하고 유지하는 하나의 원인이 된다. 결성의 예는 1939년 독소 동맹을 들 수 있는데, 히틀러는 결국 소련 침공의 의도를 가지고 있었지만 소련을 묶어두기 위한 동맹을 체결한 셈이다. 공동의 이익을 위해 동맹을 체결했어도, 동맹 체결의 모든 기간에서 그러한 것은 아니지만 일정 기간 동안 동맹을 유지하는데 결박이 유리할 수도 있다. 동맹을 파기하여 서로 다른 이익을 조정하기 보다는 동맹이라는 기제를 통해 상대방을 묶어두는 것이 더 유리할 수도 있기 때문이다.<sup>18</sup> 프레스만 역시 동맹 유지 과정에서 동맹 제지가 중요하게 작동하고 있음을 논하고 있다. 특히 동맹 제지가 성공하려면 제지하는 측이 일관된 목적과 정치력을 가지고 실행력을 하는 것이 중요하다.<sup>19</sup> 향후 한미동맹에서 한국의 독자적 핵무장이 가시화될 때 미국이 과연 한국 제지를 위해 주한미군 변경, 경제제재 등 실행력을 할지, 이에 따라 한국이 1970년대처럼 핵무장을 포기하게 되고 한미동맹은 견고성이 저하될 지에 주목할 필요가 있다.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 26.

<sup>18</sup> Patricia A. Weitsman, *Dangerous Allies: Proponents of Peace, Weapons of War* (Stanford: Stanford University Press, 2004), p. 21.

<sup>19</sup> Jeremy Pressman, *Warring Friends: Alliance Restraint in International Politics* (Ithaca, Cornell University Press, 2008), pp. 15~16.

북한의 핵무장은 비단 한미동맹에만 영향을 미치는 것은 아니다. 북한이 핵무기를 가지게 되면서 중국 역시 큰 곤경에 처하게 되었다. 북한의 핵무장에 대항하기 위해 한미 양국이 고도의 무기를 도입하고, 대규모 군사훈련을 하게 되면서 중국은 미중 간의 군사균형이 중국에 불리하게 변화할 가능성에 촉각을 곤두세우고 있다. 특히 한국이 대북 미사일 방어체제를 구축하는 과정에서 한미일 미사일 공조체제가 형성되어 중국의 대미 핵 억지력이 약화될 것을 두려워하고 있다. 결국 중국은 북한의 핵무장을 제어하고 북중동맹의 틀 속에서 북한을 제지할 필요성을 실감하게 된 것이다.

북중 동맹의 이러한 변화는 사실 역사적으로 새로운 것은 아니다. 최명해의 연구에 의하면 북중 동맹은 공유하는 안보이익도 있었지만, 궁극적으로 북한을 결박하려는 중국의 의도가 강하게 작동하였음을 알 수 있다. 1961년 북중 동맹의 체결 당시부터 공동의 방위라는 외적 기능 뿐 아니라 상대의 행위를 제한하려는 외적 기능이 함께 작동하였다는 것이다. 당시에는 김일성이 중소 분쟁 상황을 활용하여 자신의 이익을 극대화하려고 하였고, 중국은 이를 인지한 상황에서 ‘대소 견제에 있어 미래 북한의 행보를 예방적으로 관리’하려는 의도에서 동맹을 체결하였다는 것이다.<sup>20</sup> 이후 북중관계는 사회주의 국가들 간 위계질서에 존재한 ‘내장된 불안정성’을 상시 경험하였고, 북한은 자국의 이익을 극대화하기 위해 ‘계산된 모험주의’ 정책을 추진하였다. 중국은 이러한 북한을 달래기도 하고 때로는 관리하기 위해 결박 동맹의 논리를 최대한 활용하였고 때로는 ‘계산된 모호성’으로 북한의 행동반경을 제약하려고도 하였다.

향후 북중관계는 이중적 관계를 겪을 것이다. 중국은 북한을 제지, 강압하려는 노력을 기울이지만, 북한 문제를 둘러싼 지정학적 고려에서 북한을 끌어안으려는 노력도 지속할 수밖에 없다. 동맹제지이론에 따라 중국이 북한을 움직이려면 궁극적으로 실행행사와 일관된 의사전달을 해야 한다.<sup>21</sup> 그러나 실행행사의 정도가 현재와 같은 대북 경제제재라면 북한을 강압하기 어렵기 때문에 어느 수준의 압박으로 북한의 비핵화를 추구할지, 혹은 북한의 핵을 묵인하면서 미중 관계에서 북한을 완충지역으로 활용할지 주목할 필요가 있다.

<sup>20</sup> 최명해, 『중국·북한 동맹관계: 불편한 동거의 역사』 (서울: 오름, 2009), p. 187.

<sup>21</sup> 이동선, “동맹국 제지의 이론과 실제: 북중동맹의 사례,” 『국제관계연구』, 19권 1호 (2014년 봄호), pp. 5~39.

### Ⅲ. 대북 경제제재 국면 전개와 동북아 국제관계 변화

#### 1. 중국의 대북 경제제재

북한이 사실상 핵무기 국가로 나아가면서 주변국의 고민은 깊어지고 결국 2016년 3월 2일 강력한 대북 제재 결의안인 UN 결의안 2270호가 마련되었다. 국제사회는 인도적, 민생 목적을 제외한 부문에서 북한의 수출입에 대해 엄격히 제재하는 한편, 대량살상무기에 대한 기존의 제재를 더욱 강화하였다. 이 과정에서 중국, 러시아와 미국 간의 협의가 중요했고, 결론은 북핵 문제와 북한 문제를 동시에 적정한 선에서 다룬다는 것이었다. 중국의 왕이(王毅) 외교부장은 북한의 비핵화와 평화협정을 위한 병행 협상의 필요성을 강조했고, 이에 대해 미국은 기본적인 찬성 입장을 표명한 바 있다. 북핵 문제의 해결과정이 북한 문제, 특히 한반도 평화정착을 둘러싼 미중 양국을 비롯한 주변국의 합의로 이어질 것인가가 핵심적 사안 이 된 것이다.

대북 제재의 실행과정을 보면 2016년 4월 5일 중국의 상무부는 대북 수출입 금지 품목을 발표하였다. 특정 북한 광물의 수입 금지를 내용으로 하는 품목별 대북 통상금지령을 공고한 것으로 북한수입품목을 특정 공표한 것은 사상 처음이다. 중국은 석탄과 철, 철광석, 금, 티타늄, 바나듐, 그리고 희토류의 수입금지를 발표했고, 항공유에 속하는 5개 품목을 대북 수출 금지 목록에 포함시켰다. 또한 수출 관련해서는 3차 핵실험 직후 2013년 9월 핵무기 제조 등 군사적 목적으로 사용될 우려가 있는 900여 개 항목이 담긴 대북 수출 금지 목록을 발표한 이후 두 번째로 제재 사항을 명시하였다.

이어 UN의 규정에 따라 중국은 2016년 6월 20일 UN에 대북 제재 이행보고서를 제출하였다. 중국은 결의안 2270호에 따라 중앙정부의 각 부처는 물론, 지방정부와 자치구, 성 단위 부처, 그리고 홍콩과 마카오에 걸쳐 광범위하게 경제제재를 실시하였음을 보고하고 있다. 중국은 모든 무기와 관련 물질, 소형, 경장비 무기 등 분야에서 대북 수출을 금지하였음을 보고하고 있다. 또한 군사 관련 기술 제공, 기술 고문, 훈련 등의 분야에서도 제재를 이행하고 있다고 보고하고 있다. 미사일 관련하여 각종 기술적 지원 및 물질 제공을 금하며 핵 확산 관련 제재도 철저히 이행하고 있다고 주장하고 있다. 또한 국내법을 정비하여 핵, 미사일 관련은 물론 생화학 무기 관련 부분의 수출 금지도 시행하고 있다고 주장한다. 또한 UN 결의안 2087호, 2094호, 2270호에서 명시된 제재 대상 개인이나 단체의 자금 및 금융

자산, 경제 자원을 동결하였고, 불법 행동에 연루된 북한의 개인과 단체의 경제활동 및 입국도 금하고 있음을 보고하고 있다. 더불어 해양관리 부분에서 화물 수색 및 관리를 강화하고 있으며, 이를 통해 결의안에서 금지된 품목들의 운반을 통제하고 있다고 보고한다. 또한 광물 수입 분야에서 중국의 대외무역법에 근거하여 철, 철광석, 금, 티타늄, 바나듐, 희토류 등의 수입을 금지하고 있으며, 금융제재도 병행하고 있다고 서술하고 있다. 여기서 중요한 점은 마지막 항목에서 중국은 한반도의 비핵화, 평화와 안정의 유지를 중시하며, 제재 자체가 목적이 아니라 평화협정의 체결을 지향해야 한다고 주장하는 점이다. 또한 중국은 한국 내 사드배치를 명백히 밝히고 있다.<sup>22</sup> 중국은 결의안 2270호가 비단 대북 경제제재만을 위한 것이 아니라 한반도 평화협정 체결을 위한 노력을 포함하고 있다고 보며, 양자를 동시에 추진할 때 결의안의 결정이 시행되는 것으로 간주하고 있음을 알 수 있다.

중국의 이러한 인식은 북핵 문제와 북한 문제를 함께 해결해야 하며, 북한 문제의 해결 방식에 주변국의 합의가 없으면 결국 대북 경제제재도 영향을 받을 수밖에 없음을 간접적으로 시사하고 있다고 보아야 한다. 2016년 후반으로 접어들면서 중국은 한반도 평화협정을 위한 주변국의 노력이 사실상 지지부진하다고 평가하는 듯하다. 이에 따라 중국의 대북 경제제재도 점차 완화되는 모습을 보이고 있다. 우선 중국은 북한의 비핵화를 위해서 다자 차원의 경제제재에는 참여하지만, 북한 정권 자체에 위협이 되는 제재는 최소화한다는 원칙을 추구하는 것으로 판단된다. 중국은 미국과 북한의 비핵화라는 목적은 공유하지만, 북한의 약화라는 지정학적 문제에 대해서는 미국과 전략적 견해차를 보이는 것이다. 중국은 UN 결의안 2270호에 찬성한 이상 전적으로 이를 실행하는 책임 있는 강대국의 모습을 보이려 하면서도 민생 목적의 대북 경제 지원 및 교역을 추진함으로써 북한

<sup>22</sup> “The Chinese Government has consistently advocated the denuclearization of the Korean peninsula, the maintenance of peace and stability on the Korean peninsula, and the resolution of problems through dialogue and consultation. Sanctions are not a goal, nor can Security Council resolutions fundamentally resolve the nuclear issue on the Korean peninsula. Dialogue and negotiation are the only correct path toward resolving that issue. To expeditiously improve the situation and explore viable paths toward resolving the nuclear issue on the Korean peninsula, China urges all parties concerned to work in tandem to promote the holding of negotiations on denuclearizing the peninsula and on replacing the Korean armistice with a peace agreement, and to avoid actions that exacerbate tensions on the Korean peninsula. China opposes the deployment of the Terminal High Altitude Area Defence(THAAD) anti-missile system on the peninsula. China will continue to foster communication and coordination among all parties concerned and play a positive and constructive role in the early achievement of durable peace and security on the Korean peninsula.”

정권 자체의 약화를 방지하는 노력을 하고 있다. UN 결의안 2270호는 민생 목적의 교역과 항공유 이외의 원유 수출에 대해서는 금지하지 않고 있고, 이는 북한 정권의 약화를 방지하려는 중국의 의도가 애초부터 반영된 것이다. 미국은 5차 핵 실험 이후 제재의 수단을 강화하기 위해 석탄의 수출 모두를 막고 해외 노동자 송출, 대북 송금을 금지하고, 원유 수출에 더 많은 제한을 가하려 하지만 중국의 반대로 성사될 확률은 높지 않다.

중국은 홍상 제재, 경제특구 나선의 홍콩계 두만강 은행 폐쇄 등의 조치를 단행하는 것으로 보도된 바 있다. 그러나 북한은 여전히 중국에 사상 최대 규모의 석탄 수출을 하고 있으며, 매출도 상승하고 있다. 북한산 석탄 가격은 2016년 후반기에 들어 상승하여, 8월 초 톤당 59달러였던 것이 11월 들어 99달러로 급등하였다. 철광석 수출도 증가하여 2016년 4월부터 5개월 간 작년대비 67% 증가한 것으로 한국 무역협회는 보고 있다. 2016년 9월 22일 중국 해관총서의 발표에 따르면, 홍상그룹 사태에도 불구하고, 북중 8월 무역 총액은 6억 2천 829만 달러로 작년 대비 4억 8천 335만 달러보다 29.9% 증가한 것으로 알려졌다.

또한 북한은 중국과 러시아에 수산물 수출도 증가하여 한국 무역협회에 따르면 2016년 1월에서 8월까지 중국에 약 1억 1천만 달러의 수산물을, 러시아에 1분기 약 280만 달러의 수산물을 수출한 것으로 알려졌다. 작년에 비해 수직상승한 수출량으로 볼 때, 북한은 대북 제재를 피해 가능한 수출물품 확보 및 수출에 전력을 기울이고 있는 것이다.

중국은 제재의 규제에 해당되지 않는 북중 합작 사업도 계속 추진하는 것으로 알려져 있다. 중국은 접경지역에서 합작사업을 추진하는데, 지린성 연변 조선족자치주 허룡(和龍)시에서 변경경제합작구 조성사업을 추진하는 것으로 보도되었다. 지안(集安)시 역시 북한과의 교역을 위한 사회기반 시설 확장, 통상구, 경제합작구, 고속도로 건설 등의 사업계획을 추진하고 있다. 또한 훈춘(琿春)에 대한 교통 인프라 개발사업도 지속되고 있다.

## 2. 한미일의 대북 경제제재

한미일 3국은 강력한 대북 경제제재만이 북한의 비핵화를 추동하고, 북한이 비핵화를 전제로 협상테이블로 복귀할 것이라고 전제하고 있다. 이를 위해 미국은 평화협정의 동시 진행 가능성에 대해 비교적 열려져 있는 입장인데 반해, 한일 양국은 비핵화를 위한 압박과 제재를 강조하고 있어 약간의 견해차가 있는 것도 사



실이다. 반면 한일 양국은 북한에 대한 양자 경제제재의 모든 수단을 동원하고 있지만, 한계가 있는 것도 사실이다. 미국은 UN 차원의 다자 제재를 가하는 동시에 양자 차원의 대북 제재 수위도 높이고 있다.

미국은 북한의 5차 핵실험 이후 북한에 대한 경제제재를 더욱 강화하고 있는데, 4차 핵실험 이후 강력한 UN 결의안 2270호가 합의되었지만, 이보다 더욱 강력한 제재가 필요하다고 보고 있는 상황이다. 현재 북한의 대중 수출의 1위는 무연탄으로 전체 수출의 40%를 차지하고 있고, 중국이 수입하는 석탄의 72%를 차지하고 있다. 미국은 한국, 일본과 협력하여 새로운 UN 결의안을 추진하고 있고, 이는 주로 북한의 대중 수출 석탄을 제한하는 한편, 북한의 해외 노동자 파견과 대북 송금을 제한하는 내용을 담고 있다. 4차 핵실험 이후 결의안 도출까지 57일이 걸린 데 비해, 5차 핵실험 이후 결의안 도출은 더 많은 시간이 걸리고 있는 실정이다. 중국은 대북 결의안에서 석탄 수출을 막는 방안에 대해 반대하고 있고, 러시아는 북한의 해외 노동자 송출 반대에 대해 회의적 입장을 보이고 있다.

미국은 다자 제재가 아닌 양자 제재의 다양한 수단을 강구해왔다. 미국은 이미 2016년 1월, 대북 제재를 강화하는 북한에 대해 제재를 대폭 강화하는 대북제재법안(H.R. 757)을 채택한 바 있다. 2월에 발표된 이 법안에서는 조사·금지행위·처벌 규정, 북한의 인권유린 및 사이버안보 침해행위 제재, 북한정치범 수용소 등 인권 증진 조항에 관한 3개 분야를 포함하고 있다.<sup>23</sup> 미국은 대북 경제, 금융 제재를 강화하여 북한의 핵, 미사일, 사이버, 사치품 등에서 제재를 강화하는 한편, 세컨더리 보이콧 조항을 도입하였다. 북한과 직접 불법 거래를 하거나 도움을 주는 3국의 개인과 단체를 제재할 수 있는 조항이다. 외부 정부기관이 대상은 아니지만 정부의 하부 기관, 국영기업 등에는 해당된다. 이 경우 대이란 제재와는 달리 강제적 조항 적용을 명시한 것은 아니며 미 정부의 재량에 따라 이를 강제할 수 있다.

인권유린 및 검열과 관련해선 미 국무부에 북한 정치범수용소에 대한 보고서를 의회 관련 위원회에 제출하고, 또 UN 북한인권조사위원회(COI) 보고서 검토와 더불어 김정은 국방위원회 제1위원장의 책임을 상세히 검토할 것을 촉구하고 있다.

이후 미국은 9월 북한의 핵, 미사일 개발에 관여된 것으로 알려진 중국의 홍상 기업을 제재하기로 하여 중국 정부가 독자적으로 홍상을 제재하도록 간접적으로 압박한 바 있다. 2016년 11월 4일에는 미국 재무부의 금융범죄단속반이 북한을 자금세탁 우려 대상국으로 지정하는 법안을 이행하기 시작했다. 북한은 미국과의

<sup>23</sup> 연합뉴스, “美하원 돈출차단 대북제재법 처리” 2016.1.13.

모든 금융거래가 중지되며 중국과 같은 3국 역시 북한과 금융거래에 제한을 받게 된다. 미 재무부는 자체 조사를 하여 3국의 금융기관이 북한과 실명, 차명으로 금융거래를 할 경우 선택적으로 미국과 3국의 금융기관과의 거래를 중단시킬 수 있다. 이는 의무적으로 모든 거래를 중단시키는 세컨더리 보이콧과는 차이점이 있다. 일본 정부 역시 5차 핵실험 이후 그간의 대북 양자 제재를 강화하여 북한과 거래하거나 북한 노동자를 대거 채용하고 있는 3국의 기업을 제재하는 방안을 모색 중이라는 보도도 나오고 있다.

북한의 비핵화를 강제할 수 있는 비핵화 협상의 출범을 위해 미중이 함께 노력하고 있지만, 북한 문제에 대한 명확한 합의가 부재하고, 서로의 의도에 대해 의구심이 있는 상황에서 대북 경제제재의 강도 및 추진 방향에 대해 합의를 이루기가 쉽지 않다. 현재 UN의 다자 제재로 단기간 내 북한의 비핵화를 추동하기에는 한계가 있음을 알 수 있다. 북한은 제재에도 불구하고 미본토를 타격할 수 있는 핵 공격 능력을 갖추기 위해 노력할 것이며, 이후 대미 협상, 혹은 지속적 핵개발 등 다양한 대안을 추구할 것이다. 제재로서 명확해진 것은 미중 간의 협력, 경쟁 관계의 가능성과 한계가 어디까지인지를 보여준 것이다. 이제 남은 제재의 효과적 수단은 미국의 세컨더리 보이콧인데, 이는 미중 관계의 악화를 어느 정도 예상해야 가능한 일이다. 제재의 대상이 주로 중국의 기업과 금융기관일 확률이 높기 때문이다. 결국 대북 경제제재의 핵심이 다시 미중 전략관계의 항방과 밀접하게 연결된 것이다.

#### IV. 북한 비핵화 전망

이상에서 살펴본 바와 같이 한국은 북한의 4차와 5차 핵실험을 겪으면서 첫째, 북핵 문제와 북한 문제는 밀접히 연결되어 분리할 수 없으며 둘째, 한국의 대북 전략과 동북아 국제관계의 변화가 불가분의 관계를 이룬다는 점을 인식하게 되었다. 한미 양국이 추진해 온 대북 전략의 핵심을 한반도 신뢰프로세스와 전략적 인내의 공통 분모로 본다면, 정책의 구성요소는 억지·방어, 압박·제재, 외교·관여의 세 축이었다. 그러나 북핵 능력이 고도화되면서 한미 양국의 억지, 방어 노력은 북한은 물론 중국을 자극하게 되어, 미중 전략 균형의 문제와 직결되게 되었다. 대북 경제제재가 성공하기 위해서는 북한의 정권 생존 가능성 자체를 위협할 정도로 제재의 강도가 심화되어야 하는데, 이는 중국의 북한 정권 붕괴 우려를 자극

하게 되었다. 결국 북한 문제에 대한 중국과 한미 양국의 전략적 합의가 전제되지 않고는 중국의 대북 제재에서 동의를 끌어내기 어려운 처지에 놓이게 되었다.

북한의 비핵화를 위해서는 우선 북한을 핵무기 국가로 인정하지 않는다는 국제적 합의를 유지해야 하고, 북한의 핵무기가 북한의 억지능력은 물론 한국 및 주변국에 대한 공격 능력에서 무용함을 보일 수 있게 한미 양국의 억지 능력이 강화되어야 한다. 북한의 비핵화를 강제하기 위해서는 북한 정권 자체를 위협할 정도로 대북 압박과 제재가 강화되어야 하고, 이를 위해서는 중국과의 전략적 협력과 합의가 필수적이다. 문제는 중국과의 전략 합의를 위해 동아시아 전체를 놓고 미중 간 전략적 협력 분위기가 조성되어야 한다는 점이다. 남중국해, 양안관계, 동중국해에서 갈등이 심화될 때, 한반도를 둘러싼 합의도 어려워질 전망이다. 만약 경제 문제를 둘러싼 미중 간 갈등까지 부가된다면 북핵 문제는 더욱 악화될 수 있다. 북핵 문제를 미중 간의 전반적 전략 경쟁에서 분리시킬 수 있고, 우선 순위를 높일 수 있다면 해결의 실마리가 더욱 높아지겠지만 이 역시 많은 노력이 필요하다.

5차 핵실험 이후 전략적 인내 정책의 한계가 더욱 분명해졌다. 미국은 한편으로는 북한에 대한 선제 공격을 더욱 적극적으로 고려하기 시작했고, 동시에 북핵 능력의 동결을 목적으로 한 협상안도 활발히 모색하고 있다. 전략적 인내 전략의 구성 부분은 유지하되, 유인과 압박의 수위를 더욱 높인 것이다. 북한에 대한 미국의 선제 공격은 북한의 한국 공격으로 이어져 한반도의 전면전의 가능성을 높이기 때문에 쉬운 일은 아니다. 다만 선제 공격의 성공 가능성을 과시하면서 북한에 대한 압박을 강화하여 북한이 한미가 원하는 조건 하에 동결협상에 나오도록 하는 것이 가능할 수 있다.

동결협상 역시 많은 문제점을 안고 있다. 과거 북한은 6자 회담에서, 또한 2012년 2·29 합의에서 동결에 합의하고 경제적 이득을 취한 후, 한미의 협상 이행 부진을 들어 협상을 파기한 적이 이미 여러 번이다. 북한이 협상을 반복할 때 치뤄야 하는 비용을 극대화하는 전략을 동시에 추진하지 않으면 동결협상이 북한의 비핵화를 위해 진전하기가 쉽지 않다. 동결협상이 시작되면 북한에 대한 압박과 제재를 완전히 철회하는 것이 아니라 북한의 반복 가능성을 예상하여 협상과 제재의 병행을 조정하는 것이 필수적이다. 이를 위해서는 중국과의 전략적 협의 하에 북한에 대해 경제제재의 재개 조건을 논의할 필요가 있다.

동결협상이 진행된다면 이는 중국이 주장해 온 비핵화 협상과 평화체제 협상의 동시 협상의 형태가 될 수밖에 없다. 평화체제를 위한 논의가 진행된다면 현재 억지와 제재로 변화되고 있는 동북아 국제관계가 또한 많은 변화를 예상해야 할 것이

다. 북한이 한국과 군사적 신뢰구축을 하고 이어 적극적이고 장기적인 평화를 이룩하기 위해 많은 실제적 조치를 해야 할 것이다. 이를 미중 양국이 보장하고 도와줄 수 있는 국제체제의 마련 또한 필요하다. 한반도가 평화를 향해 나아갈 수 있도록 미중 간의 전략적 협력과 합의가 필수조건이 될 것이다. 따라서 한반도 평화의 중요성, 미중 양국의 이익과의 조화를 강조하여 동결협상이 비핵화협상으로 진행될 수 있도록 노력해야 한다.

## V. 결론

북한의 핵무기 생산과 핵무기의 고도화, 양산은 동북아 국가들 간의 군사력 균형을 차례로 변화시킨다. 또한 북핵에 대한 경제적, 외교적, 정치적 제재는 북한과 주변국의 경제, 외교관계에 영향을 미치고, 결과적으로 북한 정권의 내구성에 영향을 미친다. 이는 북한을 둘러싼 주변국들 간의 지정학 관계에 변화를 주게 된다. 북한 핵무기 생산이 변화의 독립변수라고 한다면 동북아 국제정치의 독특성은 매개변수가 되고, 동북아 국가들 간의 관계는 종속변수가 되는 셈이다. 이러한 점에서 이 글은 동북아 국제정치의 특수성이 북핵의 영향력을 어떻게 변화시킬지 알아보았다.

북한이 핵무기 국가의 능력을 사실상 갖게 되면서 동북아 국제관계는 이전과는 다른 모습을 띠게 되었다. 하나의 핵무기 국가가 탄생하면 지역적, 지구적 안보질서는 영향을 받을 수밖에 없는데, 북한의 경우 동북아 지역안보체제라는 배경 하에서 다양한 변화를 일으키고 있다. 이 글의 결론을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 북한의 핵무기 사용을 억지하고 핵공격에 대해 방어하기 위해 한국 단독의 대북 억지, 한미동맹의 대북 억지, 한미일의 안보협력, 미국 단독의 본토 방어를 위한 억지, 그리고 지구적 차원의 비확산 노력 등이 모두 변화를 겪게 되었다. 동시에 한국의 점증하는 안보불안, 미국의 핵우산 지속에 대한 우려 등으로 한미동맹도 영향을 받게 되었고, 미국은 그간 지속해온 바퀴살 모양의 동북아 동맹네트워크 속에서 한국의 독자 핵무장을 제어하기 위한 동맹제지의 노력을 기울일 가능성도 증가한다. 중국 역시 북한의 핵무장을 막지 못했고, 한미동맹의 강화로 인한 이익의 손실로 어려움을 겪고 있다. 중국은 역사적으로 북한의 모험주의적 행동을 막기 위해 다양한 동맹제지의 방법을 사용하여 왔는데, 향후에 어떠한 대북 정책을 펼지 주목해야 한다.

둘째, 북한에 대한 경제제재는 주변국들의 이해관계가 어디까지 일치하고, 어디에서부터 분기하는지를 보여주는 중요한 기점이었다. 주변국은 모두 북한의 비핵화에 대해서는 의견을 같이 하지만, 이를 위해 북한의 정권 생존 자체를 위협할 정도 제재를 강화해야 하는가에 대해서는 의견을 달리한다. 특히 생존 위협이 북한의 붕괴로 이어질 수 있다는 가능성에 대해 중국은 극도로 경계하고 있다. 동북아 국제관계에서 강대국 대결을 벌이고 있는 미중 양국은 북핵 문제에서는 합의하지만, 북한 문제에서는 의견을 달리하고 있다. 한중 관계 역시 북한 비핵화에서는 동의했지만, 한반도의 미래, 통일의 방향성에 대해서는 여전히 의견 차이를 경험하고 있다. 향후 경제제재의 실효를 위해 미국은 세컨더리 보이콧 등 양자 제재를 강화해야 하는데 이는 중국과의 관계를 염두에 둘 수밖에 없는 상황이다.

셋째, 북핵 문제 해결을 위해 한국은 북한문제와의 연결성, 한반도 문제와 동북아 국제관계의 연결성을 염두에 두고 전략을 세워야 한다. 북핵 문제를 한반도 문제로 고립시켜 문제를 해결할 수 없음을 4차와 5차 핵실험을 거치면서 절감하게 되었기 때문이다. 한국이 미중 관계 속에서 어떠한 한반도의 미래를 설계할지, 동북아 국제관계 속에서 어떠한 외교정책을 추구할지에 대한 명확한 비전을 가지고 북핵문제에 임해야 문제의 본질에 닿는 해결책을 마련할 수 있을 것이다.

■ 접수: 10월 28일 ■ 심사: 11월 10일 ■ 채택: 11월 25일

## 참고문헌

### 1. 단행본

최명해. 『중국·북한 동맹관계: 불편한 동거의 역사』. 서울: 오름, 2009.

Barry, Buzan. “The Logic of Regional Security in the Post-Cold War World.” Bjorn Hettne, Andras Inotai, and Osvaldo Sunkel, eds., *Globalization and the New Regionalism*. New York: St. Martin’s Press, 1999.

Cha, Victor. *Powerplay: The Origins of the American Alliance System in Asia*. Princeton: Princeton University Press, 2016.

Katzenstein, Peter. *A World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium*. Ithaca: Cornell University Press, 2005.

Lahteenmaki, Kaisa, and Jyrki Kakonen. “Regionalization and Its Impact on the Theory of International Relations.” Bjorn Hettne, Andras Inotai, and

- Osvaldo Sunkel, eds., *Globalization and the New Regionalism*. New York: St. Martin's Press, 1999.
- Lake, David. "Regional Security Complexes: A Systems Approach," David Lake, and Patrick Morgan, eds., *Regional Order: Building Security in a New World*. University Park: Pennsylvania State University Press, 1997.
- Lebovic, James H., *Deterring International Terrorism: US National Security Policy after 9/11*. London: Routledge, 2007.
- Pressman, Jeremy. *Warring Friends: Alliance Restraint in International Politics*. Ithaca, Cornell University Press, 2008.
- Smith, Derek D., *Deterring America: Rogue States and the Proliferation of Weapons of Mass Destruction*. New York: Cambridge University Press, 2006.
- Smith, Shane. *North Korea's Evolving Nuclear Strategy*. New York: the US-Korea Institute at SAIS, 2015.
- Stein, Janice Gross. "Rational Deterrence against "Irrational" Adversaries? No Common Knowledge," in T.V. Paul, Patrick M. Morgan, and James J. Wirtz, *Complex Deterrence: Strategy in the Global Age*. Chicago: The University of Chicago Press, 2009.
- Weitsman, Patricia A.. *Dangerous Allies: Proponents of Peace, Weapons of War*. Stanford: Stanford University Press, 2004.

## 2. 논문

- 김성철. "북한의 핵억제론: 교리, 전략, 운용을 중심으로." 『평화학 연구』. Vol. 15, No. 4, 2014.
- 이동선. "동맹국 제지의 이론과 실제: 북중동맹의 사례." 『국제관계연구』. 19권 1호. 2014.
- 이춘근. "북한 핵능력 어디까지 왔나?." 『통일한국』, Vol. 394.
- 전재성. "한미동맹의 동맹 딜레마와 향후 한국의 한미동맹 전략." 『국가안보와 전략』. 16권 2호. 2016.
- 정성장. "북한의 핵능력 고도화와 한국의 핵무장, 남북대화 문제." 세종연구소 정책브리핑, 2016.
- 함형필. "북한의 핵전략 구상과 전략적 딜레마 고찰." 『국방정책 연구』. 25권 2호, 2009.
- Acharya, Amitav. "Regional Military-Security Cooperation in the Third World: A Conceptual Analysis of the Relevance and Limitations of ASEAN," *Journal of Peace Research*, 29.
- Bell, Mark S.. "Beyond Emboldenment: How Acquiring Nuclear Weapons can Change Foreign Policy." *International Security*, Vol. 40, No. 1. 2015.
- Gavin, Francis J.. "Strategies of Inhibition U.S. Grand Strategy, the Nuclear Revolution, and Nonproliferation." *International Security*, Vol. 40, No. 1.

2015.

Lupovici, Amir, “The Emerging Fourth Wave of Deterrence Theory—Toward a New Research Agenda.” *International Studies Quarterly*, Vol. 54, no. 3, 2010.

Narang, Vipin, “Nuclear Strategies of Emerging Nuclear Powers: North Korea and Iran, *The Washington Quarterly*.” Vol. 38, No. 1, 2015.

### 3. 기타자료

Washington Post.

## North Korean Nuclear Weapons and the Change of Northeast Asian Security Relations

*Chae-Sung Chun*

This article explores the changing aspect of Northeast Asian security relations started by North Korea's efforts to augment nuclear weapon capability. This article argues first that deterrence strategy of South Korea, the United States, and Japan changes the nature of the relationship with North Korea. At the same time, South Korea's worry about the persistence of the US nuclear extended deterrence may drive South Korea toward nuclear arming. The United States may try to restrain South Korea's efforts by using diverse means. Second, international society performs the strongest-ever economic sanctions against South Korea. However, the intention and the purpose of the sanctions may differ between South Korea and China, and also between the United States and China. China is wary of the possibility of North Korea's sudden collapse due to economic hardship. China will not consent to the idea of utmost economic sanctions, which clarify the geopolitical difference among states. Third, South Korea should recognized that North Korean nuclear problem and the North Korean nuclear problem is quite much intermingled with each other, and approach the purpose of the denuclearization of North Korea from the perspective of regional security strategy.

**Key Words:** North Korean Nuclear Weapons, Economic Sanction, Deterrence Strategy, Denuclearization, Northeast Asian Security