

2017년 남북관계 전망과 과제

최용환 (경기연구원 연구위원)

- I. 문제제기
- II. 트럼프 행정부의 출범과 미·중관계
- III. 북한문제
- IV. 한·미관계와 한국 내부 상황
- V. 남북관계 전망과 과제

〈요 약〉

이 글은 한반도를 둘러싼 주요 변수들을 분석하여 중단기 남북관계의 과제를 도출하는 것을 목적으로 한다. 수많은 불확실성과 다양한 변수가 개입되어 있는 상황에서 미래를 전망하는 것은 매우 어려운 과제이지만 그만큼 중요한 것이기도 하다.

우선 트럼프 행정부의 출범 이후 미국은 우리가 알고 있던 미국과 다른 완전히 새로운 대내외 정책을 펼 것으로 예상된다. 군(軍)출신 강경파들이 대외정책 관련 각료로 임명되면서 이러한 전망은 더욱 힘을 얻고 있다. 특히 한반도 문제와 밀접한 연관이 있는 미·중관계에 있어서는 협력보다 갈등적 요소가 부각될 가능성이 크다. 미국과 중국이 전면적 충돌로 가지는 않을 것이지만, 제한적이라도 전략적 경쟁이 심화된다면 국제공조를 통한 북한문제의 해결에는 부정적 영향을 미칠 것이다.

북한은 이미 스스로를 핵보유국으로 천명하고 핵과 미사일 개발에 박차를 가하고 있다. 아마도 북한은 기술적으로 마무리 단계에 있는 핵개발을 우선 완료하고, 협상에 나설 가능성이 높다. 미국은 이른바 ‘중국역할론’을 강조하고

있지만, 아직까지 별다른 성과를 거두지 못하고 있다. 북한이 한국을 도발하면 한·미동맹이 강화되고 이에 대해 중국이 반발하는 과정이 반복된다면 중국 역할론은 앞으로도 크게 기능하지 못할 것이다.

국내정치에 발목이 잡힌 한국은 이른바 ‘남남갈등’이 심화되는 가운데, 심각한 국론분열을 겪게 될 가능성이 높다. 이러한 상황에서 한·미 간에는 FTA재협상 문제, 방위비분담금 문제 등을 해결해야 한다. 차기 한국 정부는 남북관계의 개선을 시도할 가능성이 높지만, 북핵문제가 답보상태인 상황에서는 전면적인 남북관계 개선에는 한계가 있을 것이다.

아직 한반도와 동아시아에는 불확실성이 큰 것이 현실이다. 이러한 상황에서는 한국의 독자적 국가전략과 대북정책 마련이 시급하다. 특히 북핵문제의 해결과 한반도 평화체제 구축 등과 관련된 한국의 비전과 전략을 마련함으로써, 한반도 문제에 대한 한국의 주도권을 확보해야 할 것이다.

I. 문제제기

2017년 2월 현재 대한민국은 한 치 앞을 내다볼 수 없는 혼란이 거듭되고 있다. 우선 2016년말 미국 대통령 선거에서 대다수의 예상을 깨고 트럼프(Donald J. Trump) 후보가 당선되면서 한반도를 포함한 국제질서에 불확실성이 크게 증가하였다. 기성 정치권에 대한 불신과 불만을 감추지 않았던 트럼프 대통령은 취임 일주일만에 총 14건의 행정조치에 서명하는 등 공약 이행에 속도를 내고 있다. 특히 이슬람권 7개국에 대해 90일동안 입국을 금지하는 이른바 ‘반(反)이민 행정명령’은 미국 국내외적으로 많은 반발을 일으키고 있다. 또한 중국 대외정책의 역린(逆鱗)이라고 할 수 있는 ‘하나의 중국’원칙에 대한 트럼프의 오락가락한 언급과 마이클 플린(M. Flynn) 국가안보회의(NSC) 보좌관 및 노동부 장관 지명자의 조기 낙마 등으로 취임 초기 미국 대외정책에

혼선이 거듭되고 있다.

국내적으로는 2016년 말 시작된 대통령 탄핵을 둘러싼 갈등은 그 결과와 무관하게 심각한 후유증을 남길 것으로 보인다. 특히 탄핵 찬반을 둘러싼 논쟁은 이른바 ‘종북논쟁’으로 변질되면서 고질적인 ‘남남갈등’이 다시 부각되고 있다. 이에 따라, 차기 대선 국면에서 대북 정책이 주요 이슈가 될 가능성이 높아지고 있다. 야권에서는 지난 보수 정부 9년의 대북정책이 실패였다고 평가하고 남북관계의 개선을 주장하는 반면, 보수정당들은 북핵위협에 대응하기 위한 안보태세의 확립에 정책 우선순위를 두고 있다. 대북정책을 둘러싼 논란과 관련하여 미국 측에서도 진보정권 수립에 따른 새로운 정책 추진 가능성과 한·미간 정책 조율에 대해 관심을 보이고 있다.¹⁾

여기에 더하여 북한은 2017년 2월 12일 중거리 미사일 시험발사를 시도하는 등 도발의 수위를 낮추지 않고 있다. 북한의 『로동신문』에 따르면 이번에 시험발사한 미사일은 “우리(북한)식 새로운 전략무기 체계인 지상대지상 중장거리 전략탄도탄(지대지 중장거리 전략 탄도 미사일) ‘북극성-2형’이다.”²⁾ 이번 미사일 시험 발사는 미·일정상회담이 진행되고 있는 시기에 맞추어 이루어졌기 때문에, 미국과 일본의 대응을 떠보기 위한 시도로 이해된다. 이에 대해 일본은 절대 용납할 수 없다는 입장을 표명하였으며, 미국은 북한을 아주 강하게 다룰 것이라고 경고하였다. 북한의 추가적인 미사일 시험발사가 이루어지면서 국내에서는

1) Sue Mi Terry, “Hazards on the Road Ahead: The United States and the Korean Peninsula,” in The National Bureau of Asian Research, “ROUNDTABLE: Assessing U.S.-Asia Relations in a Time of Transition,” *Asia Policy*, No. 23 (January 2017), pp. 21-28.

2) 『로동신문』 (2017년 2월 13일)

고고도미사일방어체제(THAAD: Terminal High Altitude Area Defense) 도입 여부를 둘러싼 논란이 더욱 확대되고 있다.

이처럼 불확실성이 크고 수많은 변수가 개입되어 있는 상황에서 남북관계를 전망하는 것은 매우 어렵지만 중요한 과제이다. 따라서 여기서는 한반도와 그 주변을 둘러싼 주요 변수들을 살펴보고, 이를 기초로 우리의 과제를 도출해보고자 한다.

II. 트럼프 행정부의 출범과 미·중관계

트럼프 행정부의 기본적인 입장은 미국 우선주의(America First) 혹은 미국 중심주의라고 할 수 있다. 선거 기간 내내 트럼프는 이 점을 강조하였으며, 미국 국민들은 여기에 동조한 것이다. 그런 의미에서 트럼프 행정부의 대외정책과 관련하여 가장 주목해야 할 문제는 미·중관계라고 할 수 있다. 왜냐하면 미·중 간 패권경쟁은 향후 세계질서를 가름하는 주요 변수이기 때문이다. 트럼프는 중국과의 무역마찰을 예고하고 있으며, 북핵문제에 대해서도 중국역할론을 강조하여왔다.

트럼프 대통령의 외교·안보 및 무역통상 부문 각료 지명자들을 보면 군(軍)출신, 강경파, 중국의 보호주의 무역 정책에 대한 비판적 입장을 가진 사람들이 다수 포진하여 있다는 점에서 미국 새 행정부의 대중국 정책 방향을 짐작할 수 있게 한다.³⁾

3) 이지용, “트럼프 신행정부의 중국정책과 미·중 관계 전망,” 『주요국제문제분석』 2017-03호 (국립외교원 외교안보연구소, 2017. 1. 20), p. 8; 이상현, “트럼프 행정부 외교안보 인선과 아시아 정책 변화 전망,” 『정세와 정책』 통권 251호(세종연구소, 2017년 2월)

트럼프 대통령과 새 행정부 각료들의 대중국 인식이 과거에 비해 공격적으로 변화한 것은 사실이지만, 그것이 완전히 새로운 현상은 아니라고 할 수 있다. 트럼프의 등장 이전에도 미국 내 전문가들 사이에서 중국을 경쟁자(competitor)에서 적(enemy)으로 보는 시각이 늘고 있다⁴⁾는 평가가 있었으며, 국가안보전략 보고서에서도 중국의 군사력 증강에 대한 우려⁵⁾는 점차 높아지고 있는 실정이었기 때문이다. 그런 의미에서 트럼프는 그 동안 미국사회 주류층에서 밝히기 망설이던 입장을 보다 솔직하게 표현하는 것인지도 모른다. 즉, 중국의 지속적인 국력 증강에 따른 미국과 중국의 관계 변화는 불가피한 상황이었다고 보는 것이 더 정확할 것이다. 문제는 그것이 언제, 어떤 방식으로 나타나는가 하는 것이다.

트럼프 행정부의 출범으로 미·중 관계에서 갈등적 요소가 증가한 것은 사실이지만, 미·중 갈등은 과거 냉전시기 미·소 갈등과 다르다. 즉, 갈등의 경계선이 분명하지 않으며, 전면적인 갈등보다는 갈등과 협력이 교차하는 영역이 더 많다. 왜냐하면 미·중 갈등은 군사적 측면이 아니라 경제적 측면에서 우선 폭발할 가능성이 높기 때문이다. 트럼프는 미국이 중국 상품의 최대 수입국으로서 중국에 대한 막대한 영향력을 가지고 있으며, 이를 이용해야 한다고 주장⁶⁾해왔다. 하지만 경제적 측면에 관한 한 중국도 미국에 상응하는 무역보복 수단을 가지고 있기 때문에 극단적인 충돌보다는 상호 공존을 인정하는 제한적인 수준에서

4) 이상현, “미국 전문가들의 한반도 상황과 동아시아 정세 인식,” 『정책브리핑』 No. 2016-20 (2016. 8. 22), pp. 5-6.

5) The White House, *National Security Strategy* (February 2015), p. 24.

6) Donald Trump, 김태훈 역, 『불구가 된 미국』 (고양: 이레미디어, 2016), pp. 73-77.

갈등이 전개될 가능성이 높다.⁷⁾

또한 트럼프 행정부의 보호무역 조치가 반드시 미국 국민들에게 이익인지 여부 자체도 분명하지 않다. 실제로 트럼프 대통령은 환태평양경제동반자협정(TPP: Trans-Pacific Partnership) 탈퇴 행정명령에 서명함으로써 공약 이행에 속도를 냈다. 미국의 TPP 탈퇴에 대해서 미국 내에서는 미국 근로자들을 위한 좋은 정책이라는 평가와 경제 주도권을 중국에 내어주는 것이라는 비판이 교차했다⁸⁾. 하지만 한국 내에서는 후자일 것이라는 평가가 우세하다. 즉, 그동안 중국이 미국의 TPP 추진을 동아시아 지역에서 미국의 영향력 제고 시도이자 대중국 봉쇄정책으로 인식⁹⁾ 해왔다는 점에서, 미국의 TPP 탈퇴는 그동안 ‘역내 포괄적경제동반자협정(RCEP: Regional Comprehensive Economic Partnership)’을 추진해왔던 중국에게 새로운 기회¹⁰⁾가 된다는 것이다.

물론 트럼프가 주장하는 힘에 의한 평화(Peace Through Strength)는 단순히 경제력을 활용하는 차원에 머무르는 것은 아니다. 그는 군사력 건설을 강조하고 있으며, 상대방이 감히 대항할 엄두를 내지 못할 정도의 막대한 힘을 가져야 한다고 주장해 왔다. 미 국방부는 해군 함정을 270척에서 350척으로, 공군 항공기를 1,200대에서 1,300대로, 육군 병력을 49만명에서 54만명, 해병대는 27개 대대에서 35개 대대로 늘리고, 연방정부 자동예산삭감(sequester)을 폐기하고 국방비를 1조 달러까지 확대한다는 계획을 내놓았다.¹¹⁾ 이러한 미국의 군사력 증강 계획은

7) 최용환, “미국 트럼프 대통령 시대의 의미와 쟁점,” 『이슈&진단』 No. 264 (경기연구원, 2017. 1. 12), p. 7.; 이지웅, “트럼프 신행정부의 중국정책과 미·중 관계 전망,” p. 12.

8) “TPP 탈퇴 서명한 트럼프, ‘日 불공정 무역’ 콧 찍어 비판,” 『조선일보』 (2017년 1월 25일)

9) 강선주, “미국의 TPP 탈퇴 함의,” 『IFANS FOCUS』 No. 2017-01 (February 1, 2017)

10) *Ibid.*, p. 2.; 이상현, “트럼프 행정부 외교안보 인선과 아시아 정책 변화 전망,” p. 4.

11) 정재홍, “트럼프 행정부 출범 이후 사드배치와 한중관계 고찰,” 『정세와 정책』 (세종연구소,

동아시아에서 미국의 역외 균형전략으로 나타날 것이다. 문제는 이것이 남동중국해 분쟁 등과 연계될 경우 미·중 간의 전략적 충돌 가능성을 높인다는 점이다.

이와 관련하여 중국의 시진핑(習近平) 주석은 2017년 신년사에서 영토주권, 해양권익 등 핵심이익에 대해선 절대 양보하거나 타협하지 않겠다는 입장을 분명히 했다. 특히 중국은 이를 위해 ‘반드시 전쟁을 벌일 수 있는 군대, 전쟁에 나서면 이길 수 있는 군대’를 육성한다는 슬로건을 제시하는 등 강경한 태도를 보이고 있다. 더 나아가 중국은 2016년에만 20여척의 신형 함정을 배치하였으며 2025년까지 미국 항공모함 전력과 맞서는 6척의 항공모함을 보유하겠다는 계획을 발표하기도 하였다.¹²⁾

역사, 영토, 민족 문제 등 다양한 차원의 문제가 얹혀있는 동아시아의 특성상 미국과 중국이 이 지역에서 전략적 대립을 지속할 경우, 우발적인 충돌의 가능성을 무시할 수 없다. 물론 이 경우에도 전면적인 군사적 충돌로 확전될 가능성은 높지 않다. 하지만 사소한 군사적 대립이라도 인명피해로 이어질 경우 국가들 간의 민족주의적 갈등으로 이어져 경색국면이 반복 혹은 지속될 수 있다. 특히 동아시아 지역은 중국과 일본 등 지역 내 강대국들의 이해가 중첩되는 지역이기 때문에 상황의 관리가 더욱 까다롭다.

미국과 중국의 전략적 대립이 어떤 형태로 진행될 것인지 지금 예측하기는 매우 어렵다. 하지만 양자 간의 협력보다는 대립적 요소가 증가

2017년 2월), p. 19.

12) 정재홍, “트럼프 행정부 출범과 미·중관계,” 『2017년 제1차 세종프레스포럼: 트럼프 시대 개막과 한반도 정세』 (2017년 1월 25일), pp. 6-7.

하고 있는 것은 분명해 보인다. 미국과 중국 간의 전략적 경쟁과 대립이 심화되면 북핵문제에 대한 국제적 합의는 더욱 어렵게 될 것이다. 예컨대 트럼프는 북핵문제에 있어서 이른바 ‘중국역할론’을 강조해왔다. 즉, 중국은 북한에 대해 절대적인 영향력(absolute power)을 가지고 있기 때문에, 북핵문제 해결에 있어서 중국이 핵심적 역할을 해야 한다¹³⁾는 것이다. 하지만 미·중 갈등이 심각해지면 중국에 있어 북한의 전략적 가치가 증가할 가능성이 높으며, 이 경우 중국은 북한을 강하게 압박할 유인이 감소할 것이다.

물론 미국과 중국이 일정 기간의 기싸움을 거쳐서 전격적으로 이른바 ‘주조받기 식’ 합의에 이를 가능성¹⁴⁾도 있다. 하지만 대화와 협상이 시작된다고 하더라도 북핵문제의 성격상 단기간에 만족할만한 성과를 내기는 어렵다. 다만 이 경우 상황의 진전과 관련하여 핵심은 북한의 선택이 될 것이다.

Ⅲ. 북한문제

북한이 스스로 핵을 포기할 것이라고 기대하는 사람은 거의 없다. 북한은 이미 다섯 번의 핵실험을 강행하였으며, 지속적으로 핵투발 수단을 개발하고 있다. 2012년 개정헌법에 핵보유국을 명기하였으며, 2013년 4월 북한 최고인민회의에서는 ‘우주개발법과 국가

13) 통일연구원, 『트럼프 대통령의 한반도 관련 주요 발언』 (서울: 통일연구원, 2017), pp. 9-20.

14) 정재홍, “트럼프 행정부 출범과 미·중관계,” p. 9.

우주개발국을 내올 데 대한 최고인민회의 법령과 결정’, 그리고 ‘자위적 핵보유국의 지위를 더욱 공고히 할 데 대하여라는 법령을 채택하였다.¹⁵⁾ 즉, 북한은 핵보유를 법적으로 공식화하였으며, 핵보유에 대한 의지를 기술적으로 보여주고 있다. 더 나아가 북한은 자신들의 핵폐기를 전제로 한 협상에 나설 의지가 없으며, 이제는 핵군축 협상을 해야 한다고 주장하고 있다.

북한의 거듭되는 핵과 미사일 시험에 대해 한국과 국제사회는 반대 입장을 분명히 해왔다. 그 동안 유엔 안전보장 이사회는 7번의 대북 제재 결의안을 통과시켜 지속적으로 제재의 수위를 높여왔다. 그럼에도 불구하고 북한의 핵능력은 지속적으로 증가하여왔다. 대북 경제제재의 효과성을 둘러싼 논의는 국내외를 막론하고 다양하게 이루어져 왔다. 문제는 북핵문제가 장기 답보 상태에 머무르면서 대북제재와 관련하여 가장 강력한 영향력을 행사하는 미국 내에서 제재 강화론의 목소리가 높아지고 있다는 사실이다. 이들은 북한보다 국제법 위반 정도가 덜한 국가들이 더 강한 제재를 받아왔다고 주장한다. 예컨대 북한이 이란이나 미얀마보다 더 약한 제재를 받아 왔다는 것이다.¹⁶⁾ 반면 제재 일변도의 정책으로는 북핵 능력의 고도화를 제어할 수 없다고 주장하는 대북협상론자들도 있으나, 이들 역시 유엔 결의를 위반한 북한에 대한 제재의 필요성 자체를 부인하지는 않는다.¹⁷⁾

15) 이 부분에 대한 보다 자세한 설명은 최용환, “북한의 핵도발, 과연 해답은 없는가?” 『이슈&진단』 No. 223 (경기연구원, 2016. 3. 4) 참조.

16) Joshua Stanton, “North Korea: The Myth of Maxed-Out Sanctions,” *Fletcher Security Review* (January 21, 2015); Joshua Stanton and Sung-Yoon Lee, “Beef Up Sanctions on North Korea,” *Wall Street Journal* (January 4, 2016)

17) 최용환 외, 『북한 사회의 시장화 현황과 전망』 (수원: 경기연구원, 2016), pp. 90-91.

트럼프 행정부가 출범하면서 미국 내에서는 제재 강화론이 더욱 힘을 얻고 있을 뿐만 아니라, 대북 선제공격에 대한 언급이 공공연하게 이루어지고 있다. 물론 아직까지 대북 선제공격 논의는 실제 위기가 임박했다기보다는 모든 대북정책 수단의 위험과 효과를 정밀 검토 하자는 것¹⁸⁾으로 해석된다. 예컨대 전 국무부 북한담당관 위트(Joel Wit)는 최근 보고서에서 이란식 제재(Iran-style campaign)와 예방공격(preventive military strike), 그리고 강압외교(coercive diplomacy) 등 3가지 선택지 가운데 외교적 방법을 어렵지만 가장 성공 가능성이 높은 것으로 제안하고 있다.¹⁹⁾ 즉 군사적 옵션을 검토한다는 것과 직접적 공격을 준비한다는 것은 다른 의미를 가진다. 그럼에도 불구하고 미국의 전반적인 분위기는 과거에 비해 북한을 더 강하게 압박해야 한다는 쪽으로 수렴하고 있는 것으로 보인다.

그렇다면 문제는 트럼프 대통령이 주장하는 ‘중국 역할론’이 제대로 작동할 수 있는지 여부가 될 것이다. 사실 중국역할론은 전혀 새로운 전략이 아니다. 과거에도 미국과 한국은 북한문제에 있어 중국의 책임과 역할을 강조하여 왔으나, 별다른 성과를 거두지 못했다. 북한 입장에서든 미국의 대북정책이 중국역할론에 집중한다면, 그다지 새로운 위협이라고 인식하지 않을 가능성이 높다.

최근 몇 년 동안 가장 강력한 대북제재가 이루어졌다고 평가된다. 그럼에도 불구하고 2016년 북한 경제는 불안정성과는 거리를 보이고 있다. 북·중무역은 2014년과 2015년 연달아 감소하였지만 2016년에는

18) USKI Washington Review, No. 3 (2017년 2월 12일)

19) Joel S. Wit, *The Way Ahead: North Korea Policy Recommendations for the Trump Administration* (US-KOREA Institute at SAIS, December 2016)

다시 증가세(2015년 대비 약 7.3% 증가)로 반전하였다.²⁰⁾ 2016년 식량 생산 역시 전년 대비 약 7% 증가한 것으로 추정되며, 2016년 내내 시장 환율과 쌀가격은 안정세를 유지하였다.²¹⁾ 물론 북한 내부 경제에 대한 평가는 그 자체가 한계를 가지며, 경제외적 변수를 더 많이 고려해야 정확히 파악할 수 있을 수도 있다. 그럼에도 불구하고 드러난 지표로만 보아서는 강력한 대북제재가 이루어진 2016년에도 북한 경제는 2015년보다 크게 나빠지지 않은 것으로 보인다.

그렇다면, 지금까지 중국역할론은 제대로 기능하지 못하였다. 그 이유를 추정해보자면 첫째, 중국이 북한을 압박할 의지가 없었을 수 있다. 북·중 간에 아직도 이른바 순망치한(唇亡齒寒)의 관계가 유지되고 있거나, 북핵문제를 현실적 위협으로 인식하지 않는 경우가 이에 해당할 것이다. 둘째, 중국이 북한을 제재할 실질적 수단을 가지고 있지 못할 수도 있다. 어쩌면 중국의 대북영향력은 그들이 주장하는 것보다는 크지만, 외부에서 보는 것보다는 작을 수 있다. 예컨대, 북한을 봉괴시킬 수 있을 만큼의 수단을 가지고 있으나, 정책 하나하나를 조정할 수 있을 정도는 아닐 수 있다. 이 경우 중국이 북한의 붕괴를 북핵문제보다 더 심각하게 우려한다면 중국은 북한에 실질적 위협이 될만큼 압박의 강도를 높이지 않을 것이다.

20) 2016년 북·중 교역량 증가는 북한의 대중국 석탄 수출 증가가 이끈 것으로 평가된다. 이에 대해서 미국 측 관찰자들은 안보리 대북제재 결의 2270호에도 불구하고, 중국이 민생목적의 교류라는 명분으로 교역을 허용하였음을 지적한다. 따라서 이들은 석탄 수출의 양과 금액 모두를 제한한 안보리 대북결의 2321호가 통과됨으로써 향후 북·중 교역에 타격이 있을 것으로 전망하고 있다. Susan V. Lawrence, et. al., "Why Did March 2016 U.N. Sanctions Not Curb China's Imports of Coal from North Korea?" *CRS INSIGHT* (February 3, 2017). 이와 비슷한 주장에 대해서는 임수호·최장호, "북한 대외무역 2016년 평가 및 2017년 전망: 북중무역을 중심으로," 『KDI 북한경제리뷰』 Vol. 19, No. 1 (2017년 1월), pp. 65-78 참조.

21) 이석, "2016년 북한경제 동향 평가와 설명 가설," 『KDI 북한경제리뷰』 Vol. 15, No. 1(2017년 1월), pp. 4-11.

중국의 의지와 능력이 어느 정도인지는 알 수 없으나, 중국이 북한 및 한반도 문제를 미·중관계의 틀 속에서 판단하고 있는 것은 분명해 보인다. 이것은 최근 THAAD 문제에 대한 중국의 대응을 보면 분명하게 알 수 있다. 중국이 THAAD 도입에 한사코 반대하는 것은, 이것을 한국이 미국의 미사일 방어체제(MD: Missile Defense)에 편입되는 것으로 이해하기 때문이다.

북한은 그동안 이러한 중국의 전략적 인식을 충분히 이용해왔다. 예컨대 북한이 한국을 도발하면 한국은 빠르게 한·미동맹을 강화시켰으며, 이것은 자동적으로 중국의 반발을 가져오는 식이었다. 즉, 북한의 군사력 증강은 일본의 보통국가 시도 명분이자, 아시아로의 회귀(pivot to Asia)를 주장하던 미국의 명분이었으며, 한국이 한·미 동맹을 강조할 수밖에 없는 원인이다. 이런 구조 속에서 미국과 중국 간의 대립이 심화되면 중국에 있어 북한의 전략적 가치 상승을 가져와 중국이 북한을 강하게 압박할 유인이 감소하는 것이다.

결국 북한은 크고 작은 도발을 통해 한국과 일본을 자극함으로써, 미국을 협상 테이블로 끌어내려고 할 가능성이 높다. 미국 역시 제재와 협상을 병행하면서 가능성을 모색하려고 시도할 것이지만, 단기간에 성과를 내기는 어려울 것이다.

IV. 한·미관계와 한국 내부 상황

한·미관계와 관련해서는 트럼프 행정부의 대한반도 정책 변화가 불가피해 보인다. 트럼프는 대선기간 내내 동맹국의 안보 부담 증가를 요구

해왔다. 특히 한국과 관련해서는 한·미 FTA 재협상과 한국의 방위비 부담 증액을 주장해왔다.

이 가운데 주한미군 분담금 문제는 2014년부터 2018년까지 유효기간 5년의 제9차 한·미 방위비분담금 특별협정(SMA, Special Measures Agreement)이 적용 중이기 때문에 2018년에야 논의가 시작될 것이다. 하지만 주한미군의 미집행 방위비분담금이 수천억에 달한다는 주장²²⁾도 있어서 협상의 여지는 있다고 할 수 있다.

이외에 한국의 국방비 증액을 요구할 수도 있으나 한국의 GDP대비 국방비는 2.6% 수준으로 유럽 북대서양조약기구(NATO: North Atlantic Treaty Organization) 국가 평균인 1.46%보다 높기 때문에 논쟁의 여지가 있다.²³⁾ 아직 이러한 문제와 관련하여 미국이 구체적인 요구를 해오지는 않고 있다. 하지만, 최근 미 국방장관이 NATO 회원국들의 GDP 대비 국방비를 2% 수준으로 증액해 달라고 요구²⁴⁾하고 있어 조만간 한미 간에도 방위분담을 둘러싼 문제가 대두될 가능성이 높다.

이외에도 미국이 한국 내에서 도입여부를 둘러싼 논란이 뜨거운 THAAD 도입 비용을 한국에 요구할 가능성도 있다. 아직 이 문제에 대한 미국 정부의 공식 입장이 나오지 않았으나, 만약 이러한 요구를 미국이 한다면 이는 국내적으로 상당한 정치적 비용을 치러야 할 것이다. 문제는 THAAD 포대 한두개로 이러한 논의가 끝나지 않을 가능성도 있다는 점이다. 북한의 핵과 미사일 능력은 지속적으로 향상되고 있으며, 북한이 새로운 형태의 도발을 시도할 때마다 한국에서는 새로운 무기

22) 박상희, “방위비분담금 미집행현금 분석해보니 이자 발생만 3천억원,” 『민중의 소리』 (2015년 10월 8일)

23) 최용환, “미국 트럼프 대통령 시대의 의미와 쟁점,” p. 17.

24) “메티스 미 국방, 나토에 분담금 추가부담 공식요청,” 『서울경제』 (2017년 2월 16일)

체계의 도입이 거론되기 때문이다.

한·미관계와 무관하게 2017년 한국은 국내적으로 매우 혼란스러운 상황을 지내야 할 것이다. 앞서 간략히 언급한 바와 같이 대통령 탄핵을 둘러싼 내부 갈등은 탄핵정국 이후의 대선 기간을 거치면서 더욱 심화될 가능성이 높다. 특히 대북정책을 둘러싼 정치권의 대립은 선거 기간은 물론이고 선거 이후에도 커다란 후유증을 남길 것이다. 이외에도 THAAD 도입 문제, 한일 위안부 합의 문제 등 주변국과 연관된 이슈들도 중요한 정치적 쟁점이 될 수밖에 없다.

V. 남북관계 전망과 과제

2017년 신년사에 북한의 김정은 국무위원장은 대륙간탄도탄(ICBM: intercontinental ballistic missile) 시험 발사 준비 작업이 막바지에 이르렀다고 선언하였다. 당시 미국의 트럼프 대통령 당선자는 트위터에 “그런 일은 없을 것(it won't happen)”이라고 답했다. 이로부터 한 달여가 지난 후 북한은 보란 듯이 중거리 탄도미사일을 시험 발사하였다. 물론 이번 시험 발사가 미국 본토를 직접 위협할 수 있는 ICBM은 아니었지만, 미국 트럼프 행정부의 대외정책을 시험하는 것은 분명하다.

기술적 측면에서 보았을 때 북한의 핵무기 개발은 거의 마무리 단계에 이르렀다. 과거 인도나 파키스탄의 사례에 비추어 보았을 때 추가적인 핵실험은 없거나 한두번 정도가 남은 것으로 보인다. 반면 로켓 기술은 지속적인 실험과 개량이 필요하다는 점에서 미사일 시험발사는 앞

으로도 계속 이어질 가능성이 높다. 북한의 핵전략은 분명하지 않지만, 최근의 추세를 본다면 은닉성과 생존성이 높은 미사일 개발에 많은 노력을 기울이고 있다. 따라서 미국 본토를 위협할 수 있는 ICBM은 보유 개연성 정도를 보여주고, 주변국에 실질적 위협이 되는 중거리 탄도탄 정도에 머무른다면 미국은 적극적으로 협상을 시도할 가능성이 있다.

하지만 북핵문제의 해결에는 상당한 시간과 노력이 필요하다. 따라서 북한의 핵능력이 크게 증가한 상황에서는 남북관계 개선을 시도하더라도 교류의 폭과 깊이는 제한될 수밖에 없다. 국제사회의 대북제재가 여전히 유지되고 있는 상황에서 한국이 전폭적으로 남북교류를 확대하기는 어렵기 때문이다. 결국 북핵문제가 지속되는 한 남북관계는 대화와 압박이 교차하는 상황이 지속될 가능성이 높다.


문제는 미국과 중국의 전략적 대립이 심화되면서 한국이 양자택일적 상황으로 내몰릴 가능성도 높아지고 있다는 사실이다. 지금까지 한국은 ‘안보는 미국, 경제는 중국’이라는 이중적 전략을 구사해왔다. 하지만 THAAD 논란에서도 볼 수 있는 것처럼 이러한 전략은 점차 한계를 보이고 있다. 어렵겠지만 중장기적으로는 안보에 있어 미국의존도와, 경제에 있어서 중국 의존도를 감소시키고, 한반도 문제에 대한 한국의 주도성을 확보하지 않는다면 이러한 상황은 앞으로 반복될 수밖에 없다. 중국의 대외정책은 이미 공세적으로 변화하였고 한국에 대한 직·간접적 압력은 가시화된 상태이며, 미국 역시 자국 안보에 대한 동맹국의 동등한 부담을 주장하는 추세이기 때문이다.

한반도 문제에 대한 트럼프 행정부의 전략은 여전히 불분명하다. 이런 상황에서는 북핵문제의 해결과 한반도 평화체제 구축 등에 대한

한국의 독자적 비전과 전략이 중요하다. 특히 미·중 갈등 상황에서 국제협조를 통한 북한문제 해결에는 한계가 있을 수밖에 없다는 점을 기억해야 한다.

북핵문제의 단기적 해결 가능성이 높지 않은 상황에서는 핵문제 해결 이전까지는 한반도 상황의 평화적 관리가 무엇보다 중요하다. 일차적으로는 북한의 군사적 위협에 대응할 수 있는 자주적 국방력 건설이 중요하다. 전시작전권 환수와 독자적 작전능력 배양은 필수적이라고 할 수 있다. 특히 트럼프 행정부하에서 전시작전권을 미국에 둔다면 필요 이상의 비용을 치러야 할 수도 있기 때문에 전향적 재고가 요구된다.

이와 더불어 남북협상 재개 및 교류 확대 등을 통해 대북 레버리지를 확보하는 것에 관심을 가져야 한다. 남북 간의 전면적 교류 확대가 제한되는 상황에서는 비정부주체 중심의 우회적 교류 방식도 적극적으로 고려할 필요가 있다. 다만 향후 재개되는 남북교류는 과거 햇볕 정책시기와는 달라져야 한다. 남한 측의 일방적 선의에 북한이 진실성을 가지고 대한다는 보장이 없는 상황에서는 양보할 수 있는 것과 없는 것을 분명히 하여, 남북관계를 안정적으로 관리할 수 있어야 할 것이다.

앞으로도 한동안 한·미동맹은 한국의 안보와 관련하여 핵심적인 기제가 될 것이다. 하지만 동맹에 대한 의존이 자주적 국방력과 국가 전략 수립을 제약해서는 안 된다. 왜냐하면 국익과 국익이 첨예하게 충돌하는 중상주의적 경쟁의 질서 속에서 한국의 국익은 우리가 스스로 지켜야하기 때문이다. 

[참고문헌]

- 강선주. 2017. “미국의 TPP 탈퇴 합의.” IFANS FOCUS(국립외교원 외교안보연구소) No.2017-01.
- 도널드 트럼프 저·김태훈 역. 『불구가 된 미국』. 고양 : 이레미디어, 2016.
- 이상현. 2017. “트럼프 행정부 외교안보 인선과 아시아 정책 변화 전망.” 『정세와 정책』 통권 251호.
- _____. 2016. “미국 전문가들의 한반도 상황과 동아시아 정세 인식.” 『정책브리핑』(세종연구소) No. 2016-20.
- 이석. 2017. “2016년 북한경제 동향 평가와 설명 가설.” 『KDI 북한경제 리뷰』 Vol. 15, No. 1.
- 이지용. 2017. “트럼프 신행정부의 중국정책과 미·중 관계 전망.” 『주요 국제문제분석』(국립외교원 외교안보연구소) 2017-03호.
- 최용환. 2016. “북한의 핵도발, 과연 해답은 없는가?” 『이슈&진단』 (경기연구원) No.223.
- _____. 2017. “미국 트럼프 대통령 시대의 의미와 쟁점.” 『이슈&진단』 (경기연구원) No.264.
- 최용환 외. 『북한 사회의 시장화 현황과 전망』. 수원: 경기연구원, 2016.
- 정재홍. 2017. “트럼프 행정부 출범 이후 사드배치와 한중관계 고찰.” 『정세와 정책』(세종연구소) 2017-02.
- _____. 2017. “트럼프 행정부 출범과 미·중관계.” 2017년 제1차 세종 프레스 포럼: 트럼프 시대 개막과 한반도 정세. 서울. 1월.
- 통일연구원. 『트럼프 대통령의 한반도 관련 주요 발언』. 서울 : 통일연구원, 2017.
- Lawrence, Susan V. et. al. 2017. “Why Did March 2016 U.N. Sanctions Not Curb China’s Imports of Coal from North

- Korea?” CRS INSIGHT (February 3).
- Stanton, Joshua. 2015. “North Korea: The Myth of Maxed-Out Sanctions,” Fletcher Security Review (January 21).
- Stanton, Joshua and Sung-Yoon Lee. 2016. “Beef Up Sanctions on North Korea.” Wall Street Journal (January 4).
- Terry, Sue Mi. 2017. “Hazards on the Road Ahead: The United States and the Korean Peninsula” in “ROUNDTABLE: Assessing U.S.-Asia Relations in a Time of Transition,” Asia Policy, No.23 (January).
- The White House, National Security Strategy, February 2015.
- USKI Washington Review, No. 3 (2017년 2월 12일)
- Wit, Joel S.. The Way Ahead: North Korea Policy Recommendations for the Trump Administration. Washington : US-KOREA Institute at SAIS, 2016.
- 박상희. 2015. “방위비분담금 미집행현금 분석해보니 이자 발생만 3천 억원.” 『민중의 소리』 (10월 8일).
- 변재현. 2017. “매티스 미 국방, 나토에 분담금 추가부담 공식요청.” 『서울경제』 (2월 16일).
- 임수호·최장호. 2017. “북한 대외무역 2016년 평가 및 2017년 전망: 북중무역을 중심으로,” 『KDI 북한경제리뷰』 Vol. 19, No. 1 (1월), pp. 65-78.
- 조의준. 2017. “TPP 탈퇴 서명한 트럼프, ‘日 불공정 무역’ 콧 찍어 비판.” 『조선일보』 (1월 25일).
- 『노동신문』 (2017년 2월 13일).