

미국과 중국의 전략자산(strategic asset)으로써의 한반도와 북핵(北核) 딜레마*

오 승 렬**

❖ 요약 ❖

북한 핵문제는 딜레마에 빠져있다. 경제제재와 압박, 그리고 대화와 보상 등의 강은 정책이 모두 효과를 거두지 못했고, 북한은 핵무기의 실전배치를 앞두고 있다. 지난 24년 동안의 ‘시행착오’에도 불구하고, 아직 대북 압박이나 남북관계 개선이 북한 핵개발의 비용-편익 구조에 영향을 미칠 수 있다는 낙관적 방법론이 한국의 대북 정책을 사로잡고 있다. 북 핵을 포함한 한반도 문제를 미국과 중국이 상호간제를 위한 전략자산(strategic asset)으로 활용하고, 운용 전략으로서 ‘최대위협최소화

(minimax)’와 ‘최소편익최대화(maximin)’의 한계성을 가지고 있기 때문에 북한 핵문제는 ‘긴장 속의 현상유지’ 상황에 놓이게 된 것이다. 북한 핵문제를 둘러싼 악순환 고리를 해체하고, 남북한 관계의 근본적 안정화와 동아시아 질서의 갈등구조를 혁파하기 위해서는 북한의 핵개발 중단을 전제로 한 한미연합 군사훈련의 잠정적 중단을 출발점으로 하여 북한 핵문제와 한반도 평화체제를 동시에 진전시키고, 각 단계별 조치에 대해 미국과 중국의 구속력 있는 보장이 필요하다.

핵심어: 핵문제, 전략자산, 최대위협최소화, 최소편익최대화, 현상유지, 일괄타결, ‘쌍잠정’

I. 머리말

1993년 북한의 비확산조약(NPT) 탈퇴이후 북한 핵문제는 희망과 절망의 굴곡진 여정을 거쳐, 결과적으로는 북한 의도대로 핵무기와 운반 수단의 실전 배치에 근접한 단계에 이르렀다. 급기야 북한과 미국은 서로 극단적인 언사를 통해 상대방을 비난하고 있으며, 미국은 군사행동까지도 불사하겠다는 분위기를 이어가고 있다. 그 동안 북한에서는 김정은의 3대 세습체제가 탄생했으며, 북한의 핵 개발 프로그램

『국가전략』 2017년 제23권 3호

* 2016년 한국의국어대학교 학술연구지원으로 연구됨.

** 한국외국어대학교 중국외교통상학부 교수

은 대(代)를 이어 진화하는 모습을 보였다. 지난 24년 동안 북한 핵문제가 거쳤던 경로(徑路)와 북한 핵문제의 현 주소를 고려해 보면, 결과적으로 북한 핵문제에 대한 한국과 국제사회의 노력은 실패에 가깝다. 북핵 문제 해결을 위해 다양한 틀에서의 협상과 합의, 그리고 경제제재와 핵동결에 대한 경제적 보상 등의 구체적 방법이 동원됐음에도 불구하고, 악화일로를 걸어 온 한반도 상황은 딜레마에 빠져 있다. 북한의 핵능력은 갈수록 고도화 되고 있으나, 이에 대한 국제사회의 대응 방안은 비난과 경제제재의 강도를 더하는 것 외에는 제한적이다. 설사 2017.8 한반도를 휩싸고 있는 긴장국면이 다시 극적인 전기를 맞아 남북한 또는 북미 간의 접촉과 대화로 완화되는 조짐을 보이더라도, 지난 시기의 상황을 복기(復棋)해 보면, 근본적인 접근 방식 변화 없이 접촉과 분위기 완화를 출발점으로 하여, 북한 핵문제가 해결되리라는 ‘낙관론’은 현실과 괴리를 보인다.

북한 핵문제가 악화된 것은 기본적으로 북한 핵문제에 대한 인식과 접근 방법의 한계성 때문이다. 제1차 핵실험 이후, 북한은 사실상 핵과 경제적 보상을 연결하는 협상 방식을 통한 근본적 문제 해결 가능성을 배제했다. 이후 부분적인 합의와 파기가 되풀이 된 것은 협상의 성패와 상관없이 내부적으로는 핵개발을 지속해 왔던 북한의 ‘기만적 접근 방식’ 때문이다. ‘불신의 악순환’을 매개로 한 북핵 딜레마의 원인으로는 한반도 핵문제 해결 과정에서 결정적인 역할을 할 수 있는 미국과 중국의 대응 방안 역시 한계성을 보여 왔다는 점을 들 수 있다. 2017.7 북한의 대륙간탄도미사일(ICBM) 발사에 대응하여 유엔안전보장이사회는 북한의 수출을 축소하는 대북 경제제재 강화 결의안을 채택했으나, 중국과 러시아의 견제 속에서 조율된 제재안이 북한의 핵무기 개발 프로그램을 중단시킬 수 있을 만큼 효과적일 것으로 기대하기 어렵다.¹⁾

무엇이 이와 같은 북한 핵문제의 딜레마를 야기하고 있는가에 대해, 이 글에서는

1) 2017.8.5. 대북 제재를 위한 유엔안보리의 결의 2371호 내용 조율 과정에서 중국은 북·중 경제관계의 핵심 사안인 원유공급을 제외시킨 대신, 북한산 석탄, 철광석, 해산물 등의 수입을 중단한다고 발표했다(2017.8.14.). 그러나 중국은 여전히 통관을 포함한 수출입 관리 수단을 통해 우회할 수 있는 통로와 이행 방식의 유연성을 가진다. 또한 중국의 ‘수입 중단’은 미국이 중국 압박 수단으로 무역법 301조를 적용할 기미를 보이자 이를 피해가려는 전략으로 해석된다. 미 대통령은 중국의 대북제재 강화 발표에도 불구하고 결국 무역법 301조 적용을 위한 행정명령에 서명했다. (2017.8.14.) 중국의 대북 제재 강화 방침도 일정 시간이 지나면 다시 약화될 가능성이 있다.

미국과 중국의 한반도 전략이라는 시각에서 분석을 시도하고 함의를 도출하고자 한다. 단순히 북한의 핵개발과 이를 제어하기 위한 대북 경제제재나, 대화를 통한 해결이라는 제한된 범주 내에서의 이분법적 접근 방식은 더 이상 문제의 본질을 설명하는데 도움이 되지 않는다. 문제의 핵심은 북한 핵문제, 나아가서는 한반도 문제가 처해 있는 전략 공간의 문제다. 남북한이 위치한 서태평양²⁾ 지역의 지정학적 입지와 주변 강대국의 전략 틀 속에서 북한 핵문제를 보지 않는다면, 우리로 하여금 북한에 대한 압박이나 경제제재 및 협상과 대화의 효용성에 대한 비현실적 낙관에 빠지게 하여, ‘압박론’과 ‘대화론’이 대립하는 소모적 국내 정치 갈등에 우리를 묶어둘 것이다. 한반도 문제를 바라보는 우리의 시각이 ‘북한의 위협에 대한 대응’이라는 근시안적 사고에서 벗어나지 못하는 한, 미국과 중국은 한반도를 전략 자산(strategic asset)으로 삼아 지속적으로 전략적 이익을 추구할 것이며, 한반도 상황은 ‘현상유지’와 ‘현상관리’의 틀 속에 머물게 될 수 있다.

북한이 ‘현상 유지’의 전략 공간을 이용하여 미 본토를 위협하는 핵무기의 실전배치에 성공하는 단계에 이르면, 현상유지의 틀이 급작스레 붕괴하면서 이해 당사자의 충돌적 군사행동이 곧바로 전쟁의 뇌관으로 작용할 수 있다. 이 글은 북한 핵문제의 딜레마를 미국과 중국의 전략자산이라는 개념과, 이를 감안한 두 국가의 ‘최대위험최소화(minimax)’, ‘최소편익최대화(maximin)’ 전략 공간에서 분석한다. 마지막으로 이와 같은 북한 핵문제를 딜레마에 빠지게 한 미국과 중국의 전략 공간의 존재가 북한 핵문제 해결을 위해 어떤 함의를 가지는지 논의 할 것이다.

2) ‘동아시아’와 ‘서태평양’ 사이에는 미묘한 뉘앙스의 차이가 있다. 서태평양의 개념은 태평양을 중심으로 한 미국과 ‘동아시아’ 지역의 직접적인 전략 관계를 노출하고 있다면, ‘동아시아’라는 어휘는 전통적으로 서유럽을 중심으로 한 지리적 개념을 내포하고 있어서, 문제의 핵심이 아시아 지역에 대한 미국의 전략이라는 문제의 본질을 희석하거나, 태평양을 사이에 둔 직접적 관계의 무대가 아니라 세계의 한 지역이라는 우회적이며 약화된 느낌을 준다. ‘서태평양’은 중국의 부상과 이 지역의 전략적 중요성 증대에 따른 미국의 직접적인 전략 운용 대상으로서의 의미를 내포하고 있다. 또 ‘일대일로’와 같이 유라시아 대륙을 연계한 대륙 세력의 중심에 서려고 하는 중국의 전략에 대응하는 해양세력이라고 할 수 있는 미-일의 동맹관계와의 갈등구조를 좀 더 명확하게 보여줄 수 있는 개념이다.

II. 북한 핵문제의 딜레마

북한 핵문제가 야기된 후 현재에 이르기까지 북한의 동거나 미국과 중국의 한반도 전략이라는 배경 요인에 대한 통시적 조망이 미흡했다. 한국의 보수진영에서는 주로 북한의 '위협'을 강조했고, 진보진영에서는 협상 우위를 점하거나 경제적 대가를 얻기 위한 전략으로서 북한의 핵 개발 동기를 부각시켜 왔다. 특히 북한이 핵실험을 시작한 후에는 한미동맹의 틀로 위협을 막아야 한다는 단순한 '남북한 대결' 구도 속에서의 핵 위협이 우리의 의식세계를 지배했다고 할 수 있다. 비록 북한은 미국의 적대정책과 핵위협이 북한 핵개발의 원인이라고 주장하고 있으나, 북한 핵문제를 바라보는 시각은 주로 한국에 대한 북한의 위협에 초점을 맞추었다. 북한은 핵무기와 운반수단 개발에 매진했으며, 미국과 국제사회는 '결정적 조치'를 필요로 하는 소위 인내의 '한계선(red line)'을 계속해서 뒤로 물리면서, 북한에 대한 경제제재 강화와 한반도에 대한 미국의 군사력 시위를 되풀이 해 왔다. 중국 역시 유엔안보리의 경제제재에 참여하고 북한 핵실험에 대한 '결연한 반대' 의사 표명을 하면서도 북한에 대한 원유 및 식량 수출과 국경무역은 북한 주민의 '민생'과 관련됐다는 이유로 유지해 왔다. 이와 같은 현상이 나타나게 된 포괄적(comprehensive) 인과관계의 틀을 당사자들의 전략적 관점에서 이해하지 않는 한, 북한 핵문제 해결의 해법을 찾기란 불가능하다.

북한의 핵 개발은 (1) NPT 탈퇴('93.3)를 통해 국제 핵질서 기득 국가에 대한 도전, (2) 기술적 전쟁상태(정전협정체제)에 놓여있는 한국에 대한 북한의 비대칭 전력 우위 확보, (3) 한국에 대해 핵우산을 포함한 확장억지력(extended deterrence)을 제공하고 있는 미국과 그 동맹국인 일본에 대한 공격 수단 및 자존감 확보, (4) 1990년대 동유럽 사회주의 전환이후 약화된 북한의 정치, 경제, 사회적 국력 보완 및 3대 세습체제의 내부 결속 수단 등으로서의 다층적 의미를 지닌다. 이와 같은 목적 하에 추진된 북한의 핵개발 프로그램은 2013년 북한의 경제·핵 병진노선 선언과 2016년 제7차 (조선노동)당 대회에서 개정한 당 규약 개정을 통해 북한 스스로를 핵무기 보유국으로 확정하는데 이르렀다.³⁾ 지난 24년 동안 북한 핵문제는 북미

3) 북한은 김정일 사후인 2012.4 헌법 전문에 “김정일 동지께서 우리조국을 ... 정치사상 강국

양자 또는 다자간의 협의를 통해 제네바합의(1994.10)와 9.19공동성명(2005.9), 2.13합의(2007.2)와 같은 해결의 실마리를 찾기도 했으나, 결국은 합의 파기와 북한의 핵 프로그램이 진전되는 과정이 되풀이됐으며, 급기야 북한이 핵무기와 대륙간 운반수단까지 보유했음을 공표하는 상황에 이르렀다(2017.7.5.). 비효율적이었던 문제 해결 과정의 발단은 북한의 NPT 탈퇴라는 국제 핵질서와 규범을 깨뜨리는 ‘잘못된 행동’에 대해 경수로 건설 및 중유 지원이라는 ‘보상’ 카드로 문제를 해결하려 했던 북-미 제네바 합의 구도로부터 출발한다. 이 시기 미국은 동유럽 사회주의권 붕괴와 중국의 개혁 가속화에 고무돼 있었다. 김일성마저 사망하자(1994.7) 미국은 북한체제의 지속 가능성에 대해 회의적이었으며, 경수로 지원을 통해 북핵 문제를 해결하고 북한의 변화를 촉진할 수 있을 것으로 판단했을 수 있다. 북한 역시 동유럽의 변화에 불안한 상황에서 체제 보전을 위해 남북기본합의서(1991)와 핵개발이라는 서로 상충되는 이중적 접근을 시도하는 과정에서 경험적으로 ‘벼랑 끝 전략’을 통한 ‘보상’ 획득이 가능하다는 새로운 협상 모델을 개발할 수 있었다.

북한의 제1차 핵실험(2006.10)이후, 한국과 미국은 핵 포기-보상을 연계한 협상 모델을 유지하면서도, 북한의 상황 악화 행동에 대해서는 개별적인 대북 경제제재와 유엔안보리를 통한 국제사회의 대북 경제제재를 강화하는 양상이 되풀이했다.⁴⁾ 그러나 중국에 대한 경제의존도가 높고, 내부 경제구조 역시 1990년대 ‘고난의 행군’ 시기의 시련을 통해 ‘고통에 익숙해진’ 북한의 행동 양식을 바꾸는데 실패했다. 이제 핵무기 개발이 협상 대상이 아니라 북한체제의 ‘절대 목표’가 됐음을 간과했던 것이다. 경제제재는 이란이나 과거 리비아와 같이 자원(석유)수출에 의존해 경제를 끌어가거나, 대외 경제관계가 피제재국 경제에서 결정적 역할을 하는 소형 개방경제(small open economy), 그리고 대외개방을 지향하는 경제개혁 초기 단계에 있는 국가의 경우에 효과적일 수 있다.⁵⁾ 그러나 북한과 같이 ‘대외관계의 긴장을

핵보유국과 무적의 군사강국으로 전변시키셨으며..”라고 명기함으로써 핵능력 보유를 기정 사실화 했으나, 당시에는 아직 핵무기라는 표현을 직접 사용하지 않았으며, 김정일의 업적에 초점이 맞춰져 있어서 이를 ‘핵무기 보유국’ 선언으로 판단하기에는 모호성이 존재한다.

4) 2005.9 미국 정부가 발표한 마카오 방코델타아시아(BDA)를 통한 북한의 불법행위는 ‘위조 달러 지폐 유통과 불법 국제거래 대금 세탁’이며, 북한의 핵 관련 행동에 대한 직접적 경제 제재는 아니었다.

5) Baldwin, David A., Pape, Robert, A., “Evaluating Economic Sanctions,” *International Security*, Volume 23, Issue 2, 1998, pp. 189-198.

통한 내부 결속'을 도모하는 폐쇄적인 비정상 국가에 대해 경제제재는 비효율적이다. 역설적으로 미국을 중심으로 한 국제사회의 압박과 제재는 비정상적인 북한 체제의 존립 구실로 활용될 수 있다. 더욱이 북한과 국경을 사이에 둔 중국과 러시아가 전략적으로 미국과 잠재적인 적대 및 경쟁 관계에 있는 상황에서, 미국과 중·러는 각자 북한을 활용 가능한 전략자산으로 인식하고 있다. 이 경우에 국제사회나 개별 국가의 대북 경제제재가 궁극적인 제재 목표를 달성하기란 매우 어려운 것이 현실이다. 북한경제의 높은 중국 의존도로 인해, 경제제재가 효율적이기 위해서는 북한에 대한 중국의 석유 및 식량 공급 중단, 그리고 중국을 통한 북한의 외환 획득 가능성 차단 조치를 대북제재에 포함시켜야 한다는 '희망과 요구'가 존재하지만, 현실적으로 중국이 이들 영역에 있어서 결정적 수준의 제재를 실행하기는 불가능하다. 설사 중국이 어느 정도 북한에 대한 경제제재의 압박을 가하더라도, 동북아시아 영향력을 놓고 중국과 경쟁하는 러시아가 중국을 대체할 수 있는 개연성이 존재한다.

김정일 시대의 북한은 핵 물질 추출 및 축적, 기술 진보 과정을 잘게 나누어, 매 단계를 경제적 보상과 연계하는 협상 전략을 구사했다. 심지어 상황 논리에 따라 천안함 폭침(2010.3)과 연평도 포격(2010.11)과 같은 위기 조성용 도발을 통해 전략적 상승효과를 도모했다.⁶⁾ 김정일 시대의 1,2차 핵 실험이 핵무기 개발 준비 단계였다면, 김정은 시대의 3,4,5차 핵 실험은 완성 단계로의 진화를 의미한다.⁷⁾ 더욱이 제4차 핵실험 당시 북한이 '수소탄'의 실험에 성공했다고 공표한 것은 수소탄의 핵융합을 위해 필요한 내부 폭발장치(원자탄)의 소형화에 진척을 보였다는 점과 핵무기 개발이 완성단계에 진입했음을 암시했다. 2016년 북한은 두 차례의

6) 여기에서 상황논리란 2009.5 북한의 제2차 핵실험에도 불구하고, 2009.10 당시 중국 국무원 총리 원자바오가 평양을 방문하여 '신압록강대교' 건설을 포함한 경제협력 협정에 서명했으나, 귀국 후 중국으로부터의 대규모 경제지원이 없었으며, 2009년 말 당시 한국 이명박 정부는 남북 정상회담 가능성을 타진하기 위한 북한과의 비공개 접촉을 통해 대규모 식량지원을 제안 받았으나 실행되지 않았다. 북한은 도발을 통해, 한국과 중국 정부가 북한에 보여준 '무성의'에 대한 대가를 지불하게 한 것이다. 이후 북한의 의도대로 미·중, 한·중 관계가 악화됐으며, 한국은 천안함 폭침 원인 규명을 둘러싼 내분까지 겪었다.

7) 특히 2009.5 제2차 핵실험과 2013.2 제3차 핵실험은 각각 국제정치적 맥락과 핵 기술의 측면에서 중요한 의미를 지닌다. 제2차 핵실험에도 불구하고, 중국은 원자바오 총리를 평양에 파견('09.10)해 북·중관계 유지를 시사했으며(미국의 제재 주도에 대한 반발), 제3차 핵실험은 진도 5.2, 핵출력 TNT40톤으로 제2차 핵실험보다 3배 이상 강력한 규모였다. 제3차 실험을 통해 북한의 핵무기 개발이 결정적인 기술상의 전기를 마련한 것으로 평가된다.

핵실험을 통해 핵무기의 안정성을 확인했다. 또 탄도 미사일 성능 개발과 동시에, 미국의 ‘외과 수술’식 타격을 회피하기 위한 육상 이동식 발사 장치와 잠수함발사탄도미사일(SLBM) 개발에 전력을 기울였다.

북한이 2017.6 ICBM에 근접한 것으로 평가되는 ‘화성-14형’ 탄도미사일 실험 성공을 대대적으로 보도하고 자축한 것은 핵무기 실전배치를 위한 그 동안의 여정이 최종 목표에 근접하고 있음을 의미한다. 북한은 핵보유국으로서 핵무기 실전배치를 국가의 존립을 위해 가장 중요한 목표로 삼고 있다. 3대 세습의 비정상적 체제로서 경제적으로 한계에 직면하고 있는 북한으로서 핵무기는 대외 대내적 국가 존립과 체제 유지를 위한 지상의 목표다. 이와 같은 북한 상황을 고려할 때, 북한은 현재의 국제환경에서는 그 어떤 협상을 통해서도 핵과 핵 투발에 필요한 운반수단의 완성을 포기 할 수 없는 입장이다. 현존 국제질서와 북한체제의 특수성이 지속되는 상황에서는 북한이 먼저 핵무기 개발 중단 의사를 표명한다는 것은 불가능할 뿐 아니라, 설사 그럴 의향이 있음을 밝히더라도 그 것은 일종의 기만전술일 것이다.

2016년 이후 빈도가 높아졌던 북한의 핵실험과 탄도미사일 발사 시험, 그리고 이에 대응한 한국과 미국의 사드(THAAD) 배치와 확장억지력(extended deterrence) 강화 움직임, 최근 트럼프 행정부의 북한 ‘선제타격’ 가능성 검토 등으로 인해 한반도의 긴장은 고조돼 왔다. 국제사회의 거듭된 비난과 경제제재 강화에도 불구하고, 북한의 핵관련 전력 증강 노력은 더욱 증대됐다. 박근혜 전 정부는 김정은 시대 북한체제의 내구성이나 약화되고 있다는 판단의 의거하여 그 어떤 남북대화 가능성도 배제했다. 이에 대해 ‘남북 대화는 북한의 핵개발 시간을 벌어 줄 뿐이다’는 경험론적 논거를 제시하곤 했다. 문재인-도널드 트럼프 정상회담(2017.6) 공동성명은 한반도 평화체제를 위한 한국의 역할에 대해 긍정적인 내용을 담고 있으나, 아직 남북한 관계의 의미 있는 돌파구는 마련하지 못했다. 한국과 미국은 여전히 북한에 대한 제재가 북한이 감내하기 어려운 비용을 야기하게 되는 경우에 북한이 핵을 포기할 수 있다는 전제 하에 해결책을 강구한다. 또 북한이 먼저 핵문제 해결을 위한 긍정적 행동을 보여야 경제제재 완화나 대화가 가능하다는 전제 조건은 문재인 정부 시대의 한국과 도널드 트럼프 시대의 미국이 여전히 고수하고 있다.

북한의 핵개발 프로그램은 복합적인 동기와 목표를 가지고 있다. 김정일 시대의 북한은 어느 정도 주변 이해당사국의 ‘눈치’를 보면서 다양한 정책적 비용-편익 관계를 고려한 협상 과정에서 진전-중단-진전(go-stop-go)의 핵개발 과정을 거쳤

다. 김정은 시대의 북한은 미국의 인내의 ‘한계선’을 시험하고 국제사회의 경제제재에 대한 ‘내구력’을 과시하면서 핵보유국 지위 획득에 매진해 왔다. 김정일 시대에 북한의 핵개발 전략은 일시적인 핵 프로그램 중단이나 유보와 경제적 보상을 교환하는 방식이었다. 김정은 시대에는 미국이 북한의 존립에 결정적인 영향을 미칠 수 있는 군사적 봉쇄나 공격 등과 같은 조치를 취할 가능성이 있다고 판단하는 상황에서는 핵무기나 탄도미사일 실험 속도나 규모를 조정하고, 한반도 주변 상황이 북한에 대한 극단적 조치가 불가능하다고 판단하는 경우에는 다시 가속화했다. 핵무기와 운반수단 확보는 단순한 협상 카드가 아니라 이미 북한이 ‘어떤 대가’를 치르더라도 달성해야 할 목표가 된 것이다. 2016년은 미국 버락 오바마 행정부의 임기 마지막 해로 북한에 대한 ‘전략적 인내’를 유지했고, 한국의 박근혜 정부는 북한체제의 조기 붕괴 가능성을 염두에 둔 대북 압박과 제재에 몰입한 나머지 북한을 전략적으로는 방치했다. 북한의 핵무기 개발 가속화 가능성이 미국 측의 관련 정보 제공을 통해 끊임없이 제기됐으나, 중국과 러시아의 한반도 전략과 한국의 지리적 취약성으로 인해 결정적인 군사적 대응 조치는 사실상 불가능한 것이었다. 이와 같은 상황에서 북한은 하여금 ‘한계선’의 실질적 적용이 어렵다는 판단을 했고, 이례적으로 한 해 동안 두 차례의 핵실험과 빈번한 탄도미사일 실험을 진행할 수 있다는 확신을 가졌다.

2017년 봄의 ‘4월 위기설’은 당시 중국 시진핑의 미국 방문을 앞두고, 그 동안 북한 동향을 관측해 온 미국 측을 통해 흘러 나왔던 북한의 6차 핵실험 가능성에 기인한 것이었다. 미국의 항공모함과 장거리 전폭기 등 전략 무기의 한반도 전개로 인해 위기감은 고조됐다. 이 상황에서 북한은 도널드 트럼프의 불가측한 행보로 인해 자칫 미국의 군사행동이 있을 수도 있다는 위기감을 가지게 됐고, 자존감을 지키고 명분을 쌓기 위한 중단거리 미사일 실험 외에는 핵실험 등과 같은 결정적인 조치를 취하지는 않았다. 상황이 바뀌어 한반도 위기설이 잦아들고 문재인 정부가 2017.6 한미 정상회담을 통해 북한 비핵화와 한반도 평화체제를 위한 대화 재개의 정책 공간을 확보하게 됐으며, 중국과 미국이 남중국해와 대만, 그리고 한국의 사드 배치를 둘러싸고 불협화음을 내고 있던 2017년 7월이라는 시점이 북한으로서는 소위 ‘한계선’을 건드리지 않고 ICBM을 실험할 수 있는 적합한 시기로 판단했던 것이다.

그 동안 미국은 한반도 긴장고조와 북한의 핵능력 진전 및 관련 활동 증가를

이유 삼아 한반도에 대한 대형 장거리 폭격기와 항공모함 및 핵잠수함 등의 군사 공격용 전력 전개를 강화해 왔다. 도널드 트럼프 미 대통령은 버락 오바마 행정부의 ‘전략적 인내’는 실패로 귀결됐으며, 미국 정부는 북한의 잘못된 선택에 대해 더 이상 ‘인내’하지 않을 것임을 거듭 강조했다. 2017년 봄과 여름의 한반도의 군사적 긴장 고조는 북한의 실질적 행동에 대응한 조치에 수반한 것이라기보다는 버락 오바마 행정부와는 ‘다른 그 무엇’을 보여주기 위한 트럼프 행정부의 ‘분위기 조성’용 이라고 보는 것이 타당하다. 도널드 트럼프는 중미 정상회담(2017.4) 직후 북한 핵문제를 위한 ‘중국의 노력’을 극찬했으나, 불과 두 달 뒤인 6월에는 중국 단둥은행에 대한 ‘2차적 제재(secondary boycott)’에 더해 대만에 대한 무기 판매, 남중국해의 ‘통행 자유’를 위해 중국 주장 ‘영해’를 향해하는 등의 중국에 대한 강공책을 구사했다. 뿐만 아니라 중국을 인신매매국으로 지목함으로써 ‘신형강대국’을 지향하는 중국에게 모욕에 가까운 상처를 입혔다. 이는 미국이 중국의 협조를 얻어 북한의 태도 변화를 압박하기보다는 오히려 중국을 ‘관리’하기 위한 수단으로 북한 문제를 활용하고 있다는 느낌을 줄 수 있는 미(美) 트럼프 행정부의 외교적 행태로 해석할 수 있다.

문재인 정부는 2017.6 한미 정상회담을 통해 한국이 새로운 단계의 남북대화를 시도할 수 있는 공간을 확보했다고 판단했다. 그러나 남북한 문제에 대한 문재인 정부의 제한적이기는 하지만 열린 접근은 남북대화 재개를 통해 핵문제에 대한 북한의 비용-편익 구조를 바꿀 수 있다는 낙관적 인식을 내포하고 있다. 과연 한국 스스로 자임한 북한 문제 해결을 위한 한국의 역할 공간이 북한 핵문제 국면을 개선할 수 있는 출발점을 제공할 수 있을 것인가. 이 문제에 대한 답을 구하기 위해서는 북한 핵문제와 관련한 북한의 행위와 미국 및 중국의 관련 전략 구조를 이해할 필요가 있다. 2017.7 북한의 ICBM 실험 발사 직후, G20 정상회의 참석을 위해 독일을 방문 했던 문재인 대통령은 대북 제재와 압박 강화 의지를 밝히면서도 평화를 위한 접촉과 대화를 제안했다. 그러나 북한이 핵과 탄도미사일 운반 수단의 정교화를 위한 행보를 계속한다면, 한국 정부가 모처럼 시도하는 남북 접촉과 대화는 빛을 보기 어려울 가능성이 크다. 설사 남북한 간에 접촉이 가능하다고 해도 그 미래는 지난 시기의 도발-협상-보상-합의 폐기 및 재도발로 요약되는 북한의 행태를 변화시키기는 어려울 것이다.

북핵 문제는 결과적으로 악화돼 왔다. 여전히 북한 핵문제를 접히는 한국의 시각

은 지나칠 정도로 북한의 비대칭 전력 확보에 따른 기술적 핵 위협에만 초점을 맞추고 있다. 북한의 위협에 대응하기 위해 한미동맹은 지속적으로 강화해야 한다고 보고, 중국과 미국을 포함한 한반도 주변 이해 당사국들의 전략적 접근 방식이 과연 무엇을 의미하는지에 대해서는 둔감하거나 ‘의도적으로’ 외면하는 형국이다. 단지 사드의 한국 배치에 반대하고 북한에 대한 결정적 경제제재를 꺼리는 중국의 태도에 대해 북·중관계에 대한 중국의 전략적 고려가 그 요인일 것으로 판단하고, 이를 변화시키기 위한 외교적 노력이 필요하다고 볼 뿐이다. 북한 핵문제를 적대적인 남북 분단체제에서 발생하는 남북한 간의 군사적 우위 변화나 전략적 위협 증대 요인으로만 보는 인식의 한계를 넘어서지 못하는 한, 압박과 경제제재에도 불구하고 북한의 핵능력은 고도화되는 딜레마에서 벗어나기 어려울 것이다.

Ⅲ. 미국과 중국의 전략자산(strategic asset)으로써의 북한 핵문제

1. 미국의 전략자산

북한 핵문제에 접근하는 미국의 전략적 비용-편익 고려와 대응 방식이 한국의 전략적 이해와 일치하는지 여부와 북한의 변화와 핵문제 해결을 위해 효과적인 것인가라는 물음에 대한 논의는 제한적이었다. 이는 기본적으로 우리사회에서 북한 문제를 바라보는 시각의 경직성에 기인한다. 북한 핵위협으로 인한 안보 우려, 아직 해소되지 않은 한국 국내 정치의 이념 갈등, 그리고 북한체제에 대한 증오 등의 상승 작용이 한국 정부의 대북정책 공간을 제약하고 있다. 한국전쟁 이후 상존했던, ‘북한의 위협’에 대해 조건반사적으로 ‘한미동맹 강화’를 연결시키는 사회 심리의 ‘관성’ 속에서 미국의 전략적 의도와 이익에 대한 분석이나 회의(懷疑)를 위한 공간은 그리 크지 않았다. 미국의 서태평양 전략 변화, 그 중에서도 특히 중국의 부상을 견제하고, 이 지역에서의 국익을 확보하려는 미국의 전략은 그 수단에 있어서 북한 위협에 대한 대응을 포함한 한반도 전략과 중첩되는 교집합 부분을

가지고 있다.

사드 배치와 미국의 전략 무기 전개의 빈도 증가 및 범주 확장 등의 사안은 모두 양면적 성격을 가지고 있다. 북한의 위협 증가라는 직접적 요인에 대한 대응의 측면과 서태평양에서의 미국의 군사적 입지 강화라는 부분이 서로 겹치는 양상을 보이는 것이다. 한국은 주로 북한 핵위협에 대비한다는 측면에 초점을 맞춰 미국과의 동맹관계 필요성을 강조해 왔다. 중국은 미국의 팽창적 서태평양 전략과 중국에 대한 견제, 미국 영향력의 교두보 확보라는 관점에서 한·미·일 동맹 강화 및 사드배치, 주한미군의 역할 증대를 이해하고, 이는 곧 남중국해-대만 지역에 대한 중국의 '핵심 이익(core interest)' 문제와 상충되는 것으로 본다. 만약 중국이 북한에 대한 경제제재를 미국이 원하는 정도의 강도로 실행하는 경우, 북한을 자국의 잠재적 적대세력으로 전환시키게 되며, 중국 동북지역의 경제, 사회, 안보 역량을 감퇴시키고, 미국의 남중국해 및 대만 문제에 대한 압박 정책에 대응할 전략 카드 중의 하나를 상실한다는 의미를 지닌다고 판단한다.⁸⁾

지금까지 북한 핵문제가 악화돼 온 이유 중의 하나는 북한 핵문제가 미국과 중국의 대외 전략 수단으로서 중요한 의미를 지니고 있으며, 특히 두 강대국이 서로 영향을 미칠 수 있는 전략 함수의 독립변수로서 작용해 왔기 때문이다. 만약 북한이 어떠한 상황에서도 핵 프로그램을 고수하고, 미국과 중국이 상호 견제의 전략들 속에서 북 핵문제와 한반도 상황을 전략 수단으로 인식할 경우, 북한에 대한 경제제재 강화나 대화 재개 모두가 핵 문제의 개선 없이 지난 24년 간 되풀이됐던 악화 과정을 확대 재생산 하게 될 것이다. 그 동안의 다양한 선행연구에서는 북한 핵문제를 둘러싼 미국과 중국의 전략적 이해관계, 그리고 북한 핵이 동아시아의 전략 지형에 어떤 영향을 미칠 것인지 등에 대한 분석을 시도했으나, 미국과 중국의 전략 갈등이 어떤 행위 기제(mechanism)를 통해 북한 핵문제의 딜레마를 형성하게 되는지에 대한 보완적 연구가 필요했다.⁹⁾ 이 글에서는 북한 핵문제를

8) 예를 들면, 중국이 북한 핵문제 해결 방법으로 미국의 '희망과 요구'를 액면 그대로 수용할 경우, 북한의 핵위협에 대응하기 위한 수단 중의 하나인 한국의 사드 배치에 대해서도 '극렬한 반대' 입장을 표명하기 어려운 상황에 놓인다. 또 중국은 주한미군의 역할이 궁극적으로 대만해협과 남중국해의 갈등구조에서 미국의 군사적 영향력을 확대하는 방향으로 확장될 것으로 본다. 이를 위해 미국이 북한의 위협을 '활용'할 수 있다는 것이다.

9) 오수열, "북한 핵문제의 본질과 한국의 대응방안," 『한국동북아논총』 제11권 제2호, 통권39집, 한국동북아학회, 2006, pp. 57-73; 김일수, "북한 핵문제와 미국의 대 대한반도 정책,

미국과 중국 각각의 전략자산(strategic asset)의 관점에서 분석하고, 이를 바탕으로 북한 핵문제 해결을 위한 함의를 모색해 보기로 한다.

국제관계학의 영역에서 전략자산(strategic asset)의 개념을 사용한 선행 연구나 일반적 사용 용례는 다음과 같이 정리할 수 있다: (1) 최근 북한의 유엔안보리 결의 위반행위에 대한 미국의 항공모함과 장거리 폭격기나 핵잠수함을 한반도 주변에 파견했던 사례에서 보는 군사적 전략 무기체계(전략 및 전술 핵 포함)에 대한 통칭으로서의 지엽적 의미,¹⁰⁾ (2) 이스라엘과 미국 간에 존재하는 유대감이나 상호 지지 정책이 단순히 문화 정치적 가치체계의 공유나, 아랍세계 둘러싸인 이스라엘에 대한 미국의 도덕적 의무감에 기인 한 것이 아니라, 미국이 이스라엘로부터 획득하는 군사기술, 정보 등과 같은 국가 이익과 관련돼 있다는 관점에서 이스라엘이 미국의 ‘전략자산’이라는 용례,¹¹⁾ (3) 터키의 전통 문화와 민족적 속성 등을 과거에는 근대화의 장애 요인으로 인식했으나 현대에는 사회 발전을 위한 ‘전략자산’으로 평가할 수 있으며, 이는 곧 전통적 문화 요소가 ‘소프트 파워’적 의미에서 긍정적 의미를 지닌다는 관점 등이 다.¹²⁾ 북한 핵문제와 관련한 주변국의 전략자산

『평화학연구』 제12권 제4호, 한국평화학회, 2011, pp.51-70; 구본학, “북한 핵문제 전개과정과 해결방안”, 『통일연구논총』 제24권 제2호, 2015.2, pp.1-32; 양순창, “북한 핵문제에 대한 중국의 대응”, 『대한정치학회보』 제17집 제2호, 2009, pp.119-139; 이윤식, “북한 핵문제와 다차원적 접근”, 『국가 안보와 전략』 Vol. 14 No. 3, 2014; 박병광, “한반도 신뢰프로세스와 북한 핵문제 : 한·중 협력의 관점에서”, 『나라경제』 제15권 제11호, 2013; 이성우, “한반도 신뢰프로세스의 본질, 현상, 그리고 전망 : 게임이론을 통해본 북한 핵문제”, 『국제지역연구』 제17권 제2호, 2013, pp.95-120; 김영윤, 『북한 핵문제와 남북관계의 진로』, 통일연구원 연구보고서, 2002; 홍우택, 『북한 핵문제의 전망과 대응책: 정책결정모델을 이용한 전략분석』, 통일연구원 연구보고서, 2012; 송대성, 엄상윤, 문순보, Efraim Inbar, Zachary Jutovich, 『북핵문제 국제관계와 비핵화 방안』, 세종정책총서 2014-4; 채규철, 『북핵문제 전략과 해법』, 국가안보전략연구소, 2010; Cha, Victor D., “What Do They Really Want?: Obama’s North Korea Conundrum,” *The Washington Quarterly*, Vol. 32, No. 4, 2009 등의 선행연구가 관련된 주제에 대한 다양한 분석을 시도했다.

10) Koh, Swee Lean Collin, “China’s Aircraft Carrier Ambitions As the country builds its first indigenous carrier, what might it have in mind?”, *The Diplomat*, 2016.1.18

11) Blackwill, Robert D., Slocombe, Walter B., Israel A Strategic Asset for the United States, Washington Institute for Near East Policy, 2011에서 미국의 전략자산으로서 이스라엘을 다루고 있으며, Jhonson-Freese, Joan, *Space as a Strategic Asset*, Columbia University Press, 2007 는 전략경쟁 수단으로서의 우주 공간을 전략자산으로 보고 있다.

12) Abdelkader, D., Adiong, N. Mauriello, R. *Islam and International Relations: Contributions to Theory and Practice*, Springer, 2016. pp.41-42.

개념은 이스라엘과 미국의 관계에서의 ‘국가 이익’ 요소와 유사한 점을 발견할 수 있으나, 이스라엘에 대한 미국의 전략자산으로서의 인식이나 내용, 그리고 배경은 한반도 상황과는 다르다. 아랍세계에 둘러싸인 이스라엘의 전략 지리가 미국의 중동 관리 정책에 활용될 수 있으나, 오히려 이스라엘과 미국의 유대감과 일체감이 미국의 아랍정책에 부담이 될 수 있다. 반면, 한반도의 경우, 미국과 중국이 북한 핵문제 해법을 두고 방법상의 차이를 보이며, 이는 이들 간의 전략적 경쟁에 기인한다. 따라서 양국은 다 같이 북한 핵문제를 사이에 두고 한반도 상황을 자국의 전략적 이익에 맞춰 ‘관리’하고자 한다. 한반도 상황은 미국과 중국이 한반도를 상호 견제를 위한 ‘전략자산’으로 인식하고 경쟁한다는 점에서 이스라엘과 관련한 미국의 ‘전략자산’의 용례와도 다른 것이다. 또 중국이 강조하는 미국과의 ‘신형대국관계’도 실질적으로는 양자 틀 속에서의 협력과 다자 구도에서의 갈등이라는 양면적 구조로 이루어져 있다는 점에서도 한반도 관련 문제는 ‘전략자산’으로서의 가치를 지닌다. 이 글에서 사용하고 있는 ‘전략자산’은 바로 이와 같은 한반도-미국-중국의 전략 관계를 미국과 중국의 국익 추구 전략이라는 시각에서 분석하기 위한 개념으로 사용한다.

미국은 한반도 전략의 복합적 의미를 감안한 전략자산 확보를 강구한다. 중국과 러시아가 6.25 한국전쟁처럼 북한을 지원하여 한반도에서의 냉전을 열전(熱戰)화할 가능성은 사라졌다. 그러나 서태평양 지역 관리를 위한 미국의 전략자산으로서 한반도의 가치는 오히려 증가했다. 중국의 동북아 지역 영향력 확대 견제는 물론, 남중국해와 대만 문제 등에 대한 전략적 지렛대, 그리고 미국 경제의 외연 확장을 위한 환경적 요소로 활용할 수 있기 때문이다. <그림 1> 도널드 트럼프 행정부의 ‘신보호주의’는 관세 및 비관세 장벽의 철폐와 경제적 비교우위를 근거로 한 ‘자유무역’을 지향해 왔던 미국의 정책 선회를 의미한다. 일단 도널드 트럼프 미 대통령은 취임하자마자 환태평양동반자구상(TPP) 경제 협상 과정에서 탈퇴한다고 선언했으나, 미국이 추구해왔던 새로운 대외 경제관계의 전략적 구상이 근본적으로 바뀐 것은 아니다. 과거 미국은 자유무역과 비교우위의 구현이라는 경제논리에 의해 세계무역기구(WTO)체제를 중심으로 하여, 궁극적으로는 세계 시장과 공급사슬(supply chain)의 통합을 지향하는 ‘세계화’를 추진했다. 버락 오바마 시대에 새롭게 제시된 개념, 즉 ‘아시아로의 회귀’와 ‘재균형’ 정책은 정치과 군사, 경제를 아우르는 포괄적이며 제도적인 접근 전략이었다. TPP 경제 협정 내용이나 이를 통해

구현하려던 미국의 태평양 전략은 경제적 사안과 법제도, 군사 정치적 영향력을 하나의 포괄적 사안으로 묶어 미국의 (중소)기업이 TPP 대상 지역 어디서나 미국 국내에서와 같은 ‘공정한’ 기업 환경 속에서 활동할 수 있도록 하겠다는 것이다.¹³⁾

〈그림 1〉 미국의 서태평양 전략과 한반도 전략의 상관성



트럼프 행정부는 오히려 한 걸음 더 나가, TPP 경제 협정의 타결 내용에서 경제 발전단계가 상이한 구성국의 입장을 반영하여 수용했던 미국에 불리했던 작은 부분도 양보하지 못하겠다는 것이다. 이와 같은 미국의 입장은 문재인-도널드 트럼프 정상회담 공동성명에서 한국 측이 제안했던 ‘자유롭고 공정한 무역’에서 ‘자유롭고’라는 어휘가 빠지게 된 것과 무관하지 않다.¹⁴⁾ 연장선상에서 미국은 한국과의 자유 무역협정(FTA)도 개정하거나 재협상 하자는 입장이다. 미국이 추구하는 새로운

13) ...In a larger sense, the TPP has the potential to be a model not only for the Asia Pacific but for future trade agreements. It addresses a whole range of issues not covered by past agreements, including market regulations and how we can make them more compatible, creating opportunities for (our) small and medium-sized businesses in the growing global marketplace. It will include high standards to protect (our) workers' rights and the environment,.... 2011.11.12. 당시 미 대통령 버락 오바마가 TPP 정상회의 대표들에게 한 연설문 중에서 발췌한 내용, Hale Koa Hotel, Honolulu, Hawaii, 2011. (밑줄과 괄호는 필자 표기)

14) 『조선일보』, 2017.7.5

‘정(政)·경(經)·군(軍) 복합’ 전략이 가시화되고 있는 것이다. 이와 같은 상황으로 미뤄볼 때, 북한 핵문제의 원인 제공자로서 궁극적 책임은 북한에 있는 것이기는 하나, 미국은 북한 핵문제와 한반도 상황을 단순한 핵위협이나 한국 방위에 국한해서 다루는 것이 아니라, 미국의 서태평양 지역에 대한 전략자산의 일부로 인식하고 있다고 할 수 있다.

한편 미국은 자국의 서태평양 지역 전략과 연결하여 북한의 핵위협을 관리하는데 있어서 일종의 ‘정보의 비대칭성’을 통해 유리한 전략 입지를 지닌다. 사실 북한의 핵실험 징후나 탄도 미사일 실험, 그리고 북한군의 물리적 동향과 관련하여서는 한국 뿐 아니라 중국까지도 상당 부분을 미국의 위성자료나 감청을 포함한 다양한 기술 수단의 활용 결과에 근거한 언론 보도 등에 의존하고 있는 형편이다.¹⁵⁾ ‘정보의 비대칭성’은 때로는 정보 우위를 가진 일방(一方)의 전략 의도에 따라 ‘선택적’으로 활용될 수 있다. 이와 같은 상황은 미국의 한반도 전략이 북한의 위협에 대응 뿐 아니라, 광범위한 태평양 전략의 일환으로 중국이나 지역 정세와 미국의 국익을 감안하여 추진된다면 불가피한 현실적 한계성이기도 하다. 정보의 비대칭성은 한미일 간에 체결된 군사정보공유약정에 의해 더욱 심화될 수 있다.¹⁶⁾ 북한의 동향과 관련하여, 미국과 일본이 유사한 정보를 제공할 경우, 한국은 그 정보의 함의에 대해 독자적으로 판단할 수 있는 정보가 존재하지 않는 한, 미·일의 전략적 필요성에 치우친 판단을 할 수 있는 개연성이 존재한다.

2. 중국의 전략자산

중국을 딜레마에 빠지게 하는 것은 서태평양 지역에 대한 미국의 영향력 및 관리 기제 확보 전략의 초점은 중국의 국력 신장이 미국의 전략적 이익에 부정적인 영향을 미치지 않도록 중국을 견제하는 것인데, 한국에 대한 미국의 확장억지(extended deterrence) 제공은 중국 견제를 위한 방안들과 상당 부분 중첩되는 교집합을 형성한다는 것이다. 사실 2009년 이후 구체화된 한국에 대한 미국의 확장억지 제공이란 그 모호성과 유연성으로 인해 다양한 미국의 국가 이익을 서태평양 정책에 반영할

15) 대표적인 미국 내 북한 정보 제공 매체로는 존스 홉킨스(Johns Hopkins) 대학의 북한 전문 매체인 ‘38 노스(North)’를 들 수 있다. 이 매체는 ‘필요할 때마다’ 북한의 핵 활동 관련 위성사진 정보 분석 결과를 제공하는 것으로 알려져 있다.

16) 한국과 미국, 일본의 3국은 2014.12.29. ‘한미일군사정보공유양해각서(MOU)’를 체결했다.

수 있는 군사 수단이 되고 있다. ‘확장억지’는 (1) 전통적인 ‘핵우산’의 한반도 지역에 대한 확장 적용이라는 지리적 확장 개념, (2) 북한이 핵 능력 개발을 포기하지 않고 핵 위협을 유지하는 경우, 이에 대응하기 위한 재래식 군비 확충 및 전략 무기 전개 등 예방적 차원의 억지력 개념 확대 적용(정책 시점과 수단의 모호성 유지), (3) 한·미·일 군사정보 공유를 포함한 전략적 협력시스템 강화 등의 다양한 측면을 포함하고 있다. 그 내용이나 적용 방식이 임기응변적 요소를 담고 있어서 상황 전개에 따라 미국의 전략적 의도가 반영될 수 있는 공간이 매우 크다. 특히 (1)의 전통적 억지력으로서 방어적 성격의 ‘핵우산’의 지리적 확장을 제외한 (2)와 (3)의 개념은 미국의 서태평양 지역 군사력 강화 전략과 중첩된 교집합을 구성하는 것으로서 중국의 의구심을 야기했다.

이와 같은 상황에서 버락 오바마 대통령 임기 동안 유지됐던 한국과 미국의 선(先) 핵 포기, 후(後) 관계개선의 정책 기조는 북한의 핵 개발 가속화와 맞물려 한반도의 ‘긴장 속의 현상유지’ 상황을 초래했다. 중국은 북한 핵문제 악화와 관련하여 유엔안보리 상임이사국으로서 NPT 체제의 무실화 방지에 대한 자국의 책무와 한국과의 관계를 고려하여 국제사회의 대북제재 분위기에 동참했다. 그러나 북한의 지속적 핵 프로그램 가동에 따른 한국과 미국의 대북제재 및 확장억지력 강화가 서태평양 지역에 대한 미국의 영향력 확대 및 공고화와 직접 연결된다는 점에서 정책적 딜레마에 직면하고 있다. 2016년 이래 사드의 한반도 배치를 둘러싼 미국과 중국의 갈등 부각에 따라, 중국은 또 다시 북한의 전략적 활용 가치를 감안한 북·중 관계의 재설정 가능성에 주목하고 있는 상황이다.¹⁷⁾

북한 핵문제 해결을 위한 6자회담의 틀 속에서 협의가 진행될 당시만 하더라도, 중국은 협상 무대를 제공한 주최국이라는 위상에 더해, 중재 역할과 북한에 대해 남다른 영향력을 가진 사회주의 인접국으로서의 역할을 인정받았다. 그러나 2005년의 9.19 공동성명이 효력을 잃고, 북한의 핵무기 및 탄도미사일 실험이 계속되면서, 중국의 6자회담 재개 호소는 공허한 메아리가 됐다. 더 이상 중국은 북한과의 전통적 우호관계를 유지하지도 못했다. 최근에 중국은 사드의 한국 배치를 둘러싸고 한국이나 미국과의 관계가 소원해지는 가운데, 북한의 핵능력은 강화되는 무기

17) 2016년 10월에는 류전민 중국 외교부 부부장이 평양을 방문하여 두만강 수해지역 지원 문제를 논의하고, 중국의 한국전쟁 참전 기념일 행사에도 참석했다. 중국 『인민일보』, 2016.10.30.

력한 상황을 경험했다. 국제사회는 사태 악화의 중심에 중국의 대 북한 정책이 지니는 모호성과 중국이 북한에 대해 제공하고 있는 식유와 식량의 북한체제 유지 기능, 그리고 중국 동북지역과 북한을 연결하는 경제관계의 '회색 공간'이 있다고 본다. 과거 중국은 6자회담의 대화와 협상 틀을 통해 문제를 해결하려는 노력을 기울였고, 긴장이 고조되는 시기에는 '관련국의 자제'가 필요함을 강조했다. 이와 같은 온건한 접근 방식으로 인해 중국은 남북한 사이에서 어느 정도 조정자의 역할을 가지고 있는 것으로 자타가 인정했다. 그러나 북한 핵문제가 악화되면서, 중국의 역할이 국제사회에서의 입장과 북한과의 관계 속에서 때로는 상호 모순적이며 소극적인 모습으로 위축되는 현상이 나타났다. 2006.10. 북한의 제1차 핵실험이후 북한 핵문제를 둘러싼 한국과 국제사회의 논의는 북한의 핵위협 증대에 대한 제재 강화 방안을 중심으로 이루어져 왔다. 북한에 대한 경제제재는 유엔안보리 결의와 미국의 독자 제재의 두 틀에서 추진됐으며, 중국은 유엔을 통한 경제제재에는 대체로 찬성 입장을 표명했으나, 미국이나 개별 국가의 독자적 대북 제재에 대해서는 반대해 왔다.¹⁸⁾

중국은 단순히 '순망치한(唇亡齒寒)'이나 '혈맹'과 같은 낡은 안보 개념으로 북한의 전략적 활용 가치를 국한하지 않는다. 미국의 '아시아 회귀'는 중국을 긴장하게 만들었다. 도널드 트럼프의 불규칙한 정책 가이드라인 변화와 일반적 규범을 벗어난 외교 행태를 통해 드러나고 있는 미국 중심주의는 미국과 중국 관계의 급속한 냉각과 관계 개선이 짧은 시간 내에 되풀이 되는 일종의 뉴노멀(New Normal) 상태를 초래했다. 냉전시대의 이념 갈등구조에서 벗어나 일상화된 국가와 국가 간의 이익 추구는 개별 이슈에 대해 전략적 고려에 따라 다양한 갈등과 가변적 협력 구조를 가지게 된다. 이와 같은 상황에서는 잠재적인 갈등 대상이나 '위협'으로 간주하는 상대에 대해 전략자산의 증대를 통해 대응하게 된다. 한·미·일 동맹 강화를 통해 '중국의 힘'을 견제 또는 관리하고자 하는 미국의 세계전략에 대한 포괄적 대응 수단으로서, 또 한국에 대한 정책 지렛대로서, 중국은 북한 카드를 버릴 수 없었다.

북한의 NPT 탈퇴와 핵 개발이 기존 국제 핵질서에 대한 불안정 요인으로 작용하거나, 한국에 대한 비대칭 전략 우위 확보로 연결되는 것에 대해 중국의 반대 입장은

18) 중국 『인민일보』, 2017.7.13.

명확하다. 그러나 미국이나 일본의 공세적 서태평양 전략에 대응한 북한의 반발이나, 내부 결속용 국내 정치적 동기로 인한 핵 프로그램에 대한 입장은 다르다. 중국은 자국과 북한의 관계를 통해 관련 정보를 획득하고 북한을 통제할 수 있다고 판단되는 한도 내에서 어느 정도는 북한의 핵 관련 전략을 용인할 수 있을 것이다. 단지 중국이 북한을 포용하고 경제관계를 지속하기 위해서는 북한의 핵 능력이 동북아 안정과 세계 핵질서를 와해시킬 수 있는 ‘임계점’을 넘지 말아야 한다.¹⁹⁾ 2009.5. 북한의 제2차 핵실험 후 5개월 만인 같은 해 10월, 당시 중국 국무원 총리 원자바오가 평양을 방문하여 북한과의 경제협력 협정에 서명한 사례가 이와 같은 저간의 사정을 설명한다. 당시 중국은 비록 1, 2차 북한 핵실험에 대해 반대 의사를 분명히 했으나, 북한 핵 능력에 대한 평가는 그리 높지 않았다. 따라서 북한 핵능력이 아직 통제 불가능한 ‘임계점’을 넘지 않았고, 중국의 국익과 관련된 북한의 전략적 가치를 활용할 수 있을 것으로 판단하여 북한에 대한 포용적 접근을 했을 가능성이 있다.

김정은 집권이후, 북한이 2016년 말까지 제3차-제5차 핵실험을 통해 핵탄두의 소형화를 진전시키고, 운반수단으로서의 중장거리 탄도 미사일 능력을 개선함으로써 중국의 북한 정책은 딜레마에 빠졌다. 북한의 비대칭 전력 증진과 실전 배치 가능성은 한국 여론과 정부의 안보 불안을 증폭 시켰으며, 이는 곧 미국의 한국에 대한 확장억지력 강화로 연결됐고, 사드 배치 결정 역시 이와 같은 맥락에서 이뤄졌다. 중국은 북한의 핵 능력이 미국 본토까지는 아니더라도, 잠재적으로 한국 및 중국, 일본과 서태평양 지역의 미군 기지를 위협할 수 있는 단계에 도달함에 따라 더 이상의 진전을 제어해야 할 필요성을 인식했다. 중국은 유엔 안보리의 대북 결의 위반에 대해 실질적이며 ‘선택적인’ 경제제재에 동참하게 됐다. 이와 같은 중국의 행보는 중·미관계의 또 다른 측면, 즉 중국이 희망하는 ‘신형대국관계’ 속에서의 중·미 협력 확대를 위해서도 필요한 것이었다. 다른 한편, 중국은 미국의 서태평양 정책이 근본적으로 중국을 견제하려는 움직임의 일환으로 파악하고 있으며, 이에 대응하기 위한 전략적 차원에서 북한과의 관계를 근본적으로 단절하거나,

19) 여기에서 ‘임계점’이란 북한이 핵탄두 소형화와 ICBM의 안전성과 정밀성 및 대기권 재진입 기술을 확보하고 핵무기를 실전배치하는 단계에서 미국 뿐 아니라 한반도 주변국 모두가 북한의 위협 하에 놓이게 되는 군사적 상황과, 북한의 대외정책 변화에 의해 중국의 북한 ‘관리’ 능력이나 관계 유지 수단이 더 이상 유효하지 않다는 정치적 판단을 하는 경우로 상정해 볼 수 있다.

한반도에 대한 미국의 확장억지력 강화를 단순히 북한에 대한 대응으로만 인식하고 수용할 수도 없는 입장이다. <그림 2>

〈그림 2〉 중국의 대 미국 전략과 한반도 전략의 상관성



북한 핵에 대비한다는 명분으로 미국과 한국이 한반도에 사드를 배치하기로 합의하자, 중국은 협력과 견제의 양면적 중미관계에서 결국 미(美) 오바마 행정부가 서태평양 지역 패권 추구와 중국 견제에 전략적 방점을 두게 된 것으로 받아들였다. 2016.7.8 한·미 정부가 사드 배치 합의를 발표한 거의 같은 무렵에(2016.7.12.) 남중국해 문제에 대해 헤이그 국제상설중재재판소(PCA)가 중국에 불리한 판결을 내림으로써 중국의 불만과 불안은 최고조에 이르렀다.²⁰⁾ 이후 필리핀 두테르테 대통령의 친중노선 표명과 말레이시아와의 협력 강화 등 남중국해 주변국과의 관계 개선 분위기에 중국은 고무됐으며, 미국의 공세적 서태평양 전략에 대해서도 어느 정도 자신감을 가지게 됐다. 그러나 2017년 여름 도널드 트럼프 행정부가 중국의 실효성 있는 대북 제재를 강력하고 요구하고, 이를 통상문제와 연결시켜 중국에

20) 사드 배치 결정 공표와 남중국해 사안에 대한 PCA의 결정 시점 역시 미국의 '전략적 선택'일 수 있다. 중국 입장에서 더욱 중요한 남중국해 문제로 중국의 외교적 관심을 집중시킨 직후, 사드 배치를 공표함으로써 중국의 사드 반대 강도를 희석하려는 의도로 볼 수 있는 것이다.

불리한 무역법 및 지식재산권 관련법으로 중국을 압박하자 중국은 다시 미국의 중국경제 공세에 당혹스러워 하는 입장이다.

IV. 미국과 중국의 최대위험최소화(minimax) 전략과 최소편익최대화(maximin) 전략

1. 미국의 전략 범주

미국과 중국의 전략자산으로서 한반도의 의미가 존재하는 상황에서 북한 핵문제는 북한에 대한 제재 및 압박이나 보상으로 해결되기 어렵다. 어느 일방의 이해관계에 결정적인 영향을 미칠 수 있는 변화를 두 강대국 모두가 원치 않기 때문이다. 바로 이와 같은 딜레마가 중국이 철저히 대북 경제제재를 단행하지 않는 이유다. 또 미국 역시 소위 한국에 대한 ‘확장 억지력’의 모호한 적용을 추진하면서, 북한의 거듭된 도발을 통해 진화시켜 온 핵무기 및 탄도미사일 실험에 대한 ‘한계선’을 실질적으로 적용하지 않았다. 미국과 중국은 앞서 설명한 전략의 ‘교집합’이 존재하는 상황에서(〈그림 1〉, 〈그림 2〉) ‘북한의 도발로 인해 발생할 수 있는 최대 리스크를 최소화하기 위한 전략(minimax strategy)’과 ‘주어진 상황 속에서 확보할 수 있는 최소한의 편익(pay-off)을 최대화하기 위한 전략(maximin strategy)’을 북한 문제에 적용해 왔다.²¹⁾ 최대위험최소화(minimax) 전략에서 ‘최대 전략 리스크’란

21) 이와 같은 비협력 게임에서의 전략적 행위 결과를 행위자 i 가 게임 결과로 얻을 수 있는 값으로 표현하면 〈식-1〉과 같다. 이 논문의 분석 맥락에서, 행위의 선후(先後) 관계를 고려해 보면, minimax의 경우, 북한이 핵실험을 단행한 후의 경제제재 등 대응 전략을 의미하며, maximin의 경우, 미국이나 중국이 평상시에 시도하는 핵문제 해법으로서의 전략 행위를 가리킨다.

minimax 결과 $\bar{v}_i = \min_{a_i} \max_{a_{-i}} v_i(a_i, a_{-i})$; maximin 결과 $\underline{v}_i = \max_{a_i} \min_{a_{-i}} v_i(a_i, a_{-i})$ 〈식-1〉 여기에 i 는 행위자 i 를, $-i$ 는 상대방, a_i 는 행위자 a_i 의 행위, a_{-i} 는 상대방(들) 행위, \bar{v}_i 는 minimax 상황과 전략에서 i 가 얻은 값(결과), \underline{v}_i 는 maximin 상황에서 i 가 얻은 값(결과)를 의미한다. minimax와 maximin 전략의 이론적 기본 개념은 Michael Maschler, Eilon Solan & Shmuel Zamir, *Game Theory*. Cambridge University Press, 2013, pp. 176-180. 참조.

한반도의 중국 및 러시아와 접경한 북한을 대상으로 한 미국의 군사적 선제타격이 초래할 서울 및 한국경제에 대한 파괴적 결과, 북한의 핵무기 및 화학생물 무기 등 대량살상 무기 사용 가능성, 그리고 확전시 예상되는 일본의 연루 가능성이나 중국 또는 러시아와의 개입 가능성 등을 의미한다. 따라서 미국은 북한의 거듭된 도발에도 불구하고, ‘최대(max)의 리스크’를 야기할 수 있는 군사적 타격은 피하고, 소위 ‘전략자산’의 한반도 전개와 한미연합 군사훈련 등을 통해 북한에 경고하는 차원으로 그 대응 수준을 억제해 왔다. 여기에서 미국은 확장억지력의 유연한 적용을 통해 북핵에 대한 대응과 서태평양 전략 강화라는 다중 목적을 추진했다. minimax 전략은 북한의 핵실험이나 대륙간탄도미사일 실험에 대해 미국의 경제제재 강화나 군사적 대응의 상한선으로 작용한다. 미국의 입장에서 적용하는 minimax 전략은 북한 핵문제를 해결하기 위한 공격적 군사행동을 제어하는 한편 서태평양 지역에 대한 미국의 전략적 이익을 감안하여, 이를 위태롭게 할 수 있는 잠재적 리스크의 최소화를 추구한다.

이에 비해 최소편익최대화(maximin) 전략은 미국은 한반도 전략과 서태평양 전략을 동시에 추구할 수 있는 ‘교집합’ 영역에서 전략자산으로 운용하는 전략 범주의 하한선이다. 이는 한반도를 둘러싼 이해 당사국 간의 ‘비협력게임’의 현상 속에서 상대편의 행위 여하에 따라 확보할 수 있는 최소한의 전략적 편익을 최대화하려는 전략이다. 2017.7 중국이 제안하고 러시아가 동의한 것처럼, 북한 핵문제 해결을 위한 대화 환경 조성 차원에서 ‘쌍잠정(雙暫停)’ ‘쌍궤병행(雙軌並行)’ 방안에 미국은 동의하지 않았다.²²⁾ 미국이 북한 핵문제와 한미연합 군사훈련이 ‘등가(等價)’의 고려 대상이 아니라고 밝힌 점에서²³⁾ 보듯이 미국의 접근 방식은 한미동맹 관련 사안의 양보나 유연성은 수용할 수 없으며, 북한의 선(先) 조치가 있기 전에 관련 협상은 불가능하다는 하한선-즉 현재 주어진 한반도 상황으로부터의 최소한의 전략적 편익을 극대화하기 위한-을 설정하고 있는 것이다. 미국은 서태평양 전략 추구 과정에서 한반도를 지속적인 미국의 전략 교두보로 활용하기 위해서, 또한 FTA 재협상이나 경제 정치 군사의 복합적 접근에 의해 한국 경제로부터 자국의 국익

22) “중화인민공화국 외교부와 러시아연방 외교부의 한(조선)반도문제에 관한 연합성명,” 중국 외교부, 2017.7.4. (<http://www.mfa.gov.cn/web/> 2017.7.8. 검색) 쌍잠정이란 북한은 핵 실험 및 탄도미사일 실험을, 한·미는 연합군사훈련을 ‘잠시’ 중단하고, 북한의 핵포기와 한반도 평화체제 문제를 논의하자는 (쌍궤병행) 것을 의미한다.

23) 『경향신문』, 2017.7.7.

확보를 위해서라도 전략자산으로서 한반도 문제의 활용이 필요하다. 한미연합 군사훈련의 잠정 중단이 북한을 협상 테이블로 이끄는 데 유용하고, 궁극적으로 북한 핵문제를 해결하는데 효율적이라 하더라도, 미국 입장에서는 중첩적 기능을 부여하고 있는 한미 군사동맹과 연결된 사안을 북한 핵문제 해결을 위해 사용해 버리기는 어려운 것이다. 또 북한 핵문제 해결 과정에서 한미연합 군사훈련을 재개하거나 강화하기 어려워지는 상황이 전개될 수 있으며, 상황에 따라 주한미군 자체의 역할이나 남북한 군비축소 문제까지도 연결돼 다뤄질 수 있다는 위험이 따를 수 있다고 판단할 수 있다. 이 경우, 현재의 한반도 상황에서 이미 확보하고 있는 ‘최소한의 전략적 편익’을 최대화 하는 것이 급작스런 상황 변화를 초래할 수도 있는 ‘게임의 틀’을 바꾸는 전략에 비해 유리하다.

미국의 서태평양 전략과 관련하여 순수한 전략적 이해관계의 측면에서 본다면, 한반도의 긴장 상황은 미국에 대해 일종의 ‘긴장으로 인한 편익(dividend of tension)’을 제공한다. 우선 경제적 유지비용은 발생하지만, 점차 미국의 서태평양 지역 전략 대한 복합적 역할과 상징성을 가지는 주한미군을 유지하기 위한 명분을 가지게 되며, 지난 10년 동안 미국 제1의 무기 수출국으로서 한국의 미국 무기 수요를 유지 또는 확대할 수 있는 요인이 되기도 한다.²⁴⁾ 또 세계 10위 수준의 경제규모와 IT 및 중화학공업 강국으로서의 기술적 면모를 지니고 있는 한국의 국방산업이나 원자력 기술을 관리할 수 있는 협상의 우위를 통해 각종 한미 협정의 지속성을 보장받는 것도 중요하다. 버락 오바마 행정부의 북한에 대한 경제제재와 한반도에서 미국의 확장억지력 강화를 중심으로 한 ‘전략적 인내’는 바로 이와 같은 최대위험 최소화 및 최소편익최대화의 전략적 사고에 의한 것이다.

2. 중국의 전략 범주

중국과 북한의 관계는 앞에서 설명한 전략적 딜레마 외에도 경제적으로나 정치적으로 필요에 따라 확연히 선을 긋거나 다른 방향으로 급격하게 선회하기 어려운 다양한 요인들을 가지고 있다. 북한에 대한 국제 사회의 경제제재와 관련하여,

24) 2006-2015 10년 동안 한국은 미국으로부터 총 36조360억 원 규모의 미국산 무기를 도입해 세계 1위의 미국산 무기 수입국이다. 국방기술품질원, 『2016 세계 방산시장 연감』, 헤럴드경제 2017.5.1. 재인용.

유엔안보리 결의안 자체가 ‘민생’관련 예외 조항을 담고 있을 뿐 아니라, 앞에 설명한 북한 핵 개발의 다면적 의미로 인해 중국의 단호한 대북 경제제재는 현실적으로 어렵다. 더욱이 북한 접경지역인 중국 동북지역의 기업이나 지방정부의 일상적 대북 경제관계에 대해 중국 중앙정부가 획일적이고 전면적인 제한을 가하기도 실질적으로는 불가능하다. 또 민간 영역의 금융 업무나 기업의 직간접 거래에는 ‘회색영역’으로 볼 수 있는 불투명한 공간이 존재하는 것도 사실이다.²⁵⁾ 그 밖에 국경을 사이에 두고 이뤄지는 인적 교류에 수반되는 다양한 형태의 수하물이나 밀무역 형태의 거래도 제한하기 쉽지 않은 영역이다. 또한 중국과 북한 간에 ‘전통적 혈맹관계’는 더 이상 존재하지 않지만, 당(黨)과 군(軍) 인사들을 중심으로 한 ‘정서적 유대감’은 여전히 존재한다. 중국의 당과 군 주요 인사들이 북한을 방문하는 동안 거의 예외 없이 한국전쟁에 참전했던 중국군의 묘소에 참배하는 것도 일종의 유대감의 표시다. 현 중국 국가주석 시진핑도 부주석이었던 2010년 중국군의 한국전쟁 참전 60주년 기념일에 행한 발언에서 한국전쟁을 ‘침략에 맞선 정의로운 전쟁’으로 평가했다.²⁶⁾

유엔안보리나 미국이 더욱 강력한 대북제재를 결정하고 중국 기업에 대한 소위 ‘2차적 제재’를 적용한다고 해도, 중국의 전략적 판단에 따라 이를 우회할 수 있는 경로는 존재한다. 중국 동북지역에서 북·중 경제관계를 완전히 차단할 경우, 북한의 위기 상황으로 인해 발생할 수 있는 대규모 난민 및 혼란에 대한 중국의 우려도 북·중 경제관계의 완벽한 통제를 불가능하게 한다. 또 중국은 북한의 생존과 직결된 주요 물자에 대한 대북 수출 차단은 북한으로 하여금 러시아에 기울게 하는 결과를 낳아, 중국의 동해 출해권 확보에 지장을 줄 수 있고, 북한과의 긴장관계는 이 지역의 발전을 저해하는 제약요인으로 작용할 수 있다는 점도 우려한다. 이와 같은 상황은 중국 지방정부나 기업이 북한 측과 유지해 왔던 오랜 기간 동안의 인적 네트워크나 정서적 유대감 등과 맞물려 경제제재의 실질적 적용 방법이나 강도에 있어서 유연성을 가지게 한다. 석탄 및 철광석을 포함한 북·중 무역 상품구조로 미루어 볼 때, 북한과의 철저한 경제관계 차단은 역설적이게도 중국 동북지역

25) 미국이 중국의 은행이나 금융기관에 대한 ‘2차적 제재’를 가한다고 해도, 차명계좌 활용, 은행 및 기업 명칭 변경, 심지어는 여권상의 개인 이름 변경 등의 수단을 통해 규제를 회피할 수 있는 다양한 우회 통로가 존재한다.

26) 『서울신문』, 2010.10.26.

에 대한 경제제재 효과도 유발할 수 있다. 중국은 국제사회 여론이나 유엔안보리 결의에 따라 때로는 북한으로부터의 주요 상품(석탄, 철광석, 해산물 등) 수입을 일시적으로 축소하거나 중단하는 조치를 공개적으로 취하기도 하지만(2017.8.14.), 일정 기간 이후 비공개적으로 제재조치를 느슨하게 운용하거나 다양한 우회적 방법을 통해 실질적 제재효과를 상쇄하게 된다.²⁷⁾

중국입장에서 본다면, 북한에 대한 석유 공급 중단 등의 치명적인 경제제재를 취할 경우, 발생할 수 있는 잠재적 리스크를 최소화 할 수 있는 minimax 전략에 따라 일정 수준 이상의 대북제재가 어려운 것이다. 중국이 실질적으로 북한에 충격을 줄 수 있는 경제제재를 다양한 방식으로 우회하면서도, 외형적으로는 유엔안보리의 결의에 따른 대북 경제제재에 참여하는 모습을 보이는 것은 미국과의 갈등뿐 아니라, 미국과의 협력을 필요로 하는 복잡한 미·중관계를 동시에 고려해야 하는 전략적 이해관계 때문이다. 미국은 중국 최대의 수출시장이며, 미국의 다양한 대외 경제관계 관리 제도는 중국경제에 충격을 줄 수 있을 만큼 효과적 수단을 갖추고 있다. 불공정 무역에 대응한 미국의 무역법 301조나 지식재산권 침해에 초점을 맞춘 관세법 337조의 적용, 중국에 대한 시장경제 불인정과 환율조작국 지정, 사이버 공격과 산업스파이 문제, 전략물자수출통제에 이르기까지 중국경제에 타격을 줄 수 있는 다양한 정책 운용을 미연에 방지하기 위해 중국으로서는 적어도 외형적으로는 대북 경제제재를 완전히 거부하기 어려운 딜레마에 놓여있다. 미국의 중국견제에 대한 적대적 대응과 중·미 경제관계의 협력 필요성 사이에서 중국은 북한 핵문제를 미국과의 관계에서 발생할 수 있는 '위험' 요인을 최소화하고 주어진 상황에서의 편익은 극대화하려는 최대위험최소화와 최소편익최대화의 전략 범주 내에서 소화하고 있다. 전략 범주의 '하한선'인 최소편익최대화 전략은 중국이 한반도의 전략자산 가치를 감안하여 - 즉 북한 카드나 한국에 대한 정책 지렛대를 활용하여 - 미국의 서태평양 전략을 견제할 수 있다는 판단에서 출발한다. 중국이 투명하고도 적극적인 수단을 동원해서 북핵 문제를 미연에 사전(事前)적으로 해결하러

27) 이와 같은 상황으로 인해 중국의 북한 상품 수입 중단 조치 관련 보도에도 불구하고, 경제 제재 후 1-2년 동안의 북·중 무역 통계를 검토해 보면, 무역량에 큰 변화가 없거나 오히려 증가하는 경우가 발생한다. 예를 들면, 2016년 북한의 2차례 핵실험과 빈번했던 탄도미사일 실험 발사에도 불구하고, 북중무역 규모는 전년대비 6.06% 증가한 26억3천400만 달러를 기록했으며, 대 중국 수출이 북한 총 수출의 93.4%를 차지했다. 중국 국가통계국, 『중국해관통계 2016』, 2017.

는 노력에는 소극적인 모습을 보이는 것은 ‘주어진 상황 속에서’ 전략적 이익을 도모하는 최소편익최대화 전략의 일환으로 해석할 수 있다.

중국이 개혁개방에 착수한 이후 40년 가까운 시간이 흘렀지만, 체제 전환 및 국력 신장 과정에서 나타나는 과도기적인 중국 국내의 상황 역시 북·중관계의 모호성에 영향을 미친다. 중국은 시장지향적 개혁개방을 통해 경제를 포함한 종합 국력의 빠른 신장을 이뤘고, 이에 따른 국제적 영향력을 확대할 수 있었다. 동시에 중국은 사회주의와 시장경제의 결합, 중국공산당 중심 정치체제의 발전, 급격하게 바뀌고 있는 사회구조 변화에 대응한 국가 거버넌스(governance)의 효율성 제고 등과 같은 대내적 과제에 직면하고 있다. 중국은 성장과 발전을 지지할 수 있는 안정된 대외 환경을 필요로 하고 있으며, 가장 중요한 전략으로서 미국과의 ‘신형대국관계’를 추구하고, 국제적 발언권과 영향력을 증대하려 한다. 이와 같은 중국의 대외전략은 동서냉전 이후 미국 주도의 단극(單極)화 된 국제질서가 균형을 잃었다는 판단으로부터 출발한다.²⁸⁾ 중국의 부상에 대해 미국이 수평적 중·미관계의 추구하지 않고, 미국이 전략적 이해관계를 위해 중국을 활용하거나 견제하려 하므로 이를 바로잡아야 한다는 것이다.

미국의 과도한 영향력에 대한 중국 지도부의 우려는 매우 자연스럽게 미국의 ‘아시아 회귀전략’이나 ‘재균형’ 등의 개념으로 요약되는 미국의 서태평양 전략에 대한 부정적 인식으로 연결되고, 미국의 공세적 아시아 정책에 민감한 반응을 보이게 된다. 한반도와 남중국해는 그와 같은 미중 갈등구조의 핵심에 놓여있다. 어찌 보면 중국이 직면하고 있는 대내 대외적 과제는 서로 연계선상에 놓여있다고 할 수도 있다. 일찍이 인류가 경험해 보지 못한 거대한 새로운 사회구조의 모색 단계에 놓여있는 중국으로서는 중국의 발전 방향과 정체성에 대한 긍정적 구심력을 필요로 하고 있으며, 내부 구심력은 바로 대외적 위상의 제고와 미국의 견제 극복, 그리고 ‘신형 대국’으로서 미국과의 대등한 수평적 협력 구도가 이를 뒷받침할 수 있어야 할 것으로 파악하고 있다. 한반도를 포함한 서태평양지역에 대한 미국의 일방적 접근은 중국이 지향하는 수평적 관계를 저해하는 적대적 움직임으로 밖에 볼 수 없는 것이다. 중국은 미국과의 경제적 군사적 정면충돌이나 북한과의 관계 단절이

28) 이와 같은 판단은 시진핑 시대 이전부터 중국의 사상(思想)계에서 주도적 영향력을 행사하고 있는 신좌파 사조(思潮)의 핵심 관점이며, 이로부터 중국의 국가 중심주의가 ‘중국의 꿈’ 실현을 통해 세계질서의 균형을 찾을 수 있어야 한다는 국가 전략의 기본 방향이 설정됐다.

초래할 ‘잠재적 위험’을 최소화하기 위해 minimax 전략을 구사한다. 즉 결정적 대북 제재나 단호한 ‘반미정책’이 아닌, 선별적 대북제재에 참여하는 동시에 북한과의 관계를 유지하는 정책의 ‘상한선’을 가지는 것이다. 또 중국의 영향력 확대를 위해 적대적인 환경 속에서 확보할 수 있는 최소한의 전략적 이익을 극대화하기 위한 maximin 전략을 추구한다. 즉 한반도 정책으로 북한에 대한 ‘제한적’ 경제제재에 동참하면서도 일상적 경제관계를 유지하고, 미국과의 적대적 전략 경쟁구도의 현실 속에서 얻을 수 있는 최소 편익을 극대화 하기위해 ‘사드 보복’이나 한반도 정책에 있어서 미국과의 대립각을 보이고 있는 것이다. 중국 입장에서 본다면, 북한 카드를 활용하여 미국과 한국에 대한 정책 지렛대를 확보할 수 있다는 것은 ‘(한반도) 긴장으로 인한 편익’이라고 할 수 있다. 중국이 끊임없이 명확하게 한반도 사드 배치를 반대하는 목소리를 내고, 한국 기업에 대한 다양한 제제조치를 통해 한국 정부를 압박하면서도, 정작 사드 배치 문제에 대해 미국과의 직접 담판에 나서지 않는 것도 중국의 한반도 전략이 minimax와 maximin 전략의 상한과 하한의 범주에서 끊임없이 전략적 이익을 추구하고 있기 때문이다. 중국 역시 전략자산으로서의 한반도를 둘러싼 ‘게임의 틀’이 극적으로 변화하기를 원하지 않는 것이다.

V. 맺음말: 북한 핵문제 해결을 위하여

북한은 스스로 핵무기 개발과 탄두 소형화, 그리고 이를 탑재할 ICBM 확보라는 전략 목표를 달성한 것으로 주장하고 있다. 이제 한 두 차례 핵실험과 ICBM 발사 실험을 더한다면, 최소한 북한이 추구해 온 핵무기의 실전배치를 위한 준비단계는 완료 되는 것이다. 그렇다면 북한의 NPT 탈퇴이후 24년의 긴 시간 동안 시도해 왔던 북한 핵문제 해결 노력은 어떻게 평가해야 하는 것일까. 또 문재인 정부의 북한의 ‘선(先) 조치’를 전제로 한 다양한 남북관계 재개를 위한 희망적 메시지가 북한 핵문제 해결의 단초를 제공할 수 있을 것인가. 이 글에서 분석한 것처럼, 이제 종착역에 가까이 다가온 북한의 핵무기 실전배치 계획은 단순히 경제적 보상을 수단으로 하는 남북대화나 접촉을 통해 포기를 유도할 수 있는 것이 아니다. 또 미국과 중국은 그들의 복합적인 전략 목표를 위해 북한에 대한 전략을 운용하고

있다. 북한은 핵무기 실전배치를 그 무엇과도 바꿀 수 없는 절대 목표로 설정하고, 나름대로의 중단-재개의 기만적 전략을 통해 최종목표에 다가가고 있다. 미국과 중국이 한반도를 전략자산으로 인식하고, 최대위협최소화(minimax) 전략과 최소 편익최대화(maximin) 전략을 통해 끊임없이 자국의 이익을 추구한다면, 머지않아 결국 북한은 사실상(de facto)의 핵무기 보유국으로서 행동하게 될 것이다.

북한의 핵 프로그램을 제어하고, 궁극적으로 북한의 비핵화를 유도하기 위해 고려할 수 있는 두 가지 대안은 (1) 이해 당사국의 일괄타결식 합의에 따라 한반도의 비핵화와 평화체제 구축 및 북-미 관계 정상화 문제를 협상 테이블에 올리고, 남북한과 미·중의 구속력 있는 보장에 의해 모든 단계별 조치들이 확실하며 검증가능하고 비가역적인 폐기(CVID) 및 ‘행동 대 행동’의 원칙에 따라 이루어질 수 있도록 하는 것과, (2) 북한 핵 프로그램이 이미 ‘한계선’을 넘은 것으로 평가하고, 북한의 존립을 어렵게 할 군사적 수단을 강구하는 것이다.²⁹⁾ 그러나 이 글의 분석에 따르면, 중·미 갈등구조 속에서 한반도가 지니는 전략자산으로서의 의미로 인해 (1), (2)의 방안 모두가 현실적 대안으로 부각되지 못하고 있다. 대안 (1)은 중·미가 다 같이 견지하고 있는 ‘긴장으로 인한 편익’을 위한 최소편익최대화의 전략적 하한선으로 인해 돌파구를 마련하지 못하고, 대안 (2)는 최대위협최소화 전략의 상한선에 의해 현실적 방안이 되지 못한다. 또 문제인 정부가 강조하고 있는 남북대화와 관계개선을 통한 평화적 핵문제 해결 역시 지나치게 낙관적이고 도식적인 수사(修辭)에 가깝다. 지금까지의 정책 실패 경험은 단순히 남북대화나 접촉과 물질적 보상으로 북한의 핵 프로그램을 중단시킬 수 없다는 점도 증명했다. 북한 역시 김정은 체제의 취약성과 특수성으로 인해, 한반도 긴장 상황을 내부 구심력 확보와 정치체제 유지에 활용하고 있다는 점에서 북한이 대안 (1)을 선뜻 받아들일지도 어려울 것이다. 여기에서 관건은 어떻게 이해 당사국의 정책 상한과 하한을 불식하고, ‘대 타협’을 통해 궁극적 해결 방안을 찾을 수 있을 것인가이다. 이 글에서 제시한 분석들을 통해 본다면, 북한 핵문제의 딜레마를 야기하는 근본 원인을 해소하기 위해 우선 필요한 것은 미·중 갈등구조에서 한반도가 지니는 전략자산으로서의

29) 군사적 수단으로는 북한 지도부가 핵개발 자체를 국가 최고의 목표로 설정하고 있는 상황에서는 핵 개발 중단과 보상을 연계하거나 핵 개발 진전에 대한 경제제재를 통해서도 문제 해결이 불가능하다는 판단 하에, 북한 선박, 항공기에 대한 공해상 검문이나 북한 항만의 봉쇄 등 소극적 군사 조치와 북한의 핵무기 및 대량살상무기(WMD) 관련 시설에 대한 선택적 타격의 적극적 조치를 고려해 볼 수 있다.

가치를 희석시킬 수 있는 논리다.

그 동안 미·중이 보여준 전략자산으로서의 한반도를 둘러싼 상하한(上下限) 전략의 범주 속에서 북한은 핵능력을 강화했으며, 가능성이 높아진 북한의 핵무기 실전배치는 한반도의 전략자산 가치에 급격한 충격과 변화를 초래할 수 있다. 북한의 핵무기 실전배치가 현실화될 경우, 이는 북·중관계의 ‘임계점’을 넘는 것으로서 북한에 대한 중국의 영향력은 현저히 감소할 것이다. 미 본토에 대한 북한의 실질적 핵위협은 미국으로 하여금 대북 전략의 상한선을 넘어 군사행동에 나서게 할 수도 있다. 즉 북핵 딜레마가 해결책을 찾지 못한다면, 중·미가 활용할 수 있는 한반도의 전략자산으로서의 가치는 더 이상 존재하지 않을 것이며, 북한의 핵 실전배치로 인해 대북 전략 상한선이 사라진 상황에서 ‘최대의 위협’이 초래할 부담을 안게 될 것이다. 이는 한반도의 전략자산 가치가 양국 모두에게 마이너스(-) 방향으로 급격히 증가하는 것을 의미한다.

현 단계에서 시급한 것은 상황이 북한이 ‘임계점’을 넘어서기 전에 핵무기와 탄도 미사일 실험을 중단시키는 일이다. 이를 가능하게 하려면, 북한을 협상 테이블로 유도할 수 있는 전략적 인센티브가 필요하다. 여기에서 중요한 것은 과거의 도발-협상-보상-과거의 악순환 고리를 끊고 북한의 기만전술을 근본적으로 차단할 수 있는 방법론상의 혁신이 필요하다는 점이다. 최근 미국과 북한이 ‘말 폭탄’을 주고받는 위기 상황 속에서도, 북·미간의 물밑 접촉 사실과 대화 가능성이 보도되고³⁰⁾ 있는 것은 위기가 완화될 수 있는 희망적 정황이 아니라, 지난 시기의 ‘악순환 고리’가 되살아날 수 있는 조짐이다. 북한으로서는 어떤 과정을 거치더라도 핵무기 실전배치라는 목표를 향해 다가설 수 있는 시간을 벌면 되는 것이다. 한반도를 둘러싼 전략 공간의 구조를 바꾸지 않는 한, ‘악순환 고리’에 의존하여 북핵 해결의 가능성을 기대한다면, 한국은 물론 미·중 모두에게 충격적인 전략 실패를 안겨줄 수 있다. 시간의 급박함을 감안하면, 중국이 제안하고 러시아가 동의했으며, 북한 역시 수용 가능성이 있는 ‘쌍잠정(雙暫亭)’ 방안을 시도해 볼 수 있다. 북한의 핵무기 개발 중단(유보)을 전제로 하여, 한미연합 군사훈련을 ‘잠정적’으로 중단하는 것이다. 이와 같은 접근은 중국의 제안을 수용한다는 명분으로 인해 사드 배치에 대한 중국의 민감도를 완화시킬 수 있으며, 강경 일변도의 즉흥적 언사로 한반도의 위기

30) 『경향신문』, 2017.8.12.

수준을 끌어올리고 있는 도널드 트럼프 행정부의 '각성'과 정책 조율 기회가 될 수도 있다.

북핵 해결을 위한 협상이 가능할 경우, '악순환 고리'를 제거하고 북한에게 핵개발 시간을 주지 않기 위해서는 남북한과 미·중의 구속력 있는 '쌍검정' 보장이 필수적이다. 또 중국과 미국이 북핵 문제를 해결함으로써 확보할 수 있는 전략자산의 정합성(正合性)에 대한 상호 신뢰가 필요하다. 바꿔 말하면, 중국은 그 동안 대북 경제제재 과정에서 미국이 중국에 대해 품었던 불신과 의심을 해소할 수 있는 정책 변화를 보여주고, 미국은 중국 견제와 서태평양 전략으로부터 북핵 문제 해결을 위한 한반도 전략을 분리하여 중국의 불안을 경감할 수 있어야 할 것이다. 중·미 상호간의 신뢰를 위해 중국은 북한의 '잘못된 선택'과 '좋은 선택'에 대해 제재와 보상의 기준을 사전(事前)적으로 명확하게 밝히고 북한에 인지시켜야 한다. 즉 북한이 핵무기 실전배치에 다가가기 위한 추가 행동을 하는 경우, 그 위협의 수준에 따른 원유와 물자의 단계적 공급 감축 방안을 미리 제시할 수 있을 것이다. 반면 북한의 긍정적 변화에 대해서는 기존의 경제제재를 단계적으로 완화하는 '인센티브'를 제공할 수 있다. 여기에서 중요한 것은 중국이 주도하는 이와 같은 대북 가이드 라인의 제시에 러시아가 반드시 참여해야 한다는 점이다. 최근 증가하고 있는 북한과 러시아의 경제관계를 감안할 때, 러시아의 동참은 필수적이다. 이 맥락에서 본다면, 2017.7 중·러의 모스크바 연합성명은 긍정적이다.

중국과 러시아가 적극적으로 북핵 해결을 위한 합리적 접근을 시도한다면, 미국 역시 이에 대한 정책 호응이 필요하다. 주한 미군의 역할 역시 미국의 중국 견제와 공세적 서태평양 전략의 전초가 아니라, 동아시아 지역 안보의 중심축으로서 역내에 존재하는 잠재적 갈등구조를 완화할 수 있는 긍정적인 것으로 발전시킬 수 있는 청사진을 중·러에 제시하는 것이 바람직하다. 또 북한 핵문제 해결과정에서 발생할 수 있는 북한의 합의 파기 행위나 군사적 돌출 행동에 대해 미국과 중국이 협력하여 그 원인 제공 당사자를 제재할 수 있는 구속력 있는 '보장 기제'를 구축할 필요가 있다. CVID는 북한 스스로 이행하라고 요구만 해서 달성할 수 있는 중간 목표가 아니다. 이를 위해서는 관련 당사국의 적극적이며 협력적인 보장 기제에 의한 일치된 징벌 및 보상체계를 필요로 한다. 북한의 선(先) 조치 없이, 북한 비핵화와 평화체제의 협상을 연계하여 시도하는 부분에 대해 미국이 부정적 시각을 보여주고 있으며(maximin 전략), 한국 정부 역시 아직까지는 북한이 먼저 변해야 한다는

전제를 유지하고 있다. 그러나 북한의 핵개발 중단이라는 사안의 시급성을 감안하여 전제를 완화할 필요가 있다. 북한이 수용하지 않을 ‘선 조치’를 전제 조건으로 하여 북한의 긍정적 반응을 기다리는 것은 시간 낭비다. 이 시간과 미·중의 전략 갈등 공간을 이용하여 북한은 핵무기 실전배치에 다가서고 있다.

‘군사적 긴장 속의 현상유지’는 역설적이게도 북한에 대한 보상(pay-off)이 가장 많은 게임 틀이다. 비록 경제제재 속에서 고통을 받지만, 비정상적 체제의 내부결속을 유지하면서 한국이나 미국, 중국 등과의 일종의 ‘밀고 당기기’ 전략을 통해 제한적인 보상을 확보할 수 있었으며, 무엇보다도 핵무기 개발을 위한 시간을 확보했다. 남북한 관계에 있어서도 체제 변화의 위험 없이 협상할 수 있는, ‘긴장’을 빌미로 한 도발-협상-보상의 틀은 매우 유용했다. 물론 한·미의 압박 정책으로 인해 개성공단 중단과 인도적 지원 감소, 그리고 경제제재의 파급효과 등으로 인한 손실이 발생했으나, 미국과 중·러 간의 갈등구조 유도와 군사적 긴장을 이용한 내부 결속, 그리고 핵 능력 개발의 타당성 확보를 위한 위기 상황 연출 등의 편익도 확보했다.

한반도 문제에 대한 중국과 미국의 상호 견제 전략에 의한 ‘현상유지’가 어쩔 수 없는 대안이라는 소극적 접근은 매우 위험한 발상이다. 특히 중국의 입장에서 본다면, 미국에 대응한 전략자산으로서 북한의 가치는 매우 불안정하다. 북한의 핵무기 실전배치와 이에 따른 한반도에서의 미국의 확장억지력 강화는 미래의 중국에 막대한 비용 발생을 초래할 수 있다. 미국 역시 군사적 확장 억지와 ‘신보호주의’ 경제 정책을 뒷받침하고, 중국의 영향력을 견제하기 위해 힘에 의존한 ‘갈등 구조’를 그대로 유지한다면, 결국은 ‘최대위협최소화’ 전략 역시 유지하기 어려운 과국의 ‘임계점’에 이를 수 있다는 점을 고려해야 한다. 미국과 중국이 그 동안의 전략 틀을 바꾸지 않는 한 한국 주도의 북한 문제 해결은 요원하다. 한국 정부는 중국과 미국이 수용할 수 있는 과감한 정책 구상과 외교 노력을 통해, 한반도를 둘러싼 ‘비협력 게임’의 틀을 타파하고 ‘정합 게임’의 틀을 창출할 수 있어야 한다.

투고일: 2017.07.17.

심사완료일: 2017.08.06.

게재일: 2017.08.30.

참고 문헌

- 구본학, "북한 핵문제 전개과정과 해결방안", 『통일연구논총』 제24권 제2호, 2015.2, pp.1-32.
- 김영운, 『북한 핵문제와 남북관계의 진로』, 통일연구원 연구보고서, 2002.
- 김일수, "북한 핵문제와 미국의 대 대한반도 정책", 『평화학연구』 제12권 제4호, 2011, pp.51-70.
- 박병광, "한반도 신뢰프로세스와 북한 핵문제 : 한·중 협력의 관점에서", 『나라경제』 제15권 제11호, 2013.
- 양순창, "북한 핵문제에 대한 중국의 대응", 『대한정치학회보』 제17집 제2호, 2009, pp.119-139.
- 오수열, "북한 핵문제의 본질과 한국의 대응방안", 『한국동북아논총』 제11권 제2호, 통권39집, 2006, pp. 57-73
- 이윤식, "북한 핵문제의 다차원적 접근", 『국가 안보와 전략』 Vol. 14 No. 3, 2014.
- 이성우, "한반도 신뢰프로세스의 본질, 현상, 그리고 전망 : 게임이론을 통해본 북한 핵문제", 『국제지역연구』 제17권 제2호, 2013, pp.95-120.
- 송대성, 엄상운, 문순보, Efraim Inbar, Zachary Jutcovich, 『북핵문제 국제관계와 비핵화 방안』, 세종정책총서 2014-4.
- 채규철, 『북핵문제 전략과 해법』, 국가안보전략연구소, 2010.
- 홍우택, 『북한 핵문제의 전망과 대응책; 정책결정모델을 이용한 전략분석』, 통일연구원 연구보고서, 2012.
- Abdelkader, D., Adiong, N. Mauriello, R. *Islam and International Relations: Contributions to Theory and Practice*, Springer, 2016.
- Baldwin, David A., Pape, Robert. A., "Evaluating Economic Sanctions," *International Security*, Volume 23, Issue 2, 1998.
- Blackwill, Robert D., Slocombe, Walter B., *Israel A Strategic Asset for the United States*, Washington Institute for Near East Policy, 2011.
- Cha, Victor D., "What Do They Really Want?: Obama's North Korea Conundrum," *The Washington Quarterly*, Vol. 32, No. 4, 2009.
- Jhonson-Freese, Joan, *Space as a Strategic Asset*, Columbia University Press, 2007.

Koh, Swee Lean Collin, “China’s Aircraft Carrier Ambitions As the country builds its first indigenous carrier, what might it have in mind?”, *The Diplomat*, 2016.1.18

Michael Maschler, Eilon Solan & Shmuel Zamir, *Game Theory*. Cambridge University Press. 2013.

중국외교부, <http://www.mfa.gov.cn/web/>

국방기술품질원, 『2016 세계 방산시장 연감』, 2016.

『조선일보』, 『경향신문』, 『헤럴드경제』, 『(중국)인민일보』