

# 천안함 사건과 미국의 북한 핵문제 정책 : 분석과 전망, 그리고 한중 양국에의 함의

---

김원섭  
고려대학교




## 보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

---

동아시아연구원(The East Asia Institute: EAI)은  
2002년 5월 설립된 민간 연구기관입니다.  
EAI는 동아시아 국가들이 자유민주주의와 시장경제 그리고  
개방된 사회를 발전시킴으로써 평화로운 국제 사회 형성에 이바지할 수 있도록  
연구를 통한 정책 제안을 위해 설립되었습니다.

EAI는 정책 이슈에 관하여  
어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.  
EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은  
EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

 EAI는 등록된 고유의 트레이드마크입니다.

© 2010 EAI

EAI에서 발행되는 전자출판물은  
오로지 비영리적 목적을 위해서만 제공됩니다.  
또한 내용의 수정을 허용하지 않으며  
온전한 형태로 사용할 것을 권고합니다.  
어떠한 상업적 목적을 위한 복사와 출판은 엄격히 금지합니다.  
EAI 웹사이트가 아닌 다른 곳에 본 출판물을 게시할 시에는  
사전에 협의해 주시기 바랍니다.  
EAI의 모든 출판물은 저작권법에 의해 보호 받습니다.

재단법인 동아시아연구원  
서울 중구 을지로4가 310-68 삼풍빌딩 909호  
Tel. 02 2277 1683  
Fax 02 2277 1684



## 천안함 사건과 미국의 북한 핵문제 정책 : 분석과 전망, 그리고 한중 양국에의 함의

김원섭  
고려대학교

### 1. 문제제기 : 동북아 안보정세와 천안함 사건

한반도가 중심에 위치한 동북아시아는 중국, 일본, 러시아와 같은 강대국이 자리잡고 있다. 여기에 초강대국 미국이 직간접적으로 영향력을 행사하며 동북아의 주요 행위자로 간주된다. 냉전기 남북한을 경계로 공산진영과 자유진영이 팽팽하게 대립했던 동북아는 냉전이 끝난 오늘날에도 다양한 긴장요인이 존재한다. 남북한은 여전히 통일되지 않은 상태로 대치중이며, 중국과 대만도 분단 상태로 남아있다. 일본은 주변 3개국과 모두 영토분쟁 중이다. 남북한을 둘러싸고 한국은 미국과, 북한은 중국과 동맹관계를 유지하고 있으며, 동시에 미국은 일본과도 동맹관계이다. 또한 미국과 중국, 러시아는 모두 유엔 안보리 상임이사국인 동시에 세계 군사력 순위에서 수위를 차지하고 있다. 이와 같이 세계적 수준의 강대국이 이 지역의 행위자로 집중되어 있으며 다양한 긴장과 제약이 존재한다. 그러나 한편으로는 세계 경제의 최상위 3개국인 미국, 중국, 일본이 위치하고 있으며 상호간의 경제교류와 인적교류가 매우 활발하게 진행되고 있으며, 이들 국가 간의 경제적인 상호의존도 심화되고 있다. 더욱이 최근의 세계경제위기 속에서 중국과 일본, 한국이 포함된 동북아의 경제력이 더욱 중요하게 평가되고 있다. 결국 동북아는 대립과 경쟁, 그리고 협력이 동시에 일어나고 있는 복잡한 안보환경으로 평가될 수 있는 것이다.

이러한 상황 속에서 북한의 핵개발은 지역의 안정성을 심각하게 위협하고 있다. 북한의 핵개발은 정전 상태인 남북한의 군사적 균형을 위협하기 때문에 일차적으로 한반도 안보에 치명적이다. 남북관계의 긴장감을 고조시키면서 충돌 가능성이 높아지는 것은 물론 한국의 군비증강을 유발할 수 있다. 마찬가지로 동북아 안보환경 측면에서도 북한의 핵보유는 사실상 핵개발 능력을 충분히 보유한 일본이나, 중국이 가장 우려하는 대만의 핵보유 등 역내 연쇄적 핵보유 가능성을 소지하고 있으며, 일본과 대만의 군비증강에도 영향을 주어 역내 군비경쟁의 단초를 제공할 수도 있다. 이러한 문제의 중심이 되는 북한의 핵개발은 북한 내부의 문제와 외부의 위협을 동시에 타개하기 위한 것으로 이해된다. 심각한 경제난으로 인해 체제의 붕괴가능성이 관측되



는 가운데 김정일의 건강악화와 이에 따른 후계구도에 있어서 정권의 안정성을 얻기 위해 핵보유가 필수적이라는 대내적인 의도와 함께, 냉전 이후 남북 간의 군사력 불균형이 심화됨에 따라 핵보유를 통해 이를 만회하고 동시에 비핵화를 조건으로 하여 미국이나 한국과의 협상과정에서 필요한 보상을 얻어낼 수 있다는 대외적인 의도를 동시에 지니고 있는 것이다(신성호 2010, 140-144; Wang 2009, 52-53).

미국은 북한 핵문제가 처음으로 드러나기 시작했던 1993년 1차 북핵위기 당시 클린턴 행정부 이래로 미국정부는 북핵을 단념시키기 위해 노력해왔다. 그러나 이 기간 동안 북한은 클린턴과 부시와의 핵협상을 통해서 미국으로부터 필요한 보상을 얻는 한편 은밀하게 핵개발을 지속시켜왔다. 반대로 미국은 협상의 결과로 기대했던 북한의 비핵화를 얻기는커녕 오히려 북한이 보다 발전되고 실제화된 핵개발을 통해 더 큰 위협으로 미국을 압박하는 상황에 직면하게 되었다. 이러한 결과는 지난 두 행정부의 정책적 실패로 인한 것으로 이번 오바마 행정부는 그러한 과오를 재차 범하지 않으려고 할 것이다. 오바마는 취임 이전부터 북핵문제 해결에 관한 의지를 보여왔으며, 분명하게 북한의 핵문제를 최상위 국가안보의제로 상정하고 있다(The White House 2010, 4; 23-24).<sup>1</sup> 따라서 다양한 외교적 수단을 통해 북한을 압박하였으며, 그 중심이 되는 것이 바로 2차 북핵실험 이후 안보리 결의안 1874호에 의해 발효된 경제제재였다. 한국의 이명박 정부 역시 북한에 대해 강경한 입장을 보여주며 이전 정부와 다른 자세를 견지해왔다.

한국과 미국을 비롯한 여러 국가들이 핵을 포기하도록 북한을 압박하는 가운데, 지난 3월 26일 북한이 한국해군의 천안함을 공격하여 침몰시키는 사건이 발생했다. 휴전 이후 여러 차례 남북한이 교전하기도 하였으나, 이번 천안함 사건은 한국해군 46명이 사망 또는 실종되는 등 가장 큰 피해를 입힌 명백한 북한군의 도발행위였다. 천안함 사건 이전에 남북관계와 미북관계는 이미 우호적이지 않은 상황이었으나 사건 이후 더욱 악화되었다. 동북아의 복잡한 안보환경과 그 안에서 발생한 북핵문제를 해결하기 위한 움직임이 진행되는 가운데 발생한 천안함 사건은 동북아 정세를 급격하게 긴장시켰다. 오바마 행정부 역시 이러한 북한의 행위를 강력하게 규탄하고 북한에 강경한 자세를 취했다. 이번 천안함 사건은 이미 북한 핵문제 처리를 위해 고심하고 있던 미국의 상황에서 발생한 것이었다. 따라서 천안함 사건 이후로 미국의 대북정책이 보다 강경해질 것이라는 관측이 나오는 것도 무리는 아니다. 이렇게 천안함 사건이 미국의 대북정책, 특히 북핵문제 정책에 있어서 과연 어떠한 영향을 미쳤는가에 관한 질문이 제기되고 있다. 그러나 한국이 분명하게 대북 강경책으로 대응하는 가운데, 다수의 예상과는 달리 미국의 대북정책에 중요한 변화가 관측되지는 않는다. 이러한 현상을 이해하기 위해서는 미국의 북한 핵정책 옵션에 대한 전반적인 분석과 검토가 요구된다.

## 2. 미국의 대북 핵정책 옵션

미국의 대북 핵정책 목표는 북한이 핵을 단념하도록 하는 것이다. 이는 현재의 핵 프로그램의 폐



기는 물론 미래에도 핵 보유의 의지를 갖지 않도록 함을 의미한다. 일반적으로 강압(coercion)에 관한 정의는 합의된 것은 아니지만, 대체로 군사력의 사용이라는 위협과 그 위협을 증명하기 위한 제한적인 군사력의 사용을 통해 상대로 하여금 다르게 행동하도록 유도할 수 있는 능력을 강압이라고 정의된다(Byman and Waxman 2002, 30). 이와 유사하게 강압외교(coercive diplomacy) 전략은 상대국의 위협적인 행위를 중단시키기 위해 위협이나 제한된 군사력을 통해 설득하는 것이다(Craig and George 1983, 189). 따라서 국제정치에서 한 국가가 압력을 가해 상대국가로 하여금 원치 않는 일을 하게 하거나 단념토록 하는 것을 강압(coercion), 또는 강압외교(coercive diplomacy)라고 볼 수 있다. 그러나 이러한 강압외교는 상대국으로 하여금 위협을 통해 영향을 미치는 것과 마찬가지로 긍정적인 보상이나 보장을 이용할 수도 있다(George 1991, 10-11). 즉 위협 또는 제재와 함께 유인(inducement)을 통해서 상대국으로 하여금 강압국이 원하는 행동을 하도록 만드는 것이다.

이러한 점에서 볼 때 미국이 북한으로 하여금 핵을 포기하도록 만들기 위해 다양한 수단을 사용하는 것은 크게 강압외교의 범주에 해당된다. 오바마 행정부의 첫 국가안보전략(NSS)에서는 “만약 북한이 핵무기 프로그램을 폐기시키면 국제공동체와 함께 정치적, 평화적 통합의 과정에 함께할 수 있을 것이지만, 북한이 이러한 국제적 의무를 거부할 경우 우리는 북한을 더욱 고립시키고 국제적 비확산 규범에 순응하도록 다양한 수단(multiple means)을 추구할 것”이라고 밝히고 있다(The White House 2010, 23-24). 이는 미국의 대북 핵정책이 수사적이기는 하지만 유인과 함께 강압외교의 형태를 보여주고 있음을 나타낸다.

보다 구체적으로 미국의 대북 핵정책은 강압의 차원과 일종의 유인의 차원에서 크게 세 가지 옵션으로 나타난다. 강압의 차원에서 미국이 선택 가능한 대북 정책의 선택지(option)는 두 가지로 구분할 수 있는데, 하나는 제한된 수준의 군사력을 사용하는 것이며 또 다른 하나는 제재를 통해 압력을 행사하는 것이다. 전자의 경우 핵시설에 대한 정밀폭격(surgical strike)으로 나타나고 후자의 경우 경제제재(economic sanction)로 나타난다. 유인을 통한 북한 핵포기의 옵션은 북한을 설득하여 스스로 핵을 포기하도록 만드는 것으로, 대화와 타협을 통한 방법, 즉 외교적 협상(diplomatic negotiation)을 의미한다. 미국은 북한으로 하여금 일정 수준의 보상을 통해 핵개발보다 핵포기가 이익이 되는 것으로 인식하여 스스로 핵을 포기하도록 만든다. 이러한 각각의 옵션은 모두 그 가능성이 전제된 상태로 미국의 정책적 판단에 의해 선택될 것이다. 그리고 기본적으로 이러한 미국의 옵션들, 즉 군사적 타격(military strike), 경제제재, 그리고 외교적 협상은 이미 지난 클린턴 행정부의 1차 북핵 위기 시에 고려되었던 것들이다(Chung 2007, 87).

### (1) 제한적인 군사력 사용(surgical strike)

강압의 수단으로 제한적인 군사력을 사용하는 것은 미국의 대외정책에 있어 중요하게 사용되는 옵션이다. 대표적으로 코소보 내전에서 밀로세비치가 알바니아계 인종에 대한 억압정책을 중단시키기 위해 북대서양조약기구(NATO)가 공습을 단행한 것을 예로 들 수 있다. 미국의 대북 핵정책 옵션에서는 영변 핵시설과 같은 핵개발 관련 지역에 대한 정밀폭격이나 기타 군사시설에





대한 정밀폭격 등을 상정할 수 있다. 엄밀한 의미에서 강압은 전면전을 통하지 않고 제한된 군사력을 통해 목표를 달성하는 것이므로 제한적인 정밀폭격은 강압외교의 가장 대표적인 옵션이다.

물론 미국이 군사력을 사용하는데 있어 강압이 아닌 이라크전과 같은 전면전도 가정할 수도 있다. 그러나 그 가능성은 매우 낮고 사실상 선택할 수 없는 옵션으로 생각된다. 이는 전면적인 군사력 사용이 가능한 조건이 매우 까다로워 사실상 불가능하기 때문이다. 탈냉전 이후 미국의 군사적 개입(military intervention)은 이전과 다른 양상을 보이기 시작했다. 냉전기에는 동서간의 진영으로 강대국들이 분할하여 적대적인 이데올로기로 경쟁하였으며, 남반구와 북반구간에는 발전의 정도와 격차로 인해 조화를 이룰 수 없었기 때문에 유엔과 같은 국제공동체가 의견 일치를 이루는 것이 불가능한 상황이었다(Cronin 2002, 157). 그러나 탈냉전을 통해 그동안 별다른 역할을 하지 못했던 유엔 안보리가 1990년 이라크의 쿠웨이트 침공에 대하여 신속하게 상임이사국의 거부권 행사 없이 무력개입을 승인한 것이다.<sup>2</sup> 이후 미국은 군사적 개입을 위해서 국제사회의 승인을 얻기 위하여 유엔 안보리를 외교적 수단으로 사용하였다. 다만 걸프전 이후 단 한 번도 이러한 무력사용의 명시적인 승인을 얻지는 못하였으나, 적어도 사후에 정당성을 승인 받거나 아니면 적어도 명분으로 활용될 수 있는 결의안을 통과시켰다.<sup>3</sup> 이라크전이나 아프가니스탄전과 같은 경우는 9.11 테러로 인해 미 본토가 공격을 받았다는 점이 국제사회에서 인정되어 미국의 전면전이 가능했다. 결국 미국이 대규모의 군사력을 동원하여 북한을 제압하기 위해서는 정당성의 문제를 해결해야 하는데, 북한과 동맹관계인 중국이 안보리 상임이사국으로 남아있는 한 유엔을 통해 정당성을 확보할 수는 없다. 북한에 의해 미국이 공격받는, 즉 유엔 현장에서 명시한 자위권을 행사할 수 있는 상황이 발생하기 전에는 북한을 전면적으로 공격할 근거가 없는 것이다.

따라서 미국이 북한에 사용할 수 있는 군사력의 범위는 제한적일 수밖에 없다. 결국 제한적인 군사력의 사용은 미국이 선택할 수 있는 가장 높은 수위의 옵션인 것이다. 그러나 핵시설에 대한 정밀폭격과 같이 제한적으로 군사력이 사용되는 경우라 하더라도 반드시 중국의 외교적 입장을 고려해야 한다. 북한이 중국과 체결한 동맹조약에는 외부의 침략에 자동적으로 개입하는 조항이 포함되어 있기 때문이다. 북한이 지니는 전략적 가치가 중국에 매우 중요하게 인식된다는 점을 본다면, 제한적인 군사력 사용 옵션은 이후 중국의 반발과 그에 대한 대응 역시 중요하게 고려되어야 할 것이다. 결국 제한적이라 할지라도 군사력을 사용하는 것은 가능성이 낮게 평가된다.

## (2) 경제제재(economic sanction)

국가 정책으로서 경제적 수단을 통해 다른 국가의 행동에 영향을 미치는 것은 제재와 유인을 모두 포함한다. 그 중 경제적 제재는 대상국으로 하여금 제재국의 의도에 순응하도록 강압하는 목적으로 사용된다(Blanchard, Mansfield, and Ripsman 2000, 3). 이는 금융지원의 감소, 무역과 투자의 금지, 자산의 봉쇄와 같은 방법을 통해 상대국의 행동의 변화를 강제하는 것이다. 이러한



제재는 경제적으로뿐만 아니라 정치적이거나 군사적으로도 대상국에 압력을 가하는 것으로, 실제로 미국은 대량살상무기와 탄도미사일의 확산을 저지하거나, 인권의 증진, 테러지원의 중단, 마약의 근절, 환경보호, 무력침공의 중단, 정부의 교체 등을 목적으로 경제제재를 사용해왔다 (Haass 1998, 1-2). 이러한 경제제재는 군사력 사용이 어려운 상황에서 자주 사용되었다.

북한 핵정책에 있어서도 미국은 이러한 경제제재를 사용하고 있다. 북한이 실시한 두 번의 핵실험을 통해서 유엔 안보리는 각각 결의안을 통과시켜 이러한 제재를 발효시켰다. 오바마 행정부는 결의안 1874호를 바탕으로 국제사회와 공조하여 경제제재를 진행 중이다. 제재의 영향과 효과는 제재 자체가 대상국 경제에 미치는 직접적 영향 이외에도 보다 궁극적으로는 대상국의 외교적, 군사적 행태변화를 이끄는 측면도 고려할 수 있다(성채기 2009, 11). 따라서 이러한 경우 미국에 있어 대북제재의 목적, 즉 북한으로 하여금 이끌고자 하는 최종상태(end state)가 무엇인가를 명확히 하는 것이 필요하다. 미국은 경제제재를 통해서 이미 심각한 북한의 경제난을 더욱 가중시켜 체제를 전복시키는 목적을 세울 수도 있고, 아니면 강력한 경제적 압박을 통해 핵포기 자체를 강요하는 하는 목적을 세울 수도 있으며, 북한이 협상에 임하도록 강요하는 목적을 세울 수도 있다.

먼저 첫 번째 목적인 북한의 붕괴를 보면, 북한의 체제 전복을 위한 제재는 북한 체제의 유지가 중요한 중국의 입장에서 동참하기 어렵다. 오히려 중국은 이러한 강한 경제적 위기에서 체제가 붕괴되지 않도록 제재가 아닌 지원을 할 것이다. 경제제재가 실패하는 이유 중 하나는 대상국의 강력한 혹은 부유한 동맹국이 “흑기사”(black knight)의 역할을 하기 때문이다(Hufbauer, et. al. 2007, 8). 실제로 중국은 2009년 결의안 1874호에 의해 보다 강화된 경제제재가 발효된 이후로 인도주의적인 이유로 북한에 경제적 지원을 한 바 있다. 따라서 북한 체제 붕괴를 목적으로 한 제재는 실효성이 낮다. 두 번째로 경제제재의 목적이 핵포기 자체가 되는 것도 그 실효성이 불투명하다. 먼저 북한이 상당 수준의 핵개발을 진척시킨 상황에서 핵포기는 매우 큰 정책적 변화이다. 상대국에게 원하는 변화가 그 국가에게 얼마나 중요한 것인가에 따라서 강압의 정도와 성공 가능성이 달라진다. 이러한 변화를 이끌기에 필요한 강력한 경제적 압박은 사실 체제 붕괴를 목적으로 하는 것과 다를 바 없다. 따라서 경제제재만으로 핵포기를 유도하기란 어려울 것이다. 마지막으로 경제제재를 통해 북한이 협상에 임하도록 하는 목적은 가장 실효성이 높아 보인다. 궁극적인 핵문제 해결은 또 다른 옵션인 외교적 협상을 통해 이루는 것이고, 경제제재는 북한으로 하여금 그러한 협상에 임하도록 만들며 협상에 있어 미국에 유리하도록 환경을 조성하는 것을 목적으로 하는 것이다.

### (3) 외교적 협상(diplomatic negotiation)

미국의 세 번째 옵션인 외교적 협상은 강압의 맥락에서 유인에 해당하는 여러 형태의 보상을 카드로 북한으로 하여금 핵을 포기하도록 만드는 것이다. 따라서 강압외교의 맥락에서도 이러한 외교적 협상은 중요하게 고려된다. 강압과 함께 강압자가 원하는 행동을 순응하였을 경우의 이익을 보장하는 것이 단순하게 대상국가만을 강압하는 것보다 원하는 목표를 달성할 가능성이 높



기 때문이다.

이러한 외교적 협상은 이미 클린턴과 부시 행정부에서 북핵문제 해결을 위해 마지막으로 선택한 정책이었다. 그러나 그 결과는 결코 성공적이지 못했다. 바로 이러한 북한의 협상 자세에 대한 미국 정책지도자들의 부정적인 인식은 미국이 외교적 협상을 선택하는데 있어 걸림돌이 된다. 그럼에도 이러한 외교적 협상은 그 가능성이 결코 낮지 않다. 먼저 북핵문제의 중요한 이해상관자인 중국과 6자회담 참여국인 러시아가 강력하게 6자회담을 통한 문제해결 원칙을 고수하고 있으며 한국과 미국 역시 원칙적으로 6자회담 자체에 부정적인 입장을 보이는 것이 아니기 때문에 기존의 협상틀인 6자회담은 가장 선택 가능한 대안이 될 수 있다. 물론 외교적 협상은 반드시 6자회담으로 진행될 수 있는 것은 아니다. 부시 행정부의 외교적 협상은 형식은 6자회담의 틀이었지만 사실상 양자합의로부터 비롯된 것이다. 오바마 행정부 역시도 양자협상이나, 아니면 기타 다른 형태의 협상틀을 선택할 가능성을 배제할 수 없다.

미국의 북핵 문제에 관한 외교적 협상의 목적은 당연히 북한의 핵포기가 될 것이다. 북핵문제의 관점에서 볼 때 미국은 비핵화와 핵확산 방지라는 두 가지 목표를 달성해야 한다. 이는 협상에서 미국이 북한에 근본적으로 요구하는 것이 이 두 가지지만, 핵확산 방지만을 목적으로 할 수는 있다. 이 경우 북한과의 협상은 매우 용이해지겠지만 이는 근본적인 북핵문제의 해결이 아니며, 북한을 핵보유국으로 인정하는 것 자체가 또 다른 북한 사례를 양산할 수 있어 핵확산의 목적도 달성할 수 없는 것이다. 무엇보다 북한을 핵보유국으로 남겨두는 것은 한국과 일본의 강력한 반대에 직면할 것이며, 중국과 러시아, 그리고 다른 전 세계의 국가들도 원치 않는 일이다. 따라서 외교적 협상은 북한의 비핵화와 핵확산 방지라는 두 가지를 모두 포괄하는 핵포기가 될 것이다.

### 3. 천안함 사건 이후 미국의 대북 핵정책

#### (1) 천안함 사건 이전의 대북 핵정책

천안함 사건 이전 오바마 행정부의 대북 핵정책은 오바마가 대선에서 승리한 후부터 본격적으로 논의되기 시작했다. 오바마 행정부는 출범 이전부터 NPT 체제를 강화시키고 핵으로부터 자유로운 세계를 건설하겠다는 의제를 상징하고, “모든 국가와 아무런 전제조건 없이 강력하고 직접적인 외교(tough, direct diplomacy)를 추구할 것”임을 밝히면서 북한 핵문제에 관한 입장을 제시했다(The Office of the President-Elect 2008). 클린턴과 부시 행정부에서 모두 북핵문제에 관한 미-북간의 관계는 긴장의 고조와 대치상태에서의 극적 타협이라는 패턴을 보여주었지만, 결국 북한이 합의한 핵 폐기를 이행하지 않으면서 현재의 상황까지 이어진 것이었다. 클린턴의 제네바 합의나 부시의 6자회담은 각각 북핵문제의 해결책으로 인식되었으나, 그 결과로 나타난 것은 오히려 북한이 충분한 핵무기 프로그램을 개발하고 투발수단까지 보유했다는 사실과 북한의 반항적인





[표-1] 미국의 북한 핵문제 정책 옵션

미국의 옵션	방법	목적	선택 가능성	비고
제한적인 군사력 사용 (surgical strike)	핵시설/군사시설 등의 제한적인 정밀폭격	북한 핵능력의 무력화	낮음	군사력 사용의 정당한 상황이 전제됨
제한적인 군사력 사용 (surgical strike)	핵시설/군사시설 등의 제한적인 정밀폭격	협상의 강요 및 유리한 협상환경 조성	낮음	군사력 사용의 정당한 상황이 전제됨
경제제재 (economic sanction)	결의안 1718호 및 1874호를 통한 제재/미국 및 우방국의 별도 제재	북한 정권의 붕괴	낮음	제재의 목적에 따라 제재수위와 방법이 달라짐
경제제재 (economic sanction)	결의안 1718호 및 1874호를 통한 제재/미국 및 우방국의 별도 제재	북한의 핵포기	낮음	제재의 목적에 따라 제재수위와 방법이 달라짐
경제제재 (economic sanction)	결의안 1718호 및 1874호를 통한 제재/미국 및 우방국의 별도 제재	협상의 강요 및 유리한 협상환경 조성	높음 (현재 진행중)	제재의 목적에 따라 제재수위와 방법이 달라짐
외교적 협상 (diplomatic negotiation)	양자협상	북한의 핵포기	높음	
외교적 협상 (diplomatic negotiation)	6자회담	북한의 핵포기	높음	
외교적 협상 (diplomatic negotiation)	기타 형태	북한의 핵포기	높음	

반향적인 행동양식으로 인해 기존 합의를 이끌었던 6자회담의 문제점이 드러났다는 점이다(Lai 2009, 13). 결국 오바마는 이전 행정부들의 대북 핵정책이 실패했다는 점을 인정하고 다른 자세를 보여주어야 했다. 따라서 오바마는 북한과 직접 대화할 수 있는 의지와 가능성을 보여주면서 사실상 새로운 '3차 북핵위기'를 맞이하였다. 그러나 이러한 오바마 행정부의 유연한 대북협상 의지와는 반대로 북한은 2009년 4월 5일 장거리 미사일을 발사하고 이를 규탄하는 유엔 안보리 의장성명에 반발, 4월 14일 외무성 성명을 통해 6자 회담 불참과 기존 합의를 파기할 것을 밝혔다. 뿐만 아니라 5월 25일에는 전격적으로 2차 핵실험을 단행했다. 충분한 대화의지를 피력했던 오바마 행정부의 기대와는 달리 북한은 오히려 핵개발을 가속화한 것이다. 이에 미국을 비롯한



유엔 안보리 이사국들은 선행 결의안인 1718호에 비해 강력한 1874호를 만장일치로 통과시켰다. 이 결의안에서는 북한의 핵실험의 규탄 수위가 “규탄한다(condemn)”에서 “가장 강력하게 규탄한다(condemn in the strongest terms)”로 높아졌으며, 북한에서 떠났거나 북한으로 향하는 화물에 대한 검색, 금융제재, 무기금수 및 수출통제 등을 포함하였다. 이를 주도한 미국은 이러한 강도 높은 제재안을 기본으로 한국과 일본을 비롯한 우방국가들과 북한을 압박하였다.

이후 미국은 기존 행정부들의 실수를 되풀이 하지 않기 위하여 핵실험과 같은 북한의 벼랑 끝 전술에 굴복하여 협상에 임하지 않겠다는 입장을 보여주었다. 즉 대화의 기회는 열어놓지만 북한의 도발에 대해서는 단호하고 일관된 압박을 가하고 동시에 인내를 가지고 대처한다는 원칙을 수립하여, 북한에 협상을 더 이상 구걸하지 않고 북한이 압박에 의해 변화된 행동과 태도를 보일 때까지 기다린다는 “전략적 인내”(strategic patience)를 강조하였다(신성호 2010, 146). 이러한 대북 행정책은 기본적으로 스스로 협상에 임하도록 압력을 가하여 협상에서 주도권을 가지기 위한 것이다.

당선 이후 오바마가 밝힌 대북 행정책은 근본적으로 이전 행정부들과 다르게 보다 유연한 대북협상의지의 표명이었다면, 북한의 2차 핵실험 이후에는 북한에 지속적인 제재와 압력을 통해 변화된 행동을 이끌어내려는 것으로 요약할 수 있다. 그러나 오바마 행정부는 지속적으로 대화 가능성을 전혀 배제하지는 않고 있으며, 핵실험 이후 대북정책의 수위가 높아지기는 했어도 전반적으로 급격하게 기초가 변화되지 않고 유지되고 있다.

## (2) 천안함 사건에 대한 미국의 대응

천안함 사건이 발생한 직후 미국의 반응은 독자적인 결론을 유보하고 매우 신중한 자세를 취했다. 미국은 사건 직후 한국정부의 발표와 마찬가지로 북한군의 특이동향은 없다고 밝히고, 원인 규명을 위해 한국정부에 전문가로 구성된 조사관을 파견했다. 조사결과가 나오기 이전까지 신중한 자세를 취하면서 한국정부의 입장을 전적으로 지원한 것이다. 조사과정에서 북한 어뢰의 추진체가 발견되는 등 점차 북한의 공격으로 가닥이 잡히고, 결국 한국정부는 5월 20일 북한 어뢰에 의한 공격으로 천안함이 침몰하였음을 공식발표했다.

북한이 천안함을 공격한 의도는 크게 세 가지로 파악될 수 있다. 첫 번째는 북한의 국내적인 상황에 의한 것으로 계속되는 경제난과 화폐개혁의 실패, 김정은으로의 후계체제 등으로 취약한 체제를 정비하기 위한 의도로 자행되었다는 것이다. 무엇보다 권력승계 과정에서의 북한은 불안정한 상태이기 때문에 천안함 사건과 같은 북한의 행위에 대한 예측불가능성이 높아지고 있다(*The New York Times* September/28/2010). 두 번째는 군사적 측면으로 서해안에서 지난해 11월에 있었던 교전을 포함하여 세 차례 교전에서의 패배를 보복하고 위축된 북한군의 사기를 높이는 측면도 고려되었을 것이라는 점이다(<연합뉴스> 2010/3/27). 이러한 군사적 측면에서는 한국군의 대응태세를 살피는 점도 함께 생각해볼 수 있다. 마지막 세 번째는 북한에 대한 미국의 제재가 지속되는 가운데 대화의 시급성을 일깨워 미국과의 협상을 진전시키려 했다는 점이다.

이러한 의도 중에서 미국은 권력승계 과정에서 일어난 상황이라는 점을 중요하게 고려했다.



따라서 사건 발생 초기에 미국은 신중한 자세를 취하면서 한반도와 동북아의 정세가 급격하게 긴장되는 것을 경계했다. 이때 미국은 북한연루설에 대해서도 확인된 바가 없음을 밝히며 사고 원인에 대한 명확한 규명의 필요성을 언급하고 한국정부의 대응을 주시했다(박홍서 2010, 3). 이후 조사결과가 발표된 다음 미국은 한국정부를 적극적으로 지지하고 따르는 방향으로 천안함 사건에 대응했다. 이러한 미국의 정책적 공조를 통해 한미동맹의 견고함을 드러낼 수 있었으나, 미국은 천안함 사건 자체의 대응에 대해서는 주도적이라기보다는 적극적인 협력의 양상을 보여 주었다.

북한에 책임을 묻기 위한 한국정부의 외교적 노력에 미국은 전적으로 동의하며 지원했다. “선 천안함 해결 후 6자회담”이라는 원칙을 한국과 함께 표명하였으며, 유엔 안보리에서 북한을 규탄하기 위해 노력했다. 그러나 급격한 긴장고조를 경계한 중국과 러시아의 반대로 안보리 결의안을 채택하지는 못하였으며, 의장성명에도 북한의 소행임을 명시할 수는 없었다. 결국 여러 국가들이 한국을 지지하며 북한을 규탄하였으나 유엔 안보리 의장성명과 아세안지역안보포럼(ARF)의 의장성명에서는 북한의 소행임을 명시하지 않은 채 재발방지만을 촉구하는 내용만 담게 되었다. 사실상 천안함 외교는 한국의 원했던 결과에는 미치지 못한 채로 소강상태에 접어들었는데, 이는 한편으로 미국과 중국이 절충하는 범위에서 외교적으로는 천안함 사건의 매듭이 지어진 셈이었다.

한편 미국 내부적으로는 대북정책의 변화 가능성이 제기되기도 하였다. 5월 24일 “오바마 대통령은 북한의 잇단 도발과 국제법 위반에 대응하기 위해 정부기관들에 북한과 관련된 기존 권한과 정책을 재검토할 것을 지시했다”고 밝히면서 대북정책 변화 가능성을 시사하였고, 미 외교협회 보고서에서는 미국의 “전략적 인내”의 대북정책이 북한의 핵확산 및 핵능력을 보유하는데 충분치 못하다는 비판이 제기되었다(황병덕 2010, 2). 즉 천안함 사건을 계기로 미국이 대북정책을 전환할 만한 계기가 될 수도 있음을 의미하는 것이다.

그러나 미국의 대북정책은 분명한 변화의 양상을 보여주고 있지는 않다. 다만 천안함 사건 이후로 한미동맹이 매우 견고해지고 북한의 전통적 위협에 대한 억제능력이 강화되었다. 천안함 사건 대응 과정에서 나타난 한미 양국간의 긴밀한 관계는 보다 구체적으로 한미동맹 및 대북 억제능력 강화로 나타났다. 2012년으로 계획되어 있던 전작권 전환은 2015년으로 연기되었으며, 대규모의 한미 연합훈련이 서해상에서 진행되었다. 또한 10월 8일 워싱턴에서 개최된 <제42차 한미안보협의회(SCM)>에서는 전작권 전환의 기본틀인 “전략동맹 2015”(Strategic Alliance 2015)를 승인하였으며, 북대서양조약기구 이외 지역에 처음으로 한국에 확장억제정책위원회를 상설화하는 것에 합의하였다.<sup>4</sup> 이날 함께 서명한 “한미 국방협력지침”에는 보다 장기적이고 밀접한 동맹관계를 구축하기 위한 구체적인 지침이 명시되어 있다. 이러한 일련의 과정은 천안함 이후 한미동맹이 강화라는 변화를 의미하는 것이다.



## 4. 천안함 사건 이후 대북 핵정책 분석

### (1) 기존 정책의 유지 및 한미동맹 강화

#### ① 결의안 1874호 이행 중심의 경제제재

한국정부는 천안함 사건의 공식조사 발표 후 이를 6월 4일 유엔 안보리에 공식회부했다. 이에 대하여 미 국무부는 같은 날 정례브리핑을 통해서 이러한 한국의 결정을 지지하며 천안함 사건과 관련한 유엔 안보리의 구체적 대응 수위는 아직 정해진 것은 없다고 밝혔다. 또한 “현재 누구도 어떤 대응이 취해져야 하는지에 대한 구체적 입장을 갖고 있지 않은 상태이며, 한국 정부도 구체적인 대응방안을 요청하지는 않았다”며 천안함 문제를 안보리에서 논의할 것임을 시사했다(<연합뉴스> 2010/6/5). 즉 미국정부는 독자적인 대응방안 보다는 한국정부의 요청에 의한 대응이나 안보리 차원의 결의에 따른 대응을 할 것임을 밝혔다.

그러나 7월 9일 안보리 의장성명이 채택되었고, 여기에 북한의 공격임이 명시되지는 않았다. 사실상 유엔 안보리는 북한에 대한 추가제재에 대한 어떠한 근거도 남기지 않은 것이다. 안보리 의장성명 이전에 미국의 독자적인 추가제재 논의가 있어왔으나, 결국 미국은 의장성명 이후 추가 대북제재 조치의 발표를 유보하였다. 미 국무부의 한 고위당국자에 따르면 미국은 “그동안 유엔 안보리 결의 1874호 이행에 초점을 맞춰왔고 지금도 마찬가지”라며 “다만 현재 또 다른 추가 조치가 필요하다고 평가할 시점인지는 모르겠다”고 밝혔다(<연합뉴스> 2010/7/14). 결과적으로 미국의 대북제재는 천안함 사건 이전 수준인 결의안 1784호를 중심으로 이행되는 것으로 천안함 사건 이후 미국의 제재 수위에는 변화가 없다는 것을 의미한다. 미국의 대북 핵정책에 있어 경제제재의 옵션은 지속되는 것이나 사실상 그 강도가 높아진 것은 아니다.

#### ② 한미동맹의 강화와 그 의미

천안함 사건은 한국 안보의 취약성을 드러낸 사건이었다. 한국의 경제력이 북한을 압도하고 군사력 측면에서도 질적 측면에서 우위를 점하고 있다는 점에서 대북 억제능력이 어느 정도 충분한 수준에 도달한 것으로 판단될 수 있었다. 그러나 북한의 핵개발과 천안함 사건으로 인해 한국 정부는 보다 강력한 대북 억제능력이 필요하게 되었고 그 결과 한미동맹의 강화로 이어지게 되었다. 이를 통해 한국정부는 대북 핵억제 능력과 전통적 억제(conventional deterrence) 능력을 모두 강화할 수 있다는 정책적 판단의 결과였다.

핵억제 능력은 미국의 포괄적 핵우산 제공으로 나타났다. 특히 미국이 나토 이외 지역에서는 처음으로 설치하는 확장억제정책위원회를 통해서 한국의 안보환경에 적합한 포괄적이고 확장된 억제가 가능하도록 한다. 단순한 북한 핵의 억제 차원을 넘어 다른 국가의 핵공격에도 대응할 수 있음이 명문화되고 제도화된 것이다. 전통적 억제 능력은 한국군의 요청에 의해 실시된 대규모 합동 군사훈련과 그 밖의 양국 간의 동맹 강화에 관한 구체적인 합의로 이루어졌다. 동해안



과 서해안에서 북한의 잠수함 공격을 비롯하여 해상 도발에 대응하기 위한 합동군사훈련이 진행되었으며, 동해 상 훈련에 참가했던 미 항공모함 조지 워싱턴호가 서해 훈련에도 참가할 계획이지만 현재는 연기된 상태이다. 한미 국방협력지침이나 전략동맹 2015 등을 서명한 <제42차 한미안보협의회의>에서도 양국은 재차 대북한 억제능력의 강화를 천명했다.

그러나 이러한 한국의 의도와는 별개로 한미동맹 강화는 미국에 있어 추가적인 의미를 부여할 수 있다. 동북아는 단순한 지역적 차원은 물론 동시에 미국과 중국이 경쟁하는 전지구적 차원의 장이기도 하다. 즉 탈냉전기 단극체제의 패권국인 미국과 이에 도전할 수 있는 세력으로 부상하는 중국이 경쟁하는 공간인 것이다. 이미 미국 패권의 단극체제의 안정성이나 이에 대항하는 새로운 강대국의 부상에 관한 논의가 냉전 종식과 함께 있어왔다(Wohlforth 1999; Layne 1993). 패권국의 지위를 유지하고자 하는 미국은 미래의 도전국가로 가장 경계하는 것이 바로 중국으로, 이미 여러 차례의 <4개년국방검토보고서>(QDR)를 통해서 미국은 중국의 부상을 잠재적인 경쟁국가로 표현하였다.<sup>5</sup> 미국의 여러 싱크탱크들도 중국의 부상을 경고하고 있다(Godwin 2004; Cliff, et. al. 2007). 중국 역시도 이러한 미국의 전략적 판단에 대하여 경계하고 있으며, 이를 직접적으로 드러내기 보다는 경제발전과 군사력 증강을 꾸준히 진행하고 있다. 이러한 미중관계에 있어서 중국이 신중한 외교적 노선을 취할 것이라는 전망이나 중국이 아시아에서 미국을 밀어내려는 과정에서 군사적 충돌이 있을 수도 있다는 전망도 있다(Brzezinski and Mearsheimer 2005, 46-49).

이러한 측면에서 볼 때 한미동맹의 강화는 중국에게 있어 매우 곱지 않은 현상이 아닐 수 없다. 세계적인 경제위기 속에서 중국은 미국과 함께 G2로 부상하였으며, 지난 9월의 센카쿠/댜오위다오 지역에서 발생한 중일간의 영토분쟁은 다시 한 번 강력해진 중국의 위상을 확인시켜주었다. 이런 상황에서 한미동맹과 미일동맹의 강화를 매개로 동북아지역에 미국의 영향력이 확대되는 것은 결과적으로 중국에게 불리하게 작용할 수 있다. 서해상에서의 합동훈련에 대해 중국이 외교적으로 강력하게 항의한 것은 이 지역에서의 훈련이 아무리 북한을 겨냥한 훈련이라고 할지라도 중국에게 위협이 되기 때문이다. 이러한 상황은 자연스럽게 지역 내 미국의 영향력 확대로 이어질 수 있으며, 최악의 경우 중국이 우려하는 미국의 대중국 포위(encircle) 전략으로 연계될 수도 있다(Karotkin 2010, 7). 또한 중일간의 영토분쟁은 양국 사이에 급격한 관계악화를 가져다 주었으며, 국내적으로도 민간차원에서 상호간의 반일, 반중 감정이 심화되는 등의 문제가 야기된 점도 중국의 영향력을 감소시키고 상대적으로 미국의 영향력을 확대시킬 수 있다.

## (2) 천안함 사건 이후 대북 행정책 옵션 검토

앞서 논의한 것처럼 미국의 대북 행정책은 천안함 사건 이후로 크게 변화되지 않았다. 이는 구체적으로 미국의 대북 행정책 옵션에 천안함 사건이 어떠한 영향을 미쳤고, 천안함 사건 이후로 현 시점까지 미국의 대북정책이 왜 지속성을 보여줄 수밖에 없었으며, 앞으로의 변화 가능성은 어떠한지에 대한 검토를 통해 보다 분명히 드러난다.





### ① 제한적인 군사력 사용

미국이 선택할 수 있는 옵션 중 가장 강경한 정책이다. 이러한 군사력을 사용하기 위해서는 국제 사회에 정당성을 인정받거나 유엔헌장 제51조에서 명시한 자위권을 인정받을 수 있어야 한다. 그러나 천안함 사건 이후 유엔 안보리는 결의안 대신 의장성명을 채택하였으며, 여기에 가해자가 북한임이 명시되지 못했다. 따라서 천안함 사건은 미국이 북한을 공격할만한 어떠한 정당성도 제공해주지 못한 상태이다. 이미 천안함 사건 이후 현 시점까지 미국은 북한에 대한 무력 사용 가능성을 언급하지 않았으며, 앞으로도 그럴 가능성은 낮다. 만약 미국이 자위권을 행사할 수 있는 상황, 즉 북한에 의해 미국이 공격받았거나 심각한 위협을 초래할 경우 미국이 군사력을 사용할 수 있지만, 북한이 미국을 공격하는 위협한 정책적 판단을 할 가능성 역시 희박하다.

따라서 미국이 군사력을 사용할 가능성은 극히 낮은 수준에 불과하다. 그러나 그 가능성을 완전히 무시할 수 있는 것은 아니다. 미국은 북한의 내부 정세가 불안정하며 권력승계 과정에서 발생할 수 있는 천안함 사건과 같은 예측하지 못한 상황이 발생할 것을 우려하고 있다. 따라서 북한의 급변사태에 대한 보다 체계적인 준비가 필요하다고 인식하여 개념계획 5029를 보완하고자 한다(<중앙일보> 2010/10/4, 3). 현재 개념계획 수준으로 알려진 이 계획이 작전계획으로 격상될 경우 보다 세분화되고 구체적인 군사적 측면의 대응절차가 수립되게 된다. 이 경우 북한에 급변사태와 같은 이상 징후가 포착된다면 실제 군사력이 동원되기까지의 반응시간이 보다 단축된다. 그러나 이는 어디까지나 북한의 급변상태나 추가도발과 같은 극단적 상황을 전제로 하는 것이며, 현재로서는 미국이 군사력을 사용하지 않을 것이다.

### ② 경제제재

2차 북핵실험 이후로 미국의 대북 핵정책은 결의안 1874에 의거한 경제제재를 중심으로 하고 있다. 이는 천안함 사건 이후로도 크게 달라진 바가 없다. 그러나 이러한 제재의 실효성에 관하여는 현재까지의 상황을 고려하면 긍정적인 결과를 기대하기 어렵다.

이미 경제제재의 실효성에 관해서는 많은 논쟁이 있어왔다(Pape 1998). 제재의 성공과 실패 사례를 바탕으로 제재가 효과적이기 위한 조건을 분석한 연구의 따르면 미국의 대북제재는 성공가능성보다 그 반대의 가능성이 높다. 제재의 경제적 효과가 정치적 결과로 이어지는 경우는 드물며, 적대국보다는 우방국에게 시도하는 제재가 더욱 효과적이고, 독재정권에는 일반적으로 제재의 효과가 미미하기 때문이다(Hufbauer, et. al. 2007, 162-168). 즉 북한의 경우 경제제재를 통해 북한의 태도변화라는 정치적 결과를 목표로 하고 있으며, 북한은 본래 미국과 경제적 연결고리가 적은 적대적 관계였고, 또한 북한은 매우 강력한 독재정권을 유지하고 있기 때문에 미국의 경제제재가 그 실효성을 보이기는 어려운 것이다.

천안함 사건을 전후로 대북제재의 수위가 변하지 않는 지속성이 미국의 “전략적 인내”가 유지되고 있는 것이라면 이러한 경제제재의 목적은 협상으로의 강요임을 의미한다. 즉 미국도 단순히 경제제재만 가지고는 북핵문제를 해결하기 어렵다는 점을 느끼고 있다는 것이다. 천안함



사건 이후 추가적인 제재안을 검토했던 미국이 이를 유보한 것은 결국 외교적 협상으로 전환되었을 때 중국의 협력적인 자세를 이끌어내기 위한 이유와 실제로 추가제재가 가져올 실효성이 불확실하다는 이유가 동시에 작용한 것으로 보인다. 따라서 아직까지는 현 수준의 제재를 유지하면서 한미동맹의 강화와 같은 변화를 통해 북한의 추가적 도발을 억제하고, 핵문제 해결에 있어 북한의 의도한 벼랑 끝 전술의 결과로 원치 않는 타이밍에 협상에 말려들어가지 않으려는 판단으로 생각된다. 미국은 협상의 시기가 자신들의 판단에 적합한 때가 되면 외교적 협상의 국면으로 전환할 것이다.

### ③ 외교적 협상

오바마 행정부 초기부터 미국에 의해 가능성이 제시되었던 외교적 협상은 천안함 사건 이후 어려움이 예상되었다. 한국정부는 “선 천안함 사건 해결 후 6자회담 재개”라는 입장을 내세우고 미국 역시 이에 동의했다. 천안함 사건은 단순히 북한을 협상테이블로 이끄는 문제뿐만 아니라 미국과 한국 역시도 협상에 임하도록 해야 하는 상황을 만든 것이다. 그렇다고 북한이 대화를 위해 한국이 요구하는 사과와 책임자 처벌, 재발방지 등을 기꺼이 받아들일 리는 없다. 오히려 천안함 사건도 6.25 남침, KAL기 폭발, 량군 테러와 마찬가지로 오랜 시간이 지나서야 북한의 소행임이 밝혀지게 될 가능성이 높다(전재성 외 2010b).

그러나 시간이 경과함에 따라 외교적 협상의 옵션은 다시 그 가능성이 높아지고 있다. 외교적 협상은 미국이 선택할 수 있는 정책 중 중국이나 러시아 등 다른 국가들의 협력을 이끌어내기 가장 용이하다. 무엇보다 중국은 천안함 사건 이래로 한반도 및 역내 안정을 중요시하며 6자회담의 재개를 끊임없이 촉구해왔다. 외교적 협상은 북미간 양자대화의 틀이나 기존 6자회담과 같은 다양한 형식이 가능하다. 그러나 천안함 사건 이후 강화된 한미동맹이나 북한이 주목할 만한 행동의 변화가 있어야만 협상이 가능하다는 미국의 입장으로 본다면 양자회담보다는 6자회담이 그 가능성이 더욱 높아 보인다.

최근의 양상을 보면 이러한 외교적 협상에 긍정적인 다양한 시그널을 관측할 수 있다. 천안함 사건 이후 한국 정부의 입장은 “선 천안함 사건 해결 후 6자회담”이었으며, 미국도 이에 동의했다. 그러나 시간이 흐름에 따라 이러한 입장의 변화가 나타났는데, 10월 29일 베트남에서의 <한중일 정상회담>에서 6자회담이 “회담을 위한 회담”이 되어선 안 된다며 6자회담 재개에 관한 환경이 조성되어야 하는데 의견을 모았으며, 이어 30일에는 클린턴 국무장관과의 회담에서도 같은 의견을 나누었다. 6자회담 자체에 관한 논의에 있어 더 이상 천안함이 언급되지 않는 것이다. 무엇보다 11월에 서울에서 개최될 G20에서 북한을 제외한 6자회담 참여국이 한자리에 모이게 되면 6자회담에 관한 논의가 이루어질 가능성이 높다. 따라서 G20 이후 6자회담 재개를 위한 분위기 전환이 나타날 수 있다. 그 밖에도 인도적 차원의 대북 쌀 지원이나 남북이산가족상봉 등도 대화 재개의 분위기를 조성하고 있다.



### (3) 소결론

종합하면 천안함 사건 이후로 미국의 대북 행정책에는 유의미한 변화가 존재한다고 볼 수 없다. 미국의 정책결정자들에게 있어 대북 위협에 대한 인식의 변화는 있을 수 있어도 대북 강압정책의 강도가 높아지거나 옵션에 변화가 나타난 것은 아니며, 현재까지 “전략적 인내” 속에서 외교적 협상에 적합한 분위기를 조성하고자 하는 상황으로 볼 수 있는 것이다. 대북 행정책 옵션에 대해서 각각 살펴보면, 천안함 사건은 미국이 제한적인 군사력을 사용할 조건이나 정당성을 만들어주지 못하였으며, 추가적인 대북제재의 가능성이 비쳐졌지만 실제로는 결의안 1874호의 범주를 벗어나지 않았다. 6자회담에 관해서는 천안함 사건 이후 이 문제에 대한 해결이 우선되어야 한다는 것이 미국의 공식입장이었으나, 점차 이러한 입장이 사라지고 현재로서는 논의의 중심이 6자회담 자체로 옮겨져 왔다. 이로써 이제는 미국의 대북한 행정책의 논의에 있어 천안함의 영향은 어느 정도 사라졌다고 보아야 할 것이다.

물론 그렇다고 해서 천안함 사건이 대북 행정책에 아무런 영향을 주지 않은 것은 아니다. 그 영향으로는 먼저 천안함 사건으로 인해서 미국이 6자회담을 재개하거나 다른 형태로 북한과 대화하려는 시도가 시간적으로 유예되었다는 점을 들 수 있다. 한국정부의 대응 노선을 함께했던 미국의 입장에서는 외교적 협상의 옵션이 천안함 직후로 얼마간 선택될 수 없는 상황이 되었다. 결국 천안함 사건이 북한에 대한 제한적인 군사력 사용의 조건을 충족시켜 준 것도 아니었으며, 동시에 외교적 협상의 옵션 또한 한국정부와의 관계로 인해 제한되면서, 사실상 기존의 경제제재만이 선택 가능한 유일한 옵션으로 미국은 단지 그 수준만을 결정할 수 있는 상황이었던 것이다. 그리고 그나마도 기존의 대북제재 결의안을 넘어서지는 않았다. 이렇게 미국의 북한 행정책에 별다른 변화가 존재할 수는 없었다.

그러나 한편으로는 천안함 사건의 영향으로 인해 한미동맹이 강화되면서 미국이 동북아에 개입할 수 있는 여지가 높아졌다는 점을 간과할 수 없다. 그리고 이러한 변화는 미중 강대국 간의 경쟁이라는 맥락에서 볼 때 중국에게 유리하지 못한 결과로 이어졌다. 따라서 천안함 사건의 가장 큰 피해자는 물론 당사자인 한국이겠지만, 한편으로는 중국 역시 또 다른 피해자로도 볼 수 있는 것이다.

## 5. 전망 및 합의

### (1) 향후전망

미국이 현재 진행 중인 대북 경제제재는 앞서 검토한 것처럼 그 실효성이 높지 않다. 결국 제재만으로는 북핵문제를 근본적으로 해결하기는 어렵고, 다만 협상 국면으로의 전환에 중요한 환경을 조성할 수 있다. 따라서 미국의 대북 핵문제 정책은 멀지 않은 시기에 외교적 협상으로 전



환될 것이다.

협상의 틀은 북미 양자협상과 6자회담, 그리고 기타 다른 형태의 협상들을 상정할 수 있다. 그러나 이 중 6자회담으로 진행될 개연성이 높다. 그 이유는 첫 번째로 이미 존재하는 다자틀로서 협상이 이루어지기 용이하다는 점이다. 새로운 형태의 협상들을 구성하기 위해서는 이를 위한 논의에 필요한 시간과 비용이 요구된다. 그러나 6자회담의 경우는 이미 그 형태와 방식이 정해져 있으므로 빠르고 비용도 적게 든다. 두 번째 이유는 오바마 행정부의 외교정책에 부합하는 다자틀이라는 점이다. 6자회담의 참여국은 모두 동북아 국가로서 북핵문제를 단순히 북한 문제로 다루기보다는 동북아 지역의 맥락에서 논의할 수 있게 된다. 부시 행정부의 2.13 합의의 경우 사실상 미북간의 양자협상이 6자회담의 형식으로 합의된 것이지만, 오바마 행정부는 다자간 합의로서의 6자회담의 형식을 원할 것이다. 무엇보다 양자간의 합의는 이를 이행하는데 상대국의 압력만을 받게 되지만, 6자회담에서 모두가 합의한 사항에 대하여 북한은 나머지 5개국의 압력을 받아야 하기 때문에 합의 이행을 감독하고 또 준수토록 하는데 더욱 효과적이다. 마지막 세 번째 이유는 북한의 비핵화를 보상하는 비용을 6자회담에서는 분담할 수 있다는 점이다(Lai 2010, 16). 1차 북핵위기 당시 합의에서 경제지원 비용을 한국과 일본이 함께 부담했던 것처럼 6자회담을 통해서 북한의 비핵화에 소요되는 비용을 미국이 단독으로 부담하지 않아도 된다. 따라서 협상으로 전환의 용이성, 다자협력을 통한 합의 이행의 감시, 비핵화 과정에서의 비용 분담 등의 이유로 미국이 전환하게 될 외교적 협상은 6자회담으로 진행될 것이다.

## (2) 한중 양국에의 합의

천안함 사건과 이후의 미국 핵정책 옵션에 대한 분석을 보면, 우선적으로 필요한 것은 한중관계의 개선이라고 할 수 있다. 현 한국정부에 들어서서 중국과의 관계가 '전략적 동반자'로 격상되었음에도 실질적으로 양국의 관계가 진전된 것은 아니다. 여기에 천안함 사건과 그 후속 처리과정에서 한중 양국은 상호간의 신뢰를 얻는 데 실패했다. 한국은 미국과 보다 강하게 결속했고, 동해안과 서해안에서 한미 연합훈련을 하는 등의 상황은 중국에게 있어 불편한 상황이다. 한국과 중국은 경제적 차원으로는 서로 중요한 '전략적 동반자'일 수는 있지만 아직까지 안보 차원에서는 관계 개선이 필요하다. 이제까지 한국은 중국을 상대로 적극적인 국익추구 보다는 원만한 관계유지에 보다 더 신경써 온 측면이 있다(전재성 외 2010a). 북한의 핵포기가 가장 필요한 한국은 미국 일변도의 정책만으로는 성공가능성이 높지 않다. 이미 미국의 정책옵션을 살펴봐도 미국 단독으로는 북한 비핵화를 이끌기 어렵다. 결국 이 문제는 미국과 중국이 협력해야 하는 사안이며, 보다 원활한 협력이 이루어지도록 한국이 역할을 하기 위해서도 한중관계의 개선은 필요하다고 할 수 있을 것이다.

이러한 한중관계 개선의 필요성은 향후 재개될 가능성이 높은 북한 비핵화를 위한 6자회담에서의 호스트인 중국이 중요한 역할을 하고 있기 때문에 더욱 그러하다. 이제까지 6자회담에서 보여준 중국의 역할은 기대에 미치지 못한 측면이 많다. 북한이 합의 내용을 무력화하고 핵개발을 지속시켰음에도 북한에 대한 처벌은 오래 지속되지 않아 큰 압박이 되지 못했다. 미국과 한국



에 비해 북한에 강력한 레버리지를 갖고 있는 중국이 북한을 압박한다면 합의 결과를 도출하거나 이를 이행하는 데 긍정적으로 작용할 수 있다. 물론 중국은 미국이 생각하는 것만큼 북한을 원하는 대로 움직일 수는 없다(Lai 2010, 16). 그러나 지난 몇 년간 미국의 경제제재가 강화되고 이명박 정부에 들어서 대북 지원이 급감한 상태에서 중국은 북한의 대 중국 경제 의존도를 심화시켰으며, 나아가 북한의 세습과정에 있어 김정일이 사망하기 전에 안정적으로 김정은으로 권력이 이양되기 위해서는 중국의 도움이 필요하다는 점에서 중국의 영향력은 결코 낮지 않다(Lam 2010, 3). 따라서 6자회담에서 합의를 성사시키고 이를 이행하는 과정에서 이러한 중국의 영향력이 중요하게 평가되는 것이다. 또한 미국은 이미 두 차례 북한과의 합의에서 원하는 비핵화를 얻어내는데 실패했다. 따라서 미국은 이번 6자회담에서는 그러한 과오를 재차 범하지 않기 위해서 북한의 가시적이고 실제적인 변화를 요구할 것이며, 이 경우 북한의 협상행태를 고려한다면 상당한 마찰이 발생할 것이다. 이를 잘 관리하여 합의로 이끌기 위해서도 중국의 호스트 역할이 중요하다. 따라서 한편으로는 이러한 역할을 중국도 인식하고 보다 적극적인 노력이 필요할 것이다.

이와 함께 향후 재개될 6자회담은 단순하게 북한의 비핵화만을 논의하는 장이 아니라 북한과 관련된 모든 문제, 한반도와 동북아의 안정을 포괄하는 차원의 논의가 이루어질 가능성이 높다. 따라서 보다 장기적으로 한중 양국은 북한 정권의 향방에 관한 진정성 있는 의견교환과 상호 이해가 요구된다. 북한 정권의 수령체제가 지니고 있는 안정성의 요소에도 불구하고 그 지속성에 관해서는 고민이 필요하다. 북한의 붕괴나 급변사태에 관한 다양한 예측에도 불구하고 북한은 아직 무너지지 않았으며, 오히려 김정은으로의 권력이양이 진행 중이다. 북한이 아직까지 체제를 유지하고 있는 것은 김정일 정권이 지닌 특수성 때문이다. 권위주의 정권은 민중봉기나 권력엘리트의 쿠데타에 의해 붕괴되는데, 북한은 엄격히 구속적인 사회정책과 이념과 정보의 통제, 그리고 폭력의 사용 등을 통해 민중봉기를 효과적으로 차단하고 있으며, 전략적인 엘리트의 선출과 외부의 위협을 적절하게 조작하여 충성심을 높이고 쿠데타를 억제하는 제도를 통해 권력엘리트에 의한 쿠데타를 효율적으로 억제하기 때문에 현재의 김정일 정권을 유지할 수 있었다(Byman and Lind 2010, 45-66). 그렇기 때문에 김정일은 사망하는 순간까지 고위간부나 대중에 의해서 권력을 내놓지 않고 권력을 유지할 것이며, 이 시점에서 승계의 도전에 직면할 것이다(Byman and Lind 2010, 71). 즉 북한은 김정일이 살아있는 동안에는 안정적으로 유지될 수 있을지언정 그 이후에는 어떠한 변화가 일어날지는 모른다. 김정일이 권력을 승계하는 과정은 14년이라는 준비기간이 있었지만, 다음 후계까지는 얼마의 시간이 주어질지 모르기 때문이다. 다만 권력세습에 있어서 외부로부터의 위협은 억제될 것인데, 이는 북한에 대한 직접적인 위협이 확전 가능성이라는 문제가 존재하고, 여기에 두 번의 핵실험을 통해 부가적인 억제력을 얻었으며, 무엇보다 체제의 견고함이 아닌 취약성 때문에 근본적인 억제력을 지니기 때문이다(Lind 2010). 그럼에도 알려진 바와 같이 김정은으로의 권력이양은 상당 수준 내부적으로 불확실한 상황이기 때문에 한중 양국은 장기적인 북한의 미래에 관한 공통된 인식 하에 이를 준비해나가는 것이 필요하다. 특히 급변사태에 관한 상호간의 이해가 없다면 서로 다른 전략적 판단으로 인해 혼란이 가중되고 최악의 경우 충돌이 발생할 수도 있다. 6자회담은 북핵문제를 해결하기 위해 고안된





대화의 장이지만, 이는 앞으로 북한문제 전반에 관해 논의할 수 있는 역할이 기대된다. 따라서 북한에 관해 가장 중요한 이해관계를 갖고 있는 한국과 중국은 보다 장기적인 안목으로 북한에 관해 논의를 시작해야 할 것이다.

끝으로 이번 협상에서 북한의 카드가 핵포기라면 미국의 카드는 오바마 행정부 초기에 밝힌 것처럼 관계 정상화, 한반도 평화체제, 그리고 경제적 지원 등이 될 것이다. 그러나 이제껏 북한이 이러한 유인에도 불구하고 협상에 임하지 않고 핵개발을 지속시켰던 점을 볼 때 미국이 준비한 이러한 보상보다 더 큰 보상을 요구할 가능성이 높다. 우선 경제적 지원의 범위가 어디까지 늘어날지 예상하기 힘들며, 주한미군 철수라는 한국과 미국이 받아들이기 힘든 요구를 할지도 모른다. 따라서 한국 정부는 이러한 협상에서 북한이 요구할 사항에 관한 기본적인 대비가 필요하다. 아무런 계획이나 협상카드의 준비 없이 협상에 임한다면 양측의 요구조건의 차이로 인하여 합의에 도달하기 어렵다. 한국정부는 필요하다면 6자회담 이전에 남북관계에 관한 일정한 상호합의를 통해 실제 비핵화를 위한 6자회담에서 불가능한 요구조건으로 협상이 결렬되지 않도록 해야 한다. 이러한 한국정부의 사전노력을 통해 한국은 6자회담에서 중요한 역할을 하며, 나아가 북핵문제 해결에도 주도적으로 참여할 수 있도록 해야 할 것이다. ■

## 주(註)

- <sup>1</sup> 미국의 국가전략의 최상위 지침인 국가안보전략(NSS)에서 백악관은 최상위 국가안보우선순위(Top National Security Priorities)에 북한의 핵문제를 명시하고 있다.
- <sup>2</sup> 유엔 안보리 결의안 678호는 11월 29일, 찬성 12표, 쿠바와 예멘의 반대 2표, 그리고 중국의 기권 1표로 채택되었는데, 이 결의안은 유엔이 집단안보를 작동하여 개입하는데 근거가 되었다. 이 결의안은 “만약 이라크가 1991년 1월 15일까지 완전히 철수하지 않으면 회원국들은 쿠웨이트 정부와 협력하여 쿠웨이트의 원상회복과 지역의 국제평화와 안보를 회복할 수 있도록 모든 필요한 수단(all necessary means)을 사용하는 권한을 부여”한다고 명시하여 다국적군의 개입을 승인하였다 (UN Security Council 1990).
- <sup>3</sup> 이는 코소보 사태 당시의 결의안이나, 아프가니스탄 공격 당시의 결의안, 그리고 심지어 2003년의 이라크 공격 당시에도 걸프전의 사후 처리에 관한 결의안을 명분으로 삼은 예에서 찾아볼 수 있다.
- <sup>5</sup> <4개년국방검토보고서>(QDR)가 처음 발표된 것은 1997년으로, 여기에서 중국은 러시아와 함께 2015년 이후 경쟁국이 될 잠재력이 있는 것으로 안보환경평가 부분에 나타나 있으며, 2001년의



보고서에서는 중국으로 명시되지는 않았으나 아시아 내에서 군사적 경쟁국이 등장할 가능성을 제시하였다. 또한 2006년의 보고서에서는 중국이 미국과 군사적으로 경쟁할 가장 잠재력이 가장 높은 것으로 평가하였다.

## 참고문헌

- 박홍서. 2010. “천안함 사건을 바라보는 미국과 중국의 딜레마.” <코리아연구원 현안진단> 제163호.
- 성채기. 2009. “국제적 대북제재의 현황과 군사·경제적 영향분석 및 전망.” <국방정책연구> 제25권 제4호(겨울): 9-51.
- 신성호. 2010. “북한의 핵과 장거리 미사일 개발이 동북아 정세에 미치는 영향.” <전략연구> 통권 제48호(3월): 133-163.
- 전재성 외. 2010a. “천안함 사태 이후 중국의 딜레마와 한·중관계의 미래.” <EAI 논평> 제9호. 6월 25일.
- . 2010b. “천안함 안보리 외교 이후: 「포스트 천안함」 을 넘어 「포스트 김정일」 전략으로.” <EAI 논평> 제10호.
- 황병덕. 2010. “천안함 사태 이후 미국 대북정책의 기본방향.” <통일연구원 Online Series> 7월 1일.
- <연합뉴스>. 2010. “천안함, 北이 공격했을까, 했다면 왜?” 3월 27일.  
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0003192061>(검색일: 2010. 9. 27).
- . 2010. “美, 천안함 구체적 대응 수위 안보리서 논의.” 6월 5일.  
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=104&oid=001&aid=0003313689>(검색일: 2010. 10. 11).
- . 2010. “천안함 관련, 美 독자적 대북제재 연기할 듯.” 7월 14일.  
[http://news.chosun.com/site/data/html\\_dir/2010/07/14/2010071400250.html](http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2010/07/14/2010071400250.html)(검색일: 2010. 10. 18).
- <중앙일보>. 2010. “김정은 후계과정 북한 불확실성 커져, 한·미 급변사태 대비 ‘5029’ 다시 짚다.” 10월 4일: 3.
- Blanchard, Jean-Marc F., Edward D. Mansfield, and Norrin M. Ripsman. eds. 2000. *Power and the Purse: Economic Statecraft, Interdependence, and National Security*. London: Frank Cass.
- Brzezinski, Zbigniew and John J. Mearsheimer. 2005. “Clash of the Titans.” *Foreign Policy*



- No.146 (January/February): 46-49.
- Byman, Daniel and Jennifer Lind. 2010. "Pyongyang's Survival Strategy: Tools of Authoritarian Control in North Korea." *International Security* Vol.35, No.1(Summer): 44-74.
- Byman, Daniel and Matthew Waxman. 2002. *The Dynamics of Coercion: American Foreign Policy and the Limits of Military Might*. New York: Cambridge University Press.
- Chung, Jae Ho. 2007. *Between Ally and Partner: Korea-China Relations and United States*. New York: Columbia University Press.
- Cliff, Roger, et. al. 2007. *Entering the Dragon's Lair: Chinese Antiaccess Strategies and Their Implication for the United States*. Santa Monica: Rand Corporation.
- Craig, Gordon A. and Alexander L. George. 1983. *Force and Statecraft: Diplomatic Problems of Our Time*. New York: Oxford University Press.
- Cronin, Bruce. 2002. "Multilateral Intervention and the International Community." In *International Intervention: Sovereignty versus Responsibility*, ed. Michael Keren and Donald A. Sylvan, 147-168. London: Frank Cass.
- Fackler, Martin and Mark McDonald. 2010. "North Koreans Bolster Power of Ruler's Kin." *The New York Times* September 28.  
[http://www.nytimes.com/2010/09/29/world/asia/29korea.html?\\_r=1&scp=5&sq=cheonan&st=cse](http://www.nytimes.com/2010/09/29/world/asia/29korea.html?_r=1&scp=5&sq=cheonan&st=cse)(검색일: 2010. 10. 1).
- George, Alexander L. 1991. *Forceful Persuasion: Coercive Diplomacy as an Alternative to War*. Washington D.C.: United States Institute of Peace Press.
- Godwin, Paul H. 2004. "The PLA's Leap into the 21st Century: Implications for the US." *China Brief* Vol.4, Issue 9(April 28).  
[http://www.jamestown.org/single/?no\\_cache=1&tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=26442](http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=26442)(검색일: 2010. 10. 30).
- Haass, Richard N. 1998. *Economic Sanctions and American Diplomacy*. New York: A Council on Foreign Relations Book.
- Hufbauer, Gary Clyde, et. al. 2007. *Economic Sanctions Reconsidered*, 3rd ed. Washington D.C.: Peterson Institute for International Economics.
- Karotkin, Jesse. 2010. "All Eyes on China in Wake of Cheonan Singking." *China Brief* Vol.X, Issue 11(May 27): 4-8.
- Lai, David. 2009. "Obama's Policy Option on North Korea." *China Security* Vol.5, No.2: 12-19.
- Lam, Willy. "Kim Jong-il's Secret Visit to Beijing." *China Brief* Vol.X, Issue 10(May 13): 2-4.
- Layne, Christopher. 1993. "The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise." *International Security* Vol.17, No.4(Spring): 5-51.
- Lind, Jennifer. 2010. "The Once and Future Kim: Succession and Stasis in North Korea." *For-*



- Foreign Affairs* October 25.  
<http://www.foreignaffairs.com/articles/66870/by-jennifer-lind/the-once-and-future-kim>(검색일: 2010. 10. 27).
- Pape, Robert A. 1998. "Why Economic Sanctions *Still* Do Not Work." *International Security* Vol.23, No.1(Summer): 66-77.
- The Office of the President-Elect. 2008. "The Obama-Biden Plan: Foreign Policy."  
[http://change.gov/agenda/foreign\\_policy\\_agenda](http://change.gov/agenda/foreign_policy_agenda)(검색일: 2010. 8. 24).
- The White House. 2010. "National Security Strategy." Washington, D.C.: The White House.
- UN Security Council. 1990. "Resolution 678." *2963rd meeting*. November.
- UN Security Council. 2010. *Presidential Statements (S/PRST/2010/13)*." July 9.
- US Department of Defense. 1997. "Quadrennial Defense Review Report 2001." Washington, D.C.: U.S. Department of Defense.
- . 2001. "Quadrennial Defense Review Report 2001." Washington, D.C.: U.S. Department of Defense.
- . 2006. "Quadrennial Defense Review Report 2001." Washington, D.C.: U.S. Department of Defense.
- . 2010. "Quadrennial Defense Review Report 2001." Washington, D.C.: U.S. Department of Defense.
- . 2010. "42<sup>nd</sup> U.S.-ROK Security Consultative Meeting, Joint Communiqué, October 8, 2010, Washington, D.C., USA."
- Wang, Yang-Cheng. 2009. "North Korea's Nuclear Armament and China's Strategic Dilemma." <전략연구> 통권 제46호(7월): 50-80.
- Wohlforth, William C. 1999. "The Stability of a Unipolar World." *International Security* Vol.24, No.1(Summer): 5-41.



---

## 보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

- 동아시아연구원(EAI)은 미국 맥아더재단(MacArthur Foundation)의 ‘아시아안보이니셔티브’(Asia Security Initiative) 프로그램 핵심 연구기관으로 선정되어 재정지원을 받고 있으며 아시아 지역안보에 대한 전문적인 연구 및 정책 개발을 위해 2009년1월 아시아안보연구센터(소장: 전재성 서울대)를 설립하였습니다.

- 본 연구 보고서는 아시아안보센터의 연구 결과물로서 정책결정 및 학술연구, 각종 교육사업에 활용되기를 기대합니다. 본 보고서 내용의 일부 혹은 전부를 인용할 시에는 출처와 저자를 명시해 주시기 바랍니다.

- 이 보고서는 동아시아연구원 홈페이지 [EAI 출판]과 각 프로젝트 페이지에서 내려 받으실 수 있습니다.

- 보다 자세한 문의는 아래로 연락해 주십시오.  
김하정 아시아안보센터 선임연구원 Tel. 02 2277 1683 (내선 107) [hjkim@eai.or.kr](mailto:hjkim@eai.or.kr)  
최은혜 아시아안보센터 연구원 Tel. 02 2277 1683 (내선 130) [ehchoi@eai.or.kr](mailto:ehchoi@eai.or.kr)



