

# 표지면지

## 2020년도 안보정세전망

국방대학교



# 발간사

2018년의 한반도가 극단적으로 치달던 2017년 겨울의 위기를 평화 올림픽과 연이은 남북, 북미 정상회담을 통해 극복하고 화해와 공존의 새로운 시대를 향해 거대한 발걸음을 내딛어 왔음은 주지의 사실입니다.

그러나 모두에게 충격을 줬던 올 초 하노이 노딜 이후 한반도는 다시 한 번 위기와 기회의 갈림길에 서 있습니다. 판문점에서 남·북·미 3자 정상회담이라는 극적인 전환점을 마련했음에도 불구하고 좁혀지지 못한 양자의 입장차이는 스톡홀름 실무회담의 결렬 이후 더욱 격화되고 있는 듯 합니다.

2017년의 극단적 위기를 상징했던 ‘로켓맨’과 ‘군사적 옵션’이 공공연히 언급되고 이에 맞서 ‘재앙적 후과’와 ‘새로운 길’을 연일 강조하고 있는 북미 간의 공방은 2020년의 한반도에 대한 우리의 근심을 더욱 크게 하고 있습니다.

또한 미·중 무역갈등이 상징하듯 격화되고 있는 강대국 충돌 속에 최초로 유엔에 대북제재 완화 결의안을 공동 제출한 중·러의 움직임, 미국과의 강력한 대북 공조 속에서도 유엔의 북한 인권상황 결의안 제출국에서 12년 만에 최초로 빠진 일본의 미묘한 셈법 등을 보면, 우리 주변국들은 철저히 자국의 국익에 입각하여 움직이고 있다는 것을 알 수 있습니다. 따라서 우리도 우리의 국익을 지키기 위해 이와 같은 복잡한 안보정세를 깊이 있게 이해하고 그 이해를 바탕으로 지혜로운 안보정책방향을 도출할 필요가 있습니다.

이에 국방대학교 안보문제연구소에서는 국내 최고의 필진들을 모시고 2020년도 안보정세에 대한 전망과 대비방향을 간략한 책자로 발간하게 되었습니다. 특히 올해는 긴박한 정세를 감안하여 한반도 비핵화와 평화 구축 프로세스의 핵심 행위자들과 할 수 있는 미국, 중국, 북한에 보다 집중하고 분석의 심도 역시 더한 새로운 형식으로 마련했습니다. 모쪼록 한반도 평화와 안보에 관심을 가진 모든 분들에게 유용한 참고자료가 되기를 기대합니다.

2019년 12월

국방대학교 국가안보문제연구소장 김준섭

본 내용은 연구진의 개인적 견해를 종합한 것으로, 국가안전보장문제연구소의 공식 입장이 아님을 밝힙니다.

# 목차

2020년 안보정세전망

요약본	1
-----	---

## 제1장

### 서론

## 제2장

### 미국

1. 미국 정치와 외교 변화: 역사적 개요 .....20
2. 미국 정당 정치: 현황과 전망 .....24
3. 트럼프 시대 정치와 외교 분석: 4C를 중심으로 .....29
4. 트럼프 대통령 탄핵 정국과 북한 비핵화 전망 .....36

## 제3장

### 중국

1. 중국의 대북 전략 구상: 19차 당 대회 이후 .....42
2. 북중 관계의 신속한 복원: '당대당' 관계 및  
김정은 4차 방중 .....47
3. '한반도 문제의 정치적 해결': 의미와 전망 .....55
4. 한-중 관계 전망: 좁아지는 입지와 증가하는 압박 .....57

# 목차

---

2020년 안보정세전망

## 제4장

---

### 북한

1. 2019년 김정은 권력 강화와 실물 경제의 지속적 추락 .....62
2. 대미 저강도 강압외교와 한국 패싱 전략 .....65
3. 2020년 경제위기 폭발 가능성 전망 .....69
4. 향후 북핵 협상의 타결 가능성 .....73

## 제5장

---

### 결론

.....79

요약본

## 요약본

### ○ 오바마와 트럼프 시대 미국 정치와 외교

- “nation-building at home”을 기치로 내걸고 2008년에 당선 그리고 2012년 재선에 성공함으로써 민주당 주도의 소위 오바마 연합 (“Obama Coalition”)을 형성하였음. 2016년 미국 대선과 관련된 가장 흥미로운 시사점은 “오바마 연합이 과연 오바마 없이 지속될 수 있을까?”였다고 볼 수 있음.
- 트럼프를 대선 후보로 떠안게 된 공화당 입장에서 살펴보면 2000년대 부시 43 당시 라티노 유권자 포섭이라는 공화당의 절체절명 어젠다는 거의 사라지고 저소득-저교육 백인 유권자로 이를 대체하려는 움직임이 분명해졌음.
- 그 동안 노조 등의 요인으로 인해 white working class는 민주당 성향으로 분류되어 왔으나 오바마 시대를 거치고 트럼프를 만나게 된 2016년 대선 과정에서 이들이 공화당 지지로 돌아서게 되었다고 분석됨.
- 트럼프 시대 공화당은 라티노 유권자 대신 백인 노동자 그룹을 소위 트럼프 연합 (“Trump Coalition”)의 일부로 인식하게 되었음. 물론 트럼프 연합이라는 용어가 일반적으로 사용되고 있지는 않은데 아직 재선에 성공한 것이 아닐 뿐만 아니라 트럼프 개인 요소가 워낙 크기 때문이기도 함.

## ○ 공화당과 민주당의 변화 및 의미

- 사실 미국 정치의 양극화에 대한 분석이 방대하지만 미국 정치 양극화의 특징 중 하나는 비(非)대칭적 양극화(asymmetric polarization)라 할 수 있음. 달리 말해 민주당이 진보적이 된 폭보다 공화당이 보수적인 된 폭이 더 크다는 측면임.
- 비대칭적 정치 양극화가 가져오는 결과 중 하나로 지적되는 것이 민주당 대통령 집권 시 공화당이 보여주는 반란 그룹(rebel group)같은 성향이라 할 수 있음. 예전의 “교과서식 의회(Textbook Congress)” 시대에서 발견할 수 있었던 상임위원회 중심의 대화와 타협 정치는 거의 실종되었고 강력한 정당 지도부가 중심이 되어 보수 편향의 메시지를 반복하고 민주당 정권에 대해 국방에 유약하고 큰 정부를 선호한다는 비판에 치중하는 양상임.
- 현재 진행 중인 민주당의 대선 후보 경선 레이스에서는 북한 관련 이슈가 거의 다루어지지 않고 있으며 우리에게는 비교적 익숙한 “big deal or no deal” 같은 구체적 외교 현안 질문과 이에 따른 토론은 거의 부재한 상황임. 트럼프 대북정책에 비판적인 모습을 보이는 가운데 주된 논점은 트럼프가 독재자 김정은을 칭송하고 있으며 북한 인권에는 관심이 없고 체계적 전략도 부재하다는 정도임.
- 다시 말해 민주당이 집권하면 어떻게 달리 북한 비핵화를 해결할 것인지에 대해 분명한 메시지가 없는 상황인데 이는 중국과의 무역 분쟁, 이란 핵문제 등 주요 외교 현안 경우에도 거의 비슷한 상황이라고 볼 수 있음. 오직 기후 변화(climate change) 이슈에 있어서 트럼프와 전혀 다른 정책 대립각을 보이고 있는 정도임.

## ○ 트럼프 국내 정치와 대외 정책 분석

- 트럼프 대외 정책을 체계적으로 분석하는 작업은 1) context(미국 정

치), 2) character(트럼프 스타일), 3) coalition(트럼프 국내 정치), 4) change(트럼프 대외 정책과 변화) 등 네 가지 차원에서 시도해 볼 수 있음. 탈냉전 시대 미국 대외 정책 이해를 위해서는 트럼프 개인뿐만 아니라 미국 정치(선거, 정당, 여론, 언론 등)에 대한 종합적 이해가 필수적이기 때문임.

- 특이한 점은 2008년과 2012년 모두 오바마를 지지했지만 2016년 대선에서 트럼프를 선택한 소위 “오바마-트럼프 유권자들(Obama-Trump voters)” 존재감임. 이들은 대통령이 국제 이슈보다는 국내 문제에 집중해 주기를 요구한다고 볼 수 있음. 특히 오바마 시대에 고졸 백인 유권자들의 공화당 지지 그룹에서 차지하는 비중이 50퍼센트에서 59퍼센트로 높아졌음. 반대로 대학 교육 이상을 받은 백인 유권자들의 공화당 지지 비율은 40퍼센트에서 29퍼센트로 현저히 낮아졌음. 이는 트럼프 당선 전후로 더욱 강화되고 있는 추세라고 할 수 있음.
- 트럼프 대통령은 자신이 듣기 싫은 보고는 무시하는 경향이 있으며 복잡한 설명은 귀담아 듣지 않는다고 알려져 있음. 따라서 현재 백악관과 행정부는 주로 예스맨들로 채워져 있고 간혹 트럼프 지시를 긴 대화의 일부(part of long conversation)으로 치부하여 실제로 정책 집행은 손도 대지 않는 경우도 많다고 함. 1980년대 이후 southern Democrats가 사라지면서 심화된 미국 정치 양극화 맥락에서 트럼프는 양극화를 노골적으로 부채질하는 최초의 대통령인 점도 특이하며 지지 기반만 의식하는 소위 지지 기반 중심 정치(base politics)는 트럼프 시대 대통령 정치의 특징임.
- “오바마 연합”과 대비되는 “트럼프 연합”이 있다면 그 구성원은 강경 이민 정책 등을 포함한 우파 포퓰리즘을 지지하는 백인 농민과 노동자들, 주류 언론을 혐오하는 보수 유권자들, 자유주의적 국제주의에 반감을 가지는 중서부 러스트 벨트 유권자들 정도임. 트럼프의 취임

후 지지율을 살펴보면 40퍼센트 초반 대에서 변동이 거의 없음. 다시 말해 트럼프의 실적이나 실수에 크게 상관없이 트럼프 개인에 대한 호불호가 미국 대통령 국정 지지율에 큰 변수가 되어 버린 상황임.

- 트럼프 입장에서는 2020년 선거가 다가오면서 중도파나 무당층 지지 획득을 신경 쓰기보다 자신의 지지 세력의 투표 참여를 독려하는 rhetoric과 정책을 집중적으로 다루게 될 것으로 보임. 다시 말해 대통령이 실제로 무엇을 하느냐의 문제보다 대통령이 누구냐에 따라 정치에 대한 평가가 급격히 달라짐을 알 수 있음.

#### ○ 트럼프 탄핵 정국과 북한 비핵화 전망

- 현직 대통령이 군사 원조를 지연시키면서 해외 지도자(우크라이나 대통령)에게 자신의 정치적 라이벌(Joe Biden)을 조사해 달라고 요청한 사실이 내부 고발자에 의해 폭로되었음. 이에 그 동안 당내 진보파 요구를 외면하며 탄핵 카드를 꺼내들지 않던 펠로시(Pelosi) 하원의장은 물러 특검 결과와 달리 이번에는 대통령의 위법 상황이 명백한 만큼 6개 상임위원회에 탄핵 조사(impeachment inquiry)를 명령함으로써 탄핵 절차를 공식 개시(sole power to impeach)하였음. 민주당이 주도하는 하원의 탄핵 공세는 12월 본회의 표결을 통해 탄핵 기소로 마무리될 것이고 내년 1월 상원에서 심판을 통해 무죄 방면될 것으로 예상된다.
- 탄핵 조사가 이루어지는 상황에서 트럼프 대통령은 자신의 정치적 치적 쌓기와 홍보에 더욱 주력할 것으로 예상됨. 관련하여 민주당의 탄핵 관련 정치 일정에 맞추어 북한과의 비핵화 협상 진도를 내기 위해 애쓸 가능성 또한 배제할 수 없음. 심지어 하원의 탄핵 전체 표결 일정에 따라 트럼프-김정은 3차 정상 회담 일정을 조율하게 될 여지도 없지 않다고 전망됨. 폭스 뉴스뿐만 아니라 CNN, 뉴욕타임스 등 트럼

프에 비판적인 미디어도 북미 정상 회담을 다루지 않을 수 없게 되며 탄핵 정국으로 수세에 몰린 트럼프에게 경제 호황과 더불어 외교 성공으로 전세 역전의 기회를 제공하게 될 것으로 예상되기 때문이다.

- 다만 지난 2월 하노이 정상 회담 당시 “no deal이 bad deal 보다 낫다”며 회담장을 박차고 나온 트럼프 대통령에게 국내적으로 큰 지지와 칭찬이 쏟아졌지만 3차 정상 회담이 다시 한 번 성과 없이 끝난다면 이번에는 트럼프의 준비 부족과 아마추어리즘이 국내적으로 크게 비판받게 될 것으로 예상된다(“Trump can’t just walk away this time.”). 따라서 실무협상에서 구체적 사전 합의(예: 영변 플러스 알파 비핵화 + 개성-금강산 등 일부 제재 완화)가 매우 중요하며 이것만으로도 탄핵 정국에서 트럼프 대통령이 김정은 위원장과 다시 만날 충분한 유인이 된다고 볼 수 있음.

#### ○ 19차 당대회 이후 중국의 대북 전략 구상

- 2017년 중국공산당 제19차 전국당대표대회 보고서를 통해 중국 외교의 ‘백년대계’ 청사진이 제시
- 지엽적인 의미에서 향후 5년 동안의 외교 방향이 설정되었다고 해석할 수도 있겠으나
- 광의적인 의미에서 앞으로의 100년을 염두하고 설정한 방향과 의지를 반영
- 이에 따라 중국이 더 다이내믹하게 더 적극적으로 주도권을 가지고 국제관계와 외교에 임할 결의를 표출
- 이런 역사적 배경 가운데 시진핑 정권은 출범 이후 중국은 보다 적극적인 역할 임무 수행의 기치 하에 북한 비핵화 문제에 대한 해법으로 두 가지 방안 제시

- 하나는 ‘쌍중단(雙中斷)’으로 북한의 핵·미사일 개발 활동과 대규모 한·미 연합훈련의 동시 중단을
- 다른 하나는 ‘쌍궤병행(雙軌並行)’으로 한반도 비핵화 프로세스와 북·미 평화협정체제 협상을 병행해서 추진할 것을 요구
- 이런 전략 방안 하에 다음 세 가지와 시나리오에 대비하기 위해 정책과 전략을 개선할 가능성 농후
- 첫째, 북한을 전략 자산으로 유지하기 위한 노력을 배가함으로써 북한이 핵을 포기할 때까지 UN과 국제사회가 채택하는 더 강한 제재에 더 적극 참여하는 동시 제재 결정 과정에서 중국은 제재 수위의 조절을 위한 노력을 경주
- 둘째, 북한이 중국의 국익에 전략 자산으로서의 가치를 상실했음에도 불구하고 중국이 북한의 유실을 방지
- 마지막으로 국제사회가 북한의 핵보유국 지위를 인정하는 상황이 개진되면 중국은 북한의 완전한 이탈을 막기 위한 모든 수단과 방법을 동원할 것임. 북중관계의 신속한 복원 동인: ‘당대당’관계의 본질과 속성
- 작년에 북중 간에 소원했던 관계가 2018년 3월 김정은 국무위원장의 갑작스러운 중국 방문으로 한 순간에 복원하는 모습을 목격할 수 있었음. 이렇게 한 순간에 복원할 수 있는 원인을 알기 위해서는 북중관계의 속성과 본질에 대한 이해가 요구 필요
- 북중 양국의 관계는 전형적인 공산국가관계를 유지하는 사실을 유념할 필요 있음. 공산국가 간의 관계는 당이 국가와 정부 차원의 모든 관계를 영도하며 이들의 관계는 당과 당 간의 관계(‘당대당’관계)에 종속됨. 다시 말해, 중국공산당과 북한노동당의 관계가 북중 두 나라의,

두 정부의 관계를 지배하고 있어 공산국관계는 국가나 정부 차원의 관계가 아닌 집권당 간의 관계, 즉 '당대당' 관계가 핵심

- '당대당'관계의 내용을 다음과 같이 정리할 수 있음. 우선 '당대당'관계는 '국가관계'나 '정부관계'의 상위개념임. 둘째, 공산국가의 최고지도자의 방문은 거의 대부분 비공식방문으로 규정됨. 셋째, '당대당' 외교는 의전과 형식의 구애를 받지 않음. 마지막으로 '당대당'관계의 종결만이 외교상의 '단교'를 의미함. 상술한 속성이 북중관계가 소원했음에도 불구하고 정상의 방문으로 급속하게 복원될 수 있는 근본적인 이유

#### ○ 김정은의 4차 방중의 성사 배경과 목적

- 성사 배경은 2019년 1월 8일자 인민일보를 통해 알려졌다
- 보도에 따르면 김정은의 중국 초청 문제는 2018년 12월 아르헨티나에서 개최된 G-20 정상회의로 거슬러 올라감
- 현지 시각 12월 1일 트럼프 미 대통령이 시진핑에게 베푼 만찬에서 그는 중국이 지금까지 중국이 보여준 적극적인 역할을 높게 평가하면서 소통과 협력을 유지해 줄 것을 희망하는 메시지를 전함
- 그리고 그는 시진핑에게 교착상태에 빠진 2차 북미정상회담 준비 논의에 협조할 것을 당부
- 이에 긍정적으로 답한 시진핑이 귀국 후 즉각 김정은에게 연락을 취했고 김정은은 시진핑의 방문초청을 수락함
- 그러면서 미국의 대북 접근전략이 중국을 더 신뢰하고 '한국 패싱'의 길로 들어섰음이 입증된 사례라고 평가할 수 있음

#### ○ 4차 방중의 결과와 특징

- 김정은은 4차 방중(1월 7-10일)을 지난 세 차례의 중국 방문을 총결산

하는 기회로 활용

- 그러면서 나름대로 방문의 의미를 두 가지 차원에서 평가했음
- 하나는 ‘한반도문제의 정치적 해결’을 시진핑이 촉구한 사실을 근거로 의미를 평가할 수 있고
- 다른 하나는 김정은이 중국 개혁개방을 견습하기 위해 더 자주 중국을 방문하겠다는 발언한 사실을 근거로 그 의미를 평가할 수 있음

#### ○ ‘한반도문제의 정치적 해결’의 의미

- 북중 간의 네 차례에서 거론된 ‘한반도문제의 정치적 의미’를 중국이 촉구하는 이유와 그 의미를 북중의 대 한반도문제의 접근전략의 변화의 필요성에 의기투합하는 결의에서 찾을 수 있음
- 북중 양국이 한반도문제를 정치적으로 해결할 필요성을 같이 인식하게 된 배경에는 결국 북한의 핵을 포함한 한반도의 영구적 평화 안착을 위해서는 두 가지의 선결조건이 요구되고 있음
- 이들 선결조건은 북한의 비핵화와 개방이며, 이들 조건이 충족되어야 북한이 비핵화를 통해 최종적으로 달성하고 싶은 목표, 즉 북미수교의 문제가 해결될 수 있다는 논리에서 양산된 조건임
- 이는 정치적으로 해결될 수밖에 없으며 그 해결방식은 결국 대화와 협상 뿐임을 의미함

#### ○ 북미관계에서 좁아지는 한국의 외교적 입지

- 2차 북미회담의 성사과정에서 드러났듯 미국이 대북문제에서 한국 배제하는 대신 중국에 의존하는 것을 선호하는 모습이 역력하게 드러남
- 미국이 우리나라에 대한 불신이 커진 강한 이유는 작년 6월 1차 북미회담 종결 후 우리 정부가 미국과 국제사회에 남북경협을 위한 대북

제재 완화를 성급하게 호소하면서 시작되었음

- 우리 정부는 7월부터 미국을 시작으로 가을에는 UN과 영국, 프랑스, 독일 등의 유럽국가들, 그리고 겨울에는 호주와 뉴질랜드에게 제재 완화 협조를 요청했으나 모두 거절당함

## ○ 중국의 끊이지 않는 대 한국 압박

- 지난 6월 27-28일 오사카에서 개최된 G20 정상회의에서 한국과 중국의 정상회담이 반년이 넘어 처음 개최
- 이 자리에서 시진핑은 한국에 대한 불만을 두 가지 이슈를 언급하면서 노골적으로 토로함
- 그는 우선 “한국이 계속 중시해야하는 문제의 협상 타결”을 언급하면서 한국이 해결해야할 문제를 ‘사드’문제임을 암시함
- 이는 시진핑이 결국 문재인 대통령이 2017년 이후 견지한 ‘사드’문제의 해결 주장을 일축한 발언으로 이것이 한중 양국 관계의 진일보한 발전의 발목을 잡고 있다는 의미함
- 그의 또 다른 발언은 “중한 협력이 상호이익 되는 것으로 ‘윈-윈’하는 것이기에 외부의 압력의 영향을 받아서는 안 된다”는 것으로 이는 한국 외교가 많은 현안을 미중 간의 선택적 프레임에서 고민하는 국면을 탈피하고 국익 중심의 사고에 따라 현명한 판단과 선택을 할 것을 독려했던 경고성 메시지였음
- 비록 ‘사드’와 5G기술과 관련된 화웨이제품의 사용 문제, 그리고 ‘일대일로’와 ‘인도-태평양전략’ 참여 문제 등을 포함한 일련의 사안을 한국 정부가 미중 간의 양자택일의 문제로 인식하고 현명한 결정을 내리지 못하고 있어 주저하는 모습에 중국의 우려를 직접 전한 대목임

## ○ 2020년 중국의 한반도 안보 정세 전략 전망

- 중국에게 2020년은 국내외적으로 매우 중요한 한 해인 이유는 ‘중국의 꿈’을 담은 시진핑의 당대회 보고서에서 강조되었듯 2021년에는 중국 공산당의 창당 100주년을 맞아 덩샤오핑의 개혁개방의 1차 목표인 ‘샤오강사회’의 구현이 반드시 이뤄져야 하는데 있음
- 그래서 창당 100주년 기념행사 준비를 위한 당차원에서 대내외적인 노력을 경주할 것임. 이를 위해 현재 중국공산당 정권이 당면한 국내 과제로 홍콩사태와 신장위구루자치지역의 안정을 꾀하는데 노력이 집중하면서 ‘평화적 해결’ 방안 모색하는데 집중할 것임. 따라서 중국은 국내문제에 집중하는 대신 대외적인 문제에 있어서는 반응적인 조치만 취할 것으로 전망됨
- 북핵문제에서도 유사한 태도로 임할 것으로 전망되는 가운데 중국은 과거와 같이 미국의 도움 요청이 있을 때까지 매우 수동적인 태도로 일관할 것이기 때문에 만약에 미국이 우리에게 도움을 요청할 가능성도 대비해야할 것임. 미국의 중재요청에 대비해 우리는 김정은이 중국과 의식을 일치하는 ‘한반도문제의 정치적 해결’을 견인할 수 있는 전략 마련을 위해 다음과 같은 세 가지의 정책 사안을 고려할 수 있음
- 첫째, ‘한반도문제의 정치적 해결’을 위한 진중하고 신중한 대북전략이 필요. 둘째, 미중 양국이 한반도 비핵화 목표에 인식과 입장이 일치하고 있는 사실에서 우리의 공조전략도 마련되어야할 것. 마지막으로 한반도의 영구적 평화 정착 과정은 매우 긴 시간이 걸릴 것이기 때문에 그 어느 지도자의 임기 내에 끝날 수가 없는 것이 자명함으로 현재 지도자들은 이런 긴 여정을 건설적으로 이끌어 갈 수 있는 장기적인 토대를 마련하는데 주력해야할 것임

## ○ 김정은의 권력 강화와 ‘주석 없는 주석제’

- 헌법 개정을 통해 김정은 국무위원장 권한을 김일성 주석 수준으로 격상시키고, 국무위원회 기능을 과거 중앙인민위원회와 유사하게 확대
- 국무위원장에게 국가대표권, 국가무력 총사령관직, 국무위원회의 중요 정령·결정 공포권 부여

## ○ 대북제재의 여파로 실물경제 지속 추락

- 수입 감소세가 지속되고 있고, 수출은 소폭 증가했으나 금액상으로는 0.2억 증가에 불과
- 2017~2019년 연평균 무역수지 적자가 22억 달러로, 2000~2016년 대비 두 배 규모
- 대북제재의 영향으로 광업, 중화학공업을 중심으로 산업생산 위축 지속(광업은 수출제재, 중화학공업은 수입제재와 관련)

## ○ 대미 저장도 강압외교

- 하노이 정상회담 결렬 이후 미국에 ‘새로운 계산법’을 요구하며 저장도 강압외교 추진
- 미국은 ‘유연한 접근’을 채택하고 비핵화 입구로서의 핵 동결을 수용하는 등 대북 협상에 일정한 성의를 보였으나, 북한은 연합훈련 전면중단 등을 요구하며 압박 수위를 가중

## ○ 한국 패싱과 후견국 외교

- 북한이 대미 직접 강압을 선택함에 따라, 한국의 중재자, 촉진자 역할은 자연스럽게 축소(일종의 통미봉남 상황 연출)
- 북한은 대미협상을 앞두고 중국, 러시아 등 전통적 우방과의 관계를 강화(시진핑 방북은 14년만에 중국 국가주석 방북 및 김정은 방러는 8

### 년만의 북러정상회담)

#### ○ 북한의 경제적 내구력과 북미 비핵화 협상의 진전 여부

- 만일 북한의 경제위기가 폭발적 형태로 전개된다면, 북한의 대내 안정성을 우선시 하면서 대외관계에서는 유연한 접근을 취할 가능성이 높음
- 반면, 경제적 안정성을 유지할 수 있다면, 2019년과 같은 대미 강압외교를 추진할 가능성이 높음

#### ○ 북한의 경제적 내구력에 가장 큰 영향을 미치는 요소는 환율 안정성 여부

- 대북제재에도 불구하고, 현재까지 북한의 시장환율은 안정세를 유지하고 있으나, 외화보유액이 점점 고갈되고 있어, 환율 안정세가 장기간 지속되기는 어려움
- 환율안정에는 달러라이제이션의 정도, 북한 당국의 통화조절능력 등도 영향을 미치지만 가장 중요한 변수는 북한 시장의 외화유통량
- 2019년 현재 북한의 외화보유액은 약 60억 달러, 이 중 시장유통량은 20~30억 달러로 추정되는데, 2020년부터 북한은 매년 10억 달러씩 외화수지 적자를 기록할 것으로 예상되므로, 북한의 시장외화는 2~3년 내에 고갈될 전망
- 하지만, 외화 재정난에 직면한 북한 당국이 시장 외화 강제수거에 나선 경우 시장외화 고갈 속도는 더 빨라질 것이며, 이에 따라 시장환율이 폭발적 형태로 상승할 가능성이 높음
- 시장환율의 폭등은 물가 폭등 및 시장 교란으로 이어져, 1990년대 '고난의 행군'처럼 식량유통시스템 붕괴에 따른 식량난을 초래할 수 있음

#### ○ 2020년 내 북미간 비핵화 협상 타결가능성은 낮은 편이나 북한이 반드시 고강도 도발을 할 것으로 보기도 힘들

- 북한과 미국은 핵문제의 정의, 비핵화의 방식, 시초보고 및 검증방식 등 모든 부분에서 의견을 달리하고 있어, 2020년 내 협상 타결 가능성은 높지 않음
- 특히 미국이 대선국면으로 진입함에 따라, 트럼프 대통령이 국내 정치적 위험을 무릅쓰고 북한과의 빅딜을 추진할 가능성이 낮음
- 최근 트럼프 대통령은 트위터나 기자회견 등을 통해 북한에게 ‘대선 이후에 보자, 기다려 달라’는 메시지를 발신
- 북한은 2019년 내 북미협상이 타결되지 않을 경우, ‘새로운 길’을 선택할 것이라고 예고하고 최근 ICBM 엔진시험 등 압박수위를 고조시키고 있음
- 과거 북한의 행동패턴으로 보면, 조만간 북한은 비핵화 협상 결렬을 선언하고, 핵실험, 장거리미사일실험 등 전략적 도발을 감행할 가능성이 높음
- 하지만, 이 경우 중국 및 러시아의 협력을 이끌어내기 어렵고, 이는 경제난을 심화시키게 되므로, 고강도 도발보다는 저강도 도발을 지속하는 형태로 1년을 버틸 가능성도 배제하기 힘들

제1장

서론

## 제1장 서론

2018년 중간 선거 과정을 통해 일종의 무승부를 벌인 트럼프와 민주당은 2019년 상반기에 국경 장벽 건설 논쟁으로 인해 미국 역사상 최장의 연방 정부 폐쇄라는 극단적 대결 양상을 보였다. 사실 중서부 지역 백인 노동자 계층의 트럼프 국정 운영 평가 기회라고 여겨졌던 중간 선거에서 민주당은 하원이 차지했지만 상원에서는 공화당이 의석 격차를 늘리는 결과로 이어졌다. 중간 선거 결과로 그 다음 대통령 선거 결과를 예측할 수 없음은 최근 오바마 대통령 사례에서 이미 드러난 적이 있다. 2010년 티파티 등장으로 참패를 겪은 오바마가 2012년 롬니 공화당 후보를 여유 있게 따돌린 적이 있기 때문이다.

2019년 2월 말 베트남 하노이에서 개최되었던 트럼프-김정은 2차 정상 회담은 2018년 싱가포르 정상 회담과 달리 예상 밖 결렬로 결말이 났다. 북한과 미국 간의 뿌리 깊은 불신이 다시 한 번 드러난 결과였고 미국과 북한이 상대방에게 줄 수 있는 것과 받으려 하는 것 사이의 간극이 실무 협상 때 메워지지 않았을 경우 어떤 정상 회담이 초래되는지 보여 준 극명한 사례였다. 이후 미국은 기존의 빅딜(big deal) 주장으로 돌아갔지만 이어진 백악관 내 강경파 볼튼(Bolton) 보좌관의 사임(해임)으로 인해 현재는 북한에 대해 보다 유연한 워싱턴 기류가 감지되는 것 또한 사실이다. 2020년은 미국 대통령 선거의 해로 트럼프 재선이나 민주당 대권 탈환이나를 놓고 격돌할 예정이다. 2019년 한 해 미국 정치와 외교를 돌아보고 2020년 미국 대선을 중심으로 정당 정치와 탄핵 국면 등 다양한 변수들을 파악해 보고자 한다.

2019년 북한의 대내외 정세에서는 네 가지 특징이 두드러진다. 첫째, 김정은 위원장의 권한과 위상이 대폭 강화되어 김일성 주석에 버금가는 수준에 도달했다. 북한 정치체제는 사실상 '주석 없는 주석제'로 접어들고 있다. 그간

김정은 시대의 정치체제를 선군체제로부터 ‘정상적’ 당-국가체제로의 이행 관점에서 관찰했다면, 앞으로는 ‘정상적’ 유일지도체제의 강화라는 관점에서 관찰해야 할 필요성이 높아졌다. 둘째, 제재의 여파로 경제의 추락세가 지속되었다. 2019년은 김정은 정권이 업적 정당성 차원에서 추진하고 있는 ‘국가 경제발전 5개년 전략’의 4년차에 해당한다. 하지만 강력한 수출제재와 수입제재의 여파로 인해 이 전략은 실패가 예견되고 있다. 셋째, 대미 대화모드에서 강압외교로 전환하였다. 북한은 하노이 정상회담 결렬 이후 무려 11차례나 저강도 도발을 감행했고, 이 과정에서 미국으로부터 ‘핵동결 입구론’ 수용 등의 양보를 얻어내었다. 하지만, 기대를 모았던 스톡홀름 실무협상이 결렬되고, 연이어 북한이 점점 더 고압적 태도를 보임에 따라 연내 추가 실무협상 전망도 어두워지고 있다. 넷째, 1990년대식 통미봉남 전략이 재연되었다. 이로 인해 북미관계에서 돌파구가 열리지 않으면 향후 남북관계도 장기 경색국면을 벗어나지 못할 가능성이 높아지고 있다. 한편 북한은 중국, 러시아 등 전통적 우방국과의 관계를 한층 강화했다. 특히 북중, 북러 정상회담을 통해 안보협력을 한층 강화함으로써 대미협상의 지렛대를 강화하고 협상 파국시 안정장치를 마련하고자 하였다.

2019년 북한을 포함한 한반도 정세에서 결정적 변수는 제재에 직면한 북한의 경제적 내구력과 북미 비핵화 협상의 진전 여부가 될 것으로 보인다. 만일 북한의 경제적 위기가 폭발적 형태로 전개된다면 북한은 대내 안정성을 우선 하면서 대외관계에서는 유연한 접근을 시도할 가능성이 높다. 반면, 내년에도 경제적 안정성을 유지할 수 있다면, 북한은 대외협상에서 2019년과 같은 형태의 강압외교를 추진할 가능성이 높다. 이하에서는 우선 2019년 북한의 대내외 정세를 간략히 평가해본 후, 북한의 경제적 내구력과 북미 비핵화 협상 전망을 중심으로 2020년 정세를 전망해 본다.

미국과 중국의 패권경쟁구도가 무역 분야에서 침예하게 대립 상태지만 한반도

이슈, 특히 북한의 비핵화에 대한 양국의 협력은 긴밀해졌다. 2019년 2월의 2차 북미정상회담의 성사에 있어 미국의 중국 중재 요청이 그 증거다. 이 과정에서 우리는 입지를 상실한 결과를 보였다. 중국은 2017년 19차 중국공산당 당대회 보고서에서 밝혔듯이 ‘새로운 역할’을 자청하면서 국제문제에 더욱 적극적으로 간여할 의사를 천명했다. 이런 배경에서 중국은 미국의 중재 요청을 수락한 것이다. 중국은 북한 비핵화가 이제는 ‘정치적 해결’방식으로 전환되어야 한다는 전략 인식을 적극 선전하고 있다. 이런 맥락에서 중국은 비핵화 협상의 환경 조성을 위한 ‘쌍중단’과 정치적 해결의 틀로 ‘쌍궤병행’을 2017년에 제시했다. 중국의 전략구상은 현재 러시아와 북한의 지지를 받고 있는 상황이다. 북한이 지지함으로써 북한의 비핵화 협상 접근전략 역시 이와 결을 같이하고 있다.

2018년 3월 김정은 국방위원장의 방중으로 북중 양국관계가 복원되면서 북중 간의 협력 역시 긴밀하게 이뤄지고 있다. 북한의 중국에 대한 신뢰는 2019년 신년사에서 입증되었다. 신년사에서 김정은은 미국이 북한의 비핵화 의지에 부응하지 않을 경우 중국과 러시아와 함께 부득이하게 ‘새로운 길’을 같이 가야할 것을 선포했다. 북중 양국관계가 복원된 후 북한의 비핵화 협상에 대한 공세는 날로 거세지고 있다. 그런 가운데 한국의 외교 입지는 현격하게 축소되었고 중재자로서의 역할에서도 배제되는 국면으로 치닫고 있다. 두 차례의 북미회담과 네 차례의 북중정상회담으로 북한의 비핵화 구도는 북미중 3국간의 관계를 중심으로 진화해나가려는 면모를 보이고 있다. 그러나 중국은 2021년의 공산당 창당 100주년 기념행사 준비를 위해 2020년 한 해를 국내정치적 긴급한 문제(홍콩과 신장위구르자치주)를 평화적으로 해결하는데 더욱 집중할 것으로 전망된다. 이에 북한문제에 있어 능동적인 간여보다는 수동적인 반응을 보이며 임할 것이다. 우리가 상실한 중재자로서의 외교적 입지와 역할을 회복할 수 있는 기회의 한 해가 될 것이다. 이런 외교적 호기에 부응할 수 있는 전략 마련이 시급하다.

# 제2장

## 미국

서정건(경희대 교수)

1. 미국 정치와 외교 변화: 역사적 개요
2. 미국 정당 정치: 현황과 전망
3. 트럼프 시대 정치와 외교 분석: 4C를 중심으로
4. 트럼프 대통령 탄핵 정국과 북한 비핵화 전망

## 제2장 미국

## 1 미국 정치와 외교 변화: 역사적 개요

1980년 레이건 당선을 기점으로 뉴딜 시대가 마감되고 작은 정부(small government), 감세 정책(tax cuts), 국방비 증대(defense buildup) 등이 현재 까지 미국 정치의 기본 방향으로 자리 잡게 되었다. 소련이 붕괴되는 과정에서 초래된 1984년 레이건 재선과 1988년 부시 41 당선은 뉴딜 민주당 후보들의 잇따른 패배와 함께 미국 정치의 흐름 변화를 확증한 것이다. 1991년 1차 걸프 전쟁에서 미국이 국제주의적 접근을 통해 리더십을 발휘하였음에도 불구하고 국내 경제 침체에 대한 대통령의 안이한 대응은 3자 구도와 더불어 현직 공화당 부시 41 대통령의 패배를 초래하였다. 하지만 1991년 냉전 종식 이후 전체 임기를 시작한 클린턴 민주당 대통령 경우 “Don't Ask Don't Tell”이라는 군대 내 동성애 정책과 의료보험 개혁 시도 등이 실패함에 따라 1994년 공화당의 깡그리치 혁명(Gingrich Revolution)을 맞게 되었다.

클린턴은 1996년 재선 과정에서 큰 정부 시대 종말 선언(“The Era of Big Government Is Over.”)과 함께 복지 정책 개혁(“Ending the Welfare As We Know It”)을 추진하였다. 1996년 대선 해 “Welfare to Work” 법안 서명을 통해 1935년부터 시행되던 AFDC 프로그램을 TANF 프로그램으로 대체하고 대공황 대응책으로 1933년 만들어졌던 Glass-Steagall Act도 규제 개혁의 일환으로 1999년에 폐지한 것이다. 이로 인해 투자 은행(investment bank)과 상업은행(commercial bank) 간의 업무 영역 분리가 허물어졌고 2008년 금융 위기를 초래한 원인 중 하나로 지목되고 있다.

2000년 플로리다 재검표 논란을 딛고 당선된 부시 43는 취임 직후 \$1.3 trillion 세금 인하를 통해 초당파적 업적을 만든 데 이어 아버지가 못 이룬 교육 대통령의 꿈을 이루고자 No Child Left Behind 법안 통과를 위해 애썼다. 그 와중에 9/11 사태가 일어나고 부시 43 대통령제는 재(再)정의되기에 이른다. 부시 행정부는 2001년 아프가니스탄 침공 이후 2003년 이라크 전쟁을 개시함으로써 탈냉전 시대 미국의 대전략(American Grand Strategy)을 다시 한번 정립하고자 시도한다("Wilsonianism in boots"). 하지만 잘 알려진 대로 2005년 이후 이라크 전쟁이 내전 양상으로 치닫게 되고 전쟁의 동기로 홍보되었던 대량학살무기(WMD) 존재가 불확실해짐에 따라 부시 대통령과 공화당은 2006년 중간 선거에서 민주당에게 상하원 모두 참패하게 된다. 2008년 유례없는 금융 위기까지 겹치게 되면서 부시 43 공화당 정권 시대는 막을 내리고 오바마 민주당 대통령 시대가 열린다.

오바마는 "nation-building at home"을 기치로 내걸고 2008년에 당선 그리 2012년 재선에 성공함으로써 민주당 주도의 소위 오바마 연합("Obama Coalition")을 형성하였다. 앞서 밝힌 대로 레이건 시대 미국 정치 흐름은 여전히 유지되어 오던 바 2010년 오바마의 첫 번째 중간 선거에서 티파티(Tea Party) 운동이 득세하여 상하원을 공화당이 다시 빼앗아 가게 됨으로써 민주당 주도의 개혁 입법은 거의 이루어지지 못하게 된다. 2016년 미국 대선과 관련된 가장 흥미로운 시사점은 "오바마 연합이 과연 오바마 없이 지속될 수 있을까?"였다고 볼 수 있다. 만일 그렇다면 힐러리 후보든 혹은 그 이후 어떤 민주당 후보든 향후 미국 정치 흐름을 크게 바꾸어 놓을 가능성이 열린 것이라고 이해할 수 있기 때문이다. 선거 결과에서 드러났듯이 젊은 세대와 흑인 그룹은 선거 참여에 소극적이었고, 여성과 라티노는 오바마 당시보다 저조한 민주당 지지율을 보였다. 그럼에도 불구하고 "승리에 대한 기억"으로서의 오바마 연합은 이후에도 민주당에서 계속 추구하게 될 가능성이 높다.

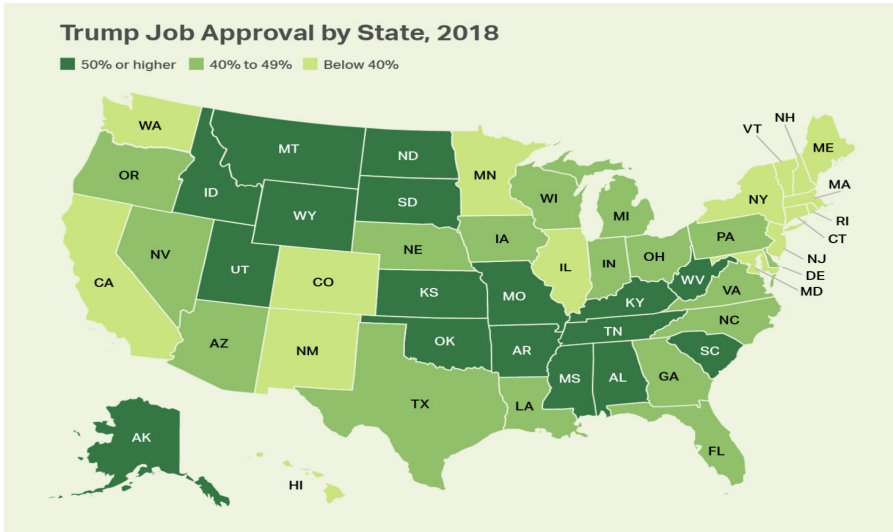
트럼프를 대선 후보로 떠안게 된 공화당 입장에서 살펴보면 2000년대 부시 43 당시 라티노 유권자 포섭이라는 공화당의 절체절명 어젠다는 거의 사라지고 저소득-저교육 백인 유권자로 이를 대체하려는 움직임이 분명해졌다. 그동안 노조 등의 요인으로 인해 white working class는 민주당 성향으로 분류되어 왔으나 오바마 시대를 거치고 트럼프를 만나게 된 2016년 대선 과정에서 이들이 공화당 지지로 돌아서게 되었다고 분석된다. 따라서 트럼프 시대 공화당은 라티노 유권자 대신 백인 노동자 그룹을 소위 트럼프 연합(“Trump Coalition”)의 일부로 인식하게 되었다. 물론 트럼프 연합이라는 용어가 일반적으로 사용되고 있지는 않은데 아직 재선에 성공한 것이 아닐 뿐만 아니라 트럼프 개인 요소가 워낙 크기 때문이기도 하다.

오바마 연합과 대조적으로 소위 트럼프 연합은 백인 노동자들, 개신교도들(evangelicals), 농촌(rural) 지역 유권자들, 사회적 보수주의자들(social conservatives), 반(反)국제주의자들(anti-globalization) 등으로 구성된 것으로 파악해 볼 수 있다. <그림 1>에 따르면 트럼프 지지율은 전국 평균으로는 늘 40퍼센트 근처이지만 주(州)별로 떼어놓고 보면 50퍼센트 이상인 곳도 있고 특히 공화당원들 사이에서는 80퍼센트 아래로 내려간 적이 거의 없다. 이미 2016년을 기점으로 미국 정치가 정체성 정치로 돌아섰다고 볼 때 트럼프 대통령이 내년 재선을 위해 이들 그룹 맞춤형 국내-외교 정책을 펼칠 가능성은 매우 높은 것으로 예상된다. 민주당의 경우 2016년 대선을 통해 당내 마지막 대표적 중도주의자 힐러리가 패배하게 됨으로써 샌더스를 위시한 진보 세력이 중심 세력으로 자리 잡게 되었다.

물론 상원과 주지사들 중에는 중도파들이 상당수 포진하고 있지만 현재 진행되는 2020년 대선 후보 선출 과정에서 알 수 있듯이 바이든(Biden)을 제외한 어느 누구도 의미 있는 당내 지지를 획득하지 못하고 있는 상황이다. 특히 이념적 색채가 강한 하원에서 2018년 중간 선거를 통해 다수당 지위를 차지

하게 됨에 따라 민주당의 진보 세력은 점점 더 영향력을 강화하고 있는 추세이다. 다만 민주당 진보 그룹이 오랫동안 주장하던 중국에 대한 무역 강경책을 트럼프 대통령이 선점함에 따라 나머지 이란(Iran), 이민(immigration) 등 주요 현안에서 트럼프 대통령과의 차별성을 보여 주어야 하는 쉽지 않은 국면이다.

〈그림 1〉 2018년 트럼프 대통령 국정 지지율



출처: Gallup

## 2 미국 정당 정치: 현황과 전망

## 1) 공화당

최근 해커(Hacker)와 피어슨(Pierson)이 공저한 포린 어페어스(Foreign Affairs) 잡지 글 “The Republican Devolution(공화당의 변화)”을 살펴보면 미국 정치 시스템의 실패 주범이 공화당이라 주장하는 내용이 나온다. 각각 예일(Yale)대학과 캘리포니아 주립 버클리(UC Berkeley) 대학에서 가르치는 이들 두 명의 진보 미국정치 학자들에 따르면 공화당은 전통적 보수 정당에서 어느 새 일종의 반란 세력으로 탈바꿈하였다. 진보 정당 민주당과 국정 전반에 대해 심도 있고 진지한 토론과 논쟁을 펼치는 정당이 아니라 주로 정치적 반대당을 음해하고 보수 언론을 이용한 이념 공세에 치중하고 있다는 분석이다. 민주당에 비해 공화당이 반란 혹은 급진 세력이 되는 모순은 어디서 올까? 이는 공화당의 보수 정체성과 관련이 깊다. 잘 알려진 대로 미국은 작은 정부(small government) 원칙으로 건국되었고 뉴딜 시대 이전까지 거의 140여년 넘게 의회, 정당, 주(州) 중심으로 정치가 운영되었던 나라다. 그런데 1930년대 대공황과 1940년대 2차 세계 대전을 배경으로 큰 정부 혹은 적극적 정부가 들어섰고 이후 상당 기간 미국 정치를 재편하기에 이른다. 1980년 레이건 혁명을 통해 다시 작은 정부와 시장 및 개인 중심의 정치 원칙으로 돌아가는 과정에서 공화당은 실용 정당(practical party)에서 이념 정당(idea party)으로 변모하게 된다. 아이젠하워 당시 균형 예산을 강조하던 동부 엘리트 중심의 공화당에서 반공주의, 애국주의, 시장주의 등으로 무장한 일종의 반항 세력으로 자리 잡게 된 셈이다.

뉴딜 시대를 종결시킨 레이건(Reagan) 혁명으로부터 1994년 클린턴 행정부를 견제함으로써 의회 다수당 지위를 차지한 깡그리치(Gingrich) 혁명, 그리

고 2010년 오바마 행정부의 과도한 재정 남용을 반대한 티파티 운동(Tea Party Movement)에 이르기까지 공화당의 이념 정당으로서의 투쟁은 이어진다. 자본과 연결되고 기득권 세력에 가까우며 소수 인종 보호에는 별 관심이 없는 공화당이 이념 정당 행세를 한다는 것이 어찌 보면 미국 정치의 특징이라 할 수 있다. 반대로 2011년 Occupy Movement(점령하라 운동)는 정치 세력화에 실패한다. Wall Street으로 인한 미국의 소득 양극화를 해소하기 위해 Main Street 혹은 99퍼센트 등의 슬로건을 가지고 세력을 결집하여 시위를 벌였지만 제도권 정치화에는 이르지 못하였다. 간단히 말해 현재 미국 정치 내에 Tea Party Senator는 존재하지만 Occupy Senator는 존재하지 않는다.

사실 미국 정치의 양극화에 대한 분석이 방대하지만 미국 정치 양극화의 특징 중 하나는 비(非)대칭적 양극화(asymmetric polarization)라 할 수 있다. 달리 말해 민주당이 진보적이 된 폭보다 공화당이 보수적인 된 폭이 더 크다는 측면이다. 현재 벌어지고 있는 2020년 대선을 위한 민주당 내 후보 경선 양상을 보더라도 바이든(Joe Biden), 부티제지(Pete Buttigieg) 등 선두권 후보들이 온건 진보 그룹을 형성하고 있고, 워런(Elizabeth Warren)과 샌더스(Bernie Sanders) 등 진보파와 경합중인 모양새이다. 이에 반해 공화당은 미국 남부(South)와 농촌(rural) 지역을 지지 기반으로 삼게 됨에 따라 이전의 동부 온건 보수파들은 거의 사라진 형국이다. 특히 폭스 뉴스(Fox News)라는 막강한 영향력의 보수 매체가 확고한 보수 보도 경향과 메시지를 전달함으로써 보수주의 이념에 충실한 정당과 유권자로 재편되어 가는 추세이다. 남부의 백인 남성들과 농촌 지역 유권자들은 강한 국방, 낮은 세금 등 기존의 레이건 혁명이 만들어 낸 보수 이념과 정책에 강력한 지지를 보내고 있는 중이다.

이러한 비대칭적 정치 양극화가 가져오는 결과 중 하나로 지적되는 것이 민주당 대통령 집권 시 공화당이 보여주는 반란 그룹(rebel group)같은 성향이라 할 수 있다. 예전의 “교과서식 의회(Textbook Congress)” 시대에서 발견

할 수 있었던 상임위원회 중심의 대화와 타협 정치는 거의 실종되었고 강력한 정당 지도부가 중심이 되어 보수 편향의 메시지를 반복하고 민주당 정권에 대해 국방에 유약하고 큰 정부를 선호한다는 비판에 치중하는 양상이다. 어차피 지역구 유권자들이 보수 이념으로 뭉쳐 있고 폭스 뉴스는 일방적 보수 메시지를 전파하고 있고 정치 자금을 제공하는 기업 중심 이익 단체 영향력이 점점 커져 가고 있는 현실에서 공화당은 정치(governing)보다 메시지(messaging)에 더욱 큰 관심을 가지는 정파가 되어 가고 있다는 비판이다.

## 2) 민주당

민주당의 경우 2008년 대선 과정에서 진보 진영 오바마 후보가 중도 진영 힐러리 후보를 꺾고 대선 후보에 등극하고 대선 승리까지 이루어냄으로써 새로운 정치 개혁 주도 세력으로 기대를 받았다. 하지만 오바마 대통령이 2009년 1월 취임하면서 당장의 경제 위기에 대한 대책으로 내놓은 재정 확대 정책(stimulus package)은 보수 풀뿌리 운동인 티파티 운동을 낳게 하였고 2010년 중간 선거에서 민주당이 참패하는 원인이 되었다. 동시에 오바마 대통령이 야심차게 추진한 의료 개혁(health care reform)은 공화당의 강력한 반대 투쟁과 민주당 내부의 혼선으로 인해 국민들에게 확실한 정책 성공의 이미지를 심어 주는데 실패한다. 예를 들어 공화당은 오바마 대통령을 단임 대통령으로 만드는 것이 제1 목표라고 공공연히 표방하였고 민주당 내부에서는 오바마케어(ObamaCare)로 인한 재정 부담으로 인해 네브라스카의 넬슨(Ben Nelson) 같은 중도파 상원 의원들이 지지를 꺼리게 되는 상황이었다. 우여곡절 끝에 2010년 오바마케어는 미국 의회를 통과하였지만 실제로 시행되는 시점은 2-3년이 지나야 했다.

민주당의 현재와 미래를 점검하는데 있어 2008년과 2012년 오바마를 두 번

씩이나 대통령에 당선시킨 소위 “오바마 연합(Obama Coalition)”에 대한 이해가 필요하다. 오바마 후보는 2008년 맥케인 공화당 후보와의 대선 경쟁 당시 최초의 흑인 대통령이라는 역사적 의미와 뛰어난 연설 능력을 기반으로 청년, 여성, 라티노, 흑인, 동성애자 그룹을 한데 묶어 선거 연합을 구축하는데 성공한 바 있다. 2012년 재선 캠페인 당시에는 처음 선거보다 동원력이 다소 떨어진 감이 없지 않지만 여전히 막강한 응집력을 가진 오바마 연합의 지원을 통해 재선을 달성하였다. 특히 대중을 상대로 한 소통 능력의 탁월함은 정치에 처음 관심을 가지게 된 세대에게 크게 어필하였다고 볼 수 있다. 다만 2010년 중간 선거 대패 이후 의회에서의 정책 영향력이 크게 위축된 상황에서 입법 정치(lawmaking)보다 행정 명령(executive order)과 행정 합의(executive agreements)에 근거한 대통령 정치를 펼치게 된다.

결국 의회에서의 타협과 협상보다는 대통령 권력을 이용한 손쉬운 결정들을 내리게 되는데 파리기후협정(Paris Climate Accord), 불법이민 추방 유예(Deferred Action for Childhood Arrivals) 등이 대표적이다. 이를 통해 기후 변화 이슈에 민감한 청년층과 여성층 지지를 이끌어 냈고 이민 이슈에 불안해 하던 라티노 유권자들의 지지를 얻어낼 수 있었다. 같은 흑인 유권자들의 오바마 대통령에 대한 지지는 거의 절대적이었고 오바마는 동성애자들의 권리를 적극적으로 수용함으로써 이들의 신뢰를 한 몸에 받게 된다. 문제는 의회에서 정한 법률이 아닌 대통령의 서명으로 만들어진 행정 명령과 행정 합의는 다음 대통령이 쉽게 반복 혹은 철회할 수 있다는 점이다. 2016년 당선 이후 나타난 트럼프 시대의 대표적 특징이 바로 오바마 시대 만들어진 명령과 합의의 철회인 점은 이미 널리 알려져 있다.

이처럼 의회 기반이 상대적으로 약했던 오바마 대통령은 자신의 소속 정당 민주당을 변모시키기에는 자유무역과 다자주의(multilateralism)에 근거한 자유주의적 국제주의(liberal internationalism)에 치중한 전력을 보여 주었다. 1

기 행정부 당시인 2011년 한미자유무역협정(KORUS FTA) 승인을 의회에 회부하였고 2기 행정부 당시인 2015년 환태평양동반자협정(TransPacific Partnership) 추진을 위한 무역촉진권한(Trade Promotion Authority)을 의회에 요청하였던 것이다. 이라크 철군 등 민주당 진보파를 만족시키는 대외 정책을 펼쳤음에도 불구하고 시리아와 리비아 내전, 그리고 러시아의 우크라이나 침공 사태 등으로 인해 개입과 비개입을 오락가락하는 민주당 행정부 현실을 그대로 노출하기도 하였다. 결과적으로 1930년대 루스벨트(Franklin D. Roosevelt) 대통령이 만든 뉴딜 연합이나 1980년대 레이건 혁명으로 이루어진 미국 정치 우경화에 비교해 볼 때 오바마 대통령의 민주당에 미친 영향력은 확실히 정의하기 어려운 측면이 크다.

현재 진행 중인 민주당의 대선 후보 경선 레이스는 4차에 걸친 후보 토론회(마이애미, 디트로이트, 휴스턴, 오하이오)에 이어 11월 20일 애틀랜타에서 개최되었다. 전국에 생중계되는 민주당 후보 경선 토론회에서 북한 관련 이슈는 거의 다루어지지 않고 있으며 우리에게서 비교적 익숙한 “big deal or no deal” 같은 구체적 외교 현안 질문과 이에 따른 토론은 거의 부재한 상황이다. 트럼프 대북정책에 비판적인 모습을 보이는 가운데 주된 논점은 트럼프가 독재자 감정을 칭송하고 있으며 북한 인권에는 관심이 없고 체계적 전략도 부재하다는 정도다. 다시 말해 민주당이 집권하면 어떻게 달리 북한 비핵화를 해결할 것인지에 대해 분명한 메시지가 없는 상황인데 이는 중국과의 무역 분쟁, 이란 핵문제 등 주요 외교 현안 경우에도 거의 비슷한 상황이라고 볼 수 있다. 오직 기후 변화(climate change) 이슈에 있어서 트럼프와 전혀 다른 정책 대립각을 보이고 있는 정도다.

내년 2월 3일 개최되는 아이오와 코커스까지 거의 2개월 이상 남은 상황에서 예측은 무리이지만 현재 구도는 중도파 지지를 받는 바이든 및 부티제지가 진보 진영의 샌더스 및 워런과 각축을 벌이고 있는 상황이다. 바이든을 제외

한 나머지 후보들은 외교 정책 관련 경험이 거의 일천할 뿐만 아니라 선거 캠페인의 주된 화제로 의료 보험 개혁, 인종 문제, 총기 규제, 형사 사법 체계 개혁 등 미국 국내 정치에만 집중하고 있는 상황이다. 따라서 미국 민주당의 후보 경선 레이스가 북한 비핵화 및 남북/한미 관계에 미칠 영향력은 미미할 것으로 예측된다.

### 3 트럼프 시대 정치와 외교 분석: 4C를 중심으로

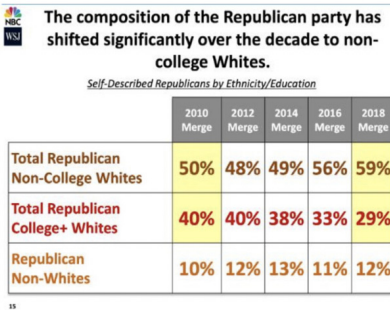
2017년 1월 20일 트럼프 대통령이 취임한 이후 거의 2년 10개월 정도의 시간이 지났지만 여전히 트럼프가 만드는 국내외 정치 현상은 예측하기 어려운 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 트럼프 대외 전략은 미국의 국내 정치와 외교 정책의 상관성에 대해 높은 관심을 불러일으킨 것은 확실하다. 트럼프 대외 정책을 체계적으로 분석하는 작업은 1) context(미국 정치), 2) character(트럼프 스타일), 3) coalition(트럼프 국내 정치), 4) change(트럼프 대외 정책과 변화) 등 네 가지 차원에서 시도해 볼 수 있다. 탈냉전 시대 미국 대외 정책 이해를 위해서는 트럼프 개인뿐만 아니라 미국 정치(선거, 정당, 여론, 언론 등)에 대한 종합적 이해가 필수적이다.

#### 1) Context 차원(기존 미국 정치 맥락)

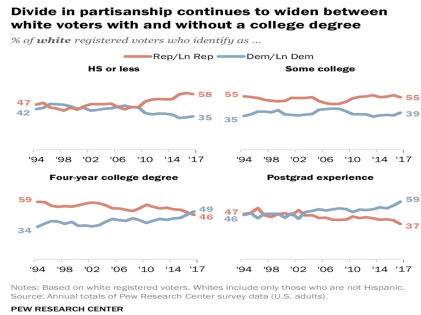
앞서 설명한대로 청년, 여성, 흑인, 라티노, 그리고 동성애자들을 주축으로 한 “오바마 연합(Obama Coalition)”의 여파로 2008년 이후 백인 노동자 집단이 공화당 지지로 돌아서게 되고 분노감(resentment)과 위기의식(replacement)을 트럼프 통해 표출하였다. 특히 미시건(16), 위스콘신(10), 펜

실베니아(20) 세 개 주의 대통령 선거인단 총합은 46명인데 2016년 선거 결과를 결정 지었다고 해도 과언이 아니다. 실제로 힐러리 후보가 이 세 개 주들만 예상대로 지켰다면 대통령 선거인단 결과는 232-306이 아닌 278-260으로 힐러리 승리로 끝났을 것이다. 특이한 점은 2008년과 2012년 모두 오바마를 지지했지만 2016년 대선에서 트럼프를 선택한 소위 “오바마-트럼프 유권자들 (Obama-Trump voters)” 존재감이다. 이들은 대통령이 국제 이슈보다는 국내 문제에 집중해 주기를 요구한다고 볼 수 있다.

〈그림 2〉 고졸 유권자들 지지 정당



〈그림 3〉 공화당 지지 그룹 변화

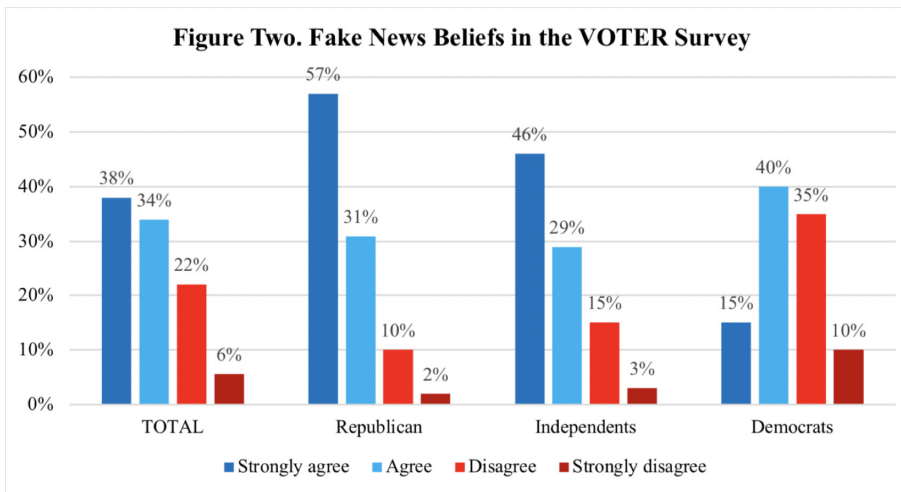


〈그림 2〉는 2008년 오바마 당선 이후 미국의 고졸 유권자들이 급격히 공화당 쪽으로 지지세를 바꾼 현황을 보여 준다. 〈그림 3〉도 마찬가지로 오바마 시대에 고졸 백인 유권자들의 공화당 지지 그룹에서 차지하는 비중이 50퍼센트에서 59퍼센트로 높아졌음을 나타낸다. 반대로 대학 교육 이상을 받은 백인 유권자들의 공화당 지지 비율은 40퍼센트에서 29퍼센트로 현저히 낮아졌음을 알 수 있다. 이는 트럼프 당선 전후로 더욱 강화되고 있는 추세라고 할 수 있다.

한편 주류 미디어(mainstream media)에 대한 보수 유권자들의 불신감이 극도로 커졌고 소위 fake-news believer 들을 양산하는 결과를 초래하였다

(Taeku Lee 2019). <그림 4>에 의하면 보수 유권자들 중 88퍼센트에 이르는 비율이 기존 미디어 보도를 가져 뉴스라고 믿고 있음을 알 수 있다. ABC, NBC, CBS 등 지상파 미디어와 CNN, MSNBC 등 공중파 채널들, 그리고 뉴욕 타임스와 워싱턴포스트 등 기존 미디어에 대해 강한 불신감을 가지고 있음을 알 수 있다. 이들은 거의 대부분 폭스 뉴스 방송만을 시청함으로써 폭스 뉴스 채널이 시청률 부동의 1위를 유지하는데 결정적 기여를 하고 있다.

<그림 4> fake news 신봉자들 비교 분석



출처: Taeku Lee(2019)

한편 정치 제도 측면에서 살펴보면 1930년 스무트-홀리 법안이 대공황을 악화시키고 루스벨트 대통령이 뉴딜을 통해 경제 위기를 극복하는 과정에서 미국 의회는 1934년 호혜통상합의법안(Reciprocal Trade Agreements Act) 통과를 통해 관세 부과 권한을 대통령에게 대폭 이양하였다. 이처럼 2차 대전 이후 미국의 글로벌 리더십은 국내적으로 “냉전 합의(Cold-War Consensus)”

하에 의회가 자발적으로 대외 정책 권한을 대폭 넘겨주면서 형성되었다고 볼 수 있다. 현재는 전 세계적으로도 미국 대통령 권력을 견제하는 장치가 거의 없다는 점이 지적될 정도이다(Goldgeier and Saunders 2018). 예를 들어 1962년 무역확장법(Trade Expansion Act) Section 232에 national security 조항을 추가하여 대통령의 관세 부과 권한이 더욱 확고해졌다고 볼 수 있다. 또한 루스벨트 대통령 시기 이후 대외 관계를 주로 행정 합의(executive agreements)에 의존하는 경향 또한 커졌다. 의회가 이를 뒤집거나 견제하기에는 유인이 없거나 역부족이고 다음 대통령들도 대부분 이를 준수해 왔다. <그림 5>는 행정 합의 비율이 미국 대외 정책에서 차지하는 비중이 급격히 증가하였음을 보여 주고 있다. 따라서 기존의 조약(treaty) 위주가 아닌 합의(agreements) 형태의 외교 정책이 만들어졌고 결과적으로 미국 상원의 견제와 균형 역할이 거의 유명무실해졌다.

<그림 5> 행정 합의에 의한 대외 정책 비율

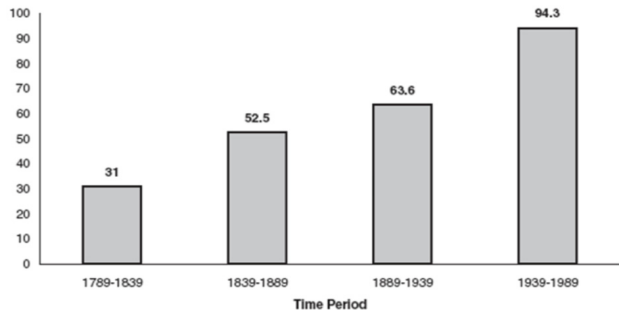


FIGURE 1. Executive Agreements as a Percentage of All International Agreements by Time Period, 1789-1989.

Source: Table II-1 of *Treaties and other international agreements: The role of the United States Senate* (U.S. Government Printing Office 2001).

출처: (Krutz and Peake 2006, 395)

## 2) Character 차원(트럼프 대통령 특유의 스타일)

미국 대통령 연구에 있어서의 개인적(personal) 차원과 제도적(institutional) 차원은 일종의 딜레마 현상이다. 오바마 업적을 부정하고자 하는 강한 동기가 트럼프 정책 결정에 주요 변수로 평가되고 있는데 TPP 탈퇴, Paris Accord 탈퇴, JCPOA 탈퇴 등이 모두 이에 해당된다. 특히 JCPOA는 조약으로 승인받도록 요구한 공화당 존슨(Jonson) 상원 의원의 수정안이 부결되었고 이란 핵협정 검토법(Iran Nuclear Agreements Review Act)이 초당파적 지지로 의회에서 통과되었다. 다만 오바마의 최대 업적인 ObamaCare는 폐지에 실패하였는데 이는 character가 context를 넘지 못한 대표적 사례로 파악된다. 북한 비핵화 같은 외교 정책도 미국 국내정치화(Americanization) 과정에 들어서면 합의(agreement)와 이행(commitment) 사이 긴장감에 노출될 가능성이 크다.

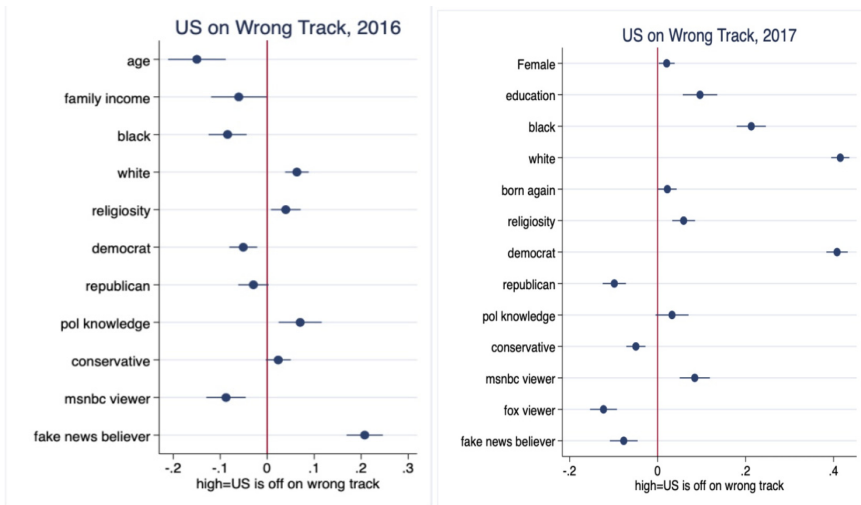
북한 비핵화 문제는 트럼프 입장에서 거의 유일하게 업적(achievement)으로 인식하는 이슈인데 주로 더 이상의 핵과 미사일 실험이 없다는 점, 유해가 송환되었다는 점을 되풀이하며 전략적 논의는 거의 중단한 상태로 보인다. 또한 트럼프 대통령은 strong man 중심의 1대1, 그리고 top-down 식의 외교를 선호하는데 이에 따라 트럼프 대통령과 행정부 시스템 및 관료들과의 엇박자가 노출되기도 한다. 예를 들어 미국 재무부 산하 해외자산관리국(Office of Foreign Asset Control)이 결정하는 대북 제재는 이어지고 있고 트럼프 대통령이 뒤늦게 이를 번복하기도 한다.

또한 트럼프 대통령은 자신이 듣기 싫은 보고는 무시하는 경향이 있으며 복잡한 설명은 귀담아 듣지 않는다고 알려져 있다. 따라서 현재 백악관과 행정부는 주로 예스맨들로 채워져 있고 간혹 트럼프 지시를 긴 대화의 일부(part of long conversation)으로 치부하여 실제로 정책 집행은 손도 대지 않는 경우도 많다고 한다. 그리고 1980년대 이후 southern Democrats가 사라지면서 심화된 미국 정치 양극화 맥락에서 트럼프는 양극화를 노골적으로 부채질하는 최초의

대통령인 점도 특이하다. 지지 기반만 의식하는 소위 지지 기반 중심 정치(base politics)는 트럼프 시대 대통령 정치의 특징이다. 결국 선거 승리를 위해 외교 정책에 관심을 가지고 결정하는 트럼프 스타일과도 관련이 깊다.

### 3) Coalition 차원(트럼프의 국내 정치적 기반과 전략)

〈그림 6〉 fake news 신봉자들의 미국 정치 평가



출처: Taeku Lee(2019)

“오바마 연합”과 대비되는 “트럼프 연합”이 있다면 그 구성원은 강경 이민 정책 등을 포함한 우파 포퓰리즘을 지지하는 백인 농민과 노동자들, 주류 언론을 혐오하는 보수 유권자들, 자유주의적 국제주의에 반감을 가지는 중서부 러스트 벨트 유권자들 정도이다. 트럼프의 취임 후 지지율을 살펴보면 40퍼센트 초반대에서 변동이 거의 없다. 다시 말해 트럼프의 실적이나 실수에 크게 상관없이 트럼프 개인에 대한 호불호가 미국 대통령 국정 지지율에 큰 변수가

되어 버린 상황이다. 트럼프 입장에서는 2020년 선거가 다가오면서 중도파나 무당층 지지 획득을 신경 쓰기보다 자신의 지지 세력의 투표 참여를 독려하는 rhetoric과 정책을 집중적으로 다루게 될 것으로 보인다. 예를 들어 <그림 6>에 보면 기존 미디어를 가짜 뉴스라고 부정하는 보수 유권자들의 경우 2016년 오바마 대통령 시기 미국 정치가 잘못된 방향으로 가는 중이라고 믿었음을 알 수 있다. 그런데 이들은 1년 밖에 지나지 않은 2017년 미국 정치가 제대로 굴러가고 있다고 믿게 된다. 다시 말해 대통령이 실제로 무엇을 하느냐의 문제보다 대통령이 누구냐에 따라 정치에 대한 평가가 급격히 달라짐을 알 수 있다.

#### 4) Change 차원(트럼프 대외 정책과 변화)

트럼프 대외 정책 기본 방향은 잭슨주의 외교 정책(Jacksonian foreign policy)으로 볼 수 있다. 일종의 비(非)개입주의를 기본으로 하되 미국의 압도적 국방력을 유지하고 미국의 권위에 도전하는 세력에 대해서는 단호히 응징하는 내용이다. 해외 군사적 개입 측면에서는 고립주의보다 축소주의(restraint)에 가깝고 국내 국방예산 차원에서는 여전히 군사주의(militarism) 원칙이 강력하게 유지되고 있다(Harris 2018). 더구나 당내 후보 경선 등 선거 차원과 달리 이민, 무역, 국제주의 등 거의 모든 영역에서 트럼프가 공화당을 정책 차원에서 자신의 정당으로 변모시켰는지에 대해서는 아직 결론 내기 어렵다.

트럼프 지지 기반인 미국 중서부(midwest)는 고립주의 전통이 오래된 곳이며 자유무역으로 인한 폐해가 가장 큰 곳 중 하나이므로 중국과의 무역 전쟁은 지지를 받고 있지만, 중국이 가장 큰 수출 시장인 이 지역 농민들 입장(subsidy vs. market)을 고려할 때 대선 전에 어떤 형식으로든 중국과의 무역

분쟁을 끝낼 가능성이 높아 보인다. 현재 북한은 미국 내 안보 우려 이슈가 아니고 트럼프의 현재 북한 관련 입장은 “no nuclear/ICBM test”로 정리되어 있다. 하지만 선거 국면에서 김정은 위원장과의 정상 회담으로 다시 한 번 보여주기 식 외교를 할 가능성은 여전히 높아 보인다(트럼프의 “Me vs. Kim” 접근법). 이 과정에서 비핵화 첫 단계의 물꼬를 트고 향후 검증 사찰 및 제재 완화를 단계적으로 맞바꾸어 가면서 북미 간 신뢰를 조금이라도 쌓아 가는 것이 우리 외교의 현실적 목표가 되어야 할 것으로 판단된다. 다만 이러한 현실적 외교 정책 목표에 대해 “완전한 비핵화를 목표로 하되 한반도에서 전쟁은 불가”라는 대원칙을 국민들과 꾸준히 교감하는 대통령의 적극적 리더십 (“bully-pulpit” power)이 점점 더 필요해지는 시점이기도 하다.

#### 4 트럼프 대통령 탄핵 정국과 북한 비핵화 전망

현직 대통령이 군사 원조를 지연시키면서 해외 지도자(우크라이나 대통령)에게 자신의 정치적 라이벌(Joe Biden)을 조사해 달라고 요청한 사실이 내부 고발자에 의해 폭로되었다. 이에 그 동안 당내 진보파 요구를 외면하며 탄핵 카드를 꺼내들지 않던 펠로시(Pelosi) 하원의장은 물러 특검 결과와 달리 이번에는 대통령의 위법 상황이 명백한 만큼 6개 상임위원회에 탄핵 조사(impeachment inquiry)를 명령함으로써 탄핵 절차를 공식 개시(sole power to impeach)하였다. 1868년과 1998년 모두 하원 전체 표결을 통해 탄핵 조사 개시 결의안을 통과시켰던 전례에 비추어 다소 다른 경로를 택하였지만 이후 결국 하원 전체 표결을 통해 탄핵 절차를 시작하게 되었다. 예상대로 트럼프 대통령은 또 다른 “마녀 사냥(Ukraine witch hunt)”이라며 반발하고 있고 내부 고발자의 신뢰성을 흠집 내는데 열중하고 있다. 폭스 뉴스 또한 트럼프 녹

취록에서 “대가성(quid pro quo)”을 발견할 수 없으므로 민주당의 일방적이고 당파적인 공세에 불과하다고 가세 중이다. 다만 트럼프에 비판적인 공화당의 롬니 의원, 머카우스키 의원, 콜린스 의원, 세스 의원 등은 문제의 소지가 있다는 정도의 입장을 보이고 있다.

향후 민주당이 주도하는 하원의 탄핵 공세는 상임 위원회의 소환 정치(politics of subpoena)와 반(反)트럼프 성향의 미디어 드라이브에 집중될 것으로 보인다. 우크라이나 스캔들에만 집중함으로써 상대적으로 일찍 민주당 주도의 하원 최종 탄핵 표결이 이루어질 것으로 전망되는데 다음의 다양한 이유가 있다. 1) 우크라이나 이외의 사안까지 트럼프 비판을 확장하면 민주당이 국정 현안에 발목을 잡고 있다는 트럼프의 반론에 틈을 주게 될 것이고 2) 러시아의 미국 대선 개입에 매우 비판적이었던 중도 온건 유권자들을 마냥 묶어 두기도 어려울 것이고 3) 조 바이든의 아들(Hunter Biden)이 연루된 이해 충돌 및 직권 남용 사례로 공화당의 역공(예: 상원 공화당의 헌터 바이든 청문회 소환)을 받을 수도 있으며 4) 1974년과 1998년 당시 있었던 특검(Special Counsel) 활동도 현재로서는 시간 소요라는 부담을 줄 것이고 5) 트럼프 녹취록 외에 더 이상 여론 형성에 영향을 줄 결정적 카드도 없을 뿐만 아니라 6) 상원(sole power to try)에서의 탄핵 결정(conviction) 가능성이 거의 없는 상황이다(acquittal). 물론 트럼프 대통령이 이미 의회와 행정부 승인을 모두 통과한 3억9천만 달러의 우크라이나 원조에 대해 바이든 조사를 압박하기 위해 보류한 것이라는 행정부 내부의 결정적 증언이나 증인이 나온다면(“a John Dean of the Trump administration”) 보다 확실한 탄핵 사유가 될 것이며 민주당에게 정치적 승리를 가져다주게 될 것으로 보인다.

따라서 현재 탄핵 청문회를 주도하고 있는 정보위원회에서 사법 방해(obstruction of justice), 권력 남용(abuse of power) 등의 탄핵 조항(articles of impeachment)을 만들어서 표결하고 11월말 추수감사절 이전 늦어도 12월

휴회 전에 본회의에서 전체 표결로 마무리 지을 가능성이 크다고 할 수 있다. 이를 통해 내년 2월 3일 열릴 아이오와 코커스 등 민주당 대선 후보 경선 레이스가 관심에서 밀려나지 않도록 탄핵 일정을 조정할 것으로 보인다. 물론 현재 하원에서 민주당이 주도하는 탄핵 조사 청문회는 현직 혹은 전직 외교관들로 하여금 트럼프의 대가성 회유가 분명히 있었음을 증언하도록 기회를 주고 있다. 특히 트럼프에게 막대한 정치 자금을 제공하고 EU 대사 자리를 얻은 손드랜드(Gordon Sondland) 대사가 청문회 증언을 통해 트럼프 대통령은 오직 “큰 건(big stuff)” 즉 바이든과 아들 헌터의 조사에만 관심이 있었음을 알리기도 하였다.

한편 탄핵 조사가 이루어지는 상황에서 트럼프 대통령은 자신의 정치적 치적 쌓기와 홍보에 더욱 주력할 것으로 예상된다. 관련하여 민주당의 탄핵 관련 정치 일정에 맞추어 북한과의 비핵화 협상 진도를 내기 위해 애쓸 가능성 또한 배제할 수 없다. 심지어 하원의 탄핵 전체 표결 일정에 따라 트럼프-김정은 3차 정상 회담 일정을 조율하게 될 여지도 없지 않다고 전망된다. 폭스 뉴스뿐만 아니라 CNN, 뉴욕타임스 등 트럼프에 비판적인 미디어도 북미 정상 회담을 다루지 않을 수 없게 되며 탄핵 정국으로 수세에 몰린 트럼프에게 경제 호황과 더불어 외교 성공으로 전세 역전의 기회를 제공하게 될 것으로 예상되기 때문이다.

다만 지난 2월 하노이 정상 회담 당시 “no deal이 bad deal 보다 낫다”며 회담장을 박차고 나온 트럼프 대통령에게 국내적으로 큰 지지와 칭찬이 쏟아졌지만 3차 정상 회담이 다시 한 번 성과 없이 끝난다면 이번에는 트럼프의 준비 부족과 아마추어리즘이 국내적으로 크게 비판받게 될 것으로 예상된다 (“Trump can't just walk away this time.”). 따라서 실무협상에서 구체적 사전 합의(예: 영변 플러스 알파 비핵화 + 개성-금강산 등 일부 제재 완화)가 매우 중요하며 이것만으로도 탄핵 정국에서 트럼프 대통령이 김정은 위원장과 다

시 만날 충분할 유인이 된다고 볼 수 있다. 특히 2020년 대선 해에 트럼프가 또 한 번金正은과의 정상 회담을 고려한다고 가정하는 경우 북한 비핵화의 단계적 진전을 위해 연말 정도의 3차 정상 회담 추진은 매우 중요한 징검다리 역할을 할 수 있다. 영변 + 알파 비핵화 및 ICBM 상당수 반출과 북미 국교 정상화 및 제재 완화를 거래하는 4차 정상 회담을 미국 대선 해인 2020년 가을(October Surprise)에 이루어 낸다면 완전한 북한 비핵화 및 한반도 평화를 촉진할 것으로 보인다.

볼튼 사퇴 이후 새로 국가안보보좌관에 임명된 오브라이언 보좌관 경우 국가안보회의(NSC)를 장악하고 파악하는데 시간이 걸릴 것이며 폼페이오 장관과 불협화음 노출을 최소화하는 성격을 고려할 때 이전 볼튼 만큼의 변수는 되지 못할 것으로 보인다. 현재 트럼프 행정부 내에 외교 정책 관련하여 대통령의 뜻을 거스를 인사들은 찾아보기 어려운 상황인데 의회의 견제와 균형마저 미미한 맥락에서 이는 양날의 칼로 작용하게 될 것이다. 이번 우크라이나 사례에서도 재확인 되는 것처럼 트럼프는 국가 기관을 이용한 공식적 접근보다 사적이고 즉흥적인 문제 접근 양상을 보여 왔다.

볼튼은 대북 강경 접근에 있어 정권 교체(regime change)까지 고려했다는 점에서 트럼프 대통령과 결정적 불협화음을 보였던 것으로 추정된다. 하지만 볼튼이 주창하던 동맹의 중요성에 대해 현재 백악관 내부에서 역할을 대신할 인사가 잘 보이지 않는다는 점은 어느 정도 부담이 될 것이다. 물론 볼튼도 방위비 분담금 증액 압력에는 예외가 아니었지만 전통적 의미에서 동맹을 중시하는 미국 외교 노선에는 충실했던 인물이었다. 반대로 볼튼이 퇴장한 현재 하노이 no deal에 구애받지 않고 다음 정상회담에서 이전 협상 어젠다를 다시 한 번 시도해 볼 여지는 커졌다고 볼 수 있다.



# 제3장

## 중국

주재우(경희대 교수)

1. 중국의 대북 전략 구상: 19차 당 대회 이후
2. 북중 관계의 신속한 복원: '당대당' 관계 및 김정은 4차 방중
3. '한반도 문제의 정치적 해결': 의미와 전망
4. 한-중 관계 전망: 좁아지는 입지와 증가하는 압박

## 제3장 중국

## 1 중국의 대북 전략 구상: 19차 당 대회 이후

2017년 중국공산당 제19차 전국당대표대회 보고서를 통해 중국 외교의 ‘백년대계’ 청사진이 제시되었다.<sup>1)</sup> 지엽적인 의미에서 향후 5년 동안의 외교 방향이 설정되었다고 해석할 수도 있겠으나 광의적인 의미에서 앞으로의 100년을 염두하고 설정한 방향과 의지를 반영했다고 할 수 있겠다. 중국의 자신감이 돋보인 보고서라고 할 수 있겠다.

중국의 신시대 외교는 새로운 사상과 목표를 가지고 새로운 역할을 수행하면서 더 많은 공헌을 하는 데 집중할 것이다. 아직 시진핑의 사상이 외교에서 어떻게 더 구체적으로 개념화될지 더 두고 봐야하겠다. 한 가지 확실한 것은 중국이 더 다이내믹하게 더 적극적으로 주도권을 가지고 국제관계와 외교에 임할 것이라는 사실이다. 이런 결의와 의지가 이번 당대회 보고서를 통해 피력된 것이다.<sup>2)</sup>

이런 중국의 새로운 결의와 의지가 미중관계나 한중관계에 새로운 영향을 미칠 것으로 보인다. 그 새로운 영향이 악영향으로 나타날지 긍정적인 것으로 표출될지에 대해서는 시간을 가지고 더 두고 봐야할 것이다. 그러나 국제관계에서 부상하는 대국이 더 적극적으로 역할 수행을 하거나 더 많은 주도권을 가지고 세계정세에 관여하면 갈등을 야기할 수 있는 요소가 될 것이라는 사실

1) 习近平, 『决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利』, (北京: 人民出版社, 2017年 10月).

2) “外交部长王毅: 中国有信心、有能力带动各国共同发展”, 『欧亚时报』, 2017年 10月 23日, <http://www.eurasiainfo.ch/archives/13923>, (검색일: 2017년 10월 28일).

은 수많은 전례를 통해 입증되었다.<sup>3)</sup>

이런 역사적 배경 가운데 시진핑 정권은 출범 이후 중국은 보다 적극적인 역할 임무 수행의 기치 하에 북한 비핵화 문제에 대한 해법을 두 가지 제시하고 있다. 하나는 ‘쌍중단(雙中斷)’으로 북한의 핵·미사일 개발 활동과 대규모 한·미 연합훈련의 동시 중단을 의미한다. 다른 하나는 ‘쌍궤병행(雙軌並行)’으로 한반도 비핵화 프로세스와 북·미 평화협정체제 협상을 병행해서 추진할 것을 요구한다.<sup>4)</sup>

그러나 문제는 세계가 북한의 핵기술과 핵 개발 능력이 거의 완성 단계에 이르렀다는 것을 공통되게 인식하고 있다는 사실이다. 그리고 선례에 비춰 봐도 핵개발 야욕과 결의를 가진 나라가 중도 포기한 사례는 극히 드물다. 즉, 핵개발 결심을 한 나라에게 중도 포기는 없었다.<sup>5)</sup> 이라크와 리비아의 사례는 무관한 것으로 입증되었다. 이란의 경우는 중단할 수 있었던 가장 큰 이유가 직접 간여한 나라들이 의기투합을 해 중단할 수 있었기 때문이다.

북한의 상황은 본질적으로 다르다. 북한 핵개발의 동기와 동력이 미국과 미국의 핵위협 요인에 있기 때문에 주한미군과 한미동맹, 그리고 미국의 한국에 대한 핵우산 제공이 견지되는 한 북한이 핵을 포기하기란 요원하다. 그렇기 때문에 과거 소련, 중국, 영국, 프랑스, 인도와 파키스탄이 핵개발 추구한 이유와 맥을 같이한다. 이들 나라들도 국제사회의 반대를 무릅쓰고 포기하지 않고 결국 핵개발 야욕을 실현시켰다. 북한도 예외가 될 수 없을 것이다.

이런 선례와 북한 핵개발이 중단될 수 없는 전제 하에서 보면 중국의 전략적 옵션은 북한 핵능력 구비 이후 북한의 전략적 자산을 어떻게 관리할지에

3) Allison Graham, *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?*, (N.Y.: Houghton Mifflin Harcour, 2017). 특히 부록편 참조.

4) “王毅談如何應對半島危機：‘雙暫停’和‘雙軌並進’思路”，中國外交部，2017年 3月 8日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1443990.shtml> (검색일: 2019년 1월 2일).

5) Richard K. Betts, “Incentives for Nuclear Weapons: India, Pakistan, Iran,” *Asian Survey*, Vol. 19, No. 11, Nov., 1979, pp. 1053-1072.

의해 결정될 것이다. 북한의 핵능력이 완성되어 가는 과정에서 생성되는 위기를 중국은 세 가지 방법으로 ‘북한’이라는 전략 자산을 관리할 수 있겠다

하나는 북한이 핵을 포기할 때까지 채찍(제재)과 당근(제재의 일부나 전면 해제)의 전략을 활용할 수 있다. 다른 하나는 북한 핵 완성 이후의 북한의 이탈을 막으면서 북한의 전략 자산을 관리하는 방법이다. 또 다른 하나는 북한의 핵보유국 지위를 인정하면서 북한의 이탈을 저지하고 북한의 전략 가치를 자신의 안보 이익에 유용하는 것이다.

이런 세 가지의 다른 전제 하에서 중국의 북한 핵 위기관리의 전략적 옵션은 다음과 같은 세 가지 시나리오를 기대할 수 있다.

첫째, 북한을 전략 자산으로 유지하기 위한 노력을 배가하는 것이다. 북한이 핵을 포기할 때까지 UN과 국제사회가 채택하는 더 강한 제재에 더 적극 참여하는 것이다. 대신 제재 결정 과정에서 중국은 제재 수위의 조절을 위한 노력을 경주하는 것이다. 즉, 북한을 대화로 끌어내기 위해 끊임없이 압박과 설득에 의존하는 전략을 개진한다는 의미다.

이 과정에서 세 가지 변수를 기대할 수 있다. 첫 번째 변수로 북한이 대화를 할 용의나 태도를 보이는 경우다. 두 번째 변수로는 북한이 제한적인 일부 지역의 개방을 통해 개혁개방의 의사를 보이는 경우다. 세 번째 변수는 북한이 핵동결을 선언하고 비핵화에 적극 나서는 것이다.

북한이 대화에 응할 때 제재가 해제/완화되었던 가장 대표적인 사례는 2005년 방코델타(BDA)였다. 두 번째 변수의 대표적인 예로서 북한이 일부 지역을 개방하기로 결정하면서 중국과의 대화의 장으로 나왔던 것은 2010-11년의 사례를 들 수 있다. 2010-11년 북한은 중국과 황금평, 위화도 지역 개발 사업을 추진한 바 있다. 세 번째 변수로서 북한이 핵동결을 한시적으로나마 선언하고 대화에 참여하면서 경제적 지원을 이끌었던 사례는 90년대의 1차 북핵 위기사태였다. 90년대에 이른바 <1994 제네바합의>로 핵시설 동결에 동의

하고 미국과 주변국의 경제 지원을 획득할 수 있었다.

물론 당시의 상황이 오늘날과 상당히 달라졌다. 북한의 핵 발전 수준이나 안보 상황이 과거에 비해 많이 악화된 것이 사실이다. 그러나 북한의 입장이나 태도 변화를 유발할 수 있으면 중국은 북한을 전략 자산으로 유지하기가 수월했다는 교훈과 경험을 엿볼 수 있는 대목이다.

두 번째 시나리오는 북한이 중국의 국익에 전략 자산으로서의 가치를 상실했음에도 불구하고 중국이 북한의 유실을 방지하는 것이다. 즉, 북한이 중국의 영향권에서 독립하거나 이탈하는 것을 막는 것이다. 이를 위해 중국이 가용할 수 있는 전략적 옵션은 유화책이나 더 강한 제재와 압박뿐이다.

중국의 유화책은 북한의 핵개발 성공 여부와 긴밀한 관계가 있다. 만약 7차 핵실험이 북한의 핵개발 완성을 알리는 마지막 시험이 된다면 북한은 군사적으로 중국으로부터 독립을 선언하는 셈이다. (인도와 파키스탄이 7차례의 핵실험으로 사실상의 핵보유국이 된 사실을 감안할 경우 유추할 수 있는 결론이다.) 그러므로 이 경우 중국은 북한의 이탈을 저지하려할 것이다. 이 때 중국은 북한에 유화책을 쓰거나 국제사회와 더 강력한 공조체제를 통해 북한에 더 강한 제재를 강할 수 있을 것이다.

유화책이 성립되려면 중국은 UN과 국제사회가 더 강력한 제재의 채택을 반대해야한다. 이 과정에서 중국과 국제사회의 갈등은 격화될 것이 자명하다. 만약 북한의 마지막 핵실험의 성공에도 불구하고 중국에게 북한의 전략적 자산 가치가 귀중하다면 중국은 이를 수호하기 위해 적극적으로 나설 것이다.

그러므로 북한의 전략적 자산 가치를 수호할 결의가 있다는 것은 중국이 국제사회와의 갈등을 감수하겠다는 의미다. 즉, 북한의 전략 자산 가치 수호를 통해 중국이 얻는 이익이 국제사회와의 마찰로 입을 수 있는 손실보다 더 커야할 것이다. 아니면 중국은 북한의 핵보유국을 인정하지 않기 위한 국제사회의 노력에 동참해야할 것이다.

마지막으로 국제사회가 북한의 핵보유국 지위를 인정하는 상황이다. 이 경우 중국은 북한의 완전한 이탈을 막기 위한 수단과 방법을 모두 동원할 수밖에 없다. 국제사회가 북한의 핵보유국 지위를 인정하는 것은 북한이 염원하던 미국과의 관계 개선의 창구를 열어주는 결과를 가져다 줄 것이기 때문이다. 즉, 북한과 미국의 관계정상화(수교)의 결과가 자명하다는 의미다.

이런 상황이 발생할 경우 때 북한은 당연히 미국에 경사하게 될 것이고 중국은 미국과의 권력 경쟁에서 불리해질 수밖에 없는 위치에 처할 것이다. 이를 사전에 방지하기 위해 중국은 두 가지 전략 옵션을 고려할 수 있다. 하나는 북한을 파키스탄화하는 것이다.<sup>6)</sup> 즉, 북한의 국가 경제 개발과 국가로서의 생존 능력을 강화시키는데 아낌없이 경제 지원과 원조를 제공하는 전략을 개진하는 것이다.<sup>7)</sup> 그러면서 북한이 핵능력을 향상시킬 수 있도록 기술 또한 지원하면서 중국에 대한 의존도를 인위적으로 상승시키는 전술을 구사할 수 있다. 이의 기대효과는 제재 동참으로 인해 소원해졌던 양국의 정치외교관계를 복원시키는 데 있다.<sup>8)</sup>

다른 하나는 북한의 이탈 방지 전략이 실패할 경우 중국은 남한과의 유대나 연대를 강화하는 선택밖에 없다. 그리고 이 같은 차선책에 최선을 다하는 것이다. 북한이 미국과의 관계 개선을 통해 미국에 경사할 경우 중국은 한반도에서 고립될 가능성이 커질 수 있기 때문이다. 이를 미연에 방지하고 한반도에서의 세력 균형에 새로운 균형점을 마련하기 위해서 중국은 결국 새로운 전략을 도모해야할 것이다. 실현 가능성의 여부를 떠나 이 경우 중국이 유일

6) John W. Garver, "Sino-Indian Rapprochement and the Sino-Pakistan Entente," *Political Science Quarterly*, Vol. 111, No. 2, Summer, 1996, pp. 323-347.

7) Jafar Riaz Kataria and Anum Naveed, "Pakistan-China Social and Economic Relations," *South Asian Studies*, Vol. 29, No.2, July-December 2014, pp. 395-410.

8) Michael Beckley, "China and Pakistan: Fair-Weather Friends," *Yale Journal of International Affairs*, Vol. 7, March 2012, pp. 9-22.

하게 가용할 수 있는 전략은 한국에 대한 ‘매력 공세(charm offensive)’ 전략뿐이다. 이 경우 우리의 중국의 매력 공세에 대한 대응 결정이 동북아에서의 중국의 입지나 위상에 지대한 영향을 미칠 수 있다. 그러므로 우리의 냉철한 관찰과 판단이 요구될 것이다.

## 2 북중 관계의 신속한 복원: ‘당대당’ 관계 및 김정은 4차 방중

북한이 하노이회담 결렬 이후 올해 신년사에서 밝힌 이른바 ‘새로운 길’을 찾아갈 듯 보인다. 이 ‘새로운 길’은 ‘사회주의국가’와 ‘우리(북한)에게 우호적인 국가’로 표현하면서 중국과 러시아를 각각 의미한다. 이 발언이 나왔던 상황은 시진핑 중국국가주석의 방북 가능성이 많이 관측되던 때였기에 유의미했다. 이런 배경을 고려하여 김정은의 ‘새로운 길’의 발언 의도는 중국에 경도하겠다는 북한의 결의로 해석되었다.

김정은의 ‘새로운 길’ 중 하나가 신년사에서 암시하듯 중국을 의미하는 것이라면 이런 그의 전략의 구현 가능성에 대한 분석이 필요하다. 그리고 이 분석은 장기간 소원했던 북중관계의 급속한 복원이 내구성을 가지고 있는지에 대한 해답을 제시해야한다. 2018년 한 해 동안 세 차례의 정상회담으로 급속하게 복원되었다고 북한이 중국을 신뢰하고 미국에 대항마로서 ‘새로운 길’을 제시할 수 있는지에 대한 검토와 평가가 필요하다. 이는 북중관계의 메카니즘의 기본에 대한 이해를 전제한다.

북중관계는 김정은이 집권한 2012년 이래 지난 6여 년 동안 한 차례의 정상회담도 없어 매우 소원해진 것으로 알려졌다. 그 사이 시진핑 중국국가주석은 중국공산당 지도자로서 유례없는 외교 행보를 단행했다. 2014년에 그는 북한이 아닌 한국을 먼저 방문한다. 이는 북중관계 70년사, 1992년 한중수교

이후 약 30여 년 동안 견지해온 ‘선북후남’의 관습을 처음으로 뒤집어엮은 역사적 사건이었다. 북중관계의 소원한 수준이 절정에 이르렀음의 반증이었다.

이처럼 북중 간에 소원했던 관계가 그러나 2018년 3월 김정은 국무위원장의 갑작스러운 중국 방문으로 한 순간에 복원되었다. 양국관계는 마치 아무 일이 없었다는 듯이 다시 회복하다 못해 예전보다 더 긴밀해져 보였다. 김정은이 작년 한 해에 보여준 연속된 방문(5월과 6월)과 올 새해 벽두에 이뤄진 네 번째 방문이 이의 방증이다.

한 가지 흥미로운 사실은 방문의 성격이 모두 비공식 방문이었고 두 번째 방문의 장소는 북경이 아닌 다롄(大連)이었다. 또 하나 주목할 만한 사실은 북중 양국 정상회담의 결과로 공동성명문이 없다는 것이다. 모든 회담에서 북중 양국 정상이 함께 강력하게 피력하는 부분은 양국의 전통적인 우호관계가 불변하고 더욱 공고해졌다는 일치된 인식을 공유하고 있는 사실이다.

북중관계가 장기간 소원했으나 정상의 방문으로 한 순간에 복원될 수 있는 원인을 알기 위해서는 관계의 속성과 본질에 대한 이해가 요구된다. 북중관계는 여타 어느 나라의 국가관계와는 본질적으로 다르다. 알려진 바와 같이 한국전쟁의 전우로서 같이 흘린 피로 맺어진 ‘혈맹관계’나 중국의 입장에서 북한과의 지정학적 관계를 형용하는 ‘순망치한(이빨이 없으면 잇몸이 시리는)’과 같이 단순히 특수한 관계가 아니다.

북중 양국의 관계는 전형적인 공산국가관계를 유지하고 있다. 왜냐면 공산 체제 하에 있기 때문에 통상적인 ‘국가대국가’의 관계를 유지할 수 없다. 1917년 10월 소련의 볼셰비키 공산 혁명 이후 공산국가의 관계는 당(黨)이 지배하는 국가관계다. 공산국가는 ‘당-국가(party-state)’체제로서, 집권당이 국가를 통치하는 구조를 가지고 있다. 우리처럼 ‘국가사회(nation-state)’가 아니다.

그러므로 공산국가 간의 관계는 당이 국가와 정부 차원의 모든 관계를 영도하며 이들의 관계는 당과 당 간의 관계(‘당대당’관계)에 종속된다. 다시 말

해, 중국공산당과 북한노동당의 관계가 북중 두 나라의, 두 정부의 관계를 지배한다. 그래서 공산국관계는 국가나 정부 차원의 관계가 아닌 집권당 간의 관계, 즉 ‘당대당’ 관계가 핵심이다.<sup>9)</sup>

북중관계의 본질과 속성의 올바른 이해는 ‘당대당’관계의 의미에 대한 정확한 이해를 전제한다. 최근 들어 우리 언론지상에서 북중관계를 ‘당대당’차원에서 설명하려는 시도가 심심치 않게 나오고 있다. 그러나 상기한 사례와 같이 납득하기 어려운 상황이 발생하면 또 다시 한계에 부딪힌다. 이는 공산국 간의 ‘당대당’ 관계의 본질에 대한 이해 부족에 기인한다.

우선 ‘당대당’관계는 ‘국가관계’나 ‘정부관계’의 상위개념이다. 당에 국가와 정부가 종속되어 있는 ‘당-국가’체제의 통치 구조 때문이다. 그렇기 때문에 당의 대외관계, 대외정책 및 전략 또한 국가와 정부의 소관이 아니다. 이는 당의 대외연락부의 것이다. 그렇기 때문에 우리는 중국 외교부 및 대변인이 북한 지도자의 방중 가능성이나 계획 소식에 무지한 모습을 수 없이 목격할 수 있었다. 당의 최고지도자의 방문을 정부가 사전에 알 리가 만무하다는 뜻이다.

둘째, 공산국가의 최고지도자의 방문은 거의 대부분 비공식방문으로 규정된다. 집권당의 최고지도자 자격에서 이뤄진 방문이기 때문에 외교적 의미에서 국민방문도, 공식방문도 될 수 없는 이유다. 이의 근거는 북중 언론지상에서 드러나는 이들의 공식 직함이다. 이들의 공식직함은 당-정부-군부 순서의 것으로 나열된다. 북중 최고지도자들 간의 초청인과 피초청인의 관계를 설명하는 것도 이런 직함에서 읽을 수 있다. 당의 직함이 제일 우선되기 때문에 당의 최고지도자로서 초청하고 초청을 받았다는 의미다.<sup>10)</sup>

셋째, ‘당대당’ 외교는 의전과 형식의 구애를 받지 않는다.<sup>11)</sup> 즉, 국민방문

9) 張文正編, 『党的領導概論』, (北京: 中共中央党校出版社, 1991).

10) Jaewoo Choo, “Role of Ideology in Socialist Alliance: A Hidden Aspect of Sino-North Korean Relations,” *New Asia*, Vol.10, No.4, Winter 2003, pp. 24-56.

11) 王棟, “豐富活躍, 成效顯著: 中聯部部長王家瑞談黨的對外工作,” 『當代世界』, 2006年 第7期,

과 같이 사열대와 의장의 보고와 21개의 예포 발사 등과 같은 공식국빈방문의 의전은 없다. 당의 최고지도자 간의 만남이기 때문에 굳이 수도에서 만날 필요가 없다. 쌍방 간에 합의만 이뤄지면 아무 곳이나 아무 때나 필요에 의해 회담이 가능하다는 것이 기본 원칙이다. 그렇다고 의전이 전혀 없는 것은 아니다. 그들만의 의전만이 있다. 일례로, 당의 상무위원의 2/3정도의 인사들이 도착지에서 마중하는 전통은 견지되고 있다. 때로는 사열대와 의장 보고 및 예포 발사도 진행된다. 회담 이후 공연관람도 함께하는 전통을 유지한다. 그러나 회담의 결과가 공동성명의 형태로 발표되는 경우는 매우 드물다.

마지막으로 ‘당대당’관계의 종결만이 외교상의 ‘단교’를 의미한다. 공산국가 관계에서 국가와 정부 관계의 중단이 선행될 수 있다. 그러나 외교상의 ‘단교’를 의미하지 않는다. 공산국가의 ‘단교’는 ‘당대당’관계가 종식될 때만 성립된다. 이의 가장 대표적인 예가 약화일로로 치닫던 60년대의 중소관계가 국가와 정부 차원에서 모든 외교관계를 중단했으나 단교는 선언되지 않았다. 이후 있는 중소 공산당 관계의 종결이 단교를 공식화했다.

상술한 바와 같이 북중관계가 소원했음에도 불구하고 정상의 방문으로 급속하게 복원될 수 있는 근본적인 이유는 ‘당대당’관계의 본질과 속성 때문이다. 다시 말해 소원한 관계의 복원 수단으로서 ‘당대당’ 교류가 매우 유효하고 효과적이다.<sup>12)</sup> 그러므로 북중관계가 과거에도 그러했듯이 소원해졌다고 해서 복원의 가능성을 배제할 필요도 없고 명분과 계기가 제공되면 언제든지 소원했던 이전의 수준으로 회복될 수 있다는 사실을 주목해야한다.

2019년 1월 1일 북한 신년사가 발표된 지 일주일 만에 김정은 위원장은 중국을 전격 방문했다. 그는 1월 7일 전용열차로 출발해서 8일 북경에 도착했다. 10개월 만에 4번째 방문이었다. 새해벽두부터 갑작스럽게 이뤄진 일이라

p. 5.

12) 姜躍, “以黨際關係推動國家關係”, 『中共石家莊市委黨校學報』, 2008年 第10卷 第10期, p. 26.

그의 중국 방문 배경과 목적이 알려지지 않았다. 그랬기에 그의 방문 성과와 이것이 주는 전략적 함의에 전세계의 이목이 집중되었다.

특히 2차 북미정상회담의 개최 여부를 놓고 갑론을박이 진행 중이었던 터에 방중이 이뤄졌기 때문에 개최가 임박했을 것이라는 관측도 제기되었다. 작년의 선례에서도 드러나듯이 김정은이 미국과의 회담 이전에 중국을 방문하는 관습에 근거한 분석이다.

그의 방문과 관련하여 중국과 북한에서는 어떠한 보도가 되지 않았다. 그가 체류하는 동안에는 사진 한 장 전송되지 않았다. 그가 귀국하는 당일 날(10일) 이른 아침에 북중정상회담의 내용이 일제히 보도되었다. 이번 회담에서 주목할 부분이 두 가지가 있다. 하나는 시진핑이 한반도문제의 정치적 해결을 촉구한 사실이다. 다른 하나는 김정은이 앞으로도 중국의 개혁개방 성과를 견습하기 위해 더 자주 방문하겠다고 하는 발언이었다. 이 두 가지 사실을 근거해보면 앞으로 북중관계는 더 강화될 것으로 전망할 수 있다. 김정은이 한반도문제를 정치적으로 해결하기 위해 북경을 더 자주 찾아갈 수밖에 없을 것이다. 경제시찰을 위한 방문은 표면적인 명분에 지나지 않는다.

그의 방문은 신년사에서 밝힌 ‘새로운 길’과도 무관하지 않아 보였다. 그의 북경 방문의 목적은 미국과 한국이 자신의 비핵화 조치에 상응하는 조치를 취하지 않을 경우를 대비한 보험(헤징)마련에 있었다. 신년사에서 그는 미국에게 성의를 보였으니 이에 상응하는 조치 등을 취할 것을 요구했다. 그리고 우리에게 ‘외세’와의 군사훈련 중단과 ‘외세’로부터의 전략자산을 포함한 전쟁장비 반입도 중지하라고 요구했다.<sup>13)</sup>

그렇지 않으면 ‘새로운 길’을 택할 수밖에 없다고 운을 띄웠다. 그러나 이의 의미 설명이나 직접적인 정의 규정은 피했다. 대신 그는 ‘새로운 길’을 언급한

13) “[전문] 김정은 신년사 ‘미국 약속 안 지키면 부득불 새로운 길 모색’”, 『동아일보』, 2019년 1월 1일.

후 두 번째 단락에서 이를 암시하는 발언을 한다. 전통적인 사회주의 국가와의 관계 강화와 우호적인 국가와의 관계 발전을 추진하겠다고 설명했다. 이 대목에서 그의 ‘새로운 길’이 비록 새롭지 않으나 전통적인 보편 방식을 의미함을 엿볼 수 있다. 미국과 우리나라에게 요구한 사안을 보면 북한이 아직 미국과 우리를 우호적인 나라로 인식하지 않고 있는 방증이다.

북한이 ‘새로운 길’, 중국과 러시아와의 관계 강화로 미국과 우리를 헤징하겠다는 전략은 새롭지 않다. 그럼에도 이런 헤징 전략 카드를 발표한지 일주일도 안 되어 피력할 줄은 아무도 예측하지 못했다. 신년사 발표 일주일 만인 8일에 김정은이 북경에 도착했다. 그러나 그의 갑작스러운 방중 배경과 연유는 밝혀지지 않았다. 시진핑과의 정상회담 결과 발표 내용에도 이를 설명하는 대목은 없었다.

인민일보 해외판 8일자 신문에서 김정은의 방중 배경이 소개되었다. 신문에 따르면 그의 중국 초청 문제는 작년 12월 아르헨티나에서 개최된 G-20 정상회의로 거슬러 올라간다. 현지 시각 12월 1일 트럼프 미 대통령이 시진핑에게 만찬을 베풀었다. 그 자리에서 그는 중국이 지금까지 중국이 보여준 적극적인 역할을 높게 평가하면서 소통과 협력을 유지해 줄 것을 희망하는 메시지를 전했다. 그러면서 그는 시진핑에게 교착상태에 빠진 2차 북미정상회담 준비 논의에 협조할 것을 당부했다.<sup>14)</sup>

시진핑은 이를 수락하고 귀국 후 김정은을 초청한다. 다시 말해 미국의 요청에 중국이 김정은을 초청했다. 그래서 중국은 이번 김정은의 방문을 북미중 3국의 하나가 된 협력의 결과이며 중국 외교의 한반도 비핵화를 위한 실질적 공헌으로 평가했다.<sup>15)</sup> 즉, 한반도문제에서 북미중 3국의 협상의 필요성과 중요성을 강조한 대목이다.

14) “金正恩10個月內四度訪華 專家解讀：原因有三”，『人民日報海外版』，2019年 1月 8日。

15) “金正恩10個月內四度訪華 專家解讀：原因有三”，『人民日報海外版』，2019年 1月 8日。

김정은의 입장에서는 이번 4차 중국 방문 배경을 ‘새로운 길’의 맥락에서 설명했다. 그는 새로운 정세 속에 북중의 우의를 계승하고 발전시키는 것이 북한의 전략적 선택이며 어떠한 상황에서도 변할 수 없는 이유로 그의 방문 동기를 전했다. 이에 시진핑은 2차 북미회담을 안둔 상황에서 이번 방문이 북한이 중국과 ‘시간표’를 같이 하겠다는 의미로 받아들였다고 전했다. 그러면서 그는 한반도 정세가 역사적 분기점에 있다고 보면서 북미 간에 병목(난관)을 뚫을 필요가 있는 데 이에 중국의 참여가 매우 중요하다고 역설했다.

김정은의 4차 방중은 미중 간의 필요성에 대한 의견 일치와 북한의 협조 하에 이뤄진 것이다. 그래서 북미중 3국의 협력의 결과물인 것임이 사실이다. 이런 맥락에서 2차 북미정상회담을 위한 중국의 중재 역할이 새삼 눈에 띄는 부분이다. 북한 비핵화에 대한 미중의 입장이 일치하기 때문이다. 현재로서는 이 문제에 있어 미국의 중국에 대한 신뢰 증가의 증거다.

김정은의 4차 방중의 공식 기간은 1월 7-10일이었다. 그러나 그가 북경에 체류한 시간은 8일과 9일 단 이틀이었다. 그의 방문 결과 내용 발표가 10일 오전 7시에 이뤄졌다. 이례적이었다. 거의 3일 동안 북중 양국에서 아무런 발표가 없었다. 발표된 내용에서 8일 시진핑과 김정은의 회담이 열린 것으로 전해졌다. 회담 시간이 1시간 남짓했다는 소식에 심도 있는 논의가 거의 불가능하다는 평가가 전반적이었다. 그러나 회담 내용은 예상보다 의미가 있었다. 이번 방문이야말로 지난 세 차례의 방문을 총결산하는 자리가 되었기 때문이다. 그 의미를 두 가지 차원에서 볼 수 있었다. 하나는 ‘한반도문제의 정치적 해결’을 시진핑이 촉구한 사실이다. 다른 하나는 김정은이 중국 개혁개방을 견습하기 위해 더 자주 중국을 방문하겠다는 발언이다.<sup>16)</sup>

‘한반도문제의 정치적 해결’의 발언은 이번 방문에서만 언급된 것이 아니다. 이의 첫 번째 발언은 작년 5월 7-8일 김정은의 다렌 방문에서 시진핑과의 회

16) “習近平同朝鮮勞動黨委員長金正恩舉行會談”, 『新華社』, 2019년 1월 10일.

답에서 제기되었다. 시진핑은 4월 판문점 남북정상회담과 곧 있을 6월의 사상 첫 북미정상회담을 목전에 두고 ‘한반도문제의 정치적 해결’ 추동할 수 있는 유리한 환경이 조성되었다고 상황 분석을 했다.<sup>17)</sup> 처음으로 한반도문제의 정치적 해결을 중국이 언급한 대목이다. 그러면서도 그는 북미대화와 협상을 통한 한반도 문제 해결을 아직 지지하는 입장을 밝혔다. 즉, 한반도문제 해결의 최선의 수단을 기존의 대화와 협상이라는 인식에 변화가 없었다.

중국의 한반도문제의 정치적 해결에 대한 인식이 본격적으로 자리매김하기 시작한 것은 6월 12일의 첫 북미정상회담 이후의 일이다. 시진핑은 중국을 세 번째로 방문한 김정은에게 북미회담으로 대화와 협상이 정상궤도로 올라섰다고 호평했다. 그러면서도 한반도문제의 정치적인 해결을 위한 첫 단추를 꿰는 중요한 첫 발걸음을 떼었다고 평가하면서 다시 한 번 정치적 해결을 언급했다.<sup>18)</sup>

이렇게 두 차례에 걸쳐 중국은 북한에게 ‘한반도문제의 정치적 해결’의 운을 띄웠다. 그리고 지난 8일 북경을 방문한 자리에서 시진핑은 김정은에게 이를 다시 언급한다. 북중정상회담의 결과를 보도하는 자료에서도 북중 양국이 한반도문제의 정치적 해결의 진전을 적극 추진하는데 인식을 같이함을 확인했다고 발표했다. 동 보도는 이런 인식이 맹아할 수 있었던 이유를 작년 한 해 북중과 관련국간의 공동의 노력으로 한반도문제의 정치적 해결의 과정이 중대한 진전을 본 결과로 설명했다. 결론은 한반도문제의 정치적 해결이 쉽게 얻지 못할 역사적 호기이기에 북한이 이를 장악해야한다는 것이었다. 이에 김정은은 그러나 유보적인 자세를 취한 것으로 나타났다. 그는 시진핑의 발언에 대화와 협상으로 한반도 문제를 해결하겠다는 입장을 밝혔기 때문이다.<sup>19)</sup>

17) “習近平同朝鮮勞動黨委員長金正恩在大連舉行會晤”, 『新華社』, 2018年 5月 8日.

18) “習近平同金正恩舉行會談”, 『新華社』, 2018年 6月 19日.

19) “金正恩10個月內四度訪華 專家解讀: 原因有三”, 『人民日報海外版』, 2019年 1月 8日.

### 3 '한반도 문제의 정치적 해결': 의미와 전망

그럼 시진핑이 언급한 '한반도문제의 정치적 해결'의 의미는 무엇인가. 이는 결국 북한의 핵을 포함한 한반도의 영구적 평화 안착을 위해 북한의 용단을 촉구하게 된 배경부터 살펴 볼 필요가 있다. 한반도의 영구적 평화 정착을 위한 두 가지의 선결조건에 대한 분석이 필요하다. 이들 선결조건은 북한의 비핵화와 개방이다. 이들 조건이 충족되어야 북한이 비핵화를 통해 최종적으로 달성하고 싶은 목표, 북미수교의 문제가 해결될 수 있다.

북미수교라는 최종 목표와 이의 전제조건을 해결하기 위한 북한의 정치적 결정이 요구된다는 의미다. 이런 결정이 가능하다는 이유를 미국과 중국은 북미회담, 북중회담과 남북회담 등이 진행되고 있어 객관적 환경이 조성되었다고 보고 있다. 이제는 회담에서 북한이 이런 목표와 전제조건을 달성하기 위해 어떤 방식으로, 어떤 조치를 먼저 취할 것인지에 대한 결정이 필요하다는 것이다.

북미수교는 한반도의 영구적인 평화 정착과 한반도 비핵화의 최종 목표다. 이의 전제조건은 북한의 개혁개방과 비핵화다. 이를 구현하는 방법은 두 가지가 있다. 하나는 북한이 충분한 사전 협의를 통해 북미수교가 요구하는 전제조건을 이 과정에서 충족시키는 것이다. 중국은 이런 방식을 '중국식 모델'로 설명한다.

다른 하나는 트럼프가 강조한 '베트남식 모델'이다. 즉, 북한이 먼저 개혁개방과 비핵화를 선언하고 이를 충실히 이행하면 북미수교라는 선물이 제공되는 것이다. 이는 북한이 비핵화하면 제재가 해제되어 베트남과 같이 경제적으로 잘 살 수 있을 것이라는 트럼프의 단순한 설명의 의미를 초과한다. 이와 맥을 같이한 사례가 '리비아 모델'이다. 그러나 리비아 모델이 카다피의 죽음으로 북한이 미국을 신뢰할 수 있겠느냐는 반론은 논리상 설득력이 없다. 카

다피의 운명이 미국도 예상하지 못한 ‘아랍의 봄’이라는 변수의 출현으로 결정되었기 때문이다.

‘중국식 모델’은 충분한 사전협의를 거쳐 양국 간에 존재하는 난제를 모두 해결한 후 미국과 수교하는 것이다. 중국 역시 북한과 마찬가지로 외교적 고립과 경제적 제재를 극복하고 싶은 동기가 미국과의 관계 정상화 협상을 추동했다. 이 과정에서 미중 양국의 전략적 이익의 일치, 즉 소련의 위협에 공동 대응하고 베트남전쟁의 조속한 종결 등이 큰 동인으로 작용했다.

중국은 이 과정에서 자신의 소망이었던 베트남과 대만에서의 미군철수와 미국의 동맹폐기를 획득할 수 있었다. 미국은 중국과의 전략적 제휴와 베트남 전쟁에서의 ‘명예로운 퇴진’이라는 결과를 얻을 수 있었다. 그리고 중국은 미국과의 수교를 통해 얻은 제재해제의 기회를 개혁개방정책의 채택으로 이어갈 수 있었다. 미중수교는 1969년 미중 양국이 관계정상화의 의사를 피력한지 10년 후이나 결실을 볼 수 있었다.

‘베트남식 모델’은 미국과의 수교를 역시 최종 목표로 설정하고 미국과의 협상이 가능한 전제조건을 우선 충족시키는 방식이다. 미중 수교 이후 미국의 미수교 사회주의국가와의 관계정상화를 위한 논의의 선결 조건은 개혁개방정책의 채택이다. 베트남뿐 아니라 쿠바의 경우도 이에 속했다. 베트남 또한 1986년 ‘도이 모이(Doi Moi, 개혁개방)’정책을 채택한 후 미국 시장과 서구 자본이 필요했다. 미국과의 관계정상화를 피력한지 10년 후인 1995년에 미국과 수교하는데 성공했다.

2차 북미정상회담을 앞두고 북한은 중국 또는 베트남의 방식을 따를지를 결정해야한다. 이런 결정이 없이 김정은이 트럼프와 정상회담을 갖는다면 실질적인 결실이 없는 회담으로 끝날 가능성이 매우 높다. 이런 맥락에서 시진핑 역시 정치적 해결을 위한 김정은의 용단을 촉구하는 것이다.

김정은은 이제 두 가지 선택 중 하나를 택해야한다. 중국 같이 모든 의제를

사전 협의를 통해 해결하고 최종 목표인 미국과의 수교를 하는 선택지가 있다. 아니면, 베트남과 같이 모든 의제를 주도적으로 해결한 후 미국과 수교 담판에 나설 수도 있다. 어떠한 선택을 해도 역사는 미국과의 수교는 10년이 걸릴 것이라고 조언한다. 이를 단축시키기를 원하면 김정은의 더 큰 용단이 있어야 할 것이다.

#### 4 한-중 관계 전망: 좁아지는 입지와 증가하는 압박

2차 북미회담의 성사과정에서 드러났듯 미국이 대북문제에서 한국 배제하는 대신 중국에 의존하는 것을 선호하는 모습이 역력하게 드러났다. 작년 6월 첫 북미정상회담을 위해 미국은 한국과 중국 모두에게 도움을 요청했다. 그러나 2차 하노이회담은 중국에 전적으로 의존했다. 지난 6월말 판문점에서의 김정은과 트럼프의 조우는 미국이 직접 북한에 연락한 것으로 알려졌다. 북한 비핵화문제에서 우리의 입지가 작아지는 것이 현실화되어가고 있다.

특히 2차 북미회담은 우리 정부에게 매우 큰 타격을 가져다 줬을 것이다. 완전히 배제되었기 때문이다. 앞서 언급했듯이 1월 인민일보 해외판에 따르면 트럼프는 시진핑 중국 국가주석에게 작년 12월 1일 아르헨티나의 G-20정상회의를 빌어 베푼 만찬 자리에서 북한의 설득을 요청했다. 이 역시 의아스러운 일이었다. 트럼프는 작년 5월 김정은의 2차 방중 이후 북한의 중국 비핵화 전략 수용에 대해 '중국 배후설'을 8월까지 맹비난했었다. 그의 중국 개입에 대한 불쾌감은 1차 북미정상회담 개최의 일시적인 취소로 표출되었다. 그랬던 트럼프의 중국에 대한 태도가 불신에서 기대로 전환되었다. 그러면서 그는 실제로 두 가지 결실이 맺어지는 것을 목격하게 된다. 하나는 이듬해 1월 8일 김정은의 4차 방중이었다. 또 하나는 북미 양국 간의 중재역할에서 한국이 자

연스럽게 배제되었다. 미국이 한국을 대북 중재자로서 배제한 이유는 간단했다. 작년 6월 1차 북미회담 종결 후 우리 정부가 미국과 국제사회에 남북경협을 위한 대북 제재 완화를 성급하게 호소했기 때문이었다. 우리 정부는 7월부터 미국을 시작으로 가을에는 UN과 영국, 프랑스, 독일 등의 유럽국가들, 그리고 겨울에는 호주와 뉴질랜드에게 제재 완화 협조를 요청했다.

미국의 입장에서는 북미정상회담의 공동성명문의 잉크가 마르기 전에 성급한 어불성설식의 요청으로 인식될 수밖에 없었다. 이후 10월부터 미국은 경색 국면을 겪고 있던 북미 고위급회담의 돌파구를 중국에서 찾을 수밖에 없는 형국이 되었다. 미중 간의 무역 갈등이 첨예한 가운데 트럼프가 중국에 도움을 요청한 셈이 되었다. 2차 북미회담이 성과가 있었으면 중국의 기세는 하늘을 찔렀을 것이다. 그리고 북한 비핵화는 북미중 3국간의 협의체로 진행되었을 가능성이 농후했다. 우리의 역할은 사정되었을 것이 자명했다. 그런데 이번 회담의 결렬로 우리에게 중재할 수 있는 기회를 한 번 더 기대할 수 있겠다.

지난 6월 27-28일 오사카에서 개최된 G20 정상회의에서 한국과 중국의 정상회담이 반년이 넘어 처음 개최되었다. 마지막으로 두 정상이 만난 것은 2018년 11월 뉴기니아의 APEC회의에서였다. 이번 오사카 정상회담으로 두 정상은 5번째 회담을 가졌다. 2017년 12월의 문재인 대통령의 중국 국빈 방문을 제외하고 모든 회담은 다자회의석상에서 이뤄졌다. 2017년 이후 한중 정상 간의 상호방문은 이뤄지지 않고 있다. 그럼에도 한중 양국의 정상은 급변하는 한반도 정세에 양국의 협력관계를 강화하기 위해 기회가 되면 만나서 한반도에서의 협력 방안을 논의하기 위한 장을 마련하기 위한 노력을 해왔다. 그만큼 한반도 정세 변화에 대한 한중 두 나라의 협력에 두 나라 정상의 관심이 지대하다는 의미다. 이번 오사카 회담에서도 한중 정상들은 앞으로 한반도 정세의 긍정적인 발전을 견인할 것을 약속했다. 이 밖에 한중 양국이 당면한 현안문제에 대해서도 허심탄회하게 논의한 것으로 알려졌다.

G-20 오사카 정상회의 기간 동안 가진 한중정상회담의 중점의제는 다음과 같다. 첫 번째 의제는 당연히 한반도 정세 변화에 대한 한중 양국의 협력 방안이다. 지난 2월 하노이 북미정상회담의 성공적 개최에 있어 두 나라의 긍정적인 기여를 서로 확인해주며 서로의 공로를 치하했다. 그러면서 한중 양국이 한반도의 평화와 안정을 유지하기 위한 건설적인 역할을 유지할 것을 서로 다짐했다. 이로써 양국은 앞으로 기존의 외교적 노력을 배가시킬 뿐 아니라 더 건설적인 노력에 더 경주하겠다는 결의를 직접 확인할 수 있었다. 이를 위해 두 나라 정상은 고위층 간의 소통을 한 층 더 강화할 필요성에 인식을 같이했다.

두 번째 의제는 한중 양국이 당면한 현안 문제를 협상을 통해 해결해나가는 것이었다. 정상회담 결과의 중국 보도 내용을 보면 한중 양국이 당면한 현안 문제를 공식적으로 구체적으로 기술한 것은 없다. 그러나 동 보도의 내용을 보면 “한국이 계속 중시해야하는 문제의 협상 타결”을 언급한 것은 한국이 해결해야할 문제를 의미하는 것으로 해석할 수 있다. 이는 ‘사드’ 문제를 의미한 것이다. 시진핑은 결국 문제인 대통령이 2017년 이후 견지한 ‘사드’ 문제의 해결 주장을 일축해버렸다. 이것이 한중 양국 관계의 진일보한 발전의 발목을 잡고 있다는 의미다.

세 번째 의제 또한 한국이 당면한 문제에 대한 중국의 입장을 표명한 것과 상관있어 보인다. 시진핑 주석은 이를 “중한 협력이 상호이익 되는 것으로 ‘윈-윈’하는 것이기에 외부의 압력의 영향을 받아서는 안 된다”는 발언으로 전한 것이다. 이는 한국 외교가 많은 현안을 미중 간의 선택적 프레임에서 고민하는 국면을 탈피하고 국익 중심의 사고에 따라 현명한 판단과 선택을 할 것을 독려한 경고성 메시지다. 비록 ‘사드’와 5G기술과 관련된 화웨이제품의 사용 문제, 그리고 ‘일대일로’와 ‘인도-태평양전략’ 참여 문제 등을 포함한 일련의 사안을 한국 정부가 미중 간의 양자택일의 문제로 인식하고 현명한 결정을 내리지 못하고 있어 주저하는 모습에 중국의 우려를 직접 전한 대목이다.

특히 ‘일대일로’사업의 참여 문제에 있어 한국 정부의 우유부단함에 중국도 곤란스러워하는 것이 사실이다. ‘일대일로’사업 참여 결정을 확정하지 못한 채 중국의 ‘일대일로’구상에서 한국과 한반도가 제외되었다는 한국 여론과 전문가의 지적이 중국으로서도 달갑지 않았을 것이다. 문제의 근원은 문제인 대통령의 ‘일대일로’ 참여 의사가 계속 바뀌고 있기 때문이다. 2017년 베트남 다낭의 APEC회의에서 만해도 그는 시진핑 국가주석과의 회담에서 한국의 ‘적극적인 참여’ 의사를 밝혔다. 주목할 사실은 그가 APEC회의의 참여를 위해 출국 직 전에는 ‘인도-태평양’전략의 불참의사를 명확히 밝힌 것이다. 그럼에도 한국의 일대일로 참여 입장은 올해 5월 동경에서 개최된 한중일 3국 정상회의에서야 비로소 밝혀졌다. 한국은 일본을 따라서 ‘제3국/지역’에서의 일대일로 공조 의사를 밝혔다. 흥미로운 것은 이런 한국 측의 입장 변화에 시진핑의 참여를 바라는 말의 톤 또한 변했다. 2년 전만해도 한국의 참여를 적극 원했으나 이번 오사카 정상회담에서 그는 한국이 ‘일대일로의 기회를 장악했으면 하는 기대하지 않는 듯한 뉘앙스의 발언을 했다. 그의 발언은 한국의 외부 세력 및 영향을 의식하는 안타까움이 녹아나온 발언으로 해석될 수 있다.

마지막 의제는 한중 양국이 “(무역) 보호주의를 공동 반대하고 다자주의와 자유무역체제를 지지하고 개방형 세계경제의 구축을 추동하자”는 시진핑의 구애에 대한 문제인의 반응이다. 이에 문 대통령은 보호주의를 제외한 모든 입장에 동의하는 것으로 화답했다. 이에 시진핑은 한국이 아직도 ‘외부압력’을 의식하는 태도에서 벗어나지 못한 것으로 인식했다. 왜냐면 중국의 관점에서는 보호무역주의의 반대 대상은 당연히 미국을 의미한다. 이를 누락한 한국 지도자의 발언은 결국 중국의 이런 입장에 동의하지 않는 의사로 해석될 수밖에 없다.

# 제4장

## 북한

임수호(국가안보전략연구원 박사)

1. 2019년 김정은 권력 강화와 실물 경제의 지속적 추락
2. 대미 저강도 강압외교와 한국 패싱 전략
3. 2020년 경제위기 폭발 가능성 전망
4. 향후 북핵 협상의 타결 가능성

## 제4장 북한

## 1 2019년 김정은 권력 강화와 실물 경제의 지속적 추락

2019년 북한은 헌법 개정(4월) 및 재개정(8월)을 통해 김정은 국무위원장의 권위와 권한을 김일성 주석에 버금가는 수준으로 끌어 올렸다.<sup>20)</sup> 우선, 김 위원장에게 ‘국가 대표권’을 부여했다. 김 주석 사망 이후 북한은 ‘국가 영도권’은 최고지도자에게 부여하면서도 국가 대표권은 최고인민회의 상임위원장에 부여해왔다. 하지만 이번 헌법 개정을 통해 김 위원장은 국가 영도권에 더해 국가 대표권까지 부여받았다. 이는 김 위원장의 공식 위상이 김정일 위원장을 넘어 김일성 주석 수준에 도달했음을 의미한다.

또한 국무위원장의 군사적 지위를 ‘조선인민군 총사령관’에서 ‘국가 무력총사령관’으로 변경했다. 김 위원장의 군사적 지위를 정규군과 비정규군을 모두 포괄하는 전반적 무력의 통수권자로 격상한 것이다. 국가 무력의 사명 역시 ‘혁명의 수뇌부’ 보위에서 ‘위대한 김정은 동지를 수반으로 하는 당 중앙위원회 결사옹위’로 수정했다.

또한 그간 최고인민회의 상임위원회가 보유했던 법령 공포권과 외교대표 임명·소환권을 국무위원장에게 이관했고, 국무위원회의 중요 정령과 결정을 공포할 수 있는 권한도 부여했다.<sup>21)</sup> 이는 1972년 주석제가 만들어질 때 국가 주석이나 중앙인민위원장(김일성) 혹은 중앙인민위원회에 부여됐던 권한들이다. 이 역시 김 위원장의 위상이 김일성 주석에 버금가는 수준으로 격상됐음

20) 북한 개정헌법 2016.6.29.; 2019.4.11.; 2019.8.29. 참조.

21) 김일기, “북한 최고인민회의의 14기 2차 회의 특징 분석,” 『이슈브리프』 144호 (국가안보전략연구원, 2019).

을 보여주는 징표들이다.

중앙인민위원회는 주석의 지문기구이자 정책결정기구로서 당과 정부, 군의 핵심 인사들이 모여 정책을 토의하고 결정하며 집행까지 감시하는 기구였다. 지금의 추세라면 향후 국무위원회는 점차 중앙인민위원회와 유사한 기구로 기능이 강화될 것으로 보인다. 이는 향후 북한의 정치체제가 김일성 시대의 주석제와 유사한 체제, '주석 없는 주석제'로 변화할 가능성을 시사한다. 김정은 정권 등장 이후 북한은 일종의 비상체제인 선군체제를 '정상적' 당-국가체제로 변화시켜왔다. 이 과정에서 기존 권력 엘리트에 대한 숙청과 신진 엘리트의 부상이 두드러졌다. 이번 헌법 개정은 북한이 이를 바탕으로 정치체제를 '정상적' 유일지도체제로 한 단계 더 변형시키고 있음을 보여준다.

2019년 북한의 정치가 고도의 안정성을 보여준 것과 달리 경제는 제재의 여파로 추락세를 지속했다.<sup>22)</sup> 첫째, 수출은 전년 대비 약 7.7% 성장할 것으로 예상되지만, 이는 전년도 감소폭(-86.4%)이 워낙 컸던데 따른 기저효과일 뿐 금액상으로는 0.2억 달러 증가에 불과하다. 2019년 북한의 수출액은 제재 본격화 이전인 2016년 대비 1/10 수준에 불과할 전망이다. 둘째, 수입은 작년보다는 감소폭(-31.2%)이 줄었지만, 감소세가 지속되어 -5.1%를 기록할 것으로 예상된다. 이는 수출제재로 수입능력, 즉 외화 보유액이 줄어든 탓도 있지만, 생산재 수입제재로 외화가 있어도 수입을 할 수 없는 상황이 지속되고 있기 때문이다. 셋째, 무역수지의 경우, 2017년 이후의 대규모 적자가 지속되는 추세이다. 2017~2019년 연평균 적자는 약 22억 달러로 예상되는데, 이는 2000~2016년의 연평균 적자 규모(10억 달러)의 2배가 넘는 수준이다.<sup>23)</sup>

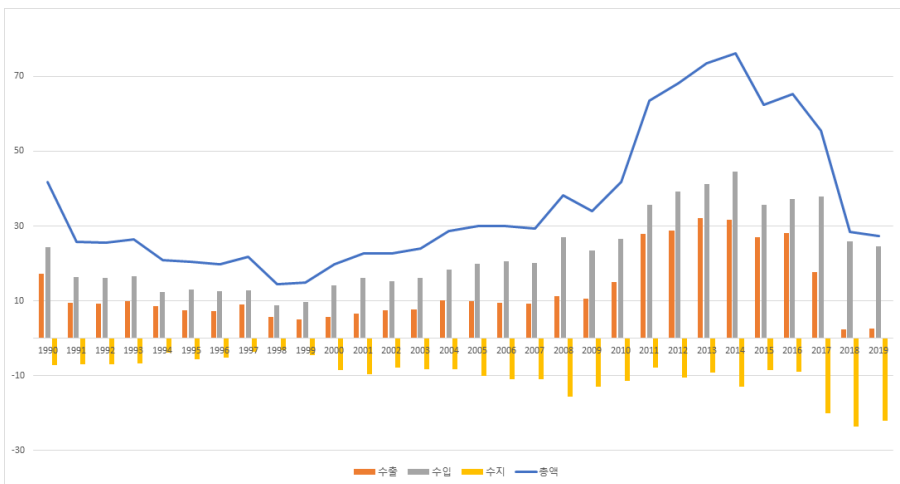
22) 이 부분은 다음의 일부분을 요약·발췌한 것임. 임수호, “추락하는 실물경제, 내연하는 경제위기,” 『2019년 정세 평가와 2020년 전망』 (국가안보전략연구원, 2019 출간예정).

23) 이 글을 집필하고 있는 현재 2019년 북한의 대외무역 통계는 2019년 9월까지의 북중무역 통계만 나와있다. 따라서 2019년 북한의 대외무역액은 다음과 같이 추산했다. 즉 2019년 1~9월까지의 북중무역 추세가 12월까지 지속될 것으로 가정하고, 2018년 북한의 대외무역에서 북중국 무역의 비중이 2019년에도 지속될 것으로 가정하여 추산한 것이다.

무역의 위축은 산업생산의 위축을 초래하고 있다. 첫째, 수출제재는 제재품목(무연탄·철광석·의류·수산물 등)을 생산하던 업체 및 연관 업체에 직접적인 피해를 주고 있다. 특히 피해는 판로를 내수시장으로 돌릴 수 있는 소비재 생산업체보다는 그것이 불가능한 광산 기업에 집중되고 있다. 둘째, 생산재 수입제재는 산업생산에 필요한 설비, 부품, 원자재, 운송기기 등의 수입을 사실상 중단시켜 산업 전반에 직접적인 피해를 미치고 있다. 특히 그 피해는 상당 수준 수입대체(import substitution)가 이루어진 경공업보다는 수입대체 수준이 미미한 중화학공업에 집중되고 있다. 셋째, 수출제재는 외화 보유액, 즉 수입능력을 약화시켜 산업생산 전반에 고르게 악영향을 미치고 있을 것으로 보인다. 아래 표는 제재에 따른 북한의 산업생산 위축이 광업과 중화학공업에 집중되어 있음을 여실히 보여주고 있다.

〈그림 7〉 북한 대외무역(남북경협 제외) 추세

단위: 억 달러



자료: 한국은행, KOTRA, 중국해관

〈표 1〉 북한의 산업별 성장률과 산업구조

단위: %

	2016	2017	2018
농림어업	2.5	-1.3	-1.8
광공업	6.2	-8.5	-12.3
광업	8.4	-11.0	-17.8
제조업	4.8	-6.9	-9.1
경공업	1.1	0.1	-2.6
중화학공업	6.7	-10.4	-12.4
전기가스수도업	22.3	-2.9	5.7
건설업	1.2	-4.4	-4.4
서비스업	0.6	0.5	0.9
정부	0.6	0.8	0.8
기타	0.5	-0.3	1.2
국내총생산(GDP)	3.9	-3.5	-4.1

자료: 한국은행, “2018년 북한 경제성장률 추정 결과,” 『공보』 2019-7-26호 (2019)

## 2 대미 저강도 강압외교와 한국 패싱 전략

2019년 북한의 외교는 ‘하노이 충격’으로 시작되었다. 트럼프 대통령이 하노이 정상회담에서 부푼 기대를 안고 4,500km나 기차로 달려온 김정은 위원장에게 “당신은 합의할 준비가 안 돼 있다”며 회담 결렬을 선언해버린 것이다.<sup>24)</sup> 충격을 받은 북한 지도부는 약 두 달 반 동안의 속고를 거쳐 기존의 대화노선에서 강압외교로 전략을 수정한 것으로 보인다. 그 신호탄은 미국에게 연말까지 ‘새로운 계산법’을 내놓을 것을 요구한 김 위원장의 최고인민회의 시

24) <<https://www.youtube.com/watch?v=rDw-XDznDXs>, 검색일자: 2019.11.25.>.

정연설(4.12)이었다.<sup>25)</sup>

이후 북한은 한편으로는 미국과 물밑접촉을 추진하면서도 다른 한편으로는 한국의 방위력 증강, 한미연합훈련 등을 빌미로 무려 11번이나 (탄도) 미사일 혹은 방사포를 시험발사하였다. 이 과정에서 북한은 미국이 마지노선으로 생각하는 ICBM 시험발사는 자제했지만, 점점 도발 수위를 높여 10월 2일에는 SLBM을 시험발사하기에 이른다.

**<표 2> 2019년 북한의 미사일·방사포 시험발사**

일시	발사체	개수	사거리(km)	정점고도	장소
5.4	KN-23	2발	240(1발)	60	원산
5.9	KN-23		420·270	45~50	구성
7.25	KN-23		600	50	원산
7.31	신형 방사포		250	30	원산
8.2	신형 방사포		220	25	영흥
8.6	KN-23		450	37	과일
8.10	신형 전술지대지미사일		400	48	함흥
8.16	신형 전술지대지미사일		230	30	통천
8.24	초대형 방사포		380	97	선덕
9.10	초대형 방사포		330	50~60	개천
10.2	SLBM	1발	450	910	원산(해상)

자료: 연합뉴스(<https://www.yna.co.kr/view/GYH20191002000700044>, 검색: 2019.11.25)

이것은 전형적인 저장도 강압외교라고 할 수 있다. 즉 미국이 인내할 수 있는 마지노선을 넘지 않는 선에서 시한을 정해놓고 저장도 도발을 지속함으로써 협상관을 깰 수 있다는 위협을 가해 상대방으로 하여금 자신의 요구를 수용하도록 압박하는 전략이다. 물론 이 과정에서 신형 무기들을 테스트함으로

25) <노동신문> (2019.4.13.).

써 기술력을 제고하는 성과도 얻었다.

북한의 저장도 강압이 성과가 없었던 것은 아니다. 스티븐 비건 국무부 대북특별대표는 6월 들어 북한과의 협상에서 ‘유연한 접근’을 강조하기 시작했고, 7월에는 국무부가 공식 브리핑에서 완전한 비핵화로 가는 입구로서의 ‘핵 동결’을 수용할 수 있다는 입장을 발표하였다.<sup>26)</sup> 이러한 입장 변화는 9월 존 볼튼 국가안보보좌관이 경질되면서 트럼프 대통령의 의중이 실린 것임이 확인되었다. 그리고 북한은 10월 SLBM 시험발사에도 불구하고 미국이 협상 의지를 천명하자 스톡홀름 실무협상에 나서게 되었다.

하지만 하노이에서와 달리 이번에는 미국이 면박을 당했다. 스톡홀름 실무협상 직후 미국 대표단이 성과가 있었다고 자평하자 북측 대표단이 기자회견을 자청해 “미국이 빈손으로 나왔다”며 협상 결렬을 선언해버린 것이다.<sup>27)</sup> 물론 스톡홀름 회담이 결렬되었다고 해서 협상관이 완전히 깨졌다고 보기는 어렵다. 북한으로서는 연내 추가 실무협상을 앞두고 협상 지렛대를 키우는 한편, 하노이에서의 망신에 대해서도 보복하는 일종의 외교전을 펼친 것으로 볼 수 있다. 하지만, 최근 한미양국의 연합공중훈련 연기에도 불구하고, 북한이 대북 적대정책을 먼저 철회하지 않으면 협상장에 나갈 수 없다고 주장하고 있는 것을 보면,<sup>28)</sup> 연내 실무협상 재개가 쉽지만은 않을 것으로 보인다.

북한이 4월부터 대미 강압외교에 초점을 두면서 한국의 중재자, 촉진자 역할은 자연스럽게 축소되었다. 특히 북한은 “미국의 승인없이 한 걸음도 움직일 수 없는 상대와는 마주 앉지 않을 것”이라며, “남조선은 끼어들지 말라”는<sup>29)</sup> 1990년대식 통미봉남 전략을 점점 노골화 했다.

26) “협상 앞둔 美, 동결 입구론 공식화... 단계적 접근 구체화하나,” 〈매일경제〉 (2019.7.10.).

27) “7개월만의 미북 실무협상 결국 결렬,” 〈조선일보〉 (2019.10.6.).

28) “北 김영철, 신뢰구축 선행돼야 비핵화 논의... 한미연합공중훈련 완전한 중단,” 〈BBS News〉 (2019.11.19.).

29) “소외론, 결코 공연한 우려가 아니다,” 〈우리민족끼리〉 (2019.7.13.).

북한이 대남전략을 바꾼 배경에는 하노이 충격이 있다. 하노이 정상회담에서 김정은 위원장은 영변 폐기와 대북제재 해제를 맞바꾸는 안을 내놓았다고 트럼프 대통령으로부터 그 자리에서 면박을 당했다. 그런데 이 안은 2018년 9월 남북정상회담 합의문에도 포함됐던 것으로, 한국의 제안이었던 것으로 알려진다. 즉 북한은 한국의 중재안을 믿고 협상에 임했다가 ‘최고 존엄’이 면박을 당했다는 사태가 발생하자 한국에 강한 배신감을 느낀 것으로 보인다. 또한 김 위원장 자신이 하노이 회담의 총지휘자였기 때문에 협상 실패의 책임을 외부로 전가할 수밖에 없는 사정도 개입되었을 것이다.

한편 북한은 대미협상을 앞두고 중국, 러시아 등 전통적 우방과의 관계를 강화하는 행보를 취했다. 우선 4월 25일에는 2011년 이후 8년만에 블라디보스톡에서 북러정상회담을 가졌고, 6월 20일에는 평양에서 북중정상회담을 가졌다. 특히 이번 북중정상회담은 2018년 이후 5번째 회담이자 14년만에 중국 국가주석이 평양을 방문한 사건이었다.

두 정상회담을 전후하여 중국과 러시아의 대규모 식량지원이 있었다. 이는 2018/19년도 북한의 곡물 생산량이 감소한 것을 감안하면, 북한경제의 숨통을 트는데 상당한 도움이 되었을 것이다. 그러나 현 상황에서 중국과 러시아가 제재의 틀을 넘어서는 경제협력을 약속했을 가능성은 낮다. 다만, 북중간, 북러간 안보협력 강화가 합의됐을 가능성은 배제할 수 없는데, 이와 관련해서는 현재까지 알려진 사실이 없어 지속적 관찰이 필요하다.

3 2020년 경제위기 폭발 가능성 전망<sup>30)</sup>

현 제재가 유지되는 한, 북한경제의 추락세가 지속될 것이라는 데 대해서는 북한 전문가들 사이에 이견이 없다. 북한경제는 위기상황이고 그 정도가 점점 강해지고 있다는 데 대해서도 이견이 없다. 하지만 내연하고 있는 위기가 언제 폭발할지에 대해서는 공통된 견해가 없다. 다만, 만일 위기가 폭발한다면 그 계기는 환율 변동이 될 것이라는 데 대해서는 대체적으로 의견이 일치한다.

북한의 시장환율은 화폐개혁 이후 급등하다가 2013년 3/4분기 이후 매우 안정적인 흐름을 보여주고 있다. 특히 대북제재가 강화된 2017년 이후에도 이런 추세는 전혀 변화하지 않고 있다.

북한의 환율 안정성에 대해서는 2가지 가설이 있다. 하나는 ‘달러라이제이션 가설’로서, 화폐개혁 이후 원화에 대한 신뢰가 상실되어 주민들은 더 이상 원화를 보유·사용할 동기가 없고, 이에 따라 외화와 원화간 교환이 발생하지 않으므로 환율이 무의미하다는 설명이다. 다른 하나는 ‘충분한 외화 버퍼설’로서, 북한에는 대북제재에 따른 외화 유입감소를 상쇄할 만큼 충분한 외화가 시장에 있어 환율상승 기대심리가 작동하지 않는다는 것이다.

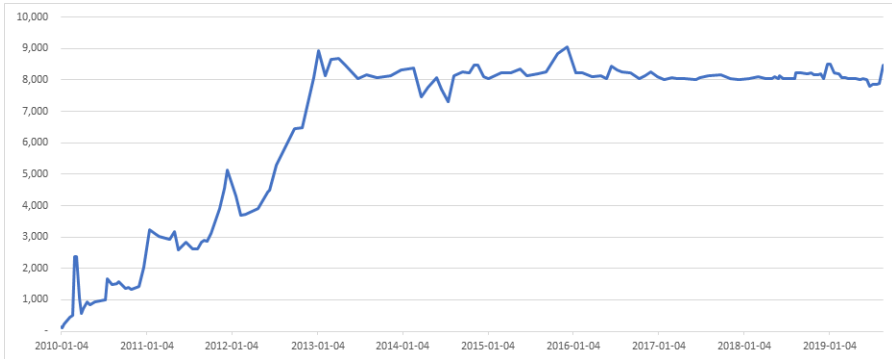
하지만 이 두 가설은 점점 설명력이 감소하고 있다. 2018년부터 북한에는 시장 외화 감소로(외화 버퍼 감소) 인해 원화 사용 비중이 증가하는 현상이 발생하고 있기 때문이다.(*역달러라이제이션*) 이에 따라 최근에는 북한 당국이 금융개혁을 바탕으로 원화 유통량을 조절함으로써 간접적으로 환율을 방어하고 있다는 ‘통화 조절설’이 제시되고 있다. 하지만 이것이 사실이더라도 환율 안정세가 계속 유지되기는 어려울 것으로 보인다. 외화가 감소하는 상황에서 환율을 방어하려면 원화 통화량을 줄여야 하는데, 이 경우 시장 자체가 마비

30) 이 부분은 다음의 수정·보완한 것임. 임수호, “추락하는 실물경제, 내연하는 경제위기,” 『2019년 정세 평가와 2020년 전망』 (국가안보전략연구원, 2019 출간예정).

되기 때문이다.

〈그림 8〉 화폐개혁 이후 북한 시장환율의 장기추세

단위: 북한원/달러



자료: 『데일리 NK』

그렇다면 북한의 환율은 언제 어떤 조건에서 반응할까? 그런데 이에 대해서는 누구도 자신있게 대답할 수 없다. 하지만 이와 관련한 가장 중요한 변수는 북한의 외화 고갈 시점이라는 데는 대체적으로 의견이 일치한다. 아래 표는 필자가 개인적으로 추정한 북한의 외화 고갈시점이다.<sup>31)</sup> 이는 2016년 말 기준 북한의 외화보유액 추정액(98.6억 달러), 2017~2019년 외화수지 적자 추정액(40.8억 달러)을 기반으로, 2020년부터 북한이 매년 15억 달러 적자를 기록할 것으로 보고 추정한 것이다(단, 2020년은 -19억 달러).<sup>32)</sup>

31) 자세한 것은 다음을 참조. 임수호, 『대북 경제제재의 중장기 효과: 북한경제의 미래에 대한 정치경제학적 추론』 (국가안보전략연구원, 2019), 제3장.

32) 필자와 다른 추정치에 대해서는 다음을 참조. 장형수·김석진, “북한의 외화수급 및 외화보유액 추정과 북미 비핵화 협상에 대한 시사점,” 『현대북한연구』, 제22권, 제1호 (2019).

〈표 3〉 매년 연말 시점 북한의 외화보유액 추정

단위: 억 달러

연도	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
외화 보유액	59.2	40.2	25.2	10.2	-4.8	-19.8	-34.8	-49.8

위 표에 따르면, 북한의 외화 보유액은 2023년의 어느 시점에 고갈될 것으로 추정된다. 하지만 이는 2023년에 가서야 북한의 시장환율이 반응한다는 것이 아니다. 시장에 유통되는 외화가 줄어들면 자연스럽게 내화의 사용비율이 높아질 수밖에 없고, 이에 따라 특정할 수는 없지만 외화의 고갈시점 이전에 환율은 반응할 것이다. 또한 위 추정치에는 당국이 보유한 외화와 민간이 보유한 외화가 모두 포함되어 있다. 통상 북한의 외화보유액 중 정부 보유분과 민간 보유분의 비율은 5:5 정도로 추정된다.<sup>33)</sup> 따라서 북한의 시장환율이 반응하는 시점은 2023년보다 훨씬 이른 시점이 될 것이라고 합리적으로 추정할 수 있다

한편, 외화 보유액의 감소는 정부 당국의 외화 재정과 시장의 외화 유통량 모두에 영향을 직접적인 영향을 미친다. 또한 이 두 가지는 상호 밀접히 작용하여 시장환율에 영향을 미친다. 외화보유액의 감소는 외화 재정난을 초래한다. 그런데 북한 체제의 특성상 당국의 외화 재정난과 시장의 외화난 사이에는 악순환의 고리가 발생할 가능성이 있다. 북한 당국이 외화 재정난에 직면할 경우, 실효적인 대책은 시장에 존재하는 외화를 흡수하는 방법밖에 없다.

첫째, 외화를 합법적 방식으로 제도 금융권으로 흡수하는 방법이다. 하지만 화폐개혁의 트라우마가 강하게 남아 있는 기업이나 주민들이 이에 자발적으로 호응할 가능성은 낮다. 둘째, 국가가 판매하는 물품 중 외화 거래대상을

33) 임수호 외, 『북한 외화획득사업 운영 메커니즘 분석』 (대외경제정책연구원, 2017), pp.130-137.

늘이거나 가격을 올리는 방법이다. 하지만 제재로 인해 기업과 민간의 구매력과 외화보유액 역시 감소하는 상황이므로 이 대책은 한계가 있다. 따라서 셋째, 남은 방법은 외화를 강제적으로 흡수하는 것이다. 하지만 이는 외화 퇴장을 가속화시켜 환율 상승을 가속화시킬 수 있다

시장환율이 제재에 반응하기 시작하면 점진적인 형태가 아니라 폭발적인 형태로 상승할 가능성이 높다. 북한 당국은 시장에 외화를 공급할 여력이 없고, 원화 통화량을 줄이면 시장 자체가 마비될 수 있다. 당국이 시장에 개입하지 못한다는 것은, 외화 가치의 추가 상승에 대한 기대심리가 제어되지 못한다는 것을 의미한다. 외화가 절대적으로 부족한 상태에서 기대심리는 한번 형성되면 악순환의 고리를 형성하여 환율을 폭발적으로 상승시킬 가능성이 높다.

환율이 빠르게 상승하면, 물가가 연동하여 폭등하게 되고, 가치가 상승한 외화와 상품이 시장에서 퇴장하는 현상이 발생한다. 이에 따라 북한 시장에서는 외화난과 식량난이 발생하게 된다. 외화난은 수입능력을 극도로 위축시켜 식량을 포함한 소비재와 생산재 수입을 감소시킨다. 전자는 식량난을 가중시키며, 후자는 공장 가동을 떨어뜨린다. 또한 식량난은 근로자들의 직장 이탈을 초래하여 공장 가동률을 더욱 빠르게 떨어뜨린다.

물론 외화난이 반드시 식량난을 초래하지는 않는다. 북한의 식량공급에 수입이 차지하는 비중은 10% 정도에 불과하기 때문이다. 문제는 환율과 물가상승으로 시장이 마비되면서 식량 유통시스템이 붕괴한다는 데 있다. 1990년대 고난의 행군 당시 대규모 아사자가 발생한 것은 식량 공급량 자체의 부족보다는 식량 유통시스템, 즉 배급제가 붕괴했기 때문이다. 대량아사를 겪은 후 북한 주민들이 자발적으로 만들어낸 식량 유통시스템이 바로 시장이다. 따라서 시장의 마비는 식량의 절대적 공급량과 무관하게 또 다시 아사사태를 초래할 수 있다.

#### 4 향후 북핵 협상의 타결 가능성

북미 스톡홀름 실무협상이 결렬된 이후, 북한은 김영철, 김계관, 최선희, 김명길 등 전·현직 대미협상 고위관리들은 물론 최룡해 최고인민회의 상임위원장까지 동원해 “미국이 먼저 대북 적대시 정책을 철회하지 않는 한 협상 재개는 기대도 하지 말라”는 주장을 펼쳤다.<sup>34)</sup> 이에 대해 한미양국은 북한이 민감해 하는 연합공중훈련을 전격 연기하는 용단을 내렸지만, 북한은 유엔 대북 인권결의안에 미국이 동참한 것을 빌미로 또 다시 대북 적대정책 철회를 실무협상 재개의 전제조건으로 내세우며<sup>35)</sup> 고압적 태도를 보이고 있다.

문제는 실무협상이 재개되더라도 북핵협상의 테이블 위에는 무수한 난제가 놓여있다는 점이다. 북핵협상의 가장 근본적 이슈는 비핵화의 정의 문제라고 할 수 있다. 한반도 비핵화에 대해 미국은 ‘북한 비핵화’ 차원에서 접근하는 반면, 북한은 ‘조선반도 비핵지대화’ 차원에서 접근하고 있는 것이다. 즉 미국은 1991년 미군 핵무기 철거가 완료됐고, 한국의 비핵화 공약도 철저하게 이행되고 있으므로 한반도 비핵화의 남은 과제는 북한 비핵화라는 입장인 반면, 북한은 미군 핵무기 철거 여부가 검증되지 않았다는 점, 그리고 무엇보다 미국의 대남 핵우산이 유지되고 있다는 점을 들어, 미국의 대남 핵우산 폐지와 자신의 비핵화를 연계하여 추진해야 한다는 입장이다.

북한은 2005년 〈9.19 공동성명〉 전후를 기점으로 이러한 주장을 일관되게 펼쳐왔다. 그런데 북한은 북한은 2008년 초 폼페이오 국무장관의 방북 당시 비핵화의 전제조건으로 핵우산 폐기 대신 ‘전략자산을 동원한 한미연합훈련 중단’을 제시한 것으로 알려지고 있다.<sup>36)</sup> 그리고 트럼프 대통령은 이러한 수

34) “조선반도 중대기로. 北, 김계관·김영철·최룡해 총동원 압박,” 〈중앙일보〉 (2019.10.29.).

35) “北 김영철, 신뢰구축 선행돼야 비핵화 논의... 한미연합공중훈련 완전한 중단,” 〈BBS News〉 (2019.11.19.).

정된 요구를 받아들임으로써 2018년 샌토사 북미정상회담 합의문에 ‘완전한 비핵화를 위한 북한의 노력’이 명문화될 수 있었다. 이는 한반도 비핵화의 핵심이 ‘북한 비핵화’임을 북한 스스로 인정한 것으로 볼 수 있다. 하지만 정상회담 직후 가진 기자회견에서 트럼프 대통령이 ‘모든 연합훈련 중단’을 언급함에 따라, 이후 북한에 트집을 잡을 수 있는 명분을 제공하고 말았다.

그런데 북한은 샌토사 정상회담 이후 진행된 고위급 실무협상 과정에서 다시 핵우산 문제를 제기하기 시작한 것으로 보인다. 그리고 2008년 9월 남북정상회담 기자회견에서 김정은 위원장은 한반도 비핵화의 최종목표가 비핵지대화(“핵무기도 핵위협도 없는 조선반도”)임을 공개 선언하기에 이른다. 북한의 입장 변화에는 중국의 이해관계가 반영됐을 가능성이 있다. 중국은 주한미군과 함께 미국의 대남 핵우산을 중국 견제망의 일환으로 인식하고 있기 때문이다.

이때 등장한 것이 비핵화 입·출구론이다. 즉 협상 돌파구를 마련하기 위해 핵우산 문제는 비핵화 출구단계에서 논의하기로 하고, 현 단계, 즉 입구에서는 비핵화의 방식과 초기조치 문제로 전환하기로 양해한 것이다. 이는 양측의 입장 차이를 해소한 것이 아니라 단순히 미봉해놓은 것에 불과하다. 또한 비핵화의 방식과 초기조치를 다루는 협상에서 어떤 형태로든 비핵화의 정의 문제가 변주되어 나타날 수밖에 없었다. 이러한 우려가 현실화된 것이 바로 하노이 북미정상회담이었다.

하노이 회담에서 미국은 비핵화의 목표와 과정에 대해 ‘포괄적 합의’, ‘단계적 이행’을 요구한 반면, 북한은 ‘단계적 합의’, ‘단계적 이행’을 요구하였던 것으로 알려진다. 즉 미국은 샌토사 회담에서 합의한 ‘완전한 비핵화’에 대한 선언적 입장 표명을 넘어 최종적 비핵화에 이르기까지 단계적 로드맵을 먼저 확정할 필요가 있다는 전형적인 비핵화 프로세스를 요구한 반면, 북한은 상호

36) 임수호, “대북 경제제재: 어떻게 풀릴 수 있을 것인가?,” 〈동아시아재단 정책논쟁〉 98호 (2018.6.8.), p.2.

합의할 수 있는 것부터 합의·실천하고, 신뢰 축적에 따라 다음 단계 비핵화를 합의·실천하는 전형적인 군축 프로세스를 요구하였다.<sup>37)</sup> 특히 북한 입장에서는 핵우산 문제를 뒤로 미룬만큼 비핵화 합의도 단계적으로 이뤄져야 하며, 따라서 ‘포괄적 합의’를 계속 요구하면, 핵우산 문제를 다시 꺼낼 수밖에 없다는 입장으로 판단된다. 결국 하노이 북미정상회담이 결렬된 것은 비핵화 정의 문제가 비핵화 방식문제로 변형되어 대두되었기 때문이다.

이 싸움에서 일단 승자는 북한이었다. 앞서 살펴보았듯이, 미국은 2019년 6월부터 ‘유연한 접근’을 내세우며, 완전한 비핵화(출구)를 전제로 ‘핵 동결’이라는 입구에서의 협상을 받아들일 수 있다는 입장으로 선회하였다. 딸서 스톡홀름 실무협상을 포함한 추후 있을 실무협상에 핵심은 샌토사 합의문 상 비핵화 ‘선언’과 ‘엄격한 포괄적 합의’간 절충점을 찾는 것, 그리고 미국이 엄격한 포괄적 합의를 포기하는 대신 북한이 초기조치에서 성의를 보이는 것이라고 할 수 있다. 이렇게 보면, 스톡홀름 실무협상은 양측의 진의 확인 과정으로서, 회담의 완전한 결렬로 보기는 어렵다.

초기조치, 즉 시초신고(initial report)의 범위와 검증방식을 둘러싼 쟁점은 향후 비핵화 실무협상의 핵심쟁점이 될 전망이다. 우선, 시초신고의 범위와 관련하여, 북한은 영변 폐기를 내놓고 있으나, 미국은 ‘프런트 로딩’ (front loading) 취지에 따라, ‘영변 플러스 알파’를 요구하고 있다. 미국은 ‘플러스 알파’로는 애초 핵탄두 반출 등을 희망했으나, 북한의 반대로 영변 외 우라늄농축시설 정도로 하향조정된 것으로 보인다.

검증방식과 관련해서는 북한은 미국 전문가 참관 하에서의 자발적 핵폐기를 선호하나, 미국은 국제사찰단이 주도하는 강제사찰을 선호하는 것으로 보인다. 특히 신고하지 않은 의심지역에 대한 임의사찰 수용 여부가 핵심 쟁점

37) 이정철, “하노이 회담의 쟁점과 한반도 평화체제,” 2019 중국 차세대 정책전문가 포럼 발표문 (2019.6.14.).

으로 등장할 전망이다.

그렇다면 비핵화 초기조치의 대가로 북한이 바라는 것은 무엇일까? 북한은 하노이 정상회담 결렬 직후 더 이상 제재완화가 아니라 안전보장이라는 보다 본질적 문제를 협상 의제로 삼을 것이라고 밝혔다. 그리고 그 이후부터 ‘모든’ 한미연합훈련 중단 등을 주장하면서 비난전과 저강도 도발을 지속하고 있다. 그러나 정작 북한은 자신들이 요구하는 안전보장이 무엇인지는 밝히지 않고 있다. 만일 안전보장과 관련하여 다시 핵우산 문제를 제기하는 것이라면 협상은 지속될 수 없고, 이는 북한에게도 바람직한 시나리오가 아니다. 또한 종전선언이나 북미연락사무소 등은 장기적으로는 중요하지만, 면해서는 실익 없는 상징적 조치에 불과하다. 종전선언이 채택되더라도 한미연합사와 유엔사는 유지될 소지가 다분하고, 종전선언은 평화협정 체결의 디딤돌이기는 하지만, 평화협정 체결은 비핵화가 완료된 이후에나 가능하다. 또한 현재 미국의 정치구도상 종전선언, 북미연락사무소 등은 트럼프의 외교실책 논란을 가중시켜 채택 가능성도 높지 않다.

따라서 북한의 실제 바라는 대가는 여전히 제재 완화일 것으로 보인다. 북한으로서는 당장 제재가 완화되지 않으면 노동당 7차 대회에서 채택된 ‘국가경제발전 5개년 전략’의 좌초가 불가피하고, 외화고갈로 재정난과 시장 불안정이 초래될 가능성이 높기 때문이다. 이는 김정은 위원장의 권위에 대한 큰 타격이 될 수밖에 없다. 여기서 ‘안전보장’ 문제 거론은 제재 완화를 얻어내고 비핵화 초기조치에서 미국의 양보를 얻어내려는 전형적인 성동격서식 협상카드일 가능성이 높다.

만일 북한은 미국이 제재 완화 등의 요구조건을 받아들이면, 비핵화 초기조치와 관련해서는 영변에 국한된 폐기를 고수하되 폐기 방식은 미국의 요구와 절충을 시도할 가능성이 높아 보인다. 미국의 대북 안전보장을 믿을 수 없는 상황에서, 영변 외 우라늄농축시설이나 핵무기시설 등을 신고할 경우, 폭격

리스트를 제공하는 꼴이기 때문이다. 검증방식과 관련해서는 미국 참관 하에 서의 자발적 폐기안과 국제사찰단의 강제사찰(의심지역 임의사찰) 사이의 절충점을 모색할 것이다. 예컨대, 국제사찰단을 수용하는 대신 강제사찰은 배제하는 방식이다. 이는 1992년 영변 사찰 때의 방식인데, 문제는 미국이 이를 수용할지 여부이다. 만일 이러한 방식의 사찰을 미국이 받아들이지 않는다면, 북한은 영변 외 '일부' 우라늄농축시설을 신고하는 방식으로 새로운 타협을 모색할 가능성도 있다. 물론 이 역시 미국이 받아들일지 여부는 불투명하다.



# 제5장

## 결론

## 제5장 결론

트럼프 시대 미국의 정치와 외교는 그야말로 예측 불허다. 민주당 하원 주도의 트럼프 탄핵 정국은 정보위원회(House Intelligence Committee) 주도한 증인 청문회가 마무리되고 법사위(House Judiciary Committee)에서 트럼프 탄핵 항목(articles of impeachment) 두 가지가 만들어졌다. 권력 남용과 의회 방해가 그 것이다. 12월 하원 본회의 표결을 통해 트럼프는 미국 역사상 임기 중 탄핵 소추된 세 번째 대통령이 될 것으로 보인다. 물론 연말 휴회 후 시작될 1월 상원에서 탄핵 심판 과정이 시작될 것이고 공화당 지도자들 공언대로 트럼프는 무죄 방면될 것이 확실시된다. 상원 탄핵 과정에서는 보다 트럼프 친화적인 증인들을 부를 것이고 헨터 바이든의 증언도 강제할 기세로 알려져 있다. 결국 미국 사회의 양극화를 오히려 부추기고 지지 기반 중심 정치(base politics)에 몰두하는 트럼프 대통령이다. 하지만 한국에 방위비 분담금을 작년보다 5배나 더 요구하는 상황을 보면 당장 지지자들에게 크게 어필하지 않더라도 본인이 생각하는 국제 이슈를 일관되게 밀어붙이는 모습 또한 보인다.

2020년 미국 정치 상황은 미국 국내뿐만 아니라 한국과 북한 모두에게 엄청난 중요성을 띠게 될 수밖에 없다. 동맹을 경시하는 미국 대통령, 북한 지도자와 담판을 통해 비핵화를 추진하는 미국 대통령 등 우리가 이전에 경험하지 못했던 트럼프 대통령 시대가 지속될 것인지 아니면 민주당 대통령이 들어섬으로써 한반도에 새로운 역학관계가 등장할지 귀추가 주목된다. 대선 과정 하나 하나가 북한 비핵화 담판, 한국 방위비 분담금 협상에 영향을 끼칠 것으로 보인다. 미국 외교 관련 미국 국내 정치의 중요성이 점점 더 커지는 상황에서 보다 치밀한 준비와 전략이 필요한 시점이다. 미국의 선거, 미디어, 정당 등 기존에 상대적으로 소홀히 다루어 온 미국 정치 요소들에 대한 세밀한 분

석이 우리 정부의 전략 수립에 중요해질 것으로 전망된다.

북한은 올해 말이나 내년 초 북미 실무협상 결과에 따라 내년 대외정책 기조를 결정할 것으로 보인다. 만일 늦어도 내년 초까지 실무협상이 타결되지 않으면, 예고한대로 협상 결렬을 선언하고 상당히 높은 수준의 도발을 재개할 소지가 다분하다. 즉 내년부터는 미국이 대선국면에 본격적으로 돌입하므로 트럼프 행정부가 유연성을 발휘할 가능성이 낮다고 보고, 차기 미국 행정부와외의 담판을 위해 협상력을 축적하는 전략이다. 다만, 실무협상이 결렬되더라도 미국이 마지노선으로 여기는 ICBM 시험발사를 강행할 가능성은 그렇게 높지 않아 보인다. 무엇보다 ICBM을 발사할 경우, 미국과의 협상 가능성이 완전히 닫힐 뿐 아니라, 중국, 러시아 등 우방국으로부터의 지원도 기대하기 어렵기 때문이다. 따라서 김정은 위원장이 이야기한 ‘새로운 길’은 완전한 파국이라기보다는 북중, 북러관계 강화를 통한 장기전을 의미할 가능성이 높다고 보인다.

반면, 늦어도 내년 초까지 실무협상이 타결되는 경우, 내년 상반기 북미정상회담 성사에 매진할 것이지만, 성사가 여의치 않을 경우, 하반기부터는 트럼프 대통령의 결단을 촉구하기 위한 중저강도 도발을 재개할 가능성이 있다. 판을 깨지 않는 선에서, 유리한 협상국면을 이끌기 위한 전술이다. 하나의 변수는 북한 내부의 경제사정이다. 만일 내년 중 시장상황이 급속히 불안정해지는 국면이 오면, 북한 당국은 발등에 떨어진 불을 끄기 위해서라도 북핵협상에서 유연한 태도를 보일 가능성이 높다.

중국에게 2020년은 국내외적으로 매우 중요한 한 해가 될 것이다. ‘중국의 꿈’을 담은 시진핑의 당대회 보고서에서 강조되었듯 2021년에는 중국공산당의 창당 100주년을 맞아 덩샤오핑의 개혁개방의 1차 목표인 ‘샤오캉사회’의 구현이 반드시 이뤄져야 한다. 또한 창당 100주년 기념행사 준비를 위한 당차원에서 대내외적인 노력이 경주될 것이다. 이를 위해 현재 중국공산당 정권이 당면한 국내 과제로 홍콩사태와 신장위구루자치지역의 안정을 꾀하는데 노력

이 집중될 것이다. 결국 두 지역의 질서와 안정 회복을 평화적으로 해결하기 위한 정치적 결단이 내려질 것이다. 그 결단이 평화적인 방법에 의존해야만 해야 하는 이유는 창당 100주년 행사의 성공적인 개최 때문이다.

따라서 중국은 국내문제에 집중하는 대신 대외적인 문제에 있어서는 반응적인 조치만 취할 것으로 전망된다. 특히 미중무역전쟁 역시 미국이 대선 국면이 본격화되면서 중국에 대한 직접적인 압박은 감소될 것이다. 대선 국면에서 미국이 무역협상 용의가 있으면 이에 응하는 수동적인 자세를 보일 것이다. 북핵문제에서도 유사한 태도로 임할 것이 자명된다. 과거 재선을 앞둔 미 행정부는 북한의 도발 자세를 요청하면서 대화 의지를 빈번하게 표명했다. 북한이 이를 수용하는 대가로 제재 범위 내에서의 일부 지원도 가능했다. 이 같은 선례를 이미 숙지하고 있는 중국으로서는 미국의 도움 요청이 있을 때까지 매우 수동적인 태도로 일관할 것이다. 이 경우 미국이 우리에게 도움을 요청할 가능성도 배제하지 못할 것이다.

미국의 중재요청에 대비해 우리는 김정은이 중국과 의식을 일치하는 ‘한반도문제의 정치적 해결’을 견인할 수 있는 전략을 마련해야할 것이다. 이런 전략으로 다음과 같은 세 가지 정책적 고려사항을 제안할 수 있다. 첫째, ‘한반도문제의 정치적 해결’을 위한 진중하고 신중한 대북전략이 필요하다. 지금까지 세 차례의 남북회담이 진행되었고 남북관계의 실질적인 개선을 위한 수많은 행사도 수반되었다. 이제 더 이상 보여주기 식의 행사는 지양해야할 것이다. 이제 우리도 북한의 비핵화와 경제문제를 포함한 한반도문제에 있어 우리도 문제의 심각성을 인식하고 신중하게 접근한다는 자세를 보임으로써 북한의 용단을 유발하고 진중하게 합의를 도출할 수 있는 환경 조성에 이바지해야 할 것이다

둘째, 미중 양국이 한반도 비핵화 목표에 인식과 입장이 일치하고 있는 사실에서 우리의 공조전략도 마련되어야할 것이다. 이를 추진하는 과정에서 미

중 양국 간에 제재 수준과 이행 문제에 이견을 전술적으로 개선할 수 있으나 대국(大局)적인 차원에서 이들의 공조는 긴밀하게 이뤄지고 있는 사실이 이번 4차 북중정상회담에서 입증됐다. 북미중 3국의 협력 강화로 자칫 우리의 외교 고립을 자초할 수 있기 때문에 이들과의 전략적 소통과 협의가 강화되어야 한다. 마지막으로 한반도의 영구적 평화 정착 과정은 매우 긴 시간이 걸릴 것이다. 그 어느 지도자의 임기 내에 끝날 수가 없다.

그러므로 현재 지도자들은 이런 긴 여정을 건설적으로 이끌어 갈 수 있는 장기적인 토대를 마련하는데 주력해야 할 것이다. 현재로서 북한 비핵화를 포함한 한반도 평화 정착의 과제가 미제로 남는 것을 방지하기 위한 최선의 선택이다. 이 대목에서 우리는 자중하는 겸허한 자세로 과거의 과오와 실수를 만회해야 한다. 경거망동은 금물이다. 중재자 역할에 충실하고 실질적인 성과를 올리기 위해서는 과거의 대북접근 방식에 대한 진지한 반성이 필요하다. 보다 이성적이며 현실을 직시하는 자세와 태도로 이제 임해야 한다. 더 이상 우리 정부에 대한 국제사회의 신뢰가 하락하는 것을 방관해서는 안 된다.

## 참고문헌

- 강주현. 2009. “외교정책 이슈가 미국 대통령 선거에 미치는 영향 분석” 『한국정당학회보』8(2): 173-204
- 권용립. 2015. 『보수: 개념의 역사』 (서울: 도서출판 소화)
- 김일기, “북한 최고인민회의의 14기 2차 회의 특징 분석,” 『이슈브리프』 144호 (국가안보전략연구원, 2019).
- 김재철. 2009. “미국 의회의 중국 비판과 미-중 관계: 부시 행정부 시기를 중심으로” 『국제정치논총』 49(4): 85-105
- 김주연, 신옥희. 2015. “신고전적 현실주의로 본 미국의 북한 테러지원국 해제 결정과정.” 『한국정치연구』24(2): 181-203
- 문홍호, 2018. “시진핑 집권 2기 중국의 대북정책1): 선택적 균형전략의 최적화와 공세적 한반도 영향력 경쟁” 『현대중국연구』,
- 박원근, “트럼프 행정부의 대북정책 대중국 압박과 믿을만한 위협의 실현”, EAI논평, 2017년 3월 28일.
- 백창재. 2015. 『미국 무역정책 연구』 (서울: 사회평론아카데미)
- 서정건·김예원. 2014. “소셜 미디어 시대의 사회운동과 정당정치: 미국의 소득불평등과 점령하라 운동(Occupy Movement) 사례를 중심으로” 『한국 정당학회보』 13(2): 101-129.
- 서정건, 유성진, 이재묵. 2017. 『미국 정치와 동아시아 외교정책』(서울: 경희대학교 출판부)
- 서정건, 차태서. 2017. “트럼프 행정부와 미국 외교의 잭슨주의 전환” 『한국과 국제정치』 33(1): 63-91
- 서정건. 2018. “미국 국내 정치와 북한 비핵화 이슈: 합의(agreements)에서

- 이행(commitments)으로” 『국방연구』 61(3): 85-102
- 신중호 외. 2018. 『2030 미중관계 시나리오와 한반도』. 통일연구원
- 이무철 외. 2019. 『북한 분야별 실태 평가 및 변화 가능성 전망』. 통일연구원
- 이석기 외. 2018. 『김정은 시대 북한 경제개혁 연구: ‘우리식 경제관리 방법’을 중심으로』. 산업연구원
- 이정철. 2009. “북미 대립과 한미동맹: 변화와 딜레마” 『한국정치연구』 18(1): 147-168
- \_\_\_\_\_, “하노이 회담의 쟁점과 한반도 평화체제,” 2019 중국 차세대 정책전문가 포럼 발표문 (2019.6.14.).
- 이재목. 2013. “2012년 미국 대선과 공화당의 과제” 『미국학』36(1): 1-38.
- 이한수. 2013. “대통령과 언론의 영향력 관계 분석: 미국의 사례를 중심으로” 『한국정치학회보』 47(2): 1191-1209.
- 임수호 외, 2017. 『북한 외화획득사업 운영 메커니즘 분석』 (대외경제정책연구원), pp.130-137.
- 임수호, 2018. “대북 경제제재: 어떻게 풀릴 수 있을 것인가?,” <동아시아재단 정책논쟁> 98: 2.
- \_\_\_\_\_. 2018. 『미국 대북제재의 체계와 해제요건』. 국가안보전략연구원
- \_\_\_\_\_, “추락하는 실물경제, 내연하는 경제위기,” 『2019년 정세 평가와 2020년 전망』 (국가안보전략연구원, 2019 출간예정).
- \_\_\_\_\_, 2019. 『대북 경제제재의 중장기 효과: 북한경제의 미래에 대한 정치경제학적 추론』 (국가안보전략연구원), 제3장.
- 장형수·김석진. 2019. “북한의 외화수급 및 외화보유액 추정과 북미 비핵화 협상에 대한 시사점,” 『현대북한연구』, 22: 1.
- 전재성. 2015. 『미중 경쟁 속의 동아시아와 한반도』 (서울: 늘품플러스)
- 정구연. 2016. “트럼프 대외 정책 기조와 동아시아 안보 지형의 변화 전망: 재

- 균형 정책의 진화를 중심으로” 『통일정책연구』 25(2): 25-49
- 차태서. 2017. “트럼프 현상과 자유세계질서의 위기” 『JPI 정책포럼』 2017(8): 13-27
- 한국은행, 2019. “2018년 북한 경제성장률 추정 결과,” 『공보』 2019-7-26호
- 황태희, 서정건, 전아영. 2017. “미국 경제 제재 분석: 효과성과 특수성을 중심으로” 『한국정치학회보』 51(4): 191-216

## 영문자료

- Beckley, Michael. 2012. “China and Pakistan: Fair-Weather Friends,” *Yale Journal of International Affairs*, 7: 9-22.
- Betts, Richard K. 1979. “Incentives for Nuclear Weapons: India, Pakistan, Iran,” *Asian Survey*, 19(11): 1053-1072.
- Choo, Jaewoo, 2003. “Role of Ideology in Socialist Alliance: A Hidden Aspect of Sino-North Korean Relations,” *New Asia*, 10(4): 24-56.
- Garver, John W. 1996. “Sino-Indian Rapprochement and the Sino-Pakistan Entente,” *Political Science Quarterly*, 111(2): 323-347.
- Goldgeier, James and Saunders, Elizabeth N. 2018. “The Unconstrained Presidency: Checks and Balances Eroded Long Before Trump.” Sep/Oct, 2018. *Foreign Affairs*
- Graham, Allison, *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides’s Trap?*, (N.Y.: Houghton Mifflin Harcourt, 2017).
- Hacker, Jacob S. and Paul Pierson. “The Republican Devolution” Jul/Aug. 2019. *Foreign Affairs*
- Haggard, Stephan. 1987. “The Institutional Foundations of Hegemony:

- Explaining the Reciprocal Trade Agreements Act of 1934.” *International Organization* 41(3): 491-517.
- Harris, Peter. 2018. “Why Trump Won’t Retrench: The Militarist Redoubt in American Foreign Policy” *Political Science Quarterly* 133(4): 611-639.
- Irwin, Douglas A. 1998. “Changes in U.S. Tariffs: The Role of Import Prices and Commercial Policies.” *The American Economic Review* 88(4); 1015-1026.
- Kataria, Jafar Riaz and Naveed, Anum, 2014. “Pakistan-China Social and Economic Relations,” *South Asian Studies*, 29(2): 395-410.
- Krutz, Glen S., and Peake, Jeffrey S. 2006. “The changing nature of presidential policy making on international agreements.” *Presidential Studies Quarterly* 36(3): 391-409.
- Lee, Taeku. 2019. “Domestic Audiences and the Future of US-China Relations : A View form Trump’s America,” *A Paper presented at the Korean Association of International Affairs Conference, Seoul, Korea Oct 25, 2019*
- Mann, James. 2004. *Rise of the Vulcans: The History of Bush’s War Cabinet*. (New York: Penguin Books)
- Nelson, Michael. 2018. *Trump’s First Year*. (Charlottesville: University of Virginia Press)
- Pastor, Robert A. 1980. *Congress and the Politics of U.S. Foreign Economic Policy, 1929-1976*. (Berkeley: University of California Press)
- Schultz, Kenneth A. 2017. “Perils of Polarization for U.S. Foreign Policy.”

*The Washington Quarterly* 40(4): 7-28.

Seo, Jungkun. 2019. "Is There a Pot of Gold at the End of the Rainbow?"

*The Woodrow Wilson Center*, Mar 26, 2019.

Trubowitz, Peter and Harris, Peter. 2019. "The End of the American Century?: Slow Erosion of Domestic Sources of Usable Power."

*International Affairs* 95(3): 619-639.

Wolfensberger, Donald R. 2018. *Changing Cultures in Congress: From Fair Play To Power Play*. (New York: Columbia University Press)

## 중문자료

姜躍, "以黨際關係推動國家關係", 『中共石家庄市委黨校學報』, 2008年 第10卷 第10期, pp. 25-27.

王棟, "豐富活躍, 成效顯著: 中聯部部長王家瑞談黨的對外工作", 『當代世界』, 2006年 第7期, pp. 4-6.

习近平, 『决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利』, (北京: 人民出版社, 2017年 10月).

張文正編, 『党的領導概論』, (北京: 中共中央黨校出版社, 1991).

"金正恩10個月內四度訪華 專家解讀: 原因有三", 『人民日報海外版』, 2019年 1月 8日.

"外交部长王毅: 中国有信心 有能力带动各国共同发展", 『欧亚时报』, 2017年 10月 23日,

<http://www.eurasiainfo.ch/archives/13923>, (검색일: 2017년 10월 28일).

"王毅談如何應對半島危機: '雙暫停'和'雙軌並進'思路", 中國外交部, 2017年 3月 8日, <https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1443990.shtml> (검색일:

2019년 1월 2일).

“習近平同朝鮮勞動黨委員長金正恩舉行會談”, 『新華社』, 2019年 1月 10日.

“習近平同金正恩舉行會談”, 『新華社』, 2018年 6月 19日.

“習近平同朝鮮勞動黨委員長金正恩在大連舉行會晤”, 『新華社』, 2018年 5月 8日.

## 언론자료

〈노동신문〉 (2019.4.13.).

“7개월만의 미북 실무협상 결국 결렬,” 〈조선일보〉 (2019.10.6.).

“北 김영철, 신뢰구축 선행돼야 비핵화 논의... 한미연합공중훈련 완전한 중단,” 〈BBS News〉 (2019.11.19.).

“소외론, 결코 공연한 우려가 아니다,” 〈우리민족끼리〉 (2019.7.13.).

“조선반도 증대기로. 北, 김계관·김영철·최용해 총동원 압박,”  
〈중앙일보〉 (2019.10.29.).

“협상 앞둔 美, 동결 입구론 공식화... 단계적 접근 구체화하나,”  
〈매일경제〉 (2019.7.10.).

## 기타자료

북한 개정헌법 2016.6.29.; 2019.4.11.; 2019.8.29. 참조.

“2019년 북한의 미사일·방사포 시험발사”〈연합뉴스〉

(<https://www.yna.co.kr/view/GYH20191002000700044>,

인터넷 검색기록일: 2019.11.25.

“트럼프, 김정은에 당신은 합의할 준비 안돼 있다.”〈YTN NEWS〉

<https://www.youtube.com/watch?v=rDw-XDznDXs>,

인터넷 검색기록일: 2019.11.25.



## 2020년 안보정세전망

2019년 12월 27일 인쇄

2019년 12월 30일 발행

저 자 서정건, 주재우, 임수호

편집·발행 국방대학교 안보문제연구소 Tel. 041-831-6412

홈페이지 <http://www.kndu.ac.kr/rinsa>

인 쇄 경성문화사 Tel. 02-786-2999

ISSN 2586-3673

〈비매품〉