**제1회 아주정세포럼 보고서**

* 주제: 북한의 도발 침묵, 왜 깨졌나?
* 시간: 2017년 12월 7일(목요일) 오후 2-6시
* 장소: 광화문S-tower 22층 중회의실
* 참석자:

차두현 객원연구위원(아산정책연구원) /

한석희 교수(연세대학교)/

김근식 교수(경남대학교)/

김용순 교수(아주대학교)/

신범철 교수(국립외교원)/

정재흥 연구위원(세종연구소)/

김동찬 객원연구원(경남대학교 극동문제연구소)/

정용환 기자(중앙일보)

■ **북한의 화성-15형 탄도미사일 발사 시험 시기와 결과에 대한 평가**

1. **북한이 11월 29일 화성-15형 탄도미사일 발사 시험을 진행한 이유**

**1) 새로운 발사시험을 위한 기술적인 준비 시간이 필요했기 때문이라는 견해**

- 북한은 화성-12형, 화성-14형과 화성-15형 등 다양한 탄도미사일 개발 프로젝트를 동시에 진행 중이며 특정 연구 프로그램의 기술 발전과 발사시험 결과를 다른 연구 프로그램에도 적용하는 방식으로 탄도미사일을 개발하고 있는 것으로 추측됨.

- 지난 화성-14형 탄도미사일 고각 발사 실험에서 추진력 부족과 탄두 재진입에 완전히 실패하는 등 기술적 한계가 여실히 드러났던 바, 이러한 기술적 문제를 어느정도 해결한 후에야 북한은 새로운 핵/미사일 발사시험을 진행할 수 있었다고 판단됨.

- 즉 군사 기술적 측면에서 기술 개발과 축적을 위해 일정한 시간이 필요한데 새로운 탄도미사일 발사 시험을 위해 필요한 준비가 마무리되지 않았었기 때문에 두 달 이상 새로운 미사일 능력 시위를 진행할 수 없었다는 견해.

**2) 국제 정세 상 새로운 도발이 필요하다고 판단했기 때문이라는 견해**

- 현재 북한의 탄도미사일 개발 현황을 검토할 때 가장 중요한 기술적 과제는 탄두의 대기권 재진입 기술을 확보했는가 여부인데, 이번 화성-15형 탄도미사일 발사시험 결과를 보면 과연 북한이 기술적으로 준비가 완료된 상태에서 발사시험을 진행 했는지에 대해 의문 제기.

- 11월 미국 트럼프 대통령의 동아시아 국가 순방을 계기로, 특히 미중 정상회담을 통해 보다 강력한 대북 제재조치가 예상되었으나 실제로는 북핵 문제와 관련된 별다른 조치가 없었음.

- 동시에 미국이 북한과 대화나 협상에 나서려는 시도도 없고 오히려 북한을 테러지원국으로 재지정하는 등 압박 조치를 취하자 북한은 당분간 미국의 대북 정책에 변화 가능성이 없다고 판단하여 새로운 도발을 진행한 것으로 분석됨.

- 즉 북한은 대외적으로 새로운 도발이 필요하다는 국제 정세에 대한 판단에 기초하여 탄도미사일 자체의 기술적 미성숙에도 불구하고 이번 발사 시험을 진행한 것이라는 견해.

**3) 국내 정치적 측면에서 연말 전에 핵무력 완성이 필요했기 때문이라는 견해**

- 2017년 신년사에서 김정은이 “대륙간 탄도로케트 발사 개발사업이 완수 단계에 접어들었다”고 주장 했었기 때문에 수령의 권위를 절대시하는 북한 체재의 특수성이라는 측면에서 볼 때 수령 김정은의 권위를 유지하기 위해서라도 연말 전에 결산 차원에서 핵무력 완성 선언이 필요했던 상황이었음을 지적.

- 지난 7월 두 차례에 걸쳐 진행했던 화성-14형 탄도미사일 시험발사에서 사거리가 10000km 정도로 평가되었기 때문에 미국 본토 전역에 대한 타격은 불가능한 수준이었음.

- 따라서 이번 화성-15형 탄도미사일 시험발사를 통해 사거리가 13000km까지 늘어난 것을 증명함으로써 워싱턴까지 직접 타격할 수 있는 능력을 갖췄다는 것을 대내외에 알리고 핵무력 완성을 선언할 국내 정치적 필요성이 있었다는 견해.

1. **화성-15형 탄도미사일 발사시험 결과에 대한 평가**

**1) 군사 기술적 측면에서 사실상 실패로 평가된다는 견해**

- 11월 29일 정오 북한은 “조선민주주의인민공화국 정부 성명”을 통해 신형ICBM인 ‘화성-15형’ 시험 발사가 성공했다고 주장하면서 “핵무력 완성을 선포”했지만, 실제로 북한이 탄두 대기권 재진입 기술은 완성하지 못한 것으로 국제적 평가를 받고 있음.

- 북한은 이미 발사시험을 진행했던 사거리가 10000km에 달하는 화성-14형 탄도미사일만으로도 미국 본토를 직접 타격 가능한 핵탄두 운송수단을 보유한 것이었음. 그런데 화성-15형 탄도미사일을 설명하면서 더 무거운 대형 탄두를 탑재 가능할 수 있다고 주장한 점은 오히려 북한이 성공했다고 주장해왔던 핵탄두의 경량화와 소형화가 사실은 실패했음을 반증하는 것임.

- 북한은 이란이나 파키스탄 등 기존의 탄도미사일 개발 국가와 다르게 동시에 화성-12형, 화성-14형, 화성-15형 등 3종류의 탄도미사일을 동시에 개발 추진하고 있음. 이를 통해 북한은 자신들이 설정한 시한 안에 탄도미사일 개발을 완료해야 한다는 강박을 갖고 있는 것이라고 생각할 수 있음.

- 현재 북한의 핵무력 완성을 위해서는 핵탄두의 소량화, 탄두의 대기권 재진입 기술 확보와 다탄두 개발 등이 핵심 기술인데 이것들이 준비되지 않은 상황에서 북한은 탄도미사일 사거리를 늘리는 실험만 진행했음.

- 즉 북한은 다른 대안이 없는 상황에서 국제사회의 제재 강화에 굴복하지 않는다는 인상을 심어주기 위해 핵무력 완성과 직결되지는 않지만 현 상황에서 시험 성공이라고 주장할 수 있는 사거리를 늘리는 시험을 진행한 것으로 판단됨.

- 결론적으로 이러한 수준의 탄도미사일 발사시험을 진행해 놓고 북한이 핵무력 완성을 주장한 점으로 유추할 때, 북한이 핵무력 완성을 위해 필수적인 핵심 기술을 아직 보유하고 있지 못할 가능성이 매우 크다고 판단됨.

**2) 탄도미사일 개발 과정에서 기술적으로 의미 있는 성과를 거뒀다는 견해**

- 북한이 이번 발사시험에서 정상 각도 발사가 아닌 고각 발사 방식을 선택하고 탄두의 대기권 재진입 기술을 증명하지 못했지만, 화성-15형은 화성-12형, 화성-14형 등 기존의 북한 탄도미사일과 완전히 다른 형태의 탄도미사일이며, 화성-15형이 안정적인 추진력을 보이며 일단 13000km에 달하는 사거리를 확보한 것은 의미 있는 성과라고 보아야 할 것임.

- 북한의 탄도미사일 기술 수준이 꾸준히 발전해가는 상황에서 탄두의 대기권 재진입 기술의 확보는 시간 문제라고 생각됨. 이번 시험발사의 기술적 성공 여부와 별개로 북한은 ICBM 완성을 위한 발사시험을 진행했고 기술 개발에 필요한 데이터를 축적했기 때문에 북한은 자신이 설정한 목표를 위해 꾸준히 나아가고 있는 상황으로 평가됨.

**3) 정확한 데이터 없으면 성공 여부 평가에 신중을 기해야 한다는 견해**

- 지난 7월 28일 화성-14형 탄도미사일 발사 시험 당시에는 세 갈래로 분리된 화염이 화면을 통해 공개되었기 때문에 탄도의 대기권 재진입이 실패했다는 점이 명확했고 따라서 정부가 굳이 성공 여부를 발표할 필요가 없었음. 하지만 이번 화성-15형 탄도미사일 발사 시험의 기술적인 성공이나 실패 여부에 대해서는 정부의 공식발표가 없었음.

- 따라서 이번 발사 시험의 기술적 성공 여부를 정확히 판단하기 위해서는 탄두가 온전하게 진입했는지 아니면 중도에 폭발했는지, 탄도의 대기권 재진입 시 속도가 유지되었는지 감속되었는지, 정부가 탄도를 회수했는지 여부와 회수된 탄도의 상태가 어떤지 등에 대한 자세한 평가가 필요함.

- 정상적인 탄도미사일 기술 개발을 위해서는 상술한 데이터를 수집한 후 개량과 보완을 거쳐야 탄도미사일 개발 성공이 가능함. 따라서 만약 이러한 발사 시험 결과 분석을 위한 데이터를 북한도 수집할 수 있다면 북한으로서는 의미 있는 성공이었다고 평가할 수 있을 것임. 반면 북한이 이를 회수하여 데이터를 축적할 방법이 없다면 탄도미사일 개발 과정에서 커다란 제약으로 작용할 것임.

- 만약 재진입한 탄두 부분이 해상 혹은 해저에 존재한다면 정부는 여러 수단을 동원해 이를 회수했을 것이고 그렇다면 정부는 상술한 데이터를 가지고 있을 것으로 추정됨. 그렇지만 구체적인 설명 없이 대기권 재진입이 실패했다고 간단히 발표한 점은 고찰의 여지가 있음.

- 화성 12형 발사시험 당시에는 북한이 일정 시점까지 분리된 탄도와 통신에 성공한 바 있었음. 이는 탄도 내부가 고열로부터 보호되고 있다는 점을 의미하는 것으로 이번 발사 시험에서도 통신이 이루어졌는지 여부와 구체적으로 어느 시점까지 통신이 이루어졌는지 등도 탄도의 대기권 재진입 기술 확보 여부를 판단할 중요한 데이터임.

- 따라서 구체적 데이터를 확보하지 못한 상황에서 이번 발사 시험의 성공 여부, 탄두의 대기권 재진입 성공 여부를 판단하는 데에는 분명한 한계가 존재함을 지적. 다만 북한은 현재 이러한 데이터를 확보할 수단이 없으며, 미국이 구체적 데이터를 발표하지 않는 것도 데이터 공개 시 북한의 탄도미사일 개발에 중요한 도움을 줄 수 있을 것이란 점을 감안한 조치라는 점을 첨언.

**4) 기술적 성공여부와 관계없이 미국과의 협상을 염두에 둔 전략이라는 견해**

- 북한은 이란이나 파키스탄 등 국가와는 다르게 사거리가 13000km에 달하는 대륙간 탄도미사일 개발을 지속적으로 추진하고 있음을 보여줌으로써 미국을 직접 겨냥하고 있다는 점을 명확히 하고 있다는 측면에서 미국에게 최대의 위협 요소임.

- 화성-15형 탄도미사일의 사거리는 워싱턴까지도 직접 타격이 가능한 13000km 정도로 평가되며, 이러한 능력을 입증했다는 것도 이번 발사실험을 통해 북한이 거둔 성과로 평가할 수 있음.

- 북한은 핵무력 완성을 선언했지만 현재 북한이 정말 탄두의 대기권 재진입 기술을 확보했는지 여부는 입증이 안된 상태인데, 이 기술은 탄도미사일 개발의 최종 단계이므로 북한이 이미 재진입 기술을 확보하고 있으면서도 회색 지대로 남겨놓아 미국이 설정한 레드라인을 넘지 않은 상황에서 협상 가능성을 모색하고 향후 협상 과정에서도 카드로 사용하고자 하는 전략을 택했을 가능성도 있음.

- 지난 9월 화성-12형을 일본 열도를 넘어가도록 북태평양을 향해 발사했던 예로 비추어 볼 때 북한이 정상 각도로도 탄도미사일을 발사할 수도 있음에도 굳이 고각 발사를 선택한 점도 역시 미국이 설정한 레드라인을 넘지 않은 상황에서 미국과의 협상을 염두에 두고 여지를 남겨둔 것으로 판단됨.

- 김정은이 핵무력 완성을 선언한 이유도 북한이 더 이상 탄도미사일 발사시험 등을 하지 않아도 되는 상황을 정당화하기 위한 조치였으며, 협상 카드를 확보한 상황에서 미국과 직접 협상을 위한 발판을 놓기 위해 이번 발사시험을 진행한 것으로 판단됨.

- 결론적으로 화성-15형 탄도미사일 발사 시험의 군사 기술적 측면에서 성공여부와 관계없이 북한은 이번 도발을 계기로 북미 간 대화를 유도할 수 있는 모멘텀을 만들었고 미국이 이에 응할 가능성이 있다고 판단하므로 정치외교적 측면에서는 성공한 실험으로 평가할 수 있음.

**5) 북한의 국내 정치적 측면에서 성과가 있었다는 견해**

- 군사 기술적 측면에서 한국과 미국 당국의 발표 내용을 근거로 판단하면 탄도미사일의 사거리 확대와 추진체의 안정성 측면에서는 확실히 성과를 얻은 것으로 평가할 수 있지만, 탄도미사일 전력화의 핵심 요소인 탄두의 대기권 재진입 기술은 북한이 아직 확보하지 못한 것으로 잠정 결론을 내리고 있는 상황으로 이해할 수 있음.

- 하지만 군사 기술적 측면에서의 절반의 성공에도 불구하고 국내정치적 측면에서는 북한이 기대했던 성과를 충분히 얻은 것으로 생각됨. 핵무력 완성을 대내외적으로 선포하면서 강력한 대북 제재에 직면한 북한 내부의 사기를 고취하고 대북 제재가 초래할 난국을 돌파할 수 있는 수단을 북한 정권이 보유하고 있음을 북한 인민들에게 인식시켰음.

**6) 한국, 미국과 중국의 대북 제재 공조에 균열을 초래할 가능성**

- 이번 화성-15형 탄도미사일 발사 시험은 한국과 미국에게 북한이 제재와 압박에 굴복하지 않을 것이라는 점을 분명히 표명하는 시그널을 준 것으로 이해되며, 대북 원유공급 문제로 대표되는 대북 제재 수위를 둘러싼 미중 간 갈등 요인을 재점화시키는 계기가 되었음.

- 또한 미국이 새롭게 부가할 제재 조치로 추진중인 해상차단(Maritime Interdiction)을 둘러싸고 한국 내부의 여론 분열과 나아가 한미 간 대북 공조에 균열을 초래할 수도 있는 불씨를 제공한 것도 북한 입장에서는 이번 미사일 실험이 가져온 성과라고 판단할 수 있을 것임.

■ **북한의 향후 행보에 대한 전망**

1. **단기간 내 북한의 再 도발 가능성과 도발 방식에 대한 전망**

**1) 북한이 연말에 추가적 탄도미사일 실험을 진행할 가능성**

- 만약 이번 발사시험에서 북한이 기술적으로 준비된 모든 능력을 보여주지 않았던 경우, 미국이 현행 대북 정책 기조를 변경하지 않고 대북 제재를 강화한다면 연말에 북한은 다시 발사 시험을 진행할 것이라는 논리적 추정이 가능함.

- 따라서 북한이 핵심 기술을 이미 확보한 경우라면 연말에 새로운 추가 도발이 있을 것으로 예상. 반면 미국의 대북 제재 강화에도 불구하고 북한이 추가 도발을 하지 않는다면 북한은 현 상황에서 핵무력 완성에 필요한 핵심 기술을 아직 확보하지 못한 것으로 평가할 수 있음.

- 북한이 이미 핵실험은 6차에 걸쳐 진행했기 때문에 추가적인 핵실험보다는 향후 탄도미사일 기술 고도화에 집중할 것으로 평가되는데, 다탄두 탑재능력이나 탄두의 대기권 재진입 기술과 같은 핵심기술을 북한이 아직 확보하지 못했다는 국제사회의 평가가 이어진다면 오히려 북한이 이런 기술을 보유하고 있다는 것을 증명하기 위해 추가적으로 탄도미사일 시험 발사 등 새로운 도발을 이어질 가능성이 있다는 의견도 제기.

**2) 북한의 한국에 대한 저강도 도발 가능성 예상**

- 이에 대해 명분과 원칙을 중시하고 특히 수령의 권위를 중시하는 북한 체재의 특성을 감안하면, 김정은이 핵무력 완성을 선포한 이상 북한이 기술력 확보를 입증하기 위한 추가적인 탄도미사일 발사 시험은 실패 리스크도 있기 때문에 당분간 진행하지 않을 것이라는 반대 의견도 제기.

- 북한의 계속된 핵실험과 탄도미사일 발사시험 등 도발에도 불구하고 트럼프 대통령은 북한의 핵 보유국 지위를 인정하는 것을 전제로 한 협상에 나설 수 없을 것이므로 북한에 더 강한 제재를 가하려 할 것으로 예상됨. 이 경우 2018년부터 북한이 핵 실험이나 탄도미사일 발사 시험보다는 한국에 대한 저강도 분쟁을 일으킬 가능성이 매우 높다는 견해가 제시됨.

- 연평도 포격이나 지뢰 등 과거 사례를 검토하면 북한은 항상 상상을 초월하는 방식으로 도발해왔음. 향후 사이버 테러나 전력망에 대한 공격 등을 통한 저강도 도발 가능성을 예상할 수 있지만 현 시점에서 북한의 향후 저강도 도발 방식을 정확하게 예측하는 데는 어려움이 있음.

- 분명한 것은 북한이 핵탄두와 탄도미사일을 실전 배치한 상황에서 한반도에서 저강도 분쟁을 일으키고 안보를 위협하는 경우 한국은 상당한 딜레마에 빠지게 될 것이므로 이런 경우 어떤 선택을 할 것인지에 대한 대비가 필요함.

**3) 북한이 평창올림픽을 한반도 긴장 조성 기회로 이용할 가능성 논의**

- 평창올림픽이 개최되기 직전인 1월 중순에서 말까지의 기간 동안에는 북한이 새로운 도발을 할 가능성도 충분히 있다는 의견 제시. 왜냐하면 북한의 도발로 한반도에 위기가 조성되어 만약 어느 국가들이 평창올림픽에 참여하지 않겠다고 결정하게 되면 북한은 이를 한국 정부를 곤경에 빠뜨릴 카드로 사용할 수도 있기 때문임.

- 이에 대해 북한이 평창올림픽을 앞두고는 긴장 조성을 할 수도 있겠지만 평창올림픽 개최 자체를 방해하는 정도의 도발은 북한에게도 손해라고 생각한다는 이견도 제시됨. 오히려 북한이 전향적으로 평창올림픽에 참여할 가능성도 있고, 마지막까지 입장을 밝히지 않고 있다가 평창올림픽 개막 직전 참여를 선언할 가능성도 있다는 의견도 제시됨.

- 한편 문재인 정부는 북한이 평창올림픽에 참여하는 것에 큰 의미를 부여하고 있지만 북한이 참가하더라도 정치 안보적으로 큰 의미는 없으며 이것이 남북 간 평화회담의 계기로 작용하는 데도 한계가 있을 것으로 평가.

- 또한 평창올림픽을 통해 남북 간 평화 분위기를 조성하기 위해 문재인 정부에서 한미 연합훈련 기간을 조정하는 방안이 제기되고 있지만 미국과의 일정 조정도 어려울 뿐 아니라 한미 연합훈련 중단이 아닌 연기가 북한에게 어느 정도의 인센티브가 있는지에 대해서도 의문 제기.

1. **북한이 향후 선택할 수 있는 다양한 정책적 수단에 대한 예상**

**1) 핵탄두를 탑재한 탄도미사일 실전 배치 추진**

- 김정은은 “꽝꽝 찍어내게 될 것이다”라고 주장하며 향후 북한이 규격화된 생산공정에 따라 탄도미사일 대량 생산에 돌입할 것이라는 엄포를 놓은 상황임. 이는 즉 북한이 탄도미사일 실전 배치를 추진한다고 해석해야 함. 빠르면 2018년 신년사에서 북한이 핵무기 실전배치 선언을 할 가능성도 배제할 수 없음.

- 북한은 김정은이 이미 핵무력 완성을 선언했기 때문에 더 이상 테스트성 시험발사는 하지 않고 탄도미사일을 실전 배치할 가능성 제기. 만약 이 경우 실제적인 군사적 기술력에 대한 다양한 평가와는 관계없이 주변국에 대해 충분한 위협을 줄 수 있다고 판단됨.

**2) 북한이 핵/미사일 기술의 수평 확산을 시도할 가능성 논의**

- 미국이 제시한 레드라인에 대해서 북한은 이번 화성-15형 탄도미사일 발사를 통해 미국까지 도달 가능성을 보여주었지만 탄도의 대기권 재진입 기술 관련해서는 많은 전문가들의 전망이 엇갈리는 상황임. 일부 참석자는 북한이 단기간 내에 탄도의 대기권 재진입 기술을 확보하기 어렵다면, 이미 확보한 핵과 탄도미사일 관련 기술을 수평적으로 확산시킬 가능성도 제기.

- 이에 대해 다른 참석자들은 흥미 있는 의견이지만, 북한 김정은이 여러 차례 북한은 핵과 탄도미사일 관련 기술의 수평 확산을 하지 않을 것이라고 주장해 왔었고, 만약 북한이 수평 확산을 선택하면 미국이 이를 용인하지 않을 것으로 판단된다는 반대 의견 제시.

**3) 북한이 협상을 요구하며 대화 공세에 나설 가능성**

- 북한은 2018년 신년사를 통해 핵무력의 완성을 기정사실화 하면서 핵과 탄도미사일 실험의 모라토리엄을 선언한 후 북미 간 고위급 군사회담을 제안하고 한반도 평화체제를 구축하자는 제안을 하는 등 대화 공세를 할 가능성이 있음.

**-** 현 상황은 북한이 핵무력 완성을 위한 시간을 벌기 위한 싸움을 벌이고 있는 것으로 생각됨. 북한은 미국의 국내 정치 스케줄도 고려해 전략을 짤 것이고 상대의 국내적 정치상황을 고려해 가면서 협상 가능성을 모색할 것으로 예측됨.

■ **북한의 화성-15호 탄도미사일 발사 시험에 대한 미국의 반응 평가**

1. **북한이 핵무력을 완성해도 미국이 기존 대북 정책 변경할 가능성은 낮음**

- 현재 미국은 북한의 핵과 탄도미사일이 아직은 미국 본토에 직접적 위협이 되지 않는다는 기본적 인식을 가지고 있는 것으로 판단됨. 게다가 북한은 영토적 협소성과 경제적 능력 부족이라는 근본적 한계가 있으므로, 설사 국제사회의 대북 제재 효과가 발휘되기 전에 북한이 탄도의 대기권 재진입 기술 등 핵심 기술을 발사시험 등을 통해 증명한다고 하더라도 미국의 기존 입장에는 큰 변화가 없으며 북한과의 협상에도 응하지 않을 것으로 전망.

- 북한은 핵 보유국이 되더라도 영토적 협소성이라는 근본적 한계에는 변화가 없기 때문에 미국 입장에서는 북한이 이동식 발사대를 보유중에 있음에도 북한 핵능력을 그리 높지 않게 평가할 가능성도 있음. 그 이유는 탄도미사일 발사에는 일정한 지형적 조건이 필수적인데 현재 북한에 탄도미사일 발사가 가능한 지점은 20군데 정도에 불과하므로 미국 입장에서는 유사시 이곳을 한번에 타격하면 북한은 제2격 능력(second strike capability)을 상실하게 되기 때문임.

- 또한 현재까지 북한은 핵 개발을 위해 지난 20년간 3조원을 사용한 것으로 평가되고 있음. 그런데 북한이 핵미사일을 실전 배치하고 ICBM을 다량 보유하기 위해서는 1발 당 200억원(국제 시가는 400-500억원이지만 북한의 낮은 인건비를 고려하여 200억원이라고 가정)이 소요되는데 20기를 실전 배치하기 위해서는 4000억원, 100기를 실전배치 하려면 2조원이 필요하다는 계산이 나옴. 게다가 핵 잠수함과 탄도미사일 발사 플랫폼도 갖춰야 한다는 점까지 고려하면 북한은 핵미사일 실전 배치를 위해 향후 수년 내에 2조원이 넘는 예산이 필요하다는 결론에 도달. 이는 현재 북한의 경제 상황을 감안하면 지탱할 수 없는 경제적 부담임.

- 북한은 국제사회의 제재가 조여오는 상황에서 미국과의 대화를 원하고 그 모멘텀을 만들기 위해 기술적 준비가 완료되지 않은 상황에서 서둘러 화성-15형 탄도미사일 발사시험을 강행했지만 미국은 이번 실험에도 냉담한 반응을 보이며 기존의 대북 압박과 제재를 더욱 강화하는 정책을 취하는 상황이라고 분석됨.

1. **미국은 북핵 위협을 강한 미군 재건과 MD 확산의 명분으로 활용**

- 11월 29일 북한의 화성-15형 탄도미사일 시험발사 직후 미국은 국무부와 북미항공우주방위사령부(NORAD)가 각각 성명을 발표했음. 재미있는 점은 미 국무부는 이번 탄도미사일이 새로운 기술이라고 의미를 부여한 반면, 북미항공우주방위사령부 대변인은 북한의 탄도미사일이 미국 본토에 아직 위협이 되지 않는다는 입장을 발표함. 이는 순수하게 기술적 분석에 기초한 북미항공우주방위사령부의 입장과 정치적 해석을 추가하는 국무부 입장 간의 차이라고 이해됨.

- 현재 트럼프 행정부가 추진하고 있는 강한 미군 재건과 미사일 방어 체계 구축 등을 위해서는 북핵 문제로 인한 위협 인식이 일정기간 지속되어야 함. 즉 미국은 북핵 문제를 이용하여 미-중-러 사이에서 압도적 핵 능력 우위를 유지하고, 미사일 방어 시스템도 구축하는 등 북핵 문제가 이용 가치가 있음.

1. **북미 간 비공개 협상 가능성에 대한 논의**

**-** 한 참석자는 미국이 북한을 핵 보유국으로 인정하는 것을 전제로 한 협상에는 공개적으로 응할 수 없는 상황에서 북미 간 비공개 협상이 진행될 가능성을 제기. 이 경우 한국과 중국이 패싱당할 가능성에 대한 우려도 제기.

- 이에 대해 다른 참석자는 미국과 북한 간의 비밀 협상은 불가능하다는 의견 개진. 첫째, 현재 미국에서 진행중인 특검과 트럼프 대통령 탄핵이 거론되는 주요 이유가 적성국과의 비밀 거래인데 이 상황에서 만약 미북 간 비공개 협상 진행 사실이 알려지면 미국 국내 정치적으로 엄청난 여파를 가져올 것임을 지적.

- 둘째, 트럼프 대통령의 핵심 지지층이 북한과의 비밀 협상을 받아들이기 않을 것이기 때문에 국내 정치적으로 수세에 몰려 있는 트럼프 대통령이 북한과 비밀리에 협상을 추진할 가능성은 낮다고 판단.

■ **북한의 화성-15호 탄도미사일 발사 시험에 대한 중국의 반응**

1. **중국은 기본적으로 기존의 대북 정책을 고수하고 있음**

**-** 최근 중국 학자들과 의견 교류를 통해 북한의 화성-15호 탄도미사일 발사 시험에도 불구하고 중국의 대북 제재 레드라인은 여전히 북한 정권 붕괴나 북한에서 인도주의적 위기가 발생할 가능성을 방지하는 것이므로, 중국은 유엔안보리 결정을 준수하며 대북 제재를 지속하겠지만 미국이 주장하는 원유공급 중단 등 조치는 절대 취할 수 없다는 입장을 재확인.

- 중국 측은 당장 핵 동결도 어려운 상황이므로 현실적으로 미국의 북한에 대한 테러지원국 지정 해제나 대북 제재 중단 등부터 논의되어야 한다는 입장을 가지고 있으며, 최근 중국 일각에서는 북한의 핵 보유국 지위를 인정해야 하는 것 아니냐는 견해까지 제기되고 있는 실정임.

1. **중국도 북핵 문제에 대한 다양한 대응방안을 모색하고 있음**

**-** 중국공산당 대외연락부장 쏭타오의 북한 방문 일정이 마무리되는 날 미국이 북한을 테러지원국으로 재지정한 점을 감안할 때 미국은 이미 테러지원국 재지정을 결정 했었으나 시진핑 특사의 방북이 끝나기를 기다렸다가 아무 성과가 없자 발표한 것으로 판단됨.

- 이 과정에서 중국이 북한에 충고를 했을 것임에도 불구하고 북한이 화성-15형 탄도미사일 발사 시험을 진행하여 자신의 의지를 밝힌 것은 북한의‘차이나 패싱(China Passing)’으로도 해석될 수 있음. 따라서 중국도 북핵 문제에 대한 다양한 대응 방안을 모색하고 있음.

**-** 중국이 생각하는 북핵 문제의 평화적 해법 중 하나는 1971년 키신저가 비밀리에 중국을 방문하여 미중 관계 정상화를 위한 물꼬를 텄던 사례처럼 북미 간 비밀 협상을 통해 1972년 닉슨 방중처럼 트럼프의 방북 등 이벤트로 문제를 한번에 해결하는 방안임.

- 북핵 문제가 평화적으로 해결되지 않을 경우 군사적 충돌이 발생할 가능성도 배제할 수 없기 때문에 중국도 미국이 대북 군사적 수단을 사용할 가능성에 대비해서 현재 진행되고 있는 한미 간 연합 군사훈련에 대해 상응하는 군사적 훈련을 진행 중에 있음.

- 게다가 최근 중국 학자들이 한반도 위기 상황 발생 시 미군과 한국군의 행동 방안에 대한 질문을 자주 하는 것으로 비추어 볼 때 중국도 이러한 상황을 가정한 대응책을 준비중인 것으로 판단됨.

1. **미국 주도의 대북 제재에 대응하기 위한 중국의 외교적 노력 논의**

- 최근 중국에서 감지되는 변화는 북한 문제를 시리아 문제와 비교하여 해결할 방안을 찾고 있는 것임. 즉 시리아 문제에 러시아가 적극 개입하고 중국이 동조하면서 시리아 문제가 국제화 된 것에서 인사이트를 얻는 것으로 판단됨.

- 이를 위해 중국은 독일과 프랑스를 포함하는 대 유럽 외교에 공을 들이면서 유럽, 러시아와 연합하여 북핵 문제 해결에 있어 미국의 주도에 대응할 수 있는 전선을 형성하기 위한 노력 하고 있음.

- 그렇지만 북한이 김정남을 독살한 사건이 국제적으로 큰 이슈가 되었고 탈북자들이 유럽에서 북한의 인권 문제를 제기하고 있는 상황에서 중국 의도대로 유럽 각국이 중국, 러시아와 연합하여 북핵 해결방안을 제시하고 미국에 대응하는 구도가 쉽게 형성되지는 않을 것이라는 반대 의견도 제시됨.

**4. 북한이 한반도 안정을 결정적 훼손 시 중국의 태도 변화 가능성 제기**

**-** 중국 대외정책의 최우선 순위는 국가 현대화와 경제 발전을 위해 안정적 대외 환경을 유지하는 것이고, 한반도에서도 안정과 평화 유지를 핵심 목표로 추구해 왔었음.

- 그런데 북한이 핵탄두를 20개 이상을 만들고 핵무력을 완성하여 미국이 실제로 북한에 대한 공격을 결심하여 미중 간 군사적 충돌이 발생할지도 모르는 상황까지 악화된다면 중국이 고수해왔던 이러한 우선순위에 변화가 발생할 가능성도 있음을 지적.

- 즉 북한의 존재가 중국 주변 안정에 결정적 위해 요소가 된다고 판단하는 경우 중국이 결정적 순간에 북한의 정권 교체, 혹은 김정은 교체에 동의할 가능성도 배제할 수는 없음.

- 2010년 연평도 포격 사건 이후 미국 항공모함이 황해로 진입했던 예로 비추어 보면 미국이 대북 군사적 수단 사용 직전까지 가면 중국은 엄청난 압박을 느낄 것임. 중국 입장에서는 북한의 도발이 한반도의 안정과 평화를 해치지 않을 범위 내에서만 용납이 가능하다고 판단됨.

- 그런데 문제는 중국이 바라는 상황은 김정은 제거 이후 북한이 안정적으로 유지되는 것인데 김정남이 독살되면서 김정은 이후 정권 유지의 구심점을 찾기가 어려워졌다는 점도 고려해야 함. 중국에게 김정은 제거 이후에도 북한이 안정될 수 있다는 점을 확신 시켜주기 전에는 중국이 김정은 제거에 동의하기 어려움.

■ **북미 관계의 방향성에 대한 전망**

**1. 단기적으로 북미 간 협상 재개 가능성은 낮다고 평가**

- 북한이 대화와 협상을 위해 내건 전제조건은 북한을 핵 보유국으로 인정하고 북한과 미국이 핵 군축 협상을 진행해야 한다는 것임. 또한 협상을 위해서는 미국이 한미 연합훈련을 중단하고 대북 제재의 완화 또는 철폐하는 등 대북 적대시 정책을 철폐해야 한다고 북한은 요구할 것임.

- 그런데 과거 미국과 이란의 핵 협상을 반추할 때 이란의 농축 우라늄에 대한 국제적 검증을 마친 후에야 제재를 일부 해제했던 선례가 있음. 더욱이 트럼프 대통령은 이러한 이란과의 핵 협상도 잘못된 것이었다고 비난하는 상황임. 따라서 미국은 북한의 대화를 위한 전제조건을 받아들이지 않을 것으로 판단됨.

- 반면 미국은 핵포기를 대화 재개의 전제조건으로 요구하고 있어서 양측 간 주장이 평행선을 달리고 있음. 따라서 북한의 탄도미사일 발사시험에도 불구하고 트럼프 대통령은 북한과 대화나 협상은 고려하지 않고 있고 중국을 통해 북한에 압력을 가하는 전략을 계속 추진할 것으로 판단됨.

- 대북 제재를 강화한 이후 그 효과가 나타나는 데는 일정한 시간이 소요됨. 따라서 대북 제재가 강화된 이후 많은 전문가들은 북한이 새로운 도발 없이 침묵을 지키던 시기에 제재 효과가 먼저 나타날지 북한의 핵무력이 먼저 완성될지를 놓고 북미 간 시간 싸움에 돌입했다고 평가한 바 있음.

- 그런데 이번 화성-15형 탄도미사일 발사시험 직후 북한은 이미 핵무력 완성을 선언함. 이는 북한이 미국에 대해 제재 효과가 나타나길 기다려도 소용없다는 메시지를 보낸 것으로 이해할 수 있음.

- 이러한 상황에서 북한은 스스로 미국과의 협상에 필요한 카드를 확보했다고 생각하기 때문에 중국이 제안한 쌍궤 병행 방안도 절대 받아들이지 않을 것이고 협상 재개를 위한 양보도 고려하지 않을 것임.

- 예를 들면 2015년 미국과 북한이 뉴욕 채널을 통해 평화체제 구축 관련 협상 가능성을 타진했을 때도 미국이 비핵화라는 말을 꺼낸 순간 북한은 협상 자체를 결렬시킨 것처럼 과거 북한의 주장과 행동을 토대로 평가할 때 절대 핵포기를 전제로 한 회담에는 응하지 않을 것임.

**2. 현재와 같은 국면이 지속될 가능성**

- 현 상황에서는 북한과 미국이 모두 자신의 원래 조건을 양보하면서 협상에 나서지는 않을 것이기에 북미 간 협상이 시작될 가능성이 낮다는 데 동의함. 하지만 막대한 인명 피해, 이념을 강조하는 네오콘과는 달리 계산에 따라 움직이는 트럼프의 개성, 현재 미국의 상황 등 여러 측면을 감안했을 때 미국의 대북 군사적 옵션 사용도 현실화되기는 어렵다고 판단.

- 미국은 이라크 전쟁의 전비로 2조 달러를 사용했고 향후 30년 동안 6조 달러가 더 필요할 것으로 평가됨. 따라서 미국이 확실히 김정은을 제거하고 북한 문제를 완벽하게 해결할 수 있다는 전제를 충족할 수 없는 상황에서 대북 군사적 옵션 사용을 선택하기는 어렵다고 전망.

- 미국은 북한이 레드라인을 넘더라도 대북 정책기조를 변경하지 않을 것이며, “지금은 대화를 할 때가 아니다”라고 언급하는 것처럼 대북 제재가 효과를 보기 시작하는 시점까지는 최고의 압박과 제재 정책을 지속 추진할 것으로 예상.

- 하지만 대북 제재가 언제부터 효과를 가져올지에 대해서는 경제학자들의 의견에 귀를 기울일 필요가 있음. 북한의 광물 수출이 중단되어 매년 10억 달러에 달하는 달러 유입이 중단된 후 1년이 지난 시점, 혹은 북한의 장마당 거래가 절반으로 줄었을 때는 아무리 빨라도 2018년 가을 경으로 예상되며 대북 원유 공급이 완전히 중단된다면 그 시점이 더 빨라질 수는 있음.

- 따라서 2018년에도 현재와 같은 돌파구가 마련되지 않는 상황이 지속될 가능성이 높고 미국은 북한이 제재로 인한 타격을 상당히 입은 후에 대화에 나오려 할 때 이를 받아들일 가능성이 높다고 판단.

**3. 미국이 대북 군사적 수단을 선택할 가능성**

**-** 미국 국가안보보좌관 맥베스터는 북한과의 전쟁 가능성이 고조되고 있으며 북한의 ICBM 완성을 저지할 시간이 3개월밖에 남지 않았다고 주장하고 있음. 또한 한국과 일본의 핵무장 가능성까지 언급하고 있는 상황임.

**-** 대북 제재의 효과가 현실화되는 데는 많은 시간이 소요되므로 트럼프 대통령의 개성을 감안할 때 대북 군사적 수단을 사용할 가능성도 열려 있다고 판단됨. 또한 미북 간 비공개 협상 가능성은 미국의 대북 군사적 수단 사용을 늦출 수도 있는 작용을 할 수 있는데, 만약 미북 간 비공개 협상 가능성도 낮다면 미국이 대북 군사적 옵션을 선택하는 시기가 빨라질 수도 있는 가능성 지적.

- 이라크 전쟁의 경우 미국의 지상군이 투입되었던 반면, 만약 북한에 미국 지상군을 투입하면 중국 인민해방군의 개입에 빌미를 줄 것이기 때문에 미국의 대북 군사적 수단은 해군과 공군력 중심이 될 것임.

- 비용 측면에서도 미국이 실제 대북 군사적 수단 사용을 결정하고 실행하면 중국에게도 엄청난 경제적, 정치 안보적 타격을 가할 수 있을 것이므로 미국 입장에서는 중국을 견제한다는 차원까지 포함해서 계산해보면 대북 군사적 옵션 사용이 고려해볼 만 한 수단임을 지적.

**■ 한국의 대응 방안 제언**

**1. 명확하고 현실적인 목표를 제시하고 위기관리에 집중해야 함**

**-** 북핵 문제의 해결을 위해서 한국은 북한을 비핵화 시키겠다는 의지와 목표를 변함없이 견지해야 하며, 그 목표를 추구하기 위해 제재와 대화를 병행하는 원칙을 고수해야 함을 강조. 대화 측면은 한반도의 위기를 관리한다는 시각에서 접근해야 하고, 제재 측면은 미국의 대북 제재 노력에 적극 동참하면서 중국과 러시아에도 협력을 요청해야 할 것임.

- 현재 한국 정부가 추진하고 있는 국제적인 제재에 동참하면서 대화의 문은 열어놓는다는 대북 정책의 기본 원칙에는 동의함. 다만 현 상황에서 남북 간 대화 재개 가능성을 높게 보는 것은 아니며 대화를 강조해야만 위기관리가 가능하기 때문에 대화를 강조하는 것이라는 견해를 제시.

- 북한이 저강도 도발을 통해 한반도에 위기를 조성하여 원하는 바를 얻으려는 전략을 채택할 가능성이 높으므로 한국은 대화를 강조하면서 위기를 관리해 나가야 할 필요성 있음을 강조. 한국 정부는 국내적으로 국민들을 안심시키기 위해서라도 억제, 압박, 대화라는 원칙에 입각하여 대북 정책을 지속적으로 추진해 나가야 할 것임.

**2. 강도 높은 제재를 유지하고, 도발에는 단호한 대응이 필요함**

**-** 한국은 현 상황에서 실현 가능성이 없는 남북 대화 추진이나 비핵화를 주장하는 것보다는 냉철하게 상황을 전략적으로 관리하는 데 주력하면서 대북 제재를 통해 북한의 변화를 기다릴 필요가 있다는 의견 제시.

- 향후 예상되는 북한의 저강도 도발에 대해 한국은 단호한 응징 의지를 보여줌으로써 북한의 도발을 억지해 나갈 필요가 있으며 이것이 상황관리를 성공하는 토대임.

- 한국은 대북 제재의 지속성을 유지하면서 북한의 변화를 유도해야 하는데, 설사 제재를 통해 북한을 굴복시키려는 목적이 실현되지 않더라도 제재를 유지하고 있어야 향후 협상에서 북한에 대해 쓸 수 있는 카드를 보유할 수 있음.

- 햇볕 정책은 북한의 도발에 대해서는 군사적으로 강력히 대응하는 것도 포함하고 있는 대북 개입정책(engagement policy)이지 북한의 도발에 물러나는 유화정책(appeasement policy)은 아니었음. 현 상황은 북한이 핵을 보유하면서 현상에 커다란 변화를 초래 했으므로 한국도 북한의 도발을 무력화할 수 있는 수단을 갖추고 당당히 대응해야 할 필요성 강조.

**3. 대북 억지력 유지를 위한 한미 동맹의 중요성**

**-** 문재인 정부는 시간이 북한의 편이라고 생각하고 조급하게 남북 대화를 시도하고 있지만, 시간은 한국 편이라는 발상의 전환을 통해서 한국이 상황 관리에만 주력하면서 한미 양국 간 신뢰와 한미동맹의 공고화를 기초로 확실한 대북 억지력을 유지하면서 북한의 변화를 기다리는 방식의 대응이 필요함.

- 한국은 미국이 대북 군사적 수단을 사용하지 않도록 하고 한반도에서 전쟁이 발발하지 않도록 보장하기 위해서라도 한미 양국 정부 간 신뢰가 형성되고 동맹이 공고화되어야 하며, 현실적으로 한국은 미국과의 협력을 통해서 북핵 문제 해결에 영향력을 행사할 수 있음.

**4. 제재를 통해 북한을 협상으로 유도하고 내부적 변화를 기다릴 필요**

- 만약 현재와 같은 강도높은 대북 제재가 꾸준히 이어진다면 내년 겨울 정도부터는 북한 경제가 어려움에 봉착할 가능성이 있음. 이 경우 북한은 협상의 전제조건인 적대시 정책 완화 요구의 수위를 낮출 것으로 예상됨. 이러한 상황이 조성되면 한국은 우선 핵 동결을 조건으로 대화를 제시하고 비핵화 프로세스를 진행해 가는 협상 주도권 확보할 수 있는 기회를 잡을 수도 있을 것으로 전망.

- 만약 북한이 대북 제재로 인해 중국이 제시한 쌍중단에 상응하는 조건으로 양보하면서 협상의지를 보인다면 한국은 이를 받아들이고 중국과 협력하여 미국을 설득해 일단 협상을 시작해야 할 것이라고 생각함.

- 협상을 시작한 후에도 협상을 통해 금방 문제가 해결될 것으로 기대할 수는 없지만 협상이 시작되면 위기 관리가 조금 쉬워지는 긍정적 효과를 가져올 것으로 기대됨.

- 한편 협상이 시작되더라도 대북 제재는 지속될 것이므로 장기간에 걸쳐 북한 내부의 체재 변화를 추동할 수 있는 시간을 벌 수 있고 한국 입장에서는 시간을 자신의 편으로 만들어 북한에 대한 협상에서의 우위를 점하는 데 도움이 될 것임.

- 현실적으로 북핵 문제는 협상을 통한 비핵화 가능성보다는 협상이 진행되는 과정에 북한 내부적인 정치적 변화로 인해 해소될 가능성이 더 높아졌으므로 한국은 장기적 관점에서 북핵 문제에 접근해야 한다는 의견 제시.

**5. 한국이 북핵 문제 해결의 주도권을 잡을 수 있는 시기와 방법 제안**

**-** 내년 가을이나 겨울부터 대북 제재가 일정한 효과를 내기 위해서는 중국이 현재 수준의 제재를 충실하게 이행하고 유지한다는 것이 전제 조건임. 이를 위해서라도 한국이 주도적으로 대화 제의를 해야 할 필요성이 있음.

- 구체적으로 현 시점에서는 검증 가능한 핵 동결, 즉 2008년 이전으로 회귀하는 정도를 목표로 협상 재개 조건을 낮춰 제안할 필요성 제기. 만약 북한이 2018년 신년사에서 평화 공세를 펼친다면 한국 정부가 이러한 방안을 준비해 미국, 중국과 북한에 제안해 볼 필요가 있음.

- 이 제안에 미국이 동의하지 않으면 한국은 미국이 제공하는 확장억제 플러스 알파를 요구할 명분으로 활용할 필요가 있음. 북한이 이 제안을 거부하면 한국은 중국에게도 대북 제재를 지속해야 한다고 주장할 명분이 생기는 것임.

- 국내 정치적인 여러 제약으로 인해 내년에도 한국이 주도적인 북핵 해결을 위한 제안을 내놓지 못하면 미국 주도의 제재 입장과 중국이 강조할 협상 입장 사이에서 한국은 상당히 어려운 입장에 처할 것으로 전망됨.

- 현 상황에서는 한국이 남북 대화를 위한 대북 특사가 아닌 미국, 중국, 일본과 러시아 등 관련국에 한국의 대북 정책과 수단을 설명하고 설득하여 북핵 문제 해결을 주도할 필요가 있음을 강조.

**6. 한국 국내적으로 대북 정책에 대한 컨센서스 형성이 중요**

- 한국이 북핵 문제 해결 과정에서 주도권을 잡기 위해서는 어떤 새로운 제안을 하고 관련국들을 설득할 수 있을지 것인지가 관건인데, 문제는 한국 국내적으로도 북핵 문제의 해법을 둘러싸고 의견 조율이 안되고 있는 상황임.

- 한국이 북핵 문제를 풀어가는 데 주도적 역할을 하기 위해서는 무엇보다도 국내적인 컨센서스가 형성되는 것이 중요하다는 점에 의견이 모아짐.