

---

# 트럼프시대, 북한의 대외전략 전망 및 대응방향

2016. 12. 12

---

최원용 연구위원 (inzaona@naver.com)

## 요 약

1. 트럼프시대 북한의 대외환경 / 1
2. 북한의 대내환경 및 생존전략 / 4
3. 향후 대외전략 기조 전망 / 7
4. 정책적 제언 : 대응방향 / 10

보고서 내용은 새누리당과 여의도연구원의 공식견해와 일치하지 않을 수 있습니다.

## 《 요 약 》

### ○ 트럼프시대 북한의 대외환경

- 동북아에서 미·중간의 이익이 충돌하는 가운데 ‘유엔안보리 결의 2321호’ 채택으로 고강도 대북제재의 압박이 예상되는 상황
  - ※ 유엔 결의 2321호는 북한의 석탄 수출에서부터 외교활동까지 제한하는 고강도 대북제재로 향후 김정은 통치자금 압박까지 가능할 것으로 전망
- 트럼프의 당선으로 ‘위대한 미국’과 시진핑의 ‘중화부흥’의 전략적 경쟁 심화
- 트럼프행정부내 강경파 안보라인 포진

### ○ 북한의 대내환경 및 생존전략

- 대내적으로 북한은 김정은 유일지배체제를 공고히 하는 한편, 권력승계 이후 국제사회의 제재에도 불구하고 3차~5차 핵실험을 통해 김정은의 지도력을 과시하고 자신감을 갖게 되었음
- 만성적인 식량난과 인민생활 향상의 과제를 안고 있는 가운데, 국제사회의 고립 속에서 자력갱생의 ‘자강력 제일주의’ 생존전략 구사

### ○ 향후 북한의 대외전략 기조 전망

- 트럼프 시대 북한은 ‘핵-경제 병진 전략’을 고수하는 가운데 북중관계 및 북일관계 개선을 통해 대북제재 완화와 고립 탈피를 시도할 것으로 전망
- 북한은 핵보유를 전제로 한 체제보장과 대북지원의 확보를 목표
- 트럼프에 대해 핵 ‘폐기’가 아닌 핵 ‘동결’ 수준에서 對美협상 타진 예상
- 트럼프의 대북 강경기조에 대비하여 親中관계 회복을 추진하는 한편, 소원해진 韓日관계 및 中日관계의 틈새 공략

○ 정책적 제언

- 한·미·일 동맹을 토대로 대북제재의 실효성 증대
- 핵문제의 진전없는 북중관계 개선은 대북제재 효과의 반감 초래할 것이므로, 한중관계의 조기 개선이 필요
- 우리의 정치상황이나 트럼프의 대북정책 구체화까지 북한은 단기적으로 관망(wait and see)하는 자세를 보일 것으로 예상되지만, 그럼에도 김정은의 오판에 의한 도발 가능성에 대해 적극적으로 대비



# 1. 트럼프시대 북한의 대외환경

## □ '위대한 미국' 對 '중화 부흥', 미·중 갈등 고조 분위기

### ○ 미·중 사이의 전략적 경쟁 심화

- 지난 5월 중국産 철강제품에 대한 미국의 역대 최대 반덤핑 관세 부과를 비롯한 미·중간 무역마찰과 함께 남중국해 해양영토분쟁, 한반도 사드배치 등의 이슈로 양국간 대립 고조
- 오바마대통령은 중국과 남중국해 영유권 문제로 대립 중인 베트남을 방문(5월), 반세기 동안 유지해온 무기수출금지조치를 전면 해제하며 중국 견제

### ○ 트럼프, 미국의 이익을 침해하는 중국으로 인식

- '위대한 미국(Make America Great Again)'과 '미국 이익 우선(America First)'을 내세웠던 트럼프 당선자는 대선 유세 중 "중국이 미국을 돼지 저금통처럼 이용한다"고 비난하며 "중국을 환율조작국으로 지정하고 45% 고관세를 매기겠다"고 공약
  - 트럼프는 오바마대통령이 중국에 대해 너무 무기력해서 싸움에서 패배했다는 인식 아래 對中관계에서 물러나지 않을 방침 확고
  - 12.2 트럼프는 차이잉원(蔡英文) 대만총통과 통화를 가짐으로써 미중 관계의 급랭 예고
- ※ 중국은 "‘하나의 중국’ 원칙이 흔들리면 안될 것"이라며 항의 표명

○ 시진핑, 中華 중심의 ‘강한 중국’ 표방

- 시진핑 주석은 中華復興(중화민족의 위대한 부흥)의 꿈, 이른바 ‘中國夢’을 기치로 내걸었으나, 경제성장 둔화와 침체와 남중국해 영유권 판결에서의 완패 등으로 시험대에 직면

- 시진핑의 리더십 공고화 및 ‘강한 중국’ 건설, 중화부흥을 위해 국내적 불만을 애국민족주의 제고와 대외적 긴장 고조로 돌파구를 찾을 가능성

※ 18기 6중전회(2016.10월)를 통해 시진핑 지배체제 강화. 시주석의 높아진 위상만큼 중국인민의 기대와 책임도 커졌음. 리더십 공고화 및 국민 기대감 충족을 위해 향후 對美정책에서 물러서지 않는 모습 가능성(김한권, “중국공산당 18기 6중전회 결과의 함의”, 국립외교원 외교안보연구소, 2016.11.30).

□ 고강도 대북제재 압박에 직면

○ 북한의 5차 핵실험 대응, 유엔안보리 결의 2321호 적용

- 유엔안보리 결의 2321호 채택으로 ▲북한의 석탄 수출 상한제 도입, ▲수출금지 광물(은, 동, 아연, 니켈) 추가 및 조형물(statue) 수출 금지 등 기존 안보리 대북제재 조치를 보다 더 확대·강화

- 또한 ▲북한 공관 인력 감축 촉구, ▲북한인 수하물 및 화물 검색 의무 명시, ▲회원국 금융기관의 북한내 활동 금지, 사무소·계좌 폐쇄(WMD 연관성 조건 삭제) 등 외교활동 제한 및 금융통제조치 등 도입

- 이밖에도 북한에 대해 유엔회원국으로서의 권리·특권의 정지가 가능함을 명시, 북한의 핵·미사일 개발에 대한 강력한 경고를 담았음
- 새로운 대북제재로 북한은 대외수출에서 전년대비 1/4 정도의 손실 (2015년 수출총액 약 30억달러)을 입을 것으로 예상, 북한은 통치자금 압박에 직면할 가능성 높음

## □ 트럼프행정부 강경과 포진

### ○ 안보라인에서 경제라인까지 강경과 장악

- 마이크 플린(백악관 국가안보보좌관), 제임스 메티스(국방장관) 등 주요 안보라인과 월버 로스(상무장관) 등 경제라인 내정자들은 미국의 군사력 강화와 보호무역 등 전반적으로 초강경 성향
- 특히 Mike Flynn은 트럼프의 외교·안보 핵심브레인으로 북한 핵문제와 관련 “김정은과 경제적 거래를 할 생각은 없다. 현 체제를 오래 존속 시켜서는 안된다.”는 강경한 태도 견지

## 2. 북한의 대내환경 및 생존전략

### □ 김정은 유일지배체제 완성과 자신감

#### ○ 김정은 권력세습 마무리, 지배체제 공고화

- 제7차 노동당대회(2016.5)를 통해 선군정치의 軍 중심에서 黨 중심 국가통치체제로 복귀
- 당 중앙위원회 위원 및 후보위원 200명 중 55%를 교체, 노동당 지도부 개편을 통해 정권 지지세력 재편
  - ※ 내각 엘리트의 요직 진출 증가, 당 중앙위원회 비서국 폐지 대신 정무국을 신설, 당 중앙위원회 정치국을 새로 구성
- 최고인민회의(2016.6)에서 ‘국방위원회 제1위원장’ 직위를 4년여만에 폐지하고 ‘공화국 최고수위’인 국무위원장에 추대

#### ○ 권력승계 이후 핵실험 성공에 따른 자신감

- 김정일 사망 이후 ‘핵 보유국’의 헌법 개정(2012.4), 미사일 발사 성공(은하 3호, 2012.12)이어, 3차 핵실험(2013.2)부터 5차 핵실험(2016.9)까지 연속 강행
- 김정은은 “빠른 시일 안에 핵탄두 폭발시험과 핵탄두 장착이 가능한 탄도 로켓 시험발사를 단행할 것”을 지시(2016.3)
- 이후 북한은 탄두 대기권 재진입체 방열시험 → 고체연료 로켓엔진 시험 → 신형 ICBM 엔진시험 → SLBM 사출 및 비행시험 → 스커드, 노동,



무수단 등 각종 미사일 발사 등 핵무기 실전배치를 위한 시험들을 신속하게 진행

- 국제사회의 대북제재에도 위축되지 않고 핵무기 고도화 강행 및 김정은 중심의 체제 결속 시도

## □ 만성적인 식량난과 인민생활 향상의 과제

### ○ 4년만에 최대 규모의 식량난(FAO, Cristina Coslet 동아시아 담당관)

- 북한의 2016년 식량 부족량은 2011년 이래 최대 규모로, 당국의 배급량도 6년만에 최저치로 떨어졌음
- 2016.6月 현재, 북한이 외부 지원이나 수입으로 충당해야 할 식량 부족분은 694,000톤이지만, 확보한 식량은 부족분의 3% 정도인 23,000톤
- 한국을 비롯한 국제사회의 대북식량 지원은 북핵문제와 밀접하게 관련되어 있어 북핵문제의 진전없이는 북한이 대규모 지원을 받기 어려운 실정
- 식량부족에도 불구하고, 북한 장마당에서 쌀가격이 비교적 안정된 모습을 보이는 것은 북중 밀무역을 통해 중국의 아주 오래된 묵은 쌀이 대량 수입되기 때문으로 추정

### ○ 대북제재下 ‘인민생활 향상’은 불가능

- 노동당 7차 대회에서 김정은 경제강국 건설을 위한 2016년부터

2020년까지의 ‘국가경제발전 5개년 전략’을 제시

- 인민경제 전반을 활성화하고, 인민생활을 결정적으로 향상시키는 것을 목표로 내세웠으나, 경제발전을 위한 투자유치 등에 대한 언급은 없었음
- 자원 확보는 인민경제 활성화의 필요조건이지만, 대북제재下 물자와 자금 등의 물적 자원, 인적 자원, 노하우 등 지식자원에 대한 동원은 여의치 않음

## □ ‘자강력 제일주의’ 생존전략

### ○ 국제사회로부터 고립 속, 자력갱생전략

- 2016년 신년사에서 사회주의 강성국가 건설을 “우리의 힘, 우리의 기술, 우리의 자원으로 이룩해야”의 취지로 ‘자강력 제일주의’ 처음 언급
  - ※ “누구도 우리를 도와주려 하지 않으며 ... 잘 살고 흥하는 것을 바라지 않는다. 우리가 믿을 것은 오직 자기의 힘밖에 없다.”(노동당 7차 대회 중앙위원회 사업총화보고)
- 그러나 자강력 제일주의는 대북제재 아래 불가피한 측면이 있음에도, ▲자력갱생에 계속 의존하는 내수중심의 폐쇄적 경제구조는 내부 자원의 고갈로 한계가 있고, ▲200일 전투 등 자력갱생의 강제 노력 동원은 북한주민의 체제 피로감과 경제발전 저해요인으로 나타날 것임

### 3. 향후 북한의 대외전략 기조 전망

#### □ 트럼프시대에도 '핵-경제 병진전략' 고수

##### ○ 핵은 더 이상 협상용 아닌 핵보유 자체가 목적

- 김정은시대 북한의 전략은 핵보유를 전제로 한 체제보장과 대북지원 확보를 목표

※ 과거 북한과의 협상은 핵포기를 전제로 한 비핵화 협상의 성격('94년 미·북 제네바합의)

- 북한의 핵-경제 병진노선은 핵무기 개발이 주가 되고 경제건설은 부수적인 사안임을 의미

- 트럼프 시대에도 북한은 경제성장을 위해서는 핵이 있어야 한다는 논리로 대내적으로는 경제적 궁핍을 미국탓으로 돌리며 자강력 제일 주의를 고수할 것이나, 대외적으로는 미국과의 직접적인 협상과 평화 협정을 요구를 지속할 것으로 전망

##### ○ 핵보유국 지위 확보를 통한 대북제재 무력화 추진

- 북한은 핵보유국 지위 확보를 통해 국제사회로부터 강성대국으로서의 처우를 받게 될 것이고, 대북제재도 무력화할 수 있다는 환상을 갖고 있음

- 트럼프가 북핵문제 해결을 위해 김정은과 대화도 가능하다고 밝힌 만큼, 북한은 핵 '폐기'가 아닌 핵 '동결' 수준에서 對美협상을 타진할

것으로 전망

- ※ 트럼프의 新고립주의 차원의 소극성이나 낮은 전략적 우선순위 등의 요인들을 고려하고 중국과의 충돌을 최소화하는 방안을 고려할 경우, 기존 북핵을 인정하고 북핵 동결 협상에 나설 가능성 있음

## □ 북중관계 회복 및 김정은 訪中 추진

### ○ 트럼프의 대북 강경기조에 대비한 친중관계 회복 추진

- 김정은의 권력승계 이후 장성택의 숙청과 북핵 및 미사일 발사 실험 강행으로 북중관계 소원
- “북한과의 대화 시도에도 호응이 없을 경우, 직접 타격도 고려한다”, “중국을 압박해서 북한 정권을 붕괴시키겠다”는 등의 트럼프의 강경 발언과 트럼프행정부의 강경파 기용을 고려해, 북한은 틀어진 북중관계 회복 추진 예상
- 특히, 김정은-시진핑 회담을 추진, 유엔안보리 결의 2321호의 국제 제재 완화를 위한 공간을 확보하려 할 것임

## □ 對日관계 개선 제스처로 고립 탈피 시도

### ○ 소원해진 韓日관계와 中日관계의 틈새 공략 가능성

- 역사왜곡 및 영유권 분쟁, 그리고 트럼프시대 한·미·일 동맹 강화 등으로 일본은 한국·중국과 잠재적 갈등을 안고 있음

- 강화된 대북제재 속에 북한은 고립 탈피와 경제난 극복을 위한 지원이 필요하고, 일본은 북한과 '일본인 납치문제'라는 숙원과제를 갖고 있음
- 북한은 동북아지역의 갈등구조를 이용해 일본과의 접촉을 시도하려 할 것이고, 아베총리로서는 독자적인 대북제재에도 불구하고 일본인 납치문제 해결을 계기로 지지기반 확보에 나설 가능성

## □ 通美封南의 대남전략 지속

### ○ 향후 미국의 대북정책, 한국의 국내정치상황 관망(wait & see) 전략

- 북한은 과거 국제사회로부터 고립된 상황에서 '통미봉남' 정책을 통해 북·미 제네바합의(1994)의 성과를 얻어낸 바 있음
- 트럼프와 직접 대화를 위해 미국과의 접점(contact point)을 모색할 것  
이나 앞으로 상당기간 진전이 없을 경우, ㉠미국의 관심 끌기용 핵·미사일 도발, ㉡한국과는 민족공조전략 구사의 선택을 고민할 것으로 예상
- 트럼프행정부 출범을 앞두고 있는 상황에 향후 출범 이후 탐색의 시간도 필요하므로, 당장 도발 선택의 가능성은 낮아 보임
- 또한 현 남북관계 경색국면과 한국의 어수선한 국내정치상황을 고려할 때 민족공조전략 구사 가능성도 높지 않음
- 현재로서는 북한은 트럼프행정부 출범 이후 미국의 대북정책 동향과 한국의 국내정치동향을 일단 지켜보는 'wait and see' 태도 가능성이 큼

## 4. 정책적 제언 : 대응방향

### □ 한·미·일 동맹 기반, 대북제재 실효성 증대 노력

#### ○ 고립된 북한, 상대국을 분열·경쟁시키는 전략

- 북한에게는 상대국들이 공조하여 압력을 가하는 상황이 최악인 반면, 상대국들이 분열되어 경쟁적으로 북한과 협상을 추진하는 상황이 최선일 것임
- 북한은 미국을 비롯한 한반도 주변국들과 개별 거래와 협상을 타진, 추진함으로써 한·미·일 동맹 진열을 흠뜨려 놓고 중국의 적극적인 대북 제재 완화를 시도할 것이므로, 한·미·일 동맹에 기반한 對北 공조 유지에 만전을 기해야 할 것임

#### ○ 북중관계 회복보다 한중관계 회복이 더 앞서야 함

- 중국이 대북제재에 미온적인 이유는 북한의 불안정성이 중국에 부정적인 영향을 미칠 우려가 있고, 완충지대로서 북한이 전략적 활용 가치가 있기 때문임
- 따라서 중국은 북한이 완전붕괴로 갈 수 있을 정도의 심각 수준의 제재에는 동참하지 않을 것으로 전망
- 그럼에도, 대북제재의 실효성과 관련하여 사실상 중국이 열쇠를 쥐고 있는 만큼 한중관계 정상화는 긴요함

- 핵문제의 진전없는 북중관계 회복은 대북제재의 효과를 반감시킬 우려가 있으므로, 한중관계 회복으로 북핵문제에 대한 한·중 공조가 먼저 이루어지도록 해야 할 것임

## □ 김정은의 오판에 따른 도발 가능성 대비

### ○ 김정은의 자신감 + 한국의 정치상황 + 트럼프행정부 출범 前後 어필

- 현재로서는 북한의 '관망(wait and see)' 전략이 우세할 것으로 예상되지만, 우리는 북한의 도발 가능성에도 대비 필요
- 유일지배체제를 공고히 했고, 핵실험까지 순차적으로 성공을 거둔 김정은의 자신감이 군사도발의 오판으로 연결될 가능성에 대비해야 함
- 한국의 국정 공백기와 미국의 정권 교체기를 북한의 유리한 기회로 오판, 김정일 사망 5주기(12.17일) 혹은 내년 2월의 한미연합훈련을 앞둔 시점에서의 군사도발 가능성에 대비

## □ 트럼프의 동아시아정책 변화 대비

### ○ 트럼프행정부와 북핵 대응 공동 로드맵 작업 필요

- 트럼프는 오바마정부의 아시아 재균형 정책에 대한 재검토를 시사
- 트럼프행정부에 대해 북한 핵문제와 미사일 문제의 심각성을 제기하는 한편, 정책우선 순위에서 북핵이 밀려나지 않도록 인식시킬 것

- 특히, 트럼프행정부와와의 한·미 공조를 통해 대북정책의 공동 로드맵을 만들어 가는 작업 필요
- 나아가 국제사회와의 긴밀한 공조를 통해 한층 강화된 대북제재의 연속성 유지와 실효성 제고