



한미 대북정책의 내용과 쟁점: 위기의 고조와 기회의 모색

이승열

2022년 5월 21일 한미 양 정상은 서울에서 정상회담을 갖고 북핵에 대한 공동의 위협인식을 바탕으로 ‘한반도의 완전한 비핵화’를 위한 양국의 공동된 접근법에 합의하였다. 북한의 7차 핵실험 가능성이 제기되고 있다. 이에 윤석열 정부는 북한의 핵실험 강행을 대비한 확고한 대북정책을 준비하면서, 동시에 한미동맹과 한·미·일 삼국협력의 토대위에서 지속가능한 대북정책을 마련할 필요가 있다.

1 들어가며

조 바이든(J. Biden) 미 대통령은 2022년 5월 20일부터 2박 3일의 일정으로 대한민국을 방문하여 5월 21일 윤석열 대통령과 정상회담을 가졌다. 한미정상회담은 5월 24일 일본에서 열리는 ‘쿼드’(Quad: 미국, 일본, 인도, 호주) 정상회담 참석을 계기로 한 바이든 대통령의 취임 후 첫 아시아 순방에 앞서 한미 및 미일정상회담이 순차적으로 추진되면서 성사되었다.

윤석열 정부 취임 후 10일 만에 개최된 이번 한미 정상회담은 북한의 전통적 안보 위협에 대해 논의하고, 동시에 공급망 재편과 첨단 기술 등 경제 안보·기술협력분야까지 확대된 ‘글로벌 포괄적 전략동맹’으로서 의지를 재확인하였다.¹⁾

특히, 양 정상은 「한·미 정상 공동성명」에서 ‘북한’이라는 단어를 모두 14번이나 언급하였고, 공동선언문의 첫 부분(평화와 번영을 위한 핵심축)부터

“핵, 재래식 및 미사일 방어능력” 등을 포함하여 미국의 한국에 대한 ‘확장억제’ 공약을 확인하였고, “북한의 진화하는 위협”을 고려하여 “한반도의 완전한 비핵화”를 양국의 공동 목표로 설정하였다.

북한이 올해 초부터 6월 중순까지 모두 19번의 탄도 미사일 시험 발사를 감행했고, 제7차 핵실험 준비를 위해 풍계리 핵실험장 복구공사가 진행되고 있다는 점을 고려할 때 한미의 확고한 확장억제 공약에도 불구하고 한반도의 긴장은 여전히 진행형이다.²⁾ 따라서 본 글에서는 윤석열 정부와 바이든 행정부의 대북정책 방향을 살펴보고, 이를 토대로 이번 한미정상회담에서 양 정상이 합의한 주요 내용과 쟁점을 분석하도록 하겠다.

2 한미의 대북정책 기초

(1) 윤석열 정부의 대북정책

신정부 110대 과제에서 밝힌 윤석열 정부의 대북정책은 “남북관계의 정상화와 평화의 한반도를

1) 제20대 대통령실, “한미 정상 공동성명,” 2022.5.21., (최종 검색일: 2022.6.20.),
(<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148901846>)

2) 조상진, “CSIS: 북한 풍계리 핵실험장 3번 갱도 내부·외부서 공사 활발… 7차 핵실험 준비 진행 중,” 「VOA」, 2022.4.30., (최종 검색일: 2022.6.20.),



만들겠다”는 기조 하에 △ 북한 비핵화 추진, △ 남북 관계 정상화, 국민과 함께하는 통일준비, △ 남북간 인도적 문제 해결 도모 등을 주요 내용으로 하고 있다.³⁾

먼저 북한 비핵화 추진과 관련한 구체적인 정책 방향으로 ① 북한 비핵화와 평화체제 구축 ② 국제 공조 강화 ③ 남북미 안보대화 채널의 제도화를 제안하였다.⁴⁾ 다음으로 남북관계 정상화를 위해 ① 대화와 상호존중에 기반한 남북관계 정상화 ② 남북공동경제발전계획 수립·추진 ③ 남북 간 상호 개방과 소통·교류 추진 등을 제시하고 있다.⁵⁾ 마지막으로 남북 간 인도적 문제 해결을 위해 ① 조건 없는 인도적 지원 ② 이산가족·국군포로·남북자 문제 개선 ③ 북한인권 개선 등을 제안하였다.⁶⁾

이에 윤석열 대통령은 지난 5월 10일 취임사에서 북한의 핵개발이 “한반도뿐만 아니라 아시아와 세계의 평화를 위협한다”고 밝히면서도, “북한이 핵 개발을 중단하고 실질적인 비핵화로 전환”한다면, 평화적 해결을 위해 대화의 문을 열어 놓고 북한을 위한 담대한 계획을 준비하겠다고 원칙에 기반한 대북정책을 강조했다.⁷⁾

또한 지난 6월 13일(현지시간) 워싱턴에서 개최된 한미 외교장관 회담에서 박진 장관은 “북한과의 전제조건 없는 대화의 문이 열려 있다”는 점을 강조하면서, 동시에 북한의 도발에 대해 ‘확장억제’의 중요성과 연합군사 훈련의 재개 등을 포함하여 북한에 대한 단호한 메시지가 필요함을 밝혔다.⁸⁾ 결국 북한의 도발에 대해서는 단호하되, 대화를 위한 노력은 계속할 것임을 밝혔다.

(2) 바이든 행정부의 대북정책

바이든 행정부의 대북정책의 기조는 2021년 3월

3일 발표한 「잠정 국가안보전략 지침(Interim National Security Strategy Guidance)」에서 가장 먼저 확인할 수 있다. 동 지침에서 미국은 북한을 “지역안정에 도전을 제기하면서 지속적으로 판도를 바꿀 획기적인(game-changer) 능력과 기술을 추구”하는 위협 국가로 인식하며, 이 문제를 한국, 일본과 함께 대응할 것이라고 밝히고 있다.⁹⁾

그리고 2021년 3월 18일 토니 블링컨(A. Blinken) 국무장관과 로이드 오스틴(L. Austin) 국방장관의 방한으로 열린 ‘한미 2+2회의’에서 양국은 공동성명을 통해, “북한의 핵·탄도 미사일 문제가 동맹의 우선 관심사임을 강조”하면서, “한·미·일 3국 협력의 중요성을 확인”하였다.¹⁰⁾

이상의 과정을 통해 2021년 4월 30일 백악관이 확정된 바이든 행정부의 대북정책은 “정교하고 실용적인 접근”(a calibrated, practical approach)¹¹⁾으로 한반도의 완전한 비핵화를 목표로 북한에 대한 압박과 외교적 옵션을 모두 사용하되, 이것을 한·미·일 삼국의 협력을 통해 달성할 것임을 강조한 것으로 요약할 수 있다.

3 한미정상회담의 대북정책 내용과 쟁점

가. 주요 내용

(1) 대북 위협 인식의 공유

양 정상은 “한반도의 완전한 비핵화”를 공동의 목표로 재확인하고, 북핵이 한반도뿐만 아니라 세계평화와 안정에 “중대한 위협”이라는 대북 위협

3) 제20대 대통령직인수위원회, 「윤석열 정부 110대 국정과제」, 2022년 5월, pp.157-161.

4) 위의 보고서, p.159.

5) 위의 보고서, p.160.

6) 위의 보고서, p.161.

7) 제20대 대통령실, 「취임사」, 2022.5.10., (최종 검색일: 2022.6.16.). <https://www.president.go.kr/ko/greeting_new.php>

8) 김진명, “‘진’ ‘토니’ 이름 부른 한미 외교, 北 7차 핵실험 하면 단호히 대처,” 『조선일보』, 2022.6.14., (최종 검색일: 2022. 6.16.),

9) The White House, INTERIM NATIONAL SECURITY STRATEGY GUIDANCE, 2013.3.3.(최종 검색일: 2022.6.16.), <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>>

10) 외교부, “한미 외교 국방 장관회의 공동기자회견 녹취록,” 2021. 3. 18, (최종 검색일: 2022. 6.16.),

11) White House, Press Gaggle by Press Secretary Jen Psaki Aboard Air Force One En Route Philadelphia, PA, 2021.4.30, (최종 검색일: 2022.6.17.), <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2021/04/30/press-gaggle-by-press-secretary-jen-psaki-aboard-air-force-one-en-route-philadelphia-pa/>>

인식을 공유하였다.¹²⁾

북핵 문제를 비롯해 북한에 대한 양 정상의 위협 인식 공유는 지난 2021년 5월 한미(문재인-바이든) 정상회담과는 다소 차이가 있다.¹³⁾ 2021년 5월 정상회담의 공동선언문에서는 북핵 및 북한의 위협에 대한 언급 없었다. 대신 북미 간 약속에 기초한 외교와 대화가 한반도의 완전한 비핵화와 항구적 평화정착에 필수적이라는 점과 양국이 남북 대화와 관여·협력에 지지를 표현함으로써 서로의 대북 접근법을 일치시키는데 비중을 두었다.¹⁴⁾ 하지만 국제사회의 대북제재 이행에 있어서는 2021년, 2022년 한미정상회담이 일지된 견해를 표명하였다.

특히 이번 정상회담에서 양 정상은 최근 북한의 탄도미사일 연속 시험 발사를 고려하여, 북한의 핵 프로그램뿐만 아니라 탄도 미사일도 유엔 안보리 대북제재 위반이라는 점을 강조하였다. 이에 모든 유엔 회원국이 안보리 결의를 완전히 이행할 것을 촉구하고 있다. 이것은 지난 5월 25일 북한의 ICBM 발사에 대한 유엔 안보리 추가 제재안이 중국과 러시아의 반대로 무산된 사례를 염두에 둔 것으로 보인다.

이와 함께 양 정상은 북핵 문제의 외교적 해결을 위한 대화의 문이 열려 있음을 밝혔고, 이를 위해 바이든 행정부가 비중을 두고 있는 한·미·일 삼국의 협력이 중요함을 다시 한번 강조하였다.¹⁵⁾

(2) 확장억제의 강화

양 정상은 “한미상호방위조약에 따른 한국 방어”와 “한미 연합방위태세에 대한 상호공약”을 재확인 하였다. 미국은 핵과 재래식 및 미사일 방어 능력을 포함하여 모든 범주의 방어 역량에 대한 ‘확장억제’ 공약을 확인하였다.¹⁶⁾ 이를 위해 양정상은 “북한의

진화하는 위협을 고려하여” 연합연습 및 훈련의 범위와 규모를 확대하고, 필요 시 미군의 전략자산을 조율된 방식으로 한국에 전개하는데 필요한 조치를 합의해 나가도록 합의하였다.¹⁷⁾ 이에 양 정상은 “가장 빠른 시일 내”에 ‘고위급 확장억제전략협의체’(EDSCG)를 재가동하기로 합의하였고, 한미 외교 장관회담에서도 EDSCG의 신속 재가동에 합의 하였다.¹⁸⁾

EDSCG는 2016년 10월 20일 한미 외교·국방 (2+2)회담에서 합의되었고, 동년 12월 제1차 고위급 EDSCG가 열렸다. 2차 고위급 회의가 2018년 1월 에는 개최되어 미국의 확장억제 공약 및 전략자산 배치 등을 협의하였다. 이후 2018년 한반도 정세의 변화로 인해 현재까지 4년 넘게 열리지 않고 있다.¹⁹⁾ 양 정상이 EDSCG의 재가동을 약속함에 따라 향후 확장억제 및 전략자산의 전개 등에 대한 구체적인 논의가 진행될 것으로 예상된다.

(3) 북한 인권과 인도적 지원 협력 재확인

양 정상은 정상 공동선언문에서 “북한인권 상황에 대해 심각한 우려를 표명”하면서, 동시에 취약한 북한 주민에 대한 인도적 지원 약속을 재확인하였다.²⁰⁾ 그리고 최근 북한의 ‘코로나19’ 상황을 고려하여, 이에 필요한 지원을 제공하기 위해 국제 사회와 협력할 것이라고 밝혔다.

그러나 문제는 북한이 한국과 국제사회의 코로나 관련 지원에 전혀 반응을 보이지 않고 있다는 점이다. 이처럼 북한의 인권과 인도주의적 지원의 필요성은 이전 한미정상회담에서도 합의하였으나 한반도의 긴장이 고조되면서 실현 가능성이 낮아지고 있다.

12) 제20대 대통령실, “한미 정상 공동성명”, 2022.5.21.

13) 이대우, “한미정상회담 성과와 과제,” 『정세와 정책』, 2022.6월호, 통권 351호, p.3.

14) 「한미정상회담 공동성명」, 2021.5.22., (최종 검색일: 2022. 6. 20), <<http://www.president.go.kr/articles/10346>>

15) 제20대 대통령실, “한미 정상 공동성명”, 2022.5.21.

16) 위의 내용.

17) 위의 내용.

18) 김진명, “‘진’ ‘토니’ 이름 부른 한미 외교, 北 7차 핵실험 하면 단호히 대처,” 2022.6.14.

19) 박현주, “美·한·미 확장억제 논의 플랫폼 확실...尹 공약 ‘확장억제 협의체 부활 임박,’” 『중앙일보』, 2022.03.16., (최종 검색일: 2022.6.21.). 한반도의 주요 정세변화는 2018년 2월 평창동계올림픽 개막식에 북한 대표단 참석, 4월 남북 판문점 정상회담, 6월 북미 싱가포르 정상회담 개최 등 ‘한반도 평화 프로세스’를 의미함.

20) 제20대 대통령실, “한미 정상 공동성명”, 2022.5.21.

나. 주요 쟁점

(1) 대북정책의 원칙과 평화적 관리

윤석열 정부는 그동안 대북정책에 있어서 원칙에 기반한 강력한 대북정책을 주장했다. 그러나 올해 1월부터 19차례 실시된 북한의 탄도 미사일 도발에서 보듯, 한미 양국이 완전한 비핵화를 위해 대북 제재의 지속을 강조하거나, 다른 한편으로 군사 억제 강화정책을 보이면 북한은 더 적극적으로 핵·미사일 능력 제고 및 한반도의 군사적 긴장 조성을 위한 추가적인 도발을 시도하는 경향성을 보여왔다.²¹⁾

만약 북한이 제7차 핵실험을 감행한다면 한미 양국의 강경한 대북정책은 최고조에 달할 것으로 보인다. 특히 이번 정상회담에서 합의했던 ‘확장 억제’ 조치들이 추진되어 한반도의 군사적 긴장이 크게 고조될 것이다.

윤석열 정부는 대북정책의 원칙을 통해 북한의 7차 핵실험 강행시 미국과의 정책 조율과정에서 양국의 협력을 강화하면서도, 동시에 한반도의 평화적 관리 방안을 어떻게 조율해나갈지 고려할 필요가 있다.

(2) 한·미·일 협력의 기회와 위기

윤석열 대통령과 바이든 대통령은 취임 초부터 북핵 문제 해결을 위해 한·미·일 안보협력의 필요성을 꾸준히 제기하였다. 문제는 한·미·일 안보협력의 범위에 있다. 미국이 생각하는 한·미·일 협력의 범위는 대북정책 공조를 넘어서 ‘인도-태평양 전략’ (Indo-Pacific Strategy) 차원에서 글로벌 공급망 및 기술협력을 위한 경제안보(IPEF), 그리고 보건 및 기후변화 등 지구적 차원의 문제까지 포괄하고 있다.²²⁾ “글로벌 전략적 동맹”으로서 한미동맹의 가치를 높이는 기회가 될 것이다.

그러나 한·미·일 삼국 협력의 범위가 북핵 위기 뿐만 아니라 지역 및 글로벌 경제·안보 이슈까지 포괄하고 있지만, 한·미·일 삼국의 광범위한 안보 협력이 북한과 중국을 더욱 자극하여 한반도에 새로운 역내 대립구도가 형성될 수 있는 위험성도 내포하고 있다. 또한 한일 양국의 민감한 역사 인식의 차이가 언제든지 터질 수 있어서 이에 대한 전략적 검토가 요구된다.

4 나가며

김정은 총비서는 제8기 제5차 전원회의에서 국방력 강화에 대해 “자위권은 국권수호의 문제”라며, “강대강, 정면승부”를 언급하며, 7차 핵실험의 가능성을 제기하였다. 이에 한미 당국이 직면하게 될 대북정책의 최대 위기는 북한의 7차 핵실험이다. 만약 북한이 7차 핵실험을 감행한다면, 한미 당국은 공약대로 강력한 확장억제력뿐만 아니라 유엔 안보리에 차원의 추가 대북제재를 추진하게 될 것이다. 이에 대한 북한의 추가적인 반발이 예상되면서 향후 한반도의 군사적 긴장은 높아지게 될 것이다.

따라서 윤석열 정부는 확고한 대북정책의 원칙을 수립하면서, 동시에 이번 정상회담으로 확인된 한미 동맹과 한·미·일 삼국 협력의 토대 위에서 남북관계 정상화와 평화의 한반도를 위해 보다 지속가능한 대북정책을 마련할 필요도 있다. 특히 북한도 대북 제재와 코로나19 상황으로 인해 경제위기의 부담을 안고 있는 만큼 이를 활용하여 남북관계의 정상화를 마련할 필요가 있다.

『이슈와 논점』은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다. 이 보고서의 내용은 국회의 공식 입장이 아니라 국회입법조사처의 조사분석 결과입니다.

※ 2022년 국회입법조사처 장/단기과제 관련 보고서입니다.

21) 전재성외, “한미정상회담에서 신정부가 해야 할 일들,” 『EAI 스페셜 리포트』, 2022, pp.3-4, (최종 검색일: 2022.6.20.),

〈https://www.eai.or.kr/new/ko/pub/view.asp?intSeq=21240&board=kor_special&keyword_option=&keyword=&more=〉

22) 위의 논문. p.7.

