

한반도 평화와 남북협력 종합연구(1/4년차):  
한반도 평화 연구(1): 한반도 평화체제 진입을 위한 비핵화 전략

KINU 연구총서 18-17

# 북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략

정성윤·박종철·박형중·박주화·박재적·이중구·최용환·황일도·황지환





# 북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략

연구책임자: 정성윤 (통일연구원 연구위원)  
공동연구자: 박종철 (통일연구원 석좌연구위원)  
박형중 (통일연구원 선임연구위원)  
박주화 (통일연구원 부연구위원)  
박재적 (한국외국어대학교 국제지역대학원 부교수)  
이중구 (한국국방연구원 안보전략연구센터 선임연구위원)  
최용환 (국가안보전략연구원 안보전략연구실 책임연구위원)  
황일도 (국립외교원 안보통일연구부 교수)  
황지환 (서울시립대학교 국제관계학과 교수)



연구지원: 옹혜민 (통일연구원 연구원)



## 북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략

한반도 평화와 남북협력 종합연구(1/4년차), 한반도 평화연구(1), 한반도 평화체제 진입을 위한 비핵화 전략 KINU 연구총서 18-17

---

발행일	2018년 12월 28일
저자	정성윤, 박종철, 박형중, 박주화, 박재적, 이중구, 최용환, 황일도, 황지환
발행인	김연철
발행처	통일연구원
편집인	국제협력연구실
등록	제2-02361호 (97.4.23)
주소	(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전화	(대표) 02-2023-8000 (FAX) 02-2023-8296
홈페이지	<a href="http://www.kinu.or.kr">http://www.kinu.or.kr</a>
기획·디자인	(주)계문사(02-725-5216)
인쇄처	(주)한디자인코퍼레이션(02-2269-9917)
I S B N	978-89-8479-944-8 93340
가격	21,000원

---

© 통일연구원, 2018

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.  
(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)

# 북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략

※ 본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,  
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

# 차례

요 약 .....	11
<b>I. 서론</b> .....	19
1. 연구배경 및 연구목적 .....	21
2. 연구구성 및 연구추진방법 .....	27
<b>II. 북한 핵문제 종합평가: 비핵화 정책</b> .....	33
1. 비핵화 조치 합의 이전 단계 .....	35
2. 비핵화 조치 합의 이후 단계 .....	59
<b>III. 북한 핵문제 종합평가: 안보환경</b> .....	89
1. 동북아·한반도 안보 구조 .....	91
2. 북한의 핵능력·핵담론·핵전략 .....	113
3. 미국의 정세인식과 정책 제언 평가 .....	156

IV. 비핵화·평화체제 추진 환경에 대한 인식과 평가	213
1. 한국·해외 한반도 전문가그룹 인식조사 결과	215
2. 종합분석 및 함의	260
V. 비핵화·평화체제 전환의 도전요인과 대응방안	269
1. 비핵화협상의 특징과 전망	271
2. 도전요인과 대응방안	283
VI. 결론	349
1. 전략적 고려사항	351
2. 결론	374
참고문헌	395
부록 1. 중립국 시각과 역할 모색 (한국-스웨덴 국제협동연구)	411
부록 2. 한국·해외 한반도 전문가 심층 인식조사 설문지	460
최근 발간자료 안내	491

## 표 차례

〈표 II-1〉 북미 제네바 합의 주요 내용 .....	62
〈표 II-2〉 9·19 공동성명 주요 내용 .....	71
〈표 II-3〉 2·13 합의 이행 체계 .....	76
〈표 II-4〉 10·3 합의 주요 내용 .....	79
〈표 II-5〉 2·29 합의 양국 발표문 요지 .....	83
〈표 III-1〉 북한의 폐연료봉 재처리와 플루토늄 추출량 추정치 .....	119
〈표 III-2〉 김정은 시기 사거리별 미사일 시험 발사 추이(2012~2017) ..	127
〈표 III-3〉 북한의 지대지 미사일 재원 .....	132
〈표 III-4〉 북한 핵최대역제론의 추이(1983~2018.4.) .....	136
〈표 III-5〉 북한 핵최소역제론의 추이(1983~2018.4.) .....	139
〈표 III-6〉 북한 핵무기금지론의 추이(1983~2018.4.) .....	141
〈표 III-7〉 북한 핵전쟁방지론의 추이(1983~2018.4.) .....	144
〈표 III-8〉 북한 핵억제전략의 전개과정 .....	146
〈표 III-9〉 2016년 2~3월 북한 핵전략의 선제타격 방향으로의 전환 연급 .....	149
〈표 III-10〉 북한 총참모부, 최고사령부 발표 상의 핵타격 표적 선정 ..	151
〈표 III-11〉 북한 핵공격 위협의 주요대상에 대한 타격수단(가정) .....	153
〈표 IV-1〉 현재 김정은 체제의 내부 안정성 평가 .....	216
〈표 IV-2〉 북미정상회담 이후 김정은 체제 변화 전망 .....	220
〈표 IV-3〉 북미정상회담 이후 북한 경제상황 전망 .....	221



〈표 IV-4〉 북미정상회담 이후 김정은 체제 경제 개방정책 방향 전망	223
〈표 IV-5〉 북미정상회담 이후 북한경제의 대중국 의존도 평가	225
〈표 IV-6〉 향후 북한 경제의 대중국의존 심화가 북한 경제에 미칠 영향	226
〈표 IV-7〉 북한의 핵능력 수준 평가	228
〈표 IV-8〉 북미정상회담 결과 평가 및 향후 전망	229
〈표 IV-9〉 북한의 ‘완전한 비핵화’에 대한 의미 평가	231
〈표 IV-10〉 북한이 비핵화협상을 수용한 이유(종합)	232
〈표 IV-11〉 북한이 북미정상회담에서 합의한 비핵화 약속 이행 평가 (종합)	234
〈표 IV-13〉 북한의 비핵화 추진 방향 예상(종합)	235
〈표 IV-14〉 북한의 비핵화 과정 중 가장 어려운 과제(종합)	237
〈표 IV-15〉 북한 비핵화 사찰 및 검증의 현실적 방안(종합)	238
〈표 IV-16〉 북한 ‘완전한 비핵화’ 달성 예상 시기(종합)	239
〈표 IV-17〉 평화체제 시 주한미군 문제와 관련한 변화	244
〈표 IV-18〉 평화협정 체결 당사국 예상	244
〈표 IV-19〉 미국의 정치일정에 따른 트럼프 행정부의 대북정책 영향 여부	246
〈표 IV-20〉 북한 비핵화 비용 지불 대상 순위	248
〈표 IV-21〉 북한 비핵화 과정에서 중요한 역할을 할 국가/지역	249
〈표 IV-22〉 국가/지역별 대북정책 평가	250
〈표 IV-23〉 대북제재의 효과 정도 평가	251
〈표 IV-24〉 향후 국제사회가 북한 비핵화 과정에서 중점을 두어야 할 정책	252

〈표 IV-25〉 북한문제 관련 향후 미중관계 전망 .....	253
〈표 IV-26〉 미중관계가 북한 비핵화 이행에 미칠 영향 .....	254
〈표 IV-27〉 북미관계 정상화가 동북아 역학구도 미칠 영향 .....	257
〈표 IV-28〉 북미정상회담에서 합의된 사항들이 한미동맹에 미칠 영향 .....	258
〈표 IV-29〉 유엔사령부가 해체될 경우 동북아의 역학구도 전망 .....	259
〈표 V-1〉 한반도 비핵평화체제 구축을 위한 전략로드맵(안) .....	296
〈표 V-2〉 한반도 평화프로세스의 단계와 과제 .....	321
〈표 V-3〉 역대 유엔 안전보장이사회 대북제재 결의 정리 .....	336

## 그림 차례

<그림 IV-1> 현재 김정은 체제의 내부 안정성 평가(국적별) .....	217
<그림 IV-2> 김정은 체제가 안정적이라고 평가한 이유(종합) .....	218
<그림 VI-3> 김정은 체제가 안정적이라고 평가한 이유(국내외) .....	219
<그림 IV-4> 북미정상회담 이후 북한의 경제상황 평가(국내외) .....	222
<그림 IV-5> 북미정상회담 이후 북한의 경제상황 평가(국적별) .....	222
<그림 IV-6> 북미정상회담 이후 김정은 체제의 경제 개방정책의 방향 전망(국내외) .....	224
<그림 IV-7> 북미정상회담 이후 북한경제의 대중국 의존도 평가 (국내외) .....	226
<그림 IV-8> 향후 북한 경제의 대중국 의존 심화가 북한 경제에 미칠 영향(종합) .....	227
<그림 IV-9> 향후 북한 경제의 대중국 의존 심화가 북한 경제에 미칠 영향(국적별) .....	227
<그림 IV-10> 북한의 핵능력 수준 평가(국내외) .....	229
<그림 IV-11> 북미정상회담 결과 및 향후 전망(국내외) .....	230
<그림 IV-12> 북한의 '완전한 비핵화'에 대한 의미 평가(국적별) .....	231
<그림 IV-13> 북한이 비핵화협상을 수용한 이유(국내외) .....	233
<그림 IV-14> 북한이 북미정상회담에서 합의한 비핵화 약속 이행 평가(국내외) .....	235
<그림 IV-15> 북한의 비핵화 추진 방향 예상(국내외) .....	236
<그림 IV-16> 북한의 비핵화 과정 중 가장 어려운 과제(국적별) .....	237
<그림 IV-17> 북한 비핵화 사찰 및 검증의 현실적 방안(국적별) .....	239

〈그림 IV-18〉 북한 '완전한 비핵화' 달성 예상 시기(국내외) .....	240
〈그림 IV-19〉 북한이 원하는 체제 안전 보장 방안 예상(종합) .....	241
〈그림 IV-20〉 북한이 원하는 체제 안전 보장 방안 예상(국내외) .....	241
〈그림 IV-21〉 평화협정이 체결될 경우 발생할 한국의 안보적 변화 예상(종합) .....	242
〈그림 IV-22〉 평화협정이 체결될 경우 발생할 한국의 안보적 변화 예상(국내외) .....	243
〈그림 IV-23〉 한반도 평화체제 구축을 위해 필수조건 여부(국내외) ..	245
〈그림 IV-24〉 미국의 정치일정에 따른 트럼프 행정부의 대북정책 영향 여부(국내외) .....	246
〈그림 IV-25〉 북한이 비핵화 합의를 제대로 이행하지 않을 시, 미국의 반응 예상(종합) .....	247
〈그림 IV-26〉 국가/지역별 대북정책 평가(국내외) .....	250
〈그림 IV-27〉 국제사회의 대북제재 효과 정도 평가(국적별) .....	251
〈그림 IV-28〉 향후 북미관계, 북중관계, 남북관계 전망(국내외) .....	252
〈그림 IV-29〉 북한문제 관련 향후 미중관계 전망(국내외) .....	253
〈그림 IV-30〉 미중관계가 북한 비핵화 이행에 미칠 영향(종합) .....	255
〈그림 IV-31〉 한반도 평화체제 수립 후 동북아 평화체제로 확대, 발전될 가능성(종합) .....	256
〈그림 IV-32〉 북미관계 정상화가 동북아 역학구도 미칠 영향(국적별) ..	257
〈그림 IV-33〉 북미정상회담에서 합의된 사항들이 한미동맹에 미칠 영향(국내외) .....	258
〈그림 IV-34〉 유엔사령부가 해체될 경우 동북아의 역학구도 전망 (국내외) .....	259
〈그림 V-1〉 북미의 정책수단과 비핵화협상 시나리오 .....	282

# 요 약

## 1. 연구목적과 구성

본 연구의 주요 목적은 한반도 평화체제 구축 환경을 조성하기 위해 향후 한국이 어떠한 비핵화 전략을 모색해야 하는가이다. 한국 정부가 수차례 밝혔듯이 한반도 평화체제 구축은 북한의 완전한 비핵화 없이는 달성될 수 없을 것이다. 하지만 비핵화는 반드시 그 과정이 평화로워야 하며 그 결과가 한반도 평화체제 구축에 건설적이어야만 할 것이다. 즉 한국의 비핵화 전략은 미래의 한반도 평화체제 구축 노력과 더불어 반드시 친화력을 확보해야만 한다. 이러한 견지에서 비핵화를 추진하기 위한 한국의 전략적 해안과 정책 수단들은 과거 비핵화 좌절의 경험에 대한 성찰로부터 고안되어야 할 것이다. 아울러 현재 정세에 대한 객관적이고 냉엄한 분석이 전략 구상과 정책 설계에 반영되어야만 한다. 이러한 연구 목적과 방향을 위해 본 연구는 다음과 같은 7가지 주요 연구 질문을 설정하였다.

- 과거 비핵화 합의가 난관에 부딪혔던 이유와 교훈은 무엇인가?
- 과거 비핵화 합의 이후 그 실행이 좌초되었던 이유와 교훈은 무엇인가?
- 북핵 문제로 인해 우리는 지금 어떠한 안보 환경에 직면하고 있는가?
- 현재 정세에 대한 국제사회의 인식과 평가 그리고 처방은 무엇인가?
- 북미 협상의 특징은 무엇이며 북미 합의 촉진전략은 어떠한가?
- 비핵화 및 평화프로세스 추진 과정의 도전요인과 그 파장은 무엇인가?
- 비핵화를 위한 우리의 전략적 대응방안은 무엇인가?

## 2. 주요 연구내용

이상과 같은 연구질문에 따라 본 연구의 주요 내용은 다음과 같이 5가지 분야로 요약할 수 있다. 첫 번째는 비핵화 정책에 관한 종합평가 부문이다. 이 글의 핵심적인 질문들은 비핵화 합의에 이르는 과정에서 발생한 위기와 대화와 협상의 장애 요인, 비핵화 합의의 결정요인들에 관한 것이다. 아울러 비핵화 조치에 관한 주요 합의의 내용과 특징, 합의 이행 방법, 합의가 이행되지 못했던 주요 이유, 그리고 그것이 주는 함의를 분석했다. 그 결과 다음과 같은 몇 가지 교훈을 구명했다. 첫째, 핵 폐기를 위해서는 핵개발 국가의 핵능력 이외에 핵개발 동기에 대한 관심이 필요하다. 둘째, 단계적 협상을 통한 해결은 매우 많은 시간과 노력이 필요하다. 셋째, 핵문제 이외 변수에 대한 통제가 필요하다. 넷째, 주변국 대북정책의 변화도 핵문제 해결에 영향을 미친다. 다섯째, 북핵 문제의 본질은 북미 양자관계이다. 여섯째, 그럼에도 불구하고 주변국의 중재자 역할이 필요하다. 일곱째, 비핵화와 한반도 평화체제의 진전은 연관될 수밖에 없다.

두 번째로, 본 연구에서는 안보환경 차원에서 북핵 문제를 종합 평가하였다. 평가 분야는 동북아 안보구조와 북핵 관계, 북한의 핵능력과 핵담론, 그리고 미국의 북핵 정책에 대한 정책 평가이다. 이 세 가지 영역에 대한 주요 연구결과는 다음과 같다. 우선 북한 핵 문제는 강대국 간 지정학적 대립으로 구축된 동북아 안보 환경이 북핵 문제 해결에 제한요인으로 작용하고 있다. 즉 북한의 완전한 핵 포기는 북한의 체제안전을 최대한 담보할 수 있는 동북아 안보환경의 구축 여부에 따라 결정될 것으로 전망한다. 둘째, 북한의 핵능력은 비핵화협상이 진행되고 있는 현 시점에도 당장 실전화 가능한 능력을 보유하고 있는 것으로 평가하였다. 북한의 핵담론은 김정은 정권 이후 핵무기의 군사적 효용에 대해 지속적으로 긍정적 담론을 양산했지만, 최근 소위 핵최소억제론으로 북한의 지배적인 핵담론이 변화할 가능성도 함께 엿보인다. 또 하나

주목할 것은 최근 비핵화협상에도 불구하고 북한이 핵무기에 대한 부정적 담론 표명을 자제하고 있다는 점이다. 셋째, 북미 간 협상이 전개되는 상황에서 미국 조야에서는 대략 여섯 가지의 정책 대안이 경쟁하고 있다. 북미 간 신뢰구축을 통해 비핵화 여건을 마련하는 방안, 급속하고 완전하며 일방적으로 북한을 비핵화하는 방안, 점진적이고 불완전한 비핵화에 만족하면서 핵국가인 북한과 함께 사는 방법을 고민하는 방안, 트럼프의 새로운 대북정책에 실망하면서 ‘플랜 B’를 주장하는 방안, 협상이 실패할 경우에 대비하여 억제·방어·봉쇄에 기초한 장기적 대처 방안, 그리고 북핵 문제에 대해 군사적 해결을 옹호하는 방안이 그것들이다.

세 번째, 본 연구는 한국과 해외의 한반도 전문가 151명을 대상으로 북핵 문제 전반에 대한 심층 인식조사를 실시했다. 그 주요 결과를 소개하면 다음과 같다. 먼저 다수의 전문가들이(39.7%) 북한은 현재 대륙간 탄도미사일 능력 확보에 매우 근접한 것으로 평가했다. 한편 북미정상 회담 전체에 대한 질문과 정상회담이 비핵화와 평화체제 구축에 미칠 영향에 대한 질문에, 전문가들은 각각 5.46점과 5.87점(10점 만점)을 부여해 보통 수준을 조금 웃도는 수준으로 평가했다. 북한이 언급하고 있는 ‘완전한 비핵화’의 의미에 대해서도 가장 많은 응답자가 ‘한반도 전체의 비핵화’를 의미한다고 답했다. 북한이 비핵화 약속을 이행할지를 묻는 질문에는 48.3%의 전문가들이 ‘미국의 약속 이행 여부와 수준에 따라 비핵화 수준을 선택할 것’이라 답했으며, 41.73%는 ‘미국의 약속 이행 여부와 상관없이 핵능력 일부를 보유할 것’이라 답했다. 비핵화 이행방식에 대해서는 80%가 넘는 전문가들이 향후 비핵화는 단계적, 동시적 진행 또는 일괄타결 후 단계적, 동시적 이행 방식을 진행될 것으로 예측했다. 전문가들의 절반 이상은 비핵화 과정 중 가장 어려운 과제로 ‘사찰과 검증’ 문제를 지목했다. 70%에 이르는 전문가들은 평화협정이 체결될 경우 주한미군의 역할과 규모가 불가피할 것이라 전망했다. 북한이 비핵화 합의를 이행하지 않을 경우 미국의 예상 반응을 묻는 질문에는 ‘경제제재 강화’를 1순위 대응 정책으로 전망한 전문가들이 가장

많았다. 북미관계 정상화가 동북아 역학구도에 미칠 영향에 대해서는 62.9%의 전문가들이 갈등이 완화될 것으로 전망했고, 한반도 평화체제가 동북아 평화체제로 발전, 확대될 가능성에 대해서는 60.9%의 전문가들이 긍정적으로 답했다.

네 번째, 비핵화-평화체제 전환의 도전요인과 대책에 관한 부문이다. 북한은 새로운 북미관계 수립과 평화체제 구축이라는 큰 틀 속에서 비핵화문제를 접근하나, 미국은 이와 달리 비핵화의 확실한 이행을 검증하면서 관계정상화와 평화체제 전환을 고려하고 있다. 이러한 입장이 북미정상회담 이후 협상과정에 고스란히 투영되어 있다. 향후 북미 협상은 비핵화, 평화체제, 북미관계정상화의 세 축이 병행하며 전개될 것이다. 비핵화 프로세스에서는 3가지 도전요인을 전망하였다. 우선 비핵화의 개념 및 대상의 모호성과 차이로 인한 파급효과, 북한의 비핵화 진정성이 견인할 것으로 기대했던 구조적 변화에 대한 기대감의 약화, 비핵화 로드맵 추진 과정에서의 단계별 이견과 충돌 가능성이 주요 도전요인이다. 둘째, 평화체제 전환과 군사적 신뢰구축 과정에서도 종전 선언, 평화협정, 한미동맹과 군비통제 분야에서 도전요인이 내재되어 있다. 셋째, 북미관계 정상화 과정에서는 제재 완화 및 해제를 둘러싼 이견, 미국과 적대적 약소국 간 사례와 연계해 베트남 모델과 쿠바 모델의 원용 가능성의 부각 등이다. 이상과 같은 도전요인들의 부각될 경우 한국 정부가 우선 고려할 수 있는 단기적 대응책들은 다음과 같이 세 가지이다. 첫째, 경제적 상응조치와 정치적 상응조치의 맞교환 매트릭스의 고려이다. 둘째, 남북군사공동위원회의 재설계, 3축 체제의 재규정과 북한의 비대칭 위협에 대한 제한조치 강구, 한미 동맹 결속력 강화 조치 등 안보 분야의 취약성 부각 가능성 차단이다. 셋째, 북미와 남북 간 양자관계의 교착 시 보완적 방안으로 북일 관계 촉진 수단 강구이다.

마지막으로 본 연구는 한반도 비핵화를 촉진하고 평화체제 환경을 조성하기 위해 다음과 같은 5가지 전략적 고려사항을 제시한다. 첫째, 비



핵화 프로세스와 평화체제 프로세스의 선순환·병행 모델을 구축해야 한다. 이를 통해 한국이 비핵화·평화정착에 대한 북미 간 접점을 마련하고 국제사회의 지지를 확보해야 한다. 특히 동시병행이 현실적으로 용이하지 않을 경우, 순차적 병행, 또는 비동시적 병행도 검토할 필요가 있다. 둘째, 북핵 위기로의 역진 차단을 위해 정세의 급변에 미리 대비해야 한다. 만일 북핵 협상의 좌초와 위기국면 재현이 가시화하는 경우, 미중 사이의 비핵화 공조 강화가 가장 시급한 과제로 떠오를 것이다. 이 경우 한국은 한·미·중 전략 대화 등을 주도해 미중의 비핵화 협력체제가 훼손되지 않도록 노력해야 할 것이다. 셋째, 다층적·순차적 비핵화 국제협력 네트워크를 형성하고 강화해야 할 것이다. 비핵화가 진척되든 지체되든 향후 중국, 일본, 러시아 등의 역할이 강조될 상황이 예상된다. 따라서 4자와 6자회담 등 다자적 협의체 재가동을 염두에 두어야 할 것이다. 이를 위해 소다자협력을 중간 단계에 강화해 이를 점차 다자주의 협력 네트워크로 발전시키는 방안도 고려해야 할 것이다. 넷째, 대북 관여 메커니즘을 유지해야만 할 것이다. 이를 위해 우선, 정책 결정과 협상방식과 관련해 하향 방식(top-down)의 동력을 유지해야 한다. 아울러 북한의 비핵화를 견인할 수 있도록 남북관계, 한미관계, 주변국 관계에서 포괄적 우호 환경을 조성해야 한다. 북한이 비핵화를 추진하지 않을 수 없고, 비핵화프로세스에서 이탈하는 비용을 크게 하는 구도를 마련해야 한다. 다섯째, 북미 간 불신 제거를 위한 제도적·실천적 방안을 구축해야 할 것이다. 북미 간 뿌리 깊은 불신해소와 비핵화·비확산 검증에 위한 다층적인 제도를 마련하는 방안 등을 고려해 볼 수 있다. 북미 사이 신뢰강화를 촉진시키기 위한 한국의 더욱 적극적인 중재노력도 요구될 것인 바, 대표적인 정책적 방안으로 북한이 푸에블로호(USS Pueblo)를 미국에 반환하도록 한국이 북한을 설득하는 것을 고려해야 한다.

**주제어:** 비핵화 전략, 북한 핵능력, 안보환경, 평화체제, 북미협상

# Abstract

## Denuclearization Strategy for Promoting Peace Regime on the Korean Peninsula

*Chung, Sung-Yoon et al.*

This research aims to explore denuclearization strategy for the Republic of Korea (ROK) to create an environment conducive to the establishment of a peace regime on the Korean Peninsula. To that end, South Korea's strategic insights and policy tools for denuclearization should be derived by looking back on the experiences of failed denuclearization attempts of the past. In addition, objective and strict analysis on the current situation should be reflected in crafting strategy and designing policy. Major arguments of this research are as follows. First, North Korea's denuclearization is highly likely to be proceeded in phases taking longer than expected considering the past experiences and the characteristics of North Korea's nuclear issue. Second, whether North Korea fully implements actions required for denuclearization will be significantly affected by characteristics of security structure in Northeast Asia. Third, there still exists a strong skepticism of possibility of North Korea's denuclearization in the international community, including

the U.S. Fourth, it is necessary to reestablish a model of virtuous cycle among the denuclearization process, the establishment of a peace regime, and normalization of the U.S.–North Korea relations since those three elements will inevitably be implemented synchronously. Fifth, the denuclearization process entails various challenging factors in the future so that meticulous efforts are required for those factors not to reverse the current mood favorable to denuclearization. Lastly, more active mediating efforts of the ROK government are necessary to facilitate restoring mutual trust between the U.S. and North Korea. To that end, measures should be considered to persuade North Korea in returning the *USS Pueblo* to the U.S.

**Keywords:** Denuclearization Strategy, North Korea's Nuclear Capability, Security Environment, Peace Regime, The U.S.–North Korea Bargaining





I

서론

**Korea Institute for National Unification**



## 1. 연구배경 및 연구목적

2018년은 한반도 정세가 급변한 해였다. 김정은 정권 등장 이후 북한의 급격한 핵능력 증강으로 촉발되고 지속되었던 한반도 위기 국면이 급격히 안정화 추세로 전환되었다. 특히 과거 비핵화 추진 과정과는 달리 미국과 북한의 양 정상은 직접 협상국면을 주도하고 담판을 벌이면서, 그 어느 시기보다 높은 수준의 비핵화 합의를 기대하는 상황이 전개되고 있다. 이러한 정세 전환의 주요 배경은 북한의 비핵화 추진의사 피력 및 협상 복귀, 미국의 대화 호응 및 대화를 통한 비핵화 추진전략 견지, 한국의 남북관계 개선 의지와 북미 간 중재외교력 발휘 등 3가지로 대별할 수 있다.

우선 정세전환의 가장 중요한 촉발요인은 김정은 위원장의 완전한 비핵화 의지 피력과 비핵화협상 복귀 결단이다. 김정은 정권은 2017년 하반기까지 가파른 핵능력 증강 전략을 추진했다. 김정은 정권은 집권 이후 4차례 핵실험과 수십 차례의 탄도 미사일 실험을 강행했다. 이를 통해 북한은 표준형 원자탄 능력을 확보했으며 수소탄 능력도 일부 보유한 것으로 추정된다. 여전히 재진입(re-entry)기술 획득 여부는 미지수이나 대륙간탄도미사일(Intercontinental Ballistic Missile: ICBM)에 탑재 가능한 고출력 엔진과 항법자동화 기술은 획득한 것으로 판단된다. 2016년 가속화했던 잠수함발사탄도 미사일(Submarine Launched Ballistic Missile: SLBM) 개발 수준도 상당하다. 물론 북한은 무기급 플루토늄(Pu)과 고농축우라늄(HEU), 리튬 6, 삼중수소 등 다량의 핵물질도 보유하고 있는 것으로 추정된다. 북한은 이에 대한 자신감으로 2017년 8월 핵무력 완성을 선포했다.

2018년 1월 김정은 위원장의 신년사로 가시화된 북한의 전략 변

화에는 이러한 핵능력에 대한 자신감이 반영되어 있다. 북한은 경제-핵 병진노선 중 핵 보유국 지위는 달성했으니 앞으로 경제발전에서 중추하겠다는 새로운 전략노선을 천명했다. 곧이어 3월 한국의 대북 특사단에게 조건부 도발 중단과 북미관계 정상화를 위해 미국과 대화하겠다는 의지를 밝혔다. 특히 김정은 위원장 본인이 직접 체제안 전 보장을 대가로 핵무기를 포기할 수 있다고 밝힘으로써 정세 전환을 촉발했다. 김정은 위원장의 비핵화협상 참여 결단에 대한 확실한 동기를 단언하기는 어렵다. 완전한 비핵·정상 국가화로의 국가 목표 전환·국제적 대북제재와 미국의 강압에 대한 굴복·북미관계 정상화를 위한 핵능력 활용 전략 등 다양한 분석이 여전히 병존한다. 북한의 속내가 무엇이던 북한이 완전한 비핵화 의지를 천명하고 협상에 참여함으로써, 북핵 문제는 6자회담이 좌초된 이후 10년 만에 당사국 모두가 ‘비핵화’라는 공통의 목적을 위한 협력게임으로 서서히 전환되고 있음은 분명하다.

미국 트럼프 행정부의 대북정책 또한 정세전환의 주요요인이다. 트럼프 대통령은 취임 이후 ‘북핵 절대 불용’이라는 기존 미국 행정부 입장을 계승했다. 하지만 힘의 절대적 우위를 바탕으로 북한을 대화로 강제(compellence)하려 한다는 점에서 기존 행정부와 차별적 모습을 보여 왔다. 트럼프 행정부는 북한의 도발에 대해 과거 행정부 보다 훨씬 높은 수준의 대북 강경책을 투사해왔다. 실효성 있는 UN안보리 대북제재결의안을 위해 중국과 러시아를 설득하고 강압하였다. 특히 2017년 4월 북중정상회담에서 북핵 문제와 대중 무역 문제 연계를 공식화한 이후, 중국의 대북압박 동참과 지속을 위한 2차 강압(second sanction)을 강화하였다. 아울러 군사적 압박 차원에서 대북 선제공격 가능성에 대한 신뢰성을 높이기 위한 공식적 언사 수준을 높이고, 북한의 도발에 대해 전략자산을 한반도에



적극 동원하는 등 군사적 대응 수위를 높였다. 미국의 정책결정자들은 2018년 북한이 비핵화협상으로 복귀한 이유를 자신들의 대북 강압의 긍정적 효과로 인식하고 있을 것이다.

미국 트럼프 행정부의 이러한 자신감은 북한의 비핵화 대화 참여 선언에 대한 즉각적인 호응으로 이어졌다. 2018년 3월 한국 특사단 방미과정에서 트럼프 대통령은 전격적인 북미정상회담 수용 의사를 밝혔고, 이후 3개월 만인 6월 12일에 역사적인 싱가포르 북미정상회담이 성사되었다. 6월 북미정상회담 전후, 북미 간 예비협상과 고위급회담, 그리고 정부관계자의 공식 발언 등을 종합해 보면, 미국은 북미 협상과 관련해 몇 가지 원칙과 방향을 설정하고 고수하고 있는 것으로 판단된다.

첫째, 협상을 통한 해결 원칙의 고수이다. 협상이 지난해질지라도 협상판의 근간을 훼손하는 것은 가급적 지양한다는 입장이다. 둘째, 협상 과정은 철저히 미국이 주도한다는 입장이다. 자신들의 강압적 대북정책에 굴복해 북한이 협상에 나왔다는 인식하에, 대북제재를 비롯한 강압책은 여전히 북한을 자신들이 원하는 합의로 견인하는 유효한 전략적 수단이라고 평가하고 있다. 따라서 향후 시간도 자신들의 편이라고 인식하고 있을 것이다. 셋째, 현재 진행되고 있는 정세에 대해서는 긍정적이지만 불만족스러운 상황, 즉 'Good but Not Enough' 라고 평가하고 있다. 이러한 인식과 평가에 따라 미국은 북한에 대한 요구 수준을 높게 설정하고 있으며, 북한의 요구에 대한 전격적인 수용에는 신중을 기하고 있다.

한국의 남북관계 개선 의지와 중재외교력도 최근 정세 변화의 또 다른 주요 요인이다. 2017년 5월 출범한 문재인 정부는 취임 초부터 강력한 한반도 평화 프로세스를 가동했다. 2017년 7월 베를린 구상을 통해 북핵 문제 해결 및 항구적 평화정착· 지속 가능한 남북관계

발전·한반도 신경제공동체 구현이라는 3대 목표를 제시하였다. 이를 위해 북한 비핵화를 위한 단계적·포괄적 접근, 남북관계와 북핵 문제의 병행 진전, 제도화를 통한 지속 가능하고 일관성 있는 대북 정책 추진 여건 조성, 남북 간 호혜적 협력을 통한 평화적 통일기반 조성이라는 4가지 추진전략을 천명했다. 한국 정부의 이러한 평화 구축 청사진은 2018년 북한의 평창올림픽 참가, 3차례의 남북 정상 회담, 남북 고위급 회담, 북미정상회담 중재 등 가시적 협력 성과를 창출했다.

특히 한국은 역사적인 북미정상회담 성사의 중재뿐 아니라 이후 북미 간 이견을 조율하고 협상의 동력을 유지하기 위한 적극적인 전략적 행보를 보여 왔다. 한국 정부는 남북 정상 간 신뢰강화와 한미 동맹의 굳건함을 바탕으로 북미 상호 간 요구 수준과 거래 순서를 조정 및 제안하는 등, 북미 양자의 협상 이탈 가능성을 저하시키고 북미 간 신뢰조성 강화를 위한 중재 외교력을 발휘했다. 이른바 남북 평화프로세스와 북미 간 비핵화프로세스의 병행·선순환 관계를 구축하고자 하였다.

한국의 한반도 평화구축 환경 조성 노력은 북미 양자에 대한 자신감 있는 전략적 행보로도 구체화되었다. 북한에는 비핵화를 통한 미래 기대이익의 신뢰를 높이기 위해 다양한 수준의 대북 관여정책을 일관되게 추진했다. 남북한 간 철도연결사업 합의나 남북 군사분야 합의서가 대표적 사례이다. 미국에는 북한의 비핵화 의지의 진정성을 전달하며 북한의 배신과 기만 가능성에 대한 미국 조야의 회의를 낮추는 한편, 북한과의 관계 개선 노력이 미래 미국의 역내 역할과 영향력을 훼손하지 않을 것임을 설득하고 있다. 즉 북한의 합의 훼손으로 인한 기대 손실의 할인율을 낮추며 소위 ‘미래의 그림자(shadow of future)’를 제거하려 노력하고 있다.

이상과 같은 남북미 3자의 전략적 행보는 그간 냉전적 관성에 휘말려 있던 동북아의 거대한 체스판을 요동치게 만들며, 새로운 비핵화-평화구축 게임으로 전환시키고 있다. 우선 북핵 문제의 구조 즉 게임의 판이 바뀌고 있다. 그간 북미 간 상호 적대적 대결하에서 중국이 레버리지(leverage)를 강화했던 구조에서, 북미 간 갈등적 협력구도 창출 속에 한국의 레버리지가 강화되는 구조로 진입하고 있다. 북핵 게임의 룰과 방식 또한 변화하고 있다. 오랫동안 견지되었던 다자간·상향식 해결 방식에서 남북-북미-한미의 양자 복합 관계가 정세를 주도하고 있다. 이 과정에서 북핵 문제 발발 이후 근 30년 만에 남북미 3자가 판세를 주도하고, 상대적으로 일본, 중국, 러시아의 전략적 입지가 축소되는 상황이 새롭게 전개되고 있다. 이러한 구조적 변화를 통해 한국의 영향력이 전례 없이 강화될 수 있는 최적의 황금 3축(Golden Triangle)이 형성되었다.<sup>1)</sup>

최근의 정세급변은 한반도의 평화구축 환경에 새로운 도전과 기회를 부여하고 있다. 전례 없는 차원의 평화협력 조성 분위기가 고조되고 있지만 한반도 비핵화와 평화체제 진입 추진 과정에는 적지 않은 구조적 난관이 내재되어 있으며, 돌발적인 상황 전환 요인들의 부각 가능성도 배제할 수 없다. 특히 북미 양국이 2018년 6월 북미 정상회담을 전후해 각자의 전략적 관심사항과 입장을 본격적으로 제시하면서, 향후 북미 비핵화협상 과정이 순탄하기보다는 협력, 긴장, 갈등이 교차되고 중첩되는 상황이 본격화될 것으로 예상된다. 이 경우 한반도 비핵화와 평화체제 로드맵의 진척은 결국 북미 양국이 정책적 교환수단의 증가성과 가역성을 어떻게 인식하는가에 좌우될 가능성이 높다.<sup>2)</sup>

---

1) 정성윤, “북미정상회담: 창조적 블랙홀이 될 것인가?,” (통일연구원 Online Series Co 18-08, 2018.3.21.), pp. 1~2, <<http://repo.kinu.or.kr/handle/2015.oak/8702>> (검색일: 2018.10.5.).

본 연구의 주요 목적은 이러한 상황에서 한반도 평화체제 구축 환경을 조성하기 위해, 향후 한국이 어떠한 비핵화 전략을 모색해야만 하는지이다. 한국 정부가 수차례 밝혔듯이 한반도 평화체제 구축은 북한의 비핵화 없이는 달성될 수 없을 것이다. 하지만 비핵화는 반드시 그 과정이 평화로워야 하며 그 결과가 한반도 평화체제 구축에 건설적이어야만 할 것이다. 한국의 전략적 해안과 구체적 방책은 과거 비핵화 좌절의 경험에 대한 성찰에서 출발한다. 아울러 현재 정세에 대한 객관적이고 냉엄한 분석이 전략 구상과 정책 설계에 반영되어야지만 그 실효성을 높일 수 있을 것이다. 비핵화 전략 구상이 미래의 한반도 평화체제 구축 노력과 친화력을 확보해야만 하는 것도 주요한 연구 방향이다.

이러한 연구 목적과 방향을 위해 본 연구는 다음과 같은 7가지 주요 연구 질문을 설정하였다.

- 과거 비핵화 합의가 난관에 부딪혔던 이유와 교훈은 무엇인가?
- 과거 비핵화 합의 이후 그 실행이 좌초되었던 이유와 교훈은 무엇인가?
- 북핵 문제로 인해 우리는 지금 어떠한 안보 환경에 직면하고 있는가?
- 현재 정세에 대한 국제사회의 인식과 평가 그리고 처방은 무엇인가?
- 북미 협상의 특징은 무엇이며 북미 합의 촉진전략은 어떠해야 하는가?
- 비핵화 및 평화프로세스 추진 과정의 도전요인과 그 파장은 무엇인가?

---

2) 정성윤, “한반도 비핵화와 평화로드맵,” 『평화와 번영의 한반도 추진방향』 (2017 KINU 국제학술회의 토론회), p. 165.

- 도전요인에 대한 우리의 대응전략은 어떻게 설계되어야만 하는가?

## 2. 연구구성 및 연구추진방법

연구 추진을 위해 본 연구는 각 분야 전문가와 국내·해외 우수 연구기관의 집단지성과 연구경험을 최대한 활용하고자 하였다. 우선 북한, 남북관계, 외교, 안보, 국방, 통일 등 다양한 분야에 걸쳐, 통일연구원 연구자 4인과 국책연구기관 연구자들, 학계 전문가 등 총 9인의 전문가들로 공동연구진을 구성했다. 아울러 국내와 해외 우수 연구소와의 공동연구를 병행하여 전공·기관·학연·국내/국제 공동연구 체계를 구축했다.

본 연구의 본문은 3개의 대 주제에 따라 총 4개의 장으로 구성되어 있다. 4개의 장은 총합 9개 소주제의 절로 구성되어 있다. 각각의 장과 절의 주요 연구 질문 및 내용 그리고 연구 추진방법을 소개하면 아래와 같다.

2장과 3장에서는 북한 핵문제에 대한 종합평가를 다루고 있다. 우선 2장에서는 지난 30년 가까이 북한 핵문제와 관련한 비핵화 노력을 정책적 차원에서 평가한다. 즉 과거의 비핵화 정책에서 비핵화 추진 실패의 소중한 교훈을 얻고자 하는 것이 연구 목적이다. 이를 위해 우선 비핵화 정책부문 종합평가는 크게 비핵화 조치합의 이전과 이후로 세분화하였다. 우선 비핵화 합의 이전 단계에서는 비핵화 대화 및 비핵화 조치 합의가 어떠한 요인에 의해서 좌절되고 혹은 성사되었는지에 대한 과정 평가와 원인 분석이 주요 내용이다. 본 절은 황지환 박사(서울 시립대)가 대표 집필하였다. 본 연구는 비핵화 조치 합의 이후 북핵 문제가 난항을 겪었던 과거의 교훈도 주목한다. 그간 수차례 남북·북미·국제사회 간 비핵화 합의에도 불구하고

합의 실행 단계에서 비핵화가 좌초된 이유를 분석한다. 본 절은 최 용환 박사(국가안보전략연구원)가 대표 집필하였다.

3장은 안보환경 영역에서의 북한 핵문제 종합평가를 다룬다. 우선 북핵 문제 등장 이후 북핵 문제로 인해 한반도 및 동북아 안보 환경 및 구조가 어떻게 변화했는지를 구명한다. 이어서 이러한 환경을 가능하게 했던 북한의 핵능력과 핵담론 그리고 핵전략은 무엇이 었는지를 분석한다. 마지막으로 이러한 환경변화와 북한의 전략에 대응해 미국은 정세를 어떻게 인식하고 있으며 어떠한 논리를 바탕으로 대응 정책들을 논의해왔고 또한 현재 하고 있는지를 제시하고 평가한다. 2장이 과거 사례를 통한 교훈 구명이 주요 목적이었다면 3장은 과거와 현재를 연계해 현 정세 분석의 배경을 제시하는 것이 주요 목적이다. 본 장은 구성 순서에 따라 박재적 박사(한국외국어 대학교), 이종구 박사(한국국방연구원), 정성윤 박사, 박형중 박사(이상 통일연구원)가 책임 및 공동 집필하였다.

4장은 현재 급변하고 있는 한반도 비핵화 정세에 대한 인식과 평가에 대한 연구이다. 본 장은 국내 연구기관과의 공동연구로 진행되었으며 두 개의 소주제 연구로 구성되어 있다. 우선 1절은 한국과 해외의 한반도 전문가 151명에 대한 심층 인식 조사의 문항별, 주제 별 분석 결과이다. 기존 관련 연구들이 주로 미·일·중·러 4국 중심의 협소한 전문가 그룹들을 대상으로 유사 연구를 진행했던 것과는 달리, 본 연구에서는 한국과 위 4개 주요 국가 이외에도 유럽, 동남 아시아, 인도, 호주 등 조사 범위를 확장해 글로벌 차원에서 49개의 광범위한 질문에 관해 심층적인 전문가 인식 조사를 진행하였다. 이는 한반도 현 정세와 비핵화 문제에 대한 국제적 차원에서 좀 더 객관화된 시각과 대안들을 구하고자 기획 및 진행되었다. 2절에서는 심층 인식조사에 대한 종합평가와 그 함의를 다루고 있다. 인식조사

문항에 명시적으로 드러나지 않는 정책적 함의와, 각 문항 결과들을 종합하여 비핵화 과정에서 종합적으로 고려해야만 하는 전략적 시사점을 종합해 제시한다. 본 절의 조사와 연구는 고려대학교 '일민 국제관계연구원'이 중심이 되어 통일연구원의 박종철 박사, 정성운 박사, 박주화 박사의 협력으로 진행하였다.

5장에서는 현재 당면하고 있는 비핵화협상의 특징과 미래 전망, 도전요인들의 식별 및 분석, 그리고 이를 고려한 우리의 전략을 다룬다. 즉 앞서 제시한 북핵 종합 평가 결과들과 현 정세에 대한 냉엄한 인식을 바탕으로 평화체제 진입을 위한 정책적 사항들을 제시하는 것이 중요 목적이다. 본 장에서는 우선 북미 비핵화협상과정의 예상 경로를 양자의 정책수단 분석을 통해 제시한다. 그리고 북미 협상 과정에서 한국 정부가 고려할 수 있는 협상 촉진 전략들을 제안한다. 이어 향후 한반도 평화를 위한 3가지 프로세스, 즉 비핵화·평화체제·북미관계 정상화 과정에서의 다양한 도전요인을 식별하고, 종전선언, 평화협정, 한미동맹, 군비통제 등 주요 도전요인에 대한 대책을 제안한다. 본 장은 박종철 박사, 정성운 박사, 황일도 박사, 이중구 박사가 각각 책임 및 공동 집필하였다.

본 연구는 해외 연구기관과의 국제협동연구도 수행하였다. 부록편에 게재한 협동연구의 주제는 '중립국의 시각과 역할 모색'이다. 북유럽 국가들은 전통적으로 남북한 사이에 비교적 중립적 입장을 견지해왔다. 특히 스웨덴은 한반도 평화를 위해 남북·북미·다자간 협의를 지속적으로 개최하며 이해 당사국 간 중재역할을 수행하고 있다. 한반도 비핵화와 평화구축 문제가 국제화되었음을 감안해 볼 때, 특히 남북·북미 간 접촉면 확대를 통한 상호 불신 완화 노력이 앞으로도 상당히 필요하다는 차원에서, 중립국 스웨덴의 시각과 역할을 제시하고자 한다. 아울러 본 연구의 궁극적 목적인 한반도 평

화체제 진입 환경 구축과 관련해, 지역의 평화공존과 갈등해결의 경험을 가진 소위 ‘북유럽 모델(Nordic experience)’의 활용가능성 또한 집중 모색한다. 본 연구를 통해 한반도 문제와 관련 주변 강대국들의 역할에 집중된 기존 연구의 편협성 극복에도 일정 부분 기여하고자 한다.

본 협동연구는 스웨덴 ‘안보개발정책연구소(Institute for Security and Development Policy: ISDP)’와 통일연구원 연구진과의 국제공동연구 형식으로 수행되었다. 양측은 3개월간의 사전 공동기획, 2차례의 상호 방문 공동워크숍, 다수의 온라인 회의 등을 통해 국제공동연구의 협력 수준을 높이고자 노력했다. 연구 결과물은 Niklas Swanstrom 소장, Mats Engman 석좌연구위원, Sangsoo Lee 상임연구원(이상 ISDP), 정성운 박사, 박주화 박사(이상 통일연구원)가 공동 집필하였다.

본 연구를 통해 연구진이 기대하는 효과는 다음과 같은 3가지이다. 첫째, 본 연구의 핵심 목적은 비핵화 전략 제시이다. 본 과제는 목적 차원에서 중장기적 한반도 평화체제를 지향하지만, 도전요소 식별·전략 및 정책 제안등과 관련해서는 2019~2020년을 겨냥한다. 이는 북미관계 정상화, 실질적 북한의 비핵화 진척 등 단기 추진 과제의 중요성과 시급성을 반영한 것이다. 따라서 난제와 같은 북미 협상과 비핵화 추진과정에서 우리 정부의 정책 마련에 실질적 기여를 기대한다. 둘째, 본 연구는 4년 동안 진행되는 ‘한반도 평화와 남북협력 종합연구 사업’의 세부과제이자 1년 차 연구이다. 본 연구의 성과는 향후 3년간 연구의 기초가 되어야 하며, 전체 연구 주제인 한반도 평화와 남북협력 추진에 조응해야만 한다. 특히 2년 차 연구 과제 주제가 ‘2020 한반도 정세 시나리오와 비핵화 추진 종합 로드맵(가제)’인 것을 고려해, 차후 추진과제의 생산적 토대가 되기를 기



대한다. 마지막으로 본 연구는 국내 및 국제 연구기관과의 협동연구를 추진했다. 기존의 협동연구 상당수가 그 추진과정에서 일방적인 연구주제 및 방식 설정, 위탁 이후 협의 소홀, 단순한 결과물 수령 등의 방식에서 크게 벗어나지 못하고 있다는 자성에서, 본 연구는 연구설계, 연구추진 방식, 협업 추진과정의 피드백 체계, 결과물 종합 평가 등 실질적인 국내/국제 협동연구를 수행하고자 하였다.





## II

---

# 북한 핵문제 종합평가: 비핵화 정책



## 1. 비핵화 조치 합의 이전 단계

1993년 3월 북한이 핵확산금지조약(Nuclear Non-Proliferation Treaty: NPT)을 탈퇴하여 시작된 북핵 위기는 이제 4반세기를 지나왔다. 글로벌 냉전의 종식 이후 격동하는 1990년대 초반의 한반도 주변 정세 속에서도 남북한은 ‘한반도의 비핵화에 관한 공동선언(비핵화공동선언)’을 합의하였다.<sup>3)</sup> 1991년 12월 31일 합의되고 1992년 2월 19일 발효된 비핵화공동선언에서 “남과 북은 한반도를 비핵화함으로써 핵전쟁 위험을 제거하고 우리나라의 평화와 평화통일에 유리한 조건과 환경을 조성하며 아시아와 세계의 평화와 안전에 이바지하기 위하여,” “핵무기의 시험, 제조, 생산, 접수, 보유, 저장, 배비, 사용을 하지 아니한다”고 선언하였다. 특히 “남과 북은 핵에너지를 오직 평화적 목적에만 이용”하며, “핵 재처리 시설과 우라늄농축시설을 보유하지 아니한다”고 약속하였다. 하지만, 비핵화 공동선언의 합의에도 불구하고 북한은 이후 30년 가까이 핵 프로그램을 지속해왔다.

북한은 2012년 4월 13일 개정된 사회주의 헌법에서 ‘핵보유국’임을 명시하였고,<sup>4)</sup> 2013년 4월 1일 최고인민회의 제12기 7차 회의를 열어 ‘자위적 핵보유국의 지위를 더욱 공고히 할 데 대하여’라는 핵보유국지위법을 채택하기도 했다.<sup>5)</sup> 이는 김정은 위원장의 ‘핵무력경제병진노선’을 법률적으로 뒷받침하려는 노력이었으며, 이후 북한은 2017년 9월까지 6차례의 핵실험을 감행하며 핵보유국으로서의 지위를 공고히 하고자 했다. 2018년 들어 김정은 위원장은 남북정상

3) “한반도의 비핵화에 관한 공동선언,” 1992.1.20.

4) “조선민주주의인민공화국 사회주의 헌법(김일성-김정일 헌법),” 최고인민회의 제 12기 5차 회의, 2012.4.13.

5) “자위적 핵보유국의 지위를 더욱 공고히 할 데 대하여,” 최고인민회의 제 12기 7차 회의, 2013.4.1.

회담과 북미정상회담을 진행하며 ‘판문점 선언’, ‘싱가포르 북미공동성명,’ 및 ‘9월 평양공동선언’을 통해 “한반도의 완전한 비핵화”를 약속하였지만, 2018년 10월 현재 북한의 비핵화 가능성은 여전히 확신하기가 어렵다.<sup>6)</sup> 김정은 위원장의 파격적인 외교 행보와 비핵화 약속에도 불구하고 북한의 중국적인 비핵화 가능성에 대해 여전히 조심스러운 가장 큰 이유는 북한이 그동안 여러 차례의 비핵화 합의를 이루고도 비핵화를 실제 이행하지 못했기 때문이다.

이러한 관점에서 지난 25년의 북핵 위기를 평가함에 가장 중요한 질문은 북한 비핵화에 대한 여러 합의들을 어떻게 평가하느냐의 문제이다. 북핵 위기가 1993년 이후 25년 이상 지속되며 비핵화를 달성하지 못했지만, 그동안 비핵화에 대한 합의가 없었던 것은 아니다. 1994년의 북미 제네바 합의, 2005년 베이징 6자회담의 9·19 공동성명, 2012년 북미 간의 2·29 합의가 그것이다. 4반세기의 북핵 위기를 평가하고, 비핵화 방안을 고민하기 위해서는 이전에 이루어졌던 북한과의 비핵화 합의가 어떤 과정을 통해 이루어졌고 왜 실패하게 되었는지 분석하는 것이 중요하다.

과거 북한과의 비핵화 합의 사례들을 살펴보면 비슷한 패턴을 보이고 있다는 것을 알게 된다. 북한 핵 프로그램으로 인해 위기가 발생하여 고조되었다가 대화가 시작되지만, 상당 기간 협상이 교착상태에 빠지다가 결국 합의에 이르게 되는 과정이었다. 북미 제네바 합의, 베이징 9·19 공동성명, 북미 2·29 합의 모두 이러한 비슷한 패턴을 보여 주었다. 이 패턴을 분석하기 위해 이 글은 북한과의 비핵화 합의 과정에서 나타난 여러 가지 이슈들을 다룬다. 특히 북한

---

6) “한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언,” 2018.4.27.; “Joint Statement of President Donald J. Trump of the United States of America and Chairman Kim Jong Un of the Democratic People’s Republic of Korea at the Singapore Summit,” 2018.6.12.; “9월 평양공동선언,” 2018.9.19.

과 비핵화 합의에 도달하는 과정을 분석하면서 위기단계와 협상단계로 구분하여 설명한다. 비핵화 합의에 이르기 전에 매번 반복되었던 위기가 고조된 원인은 무엇인가? 위기 이후에 비핵화 대화는 어떤 조건과 환경에서 진행되었는가? 어떤 요인들을 통해 북한과의 비핵화 합의가 이루어졌고 합의 내용을 결정했던 변수는 무엇인가? 따라서 이 글의 핵심적인 질문들은 비핵화 합의에 이르는 과정에서 발생한 위기와, 대화와 협상의 장애 요인, 비핵화 합의의 결정요인들에 관한 것이다. 이 글은 지난 25년의 북핵 위기의 과정에서 진행되었던 세 차례의 비핵화 합의 과정에서 나타난 위기국면과 협상국면을 통해 향후 비핵화협상 방향을 위한 교훈을 고민한다.

## 가. 1994년 북미 제네바 합의

### (1) 위기 단계

북핵 위기는 북한이 1993년 3월 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴를 선언하면서 본격적으로 시작되었다. 2002년 가을 이후의 위기와 구별하여 1993년 시작된 위기를 보통 1차 핵 위기라고 부른다.<sup>7)</sup> NPT는 회원국의 핵확산 금지를 강제하기 위해 조약 가입 18개월 이내에 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency: IAEA)와 핵안전조치협정(safeguards agreement)을 체결하고 IAEA의 사찰을 받을 것을 의무화하고 있다. 냉전시기 소련으로부터 원자력 기술을 지원받은 북한은 1985년 12월 12일 NPT에 가입하였지만, IAEA와 핵안전조치협정을 체결하지 않았으며 핵사찰도 허용하지 않았었다. 하지만, 북한은 1992년 1월 IAEA 핵안전조치협정에 서명하였다. 이는 냉전 종식 이후의 세계적 긴장완화가 한반도에도 영향을 미친 결

7) 황지환, “진망이론을 통해 본 북한의 핵정책 변화: 제 1, 2차 북한 핵 위기의 분석,” 『국제정치논총』, 제 46집 1호 (2006), pp. 7~25.

과였다. 당시 미국의 해외배치 핵무기 재조정으로 인해 한국에서도 1991년 전술핵무기가 철수되었으며, 이후 남북한 사이에 남북기본 합의서와 비핵화공동선언이 합의되기도 했다. 이처럼 한반도 주변에 평화무드가 형성되면서 북한은 IAEA와 핵안전조치협정을 체결하고 자국의 핵 프로그램과 활동을 신고하였으며, IAEA 사찰단도 받아들였다. 그 과정에서 북한은 1990년 봄, 핵 활동을 통해 90g의 플루토늄을 확보하였다는 점을 스스로 공개하기도 했다. 하지만, IAEA 사찰단이 북한의 핵 프로그램과 활동을 검증하는 과정에서 북한의 신고내용과 실제 활동에 차이가 있었음을 발견하게 되었다. IAEA는 북한이 최소한 세 차례의 신고하지 않은 핵 활동을 통해 플루토늄을 추가적으로 확보했을 가능성을 제기하였다. 이에 따라 북한의 비밀 핵 프로그램에 대한 의혹이 불거지게 되었다. 이후 IAEA는 제기된 북한의 과거 핵 활동 의혹을 조사하기 위해 북한 내에 존재하는 두 곳의 의심 미신고 시설에 특별사찰을 요구하였다. 하지만, 북한은 IAEA의 요구를 완강히 거절하고 1993년 3월 NPT 탈퇴를 전격적으로 선언하면서 핵 위기가 본격적으로 시작된 것이다.<sup>8)</sup>

당시 위기의 발단은 핵 활동에 대한 논란 때문이었지만, 북한은 이해관계의 충돌이 있을 때면 상당한 위험을 감수하는 소위 ‘벼랑 끝 정책’을 펼치면서 위기를 고조시켜 갔다. 북한의 완고한 태도와 강경한 행동은 협상을 어렵게 만든 주요한 요인이었다. 가령 1994년 3월 판문점에서 개최된 남북특사교환 실무접촉에서 북한의 대남협상 대표 박영수는 “서울이 여기서 멀지 않다, 전쟁이 일어나면 서울은 불바다가 된다”고 언급하며, 이른바 ‘서울 불바다’ 발언을 통해 한국에 대한 군사적 공격을 위협하기도 했다. 또한, 북한은 국제사

8) 황지환, “북한의 핵개발과 국제협상,” 윤영관, 신성호 편, 『북핵 문제와 한반도 평화정착』 (서울: 한울아카데미, 2008).



회의 경고에도 불구하고 1994년 5월 영변 원자로에서 연료봉을 제거하고 플루토늄 추출을 예고하여 위기를 악화시켰다. 더욱이 황장엽은 당시 북한 지도부가 지하 핵실험을 통해 핵무기의 보유를 선언하자는 논의를 했다고 주장하기도 했다.<sup>9)</sup> 북한은 국제사회와 협상을 지속하였지만, 이해관계가 충돌하는 상황에는 강경한 정책을 취하며 상황을 위기국면으로 몰고 갔다.

다른 한편, 한미 간 정책 조율 실패가 비핵화협상을 어렵게 만든 측면도 있었다. 김영삼 대통령은 1993년 2월의 취임사에서 “어느 동맹국도 민족보다 더 나을 수는 없다”고 언급하며 남북관계 중심의 대북포용정책을 선언했다.<sup>10)</sup> 하지만, 북한이 NPT를 탈퇴하자 “핵무기를 가진 상대와는 결코 악수할 수 없다”며 대북정책을 수정하여 강경한 정책을 추진하기 시작했다. 이에 북한은 통미봉남(通美封南) 정책을 펼치며 김영삼 정부를 따돌리고 미국의 클린턴 행정부와 직접 협상을 시도했다. 이러한 상황에서 분명 한미 간 정책조율이 북한과의 비핵화협상에 중요한 요소였다.<sup>11)</sup> 하지만, 당시 북한과의 협상에 임하는 미국과 한국의 시각이 완전히 조화되지는 못했다. 클린턴 행정부는 북핵 위기를 한반도의 지역적 특수성보다는 글로벌 안보의 관점에서 접근하면서 북한의 핵물질 및 기술 획득과 핵무기 확산을 방지하려는 핵 비확산(nuclear nonproliferation)의 시각을 가지고 있었다. 반면, 한국 정부는 이를 완전히 한반도 문제로 인식하고 북한의 핵개발에 따른 안보위협 증가를 강조했다.<sup>12)</sup>

9) 황장엽, 『어둠의 편이 된 햇볕은 어둠을 밝힐 수 없다』 (서울: 월간조선사, 2001), p. 218.

10) “김영삼 대통령 제14대 대통령 취임사 연설,” 1993.2.25.

11) 김영삼, 『민주주의를 위한 나의 투쟁: 김영삼 대통령 회고록(상)』 (서울: 조선일보사, 2001), pp. 98~100.

12) 이용준, 『북한 핵: 새로운 게임의 법칙』 (서울: 조선일보사, 2004), pp. 121~122; 신옥희, “압박과 배제의 정치: 북방정책과 북핵 1차 위기,” 『한국정치외교사논총』, 제 29집 1호 (2007), p. 226.

한국 정부는 여전히 남북한 직접 협상도 기대했지만 북한이 응하지 않아서 한미 간 조율을 더욱 어렵게 만들기도 했다.<sup>13)</sup> 북한은 남북관계를 미국에 대한 견제책으로 생각하는 경향이 있어서 실질적인 협상이 이루어질 수 없었다. 또한, 당시 북미대화를 통해 북한이 NPT 탈퇴를 보류하는 등 북핵 문제는 한국 정부보다는 미국 정부의 대응에 따라 영향을 받게 되었다.<sup>14)</sup> 이에 김영삼 대통령은 “미국이 북한에 추가 양보를 해서는 안 된다”고 비판하며, “한국을 짓쳐두고 미국만 상대하려는 북한에 대해서도 제동을 건 것”이었다고 주장했다. 김영삼 대통령은 또한 “한국 국민의 생사가 달린 한반도 문제에 대해 미국은 북한과 아무런 거리낌 없이 대화를 했고, 한국의 대통령은 미국과 북한의 접촉 사실조차도 모른 채 지나가는 경우가 허다했다”고 주장하기도 했다.<sup>15)</sup> 하지만 미국 정부 대표단들은 김영삼 대통령의 주장이 사실이 아니며, 북미회담의 전 과정을 한국에 브리핑해 주었다고 설명했다.<sup>16)</sup> 남북한 사이에 협상채널이 부재한 상황에서 한국 정부는 북한에 영향력을 가질 수 없었다. 결국 한국 정부는 미국을 통해 북핵 문제를 다루게 되는데, 한미 간의 시각이 일치하지 않는 상황에서 비핵화협상은 쉽지 않은 모습이었다.<sup>17)</sup> 더욱이 김영삼 대통령은 남북대화가 안되면 북미대화도 안된다고 미국을 압박하기도 했다.<sup>18)</sup> 이러한 모습에 대해 당시 클린턴 행정부 관리들은 북한 문제를 두고 한미 사이에 정책적 이견을 보이는 모습을 우려했다.<sup>19)</sup>

13) 김영삼, 『민주주의를 위한 나의 투쟁: 김영삼 대통령 회고록(상)』, p. 132.

14) 이용준, 『북한 핵: 새로운 게임의 법칙』, p. 118.

15) 김영삼, 『민주주의를 위한 나의 투쟁: 김영삼 대통령 회고록(상)』, pp. 191~192.

16) Joel S. Wit, Daniel B. Poneman, and Robert L. Gallucci, *Going Critical: The First North Korean Nuclear Crisis* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2004), p. 80.

17) 위의 글, pp. 223~225.

18) 위의 글, pp. 225~226.

한국의 국내정치 역시 김영삼 정부의 대북정책에 영향을 미치며 한미 간의 시각차를 만들어내는 요인이었다.<sup>20)</sup> 김영삼 대통령은 남북대화를 주도함으로써 국내정치적 상황을 타개하고 자신의 국내적 입지를 강화하려는 의도를 가지고 있었다.<sup>21)</sup> 하지만, 북한의 NPT 탈퇴와 남북관계 경색으로 국내에서 부정적인 여론이 상승하자 미국에 강경한 대북정책을 요구하기도 했는데, 미국 측에서는 이를 크게 우려하고 있었다.<sup>22)</sup> 한국 내부의 복잡한 국내정치적 변수는 김영삼 정부가 미국 정부와는 다른 대북 접근법을 취하게 하는 요인이 되었던 것이다. 이에 따라 종종 미국 정부보다 더 강경해진 한국 정부의 대북 정책이 한미 간의 갈등을 노출시키며 북미 간 협상을 어렵게 만든 요인이 되기도 했다.

## (2) 협상단계

당시 북한과 미국의 협상과정에서 비핵화에 대한 입장 차이는 매우 컸으며, 이로 인해 협상은 난관에 부딪히곤 했다. 미국은 과거 북한의 핵 활동을 명확하게 밝히고 핵 시설을 조사하려고 했지만, 북한은 과거 핵 활동과 핵 시설을 숨기면서 미국의 대북 군사적 위협을 제거하려고 노력했던 측면이 강했다. 하지만, 북한 지도부는 국제사회에서 체면을 잃지 않으면서도 어떻게든 미국과의 군사적 충돌이라는 최악의 시나리오를 회피하기 위해 많은 고민을 했던 것으로 알려져 있다. 결국 1차 북핵 위기는 1994년 6월 평양을 방문한

19) Joel S. Wit, Daniel B. Poneman, and Robert L. Gallucci, *Going Critical: The First North Korean Nuclear Crisis*, p. 82.

20) 구갑우, 안정식, “김영삼-클린턴 정부 시기의 한미관계: 북한 위협의 상수화와 미국식 자본주의의 수입,” 『역사비평』, 88호 (2009), p. 249.

21) 신육희, “압박과 배제의 정치: 북방정책과 북핵 1차 위기,” p. 226.

22) Joel S. Wit, Daniel B. Poneman, and Robert L. Gallucci, *Going Critical: The First North Korean Nuclear Crisis*, p. 138.

전 미국 대통령 지미 카터(Jimmy Carter)와 김일성 주석의 합의로 인해 협상국면으로 전환되었다. 황장엽은 당시 김일성과 김정일이 미국의 군사적 공격을 매우 걱정하면서 카터의 방북을 열렬히 환영했다고 증언했다.<sup>23)</sup>

실제로 당시 북한은 1994년 5월경부터 미국에 지속적으로 유화적인 제안들을 전달했다. 북한은 한편으로는 ‘서울 불바다’ 발언을 하고 핵연료봉 재처리를 암시하면서 강경한 정책을 펼쳐 군사적 위기를 고조시켰지만, 다른 한편으로는 미국에 새로운 평화보장 구조를 만들자며 평화회담을 제안하기도 했다. 또한, 한반도 전쟁위기가 고조되던 6월에는 북미회담의 북한 대표인 강석주가 성명을 발표하며 미국이 관심을 가지고 있는 모든 사항에 대한 포괄적 합의(package deal)를 고위급 회담에서 논의할 수 있다는 새로운 제안을 제시하기도 했다.<sup>24)</sup> 김일성 역시 북한을 방문한 셀리그 해리슨 전 워싱턴포스트 기자나 카터 전 대통령에게 비슷한 내용을 반복적으로 언급했다고 알려져 있다.<sup>25)</sup> 실제 북미협상의 미국 측 당국자들은 당시 북한의 제안이 이전과는 달리 보다 진전된 사항을 포함하고 있었다고 평가하기도 했다.<sup>26)</sup>

북한이 당시 일정 부분 ‘벼랑 끝 정책’을 추구한 측면이 있었다고 하더라도 어떻게든 협상을 타결하려고 했던 모습은 이전부터 감지되

---

23) 황장엽, 『어둠의 편이 된 햇볕은 어둠을 밝힐 수 없다』, pp. 286~287.

24) “조선민주주의인민공화국 외교부 성명,” 『로동신문』, 1994. 4. 29; “조선민주주의인민공화국외교부 대변인담화,” 『로동신문』, 1994. 5. 24; “미국이 강권의 길을 택한다면 우리가 갈 길도 달라질 것이다,” 『로동신문』, 1994. 6. 4.

25) Selig Harrison, *Korean Endgame: A Strategy for Reunification and U.S. Disengagement* (Princeton: Princeton University Press, 2002), pp. 222~224; Joel S. Wit, Daniel B. Poneman, and Robert L. Gallucci, *Going Critical: The First North Korean Nuclear Crisis*, p. 213.

26) Joel S. Wit, Daniel B. Poneman, and Robert L. Gallucci, *Ibid.*, p. 213; Don Oberdorfer, *The Two Koreas: A Contemporary History* (New York: Basic Books, 2001), pp. 320~321.

고 있었다. 당시 북한이 협상을 원하고 있었다는 점을 명확하게 보여 주는 사실은 김일성과 카터의 평양 핵 합의 이후 북한이 미국 정부의 새로운 요구를 거절하지 않고 그대로 수용했다는 점이다. 카터와 김일성 사이의 비공식적인 합의를 북미 정부 간의 공식적인 합의로 협상하는 과정에서 클린턴 행정부는 새로운 조건을 덧붙였는데, 미국의 예상과 달리 북한은 이를 거절하지 않고 그대로 받아들였다. 북미 회담의 미국 대표인 로버트 갈루치는 카터-김일성의 평양 합의를 확인하기 위해 1994년 6월 20일 북한에 편지를 보냈다.<sup>27)</sup> 이 편지에서 갈루치는 북미 정부 사이에 협상이 진행되는 동안 5메가와트 원자로에 연료를 적재하지 말고 사용된 연료봉의 재처리도 시도하지 말 것을 요구했다. 하지만 이것은 카터-김일성 합의 내용에 포함되지 않은 내용이었으며, IAEA의 규정에 위배된 행위도 아니었다. 이에 따라 평양합의를 이끌어냈던 카터 대통령조차도 클린턴 행정부가 요구한 새로운 조건이 이전에는 논의되지 않았던 사항이고 당시 합의에도 없었던 내용이라고 반발했다. 또한 이 점은 북한이 미국 정부와의 이전 협상에서 완강하게 거절했던 사항이었다. 특히 카터-김일성의 회담 당시 북한 협상 담당자인 강석주가 이 점을 강하게 반대했다고 알려져 있어 당시 북한의 대응은 이례적이었다고 인식되었다.<sup>28)</sup>

다른 한편 1994년의 위기가 협상국면으로 전환된 이유로 군사적 위기 고조와 이에 따른 강압외교의 영향도 설명될 수 있다. 당시 북한의 지도부가 가장 민감하게 생각했던 점은 영변 핵 시설에 대한 미국의 군사적 공격 가능성이었다고 한다. 미국은 당시 유엔을 통한 대북제재와 더불어 자체적으로 선제공격에 의한 군사적 해결방안도 고려하고 있었다고 알려져 있다. 주지하다시피, 클린턴 행정부는

27) Joel S. Wit, Daniel B. Poneman, and Robert L. Gallucci, *Ibid.*, pp. 238~239.

28) Don Oberdorfer, *The Two Koreas: A Contemporary History*, p. 236; Joel S. Wit, Daniel B. Poneman, and Robert L. Gallucci, *Ibid.*, p. 398.

1994년 6월 영변 핵 시설에 대한 ‘정밀 공습(surgical strikes)’을 논의하였고 이를 위한 주한미군 증강 계획을 수립하고 있었다.<sup>29)</sup> 또한 미국 정부는 당시 무력충돌이 발생할 경우를 대비해 한국 내에서 미국 시민들을 소개시키기 위한 작전(Noncombatant Evacuation Operations: NEO) 훈련을 6월 6일 실시하기도 했다. 북한은 이 훈련이 ‘북침 준비’라고 강하게 비난하였다. 미국이 선제공습을 할 경우 북한이 반격을 할 가능성이 높고, 결국 제한적인 무력충돌이 한반도 전면전으로 확대되어 제2의 한국전쟁이 발발할 가능성이 높았기 때문이다. 이 경우 북한의 생존 자체에 위협이 될 수 있었다. 북한이 반격하지 않을 경우 무력충돌이 전면전화되지는 않겠지만, 김일성 체제가 국내적으로 큰 타격을 입을 가능성이 있었기 때문이다. 따라서 미국의 선제공격은 북한을 중대한 전략적 딜레마에 빠뜨릴 수 있는 위험한 상황이었다. 결국 김일성은 카터 전 대통령과의 합의를 통해 미국 정부와 제네바 합의에 도달함으로써 1차 북핵 위기를 해소하고 최악의 상황을 회피할 수 있었다. 또한 제네바 합의를 통해 미국의 무력사용 위협 중단 약속과 함께 에너지 지원 및 경수로 건설 약속을 받아들임으로써 실질적인 이익을 챙기기도 했다. 미국의 선제공격 가능성은 그 위험성에도 불구하고 북한 지도부의 정책 전환에 일정한 영향을 미쳤던 것으로 평가된다.<sup>30)</sup>

당시 중국과 러시아의 대응 역시 위기국면을 협상국면으로 전환하는데 상당한 역할을 한 것으로 보인다. 북한이 1994년 5월 영변 원자로에서 연료봉을 제거하여 플루토늄 재처리 움직임을 보이자,

29) Ashton B. Carter and William J. Perry, “Back to the Brink,” *Washington Post*, October 20, 2002, <<https://www.washingtonpost.com/>> (Accessed October 20, 2018).

30) Don Oberdorfer, *The Two Koreas: A Contemporary History*, p. 236; Joel S. Wit, Daniel B. Poneman, and Robert L. Gallucci, *Going Critical: The First North Korean Nuclear Crisis*, p. 398.

미국은 북미고위급 회담 제안을 철회하고 유엔 제재 절차를 준비했다. 하지만 유엔 안보리 거부권을 가진 러시아와 중국은 당시 유엔의 대북제재 움직임에 적극적으로 반대하지 않았다. 옐친 대통령은 러시아가 유엔 제재에 반대하지 않겠다고 김영삼 대통령에게 말한 것으로 알려져 있다. 중국은 대화를 통한 해결을 선호한다고 언급했지만 미국 및 한국과의 관계를 고려하고, 북한의 행동을 제지하려는 듯 적극적인 제재 반대 의사를 보이지 않았다.<sup>31)</sup> 당시 유엔 안보리는 북한에 연료봉 제거를 중단하라는 IAEA의 요구를 수용할 것을 요구하는 성명을 발표하였다. 이에 대해 중국 정부는 별다른 반응을 보이지 않아 국제사회는 중국의 대응을 대북 경고 메시지로 해석했다.

## 나. 2005년 9·19 공동성명

### (1) 위기 단계

1차 북핵 위기는 1994년 6월 카터와 김일성의 평양 핵합의로 돌파구를 마련하여 10월 미국과 북한이 정부 간 제네바 합의를 체결함으로써 마무리되었다. 제네바 합의에서 북한은 핵개발을 포기하고, 미국은 북한에 군사적 위협을 하지 않고 북미 간 정치경제적 관계를 정상화한다는 약속을 했다. 미국은 북한에 핵위협을 포함한 군사적 위협을 하지 않고 북한의 에너지난을 해소해 주기 위해 매년 중유 50만 톤을 공급해 주기로 약속했다. 미국은 또한 북한에 경수로 2기를 제공해 주기 위해 국제적 협의를 주선하기로 약속했는데, 이는 나중에 한국, 미국, 일본이 참여한 다자적 협의체로 1995년 3월 9일 출범한 한반도에너지개발기구(Korean Peninsula Energy Development

---

31) Joel S. Wit, Daniel B. Poneman, and Robert L. Gallucci, *Ibid.*, pp. 198~199; Don Oberdorfer, *Ibid.*, pp. 320~321.

Organization: KEDO)가 되었다.<sup>32)</sup> 제네바 합의에서 북한은 핵관련 활동을 중단하고 NPT에 잔류할 것이라고 약속했다. 제네바 합의는 북한의 과거 핵 활동 의혹을 완전히 해소하지 못했다는 점에서 많은 비판을 받기도 했다. 하지만, 1993~1994년 당시의 1차 북핵 위기를 해소하였고 북한의 핵 활동을 동결시킴으로써 대체로 긍정적인 평가를 받았다. 제네바 합의는 10년 가까이 유지되다가 2002년 가을 이후 붕괴되고 소위 2차 북핵 위기가 시작되었다. 그 위기를 해소해 나가는 비핵화 노력의 과정은 베이징 6자회담이라는 새로운 다자적 틀을 통해 진행되었고, 그 과정에서 2005년의 9·19 공동성명, 2007년의 2·13 합의, 10·3 합의가 이루어졌다.

2002년 가을 북핵 위기가 다시 점화된 직접적 원인은 북한이 보유한 것으로 추정된 고농축 우라늄(HEU) 프로그램에 관한 북미 간의 갈등이 시작되면서부터였다. 당시 북미관계는 그 이전인 2001년 1월 부시 행정부가 등장하면서 이미 악화되기 시작했다. 클린턴 행정부하에서는 1994년 제네바 합의를 체결했고 2000년 조명록 북한 국방위원회 부위원장의 워싱턴 방문과 미국 매들린 올브라이트(Madeleine Albright) 국무장관의 평양 방문이 순차적으로 이루어졌다. 이는 클린턴 대통령의 평양방문 및 최초의 북미정상회담을 준비하는 과정으로서 북미관계는 유례없는 꽃을 피웠다. 특히 올브라이트 국무장관은 방북 이후 김정일 위원장을 “매우 실용적이고 신중한” 사람이었다고 묘사했다.<sup>33)</sup> 반면 부시 행정부는 북한의 김정일 정권에 대해 깊은 반감을 드러냈으며, 한국 김대중 정부의 햇볕정책

---

32) Robert Carlin, Charles Kartman, and Joel Wit, *The Rise and Fall of KEDO: A Case of Multilateral Engagement with North Korea*, (New York: Weatherhead East Asian Institute at Columbia University, 2009).

33) “Press Conference of the Secretary of State Madeleine K. Albright,” (October 24, 2000, Koryo Hotel, Pyongyang, Democratic People’s Republic of Korea).



에도 반대의사를 분명히 하였다.<sup>34)</sup> 부시 행정부는 북미 제네바 합의에 대해서도 비판적이었는데, 북한이 제네바 합의 이후에도 미국을 속이고 있다고 비난했다.<sup>35)</sup> 2001년 9월 19일 발생한 알카에다(Al-Qaeda)의 미국 본토 테러 이후 북미관계는 더욱 악화되었다. 주지하다시피 부시 대통령은 2002년 상하원 합동 국정연설(State of the Union)에서 북한, 이라크, 이란을 ‘악의 축(Axis of Evil)’으로 규정했으며, 이는 대북정책을 더욱 강경하게 이끌어 나갈 것이라는 것을 암시하는 것이었다. 부시 행정부는 대북정책을 자신들의 국가전략서인 ‘핵태세검토보고서(Nuclear Posture Review: NPR)’나 ‘미국국가안보전략서(The National Security Strategy of the United States of America: NSS)’ 등에서 구체화하였다.

부시 행정부가 들어선 이후 북한이 곧바로 강하게 대응한 것은 아니었다. 북한은 부시 행정부가 정책전환이 실제 이행되는지 지켜보며 초기에는 관망의 자세를 유지하고 있었다.<sup>36)</sup> 하지만 미국의 대북 인식 악화에 북한 지도부의 대미인식 역시 점차 악화되어 갔다. 북한은 부시 대통령이 한 ‘악의 축’ 발언이 클린턴 행정부가 조성해 온 핵과 미사일 문제에 대한 합의를 붕괴시키는 것이라고 비판했다. 특히 부시행정부의 ‘핵태세검토보고서’에 대해 북한은 북미 사이의 합의를 파기하고 핵무기 사용을 통해 정권교체를 시도하고 있다고 비난하기도 했다.<sup>37)</sup> 당시 북한을 방문했던 도널드 그레그(Donald P. Gregg) 전 주한 미국대사는 2000년 가을 클린턴 대통령의 방북이 성사되어 북미관계를 한 단계 더 진전시키지 못한 것을 북한이 매우

34) Bob Woodward, *Bush at War* (New York: Simon and Schuster, 2002), p. 340.

35) Condoleezza Rice, “Campaign 2000: Promoting the National Interest,” *Foreign Affairs*, vol. 79, no. 1 (2000).

36) 『조선중앙통신』, 2001.1.25; 2001.2.21.

37) “신년사,” 『로동신문』, 2002.1.1; “조선민주주의인민공화국 외무성 대변인 성명,” 2002.2.1; “조선민주주의인민공화국 외무성 대변인 담화,” 『로동신문』, 2002.3.14.

아쉬워했다고 미상원 외교위원회 청문회에서 증언했다.<sup>38)</sup>

북미관계의 악화과정에서 제네바 합의는 마침내 붕괴되었다. 제임스 켈리(James Kelly)를 대표로 하는 미국 정부 관리들이 2002년 10월 방북하였는데, 여기서 미국 대표단이 북한의 고농축 우라늄 프로그램 보유 사실 및 제네바 합의 위반 문제를 제기한 후 북핵 문제는 새로운 위기국면으로 전환되었다. 미국은 북한이 고농축 우라늄 프로그램을 개발하고 보유함으로써 제네바 합의를 위반했음을 제기하였다. 이후 미국은 KEDO의 북한에 대한 중유공급을 중단시켰다. 그러자 북한은 미국의 제네바 합의 위반을 비난하고 합의 폐기를 선언했다. 북한은 미국이 제네바 합의 중 유일하게 이행하고 있던 중유공급을 중단함으로써 합의 자체를 먼저 폐기했다고 주장했다. 이후 북핵 문제는 또다시 위기 상황으로 접어들었고 북미관계는 더욱 악화되었다. 북한은 KEDO의 중유공급 중단 이후 핵시설과 활동을 1994년 제네바 합의 이전 상태로 되돌려 놓았다. 북한은 IAEA의 핵시설 봉인을 해제했고 감시 카메라도 제거했다. 또한, 원자로의 연료봉을 교체하여 재가동하기 시작했으며, IAEA 사찰단을 북한에서 추방했다.<sup>39)</sup> 마침내 2003년 1월 10일 북한은 NPT에서의 ‘자동적이고 즉각적인’ 탈퇴를 선언하면서 2차 북핵 위기 발발을 공식화하였다.

결국 미국의 글로벌 전략 변화와 이로 인한 북미관계의 악화, 고농축 우라늄 농축 프로그램에 대한 북미 간의 논쟁, 미국과 북한의 제네바 합의 폐기가 북핵 위기를 다시 고조시킨 것이었다. 당시 북한은 테러리즘과 관련이 없었지만 9·11 테러 공격이후 미국의 대북

---

38) Testimony of Donald P. Gregg before the Committee on Foreign Relations of the U.S. Senate, (February 4, 2003).

39) “온 민족이 단합하여 미제의 간섭과 방해책동을 단호히 짓부셔 버리자,” 『로동신문』, 2002.11.22; “미제는 파렴치한 대조선고립압살책동을 당장 걷어치워야 한다,” 2002.12.13; “북의 핵이 아니라 미국의 핵이 문제다,” 2002.12.23; “반미항전은 생존권을 위한 투쟁,” 2002.12.28.

인식이 악화되었다. 미국의 이라크 침공 이후에는 북한의 대미 인식 역시 더욱 악화되었다. 이러한 상황에서 고농축 우라늄 프로그램에 대한 의혹은 제네바 합의에 결정적인 타격을 주었다.

2차 북핵 위기가 시작된 이후 2003년부터 베이징에서 6자회담이 시작되었지만, 대화와 협상이 잘 되지 않았던 이유는 핵문제에 대한 북한과의 이견이 너무 컸기 때문이었다. 핵 위기가 다시 불거진 이후 미국은 북한과의 직접 대화 협상을 거절하였고, 오로지 북한이 먼저 모든 핵 프로그램을 폐기해야 한다고 주장했다. 반면, 북한은 미국이 제네바 합의를 붕괴시켰다며 미국 책임론을 제기하면서 자신들의 정당성을 주장했다. 북한은 미국이 먼저 대북 적대시 정책을 폐기해야 핵 문제가 해결될 수 있다고 반박했다. 2003년 3월 미국이 이라크를 침공하여 이라크 전쟁이 발발한 이후 북핵 위기는 더욱 고조되었으며, 비핵화협상도 더욱 어려워졌다. 북한은 이전에도 미국의 대북 군사적 위협을 비난하며 공격 가능성을 매우 민감하게 생각했지만, 미국의 이라크 침공은 북한의 위협인식을 더욱 악화시켰다. 북한은 자국의 상황을 이라크와 대비시키고 있었는데, 이라크에 핵 무기가 없었기 때문에 미국이 침공할 수 있었다며, 미국의 침공을 막기 위한 핵무기의 불가피성을 강조하기도 했다. 또한 이라크 전쟁은 공개적으로 후세인 정권 제거를 목표로 하고 있었기 때문에 북한 지도부는 미국의 대북 군사적 공격과 북한 정권 제거 가능성에 더 커다란 큰 위협을 느끼고 있었다. 미국이 이라크에서 후세인 제거와 정권교체를 위한 침공을 한 것과 같이 정권 교체를 위한 침공을 북한에 대해서도 할 수 있다는 것이 당시 북한 지도부의 인식이었다.<sup>40)</sup> 이에 따라 북핵 위기 해소를 위한 협상은 점점 더 어려워졌다.

---

40) “호전성과 야수성은 미제의 체질화된 기질,” 『로동신문』, 2003.3.18; “미국은 이라크에 대한 군사행동을 즉시 중지하여야 한다,” 2003.3.22; “조선민주주의인민공화국 외무성 대변인 대답,” 2003.4.19.

## (2) 협상단계

2002년 가을 이후 다시 점화된 북핵 위기는 2003년 8월 시작된 베이징 6자회담을 통해 협상국면으로 전환되었다. 물론 이후에도 한동안 위기가 크게 해소되지는 못했지만, 협상은 지속되어 2005년 9월 19일 미국, 중국, 러시아, 일본, 남북한 6개국 사이에 공동성명이 합의되었다. 9·19 공동성명의 합의에도 불구하고 핵 위기는 이후 1년 반 동안 가라앉지 않았다. 김정일 위원장의 통치자금으로 알려진 북한 자금이 예치되어 있던 마카오 방코델타아시아(BDA) 은행에 대해 미국 재무부가 금융제재를 가하고 이에 대해 북한이 강력히 반발했기 때문이었다. 그럼에도 2003년 이후 베이징 6자회담은 2차 북핵 위기국면을 협상국면으로 전환시키는데 큰 역할을 했다.

2003년 8월 이후 시작된 베이징 6자 회담에서 북한과 미국은 상반된 주장을 펼치면서 비핵화에 대한 이견을 쉽게 좁히지 못했다. 북한은 미국이 적대시 정책을 중단하고 북한에 대한 군사적 위협을 중단할 것을 요구했다. 반면, 미국은 북한 핵 프로그램에 대한 '완전하고, 검증가능하고, 되돌릴 수 없는 비핵화(Complete, Verifiable, Irreversible Denuclearization: CVID)'를 강조하며 북한과의 직접 협상을 거부했다. 베이징 6자회담의 개최 자체가 위기의 고조를 막고 협상국면으로 전환하겠다는 참가국들의 의지를 반영한 것이었음은 물론이다. 하지만, 북한과 미국 사이에 비핵화에 대한 이견이 해소되지 못하는 한 회담의 협상은 교착상태를 벗어나지 못했고, 상황은 다시 위기국면으로 악화되곤 했다.

6자회담은 결국 2005년 9월 19일 베이징에서 공동성명을 발표하여 북한의 비핵화와 한반도 평화체제에 합의하면서 2차 북핵 위기를 해소하는 듯 보였다. 하지만, 그 합의 다음날부터 마카오 BDA 은행에 예치된 김정일의 통치자금에 대한 미국의 금융제재로 인해 북한

과 미국 사이의 충돌이 재현되어 1년 반 동안 경색국면을 극복하지 못했다. 이후 BDA 북한 자금에 대한 금융제재가 해제되고 2017년 2·13, 10·3 합의가 이루어져 위기는 다시 협상 국면으로 전환되었다. 하지만, 2008년 중반 이후 6자회담의 비핵화 논의는 동결-신고/검증-폐기의 3단계에서 신고/검증 단계를 넘지 못하고 좌초되었다. 그 과정에 북한은 2005년 2월 대외적으로 핵보유를 선언하였으며, 2006년 10월에는 핵실험을 성공하게 된다.<sup>41)</sup>

비핵화에 대한 합의가 어려웠던 가장 큰 이유는 북한과 미국 사이에 이견이 너무 컸기 때문이었다. 이와 관련하여 6자회담에서 논의되고 9·19 공동성명에서도 명기된 한반도평화체제(Peace Regime on the Korean Peninsula)에 대한 각 국의 입장이 크게 달랐던 점 역시 합의를 어렵게 만든 주요한 원인이었다. 미국의 입장은 북한의 비핵화가 이루어져야 한반도 평화가 달성될 수 있다는 것이었다. 북한이 핵무기 프로그램을 가지고 있는 한 북한의 위협은 계속될 것이고, 이 경우 한반도 평화는 현실성이 없기 때문이었다. 따라서 미국의 목표는 북한의 신속한 비핵화였다. 미국의 입장은 CVID로 간단히 요약되었는데, 북한이 모든 핵 프로그램과 핵무기를 ‘완전하고, 검증가능하고, 되돌릴 수 없는’ 방식으로 폐기하고 난 이후에야 북미관계정상화와 대북 경제지원, 한반도평화체제 구축 등 실질적인 과정이 이행될 수 있다는 것이었다.

하지만, 북한의 관점에서는 한반도 평화가 북한의 비핵화에 선행해야 하는 것이었다. 북한은 미국이 자신들에 대한 적대시 정책을 중단하여 한반도에서 북한에 대한 군사적 위협이 사라져야 자신들도 비핵화를 고려할 수 있다고 주장했다. 실제로 북한은 9·19 공동성명 이후에도 미국이 북미 간의 합의사항인 테러지원국 해제 등 대

---

41) “조선민주주의인민공화국 외무성 성명,” 『조선중앙통신』, 2006.10.3.

북 적대시 정책을 폐기하지 않고 있다고 비난하곤 했다.<sup>42)</sup> 북한은 핵 위기를 북한이 야기한 문제가 아니라 미국이 냉전시대에 야기한 문제로 인식하면서 이를 ‘북핵 문제’가 아닌 ‘조선반도 핵문제’라고 주장해왔다. 김일성 주석이 직접 ‘조선반도’ 핵 문제의 기원은 북한이 아닌 미국의 냉전기 핵무기 반입과 대북 핵 위협에 있다고 강조했으며, 북한은 이러한 입장을 그대로 고수해왔다.<sup>43)</sup> 따라서 미국이 대북 적대시 정책을 완전히 폐기하고 북한에 대한 핵사용 위협을 중단한 이후에만 자신들의 핵무기를 포기할 수 있다고 주장했다. 또한, 북한은 핵 합의의 이행에서도 소위 ‘행동 대 행동’ 원칙을 통해 단계별로 동시이행하자고 주장하면서 미국과 국제사회에 대한 강한 불신을 드러냈다. 결국 북핵 위기의 구조적 문제를 해소하지 못하는 한 일정한 비핵화 합의 이후에도 이행되지 못할 가능성이 컸으며, 그 경우 합의 자체를 붕괴시킬 수도 있는 상황이었다. 북한에 핵무기 프로그램은 체제를 유지하는 마지막 보루였기 때문에 체제보장이 되지 않는 한 협상의 대상이 결코 될 수 없는 이슈였다.

미국의 부시 행정부는 민주평화(democratic peace)와 자유평화(liberal peace)가 북핵 위기 해소의 중요한 요소라고 보면서 북한의 변화를 강조하고 있었다. 하지만, 북한은 선군평화의 관점에서 군사력과 핵무기가 북한의 안보와 한반도 평화를 보장한다고 강조하고 있었다.<sup>44)</sup> 일반적으로 부시행정부 1기와 2기 사이의 대외전략에 일정한 차이가 있다고 알려져 있었지만, 미국의 대북 정책이 실질적으로 변하지 않고 북한 역시 기존의 입장을 고수하는 한 합의의 이행은

42) 『조선중앙통신』, 2007.9.3; 2007.10.22; 2008.1.4.

43) “신년사,” 『로동신문』, 1994.1.1., “조선민주주의인민공화국 외무성 대변인 성명,” 『조선중앙통신』, 2006.10.18.

44) 황지환, “한반도평화체제 구상의 이상과 현실,” 『평화연구』, 제17권 1호 (2009), pp. 119~120.

제대로 이루어지지 못했다. 이러한 상황에서는 9·19 공동성명, 2·13, 10·3 합의가 있더라도 위기 해소가 쉽지 않았다.

2차 핵 위기 당시 북미 간의 교착상태를 극복하기 위해 한국 정부는 중재역할을 적극적으로 펼쳐나갔다. 당시 노무현 정부는 “6자회담이야말로 평화와 위기의 갈림길에서 우리 스스로 결단하고 회담 타결을 이끌어 낸 역사적 의미가 있으며 한국외교의 승리”라고 강조했다.<sup>45)</sup> 하지만 ‘말 대 말’ 합의가 이루어졌음에도 ‘행동 대 행동’으로 이행되지는 못했다. 현실적으로 각 국가들의 이해관계가 복잡하게 얽혀 있는 상황에서 이를 풀어내는 것은 쉽지 않았기 때문이다. 더구나 한국 정부는 북핵 위기 해소와 남북관계 개선의 두 가지 목표를 달성하려는 과정에서 여러 차례 딜레마에 직면하곤 했다. 북핵 문제의 진전이 없는 상황에서 남북관계의 진전 역시 크게 기대하기 어려웠기 때문이었다.

결국 북핵 위기의 구조 자체가 협상을 어렵게 만들었기 때문에 베이징 6자회담에서도 협상을 타결하는 것이 쉽지 않았던 것이다.

## 다. 2012년 2·29 합의

### (1) 위기 단계

2005년 이루어진 9·19 공동성명은 2007년의 2·13, 10·3 합의에도 불구하고 2008년 중반 이후 좌초되었다. 베이징 6자회담에서 합의된 3단계 동결-신고/검증-폐기 중 신고/검증 단계를 넘지 못하고 좌초됨으로써 이후 6자회담 자체가 2008년 12월 중단되었다.

2009년 5월 25일 북한은 2차 핵실험을 감행하여 핵 위기를 다시 고조시켰다. 베이징 6자회담이 중단된 다음 해 이루어진 2차 핵실험

45) “정통일, “6자회담 타결은 한국외교의 승리.” 『연합뉴스』, 2005.9.19., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20050919004200043?section=search>> (검색일: 2018.10.11.).

에서의 위력은 2~6kt으로 추정되었다. 이는 4,5Mb의 지진파 규모로 2006년의 1차 핵실험 때보다 수 배 더 강한 것으로 상당히 진전된 폭발력을 보여주었다. 2006년 10월 북한이 1차 핵실험을 한 이후 2차 핵실험을 한 2009년 5월 사이는 2·13, 10·3 합의 등 6자회담의 합의로 인해 북한의 핵 활동이 동결된 기간이었기 때문에 2차 핵실험은 짧은 시간에 상당한 핵능력의 진전을 보여준 것이라고 평가되었다. 북한은 당시 2차 핵실험이 “공화국의 자위적 핵 억제력을 강화하기 위한 조치의 일환으로” 진행되었으며, “지구상의 2,054번째로 되는 핵시험”이고, “전체 핵시험의 99.99%를 유엔안전보장리사회의 5개 상임리사국들이 진행하였다”고 미국 등 기존 핵보유국들을 비판하였다.<sup>46)</sup> 북한은 또한 “핵무기전파방지조약이나 미사일기술 통제제도의 밖에 있는 나라로서 국가의 최고리익이 침해당하는 경우 핵시험이나 미사일발사를 얼마든지 할 권리를 가지고 있으며 이러한 정당방위조치는 그 어떤 국제법에도 저촉되는 것이 없다”며 북한 핵실험의 국제법적 정당성을 주장했다. 또한 북한의 핵실험은 “미국의 적대행위에 대처하여 단행된 그 어떤 국제법에도 저촉되지 않는 자위적조치”로, “오늘의 이 대결은 본질에 있어서 평화와 안전에 관한 문제이기 전에 우리 공화국의 자주권과 존엄에 관한 문제이며 조미대결”이라며 미국의 대북 적대시 정책도 비판하였다.<sup>47)</sup> 북한은 “누구든 우리의 처지에 놓이게 된다면 핵보유가 결코 우리가 원한 것이 아니라 우리에게 대한 미국의 적대시정책과 핵위협으로 인한 불가피한 길이었음을 알고도 남을 것”이라며, “이제 와서 핵포기란 절대로, 철두철미 있을수 없는 일로 되었으며 우리의 핵무기보유를 누가 인정하는가 마는가 하는 것은 우리에게 상관이 없다”며 핵

46) “조선민주주의인민공화국 외무성 대변인 담화,” 『조선중앙통신』, 2009.5.29.

47) “조선민주주의인민공화국 외무성 성명,” 『조선중앙통신』, 2009.6.13.



무기 보유의 불가피성을 강조하며 핵 위기를 고조시켰다.

2008년 핵시설 신고/검증 과정에서 국제사회는 북한의 비핵화 의지를 다시 의심하기 시작했는데, 2차 핵실험은 이러한 의심을 확인해 주는 것이었다. 2003년 이후 북한 비핵화협상은 베이징 6자회담에 주로 의존해왔다. 6자회담은 북한의 비핵화를 전제로 했기 때문에 2차 핵실험으로 6자회담의 존재의의는 상실되었고 핵 위기는 고조되었다. 따라서 2009년 2차 핵실험 이후 6자회담 무용론이 확산되었으며, 국제사회는 북한에 대해 비핵화협상보다는 경제제재를 강화하게 되었다. 이러한 상황에서 2010년의 천안함 및 연평도 사건은 6자회담의 비핵화협상 재개를 더욱 어렵게 했다.

다른 한편, 당시 국제정치적 상황, 특히 미중관계 변화가 한반도 문제에 큰 영향을 미치기도 했다. 2009년에는 미중관계가 미중전략경제대화를 통해 매우 협력적인 모습으로 비춰졌지만, 2010년의 미중관계는 크게 악화되며 북핵 문제도 주요한 변수로 등장했다.<sup>48)</sup> 당시 미중관계에는 ‘구글’ 사이버 분쟁, 대만에 대한 미국의 무기판매, 세계금융위기의 여파로 인한 중국의 위안화 절상 및 미중 간 무역 갈등, 천안함 및 연평도 사건에 대한 논쟁 등 다양한 분야에서 갈등이 고조되고 있었다.<sup>49)</sup> 오바마 행정부는 “미중관계를 세계에서 가장 중요한 양자관계”로 강조하며 협력기조를 유지해 왔으나,<sup>50)</sup>

---

48) Michael Wines and David E. Sanger, “North Korea Is Sign of Chilled U.S.-China Relations,” *The New York Times*, December 6, 2010, <<https://www.nytimes.com/2010/12/07/world/asia/07china.html>> (Accessed October 15, 2018).

49) “Not Pointing or wagging but beckoning” *Economist*, March 18, 2010, <<https://www.economist.com/asia/2010/03/18/not-pointing-or-wagging-but-beckoning>> (Accessed October 20, 2018); “The Dangers of a Rising China,” *Economist*, December 2, 2010, <<https://www.economist.com/leaders/2010/12/02/the-dangers-of-a-rising-china>> (Accessed October 20, 2018).

50) The White House Office of the Press Secretary, “Remarks by the President at the U.S./China Strategic and Economic Dialogue,” July 27, 2009, <<https://obamawhitehouse.archives.gov/realitycheck/the-press-office/remarks-president->

2010년 들어 미중관계가 악화되면서 대중 인식이 크게 악화되었다. 이러한 상황에서 미중 간 갈등이 2010년 발생한 천안함과 연평도 사건을 통해 한반도에서도 충돌하고 있었다.<sup>51)</sup> 성공적인 북한 비핵화 협상을 위해서는 미중 사이의 협력이 필수적이었으나 미중 간의 갈등이 불거지자 북핵 협상 역시 부정적인 영향을 받게 된 것이었다.

다른 한편, 당시 협상을 더욱 어렵게 만든 새로운 요인은 북한이 ‘핵무기 보유국(nuclear weapons state)’의 지위를 주장하며 핵군축 협상을 요구하기 시작했다는 사실이다. 북한은 두 번의 핵실험 이후 ‘조선반도 핵문제’의 핵심은 ‘미국 핵무기 대 북한의 핵무기’라는 프레임을 만들어 냈다. 북한은 자신들이 핵무기 보유국이라는 사실이 국제사회의 인정여부와는 상관없는 사항이라고 주장했다.<sup>52)</sup> 또한, 북미관계가 정상화되고 미국이 대북 적대시 정책을 중단하는 수준에서 핵무기를 포기할 수는 없다는 의사도 분명히 했다. 이러한 인식은 미국이 군사적 위협을 하지 않고 체제 보장을 해준다면 핵무기 프로그램을 포기할 용의가 있다는 이전의 언급과는 다른 주장이었다. 북한은 주권 평등의 관점에서 자국을 포함하여 핵무기 보유국들 사이에서 핵군축 협상이 이루어져야 한다고 주장하며 비핵화협상을 더욱 어렵게 만들었다.<sup>53)</sup> 하지만 미국을 비롯한 국제사회는 북한을 절대 핵무기 보유국으로 받아들이려 하지 않았으며, 여전히 북한 비핵화를 목표로 했기 때문에 북미 사이의 간극은 더 심화되어 협상의 어려움을 더했다.

---

uschina-strategic-and-economic-dialogue> (Accessed October 20, 2018).

51) 황지환, “세계금융위기 이후 한반도 안보질서의 변화,” 『EAI 국가안보패널보고서』, 44 (2011).

52) “조선민주주의인민공화국 외무성 대변인 담화,” 『조선중앙통신』, 2009.1.13.

53) “조선민주주의인민공화국 외무성 대변인 담화,” 『조선중앙통신』, 2009.3.24; “조선민주주의인민공화국 외무성 성명,” 『조선중앙통신』, 2009.4.14.

## (2) 협상단계

하지만, 2011년 들어 미중관계가 복원되면서 북한 비핵화 논의도 새로운 방향으로 전환될 기미를 보였다. 미국과 중국은 2011년 1월 열린 정상회담에서 41개항을 포함하는 방대한 공동성명에 합의하며 미중관계를 회복시키려 노력하였다.<sup>54)</sup> 미중은 한반도 문제에 대해서도 비핵화라는 기존 입장을 다시 확인하였으며, 북한의 우라늄 농축 프로그램에 우려를 표명하기도 했다. 또한 9·19 공동성명이 완전히 이행될 수 있도록 노력해야 하며, 6자회담도 조속히 재개되어야 한다고 촉구함으로써 비핵화협상을 위한 단초를 마련했다. 이러한 관점에서 2011년의 미중관계의 변화는 당시의 위기국면을 협상국면으로 전환시키는 데 커다란 역할을 했다.

미중 정상회담 이후 6자회담 당사국들은 회담의 재개 가능성에 대한 기대를 키워 가고 있었다. 이는 6자회담 이외에 북한 비핵화를 다룰만한 다른 대안적인 프레임이 존재하지 않기 때문이기도 했다. 당시 비핵화협상은 남북접촉-북미접촉-6자회담이라는 3단계 과정을 설정하고 1단계와 2단계를 동시에 진행하고 있던 상황이었다.<sup>55)</sup> 남북접촉 차원에서는 2011년 7월 인도네시아 발리에서 6자회담 수석대표인 한국의 위성락 한반도평화교섭본부장과 북한의 리용호 북한 외무성 부상이 만나 회담을 나누었다. 또한, 북미접촉 차원에서는 북핵 협상의 북한 측 핵심인사인 김계관 제1부상이 방미하여 미국 측과 회담을 가졌다.

---

54) The White House, "U.S. -China Joint Statement," January 19, 2011, <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/01/19/us-china-joint-statement>> (Accessed October 20, 2018).

55) Choe, Sang-Hun and Steven Lee Myers, "Seoul Sets Terms for Resuming Talks With North Korea," *The New York Times*, July 29, 2011, <<https://www.nytimes.com/2011/07/30/world/asia/30korea.html>> (Accessed October 21, 2018).

이후 북한과 미국은 고위급 회담을 진행하였고, 핵문제와 대북지원에 대한 이견을 좁혀 갔다. 2011년 12월 김정일 국방위원장의 갑작스런 사망으로 북미 고위급회담이 연기되었지만, 2012년 2월 23~24일간 베이징에서 재개되었고, 2월 29일 마침내 북미 간 합의 사항을 발표하였다. 이 합의에서 미국은 “북한을 적대시 하지 않으며, 상호 주권 존중과 평등의 정신에 입각하여 관계개선 조치를 취할 준비가 되어있음을 확인”하였다. 이에 대해 북한은 “비핵화에 대한 의지를 보이기 위해 장거리 미사일 발사, 핵 실험 및 우라늄 농축을 포함한 영변에서의 핵 활동에 대한 모라토리엄 이행에 동의한다”고 합의하였다. 또한 북한은 “영변의 우라늄 농축 활동에 대한 모라토리엄의 검증·감시와 5MW 원자로 및 관련 시설의 불능화를 확인하기 위한 IAEA 사찰단의 복귀에 동의”하였으며, 미국은 “24만 톤의 영양지원을 북한에 제공하기로” 합의하였다.

하지만 이후 북한과 미국은 장거리 미사일 발사 유예 조항에 인공 위성 목적의 로켓발사가 포함되느냐를 두고 이견을 보이다가 다시 위기가 고조되었다. 북한은 이후 김일성 탄생 100주년을 기념하는 탄도미사일 발사를 4월 13일 강행함으로써 위기는 다시 고조되었고, 2·29 합의는 붕괴되어 미완의 합의로 남게 되었다. 결국 2011년 초 미중정상회담에서 시작되었던 비핵화협상은 일부의 희망과는 달리 6자회담 재개의 돌파구를 만들어내지는 못했다. 북한과 미국이 만나 2·29 합의를 만들어냈지만, 그나마 이행되지 못하고 좌초되었다. 6자회담 재개에 대한 희망이 2·29 합의를 가능하게 했지만, 신뢰 없는 상태에서의 합의였기 때문에 합의 자체에만 집중하고 서로 다른 해석의 여지를 남겨두었던 것이 문제였다. 6자회담은 2008년 12월 중단되었고 북한의 비핵화 의지 역시 분명하게 확인되지 못했기 때문에 새로운 비핵화 모멘텀을 만들어내지 못한 것이다.

## 2. 비핵화 조치 합의 이후 단계

1990년대 초 북핵 문제가 미국과 국제사회의 관심으로 부각된 이후 핵문제 해결을 위한 다양한 노력이 전개되었다. 1차 핵 위기는 미국과 북한 사이 양자회담을 통해 다루어졌으며, 2002년 켈리 특사 방북을 계기로 재점화된 2차 핵 위기는 6자회담이라는 다자틀을 통해 해결이 모색되었다. 그 사이에 한국과 미국의 정권교체가 이루어졌고, 대북정책 기조는 관여(engagement)와 압박(coercion)이 교차하였다. 즉, 북핵 문제 해결을 위해 다양한 노력이 있었는데 양자회담과 다자회담, 강압정책과 관여정책이 모두 사용되었다. 그럼에도 불구하고 북한 핵문제는 지속적으로 악화되었으며, 이제 북한의 핵과 미사일 능력은 미(美) 본토를 직접 위협할 수 있을 만큼 증가하였다.

따라서 여기서는 북핵 문제 발생 이후 수차례의 합의가 있었음에도 불구하고, 왜 기존 합의는 실패하였는지 살펴보고자 한다. 특히 1차 핵 위기 당시의 북미 제네바 합의, 그리고 2차 핵 위기 과정에서 체결된 9·19 공동선언과 동 선언의 초기 단계 이행조치로서 2·13 합의 및 10·3 합의의 내용을 중점적으로 다룰 것이다.

물론 이 합의들 이전에도 의미 있는 합의가 없었던 것은 아니다. 예컨대 남북 간에는 1992년 한반도 비핵화 공동선언이 채택되기도 하였다. 한반도 비핵화 공동선언은 핵무기의 시험·제조·생산·접수·보유·저장·배비·사용을 금지하되, 평화적 목적의 핵 이용만 활용하기로 합의한 것이었다. 하지만 동 선언은 역설적으로 남북한만의 합의가 가진 한계를 보여준 사례이기도 했다. 남북이 합의한 핵통제 공동위원회는 무산되었으며, 북핵 문제는 빠르게 북미 간 사안으로 넘어가버렸기 때문이다. 물론 핵문제와 관련한 남북 간의 합의는 그

자체로 중요한 의미를 가질 수 있다. 그럼에도 불구하고 이제 북한 핵문제는 국제적인 사안이 되었으며, 핵심적으로는 북한과 미국 간에 해결이 필요한 사안이라고 보아야 할 것이다. 따라서 여기서는 1차 핵 위기와 2차 핵 위기 사이에 이루어진 주요 합의의 내용과 특징, 합의 이행 방법, 합의가 이행되지 못했던 주요 이유, 그리고 그것이 주는 함의를 중심으로 분석해보자 한다.

### 가. 제네바 합의

1990년대 초반의 1차 핵 위기는 북미 양자 협상을 통해 다루어졌다. 북미협상 과정에서 북한은 미국과 동등한 협상 파트너로서 테이블에 앉았다. 냉전시기 미국은 북한과 어떠한 공식적 외교채널도 가지고 있지 않았으며, 북한과의 비공식 접촉도 제한해왔다. 1980년대 일부 제한이 풀리기는 했지만 북한 관리들과의 접촉은 사전 승인이 필요했다.<sup>56)</sup> 하지만 1990년대 북미 핵협상 과정에서 북한은 미국으로부터 사실상 주권국가로 인정받았으며, 이것은 새로 출범한 김정일 정부에게는 매우 상징성이 큰 승리로 평가되기도 했다.<sup>57)</sup> 제네바 합의는 북미 양자틀에서 협상이 진행되었고 합의도 이루어졌지만 합의 내용의 실행에는 주변국의 참여가 불가피했다. 하지만 합의 내용에 실행과 관련된 구체적 내용이 명기되지 않아 이행과정이 지연되는 등 문제가 발생하였다.

---

56) 케네스 퀴노네스, 노순옥 역, 『2평 빵집에서 결정된 한반도 운명: 북폭이나 협상이냐』 (서울: 중앙 M&B, 2000), pp. 30~31.

57) 라몬 파체코 파르도, 권영근·임상순 역, 『북한 핵 위기와 북미관계』 (서울: 연경문화사, 2016), p. 70.

## (1) 합의의 주요 내용과 쟁점

제네바 합의는 형식뿐만 아니라 내용에서도 북미 양자의 의무조항이 포함된 사실상의 조약(treaty)이었으나, 기본합의문(Agreed Framework)이라는 형태를 취함으로써 미국 상원 인준을 받지 않아도 되었다.<sup>58)</sup> 제네바 합의의 주요 내용은 크게 네 부분으로 구성되었다. 첫째는 무기급 플루토늄 추출 우려가 있는 흑연감속로를 경수로로 대체하는 것이었다. 미국은 2003년까지 총발전용량 2,000MWe 경수로를 제공하는 조치를 취하고, 그 사이 흑연감속로 동결에 따른 에너지 손실 보전을 위해 연간 50만 톤까지 증유를 제공하기로 하였다. 흑연감속로의 동결은 합의 후 1개월 이내에, 해체는 경수로 사업 완료와 함께 완료하기로 하였다.

둘째, 미국과 북한 간의 정치·경제 관계 정상화 추구에 합의하였다. 합의 후 3개월 이내에 통신 및 금융 거래를 포함한 무역투자 제한을 완화하기로 하였다. 또한, 양국 수도에 연락사무소를 개설하고, 상호관계 개선이 이루어지면 양국 관계를 대사급으로 격상하기로 하였다.

셋째, 북미 양자는 한반도 비핵화를 위한 평화와 안보 구축에 협력하기로 하였다. 미국은 북한에 대해 핵무기 사용을 위협하거나 다른 형태의 위협을 하지 않겠다는 것을 공식 보장하고, 북한은 남북간에 합의한 한반도 비핵화 공동선언을 이행하며 남북대화에 나서기로 하였다.

넷째, 양자는 국제사회의 핵 비확산 레짐 강화에 협력하기로 하였다. 이를 위해 북한은 NPT에 잔류하고 동 조약상의 핵안전조치 이행협정(safeguards agreement)을 따르기로 하였다.

---

58) Don Oberdorfer, *The Two Koreas: A Contemporary History*, p. 356.

## 〈표 II-1〉 북미 제네바 합의 주요 내용

- 미국은 2003년을 목표로 총 발전용량 2,000MWe 경수로를 북한에 제공하는 조치를 주선하고, 흑연감속로 동결에 따른 에너지 손실 보전을 위해 연간 50만톤 규모까지 중유를 제공
- 양측의 정치·경제적 정상화. 합의 후 3개월 내 무역투자에 대한 제한 완화, 쌍방 수도에 연락사무소 개설하고 양국관계 진전에 따라 대사급으로 격상
- 미국은 대북 핵무기 불위협 또는 불사용에 대해 공식 보장하고, 북한은 한반도 비핵화 공동선언을 이행하고 남북대화에 착수
- 북한은 NPT에 잔류하며, NPT 조약상 안전조치 이행협정을 준수

출처: 저자 작성.

동 합의를 통해 북한의 핵 프로그램을 동결시켰고, 사용후 핵연료봉에 대한 국제원자력기구(IAEA)의 감시가 재개되었으며, 북한을 NPT에 잔류시키는 성과를 거두었다.

그럼에도 불구하고 한계점도 있었는데, 검증과 관련된 부분이였다. 우선, 1차 핵 위기 초반의 쟁점이었던 특별사찰 문제와 관련된 진전이 없었다. 1차 핵 위기는 북한이 IAEA에 신고한 시설들 이외에 의심되는 시설에 대한 이른바 ‘특별사찰’ 문제가 불거지면서 본격화되었다. 미국과 IAEA가 특별사찰을 강력하게 주장하자, 북한은 NPT탈퇴로 대응하였고 결국 북한의 NPT복귀 여부가 초기 북미협상의 주요 의제가 되었다. 결국 제네바 합의를 통해 북한이 NPT에 남기로 하였고 IAEA의 핵안전조치 이행협정을 따르기로 하였지만, 특별사찰과 관련된 쟁점은 해결되지 않은 상태로 남겨졌다.

또한, 검증과 관련된 제네바 합의의 조항은 내용이 모호하여 북미간 해석의 차이가 존재할 여지를 가지고 있었다. 제네바 합의 넷째 조항<sup>59)</sup>은 경수로 사업 상당부분이 완료되면, 주요핵심 부품의 인도

59) 경수로 사업의 상당 부분이 완료될 때, 그러나 주요 핵심 부품의 인도 이전에 북한은 북한내 모든 핵물질에 관한 최초보고서의 정확성과 안전성을 검증하는 것과 관련된



이전에 IAEA 안전조치협정을 이행하도록 규정하고 있었다. 이 조항은 특별사찰을 포함한 북한의 과거행에 대한 검증과 관련된 핵심 조항이었지만, 그 내용이 모호한 것이 문제였다. 결국 이 문제는 제네바 합의 이행을 지연시키는 결과를 가져왔으며, 많은 시간이 소요되는 동안 금창리사건, 장거리미사일 시험 발사 등이 발생하면서 미국에서는 북한에 속았다는 인식이 증가하였고, 북한은 미국의 진정성을 의심하게 되는 결과로 이어졌다.

미국이 이렇게 불완전한 상태로 북한과의 합의를 서두른 것에 대해서는 몇 가지 해석이 존재한다. 우선, 1995년 NPT 재협약을 앞둔 미국의 조급함이다. 1970년 발효된 NPT는 1995년에 조약의 영구적 연장 여부 및 평가회의를 개최할 예정이었다. NPT는 탈냉전 이후 미국의 세계전략과 관련하여 핵심적인 국제 레짐의 하나였기 때문에 미국으로서는 NPT 영구 연장이 매우 중요한 과제였다고 할 수 있다. 만약 북한이 NPT를 탈퇴하고 핵개발을 지속한다면 NPT 재협약에 부정적 영향을 미칠 가능성이 있었다. NPT 회원국이 아니었던 인도, 파키스탄 등과 달리 북한은 NPT 회원국으로서 NPT를 탈퇴하고 핵을 개발하는 유일하고 나쁜 선례가 될 수 있었기 때문이다. NPT는 국제조약으로서 설사 어떤 국가가 NPT를 탈퇴한다고 하더라도 그것 자체가 국제법 위반은 아니다. 그래서 북한 사례는 더욱 우려스러울 수밖에 없었다. 다음으로는 1990년대 중반 미국 내 팽배한 봉한붕괴론도 작용하였다. 제네바 합의에 따라 경수로를 건설하기 위해서는 10년 정도의 시간이 소요되는데 이 시간이면 북한 붕괴에 충분하다는 것이다.<sup>60)</sup> 1990년대 중반 당시 김일성이 사망하고

---

여 IAEA와 협의를 거쳐 IAEA가 필요하다고 판단하는 모든 조치를 취하는 것을 포함하여 IAEA 안전조치협정(INFCIRC/403)을 완전히 이행한다.

60) R. Jeffrey Smith, "US Accord with North Korea May Open Country to Change," *Washington Post*, October 23, 1994, <<https://www.washingtonpost.com/archive/>

북한의 심각한 경제난이 외부에 알려지면서, 미국은 물론이고 한국과 일본에서도 북한붕괴론이 공개적으로 거론되었다. 실제 1996년 3월 개리 럭(Gary Luck) 주한미군 사령관은 미 하원 국가안보위원회에서 북한 붕괴는 가능성의 문제가 아니라 시기와 방법의 문제라고 증언했으며, 1996년 12월 미국 상원 정보위원회에 출석한 존 글렌(John Glenn) 상원의원은 국방정보국 보고서를 인용해서 15년 이내 북한이 생존하지 못할 가능성이 있다고 이야기하였다.<sup>61)</sup>

제네바 합의에 이르는 과정은 전적으로 북한과 미국 간의 양자 협상을 통해 이루어졌다. 그럼에도 불구하고 동 합의 이행을 위해서는 주변국의 참여가 필수적이었다. 예컨대, 제네바 합의 이행을 위해 한반도에너지개발기구(KEDO)가 구성되자 비용분담 문제가 대두되었다. 결국 KEDO는 북한에 제공할 경수로 건설비용 45억 달러 가운데 70%인 32억 달러를 한국이 부담하고, 일본은 20%, 나머지는 EU가 부담하기로 하였다.<sup>62)</sup>

## (2) 이행단계

1994년 10월 21일 북미 제네바 합의가 채택되고, 약 한 달 후인 11월 28일 IAEA 전문가 그룹은 영변과 태천의 핵동결 사실을 확인

---

politics/1994/10/23/us-accord-with-north-korea-may-open-country-to-change/32f98486-a074-49a3-9967-eed24ac5f6a8/?utm\_term=.59b2025cbd7b> (Accessed October 12, 2018); Jim Hoagland, "The Trojan Horse at North Korea's Gate," *Washington Post*, August 2, 1995, <[https://www.washingtonpost.com/archive/opinions/1995/08/02/the-trojan-horse-at-north-koreas-gate/76dd7761-d094-42e4-a5dd-47826b3bf5f2/?utm\\_term=.7df397bfbce8](https://www.washingtonpost.com/archive/opinions/1995/08/02/the-trojan-horse-at-north-koreas-gate/76dd7761-d094-42e4-a5dd-47826b3bf5f2/?utm_term=.7df397bfbce8)> (Accessed October 10, 2018); Jim Mann, "US Watches North Korea for Signs of Collapse," *LA Times*, February 13, 1996.

61) 정지웅, "북한 붕괴론 논쟁 탐구," 『통일과 평화』, 제9집 1호 (2017), pp. 167~168에서 재인용.

62) 한용섭, 『북한 핵의 운명』 (서울: 박영사, 2018), p. 88.

하였다. 이에 1995년 1월 15일 미국은 대북 중유제공을 시작하였으며, 1월 21일에는 정보·통신 및 금융거래 등과 관련된 대북 경제제재 완화조치를 발표하였다. 동년 3월 9일에는 대북 경수로 제공을 위한 한반도에너지개발기구(The Korean Peninsula Energy Development Organization: KEDO)가 설립되었다.

하지만 실제 이행단계에 들어서자 대북 경수로 지원사업은 계획보다 계속 지연되었다. 그 이유는 첫째, KEDO에서 한국이 주도적 역할을 담당하는 것에 대한 북한의 의구심이었다. 북한은 자신들에게 제공되는 경수로가 한국형이라는 점에 대해서부터 거부감을 보였다. 둘째, 앞서 언급한 바와 같이 사찰, 즉 검증 시작 시점에 대한 이견이 표출되었다. 북한은 경수로 사업이 거의 완성되면 사찰이 시작되어야 한다는 입장이었던 반면, 미국은 사찰에 걸리는 시간을 고려할 때 조기에 사찰이 시작되어야 한다고 주장하였다.

KEDO는 한국과 미국, 일본이 원회원국이었으며, 설립협정에 ‘한국표준형 원전’ 제공을 명기하였다. 하지만 북한은 한국형경수로가 북한 사회를 무너뜨리기 위한 ‘트로이 목마’라고 비난하면서 이를 거부하였고, 미국은 정치·재정·기술적으로 한국형원전 이외에는 다른 대안이 없다는 입장이었다. 결국 미국과 북한은 1995년 6월 13일 쿠알라룸푸르 합의에서 북한에 제공될 원자로 노형을 KEDO가 선정하기로 합의하였고, 당일 KEDO 집행이사회는 북한에 건설될 원전의 참조발전소로 울진 3·4호기(한국표준형 원전)를 결정하였다.<sup>63)</sup> 북미 제네바 합의는 6개월 이내에 공급협정을 체결하기로 되어있었는데, 원자로 노형을 둘러싼 갈등으로 예정보다 8개월이 지연된 1995년 12월 15일에야 KEDO와 북한 간 경수로 공급협정이 체결되었다. 이후 1996년 4월부터 공급협정 이행을 위한 13개 후속의정서

63) 경수로사업지원기획단, 『대북 경수로지원사업 개관』, (1997.9), pp. 16~19.

협상이 시작되었다. 2001년 말까지 이 가운데 8개 의정서가 발효되었으며, 4개는 협의도 이루어지지 못하였다.<sup>64)</sup>

공화당이 우위에 있던 미국 의회는 제네바 합의 자체에 부정적인 입장을 가지고 있었으며, 북한과의 협력에도 적극적인 모습을 보이지 않았다. 결국 2002년에 이르면 제1경수로 완공 시기는 2003년에서 2008년으로, 제2기는 2009년으로 미루어졌다.<sup>65)</sup> 경수로 사업의 완공시기가 늦추어지면서 핵사찰 문제가 논란이 되었다. 원자로 핵심부품은 통상 완공 3~4년 전에 들어가기 때문에 2008년 완공이라면 2005년경에는 제공될 것으로 예상되었다. 따라서 북한은 그때까지 사찰이 완료될 수 있도록 할 것이니 서두를 필요가 없다는 입장이었던 반면, 미국과 IAEA는 사찰을 위한 협상을 바로 시작해야 한다고 주장하였다.<sup>66)</sup> 당시의 상황이 이렇게 된 것은 제네바 합의 당시에 특별사찰이 얼마나 걸릴지에 대해 북미는 물론이고 한미 간에도 협의가 없었기 때문이다. 미국은 특별사찰이 진행되지 않으면 경수로 사업이 중단될 수밖에 없다는 입장이었던 반면, 북한은 핵심부품 전달 이전에 특별사찰을 받을 의무는 없으며, 특별사찰이 마무리되지 않더라도 경수로 사업은 계속해야 한다고 주장하였다.<sup>67)</sup>

### (3) 결렬단계

미국과 북한 간에 이견(異見)과 이에 따른 사업 지연이 있었으나, KEDO 사업은 그러저럭 진행되고 있었다. 1998년에 들어서자 미국

64) 통일부 남북회담사무국, 『남북대화 (2.12~3.11)』, 제69호 (2004.1.), pp. 192~193.

65) 미치시타 나루시게, 이원경 역, 『북한의 벼랑끝 외교사』 (서울: 한울아카데미, 2014), p. 219.

66) 전성훈, “북한 핵문제의 어제와 오늘,” 김영운 외 공저, 『북한 핵문제와 남북관계의 진로』 (서울: 통일연구원, 2002), p. 31.

67) 한승주, “제네바 합의: 의의와 문제점,” 『남북한 관계의 회고와 전망』 (2002년 한국정치학회 하계학술대회 논문집, 2002.7.25.~26.), p. 31.

과 북한의 불신이 증가할 수 있는 사건들이 발생하였다. 하나는 미국이 적극적으로 문제를 제기한 이른바 금창리 사건이었고, 다른 하나는 북한의 미사일과 관련된 것이었다.

1997년 말 미국의 국방정보국(Defense Intelligence Agency: DIA)은 핵관련 시설로 의심되는 북한의 금창리 소재 지하시설과 관련된 비밀 보고서를 작성하였다. 동 보고서의 핵심 내용은 금창리 지하시설이 용도가 분명하지 않지만 핵무기 생산 혹은 저장 시설일 가능성이 있다는 것이었다. 이 보고서의 내용은 1998년 8월 『워싱턴 포스트(Washington Post)』와 『뉴욕타임즈(New York Times)』 보도를 통해 세상에 알려지게 되었다. 금창리 문제가 불거지자 동 시설에 대한 사찰 문제를 둘러싸고 북미협상이 진행되었다. 이 협상에서 북한은 ‘선보상 후사찰’ 입장을 내세웠으며, 미국은 보상 자체를 받아들일 수 없다고 주장하였다. 수차례의 협상 끝에 미국은 식량과 농업지원 등 인도지원을 제공하기로 하고 사찰을 실시하였지만 금창리에서 핵개발 관련 증거를 발견할 수는 없었다. 하지만 미국은 북한이 미국을 속이고 있다는 심증을 더욱 굳혀간 반면, 북한은 미국이 있지도 않은 문제를 만들어 자신들을 압박한다고 불만을 제기하였다.

1998년 7월 도널드 럼스펠트(Donald Rumsfeld)가 이끄는 공화당 주도 위원회에서 이른바 럼스펠트 보고서가 발간되었다. 동 보고서는 미국 정보기관들이 북한의 미사일 위협을 과소평가했으며 북한이 멀지 않은 미래에 미국을 공격할 수 있는 미사일을 개발할 가능성이 있다고 주장했다. 럼스펠트 보고서가 발간된 지 얼마 지나지 않은 1998년 8월 31일 북한이 대포동 우주발사체 시험 발사를 실시하자, 동 보고서의 불길한 경고가 현실화 될 것이라는 우려가 제기되었다. 대포동 1호의 발사는 사전에 예측되었지만, 북한의 로켓 개

발 능력 자체는 예상을 뛰어넘는 것이었기 때문이다. 최종적으로는 실패하였지만 2단계 엔진 추진에 성공하였고, 액체와 고체 연료를 모두 사용하였다. 추정된 로켓의 사거리는 분석가들에 따라 다르지만 알래스카와 하와이를 커버하는 수준으로 평가되었으며, 탄두 중량을 낮출 경우 사거리는 더 늘어날 것으로 판단되었다.<sup>68)</sup>

2000년 남북 간에는 최초의 정상회담이 개최되고, 북미 간에는 공동 코뮈니케가 발표되는 등 관계 개선의 조짐이 있었다. 하지만 북한에 대해 강경한 입장을 가진 부시행정부가 출범하면서 모든 상황이 바뀌었다. 특히 2001년의 9·11 테러는 미국 대외정책의 일방주의적 성격을 극단적으로 강화시켰다.

2002년 1월 미국의 부시 대통령은 이란, 이라크와 함께 북한을 ‘악의 축’이라고 비난하였다. 미국의 핵태세 검토 보고서는 핵 선제 공격이 가능한 7개국 가운데 하나로 북한을 지목<sup>69)</sup>했으며, 테러지원국들에 대한 선제공격을 명기한 보고서<sup>70)</sup>와 함께, 북한을 테러지원국으로 지목한 보고서<sup>71)</sup>가 발간되었다. 이처럼 북한과 협상을 원하지 않는 미국의 입장은 더욱 분명해졌다.

---

68) Robert D. Walpole, “North Korea’s Taepo Dong Launch and Some Implication on the Ballistic Missile Threat to the United States,” *Speech, Center for Strategic and International Affairs*, December 8, 1998, <<https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB87/walpole.htm>> (Accessed October 20, 2018). Washington, D.C.; Joseph S. Bermudez Jr., *The Armed Forces of North Korea* (New York: I.B. Tauris, 2001), pp. 275~281.

69) US Department of defense, *Nuclear Posture Review Report*, January 8, 2001, <<http://home.sogang.ac.kr/sites/jaechun/courses/Lists/b7/Attachments/6/2002%20nuclear%20posture%20review.pdf>> (Accessed October 20, 2018).

70) The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, September, 2002, <<https://www.ousa.org/sites/default/files/DR-02-7-Examining-the-September-2002-National-Security-Strategy.pdf>> (Accessed October 20, 2018).

71) The White House, *The National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction*, December, 2002, <<https://www.armscontrol.org/print/1184>> (Accessed October 20, 2018).

2002년 여름 미국 정보기관들은 북한의 우라늄 농축과 관련된 정보를 파악한 것으로 알려지고 있다. 당시 미 정보기관들이 파악한 정보의 내용이 무엇인지는 외부에 정확히 알려지지 않고 있으나, 미국 정책결정자들은 그 내용을 확신한 것이 분명해 보인다.<sup>72)</sup> 2002년 10월 켈리(James Kelly) 특사 방북을 계기로 미국은 북한의 비밀 우라늄 농축 문제를 제기하였으며, 이 과정에서 제네바 합의는 최종 붕괴하고 제2차 핵 위기가 발발하게 되었다. 2002년 10월 16일 미국무부는 켈리 특사 방북 당시 북한이 고농축우라늄(Highly Enriched Uranium: HEU) 프로그램을 시인하였다고 발표하였다. 열흘 후인 10월 25일 북한 외무성은 제네바 합의 불이행 책임을 미국에 묻고 북미 불가침 조약 체결을 주장하는 대변인 담화를 발표<sup>73)</sup>하는 것으로 대응하였다. 북한은 미국이 처음부터 이행 의지도 없이 제네바 합의를 재결하였으며, 핵선제공격을 정책화함으로써 북한을 위협한다고 주장했다.<sup>74)</sup>

결국 제네바 합의는 북한 핵을 일시 동결시키는 데는 성공하였으나, 결과적으로 실패하고 말았다. 제네바 합의가 실패한 이유는 첫째, 검증(사찰)과 관련된 내용을 구체화하지 못함으로써 이행절차가 지연되었고, 그 사이에 발생한 다른 사건들로 말미암아 상호 불신이 증폭되었다. 둘째, 미국의 대북정책 변화도 제네바 합의 붕괴의 결정적 변수 가운데 하나였다. 전임 클린턴 행정부의 정책을 전면적으로 부인하면서 출범한 부시 행정부는 제네바 합의가 북한의 잘못된

72) Charles Pritchard, *Failed Diplomacy: The Tragic Story of How North Korea Got the Bomb* (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2007), 찰스 프리처드 지음, 김연철·서보혁 옮김, 『실패한 외교』 (서울: 사계절, 2008), p. 63; Mike Chinoy, *Meltdown: The Inside Story of the North Korean Nuclear Crisis* (New York: St. Martin's Press, 2008), pp. 81~102.

73) “조미 사이의 불가침 조약 체결이 핵문제 해결의 합리적이고 현실적인 방도,” 『조선중앙통신』, 2002.10.25.

74) 김성학, 『전갈의 절규』 (서울: 선인, 2017), p. 365.

행동에 대해 보상을 제공한 것으로 처음부터 잘못된 협상으로 판단했다. 특히 9·11 테러 이후 미국의 힘을 바탕으로 한 일방주의 외교 기조는 북미협상의 기존 성과를 완전히 뒤집는데 충분했다. 셋째, 검증에 소극적인 북한의 태도 역시 제네바 합의 붕괴에 책임이 있었다. 북한은 제네바 합의에 명기되지 않는 사찰을 최대한 뒤로 미루고 싶어 했으며, 그 이전에 경수로 완공 등 확실한 보상을 챙기려고 시도하였다.

## 나. 9·19 공동성명

2차 북핵 위기는 북미 양자가 아닌 6개국이 참여하는 다자틀에서 이루어졌다. 6자회담이 진행되던 2005년 2월 10일 북한은 외무성 성명을 통해 핵보유를 공식 선언하였다. 북한의 핵보유 선언은 기존의 핵모호성 전략에서 벗어나는 것을 의미하는 것으로 북핵 문제가 완전히 다른 국면으로 전개되고 있음을 의미했다. 실제 북한은 핵보유국으로서 동결과 보상 같은 주고받기 식의 협상이 아니라 군축협상이 필요하다고 주장하였다.<sup>75)</sup> 그럼에도 불구하고 2005년 9월 13일부터 시작된 제4차 2단계 6자회담에서는 9·19 공동성명(Joint Statement of the Fourth Round of the Six-Party Talks)이 채택되었다.

### (1) 합의 주요 내용과 쟁점

9·19 공동성명의 가장 큰 성과는 남북한은 물론 미·중·일·러 등 6자가 한반도 비핵화라는 공동목표에 합의한 것이다. 북한은 모든 핵무기와 현존 핵 프로그램을 포기하고 조속한 시일 내에 NPT와 IAEA 안전조치에 복귀하기로 하였다. 이에 대해 미국과 한국은 한

---

75) “조선민주주의인민공화국 외무성 대변인 담화,” 『조선중앙통신』, 2005.3.31.



반도에 핵무기가 존재하지 않음을 확인하고, 미국은 핵무기 또는 재래식 무기로 북한을 침공할 의사가 없음을 확인하였다. 이로써 한반도의 검증가능한 비핵화를 평화적인 방법으로 달성하는 것에 6자가 합의하는 성과를 이루었다.

하지만 9·19 공동성명 내용은 비핵화 과정에 대한 합의를 포함하지 않고 있었다. 공약 대 공약, 행동 대 행동이라는 원칙에 대한 합의는 있었지만, 합의 이행의 순서(sequence)에 대한 구체적 내용은 결여되어 있었다.

이외에 9·19 공동성명에서 6자는 북한의 핵에너지 평화적 이용 권리 주장에 대한 주변국의 존중과 적절한 시기(appropriate time)에 대북 경수로 제공 문제를 논의하는데 동의하였다. 이것은 경수로에 대한 북한의 요구를 수용한다기보다는 북한이 경수로에 관심을 보이고 있다는 사실을 참여국들이 인정한다는 정도의 내용이었다.

북미 및 북일관계 정상화 조치 약속, 북한을 제외한 5자의 대북 에너지 지원 의지 표명, 별도의 항구적 평화체제 협상 등에 대해 합의하였지만 이 모든 것은 별도의 협상이 필요한 사안들이었다.

#### 〈표 II-2〉 9·19 공동성명 주요 내용

<p>1. 한반도의 검증가능한 비핵화를 평화적인 방법으로 달성하는 것이라는 목표에 합의</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한은 모든 핵무기와 현존하는 핵 계획 포기, NPT와 IAEA 안전조치 복귀</li> <li>- 미국은 한반도에 핵무기 부재, 핵 또는 재래식 무기로 대북 공격 의사 부재 확인</li> <li>- 대한민국은 핵무기를 접수·배치하지 않을 것과 자국 내에 핵무기 부재를 확인</li> <li>- 1992년도 「한반도 비핵화에 관한 남북 공동선언」 준수, 이행</li> <li>- 북한의 핵 평화적 이용 권리를 주변국이 존중, 대북 경수로 제공 논의 개시에 동의</li> </ul>
---

2. UN헌장의 목적, 원칙 및 국제관계에서 인정된 규범 준수를 약속
  - 북한과 미국은 상호 주권존중, 평화공존 및 관계정상화 조치를 취할 것을 약속
  - 북일 관계 정상화 조치를 취할 것
3. 에너지, 교역 및 투자 분야에서 경제협력을 양자 및 다자적으로 증진할 것
  - 한·미·일·중·러 5자는 북한에 에너지 지원을 제공할 용의 표명
  - 한국은 북한에 200만 킬로와트 전력공급에 관한 2005. 7. 12자 제안을 재확인
4. 6자는 동북아의 항구적 평화와 안정을 위해 공동 노력할 것을 공약
  - 적절한 별도 포럼을 통해 한반도 영구적 평화체제 관련 협상을 추진
  - 6자는 동북아 안보 협력 증진 방안과 수단을 모색하기로 합의
5. '공약 대 공약', '행동 대 행동' 원칙에 따라 단계적 방식으로 합의를 이행

출처: 저자 작성.

9·19 공동성명은 이행과 결렬 단계를 나누기 어려울 만큼 초반부터 문제에 봉착하였다. 9·19 공동성명이 발표되기 불과 하루 전인 9월 18일 미국의 라이스(Condoleezza Rice) 국무장관은 공동성명에 대한 미국의 해석을 내놓았는데, 미국이 공동성명을 받아들이는 것은 조만간 경수로를 현안으로 수용하는 것이 아니라는 것이었다. 제4차 2단계 6자회담 폐막 회의에서 크리스토퍼 힐(Christopher R. Hill) 미국 대표는 단독성명을 발표하였는데, 그 내용은 모든 핵무기와 핵 계획의 폐기를 요구하는 것이었다. 대북 경수로 제공과 관련된 적절한 시기(appropriate time)는 '△모든 핵무기 및 핵 프로그램을 폐기하고, 그것이 IAEA를 포함한 국제적 수단에 의해 참여국 모두가 만족할 정도로 검증된 이후, △북한이 NPT와 IAEA 안전조치를 완전히 준수하고, 협력 및 투명성에 대한 실천의지를 보여주며, 핵기술 확산을 중단하였을 때'라고 이야기 했다. 이것은 미국의 요구사항이 완전히 관철된 이후에나 경수로 제공이 가능하다는 것을 의미했다. 더 나아가 미국과의 관계를 정상화하기 이전에 '인권·생

화학무기·탄도미사일 프로그램과 확산 문제·테러리즘과 기타 불법 행위' 등 미국의 우려에 대해 답할 것을 요구했다.<sup>76)</sup> 9·19 공동성명의 발표와 동시에 미국의 강경한 입장이 발표되면서 합의의 이행 자체가 난항을 겪을 것임이 분명해졌다.

더 심각한 문제는 6자회담 자체가 아니라 외부에서 발생했다. 4차 2단계 6자회담이 진행과 동시에 9·19 공동성명 이행을 어렵게 만드는 또 하나의 사건이 진행되고 있었던 것이다. 2005년 9월 15일 미(美) 재무부는 마카오에 있는 방코델타아시아 은행(Banco Delta Asia, Macau: BDA)을 '돈세탁 우려대상'으로 발표했다. BDA가 받은 혐의는 북한이 이 은행을 통해 위조달러를 유통시켰으며 불법거래자금의 돈세탁에 활용하였다는 것이었다. BDA에 대한 제재가 이루어지면, 애국법(Patriot Act) 제311조에 의거하여 미국의 모든 금융기관은 BDA와 직·간접 거래를 할 수 없다. 9월 16일 미국의 발표에 불안해진 예금주들의 예금인출 사태가 이어졌고, 결국 마카오 당국은 BDA 북한계좌의 2,500만 달러를 동결시켰다.<sup>77)</sup> 미국은 BDA 제재가 6자회담과 무관한 것임을 강조하였지만, 이는 역설적으로 6자회담의 진전과 무관하게 BDA에 대한 제재가 지속될 것이라는 의미로 받아들여질 여지도 있었다.

2005년 11월 9~12일, 제5차 6자회담의 1단계 회의가 개최되었지만, 회의는 BDA 문제를 둘러싸고 공전되었다. 북한 대표 김계관 외무성 부상은 BDA 문제 해결 없이는 핵문제 논의에 나서지 않을 것이라는 입장을 보였다. 미국은 위조지폐의 제조나 돈세탁 등 불법행위에 대한 제재는 6자회담과 별개라는 입장을 유지하였다. 2005년 말~2006년 초 기간 동안 북한은 미국의 대북 강압정책이 계속된다

76) Mike Chinoy, *Meltdown: The Inside Story of the North Korean Nuclear Crisis*, pp. 249~250.

77) *Ibid.*, pp. 259~260.

면, 자위적 핵억제력을 강화할 것이라고 주장하였다.<sup>78)</sup> 2006년 3월 발표된 미국의 국가안보전략 보고서에서는 북한을 포함한 7개국이 폭정이 종식되어야 하는 국가로 지목되었다. 또한, 이 보고서는 대량살상무기 개발과 관련된 위험한 국가로 북한을 명기하고 있었으며, 미국은 대량살상무기 공격으로부터 미국과 동맹국을 방어하기 위해 선제공격을 할 수 있음을 밝히고 있었다.<sup>79)</sup> 이러한 내용은 9·19 공동성명에서 미국이 북한을 공격할 의사가 없다고 밝힌 것과 배치되는 것이었다.

미국의 강경한 대북정책에 변화가 없다는 것이 분명해지자, 2006년 7월 5일 북한은 대포동 2호 1기를 포함한 7기의 탄도미사일 시험 발사를 실시하였다. 이에 대응하여 미국과 일본은 UN 안전보장이사회 대북결의를 추진하였으며, 7월 15일 안보리 결의 제1695호가 만장일치로 채택되었다. 중국과 러시아까지 안보리 대북 결의에 찬성하자, 7월 16일 북한은 안보리 결의를 규탄하고 전쟁 억제력 강화를 주장하는 외무성 성명을 발표하였다.<sup>80)</sup> 이어서 2006년 10월 3일 북한은 핵실험 계획을 포함한 외무성 성명을 발표하였으며, 10월 9일에는 제1차 핵실험을 강행하였다.

북한의 핵실험은 미국 부시행정부의 대북 강경정책이 실패했음을 보여주는 것이자, 북한 핵문제가 완전히 다른 국면으로 전환되었음을 의미했다. 2006년 10월 14일 유엔 안보리는 대북결의 제1718호를 채택하였다. 동 결의에 따라 안보리 산하에 제재위원회가 설치되었다.

78) “조선민주주의인민공화국 외무성 대변인 담화,” 『로동신문』, 2005.12.20; 2006.2.22; 2006.6.22. 등

79) The White House, *National Security Strategy of the United States of America* (2006).

80) “조선민주주의인민공화국 외무성 성명,” 『로동신문』, 2006.7.17.

9·19 공동성명은 비핵화 프로세스에 대한 합의가 없었다는 한계도 있었지만, 그 자체보다는 공동성명 발표와 거의 동시에 불거진 BDA 문제가 결정적인 걸림돌이 되었다. BDA 문제의 파급효과는 미국과 북한 모두에게 예상 밖이었던 것으로 평가된다. 미국이 특정은행 계좌에 대한 의혹을 발표한 것만으로 마카오는 물론 중국 정부까지 전전긍긍했으며, 북한의 반발이 거센 것은 그만큼 효과가 크다는 의미로 받아들여졌다. 문제는 핵문제 이외의 원인으로 핵협상 자체가 붕괴될 수 있을 만큼 영향을 받았다는 점이었다. 즉 핵문제 이외의 쟁점들이 협상 의제로 부각되면 협상 자체가 지연될 우려가 있을 뿐만 아니라, 경우에 따라서는 협상 이행 프로세스 자체를 좌절시킬 수도 있다.

## (2) 이행단계

BDA 문제를 둘러싸고 상황이 교착상태에 빠지면서 6자회담 무용론이 제기되기도 하였다. 하지만 2006년 북한이 1차 핵실험을 강행한 이후 협상이 재개되었다. 2007년 1월 16~18일 북미 베를린 양자 회담이 이루어지면서, 제5차 3단계 6자회담이 개최된 것이다. 결국 제5차 3단계 6자회담을 통해 '9·19 6자 공동성명 이행을 위한 초기 조치(Initial Actions for the Implementation of the Joint Statement, 이하 '2·13 합의')에 대한 합의가 2007년 2월 13일 이루어졌다. 베를린 북미회담의 성과를 기초로 2·13 합의가 이루어진 것은 북핵 문제의 본질이 북미 간 문제임을 상징하는 것이었다. 6자회담은 남북한을 포함하여 한반도 주변 4개국 등 6개국이 참여하는 회의였지만, 실제 협의는 북미가 중심이 되고 다른 국가들이 이를 추진하는 2+4 방식으로 진행되었다.

〈표 II-3〉 2·13 합의 이행 체계

단계	북한	5개국
[1단계] 폐쇄 단계 (60일 이내)	<ul style="list-style-type: none"> <li>5개 실무그룹(W/G) 설치 및 회의 개최(30일 이내)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>한반도 비핵화, 북미 관계정상화, 북일 관계정상화, 경제 및 에너지협력, 동북아 평화·안보체제</li> <li>실무그룹 보고청취 및 다음 단계 행동에 관한 협의 위한 6차 6자회담 개최(2017. 3. 19)</li> <li>※ 미국은 방코델타아시아(BDA)은행 문제 해결(30일 이내)</li> </ul> </li> <li>북한                             <ul style="list-style-type: none"> <li>재처리 시설 포함 영변 핵시설 폐쇄 봉인</li> <li>감시·검증 위한 IAEA 요원복귀</li> <li>추출된 Pu 포함 모든 핵 프로그램 목록을 5개국과 협의</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>미국                             <ul style="list-style-type: none"> <li>북미 양자 현안해결과 전면적 외교 위한 북미대화 개시</li> <li>테러지원국 지정 해제위한 과정 개시</li> <li>적성국 교역법 적용 종료 과정 진전</li> </ul> </li> <li>일본: 북일 양자대화 개시</li> <li>5개국                             <ul style="list-style-type: none"> <li>대북 경제·에너지·인도적지원 협력 합의</li> <li>중유 5만 톤 상당 에너지 지원(최초 운송 60일 이내)</li> </ul> </li> </ul>
폐쇄 이후	<ul style="list-style-type: none"> <li>9·19 공동성명 이행 확인, 동북아시아 안보협력 증진방안 모색 위한 6차 장관급 회담 개최</li> </ul>	
[2단계] 불능화 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>모든 핵 프로그램 신고</li> <li>흑연감속로 및 재처리 시설 포함 모든 현존하는 핵 시설 불능화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>최초 선적 5만 톤 포함, 중유 100만톤 상당 경제, 에너지, 인도지원 제공</li> </ul>

출처: 전봉근, “북한의 2·13 합의 이행 동향과 전망,” 『주요국제문제분석』 (외교안보연구원, 2007.6.12.) p. 2의 내용을 기초로 재정리.

2·13 합의는 9·19 공동성명 이행을 위해 북한이 취해야 할 초기 단계의 비핵화 조치와 기타 6자회담 참여국들이 제공해야 할 정치·경제적 보상 조치들을 규정하고 있었다. 2·13 합의의 주요 내용은 1단계(60일 이내)와 2단계로 이행 시기를 나누고, 북한과 다른 5개국의 조치들을 규정하는 것이었다. 1단계에서 북한은 재처리 시설을 포함한 영변 핵시설을 폐쇄·봉인하고 IAEA 검증요원을 복귀시키며, 핵 프로그램 목록을 5개국과 협의하기로 하였다. 이에 대응하여 북미

및 북일 대화를 개시하고, 대북 경제·에너지·인도지원에 협력하기로 합의하였다. 또한, 60일 이내에 중유 5만 톤을 지원하기로 하였다. 이외에 30일 이내에 ‘한반도 비핵화, 북미 관계정상화, 북일 관계정상화, 경제·에너지협력, 동북아 평화안보체제 등’ 5개 실무그룹을 구성하기로 하였다. 1단계가 마무리되면 이행을 확인하고 2단계가 개시된다. 2단계에서 북한은 모든 핵 프로그램 신고 및 불능화를 이행하고, 이에 대응하여 경제·에너지·인도지원을 제공하기로 하였다. 이와 별도로 미 국무부는 2·13 합의 30일 이내에 BDA문제를 해결해주기로 하였다.

2·13 합의는 60일 이내의 초기 단계와 이후 단계를 나누어 관련국의 이행조치를 구체화한 것이다. 동 합의의 이행체계는 제네바 합의와 기본적으로 유사하다고 할 수 있다. 단계마다 북한이 취해야 할 조치와 이에 대한 보상이 제공되는 것으로, 기본적으로 주고받기식 협상틀이 유지되고 있기 때문이다. 예컨대 각 단계에서 중유를 제공하고, 경수로 제공을 논의하기로 한 것도 제네바 합의의 틀에서 크게 벗어나지 않은 것이다.<sup>81)</sup>

2·13 합의는 핵 폐기 초기 단계 이행조치를 구체화하였을 뿐만 아니라, 북한의 지연전술을 방지하기 위한 장치들이 삽입된 최초의 합의였다. 우선 60일, 30일 등 시간 개념을 포함시켜 합의의 이행이 지연되지 않도록 하였다. 또한, 대북 중유제공의 경우에도 매년 일정량을 제공하는 것이 아니라, 총량 개념을 도입하여 총 100만 톤을 제공하되 폐쇄에는 5만 톤, 나머지 95만 톤은 불능화 단계에서 제공하기로 하였다. 이것은 합의 지연 시에도 계속 중유가 제공되는 것을 방지하기 위한 것이었다.

---

81) 최용환, 『북한의 핵개발 전략 분석 및 향후 대응 방향』(수원: 경기개발연구원, 2010), p. 138.

하지만 2·13 합의는 2차 핵 위기의 발단이 되었던 우라늄 농축 문제에 대한 명시적 언급이 없었다. 이미 북한이 핵실험을 실시한 상태에서 합의가 이루어졌지만 이미 생산하였을 가능성이 높은 핵 무기에 대한 내용도 없었다. 또한, 2·13 합의에서는 기존에 사용하던 동결(freeze)과 폐기(dismantlement)라는 용어 대신 핵 프로그램의 폐쇄(shut down)와 불능화(disablement)라는 모호한 개념이 사용되었다. 이용준은 비확산분야에서 사용되지 않던 생소하고 모호한 용어들이 포함된 것은 북한의 지연전술에 미국이 말려든 결과이며, 실제 합의 이행의 지연에 영향을 주었다고 주장<sup>82)</sup>한다.

제6차 6자회담 재개에 앞서 2007년 3월 19일 미 재무부는 BDA에 동결된 북한 자금을 반환하기로 했다고 밝혔지만, BDA문제는 바로 해결되지 않았다. 결국 BDA 문제는 최초 제기된 2005년 9월 15일 이후 21개월이 지난 2007년 6월 19일 북한 자금이 북한 대외무역은행 계좌로 입금되면서야 종결되었다. 핵문제와 직접적 연관이 없는 외부변수로 인해 비핵화 프로세스가 1년 반 이상 지연된 것이다.

BDA문제가 해결된 이후 2·13 합의가 이행되기 시작했다. 6월 26~30일 IAEA 실무대표단의 방북이 이루어졌으며, 핵시설의 폐쇄, 봉인의 검증, 감시 방식 등에 대한 합의가 이루어졌다. 7월 14일 영변 핵시설이 가동 중단되었으며, 같은 날 IAEA 검증단이 북한에 파견되었다.

이후 쟁점은 핵 불능화와 핵 프로그램 신고였는데, 불능화 시한·신고대상 핵 프로그램의 범위·영변핵시설의 폐쇄 방법 등을 놓고 이견이 도출되었다. 결국 2007년 9월 27~30일 제6차 2단계 6자회담이 개최되었는데, 이 회담의 내용을 토대로 10월 3일 ‘9·19 공동성명 이행을 위한 제2단계 조치’(Second-Phase Actions for the

82) 이용준, 『게임의 종말』 (서울: 한울 아카데미, 2010), pp. 191~192.



Implementation of the Joint Statement, 이하 ‘10·3 합의’)가 발표되었다. 10·3 합의는 △한반도 비핵화, △관련국 간 관계정상화, △대북 경제·에너지 지원, △6자회담 관련국 외교장관 회담 등 4가지 내용을 담고 있었는데, 그 주요내용은 아래 표와 같다.

〈표 II-4〉 10·3 합의 주요 내용

<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한반도 비핵화           <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 9·19 및 2·13 합의에 따라 포기하기로 되어있는 모든 현존 핵시설 불능화</li> <li>· 2017년 12월 31일까지 영변의 5MWe 실험용 원자로, 재처리시설(방사화학실험실) 및 핵연료봉 제조시설 불능화. 핵 프로그램 신고</li> <li>· 핵 물질, 기술 또는 노하우를 이전하지 않는다는 공약 재확인</li> </ul> </li> <li>- 미국               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 불능화 활동을 주도하고, 초기 자금 제공</li> <li>· 2주내, 북한 방문 전문가 그룹 주도</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>• 관련국 간 관계 정상화           <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한과 미국               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 관계개선 및 전면적 외교관계 진전, 양자 교류 증대, 상호 신뢰 증진</li> <li>· 미국은 북한의 조치들과 병렬적으로 대북 테러지원국 지정 해제 및 적성국교역법 적용 종료 등 공약 이행</li> </ul> </li> <li>- 북한과 일본은 양국 관계를 신속하게 정상화하기 위해 노력</li> </ul> </li> <li>• 북한에 대한 경제·에너지 지원           <ul style="list-style-type: none"> <li>- 중유 100만 상당 경제·에너지·인도적 지원(이미 전달된 10만 중유 포함)</li> </ul> </li> </ul>
---

출처: 저자 작성.

10·3 합의에 따라 북핵 불능화 조치가 착수되었다. 2007년 10월 11~18일 불능화 실무팀 방북, 11월 1~5일 불능화팀 방북, 11월 27일 불능화실사단 방북 등이 연이어 이루어졌다. 하지만 북한의 우라늄 농축 활동에 대한 문제와 북한과 시리아 간 핵 협력 문제가 새롭게 부각되면서 2007년 말로 예정되었던 핵 신고가 지연되었다. 북한은 미국이 제기한 우라늄 농축 활동을 부인하였으며, 시리아에서 발견

된 북한과의 핵 협력설<sup>83)</sup>은 새로운 쟁점이 되었다.

2008년 4월 8일 북미는 핵 활동 신고 내용에 대한 잠정 합의를 도출하였다. 북미 합의 이후 5월 10일 미국은 평양에서 1만 8천여 페이지 분량의 영변 핵 활동 일지를 인도받았다. 6월 27일에는 북한이 영변 원자로 냉각탑을 폭파하였다. 냉각탑 폭파 하루 전인 2008년 6월 26일 북한은 6자회담 의장국인 중국에 핵 신고서를 제출하였고, 미국은 북한에 대한 테러지원국 해제 절차에 착수하였다. 2008년 10월 1~3일 평양에서 개최된 북미회담에서, 북한의 신고를 기초로 검증에 착수하되 우라늄 농축 프로그램이나 미신고 시설 등 문제는 북한의 동의를 전제로 순차적으로 추진한다는 ‘순차적 분리 검증안’이 도출되었다. 이후 10월 11일 미국은 대북 테러지원국 해제를 공식 발표하였다. 이틀 후인 10월 13일 북한은 IAEA 검증단의 핵시설 접근을 허용하였다.

하지만 북한이 검증단의 시료채취를 제한·거부하면서 10·3 합의의 이행이 좌절되었다. 10·3 합의는 결국 검증 단계에서 쟁점이 부각되었다. 미국은 시료채취와 국외반출에 대한 구두 합의가 있었다고 주장했지만, 북한은 검증 관련 문서에 동 내용이 없다며 시료채취 및 반출 거부했다. 2008년 12월 제6차 6자회담 수석대표회의가 개최되었지만 검증방식의 합의에 실패하였다.

### (3) 결렬단계

2009년에 들어서자 북한은 핵과 미사일 개발의 속도를 높였다. 미국에서는 오바마 행정부가 새로 출범하였지만, 북한은 미국 새 행

---

83) David E. Sanger and Mark Mazzetti, "Israel Struck Syrian Nuclear Project, Analysts Say," *New York Times*, October 14, 2007, <<https://www.nytimes.com/2007/10/14/washington/14weapons.html?mtrref=www.google.com&gwh=1CD5EF93DA87524FD402D1FDB0CDE649&gwt=pay>> (Accessed October 20, 2018).

정부의 동아시아 및 한반도 정책이 구체화되기도 이전에 장거리 로켓 시험 발사를 실시하였으며, 5월 25일에는 2차 핵실험을 강행하였다. 이후 안보리 대북제재 결의안과 핵 및 미사일 시험이 반복되면서 6자회담은 사실상 종료되고 말았다.

10·3 합의는 신고 대상, 검증방식 등을 명확하게 규정하지 못했으며, 우라늄 농축 문제 및 기 생산된 핵무기 등이 포함되는지도 불분명했다. 결국, 9·19 공동성명에서 출발하여 2·13 합의, 10·3 합의 등이 추진되었으나, 검증단계에서 이견이 부각되었고 결국 모든 프로세스가 붕괴하였다.

6자회담이 최종적으로 실패한 것으로 드러나면서 미국의 대북불신은 더욱 심화되었으며, 2018년 현재 국면에서 과거의 실패를 반복하지 않겠다는 미국의 대북 강경입장의 원인을 구성하고 있다. 하지만, 미국의 대북 강경태도 역시 2차 핵 위기의 발발과 악화의 주요한 축을 구성하고 있었다. 북한이 처음부터 핵개발 완성을 목표로 미국을 기만하였다는 평가와 미국의 강경한 대북정책이 북한의 핵개발을 가속화시켰다는 주장이 동시에 존재하는 것은 이러한 이유 때문이다.

#### 다. 2·29 합의

6자회담이 사실상 무산된 이후 북한과 미국 간에 합의가 전혀 없었던 것은 아니다. 2012년 2월 29일 북한과 미국은 2월 23~24일 기간 중 북경에서 개최된 3차 북미대화 합의 내용을 동시에 발표하였다.

## (1) 합의의 주요 내용과 쟁점

2·29 합의의 주요 내용은 북한이 우라늄 농축시설의 가동을 중단하고, IAEA 사찰단을 수용하는 대신 미국은 북한에 식량을 제공하는 것이었다. 동 합의는 동결과 사찰을 수용하는 대신 경제지원을 제공하는 기존의 합의틀에서 크게 벗어나지 않은 것이었다. 하지만 북한과 미국이 따로 합의 내용을 발표한 것, 발표주체의 격이 낮은 것 등 모두 이례적이었다. 미국은 국무부 대변인 명의의 언론발표문을 통해, 북한은 조선중앙통신 기자와의 문답형식으로 양자 합의 내용을 발표하였다. 양국의 발표 내용은 합의문 원문을 공개한 것이 아니어서, 양국의 발표 내용에는 미묘한 입장 차이가 존재하였다.<sup>84)</sup>

미국은 핵과 미사일 실험 중단 및 영변 핵시설 불능화 확인을 위한 IAEA 사찰단의 복귀 문제를 우선적으로 다루었지만, 북한은 북미관계 개선 및 인적교류 확대, 대북 식량지원 문제 등을 우선 다루었다. 양자가 서로 상대방의 의무를 강조한 것은 일면 이해가 되지만, 그 내용 자체가 구체적이지 않아서 9·19 공동성명 이행실패의 경험을 극복할 수 있는지 여부도 불투명했다.

---

84) 외교부 북핵외교기획단, “12년 2·29 북미합의,” <[http://www.mofa.go.kr/www/brd/m\\_3973/view.do?seq=362043&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi\\_itm\\_seq=0&itm\\_seq\\_1=0&itm\\_seq\\_2=0&company\\_cd=&company\\_nm=&page=3](http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3973/view.do?seq=362043&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=3)> (검색일: 2018.9.18.).

〈표 II-5〉 2·29 합의 양국 발표문 요지

미국 발표문 <sup>85)</sup>	북한 발표문 <sup>86)</sup>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한은 장거리 미사일 발사, 핵 실험 및 우라늄 농축 활동을 포함한 영변에서의 핵 활동에 대한 모라토리엄 이행에 동의하였음</li> <li>- 북한은 영변 우라늄 농축 활동에 대한 모라토리엄을 검증·감시하고, 5MW 원자로 및 관련 시설의 불능화를 확인하기 위한 IAEA 사찰단의 복귀에도 동의하였음</li> <li>- 미국은 대북 적대시사가 없으며, 양자관계 개선 준비가 되어있음을 재확인</li> <li>- 미국은 9·19 공동성명 준수 의지를 재확인</li> <li>- 미국은 정전협정을 한반도 평화·안정의 기초로서 인정</li> <li>- 미국은 24만톤 영양지원을 제공하고, 추가 지원 가능성을 열어놓음</li> <li>- 미국은 문화·교육·스포츠 분야 등에서 인적 교류를 증대 조치를 취할 준비가 되어있음</li> <li>- 미국의 대북제재조치는 북한 주민의 일상생활에 대한 제재를 목표로 하는 것이 아님</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 평화협정 체결전까지 정전협정을 인정</li> <li>- 북미관계 개선 위한 신뢰조성조치 동시 추진</li> <li>- 미국은 북한을 적대시하지 않으며, 양자관계 개선 준비가 되어있음을 재확인</li> <li>- 미국은 문화, 교육, 체육 등 여러 분야에서 인적교류 확대 조치 의사 표명</li> <li>- 미국은 북한에 24만톤의 영양식품을 제공하고 추가 식량지원 위해 노력</li> <li>- 미국은 대북제재가 인민생활 등 민수분야를 겨냥하지 않는다는 것을 명백히 함</li> <li>- 6자회담 재개 시 대북제재 해제와 경수로 제공 문제 우선 논의</li> <li>- 북미관계 개선 및 비핵화 추진</li> <li>- 북한은 회담 진행 기간 중 핵과 미사일 실험, 우라늄 농축활동 중지 및 IAEA감시 허용</li> </ul>

출처: 저자 작성.

85) "U.S.-DPRK Bilateral Discussions," Statement by Victoria Nuland, spokesperson; 외교부 북핵외교기획단, "12년 2·29 북미합의," <[http://www.mofa.go.kr/www/brd/m\\_3973/view.do?seq=362043&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi\\_itm\\_seq=0&itm\\_seq\\_1=0&itm\\_seq\\_2=0&mp;company\\_cd=&company\\_nm=&page=3](http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3973/view.do?seq=362043&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&mp;company_cd=&company_nm=&page=3)> (검색일: 2018.9.18.).

86) "조선외무성 조미회담에 대한 합의사항 언급," 『조선중앙통신』, 2012.2.29.

## (2) 결렬단계

2·29 합의가 발표된 지 얼마 지나지 않은 3월 16일 북한은 광명성 3호 위성발사 계획을 발표하였다.<sup>87)</sup> 북한은 위성발사가 미사일과 다르므로 2·29 합의 내용과 관련이 없다고 주장<sup>88)</sup>하였지만, 미국은 북한의 로켓 발사 발표가 2·29 합의에 대한 북한의 진정성에 대한 의문을 제기한다며, 식량지원 환경이 조성되지 않는다는 입장을 내놓았다.<sup>89)</sup> 결국 2012년 4월 13일 북한이 광명성 3호(은하 3호 로켓)를 발사하였고, 이에 대응하여 4월 16일 북한의 장거리로켓 발사를 규탄하는 유엔 안보리 의장성명이 발표되었다. 그러자 4월 17일 북한은 안보리 의장성명을 배격하고, 자주적 우주 이용 권리를 계속할 것이며, 2·29 합의에 더 이상 구속되지 않을 것이라는 외무성 성명을 발표하였다.

2·29 합의는 중단되었던 6자회담 재개의 가능성을 열어주었으나, 합의는 거의 즉각적으로 붕괴하였다. 결국, 2·29 합의는 새롭게 출범한 북한 정권과의 탐색전 성격을 벗어나지 못하였으며, 과거 북핵 협상 실패의 한계를 한치도 벗어나지 못하였다.

## 라. 과거 사례의 시사점

탈냉전 이후 미국과 국제사회의 주요 관심사안 가운데 하나는 대량살상무기의 확산 방지였으며, 이 관심은 현재까지도 이어지고 있다. 국제사회가 관심을 가지는 대량살상무기 가운데 핵심은 물론 핵문제라고 할 수 있다. 하지만 탈냉전 이후 가장 적극적으로 핵무기

87) “조선우주공간기술위원회 대변인 담화,” 『조선중앙통신』, 2012.3.16.

88) “단언하건대 우리의 위성발사는 조미합의와 관련이 없다,” 『조선중앙통신』, 2012.2.19.

89) 홍민, 『북한의 핵·미사일 관련 주요활동분석』 (서울: 통일연구원, 2017), p. 125.

를 개발한 국가 가운데 하나인 북한은, 핵개발을 지지하지 못한 대표적인 사례이자 유일한 사례이다. 그렇다면 과거 북핵 문제 해결에 실패한 이유는 무엇일까? 혹은 과거 북핵 협상 사례를 통해 얻을 수 있는 시사점은 무엇일까?

첫째, 기존 핵확산 방지와 관련된 국제레짐은 핵능력에 초점을 맞추어 왔다. 즉, 핵물질이나 핵무기 관련 기술의 확산을 통제함으로써 핵확산을 방지하려 한 것이다. 물론 이러한 노력이 무의미하다거나 항상 실패해 온 것은 아니다. 하지만 북한 사례에서 볼 수 있는 것처럼 국제사회의 제재에도 불구하고 특정 국가가 핵능력 확보에 전력을 투입할 경우 핵물질이나 핵관련 기술 확산에만 초점을 맞춘 기존 레짐은 한계를 보였다. 핵능력의 확산과 함께, 핵개발 동기에 대한 관심이 필요한 이유이다. 핵무기를 개발했으나 스스로 포기한 남아프리카공화국의 사례나, 협력적위협감소 프로그램(Cooperative Threat Reduction Program: CTR)에 의해 핵을 폐기한 우크라이나 등 구소련 공화국 사례 등을 보아도 핵개발 혹은 핵보유 동기에 대한 관심이 병행되었을 때, 핵확산 방지 노력은 성과를 거둘 수 있었다.

둘째, 과거 북핵 협상 사례는 단계적 협상의 어려움을 보여준다. 제네바 합의에서 미국과 북한은 과거핵에 대한 검증을 유보하고 일차적으로 북핵 문제를 동결시키는 데 초점을 맞추었다. 9·19 공동성명에서 6자는 ‘공약 대 공약, 행동 대 행동’의 원칙에 합의하고, 2·13 합의, 10·3 합의 등 초기 단계 이행조치에 주력하였다. 그 결과 각 단계에서 상호 이견을 조정하는데 많은 시간이 소요되었고, 이견 조정에 실패하는 순간 협상은 다음 단계로 넘어가지 못하고 좌절되었다. 물론 핵 폐기는 단계적으로 이루어질 수밖에 없으며, 실무적 차원에서 이견의 발생은 불가피한 측면이 있다. 그럼에도 불구하고 특정 단계 이후의 과정에 대한 포괄적 합의가 존재하지 않음으

로 해서, 미래에 대한 불확실성이 증폭되었고, 그 결과 이견 해소에 어려움을 겪었다고 볼 수 있다. 협상의 최종단계에서 북한이 얻을 수 있는 것이 분명하게 제시되지 않았으며, 그 결과 북한은 협상의 각 단계에서 최대한 많은 것을 얻어내기 위해 노력하였다. 물론 북한이 처음부터 핵무기 개발을 목표로 미국과 국제사회를 속여 왔을 가능성을 무시할 수는 없다. 하지만 북한의 부정적 행동에 대한 제재 강화 추세는 분명했던 반면, 긍정적 변화의 결과로 얻을 수 있는 것은 상대적으로 불분명했던 것이 사실이다. 북한의 안보우려를 해소할 수 있는 가능성을 보여줌으로써 북한의 긍정적 변화를 유도하는 방안이 필요한 것은 이 때문이다.

셋째, 핵문제 이외의 변수가 핵협상에 커다란 영향을 미치는 경우가 많았다. 9·19 공동성명은 채택과 동시에 BDA문제가 불거지면서 이행에 난항을 겪었다. BDA문제를 제기한 미국 재무부나 BDA의 당사자인 북한 역시 초기에는 이 문제의 심각성을 잘 인식하지 못한 듯하다. 하지만 미 재무부가 BDA를 돈세탁 우려 대상으로 언급함과 동시에 전 세계 금융기관들이 움직이기 시작했고, 동 문제의 파장은 견잡을 수 없이 커졌다. 미국은 BDA 문제가 핵문제와 별개 사안이라고 주장했지만, 북한이 이 문제의 해결 없이 핵문제 진전이 없다는 입장을 보이면서 핵협상 전체 프로세스가 지연되고 말았다. 이외에도 일본은 6자회담 과정에서 일본인 납치자 문제를 지속적으로 제기하였다. 납치자 문제는 일본 국내적으로 매우 중요한 사안임이 분명하고, 인권 차원에서도 결코 무시할 수 없는 것이었다. 하지만 동 사안은 북일 양자 사이 문제의 성격이 강하며, 핵문제와는 본질적인 연관성이 매우 낮은 것이었다. 즉, 북핵 문제 해결을 위해서는 핵문제 자체에 초점을 맞출 필요가 있다. 인권이나 위조지폐, 돈세탁 등 여타 불법행위가 무시해도 좋은 사안이라서가 아니라, 북핵 문제는



그 자체로 매우 심각하고 복잡하기 때문에 이슈를 확대하는 것은 문제 해결에 장애를 초래할 가능성이 크다.

넷째, 미국과 한국 등 핵심당사국의 정권교체에 따른 대북정책 변화의 영향이 매우 컸다. 민주주의 국가에서 선거를 통한 정권교체는 너무나 당연한 것이다. 하지만, 국가 간 협상에서 기존 합의의 모멘텀을 이어가지 못하는 급격한 변화는 문제 해결에 악영향을 미치는 경우가 많았다. 예컨대 2차 핵 위기의 발발과 상황의 악화에는 전임 클린턴 행정부와 전혀 다른 입장을 가진 부시 행정부의 대북정책이 결정적이었다. 물론 비밀리에 우라늄 농축과 관련된 의의스러운 시도를 추진한 북한 역시 빌미를 제공한 것이 사실이다. 하지만, 2002년 상황에서 부시 행정부의 대북 강경입장 역시 상황을 경색시킨 주요 이유의 하나였음이 분명하다. 부시 행정부 역시 결국에는 핵협상으로 돌아올 수밖에 없었지만, 이때는 상황이 크게 악화된 다음이었다. 한국 역시 이른바 진보정부에서 보수정부로의 정권교체에 따른 대북정책 기조의 변화를 겪었다. 물론 한국과 미국의 정권교체에 따른 대북정책 기조 변화가 북핵 문제 악화의 유일하고 핵심적인 원인은 아닐 것이다. 하지만 정권교체 자체가 기존 협상의 틀을 변화시키는 주요요인이 된다면 협상의 안정성을 확보하기 어렵게 될 것이다.

다섯째, 과거 북핵 협상 사례들은 북한 핵문제의 본질이 북한과 미국 양자 간 관계임을 보여준다. 북한 핵문제의 북미 양자관계적 속성은 6자회담이라는 다자틀 협상이 진행되었던 2차 핵 위기 과정에서 더욱 두드러졌다. 9·19 공동성명 채택을 통해 6자가 북핵 폐기라는 목표에 합의하였음에도 불구하고, BDA 문제로 인해 6자회담은 교착상태에 빠졌다. 더구나 북한이 핵실험을 강행하면서 6자회담 자체에 대한 회의론이 제기되기도 하였다. 하지만 2007년 1월 북미 양자회담이 성사되면서, 9·19 공동성명의 초기 단계 이행조치인

2·13 합의가 이루어질 수 있었다. 이 사례는 6자회담이 한반도 문제와 관련된 6개국의 참여 속에 진행되었지만, 결국에는 미국과 북한의 합의가 핵심이었음을 보여준다.

여섯째, 북핵 문제의 핵심에 북미 양자관계가 존재한다고 하더라도, 합의의 도출과 이행에는 주변국의 역할 역시 무시할 수 없다. 예컨대 1994년 제네바 합의는 북미 양자 간에 이루어졌지만, 실제 이행단계에 들어가서는 KEDO에 참여한 주변국들의 역할이 중요했다. 또한, 6자회담의 진행과정에서는 중재자로서 중국의 역할도 크게 작용하였다. 즉, 북미 양자 합의가 교착 상태에 빠졌을 때, 중립적이고 적극적인 중재자의 존재가 협상교착 국면을 타개하는 데 결정적이었다. 북핵 문제를 포함한 한반도 문제의 핵심 당사자로서 한국의 역할이 중요한 것도 이러한 이유 때문이다.

일곱째, 비핵화의 진전은 한반도 평화체제의 진전과 동전의 양면을 이루는 것이 될 수밖에 없다. 정치군사적으로 참여한 대립상황에 놓여있는 한반도 질서하에서 특정 위협 수단을 제거하는 것만으로는 근본문제가 해결될 수 없기 때문이다. 한반도의 냉전적 대립구조가 살아있는 한 핵이 없다고 해도 북한은 여전히 문제일 수밖에 없으며, 이는 북한도 역시 마찬가지일 것이다. 하지만 과거에 진행되었던 북미양자회담이나 6자회담에서 한반도 평화체제 문제는 부차적으로만 다루어졌다. 2·13 합의에서 한반도 비핵화·북미관계 정상화·북일관계 정상화·경제 및 에너지협력·동북아 평화안보체제 등에 대한 실무그룹 구성에 합의하였지만, 평화체제의 진전과 관련된 논의의 진전은 없었던 것이 사실이다. 북한을 힘으로 굴복시키는 것이 아니라면 평화체제와 관련된 실질적 진전이 비핵화와 병행될 때, 평화 프로세스의 안정성을 확보할 수 있을 것이다.



# Ⅲ

---

## 북한 핵문제 종합평가: 안보환경



## 1. 동북아·한반도 안보 구조

### 가. 아태지역 미중 경쟁과 동북아 안보 환경

북핵 문제를 위시한 한반도 문제는 동북아, 나아가 아태지역 안보 환경과 분리하여 논의 할 수 없다. 한반도 분단과 분단의 고착화가 미국과 소련 간 냉전의 산물이었던 것처럼, 한반도 문제의 해결 역시 강대국 정치에 지대하게 영향을 받을 수밖에 없는 구조이다. 역내 안보환경을 주도하고 있는 미국과 중국은 그동안 미중 관계의 하부 구조로 한미, 미북, 한중, 북중 관계에 접근하는 경향이 컸다. 따라서 북핵 문제를 둘러싼 동북아 및 한반도 안보 구조를 고찰하는 데 있어 선행되어야 할 것은 아태지역에서 미국과 중국이 펼치고 있는 전략적 경쟁 및 협력의 양상을 면밀히 분석하는 것이다.

미국은 아태지역에서 일본, 한국, 필리핀, 호주, 태국과의 동맹으로 구성되는 이른바 ‘중심축과 바퀴살(hub and spoke)’ 동맹 체제를 구축해왔다. 미국이 동 동맹 체제를 운영하는데 탈냉전기에 나타나는 두드러지는 특징은 (1) 미국이 역내 특정 위협에 대한 대응에서 동맹국의 역할을 강화하고 있으며, (2) 개별 동맹 간의 연계를 촉진시키고 있다는 점이다. 첫째, 탈냉전기 (특히 9·11 이후) 미국의 군사전략은 해외주둔 미군의 ‘불박이’ 역할을 지양하고, 동맹국이 특정 국가의 위협에 대한 억지·방어를 주도하도록 후방에서 지원하는데 초점을 맞춘다.<sup>90)</sup> 이러한 기초 아래에서 한미동맹의 주요한 목적이 북한이라는 특정한 적에 대응하는 것에 있지만, 한국과 미국은 2006년 주한미군의 ‘전략적 유용성(strategic flexibility)’에 합의하였다. 즉, 한반도 밖에서 미군이 작전을 수행할 시 미국이 주한미

90) 박재적, “아태지역 미국 주도 동맹 체제: 기원, 전개, 현황,” 『KDI 북한경제리뷰』, 14권 3호 (2012), pp. 51~65.

군을 투입할 수도 있다는 것이다. 이를 위해서는 한국이 북한의 침략에 대한 일차적 대응 능력을 구비하고 있어야 한다.

둘째, 냉전기와 달리 미국은 탈냉전기에 접어들어서 자국이 주도하고 있는 동맹들의 연계를 추구하고 있다. 특히, 미국은 두, 세 개 동맹의 ‘소다자적’ 연계를 적극 추진하고 있다. 예로 미국, 호주, 일본은 미국·호주 동맹과 미국·일본 동맹을 연계하여 2001년에 삼국 간 전략대화(Trilateral Strategic Dialogue)를 태동시켰다. 동 전략 대화는 2006년에 장관급 ‘삼자 안보 대화(Trilateral Security Dialogue: TSC)’로 승격되었는데 매년 정기적으로 장관급 회담이 개최되고 있고, 삼국 간 정상 회담도 2018년까지 3차례나 개최되었다. 삼국은 해양 안보 등을 의제로 삼자 군사훈련을 실시하거나, 양자 간 훈련에 제3국이 참관·참여하는 형식으로 공동 군사 훈련을 실시하고 있다.

미국은 동맹국 및 안보 우호국과의 소다자 ‘안보 네트워크(security network)’ 구축을 지속함으로써 자국의 영향력을 유지하려 한다. 미국이 동맹국 및 우호국가와 구축해온 ‘안보 네트워크’는 아태지역 안보 이슈를 관리하는데 있어 저비용·고효율이다. 거래비용(transaction costs)이 감소하고, 네트워크 구성국 간의 효율적 역할 분담(division of labor)이 수월해진다.<sup>91)</sup> 미국은 ‘포괄적 아태 지역주의(inclusive Asia-Pacific regionalism)’ 및 ‘인도·태평양 지역주의(Indo-Pacific regionalism)’를 강조하면서 동 지역에서 안보 네트워크의 확장에 심혈을 기울이고 있는데, 미국·일본·호주와의 삼자 안보협력을 인도를 포함하는 사자 협력으로 확대시키려는 것도 하나의 예이다. 이미 동 국가들 간에는 다양한 양자 및 소다

---

91) 박재적, “서평: 미국의 ‘아시아 재균형’ 정책은 유지될 것인가?,” 『KINU통일+』, 겨울호 (2016), pp. 69~75.

자 협력이 활발히 전개되고 있다. 미국 트럼프 대통령의 ‘미국 우선주의’에도 불구하고, 미국이 아태지역에서 안보 네트워크를 유지하려는 능력과 의지는 여전하다. 한미동맹도 독자적으로 존재한다기 보다는 미국이 주도하고 있는 안보 네트워크상에서 존재하고 있는 것이다.

이에 대응하여 중국은 기존의 ‘유소작위(有所作爲)’를 넘어 ‘분발유위(奮發有爲)’하고 있다. 미국에 대한 ‘내적 균형(internal balancing)’에 주력하면서, 영토보전과 같은 중국의 핵심적 이익을 수호하기 위해 남중국해, 동중국해 지역에서 공세적 행위를 마다하지 않고 있다. 아울러 미국의 안보 네트워크에 대응하기 위해, 중국은 한동안 소원하였던 러시아와의 안보 관계를 복원하고 있다. 시진핑 주석이 취임 후 첫 해외 방문국으로 러시아를 선택했던 것은 이를 잘 방증한다. 양국은 2003년부터 ‘상하이 협력기구(Shanghai Cooperation Organization: SCO)’의 틀 속에서 수행되었던 다자 군사훈련에 더해, 2012년부터는 ‘해상연합’이라 명명된 양자 군사훈련을 매년 대규모로 서해 및 동중국해 등에서 실시했다. 2018년 9월에는 양국이 역대 최대 규모인 ‘동방(보스토크)-2018’ 전략 훈련을 실시하였다.

중국은 미국의 아태지역 및 인도·태평양 다자 안보 개념에 대응하여 ‘배타적 동아시아 지역주의(exclusive East Asian regionalism)’ 및 ‘범아시아 지역주의(Pan-Asian regionalism)’ 개념을 강조하고 있다. 시진핑 주석은 2014년 상하이에서 개최된 ‘아시아 교류 및 신뢰 구축회의’에서 ‘아시아 신안보관’을 수립하고 이를 바탕으로 ‘아시아의 공동, 종합, 협력, 지속 가능한 안보를 추구하겠다’고 선언하였다. 중국이 아시아가 중심이 되는 ‘안보 구조(security architecture)’를 제기하는 것은 ‘신형대국관계’와 함께 미국의 아태 재균형 정책에 대한 담론적 대응이었다.<sup>92)</sup> 연장선에서 중국은 2017년 19차 당대회에

서 신형국제관계와 신형주변국 관계를 주창하였다. 이와 관련한 중국의 구체적 개념정의와 실행 방안이 아직 제시되지는 않았으나, 미국의 아태 재균형 정책에 대항한 중국의 다자 안보 협력 구상으로 발전될 가능성이 농후하다. 중국은 중국이 주도하는 지역주의를 활성화시키기 위해 본격적으로 ‘일대일로’를 추진하고 있다. 일대일로와 북극항로 개발을 매개로 러시아 및 ‘유라시아 경제연합’과의 협력을 강화하고 있는 것은 앞서 언급한 공동 군사 훈련과 맞물려 중국과 러시아가 전략적 관계를 복원하고 있다는 방증이다.

중국은 역내 다자 안보기구에는 선택적으로 접근하고 있다. ‘아시아 인프라 투자 은행(The Asian Infrastructure Investment Bank: AIIB)’, SCO, 6자 회담과 같이 중국이 영향력을 펼칠 가능성이 높은 다자 협력 기구를 활성화시키는 데는 적극적이다. 그러나 다른 한편으로 영토분쟁 등 중국과 역내 국가와의 양자 분쟁을 의제로 설정하는 다자 기구에는 비판적이다. 특히 중국은 중국의 남중국해 해양영유권 확대주장(이른바 9단선)과 관련하여 베트남, 필리핀 등이 아세안을 통해 다자적으로 대응하는 것을 비난하고 있다. 다자의 틀에서 역내 국가가 중국에 대항하는 것을 방지하기 위해, 중국은 역내 특정 국가들과의 양자 관계를 증진시켜 나가고 있다. 중국의 주요한 양자 외교 수단은 무역확대, 인프라 건설, 경제원조 등이다. 일례로 중국은 캄보디아의 최대 원조국이다. 경제 원조를 매개로 한 캄보디아와 양자 관계를 증진시킴으로써, 캄보디아는 아세안에서 중국의 이익을 대변하고 있다.

중국이 미국과의 격차를 줄이면서 미국과 함께 세계 2대 강국(G2)의 지위를 확고히 굳혀가고 있음에도 불구하고, 양국 간 경제 및 군

---

92) Jae Jeok Park, “China’s Rhetorical Challenge to the US-led Order in the Asia-Pacific and the Response of Regional States,” *The Korean Journal of International Studies*, vol. 16, no. 2 (2018), pp. 203~221.



사력은 여전히 큰 차이가 있다. 비록 총생산성에서 중국이 미국을 따라잡았지만, 여전히 일인당 소득 수준에서 중국이 미국을 따라가기에는 역부족이다. 중국의 지속적 군사력 증강에도 불구하고, 군사력의 측면에서도 중국이 ‘군사혁신(Revolution in Military Affairs: RMA)’에 기반을 둔 첨단무기를 구비한 미국과 전면적으로 경합하기에는 아직 역부족이다. 따라서 미국과 중국의 경제 및 군사력 격차가 점증적으로 줄어들고 있음에도 불구하고, 양국 간 세력 전이를 논하는 것은 아직 시기상조라고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고, 역내에서 영향력을 확장하려는 중국의 도전 의식이 점차로 증대되고 있다. 중국은 일본 및 동남아 일부 국가와의 영토분쟁을 지속하면서, 역내에서 ‘아시아적 가치’, 한자문화권, 역사유대를 강조하고 있다. 앞서 언급한 것처럼 중국은 미중을 상호 견제시킴으로서 아태지역에서 자국의 영향력을 유지하려는 러시아와 정치·안보적 협력을 증진시켜 나가고 있다. 또한, 시진핑 주석이 강한 군대를 갖겠다는 ‘군사몽(強軍夢)’을 선언한 것이 상징하는 바와 같이 자국의 군사력 확충에 심혈을 기울이고 있다. 항공모함을 건조하여 실전배치 하였고, 동아시아뿐만 아니라 인도양 등지에까지 잠수함 등의 전략자산을 전개하고 있다. 2017년에 중국은 아프리카 지부티(Djibouti)에 첫 번째 군사기지를 건설하기도 하였다.

아태지역에서 미중의 지정학적 대립과 경쟁은 동북아 지역에서 더욱 심화되어 표출되고 있다. 한반도에는 아직도 냉전이 진행 중이고, 일본과 중국 및 일본과 러시아 간 영토분쟁이 해결되지 않고 있다. 미국은 동북아에서 한미동맹과 미일동맹을 유지하고 있다. 한미동맹의 경우 무엇보다도 북한의 위협에 대한 대응이 ‘존재이성’이다. 그러나 미일동맹의 경우 북한의 위협에 대한 대응 못지않게 중국의 잠재적 위협에 대한 ‘헤징(hedging)’의 측면도 강하다. 미국은 센카

쿠 열도가 미일동맹이 관장하는 방위선의 영역 안에 포함됨을 확인(2014.4.)하는 등 일본에 대한 방위공약을 확고히 하고 있다. 또한, 미일동맹의 테두리에서 일본이 군사력을 증강시켜 나갈 수 있도록 유도하고 있다. 이를 위해서, 미일 안보협의회의에서 일본의 무력증강과 집단적 자위권 확보를 지지(2013.10.)하였고, ‘미일방위협력지침’을 개정(2015.4.27.)하여 역내에서 일본이 안보 역할을 증대할 수 있는 길을 터주고 있다.

아울러 미국은 동맹 연계전략을 통해 동맹국들 간의 안보협력을 촉진시키려 하고 있다. 첫째, 미국·호주·일본 간 3자 전략대화의 틀 속에서, 일본과 호주의 안보 관계가 급진전하고 있다. 일·호 간 2010년에 ‘상호군수지원협정(Acquisition and Cross-Servicing Agreement: ACSA)’이 2012년에는 ‘군사비밀보호협정(General Security of Military Information Agreement: GSOMIA)’이 체결되었고, 외교·국방 장관 간 2+2 회담이 지속적으로 개최되고 있다. 일본 영토 내에서 실시된 미·일·호 군사훈련에 호주가 참가하기도 하고, 호주 영토 내에서의 실시된 호주와 미국의 군사 훈련에 일본이 참가하기도 하였다. 일본과 호주가 예정대로 일종의 ‘상호 방문군대 지위협정(Visiting Forces Agreement: VFA)’인 ‘상호 기지사용 협정(reciprocal access agreement)’을 2018년에 체결한다면, 향후 양국이 일본영토를 거점으로 동북아 지역에서의 다양한 군사 훈련을 펼칠 것으로 예상된다. 한국과 호주의 안보 관계도 증진하고 있다. 양국은 2013년부터 장관급 2+2 회의를 격년에 걸쳐 개최하고 있으며, ‘대량살상무기 확산방지구상(Weapons of Mass Destruction Proliferation Security Initiative: PSI)’ 등 다자의 틀 속에서 실시하는 군사 훈련에 더해 양자 군사 훈련인 ‘해돌리-왈라비(Haedoli-Wallaby)’를 실시(2012, 2013, 2016, 2017년)하고 있다. 나아가 미

국은 한미동맹과 미일동맹을 연계하여 한·미·일 가상동맹을 구축하고자 한다. 그러나 한국과 일본 간의 영토분쟁, 역사적 구원, 그리고 중국의 부정적 시각을 고려한 한국의 미온적 태도로 양 동맹의 연계는 원활하지 못한 실정이다.

중국은 동북아 지역에서 미국 주도 동맹이 연계되는 것과 미국 동맹국들 간의 안보협력이 강화되는 것을 우려한다. 이러한 추세가 궁극적으로는 중국 봉쇄로 이어질 것이라고 판단하고 있기 때문이다. 이에 맞서 중국은 북한을 ‘전략적 자산(strategic asset)’으로 중시한다. 중국의 관점에서 만약 북한의 붕괴 등으로 한반도가 남한 주도로 통일된다면 한반도 전체가 미국의 영향권에 들어가게 될 것이고, 미군이 중국과 통일한국의 국경지역에 배치될 가능성을 배제할 수 없다. 그 경우 통일한국과 미국이 민주주의, 인권과 같은 서구 사상을 중국 내에 전파하려 할 것이다. 따라서 중국에게 북한은 미국이 주도하는 해양세력과 자국이 주도하는 대륙세력 간의 완충지(strategic buffer)인 ‘전략적 자산(strategic asset)’인 것이다. 즉, 동북아에는 냉전 초기 구축되었던 미국·일본·한국 대 북한·러시아·중국 간의 대립구조가 큰 틀에서는 아직도 지속되고 있다. 이와 같은 ‘적대적 세력균형(adversarial balance of power)’ 구조로 인해, 북한이 핵 및 미사일을 고도화시킬 수 있는 안보환경이 조성되었다.

#### 나. 북한의 핵 및 미사일 고도화와 동북아·한반도 안보 구조

북한이 핵무기를 고도화시키고, 미국을 타격할 수 있는 ‘대륙간탄도미사일(ICBM)’ 능력 확보에 근접하게 되면서 동북아 안보 환경에 미묘한 변화가 일어나게 되었다. 무엇보다도 미국이 미중관계의 하부 구조였던 북핵 문제를 미중관계에 우선하는 ‘본토방위’의 관점에서 접근하고 있기 때문이다. 일례로 언론보도에 의하면 오바마 행정

부는 북한에 대한 군사옵션 사용을 진지하게 고려하였다.<sup>93)</sup> 물론 북한의 보복 공격으로 한국이 받게 될 막대한 피해 때문에 북한에 대한 선제공격이 실행되지 않았지만, 이는 미국이 북한의 핵 및 미사일 능력 증가를 얼마나 심각하게 받아들이고 있는지를 방증하는 것이다.

한편, 미국은 북핵 문제를 매개로 한미동맹과 미일동맹의 연계를 추구하고 있다. 미국은 점증하는 북한의 위협에 대응하기 위해 한국이 일본과 안보관계를 증진시키도록 유도하였고, 결국 2017년에 한국과 일본이 GSOMIA를 체결하였다. 또한, 한국 정부가 미국 무기인 ‘사드(Terminal High Altitude Area Defense: THAAD, 고고도 미사일 방어체계)’의 한반도 배치를 용인하였다. 사드 배치는 미국이 탄도 미사일 방어를 매개로 한미동맹과 미일동맹을 연계시킬 수 있는 고리를 열어 놓는 것이었다. 비록 미국이 한·미·일 삼각 동맹 체재 구축에 대한 중국의 부정적 시각을 고려하여 삼자 탄도 미사일 방어 협력을 추진할 의향이 없다고 공포하였으나, 만약 북한의 미국 본토 타격 능력이 현실화된다면 미중관계에 우선하는 ‘본토방위’의 관점에서 미국은 삼자 탄도 미사일 방어 협력을 적극적으로 추진할 것이다. 한국과 일본 양국 국민의 서로에 대한 부정적 정서를 감안할 때, 북한 핵·미사일 위협에 대한 공동 대응 외에 한미동맹과 미일동맹의 연계 고리를 찾기는 어려운 실정이다. 미국의 입장에서 볼 때, 미국이 주도하는 한·미·일 미사일 방어 공조가 추동되고 나아가 호주와의 공조로까지 이어진다면, 아태지역에서 미국 주도 MD(Missile Defense, 미사일 방어 체제) 체제는 완성된다. 미국 하원의 맥 손베리 군사위원장이 북한 미사일 격퇴를 위한 한·미·일·호 4개국 합동 훈련(2018년 예정) 비용 1500만 달러가 포함된 ‘아태지역 방위지출

---

93) 정아연, “우드워드 신간서 “오바마도 북한 선제공격 검토했다.” 『KBS News』, 2018. 9.11., <<http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=4037163>> (검색일: 2018.10.18.).

법'을 발의(2017년 7월)한 것도 이와 같은 관점에서 주목할 필요가 있다.

중국의 입장에서 볼 때, 한반도에 사드배치를 강행하는 미국이 아태 지역에서 미국 주도 '미사일방어(MD)' 체제를 구축하기 위해 한국에게 미국 주도 MD로의 편입을 강요할 가능성이 농후하다. 미국이 한반도에 배치 중인 사드가 북한 핵 및 미사일에 대한 대응수단이라고 주장하고 있지만, 중국은 향후 미중 간 군사 대립이 격화된다면 미국이 한반도 사드를 한·미·일 MD를 위한 수단으로 용도 변경할 가능성이 매우 높다고 판단하고 있다.

한국은 북한의 위협에 효율적으로 대응하기 위한 한·미·일 소다자 국방협력을 강화할 필요는 있으나, 중국을 고려하여 미국 주도 미사일 방어체제 구축에 참여하는 것은 지양한다는 입장을 거듭 표명하였다. 그럼에도 불구하고 향후 북한의 핵 및 미사일 능력이 더욱 고도화 된다면, 미국의 한국에 대한 거센 압력에 한국이 굴복할 것이라고 중국은 내다보았다. 미국이 노무현 정부 시 한국의 이라크 파병을 요구했을 때와 같이, 한국은 미국 주도 MD 체제 편입을 한미동맹의 응집력을 높이기 위한 '투자(investment)'로 프레임 할 가능성이 높다. 따라서 중국은 동북아 나아가 동아시아 지역에서 중국에게 불리한 안보환경이 조성되는 단초가 될 수도 있는 한국의 사드 배치에 대해 매우 민감하게 반응하였다.

한편 북핵 및 미사일의 고도화로 인해, 동북아 지역에서 핵확산의 우려가 증가하였다. 비핵화 정책을 견지하고 있는 한국과 일본이 비대칭 전력에서는 북한에 절대적으로 열세이기 때문이다. 한국의 보수층 일각에서 제기한 미국 전술핵의 한국 재반입이나 한국의 독자 핵무장은 동북아 군비경쟁을 초래하여 안보환경을 악화시킨다. 일본 일부에서 제기하고 있는 일본의 독자적 핵무장 또한 마찬가지다.

따라서 미국은 일본과 한국에 신뢰성 있는 확장 핵 억제를 제공하여 한국과 일본의 핵무장을 방지해야할 상황에 놓이게 되었다. 그런데 확장 핵억지 제공의 신뢰성을 높이기 위해 미국 전략자산을 한반도와 일본의 영공 및 영해에 전개시키는 것은 미국의 능력을 과시하고 강력한 의지를 표명하는 것이지만, 역설적으로 북한이 핵 및 미사일을 더욱 고도화시키는 명분을 주었다.

다른 측면에서 북핵 및 미사일 고도화는 북중 동맹관계를 악화시켰다. 국제사회의 제재에도 불구하고 지속된 북한의 핵 및 미사일 실험으로 인해 자칭 ‘책임대국(responsible state)’인 중국의 체면이 손상되었다. 북한은 핵 및 미사일 실험 시 의도적으로 중국의 입장을 고려하지 않는 모양새를 취했다. 일례로 북한은 2016년 중국에 사전 통고 없이 4차 핵실험을 감행했고, 북한의 4차 핵실험 후 예견된 미사일 실험을 저지시키기 위해 방북하였던 우다웨이(Wu Dawei) 중국 측 6자회담 대표가 귀국한 지 3일 후에 미사일을 실험발사하였다. 또한, 북한은 중국이 중시했던 2016년 항저우 G20 회담 시 성사된 한중 정상회담 직후 탄도미사일 발사했고, 중국에서 여전히 G20의 성공을 자축하고 있을 때 5차 핵실험을 단행했다.<sup>94)</sup> 비록 북한이 중국에 2017년 9월 6차 핵실험을 사전 통보하였으나, 중국의 강력한 만류에도 불구하고 북한이 핵실험을 강행하자 북중 동맹관계는 한층 더 냉랭해졌다. 북한의 중국 경제에 대한 의존도를 고려할 때, 북한이 핵 및 미사일 실험의 시기와 위협의 수준을 결정하는데 있어 중국의 체면을 세워주지 않는 것은 의문이었다. 북한의 거듭되는 핵 실험 때마다 매번 강도가 높아지는 유엔 안보리 대북제재 결의안에 중국이 참여한 것도 어느 정도 북한에 대한 중국의 불쾌함이 반영된

94) 박재적, “[시론] 北 인력송출 등 강력 제재에 中 동참해야,” 『서울신문』, 2016.9.9., <<http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20160910023009#csidx96f6c6695d0823d9d2e95135b1da3a5>> (검색일: 2018.10.18.).

것이라 할 수 있다.

북한의 핵 및 미사일 고도화는 한미동맹 및 미일동맹의 연계와 같은 미국 안보체제가 강화되는 명분을 제공한다. 특히 앞서 언급한 바와 같이 미국이 역내에서 MD 체제를 구축하는 것이 수월해진다. 따라서 중국은 북핵 및 미사일이 고도화되는 것을 저지하기 위해 한·미·일 대 북·중·러 안보 구도의 틀에서 벗어나 북한에 대한 강력한 경제제재에 동참하고, 금기시되어 왔던 ‘한반도 급변사태’에 대한 1.5 트랙 차원의 미중 논의에 동참하였다.<sup>95)</sup> 또한, 중국 내에서 북한이 전략적 자산인지 ‘전략적 책무(strategic liability)’인지에 대한 논쟁이 촉발되었다.

중국의 그러한 반응은 글렌 스나이더(Glenn Snyder) 교수가 제시한 동맹 분석틀로 어느 정도 설명될 수 있다.<sup>96)</sup> 중국은 북한과 동맹국으로 양자 간 ‘동맹 게임(alliance game)’뿐만 아니라 공동의 적인 미국과의 ‘적대국가와의 게임(adversary game)’을 동시에 진행한다. 중국은 미국과의 ‘적대적 게임’을 통해서도 북중 동맹 관계를 관리(intra-alliance management)하려 하였다. 북한이 핵·미사일 실험으로 한반도에서 위협을 고조시키면, 중국은 ‘적대국가와의 게임’에서 미국에 유화적 자세를, ‘동맹 게임’에서 북한에 강경한 자세를 견지했다. 중국이 북한에 대한 고강도 경제 제재를 이행하지 않는 한, 북한은 중국의 입장을 고려하지 않고 지속적으로 핵과 미사일을 고도화시킬 것이다. 바꾸어 말하면, 중국이 북한에 대한 고강도 경제제재에 동참하고 이를 엄격히 이행해야만 역설적으로 중국

---

95) 윤국한, “[뉴스해설] 미·중 북한 급변사태 논의, 불안정한 한반도 정세가 배경.” 『Voice of America』, 2017.12.14., <<https://www.voakorea.com/a/4163500.html>> (검색일: 2018.10.18.).

96) Glenn Snyder, “The Security Dilemma in Alliance Politics,” *World Politics*, vol. 36, no. 4 (1984), pp. 468~471.

이 북한의 군사적 모험주의를 억제시킬 수 있게 된다. 그러므로 중국의 입장에서는 북한에 대한 일정한 정도의 레버리지(leverage)를 갖기 위해서 한국 및 미국과 양자 또는 삼자 전략대화의 틀에서 북한에 대한 군사제재를 검토하는 모양새를 비치는 것이 필요했다. 이는 결코 중국이 북한에 대한 군사행동을 선호한다는 것을 의미하는 것이 아니다. 중국이 한국, 미국과 함께 북한에 대한 군사제재를 논의하면 오히려 북한이 군사도발을 자제하게 됨으로써, 북한에 대한 군사제재가 실제로 감행될 가능성이 줄어들게 된다는 것을 의미한다.

그럼에도 불구하고 동북아 안보구조의 한계상 북한이 위협의 수준을 더욱 고조시키고 이에 대응하여 미국이 한반도에서 전략자산을 동원한 대규모 군사훈련을 실시하면, 중국은 ‘적대국가와의 게임’에서 미국에 강경 자세를 취하고, ‘동맹 게임’에서는 북한과의 관계를 복원하게 된다. 이처럼 한반도 안정을 최우선으로 하는 중국의 전략적 입장을 십분 활용하여, 북한은 핵·미사일 실험 시 위협의 강도를 최대한 고조시켰다. 북한이 위협의 강도를 의도적으로 높여 미국과 한국이 이에 강력히 대응하면, 중국이 한반도 안정을 위해 북한을 돕지 않을 수 없다고 판단하기 때문이다. 일례로 한국과 미국이 주한미군을 방어하기 위한 사드의 한반도 배치를 결정(2016.7.8.)하자, 중국은 중국의 대북제재가 이완되거나 북중 관계가 복원될 수 있다고 합리적으로 의심 할 수 있는 일련의 정치·외교적 행동을 취하였다. 북한이 중국의 체면을 손상시키면서도 위협의 수준을 높이는 것은 역으로 중국을 북한에 ‘속박(binding)’시키기 위한 고도의 전략이라 할 수 있다.<sup>97)</sup> 이처럼 북핵 및 미사일 고도화로 인해 남북한, 미국, 중국 간 다양한 고차 방정식의 전략게임이 전개되면서 ‘적

97) Hongseo Park, and Jae Jeok Park, “How Not To Be Abandoned by China: North Korea’s Nuclear Brinkmanship Revisited” *The Korean Journal of Defense Analysis*, vol. 29, no. 3 (2017), pp. 371~387.



대적 세력균형(adversarial balance of power)'의 동북아 안보 구조가 더욱더 복잡하게 얽혀 나갔다.

#### 다. 2018년 국제사회의 북한 비핵화협상과 동북아·한반도 안보환경

2018년 2월 평창올림픽을 시점으로 북한 비핵화를 위한 국제사회의 협상이 숨 가쁘게 전개되고 있다. 유엔 및 개별 국가들의 북한에 대한 경제제재가 점차적으로 북한경제를 옥죄고 있는 가운데, 북한은 대화 국면이 재개되지 않는다면 평창 올림픽(2018.2.) 및 한미 키리졸브 훈련(2018.3.) 이후까지 남북관계 경색이 지속될 것을 우려하였다. 한국의 입장에서는 평창 동계 올림픽의 성공적 개최를 위해 평화 분위기 조성이 필요하였다. 미국은 북한이 미국을 타격할 수 있는 ICBM 제반 기술을 확보하기 전에 북한의 미사일 개발을 동결시킬 필요가 있었다. 중국 또한 19차 당대회를 통해 권력을 공고화한 시진핑 주석이 북핵 관련 국제적 논의의 주도권 확보를 시도하고 있었다.

평창올림픽 이후 2018년 9월 말까지 세 번의 남북정상회담, 두 번의 한미정상회담, 세 번의 북중정상회담, 한 번의 북미정상회담이 개최되었다. 동 정상회담에서 한미 군사훈련, 한반도 종전선언, 북한 핵 시설 신고 및 폐기와 같은 한반도·동북아 안보질서에 상당한 파급효과가 있는 의제들이 논의되었다.

#### 종전선언 논의에 투영된 동북아·한반도 안보환경

평창 올림픽을 계기로 남북대화의 물꼬를 트기위해, 한국은 미국과 조율하여 통상 2월 말~3월 초에 실시되는 연례 군사훈련인 '키리졸브/독수리' 훈련을 연기하였다. 평창 올림픽 종료 후, 남북 대화의

동력을 이어 나가는데 있어 8월로 예정된 ‘을지프리덤’ 훈련의 실시 여부가 쟁점으로 등장했다. 한편에서는 남북 대화도 굳건한 한미동맹에 기반을 두고 진행되어야 한다는 점을 강조하면서 ‘을지프리덤’ 훈련의 실시를 주장하였고, 다른 편에서는 동 훈련의 연기를 주장하였다.

한국에서 한미 군사훈련 재개를 둘러싸고 의견이 분열된 가운데, 예상과 달리 북한의 김정은 위원장이 3월 5일 한국의 대통령 특사 면담 시, “평창동계올림픽을 위해 연기된 한미연합훈련이 오는 4월부터 예년 수준으로 진행하는 것을 이해한다. … (다만) 한반도 정세가 안정으로 진입하면 한미훈련이 조절될 수 있을 것으로 기대한다”라고 발언하였다.<sup>98)</sup> 김정은 위원장의 발언과 함께 과거 김정일 위원장이 2000년 남북정상회담 시 주한미군의 한반도 주둔을 용인할 수 있다고 언급했던 것이 주목받았다. 한국과 미국은 북한이 비핵화협상 과정에서 한미 군사훈련 중단을 요구하는 등 한미동맹을 약화시키려 할 것을 우려하고 있었다. 그런데 북한이 한미 군사훈련, 나아가 주한 미군 주둔에 유연한 입장을 취할 경우 한국과 미국의 종전 선언 및 평화협정 체결에 대한 부담이 경감될 수 있다. 사실 남북관계와 북미관계를 선순환 시키는 방안의 하나는 북미 외교 관계 정상화 후에도 주한미군 주둔이 필요하다는 것을 북한이 인정하는 것이다. 참고할 것은 1974년 미국과 동독이 외교공관을 설치한 후에도, 미국은 지속적으로 서독에 미군을 주둔시켰다는 것이다.

김정은 위원장의 발언에 가장 충격을 받은 것은 북한 비핵화를 위한 해법으로 ‘쌍중단(雙暫停, 쌍잠정)’과 ‘쌍궤병행(雙軌並行)’을 주장해 온 중국이었을 것이다. 쌍잠정은 북한의 핵 및 미사일 실험과

---

98) “김정은이 정의용 특사와의 면담 자리에서 했다는 발언,” 『HUFF POST』, 2018.3.6., <[https://www.huffingtonpost.kr/entry/kimjongun\\_kr\\_5a9e8077e4b0a0ba4ada0eb](https://www.huffingtonpost.kr/entry/kimjongun_kr_5a9e8077e4b0a0ba4ada0eb)> (검색일: 2018.10.18.).

한미 군사훈련을 동시에 중단하는 것이고, 쌍궤병행은 평화체제 구축과 북한 비핵화를 동시에 추진하는 것이다. 중국이 북한 비핵화 해법으로 제시하고 있는 쌍궤정과 쌍궤병행이 실현된다면 중국의 입장에서는 일거양득이다. 한편으로는 북한의 비핵화가 달성되고, 다른 한편으로는 한반도 평화체제 구축 과정에서 한미 군사훈련과 나아가 미군의 한반도 주둔 명분이 사라지게 되기 때문이다.

김정은 위원장의 발언으로 인해 중국에서 한국, 북한 및 미국이 중국을 ‘패싱(passing)’하려 한다는 우려가 높아졌다. 북한과 미국이 북미 평화협정 체결 후에도 주한미군이 지속적으로 한반도에 주둔하는 방향으로 합의하게 된다면, 중국의 전략적 이익이 심각하게 훼손될 수 있다. 따라서 중국은 소원해졌던 북중 관계를 급속히 복원해야 할 필요성을 자각하게 되었고, 이는 양국이 시진핑 주석 취임 후 5년 만에 최초로 정상회담을 개최하는 주요한 동인이 되었다. 북중 정상회담 시, 양국이 평화체제와 한미 군사훈련에 대한 서로의 입장을 논의·조율하였을 가능성이 농후하다. 아마도 북한은 주한미군 수용여부가 중국과 미국 모두에게 전략적 레버리지가 될 수 있다는 것을 더욱 실감하게 되었을 것이다.

중국 내에서 제기되었던 ‘중국 소외론’은 2018년 4월 27일에 개최된 문재인 대통령과 김정은 위원장의 1차 정상회담 후에 더욱 고조되었다. 남한과 북한은 동 정상회담 후 ‘한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언’을 발표하였다. 동 선언의 3항 3조는 “남과 북은 정전협정체결 65년이 되는 올해에 종전을 선언하고 정전협정을 평화협정으로 전환하며 항구적이고 공고한 평화체제 구축을 위한 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자회담 개최를 적극 추진해 나가기로 하였다”라고 적고 있다. 한국전쟁 정전선언(1953.7.27.)의 당사국 중 일국이라고 주장하는 중국은 어떤 형태의 종전선언에도 중

국이 포함되어야 한다고 주장하고 있는데, 판문점 선언이 중국이 배제된 남·북·미 3자가 체결하는 종전선언의 가능성을 열어놓자 우려와 불쾌감을 표명하였다.

한편 북한은 미국과의 비핵화협상에 본격적으로 돌입하면서, 비핵화협상이 실패로 끝났을 때 미국이 북한에 대해 군사행동을 포함한 초강경 조치를 취할 수도 있는 상황에 대비하기 위한 일종의 ‘보험(insurance)’이 필요하게 되었다. 그러한 북한의 이해와 ‘중국 소외론’을 불식시키기 위한 중국의 이해가 일치하여 제2차 북중정상회담이 2018년 5월 7일에 개최되었다.

제2차 정상회담에서 북한과 중국은 한미 군사훈련 및 종전선언과 관련된 양국의 입장을 조율한 것으로 보인다. 북한은 한국과 미국이 5월 16일 연합 공군훈련인 맥스선더(Max Thunder)를 실시할 예정임을 핑계로 남북고위급 회담을 갑작스럽게 연기하였다. 이 시기 북미 간 비핵화협상이 교착국면에 접어들자 트럼프 미국 대통령은 김정은 위원장에게 보낸 공개서한을 통해 북미정상회담 취소를 통보하였고, 공개적으로 중국이 북한의 비핵화를 유도하기 위한 충분한 ‘책임’을 다하지 않고 있다고 비난하였다. 우여곡절 끝에 6월 12일 싱가포르에서 개최된 북미정상회담에서 미국은 북한에 남·북·미 3자 종전선언을 제시했으나, 중국이 제공한 항공기를 타고 싱가포르에 도착한 김정은 위원장이 중국을 제외한 종전선언에 반대하였다.<sup>99)</sup>

현재 북한은 미국이 종전선언 채택에 조속히 동의하여 줄 것을 희망하고 있다. 2018년 9월에 개최된 3차 남북정상회담에서 김정은 위원장은 동창리 미사일 엔진시험장과 로켓 발사대를 유관국 전문

---

99) 유현정, “‘종전선언’관련 북·미간 입장 차이와 중국 변수,” (국가안보전략연구원, 이슈 브리프 18-25, 2018.7.25.), <[http://www.inss.re.kr/contents/publications\\_ib.htm](http://www.inss.re.kr/contents/publications_ib.htm)> (검색일: 2018.10.18.).

가들이 참관하는 가운데 영구적으로 폐기하겠다고 밝히면서, “미국이 6·12 북미공동성명의 정신에 따라 상응조치를 취하면 영변 핵시설의 영구적 폐기와 같은 추가적인 조치를 계속 취해나갈 용의가 있음을 표명”했다. 대부분의 언론은 미국의 상응조치로 종전선언을 지목하였다.

미국은 종전선언이 채택되면, 북한과 중국이 주한 미군의 철수를 주장하면서 한미동맹을 악화시키려 할 것을 우려하고 있다. 아울러 북한과 중국이 종전선언을 명분으로 유엔군사령부의 해체를 주장할 수도 있다. 주한 미군 철수 및 유엔사 해체는 단지 한반도에만 국한된 문제가 아니다. 만약 한반도 주둔 미군의 수가 대폭 줄어들게 된다면, 미국의 동맹국 또는 안보협력국은 미국이 한국처럼 자국을 ‘방기(abandonment)’할 수도 있다는 우려를 가지게 될 것이다. 그러한 경우에 대비하기 위해 미국의 동맹국 또는 안보협력국은 미국 외의 안보적 대안을 확보하려는 ‘헤징(hedging)’ 전략을 펼칠 것이다. 아울러 유엔사 해체는 한미동맹을 약화시킬 뿐만 아니라 유엔사 후방 기지를 운용하고 있는 미일동맹에게도 심각한 도전을 안겨줄 것이다.

미국의 이와 같은 우려를 불식시키기 위해, 연내 종전선언의 체결을 희망하고 있는 한국은 종전선언이 주한미군 철수나 유엔사 해체와는 무관한 정치적 선언이라는 점을 강조하고 있다. 문재인 대통령은 3차 남북정상회담 후 김정은 위원장도 종전선언이 정치적 선언이라는 점에 동의했다고 강조하였다.<sup>100)</sup> 한국과 북한의 선호에도 불구하고 종전선언 체결이 지연되고 있는 것은 미국이 북한의 핵 신고를 선행조건으로 요구하고 있기 때문이기도 하지만, 그 이면에는 중

100) 김보협, “올해안 목표로 종전선언 추진…주한미군·유엔사에 영향 없어,” 『한겨레』, 2018.9.20., <<http://www.hani.co.kr/arti/politics/bluehouse/863080.html#csidxf63492134eb0b9b86b1b9b3517fdac4>> (검색일: 2018.10.18.).

전선언이 한반도 및 동북아 안보환경에 가져올 파장에 대한 관련국들의 이해관계가 복잡하게 얽혀 있기 때문이다.

### 한미동맹의 미래와 동북아·한반도 안보환경

2018년 6월 12일 싱가포르에서 개최된 북미정상회담 직후 개최된 기자회견에서 미국의 트럼프 대통령은 미군의 전략자산을 한반도에 전개시키는 한미 군사훈련을 중단할 것이라고 발언하였다. 트럼프 대통령은 나아가 지금은 아니지만 적당한 시점에 주한 미군을 철수시키고 싶다고까지 발언하였다. 이어 실제로 한국과 미국은 8월로 예정된 을지프리덤 훈련을 연기하였다.

만약 북한이 비핵화 조치를 이행해가고 이에 따라 미국이 한반도에 전략자산을 전개하는 한미 군사훈련을 전면 중단한다면, 한반도 및 동북아 안보지형에 큰 파장이 예상된다. 앞서 언급한 바와 같이 미국 전략자산의 한반도 영공 및 영해 전개는 한편으로는 미국이 확장 핵억제를 제공할 수 있다는 능력을 과시하는 것이며, 다른 한편으로는 강력한 의지를 표명하는 것이다. 능력을 과시하고 의지를 표명하는 데 있어 청중은 북한과 한국뿐만 아니라 일본이다. 무엇보다도 한미 군사훈련 중단으로 인해 일본에서 미국이 제공하는 확장 핵억제의 신뢰성이 의심받게 될 것이다. 북한 핵 및 미사일 고도화로 인해, 비핵화 정책을 견지하고 있는 일본은 비대칭 전력에서 핵을 가진 북한에 절대적인 열세이다. 따라서 일본에서 독자 핵무장을 포함한 군사력 강화를 요구하는 목소리가 높아질 것이다. 향후 북핵 문제해결을 위한 국제협상 국면에서 미국 전략자산의 한반도 전개가 불가능해진다면, 일본 내에서 미일동맹에 나토 조약 5조와 같이 즉각 개입을 명시하는 문서나 선언을 첨가하자는 요구가 급증할 것이다. 나토 조약 5조가 '한 회원국이 공격당하면 모든 회원국에 대한

공격으로 간주해 공동 방어에 나선다'고 규정하고 있는 반면, 미일동맹을 비롯해 미국이 아태지역에서 유지하고 있는 동맹의 조약들은 즉각 개입을 명시하는 명문 대신 '헌법적 절차'를 통해 미국이 개입한다고 적고 있다. '헌법적 절차'를 밟는 과정에서 미국 의회가 개입을 거부할 가능성을 열어 놓고 있는 것이다. 즉각 개입 조항의 부재는 미국이 아태지역에서 유지하고 있는 동맹들에 공통된 사항으로, 미국의 입장에서 볼 때 미일 동맹 조약만을 수정하는 것은 쉽지 않다. 따라서 미국의 '방기(abandonment)'를 우려하는 일본은 북한으로부터의 위협이 감소되었다 하더라도 중국에 대한 위협 인식이 높기 때문에, 자국의 '보통 국가화'를 통한 군사력 확충에 한층 박차를 가하게 될 것이다. 한편 미국과 일본은 한미동맹의 약화가 일본 주변에 깔려있는 반핵 정서와 오키나와 지역의 반미군기지 정서를 자극하여, 미일동맹을 심각하게 도전하는 상황에도 대비해야 한다.

이어서, 한미동맹이 딜레마에 빠지게 될 것이다. 북한이 비핵화의 길로 들어선다고 하더라도 북한의 막강한 재래식 전략과 향후 잠재적인 중국 위협을 고려할 때, 한국의 국방력을 강화해야 한다. 또한, 한미 군사훈련이 중단되고 미국이 주한 미군의 철수를 검토하는 상황이 도래한다면, 한국의 미국으로부터의 전시작전권 환수는 필수적이다. 한국은 고도화되고 있는 북한의 핵 및 미사일 위협에 대응하여, 3축 체계 즉, 킬체인(Kill Chain), 한국형 미사일방어체계(Korea Air and Missile Defense: KAMD), 한국형 대량응징보복(Korea Massive Punishment and Retaliation: KMPR) 체계를 구축해왔다. 3축 체계가 작동하기 위해서는 '4D 작전체계', 즉 북한 핵·미사일의 탐지(detect), 교란(disrupt), 파괴(destroy), 방어(defense) 능력을 구비하는 것이 필수적이다. 4D 작전체계 중 첫 단계라고 할 수 있는 탐지능력에는 한국의 미군 전략자산에 대한 의존도

가 높은 바, 한국의 정보·감시·정찰(Intelligence Surveillance and Reconnaissance: ISR) 능력을 강화시키는 것이 시급한 상황이다.

2017년 한미 정상 간 통화 시(2017.9.4.), 미국이 한국에 필요한 첨단 무기 또는 기술 도입을 지원하는 협의를 진행한다는 원칙에 합의했다. 그런데 위 통화가 함축하고 있는 것으로 추정되는 핵잠수함 건조에 필요한 부품과 기술뿐만 아니라, ISR 관련 첨단무기의 한국 판매와 기술이전을 미국이 어느 선까지 승인할지가 불확실하다. 또한 한국은 미국산 첨단 무기 구입비용을 둘러싼 한국 일각의 반대여론을 잠재워야 한다. 이를 위해 한국은 첨단 무기 구입이 전작권 환수를 위한 필요절차임을 강조하고 있다. 그런데 ISR 등 미군 첨단 군사 자산 구입 후 자체 운영성 습득과 한미 공조를 위해서도 한미 간 군사훈련을 강화해야 한다. 만약 북한 비핵화협상 국면에서 미국의 전략자산을 동원하는 한미 군사훈련이 전면 중단된다면, 이는 전작권 환수를 위해 한미 군사훈련이 강화되어야 할 필요와 상충되게 된다.

한편, 쌍잠정과 쌍중단을 주장해온 중국이 종전협정, 평화협정 국면이 전개되면 한미동맹의 응집력을 약화시키려 할 것이다. 일례로 중국이 한반도에 기 배치된 사드의 철수를 다시 요구할 수도 있다. 미국과 한국은 사드가 북한의 핵 및 미사일 고도화에 대응하기 위한 것이라고 주장해왔다. 따라서 중국이 한국과 미국을 이간질하기 위해 제2의 사드 경색을 일으킬 가능성이 높다. 2017년 말 한국과 중국의 사드갈등 봉합에도 불구하고, 북한이 비핵화 조치를 이행해가면 중국은 한국에게 사드 기지 폐쇄를 미국에 요청하라고 압력을 가할 수 있다. 그런데 사드는 기본적으로 미군을 위한 미국 자산인 바, 미국의 전향적 고려가 없는 한 중국의 요구를 들어주는 것은 불가능하다. 한국이 미국의 전향적 수용을 요청할 시, 한국과 미국이 상호



입장을 절충해야 한다. 한국의 입장에서 볼 때, 한미동맹이 미국 주도 동맹 네트워크의 한 축으로 기능하기 때문에 중국과의 관계에서 유·무형의 비용을 지출하고 있는데 사드에 대한 중국의 경제 보복이 바로 그러한 예다. 미국의 입장에서 볼 때, 북한의 핵 신고, 검증 등을 종합적으로 고려하며 사드 철수, 한·미·일 미사일 방어 군사 훈련, 레이더 연계 등의 적합성과 수위를 검토할 것이다. 만약 미국이 사드를 한반도에서 철수한다면 미국이 동북아에서 한미동맹과 미일동맹의 연계를 포기하는 상징적인 사건이 될 것이다. 그렇게 된다면, 미국이 미일동맹을 주축으로 동북아 안보정책을 재편할 것인데, 1950년 1월 12일에 미국이 발표한 ‘애치슨 선언’이 그러했던 것처럼 한국이 미국의 극동방위선에서 제외되는 것으로 인식될 가능성이 높다.

물론 북한의 비핵화가 순조롭게 진행되고, 그 과정에서 4자, 6자 회담과 같은 소다자주의가 작동하게 된다면, 동아시아 안보질서가 ‘친화적 세력균형’으로 공진하는데 도움이 된다. 북한이 비핵화의 길로 들어선다면 이를 검증하기 위한 다자 기구가 작동되게 될 것이고, 추후 북한 핵무기를 해체하는 과정에서 미국, 중국, 러시아, EU의 협력이 제도적 기제를 통해 추동될 것이다. 이와 같은 안보 환경에서는 한미동맹이 북한의 위협에 대응하기 위한 ‘위협 중심(threat-centric)’에서 동아시아 제반 안보 이슈를 관리하기 위한 ‘질서 중심(order-centric)’으로 진화되어야 한다.

한편 현재의 협상 국면이 실패할 가능성도 있다. 그러한 경우를 대비하여 북한은 중국과의 동맹관계를 복원하였고, 향후에도 원만한 관계를 유지해 나갈 공산이 크다. 김정은 위원장과 시진핑 주석이 2018년에 3차례의 정상회담을 개최한 것은 이를 잘 방증하여 준다. 북한으로서는 최악의 경우 북미 회담이 결렬되어 미국이 군사요

션을 고려할 가능성에 대비한 ‘안보 보험(security insurance)’이 필요한 것이다. 미일동맹을 축으로 한 해양세력과 북·중·러를 축으로 한 대륙세력이 경합하는 동북아 안보구도는 아직도 견고하다. 이와 같은 기본 틀 속에서 향후 북한 비핵화 과정의 전개 양상은 동북아 안보환경의 향배에 지대한 영향을 끼치게 될 것이다.

## 라. 소결

북한 핵 문제가 불거진 1990년대 이후, 동북아 안보환경은 북핵 문제 해결에 제한요인으로 작용해왔다. 미국과 중국의 지정학적 대립이 한반도에 투영되어왔기 때문이다. 미국은 한미동맹을 미국이 아태지역에서 유지하는 동맹체제의 한 축으로 유지하여 왔고, 중국은 북한을 해양세력의 중국 봉쇄에 대응하기 위한 ‘전략적 완충지’로 확보하고 있다. 북한은 미국과 중국의 지정학적 대립을 전략적으로 이용하고 있다. 북중 무역이 북한 무역의 90% 정도를 차지할 정도로 북한이 중국에 경제적으로 의존하고 있고, 중국이 북한에 원유를 공급하고 있음에도 북한은 중국의 반대에도 불구하고 핵 및 미사일을 지속적으로 고도화시켜 왔다. 동북아 안보구도상 중국이 북한을 버릴 수 없다는 확신이 없고서는 불가능한 일이다.

현재 진행되고 있는 북한 비핵화협상 과정에서도 동북아 안보환경은 북한 비핵화에 제한요인으로 작용할 것으로 보인다. 위에서 언급한 데로, 중국이 2018년 세 번의 북중정상회담을 통해 그동안 소원했던 북중관계를 급속히 회복시키고, 한국전쟁 종전선언에 중국의 참여를 관철시키려 하고 있는 것이 이를 잘 방증하여 준다. “한반도 정전체제 해체의 첫걸음인 종전선언부터 중국이 당사자로 참여하여, 향후 한반도 및 동북아 안보질서 재편과정에서 중국의 발언권을 유지”하는 것이 중국의 숨은 의도이다.<sup>101)</sup> 반면 미국이 중국이

참여하는 4자 종전선언에 유보적인 입장을 표명하고 있는 것은 북한이 핵시설을 신고하게끔 유도하기 위한 협상의 레버리지인 측면도 있으나, 종전선언 이후 평화체제 구축 과정에서 북한과 중국이 주한미군 철수, 사드 기지 폐쇄 등을 제기하여 한미동맹을 이완시키려 할 것을 우려하기 때문이다. 한미동맹의 약화는 미국이 아태지역에서 유지하고 있는 동맹 체제의 근간을 흔들게 될 것이다.

북한은 핵이 없어도 자국의 안전이 보장될 수 있는 동북아 안보환경이 조성되지 않는다면, 핵을 포기하지 않을 것이다. 그러한 안보환경에 대한 논의는 결국 주한미군과 한미동맹의 미래에 관한 논의와 연계될 것이 자명하다. 그런데 미국의 입장에서 주한미군과 한미동맹은 북한 핵뿐만 아니라 중국의 군사적 부상에 대응하기 위해서도 주요한 기제이다. 따라서 미국과 중국 간 협력적 안보 관계가 조성되지 않는 한, 북핵 문제를 해결하고 한반도에 궁극적인 평화체제가 구축되는데 동북아 안보구조가 여전히 제한요인으로 작용하게 될 것이다.

## 2. 북한의 핵능력·핵담론·핵전략

### 가. 들어가며

북핵 1차위기의 발생으로부터만 따져 봐도 25년에 이르는 시간 동안 북한은 대미압박과 억제의 수준에서 집요하게 핵개발을 추구해 왔다. 북한이 NPT를 처음으로 탈퇴했던 1993년으로부터 어느덧 25년이 흐른 것이다. 이러한 시점에서 북한의 핵능력이 어떻게, 그리고

---

101) 유현정, “‘종전선언’ 관련 북미 간 입장 차이와 중국 변수,” p. 3.

얼마나 발전되어 왔는지를 검토해보는 것은 필수적인 작업이다. 지난해 북한은 화성 14, 15형이라는 두 종류의 ICBM급 미사일을 시험 발사하고 높은 폭발력의 핵탄두를 실험함으로써 자신들의 핵무기 능력이 상당한 수준에 올라섰음을 과시했다.

이 글에서는 한반도 비핵화 과정에 대한 시나리오 제시에 앞서, 북핵 문제의 현 상황을 핵능력, 핵담론, 핵전략 수준에서 고찰한다. 북한의 핵무기 능력 수준은 그들이 과거, 그리고 최근까지도 경주해 온 핵개발의 결과를 의미하며, 북한의 핵담론은 유형화된 정책방향에 대한 북한의 추진의지를 보여줄 수 있다. 아울러, 북한의 핵전략은 현재와 미래에 북한이 핵무기를 안보전략 차원에서 구체적으로 어떻게 활용하려고 하는가를 보여줄 것이다. 이와 관련하여, 북한 핵능력의 현 수준 제시는 과거의 북한 핵·미사일 개발 과정에 대한 관찰에 기초할 수밖에 없다는 점에서 최근에 이르는 북핵 문제의 전개과정과 전문가들의 추정방식 및 결과를 토대로 하여 논의한다. 핵담론과 관련해서는, 핵무기의 긍정과 부정의 각 태도에 해당하는 논의가 최근 어떠한 추이를 보여주고 있는지를 내용분석을 통해 파악한다. 북한 핵전략의 진화과정과 향후 변화가능성에 대해서는 비핀 나랑(Vipin Narang)이 제시한 촉매, 확증보복, 비대칭적 확산 전략의 세 가지 유형을 기초로 설명할 것이다.

## 나. 북한의 핵능력

### (1) 핵물질

#### (가) 북한의 핵물질 확보 노력

1960년대 초반 북한은 독자적 핵개발에 관심 가진 배경에서 기술 배양 위한 인프라 도입을 추진했다. 물론, 그에 앞서서도 1950년대

중반 소련의 사회주의 핵 협력 활동이 전개되자, 북한은 그를 통해 핵기술을 전수받을 수 있다는 기대를 가졌다. 두브나 연합원자핵연구소(The Joint Institute of Nuclear Research) 설립 직전 북한은 ‘조소 연합 핵연구소 조직에 관한 협정’을 체결하고, 기술교류를 위해 북한 연구진을 파견하기 시작했던 것이다.<sup>102)</sup> 아울러, 1959년 9월에는 조소원자력 협정을 체결해 영변 읍내에서 8km가량 떨어져 있는 구룡강 강변에 원자력연구소 설립을 추진하기로 결정했다. 한편, 북한이 본격적으로 핵무기 개발에 관심을 갖게 된 것은 소련으로부터의 방기 우려가 존재하던 1960년대 초로 볼 수 있다. 1956년 제20차 당대회에서 소련이 평화공존노선을 채택하면서부터 북한은 소련의 대미유화 가능성을 경계했고, 결정적으로는 1962년 10월 쿠바 위기 시에 소련이 미소타협을 선택함에 따라 소련의 대북안보 공약에 대한 불신이 심화되었던 것이다. 이러한 배경에서 1962년 12월 국방·경제 병진노선을 채택한 북한은 방위력 강화 차원에서 핵기술의 이용을 모색하게 된다. 마자르(Michael Mazaar)는 탈북자 인터뷰 등을 통해 북한이 핵개발에 진지한 관심을 표출한 시기는 국방·경제 병진노선을 채택한 1962년경이라고 지적한 바 있다(Mazaar, 1995). 이후 북한은 악화되는 북소관계에도 불구하고 핵기술 전수에 대한 소련의 지원을 집요하게 요구했으며, 소련의 지원으로 1962년 1월에 IRT-2000 원자로공사를 착공할 수 있었다. 1965년에 완공된 IRT-2000은 북한 핵물리학과 관련 기술 발전의 토양을 제공해주었

102) 전 원자력공업부장 최학근, 북한의 원자로 전문가 정근 등이 두브나 연합핵연구소에서 수학한 것으로 알려져 있다. 두브나 연합핵연구소와의 교류 프로그램에 참가한 북한 과학자, 기술자들은 약 250명에 이르는 것으로 논의된다. Alexander Zhebin, "A Political History of Soviet-North Korea Nuclear Cooperation," James Clay Moltz and Alexander Mansourov, *The North Korean Nuclear Program: security, strategy, and new perspectives from Russia* (New York: Routledge, 2000), pp. 28~30.

다. 아울러, 1974년 9월 북한은 반년 전 제기된 김일성의 자체 원전 건설 요구를 배경으로 IAEA에 가입했다. IAEA 가입 시 회원국들에게 제공되는 기술자료에 접근할 수 있게 되기 때문에, 핵기술 발전에 IAEA 가입이 필요했던 것이다. 최학근 등 북한의 IAEA 파견관들은 제네바의 관련 도서관에서 각국의 원자로 설계도와 관련된 자료들을 복사해 본국으로 발송하는 활동을 했던 것으로 알려진다.

북한은 1980년대에 들어서야 핵무기 개발에 필요한 인프라를 확보하게 된다. 원자로와 재처리시설의 건립으로 핵연료봉 제작, 원자로 가동, 폐연료봉 재처리로 이어지는 연료주기를 완성하게 되어, 플루토늄 239와 같은 분열물질(fission material)을 지속적으로 생산할 수 있게 된 것이다. 이를 위해 1980년 6차 당대회에서 북한은 흑연감속로의 건설을 결정했다. 6차 당대회에서 김일성은 원자력과 태양열과 같은 새로운 에너지원을 인민경제에 널리 이용해야 한다고 강조했고, 이러한 목표를 달성하기 위한 시책으로 영변에 5MW 출력의 흑연감속로를 건설하는 사업이 시작된 것이었다. 이 흑연감속로는 영국이 1950년 독자핵개발 과정에서 핵물질 확보를 위해 사용했던 콜더홀(Calder Hall) 원자로의 설계방식을 따르고 있다는 점에서, 핵무기 개발을 위한 인프라 건설로도 이해되었다. 1982년에 김정일 주도의 핵개발 지휘체계가 구성되었다고 논의되듯이, 1980년대 대규모 핵인프라의 건설은 핵무기 개발을 염두에 두고 있던 것이었다. 원자로의 가동 시기에 맞춰, 분열물질 생산에 기여할 수 있는 재처리시설도 추진되었기 때문이다. 핵연료공장이 1985년 5월에 착공되어 흑연감속로의 가동 전에 핵연료를 생산하기 시작했으며, 1987년에 들어서서는 5MW 출력의 흑연감속로도 가동을 시작했다.<sup>103)</sup> 1989년에는 북한이 건설 중이던 재처리 시설의 일부 가동단

---

103) 유성욱, “북한의 핵정책 동학에 관한 이론적 고찰,” 고려대학교 정치외교학과 박사

계에 들어섰다. 이후 북한의 원자로는 재처리시설이 일부 가동을 시작한 시점인 1989년을 비롯해서 1990년, 1991년에 각각 71일, 30일, 50일 간 가동을 중지했었다. 이 시점들에 대해서 1992년 북한 핵시설 사찰 당시 IAEA는 북한이 폐연료봉을 제거해 플루토늄을 추출했을 수 있다는 의혹을 제기한 바 있다.

이후 2003년 1월 10일 두 번째로 NPT를 탈퇴한 이후 북한은 핵무기를 공개적인 방식으로 개발하기 시작했다. 정확히는 핵개발을 긍정하면서 부인하는 핵모호성 카드를 쓰면서도 플루토늄 추출 발표 등으로 모호성을 조금씩 없애감으로써 억제력과 협상력 확보를 추구했던 것이다. 우선, NPT 탈퇴 직후인 2003년 1월 말에 폐연료봉을 재처리 시설로 운반했으며, 7월 8일에 박길연 주UN 대사의 발표를 통해 폐연료봉에 대한 재처리를 완료했다고 주장했다. 폐연료봉 재처리 완료에 대한 공식발표를 앞두고,<sup>104)</sup> 2003년 9월 3일에 개최된 제11기 제1차 최고인민회의를 통해 핵억제력 유지, 강화 방침을 채택했다. 이는 북핵 2차위기 국면에서 북한이 핵무기의 공개적 개발을 추구하고 있기로 결정했음을 보여주는 것이었다. 2004년 1월 북한은 미국의 핵물리학자인 지그프리드 해커(Siegfried S. Hecker)에게 파란색 플루토늄 분말을 보여주며 재처리 사실을 확인시키기도 했다. 이어 핵보유성명 직후, 9·19 공동성명 도출 과정에서 또다시 북한은 폐연료봉을 재처리했다. 2005년 5월에 영변원자로의 연료봉을 교체하고 그해 8월 말에서 9월 초 사이에 폐연료봉의 재처리를 완료한 것으로 추정되었다.

2009년 4월 6자회담은 더 이상 필요 없게 되었다는 입장을 발표한 이후 북한은 핵물질의 생산을 지속했다. 2009년 4월 25일에 폐

---

학위논문, 1996, pp. 84~89.

104) “조선민주주의인민공화국 외무성 대변인 담화,” 『로동신문』, 2003.10.2.

연료봉의 재처리를 시작하고,<sup>105)</sup> 2009년 11월 초에는 재처리를 모두 마쳤다고 선언했던 것이다.<sup>106)</sup> 심지어 2010년 11월에 들어서는 현대식 우라늄농축공장도 공개했다. 해커 박사와 스탠퍼드대 일행들을 초청하여 우라늄공장을 시찰할 수 있게 한 것이었다. 이외에도 2013년 4월 북한은 영변 5MW 흑연감속로의 가동을 재개할 것이라고 발표했으며, 2015년 이들 시설이 핵시설들이 재정비되어 정상가동을 시작했다고 언급했다. 이어 2016년 8월 교도통신과의 서면인터뷰에서 영변의 흑연감속로에서 인출된 폐연료봉을 재처리했다고 주장했다.<sup>107)</sup> 이를 볼 때, 북한은 2016년에도 플루토늄의 추가생산을 진행한 것으로 추정될 수 있을 것이다.

#### (나) 북한의 핵물질 보유량

이러한 과정에 대한 이해를 기초로 북한이 핵탄두를 만들기 위한 분열물질인 플루토늄 239(Pu 239)와 우라늄 235(U 235)을 얼마나 확보했는가를 생각해볼 수 있다. 우선, 플루토늄 239는 5차례에 걸친 북한의 폐연료봉 재처리 과정에서 추출될 수 있었을 것이다. 앞서 살펴본 바와 같이, 북한은 첫 번째 재처리는 IAEA의 사찰과정에서 그 가능성이 포착되어 북핵 1차위기를 초래한 것으로서 1989년에서 1990년 사이에 진행된 것으로 추정된다.<sup>108)</sup> 두 번째 재처리는 북

105) “北 폐연료봉 재처리의 의미·전망…비핵화, 2007년으로 회귀,” 『국민일보』, 2009.4.26., <<http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0921269242&code=11121100&sid=pol11%EF%BF>> (검색일: 2018.10.18.).

106) “북 ‘폐연료봉 8000개 재처리 완료,’” 『경향신문』, 2009.11.3., <[http://m.khan.co.kr/view.html?art\\_id=200911031821025](http://m.khan.co.kr/view.html?art_id=200911031821025)> (검색일: 2018.10.17.).

107) “日 교도통신 ‘북한 플루토늄 생산 위한 재처리 재개했다’(속보),” 『서울신문』, 2016.8.17., <<http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20160817500218>> (검색일: 2018.10.12.).

108) 1989~1992년간의 시기 북한의 재처리 여부에 대해서는 논란이 있었으나, 1986년부터 1994년까지 처음에 장입한 연료봉만으로 원자로를 가동했을 수는 없다는 점에서, 중간단계에서 북한이 인출한 연료봉은 플루토늄 추출에 활용되었을 수 있었



한의 2003년 NPT 탈퇴 이후 진행된 것으로 2003년 10월에 완료된 것으로 공식 발표되었다. 세 번째 재처리는 2005년 중반 북한이 6차 회담 복귀를 앞두고 추진한 것으로 2005년 8월 말에서 9월 초 사이에 완료되었다. 네 번째 재처리는 2009년 중반 완료가 공식 발표된 것이었으며, 다섯 번째 재처리는 북한의 2013년 경제·핵 병진노선 선포 후 진행된 것으로 2016년 중후반에 북한 당국에 의해 직간접적으로 인정되었다. 흑연감속로는 고순도의 플루토늄을 생산하는데 가장 적합한 것으로 알려져 있지만, 원자로 가동을 통해 실제 생성된 플루토늄 239의 양은 열출력과 연소시간, 그리고 변환상수(0.9)에 비례함으로 정확한 추산은 어렵다. 일반적으로 북한의 플루토늄 239 보유량 추정치에는 무기화 과정의 손실량(10~20%)은 고려되지 않는다.<sup>109)</sup> 각각의 재처리 시 추출되었을 플루토늄양은 아래와 같이 추정되었다.

〈표 Ⅲ-1〉 북한의 폐연료봉 재처리와 플루토늄 추출량 추정치

구분	플루토늄 추출량 추정치			비고
	올브라이트 (2007, 2012, 2016)	권태영 외(2014)	해커(2016)	
1차 재처리('89-91)	(7~14kg)	(7~10kg)	100g 이상, 2kg 이하	
2차 재처리(2003)	20~28kg	25kg	20~30kg	
3차 재처리(2005)	13~17kg	12kg	10~14kg	
4차 재처리(2009)	8kg	약 10kg	8kg	
5차 재처리(2016)	5.5~8kg	-	5.5~8kg	

출처: 저자 작성.

을 것이라고 보지 않을 수 없다. 권태영 외, 『북한 핵·미사일 위협과 대응』 (성남: 북코리아, 2014), p. 148.

109) 권태영 외, 『북한 핵·미사일 위협과 대응』, p. 146.

특히, 2008년 핵물질 신고 시 북한이 밝힌 바를 참고로 대다수의 핵물리학자들은 북한의 플루토늄 추출량을 40~60kg로, 보유량을 30kg 내외로 추산하고 있다. 2007년 비핵화과정의 재개 국면에서 북한은 자신들이 재처리한 플루토늄이 약 30kg라고 밝힌 바 있었던 것이다. 이 30kg는 북한의 플루토늄 추출량 추정치에서 1989~91년의 재처리에서 얻어졌을 플루토늄 추출량과 2006년 1차 핵실험으로 인한 플루토늄 소모량을 제외하면 얻어지는 값에 해당했다.<sup>110)</sup> 북한의 1980년대 말~1990년대 초 재처리를 진행하지 않았다는 점의 의심되기는 하지만, 북한이 6자회담에서 공식적으로 밝힌 플루토늄 보유량은 관련 전문가들이 기존의 추정치를 재확인하고 북한의 플루토늄 추출량을 추산하는 근거로 상정되었다. 그에 따라 올브라이트는 북한의 추출량을 47.5~52kg으로 계산했고, 1~5차 핵실험 시 소모되었을 플루토늄 양을 감안해 2017년 초 기준 북한이 플루토늄 239를 33kg가량 보유하고 있을 것이라고 밝혔던 것이다.<sup>111)</sup> 아울러 해커 박사도 1990년대 초 북한의 핵물질 재처리가 소규모에 그쳤으리라는 가정 위에 북한의 플루토늄 239 추출량을 42~63kg 추정하고, 무기화 가공과정과 핵실험으로 인한 손실량에 대한 자체 추정을 통해 북한이 플루토늄을 20~40kg 보유하고 있을 것이라고 주장했다.<sup>112)</sup> 이러한 전문가들의 북한 플루토늄 보유량 추정규모는

---

110) David Albright and Serena Kelleher-Vergantini, "Plutonium, Tritium, and Highly Enriched Uranium Production at the Yongbyon Nuclear Site: North Korea's nuclear arsenal may be growing significantly," *ISIS Imagery Brief*, June 14, 2016, pp. 4~8., <[http://isis-online.org/uploads/isis-reports/documents/Pu\\_HEU\\_and\\_tritium\\_production\\_at\\_Yongbyon\\_June\\_14\\_2016\\_FINAL.pdf](http://isis-online.org/uploads/isis-reports/documents/Pu_HEU_and_tritium_production_at_Yongbyon_June_14_2016_FINAL.pdf)> (Accessed November 12, 2018).

111) David Albright, "North Korea's Nuclear Capabilities: A Fresh Look," *ISIS Imagery Brief*, April 28, 2017, p. 2., <[http://isis-online.org/uploads/isis-reports/documents/North\\_Korea\\_Nuclear\\_Capability\\_Estimates\\_Summary\\_28\\_Apr2017\\_Final.pdf](http://isis-online.org/uploads/isis-reports/documents/North_Korea_Nuclear_Capability_Estimates_Summary_28_Apr2017_Final.pdf)> (Accessed November 12, 2018).

112) Sigfried S. Hecker, "What We Really Know About North Korea's Nuclear

1980년대 말 비밀재처리 규모에 따라 약 10kg 정도 증가될 수 있다는 점에 유의할 필요도 있다.

한편, 북한의 우라늄 보유량에 대한 추정은 쉽지 않지만, 최소 200kg 선이라는 데 공감대가 모아져 있으며, 최대치도 700kg 선 이상으로 논의되고 있다. 올브라이트(David Albright)는 2018년 3월 한 세미나의 발표문을 통해 북한이 무기급 고농축 우라늄(WGU)을 230~760kg가량 보유하고 있을 것이라고 추정했으며,<sup>113)</sup> 해커 역시 2017년 북한이 보유한 고농축 우라늄 규모를 200~450kg로 추산하고 있음을 밝혔다.<sup>114)</sup> 북한은 자신들의 우라늄농축시설이 2010년 11월 해커 박사 일행의 시찰 직전에 완공되었다고 밝혔으며, 해당 시설에 있는 원심분리기 2,000기의 농축능력이 ‘8,000kg-SWU/년’이라고 언급했다. 여기에서 ‘8,000kg-SWU/년’의 능력은 매년 순도 3.5%의 저농축 우라늄을 2톤씩,<sup>115)</sup> 90% 순도의 WGU는 매년 40kg 가까이 생산할 수 있음을 의미한다(Hecker 2017, 725). 비록 북한이 우라늄농축시설을 추가로 가동하고 있을 수는 있지만, 북한이 언급한 영변 농축시설의 가동시기와 농축능력을 통해서도 북한의 WGU 생산능력에 대한 기본적인 추산은 가능하다. 올브라이트는 북한이 영변의 농축시설만 가동하고 일부 시기에는 경수로용 저농축우라늄도 생산했다는 가정 하에, 북한이 보유한 WGU가 2014년에는 중간값(median) 100kg, 2016년에는 중간값 175kg의 규모에

---

Weapons and What We Don't Yet Know for Sure,” *Foreign Affairs*, vol. 96, no. 6 (2017), pp. 731~732.

113) “北, 핵무기 최대 33개 보유 추정,” 『문화일보』, 2018.3.21., <<http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2018032101070630116001>> (검색일: 2018.10.17.).

114) “페리 전 미국방 ‘中 태도변화로 북핵 협상 기회 열려,’” 『연합뉴스』, 2017.4.21., <<https://m.yna.co.kr/view/AKR20170421025300014>> (검색일: 2018.10.17.).

115) 북한의 실험용경수로(ELWR)의 노심을 위해서는 4톤의 저농축 우라늄이 필요하다. Sigfried S. Hecker, Chaim Braun, and Chris Lawrence, “North Korea’s Stockpiles of Fissile Material,” *Korea Observer*, vol. 47, no. 4 (2017), pp. 721~749 참조.

도달했으리라고 추정했다(Albright 2015, 2; Albright 2017). 이러한 추정치에 북한이 2017년간 영변에서 생산했을 WGU 40kg를 더하면, 2017년 말에는 200kg 이상의 WGU를 보유하고 있음을 쉽게 추정할 수 있다. 그러나 북한이 전략적 이유에서 비밀 우라늄농축시설을 가동하고 있으리라고 생각하기는 어렵지 않고 영변 농축시설도 2013년 이래 확장공사를 진행했다는 점에서, 북한의 우라늄농축 능력은 매년 30~40kg 수준을 크게 상회할 수 있다. 북한의 해외조달 및 구매량 규모로 볼 때, 북한이 6,000기의 원심분리기를 통해 매년 80kg 이상의 WGU를 생산하고 있을 가능성을 배제하기 어렵다.<sup>116)</sup> 이 경우를 감안한 북한의 WGU 추정치는 700kg에 육박하는 것이다.

북한의 핵탄두 제작 수준에서 보여지는 특징은 플루토늄 혹은 우라늄만으로 제작된 원자탄을 넘어서 핵융합기술을 이용해 핵탄두의 폭발력 증대를 모색하고 있다는 것이다. 북한은 3차 핵실험에서는 우라늄탄을 실험한 것으로 추정되었지만, 4~5차 핵실험에서는 중수소와 삼중수소라는 핵융합물질을 활용하여 핵분열효율을 높이는 증폭분열탄(boosted fission weapon)을 실험했다.<sup>117)</sup> 4차 핵실험 당시 국내외 전문가들은 북한의 수소폭탄 실험 주장을 받아들일 수는 없으나, 북한의 핵탄두 제작이 증폭분열탄 개발 단계에 들어선 것으로 보인다고 지적했다. 이어 5차 핵실험에서는 4차 핵실험을 넘어 폭발력이 10kt로 증대되어, 북한의 증폭분열탄 개발에 진전이 있음을 보여주었다. 결국 6차 핵실험에서는 폭발력이 50kt 이상에 도

116) 권태영 외, 『북한 핵·미사일 위협과 대응』, pp. 154~155.

117) 북한은 리튬-6 연료봉을 원자로에 장입해 중성자를 조사(照射)하는 방식으로 삼중수소를 얻은 것으로 추정된다. 북한은 삼중수소를 추출하기 위한 시설을 영변 핵단지 내에 이미 건립했다고 지적된다. “해커, ‘북, 수소폭탄에 필요한 삼중수소 생산능력 확보,’” 『중앙일보』, 2017. 6. 27., <<https://news.joins.com/article/21704444>> (검색일: 2018.10.18.).

달했다.<sup>118)</sup> 그에 따라 북한이 실제로 수소폭탄을 실험했을 수도 있다는 우려가 제기되기 시작했다. 비록 수소탄 실험치고는 폭발규모가 작았다는 점에서 북한의 수소탄 실험 주장에 대한 반론이 존재하지만, 6차 핵실험이 증폭분열탄 실험이라고 해도 북한의 증폭분열탄 제작 기술에 상당한 진전이 있음을 보여주기에는 충분했다.

북한의 핵무기 보유량은 최대 60여 기에 이를 수 있다는 점이 경고되고 있으나, 기술적 관점에서는 20기 전후로 추정되고 있다. 미국 국방정보국(Defense Intelligence Agency)은 7월 28일 보고서를 통해 북한의 핵무기가 60여 기에 이른다고 추산하면서, 기존의 상한선을 상향 조정했다. 북한의 핵탄두 소형화도 마무리되었다고 평가했다.<sup>119)</sup> 또한, 한국 국내에서도 정부가 북한의 핵무기가 최대 60여 기로 추정하고 있다고 보도되기도 했었다. 2017년 2월 ‘중앙일보’는 군과 정보당국이 2016년 기준 북한의 핵물질 보유량을 Pu 54kg, HEU 758kg으로 평가하고 있다고 보도하고, 핵폭탄 1개당 플루토늄 239 4~6kg, 우라늄 235 16~20kg이 소요된다면 북한은 보유 핵물질로 핵무기를 46개에서 60개까지 만들 수 있다고 언급했던 것이다.<sup>120)</sup> 그러나 민간 전문가들은 북한의 핵무기의 상한을 25~33개로 보고 있다. 올브라이트는 2018년 3월 발표문을 통해 북

118) 6차 핵실험의 폭발규모에 대해 한국 정부는 50kt로 평가하고 있지만, 일본 정부는 핵실험 직후 70kt로 추정했다. 이후 일본 측에서는 120kt, 160kt 등 보다 높은 수치를 제시하기도 했다. “일, 북핵실험 폭발력 120→160kt 수정…히로시마 원폭 10배 위력,” 『연합뉴스』, 2017.9.6., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20170906069151073>> (검색일: 2018.10.21.).

119) “North Korea now making missile-ready nuclear weapons, U.S. analysts say,” *The Washington Post*, August 8, 2017, <[https://www.washingtonpost.com/world/national-security/north-korea-now-making-missile-ready-nuclear-weapons-us-analysts-say/2017/08/08/e14b882a-7b6b-11e7-9d08-b79f191668ed\\_story.html?utm\\_term=.4b89724dd7ae](https://www.washingtonpost.com/world/national-security/north-korea-now-making-missile-ready-nuclear-weapons-us-analysts-say/2017/08/08/e14b882a-7b6b-11e7-9d08-b79f191668ed_story.html?utm_term=.4b89724dd7ae)> (Accessed November 3, 2018).

120) “[단독] 북, 핵탄두 60개 만들 수 있다… HEU만 758kg,” 『중앙일보』, 2017.2.9., <<https://news.v.daum.net/v/20170209040103986>> (검색일: 2018.10.19.).

한이 플루토늄을 30kg, WGU를 230~760kg가량 보유했을 때 분열 물질의 70%를 이용해 핵무기를 14~33개 제조할 수 있을 것이라고 예상했다.<sup>121)</sup> 올브라이트가 플루토늄과 우라늄 보유량의 30%를 제외한 이유는 북한 핵물질의 30%가 가공 중 손실되거나 예비로 보관되고 있을 것이라고 추정한 데 따른 것이다. 해커는 북한의 분열물질 총량(플루토늄 20~40kg, HEU 250~500kg), 핵탄두 제작 기술(1개당 플루토늄 5kg 또는 우라늄 20kg), 기술적 제약 등을 감안해 북한의 핵탄두 개수의 상한을 25~30개로 제시했다.<sup>122)</sup>

## (2) 미사일

### (가) 북한의 미사일 개발 노력

핵무기는 핵탄두와 투발수단이 합쳐져 만들어지는 것이므로, 북한의 핵무기 개발 노력에서 미사일 개발의 차원을 빼놓을 수 없다. 북한의 미사일 개발은 1962년 국방·경제 병진노선의 맥락에서 김일성이 1965년 미사일 개발 지시를 내린 데에서 시작되었다. 당시 첨단무기인 미사일을 자체개발할 필요를 느낀 김일성은 1965년 함흥 군사대학에 미사일 개발 학과를 설립하고 미국과 일본의 개입을 막기 위해 “일본까지 갈 수 있는 로켓(미사일)”을 만들어내라고 주문했다. 그럼에도 불구하고, 이 시기 북한의 미사일 개발 사업은 시행착오를 거듭했다. 1975년에 추진한 북중 공동 미사일 개발사업도 중국 측 책임자가 국내정치적 갈등에 휘말리면서 1년 만에 취소되었다.<sup>123)</sup> 1980년대에 접어들어 북한은 소련제 미사일의 역설계를 통

121) “北, 핵무기 최대 33개 보유 추정,” 『문화일보』, 2018.3.21., <<http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2018032101070630116001>> (검색일: 2018.11.3.).

122) Sigfreid S Hecker, “What We Really Know About North Korea’s Nuclear Weapons, And What We Don’t Yet Know For Sure,” pp. 1~3.

123) 장철운, “북한의 지대지 탄도 미사일 개발 착수에 관한 연구,” 『현대북한연구』 제17권

해 단거리 미사일의 개발에 성공했다. 1970년대 말에서 1980년대 초 사이에 이집트로부터 제공받은 소련제 스커드-B 미사일을 분해 후 재조립하는 역설계 방식으로 북한은 미사일 기술을 파악하고, 모방형 미사일을 만들어낼 수 있게 되었다. 그 성과로 북한은 1984년 4월 자체 제작한 스커드-B형 미사일을 시험 발사했으며,<sup>124)</sup> 1986년 5월에는 스커드-C형 미사일까지 시험 발사할 수 있게 되었다. 스커드-B형과 스커드-C형은 1988년에 실전 배치되었다. 이후 1990년대에 북한은 보다 사거리가 긴 미사일을 개발했다. 사거리 1,000km의 노동미사일의 첫 시험 발사를 1990년 5월에 진행한 데 이어, 1993년 5월 31일에는 노동미사일 시험 발사에 성공했던 것이다. 이어 김정일 시기에는 우주개발의 명분하에 대포동 계열의 장거리 미사일 개발이 추진되었다. 김정일의 국방위원장 재추대 직전인 1998년 8월 31일 북한은 대포동 1호 미사일에 인공위성이라는 광명성 1호를 실어 시험 발사했던 것이다.<sup>125)</sup> 1999년 여름 페리보고서와 그에 뒤따른 북미 미사일 협상, 그리고 베를린 합의(1999.9.12.)로 북한은 미사일 시험 발사를 동결했지만,<sup>126)</sup> 북한은 2005년 말 BDA 금융제재에 반발하며 미사일 시험 발사를 재개했다. 2006년 7월 5일에 북한은 장거리미사일인 대포동 2호를 비롯해 중거리 미사일인 노동미사일, 단거리미사일인 스커드-C 개량형 미사일 등 모두 7기의 미사일을 동시다발적으로 발사했다. 남은 김정일 시기

---

3호 (2014), pp. 233~267.

124) 국방부, 『국방백서 2004』 (서울: 국방부, 2005), p. 252.

125) 북핵 1차위기가 진행 중이던 때인 1994년 2월 미국의 정찰위성은 북한이 개발 중인 새로운 미사일들을 북한의 대포동 인근에서 발견했으며, 미국은 두 가지 미사일을 각각 대포동 1호, 대포동 2호라고 이름 붙였다.

126) 베를린 합의에 따라 북한이 미사일 실험을 동결하는 대신 미국은 대북제재 일부를 해제했고, 조명록-올브라이트 상호방문(2000년 10월 9~12일, 23~25일)이 진행되었다. 서보혁, 『탈냉전기 북미관계사』 (서울: 선인, 2004), p. 276.

동안에도 북한은 인공위성 발사 명분하에 장거리 로켓 발사를 이어 갔다. 2009년 4월 5일 은하 2호 발사는 물론, 2012년 4월 13일 은하 3호 발사, 2012년 12월 은하 3호, 2호기 발사를 통해 소위 인공위성 발사를 명분으로 장거리 로켓 능력을 발전시켜왔던 것이다.<sup>127)</sup>

김정은 시기 초기에는 김정일 시대로부터 이어진 장거리 미사일 개발 노력이 연속적으로 진행되었다. 김정은은 핵실험과 미사일 실험의 동결을 약속한 2012년 2·29 합의(일명 윤일협약)를 파기한 후 인공위성 은하 3호의 발사계획을 공표했다. 미국은 인공위성 발사도 2·29 합의에 의해 포함된 동결대상임을 명확히 했으나, 북한은 미국의 반대에도 은하 3호를 2012년 4월 13일에 발사했다. 이 시기 김정은이 장거리미사일, 특히 대륙간탄도미사일(ICBM) 개발에 집중했다는 점은 2012년 4월 15일의 김일성 탄생 100주년 열병식에 대륙간탄도 미사일로 추정되는 KN-08미사일을 등장시켰던 것에서도 드러난다. 3단계 도로이동식 미사일인 KN-08(화성 13형)은 사거리가 6,000km에 달할 것으로 추정되었다. KN-08 과시와 동시에 김정은은 미국이 자신들을 위협하던 시대는 종식되었다고 선포했다. 장거리타격 능력만 확보되면 대미 역지가 달성될 수 있다는 시각을 내비친 것이었다.

2013년 3월 경제·핵 병진노선 선포 전후 김정은 시기의 탄도미사일 개발은 “다중화된 정밀핵타격수단”, 즉 미사일의 다중화를 추구하는 방향으로 나가기 시작했다. 2013년 3월 5일 북한의 최고사령부 대변인 성명은 한미의 군사적 도발에 “다중화된 우리 식의 정밀 핵타격”을 강조했다. 아울러, 경제·핵 병진노선을 채택한

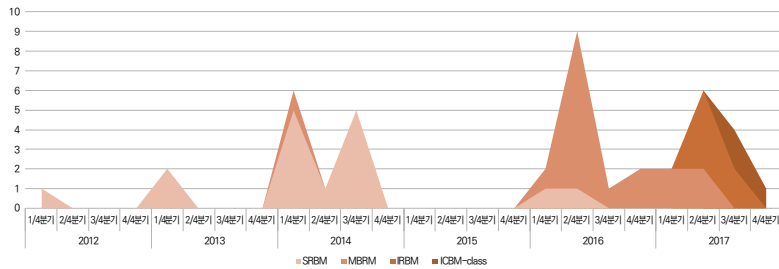
---

127) 북한은 은하 2호에는 광명성 2호가, 은하 3호-2호기에는 광명성 3호가 실려 있고, 이들 위성이 ‘김일성 장군의 노래’와 ‘김정일 장군의 노래’를 전송하고 있다고 주장했다. “북한 인공위성에서 김정일 찬가 송출?,” 『한겨레』, 2012.12.12., <<http://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/565117.html>> (검색일: 2018.10.18.).



2013년 3월 당중앙위원회 전원회의에서, 김정은 위원장은 핵역제력이 “소형화, 경량화, 다중화”되어 있다고 밝혔다. 이는 미사일 개발 분야에서는 다중화를 추진하겠다는 입장을 담고 있는 것이었다. 이러한 언급은 북한이 ICBM만이 아니라 한국군, 주한미군, 아태 전역 미군을 견제하기 위한 보다 발전된 미사일 능력을 확보할 필요가 있다는 인식을 내비친 것이었다.<sup>128)</sup> 이어 북한은 미사일의 다중화를 위한 중기계획을 추진해갔다. 북한 당국은 2013년 8월 근거리 유도 무기체계의 개발과 중거리 미사일을 위한 고체연료의 개발 등을 추진목표로 한 국방기술현대화 4개년 계획을 개시했다. 이러한 전략적 노력에 따라 2017년까지의 김정은 시기 중에는 단거리 미사일의 정확도 개선을 위한 시험 발사와 준중거리, 중거리, 장거리 미사일의 개발을 위한 시험 발사가 추진되었다.

〈표 III-2〉 김정은 시기 사거리별 미사일 시험 발사 추이(2012~2017)



### (나) 북한의 미사일 능력 수준

이러한 다년도 중기계획의 성과로 북한은 단거리 미사일과 함께 일본 일부를 사거리에 두는 준중거리 미사일의 정확도 향상과 발사

128) 이때 핵미사일의 다중화 구상은 북한이 전술핵에 필요한 단거리 미사일, 전역핵에 필요한 중거리 미사일, 전략핵에 필요한 장거리미사일 및 SLBM의 개발로 구성되는 것이었다. “핵무기의 소형화, 경량화, 다중화,” 『로동신문』, 2013.5.21.

시간 단축에 일정한 성과를 보였으며, 이러한 성과는 신형 탄도미사일인 스커드-ER과 북극성 2형으로 구현되었다. 우선, 2017년 5월 29일에 진행한 스커드-ER 시험 발사에서 역시 지난 수년간 개발해 온 것으로 보이는 유도기술을 적용했다. 북한은 2016년 9월부터 스커드-ER을 시험 발사했으나, 5월 29일에는 전방날개(카나드)를 부착한 스커드-ER 미사일을 시험 발사했던 것이다. 북한은 이날 시험 발사를 “정밀조종유도체계를 도입한 탄도미사일 시험 발사”로 규정했으며, 카나드를 부착한 스커드-ER이 목표물에 7m 편차로 명중했다고 주장했다.<sup>129)</sup> 이는 최소한 지상목표물에 대해서는 정밀타격능력을 확보했다는 것을 의미했다. 계속 움직이는 해상목표물을 타격하기 위해서는 위성이나 장거리 무인정찰기가 있어야 하지만, 군사기지 등 고정목표물은 입력된 좌표에 기초해 스커드-ER 개량형으로 맞출 수 있다는 것이다. 한편, 2017년 2월 처음 시험 발사된 북극성 2형에는 고체연료 기술이 중거리 미사일에 적용되었다. 사거리 2,000km의 2단 분리 방식 미사일인 북극성 2형이 갖는 가장 큰 특징은 고체연료를 사용한다는 점이다. 액체연료 미사일과 달리 고체연료 미사일은 연료주입 시간이 필요 없고, 작전 종료 이후 연료탱크를 교체해야 하는 번거로움이 없다. 북극성 2형의 개발은 북한이 생존성이 보다 높고 운용비용도 낮은 준중거리 미사일을 보유하게 되었음을 의미했다. 뿐만 아니라 고체연료 로켓의 제작 비용은 상대적으로 저렴하기 때문에, 대량 실전배치 시 경제적 부담도 적다.<sup>130)</sup>

또한, 김정은 시기 미사일 개발 과정에서 신형 중거리 미사일도

129) “경애하는 최고령도자 김정은 동지께서 정밀조종유도체계를 도입한 탄도로켓시험 발사를 지도하시였다.” 『로동신문』, 2017.5.30.

130) 고체연료 미사일의 경우 생산비용이 저렴하다는 점에서, 북극성-2형을 “빨리 다량 계열 생산하여 인민군 전략군에 장비시켜야 한다.”는 김정은의 2017년 5월 21일 시험 발사 현지지도 시 지시는 빈말이 아닐 공산이 커 보인다.

등장했다. 신뢰성에 문제가 있던 무수단미사일을 대체하는 타격수단으로 화성 12형이 등장한 것이다. 무수단 미사일은 구소련의 SS-N-8(R-27)을 베이스로 만들었지만, 시험 발사 성공률이 매우 낮은 데에서도 보이듯이 신뢰성이 낮았다. 2016년 들어 북한은 4월 15일, 4월 28일(2회), 5월 31일, 6월 22일(2회), 10월 15일, 10월 20일 등 8차례 무수단미사일의 시험 발사를 진행했지만, 한 차례의 시험 발사(2016.6.22.)에서만 성공을 거뒀던 것이다. 이로 인해 북한은 구소련 기술의 또 다른 산물인 RD-250 엔진을 도입해 화성 12형을 개발, 제작했다. 북한은 5월 14일 화성 12형 시험 발사 당시 그 엔진을 ‘새로 개발한 로켓발동기’라고 일컬으며, 화성 12형에 2달 전에 개발한 ‘3·18 혁명엔진’을 사용하고 있다고 밝혔다. 이 엔진은 그 성능과 외형 면에서 구소련에서 개발된 엔진인 RD-250 파생형으로 추정되었다.<sup>131)</sup> 화성 12형은 2017년 5월 14일 시험 발사에서 최대고도 2,115.5km까지 상승하여 787km를 비행하는 신뢰성 있는 모습을 보여주었으며(사거리 5,000km 추정), 북한도 이를 8월 29일과 9월 15일 두 차례 일본 영공 위로 정상각도 발사하는 위협적 행위에 동원하였다. 두 차례의 정상각도 발사에서 화성 12형은 각각 2,700km, 3,700km의 비행거리를 보여주며, 안정적인 타격능력을 선보였다.

장거리 미사일 분야에서는 김정은 시기에는 ICBM을 표방한 로켓의 공개적 시험 발사가 이루어졌으며, 화성 14, 15형 등 신형 ICBM급 미사일이 등장했고, 사거리도 연장되었다. 2016년 들어 북한은 자신의 장거리미사일 개발을 인공위성을 위한 것이 아니라 ICBM을

---

131) “North Korea’s Missile Success Is Linked to Ukrainian Plant, Investigators Say,” *The New York Times*, August 14, 2017, <<https://www.nytimes.com/2017/08/14/world/asia/north-korea-missiles-ukraine-factory.html>> (Accessed November 3, 2018).

위한 것으로서 언급하기 시작했다. 2016년 3월에는 ICBM을 위한 대기권 재진입체의 삭마시험(ablation)을 로동신문을 통해 공개했고, 4월에는 ICBM을 위한 것으로서 대출력엔진 지상분사실험을 진행했던 것이다. 이어 2017년 3월 18일에는 ICBM용 대출력엔진의 지상분사시험에 성공했다고 자평하고(3·18 혁명), 6월 21일에는 ICBM의 2단계 내지 3단계용 엔진시험을 진행했다. 이러한 준비작업을 토대로 결국 북한은 7월 4일 ICBM급으로 평가되는 신형 미사일 화성 14형을 시험 발사했다. 이날 발사된 화성 14형(KN-20)은 2,802km 고도까지 상승하여 933km를 비행했으며, 정상각도 발사 시 사거리는 ICBM의 기준인 6,400km를 넘어서는 8,000km에 이를 것으로 추정되었다. 화성 14형을 발사한 7월 4일 북한 시각 3시 30분 조선중앙방송은 중대보도를 통해 화성 14형 발사에 성공했다며 자신들은 “대륙간탄도로켓”을 보유하게 되었다고 주장했다. 이어 북한은 2017년 7월 28일 화성 14형을 재차 발사했고, 1차 시험 발사에 이어 역시 이동식 발사대에서 발사한 화성 14형의 비행궤적은 최대고도 3,724km, 비행거리 998km를 기록했다. 이를 토대로 정상각도 발사 시 사거리는 1만 km에 달할 것으로 추정되었다. 당시 북한은 두 번째 화성 14형 발사는 최대사거리를 모의한 시험이라고 규정했다. 이후 미국의 ‘최대 압박’ 노력에 탄도미사일 시험 발사를 자제하던 북한은 2017년 11월 29일 새벽 3시 17분 화성 15형을 시험 발사했다. 고각발사된 화성 15형은 최고고도 4,475km, 비행거리 950km를 기록해, 정상각도 발사 시 사거리가 1만 1,000km에서 1만 3,000km에 달할 것으로 추산되었다.

다만, 북한이 ICBM이나 IRBM의 작전 능력에서 핵심적인 대기권 재진입 능력을 확보했는지는 불확실하며, 이에 대해 대다수의 전문가들은 회의적인 견해를 표명하고 있다. 북한은 김정은 위원장이 참관

했던 2016년 3월 재진입체 삭마시험 이래, 탄도미사일 시험 발사를 통해서도 재진입 능력을 입증하는 데 성공했다고 주장했다. 2017년 5월 14일의 화성 12형 시험 발사에서도 북한은 “가혹한 재돌입환경 속에서 조종전투부의 말기유도 특성과 핵탄두 폭발체계의 동작 정확성을 확증하였다”고 주장했으며,<sup>132)</sup> 같은 해 7월 4일 화성 14형 시험 발사에 대해서도 “전투침두(탄두) 내부온도는 25~40℃에서 안정하게 유지되고 핵탄두폭발조종장치는 정상동작 하였으며 전투부는 그 어떤 구조적 파괴도 없이 비행하여 목표수역을 정확히 타격하였다”라며 재진입 성공을 주장했다. 그러나 북한의 ICBM급 미사일 재진입 성공 주장에 대해 전문가들은 회의적인 견해를 보였다. 7월 시험 발사된 화성 14형의 탄두부 형태는 화성 12형의 것을 그대로 본 딴 것으로서 ICBM에 필요한 재진입체 형상을 갖추지 못했다고 지적되었으며,<sup>133)</sup> 2차 화성 14형 시험 발사에 대해서도 재진입체가 정상적으로 용제된다면 보여졌어야 할 고온 플라즈마가 발견되지 못했다는 의견도 제기되었다. 무엇보다 홋카이도의 NHK 방송국의 7월 28일 화성 14형 낙하 영상에서는 재진입체가 비정상적으로 타 버리는 모습이 찍혔다.<sup>134)</sup> 북한은 11월 29일 화성 15형 시험 발사 시에도 재진입기술의 신뢰성을 재확인했다고 주장했으나, 관계 당국은 북한이 재진입기술을 아직은 확보하지 못한 것으로 평가하고 있다.

132) 덧붙여, 북한은 5월 21일 북극성-2형의 시험 발사 시에도 재진입체를 실험했다는 점을 과시했다.

133) 이상민, “북한 화성 14형, 과연 ICBM인가? - 기술적 평가를 중심으로,” 『주간국방논단』, 제1682호 (2017), p. 3.

134) 이상민, “화성 14형 2차 시험 발사에 따른 김정은의 득과 실,” 『주간국방논단』, 제 1684호 (2017), p. 4.

〈표 Ⅲ-3〉 북한의 지대지 미사일 재원

유형	명칭	사거리(km)	엔진	최초 시험	배치 시기
SRBM	스커드-B	300	1단 액체	'84. 4	1988
	화성-6 (스커드-C)	500	1단 액체	'86. 5	1988
	KN-02	120-170	고체	'04. 4	2006
	개량형 스커드-ER (KN-18)	450 이상	고체	'17. 5. 14	2017
	스커드-ER	800-1,000	1단 액체	'16. 9. 5	작전배치
MRBM	노동	1,200-1,500	1단 액체	'90. 5	1994~ 1998 <sup>135)</sup>
	북극성-2	1,200-2,000	2단 고체	'17. 2. 12	'17. 5월 추진 결정
IRBM	대포동-1	2,000-5,000	2단 액체	'98. 8. 31	1990~ 1998
	무수단	2,500-4,000	1~2단 액체	'16. 4. 15 ( '16. 6. 22)	2007 <sup>136)</sup>
	화성-12	4,500	1단 액체	'17. 5. 14	-
ICBM-class	화성-13 (KN-08)	5,500-11,500	액체	-	-
	화성-14	10,000+	2단 액체	'17. 7. 4	-
	화성-15	8,500-1,3000	2단 액체	'17. 11. 29	-

주: 미사일 사거리는 CSIS의 평가에 기초하였음.

출처: <http://missilethreat.csis.org>

## 다. 북한의 핵담론

핵무기에 대한 논의는 핵무기에 대한 행위자의 전략적 태도에 따라서 크게 4가지로 구분될 수 있다.<sup>137)</sup> 핵무기를 긍정하는 태도는, 핵무기의 개발을 통해서 군사적 역지를 달성하려는 입장을 반영하

135) 국방부, 『국방백서 2008』 (서울: 국방부), p. 269 참조.

136) 국방부, 『국방백서 2010』 (서울: 국방부), p. 282 참조.

137) 이중구, “북한 핵담론의 당론화와 당론강화 동학,” 서울대학교 정치외교학부 박사학위논문, 2016 참조.

는 것으로서 핵무기를 일방적으로 긍정하는 태도와 그를 부분적으로 긍정하는 태도로 구분된다. 다른 축에서 핵무기를 부정하는 태도는 반핵운동이나 핵확산 방지를 통해 핵무기의 개발이나 등장으로 인한 위협·재앙을 통제하려는 정치·외교적 노력으로 나타나는 것으로서 핵무기를 일방적으로 부정하는 태도와 부분적으로만 부정하는 태도로 다시 분류될 수 있다. 이러한 4가지 태도는 구체적인 표상들로 구성되는 담론을 형성하거나 그러한 담론에 의해 구성되는데, 핵무기의 일방적 긍정 담론은 핵최대억제론(혹은 핵증강론),<sup>138)</sup> 핵무기에 대한 부분적 긍정의 담론은 핵최소억제론(혹은 핵억제론), 핵무기에 대한 일방적 부정 담론은 핵무기금지론, 핵무기에 관해 부분적으로만 부정하려는 전략적 태도에서 나타나는 담론은 핵전쟁방지론으로 부를 수 있다.

북한도 이러한 4가지의 담론을 수용하여 왔으며, 세계적·국가적 핵문제를 다루는 과정에서 그러한 담론들을 계속 활용하여 왔다. 북한의 핵최대억제론은 군사적 보호에 대한 기대 속에서 1950년대 후반 본격화되어 가던 소련의 핵무력건설을 지지한 결과로 형성되었다. 특히, 이러한 담론은 수용 시점상 1950년대 후반에서 1960년대 초반 사이에 진행된 흐루쇼프 시대 소련의 초기 핵전략 논의를 내용으로 하고 있다. 당시 소련은 핵무기를 방위력의 중심으로 강조하고 대병력 선제타격의 필요성을 논의하는 이론체계를 발전시키고 있었다. 다음으로 최소억제론이 북한에 수용된 것은 1960년대 초 중국의 독자핵개발을 지지하면서 그에 대하여 북경과 공동의 입장을 취한 결과였다. 1960년대 초반의 북중밀월기에 북한은 핵무기의 역할을 보조적인 것으로 규정하는 중국의 교리적 시각도 받아들였던 것이

138) 북한 핵증강론의 보다 자세한 내용에 대해서는 이종구, “북한 핵증강론의 담론적 기원과 당론화 과정,” 『국제정치논총』 제57집 제1호 (2017) 참조.

다. 한편 북한은 핵무기를 부정하는 논의도 수용해왔는데, 핵무기금지론의 수용은 1940년대 후반 코민포름(Cominform)의 반핵운동에 참여한 결과였다. 당시 신생국이었던 북한은 세계평화옹호운동에 초창기부터 참여했던 것이다. 냉전기에도 북한은 미국의 핵무기를 문제시하기 위해 비동맹주의 등 각 외교무대에서 주장되던 반핵논의를 지속적으로 활용했다. 북한의 핵전쟁방지론 역시 1950년대 중후반 소련의 핵평화공세를 지지하면서 등장하였다. 이후 북한은 자신이 느끼는 미국의 핵위협 문제를 다뤄가는 과정에서 세계적 수준의 핵무기금지, 핵전쟁방지 논의를 한반도에 적용함으로써 개발한 정책방안을 기존의 핵무기금지론, 핵전쟁방지론에 덧붙여가기도 했다.

이러한 북한의 핵무기 담론의 발현과 전개는 그 방향에 속하는 정책이 지도부에 의해 채택되었는지의 여부와 그에 대한 지도부의 추진의지를 보여주는 징표로 활용될 수 있다. 선전국가인 북한에서, 새로운 핵담론의 내용이 북한의 정책담론에 등장한 현상은 북한이 새로운 정책을 채택했는지를 보여주는 것이며, 특정한 방향의 핵담론이 공식담론에서 자주 언급되는 수준은 그러한 방향의 정책을 추진하려는 지도부의 의지가 지속되고 있음을 보여주는 것이다. 이 글에서는 북한 지도부의 정책동향을 보여주는 자료로서 노동당의 대외정책 입장을 북한 주민들에게 간결히 제시하는 자료로서 1940년대 말부터 『로동신문』에 게재되어 온 “월간국제정세개관(이하 “<개관>”)”을 활용하였다.

## (1) 핵무기 긍정 담론

### (가) 핵최대억제론

북한의 최대억제론의 연표는 “방위력 강화(혹은 핵무력건설)”,



“전략로켓군”, “정밀핵타격”, “핵강국” 등으로 꼽을 수 있다. “방위력 강화”는 핵과 미사일 능력이 확대될수록 방위력이 커진다는 개념에 따라, 핵무기와 미사일 개발을 시사한다. 특히, 북한이 핵무기 개발에 다시 관심을 가지게 된 미국의 부시행정부 시기에서는 “방위력 강화”의 표상이 제시되는 것은 핵개발이 추진되어야 한다는 바를 의미했다. 경제·핵 병진노선이 선포된 이후에는 “방위력 강화”라는 간접적 표현을 넘어서 “핵무력건설”, “핵무력 고도화” 등 핵개발 추진을 직접적으로 의미하는 표현이 등장한다. 다음으로 “전략로켓군”은 핵무력 운용을 위해 미사일을 통합하여 운용하는 소련 모델의 군사편제로서, 유사시 핵군사력의 효과적인 운용을 추구하는 군사적 시각의 산물이다. 다음으로, “정밀핵타격”은 상대방의 군사력에 대한 핵타격을 염두에 둔 개념이다. 견고하게 보호되어 있는 군사시설을 파괴하려면 정밀핵타격이 필요하다. 비교적 최근에 추가된 “핵강국” 언표도 핵최대억제론의 하나로 볼 수 있는데, 핵군사력의 필요성을 군사적 이유에서만이 아니라 정치·외교적 이유에서도 강조하는 논 의인 것이다.<sup>139)</sup>

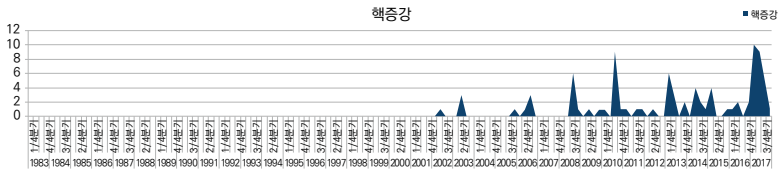
북한 핵최대억제론의 추이는 북한이 핵능력의 추가적 확보에 기울여졌던 시기를 보여주고 있다. 핵최대억제론의 빈도가 높아지는 양상이 나타난 2003년 중반은 북한이 제네바 합의문의 파기에 따라 폐연료봉의 재처리를 준비하고 재처리를 진행한 시기였다. 그다음에 핵최대억제론이 다시 강화된 2006년 중반은 북한이 베를린합의를 파기하고 미사일을 발사한 이후에 핵을 통한 대미강압을 한층 확대해갔던 때이며, 이때의 사태전개는 북한의 1차 핵실험으로 귀결되었다. 역시 핵최대억제론이 강화된 2010년 하반기는 북한이 현대식

139) 북한 “핵강국” 주장의 보다 구체적인 내용에 대해서는 이종구·손효중, “김정은 시기 북한의 핵강국 주장 본격화와 함의,” 『주간국방논단』, 제1692호 (2017) 참조.

우라늄농축공장을 완공한 직후 해커 박사에게 그 설비를 공개했던 때이다. 이 시기로부터 북한은 우라늄 프로그램을 본격화했다고 할 수 있을 것이다.

아울러, 김정은 시기 초기인 2013년부터 2015년 초까지의 시기에 도 핵최대역제론이 높게 보여지는 국면이 나타났다. 이 국면은 2013년 3월 경제·핵 병진노선 채택으로부터 시작되었으며, 북한이 영변 흑연감속로의 재가동을 선언한 이후 2013년 8월 원자로를 실제로 재가동하고, 그로부터 추가 핵물질을 얻기 위한 노력을 했던 동향을 반영하고 있다. 논의를 확장한다면, 우라늄농축설비의 확장 등이 이 시기에 모색되었을 가능성도 제시해볼 수 있다. 그와 함께, 미사일 개발을 위한 노력도 병행했을 것으로 생각된다.

〈표 III-4〉 북한 핵최대역제론의 추이(1983~2018.4.)



북한 최대역제론의 최근 동향을 보면, 핵능력 고도화 정책을 뒷받침하는 이러한 핵최대역제론은 2017년 매우 큰 수준으로 상승했다. 2017년 들어서 핵최대역제론이 크게 강화된 것은 2017년 들어 본격화되었던 북한의 신형 탄도미사일 시험 발사 계획을 반영하는 것으로 생각된다. 북한은 2017년 들어 북극성 2형, 개량형 스커드-ER, 화성12, 14, 15형 등 그 동안 개발해온 신형 탄도미사일을 연쇄적으로 시험 발사했던 것이다. 북한의 핵능력 고도화 노력은 매우 높은 폭발력을 구현한 6차 핵실험 실시까지 수반했다. 이러한 핵최대역제론의 강화를 초래한 요인은 ① 경제·핵 병진노선하에서 달성

된 것으로서 신형 대출력엔진(3.18 엔진)의 도입, 앞서 삭마시خم 단계에 도달한 재진입체 제작 기술, 표준핵탄두의 등장과 같은 기술적 능력의 발전과 더불어, ② 2017년 중 김정은 친위세력으로 노동당중앙위원회를 교체해가는 과정에서 증대된 김정은의 대내적 권위 제고 필요성, ③ 트럼프 행정부 출범 이래의 미국의 대북압박 증대를 꼽을 수 있을 것이다. 북한은 기술적 잠재력의 확보로 추가 핵능력 강화를 위한 선택지를 마련했고, 이를 국내정치적, 안보적 필요성에 따라 2017년 중 핵능력 강화를 진행했던 것이다.

특이한 것은 2017년 가을 이래 핵최대억제론이 크게 약화되었다는 점이다. 2017년 가을은 북한의 핵·미사일 능력의 고도화로 인한 본토위협을 막기 위한 트럼프 행정부의 ‘최대 압박’ 작전이 군사적 방안의 준비단계에까지 진입한 때였다. 트럼프 행정부는 7월 말 DIA 보고서에서 북한의 탄도미사일 사거리가 미국 본토에 다다를 수 있다고 평가한 이후에 북한에 대한 제한적 타격을 준비하는 모습을 보였다.<sup>140)</sup> 그에 따라 트럼프 대통령은 북한에 대해 핵·미사일 실험 지속 시 “화염과 분노”에 직면할 것이라고 경고했으며, 합참의장, 태평양사령관, 전략사령관, 미사일방어청장 등 미군 수뇌부도 잇달아 방한했었다. 따라서 이 시기를 기점으로 북한의 핵최대억제론이 약화된 것은 북한이 미국의 예방적 조치를 우려하게 된 결과로 보인다. 핵최대억제론의 약화는 지속적으로 핵능력을 강화하기보다는 일정한 수준의 핵보유에서 만족해나가려는 동향으로도 해석될 수 있다. 이점에서, 같은 시기 북한의 핵최소억제론의 추세에 주목할 필요가 있는 것이다.

140) “North Korea now making missile-ready nuclear weapons, U.S. analysts say,” *The Washington Post*, August 8, 2017, <[https://www.washingtonpost.com/world/national-security/north-korea-now-making-missile-ready-nuclear-weapons-us-analysts-say/2017/08/08/e14b882a-7b6b-11e7-9d08-b79f191668ed\\_story.html?utm\\_term=.4b89724dd7ae](https://www.washingtonpost.com/world/national-security/north-korea-now-making-missile-ready-nuclear-weapons-us-analysts-say/2017/08/08/e14b882a-7b6b-11e7-9d08-b79f191668ed_story.html?utm_term=.4b89724dd7ae)> (Accessed November 3, 2018).

## (나) 핵최소억제론

북한의 최소억제론은 “핵억제력”이라는 하나의 언표로 구성되어 있다. “핵억제력” 언표는 핵개발이 핵공격을 억제하기 위해 불가피하게 진행한 것이라는 중국의 핵개발 시기 주장에서 유래했다. 1964년 첫 핵실험 당시 중국은 핵무기를 방어를 위해 개발한 것이라며 핵무기를 먼저 사용하지는 않는다는 정책적 입장을 밝혔다. 북한은 1차 핵실험 당시 성명에서 핵실험이 “핵억제력에 필수적인 공정상 요구”에 따라 진행한 것이라는 논의를 제시하면서, 1964년의 중국과 같이 핵개발이 안보환경상 불가피한 것이었다고 규정하고 “절대로 핵무기를 먼저 사용하지 않을 것”이라고 강조했다. 북한의 “핵억제력” 언표는 핵무기를 방어적인 것으로서 제한적으로만 긍정하는 핵최소억제론의 맥락에 놓여 있는 것이다.

핵최소억제론의 추이 역시 김정은 집권 초인 2012년까지의 북한 핵무기 개발과 장거리 미사일 개발을 위한 정책적 노력을 반영하고 있다. 핵최소억제론은 2003년에서 2005년 사이에 간헐적으로 등장하기 시작했는데, 이는 6자회담 매회 협상의 실패에 따라 공개적 핵개발 방침이 채택, 정당화된 과정을 반영한다. 2003년 1차 6자회담 직후 최고인민회의는 회담을 통해 미국의 적대시정책이 변함없음을 파악했다면서, 핵억제력의 유지·강화 방침을 채택했고, 2005년 말 9·19 공동성명이 BDA제재로 좌초되어가는 과정에서 1차 핵실험 추진 입장을 밝혔었다.<sup>141)</sup> 다음으로, 2009년 봄부터 2010년 여름까지의 기간에도 북한의 핵최소억제론은 강화되었다. 이 기간은 북한이 오바마 행정부 출범 이후 장거리로켓 시험 발사와 핵실험을 추진했던 시기에 해당한다. 북한은 2009년 장거리로켓 시험 발사와 제2차 핵실험을 실시하고, 그로 인한 냉각국면을 관리하는 데 실패한 결과

141) “조선민주주의인민공화국 외무성 대변인 담화,” 『로동신문』, 2005.11.22.

천안함 사건 이후 한미의 대규모 합동군사훈련까지 초래한 결과 2010년에도 추가 핵실험 가능성을 시사했던 것이다. 아울러, 핵최소억제론이 가장 높은 수위로 표출된 2012년 봄은 북한의 2·29 합의 파기 이후 은하 3호를 발사했던 시기이다. 북한의 2·29 합의 파기 이후 시점에서 보여진 핵최소억제론의 수위가 매우 높은 것은 북한이 최소억제력 확보에 대한 강한 의지로 2·29 합의를 파기했음을 시사할 수 있을 것이다.

〈표 III -5〉 북한 핵최소억제론의 추이(1983~2018.4.)



최근 북한의 핵최소억제론의 추세에서 주목되는 점은 2013년 경제·핵 병진노선의 선포 직후부터 보여지지 않았던 핵최소억제론이 2017년 들어 재대두되었다는 점이다. 북한의 핵최소억제론의 재부상은 그해 신년사에서 김정은 위원장이 밝힌 ICBM 개발의지와 관련되어 보인다. 대미 보복수단인 ICBM은 보복적 핵타격을 경고함으로써 군사적 분쟁의 발생을 억지하는 최소억제 전략의 실현을 가능하게 하는 것이기 때문이다. 또는 2017년 최소핵억제론이 다시 강화된 현상은 핵개발 의지가 전반적으로 강화된 시기에 핵무기를 제한적으로 지지하는 논의로도 핵개발 추진 의지가 표출된 결과일 가능성도 있다. 다만, 2017년 중 핵최소억제 논의가 등장했던 시점은 ICBM급 미사일의 엔진인 ‘3.18 엔진’의 공개, ICBM급 미사일인 화성 14형의 시험 발사 직전, 핵무력건설의 완결로 표현된 화성 15형

의 시험 발사 직후라는 점에서, 핵최소억제론의 재대두는 대미 핵보복 수단의 확보 과정에서 나타난 현상으로 해석할 수 있다는 데 무게를 둘 수 있다.

특기할 것으로서는, 2017년 4/4분기에는 북한의 핵최대억제론이 약화된 반면 2017년 중 재부상한 핵최소억제론의 비중이 유지되었다. 이것은 북한의 전략적 사고가 핵선제사용 위협을 기반으로 하는 최대억제를 지향하는 것에서 핵보복타격 위협을 기반으로 하는 최소억제를 추구하는 것으로 변화했음을 보여주는 현상일 수 있다. 핵개발 과정에서 핵개발 일변도의 행태로 인한 전쟁위험을 인식했거나 핵능력 고도화에 따라 대미보복수단의 확보를 가시화함으로써 북한이 핵억제태세를 조정했을 가능성이 있다는 것이다.

## (2) 핵무기 부정 담론

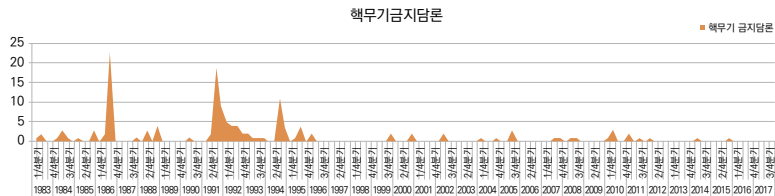
### (가) 핵무기금지론

북한의 핵무기금지 담론은 “세계전쟁 위험 방지”를 비롯하여, “핵무기사용 금지”, “핵실험 금지/중지”, “핵무기 금지”, “평화지대”, “한반도 비핵화”, “핵위협 제거”, “동시핵사찰” 등의 언표로 구성된 담론이다. “세계전쟁 위험 방지”에서부터 “핵무기 금지”에 이르는 논의들은 2차 대전 이후 염전사상과 평화운동의 관점에서 미국의 핵개발과 사용에 반대하는 여론을 조성하는 데 기여했다. 냉전기 친소 평화옹호운동의 세계적 논의와 그 기능을 이해한 북한은 한국전쟁 당시 미국의 핵사용에 반대하는 국제여론을 조성하기 위해 핵무기금지론을 전략적으로 활용했다. 동시에, “평화지대” 및 “한반도 비핵화”, “핵위협 제거”, “동시핵사찰” 등은 지역국가의 입장과 여론상 지역적 수준에서 핵무기에 대한 강한 반대여론을 조성하는 데 기여

할 수 있었다. 비동맹운동은 강대국들의 세계적 대립구도를 떠나 각 지역의 국가들이 서로 협의하여 비핵지대, 평화지대를 만들어나가자고 주장했었다. 이러한 논의를 원용하여 북한도 1980년 제6차 당대회와 1986년 정부성명을 통해 한반도 비핵화 방안을 공식적으로 제기했었다.

북한 핵무기금지론의 추이는 북한의 반핵주장을 통한 외교적 지지 확대 노력을 반영한다. 1986년의 핵무기금지론이 대폭적인 강화 시기는 당시 북한이 서울올림픽 공동개최를 위해 소련과 비동맹의 외교적 지지를 확보하기 위해 한반도 비핵화 정책을 제기했던 국면에 해당한다. 당시 북한은 한반도비핵지대 창설 방안을 정부성명을 통해 발표하고, 1986년 9월 평양에서 비핵·평화 국제회의를 개최하기까지 했었다. 이후, 1991년의 핵무기금지론 강화는 미국과 한국 양국의 핵무기 철수 이니셔티브를 기회로 북한이 남북총리급회담을 거쳐 한반도 비핵화 공동선언을 채택했던 시대를 반영하고 있다. 뒤 이어 보이는 1994년의 핵무기금지론 강화 역시 제3차 북미고위급 회담에서 도출된 제네바 합의문을 통해 북한이 NPT에 돌아왔던 사건의 흐름을 보여주는 것이다.

〈표 III-6〉 북한 핵무기금지론의 추이(1983~2018. 4)



이와 관련하여, 최근 주목되는 양상은 핵무기금지론의 다양한 요소들이 북한의 핵개발과 더불어 거의 다 사라지고, 한반도 비핵화만

이 유효한 논의로 남겨져 있다는 것이다. 2005년 2월 핵보유성명을 기점으로 냉전기적 핵무기금지론은 더 이상 나타나지 않게 된다. 자신도 핵을 개발했다고 주장하려는 입장에서 핵무기를 일반적으로 금지해야 한다는 모순적인 주장을 하기 어렵게 된 것이다. 그럼에도 불구하고 한반도 비핵화 주장은 2005년 핵보유성명 이후에도 지속되었으며, 김정은 시기에 그 생명력은 지속되었다. 이는 주변국이 북한의 비핵화의지를 지속적으로 요구하고 있기 때문에 북한이 외교적 대화를 위해서는 한반도 비핵화를 지향한다는 입장을 취해야 했기 때문이었을 것이다. 그럼에도 불구하고, 2018년 들어 조성된 남북대화, 북미대화의 국면에서도 한반도 비핵화 주장이 “〈개관〉” 수준에서 나타나지 않고 있다는 점은 의아하다. 북한이 남북, 북미대화 과정에서 판문점 선언 등을 통해 공식성 높은 문건에서 “완전한 비핵화”를 추구한다는 입장을 밝혔기 때문이다. 이것은 북한이 아직 한반도 비핵화의 입장을 전술적인 차원에서만 활용하고 있을 수 있다는 점을 의미하며, 한반도 비핵화 주장이 과거 9·19 공동성명 수준으로도 확대되지 못했다는 점을 시사하기 때문이다. 트럼프 대통령과 김정은 위원장 간의 싱가포르 회담 이후에는 한반도 비핵화 언표가 등장했는지 주목할 필요가 있다.<sup>142)</sup>

## (나) 핵전쟁방지론

북한 핵전쟁방지론의 언표는 “군축제안,” “핵실험동결,” “핵전쟁위험 방지,” “핵전쟁책동 반대,” “핵무기 철수,” “북미 평화협정,” “핵전파방지(핵 비확산),” “(북핵 문제의) 포괄적 해결” 등이다. 이 중에서 “군축제안,” “핵실험동결,” “핵전쟁위험 방지”는 흐루쇼프 시대 소

142) 2018년 6월 15일 현재, 2018년 5월 “〈개관〉”은 자료접근의 한계상 아직 확인할 수 없었으며, 6월 “〈개관〉”은 아직 게재되지 않음.



련이 핵개발을 한 상태에서 군비부담을 줄이기 위해 평화공존노선을 채택했던 시기에 제기된 논의로서, 북한의 관련 주장은 미소 간의 평화공존을 지지한다는 의미를 가졌었다. 북한이 이러한 논의를 제기하는 것은 구소련의 대미 평화공존노선 등에 대한 지지를 나타내기 위한 것이었다. 아울러, “북미평화협정” 등 그 외의 핵전쟁방지론의 주장들은 북한이 미국의 핵무기의 존재를 인정한 상태에서 북미 간의 긴장완화를 중점적으로 추구함으로써 군비부담이나 전쟁위협성을 낮추려는 과정에서 제기된 것들이었다.

북한 핵전쟁방지론의 추이는 북한이 미국이 요구하는 핵사찰을 수용하거나 핵협상을 시도하려는 시기에 강화되는 양상을 보였다. 1986년에서 1987년에 핵전쟁방지론은 가장 높은 수준으로 표출되었으며, 이는 북한이 한반도 비핵화 정책을 정부성명을 통해 공표하고 긴장완화의 명분으로 일련의 군축제안을 내놓았던 시기였다. 이어 핵전쟁방지론이 확대되었던 1991년은 핵무기금지론 역시 확대되었던 시기로 한국의 핵무기부재 선언, 미국의 해외전술핵 철수 선언에 응답하여 한반도 비핵화 공동선언에 합의했던 때였다. 다음으로 핵전쟁방지론이 강화된 1994년 역시 제네바 합의문이 도출되는 등 북미 간의 충돌을 회피하기 위한 북한의 노력이 전개된 시기였다. 2005년의 핵전쟁방지론의 제한적 확대는 9·19 공동성명의 도출 노력을 반영하고, 2009년 말의 핵전쟁방지론 강화 역시 스티븐 보즈워스(Stephen Bosworth)의 방북을 이끌어낸 북한의 대화시도가 투영되어 있는 현상이었다.

〈표 III-7〉 북한 핵전쟁방지론의 추이(1983~2018. 4)



최근 주목되는 북한 핵전쟁방지론의 양상은 김정은 시기 중에서 2015년 겨울에 핵전쟁방지론이 제한적으로나마 강화되는 추세가 보여졌다는 것이다. 이때는 목함지뢰 사건으로 인한 남북한 간 포격전을 수습한 8·25 합의 이후였다. 군사적 충돌의 위험성을 인식한 상황에서 핵전쟁방지론이 상대적으로 강화되는 동향이 있었던 것이라고 해석할 수 있을 것이다. 그 이후에는 2016년과 2017년에도 핵전쟁방지론이 제한적으로만 등장했다는 점에서 특이한 동향은 보이지 않았다. 오히려 최근까지도 핵전쟁방지론의 빈도가 강화되지 않고 있다는 사실이 주목할 현상이 될 수도 있다. 남북한 간의 긴장완화를 모색한 판문점 선언 이후에도 긴장완화와 전쟁방지를 추구하는 핵전쟁방지론이 강화되지 않은 것은 북한의 안보정책 변화가 아직 뚜렷하지 않다는 점을 보여준다. 이는 북한의 평화추구 의지에 대한 미국의 의심을 야기할 수 있다.

## 라. 북한의 핵전략(4p)

### (1) 핵전략의 유형과 북한 핵전략의 진화

나라는 인도, 파키스탄과 같은 중소국가의 핵억제전략은 기존의 핵억제전략 유형으로는 적절히 설명되기 어렵다는 시각에서, 중소

국가의 핵억제전략 유형으로 촉매전략, 확증보복 전략, 비대칭적 확산 전략의 세 가지 유형을 제시했다.<sup>143)</sup> 이 가운데, 촉매전략은 핵개발 잠재력을 갖춘 후 핵무기 조립 등을 위협함으로써 제3국의 군사적·외교적 지원을 확보하는 전략을 의미한다. 그리고 확증보복 전략은 공격받을 경우에만 핵보복을 가할 것임을 예고함으로써 군사적 공격을 억지하는 전략이다. 마지막 유형인 비대칭 확산 전략은 상대국의 공격 징후가 포착될 때 핵무기 선제공격을 위협함으로써, 적대국이 재래식 분쟁을 도발하는 것을 억지하는 공세적 핵억제전략의 유형이다.<sup>144)</sup>

동시에 나랑은 중소국가들이 안보환경에 따라 적합한 핵억제전략을 선택한다고 지적했다. 우선, 믿을만한 제3국(주로 초강대국, 특히 미국)의 후원가능성이 존재하는 경우에는 촉매전략이 채택될 개연성이 있다고 보았다. 핵개발 국가는 자국에 대한 군사적, 외교적 지원이 없을 경우 핵무기를 완성할 것이라고 주장함으로써 핵무기의 확산을 막는 데 이해관계를 가진 미국의 관여를 촉진시킬 수 있다는 것이다. 또한, 나랑은 재래적으로 우월한 근거리 공격 위협에 직면했을 때, 핵개발 국가는 선제공격 위협에 기초하는 비대칭적 확산 전략을 추구하게 될 개연성이 있다고 논의했다. 완충시대가 없이 적대국과 국경을 맞대고 있는 조건에서 한 국가는 더욱 큰 위협인식을

143) Vipin Narang, *Nuclear Strategy in the Modern Era: Regional Powers and International Conflict* (Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2014) 참조.

144) 나랑은 비대칭 확산 전략의 주요 구성요소로 핵사용 권한의 전방지휘관에 대한 사전위임을 언급했으나, 이 글에서는 핵사용 권한의 사전위임이 없더라도 핵선제사용 위협을 중심적인 억제수단으로 활용한다면 북한의 핵전략을 비대칭 확산 전략으로 검토할 수 있다고 볼 것이다. 핵무기 통제권이 현장 지휘관에게 위임되지 않은 경우라고 해도, 북한은 핵선제사용 위협을 가함으로써 한미의 군사행동을 억제하려는 양상의 억제전략을 구사할 수 있다. 다만, 핵무기 통제권이 현장 지휘관에게 위임되어 있지 않기 때문에, 핵무기 지휘통제 단계는 파키스탄 등의 사례에서보다 다소 길 수 있다.

가질 수 있으며, 분쟁의 발생을 적극적으로 억제하기 위해 공세적인 핵전략을 취해야 할 필요를 느낀다는 것이다. 아울러, 나라는 우월한 적대국과 국경을 맞닿고 있지 않은 나라라고 해도 군부에 핵무기 사용권이 위임되어 있고 경제적 자원까지 풍부한 경우에는 확증보복 전략이 아니라 비대칭 확산 전략으로 나아갈 것이라고 보았다.<sup>145)</sup> 반면 나라는 강한 수준의 안보위협에 직면하지 않은 경우에는 특수한 조건이 있지 않는 한, 중앙통제가 어렵고 핵태세 구축에 많은 비용이 들어가는 비대칭 확산 전략을 취할 가능성은 상대적으로 낮다고 주장했다.

지난해까지 북한의 핵억제전략은 핵능력의 발전과 더불어 안보적 요인의 변화에 따라 비대칭 확산 전략을 향하는 방향으로 진화되어 온 것으로 보인다. 북한의 핵전략은 하나의 유형만을 고수해왔다고 보다는 냉전기 상이한 핵전략을 보여주었던 중국, 소련의 영향과 더불어 북 자체의 정책적 딜레마로 인해 복합적인 형태를 띠어왔다. 예컨대, 2000년대 중반처럼 촉매전략과 확증보복 전략 중에서 어떠한 전략을 취할 것인지에 관해 고민하던 시기가 존재한다는 것이다. 이후 북한의 핵억제전략은 남북관계와 북미관계의 악화에 따라 공세적 전략을 향해 발전되어 온 것으로 생각된다.

〈표 Ⅲ-8〉 북한 핵억제전략의 전개과정

구분	1993	2003	2008	2013
촉매전략	■	■	■	
확증보복		■	■	■
비대칭적 확산		■	■	■

출처: 저자 작성.

145) Vipin Narang, *Nuclear Strategy in the Modern Era: Regional Powers and International Conflict*, pp. 46~54.

북한의 비핵화협상 참여와 핵개발 동향을 돌아봤을 때, 북한의 핵 억제전략에서 촉매전략은 북핵 2차 위기가 발생한 2003년 이전까지 지배적인 전략이었다. 북한은 1994년 제네바 합의문의 틀 내에서 핵 동결의 협력을 통해 미국의 경제적 지원과 안전보장을 제공받아왔던 것이다. 북한은 핵개발 위협을 통해 경제적, 군사적 지원을 이끌어낸다는 촉매전략을 2008년까지는 유용한 전략으로 간주해왔다고 보여진다. 2005년 핵보유성명 이후에도 핵 프로그램을 레버리지로 미국과의 협상을 시도한다는 기존의 전략적 관성이 유지되어 2008년 말까지는 6자회담에 지속적으로 참여했던 것이다. 한편, 확증보복 전략을 추구하는 입장이 최소 2003년에 들어서서 확대되었다. 반테러전의 확대로 미국의 군사적 공격을 억지하기 위해 억지용 핵무기를 가져야 한다는 논의가 부상했던 것이다. 확증보복 전략은 북한이 6자회담의 종식을 선언한 2009년부터는 북한의 핵억제 논의에서 지배적인 주장으로 자리 잡았다. 이는 북한이 이후 오바마 행정부의 등장에도 은하 2호 로켓 발사, 제2차 핵실험을 강행했던 데에서도 알 수 있다. 가장 가까운 시기 발전된 것으로서 북한의 비대칭적 확산 전략 추구는 2013년 이후 지배적인 정책방향이 되었다. 북한의 군사전략상 공세적 전략이 선호됨에 따라 북핵 2차 위기 초반부터 비대칭적 확산 전략에도 북한은 관심을 가져왔을 것이고, 2008년 한국의 정권교체 이후 남북관계 악화로 북한의 관련 유인은 보다 확대되었을 것이다. 이어 북한의 비대칭 확산 전략에 대한 관심은 2013년 은하 3호 발사 이후 한미 양국의 군사적 대응규모가 확대되고 오바마 행정부의 아시아재균형 전략이 가시화되자, 2013년 이후에는 지배적인 전략으로 자리 잡게 된 것으로 여겨진다.

## (2) 비대칭적 확산 전략으로의 이동

앞서 언급했듯이, 북한은 2013년 대미 핵보복수단 확보 과정에서 안보환경의 악화에 직면했고, 부족한 핵억제력을 보완하기 위해 핵 선제사용 위협을 구사하기 시작했다. 북한의 2013년 초 광명성 4호 발사, 3차 핵실험 실시에 대응하여 한미 양국은 독수리훈련 연장, 미국의 전략자산 전개로 대처했다. 이러한 조건에서 북한은 기존의 군사력을 통한 대응에 한계를 자각하고, 부족한 억제력을 보완하기 위해 핵선제사용 위협을 구사하기 시작했다. 2013년 3월에는 최고 사령부 성명을 통해 핵선제타격을 위협했으며, 3월 말에는 전략로켓군 화력타격계획을 제시했다. 한미 양국의 군사적 행동을 핵무기 선제사용 위협으로 억제하고자 했던 것이다.

그럼에도 불구하고, 북한은 수사와 달리 핵선제사용 방안을 실제로 구사할 능력을 가지고 있지 못했기에, 핵억제전략과 핵능력 간의 격차를 메우기 위한 핵무력건설을 2013년 경제·핵 병진노선의 핵심적 내용으로 추진했다. 북한이 핵선제사용 위협을 처음으로 구사한 2013년 초에도 그 전년도에 미국 본토 공격수단임을 암시했던 KN-08(화성 13형)은 물론 태평양상의 미군기지를 공격하기 위한 전역미사일인 무수단 미사일은 여전히 미시험상태였다. 이러한 핵 전략과 핵무기 역량 간의 격차는 해결되어야 했다. 그에 따라 북한이 비대칭 확산 전략에 필요한 핵무력건설을 추진해가기 시작했음은 당시 김정은 제1비서가 경제·핵 병진노선을 채택한 2013년 3월 전 원회의에서 핵무기 정밀타격능력 확보, 핵탄두 폭발력 증대, 핵무기의 질량적 강화 등 핵군사력 건설 목표를 구체적으로 제시했다는 사실에서도 보여진다.

2016년 4차 핵실험을 실시한 이후 북한의 안보환경은 다시 악화되었으며, 이에 북한은 2013년과 같이 선제적 핵사용을 강조하면서

핵능력 고도화로 그러한 억제전략을 뒷받침할 능력이 있음을 상당 부분 보여주었다. 북한은 2016년 1월 6일에 4차 핵실험(수폭 주장, 폭발력 7~10kt)을 실시하고, 한 달 뒤인 2월 7일에는 광명성 4호를 발사했다. 이러한 북한의 핵탄두와 투발수단 개발 노력에 대한 불가피한 대응으로 한미 양국은 2016년 3월 한미연합군사훈련을 사상 최대 규모로 시행했다. 당시 키리졸브 훈련에는 해병대를 포함한 미군 2만 명과 한국군 30만여 명이 참가하고, 미측의 항공모함 존 스테니스호, 전략폭격기 B-52 등도 한반도에 전개되었던 것은 물론, 해병대의 북한 핵심시설 침투 훈련도 실시되었다. 이에 북한은 2013년과 같이 선제적 핵사용을 강조했다. 2016년 2월부터 3월 사이에 최고사령부 중대성명, 국방위원회 성명, 김정은 위원장 발언을 통해 핵과 재래식 군사력 분야에서 선제공격의 방향으로 군사교리를 전환할 것임을 반복적으로 선언했던 것이다(<표 III-9>).

<표 III-9> 2016년 2~3월 북한 핵전략의 선제타격 방향으로의 전환 언급

구분	내용
최고사령부 중대성명 (‘16.2.23.)	“우리 혁명 무력이 보유하고 있는 강위력한 모든 전략 및 전술 타격수단들은 이른 바 <참수작전>과 <족집게식 타격>에 투입되는 적들의 특수작전무력과 작전장비들이 사소한 움직임이라도 보이는 경우 그를 사전에 철저하게 제압하기 위한 선제적인 정의의 작전수행에 진입할 것”
로동신문 (‘16.3.4.)	김정은 위원장, 신형방사포 현지지도 시 “이제는 적들에 대한 우리의 군사적 대응 방식을 선제공격적인 방식으로 모두 전환시킬 것”이라고 언급
외무성 대변인 담화 (‘16.3.6.)	“적들에 대한 우리의 군사적 대응 방식은 모두 선제공격적인 방식으로 전환되게 될 것”
국방위원회 성명 (‘16.3.7.)	“핵 선제타격전은 우리의 최고사령부가 중대성명에서 지정한 순차대로 실행되게 되어 있다.”
로동신문 (‘16.3.9.)	김정은 위원장, 핵무기공장 현지지도 시 “핵선제타격권은 결코 미국의 독점물”이 아니라고 언급.

출처: 저자 작성.

2016년에서 2017년의 핵능력 고도화 시기에 북한은 군사적 충돌 시나리오에 따라 핵선제사용 계획을 다시 세분화하여 제시했다. 다시 말해, 2016~2017년간에는 한미의 참수작전과 미국의 예방전쟁, 한미의 선제타격이라는 각각의 상황에 대처하기 위한 핵타격 목표가 제시되었다는 것이다. 무엇보다, 북한은 박근혜 행정부 말기 참수작전 실시 가능성에 대해서는 청와대를 1차 타격대상, 아태지역 미군기지와 미국 본토를 2차 타격대상으로 언급했다.<sup>146)</sup> 광범위한 범위의 민간, 군사시설을 표적으로 제시했다는 것은 당시 북한이 참수작전 실시 가능성에 대해 매우 민감히 반응했음을 보여주는 것이었다. 이어 트럼프 행정부 시기 미국 일각에서 언급된 예방전쟁 가능성에 대해서는 미 본토를 타격하겠다는 입장을 제시했다. 2017년 8월 9일 총참모부 성명을 통해 이러한 대응방침을 천명했던 것이다. 동시에 자신들의 핵기지에 대한 선제타격 징후에 대해서는 서울, 한국군 1·3군 및 태평양작전 구역의 미군기지를 타격하는 것으로 (2017년 8월 9일, 총참모부 성명)으로 대응할 것이라고 선언했다. 나아가 북한은 미군의 증원을 차단하기 위하여 핵사용을 고려하는 동향도 표출했다. 2016년 3월 10일과 7월 19일에 미군의 한반도 증원을 차단하기 위해 한국의 주요 항만 상공에서 핵탄두를 폭발시키는 미사일 선제타격 훈련을 진행했던 것이다. 이것은 북한의 비대칭적 확전 전략이 반접근 전략 차원으로도 확대되고 있음을 시사하는 현상이었다.

이 과정에서 북한은 핵타격의 표적 목록도 제시해갔다. 2013년 이후 총참모부와 최고사령부의 주요성명 등에 따르면, 한국에 대해서는 주한미군기지는 물론, 청와대(지휘부)와 국군주요기지, 주요항만과 군사공항을 핵위협 표적으로 상정했다(아래의 <표 III-10>

146) “최고사령부 중대성명,” 『로동신문』, 2016.2.23.



참고). 2013년 3월 29일의 전략로켓군 화력타격계획에서는 주한미군을 주된 공격대상으로 상정했으며, 2016년 북한 핵전략의 공세화를 배경으로 청와대는 물론 주요항만 및 군사공항, 한국군 전방 기지로 핵위협 대상범위를 확대해갔던 것이다. 또한, 일본에 대해서도 주일미군기지가 핵위협 표적임을 암시했다. 특히, 북한은 2017년 3월 6일에 실시한 스커드-ER 4기 발사훈련이 주일미군기지 타격하기 위한 것이라고 밝혔다. 나아가, 미국에 대해서는 미국 본토와 함께 하와이, 괌 등 아태지역 내 미군기지가 처음부터 핵위협 표적에 포함되어 있었다. 2013년 3월 29일에 실시되었다고 하는 전략로켓군 화력타격계획 보고 시에 김정은 제1비서는 “미국본토와 하와이, 괌도를 비롯한 태평양작전구안의 미제침략군기지들, 남조선주둔 미군기지들을 사정 보지 말고 타격해야 한다”고 언급했던 것이다.

〈표 Ⅲ-10〉 북한 총참모부, 최고사령부 발표 상의 핵타격 표적 선정

구분	한국					일본	미국		
	청와대 (서울)	주한 미군 기지	국군 기지	주요 항만	주요 비행장	주일 미군 기지	미국 본토	하와이 미군 기지	괌 미군 기지
전략군 화력타격계획 (‘13.3.)		○				○	○	○	○
최고사령부 중대성명 (‘16.2.)	◎ (1차)	○ (2차)				○ (2차)	○ (2차)	○ (2차)	○ (2차)
전략군 훈련 (‘16.3.)				○					

구분	한국					일본	미국		
	청와대 (서울)	주한 미군 기지	국군 기지	주요 항만	주요 비행장	주일 미군 기지	미국 본토	하와이 미군 기지	괌 미군 기지
전략군 훈련 (*16.7.)				○	○				
총참모부성명 (*17.8.)	○	○	○ (1,3군 전체)			○	○ (예방 전쟁 시)	○	○

주: 이상에서 언급된 북한 총참모부와 최고사령부의 주요 성명은 2013년 3월 29일 전략로켓군 화력타격계획, 2016년 2월 23일 최고사령부 중대성명, 2016년 3월 11일 전략군 로켓발사 훈련 현지지도 보도, 2016년 7월 20일 전략군 로켓발사훈련 현지지도 보도, 2017년 8월 9일 총참모부 대변인 성명임.

아울러, 2016~2017년 비대칭 확산 전략의 실현 모색기에 진행된 북한의 신형 탄도미사일 시험 발사는 비대칭 확산 전략에 필요한 능력을 갖추려는 북한의 노력이었다. 2016~2017년간 스커드-ER, 북극성 2형, 화성 12형 등의 시험 발사를 통해 북한의 태평양전구에 대한 타격능력 주장의 신뢰성이 제고되었다. 또한, 2017년 여름 이후에는 여전히 재진입기술의 확보 여부는 불투명하더라도 사거리 상 미국 본토 도달이 가능한 화성 14, 15형의 시험 발사도 진행되었다. 2015년 이전 북한은 검증된 수준에서는 한국과 일본의 일부 미군기지만을 타격할 수 있는 미사일을 보유했으나, 2016~2017년간 집중적 시험 발사를 통해 괌, 하와이, 미국 본토를 겨냥하는 타격수단을 과시하게 된 것이다.

〈표 III-11〉 북한 핵공격 위협의 주요대상에 대한 타격수단(가정)

미사일 종류 (사거리)	한국					일본	미국		
	청와대 (서울)	주한 미군 기지	국군 기지	주요 항만	주요 비행장	주일 미군 기지	괌 미군 기지	하와이 미군 기지	미국 본토
KN-02	○	○	○						
KN-03 → KN-10	○	○	○						
KN-04	○	○	○	○	○				
노동	△	△	△	△	△	○			
스커드-ER	△	△	△	△	△	○ (항모)			
북극성-2	△	△	△	△	△	○			
화성-10(무수단)		△	△	△	△	○	○		
화성-12						△	○		
화성-14							△	○	○
화성-15							△	○	○

※ 주: ○ 최적의 공격목표, △ 가능한 공격목표  
출처: 저자 작성

### (3) 확증보복 전략의 재부상 가능성

북한의 전략환경에 따라, 북한은 확증보복 전략을 핵개발 초기 단계에서 모색하기는 곤란했다. 무엇보다도 핵억제의 주된 대상인 미국이 북한에서 9,000km나 떨어진 곳에 위치하고 있었다. 장거리타격 수단을 개발한 다음에야 보복타격 능력을 갖춰갈 수 있었던 것이다. 또한, 북한 스스로도 언급하듯이 국토가 협소해 미국의 선제공격으로부터 전략무기와 지휘통제시설을 보호하기 어려운 조건에 있었다. 2016년 3월 6일 북한 외무성 담화는 “전략적 중심이 깊지 않은 우리나라의 조건에서 미국의 첨단군사장비들과 특수부대의 불의적인 기습공격을 무력화시키고 자기를 지키는 길은 단호한 선제공격 뿐”이라고 언급했다. 북한은 협소한 국토상 외부의 군사적 개입

을 방지하는 데에는 확증보복 전략이 부적합하다고 보아왔던 것이다. 또한, 핵개발 과정에서 자초한 고도의 긴장에 대처할 필요가 있었다. 북한이 최소한 확증보복 전략을 추구한다고 하더라도, 장거리 타격 수단과 그에 장착할 핵탄두의 개발을 위해 지속적인 핵·미사일 실험은 불가피했을 것이다. 북한은 핵개발을 고수하기 위해서라도, 그 과정에서 예상되는 한미 양국의 대응조치에 대응하는 데에 보다 강력한 억지력을 제공하는 핵억제전략을 모색할 필요가 있었다.

그러나 2018년에 들어서면서 북한이 자초한 전쟁위협, 기술적 진전, 그리고 북한의 선택에 따른 안보환경 완화 가능성을 배경으로 확증보복 전략을 지향하는 흐름이 다시 확대되어 가는 것으로 보인다. 무엇보다 북한 스스로의 ICBM 능력 추구로 미국 내 군사행동론이 부상했다. 또한, 경제·핵 병진노선 선포 이후 미사일 분야에서 달성한 기술적 진전으로 확증보복 전략도 모색할 수 있게 되었다. 사거리가 미국 본토에 이르는 ICBM급 미사일의 등장으로 미국에 대해서 확증보복 전략을 추구하는 것이 불가능하지 않게 된 것이다. 이에 더하여, 북한의 선택에 따라서는 대외관계 조정을 통한 안보환경의 개선도 가능한 정치적 환경이 조성되었다. 무엇보다 한국의 정권교체 이후 한국이 남북관계 개선을 추구하는 것은 물론 북미대화를 중재할 수 있다는 입장을 보이게 된 것이다. 이러한 상황에서 북한은 스스로의 선택에 따라서는 남북대화와 북미대화를 통해 긴장을 완화시킴으로써 확증보복 전략의 채택에 유리한 전략적 환경을 조성할 수도 있게 된 것이다. 김정은 위원장이 남북대화 의향을 밝힌 2018년 신년사에서 “책임있는 핵강국으로서 침략적인 적대 세력이 우리 국가의 자주권과 이익을 침해하지 않는 한 핵무기를 사용하지 않을 것이며 그 어떤 나라나 위협도 핵으로 위협하지 않을 것”라는 문구를 통해 핵선제불사용 주장이 강조되었다.<sup>147)</sup>

2013년 이래 북한의 비대칭적 확산 전략 추진 동향은 그것이 과도기적 전략이 될지, 최종적 종착지가 될지에 대해 생각하게 한다. 2013년 병진노선 선포 당시부터 비대칭 확산 전략은 북한이 달성하려는 최종적인 핵억제전략으로 상정되었을 수 있지만, 확증보복 전략을 최종적인 전략 형태로 둔 상태에서 비대칭 확산 전략이 과도기적으로 채택한 것일 수도 있다는 것이다. 이러한 설명 가운데, 만약 비대칭적 확산 전략이 북한이 원하는 수준까지의 핵능력을 개발하는 과정에서 외부의 압력을 견디기 위해 과도기적으로 채택된 전략이라면, 미 본토에 대한 타격능력 완성에 근접한 현재 국면에서는 그 확산 전략에 대한 의존이 약화될 수 있다. 향후 확증보복 전략으로 전환을 북한이 모색해갈 수도 있다는 것이다. 북한의 최근 대화공세는 북한의 핵전략이 핵 사용위협을 덜 구사하는 양상으로 전개되고 있다는 점에서 이러한 가설을 뒷받침할 수도 있다.

이후 북한이 정상국가화를 추구하는 과정에서 비핵화협상이 지속되어 간다면, 북한의 핵억제전략은 확증보복 전략을 넘어 (최대한의 수준으로) 축매전략으로까지 변화되어 갈 수 있을 것이다. 비핵화 과정에서 북한의 안보상황이 개선된다면, 북한 핵억제전략이 확증보복 전략에서 축매전략으로 변화될 수 있다. 미국과의 개선된 관계 하에서 북한은 핵 잠재력을 매개로 미국의 중재나 지원을 이끌어내는 축매전략의 선택지를 새로이 갖게 된다. 이러한 흐름 속에서, 비핵화협상의 타결로 북핵 폐기를 위한 국제적 공약까지도 마련된다면, 북한의 핵 프로그램에 대한 동결·해체를 위한 과정이 개시될 수도 있을 것이다.

---

147) “신년사,” 『로동신문』, 2018.1.1.

### 3. 미국의 정세인식과 정책 제언 평가

#### 가. 서론

2016~2017년 북한의 핵과 미사일 프로그램의 급속한 진전은 미국 내에서 북핵 및 대북 정책과 관련한 논쟁의 내용과 구도를 변화시켰다. 북한의 핵과 미사일의 능력 증강에 따라 그것이 미국에 함축하는 안보위협과 그 정치적 의미가 변할 수밖에 없었기 때문이다. 그런데 2016~2017년간 북한이 보여준 핵과 미사일 프로그램의 진보 속도는 놀라운 것이었고, 이에 맞추어 미국에서 대북정책 관련 논의 맥락, 주요 화두, 주요 경쟁 대안의 구성과 비중도 빠르게 변화할 수밖에 없었다. 특히 북한은 2017년 말 ‘국가핵능력 완성’을 선언했다. 사실 그동안 미국의 북핵 및 대북정책은 점차적으로 이와 같은 북한의 등장을 고려하면서 진행된 것이었다.

북핵 문제에 대한 안보적·정치적 대응에서 미국은 전통적으로 중요한 역할을 해왔다. 그런데 2016~2017년 동안 이러한 미국의 역할은 더욱 중요해진 측면이 있다. 그것은 북핵이 동북아 주변국가에 대한 위협을 넘어서서, 미국 본토에 대한 직접 위협으로 변화했기 때문이다. 따라서 변화하고 증대한 북핵 위협에 대한 미국의 평가 및 정책은 변화할 수밖에 없었다. 그러한 변화는 한국을 비롯한 동북아 관련 국가의 안보와 국제정치에 중요한 영향을 미칠 수밖에 없다.

물론 미국 내부에는 새로운 북핵 상황에 대한 평가와 정책에서 다양한 견해가 경쟁하고 있다. 현직 행정부의 공식 대북정책이 존재하지만, 조야에서 존재하고 경쟁하는 여러 대안적 사고는 행정부 내에서도 부분적으로 반영되어 있고, 경쟁하고 있다. 따라서 조야의 정책대안은 현존 정책에 영향을 미칠 뿐 아니라 특히 행정부의 미래

정책에 형성적 영향을 줄 것이다. 또한, 조야에 존재하는 여러 대안은 북핵 문제와 관련하여 여러 관련 국가에서 존재하고 등장할 수 있는 사고방식을 망라한 것으로 볼 수 있다

이 글의 목적은 2016~2018년 미국에서 조야에 존재하는 여러 대북정책 대안의 기본틀을 이념형적으로 비교·제시하는 것이다. 단서술의 중심은 2018년 하반기 현재의 상황이 중심이 될 것이며, 이를 서술하는 데 필요한 만큼 2016~2017년의 논의 상황에 대한 언급이 있을 것이다. 또한, 대북정책 관련 북미관계나 한미관계의 현실적 구체적 전개 과정에 대한 자세한 서술은 생략하고 필요한 경우에만 언급한다.

이 글의 2장은 2016~2018년 미국 대북정책의 논의구조와 화두 변화의 개요를 서술한다. 3장은 핵과 미사일 능력 증강과 관련한 북한의 의도에 대한 미국의 평가를 서술한다. 4장은 2017~2018년 미국의 조야에서 북핵 및 대북정책에 관해 가장 유력하게 등장해 있는 여섯 가지 정책 대안을 서술한다. 5장은 이상의 논의를 종합하고 그 함의를 알아본다.

이러한 연구의 기여는 다음과 같이 제시될 수 있다. 첫째, 미 행정부 공식 대북정책의 정치적·사회적 맥락과 그 함축 의미를 보다 정확히 이해할 수 있게 한다. 둘째, 미국 정책의 변화 방향과 그 양상을 예측하는 잠재 능력을 함양할 수 있다. 셋째, 대북정책에 대한 여러 대안을 검토하는 것은 우리 자신의 대북정책을 세울 때 도움이 될 수 있다.

## 나. 2017~2018년 미국 대북정책 논의 구조와 화두 변화의 기본 개요

핵무기와 대륙간탄도미사일 보유를 통해 미국과 전략적 균형을

이루고자 하는 목표는 북한의 오랜 숙원사업이었다. 그러던 중, 2009년에 중요한 정책 전환이 있었다. 당시 북한은 그간의 핵정책과 대미정책을 재평가했다고 한다.<sup>148)</sup> 그 결과 북한은 종래의 ‘선비핵화, 후북미 국교정상화와 평화체제 수립’이라는 원칙을 포기했다. 그 대신에 ‘선평화체제 및 북미관계 정상화, 후비핵화’라는 새로운 원칙을 채택했다. 아울러 핵무기 보유 고수 원칙을 보다 확실히 하고, 또한 핵무기와 미사일 개발을 공개적으로 또한 도발적으로 진행했다. 2009년부터 북한의 최우선 목표는 핵무기와 대륙간탄도미사일 능력을 완성하는 데 매진하는 것이었던 것으로 보인다. 북한은 이러한 과정에서 여러 조치가 주변국가에게 도발적이라 인식될 것이며, 따라서 북한과 주변국 사이에 긴장이 고조될 것을 미리 예상하고 대처했을 것이다. 북한은 자신의 목표 달성 이전까지 한국이나 미국으로부터의 대화제의에 진지하게 응할 생각이 없었던 것으로 보이며, 자신의 목표가 달성되었다고 선언한 이후 2018년 대화에 응했다.

2012년 김정은이 집권하면서, 북한은 핵정책과 안보 정책을 다시 한번 강화했다. 김정은 시대의 핵개발 가속화에는 핵개발을 완성하여 자신의 취약한 정당성을 강화하고자 하는 국내정치적 목표도 강하게 개입한 것으로 보인다. 그간의 준비 덕택에 북한은 2016~2017년 동안 놀라울 정도의 빠른 속도로 핵무기와 탄도미사일의 능력 개선을 보여주었다. 특히 미국은 북한의 핵 미사일 개발 급속화와 자신들의 대북 예방타격 공언으로 상황이 악화되던 시기였던 2017년에도 북한과 대화 시작에 지속적인 노력을 기울였던 것으로 보인다. 그렇지만 북한은 응하지 않았다. 북한은 11월 ‘국가핵무력완성’을 선

---

148) 박형중, “북한의 6자회담 전략 변경과 향후 전망”, (통일연구원 Online-Series CO 10-34), <<http://repo.kinu.or.kr/handle/2015.oak/1675>> (검색일: 2018.10.11.).



언한 이후에야, 즉 힘의 우위가 가능한 것처럼 보였을 때 대화에 관심을 보이기 시작했다. 그것도 첫 상대는 간간한 것으로 보이는 미국이 아니라 북한의 입장에서 보자면 훨씬 좋은 조건에서 협상할 수 있는 것으로 보였던 한국 정부였다. 이후 북한은 북미 간에 쟁점이 될 만한 것에 대해 한국과 먼저 협상하여 합의한 것을 토대로 한국을 통해 미국을 설득하거나 또는 자신의 메시지를 한국을 통해 미국에 전달하는 방법을 사용하고 있다. 따라서 북한이 미국을 상대하는 데서 북한은 한국을 우호국으로 활용하고 있다.

한편, 미국에서 북핵정책 및 대북정책에 관한 논의 양상은 북핵능력의 진전에 맞추어 변화해왔다고 볼 수 있다. 이와 관련 일단 중요한 분기점은 2016년과 2017, 2018년이였다. 그 이전에 핵능력관련 북한의 의도에 대해 여러 의견이 있었지만, 2016년부터 북한의 핵 보유 고수론이 대세가 되었다. 북한은 2016~2017년 놀라울 정도로 급속도로 능력 신장을 보여주는 가운데, 2017년 중하순 핵 장착 대륙간탄도미사일 능력을 대체로 완성한 것으로 보였다. 이는 북한의 미국에 대한 전략적 위협의 의미를 바꾸었고, 이에 따라 북핵 및 대북정책 논의의 주제와 양상도 큰 변화를 겪고 있다.

시기별로 달라진 구조적 맥락과 주요 화두를 간략히 요약하면 다음과 같다. 2016년 이전까지 미국의 북핵 및 대북정책의 주된 초점은 아직 핵무기를 완성하지 않은 북한, 그리고 아마도 협상을 통해 핵무기를 포기할 수도 있는 북한을 대상으로 어떻게 비핵화를 진전시켜나갈 것인가였다. 2016년부터의 초점은 핵무기를 아마도 포기할 것 같지 않은 북한, 그리고 핵무기를 대체로 완성하고 현실적 위협을 제기하는 것으로 보이는 북한을 대상으로 비핵화 또는 북핵 문제를 어떻게 다루어 가야 하는가였다. 그 이전과 비교할 때 2016년 미국은 북한의 핵 보유 의지와 핵 및 미사일의 발전 수준에 대해 훨

선 심각하게 재평가했다. 그리하여 오바마 정부는 ‘전략적 인내’를 뒤로하고 대북 압박을 강화했다. 그 표현이 ‘2016 대북제재와 정책 강화법안’이었으며, 북핵 위협이 미국 안보가 직면한 최대 위협이라는 평가였다.

2017년 트럼프 정부가 출범하고 ‘극대압박과 관여’를 원칙으로 하는 현저히 강화된 대북정책이 채택되었다. 그 계기는 여러 가지 중에서도 북한이 신년사에서 “대륙간탄도로켓 시험 발사 준비사업이 마감단계”에 들어섰다고 밝힌 것이었다. 2017년 내내 ‘극대압박’과 관련 가장 심각하게 논의되었던 것은 대북 예방공격과 대북제재였다. 예방공격 옹호자들은 북한이 미국 본토를 타격할 수 있는 대륙간탄도미사일을 완성하기 전에 그 능력을 파괴해야 한다고 주장했다. 그런데 예방공격은 한반도에 대재앙을 초래할 것이 분명했다. 그럼에도 불구하고 미국은 북한에 대한 예방공격 군사옵션이 실행 가능하며, 또한 진짜 그럴 의지가 있다는 것을 보여 주기 위해 상당히 심각하게 노력했다. 이러한 와중에서 2017년 유엔과 특히 중국이 매우 강력한 대북제재에 동참하였다. 그 배경 중의 하나는 미국의 전쟁 위협이 실감나게 전개되었기 때문이었다. 이는 특히 중국의 전략 사고를 변화시킨 것으로 보였다.<sup>149)</sup> 즉 전쟁보다는 제재 강화를 통해 문제를 해결하는 것이 좋으며, 따라서 한반도 전쟁을 회피하자면 중국이 대북제재에 적극적으로 참여하는 것이 더 좋은 선택이라는 것이다. 예방공격 위협과 강화된 제재에도 불구하고 북한은 동요하지 않았다. 오히려 2017년 말로 가면서 상황은 더욱 악화되었다. 북한은 9월 자칭 수소폭탄 실험과 11월에는 미국 본토의 거의 전역

---

149) International Crisis Group, “The Korean Peninsula Crisis (1): In the Line of Fire and Fury,” *International Crisis Group*, January 23, 2018, <<https://www.crisisgroup.org/asia/north-east-asia/korean-peninsula/293-korean-peninsula-crisis-i-line-fire-and-fury>> (Accessed October 20, 2018).

을 타격할 수 있는 화성 15호 발사에 성공했다. 이후 같은 달 11월 북한은 ‘국가핵무력 완성’을 선언했다. 여기서 트럼프 정부는 딜레마에 직면한 것이 분명했다. 이제까지 공언대로라면, 미국은 2018년 진짜로 대북 예방공격을 실행해야만 했었다. 한 미국 상원의원에 따르면 그럴 가능성은 30%였고, 북한이 한 차례 핵실험을 더하면 70%였다.<sup>150)</sup> 그런데 만약 실제 예방공격을 감행할 경우 그 결과가 대재앙이 될 개연성이 매우 높았다. 그렇다고 가만있으면, 미국 대북정책의 평판과 신뢰성이 급감할 것이 분명했다.

2017년 초반 정책 논의에서 가장 중요했던 것은 북한의 핵 장착 대륙간탄도미사일 능력의 완성이 눈앞으로 다가왔다는 긴박한 인식이었고, 그것을 어떻게 막아낼 수 있는가였다.<sup>151)</sup> 이와 관련하여 트럼프 정부의 공식 정책에도 나타나지만, ‘극대압박’ 정책론이 득세했고, 다른 편에서 북핵능력 완성 저지를 군사적 방법을 통해 이루어야 한다는 예방전쟁론이 강하게 주장되었다. 그런데 2017년 중반에 들어가면서 새로운 인식과 논점이 점점 더 중요하게 부각되었다. 즉 북한은 미국 본토를 타격할 수 있는 핵 장착 대륙간탄도미사일 능력을 아마도 갖춘 것으로 보이는데, 이러한 북한에 대해 어떠한 정책을 취해야 하는가이다.

이 같은 맥락과 화두 변화 속에서 2016~2017년 미국에서는 대북 정책 대안으로 주로 다섯 가지 견해가 경쟁했다.<sup>152)</sup> 첫째, 이란식

150) 고성민, “그레이엄 ‘북 7차 핵시험하면 미 군사우선 확률 70%,’” 『조선일보』, 2017.12.15, <[http://news.chosun.com/site/data/html\\_dir/2017/12/15/2017121501398.html](http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/12/15/2017121501398.html)> (검색일: 2018.10.20.).

151) Evans J.R. Revere, Endgame: A Reflection on U.S. Strategic Choices and the North Korean Threat, *The Brookings Institution*, February 2, 2018, <<https://www.brookings.edu/research/endgame-a-reflection-on-u-s-strategic-choices-and-the-north-korean-threat/>> (Accessed October 20, 2018).

152) 박형중, “미국에서 북핵 문제 정세 재평가와 정책 논쟁 (2016-2017.2),” 『국가안보와 전략』, vol. 17, no. 1, 통권 65호 (2017), pp. 71~104.

방법을 북한에 적용하는 것으로, 매우 강한 압박을 행사하여 북한이 비핵화협상에 재진입하도록 만들어야 한다는 것이다. 둘째, 북한이 핵무기를 포기할 가능성은 매우 낮을 것이며, 따라서 북핵 동결을 기초로 타협해야 하며, 전체 비핵화는 장기간이 걸릴 수밖에 없다는 것이다. 셋째, 북한이 붕괴 위협을 느낄 정도로 초강경 압박을 가하여, 북한이 정권붕괴보다는 핵 포기를 선택하도록 만들어야 한다는 것이다. 넷째, 협상을 통한 비핵화는 불가능하며, 핵능력 제거를 목표로 한 예방공격 또는 핵 공격 박두의 경우 선제공격을 준비해야 한다는 것이다. 다섯째, 협상도 군사 공격도 비핵화를 이룰 수 없을 것이기 때문에, 핵무장한 북한을 상대로 장기간에 걸쳐 강화된 억제와 봉쇄 정책을 추진해야 한다는 것이다.

이 다섯 가지는 미국뿐 아니라 일반적으로 북핵 문제를 다루는 것과 관련하여 등장할 수 있는 정책 방안을 이념형적으로 사실상 망라하여 보여주는 것으로 볼 수 있다. 다시 말해 오바마 정부와 트럼프 정부의 북핵 정책뿐 아니라 한국, 중국, 러시아와 일본의 북핵 정책도 대체로 이 다섯 가지의 한 유형 또는 혼합 유형으로 판단할 수 있다. 예를 들어 2016년 오바마 정부의 정책 방향은 첫째 방안을 중심으로 하며, 2017년 트럼프 정부의 정책 방향은 첫째, 셋째와 넷째 방법이 혼재하고 혼란을 야기하면서 내부 경쟁한 것으로 볼 수 있다. 2016~2017년 5월 동안 박근혜 정부는 첫째와 셋째 방안을 혼합한 정책을 추진했다면, 2017년 5~12월 동안 문재인 정부는 아마도 둘째 방안의 궁극적 실현을 목표로 트럼프 정부의 대북 강경 정책에 협조했을 것으로 보인다.

미국에서 대북정책에 대한 논의 지형은 2018년 초중반에 또다시 변화했다. 여기에는 두 가지 요인이 작용하고 있다. 첫째 요인은, 2018년부터 미국은 이제 필시 미국 본토에 대한 핵 공격 능력을 가

졌을 것이 분명한 북한을 상대해야 한다는 것이었다. 이것이 의미했던 것은 두 가지였다. 첫째, 북한이 이미 ‘국가핵무력을 완성했다’면, 그를 막아낼 목적으로 구상된 예방타격은 무의미해졌다. 둘째, 아울러 미국의 대북 공격은 동북아 국지전쟁이 아니라 북한의 미국 본토 자체에 대한 핵 보복도 감수해야 하는 결정으로 변화했다. 둘째 요인은 2018년 초부터 시작된 남북 간 그리고 북미 간 긴장완화가 그 배경이었는데, 이는 대북정책 논의에 2016~2017년간 전쟁 발발 우려 상황과는 매우 다른 맥락을 제공했다. 여기서 논의 초점은 6·12 트럼프-김정은 간의 싱가포르 정상회담과 그 이후 진전 상황에 대한 평가와 대응이었다.

이를 배경으로 대북정책 대안제시 경쟁 시장에 등장한 주요 논리의 종류와 각 비중이 변화가 발생했다. 크게 보아 여섯 가지 주장이 경쟁하고 있다. 첫째, 신뢰구축에 기반한 비핵화론이다. 이는 전통적으로 북한의 입장이었다. 그러나 2018년 트럼프 대통령은 이 입장을 선택하고, 북한과의 6·12 싱가포르 정상회담을 승인했다. 한국의 문재인 정부도 기본적으로 이러한 입장을 택하고 있다. 둘째, 급속하고 완전하며 일방적인 북한 비핵화론이다. 이 입장은 미국의 백안관 국가안보실, 국무부 등이 채택하고 있는 입장이다. 셋째, 점진적이고 불완전한 비핵화론인데 이는 현실적으로 북핵 용인론이다. 이는 북한은 비핵화에 응하지 않을 것이라는 점, 그리고 북한이 미국 본토를 위협할 수 있는 핵과 미사일 능력을 거의 갖추게 된 점을 반영하고 있다. 완전한 북한 비핵화를 추진하는 것은 불가능하며 너무 위험하기 때문에 핵을 가진 북한과 함께 살 수 있는 방안을 모색해야 한다는 것이다. 상당수의 미국 전직 고위 관료 그리고 다수의 핵 전문가가 이러한 주장을 내세우고 있다. 넷째, 트럼프의 신 대북 정책에 대한 ‘플랜 B’이다. 이는 2018년 트럼프의 대북 정책이 트럼

프 자신의 공언과는 달리 사실상 실패하고 있다는 점에서 출발하여, 현재 미국의 대북정책에 대한 대안을 제시한다. 다섯째, 압박, 억제 및 봉쇄의 장기전략 추구론이다. 이는 북한과의 협상이 실패로 끝날 경우, 핵무장 북한을 장기적으로 어떻게 다뤄야 하는가에 대한 정책 사고를 제시한다. 여섯째, 대북 군사 공격론이다. 북핵을 군사적 수단으로 제거하는 논리적 필요성과 그 여파에 대한 정책 논리를 제시한다.

#### 다. 북한의 의도에 관한 분석

미국의 조야에서 상이한 정책 방안이 등장하는 배경을 이해하는 데서 중요한 것 중의 하나는 북한의 의도가 어떻게 이해되고 있는가이다. 북한이라는 행위자의 성격과 의도가 어떻게 설정되는가는 어떤 대북정책 방안이 주장되는가에 상당한 영향을 미친다.

북한의 의도와 관련한 대표적 질문을 보면, 북한이 핵 및 미사일 프로그램의 전진을 위해 노력하는 이유는 무엇인가? 북한의 의도는 기본적으로 현상 유지를 목표로 하는 예방적인 성격인가, 아니면 무력 통일이나 주한 미군 철수 등 수정주의적인 것인가? 북한은 고전적 억제 논리가 통하는 합리적 행위자인가 아니면, 통하지 않는 비합리적 행위자인가? 북한은 핵과 미사일 프로그램을 포기할 수 있는가 아니면 무슨 비용을 치르고서라도 고수하고자 할 것인가? 이와 같이 북한이라는 행위자의 성격과 의도에 관한 여러 질문 또는 핵심 질문에 어떻게 답하는가에 따라, 그에 의해 초래되고 있는 현실에 대응하기 위한 정책 구상도 달라질 수밖에 없다. 따라서 북한의 성격과 의도에 대한 평가는 특정 정책 구상과 직접·간접적으로 결부되어 있다고 볼 수 있다.

예를 들어, 트럼프 정부가 파악한 바의 대북 의도와 태도는 2017

년 대북 군사 공격론에서 잘 드러난다. 이 시기 대북 군사공격론은 세 가지 논리를 가지고 등장했다. 첫째, 북한의 미국 본토 핵타격 능력 저지를 위한 시간이 남아있고, 늦기 전에 군사적으로 제거해야 한다는 것, 둘째, 잔혹한 김정은은 비이성적이어서 억제 불가능하며, 따라서 위험한 능력을 가지기 전에 예방전쟁을 통해 그 능력을 제거해야 한다는 것, 셋째, ‘코피’ 작전과 같은 대북 제한 공격을 통해 미국 위협의 진지성을 북한에 전달해야 한다는 것이다.

스캇 세이건(Scott Sagan)<sup>153)</sup>이 제시했던 어떤 국가의 핵개발 의도를 분석하는 기본적 틀은 북한과 관련해서도 종종 적용되었다.<sup>154)</sup> 같은 맥락에서 조나단 폴락(Jonathan D. Pollack)은 김정은의 핵과 미사일 개발 의도로 세 가지를 지적한다.<sup>155)</sup> 즉 첫째, 정당화(badges), 둘째, 억제(shield), 셋째, 강압(coercion)이다.

### (1) 정당성

핵 보유는 북한 정권의 대내외 정당화와 관련하여 중요한 의미가 있는 것으로 이해되었다. 국내 정당화 측면과 관련 Pollack과 ICG(International Crisis Group, 국제위기감시기구)는 젊은 신생 독재자인 김정은이 핵과 미사일 개발을 가속한 데는 국내정치적 이윤이 중요하게 작용한 것으로 간주한다. 국내정치적으로<sup>156)</sup> 김정은

---

153) Scott D. Sagan, “Why do states build nuclear weapons? Three models in search of a bomb,” *International security*, vol. 21, no. 3 (1997), pp. 54~86.

154) Victor D. Cha, “North Korea’s Weapons of Mass Destruction: Badges, Shields, or Swords?” *Political Science Quarterly*, vol. 117, no. 2 (2002), pp. 209~230.

155) Jonathan D. Pollack, “North Korea’s Nuclear and Missile Programs: Strategies, Directions, and Prospects,” *The Brookings Institution*, February 2, 2018, <<https://www.brookings.edu/research/north-koreas-nuclear-and-missile-programs-strategies-directions-and-prospects/>> (Accessed October 20, 2018).

156) International Crisis Group, “The Korean Peninsula Crisis (1): In the Line of

은 핵능력을 발전시키면 상당한 정도로 국내적 도전을 물리칠 정당성과 능력을 정권이 가질 수 있다고 믿고 있는 것이며, 핵 프로그램을 통해서만 저항될 수 있는 강적이라는 이미지를 조장하는 것은 정권에 대한 국내 지지를 강화시키고, 그리하여 정권은 사회에 대한 통제를 강화할 수 있다고 한다. 다음으로 대외정치적 차원에서 보면,<sup>157)</sup> 대륙간탄도미사일 개발은 북한에 자신의 중량보다 훨씬 더 큰 영향력을 행사하며, 세계의 주요 핵국가와 북한이 명목적으로 동등하게 만드는 수단으로 김정은의 관점에서 보면, 미국과의 전략적 동등성을 달성한 상황은 미국과 여타 국가가 북한을 정당한 핵무기 보유 국가임을 궁극적으로 수용할 수밖에 없게 만든다는 것이다.

## (2) 억제

김정은은 핵무기를 매우 적대적 세계에서 북한의 생존 및 김씨 정권의 생존을 보장하는 정권의 궁극적 보호 형태로 간주한다. 보다 넓은 의미에서 보면,<sup>158)</sup> 북한은 신뢰성 있는 핵 억제력을 창조해 적대국이 북한과 평화조약을 체결하게 만들고, 미국과 전략적 동등성을 확보하여, 이를 토대로 조선민주주의인민공화국의 주권과 독립성을 인정받으며, 북한이 경제발전을 추구할 수 있도록 안전보장을 마련한다는 것이다.

좁은 의미에서 보면, 핵무기는 북한에 대한 핵무기든 재래무기든 침공과 군사 수단을 통한 정권교체 시도에 대한 억제 역할을 해

---

Fire and Fury,” *International Crisis Group*, p. 5, <<https://www.crisisgroup.org/asia/north-east-asia/korean-peninsula/293-korean-peninsula-crisis-i-line-fire-and-fury>> (Accessed October 20, 2018).

157) Jonathan D. Pollack, “North Korea’s Nuclear and Missile Programs: Strategies, Directions, and Prospects,” p. 5.

158) International Crisis Group, *Ibid.*, p. 2.



야 한다. 이것은 일종의 통념으로 보인다. 그런데 토비 달튼(Toby Dalton) 등은 북한의 핵 전략에서 이러한 목적을 특별히 중요한 것으로 간주하지 않을 것으로 판단한다.<sup>159)</sup> 이미 오랜동안 미국 또는 한국의 타격에 대한 평화 시 억제의 핵심 기둥이 오랫동안 비핵능력이었고, 비핵 보복은 미국의 핵 보복을 초래할 염려를 낮추기 때문이다. 따라서 북한의 평화 시 억제는 아마도 주로 재래식 무력에 의존할 것이며 핵무력은 보조적 그리고 대체로 심리적 역할을 할 것이라고 본다.

그러나 전시에는 북한이 ‘비대칭 확장’ 논리에 기초 핵을 일차적으로 사용할 수도 있는 것으로 판단되고 있다.<sup>160)</sup> 즉 재래식 전력에서 열세한 북한은 만약 재래식 전력이 우세한 미국이 침공해 온다면, 광의 앤더스 공군기지, 그리고 일본과 한국의 여러 동맹 기지와 같은 목표물에 대해 핵무기를 일차 사용할 수밖에 다른 도리가 없다는 것이다. 이러한 북한에 대해 미국은 핵 보복을 위협할 수 있는데 그러한 경우 북한은 자신의 핵 장착 대륙간탄도미사일로 미국의 도시들을 위협할 수 있다는 것이다. 북한은 먼저 핵무기를 사용하지 않으면, 자신의 핵을 미국과 한국의 공격에 의해 상실할 개연성이 높기 때문에, 핵 선제 사용의 유혹이 크며, 또한 북한의 핵무기고가 작을수록 더 큰 선제 사용 유혹에 빠진다는 것이다.<sup>161)</sup> 또한, 북한

---

159) Toby Dalton, Narushige Michishita, and Tong Zhao, “Security Spillover: Regional Implications of Evolving Deterrence on the Korean Peninsula,” *Carnegie Endowment for International Peace*, June 2018, p. 10, <<https://carnegieendowment.org/2018/06/12/security-spillover-regional-implications-of-evolving-deterrence-on-korean-peninsula-pub-76581>> (Accessed October 20, 2018).

160) Vipin Narang, “Why Kim Jong Un wouldn’t be irrational to use a nuclear bomb first,” *The Washington Post*, September 8, 2017, <[https://www.washingtonpost.com/outlook/why-kim-jong-un-wouldnt-be-irrational-to-use-a-nuclear-bomb-first/2017/09/08/a9d36ca4-934f-11e7-aace-04b862b2b3f3\\_story.html?utm\\_term=.ded1f50c0bc1](https://www.washingtonpost.com/outlook/why-kim-jong-un-wouldnt-be-irrational-to-use-a-nuclear-bomb-first/2017/09/08/a9d36ca4-934f-11e7-aace-04b862b2b3f3_story.html?utm_term=.ded1f50c0bc1)> (Accessed October 20, 2018).

핵무기고의 취약성 때문에, 북한은 어떠한 일차 타격도 전면전으로 확산할 인센티브를 가지고 있다고 했다. 이러한 점에서 한반도에서 북한과 미국은 동등성(parity)을 이루었다는 것이다.<sup>162)</sup>

### (3) 강압

강압은 북한의 의도와 관련하여 가장 논쟁적 사항이었다. 우선 강압의 개념정의를 하자면, 북한의 핵 및 미사일 자산이 계속 성숙한다고 가정하면, 평양은 자신의 보유를 다른 나라들이 북한에 대한 정책을 바꾸도록 강제하는 수단으로 간주하기 시작할 수도 있다<sup>163)</sup>는 것이다. 안킷 판다(Ankit Panda)와 나랑에 따르면, 현상을 자기에게 유리하게 수정하고자 하는 바람을 가지고 있는 신생 핵국가는 자신이 새로 가지게 된 핵 방패가 핵 보복을 받지 않고서도 재래식 전쟁을 할 수 있게 만들 수 있다고 믿을 수 있다는 것이다.<sup>164)</sup> 실제로 트럼프 행정부 내에서 북한이 핵무기를 추구하는 이유는 현상을 유지하기 위해서가 아니라 바꾸기 위해서라는 견해가 상당한 정도로 유포되어 있었던 것으로 보인다.<sup>165)</sup> 이런 주장을 하는 사람들은

---

161) Max Fisher, "North Korea and Its Weapons Programs Are Now a Fact of Life," *The New York Times*, July 7, 2017, <<https://www.nytimes.com/2017/07/07/world/asia/north-korea-weapons.html>> (Accessed October 20, 2018).

162) *Ibid.*

163) Jonathan D. Pollack, "North Korea's Nuclear and Missile Programs: Strategies, Directions, and Prospects," p. 8.

164) Ankit Panda and Vipin Narang, "Nuclear Stability, Conventional Instability: North Korea and the Lessons From Pakistan," <<https://thediplomat.com/2017/11/nuclear-stability-conventional-instability-north-korea-and-the-lessons-from-pakistan/>> (Accessed November 3, 2018).

165) *Ibid.*; Evans J.R. Revere, "Endgame: A Reflection on U.S. Strategic Choices and the North Korean Threat," *The Brookings Institution*, February 2, 2018, p. 13. <[https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/02/fp\\_20180202\\_endgame\\_strategic\\_choices\\_north\\_korean\\_threat.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/02/fp_20180202_endgame_strategic_choices_north_korean_threat.pdf)> (Accessed November 3, 2018).

북한 정권은 핵 방패를 가지게 되어 억제 불가능할 정도로 대담해질 것이며 따라서 너무 늦기 전에(또는 북한이 미국 대륙을 타격할 능력을 완성하기 이전에, 일본과 한국만을 핵 공격에 노출하더라도) 강제적으로 무장해제되어야 한다는 이론에 기초하여 예방전쟁을 옹호한다.<sup>166)</sup>

북한이 한반도 현상변경을 위해 추구할 수 있는 방법으로 두 가지가 지적된다.<sup>167)</sup> 첫째, 핵무기의 보유는 북한을 대담하게 만들어 미국과 한국의 군사력을 상대로, 보다 자주, 보다 치명적, 또는 보다 위협한 저장도 군사 도발을 시도하도록 만들고, 한국과 미국이 보복하려는 경우 핵 확전을 위협할 수 있다는 것이다. 이른바 ‘안정-불안정의 역설’과 관련한 것이다. 물론 북한의 저장도 도발은 북한이 핵무기를 보유하기 훨씬 오래전부터 존재해왔다. 따라서 새로운 것은 아니다. 그렇지만 북한이 핵 보유로 인해 대담해져서 이러한 저장도 도발이 훨씬 대담하고 효과적으로 전개될 수 있는 우려가 존재한다. 둘째, 북한의 핵 보유는 남북한을 무력 통일하는 수단이 된다는 것이다. 북한은 미국과 일본에 대해 핵 타격을 위협함으로써, 이들이 한국군을 강화하거나 보급할 수 없게 만들고 난 후, 대규모의 재래식 군사공격을 감행하여 무력으로 한국을 통일한다는 것이다. 그런데 이러한 견해에 대해, 판다와 나랑, 그리고 달튼은 거의 동일

---

166) Ankit Panda and Vipin Narang, “Nuclear Stability, Conventional Instability: North Korea and the Lessons From Pakistan,”

167) Toby Dalton, Narushige Michishita, and Tong Zhao, “Security Spillover: Regional Implications of Evolving Deterrence on the Korean Peninsula,” pp. 11~12; Ankit Panda and Vipin Narang, “Nuclear Stability, Conventional Instability: North Korea and the Lessons From Pakistan,” *Ibid.*; Richard C. Bush, “The real reason a North Korean nuclear weapon is so terrifying - and it's not what you think,” *The Brookings Institution*, August 9, 2018, <<https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2017/08/09/the-real-reason-a-north-korean-nuclear-weapon-is-so-terrifying-and-its-not-what-you-think/>> (Accessed October 14, 2018).

한 판단에 입각하여 부정적 견해를 밝힌다. 판다와 나랑의 말을 빌리자면, 이렇다. 즉

핵 억제력은 북한에 “최종 승리”를 보장하지 않는다. 두 가지 이유가 있다. 첫째, 북한의 수정주의와 관련하여 가장 악몽의 그림을 그리는 사람들도 북한이 어떻게 한국의 상당 부분을 점령할 수 있겠는가를 설명하지 못한다. 한국과 미국의 재래식 및 핵 우세가 상당하기 때문이다. 둘째, 짧은 핵국가가 이 무기를 최초로 획득한 이후 때때로 대담해진 행위를 보여주지만, 이는 그들의 수정주의적 의도가 실패하고 또는 충족된 이후 종종 사그라들었다. 이러한 점을 가장 최근에 나타난 수정주의적 신생 핵국가인 파키스탄의 사례를 들어 설명할 수 있다.<sup>168)</sup>

핵을 가진 수정주의 국가 파키스탄의 현상변경 시도에 대해 인도는 대응하는 데 성공했으며, 이러한 성공은 북한에 대해 한국과 미국에도 가능하다고 했다. 만약 북한의 저항도 도발이 증가되고 어떠한 형태를 띠더라도 결국 한국과 미국은 그에 적응할 능력을 가지고 있다는 것이다. 따라서 결국 “동맹이 흔들리지 않는 한, 미국의 핵우산이 신뢰성 있는 한, 북한의 핵무기는 북한에 정권교체 안 당할 보험을 구매해주고, 미국의 재래식 위협에 대한 완충을 강화해주며, 제한 재래식 도발을 엄호한다. 그 이상은 아니다”라고 했다.<sup>169)</sup>

## 라. 여섯 가지 정책 대안

2017~2018년 사이 북핵 및 대북정책에 관한 방안은 크게 보면 여

---

168) Ankit Panda and Vipin Narang, “Nuclear Stability, Conventional Instability: North Korea and the Lessons From Pakistan.”

169) *Ibid.*

섯 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 신뢰구축 우선에 기반한 비핵화론, 둘째, 급속하고 완전하고 일방적인 북한 비핵화론, 셋째, 점진적이고 불완전한 비핵화론, 넷째, 트럼프 신 대북정책에 대한 ‘플랜 B’, 다섯째, 압박, 억제 및 봉쇄의 장기 전략 추구론, 여섯째, 대북 군사 공격론이다. 아래에서는 각 방안의 주요 내용을 살핀다.

### (1) 신뢰구축 우선에 기반한 비핵화론

이 접근론은 2018년부터 트럼프 대통령이 주도적으로 추진하고 있는 북핵 및 대북 접근법이다. 이는 또한, 북한이 전통적으로 추진해왔던 접근법이기도 하다.

2018년 초 남북관계 개선이 개시되는 과정에서, 그리고 3월 9일 북미정상회담 개최를 수락한 이후로, 트럼프 대통령의 기본 대북 접근법은 신뢰구축우선론에 기반하고 있다. 트럼프 대통령은 2017년 ‘극대압박’론에 기초하여 북한에 대한 군사적 압박과 국제적 제재를 최대한으로 강화하고자 시도했었다. 2018년 트럼프 대통령의 새로운 접근법의 핵심은 두 가지이다. 첫째, 미국과 북한 간의 관계 개선을 우선시하면서 이를 통해 비핵화에 관한 문제를 해결하고자 한다는 것, 둘째, 미국 대통령으로서는 최초로 북한 정상과의 직접 대화를 시도한다는 것이다. 트럼프 대통령의 이러한 접근법은 과거 미국의 대북 접근법을 뒤엎는 것으로 ‘대담하고 혁신적인 것’<sup>170)</sup> 또는 ‘정치적 도박’<sup>171)</sup>이었다. 과거 미국의 전통적 접근법은 북한과의 실

---

170) David Sanger, “Trump’s Negotiating Playbook Faced Test in North Korea,” *The New York Times*, May 24, 2018, <<https://www.nytimes.com/2018/05/24/world/asia/trumps-gamble-hits-reality-check-in-north-korea-negotiations.html>> (Accessed October 11, 2018).

171) Laura Bicker, “Trump and North Korea talks: The political gamble of the 21st Century,” *BBC*, March 9, 2018, <<https://www.bbc.com/news/world-asia-43334320>> (Accessed October 20, 2018).

무 협상을 통해 북한 핵능력을 제약하는 세세한 기술적 문제를 우선적으로 검토하고 이를 실행하는 것을 우선시하는 정책이었다. 정상 간의 접촉은 여기에서 미국이 만족할 만한 성과를 성취하는 경우, 북한에 제공될 수 있는 일종의 포상의 개념이었다. 그렇지만, 트럼프 대통령이 신뢰우선 접근법을 채택한 이후로, 북미 간에 북핵 문제와 상호 관계는 실무급 회담이 아니라 정상회담 및 국무장관급 회담을 중심으로 추진되고 있으며, 또한 신뢰 구축의 측면이 과거에 비하여 현저히 중요한 의제로 취급되고 있다.

트럼프 대통령의 이러한 접근법은 6·12 북미정상회담의 싱가포르 선언을 통해 북한 측과의 합의에도 반영되었다. 싱가포르 선언은 ‘새로운 북미 관계수립이 한반도와 세계의 평화와 번영에 이바지할 것이라는 것을 확신하면서, 호상 신뢰구축이 조선반도의 비핵화를 추동할 수 있다는 것을 인정’했다. 이를 바탕으로 제1항에서 두 나라는 새로운 북미관계를 수립해 나갈 것, 제2항에서 한반도에서 항구적이며 공고한 평화체제를 구축하기 위하여 공동으로 노력할 것, 제3항에서 한반도의 완전한 비핵화를 향하여 노력할 것을 약속하였다.

북한은 싱가포르 공동선언에서의 이러한 조항들에 대한 북한식 해석을 기초로 비핵화 과정을 상정하고 있다.<sup>172)</sup> 이는 7월 6~7일 폼페이오 국무장관의 평양 방문 이후 발표된 외무성 대변인 담화<sup>173)</sup>에서 분명히 나타난다. 그 핵심은 두 가지이다. 첫째, 트럼프 대통령에 대한 개인적 신뢰를 강조하는 것, 둘째, 신뢰구축과 정상 간 약속

172) Adam Taylor, “North Korea may have offered its clearest view yet of denuclearization,” *The Washington Post*, July 8, 2018, <[https://www.washingtonpost.com/world/asia\\_pacific/north-korea-may-have-offered-its-clearest-view-yet-of-denuclearization/2018/07/08/4129e386-8246-11e8-9200-b4dee4fb4e28\\_story.html?utm\\_term=.10bbb8a10408](https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/north-korea-may-have-offered-its-clearest-view-yet-of-denuclearization/2018/07/08/4129e386-8246-11e8-9200-b4dee4fb4e28_story.html?utm_term=.10bbb8a10408)> (Accessed October 20, 2018).

173) “조선외무성 대변인 조미고위급회담에 대해 언급,” 조선민주주의인민공화국 외무성 홈페이지, 2018.7.7., <[mfa.gov.kp](http://mfa.gov.kp)> (검색일: 2018.10.6.).

을 강조하면서, 실무급 미국 측의 요구를 거부하는 것이다. 이 담화는 싱가포르 정상회담에서 ‘트럼프 대통령 자신이 북미관계와 한반도 비핵화 문제를 새로운 방식으로 풀어나가고자 했다’고 말했다. 여기서 ‘전혀 새로운 방식’이란 “신뢰조성을 앞세우면서 단계적으로 동시행동원칙에서 풀 수 있는 문제부터 하나씩 풀어나가는 것”이며, 이는 “조선반도비핵화실현의 가장 빠른 지름길”이라고 했다. 이 담화는 싱가포르 정상회담에서 트럼프와 김정은이 맺은 “훌륭한 친분관계와 대통령에 대한 신뢰의 감정”을 거론하면서, “쌍방이 수뇌급에서 합의한 새로운 방식을 실무적인 전문가급에서 쫓아내고 낡은 방식”을 포기할 것, 즉 미국 측이 싱가포르 정상회담의 “정신에 배치되게 CVID요, 신고요, 검증이요 하면서 일방적이고 강도적인 비핵화요구만을 들고” 나오지 말 것을 요구했다.

한편 트럼프 대통령의 입장은 크게 보아 북한 측의 입장과 다르지 않다고 볼 수 있다. 이는 두 가지로 구성되어 있다. 첫째, 트럼프 대통령은 김정은 위원장을 개인적으로 극찬하는 한편, 그에 대한 개인적 신뢰를 강조하고 있다. 둘째, 북한이 모든 합의를 잘 지키고 있다고 하면서 지속적 낙관론을 펴는 것이다. 트럼프의 김정은에 대한 개인적 평가는 정상회담이 예정된 이후 달라지기 시작하여, 4·27 남북정상회담, 6·12 북미정상회담, 9·27 남북정상회담 등 주요 계기를 거치면서 거듭 표현되었다. 대표적으로 트럼프 대통령은 6·12 정상회담 직후 가진 미국의 소리(VOA)와의 인터뷰에서 김정은 위원장은 재미있고 매우 똑똑하며 뛰어난 협상가이고 주민들을 사랑한다고 했다. 북미는 놀라운 합의의 시작에 있다고 했다. 6·12 정상회담 직후, 트럼프는 북핵 문제는 해결되었다고 선언했다.<sup>174)</sup> 트럼프

174) 이연철, “북한 비핵화 측각 시작될 것 … 김정은, 주민들 사랑해,” 『미국의 소리』, 2018.6.13., <<https://www.voakorea.com/a/4435029.html>> (검색일: 2018.10.11.).

는 미사일 및 핵실험 중단, 일부 실험장 폐쇄 등 북한이 취한 조치를 매우 긍정적으로 평가하고 있으며,<sup>175)</sup> 2018년 9월 25일 유엔총회 연설에서 “정상회담 이후 불과 얼마 전까지만 해도 거의 상상조차 힘들었던 다수의 고무적 상황을 목격했다”고 평가했다.

그러나 신뢰 우선이라는 우산하에서 트럼프 대통령과 북한은 서로 상반된 목표를 추구하고 있다. 미국은 양국 간 신뢰구축을 통해 북한의 비핵화를 이룩하며, 이를 기반으로 평화체제 수립을 암묵적으로 고수하고 있는 것으로 볼 수 있다. 또한, 트럼프 대통령이 북한이 핵을 폐기할 때까지 대북제재의 지속을 고수하고 있다.<sup>176)</sup> 이에 대해 북한은 정상 간 신뢰구축을 통해 군비통제, 종전선언 또는 평화체제와 북미관계 개선을 추구하고 있는 것으로 보인다. 특히 북한은 군비통제를 통해 궁극적으로 일정한 핵을 보유하고자 하는 것으로 보인다.<sup>177)</sup> 아울러 북한은 자신의 이제까지 취한 조치를 높이 평가하면서, 미국에 상응조치를 요구하고 미국이 대북제재를 고수하는 것을 비난하고 있다. 이를 비난하는 북한의 입장의 예를 들자면, “우리가 조미수뇌회담 공동성명의 리행을 위하여 실질적이고도 중대한 조치들을 계속 취하고 있는 반면에 미국은 구태의연하게 대조선 제재 압박 강화를 넘볼처럼 외우면서 제재로 그 누구를 굴복시켜 보려 하고 있다”<sup>178)</sup>는 것이다.

---

175) 이연철, “트럼프 대통령, 김정은 친서 언급하며, ‘우린 사랑에 빠졌다,’” 『미국의 소리』, 2018.10.1., <<https://www.voakorea.com/a/4593464.html>> (검색일: 2018.10.11.).

176) 이연철, “북한 비핵화 즉각 시작될 것 ... 김정은, 주민들 사랑해,” 『미국의 소리』, 2018.6.13.

177) David Sanger, “Trump’s Negotiating Playbook Faced Test in North Korea,” New York Times, May 24, 2018, <<https://www.nytimes.com/2018/05/24/world/asia/trumps-gamble-hits-reality-check-in-north-korea-negotiations.html>> (Accessed November 3, 2018).

178) 조선중앙통신사 논평, “종전은 누가 누구에게 주는 선사품이 아니다,” 『조선중앙통신』, 2018.10.2.



양측이 서로 상반된 목표를 추구하고 있다는 것을 드러내주는 확실한 징표가 또 하나 있다. 그것은 양측이 싱가포르 정상선언에서 ‘조선반도의 완전한 비핵화’라는 용어를 사용하기로 합의했지만, 그 구체적인 뜻에서는 전혀 일치를 이루고 있지 않다는 것이다. 싱가포르 정상 회담 이후 미국 측의 실제 북핵 정책을 보면, ‘조선반도의 비핵화’란 다음 절에서 서술하는 ‘급속하고 완전하며 일방적 북한 비핵화’를 뜻할 수밖에 없다. 그러나 북한에 전통적으로 ‘조선반도의 비핵화’란 한반도의 비핵지대화, 즉 한반도 주변에서 미국 측 핵무기 배치의 불허를 의미했다. 이는 보다 구체적으로 미국의 한국 그리고/또는 일본에 대한 핵 확장억제의 폐지, 평화체제 수립을 통한 미군 철수 또는 한미동맹 해체를 의미했다.<sup>179)</sup>

## (2) 급속하고 완전하고 일방적인 북한 비핵화론

비핵화 관련하여 여러 가지 논의의 축이 존재한다. 그 하나는 앞서 거론했던 신뢰구축 우선인가의 문제이다. 그 다른 문제 중의 하나는 비핵화의 방식과 소요 시간의 문제이다. 급속하고 일거에 하는 것인지, 아니면 점진적이고 단계적으로 하는 것인지가 구분될 수 있다. 아울러 ‘비핵화’할 때, 그것이 북한의 일방적 비핵화인지, 아니면 북미가 상호 양보를 교환하는 비핵화 과정인지가 구분될 수 있다. 또한, ‘한반도/조선반도 비핵화’의 경우에도, 북한의 비핵화 조치가 선행하고 그에 대한 보상으로 북한의 안전보장과 경제지원과 같은 조치가 취해지는 선비핵화 후보상의 개념인지, 아니면 종전선언과 평

179) Rick Gladstone, “Trump and Kim May Define ‘Korea Denuclearization’ Quite Differently,” *The New York Times*, June 10, 2018, <<https://www.nytimes.com/2018/06/10/world/asia/trump-kim-korea-denuclearization-peace-treaty.html>> (Accessed October 20, 2018); 조선정부 대변인성명, 조선반도 비핵화에 관한 원칙적 요구 천명, (2016.7.6.).

화체제와 관련된 조치를 우선 취해가면서, 이에 대해 북한이 상응하는 비핵화조치를 해가는 선보상 후비핵화 과정인지의 여부이다.

미국의 기본 입장은 ‘최단 기간에 북한이 비핵화 조치를 완료하면, 이에 상응하게 미국의 입장에서 보상하겠다’는 논리에 바탕한 ‘급속하고 완전하고 일방적인 북한 비핵화’라고 할 수 있다. 북한의 기본 입장은 ‘신뢰구축을 우선으로 하면서 평화체제와 북미관계 개선을 선행하며, 그에 상응하게 북한이 선택한 비핵화 관련 조치를 취하겠다’로 추정된다. 미국 측의 주장은 2018년 북미 협상 국면 개시 이후 시간이 지나면서 점차 완화되어 왔다. 그리하여 대체적으로 2018년 10월경에 이르면 ‘단계적으로 북한이 비핵화 조치를 취하고, 이에 대해 미국이 단계적으로 보상하며, 시간은 구애받지 않는다’는 식의 관념에 이른 것으로 볼 수 있다.

트럼프 대통령이 3월 9일 북미정상회담 개최를 수용한 이후에도 미국의 북핵 관련 입장은 매우 강경했지만, 이후 일련의 개념들을 시험하면서 점차 완화되었다. 2003년 이후 미국의 북핵 관련 전통적 개념은 ‘완전하고 검증가능하고 불가적인 비핵화(CVID)’였으며, 이 용어는 6·12 싱가포르 정상회담 전후에 사용되었다. 존 볼턴(John Robert Bolton) 국가안보보좌관은 4월 29일 북핵 비핵화협상에 리비아식 모델을 적용할 것을 주장했다. 이 개념은 논란을 일으켰고 단명했다. 이어, 5월 2일 마이크 폼페이오(Mike Pompeo) 장관 취임식에서는 ‘영구적이고 검증가능하며 불가역적 해체(Permanent, Verifiable, Irreversible Dismantling: PVID)’라는 개념이 등장했다. CVID와 표현은 다르지만 동일한 개념<sup>180)</sup> 또는 생화학 무기 폐기를 포함 대량살상무기 일반의 해체라는 의미에서 더

---

180) 안소영, “미 전직 관리들 ‘PVID, CVID와 동일 … 북핵해법 변화없어,’” 『미국의 소리』, 2018.5.4.

욱 강화된 개념으로 간주되었던<sup>181)</sup> 이 개념도 단명했다. 6·12 북미 간 싱가포르 정상선언에서는 ‘한반도/조선 비핵화’라는 용어가 사용되었고, 이는 북한과의 협상에서 기본 개념으로 정착했다. 앞서 언급했듯이 일반적으로 미국과 북한은 이 개념을 달리 이해하고 있는 것으로 추정되었다. 7월 6~7일 폼페이오 장관의 북한 방문에 앞선 5일 ‘최종적이고 완전히 검증된 비핵화(Final, Fully Verifiable Denuclearization: FFVD)’라는 개념이 등장했다. FFVD 개념은 9월경 CVID 개념을 대체한 것으로 평가되었다.<sup>182)</sup> CVID와 FFVD의 차이는 전자의 I, 즉 불가역적(irreversible)이 생략된 대신, V, 즉 검증의 의미가 강조된 것이라고 했다.<sup>183)</sup> ‘불가역적’이란, 북한이 가지고 있는 핵 지식(핵관련 과학자와 기술자)과 평화적 이용권(예를 들어 의학용도 기술 개발 등)을 제거하는 것을 의미했다. ‘불가역적’을 제거한 것은 북한의 입장을 고려한 것이라 했다. 그 대신에 FFVD라는 표현을 통해 검증의 의미를 더욱 강조한 것이라 했다.

한편 비핵화에 걸리는 시간과 관련 미국 입장에서 최초의 완화는 2018년 5월경에 발생했다. 2018년 신뢰 및 협상을 통한 비핵화론으로 선회한 이후에도 트럼프 대통령은 북핵 문제의 단계적 비핵화론을 거부하면서, 일거에 일방적 북한 비핵화를 주장했다. 이런 주장이 최초로 완화된 것은 5월 22일 한미 정상회담 전후였다. 그는 ‘신속하고 압축적 비핵화’라는 종래의 원칙을 고수하면서도 북핵의 방

181) 황준범, “미국 북핵 원칙 바꿨나? ... 폼페이오 ‘CVID’ 대신 ‘PVID’ 언급,” 『한겨레』, 2018.5.3., <[http://www.hani.co.kr/arti/international/international\\_general/843191.html](http://www.hani.co.kr/arti/international/international_general/843191.html)>, (검색일: 2018.10.15.); 함지하, “폼페이오 ‘북한, 핵물질 여전히 생산 ... 비핵화에 생화학무기 포함,’” 『미국의 소리』, 2018.7.26., <<https://www.voakorea.com/a/4500363.html>> (검색일: 2018.10.15.).

182) 조준형, “북 비핵화 ‘완전한 검증’ 강조 FFVD, CVID대체한 듯,” 『연합뉴스』, 2018.9.27., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20180927148400014>> (검색일: 2018.10.15.).

183) 조준형, “북 CVID 거부해 FFVD로 선회한 미, 비핵화 돌파구 열까,” 『연합뉴스』, 2018.7.5.

대한 규모와 검증의 복잡성으로 인해 일정 부분 단계적 이행 방식을 취할 수밖에 없음을 인정했다.<sup>184)</sup>

그런데 미국은 6월 정상회담 이후 한동안 ‘2021년 1월 트럼프 임기 종료 이내 비핵화’를 북한에 요구했던 것으로 보인다. 폼페이오는 6월 13일 ‘주요한 비핵화’를 트럼프 대통령의 임기가 끝나는 2년 반 내에 즉 2020년 말까지 달성하기를 원한다고 했다.<sup>185)</sup> 폼페이오는 7월 25일 ‘완전하고 검증가능하며 되돌릴 수 없는 비핵화를 트럼프 임기 내에 마친다는 것이 목표’이며 ‘빠를수록 좋다’고 했다.<sup>186)</sup> 9월 19일 폼페이오는 북한 비핵화는 김정은 위원장이 약속한 대로 2021년 1월 까지 완료될 것이라고 재차 확인했다. 이것이 ‘한반도에 안정적인 평화체제를 구축하기 위한 협상의 출발점이 될 것’이라 했다.<sup>187)</sup>

트럼프 임기 내 비핵화라는 미국의 목표는 부분적으로 북한 측의 공언에도 기반하고 있었던 것으로 보인다. Bolton 안보보좌관은 8월 5일 4·27 남북정상회담에서 ‘문대통령은 김정은에게 1년 내 비핵화를 제안했고, 김정은이 수용했다’고 주장했다.<sup>188)</sup> 정의용 국가안보실장은 9월 5일 방북 특사단 대국민 결과보고를 하는 자리에서 ‘김정은이 트럼프 대통령 첫 임기 안에 비핵화를 실현하겠다는 의지를

---

184) 김지은, 노지원, “트럼프, 북이 원하는 ‘단계적 비핵화’ 열어줬다.” 『한겨레』, 2018. 5. 24, <<http://www.hani.co.kr/arti/international/america/845982.html>> (검색일: 2018.10.14.).

185) 이왕구, “폼페이오 ‘2020년까지 북 주요 비핵화 달성 희망.’ 『한국일보』, 2018.6.13, <<http://www.hankookilbo.com/News/Read/201806140192088462>> (검색일: 2018.10.18.).

186) 함지하, “폼페이오 ‘북한, 핵물질 여전히 생산 ... 비핵화에 생화학무기 포함.’ 『미국의 소리』, 2018.7.26, <<https://www.voakorea.com/a/4500363.html>> (검색일: 2018.10.18.).

187) 남민우, “폼페이오 ‘북 미핵화 2021년 1월까지 완료 ... 협상 즉시 재개.’ 『조선일보』, 2018.9.20, <[http://news.chosun.com/site/data/html\\_dir/2018/09/20/2018092000606.html](http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2018/09/20/2018092000606.html)> (검색일: 2018.10.18.).

188) 강혜란, “Bolton ‘북 1년 내 비핵화, 김정은이 문 대통령과 약속한 것.’ 『중앙일보』, 2018.8.7, <<https://news.joins.com/article/22864421>> (검색일: 2018.10.18.).

표명했다'<sup>189)</sup>고 전했다.

‘2021년 1월까지 북한 비핵화’는 미국 측에 의해 다음과 같이 구상되었던 것으로 보인다. 한 보도에 따르면, 2018년 6~8월 간 폼페이오는 북한에 다음과 같이 여러 차례에 걸쳐 요구했다.<sup>190)</sup> 즉 북한은 보유 핵무기의 60~70%를 6~8개월 안에 양도해야 한다. 미국 또는 3자는 이 핵무기를 보유하며 북한으로부터 이를 제거한다는 것이다. 그러나 미국이 제재해제 또는 테러리즘 리스트에서 북한 제외 이외에 어떤 양보를 제공할지는 알려지지 않았다. 이러한 요구는 북한의 진실성을 테스트하는 한편, 비핵화 도중에 북한이 이탈하는 것을 방지할 목적을 가진다. 즉 북한 측이 공언하는 ‘완전한 비핵화’에 관한 북한의 진심을 알자면, 북한 측이 진실로 중요한 조치를 ‘선불(front loading)’로 취해야 한다는 것이다. 만약 북한이 쉬운 조치만 취하면서 시간을 벌고, 또한 그에 관한 보상으로 이득을 누리다가 정말로 어려운 조치를 취해야 하는 단계에 직면했을 때, 비핵화 과정에서 이탈할 수도 있기 때문이다. ‘선불’ 조치는 이러한 위험을 미연에 방지할 수 있다. 생산 시설의 해체를 포괄하는 전체 비핵화 과정은 오랜 시간이 걸릴 수 있지만, ‘선불’ 조치로 핵탄두 및 핵물질 제거를 우선적으로 취하면서, 시간이 오래 걸리는 조치들은 적절한 시간을 주면서 취할 수 있기 때문이다.<sup>191)</sup>

---

189) 유지혜, 권유진, “‘트럼프 첫 임기 내 비핵화’ ... 볼턴이 말한 1년보다 길어졌다,” 『중앙일보』, 2018.9.7, <<https://news.joins.com/article/22950120>> (검색일: 2018.10.18.).

190) Alex Ward, “Exclusive: Pompeo told North Korea to cut its nuclear arsenal by 60 to 70 percent,” *Vox*, August 8, 2018, <<https://www.vox.com/2018/8/8/17663746/pompeo-north-korea-nuclear-60-70>> (Accessed November 3, 2018).

191) Choe Sang-Hun, “U.S. and South Korea to Discuss North’s ‘Bright Future,’” *The New York Times*, May 18, 2018, <<https://www.nytimes.com/2018/05/18/world/asia/trump-moon-jae-in-south-korea-north-.html>> (Accessed October 20, 2018).

내용상으로 볼 때, 이는 불탄이 언급했던 리비아식과 크게 다른 것으로 보이지 않는다. 로버트 아인혼(Robert Einhorn)은 미국 행정부 구상들은 이름은 다를 지라도 결국 리비아식 모델에 준하는 구상에 기초하고 있다고 간주한다. 그 요소들은 다음과 같이 요약될 수 있다. 우선 비핵화의 측면에서 미국이 요구하는 것은 결국 COVID 인데, 이는 “적어도 북한의 핵무기, 핵 물질, 장거리 미사일 그리고 연관된 생산과 실험 설비가 완전하고 검증가능하게 제거되는 것이고 시간은 단기간인데, 그것은 아마도 현 대통령의 임기가 종료하는 2021년 초이며, 평양은 비핵화가 완성된 이후 또는 한창 진행 중에야 보상받을 수 있다”<sup>192)</sup>는 것이다. 북한이 이에 응한다면, 미국은 북한에 많은 것을 보상으로 제공할 준비가 되어 있는데, 이는 경제 번영, 안전보장, 평화조약 체결, 비적대적 의향, 북한 내부 사안에 불간섭, 그리고 김정은의 안전까지 포함한다. 미국은 북한이 이득만 취하고 의무를 이행하지 않는 것을 우려하고 있기 때문에, 비핵화가 종결까지는 아니더라도 한참 진행한 경우어야, 북한이 보상받을 수 있다는 점에서 출발한다. 여기서 ‘미국이 김정은 개인의 안전을 보장한다’는 것은 새로운 것이었다. 트럼프 대통령의 이러한 언급은 카다피의 죽음을 초래한 것으로 간주되는 리비아 모델을 북한 비핵화에 추진한다는 것을 부인하는 가운데 등장했다.<sup>193)</sup>

그런데 미국 정부가 구상하고 있는 것과 같은 급속한 북한의 비핵화의 가능성에 회의적 견해가 존재한다. 이는 크게 두 가지이다. 첫

---

192) Robert Einhorn, “Singapore and Beyond: Options for Denuclearizing North Korea,” June 2018, *the Brookings Institution*, p. 2, <<https://www.brookings.edu/research/singapore-and-beyond-options-for-denuclearizing-north-korea/>> (Accessed October 20, 2018).

193) 송용창, “북한 달래기 나선 프러프 ‘김정은 강력하게 보호해줄 것’,” 『한국일보』, 2018.5.18., <<http://www.hankookilbo.com/News/Read/201805181541398180>> (검색일: 2018.10.18.).

째, 여기서 언급하는 것과 같이 미국 행정부가 요구하는 급속하고 일방적 비핵화를 북한이 수용하지 않을 것이라는 주장이다. 이는 다음 절에서 다루기로 한다. 둘째 주장은 ‘완전한 비핵화’를 위해서는 핵 신고와 검증이 필수적인데, 북한이 협력적이라 할지라도 이를 완수하는 데 수년이 걸린다는 주장이다. 이를 구체적으로 보자. 비핵화 과정은 북한의 핵무기, 핵 물질과 미사일의 수량 그리고 모든 관련 생산, 실험, 저장 시설의 위치에 관한 상세한 신고를 포함한다. 이와 같은 핵 신고가 존재하지 않으면, 예를 들어 핵무기 몇 개, 핵물질 몇 킬로그램을 제거하겠다는 북한의 조치가 ‘완전한 비핵화’인지 아닌지를 판단할 수 없기 때문이다. 따라서 비핵화 과정은 핵 신고 및 그 핵 신고의 정확성과 완전성을 검증하는 업무가 제기된다. 그런데 검증의 문제는 우선 북한을 구조적으로 피고석에 빠뜨릴 것이다. 북한은 북한 핵능력에 관한 자신의 신고와 미국 등 외부 세계 지식간의 차이를 해명하고 보완하도록 요구받을 것이다.<sup>194)</sup> 다음으로 검증 과정에서 수상한 지역에 대한 접근을 요구받을 것인데, 이는 독재 정권에게 정당성에 대한 도전이 될 수 있고 또한 정치적으로 위험한 정보를 노출할 수 있다. 나아가 만약의 경우에 핵 문제와 관련 북한과 주변국가의 관계가 다시 악화된다면, 북한이 신고한 핵 시설의 위치에 관한 정보는 정밀 타격의 목표 설정에 활용될 수도 있다.<sup>195)</sup>

9월경 미국은 북한 비핵화가 단계적일 수밖에 없다는 관점, 또는 원래 기대했던 것보다는 더 오래 걸릴 수 있다는 점을 수용한 것으로

194) Robert Einhorn, “Singapore and Beyond: Options for Denuclearizing North Korea,” p. 3.

195) Ankit Panda and Vipin Narang, “North Korea’s Nuclear Program Isn’t Going Anywhere,” *Foreign Affairs*, August 13, 2018, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/north-korea/2018-08-13/north-koreas-nuclear-program-isnt-going-anywhere>> (Accessed November 3, 2018).

보인다. 9월 26일 트럼프 대통령은 북한 비핵화에 (2년이든 3년이든, 아니면 5개월이 걸리든) “시간표를 설정하지 않겠다”<sup>196)</sup>라고 했다. 이는 트럼프 대통령이 단기간 내 완전한 (핵무기) 제거를 요구하는 것은 타당하지 않다고 인식한 것으로 해석되었다.<sup>197)</sup> 트럼프의 이러한 발언을 받아 폼페이오는 10월 4일, 2021년까지 비핵화 완수라는 언급은 남북정상들 간의 언급이라 하면서, 비핵화는 장기적인 문제이고, 빨리 성취하고 싶지만 시간싸움은 하지 않겠다고 발언했다.<sup>198)</sup>

이러한 발언을 보면, 미국이 ‘2021년 1월까지 임기 내 비핵화’라는 애초 입장을 포기한 것으로 보이지만, 다른 점에서 미국의 대북 요구는 여전히 세 가지 요소를 고수하고 있다. 이는 신뢰 구축의 중요성, 북한 비핵화 우선 및 북한 주민들의 밝은 미래를 만드는 약속이다. 폼페이오 국무장관은 10월 7일 북한을 방문하기 직전, 미북이 충분한 신뢰를 구축해야 한다는 점에서 현재의 협상은 과거 협상과 다르며, 북한 비핵화는 ‘완전히 검증되고 되돌릴 수 없는 방법으로 비핵화를 이룬 다음에 북한 주민들의 밝은 미래를 만들겠다는 약속을 실제로 이행’하는 것<sup>199)</sup>이라 설명했다.

196) 안소영, “트럼프 대통령 ‘북한 비핵화, 2년이든 3년이든 문제 안돼 ...’ 시간 게임 ‘안한다,’” 『미국의 소리』, 2018.9.27., <<https://www.voakorea.com/a/4588810.html>> (검색일: 2018.10.18.).

197) 안소영, “미 전문가들 ‘시간표’ 접은 트럼프, ‘단계적 조치’ 일부 수용하는 듯,” 『미국의 소리』, 2018.10.1., <<https://www.voakorea.com/a/4590382.html>> (검색일: 2018.10.18.).

198) 문재연, “미 ‘시간싸움없는’ 비핵화... 방북 폼페이오 ‘장기전 배수진’?,” 『헤럴드 경제』, 2018.10.4., <[http://biz.heraldcorp.com/view.php?ud=20181004000406&ACE\\_SEARCH=1](http://biz.heraldcorp.com/view.php?ud=20181004000406&ACE_SEARCH=1)> (검색일: 2018.10.18.).

199) 김영남, “폼페이오 ‘북미, 목표 향한 신뢰 구축해야 ... 과거 협상과 근본적으로 달라,’” 『미국의 소리』, 2018.10.6., <<https://www.voakorea.com/a/4601865.html>> (검색일: 2018.10.18.); 송수경, “비밀 입구 연 폼페이오 평양 답판 ... 비핵화- 종전선언 퍼즐 맞췄나,” 『연합뉴스』, 2018.10.8., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20181007062100071?input=1195m>> (검색일: 2018.11.3.).



### (3) 점진적이고 불완전한 비핵화론 - 북핵 수용론

미국에서 다수의 핵 전문가와 일부 전직 관료는 이미 상당 수준의 핵무기와 그 운반수단을 보유한 북한이 이러한 능력을 포기하지 않을 것으로 간주한다. 따라서 이들에게는 북한의 ‘완전한 비핵화’는 현실적이지 않은 목표설정이며, 더군다나 북한의 ‘일방적이고 완전한 비핵화’는 더욱 비현실적 목표 설정이다. 이들은 이러한 비현실적 목표를 추구하는 것은 북한의 결사적 저항을 유발하여 한반도를 둘러싼 군사적 긴장을 높인다고 본다. 군사적 긴장이 높아지는 경우 의도하지 않은 것이라 할지라도 우발적 사건, 또는 오해와 오산 때문에 사소한 군사적 갈등이 핵전쟁으로 확대될 가능성이 높아진다.<sup>200)</sup> 이들이 가장 우려하는 것은 북한에 대해 완전한 비핵화라는 비현실적 목표 추구, 그러한 목표 추구 과정에서 발생할 수 있는 군사적 긴장고조, 그리고 그로 인한 우발적 또는 의도적 핵전쟁 발발의 위험이 높아지는 것인데, 이는 다름 아니라 2017년 한반도의 상황이었다. 이러한 위험을 막자면 무엇보다도 북한과의 대화가 필요하다고 역설한다.<sup>201)</sup> 이런 입장에 서게 되면, 트럼프가 김정은과 대화하고자 시도하는 정책노선을 환영하게 된다.<sup>202)</sup>

200) William J. Perry, “How to Make a Deal With North Korea Escalating tensions have made a diplomatic solution possible. It might be the last chance we have,” *POLITICO*, April 15, 2018, <<https://www.politico.com/magazine/story/2017/04/north-korea-nuclear-deal-donald-trump-china-215034>> (Accessed November 3, 2018).

201) Tim Shorrock, “Amid the Clamor for War in Korea, Here Are Two Voices for Peace,” *The Nation*, December 12, 2017. 여기서 두 개의 목소리는 William J. Perry와 Suzanne DiMaggio이다; Siegfried S. Hecker, William J. Perry, and Scott D. Sagan, “North Korea and the Potential for a Nuclear Catastrophe,” *Stanford Magazine*, December 1, 2017, <<https://medium.com/stanford-magazine/stanford-experts-on-north-korea-and-the-risk-of-nuclear-catastrophe-65c4172b66f5>> (Accessed November 3, 2018).

202) Patrick Cronin, “Trump is the Peacemaker Korea Has Always Needed,” *Foreign Policy*, March 9, 2018, <<https://foreignpolicy.com/2018/03/09/trump-is-the>>

이러한 논지의 주요 논자들의 주장을 보면 다음과 같다. 윌리엄 페리(William J. Perry)는 “핵무기를 이미 보유한 북한이 핵무기를 협상을 통해 포기할 것인가에 대해 높은 수준의 회의를 가지며” 나아가 설령 비핵화협상이 시작된다고 해도, 검증은 더욱 어려운 문제가 될 것이라 예견한다.<sup>203)</sup> 2000년 페리의 대북협상 경험에서 볼 때 미국의 대북정책은 네 가지 인식에서 출발하는 것이 중요하다.<sup>204)</sup> 첫째이자 가장 중요한 것은 북한이 매우 높은 비용을 들여 핵 프로그램을 추구하고 있는 이유는 정권 생존을 보장하기 위해서이다. 둘째, 북한은 미치지 않았다. 북한은 독재이고 매우 무자비하고, 주민에게 잔혹하지만, 그들이 비합리적인 것은 아니다. 그들의 의도는 권력을 유지하는 것이다. 셋째, 정권은 이데올로기에 의해 움직이고 있는 것이 아니다, 정권 유지라는 핵심 목표에 도움이 되지 않는 이데올로기를 추종하는 것은 불가능하다. 지도자들은 정권 유지라는 목표를 달성하는 수단을 채택하는 데서 매우 유연하다. 넷째, 경제 인센티브를 중시하고 이와 관련한 흥정을 할 것이지만, 경제이득을 획득하기 위해 정권 생존을 포기하는 일은 없을 것이다. 이를 고려하면서 우리가 북한에 대해 시도해야 하는 것은 비핵화가 아니라, 그 무기를 봉쇄하고 억제하는 것이다. 구체적으로 실험금

---

-peacemaker-korea-has-always-needed/) (Accessed October 20, 2018).

203) William J. Perry, “What Trump could learn from my attempts to denuclearize North Korea,” *The Washington Post*, March 12, 2018, <[https://www.washingtonpost.com/news/theworldpost/wp/2018/03/12/north-korea-talks/?utm\\_term=.1e0bfa3d1632](https://www.washingtonpost.com/news/theworldpost/wp/2018/03/12/north-korea-talks/?utm_term=.1e0bfa3d1632)> (Accessed October 20, 2018); William J. Perry, “Diplomacy Is the Solution,” *US News and World Reports*, March 15, 2018, <<https://www.usnews.com/opinion/articles/2017-08-15/north-koreas-nuclear-ambition-can-be-stopped-with-diplomacy>> (Accessed November 3, 2018).

204) William J. Perry, “What Trump could learn from my attempts to denuclearize North Korea,” *The Washington Post*, March 12, 2018, <<https://www.washingtonpost.com/news/theworldpost/wp/2018/03/12/north-korea-talks/>> (Accessed October 23, 2018).

지, 핵기술과 구성 요소의 이전 금지에 관해 북한과 협상할 수 있다. 이는 비핵화 합의만큼 만족스러운 것은 아니지만 이를 놓고 북한과 달이 가능하며, 성공하는 경우, 우리의 안보를 상당히 개선할 수 있다는 것이다. 이는 북한이 ICBM을 완성하는 것, 그리고 수소폭탄을 실험하는 것을 방지할 수 있다. 만약 비핵화와 같은 비현실적 기대를 가지고 협상에 임하면 협상은 실패할 수 있다. 물론 북한과 제한적이고 작은 합의에 도달했다 해도, 그 합의를 검증하는 것은 단순하지 않다고 한다. 그렇지만 이러한 협상은 현재의 무기 능력을 폐기하는 추가적 협상을 위한 출발점이 될 수 있다고 한다. 같은 맥락에서 해커는 또한 한반도에서 핵무기를 없애는 최선의 방법은 미국과 한국이 완전한 비핵화를 고집하는 것이 아니라, 북한이 핵 및 미사일 군사 프로그램을 민수용으로 전환하는 것을 돕는 것이라고 주장한다.<sup>205)</sup> 이를 위해 평양은 먼저 현존하는 핵무기와 군사적 핵 프로그램을 중단하고 폐기하며 제거해야 한다. 북한이 폭탄과 미사일을 생산하는 능력을 폐기하는 것에 맞추어, 미국과 한국은 평양의 민수 전환을 도와야 한다.

제프리 루이스(Jeffrey Lewis)는 핵무장한 북한은 현실이며, (너무 치욕스러워 공식적으로는 받아들이지 못하더라도) 이 현실을 적어도 사적으로 받아들여야 한다고 주장한다. 핵무장을 한 북한을 무장해제 즉 비핵화하고자 하는 것은 미친 짓이라고 한다. 그 이유는 미국은 현재(2017.8.) 북한의 핵무장 미사일에 취약하며, 그 현실과 함께 사는 것 이외에는 대안이 없기 때문이다.<sup>206)</sup> 북한이 추구하는

---

205) Siegfried S. Hecker, "Total Denuclearization Is an Unattainable Goal. Here's How to Reduce the North Korean Threat," *Foreign Policy*, June 25, 2018, <<https://foreignpolicy.com/2018/06/25/total-denuclearization-is-an-unattainable-goal-heres-how-to-reduce-the-north-korean-threat/>> (Accessed November 3, 2018).

206) Jeffrey Lewis, "Let's Face It: North Korean Nuclear Weapons Can Hit the

것은 세 가지이다. 첫째, 세계가 북한을 국가로 수용하는 것, 둘째, 김씨 가족의 통치권을 수용하는 것, 셋째,金正은의 핵 보유를 수용하는 것이다.<sup>207)</sup>金正은이 비핵화를 거론한다고 해도, 그것은 자신의 비핵화를 의미하지 않는다. 그는 트럼프와의 정상회담, 그리고 폼페이오를 거듭 평양에 불러들일 수 있었던 것은 자신이 보유한 핵 무기 때문이라 믿고 있다. 비핵화 과정이라는 것은 핵무기를 제거하는 과정이 아니라 핵전쟁의 위험을 감소시키는 과정이라는 것에 대해 솔직해져야 한다. 핵과 탄도미사일의 실험중단을 성취한 것은 깔 볼만한 성취가 아니다. 만약 북한에 비핵화를 강요하고자 한다면, 그것은 파국을 초래할 것이다.金正은은 비핵화가 아니라 이스라엘이 획득했던 것과 유사한 거래를 원한다.<sup>208)</sup> 즉 핵을 가졌지만 공개적으로 인정하지 않으며, 또한 미국도 이를 언급하지 않는다. 북한은 최근 핵실험을 포기하는 데 동의했고, 상당 기간 미사일 발사를 중단할 것이다. 또한, 최근 군사퍼레이드에서는 핵무기 자체를 선보이지 않았다.金正은은 앞으로 핵무기를 거론하는 것을 중단한 채 단지 지하실에 숨겨 놓고자만 할 것이다. 그러면서 미국과 평화협정

---

U.S.,” *The New York Times*, August 3, 2017, <<https://www.nytimes.com/2017/08/03/opinion/north-korea-nukes.html>> (Accessed October 20, 2018); Jeffrey Lewis, “Trump is walking into Kim Jong Un’s trap,” *The Washington Post*, March 13, 2018, <[https://www.washingtonpost.com/news/worldpost/wp/2018/03/13/trump-north-korea/?utm\\_term=.bcaa7a76e18d](https://www.washingtonpost.com/news/worldpost/wp/2018/03/13/trump-north-korea/?utm_term=.bcaa7a76e18d)> (Accessed October 20, 2018).

207) Jeffrey Lewis, “Your Mission Is to Keep All This From Collapsing Into Nuclear Hellfire,” *Foreign Policy*, September 18, 2018, <<https://foreignpolicy.com/2018/09/18/your-mission-is-to-keep-all-this-from-collapsing-into-nuclear-hellfire/>> (Accessed November 3, 2018).

208) Jeffrey Lewis, “North Korea’s Nuclear Disappearing Act, The National Interest,” September 10, 2018, <<https://nationalinterest.org/feature/jeffrey-lewis-north-koreas-nuclear-disappearing-act-30942>> (Accessed November 3, 2018); Jeffrey Lewis, “Your Mission Is to Keep All This From Collapsing Into Nuclear Hellfire.”

에 서명하고, 미국이 북한의 핵무기에 대해 불평하지 않는 상태를 원할 것이다. 어설피게 하고 있지만, 트럼프가 김정은과의 정상회담을 통해 하고 있는 것은 사실상 핵을 보유한 북한을 암묵적으로 인정해주는 것이고 그와 함께 사는 법을 배워가는 것이다.<sup>209)</sup> 미국은 과거 중국에 대해 그러하였듯이 핵무장한 북한을 수용해야 하는데, 목표는 그러한 이후 중국이 그러했던 것처럼 북한이 스스로 개혁하게 만드는 것이다.<sup>210)</sup>

세이건은 북한문제는 이제 비확산 문제가 아니라 핵 억제 문제로 변화한 것을 인정해야 한다고 한다.<sup>211)</sup> 그 이유는 북한이 미국 본토 타격 핵무장 대륙간탄도 미사일 개발 저지에 실패했고, 미국이 북한의 핵 프로그램을 중단시키기 위한 공격을 성공시킬 수 있는 기회의 창이 닫혔기 때문이다. 이러한 상황에서 가장 중대한 위협은 북한, 한국, 미국이 아무도 원하지 않는 재앙적 전쟁에 말려드는 것이다. 현재 한반도 위기는 과거 쿠바 위기보다도 더 위협스러운 측면이 있다. 2017년 말 북한, 한국, 미국 모두 공히 선제공격할 태세를 갖추고 있으며, 불안정한 지도자들이 불안정한 상황에서는 잘못된 경고, 오인된 군사훈련이 전쟁을 초래할 가능성이 크기 때문이다. 미국이 과거 핵을 가진 러시아와 중국과 함께 사는 법을 배웠듯이, 핵을 가

---

209) Jeffrey Lewis, "The Photo-Op Summit America isn't going to achieve any of its stated objectives by meeting with North Korea in Singapore. And that's okay," *Foreign Policy*, June 10, 2018, <<https://foreignpolicy.com/2018/06/10/the-photo-op-summit/>> (Accessed November 3, 2018).

210) Jeffrey Lewis, "Trump is walking into Kim Jong Un's trap," *The Washington Post*, March 13, 2018, <[https://www.washingtonpost.com/news/theworldpost/wp/2018/03/13/trump-north-korea/?noredirect=on&utm\\_term=.007867134211](https://www.washingtonpost.com/news/theworldpost/wp/2018/03/13/trump-north-korea/?noredirect=on&utm_term=.007867134211)> (Accessed November 3, 2018).

211) Scott D. Sagan, "The Korean Missile Crisis: Why Deterrence is Still the Best Option," *Foreign Affairs*, November/December 2017, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/north-korea/2017-09-10/korean-missile-crisis>> (Accessed November 3, 2018); Siegfried S. Hecker, William J. Perry, and Scott D. Sagan, "North Korea and the Potential for a Nuclear Catastrophe."

진 북한과 함께 사는 법을 배워야 한다. 핵무장 북한과 함께 사는 것은 핵무기 보유 상황에 대해 항상 우려하고 모든 위협에 대처하는 것을 의미한다. 북한이 먼저 전쟁을 시작하면 북한에 완전한 재앙이 초래될 것이라는 것을 김정은에게 납득시켜야 한다. 반면, 더 어려운 것이지만 미국은 김정은을 먼저 공격하지 않겠다고 납득시켜야 한다. 정권교체를 위한 일차 타격 위협을 중단하면 전쟁위험을 낮출 수 있다. 북한과 대화가 시작되면 북한의 핵과 미사일 실험을 제한하고 한미 군사연습을 변화시키고, 남북 간 핫라인을 복원해야 한다. 또한, 한국과 일본에 확장억제를 강화하여, 두 나라가 자체적으로 핵을 보유하고자 하는 인센티브를 줄여야 한다. 전술핵무기를 한국에 반입하게 되면, 이는 북한의 일차타격 시도에 취약할 것이다. 더 좋은 방법은 핵능력이 있는 폭격기를 괄에 비상대기시키는 것, 그리고/또는 미국의 핵 잠수함이 때때로 한국의 항구에 기항하는 것이다. 제재와 반밀수 노력은 강력한 상태로 유지해야 한다. 물론 제재만으로는 아무리 강하더라도 북한이 핵무기를 포기하게 만들 수 없다. 그러나 이는 북한이 추가 핵 개발을 하는 것을 더 어렵게 하며 여타 잠재적 확산자에 대한 경고가 될 수 있다.

마크 벨(Mark S. Bell) 역시 북한이 비핵화에 합의할 것 같지 않다는 점에서 출발한다.<sup>212)</sup> 그 이유는 간단하다. 북한은 미국이 미래에 북한정권을 위협하지 않겠다는 신뢰성 있는 언약을 원하는 데, 미국은 이를 제공할 수 없기 때문이다. 즉,

---

212) Mark S. Bell, "North Korea won't give up its nuclear weapons. The U.S. has three good reasons to talk anyway," *The Washington Post*, March 9, 2018, <[https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2018/03/09/north-korea-wont-give-up-its-nuclear-weapons-the-u-s-has-3-good-reasons-to-talk-anyway/?utm\\_term=.d7a9e9a41c44](https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2018/03/09/north-korea-wont-give-up-its-nuclear-weapons-the-u-s-has-3-good-reasons-to-talk-anyway/?utm_term=.d7a9e9a41c44)> (Accessed October 20, 2018).

미국이 가지고 있는 엄청난 군사력, 북한과 미국 사이의 이데올로기적 간극, 아시아에서 미국의 광범한 성격의 이익, 세계 도처에서 미국의 정권교체 시도의 역사, 이 모든 것은 미국이 항상 북한에 군사 위협을 제기할 것이라는 점이다. 이것이 변하지 않는 한, 북한은 핵무기가 그러한 위협을 억제하는 데 핵심적이라 간주할 것이다.<sup>213)</sup>

비핵화가 비현실적이라고 해도, 북한과의 대화는 의미가 있다. 세 가지 점에서 그러하다. 첫째, 대화는 북한 핵 프로그램의 성장을 억제할 수 있다. 추가 핵실험 방지, 핵무기와 운반수단의 숫자와 다양성의 성장 억제, 핵물질의 수량 제한은 달성 가능하다. 이에 대한 보상으로 미국은 기습공격에 대한 북한의 우려를 줄여 줄 수 있고 한미 연합 군사 훈련의 제한, 한반도에 대한 전략자산 전개에 대한 제한을 수용할 수 있다. 둘째, 핵 기술의 수출을 억제할 수 있다. 북미 대화 중에 핵 수출이 발생한다면, 미국은 대화에서 탈퇴해야 할 것이다. 셋째, 우발적 사건과 오산을 회피할 수 있다. 이는 위기 발생과 위기 중의 오산과 오판 위협을 줄일 수 있다. 북한이 '비핵화'하겠다고 제안한 것은 워싱턴과의 대화 재개에 도움을 주었다. 북한 비핵화는 성취 불가능하더라도 미국은 제한된 협정을 통해서 중요한 이득을 취할 수 있다.

아론 밀러(Aaron Miller)와 리차드 소콜스키(Richard Sokolsky)에게도 핵심적인 것은 북한이 현재 핵무장 국가가 되었다는 것을 인정하며, 핵무장한 북한과 함께 살아야 한다는 현실에 덜 치욕적인 방식으로 적응해야 한다는 것이다.<sup>214)</sup> 비핵화라는 비현실적 목표에

---

213) *Ibid.*

214) Aaron David Miller and Richard Sokolsky, "Trump should learn to live with a nuclear North Korea," *The Washington Post*, July 11, 2018, <<https://www.washingtonpost.com/news/posteverything/wp/2018/07/11/trump-should->

집착하지 말고, 남북한 사이, 북미 사이에 전쟁 위협을 감소하고, 보다 안정된 한반도와 동북아를 만들어 내는 방법을 찾아야 한다. 북한의 현재 능력을 감안하면 비핵화는 목적을 위한 수단이 되어야지 목적 자체가 되면 안 된다. 미 행정부는 북한의 완전하고 검증가능하며 불가역적인 비핵화(CVID)라는 목표를 포기해야 하며, 북한 핵무기와 탄도미사일 능력과 생산 하부구조를 제한(cap)하는 현실주의적 목표를 세우고, 그에 대해 어떤 가격을 지불할지에 대해 결정해야 한다. 이 경우에 세 가지를 고려한다. 첫째, 한반도의 미군, 지역의 미 해군과 핵우산은 이미 효과적인 억제이며, 미래에도 그러할 것이다. 둘째, 양보 그리고 효과적 검증 조치 합의에 따라 북한의 핵과 미사일 능력을 제한(cap)할 수 있다. 셋째, 남북 간 정치적·경제적 관계 개선, 북미 간 보다 정상적 관계는 김정은에게 안전감을 높일 것이며, 미래의 어느 시점에 북한의 안보를 위해 핵 방패가 필요하지 않다고 믿게 만들 수 있다. 미국, 한국과 북한이 화해의 거래 조건에 합의하고 한반도에 포괄적 안보체제를 성공적으로 수립할 수 있다면 핵무기를 가진 북한을 용인하는 것을 수용해야 한다.

판다와 나랑이 볼 때, 북한은 2017년 11월 핵무기를 기술적으로 완성했다고 선언한지 채 1년이 안 되는 2018년 6월 핵무력을 정치적으로 완성했다고 한다.<sup>215)</sup> 6·12 싱가포르 정상회담은 북한이 9번째 핵국가로 등장하는 것을 인정하는 행사라고 할 수 있다. 이 회담에서 트럼프의 목표는 김정은이 ‘비핵화’ 의지가 있는 것을 확인하는 것이었지만, 김정은에게는 핵국가의 지도자의 동등한 자격으로 트

---

learn-to-live-with-a-nuclear-north-korea/?utm\_term=.01d9a63b94cd> (Accessed October 20, 2018).

215) Vipin Narang and Ankit Panda, “North Korea Is a Nuclear Power Get Used to It,” *The New York Times*, June 12, 2018, <<https://www.nytimes.com/2018/06/12/opinion/trump-kim-summit-denuclearization-north-korea.html>> (Accessed October 20, 2018).



럼프와 악수하는 것이었다. 김정은은 핵무기를 발전시킨 것, 그리고 이를 미국에 도달시킬 수 있는 신뢰성 있는 수단이 이러한 정상회담을 가능하게 만들었다고 믿고 있다고 한다. 다시 말해, 북한이 ICBM 비행 시험에 성공한 것은 평양이 자신의 능력과 전략에 대해 어떻게 생각하는가와 관련하여 새로운 시작을 알린 것이었다.<sup>216)</sup> 이러한 북한에 대해 미국은 세 가지 정책 옵션을 가지고 있다.<sup>217)</sup> 첫째, 북한의 새로운 능력의 파괴를 추진하는 것이다. 그러나 북한의 보복능력을 고려할 때, 그러한 계획의 창은 이미 닫혔다. 둘째, 억제를 행하며, ICBM으로 무장한 북한과 함께 사는 법을 배우는 것이다. 이것은 가장 현실적 옵션이다. 미국은 이러한 상황에 익숙해져 있지만, 동맹국의 불안은 커질 것이다. 셋째, 북한과 협상하는 것이다. 북한의 증가된 능력을 볼 때, 북한은 과거보다 한층 강한 양보를 요구할 것이다. 북한과 합의를 하려면, 명시적으로 북한의 핵국가 지위를 수용해야 할 것이며, 동북아에서 미국의 재래식 능력을 상당히 약화시켜야 한다. 이는 미국이 수용하기 어려울 것이다. 6·12 정상회담 이후 트럼프는 북한이 비핵화 과정을 시작했다고 믿고 있는데, 그 믿음은 위험할 수 있다.<sup>218)</sup> 북한은 핵 및 미사일 실험을 중단하고, 핵실험 장소 파괴, 미사일 엔진시설 부분 파괴와 같은 허울뿐인 일부 일방적 조치를 취했지만, 현재 대량 생산을 통해 핵무력을 보강하고 있다. 물론 김정은은 핵 및 미사일의 대량 생산을 중단하겠다고 약속한 적은 없다. 앞으로도 김정은은 강력한 핵무력

---

216) Vipin Narang and Ankit Panda, "North Korea's ICBM: A New Missile and a New Era," *War on the Rocks*, July 07, 2017, <<https://warontherocks.com/2017/07/north-koreas-icbm-a-new-missile-and-a-new-era/>> (Accessed October 20, 2018).

217) *Ibid.*

218) Ankit Panda and Vipin Narang, "North Korea's Nuclear Program Isn't Going Anywhere."

을 건설하는 능력을 전혀 손상시키지 않는 바의 기술적 양보만 허락할 것이다. 이는 북한에 합리적 조치이다. 2018년 들어 북한은 대내외 선전에서 핵무력의 중요성을 감소시켰다. 북한은 신년연설에서 밝힌 바처럼 대량 생산을 통해 핵무력을 보강하고 있지만, 과거와는 다르게 그 능력을 공개적으로 과시하는 행동은 하지 않고 있다.<sup>219)</sup> 실제로 대륙간탄도미사일이 평양에 호출되어 등장하지 않은 것의 부분적 이유는 이들이 이미 북방에 배치되어 있을 것이기 때문일 것이다. 이를 보면, 많은 점에서 북한은 더욱더 정규 핵국가처럼 행동하고 있다. 평양은 이스라엘처럼 완전한 핵 모호성을 추진하지는 않을 것이지만, 핵무력 공개는 인도나 파키스탄의 방식을 따를 것이다. 김정은은 위기를 만들지 않고 트럼프와 개인적으로 좋은 모양새를 만들면서, 그를 통해 트럼프가 비핵화 노력이 제대로 진행되고 있다고 믿게끔 하고자 하는 것으로 보인다.<sup>220)</sup> 실제로 김정은이 핵에 대해 언급하지 않고 실험을 하지 않으면, 이면에서는 지속적으로 핵 증강을 하고 있더라도, 트럼프가 굳이 그 증거를 거론하지 않을 개연성도 존재한다. 이러한 전반 상황은 김정은이 유리한 위치에 있다는 것을 보여준다. 미국이 이러한 상황을 벗어나려면, 취해야 할 조치가 있다.<sup>221)</sup> 먼저 미국은 즉각적 일방적 비핵화가 아니라 안정적인 억제체제를 수립하는 데 초점을 두어야 한다. 이를 통해 한반도

---

219) Ankit Panda, "Making Sense of North Korea's Nuclear-Free Foundation Day Military Parade: First Takeaways," *The Diplomat*, September 9, 2018, <<https://thediplomat.com/2018/09/making-sense-of-north-koreas-nuclear-free-foundation-day-military-parade-first-takeaways/>> (Accessed August 13, 2018).

220) David Sanger, "North Korea's Trump-Era Strategy: Keep Making A-Bombs, but Quietly," *New York Times*, September 16, 2018, <<https://www.nytimes.com/2018/09/16/world/asia/trump-north-korea-nuclear.html>> (Accessed October 20, 2018).

221) Ankit Panda and Vipin Narang, "North Korea's Nuclear Program Isn't Going Anywhere."

의 핵 위협을 책임 있게 관리해야 한다. 그렇다면 어떻게 할 것인가?  
다음과 같은 조치들이 구상될 수 있다. 즉

평양이 생산활동을 불투명하게 할 것이기 때문에 성공할 개연성은 없지만, 미국은 북한이 핵과 미사일의 무기고와 설비를 완전히 밝히도록 압력을 넣어야 하며, 그 이후 생산 중단, 군비통제, 핵자제를 위해 노력해야 한다. 김정은은 적절한 제재 해제, 군사 주둔 방식의 변화에 뒷받침된 공식 또는 비공식 평화체제와 안전 보장과 교환하는 것을 수용할 수도 있다. 평양은 그 능력을 전혀 포기하지 않으려 할 것이지만, 양측이 만족할 만한 북한의 무력 규모가 존재할 수도 있다. 만약 북한이 핵능력을 무제한으로 증강하는 경우 미국과 그 동맹국이 심각하게 무력 변화를 해야만 하는 지점에 도달할 수도 있을 것이며, 이는 안보 딜레마를 야기하여 통제할 수 없는 군비경쟁을 불러일으킬 것이다. 그런데 북한이 무제한으로 핵능력을 증강하지 않고서도 자신의 억제력에 확신을 가질 만큼 충분한 그러한 수준이 존재할 수 있는데, 그 정도는 허락하지는 것이다. 미국은 북한을 인도처럼 책임 있는 핵무기 국가가 되도록 만들어야 할 것이며, 평양이 다른 나라로 핵확산을 하지 않을 것이라는 약속을 받아내야 한다. 북한은 그 대신에 경제성장에 초점을 두어야 할 것인데, 이는 이미 북한이 밝힌 바이다. 이는 물론 북한을 핵무기 국가로 인정하는 것을 의미하지만, 이는 더 이상 부인할 수 없는 현실이다.<sup>222)</sup>

루이스 르네 베레스(Louis Rene Beres)는 미국과 북한이 안정적 핵억제로 나아가야 한다고 주장한다,<sup>223)</sup> 그렇지 않으면 미국과 북한

---

222) *ibid.*

223) Louis Rene Beres, "America and North Korea Need To Work Toward a Stable Nuclear Deterrence," *The National Interest*, October 1, 2018, <<https://nationalinterest.org/feature/america-and-north-korea-need-work-toward-stable-nuclear-deterrence-32382>> (Accessed November 3, 2018).

이 확전지배 게임을 벌이면서 상대방을 궁지로 몰고 그리하여 위기를 야기할 수도 있다는 것이다. 북한은 궁극적으로 핵무기를 절대 포기하지 않을 것이기 때문에, ‘완전한 비핵화’라는 것은 미국이 잘못 설정한 외교 목표이고, 워싱턴은 그 대신에 안정된 핵 억제에 필요한 조건을 만들어 내는 데 초점을 맞추어야 한다는 것이다. 즉,

미국과 그 동맹국은 앞으로의 협상에서 내 의도와 상대방 의도의 싸움을 지향해야지 상대방의 물적인 것에 초점을 두어서는 안 된다. 이러한 싸움은 특별한 무기를 삭감하기 위한 싸움이 아니라 전반적인 적대 위협을 감소하는 싸움이 되어야 한다. 이러한 싸움에서 양측이 각기 합리적이라면 의심할 여지없이 “확전 지배”를 추구할 것이다. 그러나 동시에 워싱턴과 평양은 자자신의 국가적 생존 전망을 지나치게 위협에 빠뜨리지 않으면서 이러한 목표를 추구할 것이다.<sup>224)</sup>

아인혼에 따르면, 비핵화 방법은 네 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 급속하고 완전한 비핵화, 둘째, 점진적이고 완전한 비핵화, 셋째, 점진적이고 불완전한 비핵화, 넷째, 이 모든 것이 실패한 경우에 대비한 압박, 억제와 봉쇄의 장기 전략이다. 그런데 북한은 아마도 핵무기를 포기하지 않을 것이기 때문에, 첫째와 둘째는 현실성이 없다고 본다. 셋째 방안은 완전한 비핵화를 추구하지 않는다는 점에서 비판의 대상일 될 것이지만, 협상을 통한 해결책으로서 유일하게 가능한 것이다. 이 정책 방안은 북한이 핵과 미사일 능력을 제한하고, 또는 더 나가면 감축할 것을 요구하지만, 합의된 시간틀 내에 완전한 제거를 요구하는 것까지는 이르지 않는 것이다.<sup>225)</sup> 이 방안은 단

---

224) *Ibid.*

225) Robert Einhorn, “Singapore and Beyond: Options for Denuclearizing North Korea,” p. 6.

계적으로 진행하면서, 북한의 핵과 미사일 능력에 대한 제한 조치의 수준과 평양에게 주어지는 경제 및 안보 이익의 수준을 연계시킨다. 그런데 이 방안은 쉬운 조치로부터 어려운 조치로 단지 단계적으로 진행되는 것이 아니라, 초기 단계에서부터 또는 전 과정에서 쉬운 조치와 어려운 조치를 동시에 취하도록 하는 것이다. 예를 들어, 초기 단계에서 보다 용이한 조치로 핵과 미사일 실험 금지를 실행하게 하는 한편, 현저히 어려운 조치로 핵무기와 화성 시리즈 미사일 몇 개를 양도하고, 국제원자력기구 사찰관에게 과거에는 알려지지 않았던 농축관련 설비 접근을 허용하도록 요구해야 한다. 한편, 미국도 이에 상응하게 초기 단계에서 상당히 중요한 보상을 선물로 제공해야 한다. 이러한 상호적 과정을 통해 평양과 워싱턴이 서로 간에 합의 이행에 진지성을 가지고 있으며, 나중에 이탈하지 않을 것이라는 확신을 줄 수 있다. 이러한 식으로 비핵화 조치를 순차적으로만 추진하는 것이 아니라 동시적 추구를 진행하면 시간의 길이에 대한 우려도 줄일 수 있다. 이러한 합의의 장점은 북한 프로그램의 모멘텀을 약화시킬 것이고 핵무기에서 폭발력 대 무기 비율, 핵물질 재고, 탄도 미사일의 정확성, 신뢰성, 침투성을 포함하여 북한의 일정 능력에서 추가 진보를 방해할 것이라고 한다.<sup>226)</sup> 이러한 방법은 한국과 중국 등 핵심 국가의 강력한 지지를 받을 수 있으며, 한반도 안정을 향상시킬 수 있는 추가적 조치를 취할 수 있는 바탕을 제공한다. 만약 이러한 시도가 실패하면, 협상을 포기하고 압박, 억제와 봉쇄의 장기 전략을 채택한다.

이상에서 언급한 입장, 즉 북한이 핵포기를 하지 않을 것이라는 입장, 또는 동결을 증시하는 입장을 취하는 것에서 출발하여 결국 잠정적이든 아니든 북한 핵 보유의 현실을 인정하면서 상황을 안정

---

226) *Ibid.*, p. 10.

시키고자 하는 입장을 견지하는 전문가와 전직 관료가 추가적으로 존재한다. 즉 마이클 푸치스(Michael Fuchs),<sup>227)</sup> 게리 세이모어(Gary Samore),<sup>228)</sup> 마이클 오한론(Michael O'Hanlon),<sup>229)</sup> International Crisis Group,<sup>230)</sup> 로버트 리트바크(Robert S. Litwak),<sup>231)</sup> 미국 전직 국가정보국장 제임스 클래퍼(James Clapper),<sup>232)</sup> 제인 하먼(Jane Harman)과 제임스 퍼슨(James Person)<sup>233)</sup>도 유사한 주장을 한다.<sup>234)</sup>

---

227) Michael Fuchs, "The North Korea Deal," *Foreign Affairs*, December 21, 2017, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/north-korea/2017-12-21/north-korea-deal>> (Accessed November 3, 2018).

228) 게리 세이모어, "북한 비핵화 달성 못해...제한만 가능," 『미국의 소리』, 2018.9.4., <<https://www.voakorea.com/a/4556136.html>> (Accessed November 3, 2018).

229) Michael O'Hanlon, "A Step-By-Step Plan for Denuclearizing North Korea," *The National Interest*, May 11, 2018, <<https://nationalinterest.org/blog/the-buzz/step-by-step-plan-denuclearizing-north-korea-25795?page=0%2C1>> (Accessed November 3, 2018).

230) International Crisis Group, "Deep Freeze and Beyond: Making the Trump-Kim Summit a Success," *International Crisis Group*, 11 June, 2018, <<https://www.crisisgroup.org/united-states/001-deep-freeze-and-beyond-making-trump-kim-summit-success>> (Accessed November 3, 2018).

231) Robert S. Litwak, "Preventing North Korea's Nuclear Breakout," *Wilson Center*, February 2017, <<https://www.wilsoncenter.org/book/2018-update-preventing-north-koreas-nuclear-breakout>> (Accessed November 3, 2018).

232) Charlie Rose, "A Conversation with James Clapper," *Council of Foreign Relations*, October 25, 2016, <<https://www.cfr.org/event/conversation-james-clapper>> (Accessed November 3, 2018).

233) Jane Harman and James Person, "The U.S. needs to negotiate with North Korea," *The Washington Post*, September 30, 2016, <[https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/the-us-needs-to-negotiate-with-north-korea/2016/09/30/c1f0123e-85b2-11e6-92c2-14b64f3d453f\\_story.html?utm\\_term=.84cf90c86c30](https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/the-us-needs-to-negotiate-with-north-korea/2016/09/30/c1f0123e-85b2-11e6-92c2-14b64f3d453f_story.html?utm_term=.84cf90c86c30)> (Accessed October 20, 2018).

234) 보다 자세한 거론은 박형중, "미국에서 북핵 문제 정세 재평가와 정책 논쟁 (2016-2017.2)," 『국가안보와 전략』, vol. 17. no. 1, 통권 65호 (2017), pp. 79~84 참조.

#### (4) 트럼프 신 대북정책에 대한 ‘플랜 B’론

극대 압박론은 북핵이 미국의 최대안보 위협으로 떠오른 2016년부터 강한 지지를 받기 시작했고, 2017년 트럼프 정부 대북정책의 기본 개념이었다고 할 수 있다. 그런데 트럼프 행정부의 2018년 새로운 대북정책은 극대 압박 정책의 기초를 허물고 있을 뿐 아니라 실패하고 있다는 우려가 워싱턴의 관료사회에 잠복해 있다.<sup>235)</sup> 이러한 견해는 다음과 같이 요약될 수 있다. 즉 트럼프 대통령은 자신의 대북정책이 성공하고 있다고 치켜세우고 있지만, 평양은 비핵화에 적극적이지 않을 뿐 아니라 배신의 증거가 늘어나고 있다. 또한, 현 트럼프 정부의 정책은 평양 정권을 압박하는 강력한 조치에 대한 국제적 지지를 약화시키고 있다는 것이다. 이를 방지하면, 북한은 자신의 핵 프로그램에 대한 국제적 승인을 획득하며, 미국 및 한국과 관계를 개선하면서도, 핵무기를 간직할 수 있고 경제발전을 누릴 수 있게 될 것이라 한다.

에반스 리버어(Evans Revere)는 이러한 상황을 방지하자면 트럼프 행정부의 현 정책에 대한 ‘플랜 B’를 가동해야 한다<sup>236)</sup>고 주장한다. ‘플랜 B’의 핵심은 북한이 즉각적이고 실질적이며 비가역적인 비핵화 조치를 취하라는 것을 요구하는 것이다.<sup>237)</sup> 미국 정책의 목표는 ‘조선반도의 완전한 비핵화’와 같은 북한의 언어가 아니라, 미국의 언어, 즉 완전하고 검증가능하며 비가역적 북한의 비핵화라고 표

---

235) Daniel Snider, “Behind The Chaos Of Washington’s Korea Policy,” *Tokyo Business Today*, August 27, 2018, <<https://toyokeizai.net/articles/-/235272>> (Accessed October 20, 2018).

236) Evans J.R. Revere, “U.S. Policy and Pyongyang’s Game Plan: Will We Accept A Nuclear-Armed North Koera?” *Policy Brief*, August 2018, <[https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/08/FP\\_20180823\\_pyongyang\\_game\\_plan.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/08/FP_20180823_pyongyang_game_plan.pdf)> (Accessed October 20, 2018).

237) *Ibid.*, p. 6.

현되어야 한다. ‘플랜 B’는 다음과 같은 정책 목록을 제시하고 있다.<sup>238)</sup>

- 미국은 평양의 핵 설비와 관련 시설에 관한 완전한 신고를 요구해야 한다. 그 신고에는 핵무기와 핵 물질의 자세한 목록도 포함되어야 한다. 워싱턴은 이러한 신고 제공에 마감 시한을 정해야 하고 평양이 우리가 이미 알고 있는 비밀 장소를 신고하지 않는 경우 심각한 사태가 벌어질 것이라는 것을 분명히 해야 한다.
- 북한 성실성의 증거로 미국은 한 개 이상의 이러한 비밀 장소에 대한 즉각적 접근을 요구해야 한다. 미국 사찰관들은 북한의 서해 엔진 설비와 북한의 풍계리 핵실험장을 방문하여 이러한 설비들이 영구적으로 불능화되었는가를 확인할 수 있도록 허락받아야 한다. 평양은 국제원자력기구의 사찰관과 모니터 요원을 북한에 초청하여, 신고된 모든 핵 설비에 대해 모니터링을 시작함으로써 그 성실성을 보여주어야 한다. 북한은 비확산조약에 복귀하고, 비핵화를 완성했을 때 그 조약의 비핵 멤버로 복귀한다는 결정을 분명히 밝혀야 한다.
- 미국은 북한이 비핵화의 자세한 시간표를 만드는 것에 관한 협상을 시작하는데 동의한다는 약속을 받아야 한다. 북한은 검증이 이러한 비핵화 과정의 핵심이며 국제원자력기구와 미국이 공히 그러한 검증 과정의 일부가 되어야 한다는 것에 동의해야 한다.
- 미국은 한국과 일본 동맹국을 방어한다는 약속을 재확인해야 한다. 미국은 주한미군 감축에 대해 논의하지 말아야 한다. 미국

---

238) *Ibid.*, pp. 6~8.



- 은 핵을 보유한 북한과 평화조약에 절대 서명하지 않아야 한다.
- 북한이 비핵화 약속을 지켜감에 따라 미국이 취할 조치에 관해 논의하기 위한 북미 간 고위급 대화를 시작해야 한다. 이러한 조치들은 제재 해제, 금융과 무역에 관한 제한의 제거, 식량 및 기술 원조 가능성, 한국전 종결을 위한 평화조약에 관한 실험적 논의(이 경우 한국이 그러한 논의의 참가자가 반드시 되어야 한다)를 포함한다.
  - 이러한 조치와 동시에, 미국은 동맹국, 파트너 국가, 유엔안보리 구성 국가와 함께 국제 제재의 실행 상황을 평가하기 위한 긴급한 논의를 시작해야 한다.
  - 미국과 한국은 포괄적 군사적 신뢰구축 대화를 북한과 시작할 준비가 되어 있고 그리하여 긴장과 대결의 가능성을 줄이고자 한다는 의사를 김정은 측에 전달해야 한다. 그러한 대화는 3자 모두 사이에 군사 훈련의 범위 그리고/또는 빈도를 감소하는 것을 논의할 수 있다.
  - 문재인 대통령은 남북 대화의 급속한 속도에 대해 미국이 불편해 한다는 것을 이해해야 한다. 이는 북한에 대해 한미가 공유하고 있는 지렛대를 침식할 수 있다. 한국은 평화 선언 또는 조약과 같은 핵심 이슈에서 미국을 앞서나가지 말도록 주의를 주어져야 한다.

### (5) 압박, 억제 및 봉쇄의 장기 전략 추구론

이와 같은 전략은 북한에 대한 모든 협상 시도가 실패로 끝났을 경우에 채택될 수 있는 것으로 핵무장한 북한에 대한 장기 정책 방안이다. 이러한 장기 전략의 주장자로는 아인혼<sup>239)</sup>과 제프리 베이더

239) Robert Einhorn, "Approaching the North Korea: Challenge Realistically."

(Jeffrey A. Bader)<sup>240</sup>가 있다.

이와 같은 장기 전략은 2017년 미국이 취했던 정책과 많은 특징을 공유한다. 2017년 접근과의 주요 차이는 단기적으로 평양이 전략 프로그램을 포기하는 데 동의하도록 강제하는 것이 목표가 아니라, 장기적 차원에서 북한을 억제하고 봉쇄하는 것이었다. 이는 북한의 마음이 바뀌거나, 또는 정권 교체를 기다리거나, 이를 보다 적극적으로 추진하는 것이다. 아인혼이 제시하는 주요 내용은 다음과 같다.

특히 미국은 북한에 극대 압박을 가하고자 시도할 것이다. 이는 다음과 같은 것을 포함한다. 즉 더 강한 제재와 제재 실행의 개선을 추구한다. 평양의 경화 소득을 감소시킨다(즉 북한으로부터의 수입 제한을 강화하거나 외국의 북한 노동자로부터 대북 송금을 제한한다). 핵과 미사일 프로그램에 필요한 물질, 장비와 기술을 구입하는 것을 차단한다. 중국 기업에 대한 제재 위협과 함께 중국이 북한의 불법 노력을 중단하도록 권유한다. 또한, 현재 정책처럼, 장기 전략은 한국 및 일본과 함께 동맹의 재래식 방어 능력을 강화할 것이다. 이에는 미사일 방어가 포함하여 그리고 미국의 확장 핵 억제제의 신뢰성을 보장한다.

베이더는 다음과 같은 정책 방안을 제시한다.

- 군사연습, 주둔지역에 배치된 무기체계의 현대화, 한미가 북한의 군사 도발에 대해 강력하게 대응하는 용의를 통해 북한에

---

*The Brookings Institution*, August 2017, <<https://www.brookings.edu/research/approaching-the-north-korea-challenge-realistically/>> (Accessed October 20, 2018).

240) Jeffrey A. Bader, "Why deterring and containing North Korea is our least bad option," *The Brookings Institution*, August 8, 2017, <<https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2017/08/08/why-deterring-and-containing-north-korea-is-our-least-bad-option/>> (Accessed October 20, 2018).

### 군사 압박

- 미국의 본토, 지역의 미군, 일본과 한국 동맹국을 보호하는 반탄도미사일 능력을 발전시키고 배치
- 국제사회를 설득하여 북한관련 무역과 투자에 대한 국제 임박고를 부과
- 미국, 한국, 중국의 3자 회담을 개최하여 북한의 불안정이나 붕괴와 같은 여러 위기를 어떻게 다룰 것인가를 논의
- 한국, 중국과 같은 북한의 육상 이웃국가와 밀접한 협력 없이 우리의 목표를 달성하기 어렵다는 이해, 중국의 경우, 평양과 불법 거래를 하고 있는 중국 기업에 대해 제재를 가할 수 있어야 하고, 그리하여 우리가 진지하다는 것을 보여주어야 하지만, 북한에 대한 전반 노력에서 중국을 고립시킬 만큼 심해서는 안 됨.
- 비핵화에 동의하기 전에는 북한 정권을 수용하지 않겠다는 확신을 북한에 줄 것, 북한에 대한 비밀 행동은 북한에 대한 억제와 봉쇄 전략의 일부
- 한국 및 일본과의 정치적 군사적 동맹을 강화, 우리는 두 나라 중 어느 나라도 핵무기를 개발하도록 부추겨서는 안 됨. 개발하는 경우, 이미 깨지기 쉬운 역내 안보가 더 불안해질 것. 그 대신 우리는 미국 군사보복 옵션의 전부가 보호가 주어질 것이라는 것을 확실하게 보장

### (6) 대북 군사 공격론

2018년 들어 대북 군사 공격론은 거의 거론되지 않는다. 하지만, 2017년에는 매우 진지하게 고려되었다. 그 배경과 논리를 설명한다. 2017년 핵무장한 북한이 제기하는 위협에 대한 미국의 우려는 유

레없는 수준으로 증가했다. 그 우려의 핵심은 북한이 조만간 미국 본토를 위협할 수 있는 핵 장착 대륙간탄도미사일 능력을 가질 수 있다는 전망이었다. 미국은 핵무장한 북한과 살기를 원하지 않았고, 북한이 미국에 핵 위협을 제기하는 것을 결단코 막아내고자 했다. 실제로 북한이 신년사에서 “대륙간탄도로켓 시험 발사 준비사업이 마감단계”에 들어섰다고 밝혔을 때, 트럼프 대통령은 ‘그것은 결코 발생하지 않을 것’이라는 트윗을 날렸다. 이러한 가운데 2017년 내내 미국은 북한에 대한 군사 공격 또는 예방 공격을 고려했다. 이러한 군사공격론은 세 가지 논리를 가지고 있었다.

첫째, 김정은은 아직 핵 장착 대륙간탄도미사일로 미국 본토를 위협할 만한 능력을 가지지 못했으며, 미국이 그것을 저지할 시간과 공간이 존재한다는 것이었다.<sup>241)</sup> 만약 북한이 그러한 능력을 완수한 이후라면, 북한의 대미 보복능력 때문에 미국의 북한에 대한 재래식 또는 핵 공격은 불가능해지는 것으로 인식되었다. 미국이 북한을 억제할 뿐 아니라 북한도 미국을 억제하는 상황이 도래하는 것으로, 북한이 볼 때 한반도에서 북미 간에 세력균형이 이루어짐을 의미했다. 미국은 이를 절대 받아들이지 않고자 하였다. 그런데 북한이 이러한 능력을 획득하는 것이 머지 않을 것이기 때문에, 미국에는 ‘시간이 없는 것’으로 간주되었다. 이러한 가운데 미국과 동맹 국가들은 2017년 한반도 주변에서 군사행동을 급속히 증가시켰다. 이는 한편에서 북한의 위협에 대해 한국과 일본을 안심시키는 목적도 있었지만, 미국의 북한에 대한 군사행동 가능성을 강조하기 위한 목적도 있었다.<sup>242)</sup> 그러는 가운데 북한은 7월 4일 화성 14호, 11월 29

---

241) Mira Rapp-Hooper, “America Is Not Going to Denuclearize North Korea,” *The Atlantic*, November 29, 2017, <<https://www.theatlantic.com/international/archive/2017/11/north-korea-icbm-kim-trump-nuclear/547040/>> (Accessed October 20, 2018).

일 화성 15호를 성공적으로 발사하여 대륙간탄도미사일 능력을 과시하였고, 화성 15호 성공일자에 북한은 ‘국가 핵무력 완성’을 선언하였다. 2017년 말, 2018년 초가 되면서, 미국의 북한에 대한 공격으로 말미암은 한반도 전쟁 위험은 더욱 높아 가는 것으로 보였다.

둘째, 북한에는 전통적 억제 이론이 통하지 않으며, 따라서 예방 공격을 통해 북한의 위협스러운 핵과 미사일 능력을 제거해야 한다는 것이다. 이러한 논리는 2017년 8월경부터 당시 국가안보보좌관이던 맥마스터(McMaster)를 필두로 미 행정부와 외회의 일련의 지도자들에 의해 주장되었다.<sup>243)</sup> 이러한 논리를 보면, 김정은(북한정권)은 잔혹한 지도자(정권)이고, 그 잔혹성을 볼 때 비합리적 지도자이고, 비합리적 지도자는 억제가 불가능하며, 억제가 불가능한 북한이 미국을 위협할 수 있는 핵능력을 갖는다는 것은 용납할 수 없고, 따라서 그러한 위협을 제기하는 북한에 대한 예방공격은 불가피하다는 것이다. 이러한 논리에 따르면, 냉전 기간 동안 소련의 공격을 저지했던 그리고 오늘날 핵무장한 러시아와 중국을 견제하고 있는 미국의 전략 자산과 핵 보복 확증이 북한에 대해서는 전혀 작동하지 않는다는 것이다. 따라서 평양은 미국이나 동맹국에 대해 핵무기를 사용할 위험이 있다는 것이다.<sup>244)</sup>

미국 대북 군사 공격 필요성의 세 번째 논리는 미국이 북한에 미국 대북 위협의 진지성을 알리는 방법으로 북한이 반격 못하는 수준의 제한 공격을 가하자는 것이었다. 미국이 제한적이고 목표에 국한

---

242) Evans J.R. Revere, “Endgame: A Reflection on U.S. Strategic Choices and the North Korean Threat,” *The Brookings Institution*, February 2, 2018, p. 7.

243) Uri Friedman, “Can America Live With a Nuclear North Korea? The lessons—and limits—of deterrence,” *The Atlantic*, September 14, 2017; T. Negeen Pegahi, “Understanding the Case for a Strike on North Korea: Brutality, Rationality and Deterrence,” *The National Interest*, April 8, 2018

244) Evans J.R. Revere, “Endgame: A Reflection on U.S. Strategic Choices and the North Korean Threat,” p. 13.

한 타격을 가할 수 있는데, 그러한 사례에는 미사일 실험을 준비하는 발사 장소 또는 지휘 통제 센터 또는 핵 시설에 대한 타격이 있다.<sup>245)</sup> 북한은 미국의 거듭되는 위협에도 불구하고 미국이 바라지 않는 행동, 즉 핵과 미사일 프로그램의 고도화를 지속적으로 추구했다. 이는 북한이 미국 위협의 신뢰성을 신뢰하지 않고 있기 때문일 수 있었다. 따라서 이러한 신뢰성 부족을 극복하기 위한 방법으로 ‘코피’ 타격과 같은 유형의 제한 타격을 북한에 가하여 미국의 미래 위협을 신뢰성 있게 만들어야 한다는 것이다. 이렇게 되면, 북한은 미국이 진지하다는 것을 깨달을 것이며 결국 미국의 요구에 응할 것이라고 했으며, 또는 설혹 실패하더라도 적어도 행정부가 더 공격적인 조치를 취하고자 할 때 구실이 될 수 있다고 했다. 그런데, ‘코피’ 전략은 미국이 미국의 제한적 목적을 김정인에게 신뢰성 있게 의사소통한다는 것을 전제로 했다. 그런 경우에만, 북한은 대규모 보복을 감행하는 것이 아니라, 미국의 타격을 수용하는 것에 그칠 수 있을 것이었다. 그렇지만 ‘코피’ 작전과 같은 제한적 군사행동을 포함 미국의 어떤 군사행동에 대해서도 북한이 그를 전면적 공격의 개시라고 해석할 가능성이 매우 컸다.<sup>246)</sup>

2017년 동안 미국의 ‘극대압박’ 정책의 중요한 일부는 대북 군사 위협이었다. 이는 호전적 행동과 호전적 언사와 동반하여 진행되었다. 그런데 이러한 군사 위협의 신뢰성을 북한과 기타 관련국에게 실감나게 설득하는 것은 쉽지 않았다. 미국이 북한의 핵무력 완성을 그토록 혐오한다고 해도, 한반도 전쟁의 경우 그 재앙적 피해를 놓

245) ICG, “Deep Freeze and Beyond: Making the Trump–Kim Summit a Success,” p. 7.

246) Max Fisher, “North Korea and Its Weapons Programs Are Now a Fact of Life,” *The New York Times*, July 7, 2017, <<https://www.nytimes.com/2017/07/07/world/asia/north-korea-weapons.html>> (Accessed October 20, 2018).

고 볼 때 미국의 전쟁 위협이 정말로 진지하다고 보기에는 그 비용이 너무 컸기 때문이다. 그렇지만 미국의 호전적 행동과 호전적 언사는 북한이 핵무기로 북미 대륙을 타격할 수 있는 전략적 변화를 미국이 수용할 수 없다는 것을 북한과 주변국에 설득해야만, 북한의 행동 변화, 주변국의 특히 중국의 대북 극대 압박에의 참여를 유도할 가능성이 높아질 개연성이 있었다.

이와 같은 배경에서 놓고 볼 때, 대북 군사 공격을 정당화하기 위해 동원된 위에서의 세 가지 논리의 등장 배경이 이해될 수도 있다. 북한이 아마도 이미 미국 본토를 위협할 수 있는 핵과 미사일 능력을 이미 갖추었을지도 모르는 상황에서 그러한 능력 획득 저지를 위한 군사 공격론이 전쟁야기가 불러올 재앙적 상황에도 불구하고, 주장되었다. 또한, 김정은 지도자 비합리성론과 억제 불가능론, 그리고 ‘코피’ 전략을 통해 미국 위협의 진지성을 북한에 신호한다는 논리는 논리적 타당성이 매우 낮음에도 공식 정책으로 검토되었다. 이 모든 것은 각 정책의 배경논리의 적실성과 타당성보다는 북한의 미국 본토 핵타격 능력 획득이 불러올 전략적 변화를 미국이 혐오하고 막아보고자 절망적으로 노력했다는 점에서 이해되어야 할 것이다.

## 마. 요약과 결론

북한의 핵 및 미사일 능력 증가에 대한 평가와 그 대응 방법을 두고 미국 국내 조야에 전통적으로 다양한 견해가 존재해왔다. 그렇지만 시기마다 주요한 화두가 존재했고 또한 변화해왔다고 볼 수 있다. 그 이유는 북한의 능력 신장 수준에 따라 미국에 대한 위협의 의미가 달라지고 또한 적절한 대응 방식도 변화할 수밖에 없게 되기 때문이다.

북한 핵 및 미사일 위협에 대한 평가와 정책방안과 관련한 주요

화두는 2016, 2017, 2018년 미국에서 주요한 변화를 경험했다. 그 핵심 이유는 이 시기 동안 북한의 핵 및 미사일 능력이 매우 놀라울 정도로 빠른 속도로 변화했기 때문이다. 2016년 이전에 미국에서 북핵 및 대북 정책에서 주요 논쟁점은 아직 핵개발 중이고 아마도 그것을 협상을 통해 포기할 것으로 보이는 북한을 어떻게 다루는가였다. 그러던 것이 2016년 초부터 초점은 핵무기를 아마도 포기할 것 같지 않고 또한 핵무기를 거의 완성하여 현실적 위협을 제기하는 북한을 어떻게 다루는가로 옮겨졌다. 그런데 2017년이 되면서, 북한은 미국 본토를 직접 위협할 수 있는 핵 장착 대륙간탄도미사일 능력의 완성을 눈앞에 둔 것으로 보임으로써 긴박감을 한층 높였기 때문에, 이를 어떻게 결단코 저지하는가가 정책 논의의 핵심으로 등장했다. 2018년 초 상황은 다시 한번 변화하였고, 미국의 북핵 및 대북정책 주요 논점도 재설정되었다. 그 계기는 남북관계의 긴장완화를 배경으로 진전된 미북관계의 개선 특히 6·12 싱가포르 북미정상회담의 개최였다. 이 시기는 미국이 이미 핵 장착 대륙간탄도미사일 위협하에 놓인 것이 분명해진 상황이었다. 미국 조야에서는 이러한 상황을 두고 대략 여섯 가지의 정책 대안이 경쟁하고 있다. 미북 간 신뢰구축을 통해 비핵화 여건을 마련하는 방안, 급속하고 완전하며 일방적으로 북한을 비핵화하는 방안, 점진적이고 불완전한 비핵화에 만족하면서 핵국가인 북한과 함께 사는 방법을 고민하는 정책 방안, 트럼프의 새로운 대북정책에 실망하면서 ‘플랜 B’를 주장하는 정책 방안, 협상이 실패할 경우에 대비하여 억제, 방어, 봉쇄에 기초한 장기적 대처 방안, 그리고 북핵 문제에 대해 군사적 해결을 옹호하는 방안이 그것들이다.

북핵 및 대북정책 구상에서 중요한 사전 작업의 하나는 핵과 미사일의 능력 확장과 관련한 북한의 의도에 관한 것이다. 이 문제는 일



반적으로 정당성, 억제와 강압의 세 가지 측면에서 다루어져 왔다. 대내외적 정당화 차원에서 보면, 핵 및 미사일 능력 확장은 신생 독재자인 김정은이 국내적으로 자신의 지위를 공고화하고, 사회통제를 강화할 수 있는 명분을 제공한다. 대내외적으로는 북한의 국제적 발언권을 높일 수 있고, 미국 등 주요 국가와 북한을 동등하게 취급하도록 만드는 효과가 있다. 북한이 공개 천명하는 핵무기의 역할은 억제로서 핵무기는 김씨 정권의 생존을 궁극적으로 보호하고, 북한 국가의 독립성을 보존하는 역할을 한다. 그렇지만 평시에는 핵무기가 아니라 북한의 비핵능력이 억제 역할을 할 것으로 판단된다. 그러나 전시에는 ‘비대칭 확전’ 논리에 따라 북한이 핵무기를 일차적으로도 사용할 수 있을 것으로 보인다. 강압은 핵 보유와 관련 논쟁적 사안이었다. 신생 핵 보유 국가는 매우 대담해질 것이라는 견해가 있었고, 또한, 저장도 도발을 감행하고 핵 사용 위협을 통해 확전을 통제함으로써, 상대방을 강압할 수 있는 위치에 설 수 있다는 견해, 그리고 한국에서 전쟁 발발 시 미국의 군사 개입을 막고 통일을 성취하고자 한다는 견해가 있었다. 그러나 이러한 모든 견해는 한국의 군사태세와 한미동맹이 견고한 이상, 우려할 만한 것은 아니다.

다음으로 여섯 가지 정책 대안을 간략히 순서대로 살펴보면 다음과 같다. 2018년 초 트럼프 대통령은 신뢰구축 우선에 입각한 대북정책을 취하고 있다. 이것이 2018년 북미 간에 긴장완화 그리고 6·12 정상회담이 가능해질 수 있는 중요한 배경이었다. 또한, 북한도 이에 호응했다. 그리하여 신뢰우선 정책은 6·12 싱가포르 정상선언에도 반영되었다. 트럼프 대통령은 북한 비핵화와 관련 김정은과의 친분을 강조하고 모든 것이 잘 되어가고 있다는 전략적 낙관주의를 견지하고 있다. 북미 양국은 초기 신뢰구축에는 성공했지만, 궁극적으로 서로 상이한 목표를 추구하고 있다.

급속하고 완전하고 일방적인 북한 비핵화론은 미국 국가안전보장 회의와 국무부 등 행정부의 실무진이 견지하고 있는 입장이다. 이와 관련 CVID, PVID, FFVD 그리고 리비아 모델과 같은 여러 표현이 사용되었다. 여기서 공통적인 지향은 북한의 핵무기, 핵 물질, 장거리 미사일 및 연관 생산과 실험의 설비가 완전하고 검증가능하게, 아마도 현 대통령 임기가 끝나는 2021년 초까지 단기간에 제거하고, 평양은 상당한 비핵화 조치를 이행한 다음에 보상받는다는 것이다. 이러한 구상은 시간이 가면서 점차 완화되었다. 이 구상의 가장 큰 문제는 북한이 이를 수용하지 않을 것이라는 점이다.

점진적이고 불완전한 비핵화론은 기본적으로 북한이 핵무기를 포기하지 않을 것이라는 점에서 출발한다. 따라서 '완전한 비핵화' 추구는 그것이 급속하고 일방적인 것이든 단계적이고 상호적인 것이든 비현실적이라는 것이다. 비현실적 목표를 추구하면 실패할 것이고, 또는 긴장을 높여 핵전쟁을 야기할 수도 있다. 현실적 대안은 핵을 보유한 북한과 함께 살아가는 방법을 강구하는 것이다. 여기에는 협상을 통한 북핵능력의 동결과 축소, 핵 자제, 비확산 보장과 함께, 남북, 북미 간 긴장완화와 관계 개선, 상호 위협 감소를 추진하며, 그리고 북핵에 대한 억제능력을 신장시키는 방안이 포함된다. 이 방안은 현실적 방안이지만, 각국 내부에서 비판과 저항이 높을 것으로 기대된다.

6·12 북미정상회담 이후 시간이 지나면서 미국 내부에서 트럼프 정부의 대북정책이 실패하고 있다는 우려가 커졌다. 트럼프 정부의 정책을 그대로 방치하면, 북한은 핵을 보유한 채, 미국과 한국과 관계 개선을 하고 핵 보유를 국제적으로 인정받으며, 경제성장까지 할 것 같다는 우려가 증가했다. 따라서 트럼프 행정부는 '플랜 B'로 정책을 바꾸어야 한다는 것이다. 그 핵심은 북한이 즉각적이고 실질적

이며 비가역적 비핵화 조치를 취하라고 요구하는 것이고, ‘조선반도의 완전한 비핵화’와 같은 북한의 용어가 아니라 CVID와 같은 미국의 용어로 북한 비핵화가 표현되어야 한다는 것이다. 완전한 신고와 검증, 비핵화 시간표 작성, 한국 및 일본에 대한 방어 확약, 제재 실행, 북한과 군사대화 개시, 비핵화 보상에 관해 북한과 협의, 한국에 대해 남북관계 속도 조절 요구가 제기되어야 한다.

압박, 억제 및 봉쇄에 기초한 장기 전략은 북한과의 비핵화협상이 실패로 돌아갔을 때 취해야 하는 정책 방안이다. 이러한 정책은 2017년도 ‘극대압박’에 기초한 미국의 대북 정책과 유사하지만, 장기적 전략으로 추구된다.

대북 군사 공격론은 2018년에는 사그라들었지만 2017년 미국 내에서 활발히 논의되었다. 이 방안은 세 가지 논리에 의해 뒷받침되었다. 첫째, 북한이 핵 장착 탄도미사일 능력을 완성하자면 시간이 얼마 남지 않았고, 따라서 군사적 수단으로 제거해야 한다는 것이다. 둘째, 잔혹하고 비이성적인 북한에는 억제가 통하지 않으며, 따라서 예방공격을 통해 핵무기를 제거해야 한다는 것이다. 셋째, 미국의 대북압박이 진지하고 실효적이라는 것을 입증하기 위해 북한의 보복을 초래하지 않을 만큼의 제한적 타격을 가하여야 한다는 것이다.

미국 조야에서 경쟁하고 있는 이와 같은 북핵 및 대북정책 대안 간의 상호 비중과 관계는 어떻게 변화할 것인가? 우선 현재 상황을 보면, 트럼프 대통령은 북한과의 신뢰구축에 중점을 둔 대북정책을 주도하고 있다. 이는 김정은의 비핵화 의지와 약속 이행 의지를 신뢰하며, 6·12 북미정상회담 이후 북한 비핵화와 관련 모든 것이 잘 되어가고 있다는 낙관주의를 견지하고 있다. 이러한 바탕 위에서 2018년 말 2차 북미정상회담이 개최될 수도 있다. 그러나 이러한 트

트럼프 대통령의 방안은 국가안보보좌관 볼턴이나 폼페이오 국무장관 으로부터 완전한 지지를 받고 있는 것으로 보이지 않는다. 이들은 현실적으로 북한의 급속하고 완전하며 일방적 비핵화라는 또 다른 대북정책을 추진하고 있기 때문이다. 또한, 트럼프의 대북정책은 북한의 실효성 없는 걸치레 조치를 과대평가하는 한편, 북한이 핵 및 미사일 능력을 계속 증강하고 있다는 것을 방관하고 있다는 점, 그리고 이러한 점에서 북한에 시간을 벌어주고 김정은과 북한 정권의 핵 보유 정당성과 국제적 위신을 강화해준다는 점에서 비판에 직면하고 있다. 한편, 볼턴과 폼페이오가 추구하는 것으로 보이는 북한의 완전하고 급속하며 일방적 비핵화 정책은 그것의 실행력을 뒷받침할 만한 힘과 수단을 전혀 가지고 있지 못하다. 따라서 이러한 정책은 조만간 실패 확실성에 점점 더 직면할 것으로 보인다. 이러한 경우, 미국은 네 가지 옵션을 가질 수 있을 것으로 보인다.

그 첫째는, 트럼프식 정책이 한층 힘을 받는 것이다. 즉 실패를 감추기 위해 점점 더 트럼프식으로 ‘모든 것이 성공하고 있고 잘되어 가고 있다’는 식의 태도를 취하면서, 북한이 자체로 선택하고 자체로 그 가격을 제시하면서 취하는 실효성 없는 걸치레 조치를 비핵화의 중대한 진전인양 포장하고 선전해주는 식의 정책으로 나갈 수 있다. 이는 트럼프와 폼페이오가 수렴하여 협력하는 정책 방향이고, 이미 폼페이오의 북한 방문 평가 등에서 나타나고 있다.

둘째는, 볼턴 주도하에 2017년식 극대압박 정책으로의 회귀하려는 시도가 나타날 수 있다. 이미 8월경 미국 내에서 북한의 비핵화 조치에 대한 불만이 강화되는 가운데 2018년 말~2019년 초 한반도 긴장고조 예측이 등장한바 있었다. 그러나 이러한 시도는 힘과 실효성을 갖추지 못할 것이다. 제재 강화나 군사압박 강화에 한국과 중국이 협력하지 않을 개연성이 크기 때문이다.

셋째는, 북핵 및 북한문제 전문 관료층의 주도로 ‘플랜 B’를 시행하는 것이다. 미국은 북한에 실효적 비핵화 조치를 취할 것을 강력히 요구하는 가운데, 전반적으로 관계의 주도권을 북한으로부터 미국으로 복귀시키는 조치를 취할 것이다. 북한에 완전 핵 신고와 검증, 비핵화 시간표 제시, 제재 강화, 한국에게 남북관계 속도 조절 요구 등의 정책을 취할 수 있다. 이러한 정책을 취하는 경우, 북미관계 및 한미관계 경색을 초래할 수 있다.

넷째, 이상의 세 가지 정책을 개별적으로 또는 순차적으로 또는 전부 경험하는 가운데 미국의 정책이 궁극적으로 북핵 인정론으로 나갈 수 있다. 이 경우 두 가지 종류의 북핵 인정 상황을 상정할 수 있다. 그 한 극단은 북한이 큰 비용을 치르지 않고 원하는 것을 대체로 모두 획득하는 상황이다. 북한은 핵과 미사일 능력을 감축하지 않고 그 생산 능력도 보존한 채, 핵 보유 국가로서 미국과 관계 정상화를 실현하며, 남북관계를 개선·확대하면서, 대외 원조 수취를 주요 기반으로 정권을 유지하는 미래 상황이다. 이 경우 비개핵 또는 절반 개핵 북한은 한반도에서 헤게모니 국가로 등장할 수 있다. 다른 한 극단은 북한이 궁극적으로 주변국과 합의한 바에서 자위에 필요한 핵 무기 보유를 인정받지만, 핵 신고와 검증을 거쳐 능력을 동결하고 기존 무기와 물질의 상당 부분을 반출하며, 한국의 지적·물질적 지원하에서 정치적·경제적으로 심대한 내부개혁을 추진하는 상황이다.





# IV

---

## 비핵화·평화체제 추진 환경에 대한 인식과 평가





# 1. 한국·해외 한반도 전문가그룹 인식조사 결과

## 가. 전문가 그룹 인식 조사 개관

본 전문가 여론조사는 국내외 한반도 관련 전문가 151명을 상대로 온라인 설문조사 방식으로 진행했다. 조사 진행기간은 6·12 북미정상회담 직후인 2018년 6월 15일부터 2018년 8월 1일까지였다. 조사 대상 151명 중 한국 내 전문가는 73명이었다. 해외 전문가는 78명이었고, 이들은 각각 미국 25명, 중국 11명, 일본 8명, 러시아 12명, 유럽 11명, 아시아·태평양 지역 전문가 11명으로 구성되었다.

전 세계적으로 151명의 전문가 수는 많은 숫자는 아니다. 그러나 각국 내 한반도 전문가의 수가 제한된다는 점을 고려할 때 이들은 한반도에 대한 인식을 형성하는 과정에서 유의미한 영향력을 발휘할 것으로 생각된다. 이들의 인식을 확인해 보고, 특히 국내 및 국외, 지역별 전문가들의 인식 차를 확인해 보는 것은 향후 한국의 대외전략을 구상하는 데 적지 않은 도움을 줄 것이다.

본 조사는 “북한에 대한 인식”, “비핵화와 평화체제”, “국제사회의 역할과 전망” 등 세 가지 주제 영역에서 이루어졌는데, 향후 한반도 정세를 좌우할 핵심적 주제들을 망라하고 있다. “북한에 대한 인식” 영역에서는 북한 체제의 안정성 여부부터 향후 북한의 개혁개방 방향 등에 이르기까지 전문가들의 인식과 예측을 물었다. “비핵화와 평화체제” 영역에서는 북미정상회담에 대한 평가와 ‘완전한 비핵화’의 의미 등 향후 비핵화 이행 과정을 예측해 볼 수 있는 주요 질문들이 다루어졌다. “국제사회의 역할과 전망” 영역에서는 각국의 비핵화 정책에 대한 평가에서부터 동북아 질서 변화 전망까지 비핵화를 전후한 각국의 역할과 향후 정세 변화 방향에 대한 예측까지를 망라

하였다.

이하에서는 먼저 각 항목별 조사 결과를 정리해 보고, 그것이 향후 정세 방향 전망과 정책 수립에 대해 갖는 함의를 분석한다. 특히 한국 및 해외, 국가별 편차를 보이는 항목들에 주목하고, 그 차이가 갖는 의미를 분석한다. 마지막으로 종합 분석을 통해 본 조사 결과의 주요 정책적 함의를 총정리하기로 한다.

## 나. 북한에 대한 인식

“북한에 대한 인식” 항목의 첫 번째 질문은 ‘현 김정은 체제의 내부 안정성’에 대한 평가이다. 김정은 체제의 안정성에 대한 평가는 현재 김정은이 추진하고 있는 비핵화를 비롯한 대외정책의 진정성 여부와 향후 건전성을 전망하는 기초자료가 된다. 151명의 전문가가 평가한 김정은 체제의 안정성은 평균 7.19점으로 안정적인 것으로 평가되었다. 표준편차는 1.64로 크지 않았다.

〈표 IV-1〉 현재 김정은 체제의 내부 안정성 평가

문항	응답자	평균	표준편차	최소값	최대값
한국	73	7.30	1.55	4	10
해외	78	7.09	1.73	0	10

\*0(매우 불안정)에서 10(매우 안정)

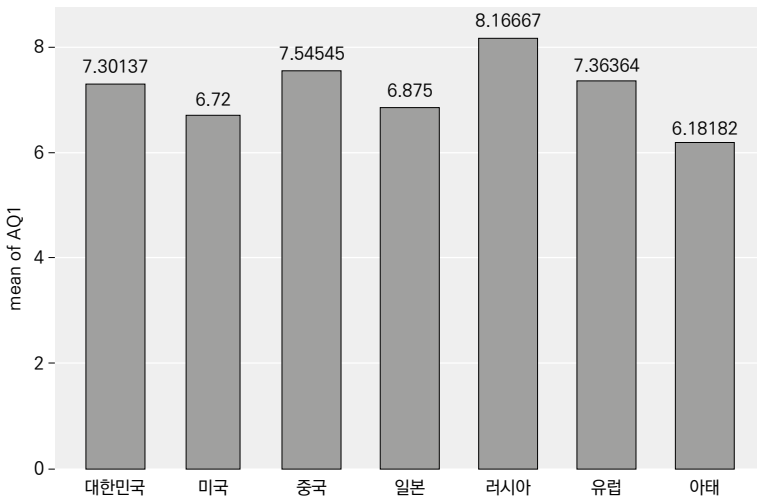
전문가들은 북미정상회담에 나서고 있는 김정은이 북한 체제 내부를 안정적으로 지배하고 있는 것으로 평가했다. 이는 〈그림 IV-2〉에서 보는 바와 같이 김정은이 핵무력을 완성하고, 통치리더십을 발휘해 지도부의 충성심을 확보하고, 사회통제를 효과적으로 확립했기 때문인 것으로 보인다. 이러한 평가는 체제 내부의 안정성을 바탕으로 현재의 비핵화 국면 역시 김정은이 자신의 의지에 의해 주

도해 나가고 있다는 해석으로 이어질 수 있다.

한국 전문가들과 해외 전문가들의 평가가 유사하며 유의미한 차이를 보이지 않는다. 한국 전문가들은 7.3점, 해외 전문가들은 7.09점을 부여했다. 대체로 해외에서보다 국내에서 김정은 체제의 안정성을 더 높게 평가하는 것으로 볼 수 있으나, 이미 언급한 바와 같이 유의미하다고 보기 어려운 작은 차이이다.

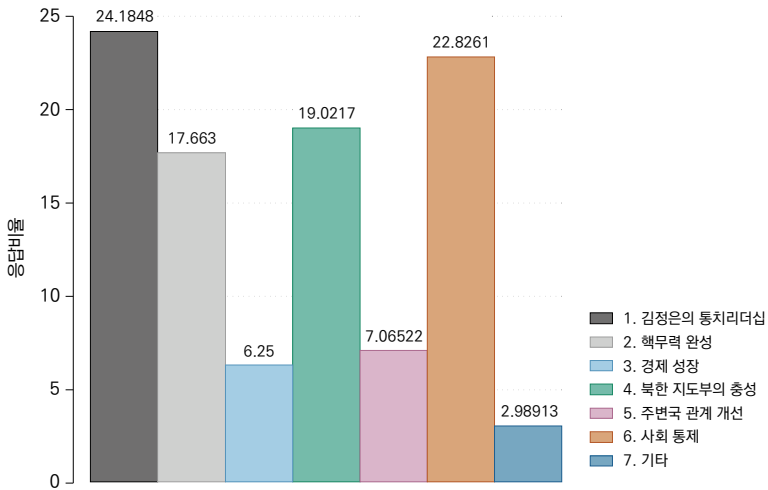
한 가지 흥미로운 점은 김정은 체제의 안정성을 가장 높게 평가한 러시아 전문가들이 8.17점을 준 반면에, (미·중·러·일과 유럽을 제외한) 아태지역 전문가들은 6.0의 낮은 값을 부여했다는 점이다.

〈그림 IV-1〉 현재 김정은 체제의 내부 안정성 평가(국적별)



두 번째 질문은 체제 안정성/불안정성의 이유를 묻는 것이었다. 이 질문에 대해 김정은 체제를 안정적이라 평가했던 125명의 전문가들은 1) 김정은의 통치리더십과 2) 사회 통제를 꼽았으며, 이어서 3) 북한 지도부의 충성, 4) 핵무력 완성을 선택했다.

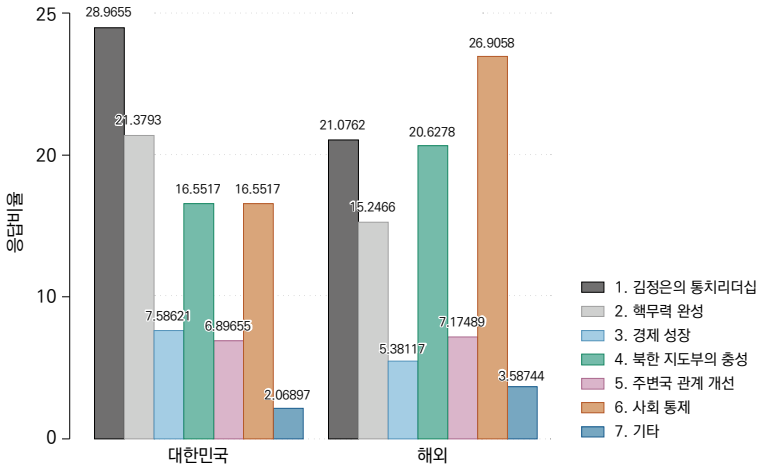
〈그림 IV-2〉 김정은 체제가 안정적이라고 평가한 이유(종합)



김정은 체제를 안정적으로 평가하면서 그 이유로 핵무력 완성보다는 김정은의 통치리더십을 선택한 것이 주목할 만하다. 이는 김정은이 주로 자신의 역량에 기초하여 체제를 통제하고 있기 때문에 이를 토대로 비핵화를 추진해 나갈 수 있다는 평가를 가능하게 한다.

한편 김정은의 통치 리더십을 가장 큰 이유로 선택한 한국의 전문가들과 달리, 해외의 전문가들은 높은 수준의 사회 통제를 가장 큰 원인으로 꼽았다. 후자는 북한 체제 안정성의 원인이 김정은의 통치 능력보다 사회 통제 기제에 있다고 보기 때문에, 김정은 정권이 개혁개방을 하더라도 전면적인 개방보다는 사회통제를 유지한 채 개방을 할 수 있는 ‘특구’ 형태의 개방을 선호할 것이라는 추론을 가능케 한다.

〈그림 VI-3〉 김정은 체제가 안정적이라고 평가한 이유(국내외)



김정은 체제가 불안정하다고 응답(4점 이하)한 전문가는 총 151명 중 8명에 불과했는데, 이들은 불안정의 이유로 경기 침체(3명), 지도부 내 불만 증가(2명), 주변국의 적대 정책(2명), 외부문화 유입(1명), 주민의 민심이반(1명)을 꼽았다. 북한 체제의 불안정 요인으로 인식되어 온 대부분의 이유들이 두루 선택되었다고 볼 수 있다. 하지만 어느 한 요소가 압도적인 답변으로 선택되지 않아 아직 어느 요인이 북한 체제에 치명적으로 작용하고 있다고 판단하기는 어렵다.

세 번째 질문은 북미정상회담 이후 김정은 체제의 변화 방향에 대한 전망이다. 전체 응답자의 평균은 7.58점으로, 북미정상회담 후 김정은 체제가 계속 안정적일 것이라는 응답이 다수였다. 표준편차 역시 1.56점으로 비교적 낮았다. 즉, 대부분의 전문가들이 북미정상회담 후 북한 체제의 안정성이 지속될 것이라 평가한 것이다.

이 질문이 지니는 함의가 존재한다. 6·12 북미정상회담의 공동성명에 명시된 북미관계 정상화 및 비핵화 조치가 이행된다 해도 북한 체제의 안정성은 큰 변화를 보이지 않을 것이라는 의미이다. 물론

이 질문에 대한 답변만으로 향후 북한의 변화 방향을 그대로 예단할 수는 없다. 왜냐하면 6·12 북미정상회담의 공동성명에 표현된 조치들이 지나치게 추상적이어서 북한 정책상의 특별한 변화가 초래되지 않을 것이란 예상의 결과일 수도 있고, 김정은이 북한 체제를 안정적으로 관리하고 있기 때문에 향후 비핵화를 비롯한 개혁개방 조치에도 불구하고 체제 안정성이 유지될 것이란 전망의 반영일 수도 있기 때문이다. 그리고 이 질문에 대한 답변에서도 한국 및 해외 전문가 사이의 편차는 크지 않았다. 한국의 전문가들이 평균을 상회하는 7.71점을 부여한데 반해 해외 전문가들은 7.46점을 부여했다. 해외 전문가들 중 중국의 전문가들이 8.00점을 부여하여 다소 더 낙관적인 답변을 보인 것이 주목된다.

〈표 IV-2〉 북미정상회담 이후 김정은 체제 변화 전망

문항	응답자	평균	표준편차	최소값	최대값
회담 이후 체제안정성	151	<b>7.58</b>	1.56	3	10
한국	73	<b>7.71</b>	1.59	3	10
해외	78	<b>7.46</b>	1.53	3	10
미국	25	7.56	1.36	5	10
중국	11	8	1.18	6	10
일본	8	<b>6.5</b>	1.93	4	9
러시아	12	<b>8.25</b>	1.22	5	10
유럽	11	7.55	1.51	4	9
아태	11	<b>6.45</b>	1.63	3	9

\* 0(매우 불안정)에서 10(매우 안정)

네 번째 질문은 북미정상회담 이후 북한 경제 상황이 어떻게 될 것인지를 묻는 것이었다. 결과는 6.39점으로 북한 경제 상황이 개선될 것이라는 전망이 우세했다. 이는 북미정상회담을 계기로 대북제

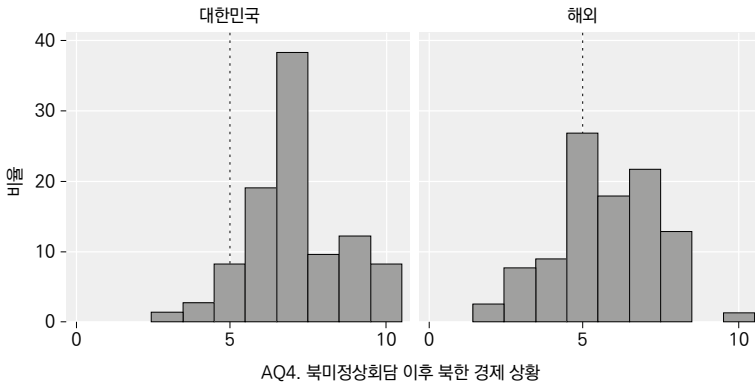
재가 완화되고 북한 경제의 성장 잠재력이 실현될 것이라는 예상을 반영한 것으로 볼 수 있어 주목된다. 전문가들은 북한이 핵을 포기하고 개혁개방의 길로 나설 경우 경제 상황이 개선될 수 있는 잠재력을 가지고 있다고 평가한 것이다. 이 문항의 답변은 한국의 전문가와 해외 전문가 사이에 유의미한 차이를 보인다는 점에서도 주목된다. 한국 전문가들은 북한 경제의 개선 가능성을 7.1점으로 평가한 반면, 해외 전문가들은 5.74점을 부여했다. 특히 미국과 일본의 전문가들은 5.5점 이하의 점수들을 부여해 중국, 러시아, 유럽, 아태 국가 전문가들보다 부정적인 전망을 했다. 이는 우선적으로 북한 경제의 잠재성에 대한 평가보다는 비핵화 과정에서 제재 완화가 이루어질 시점과 관련된 것으로 보인다. 미국과 일본의 경우 비핵화가 완료되기 전까지 대북제재는 지속되어야 한다는 입장이 강하고, 그 결과 당분간 북한 경제가 호전되기는 어려울 것이라는 전망이 강할 수 있기 때문이다.

〈표 Ⅳ-3〉 북미정상회담 이후 북한 경제상황 전망

문항	응답자	평균	표준편차	최소값	최대값
회담 이후 북한 경제	151	<b>6.39</b>	1.71	2	10
한국	73	<b>7.10</b>	1.53	3	10
해외	78	<b>5.74</b>	1.62	2	10
미국	25	<b>5.44</b>	1.56	3	8
중국	11	6.18	2.09	2	10
일본	8	<b>5.25</b>	2.05	2	8
러시아	12	5.75	1.66	3	8
유럽	11	5.82	0.98	4	7
아태	11	<b>6.27</b>	1.49	4	8

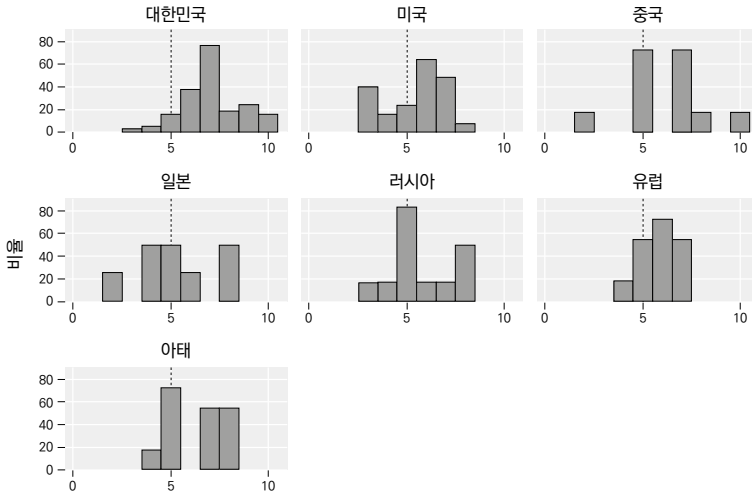
\* 0(매우 악화)에서 10(매우 개선)

〈그림 IV-4〉 북미정상회담 이후 북한의 경제상황 평가(국내외)



Graphs by DMQ1. 국적(이분)

〈그림 IV-5〉 북미정상회담 이후 북한의 경제상황 평가(국적별)



Graphs by DMQ1. 국적(이분)

다섯 번째 질문은 북미정상회담 이후 김정은 체제의 경제 개방정책의 방향을 묻는 것이었다. 1) 개방을 가속화할 것이다, 2) 지역적



으로 국한된 개방을 시도할 것이다, 3) 큰 변화가 없을 것이다, 4) 개방정책을 포기할 것이다, 라는 선택지 중 지역적으로 국한된 개방을 시도할 것이라는 응답이 전체 151명 중 96명으로 63.58%의 지지를 받았으며 이어서 개방을 가속화할 것이다(18.54%), 큰 변화가 없을 것이다(16.56%), 잘 모르겠다(1.32%) 순으로 나타났다.

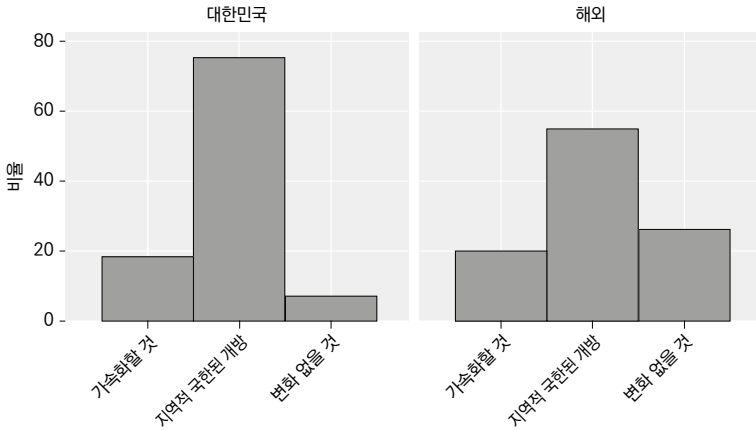
〈표 IV-4〉 북미정상회담 이후 김정은 체제 경제 개방정책 방향 전망

구분	빈도	비율(%)
개방을 가속화할 것이다	28	18.54
<b>지역적으로 국한된 개방을 시도할 것이다</b>	<b>96</b>	<b>63.58</b>
큰 변화가 없을 것이다.	25	16.56
잘 모르겠다	2	1.32
총계	151	100.00

이는 전문가들이 북한 체제의 속성 고려 시 북한은 제한된 규모와 속도의 개방을 시도할 가능성이 가장 큰 것으로 전망한 가운데 개방이 가속화될 것이라는 가장 긍정적 전망과, 큰 변화가 없을 것이라는 부정적 전망이 유사한 비율로 평가된 것을 보여준다. 북한의 개혁개방 의지는 북한의 비핵화 동기 중 내부적이고 자발적인 동기로 다양한 외부 상황 변화에도 불구하고 북한이 비핵화 정책을 지속적으로 채택해 나갈 것인지를 보여주는 중요한 지표이다. 북한은 경제 개방 정책을 추진해 나갈 경우에도 체제 안전성 등을 고려하여 제한된 형태의 개방을 추진할 것으로 평가된 것이다. 본 질문에 대한 국내 및 해외 전문가 사이의 평가 결과도 유의미한 차이를 보여주고 있다. 한국 내 전문가들은 ‘지역적으로 국한된 개방을 시도할 것’이라는 항목에 73.97%가 응답한 반면, 해외 전문가들은 53.85%만이 응답했다. ‘개방을 가속화할 것’이라는 항목에는 한국과 해외 전문가들이 각각 17.81%, 19.23%가 답변해 큰 차이를 보이지 않는 반면

‘큰 변화가 없을 것’이라는 항목에는 한국 6.85%, 해외 25.4%로 큰 차이를 보였다. 요컨대 한국 전문가들에 비해 해외 전문가들의 상당수는 북한이 개방 정책을 추구하지 않을 것으로 보는 경향이 있는 것이다.

〈그림 IV-6〉 북미정상회담 이후 김정은 체제의 경제 개방정책의 방향 전망(국내외)



AQ5. 북미정상회담 이후 김정은 체제의 경제 개방정책의 방향

Graphs by DMQ1. 국적(이분)

국적별로 좀 더 자세히 살펴보면 한국, 중국, 유럽은 개방이 가속화할 것이라는 답변이 큰 변화가 없을 것이라는 응답보다 높게 나타나 상대적으로 회담 이후 북한의 경제 개방정책에 대한 긍정적 평가가 우세했다. 미국은 세 의견, 즉 개방 가속화, 지역적 개방, 불변이 유사하게 나타났으며, 러시아와 일본은 상대적으로 변화가 없을 것이라는 전망이 많았다. 전반적으로 이러한 분석은 국내와 해외 사이에 북한의 개방 의도 및 향후 정책 변화에 대해 유의미한 견해차가 존재한다는 점을 보여준다.

여섯 번째 질문은 북미정상회담 이후 북한 경제의 대중국 의존도

가 어떻게 될 것으로 예상하느냐이다. 이 질문에 대해 전문가들은 6.46점을 부여하여 북미정상회담 이후 북한 경제가 중국에 더 의존하게 될 것으로 내다봤다.

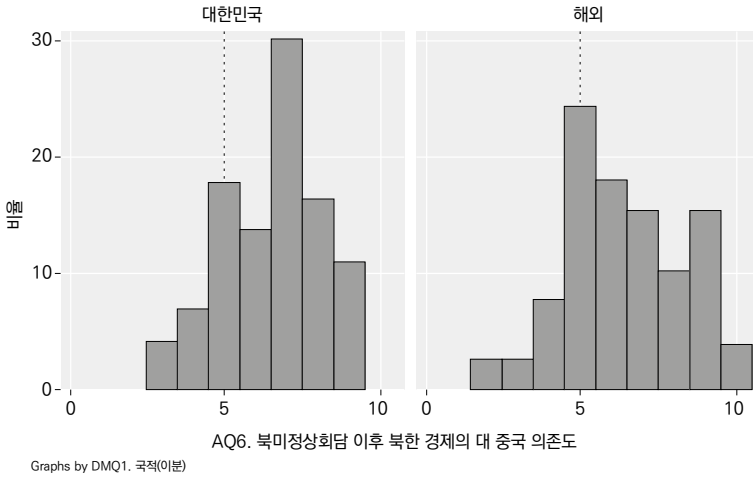
〈표 IV-5〉 북미정상회담 이후 북한경제의 대중국 의존도 평가

문항	응답자	평균	표준편차	최소값	최대값
회담 이후 대중의존도	151	6.46	1.76	2	10

이는 기본적으로 북미정상회담 직전과 직후 이어진 김정은의 중국 방문과 북중 관계 회복 의지 표출 결과로 판단할 수도 있으나, 보다 구조적 차원에서 북한 경제의 중국에 대한 의존성을 평가한 결과로도 볼 수 있다. 북한 경제의 중국 의존도가 증가할 경우 비핵화 과정에 대한 중국의 영향력도 증가할 것으로 전망할 수 있다. 한편 한국의 전문가들은 해외 전문가들보다 더 많이 북미정상회담 이후 북한 경제가 중국에 더욱 의존할 것으로 평가했다. 이는 한국 전문가들이 북한과 중국의 상호 연계 관계가 깊다고 인식하고 있음을 보여주며, 한국 정부가 비핵화 과정에서 중국의 역할을 중시할 가능성이 높다는 점을 보여준다.

마지막 질문은 향후 북한 경제의 대중국 의존이 심화된다면 이것이 북한 경제에 어떤 영향을 미칠 것으로 예상하느냐이다. 40.4%의 전문가들은 북한의 중국 경제에 대한 의존도 심화가 ‘개혁개방을 촉진시킬 것’으로 봤다. ‘별 영향이 없을 것’이라는 견해는 31.79%, ‘개혁개방을 지체시킬 것’이라는 의견은 21.85%였다. 별 영향이 없을 것이라는 응답(31.79%)과 지체시킬 것이라는 응답(21.85%)을 합쳤을 때(53.63%) 개혁개방을 촉진시킬 것이라는 응답(40.4%)보다 높으므로 북한 경제의 대중국 의존이 북한의 개혁개방에 긍정적인 영향을 미칠 가능성이 낮다고 할 수 있다.

〈그림 IV-7〉 북미정상회담 이후 북한경제의 대중국 의존도 평가(국내외)

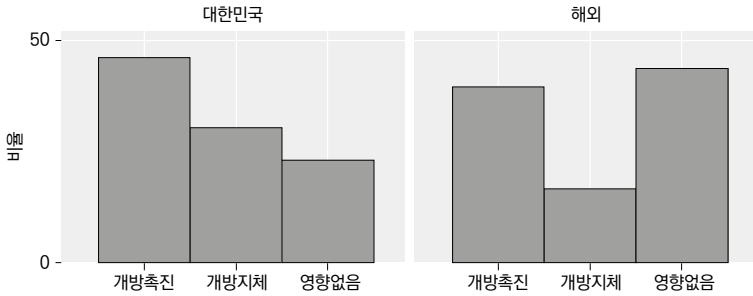


〈표 IV-6〉 향후 북한 경제의 대중국의존 심화가 북한 경제에 미칠 영향

구분	빈도(명)	비율(%)
개혁개방을 촉진시킬 것이다	61	40.40
개혁개방을 지체시킬 것이다	33	21.85
별 영향 없을 것이다	48	31.79
잘 모르겠다	9	5.96
총계	151	100.00

한국 전문가들은 대체로 북한의 대중 의존도 심화가 개방을 촉진시킨다는 응답이 높았고, 중국을 제외한 나머지 해외 전문가들은 영향이 없을 것이라는 견해가 많았다. 중국의 경우 압도적으로 개방을 촉진시킨다는 응답이 많았는데, 이는 중국 전문가들이 북한이 중국과의 교류 증대 과정에서 개혁개방을 추진하여 정상국가화할 것이라는 견해를 가지고 있음을 보여준다.

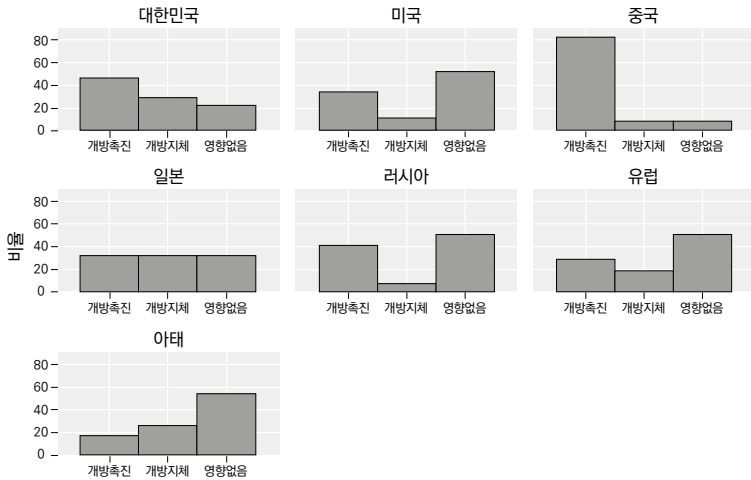
〈그림 IV-8〉 향후 북한 경제의 대중국의존 심화가 북한 경제에 미칠 영향(종합)



AQ7. 향후 북한 경제의 대 중국 의존이 심화가 북한 경제에 미칠 영향

Graphs by DMQ1. 국적(이분)

〈그림 IV-9〉 향후 북한 경제의 대중국의존 심화가 북한 경제에 미칠 영향(국적별)



AQ7. 향후 북한 경제의 대 중국 의존이 심화가 북한 경제에 미칠 영향

Graphs by DMQ1. 국적(이분)

#### 다. 비핵화와 평화체제

“비핵화와 평화체제” 항목의 첫 번째 질문은 북한의 현재 핵능력 수준을 묻는 것이었다. 151명의 전문가 중 가장 많은 59명(39.7%)은

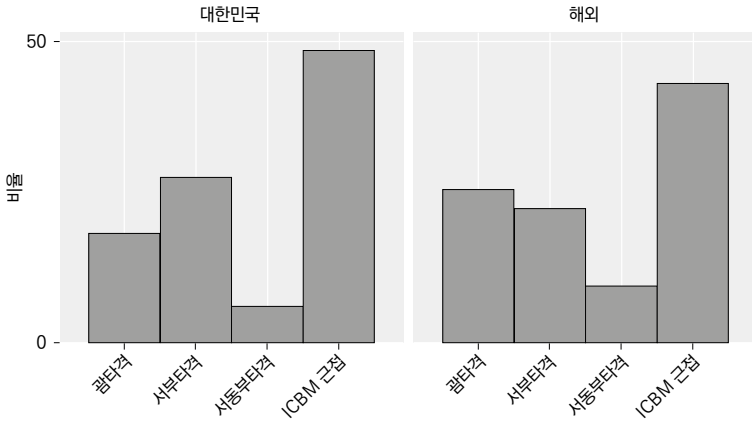
‘대륙간탄도미사일(ICBM) 능력 확보에 매우 근접’한 것으로 평가해 아직 이를 완전히 확보하지는 못한 것으로 평가했다. 그다음으로 많은 32명(21.19%)은 ‘미국 본토 서부지역 타격능력 확보’로 평가했고, 이를 이어 28명(18.54%)이 ‘괌 타격 능력 확보’로 평가했고, 10명(6.62%)은 ‘미국 본토 서부 및 동부지역 타격 능력 확보’로 평가했다. 대다수의 전문가들은 북한이 괌이나 미 본토 서부 정도에 위협을 가할 능력을 확보했거나 ICBM 확보에 매우 근접한 것으로 평가했다.

〈표 IV-7〉 북한의 핵능력 수준 평가

내용	빈도(명)	비율(%)
괌(Guam) 타격능력 확보	28	18.54
미국 본토 서부지역 타격능력 확보	32	21.19
미국 본토 서부 및 동부지역 타격능력 확보	10	6.62
<b>대륙간탄도미사일(ICBM) 능력 확보에 매우 근접</b>	<b>59</b>	<b>39.07</b>
잘 모르겠다	22	14.57
총계	151	100.00

이는 2017년 동안 발표된 미 정보기관의 북핵능력 평가와 대체로 일치하는 것이라 할 수 있다. 전문가들은 2017년 동안 미국이 발표해 온 북핵능력에 대한 평가를 대체로 수용하고 있다고 볼 수 있다. 특히 북한의 핵능력과 그에서 비롯된 위협은 미국의 북한 비핵화 추진 동기의 핵심을 이루는 것이기 때문에 중요하다. 국내와 해외로 나누어 볼 때 한국 응답자가 북한의 ICBM 능력을 더 높이 평가했다고 할 수 있다. 국가별로는 미국과 중국 응답자가 한국의 응답자보다 북한의 ICBM 능력을 더 높이 평가하는 것으로 나타나 주목된다. 북한 비핵화의 핵심 당사자인 한국, 미국, 중국이 모두 북핵능력을 높이 평가한다는 것은 북핵 해결 동기가 높다는 것을 의미한다.

〈그림 IV-10〉 북한의 핵능력 수준 평가(국내외)



BQ1. 북한의 현재 핵능력 수준

Graphs by DMQ1. 국적(이분)

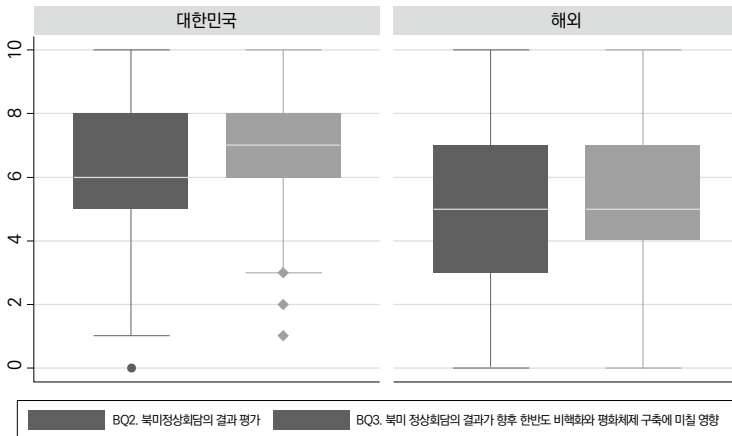
두 번째와 세 번째 질문은 북미정상회담 결과에 대한 평가였다. 두 번째 질문은 북미정상회담의 전체적 평가를 물었고, 세 번째 질문은 비핵화와 평화체제 구축에 미칠 영향을 물었다. 전문가들은 두 번째 질문에 대해 5.46점을, 세 번째 질문에는 5.87점을 부여했다. 이 점수들은 보통 수준을 조금 웃도는 수준으로 대체적 평가는 ‘유보적’임을 보여주고 있다.

〈표 IV-8〉 북미정상회담 결과 평가 및 향후 전망

문항	응답자	평균	표준편차
[BQ2] 북미정상회담 결과 평가	151	5.46	2.40
[BQ3] 북미정상회담 결과가 한반도 비핵화와 평화체제에 미칠 영향 전망	151	5.87	2.41

이번 6·12 북미정상회담이 미국이 공언해 왔던 수준의 성과를 거두지 못했고 비핵화 및 평화체제 구축을 위한 구체적 합의를 도출하지 못했다는 점을 감안하면, 낮지 않은 점수라 할만하다. 한국의 전문가들은 해외 전문가들에 비해 유의미한 차이로 보다 긍정적인 평가를 내렸다. 즉, 두 번째 질문에 대해 한국 전문가들은 6.14점을 부여한데 반해, 해외 전문가들은 4.83점을 부여했다. 세 번째 질문에 대해 한국 전문가들은 6.78점을 부여해 5.03점을 부여한 해외 전문가들에 비해 긍정적으로 평가했다. 이러한 경향은 한국 전문가들이 해당 문제의 가장 직접적 당사자라는 점과 한국 정부의 평화적 비핵화 및 평화체제 추진 의지를 유의미하게 평가하고 있다는 점에서 설명될 수 있을 것이다.

〈그림 IV-11〉 북미정상회담 결과 및 향후 전망(국내외)



Graphs by DMQ1. 국적(이분)

네 번째 질문은 북한이 공식적으로 언급하고 있는 ‘완전한 비핵화’란 어떤 의미인지를 묻는 것이었다. 이 질문에 대해 가장 많은 응답자가 ‘한반도 전체의 비핵화’를 의미한다고 답했고, 그 뒤를 이어 ‘비핵



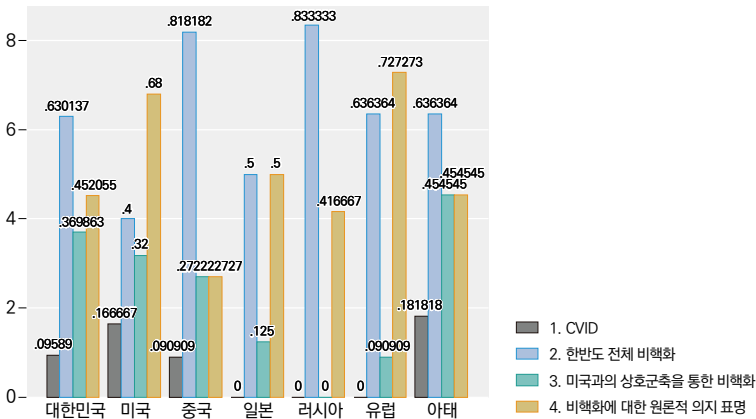
화에 대한 원론적 의지 표명'이라 응답했다.

〈표 IV-9〉 북한의 '완전한 비핵화'에 대한 의미 평가

문항	평균	표준편차	최소값	최대값
CVID	0.09	0.29	0	1
<b>한반도 전체 비핵화</b>	<b>0.62</b>	0.49	0	1
3. 미군과의 상호군축을 통한 비핵화	0.3	0.46	0	1
<b>4. 비핵화에 대한 원론적 의지 표명</b>	<b>0.5</b>	0.5	0	1

복수 답변이 가능한 이 질문에 대해 한국과 해외 전문가 집단 모두 북한이 말하는 완전한 비핵화가 'CVID 실현'에 해당한다고 응답한 비율은 매우 낮았다. 미국과 유럽의 응답자들 중에는 비핵화에 대한 원론적 의지 표명이란 응답이 가장 많았다. 전문가들의 이와 같은 답변은 북미정상회담 성과로 나타난 '완전한 비핵화'라는 표현만으로는 북한의 비핵화를 장담할 수 없다는 입장을 드러낸다.

〈그림 IV-12〉 북한의 '완전한 비핵화'에 대한 의미 평가(국적별)



다섯 번째 질문은 북한의 비핵화협상 수용 동기를 묻는 것이었다. 북한이 비핵화협상을 수용한 가장 중요한 이유에 대해 30.46%의 전문가들은 ‘대북 경제제재의 효과’를 꼽았으며, 28.48%의 전문가들은 ‘정상국가로의 국가 목표 전환’을 선택했다. 20.53%는 ‘핵능력 강화를 위한 시간끌기 전략’이라고 답했다. ‘미국의 군사옵션 압박’을 꼽은 전문가는 5.96%에 불과했다.

〈표 IV-10〉 북한이 비핵화협상을 수용한 이유(종합)

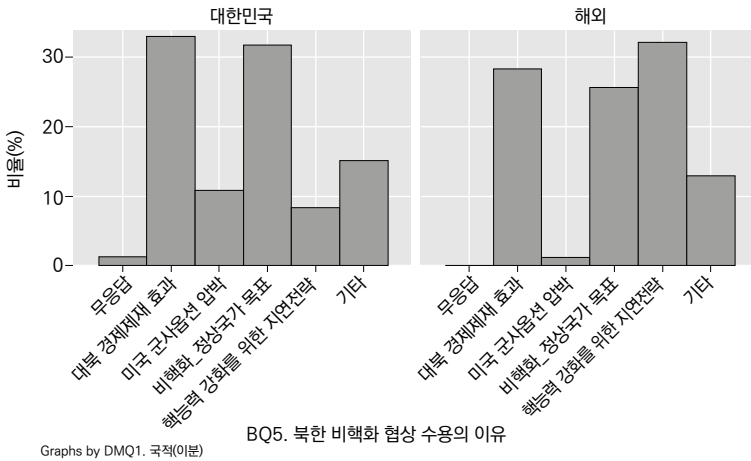
내용	빈도	비율(%)
<b>대북 경제제재의 효과</b>	<b>46</b>	<b>30.46</b>
미국의 군사옵션 압박	9	5.96
<b>비핵화-정상국가로의 국가 목표 전환</b>	<b>43</b>	<b>28.48</b>
<b>핵능력 강화를 위한 시간끌기 전략</b>	<b>31</b>	<b>20.53</b>
기타	21	13.91
무응답	1	0.67
총계	151	100.00

가장 많은 수의 전문가가 ‘대북 제재의 효과’를 꼽은 것은 비핵화 이행을 위해 대북제재를 지속할 필요가 있다는 주장에 힘을 실어 준다. 반면 ‘정상국가로의 목표 전환’ 역시 적지 않은 수의 전문가들이 선택했고, 이 판단은 반대로 북한이 비핵화의 의지를 가지고 있기 때문에 이를 더욱 원활하게 이끌어내기 위해 대북제재를 적절한 시점에 완화시킬 필요가 있다는 주장을 가능하게 한다. 결국 비핵화 이행을 위한 방법을 둘러싼 논쟁이 치열하게 진행될 것임을 암시하는 결과라 하겠다.

한국과 해외 전문가들 사이의 차이도 부각되었다. 전반적으로 한국의 응답자들은 대북 경제제재 효과를 높이 평가한 반면, 많은 해외 전문가들이 북한의 핵능력 개발을 위한 시간끌기 전략의 일환으로

평가했다. 이는 한국과 다른 국가들 사이에 북한의 의도에 대한 인식 차가 존재하며 이것이 결국 비핵화 방법에 대한 이견으로 이어질 수 있음을 의미하기 때문에 주목된다. 한국 정부는 향후 비핵화 방법에 대한 국제사회의 공감대 형성을 위해서 이러한 인식 차를 어떻게 줄여나갈 것인가에 대한 해법이 필요함을 인식해야 한다.

〈그림 IV-13〉 북한이 비핵화협상을 수용한 이유(국내외)



한편 한국 전문가들의 기타 의견 중 ‘북미관계 개선으로 한미동맹이 약화될 것이라는 기대’, ‘핵역지 완성 선언 이후 병진노선의 나머지 목표 추구’, ‘대화를 지속함으로써 핵능력을 기정사실화하기 위한’ 등의 답변은 주목할 만하다. 해외 전문가들의 기타 응답으로는 ‘대북 경제제재와 군사옵션 압박이 동시에 작용한 결과,’ ‘경제개발을 추진하고 대외적으로 정당성을 확보함으로써 일정 수준의 핵무기를 유지하고자 함’이라는 의견 등이 있었다.

여섯 번째 질문은 북한이 북미정상회담에서 합의한 비핵화 약속을 이행할 것인지를 물었다. 48.43%의 전문가들이 ‘미국의 약속 이

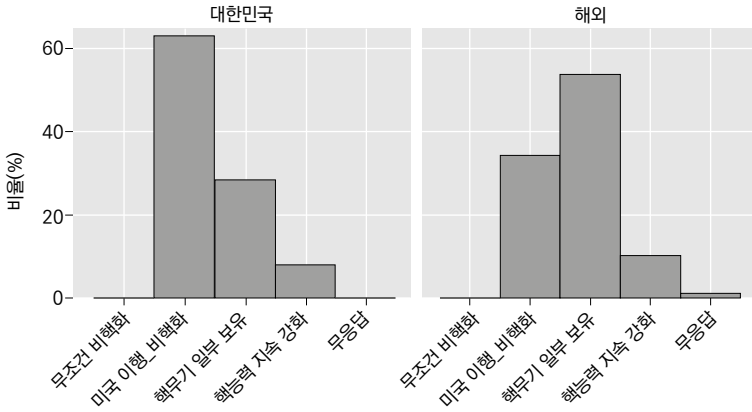
행 여부와 수준에 따라 비핵화 수준을 선택할 것'이라 답했다. 이어서 41.73%가 '미국의 약속 이행 여부와 상관없이 핵능력 일부를 보유하려 할 것'이라 대답했다. 9.27%는 '미국의 약속이행 여부와 상관없이 비핵화 약속을 꾸준히 이행할 것'이라 답했다.

〈표 IV-11〉 북한이 북미정상회담에서 합의한 비핵화 약속 이행 평가(종합)

내용	빈도	비율(%)
미국의 약속이행 여부와 수준에 따라 비핵화 수준을 선택할 것이다.	73	48.34
미국의 약속이행 여부와 상관없이 핵능력 일부를 보유하려 할 것이다.	63	41.73
미국의 약속이행 여부와 상관없이 비핵화 약속을 꾸준히 이행할 것이다.	14	9.27
미국의 약속이행 여부와 상관없이 핵능력을 지속적으로 강화할 것이다.	0	0.00
무응답	1	0.66
총계	151	100.00

이러한 답변은 북한의 비핵화가 이행된다 해도 조건부이며 비핵화 이행을 비관적으로 전망하는 전문가도 상당히 존재하고 있다는 점을 보여준다. 한국 전문가들의 63.01%는 미국의 약속 이행 여부에 따라 북한이 비핵화를 추진할 것이라 전망한 반면, 해외 전문가들의 55.13%는 북한이 어떻게든 핵능력을 유지하고자 할 가능성이 크다는 점에 비중을 두었다.

〈그림 IV-14〉 북한이 북미정상회담에서 합의한 비핵화 약속 이행 평가(국내외)



BQ6. 북한 비핵화 약속 이행

Graphs by DMQ1. 국적(이분)

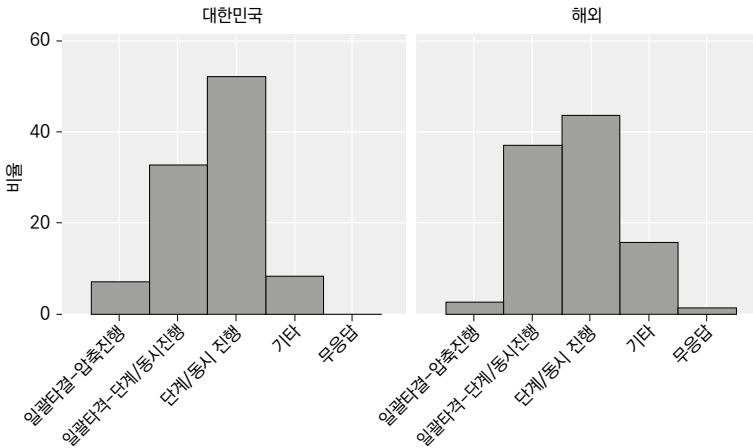
일곱 번째 질문은 향후 북한 비핵화의 진행 양상을 전망하는 것이었다. 47.68%의 전문가들이 ‘단계적 동시적 진행’을 선택한데 이어, 35.1%의 전문가들은 ‘일괄타결 후 단계적, 동시적 진행’을, 11.92%의 전문가들은 기타 의견, 4.64%의 전문가가 ‘일괄타결 후 압축적 진행’을 선택했다.

〈표 IV-13〉 북한의 비핵화 추진 방향 예상(종합)

내용	빈도	비율(%)
일괄타결 후 압축적 진행	7	4.64
일괄타결 후 단계적, 동시적 진행	53	35.10
단계적, 동시적 진행	72	47.68
기타	18	11.92
무응답	1	0.66
총계	151	100.00

전문가들은 대부분 단계적, 동시적 진행의 가능성을 높이 평가하면서 일괄타결에 의한 압축적 진행 가능성은 낮게 평가했다. 트럼프 행정부가 현재까지 이러한 입장을 취하고 있다는 점에서 비핵화협상은 상당한 갈등 국면을 거치게 될 것이라는 점을 전망케 하는 부분이다. 이 질문에 대해 국내와 국제 전문가들 사이의 차이는 크지 않았다.

〈그림 IV-15〉 북한의 비핵화 추진 방향 예상(국내외)



Graphs by DMQ1. 국적(이분)

BQ7. 향후 북한 비핵화 전개

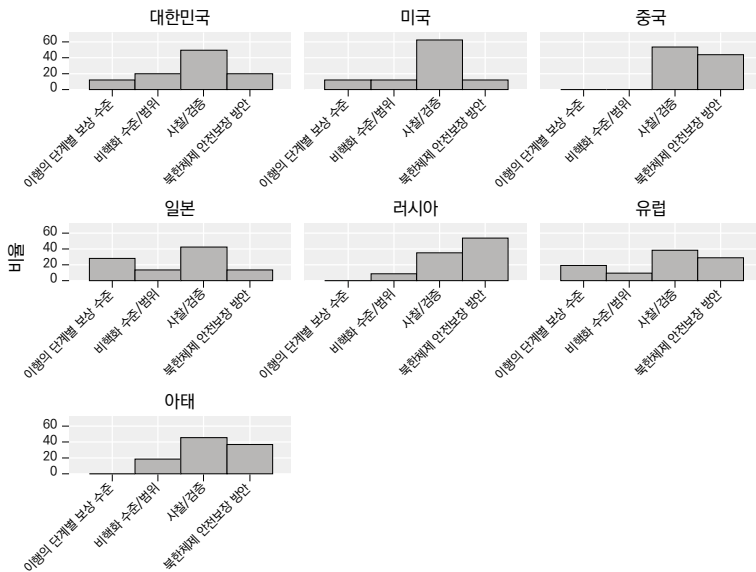
여덟 번째 질문은 북한 비핵화 과정 중 가장 어려운 과제를 전망하는 것이었다. 48.34%의 전문가들이 ‘사찰과 검증’을 지목한데 이어, 23.84%는 ‘북한 체제 안전 보장 방안’을, 14.57%는 ‘비핵화의 수준과 범위’를, 10.6%는 ‘이행의 단계별 보상 수준’을 선택했다. 절반에 가까운 전문가들이 ‘사찰과 검증’이 가장 어려운 과제가 될 것이라 평가한 가운데 ‘북한 체제 안전 보장 방안’도 중요한 사안으로 지목되었다.

〈표 IV-14〉 북한의 비핵화 과정 중 가장 어려운 과제(종합)

내용	빈도	비율(%)
이행의 단계별 보상 수준	16	10.60
비핵화의 수준 및 범위	22	14.57
<b>사찰 및 검증</b>	<b>73</b>	<b>48.34</b>
북한 체제 안전 보장 방안	36	23.84
기타	4	2.65
총계	151	100.00

대체로 해외 전문가들이 ‘북한 체제 안전 보장 방안’ 도출이 어려울 것으로 평가했고, 특히 중국 전문가(45.45%)와 러시아 전문가(50.00%)의 응답자들이 그러했다.

〈그림 IV-16〉 북한의 비핵화 과정 중 가장 어려운 과제(국적별)



BQ8. 북한 비핵화 과정 중 가장 어려운 과제

Graphs by DMQ1. 국적(이분)

아홉 번째 질문은 북한 비핵화 사찰 및 검증 방법 중 가장 현실적 방안을 묻는 것이었다. 31.13%의 전문가들이 'IAEA와 미국의 병행 사찰'을, 30.46% 'IAEA와 미국, 중국, 일본, 러시아 등 주변국가의 병행 사찰'을 선택했다. 이어서 25.83%의 전문가들은 'IAEA의 사찰 및 검증'을, 9.93%의 전문가들은 '별도의 검증을 위한 전문 기구 마련'을 선택했다.

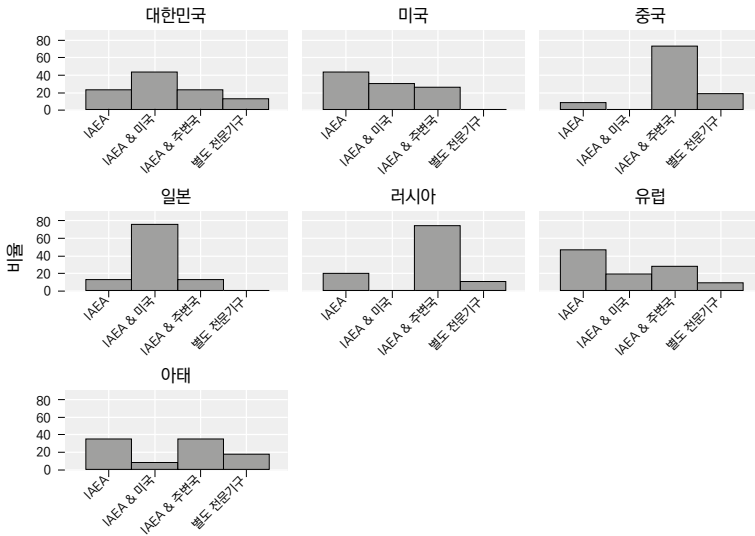
〈표 IV-15〉 북한 비핵화 사찰 및 검증의 현실적 방안(종합)

내용	빈도	비율(%)
IAEA의 사찰 및 검증	39	25.83
<b>IAEA와 미국의 병행 사찰</b>	<b>47</b>	<b>31.13</b>
<b>IAEA와 미국, 중국, 일본, 러시아 등 주변국가의 병행 사찰</b>	<b>46</b>	<b>30.46</b>
별도의 검증을 위한 전문 기구 마련	15	9.93
기타	4	2.65
총계	151	100.00

이와 같은 전문가들의 시각은 향후 실제 사찰 및 검증 방법 논의 과정에서 IAEA와 미국의 병행사찰 방안(31.13%)과 여기에 중국, 일본, 러시아를 추가하는 방안(30.46%)을 놓고 팽팽한 긴장이 고조될 것임을 예고한다. 한국의 전문가들은 대체로 IAEA와 미국이 병행하여 사찰하는 것을 가장 현실적인 방안으로 응답한데 비해, 해외 전문가들은 IAEA와 함께 미국을 비롯한 주변 국가들이 병행사찰을 실시하거나 IAEA 단독으로 하는 것이 현실적이라 답했다. 특히 중국과 러시아 응답자는 IAEA와 미국의 병행 사찰 방식을 단 한 명도 선택하지 않아 주목된다.



〈그림 IV-17〉 북한 비핵화 사찰 및 검증의 현실적 방안(국적별)



Graphs by DMQ, 국적 BQ9. 현실적 북한 비핵화 사찰 및 검증 방안

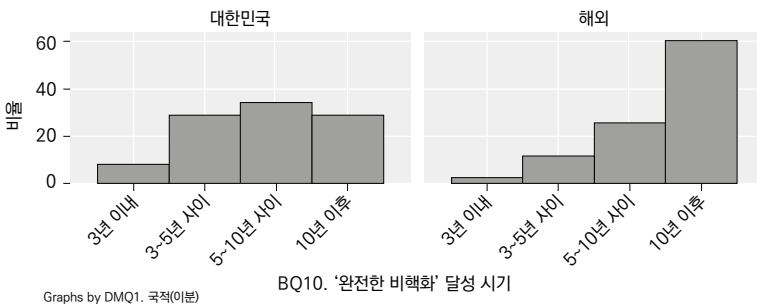
열 번째 질문은 ‘완전한 비핵화’의 달성 시기에 관한 것이었다. 45.03%의 전문가들이 ‘10년 이후’에 달성될 것이라고 응답한 가운데 29.8%의 전문가가 ‘5에서 10년 사이’, 19.87%의 전문가들이 ‘3에서 5년 사이’라 답했고, 5.3%의 전문가들만이 3년 이내라 답했다.

〈표 IV-16〉 북한 ‘완전한 비핵화’ 달성 예상 시기(종합)

내용	빈도	비율(%)
3년 이내	8	5.30
3-5년 사이	30	19.87
5-10년 사이	45	29.80
<b>10년 이후</b>	<b>68</b>	<b>45.03</b>
총계	151	100.00

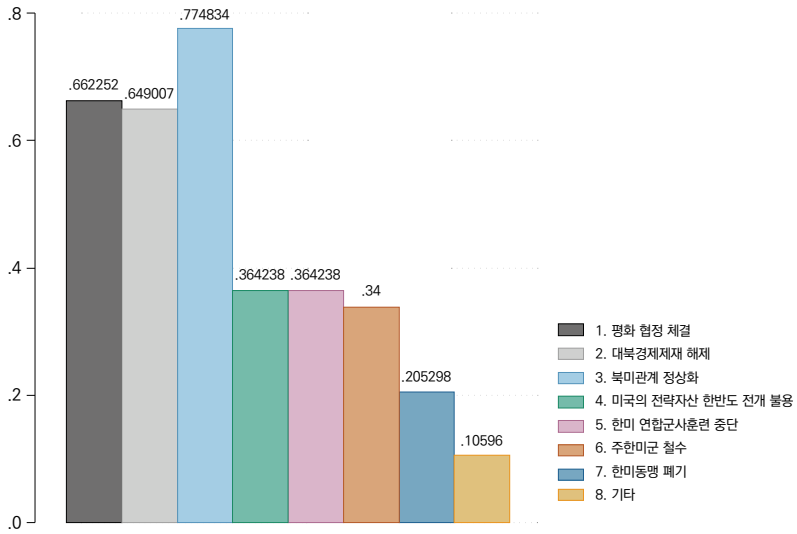
이와 같은 결과는 전문가들이 현재 트럼프 행정부가 공언하고 있는 단기간의 압축적 비핵화가 실질적으로 달성되기 어렵다고 평가하고 있다는 점을 보여준다. 한국 전문가들이 5에서 10년 사이를, 해외의 전문가들은 대체로 10년 이후로 전망하고 있는 점은 ‘낙관적인’ 한국과 ‘신중한’ 국제사회 간 대북정책 공조에 어려움을 예고한다.

〈그림 IV-18〉 북한 ‘완전한 비핵화’ 달성 예상 시기(국내외)

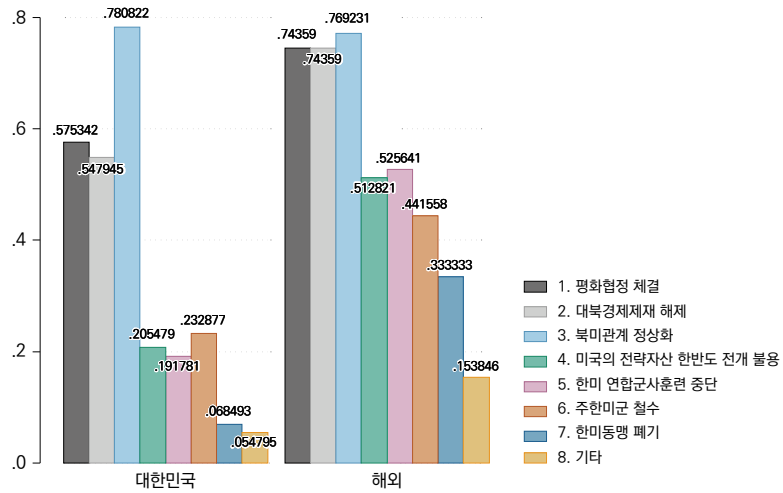


열한 번째 질문은 북한이 원하는 체제 안전 보장 방안을 물은 것이다. 복수 응답이 가능한 이 질문에 대해 전문가들은 ‘북미관계 정상화(77.48%)’, ‘평화협정 체결(66.23%)’, ‘대북 경제제재 해제(64.90%)’ 등을 많이 꼽았다. 한국 전문가들은 ‘미국의 전략자산 운용 제한(20.55%)’이나 ‘한미 연합군사훈련 중단(19.18%)’, ‘주한미군 철수(23.29%)’, ‘한미동맹 폐기(6.85%)’ 등은 비교적 낮게 응답했다. 반면, 해외 전문가들의 경우 이상의 요인들을 ‘북미관계 정상화(76.92%)’, ‘대북 경제제재 해제(74.36%)’, ‘평화협정 체결(74.36%)’ 다음으로 ‘한미 연합군사훈련 중단(52.56%)’, ‘미국의 전략자산 운용 제한(51.28%)’, ‘주한미군 철수(44.16%)’, ‘한미동맹 폐기(33.33%)’의 순으로 북한이 선호하는 체제안전보장 방안으로 보았다. 이는 향후 비핵화 방법을 둘러싼 논의 과정에서 고려될 필요가 있는 중요한 인식 차라 하겠다.

〈그림 IV-19〉 북한이 원하는 체제 안전 보장 방안 예상(종합)

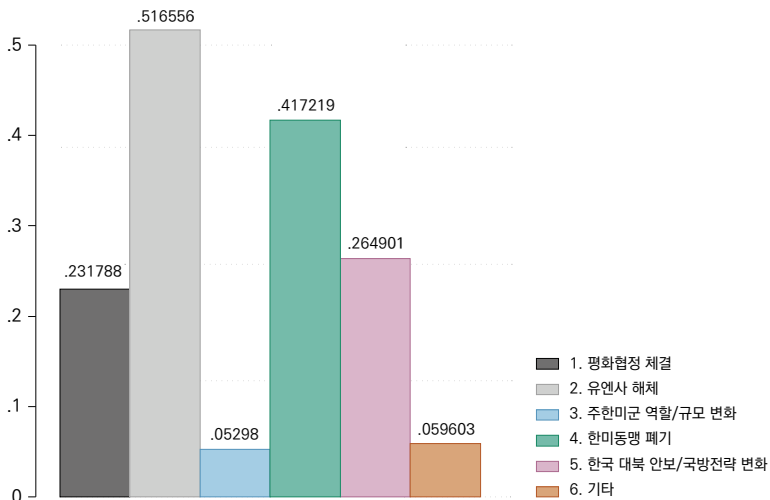


〈그림 IV-20〉 북한이 원하는 체제 안전 보장 방안 예상(국내외)

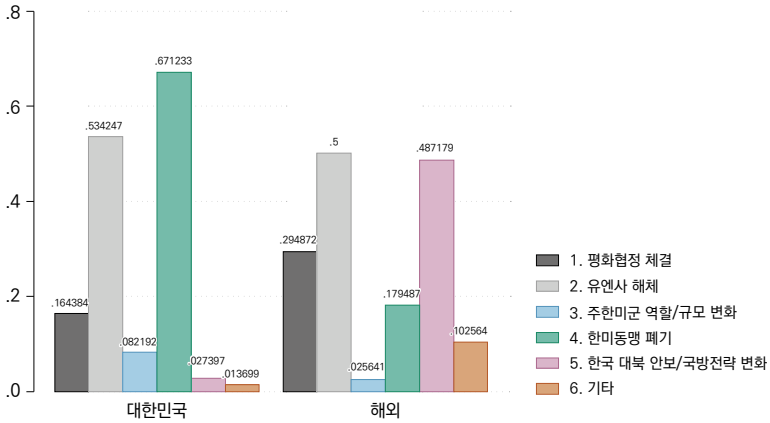


열두 번째 질문은 평화협정 체결 시 발생할 한국의 안보적 변화를 묻는 것이었다. 역시 복수로 답할 수 있는 이 질문에 대해 전문가들은 평화협정이 체결되면 유엔사령부가 해체되는 것이 가장 큰 변화일 것으로 전망했다. 한미동맹 폐기, 한국의 대북 안보/국방전략 변화가 나타날 것으로 응답한 전문가도 다수였다. 다만 한국 전문가들이 ‘한미동맹 폐기’ 가능성이 가장 높다고 진단한 반면, 해외 전문가들은 ‘유엔사 해체, 한국의 대북 안보/국방전략 변화’ 가능성을 가장 높게 평가했다.

〈그림 IV-21〉 평화협정이 체결될 경우 발생할 한국의 안보적 변화 예상(종합)



〈그림 IV-22〉 평화협정이 체결될 경우 발생할 한국의 안보적 변화 예상(국내외)



열세 번째 질문은 보다 세부적으로 평화협정이 체결될 경우 주한미군의 역할과 규모 또한 변할 것인지를 물었다. 전문가들은 평화협정이 체결될 경우 주한미군의 역할과 규모 모두 바뀔 것(88명, 69.3%), 역할만 변화될 것(12명, 9.45%)이라 응답했다. 이에 반해 주한미군이 철수할 것이라 전망한 전문가는 6명으로 4.72%에 불과했다. 대부분의 전문가들은 평화협정 체결로 인한 주한미군의 상당한 변화를 예견하고 있으며, 북한의 비핵화에 대해서는 북한을 제외한 관련국들이 모두 이익을 공유하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 비핵화와 동반되어 진행될 평화체제 이행의 결과에 대해서는 서로 다른 이익을 가지고 있을 것으로 생각된다. 또한, 한국 내에서도 평화체제 이행이 한미동맹에 미치게 될 영향에 대해 서로 다른 시각과 입장이 존재하고 있다. 전문가들이 한미동맹의 변화가 동반될 것을 예측하고 있는 이상 한미동맹에 대한 이해관계에 따라 북한 비핵화 및 평화체제 이행에 임하는 입장과 열의에 차이가 날 수밖에 없을 것으로 보인다.

〈표 IV-17〉 평화체제 시 주한미군 문제와 관련한 변화

구분	철수	규모만 축소	역할만 변화	역할과 규모 모두 변화
127명	6	21	12	88
퍼센트(%)	4.72	16.54	9.45	69.29

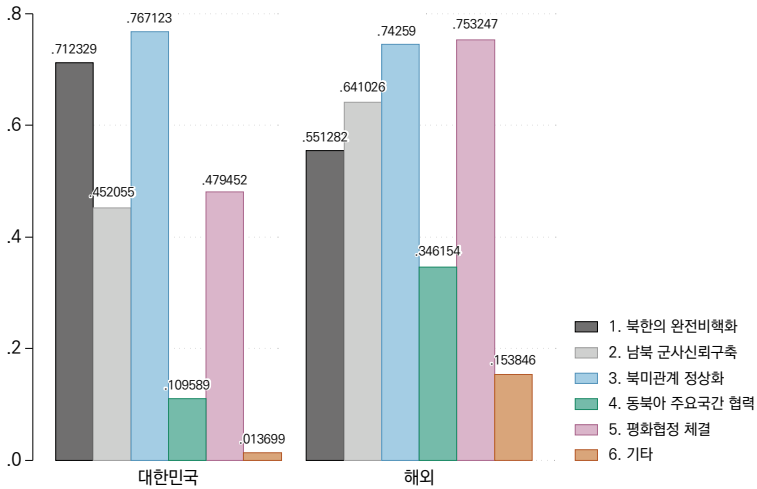
열네 번째 질문은 평화협정이 체결될 경우 협정 당사국을 묻는 것이었다. 전문가 중 대다수라 할 수 있는 116명(76.82%)이 한국, 북한과 함께 미국, 중국을 지목했다. 한국, 북한, 미국이라 응답한 전문가는 11.92%였고 6자회담 당사국 전부가 7.95%, 미국과 북한 3.31%였다. 남·북·미·중 4개국이 당사자가 될 것이라는 인식은 국내 및 해외 전문가 사이에서 차이가 없었다.

〈표 IV-18〉 평화협정 체결 당사국 예상

구분	빈도	비율(%)
미국과 북한	5	3.31
한국, 북한, 미국	18	11.92
<b>한국, 북한, 미국, 중국</b>	<b>116</b>	<b>76.82</b>
6자회담 당사국 전부	12	7.95
총계	151	100.00

열다섯 번째 질문은 한반도 평화체제 구축을 위한 필수조건을 물었다. 복수의 응답이 가능한 이 질문에 대해 전문가들은 ‘북미관계 정상화’, ‘북한의 완전한 비핵화’, ‘평화협정 체결’, ‘남북 군사 신뢰 구축’ 등을 많이 선택했다. 한국 전문가들은 ‘북미관계 정상화’와 ‘북한의 완전한 비핵화’를 필수 조건으로 꼽은 반면, 해외 전문가들은 ‘평화협정 체결’과 ‘북미관계 정상화’를 중시했다.

〈그림 IV-23〉 한반도 평화체제 구축을 위해 필수조건 여부(국내외)



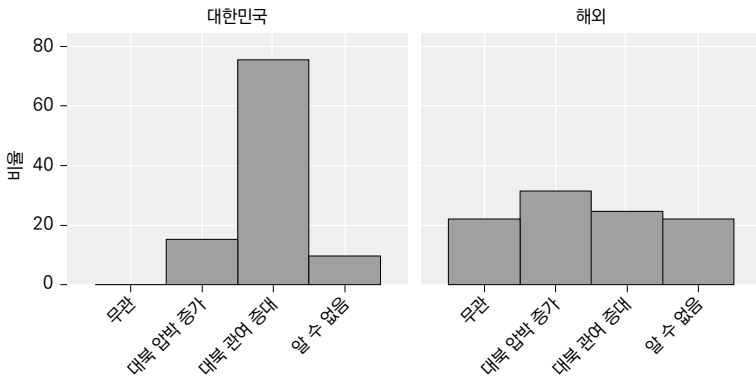
열여섯 번째 질문은 미국의 정치일정(중간선거 및 대선 등)이 트럼프 행정부 대북 정책에 미칠 영향을 물었다. 전문가의 절반에 가까운 49.66%가 ‘대북관여 증대에 영향을 줄 것’이라 전망했으며, 이어서 23.49%는 ‘대북압박 증가에 영향을 줄 것’, 10.74%는 ‘무관하다’고 답했다. 절반 이상의 전문가가 트럼프 행정부의 대북 정책과 국내 정치에 상관관계가 있다고 인식하는 점은 향후 비핵화 과정의 시간표를 전망하는 데 일정한 함의가 있다. 즉, 2018년 11월 중간선거 이후와 2020년 대선이 본격적으로 시작되는 2020년 6월 등의 시점이 중요할 것으로 예상된다.

〈표 IV-19〉 미국의 정치일정에 따른 트럼프 행정부의 대북정책 영향 여부

내용	빈도	비율(%)
무관할 것이다	16	10.74
대북압박 증가에 영향을 줄 것이다	35	23.49
<b>대북관여 증대에 영향을 줄 것이다</b>	<b>74</b>	<b>49.66</b>
알 수 없다	24	16.11
총계	149	100.00

한편, 한국의 전문가들이 미국의 정치 일정이 대북 관여를 증대시킬 것으로 전망한 반면, 미국과 중국의 전문가들은 대북 압박을 증대시킬 것으로 전망한 것이 대조적이다. 미국 국내정치에 대한 미국 전문가들의 이해도가 높다는 점을 감안할 때, 이러한 이해도의 차이가 국내의 인식과 미국 내 인식의 차이를 가져온 것으로 보인다. 이는 향후 한미 간 대북정책 공조를 해 나가는 데 유념할 점이 될 것이다.

〈그림 IV-24〉 미국의 정치일정에 따른 트럼프 행정부의 대북정책 영향 여부(국내외)



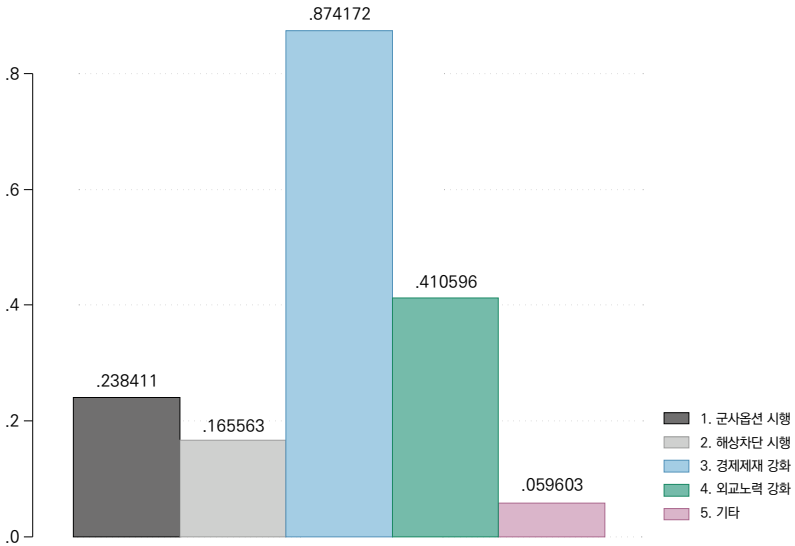
BQ16. 미국의 정치일정(중간선거 및 대선)의 미 대북정책 영향

Graphs by DMQ1. 국적(이분)



열일곱 번째 질문은 북한이 비핵화 합의를 이행하지 않을 경우 미국 정부의 예상 반응을 질문했다. 복수로 응답할 수 있는 본 질문에 대해 전문가들은 대체로 ‘경제제재를 강화할 것’으로 예상했으며, 국내와 해외의 차이도 거의 없었다. 전체적으로 외교적 노력 강화를 통해 대응하기보다는 군사옵션, 해상차단, 경제제재를 포함하는 강압적 수단이 다시금 강화될 것이라고 보는 입장이 우세했다.

〈그림 IV-25〉 북한이 비핵화 합의를 제대로 이행하지 않을 시, 미국의 반응 예상 (종합)



열여덟 번째 질문은 북한의 비핵화 비용을 어느 국가/지역이 가장 많이 부담해야 하는지 1에서 6까지 순서를 정하도록 하였다. 전문가들은 북한의 비핵화 비용에 대해 한국과 미국을 1, 2순위로 부담해야 할 국가로 보고 있으며, 일본과 중국을 그다음 순서로 지목했다. 러시아, EU의 순위는 낮았다.

〈표 IV-20〉 북한 비핵화 비용 지불 대상 순위

	한국	미국	일본	중국	러시아	EU
1순위	67	42	1	4	6	30
2순위	32	45	20	17	30	5
3순위	12	17	58	54	5	4
4순위	8	14	55	64	7	4
5순위	14	13	13	11	85	13
6순위	17	19	3	0	17	94
계	150	150	150	150	150	150

\*표 안의 숫자는 가장 많이 부담해야한다고 보는 국가부터 가장 적게 부담해야 한다고 보는 국가까지 1부터 6까지 순서대로 모두 표기한 수의 빈도

한국은 비용 부담의 상당 부분을 담당해야 할 상황임을 인식하고, 비용 기피적인 트럼프 행정부가 향후 비용 문제에 대해 어떻게 대응할 것인지 예의주시해야 하겠다.

## 라. 국제사회의 역할과 전망

“국제사회의 역할과 전망” 항목의 첫 번째 질문은 북한 비핵화 과정에서 어떤 국가/지역의 역할이 가장 중요한지를 묻는 것이다. 73.51%의 전문가들이 미국을 지목했다. 그다음으로 13.91%가 중국, 1.26%가 한국을 꼽았다. 일본과 ASEAN은 동일하게 0.66%의 응답을 받았다. 전문가들은 국내외를 막론하고 미국의 역할을 가장 중요하게 판단했으며, 한국의 역할 역시 중국과 유사할 정도로 중요하게 평가했다.

〈표 IV-21〉 북한 비핵화 과정에서 중요한 역할을 할 국가/지역

내용	빈도	비율(%)
한국	17	11.26
<b>미국</b>	<b>111</b>	<b>73.51</b>
중국	21	13.91
일본	1	0.66
ASEAN	1	0.66
총계	151	100.00

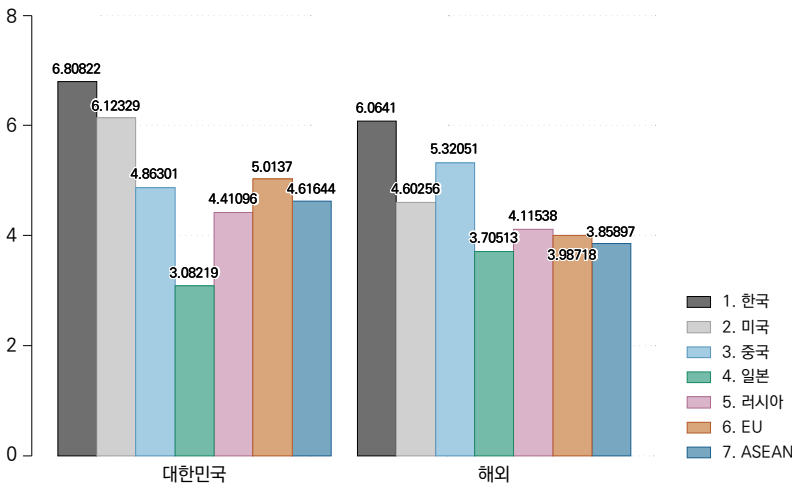
두 번째 질문은 각 국가/지역별 대북정책을 평가하라는 것이었다. 한국이 6.42점으로 가장 높게 평가되었고, 일본이 3.4점으로 가장 낮게 평가되었다. 미국은 5.34점, 중국은 5.1점, EU가 4.48점, 러시아는 4.26점, ASEAN은 4.23점을 받았다. 한국의 전문가들이 한국에 이어 미국의 대북정책에 높은 점수를 준 반면, 해외 전문가들은 한국에 이어 미국이 아닌 중국의 대북정책을 높이 평가했다. 북미 간에 비핵화와 체제 안전보장을 둘러싸고 팽팽한 줄다리기를 하고 있는 가운데, 한국의 평화촉진 중재외교의 역할이 주요했다는 점이 평가된 것으로 보인다. 중국 역시 평화적 비핵화를 일관되게 추진해 온 가운데 북한이 비핵화협상에 나오기 전까지 대북제재 이행에 적극적으로 나선 점을 평가받은 것으로 보인다. 일본은 비핵화의 완전성을 강조한 나머지 비핵화협상의 원활한 진행을 어렵게 한 요인으로 평가된 것으로 추정된다.

〈표 IV-22〉 국가/지역별 대북정책 평가

대북정책 평가	응답자 수	평균	표준편차	최소값	최대값
1. 한국	151	6.42	2.23	1	10
2. 미국	151	5.34	2.23	0	10
3. 중국	151	5.1	2.29	0	10
4. 일본	151	3.40	1.98	0	9
5. 러시아	151	4.26	2.08	0	9
6. EU	151	4.48	2.07	0	9
7. ASEAN	151	4.23	2.05	0	9

\*0(매우 부적절)에서 10(매우 적절)

〈그림 IV-26〉 국가/지역별 대북정책 평가(국내외)

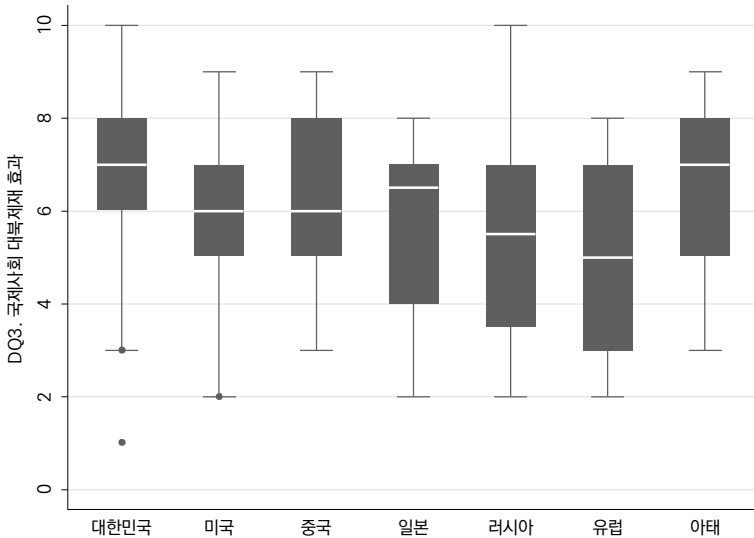


세 번째 질문과 네 번째 질문은 국제사회의 대북제재 효과를 묻는 것이었다. 먼저 대북제재 효과를 평가하고 효과가 크거나 적을 경우의 이유를 물었다. 전문가들은 대북제재의 효과를 6.48점으로 평가하여 대체로 높게 평가했다. 한국 전문가는 7.11점을 부여한 반면, 해외의 전문가들은 5.90점을 부여해 상대적으로 낮았다.

〈표 IV-23〉 대북제재의 효과 정도 평가

구분	응답자 수	평균	표준편차	최소값	최대값
전체	151	6.48	2.00	1	10
대한민국	73	7.11	1.84	1	10
해외	78	5.90	1.98	2	10

〈그림 IV-27〉 국제사회의 대북제재 효과 정도 평가(국적별)



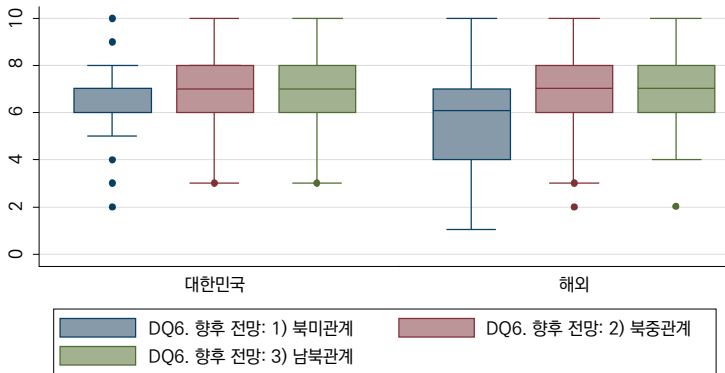
다섯 번째 질문은 향후 국제사회가 북한 비핵화 과정에서 어떤 정책에 중점을 두어야 할 것으로 생각하는지를 물었다. 78.81%의 전문가가 ‘관여와 제재의 병행’을 선택했다. 18.54%의 전문가는 ‘관여’를, 1.99%의 전문가만이 ‘제재’를 선택했다. 향후 국제사회가 북한 비핵화를 위해 관여와 제재를 병행해야 한다는 인식이 압도적이라는 점이 확인되었다.

〈표 IV-24〉 향후 국제사회가 북한 비핵화 과정에서 중점을 두어야 할 정책

내용	빈도	비율(%)
관여	28	18.54
제재	3	1.99
<b>관여+제재 모두</b>	<b>119</b>	<b>78.81</b>
잘 모르겠다	1	0.66
총계	151	100.00

여섯 번째 질문은 향후 북미관계, 북중관계, 남북관계가 어떻게 될 것으로 전망하는지를 물었다. 전문가들은 향후 북미, 북중, 남북 관계 모두를 대부분 긍정적으로 전망했다. 그러나 한국과 해외 전문가들 모두 북미관계보다 북중관계, 남북관계가 더 호전될 것으로 예상했다. 이 예상은 현재 미국 내 일부 전문가들이 제기하고 있는 우려와 일맥상통하는 것이라 주목된다. 향후 비핵화 및 평화체제 이행 과정에서 북중 및 남북관계는 개선되는 반면, 북미관계 및 한미관계는 상대적으로 발전이 지체되거나 정체된다고 판단할 경우, 미국은 비핵화, 평화체제 구축에 수동적으로 참여할 개연성이 크다.

〈그림 IV-28〉 향후 북미관계, 북중관계, 남북관계 전망(국내외)

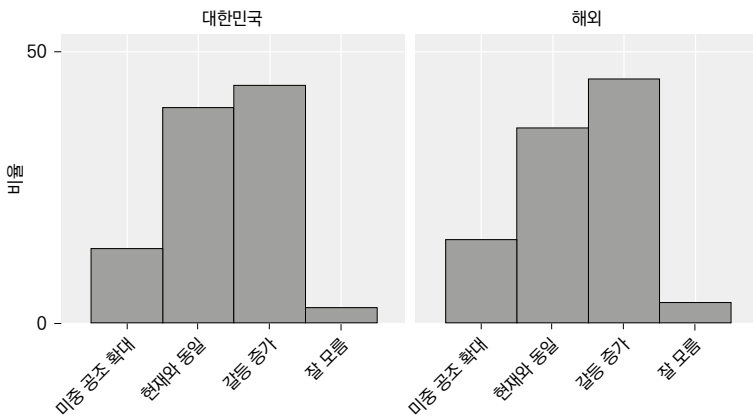


일곱 번째 질문은 북한문제와 관련해 향후 미중관계가 어떻게 변화할 것인지 물었다. 44.37%의 전문가가 갈등이 증가할 것으로 전망했으며, 37.5%는 현재와 같을 것으로 전망했다. 14.7%만이 미중 공조가 확대/강화될 것으로 전망했다. 북한 비핵화 완성을 위해 미중 협력과 공조가 매우 중요하다는 점을 감안할 때, 이러한 결과는 비핵화에 대한 낙관을 어렵게 한다. 이 문항에 관해 한국과 해외 전문가 사이에는 큰 차이가 없었다.

〈표 IV-25〉 북한문제 관련 향후 미중관계 전망

내용	빈도	비율(%)
미중 공조가 확대/강화될 것이다	22	14.57
현재와 같을 것이다	57	37.75
갈등이 증가할 것이다	67	44.37
잘 모르겠다	5	3.31
총계	151	100.00

〈그림 IV-29〉 북한문제 관련 향후 미중관계 전망(국내외)



DQ7. 북한문제 관련 미중관계의 전망

Graphs by DMQ1. 국적(이분)

여덟 번째 질문은 미중관계가 북한 비핵화 이행에 미칠 영향을 묻는 것이었다. ‘좋은 관계가 유지될 경우 긍정적 영향을 미칠 것’이라는 견해가 47.03%로 가장 높았다. ‘악화될 경우 부정적 영향을 미칠 것’이라는 견해 역시 41.72%로 높게 평가되었다. 그 외 ‘무관할 것이다’가 7.28%였다.

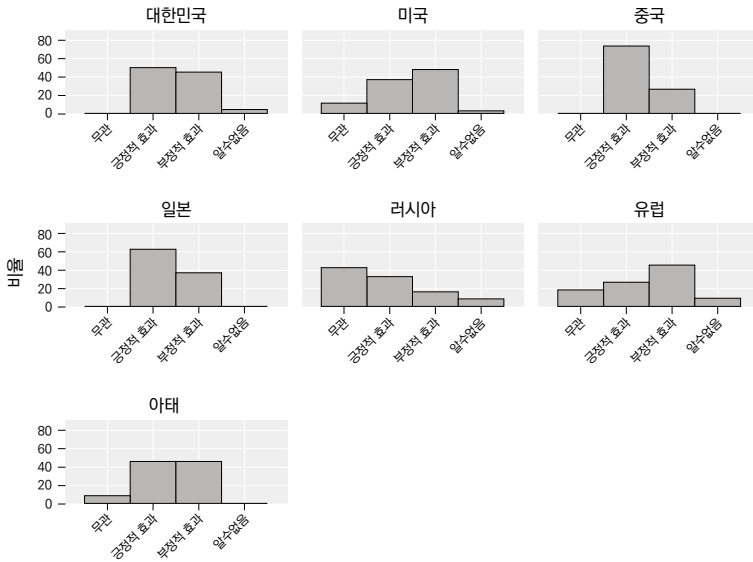
〈표 IV-26〉 미중관계가 북한 비핵화 이행에 미칠 영향

내용	빈도	비율(%)
무관할 것이다	11	7.28
<b>좋은 관계가 유지될 경우, 긍정적 영향을</b>	<b>71</b>	<b>47.02</b>
<b>악화될 경우, 부정적 영향을 미칠 것이다</b>	<b>63</b>	<b>41.72</b>
알 수 없다	6	3.97
총계	151	100.00

전문가들의 견해는 미중 협력하에 비핵화가 순항할 것이라는 인식을 잘 보여주며 관계 악화 시 부정적 영향 역시 클 것임을 보여주고 있다. 하지만 양쪽 답변 모두 과반이 넘지 않기에 선불리 단정하여 판단하기는 어렵다. 한국과 해외 응답자 사이에 큰 차이가 없는 가운데, 미국과 유럽의 응답자들이 미중관계 악화 시 부정적 영향을 각별히 강조한 것이 주목된다.



〈그림 IV-30〉 미중관계가 북한 비핵화 이행에 미칠 영향(종합)

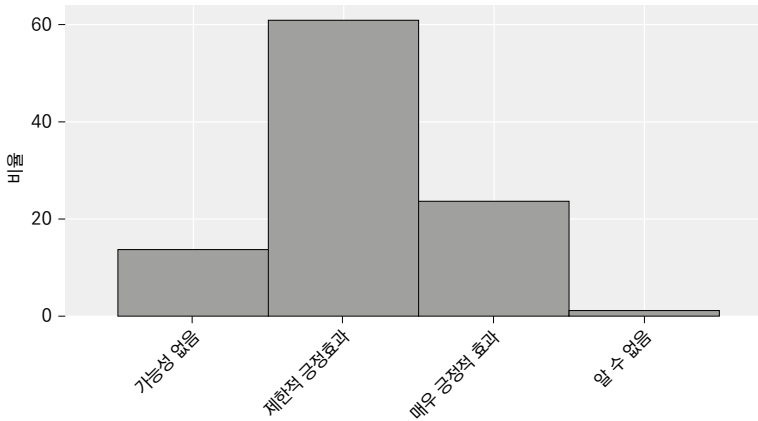


DQ8. 미중관계가 북한 비핵화 이행에 미칠 영향

Graphs by DMQ1. 국적(일본)

아홉 번째 질문은 한반도 평화체제가 수립될 경우 향후 동북아 평화체제로 발전, 확대될 가능성을 묻는 것이었다. 이 질문에 대해 60.93%의 전문가들이 ‘한반도 평화체제가 제한적이거나 동북아 평화체제로 발전, 확대될 것’이라 응답했다. 매우 긍정적으로 작용할 것으로 전망한 23.84%의 전문가들까지 고려할 경우 대부분의 전문가들이 긍정적 영향을 미치게 될 것으로 평가하고 있다고 할 수 있을 것이다. 가능성이 거의 없을 것이라고 평가한 전문가는 13.91%에 불과했다. 한국은 평화협정 체결을 통해 6·25 전쟁을 공식적으로 종결할 경우, 한반도 평화체제를 동북아 평화체제로 확대하는데 필요한 조건들을 면밀히 검토해야 할 것이다.

〈그림 IV-31〉 한반도 평화체제 수립 후 동북아 평화체제로 확대, 발전될 가능성 (종합)



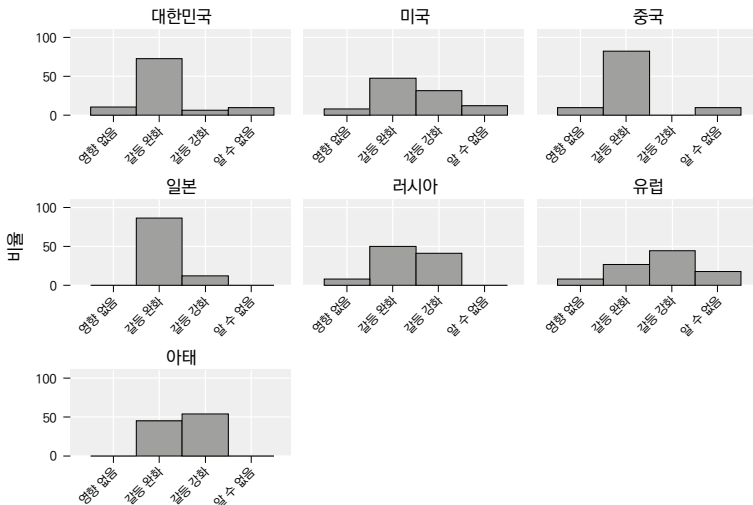
DQ9. 한반도 평화체제의 동북아 평화체제 발전, 확대 가능성

열 번째 질문은 북미관계 정상화가 동북아 역학구도에 미칠 영향을 물었다. 갈등관계가 강화될 것으로 평가한 전문가는 19.87%에 지나지 않았다. 반면에 갈등이 완화될 것으로 평가한 전문가는 62.91%에 이르렀다. 영향이 거의 없을 것으로 판단한 전문가는 8.61%였다. 이 질문에 대한 대답에서 한국과 해외 전문가 사이의 차이는 두드러지지 않았다. 다만 유럽과 아태지역 전문가들이 북미관계 정상화에 따라 동북아 갈등이 확대될 것으로 전망한 경우가 많아, 동북아 갈등이 북미관계 이외의 요인에 근거하고 있다는 점을 평가하였다.

〈표 IV-27〉 북미관계 정상화가 동북아 역학구도 미칠 영향

내용	빈도	비율(%)
영향이 거의 없을 것이다	13	8.61
<b>갈등관계가 완화될 것이다</b>	<b>95</b>	<b>62.91</b>
갈등관계가 강화될 것이다	30	19.87
알 수 없다	13	8.61
총계	151	100.00

〈그림 IV-32〉 북미관계 정상화가 동북아 역학구도 미칠 영향(국적별)



DQ10. 북미관계 정상화가 동북아 역학구도에 미칠 영향

Graphs by DMO1. 국적(일본)

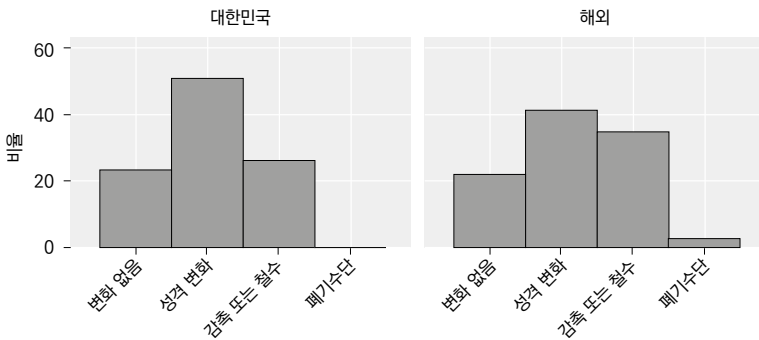
열한 번째 질문은 북미정상회담에서 합의된 사항들이 한미동맹에 어떠한 영향을 미칠 것인지 묻은 것이다. 45.7%의 전문가들은 한미동맹의 성격이 변화할 것이라 응답했고, 30.46%도 주한미군의 변화(감축 또는 철수)로 이어질 것이라 답했다. 대부분의 전문가들이 한미동맹에 상당한 변화가 발생할 것으로 예측하고 있는 것이다. 변화가 거의 없을 것이라 응답한 전문가는 22.52%였으며, 한미동맹의 폐기를 전망한 경우는 1.32%에 그쳤다. 이는 싱가포르 북미정상회

담 합의문이 한반도 평화체제 구축을 포함하고 있고, 정상회담 직후 트럼프 미국 대통령이 한미연합군사훈련 중단을 발표한 것이 원인으로 작용한 것으로 보인다.

〈표 IV-28〉 북미정상회담에서 합의된 사항들이 한미동맹에 미칠 영향

내용	빈도	비율(%)
변화가 거의 없을 것이다	34	22.52
<b>한미동맹의 성격이 변화할 것이다</b>	<b>69</b>	<b>45.70</b>
<b>주한미군의 변화(감축 또는 철수)로 이어질 것이다</b>	<b>46</b>	<b>30.46</b>
한미동맹이 폐기 수순에 접어들 것이다	2	1.32
총계	150	100.00

〈그림 IV-33〉 북미정상회담에서 합의된 사항들이 한미동맹에 미칠 영향(국내외)



DQ11. 북미정상회담 합의사항이 한미동맹에 미칠 영향

Graphs by DMQ1. 국적(이분)

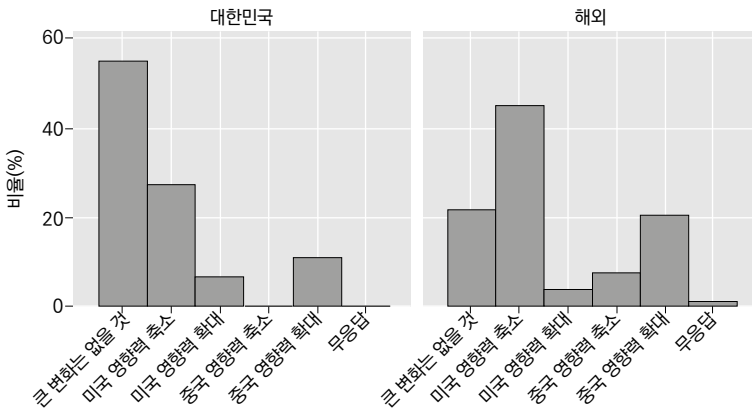
열두 번째 질문은 종전선언으로 유엔사가 해체될 경우 동북아의 역학구도는 어떻게 될 것으로 예상하는지 물었다. 유엔사령부가 해체되어도 ‘동북아의 역학구도에는 큰 변화가 없을 것’이라는 견해(37.8%)와 ‘미국의 영향력이 축소될 것이다’는 견해(36.4%)가 팽팽하게 맞섰다. 대체로 한국의 전문가들은 큰 변화가 없을 것으로, 해

외 전문가들은 미국의 영향력이 축소될 것으로 전망하는 특성을 보였다. 이 중 아태지역 전문가들의 경우 중국의 영향력이 확대될 것이라 응답한 경우가 많았다. 미국 전문가들 대부분이 미국의 영향력이 축소될 것으로 전망하여 향후 북미 간 종전선언 채택을 두고 진행되는 협상과정이 순탄하지 않을 것으로 보인다. 즉 유엔사는 한국전쟁 중 유엔 안보리 결의에 의해 창설된 기관이므로 종전선언을 비롯해 평화체제를 구축하는 과정에서 가장 먼저 쟁점이 될 것이 예상된다.

〈표 IV-29〉 유엔사령부가 해체될 경우 동북아의 역학구도 전망

내용	빈도	비율(%)
큰 변화는 없을 것이다	57	37.75
미국의 영향력이 축소될 것이다	55	36.42
미국의 영향력이 확대될 것이다	8	5.30
중국의 영향력이 축소될 것이다	6	3.97
중국의 영향력이 강화될 것이다	24	15.89
무응답	1	0.66
총계	151	100.00

〈그림 IV-34〉 유엔사령부가 해체될 경우 동북아의 역학구도 전망(국내외)



BQ12. 유엔사 해체 시 동북아의 역학구도 전망

Graphs by DMQ1. 국적(이분)

## 2. 종합분석 및 합의

지금까지 세 가지 주제 영역별 조사 결과를 문항별로 분석해 보았다. 본 조사는 전 세계 한반도 전문가 151명을 대상으로 이루어졌으며, 6·12 북미정상회담 직후인 2018년 6월 15일부터 8월 1일까지 이루어진 조사라는 점에서 향후 비핵화의 전개방향과 한반도 상황의 변화 방향을 예측해 보는데 매우 유의미한 시사점들을 다수 제공하고 있다. 본 조사의 대상이 된 전문가들의 전망이 미래에 대한 정확한 예측이 되지 않을 수는 있으나, 각 국가의 향후 전략을 설정하는데 핵심적인 판단 근거로 작용할 것이라는 점에서 본 조사의 의미는 적지 않다.

먼저 “북한에 대한 인식” 항목에서는 북한 체제의 안정성과 향후 정책 방향에 대한 전문가들의 인식과 전망을 확인할 수 있었다. 전문가들은 대체로 김정은 체제는 현재 매우 안정적이며 북미정상회담 이후에도 안정성을 유지할 것으로 내다봤다. 또한, 김정은 체제의 안정성의 이유로 ‘김정은의 리더십’을 가장 많은 전문가가 선택했다. 이러한 평가는 향후에도 김정은의 의지대로 북한의 정책 방향을 상당 기간 이끌어 나갈 수 있을 것이라는 전망을 가능하게 한다.

즉 비핵화 및 북미수교를 포함한 체제의 근본적 속성 변화 시도 과정에서 김정은은 체제를 안정적으로 관리할 수 있을 것이라는 전망이다. 한편 한국 전문가들과 달리 해외의 전문가들은 ‘높은 수준의 사회 통제’를 체제 안정성의 핵심 요인으로 꼽았는데, 이는 비핵화 및 이에 동반될 개혁개방 과정에서 사회통제가 느슨해질 경우 체제의 불안정이 야기될 가능성이 존재한다는 점을 시사한다. 국내외 전문가들 간의 이러한 차이는 아마도 지난 4·27 남북 정상회담 후 국내에 형성된 김정은 및 북한에 대한 긍정적 이미지에 기인한 것일

수도 있다. 북한 체제의 안정성과 속성에 관해서는 향후 비핵화 과정에서 지속적인 모니터링이 필요하며, 정책 당국은 국내와 해외 전문가 사이의 인식 차를 유념할 필요가 있을 것이다.

전문가들은 또 향후 북한의 경제 개방정책은 지역적으로 국한된 형태가 될 것이며, 중국에 대한 경제적 의존도는 증대될 것으로 전망했다. 다만 중국에 대한 의존도 증가가 미칠 영향에 대해 40.4%의 전문가들이 개혁개방을 촉진시키는 요인으로 작용할 것이라 평가했다. 김정은 정권의 개방정책 추진 방향에 대한 전문가들의 인식과 전망은 향후 북한이 비핵화와 함께 대외관계 정상화 등 정상국가화 노력에 얼마만큼 진지하게 임할 것인지를 짐작하게 한다.

여기서도 주목되는 것은 국내 및 해외 전문가들 사이에서 차이가 나타났다는 점이다. 대체로 국내외 전문가들이 모두 지역적으로 국한된 개방을 전망했다는 점에서는 일치했으나, 해외의 전문가들은 개방의 정도에 대해 보다 비관적인 전망을 내놨다. 이러한 차이는 향후 상황 전개 과정 속에서 김정은 정권의 경제 개방 방향에 대한 보다 정밀한 분석이 필요함을 보여주고 있다.

전문가들은 또 비핵화 및 개혁개방과정에서 중국에 대한 북한의 경제 의존도는 증대될 것이며, 그 결과 개혁개방이 촉진될 것으로 전망했다. 이는 기본적으로 전문가들이 북한과 중국의 긴밀한 관계를 고려하고 북미정상회담을 전후해 표출된 북중연대의 강도를 재확인한 결과로 판단된다. 즉 북미관계 개선과 더불어 북중관계가 북한의 비핵화를 유도하고 개혁개방에 기여하는 방향으로 작동되도록 하는 국제사회의 노력이 필요해 보인다.

“비핵화와 평화체제” 항목에서는 북미정상회담 이후 북한 비핵화의 전개 방향을 예측하는데 직접 활용할 수 있는 실질적인 질문들을 체계적으로 제기했다. 먼저 다수의 전문가들이(39.7%) 북한은 현재

대륙간탄도미사일 능력 확보에 매우 근접한 것으로 평가했다. 이는 북핵 문제가 심각한 군사적 위협이며 미국은 북핵 문제 해결에 강한 의지를 갖고 있을 것이라는 판단을 가능하게 한다. 그동안 북한 핵 능력에 관한 서로 다른 다양한 의견이 존재했지만, 북미정상회담까지 진행된 현재 북한은 대체로 그들이 2017년 선전한 바와 같이 미 본토를 위협할 수 있는 능력에 상당히 근접한 것으로 인식되고 있는 것이다.

한편 북미정상회담에 대한 평가는 유보적이었다. 북미정상회담 전체에 대한 질문과 비핵화와 평화체제 구축에 미칠 영향에 대한 질문에 전문가들은 각각 5.46점과 5.87점을 부여해 보통 수준을 조금 웃도는 수준으로 평가했다. 이는 북미 양 정상 간 만남이 북한 비핵화에 획기적 돌파구가 될 것이라는 일반적 기대와 대조적으로 여전히 많은 과제가 남겨져 있다는 전문가들의 평가를 드러내는 부분이다. 비핵화와 평화체제 이행을 낙관할 수 없으며, 북미정상회담은 그 자체의 상징성에도 불구하고 여전히 많은 과제를 남기고 있다. 무엇보다 북한은 여전히 ‘한반도의 완전한 비핵화를 위해 노력한다’는 언급 이상은 하지 않고 있기 때문이다.

북한이 언급하고 있는 ‘완전한 비핵화’의 의미에 대해서도 가장 많은 응답자가 ‘한반도 전체의 비핵화’를 의미한다고 답했다. 그 뒤를 이어 ‘비핵화에 대한 원론적 의지 표명’이라 답해 북한 비핵화를 위한 여정이 여전히 많이 남아 있다는 점이 다시 한번 확인되었다. 한반도 비핵화란 북한이 내세워 온 비핵화 개념으로 북한 비핵화와 함께 한반도에서 핵 사용권을 가진 주한미군도 함께 철수해야 한다는 뜻이다. 따라서 북한이 이러한 비핵화 개념을 고집할 경우 비핵화가 실현될 가능성은 낮아질 수 있으며, ‘비핵화에 대한 원론적 의지 표명’이란 평가 역시 엄밀한 검증과정을 거쳐야 할 비핵화에 대해 아직



북한의 입장이 기대에 미치지 못했다는 점을 지적한 것이다.

북한이 비핵화 약속을 이행할지를 묻는 질문에도 48.3%의 전문가들이 ‘미국의 약속 이행 여부와 수준에 따라 비핵화 수준을 선택할 것’이라 답했으며, 41.73%는 ‘미국의 약속 이행 여부와 상관없이 핵 능력 일부를 보유할 것’이라 대답해 비핵화를 결코 낙관하기 어려운 상황이라는 점을 보여주었다. 결국 북미정상회담 및 ‘완전한 비핵화’ 개념에 대한 평가와 더불어 현 시점에서 북한 비핵화에 대한 전망은 여전히 불투명하다는 전문가들의 인식이 투영된 결과라 할 수 있다. 특히 그 과정에서 미국의 역할이 중요하나 북미정상회담을 기점으로 판단해 볼 때 아직 충분한 역할이 이뤄지지 못했다는 평가로 파악할 수 있다.

향후 비핵화의 이행 방식에 대해서는 의미 있는 질문들이 제시되었다. 종합하여 80%가 넘는 전문가들이 향후 비핵화는 단계적, 동시적 진행 또는 일괄타결 후 단계적, 동시적 이행 방식을 진행될 것으로 예측했다. 이는 전문가들이 비핵화의 협상 메커니즘 고려 시 결국 북한의 비핵화 조치와 북한이 얻고자 하는 조치가 대체로 단계적으로 교환되어 나갈 것이라 전망하고 있다는 점을 보여준다. 그러나 미국은 2018년 9월 현재 비핵화 조치의 선행을 요구하고 있기 때문에 이러한 두 입장의 해결을 통해서만 미국의 역할이 제대로 발휘될 것이라 기대할 수 있다. 향후 비핵화의 전 과정에 걸쳐 이와 같은 선후의 문제(sequencing)가 계속 발생할 수 있기 때문에 한국의 중재역할은 지속적으로 요청될 가능성이 크다.

비핵화 과정 중 가장 어려운 과제는 과반수에 가까운 전문가들에 의해 ‘사찰과 검증’ 문제로 지목되었다. 사찰 방식과 관련해서는 ‘IAEA와 미국의 병행 사찰’이 ‘IAEA와 미국, 중국, 일본, 러시아 등 주변국가의 병행 사찰’과 함께 각각 30%대의 응답률을 보여주었다.

특히 한국, 미국, 일본의 많은 전문가들이 IAEA와 미국의 병행 사찰을 선택한 반면 중국과 러시아의 전문가들은 거의 선택하지 않았다. 이는 북미 간뿐 아니라 관련국 사이에서도 상당한 입장 차가 존재하기 때문에 조율이 쉽지 않을 것이라는 점을 보여준다.

45.3%의 전문가들이 비핵화는 10년 이후에나 달성될 것으로 예측한 반면, 29.8%의 전문가만이 5년에서 10년 사이라 답했다. 이는 비핵화의 기술적 어려움뿐만 아니라 비핵화협상에 존재하는 난제들에 대한 고려의 결과인 것으로 판단된다. 전문가들은 대체로 비핵화가 지난(至難)한 과정이 될 것으로 보고 있다. 이는 근래에 논의되는 트럼프 대통령 첫 임기 중 비핵화 완료라는 개념과 큰 격차를 보인다. 정책 당국은 비핵화협상이 장기화되는 국면까지 고려하여 다양한 시나리오에 대한 대응방안을 마련해 둘 필요가 있다.

비핵화 과정에서 나타날 상황 변화에 대해서도 다양한 질문이 이루어졌다. 70%에 이르는 전문가들은 평화협정이 체결될 경우 주한미군의 역할과 규모가 변화하게 될 것으로 내다봤다. 북한이 비핵화 협의를 이행하지 않을 경우 미국 정부의 예상 반응을 묻은 질문에 대해서는 많은 전문가들이 ‘경제제재 강화’를 선택했다. 군사옵션, 해상차단 등 강압 수단이 그 뒤를 이었다. 마지막으로 비핵화에 소요되는 비용을 지불해야 할 나라로는 한국, 미국, 일본, 중국 순으로 선정되었다. 먼저 평화협정 체결로 주한미군에 대한 상당한 변화가 초래될 경우 북미 양국을 비롯한 관련국들 입장에 적지 않은 영향을 미치게 될 것이다. 미국은 주한미군이 큰 변화 없이 계속 주둔하기를 바랄 가능성이 큰 반면, 중국은 규모 축소, 나아가 철수를 추구할 가능성이 크다. 따라서 이러한 핵심 의제들에 대한 사전 조율이 충분히 이루어지지 못하면 협상은 교착상태에 이르고 지연국면이 장기화할 가능성도 적지 않다.

이와 같은 협상의 난제들은 결국 협상이 결렬되고 갈등이 다시 고조되는 상황을 배제할 수 없도록 만든다. 비핵화협상이 결렬되는 경우 가장 우려되는 것은 북미 간에 2017년 말과 같은 군사적 긴장이 고조되는 상황이다. 전문가들의 상황을 살펴보면 미국은 경제제재를 강화하고 군사옵션, 해상차단과 같은 극단적 조치들을 취할 가능성도 적지 않은 것으로 보인다. 비핵화 이행과정과 관련된 또 하나의 쟁점이 비용 지불의 문제인데, 이러한 쟁점들 역시 사전에 충분히 협의되지 못하면 협상의 정상적 이행을 어렵게 만드는 요인이 될 수 있다. 비핵화 관련국들은 협상이 결렬될 경우의 위기 상황을 항상 대비하면서 평화적 비핵화가 완성될 때까지 협력적 자세를 견지해야 할 것이다.

“국제사회의 역할과 전망” 항목에서는 향후 비핵화의 성공적 이행을 위한 국제사회의 역할과 동북아 질서의 변화 방향을 물었다. 먼저 북한 비핵화 과정에서 어떤 국가/지역의 역할이 가장 중요한가에 대한 질문에 73.5%의 전문가들이 미국을 지목했고, 13.91%가 중국을, 11.26%가 한국을 선택했다. 각 국가/지역별 대북정책을 평가하라는 질문에 한국은 6.42%로 가장 높은 점수를 받았고, 미국은 5.34, 중국은 5.1점이었다. 가장 중요한 국가로 지목된 미국이 중간을 조금 상회하는 점수를 받은 것은 향후 비핵화 과정을 낙관할 수 없는 한 가지 이유가 된다.

전문가들은 한편 국제사회의 대북제재 효과를 6.48점으로 비교적 높게 평가하면서도 비핵화 과정에서 중점을 두어야 할 정책으로 78.81%가 ‘관여와 제재의 병행’이라 응답해 제재 일변도보다는 관여를 병행하는 정책이 필요함을 보여주었다. 1.99%의 전문가만이 ‘제재’를 선택했다. 대북제재와 대북관여의 열쇠를 쥐고 있는 두 국가가 미국과 중국이다. 전문가들이 제재의 효과를 높이 평가하면서

도 관여도 병행되어야 한다고 생각하고 있는 것은 비핵화에 관한 미국의 역할 및 미중 협력 필요성을 강조하고 있는 것으로 평가할 수 있다. 한편, 한국을 비롯한 관련국과 국제사회는 미국이 제재와 함께 관여도 병행해 나갈 수 있도록 노력해야 할 것이다.

비핵화 과정에서 발생할 수 있는 동북아 질서의 변화 방향에 대해서도 다각적인 질문이 제시되었다. 향후 북미, 북중, 남북관계의 변화 방향을 묻는 질문에는 대부분 긍정적 방향으로의 변화가 전망되었다. 북핵 문제와 관련된 미중관계 변화 방향에 대해서는 44.37%의 전문가들이 갈등이 증가할 것으로 전망했고, 41.72%가 미중관계 악화가 부정적 영향을 미칠 것으로 전망했다.

북미관계 정상화가 동북아 역학구도에 미칠 영향에 대해서는 62.9%의 전문가들이 갈등이 완화될 것으로 전망했고 한반도 평화체제가 동북아 평화체제로 발전, 확대될 가능성에 대해서는 60.9%의 전문가들이 제한적이거나 그럴 가능성이 있다고 답했다. 요컨대 전문가들은 미중관계의 악화와 그것이 비핵화 과정에 미칠 악영향을 우려하면서도 비핵화 과정을 통해 북미관계가 정상화될 경우 동북아 지역질서의 갈등이 완화되고 나아가 동북아 평화체제가 도래할 가능성도 있다는 기대감을 나타냈다.

이상의 분석을 통해 한반도를 둘러싼 핵심 사안에 대해 국내외 한반도 전문가들의 평가를 확인할 수 있었다. 이는 향후 비핵화와 관련된 관련국들의 인식과 전략을 예측하는 데 도움이 될 뿐 아니라 한국이 해야 할 역할이 무엇인가에 대해서도 많은 시사점을 제공해 준다.

여기서 특히 주목되는 점은 적지 않은 수의 사안에 대해 국내 전문가들과 해외 전문가들의 인식 및 평가에 상당한 편차가 존재한다는 점이다. 북한이 북미정상회담에서 합의된 사항을 이행할 것인지

를 묻는 질문에 대한 답변이나, 북한이 비핵화협상에 나온 동기를 묻는 질문에 대한 답변에서 드러난 한국과 해외 전문가 사이의 인식 차이는 적지 않은 정책적 함의를 갖는다. 이러한 차이로 인해 각 국가들이 비핵화 실현 및 평화체제 구축 과정에서 많은 이견이 표출될 것이기 때문이다. 평화적 비핵화와 항구적 평화체제 구축을 지향해 나가야 하는 한국 정부는 이러한 인식의 차이를 명확히 인지하고 이를 줄여나가기 위한 노력을 체계적으로 전개할 필요가 있다

한편, 이러한 차이는 일견 국내 전문가 집단의 인식에 일정한 왜곡이 존재하기 때문이거나, 북한 관련 정보의 양과 빈도에서 차이가 나는 해외 전문가들이 북한 상황에 대한 최근의 분석과 정보가 부족하기 때문이라고 할 수 있다. 따라서 북한 내부 상황 및 김정은 정권의 의도에 대한 정밀한 분석을 지속하면서 국내와 해외 사이에 존재할 수 있는 정보 격차를 극복할 수 있는 방안도 모색할 필요가 있다.

이러한 차이점들 중에는 향후 비핵화 과정에서 핵심적인 쟁점으로 부상할 사안들도 다수 존재한다. 예컨대 비핵화에 대한 사찰 방식에서 미국뿐만 아니라 중국을 비롯한 다른 나라들의 참여에 대한 서로 다른 의견은 비핵화 이행 과정 중 그대로 재현될 가능성을 예고한다. 정책 당국은 전문가들이 지적한 사안별 국가적 차이를 명확히 인식하고 반발을 최소화할 수 있는 방안을 선제적으로 마련해 나가야 할 것이다.





V

---

비핵화 · 평화체제 전환의  
도전요인과 대응방안

**Korea Institute for National Unification**





# 1. 비핵화협상의 특징과 전망

## 가. 6·12 북미정상회담의 특징

1990년대 초 북핵 문제가 대두한 후 북핵 문제를 해결하기 위해서 세 차례의 합의가 이루어졌다. 1991년 남북한에 의해 ‘한반도 비핵화공동선언’이 채택되었다. 그리고 1994년 북미협상에 의해 ‘제네바 합의’가 합의되었다. 2005년 6자회담에서 ‘9·19 공동성명’이 채택되었다. 과거 세 차례의 비핵화협상은 여러 가지 유산과 문제점을 남겼다. 세 차례의 비핵화협상은 협상 주체라는 측면에서 볼 때, 남북한, 북미, 6자회담의 형태를 띠었다. 그리고 세 차례의 비핵화협상은 북한이 핵개발을 완료하기 전에 핵 프로그램을 중단시킬 수 있다고 가정하였다. 또한, 과거 핵협상은 정도의 차이는 있지만 대체로 경제적 보상을 제공함으로써 북한의 핵개발을 중단시킬 수 있다고 여겼다.<sup>247)</sup>

그러나 세 차례의 북핵 협상은 북한의 핵개발을 중단시키지 못했으며, 결과적으로 북한은 ‘사실상의 핵국가(de facto nuclear state)’가 되었다. 미국과 북한의 상호 불신은 비핵화합의의 이행을 방해하는 가장 큰 걸림돌이었다. 미국은 북핵 문제에만 전념하지 않았으며, 행정부가 교체될 때마다 대북정책이 바뀌었다. 북한은 비핵화에 대한 경제보상과 체제안전보장이 미흡할 뿐만 아니라, 예상보다 지연되며, 취소될 수 있다고 여겼다. 북미합의의 불완전성과 북미의 상호 불신, 국제적 이행체계의 미흡 등 여러 요인으로 인해 세 차례의 북핵 합의는 이행과정에서 결렬되었다. 2017년 말 북한이 핵무기 개발과 대륙간탄도미사일 개발을 사실상 완료하는 상황이 되자 북

247) 박종철, “한반도 비핵화와 평화체제 전환의 재조명,” 『KINU 통일 +』, vol. 2, no. 2 여름호 (2016), pp. 21~37.

핵 문제는 새로운 국면을 맞았다.

김정은 위원장은 권력승계 이후 대내적으로 권력을 공고히 하는 한편, 핵무력 건설에 모든 자원과 인력을 집중하였다. 김정은 위원장은 집권 6년 만인 2017년 말 핵무력 완성을 선언하고 핵무력을 발판으로 미국과의 담판에 임하였다. 트럼프 행정부는 ‘최대 압박과 관여(maximum pressure and engagement)’ 정책에 입각하여 북한에 대한 압박을 최대치로 끌어올린 뒤, 북한과 협상의 문을 열었다.

미국에 북한은 6·25 전쟁 이후 적성국가이자 불량국가(rogue state)이며, 한때는 악의 축으로 불리기도 했다. 북한에 미국은 체제 생존을 위협하는 제국주의 강대국이다. 이러한 양국의 최고지도자가 6월 12일 싱가포르에서 세기의 회담을 가졌다. 6·12 북미정상회담은 북미관계 정상화 추진, 평화체제 구축, 한반도의 완전한 비핵화, 미군유해송환의 4개 항에 합의하여 비핵화협상의 새로운 장을 열었다. 6·12 북미정상회담에서 합의된 사항의 구체적인 이행은 후속 협상에 맡기어졌다.

6·12 북미합의는 합의의 성격, 관련 이슈의 선정, 이슈의 상호관계, 동북아 미래 안보질서에 대한 합의 등과 관련해 다음과 같은 특징을 지니고 있다. 첫째, 6·12 북미정상회담 합의는 트럼프 대통령과 김정은 위원장의 만남에 의한 하향 방식(top-down)의 합의였다. 제네바 합의문이나 9·19 공동성명은 실무책임자와 전문가들이 오래 동안 대화와 협상을 통해 이끌어낸 결과였다. 그러나 6·12 북미정상회담 합의문은 양 지도자의 정상회담에서 논의된 결과였다. 일반적으로 정상회담의 합의문은 사전에 실무자들이 구체적인 문제에 대한 협의를 거쳐 조율된 사안에 대해 최종적으로 확인하는 성격을 지니고 있다. 그러나 6·12 북미정상회담의 합의문은 개괄적인 사항에 대한 기본방향만을 언급하였다. 통상적으로 상향 방식(bottom-up)

으로 진행되는 전개되는 정상회담과 달리 6·12 북미정상회담은 하향 방식으로 진행된 것이다.

6·12 북미정상회담이 하향 방식으로 진행됨에 따라 구체적인 사항은 후속협상에 의해 이루어지게 되었다. 6·12 북미정상회담 이후 일련의 북미 접촉 과정에서 나타났듯이 후속협상에서 어려움이 발생할 때마다 정상들이 직접 관여하여 돌파구를 마련하고 추진방향을 제시해야 할 것으로 예상된다. 북미의 최고지도자들이 신뢰관계를 형성하고 직접 회담 진행상황을 점검하고 협상 결과물을 만들어 내야 하는 상황이 전개 되었다.

두 번째 특징은 북미관계 정상화, 평화체제 전환, 완전한 비핵화의 세 가지 이슈가 포괄적으로 연계된 것이다. 물론 제네바 합의나 9·19 공동성명도 비핵화를 평화체제, 북미수교와 연결하여 추진한다는 점을 반영하였다. 그러나 비핵화에 역점이 있었으며, 평화체제 전환과 북미 국교수립은 비핵화 완료 이후의 장기과제로 미루어졌다. 또한, 미국은 비확산의 관점에서 비핵화에 역점을 두면서 소극적으로 평화체제와 북미 관계수립을 받아들였다고 할 수 있다.

미국은 북핵 문제를 기본적으로 대량살상무기의 비확산이라는 관점에서 접근하였다. 냉전체제하에서는 미소의 핵균형이 유지되는 가운데, 미소가 핵무기의 확산을 통제하였다. 그리고 NPT체제가 핵무기의 비확산을 관리·감시하는 역할을 하였다. 탈냉전 후 미소의 핵통제시스템이 와해됨에 따라 미국은 핵무기 및 핵기술이 테러국가나 테러단체에게 이전될 가능성을 우려하여 반테러·비확산에 역점을 두었다. 미국의 우려는 9·11 테러로 증폭되었다. 이런 맥락에서 미국은 북한의 핵무기 및 핵기술의 이전을 방지하는 비확산에 중점을 두었다. 그러나 북한이 핵무기와 함께 대륙간탄도미사일을 개발함에 따라 북핵이 미국안보를 직접적으로 위협하게 되었다. 이렇

게 되자 미국은 북핵 문제를 미국에 대한 직접적 안보위협이라는 시각에서 바라보게 되었다.

북한은 시종일관 핵문제를 북한체제 안전보장의 관점에서 접근하였다. 북한은 핵개발을 하는 이유가 미국의 군사적 위협에 대한 방어적 목적이라고 주장하였다. 또한, 북한은 미국의 대북 적대시 정책 철회와 북한체제 안전보장이 선행되어야 핵무기를 포기할 수 있다고 주장해왔다. 북한은 핵문제를 체제보장 문제이자 생존문제로 인식해왔다.

세 차례에 걸친 북핵 협상의 경험이 축적된 결과, 미국은 북핵 문제를 비확산 차원이 아니라 북미관계 정상화, 평화체제 전환 등과 관련된 한반도안보질서의 포괄적 개편이라는 관점에서 바라보게 되었다. 6·12 북미 합의는 과거 핵협상보다 훨씬 명시적으로 비핵화를 북미관계, 평화체제와 연결하였다. 이것은 그동안 핵협상의 과정에서 북한이 주장한 포괄적 접근방식이 받아들여진 것이다. 미국은 핵협상을 거치면서 북핵 문제를 한반도안보질서 및 북한체제 안전보장과 직결된 문제라는 인식을 받아들여지게 된 것이다.

셋째, 6·12 북미합의는 북한의 여러 가지 국제규범 위반사항 가운데 일단 핵·미사일문제로 의제를 좁혔다. 북한은 대량살상무기를 개발함으로써 국제비확산체제를 위협하고 한반도 및 동북아평화를 불안하게 하고 있다. 대량살상무기에는 핵무기, 탄도미사일, 생화학무기가 포함된다. 또한, 북한은 테러지원국가의 명단에 포함되어 있으며, 위조지폐, 마약, 위조상품 등을 제조 및 거래하는 국제적 불법행위에 관련되어 있다. 그리고 북한의 인권탄압, 독재체제는 북한이 안고 있는 근본적 문제이다.<sup>248)</sup>

---

248) 박종철, “미국의 대북량국가 정책 전망 및 파급영향,” 『국제문제연구』, vol. 3, no. 2 여름호 (2003), pp. 3~64.

불턴 미 국가안보보좌관은 핵무기뿐만 아니라 생화학무기, 그리고 인권 문제도 북미 정상회담의 의제에 포함되어야 한다고 주장하였다. 그러나 트럼프대통령은 북미정상회담의 의제를 핵무기와 탄도미사일문제로 국한하였다. 북한이 안고 있는 여러 가지 불법 또는 비정상적 행태 가운데 우선적으로 미국에 안보위협이 되는 핵미사일문제가 핵심의제로 선정된 것이다. 앞으로 북한의 비핵화과정, 그리고 북미관계 개선과정에서 생화학무기, 인권문제 등이 주요 이슈로 부각될 가능성이 잠재해있다.

넷째, 6·12 북미정상회담의문은 비핵화, 평화체제, 북미관계 수립의 세 이슈의 상호관계 또는 우선순위에 대해서 제네바 합의나 9·19 공동성명과 다른 양상을 보였다. 제네바 합의는 핵시설의 동결 및 해체와 경수로 건설을 가장 먼저 언급하고, 다음으로 관계정상화, 핵이 없는 한반도, 국제적 핵 비확산체제 강화를 언급하였다. 제네바 합의는 핵시설의 동결 및 해체를 우선사항으로 명시하고, 비핵화의 이행에 따라 관계정상화를 추진할 것이라고 하였다. 제네바 합의는 비핵화를 이행하기 위한 수단으로 관계정상화를 추진할 것이라는 점을 명시한 것이다. 제네바 합의에는 평화체제에 대한 사항은 포함되지 않았다. 9·19 공동성명은 제1항으로 검증가능한 비핵화를 명시하였으며, 제2항에서 북미 및 북일 관계정상화, 제3항에서 경제협력, 제4항에서 평화체제 전환에 대해서 언급하였다. 9·19 공동성명은 비핵화를 목표로 설정하고, 이를 위한 보장조치로 관계정상화, 경제협력, 평화체제를 설정하였다.

6·12 북미 합의문은 제1항에 북미관계수립, 제2항에 평화체제 구축, 제3항에 완전한 비핵화를 명시하였다. 6·12 북미 합의는 세 가지 이슈에 대한 북한의 입장을 반영했다고 할 수 있다. 북한은 새로운 북미관계 수립과 평화체제 구축이라는 큰 틀 속에서 비핵화문제

를 바라보고 있다. 북한의 입장은 관계정상화와 평화체제 전환이라는 흐름 속에서 체제보장을 받고 비핵화를 이행하겠다는 것이다. 반면 미국은 비핵화를 위해서 관계정상화와 평화체제 전환이 중요하다는 점에 대해 동의하였지만 우선순위는 비핵화에 있다. 미국의 입장은 비핵화의 확실한 이행을 검증하면서 관계정상화와 평화체제 전환을 고려하겠다는 것이다. 북미 후속 협상에서 비핵화이행과 종전선언의 순서를 둘러싸고 북미 간 입장이 대립한 것은 세 가지 이슈의 이행방식에 대해 미국과 북한의 입장이 다르다는 것을 입증한다.

마지막으로 북미정상회담의 결과, 미래 동북아 안보지형의 변화 발생 가능성이 부각되면서, 구조적으로 새로운 외교안보지형에 대비해야만 하는 불확실성도 증가되었다. 우선 북한이 비핵화 논의에 참여함으로써, 9·19 공동성명 좌절 이후 10년 만에 북한이 ‘비핵화’라는 역내 주요국들의 목표에 동참했다. 즉 안보분야 최대이슈에 역내 행위자 모두 공통의 목표를 가지게 된 것이다. 즉 북한과 나머지 국가들과의 비영합적 대결구도가 붕괴되면서, 장기적으로 다자적 협력게임으로 구조가 전환될 수 있음을 시사한다. 이는 북한이 탈냉전 이후 가장 우호적인 동북아 질서에 편입될 수 있는 기회에 직면했음을 의미한다. 트럼프 대통령이 주한미군에 대한 속내를 일부 밝힘으로써, 장기간 견지된 한·미·일 3국의 안보협력 요인에도 도전요인이 발생한 것으로 평가할 수 있으며, 이로 인해 한국과 일본이 중장기적으로 동맹 성격 변환에 대한 도전요소에 직면할 수 있음을 의미한다. 장기적으로 북미 간 비핵화 대타협 및 실천의 양상에 따라서, ‘Beyond NK Nuke’가 초래할 동북아 안보질서에 대한 불확실성은 증가할 것으로 예상할 수 있다.<sup>249)</sup>

249) 정성운, “북미정상회담의 평가와 파급영향,” 『2018-5차 KIMA FORUM 결과보고서』, 통권 제23호 (2018.6.15.), p. 56.

## 나. 북미의 정책수단과 비핵화협상 시나리오

미국과 북한은 한반도 비핵화와 평화정착에 관해 상이한 목표와 정책수단을 가지고 힘겨루기를 하고 있다. 미국의 목표는 북한 핵·미사일위협을 제거하는 것이다. 미국은 이를 위해 외교, 경제, 군사 등 여러 가지 정책수단을 강구하고 있다. 그러나 미국은 비핵화를 추진하는 과정에서 한반도 및 동북아에서 안보이익이 침해되는 것을 우려하고 있다. 미국은 종전선언과 평화협정 체결, 북미관계정상화 등이 초래할 파급효과와 안보지형의 변화에 대해서 우려한다. 북한의 목표는 핵보유국의 위상을 확보하는 것으로부터 체제유지와 경제발전을 추구하는 것으로 변했다고 할 수 있다. 북한은 미국과의 협상을 통해 체제보장과 경제발전이 확보되면 핵무기를 포기할 수 있다는 입장을 보이고 있다.

그렇다면 미국과 북한은 어떤 정책수단을 활용하여 비핵화협상을 추진하고 있을까? 미국과 북한은 각각 플러스 정책수단과 마이너스 정책수단을 보유하고 있다. 트럼프 행정부는 플러스 측면과 마이너스 측면에서 북한보다 다양한 정책수단을 지니고 있다.

트럼프 행정부가 가장 역점을 두고 있는 마이너스 정책수단은 대북제재이다. 트럼프 행정부는 과거 어느 정부보다 강력하고 다양한 대북제재를 실시하고 있다. 대북제재는 유엔안보리 차원과 미국의 독자적 대북제재의 두 방향에서 실시되고 있다. 유엔의 대북제재는 북한이 핵·미사일 시험 발사를 할 때마다 계속 강화되었다. 유엔의 대북제재는 WMD 개발 저지를 목적으로 하는 제한적 제재부터 시작해서 점차 무연탄, 철광석, 석유 등 일반 교역에 대한 제재로 확대되었다. 그리고 미국은 적성국 교역법, 테러지원국가 지정, 법령, 행정명령 등 다양한 법적, 행정적 절차에 의해 대북제재를 강화해왔다.

또한, 미국은 북한 선박에 대해 해상차단을 실시할 수 있다. 해상

차단을 위해서는 PSI(Proliferation Security Initiative, 대량살상 무기 확산방지구상) 회원국의 협력이 필요하다.<sup>250)</sup>

미국이 지니고 있는 가장 강력한 마이너스 정책수단은 군사적 조치이다. 미국의 군사적 조치에는 한미연합군사훈련, 미 전략자산의 한반도전개 등의 군사적 시위가 있다. 그리고 미국은 북한의 군사시설에 대한 제한적 공격(surgical strike)이나 예방공격(preventive attack) 등 군사공격을 고려할 수 있다. 그러나 북한 핵·미사일 시설의 산재 및 은닉 가능성, 중국의 군사적 개입 가능성, 확전가능성 등을 고려할 때 미국의 군사공격은 실제 실행되기 어려운 정책수단이다.<sup>251)</sup>

비핵화협상 과정에서 미국이 제공할 수 있는 여러 가지 플러스 정책수단이 있다. 과거와 달리 비핵화협상에 안보 대 안보 교환 프레임이 적용됨에 따라 안보이슈가 플러스 정책수단으로 검토되고 있다. 안보분야의 플러스 정책수단으로 제일 먼저 고려되는 것이 종전선언이다. 종전선언은 미국이 대북적대시정책을 중단하겠다는 것을 공식적으로 표명하는 효과를 지니고 있다. 그러나 미국은 종전선언이 실시될 경우, 북한이 주한미군 철수, 한미동맹 폐기 등 대미평화공세를 강화할 것을 우려한다. 또한, 미국은 종전선언이 채택될 경우, 중국이 주한미군철수를 요구함으로써 한반도에서 미국의 안보이익이 침해될 것을 염려한다.

한반도평화협정은 정전협정을 법적으로 종료하고 한반도 평화정착을 구체화하는 의미를 지니고 있다. 미국은 한반도평화협정이 한

---

250) PSI는 테러 및 대량살상무기의 국제적 확산을 방지하기 위한 활동으로 정보 공유, 합동작전, 불법무기와 대량살상 무기의 운반 및 수출금지 등을 포함한다. 2012년 현재 101개국이 참여하고 있다. 한국은 북한의 2차 핵실험 직후인 2009년 5월 회원국이 되었다.

251) 박중철, “미·북관계 전망과 한·미 대북정책 공조 방향,” 이대우 편, 『미국 신정부 출범과 한미 현안』 (성남: 세종연구소, 2017), pp. 70~83.



반도안보지형의 근본적 변화를 가져올 여파를 다각도로 분석하고 있다. 특히 미국은 한반도평화협정은 완전한 비핵화가 이루어진 다음에 실시될 수 있다고 여긴다.

북한이 비핵화에 진전을 보이면 미국은 단계적으로 대북제재를 완화하거나 또는 최종적으로 대북제재를 일괄 해제할 수 있다. 그러나 대북제재를 해제할 수 있는 조건과 절차는 복잡하다. 우선 유엔 안전보장이사회의 대북제재가 완화 또는 해제되기 위해서는 이에 관한 새로운 유엔결의안이 채택되어야 한다. 이 경우 이란 핵협상 타결 후 유엔 안보리결의안(2231호)에 포함되었던 스냅백(snap back)조항 방식이 적용될 수 있다. 대북제재를 일부 완화 또는 해제 하되, 북한이 비핵화조치를 이행하지 않을 경우 제재를 다시 적용하는 조항을 두는 것이다. 그리고 미국의 대북제재가 해제되는 절차는 좀 더 복잡하다. ‘북한 제재와 정책 강화법’(North Korean Sanctions and Policy Enhancement Act of 2016)은 북한만을 겨냥한 제재법이며 재화·기술·서비스의 제공 및 금융거래를 전면 금지하고 세컨더리 보이콧을 실시할 수 있는 재량권을 부여하였다. 이 법에 따르면 대북제재를 유예하거나 종료하기 위해서는 대량살상무기의 폐기 뿐만 아니라 위조지폐, 자금세탁 등 국제불법행위 중단, 인권개선, 정치범 석방 등 여러 가지 조건이 충족되어야 한다. 북한이 이러한 모든 조건을 충족하지 않은 상황에서 대북제재를 해제하기 위해서는 미 의회에서 제재해제에 관한 특별법이 통과되어야 한다.<sup>252)</sup>

북미 국교수립은 미국이 고려할 수 있는 마지막 단계의 플러스 정책수단이다. 닉슨(Richard Nixon) 대통령의 베이징 방문과 상하이 코뮌니케(Shanghai Communique) 발표, 그리고 미중 국교수립에

---

252) 도경욱, “대북제재 완화·해제의 조건 및 절차,” (통일연구원 Online Series Co 18-23, 2018.5.15.), p. 1, <<http://repo.kinu.or.kr/handle/2015.oak/9063>> (검색일: 2018.10.15.).

이르는 과정에서 베트남 종전, 대만문제 등 여러 가지 사안이 관계진전의 이정표 역할을 했다. 미국과 베트남의 국교정상화 과정에서도 베트남군의 캄보디아 철수, 미군유해송환 등 여러 가지 사안이 관계진전의 지표가 되었다. 미국이 북한과 관계정상화를 하기 위해서는 핵·미사일 문제뿐만 아니라 생화학무기, 인권문제, 북한의 국제 불법행위 등 여러 가지 문제가 논의되어야 할 것이다. 이러한 사안들의 진전과 맞물려서 북미관계는 연락사무소 개설, 대표부 개설, 대사관계 수립 등의 단계적 과정을 거칠 것이다.<sup>253)</sup>

한편, 북한이 취할 수 있는 플러스 정책수단인 비핵화실천조치에는 여러 가지 사항이 있다. 4·27 판문점 선언 및 6·12 북미정상선언에서 합의된 ‘완전한 비핵화’의 의미에 대해서도 다양한 해석이 있다. 완전한 비핵화는 핵물질(플루토늄·농축우라늄)·핵시설·핵탄두 목록의 신고, 동결, 폐쇄, 검증, 사찰, 불능화(disablement), 폐기(dismantlement) 등 여러 가지 내용을 포괄한다. 또한, 핵과학자 및 기술자의 관리와 핵관련 산업의 민수전환을 위한 협력적 위협감축(cooperative threat reduction) 프로그램<sup>254)</sup>도 완전한 비핵화의 범주에 포함된다. 북한은 핵·미사일 실험 중단, 풍계리 핵실험장 폐기, 동창리 엔진시험장 폐기를 단행했다. 북한은 완전한 비핵화에 이르기까지 비핵화조치를 최대한 다양화해서 체제안전보장을 받는 살라미전술(salami tactics)을 적용하고자 할 것이다.

북한의 마이너스 정책수단은 비핵화협상이 결렬될 경우 핵·미사일 실험 재개, 핵·미사일 시험장 복원, 핵시설 재가동 등 핵·미사일

253) 박종철, “한반도 비핵화와 관계정상화,” 하영선 편, 『북핵 위기와 한반도평화』 (서울: 동아시아연구원, 2006), pp. 73~83.

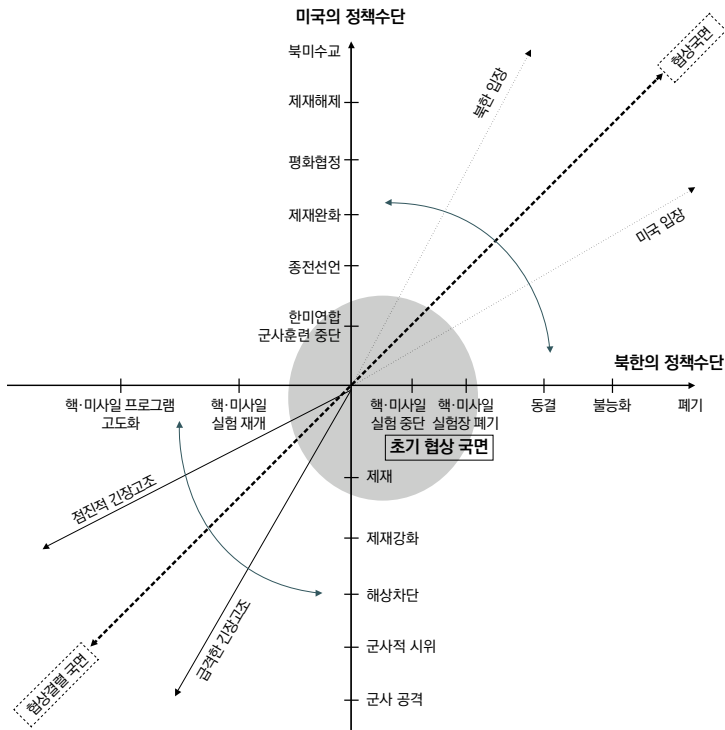
254) 북한 비핵화에 대한 협력적 위협 감축 프로그램에 대해서는 다음을 참조하기 바람, 박종철 외, 『한반도 평화와 북한 비핵화: 협력적 위협감축(CTR)의 적용방안』 (서울: 통일연구원, 2011).

프로그램의 고도화를 재개하는 것이다. 김정은 위원장은 대북특사 단 면담 시(2018.9.5.) 풍계리 핵실험장이나 미사일엔진시험장의 복원이 불가능하다고 언급하였다. 그러나 비핵화협상이 결렬되고 미국의 압박이 재개될 경우, 북한은 핵·미사일 관련 시설을 복원하는 방법을 택할 수 있다.

〈그림 V-1〉 북미의 정책수단과 비핵화협상 시나리오는 북한이 동원할 수 있는 정책수단을 X축에 배열하고, 미국이 동원할 수 있는 정책수단을 Y에 배열한 것이다. 현재 상황은 ‘초기 협상국면’이다. 북한이 핵·미사일 실험 중단, 핵실험장 폐기, 미사일 시험장 폐기를 단행한 반면, 미국이 한미연합군사훈련을 중단하였다. 그러나 미국은 아직 제재를 유지하고 있으며, 추가로 제재를 실시하였다. 초기 협상국면은 비핵화협상 국면으로 진입하기 위한 초기 여건을 조성하였다. 그러나 북미는 본격적인 ‘협상국면’인 1/4분면으로 진입하지 못하고 힘겨루기를 하고 있다.

‘협상국면’에서 미국과 북한의 조치가 단계적·동시적으로, 그리고 등가적으로 실시된다면, 1/4분면의 45도의 사선 방향으로 협상이 진전될 것이다. 그러나 등가성의 기준에 대한 미국과 북한의 입장이 다르다. 미국은 가능하면 비핵화조치가 선행되기를 희망한다. 따라서 미국이 원하는 시나리오는 45도 사선 아래쪽으로 협상이 전개되는 것이다. 반면, 북한은 가능하면 미국의 체제보장 조치가 선행되기를 희망한다. 따라서 북한이 희망하는 시나리오는 45도 위쪽으로 협상이 전개되는 것이다. 비핵화협상 국면에서 어느 방향으로 협상이 전개될 것인지에 대해서 북미 양측은 치열하게 힘겨루기를 할 것이다.

〈그림 V-1〉 북미의 정책수단과 비핵화협상 시나리오



3/4 분면은 ‘협상결렬 국면’이다. 협상이 결렬되었을 경우, 대립 국면이 어떻게 전개될지에 대해서 여러 가지 시나리오가 가능하다. 북한이 비핵화조치를 파기하고 핵·미사일 프로그램을 단계적으로 복원할 경우, 여기에 대해서 미국은 경제, 외교, 군사적 대응수단을 강구할 것이다. 3/4분면의 45도 위쪽의 사선은 ‘점진적 긴장고조’ 시나리오이다. 북한의 비핵화 파기에 대해서 미국이 일차적으로 경제제재 강화와 같은 조치를 실시하는 것이다. 북한이 핵·미사일 프로그램 재개를 결정할 경우, 미국이 점진적으로 대응조치를 취할 것이라고 가정할 수 있다. 협상이 결렬될 경우, 미국의 온건파는 차선

책으로 ‘점진적 긴장고조’ 노선을 지지할 것이다. 반면, 3/4분면의 45도 아래쪽의 사선은 급격하게 긴장이 고조되는 시나리오이다. 북한이 협상을 파기할 경우, 미국이 해상차단을 하거나 군사적 시위를 강화하는 경우이다. 그리고 군사공격 가능성이 거론될 수 있다. 트럼프 행정부의 강경파는 북한을 압박하기 위해서 이러한 강경노선을 선호할 것이다.

## 2. 도전요인과 대응방안

4·27 남북정상회담 및 6·12 북미정상회담에서 합의된 틀에 의해 비핵화, 평화체제 전환, 북미관계정상화의 세 축이 선순환관계를 이루면서 전개되고 있다. 세 차원의 프로세스는 각기 나름의 독자적 영역과 내적 동학을 지니고 있지만, 큰 틀에서 연계되어 있다. 세 차원의 프로세스의 선후관계에 대해 북한과 미국의 입장이 대립하고 있으나 세 차원의 프로세스가 각기 가능한 영역에서 진전하면서 상호 긍정적인 환경을 조성하는 선순환과정이 필요하다. 이하에서는 각각의 프로세스 추진 과정에서 발생 가능한 도전요인들 및 전략적 중요사항들과 이에 대한 대응책을 제시한다.

### 가. 비핵화 프로세스 이행 과정

#### (1) 도전요인1: 비핵화 개념 및 대상의 모호성 혹은 인식 차이

2018년 들어 북한의 비핵화와 관련한 협상이 본격화되면서 가장 많이 제기된 질문 가운데 하나는 단연 ‘비핵화의 정확한 정의가 무엇 이냐’일 것이다. 보다 정확하게는 북한이 사용하고 있는 ‘조선반도의

비핵화(denuclearization of the Korean peninsula)'라는 표현이 과연 한국과 미국, 국제사회가 염두에 두고 있는 '북한의 완전한 핵 프로그램 해체(North Korea's complete dismantlement of nuclear program)'와 같은 의미인지에 대한 의문이기도 하다.

주지하다시피 전통적으로 북한의 공식 문헌은 비핵화라는 용어를 '조선반도의 비핵화'라는 취지에서 벗어나 사용한 적이 없다. 특히 이러한 비핵화는 단순히 남북한뿐 아니라 미국까지도 그 대상에 포함된다는 논리 또한 반복적으로 활용해온 것이 사실이다.<sup>255)</sup> 반대로 국제사회는 비핵화의 대상을 남과 북으로 한정해 인식하는 경향이 강하고, 한국이 핵기술의 군사적 활용을 전혀 염두에 두고 있지 않은 만큼, 북측의 비핵화가 곧 한반도 비핵화와 동의어라는 입장을 암묵적으로 견지하고 있다고 할 수 있다.

흥미롭게도 이러한 인식의 차이는 관련 대화나 협상이 진전되는 동안에는 크게 불거지지 않다가 상황이 달라지면 다시 쟁점으로 떠오르는 패턴이 반복돼왔음을 확인할 수 있다. 한미 양측으로서는 미국의 핵우산 공약이나 주한미군 문제를 비핵화의 개념 정의나 조건에 포함하는 합의나 타협은 원천적으로 불가능하다는 입장을 견지해왔고, 이를 명확히 알고 있는 북측 역시 구체적인 합의 성과에 초점을 맞추는 동안에는 이러한 개념 차이를 적극적으로 제기하지 않다가, 협상이 교착에 이르거나 상황이 여의치 않다고 판단되는 순간에 이를 다시 쟁점으로 삼는 방식으로 논의에 임해왔다고도 정리할 수 있을 것이다.

예컨대 1992년 남북이 합의한 '한반도의 비핵화에 관한 공동선언'의 경우에는 그 대상을 남북한으로 한정해 △핵무기의 시험·제조·

---

255) 이와 관련한 일관된 태도로 인해, 국내외 전문가 여론조사에서는 북측이 말하는 비핵화가 한반도 전체의 비핵화를 뜻한다(62%)는 데 일종의 공감대가 형성돼 있는 것으로 나타났다. 5장 '전문가 여론조사' II-4 문항 참조.

생산·접수·보유·저장·배비·사용을 하지 않으며 △핵에너지를 오로지 평화적 목적에만 사용하고 △핵처리 시설과 우라늄 농축시설을 보유하지 않는다는 내용으로 비핵화의 개념을 규정한 바 있다. 이러한 정의는 2005년 9·19 공동성명을 통해 재인용됐으며, 2018년 3월 정의용 청와대 국가안보실장은 비핵화의 개념 정의에 대한 언론의 질의에 이 선언에 담겨있는 정의가 ‘유일하다’고 언급한 바 있다.<sup>256)</sup>

1992년 비핵화 공동선언의 이러한 정의에 동의했던 양측의 입장은, 이후 주한미군의 전술핵이 철수된 후에도 미측이 “한반도 핵우산과 확장억제는 여전히 유효하며 유사시에는 괌과 오키나와의 전술핵을 활용하게 될 것”이라는 언급을 강화하고 이러한 원칙이 이후 한미 연합훈련에 반영되면서<sup>257)</sup> 어긋나기 시작한다. 당시 북측은 이러한 역외 핵우산 제공 공약이 비핵화 선언 위반이며, 이 선언이 속임수였음을 입증하는 것이라고 격렬하게 반발한다.<sup>258)</sup> 이러한 주장은 공동선언 합의 이후 첫 한미합동군사훈련이었던 팀스피리트 93에 대한 비난에서 정점을 찍었고, 평양은 이러한 논리를 1993년 NPT 탈퇴 등을 정당화하는 근거로 활용하기에 이른다.

6자회담이 붕괴된 2008년 이후 북측은 비핵화의 주요 대상으로 한미동맹과 주한미군 문제를 포괄해 언급해왔다. 이 시기 북한이 핵보유국을 자임하면서, 핵 협상은 미국과 북한의 핵군축 협상이 되어

256) 이러한 개념을 북한에 한정해 적용할 경우, ‘모든 핵무기와 기존의 핵무기 프로그램을 완전히하고, 검증가능하며, 불가역적으로 폐기한다’는 2016년 유엔 안보리 결의안 2270호의 이른바 CVID(Complete, Verifiable, Irreversible Dismantlement) 개념이나, 최근 미국 측이 사용하고 있는 ‘최종적이고 완전히 검증된 비핵화(FFVD: Final, Fully Verified Denuclearization)’ 개념과 사실상 동일하다고 할 수 있을 것이다.

257) 예컨대 이 무렵 피트 윌리엄스 당시 미 국방부 대변인은 정례 브리핑을 통해 유럽과 마찬가지로 한국에서 지상전술핵무기를 철수하더라도 핵무기를 탑재할 수 있는 F15, F16 등에 의한 미국의 핵우산 제공은 계속할 것임을 시사한 바 있다.

258) “‘핵무기철수선언’, ‘핵부재선언’은 거짓이었다.” 『로동신문』, 1993.3.1. 5면.

야 한다거나 북한의 비핵화는 전 세계 핵무기의 철폐와 함께 진행될 것이라는 최대주의적 접근방식(maximalist approach)이 등장하기도 했다. 다만 평양은 오히려 핵능력이 급격히 가속화된 2016년 이후 조건을 비교적 구체적으로 명시하기 시작한다. 그 대표적인 문헌은 2016년 7월 공화국 정부 대변인 성명으로 제시된 이른바 ‘조선반도 비핵화 관련 5대 조건’으로, △핵 타격수단 반입 불가 △핵 불사용 협약 △주한미군 철수 선포가 북측이 말하는 비핵화 조건의 세부 정의로 제시된 바 있다.

요컨대 그간 북한이 주장해온 비핵화는 △평화적 목적의 핵에너지 이용은 유지하되 △이를 무기화하거나 보유하는 일체의 행동을 금지하고 △단순히 남북뿐 아니라 미국의 대(對)한반도 핵 투사능력까지 제거해야 한다는 논리로 구축돼왔다고 정리할 수 있을 것이다. 그러나 주지하다시피 ICBM·SLBM·전략폭격기를 다수 보유하고 있는 미국의 대한반도 핵 투사능력은 지리적 한계와 사실상 무관하다. 이들 자산을 한반도 인근에 배치 혹은 투입하지 않는다고 해서 북측이 말하는 ‘비핵화의 담보’가 충족된다고 보기는 어려운 근본적인 이유 중 하나다.

이러한 미국 측의 핵 투사 능력은 본질적으로 주한미군의 존재 여부와도 무관하다. 극단적으로 말해 주한미군이 철수한다 해도 한미동맹이 존재하는 한 이러한 투사능력 자체에는 별다른 변화가 있을 수 없다는 의미이기도 하다. 결과적으로 북측의 비핵화 개념 인식이 지목하는 미국 측의 핵 투사능력은 한미동맹과 확장억제 공약 자체에 대한 것이라고 할 수 있으며, 따라서 한미동맹이 현재와 같은 수준에서 존속하는 한 북측이 주장하는 비핵화 개념이 완벽하게 보장될 수 있는 방법은 논리적으로 존재하지 않는다고도 할 수 있다. 이 명확한 차이야말로 ‘비핵화의 개념’이 남북 혹은 북미 간의 협상을



근본적으로 어렵게 만드는 구조적인 이유라고 할 수 있을 것이다.

언뜻 이러한 현실은 향후에도 비핵화 합의의 전망이 극히 어두워 보이는 이유일 수 있을 것이다. 그러나 뒤집어 보면 이는 주한미군의 유무나 핵우산 공약은 평양의 관점에서 절대적인 선결조건일 수는 없다는 의미이기도 하다. 어차피 한미동맹 자체를 폐기하는 것이 아니라면 주한미군의 감축이나 한미 연합훈련의 중단, 심지어는 주한미군 철수 같은 근본적인 변화도 북측이 염두에 두고 있는 ‘체제 보장’을 완벽하게 담보할 수는 없고, 따라서 평양으로서도 주한미군의 위상 변화 같은 표면적인 변화보다는 북미관계의 구조적인 변화가 이뤄지는 것이 훨씬 더 중요할 수 있다는 결론도 가능하기 때문이다. 이른바 ‘북미 간의 적대적 관계를 청산’하는 일이 평양의 관점에서 비핵화의 근본적인 전제조건일 수 있다는 뜻이다.

2018년 10월 현재 상황은 비핵화의 대상에 한미동맹의 존재나 주한미군 주둔이 포함되는지를 모호하게 놔둠으로써 협상의 동력을 유지하는 데 양측이 모두 암묵적 합의를 유지하고 있는 상황이라고 할 수 있다. 예컨대 남측 특사단과의 면담소식을 전한 9월 6일자 로동신문 기사는 “핵무기도, 핵 위협도 없는 조선반도”라는 김정은 위원장의 표현을 인용해 보도한 바 있으며, 이 무렵부터 해당 문구는 9월 19일 남북 정상의 평양공동선언문, 북측 공간문헌, 외교무대 등 다양한 경로를 통해 비핵화에 대한 북측의 공식적인 정의처럼 활용되고 있다.<sup>259)</sup>

이 가운데 ‘핵무기가 없는 한반도’ 부분은 92년 비핵화공동선언의

---

259) “경애하는 지도자 김정은동지께서 남조선 문재인대통령의 특사대표단 성원들을 접견하시었다.” 『로동신문』, 2018.9.6. 1면 기사 참조. 이러한 표현과 관련해 로버트 칼린 전 미 국무부 정보조사국(INR) 북한정보분석관은 북측이 사실상 미국의 FFVD 개념에 동의한 것으로 주목할 필요가 있다고 분석한 바 있다. Robert Carlin, “Kim Jong Un’s New Formulation,” *38North*, September 10, 2018, <<https://www.38north.org/2018/09/rcarlin091018/>> (Accessed October 19, 2018).

정의와 유사한 것이라고 할 수 있으나, ‘핵 위협이 없는 한반도’ 부분은 동맹이나 주한미군 문제를 포함하는 개념으로 손쉽게 확장될 수 있다는 점에서 이전 북측 주장의 연장선상에 있다고도 할 수 있다. 그러나 9월 정의용 특사단의 방북 당시 김정은 위원장이 “중전선언은 한미동맹이나 주한미군 문제와 무관하다”고 언급한 것으로 전해진 이래, 북측 관영언론이나 외교무대에서 발언하는 당국자들은 비핵화를 한미동맹 혹은 주한미군 문제와 연동해 포괄적으로 설명하지 않는 기조를 견지하고 있으며, 대신 미국의 전략자산 한반도 전개, 이러한 자산이 참여하는 연합훈련 등에 포커스를 맞추고 있다.

이러한 일관된 흐름은 최근 북측이 내부적으로 비핵화의 개념과 관련해 한미동맹·주한미군 등을 가급적 거론하지 않는다는 지침을 갖고 있음을 시사한다. 기존의 최대주의적 접근법으로는 종전선언 등 당면한 사안에서 미국 측의 결심을 이끌어내기 어렵다는 판단 하에, 대신 ‘핵무기 배치 및 전개’로 쟁점을 좁히는 게 낫다는 전략적 결정을 내린 것으로 보인다. 앞으로 최소한 종전선언과 관련한 논의가 정리될 때까지는, 북측 당국이 주한미군·한미동맹 이슈를 적극적으로 거론하지 않을 것으로 판단되는 이유다.

## (2) 도전요인2: ‘구조적 변화’에 대한 기대감의 약화

앞에서 살펴본 비핵화 개념의 모호성 혹은 차이는, 협상의 열개와 관련해 그간 당사국들이 암묵적으로 전제하고 있던 통념을 다시 한번 해석할 근거를 제공해준다. 그간 6자회담 과정 등을 통해 한국과 미국이 제시해온 비핵화의 반대급부는 크게 △북미·북일 관계 정상화와 6자 평화체제로 요약되는 정치적 구조 변화와 △대북제재 해제 및 에너지, 교역 및 투자분야에서의 경제협력으로 요약되는 경제적 보상으로 나눌 수 있을 것이다. 비핵화 개념을 둘러싼 양측의 관점

차이와 북측의 근본적 인식들은 이러한 반대급부 중 무엇에 중점을 두고 그 선후관계를 어떻게 설계할 것인지에 대해서도 상당한 시사점을 던져준다.

우선 그간 북핵 협상 과정에서 제기된 이른바 ‘반대급부’의 내역을 정리하자면 다음과 같다. 2005년 9·19 공동성명은 북한이 △핵무기와 핵 계획을 포기하고 △NPT와 IAEA의 안전조치에 복귀하는 것을 조건으로 △(2조) 유엔헌장에 따라 북한과 미국의 상호주권 존중, 평화공존, 관계정상화 △(3조) 에너지, 교역 및 투자분야에서의 6자 경제협력 다각적 증진 △(4조) 동북아의 항구적 평화와 안정을 위해 별도 포럼에서 평화체제 협상 등의 반대급부를 제시한 바 있다. 2007년 2·13 합의와 10·3 합의는 공동성명 이행을 위한 초기조치에 합의하면서 앞서의 조항에 △북일 관계 정상화 △중유 100만 톤 상당의 경제·에너지·인도적 지원을 추가한 바 있고, 2002년 북일 평양선언에서 언급된 일본의 대북 식민배상금(일본측 표현으로는 ‘경제협력자금’) 지급도 경제적 반대급부의 대표 사례로 지목돼왔다.

이들 합의에서는 공식화되지 않았으나, 그간 다양한 논의를 통해 구체화되어 온 별도의 경제적 반대급부 수단도 있다. 예컨대 북한의 비핵화가 진전되고 국제사회의 대북제재가 해제되면 △북한의 IMF·세계은행·ADB 가입을 통해 경제개발자금 차관을 제공한다거나 △중국의 AIIB 프로젝트에 북한을 참여시킴으로써 북한 내 사회간접자본 인프라를 구축할 수 있도록 조력한다는 등의 아이디어가 폭넓게 거론된 바 있다. 특히 2016년 이후 유엔 대북제재가 급속도로 강화되면서 이들 주요 제재조치의 철회가 경제적 반대급부의 주요 대상으로 자리매김했다.

이와 함께 각국이 북한에 부과하고 있는 독자제재, 특히 한국 측의 2010년 5·24 조치와 개성·금강산 사업 중단을 해제 혹은 복원하

는 일도 경제적 반대급부의 일환이라 할 것이다. 2017년 들어 남북 정상회담에서 논의됐던 경제협력 사안과 함께 문재인 정부의 ‘한반도신경제지도’ 구상 역시 북한의 비핵화 조치에 대한 경제적 반대급부의 청사진으로 유효할 수 있을 것이다.

그러나 앞서 살펴본 것처럼 북측이 폭넓은 방식으로 비핵화 개념의 취지를 사용해왔음을 감안하면, 형식논리로만 따질 경우 이전에 거론된 반대급부는 대부분 북측이 말하는 ‘담보’를 충족시키기 어려울 것이라는 점을 확인할 수 있다. 북미 수교나 북일 관계 정상화, 주요 당사국 사이의 종전선언이나 평화협정은 물론 평화체제 구축 역시 제도적 해결책이라는 점에서 본질적으로 차이가 없다고도 할 수 있다. 이러한 제도적 보장이 리비아나 이란, 우크라이나 등의 비핵화 선례에서 어떠한 한계를 안고 있었는지 충분히 관찰해온 북측으로서는, 그간 논의된 ‘제도적 차원에서의 정치적 반대급부’가 국제정치적으로는 실제로 작동하지 않을 것이라는 인식을 더욱 고착화해 왔을 개연성이 커 보이는 것이다.

실제로 2018년 신년사 이후 북측이 내비친 다양한 언급들은, 단순한 제도적 장치 마련으로 비핵화의 정치적 반대급부를 얻는 방식보다는 북미관계의 근본적 변화 혹은 동북아 국제정치 구조 위에서 미국에 대한 자신의 전략적 가치를 극대화하는 방식을 보다 현실적이라고 판단했을지 모른다는 개연성을 보여준다. 달리 말해 ‘적대시 정책의 철폐가 아니라 적대적 관계의 해소 혹은 변화’야말로 자신들이 갖고 있는 위협인식을 해결할 근본적인 환경조성이라고 판단했을 가능성이 있다.

더욱 주목할 것은 이와 관련된 북측의 언급이 대부분 공식발표나 관영언론 등을 통해서가 아니라 주로 양자회담 테이블에서 김정은 위원장의 비공개 발언을 통해 이뤄져 왔다는 사실이다.<sup>260)</sup> 이는 북

측이 미국의 대중(對中) 견제 혹은 압박정책에 일정 부분 조력하거나 최소한 중립적 태도를 유지하는 방식으로 관계 개선을 시도할지 모른다는 관측이 제기된 배경이기도 했다. 이러한 선택을 통해 ‘워싱턴의 시각에서 보는 북한의 전략적 가치’를 재평가 받을 수 있다면 이전에 논의됐던 제도적 보장보다 훨씬 강력한 안전보장 혹은 정치적 반대급부가 될 수 있을 것이라는 계산법이다.

한걸음 더 나아가면 중국·파키스탄·인도 등 미국으로부터 암묵적으로 핵 보유를 용인 받은 대부분의 이전 사례는, 지정학적 계산에 따라 ‘우군’을 확보해야 하는 미국 측의 사정 변경으로 인해 워싱턴이 먼저 이전의 압박을 거둬들인 결과였다는 점도 함께 기억해둘 필요가 있다. 극단적으로 말해 북측으로서는 ‘대미 핵능력만 제거한 채 미국의 대중 견제·압박 노선에 동참 혹은 중립을 유지한다면 워싱턴이 평양의 제한적 핵능력을 용인한 채 관계개선에 응할 수도 있다’라고 생각할 수도 있다는 의미이다.

이른바 ‘북한의 친미국가화’로 요약되는 이러한 접근방식은 특히 4월 남북정상회담과 6월 북미정상회담을 앞둔 시점에 매우 적극적으로 거론돼왔다. 일례로 3월 14일자 ‘조선신보’에 등장한 “영원한 적도, 영원한 동맹도 없다”는 언급은 이러한 인식의 일단을 드러낸 문장이라고 할 수 있을 것이다. 보다 정확히 말하자면 이러한 ‘전략적 결단’도 가능하다는 암묵적인 시그널링을 통해 북미정상회담 등의 대화국면을 추동하는 카드로 활용했다는 평가가 한걸 적절할 것이다.

물론 이러한 암묵적 신호들은 김정은 위원장이 3월 중국을 방문한 이래 ‘이전 시기의 북중 관계 복원’을 끊임없이 강조함으로써 사실상 부인된 바 있다.<sup>261)</sup> 북한의 전통적인 줄타기 외교 혹은 ‘시계추 외

260) “김정은, 도보다리서 ‘베트남 모델’ 말했다.” 『매일경제』, 2018.5.3., <<http://news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2018&no=283483>> (검색일: 2018.10.19.).

261) 베트남 모델 등에 대한 언급이 양자대화에서 비공개로 이뤄진 데 비해 전통적 북중

교<sup>262)</sup> 패턴에 비춰보면 이는 미중 양측에 전혀 다른 시그널을 보냄으로써 최악의 상황을 헤징(hedging)하는 한편, 두 가지 극단의 모델 사이에서 최대의 이익을 확보할 수 있는 중간 경로가 어디인지 찾아가기 위한 시도라고 정리할 수 있다. 즉 ‘비핵화를 통해 미국과의 적대관계를 청산하고 중국으로부터 독립적 지위를 확보하는 방안’과 ‘전통적 북중관계를 역이용해 제재를 형해화하고 미국으로부터의 군사적 위협을 최소화하는 한편, 일정 수준의 핵능력을 보존하는 방안’이라는 두 모델을 양쪽에 두고, 그 사이의 무수한 경로 가운데 현실성과 이익을 가장 극대화할 수 있는 경로가 무엇인지 찾아가겠다는 것이 현재 북한의 행보라고 정리할 수 있다.

2018년 들어 전개되어온 흐름이 이전의 비핵화 논의에 비해 갖는 가장 큰 차별점은 앞서 설명했듯 북측이 ‘근본적 구조 변화’를 선택지에 포함하고 있다는 신호를 보내고 있었다는 점이다. 특히 북측의 시그널링이 정점을 찍었던 3~4월 무렵 이러한 평가는 국내외를 막론하고 자주 제기된 바 있다. 여기에 트럼프 행정부의 성향 혹은 정책선호를 감안하면 미측 역시 단계별 상응조치보다는 일괄타결을 조기에 가시화하는 로드맵을 상정하고 있는 듯하다는 분석 역시 힘을 얻었다.

싱가포르 북미정상회담 이후 양측의 관련협상이 교착상태에 빠지면서 이러한 견해는 상당 부분 사그라진 것이 사실이다. 더욱이 두 차례의 정상회담으로 상징되는 중국의 적극적인 개입에 따라 당초 북측이 내비쳤던 ‘근본적 변화’에 대한 의지가 크게 훼손되고, 이에 따

---

관계 모델에 대한 확인이 공식발언이나 관영언론을 통해 공개적으로 이뤄졌다는 점도 흥미로운 대목이다. 여전히 기존 방식의 유지를 공식입장으로 견지하되 새로운 모델의 모색을 비공식적 탐색의 영역에 묶어둠으로써 최대한의 자율권을 확보하고자 하는 북측 나름의 외교전술이라고 분석할 수 있다.

262) 북한의 시계추 외교 패턴에 대한 분석은 김한권, “미중관계와 한반도,” (화정평화재단 정책토론회 발제문, 2018.9.12.) 참조.

라 평양의 관련 언급에서도 전통적 모델로의 복원만이 강조되고 있다는 사실 또한 부인하기 어렵다. 분위기가 급반전하면서 미국 내부에서도 이른바 ‘트럼프 모델’에 대한 회의가 커지자 관료와 전문가 그룹을 중심으로 북핵 문제 해결에 대한 회의론이 급증하고 있기도 하다.

### (3) 도전요인3: 비핵화 로드맵에 대한 단계별 이견

이른바 ‘북한의 친미국가화’ 시나리오가 짧게나마 상당한 관심을 모았던 배경에는, 그 정도 수준의 근본적 구조 변화 없이 북핵 문제의 해결이나 북한의 개혁·개방이 어려울 것이라는 현실적 무력감이 깔려 있었다고 할 수 있을 것이다. 지금의 구조적 긴장구조에는 큰 틀의 변화 없이 북한의 비핵화 조치와 국제사회의 반대급부만을 단계적으로 맞교환하는 이전 시기의 접근방식으로는 그간 비핵화협상에서 반복적으로 불거졌던 핵심쟁점을 해결하기 어려울 것이므로, 근본적 구조 변화의 개연성을 극대화하는 비핵화·반대급부의 설계야말로 유일한 돌파구가 될 것이라는 기대였다고도 정리할 수 있을 것이다.

이러한 기대는 비핵화 과정의 로드맵에 관한 각국 내부 논의에 직접적으로 영향을 끼치고 있다. 근본적 노선 변화를 뜻하는 ‘베트남 모델’ 혹은 ‘트럼프 모델’을 기대했던 미국 측은 빠른 시일 안에 급속도로 비핵화 프로세스가 진행되는 일괄타결 협상을 기대했던 반면, 북중관계 복원을 선언한 이후 북측은 ‘행동 대 행동’ 원칙으로 요약되는 단계별 맞교환 방식으로 회귀한 듯 보이는 게 사실이다.<sup>263)</sup>

특히 비핵화를 구체적으로 실현해나가는 단계별 로드맵과 관련해 이러한 생각의 차이를 가장 크게 확인할 수 있다. 우선 미국 측 당국

263) 앞서 보았던 비핵화의 정의와 관련해서도, 특히 북중 관계 복원이라는 전제 하에서 라면, 중국 측 입장을 의식할 수밖에 없는 북측은 북핵 협상이 일정계도에 오른 후 결국 한미동맹과 주한미군의 존재 역시 비핵화의 대상이라는 과거회귀적 주장을 다시 꺼내 들 공산이 없지 않다.

자들이나 전문가들이 전제하고 있는 로드맵은 IAEA(국제원자력기구)를 중심으로 하는 비확산 커뮤니티가 보편적으로 활용해온 ①동결(Freezing) ②신고(Declaration) ③불능화(Disablement) ④검증(Verification) ⑤폐기(Dismantlement)를 전제로 하고 있다. 이러한 모델은 카자흐스탄, 벨라루시, 우크라이나 등 냉전 종식 이후 1990년대 초·중반 IAEA와 미국을 중심으로 진행된 협력적위협감축(Cooperative Threat Reduction: CTR) 프로그램을 통해 정립된 이래, 북한 핵 문제와 관련해서도 기존의 6자회담 프로세스에서 반복적으로 활용된 바 있다.

이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. △우선 첫 번째 동결 단계에서는 원자로 내에 제어봉(control rod)을 삽입해 핵분열 반응을 중지시키는 방식으로 가동을 중단시키고, 사찰관의 현장 파견이나 감시카메라 설치 등을 통해 가동중단 상태를 확인한 다음 △과거와 현재의 모든 핵 프로그램에 대해 완전하고 정확한 정보를 보고해 검증 및 폐기를 준비하는 신고를 거쳐 △핵심부품을 분리하거나 일부분을 파손해 즉각적인 사용이 불가능하도록 하게 만드는 불능화 단계를 지나 △모든 핵무기 및 핵 프로그램 관련 문서 확인, 현장 사찰, 핵물질 총량 계량, 비파괴 검사, 시료 채취 및 분석 등을 포함해 신고내용의 정확성과 완전성을 확인하는 검증 단계를 통과한 다음 △핵물질, 탄두, 시설 등 모든 프로그램을 해체·해외반출·파괴·제거해 군사용으로 재사용하는 것을 완전하게 차단하는 폐기조치를 취하는 것으로 마무리되는 수순이다.<sup>264)</sup>

미 국무부 군축담당부서를 중심으로 일종의 교과서처럼 자리매김한 이러한 모델은 북핵 협상이 본격화된 2018년 이후에도 여전히

264) 이상의 내용은 합동참모본부, 『비핵화에 대한 이해』 (서울: 합동참모본부, 2018), '1장 비핵화의 개념과 절차' pp. 9~36 참조.



미국 내 주류 측의 접근법으로 견고히 사용되고 있다. 마이크 폼페이오 국무장관이나 존 볼턴 국가안보보좌관을 비롯한 미국 측 당국자들이 실무접촉 논의과정에서 북한 측의 전체 핵무기·시설에 대한 완전한 신고를 초기조치로 거론하고 있는 것이나, IAEA를 포함한 국제 사찰단의 조기 개입, 이후 단계에서 북측이 이미 완성한 핵탄두나 ICBM을 미국 측에 인도, 반출하는 조치 등을 언급하고 있는 것은 모두 이러한 전제를 기반으로 한 것이라고 분류할 수 있다.

도널드 트럼프 대통령 본인의 경우 초기에는 이러한 전통적 모델에 대한 이해가 높지 않았던 것으로 사료되며, 모든 단계를 매우 빠른 속도로 조기에 단행하는 이른바 일괄타결 모델을 선호했던 것으로 보인다. 그러나 일괄타결 모델 역시 전체적으로 이러한 로드맵을 거치는 것을 전제하기는 마찬가지였던 것으로 보이고, 특히 싱가포르 회담 이후 진전속도가 느려지면서 이러한 모델이 사실상 불가피하다는 미국 내 주류 측의 시각을 서서히 수용하는 듯한 모습이 나타나기도 했다.

기실 북한의 비핵화 로드맵에 관한 그간의 논의 역시 이와 크게 다르지 않았다. 5장의 전문가 여론조사에서 확인되듯, 국내외 전문가 다수는 북한의 비핵화가 △단계적·동시적 방식으로 진행되거나 (47.48%) △일괄타결 후 단계적·동시적 방식으로 진행될 것이라고 예상한 바 있다(5장 II-7 문항 참조). 주지하다시피 국내에서는 2017년을 전후해 비핵화 과정을 크게 △동결 입구와 비핵화 완성 출구로 나누어 △단계별로 ‘말 대 말, 행동 대 행동’ 원칙에 따라 정치적·경제적 반대급부를 짜 맞추는 방식으로 설계하는 논의가 주를 이뤄왔다.<sup>265)</sup>

265) 이러한 접근법을 채택한 대표적인 선행연구로는 전봉근, “문재인 정부 출범 이후 북핵 환경 평가와 비핵화 전략구상 모색,” 『국립외교원 주요국제문제분석』, (2017-25, 2017.7.11.)을 들 수 있다.

〈표 V-1〉 한반도 비핵평화체제 구축을 위한 전략로드맵(안)

핵심 프로세스	북핵 동결 사전단계 - 예비협상	1단계 북핵 동결 - 비핵평화공존체제 기반조성	2단계 비핵화 완성 - 비핵평화공존체제 완성
비핵화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (동결협상의 입구) 북한, 핵·미사일시험 중단선언(모라토리움), 9·19 공동성명 재확인 선언</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한 핵물질생산 동결 및 감시: IAEA 감시 재개</li> <li>• 핵·미사일 시험 동결</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 다시 2단계로 세분하여 추진: 핵시설 폐쇄·불능화·신고→핵 폐기 완료</li> <li>• 북한 NPT 복귀, IAEA 전면안전조치 수용</li> </ul>
평화체제		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 4자 평화포럼 개최</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2+2 한반도평화협정 체결</li> </ul>
6자회담 동북아 안보협력	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 6차 수석대표 비공식 회담 개최</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 6자 장관회담 개최, 핵 동결 일괄타결 합의</li> <li>• 대북 인도지원 제공</li> <li>• 미북, 일북 수교회담 개시</li> <li>• 대북 개발지원용 동북아 은행 설치 검토</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 동북아 6자 정상회담 개최</li> <li>• 동북아 안보협력체 가동; 동북아 원자력공동체 설치</li> </ul>
남북관계 경제협력 군사회담 군비통제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 상호비방 중지</li> <li>• 특사 교환, 남북대화 (고위급회담) 개최</li> <li>• 인도지원(영유아, 의료·보건) 개시</li> <li>• 이산가족상봉 실시</li> <li>• 군사적신뢰구축 초지: 군직통전화, 훈련참관, 군사회담</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남북기본협정 체결: 기본합의서 재확인, 과도기적 2국 비핵평화 공존체제 구축</li> <li>• 남북 정상회담, 군사회담 개최</li> <li>• 남북 연락사무소 상호 설치</li> <li>• 인도, 농업 환경, 의료적 지원 확대</li> <li>• 남북러, 남북중 삼각 경제, 에너지, 수송 협력 추진</li> <li>• 운용적 군비통제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남북러, 남북중 에너지 수송망 연결</li> <li>• 남북경제공동체 가동</li> <li>• 구조적 군비통제</li> </ul>
미북관계 한미동맹	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한미연합훈련 시기와 규모 조정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일부 한미연합훈련 축소 및 조정</li> <li>• 한국 전시작전통제권 이전 본격 추진</li> </ul>	

출처: 저자 작성.

반면 2018년 들어 최근까지 북측이 염두에 두고 있는 모델은 이와 접근법이 완전히 다른 것으로 해석된다. 핵 시설이나 설비, 이미 완성된 무기체계 등에 대해 북측이 먼저 일방적으로 폐기절차를 단행하고, 이에 대해 국제사회의 참관이나 추후 검증을 통해 폐기가 완결됐다는 사실을 사후적으로 인증 받는 방식에 가깝다. △풍계리 지하핵실험장 폭파 △서해미사일실험장 시설 부분 폐기 △영변 핵시설 폐쇄 의사 등을 통해 구체화된 이러한 모델은, 역사적으로는 1990년 7월부터 이듬해 6월까지 자발적으로 핵 폐기를 결정해 진행한 후 1991년 7월 IAEA에 가입해 11월부터 115회의 사찰을 수용했던 남아프리카 모델과 흡사한 방식이라고 할 수 있다. 이들 과정을 끝마친 1993년 3월 남아공 정부는 핵무기 개발 및 폐기사실을 공식적으로 선언한 바 있다.

요컨대 미국과 IAEA를 중심으로 하는 국제사회의 비핵화 프로세스 로드맵은 북한과 근본적으로 다르다. 조기에 전체 핵 프로그램의 정보를 확인한 뒤, 외부 혹은 제3자의 철저한 사찰과 검증을 통해 비핵화를 진행하는 대신, 북측은 자신들의 방식으로 일단 불능화·폐기 조치를 단행한 뒤 사후에 이를 인증받는 방식을 염두에 두고 있음이 확연히 드러나기 때문이다. 달리 말해 핵 폐기의 주체가 외부 혹은 국제사회나 아니면 북한 스스로냐의 차이라고도 할 수 있다. 미국 측은 IAEA와 CTBTO(Comprehensive Test Ban Treaty Organization, 포괄적 핵실험 금지 조약 기구) 등의 국제기구가 핵 시설·설비에 대한 사찰 및 검증을 담당하고, 미국을 중심으로 하는 핵 보유 관련국들이 팀을 구성해 이미 완성된 핵탄두·미사일에 대한 반출과 폐기를 진행하는 ‘개입형 폐기 모델’을 전제하고 있는 반면, 북측은 이러한 조치들을 모두 자신들의 인력과 기술을 통해 자체적으로 진행한 뒤, 추후에 국제기구 등의 검증을 받겠다는 ‘독자

적 폐기 모델'에 가깝기 때문이다.

북측이 이러한 독자적 모델을 강조하는 이유에 대해서는 여러 분석이 가능하겠지만, 크게 △비핵화 프로세스의 마지막 순간까지 모호성을 유지해 협상 레버리지를 지키기 위한 전술적 요인 △외부세력에 대한 투항이 아니라 자발적인 핵 포기 결정임을 강조하려는 국내정치적 요인 △외부세력의 국내 개입을 극도로 꺼리는 전략문화적 요인 등이 복합적으로 작용한 결과라고 할 수 있을 것이다. 물론 북측의 이러한 모델을 국제사회가 수용할 수 있는지는 전혀 다른 논의의 주제다. 4장에서 보았듯 국내외 전문가 여론조사에서는 다수의 응답자가 △IAEA와 미국의 병행 사찰(31.13%)이나 △IAEA와 미국·중국·일본·러시아 등 주변국가의 병행 사찰(30.46%)을 통해 사찰 및 검증이 진행될 것이라고 예상한 바 있다(4장 전문가 여론조사 II-9 문항 참조).

로드맵을 둘러싼 이러한 근본적인 인식 차이는 2018년 들어서도 협상 과정에 상당한 어려움을 야기해왔고, 앞으로도 반복적으로 제기될 공산이 커 보인다. 주지하다시피 싱가포르 회담 이후 실무접촉 과정에서 이 문제는 가장 큰 이견 요인이었고, 특히 핵 프로그램 전체에 대한 조기 신고 여부는 결정적인 딜브레이커 역할을 해왔다. 미국 측 혹은 국제사회의 전통적 로드맵에 입각하면 전체 프로그램 신고는 비핵화를 위해 반드시 거쳐야 할 초기조치에 해당하며 북한이 진정으로 비핵화 의지가 있다면 거부할 수 없는 사전조건에 해당하지만, 북측이 염두에 두고 있는 로드맵에는 전혀 부합하지 않는 그림이기 때문이다.

중전선언을 둘러싼 일련의 논의 역시 같은 맥락에서 살펴볼 필요가 있다. 싱가포르 회담을 전후해 남북한과 미국이 암묵적으로 공유했던 관련 로드맵은 대체적으로 ①중전선언 ②북측의 핵 프로그램

신고 및 높은 수위의 초기조치(front loading) ③제재해제 논의 시작 ④사찰 및 검증작업 개시 ⑤평화체제 논의가 짧은 시간 안에 동시적 단계적으로 이뤄지면서 비핵화가 진행되는 모델이었다고 정리할 수 있다. 특히 이 시기 우리 측이 제시했던 종전선언 방안은 △민감한 법적·제도적 세부사항은 평화협정으로 미뤄두고 △우선 정치적 성격이 강한 전쟁종결 선언을 통해 △비핵화 프로세스 돌입의 모멘텀을 확보하자는 것에 가까웠다. 남·북·미 3국 내부의 국내정치적 장애물을 돌파하는 데도 ‘이제는 상황이 달라졌음’을 공식화하는 종전선언이 상당한 도움이 될 것이라는 기대가 깔려 있었던 것으로 보인다.

특히 싱가포르 정상회담을 전후한 북측 관영언론의 언급을 복기해보면, 평양 또한 이 무렵에는 종전선언에 상당한 자신감이 있었고 미국 측이 조만간 관련 준비조치를 실행할 것이라고 판단했던 것으로 보인다. 심지어 이 시기 북측은 종전선언은 이미 약속받은 혹은 확보한 반대급부라는 판단하에 남측에도 별다른 관련 언급이나 요청을 제기하지 않은 것으로 알려져 있다.

그러나 싱가포르 회담 직후에 종전선언을 이끌어내겠다는 당초의 계획이 결실을 맺지 못하면서 △선언의 성격과 방식 △적절한 상응조치 △구체적인 실행시점 등을 두고 북미 사이에 이견이 점차 고착화되는 형국이 만들어졌고, 이견의 핵심은 ‘종전선언이 초기조치의 앞에 와야 하느냐 뒤에 와야 하느냐’의 차이였다. 더욱이 중국마저 ‘3자 종전선언’에 사실상 부정적 입장을 개진하기 시작하면서, 북측은 아예 종전선언을 평화협정에 준하는 구속력을 갖는 구체적이고 상세한 문서로 만들어야 한다는 쪽으로 선회하는 모습마저 내비치기도 했다. 북미 양측이 모두 ‘가격이 맞지 않는다’는 인식에 사로잡히면서, 당초 사안을 푸는 열쇠로 기획했던 종전선언이 오히려 사안의 진전을 가로막는 자물쇠 역할을 하게 된 셈이다.

#### (4) 정책대안 검토: 경제적 상응조치와 정치적 상응조치의 재설계

지금까지 살펴본 비핵화 로드맵과 종전선언을 둘러싼 4개월의 공전은, 행동 대 행동 원칙의 맞교환 프로세스에 숨어있는 근본적인 이견을 초장부터 확인하게 해준 사례라고 할 수 있다. 특히 이 과정에서 북미가 각각 자신들의 조치 혹은 상응조치 가운데 무엇이 가역적(reversible)이고 무엇이 비가역적(irreversible)인가에 대해 완전히 다른 해석을 해왔다는 점이 확인됐다고도 할 것이다. 북측의 핵 실험장 폭파나 미사일시험시설 일부 폐기에 대해 미측이 ‘언제든 복원할 수 있으므로 유의미한 조치가 아니다’라고 말하는 것이나, 미측의 한미연합훈련 중단이나 종전선언에 대해서 북측이 ‘언제든 뒤집을 수 있으므로 신뢰할 수 없다’고 언급하는 일들이 대표적이다.

이러한 인식 차이가 협상의 진전을 가로막는 상황을 타개하기 위해서는, 북측의 비핵화 조치에 대한 미국 등의 상응조치를  $\Delta$ 이미 완성된 핵무기와 앞으로의 추가 생산능력  $\Delta$ 정치적 반대급부와 경제적 반대급부로 나눠 맞교환 관계를 재정립할 필요가 있다고 판단된다.  $\Delta$ 북미수교·남북/북미대표부 교차 설치 등을 포함한 정치적 반대급부를 북한 측의 ‘실물화된 핵무기 폐기’와 연동하고  $\Delta$ 제재해제·경제협력·차관제공 등의 경제적 반대급부를 핵 생산시설·기술의 점차적 폐기와 연동하는 방식으로 재구성하는 방안이 보다 현실적일 수 있다는 것이다.

정치적 상응조치 혹은 반대급부 중 상당수는 한미의 정치적 의지만 뒷받침된다면 단기간 내에 현실화가 가능한 반면, 이후 북측의 태도 변화 등으로 상황이 달라질 경우 무효화할 수 있는 조치라는 특징이 있다. 이렇듯 가역적인 특징을 감안해, 북측 역시 다시 생산할 수 있는 현존 핵탄두·미사일의 일부를 폐기하거나 핵물질·핵무기 생산시설의 가동 중단, IAEA 모니터링 재개 정도와 연동하는 방

식을 생각해볼 수 있다.

반면 경제적 상응조치 혹은 반대급부는 점진적 진행이 불가피한 데다 비가역적이라는 특징이 있다. 이를 본격적으로 추진하기 위해서는 △유엔 차원의 제재해제 절차 마련 등이 단계적으로 진행돼야 하며 △남북 경제협력 과제 역시 성과가 가시화되기까지는 시간이 필요하고 △중국을 포함한 해외자본의 투자나 국제기구의 차관 역시 한번 지급이 이뤄지면 향후 북측의 태도가 돌변한다 해도 돌이킬 방법이 묘연하다는 점에서 대표적인 비가역조치에 해당한다. 따라서 역시 비가역적인 폐기조치에 해당하는 핵물질·핵무기 생산시설의 폐쇄·불능화·폐기의 점진적 진행과 연동해 단계적으로 진행하는 것이 적절하다고 할 수 있다.

정치적 반대급부의 맞교환 상대로 북한이 이미 완성해 보유하고 있는 핵탄두나 ICBM 일부 혹은 전부의 폐기를 고려할 수 있는 것은, 이러한 조치가 통상의 개념과 달리 오히려 평양에게 가역적인 조치일 수 있기 때문이다. 이미 해당 체계를 제작할 수 있는 기술과 설비, 시설을 보유하고 있는 만큼 이들 인프라의 폐기가 훨씬 더 불가역적인 조치라는 판단이 공학적으로는 훨씬 현실성이 높다.<sup>266)</sup> 다만 이들 탄두와 ICBM을 미국 등 해외로 반출해야 한다는 미국 측의 아이디어에 대해서는, 북한은 물론 중국이나 러시아도 적극적으로

---

266) 북한의 대표적인 ICBM 모델인 화성 14형과 화성 15형은 모두 우크라이나 RD-250을 변용해 만든 백두산 엔진을 기반으로 제작한 것으로 알려져 있다. 북한은 이 엔진의 첫 지상분출시험을 2017년 3월에 실시했다고 밝힌 바 있다. 이후 불과 4개월 후인 그 해 7월 화성 14형, 9개월 후인 11월에 화성 15형의 비행시험이 최소한 엔진 성능에 있어서는 신뢰할만한 성공을 거둔 셈이다. 백두산 엔진의 지상분출시험 당시 북측이 무수단 계열 미사일의 연속실패로 상당한 어려움에 처해 있었음을 감안하면, 이후 2018년 2월 건군절에 등장한 ICBM급 미사일 10여기는 모두 최소한 2017년 3월 이후에 제작된 것이라고 보는 게 현실적일 것이다. 이들 미사일 10여기를 제작하는데 1년이 채 걸리지 않았다면, 이들 전부 혹은 일부를 해체한다 해도 인프라가 유지되는 경우 다시 복원하는 데는 그보다 훨씬 짧은 시간이면 충분할 수 있다. 평양이 ICBM의 해체를 인프라에 근본적 영향을 끼칠 수 있는 조치보다 가역적인 조치라고 인식할 수 있는 이유다.

반대할 공산이 크다는 점에서 현실성이 높지 않다. 이들 체계가 해외로 반출될 경우 관련 부품과 기술의 원산지 문제가 논쟁점으로 떠오를 가능성이 충분하므로 중국과 러시아로서는 적극적으로 반대할 수밖에 없는 상황전개에 해당한다.

또한, 그간 미측이 종전선언의 맞교환 조치로 주로 언급돼왔던 핵 시설 리스트 제출의 경우, 이러한 인프라의 정확한 내역과 세부사항을 다룬다는 점에서 검증 문제로 직결될 가능성이 높고 따라서 북측으로서는 ‘매우 비가역적인 조치’로 인식할 수 있다. 요컨대 북한 핵 시설 인프라의 전체를 다루는 신고와 검증의 문제는 훨씬 더 까다로운 쟁점인 만큼 역시나 비가역적인 경제적 반대급부의 맞교환 상대로 점진적인 해결을 추구하는 게 현실적일 수 있다.

이러한 북측 비핵화 조치와 그에 대응하는 미측 상응조치가 무엇인지를 재정립하는 작업은 양측의 견해가 가장 크게 엇갈리는 비핵화의 주체 문제와 관련해 프로세스의 개념 틀을 다시 설계하는 작업에 가깝다. 개념적으로는 이들 가역적 조치 맞교환과 비가역적 조치 맞교환이라는 두 개의 패키지를 반드시 시간순으로 앞뒤 단계로 분리할 필요는 없을 수 있다. 두 개의 패키지를 위의 분류에 맞춰 구분하는 인식을 공유하는 일 자체가 중요하다라는 뜻이다. 이들 두 패키지를 시간적으로 한꺼번에 진행하는 일도 충분히 가능하다. 예컨대 북측은 핵물질 생산시설의 해체와 ICBM 폐기를 동시에 진행할 수 있을 것이다. 그러나 그에 대한 반대급부는 각각 제재 완화 같은 경제관련 조치와 연락사무소·대사관 설치 등의 정치적 조치라는 사실을 북미 양측은 물론 주변국 모두가 공유함으로써, 등가성에 대한 인식을 최대한 맞추고자 하는 접근법이라고도 할 수 있다.

현실적으로는 이들 두 개의 맞교환 패키지를 시간 순으로 앞뒤에 배치하는 방법도 생각해볼 수 있다. 특히 이 경우 몇 가지 유리한



환경조성이 가능하다는 사실도 함께 검토할 필요가 있을 것이다. 현존 핵 전력의 전부 혹은 일부의 해체와 대사관 혹은 연락사무소의 설치를 먼저 착수한 뒤, 그 상당한 진전이 확인되면 신고·검증과 인프라 해체를 제재 완화·해제 등의 경제적 상응조치와 맞교환하는 까다로운 영역에 돌입하는 방식이다. 이 경우 일단 초기 단계에 가시성이 높은 핵무기 폐기 조치와 정치적 반대급부를 몰아넣음으로써 정교한 설계가 필요한 다음 단계의 프로세스를 추동하는 모멘텀 역할을 기대할 수 있을 것이다. 북한의 ICBM이 폭발되고, 평양과 워싱턴에 성조기와 인공기가 휘날리는 모습을 먼저 연출하여 다음 단계로의 이행을 한층 가속화하자는 것이다.

이러한 시간순 배치는 한국의 입지 훼손을 상당 부분 막을 수 있다는 정책적 장점도 갖는다. 주지하다시피 최근 들어 북측이 제재 완화 혹은 해제라는 경제적 반대급부의 조기 확보를 공공연히 거론하고 있는 바, 심지어 제재 체제가 공식적으로 변화하기 이전이라도 북중·남북 경제협력을 상당 부분 회복하고 싶어 하는 의지마저 피력하고 있다. 이러한 흐름이 평양의 비핵화 의지에 대한 미측의 의구심을 자극하고 외견상 한미 간의 이견 확대라는 오해를 낳는 최근 상황을 감안하면, 정치적 반대급부와 경제적 반대급부를 구분해 선 후 관계로 정리하는 방식이 한국 측에 오히려 유리한 사전절차일 수 있다.

다만 이처럼 북측의 비핵화 조치와 미측의 상응조치를 시간순 2단계로 나누어 앞뒤로 진행할 경우, 비핵화 프로세스가 1단계까지만 진행되고 2단계에 진입하지 못하는 ‘최악의 시나리오’가 발생할 개연성이 있다는 점도 함께 고민할 필요가 있다. 즉 북측의 ICBM과 핵탄두 등은 폐기되고 북미 간 연락사무소·대표부 등은 설치된 상태에서 양측이 협상에 흥미를 잃고 프로세스가 조기에 붕괴될 수 있

다는 의미다. 이 경우 북측은 한국과 일본을 대상으로 하는 핵 투사 능력과 최소한의 안전보장을 확보할 수 있고, 미측은 ICBM으로 상징되는 직접적 위협을 제거할 수 있겠으나, ‘미국만 빠져나가고 한국과 일본은 인질로 남는’ 시나리오가 고착화될 수 있다는 결정적인 약점이 있다.

이러한 한계를 극복할 수 있는 방법은 1단계의 가역적 조치 맞교환을 2단계의 비가역적 조치 맞교환으로 빠르게 이어 붙일 수 있는 효과적인 방법론을 어떻게 찾을 것인지에 달려있다고 할 수 있다. 다만 앞서 언급했듯 최근 평양이 보여주고 있는 의지는 경제적 요인에서 상당 부분 기인한 것으로 보이는 바, 오히려 2단계 조치에 경제적 반대급부를 몰아넣는 방식이야말로 프로세스의 모멘텀을 유지하는 데는 더 적절한 방식일 수 있다는 점은 지적할 필요가 있을 것이다. 최소한 핵 시설·설비를 조기에 다루고 핵탄두와 ICBM을 뒤로 미루는 전통적 모델에 비해서는 북측의 경제적 동인을 한층 강화할 수 있기 때문이다.

## 나. 평화체제 전환과 군사적 신뢰구축 과정

평화체제 프로세스의 구성요소는 종전선언, 평화협정, 군사적 긴장완화 군비통제(남북군사협력)이다. 이슈의 성격으로 볼 때, 종전선언과 평화협정은 한 묶음으로 평화체제 전환의 법적 절차에 대한 것이며, 군사적 신뢰구축과 군비통제는 평화정착의 실질적 조건에 대한 것이다. 시간적으로 볼 때, 종전선언과 남북군사협력은 상대적으로 단기간에 실시될 과제이며<sup>267)</sup>, 평화협정은 중장기 과제이다.

---

267) 물론 구체적으로 보면, 남북군사협력은 포괄적 성격(군사적 신뢰구축, 운용적 군비통제, 구조적 군비통제, 군사통합)으로 인해 단기, 중기, 장기, 통일 이후까지 걸쳐 있다.

또한, 행위자를 기준으로 하면, 남북, 남·북·미 3자, 남·북·미·중 4자, 6자(남·북·한, 미·중·일·러)가 관련되어 있다.

현재 평화체제프로세스의 추진구도를 보면, 종전선언과 남북군사협력협력이 프로세스를 이끌어가고 있다. 종전선언과 남북군사협력협력이 평화프로세스의 시작단계이며, 과도적 평화관리체제를 거쳐, 마지막으로 평화협정 체결과 평화체제 정착 단계로 진전되는 과정을 밟고 있다.

평화프로세스의 법적 절차에 관한 종전선언과 평화협정은 위상 및 성격, 핵심내용, 주체, 절차와 방식, 후속조치를 기준으로 비교될 수 있다.

### (1) 도전요인1: 종전선언

대체로 전쟁이 끝나면 종전선언을 별도로 하지 않고 평화협정을 바로 체결하는 것이 일반적이다. 또한, 일본과 소련의 경우와 같이 전쟁이 끝나도 평화협정을 체결하지 않고 국교정상화를 하는 경우도 있다. 또한, 캠프 데이비드 협정(Comp David Accords)이나 북아일랜드 평화협정과 같이 종전선언을 거쳐 평화협정이 이루어지는 경우도 있다.<sup>268)</sup>

한반도의 경우 여러 가지 특수한 상황을 고려하여 평화협정이 체결되기 전에 종전선언을 채택하는 방안이 대두하였다. 종전선언은 2006년 부시대통령이 제시하였으며, 이후 10·4 남북정상선언에 포함되었으나 구체화되지 못하고 흐지부지되었다.<sup>269)</sup> 그러나 비핵화

268) 캠프데이비드 협상에 의해 「중동평화를 위한 기본합의」(1978.9.)와 6개월 후 「이집트·이스라엘 평화조약」(1979.3.)이 채택되었다. 북아일랜드 평화는 「서닝데일합의」(Sunningdale Agreement, 1973.12.), 「힐스보로 합의」(Hillsborough Agreement, 1985.11.), 「북아일랜드 평화협정」(Good Friday Agreement, Belfast Agreement, 1998.4.) 등 일련의 협정에 의해 이루어졌다.

269) 박종철, “한반도평화체제 구축: 현황과 과제,” 『한국과 국제정치』, 제24권 1호, 통

협상이 본격화됨에 따라 종전선언문제가 다시 부상하였다.

다음과 같은 몇 가지 이유 때문에 한반도에 종전선언이 필요하다. 먼저, 한반도 평화협정 체결의 당사자에 대해 논란이 있으며, 정전협정이 지켜지지 않고 있으며, 정전협정의 관리기구인 군사정전위원회와 중립국감독위원회가 작동하지 않고 있다. 가장 중요한 이유는 단기간에 평화협정을 체결하기 어렵는데, 평화프로세스를 진전시켜야 할 필요가 있다는 점이다. 특히 북한이 체제안전보장의 일환으로 평화협정 체결을 요구하는 점을 감안하면, 북한의 비핵화를 이끌어내기 위해서는 평화협정의 전초단계로 종전선언이 필요하다. 바꾸어 말하면 비핵화협상의 초기 단계에 체제보장조치의 일환으로 종전선언이 필요하다. 또한, 종전선언이라는 발판을 통해 평화체제 논의를 활성화해야 한다. 종전선언을 통해 한반도 평화프로세스의 동력을 확보하고 이를 통해 평화정착에 이르는 경로를 마련하는 것이 필요하다.<sup>270)</sup>

종전선언과 관련하여 다음과 같은 사항을 고려해야 한다. 첫째, 종전선언의 위상 및 성격에 대한 것이다. 종전선언은 법적으로 정전협정을 대체하는 것이 아니며, 전쟁 종료를 정치적으로 선언하는 신사협정이다. 종전선언은 북미 및 남북 간 적대관계를 청산하기 위한 선언적 성격을 지니고 있다. 종전선언은 비핵화를 촉진하고 관련국간에 적대관계를 청산함으로써 평화정착에 도달하는 중간다리 역할을 하는 것이다.

둘째, 종전선언의 내용에 정치적 선언이자 과도적 문건이라는 점을 명확히 해야 한다. 북한은 최근 종전선언의 필요성을 한층 강조하고 있다. 폼페이오 미 국무장관의 방북 직후 북한 외무성 대변인

---

권 60호 (2008), pp. 197~205.

270) 김연철, “종전선언과 평화체제 구축 어떻게 할 것인가?” 정전협정 65주년 기념 회의 (국회), (2018.07.24.)

담화는 “중전선언을 빨리 하는 것은 조선반도 긴장완화와 공고한 평화체제 구축을 위한 첫 공적인 동시에 조미 사이의 신뢰조성을 위한 선차적인 요소”라는 입장을 발표했다.<sup>271)</sup> 북한은 중전선언을 미국의 적대시 정책 포기와 신뢰구축의 일환으로 여긴다. 또한, 북한은 평화협정 체결이 단기간에 이루어지기 어렵다는 현실을 인식하고 과도단계로서 중전선언이 필요하다고 여긴다. 그리고 북한은 중전이 선언되면 한미연합군사훈련과 미 전략자산의 배치 등의 명분이 약화될 것이라고 기대하고 있다. 또한, 북한은 중전선언이 채택되면 주한미군 주둔과 한미동맹의 명분이 약화될 것이라고 예상한다.<sup>272)</sup> 김정은 위원장은 평양 남북정상회담에서 중전선언이 채택되더라도 주한미군과 한미동맹에는 영향이 없을 것이라고 언급하였다. 그럼에도 불구하고 미국은 김정은 위원장이 말한 내용의 진정성에 대해 확신하지 못하고 있는 것으로 보인다.

역설적으로 북한이 중전선언을 주장하는 그러한 이유 때문에 미국은 중전선언을 채택하는 것을 주저하고 있다. 트럼프 대통령은 싱가포르 북미정상회담에서 중전선언을 언급한 것으로 알려 졌으나, 이후 미국의 전반적인 기류는 중전선언에 대해 부정적이다. 미국은 중전선언 이후 비핵화의 가시적 조치가 이루어지지 않거나 북한의 평화공세가 제기될 가능성을 염려한다. 또한, 미국은 중전선언 이후 북한의 후속 비핵화 조치에 대해 안보적 측면에서 추가로 양보할 카드가 별로 없다는 점도 고려할 것이다.

이런 점을 고려할 때, 중전선언의 내용에 그 성격을 명확히 할 필요가 있다. 중전선언의 내용에 6·25 전쟁 종료, 군사적 적대행위 종료, 북미 간 적대행위 중단 등을 명시해야 할 것이다. 아울러 중전선

271) 북한 외무성, “대변인 담화,” (2018.7.7.).

272) 최용환, “중전선언의 쟁점과 과제,” 『국가안보전략연구원 이슈 브리프』, 18-30 (2018).

언에는 불가침, 평화협정 체결 노력, 과도적 평화관리방안 등을 포함할 수 있다. 그리고 종전선언 이후에도 평화협정이 체결될 때까지 정전협정은 효력을 지니며, 종전선언이 한미동맹과 무관하다는 점을 명시할 필요가 있다.

셋째, 종전선언의 주체는 남북한 당사자 자격, 미중의 역할과 관련된 민감한 문제다. 10·4 남북정상선언에서 3자 또는 4자 종전선언이 언급되었으며, 판문점 선언에서도 3자 또는 4자 회담에 의한 종전선언이 언급됨으로써 문제가 복잡해졌다. 특히 중국은 남·북·미 3자에 의한 종전선언 가능성에 대해서 강한 거부감을 보였다. 중국은 정전협정 당사자로서 당연히 종전선언에 참가해야 하며, 향후 한반도 및 동북아질서의 변화과정에서 발언권을 유지해야 한다고 주장하였다. 중국은 여러 경로를 통해 미국, 한국, 북한에 중국이 종전선언에 참여해야 한다고 주장하였다.<sup>273)</sup> 그러나 종전선언의 시기와 참가자 문제로 관련국 입장이 첨예하게 대립하고 이로 인해 비핵화협상이 지연되자 시진핑 주석은 남·북·미 3자에 의한 종전선언을 지지하는 입장을 표명하였다. 시진핑 주석의 입장에서 볼 때, 종전선언문제로 인해 비핵화협상이 지연되는 것보다, 비핵화협상을 진전시킴으로써 향후 중국의 입지를 확보하는 것이 유리하다고 판단한 것으로 보인다. 이렇게 볼 때, 종전선언은 남·북·미 3자에 의해 추진하는 것으로 일단락되었다.

넷째, 종전선언의 시기와 방식에 대한 것이다. 종전선언은 남·북·미 3자가 하는 방식도 있고, 두 차례로 나누어 북미 간, 그리고 남북 간 하는 방식도 있다. 2차 북미정상회담이 개최될 경우, 그 자리에 문재인 대통령이 참가하여 3자 간 종전선언이 채택될 수 있다. 이것

---

273) 유현정, “종전선언 관련 북·미간 입장 차이와 중국 변수,” 『국가안보전략연구원 이슈 브리프』, 18-25 (2018).

이 가장 바람직한 방안이다. 그러나 절차와 일정 문제로 이 방안이 어려울 경우, 두 차례로 구분하여 종전선언을 채택하는 방안도 있다. 북미정상회담에서 종전선언의 내용을 발표하고, 이후 서울에서 개최될 남북정상회담에서 종전선언의 내용을 발표하는 것이다.

문건의 명칭도 중요한 문제다. 문건의 공식 명칭으로 종전선언이 명시될 수도 있다. 그러나 종전선언 명칭이 복잡한 문제를 야기할 것을 감안하여, 포괄적인 의미(예를 들면 ‘한반도 평화합의서’ 등)의 다른 명칭을 사용하되, 그 내용에 종전선언에 해당되는 사항을 포함하는 방법도 고려될 수 있다.

다섯째, 종전선언의 후속 조치로 과도적 평화관리기구를 구성할 수 있다. 종전선언 이후 바로 평화협정을 체결할 수도 있지만, 평화협정이 바로 체결되지 않고 종전선언 이후 불안정한 과도기가 지속될 수 있다. 정전협정이 작동하지 않는데 평화협정도 체결되지 않고, 종전이 선언된 불안정하고 불확실한 상황이 발생할 수 있다. 이러한 과도기의 평화관리를 위해 과도적 평화관리기구를 구성할 수 있다. 과도적 평화관리기구는 비무장지대 및 군사분계선의 관리, 무력충돌 방지, 군사적 신뢰구축 이행 등의 임무를 담당할 것이다. 과도적 평화관리기구는 남·북·미로 구성할 수 있다. 남북군사공동위원회가 주된 역할을 하되, 여기에 미군이 참여하는 3자 협력기구로 과도적 평화관리기구를 구성할 수 있다.<sup>274)</sup>

## (2) 도전요인2: 평화협정

평화협정에 대해 다음과 같은 사항을 고려해야 한다. 첫째, 평화협정의 위상 및 성격에 대한 것이다. 평화협정은 전쟁을 공식적으로

---

274) 이수형, 최용환, “평화지향의 안보체제 구축 전략,” 『INSS 전략보고』, 2018-03 (2018.6.), p. 13.

종료하고 평화를 선포하는 국제법적 문건이다. 한반도에서 평화협정은 정전협정을 법적으로 대체하는 성격을 지닌다. 따라서 평화협정이 체결되면, 정전체제를 유지하는 군사정전위원회와 중립국감독위원회가 공식적으로 종료되며, 평화정착을 위한 법적·제도적 방안이 강구된다.

둘째, 평화협정은 전쟁의 종료와 평화정착에 대한 내용을 포함한다. 일반적으로 평화협정은 전쟁종료, 전쟁 원인 및 책임 규명, 전후처리, 배상, 경계선 확정, 평화관리기구 구성, 군비통제, 새로운 안보질서, 정치적 관계 등을 담는다. 종전선언이 미리 채택되고 군비통제가 진전될 경우, 한반도평화협정에서 이 내용이 제외될 수도 있다. 한반도평화협정의 경우 가장 어려운 문제는 전후 안보질서에 대한 것이다. 한반도평화협정 체결 이후 주한미군과 한미동맹이 뜨거운 감자가 될 것이다. 또한, 한반도평화협정 체결 이후 남북한 관계를 어떻게 설정할 것인가, 그리고 통일문제에 대해 어떻게 접근할 것인가가 어려운 문제일 것이다.

셋째, 한반도평화협정 체결의 주체는 한반도 문제의 당사자 자격과 관련된 중요한 문제다. 정전협정의 서명자는 유엔군사령관(미 육군대장 마크 클라크, Mark Wayne Clark), 조선인민군 최고사령관(조선민주주의 인민공화국 원수 김일성), 중국 인민지원군사령관(펑덕회, Peng Dehuai)이다. 일반적으로 정전협정의 서명자와 평화협정의 서명자가 동일하지만, 반드시 일치할 필요는 없다. 더욱이 정전협정이 체결된 지 오랜 시간이 경과했으며, 한반도안보상황이 변했다는 점을 감안할 때, 평화협정의 당사자가 반드시 정전협정의 당사자와 일치할 필요는 없다.

한반도평화협정의 당사자가 남한, 북한, 미국, 중국이라는 점에 대해서 대체로 공감대가 이루어져 있다. 한반도평화협정을 체결하



기 위해 4자회담이 개최되었던 경험이 있다. 또한, 9·19 공동성명에 따른 한반도평화포럼을 구성하기 위한 논의에서 한반도평화포럼을 4자로 구성하기로 대체적인 합의가 이루어졌다.

그리고 판문점 선언에서 3자 또는 4자회담에 의해 종전선언과 평화협정을 체결하기로 합의되었다. 중국의 참여 여부에 대해 여러 가지 견해가 있었지만 종전선언을 3자회담(남·북·미)에 의해 추진하는 한편, 평화협정을 4자회담(남·북·미·중)에 의해 추진하기로 공감대가 이루어졌다.

넷째, 한반도평화협정을 여러 가지 방식으로 체결할 수 있다. 우선 남북평화협정과 미중의 보장을 결합한 2+2방식이 가장 많이 거론되었다. 이 방안은 남북한의 주도권을 인정하고 미중의 보장자 역할을 결합한 것이다. 그리고 4자가 단일 문건으로 된 협정을 체결하고 별도의 부속협정(남북 간, 북미 간)을 체결하는 방안이 있다. 이 방안은 4자가 평화체제 전환에 대해 합의하고, 남북 간, 북미 간 해당 사안별로 별도 부속협정을 체결하는 방식이다. 두 가지 방식 모두 평화협상과정에서 검토될 수 있는 방식이다.

어떤 방식으로 한반도평화협정이 체결되든지 4자 전체회담과 함께 사안별로 남북회담과 북미 회담을 별도로 운영하는 것이 필요할 것이다. 그리고 4자회담에 의해 한반도평화협정이 체결된 뒤, 6자회담을 통해 한반도평화협정에 대해 6자가 국제적으로 보장하는 조치가 필요할 것이다. 아울러 한반도평화협정을 유엔에 기탁하여 국제적 효력을 확보해야 할 것이다.

다섯째, 한반도평화협정은 6·25 전쟁 이후 한반도 및 동북아안보 질서에 근본적 변화를 초래할 것이다. 우선 한반도평화협정이 체결되면, 정전협정에 의해 정전체제를 관리하던 정전위원회와 중립국 감독위는 자동으로 해체된다. 그리고 한반도평화협정이 체결되면

비무장지대와 군사분계선을 관리하는 임무를 지닌 유엔사의 위상이 영향을 받게 될 것이다. 유엔사는 유엔안보리결의안(1950.7.7. S/1588)에 의해 설립된 기구이기 때문에 정전협정이 폐기되면 자동적으로 해체되는 것은 아니다. 그러나 평화협정이 체결되면 6·25 전쟁 수행을 위해 구성된 유엔사의 존립 명분이 상실된다. 유엔사의 존속 여부를 결정하는 방식에는 세 가지가 있다. 1) 우선 유엔안보리 결의안에 의하면 유엔군의 구성 및 운영이 주한미군 사령관에게 위임되었다. 이를 근거로 주한미군사령관이 유엔사의 유지, 해체, 임무 변경에 대해 결정권을 행사할 수 있다. 2) 또한, 유엔 총회 결의안(1975.11.18. 서방측의 결의안 A)에 의하면 새로운 안보체제가 마련되면 유엔사를 해체할 수 있다. 이에 따라 한반도평화협정이 체결되면 유엔사가 해체될 수 있다. 3) 그리고 새로운 유엔결의안을 채택하여 유엔사의 해체 혹은 한반도평화관리기구로의 역할 변화를 결정할 수 있다.

한편, 한미동맹의 위상과 역할도 한반도평화협정의 영향을 받을 것이다. 한미동맹은 ‘한미상호방위조약’에 근거하고 있기 때문에 평화협정과 직접 관련이 없다. 한미상호방위조약에 의하면 한미동맹의 목적은 ‘태평양지역(Pacific area)의 평화와 안보 유지’라고 되어 있다. 따라서 한미동맹은 평화체제 전환 이후에도 지역협력 및 글로벌 협력을 위한 포괄적 전략동맹으로 존속될 수 있다. 그러나 한반도평화협정 체결로 인해 한반도안보질서가 재편됨에 따라 한미동맹의 성격, 주한미군의 규모와 구성, 한미군사협력체제 등이 영향을 받을 것이다.<sup>275)</sup>

275) 박종철, “한반도평화체제 구축방안,” 성기영 외, 『평화와 번영의 한반도: 한반도 평화실현과 국제협력』 (세종: 경제인문사회연구회, 2018), p. 103.

### (3) 도전요인3: 한미동맹 조정과 군비통제

북한 비핵화협상의 진전에 따른 종전선언 채택 시부터 한미연합 군사연습에 대한 정치적, 법적 구속이 확대될 수 있다는 우려가 제기되고 있다. 종전선언으로 남북한 간의 전쟁상태가 종식되었다는 정치적 의사가 표명됨에 따라, 현재 형태의 한미연합군사훈련의 시행이 곤란해질 수 있다는 지적이다. 한미연합군사훈련은 북한의 침공 시 공세적 개념의 격퇴작전을 숙달하는 형태의 훈련으로 알려져 있는 상황에서, 북한의 대규모 침공을 가정하거나 그로 인한 피해를 방지하기 위해 대규모 전력을 적극적으로 운용하는 것을 연습하는 것은 종전선언과 모순될 수 있다고 지적될 수 있다는 것이다. 종전선언 이후에는 그와 관련된 정치적 의지를 분명하게 하기 위해서라도 한미 군사훈련의 조정이 필요할 수 있다. 아울러, 종전선언을 넘어 평화협정 체결도 달성되는 경우에는 한미연합군사훈련에 대한 제약은 법적 차원까지 확대될 수 있다. 한미 군사훈련이 평화협정의 후속 조치로 구체적인 수준까지 규제될 가능성이 높다는 것이다.

혹시 있을지 모르는 한미연합훈련 조정에 대비해서는 훈련 시나리오 및 내용의 변화, 훈련 형태의 변화가 모색되어야 할 필요가 있다. 물론, 북한이 아니더라도 제3국과의 대규모 분쟁을 가정한 군사훈련 시행을 통해 한미동맹의 전투준비태세를 제고할 수도 있으나, 이 경우 조정된 한미연합훈련은 제3국의 반발을 불러올 것이다. 이는 한국의 대외관계 유지에 부담을 지울 수 있고 지역질서 차원에서도 부정적인 파급효과를 낳을 수 있다. 따라서 한미동맹의 전투준비태세 유지를 위한 훈련은 주변국과의 우발적 충돌 대비, 비전통안보 문제 대비를 위한 것으로서 추진되어야 할 것으로 보인다. 이 외에도 미군 주도의 다국적 해상훈련, 공중기동훈련 등에 대한 한국의 참여를 확대하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 중동, 아

프리카 등지에서 한미협력에 기초한 평화유지활동, 타 지역 미국의 동맹체제와의 협력 증대도 미군과의 연합작전능력 유지에 기여할 수 있다는 것이다.

그 이후의 시점에서 도전받을 수 있는 요소로는 유엔사가 꼽히고 있다. 유엔사 창설의 근거는 안보리 결의안 84호(1950.7.7.)이므로, 종전선언 혹은 평화협정 체결 시 북한 혹은 중국, 러시아가 유엔사 존립을 재검토해야 한다고 주장할 수 있다는 우려가 존재하는 것이다. 북한이 최근 종전선언은 정치적인 선언일 뿐이라고 의미를 축소하고 있다는 점에서, 종전선언 자체가 유엔사 해체 여파를 초래할 가능성은 낮아 보이지만, 그다음 단계로 평화협정이 체결되는 시점에서는 거의 확실히 북한 내지는 중국, 러시아 등 주변 강대국이 한반도 전쟁상태의 해소에 따라 한국전쟁을 근거로 구축된 유엔사의 존재 이유도 해소되었다며 유엔사 존치를 재검토할 것을 주장하리라는 전망도 제기된다.

유엔사의 해체 시 예상되는 실질적인 문제점은 유엔사 후방기지 문제와 북한지역 진출 문제에 있다. 유엔사 후방기지로서 규정되어 있는 주일미군기지들의 사용근거가 사라진다는 데 있다. 주일미군기지를 유엔사 해체 이후에도 한미동맹과 제도적으로 연결하기 위해서는 한일 간의 군사합의 체결 등이 필요하지만, 그에 대한 한국 국민의 거부감은 여전히 크다. 한편, 유엔사 해체 시 예상되는 또 다른 문제점은 북한의 대규모 침공을 가정한 작전 시 한국군 등의 북한 지역 진출이 곤란해진다는 데 있다. 유엔사가 존치된 경우에는 북한의 공격을 밀어내는 과정에서 한국군 등이 북한 지역으로 진출할 때 한국군 등이 유엔군의 일부이므로 법적 논란이 없으나, 유엔사 해체 시에는 한국군의 진출이라도 부득이 그 행위가 정당한지를 둘러싼 국제적 논란에 휩싸일 수 있다.

이러한 상황에서 평화협정 단계에서 발생할 수 있는 유엔사 해체 문제와 그 여파를 관리하기 위해 유엔사 해체 주장에 대비하기 위한 법리적 검토가 필요하다. 물론, 미국의 입장만 분명하다면, 일부 국가의 유엔사 해체 결의안 요구 시 미국이 안보리상임이사국으로서 거부권을 행사해 일부의 유엔사 해체 주장을 좌절시킬 수는 있다. 그럼에도 불구하고 대응 자체를 위해서는 유엔사 존치 문제에 어떠한 입장을 가질 것인지, 어떠한 대안을 강구할 것인지를 두고 한미 양국의 협의가 필수적이다. 더불어, 유엔사 해체 시 영향을 받을 수 있는 주변국과의 군사적 협조문제에 대해서도 대비방안에 대한 예비적 검토가 필요하다.

북한 비핵화 이행과정의 어느 한 국면에서 북한 혹은 미국이 주한미군의 규모, 역할 조정 문제를 제기할 가능성을 배제하기 어렵다. 비록 김정은 위원장이 종전선언은 정치적 행위일 뿐이라며 주한미군의 유지문제와는 관련이 없다는 입장을 표명했으나, 북한이 미국에 대해서 갖고 있는 심층적인 적대의식을 고려할 때, 북한은 협상결과의 최대치로는 주한미군 철수를 선호하고 있다고 보아야 한다. 특히, 북한이 북미협상 과정에서 先평화협정 방식을 고수한다면, 북한이 이후의 과정에서 후속 비핵화 조치를 두고 한미상호방위조약 폐기도 필요하다고 주장할 개연성이 높다. 뿐만 아니라, 트럼프 대통령도 한반도에서의 안보문제가 해결되면 주한미군을 철수시키는 것이 미국에 이익이 된다고 보고 있다. 따라서, 북한 비핵화협상이 성공적인 방향으로 나아가는 낙관적 시나리오에서도, 북한 요인 때문이든 미국 요인에 의해서든 주한미군 규모·역할 조정이 발생할 수 있다.

이 가운데 주한미군의 규모·역할 조정과 관련 미국 요인을 더욱 주의해야 한다. 북미 비핵화협상이 미국이 바라는 방향으로 대폭 진

전될 경우, 트럼프 행정부의 성향상 한국에 동맹국 무임승차론을 제기하면서 충분한 대가를 지불하지 않으면 주한미군을 축소할 수 있다고 압박할 수 있다는 것이다. 이것이 주한미군의 규모, 역할 조정과 관련하여 가장 가시화되기 쉬운 시나리오일 때, 그러한 시나리오에 대비하여, 한국은 한미동맹 차원에서 충분한 기여와 희생을 하고 있다는 메시지를 강화하고 미국에 대한 의존을 다소라도 축소시키기 위한 국방력 건설, 작전 기획 등을 추진해가야 할 필요가 있다.

북미 비핵화협상이 성공적인 방향으로 더욱더 진행될 경우 2020년까지의 전작권 환수를 위한 긍정적인 여건이 마련될 수 있다. 조건에 입각한 전작권 환수의 조건 중 하나가 북한 핵위협의 감소 등 안보정세의 변화이기 때문이다. 이러한 배경에서 북한 비핵화협상의 진전은 전작권 환수가 문재인 정부 임기 내에 달성되도록 하는 데 기여할 것이다. 다만, 이러한 한미관계의 재정립에는 새로운 한미동맹 체제로의 전환기에 연합방위태세가 다소 약화될 수 있다는 리스크도 뒤따른다.

전작권 전환에 따라 작전계획 수립의 책임을 갖게 될 한국은 주도적인 작전 기획 능력, 감시자산의 확충, 국민들의 불안감 해소를 위한 방안 개발을 발전시키기 위한 노력을 경주해야 한다. 작전기획 역량은 인적 측면을 가진 것으로서 단시일 내에 확보되기 어렵다는 점에서 군사교육 체계의 재정비와 개선을 위한 노력이 요청되고 있으며, 이를 통해 자기주도적인 작전기획, 운용 체계 수립을 달성해야 한다. 또한, 미군에 상당 부분 의존하고 있는 정보감시능력을 자립화하기 위해 정보자산의 대폭 강화도 불가피하다. 이와 더불어, 전작권 전환 시에 예상되는 사태는 한미동맹의 혜택에 익숙한 한국 국민들이 전작권 전환 이후 갖게 될 불안감이 새로운 환경에 대한 적응을 어렵게 할 수도 있다. 그러한 불안감은 새로운 작전계획과

안보정책에 수반되는 리스크를 감수하기 어렵게 하는 요인이 됨으로써, 전작권 전환 이후 새로운 국방, 안보정책의 등장을 늦추는 영향을 줄 수도 있는 것이다. 이러한 불안감을 관리하기 위해서는 미국의 유사시 안보공약이 지속되고 있다는 메시지가 필수적으로 한국 국민들에게 전달되어야 한다. 전작권 전환 이후에도 한미 간의 유대 확인, 안보협약의 지속 등의 노력이 필수적으로 진행되어야 하는 이유이다. 따라서, 한국 정부는 전작권 전환 시 대미관계의 급격한 변경을 강조하기보다는 한미관계의 지속성을 국민들이 느낄 수 있도록 하는 대국민 소통에 힘써야 한다.

2018년 가을에 합의한 남북한 간 군사합의서 이행 과정에서도 적지 않은 도전과제가 발생할 수 있을 것으로 예상된다. 남북한은 9월 19일 ‘판문점 선언 이행을 위한 군사분야 합의서’(이하 군사합의서)를 채택하였다. 군사합의서는 6개조 22개 항으로 되어있다. 과거 ‘남북기본합의서’와 ‘불가침분야 부속합의서’가 채택되었으며, 군사분계선 및 서해상에서 신뢰구축에 대한 합의가 이루어지기도 했다. 그러나 이번에 채택된 군사합의서는 구체적 신뢰구축 조치를 포함하고 있다. 군사합의서의 주요 내용은 지상·해상·공중에서 적대행위 중지(지상, 해상, 공중의 적대행위 중단구역 설정), 비무장지대의 평화지대화(11개 GP 시범철수, 판문점 공동경비구역의 비무장화, 비무장지대 내 시범적 남북공동유해발굴, 비무장지대 내 역사유적 공동조사 및 발굴), 서해 평화수역과 시범적 공동어로구역 설정, 교류·협력에 필요한 군사적 보장대책 강구(통행·통신·통관, 철도·도로 연결 및 현대화, 해주직항로 이용 및 제주해협 통과, 한강하구 공동이용 등을 위한 군사적 보장대책 강구), 군사적 신뢰구축 조치(군당국간 직통전화 설치, 남북군사공동위원회의 구성·운영)이다. 군사적 측면에서 보았을 때, 군사합의서는 실질적 평화정착의

첫걸음으로 중요한 의미를 지니고 있다. 한반도에서 전쟁위험을 방지하기 위한 구체적 이행방안이 마련되었다. 정전협정 체결 이후 비무장지대를 평화지대화하고 정전협정을 준수하는 조치들이 마련되었다. 그리고 그동안 무력 충돌의 발화점이었던 군사분계선 일대와 서해에서 우발적 무력충돌을 방지할 수 있는 방안들이 강구되었다. 또한, 향후 남북군사공동위원회를 구성하기로 함으로써 합의사항을 이행하고 점검할 수 있는 제도적 장치가 마련되었다.

한편, 비핵화, 평화체제, 남북관계의 큰 틀에서 보면, 군사합의서는 기존 접근법과 다른 여러 가지 의미를 지니고 있다. 첫째, 비핵화 협상과 평화체제 협상이 병행되는 가운데, 군사적 신뢰구축과 군비통제가 빠른 속도로 진전됨으로써 先비핵화·평화체제 전환, 後군비통제라는 관점에서 벗어났다. 그동안 비핵화와 평화협정 체결이 완료된 후에야 군사적 신뢰구축과 군비통제가 가능한 것으로 여겨졌다. 그런데 이러한 인식과 달리 비핵화협상과 평화체제 전환 방안이 논의되고 있는 상황에서 군사분야의 협력이 먼저 이루어진 것이다.

둘째, 남북관계의 역사를 고려할 때, 군사분야 협력이 먼저 이루어진 것은 탈기능주의라는 점에서 주목된다. 그동안 남북한 간 군사적 대립과 적대관계를 감안할 때, 군사분야의 협력은 경제분야 및 사회문화 분야의 교류·협력이 상당한 정도로 진전되고 신뢰가 구축된 다음에야 가능한 것으로 여겨졌다. 달리 표현하면, 그동안 경제·사회분야의 협력을 축적한 다음에 군사협력이 가능하다는 기능주의적 이론이 남북관계에 적용되었다. 그러나 대북제재로 인해 남북교류·협력이 진전되기 어려운 상황에서 역설적으로 제재와 무관한 군사분야에서 협력이 이루어졌다. 한국의 대북정책은 오랫동안 기능주의 틀에서 벗어나지 못했으나 군사문제를 정면으로 해결하고자 함으로써 기능주의적 틀에서 벗어났다고 할 수 있다.



셋째, 남북군사합의서가 앞으로 비핵화를 견인하게 되었다. 비핵화협상이 완료된 후 이루어질 것으로 여겨졌던 군사협력이 먼저 이루어지고 오히려 비핵화협상을 이끌어 가게 되었다. 북한은 핵무기를 개발하는 이유가 미국의 대북 적대시 정책과 군사위협 때문이기 때문에, 미국의 대북위협이 먼저 제거되어야 핵무기를 폐기할 수 있다고 주장해왔다. 그러데 군비통제에 의해서 대북군사위협이 완화되는 조치가 실시됨에 따라 북핵 폐기를 견인할 수 있는 여건이 조성되었다.

넷째, 군사협력은 남북협력의 환경을 조성하고 이를 촉진하는 역할을 한다. 과거 남북협력이 진전되더라도 군사적 충돌과 핵문제가 남북협력을 제약하거나 무효화시켰다. 남북 간 군사적 긴장완화와 군사협력이 진전되지 않으면 교류협력이 발전될 수 없는 근본적 한계가 있다. 또한, 남북교류·협력을 진전시키기 위해서는 군사적 보장방안이 필요하다. 금강산관광, 개성공단사업, 철도·도로연결을 위해서 비무장지대의 지뢰제거 및 회랑 건설, 북한 부대의 후방배치 등의 군사적 협력이 필요했다.<sup>276)</sup> 이번에 합의된 군사합의서는 남북협력을 위한 군사적 긴장완화 여건을 조성하는 한편, 향후 교류·협력을 위한 군사적 보장방안을 강구하기로 한 점에서 남북협력을 발전시킬 수 있는 예비조치이다.

다섯째, 군사합의서는 한반도형 군비통제 모델을 만들었다. 유럽의 군비통제는 군사적 신뢰구축, 운용적 군비통제, 군축을 단계적으로 추진했다. 한반도군비통제도 유럽사례를 모델로 삼아서 단계적 군비통제 과정을 거쳐야 하는 것으로 여겨졌다. 그러나 군사합의서는 한반도 군사상황과 안보질서를 감안하여 가장 시급하고 현실적으로 전쟁방지와 협력여건 조성을 위해 필요한 조치들을 선별하였

---

276) 박종철, 『남북협력 증진을 위한 군사적 조치의 이행방안』 (서울: 통일연구원, 2002).

다. 그 결과 교과서적으로 단계적 군비통제 과정을 따르지 않고 배치제한 구역 설정, 비무장지대의 비무장화 조치, 교류·협력 보장장치 등 군사적 신뢰구축과 운용적 군비통제를 선택적으로 조합한 군비통제 방안이 합의되었다.

여섯째, 이론적으로 볼 때, 군사합의서는 남북한 간 실질적이고 광범위한 안보 협력을 지향하고 있음을 보여준다. 남북한이 상호 군사적 방어와 억제에 중점을 두는 방식에서 벗어나서 공동으로 생존을 추구하고 공동이익을 위해 협력하는 공동안보와 협력안보를 지향하고 있다. 또한, 남북한은 전통적 안보이익을 중시하는 입장에서 벗어나서 조난구조, 어로활동 보장, 유해발굴, 교류·협력 보장 등 인간안보의 개념을 수용하고 있다.<sup>277)</sup>

---

277) 서보혁, “평화로운 한반도의 문을 열다: 평양 남북정상회담 군사분야 평가와 과제,” (통일연구원 Online Series Co 18-39, 2018.9.21.), <<http://repo.kinu.or.kr/handle/2015.oak/9482>> (검색일: 2018.10.23.).

〈표 V-2〉 한반도 평화프로세스의 단계와 과제

평화체제요소/단계	평화프로세스 시작단계	과도 평화관리단계	평화정착단계
<p>중전선언</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 위상 및 성격: 정치적 선언, 신시협정</li> <li>• 내용: 전쟁 종료, 군사적 적대행위 종료, 북미적대행위 중단, 불기침, 평화협정 체결 노력, 과도 평화관리방안 제시, 평화협정 체결시까지 정전협정 준수, 한미동맹·유엔사 위상과 무관 등</li> <li>• 주제: 남·북·미 3자</li> <li>• 방식: 남·북·미 3자 종전선언, 남북한 종전선언+ 북미종전선언</li> <li>• 후속 조치: 과도 평화관리기구 구성 (남·북·미 3자 협의기구)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 과도 평화관리기구 운영</li> <li>- 남·북·미 군사협의체</li> </ul>	
<p>평화협정</p>			<ul style="list-style-type: none"> <li>• 위상 및 성격: 정전협정을 대체하는 법적 문건</li> <li>• 내용: 전쟁 종료, 전쟁 책임 규명, 진후 처리, 평화관리 기구 구성, 군비통제, 정치적 관계 설정 등</li> <li>• 주제: 4자회담(남·북·미·중)</li> <li>• 방식:             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2+2 방식(남북평화협정, 미중 보장)</li> <li>- 4자협정+ 북속협정(남북, 북미)</li> </ul> </li> </ul>

평화체제요소/단계	평화프로세스 시작단계	과도 평화관리단계	평화정착단계
			<ul style="list-style-type: none"> <li>- 4자회담, 남북회담 및 북미 회담</li> <li>• 후속 조치:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 유엔사 위상 변화, 한미동맹의 위상 및 역할 변화</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 군사적 신뢰구축과 군비통제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 군사적 신뢰구축과 운용적 군비통제               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지상·해상·공중 적대행위 중단</li> <li>- 비무장지대의 평화지대화</li> <li>- 서해평화수역 설정</li> <li>- 교류·협력에 위한 군사보장장치 등</li> </ul> </li> <li>• 정책적 고려사항               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 남북군사공동위원회의 운영, 후속 군비통제 협의</li> <li>- 주한미군, 유엔사와 협의</li> <li>- 한군의 국방정책 검토</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 군사적 신뢰구축과 운용적 군비통제               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 군사훈련 통보 및 참관</li> <li>- 군인사 교류</li> <li>- 공격무기 후방배치</li> <li>- 군사력의 배치제한 지역 설정 등</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 병력 및 장비의 감축·폐기</li> </ul>

#### (4) 정책대안 검토

우선 2018년 가을 합의된 남북한 간 군사합의를 추동할 수 있는 전략적 대응 방안을 고려해야만 한다. 즉 군사합의서는 앞으로 한반도 평화정착을 이끌고 안보분야 남북 간 협력을 확대하는 이정표 역할을 할 것이다. 이를 위해 종합적인 정책적 고려가 필요하다. 첫째, 남북군사공동위원회를 구성·운영하여 후속조치를 이행하고 남북군사협력을 발전시켜야 한다. 1992년에 남북군사공동위원회가 가동되었으며, 이후 남북국방장관회담, 장성급군사회담, 군사실무회담이 개최되기도 했다. 그러나 이번에 군사합의서가 채택되고 남북군사공동위원회를 구성·운영하기로 합의함으로써 군사분야 회담을 정례화하고 남북군사협력을 발전시킬 수 있는 기회가 마련되었다.

둘째, 남북군사공동위원회의 제도화를 통해 군비통제와 한반도 평화체제 전환을 위한 구체적 사안을 협의해야 할 것이다. 특히 남북군사공동위원회는 지상·해상·공중의 적대행위 중단 구역 설정, 비무장지대의 비무장화, 서해평화수역 및 공동어로구역의 설정 및 운영, 경제·사회문화 교류·협력을 위한 군사적 보장장치 등의 세부 이행방안에 대해 협의해야 할 것이다. 그리고 남북한 신뢰가 축적되면 군사훈련의 통보 및 참관, 군인사 교류 등 군사적 신뢰구축 조치를 실시해야 할 것이다. 또한, 공격무기의 후방 배치, 군사력의 배치제한 지역 설정 등 운용적 군비통제를 추가로 실시해야 할 것이다. 그리고 병력 및 장비의 감축, 폐기 등 군축을 실시해야 할 것이다.

셋째, 군사합의서를 이행하기 위해서 주한미군, 유엔사와 긴밀히 협조해야 한다. 한미는 적대행위 중단 구역에서 한미연합군사훈련, 미국의 전략자산 배치, 미 정찰기의 비행 등에 대해 긴밀히 협의해야 할 것이다. 또한, 비무장지대의 GP 철수, 공동경비구역의 비무장화, 서해 평화수역 설정 등은 유엔사의 관할사항이기 때문에 유엔사

와 긴밀히 협의해야 한다. 유엔사의 협력을 얻는 방법으로 몇 가지를 고려할 수 있다. 1) 우선 사안별로 유엔사 협조를 얻는 방법이다. 과거 경의선 철도·도로 연결, 지뢰제거, 비무장지대 내 회랑 개설 등을 실시하는 과정에서 유엔사가 비무장지대의 평화적 이용에 관해 사안별로 남북군사협력을 승인하였다. 2) 또는 군사합의서의 이행과 관련한 사항에 대해 유엔사가 포괄적으로 남북협력을 허용하는 문건을 채택할 수 있다. 3) 그리고 유엔사가 비무장지대의 관찰권의 일부, 또는 전부를 한국 합참에 위임하는 방안이 있다.<sup>278)</sup>

넷째, 남북군사협력과 군비통제가 진행되는 것을 고려하여 한국의 전력증강계획과 국방정책을 검토해야 할 필요가 있을 것이다. 특히 전시작전통제권의 환수 시점 및 조건 충족, 국방전력 증강계획, 3축 체제(Kill Chain, KMD, KMPR) 등이 검토 대상이 될 것이다. 국방정책 재조정과 관련해서는 다음과 같은 몇 가지 핵심 도전요인들에 대한 구체적 정책 방향 확립이 필요할 것으로 사료된다.

우선 3축 체제 구축이 대북핵억제 전략 구현을 위해 이뤄져 온 것이라는 점에서, 북한 비핵화협상 지속과정은 3축 체제 구축의 명분을 약화시킬 것으로 우려되고 있다. 북한의 핵전력 증강을 배경으로 그에 대항하기 위한 3축 체제 구축 노력도 배가되어 왔다. 8.2% 증액된 방위력 개선비 중 상당 부분이 3축 체제 구축을 위한 예산으로 논의되고 있는 것이다. 이러한 상황에서 북미 간의 비핵화협상에 기대하는 사회 분위기 등에 의해 기존의 3축 체제 구축 노력도 재검토되어야 한다는 정치적, 사회적 분위기가 조성될 수 있다. 그러나 북한의 핵전력의 실질적 감축이 지연될 경우 혹은 북한이 핵전략을 방어적 형태로만 전환하면서 기존의 핵전력을 유지할 경우에 대비

---

278) 이수형, “관문점선언의 지속적 이행을 위한 대북정책방향,” (민주평화통일자문회의 평화발전분과위원회 발표 2018.9.20.).

하여 북한의 핵공격을 억지하기 위한 군사적 균형책은 여전히 필요한 상황이다.

이러한 도전요인에 대비하여 3축 체제를 방어·보복 개념에서 재규정할 필요가 있다. 대북 핵억지 전력으로서 3축 체제는 거부적 억제만이 아니라 보복적 억제를 위한 요소를 모두 내포하고 있다. 북한이 비핵화협상을 천명한 상황에서 핵전략을 방어적인 전략으로 변화시키는 데 맞춰 3축 체제 내 거부적 억제의 요소를 완화할 수는 있지만, 보복적 억제 전략의 요소까지 함께 완화해야 하는 것은 아니다. 만약 당분간 남북한 모두가 방어적 방향의 전략을 채택하여 한반도 내의 ‘공포의 균형’을 이뤄간다고 할 때, 한국의 보복적 억제 전략도 그러한 안정적 균형을 형성하기 위해 필수적인 요소이다. 군비경쟁을 방지하면서도 상호 억지 체제를 구축하기 위하여, 보복과 방어 위주의 3축 체제에 필요한 대규모 미사일 전력과 병커 파괴용 탄두를 확충하기 위한 노력은 지속될 필요가 있다.

최근 평양공동선언과 남북한 군사분야 합의서로 남북한 군비통제는 운용적 군비통제 방향에서 상당한 진전을 달성했으나, 한국의 기습능력에 대해서는 충분한 제한이 이루어진 반면 북한의 기습능력에 대한 제한은 충분하지 않아 보인다는 지적이 있다. 운용적 군비통제는 군사력의 분리를 통해 상호 기습공격의 가능성을 낮춤으로써 서로 공세적 군사전략로부터 벗어날 수 있도록 해주며 결과적으로 전쟁가능성, 군사적 긴장도 완화시키게 한다. 9월 19일 남북한 군사분야 합의서에 담긴 군사훈련 중지 지역의 설정, 비행금지 지역의 설정, 교전수칙의 변경 등은 운용적 군비통제에 필요한 군사력의 분리와 기습공격의 방지에 기여하는 것이다. 그럼에도 불구하고 북한의 기습능력 약화가 이뤄졌는지는 불확실하다. 최근의 군사분야 합의는 한국이 우세한 공중과 해상 전력의 대북 기습가능성을 낮춤으

로써 북한 군사전략의 현상유지적·방어적 재조정을 고무하는 것임은 확실한 반면, 북한이 우세한 비대칭능력의 기습사용 가능성을 충분히 낮추는지는 불확실하다. 이러한 상황에서 도전요인은 북한의 대남 비대칭 위협수단인 주요 화력분야(포병, 전략군)를 어떻게 제한해갈 것인가가 된다.

이러한 도전요인에 대처하기 위해서는 북한의 비대칭 전력에 대한 신뢰구축 조치가 강조될 필요가 있다. 미사일 전력은 운용적 군비통제를 통해 후방으로 더 이동시킨다고 해도 상대방에게는 여전히 위협이다. 이점 때문에 투명성의 증대를 위한 신뢰구축 조치가 적용될 필요성이 보다 큰 것이다. 무엇보다도 전략군의 탄도미사일 시험 발사 등을 제한하기 위해 탄도미사일 훈련 및 시험에 대한 신속 상호통보 제도의 마련도 요청된다. 그 외에도 한국은 3축 체제 구축 노력을 지속하면서 이를 북한이 미사일 전력에 대한 통제를 수용하도록 하는 협상칩으로 활용할 수 있다. 향후 우리 정부는 남북한 군사회담에서 미사일에 대한 통제레짐을 형성해나가는 데 우선적으로 노력할 필요도 있어 보인다.

북한의 비핵화와 연계된 미국의 대북안전보장은 방위공약의 약화를 부득이 초래할 수도 있다. 북한의 시각에서 바라보는 미국의 대북 군사적 위협은 한미동맹의 방위공약 차원에서 이루어진 것이었기 때문에, 미국의 대북 안전보장은 곧 한국에 대한 미국의 방위공약을 제한하는 측면도 있는 것이다. 아울러, 지정학적 여건상 한국은 자체역량만으로 충분한 안보를 달성하기 곤란하다. 즉, 세계 4강에 둘러싸인 한국의 지정학적 여건을 고려할 때 한국은 자체적 역량만으로는 주변국의 영향력 행사를 감당하기 어렵다. 따라서 강력한 주변국과의 힘의 균형을 달성하기 위한 차원에서 한국은 미국의 대북 안전보장을 지지하면서도 한미동맹을 유지하기 위한 전략



혹은 역내의 세력균형을 유지하기 위한 전략을 모색하지 않을 수 없다.

이를 위해 한국은 한미 간의 정치·사회적 협력체제를 견지하면서도 러시아, 일본과의 역내 협력을 시도할 필요가 있다. 지역 강대국의 제재나 강압을 억제하기 위해 다자안보 구조를 형성하는 데 외교 전략의 목표를 두고, 동북아 세력 균형의 유지시키는 만큼의 육·해·공 군사 역량을 달성하는 데 군사전략의 목표를 둘 필요가 있다.

## 다. 북미관계 정상화 추진 과정

앞서 살펴본 종전선언과 평화협정, 평화체제의 수립이 정치적 반대급부의 한 축이라면, 다른 한 축에는 북미관계 정상화라는 축이 놓여있다고 정리할 수 있다. 다만 종전선언과 평화체제 문제가 상당 부분 국제법적 쟁점이 얽혀있는 다자 이슈라는 점에서 논의가 복잡해지기 쉽다면, 북미관계 문제는 전적으로 양자의 결정, 이 경우에는 특히 미국 측의 판단과 결정에 따라 매우 빠른 속도로 진척될 수 있다는 특징이 있다. 더욱이 양자사안의 특성상 역시나 미측의 판단에 따라 상황이 악화될 경우 언제든지 되돌릴 수 있다는 가역성도 함께 갖추고 있다. 초기 비핵화 조치와 관련해서는 종전선언·평화체제 문제보다 오히려 북미관계 관련 이슈를 반대급부로 설정하는 게 더 현실적일 수 있는 이유다.

### (1) 관계정상화의 선행 사례 분석과 도전요인 식별

북미관계 정상화라는 외교적 과제를 정확히 이해하기 위해서는 우선 유사한 선행사례를 살펴볼 필요가 있다. 그 대표적인 경우로는 1970년대 미국·중국 관계 정상화 과정과 1990년대 미국·베트남 국교수립 프로세스를 들 수 있을 것이다. 이들 사례는 대체적으로 실

체인정-제재해제-수교-관계정상화의 4단계에 걸쳐 진행된 바, 이 절에서는 특히 수교와 관계정상화의 구체적인 과정에 초점을 맞추기로 한다.

중국과 베트남에서 모두 미국은 양국 관계가 비공식적으로나마 접점을 늘려가면서 보호해야 할 자국의 이익이 증가하고 상호 접촉 채널을 상설화할 필요성이 점증함에 따라 연락사무소(Liaison Office)나 이익대표부(Interests Section) 같은 초보적 수준의 정부 기관 설치를 시행했다. 이를 통해 각종 쟁점의 해결을 가속화하는 창구로 활용하고 관계진전에 유리한 환경조성에 활용하는 방식이다.

이러한 초기조치를 거쳐 관계 정상화가 본격화되면 미국은 해당국과 대사 또는 영사급 외교관계가 수립되는 수교완성단계로 진입하는 패턴을 보여왔다. 그러나 이러한 공식적 외교관계 정상화는 단순히 이전 단계 연락사무소나 이익대표부가 자연스럽게 영사관·대사관으로 전환되는 식이라기보다는, 이 시기까지의 관계정상화 논의나 성과를 미국 측이 판단해 다음 단계로의 이전을 결정하는 높은 수준의 정치적 결정이 수반돼왔음을 주목할 필요가 있다. 다시 말해 양국 관계에서 가장 우선순위가 높은 문제가 해결됐거나 보장될 때 이러한 결정을 집행하는 것이 미국 측의 일반적 패턴이었다는 뜻이다.

마지막으로는 전반적인 관계정상화 단계라고 풀이할 수 있을 것이다. 단순히 공식적인 외교관계 수립에서 그치는 것이 아니라 정치·경제·문화 등 다양한 방면에 걸친 쟁점을 해결하고 상호협력을 모색할 필요가 있을 경우, 투자·무역에서의 차별대우 완화 혹은 해제 같은 조치를 공식화하는 수순이라고 평가할 수 있다. 이러한 과정이 원만히 진행된 후 양자의 전반적 관계가 완전히 정상화되는 단계에 도달했다고 평가할 수 있게 된다.<sup>279)</sup>

---

279) 이상의 단계별 구분과 설명은 성채기, “미-중, 미-베트남의 수교과정을 통해 본

이러한 시기 구분에 따라 미국·중국, 미국·베트남 수교 과정을 복기해보기로 하자. 첫 단계는 ‘수교개시 단계’라고 부를 수 있을 텐데, 대중(對中) 교섭의 경우 1971년 7월 키신저-저우언라이 비밀회담을 그 시작이라고 보는 것이 타당할 듯하다. 미국 측 관점에서 보자면 이러한 논의의 시작 자체가 상대에 대한 기존의 ‘정치외교적 제제’를 해제하는 조치라고도 말할 수 있다.<sup>280)</sup> 이후 미국은 그간 중국의 유엔가입 반대를 사실상 철회해 1971년 가을 중국의 유엔가입이 성사됐고, 이러한 흐름은 이듬해 2월 북미 간 첫 정상회담과 고위급 회담 결과 ‘상하이 코뮌িকে’라고 공식화된 바 있다. 그 결과물이 1973년 5월 설치된 연락사무소였다.

앞서 보았듯 이러한 과정 자체는 상당히 빠른 속도로 진척됐으나, 두 번째 단계인 공식적 외교관계 수립까지는 상당한 시간이 소요됐다. 이는 1973년 말부터 1976~1977년까지 미국은 워터게이트 사건으로, 중국은 마오쩌둥(Mao Zedong)의 사망을 전후해 상당한 국내 정치적 혼란기에 접어든 것과 관계가 깊다. 이러한 혼선은 77년 이후 덩샤오핑(Deng Xiaoping)을 중심으로 하는 실용세력이 집권하면서 일단락되었고, 미국의 카터 행정부 역시 새로운 외교정책을 정리함으로써 관계진전이 다시 탄력을 받게 된다. 이를 거쳐 1978년 5월부터 본격화된 수교협상은 그 해 12월에 합의에 이르러 대사관 설치 등으로 이어진다. 이러한 결정은 79년 양자무역협정과 최혜국대우(Most Favored Nation treatment: MFN) 합의와 이듬해 발효

---

북-미관계 정상화의 전개양상 및 전망,” 『한국국방연구원 국방정책연구』 제45권 (1999), pp. 2~30; 서보혁, “북한과 미국의 관계정상화에 관한 비교연구,” 『국제정치논총』 제48권 2호 (2008), pp. 127~149; 홍현익, “미국의 적성국과의 관계 정상화,” (성남: 세종연구소 세종정책연구 2014-22), pp. 22~28. 등을 참조, 인용한 것임.

280) 싱가포르 정상회담 이후 미국 조야에서 ‘고립국가 북한과의 정상회담 자체가 상당한 보상을 해준 셈’이라는 견해가 반복적으로 제기된 것 역시 이러한 맥락에서 그 연원을 풀이할 수 있다.

로 이어지면서 완전한 관계정상화에 이르게 된다.

미국·베트남 수교는 훨씬 지난한 과정을 거쳤다. 전쟁포로 및 유해(POW/MIA) 송환 문제가 급했던 미국은 이미 베트남의 통일이 이뤄진 1975년 시점부터 베트남 정부를 공식적으로 인정하고 1977년에는 무조건적인 외교관계 정상화를 서둘러 제안했으나, 오히려 베트남 측의 경제원조(사실상의 전쟁배상금) 지불에 가로막혀 속도를 내지 못한다. 잠복해있던 논의는 1986년 베트남이 본격적인 개혁·개방을 추진하면서 경제적 지원의 필요성이 고조되자 베트남 측에 의해 다시 제기됐으나, 이번에는 캄보디아 문제 해결 등을 선결조건으로 내세운 미국 측에 의해 상당 기간 지연이 지속된다.

결국 1991년 캄보디아 문제가 해결단계에 이르자 미국은 베트남과의 고위급 관계정상화 회담을 개최했고, 1994년 2월 핵심적 경제 제재의 완전 해제를 거쳐 수교단계에 진입하기에 이른다. 1995년 1월 라오스 지역에서의 유해·실종자 수색작업과 관련해 양국 수도에 연락사무소가 조기 개설되고 7월 11일 양국관계 정상화가 선언된 것이 그 구체적인 결과물이었다. 베트남전 종전 이후 20여 년 만에야 성과가 나온 셈이다.

관계정상화의 단계적 과정에 맞춰 중국과 베트남의 사례를 살펴보면, 대북 관계정상화 과정에 대한 미국 측의 인식과 관련해 몇 가지 시사점을 얻을 수 있다. 우선 관련 결정의 핵심적인 요인은 ‘지정학적 판단’이었다는 점이다. 사회주의권의 분열을 위해 중국과의 국교정상화를 기획했던 1970년대 닉슨 행정부나 중국에 대한 지리적 견제구도 형성을 위해 베트남과의 관계 회복을 본격화했던 1990년대 클린턴 행정부나, 모두 이러한 판도 변화 과정에서 미국의 입지를 강화하고 주된 경쟁세력의 입지를 좁히는 차원에서 기존 적대국과의 관계 정상화를 추진했다는 점이다. 이러한 분석은 심지어 2010

년대 이뤄진 미국·미얀마 관계정상화 등 다른 사례에 대해서도 마찬가지로 적용될 수 있다.

반면 수교교섭의 구체적인 양태를 살펴보면, 대북 관계정상화에 대한 최근 트럼프 행정부의 인식은 중국보다는 베트남과의 교섭에 매우 가깝다는 사실을 확인할 수 있다. △베트남전 실종자와 유해 문제 해결이 협상의 초기 주제였다는 점 △유해 발굴작업의 편의를 위해 설치된 연락사무소를 수교 교섭의 마일스톤으로 활용했다는 점 △80년대 이후 베트남이 미국과의 관계개선에 적극적으로 나선 이유가 주로 해외자본 투자유치를 위한 제재 해제 때문이었다는 점 등을 대표적인 유사성으로 들 수 있다.

이러한 유사성은 싱가포르 회담을 전후해 트럼프 대통령을 비롯한 미국 측 당국자들이 ‘베트남 모델’을 적극적으로 언급한 이유가 무엇이었는지를 다시 한번 확인하게 해준다. 단기적으로는 아직 해결되지 못한 이전의 양국 간 전쟁 문제 및 유해 송환 문제를 해결하고, 중장기적으로는 제재해제 등 경제적 반대급부 제공으로 협상 프로세스를 견인한다는 방법론 차원에서 특히 그러하다. 이를테면 최근 트럼프 행정부는 1990년대 미국-베트남 관계정상화 프로세스를 북미 간 외교교섭의 교과서 혹은 전범으로 삼고 있는 셈이다.

이렇게 상황을 정리해놓고 나면 몇 가지 기회요인과 도전요인을 함께 식별할 수 있다. 우선 베트남과의 관계 정상화 과정, 특히 1980년대 후반 이후에 벌어진 일들은 오히려 도전요인에 가깝다. 경제제재 해제가 급박한 과제로 떠오른 베트남이 협상력에서 열세에 처하자, 미국 측은 관계정상화의 주요 쟁점과 단계적 해결을 구체화한 로드맵을 제시한 후, 오로지 미국 측의 독자적 판단에 따라 쟁점 해결 여부를 판단한 다음, 미국 측의 반대급부를 제공하는 매우 비대칭적인 태도를 견지했다. 즉 중국이라는 전략적 강대국에 대해서는 전략

적 이익의 교환만으로 국교를 정상화했지만, 베트남을 비롯해 미얀마나 리비아 등 약소국에 대해서는 상대가 먼저 미국 측의 요구사항을 실행에 옮긴 것을 확인한 후에 관계를 정상화하는 방식을 흐뜨리지 않았다는 의미다.<sup>281)</sup> 미 의회나 트럼프 행정부의 주요 당국자들이 싱가포르 회담 이후에도 이른바 ‘선비핵화 후보상’이라는 비대칭적 전제조건에 여전히 강력한 의지를 피력하는 것 또한 이러한 선행 경험의 영향으로 풀이할 수 있다.

반면 대표적인 기회의인은 소요시간 문제다. 중국의 경우 모색작업이 개시된 후 정상화 완료까지는 25년이 걸렸지만, 모색의 본격화 이후부터 따지면 10년이 걸렸다고 말할 수 있다. 베트남의 경우 각각 21년 및 7년이 걸렸다는 평가를 내릴 수 있다. 결국 모색 단계에서 상당한 시간이 걸리지만 일단 첫 단계에 진입한 후에는 상대적으로 빠른 진전이 가능하다는 의미다.<sup>282)</sup> 미국과 북한의 관계정상화 논의를 일반적인 단계론에 비춰 풀이해보면, 양국은 이미 1990년대 제네바 합의를 전후한 논의에서부터 모색 단계에 돌입한 상태였으며, 이제는 연락사무소 설치 등의 공식적인 초기조치 마일스톤에 대한 논의에 접어든 것으로 볼 수 있을 것이다. 비핵화 논의의 진전에 따라 대표부와 대사관 설치로 이어지는 다음 단계 프로세스는 상대적으로 빠른 속도로 진척될 수도 있다는 뜻이다.

이렇듯 빠른 진전이 가능한 이유는, 관계정상화라는 이슈는 본질적으로 양자사안인 만큼 미국 측의 일방적인 판단에 따라 얼마든 조속한 다음 단계로의 이행이 가능하기 때문이다. 이른바 ‘3자, 4자’ 논쟁에서 확인됐듯, 종전선언이나 평화협정이 역내의 다양한 주체

281) 홍현익, “미국의 적성국과의 관계 정상화” 『세종정책연구』, 2014-22 (2014), pp. 44~45.

282) 성채기, “미-중, 미-베트남의 수교과정을 통해 본 북-미관계 정상화의 전개양상 및 전망,” 『한국국방연구원 국방정책연구』, 45권 (1999), pp. 20~21.

와 국제법적 논쟁점으로 인해 쉽사리 정체될 수 있는 것과 가장 대비되는 차이이다. 더욱이 앞서 설명했듯, 이 분야에서의 진전은 상대의 공약이행 여부나 진척 속도, 심지어 미국 측의 상황판단 변경에 따라 별다른 부담 없이 과거로 되돌리는 일이 가능하다. 오바마 행정부에서 진행된 쿠바와의 관계 정상화 프로세스가 트럼프 행정부 들어 재검토되고 있는 최근 상황이야말로 그 가장 정확한 실례라고 할만하다.

지금까지 살펴본 정치적 반대급부가 북한의 초기 단계 비핵화 조치, 즉 미국 측 관점에서 볼 때 가역적인 조치에 국한해 진행된다면, 이후 비핵화 단계가 핵물질 생산시설과 설비, 기술 자체를 폐기하는 다음 단계로 이행할 경우의 반대급부로는 단연 경제적 반대급부를 유력하게 검토할 수 있다. 앞서 설명했듯 이러한 경제 분야 조치의 상당 부분은 상당한 양의 자원과 재화를 북측에 투입하는 경제협력 프로젝트나 유엔 안보리의 대북 경제제재를 완화 혹은 해제하는 절차를 의미한다는 점에서, ‘한번 지급되면 회수하기 쉽지 않은’ 비가역적인 반대급부에 해당하기 때문이다.

특히 이러한 경제적 반대급부는 2018년 신년사 이후 김정은 체제가 경제발전에 매우 높은 우선순위를 부여하고 있다는 사실이 반복적으로 확인되면서 그 중요성이 한층 배가되고 있다. 요컨대 ‘주민들에게 경제적으로 윤택한 삶을 제공하는 국가’가 김정은 위원장이 꿈꾸는 ‘미래의 북한’이라면, 경제적 반대급부는 비핵화를 위해 가장 절대적으로 중요한 지렛대가 될 수 있다는 것이다.

## (2) 도전요인 1: 제제 결의 순서에 따른 해제 로드맵 설계의 가능성

핵시설·설비 등 인프라 해체의 반대급부로 경제적 상응조치를 설정하는 방식은, 제재를 완화 혹은 해제할 구체적인 순서를 결정하는 과정에서도 상당한 효율성을 가질 수 있다. 정치적 반대급부와 경제

적 반대급부가 혼재돼 있는 현재까지의 논의에서는 북측의 어떤 조치에 따라 어떤 제재 아이টে임을 해제할 것인지가 전적으로 북미 양측의 협상에 달려있었다. 반면, 이러한 로드맵에서는 유엔 안보리에서 제재가 부과된 순서에 따라 시설·설비를 해체하고 그에 따라 해당 제재조치의 효력을 정지 혹은 취소하는 객관적인 기준점을 설정할 수 있게 된다.

주지하다시피 유엔 안보리의 제재를 어떻게 완화 혹은 해제할 것인지는 안보리 이사국들의 정치적 결정에 달려있는 바, 절차적으로 따져보면 현재로서는 기존 제재의 완화 혹은 해제를 결의하는 새로운 결의를 채택해야 할 가능성이 크다. 예컨대 2015년 이란 핵 협상이 타결된 후 안보리는 △포괄적행동계획(JCPOA) 채택 이후 10년이 지나면 제재 규정이 자동적으로 종료되는 일몰 조항과 △기간 내에 이란이 합의에 규정된 의무를 이행하지 않을 경우 이를 안보리에서 다시 일몰조항 유지 여부를 다시 결의해 해제 절차를 정지시키는 ‘스냅백’ 조항을 모두 포함한 결의 2231호를 통과시킨 바 있다.<sup>283)</sup> 이를 준용할 경우 대북제재 결의의 해제 혹은 완화 역시 관련국 사이의 합의에 따라 만들어진 북측의 비핵화 조치와 그에 따른 기존 대북제재 결의의 종료를 일괄적으로 규정한 뒤, 특정 국가의 문제 제기에 따라 그 종료 여부를 다시 논의하도록 만드는 형식이 일차적으로 검토될 가능성이 커 보인다.

그러나 현재의 논의구도에서는 북측이 핵 시설·설비 리스트를 제공하는 신고와 영변 등 핵 시설 폐쇄, ICBM과 핵탄두의 폐기 등의 이른바 높은 수위의 초기조치(front loading)에 대해 미국이나 국제사회가 각각 어떤 상응조치를 취하는 게 적절한지(달리 말해 ‘가격이 맞는지’)가 불분명하다. 따라서 각각의 조치 대 상응조치 혹은 행

---

283) 도경욱, “대북제재 완화·해제의 조건 및 절차,” pp. 2~3.



동 대 행동을 북미 간 협상 테이블에서 논의하고, 합의해야 한다. 그러나 최근 상황이 보여주듯, 그 등가성 문제에 대한 견해나 인식이 차이가 워낙 큰 만큼 진전이 매우 어렵다는 한계를 피하기 어렵다.

반면 핵탄두·ICBM 폐기에 대한 상응조치로 정치적 반대급부를 설정하고 경제적 반대급부는 핵 시설·기술 해체와 연동하는 방식이라면, 경제적 반대급부의 핵심이라 할 제재 완화 혹은 해제를 유엔 안보리 제재조치가 부과된 순서를 고스란히 거슬러 오르는 식으로 비교적 명확하게 연관관계를 정리할 수 있게 된다. 예컨대 북측의 ICBM 발사실험을 이유로 부과된 안보리의 특정 제재조치는 이러한 ICBM 생산 및 제조능력 폐기가 확인된 후에 정지 혹은 취소하고, 증폭형 핵분열탄으로 추정되는 ‘수소탄’ 실험으로 인해 부과된 제재는 마찬가지로 해당 핵 폭발장치의 제작 시설과 이에 필수적인 3중 수소 등의 생산능력 폐기가 확인된 후에 해제하는 공식(formula)을 기준점으로 설정할 수 있게 되는 것이다. 이렇게 시설·능력 폐기와 제재완화 혹은 정지 조치를 거꾸로 밟아나감으로써 궁극적으로 근본적인 핵물질 생산·제조 능력의 완전한 폐기와 대북제재조치 해소를 한꺼번에 완료하는 방식이 가능해진다.

그간 유엔 안보리를 통해 결의된 대북제재의 주요 내용과 특정 제재결의가 나오게 된 북측의 원인행동은 아래 표와 같다. 주지하다시피 북한의 핵실험과 로켓·미사일 발사로 인해 부과된 안보리 대북 제재는 1차 핵실험으로 촉발된 2006년 10월의 결의 1718호로 시작되어, 화성 15형 시험 발사에 대응해 2017년 12월 의결된 2397호까지 총 10개가 시간 순서대로 제재 수위를 높여왔다. 이 가운데 북한의 대외경제활동에 본격적으로 영향을 끼치기 시작한 결의는 3차 핵 실험 직후인 2013년 3월 채택된 2094호부터라고 할 수 있다.

〈표 V-3〉 역대 유엔 안전보장이사회 대북제재 결의 정리<sup>284)</sup>

일자	명칭	이유	주요 내용
2006년 10월 14일	1718호	1차 핵실험(2006년 9월)	△ 대북제재 이행 결정 △ 제재위원회 구성
2009년 6월 12일	1874호	2차 핵실험(2009년 5월)	△ '가장 강력한 규탄' 언급 △ 전문가 패널 구성 등으로 실효성 강화
2013년 1월 22일	2087호	장거리로켓 은하3호 2호 기 발사(2012년 12월)	△ 기관 6곳·개인 4명 제재명단 추가
2013년 3월 7일	2094호	3차 핵실험(2013년 2월)	△ 핵·탄도미사일 개발과의 관련성 의심되는 북한의 금융거래 금지
2016년 3월 2일	2270호	4차 핵실험(2016년 1월) 및 장거리 로켓 광명성호 발사(2016년 2월)	△ 북한 화물 검색 의무화 △ 육·해·공 운송 통제 △ 광물거래 금지·차단
2016년 11월 30일	2321호	5차 핵실험(2016년 9월)	△ 북한 석탄수출 상한 도입
2017년 6월 2일	2356호	북극성 2형 등 미사일 연 속 발사(2017년 2~5월)	△ 기관 4곳·개인 14명 제재명단 추가
2017년 8월 5일	2371호	화성14형 ICBM급 미사일 시험 발사(2~17년 7월)	△ 석탄·철·철광석 등 주요 광물과 수산물 수출 전면 금지 △ 신규 해외 노동자 송출 중단
2017년 9월 11일	2375호	화성12형 IRBM 시험 발 사(2017년 8월) 및 6차 핵 실험(2017년 9월, 'ICBM 장착용 수소탄 시 험' 주장)	△ 대북 원유 수출을 기존 수준인 연 400만 배럴에서 동결하고 정제석 유제품은 연 200만 배럴로 제한하 는 등 유류공급 30% 가량 차단 △ 섬유 제품 수출 전면 금지 △ 북한 노동자 고용 시 안보리 인가 필수, 기존 노동자는 계약 만료 시 송환
2017년 12월 22일	2397호	화성15형 ICBM급 미사일 시험 발사(2017년 11월)	△ 정제석유제품 공급한도 연 50만 배럴로 제한, 유엔 회원국의 대북 원유공급량 보고 의무화 △ ICBM 추가 발사할 경우 정유와 원 유를 아우르는 유류제한조치를 추 가한다는 '트리거(trigger)' 조항 포 함 △ 해외 노동자 24개월 이내 송환 조치

284) 아래 표는 “유엔 안보리 ‘북핵·미사일 제재결의’ 일지,” 『연합뉴스』, 2017.9.12; 임 상순, “유엔 안보리 대북문서와 김정은 정권의 대응전략 - 유엔문서와 노동신문 분석을 중심으로,” 『북한연구학회보』, 22권 1호 (2018), pp. 1~27를 중심으로 필자가 종합·정리한 것임.

핵 시설·설비를 폐기하고, 해체하는 작업과 제재 완화를 교환하는 앞서의 공식을 역대 대북제재 내용에 적용해보면 대략 다음과 같은 프로세스를 상정해볼 수 있다. 우선 사전조치로 이행돼야 할 작업은 북한의 핵·미사일 시설과 설비 내역을 상세히 담은 신고서와 이들 시설의 동결을 약속받는 일이다. 핵탄두·ICBM 폐기와 정치적 반대급부를 맞교환하는 작업을 먼저 진행한다던 이를 2단계 조치의 시작점으로 잡을 수 있을 것이다. 두 패키지를 동시에 진행하는 경우에도 각각을 분리된 프로세스로 보는 인식을 공유하는 일이 중요하다.

어느 경우든 2단계 조치 혹은 두 번째 패키지가 시작되면, 첫 순서는 마지막 제재결의였던 2397호를 뒤집는 작업이다. 북측이 화성 15형 엔진 제작시설과 동체 생산능력, 화성 15형용으로 식별된 이동식 발사대의 조립능력을 완전히 제거하고, 확인절차를 거쳐 안보리 결의 2397호의 효력을 정지시킴으로써 북한의 정제유 수입제한을 연 200만 배럴로 환원하는 것이다. 두 번째 단계는 2375호를 뒤집는 과정으로, 북측이 화성 12형을 비롯한 IRBM급 미사일 엔진 제작시설과 동체 생산능력, 6차 핵실험에 사용된 증폭형 핵분열탄용 증폭물질 생산시설과 핵심기술을 해체했다는 사실이 IAEA 등 국제기구의 검증을 통해 확인되면, 결의 2375호의 효력을 정지시킴으로써 북측은 △원유 및 석유제품 수입 △섬유제품 수출 등의 제한에서 풀려나게 된다.

다음 단계로 화성 14형과 15형 ICBM급 미사일의 엔진 제작시설과 동체 조립시설, 이를 발사하는 이동식발사대(TEL) 차량 공장, 이에 장착되는 핵탄두 제작시설, 관련 실험시설 등이 모두 폐기되고, 관련 국제기구와 유관국 사찰단의 검증을 거쳐 제재결의 2371호의 효력을 정지시킴으로써 북측의 △광물·수산물 수출 제한 △노동력 수출 제한 등을 해소한다. 네 번째에 해당하는 2321호의 경우 원인 사

건이었던 5차 핵실험이 우라늄탄 실험으로 의심받아온 만큼, 이미 동결상태에 놓여있을 우라늄 농축시설의 폐기와 함께 해당 고폭장치의 설계·제작능력 제거가 모두 확인된 후에 △북한의 석탄 수출 상한을 풀어주는 효력 정지를 진행한다.

4차 핵실험과 광명성호 발사를 계기로 만들어진 2270호는, 역시 동결상태일 5MW 원자로와 재처리 시설 등 영변 핵 시설 전체, 플루토늄탄용 고폭장치의 설계·제작능력, 로켓 발사 관련 기반시설을 모두 폐기, 해체한 사실이 확인된 후에 효력을 정지하고, 이를 통해 북측은 △화물검색 △운송통제 등 통상 관련 대부분의 제약에서 풀려난다. 이후 천연우라늄 광산 등 북측의 핵 관련 기반시설이 완전히 제거된 이른바 FFVD 상황이 완료되면, 2094호·2087호·1874호·1718호를 한꺼번에 해제해 북한의 국제금융망 거래활동을 다시 허용하는 한편, 그간 기술적으로 효력정지 상태에 머물러 있던 앞서의 결의들을 완전히 취소하는 방식으로 제재해제를 완료하는 것이다.

이렇듯 주요 제재결의의 효력을 그 원인이 된 북한의 핵·미사일 능력의 제거와 맞물려 정지 혹은 취소하는 방식은, 앞서 말했듯 이미 연관관계가 명확히 설정돼있는 만큼 어떤 비핵화 조치에 대해 어떤 상응조치를 취해야 하는지 따로 협상을 진행할 필요가 없다. 더불어 유엔 안보리의 대북제재 결의가 북한의 대량살상무기 활동을 상당히 폭넓게 규정하고 있어 북측의 관련 능력을 대부분 포괄한다는 장점도 있다. 반면 북측 관점에서도 근래에 채택되어 더 높은 경제적 압박으로 작동하고 있는 제재규정부터 해소된다는 점에서 상당한 설득력이 있을 것으로 보인다.

이러한 로드맵이 구체적으로 검토될 경우 핵·로켓공학 전문가들을 통해 보다 정교한 리스트와 교환 순서를 설계할 수 있겠지만, 이 과정에서 유의할 몇 가지 사항이 있다. 먼저 이러한 접근법은 우라

농축시설(HEU) 등 북측이 아예 존재 자체를 은폐하고 있을지 모르는 핵 시설·설비를 폐기하는 데는 적용될 수 없다는 점이다. 안보리 제재 결의가 모두 공식적으로 확인된 북측의 대량살상무기 개발 활동에 대응해온 탓에, 공개적으로 확인되지 않은 인프라와 관련해서는 적용 범위에 제약이 있을 수밖에 없다.

두 번째 패키지를 실행하기에 앞서 시설·설비 전체에 대한 신고를 받는 과정이 필요한 것은 바로 이 때문이다. 그러나 북측이 신고서를 통해 100% 신뢰할만한 수준의 데이터를 제공하게 될지 확신할 수 없다는 한계는 여전히 남는다. 기실 이 ‘모호한 영역’을 처리하는 것이야말로 IAEA 특별사찰을 비롯한 불시사찰(snap inspection)이 말아야 할 몫이나, 이는 전적으로 평양과의 협상 테이블을 통해 해결할 수밖에 없는 과제에 해당한다. 반대로 평양은 이 모호성을 가급적 최대한 유지하려 할 공산이 크므로, 이상의 로드맵을 따른다 해도 불시사찰의 요건과 실행방안을 둘러싼 논의는 여전히 북핵 교섭에서 가장 어려운 이슈로 남게 될 것이다.

### (3) 도전요인 2: 베트남 모델과 쿠바 모델 사이

주지하다시피 연초 조성된 협상국면 이후 평양은 “경제발전에 유리한 대외환경을 조성한다”는 목표를 언급하며 북미 적대관계 청산을 그 지렛대로 활용하겠다는 언급을 밝힌 바 있다. 이러한 구상은 4월 조선노동당 중앙위원회 제7기 3차 전원회의에서 ‘새로운 전략적 노선’을 채택하면서 공식화된바, 당시 회의는 기존의 병진노선에서 ‘핵무력 병기화를 이미 실현’했으므로, ‘이제부터는 사회주의 경제를 일으키고 인민생활을 획기적으로 높이는 데 초점을 맞추겠다는 공식결정문을 채택한 바 있다. 이후 북한의 공식담론은 모두 ‘3차 전원회의 결정사항 관철’을 가장 중요한 당면 과제로 반복 제시하고

있으며, △대형 건설 프로젝트 △사상 및 조직사업 △국제적 환경 조성 등의 주요사업을 모두 이를 중심으로 설명하고 있다.

이 과정에서 북한 관영언론을 통해 드러난 시간표는 크게 2개였다. △9월 9일 ‘공화국 창건 70주년’까지 상당한 성과를 거둬 ‘대축전장’으로 만들자는 단기 시간표와 △2016년 제시된 국가경제발전5개년전략의 마지막 해인 2020년을 목표로 하는 장기 시간표가 그것이다.

다만 평양의 ‘새로운 전략적 노선’이 반드시 국제사회가 기대하는 개혁·개방 모델을 지칭하는 것은 아닐 수 있음을 주의할 필요가 있다. 6월 싱가포르 북미정상회담 이후 미국과의 협상이 뚜렷한 진전을 보이지 못한 이래 북측 관영언론은 자력갱생·자립자강의 ‘사회주의 경제 건설’이라는 일관된 용어를 사용하고 있다는 점만 봐도 그렇다. 해외자본 유치나 추가 자원투입 없이 경제를 활성화하기 위한 수단으로, 최근 북측은 △기술혁신 △창의적 해법 △기계화·자동화·첨단화 등을 강조하고 있다.<sup>285)</sup> 또한, 이러한 기술혁신을 이루기 위한 전제조건으로 당과 지도자에 대한 충성심 캠페인을 매우 강도 높게 전개하고 있다.<sup>286)</sup>

이러한 특성은 평양이 염두에 두고 있는 ‘경제발전의 주체’가 과연 누구인지를 들여다보면 한결 두드러진다. 특히 7월부터 8월 초 사이 김정은 위원장이 진행한 북부지역 현지지도에서 그 단서가 비교적 명확히 드러나는바, 북중 접경에 가까운 지역에서 주로 진행된 현지지도 일정은 평양이 최근 북중 경제협력을 염두에 두고 있는 것 아니

---

285) 이와 관련한 상세한 분석은 박영자, “김정은의 평안북도 기업 현지지도의 의미”(통일연구원 Online Series Co 18-31, 2018.7.17.), <<http://repo.kinu.or.kr/handle/2015.oak/9221>> (검색일: 2018.10.24.) 참조.

286) 이러한 북측의 태도는 압도적인 비율의 국내외 전문가들이 북미정상회담 이후 김정은 체제의 경제 개방정책 방향을 주로 지역적으로 국한된 개방(63.58%)으로 예상하게 된 것과 관계가 깊어 보인다. 5장 ‘전문가 여론조사’ I-5 문항 참조.

냐는 분석을 낳은 바 있다. 이 시기 김 위원장이 방문한 기업소·공장은 크게 둘로 나뉘는바, 김 위원장은 △인민군 소유 혹은 인민군이 운영하는 공장에서는 찬사를 아끼지 않았지만 △지방위원회 등이 운영하는 공장에서는 가혹한 비판을 감추지 않는 특유의 패턴을 보여준 바 있다.<sup>287)</sup>

주지하다시피 이러한 인민군의 ‘경제건설 주력군’ 역할 부여는 2018년 5월 17일 노동당 중앙군사위원회 제1차 확대회의에서 채택된 것으로 보이는 바, 이 회의는 총정치국장·총참모장·인민무력상이라는 북한군의 수뇌부 3인방을 모두 교체한 자리였다. 당시 인민군 총정치국장 임명이 확인된 김수길은 직전까지 평양시당위원장으로 여명거리 건설 프로젝트를 성공적으로 마무리한 바 있다.<sup>288)</sup> 또한, 원산갈마관광지구, 삼지연군 꾸리기, 단천발전소 건설이라는 3대 핵심 프로젝트에서 모두 중심적 역할을 맡고 있고, 관영언론은 “인민군대가 조국보위도 사회주의건설도 다 맡자”는 구호로 이를 대적으로 선전하고 있다.<sup>289)</sup>

287) “북 주민, 민생과 동떨어진 현지도 비난,” 『RFA』, 2018.7.28. 문제의 현지도 일정에서 김 위원장은 인민군의 특성을 매우 긍정적으로 평가하며 경제발전 과정의 주력군으로 삼겠다는 의지를 수 차례 피력했다. 예컨대 삼천 메기공장 방문 당시 “삼천메기공장을 내각이나 성, 중앙기관이 아니라 당의 명령지시라면 물불을 가리지 않고 오직 결사관철로만 대답하는것을 체질화한 인민군대가 맡아보고있기에 당에서는 마음을 푹 놓고있다고 하시면서 올해에도 반드시 메기생산계획을 넘쳐 수행함으로써 군인정신, 군인본패, 군인기질을 남김없이 과시하여야 한다고 당부하시였다”는 대목이 대표적이다(“경애하는 지도자 김정은동지께서 삼천메기공장을 현지도하시였다,” 『로동신문』, 2018.8.6. 1~2면 중 인용).

288) 이러한 김수길의 역할은 당 중앙군사위 직후인 5월 25일 김정은 위원장의 원산갈마 해안관광지구 해안지도 과정에서 그가 전체사업을 브리핑하는 역할을 맡았다는 보도를 통해 명확히 확인된 바 있다. 김 위원장이 애착을 갖고 있는 이 사업이 김수길 총정치국장이 이끄는 인민군의 주도하에 이뤄지고 있다는 유력한 방증이기 때문이다. 더욱이 이날 김수길이 모두철 내각 부총리 겸 국가계획위원장의 뒤에 호명됐다는 사실 역시 특기할만한 대목이다.

289) 대표적으로 『로동신문』, 2018.5.18. 1면은 전날 열린 당 중앙군사위 소식을 전하면서 ‘인민군대가 조국보위도 사회주의건설도 다 맡자는 구호를 높이 들고 사회주의 경제건설의 주요전구들마다에서 혁명의 전위대오, 주력군으로서의 본분을 다해나

북측이 이렇듯 인민군을 중심으로 하는 경제건설 프로젝트를 강조하는 흐름은 북측이 최근 염두에 두고 있는 경제개발모델의 실체를 가늠할 단초이기도 하다. 최소한 관영언론을 통해 공개되는 공식 담론의 메시지만을 감안하면, 김정은 체제가 군부를 중심으로 매우 통제된 속도와 절차에 따라 진행되는 경제건설모델을 주된 대안으로 생각하고 있음을 시사하기 때문이다. 즉 경제개방·개혁을 조기에 공식화할 경우 발생할 수 있는 부정적 여파가 체제위기로 번지는 상황을 막기 위한 고려인 셈이다. 이렇듯 조절 가능한 경제개발을 위해서는 높은 조직력과 체계를 갖춘 인민군을 활용하는 것 외에는 방법이 없다는 판단이었던 셈이다.

이러한 경제개발 모델은 관광업 등 부분적 경제개방 과정에서 군부의 독점적 이익을 보장해주었던 쿠바의 경우와 사뭇 흡사한 바, 최근 북측 관영언론이 쿠바의 사회주의모델을 매우 긍정적으로 묘사하고 있는 것 역시 의미심장한 부분이 아닐 수 없다.<sup>290)</sup> 북한과 마찬가지로 군이 당보다 먼저 건설되어 당군 관계 서열이 불분명한 쿠바는, 관광업을 중심으로 하는 제한적 개방 과정에서 유사한 방식으로 군부의 불만을 다독이며 경제적·정치적 이익을 보장해준 바 있다.<sup>291)</sup> 현재까지 쿠바 군부가 특권층으로 남게 된 원인 가운데 하나가 된 당시 쿠바의 이러한 선택은, 역시나 경제개방의 속도를 조절하기 위한 불가피한 조치였다는 것이 중론이다.

이렇듯 북측 관영언론을 통해 확인되는 경제개발 모델은 국제사

---

가고있는데 대하여 높이 평가하시고...’라며 김 위원장의 발언을 인용한 바 있다.  
290) 이러한 기조의 기사는 주로 공교롭게도 싱가포르 회담을 전후해 집중적으로 북한 관영언론에 게재되기 시작한 바, 대표적인 경우로는 “사회주의한길로 꿋꿋이 나아가는 쿠바,” 『로동신문』, 2018.6.29.를 들 수 있다.

291) 손혜현, 『쿠바 디아스 카넬 신정부 출범의 함의와 도전 과제』 (서울: 국립외교원, 2018), pp. 6~14; 이정철, “쿠바와 북한의 7차 당대회 비교 - 당군 관계와 체제론,” 『국방연구』, 제61권 1호 (2018), pp. 1~20 참조.



회가 제시하고 있는 ‘북한의 국제사회 편입’과는 사뭇 거리가 먼 것이 사실이다. 공식담론의 관련 언급이 평양의 진의인지 아니면 북한 내부의 반발이나 두려움을 의식해 전면적 개혁·개방을 언급하지 못하고 있을 뿐인지는 판단하기란 아직까지 쉽지 않다. 특히 김정은 위원장이 남북·북미정상회담 과정에서 남겼던 대규모 경제개발이나 번영 모델은 이러한 최소한의 ‘생존전략’으로는 성취하기 어렵다는 것 역시 명약관화하기 때문이다.

정리하자면 이렇다. 싱가포르 회담을 전후해 국제사회 혹은 미국 측이 북한에 제시했던 경제개발 모델이 친미국가화 혹은 미중 사이에서 중립적 태도 유지를 전제로 본격적 개혁·개방을 추진하는 이른바 ‘베트남 모델’이었다면, 최소한 공식담론을 통해 확인되는 북한의 또 다른 선택지는 중국과의 관계복원과 경제협력 재개를 통해 관광업을 중심으로 매우 제한적인 외화벌이를 통해 생존을 모색하는 ‘쿠바 모델’에 가까워 보인다. 물론 전자의 경우 미국이 납득할만한 수준의 비핵화가 필수적이거나, 후자의 경우 상당 수준의 핵 모호성을 유지할 수 있을지 모른다는 것이 평양 일각의 기대일 것으로 풀이된다.<sup>292)</sup>

이러한 고민에는 북핵 협상의 진전속도라는 외부변수와 함께 근본적인 변화를 두려워하는 국내정치적 요소도 함께 작용하고 있는 것으로 보인다. 주지하다시피 북한 관영언론은 싱가포르 회담을 앞두고도 회담 예정 사실을 주민들에게 전하는 데 매우 조심스러운 태도를 보였을 정도로, ‘퇴로를 열어두는’ 태도를 흔들림 없이 유지해

---

292) 달리 말하자면 2018년 가을 현재 평양은 비핵화와 북미관계 정상화를 통해 외부자본 투자를 끌어들이는 ‘협상모델’을 한편에 두고, 이러한 모델이 조기에 성공하지 못할 경우에 대비해 자체 역량만으로 경제건설을 달성한다는 ‘독자모델’ 사이에서 고민하고 있다고도 할 수 있다. 전자가 상당한 수준의 경제 개방·개혁을 포함하는 모델인 반면, 후자는 이제까지의 경제모델에서 큰 변함 없는 폐쇄경제의 유지라고 부를 수 있을 것이다.

왔다. ‘조미 적대관계 청산’을 통한 ‘경제문제 해결의 유리한 환경 조성’ 행보가 도중에 좌초할 경우 김 위원장의 정치적 위상에 심각한 타격을 입힐 수 있다는 우려가 반복적으로 눈에 띄는 것이다. 특히 2018년 7월 27일 이른바 ‘전승절’을 전후해 김정은 체제가 6·25 전쟁 참전군인들을 중심으로 하는 노년층 달래기에 상당한 공을 들여 왔다는 사실을 감안하면, 큰 폭의 변화에 대한 반대가 북한 사회 내부에 상당 수준 존재하는 것으로 풀이할 수 있다.

#### (4) 정책대안 검토: 북일 협상과 경제협력 카드의 가능성

앞서 살펴본 평양의 고민의 길어질수록, 특히 경제개발모델과 비핵화의 수준을 연동해 생각하는 결정이 늦어질수록, 상황악화의 개연성은 한층 더 높아지는 것이 사실이다. 이제까지 거론돼온 대다수 정치적·경제적 반대급부의 상당수는 이러한 명확한 결정 없이 진척되기 어렵기 때문이다. 더욱이 이러한 결정 자체를 가로막는 근본적인 원인이 북한 내부의 반대 혹은 노년층을 중심으로 하는 기성 관료 그룹의 정치적 반대 때문이라면, 김정은 위원장으로서도 이를 조기에 돌파할 수 있는 방법은 마땅치 않다는 결론을 피하기 어렵다.

뒤집어 말하자면 이는 이러한 프레임을 피할 수 있는 다른 명분을 제공하는 일이 북한의 빠른 비핵화 조치를 이끌어내는 데 오히려 더 유리할 수 있다는 역설적 결과로 이어진다. 즉 ‘실제로는 비핵화의 대가로 주어지는 반대급부지만, 공식적으로는 비핵화의 반대급부가 아닌 것처럼 보일 수 있는’ 프레임이 가능하다면 평양이 이를 내부적으로 공식화하는 데 훨씬 수월할 수 있다는 의미다.

이러한 카드로 사용할 수 있는 반대급부가 많지 않은 것이 사실이나, 북한과 일본 사이의 협상은 정교하게 설계할 경우 북측이 비교적 손쉽게 국내정치적 명분을 확보한 채 공식화할 수 있는 사안이라

는 점을 주목할 필요가 있다. 달리 말해 북측이 최근까지도 유지하고 있는 공식담론의 급격한 변화 없이 논리적 자원을 구축할 수 있는 사안이라는 점에서 그렇다. 북일 사이의 교섭을 통한 경제협력자금(북측 용어로는 ‘식민지배 배상금’)의 경우 평양으로서는 ‘마땅히 받아야 할 대가를 받는 것’이라는 설명이 가능하고, 따라서 굳이 이를 주민들에게 핵 포기과 연동해 공식화할 이유도 존재하지 않는다. 거꾸로 북측의 비핵화 조치가 충분히 속도를 내지 못하거나 북미 간 협상이 정체될 경우, 일본 측으로서는 이를 진행시킬 동력이 사라진다. ‘실제로는 연동돼 있지만 북한 내부적으로는 연동되지 않는 것으로 설명할 수 있는’ 몇 안 되는 반대급부 중 하나다.

문제는 당연히 북일 간의 수교 혹은 경제협력 교섭이 과연 조기에 가능하겠느냐는 질문이다. 주지하다시피 양측은 1956년 이래 크게 네 차례에 걸쳐 관련 협상을 진행했으나, 2002년 고이즈미 준이치로 총리의 방북 이후 2차 북핵 위기가 불거진 이래 사실상 담보상태에 머무르고 있다. 고이즈미 총리와 김정일 국방위원장이 당시 체결했던 ‘평양선언’은 북한의 핵·미사일·납치 문제의 포괄적 해결을 통한 국교정상화의 반대급부로 일본의 경제협력을 명시한 바 있다.<sup>293)</sup> 이후 최근까지 일본 측에서 나온 관련 언급은 모두 이 ‘평양선언’의 프레임을 고스란히 차용하고 있다. 특히 2018년 들어 남북·북미정상회담이 열리면서 아베 신조 총리 본인을 비롯한 일본 측의 관련 언급이 매우 잦아진 것은 익히 알려진 바와 같다.

다른 한 축인 북한 측의 입장은 좀 더 꼼꼼히 들여다볼 필요가 있다. 최근 북한 관영언론의 일본 관련 언급을 이러한 관점에서 분석해보면 몇 가지 흥미로운 시사점을 얻을 수 있기 때문이다. 기본적

293) 오영환, “북·일수교 다섯 번째 기회…과거 청산 vs 납치, 이번엔 풀릴까,” 『중앙선데이』, 2018.8.25., <<https://news.joins.com/article/22913394>> (검색일: 2018.10.8.).

으로 일본에 대한 로동신문 등의 내용이 매우 공격적이고 적대적인 것은 사실이나, 이전과는 사뭇 다른 특성도 동시에 나타나고 있다는 점을 특히 주목할 필요가 있다.

주지하다시피 북한 관영언론에 등장하는 대(對)일본 인식은 ‘대북 제재 해제’를 가장 적극적으로 반대함으로써 북한의 생존을 위협하는 ‘천년의 숙적’이라는 이미지에 가깝다. 특히 북미 협상이 본격화한 이후 미국에 대한 비판이 관영언론 지면에서 상당 부분 사라지면서, 일본을 사실상 ‘유일한 적’으로 묘사하고 있다 해도 과언이 아니다. 이 때문에 일본에 대한 적대적 비판은 싱가포르 회담 이후 오히려 증가하는 추세다. 이러한 비판은 특히 일본인 납치자 문제에 대한 일본 측의 언급을 반박하는 과정에서 가장 적극적으로 활용되고 있는바, 이는 일제강점기 자신들이 일본 측으로부터 받은 피해가 훨씬 크고 무겁다는 논리구조로 이어지는 글들이 일종의 패턴으로 자리매김해왔다.

납치자 문제와 일제강점기 피해를 대치시키는 이러한 방식이 평양이 오래전부터 활용해온 것이기는 하지만, 한 가지 특기할만한 대목은 최근 들어 관련한 대부분 기사의 결론을 일본 측의 ‘배상’과 ‘사죄’를 촉구하는 방식으로 마무리하고 있다는 사실이다.<sup>294)</sup> 즉 “일본은 납치자 피해를 말하지만, 일제강점기 피해를 배상하는 작업이 선행돼야 한다”는 것이 대체적인 흐름이라고 할 수 있다.

또 한 가지 주목할만한 신호는 일본인 납치자 문제와 관련한 미묘한 언급 변화다. 주지하다시피 그간 평양은 “납치자 문제는 2002년에 이미 마무리되었으며 더 이상 존재하지 않는다”라는 공식입장을

---

294) 이에 해당하는 기사는 워낙 자주 등장해 일일이 인용하긴 어려우나, 대표적인 경우로 “성근한 과거청산에 일본의 미래가 있다,” 『로동신문』, 2018.6.22, 6면; “제 처지나 똑바로 알고 처신하라,” 『로동신문』, 2018.7.19, 6면; “비루한 청탁외교,” 『로동신문』, 2018.8.15, 6면 등을 들 수 있다.

외교무대에서 반복적으로 활용해왔다. 그러나 최근 들어 뉘앙스가 다른 문장이 등장하는바, 대표적인 경우는 다음과 같다.

우리 민족의 수백만생명을 무참히 도륙낸 대죄악에 대해서는 입을 뱉 씻고 서너명의 <납치자>문제를 요란스레 광고하는것은 상식에도 비례도 맞지 않는 어불성설로서 죄많은 가해자가 <피해자>홍내를 내보려는...

이 문장은 2018년 8월 23일 자 로동신문에 실린 조선아시아태평양위원회 대변인 성명의 일부로, ‘서너명의 납치자 문제’라는 표현은 어떻게 납치자의 존재 자체에 대해 이전의 공식 입장에 비해 의미에 다소나마 차이가 있는 것으로 풀이할 수 있다는 점에서 주목할 만하다. 특히 해당 기사가 단순히 로동신문 기자 명의의 글이 아니라, 일본 문제를 관할하고 있는 북측 공식기구의 성명이라는 점에서 충분히 계산된 표현일 개연성이 충분해 보인다.

이러한 최근 북한 관련 언급의 프레임을 적극적으로 해석하자면, △평양이 일본인 납치자 문제에 대해 지금까지와는 조금이나마 다른 태도를 취할 수 있으며 △일제강점기 피해 배상과 맞교환할 수 있다는 취지의 뉘앙스를 던지고 있는 것이라고 할 수 있다. 특히 7월 일본과 북측이 베트남에서 비공개접촉을 갖고 납치자 문제를 논의했다는 관련 외신보도와<sup>295)</sup> 시점을 맞춰보면 여러모로 다양한 해석이 가능해진다. 8월 23일 성명의 문구가 이러한 물밑접촉의 결과 혹은 반영일 수 있다는 가설도 가능해지기 때문이다.

되짚어 보면 북측은 이러한 ‘맞교환’을 통해 일본으로부터 배상금

---

295) “북한-일본 베트남서 비밀 접촉,” 『VOA』, 2018.8.29., <<https://www.voakorea.com/a/4549300.html>> (검색일: 2018.10.10.) 참조. 직후 일본 정부는 이 기사와 관련한 언론의 사실확인 요구에 접촉 사실을 부인하지 않았다.

을 확보하는 방안을, 유엔 안보리의 대북제재가 본격적으로 해제되는 것과는 별개로 경제건설을 위한 외부자본·자원을 확보할 수 있는 일종의 우회로가 될 수 있겠다고 판단할 수 있을 것으로 보인다. 제재완화나 해제가 공식적으로 이뤄진다 해도 IMF·세계은행의 차관이나 해외 민간자본 투자가 실현되기까지는 상당한 절차와 시간이 필요한 반면, 일본으로부터의 경제협력 자금은 합의 결과에 따라 조기 집행이 가능할 것이라는 점에서 기대를 걸고 있는 듯 보인다.

이 경우 남는 쟁점은, 북핵 협상이 충분히 진전되지 못하는 상태에서 일본 측이 이러한 협상에 나서는 일이 가능하냐는 질문이다. 특히 아베 내각으로서는 이러한 협상 프레임이 일본의 국내정치 혹은 국민정서상 과연 수용 가능한가가 가장 중요한 고려요소가 될 것으로 보인다. 유엔 대북제재가 충분히 해제되기 전에 일본이 경제협력 자금을 실제로 집행하려 할 개연성은 제로에 가깝겠지만, 김정은 위원장으로서 이러한 논의를 개시하는 것 자체만으로도 북한 내부에서 충분히 정치적으로 활용할 수 있다는 점에서 상당한 무게를 둘 수 있을 것으로 사료된다.



VI

.....

결론





## 1. 전략적 고려사항

### 가. 비핵화 프로세스와 평화체제 프로세스의 선순환·병행 모델 구축

2018년 1월 이후 남북정상회담과 북미정상회담에 의해 한반도 전쟁위기가 해소되고 한반도평화의 새로운 시대가 시작되었다. 판문점 선언은 남북관계 발전, 군사적 긴장완화, 평화체제 구축, 정상회담 정례화 등에 합의하였다. 북미정상회담에서 새로운 북미관계 수립, 한반도평화체제 구축, 완전한 비핵화, 미군유해 송환 등이 합의되었다.

이슈 측면에서 볼 때, 한반도평화는 비핵·평화문제를 한 축으로 하고, 남북관계를 다른 한 축으로 하여 전개되고 있다. 북핵 문제가 대두한 이후 큰 틀에서 보면, 비핵·평화문제가 남북관계의 방향과 속도를 규정하는 외적 변수로 작용해왔다. 비핵화협상에 진전이 있는 경우만 남북관계가 진전될 수 있었다. 1차 남북정상회담은 제네바 합의라는 핵문제의 진전이 있는 상황에서 가능하였으며, 2차 남북정상회담은 6자회담에서 9·19 공동성명이 채택되는 상황에서 가능하였다. 그러나 2018년 상반기 이후 비핵·평화문제와 남북관계가 병행하는 상황이 전개되고 있다.

그리고 회담 프로세스 측면에서 볼 때, 한반도평화는 남북회담과 북미회담의 양대 축을 중심으로 전개되고 있다. 시간적으로 볼 때, 남북정상회담이 선행하고 이를 바탕으로 북미정상회담이 이루어졌다. 남북 및 북미 정상회담의 이면에서 남북 간, 북미 간, 한미 간 고위급 및 실무자급의 회담 및 접촉이 다양한 형태로 이루어지고 있다. 남한, 북한, 미국 간 공식 및 비공식 회담을 통해서 사실상 가상

의 3자회담이 이루어지고 있다.

북한과 미국은 상호조치를 통해 한반도평화시대를 위해 초기 단계의 긍정적 여건을 조성하였다. 북한은 핵·미사일 실험 중단, 풍계리 핵실험장 폐기, 동창리 엔진시험장 폐기의 선제조치를 취했다. 미국은 을지프리덤가디언 등 한미연합군사훈련의 잠정 중단 조치를 취했다. 그러나 북미 간 후속 비핵화협상에서 종전선언과 비핵화이행에 관해 양측의 입장이 대립하여 평화프로세스가 교착상태에 직면하였다. 미국은 대북제재를 추가로 실시했으며, 폼페이오 미 국무장관의 4차 방북이 취소되었다. 북미 핵협상의 교착상태로 인해 남북공동연락사무소의 개소 지연, 철도공동조사 지연 등 남북관계 진전에도 어려움이 발생하였다.

북미의 힘겨루기에도 불구하고 북미협상을 촉진하는 요인이 존재하고 있다. 북한은 체제 유지와 경제발전을 위해 제재 해제와 북미관계 개선을 절실히 필요로 하고 있다. 트럼프 대통령은 11월 중간선거를 고려하여 비핵화의 성과가 필요하다. 북미는 대화의 여지를 남겨 두고 협상을 재가동할 수 있는 가능성을 탐색하였다.

이런 상황에서 평양 남북정상회담이 개최됨으로써 교착국면을 돌파하고 국면전환의 전기가 마련되었다. 한국의 주도적 역할에 의해 평창올림픽을 시작으로 남북정상회담 및 북미정상회담 개최 등 새로운 한반도평화시대가 전개된 동력이 지속되었다. 평창동계 올림픽을 시작으로 4·27 판문점 선언이 이루어졌으며, 6·12 북미정상회담이 실현되었다. 그리고 평양 남북정상회담 이후 한미정상회담을 거쳐 폼페이오 미 국무장관의 4차 방북과 2차 북미정상회담이 예상된다.

앞으로도 한국이 비핵화·평화정착에 대한 북한과 미국의 접점을 마련하고 주변국 및 국제사회의 지지를 확보해야 한다. 한국이 한반

도평화변영의 설계자이자 창안자(initiator), 촉진자(facilitator)로서 주도력을 발휘하여, 한반도 비핵화·평화 정착 과정에서 쟁점사안들의 해결방안을 강구해야 한다. 한국이 비핵화, 평화체제 전환의 단계마다 북한, 미국, 주변국의 합의점을 도출하는 주도적 역할을 해야 할 것이다.

따라서 향후 한반도 평화는 남북관계 진전과 비핵화·평화체제 전환이 선순환 구조를 형성하도록 해야 한다. 남북관계 진전이 비핵화·평화체제의 디딤돌로 작용하는 한편, 비핵화·평화정착이 남북교류·협력을 견인하고 남북교류·협력의 장애요인을 제거하는 역할을 하도록 해야 한다. 한국은 남북대화, 한미협약, 대주변국 협조 등을 통해 비핵·평화와 남북협력이 병행 추진되도록 하는 데 역점을 두어야 한다. 앞 장의 <그림 V-1> 시나리오에 의하면, 비핵·평화와 남북협력의 선순환은 ‘초기 협상국면’을 확대하는 것이다. ‘초기 협상국면’이 협상 국면의 1/4 분면의 영역으로 진전되도록 해야 한다. 최소한 ‘초기 협상국면’이 ‘협상결렬 국면’으로 역진되지 않도록 해야 한다.

이상과 같은 비핵·평화와 남북협력의 선순환은 결국 현실에서 비핵화와 평화체제라는 2가지 구조적 프로세스의 병행을 통해 작동할 것이다. 북핵 문제가 대두한 이후 북한이 핵개발을 포기하는 대신 보상을 제공하는 교환모델이 적용되었다. 제네바 합의는 북핵 동결에 대해서 경수로 제공을 핵심으로 하는 안보 대 경제 교환의 틀이었다. 9·19 공동성명에서 비핵화에 대한 상응조치로 북미관계정상화와 평화체제 전환을 추진한다는 점이 언급되었지만, 무게중심은 경제적 보상에 있었다.

비핵화협상의 새로운 모델은 안보 대 안보의 교환모델을 강화한 것이다.<sup>296)</sup> 새로운 비핵화협상의 틀은 크게 보면 비핵화와 관계정

상화, 평화체제 전환을 연계한 9·19 공동성명의 기초에 입각해 있다. 그러나 새로운 비핵화협상은 세 가지 이슈의 연계관계를 좀 더 직접적으로 확인하고 연계방식을 구체화하는데 중점을 두고 있다. 그런데 비핵화협상에서 핵심은 비핵화와 평화체제 전환의 범위(scope), 순서(sequence), 로드맵을 어떻게 설정하느냐 하는 것이다.

첫째, 비핵화프로세스와 평화체제프로세스의 범위를 어떻게 설정하느냐는 것이다. 비핵화프로세스에는 여러 가지 요소와 단계적 절차가 망라되어 있다. 원론적으로 보면, 비핵화프로세스는 핵물질·핵시설·핵탄두의 신고, 동결, 불능화, 사찰과 검증, 폐기로 이루어져 있다. 핵물질에는 플루토늄과 농축우라늄이 있으며, 핵시설에는 우라늄광산, 연료봉제조시설, 원자로, 재처리시설, 농축시설, 핵 폐기물 저장소, 대학·연구소 등 다양한 시설들이 있다. 또한, 비핵화의 마지막 단계에서는 핵관련 과학자·기술자이 핵개발에 종사하지 못하도록 하는 문제도 있다.

미국은 북한에 대해서 완전하고 검증가능하며 불가역적 폐기(CVID)를 주장해 왔으나, 북미정상회담 이후 최종적이고 완전하게 검증된 비핵화(FFVD)로 표현을 바꾸어서 검증에 중점을 두었다. 그러나 표현의 차이에도 불구하고 본질적으로 검증가능하며 재개 불가능한 비핵화를 지향하고 있다는 점은 동일하다. 북한은 CVID는 패전국에게나 적용될 수 있는 강압적 개념이라며 강력하게 반대하였다. 남북정상회담과 북미정상회담에서 ‘완전한 비핵화’라는 개념에 대한 합의가 이루어졌다. 완전한 비핵화는 비핵화의 대상과 방법, 목표를 포괄적으로 표현한 용어라고 할 수 있다. 후속 협상에서

296) 안보 대 안보 교환은 북핵 포기에 대해 에너지 등 경제보상, 관계정상화, 평화협정 체결 등을 교환하는 연성균형(soft balancing)의 안보-안보교환과 북핵 포기에 대해 미국의 핵우산 철회를 교환하는 경성균형(hard balancing)의 안보-안보 교환으로 구분되기도 한다. 조성렬, “문재인 정부 대북정책의 과제와 전망: 한반도 비핵화와 평화체제의 비전을 중심으로,” 『통일정책연구』, 제 26권 1호 (2017), pp. 1~28.

완전한 비핵화의 개념과 절차에 대한 치열한 논의가 있을 것으로 예상된다.

평화체제 프로세스에는 다양한 요소들이 있지만, 군사적 긴장완화와 군비통제, 종전선언, 평화협정이 중요한 요소이다. 평화체제프로세스의 핵심적 요소는 평화협정이지만 한반도안보질서와 절차의 복잡성을 고려하여 종전선언이 핵심 이슈로 부상하였다. 또한, 과거 군사적 긴장완화와 군비통제는 평화협정 체결 이후의 과제로 설정되어 있었으나, 한반도의 군사적 밀집도와 군사적 대립 정도를 감안하여 평화협정 체결 이전에 추진될 수 있는 과제로 설정되었다.

둘째, 미국과 북한은 비핵화프로세스와 평화체제프로세스의 순서에 관해 첨예한 입장 차이를 보여 왔다.<sup>297)</sup> 이것은 북미 간 누적된 불신의 산물이다. 북미가 오랫동안 치킨 게임에 익숙해 있기 때문에 상대방이 먼저 양보하지 않는 한 양보하려 하지 않는다. 북미는 각자 자신의 정책수단을 먼저 소진할 경우 상대방이 후속 조치를 이행하지 않을 가능성이 있다는 점을 우려한다. 더욱이 북미의 합의를 강제적으로 이행할 수 있는 집행력을 가진 제3자가 존재하지 않기 때문에 양측은 먼저 행동하기를 주저한다.

북미정상회담 이후 후속 비핵화협상에서도 미국이 원하는 핵 리스트 신고와 북한이 원하는 종전선언의 선후관계를 놓고 양측이 대립하고 있다. 북미의 입장이 대립하고 있는 교착상태를 돌파하는 방법은 두 프로세스를 동시에 이행하는 것이다. 북한이 일관되게 주장해 온 단계적 동시이행방식을 구체화하는 것이다. 미국은 비핵화협상 초기에 선 비핵화초치를 강하게 주장했지만, 협상이 진행됨에 따라 단계적 동시이행이 현실적이라는 점을 인정하고 있는 것으로 보

---

297) 박종철, “한반도 비핵화와 평화체제 전화,” 『한국과 국제정치』, 제 22권 1호 (2006), pp. 107~122.

여진다. 그러나 단계적 동시이행 원칙을 받아들인다고 하더라도 상호 행동의 묶음을 어떻게 설정하고 이행시점을 언제로 할 것인가가 쟁점이 될 것이다.

동시병행이 현실적으로 용이하지 않을 경우, 순차적 병행, 또는 비동시적 병행도 가능하다. 이는 비핵화프로세스와 평화체제프로세스를 큰 틀에서 분리하지 않고 연결되어 추진하되, 시간적으로 약간 차이를 두고 두 프로세스를 순차적으로, 또는 비동시적으로 이행하는 것이다. 이럴 경우, 전체적으로 비핵화프로세스와 평화체제프로세스가 유기적으로 연결된다. 비핵화프로세스가 약간 먼저 진전될 수도 있고, 또한, 비핵화프로세스가 약간 지체되더라도 평화체제프로세스가 약간 앞서 진전될 수 있다. 두 프로세스가 동시병행은 아니더라도 큰 틀에서 서로 조율되는 팀플레이와 비슷하게 선순환관계를 형성하는 것이다.

이것은 비핵화와 평화체제전환을 신속적으로 추진하는 것이다. 비핵화와 평화체제의 순서에 대해 기계적·단선적 접근을 고수하지 않고 평화체제와 관련된 여건을 조성하는 동시에, 비핵화 해법을 모색하는 것이다. 또한, 비핵화 완료 이전에 평화여건을 마련함으로써 비핵화를 추진할 수 있는 외적 환경을 먼저 형성하는 것이다.

북미 후속협상에서 쟁점사항인 종전선언과 핵 리스트 신고의 절충안을 모색할 수 있다. 예를 들면, 종전선언과 핵 리스트 신고를 동시에 실시하는 것이 가장 바람직한 방법이다. 그러나 북미회담에서 핵 신고를 구두 또는 문서로 약속하고 적절한 시점에 종전선언을 실시하고, 이후 북한이 핵 리스트를 신고하는 방식을 고려할 수 있다. 또한, 핵 리스트를 일괄적으로 제출하는 것이 가장 바람직한 방법이지만, 일부 핵물질·시설을 우선 신고하고 이후 단계적으로 핵 리스트를 신고할 수 있다. 그리고 적절한 시점에 종전선언을 실시할

수 있다.

세 번째 쟁점은 비핵화·평화프로세스의 이행 로드맵이다. 과거 제네바 합의와 9·19 공동성명은 비핵화의 진전에 따라 경수로, 에너지, 경제지원 등 경제보상, 관계정상화, 평화체제 전환 등 관련 이슈의 로드맵을 상정하였다. 그러나 예상 로드맵은 번번이 지연되고 여러 프로세스 간 조율이 어그러졌으며, 결국 이행이 중단되었다. 더욱이 비핵화로드맵을 긴 기간에 걸쳐 작성할 경우, 미국 및 한국 정부의 교체, 국제환경의 변화, 북한정세의 변화 등으로 로드맵이 계획대로 실천되기 어려웠다.<sup>298)</sup>

트럼프 행정부는 단계적 로드맵을 만들기보다 단기간에 압축된 형태로 비핵화프로세스를 완료하려고 한다. 볼턴 미 국가안보보좌관은 핵무기 일부와 ICBM 등 핵심적 핵능력 제거의 해외반출과 같은 초기조치(front loading)를 주장하였다. 그러나 트럼프대통령은 북미정상회담을 앞두고 조기 비핵화와 일괄타결이 어렵다는 현실을 인식하고 단계적 비핵화를 받아들였다고 할 수 있다.

미국은 비핵화가 지연되는 것을 방지하기 위해서 비핵화완료 시점을 설정하는 데에 중점을 두고 있다. 볼턴 국가안보보좌관은 1년 이내 비핵화가 완료되어야 한다고 주장하였다. 그런데 평양 남북정상회담에서 김정은 위원장이 트럼프 대통령의 임기 이내(2021년 1월 말) 비핵화를 완료하겠다는 의사를 표명하였다. 그런데 트럼프 대통령은 한미정상회담(2018.9.26.) 후 비핵화시간에 쫓기는 시간 게임(time game)을 하지 않겠다고, “2년이 걸리든, 3년이 걸리든, 5개월이 걸리든 상관없다”며 비핵화 속도보다 철저한 비핵화가 중요하다는 의사를 표명하였다. 앞으로 북미 실무협상팀은 비핵화의 속

---

298) 전봉근, “문재인 정부 출범 이후 북핵 환경 평가와 비핵화 전략구상 모색,” 『IFANS 주요 국제문제 분석』, 2017-25 (2017), pp. 1~36.

도, 시간표, 내용 등을 둘러싸고 치열한 협상을 벌일 것이다.

비핵화 로드맵은 현실적으로 단계적으로 작성될 수밖에 없다. 비핵화, 체제보장, 관계정상화, 경제제재 해제, 경제지원 등 모든 관련 이슈를 일괄타결(package deal)하기는 현실적으로 어렵다. 일시에 핵 폐기, 평화협정 체결, 북미국교정상화를 실행하기는 어렵다. 설혹 모든 이슈를 일괄타결한다고 하더라도 실제 이행은 단계적 과정을 거쳐야 한다.

비핵화 로드맵은 비핵화, 평화체제 전환, 관계정상화 등의 주요 이정표(landmark)를 설정하고 이를 중점적으로 이행하는 선별적 집중전략(selective concentration strategy)에 따라 마련되어야 할 것이다. 비핵화와 평화체제 전환, 관계정상화의 구체적 내용을 세분화하고, 이것을 몇 개의 묶음으로 만들어 이행하는 매트릭스를 만들어야 한다. 이러한 매트릭스는 신고, 검증, 폐기를 기준으로 단계적으로 로드맵을 작성하는 기계적 방식에서 벗어나서 탄력적인 방식으로 조합을 마련한다. 신고, 검증, 폐기를 다양화하고, 각 단계별로 신고, 검증, 폐기의 핵심 사항을 조합으로 만들어 이행하는 것이다.

예를 들면, 초기 단계에서 종전선언 채택과 비핵화실천조치(핵시설 일부 신고, 영변핵시설 동결 및 폐기, 미사일발사 시설 폐기 등)를 동시 이행하여 돌파구를 마련하고 후속 과정의 동력을 확보한다. 그리고 중간단계에서 핵물질·핵시설의 목록 제출, 제출한 목록에 해당하는 핵물질·핵시설의 동결·불능화·폐기 등의 조치를 중점적으로 실시한다. 이에 대해 미국은 연락사무소 개설, 대북제재 완화 등의 조치를 실시한다. 그리고 최종단계에서 모든 핵 프로그램의 신고, 핵시설의 폐기, 핵탄두 폐기 등을 실시하는 한편, 평화협정 체결, 북미수교 등을 실시하는 것이다.<sup>299)</sup>

---

299) 홍민, “북한의 자발적 비핵화와 정치·기술적 과정,” (통일연구원 Online Series Co



## 나. 북핵 위기로의 역진 차단을 위한 정세변환 대응책 강구

앞장에서 북핵 협상국면이 진행되는 동안 발생 가능한 도전과제와 이를 넘어설 수 있는 단기적 정책적 대응방안이 무엇인지를 검토했다. 이러한 노력을 통해 어떠한 경우에도 ‘외교를 통한 북핵 해결’이라는 원칙을 관철해나가는 것이 얼마나 큰 함의를 갖고 있는지에 대해서는 부연할 필요가 없을 것이다. 그러나 앞서 살펴본 다양한 도전요인을 감안하면, 특히 싱가포르 정상회담 이후 수개월간 종전선언 문제를 넘어서지 못한 북미 협상의 현 상황을 감안하면, 긍정적 전망만으로 상황을 낙관하기는 쉽지 않은 것 또한 사실이다. 이번 장에서는 결론을 대신해 ‘뜻하지 않은 협상 붕괴 위기’ 상황을 가정하고 이를 위한 플랜 B를 고민해 볼 필요가 있다.

북미정상회담 이후 협상의 진전과 관련해 가장 큰 변수는 오히려 미국 측으로 기우는 추세다. 당초 트럼프 행정부는 비핵화 진전에 상당한 자신감이 있었던 것으로 보이나, 싱가포르 회담 이후 내부적으로 회의감이 확산됐은 것에는 의심의 여지가 없다. 11월 중간선거와 2차 북미정상회담 시점까지는 협상 기조를 유지한다 해도, 극단적으로는 이후 상황이 다시 2017년 하반기로 회귀할 수 있다는 우려마저 나오는 이유 역시 같은 맥락일 것이다. 반면 북측은 미국 측의 태도 변화 개연성을 심각하게 인식하지 않고 있는 것으로 보인다. 오히려 자신들은 당초 중국이 제안했던 쌍중단·쌍궤병행의 틀을 유지하고 있는 만큼, 북미 간 상황이 악화된다 해도 중국이 미국 측의 위협을 견제해줄 것으로 기대하는 모양새다.

여름 이후 미중 무역갈등으로 양측의 전략적 불신이 심화하고 있는 것 역시 불안요소에 해당한다. 4장의 전문가 여론조사에서 드러

---

18-29, 2018.7.4.) <<http://repo.kinu.or.kr/handle/2015.oak/9181>> (검색일: 2018.10.24.).

나듯, 미중 관계와 북한의 비핵화 이행 사이에 밀접한 상관관계가 있음은 기정사실에 가깝기 때문이다.<sup>300)</sup> 북측은 이러한 미중 불신을 활용해 더욱 강경한 태도를 보일 공산이 있고, 미국 측은 이러한 태도가 중국의 배후조종에 의한 것으로 의심하는 경향이 점차 강해지고 있다. 다른 한편으로 중국은 미국과의 대립을 의식해 중재역할을 적극적으로 맡지 않으려 할 개연성도 계속해서 커지고 있는 상황이다.

따라서 북핵 협상의 좌초와 위기국면 재현이 가시화하는 경우, 무엇보다 미국과 중국 사이의 논의 복원이 가장 시급한 과제로 떠오른다. 앞에서 논했듯 김정은 위원장은 3~4월 활발한 외교행보를 통해 미국과 중국 사이의 ‘시계추 외교’를 선보이며 양측 모두를 우호적 외교관계로 묶어두는 데 성공했고, 두 나라 모두에게 자신의 몸값을 극대화함으로써 ‘미국과의 비핵화협상을 통한 경제성장 모델’과 ‘중국의 암묵적 후원을 전제로 하는 독자적 생존 모델’의 가능성을 모두 열어두는 데도 일정 부분 성공한 것으로 보인다. 거칠게 말하자면, 이러한 평양의 현란한 외교행보 속에서 미국과 중국은 ‘북한이 상대에게 안기는 상황’을 염려해 비핵화의 수준을 낮춰주는 혹은 상대적으로 높은 수위의 핵 모호성을 용인해주는 방향으로 협상의 틀을 서서히 움직이고 있는 중이라고도 정리할 수 있다. 이를테면 ‘죄수의 딜레마(prisoner’s dilemma)’, 즉 두 나라가 모두 자신에게 최악인 상황(혹은 상대의 최선)을 막기 위해 차악을 적당한 수준에서 받아들이는 형국에 놓인 셈이다.

이러한 딜레마 상황을 돌파할 수 있는 최선의 방법론은 물론 두 플레이어의 직접 소통이다. 이를 통해 최악의 상황을 막고 어떻게든

300) 이 여론조사에서 국내외 전문가 다수는 △미중이 좋은 관계를 유지할 경우 비핵화 이행에 긍정적 영향을(47.02%) △미중 관계가 악화될 경우 부정적 영향을 끼칠 것(41.72%)이라고 답한 바 있다(5장 전문가 여론조사 IV-8 문항 참조).

결과의 부정적 측면을 최소화하는 것이다. 이 경우에는 중국과 미국이 북한 비핵화에 대해 합의 가능한 목표 지점을 협의해 결정하고, 이 지점까지 제재 유지를 포함하는 대응전략을 함께 조정함으로써 ‘중국의 암묵적 후견을 전제로 하는 생존 시나리오’의 개연성을 최소화하는 방안으로 정리할 수 있을 것이다.

이러한 대안은 미중 두 나라의 전략적 목표가 북한의 핵 모호성을 최소화해야 한다는 데 일치하는 경우에만 가능하지만, 현재의 상황 전개는 양측 모두 지정학적 세력권을 유지 혹은 확대하는 것을 훨씬 더 중요한 목표로 여기는 듯하다. 한국 입장에서 더욱 곤혹스러운 것은, 북핵 문제에 대한 미중 두 나라의 전략적 소통이 본격화할 경우 전혀 뜻하지 않은 방향으로 논의가 옮겨갈 수 있다는 점이다. 앞서 설명한 대로 양측이 모두 지정학적 세력권 문제에만 초점을 맞춘다면 오히려 비핵화 이후 주한미군과 한미동맹의 미래를 두고 두 나라 사이에 논의가 진행될 개연성이 적지 않고, 이 경우 북핵과 주한미군을 거래하는 최악의 시나리오가 등장할 개연성도 배제하기 어렵기 때문이다.<sup>301)</sup>

반면 미중 사이의 전략적 협의가 재고되지 못한 상태에서 교착이 장기화하거나 위기국면이 재발할 때 예상되는 가장 큰 어려움으로서는 단연 미국의 군사행동 가능성 증가를 꼽을 수 있다. 중국과의 우호관계를 유지하고 이른바 쌍중단 상황을 지속하기를 원하는 평양으로서는 단기간 내에 ICBM 대기권 재진입 실험 등 도발적 행보를

---

301) 전문가 여론조사에서 드러나듯, 평화체제 협상과정에서 주한미군 문제가 어떻게든 상당한 영향을 받을 것(151명 응답자 중 121명)이라는 예상에는 상당한 공감대가 형성돼 있는 것으로 보인다(5장 ‘전문가 여론조사’ II-13, II-13-1 문항 참조). 같은 맥락에서 북미정상회담의 합의사항으로 인해 △한미동맹의 성격이 변화할 것(45.70%)이라거나 △주한미군의 변화(감축 또는 철수)로 이어질 것(30.46%)이라는 응답이 매우 높은 비율을 보였다는 점도 눈여겨볼 필요가 있다(5장 ‘전문가 여론조사’ IV-11 문항 참조).

재개하기란 쉽지 않아 보이지만, 북한의 도발 여부와 관계없이 미국은 전략자산의 전개 등 군사적 압박을 통해 협상력을 재고하려 할 개연성을 배제하기 어렵다. 특히 염려스러운 것은 트럼프 행정부가 ‘한국이 북한의 비핵화 의지를 과대평가해 미측을 오도했다’라며 상 황악화의 책임을 우리 측에 떠넘기려 할 개연성이다. 미국 내의 국내정치적 후폭풍을 피해가기 위한 방법으로 한미동맹에 대한 불신을 거론하는 카드를 꺼내 들 경우, 현재의 북핵 협상 연합은 완전히 붕괴할 가능성이 높다.

## 다. 다층적·순차적 비핵화 국제협력 네트워크 형성 및 강화

북핵 문제 대두 이후 비핵화협상의 행위자와 협상틀이 변해왔다. 1차 북핵 위기 시 북미가 주된 행위자였으며, 양자협상에 의해서 제네바 합의를 타결한 뒤, 합의문 이행을 위해서 KEDO라는 다자기구가 구성되었다. 2차 북핵 위기가 발생하자 6자회담이 구성되어 9·19 공동성명이 채택되었다. 그러나 6자회담은 10년 동안 작동하지 않는 가운데 북한이 사실상의 핵보유국이 되었다.

북핵 보유라는 상황에서 북미가 다시 직접 협상을 추진하였다. 그런데 북미 핵협상을 이끌어내고 회담 동력을 마련하는 과정에서 한국이 적극적 역할을 하고 있다. 남북회담과 북미회담이 번갈아 개최되고 그 과정에서 한미협의를 가동되고 있다. 따라서 실질적으로 남·북·미 3자간 협상 중심의 비핵화 노력이 전개되고 있다. 즉 한국이 협상 과정에서 돌파구를 마련하고 장애물을 제거하고 절충안을 마련하여 미국과 북한을 협상의 장으로 이끌어내는 견인차 역할을 하고 있다. 과정의 차원에서 볼 때도, 비핵화프로세스에서 북미협상과 남북협상이 선순환을 형성하고 있다. 북미회담은 비핵화 로드맵과 평화체제 전환, 관계개선의 핵심 이슈에 대해서 논의한다. 그리고

남북회담은 비핵화협상의 고리를 논의하는 한편, 군사적 긴장완화와 군비통제, 종전선언, 남북관계의 다변화와 제도화 방안을 협의한다.

하지만 앞서 논의한 바와 같이 남북, 북미의 양자관계 중심, 그리고 남·북·미 3자 중심의 협상들이 언제까지 유효하게 비핵화 협력 국면을 견인할지 확신할 수 없다. 아마도 적절한 시점에서 비핵화프로세스와 평화체제프로세스를 3자회담, 4자회담, 6자회담과 연계해야 할 것이다. 남·북·미 3자회담은 남북회담과 북미회담을 조율하는 한편, 다자회담으로 가기 위한 환경 탐색 및 여건 조성 역할을 할 것이다. 그리고 남·북·미 3자회담에서 종전선언이 채택될 수 있다. 4자회담(남·북·미·중)은 한반도평화협정 체결을 위한 본격적인 협의를 할 것이다. 그리고 6자회담은 비핵화프로세스와 한반도 평화체제 전환을 지원하고 보장하는 역할을 할 것이다.

이는 향후 비핵화협상에서 한 발 떨어져 있는 중·러·일의 협력을 적극적으로 견인해야만 한다는 점을 의미한다. 중국은 한반도평화체제 전환에 대해 지대한 관심을 지니고 3자 또는 4자회담에 의한 종전선언과 평화협정 체결에 대해 민감한 반응을 보였다. 중국은 한반도 문제에 대한 역할을 강조하며 종전선언 단계에서부터 한반도 평화체제 전환에 참여해야 한다고 주장하였다. 그러나 중국의 종전선언 참가문제로 혼선이 초래되고 비핵화프로세스가 지연되자, 시진핑 주석은 종전선언이 남·북·미 3자에 의해 추진될 수 있다고 언급하며 한발 물러섰다.<sup>302)</sup> 앞으로 한반도평화협정을 체결하는 과정에서 중국은 4자회담에 참여하여 역할을 모색해야 할 것이다. 일본은 비핵화와 북미관계 진전에 따라 북일관계정상화를 추진할 것이

---

302) 시진핑 주석은 9월 12일 러시아 블라디보스토크에서 열린 동방경제포럼에서 “한반도 비핵화와 평화체제 구축을 위해 관련 당사자인 남, 북, 미가 결자해지해야 하며, 국제사회는 그들을 도울 것이다”라고 언급했다.

다. 또한, 일본은 한반도평화체제를 국제적으로 보장하는 6자회담에 참여해서 사찰비용 분담, 대북경제협력 등의 방식으로 한반도평화프로세스에 기여할 것이다. 그리고 러시아는 6자회담의 일원으로 한반도평화체제를 국제적으로 보장하는 한편, 에너지협력, 동북아 다자안보협력 등의 분야에서 한반도평화에 기여할 것이다.<sup>303)</sup>

이러한 다자적 접근의 고려는 앞서 언급한 최악의 시나리오를 피할 수 있는 플랜 B의 일환이 될 수도 있을 것이다. 즉 행여나 북미 간 교착 국면이 장기화하고 협상 타결 개연성이 급속도로 떨어지는 경우, 협상을 포괄적 다자 논의 프레임으로 전환하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 즉 우선 남·북·미 3자 중심, 특히 북미 양자협상에 대부분의 무게중심이 쏠려있는 현재의 구도를 중국, 러시아, 일본을 포함해 다자화하는 방안을 고려해 볼 수도 있을 것이다.

기실 6자회담의 복원에 가까운 이러한 구도는, 북미 양자 간 협상 타결 가능성이 충분히 살아있는 현재 상황에서는 그 필요성이 높지 않다. 최근까지 북한과 미국은 물론, 한국 역시 가급적 논의주체와 주제를 단순화함으로써 협상과 비핵화 프로세스의 속도를 높이는 전략을 취해온 것이 사실이다. 실제로 논의가 다자화될 경우 주제가 ‘비핵화 조치 대(對) 상응조치 실행’이라는 단일한 사안에서, 비핵화 이후 역내 안보구조 등으로 매우 다양하게 뻗어 나갈 공산이 크며, 따라서 비핵화 논의의 속도가 매우 더딜 것이라는 점에도 의심의 여지가 없어 보인다. 그러나 만약 향후 이러한 양자 모델의 한계가 명확해지는 순간에는 평가가 달라질 수 있다. 싱가포르 회담 이후 불거진 종전선언 관련 이견에서 확인되듯 북미 간 교착의 핵심원인은 고

303) 비핵화·평화프로세스를 지원하는 국제적 협력네트워크를 형성하기 위해서 정부차원과 1.5 트랙에서 양자 및 다자 전략 대화를 확대해야 한다. 우선 정부차원에서 양자, 3자(한·미·일, 한·미·중, 한·중·일) 전략대화를 확대해야 한다. 또한, 정부출연 연구기관(통일연구원, 한국국방연구원, 국가안보전략연구원, 국립외교원 등)을 중심으로 주변국의 연구소, 학계와 전략대화를 확대해야 할 것이다.

착화된 불신이라고 할 수 있으며, 이 경우 오히려 논의를 다자화해 포괄적인 틀을 만들어나가는 방식으로 신뢰도와 모멘텀을 높이는 방식을 고려할 수도 있을 것이다.<sup>304)</sup>

교착국면이 장기화하고 타결 개연성이 줄어들수록, 평양 역시 중국과 러시아 등의 공식참여로 논의의 전기를 마련하는 일을 반대할 이유는 없어 보인다. 미측은 이러한 다자적 접근에 상당 부분 거부감이 있을 것으로 보이나, 트럼프 대통령의 관련 언급에서 드러나듯 중국의 영향력이 이미 상당 부분 작용하고 있다는 인식은 미국 정책 결정그룹 내부에서 일종의 기정사실처럼 굳어져 있는 것으로 보인다. 이는 다자논의를 통해 오히려 중국을 공식적으로 프로세스에 참가시키는 일이 논의를 더욱 명쾌하게 만들 것이라고 설득할 수 있는 근거 중 하나라고 할 것이다. 달리 말해 ‘그늘에 숨어 있는 중국을 무대 위로 끌어내는 길’이라는 논리다.

앞서 미중 사이의 전략적 협의를 강화해야 할 필요성과 함께 한국 측에 갖는 위협성을 언급한 바 있지만, 이러한 다자 틀로의 전환은 비핵화 이후의 동북아 안보구조 논의에 한국을 비롯한 유관국이 직접 참여할 수 있다는 장점을 갖고 있다. 미중 양자 사이의 물밑 거래에서 북핵 문제와 한미동맹·주한미군 문제를 맞교환하는 최악의 시나리오 대신, 관련 논의의 투명성과 함께 한국의 발언권을 유지할 수 있는 방안이라는 의미다. 거꾸로 보면 미국 측 관점에서도 이러한 다자틀 전환은 미국을 배제한 채 북중, 남북 사이에 관련 논의가

---

304) 뒤에서 다시 살펴보겠지만, 협상국면이 교착에 처했던 8~9월 즈음 미국 측 전직 당국자와 전문가들을 중심으로 다자틀로의 논의 전환 제안이 나왔던 것 역시 이와 관계가 깊을 것이다. 일례로 크리스토퍼 힐 전 국무부 동아태담당 차관보는 2018년 9월 VOA와의 인터뷰에서 “양자회담보다는 다자회담이 더 유리하다”면서 이러한 모델이 한국 측이 지나치게 앞서 나가는 것을 막을 수 있을 것이라는 견해 역시 피력한 바 있다. 『VOA』 2018.9.14. “전 미 대북협상가들 ‘한국, 남북관계에 지나치게 치중…미한 관계 균열 위험’” 참조.

진전될 가능성을 불식시킬 수 있는 방안일 수 있다. 미국 측에 다자 틀 전환의 이점을 설득할 수 있는 또 하나의 근거다.

이러한 다자틀 전환의 주된 형식으로, 최근 미국 측 전문가그룹에서 제안하고 있는 아이디어를 적극적으로 차용하는 것을 고려해 볼 만 하다. 2018년 6월 제주포럼에서 필립 켈리코(Philip Zelikow) 전 미 국무부 자문관은 핵 문제에만 초점을 맞추는 제한된 협상에서 벗어나 관련국들이 △비핵화 △평화체제 △경제협력 △군축·군비통제 △인권 논의 △동북아 안보협력이라는 6개 분야 포괄적 의제를 함께 다루는 방식으로 논의를 전환해야 한다고 제안한 바 있다. 비핵화 프로세스를 이들 포괄적 이슈의 하부구조에 놓음으로써 비핵화가 전체 논의를 좌우하는 게 아니라 큰 틀의 논의가 비핵화를 이끌어가는 방식으로 재편하자는 아이디어였다.<sup>305)</sup>

비슷한 맥락에서 미국 노틸러스 연구소는 최근 △유엔사를 남·북·미 3자 혹은 남·북·미·중 4자로 재구성해 한반도 평화유지의 임무를 수행토록 하고 △이 틀 안에서 미국과 북한이 전략적 파트너십 관계를 맺어 조난구조 등 초보적 군사협력을 진행하는 한편 △주한미군은 역내 모든 군사분쟁을 억제하는 중심축(pivotal deterrence) 역할을 맡기는 방안을 제시한 바 있다.<sup>306)</sup> 이러한 제안은 대체로 북핵 협상이 교착을 거듭하게 된 원인 가운데 하나로 관련국 사이에 비핵화 이후 동북아 안보체제에 대한 공감대가 전혀 형성되지 못한 현실

305) 켈리코 전 자문관의 구체적인 아이디어는 인터넷판에 실린 그의 기고문 Philip Zelikow, "How Diplomacy With North Korea Can Work," *Foreign Affairs*, July 9, 2018, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/north-korea/2018-07-09/how-diplomacy-north-korea-can-work>> (Accessed October 19, 2018)을 통해 확인할 수 있다.

306) Morton Halperin, Peter Hayes, Thomas Pickering, Leon Sigal, Philip Yoon, "FROM ENEMIES TO SECURITY PARTNERS: PATHWAYS TO DENUCLEARIZATION IN KOREA," *NAPSNet Policy Forum*, July 06, 2018, <<https://nautilus.org/napsnet/napsnet-policy-forum/from-enemies-to-security-partners-pathways-to-denuclearization-in-korea/>> (Accessed October 24, 2018).



을 들고 있음을 주목할 필요가 있을 것이다. 이러한 큰 틀의 논의가 선행되는 것이 오히려 비핵화 논의의 속도를 높일 수 있는 근본적인 해결책일 수 있다는 취지다.

앞서 말했듯 다자간 전환의 1차적인 정책목표는 교착 장기화가 군사적 위기로 이어지는 것을 방지하는 일일겠지만, 거꾸로 보면 평화 프로세스의 논리적 수단을 모두 소진함으로써 이후 협상이 완전히 결렬될 경우 압박국면으로 돌아가는 논리적 명분을 축적하는 효과도 있을 수 있다. 달리 말해 이는 협상의 교착이 직접 대립과 위기국면으로 이어지는 것을 지연시키고, 압박기조로의 복귀에 대해 중국, 러시아 등 유관국은 물론 국내에서도 일정 수준 이상의 지지연합을 형성할 수 있는 일종의 연착륙 방안에 해당하는 셈이다.

만약 단기간 다자간 협의체로의 급격한 전환이 어려운 경우, 소다자협력을 중간 단계에 강화해 이를 점차 다자주의 협력 네트워크로 발전시키는 방안을 고려해 볼 만하다. 이는 궁극적으로 미중관계, 한미동맹, 한반도 안보 현실 등에 내재하는 국가 간 신뢰의 부족을 현실 속에서 인정하나, 다자적 논의의 필요성을 공감하는 경우 적극적으로 고려될 수 있을 것이다. 우선 비핵화협상 추진과정에서 한·미·일 안보 네트워크의 강화를 고려해야 할 필요가 있다. 한미동맹과 미일동맹의 틀 속에서 한일 안보협력을 증진시키고, 나아가, 호주, 인도 등과의 안보협력도 증진시켜 나가야 한다. 만약 중국이 향후 북한 비핵화 과정에서 부정적(또는 소극적) 역할을 한다면, 한국이 미국의 동맹 강화 정책에 협조할 수밖에 없음을 중국에 주지시킴으로써, 북한 비핵화에서 중국의 적극적 역할을 유도해야 한다. 일례로 미국 주도 미사일 방어체제 구축에 참여하는 것은 지양하면서도, 중국에 대한 레버리지 확보 차원에서 상황에 따른 협력의 가능성은 열어 놓는 전략적 자세를 유지할 필요가 있다.

그러나 2018년 북한 비핵화를 위한 국제 협상이 전개되고 있는 현 시점에서 한국이 한·미·일 안보 네트워크보다 더욱더 주안점을 두어야 할 것은 한·미·중 협의체를 구동시키는 것이다. 동북아 안보 환경 재편 과정에서 미국과 중국이 한국과 충분한 협의 없이 한반도 문제에 대한 합의를 도출하는 것을 미연에 방지할 필요가 있기 때문이다. 따라서 한국이 미국 및 중국과 개별적인 전략적 소통을 강화하는 것에 더불어, 삼자 간 보다 효율적인 소통을 위한 한·미·중 소다자협력체의 구동을 선제적으로 제안해야 한다.

사실상 한국은 그동안 1 트랙 또는 1.5 트랙 차원의 한·미·중 소다자 협의를 구동시키기 위해 노력해왔다. 그러나 중국은 한국에 비협조적이었다. 일례로 2013년 한국이 제주도에서 한·미·중 1.5 트랙 회의를 개최하였을 때, 중국이 1 트랙 인사를 파견하지 않았다. 무엇보다도 중국이 6자 회담 밖에서의 한·미·중 협의와 6자회담과의 의제 중첩을 우려하고, 북한의 부정적 시각을 고려하기 때문이다. 그러나 2018년 북한 비핵화를 위한 국제사회의 협상 과정에서 중국의 ‘중국 패싱(passing)’ 우려가 고조되었다는 점을 고려할 때, 한국이 1 트랙 또는 1.5 트랙 차원의 한·미·중 협의를 다시 적극적으로 추진할 수 있는 적기이다.

6자회담과의 의제 중첩을 우려하고 있는 중국을 고려하여, 일단은 한·미·중 3각 협력의 의제를 비전통안보 이슈로 한정해야 한다. 일례로 ‘핵안전(nuclear safety)’을 의제로 선정하는 것을 고려할 수 있다. 3국 모두 핵안전에 지대한 관심을 가지고 있다. 이미 가동되고 있는 한·중·일 협력은 핵안전에 관한 심도 깊은 전문가 협의를 진행 중이다. 따라서 ‘핵안전’은 삼국 모두 부담 없이 참여할 수 있는 의제이다. 한국의 입장에서, 추후 북한 핵의 안전까지 논의에 포함시키게 되면 전통안보 이슈를 논의하는 것과 유사한 효과를 가지게

된다. 비전통안보를 의제로 한 한·미·중 협력이 추동되고 일정기간 후 안정기에 접어들면, 3국이 평화체제 구축 시 주한 미군 규모, 한·미 군사 훈련, 유엔사 문제 등 민감한 이슈를 한·미·중 협의의 장에서 다룰 수 있게 될 것이다.

한국은 한·미·중 소다자협약이 구동되어야만, 북한의 비핵화를 유도하는 과정에서 중국이 북한에 대한 레버리지를 더욱더 확보할 수 있다는 점을 중국에 설득해야 한다. 즉, 북한이 비핵화를 성실히 이행하지 않았을 경우 군사행동을 포함한 대북제재에 3국이 공조할 수 있다는 점을 북한에 각인시켜야 오히려 중국의 북한에 대한 레버리지가 높아진다. 이는 북한 비핵화협상 실패 시, 중국이 미국의 북한에 대한 군사행동을 지지한다는 것을 의미하는 것이 아니다. 다만, 현재 진행 중인 북한 비핵화협상이 실패하면, 중국이 한국, 미국과 함께 북한에 대한 강경조치를 취할 수 있는 가능성을 열어두어야만 북한이 진정성을 가지고 비핵화에 임하게 된다는 것을 의미하는 것이다.

일단 중국을 설득해서 한·미·중 소다자 협의체가 구동되게 되면, 한국은 한반도 평화체제 구축과정에서 제기될 수 있는 다양한 미중 간 이슈에 대해 절충안을 찾는 플랫폼으로 동 협의체를 활용할 수 있게 된다. 동 협의체가 효율적으로 작동하게 되면 3국은 ‘거래비용(transaction costs)’을 경감시킬 수 있다. 아울러 3자 협의체 없이 중첩된 양자 협의만 진행될 때 미국 일각에서 제기될 수도 있는 한국의 중국 경도 우려도 미연에 차단하는 효과가 있을 것이다.

## 라. 대북관여 메커니즘의 유지

비핵화·평화체제프로세스의 모멘텀을 유지하기 위해서는 대북관여 메커니즘을 유지해야 한다. 이를 위해 정책결정과 협상방식, 이

수의 다양화, 포괄적 협력망 형성이 필요하다.

첫째, 정책결정과 협상방식에서 하향 방식(top-down) 방식의 동력을 유지해야 한다. 일반적으로 외교협상은 최고지도자의 비전과 외교 실무진의 전문적 지식이 결합하는 방식으로 전개된다. 정책전환기에 정치지도자의 비전과 결단이 돌파구를 마련하는 역할을 한다. 그러나 정치지도자의 비전이 성과를 거두기 위해서는 관료와 전문가집단의 전문지식과 경험이 뒷받침되어야 한다. 트럼프 대통령은 미국 우선주의를 목표로 관료 집단을 믿지 않고 정치외교 지형을 바꾸는 실험을 하고 있다. 트럼프 대통령은 외교 무대에서 익숙하지 않은 독특한 협상기술과 행태로 기존 질서를 변혁시키려고 하고 있다. 트럼프 대통령의 최대의 압박과 관여정책은 여러 가지 불예측성과 불안정을 수반하고 있지만, 북미정상회담과 비핵화협상이라는 새로운 회담장을 만들어 냈다. 그리고 김정은 위원장과 문재인 대통령의 주도에 의한 하향 방식도 트럼프 대통령과 어울려 비핵화협상을 이끌어가는 동인이 되고 있다.

그러나 실무진에 의해 후속협상이 진행되는 과정에서 세부적인 문제에서 악마의 디테일이 발생하고 있다. 따라서 트럼프 대통령, 문재인 대통령, 김정은 위원장의 정상외교와 정책주도에 의해 애로사항을 해결하고 돌파구를 마련하는 하향 방식 외교가 앞으로도 중요한 역할을 할 것이다. 다만, 하향 방식 외교의 성과를 위해 실무협상을 일정한 범위에서 제도화함으로써 회담의 지속성과 안정성을 보장하는 것도 필요하다.

둘째, 이슈의 다양화에 의해 대북관여 메커니즘을 유지해야 한다. 북한의 비핵의 비핵화를 견인하는 포괄적 환경을 조성해야 한다. 북한이 추진하지 않을 수 없고, 비핵화프로세스에서 이탈하는 비용을 크게 하는 구도를 마련해야 한다. 이를 위해 북한을 대화와 협력으

로 이끌어 내는 비군사적 고리를 유지해야 한다. 북미가 미군 유해 송환문제로 대화의 끈을 유지하는 것이 그러한 방법이다. 남북한 간 이산가족 문제, 체육·문화교류, DMZ 공동유해발굴 등과 같은 인도적·사회문화적 사안들은 대화모드를 유지하는 고리가 될 것이다.

셋째, 포괄적 협력망을 형성하여 북한이 핵무기를 보유하더라도 이익을 얻을 수 없는 환경을 조성해야 한다. 협력의 그물망 형성을 통해 핵보유가 불필요한 여건을 만들어야 한다. 북한체제 인정, 국교정상화, 평화체제 전환 등을 통해 협력의 그물망 형성을 형성해야 한다. 상호 신뢰를 바탕으로 양자, 다자방식으로 경제협력프로그램을 추진함으로써 북한의 핵 프로그램 재개가 불가능하고 불필요한 구조적 상황을 만들어야 한다.

## 마. 북미 간 불신 제거를 위한 제도적·실천적 방안 구축

북미관계개선·비핵화 병행 추진 위한 방안의 하나로 역사적 불신 해소와 비핵화·비확산 검증을 위한 다층적인 제도를 마련하는 방안을 제안해볼 수 있다. 북한의 안보전략 변화는 북미관계개선과 비핵화 병행추진을 통해서야 달성될 수 있으나, 역시 그 과정의 최대의 난관은 북미 양국의 상호불신이다. 상대에 대한 불신은 북한만이 아니라 미국도 가지고 있다. 이러한 배경에서 각자의 불신이 응축된 영역에 대하여 불신을 약화시키기 위한 제도주의적 접근을 생각해 보게 된다. 미국이 우려하는 북한의 비핵화 관련 기만을 방지하고 북한이 우려하는 미국의 북미관계개선 의지 부족을 극복하도록 도와주는 다자적 제도가 존재한다면, 북한의 대미 불신, 미국의 대북 불신은 다소나마 완화될 수 있다.

구체적으로 이러한 구상은 소다자적인 방식으로 비핵화 검증기구와 북미 우호협회를 구성하는 것으로 실현될 수 있다. 우선, 비핵화

검증기구는 북한의 비핵화 과정을 확인함으로써 미국의 대북불신 완화하는 데 기여할 수 있다. 이를 위해서는 미국, 중국, 한국, 북한의 전문가들이 당연직으로 참여하면서 스위스 등 중립국의 핵전문가 다수를 이 ‘검증기구’에 포함할 수 있을 것이다. 향후 비핵화과정 이 완료될 경우, 이 기구는 핵지식의 비확산을 지탱하기 위한 측면에서 북한 핵과학자들의 전직지원이나 학술연구 고무를 위한 재단으로 전환될 수도 있다. 다음으로, 미국의 대북 체제보장 노력은 또 다른 다자기구가 촉진하도록 할 수 있다. 남한의 후원하에 북미 역사학자, 여론주도층 중심으로 일종의 ‘신시대위원회’를 구성하는 것이다. 이 기구는 ‘북미 우호협회’로 가칭할 수도 있다. 이러한 소다자적인 다층적 기구들의 출범은 남북협력기금의 경수로계정 등의 지원으로 가능할 것이며, 북한의 비핵화 궤도 이탈 시에는 1년 뒤 지원을 중단하도록 함으로써 여건의 변화가 반영되도록 할 수 있다.

북한의 핵전략은 최근 방어적 형태의 보복 전략으로 전환가능성, 나아가 비핵전략으로의 회귀가능성도 내비치고 있는바, 이러한 북한의 핵전략 변화 유도를 위해 필요한 요소는 근접 재래식 공격위협 약화, 북미관계 개선이라고 할 수 있다. 나랑이 제시한 핵전략 선택 트리를 원용한다면, 북한의 상황에서 근접한 재래식 공격위협의 약화는 보복적, 방어적 핵전략으로의 변화를 이끌어내는 요인이 되고, 북미관계개선은 촉매전략으로의 핵전략 변화를 유도하는 요인이 될 것이다. 이 때문에, 한반도 상황에서는 북한의 핵전략 변화를 위해 남북 군비통제 협상, 비핵화 과정과 병행된 북미관계 개선이 절실하다.

현재는 한반도의 데탕트 국면에서 북한 핵전략의 방어적 개념으로의 변화가 발생하고 있다. 앞서 북한의 핵담론 분석에서 살펴본 바와 같이, 북한의 핵무기에 대한 태도는 2017년 가을을 기점으로 일방적 긍정에서 제한적 긍정으로 완화되고 있다. 그 배경은 핵개발

의 비용과 제재로 인한 경제적·군사적 위협으로 꼽았었다. 현 국면에서 한국의 대북정책에는 북한의 변화를 비핵·축매전략으로의 수준까지 이끌어가는 것이 최대의 도전이 된다. 즉, 북한의 변화를 더욱더 심화시키기 위한 노력이 필요한 것이다. 이 점에서 북미관계개선과 병행된 비핵화 합의를 달성하기 위한 노력이 필요한 까닭이다.

이러한 북미 상호불신 극복을 위한 제도적 접근을 모색함에 있어 도전요인은 일정한 수준의 북미 비핵화 합의와 관계개선 의지가 전제되어야 한다는 점이다. 일정 수준의 낙관적 합의나 비핵화로의 접근이 없이 이러한 이니셔티브를 위한 한국의 정책적 노력은 국내적으로 정당화되기 어려울 수 있기 때문이다. 뿐만 아니라 한국 외에 주된 참여자 역할을 해야 할 북한, 미국의 공감대도 필요하다. 따라서 북미 상호불신 극복 노력의 제도화는 남·북·미 정상회담 등의 계기를 필요로 한다.

아울러, 이러한 접근방식은 제도적 접근 자체의 한계를 노정하고 있다. 즉, 다자기구가 북한의 비핵화를 강제할 수 없고, 미국의 북미 관계개선을 의무화할 수는 없다는 것이다. 그럼에도 불구하고 작은 기여가 비핵화 궤도의 이탈을 방지하는 기제가 될 수 있다. 관계개선·비핵화 추진 궤도는 기본적으로 북미 양국의 협상 모멘텀에 의해 유지될 것이지만, 이러한 제도적 접근은 모멘텀이 마련된 협상이 불신의 확대에 의해 좌초되는 일은 없도록 하는 데 기여할 수 있다.

북미 간 비핵화협상의 추동력을 강화하기 위해서나 협상 과정이 지난해질 경우, 비핵화 관련 안보 이슈가 아닌 부문에서의 북미 간 불신을 완화하려는 정책적 방안을 한국이 직접 고안, 제안, 중재하는 방안도 적극 고려해야만 할 것이다. 대표적인 정책적 방안으로 북한이 푸에블로호(USS Pueblo)를 미국에 반환하도록 한국이 북한을 설득하는 것을 고려해야 한다. 북한은 1968년 푸에블로호를 나포한

후 대미항쟁 승리의 표상으로 이를 대동강변에 설치해 선전수단으로 활용해왔다. 미국은 그간 여러 차례 푸에블로호의 반환을 북한에 요구해 왔고, 의회에서는 관련 결의안을 수차례 채택한 바 있다. 2018년은 푸에블로호가 북한에 나포된 지 50주년이 되는 해이다. 푸에블로호 반환은 북한에 큰 정치·경제적 비용이 들지 않을 뿐더러, 미국과의 관계정상화에 대한 진정성을 전달하기에 좋은 선물이다. 아울러 푸에블로호를 미국에 반환하는 과정에서 미국의 선박이 북한 영해에 진입할 가능성이 커, 제재국면 하 양국의 접촉면을 넓히는 부수적 효과도 있을 것이다. 한국 정부가 이러한 전략적 편익을 위해 북한을 설득하고, 이의 진정성을 미국에 전달하는 중재노력이 필요하다.

## 2. 결론

### 가. 북한 핵문제 종합평가: 비핵화 정책

본 연구의 2장은 북한 핵문제 종합평가 중 비핵화 정책 분야이다. 정책 분야 평가는 크게 ‘비핵화 조치 합의 이전과 이후’로 구성되어 있다. 우선 지난 25년의 북핵 위기를 평가하는데 가장 중요한 질문은 북한 비핵화에 대한 여러 합의들을 어떻게 평가하느냐의 문제이다. 북핵 위기가 1993년 이후 25년 이상 지속되며 비핵화를 달성하지 못했지만, 그동안 비핵화에 대한 합의가 없었던 것은 아니다. 1994년의 북미 제네바 합의, 2005년 베이징 6자회담의 9·19 공동성명, 2012년 북미 간의 2·29 합의가 그것이다. 4반세기의 북핵 위기를 평가하고, 비핵화 방안을 고민하기 위해서는 이전에 이루어졌던 북한과의 비핵화 합의가 어떤 과정을 통해 이루어졌고 왜 실패하



게 되었는지 분석하는 것이 중요하다.

과거 북한과의 비핵화 합의 사례들을 살펴보면 비슷한 패턴을 보이고 있다는 것을 알게 된다. 북한 핵 프로그램으로 인해 위기가 발생하여 고조되었다가 대화가 시작되지만, 상당 기간 협상이 교착상태에 빠지다가 결국 합의에 이르게 되는 과정이었다. 북미 제네바 합의, 베이징 9·19 공동성명, 북미 2·29 합의 모두 이러한 비슷한 패턴을 보여 주었다. 이 패턴을 분석하기 위해 이 글은 북한과의 비핵화 합의 과정에서 나타난 여러 가지 이슈들을 다룬다.

특히 북한과 비핵화 합의에 도달하는 과정을 분석하면서 위기단계와 협상단계로 구분하여 설명한다. 비핵화 합의에 이르기 전에 매번 반복되었던 위기가 고조된 원인은 무엇인가? 위기 이후에 비핵화 대화는 어떤 조건과 환경에서 진행되었는가? 어떤 요인들을 통해 북한과의 비핵화 합의가 이루어졌고, 합의 내용을 결정했던 변수는 무엇인가? 따라서 이 글의 핵심적인 질문들은 비핵화 합의에 이르는 과정에서 발생한 위기와, 대화와 협상의 장애 요인, 비핵화 합의의 결정요인들에 관한 것이다. 이 글은 지난 25년의 북핵 위기의 과정에서 진행되었던 세 차례의 비핵화 합의 과정에서 나타난 위기국면과 협상국면을 통해 향후 비핵화협상 방향을 위한 교훈을 고민한다.

2장 2절은 ‘비핵화 조치 합의 이후 단계’를 대상으로 연구를 진행했다. 즉 1차 핵 위기와 2차 핵 위기 사이에 이루어진 주요 합의의 내용과 특징, 합의 이행 방법, 합의가 이행되지 못했던 주요 이유, 그리고 그것이 주는 함의를 중심으로 분석한 것이다.

1차 핵 위기는 영변에서의 의심스러운 핵 활동에 대한 특별사찰 등을 둘러싸고 문제가 제기되었으며, 미국과 북한 양자협상을 통해 해결책이 모색되었다. 1차 핵 위기의 결과 채택된 제네바 합의는 북한 핵을 일시 동결시키는 데는 성공하였으나, 결과적으로 실패하고

말았다. 제네바 합의가 실패한 가시적 이유는 검증(사찰)과 관련된 내용을 구체화하지 못함으로써 이행절차가 지연된 것이지만, 미국의 정권 교체에 따른 대북정책의 변화, 사찰을 최대한 미루면서 대가를 챙기려고 한 북한의 태도 등에도 원인이 있었다.

2차 핵 위기는 우라늄농축과 관련된 미국의 문제제기로 시작되었다. 1차 핵 위기와 달리 북한과 미국 이외에 한국, 중국, 러시아, 일본 등 6자가 참여한 다자회담들을 통한 문제해결이 시도되었다. 6자 회담을 통해 관련국들은 9·19 공동성명과 이의 의행을 위한 2·13 합의 10·3 합의 등을 이루어냈다. 하지만 2차 핵 위기 역시 검증의 문턱을 넘지 못하고 좌절되었다. 2차 핵 위기가 진행되는 동안 북한은 핵보유를 선언하고 핵실험을 강행하기도 하였다. 2008년 최종적으로 6자회담이 무산되자 북한은 핵개발에 속도를 내기 시작했다. 2012년 미국과 북한은 2·29 합의를 성사시켰으나, 바로 뒤이은 북한의 장거리 로켓 발사 등으로 아무런 성과를 거두지 못하였다.

과거 북핵 협상 실패 사례의 교훈은 다음과 같다. 첫째, 핵 폐기를 위해서는 핵개발 국가의 핵능력 이외에 핵개발 동기에 대한 관심이 필요하다. 둘째, 단계적 협상을 통한 해결은 매우 많은 시간과 노력이 필요하다. 셋째, 핵문제 이외 변수에 대한 통제가 필요하다. 넷째, 주변국 대북정책의 변화도 핵문제 해결에 영향을 미친다. 다섯째, 북핵 문제의 본질은 북미 양자관계이다. 여섯째, 그럼에도 불구하고 주변국의 중재자 역할이 필요하다. 일곱째, 비핵화와 한반도 평화체제의 진전은 연관될 수밖에 없다.

## 나. 북한 핵문제 종합평가: 안보환경

3장은 안보환경 차원에서 북한 핵문제를 종합 평가하였다. 본 장은 크게 한반도의 안보환경과 구조, 북한의 핵능력과 핵전략, 미국의 정세인식과 정책적 제언에 대한 분석 글로 구성되어 있다. 우선 3장 1절은 동북아 안보환경이 북핵 문제 해결에 미치는 영향을 살펴본다. 이를 위해 본 절은 세 부분으로 구성되어 있다. 첫째, 아태지역에서 심화되고 있는 미국과 중국의 지정학적 경쟁의 관점에서 동북아 및 한반도 안보 환경을 조망해본다. 둘째, 북한이 핵무기를 고도화시키고, 미국을 타격할 수 있는 ‘대륙간탄도미사일(ICBM)’ 능력 확보에 근접하게 되면서 동북아 안보 환경에 일어난 미묘한 변화를 살펴본다. 셋째, 2018년 국제사회의 북한 비핵화협상이 진행되는 가운데 동북아·한반도 안보환경의 변화 가능성을 살펴본다.

본 절이 주장하는 바는 북한 핵 문제가 불거진 1990년대 이후, 미국과 중국의 동아시아에서의 지정학적 대립이 한반도에 투영되어왔기 때문에 동북아 안보 환경이 북핵 문제 해결에 제한요인으로 작용해왔다는 점이다. 미국은 한미동맹을 미국이 아태지역에서 유지하는 동맹체제의 한 축으로 유지했고, 중국은 북한을 해양세력의 중국 봉쇄에 대응하기 위한 ‘전략적 완충지’로 확보하고 있다. 북한은 그러한 미국과 중국의 지정학적 대립을 전략적으로 이용하고 있다. 북중 무역이 북한 무역의 90% 정도를 차지할 정도로 북한이 중국에 경제적으로 의존하고 있고, 중국이 북한에 원유를 공급하고 있음에도 북한은 중국의 반대에도 불구하고 핵 및 미사일을 지속적으로 고도화시켜 왔다. 동북아 안보구도상 중국이 북한을 버릴 수 없다는 확신이 없고서는 불가능한 일이다.

2018년 2월 평창올림픽을 시점으로 북한 비핵화를 위한 국제사회의 협상이 숨 가쁘게 전개되고 있다. 2018년 9월 말까지 세 번의 남

북정상회담, 두 번의 한미정상회담, 세 번의 북중정상회담, 한 번의 북미정상회담이 개최되었다. 동 정상회담들에서 한미 군사훈련, 한반도 종전선언, 북한 핵 시설 신고 및 폐기와 같은 동북아·한반도 안보질서에 상당한 파급효과가 있는 의제들이 논의되고 있다. 그런데 현재 진행되고 있는 북한 비핵화협상 과정에서도 동북아 안보환경은 북한 비핵화에 제한요인으로 작용할 것으로 전망된다. 중국이 2018년 세 번의 북중정상회담을 통해 그동안 소원했던 북중관계를 급속히 회복시키고, 한국전쟁 종전선언에 중국의 참여를 관철하려 하는 것이 이를 잘 방증한다. 미국이 중국이 참여하는 4차 종전선언에 유보적인 입장을 표명하고 있는데, 종전선언 이후 평화체제 구축 과정에서 북한과 중국이 주한 미군 철수, 사드 기지 폐쇄 등을 제기하여 한미동맹을 이완시키려 할 것을 우려하기 때문이다. 한미동맹의 약화는 미국이 아태지역에서 유지하고 있는 동맹 체제의 근간을 흔들게 된다.

북한은 핵이 없어도 자국의 안전이 보장될 수 있는 동북아 안보환경이 조성되지 않는다면, 핵을 포기하지 않을 것이다. 그러한 안보환경에 대한 논의는 결국 주한미군과 한미동맹의 미래에 관한 논의와 연계될 것이 자명하다. 그런데 미국의 입장에서 주한미군과 한미동맹은 북한 핵뿐만 아니라 중국의 군사적 부상에 대응하기 위해서도 주요한 기제이다. 따라서 미국과 중국 간 협력적 안보 관계가 조성되지 않는 한, 북핵 문제를 해결하고 한반도에 궁극적인 평화체제가 구축되는데 동북아 안보구조가 여전히 제한요인으로 작용하게 될 것이다.

3장 2절은 북한의 핵능력과 핵담론, 그리고 핵전략을 분석한 글이다. 우선 이 글에서는, 북한의 핵능력은 상당한 수준에 도달했다고 종합 평가한다. 북한의 핵개발 과정을 볼 때, 핵분열물질의 보유량은

플루토늄 최소 30kg 이상, 고농축 우라늄 최소 200kg 이상을 보유하고 있을 것으로 추정된다. 그로부터 북한은 전문가들이 추정하는 값들의 중간치로 보아도 20기 전후의 핵무기를 운용하고 있을 수 있다. 북한이 보유한 핵무기는 최대 60기에 이를 것으로도 추정된다. 북한의 핵무기를 억지해야 하는 입장에서는 최대치를 기준으로 대응을 모색할 필요도 있다. 한편, 북한의 미사일 개발 수준도 단거리 전술미사일의 정확도 향상, 신형 대출력엔진을 이용한 중거리미사일 화성 12형, ICBM급 미사일 화성 14, 15형의 개발에서 보이듯이 핵능력의 투사를 상당 부분 뒷받침하고 있다. 북한은 재진입기술이라는 전략핵무기 개발의 마지막 관문을 남겨둔 상태이다.

북한의 핵담론을 주목한다면, 김정은 시기에는 핵무기를 긍정하는 방향의 담론들이 지배적인 모습을 보여주고 있다. 2013년부터는 핵무기를 일방적으로 긍정하는 핵최대억제론이 지배적 담론으로 자리 잡았다. 이는 북한이 실질적인 핵억제력의 임계점을 넘어서 보다 대규모의 발전된 핵군사력 확보를 추구해가게 되었음을 의미했다. 특기할 것은 2017년 가을부터 핵무기의 증강 자체를 긍정적으로 보는 핵최대억제론의 논의가 약화되었다는 것이다. 이는 북한이 미국의 군사행동론 등 자신들의 핵개발 일변도 정책이 가져온 비용을 인식한 결과일 수 있다고 생각된다. 거의 비슷한 시기에 핵무기를 부분적으로만 긍정하는 핵최소억제론이 재부상했다.

이러한 두 핵담론의 대조적인 추세는 북한이 대미 보복능력의 완성에 상당히 접근한 상황에서 핵개발 전략이나 핵억제전략을 다소 완만하고 방어적인 것으로 조정하는 징후일 수도 있다. 북한의 핵능력 고도화가 진행된 상황에서 오히려 북한의 핵무기에 대한 태도가 변화하고 있는 것이다. 핵최대억제론에서 핵최소억제론으로 북한의 지배적인 핵담론이 변화할 가능성도 함께 엿보인다. 또 하나 주목할

것은 북한의 최근 비핵화협상에도 불구하고 그에 따라 보여야 할 핵 무기 부정의 담론들이 아직 보이지 않는다는 것이다. 이것은 북한의 대외적 협상이 본격화된 2018년 4월 이후에 북한이 핵에 대한 태도를 바꿨는지를 정확히 파악하기 어렵게 한다. 노동당 차원에서 핵무기의 축소, 폐기를 정당화하는 입장을 제시할지는 여전히 조율 중일 가능성이 커 보인다.

북한의 핵억제전략을 검토한다면, 이는 핵능력의 발전과 북한 대내외 환경의 악화에 따라 보다 공세적인 방향으로 진화해왔음을 알 수 있다. 특히, 북한은 경제, 핵 병진노선 이후 비대칭적 확산 전략의 공세적 핵전략을 추구해왔다. 2013년 3월 최고사령부 성명과 같은 선제사용 위협을 통해 보다 높은 수준의 핵억제력을 발휘해온 것이다. 2016~2017년에 걸쳐 집중적으로 진행된 북한의 핵, 미사일 시험 발사는 비대칭적 확산 전략에 따른 군사력 건설 노력으로 볼 수 있다. 다만, 2017년 두 차례의 전쟁위기설 등 비대칭적 확산 전략에 수반되는 핵전쟁의 위험을 북한도 경계하지 않을 수 없었을 것이며, 스스로의 판단에 따라 대내외 환경을 조정해갈 수 있는 최근의 대화 환경에서 북한은 남북관계와 북미관계를 조정하는 동시에 개선된 안보환경에 맞춰 핵억제전략을 확증보복 전략으로 바꿔나갈 가능성도 존재한다는 데 주목할 필요가 있다.

3장 3절에서는 북핵 관련 미국의 정세인식과 다양한 정책적 제언들을 분석하였다. 북한의 핵 및 미사일 능력 증가에 대한 평가와 그 대응 방법을 두고 미국 내부에서 조야에 전통적으로 다양한 견해가 존재해왔다. 그렇지만 시기마다 주요한 화두가 존재했고 또한 변화해왔다고 볼 수 있다. 그 이유는 북한의 능력 신장 수준에 따라 미국에 대한 위협의 의미가 달라지고 또한 적절한 대응 방식도 변화할 수밖에 없게 되었기 때문이다.

북한 핵 및 미사일 위협에 대한 평가와 정책방안과 관련한 주요 화두는 2016, 2017, 2018년 미국에서 주요한 변화를 경험했다. 그 핵심 이유는 이 시기 동안 북한의 핵 및 미사일 능력이 매우 놀라울 정도로 빠른 속도로 변화했기 때문이다. 2016년 이전에 미국에서 북핵 및 대북 정책에서 주요 논쟁점은 아직 핵개발 중이고 아마도 그것을 협상을 통해 포기할 것으로 보이는 북한을 어떻게 다루는가였다. 그러던 것이 2016년 초부터 초점은 핵무기를 아마도 포기할 것 같지 않고 또한 핵무기를 거의 완성하여 현실적 위협을 제기하는 북한을 어떻게 다루는가였다. 그런데 2017년이 되면서, 북한은 미국 본토를 직접 위협할 수 있는 핵 장착 대륙간탄도미사일 능력의 완성을 눈앞에 둔 것으로 보임으로써 긴박감을 한층 높였기 때문에, 이를 어떻게 결단코 저지하는가가 정책 논의의 핵심으로 등장했다.

2018년 초 상황은 다시 한번 변화하였고, 미국의 북핵 및 대북정책 주요 논점도 재설정되었다. 그 계기는 남북관계의 긴장완화를 배경으로 진전된 미국관계의 개선 특히 6·12 싱가포르 북미정상회담의 개최였다. 이 시기는 미국이 이미 핵 장착 대륙간탄도미사일 위협 하에 놓인 것이 분명한 상황이었다. 미국 조야에서는 이러한 상황을 두고 대략 여섯 가지의 정책 대안이 경쟁하고 있다. 북미 간 신뢰구축을 통해 비핵화 여건을 마련하는 방안, 급속하고 완전하며 일방적으로 북한을 비핵화하는 방안, 점진적이고 불완전한 비핵화에 만족하면서 핵국가인 북한과 함께 사는 방법을 고민하는 정책 방안, 트럼프의 새로운 대북정책에 실망하면서 ‘플랜 B’를 주장하는 정책 방안, 협상이 실패할 경우에 대비하여 억제, 방어, 봉쇄에 기초한 장기적 대처 방안, 그리고 북핵 문제에 대해 군사적 해결을 옹호하는 방안이 그것들이다.

이러한 각 견해의 주요 담지자에는 차이가 있다. 트럼프 대통령은

북한과의 신뢰구축의 중요성을 강조한다. 트럼프를 제외한 미국의 외교 안보 관료 집단은 급속하고 일방적이며 완전한 비핵화 노선을 추구한다. 대부분의 핵 전문가들은 북한이 핵을 포기하는 것은 불가능하다고 보고, 비핵화 대신 북한의 핵 자제와 핵군축을 추구할 것을 주장한다. 또한, 미국의 안보 외교 관료 집단의 커다란 일부는 트럼프 대통령의 노선이 실패하고 미국을 수세에 몰고 있다고 보면서, 북한에 보다 엄격한 요구와 처벌을 준비할 것을 주장한다. 이것이 ‘플랜 B’론이다. 군사적 해결론은 2018년에는 잠복했다.

## 다. 비핵화·평화체제 추진 환경에 대한 인식과 평가

4장에서는 북핵 문제에 대한 한국과 해외의 한반도 전문가들을 대상으로 수행한 심층 인식조사의 결과와 그 정책적 함의를 다루고 있다. 우선 본 조사의 진행 기간은 북미정상회담 직후인 2018년 6월 15일부터 8월 15일까지였다. 조사 대상 151명 중 한국 전문가는 73명이었다. 해외 전문가는 78명이었고, 이들은 각각 미국 25명, 중국 11명, 일본 8명, 러시아 12명, 유럽 11명, 아시아·태평양 지역 전문가 11명으로 구성되었다. 본 조사는 “북한에 대한 인식”, “비핵화와 평화체제”, “국제사회의 역할과 전망” 등 3개 영역에 관해 수행되었다. 이중 한반도 비핵화와 평화체제 구축과 관련된 주요 문항의 결과와 주요 함의는 다음과 같다.

먼저 “북한에 대한 인식” 항목에서는 북한 체제의 안정성과 향후 정책 방향에 대한 전문가들의 인식과 전망을 확인할 수 있었다. 전문가들은 대체로 김정은 체제는 현재 매우 안정적이며 북미정상회담 이후에도 안정성을 유지할 것으로 내다봤다. 또한, 김정은 체제의 안정성 이유로 ‘김정은의 리더십’을 가장 많은 전문가가 선택했다. 이러한 평가는 향후에도 김정은의 의지대로 북한의 정책 방향을



상당 기간 이끌어 나갈 수 있을 것이라는 전망을 가능하게 한다.

즉 비핵화 및 북미수교를 포함한 체제의 근본적 속성 변화 시도 과정에서 김정은은 체제를 안정적으로 관리할 수 있을 것이라는 전망이다. 전문가들은 또 향후 북한의 경제 개방정책은 지역적으로 국한된 형태가 될 것이며, 중국에 대한 경제적 의존도는 증대될 것으로 전망했다. 다만 중국에 대한 의존도 증가가 미칠 영향에 대해 40.4%의 전문가들이 개혁개방을 촉진시키는 요인으로 작용할 것이라 평가했다. 주목되는 점은 국내 및 해외 전문가들 사이에서 차이가 나타났다는 점이다. 대체로 국내외 전문가들이 모두 지역적으로 국한된 개방을 전망했다는 점에서는 일치했으나, 해외의 전문가들은 개방의 정도에 대해 보다 비관적인 전망을 내놨다. 이러한 차이는 향후 상황 전개 과정 속에서 김정은 정권의 경제 개방 방향에 대한 보다 정밀한 분석이 필요함을 보여주고 있다. 전문가들은 또 비핵화 및 개혁개방과정에서 중국에 대한 북한의 경제 의존도는 증대될 것이며, 그 결과 개혁개방이 촉진될 것으로 전망했다.

“비핵화와 평화체제” 항목에서는 북미정상회담 이후 북한 비핵화의 전개 방향을 예측하는데 직접 활용할 수 있는 실질적인 질문들을 체계적으로 제기했다. 먼저 다수의 전문가들이(39.7%) 북한은 현재 대륙간탄도미사일 능력 확보에 매우 근접한 것으로 평가했다. 이는 북핵 문제가 심각한 군사적 위협이며 미국은 북핵 문제 해결에 강한 의지를 갖고 있을 것이라는 판단을 가능하게 한다. 그동안 북한 핵 능력에 관한 서로 다른 다양한 의견이 존재했지만 북미정상회담까지 진행된 현재 북한은 대체로 그들이 2017년 선전한 바와 같이 미 본토를 위협할 수 있는 능력에 상당히 근접한 것으로 인식되고 있는 것이다.

한편 북미정상회담에 대한 평가는 유보적이었다. 북미정상회담

전체에 대한 질문과 비핵화와 평화체제 구축에 미칠 영향에 대한 질문에 전문가들은 각각 5.46점과 5.87점을 부여해 보통 수준을 조금 웃도는 수준으로 평가했다. 북미정상회담 전후 북한이 언급하고 있는 ‘완전한 비핵화’의 의미에 대해서도 가장 많은 응답자가 ‘한반도 전체의 비핵화’를 의미한다고 답했다. 그 뒤를 이어 ‘비핵화에 대한 원론적 의지 표명’이라 답해 북한 비핵화를 위한 여정이 여전히 많이 남아 있다는 점이 다시 한번 확인되었다.

북한이 비핵화 약속을 이행할지를 묻는 질문에도 48.3%의 전문가들이 ‘미국의 약속 이행 여부와 수준에 따라 비핵화 수준을 선택할 것’이라 답했으며 41.73%는 ‘미국의 약속 이행 여부와 상관없이 핵 능력 일부를 보유할 것’이라 대답해 비핵화를 결코 낙관하기 어려운 상황이라는 점을 보여주었다. 향후 비핵화의 이행 방식에 대해서는 80%가 넘는 전문가들이 향후 비핵화는 단계적, 동시적 진행 또는 일괄타결 후 단계적, 동시적 이행 방식을 진행될 것으로 예측했다. 이는 전문가들이 비핵화의 협상 메커니즘 고려 시 결국 북한의 비핵화 조치와 북한이 얻고자 하는 조치가 대체로 단계적으로 교환되어 나갈 것이라 전망하고 있다는 점을 보여준다.

비핵화 과정 중 가장 어려운 과제로는 과반수에 가까운 전문가들이 ‘사찰과 검증’ 문제를 지목했다. 사찰 방식과 관련해서는 ‘IAEA와 미국의 병행 사찰’이 ‘IAEA와 미국, 중국, 일본, 러시아 등 주변국가의 병행 사찰’과 함께 각각 30%대의 응답률을 보여주었다. 아울러 45.3%의 전문가들이 비핵화는 10년 이후에나 달성될 것으로 예측한 반면, 29.8%의 전문가만이 5년에서 10년 사이라 답했다. 이는 비핵화의 기술적 어려움뿐만 아니라 비핵화협상에 존재하는 난제들에 대한 고려의 결과인 것으로 판단된다.

비핵화 과정에서 나타날 상황 변화에 대해서도 다양한 질문이 이

루어졌다. 70%에 이르는 전문가들은 평화협정이 체결될 경우 주한 미군의 역할과 규모가 변화하게 될 것으로 내다봤다. 북한이 비핵화 합의를 이행하지 않을 경우 미국 정부의 예상 반응을 묻은 질문에 대해서는 많은 전문가들이 ‘경제제재 강화’를 선택했다. 군사옵션, 해상차단 등 강압 수단이 그 뒤를 이었다.

‘국제사회의 역할과 전망’ 항목에서는 향후 비핵화의 성공적 이행을 위한 국제사회의 역할과 동북아 질서의 변화 방향을 물었다. 먼저 북한 비핵화 과정에서 어떤 국가/지역의 역할이 가장 중요한가에 대한 질문에 73.5%의 전문가들이 미국을 지목했고 13.91%가 중국을, 11.26%가 한국을 선택했다. 각 국가/지역별 대북정책을 평가하라는 질문에 한국은 6.42점으로 가장 높은 점수를 받았고 미국은 5.34점, 중국은 5.1점이었다. 가장 중요한 국가로 지목된 미국이 중간을 조금 상회하는 점수를 받은 것은 향후 비핵화 과정을 낙관할 수 없는 한 가지 이유가 된다.

전문가들은 한편 국제사회의 대북제재 효과를 6.48점으로 비교적 높게 평가하면서도 비핵화 과정에서 중점을 두어야 할 정책으로 78.81%가 ‘관여와 제재의 병행’이라 응답해 제재 일변도 보다는 관여를 병행하는 정책이 필요함을 보여주었다. 1.99%의 전문가만이 ‘제재’를 선택했다. 대북제재와 대북관여의 열쇠를 쥐고 있는 두 국가가 미국과 중국이다. 전문가들이 제재의 효과를 높이 평가하면서도 관여도 병행되어야 한다고 생각하고 있는 것은 비핵화에 관한 미국의 역할 및 미중 협력 필요성을 강조하고 있는 것으로 평가할 수 있다.

비핵화 과정에서 발생할 수 있는 동북아 질서의 변화 방향에 대해서도 다각적인 질문이 제시되었다. 향후 북미, 북중, 남북관계의 변화 방향을 묻는 질문에는 대부분 긍정적 방향으로의 변화가 전망되

었다. 북핵 문제와 관련된 미중관계 변화 방향에 대해서는 44.37%의 전문가들이 갈등이 증가할 것으로 전망했고, 41.72%가 미중관계 악화가 부정적 영향을 미칠 것으로 전망했다.

북미관계 정상화가 동북아 역학구도에 미칠 영향에 대해서는 62.9%의 전문가들이 갈등이 완화될 것으로 전망했고, 한반도 평화체제가 동북아 평화체제로 발전, 확대될 가능성에 대해서는 60.9%의 전문가들이 제한적이거나 그럴 가능성이 있다고 답했다. 요컨대 전문가들은 미중관계의 악화와 그것이 비핵화 과정에 미칠 악영향을 우려하면서도 비핵화 과정을 통해 북미관계가 정상화될 경우 동북아 지역질서의 갈등이 완화되고 나아가 동북아 평화체제가 도래할 가능성도 있다는 기대감을 나타냈다.

## 라. 비핵화-평화체제 전환의 도전요인과 대책

5장에서는 비핵화협상의 특징과 이에 따른 전망, 그리고 그 과정에서 식별 가능한 주요 도전요인들과 대응방안들을 다루고 있다. 먼저 6월 북미정상회담을 중심으로 북미 간 비핵화협상의 특징은 다음과 같은 5가지로 정리할 수 있다. 첫째, 6·12 북미정상회담 합의는 트럼프 대통령과 김정은 위원장의 만남에 의한 하향 방식(top-down) 방식의 합의였다. 둘째, 북미관계 정상화, 평화체제 전환, 완전한 비핵화의 세 가지 이슈가 포괄적으로 연계되어 있다. 셋째, 6·12 북미 합의는 북한의 여러 가지 국제규범 위반사항 가운데 일단 핵·미사 일문제로 의제를 좁혔다. 넷째, 6·12 북미정상합의문은 비핵화, 평화체제, 북미관계 수립의 세 이슈의 상호관계 또는 우선순위에 대해서 제네바 합의나 9·19 공동성명과 다른 양상을 보였다. 다섯째, 북미정상회담의 결과 향후 북미 간 대타협의 결과, 동북아 외교안보지형의 구조적 변환의 불확실성이 증가했다.

정리하면 북한은 새로운 북미관계 수립과 평화체제 구축이라는 큰 틀 속에서 비핵화문제를 바라보고 있다. 북한의 입장은 관계정상화와 평화체제 전환이라는 흐름 속에서 체제보장을 받고 비핵화를 이행하겠다는 것이다. 반면 미국은 비핵화를 위해서 관계정상화와 평화체제 전환이 중요하다는 점에 대해 동의하였지만 우선순위는 비핵화에 있다. 미국의 입장은 비핵화의 확실한 이행을 검증하면서 관계정상화와 평화체제 전환을 고려하겠다는 것이다. 이러한 입장이 북미정상회담 이후 북미 협상과정에 고스란히 투영되어 있다.

향후 북미 간 협상에서 양국의 정책 수단 투사에 따른 다양한 조합에 따라 협상의 경로는 앞서 5장 1절에 제시되어 있다. 미국의 정책수단은 군사공격부터 북한과의 수교까지 11개로 식별하였다. 반면 북한의 정책수단은 핵미사일 능력의 고도화부터 핵미사일 폐기까지 7개로 식별했다. 2018년에는 이들 정책 수단 중 미국의 경우 군사훈련 중단과 제재 지속, 북한의 경우 핵·미사일 실험 중단 및 관련 실험장 폐기 수준에서 정책 수단을 교환 및 주장하고 있다.

이러한 북미 간 협상 경로는 2018년 하반기 현재 4·27 남북정상회담 및 6·12 북미 정상회담에서 합의된 틀에 의해 비핵화, 평화체제 전환, 북미관계정상화의 세 축이 선순환관계를 이루면서 전개되고 있다. 세 차원의 프로세스는 각기 나름의 독자적 영역과 내적 동학을 지니고 있지만, 큰 틀에서 연계되어 있다. 세 차원의 프로세스의 선후관계에 대해 북한과 미국의 입장이 대립하고 있으나 세 차원의 프로세스가 각기 가능한 영역에서 진전하면서 상호 긍정적인 환경을 조성하는 선순환과정이 필요하다. 각각의 프로세스 추진 과정에서 발생 가능한 도전요인들 및 대응 방책의 요지는 다음과 같다.

첫째, 비핵화 프로세스 이행과정에서는 3가지 도전요인을 전망하였다. 비핵화의 개념 및 대상의 모호성과 차이로 인한 파급효과, 북

한의 비핵화 진정성이 견인할 것으로 기대했던 구조적 변화에 대한 기대감의 약화, 비핵화 로드맵 추진 과정에서의 단계별 이견과 충돌 가능성이 주요 도전요인이다. 둘째, 평화체제 전환과 군사적 신뢰구축 과정에서도 크게 3가지 이슈에서 도전요인이 내재되어 있다. 종전선언, 평화협정, 한미동맹과 군비통제 분야가 대표적이다. 셋째, 북미관계 정상화 과정에서도 몇 가지 중요한 도전요인이 부각될 수 있을 것이다. 제재 해제 혹은 완화와 관련한 구체적 로드맵을 둘러싼 이견, 미국과 적대적 약소국 간 사례와 연계해 베트남 모델과 쿠바 모델의 원용 가능성의 부각 등이다.

이러한 도전요인들의 부각될 경우 한국 정부가 우선 고려할 수 있는 단기적 대응책들은 다음과 같이 세 가지이다. 첫째, 북미 양국 및 관련국들 간 경제적 상응조치와 정치적 상응조치의 맞교환 매트릭스의 재설계이다. 둘째, 남북군사공동위원회의 재설계, 3축 체제의 재규정과 북한의 비대칭 위협에 대한 제한조치 강구, 한미 동맹 결속력 강화 조치 등 안보 분야의 취약성 부각 가능성 차단이다. 셋째, 북미, 남북 간 양자 협상의 교착 시 보완적 방안으로 북일 관계 촉진 수단 강구이다.

## 마. 전략적 고려사항

한반도 비핵화를 촉진하고 평화체제 환경을 조성하기 위해 본 연구는 최종적으로 다음과 같은 5가지 전략적 고려사항을 제시한다.

첫째, 비핵화 프로세스와 평화체제 프로세스의 선순환·병행 모델을 구축해야 한다. 한국이 비핵화·평화 정착에 대한 북한과 미국의 접점을 마련하고 주변국 및 국제사회의 지지를 확보해야 한다. 따라서 향후 한반도 평화는 남북관계 진전과 비핵화·평화체제 전환이 선순환 구조를 형성하도록 해야 한다. 남북관계 진전이 비핵화·평

화체제의 디딤돌로 작용하는 한편, 비핵화·평화정착이 남북교류·협력을 견인하고 남북교류·협력의 장애요인을 제거하는 역할을 하도록 해야 한다. 협력의 선순환은 결국 현실에서 비핵화와 평화체제라는 2가지 구조적 프로세스의 병행을 통해 작동할 것이다.

이를 위해서는 몇 가지 중요한 이슈에 대한 명확한 인식과 노력이 선행되어야 한다. 첫째, 비핵화프로세스와 평화체제프로세스의 범위를 어떻게 설정하느냐는 것이다. 둘째, 미국과 북한은 비핵화프로세스와 평화체제프로세스의 순서에 관해 첨예한 입장 차이를 보여왔음을 주지해야 한다. 특히 동시병행이 현실적으로 용이하지 않을 경우, 순차적 병행, 또는 비동시적 병행도 검토할 필요가 있다. 세 번째 쟁점은 비핵화·평화프로세스의 이행 로드맵이다. 비핵화 로드맵은 현실적으로 단계적으로 작성될 수밖에 없다. 비핵화, 체제보장, 관계정상화, 경제제재 해제, 경제지원 등 모든 관련 이슈를 일괄 타결(package deal)하기는 현실적으로 어렵다. 비핵화 로드맵은 비핵화, 평화체제 전환, 관계정상화 등의 주요 이정표(landmark)를 설정하고 이를 중점적으로 이행하는 선별적 집중전략(selective concentration strategy)에 따라 마련되어야 할 것이다. 비핵화와 평화체제 전환, 관계정상화의 구체적 내용을 세분화하고, 이것을 몇 개의 묶음으로 만들어 이행하는 매트릭스를 만드는 것이다.

둘째, 북핵 위기로의 역진 차단을 위해 정세의 극변에 미리 대비해야 한다. 싱가포르 정상회담 이후 수개월간 종전선언 문제를 넘어서지 못한 북미 협상의 현 상황을 감안하면, 긍정적 전망만으로 상황을 낙관하기는 쉽지 않은 정세가 지속되고 있다. 만에 하나 북핵 협상의 좌초와 위기국면 재현이 가시화하는 경우, 무엇보다 미국과 중국 사이의 비핵화 공조 강화가 가장 시급한 과제로 떠오를 것이다. 특히 중국과 미국이 북한 비핵화에 대해 합의 가능한 목표 지점을 협의해

결정하고, 이 지점까지 제재 유지를 포함하는 대응전략을 함께 조정함으로써 ‘중국의 암묵적 후건을 전제로 하는 생존 시나리오’의 개연성을 최소화하는 방안으로 정리할 수 있을 것이다.

이러한 대안은 미중 두 나라의 전략적 목표가 북한의 핵 모호성을 최소화해야 한다는 데 일치하는 경우에만 가능하지만, 현재의 상황 전개는 양측 모두 지정학적 세력권을 유지 혹은 확대하는 것을 훨씬 더 중요한 목표로 여기는 듯하다. 한국 입장에서 더욱 곤혹스러운 것은, 북핵 문제에 대한 미중 두 나라의 전략적 소통이 본격화할 경우 전혀 뜻하지 않은 방향으로 논의가 옮겨갈 수 있다는 점이다. 앞서 설명한 대로 양측이 모두 지정학적 세력권 문제에만 초점을 맞춘다면 오히려 비핵화 이후 주한미군과 한미동맹의 미래를 두고 두 나라 사이에 논의가 진행될 개연성이 적지 않고, 이 경우 북핵과 주한미군을 거래하는 최악의 시나리오가 등장할 개연성도 배제하기 어렵기 때문이다. 따라서 이러한 정세가 도래하기 이전에 한국 정부가 미국과 중국과의 전략적 소통을 더욱 더 강화해야만 할 것이다.

셋째, 다층적·순차적 비핵화 국제협력 네트워크를 형성하고 강화해야 할 것이다. 현재와 같이 남북, 북미의 양자관계 중심, 그리고 남·북·미 3자 중심의 협상틀이 언제까지 유효하게 비핵화 협력 국면을 견인할지 확신할 수 없다. 아마도 적절한 시점에서 비핵화프로세스와 평화체제프로세스를 3자회담, 4자회담, 6자회담과 연계해야 할 것이다. 이는 향후 비핵화협상에서 한 발 떨어져 있는 중·러·일의 협력을 적극적으로 견인해야만 한다는 점을 의미한다.

이러한 다자적 접근의 고려는 정세 역진이라는 최악의 시나리오를 피할 수 있는 플랜 B의 일환이 될 수도 있을 것이다. 즉 행여나 북미 간 교착 국면이 장기화하고 협상 타결 개연성이 급속도로 떨어지는 경우, 협상을 포괄적 다자 논의 프레임으로 전환하는 방안을



고려할 수 있을 것이다. 이러한 다자틀로의 전환은 비핵화 이후의 동북아 안보구조 논의에 한국을 비롯한 유관국이 직접 참여할 수 있다는 장점을 갖고 있다. 미중 양자 사이의 물밑 거래에서 북핵 문제와 한미동맹, 주한미군 문제를 맞교환하는 최악의 시나리오 대신, 관련 논의의 투명성과 함께 한국의 발언권을 유지할 수 있는 방안이 될 수도 있다.

다자틀 전환의 1차적인 정책목표는 교착 장기화가 군사적 위기로 이어지는 것을 방지하는 일이겠지만, 거꾸로 보면 평화 프로세스의 논리적 수단을 모두 소진함으로써 이후 협상이 완전히 결렬될 경우 압박국면으로 돌아가는 논리적 명분을 축적하는 효과도 있을 수 있다. 달리 말해 이는 협상의 교착이 직접 대립과 위기국면으로 이어지는 것을 지연시키고, 압박기조로의 복귀에 대해 중국과 러시아 등 유관국은 물론 국내에서도 일정 수준 이상의 지지연합을 형성할 수 있는 일종의 연착륙 방안에 해당하는 셈이다.

만약 단기간 다자간 협의체로의 급격한 전환이 어려운 경우, 소다자협력을 중간 단계에 강화해 이를 점차 다자주의 협력 네트워크로 발전시키는 방안을 고려해 볼 만하다. 이는 궁극적으로 미중관계, 한미동맹, 한반도 안보 현실 등에 내재하는 국가 간 신뢰의 부족을 현실 속에서 인정하나, 다자적 논의의 필요성을 공감하는 경우 적극적으로 고려될 수 있을 것이다. 특히 한국은 한·미·중 소다자협약이 구동되어야만, 북한의 비핵화를 유도하는 과정에서 중국이 북한에 대한 레버리지를 더욱 더 확보할 수 있다는 점을 중국에게 설득해야 한다. 일단 중국을 설득해서 한·미·중 소다자협의체가 구동되게 되면, 한국은 한반도 평화체제 구축과정에서 제기될 수 있는 다양한 미중 간 이슈에 대해 절충안을 찾는 플랫폼으로 동 협의체를 활용할 수 있게 된다.

셋째, 대북 관여 메커니즘을 유지해야만 할 것이다. 이를 위해 정책결정과 협상방식, 이슈의 다양화, 포괄적 협력망 형성이 필요하다. 우선, 정책결정과 협상방식에서 하향 방식 방식의 동력을 유지해야 한다. 아울러 북한의 비핵의 비핵화를 견인하는 포괄적 환경을 조성해야 한다. 북한이 비핵화를 추진하지 않을 수 없고, 비핵화프로세스에서 이탈하는 비용을 크게 하는 구도를 마련해야 한다. 이를 위해 북한을 대화와 협력으로 이끌어 내는 비군사적 고리를 유지해야 한다. 북미가 미군 유해송환문제로 대화의 끈을 유지하는 것이 그러한 방법이다. 남북한 간 이산가족 문제, 체육·문화교류, DMZ 공동유해발굴 등과 같은 인도적·사회문화적 사안들은 대화모드를 유지시키는 고리가 될 것이다. 마지막으로 셋째, 포괄적 협력망을 형성하여 북한이 핵무기를 보유하더라도 이익을 얻을 수 없는 환경을 조성해야 한다. 협력의 그물망 형성을 통해 핵보유가 불필요한 여건을 만들어야 한다. 북한체제 인정, 국교정상화, 평화체제 전환 등을 통해 협력의 그물망 형성을 형성해야 한다. 상호 신뢰를 바탕으로 양자, 다자방식으로 경제협력프로그램을 추진함으로써 북한의 핵 프로그램 재개가 불가능하고 불필요한 구조적 상황을 만들어야 한다.

다섯째, 북미 간 불신 제거를 위한 제도적·실천적 방안을 구축해야 할 것이다. 북미관계 개선·비핵화 병행 추진 위한 방안의 하나로 역사적 불신해소와 비핵화·비확산 검증을 위한 다층적인 제도를 마련하는 방안을 제안해볼 수 있다. 미국이 우려하는 북한의 비핵화 관련 기만을 방지하고 북한이 우려하는 미국의 북미관계개선 의지 부족을 극복하도록 도와주는 다자적 제도가 존재한다면, 북한의 대미 불신, 미국의 대북불신은 다소나마 완화될 수 있다.

이러한 구상은 소다자적인 방식으로 비핵화 검증기구와 북미 우

호협회를 구성하는 것으로 실현될 수 있다. 우선, 비핵화 검증기구는 북한의 비핵화 과정을 확인함으로써 미국의 대북불신을 완화하는 데 기여할 수 있다. 이를 위해서는 미국, 중국, 한국, 북한의 전문가들이 당연직으로 참여하면서 스위스 등 중립국의 핵전문가 다수를 이 ‘검증기구’에 포함시킬 수 있을 것이다. 향후 비핵화과정이 완료될 경우, 이 기구는 핵지식의 비확산을 지탱하기 위한 측면에서 북한 핵과학자들의 전직지원이나 학술연구 고무를 위한 재단으로 전환될 수도 있다. 다음으로, 미국의 대북 체제보장 노력은 또 다른 다자기구가 촉진하도록 할 수 있다. 남한의 후원하에 북미 역사학자, 여론주도층 중심으로 일종의 ‘신시대위원회’를 구성하는 것이다. 이 기구는 ‘북미 우호협회’로 가칭할 수도 있다. 이러한 소다자적인 다층적 기구들의 출범은 남북협력기금의 경수로계정 등의 지원으로 가능할 수 있을 것이며, 북한의 비핵화 궤도 이탈 시에는 1년 뒤 지원을 중단하도록 함으로써 여건의 변화가 반영되도록 할 수 있다.

북미 간 비핵화협상의 추동력을 강화하기 위해서나 협상 과정이 지난해질 경우, 비핵화 관련 안보 이슈가 아닌 부문에서의 북미 간 불신을 완화하려는 정책적 방안을 한국이 직접 고안, 제안, 중재하는 방안도 적극적으로 고려해야만 할 것이다. 대표적인 정책적 방안으로 북한이 푸에블로호를 미국에 반환하도록 한국이 북한을 설득하는 것을 고려해야 한다. 북한은 1968년 푸에블로호를 나포한 후 대미항쟁 승리의 표상으로 이를 대동강변에 설치해 선전수단으로 활용해왔다. 미국은 그간 여러 차례 푸에블로호의 반환을 북한에 요구해 왔고, 의회에서는 관련 결의안을 수차례 채택한 바 있다. 2018년은 푸에블로호가 북한에 나포된 지 50주년이 되는 해이다. 푸에블로호 반환은 북한에 큰 정치·경제적 비용이 들지 않을 뿐더러, 미국과의 관계정상화에 대한 진정성을 전달하기에 좋은 선물이다. 아울러

푸에블로호를 미국에 반환하는 과정에서 미국의 선박이 북한 영해에 진입할 가능성이 커, 제재국면하 양국의 접촉면을 넓히는 부수적 효과도 있을 것이다. 한국 정부가 이러한 전략적 편익을 위해 북한을 설득하고, 이의 진정성을 미국에 전달하는 중재노력이 필요하다.

# 참고문헌

## 1. 단행본

- 국방부. 『국방백서 2004』. 서울: 국방부, 2005.
- \_\_\_\_\_. 『국방백서 2008』. 서울: 국방부, 2008.
- \_\_\_\_\_. 『국방백서 2010』. 서울: 국방부, 2010.
- 권태영, 노훈, 박휘락, 문장렬. 『북한 핵·미사일 위협과 대응』. 성남: 북코리아, 2014.
- 김성학. 『전갈의 절규』. 서울: 선인, 2017.
- 김영삼. 『민주주의를 위한 나의 투쟁: 김영삼 대통령 회고록(상)』. 서울: 조선일보사, 2001.
- 라몬 파체코 파르도, 권영근·임상순 역. 『북한 핵 위기와 북미관계』. 서울: 연경문화사, 2016.
- 미치시타 나루시게, 이원경 역. 『북한의 벼랑끝 외교사』. 서울: 한올아카데미, 2014.
- 박종철·손기웅·구본학·김영호·전봉근. 『한반도 평화와 북한 비핵화: 협력적 위협감축(CTR)의 적용방안』. 서울: 통일연구원, 2011.
- 박종철. 『남북협력 증진을 위한 군사적 조치의 이행방안』. 서울: 통일연구원, 2002.
- \_\_\_\_\_. “미·북관계 전망과 한·미 대북정책 공조 방향,” 이대우 편, 『미국 신정부 출범과 한미 현안』. 성남: 세종연구소, 2017.
- \_\_\_\_\_. “한반도 비핵화와 관계정상화,” 하영선 편, 『북핵 위기와 한반도 평화』. 서울: 동아시아연구원, 2006.
- \_\_\_\_\_. “한반도 평화체제 구축방안.” 성기영 외. 『평화와 번영의 한반도: 한반도 평화실현과 국제협력』. 세종: 경제인문사회연구회

- 회, 2018.
- 서보혁. 『탈냉전기 북미관계사』. 서울: 선인, 2004.
- 이용준. 『북한 핵: 새로운 게임의 법칙』. 서울: 조선일보사, 2004.
- \_\_\_\_\_. 『게임의 종말』. 서울: 한울 아카데미, 2010.
- 전성훈. “북한 핵문제의 어제와 오늘.” 김영운 외 공저. 『북한 핵문제와 남북관계의 진로』. 서울: 통일연구원, 2002.
- 정성운. 『김정은 정권의 핵전략과 대외·대남 전략』. 서울: 통일연구원, 2017.
- 정성운·이동선·김상기·고봉준·홍민. 『북한 핵 개발 고도화의 파급 영향과 대응방향』. 서울: 통일연구원, 2016.
- 정성운. 『한반도 평화체제 구상과 대북정책』. 서울: 통일연구원, 2017.
- 찰스 프리처드 지음. 서보혁·김연철 옮김. 『실패한 외교』. 서울: 사계절, 2008.
- 최용환. 『북한의 핵개발 전략 분석 및 향후 대응 방향』. 수원: 경기개발연구원, 2010.
- 케네스 퀴노네스, 노순옥 역. 『2평 빵집에서 결정된 한반도 운명: 북폭이나 협상이냐』. 서울: 중앙 M&B, 2000.
- 한용섭. 『북한 핵의 운명』. 서울: 박영사, 2018.
- 합동참모본부. 『비핵화에 대한 이해』. 서울: 합동참모본부, 2018.
- 홍민. 『북한의 핵·미사일 관련 주요활동분석』. 서울: 통일연구원, 2017.
- 황일도. 『김정일 공포를 쏘아올리다』. 서울: 플래닛미디어, 2013.
- 황장엽. 『어둠의 편이 된 햇볕은 어둠을 밝힐 수 없다』. 서울: 월간조선사, 2001.
- 황지환. “북한의 핵개발과 국제협상.” 윤영관, 신성호 편, 『북핵 문제와 한반도 평화정착』. 서울: 한울아카데미, 2008.

Bermudez, Joseph S. *The Armed Forces of North Korea*. New

- York: IB Tauris, 2001.
- Carlin, Robert, Charles Kartman, and Joel Wit. *The Rise and Fall of KEDO: A Case of Multilateral Engagement with North Korea*. New York: Weatherhead East Asian Institute at Columbia University, 2009.
- Chinoy, Mike. *Meltdown: The Inside Story of the North Korean Nuclear Crisis*. New York: St. Martin's Press, 2008.
- Harrison, Selig. *Korean Endgame: A Strategy for Reunification and U.S. Disengagement*. Princeton: Princeton University Press, 2002.
- Narang, Vipin. *Nuclear Strategy in the Modern Era: Regional Powers and International Conflict*. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2014.
- Oberdorfer, Don. *The Two Koreas*. New York: Basic Books, 1997.  
\_\_\_\_\_. *The Two Koreas: A Contemporary History*. New York: Basic Books, 2001.
- Pritchard, Charles L. *Failed Diplomacy: The Tragic Story of How North Korea Got the Bomb*. Washinton D.C.: Brookings Institution Press, 2007.
- Wit, Joel S., Daniel B. Poneman, and Robert L. Gallucci. *Going Critical: The First North Korean Nuclear Crisis*. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2004.
- Woodward, Bob. *Bush at War*. New York: Simon and Schuster, 2002.
- Zaloga, Steven J. *The Kremlin's Nuclear Sword*. Washington, D.C.: Smithsonian Books, 2002.
- Zhebin, Alexander. "A Political History of Soviet–North Korea Nuclear Cooperation." In *The North Korean Nuclear*

*Program: security, strategy, and new perspectives from Russia.* edited by James Clay Moltz and Alexander Mansourov. New York: Routledge, 2000.

## 2. 논문

- 구갑우·안정식. “김영삼-클린턴 정부 시기의 한미관계: 북한 위협의 상수화와 미국식 자본주의의 수입.” 『역사비평』. 88호, 2009.
- 박재적. “아·태지역 미국 주도 동맹 체제: 기원, 전개, 현황.” 『KDI 북한경제리뷰』. 제14권 3호, 2012.
- 박종철. “미국의 대불량국가 정책 전망 및 파급영향.” 『국제문제연구』. vol. 3, no. 2, 2003.
- \_\_\_\_\_. “한반도 비핵화와 평화체제 전환.” 『한국과국제정치』. 제22권 1호, 2006.
- \_\_\_\_\_. “한반도평화체제 구축: 현황과 과제.” 『한국과국제정치』. 제24권 1호, 통권 60호, 2008.
- 박형중. “2016-17.2 미국에서 북핵 문제 정세 재평가와 정책 논쟁.” 『국가안보와 전략』. vol. 17. no. 1, 통권 65호, 2017.
- 서보혁. “북한과 미국의 관계정상화에 관한 비교연구.” 『국제정치논총』. 제48권 2호, 2008.
- 성채기. “미-중, 미-베트남의 수교과정을 통해 본 북-미관계 정상화의 전개양상 및 전망.” 『국방정책연구』. 45.0, 1999.
- 신육희. “압박과 배제의 정치: 북방정책과 북핵 1차 위기.” 『한국정치외교사논총』. 제29집 1호, 2007.
- 유성옥. “북한의 핵정책 동학에 관한 이론적 고찰.” 고려대학교 정치외교학과 박사학위논문, 1996.
- 이정철. “쿠바와 북한의 7차 당대회 비교 - 당군 관계와 체제론.” 『국방연구』. 제61권 1호, 2018.



- 이중구. “북한 핵담론의 당론화 과정과 당론강화 동학.” 서울대학교 정치외교학부 박사학위논문, 2016.
- \_\_\_\_\_. “북한 핵증강론의 담론적 기원과 당론화 과정.” 『국제정치논총』. 제57집 제1호, 2017.
- 임상순. “유엔 안보리 대북문서와 김정은 정권의 대응전략 - 유엔문서와 로동신문 분석을 중심으로.” 『북한연구학회보』. 제22권 1호, 2018.
- 장철운. “북한의 지대지 탄도 미사일 개발 착수에 관한 연구.” 『현대북한연구』. 제17권 3호, 2014.
- 정지웅. “북한 붕괴론 논쟁 탐구.” 『통일과 평화』. 제9집 1호, 2017.
- 조성렬. “문재인 정부 대북정책의 과제와 전망: 한반도 비핵화와 평화체제의 비전을 중심으로.” 『통일정책연구』. 제26권 1호, 2017.
- 한승주. “제네바 합의: 의의와 문제점.” 『2002년 한국정치학회 하계학술대회 논문집』. 남북한 관계의 회고와 전망, 2002.
- 홍현익. “미국의 적성국과의 관계 정상화.” 『세종정책연구』. 2014-22, 2014.
- 황지환. “전망이론을 통해 본 북한의 핵정책 변화: 제 1, 2차 북한 핵위기의 분석.” 『국제정치논총』. 제46집 1호, 2006.
- \_\_\_\_\_. “세계금융위기 이후 한반도 안보질서의 변화.” 『EAI 국가안보패널보고서』. 44, 2011.
- \_\_\_\_\_. “한반도평화체제 구상의 이상과 현실.” 『평화연구』. 제17권 1호, 2009.
- Cha, Victor D.. “North Korea’s Weapons of Mass Destruction: Badges, Shields, or Swords?” *Political Science Quarterly*, vol. 117, no. 2 Summer, 2002.
- Cronin, Patrick M.. “Trump is the Peacemaker Korea Has Always Needed.” *Foreign Policy*, March 9, 2018.

- Hecker, Sigfreid S. “What We Really Know About North Korea’s Nuclear Weapons, And What We Don’t Yet Know For Sure.” *Foreign Affairs*. vol. 96, no. 6. 2017.
- \_\_\_\_\_, Chaim Braun, and Chris Lawrence. “North Korea’s Stockpiles of Fissile Material.” *Korea Observer*. vol. 47, no. 4. 2017.
- Park, Hongseo and Jae Jeok Park. “How Not To Be Abandoned by China: North Korea’s Nuclear Brinkmanship Revisited.” *The Korean Journal of Defense Analysis*. vol. 29, no. 3. 2017.
- Park, Jae Jeok. “China’s Rhetorical Challenge to the US-led Order in the Asia-Pacific and the Response of Regional States.” *The Korean Journal of International Studies*. vol. 16, no. 2. 2018.
- Rice, Condoleezza. “Campaign 2000: Promoting the National Interest.” *Foreign Affairs*. vol. 79, no. 1. 2000.
- Sagan, Scott D. “Why do states build nuclear weapons? Three models in search of a bomb.” *International security* vol. 21, no. 3. 1997.
- \_\_\_\_\_. “The Koren Missile Crisis: Why Deterrence is Still the Best Option.” *Foreign Affairs*, 96: 72, 2017.
- Snyder, Glenn. “The Security Dilemma in Alliance Politics.” *World Politics*. vol. 36, no. 4. 1984.

### 3. 기타

#### 신문

『경향신문』.

『국민일보』.  
『로동신문』.  
『매일경제』.  
『문화일보』.  
『서울신문』.  
『연합뉴스』.  
『조선중앙통신』.  
『중앙선데이』.  
『중앙일보』.  
『한겨레』.  
『한국일보』  
『헤럴드 경제』.  
『KBS News』.

*38Notth.*

*BBC News.*

*Economist.*

*HUFF POST.*

*LA Times.*

*RFA.*

*The New York Times.*

*Tokyo Business Today.*

*US News and World Reports.*

*Voice of America.*

*Washington Post.*

『통일연구원 Online Series Co』

도경옥. “대북제재 완화·해제의 조건 및 절차.” 『통일연구원 Online

- Series Co.』. 18-23, 2018.
- 박영자. “김정은의 평안북도 기업 현지지도의 의미.” 『통일연구원 Online Series Co.』. 18-31, 2018.
- 박형중. “북한의 6자회담 전략 변경과 향후 전망.” 『통일연구원 Online Series Co.』. 10-34, 2010.
- 서보혁. “평화로운 한반도의 문을 열다: 평양 남북정상회담 군사분야 평가와 과제,” 『통일연구원 Online Series Co.』. 18-39, 2018.
- 정성운. “북미정상회담: 창조적 블랙홀이 될 것인가?.” 『통일연구원 Online Series Co.』. 18-08, 2018.
- 홍민. “북한의 자발적 비핵화와 정치·기술적 과정.” 『통일연구원 Online Series Co.』. 18-29, 2018.

### 『KINU통일+』

- 박재적. “서평: 미국의 ‘아시아 재균형’ 정책은 유지될 것인가?” 『KINU 통일+』. 겨울호, 2016.
- \_\_\_\_\_. “한반도 비핵화와 평화체제 전환의 재조명.” 『KINU통일 +』. vol.2, no.2, 2016.

### 『IFANS 국립외교원 주요국제문제분석』

- 손혜현. “쿠바 디아스 카넬 신정부 출범의 함의와 도전 과제.” 『IFANS 국립외교원 주요국제문제분석』. 2018-21, 2018.
- 전봉근. “문재인 정부 출범 이후 북핵 환경 평가와 비핵화 전략구상 모색.” 『IFANS, 주요국제문제분석』. 2017-25, 2017.

### 『국가안보전략연구원, 이슈 브리프』

- 유현정. “‘중전선언’관련 북·미간 입장 차이와 중국 변수.” 『국가안보전략연구원, 이슈 브리프』. 18-25, 2018.
- 최용환. “중전선언의 쟁점과 과제.” 『국가안보전략연구원, 이슈 브리

프』. 18-30, 2018.

### 『주간국방논단』

이상민. “북한 화성 14형, 과연 ICBM인가? - 기술적 평가를 중심으로.” 『주간국방논단』. 제1682호, 2017.

\_\_\_\_\_. “화성 14형 2차 시험 발사에 따른 김정은의 득과 실.” 『주간국방논단』. 제1684호, 2017.

이중구, 손효종. “김정은 시기 북한의 핵강국 주장 본격화와 함의.” 『주간국방논단』. 제1692호, 2017.

이수형, 최용환. “평화지향의 안보체제 구축 전략.” 『INSS 전략보고』. 2018-03, 2018.

정성윤. “한반도 비핵화와 평화로드맵.” 『2017 KINU 국제학술회의 ‘평화와 번영의 한반도 추진방향’ 토론문』. 2017.

\_\_\_\_\_. “북미정상회담의 평가와 파급영향.” 『KIMA FORUM』. 통권 제23호, 2018.

통일부 남북회담사무국, 『남북대화 (02.12-03. 11)』. 제69호, 2004.

### *Foreign Policy.*

Hecker, Siegfried S. “Total Denuclearization Is an Unattainable Goal. Here’s How to Reduce the North Korean Threat.” *Foreign Policy*. June 25, 2018.

Lewis, Jeffrey. “Your Mission Is to Keep All This From Collapsing Into Nuclear Hellfire.” *Foreign Policy*. September 18, 2018.

\_\_\_\_\_. “The Photo-Op Summit America isn’t going to achieve any of its stated objectives by meeting with North Korea in Singapore. And that’s okay.” *Foreign Policy*. June 10, 2018.

### ***Foreign Affairs***

Panda, Ankit and Vipin Narang, “North Korea’s Nuclear Program Isn’t Going Anywhere. Two Months After Singapore, Kim Clearly Has the Upper Hand.” *Foreign Affairs*, August 13, 2018.

### ***ISIS***

Albright, David, “North Korea’s Nuclear Capabilities: A Fresh Look.” *ISIS Imagery Brief* April 28, 2017.

Albright, David and Christina Warlond, “North Korea’s Estimated Stocks of Plutonium and Weapon-Grade Uranium.” *ISIS*, August 16, 2012.

Albright, David and Paul Brannan, “The North Korean Plutonium Stock.” *ISIS*, February 20, 2007.

Albright, David and Serena Kelleher-Vergantini, “Plutonium, Tritium, and Highly Enriched Uranium Production at the Yongbyon Nuclear Site: North Korea’s nuclear arsenal may be growing significantly.” *ISIS Imagery Brief* June 14, 2016.

### ***The Brookings Institution***

Bader, Jeffrey A, “Why deterring and containing North Korea is our least bad option.” *The Brookings Institution*, August 8, 2017.

Bush, Richard C, “The real reason a North Korean nuclear weapon is so terrifying - and it’s not what you think.” *The Brookings Institution*, August 9, 2018.

Einhorn, Robert, “Approaching the North Korea: Challenge

Realistically.” Policy Brief, *The Brookings Institution*, August 2017.

\_\_\_\_\_. “Singapore and Beyond: Options for Denuclearizing North Korea.” *the Brookings Institution*, Policy Brief June 2018.

Pollack, Jonathan D. “North Korea’s Nuclear and Missile Programs: Strategies, Directions, and Prospects,” *The Brookings Institution*, February 2, 2018.

Revere, Evans J.R. “Endgame: A Reflection on U.S. Strategic Choices and the North Korean Threat,” *The Brookings Institution*, February 2, 2018.

### ***The National Interest***

Beres, Louis Ren. “America and North Korea Need To Work Toward a Stable Nuclear Deterrence.” *The National Interest*, October 1, 2018.

Lewis, Jeffrey. “North Korea’s Nuclear Disappearing Act.” *The National Interest*, September 10, 2018.

O’Hanlon, Michael. “A Step–By–Step Plan for Denuclearizing North Korea.” *The National Interest*, May 11, 2018.

Pegahi, T. Negeen. “Understanding the Case for a Strike on North Korea: Brutality, Rationality and Deterrence.” *The National Interest*, April 8, 2018.

### ***The Atlantic***

Friedman, Uri. “Can America Live With a Nuclear North Korea? The lessons—and limits—of deterrence.” *The Atlantic*, September 14, 2017.

Rapp-Hooper, Mira. "America Is Not Going to Denuclearize North Korea." *The Atlantic*. November 29, 2017.

### ***The Diplomat***

Panda, Ankit and Vipin Narang. "Nuclear Stability, Conventional Instability: North Korea and the Lessons From Pakistan." *The Diplomat*. November 22, 2017.

Panda, Ankit. "Making Sense of North Korea's Nuclear-Free Foundation Day Military Parade: First Takeaways." *The Diplomat*. September 9, 2018.

### **International Crisis Group**

International Crisis Group, "Deep Freeze and Beyond: Making the Trump-Kim Summit a Success." *International Crisis Group*. June 11, 2018.

International Crisis Group. "The Korean Peninsula Crisis (1): In the Line of Fire and Fury." *International Crisis Group*. January 23, 2018.

Dalton, Toby, Narushige Michishita, and Tong Zhao. "Security Spillover: Regional Implications of Evolving Deterrence on the Korean Peninsula." June 2018, *Carnegie Endowment for International Peace*, 2018.

Fuchs, Michael. "The North Korea Deal." *Foreign Affairs*. December 21, 2017.

Hecker, Siegfried S. William J. Perry, and Scott D. Sagan, "North Korea and the Potential for a Nuclear Catastrophe." *Stanford Magazine*. December 1, 2017.



Litwak, Robert S. “Preventing North Korea’s Nuclear Breakout.”  
*Wilson Center*. February 2017.

Narang, Vipin and Ankit Panda. “North Korea’s ICBM: A New  
Missile and a New Era.” *War on the Rocks*. July 07, 2017.

Perry, William J. “How to Make a Deal With North Korea  
Escalating tensions have made a diplomatic solution  
possible. It might be the last chance we have.” *POLITICO*.  
April 15, 2018.

Revere, Evans J.R. “U.S. Policy and Pyongyang’s Game Plan:  
Will We Accept A Nuclear-Armed North Koera?” *Policy  
Brief*. August 2018.

Rose, Charlie. “A Conversation with James Clapper.” *Council of  
Foreign Relations*. October 25, 2016.

Shorrock, Tim. “Amid the Clamor for War in Korea, Here Are Two  
Voices for Peace.” *The Nation*. December 12, 2017.

US Department of defense. *Nuclear Posture Review Report*. 8  
January, 2001.

외교부 홈페이지 <<http://www.mofa.go.kr>>.

조선민주주의인민공화국 외무성 홈페이지 <<http://www.mfa.gov.kp>>.

“한반도의 비핵화에 관한 공동선언.” 1992.1.20.

경수로사업지원기획단. 『대북 경수로지원사업 개관』 (1997.9)

김영삼 대통령 제 14대 대통령 취임사 연설. 1993.2.25.

“조선민주주의인민공화국 사회주의 헌법(김일성-김정일 헌법)” 최고  
인민회의 제 12기 5차 회의. 2012.4.13.

“자위적 핵보유국의 지위를 더욱 공고히 할 데 대하여” 최고인민회의

제 12기 7차 회의. 2013.4.1.  
김한권, “미중관계와 한반도.” (화정평화재단 정책토론회 발제문, 2018.9.12.)  
“한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언.” 2018.4.27.  
북한 외무성 대변인 담화. 2018.7.7.  
김연철, “중전선언과 평화체제 구축 어떻게 할 것인가?” 정전협정 65주년 기념 회의(국회). 2018.7.24.  
“9월 평양공동선언.” 2018.9.19.  
이수형. “판문점선언의 지속적 이행을 위한 대북정책방향.” 민주평화 통일자문회의 평화발전분과위원회 발표 2018.9.20.  
외교부 북핵외교기획단. “12년 2·29 북미합의”

The White House. “U.S.-China Joint Statement,” January 19, 2011.

The White House. National Security Strategy of the United States of America. 2006.

The White House Office of the Press Secretary. “Remarks by the President at the U.S./China Strategic and Economic Dialogue.” July 27, 2009.

Morton Halperin, Peter Hayes Thomas Pickering, Leon Sigal, Philip Yoon. “FROM ENEMIES TO SECURITY PARTNERS: PATHWAYS TO DENUCLEARIZATION IN KOREA.” NAPSNet Policy Forum. July 6, 2018.

Press Conference of the Secretary of State Madeleine K. Albright.” Koryo Hotel, Pyongyang, Democratic People’s Republic of Korea. October 24, 2000.

Testimony of Donald P. Gregg before the Committee on Foreign

- Relations of the U.S. Senate, February 4, 2003.
- Testimony of Donald P. Gregg before the Committee on Foreign Relations of the U.S. Senate, February 4, 2003.
- “Joint Statement of President Donald J. Trump of the United States of America and Chairman Kim Jong Un of the Democratic People’s Republic of Korea at the Singapore Summit.” June 12, 2018.
- Walpole, Robert D. “North Korea’s Taepo Dong Launch and Some Implications on the Ballistic Missile Threat to the United States.” *Speech. Center for Strategic and International Affairs*. Washington, D.C. 1998.



## 부록 1. 중립국 시각과 역할 모색 (한국-스웨덴 국제 협동연구)

### 가. 서론: 왜 북유럽, 스웨덴인가?

스웨덴은 지리적으로 한반도에서 멀리 떨어진 나라이지만, 6·25 전쟁 이후 한반도의 안보 상황에 오랜 기간 개입했다. 6·25 전쟁 동안 스웨덴 정부는 200 이동식 병상, 의사와 간호사를 파견하였다. 휴전 후 스웨덴은 한반도의 평화를 촉진하고 안정을 유지하기 위해 중립국감독위원회(NNSC)에 참여하였는데, 이는 1953년 남북 사이의 휴전선에 세워져 휴전 협정의 이행을 독립적으로 감시하기 위한 기구이다. 또한, 스웨덴은 남한 및 북한 간 외교 관계를 유지하고 있는데, 대한민국(ROK)과는 1956년에, 북한(DPRK)과는 1976년에 외교 관계를 수립하였다.

또한, 한국, 북한을 비롯한 역내 핵심 국가들과의 정치, 외교, 군사 관계를 고려할 때, 스웨덴은 보다 독특한 위치 설정을 통해 건설적으로 관여하여 지속적인 평화 노력을 지원할 수 있을 것이다. 스웨덴은 러시아나 미국은 말할 것도 없이 1973년 북한과의 외교 관계를 정상화한 데 이어 1959년 한국, 1950년 중국과 국교 정상화를 이루었으며, 일본과는 훨씬 그 이전인 1868년부터 교류를 이어오고 있다. 더 나아가 위의 국가에는 이미 육군무관(defence attaché)이 파견되어 있다. 뿐만 아니라, 북한에서 스웨덴은 ‘이익 대표국(protecting power)’으로써 미국, 캐나다, 호주를 대리하고 있으며, 이를 통해 미국인 포로 석방 등과 같은 사안을 해결하는 데 있어 중요한 역할을 담당하고 있다.

스웨덴은 군사 비동맹 지위를 유지하면서 여러 국제 협상의 경험

을 보유하고 있어 대부분의 국가와 비교했을 때 ‘독특한 중립 체제 (unique neutral platform)’를 수립했다고 해도 과언이 아닐 것이다. 스웨덴의 외교관들은 이에 더하여 다수의 국제 맥락에서 눈에 띄는 역할을 담당해왔다. 이를 잘 보여주는 두 가지 예는 스웨덴 전 총리 Carl Bildt가 전 유고슬라비아 내 갈등 상황에서 EU 중재자 역할을 담당했다는 것과 Dr. Hans Blix가 IAEA의 의장을 역임했다는 점이 될 것이다.

이러한 ‘플랫폼’에 더하여 스웨덴은 국제 체제, 포용성, 국제 위기 관리에서의 투명성에 대한 강력한 지지를 보내왔을 뿐만 아니라, 현재 UN 안보리 이사회의 비상임 회원의 자리를 유지하고 있다. 더 나아가, 다양한 영역에 걸쳐 보유하고 있는 기술 전문 지식을 바탕으로 평화 협정 과정과 관련되거나 일부가 되는 기술 분석, 시뮬레이션, 여러 이니셔티브의 지지 및 검증을 위한 투자를 제공할 준비가 되어 있다.

스웨덴은 한반도에서 외교 및 군사적 역할 외에 한반도 내 화해를 돕는 노력을 지속했다. 예를 들어, 예란 페르손(Göran Persson) 전 스웨덴 총리는 2001년 5월 EU 대표단 중 한 명으로 북한을 방문하였다. 이 방문은 남북 간의 취약한 화해 프로세스를 강화하는데 도움이 되었다. 스웨덴은 한반도의 긴장을 완화하고 북한의 고립을 막는 역할을 했다. 특히 남북관계가 교착상태일 때는 그 역할이 두드러졌다.

스웨덴은 북한에서 미국의 이익 대표국이지만, 스웨덴의 북한에 대한 입장은 식량 및 보건문제 등 인도주의적 지원에서 미국과는 다르다. 1990년대 초 북한이 기아가 허덕였을 때, 스웨덴은 북한을 지원하기로 결정하였다. 이후 2000년대부터 북한의 핵 개발이 스웨덴의 대북 외교정책에 제약으로 작동했지만 스웨덴은 변함없이 외교

관계를 유지하면서 인도주의적 지원을 통해 북한 정권과 관계를 맺었다.

올해 초부터 한반도의 군사적 긴장은 현저히 감소하였으며 새로운 안보 환경이 조성되고 있다. 6월 12일 싱가포르에서 있었던 도널드 트럼프 대통령과 김정은 위원장 간 정상회담은 현직 미 대통령과 북한 지도자 간의 첫 만남이었으며, 이들은 한반도의 장기간 평화 구축과 비핵화 프로세스에 동의하였다. 주목할 점은, 미국과 북한 간 협상을 시작하는데 한국이 중요한 중재자 역할을 했다는 것이다. 더불어 문재인 정부의 대북 정책에 대한 국내적 지지 역시 압도적이다. 한국은 4월 첫 남북 간 정상회담 이후 경제 및 교통 프로젝트부터 군사 신뢰 구축과 문화 외교까지 북한과의 관계를 개선하기 위해 노력하고 있다.

한국 정부는 4월 판문점 정상회담으로 가시화된 긍정적인 기세를 스포츠 외교에서 경제 공동체 건설까지 모든 영역으로 확장하고자 노력하고 있다. 그렇지만 한국의 노력에도 불구하고, 한반도에는 미국과 북한 간의 신뢰 부족으로 기복이 있을 것으로 예상된다. 따라서 평화 프로세스의 모멘텀을 유지하기 위한 한국의 역할은 점차 더 중요해질 것이다. 스웨덴은 보조적 조력자로, 또한, 전통적 대북 포용정책의 지지 국가로 한반도 평화 프로세스를 도울 수 있을 것이다.

본 연구는 한반도의 지경학적 변화에 맞물려 한반도의 평화프로세스를 촉진하고 한국-스웨덴의 협력 강화를 위한 스웨덴의 역할을 살펴보았다. 먼저 북유럽 지역 국가의 협력 모델을 동아시아에 적용할 수 있을지, 그리고 그 과정에서 스웨덴과 한국의 협력 방안을 탐색하였다. 둘째, 비군사적 영역에서의 한국-스웨덴의 협력 방안을 논의하였다. 마지막으로 군사적 영역에서 한-스웨덴 협력 방안에 대해 살펴보았다.

## 나. 북유럽 모델의 동(북)아시아 적용 가능성 탐색

역내 협력차원에서 북유럽 지역은 가장 평화롭고, 안정적이며, 가장 발전도가 높은 지역으로 꼽히는 경우가 많다. 2차 세계 대전 이후의 북유럽 상황을 살펴본다면 특히 국내 개발뿐 아니라 역내 협력에도 큰 영향을 발휘해 온 북유럽 모델(Nordic model)이 무엇인지 살펴볼 필요가 있다. 북유럽 모델은 전통적으로 사회경제적 요인에 중점을 두어 왔지만, 오늘날에는 큰 변화를 겪고 있는데다 때로는 논쟁의 대상이 되기도 한다. 북유럽 인구 역시 이 모델의 기본적인 원칙을 지지하는 층과 반대하는 층으로 양분되어 있다. 이를 특히 잘 보여주는 국가가 있다면 바로 스웨덴이다. 지난 2018년 실시된 선거에서 정치 시스템의 양극단이라고 할 수 있는 좌파 진영의 공산주의자와 우파진영의 포퓰리즘 선봉장들이 확실한 이득을 챙겼기 때문이다. NATO와 EU 등과 같은 기구의 회원국 구성 등에서 중요한 차이가 있지만, 안보 및 정치 분야의 협력 수준에서 현저한 변화 양상이 있었음은 부인할 수 없다.

현재, 동아시아는 최근 남한과 북한, 중국 간에 열린 여러 차례의 대화와 지난 6월 12일 북한과 미국이 싱가포르에서 가졌던 역사적인 정상회담 덕분에 전 층위에 걸쳐 대화 국면을 맞고 있으며, 그로 인하여 안보 환경 역시 현저히 개선되었다. 이러한 긍정적인 전개가 펼쳐지고 있긴 하지만 현 단계의 결과물을 너무 과장해서는 안 된다. 뿐만 아니라 미래를 고려하였을 때 우려할 점은 동아시아 안보 구조가 실질적으로 결여되어 있다는 점이다. 이는 향후 공동의 비전을 수립할 때 긴장을 불러일으킬 수 있다. 역내 안보 설계를 위한 이니셔티브가 부상하고 있기는 하지만 거의 배아(embryonic)에 가까운 데다, 기존의 이니셔티브는 붕괴되고 있는 상태이다. 가장 심각한 당면 과제는 역내 국가 간 신뢰 부족이 역사 및 영토 관련 불만사항으



로 인해 악화되어 가고 있다는 점과 동아시아가 냉전 시대의 마지막 남은 최전방이라는 사실이다. 중국이 역내 및 국제 역할을 키워나가면서 이웃 국가들의 두려움을 낳기 시작했다. 일본의 미래와 헌법 9조 개정 사안 역시 이웃 국가들에게는 큰 우려사항이 될 수밖에 없다. 미국은 역내 외부 핵심 주체(key extra-regional actor)로써, 미국이 일본 및 한국과 어떠한 동맹 관계를 맺느냐에 따라 안보 역학관계가 달라질 수 있다. 어떠한 경제 모델과 경쟁이 이루어지느냐가 향후 첨예한 쟁점사항(further fault-line)이 된다.

이번 장에서는 북유럽의 경험이 동아시아 관계를 개선하고 안보 구조를 설계할 수 있는 출발점을 제시하여, 이를 바탕으로 동아시아 비전을 현재 진행되는 군사화가 아닌 공동의 지역으로 유도할 수 있을지에 대해 살펴본다. 문화적인 출발점과 지정학적 당면 과제가 워낙 상반되기 때문에 북유럽 모델이 직접적으로 전이(direct transfer)될 수 있을 것이라 상상하기는 어렵지만, 일부 양상은 동아시아 지역의 미래와 밀접한 관련성을 보일 수 있다.

### (1) 북유럽 경험이란 무엇이며, 북유럽 모델은 어떠한 역할을 할 것인가?

북유럽 지역은 오늘날 전례 없는 평화가 지속되는 것과는 반대로, 지난 수 세기 동안 오랜 전쟁과 긴장을 경험한 바 있다. 이를 가장 잘 보여주는 예가 발데마르 비르예르손 전쟁(1274년, War against Valdemar Birgersson)에서부터 6차 프랑스 대동맹(1813~1814년, War of the Sixth Coalition)까지 스웨덴과 덴마크 간에 이어져온 끊임없는 충돌과 전쟁이다. 따라서, 북유럽 국가 내에서 현재 유지되는 평화 상태는 유전적 또는 문화적으로 예정된 운명은 아니었던 셈이다. 그러나 1905년 스웨덴이 노르웨이에 영토를 이양할 당시 축

발되었던 군사적 충돌 가능성을 제외하고는, 지난 두 세기 동안 북유럽 국가들은 서로에 대해서는 어떠한 전쟁에도 참여한 적이 없다는 것은 그 의미가 크다. 불행하게도 이것만으로는 1905년 이후 북유럽 국가가 관련된 전쟁을 모두 막을 수는 없었다. 2차 세계대전 중 독일의 덴마크 침략, 소련의 핀란드 침략이 그 예다. 하지만 이들은 외부 침략자들이 북유럽을 관통한 전쟁이라는 점에서 북유럽 국가 간 전쟁과는 큰 차이가 있다. 그렇다면, 북유럽 지역이 그 오랜 역사에 걸쳐 평화와 안정을 유지하도록 하는 데 기여한 요인은 무엇일까? 필자들은 이른바 북유럽 모델이라 불리는 것이 우리가 목도한 평화로운 전개과정을 설명하는 데 필수 요소라고 주장한다.

1905년 이후 북유럽 지역 역사에는 접경지역 사안과 민족 충돌을 건설적이고 협력적인 방식으로 해결한 사례가 포함되어 있다. 우리는 극도로 어려운 상황에서 평화가 정착하고 건설적인 민족 해결 방식이 적용되는 것을 목도했다. 아이슬란드-노르웨이 해안 결의안, 스웨덴과 핀란드 간 올란드 제도(Åland Island) 주권에 대한 해결안, 모로쿨리엔 평화공원(Morkulien Peace Park), 하파란다토르니오 유럽 도시(HaparandaTornio Europe City) 등, 분쟁이 평화로운 합의에 이르거나 국경 간 효과적인 협력이 이루어진 예가 다수 존재한다. 궁금한 점은 북유럽국가 간 협력 정책과 해결책의 전개 과정이다. 그리고 그 답의 일부는 바로 북유럽 모델이다.

북유럽 모델이 동아시아에 어떻게 적용될 수 있는지를 논의하기에 앞서, 북유럽 모델의 구성요소를 정의할 필요가 있다. 해석 차이가 있을 수는 있겠지만, 일부 명확한 특징이 존재한다. 넓은 의미에서 보면, 이러한 개념은 북유럽 국가들이 받아들인 통치 방식으로 부를 수 있는데, ‘3자 방식’을 특징으로 하면서 포괄적인 복지국가, 단체교섭, 노동 시장 규제, 자유 시장 자본주의의 조합을 포함한다.

이는 전통적으로 경제 성장, 고용, 경쟁력 측면에서 좋은 결과를 낳아왔지만, 사회경제적 평등, 높은 생활 수준, 사회적인 신뢰도 동반하였다. 북유럽 모델은 거기에 한 발 더 나아가 사회 및 성평등을 강력하게 옹호하는 가치에 중점을 두었다. 북유럽 경제와 사회 정책의 성공을 바탕으로 북유럽 모델은 세계 여러 지역의 폭넓은 감탄의 대상이 되었다.

그러나 앞서 강조한 바와 같이, 비판의 대상이 되기도 했다. 비판 인족, 해당 모델이 더 이상 경제적인 이익은 낳지 못하고, 오히려 북유럽 국가의 과도한 ‘개방성’으로 인해 사회적인 통합 측면에서 문제가 증가하고 있을 뿐만 아니라 북유럽 국가를 특징짓는 관대함 역시 더 이상 유지될 수 없다는 것이다. 중요한 사실은 본 연구의 의도가 북유럽 모델의 사회적 또는 경제적 정책의 성공 여부를 논쟁하는 데 있지 않다는 점이다. 그보다는 북유럽 지역 내 국가 간에 유지되는 명백한 안정성을 고찰하고, 그러한 안정성이 왜 발생하였는지, 그리고 거기서 더 나아가, (가능하다면) 동아시아에 전이될 수 있을지를 살펴보는 것이다. 안보 측면은 사회경제적인 요인과 완전히 분리될 수는 없겠지만 이 글의 중점은 확고하게 전자인 안보에 있다. 그러한 우선, 더 큰 맥락에서 살펴보아야 북유럽 모델의 주요 기등을 구체적으로 설명할 수 있다.

## (2) 북유럽 모델의 주요 기등

북유럽 모델은 전통적으로 높은 고용률을 성취하는 데 중점을 두었다. 북유럽 국가들은 적극적인 노동 시장 정책을 통한 완전 고용에 중점을 둔 경제 정책을 수립했다. 그러므로 실업률 최소화는 개인의 자유를 보다 넓히기 위한 열쇠이기도 하지만, 이상적인 복지 시스템을 이룰 수 있는 강력한 경제(높은 세금)의 핵심이라고 여겨진다. 그

러나 이러한 인식이 변화하기 시작한 것은 2008~2009년 경제 위기 시점이었다. 당시, 북유럽 국가들의 실업률의 독일 등의 국가보다 높아졌고, 높은 수준의 세금을 고려할 때 연금 및 사회 보장제도에 서 돌아오는 ‘이득’이 더 낮다는 비판의 목소리가 더 높아진 것이다.

북유럽 국가들은 민주주의 원칙에 바탕을 둔 소규모의 개방 경제와 강력한 인권 기록을 갖고 있어 높은 수준의 세계화와 자유 무역을 도입하였다. 무역에 대한 높은 의존도(스웨덴의 경우 수출량은 국가 GDP의 50%에 육박한다)로 인하여 혁신, 기술에 대한 투자뿐 아니라 산업 정책에 대한 국가 차원의 적극적인 지원의 필요성도 컸다. 진보적인 자유 무역에 대한 우호적인 환경도 조성되었다. 역내 무역은 굉장히 높고, 유럽연합 내 어느 지역에서나 그러하듯, 공식적으로도 비공식적으로도 국가 간 무역 제약사항은 극히 드물었다.

북유럽 모델의 원칙적인 특성에는 유치원에서부터 대학교까지 공공재원으로 운영되는 교육 및 직무 훈련 프로그램을 통한 인적 자본에 대한 대규모 투자도 존재한다. 북유럽 모델은 약자 계층을 위한 광범위한 사회 보장 프로그램을 도모한다. 여기에는 구직자를 지원하여 이들을 취업시장으로 재통합시키는 데 그 목적이 있다. 짧게 말해, 북유럽 국가의 목표는 지속적인 경제 현대화와 실업자에 대한 경제적 지원과 일자리 창출의 병행이다. 북유럽 국가가 전통적으로 높은 취업률을 자랑할 수 있었던 것은 여성의 노동시장 참여를 적극 격려했기 때문이다. 북유럽 사회의 관대한 복지 시스템, 남녀 평등적이며 가족 친화적인 정책, 그리고 변화하는 규범은 모두 이러한 여성의 해방을 도울 수 있는 원동력이 되었다.

북유럽 모델은 모두를 위한 보편적, 관용적 복지 시스템을 추구한다. 보편적인 해결방안의 장점은 거래 비용이 낮을 뿐만 아니라 복지 시스템을 이룩하기 위한 제도가 모두의 지지를 바탕으로 이루어

질 수 있다는 점이다. 진보적인 세금 제도에서는 모두가 세금을 내도록 되어 있다. 그러나 완전 고용이 이루어져야 관용적 복지 시스템을 원만히 운영하기 위한 필수 자본이 마련된다. 이 시스템은 사람들이 일을 하지 않는 방향으로 유도하는 것이 아니라 오히려 다음 일자리로 한 단계 도약하기 위한 발판 역할을 한다. 특히 이주자 등 국가에 과도하게 의존하는 사람들이 생길 수밖에 없다는 점에 대한 상당한 비난이 대두되었다.

북유럽 국가들에서는 정부, 노동조합, 고용기관 간의 관계가 독특하다. 예를 들어 스웨덴 노동법의 주요 특징이 사회 보장인 것만 보아도 그렇다. 주요 부분은 노동조합과 고용기관 사이에 맺어진 국가 차원의 단체 계약을 통해 규제되는데 계약서에 서명한 고용 기관 회원인 기업뿐만 아니라 고용인(비노조 고용인 포함)에까지 모두 적용 가능하다. 이 때문에 규제는 보다 유연하고 다양한 부문에 수월하게 적용할 수 있으며, 이는 또다시 높은 고용률과 강력한 노조라는 존속되기 쉽지 않은 두 요소가 아니면 존립할 수 없는 구조를 만든다.

북유럽 모델의 추가적인 특징으로는 국경 개방과 전 층위에서 이루어지는 높은 수준의 사회적 상호과정과 노동 교환을 들 수 있다. EU 회원으로 가입하기 이전인 1952년부터, 북유럽 국가의 시민들은 북유럽 여권 연맹(Nordic Passport Union)을 통해 자유롭게 국경을 넘나들며 여행해왔다. 여러 국경 지역에서, 국경 간 이동이 계속 이어지고 협력을 위한 노력은 수월하게 진행되었으며 국경을 넘나드는 무역이나 여행에 대한 제약은 사실상 전혀 없었다. 게다가, 한 국가에서 일하면서 다른 국가에서 물건을 구매하고, 한 국가에 거주하며 다른 국가에 다른 집을 보유하는 경우도 종종 있었다.

### (3) 북유럽 모델의 당면 과제

주지하였듯, 북유럽 모델에는 여러 당면 과제가 존재하며, 그 상대적 성공에도 불구하고, 과거 그랬던 것과 동일한 정도의 매력을 보유하지는 않는다. 높은 고용률을 유지할 수 없었다는 점과 북유럽 국가 전반에서 노조의 힘이 점차 약해진 점이 북유럽 모델의 문제 중 일부가 될 것이다. 이로 인하여 북유럽 국가들 간의 노동 정책의 형태가 각기 달라지고 사회의 불평등 정도도 커졌다. 정치적으로는 힘을 가진 당에 따라 지역마다 확연한 차이를 보였는데 이는 지난 9월 선거 이후 양극단에 있는 당들이 두드러지는 결과를 보인 스웨덴 역시 마찬가지이다. 공산주의와 우파 진영의 포퓰리즘 정치인이 정치 환경에서 더 큰 역할을 담당하게 되었는데 이는 점차 근본적인 시스템 변화를 불러일으킬 것이다. 사실상, 북유럽 모델의 핵심 기초 구조가 논쟁의 도마 위에 오르는 것이라고 보아도 과언이 아니다.

이주와 이민도 오랫동안 이어져 온 당면 과제였지만, 최근 몇 년 간 특히 이민이 증가하면서 시스템에 엄청난 부담을 야기하게 되었다. 스웨덴 역시 새롭게 도착한 난민 통합 측면에서나 북유럽 사회 및 노동 시장 내 이민자 출신 노동자와 관련한 과제에 직면하고 있다. 난민의 자격 조건과 북유럽 국가 내 수요가 심각할 정도의 큰 격차를 보인다. 이는 이민의 대부분이 주로 노동과 관련되었던 2차 세계대전 이후에서 2010년 초반까지의 초기 이주 물결에서는 찾아볼 수 없었던 사례이다. 이러한 당면 과제로 인하여 이민 사안에 대한 논쟁은 점차 양극화되어 가는 경향을 보이고 오랫동안 북유럽 사회의 특징으로 자리 잡았던 사회적인 화합이나 계약 역시 부분적으로 붕괴하는 모습을 보인다.

인구통계학적 변화 역시 북유럽 사회에 영향을 미치게 되면서 북유럽 모델에도 영향을 주었다. 두드러진 도시화, 노동 인구의 축소,

급격히 노령화된 인구와 같은 인구 통계학적 변화 패턴은 복지 시스템, 특히 노인 보건 서비스에 중요한 도전 과제로 부상하였다. 그 결과, 세금 기반층이 줄어들고 동시에 사회 복지의 필요성은 증가하였다.

#### (4) 북유럽 모델의 안보 양상

흥미로운 사실은 북유럽 국가들 간에는 국제기구와 이른바 북유럽 각료회의(Nordic Council of Ministers)와 북유럽 의회(Nordic Council)와 같은 역내 체제를 통한 정치적인 협력과 비교할 때 군사 협력은 매우 제한적이라는 것이다. 이는 크게는 스웨덴과 핀란드가 최소한 공식적으로는 강대국들로부터 독립된 중립성을 띄고 있는 반면, 덴마크와 노르웨이는 NATO와의 강력한 연계성, 미국에 대한 지지를 바탕으로 전혀 다른 노선을 취했기 때문이다.

그럼에도 불구하고, 북유럽 국가들 간에는 상호협정을 통한 북유럽 국방협력기구(Nordic defence cooperation: NORDEFCO)가 구성되었으나, 2009년이 되어서야 비로소 공식적으로 발족되었다. NORDEFCO의 구조가 너무 느슨하여 구속력 있는 공약이 극히 드물었다. 그러나 개최된 회의의 수의 증가나 관심의 정도는 눈에 띄는 수 밖에 없었다. 2013년, 북유럽 국방 장관들은(발트해 국가 포함) 2020 북유럽 국방 협력 문건을 채택하기로 결정하였다. 그 후 연례 회의를 통해 강화되고 있다. 핀란드는 2017년 헬싱키 회의에서 북유럽 국가, 미국, 기타 동맹국과 함께 합동 군사 훈련을 진행하여 점차 증가되는 러시아 위협에 공동 대응하기로 결정하였다. 그렇다고 해도 북유럽 국가들 간의 국방 협력은 다른 영역과 비교할 때 그 발전 정도가 상대적으로 낮다. 그 이유는 무엇일까?

북유럽 역내 국방 협력이 보다 깊어지는 데 대한 여론상의 저항은

거의 없고, 그러한 협력을 밀어붙이는 데 있어 주요 언어 또는 정치적 장애물도 존재하지 않는다. 이는 NATO가 실질적인 군사력을 지니고 있어 아이슬란드, 노르웨이, 덴마크에서 더 큰 영향력을 갖는데 일부 그 이유가 있다. (게다가 스웨덴과 핀란드에서 토론 결과를 보면 전통적으로 NATO 회원 가입 등 러시아의 부정적인 반응을 유발할 수 있는 조치는 반대하는 경향이 크다.) 반대로, 북유럽 국방 협력 기구는 군사력을 투사할 수 있는 것과는 거리가 멀다. 또한, 러시아가 크림리아 반도와 그루지아에 보이는 적대감에 대한 공통적인 우려를 표하고 있기는 하지만, 당장 깊은 통합을 이룩하기에는 충분하지 않았다. 그럼에도 불구하고, 러시아의 조치는 북유럽 국가, 국방 협력을 꾀하는 북방 그룹, NATO와 국방 협력을 진행 중인 핀란드, 스웨덴으로 하여금 보다 긴밀한 협력을 촉발하였다. 결과적으로 정치 및 전략 환경은 변화하고 있지만 아직은 심각하게 받아들이는 분위기는 아니다. 이는 점차 군사적 협력으로 기울고 있는 여러 논쟁, 최근 유럽 군사분야 측면에서의 전반적인 예산 삭감 분위기 또한 아직은 현실적이지 않다는 인식 등의 영향이다. 이렇게 실질적인 군사 협력이 결여되어 있음에도 불구하고, 내부 안보 환경은 여전히 다양한 요인에 따라 결정될 수 있을 것으로 보인다.

북유럽 국가가 응집력과 협동성을 가질 수 있었던 것은 이들이 모두 소규모 민주주의 국가이며 높은 민족 및 문화적인 공통성을 지니고 있었다는 데 큰 원인이 있다. 언어적으로, 문화적으로, 핀란드어만 제외한다면 차이가 거의 없다는 점은 이들이 하나로 뭉치는 데 큰 역할을 하였으며 수년간 북유럽 또는 스칸디나비아 연합을 결성하기 위한 노력이 이어지기도 하였다. 민주주의를 바탕으로 이러한 긴밀한 연합이 이루어지면서 서로 군사 조치를 취한다는 것은 사실상 불가능에 가까운 일이 되었으며 국가 간, 또 국민 간에 높은 수준



의 신뢰가 형성되었다.

지역 내에서의 공통점은 문화에만 국한되지 않는다. 정치 시스템이나 정치 문화도 매우 유사하여 국가의 역할에 중점을 둘 뿐만 아니라 강력한 사회 민주주의적 가치, 평등주의, 성 평등, 자유 무역, 보편주의 등을 지역적 특징으로 지니고 있다. 이렇게 서로 규범과 가치를 공유한다는 점이 공동의 안보 비전(강성 안보 이든 연성 안보 이든 간에)을 조성하는 데 필수적인 역할을 해왔다. 사실, 북유럽 국가들이 최대한의 공통점과 협력을 찾는 것은 연성 안보 영역에 속한다. 무엇보다 환경 부문, 인간 안보, 식량 안보 등이 포함되는 데 이러한 부문이 점차 유럽의 이웃 국가 방어와 같은 강성 안보 차원으로 확대되는 것이다.

북유럽의 정책 입안가들은 평화로운 갈등 해결을 위한 모델을 추구해 왔는데, 이는 항상 의견 일치 과정을 강조하게 되고, 판결을 통한 분쟁 해결은 지극히 제한적으로만 사용하게 된다. 이는, 물론 그 기본 바탕은 매우 다를 수 있겠지만, ASEAN이 추구하는 안보 거버넌스를 위한 의견일치 의사결정 방식과 크게 다르지 않다. 더 나아가, 북유럽 국가가 국제적으로, EU(EU 회원국에게는 EU, NATO 회원국에게는 NATO)가 되었든 UN이 되었든 간에, 매우 고차원적인 조율 과정을 진행하고 있다. 북유럽 국가는 심지어 북유럽 하우스(Nordic House)라는 이름으로 대사관을 공유하는 일도 종종 있으며 다자기구 간 상당한 수준의 대화가 이루어진다. 이들 중 대부분은 비공식적인 차원일 경우가 많겠지만 그럼에도 불구하고 수년간 매우 강력한 힘을 발휘하며 상당한 신뢰를 구축해왔다. 더 나아가, 상대적으로 작은 규모의 국가임에도, 함께 응집하여 지역적, 국제적인 영향력을 증가시키는 기능을 완수하였다.

북유럽 협력이 유용한 외교 정책 수단으로 기능할 수 있는 한편,

1991년부터는 스웨덴의 고의적인 정책의 일환으로 이를 실질적으로 신중하게 ‘포기한’ 상태이다. 그 주된 이유는 스웨덴의 국익에 대한 인식에 있었다. 어떻게 스웨덴이 EU에 적응하며, 일정 부분에서는 EU의 더 큰 개입을 선호하는 것을 선택하겠는가 하는 것이다. 스웨덴 내 당 논쟁 역시 (부차적인) 역할을 했을 수 있다. 이러한 ‘포기’는 다른 북유럽 국가와의 외교 정책에 불리한 함의를 가질 수밖에 없었고, 그에 따라 모든 유럽 시나리오가 승리하게 되는 것이다. 최근 스웨덴 정부는 이러한 정책에 대해 제고하기 시작하였고 2017년, 국방부 장관은 그 전임자의 정책과 전혀 상반되는 기고문을 발표하며, 북유럽 국가들과 다른 유럽 국가들 간 안보 협력이 강화되어야 한다고 주장하였다. 북유럽 방위 협력이 NATO나 유럽 방위 협력과 경쟁할 가능성은 희박하지만, 그러한 구조가 조성된다면 북유럽의 목소리를 키우면서 북유럽 역내 신뢰를 지속적으로 구축하고, 북유럽 지역의 고유 이익을 우선하는 협력을 진행할 수 있다.

요약하자면, 북유럽 지역의 안보 협력의 기초가 될 수 있는 공식적인 구조는 놀라울 정도로 드물지만, 북유럽 모델과 높은 수준의 북유럽 응집력야말로 역내 안보 및 협력에 거대하고 긍정적인 영향을 준 요소였다. 따라서, 이러한 비공식적 구조야말로 북유럽평화를 지속하는 시작점이 되었음은 틀림이 없다. 또한, 북유럽 모델의 특수성을 위협하는 변화들이 있긴 하지만, 북유럽 국가 간 안보 환경은 가까운 미래에 변화할 것이라는 점을 의심할 이유는 거의 없다.

### (5) 동아시아를 위한 교훈은 무엇인가?

북유럽의 전반적인 협력 모델이 단순히 동아시아와 세계로 적용되는 것은 비현실적이다. 이는 북유럽 지역의 일부 국가가 이러한 모델을 동아시아에 수출하여 앞으로 전진할 수 있는 길을 찾으려 시

도했음에도 그러하다. 하지만 동아시아의 안보 협력에서 교훈으로 활용할 수 있는 특성 요소를 ‘선별(cherry pick)’하여 동아시아 안보 협력의 원칙으로 삼는 것은 가능할 것으로 본다. 북유럽 국가가 경험한 가장 중요한 교훈은 국가 간 높은 수준의 신뢰와 어떻게 이러한 신뢰를 필수 요소로 역내 협력, 통합, 안보를 개선하는가 하는 것이다.

동아시아는 국가 간 높은 불신으로 많은 괴로움을 겪은 지역이면서 세계에서 군사화된 부문이 가장 많은 지역이기도 하다. 이는 높은 신뢰와 상대적으로 낮은 군사화를 자랑하는 북유럽 지역과 강렬한 대비를 보이는 점이기도 하다. 그러나 일부 ASEAN과 유사한 점을 보이기도 하는 북유럽 지역의 비공식 체계를 시발점으로 하여 안보 협력을 증진할 수 있다. 기저에 깔린 불신과 지정학적 당면 과제 대부분을 해결하지 않은 채 공식적인 방어 구조를 발족하는 것은 어떠한 시도이든 교착상태로 만들 가능성이 크며, 실질적으로 실패하거나 치명적인 결점을 지닌 안보 협력에 관여함으로써 더 큰 불신을 낳게 될 것이다. 공식적인 방위 체계를 조성하기 위한 시도는 그 자체로 도전과제일 뿐만 아니라 문제 해결이 아닌 더 큰 긴장을 조성하는 계기가 될 것이다. 분명, 현재의 북유럽 지역 내 지정학적 상황은 현재보다 더 거대한 규모의 안보 협력을 요구하지 않는다. 사실상 약식 행위로 진행되는 것이 이 경우에는 가장 큰 자산이 된다. 이러한 점이 ‘사교모임’이라는 비난을 낳기도 하였지만 그럼에도 불구하고 북유럽 지역에서 실질적으로 보다 확장하여 구축한 신뢰는 더욱 공고해졌다.

더욱이, 동아시아 지역은 초기 漢化정책(Sinification)이나 불교, 유교 학파의 확산을 통한 어느 정도의 문화적 동질성을 공유하기는 하지만, 북유럽과 같은 정치적 동질성을 공유하지 않는다. 국수주의자가 자신의 이익을 위해 문화와 역사를 오용하는 경우는 종종 있긴

하지만, 일종의 문화적 지역성을 출발점으로 삼는 것은 불가능하다. 교육, 문화, 청년 교류를 통해 점차 행동 및 인식 패턴을 변화시킬 수는 있겠지만, 그 역시 각 정부가 이를 오용하지 않는다는 전제에서나 가능하다. 불교와 유교적 가치를 바탕으로 한 정치 및 개인 문화 기반도 존재한다. 국가마다 고유의 매우 분명한 정치, 문화색을 발전시켜왔지만, 그 안에서 핵심적인 특성이 지역적인 맥을 따라 공유되는 것이기 때문에 이를 과장해서는 안 된다. 뿐만 아니라, 동아시아 지역은 북유럽 지역과 매우 유사하게 국가마다 그 중점 사항이 매우 다양하다. 물론 북유럽의 경우 전 국가를 아우르는 정치적인 바탕이 온전히 민주주의, 자유 무역에 집중되어 있었지만 이러한 점은 모든 동아시아 국가에서는 공유되기 어렵다. 반대로, 동아시아의 정치 스펙트럼은 매우 다양하여 전체주의 국가부터 강력한 자유무역에 중점을 둔 민주주의 국가까지 존재한다. 이러한 정치적인 복잡성은 당면 과제가 될 수는 있겠지만 넘을 수 없는 벽은 아니다.

국가 간 차이를 잇는 가교로써 의견 일치 과정은 동아시아의 역내 협력을 위한 첫 단계에서 절대적이고 필수적인 관문이 될 것이다. 신뢰 구축을 위한 진지한 시도가 정치적, 개인적 차원에서 이루어져야만 동아시아 지역의 실질적인 안보 구축을 위한 기회가 형성될 것이다. 동아시아는 오늘날 안보 협력을 위한 기능을 하는 역내 구조가 없는 유일한 지역이다. 물론 ASEAN+1/2/3과 ASEAN 역내 포럼이 있기는 하지만 이들은 기본적으로 지역 간 협력을 위한 체제이고 역내 체제로서의 역할은 많지 않다. 이러한 점에서 아시아는 감정적으로나 선호 측면에서나 비공식적인 체제에 더 어울리는데 서양식 체제는 너무 제도적 체제에 가깝다는 주장도 제기된다. 그러나 이는 사안을 너무 과도하게 단순화한 것이다. 선천적으로 제도적이고 공식적인 메커니즘을 구축하는 것을 방해하는 것은 없다. 그보다는 역

내에 제도화된 안보 체제가 부족하다는 사실은 낮은 신뢰도와 경쟁적인 지정학적 고려사항들에 기인한다고 보는 것이 옳다.

현 단계에서 강성 안보보다 연성 안보에 중점을 둔다면, 이러한 제도화를 지지하는 것이 우선될 것이며, 이는 전통적으로 군사 안보 사안이 역대 가장 시급한 문제였다고 하더라도 마찬가지이다. 연성 안보 위협은 환경 안보 같은 것을 뜻하는데 정치적인 민감도가 낮고 잠재적으로 협력의 결실을 맺기 더 쉬운 분야들이 포함된다. 북유럽도 마찬가지였다. 비정치적인 사안을 중심으로 우선 수행하고 여론의 지지를 얻기 쉬운 부분에 먼저 집중하였다. 이러한 ‘수월한’ 사안부터 협력과 대화를 구축해 나가면, 보다 민감한 영역인 비핵화, 역대 군사 안보로 확대할 수 있다. 그렇다고 해도 그러한 제약 사항과 지역 간 명백한 차이를 이해하는 것이 중요하다. 예를 들어, 북유럽 지역의 ‘평화 공원’과 DMZ에 건설될 수 있는 평화 공원을 비교할 때, 북유럽 버전의 공원은 협력과 통합을 통해 긍정적인 평화를 구축하는 데 중점을 준 반면, DMZ에 건설될 수 있는 공원은 폭력에 대한 인식을 심어주고 강화하는 역할을 하게 될 것이다. 따라서 부정적인 안보에서 긍정적이면서 협력을 바탕으로 한 안보로 그 중점을 바꿔야 나갈 필요가 커지고 있다.

인적 관계는 동아시아가 북유럽 모델에서 상당한 교훈을 참고할 수 있는 부분이기도 하다. 국가 간 관계는 분명 그 중요도는 크겠지만, 사람들의 인식과 관계야말로 더 나은 정치 관계를 추구하는 데 있어 제약사항을 제공하기도 하고 촉진 맥락을 제공할 수도 있는 부분이다. 높은 수준의 관광, 신뢰, 국가 간 결혼, 사회 및 학술 통합 등은 보기에다 강력한 북유럽 정체성을 구축해왔다. 이러한 관계가 없었다면 북유럽 국가 내 정치 정책 중 일부는 방어하기 어려웠을 뿐만 아니라, 실질적으로 이행하려면 국가 간 어느 정도의 무역 또

는 사회 갈등을 촉발했을 것이 틀림없다. 이는 정책을 긴장을 줄이고 관계를 구축하려 정책을 고안한다 해도, 다른 속셈이 있거나 낮은 신뢰, 강력한 국수주의, 역사적인 불만 등의 환경을 촉진하려는 세력에 의해 공격을 받는 경우가 잦은 동아시아의 상황과 대비된다. 북유럽 지역에도 국수주의가 존재하기는 하지만, 그렇다고 이웃 국가와의 정치 및 경제 관계를 희생하면서까지 활개를 치지는 않는다. 그러므로 동아시아에서도 교육 및 문화 프로그램을 점차 늘림으로써 국민 간 간극과 오해를 좁힐 수 있는 가교 역할을 할 수 있도록 해야 한다.

언뜻 보기에는 다소 비정상적일 수 있지만, 동아시아의 경제 협력은 북유럽 지역과 마찬가지로 그 상호작용의 수준이 매우 강력하고 분명 그 경제적인 통합 정도도 매우 높다. 당면 과제는 이러한 경제 협력을 다른 영역으로 확대해 나갈 수 있도록 하는 것이다. 오히려 중점은 무역의 다소 보완적인 사회, 문화적인 영향이 되어야 한다. 게다가, 이렇게 높은 수준의 역내 무역이 펼쳐지는데도 불구하고 정치 및 안보 영역에는 지극히 보통의 정도에 지나지 않는 영향만을 미치는 데다 일부 경우 부정적인 영향을 미친다는 점은 충격적일 정도이다. 현재, 토론의 중점은 무역 의존성과 그로 인한 리스크에 집중되어 있다. 이는 일부 아직 해결되지 않은 역사적인 사안들에 그 원인이 있을 수 있으며 그로 인해 개별 국가에 타이가 되기도 하지만, 그보다는 정치적으로 이러한 사안을 활용하여 자신의 의제를 추진하려는 주체들의 타이가 큰 경우가 더 많다. 이러한 점은 개선되어야 하며 역내 대화를 보다 포용력 있게 구성하여, 특히 북한의 참여를 유도하고, 비국가 또는 국가 주체로 인정되지 않고 있는 대만과 같은 역내 안보에 영향을 미치는 주체의 참여를 독려하여야 한다. 예를 들어, 북유럽 국가들은 하위 국가 주체들도 대화에 참여하도록

하여 통합을 시도하였다. 이를 통해 사미 토착 인구(Indigenous Sami population)뿐만 아니라 올란드(Åland) 역시 특수 지위 지역으로 함께 포함시켰다. 이는 주권을 약화시키려는 시도가 아니라 다양한 이해관계자를 포함시켜 안보를 증진하기 위한 방안이었다.

## (6) 소결

요약하여 말하자면, 북유럽 모델이 동아시아 환경에 그대로 전이되기를 바라는 것은 너무 순진한 생각이다. 그럼에도 불구하고 배울 점은 반드시 있다. 역내 정부의 인적 관계 및 신뢰 구축은 분명 동아시아에 적용할 수 있는 가장 중요한 측면일 것이다. 뿐만 아니라, 북유럽 지역과 동아시아 지역 간 매우 다른 현실 상황에도 불구하고, 북유럽 지역이 신뢰 구축을 통해 당면 과제에 접근하는 방식과 안보를 위해 협력하는 방식은 매우 유사하다. 과제라 한다면 북유럽 모델이 오랜 기간 진화해온데 반해, 동아시아는 이제 막 역내 구조를 구축하려는 참이라는 점이다. 동북아시아가 직면한 과제는 복합적이며 다양하다. 동아시아나 동북 아시아 모델 역시 협력을 통해 지역 내 독특한 특성을 충실히 반영하며, 자연스러운 진화를 통해 발전하는 방법이 유일하다. 그러나 천편일률적으로 맞아 들어가는 모델이 없다는 점을 인지한다면, 북유럽 모델이나 특히 남북 아시아 모델과 같은 다른 모델들이 선별적인 교훈을 통해 지침을 제공할 수 있을 것이다. 문제는 동아시아 맥락에 가장 잘 들어맞는 모델을 고르는 것이 되겠다.

### 다. 비군사적 영역에서의 한국-스웨덴 협력 방안

한국과 스웨덴은 비군사적 영역, 한반도 평화실현 과정에서 4개 영역에서 긴밀한 협력이 필요하다. 먼저 한국과 스웨덴이 북미 간

공식 비핵화협상을 지원하기 위한 1.5 또는 2 트랙에서의 양자, 또는 다자간 대화를 모색하는 방안을 검토하였다. 둘째, 북한의 식량부족 상황을 완화하기 위해 인도적 차원에서 한국과 스웨덴이 농업분야에서 기술 이전 가능성을 검토하였다. 셋째, 북한의 NPT 재가입을 설득함으로써 평화로운 비핵화 과정을 담보할 수 있는 가능성을 탐색하였다. 마지막으로 북한의 에너지 문제를 지원하기 위해 핵의 평화적 이용을 도울 수 있는 방안을 탐색하였다.

### (1) 대화 촉진을 위한 스웨덴의 역할

문재인 대통령은 한반도의 평화, 비핵화협상에서 중재자 및 촉진자로 큰 기여를 했다. 문재인 정부는 평창 동계 올림픽을 계기로 북한을 포용하고 미국과 북한 간 중재 역할 주도했다. 한국의 가시적 역할에도 불구하고, 미국과 북한의 오랜 기간 정체된 대화 재개를 지원하는 스웨덴의 외교적 노력은 ‘무대 뒤에서’ 이루어졌다. 스웨덴 여당 사민주의 노동당은 작년 미국과 북한 간 긴장이 최고조에 이르렀을 때 긴장완화를 위한 브로커로 역할을 자처하였다. 스웨덴은 북한과 외교적 관계를 유지하면서 미국의 이익 대표국이라는 지위를 활용, 외교적 채널을 통해 미국과 북한 간 다양한 메시지를 전달하는 역할을 하였다. 그뿐 아니라, 사민주의 노동당 소속 정치인이자 스웨덴 정부 대북 특사인 켄트 해슈테트(Kent Härstedt)는 작년 12월 평양을 방문하였다.

방문 동안 해슈테트 특사는 북한의 리용호 외무상, 한송렬 외무상 차관 및 리수용 최고인민회의(SPA) 외교위원회 위원장을 스웨덴으로 초청하였다. 그 결과 한송렬 외무상 차관은 1월 말에 스톡홀름을 방문하였고, 리용호 외무상은 마르고트 발스트렘(Margot Wallström) 스웨덴 외교부 장관과 만남을 가졌다. 양측은 북한의 미국인 억류자



에 대한 심각한 논의를 한 것으로 알려졌다. 리용호 방문 후 곧 세 명의 미국인 역류자는 북한으로부터 풀려났고, 이들은 마이크 펜스 부통령과 함께 귀국했다. 북한을 상대하였던 전 미국 정부 관계자, 서양 외교관 및 전 협상가들은 세 명의 미국인을 석방하는 협상에서 스웨덴이 역할을 수행했고, 실질적인 외교적 발전을 위한 분위기로 이어졌다고 언급했다.

그럼에도 불구하고 싱가포르에서 열린 북미정상회담 이래 3개월 간 합의를 이행하는 프로세스는 매우 더디며, 미국조야는 여전히 김정은의 비핵화 약속에 대한 의구심을 버리지 않고 있다. 문재인 정부의 외교적 노력에도 불구하고, 북한과 미국의 대화는 마이크 폼페이 오 미 국무장관의 평양 방문이 취소된 이후 최근 중단된 상황이며, 양측은 다음 단계로 가기 위해 상대의 양보를 강요하고 있다. 김정은은 핵 실험 및 미사일 조립 장소 폐쇄로 이미 상당한 행보를 보였음에도 미국이 상응하는 대가를 주지 않았다고 생각하며, 한미 군사 훈련의 연기는 일시적인 것이며 반복될 수 있는 것으로 생각하고 있는 것으로 알려졌다. 반면, 미국은 검증되지 않은 북한의 핵 및 미사일 실험장 폐쇄보다 더 진전된 ‘중대한 조치’를 요구하고 있다.

미국과 중국 간의 지정학적 긴장감은 상황을 더 복잡하게 만들었다. 현 교착상태에서 문재인 대통령은 북한과 미국에 “용기 있는 결정을 통해” 북한의 핵 야심에 따른 깊어지는 외교적 난관을 넘어서길 촉구하며, 계속해서 자신이 중재자 역할을 할 것이라고 공언했다. 한국은 공식적으로 한국전쟁의 종전을 미국이 선언하는 것에 대해 회담을 열었으며, 이는 비핵화 세부내용에 대한 논의 전 북한이 요구하는 전제조건이다. 다른 한편으로, 미국은 핵시설, 핵무기 및 핵분열 물질 비축량의 대부분의 해체를 요구하고 있으며, 한국이 이러한 미국의 메시지를 북한에 전달하였다.

그러나 만약 미국과 북한 간 곧 열릴 회담에서 가시적 성과가 없고 양측이 합의를 이행하는 데 실패를 한다면, 문재인 대통령은 어려움에 직면하게 될 것이다. 그렇게 되면, 한반도 평화 프로세스가 더 어려워지고 궁극적으로 북한의 핵문제 해결에 대한 모멘텀을 잃게 되는 위험이 있다.

현실적으로는 앞으로 나아가는데 쉬운 길이 없으며, 유일한 방법은 모든 당사국이 양보를 하려는 노력과 의지에 달려있다. 대화 프로세스는 관여의 의지가 촉진될 수 있는 신뢰 구축의 기능을 할 수 있다. 실제로, 교착상태에서는 대화와 정보를 공유하는 것이 국가 간 신뢰와 상호 이해를 구축하는 데 핵심적 부분이다. 특히 한반도와 같은 안보 상황에서는 신뢰 구축이 더욱 절실하다. 따라서 공식적인 협상의 재개를 위한 요건, 목표 및 조건을 논의하기 위한 언론의 관심이 덜한 비공식적인 대화는 매우 중요하다. 당사국은 협상을 재개하기 위해 긴장 상태를 관리하고 자신들의 시작점을 재정립할 필요가 있다. 중요한 쟁점은 건설적인 프로세스로 돌아올 수 있도록 유연함을 가진 평화 프로세스를 어떻게 다시 시작할 것인지이다. 또한, 최종 목표가 한반도의 완전한 비핵화인 것에 대한 합의와 약속이 필요하다. 이러한 관여는 몇 가지 단계로 실시되어야 하는데, 예를 들어서 비공식적인 대화, 1.5/2 트랙 대화 및 양자 간·다자간 대화 등의 다양한 방식이다. 이 점에서 스웨덴은 평화 프로세스에서 대화의 중요한 가치를 잘 알고 있다. 과거 스웨덴은 1.5 및 2 트랙 대화를 촉진시켜 한반도 긴장을 완화시키는데 기여하였다.

그럼에도 불구하고 오랫동안 중국만이 북한의 핵문제에 영향을 끼칠 수 있는 유일한 국가로 인식되어 왔으며, 과거에는 6자회담의 주요 의장이었다. 그러나 한반도 문제의 주요 이해관계자로서, 중국의 외교정책은 중립적이지 않으며, 북한문제에서 모순적인 모습을

많이 보였다. 게다가 2008년 이후로 6자 회담은 열리지 않고 있다.

스웨덴은 오랜 기간의 중립 외교와 전통적 국제 중재국으로 모든 당사국이 받아들일 수 있는 가능한 조력자로 그 역할을 할 수 있을 것이다. 또한, 스웨덴의 low political profile과 6자 회담 비가입국이라는 지위는 큰 자산이 될 것인데, 이 지역의 어느 국가도 스웨덴을 안보적 위협으로 받아들이지 않기 때문이다. 현재 남북 정상회담, 북미정상회담, 북중정상회담 등의 양자 회담이 다수 있었으나, 다자간 회담은 이루어지지 않고 있다. 스웨덴은 북한과 미국 간 정체된 양자 회담을 재개하는데 도움을 주는 역할을 할 수 있을 것이며, 나아가 북핵 문제에 관련된 당사국 간의 다자간 논의도 촉진할 수 있을 것이다. 실제로 후자는 포용, 조화의 이유로 또한, 양자국 간 해결할 수 없는 문제를 풀기 위해서 더욱 중요해질 것이다.

스웨덴은 한반도에서 정치적 영향력이 부족하기 때문에 다른 주요국의 노력을 보완해야 하고, 추가적인 갈등을 예방하는데 기여할 수 있을 것이다. 스웨덴은 한국이 앞으로 몇 년간은 주요 중재국 역할을 하며, 향후 정상회담 및 만남에서 남북 간의 관계를 공고히 할 것으로 기대한다. 동시에 스웨덴은 비공식적인 자리에서 북한과의 대화를 촉진시키는 역할을 할 수 있기에 이 프로세스를 지원할 수 있고, 또 그렇게 해야 한다. 실제로 올해 3월 스테판 뢰벤(Stefan Löfven) 스웨덴 총리는 한국과 북한, 미국 그리고 중국을 가리키며 이와 같이 말했다 “만약 주요국이 스웨덴이 포럼 혹은 관계, 그 어느 것이든 촉진시키는 역할을 해주길 원한다면, 그렇게 할 준비가 되어 있습니다.”

## (2) 인도주의적 원조와 식량 안보

북한의 인도주의적 상황은 장기간 투자부족으로 만성적인 저개

발, 노후화된 시설 및 식량과 연료, 필수 의약품의 심각한 부족이라는 장기화된 위기가 특징이다. 이에 국제 정치 및 경제적 고립과 자연 재해에 대한 취약성이 결합하여 북한을 외부 충격에 취약하게 만들었다. 평양은 수도권 주변의 농장을 비교적 잘 관리하여 농작물을 생산하지만, 시골지역의 식량 부족 문제는 훨씬 심각하다. UN에 따르면 북한 인구의 70%(총 24.7백만 인구 중 17백만)가 식량 위협을 겪고 있다. 본질적 문제는 각한 산림벌채, 토지 침식, 식량 생산 기술의 부족, 인프라 부족 등 구조적이며 따라서 문제 해결을 위해서는 장기간의 상당한 투자가 필요하다. 예를 들어, 전체 식량 생산의 30%는 저장소와 가공장비의 부족으로 손실된다. 또한, 북한은 식량 부족을 야기하는 홍수와 가뭄 등에 매우 취약하다. 따라서 식량 위협에 처한 북한 주민에게 긴급 구호 조치와 농업 지원을 통한 인도주의적 원조가 최우선 과제이다.

스웨덴은 전통적으로 북한의 최대 대외 원조국 중 하나며, 1996년 스웨덴이 고난의 행군에 대응하기로 결정한 이후 매년 평균 4천만 SEK(약 450만 달러)의 원조를 했다. 그 해 스웨덴은 1,000만 달러의 기아 구호 원조를 제공하였다. 이후 스웨덴은 북한 핵개발로 인한 제재라는 장애에도 불구하고, 인도주의적 지원 프로그램을 유지했다. 북한의 2006년도와 2009년도의 1차 및 2차 핵 실험 이후, 한국, 미국, 일본이 양자 간 원조를 중단하였지만, 스웨덴은 계속 지원을 하였고, 2000년도 말쯤에는 두 번째로 규모가 큰 원조국이 되었다. 그럼에도 불구하고, 북한의 최근 가속화된 핵개발로 스웨덴은 원조 방식에 대해 역량 구축, 인도주의적 지원, 교육 활동 등 신중한 태도를 취하게 되었다. 스웨덴은 다자간 채널(즉, UN기구)을 통해 북한에 대한 원조를 진행함으로써, UN활동과 NGO 프로그램을 지원한다. NGO 프로그램은 식량 안보, 농업 그리고 최근에는 특히 식수, 위생

시설, 위생의 보건 분야에 증가되었다. 또한, 스웨덴은 EU의 식량 안보 프로그램의 일환으로 다른 기부국과 협력했다(예를 들어, 북한의 지속 가능한 농촌 개발을 위한 기본 틀로 AREP/UNDP 등).

국제 식량 원조 프로그램에도 불구하고, 북한의 농업 현대화 및 재활 사업은 난제로 남아있다. 북한의 식량문제는 농업 기술, 교육 및 역량 구축 프로그램을 전수하고 공공 식량 배급 시스템을 개혁할 때만 해결이 가능하다. 문재인 정부하에서 올해 초부터 북한과의 양자 관계가 개선되기 시작하였고 판문점 선언에 따라 북한에 대한 인도주의적 원조가 시작될 것이다. 그럼에도 불구하고 한국의 인도적 지원이 북한 시민들의 삶의 질을 실질적으로 높일 수 있는지에 대한 의구심은 남아있다. 문제는 원조에 대한 투명한 메커니즘이 없다는 것인데, 특히 북한의 식량 원조에 대한 모니터링 시스템이 부족하다. 제재를 고려한다면 인도적 지원은 완벽히 투명한 모니터링 시스템하에서 제공되어야 한다. 실제로 지원된 식량이 필요한 북한주민이 아닌 엘리트층과 군대를 위해 비축된다는 의심이 있다. 게다가 북한의 식량 상황에 대한 정확한 통계 데이터가 없기 때문에, 유용한 식량 원조 프로젝트를 실시하고 인도주의적 원조 프로젝트의 혜택을 측정하는 것이 어렵다.

따라서, 한국의 인도주의적 원조는 투명한 방식으로 또한 한국 국민들의 광범위한 지지를 얻는 방식으로 재개되어야 한다. 또한, 국제 식량 원조에 대한 북한의 신뢰를 더 높여야 할 필요가 있는데, 이를 통해 북한의 인도주의적 원조 분야에 UN기구나 정부 단체만 지배하는 것이 아니라 시민사회단체(CSO) 및 NGO 단체들이 더 직접적으로 관여할 수 있게 될 것이다.

따라서 다양한 국제 인도주의적 기관과 지원 국가들 간 정보 공유를 통해, 북한에 대해 효율적인 인도주의적 지원이 전달될 수 있도록

협력 수준을 높이는 것이 중요하다. 그럼으로써, 북한의 식량 상황을 개선시킬 수 있는 농업 생산량 증가를 위한 한국과 스웨덴 간의 협력이 고려될 수 있다. 실제로, 북한의 농업분야에 대한 지원이 비핵화를 위한 북한의 조치에 대한 주요 보상이 될 수 있다.

이러한 측면에서 농업 기술 지원은 한국과 스웨덴 간 협력의 중점 사업이 될 수 있다. 구체적으로, 북한 농촌 지역의 빈곤 감소 및 농업 개혁 목표를 위한 한국과 스웨덴의 협력은 역량 구축에 집중되어야 한다. 모든 협력 전략에서, 북한에 단순히 식량 원조를 보내기 보다는 스스로 자급자족을 할 수 있는 역량을 제공하는 것이 중요하다. 이는 주요 기관 및 인적 자원의 역량 강화의 필요성을 수반하며, 특히나 농업 및 경제적 발전의 방향을 결정하고 빈곤 감소 정책을 이행하는 능력이 필요하다. 교육 프로그램을 제공한다면 작은 발전이 일어날 수 있다. 이러한 프로그램은 스웨덴에서 열리고, 한반도의 농업환경에 이해가 깊은 한국 전문가들이 주요 강사로 초청될 수 있다.

### (3) 북한의 NPT 재가입을 위한 외교적 노력

스웨덴은 핵무기 비확산과 군비축소를 주요 외교정책 기조로 채택하고 있으며, 이는 한반도 상황과 직접적으로 연관이 있다. 북한에 핵 확산 방지와 관련한 국제 규범을 강요하며 스웨덴 및 기타 유럽연합회원국은 2006년 EU이사회의 공동 성명 채택 이후, 북한과의 무기, 핵탄두 및 탄도 미사일 관련 물질에 대한 금수 조치를 유지하였다. 스웨덴은 2006년과 2009년, 북한의 핵 실험에 대해 신속히 비난하였다. 2009년 실험에 대해, 스웨덴은 공개적으로 항의하며 북한 대사를 소환하고 북한에 “6자회담 재개, NPT 준수 및 IAEA 사찰 허용”에 대한 필요성을 표명했다. 가장 최근, 스웨덴 외무부 장관은

2017년 12월 유엔 안전보장 이사회에서 낸 국가 성명을 통해 북한에 핵 비확산 조약과 IAEA 안전조치 협정으로의 복귀를 촉구하였다.

스웨덴은 전 세계적으로 비확산 및 군축 사업에 동참하고 있으며 비확산 체제 개발에 적극적인 역할을 하였다. 냉전 초기 소련이 스웨덴의 최대 위협으로 인식되고 있을 때, 스웨덴은 모스크바에 대한 억지력으로 전술 핵무기 프로그램의 개발을 시작하였다. 그러나 스웨덴의 핵무기 열망은 1960년대 사라졌다. 이는 1968년 핵 비확산 조약(NPT)에 서명함으로써 확인되었다. 스웨덴은 NPT에 가입하고 얼마 안 되어 NPT의 수출 통제 조항을 이행하기 위한 지침 수립을 목적으로 1971년 설립된 쟁거위원회(ZC)의 창립 멤버가 되었다. 그 후 1976년 스웨덴은 생물무기금지협약(BTWC)에서 적극적인 활동을 하였다. 1991년 스웨덴은 미사일 기술 통제 체제에 가입했다. 또한, 1993년 6월, 화학 무기 금지 협약(CWC)에 서명하고 비준하였으며, 이후 1998년 포괄적 핵실험 금지조약(CTBT)를 체결하였다.

NPT는 핵무기의 확산, 사용, 저장을 예방하기 위한 주된 국제적 체제로, 모든 서명국이 핵무기를 포기하도록 하는 유일한 법적 문서이다. 실제 1985년 조약에 비준한 북한을 포함하여 191개국이 서명한 NPT는 가장 성공적인 군축 조약일 것이다. 그러나 2003년 북한이 탈퇴를 선언하면서 북한이 다시 조약으로 복귀할 가능성은 낮아 보였다. 북한의 탈퇴는 NPT에 타격을 주었고, 핵군축을 발전시키는 다자간 포럼도 위기를 맞았다. UN 가입국인 북한은 1718 결의안에 따라 NPT에 재가입하고 핵군축 요건을 따라야 한다. 북한은 NPT뿐 아니라 BTWC, CWC, CTBT를 상당한 수준으로 위반하였다. 스웨덴의 외교 정책 중 주요 요소로는 현존하는 조약과 협의를 지키는

것이 있다. 스웨덴은 EU 틀 안에서 모든 국가가 현존하는 조약(보편화)을 준수하도록 격려하며, 충분한 수의 국가가 조약에 비준하여 조약이 발효될 수 있도록 노력하고 있다.

북한의 NPT로의 복귀는 비핵화 과정에서 중요하다. 비확산 체제에서 주도적인 역할을 굳건히 수행해 온 역할, 실제 비핵화를 경험한 스웨덴은 북한의 NPT로의 복귀를 설득하는데 큰 도움이 될 것이다. 이는 국제 사회, 특히 전 세계 핵 비확산 체제의 대표 지지국가인 한국과 협력함으로써 그 효과를 배가할 수 있을 것이다. 예를 들어, 스웨덴과 한국의 비확산 문제를 다루는 IAEA 이사회의 대표국이다. 이 역할을 수행하기 위해, 스웨덴은 한국과 긴밀히 협력하며, 정보를 교환하고 북한 체제에 대해 연합 전선을 추구해야 한다.

가장 중요한 것은 두 국가가 북한으로 하여금 비확산 체제로 복귀하도록 계속 촉구하며 북한에 대한 영향력을 행사하는데 외교적 노력을 기울였다는 것이다. 한국과 스웨덴은 NPT 외에도, 북한으로 하여금 생물무기금지협약(BTWC), 화학 무기 금지 협약(CWC), 포괄적 핵실험 금지조약(CTBT)에 가입하도록 촉구해야 한다. 이들은 북한의 비핵화와 기타 WMD 역량 감소 과정에 필요한 주요 국제 원자력 및 대량살상무기(WMD) 통제 수단이다. 가장 최근 9월 22일 스웨덴은 전 세계에서 소위 중립국이라 불리는 국가 중 하나인 스위스와 함께 북한의 핵과 미사일 프로그램의 해체 가능성을 사찰하기 위한 팀을 파견할 용의를 표명하였다. 빌헬름 룬드퀴스트(Vilhelm Rundquist) 스웨덴 외교부 대변인은 스웨덴이 “정상회담과 남북 간 대화를 환영한다. 국제 사찰 관련해서, 요청이 있다면 스웨덴은 검사원을 파견할 준비가 되어있다” 라고 전한 것으로 알려졌다.



#### (4) 핵에너지와 재생 가능한 에너지의 평화로운 사용

에너지 부족으로 인해 북한의 경제난은 더욱 가중될 것이다. 특히 농산물 생산 및 환경오염 문제가 심각한 문제로 대두될 가능성이 높다. 중국은 오랫동안 북한의 주요 에너지 공급국으로 그동안 북한이 사용하는 석유의 80%를 제공하였고, 매년 약 50만 톤 원유를 선적한 것으로 추산된다. 그러나 중국은 2017년 시행된 UNSC 제재로 석유관련 수출(가솔린, 디젤, 제트연료, 연료 유 등)을 크게 줄였다. 또한, 일부 에너지 부족은 노후화된 에너지 기반 시설 및 에너지 기술 부족과 더욱 관련이 있는 것으로 보인다.

북한의 고립을 감안할 때, 북한은 원자력과 기타 에너지 자원을 개발하는데 필요한 기술에 대한 접근성 및 자본이 부족하며, 구형 전기 전송 시스템의 재사용이 어렵다. 따라서 북한의 최우선 과제는 기술적 지원을 찾는 것이다. 6월 12일 북미정상회담에서 비핵화에 대한 대가로 경제 및 에너지 보상에 대한 실질적인 논의는 이루어지지 않았다. 북한이 핵 프로그램의 폐기를 완료하게 되면, 국제사회의 보상 중 하나는 잠재적으로 민간용 핵에너지를 제공하는 것이 될 것이다. 과거에 유사한 사례가 존재한다. 1997년 설립된 이후, EU가 추가되며 6자회담국이 주축이 되는 한반도 에너지 개발기구(KEDO)는 북한에서의 평화로운 원자력 사용을 모색하였다. 그러나 이는 새로운 미 정부가 대북정책을 바꾼 후 중단되었다.

스웨덴은 북한의 평화로운 원자력 사용과 원자력 안전 분야에서 다양한 지원 프로그램 및 한국과의 협력 활동에 참여할 수 있다. 실제로 한국과 스웨덴의 발전된 원자력 및 연구 프로그램은 민간 원자력 사용에 선도국가이다. 전력 수요의 약 40%를 원자력으로 감당하는(세계 최고) 스웨덴은 전 세계에서 가장 선진된 핵 훈련 및 안전 센터(Kärnkraftsäkerhet och Utbildning AB, KSU)를 보유하고 있

다. 이 센터는 국제 핵 안전을 위한 중요한 보조 조직이며, 직원을 훈련시키고 세계원자력발전사업자협회(WANO)와의 연락을 담당한다. 또한, 스웨덴은 핵 폐기물 관리를 위한 첨단 시스템도 보유하고 있다. 결론적으로, 한국, 스웨덴, 북한과의 공동 협력은 핵 기술 이전을 포함한 다양한 민간 핵 프로젝트에서 시작될 수 있으며, 이를 통해 북한의 에너지 필요성을 안전하고 평화로운 방법으로 해결할 수 있다.

재생 가능한 에너지 역시 협력의 영역이기도 한다. 1970년대 북한이 석탄을 핵심 에너지원으로 사용하면서부터 대기오염 문제가 심각해지고 있다. 중국으로 석탄을 수출하는 제한으로 인해, 국내에서 공급되는 석탄을 사용하여 화력 발전소가 운영되고 있다. 북한은 더욱 재생 가능한 에너지 기술에 관심을 쏟고 있는데, 이는 에너지 자원의 부족과 석탄을 태워 한국의 대기질에도 직접적으로 영향을 미치는 공기 오염 문제 때문이다. 그러나 북한은 국제사회에서의 고립으로 지식 이전이 안 된 상황에서, 에너지 효율을 높이고 구식의 전기 전송 시스템을 복구할 수 있는 새로운 에너지원을 개발하는데 필요한 기술과 자본 자원이 부족하다.

스웨덴은 첨단 재생 가능 기술을 통해 세계의 환경 질을 향상시키는데 있어 지원국이다. 재생 가능한 에너지 분야에서 한국과 스웨덴의 강점을 감안할 때, 북한의 환경 및 에너지 문제의 대체 방안이 될 수 있는 태양 에너지, 바이오매스, 풍력, 지열 에너지 등의 재생 에너지 시설 및 에너지 효율에 중점을 두어 북한을 지원할 수 있을 것이다.

## (5) 소결

한국은 지금껏 트럼프 대통령과 김정은 위원장 사이에서 중요한

중재 역할을 하였다. 한국의 외교적 노력은 북미 협상을 시작하고 유지시키는데 기여하였다. 그러나 이 길은 앞으로 도전에 직면할 수 있다. 북한과 미국은 상호 비핵화와 안전 보장을 어떻게 배열할지와 핵시설 제출, 핵 사찰과 검증 체제 등의 다른 실질적인 문제를 정의하는데 차이를 보일 수 있다. 이는 한국의 중재 역할만으로 해결할 수 없다. 김정은은 자신의 시기와 필요에 따라 “자신만 비핵화(self-denuclearization)”라는 노선을 추구하고 있다. 이는 핵무기가 타인에 의해 해체될 수 없다는 주체 이론에 부합한다. 따라서, 북한의 국내 청중들에게 비핵화가 자발적으로 진행되며, 외부, 즉 미국으로부터 압력에 의해 통제되거나 지시되는 과정이 아니라는 것을 보여줘야 한다. 결과로 북한은 ‘강압적’ 시행 시기, 통지 및 검증을 요구하는 비핵화 프로세스에 따르는 것을 꺼릴 것이다. 두 번째 문제는, 북한의 지도자가 핵 개발에서 경제 개발로 초점을 바꿀 것이라는 의도를 표명했다는 것이다. 그러나 이는 경제적 원조, 투자 및 에너지 지원에 대해 비핵화라는 직접적인 교환을 의미하지는 않는다. 제제의 완화 및 해제를 요구하면서도, 북한은 충분한 안보 보장이 있기 전에는 어렵게 얻어낸 핵 보유 상태를 포기하지 않을 것으로 보인다.

따라서 비핵화를 위한 북한 정권의 한계와 가능성을 이해할 필요가 있다. 각 국가의 국내 정치적 상황에 의해 만들어진 오해를 줄일 필요가 있다. 북한을 이해하고 비핵화 프로세스를 시작하도록 설득하기 위해서는 커뮤니케이션이 필수적이다. 스웨덴의 역량은 제한적일 수 있으나, 북한과의 협상 가능성이 크며, 한국과의 협력 체제를 통해 더 발전될 수 있다. 북한이 받아들이는 ‘중립적’ 행위자로서, 스웨덴은 북한 정권과 커뮤니케이션하고 협의와 대화를 촉진하는데 중요한 역할을 한다.

핵 협상이 잘 진행된다면, 국제 비핵화 및 군축 체제의 영향력을 고려하여, 스웨덴은 NPT와 같은 국제 조약 체제로 복귀하도록 북한을 설득하는데 적극적으로 지원할 수 있다. 또한, 북한이 비핵화를 위한 실질적인 조치를 취하기 시작한다면, 식량, 에너지 공급과 경제 협력이 강화될 수 있다. 그럼으로써, 북한의 비핵화, 농업 개혁, 핵에너지의 평화로운 사용, 특히 역량 구축 촉진을 목표로 하는 한국과 스웨덴의 협력은 더 효율적이고 장기적인 성과를 창출할 것이다. 결론적으로 한국과 스웨덴은 외교적 해결책을 발전시키고 북한을 국제 사회로 완전히 통합시키는 대화에 주도적 역할을 해야 한다.

## 라. 군사적 영역에서의 한국-스웨덴 협력 방안

지난 65년간 스웨덴은 한반도 안정성 유지를 위한 중추적인 역할을 담당하고 있는 기관인 중립국 감시 위원회(Neutral Nations Supervisory Commission: NNSC)에 담당관을 파견했다. 이를 통해 평화 프로세스에 그 가치를 더할 수 있는 안보 관련 사안에 대한 이해도를 지속적으로 발전시켜왔다. 수년간, NNSC의 임무는 확연히 변화하여 2010년 이후부터는 비무장지대(DMZ) 내 또는 인근에서 발생한 사건에 대한 특별 조사 업무뿐만 아니라, 비무장지대 관찰 활동이 임무의 일환으로 추가되었다. 스웨덴 담당관은 접경지역에서의 군사관계에 대한 이해를 높일 수 있었을 뿐만 아니라, 한국과 미국의 군관료들과 군사분계선 관련 사안을 함께 다루며 개인적인 우호관계를 쌓을 수 있었다.

그럼에도 불구하고, 스웨덴이 모든 것을 다 할 수 있을 정도의 자원을 보유하지는 못했다는 점을 인정할 필요는 있을 것이다. 본 연구는 스웨덴이 주도하고, 일부 경우에 따라 당사국들의 요청이 있는 경우 직접 수행할 수 있는 여러 이니셔티브 ‘메뉴’를 제공하는 것으

로 이해될 수 있다.

### (1) 평화 협정 체결 전

1953년 한국전쟁이 끝난 이후, 한반도의 안보 상황은 긴장의 연속이었다. 매 순간 긴장의 수준은 달랐으며 현재의 휴전 협정을 일종의 평화 협정의 형태로 교체하기 위한 이니셔티브는 모두 실패로 귀결되었다. 그 이유는 주요 주체들 간 내부 의견 충돌, 정치적 지지 부족, 투명성과 신뢰 결여에서부터 2001년 9월 11일 미국 테러 공격과 같은 외부 ‘충격’요인까지 수없이 많았다. 그러나 과거의 실패에도 불구하고, 현 상황은 매우 희망적으로 대부분의 핵심 주체들이 평화 프로세스를 지지하는 움직임을 보이고 있다. 트럼프 대통령과 김정일 위원장의 만남뿐 아니라 문재인 대통령과 김정일 위원장 간의 최근 정상회담에서는 평화선언 그리고/또는 평화 협정이 이루어져야 한다는 요구가 있었다. 한 가지 명확히 해야 할 것은, 본 연구에서 ‘평화 협정(peace agreement)’은 현재의 휴전 협정을 대체할 뿐만 아니라 남한과 북한 간 정상적인 이웃 관계를 수립하는 데 필요한 영역이나 사안을 규제하는 포괄적이며 구속력 있는 협정을 의미한다는 것이다.

#### (가) CSBM의 필요성

앞서 언급한 바와 같이, 현재 진행 중인 평화 프로세스는 현재 미국/한국/북한 간 신뢰, 투명성, 신뢰도의 극심한 부족을 고려하였을 때, 불가피하게도 매우 긴 과정이 될 수밖에 없다. 게다가, 의도적이든 그렇지 않든 간에 긍정적인 계기를 한 번에 탈선시킬 수 있는 리스크들이 다수 존재한다. 그렇기 때문에 신뢰 및 안보 구축 조치(confidence- and security-building measures: CSBM)는 어떠한

과정을 택하든 간에 지지 메커니즘으로써 중요한 역할을 맡게 될 것이다. 이는 특히 평화 프로세스가 어려운 상황에 처했을 때 안정을 유지하고 긴장을 관리할 수 있는 주요 기제가 된다. 이는 특히 DMZ를 비롯한 남/북한 간 무장 상태의 ‘국경 지역’에서 그 관련성이 높을 것으로 보인다. 통신선 재개설, 일반 장교 회의뿐만 아니라 리스크 관리, 감소, 개방성 측면에서 여러 작은 조치들이 취해지는 것을 포함하여 일부 긍정적인 이니셔티브가 이미 도입되었다. 그러나 북한군(Korean People’s Army: KPA)와 관련한 부분은 특히 집중할 필요가 있다.

평화 협정과 그보다 더 중요할 수 있는 한반도 내 지속적 안정으로 향하는 과정은 비핵화 노력과는 별개로 재래식 무기의 감소 그리고/또는 재배치가 어떤 형태로든 포함될 필요가 있을 가능성이 높다. 이러한 재래식 무기 감소와 재배치 활동은 독립 감독을 통한 지원이 필요하다. 현재, 1953년에 체결된 휴전 협정은 한반도에 대한 다국 협정으로 어느 정도는 투명성, 신뢰 구축, 국경 지역에서의 안정과 관련된 사안을 해결했다고 본다. 이는 현재도 MDL의 서쪽 편에서는 UNC와 NNSC가, 북쪽 편에서는 KPA가 수행하고 있다. 그러나 1995년 북한이 NNSC의 역할을 거부한 후부터 MDL 북쪽에는 독립적이거나 국제적인 감독임무가 수행되지 않고 있다.

이러한 ‘불균형’ 상황을 바꾸기 위한 가장 빠른 방식은 기존의 휴전 협정을 그 최대치까지 활용하는 것이다. 해당 협정에는 스웨덴이 회원국으로 있는 NNSC가 북한에서 근무하며 KPA와 상호교류 하도록 하는 규정이 이미 포함되어 있기 때문이다. 그러한 이니셔티브를 수행하려면 NNSC의 다른 회원국인 스위스와 폴란드의 적극적인 지지와 북한의 수용이 요구된다.

휴전 협정은 이미 NNSC가 감독, 관찰, 검사, 조사라는 명시된 기

능을 수행할 수 있도록 하는 규정을 포함하고 있다. 협정에 약간의 조정을 가한다면 NNSC는 현재 DMZ를 포함한 MDL 남쪽에서 충실히 이행하고 있는 것과 유사한 업무를 수행할 수 있을 것이다. MDL 북쪽에서의 이러한 관찰과 감독은 적어도 그 초기에는 판문점에 있는 기존의 NNSC 복합체에서 수행될 수 있으리라 본다.

NNSC가 남한에서 수행하고 있는 (그리고 꽤 신속하게 착수할 가능성이 있는) 또 다른 정전 관련 활동은 DMZ에서 정전 관련 사안에 대하여 KPA를 대상으로 교육을 실시하고, NNSC가 남한에서 어떠한 역할을 수행하는지에 대한 지식을 KPA에 공유하는 것이다. 여기에는 잠정적으로 남한에서의 경험과 검사 및 기타 활동 결과 공유도 포함하여 사건의 악화 위험을 줄일 수 있을 것이다. 이러한 활동은 NNSC에서 또는 스웨덴이 독자적으로 수행할 수 있다. 스웨덴이 그러한 활동을 독자적으로 수행하기 위해서는, 추가적인 전문가뿐만 아니라 북한에서 주둔하고 활동을 수행하기 위한 협약이 이루어져야 한다. NNSC가 수행하는 경우 추가적인 전문가는 필요하겠지만 별도의 협정은 거의 불필요하다.

한미연합훈련은 군사적 긴장과 극심한 언쟁을 초래하는 사안 중 하나이다. 연합훈련은 2016년 채택된 ‘NNSC 정전 의무 및 확대 기여’ 체제하에서 NNSC 관료의 관찰하에 수행된다. NNSC는 해당 훈련에 대한 독립보고서를 제출하고 이를 통해 훈련이 ‘방어 및 억제적인 성격’을 띠고 있는지 평가한다. 이러한 훈련 보고서를 북한(및 다른 국가)과 공유하여 투명성과 신뢰 구축의 방안으로 삼을 수 있다. 더 나아가, 훈련 관찰과 이에 대한 보고서 공유는 NNSC(또는 스웨덴 독자적으로) LPA 주요 훈련을 관찰하겠다는 요구를 관철시키는데 사용될 수 있다.

교육, 훈련 관찰, DMZ 내 KPA 부대 검사 및 관찰로 구성되는 세

가지 활동은 보다 신속하게 이행될 수 있으면서 추가적인 주요 자원을 투입할 필요도 없다. 이를 조합하면, ‘개방을 촉진하는(door-opener)’ 초기 신속-노선으로 여길 수 있으며 이를 통해 보다 중요하고 난이도 있는 비핵화, 재래식 무기 감축/재배치 노력을 지원하기 위한 신뢰 구축과 개방성을 이루어 낼 수 있다.

그렇다 하더라도, 이러한 휴전과 관련된 세 가지 활동들을 수행하는 데 있어 현대적이고, 한국 고유의 맞춤형 CSBM을 비롯한 다른 무기 통제 메커니즘을 보완적 수단으로 활용함으로써 실질적으로 안보와 안정에 기여할 수 있도록 해야 한다. 스웨덴은 UN과 OSCE의 회원국으로써 오랫동안 다양한 CSBM 및 무기 통제 활동에 적극적으로 관여하고 있다.

현존하는 OSCE 신뢰 및 안보 구축 조치의 교훈을 얻고 이를 도입하기 위하여, 스웨덴은 남북한 안보 관료를 위한 훈련 프로그램을 개발하고 주최할 수 있다. 이는 특히 CSMB에 대한 경험과 지식이 적은 북한에 보다 관련성이 큰 프로그램이 될 것으로 보인다. 훈련 프로그램은 OSCE 체제 내에 포함된 다양한 조치에 대한 이론적 연구뿐만 아니라 이러한 조치를 한반도 안보 우려사항 중 어디에 적절하게 적용할 수 있을지에 대한 실무적인 측면도 포함될 수 있다. 여기에는 당사국들의 신뢰 구축 조치 그 자체에 대한 적극적인 참여가 요구된다.

2011년 채택된 비엔나 문건에서는 OSCE 관련 CSBM을 다음과 같이 이야기하고 있다.

- I. 군사정보의 연례 교환(Annual Exchange of Military Information: AEMI): 사령부 조직, 위치, 구성원 별 강점 및 ‘전투(지원)’군에 대한 주요 재래 무기와 장비 체계에 대한 정보 교환



- II. 방위 계획: 방어 정책, 부대 기획, 예산, 조달, 일정에 대한 정보 교환
- III. 리스크 감축: 이례적인 군사 활동에 대한 통보와 회의를 통한 협의 및 협력 메커니즘.
- IV. 연락: OSCE 회원국을 모두 공군 기지에 초대하여 주요 신규 무기 시스템 또는 장비에 대한 실증하고 연락을 촉진함(예: 연합 훈련, 학술 교류, 등)
- V. 특정 군사 활동에 대한 사전 통보 (Prior Notification of Certain Military Activities: CMA): 다음의 문턱을 초과하는 CMA에 대하여 최소 42일 전에 사전 통보함: 부대(9,000), 탱크(250), ACV(500), 또는 포탄(250).
- VI. 특정 군사 활동에 대한 관찰: 다음의 문턱을 초과하는 CMA에 대하여 OSCE 국가를 초청하여 관찰하게 함: 부대(13,000), 탱크(300), ACV(500), 또는 포탄(250).
- VII. 연간 일정: 추후 연간 일정에 계획된 사항에 대한 통보를 사전에 진행하여 특정 군사 활동에 대한 정보를 교환함.
- VIII. 제약 조항: 활동과 수준을 제한하는 것을 포함하여 특정 대규모 군사활동 제약 사항을 규정함.
- IX. 준수 및 검증: 부대 검사와 방문 평가에 대한 조항을 규정함 (교환되는 정보의 정확성을 확인하기 위함).

위에 열거된 조치들은 모두 오인의 위협을 줄이고 개방성과 신뢰를 양성하기 위해 고안된 것이다. 이러한 조항 중 한반도 안보 상황에 관련성이 높은 조항은 연례 군사 정보 교환, 특정 군사 활동 사전 통보, 부대 검사 수행 및 특정 군사 활동 관찰 가능성 등이 있다.

또한, 특히 DMZ와 국경 영역과 관련하여 잠재적인 중요성을 지

년 영역은 한반도 버전의 항공 자유화 조약(Open Skies treaty)을 논의하는 것이다. 지난 2002년 1월 1일 효력을 발휘하기 시작한 항공 자유화 조약에는 현재 34개 당사국이 포함되어 있고, 이들 중 대부분이 유럽 국가이다. 이를 통해, 참여 당사국의 영공을 대상으로 무인 감독 정찰 프로그램을 수립할 수 있다. 이 조약은 군사력과 관련 활동에 대한 정보 수집 규모와 직접적인 역할 여부와 상관없이, 모든 참가국에게 상호 이해와 신뢰를 증진하기 위해 고안되었다. 뿐만 아니라, 자유 항공은 오늘날 군사력 및 군사 활동의 개방성과 투명성을 증진하기 위한 가장 광범위한 국제 노력이 이루어지는 분야이기도 하다.

항공 자유화 조약은 서명 당사국에게 일정 프로토콜과 규정을 따른다면 외국 항공 정찰을 수행할 수 있도록 허용한다. 일련의 규정을 통해 각 국가가 투명성을 증진할 필요성을 제시하는 동시에, 영공 비행 한도에 제약을 걸고 센서의 해상도를 제한하는 등 국가 군사 기밀을 유지할 필요성도 지켜주는 방식으로 균형을 유지할 수 있도록 하고 있다. 영공 비행의 결과는 조약 서명국들 사이에서 공유된다. 이러한 조약을 현대화한 ‘한국 버전’을 구성한다면 항공기뿐만 아니라 오늘날 빠르게 진화하는 기술 진보에 맞게, 합의된 수준의 센서를 부착한 무인 항공기(unmanned aerial vehicles: UAV)가 DMZ 영공을 정찰하고 가능한 경우 그 영역을 넓히거나 요청에 따라 일상 정찰을 허용할 수도 있다. 이러한 영공 비행 결과는 모든 당사국(남북한)에 공개되어야 한다. UAV-시스템은 제3국에 의하여 제공되거나 남북한이 공동으로 개발할 수 있다. 스웨덴은 항공자유화 조약에 대한 광범위한 이행 경험을 보유하고 있다. 뿐만 아니라 항공 자유화 인증 항공기를 운영하고 있어 한반도에서 초기 사용 역시 가능할 것이다. 스웨덴은 UAV 시스템과 유사한 시스템을 운영하여 말

리에서 유엔임무단(MINUSMA)과 같은 국제적인 평화 유지 및 안정 임무를 수행한 경험도 보유하고 있다.

이러한 OSCE-관련 CSBM을 모두 현대화하기 위해서는 모든 관련 당사국의 협의와 동의가 필요하다. 그러한 절차는 시간도 오래 걸릴 뿐더러 조력자/중재자의 도움이 필요하기 때문에 스웨덴이 해야 할 역할이 존재할 것으로 본다.

한반도 맥락에서 가장 관련성이 높은 재래식 무기 통제 조치는 국경 지역의 전방 부대의 재배치와 군사력 감축이 될 것이다. 이러한 측면에서 일부 조치들은 이미 남북한 회담에서 결정되기도 하였는데, DMZ 최전방의 휴전선 감시초소 10개를 제거하기로 한 것이 그 중 하나이다. 전방 부대의 포괄적인 재배치 계획을 논의하기 위한 절차는 평화 협정의 체결하기 전이라 하더라도 착수할 수 있지만, 평화 협정의 일부로 이행될 가능성이 높을 것으로 본다.

오늘날, 남북한을 나누는 DMZ와 인근 국경 지역은 세계에서 군사화 정도가 가장 높은 지역일 것이다. 이 지역에서 사건이 발생할 경우 심각한 군사 상황으로 연결될 가능성이 높다. 2015년 8월, MDL을 따라 발생한 지뢰 폭발로 인해 남한 군인들이 심각한 부상을 입고, 이어 남한에서 MDL 너머로 포탄을 발사하면서 양 측이 일촉즉발의 군사태세에 들어선 사례가 이를 잘 보여준다. 국경지역 군부대의 재배치와 그 수의 감축을 통해 이러한 위험 중 일부는 줄일 수 있을 것이다. 하지만, 현재의 긍정적인 평화 계기가 유지되고 강화되어야만 가능하다는 사실은 자명하다. DMZ는 고도로 민감한 영역으로, 군사 재배치는 세심한 논의와 후속 조치가 필요하며 개방적으로 수행되어야 할 뿐만 아니라, 일종의 검증 메커니즘을 추가하거나 독립적인 국제 관찰부대나 평화 유지군을 도입해야 할 가능성도 높다.

스웨덴은 일부 협상에서 의장 자리를 맡거나 검증 기능 중 일부를

개발하거나 제공할 수 있다. 이러한 검증 기능은 현재 한반도의 휴전 협정 그리고/또는 기타 휴전 협정을 감독한 경험이 있는 국가의 전문성과 지식을 끌어오는 것이 좋다. 이스라엘과 이집트가 지난 1976년 평화 협정에 서명할 때 활용되었던 다목적군 및 참관국(Multinational Force and Observers) 같은 다른 갈등 해결 과정도 참고할 수 있는 좋은 예가 될 수 있다. 평양과 서울에 각각 위치한 스웨덴 대사관을 통한 외교 및 군사 관계와 당사국의 동의가 있다면 스웨덴이 추가 협상을 위한 재배치 계획의 첫 초안을 구성하는 것도 나쁘지 않은 방법일 것으로 생각한다.

위에 언급된 재래식 무기 통제 메커니즘과 CSBM 도입만으로는 ‘안전한 안보 환경’을 온전히 담보할 수 없겠지만, 그렇다 하더라도 비핵 안보 사안에 대한 현실적인 안보 우려를 경감하고 리스크를 감축하기 위한 조치로서의 기능을 할 수 있을 것으로 본다. 요약하자면, CSBM과 무기 통제 사안을 해결하지 못한다면 장기적으로 비핵화를 포함한 전체적인 평화 프로세스가 위협에 빠질 수밖에 없다. 또는 UN 사무총장인, Mr. Guterres가 지난 2018년 5월 24일 제네바에서 한 언급을 빌리자면 “군비 통제, 비확산, 금지, 제약, 신뢰 구축, 필요한 경우 제거를 포함한 군비감축은 우리 세계와 미래 안보를 위한 필수적인 도구이다.” 이러한 모든 조치에서 스웨덴과 NNSC는 (어느 정도까지는) 중요한 역할을 담당할 수 있다.

## (나) 비핵화

한반도의 평화 발전을 가로막는 가장 중요하고 어려운 안보 사안은 DPRK의 비핵화와 관련된 것이다. 비핵화에는 DPRK의 핵무기와 장거리 미사일 능력을 모두 해결하는 것이 포함되어 있다. 두 영역 모두 스웨덴은 지극히 제한적인 노하우, 기술 전문지식, 경험을 보

유하고 있다. 그럼에도 불구하고, 민간 원자력 에너지 프로그램과 1950년 당시 어느 정도 진행된 국가 차원의 핵무기 개발 경험이 있기 때문에 스웨덴은 틈새 연구 역량(niche research capabilities)을 보유하고 있으며 유용하게 활용될 수 있을 것이라 본다.

이러한 틈새 역량(민감한 원자력 물질을 계측하기 위한 기기와 방법 개발이 그 중 하나가 될 것이다) 중 일부는 Uppsala 대학, 원자력 응용 물리학과와 같은 학문 기관과 스웨덴 국방 연구 기관(FOI) 등에서 확인할 수 있다. 후자의 연구기관에는 국방 및 안보부(CBRN Defence and Security Department)가 설치되어, 방사선, 위해 화학 물질, 생물 감염 자원에 대한 전문 지식을 보유하고 있다. 또한, 유럽 내 몇 안 되는 보안 등급 DBRM 연구실을 도입한 곳으로 모든 유형의 위해 물질을 들여와 검사할 수 있는 인허가를 취득한 상태이다. FOI와 함께 협력할 경우 얻을 수 있는 추가적인 이점은 FOI와 한국 간에 존재하는 기존 MOU에 있다.

## (2) 평화협정 체결과정

현재의 휴전 협정을 포괄적인 평화 협정으로 교체하려면 한반도의 안보 상황에 현저한 변화가 선행되어야 할 것이다. 이는 현재의 ‘전쟁 상태’를 끝낼 뿐 아니라 남북한뿐만 아니라 지역 내 다른 국가들과 정상적 관계 발전을 위한 기반을 제공하고 새로운 정치, 전략적 풍경이 시작되는 신호탄이 될 것이다. 대립으로 인한 리스크 또한 감소할 것이 분명하다. 협상을 거쳐 최종적으로 포괄적 평화 협정에 동의하는 것은 매우 복잡하고 어려운 과정이다. 이러한 과정이 얼마나 민감하고 오랜 시간이 필요한 일인지는 여러 유사한 평화 협정 협상 과정을 통해 확인할 수 있다. 그러나 제3자가 국제기구이든, 개인이든 또는 3자 국가이든지 간에, 제3자의 역할이 협상을 성공적으

로 마무리하는데 매우 중요할 수 있다는 것을 보여주는 예 또한 확인할 수 있다.

### (가) 제3자의 지원

1998년 북아일랜드와 성금요일 협정(Good Friday Agreement)는 교훈이 될 수 있는 사례이다. 중립의 중재자로서, 미국 상원의원 George Mitchell은 다자 회담의 의장이라는 중요한 역할을 맡아 양 당사자로부터 양보를 얻어내는 등 적극적인 중재에 나섰다. 그를 물심양면 지원한 사람 중에는 캐나다의 장교인 John de Chastelain이 있었는데, 불법 우익 무장단체의 무기가 평화롭게 해체되는 과정을 관찰하는 IICD 그룹의 리더이기도 했다. 제3자 지원과 아주 유사한 상황으로는 프랑스 정부가 알제리 공화국의 임시 정부와 협정을 진행할 때 스위스가 맡았던 역할과, 이스라엘-팔레스타인 갈등 상황 당시 중재자로 활동한 스위스 외교관 Floke Bernadotte의 역할을 꼽을 수 있다. 신뢰할 수 있는 중립 주체에 의한 고차원적인 중재와 촉진이 매우 건설적이라는 점을 입증할 뿐만 아니라, 남한, 북한, 미국, 중국 간 평화 협정을 협의할 때 필수적일 수도 있다. 당사자들이 스스로 직접 협상을 하는 경우, 교착점에 빠지거나 난관을 겪을 수 있어 서로 용인할 수 있는 중간 지점을 찾을 수 있는 중재자의 도움이 필요할 수 있다.

포괄적인 한국 평화 협정에 도달하기 위해, 단일한 제3자보다 더 실현가능한 방법을 찾을 필요가 있다. 협상은 다수의 동시 노선으로 진행하되 하나의 조율 메커니즘이 필요하도록 만드는 것이다. 스웨덴은 일부 비슷한 생각을 가진 국가들과 함께 그러한 조율 메커니즘을 제공하는 역할을 하며 숙련된 국제 협상이 간부단에 의지할 수 있도록 할 수 있다. 핀란드는 헬싱키 프로세스를 비롯하여 Matti

Ahtisaari 전 대통령이 코소보에서 보여준 중재 역할과 같은 여러 번의 강력한 교훈을 몸소 체험한 국가이기 때문에 이러한 노력을 기울일 수 있는 이상적인 파트너가 될 것이다. 여느 평화 협정이 그러하듯, 안보 및 군사 관련 사안은 주요 부문으로 작용하게 되고 북아일랜드와 예멘의 사례에서 그러했던 군사 협정을 위한 별도 노선이 마련되어 이행될 가능성이 크다. 이 부분 역시, 과거 의장 경험을 보유한 스웨덴이 유용한 지원을 제공할 수 있다. 숙련된 독립 전문가의 지원뿐만 아니라, 안전한 중립 공간을 제공하는 것 역시 협상의 주요 요인이자 협상팀에 제공할 수 있는 지원 기능이 될 수 있다. 남한과 북한 모두 스웨덴에 공사가 있기 때문에 스웨덴에서 그러한 중립 장소를 제공하는 것은 단순히 가능할 뿐만 아니라 관련된 두 당사국에 편리한 옵션이 될 것이다.

#### (나) 역량 구축 및 조력

이러한 공식적인 기능 이외에도, 스웨덴은 평화 협정과 중재에 대한 연구를 포함하여 국제적으로 동아시아, 평화, 갈등 연구에 대한 학문적이고 독립적인 연구 역량을 구축해야 할 필요성을 인지하였다. Uppsala 대학에 위치한 세계적으로 그 권위가 높은 평화 및 갈등 연구부(Department for Peace and Conflict Research)는 실무진, 정책 입안가, 연구원을 위한 교육을 제공하여 참가자들로 하여금 대화의 활용, 평화 구축 및 유지에서 중재의 역할 등에 대한 독특한 기회를 경험할 수 있도록 한다. 이러한 학문 기관은 협상에서의 직접적인 지원, 교육 기회 제공, 다양한 유형의 연구 그리고/또는 연구 프로젝트 수행 등과 같은 다양한 서비스를 제공할 수 있다.

Folk Bernadotte Academy는 외교부 직속 정부 기관으로 스웨덴 여성 중재 네트워크(Swedish Women Mediation Network)를 조율

하고 관리한다. 스웨덴 네트워크는 북유럽 국가 출신으로 전문적인 중재 및 협상 경험을 가진 여성들의 네트워크인 북유럽 여성 중재자(Nordic Women Mediators: NWM)의 일부이다. 남아프리카에서 운영 중인 유사한 이니셔티브에서 영감을 받은 북유럽 정부는 2015년 4월 북유럽-아프리카 외교부 장관 회의에서 이 네트워크 창설을 승인하였다. NWM은 2015년 11월 27일 오슬로에서 공식 출범하였으며, 그 후 뉴욕 UN 본부에서 2016년 3월 국제적으로 창설되었다. 네트워크는 한반도 평화 구축에서 여성의 참여를 독려할 때 평화 역량 제공에 유용할 수 있음을 보여줄 수 있을 것이다.

더 나아가, ISDP와 SIPRI와 같은 동아시아 안보 사안에 대한 깊은 전문 지식을 보유한 스웨덴의 독립 연구 기관도 관심의 대상이 될 수 있다. 이들은 비공식 또는 병행 외교 노선으로 사용될 수 있다. 그러한 대화는 공식적 환경의 제약사항에서 벗어나 정보교류와 건설적인 제안을 제공하는 데 기여할 수 있고, 당사국이 요청하는 경우 정부 차원에서만 오고 갈 수 있는 특정 주제에 대한 제안 및 아이디어를 ‘타진하는’ 데 사용될 수 있다.

### (3) 평화 협정 체결 이후

평화 협정이 체결된 이후라 하더라도, 다수의 안보 관련 당면 과제가 남아있을 수 있다. 이들 중에는 장기적인 당면 과제가 있을 수 있으며 외부 지원, 경험, 자원을 유용하게 활용할 수 있다. 평화 협정이 체결되면, 현 수준의 긴장보다 더 낮아질 것이며 앞서 기술한 것처럼 군사력, 군사 인프라, 방위 조달 감축, 기존 전방부대 재배치에 대한 주장이 현저하게 강해질 것이다. 뿐만 아니라 현 DMZ 지역을 ‘정상적인’ 국경 지역으로 변화시키고자 하는 노력도 관심 분야가 되고 그 가능성이 높아질 것으로 보인다.



DMZ는 그 폭이 240km에 달하고 4km의 깊이를 가지는 지역으로 현재 민간 활동은 지극히 제한되는 대신 전쟁 당시의 지뢰와 여러 다른 형태의 탄약이 가득한 곳이다. 거의 65년 이상 인간의 손길을 타지 않은 채 방치되었기 때문에 독특한 생물다양성을 지닌 동식물의 보고라는 점은 연구진의 큰 관심을 끌 수밖에 없다. 이 지역, 전부는 아니더라도 적어도 일부분을 평화 공원 또는 관광 및 생태구역으로 탈바꿈 시키자는 제안서들은 이미 제출된 상황이다. 그러나 사람들이 자유롭게 다닐 수 있는 공간으로 바꾸기 위해서는 엄청난 지뢰 제거 노력이 선행되어야 한다.

#### (가) 지뢰 제거와 환경 관리

스웨덴은 지뢰 제거 작업을 자체적으로 수행할 수 있는 자원을 보유하고 있지는 않지만, 그러한 환경에서 지뢰제거 작업을 수행하는데 필요한 기술적, 전술적 노하우와 장비는 준비된 상태이다. 스웨덴군 EOD 및 지뢰제거 센터(SWEDEC, Armed Forces EOD Demining Centre)는 ‘인도주의적인 지뢰 제거(humanitarian demining)’을 위한 고유 전문지식을 개발해왔다. SWEDEC의 팀과 전문가는 베트남, 캄보디아와 같은 여러 국가에서 국제적인 지뢰 제거 작전에 참여해왔다. 여러 국가들과 함께, 스웨덴은 국제적인 지뢰제거 유닛을 구성하여 당사국과 함께 지원 역할을 수행할 수 있을 것이다. SWEDEC는 또한 남북한 부대 간 합동 훈련을 포함한 지뢰 제거 전문가를 위한 훈련도 제공할 수 있다.

SWEDEC의 매력적인 역량 중에는 폭발물 처리대 정보 시스템(Explosives Ordnance Disposal Information System: EOD IS)이 있다. EOD IS는 수년간 공들여 개발된 정보 시스템이다. 오늘날, 세계 대부분 지뢰에 대한 대상 물체 고유 정보와 안전 처리 방법을 위

한 매뉴얼을 포함하고 있다. 스웨덴은 EOD 데이터베이스를 책임지고 있으며 현재 ‘EOD 사용자 클럽(EOD User Club)’ 내 14개의 회원국이 있어 이들 모두가 한 시스템 내에서 지뢰와 관련 대상 물체에 대한 데이터와 전 세계 지뢰 제거 작업에서 획득한 자료를 공유하고 있다. 남북한 역시 ‘EOD IS-패밀리’ 내 회원국 신청이 가능할 것으로 본다. 어떤 이유에서든 가입 승인이 거절된다면, 단독 버전의 EOD IS를 구축하여 사용할 수 있기를 기대한다.

평화 협정이 체결된 후, 전방 부대 재배치 절차와 가능한 경우 군사력 감축 노력까지 시작될 수 있다. 이러한 절차에는 불가피하게 병영을 떠나고 군 훈련지를 버리게 되거나 저장시설 및 차고를 비우게 되는 일련의 행위가 포함될 것이다. 여기에는 모두 환경 위해 물질과 잔류 독성 물질이 포함되어 있을 수 있다. 스웨덴군(Swedish Armed Forces)은 수년간 군 환경 관리 체제 개발을 위해 노력해 왔으며 군사로 인한 환경 영향을 줄이고 여러 작전 수행 시 체계적인 환경 고려사항을 포함할 수 있도록 하였다. 군의 환경 목표에는 우선 에너지, 폐기물 관리, 생물다양성 유지, 무독성 환경 등이 포함된다. 이러한 전략을 개발하고 다른 국가를 지원하는 데 있어 국제적인 협력이 지속적으로 있었다. 이를 잘 보여주는 예가 우크라이나가 국가 차원의 환경 방위 정책을 개발하는 과정을 지원하기 위한 다년간의 프로그램을 제공하고, 우크라이나의 방위군이 일상적으로 환경에 미치는 영향을 줄일 수 있도록 지원한 것이다.

스웨덴 군부대는 지난 10~20년간 군사력을 50% 이상 감축하였으며, 그 과정에서 군 시설 청결 작업을 맡아 수행한 후 해당 시설을 민간 활용 시설로 변경하였다. 스웨덴의 앞선 환경 기술 능력을 바탕으로 북한도 같은 측면에서 적절하게 지원할 수 있을 것이다. 그러한 지원에는 위해 환경오염 분석 및 평가 보조에서부터 제염 절차 및

기술 제공 및 개발 과정 보조, 세척 작업을 위한 역량 제공 등이 포함될 수 있다. 한반도에서 수십 년간 지속되어온 군 활동이 환경에 미친 영향은 시간에 민감한 사안도 아니고, 즉각적인 안보 우려를 야기하지도 않는다. 그러나 현재의 긍정적인 평화 프로세스가 지속되고 평화 협정이 체결된다면, 이러한 사안은 해결해야 할 중요한 문제로 대두될 것이다. 이러한 당면 과제를 해결하는 데는 외부 지원이 필수적이라는 점을 다시 한번 언급해둔다.

#### (나) DDR

위에서 언급된 바와 같이, 두 번째 장기 사안은 군 전문가의 제대와 민간 사회로의 성공적인 편입을 돕는 것이다. 북한의 경우 이는 특히 심각한 당면 과제가 될 수 있다.

폭력적인 충돌이나 심각한 위기가 자주 발생하는 지역이나 국가의 경우, 충돌에서 평화로 성공적인 전환이 이루어질 수 있는지 여부는 국제사회가 그를 위한 신뢰와 안보 환경을 제공해 줄 수 있는지에 따라 달라진다. 이를 이룰 방법 중에는 군비감축, 군 종사자 제대, 민간 사회로의 재편입(disarmament, demobilization and reintegration: DDR)이 있다. DDR은 적절히 이행된다면 평화를 지지하고 안보를 개선하는 다양한 방법을 제시할 수 있으며, 전 군인의 민간 사회 재편입에 우호적인 정치 환경을 조성할 수 있다.

스웨덴은 국제 평화 기구들을 지원하고 참여했던 경험을 바탕으로 DDR에 대한 실무와 연구 기회를 다수 보유하고 있다. Folke Bernadotte Academ(FBA)는 평화, 안보, 발전을 위한 스웨덴 정부 기관으로 훈련, 연구, 개발 방안 고안 등을 수행하여 DDR과 관련한 평화 구축 및 강화를 돕고 있다. FBA는 다음의 임무를 맡고 있다.

정책, 연구 및 개발. FBA는 UN DDR 정책 조성에 기여한다.

국제적인 노력, 스웨덴의 국제적인 개발 협력의 일환으로 FBA는 다수의 국가와 DDR을 조성하기 위해 애쓰고 있다. FBA는 또한, DDR에 스웨덴 전문가를 2차적으로 활용하여 국제평화 임무를 수행하고 있다.

협력. FBA는 군비감축, 군 종사자 제대, 재통합을 위한 스톡홀름 이니셔티브(Stockholm Initiative on Disarmament, Demobilization and Reintegration: SIDDR)와 협력한다. SIDDR의 주요 목적 중 하나는 군비감축, 군 종사자 제대, 재통합과 관련한 주체들에 대한 일련의 권고사항을 도출하는 것이다. 이러한 목표 역시 평화 프로세스에 DDR을 도입하기 위한 것이라 볼 수 있다.

DDR의 기존 정책은 한반도에 완전히 부합하지는 않을 수 있으나 약간의 조정만 거친다면 이러한 개념이 특히 군 종사자 제대를 선택해야 할 북한에 가치 있는 개념을 전달할 수 있을 것이다.

#### (4) 소결

한반도의 안보 상황의 성공적인 정상화에서 외부의 지원은 중요한 역할을 한다. 이는 더 나아가 여러 형태와 방식으로 이루어질 수 있다. 스웨덴은 남북한 모두와 맺고 있는 외교 관계와 주둔지를 통하여, 군사적 비동맹 지위를 바탕으로, 지난 65년 이상 지속해온 중립국 감독 위원회 활동을 기반으로, 국제협상에서의 전문성과 경험을 충분히 활용하여 당사국에 지원을 아끼지 않는 독특한 체제를 제공할 수 있다. 이에 따라 본 연구는 스웨덴이 다른 국가들과 함께 제공할 수 있는 이러한 활동의 ‘메뉴’를 보여주고 있는 셈이다.

안정성을 유지하고 개방성을 육성하며 신뢰를 구축하는 데 중요한 영역 중에는 안보 관련 CSBM의 도입이 있다. ‘빠른 노선 방식’을 통해 NNSC를 최대한 활용할 수 있는 다양한 기회가 존재할 뿐만

아니라, ‘한국 고유의 맞춤형’ CSBM을 개발하기 위해 스웨덴은 그러한 CSBM 개발과 더불어 OSCE 체제 내에서 유사한 활동을 수행한 경험을 제시할 수 있는 적절한 대상이다.

CSBM 개발을 통해 남북의 군사 전문가가 여러 심각한 군사 사안을 논의할 수 있는 회담을 마련할 수도 있다. 발표문에는 여러 영역에 대한 관련 훈련이 강조되어 있는데, 이를 통해 스웨덴은 지원을 제공할 수 있다. EOD 정보 시스템을 활용한 지뢰제거, 여러 중재 프로그램, 환경 사안, 군비 감축과 관련한 시스템 등이 바로 그 예이다. 스웨덴은 또한 위기관리, 투 트랙 협상, 관련 정책 영역을 지원할 수 있는 연구를 담당할 기관도 제공할 수 있다.

마지막으로 스웨덴은 고유 역량 또는 보다 광범위한 국제 노력을 통해 국제적인 협상에 필요한 전문성과 지식을 제시할 수 있다. 스웨덴은 민감한 협상 사안을 논의할 안전한 안보 환경을 제공할 수 있는 최적의 국가이다.

## 부록 2. 한국·해외 한반도 전문가 심층 인식조사 설문지

### 가. 국문

#### I. 북한에 대한 인식

1. 현재 김정은 체제의 내부 안정성에 대해 어떻게 생각하십니까?  
0(매우 불안정)에서 10(매우 안정적)의 범위 내에서 평가해 주시기 바랍니다.

매우 불안정 <-----					보통		-----> 매우 안정			
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

- ☞ 0, 1, 2, 3, 4점은 문항 2-2로
- ☞ 6, 7, 8, 9, 10점은 문항 2-1로
- ☞ 5점은 문항 3으로

- 2-1. (문1의 6, 7, 8, 9, 10점 응답자만) 김정은 체제가 내부적으로 안정적이라고 생각한다면 어떠한 이유 때문이라고 생각하십니까? (2개 이상 선택 가능합니다)

- 1) 김정은의 통치 리더십
- 2) 핵무력 완성
- 3) 경제 성장
- 4) 북한 지도부의 충성
- 5) 주변국 관계개선
- 6) 사회 통제
- 7) 기타\_\_\_\_\_

2-2. (문1의 0,1,2,3,4점 응답자만) 김정은 체제가 불안정하다고 생각한다면 어떤 이유라고 생각하십니까? (2개 이상 선택 가능합니다)

- 1) 지도부내 불만증가
- 2) 경제 침체
- 3) 외부문화 유입
- 4) 주민의 민심이반
- 5) 주변국의 적대정책
- 6) 기타\_\_\_\_\_

3. 북미정상회담 이후 김정은 체제의 체제 안정성은 어떻게 될 것으로 예상하십니까?

0(매우 불안정)에서 10(매우 안정적)의 범위 내에서 평가해 주시기 바랍니다.

매우 불안정 <-----보통-----> 매우 안정										
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

4. 북미정상회담 이후 북한 경제 상황은 어떻게 될 것으로 생각하십니까?

0(매우 악화)에서 10(매우 개선)의 범위 내에서 평가해 주시기 바랍니다.

매우 악화 <-----보통-----> 매우 개선										
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

5. 북미정상회담 이후 김정은 체제의 경제 개방정책의 방향은 어떻게 될 것으로 생각하십니까?

- 1) 개방을 가속화할 것이다
- 2) 지역적으로 국한된 개방을 시도할 것이다.
- 3) 큰 변화가 없을 것이다.
- 4) 개방정책을 포기할 것이다
- 5) 잘 모르겠다

6. 북미정상회담 이후 북한 경제의 대 중국 의존도는 어떻게 될 것으로 예상하십니까?

0(매우 약화)에서 10(매우 심화)의 범위 내에서 평가해 주시기 바랍니다.

매우 약화 <-----보통-----> 매우 심화										
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

7. 향후 북한 경제의 대 중국 의존이 심화된다면, 이것이 북한 경제에 어떠한 영향을 미칠 것으로 예상하십니까?

- 1) 개혁개방을 촉진시킬 것이다
- 2) 개혁개방을 지체시킬 것이다
- 3) 별 영향 없을 것이다
- 4) 잘 모르겠다



## II. 비핵화와 평화체제

1. 북한의 현재 핵능력 수준이 어느 정도라고 평가하십니까?

- 1) 괌(Guam) 타격능력 확보
- 2) 미국 본토 서부지역 타격능력 확보
- 3) 미국 본토 서부 및 동부지역 타격능력 확보
- 4) 대륙간탄도미사일(ICBM) 능력 확보에 매우 근접
- 5) 잘 모르겠다

2. 북미정상회담의 결과에 대한 당신의 전체적인 평가는 어떠하십니까?

0(매우 실패)에서 10(매우 성공)의 범위 내에서 평가해 주시기 바랍니다.

매우 실패 <————— 보통 —————> 매우 성공										
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

3. 북미정상회담의 결과가 향후 한반도 비핵화와 평화체제 구축에 미치는 영향은 어떠할 것이라 예상하십니까?

0(매우 부정적)에서 10(매우 긍정적)의 범위 내에서 평가해 주시기 바랍니다.

매우 부정적 <————— 보통 —————> 매우 긍정적										
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

4. 북한이 공식적으로 언급하고 있는 ‘완전한 비핵화’는 북한이 어떠한 의미로 사용하고 있다고 생각하십니까? (2개 이상 선택 가능합니다)

- 1) 북한 핵의 CVID
- 2) 한국 포함 한반도 전체의 비핵화
- 3) 미국과의 상호군축을 통한 비핵화
- 4) 비핵화에 대한 원론적 의지 표명

5. 북한이 비핵화협상을 수용한 가장 중요한 이유는 무엇이라고 생각하십니까?

- 1) 대북 경제제재의 효과
- 2) 미국의 군사옵션 압박
- 3) 비핵화-정상국가로 국가 목표 전환
- 4) 핵능력 강화를 위한 시간끌기 전략
- 5) 기타\_\_\_\_\_

6. 북한이 북미정상회담에서 합의한 비핵화 약속 이행에 대해 어떻게 생각하십니까?

- 1) 미국의 약속이행 여부와 상관없이 비핵화 약속을 끝까지 이행할 것이다
- 2) 미국의 약속이행 여부와 수준에 따라 비핵화 수준을 선택할 것이다
- 3) 미국의 약속이행 여부와 상관없이 핵능력 일부를 보유하려 할 것이다
- 4) 미국의 약속이행 여부와 상관없이 핵능력을 지속적으로 강화할 것이다

7. 향후 북한 비핵화는 어떻게 진행될 것이라 생각하십니까?

- 1) 일괄타결 후 압축적 진행
- 2) 일괄타결 후 단계적, 동시적 진행
- 3) 단계적, 동시적 진행
- 4) 기타\_\_\_\_\_

8. 북한 비핵화 과정 중 가장 어려운 과제는 무엇이라 생각하십니까?

- 1) 이행 단계별 보상 수준
- 2) 비핵화의 수준 및 범위
- 3) 사찰 및 검증
- 4) 북한 체제 안전 보장 방안
- 5) 기타\_\_\_\_\_

9. 북한 비핵화 사찰 및 검증 방법 중 가장 현실적 방안은 무엇이라 생각하십니까?

- 1) IAEA의 사찰 및 검증
- 2) IAEA와 미국의 병행 사찰
- 3) IAEA와 미국, 중국, 일본, 러시아 등 주변국
- 4) 별도의 검증을 위한 전문 기구 마련
- 5) 기타\_\_\_\_\_

10. ‘완전환 비핵화’ 달성 시기는 언제로 예상하십니까?

- |              |            |
|--------------|------------|
| 1) 3년 이내     | 2) 3-5년 사이 |
| 3) 5년-10년 사이 | 4) 10년 이후  |

11. 북한이 원하는 체제 안전 보장 방안은 무엇이라 생각하십니까? (2개 이상 선택 가능합니다)

- 1) 평화협정 체결
- 2) 대북경제제재 해제
- 3) 북미관계 정상화
- 4) 미국의 전략자산 한반도 전개의 불용
- 5) 한미 연합군사훈련 중단
- 6) 주한미군 철수
- 7) 한미동맹 폐기
- 8) 기타\_\_\_\_\_

12. 평화협정이 체결될 경우 발생할 한국의 안보적 변화는 무엇이라 생각하십니까?

(2개 이상 선택 가능합니다)

- 1) 큰 변화가 없을 것이다
- 2) 유엔사가 해체될 것이다
- 3) 주한미군 역할과 규모의 변화가 발생할 것이다
- 4) 한미동맹이 폐기될 것이다.
- 5) 한국의 대북 안보·국방전략의 변화
- 6) 기타\_\_\_\_\_

13. 이러한 변화와 더불어, 평화협정이 체결될 경우 주한미군 역할과 규모 또한, 변할 것으로 생각하십니까?

- 1) 그렇다
- 2) 아니다

13-1. 한반도 평화체제 협상과정에서 ‘주한미군’ 문제와 관련하여 어떠한 변화가 있을 것으로 예상하십니까?

- 1) 철수
- 2) 규모만 축소
- 3) 역할만 변경
- 4) 역할과 규모 모두 조정

14. 평화협정이 체결된다면 협정 당사국은 어떻게 될 것이라 예상하십니까?

- 1) 미국과 북한
- 2) 한국, 북한, 미국
- 3) 한국, 북한, 미국, 중국
- 4) 6자회담 당사국 전부

15. 한반도 평화체제 구축을 위해 필수조건은 무엇이라 생각하십니까?(2개 이상 선택 가능합니다)

- 1) 북한의 완전한 비핵화
- 2) 남북 간 군사적 신뢰구축
- 3) 북미관계 정상화
- 4) 동북아 주요국 간 협력적 관계 구축
- 5) 평화협정 체결
- 6) 기타\_\_\_\_\_

16. 미국의 정치일정(중간선거 및 대선)이 트럼프 행정부의 대북 정책에 어떠한 영향을 미칠 것으로 생각하십니까?

- 1) 무관할 것이다
- 2) 대북 압박 증가에 영향을 줄 것이다
- 3) 대북 관여 증대에 영향을 줄 것이다
- 4) 알 수 없다

17. 북한이 비핵화 합의를 제대로 이행하지 않을 경우, 미국 정부의 반응을 어떻게 예상하십니까? (2개 이상 선택 가능합니다)

- 1) 군사옵션을 시행할 것이다
- 2) 해상차단을 시행할 것이다
- 3) 경제제재를 더욱 강화할 것이다
- 4) 외교적 노력을 강화할 것이다
- 5) 기타\_\_\_\_\_

18. 북한의 비핵화 비용을 어느 국가/지역이 가장 많이 부담해야 한다고 생각하십니까?

(가장 많이 부담해야한다고 보는 국가부터 가장 적게 부담해야 한다고 보는 국가까지 1부터 6까지 순서대로 모두 표기해 주시기 바랍니다)

※ 비핵화 비용에는 사찰, 검증, 폐기 및 경제적 보상 포함

국가명	한국	미국	일본	중국	러시아	EU
부담 순서						

### Ⅲ. 한반도 통일

1. 귀하는 한반도 통일에 대해 어떻게 생각하십니까?

- 1) 가능하다                   ☞문2로
- 2) 불가능하다               ☞문5로
- 3) 잘 모르겠다              ☞문5로

2. (문1의 1) 응답자만) 한반도 통일이 가능하다면 언제쯤 가능할 것이라고 판단하십니까?

- 1) 5년 이내                   2) 5~10년 사이
- 3) 10~20년 사이           4) 20~30년 사이
- 5) 30년 이후

3. (문2의 1, 2) 응답자만) 단기간 (10년 이내) 내에 통일이 된다면 어떠한 방식으로 통일이 될 것으로 생각하십니까?

- 1) 남북 합의   2) 북한 붕괴   3) 무력 충돌   4) 잘 모르겠다

4. (문2의 3, 4, 5) 응답자만) 통일이 장기적으로 (10년 이상) 도래한다면 어떠한 방식으로 통일이 될 것으로 생각하십니까?

- 1) 남북 합의   2) 북한 붕괴   3) 무력 충돌   4) 잘 모르겠다

5. 한반도 통일을 위해 한국 정부가 가장 역점을 두어야 할 것은 무엇이라고 생각하십니까?

- 1) 주변국 및 국제사회와의 협력
- 2) 남북한 통일 공감대 확산
- 3) 대북 인권개선 · 민주화 노력 확대

- 4) 군사역량 증강 등 안보태세 강화
- 5) 기타 \_\_\_\_\_
  
- 6. 한반도 통일의 가장 큰 장애요인은 무엇이라고 생각하십니까?
  - 1) 주변국들의 통일 불원                      2) 한국 정부의 준비 미흡
  - 3) 북한 정권의 통일 반대                    4) 한국 국민들의 반대 여론
  - 5) 북한 주민들의 반대 여론
  
- 7. 한반도 통일에 가장 반대할 것으로 예상되는 국가/지역은 어디라고 생각하십니까?
  - 1) 미국    2) 중국    3) 일본    4) 러시아    5) 유럽연합(EU)

#### IV. 국제사회의 역할과 전망

- 1. 북한의 비핵화 과정에서 다음 중 어떤 국가/지역의 역할이 가장 중요하다고 생각하십니까?
  - 1) 한국            2) 미국            3) 중국            4) 일본
  - 5) 러시아        6) 유럽연합(EU)    7) 동남아국가연합(ASEAN)
  
- 2. 다음 국가/지역의 대북정책에 대해 평가해주시기 바랍니다.  
 0(매우 부적절)에서 10(매우 적절)의 범위 내에서 평가해 주시기 바랍니다.



no.	국가	매우 부적절 <————— 보통 —————> 매우 적절										
1)	한국	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2)	미국	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
3)	중국	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
4)	일본	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
5)	러시아	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
6)	유럽연합 (EU)	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
7)	동남아국가 연합 (ASEAN)	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

3. 국제사회의 대북제재의 효과가 어느 정도 있다고 생각하십니까?

0(전혀 없음)에서 10(매우 큼)의 범위 내에서 평가해 주시기 바랍니다.

전혀 없음 <————— 보통 —————> 매우 큼										
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

☞ 0, 1, 2, 3, 4점은 문항4-2로

☞ 6, 7, 8, 9, 10점은 문항 4-1로

☞ 5점은 문항 5으로

4\_1. (문3의 6, 7, 8, 9, 10점 응답자만) 대북제재가 효과가 크다면 왜 그렇다고 생각하십니까?

- 1) 국제사회의 공조
- 2) 북한 경제의 취약성
- 3) 제재 자체의 실효성



8. 미중관계가 북한 비핵화 이행에 미칠 영향에 대해서 어떻게 생각하십니까?

- 1) 무관할 것이다
- 2) 좋은 관계가 유지될 경우 긍정적 영향을 미칠 것이다
- 3) 악화될 경우 부정적 영향을 미칠 것이다
- 4) 알 수 없다

9. 한반도 평화체제가 수립되면 향후 동북아 평화체제로 발전, 확대될 가능성이 있다고 생각하십니까?

- 1) 가능성이 거의 없을 것이다
- 2) 제한적이지만 긍정적 영향을 미칠 것이다
- 3) 매우 긍정적으로 작용할 것이다
- 4) 알 수 없다

10. 북미관계 정상화가 동북아 역학구도에 어떠한 영향을 미칠 것으로 생각하십니까?

- 1) 영향이 거의 없을 것이다
- 2) 갈등관계가 완화될 것이다.
- 3) 갈등관계가 강화될 것이다
- 4) 알 수 없다

11. 북미정상회담에서 합의된 사항들이 한미동맹에 어떠한 영향을 미칠 것으로 생각하십니까?

- 1) 변화가 거의 없을 것이다
- 2) 한미동맹의 성격이 변화할 것이다
- 3) 주한미군의 변화(감축 또는 철수)로 이어질 것이다
- 4) 한미동맹이 폐기 수순에 접어들 것이다

12. 종전선언으로 유엔사가 해체될 경우 동북아의 역학구도는 어떻게 될 것으로 예상하십니까?

- 1) 큰 변화는 없을 것이다
- 2) 미국의 영향력이 축소될 것이다
- 3) 미국의 영향력이 확대될 것이다
- 4) 중국의 영향력이 축소될 것이다.
- 5) 중국의 영향력이 강화될 것이다.

## 나. 영문

### I. Perception on North Korea

1. Do you think the Kim Jong-un regime is internally stable? (on a scale of 0~10, 0: very unstable, 10: very stable)

Very Unstable	<	_____										>	Very Stable
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10			

- ☞ If answered 6~10, proceed to question 2-1
- ☞ If answered 0~4, proceed to question 2-2
- ☞ If answered 5, proceed to question 3

2-1. *(Assess only if you answered 6-10 for the question 1)*

If you think the Kim Jong-un regime is internally stable, why do you think so? (multiple answers are possible)

- 1) Kim Jong-un's leadership
- 2) The completion of nuclear power
- 3) Economic growth
- 4) Loyalty of the North Korean elites
- 5) Improvement in the relations among neighboring states
- 6) Social control
- 7) Others (please specify your answer)

2-2. *(Assess only if you answered 0-4 for the question 1)*

If you think the Kim Jong-un regime is internally

unstable, why do you think so? (multiple answers are possible)

- 1) Increase in complaints among the North Korean leadership
- 2) Economic downturn
- 3) Influx of external culture
- 4) Declining people's
- 5) Hostile policies of neighboring countries
- 6) Others (please specify your answer)

3. How do you anticipate the stability of the Kim Jong-un regime after the recent North Korea-US summit? (on a scale of 0~10, 0: very unstable, 10: very stable)

Very Unstable<-----> Very Stable										
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

4. How do you anticipate the North Korean economy after the recent North Korea-US summit? (on a scale of 0~10, 0: very unstable, 10: very stable)

Very Unstable<-----> Very Stable										
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

5. How do you forecast the direction of Kim Jong-un regime's economic open-door policy after the recent North Korea-US summit?

- 1) Accelerate the opening

- 2) Limited access to certain area
- 3) No big difference
- 4) Give up the open-door policy
- 5) Not sure

6. How do you anticipate the degree of North Korea's economic dependence on China after the recent North Korea-US summit? (on a scale of 0~10, 0: decrease, 10: increase)

Decrease <-----> Increase										
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

7. If North Korea's economic dependence on China deepens, how do you expect it will affect North Korean economy?

- 1) Accelerate reform and opening
- 2) Delay reform and opening
- 3) Not much influence on North Korean economy
- 4) Not sure

## II. Denuclearization and Peace Regime

1. How do you assess the nuclear capability of North Korea as of now?

- 1) Secured a strike capability hitting Guam
- 2) Secured a strike capability hitting West of the United States
- 3) Secured a strike capability hitting both East and West of the United States
- 4) Nuclear, ICBM technology is almost complete
- 5) Not sure

2. What is your overall assessment of the North Korea-US summit? (on a scale of 0~10, 0: extreme failure, 10: extreme success)

Extreme Failure <—————> Extreme Success										
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

3. How do you think the outcome of the North Korea-US summit will affect the denuclearization and establishment of peace regime on the Korean peninsula? (on a scale of 0~10, 0: will have a very negative effect, 10: will have a very positive effect)



Very Negative <—————> Very Positive										
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

4. What is your understanding of a 'complete denuclearization' that North Korea is officially referring to? (multiple answers are possible)

- 1) CVID of North Korean nuclear weapons
- 2) Denuclearization of the Korean peninsula including South Korea
- 3) Denuclearization through mutual disarmament with the US
- 4) Denuclearization in principle, not in actions

5. In your view, what was the prime reason for North Korea to accept the denuclearization negotiation?

- 1) Due to the effects of sanctions on its economy
- 2) Due to the pressure of the US military option
- 3) Shifting its national goal to achieve normal state status through denuclearization
- 4) A deception strategy for legitimizing its nuclear power
- 5) Others (please specify your answer)

6. How do you foresee North Korea's commitment to denuclearize made in the North Korea-US summit?

- 1) North Korea will comprehensively fulfill the denuclearization

- commitment regardless of US commitment
- 2) North Korea will decide the level of denuclearization depending on US commitment
  - 3) North Korea will try to maintain a part of nuclear power regardless of US commitment
  - 4) North Korea will continually enhance its nuclear capabilities regardless of US commitment
7. How do you think the denuclearization of North Korea will proceed?
- 1) A compressed process after a package deal
  - 2) A synchronized / step-by-step process after a package deal
  - 3) A synchronized / step-by-step process
  - 4) Others (please specify your answer)
8. In your opinion, what will be the most difficult task during the North Korean denuclearization process?
- 1) Level of compensation at each stage of implementation
  - 2) Level and scope of denuclearization
  - 3) Inspection and verification
  - 4) Measures to guarantee the security of the North Korean regime
  - 5) Others (please specify your answer)
9. In your opinion, what is the most feasible way of inspecting and verifying the North Korean denuclearization?

- 1) Inspection and verification by IAEA
- 2) Concurrent inspection by IAEA and the US
- 3) Inspections by IAEA and by neighboring states namely, US, China, Japan, Russia, etc.
- 4) Establishing a professional organization for separate inspection

10. How long do you think the “complete denuclearization” will take?

- 1) Within next 3 years
- 2) Within next 3–5 years
- 3) Within next 5–10 years
- 4) More than 10 years

11. In your opinion, what are the means of guaranteeing regime security that North Korea wishes for? (multiple answers are possible)

- 1) Signing a peace treaty
- 2) Lifting economic sanctions on North Korea
- 3) Normalizing North Korea–US relations
- 4) No deployment of the US strategic assets
- 5) Ceasing the ROK–US joint military exercise
- 6) Withdrawal of USFK (United States Forces in Korea)
- 7) Dissolution of the ROK–US alliance
- 8) Others (please specify your answer)

12. In your opinion, what are the possible changes in South Korean security landscape if the peace treaty is signed? (multiple answers are possible)

- 1) There will be no massive changes
- 2) The United Nations Command will be dissolved
- 3) The status and size of the USFK will change
- 4) The ROK-US alliance will be dissolved
- 5) There will be changes in ROK's defense strategy on North Korea
- 6) Others (please specify your answer)

13. In addition to these changes, do you also believe that the status and size of the USFK will change if the peace treaty is signed?

- 1) yes
- 2) no

13\_1. How do you forecast the issue regarding the USFK in the peace regime negotiation process of the Korean peninsula?

- 1) Withdrawal
- 2) Decrease in size
- 3) Shift in status
- 4) Decrease in size and shift in status

14. In your opinion, which countries will be the parties of the peace treaty if it were signed?

- 1) The US and North Korea
- 2) South Korea, North Korea, and the US
- 3) South Korea, North Korea, the US, and China
- 4) All of the countries in the Six Party Talks

15. In your opinion, what should be the prerequisite for establishing a peace regime in the Korean peninsula?  
(multiple answers are possible)

- 1) Complete denuclearization of North Korea
- 2) Military confidence-building between North and South Korea
- 3) Normalization of North Korea-US relations
- 4) Establishing cooperative relations among major Northeast Asian countries
- 5) Signing of a peace treaty
- 6) Others (please specify your answer)

16. Do you think forthcoming US Midterm Elections and next Presidential Election will affect Trump administration's North Korean policy?

- 1) Irrelevant
- 2) May lead to increasing pressure on North Korea
- 3) May lead to increasing engagement on North Korea
- 4) Don't know

17. If North Korea does not fully commit to the denuclearization agreement, how do you expect US government to react?  
(multiple answers are possible)

- 1) It will enforce military option
- 2) It will implement maritime blockade
- 3) It will tighten economic sanctions

- 4) It will enhance diplomatic efforts
- 5) Others (please specify your answer)

18. In your opinion, which of the following country should be most responsible for the cost of North Korean denuclearization? Note that the cost of denuclearization includes inspection, verification, dismantlement and economic compensation.

※ Put them in the order of cost-bearing of 1-6: 1 pay the most and 6 the least

Country	South Korea	US	Japan	China	Russia	EU
The order of the cost-bearing (1 to 6)						

### III. Korean Unification

1. What do you think of the Korean reunification?

- 1) Possible                   ☞ proceed to the question 2
- 2) Impossible               ☞ proceed to the question 5
- 3) Not sure                  ☞ proceed to the question 5

2. *(Assess only if you answered 1 for the question 1)* When do you think the unification will be achieved?

- 1) Within next 5 years           2) Within next 5–10 years
- 3) Within next 10–20 years   4) Within next 20–30 years
- 5) After 30 years

3. *(Assess only if you answered 1 or 2 for the question 2)*

If the unification were to take place within a short period of time (within 10 years), through which means do you think the unification will happen?

- 1) Inter-Korean agreement   2) Collapse of North Korea
- 3) Armed Conflict           4) Not sure

4. *(Assess only if you answered 3, 4 or 5 for the question 2)*

If the unification were to take place within a long period of time (more than 10 years), through which means do you think the unification will happen?

- 1) Inter-Korean agreement   2) Collapse of North Korea
- 3) Armed Conflict           4) Not sure

5. Which of the following do you think the Korean government should lay the greatest emphasis on for achieving the unification?
  - 1) Cooperation with neighboring states and international society
  - 2) Shared of consensus on the need for Korean unification
  - 3) Improvement on North Korean human rights and enhanced efforts for democratization
  - 4) Reinforcement of security arrangements by enhancing military capabilities
  - 5) Others (please specify your answer)
  
6. Which of the following do you think is the biggest obstacle for achieving Korean unification?
  - 1) Unwanted surrounding nations
  - 2) Insufficient preparation by the South Korean government
  - 3) Opposition of unification by the North Korean regime
  - 4) South Korean public sentiment against unification
  - 5) North Korean public sentiment against unification
  
7. Which country or region do you think will oppose Korean unification the most?
  - 1) US    2) China    3) Japan    4) Russia    5) EU



## IV. The Role of International Society

1. Which country or region do you think plays the most important role in the process of North Korean denuclearization?

- 1) South Korea                      2) US                                      3) China  
 4) Japan                      5) Russia                      6) EU                                      7) ASEAN

2. Please assess North Korean policy of the following country or region. (on a scale of 0~10, 0: very inadequate, 10: very adequate)

no.	Country / Region	Totally Inadequate <—————Adequate—————> Very Adequate										
		0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1)	South Korea	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2)	US	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
3)	China	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
4)	Japan	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
5)	Russia	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
6)	EU	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
7)	ASEAN	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

3. How effective do you think are the sanctions imposed by the international society on North Korea? (on a scale of 0~10, 0: absolutely ineffective, 10: very effective)

Totally Ineffective <—————Effective—————> Very Effective										
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

☞ If answered 6~10, proceed to the question 4-1

☞ If answered 0~5, proceed to the question 4-2

☞ If answered 5, proceed to question 5

4\_1. (*Assess only if you answered 6–10 for the question 3*)

If you believe the effects of the sanctions on North Korean were effective (6–10), why do you think so?

- 1) Cooperation among the international society
- 2) Vulnerability of the North Korean economy
- 3) Actual contents of the sanctions

4-2 (*Assess only if you answered 0–5 for the question 3*)

If you believe the effects of the sanctions on North Korean were ineffective (6–10), why do you think so?

- 1) Failure to cooperate among the international society
- 2) Peculiarity of North Korea
- 3) Insufficient contents of the sanctions

5. What kind of policy should the international society focus on during the process of North Korean denuclearization?

- |                                  |               |
|----------------------------------|---------------|
| 1) Engagement                    | 2) Sanctions  |
| 3) Both engagement and sanctions | 4) Don't know |

6. How do you forecast the North Korea–US relations, North Korea–China relations and Inter–Korean relations in the future? (on a scale of 0~10, 0: greatly worsened, 10: greatly improved)

no.	Relations	Greatly Worsened <—Status quo—> Greatly Improved										
1)	North Korea-US	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2)	North Korea-China	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
3)	Inter-Korean	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

7. In your opinion, how would US-China relations develop pertaining to North Korean issues?

- 1) US-China cooperation will expand
- 2) Remain the same
- 3) Conflict will increase
- 4) Don't know

8. How do you think the US-China relations will affect North Korea's fulfillment of denuclearization?

- 1) Irrelevant
- 2) Good relations between the two will have a positive impact
- 3) Deteriorating relations between the two will have a negative impact
- 4) Don't know

9. If the peace regime in the Korean peninsula is established, do you think it will develop and lead to a Northeast Asian peace regime?

- 1) Almost impossible
- 2) It will have a limited but positive impact
- 3) It will have a very positive impact

4) Don't know

10. In your opinion, what impact would normalization of North Korea-US relations have on the Northeast Asian dynamics?

1) Almost no impact

2) Conflicts will lessen

3) Conflicts will intensify

4) Don't know

11. In your opinion, what kind of impact would outcomes of the North Korea-US summit have on the ROK-US alliance?

1) Almost no change

2) The dynamics of the ROK-US alliance will change

3) It will lead to some changes (reduction or withdrawal) of USFK

4) Korea-US alliance will enter the dissolution process

12. If the United Nations Command is dissolved by disbands due to the signing of peace treaty, how do you forecast the Northeast Asian dynamics?

1) No big change

2) US influence will decrease

3) US influence will increase

4) Chinese influence will decrease

5) Chinese influence will increase

# 최근 발간자료 안내

## KINU 통일포럼 시리즈

2016-01	제12차 KINU 통일포럼: 북한의 4차 핵실험 이후 한반도 정세와 대북정책방향	통일연구원
2016-02	제13차 KINU 통일포럼: 북한 제7차 당대회 분야별 평가 및 향후 전망	통일연구원
2016-03	제14차 KINU 통일포럼: 북한인권법 제정 이후 한국의 북한인권정책 방향	통일연구원

## 통일나침반

2016-01	효율적 대북제재: 데이터 분석과 합의	이 석
2016-02	2016년 북한 신년사 분석	김갑식 외
2016-03	4차 북핵실험 이후 대북정책	통일연구원 현안대책팀
2016-04	4차 북핵실험 이후 정세 전개와 향후 전망	통일연구원 현안대책팀
2016-05	사드 배치 결정 이후 한반도 정세 및 대응 방안	통일연구원 북핵대응 T/F팀
2016-06	4차 북핵실험 이후 미중관계와 대북정책 방향	통일연구원 대외협력팀
2017-01	트럼프 대통령의 한반도 관련 주요 발언	통일연구원
2017-02	2017년 북한 신년사 분석	홍 민 외

## KINU Insight

2017-01	북한의 핵·미사일 관련 주요 활동 분석	홍 민
2017-02	중국의 19차 당 대회 평가와 정책적 고려사항	전병근
2017-03	북한 노동당 중앙위원회 제7기 제2차 전원회의 평가 및 권력구조 전망	박영자
2018-01	2018년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍 민 외

## 북한인권백서

북한인권백서 2016	도경옥 외 18,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2016	도경옥 외 22,500원
북한인권백서 2017	도경옥 외 20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2017	도경옥 외 24,500원
북한인권백서 2018	한동호 외 20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2018	도경옥 외 24,000원

## 연구보고서

### 2016년도 연구보고서

#### <연구총서>

2016-01	북한 핵 개발 고도화의 파급영향과 대응방향	정성윤 외	14,000원
2016-02	일본 아베정권의 대외전략과 대북전략	이기태, 김두승	6,500원
2016-04	과학기술발전과 북한의 새로운 위협: 사이버 위협과 무인기 침투	정구연, 이기태	6,000원
2016-05	김정은 정권의 대남정책 및 통일담론: 텍스트마이닝을 이용한 분석	오경섭, 이경화	8,000원
2016-06	남북통일과 국가재산·채무·양허권의 승계	이규창	8,000원
2016-07	남북통합에 대한 국민의식조사	박주화 외	12,000원
2016-08	대북정책전략 수단 효용성 분석: 이란의 경험과 경제제재를 중심으로	홍우택 외	7,000원
2016-09	북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력 방안	김석진, 홍제환	8,000원
2016-10	북한 기업의 운영실태 및 지배구조	박영자 외	13,000원
2016-11	북한에서 사적경제활동이 공식경제부문에 미치는 영향 분석	조한범 외	9,500원
2016-12	북한인권 제도 및 실태 변화추이 연구	임예준 외	8,500원
2016-13	최근 중동사태에 비추어본 북한 체제지속성 연구	김진하 외	7,000원
2016-14	「그린데탕트」 실천전략: DMZ 세계생태평화공원사업을 중심으로	조한범 외	7,000원
2016-15	Pathways to a Peaceful Korean Peninsula: Denuclearization, Reconciliation and Cooperation	도경욱 외	14,000원
2016-16	한중수교이후 북중관계의 발전: 추세분석과 평가	이기현 외	8,000원
2016-17	국내적 통일준비 역량 강화방안	김수암 외	8,500원
2016-18	민주주의 및 시장경제에 대한 탈북민 인식조사	김수암 외	15,000원
2016-19	전환기 남북관계 영향 요인 및 향후 정책 방향	신종호 외	16,500원
2016-20	북한인권 책임규명 방안과 과제: 로마규정 관할범죄에 대한 형사소추 문제를 중심으로	이규창 외	12,000원
2016-21	2016년 통일예측시계	홍우택 외	7,000원
2016-22	남북한 주민의 통일국가정체성 인식조사	박종철 외	19,000원
2016-23	구술로 본 통일정책사	홍민 외	12,000원
2016-24	북한 전국 시장 정보	홍민 외	13,000원
2016	국제사회의 북한인권 논의와 한국의 정책	북한인권연구센터 편	7,500원
2016	북한의 제4차, 5차 핵실험 이후 통일환경 변화에 따른 통일전략 모색과 통일공감대 확산 방안	홍석훈 외	9,500원

〈정책연구시리즈〉

2016-01	미국 대선 주요 후보의 Think-Tank 및 의회 네트워크 분석	정구연, 민태은
2016-02	대북제재 평가와 향후 정책 방향	신종호 외
2016-03	개성공단 운영실태와 발전방안: 개성공단 운영 11년(2005~2015)의 교훈	임강택, 이강우
2016-04	북한 해외노동자 실태 연구	이상신, 오경섭, 임예준

〈Study Series〉

2016-01	Identifying Driving Forces for Changes and Policy Challenges on the Korean Peninsula(2015-2030)	Park, Hyeong Jung et al.
2016-02	China's Neighborhood Diplomacy and Policies on North Korea: Cases and Application	Lee, Ki-Hyun et al.
2016-03	The Costs and Benefits of Unification on the Korean Peninsula: in the Political, Social and Economic Areas	Cho, Han-Bum et al.
2016-04	Development of Unification Diplomacy Contents	Kim, Jin-Ha
2016-05	South and North Korean Integration and North Korea's Adaptability: From the Perceptive Point of View	Kim, Soo-Am et al.

2017년도 연구보고서

〈연구총서〉

2017-01	북한인권 피해구제 방안과 과제 - 인도에 반한 죄를 중심으로 -	이규창 외 11,500원
2017-03	2017 남북통합에 대한 국민의식조사	박주화 외 12,000원
2017-04	통일 이후 통합방안: 민족주의와 편익을 넘어서 통일담론의 모색	이상신 외 8,500원
2017-05	대북·통일정책 관련 주요 쟁점과 정책추진방향	민태은 외 9,500원
2017-06	북한이탈주민의 교육, 복지, 그리고 시민권에 대한 인식	민태은 외 13,000원
2017-07	전환기 남북관계 발전 추진 방안	조한범 외 7,500원
2017-08	한반도 평화로드맵 실천전략	홍민 외 7,000원
2017-09	북한 주민들의 복지와 시장화	임강택 8,000원
2017-10	한반도 평화체제 구성과 대북정책	정성윤 외 8,000원
2017-11	평양과 해산, 두 도시 이야기: 북한 주민의 삶의 공간	조영아, 최은영 9,500원
2017-12	북중관계 주요분야별 현황 분석	임강택 외 12,000원
2017-13	트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응	김상기 외 11,000원
2017-14	동맹의 진화와 글로벌 파트너십	정구연 외 7,000원
2017-15	북한인권 정책환경 분석	한동호 외 7,500원
2017-16	북한 재난협력 방안과 과제	임예준, 이규창 9,000원
2017-17	김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로	박영자 13,000원
2017-18	김정은 정권 5년의 북한경제: 경제정책을 중심으로	홍제환 7,500원

2017-19	김정은 정권의 통치 테크놀로지와 문화정치	홍민	6,000원
2017-20	김정은 정권의 핵전략과 대외·대남 전략	정성윤	6,500원
2017-21-01	뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(1부)	전병곤 외	9,500원
2017-21-02	뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(2부)	전병곤 외	9,500원
2017-22-01	주변국 국경안보: 이론과 실제	현승수 외	10,000원
2017-22-02	주변국 국경안보: 사례와 검증	현승수 외	9,500원
2017	사회권의 관점에서 본 북한인권	북한인권연구센터 편	13,500원

### 〈정책연구시리즈〉

2017-01	지속가능한 통일·대북정책: 환경 분석과 추진방향	이규창 외
2017-02	통일국민협약 추진방안	조한범, 이우태
2017-03	동서독 통일과정에서 서독정부의 대동독정책 연구	이상신 외
2017-04	대북제재 국면에서 남북교류협력 추진 방안	임강택, 홍제환
2017-05	평화와 번영의 한반도: 정책목표와 추진방향	이규창 외

### 〈Study Series〉

2017-01	Implications of North Korea's Nuclear Advancement and Response Measures	Chung, Sung-Yoon et al.
2017-02	Study on Changing Trend of Human Rights Institution and Situation in North Korea	Rim, Ye Joon et al.
2017-03	Advancement of Science and Technology and North Korea's Asymmetric Threat: Rise of Cyber Warfare and Unmanned Aerial Vehicle	Chung, Kuyoun · Lee, Kitae
2017-04	Study on North Korean Defectors' Perception about Democracy and the Market Economy	Kim, Soo-Am et al.

### 2018년도 연구보고서

#### 〈연구총서〉

2018-01	평화의 심리학: 한국인의 평화인식	박주화 외	19,000원
2018-02	사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안	이규창 외	14,000원
2018-03	남북관계 발전과 북한주민 의식 변화	성기영 외	10,500원
2018-04	국경협력의 가능성과 미래	이기태 외	9,000원
2018-05	북한과 주변국의 국경안보	이기태 외	8,000원
2018-06	중국 초국경 경제협력 연구: 통일 한반도 국경안보에 대한 시사점	현상백 외	12,000원
2018-07	KINU 통일인식조사 2018: 남북평화 시대의 통일인식	이상신 외	11,000원
2018-08	한반도 비핵·평화체제 구축과 남북관계 전략	조한범 외	8,000원
2018-09	북한의 주민 이탈과 법적 대응	박영자 외	11,500원



2018-10	'하나의 시장' 형성을 위한 시장친화적 남북경제협력방식의 모색	임강택 외	9,500원
2018-11	한반도 평화통일을 위한 글로벌 네트워크 전략	김진하 외	9,500원
2018-12	북한 민생 실태 및 협력 방안	홍제환 외	9,000원
2018-13	북핵위기와 북미 간 전략환경 인식	이우태 외	11,000원
2018-14	북한의 핵전략 분석	홍우택 외	6,500원
2018-15	제재 국면에서의 주민의 인권	도경옥 외	10,000원
2018-16	한반도 평화와 남북협력 종합연구 (총괄보고서)	김상기 외	5,500원
2018-17	북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략	정성윤 외	21,000원
2018-18	동북아 플러스 책임공동체 형성 방안	이기태 외	12,000원
2018-19	북한 변화 실태 연구: 시장화 종합 분석	홍민 외	20,500원
2018-20	한반도 평화체제 구축과 한미관계	김상기 외	10,000원
2018-21	북한에서 국가-사회관계 양상 연구	한동호 외	14,000원
2018-22	김정은 시대 북한의 국가기구와 국가성	박영자 외	13,500원
2018-23	북한 군사경제 비대화의 원인과 실태	오경섭 외	12,000원
2018-24	한반도 평화변영과 남북중 협력방안	정은이 외	9,500원
2018-25	중국 시진핑 2기 지도부 구성과 대외정책 전망	신종호	8,500원
2018-26	2030 미중관계 시나리오와 한반도	신종호 외	12,000원

#### 〈정책연구시리즈〉

2018-01	김정은 시대 북한 경제사회 8대 변화	박영자 외
2018-02	2018년 미국 중간선거 평가와 미국의 향후 대외정책 전망	민태은 외
2018-03	대북 제재 현황과 완화 전망	서보혁 외

#### 〈Study Series〉

2018-01	The Implementation Strategy of the Establishment for Peaceful Community on the Korean Peninsula	Hong, Min·Cho, Han-Bum·Park, Ihn-Hwi
2018-02	2017 Survey of Inter-Korean Integration	Park, Juhwa·Rhee, Minkyu·Cho, Won-Bin
2018-03	North Korean Economy in the Kim Jong-un Regime	Hong, Jea Hwan
2018-04	Peace Regime of the Korean Peninsula and North Korean Policy	Chung, Sung-Yoon·Lee, Moo Chul·Lee, Soo-hyung
2018-05	Eight Changes in North Korean Economy and Society under the Kim Jong Un Regime	Park, Young-Ja et al.

#### 연례정세보고서

2016	통일환경 및 남북한 관계 전망 2016~2017	통일연구원
------	----------------------------	-------

2017	통일환경 및 남북한 관계 전망 2017~2018	통일연구원
2018	2019 한반도 정세 전망	통일연구원

## 논총

통일정책연구, 제25권 1호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 1 (2016)	10,000원
통일정책연구, 제25권 2호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 2 (2016)	10,000원
통일정책연구, 제26권 1호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 1 (2017)	10,000원
통일정책연구, 제26권 2호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 2 (2017)	10,000원
통일정책연구, 제27권 1호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 1 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제27권 2호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 2 (2018)	10,000원

## 기타

2016	북한 내 고문 및 비인도적 처우	한동호 외
2016	Torture and Inhumane Treatment in North Korea	Han, Dong-ho et al.
2016	북한 여성·아동 인권 실태	도경옥 외
2016	Human Rights Situation of Women and Children in North Korea	Do, Kyung-ok et al.
2016	러시아 사할린 지역의 북한 노동자	이애리아 외
2017	북한 내 이동의 자유	한동호 외
2017	Freedom of Movement in North Korea	Han, Dong-ho et al.
2017	러시아 모스크바 및 상트페테르부르크 지역의 북한 노동자	이애리아 외
2018	한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집	박주화, 윤혜령 53,500원
2018	북한의 건강권	이금순 외
2018	The Right to Health in North Korea	Lee, Keumsoon et al.
2018	미·중·일·러 한반도 정책 연구 네트워크 다이렉토리	김진하 외

## 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

### 1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

### 2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

### 3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, International Journal of Korean Unification Studies, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

### 4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8299, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.





KOREA INSTITUTE FOR NATIONAL UNIFICATION



# 북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략