

KINU 연구총서 11-08

대북한 핵협상 전략구상방향

홍우택 · 전현준 · 이수형 · 김현욱

KINU 연구총서 11-08

대북한 핵협상 전략구상방향

홍우택·전현준·이수형·김현욱



대북한 핵협상 전략구상방향

인 쇄 2011년 12월
발 행 2011년 12월
발 행 처 통일연구원
발 행 인 통일연구원장
편 집 인 통일정책연구센터
등 록 제2-02361호 (97.4.23)
주 소 (142-728) 서울시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원
전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2524 (팩시밀리) 901-2572
홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인 두일디자인 (02-2285-0936)
인 쇄 처 도서출판 오름 (02-585-9122, 3)

ISBN 978-89-8479-615-7 93340

가 격 ₩6,000

© 통일연구원, 2011

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터:

·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337



대북한 핵협상 전략구상방향

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



목 차

요약	vii
I. 서론	1
II. 핵협상의 게임모델	5
1. 기본 가정	7
2. 분석결과	12
3. 분석결과의 함의	21
III. 힘(Power)의 관계에 대한 기준 정립과 가설의 설정	27
IV. 북핵 문제의 역사와 협상의 전개과정	35
1. 제1차 북핵위기	37
2. 제2차 북핵위기	42
V. 북한의 목표와 선호도 그리고 전략유추	51
1. 국제안보환경의 변천과 북핵 문제	53
2. 북핵 협상에 있어서의 북한의 목표와 선호도	59
3. 북핵 협상에 있어서 북한의 전략	66

대북한 핵협상 전략구상방향

VI. 미국의 핵전략과 한반도	77
1. 오바마 행정부의 대내적 상황	80
2. 오바마 행정부 핵정책의 목표	85
3. 오바마 행정부 대북정책의 목표	91
4. 오바마 행정부 대북전략	96
5. 소결	100
VII. 결론	103
참고문헌	109
최근 발간자료 안내	115



표·그림 목차

<표 V-1>	1990년대 후반 한국과 미국의 대북정책 비교	· 67
<그림 II-1>	서수척도로 표현한 남한과 북한의 가능 선호도	· 8
<그림 II-2>	남한과 북한의 이상점(Ideal Point)	· 9
<그림 II-3>	게임트리(Game Tree): 전략선택의 순서	· 10
<그림 II-4>	남한(A)과 북한(B)의 최적대응함수와 지점	· 15
<그림 II-5>	남한(A)과 북한(B)의 최적대응함수와 지점	· 16
<그림 II-6>	남한(A)과 북한(B)의 최적대응함수와 지점	· 16
<그림 II-7>	남한(A)과 북한(B)의 이상점 사이에 SQ가 위치한 경우	· 17
<그림 II-8>	남한(A)과 북한(B)의 최적대응함수와 지점	· 18
<그림 II-9>	남한(A)과 북한(B)의 최적대응함수와 지점	· 20
<그림 II-10>	남한(A)과 북한(B)의 최적대응함수와 지점	· 21

요 약

지난 20여 년의 북핵협상의 과정은 합의와 합의파기 그리고 다시 합의를 만들기 위한 재협상의 시작이라는 악순환의 패턴이었다. 본 연구는 제자리걸음이라고 할 수밖에 없는 이러한 악순환의 패턴을 풀어 낼 수 있는 조건을 살펴보는 것을 목적으로 삼았다. 본 연구는 자체적으로 구성한 게임모델에 북핵문제의 구조적 특성과 성격을 담아 악순환의 이유를 찾고자 하였다. 게임모델을 통해 북한의 행동을 핵포기 방향으로 움직일 수 있는 일반적인 조건을 도출하였으며, 이렇게 도출된 조건은 검증을 위한 가설로 설정하고, 이를 바탕으로 과거 20여 년의 북핵협상과정을 돌이켜보았다.

본 연구가 도출한 가설의 요지는 북한의 선호도 내지는 행동을 변화시키기 위해서는 북한의 이득구조를 바꿀 수 있어야 한다는 것이다. 북한이 핵포기를 선택해서 취하는 이득과 핵보유를 고수해서 얻는 이득은 각기 어떠한 상황 혹은 경우이냐에 따라 달라진다. 특정한 선택이 어떠한 경우를 막론하고 이득을 보장하는 경우는 그 선택으로 인한 보상이 상황이 바뀐에도 불구하고 변하지 않기 때문이다. 만약 핵보유를 선택해서 이득을 얻는 경우가 있고 또 그렇지 않은 경우가 있게 되면 북한의 선택은 달라지게 마련이다. 따라서 상황 혹은 경우에 맞물린 북한의 선택에 따른 이득여부를 북한의 이득구조라고 볼 수 있다.

본 연구에서는 북한의 이득구조를 변화시킬 수 있는 능력을 힘(Power)이라고 가정을 하였다. 즉 북한으로 하여금 합의를 준수하게 만드는 능력은 합의 이행으로 북한이 얻는 이득, 혹은 합의 파기로 인해 북한이 얻는 이득을 조정할 수 있는 능력이라고 할 수 있다. 따라서 내가 원하는 방향으로 북한을 행동하게 하고 혹은 북한의 선택을 구속

할 수 있다는 것은 북한이 얻는 이득을 조정할 수 있다는 말과 같으며, 이를 힘이라고 가정하였다.

북한의 이득구조를 바꾸는 것을 힘이라고 가정을 하였지만, 가설을 검증하기 위해선 이러한 힘이 어떠한 모습과 방법으로 현실에서 구현되는지를 뜯어봐야 했다. 이를 위해 국가 간의 상호관계 혹은 협상에서 힘 내지는 영향력, 혹은 지렛대를 갖고 있다는 것의 명확한 기준을 헤아려 보고 가설을 검증하는데 있어서의 틀을 다듬었다. 가설의 검증은 북한 핵문제가 불거진 이후 전개된 사건과 협상사례를 중심으로 살펴 보았다. 즉 남한과 북한의 선호도 그리고 이에 따른 전략은 무엇이었으며, 이러한 전략을 성공적으로 수행하는 배경에는 각기 어떠한 힘을 보유하고 또는 그 힘이 어떻게 부족했는지를 살펴보았다.

결론적으로 북한을 움직이기 위한 힘이 부족했다는 것이 본 연구의 분석결과라고 할 수 있다. 구체적으로 북핵문제를 해결하기 위한 협상은 지난 20여 년 동안 중단과 재개라는 악순환과정을 거쳐 오면서, 북한에게 영향력을 행사하려는 시도, 즉 이득구조를 바꾸려는 시도는 거의 드물었다고 평가할 수 있다. 따라서 협상을 타결하기 위해선 50:50의 상호양보와 50:50의 상호혜택이 필요하다는 생각에만 집착하지 말고 남한이 원하는 방향으로 협상을 마무리 지을 수 있는 힘에 관한 고민도 필요하다는 것이 본 연구가 제시하는 정책방향이라고 할 수 있다.

I. 서론



대북한 핵협상 전략구상비행

북한의 핵문제는 진전될 기미가 보이지 않고 제자리걸음만 반복하고 있다. 지난 20여 년의 북핵 협상의 과정은 합의와 합의파기 그리고 다시 합의를 만들기 위한 재협상의 시작이라는 악순환의 패턴이었다. 본 연구는 제자리걸음이라고 할 수밖에 없는 이러한 악순환의 패턴을 풀 어낼 수 있는 조건을 살펴보는 것을 목적으로 삼았다. 협상이 진전없이 악순환을 반복하는 데에는 이유가 있을 것이다. 그래서 많은 연구들이 그 이유를 찾는데 공을 들여왔다. 본 연구는 자체적으로 구성한 게임모 델에 북핵 문제의 구조적 특성과 성격을 담아 악순환의 이유를 찾고자 하였다. 북핵 문제의 구조적 특성을 담아낸 게임모델은 협상의 관점에서 다양한 경우를 상정하고 있으며, 그 상황 하에서 남한과 북한의 최 적대응전략 그리고 그로 인한 균형점을 보여주고 있다. 다양한 경우를 상정하고 있는 게임모델을 분석함으로써 북한의 행동을 핵포기 방 향으로 움직일 수 있는 일반적인 조건을 도출하였다. 이렇게 도출된 조건은 검증을 위한 가설로 설정하고, 이를 바탕으로 과거 20여 년의 북핵 협 상과정을 돌이켜보았다.

본 연구가 도출한 가설의 요지는 북한의 선호도 내지는 행동을 변화 시키기 위해서는 북한의 이득구조를 바꿀 수 있어야 한다는 것이다. 북한이 핵포기를 선택해서 취하는 이득과 핵보유를 고수해서 얻는 이 득은 각기 어떠한 상황 혹은 경우이냐에 따라 달라진다. 특정한 선택이 어떠한 경우를 막론하고 이득을 보장하는 경우는 상황이 바뀌더라도 그 선택으로 인한 보상이 변하지 않기 때문이다. 만약 핵보유를 선택해 서 이득을 얻는 경우가 있고 또 그렇지 않은 경우가 있게 되면 북한의 선택은 달라지게 마련이다. 따라서 상황 혹은 경우에 맞물린 북한의 선택에 따른 이득여부를 북한의 이득구조라고 볼 수 있다.

본 연구에서는 북한의 이득구조를 변화시킬 수 있는 능력을 힘

I
II
III
IV
V
VI
VII

(Power)이라고 가정을 하였다. 즉 북한으로 하여금 합의를 준수하게 만드는 능력은 합의 이행으로 북한이 얻는 이득, 혹은 합의 파기로 인해 북한이 얻는 이득을 조정할 수 있는 능력이라고 할 수 있다. 따라서 내가 원하는 방향으로 북한을 행동하게 하고 혹은 북한의 선택을 구속할 수 있다는 것은 북한이 얻는 이득을 조정할 수 있다는 말과 같으며, 이를 힘이라고 가정하였다.¹

북한의 이득구조를 바꾸는 것을 힘이라고 가정을 하였지만, 가설을 검증하기 위해선 이러한 힘이 어떠한 모습과 방법으로 현실에서 구현되는지를 뜯어보아야 했다. 이를 위해 국가 간의 상호관계 혹은 협상에서 힘 내지는 영향력, 혹은 지렛대를 갖고 있다는 것의 명확한 기준을 헤아려 보고 가설을 검증하는 데 있어서의 틀을 다듬었다. 가설의 검증은 북한 핵문제가 불거진 이후 전개된 사건과 협상사례를 중심으로 살펴 보았다. 즉 남한과 북한의 선호도 그리고 이에 따른 전략은 무엇이었으며, 이러한 전략을 성공적으로 수행하는 배경에는 각기 어떠한 힘을 보유하고 또는 그 힘이 어떻게 부족했는지를 살펴보았다. 북한의 핵문제를 해결하기 위한 협상에서 남한과 북한이 지니고 있는 힘은 상대방으로 하여금 합의를 해야만 하는 필요성을 절감하게 만드는 능력이라고 요약할 수 있다. 따라서 북한으로 하여금 이러한 필요성을 갖게 만드는 방향을 마지막으로 구상해 보았다.

¹ 국가와 국가 간의 관계에서 힘을 바라보는 시각은 다양하다. 이러한 시각들에 관해서는 다음을 참조. John M. Rothgeb, *Defining Power: Influence and Force in the Contemporary International System* (St. Martin's Press: New York, 1993). 이러한 시각들 외에 Bueno de Mesquita는 게임이론의 시각에서 상대방의 이득(Payoff)을 조정할 수 있는 능력을 힘(power)이라고 보았다. Bruce Bueno de Mesquita, *Principles of International Politics* (CQ Press: Washington D.C., 2000), p. 208.

II. 핵협상의 게임모델



게임모형을 구성하고 이를 분석하는 목적은 간단하다. 특정한 사안의 성질을 모델에 반영하여 사안의 문제점은 무엇이며, 이를 해결하기 위해서는 어떠한 조건(들)이 필요한지를 분석하기 위한 것이다. 이렇게 게임모형을 분석한 결과에 구체적인 행동전략이 포함되어 있지는 않다. 그렇지만 분석결과에 담겨있는 함의는 전략을 구상하고 설정하는데 있어 방향을 제시하는 것이다.

같은 맥락에서 본 장에서는 북한과의 핵협상을 게임모델에 담아내었다. 즉 북핵 문제의 성격은 무엇이며, 실질적인 북한의 핵포기를 이끌어내기 위해서는 어떠한 조건(들)이 요구되는 지를 분석하는 시도를 하였다. 특히 본 연구에서 구성한 게임모델에는 행위자의 힘(Power) 혹은 영향력을 변수로 추가하여 균형점을 분석하였다.

1. 기본 가정

본 연구가 구성한 게임모델은 4가지의 기본 가정을 바탕으로 하였다. 첫 번째 가정은 행위자에 관한 것으로, 모델 내에서 행위자로 간주한 것은 남한과 북한뿐이다. 현재까지 북핵 문제를 해결하려는 시도는 6자회담을 통해 이루어져 왔다. 또한 북한은 핵문제에 관한 협상 대상으로 미국만을 고집하여 온 것도 사실이다. 따라서 남한과 북한만을 협상 행위자로 가정한 것을 두고 현실을 반영치 못하는 모델이라는 의문이 들 수 있다. 이러한 의문은 곧 본 모델의 단점으로 지적될 수도 있다. 그러나 행위자를 남한과 북한으로만 설정한 이유는 분명하며 또 이로 인해 얻는 장점은 단점을 상쇄하고도 남는다고 볼 수 있다. 우선 행위자를 두 개로 구분함으로써 모델의 단순화와 함께 분석상의 편의를 도모할 수 있다. 또한 핵포기를 기준으로 삼았을 때 북한이 핵을 포기하

I
II
III
IV
V
VI
VII

는 것을 선호하는 국가와 그렇지 않은 국가로 양분할 수 있다는 점은 행위자를 두 개로 두어 각각의 입장을 대표하는 행위자로 설정할 수 있는 이유가 되기도 한다.² 그리고 무엇보다 핵을 포기하지 않으려는 북한을 상대로 남한이 추구해야 할 전략방향을 분석하는 것이 본 연구의 주요 목적이기 때문이다.³

두 번째 가정은 북한 핵문제의 잠재적 해결점이 서수척도로 구분지을 수 있다고 본 것이다. <그림 II-1>은 핵문제에 관한 잠재적 해결점을 수평의 1차원 선상에 서수척도로 분류한 것이다. 각각의 서수척도는 해결점에 관한 정확한 수치라기보다는 근사치 성격을 갖고 있으며,

● **그림 II-1** 서수척도로 표현한 남한과 북한의 가능 선호도



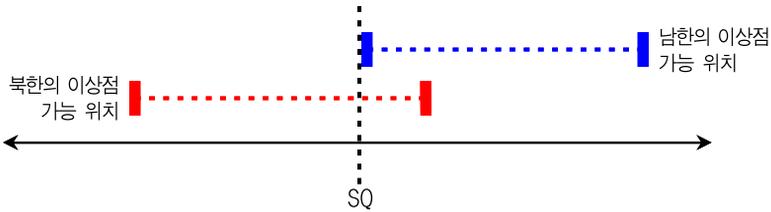
(예시)

1. 핵개발은 물론 핵무기, 운송수단 등의 지속적 개발
2. 핵개발 프로그램의 포기 선언, 하지만 비밀스런 유지, 그리고 핵무기 보유
3. 핵개발 프로그램의 실질적 포기, 그러나 공식적으로 핵무기는 보유
4. 핵개발 프로그램의 실질적 포기, 그러나 비밀리에 핵무기는 보유
5. 전면적인 북한의 핵포기

2. 일반적으로 사람들은 북한을 움직이기 위해선 미국이나 중국의 역할이 필요하다고 믿고 있다. 하지만 아직까지 그러한 믿음을 뒷받침할 수 있을 만큼 과학적으로 증명된 바는 없다. 6자회담의 경험을 돌이켜 봐도 중국이 혹은 미국이 북한의 태도를 변화시킨 사례는 극히 드물다.

3. 게임모델이 일반적으로는 행위자를 두 명으로 설정을 한다. 그러나 기대효용모델(Expected Utility Model)을 이용한 게임모델은 다수의 행위자를 하나의 모델에 넣고 분석을 한다. 이러한 방법을 이용한 분석은 차기년도의 과제로 남겨둔다. 기대효용모델을 이용한 분석의 기초를 제공한 것은 Bruce Bueno Mesquita로 다음을 참조. Bruce Bueno de Mesquita, *The War Trap* (New Haven: Yale University Press, 1981).

◉그림 II-2 남한과 북한의 이상점(Ideal Point)



동시에 남한과 북한의 선호도를 반영할 수 있는 것으로 가정하였다. 또한 각각의 서수척도를 통해 현재의 상황(SQ)은 물론 남한과 북한이 각기 추구하는 이상점(Ideal Point)을 나타내고자 하였다. <그림 II-2>에서 보듯이 남한의 이상점은 일직선상에서 현재의 상황(SQ) 오른쪽에 위치한다고 보았다. 이론적으로 남한의 이상점은 SQ의 지점을 포함하여 오른쪽에 위치한다고 보는 것이 옳을 것이다. 하지만 현재의 상황(SQ)을 <그림 II-1>에서 서수척도 '1'로 보았을 때 남한의 이상점이 SQ를 포함한다고는 볼 수 없기 때문에 남한의 이상점을 SQ지점 오른쪽에 위치하는 것으로 가정하였다. 이에 반해, 북한의 이상점은 SQ지점의 양쪽에 위치할 수 있는 것으로 보았다. 단 북한의 이상점은 항상 남한의 이상점과 비교하여 왼쪽에 위치하는 것을 원칙으로 하였다.

셋째, 행위자 간에 발생하는 게임은 <그림 II-3>에서 보듯이 전체적인 게임의 모형을 완전(Perfect) 및 완비(Complete)정보게임으로 설정하였다.⁴ 다시 말해 우선 게임의 1단계에서 남한(A)이 북한(B)에

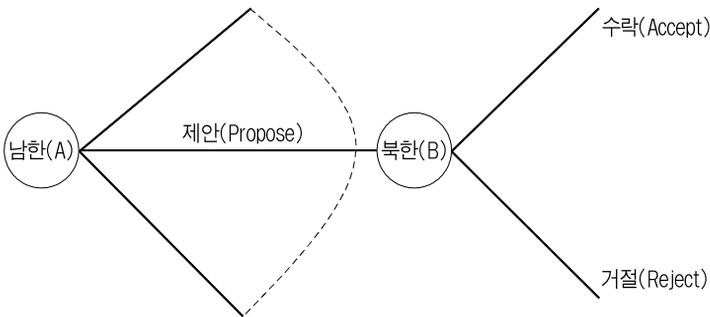
4. 현실적으로 남한과 북한은 각각 상대방의 전략선택과 이득을 알 수 없기 때문에 불완전·완비 게임으로 설정하는 것이 옳다는 지적이 있을 수 있다. 그러나 모델을 통해 분석하려고 하는 것이 불완전·완비 정보하에서 남한이나 북한의 움직임을 확률로 산출하려는 것이 아니라, 북한으로 하여금 특정한 선택을 하게 만들기 위한 조건을 살피려는 것이기 때문에 완전·완비모형을 이용한 것이다. 완전·완비모델의 효용성에

I
II
III
IV
V
VI
VII

게 북한의 핵문제 해결방안을 제시하고, 2단계에서는 북한(B)이 남한의 제안을 받아들이거나 거부하는 것으로 구성하였다. 남한이 북한의 핵포기로 제안할 수 있는 해결방안 내지 타협방안은 다양할 것이라고 가정하고 남한의 제안은 점선으로 표기하였다.

첫 번째 선택을 하는 행위자로 남한(A)을 상정한 이유는 핵문제를 해결하기 위해서 남한이 북한(B)에게 해결방안을 제안하는 것으로 가정하였기 때문이다.⁵ 즉 남한은 북핵 문제의 해결을 위해 자신의 제안에 대한 북한의 합의를 필요로 하는 행위자로 가정하였으며, 이에 반해 북한의 선택은 남한의 제안에 대해 받아들이거나 거부하는 두 가지로 한정하였다. 사실상 남한이 제시하는 특정한 제안은 북한에 의해 받아들여질 수도 있는 동시에 북한이 받아들이지기를 거부하거나 새로운 갈

●그림 11-3 게임트리(Game Tree): 전략선택의 순서



관해서는 다음을 참조. Ahmer Tarar and Bahar Leventoglu, “Public Commitment in Crisis Bargaining,” *International Studies Quarterly*, Vol. 53, Issue 3 (September 2009), pp. 817~839.

⁵ 여기서 제안은 다양한 의미를 지니고 있다. 단순히 해결대안을 제시하는 것일 수 있으며, 다른 한편으로는 물러설 수 없는 타협의 마지노선을 표명하는 것일 수도 있다.

등으로 진전될 가능성이 존재한다. 하지만 본 모델에서 찾고자 하는 바는 어떠한 조건하에서 남한의 제시하는 제안이 북한과의 합의에 이르는 가능성을 높이는지를 분석하는 것이기 때문에 북한의 선택을 두 가지로 한정하였다.

네 번째 가정은 앞에서 언급한 바와 같이 남북한 간의 상대적인 힘 (Power) 혹은 영향력이 각각의 행위자의 행동반경과 게임의 결과를 결정한다고 보았으며, 이를 북한의 효용함수(Utility Function)에 반영하였다. 우선 남한과 북한의 전략 선택 범위는 아래와 같이 표기하였다.

$$S_A = \{\sigma_{1A}, \sigma_{2A}, \sigma_{3A}, \dots, \sigma_{nA}\} \text{ 그리고}$$

$$S_B = \{\sigma_{1B}, \sigma_{2B}\}$$

이때 S_A 와 S_B 는 남한과 북한의 전략범위를 의미하고 $\sigma_{1A} \dots nA$ 는 북한의 핵문제 해결방안에 대한 남한의 다양한 제안 내지는 전략을 의미한다. 또한 σ_{1B} 는 남한의 제안을 받아들이는 것, σ_{2B} 는 거부하는 것을 나타낸다.

남한과 북한의 효용함수(Utility Function)는 다음과 같이 가정하였다.

$$U_A(\sigma_{iA}) = -(\sigma_{iA})^2$$

$$U_B(\sigma_{iA}) = -(\sigma_{iA} - p)^2$$

(σ_{iA} 는 남한(A)이 북한(B)에게 제시하는 핵문제 관련 해결점)

남한과 북한의 효용함수가 내포하는 바는 각기 최고의 선호도에서 멀어지는 잠재적 해결점은 효용도의 면에서도 감소되는 것을 의미한

I
II
III
IV
V
VI
VII

다. 또한 북한의 효용함수에 포함되어 있는 “p”는 북한의 전략선택을 제약할 수 있는 남한의 힘을 북한의 효용함수에 포함시킨 것이다. 이는 북한이 전략선택이라는 행동을 취하는 데 있어 남한이 갖고 있는 영향력 혹은 통제력이라고 할 수 있다. 따라서 “p”의 값에 따른 상대적 힘의 관계는 다음과 같다.

만약 $[p > 0]$ 이면 남한과 북한 간의 상대적 영향력은 [남한 > 북한],
 만약 $[p < 0]$ 이면 남한과 북한 간의 상대적 영향력은 [남한 < 북한],
 만약 $[p \cong 0]$ 이면 남한과 북한 간의 상대적 영향력은 [남한 = 북한].

북한의 효용함수에만 상대적 영향력의 관계를 나타내는 “p”를 포함 한 이유는 다음과 같다. 첫째, 분석의 목적이 해결책 제안자인 남한의 입장에서 이슈의 해결을 위한 제시안의 성공여부를 보는 것이기 때문이다. 둘째, 북한의 효용함수에서 충분히 상대적 영향력의 제약으로 인한 남한의 효용함수의 변화를 이끌어 낼 수 있기 때문이다.

마지막으로 분석의 편의를 위해 남한(A)이 제안하는 전략선택(σ_{iA})은 실수(Real Number)로 표현된다고 가정하였다. 또한 북한(B)의 이상점은 ‘0’으로 가정하고 “ 0_B ”로 표기하고, 남한(A)의 이상점은 “ I_A ”표기하였다.

2. 분석결과

앞 절에서 가정한 것들을 바탕으로 하면 분석대상은 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 남한과 북한의 이상점 모두가 현재의 상황(SQ)지점보다 오른쪽에 위치한 경우로 남북한 공히 현재의 핵문제 고

착상항 보다는 진전된 상황을 이상점으로 상정하고 있는 경우이다. 둘째, 남한의 이상점은 현재의 상황(SQ)보다 오른쪽에 위치한 반면, 북한의 이상점은 현재의 상황(SQ)보다 왼쪽에 위치한 경우이다. 다시 말해 남한은 현재 북한의 핵문제를 핵포기 방향에 무게를 둔 반면, 북한은 핵무기 개발이나 핵보유를 더욱 강화하고자 하는 것을 이상점으로 둔 경우를 상정한 것이다.

가. $I_A > SQ$, $0_B > SQ$ 그리고 $I_A > 0_B$ 인 경우

남북한 공히 현재의 상황(SQ)보다 이상점을 높게 두고 있으나 남한의 이상점(I_A)이 북한의 이상점(0_B)보다 높은 경우이다. 이 경우 부분게임 완전 내쉬 균형점(SPNE: Subgame Perfect Nash Equilibrium)을 구하기 위해선 먼저 남한의 제안(σ_{iA})에 대한 북한(B)의 최적대응 전략을 살펴보아야 한다. 이때 북한(B)이 남한(A)의 이상점을 인지하고 있기 때문에 다음 두 가지의 경우를 분석해야 한다.

- ① $SQ \leq (I_A = \sigma_{iA}^*) \leq -SQ_B$ 그러나 $I_A > -SQ_B$
- ② $(I_A = \sigma_{iA}^*) > -SQ_B$

(1) 사례 1: $SQ \leq (I_A = \sigma_{iA}^*) \leq -SQ_B$ 그러나 $I_A < -SQ_B$ 인 경우

북한의 효용함수는 " $U_B(\sigma_{iA}) = -(\sigma_{iA} - p)^2$ "이고 남한이 북한에 대해 갖고 있는 영향력(p)은 "0"이기 때문에 북한의 최적대응전략은 다음과 같이 요약할 수 있다.

- 만일 $[-(\sigma_{iA} - c)^2 > -(SQ)^2]$ 이면 북한은 남한의 제안을 받아

I
II
III
IV
V
VI
VII

들인다.

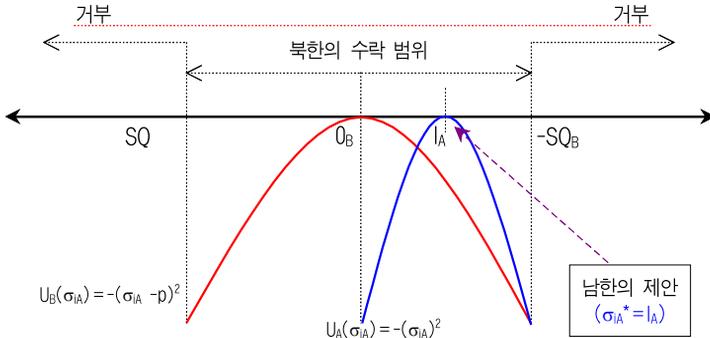
- 만일 $[-(\sigma_{iA} - c)^2 < -(SQ)^2]$ 이면 북한은 남한의 제안을 받아들이지 않는다.
- 만일 $[-(\sigma_{iA} - c)^2 = -(SQ)^2]$ 이면 북한은 남한의 제안에 무관심(indifferent)하고, 제안을 받아들일 확률은 “ λ ” 이다. ($\lambda \in [0,1]$)

이러한 북한의 최적대응전략에 대해 효용함수 $[U_A(\sigma_{iA}) = -(\sigma_{iA})^2]$ 에 기반한 남한의 최적대응전략(σ_{iA}^*)은 자신의 이상점(I_A)을 제안하는 것이다. 즉 $[SQ \leq (I_A = \sigma_{iA}^*) \leq -SQ_B]$ 에서 남한은 상대적 영향력(p)에 관계없이 문제이슈의 타결점을 자신의 이상점으로 만들 가능성이 커지게 된다. 결국 남한(A)이 $[SQ \leq (I_A = \sigma_{iA}^*) \leq -SQ_B]$ 지점에 속하는 자신이 이상점을 최적대응전략지점으로 선택하게 되면 북한(B)은 “1”의 확률로 받아들여지게 된다. <그림 II-4>는 북한(B)의 최적대응지역과 남한의 이상점을 나타낸 것이다. 따라서 (사례 1)의 경우 SPNE 전략개요(σ_{iA}^* , σ_{iB}^*)는 다음과 같이 정리할 수 있다.

- 남한(A)은 $\sigma_{iA}^* = I_A$ 지점을 제안
- 북한(B)은 남한(A)의 제안이 $\sigma_{iA} = SQ$ 일 경우 λ 의 확률로 수락
- 북한(B)은 남한(A)의 제안이 $SQ < \sigma_{iA} \leq -SQ_B$ 일 경우 1의 확률로 수락
- 북한(B)은 남한(A)의 제안이 $\sigma_{iA} < SQ$ 혹은 $\sigma_{iA} > -SQ_B$ 일 경우 수락거부

● 그림 II-4 남한(A)과 북한(B)의 최적대응함수와 지점

(사례 1) $SQ \leq (I_A = \sigma_{iA}^*) \leq -SQ_B$ 그러나 $I_A < -SQ_B$ 인 경우



(2) 사례 2: $(I_A = \sigma_{iA}^*) > -SQ_B$ 인 경우

남한(A)의 이상점이 $-SQ_B$ 보다 클 때 분석해야 할 경우는 남한의 영향력(p) 강도 여부에 따라 다음 두 가지로 나눌 수 있다.

[p = 0]일 경우 혹은 [p > 0]일 경우

[p = 0]의 남한(A)이 북한(B)에 대해 갖는 영향력이 북한의 효용함수를 이동시킬 수 있는 정도가 되기에는 부족한 것을 의미한다. 결국 [p = 0]일 경우 북한(B)의 최적대응함수는 (사례 1)의 경우와 동일하고, 남한(A)의 최적대응 선택은 $[\sigma_{iA} = -SQ_B]$ 인 지점을 제안하는 것이다 (<그림 II-5>). 따라서 SPNE는 다음과 같다.

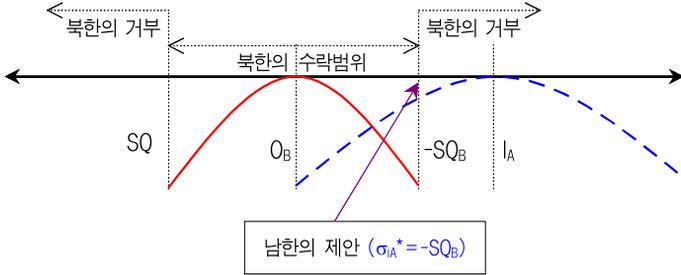
- 남한(A)은 $\sigma_{iA}^* = -SQ_B$ 지점을 제안
- 북한(B)은 남한(A)의 제안이 $\sigma_{iA} = -SQ_B$ 일 경우 λ 의 확률로 수락 ($\lambda \in [0, 1]$)

I
II
III
IV
V
VI
VII

- 북한(B)은 남한(A)의 제안이 $\sigma_{iA} < -SQ_B$ 혹은 $\sigma_{iA} > -SQ_B$ 일 경우 수락거부

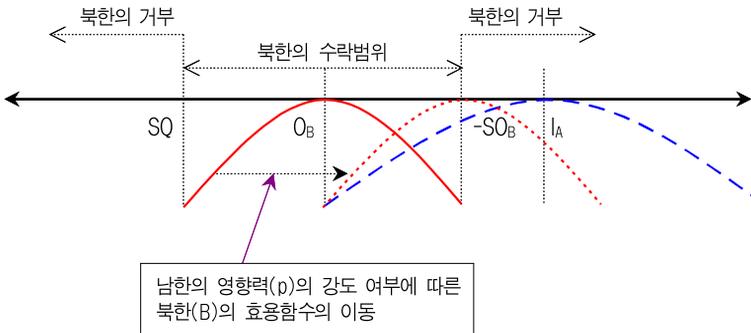
●그림 II-5 남한(A)과 북한(B)의 최적대응함수와 지점

(사례 2) ($I_A = \sigma_{iA}^*$) $> -SQ_B$ 인 경우



반면에 [$p > 0$]은 남한(A)이 북한(B)에 대해 갖는 영향력의 강도에 따라 북한(B)의 효용함수를 남한(A)의 이상점 가까이 움직일 수 있다는 것을 의미한다. 따라서 [$p > 0$]일 경우 SPNE는 “p”의 강도 정도에 따라 남한(A)의 이상점 주변에서 이루어질 것이다.

●그림 II-6 남한(A)과 북한(B)의 최적대응함수와 지점



나. $I_A > SQ, 0_B \leq SQ$ 인 경우

지금까지는 남북한 모두가 현재의 상황(SQ)보다 높은 효용함수를 갖고 있는 경우를 살펴보았다. 다시 말해, 남한(A)과 북한(B)은 현재 고착된 핵문제로부터 다소나마 높은 단계의 핵문제 해결방안에 이상점을 두고 있는 경우였다. 하지만 또 다른 가능성은 북한(B)의 이상점이 현재의 상황(SQ)에 위치하여 있거나, 그보다 낮은 단계에 이상점을 두고 있을 가능성도 존재한다고 볼 수 있다. 즉 북한(B)은 현재까지 개발된 핵무기를 포기할 의지가 전혀 없고, 어쩌면 현재보다 더 많은 핵개발과 핵무기를 보유하고자 하는 목적을 가지고 있을 가능성도 있는 것이다. 따라서 본 절에서는 이와 같은 가능성이 높을 경우에 있어 남한(A)과 북한(B)의 내쉬균형점을 분석하였다.

<그림 II-7>에서 볼 수 있듯이 남한(A)과 북한(B)의 이상점이 현재의 상황(SQ)지점을 사이에 두고 양쪽으로 위치할 경우, 북한(B)과 남한(A)의 최적대응전략을 구성하는 SPNE는 남한(A)과 북한(B)의 상대적 영향력을 기준으로 아래와 같이 세 가지의 경우로 나누어 분석할 수 있다.

- ① $0 \leq p \leq SQ$
- ② $SQ < p < I_A$
- ③ $p = I_A$

●그림 II-7 남한(A)과 북한(B)의 이상점 사이에 SQ가 위치한 경우



I
II
III
IV
V
VI
VII

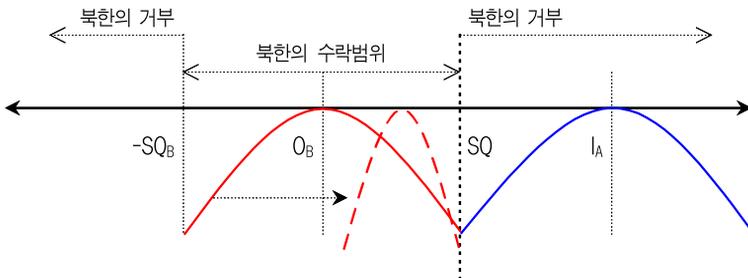
(1) 사례 3: $[0 \leq p \leq SQ]$ 인 경우

<그림 II-8>에서 볼 수 있듯이 $[0 \leq p \leq SQ]$ 인 경우는 남한(A)이 북한(B)에 대해 갖는 영향력이 북한(B)의 이상점을 전혀 움직이지 못하는 경우에서부터 최대 SQ지점까지 움직일 수 있는 경우를 모두 포함한다. 결국 북한의 최적대응전략은 다음과 같이 요약할 수 있다.

- 만일 $[-(\sigma_{IA} - c)^2 > -(SQ)^2]$ 이면 북한은 남한의 제안을 받아들인다.
- 만일 $[-(\sigma_{IA} - c)^2 < -(SQ)^2]$ 이면 북한은 남한의 제안을 받아들이지 않는다.
- 만일 $[-(\sigma_{IA} - c)^2 = -(SQ)^2]$ 이면 북한은 남한의 제안에 무관심(indifferent)하고, 제안을 받아들일 확률은 “ λ ” 이다. ($\lambda \in [0,1]$)

북한(B)의 최적대응전략을 인지하고 있는 남한(A)의 최적대응전략은 $[U_A(\sigma_{IA}) = SQ]$ 를 만족시켜야 하므로 최적대응전략은 $[\sigma_{IA}^* = SQ]$, 즉 SQ지점을 제안하는 것이다. 따라서 (사례 3)의 경우 SPNE 전략개

● 그림 II-8 남한(A)과 북한(B)의 최적대응함수와 지점



요(σ^*_{iA} , σ^*_{iB})는 다음과 같이 정리할 수 있다.

- 남한(A)은 $\sigma_{iA}^* = SQ$ 지점을 제안
- 북한(B)은 남한(A)의 제안이 $\sigma_{iA} = SQ$ 일 경우 λ 의 확률로 수락
- 북한(B)은 남한(A)의 제안이 $-SQ_B < \sigma_{iA} \leq SQ$ 일 경우 1의 확률로 수락
- 북한(B)은 남한(A)의 제안이 $\sigma_{iA} < -SQ_B$ 혹은 $\sigma_{iA} > SQ$ 일 경우 수락거부

(사례 3)의 SPNE가 의미하는 것은 남한(A)이 갖는 영향력이 크지 않을 경우 북한의 핵문제는 현재의 상황에서 나아질 수 없다는 것이다.

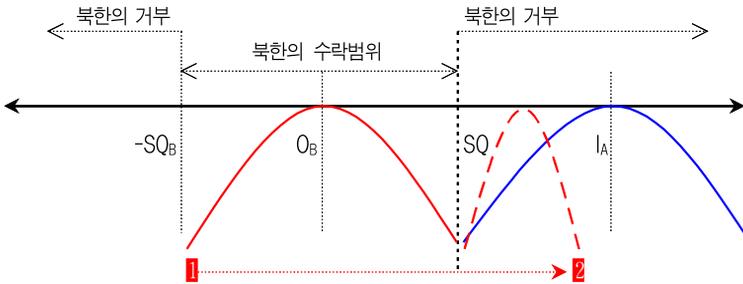
(2) 사례 4: [$SQ < p < I_A$]인 경우

만일 상대적 영향력의 크기가 [$SQ < p < I_A$]일 경우 북한(B)의 효용 함수와 이상점은 <그림 II-9>에서 보는 것처럼 ❶에서 ❷로 움직이게 된다. 따라서 북한의 최적대응전략은 다음과 같다.

- 만일 $[-(\sigma_{iA} - c)^2 > -(SQ)^2]$ 이면 북한은 남한의 제안을 받아들인다.
- 만일 $[-(\sigma_{iA} - c)^2 < -(SQ)^2]$ 이면 북한은 남한의 제안을 받아들이지 않는다.
- 만일 $[-(\sigma_{iA} - c)^2 = -(SQ)^2]$ 이면 북한은 남한의 제안에 무관심(indifferent)하고, 제안을 받아들일 확률은 “ λ ” 이다. ($\lambda \in [0,1]$)

I
II
III
IV
V
VI
VII

● 그림 II-9 남한(A)과 북한(B)의 최적대응함수와 지점



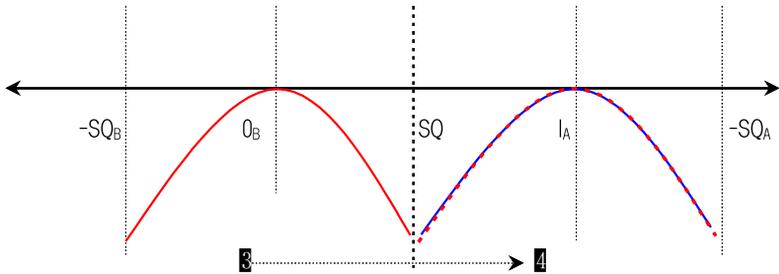
북한(B)의 최적대응을 인지한 후, 남한(A)의 최적 대응전략(σ_{iA}^*)은 p 의 강도여하에 따라 현재의 상황(SQ)지점과 자신의 이상점(I_A)사이를 제안하는 것이다 ($SQ < \sigma_{iA}^* < I_A$). 따라서 (사례 4)의 경우 SPNE 전략개요(σ_{iA}^* , σ_{iB}^*)는 다음과 같이 정리할 수 있다.

- 남한(A)은 $SQ < \sigma_{iA}^* < I_A$ 지점을 제안
- 북한(B)은 남한(A)의 제안이 $-SQ < \sigma_{iA} < I_A$ 일 경우 1의 확률로 수락
- 북한(B)은 남한(A)의 제안이 $\sigma_{iA} < SQ$ 혹은 $\sigma_{iA} > I_A$ 일 경우 수락거부

(3) 사례 5: [$p = I_A$]인 경우

남한(A)이 북한(B)에 대해 갖는 상대적 영향력(p)이 “ $p = I_A$ ”라는 것은 <그림 II-10>에 나타난 것처럼 북한(B)의 효용함수를 남한(A)의 효용함수와 동일하게 만들 수 있다는 것을 의미한다. 따라서 SPNE는 다음과 같다.

● 그림 11-10 남한(A)과 북한(B)의 최적대응함수와 지점



- 남한(A)은 $\sigma_{iA}^* = I_A$ 지점을 제안
- 북한(B)은 남한(A)의 제안이 $-SQ \leq \sigma_{iA} \leq I_A$ 일 경우 1의 확률로 수락
- 북한(B)은 남한(A)의 제안이 $\sigma_{iA} < SQ$ 혹은 $\sigma_{iA} > -SQ_A$ 일 경우 수락거부

3. 분석결과의 함의

북핵 문제의 특성을 반영하는 게임모형을 앞 절에서 분석하였다. 분석 결과를 요약하면 남한과 북한의 선호도 차이 그리고 남한이 북한에 대해 지니고 있는 영향력의 강도 수준이 핵문제의 타결점을 결정하는 것으로 남한과 북한의 선호도 차이 그리고 남한이 북한에 대해 지니고 있는 영향력의 강도 여부를 바탕으로 핵문제의 타결점이 어느 수준으로 이루어질 수 있는지를 게임모형을 이용하여 분석하였다. (사례 1)은 남북한 모두 현재의 상황보다는 진전된 지점에서 핵문제를 타결하기를 원하지만 남한의 이상점이 북한의 선호도 범위 내에 속해 있는 경우를 분석한 것이다. 다시 말해 이 경우는 남북한 모두 핵문제에 있어 현재

I
II
III
IV
V
VI
VII

의 상황보다는 진전된 상황을 이상점으로 삼고 있지만, 전면적인 핵포기보다는 현재의 핵을 어느 정도 인정하는 선에 남한과 북한이 이상점이 위치하는 경우다. 예를 들어 북한은 전면적이면서 실질적인 핵포기를 원하지는 않지만 국제사회와의 관계개선과 같은 이유로 어느 정도의 요구를 수용하는 것까지를 마지노선으로 삼고 있으며, 남한도 이 정도의 선에서 마무리 짓는 것을 원하는 경우라 할 수 있다. 이와 같은 경우 남한과 북한 간에 합의를 이끌어 내는 것은 어렵지 않다. 남한은 자신의 이상점을 북한에게 제시하고 북한도 이를 거부할 이유가 하등 없게 된다. 따라서 남한의 이상점 부근에서 어렵지 않게 남한과 북한 간에는 타협이 이루어 질 수 있다. 그러나 (사례 1)에서 가정하고 있는 상황은 현실성이 떨어진다고 볼 수 있다. 무엇보다 북한이 핵을 포기하는 것을 남한이 추구하지 않는다는 가정 자체가 그렇다.

(사례 2)는 북한이 현재의 상황에서 탈피하려고 한다는 점에서 (사례 1)과 동일한 가정을 하고 있다. 하지만 (사례 2)는 남한이 이상점을 실질적인 북한의 핵포기에 두고 있다고 가정한다는 점에서 (사례 1)보다는 현실성을 갖추고 있다. 즉 (사례 2)는 남한의 이상점이 북한의 선호도 범위를 벗어난 경우를 분석한 것이다. 구체적으로 언급하면 (사례 2)는 핵문제에 관해 북한이 어느 정도 진전된 의향을 갖고 있지만 그것이 핵포기는 아니며, 이에 반해 남한은 북한의 핵포기를 추구하는 경우를 분석한 것이다. (사례 2)는 다시 두 가지의 경우로 나누어서 분석하였는데, 하나는 남한의 영향력이 북한의 효용함수를 자신의 효용함수 쪽으로 이동시킬 수 있는 경우와 그렇지 못한 경우를 나누어 분석하였다. 남한이 북한의 효용함수를 움직일 수 있다는 것은 남한이 북한의 선호도를 움직일 수 있는 영향력이 있는 것을 의미한다.

만일 남한이 북한의 선호도를 움직일 수 없다고 하면 남한의 최적대

응선택은 북한의 이상점보다는 진전된 지점이지만 남한의 이상점인 핵 포기 지점은 아니다. 예를 들어 북한이 최대한 양보할 수 있는 마지노선은 핵포기가 아니고, 핵보유는 하되 더 이상의 핵개발은 아닌 지점이라고 볼 수 있다. 반면에 북한의 효용함수 즉 선호도를 변화시킬 수 있을 만큼의 영향력을 남한이 보유한 경우에는 영향력의 수준에 따라 남한의 이상점에 가까운 지점에서 합의를 이끌어 낼 수 있다. <그림 II-6>에서 보는 것처럼 북한의 효용함수는 남한의 영향력 강도에 따라 남한의 효용함수 쪽으로 움직이게 되고, 합의를 거두게 되는 지점도 남한의 이상점과 가까워지게 된다. 결국 (사례 2)의 두 경우는 북한이 어느 정도의 핵프로그램을 양보하는 수준에 이상점을 두고 있다 하더라도 실질적인 핵포기를 이끌어 내기 위해서는 북한의 선호도를 움직일 수 있는 남한의 영향력이 필요하다는 것을 시사하고 있다.

(사례 1)에서 (사례 2)까지는 북한의 이상점이 현재의 상황보다는 진전된 지점에 위치하는 경우였으나, (사례 3)에서 (사례 5)까지는 북한이 현재의 상황(SQ)을 고수하거나 혹은 핵관련 프로그램 개발을 지속적으로 진전시켜 현재보다 악화된 지점을 이상점으로 두고 있는 경우를 분석한 것이다. 즉 북한이 현재까지 개발된 핵무기 보유를 고수하는 동시에 핵무기 양산체제에 돌입하고 나아가 핵기술 수출을 목표점으로 지향하는 경우라고 볼 수 있다. (사례 3)은 남한이 북한에 대한 영향력이 없거나 있어도 충분치 않을 경우에 북한의 동의를 이끌어 낼 수 있는 남한의 전략과 타결점을 보여준다. 이 경우 남한은 북한의 핵보유를 인정하는 선에서만 타협이 가능해진다. 북한의 입장에서 남한에게 최대한 양보하는 선이 핵보유 인정이기 때문이다. 이에 반해 (사례 4)와 (사례 5)는 북한의 선호도를 바꿀 수 있을 정도의 영향력을 남한이 보유한 것으로 가정한 것이다. 특히 (사례 5)와 같은 경우는

남한의 이상점이 위치하는 지점으로 북한의 이상점을 움직일 수 있을 정도의 영향력을 남한이 보유한 경우라고 볼 수 있다. 이 두 사례는 비록 초기 북한의 이상점이 현재의 상황보다 낮은 단계에 위치해 있다 하더라도 북한의 이상점을 움직일 수 있는 지렛대나 영향력이 남한에게 있다면 남한의 이상점인 북한의 실질적인 핵포기를 이끌어 낼 수 있다는 것을 제시하고 있다.

이렇게 사례를 중심으로 한 각각의 모델 분석결과에서는 상대방의 이상점을 움직여야만 나의 선호도에 근접한 타결점을 얻을 수 있다는 함의를 담고 있음을 알 수 있다. 물론 모든 모델의 분석결과가 내포하는 것이 어느 일방의 이상점이 움직여야만 양자 간에 합의가 이루어진다는 것만은 아니다. 단지 남한과 북한의 이상점이 서로 동떨어져 있을 경우 상대방의 이상점이 움직이지 않는 이상 각기 이상점에 근접한 결과를 얻기에는 한계가 있으며, 각기 이상점에 근접한 결과를 얻기 위해서는 상대방의 이상점을 움직일 수 있는 영향력 혹은 지렛대의 역할이 있어야 함을 함축하고 있다.

힘 혹은 영향력이 필요함을 제시하는 모델의 함의는 특별하다고는 할 수 없을지도 모른다. 그러나 적어도 대북정책을 고안하는데 있어서는 오랫동안 잊혀 왔던 단어임에는 틀림없다. 남한과 북한은 언제나 서로를 향해 ‘상응하는 조치’를 요구해 왔으며, ‘상응하는 조치’는 윈-윈(Win-Win)하는 방법으로 여겨졌다. 심지어 윈-윈의 방법만이 남북 관계를 풀 수 있는 유일한 해법으로 믿어왔다.

사실 많은 수의 협력(Cooperation)에 관한 연구들 그리고 협상에 관한 연구들도 윈-윈(Win-Win)할 수 있는 방법을 가장 이상적인 답안으로 간주하고 있다. 그러나 ‘윈-윈’이라는 형태가 유일하게 협상에서 합의나 협력을 가져온다고는 볼 수 없다. 어떤 경우에는 윈-로스

(Win-Loss)의 성격을 갖고 있더라도 합의가 이루어지는 경우가 있는 반면, 윈-윈 형태의 해결방법이 있는데도 불구하고 합의가 이루어지지 않는 경우도 있기 때문이다. 남한과 북한 간의 관계에서도 이러한 양태들은 어렵지 않게 발견할 수 있다. 따라서 모델이 품고 있는 합의는 새롭다고는 할 수 없어도 잊혀 왔던 것을 상기시켜 주는 것임에는 틀림 없다. 문제는 힘 내지는 영향력을 어떠한 시각에서 바라봐야 하느냐를 결정하는 것이다. 이를 위해 다음 장에서는 분석결과의 함의로부터 좀 더 구체적인 가설을 도출하기 위해 힘 혹은 영향력을 어떤 시각으로 분석하고 이해해야하는 지를 살펴보았다. 그리고 이를 바탕으로 가설을 설정하였다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

III. 힘(Power)의 관계에 대한 기준 정립과 가설의 설정



앞 장에서 게임모델을 분석한 결과는 힘 혹은 영향력이 있어야만 남한의 이상점에 가깝게 합의를 이끌어 낼 수 있다는 것이었다. 그리고 힘이라는 것은 상대방의 이득구조를 변화시키는 것이라는 것을 알 수 있었다. 상대방의 이상점을 움직인다는 것은 선호도를 변화시킨다는 것이고, 이는 곧 상대방의 이득구조를 변화시킨다는 것을 의미하기 때문이다. 예를 들면 예전에는 핵보유를 해야지만 이득이 발생하였지만, 만일 핵포기를 해야만 이득이 발생하게 만든다면 이것이 이득구조를 변화시키는 것이라고 할 수 있다. 그렇다면 상대방의 이득구조를 바꾼다는 것은 어떠한 각도에서 바라보아야 할까?

이득구조를 바꾼다는 시각은 아니었지만, 기존의 국제정치 연구들은 국가 간 관계의 결과를 설명하는 바탕을 국가 간의 힘의 배분(Distribution of Power)에서 찾아 왔다. 즉 전통적으로 국제정치학에서는 힘 혹은 국력을 군사력, 경제력과 같은 국가가 소유한 자원에 초점을 맞추었고, 이를 통해 상호관계의 결과를 설명하였다.⁶ 그러나 구조적인 힘과 국가 간 상호작용의 결과를 연결시키려는 분석들의 설명에는 오차가 발생하는 경우가 적지 않았다. 오차가 발생하는 이유는 협상의 결과 중에는 국력이 강한 국가가 항상 유리한 결실을 얻지 못한 경우도 존재하였기 때문이다. 부연하자면 구조적인 국력과 원하는 결과를 만들어 낼 수 있는 능력을 동일시하게 되면 국력이 우월한 국가는 언제나 자신의 의도대로 결과를 이끌어 낼 수 있다는 것이 논리적인 추론이 되어 버린다. 하지만 역사를 돌이켜 보면 이에 부합하지 않는 사례들을 심심치 않게 목격할 수 있기 때문에 구조적인 국력과 협상의 결과를 단순하

⁶ Morgenthau, H. J, *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace* (New York: Knopf, 1978); Waltz, K. N, *Theory of International Politics* (Reading, Mass: Addison-Wesley, 1979).

I
II
III
IV
V
VI
VII

계 연결시킨 설명력은 한계가 있을 수밖에 없었다.

이러한 설명력의 한계로 인해 힘(Power)이라는 변수는 효용성이 없는 변수로 치부되기까지 하였다. 하지만 구조적인 힘과 국가 간 상호작용의 결과를 설명하는 데에는 오차도 발생하지만 그렇지 않은 경우도 많이 존재한다는 사실도 무시할 수는 없다. 다시 말해 국가가 지니고 있는 구조적인 힘은 국가 간의 상호관계 결과를 설명하는데 있어 설명력이 없는 경우도 있지만, 설명력을 갖추고 있는 경우도 존재한다는 것이다.

국가의 힘이란 변수의 설명력이 변동성을 갖는 근본적인 이유는 힘을 행사하는 과정의 측면에서 찾으려 하지 않고 힘에 의해 생긴 구조에서 찾으려 하기 때문이다. 사실 한 국가가 상대방 국가에게 갖는 힘 내지는 영향력을 구성하는 가장 중요한 요인으로 자원(Resources)이 갖는 중요성은 무시할 수 없다. 그리고 그 자원은 구조적인 국력을 구성하는 경제력, 군사력, 그리고 정치력을 포함하는 동시에, 협상력과 같은 연성권력도 포함한다. 그러나 자원으로 대표되는 구조적인 국력은 자원을 소유하고 있기 때문에 얻게 되는 결과일 뿐이다. 다시 말해 자원 자체는 국가 간의 특정한 상호관계의 결과를 결정짓는 것이 아니라, 결과를 만드는데 사용되는 것이다. 그러므로 힘 혹은 영향력은 한 국가가 보유하고 있는 자원과 상대방 국가와의 관계에서 이루어진 특정한 결과 사이 중간에 위치하는 매개변수로, 결과를 만드는데 사용하는 수단으로 볼 수 있다. 즉 자원은 상대방의 이득구조를 바꾸는 수단인 것이다.

사실 힘으로 사용할 수 있는 자원은 각각의 국가들 사이에 비대칭적으로 분배되어 있다. 일반적으로 국력이 강하면 강할수록 자신들이 이용할 수 있는 자원은 다양한 반면, 국력이 약한 국가일수록 힘으로 사

용할 수 있는 자원은 한정되어 있다. 그러나 자원의 상대적 배분이 불균형하다고 해서 힘 또는 영향력의 방향이 같은 방향으로 움직이지 않는 이유는 두 가지로 정리할 수 있다.

우선 자원의 상대적 배분이 영향력의 방향과 일치하지 않을 수 있는 까닭은 국가 간의 상호작용 내지 상호관계가 다양한 이슈에 걸쳐있기 때문이다. 경제적인 이슈, 군사적인 이슈 등 국가 간의 상호관계는 다양한 방면에 걸쳐 동시에 이루어지기도 하며, 때로는 상호관계의 이슈가 오직 하나뿐인 경우도 있다. 다시 말해 각 이슈에서의 상호작용은 이슈별로 독립적으로 이루어지기도 하며, 혹은 몇 개의 이슈가 연계되어 상호작용이 이루어지기도 한다. 이때 이슈 내지는 사안의 성격에 따라 상호작용의 결과를 만들어 내기 위해 사용하는 자원은 다르게 된다. 예를 들면 때로는 경제적인 이슈의 상호작용에서 군사적인 자원도 함께 사용할 수 있는 경우가 있는 반면에, 오로지 경제적인 자원만 이용하여 결과를 만들어 내야 하는 경우도 있을 것이다. 결국 이슈 혹은 사안의 성격에 따라 사용할 수 있는 자원의 종류와 갯수는 바뀌게 된다. 국력이 강해 사용할 수 있는 자원이 풍부하다고 하더라도, 때로는 상호작용이 이루어지는 이슈의 성격 혹은 종류에 따라 사용할 수 있는 자원은 한정되어 있는 경우도 있다. 결국 강대국이 약소국과의 관계에서 항상 우월한 이득을 챙기지 못하는 이유는 위와 같은 이유 때문이다.

이와 같이 결국 힘으로 이용되는 자원은 이슈의 성격에 따라 사용할 수 있는 자원과 사용할 수 없는 자원으로 구분할 수 있으며, 나아가 사용할 수 있는 자원은 사용하였던 자원과 사용하지 않았거나 못했던 자원으로도 구분할 수 있다. 이렇게 자원이 풍부함에도 불구하고 사용할 수 있는 자원과 없는 자원으로 구별되고, 자원이 제한되어 있음에도 불구하고 적절하게 사용할 수 있다는 사실은, 자원을 사용해야지만 발

I
II
III
IV
V
VI
VII

생하는 힘이 정태적인 것이 아니라 역동적인 성격을 지닌다는 것을 뜻한다. 즉 자원과 결과 사이에 위치한 매개변수로서의 힘은 자신의 자원을 이용하는 방법 내지는 방식인 것이다. 예를 들어 자원을 이용하는 방법 중의 하나가 이슈를 연계시키느냐 아니면 독립적인 이슈 하에서 만 상호작용을 하느냐를 결정하는 것이라고 볼 수 있다.⁷

자원의 상대적 배분이 우월하지만, 힘 또는 영향력은 우월하지 않을 수 있는 두 번째 이유는 상호의존성의 정도에서 찾을 수 있다. 즉 상호의존성의 균형은 자원의 상대적 균형정도와 다를 수 있기 때문이다. 예를 들어 특정한 사안에서 국가 간에 상호작용이나 협상이 이루어지는 이유는 각각의 국가들이 자신들이 원하는 결과를 얻기 위해서다. 이때 내가 원하는 결과를 얻기 위해서는 상대방의 존재는 물론이고 상대방의 결정이 필요하게 된다. 따라서 나의 결정에 상대방은 의존하고 있다는 전제하에 상대방의 결정이 필요가 없는 사안, 즉 나만의 단독으로 나에게 유리한 결과를 얻을 수 있는 경우의 사안에서 나와 상대방의 힘의 관계는 당연히 나에게 유리하게 기울 수밖에 없다. 이러한 경우 나는 상대방에게 합의를 파기하거나 상호관계를 단절하겠다는 극단적인 협박으로 상대방에게 영향력을 행사할 수 있게 된다.

여기서 의미하는 힘은 상대방이 나의 처벌이나 보상에 대해 얼마만큼이나 취약한가에 초점을 맞추는 것이다. 즉 처벌이나 보상으로 인해 상대방의 이득구조를 바꿀 수 있는 것을 의미한다. 예를 들어 협상에서의 합의를 보상의 측면에서 분석하면, 보상을 제공할 수 있는 능력을 힘이라고 볼 수도 있지만, 보상을 필요의 각도에서 보면 필요성을 덜

7. 이슈연계를 통해 어떻게 상대방의 이득구조를 바꿀 수 있는가에 관한 연구는 다음을 참조. Woo Taek Hong, "Strategy Analysis for Denuclearizing North Korea," *International Journal of Korean Unifications Studies*, Vol. 18, No. 1 (2009), pp. 120~141.

갖는 쪽이 힘이 있다고 볼 수도 있다. 이러한 시각은 전통적인 시각에서 힘의 균형이 균등(Parity)상황이라도 상호의존 정도는 불균형상황이 되기도 한다. 즉 양쪽 당사자 모두에게 거부권이 있을 경우 상대방의 거부권 행사에 대해 내가 더 취약하다면, 나의 힘은 상대방보다 열세에 있다고 볼 수 있다. 왜냐하면 내가 더 합의의 필요성이 강하기 때문이다. 미국과 북한의 핵포기 협상을 예로 들면, 미국보다 북한이 보다 우월한 힘을 보유하고 있다고 볼 수도 있다. 미국은 동북아에서의 안정과 핵확산을 방지해야 하기 때문에 북한의 핵포기에 대한 필요성이 강하다고 볼 수 있지만, 북한은 핵포기에 대한 합의가 이루어지지 않는 것을 더 선호할 수도 있다. 결국 협상에서 우월한 힘의 위치를 확보한다는 것은 상대방으로 하여금 합의의 필요성을 갖도록 만드는 것이라 할 수 있다. 이것도 상대방의 이득구조를 바꿈으로서 가능해진다.

구체적으로 행위자 간에 의존성의 정도는 다음과 같은 예를 통해 파악할 수 있다. 만일 A라는 국가가 X라는 결과를 얻는 것을 필요로 한다고 하자. 또한 X라는 결과를 만드는데 있어 B라는 행위자의 결정이 필요하다고 하자. 이때 A가 X라는 결과를 대신해서 다른 대안의 결과를 만들어 낼 수 있으면 있을수록, 그리고 X라는 결과를 만들어 내는데 있어 다른 행위자를 구할 수 있으면 있을수록, A가 B에 대해 지니고 있는 의존성의 정도는 낮다고 할 수 있다. 하지만 A가 구할 수 있는 대안이 없다고 무조건적으로 A가 B에 의존하는 정도가 높다고는 할 수 없다. A가 X라는 결과를 얻고자 하는 정도, 그리고 X라는 결과를 만드는데 있어 B라는 행위자가 차지하는 비중의 정도 등이 종합적으로 의존도의 정도를 보여준다고 할 수 있다. 간단히 요약하면 내가 새로운 대안을 개발할 수 있으면 있을수록, 그리고 상대방이 선택할 수 있는

I
II
III
IV
V
VI
VII

대안을 줄이면 줄일수록, 나는 상대방의 이득구조를 바꿀 수 있으며, 상대방에 대해 내가 갖고 있는 힘이 크다고 볼 수 있다.

지금까지 힘(Power)을 바라보는 시각의 기준을 살펴봤다. 이를 바탕으로 다음과 같은 가설을 구성하였다.

“북한의 행동 및 선택을 변화시키기 위해서는 북한의 이득구조를 바꿀 수 있어야 한다”

다음 장에서부터는 위의 가설을 검증하는 분석을 시도하였다. 즉 앞에서 살펴본 힘에 관한 시각을 바탕으로 북한을 상대로 한 영향력을 살펴보았다. 주요 분석은 각기 다른 북한과의 상호관계 경험을 바탕으로 상호관계 내지는 협상의 초기와 결과의 입장변화를 살펴보고, 그 변화의 과정에서 한국과 북한은 어떠한 방법을 사용하여 자신들이 가진 자원을 이용하였는가를 살펴보았다. 또한 각각의 특정한 상호관계에서 한국과 북한의 상호의존도는 물론 어떠한 대안들을 각자가 지니고 있었으며 또 그것을 어떤 방식으로 활용하였는지를 분석하였다. 이와 같은 분석을 통하여 결론에서는 향후 북한과의 관계에서 한국이 영향력을 발전시켜야 할 분야 그리고 대안들을 도출하여 보았다.

IV. 북핵 문제의 역사와 협상의 전개과정



1980년대 후반부터 시작된 북핵 문제는 여전히 진행형이다. 술한 우여곡절을 겪은 탓인지 지금은 아예 회담의 동력조차 소진해버린 형국이다. 1990년대 초반 불거진 제1차 북핵위기는 1994년 북미 제네바합의로 일단락되었지만, 2002년 재등장한 제2차 북핵위기는 아직껏 교착과 답보상태를 벗어나지 못하고 있다. 이미 제1차 북핵 문제의 결과물인 북미기본합의문은 휴지조각이 되었고, 제2차 북핵위기의 해결책으로 제시된 9·19공동성명과 그 이행 로드맵인 2·13합의 및 10·3합의는 제대로 작동되지 못하고 있다. 6자회담 역시 2008년 12월을 마지막으로 공전되고 있다. 2011년 1월 미중 정상회담과 남북접촉·북미접촉 등으로 6자회담 재개 움직임이 진행되고 있지만, 아직은 회담 개최 여부가 불확실한 상황이다. 본 장에서는 북핵 문제의 협상과정을 1차 북핵위기와 2차 북핵위기로 나누고, 각각의 시기를 또 다시 순환주기로 구분하여 살펴보았다.

1. 제1차 북핵위기

가. 1차 순환주기: 북미공동성명(1993년 6월)

1980년대 후반 불거진 북한의 핵문제는 1991년 북한이 비핵화공동선언에 합의하고, IAEA 안전조치협정에 서명한 후, 1992년 5월 IAEA에 핵시설 및 핵물질 목록과 관련한 최초보고서를 제출하고 임시 핵사찰을 받음으로써 안정 국면에 들어서는 듯 했다. 그러나 이 보고서에서 ‘중대한 불일치’에 의해 북한의 과거 핵 규명을 위해 2개의 미신고시설에 대한 특별사찰 문제가 제기되었다. 이에 북한은 1993년 3월 8일 준전시상태 및 북한주민 동원령 선포, 3월 12일 NPT 탈퇴 선언 등 다양한 형태로 반발하였다. 또한 UN안보리의 4월 의장성명과 5월 결의안

I
II
III
IV
V
VI
VII

에 대응하여, 북한 외무성은 5월 12일 “제재는 선전포고”라고 주장하며 5월 29일 노동미사일 시험발사를 강행하였다.

이러한 와중에 1993년 6월 2일부터 11일까지 미국의 유엔대표부에서 북한의 NPT 탈퇴 철회와 미국의 대북 안전보장 문제를 의제로 한 제1차 북미고위급회담이 개최되었다. 회담 첫날부터 북한은 “폐연료봉으로부터 플루토늄을 추출하겠다”는 발언을 통해 핵무장을 암시하며 미국을 압박했다. 동시에 북한은 이용호-퀴노네스 간의 뉴욕 ‘커피숍 회동(비공식 접촉)’을 통해 UN헌장에 기초한 미국의 안전보장 약속이 공동성명 형태로 발표될 것을 요구하기도 하였다.

6월 11일 발표된 북미공동성명에는 북한이 NPT 탈퇴 이유로 든 IAEA 특별사찰 요구의 ‘불공정성’을 감안하여 안전조치의 ‘공정한’ 적용이 명기됐고, 또 다른 요구사항인 핵위협 중단 문제, 적대정책 포기 문제는 ‘탈퇴 유보’와 거래되어, 결국 북한의 NPT 잔류와 미국의 안전보장 약속을 교환하는 것으로 종결되었다. 북미공동성명의 요지는 다음과 같다.

- ① 핵무기를 포함한 무력의 불사용 및 불위협에 대한 보장 (assurance)
- ② IAEA 전면안전조치협정(full-scope safeguard)의 공정한 (impartial) 적용
- ③ 북한은 자신이 필요하다고 인정하는 기간만큼 NPT 탈퇴효력의 발생을 일방적으로 유보(suspend)
- ④ 상대방 주권에 대한 상호 존중 및 상대방 내정에 대한 불간섭

결국 북한은 북미공동성명을 통해 NPT 탈퇴선언 당시의 요구사항인 소극적 안전보장(핵위협 중단), 특별사찰 요구 중단(IAEA의 공정성 확보), 적대정책 포기, 북미 직접협상 등 소기의 목적을 다 달성했다

고 평가할 수 있다. 또한 북한은 NPT 완전복귀가 아닌 탈퇴 ‘유보’ 상태로 합의했기 때문에 이후 또 다른 협상카드를 만들어낼 근거를 확보했다고 평가되기도 한다.⁸ 회담이후 나온 북한의 논평에서도 “역사적 의미가 있는 회담,” “자주적 입장을 관철하면서도 승리를 획득한 회담”이라고 자평하였다.

그러나 북미공동성명 이후 북핵 문제는 IAEA의 대북사찰 강화 요구로 인해 다시 교착국면에 돌입했다. 이에 북한은 NPT 탈퇴를 유보한 특수지위를 내세워 IAEA의 제한적 사찰만을 허용하겠다는 입장을 굽히지 않았다. 이런 분위기에서 1993년 7월 14일에서 19일까지 스위스 제네바에서 제2차 북미고위급회담이 개최되었다. 이 회담의 핵심의제는 IAEA 특별사찰 및 경수로 지원 문제였다. 2차 회담에서는 공동성명 대신 개별적으로 언론보도문을 발표하는 것으로 종결되었다. 이후 북한은 핵안전협정 의무와 한반도비핵화선언 이행을 위한 IAEA 및 한국과의 실질적인 대화와 협상을 지속적으로 회피하였고 이에 미국은 3차 회담 지연으로 대응했다.

나. 2차 순환주기: 북미기본합의문(1994년 10월)

1994년 봄부터 한반도 상황은 급속도로 냉각되었다. 3월 21일 IAEA 이사회가 북핵 문제를 안보리에 회부하기로 결정하고, 3월 31일 안보리는 IAEA 사찰과 남북대화를 촉구하면서 필요시 “추가조치를 고려” 한다는 의장성명을 발표했다. 이에 북한은 3월 19일 ‘서울 불바다’ 발언과 더불어 5월 13일부터는 연료봉을 무작위 인출하기 시작하는 등 위

⁸ 장달중 외, 『북미 대립: 탈냉전 속의 냉전 대립』 (서울: 서울대학교출판문화원, 2011), pp. 71~72.

I
II
III
IV
V
VI
VII

기를 고조시켰다. 폐연료봉은 ‘미래 핵’으로서 그것을 재처리할 경우, 기존 핵무기에 더해 추가로 핵무기를 만들 수 있기 때문에, 이는 미국 내 일각에서는 전쟁을 불사해서라도 막아야 한다는 의견이 제기되기도 하였다. 또한 무작위 폐연료봉 추출로 ‘과거 핵’을 정확히 계산할 수 없게 되었는데, 이는 IAEA와 미국의 비확산 우선론자들이 NPT의 완전무결성을 유지하기 위해 설정해둔 레드라인이었다. 이후 5월 30일 UN안보리 의장성명이 발표되고, 6월 10일 IAEA의 대북제재결의안이 채택되었으며 UN안보리에서 대북제재가 논의되었다. 그런데 이 과정에서 북한은 5월 30일 동해 대함미사일 발사, 6월 IAEA 탈퇴 등으로 맞대응하면서 위기를 고조시켰으며, 미국도 북한의 극단적 선택에 대해 대북제재와 함께 한반도 전쟁에 대한 대비에 착수했던 것으로 알려졌다.

하지만 이 기간 북한 지도부는 최악의 상황을 회피하기 위해 유화정책을 동시에 구사했다. 북한은 5월 이후 미국에 대한 유화 제스처를 반복하며 새로운 평화회담을 제안하기도 했다.⁹ 그 결과 카터-김일성 면담이 이루어지고, 그 자리에서 북한의 최고지도자인 김일성은 카터에게 미국이 대북 핵공격을 하지 않고 경수로를 제공해 주면 핵 프로그램을 동결하고 IAEA의 영변 사찰을 수용할 수 있다고 제안했으며, 카터는 그 경우 미국은 유엔제재를 중단할 것이라고 응답했다. 그런데 이 면담 이후 강석주는 갈루치에게 보낸 서한에서 향후 진행될 제3차 북미고위급회담은 면담 합의사항에 대한 ‘이행 단계’를 논의하는 자리가 되기를 희망한다면서, 단계적 접근 또는 살라미 전술을 노출시켰다.

이후 양국은 제3차 북미고위급회담을 개최하여 북미 간의 핵문제 해

⁹ 황지환, “북한의 핵개발과 국제협상,” 『북핵문제와 한반도 평화정착』 (서울: 한울, 2008), pp. 261~262.

결과 이에 따른 북미관계 개선의 로드맵을 조율·확정하고자 하였다. 8월 5일 개최된 첫 번째 회의에서 북한은 2기의 경수로(2,000MWe 규모) 지원과 북미관계 정상화를 얻어냈고, 미국은 NPT·IAEA·한반도 비핵화공동선언 등 3대 비확산체제를 유지시키는데 만족했다. 그러나 5MWe 원자로의 재가동 금지 문제, 사용후 연료봉 처리 문제, 특별사찰 문제 등에 있어 이견을 드러내었지만 9월 23일부터 개최된 두 번째 회의에서 대체로 합의되었다. 다만 남북대화 재개 문제는 다음 회의로 미루어졌다. 10월 15일부터 열린 세 번째 회의에서도 북한은 이 문제에 대해 끝까지 거부 의사를 고집하였으나 결국 “본 합의문이 대화를 촉진하는 분위기를 조성해 나가는데 도움을 줄 것이기 때문에 (혹은 뒀에 따라) 북한은 남북대화에 착수한다”라는 ‘모호한 표현’으로 명시하는데 상호 합의하였다.

10월 21일 도출된 북미제네바합의문은 기본합의문, 비공개양해각서, 클린턴의 보장각서 등 세 가지로 구성되어 있다. 기본합의문에서 북미는 ① 북한의 핵시설 동결·해체 및 미국의 대북 중유·경수로 지원, ② 북미관계 개선, ③ 북한의 한반도 평화를 위한 비핵화 선언 및 남북대화 이행, 미국의 대북 핵 선제 불사용 보장, ④ 북한의 NPT 복귀와 IAEA 안전조치협정 전면 이행 등 4개항에 합의하였다. 재선을 앞둔 클린턴에게는 외교적 성과가 필요했고, 김일성이 사망한 상황에서 김정일에게도 외교적 성취가 절실했던 것도 합의를 이끌어낸 배경이라고 평가되었으며, 동시에 북한에 대한 조건부 체제인정의 대가로 비확산을 얻어내는 접근법을 채택한 결과로 이해되기도 하였다.

그러나 1994년 11월 공화당이 상·하 양원을 모두 장악하자 제네바합의의 이행이 힘들게 되었다. 공화당은 제네바합의가 “핵공갈에 대한 보상”이며, “다른 테러리스트 국가들에게 잘못된 신호를 보낼 수 있다”

I
II
III
IV
V
VI
VII

며 합의의 이행에 제동을 걸었다. 그 결과 제네바합의의 핵심인 경수로 사업은 진척되지 못하고 5년 기한의 사업이 합의된 지 3년이 되어서야 겨우 착공식을 가졌다. 재정부담도 한국과 일본에 떠넘기려 했지만 IMF 위기와 맞물려 경수로 사업은 좌초의 위기를 맞게 되었다. 북한 역시 핵사찰에 비협조로 나왔고 급기야 1998년 8월 31일 대포동 미사일(사정거리 2,500km)을 시험 발사함으로써 새로운 위기를 조성했다.

2. 제2차 북핵위기

가. 1차 순환주기: 9·19공동성명(2005년)

1998년 12월 북한 잠수정의 한국영해 침범, 1999년 일본에서 발생한 괴선박 도주사건의 영향으로 한·미·일 3국의 작업 정체, 임금인상을 둘러싼 북한 노동자 철수 등으로 경수로 사업이 계속 지연되는 가운데, 2000년 11월 미국 대통령 선거에서 부시가 당선되자 북핵 협상은 새로운 국면을 맞게 되었다. 부시 행정부는 2001년 3월부터 ‘대북정책조정 위원회’를 가동하여 클린턴 행정부의 대북정책을 수정하는 등 공격적인 접근을 하였다.

제2차 북핵위기는 2002년 10월 켈리(James Kelly) 차관보가 방북한 시점에서 시작되었다. 10월 3일 켈리 특사 일행은 김계관 부상을 만난 자리에서 “북한이 우라늄 농축을 통해 핵무기를 개발하려는 비밀계획을 시작했다는 움직일 수 없는 증거를 가지고 있다”며 HEU(고농축우라늄) 개발 의혹을 제기하였다. 10월 17일 미 국무부가 공표한 바에 의하면 북한은 10월 3일 당일에는 부인하였으나 다음날 강석주 제1부상이 김계관 부상의 ‘부인’을 반복하고 HEU 개발 사실을 인정하였다고 한다. 이에 미국은 북한이 제네바합의를 어기고 미국 몰래 HEU

프로그램을 추진했음을 내세워 대북 중유공급을 중단했고, 북한은 HEU를 공식 부인하면서 미국이 중유공급 중단으로 제네바합의를 어겼고, 부시 행정부의 NPR(핵태세검토보고서)이 북한을 핵선제공격대상으로 규정함으로써 NPT 정신도 위배한 것이라고 주장하였다.

이후 북한은 12월 12일 핵동결 해제, 12월 22일 5MWe급 원자로 봉인과 감시카메라 제거, 12월 31일 IAEA 사찰관 추방으로 강경한 모습을 보였다. 그리고 2003년 1월 6일 IAEA 특별이사회가 북한 핵동결 해제에 대해 원상회복 결의안을 채택하자 1월 10일 NPT 탈퇴성명으로 대응하였다. NPT 탈퇴 성명 직후 북한은 외부제재가 가해진다면 미사일 발사를 감행할 것이며 미국의 선 핵포기 조건이 걸린 식량·에너지 지원은 거부한다고 천명하였다. 그러나 바로 이어서 외무성이 북미 직접대화를 요구하는 입장을 표명하는 등 대화의 여지를 남겨놓기도 하였다.

이런 상황에서 2003년 3월 중국이 북핵 문제의 중재자로 적극 개입하게 된다. 그러나 중국 주도의 베이징 3자회담은 실패로 돌아가고 대신 6자회담이 개최되었다. 북한은 중국만 참여했던 1997년 4자회담의 경험을 기억하고 있었고 어차피 다자회담을 한다면 어떤 형태로든 러시아를 포함하는 것이 유리하다고 판단해 ‘직방 6자회담을 개최하며 거기서 양자회담을 진행하자’고 전격적으로 제안하였다. 그런데 이 기간 동안에도 북미 간 강대강(強對強) 공방이 한 차례 진행되었다. 북한의 핵재처리문제에 대한 UN안보리 의장성명 초안이 회람되고 PSI(확산방지구상)가 제의되었고, 이에 북한은 ‘핵재처리 완료단계 및 핵보유’를 언급하고 ‘핵재처리 완료 및 플루토늄 무기화’ 주장을 하는 등 대미 압박을 강화하였다.

우여곡절 끝에 6자회담이 개최되었지만 북미 간 입장은 매우 대조적

I
II
III
IV
V
VI
VII

이었다. 북한은 북미 간 일괄타결 도식을 제안하고 동시 행동원칙에 따라 단계별 이행을 제시한 반면, 미국은 이른바 CVID(완전하고 검증 가능하며 불가역적인 해체) 원칙에 따라 북한의 선 핵포기를 주장했다. 미국이 선 핵포기를 일관하면서 뉴욕 북미접촉마저 꺼리자, 북한은 강수로 맞섰다. 즉 북한은 6자회담에 흥미와 기대가 없으면서 “핵억제력 강화 외에 선택의 여지가 없다”고 위협하기 시작했다. 이어 2003년 10월에는 8천여 개의 폐연료봉 재처리를 성과적으로 끝내고 이를 핵억제를 강화하는 방향에서 용도 변경시켰다고 선언했다. 그리고 북한은 “때가 되면 우리의 핵억제력을 물리적으로 공개하는 조치가 취해질 것”이라고 사실상의 핵보유를 시사했다.¹⁰

1·2차 6자회담을 진행했음에도 불구하고 미국의 선 핵포기 및 CVID 주장과 북한의 선 적대시정책 포기 사이의 간극은 좁혀지지 않았다. 그러다 2004년 6월 개최된 3차 6자회담에서 미국은 북한의 선 핵포기 주장을 보다 구체화시켜 북한 핵폐기를 조건으로 대북 연료지원과 안전보장을 제의하였다. 그러나 그해 10월 미 의회가 북한인권법을 통과시키고, 부시 대통령은 정권교체(Regime Change)나 정권변환(Regime Transformation)을 공언했으며, 콘돌리자 라이스(Condoleezza Rice) 국무장관은 2005년 1월 상원 외교위 인준청문회에서 북한을 ‘폭정의 전초기지(Outposts of Tyranny)’로 언급하는 등 미북관계는 개선의 여지가 없었다. 특히 2005년에 들어서면서 북한은 또 다시 강수를 두기 시작했다. 2월 10일 핵무기보유·6자회담 불참 선언, 3월 2일 미사일 시험발사 유예 철회, 3월 31일 5MWe 원자로 가동 중단 및 6자회담의 군축회담으로의 변경 주장, 5월 11일 영변 5MWe 원자로의 8,000여

¹⁰ 김근식, “북한의 핵협상: 주장, 행동, 패턴,” 『한국과 국제정치』, 제27권 제1호 (2011), pp. 162~163.

개 연료봉 인출 등 북한은 지속적으로 미국을 압박해갔다.

북한은 강경한 정책을 구사하면서 미국의 양보도 이끌어 내었다. 미국으로부터 북한을 주권국가로 인정한다는 것, 대북 공격·침략의사가 없다는 것, 북미대화가 가능하다는 것, 김정일에 대한 호칭을 ‘Mr’로 부르게 한 것 등 적지 않은 미국의 양보를 얻어냈다. 이 양보를 6자회담 참가 명분으로 삼아 북한은 2005년 7월·9월 4차 회담에 참여하였다. 4차 회담의 최대 쟁점은 경수로 지원 문제였다. 북한은 경수로 제공이 받아들여지지 않으면 핵무기를 계속 증산할 수밖에 없다고 위협했고, 미국은 ‘경수로’ 자체에 반대하면서 ‘제공’을 삭제한 ‘경수로’ 문구만 넣자고 주장했다. 그런데 중국·일본이 미국측에 동의하지 않자 미국은 ‘적절한 시기’라는 문구를 삽입한 뒤 ‘경수로 제공’을 수락하여 9·19공동성명이 탄생되었다.¹¹

그러나 회담타결 직후, 미국과 일본은 선 핵폐기, 후 경수로 제공이라는 자신들의 입장을 비공개 언론간담회 형식으로 브리핑했고, 이에 북한은 “신뢰조성의 물리적 담보인 경수로 제공 없이는 우리가 이미 보유하고 있는 핵억제력을 포기하는 문제에 대해 꿈도 꾸지 말라”며 반발했다. 또한 공동성명이 발표되는 그 날, 미 연방관보에 BDA은행이 북한의 위폐세탁 우려대상은행이라고 게재되면서 사실상 북한에 대한 금융제재가 시작되었다. 북한은 미국의 이 조치가 9·19공동성명의 신뢰구축 조치에 정반대된다면서 6자회담을 공전시키기 시작했다.¹²

11. 홍현익, “북핵문제와 6자회담: 전개과정, 평가 및 과제,” 『한국과 국제정치』, 제24권 제1호 (2008), pp. 42~44.

12. 장달중 외, 『북미 대립: 탈냉전 속의 냉전 대립』, pp. 120~123.

I
II
III
IV
V
VI
VII

나. 2차 순환주기: 2·13합의와 10·3합의(2007년)

2006년은 미국의 대북압박 강화와 이에 대한 북한의 대미 대결 의지가 계속해서 맞부딪친 한 해였다. 미국이 BDA은행의 북한계좌에 대한 제재를 가하자, 2006년 7월 북한은 미사일 7기를 시험 발사하였고 UN안보리는 대북제재결의안 1695호 채택으로 대응했다. 북한은 여기에 머물지 않고 10월 9일 지하 핵실험마저 감행하여 전 세계의 비판에 직면했고, UN안보리는 대북제재결의안 1718호를 만장일치로 통과시켰다.

그런데 이렇게 고조된 위기는 미 중간선거 이후 미국의 대북정책의 변화로 완화되기 시작했다. 중간선거 이후 네오콘이 퇴각하면서, 북한에 대한 ‘악의적인 무시’에서 벗어나 직접 대화와 협상을 시도하고, ‘악행에는 보상할 수 없다’는 원칙을 접고 단계적으로 주고받는 방식의 합의를 모색하며, 선 핵폐기 주장을 내세우지 않고 ‘행동 대 행동’의 교환을 미국이 받아들이기 시작했다. 부시 행정부는 핵실험에 대해서 안보리 결의안 채택 등 대북 압박정책을 강화시키긴 하였지만, 핵확산의 위험을 고려하여 협상을 모색하지 않을 수 없는 딜레마를 안고 있었다. 더욱이 중간선거 이후 부시 행정부의 중동정책과 북핵 문제의 실패에 대한 비판이 거세게 제기된 것도 정책변화의 촉진요인으로 작용했다고 평가되었다.¹³

그 이후 몇 차례의 회담을 거친 2007년 2월 13일 6자회담 참가국들은 ① 북핵시설 폐쇄·신고·불능화, ② 중유 100만 상당의 대북 에너지 지원, ③ 5개의 W/G 구성 등을 주요 내용으로 하는 ‘2·13 초기단계조

¹³ 조경근, “북핵 위기의 전개와 한국 외교의 과제,” 『북한핵실험과 한반도 안보지형』 (서울: 이경, 2007), pp. 70~71.

치' 합의문을 만들어 내었다. 그리고 10월 3일 '9·19공동성명 이행을 위한 2단계 조치에 대한 합의'가 이루어졌다. 북한은 핵시설의 연내 불능화와 핵프로그램의 '완전하고 정확한' 신고를 약속했고 미국은 이러한 북한의 조치와 병행하여 정치·안보적 보상조치로서 테러지원국 지정 해제와 적성국교역법 적용 종료를 약속하였다. 하지만 이 과정에서 북한은 2·13합의에 따른 핵폐쇄 → 불능화 → 해체라는 3단계 과정에서 핵무기 문제 논의는 마지막 단계 혹은 그 이후 단계의 문제로 두고 있음을 명확히 하였다. 차후 비핵지대화, 핵군축회담을 염두에 둔 포석을 깔아놓은 것이다.

10·3합의 이후 북한은 핵시설 불능화 조치를 이행한 반면, 신고문제의 최대쟁점인 우라늄농축 추진과 시리아와의 핵협력 문제에 대해서는 전면적으로 부인하였다. 2007년 연말까지 정식신고서를 제출하도록 되어 있었으나 북한이 이를 준수하지 않고 오히려 2008년 1월 4일 외무성 담화를 통해 2단계 지연의 책임을 미국 등 주요당사국에 전가하였다. 신고지연 사태는 2008년 4월 북미 싱가포르 비밀회담에서 북한이 UEP(우라늄농축프로그램) 추진과 시리아 핵협력 의혹에 대해 별도의 비밀부록에서 이를 '간접시인'함으로써 일단락됐다. 2008년 6월 26일 북한의 신고서 제출과 냉각탑 폭발의 생중계는 북한의 비핵화 의지를 대내외에 과시하는 효과가 있었고 이에 부시 대통령은 북한의 테러지원국 해제를 의회에 통보하였다. 하지만 북미 간에는 검증과 관련하여 기본적인 입장 차를 좁히지 못하였다. 미국은 신고서 제출에 따른 테러지원국 지정 해제를 검증의정서 합의와 연계하겠다고 하였고, 북한은 '행동 대 행동' 원칙에 따라 테러지원국 해제 조치가 검증이행에 앞서 선행되어야 한다며 반발하였다. 이후 북한은 즉각적으로 원상복구에 돌입하였고 양측 간에는 시료채취 등 검증방법에 관해 합의를 도

I
II
III
IV
V
VI
VII

출하지 못하였다.¹⁴

다. 3차 순환주기: 6자회담 재개?(2009년 이후)

미국의 오바마 정부는 국내 경제회복, 중동정책 및 반테러전쟁 등에 전념하면서 북한에 대해서는 ‘선의의 무시’ 정책을 펼쳤다. 북한은 핵 불능화에 대한 보상으로 일본이 제공해야 하는 20만t의 중유지원이 시작되지도 않았고 한국 정부 역시 5.5만t의 제공을 보류하였으므로 북한도 자신이 해야 될 불능화 작업의 속도를 지연시켰다.

이러한 와중에 북한은 2009년 4월 5일 미사일(은하 2호) 발사를 강행했고, 이에 대해 UN안보리 의장성명이 발표되자, 6자회담은 영원히 끝났다면서 핵실험과 자체의 경수로 발전소 건설을 위협했고, UN안보리 산하 제재위원회가 3개 북한 기업을 제재대상으로 확정한 날, 핵재처리 작업에 돌입했음을 선언하였다. 더구나 북한 외무성은 4월 29일 UEP 개발에 들어갈 것임을 시사하였다. 급기야 북한은 5월 25일 제2차 핵실험을 감행하였다. 이에 6월 12일 UN안보리가 무기금수, 화물검색, 금융제재 등 강경 대북제재를 내용으로 하는 결의안 1874호를 만장일치로 채택하고 국제사회가 대북압박을 강화하자, 북한은 이에 대응해 외무성 성명을 발표하여 UEP 작업 착수, 새로 추출한 플루토늄의 전량 무기화, 봉쇄시 군사적 대응 등 3개 조치를 선언하는 강경책을 구사하였다.¹⁵

7월 18일 커트 캠벨 미 국무부 동아태담당 차관보는 서울을 방문하여

14. 김갑식, “동북아 지역안보 패러다임과 북핵문제,” 『통일문제연구』, 52권 (2009), pp. 23~24.

15. 홍현익, “북핵문제의 전개과정·현황 및 해결방안: 2008년 이후,” (평화재단 평화연구원 제49차 전문가포럼 자료집, 2011.9.6), p. 8.

북한이 되돌릴 수 없는 핵포기 조치를 취한다면 ‘포괄적 패키지’를 제공할 수 있다고 발표하였다. 이후 12월 9일 보스워스(Stephen Bosworth) 특사가 방북하면서 오바마 행정부에 들어와 북미가 공식적으로 처음 접촉하였다. 이때 북한은 평화체제 논의를 요구조건으로 내걸었으며, 2010년 1월에도 평화협정회담의 필요성을 미국에 공식 제의했으나 미국은 미온적인 반응을 보였다. 이후 북한은 1월 27~29일 서해에서 남쪽을 향해 해안포 발사를 하였고, 3월에는 천안함을 폭침시켰다. 8월에는 카터 전 대통령이 북한을 방문하는데도 불구하고 김정일은 중국 동북지역을 방문하였고, 11월에는 미국 헤커 박사 일행에게 원심분리기 시설을 공개하여 실질적인 UEP에 진입했음을 보여주었다. 바로 11월에 북한은 연평도를 포격하였다. 미국과 한국을 향한 북한의 도발은 또다시 강경하게 진행되었다.

2011년에 들어서자 미국의 대북정책 기조가 압박과 대화를 병행하는 전략적 관여(Strategic Engagement)로 전환되었다. 이에 북한은 미국이 식량을 지원하면 투명성 제고를 위해 모니터링 요원을 수용할 수 있다는 의향을 전달했고, 동시에 동창리 미사일기지 건설 및 풍계리 핵실험장 굴착 동향을 보이면서 장거리미사일 발사나 3차 핵실험 가능성을 과시하는 등 강온 양면책을 구사하였다. 4월 11일 우다웨이 중국 한반도사무특별대표가 ‘남북 6자회담 수석대표 회담 → 북미대화 → 6자회담’의 3단계 6자회담 재개방안을 제시한 후, 7월 22일 남북한은 발리 ARF(아세안지역안보포럼)에서 6자회담 수석대표간 비핵화회담과 23일 외교장관간 비공식 접촉을 가졌고, 7월말 북미 고위급회담이 개최되었다.¹⁶ 9월 21일 남북비핵화협약에서 북한은 한국과 미국 그리

¹⁶ 위의 글, pp. 12~14.

I
II
III
IV
V
VI
VII

고 일본이 6자회담 재개의 사전조치로 요구하고 있는 우리측 농축활동의 즉시 중단을 수용할 경우, 그 대가로 우리측 101.9t분인 핵연료봉 14,800개를 사줄 수 있는지를 남측에 타진하기도 하였다.

V. 북한의 목표와 선호도 그리고 전략유추



1. 국제안보환경의 변천과 북핵 문제

북한의 핵 개발에 대한 기원은 한국전쟁 직후인 1955년 3월 내각 과학원 총회에서 ‘원자 및 핵물리학연구소’ 설치를 결정한 시점으로부터 거슬러 올라갈 수 있으나¹⁷ 북한 핵문제가 국제사회의 주된 쟁점으로 부각되기 시작한 것은 20세기 후반이라 할 수 있다. 즉 20세기 후반 냉전체제의 붕괴라는 국제안보환경이 급격하게 변화되는 시점에서 북한은 1990년대 초반 국제원자력기구(IAEA)로부터 핵개발 의혹을 받기 시작했다.

국제원자력기구 및 국제사회로부터 점증하는 핵개발 의혹과 관련된 사찰 압력을 받아왔던 북한은 회원국의 중대한 국가이익 보호를 위해 탈퇴를 허용하는 핵확산금지조약(NPT)의 관계조항을 언급하면서¹⁸ 1993년 3월 12일 핵확산금지조약 탈퇴를 선언하였다. 북한의 핵확산금지조약 탈퇴선언을 계기로 국제사회에서 공식화된 북핵 문제는 당시 핵무기 및 대량살상무기 확산금지를 최우선적인 국가적 안보 목표로 내세웠던 미국의 클린턴(Clinton) 행정부¹⁹뿐만 아니라 한국 및 동북아 관련 국가들, 그리고 국제사회에 엄청난 파장을 던져주었다. 이를 계기로 북핵 문제는 지난 20여 년간 한반도 및 동북아, 그리고 국제정치의 가장 중요한 현안 문제 중 하나로 자리 잡아 왔고, 북핵 문제를 해결하기 위한 관련 국가들의 입장과 전략도 북한과의 안보적 상호자

17- 서훈, 『북한의 선군외교』 (서울: 명인문화사, 2008), p. 131.

18- 핵확산금지조약 제10조는 당사국은 자국의 최고이익이 위태롭게 되었다고 결정하는 경우 전체회원국 및 안보리에 통보 후 탈퇴가 가능하며, 탈퇴 통보 90일 후부터 효력이 발생한다고 규정하고 있다.

19- Wyn Q. Bowen and David H Dunn, *American Security Policy in the 1990s: Beyond Containment* (Brookfield: Dartmouth Publishing Company, 1996), pp. 122~123.

용에 따라 진전과 정체 등을 반복적으로 경험하게 되었다.

이와 마찬가지로 북핵 문제의 당사자인 북한의 입장도 관련 당사국들 간의 이해관계에 따라 변화하는 양상을 보여 왔지만, 여기에서 중요하게 다루고자 하는 부분은 국제안보환경의 변화가 북핵 문제와 관련된 북한의 목표와 선호도, 그리고 전략에 미친 영향이라 할 수 있을 것이다. 즉 지난 20여 년에 걸친 국제안보환경의 변화 성격과 특징은 기본적으로 북핵 문제를 바라보는 주요 국가들의 인식과 입장, 대응방향에 영향을 미쳤을 뿐만 아니라 북한의 대응전략에도 중요한 영향을 미친 변수 중의 하나로 작용했던 것이다.

이런 맥락에서 여기에서는 먼저 북핵 협상에 있어서 북한의 목표와 선호도, 그리고 전략의 외적 변수로 작동한 국제안보환경과 관련하여 ① 1990년대의 국제안보체제, ② 2001년 9·11 테러를 계기로 보다 명확해진 미국 중심의 단극 상황, ③ 2008년 국제금융위기를 계기로 부각되고 있는 무극체제의 주요 성격을 살펴보고자 한다. 이를 토대로 각각의 국제안보환경에 따른 북핵 문제의 흐름과 성격을 간단히 진단하고자 한다.

가. 1990년대의 국제안보체제와 북핵 문제

1980년대 후반과 1990년대 초반에 걸쳐 발생한 냉전체제의 붕괴는 제1·2차 세계대전을 계기로 구축되었던 20세기 국제정치 질서를 근본적으로 변화시켰다. 즉 1989년의 혁명은 동유럽에서 공산주의의 붕괴와 소연방의 해체를 가져왔을 뿐만 아니라 20세기 두 번에 걸친 세계대전의 여파로 수립된 알타와 베르사유 질서를 전복시켰다. 독일 통일은 알타 질서를 뿌리째 뽑아버렸고, 소연방·유고슬라비아·체코슬로바키아의 해체는 주로 베르사유 질서를 해체시켰다.²⁰

그러나 이와 같은 국제안보체제의 급격한 변화는 적어도 유럽의 안보환경에 있어서는 지정학적 지진이었지만, 북핵 문제의 진원지인 동북아 질서 차원에서는 지정학적 여진에 불과하였다. 따라서 세계적 차원에서 발생한 냉전체제의 붕괴로 유럽의 안보환경은 대전환을 보이면서 이전과는 완전히 다른 안보체제의 구축과정에 진입했지만, 동북아 안보체제는 과거와 마찬가지로 여전히 냉전의 잔재가 강하게 작용할 수 있는 구조적 발판이 남아 있었다. 그렇기 때문에 냉전체제의 붕괴 여파로 동북아 국제정치에서도 진영 논리에서 탈피하고자 하는 역내 국가들 간의 외교적 짝짓기가 역동적으로 작용하였지만, 다른 한편에서는 과거의 냉전적 상호작용이 작동할 수 있는 여지가 남아 있었던 것이다.

이런 맥락에서 보았을 때, 1990년대 북핵 문제는 핵확산금지조약 체제가 당면하고 있는 핵확산 도전의 최대 쟁점으로 부각되었다. 따라서 1990년대의 북핵 문제는 핵확산금지조약 체제 강화방안에 관한 국제적 관심과 초점을 야기하였다.²¹ 뿐만 아니라 북핵 문제는 한반도 및 동북아 역내 국가들 사이에서 지역적 군비 경쟁 및 핵개발의 필요성 등 핵주권에 관한 뜨거운 논쟁을 확산시켜 나가는 계기가 되었다.

²⁰- David C. Gompert & F. Stephen Larrabee (eds.), *America and Europe: A Partnership for a New Era* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998), 이수형 역, 『미국과 유럽의 21세기 국제질서』 (서울: 한울 아카데미, 2000), p. 51.

²¹ 이와 관련하여 핵확산금지조약 회원국가들 사이에서 서방국가들은 국제원자력기구 안전조치협정 및 추가의정서의 보편화를 통한 안전조치 체제 강화, 핵관련 물질, 장비, 기술 등의 공급에 있어 추가의정서 체결여부 조건화에 중점을 두었다. 반면, 비동맹국가들은 핵의 수평적 확산뿐만 아니라 핵보유국들에 의한 핵기술의 수직적 확산문제도 다루어야 한다는 주장이었다.

나. 미국 중심의 단극 상황과 북핵 문제

21세기 시작과 더불어 뉴욕에서 발생한 9·11 테러²²는 미국의 외교 안보정책에 심대한 영향을 미친 결정적 계기로 작용하면서 미국 중심의 단극 상황(Unipolar Moment)의 국제안보환경을 부각시켰다. 이 시기 국제안보환경의 주요 특징 중의 하나는 국제테러리즘이라는 비대칭적·초국가적 안보위협 현실화와 이에 대한 미국의 일방주의적 군사 대응이라고 평가할 수 있다. 미국에게 있어서 테러집단을 목표로 비대칭위협에 대한 능력 위주의 전략은 선제공격전략, 대량살상무기 반확산전략으로 진화되었고, 이는 타국 및 국제기구와의 관계설정, 동맹 관계의 변화와 같은 외교정책 전반의 변화로 이어졌다.²³

이러한 상황에서 21세기 미국의 군사안보전략의 목표는 무엇보다도 9·11 테러의 충격으로 본토방위를 최우선으로 두고 있다. 대량살상무기는 오늘날의 안보환경이 보다 복잡하고 위험하다는 견해의 기반으로 작용하고 있고, 또한 살상무기의 확산은 미국의 통제능력을 넘어서고 있기 때문에 전통적인 봉쇄정책은 무의미하고 따라서 필요하다면 예방·선제공격의 정당성을 강조하고 있다.²⁴ 특히, 미국의 부시 행정부가 규정한 ‘3대 악의 축,’ 테러와의 전쟁 차원에서 진행된 아프가니스탄

22- 당시 미국의 국방장관이었던 럼스펠드(Rumsfeld)는 2001년 9·11 테러를 단순한 테러리즘 행위가 아닌 21세기 최초의 새로운 전쟁으로 파악하였다. Donald H. Rumsfeld, “A New Kind of War,” *The New York Times*, September 27, 2001. 21세기 새로운 전쟁의 구체적인 모습은 일반적으로 제4세대전쟁, 비대칭전쟁, 그리고 네트워크 등으로 규정되었다. 이와 관련해서는 다음을 참조 이수형, “9·11 뉴욕 테러와 21세기 신전쟁,” 『戰史』, 제4호 (2002.6), pp. 339~362.

23- 이수형, “제국의 관점에서 바라본 미국의 군사안보전략과 21세기 국제정치,” 『세계정치』, 제26집 1호 (2005), p. 74.

24- The White House, *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington, DC: USGPO, 2002), pp. 13~16.

전쟁, 그리고 핵 및 대량살상무기의 측면에서 전개된 이라크 전쟁은 미국의 대외정책뿐만 아니라 국제사회의 주요 국가들, 그리고 특히 북한의 대외전략에도 지대한 영향을 미쳤다고 파악할 수 있다.

이런 맥락에서 보았을 때, 이 시기의 국제안보환경에서 북핵 문제는 1990년대의 북핵 문제와는 분명한 인식적·정책적·전략적 차이를 보일 수밖에 없는 것이다. 따라서 이 시기 북핵 문제는 단순한 대량살상무기의 확산 차원이 아니라 테러집단과의 연계성에 무게중심이 놓여져 있었다. 그렇기 때문에 9·11 테러 이후 핵문제는 테러집단에 의한 핵무기, 기술 및 물질 획득 시도 가능성과 함께 핵시설에 대한 테러 가능성이 증대되었고, 이에 따라 핵물질방호협약 등 국제원자력기구 차원의 노력과 더불어 유엔 안보리 결의(1540호 및 1673호 등)에 따른 핵테러에 대한 대응문제도 핵비확산 차원의 일환으로 인식·논의되었다.²⁵

다. 무극체제의 도래와 북핵 문제

냉전체제 붕괴 이후 가장 최근의 국제안보환경은 2008년 하반기 소위 미국발 국제금융위기를 전후로 한 국제체제의 성격변화이다. 일반적으로 냉전체제 붕괴 이후 2008년 상반기까지 국제체제의 성격을 미국 중심의 단극 상황이라 규정할 수 있다면, 2008년 하반기를 계기로 국제체제는 나머지 국가들의 부상²⁶과 비국가 행위자의 중요성 및 영

²⁵ 이장근, “핵비확산조약(NPT)의 의미와 2010년 NPT 평가회의,” 『국제지역정보』, 통권 165호 (2009.11), p. 9.

²⁶ 2008년 하반기에 발생한 국제금융위기를 전후로 한 강대국의 흥망성쇠와 관련된 힘의 이동에 대해서는 다음을 참조. Christopher Layne, “The Waning of U.S. Hegemony—Myth or Reality,” *International security*, Vol. 34, No. 1 (Summer 2009), pp. 147~172; Parag Khanna, *The Second World: Empires and Influence in the New World Order* (New York: Random House, 2008); Kishore Mahbubani, *The New Asian Hemisphere: The Irresistible Shift*

I
II
III
IV
V
VI
VII

향력 증대라는 소위 무극체제(Nonpolarity)의 성격이 보다 부각되었다고 평가할 수 있다.

특히, 하스(Haass)에 의하면, 21세기의 세계는 한 두 개 국가나 심지어 몇 개 국가들에 의해서가 아니라 다양한 종류의 권력을 보유·행사하고 있는 아주 많은 행위자들(Dozens of Actors)에 의해 지배되고 있다. 이것은 과거로부터 구조적 전환을 보여주고 있는 것이다. 오늘날 국제관계는 다수 국가 행위자의 출현으로 얼핏 보면 세계가 다극적인 것처럼 보이지만, 수많은 권력의 중심이 존재하고 이들 중 상당수는 비국가 행위자들이다.²⁷ 요컨대, 21세기 무극체제의 도래라는 하스의 논거는 비국가 행위자의 영향력 증대와 권력원천의 다원화와 분산화에 근거하고 있는 것이다.

미 국력의 쇠퇴와 나머지 국가들의 부상, 특히 동북아 지역의 중국이 부상하는 상황에서 2009년에 새로 출범한 미국의 오바마(Obama) 행정부는 2009년 4월 프라하에서 ‘핵없는 자유로운 세계’를 천명, 국제공조를 통한 비확산정책을 강력하게 추진해 나갈 것을 암시하였다. 오바마 행정부는 핵으로부터의 위협이 미국이 당면한 가장 큰 과제라는 데에는 전임 행정부와 인식을 같이하면서도 비확산의 국제 공조를 강화하는데 정책의 초점을 두었다.

이에 따라 중국의 지구적 세력으로의 부상은 북핵 문제에 있어서 새로운 주요 변수중의 하나로 부각되고 있다고 평가할 수 있다. 즉 1990

of Global Power to the East (New York: Public Affairs, 2008); National Intelligence Council, *Global Trends 2025: A Transformed World* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, November 2008); Fareed Zakaria, *The Post-American World* (New York: W.W. Norton, 2008).

²⁷- Richard N. Haass, “The Age of Nonpolarity: What Will Follow U.S. Dominance,” *Foreign Affairs* (May/June 2008), pp. 44~56.

년대와 21세기 미국 중심의 단극 상황에 있어서 북핵 문제에 대한 중국 변수는 그 중요성이나 비중이 상대적으로 크지 않았다면, 무극체제에서 중국 변수는 북핵 문제에 지대한 영향을 미칠 수 있는 주요 변수 중의 하나로 부각되고 있다. 또한 이 시기 북핵 문제는 미국 중심의 단극 상황에서 나타났던 북핵 문제의 성격과 특징이 그대로 유지되고 있다고 평가할 수 있다.

2. 북핵 협상에 있어서의 북한의 목표와 선호도

가. 1990년대 북한의 목표와 선호도

앞에서 간략히 살펴보았듯이, 1990년대의 국제안보환경은 전반적으로 냉전체제의 붕괴에 따른 새로운 국제질서로의 이행기 성격이 강했다고 볼 수 있다. 보다 구체적으로 유럽의 안보질서가 과거와는 완전히 다른 새판 짜기의 이행기였다면, 북핵 문제의 진원지인 동북아 안보는 부분적 냉전체제의 붕괴로 근본적인 구조적 변화보다는 역내 국가들 간의 새로운 외교관계 설정에서 파생되는 유동적이고 불안정한 질서에 적응하기 위한 차원이라 볼 수 있었다.

그럼에도 불구하고 진영 논리가 타파된 1990년대의 국제안보상황에서 북한에게 있어서 가장 중요한 국가는 냉전의 승자이자 세계적 초강대국으로 등장한 미국이라 할 수 있다. 체제의 변화에 따른 국제적 고립감과 안보에 대한 우려감, 그리고 붕괴 직전의 경제난에 처해있던 북한은 개혁·개방이라는 국제적 흐름에 적응하기 보다는 핵무기 개발이라는 현상타파적 정책을 통해 미국으로부터 북한에 대한 승인과 안전보장, 그리고 경제적 이익을 얻어내려 했다.²⁸

이러한 북한의 의도는 체제이행기의 국제질서를 관리하면서 핵 및

I
II
III
IV
V
VI
VII

대량살상무기의 확산금지를 최우선적 안보 목표로 내세운 미국의 정책적 목표와 부합되어 미북 대화와 협상, 그리고 궁극적으로는 1994년 10월 미북 합의문을 만들어냈고, 나아가 미북 관계 개선의 발판을 마련하게 되었다. 비록 북핵 협상에 있어서 미국과 북한 모두는 주기적으로 대립과 갈등을 보이면서 극한 상황을 연출하기도 했지만,²⁹ 북한은 극한정책을 능수능란하게 구사하여 사태를 벼랑 끝까지 몰고 감으로써 소득을 올리곤 했다.

특히, 제네바 합의 이후 미국과 북한은 수십 차례에 걸친 양자 접촉과 다자회담, 그리고 비공식회담을 가졌다. 또한 양국 간의 회담 주제도 다양해져 핵, 미사일, 지하시설, 식량지원, 경제제재해제, 테러금지정해제, 증유제공, 4자회담, 유해 공동 발굴 작업, 연락사무소 등 양측이 관심을 갖고 있는 거의 모든 문제가 협상 테이블에 올려졌다. 비록 협상에 획기적인 진전은 없었으나 이처럼 논의의 범위가 넓어졌다는 것은 상황이 호전될 경우 양국 관계 전반이 협상에 의해 변화될 수도 있다는 가능성을 보여준 것이다.

요컨대, 1990년대 북핵 협상에 있어서 북한의 목표는 국제안보환경의 과도기적 양상에 직면하여 북한체제의 변화 없이 자신의 정치적·안보적·경제적 곤경을 극복하고자 했던 것이다. 나아가 북한은 핵 카드를 활용하여 협상 테이블에서의 목표에서만뿐만 아니라 국가적 목표에서도 자신이 원하고자 했던 모든 것을 얻고자 했다고 파악할 수 있다. 또한

²⁸- Don Oberdorfer, *The Two Koreas: A Contemporary History* (London: Little Brown and Company, 1997), 중앙일보 역, 『두개의 코리아』 (서울: 중앙일보사, 1998), p. 283.

²⁹- 미국과 북한의 주기적인 갈등과 대결상황의 노출은 한편으로는 북핵 문제를 둘러싼 미국 내의 강경론과 온건론간의 정치적 역학관계의 산물이라고 볼 수 있다. 이에 대해서는 다음을 참조 이상성, “북한 핵문제와 미국의 대외정책: 북한 핵문제와 관련된 외교의 정치적·역사적 성격,” 『국제정치논총』, 제34집 2호 (1994), pp. 181~212.

체제 유지라는 목표 달성을 위해 북핵 협상에서 북한이 보여준 선호도는 기본적으로 미국과의 양자 협상에 무게중심을 둔 대화와 타협의 성격이 강했지만, 이는 어디까지나 자신의 목표 달성에 도움이 되는 한도 내에서만 작동했던 것이다.

나. 미국 중심의 단극 상황과 북한의 목표와 선호도

21세기 국제정치 환경을 세계 유일의 강대국인 미 국력의 압도적 우위라는 인식에 바탕을 둔 부시(Bush) 행정부³⁰의 출범 이후 발생한 9·11 테러는 미국의 안보정책 및 국제안보환경의 급전을 야기하였을 뿐만 아니라 기존의 미북 관계 변화의 배경으로 작용하였다. 나아가 2002년 1월 북한을 이란·이라크와 함께 ‘악의 축’으로 언급한 부시 대통령의 연두 국정연설은 미북 관계 변화의 신호탄이자 북핵 문제의 국면 전환을 예고하였다.

특히, 2002년 10월 북한의 농축우라늄 개발 계획 시인, 11월 한반도 에너지개발기구(KEDO) 집행이사회의 대북 중유지원 중단 결정, 12월 북한의 핵동결 해제 및 핵시설 가동 공표와 국제원자력기구 사찰관 추방, 2003년 1월 핵확산금지조약 탈퇴를 선언하는 북한 정부의 성명 발표와 이에 대한 국제원자력기구 특별이사회의 대북 제재 결의안 채택 및 2003년 3월 “군사적 옵션도 테이블에 있다”고 경고하는 미국의 발언 등으로³¹ 북핵 문제를 둘러싼 미국과 북한의 양보 없는 대결국면이

³⁰-Stephen G. Brooks and William C. Wohlforth, *World Out of Balance: International Relations and the Challenge of U.S. Primacy* (Princeton: Princeton University Press, 2008); William C. Wohlforth, “US. Strategy in a Unipolar World,” in G. John Ikenberry (ed.), *America Unrivaled: The Future of the Balance of Power* (Ithaca, NY.: Cornell University Press, 2002), pp. 98~120.

I
II
III
IV
V
VI
VII

고조되어 갔다.

이러한 상황에서 북핵 협상에 대한 북한의 목표와 선호도는 국제사회의 대다수 국가들이 보여주는 대외적 행태와는 전혀 다른 양상을 보여주었다. 즉 국제체제의 단극 상황과 또한 일방주의적 군사 대응을 강조하는 미국의 안보전략을 고려했을 경우, 대다수의 주요 국가들은 미국에 대한 대항 균형정책을 취하기보다는 연성균형(soft balancing) 전략을 통해 미국의 안보 목표 달성에 수반되는 거래비용을 증대시키거나 목표 달성 시기를 지연시키고자 할 것이다.³²

그러나 북한은 미국의 대북 군사적 강압정책에 대해 자신의 전통적인 벼랑 끝 전술을 구사하면서 대미 강경책을 지속하였다. 즉 북한은 미국의 아프가니스탄 전쟁과 이라크 전쟁을 목도하면서 미국과의 타협보다는 한반도를 인질로 하는 대결정책을 공언하였다.³³ 특히, 북한은 핵문제는 미북 간의 문제이며, 미국의 대북 적대시 정책의 산물인 만큼 미북 양자협의를 통해 풀어야 할 문제라는 입장을 견지하였다. 또한

31. 국정홍보처, 『참여정부 국정운영백서 ⑤: 통일·외교·안보』 (서울: 국정홍보처, 2008), p. 46.

32. Andrew Hurrell, “Hegemony, Liberalism and Global Order: What Space for Would-be Great Powers?,” *International Affairs*, Vol. 82, No. 1 (2006), pp. 1~19; Robert A. Pape, “Soft Balancing Against the United States,” *International Security*, Vol. 30, No. 1 (2005), pp. 7~45; T.V. Paul, “Soft Balancing in the Age of U.S. Primacy,” *International Security*, Vol. 30, No. 1 (2005), pp. 46~71.

33. 한반도를 인질로 삼는 북한의 대미 강경책은 지난 1994년 3월 남북한 특사교환을 위한 실무접촉에서 북한 대표 박영수의 불바다 발언을 통해서도 확인할 수 있다. 당시 박영수의 서울 불바다 발언은 1994년 11월 2일 남의 국방장관이 공식 석상에서 영변에 대한 폭격을 불사한다는 말과 유엔 안보리 제재를 재추진하는 행위는 북과 전쟁을 하지는 것과 같으며, 전쟁이 일어나면 우리도 맞불질을 할 수 밖에 없고, 따라서 남북 무기의 파괴력을 고려할 때, 우리만 황폐화되는 것이 아니라 서울도 불바다가 되고 만다는 내용을 담고 있다. 박건영, “대북정책의 새로운 접근,” 『국제정치논총』, 제38집 2호 (1998), p. 89의 각주 5번에서 재인용.

북한은 2005년 라이스(Rice) 국무장관 상원 인준 청문회(1월 18일~19일)에서 북한을 ‘폭정의 전초기지’로 규정한데 대해 2월 10일 외무성 성명을 통해 ‘핵보유’를 선언함과 동시에 핵무기고를 지속 증강해 나갈 것이라는 입장을 천명했다.

이러한 북한의 강경 입장은 2003년 8월 탄생하여 2005년 9월 ‘9·19 공동성명,’ 2007년 2월 ‘2·13 합의,’ 그리고 10월 ‘10·3 합의’를 이끌어낸 6자회담을 통해 완화되는 추세를 보이기도 했지만, 다른 한편으로는 지속적인 미북 대결 국면 속에서 2006년 10월 핵실험을 단행하여 국제사회의 대북 제재를 초래하는 등 주기적으로 강경일변도 정책을 구사하였다.

요컨대, 미국 중심의 단극 상황에서 북한이 보여준 목표와 선호도는 다음과 같이 요약 정리할 수 있겠다. 첫째, 북한의 목표는 1990년대와 마찬가지로 북한 체제에 대한 승인과 안전보장을 국제사회로부터 특히, 미국으로부터 보증 받고자 했던 것이다. 또한 북한은 6자회담을 통해 합의된 북핵 해결과정에서 최대한의 경제적 이득을 얻고자 했던 것이다. 둘째, 이 시기에 나타난 북한의 선호도는 미국과의 양자관계를 강조하는 가운데 대응양식에 있어서도 미국과의 대칭적 입장을 보여주었다. 즉 부시 행정부 출범과 9·11 테러 이후 미국은 초국가적·비대칭 안보위협에 대한 강조와 이를 해결하기 위한 군사적 대응을 강조하면서 북핵 및 대북정책을 전개했다면, 북한 역시 이러한 미국의 강압적 대응 방식에 최대한의 긴장 고조정책을 전개하였다. 나아가 북한은 6자회담이 진행되는 와중에도 강경 일변도 정책을 선호하는 양상을 주기적으로 보여 주었다.

다. 무극체제의 도래와 북한의 목표와 선호도

미 국력의 쇠퇴와 나머지 국가들의 부상, 그리고 비국가 행위자의 영향력이 증대하고 권력원천의 다원화와 분산화로 특징되는 무극체제의 도래에 있어서 북한의 목표는 기본적으로 1990년대와 미국 중심의 단극 상황 시기와 대동소이하다고 볼 수 있다. 그러나 이 시기에 있어서 북한의 목표에 있어서 특이한 변화사항은 2012년 강성대국 건설과 안정적인 후계체제 구축이라는 점이다.

특히, 2008년 여름 김정일 위원장의 와병설 이후 북한이 후계체제 구축을 서두르는 것은 시간 제약의 정치상황에 몰려있기 때문이다. 북한은 2012년에 약속한 대로 강성대국에 진입해야 한다. 이 약속을 이행해야 김정일 정권의 정당성을 확보하여 후계체제의 정당성으로 전이시킬 수 있기 때문이다. 그러나 현 시점에서 평가할 때, 북한이 단기간 내에 강성대국 건설의 최대과제인 경제강국을 달성하기 어려운 것이 사실이다. 그러므로 북한 지도부는 2012년에 도달하면 정치·사상강국과 군사강국 달성 과제를 대대적으로 선전하는 대신, 경제강국 달성은 자립적 민족경제 건설을 완수했다는 논리로 회피할 것으로 예상된다.³⁴

강성대국 건설과 후계체제 구축이라는 목표를 달성하기 위한 북한의 목표와 관련하여 북한의 선호도는 과거와 마찬가지로 미국과의 관계 개선 여부가 가장 중요하다. 김정일 위원장은 북한체제를 둘러싼 외부 환경, 특히 핵심고리인 북미관계가 우호적으로 전개되는 과정에서 후계체제 구축과 권력구조의 변화를 본격적으로 도모하고자 할 것이다. 여기서 ‘본격적’이란 의미는 후계체제 구축과 관련하여 후계자에게 공

³⁴ 이기동, “제3차 노동당 대표자회 이후 북한 권력구조 확립의 쟁점 및 과제,” 『한국과 국제정치』, 제26권 제4호 (2010), p. 217.

식적인 제도적 지위를 부여하는 등 대내외적으로 공식화한다는 것을 의미한다. 왜냐하면 북미관계 개선은 북한의 안보불안 해소와 경제난 타개를 위한 핵심적인 활로이기 때문이다.³⁵ 이를 위해서 김정일 위원장은 북미관계가 개선될 때까지 기다릴 것인지 아니면 북미관계 개선에 적극적으로 나설 것인지를 선택에 직면할 것이며 후계체제 구축을 위한 시간이 충분하지 않다는 점에서 후자를 선택할 가능성이 높다. 반면, 남북관계는 안정적이고 우호적인 상황조성을 위한 부차적인 환경이다. 따라서 북한은 남한의 전향적이고 적극적인 대북접근이 전제되지 않는 한 대내통합을 위한 자원으로 분단구조를 적극 활용할 것이다.³⁶

북한은 북핵 협상에 있어서 포괄적 접근(Comprehensive Approach)을 선호할 것으로 예상된다. 포괄적 접근이란 다양한 정책영역(군사 쟁점, 정치외교 쟁점, 경제 쟁점, 사회 쟁점 등) 간의 관계 형성으로 나타난 정책 대안 간의 연계구조에 입각하여 문제를 개별 쟁점별로 풀어 나가는 것이 아니라 전체를 종합적으로 사고하는 인식에 기초하고 있다.³⁷ 포괄적 접근방법을 구사하기 위해서는 먼저 정책영역별 차이를 줄여 나가는 노력이 필요하고, 정책 영역 간의 연계성을 강화하여 실천된 영역에서의 효과를 다른 영역으로 전이하는 파급효과를 가져올 수 있는 방향으로 추진하면서 가장 중요한 정책영역에서의 합의 도출이 필요하다.³⁸

이러한 맥락에서 북한은 미국의 관심을 직접 유도해 낼 수 있는 전략적 카드(대량살상무기를 통한 지역적·국제적 긴장 조성 등)를 통해 북

35- 이기동, “전략적 선택론의 관점에서 본 북한의 권력구조 변화,” 『북한연구학회보』, 제13권 2호 (2009), p. 126.
 36- 위의 글, pp. 126~127.
 37- 김달중, “한반도 냉전구조 해체의 5대 과제,” 『통일경제』, 제54호 (1999.4), p. 5.
 38- 백종천, 『한반도 평화안보론』 (성남: 세종연구소, 2006), p. 521.

미 접촉의 조기화를 유도하는 가운데 전략적 카드를 활용하여 예상되는 북미 접촉에 있어서 주도권 확보 및 후계체제 구축을 위한 대외 우호환경을 조성코자 할 것이다. 특히, 북한은 북핵 문제 해결에 있어서 국가 안보 및 정권 안정과 후계 구도 인정이라는 체제보장, 대북 경제 제재 해제 및 지원, 북미 수교 문제 논의, 그리고 기타 주요 현안문제 순으로 포괄적 접근의 우선순위를 선호할 것으로 예상된다.

3. 북핵 협상에 있어서 북한의 전략

가. 1990년대 북한의 전략

냉전 종식 이후 1990년대의 국제안보환경에서 북한은 통미봉남(通美封南)과 통미통남(通美通南) 전략을 통해 자신이 직면한 정치적·안보적·경제적 곤경을 탈피해 나가고자 하였다. 즉 1993년 3월 핵확산금지조약 탈퇴 선언을 계기로 북한은 남한을 배제하면서 미국과의 직접 대화로 자신의 국가적 목표를 달성하기 위한 소위 통미봉남 전략을 구사하였다. 1990년대 중후반 까지 전개된 통미봉남 전략을 통해 북한은 핵문제와 북미 관계개선을 연계시키는 전략적 의도를 명확히 하면서 북핵 문제를 정점으로 한 일괄타결방식을 선호하였다.

북한은 미국과의 일괄타결을 성취하기 위하여 일면 협상, 일면 협박 전술을 구사했다. 과거 핵문제를 최대한 불확실성 속에 묻어 둠으로써 핵카드의 효용성을 극대화시켰고, 미국과 한국이 대화를 포기하고 제재를 가하려는 것에 대해서 제재에는 전쟁, 대화에는 대화로서 맞설 것이라는 신호를 대외에 분명하게 전달했다.³⁹ 이러한 북한의 전략은

³⁹ 한용섭, “북한의 대미평화협정 협상전략: 본질과 대응책을 중심으로,” 광태환 외,

표 V-1 1990년대 후반 한국과 미국의 대북정책 비교

구분	한국	미국
대북정책 기조	냉전체제 해체를 목표로 한 근본적·종합적 접근	대량살상무기 확산금지를 위한 기능적 접근
대북 포용정책	북한 변화를 위한 최상의 선택	원칙적 지지
북핵·미사일 해결책	일괄타결	북핵·미사일의 개발포기 선행
실패 대책	현 수준의 포용정책 유지	무시 및 봉쇄·압박정책으로 전환
한계선* 설정기준	불필요, 유사시 북한 도발에 따른 사안별 대응	시간과 행위개념 포함, 일률적 기준
대북 제재	안보와 화해·협력을 병행, 현 단계에서는 완화	포용정책 실패시 제재 불가피, 당근과 채찍 병행
최우선적 관심사	한반도 평화정착	북핵·미사일 개발과 수출 저지
미북 관계	관계 개선 및 국교 수립	북한의 태도변화에 따른 단계적 개선

* 한계선은 북한이 한미 양국의 포용정책에도 불구하고, 이에 불응하고 도전적 행동을 계속할 경우 어디까지 이를 허용할 것인지를 정하는 개념

* 출처: 이수형, “동맹의 안보 딜레마와 포기-연루의 순환: 북핵 문제를 둘러싼 한미 갈등관계를 중심으로,” 『국제정치논총』, 제39집 1호 (1999), p. 34.

1994년 10월 북미 제네바합의를 통해 어느 정도 소기의 성과를 거두었다.

이러한 북한의 통미봉남 전략은 역설적으로 한미동맹관계에 동맹의 안보 딜레마를 부과하는 주된 요인으로 작용하였다. 왜냐하면 1993년 3월 북한의 핵확산금지조약 탈퇴 선언 이후 진행되어 온 북미 협상과정에 대해 주기적으로 불만을 표출해 왔던 한국은 북미 합의문 서명을 양국 간의 관계 진전의 심화로 해석하였기 때문이었다.

『북한의 협상전략과 남북한 관계』 (서울: 경남대 극동문제연구소, 1997), p. 228.

이것은 한국 정부에게 미국이 한국의 안보이익을 무시하거나 이를 희생시키고 북미 협상을 진행시키는 것으로 비춰졌다.⁴⁰ 사실, 미국은 북한의 핵개발 의혹을 계기로 북한과의 직접 대화 기회가 마련되면서 남북을 동시에 아우르는 정책을 보여 왔다. 이러한 미국의 정책은 북한에 대한 연착륙 정책으로 이어졌으며 또한 대미 접근을 노리는 북한의 입장과 맞아 떨어졌다. 이러한 측면은 안보를 최우선적으로 생각하는 한국에게는 미국이 한국의 안보 이익을 희생시킬지도 모른다는 두려움을 가중시키는 원인이 되었다.⁴¹

미국과의 일괄타결과 한미동맹의 안보 딜레마를 유발시키면서 어느 정도의 소기 목적을 달성한 북한의 통미통남 전략은 1990년대 후반 한국 정부의 대북 포용정책으로의 전환으로 통미통남 전략으로 변하게 되었다. 특히, 2000년 6월 남북 최초의 역사적인 정상회담⁴²을 기점으로 남북한 관계가 급진전환에 따라 북한은 통미통남 전략을 통해 북미 관계와 남북관계 모두를 아우를 수 있는 유리한 상황을 맞이하였다. 이에 따라 북한은 1990년대 후반 이후 적어도 부시 행정부 등장 이전까지 통미통남 전략을 지속적으로 추진하면서 1990년대 초반 북한이 직면했던 정치적·안보적, 그리고 경제적 곤경을 탈피할 수 있는 기회를 포착하게 되었다.

40- 이수형, “동맹의 안보 딜레마와 포기-연루의 순환: 북핵 문제를 둘러싼 한·미 갈등 관계를 중심으로,” 『국제정치논총』, 제39집 1호 (1999), p. 31.

41- 이원섭, 『새로운 모색: 남북관계의 이상과 현실』 (서울: 한겨레신문사, 1997), pp. 173~174.

42- 2000년 6월 13일~15일에 있었던 남북 정상회담의 전반적인 과정에 대해서는 최원기·정창현, 『남북정상회담 600일』 (서울: 김영사, 2000) 참조.

나. 미국 중심의 단극 상황과 북한의 전략

미국 중심의 단극 상황에서 북한의 전략은 기본적으로 북미 관계의 변화 양상에 따라 갈등과 대결 국면이 부각되거나 혹은 타협과 대화 국면이 조성되는 등 강은 양면이 주기적으로 교차되는 맞대응(Tit-For-Tat) 전략에 토대를 두었다고 평가할 수 있다.

이 시기에 나타난 북한의 맞대응전략은 거울영상(Mirror-Image) 효과⁴³의 한 단면이라 할 수 있다. 즉 북한은 미국의 대북불신을 통해 미국에 대한 자신들의 적대감을 재확인하고, 미국 역시 자신의 대북 인식이 똑같이 북한에게도 대미 불신과 미 제국주의론으로 자리 잡고 있다고 간주한다. 북한의 대미 강경발언과 적대의식이 미국의 대북불신과 북한 정권교체 의욕과 맞물려, 서로 상대방의 적개심을 확인하는 거울 역할을 하게 되는 것이다. 북한은 미국의 조그마한 움직임마저도 자신을 공격하고 체제를 무너뜨리려는 시도로 해석하여 이를 빌미로 미국을 강력하게 비난하게 되고, 그것이 다시 미국에게는 북한의 원천적인 공격성과 호전성을 재확인하는 근거로 작동하는 것이다.⁴⁴

거울영상 효과의 한 단면을 드러낸 북한의 맞대응전략은 2002년 10월 소위 제2차 북핵 위기 당시 북한은 핵동결을 해제하고 핵시설 재가동 선언, 나아가 핵확산금지조약 탈퇴를 선언하였다. 이러한 북한의 맞대응 전략은 2005년 9·19 공동성명 이후에도 주기적으로 나타났다. 특히, 2007년 2·13 합의 이후 약속 이행과정에서도 북한은 철저히 미국의 상호조치 이행과 연계시켜 대응했다. 즉 미국이 BDA(Banco Delta

43. 남북관계에 있어서의 거울영상 효과에 대해서는 다음을 참조. 이종석, 『분단시대의 통일학』 (서울: 한울 아카데미, 1998), pp. 33~37.

44. 김근식, “북한의 핵협상 주장, 행동, 패턴,” 『한국과 국제정치』, 제27권 제1호 (2011), p. 150.

I
II
III
IV
V
VI
VII

Asia) 제재를 30일 이내에 해제하고 이후 30일 이내에 북한의 핵동결을 하기로 약속한 만큼, 실제 진행과정에서 BDA 금융제재 해제가 기술적·정치적 문제로 지연되면서 북한의 핵동결 조치도 연동되어 미뤄졌다. 결국 은행에 동결되었던 자금이 북한에 입금된 2007년 7월에서야 북한은 핵동결 조치를 단행했다. 미국이 약속을 어기면 북한의 약속도 그만큼 똑같이 어겨짐을 보여준 것이다. 이른바 ‘행동 대 행동’ 원칙에 따른 ‘상호 조율된 조치’라는 9·19 공동성명의 합의정신에 따른다는 명분이었다.⁴⁵

결국, 북한이 약속 위반과 회담 거부 혹은 위기조성의 원인으로 내세웠던 미국의 대북 적대 발언은 본질에서는 북미 간 상호불신과 거울영상에 따른 인식을 드러낸 것이다. 그러나 다른 한편 북한이 미국의 강경대응을 정당화하는 것은 자신의 협상전략상 필요한 조치의 표면상 명분으로 삼으려는 의도도 존재한다고 봐야 할 것이다. 북한이 상대방의 말과 행동만을 이유로 삼아 대북 적대정책과 주권침해의 증거로 간주하는 것은 합리적 대응이라기보다는 자신의 강경대응을 정당화하려는 과도한 정치적 의도로 해석될 수 있다.⁴⁶

다. 무극체제의 도래와 북한의 전략

무극체제의 도래에 따른 북한의 전략은 소위 공세전략(Offensive Strategy)으로 압축·설명할 수 있다. 이 시기에 북한이 국가적 목표를 달성하기 위해 공세전략을 취하는 것은 무엇보다도 2012년 강성대국 건설과 후계체제 구축이라는 북한 자신의 목적 달성과 오바마 행정부

⁴⁵ 위의 글, p. 155.

⁴⁶ 위의 글, p. 161.

의 대북정책의 성격에서 기인하는 것이다.

우선, 앞에서 간략히 언급했듯이, 북한은 2012년 강성대국 진입을 목표로 선군사상에 기초한 강성대국 건설을 위한 정치(사상)·군사·경제 강국을 실현하는 것이다. 북한은 이미 정치(사상)강국과 군사강국을 실현하였으므로 이에 기초하여 경제 강국을 건설하는 것이 국가적 과제이다. 그러나 북한이 표방하고 있는 내부 예비 총동원과 외연적 성장 전략만으로는 경제 강국 달성이 힘들기 때문에 외부 자원과 재원 조달이 필수적이다. 그러나 외부 지원을 획득하기 위해서는 핵 폐기라는 군사강국의 약화를 수반하기 때문에 경제 강국과 군사강국사이에 딜레마가 발생한다.

북한이 공세전략을 취한 또 다른 원인은 오바마 행정부의 대북정책에 따른 것이다. 나머지 국가들이 부상하는 가운데 출범한 오바마 행정부는 국제금융위기에서 촉발된 미국 경제의 부활과 부시 행정부가 벌려놓은 이라크와 아프가니스탄에서의 테러와의 전쟁을 축소시킬 필요성 등으로 그동안 대북정책에 소극적이면서 소위 ‘전략적 인내’ 정책을 유지해 왔다. 특히, 미국의 대북 전략적 인내는 한반도 문제를 다루는 미국의 고도로 계산된 ‘전략적 편의주의’에 근거해 있는 것으로 한미 관계와 미북 관계를 동시에 아우를 수 있는 정책으로 필요에 따라 한미 관계를 강조하거나 또는 상황에 따른 미북 관계를 적극 추진할 의도를 담고 있는 것이다. 이러한 미국의 대북 전략적 인내는 적어도 2011년 7월 하순 아세안지역안보포럼(ARF) 발리 개최가 이루어지기 전까지 한미관계가 강조되어 왔다고 볼 수 있다.

이런 맥락에서 보았을 때, 북한에게 있어서 군사강국과 경제강국 건설 간의 딜레마를 해결하고 후계체제를 위한 우호적 대외환경을 구축하기 위한 최선책이 바로 북미 관계 개선이라 할 수 있다. 이를 위해

I
II
III
IV
V
VI
VII

북한은 군사적 도발이라는 위기조성과 동시에 주기적으로 유화적 평화 조성이라는 강·온 양면의 공세전략을 보여주었다. 이를 통해 북한은 북미 직접대화의 계기를 마련하고, 필요에 따라서는 남북관계 개선을 통해 소기의 목적을 달성코자 하였다.

먼저, 북한이 보여준 군사적 위기조성이라는 공세전략은 오바마 행정부 출범 직후 6자회담이 교착된 시점에서 나온 2009년 4월 미사일 발사 및 5월 제2차 핵실험 강행이다. 그러나 이러한 북한의 위기조성 공세 전략은 유엔 안보리 대북제재 결의안(1874호)을 야기함과 동시에 미국의 전략적 인내의 적실성을 더욱 강화시켜 북미 직접적인 대화는 오히려 답보 상태에 머물게 되었다. 특히, 2010년 3월 천안함 사태와 11월 연평도 포격이라는 북한의 무모한 군사적 도발행위는 극도의 경색된 남북관계를 초래했을 뿐만 아니라 북미 관계를 위해서는 경색된 남북관계를 해소해야만 가능하다는 미국의 전략적 인내에서의 한미관계를 보다 강화시켜 주었다.

또한 제2차 핵실험에 이어 나타난 2010년 북한의 군사적 위기조성은 기존의 혈맹관계로 상징되었던 북중 관계를 단순한 ‘국가와 국가의 관계’로 변화될 조짐을 보였다. 이에 따라 북한은 전통적 북중 관계 복원 및 유지가 안정적인 후계체제 구축에 있어서 가장 중요하다는 인식을 갖게 만들었다. 그 과정에 있어서 북한은 의도와는 달리 외교적·경제적 입지는 과도할 정도로 중국 의존도의 경향을 보여주었다.⁴⁷ 이러한 대중 의존도의 심화는 북한의 현실에서는 어쩔 수 없는 상황적 선택이지 결코 북한이 원하는 전략적 구상은 아닌 것이다.

47. 북핵문제와 관련된 중국의 대북정책에 대해서는 다음을 참조. 이계란, “후진타오 정부의 대북정책: 북핵문제를 중심으로” 『한국과 국제정치』, 제26권 제4호 (2010), pp. 145~177.

이에 따라 북한은 2011년도에 들어와 유화적 평화조성이라는 원치 않는 평화공세전략을 보여주었다. 북한은 2011년 새해 벽두부터 남한에 무조건적 남북대화를 제의하는 등 2010년과는 180도 다른 대외 행보를 보여주었다. 이러한 북한의 급작스런 태도 변화는 남북대화를 전환점으로 삼아 6자회담 재개 분위기를 조성하고 이를 통한 북미 직접대화의 길을 모색하기 위한 전략의 일환이라고 파악할 수 있다. 북한의 이러한 대화 공세는 2월 실패한 남북 군사실무회담으로 이어졌다. 실패한 남북 군사실무회담에서 북한은 어떤 합의나 협정 체결보다는 북한의 평화적 이미지 제고라는 부수효과를 목적으로 한 것으로 풀이된다.

이러한 북한의 평화공세와 더불어 2011년 5월을 전후로 오바마 행정부는 그간 유지해왔던 대북 전략적 인내에서 전략적 대화로의 전환조짐을 보여주었다. 이는 외관상 내년 미 대선을 고려하여 북한의 전략적 판단과 의증을 탐색하고 북한의 무모한 군사적 위기조성을 억제할 필요성에서 기인하는 것으로 해석될 수 있다. 특히, 이 과정에 있어서 중국의 숨은 역할이 크게 작용한 것으로 판단된다. 중국 역시 남북한 교착 국면의 장기화에 상당한 부담을 갖고 있기 때문에 우다웨이(武大偉) 한반도사무 특별대표는 지난 4월 김계관 제1부상과 회동하여 남북대화 → 북미대화 → 6자회담으로 이어지는 3단계 6자회담 재개 방안에 합의한 것으로 알려졌다.

결과적으로 2011년 북한의 평화공세는 2011년 7월 하순 발리에서 2008년 12월 6자회담 이후 처음으로 비핵화를 위한 남북 외무장관 회담이 개최되었다. 이를 계기로 북한은 향후 북미 직접대화를 위한 발판을 마련하여 2012년 강성대국 원년을 대비한 대북 제재 해제와 경제지원, 그리고 평화체제 논의 등을 통한 안정적인 후계구도 구축환경을 마련해 나갈 수 있는 동력을 갖게 되었다. 그러나 향후 6자회담 재개

I
II
III
IV
V
VI
VII

논의가 이어진다 하더라도 그것은 북핵 해결의 효용성 차원이 아니라 북핵 관련 이해당사국들의 정치·외교적 차원의 성격이 강하다고 볼 수 있다.

이상으로 국제안보환경의 변천이라는 맥락에서 북핵 문제를 둘러싼 북한의 목표와 선호도 그리고 전략유추를 살펴보았다. 앞에서 제시했듯이, 본 연구의 가설은 ‘북한의 행동 및 선택을 변화시킬 수 있는 영향력 내지는 지렛대가 없는 한 북한의 핵 포기를 이끌어 내기는 어렵다’는 것이다. 상기 가설의 검증과 관련된 이 부분에서의 분석 결과를 종합적으로 제시하면 다음과 같다.

첫째, 서수적으로 표현한 북한의 가능 선호도는 기본적으로 1(핵개발은 물론 핵무기, 운송수단 등의 지속적 개발)과 2(핵개발 프로그램의 포기 선언, 하지만 비밀스런 유지, 그리고 핵보유) 사이의 어느 한 점에 위치해 왔다고 볼 수 있다. 즉 북핵 문제가 공식화 된 이후 오늘에 이르기까지 북한의 선호도가 1과 2 사이의 어느 점에 위치해 왔다는 것은 북한의 행동 및 선택을 변화시킬 수 있는 한국의 영향력 및 지렛대가 크게 작용하지 못했다는 것을 방증하는 것이다.

둘째, 북핵 해결에 있어서 한국의 영향력 및 지렛대의 상대적 제약은 한국 자체의 힘과 영향력의 한계라는 측면도 있지만, 그 이상으로 협상 상대자로서 남북한의 선호도가 분명한 차이를 보여주었다는 것이 중요했다. 본 연구에서 제시한 북핵 문제의 당사자로서 북한과 남한 간의 협상에 있어서 남북한은 무엇보다도 ‘협상 당사자’에 대한 선호도에 있어서 차이가 있었다는 점이다. 남한은 북핵 문제 해결에 있어서 당사자로서 북한과의 협상을 선호하고 이의 해결을 위한 다양한 옵션과 해결책을 제시하면서 나름의 영향력과 지렛대를 행사하고자 하였다. 그러나 북한은 핵 협상에 있어서 협상 당사자로서 남한보다는 미국을 선호

하는 경향을 일관되게 보여주었다. 그에 따라 결과적으로 북핵 협상에 있어서 한국의 영향력과 지렛대는 매우 제한적인 영향을 가질 수밖에 없었던 것이다.

셋째, 핵 협상의 상대방으로서 북한이 남한보다는 미국을 선호했다는 점은 핵의 다층적 성격과 핵 협상을 통해 북한이 얻고자 하는 선호도의 차이가 보다 극명하게 나타나고 있다는 점이다. 앞서서도 설명했듯이, 북한의 핵문제는 단지 남북한 간의 군사안보적 관점에서만 설명될 수 없는 것이며, 더 중요한 것은 북한의 핵개발은 냉전 종식 이후 미국의 최우선적인 군사안보목표인 핵 및 대량살상무기의 비확산에 더 부합하는 것이다. 그렇기 때문에 북한은 처음부터 의도적으로 미국과의 접촉 및 협상을 통해 자신이 선호하는 다양한 전략적 목표들을 달성하고자 했던 것이다.

마지막으로, 북한 핵협상에 있어서 남북한의 협상 상대자에 대한 비대칭적 선호도로 인해 한국의 영향력과 지렛대는 북한에 대해 부분적·제한적으로 사용되는 동시에 미국의 북핵 협상전략 및 태도에도 부분적으로 행사되었다는 역설적 효과를 갖게 되었다는 점이다. 1990년대 이후 오늘에 이르기까지 북핵 협상과정에서 나타난 한미 간의 주기적인 협력과 갈등양상은 무엇보다도 이러한 점을 극명하게 보여주었다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

VI. 미국의 핵전략과 한반도



본 장에서는 현 오바마 행정부의 대북정책을 바탕으로 미국의 대북 정책 선호도와 영향력을 분석하였다. 현재 오바마 행정부는 북한과 대화를 할 수 있다는 기본 전제를 갖고 있다. 하지만 북한핵협상이 유용한 결과없이 되풀이되었던 까닭에 북한이 핵폐기에 대한 진정성이 없다면 북한과 대화하지 않겠다는 원칙을 유지하고 있다. 계속해서 진행되고 있는 경제제재와 함께 최근 보여주는 대화국면이 이를 입증하고 있다. 즉 투트랙정책(Two-Track Policy)에 입각하여 북한이 핵폐기에 대한 진정성을 보이지 않는다면 북한과 대화하지 않겠다는 전략적 인내(Strategic Patience)가 그것이다.

오바마 행정부에게는 대북정책을 효율적으로 수행하는 데 많은 국내적 장애가 존재하고 있다. 이러한 국내적 장애는 영향력의 행사를 제한하기 때문에 대북정책을 소극적으로 만들게 한다. 과거 부시정부로부터 금융위기라는 짐을 물려받은 오바마 행정부는 대북정책에 적극적이지 못했으며, 애초 북한과 대화하겠다는 정책에 수정을 가하게 되었다. 전략적 인내라는 미국의 대북정책에 맞서 북한은 2009년 2차 핵실험을 실시하고 2010년 11월에는 우라늄농축프로그램 개발로 맞서왔다. 그러나 2011년에 들어서면서 미국의 대북정책은 전략적 인내에 수정을 가하는 듯한 양상이며, 이를 배경으로 추후 6자회담 재개와 관련하여 많은 추측과 전망이 무성하다.

본 장에서는 오바마 행정부의 대북정책의 목표 및 구체적인 전략이 어떻게 전개되어왔고 또 어떻게 전개될 것인가에 초점을 맞추었다. 먼저 오바마 행정부의 대북정책을 소극적으로 만들어 대북영향력을 제고시키지 못하게 만든 국내적 상황을 살펴보았다. 그리고 오바마 행정부의 범세계적인 핵정책과 북핵정책 간의 연계점을 분석하였다. 마지막 부분에서는 구체적인 대북전략이 어떻게 전개되고 있으며, 최근 이슈

I
II
III
IV
V
VI
VII

가 되고 있는 6자회담 재개문제를 짚어보았다.

1. 오바마 행정부의 대내적 상황

오바마 행정부의 가장 큰 위기는 국내 경제문제이다. 부시행정부 말기 리먼브라더스 사태와 함께 터진 경제위기는 오바마의 당선에 큰 기여를 하였으나, 오히려 현재는 오바마 정부에게 정책적 위기를 던져주고 있다. 지금까지 오바마 대통령은 2번의 정책적 위기를 겪었다고 볼 수 있다. 작년에 있었던 중간선거 패배가 첫 번째이고, 올해 초부터 겪었던 정부재정위기로 인한 상한선 조정과정에서 생긴 정치적 위기가 두 번째이다.

가. 중간선거 패배

미국 중간선거는 대통령 당선 2년 후 치뤄지는데, 상원의원 100명 중 3분의 1, 하원의원 435석 전체, 주지사 50석 중 일부가 새롭게 선출된다. 오바마 대통령 집권 2년에 대한 중간평가의 의미를 가지는 중간선거는 공화당이 하원에서 60석 이상을 추가시킴으로써 239석을 장악하였으며, 187석을 차지한 민주당에 압도적으로 승리하였다. 상원의 경우 공화당이 5석을 추가하여 46석을 차지하였으며, 이에 53석을 차지한 민주당은 가까스로 다수당을 유지하였다.

선거패배의 가장 큰 원인은 크게 세 가지로 볼 수 있다. 첫째, 오바마 행정부의 경제 살리기와 일자리창출 정책에 대한 실망감이다. 경기침체, 10% 정도의 고실업, 정부재정 등 경제 문제에 대해 여론이 냉담하게 반응을 했으며, 8천억 달러를 쏟아 부은 경기부양책과 정부재정지출 확대에도 불구하고 효과가 미미한 것으로 인식이 되었다. 실제로

출구조사에서 응답자의 52%는 경제 문제가 이번 선거에 가장 큰 영향을 줄 것이라고 답변하였다. 둘째, 정부와 국민들과의 소통부재였다. 실제로 오바마 대통령이 내세운 ‘변화’와 이에 따른 경기부양 정책은 지지를 받았으나, 진정 국민들이 원하는 것에 초점이 맞춰지지 못했다. 예를 들어, 경제 살리기 이외에 지나치게 건강보험개혁을 추진한 것은 국정 의 우선순위가 경제 문제가 아닌 당파적 이익에 놓여있다는 인상을 보여주었다. 셋째, 이번 중간선거에서 ‘티 파티(Tea Party) 운동’이 공화당 당선에 많은 기여를 하였다. 티 파티 운동은 오바마 정부의 세금인상을 통한 경기부양 정책에 반대하는 친(親)공화당 시민운동으로서, 1773년 영국의 식민지 정책에 따른 가혹한 세금징수에 반대하여 벌어진 보스턴 차 사건(Boston Tea Party)에서 이름을 따왔다. 티 파티 운동은 반국가 통제주의를 지향하는 포퓰리즘이며, 정치 권력을 정치 지도자들로부터 국민들에게 이양할 것을 요구하고 있다. 티 파티는 중간선거를 앞두고 공화당 내 보수성향 유권자들에 의해 조직되었으며, ‘세금 인상은 그만(Taxed Enough Already)’이라는 구호로 정부의 과도한 재정지출에 반대하고 추가과세에 저항하였다.

이로 인해 오바마의 전반적인 개혁 정책에 제동이 걸렸다. 공화당은 ‘작은 정부’를 지향하면서 오바마 대통령의 정부주도 개혁정책에 대한 개선을 추진하기 시작하였으며, 이에 따라 재정지출 삭감, 건강보험개혁법 철폐, 금융규제법 완화 등을 추진하고 있다. 선거의 주요 이슈는 국내경제 정책이었고 이는 대외무역 정책으로 연결되고 있으며, 대외 정책에 있어서 공화당의 영향력 증가로 인해 잠재적 변화 가능성이 높아지고 있는 상황이다.⁴⁸

48. 중간선거 관련 주된 공화당 정책은 ‘미국에 대한 서약(A Pledge to America)’에 담겨져 있으며, 자세한 내용은 <http://pledge.gop.gov> 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII

현재 오바마 정부의 대북정책이 제재를 일관적으로 추진하는 등 강경한 기류를 유지하고는 있으나, 공화당이 북한에 대해 더욱 강경한 입장을 취할 가능성이 있으므로, 추후 오바마 정부의 정책에 영향력을 행사할 가능성이 있다. 예를 들어, 공화당의 강경론자들은 더 많은 군비지출과 함께 중국에 대한 강경한 입장을 취하고 있으며, 이란과 북한과 같은 불량국가에 대해 단호한 입장이다. 공화당은 ‘미국에 대한 서약’에서 “이란과 북한과 같은 불량국가의 미사일 위협으로부터 미국 본토와 동맹국들을 보호하기 위한 자금 축적을 위해 노력할 것이다”라고 기술하고 있다. 차기 하원 외교위원장인 일레나 로스-레티넨 하원 의원은 북한을 테러지원국으로 재지정하기 위한 입법 추진을 계획하였으며, 그녀는 북한에 대한 정권교체 전력을 선호하고 인권문제와 관련 북한에 대한 강력한 제재를 요구하고 있다. 따라서 향후 오바마 대통령이 북미관계에서 뚜렷한 성과를 내지 못한다면 또 한번의 정치적 위기를 맞이하여 재선에 부정적으로 작용할 가능성이 존재한다.

나. 미국의 재정적자 위기

현 미국 재정적자 심화의 근본적인 원인은 우선적으로 부시 정부 시절 무리한 전쟁수행(아프간, 이라크 전쟁)에 있으며, 오바마 행정부가 들어서고 경기회복을 위해 국가재정을 추가로 무리하게 지출한 데 기인한다. 2010년 오바마 대통령은 초당적 재정적자 대책위원회를 가동시켰으나, 근본적인 대응책 마련은 부재하였으며, 오히려 작년 2월 12일 부채상한 1조9천억 달러(12조3천940억 달러에서 14조2천940억 달러로 조정) 상향조정안에 서명하였다. 지난해 11월 미국 중간선거에서 민주당이 패배한 원인 역시 보수 시민단체 티 파티(Tea Party) 세력이 행정부의 방만한 재정문제를 집중적으로 부각시킨 데 있다. 현 오바마

행정부는 경기회복 정책을 추진 중에 있으나, 이를 위한 과도한 재정지출로 인해 올해 1월 당시 이미 14조252억 달러에 달해 한도액을 위협하고 있었다. 두 차례의 양적완화조치, 경기침체로 인한 세수감소 등으로 인해 재정적자가 심화되었다.

제113회 의회가 시작되면서 공화당은 오바마 행정부의 국가채무한도 확대에 대해 제동을 걸기 시작하였으며, 본격적인 정치권 논쟁은 4월초 여야 간 2011 회계연도 예산안 협상 타결 직후 시작되었다. 최초 협상안은 향후 10년간 재정적자를 2조4천억 달러 축소하는 대신 2012년 말까지 부채 상한액을 2조4천억 달러 증액하겠다는 것이었으나, 민주당과 공화당 간 이행조건의 차이로 타결되지 못하였다. 민주당은 주로 세수확대를 통해 재정적자 축소를 이루겠다는 입장이었는데, 주로 대기업, 부유층에 대한 감세철회를 의미하였다. 이에 반해 공화당은 기본적으로 과세에 반대하는 입장이며, 오바마 정부의 재정지출 대상인 건강보험, 사회보장 등에 대한 지출감소를 통해 재정적자 축소를 이루어야 한다는 주장이었다.

협상이 결렬되자 오바마 대통령은 4월 13일 중도적인 안을 발표하였는데, 공화당 폴 라이언(Paul Ryan) 하원 예산위원장이 향후 10년간 4조 달러가 넘는 적자를 줄이겠다는 공화당 안을 내놓은 데 대한 대응이었다. 오바마는 향후 12년 내에 재정적자를 4조 달러 감축하겠다고 발표했으며, 그 4분의 3은 국방예산, 사회보장예산 등의 삭감을 통해서 조달하고, 나머지는 부유층 세금감면혜택 중단을 통해 세수를 늘림으로써 조달하겠다는 것이었다. 이는 공화당 입장을 많이 반영한 것이었다. 이러한 오바마 대통령의 타협안에 민주당은 동조하는 입장이었으나, 공화당 내 강경파들은 증세 축소에도 불구하고 여전히 반대입장을 표명하면서 증세 없이 정부지출 삭감만으로 재정적자 감축을 이룰 것

을 주장하여 다시 결렬되었다.

5월 16일 미 연방정부의 부채가 법적인도인 14조2천940억 달러에 도달하였으며, 채무한도 증액이 달성되지 않은 상황에서 투자억제조치 등 비상조치를 취하였다. 연방준비제도에 예치해 둔 현금 1천억 달러를 동원하였으며 2개 정부펀드에 대한 투자 중단을 취하였다. 이후 5월 31일 하원은 정부채무한도 상향안을 부결 처리하였다.

이후 공화당 상원 원내대표인 미치 매킨(Mitch McConnell) 의원은 7월 12일 대통령에게 연방정부 부채 상한 증액권한을 임시 부여하는 방안을 제안하였다. 이 비상 방안은 대통령이 현재 약 14조3천억 달러인 정부부채 상한을 내년 말까지 3단계에 걸쳐 최고 2조4천억 달러 상향조정할 수 있는 권한을 부여하자는 내용이었다. 그러나 동 제안은 부채 상한 증액과 정부지출 삭감을 연계하고 있었으며, 오바마 대통령 임기인 2013년 1월까지를 유효기간으로 하여 정치적 의도가 있다는 분석이었다. 즉 정부부채 상한을 대통령에게 공동으로 맡김으로써 의회의 정치적 책임을 분할하려는 의도였다.

이후 25일 해리 리드(Harry Reid) 상원 민주당 원내대표는 10년간 2조7천억 달러의 지출을 삭감하는 대신 2012년 말까지 부채 상한선을 2조4천억 달러 증액하는 안을 내놓았다. 여기에는 세금인상안이 포함되지 않았으며, 1조 2천억 달러를 국내 및 국방지출에서 줄이고, 1조 달러는 이라크 및 아프가니스탄 전쟁 축소로 절감하는 내용이었다. 이에 대해 베이너(John Boehner) 의장은 2단계안을 제시하였는데, 향후 10년간 1조2천억 달러의 지출을 삭감하는 조건으로 올해 말까지 부채 상한선을 1조 달러 증가시킨 뒤, 의회가 세제개혁 및 사회보장 프로그램에 대한 개혁을 승인할 경우에 한해서 내년 말까지 다시 부채 상한선을 1조6천억 달러 증액하는 방안이었다. 베이너의 2단계 부채 증액안

은 하원을 통과하였으나 상원에서 부결되었다. 31일 부채 상한 증액협상이 타결되었으며, 동 증액 합의안은 8월 1일 하원에서 찬성 269표, 반대 161표로 통과되었다. 이어 2일 찬성 74표, 반대 26표로 상원을 통과하였다.

타협안이 의회를 통과하였으나, 정부 지출의 축소를 담보로 부채 상한선을 증액하게 되어, 추후 오바마 행정부의 대내외정책 추진에는 장애로 작용하게 되었다. 세금인상과 재정적자 감축 간 균형을 원칙으로 타협에 임했던 오바마 대통령과 민주당은 재정적자 감축에 대한 대가로 메디케어(Medicare) 등 사회보장성 지출삭감 규모는 커진 반면, 기업 및 부유층에 대한 증세는 불가능해져 민주당 정책에 불리한 쪽으로 타협안이 종결되었다. 또한 부채 협상이 타결되었음에도 불구하고 정부 지출의 40%가 차입에 의존하고 있는 근원적 문제점 해결은 불가능한 상태이며, 미국의 경기회복 둔화와 함께 재정위기의 악화상태 가시화가 국가신용등급의 하향으로 이어져 글로벌 경제에 큰 부담으로 작용하고 있다. 실제로 올해 1분기 성장률이 1.9%에서 0.4%로 하향 조정되었고, 2분기 성장률 역시 1.3%에 지나지 않았으며, 또한 합의 이후 오바마 대통령의 지지율은 취임 후 최악인 40%를 기록하고 있다.

2. 오바마 행정부 행정책의 목표

가. 주요 내용

미국은 오바마 대통령의 프라하 구상을 실현하는 핵전략을 문서화한 2010년 핵태세검토보고서(NPR)을 발간하였다. 2010년 핵태세검토보고서(NPR, 이하 NPR)은 ‘핵무기 없는 세계’ 속에서 어떻게 평화와 안보를 구현할 것인가에 대한 내용이 담겨있으며 핵무기가 존재하는 동

안 미국의 핵억지 전략이 어떻게 형성되어야 하는가를 담고 있다. NPR은 크게 5가지 핵전략 목표를 다루고 있는데, ① 핵확산과 핵테러리즘 방지, ② 미국 핵무기의 역할 감소, ③ 핵감축 차원에서의 전략적 억지와 안정유지, ④ 미국 동맹국에 대한 지역적 억지와 보장 강화, 마지막으로 ⑤ 안전하고 안심할 수 있으며 효율적인 핵보유고 유지이다. 국제환경의 변화로서 핵테러리즘과 핵확산을 주요 위협으로 언급하고 있으며, 핵비확산의 의무를 어기고 있는 국가로 북한과 이란을 들고 있다. 또한 기존의 핵국가와 전략적 안정을 모색할 것을 주장하면서 이들 국가로 러시아와 중국을 언급하고 있는데, 특히 중국의 군사력 현대화와 이에 대한 투명성 부족을 향후 중국의 전략적 의도에 대한 우려사항으로 제시하고 있다.

핵태세검토보고서에 나타난 미국 핵정책 목표 중의 하나인 핵확산과 핵테러리즘 방지 방안의 하나로 NPR은 NPT체제 강화를 언급하면서, 이를 위한 구체적 사안을 제시하였다. 즉 미국이 NPT 6조에 의거하여 향후 5~10년간 핵폐기를 추진할 것을 언급하고 있으며, 북한과 이란의 핵의욕 좌절, IAEA 안전보장조치 강화, 핵무역 방지, 평화적 핵에너지 사용 지지 등을 제시하였고, NPT 의무를 위반하는 국가들에 대한 조치를 강조하였다. 또한 핵테러리즘 방지를 위해 2011년에는 핵비확산 프로그램을 위해 27억 달러까지 기금을 늘릴 것을 언급하였으며, 4년 이내에 핵물질 안전장치를 확보하겠다고 밝혔다. 이외에도 CTBT 비준과 New START 조인, FMCT를 위한 협의를 강조하였다.

또한 NPR은 핵무기의 역할 감소 및 소극적 안전보장에 대해 언급하고 있다. 냉전 종식 후 전략적 상황은 변화해 왔으며, 이는 미국의 재래식 군사력의 발전과 함께 핵무기의 억지역할을 감소시켜왔다. 따라서 NPR은 핵무기 이외의 공격을 억지하기 위한 핵무기의 역할을 감소시

킬 것을 주장하고 있다. 이를 위한 중요한 개념이 ‘소극적 안전보장 (Negative Security Assurance)’인데, 미국은 NPT의 회원국이고 비확산의 의무를 준수하는 국가들에 대해서는 핵무기를 사용하지 않겠다는 것이다. 이는 이들 국가가 핵무기가 아닌 생화학 무기를 사용해서 미국 및 우방을 공격할 경우 핵무기가 아닌 재래식 군사력으로 응징할 것을 의미하는 것이다. 하지만 NPR은 핵무기를 소유하고 핵비확산의 의무를 준수하지 않는 국가들에 대해서는 그들이 재래식 또는 생화학 무기로 미국과 동맹국들을 공격하더라도 미국은 이들을 억지하기 위해 핵무기를 사용할 것을 단언하고 있다. 즉 NPR은 “미국 핵무기의 사용이 미국이나 우방국에 대한 핵공격을 억지한다는 유일한 목적을 위해 사용된다”는 원칙은 제시하였으나, 이를 정책화하지는 못한 것으로 보여진다. 이것은 부시 정부의 선제공격(Preemptive Strike) 개념이 퇴출되었다는 의미를 지니는 것이나, 그럼에도 불구하고 기존에 논쟁이 되었던 핵무기의 선제불사용 원칙(No First Use)은 채택되지 않았음을 보여주는 것이다. 또한 TLAM-N, 일명 토마호크(Tomahawk) 핵미사일(Nuclear-equipped, Sea-launched Cruise Missile)을 퇴출할 것을 언급하고 있다.

NPR은 또한 2010년 말 미소 양국 간 체결된 신전략무기감축협정의 내용을 기술하고 있다. New START는 미국의 전략핵운반체계(SNDV: Strategic Nuclear Delivery Vehicle)를 기존 START I 수준의 50%로 감축하는 것을 목표로 하고 있으며, 전략핵탄두의 수를 전략공격무기감축조약(SORT: Strategic Offensive Reduction Treaty)에 비해 30% 감축하는 것이다.⁴⁹ 이와 같은 결과에 의해서 신전략무기감축협

⁴⁹ 전략핵운반체계는 대륙간탄도미사일(ICBM: Inter-Continental Ballistic Missile), 잠수함발사탄도미사일(SLBM: Submarine-Launched Ballistic Missile), 그리고

I
II
III
IV
V
VI
VII

정은 전략핵탄두 수를 1,550개로, 전략핵운반체계 수를 700개로 감축하게 된다. 또한 미국은 신전략무기감축협정 하에서 핵전략의 3개축(Nuclear Triad)을 ICBM, SLBM, 전략폭격기로 유지키로 하였다. 기존 부시 행정부는 9·11 테러 이후 불특정 안보위협에 대처하기 위하여 새로운 3개축(New Triad) 체제를 제시한 바 있는데, 이는 ① 핵 및 비핵무기를 조합한 공격적 타격시스템 구축, ② MD 체제를 중심으로 한 포괄적 방어체제 구축, ③ 새로운 위협에 적시 대처할 수 있도록 하는 방어인프라 강화였다. 이는 보다 적극적인 선제공격 시스템 구축을 위해 제시된 것이었는데, 이번 NPR에서 기존의 3요소(Triad) 시스템으로 유지되게 되었다.

NPR은 동맹국들이 겪는 탈냉전 안보위협에 어떻게 대처해야 하는가에 대해 기술하고 있다. 즉 냉전 이후 새로운 유형의 안보위협은 미국으로 하여금 확장억지정책의 틀을 바꾸게 만들었으며, 핵억지의 역할을 감소시키고 재래식 타격능력과 미사일 방어체제의 역할을 강화시키게 하였다.

나. 대북핵정책 관련 함의

NPR에서는 북한과 이란과 같이 NPT 의무를 이행하지 않으면서 핵무기 개발을 추구하는 국가(Outlier)는 소극적 안전보장 대상에서 제외되었다. 이와 관련 “핵무기를 보유하거나 핵비확산 의무를 준수하지 않는 국가들이 미국 또는 동맹국에 대해 재래식 또는 생화학 무기 공격을 가할 경우, 이에 대한 미국 핵무기의 억지 역할은 여전히 수행될 것”이라고 기술하고 있다.

전략폭격기(Nuclear-Capable Heavy Bombers)로 구성된다.

이러한 NPR 내용에 대해 북한은 자신들의 핵무기 보유 입장을 정당화하는 근거로 사용하고 있다. 즉 미국이 여전히 적대정책을 버리지 않고 있음을 지적하며 핵무기 보유를 정당화하고 있다. 이와 관련하여 로버트 게이츠(Robert Gates) 미 국방장관은 “비확산 의무를 준수하지 않고 있는 북한, 이란과 같은 국가들은 근본적으로 핵공격 배제대상에서 제외되었다”고 말하면서, “이러한 범주의 국가들에 대해서는 기본적으로 모든 옵션이 테이블에 올려져 있다”고 언급하였다. 하지만 동시에 로버트 아인혼(Robert Einhorn) 국무부 비확산·군축담당 특별보좌관은 NPR은 북한을 핵무기를 개발하지 않는 방향으로 가도록 권장하는 것이며, 핵비확산 의무를 준수하는 국가가 되기를 바라는 희망이 담겨있는 것이라고 말했다.

그럼에도 불구하고 이번 NPR은 향후 북한의 6자회담 복귀 및 6자회담 협상과정에서 장애물로 작용할 수도 있으며, 북한이 자국의 안전보장을 구실로 핵무기 개발을 지속할 가능성이 있다. 실제 북한은 6자회담 복귀 이전에 신뢰구축과 평화협정 체결 논의를 강조하고 있다. 실제로 북한 외무성은 미국의 핵위협이 계속되는 한 억제력으로서의 핵무기를 더 늘리고 현대화할 것이라고 주장하였다.

현재 북한의 도발은 전략적 안정의 파괴를 나타내준다. 김정일은 핵무기의 소유로 인해 천안함 사태나 연평도 도발의 경우 남한이나 미국이 군사적으로 보복하지 못할 것에 대해 확신하게 되었다. 이로 인해 남북한 간 전략적 안정과 상호취약성을 만들기 위해 전술핵이 다시 들어와야 한다는 의견이 대두되게 되었다.⁵⁰

한반도에 대한 미국 확장핵억지의 역할은 한국이 핵을 소유하는 경

⁵⁰ 전성훈, “북한 비핵화와 핵우산 강화를 위한 이중경로정책,” 『국가전략』, 제16권 1호 (2010).

I
II
III
IV
V
VI
VII

우보다는 미미하겠지만 현재와 같이 한국이 핵능력을 한국 내부에 소유하고 있지 않은 상황에서 더욱 중요하다. 미국의 확장핵역지만이 상호취약성과 전략적 안정을 제공하게 되며, 이는 단지 남북한 간 문제가 아닌 미북 간의 문제이기도 하다.

북한이 실제로 핵무기를 사용해서 남한을 공격할 가능성은 매우 낮다. 문제는 북한의 핵무기가 남한을 위협하고 협박하는 데 매우 유용하다는 것이다. 핵무기는 북한이 재래식 무기를 사용해서 남한을 공격할 경우 이의 유용성을 보강해주는 효과를 지니며, 북한의 핵무기는 북한의 공격에 대한 남한의 가능한 보복을 불가능하게 만들 수 있는 효과를 지닌다. 따라서 핵무기의 역할은 북한의 재래식 무기 사용을 보다 더 대담하게 만들어 준다. 이러한 ‘핵무기로 보강된 강제’는 남한으로부터 많은 양보를 만들게끔 해준다.⁵¹ 천안함 침몰 사건과 연평도 폭격사건에서 보여지듯이 북한은 핵무기 능력으로 인해 저강도 도발을 자유롭게 감행하고 있는 것이다.

한국의 경우 북한의 지속적인 위협과 도발에 대해 우려감이 높은 상황이며, 따라서 미국의 확장역지 변환에 대해 민감하게 반응하여 왔다. 실제로 냉전이 끝난 후 미국의 전술 핵무기가 남한에서 철수되었을 때 이에 대한 우려가 표현되었다. 즉 실제 미군의 핵무기가 존재하지 않고 역외역지로 변경된 것은 핵역지의 약화를 의미하였다. 핵역지력은 북한의 재래식 도발에도 중요하게 적용되는데, 북한의 핵역지력이 존재하는 한, 재래식 무기를 사용한 북한의 도발은 저지없이 실행될 수 있으며, 핵역지력을 보유하지 않은 한국의 경우 이에 대해 주저없는 보복을 감행하기 힘든 상황이다. 이러한 우려는 2015년 전작권 이양과도

⁵¹- Scott Snyder, "Finding a balance between assurances and abolition," *The Nonproliferation Review*, Vol. 18, No. 1 (2011), pp. 147~163.

연관되는데, ‘한국 주도-미국 지원’이라는 체제로 바뀌는 2015년을 대비할 경우, 2010년 NPR에서 나타나는 미국 확장핵역지의 약화는 한국의 안보불안을 더욱 가중시킬 수 있기 때문이다. 비록 소극적 안전보장의 예외로서 북한을 지목하고는 있으나, 전반적으로 한국에 대한 확장역지의 신뢰성에 대해 부정적 반응이 존재한다.

한국의 대북역지를 위한 정책적 선택은 크게 세 가지로 생각해 볼 수 있다. 첫째, 한국의 독립된 핵역지력을 소유하는 것인데, 이는 현재 한국이 NPT회원국이고, 동북아시아의 안보상황 및 미국의 핵정책을 고려하면 불가능한 선택이다. 둘째, 현재 한미 간 협의 중인 핵의 평화적 이용에 대한 권리를 소유하는 것이다. 실제로 일본은 현재 핵농축 및 재처리 시설을 소유하고 있으며, 이는 사실상의 핵역지 효과를 의미할 수 있다. 한국이 평화적 목적으로 핵농축 및 재처리 시설을 소유하게 된다면 이는 경제적 목적뿐만 아니라 사실상 북한에 대한 핵역지를 가능하게 하는 전략적 효과를 가질 수 있을 것이다. 그러나, 이 역시 미국의 용인이 없이는 현실적으로 어려운 선택이다. 셋째, 미국의 핵역지에 의존하는 것이다. 이의 문제점은 미국의 핵역지 제공이 역외에서 제공되는 확장역지라는데 있으며, 오바마 행정부의 확장핵역지 축소로 인해 이마저도 신뢰성 감축으로 이어질 수 있다는데 있다. 이러한 배경에서 제42차 한미 안보협의회의가 한미 간 ‘확장역지정책위원회’를 신설하기로 합의하였다는 점은 매우 고무적인 일이다.

3. 오바마 행정부 대북정책의 목표

가. 과거 미국의 강압적 대북정책

과거 미국 부시 행정부는 잘못된 행동에 보상을 주는 클린턴 행정부

I
II
III
IV
V
VI
VII

의 제네바 합의가 잘못된 합의라는 기본전제를 갖고 대북정책을 취하여 왔다. 부시 행정부는 중동의 신질서 창출을 외교정책의 최우선 과제로 하면서 북핵 문제는 2차과제로 다자간 협상과 중국을 통해 관리한다는 입장이었다. 당시 대북정책이 강경하였음에도 대북정책은 실질적인 성과가 나타나지 않았는데, 이는 부시 1기 시절 대북정책을 둘러싼 네오콘과 실용주의파 사이의 정책적 갈등이 있었으며, 네오콘이 주도하는 중동정책을 우선순위로 삼은 나머지 중국에게 주도권을 넘겨주어 중국과 정책적 목적이 다른 미국의 정책달성이 힘들게 되었던 것이다.

미국은 2005년 9월 이후 포괄적 대북압박을 강화하는 정책을 추진하였다. 즉 대화의 문은 열었지만 핵문제와 인권, 불법행위 등과 같은 여타문제의 구분을 하면서 북한에 대해 6자회담의 무조건 복귀를 요구하며 ‘애국법’ 311조에 의거하여 금융조치 시행, 선박제재조치 등을 시행하였다.

미국의 ‘힘’에 의한 대북정책은 크게 3가지로 나뉘볼 수 있다. 첫째, 테러지원국 지정인데, 미국 국무부는 1987년 KAL기 폭발사건에 의해 북한을 테러지원국가로 지정한 바 있으며, 이로 인해 교역, 재정보증, 차관도입 등에 제동을 건 바 있다. 미 재무부는 국제금융기관법(International Financial Institution Act)에 의거하여 국제금융기구에서 북한에 대해 차관 및 사업지원을 하는 것을 반대하는 제재를 가해왔다.

둘째, 가장 유용하게 가해진 대북 금융제재이다. 미 재무부는 ‘적성국 교역법(Trading with the Enemy Act, 1917)’에 의거 동 시행령인 ‘외국자산통제규정(Foreign Assets Control Regulation)’을 제정하여 시행중에 있다. 2005년 9월 미 재무부는 북한 위장기업의 불법자금 세탁 등 관여 혐의로 마카오 소재 Banco Delta Asia(BDA)를 미국의 애국법 311조에 따른 ‘돈세탁 주요우려대상’으로 지정하였다. 동 조치

후 BDA은행의 예금대량인출사태가 발생하자 마카오 금융당국은 BDA를 직접 관장하고 BDA은행 내 북한관련 혐의가 있는 모든 계좌를 동결하였다. 이후 미국은 제네바합의 이후 2000년 6월 북한이 장거리 탄도미사일 시험발사를 유예하는 대가로 ① 북한인에 대한 미국인의 송금과 북한산 상품 및 원자재 수입 등에 대한 규제완화, ② 상업적인 미 선박 및 항공기를 통한 승인된 화물의 북한수송, ③ 북미 간 상업항공기 운항 등을 허가하여 BDA금융제재를 완화하였고, 결국 제재를 해제하기에 이르렀다.

셋째, WMD확산에 대한 미국의 대북제재가 있다. 미 행정부는 2005년 6월 WMD자금차단 행정명령 13382호를 발표하고 북한업체의 미국내 자산을 동결하고 이들 업체에 대한 지원이나 거래를 금지하였다. 또한 미 상원은 ‘북한비확산법안(North Korea Non-Proliferation Act)’을 2006년 7월 만당일치로 통과시켰다. 이는 원래 이란을 대상으로 2000년도에 제정된 법이나, 2005년 시리아가 추가되었고, 2006년 북한을 추가하는 형식으로 만들어졌다.

나. 오바마 행정부의 대북정책

오바마 행정부의 대북정책은 크게 대화중시정책, 선의의 무시 그리고 전략적 인내로 요약할 수 있다. 취임 초 오바마 대통령은 대북정책에 있어서 대화 중심의 외교를 강조하는 입장이었다. 즉 북한 핵에 대한 ‘완전하고 검증가능하며 돌이킬 수 없는 폐기(CVID: Complete, Verifiable, Irreversible Dismantlement)’를 지속적으로 강조하였으며, 이에 대한 방안으로 강인하고 직접적인 외교(Tough and Direct Diplomacy)를 강조하였다. 또한 미국은 북핵 문제를 처리하기 위해 국제 사회의 협조가 필요하고, 군사적 수단이 제외될 수는 없지만 지속

적·직접적·적극적인 외교(Sustained, Direct and Aggressive Diplomacy)를 우선적으로 실시할 것을 표방하였다.

아시아 방문을 앞두고 이루어진 2009년 2월 13일 아시아소사이어티(Asia Society) 연설에서도 클린턴 국무장관은 “북한이 완전하고 검증 가능한 방법으로 핵무기 계획을 제거할 진정한 준비가 되어있다면 오바마 행정부는 양국 관계를 정상화하고 기존의 정전협정을 평화협정으로 대체하며 북한 주민들이 필요로 하는 에너지와 경제적인 필요사항을 지원할 용의가 있다”라고 발언하여, 미북 간 직접대화의 의지를 피력하였다. 또한 클린턴 국무장관이 아시아순방 시 북한 미사일문제를 6자회담의 의제로 포함시키겠다고 밝혔듯이, 북한 핵문제의 포괄적 접근(Comprehensive Approach)을 추진하여 핵, 미사일, 인권, 납치자 등 다양한 문제들을 모두 6자회담의 의제로 다룰 것을 제안하였다.

이와 같은 분위기 속에서 북한은 2009년 1월 외무성 대변인 담화를 통해 미국의 대북 적대시 정책 포기과 핵위협 청산을 핵무기포기 조건으로 제시하였다. 이와 같은 공세적 정책에 미국으로부터 아무런 대응이 없자 4월 5일 광명성 2호 발사를 단행하였다. 이에 대해 유엔 안보리는 이러한 행위가 안보리결의 1718호 위반임을 내용으로 하는 의장성명을 발표하였고, 이어 제재대상 리스트에 합의하였다. 북한은 6자회담 불참, 기존합의 파기, 영변핵 발전소 불능화 취소 및 원상복구 방침을 발표하였으며, 그해 5월 25일 제2차 핵실험을 단행하였다. 이후 6월 13일 북한은 핵을 포기할 수 없다는 입장을 발표하며 공세적 정책을 이어 갔다.

미국 내부에서는 대북정책 기조에 대한 논의가 일었으며, 결국 북한이 핵을 포기할 것 같지 않다는 데 다수의 의견이 수렴되었고, 북한의 페이스에 맡겨둘지 말고 적극적 개입정책 대신, 북한이 진정한 태도를

보이거나 중국이 북한에 영향력을 행사할 때까지 기다려야 한다는 선의의 무시(Benign Neglect)전략이 주요 정책으로 시작되었다.

오바마 정부의 주된 대북정책은 기본적으로 대북제재를 강화하는 동시에 대화의 문을 열어놓는 투트랙(Two Track) 정책에 기반한 ‘전략적 인내’이다. 보즈워스(Stephen Bosworth) 미 대북정책특별대표는 2009년 12월 8일 북한을 방문한 이후 ‘전략적 인내’ 개념을 언급하였는데, 이는 북한이 장거리미사일 발사, 제2차 핵실험, 천안함 사건 등의 도발을 일으키는 상황에서 미국은 북한이 핵폐기에 대한 진정성을 보일 때까지 전략적으로 대화에 나서지 않고 인내하겠다는 것이었다. 미국은 6자회담 과정을 통해 북한이 핵폐기에 대해 진정성을 가지고 있는가에 대해 의구심을 갖게 되었으며, 이 상태가 지속될 경우 대화 대신 경제제재와 군사적 억제를 통해 북한의 행동을 변화시켜 나가겠다는 것이었다.

‘전략적 인내’란 북한이 먼저 대화에 대한 진정성과 긍정적이고 건설적인 행동을 보이지 않는다면, 미국은 북한과 대화하지 않겠다는 것이다. 이러한 미국의 정책은 확산방지구상(PSI: Proliferation Security Initiative)을 비롯한 대북제재와 함께 추진되고 있다. 전략적 인내 정책의 가장 큰 목적은 북한의 도발에 대해 보상하지 않고 대북교섭에 있어서 주도권을 잡겠다는 데 있으며, 장기적으로 북한 정권을 약화시키고 미국의 교섭지위를 강화시킬 수 있다는 가정을 가지고 있다.

그러나 전략적 인내는 두 가지 정책적 약점을 가지고 있는데, 첫 번째는 지속적인 인내 정책 추진이 북한과의 대화 및 교섭을 중단시켜 한반도 비핵화 달성을 점점 힘들게 한다는 점이며, 두 번째는 북한에 대한 대화 단절로 인해 북한의 도발수위가 점점 더 높아지게 되어 미국이 용인할 수 없는 단계의 불안정을 야기할 수 있다는 것이다. 천안함

I
II
III
IV
V
VI
VII

사건 및 연평도 도발과 작년 11월 북한의 우라늄농축프로그램 공개 이후 미국 내부에서는 전략적 인내 정책의 수정에 대한 논의가 대두 되었으며, 결국 미중 정상회담 이후 현재까지 미국의 대북정책은 기존과는 차별화된 양상을 보이고 있다. 즉 전략적 인내 정책의 기초에는 변함이 없으나 미국 국내정치적 상황과 북한 도발 방지를 위해 상황을 전략적으로 관리하기 위해 대화를 추진하기 시작하였다.

4. 오바마 행정부 대북전략

가. 2011년 한반도 상황

올해 1월 미중 정상회담 이후 양국은 한반도문제와 관련한 대화의 순서를 ‘남북대화 → 미북대화 → 6자회담’ 순으로 합의하였으며, 이 계획에 의거하여 2월 8일 남북한 군사실무회담이 개최되었다. 군사실무회담은 남북한 간 천안함 사건과 연평도 도발에 대한 이견차를 극복하지 못하고 결렬되었는데, 한국은 천안함 및 연평도 사건의 우선 논의를, 북한은 급변사태에 대비한 한미 군사전략 및 훈련 등을 포함한 군사행동중지의 일괄 논의를 주장하였다. 이러한 남북한 간 소강국면을 극복하기 위해 미중 양국은 외교적 노력을 계속하였는데, 이는 4월 7일 김계관과 캠벨(Kurt Campbell)의 북경 방문을 통한 미·중·북 3자 간 회담, 북중 6자회담 수석대표 회동, 위성락 외교통상부 한반도평화교섭본부장의 방미에 이어 4월 16일 클린턴 국무장관의 방한으로 이어졌다. 새로이 제시된 접근법은 ‘남북 6자회담 수석대표회담(남북 비핵화회담) → 미북대화 → 6자회담’ 순서인데, 이는 6자회담과 천안함, 연평도 문제의 분리 대응을 의미하였다.

이후 발리에서 제1차 남북 비핵화회담이 개최되었으며, 한반도 비핵

화 및 9·19 공동성명 이행의 의지를 확인하는 자리가 되었다. 7월 뉴욕에서 열린 1차 미북대화 이후 재미교포 이산가족 상봉, 미군유해발굴 협상 등이 진전되어 협상의 분위기가 긍정적이라는 것을 보여주었다. 9월 21일 제2차 남북 비핵화회담이 베이징에서 열렸으며, 우라늄농축 프로그램(UEP), 그랜드바겐, 천안함 및 연평도, 미사용 연료봉, 남북관계 등의 사안이 다뤄졌다. 한국은 UEP가 유엔안보리 결의안 1874호 및 9·19 공동성명 위반임을 지적했으나, 북측은 평화적 핵활동이라는 입장을 고수하였다. 10월 24일 제네바에서 제2차 미북 고위급회담이 개최되었으며, 6자회담 전제조건(WMD 모라토리엄, IAEA 사찰단 복귀, UEP 개발 중단)과 대북식량문제가 다뤄졌다.

나. 주요 전략

첫 번째 전략은 우라늄농축프로그램(UEP)에 관련된다. 현재 미국은 6자회담 재개를 위한 전제조건으로 IAEA 사찰단 복귀, UEP 개발 중단, 핵실험 및 미사일발사 모라토리엄을 제시하고 있다. 2010년 12월 리차드슨(Bill Richardson) 뉴멕시코 주지사의 평양 방문 시 북한은 IAEA 사찰단 복귀 수용의사를 밝힌 바 있으며, 8월 북러 정상회담에서 북한은 WMD 모라토리엄 가능성을 밝힌 바 있다. 결국 현재 남아 있는 미북 간 쟁점은 UEP문제이다.

북한은 2002년 제임스 켈리(James Kelly) 국무부 동아태차관보 방문 시 UEP 개발을 시인했으며, 2010년 11월 헤커(Hecker) 박사에게 원자력의 평화적 이용이라는 주장 하에 우라늄핵시설을 공개했다. UEP문제는 미국에게 중대한 사안인데, 현재 북한 UEP문제가 6자회담에서 제대로 다뤄지고 있지 못하기 때문이다. 또한 우라늄농축시설은 플루토늄생산을 위한 원자로와 달리 은닉이 가능하고, 핵농축 기술

을 터득하면 고농축 및 농축핵무기 제조 과정에 장애요인이 생기지 않으며, 제조의 용이성과 작은 부피로 인해 해외이전이 용이하여 핵테러에 사용될 가능성이 높다.⁵²

현재 미국은 유엔 안보리 차원에서 북한 우라늄 핵개발을 불법적인 핵활동으로 규정하였으며, UEP 개발 중단을 6자회담 재개의 전제조건으로 명시하고 있다. 이에 반해 북한은 우라늄 농축과 경수로 건설이 전력생산을 위한 평화적 목적을 위해 추진되고 있다는 주장이다. 미국은 2008년 영변 냉각탑 폭파 이후 북한의 원자로 복구가 감지되고 있지 않은 상황에서 전략적 인내 정책을 추진할 수 있었다. 즉 특별히 플루토늄 핵프로그램을 복구한다는 의혹이 존재하지 않았으며, UEP 역시 개발을 완료했다는 증거가 없었기 때문이다. 그러나 2011년 1월 미중 정상회담에서 미국은 대화를 중시하기 시작했고 6자회담 재개에 대한 의지를 피력했는데, 이는 2010년 11월 북한의 UEP 개발이 실제로 목격되었기 때문이다.

두 번째 전략은 북한 핵개발 프로그램의 검증문제에 관련된다. 10·3 합의에 따라 북한 핵신고 및 검증에 대한 미북 간의 입장차이가 정리되지 않아 6자회담이 종결되었으며, 6자회담이 재개되면 이 문제가 다시 중요한 사안으로 등장하게 될 것이다. 10·3 합의에서 북한은 모든 핵프로그램의 완전하고 올바른 신고(a complete and correct declaration of all its nuclear programs)에 대해 합의하였으나, 핵탄두 숫자, 핵폭발 장치, 핵무기 제조시설 등에 대한 신고가 미흡했으며, 미국은 이에 대해 검증을 요구하였다. 이에 대해 북한은 신고와 검증의 연계에 반발하였으며, 검증체계 수립을 위해서는 새로운 보상체계가 필요하다는

⁵² 전봉근, “북핵협상 20년의 평가와 교훈,” 『한국과 국제정치』, 제27권 제1호 (2011), p. 202.

주장을 하였다.⁵³ 당시 신고된 핵프로그램에는 UEP가 빠져있었으며, 기존 핵프로그램의 검증과 함께 새로이 개발중인 UEP의 신고 및 검증 문제도 중요쟁점으로 등장할 것으로 보인다.

마지막으로 미국이 중요하게 생각하는 전략은 평화협정 체결과 관련된다. 북한은 핵보유가 미국의 적대시정책 때문이며, 미국과의 신뢰형성에 절대적으로 필요한 평화협정이 체결되어야 한반도의 비핵화가 가능하다는 주장을 펴고 있다. 북한은 6자회담 복귀 명분으로 유엔 안보리의 대북제재 해제와 평화협정 우선논의를 제시하였다. 2010년 1월 북한은 외무성 성명을 통해 “평화협정이 체결되면 조미 적대관계를 해소하고 조선반도 비핵화를 빠른 속도로 적극 추동하게 될 것”이라고 주장하였다. 이해 반해 미국은 북한이 6자회담에 먼저 복귀하고 비핵화 과정에 어느 정도 진전이 있어야 정전협정을 평화체제로 전환하는 논의를 하겠다는 입장이다.

문제는 평화협정 논의의 시작에 관한 것이다. 9·19 공동성명 4항에는 “6자는 동북아시아의 항구적인 평화와 안정을 위해 공동 노력할 것을 공약하였다. 직접 관련 당사국들은 적절한 별도의 포럼에서 한반도의 항구적 평화체제에 관한 협상을 가질 것이다”라고 명시하였다. 그러나 어느 시점에 평화체제 논의를 시작하고 협정을 체결해야 하는지 명시되어 있지 않다. 이는 6자회담이 재개되더라도 다시 주요문제로 불거질 것이다.

올해 2차 미북대화가 끝난 후 10월 27일 조선신보는 “6자회담 재개를 통한 비핵화 실현, 조미관계 개선을 위한 신뢰구축 문제에서 정세급변을 예고하고 있다”라고 보도하여 북한이 신뢰구축 차원에서 평화협정

⁵³ 박인휘, “오바마 행정부의 등장과 2009년 북핵문제 및 북미관계 전망,” 『국방정책 연구』, 제24권 제4호 (2008), p. 60.

체결과 관계정상화 등 일괄타결 협상을 제의했을 가능성을 암시하였다. 동 문제는 북한으로써도 중요한 전략으로 사용되고 있는 것이다.

5. 소결

미국은 1차 미북대화에서 북한에게 3가지 전제조건을 제시하였다. IAEA사찰단 복귀, 우라늄농축프로그램 중단, 그리고 WMD실험유예 등이 그것이다. 미국은 이미 북핵 교섭을 위한 6자회담의 무용성을 경험하였으며, 전제조건을 확실한 수락을 북한으로부터 약속받기 전에는 6자회담을 재개할 수 없다는 입장이다. 물론 미국이 6자회담으로 나아갈 가능성도 존재한다. 얼마 전 한미정상회담에서 한미 양국은 원칙적인 대북정책에 대해 재차 확인하였다. 북한이 핵을 폐기할 진정성을 가진다면 보상을 받겠지만, 그렇지 않을 경우 재제와 고립을 맞게 될 것이라는 점이다. 이는 표면적으로 미국이 6자회담으로 가지 않겠다는 것으로 해석될 수 있으나, 미북 대화를 앞두고 북한과의 기싸움으로 해석될 수도 있다.

이미 북한은 북러, 북중대화를 통해 미국에 대해 간접적 압박을 넣기 시작했다. 즉 무조건적인 6자회담 재개 의지를 피력했으며, 러시아와의 회담에서는 WMD실험유예의 의지마저 과시하였다. 미국은 한미정상회담에서 북한에 대해 일종의 메시지를 전달한 것으로 보인다. 즉 미북 대화에서 북한의 양보를 받아내기 위한 일종의 전술로 보여진다.

향후 미북대화과 6자회담 재개는 불투명하다. 그러나 최근 2차 미북 대화의 결과를 보면 6자회담 재개가 부정적으로만 보이지 않는다. 미국은 북한의 핵폐기 대신 핵확산에 초점을 맞추는 것으로 보이며 이는 임기 말 재선을 앞둔 오바마 행정부에게는 가능한 일이다. 북한 역

시 권력세습, 경제원조, 강성대국 등 국내문제로 인해 6자회담을 가동시켜 필요한 것을 얻으려는 것으로 보인다. 물론 상황은 어떻게 전개될지 불명확하다. 모든 것은 3차 미북대화를 지켜본 이후 결정될 것으로 보인다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

VII. 결론



북한은 미국의 위협 때문에 핵을 획득하였다며 위협이 사라지지 않는 한 핵은 계속 보유하겠다고 수차례 언급해 왔다. 이러한 북한을 상대로 핵을 포기시키기 위한 남한의 대북정책은 각종 국제정치이론의 향연장이었다. 한때는 햇볕정책으로 표방되는 자유주의 혹은 구성주의 이론이 앞장을 서왔고, 또 다른 시기에는 강경정책의 대명사 격인 현실주의가 대북정책을 주도해왔다. 안타깝게도 어느 종류의 대북정책도 일말의 성과를 거두지 못했다.⁵⁴ 그래서인지 소위 진보와 보수진영간 대북정책 방향에 관한 논쟁은 아직까지 끝을 모르고 이어지고 있다.

그러나 양 진영도 공통적으로 수궁하는 것이 있다. 북한의 변화가 필요하다는 점에서는 모두가 고개를 끄덕인다. 북한의 변화가 있어야 핵문제는 물론 한반도의 평화와 번영이 있을 것이라고 모두가 동의를 한다. 하지만 북한의 변화를 가져오는 방법에 대한 견해 차이는 그 괴리가 좁지가 않다. 한 측에서는 북한과의 모든 제반사항은 수많은 접촉과 대화를 통해야 한다고 한다. 김대중 정부에서 노무현 정부를 거치는 동안 이러한 시도는 끊임없이 이어졌다. 이 시기동안 남한 정부는 북한에게 유·무형의 원조와 보상을 제공하였다. 그 대가로 기대한 것이 북한의 변화였다. 즉 남한과의 경제적 협력과 우호적인 관계형성으로 인해 북한의 이득구조가 변할 것이라고 보았다. 경제적인 관계가 깊어지면 깊어질수록 남한이 북한에 대해 갖는 영향력은 커질 것이라는 기대도 궤를 같이 했다.

⁵⁴ 국제정치이론이 틀렸기 때문에 그에 바탕을 뿌리를 두었던 대북정책이 성공을 거두지 못한 것은 아니다. 오히려 각각의 이론이 제시하는 조건들을 제대로 반영하지 못한 대북정책들이 실패의 원인으로 보인다. 이러한 논의에 대해서는 다음을 참조. 홍우택, “통일외교의 이론적 고찰,” 박영호 외, 『한반도 통일외교 인프라 구축연구』 (서울: 통일연구원, 2008), pp. 9~33; 역대 남한의 대북정책을 이론적으로 분석한 연구는 다음을 참조. 김계동, “한국의 대북한정책 변화에 대한 이론적 연구,” 『국방정책연구』, 제24권 제1호 (2008), pp. 35~62.

I
II
III
IV
V
VI
VII

문제는 북한의 속내다. 만일 외부와의 경제협력으로 자신의 경제난국을 해결하려는 것이 북한의 궁극적인 목표라고 하면 북한과의 잦은 접촉과 대화는 북한의 이득구조를 바꿀 수가 있다. 북한은 외부세계로부터의 경제협력을 추구할 것이고, 이를 통한 상호의존의 증대로 인해 대북한 영향력도 커질 것이다. 그러나 외부세계와의 경제협력이 북한의 목적이 아니고 다른 목적을 추구함으로써 생기는 부산물이라고 하면 경제협력으로는 북한의 이득구조를 바꿀 수 없다. 왜냐하면 북한은 다른 목적을 위해서 경제협력은 언제든지 접어들 수 있기 때문이다.

그렇다고 해서 또 다른 입장에서 주장하는 것처럼 강제와 강압에 의해서 북한의 이득구조가 바뀌는 것이라고 단정하는 것도 선부른 예단이다. 만일 위협으로부터의 방어 수단으로 핵을 보유하는 것이라면, 외부로부터의 강압은 북한에게 위협이고 그래서 핵을 고수하려는 그들의 이득구조 또한 변하지 않을 것이다. 하지만 위협을 없애준다고 해서 핵보유의 이득구조가 변하는 것이라고 속단하는 것도 금물이다. 예를 들어 평화조약이나 협정이 북한이 갖는 위협인식을 완화시켜주는 것은 아니다. 만일 북한이 주장하는 것처럼 미국이라는 국가가 위협이라면 미국이 사라지지 않는 이상 그들에게 위협은 계속 존재하는 것이기 때문이다. 더군다나 위협이 단순히 미국의 존재만은 아닐 것이다. 북한에게 있어 체제경쟁의 대상인 남한이 존재하기 때문에 그들의 위협의식이 평화협정으로 사라지는 것은 아니다.

핵을 보유하려는 북한의 이득구조는 쉽게 변하지는 않을 것이다. 중요한 점은 앞의 장들에서 살펴본 바와 같이 경제협력과 같은 보상이나 강압 모두 북한의 이득구조를 바꾸는 데는 한계가 있다는 것이다. 보상을 제공한다고 해서 혹은 전략적 인내와 같은 강압수단을 사용한다고 해서 북한이 전략선택을 바꿀 수 있는 북한의 이득구조가 변하는 것은

아니다. 오히려 북한이 핵을 보유함으로써 얻어진다고 믿는 이득을 유명무실하게 만들 수 있는 방안을 찾아야 한다. 이는 핵보유를 통해 북한이 만들어 낼 수 있는 이득이 있는 환경 내지는 조건이 있었다면 이것을 바꾸는 것을 일컫는다. 새로운 환경을 조성한다는 것은 북한이 선택할 수 있는 대안을 줄이는 대신 남한이 선택할 수 있는 대안은 개발하는 것이다. 구체적인 방안에 대한 연구는 차기년도 연구로 남겨두었지만 여기에는 남한의 능동적인 핵억지방향도 한 몫을 할 것이다.⁵⁵ 즉 남한의 능동적 핵억지로 북한이 핵보유를 통해서 얻는 효용성을 없애버리는 것도 핵문제에 관한 북한의 이득구조를 바꾸는 방법이라고 할 수 있다.

핵이 있는 북한을 상대하는 남한의 이득구조와 핵이 없는 북한을 상대하는 남한의 이득구조는 같을 수가 없다. 북한이 핵을 포기할 수밖에 없는 환경을 조성하는 것은 대화와 접촉, 혹은 강압을 통해서만 이루어지는 것은 아니다. 환경을 조성한다는 것은 남한이 갖춰야할 조건을 스스로 만들어 나가는 것이라고 할 수 있다. 그래야만 남한을 상대로 하는 북한의 이득구조가 바뀐다.

북핵 문제를 해결하기 위한 협상은 지난 20여 년 동안 중단과 재개라는 악순환과정을 거쳐 왔다. 이 과정에서 북한에게 영향력을 행사하려는 시도, 즉 이득구조를 바꾸려는 시도는 거의 드물었다. 협상을 타결하기 위해선 50:50의 상호양보와 50:50의 상호혜택이 필요하다는 생각에만 집착해서는 곤란하다. 남한이 원하는 방향으로 협상을 마무리 지을 수 있는 힘에 관한 고민도 함께 해야 할 것이다.

⁵⁵ 남한의 핵억지방향에 대해서는 다음을 참조. 홍우택, 『북한핵의 억지방향에 관한 연구』 (서울: 통일연구원, 2010).

I
II
III
IV
V
VI
VII

참고문헌

1. 단행본

- 국정홍보처. 『참여정부 국정운영백서 ⑤: 통일·외교·안보』. 서울: 국정홍보처, 2008.
- 백종천. 『한반도 평화안보론』. 성남: 세종연구소, 2006.
- 서 훈. 『북한의 선군외교』. 서울: 명인문화사, 2008.
- 이원섭. 『새로운 모색: 남북관계의 이상과 현실』. 서울: 한겨레신문사, 1997.
- 이종석. 『분단시대의 통일학』. 서울: 한울 아카데미, 1998.
- 장달중 외. 『북미 대립: 탈냉전 속의 냉전 대립』. 서울: 서울대학교출판문화원, 2011.
- 최원기·정창현. 『남북정상회담 600일』. 서울: 김영사, 2000.
- 홍우택. 『북한핵의 억지방향에 관한 연구』. 서울: 통일연구원, 2010.
- 황지환. “북한의 핵개발과 국제협상.” 『북핵문제와 한반도 평화정착』. 서울: 한울, 2008.
- Bowen, Wyn Q., and David H Dunn. *American Security Policy in the 1990s: Beyond Containment*. Brookfield: Dartmouth Publishing Company, 1996.
- Brooks, Stephen G. and William C. Wohlforth. *World Out of Balance: International Relations and the Challenge of U.S. Primacy*. Princeton: Princeton University Press, 2008.
- Gompert, David C., & F. Stephen Larrabee (eds.). *America and Europe: A Partnership for a New Era*. Cambridge: Cam-

- bridge University Press. 1998. 이수형 역. 『미국과 유럽의 21세기 국제질서』. 서울: 한울 아카데미, 2000.
- Khanna, Parag. *The Second World: Empires and Influence in the New World Order*. New York: Random House, 2008.
- Mahbubani, Kishore. *The New Asian Hemisphere: The Irresistible Shift of Global Power to the East*. New York: Public Affairs, 2008.
- Mesquita, Bruce Bueno de. *Principles of International Politics*. CQ Press: Washington D.C., 2000.
- Morgenthau, H. J. *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: Knopf, 1978.
- National Intelligence Council. *Global Trends 2025: A Transformed World*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, November 2008.
- _____. *The War Trap*. New Haven: Yale University Press, 1981.
- Oberdorfer, Don. *The Two Koreas: A Contemporary History*. London: Little Brown and Company. 1997. 중앙일보 역. 『두 개의 코리아』. 서울: 중앙일보사, 1998.
- Rothgeb, John M. *Defining Power: Influence and Force in the Contemporary International System*. St. Martin's Press: New York, 1993.
- The White House. *The National Security Strategy of the United States of America*. Washington, DC: USGPO, 2002.
- Waltz, K. N. *Theory of International Politics*. Reading, Mass: Addison-Wesley, 1979.
- Zakaria, Fareed. *The Post-American World*. New York: W.W.

Norton, 2008.

2. 논문

- 김갑식. “동북아 지역안보 패러다임과 북핵문제.” 『통일문제연구』. 52권, 2009.
- 김계동. “한국의 대북한정책 변화에 대한 이론적 연구.” 『국방정책연구』. 제24권 제1호, 2008.
- 김근식. “북한의 핵협상: 주장, 행동, 패턴.” 『한국과 국제정치』. 제27권 제1호, 2011.
- 김달중. “한반도 냉전구조 해체의 5대 과제.” 『통일경제』. 제54호, 1999.
- 박건영. “대북정책의 새로운 접근.” 『국제정치논총』. 제38집 2호, 1998.
- 박인휘. “오바마 행정부의 등장과 2009년 북핵문제 및 북미관계 전망.” 『국방정책연구』. 제24권 제4호, 2008.
- 이계란. “후진타오 정부의 대북정책: 북핵문제를 중심으로.” 『한국과 국제정치』. 제26권 제4호, 2010.
- 이기동. “전략적 선택론의 관점에서 본 북한의 권력구조 변화.” 『북한연구학회보』. 제13권 2호, 2009.
- _____. “제3차 노동당 대표자회 이후 북한 권력구조 확립의 쟁점 및 과제.” 『한국과 국제정치』. 제26권 제4호, 2010.
- 이삼성. “북한 핵문제와 미국의 대외정책: 북한 핵문제와 클린턴 외교의 정치적·역사적 성격.” 『국제정치논총』. 제34집 2호, 1994.
- 이수형. “9·11 뉴욕 테러와 21세기 신전쟁.” 『戰史』. 제4호, 2002.
- _____. “동맹의 안보 딜레마와 포기-연무의 순환: 북핵 문제를 둘러싼 한·미 갈등관계를 중심으로.” 『국제정치논총』. 제39집 1호, 1999.

- _____. “제국의 관점에서 바라본 미국의 군사안보전략과 21세기 국제정치.” 『세계정치』. 제26집 1호, 2005.
- 이장근. “핵비확산조약(NPT)의 의미와 2010년 NPT 평가회의.” 『국제지역정보』. 통권 165호, 2009.
- 전봉근. “북핵협상20년의 평가와 교훈.” 『한국과 국제정치』. 제27권 제1호, 2011.
- 전성훈. “북한 비핵화와 핵우산 강화를 위한 이중경로정책.” 『국가전략』. 제16권 1호, 2010.
- 조경근. “북핵 위기의 전개와 한국 외교의 과제.” 『북한핵실험과 한반도 안보지형』. 서울: 이경, 2007.
- 한용섭. “북한의 대미평화협정 협상전략: 본질과 대응책을 중심으로.” 광태환 외. 『북한의 협상전략과 남북한 관계』. 서울: 경남대 극동문제연구소, 1997.
- 홍우택. “통일외교의 이론적 고찰.” 박영호 외. 『한반도 통일외교 인프라 구축연구』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 홍현익. “북핵문제와 6자회담: 전개과정, 평가 및 과제.” 『한국과 국제정치』. 제24권 제1호, 2008.
- _____. “북핵문제의 전개과정·현황 및 해결방안: 2008년 이후.” 평화재단 평화연구원 제49차 전문가포럼 자료집 2011.9.6.
- Haass, Richard N. “The Age of Nonpolarity: What Will Follow U.S. Dominance.” *Foreign Affairs*, May/June 2008.
- Hurrell, Andrew. “Hegemony, Liberalism and Global Order: What Space for Would-be Great Powers?.” *International Affairs*, Vol. 82, No. 1, 2006.
- Hong, Woo Taek. “Strategy Analysis for Denuclearizing North

- Korea.” *International Journal of Korean Unifications Studies*, Vol. 18, No. 1, 2009.
- Layne, Christopher. “The Waning of U.S. Hegemony—Myth or Reality.” *International security*, Vol. 34, No. 1, 2009.
- Pape, Robert A. “Soft Balancing Against the United States.” *International Security*, Vol. 30, No. 1, 2005.
- Paul, T. V. “Soft Balancing in the Age of U.S. Primacy.” *International Security*, Vol. 30, No. 1, 2005.
- Snyder, Scott. “Finding a balance between assurances and abolition.” *The Nonproliferation Review*. Vol. 18, No. 1, 2011.
- Tarar, Ahmer, and Bahar Leventoglu. “Public Commitment in Crisis Bargaining.” *International Studies Quarterly*, Vol. 53, Issue 3, September 2009.
- Wohlforth, William C. “U.S Strategy in a Unipolar World.” in G. John Ikenberry (ed.). *America Unrivaled: The Future of the Balance of Power*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2002.

3. 기타자료

<http://pledge.gop.gov>

The New York Times.

연구총서

2009-01	북한 비핵화를 위한 한·미 전략적 협력에 관한 연구	전성훈	7,500원
2009-02	세계경제위기와 미·중관계 변화 연구: 북한 핵문제에 미치는 영향	황병덕, 신상진	9,000원
2009-03	북한의 국력 평가 연구	전현준 외	10,000원
2009-04	북한경제의 시장화 실태에 관한 연구	임강택	9,000원
2009-05	21세기 한국의 동아시아국가들과 전략적 협력 강화방안	여인곤 외	10,000원
2009-06	북한체제 전환을 위한 전략적 과제와 한국의 동북아 4국 협력전략	배정호 외	10,000원
2009-07	북한 '변화'의 재평가와 대북정책 방향	박형중 외	10,000원
2009-08	북한 개방 유도 전략: 목표, 기본방향 및 단계별 과제	최진욱 외	10,000원
2009-09	북한주민 인권의식 고취를 위한 전략적 인권외교의 방향	홍우택 외	6,500원
2009-10	통일대비 북한토지제도 개편방향 연구	허문영 외	9,000원
2009-11	북한인권 침해구조 및 개선전략	이금순, 김수암	7,500원
2009-12	통일대계 탐색연구	조 민 외	8,000원
2009-13	Modernization and Opening-Up of North Korean Economy: Roles and Efforts of Neighboring Countries	김규륜 외	7,500원
2009-15	Peace-Keeping on the Korean Peninsula: The Role of Commissions	Gabriel Jonsson	20,000원
2010-01	북한 핵 보유 고수 전략의 도전과 대응	박형중 외	9,500원
2010-02	탈사회주의의 경제이행 국가의 권력구조 유형과 개혁 경로: 포스트-김정일 체제에 대한 시사점	최진욱, 김진하	8,000원
2010-03	북한 개방화와 인권개선 방안연구	김국신, 김연수, 서보혁	7,000원
2010-04	북한의 체제위기와 사회갈등	조한범, 양문수, 조대엽	7,500원
2010-05	오바마 행정부 출범 이후 동북아전략 환경의 변화와 한국의 동북아 4국 통일외교전략	배정호 외	12,500원
2010-06	북한주민 인권의식 실태연구	이금순, 전현준	8,500원
2010-07	라진·선봉지역 물류분야 남북 협력방안 연구	김영윤, 추원서, 임을출	8,000원
2010-08	민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안: 3대 공동체 통일구상 중심	박종철 외	11,500원
2010-09	통일한국의 정치체제	허문영 외	6,000원
2010-10	북한 핵에 대한 억지방향 연구	홍우택	5,000원
2010-11	북한의 포스트 김정일체제 전망	정영태 외	11,000원
2010-12	북한 주민의 의식과 정체성: 자아의 독립, 국가의 그늘, 욕망의 부상	조정아 외	17,000원
2010-13	북·중 경제관계와 남북경협외의 대북 파급효과 비교분석	최수영	7,500원
2010-14	East Asian Community Building: Issue Areas and Perspectives of Regional Countries	김규륜 외	10,000원
2010-15(1)	신아시아 외교와 새로운 평화의 모색(1)	김규륜 외	13,000원

2010-15(II) 신아시아 외교와 새로운 평화의 모색(II)	김규륜 외	13,000원
2011-01 제2차 핵안보정상회의와 북한 핵문제	전성훈	14,500원
2011-02 북한군의 기강 해이에 관한 연구	이교덕 외	11,000원
2011-03 통일 진입과정에서의 북한 재건 방향	최진욱, 김진하	5,500원
2011-04 북한의 부문별 조직 실태 및 조직문화 변화 종합연구	정영태	16,000원
2011-05 북한형사재판제도 연구: 특징과 실태	이규창, 정광진	8,000원
2011-06 북한주민의 삶의 질: 실태와 인식	김수암 외	12,000원
2011-07 한반도 평화와 북한 비핵화: 협력적 위협감축(CTR)의 적용방안	박종철 외	10,000원
2011-08 대북한 핵협상 전략구상방향	홍우택 외	6,000원
2011-09 중국의 부상에 대한 북한의 인식과 대응	허문영, 마민호	10,000원
2011-10 북한 핵의 국제정치와 한국의 대북 핵전략	배정호 외	11,000원
2011-11 평화통일을 위한 통일외교 전략	박영호 외	13,500원

학술회의총서

2009-01 북핵 문제 해결 방향과 북한 체제의 변화 전망		6,500원
2009-02 북핵 일괄타결(Grand Bargain)방안 추진방향		5,500원
2010-01 이명박 정부 2년 대북정책 성과 및 향후 추진방향		8,000원
2010-02 독일 통일 20년과 한반도 통일비전		6,000원
2010-03 분단관리에서 통일대비로		5,500원
2010-04 독일 통일 20년과 한국의 통일대비		7,000원
2011-01 한반도 통일비전과 국제협력		4,000원
2011-02 제1차 사이오 인권포럼-북한인권 실상과 개입방안		8,500원

협동연구총서

2009-15-01 북한개발지원의 포괄적 추진방안(총괄보고서)	임강택 외	8,500원
2009-15-02 북한개발지원의 이론과 포괄적 전략	박형중 외	10,000원
2009-15-03 북한개발지원의 쟁점과 해결방안	김정수 외	10,000원
2009-15-04 북한개발지원을 위한 국제협력 방안	장형수 외	10,000원
2009-15-05 북한개발지원체제의 구축방안	이종무 외	9,000원
2009-15-06 지방자치단체의 북한개발지원 전략과 접근방법	양현모 외	10,000원
2009-16-01 복잡계 이론을 통한 북한의 정상국가화 방안 연구(총괄보고서)	김국신 외	6,000원
2009-16-02 북한체제의 행위자와 상호작용	이교덕 외	8,000원
2009-16-03 북한 계획경제의 변화와 시장화	이 석 외	9,000원
2009-16-04 탈냉전 이후 국제관계와 북한의 변화	민병원 외	8,000원
2009-17-01 비핵·개방·3000 구상: 추진전략과 실행계획(총괄보고서)	여인곤 외	7,500원
2009-17-02 이명박 정부의 대북정책 및 추진환경과 전략	박종철 외	8,000원
2009-17-03 비핵·개방·3000 구상: 한반도 비핵화 실천방안	조 민 외	9,000원
2009-17-04 비핵·개방·3000 구상: 북한의 개방화 추진방안	함택영 외	7,500원
2009-17-05 비핵·개방·3000 구상: 남북경제공동체 형성방안	조명철 외	7,000원

2009-17-06	비핵·개방·3000 구상: 행복공동체 형성방안	이금순 외	7,500원
2010-14-01	북한정보체계 실태조사(총괄보고서)	황병덕 외	12,000원
2010-14-02	북한정보체계 실태조사(上)	황병덕 외	14,000원
2010-14-03	북한정보체계 실태조사(下)	황병덕 외	13,000원
2010-15-01	이명박 정부 외교안보통일정책의 세부 실천방안(총괄보고서)	여인곤 외	9,000원
2010-15-02	이명박 정부 외교안보통일정책의 추진환경 및 전략과 실천방안	박영호 외	9,500원
2010-15-03	이명박 정부 대북통일정책의 세부실천방안	허문영 외	7,000원
2010-15-04	이명박 정부 외교정책의 세부실천방안(1): 협력 네트워크 외교 분야	남궁영 외	7,500원
2010-15-05	이명박 정부 외교정책의 세부 실천방안(2): 포괄적 실리외교 분야	전재성 외	9,500원
2010-15-06	이명박 정부 안보정책의 세부 실천방안	이수훈 외	7,500원
2010-16-01	북한의 정상국가화 지원방안 연구(총괄보고서)	이교덕 외	7,000원
2010-16-02	북한의 정치부문 정상국가화 지원방안	전현준 외	7,500원
2010-16-03	북한 시장 진화에 관한 복잡계 시뮬레이션	조정아 외	14,000원
2010-16-04	북한의 정상국가화를 위한 국제사회의 지원방안	민병원 외	7,500원

논문

통일정책연구, 제18권 1호 (2009)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 18, No. 1 (2009)	20,000원
통일정책연구, 제18권 2호 (2009)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 18, No. 2 (2009)	20,000원
통일정책연구, 제19권 1호 (2010)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 19, No. 1 (2010)	20,000원
통일정책연구, 제19권 2호 (2010)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 19, No. 2 (2010)	20,000원
통일정책연구, 제20권 1호 (2011)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 20, No. 1 (2011)	20,000원

북한인권백서

북한인권백서 2009	이금순 외	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2009</i>	이금순 외	20,000원
북한인권백서 2010	박영호 외	20,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2010</i>	박영호 외	20,000원
북한인권백서 2011	김국신 외	17,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2011</i>	김국신 외	17,500원

기타

2009	Lee Myung-bak Government's North Korea Policy	Suh, Jae-Jean	5,500원
2009	김정일 현지지도 동향 1994-2008		15,000원
2009	The U.S.-ROK Alliance in the 21st Century	Bae, Jung-Ho, Abraham Denmark	10,000원
2009	북한의 주요현안과 한-미 전략적 공조	배정호	10,000원
2009	오바마 행정부의 출범에 따른 미-중관계의 변화와 한반도	배정호	10,000원
2010	김정일 현지지도 동향 1994-2009		15,000원
2010	2010 독일통일백서		13,000원
2010	21세기 러시아의 국가전략과 한-러 전략적 동반자관계		10,500원
2010	Russian National Strategy and R.O.K.-Russian Strategic Partnership in the 21st Century		13,500원
2010	NPT 체제와 핵안보		13,000원
2010	Nuclear Security 2012: Challenges of Proliferation and Implication for the Korean Peninsula		15,000원
2010	통일 환경 평가(통일대계 연구 2010-01)	박종철 외	18,000원
2010	통일비전 개발(통일대계 연구 2010-02)	조 민 외	12,000원
2010	독일의 평화통일과 통일독일 20년 발전상(통일대계 연구 2010-03)	황병덕 외	16,000원
2010	사회주의 체제전환 이후 발전상과 한반도통일-중국, 베트남 및 중동부 유럽 국가들의 사회주의 체제전환 중심(통일대계 연구 2010-04)	황병덕 외	15,000원
2010	전환기의 북한과 통일담론(통일대계 연구 2010-05)	배정호 편저	11,000원
2010	한반도 통일과 주변 4국(통일대계 연구 2010-06)	최진욱 편저	11,000원
2010	Korean Unification and the Neighboring Powers(통일대계 연구 2010-07)	최진욱 편저	13,000원
2011	남북 친화력 확대 방안(통일대계연구 2011-02)	조 민 외	6,000원
2011	통일대비를 위한 국내과제(통일대계연구 2011-03)	박종철 외	13,000원
2011	통일외교 과제와 전략(통일대계연구 2011-04)	최진욱 외	13,000원
2011	US-China Relations and Korean Unification(Grand Plan for Korean Unification 2011-05)	최진욱 편저	12,000원
2011	2011년 통일예측시계구축	박영호, 김형기	7,500원
2011	한반도 통일과 동북아 4국의 입장과 역할	배정호 외	6,500원
2011	Korean Unification and the Positions and Roles of the Four Neighboring Powers	배정호 편	8,500원
2011	중국의 부상에 따른 동북아 전략환경의 변화와 한반도	배정호 편	12,000원

연례정보보고서

2009	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2009~2010	7,000원
2010	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2010~2011	7,000원

통일정세분석

비매품

2008-12	한-러 정상회담 결과분석	여인곤
2009-01	2009년 북한 신년 공동사실 분석	최진욱, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영, 박영호, 박형중
2009-02	하반기('08년 7월~12월) 북한의 정세 분석	최진욱, 임순희, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영
2009-03	북한의 대남 비방 공세의 의도와 전망	최진욱, 전현준, 정영태
2009-04	북한의 제12기 최고인민회의 대의원 선거 결과 분석	전현준
2009-05	2008년 북-중 무역의 주요 특징	임강택, 박형중
2009-06	북한 최고인민회의 제12기 제1차 회의 결과 분석	최수영, 정영태
2009-07	한-미 정상회담 결과분석	김국신
2010-01	2010년 북한 신년 공동사실 분석	임강택 외
2010-02	북한 최고인민회의 제12기 제2차 회의 결과 분석	최수영
2010-03	김정일 방중과 중국의 전략외교	배정호, 박영호, 전병곤
2010-04	2010상반기 북한정세 분석 보고서	정영태, 이교덕, 최수영, 임순희, 조정아
2010-05	독일통일 20주년 조망: 독일통일이 한반도 통일에 주는 시사점	황병덕
2010-06	아로슬라블 한-러 정상회담 결과 분석	여인곤
2010-07	북한 3대 세습 후계구도 분석 및 정책변화 전망	김진하
2011-01	2011년 북한 신년 공동사실 분석	최진욱 외
2011-02	미-중 정상회담의 의미와 한국의 전략적 고려사항	배정호 외
2011-03	2011년 미-중 정상회담 평가: 동북아 및 한반도에의 함의	황병덕 외
2011-04	2009년 헌법 개정 이후 북한 노동법제 동향	이규창
2011-05	최근 북한 주민의 의식변화와 정책적 시사점	임순희
2011-06	최고인민회의 제12기 제4차 회의 결과 분석	임강택, 최진욱
2011-07	중동 민주화 혁명과 한반도 전략적 함의	배정호, 박영호, 박재적, 이기현
2011-08	북한의 여성권-아동권 관련 법 제정 동향	임순희, 김수암, 이규창
2011-09	상반기 북한정세 분석 보고서	최진욱, 임강택, 임순희, 정영태, 김진하, 한기범

KINU 정책연구시리즈

비매품

2009-01	신평화구상 실현을 위한 전략과 과제	김규륜 외
2009-02(I)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(I): 접경지역 평화적 이용을 위한 이론적 검토와 사례연구	손기웅 외
2009-02(II)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(II): 접경지역 평화적 이용을 위한 기존제한 검토	손기웅 외
2009-03	대북정책의 대국민 확산방안	조한범 외
2009-04	통일 예측 시계 구축	박영호, 김지희
2009-05	북핵일지 1955-2009	조 민, 김진하
2009-06	미국 대북방송 연구: 운용실태 및 전략을 중심으로	이원웅
2010-01	한반도 녹색성장을 위한 남북한 산림협력 법적 개선방안 예비연구	이규창
2010-02	2010년 통일예측시계	박영호 외
2010-03	북한 경제개발계획 수립방안 연구: 베트남 사례를 중심으로	임강택 외

2010-04(III)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(III): 정책제안	손기웅 외
2010-04(IV)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(IV): 2010년 「코리아 접경포럼」 자료집	손기웅 외
2011-01	재스민혁명의 분석과 북한에 대한 시사점	박종철 외
2011-02	창지투(長吉圖) 선도구와 북한-나선특별시, 러시아 극동지역 간 경제협력 과제	림금숙
2011-03	6자회담과 남북관계: 전망과 대책	박종철 외
2011-04	보호책임(R2P)의 이론 및 실행, 그리고 한반도에의 함의: 리비아 및 코트디부아르 사태를 중심으로	조정현
2011-05	남북러 가스관 사업의 효과, 쟁점, 과제	이윤식
2011-06	DMZ 총람: 개요, 정치·군사적 현황	손기웅 외
2011-07	DMZ 평화적 이용의 국가적 의미	손기웅 외

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매품

2009	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 1호	박영호, 이금순, 김수암, 홍우택
2009	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 2호	박영호, 이금순, 김수암, 홍우택
2010	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제5권 1호	김국신, 김영윤, 전현준, 이금순, 이규창
2010	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제5권 2호	김국신, 전현준, 이금순, 이규창
2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 1호	김수암, 전현준, 이규창

Studies Series

비매품

2009-01	The Evaluation of Regime Stability in North Korea: Scenario Workshop Choi Jin Wook, Kim Kook Shin, Park Hyeong Jung, Cheon Hyun Joon Cho Jeong Ah, Cha Moon Seok, Hyun Sung Il
2009-02	Developing Inter-Korean Economic Relations for the 'Advancement of the Korean Peninsula' Lim Kang Teag, Kim Kyu Ryoan, Jang Hyung Soo Cho Han Bum, Choi Tae Uk
2009-03	The Everyday Lives of North Koreans Cho Jeong Ah, Suh Jae Jean, Lim Soon Hee, Kim Bo Geun, Park Young Ja
2009-04	North Korea's Regime Maintenance Policy Since the Kim Jong-il Regime and Prospects for Change Chon Hyun Joon, Jeung Young Tae, Choi Soo Young, Lee Ki Dong
2010-01	Strategy for Encouraging North Korean Opening: Basic Direction and Sequential Tasks Choi Jin Wook, Lee Kyo Duk, Cho Jeong Ah, Lee Jin Yeong, Cha Moon Seok
2010-02	Unification Clock: Predicting Korean Unification Park Young Ho
2011-01	A New Approach to the National Community Unification Formula Park Jong Chul, Hong Woo Taek, Lee Kyu Chang, Kim Philo, Chun Chae Sung Cho Seong Ryoul, Hong Ihk Pyo, Hwang Sun Hye

2010 2010 Unification Clock: When Will We see a Unified Korea
2010 In Search of New Peace on the Korean Peninsula

Park Young Ho
Kim Kyu-Ryoon

■■ 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, 통일정세분석 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원
통일학술정보센터 출판정보관리팀 도서회원 담당자(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

KINU 연구총서 11-08

www.kinu.or.kr

대북한 핵협상 전략구상방향

홍우택 · 전현준 · 이수형 · 김현욱