

북핵위기와 북미 간 전략환경 인식: 전망이론을 통한 분석과 한국의 대응방향

이우태·홍우택·문인철·박성용



북핵위기와 북미 간 전략환경 인식: 전망이론을 통한 분석과 한국의 대응방향

연구책임자: 이우태 (통일연구원 부연구위원)
공동연구자: 홍우택 (통일연구원 선임연구위원)
 문인철 (서울연구원 부연구위원)
 박성용 (한국자유총연맹 자유평화연구원장)

연구지원: 윤혜령 (통일연구원 연구원)



북핵위기와 북미 간 전략환경 인식:

전망이론을 통한 분석과 한국의 대응방향

KINU 연구총서 18-13

발행일	2018년 12월 15일
저자	이우태, 홍우택, 문인철, 박성용
발행인	김연철
발행처	통일연구원
편집인	통일정책연구실
등록	제2-02361호 (97.4.23)
주소	(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전화	(대표) 02-2023-8000 (FAX) 02-2023-8296
홈페이지	http://www.kinu.or.kr
기획·디자인	(주)계문사(02-725-5216)
인쇄처	(주)한디자인코퍼레이션(02-2269-9917)
I S B N	978-89-8479-931-8 93340
가격	11,000원

© 통일연구원, 2018

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

북핵위기와 북미 간 전략환경 인식: 전망이론을 통한 분석과 한국의 대응방향

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



차 례

요 약	9
I. 서론	15
1. 연구배경과 목적	17
2. 연구내용 및 구성	20
II. 북핵위기 분석을 위한 이론적 고찰	23
1. 전망이론의 주요 개념과 명제	25
2. 전망이론의 북핵위기 적용을 위한 분석틀	35
III. 1·2차 북핵위기: 개발과 확보의 시대	41
1. 1차 북핵위기의 시작	43
2. 제네바 합의	48
3. 2차 북핵위기 발생	51
4. 6자회담과 세 번의 합의	54
5. 오바마 행정부 출범과 2차 핵실험	62

IV. 1·2차 북핵위기 시 미국과 북한의 영역인식과 정책선택	65
1. 미국의 손익준거점과 정책선택	67
2. 북한의 손익준거점과 정책선택	95
3. 소결	118
V. 3차 북핵위기: 무기화시대	121
1.金正은의 권력승계와 2·29 합의 파기	123
2. 3차 핵실험과 핵-경제 병진노선	128
3. 핵무력 강화와 4차 및 5차 핵실험	132
4. 트럼프 행정부의 등장과 긴장 고조	139
5. 국면의 전환: 남북정상회담과 북미정상회담	143
6. 비핵화와 한반도 평화체제 정착을 위한 지속: 평양 남북정상회담과 2차 북미정상회담 가능성	149
VI. 3차 북핵위기 시 미국과 북한의 영역인식과 정책선택	155
1. 미국의 손익준거점과 정책선택	157
2. 북한의 손익준거점과 정책선택	172
3. 소결	184

VII. 결론: 북미관계 변화에 따른 한국의 대응전략	189
1. 외교적 노력	195
2. 군사적 신뢰조치	207
3. 남북관계 개선	213
참고문헌	227
최근 발간자료 안내	239

표 차례

〈표 II-1〉 가능성 효과와 확실성 효과에 따른 행위자 행동 선택	34
〈표 II-2〉 북미 간 핵 협상 행동 매트릭스	38
〈표 III-1〉 9·19 공동성명 주요 내용	56
〈표 IV-1〉 1차 북핵위기 시 미국의 대북 손익준거점	82
〈표 IV-2〉 2차 북핵위기 시 미국의 대북 손익준거점	94
〈표 IV-3〉 제1차 북핵위기 시 북한의 대미 손익준거점	106
〈표 IV-4〉 제2차 북핵위기 시 북한의 대미 손익준거점	118
〈표 VI-1〉 3차 북핵위기 시 미국의 대북 손익준거점	172
〈표 VI-2〉 3차 북핵위기 시 북한의 대미 손익준거점	184

그림 차례

〈그림 II-1〉 손익 인식의 가치 함수	29
〈그림 II-2〉 손익 인식의 확률 가중 함수	31
〈그림 II-3〉 북미 간 핵 협상 손익준거점 층위	39

요 약

2018년 6월 12일 개최된 미국과 북한의 첫 정상회담을 통해 양국은 신뢰 구축과 관계 정상화의 틀을 마련하였고 이후 비핵화 협상을 진행하고 있다. 하지만 양 정상 간 합의한 내용이 추상적이고 원칙적인 내용 중심이었고 협상 과정도 양국 간 비핵화 과정에 대한 이견이 존재하여 향후의 북미관계는 정상 간 합의의 이행 여부와 협상의 진전에 따라 과거의 악순환을 되풀이할 수도, 새로운 미래의 개척도 모두 가능한 상황이다.

본 연구는 1990년대 초반 북핵위기가 발생한 이래 미국과 북한 모두 핵 비확산과 체제보장 등과 같은 국가이익을 달성하기 위해 여러 번의 합의를 이끌어냈지만 양국 모두 기존의 합의는 이행하지 않고 새로운 협상을 진행하는 비합리적 행위를 지속하고 있고 이를 단순히 이행 과정에서 문제가 발생했다는 이유로 설명이 가능한가라는 문제의식에서 시작되었다.

따라서 본 연구는 북핵위기 전개 과정을 1, 2, 3차로 시기적으로 구분하여 살펴보고 각 시기별 미국과 북한의 정책선택 요인을 전망이론이라는 이론적 틀을 바탕으로 분석하였다. 전망이론의 선택 이유는 기존의 국제정치이론이 대부분 국가 간 갈등 또는 협력 여부를 국가의 이익 측면에서 분석하지만 실제 국제관계에서는 국가는 이익과 함께 손실도 고려하고 이것이 정책선택에도 영향을 미친다는 점을 기존의 국제정치 이론들이 온전히 설명하는 데는 한계가 있다는 점에서 선택하였다.

즉, 국가 간 협력과 갈등에 있어서 이익과 손실이 변수 역할을 한다고 가정할 때 주어진 환경 인식에 따라 국가가 위험 회피와 위험 추구 정책을 택하는 과정을 분석하기에는 이익과 손실을 함께 논하는 전망이론이

북미관계의 다변성을 설명하는데 적절하다고 판단했다.

따라서 본 연구는 북미 간 핵 협상 행동 매트릭스를 통해 국가가 어떤 영역에 있을 때 상호협조성이 높아지는지 또는 낮아지는지에 대해서 제시해보았으며 전망이론의 핵심 개념인 손익준거점을 하위, 중위, 상위 등 3개로 설정하여 보다 디테일하게 북핵위기 기간 동안 북미 간의 정책 선택 이유를 살펴보았다.

1차 북핵위기가 발생한 이래 위기가 조기에 해결되지 않고 시간이 흘러가면서 북한은 수차례 핵실험뿐만 아니라 미국을 직접적으로 위협하는 핵 투발 수단인 미사일 개발 등 핵무기 고도화를 위해 노력했고 이는 미국으로 하여금 북한에 의한 안보적 손실로 자신의 상황을 인식하게 하였으며 대북제재 강화, 군사적 옵션 고려 등과 같은 강압적 대북 정책, 즉 위험 추구적 행동을 선호하게끔 했다. 북핵 해결을 위한 미국의 대북 강경 노선은 북한에게도 손실로 자신의 영역을 인식하게끔 하였고 이 역시 북한의 위험 감수적 행동을 표출하게 함으로써 북미 양국은 상호 불신과 오해의 깊이가 심화되었으며 이는 협상보다는 갈등이 위기 기간 주를 이루게 된 원인으로 작용하였다. 즉 북미 양국은 서로의 전략 환경 인식, 즉 손익준거점의 차이로 인해 갈등을 양산했고 이는 북핵문제를 해결보다는 악화로 이끄는 결과를 낳았다.

북한의 핵 능력이 무기화 시대에 들어선 3차 위기 기간 미 트럼프 행정부는 북한 핵문제를 해결하기 위해 북한에 대해 군사적 조치를 모색하고 이를 지속적으로 언급하였다. 이는 북한으로 하여금 손실 인식을 고조시켰으며 위험 감수적 행동인 핵실험과 중·장거리 미사일 발사 등을 유발시켰다. 그러나 핵을 수단으로 하여 미국과의 협상을 통해 체제 안전을 보장받기 원하는 북한에게는 미국의 대북 강경책이 역설적으로 손실을 만회할 수 있는 기회가 되었다.

기본적으로 행위자의 위험 감수적 행동은 손실을 만회하고자 하는 동

기에서 발현되기 때문에 북한의 위협 감수적 행위는 실제로 전쟁을 하겠다는 것이 아니라 위기를 고조시킴으로써 미국으로 하여금 위기 완화를 위한 행동을 이끌어 내고자 하는 동기가 컸다. 미국 입장에서도 북한과 마찬가지로 위기 고조에 대한 부담을 느낄 수밖에 없었고 북한 핵문제가 트럼프 행정부의 높은 우선순위에 있음을 고려할 때 미국은 위기를 끊임없이 고조시키기보다는 어쨌든 북한과 협상을 통해 위기를 가라앉혀야 하는 필요성이 존재했다.

따라서 북한과 미국 모두 위기 고조로 인한 손실을 만회하기 위해 전략적인 판단을 하게 되고 이로서 ‘핵·미사일 실험 중단’과 ‘한미연합 군사훈련 중단’ 등 양국의 하위 손익준거점이 일치했다고 분석되었다. 이러한 준거점의 일치는 미국과 북한 모두 이익영역에 자신이 위치한다고 인식하여 상호협조성이 높아지는 결과를 낳았으며 그 결과 북미정상회담과 비핵화 협상을 시작하게 하는 원인이 되었다. 이처럼 각 시기별로 주어진 환경에 따라 미국과 북한은 자국의 영역을 때로는 이익으로 때로는 손실로 판단하고 있고 이는 각기 위협 추구적 행동과 위협 회피적 행동으로 나타나고 있다.

2018년 현재 미국과 북한은 모두 하위 손익준거점의 일치로 인해 자신의 영역을 이익영역에 위치하고 있는 것으로 인식하고 있고 이를 바탕으로 양국관계는 점진적으로 진전되고 있다. 그럼에도 불구하고 1, 2차 위기에서 알 수 있듯이 양국이 자국의 준거점을 형성하고 있는 국가 이익이 달성되지 못한다고 판단할 경우 다시 협상은 난항에 빠질 가능성이 있고 이는 한반도 안보환경이 또다시 위기 상황으로 치달을 수 있음을 의미한다. 따라서 한국은 향후 미국과 북한을 지속적으로 이익영역에 위치하게 하여 비핵화 협상을 이어갈 수 있게끔 하고 양국 중 한 국가가 손실영역으로 빠질 경우 이를 다시 이익영역으로 형성하게끔 하는 대응전략 마련이 필요하다. 따라서 본 연구에서는 한국의 대응전략을 크게 외교적 노력, 군사적 신뢰조치, 남북관계 개선 등 크게 3개의

범주로 구분지어 살펴보고 각 대응전략의 당위성을 전망이론에 기초하여 제시해 보았다. 구체적으로 외교적 노력으로는 남북, 남북미 정상회담 정례화, 친서외교 강화, 중견국 외교를 통한 협상력 증진을, 군사적 신뢰조치로는 남북 간 운용적 군비통제 추진을 제시하였으며 남북관계 개선과 관련해서는 남북관계 강화를 통한 주도권 확보, 대북제재 하 남북경제협력 방안, 그리고 남북주도의 유엔제재 완화 등을 살펴보았다.

주제어: 북핵위기, 전망이론, 북미관계, 비핵화 협상, 남북관계

Abstract

North Korean Nuclear Crisis and the US-DPRK Perception on the Strategic Environment: Introduction of Prospect Theory for Analysis and South Korea's Strategic Response

Lee, Wootae et al.

This study aims to analyze the causes of irrational behaviors demonstrated by the United States and the DPRK over the course of the North Korean nuclear crisis. Since the first outbreak in the 1990s, Washington and Pyongyang have embarked on new negotiations multiple times instead of implementing the existing ones. This study broke down the North Korean nuclear crisis into 3 phases, and analyzed factors that were taken into consideration in each party's policy decisions during each phase based on a theoretical approach called the prospect theory. It demonstrates how a party's position on the US-North Korea negotiation matrix lifts or discourages its willingness to mutual coordination. Also, the three reference points (top, middle and bottom) are set to provide a more detailed analysis on the rationale behind policy decisions by the United States and the DPRK. The

analysis revealed Washington and Pyongyang assessed their position as gains or losses based on the given conditions at the time, which resulted in risk-taking or risk-averting actions, respectively. This study also includes suggestions for South Korea's strategic response to encourage Pyongyang's denuclearization in three areas, namely diplomatic efforts, confidence-building military measures and the improvement of the inter-Korean relations.

Keywords: North Korean Nuclear Crisis, Prospect Theory,
US-North Korean Relations, Denuclearization Negotiation,
Inter-Korean Relations



I

서론

Korea Institute for National Unification

1. 연구배경과 목적

탈냉전 이후 북미관계를 결정하는 핵심 변수는 북한 핵문제였다. 지난 수십 년간 북미관계는 북한 핵을 둘러싼 양국 간 갈등 수준에 따라 협상이 진행되기도 하고 교착상태에 빠지기도 하는 등 매 순간 요동을 쳤다. 이처럼 핵문제가 양국관계의 모든 것을 결정짓는 구조 하에서 평화협정, 국교 정상화, 인권, 경제문제 등과 같은 양국관계를 개선 또는 발전시키는 데 있어서 중요한 문제들은 북핵문제라는 핵심변수에 따라 결정되는 부차적 요소로 작용해왔다. 즉, 북핵문제의 해결 없이는 양국 간의 관계도 진전되지 못하는 구조가 고착화되었던 것이다.

그러나 2018년에 들어서서 북미관계를 획기적으로 변화시킬 수 있는 모멘텀이 마련되었다. 2017년까지만 해도 9월 3일 북한의 6차 핵실험과 연이은 대륙간탄도미사일(ICBM) 발사에 이어 워싱턴 정가에서 공공연히 북한에 대한 제한적 선제공격을 의미하는 ‘코피(bloody nose)전략’이 회자되는 등 북한과 미국의 강대강(強對強) 대결 구도로 인해 한반도의 긴장국면은 최고조에 달했었다. 그러나 2018년에 들어서자마자 상황은 급변하기 시작했다. 북한 김정은 국무위원장의 신년사 이후 평창올림픽을 계기로 남북 간의 해빙 분위기가 조성되고, 2018년 4월 27일 판문점에서 개최된 남북정상회담은 한반도 평화정착의 첫 시발점이 되었다. 4·27 판문점 선언을 통해 남북정상은 “남과 북은 완전한 비핵화를 통해 핵 없는 한반도를 실현한다는 공동의 목표를 확인하였다”고 밝혀 북한의 완전한 비핵화에 대한 필요성을 재확인하였다.

남북정상회담에 이어 2018년 6월 12일에 열린 북미정상회담은 미국과 북한의 정상이 최초로 만난 사례로서 지난 70여 년간 적대관계

를 지속해온 양국 간 신뢰형성 구축은 물론 북한의 비핵화를 통한 관계 정상화의 토대를 마련했다는 점에서 중요한 성과를 남겼다. 그러나 트럼프 대통령과 김정은 국무위원장이 서명한 합의문에는 그동안 북한 비핵화의 조건으로서 제시되었던 ‘CVID’ 문구 대신 4·27 판문점 선언에 명기된 ‘완전한 비핵화’라는 문구를 인용함으로써 ‘V(Verifiable: 검증 가능한)’와 ‘I(Irreversible: 불가역적인)’가 빠진 북한 비핵화 과정이 순탄치 않을 수 있다는 우려의 시각과 과거 그 어느 때보다 북한 지도자의 비핵화에 대한 의지가 강하고 양국관계 개선에 대한 미국과 북한 양국 지도자의 의지가 확고한 만큼 북한의 비핵화가 현실화 될 가능성이 높다는 시각 등 북한의 비핵화 조치 이행에 대한 양분된 의견이 발생하게 되었다. 따라서 6월 12일 채택된 북미정상 합의문에서의 향후 합의 이행의 문제가 어떻게 진행되는가에 따라 북핵문제 해결도, 북미관계 정상화도 진전 또는 후퇴될 수 있는 상황이었다. 6월 북미정상회담 이후 미국과 북한은 비핵화를 위한 협상을 진행하였으나 미국의 ‘선비핵화 조치’의 입장과 북한의 ‘미국의 상응조치에 따른 단계적 비핵화’ 입장이 대치하면서 북미 협상이 중단되고 한반도 비핵화 과정 또한 정체되기도 했다. 그러나 9월 19일 평양에서 열린 제3차 남북정상회담을 계기로 북미 협상이 재개되고 2차 북미정상회담 개최가 예상되는 등 북한의 비핵화 과정이 진전될 것으로 예상되고 있다.

지난 ‘6·12 북미정상회담 합의문’은 북미 정상 간 첫 만남으로 인해 더 큰 의미가 부여되고 있지만 북핵문제가 시작된 1993년 이래 이미 미국과 북한은 양자회담 또는 6자회담과 같은 다자회담을 통해 1994년 제네바 합의, 2005년 9·19 공동성명, 2007년 2·13 합의와 10·3 합의, 그리고 2012년 2·29 합의 등 비핵화에 대한 합의를 수차례 이루어 냈었다. 또한 위의 합의들은 최근의 ‘6·12 합의문’보다

훨씬 더 구체적이고 명확한 내용을 담고 있기도 하다. 그러나 북미 양국은 비핵화에 대한 여러 번의 합의에도 불구하고 매번 합의 이행의 과정에서 문제가 발생하여 다시 갈등관계로 전환되었고 다시 협상이 벌어지는 악순환이 되풀이되었다.

국가는 합리적 행위자라는 국제정치이론의 명제를 따르면 클린턴, 부시, 오바마, 트럼프 등 역대 미 행정부의 가장 중요한 국가이익 중 하나는 ‘핵 비확산’이고 이를 위해서 북한의 핵 프로그램 또는 핵 무기는 포기 또는 폐기 되어야 했었다. 또한 북한의 경우 미국과 진행된 모든 협상에서 체제보장, 국교 정상화, 경제적 지원 등과 같은 동일한 협상카드를 제시했고 미국과 수차례 합의를 이끌어 냈다. 따라서 북한 핵문제에 있어서 미국과 북한의 합리적 선택 또는 행위는 양국 간 합의된 내용을 모두 성실히 이행하는 것이었다. 그러나 결과적으로 보면 양국 모두 기존의 합의들은 모두 이행하지 않고 계속 새로운 협상을 진행하는 비합리적 행위를 지속하고 있으며 이번 6·12 합의 또는 이후의 북미 간 비핵화 협상에서의 합의 또한 이행 과정에서 문제가 발생할 수 있는 가능성을 내포하고 있다. 그렇다면 과연 이러한 갈등-협상-합의-파기의 악순환이 반복되는 이유를 합의 이후 이행 과정에서 문제가 발생했다는 단순한 이유로 설명이 가능한가? 수십 년의 북핵위기 동안 미국과 북한의 여러 차례 합의와 파기가 되풀이되는 이유는 무엇이며 향후 북한의 ‘완전한 비핵화’를 위해서 한국은 어떤 정책적 대응을 해야 하는 것인가? 이 질문에 답하는 것이 본 연구의 주된 과제이다. 즉 본 연구의 목적은 북한 핵위기 전개 과정을 1차, 2차, 3차로 구분 지어 살펴보고 각 시기별 미국과 북한의 정책선택 요인을 전망이론이라는 이론적 틀을 바탕으로 분석한 후 이것이 협상을 통한 합의와 파기 과정에서 어떻게 작용하였는지를 알아보는 것이다. 또한 6·12 북미정상회담 이후 한

반도의 완전한 비핵화를 달성하기 위한 한국의 대응전략을 모색해 보고자 한다.

2. 연구내용 및 구성

국제정치의 주요이론인 현실주의와 자유주의이론은 주로 이익(gains)의 측면에서 국가 간 협력 또는 갈등 가능성 여부에 초점을 맞추었기 때문에 국가가 손실(losses) 부분을 고려하고 이것이 정책 선택에도 영향을 미치는 현실을 온전히 설명하는 데 한계가 있었다. 그러나 전망이론은 현재 상태(status quo)를 준거점으로 하여 행위자가 자신의 이익과 손실을 판단한다고 본다. 그리고 행위자가 자신에게 주어진 상황을 손실로 인식한 경우 그 손실을 ‘만회’하기 위해 ‘위험 추구적 행동’을 하며, 주어진 상황을 이익으로 판단할 경우 이익을 ‘유지’하기 위해 ‘위험 회피적 행동’을 취한다고 설명한다. 앞에서 언급한 것처럼 본 연구의 목적은 ‘북핵’이라는 이슈를 두고 미국과 북한이 때로는 협상이라는 협력을, 때로는 최고조의 군사적 긴장이라는 갈등이 어떠한 이유로 전개되는지를 살펴보는 것이다. 따라서 국가 간 협력과 갈등에 있어서 이익과 손실이 변수 역할을 한다고 가정할 때, 주어진 환경 인식에 따라 국가가 위험 회피와 위험 추구 정책을 택하는 과정과 이 과정에 미치는 영향을 분석하기에는 행위자의 이익과 손실을 함께 논하는 전망이론이 적절하다고 판단된다. 본 연구 2장에서는 북미관계 분석의 이론적 분석틀로서 ‘전망이론’의 주요 개념과 명제들을 살펴보고 특히 영역인식과 준거점(reference point)의 기준을 제시하여 국가의 정책선택이 이익영역과 손실영역에 위치에 따라 달라지는 점을 분석하는 이론적 토대를 마련하고자 한다.

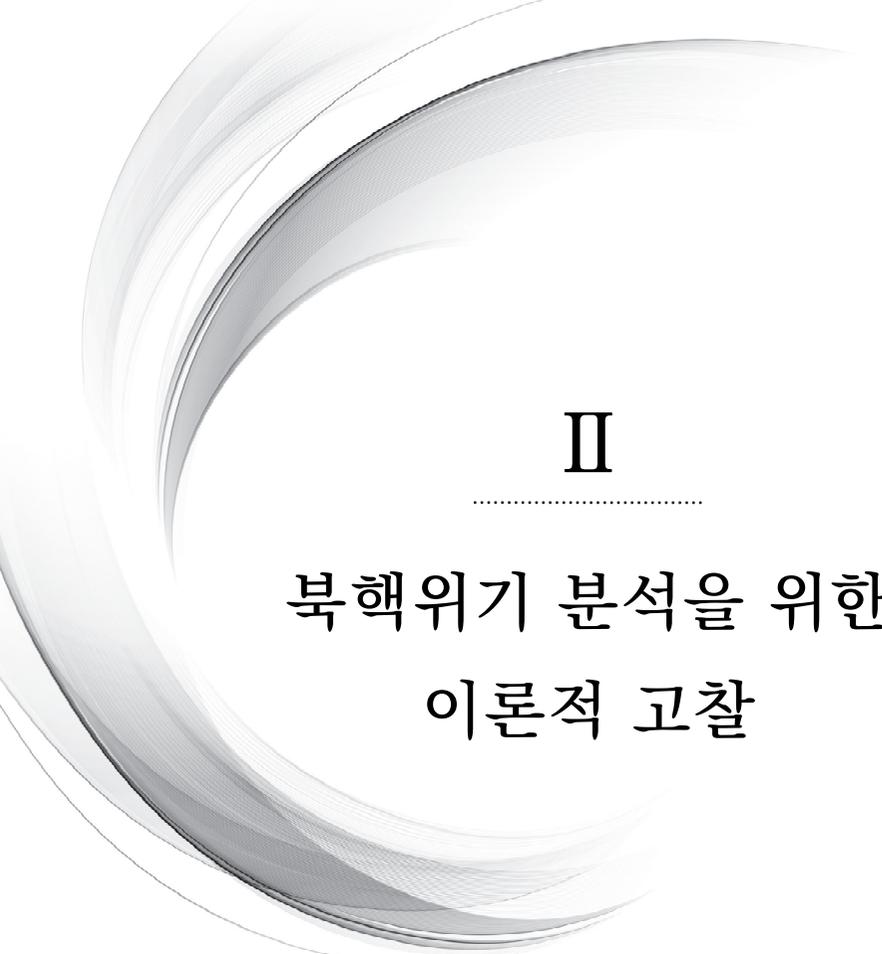
전략(strategy) 개념은 전쟁을 위한 종합적인 계획, 준비, 운용 방안을 포괄하는 의미로 통용되었다. 그러나 전쟁 자체가 정치, 경제 등 사회 구성 요소들과 동떨어진 현상이 아니라 상호 연계된 현상으로 인식되면서 전략이라는 개념은 주어진 목적을 이루기 위한 수단과 방식의 활용계획으로 정의되며 전시뿐만 아니라 평시에도 그리고 군사적 요소와 더불어 비군사적 요소도 포괄하는 개념으로 통용되고 있다.¹⁾ 따라서 본 연구에서의 ‘전략환경’의 개념은 북핵위기 과정에서 미국의 주목표인 북한의 비핵화와 북한의 주목표인 미국으로부터의 체제보장과 경제적 이익을 달성하기 위한 과정에 구성적 영향을 미치는 정치, 경제, 군사적 환경을 의미하고 이러한 ‘전략환경’의 변화에 따라서 양국은 목표를 달성하기 위한 수단을 달리 함을 알아보고자 한다. 이에 3장과 5장은 북핵위기 시 미국과 북한이 어떠한 전략환경을 가지고 있었는지를 살펴보기로 한다. 3장에서는 1·2차 북핵위기에서 발생한 핵심 상황 위주로 과정을 추적하고 5장에서는 현재 진행 중인 3차 위기 과정을 살펴봄으로써 미국 트럼프 행정부와 북한 김정은 정권의 전략적 목표와 정책적 선호를 파악할 것이다.

4장과 6장에서는 2장에서 제시한 이론적 틀을 바탕으로 각 시기 별 위기 상황에서 미국과 북한이 자국의 영역을 어떻게 인식했으며 이것이 양국의 정책선택에 끼친 영향에 대해서 분석할 것이다. 구체적으로 양국의 정책선택 분석은 2장에서 제시한 상위 준거점, 중위 준거점, 하위 준거점 개념을 사용하여 시기 별 미국과 북한의 국가 이익을 살펴 볼 것이고 각 준거점이 양국 간 갈등의 고조 또는 협상을 통한 협력 확대에 어떤 영향을 미쳤는지를 알아볼 것이다. 이를 통해 향후 북한의 비핵화 과정에서 발생할 수 있는 여러 도전요인을

1) 이성만·김용재·이정석, 『국가안보의 이론과 실제』 (서울: 도서출판 오름, 2015), pp. 92~94.

식별해본다.

6장에서는 북미 양국이 서로 협조적인 관계 설정을 지속하여 한반도 비핵화를 달성하고 향후 한반도 평화정착을 위해서 한국이 취할 수 있는 전략을 강구하고 제시하는데 그 목적이 있다.



Ⅱ

북핵위기 분석을 위한 이론적 고찰

1. 전망이론의 주요 개념과 명제

합리적 선택이론에 따르면 인간은 효용 극대화를 추구하는 합리적 행위자이다. 인간은 특정한 상황에서 가능한 결과를 예측하여 최대의 효용을 얻을 수 있는 선택을 한다. 그 때문에 인간의 선호도는 일관성을 가지며 선택 행위에 영향을 주는 다양한 요소들은 상대적으로 소홀히 취급된다.²⁾ 그러나 오랫동안 많은 연구자들은 인간의 일관된 효용 극대화 선택 행위에 대해 의문을 제기했다. 이에 인지심리학자들은 실험적 근거를 통해 인간의 비합리적 선택행위를 증명하고자 하였다. 인지심리학적 관점에 따르면 인간의 선호도는 일관적이지 않으며, 모든 상황에서 체계적이고 합리적이지도 않다. 오히려 인간은 낮은 효용의 선택 행위를 할 때도 많다.³⁾ 따라서 인지심리학적 연구는 행위자의 선택 행위에서 나타나는 합리적 선택 이론으로부터 벗어난 왜곡 현상에 대해 경험적 증거와 실험을 토대 비판을 가하고 있다.⁴⁾

가. 프레이밍 효과: 행위자 인식과 행동 선택 경향성

합리적 선택이론에 대한 대표적인 인지심리학적 접근은 카네만과 트버스키(Daniel Kahneman and Amos Tversky)가 발표한 전망이론(prospect theory)이다.⁵⁾ 전망이론은 국제 또는 국내 구조적 요인보다는 행위자의 선택 결정에 대한 자율성 문제에 초점을 맞춘다.

2) 하영원, 『의사결정의 심리학』 (서울: 21세기북스, 2012), p. 177.

3) 위의 책, p. 24.

4) Jack S. Levy, "Prospect Theory, Rational Choice, and International Relations," *International Studies Quarterly*, vol. 41, no. 1 (1997), p. 87.

5) Rose McDermott, "Prospect Theory in Political Science: Gains and Losses from the First Decade," *Political Psychology*, vol. 25, no. 2 (2004), pp. 289~292.

그 때문에 전망이론은 행위자 선택 결정에 대한 인식 문제를 강조한다. 그리고 전망이론은 행위자 인식에 영향을 미치는 상황적 요인(situational factor)을 중요시한다.⁶⁾ 여기서 상황이란 프레임(frame)을 뜻하고, 인식에 따른 선택 결정의 가변성 문제를 프레이밍 효과(framing effect)라고 한다. 즉, 프레이밍 효과는 동일한 현상에 대한 행위자의 각기 다른 인식과 판단이 선택 결정에 영향을 미치는 현상을 의미한다.⁷⁾ 예를 들어, ‘협상의 50% 이익 확률’과 ‘협상의 50% 손실 확률’은 동일 현상에 대한 행위자 인식을 잘 나타내는 프레이밍 효과이다. 가령, 북한과 미국은 같은 상황에 처해 있다고 하더라도 서로 다른 평가를 할 수 있다. 즉, 현재 상황에 대해 북한이 손실로 인식할 경우 위험 감수적 행동을 할 수 있다. 반면, 현재 상황에 대해 미국이 이익으로 인식할 경우 위험 회피적 행동을 할 수 있다. 이처럼 동일 현상에 대한 행위자 인식의 차이는 행동의 차이로 나타난다. 따라서 같은 상황(프레이밍) 속 두 행위자 간 서로 다른 행동 선택을 이해하기 위해서는 행위자의 인식을 먼저 규명해야 한다. 그리고 각 행위자를 둘러싼 환경에 대한 상황적 맥락을 이해해야 한다. 이는 그 행위자의 행동을 추동하는 손익준거점을 판단하는 근거가 되기 때문이다.

행위자에게 투입되는 인식 정보는 외부로 표출되는 인식을 생산하는데, 그 과정에서 다양한 인지적, 정서적, 사회적 필터를 통과한다. 그리고 표출된 행위자의 인식은 판단, 과정, 궁극적으로 선택 결정이라는 행동으로 이어진다. 그 때문에 프레이밍이 인식으로 구성되는 과정은 행위자에게 있어 모호하고 포괄적인 외부 환경을 이해하는데 있어 반드시 필요하게 된다.⁸⁾ 그렇다면 구체적으로 행위

6) *Ibid.*, pp. 293~294.

7) Amos Tversky and Daniel Kahneman, “The Framing of Decisions and the Psychology of Choice,” *Science*, vol. 211, no. 4482 (1981), pp. 453~458.

자의 행동 선택은 어떠한 인식 과정을 거치는가?

전망이론에 따르면 특정한 상황 속에서 행위자의 행동 선택을 유발하는 인식은 편집단계(editing phase)와 평가단계(evaluation phase)로 구분된다. 편집단계는 이익과 손실의 기준(준거점), 그에 따른 가능한 선택들, 예측 가능한 결과들, 그 결과가 발생할 확률과 가치 등에 대한 판단들이 포함된다.⁹⁾ 평가단계에서는 편집단계의 판단들이 프레이밍 효과로 인해 단순화되어 행위 선택으로 표출된다. 즉, 행위자는 현 상황을 인식하고, 이 상황이 자신에게 이익영역인지 손실영역인지 판단한 후 행동 선택을 한다. 그런데 전망이론에 따르면 인간은 이익을 통해 얻는 기쁨보다 손실로 인한 아픔을 더 크게 느낀다. 즉, 손실의 민감성이 이익보다 더 크다.¹⁰⁾ 이러한 점에서 전망이론은 합리적 선택이론과 달리 행위자의 행동 선택 문제를 손실의 관점에서 설명한다. 전망이론에 따르면 행위자는 현재 자신이 손실영역에 있다고 판단할 경우 그 손실을 만회하기 위해 위험 감수적인 행동을 선택한다. 반면, 현재 자신이 이익영역에 있다고 판단할 경우 행위자는 만에 하나 있을지 모를 손실 발생을 방지하기 위해 위험 회피적인 행동을 선택한다. 이는 합리적 선택이론이 주장하는 손실영역에서 위험 회피, 이익영역에서 위험 감수적 행동 선택과 배치된다.

프레이밍 개념은 매우 광범위하게 해석되어질 수 있다. 가장 기본적인 차원에서 프레이밍은 개인과 그룹의 외적 환경을 이해하는 과

8) William A. Boettcher, "The Prospects for Prospect Theory: An Empirical Evaluation of International Relations Applications of Framing and Loss Aversion," *Political Psychology*, vol. 25, no. 3 (2004), pp. 332~334.

9) Jack S. Levy, "Prospect Theory, Rational Choice, and International Relations," p. 92.

10) 김동철, "프로스펙트이론과 행동회계학 접근방법에 의한 관리회계 연구," 『관리회계연구』, 제3권 1호 (2003), pp. 54~55.

정과 관련된다. 따라서 프레이밍 효과는 모호하고 포괄적인 외적 환경 속, 즉 불확실한 상황 속 인간의 행동 경향성을 이해하기 위해 매우 필요한 개념이다.¹¹⁾

나. 손익준거점: 행동 선택의 기준점

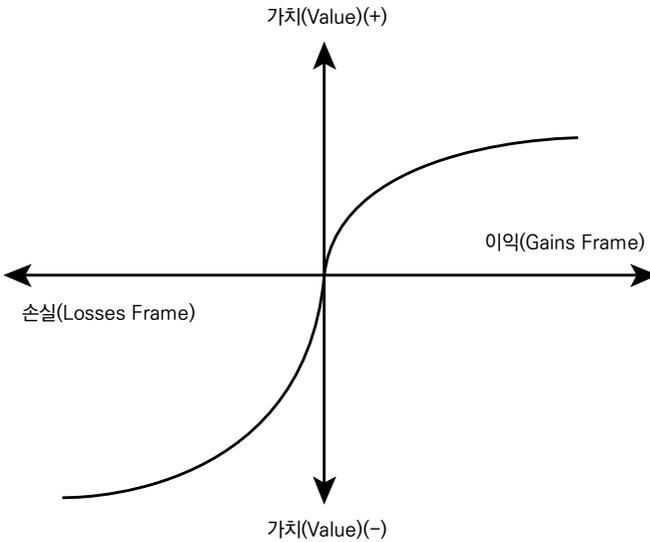
전망이론에 따르면, 행위자의 행동은 행위자가 현재 상황을 어떻게 인식하는지에 따라 달라진다. 즉, 행위자가 현재 상황을 손실로 인식할 때 위험 감수적 행동을 취하고, 반면 이익으로 인식할 때 위험 회피적 행동을 선택한다. 그리고 이러한 손익 판단은 전체 손익 계산보다는 현재를 중심으로 이루어진다. 그 때문에 현재 상황이 이익이라면 전체적 차원에서 볼 때 비록 손실이라 하더라도 행위자는 위험 회피적 행동을 선택한다. 마찬가지로 현재 상황이 손실이라면 전체적 차원에서 볼 때 비록 이익이라 하더라도 행위자는 위험 감수적 행동을 선택한다. 이처럼 전망이론은 현재 상황을 기준으로 한 손익 인식과 그에 따른 행동 선택을 행위자의 ‘손실 회피성(loss aversion)’ 때문이라고 본다. 그리고 현재 상황에 대한 행위자의 행동 선택의 기준이 되는 것을 전망이론에서는 손익준거점(reference point)이라고 부른다. 이러한 손익준거점은 기본적으로 현재 상황을 중심으로 한 손실과 이익 평가로 나누어진다. 그러나 전망이론은 행위자의 행동 선택을 추동하는 손익준거점이 오로지 현재 상황에만 의존하는 것은 아니라고 본다. 전망이론은 목표나 기대치와 같이 때때로 행위자의 손익준거점은 열망수준(aspiration level)이나 기대수준(expectations level)이 될 수도 있다고 본다.¹²⁾

11) William A. Boettcher, "The Prospects for Prospect Theory: An Empirical Evaluation of International Relations Applications of Framing and Loss Aversion," pp. 332~334.

12) Janice Gross Stein, "International Co-operation and Loss Avoidance: Framing

손익준거점을 설명하는 전망이론의 효용함수는 ‘확률 가중 함수 (probability weighting function)’와 ‘가치 함수(value function)’로 구성된다.¹³⁾

〈그림 II-1〉 손익 인식의 가치 함수



출처: Daniel Kahneman and Amos Tversky, "Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk," *Econometrica*, vol. 47, no. 2 (1979), p. 279.

〈그림 II-1〉은 행위자의 손익준거점(reference point)과 민감도 체감성(diminishing sensitivity)을 ‘S-곡선’의 비대칭적 가치 함수로 나타내고 있다. 표에서 나타나듯이, 가로축은 행위자의 손실과 이익을 나타낸다. 그리고 세로축은 손실과 이익에 의한 가치(효용)를 나타낸다. 이익의 경우 위로 완만한 볼록 곡선을 나타내며, 손

the Problem," *International Journal*, vol. 47, no. 2 (1992), p. 215.

13) 도모노 노리오 지음, 이명희 옮김, 『행동경제학』 (서울: 지행, 2007), p. 106.

실의 경우에는 아래로 가파른 오목 곡선을 나타낸다.¹⁴⁾ 가치 함수는 손익준거점을 기준으로 낮으면 손실영역, 높으면 이익영역으로 표현된다.

민감도 체감성은 변화된 가치에 대한 행위자의 평가와 관련된다. 민감도 체감성은 동일한 가치일지라도 상황적 맥락에 따라 그것에 대한 행위자의 평가가 달라진다는 것을 전제한다. 가치함수에서 나타나듯이 높은 가치(효용)를 나타내는 높은 이익 구간 속 차이는 낮은 가치(효용)의 이익 구간 속 차이보다 완만하게 나타난다. 즉, 같은 비율이라 하더라도 9에서 10 차이와 1에서 2 차이는 행위자에게 있어 이익의 민감도가 다르다.¹⁵⁾ 여기서 나타내는 차이는 행위자의 인식 간극을 나타낸다. 작은 가치에서의 이익이나 손실 변화는 행위자에게 있어 그 민감성이 크게 인식된다. 반면, 큰 가치에서의 이익이나 손실 변화는 행위자에게 있어 그 민감성이 낮게 인식된다.¹⁶⁾ 즉, 이익이나 손실이 커짐에 따라 가치 함수의 기울기는 점차 평평해진다. 이러한 민감도 체감성은 행위자의 손실 회피성 문제를 잘 나타내는 지점이다.¹⁷⁾

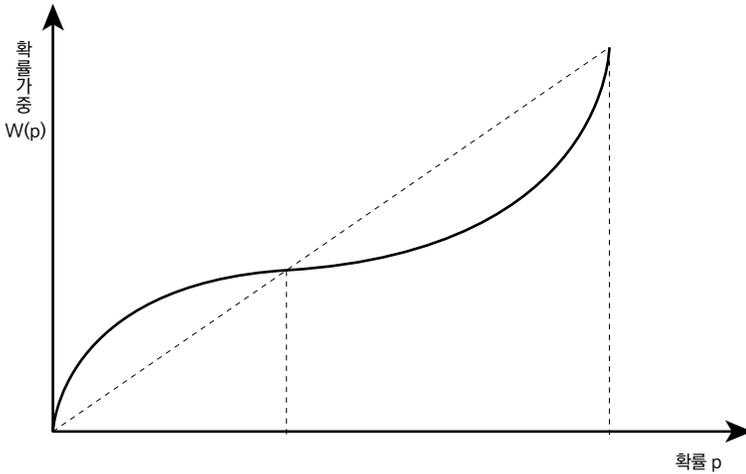
14) Daniel Masters, "Support and Nonsupport for Nationalist Rebellion: A Prospect Theory Approach," *Political Psychology*, vol. 25, no. 5 (2004), p. 705.

15) 문인철, "북한의 손실 인식과 대남 적대적 군사 행동 연구: 숙적관계와 전망이론을 중심으로," 성균관대학교 정치외교학과 박사학위논문, 2016, p. 63.

16) Daniel Kahneman, *Thinking, Fast and Slow* (London: Penguin Books, 2012), pp. 281~282.

17) 문인철, "북한의 손실 인식과 대남 적대적 군사 행동 연구: 숙적관계와 전망이론을 중심으로," p. 63.

〈그림 II-2〉 손익 인식의 확률 가중 함수



출처: 도모노 노리오 지음, 이명희 옮김, 『행동경제학』, p. 117.

〈그림 II-2〉는 어떤 상황에 대한 행위자의 주관적 판단인 확실성 및 가능성 효과와 관련된다. 대각선은 확률과 기대효용의 연관성을 나타낸다. 그리고 ‘역 S자 곡선’은 주관적 확률 값을 보여준다.¹⁸⁾ 확률 가중 함수도 가치 함수와 마찬가지로 행위자의 민감도 체감성을 보여준다. 그림에서 볼 수 있듯이, 낮은 확률 구간의 곡선은 볼록하다. 반면, 높은 확률 구간의 곡선은 오목하다. 따라서 작은 확률은 과대평가되는 반면, 오히려 높은 확률은 과소평가된다.¹⁹⁾ 즉, 전망 이론의 주요 가설인 손실영역에서의 위험 추구, 이익영역에서의 위험 회피는, 가능성 효과에 의한 과대평가로 인해 손실영역에서는 위험 회피 행동, 이익영역에서는 위험 감수 행동을 하는 ‘선호 역전 현상’이 발생한다.

18) 위의 글, p. 63.

19) 도모노 노리오, 『행동경제학』, pp. 116~127; 문인철, “북한의 손실 인식과 대남 적대적 군사 행동 연구: 숙적관계와 전망이론을 중심으로,” p. 63.

다. 가능성 효과와 확실성 효과

전망이론은 합리적 선택이론과는 다르게 인간은 낮은 확률을 과대평가하는 경향이 있어 손실영역에서 위험 회피, 이익영역에서 위험 감수적으로 행동할 수 있다고 주장한다. 전망이론에서는 합리적 선택이론의 일반적 가설인 ‘손실과 위험 회피’, ‘이익과 위험 감수’ 가설을 ‘선호의 역전현상’이라고 부른다. 그리고 선호의 역전현상은 가능성 및 확실성 효과와 관련이 있다.

가능성 효과는 매우 낮은 가능성이지만 ‘과대평가’를 하는 효과를 말하는 것으로 가령 손실의 관점에서 북한이 미국과의 군사적 충돌 가능성이 낮음에도 불구하고 가능성 효과로 인해 이를 과대평가하게 되면 오히려 군사적 도발과 같은 위험 감수적 행동을 할 수 있다. 한편, 이익의 관점에서 북한이 미국과의 협상 가능성이 낮음에도 불구하고 가능성 효과로 인해 이를 과대평가하게 되면 오히려 위험 회피적 행동을 취할 수 있다.

반면, 확실성 효과는 사건이 발생할 가능성이 거의 확실함에도 불구하고 행위자가 이 문제를 ‘과소평가’하게 만드는 효과를 말한다. 가령, 손실의 관점에서 북미 간 군사적 충돌이 매우 높음에도 불구하고 확실성 효과로 인해 북한이 상황을 과소평가하게 되면 현재를 이익영역으로 인식하게 되어 위험 회피적 행동을 선택할 수 있다. 한편, 이익의 관점에서 북한이 미국과 어떤 문제에 있어 협상 가능성이 매우 높음에도 불구하고 확실성 효과로 인해 현재 상황을 과소평가하게 되면 이를 손실영역으로 인식하게 되어 위험 감수적 행동을 선택할 수 있다. 그렇지만 실상은 군사적 갈등은 낮고, 협상 가능성이 높았다는 점에서 외부 관찰자가 보기에는 북한이 협상력을 높이기 위해 오히려 이익영역에서 위험 감수적 행동을 선택한 것이다.

기본적으로 전망이론은 불확실한 상황 하에서 행위자의 행동 선

택을 설명한다. 아울러 전망이론은 합리적 선택이론과 달리 손실의 관점에서 행위자 선택 문제를 논의한다. 특히 전망이론은 행위자의 행동을 위험 감수 또는 위험 회피 등 위험에 초점을 두고 논의한다. 즉, 전망이론은 손실과 위험 감수적 행동을 추동하는 행위자 행동 선택에 주로 초점을 맞추고 있다. 그러한 점에서 가능성 효과와 확실성 효과는 선호의 역전 현상을 설명하고 있음에도 불구하고 기본적으로 손실에 대한 과대평가 및 과소평가 문제, 그리고 이에 따른 위험 감수와 위험 회피 문제에 초점을 둔다. 그렇게 볼 때 북한은 가능성 효과 때문에 조그만 위험에도 불구하고 이를 과대평가하는 경향이 있다. 즉, 북한은 위험을 완전히 제거하기 위해 핵 개발이라는 과도한 노력을 기울인다.²⁰⁾ 반면, 확실성 효과는 북한으로 하여금 큰 위험에도 불구하고 이를 과소평가하게 만든다. 즉, 북한은 위험 감소에 대해 소극적인 노력을 기울인다.²¹⁾

이러한 가능성 효과와 확실성 효과는 낮은 확률의 승리 가능성에도 불구하고 높은 기대감을 가지고 구입하는 복권이나 도박, 그리고 발생 확률이 매우 낮은 질병에 대한 보험에 가입하여 많은 비용을 지불하는 행동과 관련된다.²²⁾ 또한 음주나 흡연 또는 위험한 스포츠 등은 건강 악화 및 사고 위험성이 매우 높음에도 불구하고 확실성 효과로 인해 이를 과소평가하여 그러한 행동을 지속하게 만드는 것과 관련된다.

20) Daniel Kahneman, *Thinking, Fast and Slow*, pp. 310~312.

21) Daniel Kahneman and Amos Tversky, "Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk," *Econometrica*, vol. 47, no. 2 (1979), p. 265; Jack S. Levy, "Prospect Theory, Rational Choice, and International Relations," p. 91.

22) Daniel Kahneman, *Thinking, Fast and Slow*, pp. 314~321.

〈표 II-1〉 가능성 효과와 확실성 효과에 따른 행위자 행동 선택

확률	이익영역	손실영역
높은 확률 확실성 효과 과소평가	위험 회피적 행동	위험 감수적 행동
낮은 확률 가능성 효과 과대평가	위험 감수적 행동	위험 회피적 행동

출처: Daniel Kahneman, *Thinking, Fast and Slow* (London: Penguin Books, 2012), p. 317, 재구성.

라. 소유효과

앞서 언급했듯이, 전망이론의 핵심 가설인 손익준거점에 따른 행위자의 행동 선택은 기본적으로 손실 회피성으로부터 비롯된다. 그러한 점에서 행위자의 손실 회피성은 전망이론에서 매우 중요한 개념이다. 즉, 전망이론이 손실의 관점에서 행위자의 행동 경향성을 논의한다는 점에서 손실 회피성은 이 이론의 기본 전제라고 할 수 있다. 행위자의 손실 회피성이라는 인지적 특성은 전망이론의 또 다른 중요 개념을 도출한다. 손실 회피성은 행위자가 현재 소유물을 과대평가하게 만드는 소유효과(endowment effect)를 발생시키기 때문이다.²³⁾ 이는 행위자가 손실을 이익보다 더 크게 평가하는 것과 같은 맥락이다. 전망이론에 따르면 행위자는 소유예정인 대상 또는 타인의 소유물이 자신의 소유물보다 객관적인 가치가 더 크다고 하더라도, 기본적으로 자신의 소유물을 과대평가한다.²⁴⁾

23) Jack S. Levy, "Loss Aversion, Framing, and Bargaining: The Implications of Prospect Theory for International Conflict," *International Political Science Review*, vol. 17, no. 2 (1996), p. 182; Jack S. Levy, "Prospect Theory, Rational Choice, and International Relations," p. 91; Richard Thaler, "Toward a Positive Theory of Consumer Choice," *Journal of Economic Behavior and Organization*, vol. 1, no. 1 (1980), pp. 43~47.

소유효과에 따르면 어떤 소유물에 대해 행위자가 그 가치를 높게 평가한다면 그 가치는 현재의 준거점으로 인식되게 된다. 그리고 손익준거점은 전체 자산보다 현재 자산을 기준으로 한다는 점에서 협상 단계에 따라 행동이 달라진다. 가령, A라는 사람이 1만 원짜리 와인을 보유하고 있다고 할 때 그 와인의 가치는 1만 원이다. 그러나 소유효과에 의하면 같은 A는 1만 원 또는 다른 종류의 2만 원짜리 와인보다도 현재 소유하고 있는 1만 원짜리 와인을 더 값진 것으로 평가한다. 그 때문에 B라는 사람이 A의 와인을 획득하고자 한다면 기본적으로 1만 원 이상의 대가를 지불해야 한다. 그런데 문제는 B가 이 와인을 얻고자 A에게 그 값이 두 배인 2만 원의 대가를 제시하는 순간 A에게 있어 와인은 2만 원의 가치로 평가된다. 이러한 논리로 A가 가진 와인의 가치는 협상이 진행되면 될수록 올라가게 됨으로써 거래 가능성이 낮아지게 된다.

2. 전망이론의 북핵위기 적용을 위한 분석틀

현재 북한은 비핵화의 대가로 체제보장을 요구하며 북미 협상을 진행하고 있다. 이는 결국 북한이 체제생존의 목적으로 핵을 개발했다는 것이 어느 정도 증명된 것이다. 그러한 점에서 북한의 행동선택에 대한 손익준거점은 체제생존이라고 볼 수 있다. 그러나 체제생존을 손익준거점으로 둘 경우, 이는 (신)현실주의 관점과 큰 차이가 없다. 모든 국가는 생존을 기본전제로 행동하기 때문이다. 그렇다면 체제생존은 기대수준으로서의 손익준거점 또는 전체 자산으로서의

24) Janice Gross Stein, "International Co-operation and Loss Avoidance: Framing the Problem," pp. 214~215.

손익준거점이 되기 때문에 현재 상황을 기준으로 한 북한의 행동을 설명하기에는 한계가 발생한다. 따라서 체제생존 그 자체가 아닌 체제생존에 필요한 손익이 무엇인지를 우선 설정해야 북한의 행동을 설명할 수 있게 된다.

북한이 그동안 주장하던 체제생존은 사실상 정권생존이다. 그러한 점에서 북한의 손익준거점은 김정일 정권과 김정은 정권 유지와 관련된 손익준거점이다. 즉, 김정일 정권과 김정은 정권이 지속되기 위해 필요한 이익이 무엇인가? 우선, 김정일 정권과 김정은 정권의 손익준거점은 체제생존이라는 기대수준으로서 손익준거점이다. 이는 가장 거시적인 차원의 북한의 손익준거점이다. 다음으로 정권생존을 위해 설정한 국가 목표들이 거시적 손익준거점에 도달하기 위한 중범위의 손익준거점이 된다. 중범위의 손익준거점이 되는 북한의 정책 목표는 경제적 차원과 군사안보적 차원이 있다. 그리고 각 차원은 이것을 달성하기 위한 다양한 정책목표들이 존재하는데, 그것 또한 손익준거점이 된다.

그러한 맥락에서 제1차 북핵위기 시 북한 정권이 내세운 미국과의 협상 목표들이 손익준거점이라 할 수 있다. 북한은 자신이 얻고자 하는 이익 목표가 미국과의 협상을 통해 획득될 경우 이익, 그렇지 못할 경우 손실로 인식한다. 가령, 미국의 대북제재 해제, 에너지 및 식량 지원, 한미동맹 해체 등이 북한 정권의 손익준거점이 될 수 있다.

전망이론에 따르면, 갈등관계에 있는 국가는 긍정적인 측면보다 부정적인 측면에 더 많은 가중치를 두는 경향이 있다. 이는 국가가 상대적 이익보다 상대적 손실에 더 민감하게 반응하기 때문이다. 따라서 갈등관계에 있는 국가 간 협력 행위는 일시적이고 때로는 수단으로 전략할 수 있다. 갈등관계에서 부정적 인식 편향성은 프레이밍

효과, 손익준거점 의존성, 손실 회피성, 현상 유지 경향성, 소유효과, 가능성 및 확실성 효과 등을 활성화시킨다. 그러한 점에서 북미간 핵 협상 및 갈등은 다음과 같이 가설을 세울 수 있다. 첫째, 북미관계에서 부정적 평가는 비슷한 수준의 가치를 갖는 긍정적 평가보다 더 민감하게 서로의 행동에 영향을 미친다. 둘째, 북미관계에서 부정적 평가와 긍정적 평가가 혼합되는 어떤 사건이 발생하였을 경우, 단순히 각 측면의 개별적 평가를 더한 절댓값보다 부정적 평가에 치우치는 경향이 있다. 셋째, 북미관계에서 발생하는 다양한 사건에 대한 부정적 평가는 긍정적 평가에 비해 더 다양한 형태로 나타나고 좀 더 복잡한 인식 표상으로 표출된다. 이러한 부정적 평가에 대한 인식 표상은 긍정적 평가에 따른 선택 반응보다 더 격렬하고 민감한 반응을 불러일으킨다.²⁵⁾

갈등과 부정적 인식의 상관성은 유무형의 이슈와 관련되며, 특히 북미관계에서는 군사화된 형태로 빈번하게 표출된다. 갈등은 억제, 강압, 설득, 제재 등을 수반하며, 때론 온건한 방법의 협력도 사용된다. 따라서 북미관계에서 일시적으로 상호 협상을 한다고 해서 갈등이 해소되었다거나 관계가 개선되고 있다고 볼 수 없게 된다. 게다가 협력은 이익영역에 있을 때보다 손실영역에 있을 때 발생할 가능성이 높아 보이지만, 사실 손실영역에 있을 때 협력은 타결되기가 더 어렵다.²⁶⁾

25) 속적관계에서 발생하는 인식의 부정적 편향성은 하영원의 연구 즉, 부정적 요소의 강력함(negative potency), 부정적 요소의 가파른 기울기(steeper negative gradients), 부정적 요소의 우세(negative dominance), 부정적 차별화(negative differentiation)에서 착안했다. 하영원, 『의사결정의 심리학』, pp. 281~282.

26) Janice Gross Stein, "International Co-operation and Loss Avoidance: Framing the Problem," pp. 202~234.

〈표 11-2〉 북미 간 핵 협상 행동 매트릭스

			미국	
			이익영역	손실영역
			위험 회피	위험 감수
북한	이익영역	위험 회피	<ul style="list-style-type: none"> • 상호 협조적 • 협상 가능성 높음 	<ul style="list-style-type: none"> • 미국 비협조적 • 북한 협조적 • 협상 가능성 보통(중간)
	손실영역	위험 감수	<ul style="list-style-type: none"> • 북한 비협조적 • 미국 협조적 • 협상 가능성 보통(중간) 	<ul style="list-style-type: none"> • 상호 비협조적 • 협상 가능성 낮음

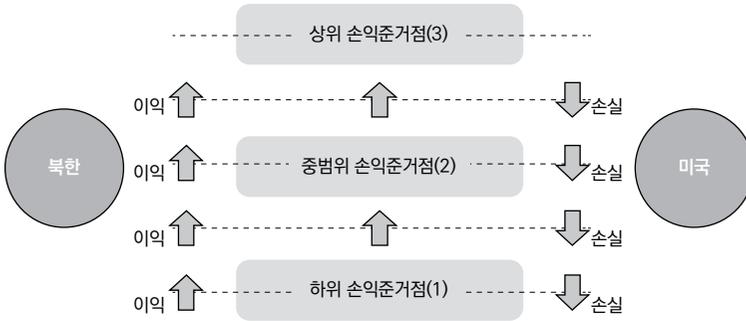
출처: 저자 작성.

기본적으로 행위자의 손익준거점은 전체적 상황이 아닌 현재 상황을 중심으로 구성된다. 현재를 중심으로 한 손익준거점은 상황 변화와 이에 대한 행위자 인식에 영향을 받는다는 점에서 상대적으로 유동적이다. 그러나 손익준거점이 끊임없이 달라지는 것은 아니다. 행위자를 둘러싼 환경, 그리고 이에 대한 인식이 이전과 완전히 다른 큰 변화를 항상 나타내는 것은 아니기 때문이다. 또한, 대부분의 행위자들은 은연 중에 일정한 목적의식을 갖고 행동하기 때문이다. 만약 행위자가 현재 상황에만 기반을 두고 행동하게 되면, 전략과 정책 등 계획적 행동들은 무의미하게 된다. 특히, 행위자들은 자신의 정체성, 신념 등에 따라 현재 상황을 판단하는 경향이 있다. 즉, 행위자들이 임기응변적으로만 행동하는 것은 아니다. 그러한 점에서 행위자의 손익준거점은 지향하거나 기대하는 목표와 밀접한 연관성을 갖고 있다.

국가를 행위자로 상정할 경우 손익준거점에 대한 이러한 사항들은 좀 더 명확히 적용된다. 국제 무정부 상태에서 국가의 최고 목표는 생존이다. 그 때문에 현재를 중심으로 한 손익준거점과 이에 기반을 둔 국가의 인식과 행동 선택은 기본적으로 생존과 관련된다.

즉, 모든 국가는 생존이라는 틀 속에서 국가전략 또는 정책을 구상한다. 따라서 현재를 중심으로 자신의 손익준거점이 형성되고 이러한 틀 속에서 국가 행동을 하는 것은 기대수준으로서 생존을 지향하기 때문이다. 여기서 국가는 생존에 필요한 안보를 확보하기 위해 현재의 손익준거점을 기반으로 하여 평화적 방법과 비평화적 방법을 선택한다. 이처럼, 전망이론의 손익준거점은 국가라는 행위자에 게 있어 기대수준으로서의 손익준거점과 관련된다.

〈그림 11-3〉 북미 간 핵 협상 손익준거점 층위



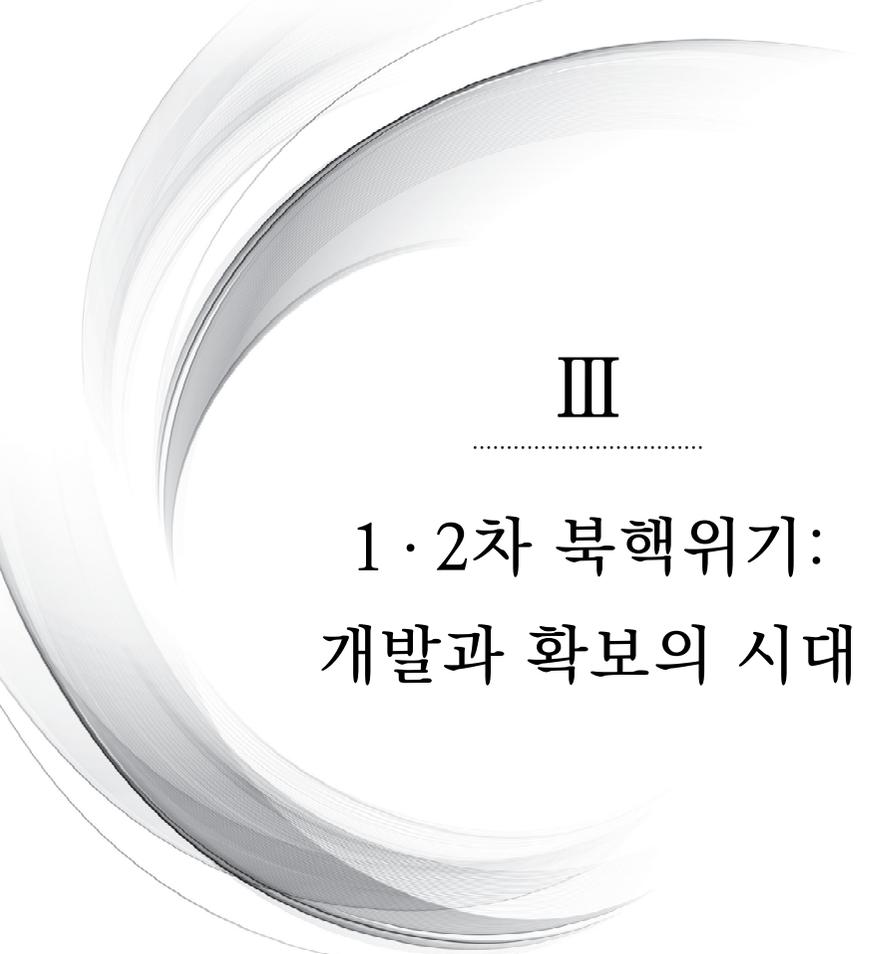
출처: 저자 작성.

그러한 점에서 본 연구는 손익준거점을 하위, 중범위, 상위로 구분한다. 하위 손익준거점은 상위 손익준거점이라는 틀 속에서 현재의 상황 변화에 따라 선택되는 행동의 기준점이 된다. 마찬가지로 중범위 손익준거점도 상위 손익준거점이라는 틀 속에서 형성된다. 하지만 중범위 손익준거점은 상위 손익준거점보다는 낮은 수준의 목표점이라는 점에서 하위 손익준거점에 좀 더 많은 영향을 미친다. 보통 중범위 손익준거점은 상위 손익준거점보다 단기적이고, 또 우선적으로 달성해야 하는 기대수준인 목표와 관련된다.

따라서 이러한 세 수준의 손익준거점은 현재와 미래라는 시간성

과도 관련된다. 하위 손익준거점은 상위 손익준거점과 관련될 수 있지만, 그렇다고 반드시 그에 종속되는 것은 아니다. 왜냐하면 하위 손익준거점은 전체가 아닌 현재를 중심으로 구성되기 때문이다. 마찬가지로 상위 손익준거점은 기대 목표로서 설정되는 것이기 때문에 하위 손익준거점에 종속되는 것은 아니다. 중범위 손익준거점은 행위자가 상위 손익준거점인 기대 목표를 달성하기 위해 이루어야 하는 중간 목표적 성격을 갖는다.

가령 북한에게 있어 체제생존은 상위 손익준거점이 된다. 따라서 체제생존의 목표를 이루고자 핵을 보유하는 것은 북한에게 있어 중범위 손익준거점이 된다. 그리고 핵을 개발하는 과정에서 발생하는 현재 상황은 북한에게 있어 하위 손익준거점이 된다. 한편, 미국에게 있어 상위 손익준거점은 NPT 체제 유지가 된다. 따라서 북한의 완전한 비핵화는 중범위 손익준거점이 된다. 그리고 북한 핵을 폐기시키기 위한 과정에서 발생하는 현재 상황은 미국에게 있어 하위 손익준거점이 된다. <그림 II-3>에서 볼 수 있듯이, 하위 손익준거점, 중범위 손익준거점, 상위 손익준거점을 기준으로 북한과 미국의 손실과 이익 인식의 차이 또는 일치하는 협력 또는 갈등을 발생시킨다.



Ⅲ

1·2차 북핵위기: 개발과 확보의 시대

1. 1차 북핵위기의 시작

가. 핵 위기 고조

국제원자력기구(IAEA)의 유례없는 대북 핵사찰 요구는 결과적으로 제1차 북핵위기의 계기가 되었다. 1992년 7월 IAEA는 영변 핵시설에 대한 2차 사찰 결과를 발표하였다. 이 발표에서 IAEA는 북한이 보고한 플루토늄 추출량(90g)과 샘플 분석 결과(50~100g) 간에는 큰 차이가 존재한다고 밝혔다. 사실 IAEA가 당시 주목했던 것은 플루토늄 재처리 횟수에 있었다. 북한은 IAEA에 1회만 재처리했다고 신고한 반면, IAEA는 북한이 3회 가량 재처리를 했을 것으로 추정하였었다. 그 때문에 IAEA는 좀 더 엄밀한 사찰이 필요하다고 보았고, 이에 1993년 2월 9일 대북한 핵 특별사찰을 요구하였다. 그러나 북한은 이에 반발했고, IAEA 이사회는 1993년 2월 25일 전면적인 대북 핵안전협정 준수를 결의하였다.²⁷⁾

결국, 1993년 3월 12일 북한은 NPT 탈퇴를 선언하였고, 제1차 북핵위기가 시작되었다. 그리고 이는 언제 끝날지 모를 멀고도 힘든 북미 핵 줄다리기의 시작이기도 하였다. 북한은 NPT 탈퇴 선언에서 미국의 핵 위협과 IAEA의 공정성과 독자성이 확보되면 탈퇴하지 않을 수도 있음을 간접적으로 나타내었다. 즉, 북한의 NPT 탈퇴 선언은 체제보장을 위한 협상력 제고 방법이었다.

미국은 북한이 NPT에 복귀하고 영변 핵시설에 대한 IAEA의 사찰을 수용할 것을 요구하였다. 또한 미국은 북한이 남한과 맺은 ‘한반도비핵화 공동선언’을 이행할 것을 주장하였다. 그러나 북한의 NPT 탈퇴 선언은 그동안 강경했던 미국의 대북정책이 큰 실효성이 없다

27) Selig S. Harrison, *Korean Endgame: A Strategy for Reunification and U.S. Disengagement* (Princeton: Princeton University Press, 2002), p. 213.

는 미국 내 정책결정자들과 연구자들의 입장을 강화시켜주었다. 그 때문에 미국은 북한의 NPT 복귀 대가로 그동안 북한이 주장하던 대북 핵공격 철회, 대북지원, 한미연합군사훈련 종식, 주한미군의 핵 시설 동시 사찰을 수용하겠다는 입장을 북한에 전달하였다.

사실 북한의 NPT 복귀 조건은 이미 1990년 11월 25일에 ‘핵안전협정 체결 문제와 관련한 4개항’이라는 외교부 발표를 통해서 미국에 전달된 바 있다. 때문에 미국은 이미 핵 개발에 대한 북한의 목적을 어느 정도 인지하고 있었다. 그럼에도 불구하고 미국의 대북 강경정책이 지속되었던 것은 무엇보다도 상호 신뢰의 부족에 기인한다. 또한 동북아에서의 미국의 영향력 문제, 그리고 중동 문제의 지속과 그로 인한 대내 정치적 문제에 기인한다.

한편, 북한은 NPT 탈퇴 철회 조건으로 제시한 미국의 핵 선제공격 철회, 한미연합군사훈련 영구 중지, IAEA 독자성 및 공정성 보장, 북한 체제 존중 등을 요구하였다. 특히, 북한은 핵문제 해결과 더불어 북미 수교를 위한 관계 개선 조치들이 실행될 것을 미국에 제의하였다.

그러나 북미 간 협상은 진행되지 않았고, NPT 탈퇴 효력일(1993년 6월 12일)은 다가오고 있었다. 당시 시점으로서는 미국에 불리한 상황이었다. 하지만 북한에게 있어서도 좋은 상황은 아니었다. 우선 NPT 탈퇴 선언에 대한 국제사회의 대북 비난 여론이 고조되고 있었다. 또한 북한은 1993년 4월 8일 유엔 안보리가 촉구한 IAEA와의 핵안전협정 준수 협상을 무시할 수도 없었다. 왜냐하면 IAEA는 유엔 안보리의 촉구에 따라 4월 22일 ‘안전조치 정보의 타당성 유지’라는 명목으로 북한의 제안을 받아들였기 때문이다.²⁸⁾ 그럼에도 불구하고

28) 리언 시걸 지음, 구갑우 외 옮김, 『미국은 협력하려 하지 않았다』 (서울: 사회평론, 1999), p. 89.

하고 북한은 NPT 복귀 의사를 나타내지 않았고, NPT 탈퇴 효력일은 점점 다가오고 있었다. 이에 미국은 유엔 안보리 이사국들과 대북 경제제재 조치에 대한 결의안 채택을 모색하고 있었다. 5월 11일 유엔 안보리가 NPT 복귀와 핵안전협정 준수를 북한에 재촉하면서 대북제재의 강도를 한 층 더 강화시킬 것을 나타냈다. 그러나 북한은 5월 29일 동해 쪽으로 사정거리 1,000km의 탄도미사일 ‘노동 1호’를 시험 발사하였다.²⁹⁾ 하지만 국제사회의 압박을 더 이상 버티지 못하고 북한은 미국에 협상을 제안하였다.

나. 북미 회담

미국과 북한은 1993년 6월 2일 제1단계 북미 고위급 회담을 시작으로 4차에 걸쳐 회담을 개최하였으나 양측의 입장만 재확인했을 뿐 유의미한 합의를 도출하지 못했다. 하지만 북한과 미국 모두 시간이 많지 않았다. 북한은 NPT 완전 복귀보다 탈퇴 유보를 미국에 제안하였고, 미국은 이를 받아 들였다. 또한 북한과 미국은 IAEA 특별사찰 문제에 대해서는 후속회담을 통해 결정하겠다고 합의하였다. 당시 뉴욕에서 발표된 공동성명에서 양측은 “핵무기를 포함한 무력을 사용하지 않으며 이러한 무력으로 위협도 하지 않는다는 것을 담보한다. 한반도 비핵화, 평화와 안전을 보장하며 상대방의 자주권을 상호존중하고 내정에 간섭하지 않는다. 한반도의 평화적 통일을 지지 한다”는 3대 원칙을 명시하였다.³⁰⁾

1993년 7월 14일 제네바 주재 북한대표부 건물에서 제2단계 북미 고위급 회담이 개최되었다. 제2단계 제1차 회의에서 북한과 미국은

29) “계속되는 北 ‘로켓·핵 위협’, 사거리 1만km ICBM 등장할까,” 『세계일보』, 2015. 9.15.

30) “북·미정상회담 하루앞으로…기록으로 보는 역사적 의미,” 『세계일보』, 2018.6.11.

영변지역에 대한 IAEA 특별사찰 문제에 대해 논의하였다. 북한은 특별사찰을 수용할 수 없다는 입장을 피력했고, 미국은 북한이 핵안전 조치를 받아들여야 한다는 입장을 견지했다. 특히, 미국은 북한의 핵시설이 군사적으로 전용되지 않도록 하는데 많은 심혈을 기울였다. 한편 북한은 그동안 주장해왔던 미국의 대북 핵공격 포기에 대한 문서상 보장과 한미연합군사훈련 중지, 한반도 비핵화 선언, 평화협정 체결, 테러지원국 철회, 고려연방제 통일방안 지지 등을 미국에 요구하였다.

7월 15일 2차 회의를 거쳐 7월 19일 제3차 북미 고위급 회의에서 북미 공동합의문이 발표되었다. 당시 미국 측 수석대표인 갈루치는 “미국과 북한이 IAEA와 핵시설에 대한 추가정보와 방문 문제를 포함하는 핵안전보장에 대해 협상을 재개하기로 합의했다”고 밝혔다. 한편, 북한 측 수석대표 강석주는 “북남 관계 문제와 핵문제를 해결하기 위한 가장 중요한 방도는 우리가 이미 제기한 정상회담을 진행하고 또 그에 앞서 정상회담을 위한 특사들이 접촉을 빠른 시일 내에 하는 문제가 무엇보다 중요하게 제기되고 있습니다”라고 밝혔다.³¹⁾

2단계 제네바 북미 고위급 회담에서 합의한 대로 8월 3일 IAEA는 북한의 핵시설에 대한 임시사찰을 실행하였다. 당시 IAEA는 북한의 핵물질 이동에 대한 감시 장치들을 교체하는 데 집중하였다. 그러나 북한은 IAEA의 공정성과 독자성을 문제 삼으며 사찰에 대해 비협조적인 태도를 견지했다. 그럼에도 불구하고 9월 1일 북한과 IAEA 회담이 개최되었다. 그러나 이 회담은 서로의 입장만 재확인한 채 별다른 성과 없이 막을 내렸고 10월 12일 북한은 IAEA와의 협상을 더 이상 진행하지 않을 것을 일방적으로 선언하였다. 이로 인해 북한과 IAEA 간 협상은 1994년 1월까지 중단되었다.

31) “미국과 북한의 2단계 고위급회담, 핵협상 시작 합의,” *MBC*, 1993.7.20.

하지만 북한에 대한 국제사회의 압박이 점차 가중되자 북한은 오로지 자신의 입장만을 고수할 수 없었고 IAEA의 사찰을 허용하게 된다. 1994년 3월 1일 IAEA 사찰단이 북한을 방문하였으나 북한은 비협조적인 태도로 일관하였고, 나아가 IAEA가 합의되지 않은 사안에 대한 사찰을 요구하였다고 비난하였다.

결국 6월 10일 IAEA 이사회는 의료 분야를 제외한 대북 기술지원 중단을 결의하였고 북한은 이에 대한 대응으로 외교부 대변인 성명을 통해 6월 13일부로 IAEA 탈퇴를 선언하였다. 그러면서 동시에 북한은 핵안전조치를 위한 사찰을 더 이상 수용하지 않겠다는 뜻을 분명히 밝혔다. 당시 북한은 대북제재를 선전포고로 간주하겠다는 입장을 나타냈다.³²⁾ 하지만 북한의 전쟁 가능성은 소위 벼랑 끝 전술로 수사적 표현에 지나지 않았다. 이와 달리 미국은 북한 핵문제 해결을 위한 군사적 방법을 고려하고 있었다. 1994년 6월 미국은 북한의 핵시설 타격 계획을 구체적으로 모색하고 있었다. 또한 미국은 전면전의 가능성을 염두에 두고 미군 증강 계획을 세우고 있었다. 알려진 바와 같이 미국은 실제로 한국 내 미국시민 소개작전 (Noncombatant Evacuation Operations)을 6월 6일에 실시했었다.³³⁾

북미 간 긴장이 극도로 고조되고 있는 가운데 김일성 주석이 카터 전 미국 대통령을 평양에 초청하였다. 이에 6월 15일 카터 전 대통령이 평양에 방문하여, 김일성 주석, 강석주 외교부 제1부부장 등과 면담하여 핵 개발 동경, IAEA 사찰단 유지, 경수로 지원 등에 합의하였다.³⁴⁾ 이는 추후 맺어진 ‘제네바 합의’의 기본 틀이 되었다. 결국 카터 전 대통령의 중재로 7월에 제3단계 북미 고위급 회담을 개

32) 서보혁, 『탈냉전기 북미관계사』 (서울: 선인, 2004), p. 190.

33) 이상학, “북한의 대미 핵협상력에 관한 연구,” 경희대학교 정치학과 박사학위논문, 2003, p. 104.

34) 척 다운스 지음, 소승중 옮김, 『북한의 협상전략』 (서울: 한울, 1999), p. 346.

최하기로 양 국가는 합의하였다. 1994년 7월 8일 제네바에서 제3단계 북미 고위급 제1차 회담이 시작되었다. 그러나 7월 8일 김일성 주석 사망이 발표됨으로써 회담은 일시 중단되었다. 이후 8월 5일 회기가 재개되었고 북한과 미국은 8월 12일 ‘합의문(Agreed Statement)’을 공동 발표하였다. 앞서 언급했듯이, 이는 향후 제네바 합의의 기틀이 되었는데, 첫째 미국의 경수로 전환 및 대체에너지 지원과 북한의 50MW와 200MW 원자로의 건설 중단과 방사화학실험실 폐쇄, 둘째, 양국 수도에 연락사무소 설치 및 무역투자 완화 준비, 셋째, 미국의 NSA 보장 준비 및 북한의 한반도 비핵화공동선언 이행 동의, 넷째, 북한의 NPT 잔류 및 핵안전조치 이행 준비 등이다.³⁵⁾

2. 제네바 합의

이후 미국과 북한은 지속적인 협상을 통해 1994년 10월 21일 제네바에서 북미 기본합의문(Agreed Framework)을 발표하기에 이르렀다. 이 합의문은 1993년 6월 11일과 1994년 8월 12일 북미 간 맺은 공동발표문의 원칙에 기반을 두고 있다. 제네바 합의문은 4개 항과 13개 부대 사항으로 구성되어 있다. 첫 번째 항은 양국이 북한의 흑연 감속로와 관련된 시설들을 경수로 발전소들로 교체하기 위해 협조한다는 것을 나타내고 있다. 이와 관련 하여 미국은 국제컨소시엄을 조직하여 북한에 대한 경수로 재정조달 및 공급을 담당하고, 2003년까지 경수로를 북한에 제공하기 위한 조치를 취하기로 북한과 합의하였다. 그리고 미국은 1호 경수로 발전소가 완공되는 시점

35) 윤원규, “북한 핵위기와 북미협상: 1차위기와 2차위기의 비교분석,” 경남대학교 정치외교학과 박사학위논문, 2012, pp. 75~76.

까지 북한의 흑연 감속로와 관련된 시설들의 동결에 따른 에너지 손실 보상 조치를 취하기로 북한과 합의하였다. 또한 미국은 합의문이 서명된 날부터 3개월 안에 시작하여 연간 50만 톤 규모의 중유를 제공하기로 북한과 합의하였다.³⁶⁾

한편, 북한은 경수로 제공 및 대체에너지 보장 서한 접수 즉시 흑연감속로와 관련된 시설들을 동결하고 궁극적으로 해체하기로 미국과 합의하였다. 또한 북한은 이 합의문이 서명된 날로부터 1개월 안에 완전히 이행하기로 합의했다. 그리고 이 기간을 비롯하여 이후 동결기간 동안 북한은 IAEA가 동결상태를 감시하는 것을 허용하기로 미국과 합의하였다. 특히 북한은 경수로가 완공될 경우 흑연감속로와 그 관련 시설들을 완전히 해체하기로 미국과 합의하였다. 마지막으로 양국은 경수로 건설기간 동안 5MW 시험원자로에서 나온 폐연료봉을 안전하게 보관하고, 북한은 이를 재처리 하지 않기로 합의하였다. 마지막으로 양국은 이 합의문이 서명된 후 빠른 시일 안에 전문가 협상을 진행하기로 합의하였다.

두 번째 항은 북미 양국이 정치적, 경제적 관계를 정상화하는 내용을 담고 있다. 이와 관련하여 미국은 합의문이 서명된 후 3개월 안에 통신과 금융결제, 그리고 무역 및 투자와 관련된 제재를 완화하기로 북한과 합의하였다. 또한 양국은 상대방의 수도에 연락사무소를 개설하기로 합의하였다. 그리고 양국은 쌍무관계를 대사급으로 승격시키는데 합의하였다.³⁷⁾

세 번째 항은 한반도 비핵화와 평화 및 안전을 위해 양국이 공동 노력한다는 내용을 담고 있다. 이를 위해 합의문은 미국이 북한에 대한 핵무기 사용은 물론이고 위협도 하지 않을 것을 명시하고 있

36) “[종합] 北-美, 기본합의문 역사적 서명,” 『연합뉴스』, 1994.10.22.

37) 위의 글.

다. 한편 북한은 미국에게 한반도 비핵화 공동선언 이행과 남북대화 진행을 약속하였다.

네 번째 항은 핵전과 방지체계를 강화하기 위해 공동 노력한다는 내용을 담고 있다. 이를 위해 북한은 NPT 당사국으로써 조약의 안전조치협정 이행을 준수하기로 합의하였다. 이와 관련하여 북한은 IAEA의 임시 및 일반사찰 재개를 약속하였다. 또한 북한은 경수로 제공계약 체결 시까지 동결되지 않은 시설들에 대한 안전조치의 연속성을 위해 IAEA 사찰의 지속을 합의하였다. 특히 북한은 경수로 건설이 상당히 완료된 다음, 그리고 주요 핵 관련 부품들이 납입되기 전에 IAEA와 핵 물질에 관한 최초보고서의 완전성 검증을 협조하기로 합의하였다. 나아가 북한은 IAEA의 요청하는 모든 조치를 포함하여 안전조치협정을 완전히 이행하기로 합의하였다.³⁸⁾ 정리하면, 제네바 북미 합의문은 북한 핵문제를 비롯한 양국 간 정치적·경제적 관계 개선, 나아가 세계 핵 비확산을 비롯한 한반도 비핵화를 지향하고 있다. 특히, 합의문은 상호주의적 관점에서 동시적 해결 방식을 취하고 있다.

북한과 미국은 제네바 합의 이행을 위한 작업에 착수하였다. 1994년 11월 30일 베이징에서 북미 양국은 경수로 공급회담을 개최하였다. 또한 12월 북미 양국은 워싱턴에서 상호 연락사무소 개설 협상을 개시하였다. 그리고 미국은 5만 톤의 중유를 북한에 제공하였다. 북한은 미국과 합의한 대로 핵 개발을 동결시켰다.

제네바 합의로 인해 제1차 북핵위기는 일단락되었다. 그러나 북한과 미국의 평가는 서로 달랐다. 즉, 북한은 외교적 승리로 평가한 반면, 미국은 승리와 패배로 양분되었다. 가령, 북한은 1995년 1월

38) “북미 제네바 합의문(1994.10)” <<https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=727430&cid=42140&categoryId=42140>> (검색일: 2018.6.8.).

1일 ‘로동신문’, ‘조선인민군’, ‘로동청년’ 공동사설을 통해 제네바 합의문 채택을 ‘획기적 사변’이라고 평가하였다. 특히, 북한은 이번 합의문이 김일성의 뜻을 승계한 것이라고 주장하였다. 이는 북한의 핵이 정치적, 군사적, 외교적 가치로 구성되어 있음을 간접적으로 나타낸 것이다. 실제로 제1차 북핵위기는 북한을 국제적으로 더욱 고립되게 만들었지만, 역설적으로 국제 사회로부터 많은 관심을 받게 만들었다. 또한 이러한 위기를 통해 김정일 정권의 지도력이 부각됨으로써 권력이 한 층 더 강화되는 효과를 얻었다.³⁹⁾ 즉, 북한은 제네바 합의를 외교적 승리로 평가하였다.

반면, 미국 내 평가는 두 갈래로 나누어졌다. 제네바 합의를 긍정적으로 평가하는 측은 북한의 핵무기 개발 중단, 한반도 문제에 대한 외교적 해결, 대북한 영향력 제고 등을 꼽았다. 반면, 부정적으로 평가하는 측은 미국이 너무 많은 것을 북한에 양보했다고 지적했다. 또한 무력사용을 꺼려한 클린턴 정부의 대북 유화정책이 미국의 대외 영향력을 쇠퇴시켰다고 보았다. 이러한 가운데 1994년 11월 미국 총선에서 공화당이 승리했다. 그 때문에 북한이 합의한 각종 핵시설 운용과 건설 중단은 즉시 이행되었으나 미국의 약속은 이행되지 않거나 지연되었다.⁴⁰⁾

3. 2차 북핵위기 발생

1차 북핵위기가 미국과 북한과의 제네바합의에 의해 봉합되면서 양국 간 적대관계가 종식되고 한반도에 새로운 평화의 바람이 불 것

39) “위대한 당의 영도를 높이 받들고 새해의 진군을 힘있게 다그쳐나가자,” 『로동신문』, 1995.1.1.

40) 조재길, 『북핵위기와 한반도 평화의 길』 (서울: 한울아카데미, 2006), pp. 287~289.

으로 예상되었다. 이러한 기대는 클린턴 행정부가 제네바 합의 이행을 통한 북핵문제 해결, 남북관계 개선, 북미 접촉 확대를 통한 한반도 및 동아시아 지역 안정 등을 미국의 대북정책 기조로 삼으면서 더욱 높아졌다.⁴¹⁾ 그러나 부시 행정부 출범 이후 미국의 대북정책 기조가 이전의 클린턴 행정부와는 전혀 다른 강경모드로 전환되면서 한반도에는 새로운 위기가 태동하기 시작했다.

우선 부시 행정부는 클린턴 행정부가 북한과 맺은 제네바 합의가 북한의 완전한 핵 포기를 담보한 것이 아니라 단순히 위기의 상황을 무마하기 위해 북한과 맺은 불완전한 합의라는 인식을 갖고 있었고 이행문제에 있어 의구심을 지니고 있었다. 이러한 제네바 합의 자체에 대한 의구심과 함께 1998년 5월 김영남 북한 외무상이 미국의 제네바 합의 불이행에 대해 경고하고 같은 해 8월 중거리 탄도미사일인 대포동미사일을 발사하여 한반도에 새로운 위기가 도래하자 미국은 대북정책에 대한 재검토에 들어갔고 아미티지 보고서⁴²⁾를 통해 새로운 대북정책의 근간을 마련했다. 아미티지 보고서의 기저에는 1994년 북미 제네바 합의가 불완전하며, 신뢰할 수 없는 북한에 대해서는 엄격한 상호주의 원칙을 적용해야 한다는 입장이 깔려있었고 ‘힘의 우위’를 바탕으로 두고 협상과 봉쇄 2단계 정책을 펼쳐야 하며 외교적 노력이 실패할 경우 억제와 봉쇄를 강화하고 선제공격까지 검토해야 한다고 밝히고 있다.⁴³⁾

41) Winston Lord, “U.S. Policy toward the Korean Peninsula,” Hearing at the Subcommittee on Asia and the Pacific of the Committee on International Relations, U.S. House of Representatives, (March 19, 1996).

42) 리처드 아미티지(Richard Armitage)가 주도하여 공화당 대북정책 연구 그룹과 함께 작성하고 1999년 3월 미 하원 국제관계위원회 청문회에 제출된 ‘아미티지 보고서’는 향후 부시 행정부 대북정책에 가이드라인 역할을 했다.

43) Richard Armitage, “A Comprehensive Approach to North Korea (Armitage Report),” *Strategic Forum*, no. 159 (1999), pp. 1~9, <<http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a394524.pdf>> (Accessed June 7, 2018).

2001년 출범한 부시 행정부는 클린턴 행정부의 대북정책을 ‘실패’라고 선언하고 새로운 대북정책은 기존의 정책과는 거리를 둘 것이라는 점을 시사 하였다. 또한 제네바 합의가 세계 최악의 정권의 생명을 연장시켜주면서도 북한의 핵프로그램을 완전히 제거하지는 못할 것이라면서 이 합의는 클린턴 행정부의 실수라고 단정 지었다. 기본적으로 북한과 북핵문제에 대해 부정적 인식을 지니고 있던 부시 행정부는 2001년 9·11 테러 이후 더 강경한 대북정책 성향을 견지하게 된다.

9·11 테러 이후 미국은 국가안보전략의 최우선 전략으로서 반테러·반확산을 설정하였다. 2002년 1월에는 미 의회에 제출된 ‘핵 태세 검토보고서(Nuclear Posture Review Report: NPR)’를 통해 미국이 핵무기를 사용할 수 있는 경우로 핵을 제외한 재래식 무기로 파괴할 수 없는 목표물, 생화학무기를 이용한 공격 시, 군사적 급변사태 등을 명시하고 구체적으로는 북한의 남한 공격, 중국의 대만 공격, 이라크의 이스라엘 공격 등을 지적하였다.⁴⁴⁾ 또한 2002년 1월 29일 부시 대통령은 연두교서에서 북한을 이란, 이라크와 함께 ‘악의 축(axis of evil)’으로 규정하였고 2002년 6월 1일 미 육군사관학교 연설에서 이란, 이라크, 북한을 ‘악(惡)’이라 부를 것임을 재확인하면서 “미국인들이 필요할 경우…자유와 생명을 지키기 위해 선제적 조치를 취하는 일에…준비태세를 갖추는 것”이라고 밝혀 미국의 안보를 위협하는 국가에 대한 선제공격 가능성을 재확인 하였다.⁴⁵⁾

2002년 1월 부시 대통령의 ‘악의 축’ 발언으로 북미관계의 긴장이

44) U.S. Department of Defense, “Nuclear Posture Review Report,” Submitted to the U.S. Congress, December 2001, <<https://web.stanford.edu/class/polisci211z/2.6/NPR2001leaked.pdf>> (Accessed June 7, 2018).

45) “부시, ‘악의 축’ 발언 재차 옹호,” 『연합뉴스』, 2002.6.2., <<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid=104&oid=001&aid=0000178852>> (검색일: 2018.6.7.).

고조되고 있는 가운데 2002년 미국 정보기관은 북한이 연간 1~2개의 핵무기를 개발할 수 있는 우라늄 농축 프로그램을 진행시키고 있다는 평가를 했다. 이러한 가운데 미국은 2002년 10월 3일부터 5일까지 켈리 국무부 차관보를 평양에 특사로 파견하고 부시 행정부 출범 21개월 만에 북한과 대화를 시도하였다. 켈리 특사는 미국은 북한이 우라늄 농축방식으로 핵무기를 개발하고 있다는 증거를 제시하고 이를 폐기해야 북미대화가 재개될 수 있음을 강조했고 이에 강석주 북한 외무성 제1부상은 북한이 비밀 핵 개발 프로그램을 가지고 있다는 점을 인정하는 발언을 하면서 2차 북핵위기가 발생하게 된다. 북한은 핵 프로그램 포기를 위해서는 미국의 경제적 보상을 요구하였고 미국은 북한의 위협에 대해서는 어떠한 사전 보상도 있을 수 없다는 입장을 고수하였다.⁴⁶⁾ 이후 KEDO(Korean Peninsula Energy Development Organization) 집행이사회가 북한에 공급 예정이었던 대북중유를 중단하기로 결정하면서 사태는 점점 악화된다. 북한은 이에 대한 반발로 2002년 12월 12일 제네바 합의에 의한 핵 동결 조치를 해제하고 핵 시설 재가동에 대한 설명을 발표한 후 2003년 1월 10일에는 NPT 탈퇴를 선언하였다. 2003년 2월 26일 북한이 영변 원자로를 재가동하면서 미국의 대북 강경책과 북한의 핵 프로그램 재개가 대립하게 되어 한반도의 정세는 다시 한 번 극도의 대결구도로 전환 되었다.

4. 6자회담과 세 번의 합의

2003년 이라크 전쟁에서 미국의 승리가 확실해지자 다음 타깃은

46) 이병희, “한국과 미국의 대북정책,” 『국제정치논총』, 제43권 4호 (2003), p. 127.

북한이라는 여론이 비등해지자 중국은 북핵문제 해결을 위해 미국, 북한, 중국 간의 3자회담을 제안하고 미국과 북한이 이를 모두 수용, 2003년 4월 23일부터 25일까지 중국 베이징에서 3자회담이 개최되었다. 이 회담에서 미국은 북한이 먼저 핵 포기를 할 경우 이에 대한 상응조치를 취하겠다는 입장을 나타냈다. 한편, 북한은 핵 포기와 북한의 안보우려 사항이 ‘동시’에 진행되어야 한다는 기존의 입장을 되풀이 하였다. 결국 회담은 각자의 입장 차이만 확인하고 무산되었다. 이 회담에서 북한은 자국이 핵무기를 보유하고 있으며 폐연료봉 8000여 개가 재처리 단계에 들어섰음을 주장함으로써 미국의 대북 강경모드를 더욱 자극하기도 했다.⁴⁷⁾

3자회담이 별다른 성과 없이 끝나자 중국은 미국, 북한, 중국이 참여하는 기존의 회담 범위를 한국, 일본, 러시아까지 참여하는 6자 회담으로 확대하자는 제안을 각국에 했고 결국 2003년 8월 27~29일 중국 베이징에서 제1차 6자회담이 개최되었다.

가. 9·19 공동성명

1, 2, 3차 회담을 통해 미국과 북한은 각기 자국의 입장을 강조하며 비핵화를 위한 합의에 도달하지 못했고 이런 상황에서 제4차 6자 회담은 2005년 7월 26일~8월 7일, 9월 13~19일 등 2단계 회의로 중국 베이징에서 개최되었다. 4차 회담 1단계 회담에서의 쟁점은 핵 폐기의 대상과 범위, 경수로를 포함한 평화적 핵 활동 허용 여부, 대북 안전보장 방안, 합의 이행의 순서 등이었다.⁴⁸⁾ 김계관 북한 외무성 부상은 1단계 회담 기초발언을 통해 핵 폐기의 대상은 ‘군사적

47) 김국신, 『부시 행정부의 대북 핵정책 추진 현황과 전망』 (서울: 통일연구원, 2005), p. 44.

48) 손용우, “신현실주의 관점에서 본 북한의 핵정책 고찰 (1945-2009),” 『국제정치논총』, 제52권 3호 (2012), pp. 217~218.

핵'에 한해서만 이루어져야 하며 핵의 평화적 이용에 대한 권리는 보장되어야 한다는 입장을 밝혔다. 반면 미국 회담 대표인 크리스토퍼 힐 국무부 차관보는 북한의 모든 핵무기와 현존하는 모든 핵 프로그램을 포기해야 한다고 주장하는 동시에 북한의 인권문제와 미사일 문제까지 언급하였다. 이에 중국은 회담 중재자로서 미국과 북한의 이견을 조정하려 시도하였고 양국의 합의를 2단계 회의로 넘겼다. 1단계 회담 2주 뒤에 열린 2단계 회담에서 마침내 6개 회담 당사국들은 북한의 핵무기와 현존하는 핵 계획의 포기, 핵의 평화적 이용에 대한 권리 존중, 북한에 대한 경수로 제공 문제 등 미국과 북한의 주장이 모두 포함되어 있는 9·19 공동성명에 합의하기에 이른다 (<표 III-1> 참조).

<표 III-1> 9·19 공동성명 주요 내용

6자는 6자회담의 목표가 한반도의 검증 가능한 비핵화를 평화적인 방법으로 달성하는 것임을 만장일치로 재확인하였다.

- 조선민주주의인민공화국은 모든 핵무기와 현존하는 핵계획을 포기할 것과, 조속한 시일 내에 핵확산금지조약(NPT)과 국제원자력기구(IAEA)의 안전조치에 복귀할 것을 공약하였다.
- 미합중국은 한반도에 핵무기를 갖고 있지 않으며, 핵무기 또는 재래식 무기로 조선민주주의인민공화국을 공격 또는 침공할 의사가 없다는 것을 확인하였다.
- 조선민주주의인민공화국은 핵에너지의 평화적 이용에 관한 권리를 가지고 있다고 밝혔다. 여타 당사국들은 이에 대한 존중을 표명하였고, 적절한 시기에 조선민주주의인민공화국에 대한 경수로 제공 문제에 대해 논의하는데 동의하였다.

출처: 외교부, “제4차 6자회담 공동성명 (2005.9.19, 베이징),” 일부 발췌 (<http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4075/view.do?seq=288431> (검색일: 2018.6.8).

9·19 공동성명은 2차 북핵위기 발생 이후 최초로 문제 해결의 목표와 원칙을 제시하였을 뿐만 아니라 한반도 평화체제와 동북아 다

자안보협력 등 한반도의 냉전구조 해체를 위한 기본 틀을 제시했다는 점에서 그 의미가 있었다.⁴⁹⁾ 비록 9·19 공동성명이 북핵문제 해결의 단초가 되기는 했으나 여전히 경수로 제공 시기에 대한 문제, 비핵화의 범위에 대한 문제,⁵⁰⁾ 북미관계 정상화 조건,⁵¹⁾ 한반도 평화체제 수립을 위한 주체의 문제⁵²⁾ 등 여러 가지 쟁점들이 산재해 있었다. 또한 미국은 9·19 공동성명의 초안이 마련되고 있는 순간에도 북한을 압박할 수단을 준비하고 있었다. 2005년 9월 15일 미 재무부는 마카오 소재 방코델타아시아(Banco Delta Asia: BDA) 은행 계좌를 통해 북한의 달러 위조지폐가 유통되고 마약 관련 불법자금이 세탁되었다는 혐의가 발견되었음을 발표하고 BDA측에 북한과의 금융거래를 중단할 것을 요구하고 이를 어길 시 BDA의 미국 금융시장 접근을 차단하겠다는 점을 통보했다. 이러한 미국의 조치로 인해 2,500만 달러 상당의 50개 북한계좌가 동결되었고 이후 미 재무부가 북한의 8개 회사를 대량살상무기 확산 관련 업체로 지명하고 이들에 대한 미국 내 자산을 모두 동결조치 하였다.⁵³⁾ 결국 미국은 북한과 협상을 진행하면서 다른 한편으로는 북한을 압박하는 양면 작전을 펼쳤던 것이다.

49) 외교통상부, 『2006년 외교백서』 (서울: 외교통상부, 2006), pp. 33~34.

50) 미국은 고농축 우라늄(HEU) 프로그램까지 포함한 핵 포기를 주장하는 반면, 북한은 우라늄 농축계획 자체에 대해 부정하고 있었다.

51) 공동성명 제2항에서 “북한과 미국은 ‘각자의 정책에 따라’ 관계 정상화를 위한 조치를 취할 것을 약속”한다고 언급하고 있으나 미국은 4차회담 기간 동안 북한의 인권문제, 미사일 문제 등을 거론함으로써 향후 북미관계 정상화에 있어서 핵문제 이외의 또 다른 걸림돌이 있음을 암시하였다.

52) 한반도 평화체제 수립에 있어서 미국은 남과 북이 주체가 되고 미국과 중국 등 관련국들이 보장하는 방식을 선호하는 반면 북한은 정전협정 당사국인 미국과 북한의 평화협정 체결을 우선적으로 선호하였다.

53) 문병철, “제2차 북핵위기와 미국 패권의 능력 그리고 한계,” 『한국과 국제정치』, 제 28권 2호 (2012), p. 42; 하영선 편, 『북핵위기와 한반도 평화』 (서울: 동아시아연구원, 2006), p. 21.

나. 1차 핵실험과 2·13 합의

BDA 사건은 북미관계를 급랭시켰고 9·19 공동성명 이행을 위한 6자회담 재개에도 큰 걸림돌이 되었다. 제5차 1단계 6자회담은 2005년 11월 9일부터 12일까지 베이징에서 개최되었으나 BDA문제를 두고 양측의 이견이 심해 회담은 지속되지 못했다. 미국은 BDA 문제는 대량살상무기(WMD) 확산 문제를 조사하는 과정에서 나온 문제일 뿐 북핵문제를 논의하는 6자회담 의제와는 아무런 연관성이 없다고 주장하였다. 그러나 북한은 BDA 문제로 인한 미국의 금융제재는 미국과 북한의 신뢰 구축을 목표로 하는 9·19 공동성명의 취지에 반하는 것으로 양국 간 합의된 사항을 이행하기 위해서는 BDA 문제의 해결이 우선적으로 이루어져야 한다고 주장했다.⁵⁴⁾

BDA 문제에 대한 미국과 북한의 첨예한 의견 대립에 6자회담이 기약 없이 중단되는 사태를 맞게 되었고 이후 북한은 미국에 초강경 대응을 하게 된다. 2006년 7월 5일 새벽, 북한은 대륙간탄도미사일인 대포동 2호를 시험 발사하고 연이어 노동미사일과 스커드미사일 6기를 발사했다. 이는 미국을 겨냥해서는 대륙간탄도미사일인 대포동 미사일을, 일본을 향해서는 중거리 미사일인 노동미사일을, 그리고 한국을 겨냥해서는 스커드미사일을 동시 발사함으로써 미국은 물론 동맹국인 일본과 한국까지 위협하는 무력시위를 벌인 것이다.⁵⁵⁾ 북한의 미사일 발사에 대응하여 미국은 2006년 7월 15일 유엔 안보리를 소집하고 북한의 미사일 발사를 규탄하는 동시에 북한의 조건없는 6자회담 복귀 및 9·19 공동성명의 조속한 이행을 촉구하는 대북제재결의안 1695호를 통과시킨다. 이에 북한은 박길연 유

54) 문병철, 위의 글, pp. 42~43.

55) 이용준, 『게임의 종말: 북핵협상 20년의 허상과 진실, 그리고 그 이후』(서울: 한울, 2010), p. 167.

엔 주재 북한대사 명의의 성명을 통해 “북한을 고립시키는…안보리 결의를 전적으로 거부한다”며 “자위력 강화를 위해 미사일 발사를 계속하겠다”고 밝히고 “압박을 강화할 경우…더 강력한 물리적 행동에 나설 수밖에 없다”고 경고했다.⁵⁶⁾

또한 2006년 10월 3일 북한 외무성은 성명을 통해 “조선민주주의 인민공화국 과학연구부문에서는 앞으로 안전성이 철저히 담보된 핵 시험(핵실험)을 하게 된다”고 천명하고 핵실험 이유에 대해서는 “미국의 극단적인 핵전쟁 위협과 제재압력 책동은 우리로 하여금 상응한 방어적 대응조치로서 핵억제력 확보의 필수적인 공정상 요구인 핵시험을 진행하지 않을 수 없게 만들었다”고 밝혔다.⁵⁷⁾ 이후 2006년 10월 9일 북한은 길주시 인근 풍계리 실험장에서 지하 핵실험을 실시하였다. 북한의 핵실험 직후인 2006년 10월 14일, 유엔 안보리는 대북 제재결의안 1718호를 채택하였고 북한은 안보리 결의에 대해 ‘북한에 대한 선전포고’라고 강하게 반발하며 “자주권과 생존권을 침해할 경우…무자비한 타격을 가하겠다”고 위협했다.⁵⁸⁾ 북미 간 첨예한 대결에 이은 교착상태가 이어지자 중국은 대북특사 파견 등을 통해 미·북·중 3자 간의 회담을 중재했고 10월 31일 베이징에서 열린 3자 회담 자리에서 미국과 북한은 BDA 금융제재 해제에 상호 노력하기로 합의하면서 6자회담이 재개된다.

2005년 11월 이후 13개월 만에 베이징에서 열린 제5차 6자회담 2단계 회의(2006년 12월 18~22일)에서 북한은 9·19 공동성명을 이

56) “유엔 대북결의안 ‘판장일치’ 채택…북, 강력 반발,” 『데일리안』, 2006.7.16., <<http://www.dailian.co.kr/news/view/39272>> (검색일: 2018.6.10.).

57) “北외무성 “안전성 담보된 핵실험 할 것”, 『연합뉴스』, 2006.10.3., <<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0001428142>> (검색일: 2018.6.10.).

58) “北 2차 핵실험 준비 징후 “美태도 봐가며 대응조치”, 『경향신문』, 2006.10.17., <http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=200610171831221&code=910303> (검색일: 2018.6.10.).

행하기 위해서는 BDA 문제가 선결되어야 한다는 입장을 회담 내내 주장했고 미국은 BDA 문제와 북핵문제를 별개의 문제로 구분 짓고 북한에 핵 폐기를 위한 구체적 조치를 보여줄 것을 요구해 회담은 큰 진전을 이루지 못했다. 6자회담의 좌초로 북핵문제 해결은 난항을 겪게 되었으나 2007년 1월 16~18일 독일 베를린에서 북미 간 양자 회담을 통해 BDA 문제가 해결되면서 다시 본궤도에 오르게 된다.

북미 양자회담에 이어 열린 제5차 6자회담 3단계 회의(2007년 2월 8~13일)에서 미국과 북한을 비롯한 회담 당사국들은 '9·19 공동성명의 이행을 위한 초기 조치(2·13 합의)'에 합의하였다. 2·13 합의의 요지는 북핵 '폐기'를 목표로 60일 이내에 핵시설을 폐쇄·봉인하고 IAEA의 사찰활동을 허용하며 미국을 비롯한 5개국은 북한의 조치에 상응하는 조치로서 중유 95만 톤을 북한에 지원한다는 것이다. 2·13 합의는 상호주의에 입각해서 북핵의 단계적 폐기와 이에 상응하는 보상조치들을 구체적으로 규정함으로써 9·19 공동성명의 실질적 이행을 위한 로드맵을 마련했다는 데 그 의의가 있다.

다. 10·3 합의

2007년 2월 5차 회담에 이어 열린 제6차 6자회담(2007년 3월 19~22일)은 여전히 BDA 문제로 인해 원활히 진행되지 못했다. 6자회담이 열리기 전 미 재무부는 BDA 계좌에 동결된 북한 자금을 전액 반환하기로 결정한다고 발표했으나 회담 당일까지 반환이 이루어지지 않자 북한은 BDA 문제의 완전한 해결 없이는 미국과 핵문제를 논의할 수 없다는 주장을 하며 6자회담을 거부했다. 6자회담이 결렬된 이후 2007년 6월 19일 BDA에 묶여있던 북한 자금이 미 재무부의 동의 아래 북한 대외무역은행 계좌로 이체되면서 BDA 문제가 완전히 종결되고 북한은 IAEA 사찰 등 비핵화 초기단계 조치를 이행하

고 한국 측의 대북 중유 지원(5만 톤)이 마무리되면서 6자회담 재개를 위한 환경이 조성되었다.

2006년 9월 27일 열린 제6차 2단계 회담에서는 9·19 공동성명 이행의 다음 단계 진입을 위한 구체적 방안이 논의되었고 10월 3일 '9·19 공동성명 이행을 위한 2단계 조치(10·3 합의)'가 채택되고 9·19 공동성명의 이행을 위한 추가적 조치에 회담 당사국들은 합의하였다. 10·3 합의의 요지는 북한이 보유하고 있는 모든 핵 시설에 대한 불능화 조치와 모든 핵 프로그램에 대한 신고를 2007년 12월 31일까지 완료하고 미국을 포함한 회담 당사국들은 북한에 경제, 에너지, 인도적 지원을 제공하며 북한과의 외교관계 정상화에 노력한다는 것이다.

10·3 합의 이후 북핵문제는 핵 프로그램의 '완전하고 정확한' 신고에 대한 검증의 문제가 핵심이 되었다. 2008년 6월 26일 북한은 10·3 합의에 따라 핵 프로그램에 대한 신고서를 제출하고 6월 27일 영변 원자로 냉각탑 폭파를 미국 대표단과 해외 방송사를 초청하여 진행했으며 미국은 상응 조치로서 북한을 테러지원국 리스트에서 해제하는 조치와 적성국 교역법 적용을 종료하는 조치를 취했다. 이후 북한은 IAEA 검증단의 핵시설 접근을 허용함으로써 핵 불능화 작업이 시작되었으나 검증단의 토양 및 공기의 시료 채취에 대해 거부하였고 2008년 12월 8~11일 제6차 6자회담 3차 수석대표회의가 중국 베이징에서 열리지만 북핵에 대한 검증방식 도출 합의에 실패하고 결국 6자회담은 10·3 합의의 마지막 관문인 '검증'의 고비를 넘기지 못하고 다시 중단되게 되었다.

5. 오바마 행정부 출범과 2차 핵실험

북한 핵에 대한 검증 및 신고 문제로 인해 6자회담이 더 이상 진행되지 못하고 북미관계가 다시 긴장관계로 접어드는 상황에서 북한은 미국의 새로운 정부와 북핵 협상을 진행하기를 원했다. 즉 북한의 입장에서는 대북 강경책을 펼친 공화당 정부보다는 상대적으로 대화와 협상을 중시한다고 여겨지는 민주당 정부가 자국의 새로운 협상 파트너가 되기를 기대했다. 북한은 2009년 1월 13일 외무성 대변인 담화를 통해 “우리가(북한이) 9·19 공동성명에 동의한 것은 ‘비핵화를 통한 관계 개선’이 아니라 바로 ‘관계 정상화를 통한 비핵화’라는 원칙적 입장에서 출발한 것이다”라고 밝혀 새로 출범하는 오바마 행정부에 대화를 통한 관계 정상화가 선행되기를 희망하는 메시지를 던지기도 하였다.

그러나 2009년 1월 20일 출범한 오바마 행정부는 북핵문제에 대해 ‘불가역적이고 검증 가능한 해체’를 요구하고 핵 프로그램 폐기에 대한 철저한 검증을 강조했다. 이러한 정책 기조는 부시 행정부의 정책과 큰 차이가 없는 것이었고 북한은 6자회담 거부는 물론 미국과 한국에 공세적 강경 입장을 취하게 된다. 오바마 행정부 출범 이후인 2009년 2월 초부터 북한은 대외에 ‘평화적인 우주 이용권리’를 주장하여 장거리 미사일 개발에 대한 의지를 천명하고, 3월 9일 조선인민군 총참모부 대변인 성명을 통해서도 무력행사를 포함한 대미·대남 강경노선 입장을 밝혔다. 한 달 뒤인 2009년 4월 5일 북한은 인공위성을 탑재한 장거리 미사일인 대포동 2호를 발사하였다.⁵⁹⁾ 북한의 장거리 미사일 시험 발사는 핵무기의 투발 수단을 확

59) 북한은 대포동 2호 발사에 대해 2009년 4월 5일 발사한 미사일은 우주로켓 ‘은하 2호’에 인공위성 ‘광명성 2호’를 탑재해 발사한 것이라고 주장함.

보하는 것으로서 북한이 개발하는 핵무기체계를 완성하는 핵심요소이자 미국에 대한 직접적인 핵 위협 능력을 확보하는 의도를 담고 있었다.

북한의 미사일 발사에 대응하여 오바마 행정부는 북한의 군사적 위협행위를 비난하면서 유엔 안보리 차원의 대북 제재 결의를 추진하였다. 그러나 안보리 결의안 채택은 중국과 러시아의 반대에 부딪혀 무산되고 대신 2009년 4월 14일 ‘안보리 의장성명’이 채택되었다. 의장성명의 주요 요지는 “2009년 4월 5일 북한의 미사일 발사는 2006년 유엔 안보리 결의 1718호를 위반한 것으로서 북한은 이후 어떤 추가적 발사도 행하지 말 것”과 “안보리 결의 1718호 상의 의무를 완전히 준수할 것”을 촉구했다.⁶⁰⁾

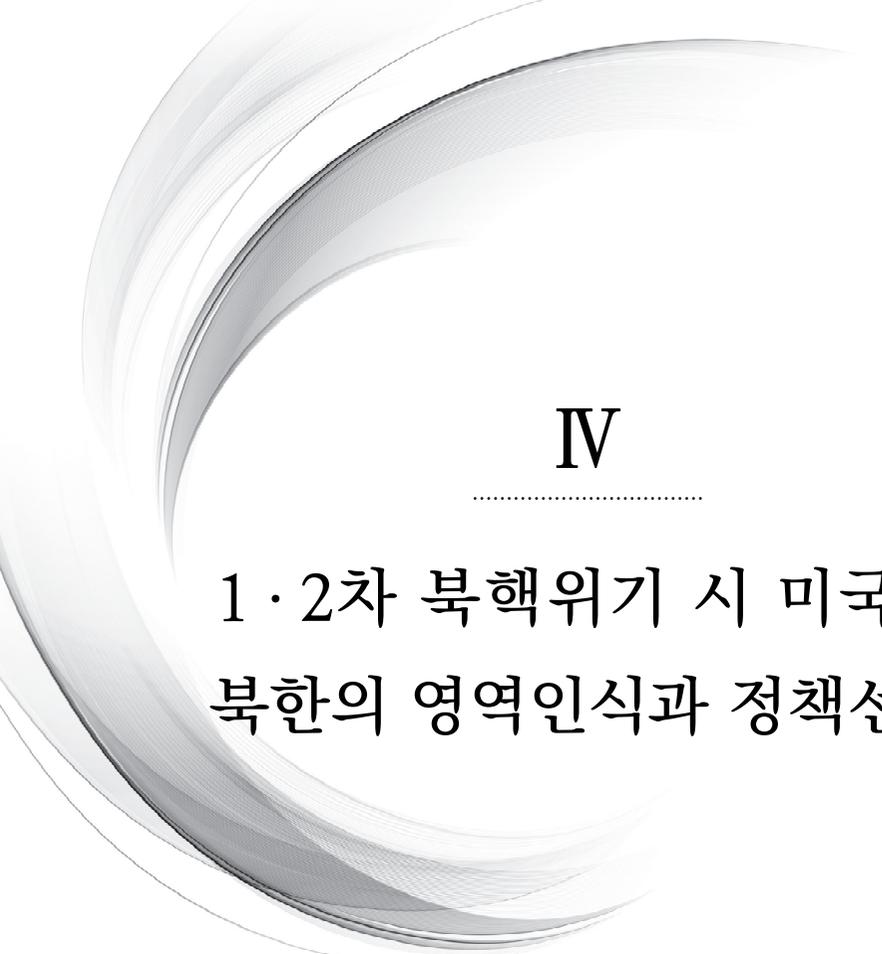
유엔 안보리 의장 성명에 대해 북한은 4월 16일 외무성 대변인 성명을 통해 “6자회담은 더는 필요 없게 되었다…우리의 자위적 핵 억제력을 백방으로 강화해 나갈 것이다”라고 밝히고, 같은 날 영변에 상주하던 IAEA 감시요원을 추방하는 조치를 취했다. 또한 4월 25일에는 외무성 성명을 통해 핵 연료봉 재처리 개시를 발표하고 4월 29일에는 “핵실험과 대륙간탄도미사일 발사시험을 계속 진행할 것이며, 경수로 발전소 연료를 자체 해결할 것”이라고 밝히면서 위협수준을 높여갔다.⁶¹⁾

핵실험을 예고한지 한 달 뒤인 2009년 5월 25일 북한은 함경북도 길주군 풍계리에서 제2차 핵실험을 전격적으로 단행하였다. 2차 핵실험의 규모는 진도 4.5의 지진파를 기록한 점을 비추어 2.5~4.5kt

60) “[전문]안보리 ‘北제재강화’ 의장성명 전문,” 『머니투데이』, 2009.04.14., <<http://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2009041415124767873&outlink=1&ref=http%3A%2F%2Fsearch.naver.com>> (검색일: 2018.6.12.).

61) 북한이 발표한 ‘경수로 발전소 연료를 자체 해결하겠다’는 의미는 우라늄 농축을 시사하는 것으로 이는 북한이 부인해왔던 우라늄농축시설(HEU)의 존재를 인정하는 것으로 해석되었다.

내외 수준으로 1kt 미만의 위력으로 평가되었던 1차 핵실험보다 파괴력이 크게 향상되었다는 평가를 받았다. 북한이 2차 핵실험을 단행한 이유는 오바마 행정부의 핵 능력이 완성되기 전 ‘폐기’ 협상을 하던지 핵 능력이 완성된 이후 핵에 대한 ‘군축’ 협상을 하던지 양자택일을 하게끔 압박한 것이라 볼 수 있다. 이에 대해 오바마 행정부는 2009년 6월 12일 유엔 안보리를 통해 안보리 결의 1874호를 채택해 무기 금수, 수출통제 등 북한에 대한 포괄적인 경제적 압박을 시도하였다.



IV

1·2차 북핵위기 시 미국과 북한의 영역인식과 정책선택

1. 미국의 손익준거점과 정책선택

가. 북한의 NPT 탈퇴 선언과 미국의 손실 인식 고조

미국의 대북정책은 세계전략이라는 큰 틀에서 이루어진다. 즉, 미국의 대북정책은 세계 패권 유지, 동북아 및 한반도 등 각 지역의 안정이라는 틀에서 접근되어졌다. 특히 북한의 핵문제는 NPT 체제라는 미국 중심의 핵질서 유지라는 맥락에서 이해되었다. 사실 제1차 북핵위기는 미국에게 있어 단순한 불량국가 북한의 일탈 행위만이 아니었다. 이는 미국 중심의 핵 질서의 근간을 흔드는 것과 같았기 때문이었다. 다시 말해, 1994년 발생한 제1차 북핵위기는 1995년 5월 시효가 만료되는 핵확산금지조약(NPT)의 연장 유무에 영향을 미칠 수 있었다. 1970년 3월 5일부터 발효된 NPT는 조약 당시 5년마다 조약 운용을 검토하고, 유효기간이 끝나는 1995년에 연장 여부를 결정하기로 하였다. 당시 제3세계 국가 등 많은 국가들이 미국 등 핵무기 보유 국가들의 핵 독점 문제를 제기하고 있었다. 가령, 인도의 경우 NPT 가입을 거부했고, 파키스탄은 핵 개발에 심혈을 기울이고 있었다.⁶²⁾ 북한도 마찬가지로 미국 등 핵보유국들의 핵 독점 문제에 대해 비판을 하고 있었다. 주지하는 바와 같이 북한은 최근까지도 주권국가의 자위적 안보 수단을 명분으로 핵무기 보유 정당성을 주장하며 미국의 핵 독점을 비판했었다.

그 때문에 1, 2차 북핵위기 당시 미국의 대북정책은 사실상 비핵화보다 비확산에 좀 더 방점이 찍혀 있었다. 물론 미국은 북한의 핵무기 수준이 자신과 비교할 수 없을 뿐만 아니라, 위협이 되지 않는다고 인식하고 있었기 때문이기도 하다.⁶³⁾ 하지만 북한은 핵무기 고

62) 안문석, “1차 북핵위기 당시 미국의 대북 핵정책 결정과정 분석: 관료정치 모델을 중심으로,” 『한국동북아논총』, 제53권 (2009), p. 90.

도화를 위해 노력했고, 이러한 북한의 핵 개발 노력은 점차 미국에 게 위협 즉, 손실로 인식되게 만들었다. 따라서 미국은 북한의 핵무기, 중거리 탄도미사일 기술, 생화학 무기 등 대량살상무기 확산에서 폐기로 그 초점을 맞추기 시작했다.

클린턴 행정부 시기 미국의 대북정책 기조는 ‘개입과 확대’ 등 기본적으로 ‘포용전략(Engagement Strategy)’으로 평가된다. 하지만 제1차 북핵위기를 해소하는 과정에서 나타난 클린턴 정부의 대응전략은 북한과 마찬가지로 손익준거점에 따른 행동 선택으로 표출되었다. 즉, 미국의 대북 손실 인식의 경우 소위 ‘채찍 전략’으로 일컬어지는 제한된 군사적 위협, 대북 제재 등 일종의 위협 감수적 행동으로 나타났다. 반면, 미국의 대북 이익 인식의 경우 소위 ‘당근 전략’으로 일컬어지는 북미관계 정상화, 경제적 지원, 핵 불사용 등 일종의 위협 회피적 행동으로 나타났다.⁶⁴⁾

아래서 자세히 논의하겠지만, 미국의 북핵문제 해결 접근은 부침은 있었으나 북미 제네바 합의라는 성과를 이끌어 내었다. 제네바 합의 이후 일시적이긴 했지만 북한은 핵물질 생산을 중단했다. 앞서 언급했듯이, 북한의 핵무기 고도화로 인한 북한의 대미 군사적 위협은 미국으로 하여금 손실로 인식되게 만들었다. 여기서 전망이론의 가능성 효과가 미국에서 나타난다. 북한의 핵 개발과 그와 관련된 여러 행위들은 궁극적으로 체제생존 목표로 수렴된다. 그런데 북한의 군사력은 미국과 비교도 되지 않는다. 물론 이러한 사실을 북한과 미국 모두 잘 알고 있다. 실제로 그동안 북한은 미국의 대북 적대시 정책을 핵 개발의 주요 원인으로 주장해왔다. 즉, 북한이 미국을

63) 류길재, “미국의 국내정치와 미-북관계: 압중모색,” 『영남정치학회보』, 제3권 (2000), pp. 117~119.

64) 윤태영, “북한 핵문제와 미국의 강압외교: 당근과 채찍접근을 중심으로,” 『국제정치논총』, 제43권 1호 (2003), p. 276.

공격한다는 것은 그 스스로 체제생존의 가능성을 낮추는 행동으로 이는 그들의 주장과 배치된다. 따라서 북한이 미국을 공격하지 않을 것이라고 단정할 수는 없지만, 그렇다고 가능성이 높다고 보기는 어렵다. 그러나 북한이 핵을 단지 보유하고 있는 것과 그것의 투발 수단인 미사일을 개발하고 있다는 것은 미국에게 있어 위협의 강도가 달라진다. 미국은 북한의 대미 공격 가능성이 크지 않음에도 불구하고, 그리고 힘의 압도적 우위를 점하고 있음에도 불구하고 이를 과대평가했다. 즉, 가능성 효과에 따르면 북한의 대미 공격의 낮은 가능성에도 불구하고 미국은 이를 과대평가했다. 이에 따르면 미국은 북한의 미사일 개발에 대해 점차 손실로 인식했고, 낮은 공격의 가능성에도 불구하고 가능성 효과에 의해 이를 과대평가함으로써 위협 회피적 행동을 하였다. 미국은 북미 제네바 합의의 연장선에서 북한의 미사일 개발도 중단하기를 바랐다.⁶⁵⁾

한편, 제1차 북핵위기는 미국의 국내정치적 차원에서도 손실로 인식되고 있었다. 당시 클린턴 정부는 보스니아와 소말리아, 아이티 사태에 대한 문제 해결에 실패했다. 그러한 가운데 1994년 11월 중간선거가 예정되어 있었다. 클린턴 정부는 중간선거에서 승리하기 위해 외교 부문에서 발생한 손실을 만회할 필요가 있었다.⁶⁶⁾

나. 북미 간 손익준거점 불일치: 협상과 갈등

제1차 북핵위기 시 북미 간에 존재했던 가장 큰 이견 즉 쟁점은 IAEA 특별사찰 문제였다. IAEA의 특별사찰은 북한의 과거·현재·미래의 핵 활동과 관련된 것으로 현재 핵 능력과 미래 핵 활동, 즉, 에너

65) 전동진, “부시행정부의 대북정책과 우리의 대응전략,” 『통일전략』, 제2권 1호 (2002), pp. 181~182.

66) 안문석, “1차 북핵위기 당시 미국의 대북 핵정책 결정과정 분석: 관료정치 모델을 중심으로,” p. 90.

지 개발의 목적인지, 무기화의 목적인지를 가늠할 수 있는 문제와 관련된다. 때문에 IAEA의 대북 핵 특별사찰 문제는 미국과 북한의 손익준거점을 잘 나타내는 지점이다. 결국 제1차 북핵위기는 북미 제네바 합의로 이 문제가 일단락되었지만, 합의 이행을 둘러싼 갈등과 이후 파행은 결국 특별사찰 문제에 기반을 두고 있다. 그리고 이러한 문제는 2018년 현재 제3차 북핵위기에서도 북미 간 핵 협상의 핵심 쟁점이다.

주지하는 바와 같이 1985년 12월 12일 북한은 NPT에 가입하였다. NPT 가입에 따라 북한은 후속조치로서 안전조치협정을 체결을 해야 했다. 잘 알려져 있듯이 북한은 NPT를 불평등 조약으로 평가하며 핵보유국의 핵 독점에 비판적 입장을 견지하고 있었다. 그럼에도 불구하고 북한이 NPT에 가입한 것은 소련이 북한에게 ‘원자력발전소 건설에 관한 협력협정’을 가입 조건으로 제시했기 때문이었다. 바로 이 지점이 북한의 핵 개발에 대해 미국을 비롯한 국제사회가 의심하는 부분이다. 북한의 주장대로 만약 에너지를 위한 평화적 수단으로만 핵을 개발하고자 했다면 북한이 안전조치협정 체결을 지연시킬 이유가 없었다. 하지만 이미 북한은 1960년대부터 핵 과학자 및 기술자 양성, 그리고 핵 기술 획득과 설비 마련에 심혈을 기울이기 시작했다. 물론 이 부분만을 놓고 북한이 처음부터 핵을 무기화하고자 했다고 볼 수 없다. 하지만 1962년 북한은 국방에서의 자위를 천명했고, 이후 핵무기 개발과 직접적으로 연관이 있는 핵반응로 건설을 이 시기부터 본격화했다. 그리고 1985년에는 플루토늄 추출 실험실을 건설하기 시작했다. 알려진 바에 따르면 1983년부터 1993년까지 북한은 핵무기 개발에 필요한 고온폭발 실험을 영변 핵시설 내부의 모래밭에서 약 70여 차례 실시했다.⁶⁷⁾ 따라서 북한의 입장

67) “북한, 핵 기술·인력 어떻게 만들어졌나,” 『한겨레』, 2006.10.13.

에서 볼 때 NPT 가입 이후 안전조치협정 체결과 그에 따른 IAEA의 사찰은 핵무기 개발에 있어 손실로 인식될 수밖에 없었다.

반면, 미국의 입장은 NPT 체제 유지뿐만 아니라 대량살상무기 비확산을 중요한 국익 중 하나로 규정함으로써 이 문제를 대외정책의 우선순위에 두었다. 때문에 제1차 북핵위기 시 핵무기 제조와 직접적인 관련이 있는 북한의 플루토늄 생산 중단은 미국의 대북 하위 손익준거점 중 하나였다. 따라서 IAEA 특별사찰을 통한 과거 핵 활동 파악은 미국에게 있어 북한의 플루토늄 생산 중단 문제보다 상대적으로 덜 중요한 문제였다. 즉, 이는 미국의 대북 중범위 손익준거점 중 하나였다. 실제로 IAEA의 대북 핵 특별사찰 문제는 북미 핵 협상에서 수많은 갈등을 발생했던 것으로, 북한의 완전한 비핵화를 위한 과정 중 하나로 인식되었다. 그러한 점에서 미국은 IAEA의 대북 핵 특별사찰보다 플루토늄 생산 중단을 위해 북한의 NPT 복귀를 북한 핵문제 해결의 가장 시급한 목표로 설정하였다.⁶⁸⁾

반면, 앞서 언급했듯이 북한은 미국과 달리 핵무기 제조와 현재 능력을 감추기 위해서는 상대적으로 플루토늄 중단보다는 과거 핵 활동을 감추는 것이 더 중요했다. 즉, 북한에게 있어 IAEA 특별 사찰은 대미 하위 손익준거점으로 존재했다. 하지만 미국과 달리 북한에게 있어 플루토늄 생산 중단 문제는 대미 하위 손익준거점으로 인식되었다.

이러한 이유로 1993년 7월 19일 제네바에서 개최된 북미 제2단계 고위급 회담 이후 미 국무부와 국방부는 특별사찰보다 북핵 시설 동결 및 해체가 더 시급한 문제라고 결론을 내렸다. 당시 갈루치는 여론의 비판이 존재하겠지만 북핵 시설 동결 및 해체가 특별사찰보다

68) Leon V. Sigal, *Disarming Strangers: Nuclear Diplomacy with North Korea* (Princeton: Princeton University Press, 1977), p. 60.

더 시급함으로 이를 어느 정도 연기할 필요가 있다고 언급했다.⁶⁹⁾

그러나 미국과 북한의 손익준거점 불일치는 북미 핵 협상에 장애가 되었다. 특히, 북한 핵문제는 단순히 북미 간의 문제로 그치지 않는다는 점에서 좀 더 복잡성을 지니게 된다. 가령, 1994년 9월 23일 3단계 2차 북미 고위급 회담에서 특별사찰 문제가 불거지게 되었다. 이는 한국 정부가 특별사찰 실시를 미국에 주장했기 때문이다. 우선순위에서 조금 밀렸을 뿐, 특별사찰은 미국에게 있어서도 중요한 문제였다. 그 때문에 한국 정부의 대북 특별사찰 요청은 북미 회담에서 미국이 이 문제를 의제로 올릴 수 있는 좋은 명분이 되었다. 물론 동맹국이며, 또 북핵문제의 부담을 일정 정도 경감할 수 있다는 점도 미국이 한국의 요청을 받아들인 이유이기도 하다.

하지만 오랜 적대관계를 유지하고 있고, 또 민족과 국가라는 이중적 속성을 가지고 있는 남북한 관계로 볼 때 북미관계에서 발생하는 손실 민감성보다 남북관계에서 발생하는 손실 민감성이 북한에게는 더 크다. 물론 이는 남한에게도 해당되는 문제이다. 그 때문에 북한은 특별사찰 문제에 민감하게 반응했고, 인민무력부 대변인 성명을 발표하며 수용 불가 입장을 나타냈다. 이 성명을 보면, 특별사찰 수용 문제가 북한에 있어 손실로 인식되었다는 점이 잘 드러난다. 북한은 “미국이 무력대결로 나오고 있는 이상 우리도 언제까지나 회담에만 매달려 있을 수 없다”며 “우리는 그러한 회담 자체를 인정하지 않는다. 말로가 아니라 총대로 사회주의 조국을 지키는 것이 바로 우리 인민군대의 사명이다”며 군사적 대결 가능성, 즉 위험 감수적 발언을 하였다.⁷⁰⁾

69) Joel S. Wit, Daniel B. Poneman, and Robert L. Gallucci, *Going Critical: The First North Korean Nuclear Crisis* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2004), p. 142.

70) “우리 인민군대는 압력이 동만되는 대화에는 결코 기대를 가지지 않는다.” 『로동신문』,

그러는 가운데 1994년 10월 6일 북한은 IAEA 안전협정을 이행하기 위한 모든 조치를 취하겠다고 미국에 제안했다. 그리고 그 전체 조건으로 북한은 ‘경수로 공사 70~80% 진행 이후 실행’을 내걸었다. 여전히 북한은 특별사찰을 수용하지 않았지만, 북한이 제의한 안전협정 이행 조치는 그동안 특별사찰 대상으로 포함되었던 의심 시설 2곳이 포함되었다. 북한의 이러한 행동은 분명 위험 감수적 행동으로 볼 수 있다. 하지만 위험 감수적 행동은 손실 만회를 목적으로 한다. 그러한 점에서 북한의 이러한 제의는 특별사찰을 둘러싼 북미 핵 협상의 교착상태를 해소하고, 경수로 지원 등과 같은 보상의 속도를 높일 수 있게 만들었다. 북미 양국은 북한의 제안대로 상당부분 경수로 사업이 완성 단계에 이를 때, 하지만 미국의 제안대로 주요 핵심 부품이 북한에 인도되기 전에, 북한이 IAEA 안전조치 협정을 완전히 이행하기로 합의하였다.⁷¹⁾

하지만 미국은 특별사찰보다 북한 핵시설 동결 및 해체, 그리고 연료봉 이전 문제를 좀 더 중요한 문제로 인식하고 있었다. 그 때문에 여전히 미국의 대북 손실 인식은 해소되지 않았다. 당시 미 국방부와 CIA(Central Intelligence Agency)는 핵시설 동결 및 해체, 연료봉 문제의 중요성을 강조하며 미국이 특별사찰 문제보다는 이러한 문제에 더욱 집중할 필요가 있다고 주장했다.

이러한 문제는 2018년 현재에도 비슷하게 반복되고 있다. 그리고 이 문제는 행위자에 따라 그리고 전체가 아닌 현재를 시점으로 하위 손익준거점이 달라질 수 있다는 것을 잘 나타내는 사례이다. 현재 트럼프 대통령은 북한과의 핵 협상이 순조롭게 진행되고 있고, 또 북한이 완전한 비핵화를 할 것으로 믿는다고 여러 번 언급했다. 특

1994.9.28.

71) 안문석, “1차 북핵위기 당시 미국의 대북 핵정책 결정과정 분석: 관료정치 모델을 중심으로,” p. 98.

히 2018년 9월 26일 트럼프 대통령은 북한이 핵실험을 동결하고 나아가 관련 시설들을 해체하고 있다며 미국의 대북정책 성과를 높이 평가했다.⁷²⁾ 실제로 북한은 핵 및 미사일 발사 실험을 하지 않고 있고, 풍계리 핵실험장을 폐쇄했으며, 9월 18일 제3차 남북정상회담에서는 동창리 미사일 엔진 실험장과 영변 핵시설의 영구적 폐쇄를 약속했다. 그럼에도 불구하고 트럼프 정부와 다른 입장을 가진 행위자들은 북한이 아직 핵사찰 리스트를 제공하지 않았으며, 이는 비핵화가 아닌 핵 동결로 대북제재 완화를 이끌어 내려는 전략이라고 평가절하 했다.⁷³⁾ 물론 1994년은 아직 북한 핵무기가 완성되기 이전이라는 점에서 사실상 핵무기를 보유하고 있는 것으로 평가되는 2018년 현재와 손익준거점이 같을 수 없다. 그러나 오바마 정부를 비롯한 그 이전 정권 누구도 북한 핵 및 미사일 발사 실험을 중단시키지 못했다. 또한 그 진위 여부를 떠나서 북한이 스스로 비핵화 협상 과정에서 선 조치를 취한 적이 없었다.

1994년의 경우 북한이 핵을 개발하는 과정이라는 점에서 미국이 대북정책의 우선순위에 북핵 동결을 놓았던 것은 지극히 당연하다. 반면, 핵을 보유한 상황에서는 동결이 상대적으로 덜 중요할 수 있다. 그러나 비핵화는 ‘동결’을 시작으로 ‘신고-사찰-검증-불능화-폐기’라는 과정을 거친다. 그렇게 볼 때 트럼프 정부는 단순히 북한 핵을 동결하는데 그친 것이 아니라 이제부터 본격적으로 비핵화를 시작하는 성과를 이끌어 냈다고 볼 수 있다. 게다가 1, 2차 북핵위기에서도 나타나듯이, 북한은 북미 핵 협상이 진행되는 가운데 적대적인 군사 행동 등을 반복함으로써 군사적 긴장을 높였었다. 물론 이에 대한 대응으로 미국도 군사적 행동을 취함으로써 북미 양국은 불

72) “트럼프 “북핵협상, 시간싸움 앞졌다…2년이든 3년이든 상관없어,” 『연합뉴스』, 2018.9.27.

73) “‘핵사찰’ 표현 없는데도…트럼프, SNS에 “홍분된다.” 『채널A』, 2018.9.19.

필요한 소모전을 지속했다. 2017년 최근까지도 한반도 전쟁설이 돌 정도로 북한과 미국의 갈등은 고조되었었다. 그렇게 본다면 미국은 이익영역에 있다고 할 수 있다.

다. 제네바 합의와 제1차 북핵위기 해소: 북미 손익준거점 일치

1994년 10월 21일 북미 제네바 합의가 체결됨으로써 손익준거점의 불일치에 따른 북한과 미국의 제1차 북핵 갈등은 평화적으로 일단락되었다. 그러나 북미 제네바 합의는 잘 지켜지지 않았고, 이러한 상황은 미국과 북한 모두에게 있어 손실로 인식되었다. 특히, 1994년 11월 중간선거에서 야당인 공화당이 승리함으로써 클린턴 정부의 손실 인식은 한 층 더 고조되었다.⁷⁴⁾

북한 핵문제 해결은 그 기대와 달리 순조롭게 진행되지 못했다. 미국과 북한은 제네바 합의 이행에 대한 책임을 서로에게 떠넘기기 바빴다. 그러는 가운데 북한의 핵 및 미사일 개발은 지속되었고, 클린턴 정부의 대북정책은 국내외적으로 많은 비판을 받았다. 특히, 1998년 금창리 지하시설의 핵 개발 의혹이 불거진 상황에서, 북한이 인공위성이라고 주장한 광명성 1호 미사일을 발사함으로써 클린턴 정부의 대북정책은 급격하게 입지가 축소되었다. 그러면서 미국은 핵무기 개발 프로그램 통제, 비확산 등 세계전략적 관점에서 북핵문제에 접근하던 것을 벗어나 점차 북한 문제 그 자체로 인식하기 시작했다. 실제로 미국은 ‘페리보고서’의 권고에 따라 북미관계 정상화를 위한 양자대화를 개최하기로 결정하였다. 하지만 여전히 북핵문제는 미국이 해결해야 할 여러 대외 문제 중 하나였다. 특히, 북핵문제

74) 라몬 파체코 라르도 지음, 권영근·임상순 옮김, 『북한 핵위기와 북미관계』 (서울: 연경문화사, 2016), p. 71.

는 미국에게 있어 중동 문제보다 상대적으로 중요시되지 못했다. 비록 클린턴 대통령의 임기가 얼마 남지 않은 시점이기도 했지만, 이러한 이유들로 인해 북미 정상회담은 실현되지 못했다.⁷⁵⁾

방금 언급했듯이, 1998년 8월 북한 지하 핵시설 건설 의혹과 미사일 발사 실험 등으로 인해 클린턴 대통령은 페리(William Perry) 대북정책 조정관에게 그 동안의 대북 정책에 대한 재검토를 지시했다. 이후 페리 대북정책 조정관이 한국과 일본을 순방한 후 1999년 9월 15일 작성한 ‘페리보고서’가 미국 의회에 보고되었다. 그리고 10월 페리보고서가 발표되었다. 당시 미국의 손익준거점은 ‘페리보고서’에서 잘 나타난다. 첫째, 미국의 ‘하위 손익준거점’으로서 ‘북한의 미사일 발사 중지’를 북한에 요구했다. 미국은 북한의 미사일 발사 중지에 대한 대가로 대북 경제제재 해제 조치를 제시했다. 둘째, 미국의 ‘중범위 손익준거점’으로서 ‘북한의 핵 및 미사일 개발 계획 중단’을 북한에 요구했다. 셋째, 미국의 ‘상위 손익준거점’으로서 ‘한반도 냉전 종식’을 나타냈다.⁷⁶⁾ 미국이 직접적으로 나타내지는 않았지만, 이는 종전선언, 그리고 북미 국교 정상화를 의미하는 것이기도 하다. 물론 이는 미국의 세계전략의 일환으로서 궁극적으로 동북아 지역 및 한반도의 안정을 목표로 한다.

페리보고서 발표 이후 클린턴 정부는 북미 고위급 회담을 개최하고자 하였다. 이에 카트먼(Charles Kartman) 미국무부 한반도 평화회담 특사와 김계관 북한 외무성 부상이 북미 고위급 회담 개최를 위해 사전 준비 회담을 개최(1999년 11월 15~19일 베를린, 2000년 1월 22~28일 베를린, 2000년 3월 7~15일 뉴욕, 2000년 5월 24~30일 로마 개최)하였다.⁷⁷⁾ 이러한 북미 대화는 물론 미국의 의

75) 위의 책, p. 74.

76) 전동진, “부시행정부의 대북정책과 우리의 대응전략,” pp. 181~182.

지만으로 가능하지 않았다. 북한도 북한 핵 위기로 인한 손실이 고조되고 있었기 때문에 이를 만회할 필요가 있었고, 미국과의 대화는 이익이 될 수 있었기 때문이다.

우선 2000년 6월 19일 미국은 대북 경제제재 완화 조치를 공식 발표시켰다. 또한 미국은 북한을 ‘불량국가’로 규정했던 것에서 벗어나 ‘우려 대상국’으로 바꿔 부르기 시작했다. 그러한 가운데 2000년 7월 10일 제5차 북미 미사일 회담이 쿠알라룸푸르에서 2박 3일 간 진행되었다. 결과적으로 이 회담에서 북미 모두 원하는 결과는 도출되지 않았고, 북한과 마찬가지로 이는 점차 미국에게도 손실로 인식되기 시작했다.

이 회담에서 나타난 북미 간 입장 차이는 서로의 손익준거점을 잘 나타내고 있다. 미국은 북한이 미사일 개발을 중단할 것을 요구한 반면, 북한은 자주권을 주장하며 미사일 개발을 고수하였다. 그러나 북한이 전혀 협상의 여지도 없이 미사일 개발을 고수했던 것은 아니었다. 여기서 북한의 미사일 개발 고수 목적이 궁극적으로 체제생존을 목표로 하고 있다는 점이 잘 드러난다. 왜냐하면 북한은 자주권을 주장하면서도, 미국의 경제적 보상 즉, 연간 10억 달러 보상과 미사일 수출 중단을 교환하고자 했기 때문이다. 북한은 체제생존에 필요한 경제적 보상을 미사일 개발 중단보다는 수출 중단을 통해 획득하고자 하였다. 따라서 북한은 미국의 요구를 받아들이기 어려웠다. 북한은 미사일 개발이 공격을 위한 것이 아니라고 주장했지만 적대적 관계에 있는 미국에게는 북한이 보유하고 있는 그 자체만으로도 위협이 된다. 그러나 북한은 미국을 공격할 계획이 없기 때문에 비확산이라는 맥락에서 미사일 개발 중단이 아닌 수출 중단만을 주장했다. 하지만 미국도 마찬가지로 북한의 주장을 받아들이는 것

77) 위의 글, p. 182.

은 손실이 되기 때문에 받아들일 수 없었다.⁷⁸⁾

한편, 북핵 개발과 미사일을 둘러싼 북미 대립에서 존재하는 또 다른 하위 손익준거점 문제는 북한의 테러지원국 해제 문제와 관련된다. 얼핏 생각하기에 북한의 테러지원국 해제 문제는 오로지 북한의 이익만 관련된 것으로 보인다. 그러나 실제로는 어느 일방의 이익만은 아니었기에 북미 간 위험 회피적 행동, 즉 대화와 합의가 발생했다. 2000년 9월 27일 김계관과 카투먼의 뉴욕 회담에서 양측은 모든 형태의 테러리즘에 반대한다는 의견에 합의했다. 이에 미국은 북한을 테러지원국 명단에서 제외하기로 약속을 했고, 이에 북한은 미국에 적극 협력하기로 했다. 그 결과 북한과 미국 사이에는 ‘국제 테러에 관한 미-북 공동성명’이 발표되었다. 이에 북한은 조명록 국방위원회 제1부위원장을 미국에 특사로 파견하여, 조건부이긴 하지만 장거리 미사일 개발 포기 의사를 나타냈다. 당시 조명록 국방위원회 제1부위원장과 클린턴 대통령, 올브라이트 국무장관, 코언 국방장관의 회담에서 나온 내용은 미국의 손익준거점이 잘 드러난다.

조명록 국방위 제1부위원장과 클린턴 대통령과의 회담에서 북한은 북미관계 정상화, 국제사회의 대북 재정지원을 요구했다. 이에 미국은 북한의 장거리 미사일 개발 포기를 북한에 요구했다. 여전히 북한의 미사일 개발 포기가 미국의 손익준거점이라는 것을 알 수 있다. 다시 말해, 북한의 미사일 개발 포기는 미국의 중범위 손익준거점이고, 하위 손익준거점은 북한의 미사일 발사 실험 중지였다. 북한의 미사일 개발과 관련된 미국의 손익준거점은 2000년 10월 12일 발표된 ‘북미공동성명’에서 좀 더 구체적으로 나타난다.

북미공동성명에는 “미사일 문제와 관련한 회담이 계속되는 동안”이라는 전제 하에 북한이 “모든 장거리 미사일을 발사하지 않을 것”

78) 위의 글, pp. 185~186.

을 미국에 통보했다는 내용이 담겨있다. 한편, 북미공동성명에는 북한의 손익준거점도 잘 나타나는데, 북미 상호 적대관계 종식, 즉 북미관계 정상화와 경제 협력, 대북제재 해제 및 지원 등의 내용이 담겨 있다. 그리고 미국과 북한 모두 상위 손익준거점으로서 정전협정의 평화보장체제로의 전환을 제시하고, 하위 손익준거점으로 4자회담 개최를 제시하였다.⁷⁹⁾ 북미공동성명 이후 올브라이트 미 국무장관은 10월 23일, 2박 3일 일정으로 북한을 방문하여 김정일 위원장과 두 차례 회담을 가졌다. 여기서 올브라이트와 김정일은 서로의 손익준거점인 한반도 긴장완화, 테러지원국 해제, 미사일 개발 중단 및 포기 문제 등에 대해 논의하였다.⁸⁰⁾ 문제 해결에 대해 북미 양측이 일정정도 합의를 보임으로써 그동안 지지부진하던 북핵문제에 대한 해결의 실마리가 보이기 시작했다.

그런데 손익준거점은 행위자가 처해 있는 현재를 중심으로 형성된다. 그러한 점에서 새로운 문제가 발생한 경우 이전의 문제점과 상관없이 또다시 손익준거점이 형성된다. 바로 그것이 최근 들어 많이 북한 비핵화 과정과 관련되어 자주 등장하는 소위, ‘악마는 디테일에 있다’는 문제이다. 마찬가지로 이 당시에도 미사일 문제 해결과 관련된 구체적인 실행 단계에서 북미 간에 갈등이 발생했다.

미국과 북한은 2000년 11월 1일, 2박 3일 간 쿠알라룸푸르에서 제6차 미사일 회담을 개최하였다. 북미 양측은 북한의 미사일 제3구 발사, 중단거리 미사일 수출 중단과 이에 대한 미국의 보상 문제에 대해 일정 정도 합의를 이루었다. 그러나 이를 둘러싼 구체적인 실행 문제에 대해서는 서로의 손익준거점이 달라, 의견이 좁혀지지 않았다. 가령, 북한이 어느 정도까지 미사일 개발을 중단할 것

79) “북미공동 코뮤니케 전문,” <<http://www.peoplepower21.org/Peace/566929>> (검색일: 2018.9.20.).

80) 전동진, “부시행정부의 대북정책과 우리의 대응전략,” pp. 186~187.

인가? 북한 인공위성의 제3국 발사 시 북한 기술자를 참여시킬 것인가? 미사일 개발 중지를 어떻게 검증할 것인가? 등을 둘러싸고 북미 간에는 이견이 존재했다. 결국, 북미 양국은 이러한 문제에 대해 합의하지 못했고, 미국의 방북 계획도 성사되지 못했다.⁸¹⁾

라. 제네바 합의 이행과 미국의 대북 손실 인식 고조

제네바 합의 이후 이행 여부를 둘러싼 북미 간 대립은 행위자 간 손익준거점 불일치와 그에 따른 갈등 발생 문제를 잘 나타낸다. 주지하는 바와 같이, 북미 제네바 합의는 북한의 핵 동결, 사찰, 검증 등 오로지 북핵문제 해결에만 초점이 맞춰져 있었다. 이는 북한에게 손실로 인식되기에 충분했다. 어떠한 이익도 온전하게 획득하지 못한 상황에서 이러한 핵문제 해결 합의는 차후 협상 수단의 부족이라는 북한의 행동을 제약하기 때문이다. 그 때문에 북한은 대포동 미사일 개발을 주권국가의 우주개발 목적이라고 주장하며 그 실험을 본격화하기 시작했다. 앞서 언급했듯이, 이 당시까지만 해도 미국에게 있어 북한의 핵은 크게 위협적이지 않았다. 기술적 수준으로 추정컨대 북한의 핵 개발 수준 그 자체도 낮을 뿐만 아니라 미국을 타격할 수 있는 투발 수단이 아직 준비되지 않았기 때문이다. 이에 미국은 북한 핵문제를 NPT 체제 확산이라는 세계전략적 맥락에서 이해했지 자신에 대한 실질적 위협으로는 상대적으로 덜 느끼고 있다. 물론 당시 미국은 북한이 핵탄두 개발, 즉 핵 무기화에 대한 의지가 있음을 알고 있었다. 그러나 미국은 이 문제에 대해 심각하게 인식하지 않았다. 즉, 북한의 미사일 개발 문제는 당시 미국에게 있어 크게 손실로 인식되지 않았다.

결국, 제네바 합의에 북한의 미사일이 포함되지 않았다는 점은 점

81) 위의 글, p. 187.

차 미국에게 손실로 인식되기 시작했다. 반면, 북한에게는 이익이 되었다. 제네바 합의에 북한 미사일 문제가 포함되지 않음으로써 북한이 우주개발이라고 주장하는 대포동 미사일 실험에 대해 미국이 딱히 제재를 가하기 어려웠다. 물론 미국은 북한의 미사일 발사 실험을 핑계로 제네바 합의를 이행하지 않을 수도 없었다.⁸²⁾ 당시 한국도 북한의 미사일 개발 계획을 핑계로 미국 의회가 KEDO 지원금을 삭감해서는 안된다고 보았다.

북한이 미사일을 본격적으로 개발한 목적은 핵에 대한 협상력을 높여 체제생존에 대한 보상을 극대화하고자 했다고 볼 수 있다. 즉, 북한의 미사일 개발은 첫째, 핵 개발의 무기화, 둘째, 미국과의 협상력 극대화, 셋째, 남한 및 미국에 대한 전쟁 억제력 및 대등성 등 군사력 과시, 넷째, 이를 통한 정권 유지의 정당성 확보이다. 여기에 다섯 번째로, 북한은 미사일에 대한 중동 등 잠재적 수입국에 대한 기술적 능력 과시가 포함되었다고 볼 수 있다.⁸³⁾ 마지막의 경우 결국은 체제생존에 필요한 경제적 자원을 확보하기 위한 노력이라는 점에서 앞의 네 가지 목적들이 지향하는 궁극적 목적들과 완전히 분리되었다고 보기 어렵다. 그러나 북한의 미사일 개발 및 발사 실험은 미국의 손익준거점에 영향을 미침으로써 대북정책 변화를 초래하였다.

82) 한국개발연구원 편집부 엮음, 『미국의 대북정책』 (서울: 한국개발연구원, 1999), pp. 40~41.

83) 위의 책, p. 41.

〈표 IV-1〉 1차 북핵위기 시 미국의 대북 손익준거점

손익준거점	내용
하위 손익준거점	<ul style="list-style-type: none"> • 북한의 NPT 복귀 • 북한의 핵실험 중단(동결) • 미사일 발사 실험 중단 및 실전 배치 저지
중범위 손익준거점	<ul style="list-style-type: none"> • 북한의 핵 및 미사일 시설 해체(폐기) • IAEA 특별 핵사찰 • 제네바 합의 이행
상위 손익준거점	<ul style="list-style-type: none"> • 북한의 완전한 비핵화 • 한반도 안정

출처: 저자 정리.

〈표 IV-1〉에서 정리되었듯이, 1차 북핵위기 당시 미국의 손익준거점을 하위, 중범위, 상위로 구분할 수 있다. 미국의 대북 하위 손익준거점은 북한의 핵 및 미사일 발사 실험 중단(동결)과 실전 배치 저지 등 당면 문제와 관련되어 있다. 다음으로 미국의 대북 중범위 손익준거점은 북한이 실질적으로 핵 해체 과정에 들어가는 것으로서 핵 및 미사일 시설 폐기와 관련된다. 마지막으로 미국의 대북 상위 손익준거점으로는 북한의 완전한 비핵화, 한반도 안정으로 정리된다. 그러나 미국과 반대로 북한에게 있어 미사일 완성 및 실전 배치, 핵무기 완성은 이익영역이 된다.⁸⁴⁾

마. 미국의 대북 손실 인식 고조와 제2차 북핵위기 발발

2001년 1월 부시 행정부가 공식 출범하였다. 손실과 이익은 현재를 중심으로 이를 인식하는 행위 주체에 의해 재구성된다는 점에서 새로운 정부의 등장은 미국의 손익준거점을 변화시켰다. 하지만 여전히 세계전략의 맥락에서 한반도와 북한에 접근하는 미국의 인식

84) 위의 책, p. 42.

은 그대로 유지되었다. 따라서 부시 정부 시기 미국의 대북 손익준거점은 대량살상무기 비확산 및 반확산, 핵무기 개발 중단 등으로 여전히 유지되었다.

부시 대통령은 북미 제네바 합의의 북핵 중단 검증 장치 부재를 지적하며, 투명성, 검증가능성, 상호주의에 토대를 둔 대북정책을 지향하였다.⁸⁵⁾ 또한 부시 행정부는 클린턴 행정부 시절 상위 손익준거점이었던 한반도 긴장 완화(안정)를 위한 ‘재래식 무기 감축’의 필요성도 지적하였다. 그러한 점에서 부시 대통령은 미국이 시급하게 다루어야 할 문제, 즉 대북한 하위 손익준거점으로서 북한의 핵 개발 및 미사일 발사 중단과 재래식 무기 감축, 나아가 이들에 대한 검증을 제시하였다. 이러한 부시 행정부 시기 미국의 대북 손익준거점은 2001년 6월 6일 부시 대통령의 성명에서 잘 나타난다. 부시 대통령은 다음의 문제들을 북한과 협의할 의제로 제시하였는데, 첫째, 북한의 제네바 합의 이행, 둘째, 북한 미사일 개발 중단 검증과 규제 및 수출 금지, 셋째, 재래식 군비태세 감축이다. 특히 부시 대통령은 북한이 미국의 요구를 완전히 수용하여 이행할 때 북미관계를 정상화를 논의할 수 있다고 언급하였다.⁸⁶⁾ 이처럼 부시 정부는 클린턴 정부와 달리 대북한 강경 입장을 취했고, 이는 북한의 손실 인식을 고조시켰다.

그런데 미국의 아프가니스탄 공격은 대북 손익준거점을 다시 한번 변화시켰다. 부시 행정부는 앞서 언급했던 미국의 대북 협상 의제 3가지에서 ‘IAEA의 북한 과거핵 사찰’, ‘북한 인권 문제 개선’, ‘생화학 무기 개발 중단’ 등을 추가로 제시하였다. 이에 미국은 2001년 10월 26일 북한을 ‘특별관심 대상국’으로 지정하여 북한에 압박

85) 전동진, “부시행정부의 대북정책과 우리의 대응전략,” p. 193.

86) 라몬 파체코 라르도, 『북한 핵위기와 북미관계』, p. 92.

을 가하였다. 또한 미국은 북한이 IAEA의 핵사찰을 하루빨리 수용할 것을 촉구하였다.

2002년 10월 3~5일 북한이 우라늄 농축 프로그램 존재를 시인했다고 16일 미국이 발표함으로써 제2차 북핵위기가 시작되었다. 그런데 여기서 의문이 드는 점이 발생한다. 다시 말해, 왜 미국은 시간이 어느 정도 흐른 16일에 북한의 농축 프로그램을 공개한 것인가 하는 점이다. 주지하는 바와 같이 10월 16일은 미국의 이라크 전쟁 결의안이 통과한 날이다. 당시 켈리 특사는 북한이 추진 중인 고농축 우라늄 핵무기 제조 프로그램의 증거를 제시하였는데, 사실 구체적으로 확인된 바는 없었다. 다만, 미국이 확인한 것 또는 제시한 것은 파키스탄으로부터 구매한 원심분리기 구매 계약서 사본 또는 거래 영수증으로 알려져 있다.⁸⁷⁾

미국의 대북 압박이 강화되면서 북한의 대미 손실 인식은 고조되고 있었다. 이러한 북한의 대미 손실 인식은 결국 위험 감수적 행동으로 표출되었다. 북한의 위험 감수적 행동은 북미 제네바 합의 불이행으로 나타났다. 다시 말해, 북한은 영변 핵시설 동결 해제와 재가동, IAEA 대북 핵 사찰단 추방, NPT 탈퇴 선언 등의 행동을 취하였다.⁸⁸⁾

반면, 북한의 위험 감수적 행동은 미국에게 손실로 인식되었다. 그리고 미국도 북한과 마찬가지로 위험 감수적 행동을 취하기 시작하였다. 여기서 위험은 북미 간 긴장 고조에 따른 군사적 충돌과 북한이 핵을 보유하는 것과 관계된다. 미국은 북한을 ‘악의 축’으로 규정하여 선제공격 대상에 포함시켰다. 이는 북한의 대미 손실 인식

87) 김경호, “한-미의 북핵문제에 대한 인식과 대응전략,” 『통일전략』, 제3권 1호 (2003), p. 260.

88) 남공영, “북한 핵개발과 미국: 북한의 생존전략과 미국의 세계전략을 중심으로,” 『21세기 정치학회보』, 제13권 2호 (2003), pp. 105~106.

더욱 고조시키는 계기가 되었다. 이 부분에서 주목할 점은 미국의 선제공격 행동에 대한 북한의 과소평가이다. 즉, 전망이론에서 말하는 확실성 효과가 북미 갈등에서 작동하였음을 알 수 있다. 물론 이러한 북한의 평가는 단순히 인지적 경향성에 의해 왜곡된 것이 아니라 나름의 근거에 기반을 두고 있다.

앞서 언급했듯이, 미국은 북한의 고농축 우라늄 핵 프로그램 시인 문제를 10월 16일 대이라크 전쟁결의안을 통과시킨 날에 발표하였다. 미국이 이라크를 상대로 전쟁을 선포한 것은 대북 전쟁 가능성 또한 존재한다는 것을 의미한다. 그러나 북한은 미국이 중동과 한반도라는 두 개의 지역에서 전쟁을 수행하기 어렵다고 판단했을 가능성이 있다. 그 때문에 북한은 미국의 대북 군사 공격의 가능성이 낮다고 볼 근거가 없었음에도 불구하고 확실성 효과로 인해 미국의 대북 군사공격을 과소평가함으로써 손실 인식에 따른 위험 감수적 행동을 선택했다고 볼 수 있다. 당시 북한은 미국의 ‘핵 압살 위협’에 대해 “핵무기는 물론 그것보다 더한 것도 가지게 되어 있다”고 대응했다. 그러나 손실에 따른 위험 감수적 행동은 궁극적으로 손실을 만회하고자 하는 데 있다. 그러한 점에서 북한은 이러한 자신의 행동과 북미 불가침 조약 체결을 교환하고자 했다.⁸⁹⁾ 사실 그동안 북한은 북미 불가침조약 체결을 반복적으로 주장해왔다. 그러나 미국은 이에 응하지 않았는데, 바로 이 지점이 미국과 북한의 손익준거점이라고 할 수 있다.

바. 확실성 및 가능성 효과와 미국의 대북 정책 변화

한편, 확실성 효과와 가능성 효과에 따라 미국의 대북 정책도 변화를 불러왔다. 부시 행정부는 북한의 핵 개발을 대미 협상용이라기

89) 위의 글, p. 107.

보다는 핵무장 그 자체에 있다고 보았다.⁹⁰⁾ 그러나 북한은 끊임없이 핵을 포기할 수 있음을 암시했는데, 확실성 효과로 인해 미국은 이를 과소평가 했다. 반면, 북한이 핵을 무기화하여 미국을 공격할 가능성이 낮았음에도 불구하고, 가능성 효과로 인해 미국은 이를 과대평가했다. 그 때문에 미국은 북한의 대미 핵공격과 같은 위협을 과장했다. 만약 미국의 주장대로 북한의 핵 개발이 궁극적으로 미국을 공격하는 데 있는 것이라면, 미국은 북미 제네바 합의를 충실히 이행하거나 아니면 사전 예방 공격을 하는 것이 손실이 덜 된다. 그러나 가능성 효과로 인해 미국은 위협 감수적 행동보다 위협 회피적 행동을 취하였다.

이라크 전쟁의 사례처럼 미국은 대량살상무기 보유 의심만으로도 전쟁을 감행하였다. 그런데 미국의 주장처럼 북한이 핵무장 그 자체로 핵을 개발하는 것이라면 사전 예방 공격을 취하여 비핵화를 이끌어 내는 것이 좀 더 확실한 방법이 될 수 있다. 실제로 2003년 3월 미 국방장관 럼스펠드(Donald Rumsfeld)는 장거리 폭격기 20여 대를 북한 타격이 가능한 궤에 배치하는 문서에 서명하였다.⁹¹⁾ 그러나 결과적으로 미국은 위협 회피적 행동을 선택하였다. 그렇다면 왜 미국은 이라크와 달리 북한에게는 위협 회피적 행동을 취하였는가?

전망이론의 기본 전제는 불확실한 상황에서의 행위자의 선택 행위이다. 그렇다면, 당시 미국의 입장에서는 북핵이 협상용인지 아니면 무기화인지 불확실한 상황에서 자국의 이익에 맞게 인식하는 것은 지극히 당연하다. 오히려 부정부적 국제구조에서 안보를 최우선의 목표로 두었을 때 북한의 의도와 상관없이, 미국이 북한의 핵 개

90) Glenn Kessler, "U.S. Believes N. Korea Rapidly Seeking Stockpile," *The Washington Post*, February 1, 2003.

91) David E. Sanger and Thom Shanker, "U.S. Sending 2 Dozen Bombers in Easy Range of North Koreans," *The New York Times*, March 5, 2003.

발을 무기화로 보는 것은 지극히 합리적이다. 그런데 문제는 미국의 주장과 달리 북한이 제네바 합의를 체결했다는 데 있다.

제네바 합의에서 북한은 미국이 북한에 그동안 요구하던 핵 활동의 전면 동결 및 기존 핵시설의 궁극적 해체, IAEA 사찰 등을 허용하기로 하였다. 그러나 미국의 제네바 합의 이행은 자국의 경제적 문제와 관련되어 있다. 이는 곧 손실로 인식될 수 있다. 이처럼 전쟁보다 합의(외교)를 통한 문제 해결이 자국의 손실을 최소화할 수 있다는 점에서 선호될 수 있지만 제네바 합의에서 나타나듯이 이를 통한 북핵문제 해결은 제한적이다. 제네바 합의 이행에 대한 미국의 소극적 행동은 북한에게 있어 손실로 인식되기 시작했다. 이에 북한은 제네바 합의에 따른 미국의 경수로 건설 지연, 대북 핵 불위협 및 불사용 보장 문제에 불만을 제기하였다.⁹²⁾ 반면, 미국은 제네바 합의 불이행의 책임을 북한에 전가하였다. 물론 제네바 합의 이행 문제에 대한 북한과 미국의 주장이 다르다. 하지만 문제의 핵심은 이러한 것들이 서로의 손실 인식과 연결되면서 북미 간 갈등이 고조되기 시작했다는 것이다.

한편, 전망이론의 불확실한 상황 속 행위 선택은 북미 간 신뢰 부족 문제에서도 비롯된다. 한국과 미국, 그리고 일본을 비롯한 일반적인 국가관계에서는 한 국가의 손실 인식이 무조건 위험 감수적 행동으로 표출되지 않는다. 위험의 개념이 관계성에 따라 다르게 구성될 수 있지만, 갈등이 격화될 정도로까지 위험 감수적 행동을 취하지 않는다. 이는 비록 갈등과 긴장이 존재했어도, 그동안의 관계를 통한 최소한의 신뢰가 밑바탕에 깔려 있기 때문이다. 그러나 신뢰가 부족한 관계에서는 손실에 대한 민감성이 높아진다. 바로 남한과 북

92) 남공영, “북한 핵개발과 미국: 북한의 생존전략과 미국의 세계전략을 중심으로,” p. 107.

한의 관계와 같이 미국과 북한의 관계는 신뢰 부족으로 인해 손실의 민감성이 높아진다. 따라서 오랜 적대관계로 인한 북한과 미국의 신뢰 부족은 합의 이행에 대한 의심을 완전히 해소시키는데 많은 시간을 필요로 한다. 그리고 이행 과정에서 나타나는 이익보다 손실의 민감성이 더 커진다. 그 때문에 북한과 미국이 큰 틀에서 북한 핵문제 해결의 필요성에 합의를 했음에도 불구하고, 미국은 ‘선 핵 포기 후 보상’, 북한은 ‘선 보상 후 핵 포기’를 고집했다. 결국 문제 해결을 위한 합의 이행이 역설적으로 손실의 민감성을 더 높이는 계기가 되었고, 나아가 신뢰 문제가 대두되면서 또 다른 북미 간 갈등의 원인이 되었다.⁹³⁾

부시 행정부도 기본적으로 대화를 통한 북핵문제 해결을 지향했다. 하지만 동시에 강경 기조 또한 유지했다. 즉, 미국은 북한 핵 폐기 수준이 검증 가능하고, 영구적으로 돌이킬 수 없을 정도가 되어야 한다는 입장을 고수했다. 또한 미국은 보상보다 북한의 핵 포기가 우선되어야 한다는 입장을 분명히 했다. 그러한 점에서 미국은 대화를 통한 핵문제 해결을 지향하면서도, 북한의 적대적 행동에 대해서는 절대로 보상하지 않겠다는 입장을 확고히 했다. 그 때문에 2차 북핵위기 당시 미국은 핵문제 해결을 위해 모든 방법을 고려하겠다고 여러 번 언급함으로써 사실상 군사적 옵션을 항상 배제시키지 않았다.⁹⁴⁾

여기서 또 한 번 부시 행정부 당시 미국의 손익준거점이 잘 드러난다. 우선 미국의 대북 상위 손익준거점이 북한의 핵 폐기라는 점이 나타난다. 그리고 북한의 핵 폐기에 대한 시간표를 미국이 구체적으로 제시하지는 않았지만, 단기간에 이루어질 수 없다는 점에서,

93) 물론 제네바 합의 이행 문제에 대한 북한과 미국의 주장이 다르다.

94) 남궁영, “북한 핵개발과 미국: 북한의 생존전략과 미국의 세계전략을 중심으로,” p. 121.

그리고 실질적으로 핵 폐기 협상 과정에서 핵심 사안이 될 것이라는 점에서 CVID는 상위 손익준거점이라는 점을 알 수 있다. 그리고 동시에 주목할 점은 미국이 북핵문제 해결에 대한 모든 옵션 가능성을 내비쳤다는 점이다. 즉, 미국이 북한에 대한 군사적 해결 가능성을 배제하지 않았다.

사. 미국의 극단적 손실 인식과 위험 회피적 행동 선택: 북미 협상 재개

전망이론에 따르면 전쟁은 재앙적 상황으로 행위자에게 극단적 손실로 인식된다. 재앙과 같은 극단적 손실은 전망이론의 가설과 달리 행위자들의 위험 회피적 행동을 추동한다.⁹⁵⁾ 실례로 1994년 클린턴 대통령은 북한 영변 핵시설 타격을 계획했지만, 이를 실행에 옮기지는 못했다. 이러한 점에서 미국은 북핵문제의 군사적 옵션을 고려하면서도, 대북 공격 의도가 없다는 점을 동시에 나타냄으로써 최악의 상황을 피하고자 하였다. 마찬가지로 북한도 미국과 같이 군사적 옵션 가능성을 간접적이지만 반복적으로 내비쳤지만, 기본적으로 대화를 통한 문제해결을 지향했다. 실제로 구체적인 실행 계획이 존재하는지, 아니면 단지 협박에 그친 것인지 구체적인 증거는 없지만, 1994년 북한도 서울 불바다 발언을 통해 남한을 위협했다.

제2차 북핵위기는 북미 제네바 합의를 사실상 붕괴시키고 있었다. 북한의 대미 손실 인식은 점차 고조되기 시작했고, 이러한 손실 인식은 또다시 NPT 탈퇴 선언(2003년 1월 10일)이라는 위험 감수적 행동으로 표출되었다. 위험 감수적 행동을 통해 손실을 만회하고자 했던 북한은 NPT 탈퇴 선언과 더불어 북미 양자협상 의사를 나타냈

95) 황지환, “전망이론을 통해 본 북한의 핵 정책 변화: 제1·2차 북한 핵 위기의 분석,” 『국제정치논총』, 제46권 1호 (2006), p. 83.

다. 북한의 NPT 탈퇴 선언은 또다시 미국에게 있어 손실로 인식되었다. 이에 2003년 2월 부시 대통령은 군사적 공격 가능성을 내비치고 있었다. 그러나 중동과 동북아에서의 동시 전쟁 수행은 미국에게 있어 엄청난 부담이 되었다. 오히려 이는 손실로 인식되었다. 북한과의 전쟁은 이라크 전쟁과 달리 남한에 거주하고 있는 수많은 미국인들의 인명 피해를 발생시킨다. 또한 이라크와 달리 전쟁으로 인한 남한 경제 파고는 미국 경제에게도 직접적인 영향을 미친다. 더군다나 북한과의 전쟁은 단순히 북한으로만 끝나지 않고, 중국과 러시아와도 관련된다. 따라서 미국의 위협 감수적 행동은 대북 군사 공격 가능성 정도에 그쳤다. 북한의 양자협상 제의에 대해 미국은 중국이 중재하는 3자 대화로 대응하였다. 사실 미국의 3자 대화 제의는 잘못된 행동에 대한 보상을 불허한다는 부시 정부의 입장 때문이기도 하였다. 미국은 중국에 북중미 3자 회담 중재를 요청하였고, 2003년 3월 6일 마침내 회담이 개최되었다.⁹⁶⁾

많은 이들의 기대와 달리 3자 회담은 별 성과 없이 막을 내렸지만, 이는 6자회담이라는 북핵 다자 협상의 계기가 되었다. 결과적으로 6자회담은 2007년 이후로 아직 재개되고 있지 않지만, 제2차 북핵 위기를 일단락 시키는데 큰 역할을 하였다. 2005년 9월 19일 제4차 6자회담에서 북한이 모든 핵무기를 파기하고 NPT에 복귀하며, IAEA 사찰을 수용하겠다는 공동성명이 발표되었다. 물론 9·19 공동성명은 한반도 평화협정, 단계적 비핵화, 대북 핵 불사용 및 불공격, 북미 신뢰 구축이라는 전제 하에 합의된 것이다. 그러나 9·19 공동성명 이후 제1차 북핵실험이 일어난 2006년 10월까지 ‘선 조치 후 보상’과 ‘선 보상 후 조치’를 둘러싸고 북한과 미국의 갈등이 고조되었다. 북한은 물론이고 미국에게 있어서도 이러한 상황은 손실로

96) 라몬 파체코 라르도, 『북한 핵위기와 북미관계』, pp. 101~103.

인식되기에 충분했다. 그러나 북한과 달리 미국은 이 문제 외에도 직면해 있는 매우 중요한 대외 문제들이 산적해 있었다. 우선 이라크와 아프가니스탄에서의 문제가 해결되지 않았다. 또한 이란 핵문제도 다시 불어지기 시작했다. 그 때문에 미국은 북한 핵문제 해결에 상대적으로 소극적이었다.

미국은 양자보다는 다자적 방법으로 북핵문제를 해결하고자 하였다. 반면 북한은 다자보다는 미국과의 양자적 방법으로 북핵문제를 해결하길 원했다. 북핵문제에 대한 접근 방식의 차이는 9·19 공동성명이 발표되었음에도 불구하고 문제 해결이 더 이상 진전되지 못했다. 게다가 공동성명 발표 직후 미국 재무성은 방코델타아시아에 있는 북한 계좌들을 동결시켜버렸다. 미국의 이러한 조치는 북한의 대미 신뢰에 금이 가게 만들었다.

북한의 대미 손실 인식은 2006년 7월 두 차례의 장거리 미사일 발사 실험이라는 위협 추구 또는 감수적 행동으로 표출되었다. 당시 북한은 미국의 침략에 대한 필수적 억제 수단으로써 실험을 진행했다고 밝혔다. 하지만 동시에 북한은 북미 평화 공존은 이러한 억제 수단을 불필요하게 만든다고 언급했다. 그러나 북한은 이어서 10월 9일 미국 및 국제사회의 우려에도 불구하고 제1차 핵실험을 감행하였다. 우선 미사일 실험과 관련하여 2006년 7월 15일 유엔안보리는 대북제재 결의안 1695호를 통과시켰다. 그리고 제1차 핵실험과 관련해서 유엔 안보리는 2006년 10월 14일에 대북제재 결의안 1718호를 채택하였다.⁹⁷⁾

제1차 북핵실험은 미국의 대북 손실 인식을 한층 더 고조시켰다. 그 때문에 미국은 북한 핵문제 해결에 좀 더 적극성을 보이기 시작했다. 물론 미국이 이럴 수 있었던 것은 아프가니스탄 전쟁과 이라크

97) 위의 책, pp. 135~138.

전쟁, 그리고 이란 핵문제가 일정한 수준에서 지속되고 있었기 때문이었다. 이는 손익준거점이 전체가 아닌 현재를 중심으로 설정된다는 점을 잘 나타내는 지점이다. 그러한 가운데 제1차 북핵위기 때와 마찬가지로 미국 국내정치적 상황에 의해 부시 행정부의 손실 인식은 극대화되었다. 즉 2006년 11월 진행된 중간선거에서 여당인 공화당이 크게 패하는 사건이 발생했다.

기본적으로 위협 감수적 행동은 손실 만회를 목적으로 한다. 그러한 점에서 특정한 형태의 위협 감수적 행동이 손실을 만회하기보다는 오히려 지속시킬 경우 행위자는 또 다른 형태의 위협 감수적 행동을 선택하게 된다. 가령, 부시 정부는 적성국과의 대화는 오히려 이를 인정하는 것과 같다는 점에서 이를 선호하지 않았다. 그러나 중간선거 패배 후 부시 정부는 BDA 금융제재를 해제했고, 북미 양자 회담과 6자회담을 동시에 진행하고자 하였다. 이는 부시 정부의 위신과 관련된 것으로 자칫 북한의 핵실험에 미국이 굴복한 것으로 비춰질 수 있었다. 또한 부시 정부는 그 스스로 정권의 정체성을 희석시키는 위협을 감수하였다.

미국의 위협 회피적 행동은 북한에 이익으로 인식되었고, 이는 2007년 2월 13일 개최된 6자회담에서 9·19 공동성명 이행을 위한 초기 조치를 위한 2·13합의로 귀결되었다. 이 합의 이후 가시적인 북핵문제 해결 조치들이 나타나지는 않았지만, 최소한 적대적 긴장은 한동안 사라지게 되었다. 미국의 입장에서 볼 때 이는 이익으로 인식되었다. 왜냐하면 여전히 중동지역 문제가 해결되지 않은 상황이었기 때문이었다. 오히려 아프가니스탄의 경우는 상황이 더욱 심각하게 전개되고 있었다.⁹⁸⁾ 그런데 문제는 오바마 행정부가 새롭게

98) Rani D. Mullen, "Afghanistan in 2008: State Building at the Precipice," *Asian Survey*, vol. 49, no. 1 (2009), pp. 28~38.

들어서면서 이러한 일시적 긴장완화 상태가 오히려 깨지게 되었던 것이다.

오바마 정부는 ‘핵 없는 세계’를 지향했으나 북핵문제보다는 북한 인권 문제를 좀 더 중요한 사안으로 다루었다. 그 때문에 오바마 정부의 대북 직접 대화 기조에도 불구하고 북미관계는 크게 개선되지 못했다. 하지만 오바마 정부가 북핵문제에 상대적으로 적극성을 보이지 않았던 이유는 내부 정치적 문제에 기인한다. 그리고 이러한 문제는 인간 행위자와 달리 국가 간 관계에서 손익준거점이 대내 정치적 차원에서도 비롯된다는 점을 잘 나타낸다. 사실 앞서 살펴보았듯이, 클린턴 정부와 부시 정부 당시 중간선거 등 대내정치적 문제는 북핵문제 해결에 또 다른 손익준거점으로서 작용하였다.

오바마 정부 출범 당시 미국의 국내 정치적 상황은 다음과 같다. 첫째, 경제위기로 인한 재정적자 및 실업 등, 둘째, 반전 및 해외 주둔 미군 철군여론 확산이다. 그 때문에 오히려 오바마 정부는 북한과의 갈등을 해결하기보다는 현 상황을 관리하는데 초점을 맞추었다. 따라서 오바마 행정부 1기의 대북정책 기조는 ‘선의의 무시’와 ‘전략적 인내’였다. 이에 미국은 북핵 협상에 소극적으로 행동하였고, 이러한 상황 전개는 북한에게 있어 손실로 인식되었다. 실제로 2009년 오바마 정부 출범 직후 북한은 미국에게 핵무기 포기 조건으로 대북 적대시 정책 포기를 제시했다. 그러나 미국은 북한의 제안에 아무런 반응을 보이지 않았다.⁹⁹⁾ 미국은 북한이 스스로 선 핵 포기 조치를 취할 경우 이에 대한 보상을 하겠다는 뜻을 무응답으로 대신한 것이었다. 즉, 미국은 문자 그대로 북한에 전략적 인내 전략을 구사하고 있었다.

99) 한경아, “미국의 국가안보전략과 대북 군사정책: 오바마 행정부의 대북정책을 중심으로,” 『전략논단』, 제22권 (2015), pp. 178~179.

북한은 4월 5일 대포동 2호를 동해상으로 발사하였다. 그리고 나아가 기존의 북미 합의들을 파기할 것이며 영변 핵시설을 원상복구하겠다고 밝혔다. 그러면서 북한은 제2차 핵실험을 단행(2009년 5월 25일)했다. 또한 북한은 핵 포기 의사가 없음을 공개적으로 언급하였다. 2018년 현재 결과적으로 볼 때 북한의 당시 행동들은 확실히 핵을 협상 수단으로 한 체제보장 전략에 손실로 인식되었기 때문이었다는 것을 알 수 있다. 그렇게 볼 때 제2차 북핵실험은 미국으로부터 또 다른 보상을 이끌어 내어야 했다. 아니면 그동안 교착상태였던 기존 합의들에 대한 이행이 성실하게 진행되었어야 했다. 미국의 입장에서 볼 때 제2차 핵실험은 성공여부와 상관없이 북한의 핵 보유 의지를 나타낸다. 그럼에도 불구하고 오히려 오바마 정부는 북한이 협상력을 극대화시키기 위해 위험 감수적 행동을 취한다고 판단했다. 그 때문에 미국은 북한의 행동에 대해 더욱더 반응하지 않았다.

〈표 IV-2〉 2차 북핵위기 시 미국의 대북 손익준거점

손익준거점	내용
하위 손익준거점	<ul style="list-style-type: none"> • 북한의 NPT 복귀 • 북한의 핵 및 미사일 실험 중단(동결) • 6자회담 복귀
중범위 손익준거점	<ul style="list-style-type: none"> • 2·13합의, 2·29 합의 이행
상위 손익준거점	<ul style="list-style-type: none"> • 북한의 완전한 비핵화 • 북한 인권 문제 해결

출처: 저자 정리.

결국, 북한은 미국을 직접적으로 위협하는 위험 감수적 행동을 통해 손실 만회를 추구하기 시작했다. 우선 북한은 제6차 핵실험을 감행했고, 대륙간탄도미사일(ICBM) 개발에 박차를 가했다. 그리고 북한은 핵 보유 국가를 선포했다. 미국을 직접 타격할 수 있는 핵무기

수단 개발은 미국의 대북 손실 인식을 고조시켰다. 하지만 이러한 상황은 미국으로 하여금 더 이상 과거와 같은 방식으로 북핵문제 해결을 할 수 없게 만들었다. 여전히 북한의 상위 손익준거점은 체제 보장이지만, 이를 달성시켜 줄 하위 손익준거점이 변했기 때문이었다. 가령, 1차, 2차 북핵위기 당시 미국이 제공하기로 했던 경제적 보상 수준은 더 이상 북한이 받아들일 수 없게 되었다.

2. 북한의 손익준거점과 정책선택

가. 제1차 북핵위기와 북한의 손익준거점

핵을 둘러싼 북한과 미국의 갈등은 비대칭적인 모습을 보이고 있는데, 이는 한반도를 둘러싼 서로 다른 목표와 인식에 기인한다. 그 때문에 북한의 궁극적 대미 갈등은 한반도 차원으로 수렴되는 반면, 미국의 대북 갈등은 세계전략 및 동북아전략 차원에서 이해된다. 다시 말해, 미국에게 있어 북한 핵문제 해결은 국가의 사활적 이익의 차원이 아닌 반면, 북한의 경우 체제생존이라는 사활적 차원의 이익이 된다.

북한은 대미 손실 문제를 체제 생존의 맥락에서 인식한다. 미국은 북한의 핵 개발이 국제사회에서의 위신과 체면에 손상을 주는 문제일 수 있지만, 이를 극심한 손실로 인식하지는 않는다. 그리고 미국에게 있어 북한 문제는 남한·일본, 그리고 무엇보다도 중국과의 동북아 패권 전략적 맥락에서 이해된다.¹⁰⁰⁾ 이러한 문제는 북미 간 손실과 이익에 대한 인식 차이와 관련된다. 그리고 이는 북미 상호 행

100) 그리고 그 과정에서 러시아가 참여하게 되면서 느슨한 북방 삼각관계가 형성되기도 하였다. 허명영·유동원, 『북방삼각관계 변화와 지속』 (서울: 통일연구원, 2012), p. 69.

동에 대한 서로 다른 방향성을 발생시킨다. 북핵문제 해결 과정에서 발생하는 어떤 사안이 북한에게는 손실인 반면, 미국에게는 이익일 수 있다. 그리고 그 반대의 경우도 존재할 수 있다.

주지하는 바와 같이 1990년 5월 31일 북한은 한소 수교를 한반도 분단 고착화로 규정했다. 그러면서 북한은 6월 4일 미국에서 개최 예정인 한소정상회담 중지를 강하게 요구하였다. 그러나 1990년 9월 30일 한국과 소련은 수교를 맺었고, 11월 한소 통상협상이 이루어졌다.¹⁰¹⁾ 당시 소련은 한국과 수교를 맺음으로써 발생할 수 있는 북한과의 관계 악화를 최소화하고자 이를 북한에 직접 알리기도 했으나 북소관계는 더 이상 개선되지 못했다.¹⁰²⁾ 당시 한소 수교는 북한으로 하여금 심각한 안보적 손실로 인식되었다. 실제로 소련 외무장관 에두아르드 셰바르드나제(Eduard Shevardnadze)가 한소 수교를 북한에 알리기 위해 평양에 방문하여 양해를 구했다. 그러나 북한 외교부장 김영남은 소련이 북한을 배신한 것으로 규정하고, 이를 강하게 비난하며 독자적 핵 개발 의지를 피력했다.¹⁰³⁾

한편 이 시기에 중국도 한국과 수교를 계획하고 있었다. 하지만 중국은 북소관계 악화를 지켜봄으로써 줄곧 신중한 자세를 취하고 있었다. 1980년대 후반 중국은 천안문 사건으로 인해 국제 사회로부터 많은 비난을 받고 있었다. 당시 북한은 중국에 대한 미국 및 국제 사회의 비난에 대해 내정간섭이라고 비판하였다. 그리고 북한은 천안문 사건을 ‘반혁명 폭난 진압 사건’으로 규정하며 중국의 행동을 정당화하였다.¹⁰⁴⁾ 또한 한소 수교가 발표되기 직전 김일성 주석은

101) 히라이와 순지 지음, 이종국 옮김, 『북한·중국관계 60년』 (서울: 선인, 2013), pp. 302~303.

102) “소련은 사회주의 대국으로서 존경과 체면, 동맹국의 이익과 신의를 23억 달러로 팔았다,” “달러로 매매하는 외교관계,” 『로동신문』, 1990.10.5.

103) “[북미정상회담] ‘격동의 70년’ 북미, 오늘 ‘한반도 평화’ 위한 첫 걸음,” 『천지일보』, 2018.6.12.

여러 차례 중국을 방문함으로써 북중관계의 긴밀성을 대대적으로 강조하였다. 이에 중국도 북한을 방문함으로써 북중관계는 표면적으로는 매우 긴밀해지고 있었다.¹⁰⁵⁾ 그 때문에 중국은 한국과의 수교로부터 발생할 북중관계 악화를 신경 쓰지 않을 수가 없었다. 그럼에도 불구하고 중국은 한국과의 수교를 통해 얻게 될 경제적 이익을 크게 기대하고 있었다. 반면, 북한과의 관계는 딱히 기대할 만한 이익이 없었다. 따라서 중국은 이러한 우려에도 불구하고 한중 수교를 단행하였다.

당시 중국은 소련이 한소 수교 과정에서 기대했던 것과 마찬가지로 북미관계와 북일관계 개선이 한중 수교를 통해 발생하게 될 북중 갈등을 상쇄시켜줄 것으로 판단했었다. 그러나 이러한 기대와 달리 한소 수교와 더불어 북소갈등이 나타나게 되었는데, 중국은 소련이 북한을 충분히 이해하지 못했기 때문인 것으로 보았다. 중국은 북한과의 관계와 더불어 남북관계 개선이 한중 수교에 선행되어야 함을 잘 인식하고 있었다.¹⁰⁶⁾

북한은 중국과의 관계 개선 및 지지와 더불어 북미관계 정상화와 북일관계 정상화를 주요 목적으로 하여 남북 대화를 시도하였다. 그러나 북한의 미국 및 일본과의 개선 시도와 남한과의 대화는 냉전기 소련의 평화공존론 비판 입장과 같이 ‘반제투쟁’과 ‘통일 정통성 문제’를 훼손하는 것으로 사실상 북한 정권에게 있어 위험 감수적 행동이었다.

104) 히라이와 순지, 『북한·중국관계 60년』, p. 304.

105) 김일성은 1989년 11월, 1990년 9월, 1991년 11월 중국을 방문했다. 중국은 1990년 3월 장쩌민 총서기, 1991년 5월 리펑 총기, 1992년 4월 양상쿤 국가주석이 북한을 방문했다. 최진욱·박형중·조정아, 『2008 북한개요』 (서울: 통일부, 2008), pp. 162~163.

106) “우리는 북남 양측의 대화가 지속되고 적극적인 성과를 이루기를 바란다.” 『人民日報』, 1989.9.9.

1992년 9월 16일 러시아 옐친 대통령의 방한 당시 연설은 북한의 대외 고립감을 더욱 고조시켰다. 옐친 대통령은 한국전쟁의 책임이 북한에 있다는 의도로 발언을 하였다. 특히 그는 북한의 핵무기 개발을 비판하였다.¹⁰⁷⁾ 결국, 중국과 러시아의 대 한국 수교, 그리고 미국과 일본과의 관계 개선 실패, 나아가 남한의 상대적 국력 우위성 등은 NPT를 탈퇴하여 핵무기를 본격적으로 개발하려는 위협 감수적 행동으로 나타나게 되었다.¹⁰⁸⁾ 북한은 중국과 러시아에 더 이상 기대를 하지 않는다는 것을 공개적으로 표명하였다.¹⁰⁹⁾ 또한 북한은 오히려 중국과 러시아를 비난함으로써 갈등을 고조시키는 위협 감수적 행동을 하였다.¹¹⁰⁾

북한은 1993년 3월 NPT 탈퇴 선언 철회를 위한 몇 가지 전제조건을 내세웠다. 이러한 전제조건은 향후 북미 핵 협상을 둘러싼 북한의 행동을 이해할 수 있는 손익준거점이다. 즉, 북한은 한미연합군 사훈련 중지(팀 스피리트 훈련 영구 중지), 미국의 대북 핵 위협 및 공격 포기, 미국의 한반도 핵 우산 철회(남한 내 미군 핵기지 공개) 등을 내세웠다.¹¹¹⁾

사실상 처음부터 북한이 협상 수단으로 핵무기를 개발했다는 증거는 없다.¹¹²⁾ 그러나 2018년 현재 북한이 비핵화의 조건으로 체제보장을 미국에 요구한다는 점에서 핵 개발의 목적이 체제생존에 있

107) “남침지원, KAL 격추, 옐친 방한 때 유감표명 정부 전망,” 『동아일보』, 1992.8.23.

108) 문대근, 『중국의 대북정책』 (서울: 늘봄, 2013), p. 133.

109) “앞으로 소련을 믿을 수 없고, 중국도 믿을 수 없게 되었으므로 주체사상에 입각해 정신적 폭탄과 물질적 폭탄에 의지할 수밖에 없다,” 『로동신문』, 1992.8.26.

110) “지금 사회주의 배신자들은 자본주의에 대한 환상을 품고 제국주의자들의 원조와 협력에 기대를 걸고 있다,” 『로동신문』, 1994.11.4.

111) 홍용표, 『김정일 정권의 안보딜레마와 대미, 대남정책』 (서울: 통일연구원, 1997), pp. 14~15.

112) Don Oberdorfer and Robert Carlin, *The Two Koreas: A Contemporary History*, revised and updated third edition, (New York: Basic Books, 2013), p. 194.

었다는 것은 어느 정도 증명되었다. 다만 체제생존을 위한 협상 수단이었는지(교환 목적), 체제생존을 위한 군사안보적 수단 그 자체(보유 목적)였는지는 향후 북한 비핵화에 따른 체제보장이 구체적으로 무엇을 의미하는지에 따라 달리 설명될 수 있을 것이다. 하지만 두 문제 모두 궁극적으로 북한의 정권안보 차원으로 수렴된다는 점에서 핵문제는 복합적 가치를 갖는다. 그리고 이는 북한 핵을 둘러싼 다양한 행동 선택을 이해하는 손익준거점과 관련된다.

우선 북한이 핵무기를 개발하고자 했던 첫 번째 이유는 군사안보적 맥락에서 설명할 수 있다. 한국전쟁 당시 북한 정권은 미국의 핵공격 가능성에 대해 극도로 경계했다. 미국의 대북 핵공격 위협에 대한 북한 정권의 위협 인식은 냉전 해체 이후 국제사회의 고립과 극심한 제재에도 불구하고 제6차까지 이루어진 핵실험을 통해 방증된다. 또한 경제적 악화 및 식량난에도 불구하고 북한 정권이 국방(핵)과 경제의 동시 발전 노선에 집중하였다는 것도 이를 잘 나타낸다. 다음으로 북한이 핵무기를 개발하고자 했던 이유는 권력 공고화라는 정치적 맥락에서 이해된다. 그리고 세 번째 이유는 북한이 핵을 통해 국제적 자율성을 확보하고 미국이라는 강대국과 대등한 위치에 서고자 하는 외교적 맥락에서 설명될 수 있다.

나. 1차 북핵위기 시 북한의 손실 인식과 위험 감수적 행동

1993년 6월 10일 북미 회담에서 북한은 거시적 차원의 군사안보적, 정치적 손익준거점을 분명히 나타냈다. 강석주는 기초발언에서 미국에 대해 “약자에 대한 강자의 정책을 따르고 있으며, 이는 북한에게 극도로 당혹스러운 일인 동시에 커다란 모욕이고 내정간섭이고, 당신들은 우리가 죽기만을 기다리고 있는 것이 아니냐”라고 입장을 표명했었다. 또한 “NPT에 머무르는 것이 북한 체제에 중대한

위협을 가하기 때문에 북한은 절대로 조약에 복귀하지 않을 것”이라고 강조했다. 사실 과거 소련에 의한 북한의 NPT 가입도 강석주의 주장대로라면 내정간섭이다. 그런데 북한은 소련의 가입 권유를 내정간섭이라고 비난하지 않았다. 당시 대외적 환경 악화로 인해 북한은 안보적 손실 인식이 고조된 상황이었기 때문이다. 자율성 확보를 위해 노력해온 북한에게 있어 소련에 대한 군사적 의존은 위협 감수적 행동과 같았다. 게다가 북한은 북소 동맹을 강화시킴으로써 소련의 핵우산을 통해 미국의 핵위협을 억제하고자 했다. 그러나 북한은 한러 수교가 맺어지고, 북러 동맹 조정 등 실질적으로 러시아의 핵우산으로부터 벗어남으로써 미국의 핵위협을 상대적으로 더 민감하게 인식하게 되었다. 결과적으로 2018년 현재 북한이 NPT를 탈퇴하고, 핵무기 보유를 공식화했지만, 대외적 환경 악화로 인한 안보적 손실 인식은 이를 좀 더 앞당기게 만들었다.

북한의 NPT 탈퇴 의지에 대해 갈루치는 유엔안보리 제재 가능성을 시사했다. 그러나 강석주는 이를 미국의 ‘사실상 전쟁 선언’이라고 맞받아쳤다. 그리고 “핵무기 제조 능력을 선언하는 미리 준비된 문서를 공개할 수밖에 없다”고 강하게 응수했다. 미국 핵에 대한 북한의 직접적 위협은 남한에 배치된 ‘전술 핵’을 나타낸 것이었다. 북한은 미국을 직접 상대하여 전쟁을 할 수 없다는 점을 스스로 잘 알고 있었다. 당시 강석주는 “평양이 핵무기를 제작할 ‘능력’을 갖추고 있다고 하더라도, 미국이 엄청난 핵무기를 보유하고 있는 와중에 그게 무슨 의미가 있겠는가?”라고 한 발 물러서는 모습을 나타냈다. 또한 그는 “미국이 북한에 대한 위협을 중단한다면 앞으로 결코 핵무기를 제조하지 않겠다는 약속을 하겠다”라는 말을 덧붙였었다.¹¹³⁾

113) Joel S. Wit, Daniel B. Poneman, and Robert L. Gallucci, *Going Critical: The First North Korean Nuclear Crisis*, pp. 53~55.

강석주는 NPT 탈퇴에 대한 입장을 굳게 지키면서도, 남북 비핵화 공동선언이 이행될 경우 북한이 NPT에 복귀할 수 있음을 나타내었다. 그리고 선제 조건으로 주한미군 철수, 한미연합군사훈련 중지, 한미일 3각 안보 동맹 관계 중지 등을 미국에게 전달했다. 즉, 북한이 제시한 이러한 조건들은 하위 및 중범위 수준의 대미 손익준거점이었다. 주지하는 바와 같이, 이는 냉전기부터 북한이 일관되게 미국에 요구하던 사항들이었다.

한편, 미국은 NPT 체제를 유지할 것과 IAEA의 핵안전협정을 준수할 것을 북한에게 거듭 요청하였다. 즉, 이는 미국의 대북한 손익준거점이었다. 이러한 문제는 북미 간에 쉽게 합의되기 어려운 것들이었고, 결국 첫날 북미회담은 서로의 기존 입장만을 되풀이된 채 마무리되었다.

북한 핵문제를 둘러싼 북한과 미국의 서로 다른 손익준거점은 협상과 갈등을 반복시켰다. 특히, 북한과 미국의 서로 다른 하위, 중범위, 상위 손익준거점은 시간성과 관련된다는 점에서 때때로 문제를 더욱 심각하게 만들었다. 미국은 최대한 빠른 시일 안에 문제를 해결하고자 한 반면, 북한은 시간이 얼마나 걸리는지와 상관없이 최대한 많은 이익을 획득하고자 하였다.

시간의 불일치성에 대한 이러한 문제는 2018년 현재 북한과 미국 간의 핵 협상에서도 똑같이 나타난다. 김정은 국무위원장은 트럼프 대통령의 첫 임기인 2021년 1월까지 비핵화를 완료하겠다고 언급했다. 반면, 트럼프 대통령은 시간에 구애받지 않고 북한 핵문제의 완전화 비핵화를 위해 노력하겠다고 발표했다.¹¹⁴⁾

결국 미국은 북한의 NPT 탈퇴에 대한 효과가 발생하기 전인 1993

114) “트럼프 2년이든 3년이든 상관없어...북핵협상, 시간싸움 않겠다,” 『헤럴드경제』, 2018.9.27.

년 6월 11일 ‘북미공동성명’을 발표하였다. 북미공동성명에는 북한의 대미 손익준거점이 잘 나타난다. 첫째, 핵 위협 중지와 불사용, 둘째, 내정 불간섭과 자주권 존중, 셋째, 한반도 비핵화이다. 한편, 미국의 손익준거점으로는 북한의 NPT 복귀이다.¹¹⁵⁾

1993년 7월 14일 제2차 북미 고위급 회담이 2박 3일 간 제네바에서 진행되었다. 이 회담에서 북한과 미국은 핵문제 해결을 위해 북한이 IAEA에 협조하기로 합의하였다.¹¹⁶⁾ 하지만 이내 IAEA의 북한 핵 사찰 문제를 두고 북미 간에 갈등이 발생하였다. 북한은 과거 핵 활동 문제가 사찰 범위에 들어가지 않는다고 주장했고, 미국은 이를 받아들일 수 없었다. 이 문제를 둘러싸고 북한과 미국의 손실 인식은 고조되었고, 점차 긴장이 고조되기 시작했다.¹¹⁷⁾

북한 핵 사찰을 둘러싼 북미 간 긴장이 고조되는 가운데, 한미정상회담이 워싱턴 D.C.에서 개최되었다. 당시 남한은 북핵문제에 대해 미국으로부터 소외감을 느끼고 있었던 상황이었기 때문에 줄곧 강경한 자세를 취하고 있었다.¹¹⁸⁾ 그 때문에 북한은 한미 정상회담 결과에 주시하고 있었다. 그러나 북핵문제를 둘러싼 한미 정상회담이 별 성과 없이 끝나면서 미국은 기존과 다른 북핵 접근 방법을 모색하였다. 미국은 제3차 북미회담의 전제조건을 북한이 받아들인다는 전제 하에 안보·정치·경제적 조치들을 탄력적으로 혼합하는 대북 ‘포괄적 접근’ 정책을 수장위원회에서 승인했다.¹¹⁹⁾ 이는 미국이

115) 케네스 퀴노네스 지음, 노순욱 옮김, 『한반도 운명』 (서울: 중앙 M&B, 2000), pp. 153~173.

116) 김계동, 『북한의 외교정책과 대외관계』 (서울: 명인문화사, 2012), pp. 146~147.

117) Joel S. Wit, Daniel B. Poneman, and Robert L. Gallucci, *Going Critical: The First North Korean Nuclear Crisis*, pp. 81~83.

118) 이동형, 『영원한 라이벌 김대중 vs 김영삼』 (서울: 왕의서재, 2011), p. 479.

119) Joel S. Wit, Daniel B. Poneman, and Robert L. Gallucci, *Going Critical: The First North Korean Nuclear Crisis*, pp. 106~107.

궁극적으로 북한 핵을 북미관계 정상화와 연계시켜 포괄적으로 해결하겠다는 것을 의미하였다.

그러나 당시 김영삼 대통령은 북미관계 개선이 제한적으로 이루어져야 한다고 생각하고 있었다. 왜냐하면 김영삼 대통령은 북미 협상으로 인해 미국의 안보 공약이 약화될 수 있다는 불안감을 가지고 있었기 때문이다. 따라서 김영삼 대통령은 포괄적 접근 또는 일괄타격이라는 방법에 대해 반대 의사를 표시했다. 또한 김 대통령은 북미관계 정상화를 북한에 대한 미국의 양보라고 주장했다. 그러면서 김 대통령은 북한 핵무기가 확실히 존재하지 않는다는 전제 하에 종래의 입장을 바꿔 한미연합군사훈련이 중지될 수 있음을 나타냈다. 남한의 한미연합군사훈련 중지 가능성에 대한 입장 변화에 따라 미국은 ‘포괄적 접근’에서 ‘철저하고 광범위한(through and broad) 접근’이라는 우회적 표현을 사용하기로 결정했다. 또한 미국은 ‘소형 패키지’의 새로운 내용을 구상하기 위해 고심했다.

결국, 클린턴 대통령은 한미정상회담 이후 열린 공동기자회견장에서 북한의 IAEA 사찰 거부에 대해 경고하고, 한미연합군사훈련 중단에 대해 어떠한 결정도 이루어지지 않았다고 언급하였다. 뿐만 아니라 클린턴 대통령은 특사의 방한을 통한 ‘진지한’ 대화가 전제될 때 제3차 북미회담 개최일이 결정될 수 있다고 발표하였다. 그러면서 동시에 클린턴 대통령은 ‘철저하고 광범위한 접근법’을 통해 핵문제를 해결하자고 북한에 제안하였다.¹²⁰⁾ 이는 남한에게 있어 대미 외교적 승리로 인식되었다. 또한 북미협상에서 남한 소외라는 비판도 잠재울 수 있었다.¹²¹⁾

120) 위의 책, pp. 107~112.

121) 김영삼 대통령은 당시의 한미정상회담을 “한미관계의 기본 틀을 합의한 중요한 회담”으로 규정하고, 한미관계뿐만 아니라 대북정책의 주도권도 남한이 가지게 되었다고 회상했다. 김영삼, 『김영삼 대통령 회고록 (상)』 (서울: 조선일보사, 2001),

그런데 문제는 북한이 한미정상회담으로 인해 향후 북미관계가 한미관계에 종속되는 것은 아닌지 우려했다는 점이다.¹²²⁾ 그 때문에 북한은 핵문제에 대해 유연한 태도를 보임으로써 한미 간 대북 강경자세를 완화시켜 남한을 다시 북미관계로부터 소외시켜야 했다. 북한은 11월 30일 외교부 대변인 담화를 통해 NPT 탈퇴를 고수하면서도 동시에 IAEA의 안전조치 수용 가능성을 내비쳤다. 이후 12월 3일 북한은 핵심시설에 대한 IAEA의 사찰 활동에 제약은 있겠지만, 요청하는 모든 시설에 대한 사찰을 허용하겠다는 입장을 제안하기에 이른다. 그리고 북한은 당장 남북 특사를 교환하기보다는 예비회담을 갖자고 제안한다. 또한 북한은 예비회담 시작과 동시에 한미연합군사훈련 중단에 대한 발표를 요구하였다.

이에 대해 미국은 절충안을 제시했다. 미국은 북한의 IAEA 사찰 요구사항 수용을 전제로 남북 실무급 회담에서 특사 교환이 합의되는 시점에 남한이 한미연합군사훈련 중단을 발표할 수 있도록 하겠다는 입장을 나타냈다. 미국의 제안은 남한이 제안한 ‘진지한’ 협의를 위한 북한 특사 방한과 한미연합군사훈련 중단 발표 시점보다 빨라진 것이었다. 결국 남한은 북한의 의도대로 또다시 북미대화에서 소외되고 있었다.¹²³⁾

IAEA는 1994년 2월 25일 사찰단을 북한에 파견해 사찰을 시작했다. 그러나 북한은 과거 핵과 미래 핵을 가늠할 수 있는 중요 핵심 시설에 대한 사찰을 거부했다. 이에 IAEA 사찰단은 3월 15일 재처리 시설을 제외한 모든 시설에 대해 사찰을 끝내고 철수했다. 그리

pp. 214~215.

122) 북한은 미에게 “미국이 한국의 계략에 넘어가 북미대화의 통제권을 한국에 넘겼다”고 불평했다. Joel S. Wit, Daniel B. Poneman, and Robert L. Gallucci, *Going Critical: The First North Korean Nuclear Crisis*, pp. 114~115.

123) 위의 책, pp. 115~118.

고 IAEA는 특별회의에서 북한의 핵물질 재처리 활동 여부를 확인할 수 없다고 보고했다. 미국 및 국제사회는 대북제재에 대해 또다시 논의하기 시작했다. 북한과 미국 모두 손실 인식이 고조되었고, 이는 위험 감수적 행동으로 표출되기 시작했다. 제5차 남북회담(3월 19일)에서 북한 대표는 남한 대표에게 ‘서울 불바다’로 협박하였다. 이에 미국을 중심으로 한 유엔안보리는 북한의 핵 사찰 거부를 규탄하는 의장성명을 만장일치로 채택하였다.¹²⁴⁾ 그리고 미국은 팀스피리트 한미연합군사훈련 재개를 선언하였고, 남한에 패트리엇 미사일을 배치하기 시작했다. 이에 북한은 군사정전위원회 탈퇴를 선언하며 정전협정 무효화를 주장하였다.¹²⁵⁾

나아가 북한은 핵 연료봉 인출작업과 더불어 플루토늄 추출기록을 삭제하기 시작했다. 미국은 제2의 한국전쟁에 대해 검토하기 시작했고¹²⁶⁾ 북한도 간접적으로 전쟁불사를 나타내며, 1994년 5월 31일, 6월 2일, 6월 14일에 미사일 발사 실험을 단행했다.¹²⁷⁾ 그러나 재앙과 같은 손실은 행위자로 하여금 위험 회피적으로 행동하게 만든다. 그 때문에 미국과 북한 모두 전쟁 가능성을 나타낼 뿐, 실제로는 위험 회피적으로 행동하기 시작했다.¹²⁸⁾ 행위자들이 손실영역에서 위험 감수적 행동을 하는 것은 기본적으로 손실을 만회하기 위해서이다. 또한 이러한 행동은 불확실한 상황을 전제로 한다. 그러나 전쟁은 설령 승리한다고 해도 기본적으로 참여자 모두에게 막대한

124) 김계동, 『북한의 외교정책과 대외관계』, p. 147.

125) Joel S. Wit, Daniel B. Poneman, and Robert L. Gallucci, *Going Critical: The First North Korean Nuclear Crisis*, pp. 412~413.

126) 위의 책, pp. 179~210.

127) 미치시타 나루시게 지음, 이원경 옮김, 『북한의 벵랑끝 외교사』 (과주: 한울, 2014), p. 231.

128) Don Oberdorfer and Robert Carlin, *The Two Koreas: A Contemporary History*, pp. 254~255.

손실을 입힌다. 따라서 전쟁이라는 위험 감수적 행동은 손실을 만회하기보다는 오히려 막대한 손실을 발생시키기 때문에 행위자들이 위험 회피적 행동을 취하게 된다. 게다가 전쟁과 같은 상황은 일상적 상황과 달리 가능성 효과로 인해 손실이 과대평가되기 때문에 행위자들은 위험 회피적 행동을 취하게 된다. 물론 전쟁은 단지 과대평가뿐만 아니라 일반적으로도 손실 발생의 폭이 크다는 점에서 일상적 상황과 달리 확실성을 전제로 한다. 따라서 행위자들은 오히려 전쟁과 같은 제약적 상황이 발생할 수 있는 상황에서는 위험 회피적 행동을 취한다. 결국 1994년 10월 21일 북한과 미국은 ‘북미 제네바 합의’를 체결하였고, 양국 간에 고조되던 전쟁의 먹구름이 걷히기 시작하였다.

〈표 IV-3〉 제1차 북핵위기 시 북한의 대미 손익준거점

손익준거점	내용
하위 손익준거점	<ul style="list-style-type: none"> • NPT 탈퇴 • 한미연합군사훈련 중단 • 대북제재 해제 • 북미 대화
중위 손익준거점	<ul style="list-style-type: none"> • 제네바 합의 이행 • 대북 적대시 정책 폐기 • 주한 미군 철수 • 북미관계 정상화
상위 손익준거점	체제 안전보장

출처: 저자 정리.

하지만 북한과 미국의 이러한 위험 회피적 행동이 오로지 전쟁이라는 군사적 위기 때문이라고만은 볼 수 없다. 특히 이는 어느 일방의 일방적 굴복이나 위험 회피적 행동 때문이라도 보기 어렵다. 군사적 갈등이 일정정도 작용하였지만, 북한과 미국 모두 기본적으로

손실을 만회하고 이익을 획득하기 위해 행동한다. 그러한 점에서 제네바 합의문에는 미국의 양보가 많이 반영된 부분이 존재했다.¹²⁹⁾ 물론 국제정치 속성상 강대국과 약소국의 갈등에서는 약소국이 더 큰 위협을 느낀다. 그렇게 볼 때 당시 북미 간 군사적 긴장과 이후 체결된 제네바 합의는 북한의 대미 군사적 위협 인식에서 비롯된 것이라는 점도 분명 배제할 수 없는 부분이다. 하지만 잘 알려진 바와 같이 1차 북핵위기 당시 미국이 군사적 옵션을 심각하게 고려하기는 했지만 전쟁을 최선의 방법이라고 생각하지는 않았다. 전쟁은 미국에게도 막대한 손실을 발생시키기 때문이다. 당시 미 국방부는 ‘사막의 폭풍’처럼 북한과의 전쟁이 미국에게 큰 피해를 발생시킬 것으로 판단했다. 갈루치도 미국이 전쟁에서 이기겠지만, 최선의 방법은 아니라고 사실상 반대 입장을 견지했었다. 다만 갈루치가 직접적으로 전쟁을 반대할 수 없었던 이유는 북미 협상의 교착상황에서 또 다른 돌파구를 찾기 어려웠기 때문이었다.¹³⁰⁾ 이처럼 전쟁과 같은 재앙적 상황에 대한 행위자의 위협 회피적 행동은 비단 북한에게만 해당하는 것이 아니었다.¹³¹⁾

북미 제네바 합의로 인해 양국 간 극대화된 군사적 긴장이 어느 정도 해소되었고, 북핵문제 해결에 대한 기대감도 높아지고 있었다. 그러나 서로의 기대만큼 북한 핵문제 해결이 진전되지 않았다. 제네바 합의문에는 북한의 요구 사항이 대부분 반영되었지만, 실행되기 전에는 아직 획득되지 않은 이익이었다. 그 때문에 북한의 입장에서

129) 임수호, “실존적 억지와 협상을 통한 확산: 북한의 핵정책과 위기조성외교(1989~2006),” 서울대학교 정치학과 박사학위논문, 2007, pp. 4~6.

130) 서재경, 『한반도 운명에 관한 보고서』 (서울: 김영사, 1999), pp. 130~133; Don Oberdorfer and Robert Carlin, *The Two Koreas: A Contemporary History*, p. 256.

131) 따라서 미국도 북한과 마찬가지로 카터의 방북은 위협 회피적 행동의 좋은 명분이 되었다.

는 NPT 탈퇴 보류라는 선 조치 이후 미국으로부터 후 보상을 얻지 못했다는 점에서 일종의 손실로 인식되고 있었다. 그러한 상황에서 미국의 선 조치 후 보상 기조 유지는 북한으로 하여금 이익(보상)에 대한 불확실성을 높였다.

반면, 북한은 완전한 NPT 복귀가 아닌 일시적으로 탈퇴를 보류했다. 따라서 미국의 입장에서는 이 문제를 확실히 해결한 것이 아니었다. 북한이 언제든 다시 NPT 탈퇴를 선언할 수 있다는 점에서 미국의 손실 가능성은 여전히 존재했다. 그 때문에 미국은 제네바 합의에 대한 북한의 신뢰할 만한 '선 조치'를 원했다. 하지만 그렇다고 해도 미국의 입장에서는 손실이 아니었다. 미국의 입장에서는 어쨌든 북한의 NPT 탈퇴 보류를 이끌어냈고, 군사적 긴장을 완화시켰으며, 제네바 합의에 따른 보상 지출을 아직 하지 않았기 때문이었다. 게다가 미국은 북한의 NPT 탈퇴 보류와 핵 개발 중단을 이끌어냄으로써 NPT 체제라는 미국 중심의 핵질서 통제력을 유지할 수 있었다. 그러한 점에서 미국의 입장에서는 제네바 합의 이행을 서두를 이유가 없었다. 하지만 미국의 제네바 합의 이행 지연과 북핵 선 조치 요구는 북한에게 점차 손실로 인식되기 시작했다.

한편, 북미관계 정상화라는 문제에서도 북한의 손실 인식은 고조되기 시작했다. 일찍이 북한은 김일성 시대 때부터 북미관계 정상화를 희망했다. 그 때문에 북미 제네바 합의문에는 북미관계 정상화 문제가 구체적으로 언급되어 있다. 2018년 현재에도 북한은 종전선언, 북미 평화협정 등 북미관계 정상화를 북핵 폐기의 여러 조건 중 하나로 내세우고 있다. 그렇듯이 당시 제네바 합의 불이행에 따른 북미관계 정상화 지연은 북한에게 있어 손실로 인식되었다.¹³²⁾

북미 제네바 합의 체결 이후 불과 두 달 만(1994년 12월 17일)에

132) 라몬 파체코 라르도, 『북한 핵위기와 북미관계』, p. 72.

북한은 비무장지대 상공을 비행하던 미군 헬리콥터를 격추시키는 위험 감수적 행동을 취하였다.¹³³⁾ 당시 북한은 의도적 격추가 아니라 주장하며, 탑승 생존자 보비 홀 준위를 13일 만에 판문점을 통해 미국에 돌려보냈다.¹³⁴⁾

다. 북한의 손실 인식 고조와 제2차 북핵위기 발발

제네바 합의로 북미 간 제1차 핵 위기는 일단락되었지만, 합의 사항은 어느 것도 이루어지지 않고 시간만 흐르고 있었다. 북미 협상이 계속되는 가운데 북한은 핵 개발을 지속했고, 미국의 대북 압박도 유지되었다. 북한은 1998년 8월 31일 고체연료로 추정되는 대포동 1호 미사일을 3단 로켓 추진 방식으로 시험 발사하였다. 예상을 뛰어넘는 사정거리와 고체 연료 방식은 문제의 심각성을 고조시켰다. 이에 남한, 일본을 비롯한 국제사회의 대북 지원이 중단되었고, 북한의 손실 인식은 한 층 더 고조되었다.¹³⁵⁾

한미일 대북 공조 체제 강화 등 국제사회의 대북 압박 및 북한의 고립은 한 층 더 고조되었고, 앞친데 겹친 격으로 대량 아사자가 발생할 정도로 심각했던 식량난과 경제난은 해결될 기미가 보이지 않고 있었다.¹³⁶⁾ 일각의 주장처럼 북한의 사회적 불안정성 증대와 당의 통제력 약화는 증명된 바 없지만, 북한의 대내외적 환경 악화는 정권의 손실 인식을 극대화시키기에 충분했다.¹³⁷⁾

133) 케네스 퀴노네스, 『한반도 운명』, p. 389; 이문향, 『JSA-판문점(1953~1994)』 (서울: 소화, 2001), pp. 77~78.

134) “미 의회, 북한 등 억류 미국인 석방 담당관 추진,” VOA, 2015.7.9.

135) Don Oberdorfer and Robert Carlin, *The Two Koreas: A Contemporary History*, pp. 319~320.

136) 남성욱, “북한의 식량난과 인구변화 추이, 1961~1998,” 『현대북한연구』, 제2권 1호 (1999), p. 223.

137) 서보혁, 『탈냉전기 북미관계사』, p. 233.

북한의 손실 인식은 또다시 대포동 미사일 발사 준비라는 위협 감수적 행동으로 표출되었다.¹³⁸⁾ 또한 북한은 연평해전과 금강산 관광객 억류 등 대남 도발을 감행함으로써 남북관계도 극도로 경색시켰다.¹³⁹⁾ 이미 북한은 미국과 군사적 충돌 직전까지 간 적이 있었기 때문에 남한과의 화해 협력을 통해 당시의 위기 상황을 벗어나는 것이 합리적이었다. 남한의 김대중 정부는 이전 정권들과 달리 북한의 강경책에도 불구하고 대립적 자세를 고수하지 않고 있었다. 또한 당시 서해는 북한의 중요한 경제적 수입원인 꽃게잡이가 한창이었고, 금강산 관광 사업도 직접적인 수입원이었다. 그럼에도 불구하고, 북한은 남북관계마저 경색시킴으로써 위기를 한 층 더 고조시켰다.

북한의 적대적 행위는 핵문제 해결에 있어 미국과 남한 내에서 대북정책에 대한 회의감을 확산시켰다. 또한 한미일 대북 공조 체제에도 일시적이지만 균열이 발생하게 만들었다. 이러한 상황은 북한의 손실 인식을 만회하기에 충분했고, 이러한 이익 인식은 위협 회피적 행동으로 나타났다. 1999년 9월 북한은 핵 협상이 진행되는 동안 미사일 발사를 유예하겠다고 미국에 약속하였다. 북한의 미사일 발사 중지는 미국의 하위 손익준거점을 기준으로 볼 때 이익영역에 해당한다. 이러한 미국의 인식은 북한에 대한 수출입 제재 해제와 식량 지원 합의로 나타났다.¹⁴⁰⁾ 마찬가지로 미국의 대북 제재 해제와 식량 지원은 북한의 손익준거점을 기준으로 이익영역에 해당한다.

이러한 상황 속에서 2001년 부시 대통령이 취임하게 되었다. 그리고 미국의 9·11테러 발생은 북미관계에 전환점이 되었다. 2002년 1월 29일 부시 대통령은 상하원 합동회의에서 발표한 연두교서에

138) 미치시타 나루시게, 『북한의 벼랑끝 외교사』, p. 247.

139) 안정식, “탈냉전기 한미 대북정책의 갈등과 협력: 김영삼·김대중 정부 시기 한미동맹 구조 변화를 중심으로,” 경남대학교 북한대학원 박사학위논문, 2007, p. 124.

140) 김형기, 『남북관계 변천사』 (서울: 연세대학교 대학출판문화원, 2010), p. 235.

서 북한을 ‘악의 축(axis of evil)’으로 지칭했다. 콘돌리자 라이스(Condoleezza Rice) 백악관 안보 보좌관도 부시 대통령의 발언을 이어받아 북한을 ‘세계 제일의 탄도탄 판매상’이라고 몰아붙였다. 이에 대해 북한은 조선중앙통신을 통해 “집권 초기부터 망발과 험담만 일삼아 온 부시지만 이번 망말에는 불순한 정치적 의도가 있다”고 주장했다.¹⁴¹⁾ 당시 북한은 남한과의 관계 개선과 대내정치적 불안정성 회복, 일본과의 관계 개선 기대 등으로 인해 미국과의 직접적인 갈등을 회피했다. 북한은 한동안 위협 회피를 위한 현상 유지 경향성을 보였다. 당시 북한은 남한의 특사 파견 제안에 동의함으로써 2002년 4월 3일 임동원 외교안보통일 특별보좌관이 특사로 평양을 방문하기도 했다. 4월 29일에는 북일관계 개선의 일환으로 일본과 적십자회담을 개최해 ‘피랍 일본인’ 문제에 대해 합의하기도 하였다.¹⁴²⁾

그러던 와중에 2002년 8월 미국이 북한의 고농축 우라늄(Highly Enriched Uranium: HEU) 방식의 핵 개발 의혹을 제기하였다. 앞서, 미국은 금창리 지역 핵 개발 의혹에 대한 오판으로 한 차례 위신이 실추됐던 경험이 있었기 때문에 이번의 북한 HEU 관련 의혹은 무엇보다도 신중했다. 미국은 한국과 일본에게 북한의 HEU 관련 의혹을 지속적으로 제기함으로써 상호 정보를 공유하고자 했다. 또한 미국은 미일 외무장관 회의에서 북한 HEU에 대한 우려를 표시했고, 유엔총회에서도 남한 외교통상부 장관 최성홍에게 문제의 심각성을 강조하기도 했다.¹⁴³⁾ 북한 HEU 개발 문제에 대한 미국의 지속적 강조와 확산은 점차 단순한 ‘의혹’에서 ‘기정사실화’ 되면서 미국의 대북 강경책을 합리화시키고 있었다. 특히, 북한이 제네바 합의 파기

141) “부시 ‘북한 무기수출 중단 땀 대화,’” 『매일경제』, 2002.2.2.

142) 안정식, “탈냉전기 한미 대북정책의 갈등과 협력: 김영삼·김대중 정부 시기 한미동맹 구조 변화를 중심으로,” pp. 159~161.

143) 위의 글, p. 167.

가능성을 시사하며, 조기 핵사찰 요구를 거부함으로써, 미국은 북한의 HEU 개발 의혹을 더욱 확신하게 되었다.¹⁴⁴⁾

라. 제2차 북핵위기를 둘러싼 북미 손익준거점 불일치: 협상과 갈등

2002년 10월 3일 평양에서 2박 3일 동안 북미 고위급 회담이 진행되었다.¹⁴⁵⁾ 이후 10월 16일 미국은 공식적으로 북한이 핵무기 개발 계획을 시인했다고 발표했다. 마찬가지로 북한도 10월 25일 외무성 공식발표를 통해 자주권과 생존권을 명분으로 핵무기 개발 계획을 다시 한번 시인했다.¹⁴⁶⁾ 그런데 북미 고위급 회담에서 북한의 핵무기 보유 시인 발언은 한 번 짚고 넘어갈 필요가 있다. 왜냐하면 북한이 말한 ‘가지게 되어 있다’는 표현은 해석에 따라 달라질 수 있기 때문이다. 맥락상으로 볼 때, 북한은 핵무기 또는 그 이상의 무기를 누구에게도 구애받지 않고 가질 수 있다는 자위권이라는 당위성 차원에서 표현했다고 볼 수 있다. ‘가지게 되어 있다’는 표현은 이전부터 지속되어 온 핵 개발 의혹이라는 좀 더 큰 맥락에서 볼 때 자위적 차원에서 ‘가질 수도 있다’는 당위성의 의미와 ‘가질 것이다’라는 현재 진행과 미래 완료라는 두 가지 의미를 나타낸다. 그렇다면 북한이 ‘현재 핵무기를 개발하고 있다’고 표현했다는 것으로 충분히 해석할 수 있게 된다. 북한이 이렇게 모호하게 표현한 것은 미국과의

144) 김계동, 『북한의 외교정책과 대외관계』, p. 149.

145) “[그 후 2년 비록 북핵 2차위기] 2. 켈리, 평양 2박 3일 때 무슨 일이...,” 『중앙일보』, 2006.1.30.

146) “미국 특사는 아무런 근거 자료도 없이 우리가 핵무기 제조를 목적으로 농축 우라늄 계획을 추진하여 조미기본합의문을 위반하고 있다고 결코 들었다. ... 우리는 미국 대통령 특사에게 미국의 가중되는 핵 압살 위협에 대처해 우리가 자주권과 생존권을 지키기 위해 핵무기는 물론 그보다 더한 것도 가지게 되어 있다는 것을 명백히 말해주었다.” 『조선중앙통신』, 2002.10.25.

협상을 염두에 두었기 때문이다. 어차피 북한의 의도 또는 진의와 달리 행위에 대한 해석은 미국에 의해 이미 규정되고 있었기 때문이다. 북한은 모호하게 표현함으로써 미국과의 협상력을 극대화시키고, 향후 발생할 예측하지 못한 위기로부터 벗어나고자 했다. 결과적으로 북한이 제3차 핵실험을 실시함으로써 이러한 해석의 타당성은 입증되었다고 볼 수 있다.¹⁴⁷⁾

북한은 미국의 핵불사용을 포함한 불가침조약을 전제로 협상을 통해 문제를 해결할 수 있다고 언급하였다.¹⁴⁸⁾ 이는 북한의 대미 손익준거점이 1차 북핵위기 때와 마찬가지로 불가침 조약에 있다는 것을 잘 나타낸다. 분명 북한의 핵 개발 시인은 위험 감수적 행동으로 이해될 수 있다. 그러나 북한이 미국과의 협상을 동시에 추구했다는 것은 이러한 행동이 기본적으로 손실을 만회하는데 있다는 것을 잘 나타낸다.

북한의 손실 인식은 두 가지 차원에서 이해된다. 우선 북한은 북미 제네바 합의 이후 이렇다 할 경제적 보상을 얻지 못한 상황에서 다시 한 번 핵을 통한 이익을 획득할 필요가 있었다. 다음으로 미국의 테러와의 전쟁이라는 맥락에서 볼 때, 악의 축으로 지목된 북한은 이라크 다음 미국의 공격 대상이 될 가능성이 높았다.¹⁴⁹⁾ 미국이 이라크를 공격했던 이유와 같이, 북한의 핵무기 보유 및 HEU 개발을 의심하고 있는 상황에서, 실제 보유 및 개발 여부는 더 이상 중요한 문제가 아니게 된다. 오히려 이는 미국에게 전쟁에 대한 명분을 제공할 뿐이었다. 그 때문에 북한은 핵 개발을 시인함으로써 미국을

147) 양무진, “제2차 북핵문제와 미북 간 대응전략,” 『현대북한연구』, 제10권 1호 (2007), p. 87.

148) 김계동, 『북한의 외교정책과 대외관계』, p. 150.

149) “[그 후 2년 비록 북핵 2차위기] 2. 켈리, 평양 2박 3일 때 무슨 일이...,” 『중앙일보』, 2006.1.30.

협상장에 앉혀 이라크와 같은 위기 상황을 피하고, 동시에 협상력을 높임으로써 손실을 만회하고자 했을 가능성이 높다. 실제로 북한은 지속적으로 미국에게 제네바 합의 이행을 촉구했고, 미국의 강경 입장에 맞대응하면서도 협상의 여지를 계속 나타냈었다.

미국은 북한의 핵 개발 계획 즉각 폐기, 그리고 검증을 통한 기존 핵 관련 합의 사항 준수 여부를 전제로 대화와 지원 가능성을 나타냈다.¹⁵⁰⁾ 하지만 북한은 미국의 이러한 선 조치 후 대화 보상을 받아들일 수 없었다. 이는 행위자가 느끼는 손실 발생의 확실성과 이익 획득의 불확실성 문제를 잘 나타내는 대목이다.

북한은 2002년 10월 25일 외무성 대변인 담화를 통해 핵 개발과 관련된 손익준거점을 간접적으로 나타내었다. 즉, 북한은 한반도의 핵문제는 미국의 적대 정책이 그 원인이라고 지적함으로써, 대북 적대시 정책 철회, 북미관계 정상화 등을 제시하였다.¹⁵¹⁾

2002년 11월 14일 KEDO 집행이사회는 12월부터 대북 중유지원을 중단하겠다고 발표함으로써 대북 제재를 본격화하기 시작했다. 북한의 손실 인식은 고조되었고, 이는 위협 감수적 행동으로 표출되기 시작했다. 2003년 2월 12일 IAEA 특별이사회는 북핵문제를 유엔 안보리에 회부하는 결의안을 채택하였다. 이에 2월 26일 북한은 영변의 5MWe 원자로를 재가동하기 시작했다.¹⁵²⁾ 그러는 가운데 2003년 3월 19일 미국은 이라크를 침공하였고, 북한의 위협 인식은 한 층 더 고조되었다.¹⁵³⁾

150) 미국은 '완전하고, 검증 가능하며, 되돌릴 수 없는 핵 폐기(CVID: Complete, Verifiable, Irreversible, Dismantlement)' 이후 북한과 협상할 수 있다는 입장을 고수하였다.

151) 김경호, “한-미의 북핵문제에 대한 인식과 대응전략,” p. 269.

152) 김계동, 『북한의 외교정책과 대외관계』, pp. 151~152; 양무진, “제2차 북핵문제와 미북 간 대응전략,” pp. 87~89.

153) Mike Chinoy, *Meltdown: The Inside Story of the North Korean Nuclear Crisis*

북핵문제를 둘러싼 북미 간 갈등이 점점 더 격화되는 가운데 유엔 안보리 이사회는 2003년 4월 8일 북한의 NPT 탈퇴 선언 효력 발생 이틀 전 IAEA가 회부한 북핵문제를 논의하기 시작했다. 그런데 그동안 한반도 문제로부터 소외되고 있던 중국이 대북 비난에 대한 성명 합의를 반대하기 시작하면서 난항을 겪게 되었다.¹⁵⁴⁾ 이는 본격적으로 중국이 한반도 문제에 개입하겠다는 의지를 나타낸 것이었다.

그동안 중국은 북한에 대한 영향력이 없다는 것을 국제사회에 강조함으로써 북핵문제로부터 책임을 피하고자 했었다. 특히, 9·11 테러 이후 중국은 더욱더 북한 문제에 연루되지 않길 원했었다. 따라서 중국은 ‘최소한’ 이라는 개념으로 북한과 관계를 유지하고 있었다. 1999년 6월 김영남 최고인민회의 상임위원회 위원장, 그리고 두 차례(2000년, 2001년)의 김정일 방중이 이루어졌음에도 불구하고, 중국은 눈에 띄는 북한과의 관계 개선 조치를 실행하지 않았다. 그러나 1차 때와 달리 2차 북핵위기는 중국이 방관만 할 수 없게 만들었다. 왜냐하면 중국은 북핵문제로 인해 향후 동북아 군사 불균형이 초래될 수도 있다고 판단했기 때문이다. 우선, 북핵문제를 계기로 북한이 미국에 의해 붕괴되는 상황으로써 중국은 미국 중심의 ‘한미일 남방 삼각군사동맹’이라는 동북아 군사 패권 연합 형성을 우려하였다. 그리고 중국은 북한의 핵무기 보유로 인해 한국, 일본, 더 나아가 대만의 핵무기 보유 의욕을 자극할 개연성이 높다고 판단했다. 그러나 무엇보다 중국은 미국과 관계된 첫 번째 문제를 더 중요하게 생각했다. 그 때문에 중국은 미국이 단기간에 압도적으로 이라크를 제압하고, 이후 같은 방식으로 북한을 공격하는 것을 억제해야 할 필요성을 느꼈다.¹⁵⁵⁾ 물론 중국은 자국의 안정적 발전을 위해 동시

(New York: St. Martin's Press, 2008), p. 160.

154) “유엔 안보리, 中 반대로 ‘北核 비난성명’ 합의 실패,” 『연합뉴스』, 2003.4.8.

에 동북아 안정화를 조성할 필요성도 가지고 있었다.

중국의 제안으로 2003년 4월 베이징에서 북미중 3자회담이 개최되었다. 이 회담에서 북한과 미국의 손익준거점이 다시 한번 명확히 드러난다. 북한은 미국의 대북 적대시 정책 폐기와 북미관계 정상화를 북핵 폐기의 전제 조건으로 제안하였다. 미국도 북한의 제안에 동의하였지만 북핵 폐기를 대북 적대시 정책 폐기와 북미관계 정상화의 전제 조건으로 제안하였다. 하지만 중국이 주선한 3자회담은 별 성과 없이 서로의 입장만 확인한 채 마무리되었다. 국제사회의 대북 압박은 유지되었고, 북한은 지속적으로 손실을 느끼고 있었다. 이에 북한은 2003년 6월 영변 핵 원자로에서 8천 개의 사용 후 핵연료봉 재처리를 미국에 통보함으로써 북핵문제 해결은 고착상태를 벗어날 기미가 보이지 않았다.¹⁵⁶⁾

이후 또다시 중국의 중재로 2003년 8월 제1차 6자회담이 베이징에서 개최되었다. 북한과 미국의 팽팽한 입장 대립으로 난항을 거듭하다 마침내 2005년 9월 19일 제4차 6자회담에서 북한과 미국은 ‘9·19 공동성명’을 채택하였다. 9·19 공동성명에서 북한은 모든 핵무기를 파기하고, NPT에 복귀하기로 약속하였다. 이에 미국은 한반도 평화협정, 핵무기 불사용, 북미 신뢰 구축을 약속하였다.¹⁵⁷⁾ 그러나 미국이 성명 다음날 BDA(방코델타아시아) 금융제재를 실행하였다. 이에 북한의 대미 불신 및 손실 인식은 고조되었고, 이는 2006년 10월 9일 제1차 핵실험이라는 위험 감수적 행동으로 표출되었다.

그러는 가운데 2007년 1월 16일 베를린에서 북한(김계관 외무성 부상)과 미국(힐 차관보) 간에 양자회담이 개최되었다. 이 회담에서

155) 히라이와 순지, 『북한·중국관계 60년』, pp. 370~384.

156) 윤원규, “북한 핵위기와 북미협상: 1차위기와 2차위기의 비교분석,” p. 87.

157) 위의 글, pp. 92~94.

북한은 핵 동결 대가로 중유 제공을 미국에 요청하였다. 반면, 미국은 중유 제공의 조건으로 북한의 핵시설 폐쇄를 요구하였다. 나아가 미국은 북한의 핵시설 폐쇄 대가로 BDA 문제 해결을 약속하였다. 이 회담 이후 제5차 6자회담 3단계 회의가 베이징에서 개최되었다. 2월 12일 6자회담 참가국들은 '9·19 공동성명 이행을 위한 초기 조치를 위한 합의문'을 채택하였다. 이 2·13 합의에서 북한은 초기 단계의 비핵화 조치를 취하기로 하였고, 참여국들은 경제적 보상을 동시행동으로 취하기로 합의하였다. 2·13 합의는 제2차 핵 위기 당시 북한과 미국의 손익준거점을 잘 보여준다. 2007년 9월 27일 중국 베이징에서 제6차 2단계 6자회담이 개최되었다. 그리고 10월 3일 '9·19 공동성명 이행을 위한 제2단계 조치'를 발표하였다. 이 합의에 따라 북한과 미국은 비핵화 조치에 착수하였다. 그러나 북한 비핵화 사찰과 검증 문제에서 북미 간 이견이 발생했고, 또다시 북한은 위험 감수적 행동을 취함으로써 북미 핵문제 해결은 교착상태에 빠지게 되었다.¹⁵⁸⁾

북한은 2008년 4월 5일 위성이라고 주장하는 광명성 2호 장거리 미사일을 발사하였다. 그리고 이어 2009년 5월 25일 북한은 제2차 핵실험이라는 위험 감수적 행동을 취하였다. 제2차 북한 핵실험을 끝으로 더 이상 6자 회담은 열리지 않았다.¹⁵⁹⁾

오바마 정부의 전략적 인내는 북한의 손실 인식을 고조시켰다. 북한은 핵무기의 고도화와 직접적으로 미국을 타격할 미사일 개발에 심혈을 기울이기 시작했다. 북한은 2017년 제6차 핵실험을 감행했고, 이러한 위험 감수적 행동은 미국과 다시 핵 협상을 진행하게 만들었다.

158) 위의 글, pp. 94~103.

159) 위의 글, p. 104.

〈표 IV-4〉 제2차 북핵위기 시 북한의 대미 손익준거점

손익준거점	내용
하위 손익준거점	<ul style="list-style-type: none"> • NPT 탈퇴 • 한미연합군사훈련 중단 • 제네바 합의 이행 • 대북 경제제재 해제 • 북미 양자 대화
중위 손익준거점	<ul style="list-style-type: none"> • 2·13 합의, 2·29 합의 이행 • 대북 적대시 정책 폐기 • 북미관계 정상화
상위 손익준거점	<ul style="list-style-type: none"> • 체제 안전보장

출처: 저자 정리.

3. 소결

제1차 북핵위기의 북미 간 갈등은 핵확산금지조약(NPT) 연장 유무가 결정되는 미국 중심의 국제 핵질서 유지 문제와 탈냉전 이후 국제적으로 고립되어 가던 북한의 체제생존 문제가 그 핵심이다. 1995년은 NPT 조약의 유효기간이 끝나고 이에 대한 연장 여부를 결정하는 해였다. 당시 제3세계 국가를 중심으로 핵무기 보유 국가들에 대한 핵무기 독점 문제에 대한 비판이 고조되고 있었고 북한도 핵무기 보유 국가들에 대한 핵무기 독점을 비판하고 있었다. 그러나 사실 북한의 비판은 냉전 해체 이후 악화되기 시작한 대내외 환경에서 이를 돌파할 수단인 핵무기 보유의 필요성 때문이었다. 그 때문에 제1차 북핵위기부터 2차 북핵위기에 이르기까지 북한은 주권국가의 자위적 안보라는 명분 하에 핵무기 개발과 보유의 정당성을 피력했다. 그러나 미국은 이러한 북한의 행동을 국제 핵질서를 깨뜨리는 행위로 보았다. 따라서 제1차, 제2차 북핵위기 시 북한과 미국의

입장은 북핵문제를 둘러싼 서로의 손익준거점을 잘 나타낸다.

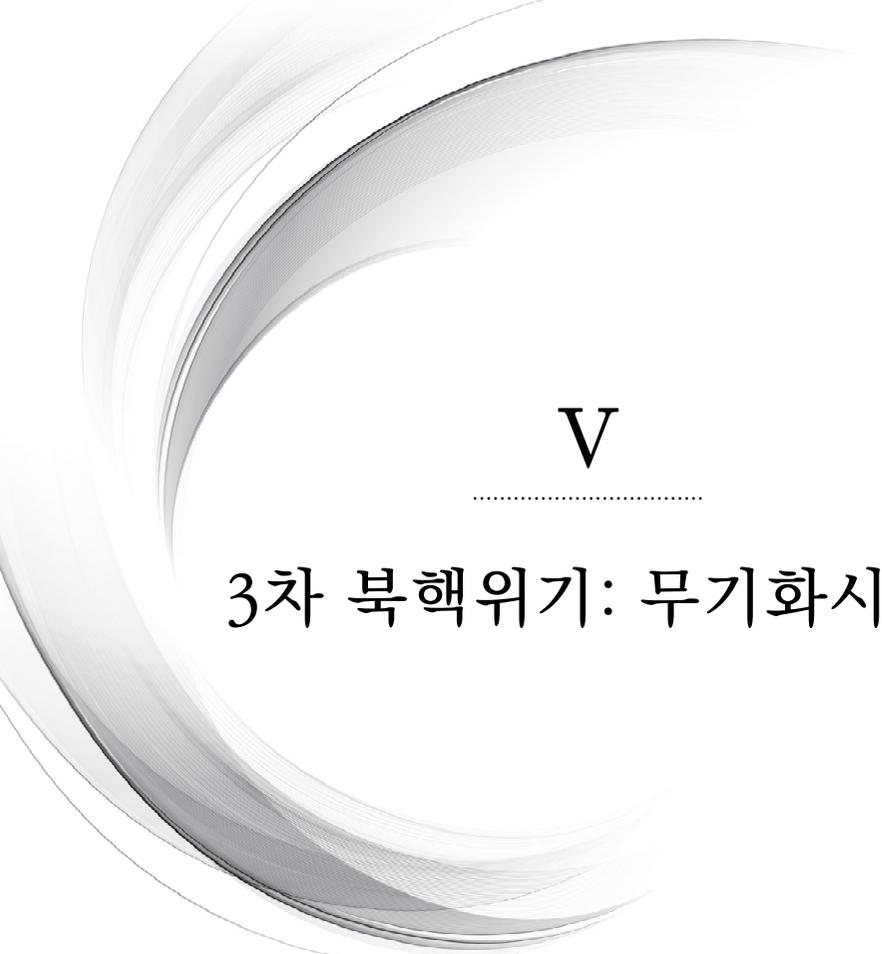
제1, 2차 북핵위기 당시 미국의 대북정책은 비핵화보다 비확산에 그 초점이 맞춰져 있었다. 앞서 언급했듯이, 미국에게 있어 북한의 핵 보유 시도는 자신의 안보에 대한 위협이라기보다는 국제 핵질서 교란이었기 때문이었다. 사실 핵 비확산 문제만을 놓고 보았을 때 북핵문제 해결에 대한 북한과 미국의 입장은 공통분모가 존재한다. 비록 북한이 대량살상무기 및 기술에 대한 수출 의혹을 받고 있었지만, 핵무기를 수단으로 체제생존을 도모하고자 했다는 점에서 암묵적으로 비확산에 동의하고 있었기 때문이었다. 잘 알려져 있듯이, 북한은 김일성 시기부터 ‘비핵·평화’ 국가를 지향하며 핵무기에 대한 비판을 지속해 왔었다. 그러나 북핵문제에 대한 서로의 인식, 즉 손익준거점 차이는 갈등을 발생시켰고, 이는 문제를 좀 더 복잡하게 만들었다. 즉, 북한은 미국을 직접적으로 위협할 수 있는 미사일 개발 등 핵무기 고도화를 위해 노력했고 이는 미국의 안보에 손실로 인식되기 시작했다. 반면, 미국의 이러한 대북 안보적 손실 인식은 대북제재 강화, 군사적 공격 등 강압적 문제 해결 방식을 선호하게 만들었다. 물론 이러한 미국의 대북 정책은 북한에게 있어서도 손실로 인식되었다. 이처럼 북핵문제 해결의 과정에서 각자의 손익준거점에 따른 손실 인식은 위험 감수적 행동으로 표출됨으로써 서로의 불신과 오해는 심화되었다.

이러한 맥락에서 제1차, 제2차 북핵위기 당시 미국의 손익준거점은 각각의 행정부에 따라 그 무게 중심에 차이가 있지만 기본적으로 ‘북핵실험 중단(동결)’, ‘미사일 발사 실험 중지 및 실전 배치 저지’, ‘북핵 시설 해체’, ‘미사일 개발 중단 및 포기’, ‘IAEA 특별사찰’, ‘북한 비핵화’, ‘한반도 안정’과 관련된다. 이중 북핵실험 중단 및 동결과 미사일 발사 실험 중지 및 실전 배치는 미국의 군사 안보적

위협이라는 당면한 현 상황의 손실 인식과 관련된다는 점에서 하위 손익준거점과 관련된다. 다음으로 북한의 완전한 비핵화를 이루어 국제 핵질서를 유지시키고, 또 세계전략이라는 맥락에서 지역 안정화를 추구한다는 점에서 한반도 안정은 미국의 상위 손익준거점이 된다. 마지막으로 당면한 현재 상황을 해결하고 상위 손익준거점인 미래의 목표를 달성하기 위한 중간 목표적 성격의 북한의 핵 시설 해체, 미사일 개발 중단 및 포기(폐기), 이를 위한 IAEA의 대북 핵 특별사찰 등은 중범위 손익준거점이 된다.

북한의 경우 정권 교체가 없다는 점에서 제1, 2차 북핵위기 당시 대미 손익준거점은 일관성을 나타내고 있는데, ‘대북 경제제재 해제’, ‘경제 및 에너지 지원’, ‘한미연합군사훈련 중단’, ‘대북 적대시 정책 폐기’, ‘북미관계 정상화’, ‘체제 안전보장’ 등이다. 이중 대북 경제제재 해제와 경제 및 에너지 지원, 한미연합군사훈련 중단은 북한의 국제적 고립과 안보적 위협이라는 현 상황의 위기와 관련된다는 점에서 하위 손익준거점이 된다. 다음으로 북한의 핵 개발 및 보유의 궁극적 목적이 체제 안전보장이라는 점에서 상위 손익준거점이 된다. 그리고 이러한 상위 손익준거점을 달성하기 위한 중간 목표로서 대북 적대시 정책 폐기와 북미관계 정상화는 중범위 손익준거점이 된다.

제1, 2차 북한과 미국의 손익준거점은 제3차 북핵위기에 이르기까지 큰 틀에서 지속되고 있으며, 이를 둘러싼 서로의 손익 차이는 때론 협상, 때론 갈등을 발생시키고 있다.



V

3차 북핵위기: 무기화시대

1. 김정은의 권력승계와 2·29 합의 파기

2011년 12월 17일 김정일이 사망하면서 북한 최고 권력은 그의 3남 김정은에게 후계된다. 김정은은 같은 해 12월 30일 조선인민군 최고사령관에 오르는 것을 시작으로 2012년 4월까지 조선노동당 제1비서, 국방위원회 제1위원장, 당 중앙군사위원회 위원장, 정치국 상무위원 등 당, 정, 군의 최고 직책을 차지하면서 권력의 3대 세습을 공식적으로 마무리하였다.¹⁶⁰⁾

2008년 8월 김정일의 건강 이상설이 제기되면서부터 김정일에서 김정은으로의 후계구도가 가시화되기 시작되었고, 2009년 1월 김정은이 공식적인 후계자로 지명되면서 권력이양이 시작되었다. 2010년 9월 27일에는 김정은에게 조선인민군 대장 칭호가 부여되었고, 28일에는 당 중앙군사위원회 부위원장에 김정은이 취임하면서 명실상부한 제2인자로서 입지를 굳히게 되었다.¹⁶¹⁾ 이와 함께 권력재편 구조 작업도 본격적으로 진행되었다. 2009년 헌법 개정을 통해 국방위원장으로의 권력 강화에 초점이 맞춰졌으며 이는 후계문제와 연계가 깊다. 또한 김정은이 속해있는 당의 복원, 권력 엘리트들의 교체 및 변동을 통한 후견인 체제 등을 통해 권력이양을 공고화하기 위한 작업이 진행되었다.¹⁶²⁾

이러한 후계 작업에도 불구하고 김정은 체제는 권력의 안정화를 위해서 해결해야할 문제들이 산적해 있었다. 우선 3대 세습에 따른 문제였다. 백두혈통의 강조, 김일성의 화신으로서 김정은의 우상화

160) 김창희, 『남북관계와 한반도』 (서울: 삼우사, 2014), pp. 310~311.

161) “북 ‘김정일 당총비서 재추대’ 호들갑,” 『데일리안』, 2010.9.29., <<http://www.dailian.co.kr/news/view/220700>> (검색일: 2018.4.30.); “김정은, 당 중앙군사위 부위원장으로 선임,” 『조선일보』, 2010.9.29., <http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2010/09/29/2010092900316.html> (검색일: 2018.4.30.).

162) 김창희, 『북한정치와 김정은』 (서울: 법문사, 2012), pp. 120~128.

등을 통해 정통성있는 후계자로서의 이미지 구축에 노력했으나 이에 대한 반발도 북한 사회에 어느 정도 존재하는 상황이었다. 실제로 3대 세습에 불만을 품은 테러계획 등의 반발기류가 포착되기도 하였다.¹⁶³⁾ 다음으로 권력 공고화의 문제였다. 권력이 세습될 당시 김정은은 20대 후반의 젊은 나이였으며 후계자로 지목되기 전까지도 이렇다 할 국정 운영의 경험과 업적이 전무한 상황이었다. 또한 그의 아버지 김정일이 권력 세습 과정에서 김일성의 후견과 ‘김일성 영도-김정일 관리’라는 시스템을 통해 오랜 기간 국정 경험과 권력 공고화를 위한 토대를 구축한 반면, 김정일에서 김정은으로의 세습은 김정일의 건강 이상이 나타나면서 신속하게 진행되었다. 일각에서는 짧은 후견 및 권력이양 기간으로 인해 김정은 체제의 붕괴나 불안정이 예상되기도 하였다. 이와 함께 김정일 체제를 지탱한 군부 역시 변수였다. 김정일 시대에 선군정치를 통해 영향력이 크게 신장된 북한 군부는 김정은 초반 양날의 검으로 작용할 수 있는 변수였다. 군부를 장악하기 위한 작업이 후계 과정에서 진행되었다. 상기 언급하였듯이 군부를 통제할 수 있는 직책에 김정은이 추대되었으며, 김정일 시대를 상징하던 김영춘과 같은 군부 인사를 교체하여 리영호 중심의 군부 체제를 구축하였고, 이는 김정은에게 힘을 실어주고자 하는 의도였다. 그러나 새로운 세력이 오랜 기간 김정일 체제를 받쳐왔던 군부를 완전히 장악하지 못할 가능성도 존재했으며, 핵심에서 밀려난 세력이 김정은에 대해 어떠한 생각을 가지고 행동할지가 변수로 작용할 가능성도 제기되었다.¹⁶⁴⁾ 마지막으로 북한의 경제난, 국제사회의 경제제재, 외교적 고립화 가속 등과 같은 대내

163) “北 주민, 김정은 후계세습에 반발 확산…폭약 밀반입도,” 『뉴스한국』, 2010.10.19., <http://www.newshankuk.com/news/content.asp?news_idx=20101019132713n2256> (검색일: 2018.4.27.).

164) 김창희, 『북한정치와 김정은』, p. 144.

외 의제들도 새로운 지도자 김정은에게는 체제의 생존과 지속을 위해 처리해야 할 문제들이었다.

권력세습 과정에서 제기되는 여러 문제를 해결하기 위해 김정은은 체제의 강성함을 과시함으로써 권력의 안정화를 꾀할 필요가 있었다. 더구나 김정은 체제가 본격적으로 시작되는 2012년은 강성대국의 원년인 해였다. 이러한 상황에서 김정은은 권력의 공고화 및 체제 위상의 대내외적 시위에 사용될 수단 중 하나로 핵무력 강화를 선택하게 된다. 특히 군부와 관련하여 핵무력은 효율적인 국방비 지출을 가능케 하여 군부를 통제할 수 있는 동력을 획득할 수 있는 수단이었다. 전략무기의 확대는 북한이 대량의 재래식 무기에 대한 의존을 줄임으로써 군부에서 가장 큰 파벌인 육군을 견제할 수 있는 수단으로 작용 가능한 것이다.¹⁶⁵⁾

김정일 사후 4개월 만인 2012년 4월 13일 김정은은 최고인민회의 제12기 5차 회의를 통해 전격적으로 헌법 개정을 단행하였다. 소위 ‘김일성-김정일 헌법’이라 불리는 개정된 헌법은 김일성과 김정일의 업적을 칭송함으로써 후계자로서 김정은의 정통성과 김정은 통치의 정당성을 강화하고자 했다. 특히 2012년 개정에서 특이점은 헌법 전문에 핵 보유를 김정은의 업적으로 칭송하면서 북한이 핵보유국임을 명시한 것이다. 이는 핵 개발의 지속이 전임 지도자의 유훈에 의한 것임을 나타냄으로써 김정은의 핵 개발과 통치의 정당성을 연계시킴과 동시에 핵 능력 개발 및 보유에 대한 의지를 표명한 것이라 판단할 수 있다.

김정은의 핵 개발에 대한 의지는 실질적인 조치로 진행되었다. 북한은 2012년 3월 11일 4차 노동당 당표사회, 13일 제12기 5차 최고

165) Bon Sang Koo, Jun Young Choi, and Junseok Kim, “Analyzing Kim Jong-un’s Survival Strategy from the Comparative Authoritarian Perspective,” *Pacific Focus*, vol. 31, no. 2 (2016), p. 226.

인민회의를 끝내고 4월 14일에 광명성 3호 발사를 예고한 상황이었다.¹⁶⁶⁾ 예정보다 하루 앞선 4월 13일 헌법 개정에 앞서 북한은 ‘광명성 3호’를 탑재한 ‘은하 3호’ 로켓을 발사하였다. 로켓은 발사 후 얼마 지나지 않아 폭발과 함께 추락하여 대기권 진입에는 실패하였다. 북한은 이례적으로 조선중앙통신을 통해 발사 실패를 인정하는 모습을 보였다. 같은 해 12월 12일 북한은 다시 한 번 로켓을 발사하였고 ‘광명성 3호 2호기’는 궤도 진입에 성공하였다.¹⁶⁷⁾ 김정은의 집권과 함께 실행된 2번의 로켓 발사가 순수하게 위성을 궤도에 올리기 위한 시도였다고 볼 수 있으나 문제는 이러한 로켓 발사가 핵 능력의 강화와 연계되어 있다는 것이다. 실제적인 핵실험은 아니나 위성 발사용 로켓에 활용되는 구성부품과 기술이 탄도미사일에 그대로 적용 가능하기 때문에 핵탄두 투사가 가능한 투발체 개발은 핵 능력과 밀접하게 연계되어 있는 사안이다.

4월 13일 로켓 발사는 2·29 합의를 통해 진정 국면으로 접어들고 있던 미국과 국제사회의 제재를 다시 강경 국면으로 전환시키는 결과를 초래했다. 중단된 6자회담을 재개하기 위해 관련국들이 접촉을 계속하였고 2011년 7월과 10월 미-북 고위급 회담이 진행되었다. 김정일 사망으로 인해 연기되었던 3번째 고위급 회담이 2012년 2월 23일과 24일 이틀에 걸쳐 베이징에서 개최되었고 장거리 미사일 발사, 핵실험 및 우라늄 농축을 포함한 핵활동의 유예, IAEA 사찰단의 복귀, 북한에의 24만 톤 영양지원 등이 합의되었다. 그러나 장거리 미사일 발사와 관련하여 위성 목적의 로켓 발사에 대해서는

166) “北, ‘광명성 3호’ 14일 오후 2-3시 발사 선포,” 『아시아투데이』, 2012.4.6., <<http://www.asiatoday.co.kr/view.php?key=621877>> (검색일: 2018.5.1.).

167) “[北미사일 일지] 北, 1998년 이후 대포동에서 광명성까지,” 『국민일보』, 2016.2.3., <<http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0010320233&code=61111111&cp=du>> (검색일: 2018.5.1.).

미국과 북한 사이에 합의에 이견이 있었고, 이러한 상황에서 북한은 ‘평화적 우주이용권’을 내세우며 로켓 발사를 강행한 것이다.¹⁶⁸⁾

같은 해 두 번째 임기를 위한 대선을 앞둔 상황에서 오바마 행정부는 북한에 대해 강하게 반발하였다. 미사일 발사 직후 미국은 북한의 합의 위반을 강하게 규탄하고 식량지원 중지를 발표하였다. 일부에서는 오바마 행정부가 향후 압박에 중점을 둔 기조로 옮겨가게 된 결정적 계기를 북한의 2·29 합의 폐기로 내세우기도 한다.¹⁶⁹⁾ 이와 함께 한반도에서의 확장억지 강화를 위해 2012년 10월에 개최된 한미안보협의회의(SCM)에서 한국과 미국은 북한의 위협을 재래식 전면전, 국지도발, 비대칭 도발, 새로운 영역으로 구분하여 적절한 억지전략을 구축하기로 결정하는 등의 압박을 강화했다.¹⁷⁰⁾

더 나아가 북한의 12월 로켓 발사는 미국 오바마 행정부가 재선된 후 얼마 지나지 않은 시점이었다. 미국은 이번 발사에 대해 국제 사회의 공조를 통해 북한 제재를 강력하게 추진하겠다는 의사를 분명히 밝혔다. 미국, 일본, 한국의 요청으로 소집된 유엔 안전보장 이사회는 2013년 1월 22일 만장일치로 대북 제재 강화 결의안 2087호를 통과시켰다. 탄도미사일 기술을 이용한 발사에 대한 규탄을 토대로 2087호 결의안은 기존 채택된 결의안들의 내용을 재확인하고 북한의 무기개발에 사용될 우려가 있는 모든 품목에 대한 수출과 수입 통제, 북한 금융기관과의 금융거래 주의, 여행금지 및 자산동결 등을 의결하여 제재의 실효성을 높이기 위한 조치를 취했다.¹⁷¹⁾

168) 통일부 북한정보포털 남북관계지식사전, “2·29 합의,” <<http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/term/viewKnwldgDicary.do?pageIndex=1&dicaryId=208>> (검색일: 2018.5.3.).

169) “[오바마 행정부 대북정책 결산] 포용 뿌리친 북한에 압박 강화,” VOA, 2017.1.19., <<https://www.voakorea.com/a/3682656.html>> (검색일: 2018.5.3.).

170) 김진무, “북한의 위협변화전망과 한국의 대응방향,” 박창권 외 엮음, 『2013 한국의 안보와 국방』 (서울: 국방연구원, 2013), p. 202.

2. 3차 핵실험과 핵-경제 병진노선

미국과 중국을 포함한 국제사회의 우려와 경고에도 불구하고 북한은 2013년 2월 12일 제3차 핵실험을 감행했다. 핵실험이 실행된 함경북도 길주군 풍계리 인근에서 규모 4.9의 인공지진이 감지되었고 폭발력은 6~7kt 정도로 추정되었다.¹⁷²⁾ 김정일 시대에 이루어진 지난 2번의 핵실험이 플루토늄에 기반한 실험이었다면, 김정은 시대에 들어서 처음으로 실시된 실험은 고농축 우라늄(Highly Enriched Uranium: HEU)을 이용한 것으로 파악되고 있다. 3차 핵실험은 수 세적 차원의 ‘자위적’ 핵억지력이 아닌 직접적인 위협을 가할 수 있는 ‘공세적’ 차원의 핵 보유를 의미하는 것이며, 협상을 시도하고 만족할만한 진행이나 결과가 나타나지 않을 경우 압박하여 협상의 고지를 점령하려는 과거와 같은 전략이 아닌 핵 보유 능력의 극대화를 기반으로 협상 여부를 선택하겠다는 공세적인 전략으로의 전환을 의미하는 것이기도 하다.¹⁷³⁾ 실제로 플루토늄 탄두에 비해 고농축 우라늄 탄두는 소형화가 가능하여 은닉과 이동이 용이하여 위협의 정도가 높아졌다고 평가할 수 있다.¹⁷⁴⁾

오바마 행정부 2기가 출범한 이래 북핵문제에 대해 이렇다 할 정책을 써보지도 못한 상황에서 발생한 3차 핵실험은 미국의 인식에 변화를 초래했다. 3차 핵실험 이후 북한의 핵과 미사일 능력 인정을

171) 진희관, “유엔 대북제재 결의의 의미와 효용성 및 한반도 주변국의 역할,” 『북한연구학회보』, 제17권 1호 (2013), pp. 99~100.

172) “북 3차 핵실험...폭발력 6~7kt, 히로시마 원폭 절반 수준,” 『경향신문』, 2013. 2. 12., <http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201302122209255&code=910303> (검색일: 2018. 5. 3.).

173) 김근식, “3차 핵실험과 북한의 대외전략 변화: 대북정책의 고민과 과제,” 『입법과 정책』, 제5권 1호 (2013), pp. 172~173.

174) 고유환, “북한의 3차 핵실험 이후 위협인식과 대응에 관한 행위자-네트워크,” 『북한연구학회보』, 제17권 2호 (2013), p. 62.

두고 미국 내에서 논란이 있었으나 공식적으로는 북한을 핵보유국으로 인정하지 않았다.¹⁷⁵⁾ 그러나 북한의 핵 능력이 향상되었음을 부인하기 어려운 상황이었으며 오바마 행정부는 전략적 인내에서 좀 더 강경한 방향으로 압박을 가하기 시작했다. 톰 도닐런 백악관 국가안보 보좌관은 북한과 대화를 재개하더라도 과거와 같은 보상과 지원을 전제로 협상은 진행되지 않을 것이라고 공언하였다. 또한 1) 한미일 공조확대와 중국과의 협조를 통한 대응, 2) 북한의 위협에 굴복하지 않을 것이며 북한이 변화 거부 시 계속 제재, 3) 북한 위협에 미국 및 동맹국의 모든 자원을 동원해 한국을 보호, 4) 북한의 대화와 변화가 가능하도록 관계 개선의 가능성을 언급하면서도 핵 확산을 막기 위한 무력 동원 가능성을 포함한 제재 강화라는 북핵과 관련한 4가지 원칙을 내세웠다.¹⁷⁶⁾ 실제로 2013년 북한의 핵실험 이후 10월에 열린 제45차 한미안보협의회에서 미국의 강화된 대응이 한반도에 적용되었다. 45차 협의회에서는 북한의 핵위협에 대비해 단계적으로 대응하는 소위 맞춤형 억제전략이 도입되었는데, 북핵위기 상황을 위협 단계, 사용임박 단계, 사용 단계 등 3단계로 구분하고 사용 단계에서는 군사적 선제조치까지도 포함하게 된다.¹⁷⁷⁾

3차 핵실험 이후 3월 31일 당 중앙위원회 전원회의에서 경제건설과 핵무력건설을 동시에 추진하는 이른바 ‘경제-핵 병진노선’을 채택했다. 김정은은 전원회의에서 전쟁억지력을 포기하여 침략당한 발칸반도와 중동 사례를 잊어서는 안 된다고 강조하면서 경제-핵무력 건설의 병진은 ‘조성된 정세의 필수적 요구’이자 ‘혁명발전의 함

175) 위의 글, pp. 64~65.

176) Speech by Thomas Donilon at Asia Society New York, March 11, 2013, <<https://asiasociety.org/new-york/complete-transcript-thomas-donilon-asia-society-new-york>> (검색일: 2018.5.3.).

177) 엄태암, “2013년도 한미 안보협의회(SCM) 분석: 평가와 과제,” 『전략연구』, 제60호 (2013), p. 207.

법칙적 요구'라고 역설했다.¹⁷⁸⁾ 전원회의에서 병진노선 관철과 관련하여 12개의 과업과 방도를 제시했으며, 핵 및 미사일 건설과 관련된 과제는 1) 자립적 핵동력 공업과 경수로 개발을 통한 전력문제 해결, 2) 우주과학기술 발전, 3) 핵 보유의 법적 고착화 및 세계적 비핵화 실현 시까지 핵무력의 질량적 확대와 강화, 4) 전쟁 억제력과 수행 전략의 모든 측면에서 핵무력의 중추적 역할 및 핵무력 전투 준비태세 완비 등이다.¹⁷⁹⁾ 전원회의 다음 날 개최된 최고인민회의 제12기 제7차 전원회의는 전원회의는 최고인민회의 법령 「자위적 핵보유국의 지위를 더욱 공고히 할 데 대하여», 우주개발법 「조선민주주의인민공화국 국가우주개발국을 내움에 대하여」 등을 포함하여 김정은의 권력 공고화와 경제-핵 병진노선을 뒷받침하기 위한 8개의 조치가 취해졌다.¹⁸⁰⁾

핵-경제 병진노선이 제기된 배경은 체제안정을 위해 북한이 처한 대내외적 환경에의 대응으로 논의할 수 있다. 권력승계의 정당성을 강화하고 체제안정을 위한 업적과 전략 노선이 필요하였고, 김정은은 경제와 핵이라는 두 축을 중심으로 성과를 도출하려는 것이었다. 2012년 로켓 발사와 2013년 2월 제3차 핵실험으로 인해 북한에 대한 미국과 국제사회의 압박은 더욱 강화되었다. 북한은 유엔의 제재, 미국의 핵위협, 한미합동군사연습, 제도전복 기도 등의 대외적 위협에 대한 대응으로 병진노선을 내세우고 있음을 강조했다.¹⁸¹⁾ 병

178) 이영훈, “김정은 시대의 경제-핵무력 병진노선의 특징과 지속 가능성,” 『북한연구학회보』, 제19권 1호 (2015), p. 8.

179) 전성훈, “김정은 정권의 경제·핵무력 병진노선과 4·1 핵보유 법령,” (통일연구원 Online Series CO 13-11, 2013.4.8.), p. 2, <<http://repo.kinu.or.kr/bitstream/2015.oak/2213/1/0001458442.pdf>> (검색일: 2018.5.4.).

180) 김창희, 『남북관계와 한반도』, p. 323.

181) “경애하는 김정은 동지께서 조선로동당 중앙위원회 2013년 3월 전원회의에서 하신 보고,” 『로동신문』, 2013.4.2.

진노선 채택을 통한 핵무력 강화는 미국과 남한에 전략적 대응력과 협상력을 높임으로써 정치적 안정으로 연결되는 메커니즘이다. 또한 남한과의 재래식 군사력 경쟁이 어려워진 상황에서 비대칭적 접근을 추진하는 북한에 있어 핵을 중심으로 한 군비태세는 낙후되고 발전이 더뎠던 북한의 재래식 전력의 약점을 보완해 대외환경에 대한 북한의 군사적 대응을 제고하여 체제안정에 일조할 수 있게 된다.

이와 함께 김정은이 처한 중요한 대내적 리스크는 장기간 침체에서 벗어나지 못하고 있는 경제였다. 냉전이 종식되면서 북한은 외교적으로 고립되기 시작했고, 소련을 위시한 공산 진영의 붕괴로 경제적 난관에 봉착했다. 더구나 북한은 이미 사회주의 경제 시스템의 한계와 경제 개혁의 실패에 따른 구조적 문제에 직면하고 있던 상황이었다.¹⁸²⁾ 이에 대응해 김정일은 선군정치라는 위기관리시스템을 채택하였다. 이에 따른 선군경제노선은 국방 중심의 패러다임에 머무르면서 중공업을 기반으로 한 국방공업에 제한된 자원을 우선적으로 배분함으로써 1960년대 김일성의 ‘국방-경제 병진노선’ 이래로 고착화된 북한의 경제적 비효율성을 극대화하였다.¹⁸³⁾ 탈냉전기 이래로 피폐된 북한의 경제사정은 체제안정을 위해 해결되어야 할 중요한 어젠다였다.

김정은의 병진노선은 군사력의 강화보다 경제문제 해결에 방점이 찍힌 노선으로 논의할 수 있을 것이다. 그러나 경제문제에 역량을 집중하기 위해서는 체제에 위협이 되는 대외적 요인에 대응해 안보적 안정이 뒷받침되어야 한다. 병진노선을 통해 국방비의 추가적 증

182) Stephan Haggard and Marcus Noland, “Sanctioning North Korea: The Political Economy of Denuclearization and Proliferation,” *Working Paper Series*, 09-4 (Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, 2009), p. 4.

183) 김동엽, “경제·핵무력 병진노선과 북한의 군사 분야 변화,” 『현대북한연구』, 제18권 2호 (2015), p. 84.

가 없이 전쟁억제력과 방위력의 효과를 높임으로써 경제건설과 인민생활에 힘을 집중할 수 있게 하려는 것이다. 경제발전과 인민생활 향상을 위해 제한된 자원을 활용하는 과정에서 기존과 다른 국방과 경제 사이의 자원 분배가 이루어져야 하며, 이로 인해 나타날 수 있는 대내외적 문제에 대응해 존재감을 나타낼 수 있는 안정적 장치가 필요하며 그것이 핵무력 발전의 표출인 것이다.¹⁸⁴⁾ 병진노선은 핵을 중심으로 북한의 군사력을 재편함과 동시에 핵무력을 통해 담보된 안정을 바탕으로 경제건설과 인민생활 제고를 추진하겠다는 전략적 노선이며, 결국 이의 실현을 위해서 핵무력 건설은 기본적 도태가 되는 것이다.

3. 핵무력 강화와 4차 및 5차 핵실험

병진노선 추진을 토대로 북한은 핵무력 고도화를 위한 노력을 경주하게 된다. 3월 31일 당 중앙위원회 전원회의에서 병진노선을 채택함과 동시에 김정은은 핵무력의 강화를 위해 핵무기의 소형화, 정밀화와 함께 핵무기 및 투발체의 다양화를 지시했다.¹⁸⁵⁾ 이는 핵무력 강화를 위한 실질적 조치를 의미하는 지시였다. 이에 따라 북한은 다양한 미사일을 개발하고 핵물질 생산을 위한 준비에 돌입하게 된다. 2013년 4월에 영변에 있는 5MW급 원자로를 재가동 시키겠다고 발표했다. 실질적으로 원자로 재가동을 위해서는 상당한 시한이

184) 위의 글, pp. 91~93.

185) Alexandre Y. Mansourov, "Kim Jong Un's Nuclear Doctrine and Strategy: What Everyone Needs to Know," *NAPSNet Special Reports*, December 16, 2014, <<https://nautilus.org/napsnet/napsnet-special-reports/kim-jong-uns-nuclear-doctrine-and-strategy-what-everyone-needs-to-know/>> (Accessed 2015.7.12.).

소요되며, 10월 경에는 국정원에 의해 원자로가 재가동되고 있음이 확인되었다. 또한 동시에 장거리 미사일 발사를 위한 실험이 진행되고 있음도 확인되었다.¹⁸⁶⁾

김정은의 핵무력 강화 지시 이후 북한은 핵탄두 발사체 전력과 기술 개발을 본격화했다. 2013년 6회, 2014년 19회, 2015년 15회, 2016년 24회, 2017년 11월까지 23회의 미사일 발사 실시¹⁸⁷⁾를 통해 다양한 형태와 사거리의 미사일을 실험했다. 특히 주목할 점은 대륙간탄도미사일(ICBM: Inter-Continental Ballistic Missile)과 잠수함발사탄도미사일(SLBM: Submarine Launched Ballistic Missile)의 개발이다. 김정일 시대에 개발된 대포동 2호를 제외하고 북한의 대륙간 탄도미사일 개발은 다소간의 소강상태를 보였다. 그러나 김정일 시대에 들어서면서 대륙간 탄도미사일 개발을 다시금 추진했다. 2014년 4월 군사 퍼레이드에 공개된 KN-08을 시작으로 이의 개량형인 KN-14를 개발했으며 KN-14의 기반으로 개발된 것으로 추정되는 화성-14형 미사일을 2017년 7월 4일과 28일에 두 차례 시험 발사했다. 또한 2017년 11월에는 화성-14형을 개량한 화성-15형 대륙간 탄도미사일을 시험 발사했다. 화성-15형은 최대 비행고도 4,500km였으며 이를 정상 각도로 발사했을 경우 최대 사정거리가 13,000km에 이를 것으로 추측되고 있다.¹⁸⁸⁾ 미국 측에서는 북한의 대륙간 탄도미사일이 잠재적으로 LA, 덴버, 시카고 등 미국 전역을 타격권 내에 두게 될 것이고 기술적으로 신뢰할만한 수준을 보유한

186) “국정원 “북한 영변 원자로 재가동,” *JTBC*, 2013.10.8., <http://news.jtbc.joins.com/article/ArticlePrint.aspx?news_id=NB10354860> (검색일: 2018.5.4.).

187) “North Korea’s Missile Tests: What You Need to Know,” *CNN*, December 4, 2017, <<https://edition.cnn.com/2017/05/29/asia/north-korea-missile-tests/index.html>> (Accessed May 4, 2018).

188) “北 화성 15형, 미 전역 사정권...“가장 진전된 ICBM”, 『MBC 뉴스』, 2017.11.29., <http://imnews.imbc.com/replay/2017/nwdesk/article/4468090_21408.html> (검색일: 2018.5.4.).

대륙간 탄도미사일의 양산과 배치가 머지않아 가능할 것이라고 예상하고 있다.¹⁸⁹⁾

이에 더해 SLBM을 개발을 통해 보복 능력으로서의 제2격을 확보하기 위해 노력하고 있다. 2015년을 시작으로 현재까지 4번의 실험이 진행됐으며 사거리와 콜드런칭(cold launching) 기술 부분에서 상당한 진전을 이룬 것으로 추측된다. 북한은 SLBM을 위한 플랫폼으로 신포급 잠수함을 운용하고 있는 것으로 보이며, 선체와 발사관 같은 관련 설비는 러시아에서 고철로 들여온 골프급 잠수함의 기술을 참조했을 가능성이 높은 것으로 판단된다.

미사일 기술 개발 역시 상당 수준에 올라선 것으로 보인다. 북한은 위성용 목적이라 주장하는 다수의 우주 발사체 발사를 통해 사거리 연장을 시도해왔으며, 화성-12, 14, 15형 발사를 통해 중거리 및 대륙간 탄도미사일의 사거리 증가를 상당 수준 이룩한 것으로 보인다. 사거리 증가뿐 아니라 정확도도 개선되고 있다는 징후를 확인할 수 있다. 일부 분석에 따르면 북한이 보유한 스킵드 계열의 공산오차(CEP)가 900m에서 190m 미만으로 줄어들었으며, 이는 미사일 발사 이후 종말 단계에서 관성유도장치 이외에 광학장비와 카나드(Carnard) 날개를 이용했기 때문이라는 평가다.¹⁹⁰⁾ 비록 일정 성과를 내는데 상당한 시간이 소요될 것이나, 이러한 기술을 토대로 중거리 및 대륙간 탄도미사일의 정확도 증가도 가능할 것이다. 이와 함께 북한 탄도미사일 운용에 있어 큰 제약으로 지적되는 연료형태 개선에도 어느 정도 기반을 구축한 것으로 보인다. 북한이 보유한

189) Björn Alexander Düben, "Atomic Outcast: Will North Korea Behave Like a 'Normal' Nuclear Power?" *RUSI Journal*, vol. 162, no. 2 (2018), p. 6; Nicholas D. Anderson, "America's North Korean Nuclear Trilemma," *Washington Quarterly*, vol. 40, no. 4 (2018), p. 153.

190) "오차 900 → 190m...북, 미사일에 눈·날개 달아 명중률 높였다," 『중앙일보』, 2017.5.31.

대부분의 탄도미사일은 액체연료를 사용하고 있다. 액체연료는 미사일 발사 수 시간 전에 주입되어야 하기 때문에 즉각적인 발사가 어렵고 발사 직전 작업과 이로 인한 시간 소요 때문에 발사시도가 발각될 가능성이 높다. 북한이 개발 중인 SLBM인 북극성은 고체연료를 사용하며, 이의 개량형인 북극성-2형 역시 고체연료를 사용하는 것으로 보인다. 따라서 북극성 계열에 사용되는 고체연료를 기반으로 여타 탄도미사일에 주입할 고체연료 개발이 가능할 것이다. 탄도미사일의 운용에 있어 대기권 재진입 기술 확보는 중요한 요소로 북한은 미사일 설계 및 탄두 부분의 형태 변화와 같은 시도를 통해 기술 확보를 한 것으로 보이거나 어느 정도 수준에 도달했는지는 정확한 판단이 어려운 실정이다.

미사일 개발에 더해 핵무기 고도화를 위한 노력도 지속됐다. 2016년 1월 6일 제4차 핵실험이 실시되었다. 특히 핵실험 이후 북한은 첫 수소폭탄 실험에 성공했다고 발표함으로써 북한의 핵 보유와 관련하여 대내외적으로 위상을 과시하기 위해 노력했다. 4차 핵실험의 경우 6kt 정도의 폭발력이 있던 것으로 추정되어 수소탄이라고 보기는 어렵다. 수소폭탄은 일반적으로 메가톤(mt)의 위력을 보유하고 있으며 실험을 위해 폭발력을 제한하다 하더라도 100kt 이상의 폭발력이 발생한다. 또한 최대로 소형화한 수소폭탄도 최소 150kt 이상의 폭발력을 지니고 있다는 점에서 북한의 핵실험은 수소폭탄이라고 판단하기 어렵다.¹⁹¹⁾ 북한의 제4차 핵실험은 핵분열 폭탄을 실험하고 수소폭탄이라 과장했거나, 고농축 우라늄에 중수소 혹은 삼중수소를 첨가하여 폭발력을 증가시킨 ‘증폭분열탄’일 가능성이 있거나 혹은 수소폭탄의 실험에 실패했다고 판단할 수 있을 것이다. 4차 핵실험은 김정일이 제시한 노선인 ‘병진노선’의 실행 및 업적 과

191) 정성장, “북한의 제4차 핵실험 평가와 대응,” 『정세와 정책』, 특집호 (2016), p. 21.

시, 수소폭탄 개발에 필요한 기술 확보, 핵보유국 지위를 확고히 하고자 하는 의도, 미국과의 협상을 위한 전략 일환, 대중국 및 남북관계에서 주도권 확보를 위한 대응, 제7차 당대회를 앞둔 시점에서 북한의 내부 응집력 결집 등을 위해 시도되었다고 볼 수 있다.¹⁹²⁾

북한은 4차 실험 이후 8개월 만인 9월 9일에 전격적으로 제5차 핵실험을 단행했다. 2006년 첫 번째 핵실험 이후 3년에서 4년 주기로 실험을 실시했던 것과 이례적으로 다르게 제4차 실험 이후 8개월 만에 이례적으로 후속 핵실험이 진행된 것이다. 국방부는 지진의 규모(5.0)로 파악할 때 위력은 10kt 정도로 추정된다고 발표했으며 북한이 실시한 핵실험 중 가장 큰 규모라고 언급했다. 또한 일부 전문가들은 폭발력 10~20kt 정도로 추정되어 핵무기로서 손색없는 수준이라는 의견도 개진했다.¹⁹³⁾ 5차 실험을 통해 북한이 핵탄두의 소형화 기술을 어느 정도 확보했고 진전 단계가 상당히 빠르게 진행되었다고 관측되었다.¹⁹⁴⁾

제5차 실험은 북한의 정권 수립일인 9월 9일에 맞춰 진행된 만큼 다양한 전략적 포석이 깔려있다고 볼 수 있다. 북한의 목적은 크게 대외적으로 핵 능력 강화를 과시하고 대내적으로 동요 차단과 결속력 강화라고 볼 수 있다. 5차 핵실험의 의도를 좀 더 살펴보면 첫째, 강력한 대북제재 국면에서 조기에 핵 능력을 집중시켜 시현하고 국제사회가 인정할 수밖에 없는 수준으로 핵 능력을 고도화하여 국제사회가 북한을 핵보유국으로 인정하도록 상황을 촉진하려는 의도이다. 둘째, 핵 개발 고도화 과시를 통해 정치적 커뮤니케이션 수단으

192) 정성장, 위의 글, pp. 20~21; 통일연구원, “4차 북핵실험 이후 정세 전개와 향후 전망,” 『KINU 통일나침반』, 16-04 (2016), pp. 2~7.

193) “北, 정권수립일에 5.0 규모 5차 핵실험…軍 ‘10kt 위력 추정,’” 『연합뉴스』, 2016.9.9., <<http://www.yonhapnews.co.kr/politics/2016/09/09/0505000000AKR20160909074854014.HTML>> (검색일: 2017.7.2.).

194) “北, 핵무기 소형화 기술 빨라…수소폭탄은 아니다,” 『국민일보』, 2016.9.10.

로 이용하려는 목적이다. 미국 및 중국이 북핵문제를 등한시하지 못하도록 하고 그들의 대외정책에 중요한 위치를 점하게끔 유도하려는 것으로, 핵실험은 북한에 대한 영향력 행사가 유의미하지 않고 오직 북한에 대한 지원과 북한의 요구를 수용하는 것이 유일한 선택이라는 것을 강조하려는 외교적 커뮤니케이션 전략이다. 셋째, 내부 결속을 강화하고 한국에 대한 안보 불안감을 고조하고자 하는 목적이다. 특히 핵공격 능력을 시현함으로써 한국과 미국을 포함한 국제사회의 강경한 대북정책에 대한 비판 여론을 고조시키려는 의도가 작용했다고 볼 수 있다.¹⁹⁵⁾

두 차례의 핵실험은 미국과 국제사회의 강력한 제재를 불러일으켰다. 오바마 대통령의 임기가 1년 남짓 남은 상황에서 북한의 연이은 핵실험은 미국에 상당한 충격이었다. 특히 5차 핵실험은 미국의 대선이 얼마 남지 않은 상황에서 발생해 대선의 주요 쟁점으로 부상했다. 우선 4차 핵실험에 대해서 강력한 독자 제재를 부과할 수 있는 대북제재법안(H.R. 757)이 통과됐다. 이 법안은 북한의 금융 및 경제 전반에 전방위적 제재 강화를 골자로 하고 있으며, 제재의 범위를 북한을 포함하여 북한과 불법 거래를 하거나 이를 용이케 하는 제3국의 개인과 단체까지 넓은 소위 2차 제재 혹은 세컨더리 보이콧(secondary boycott) 포함하고 있다. 그러나 세컨더리 보이콧이 강제조항이 아니라 행정부 재량에 의해 결정된다는 점에서 효과성에 대한 논쟁이 있었다.¹⁹⁶⁾ 2017년 8월에는 “제재를 통한 미국 적성국들에 대한 대응(H.R. 3364)”이라는 제재법을 제정하여 러시아 및 중국 기업을 겨냥한 센컨더리 보이콧의 토대를 구축하기도 하였다.¹⁹⁷⁾

195) 박병광, “북한 5차 핵실험 이후 대북제재 대응방향,” 『KDI 북한경제리뷰』, 제18권 10호 (2016), pp. 28~29.

196) 구본학, “미국의 입장과 정책 전망,” 『정세와 정책』, 특집: 북한의 제4차 핵실험과 장거리 로켓발사, 2016년 3월호 (2016), p. 3.

5차 핵실험에 대해서는 오바마 대통령은 역사상 가장 강력한 규탄 성명을 발표했고, 보다 심화된 대북 제재 추진을 시사했다. 국제사회를 통해 4차 핵실험 이후 강화된 제재를 더욱 포괄적이고 구체화하고자 하였고 UN을 통해 북한과의 관계 단절과 제재 동참을 국제사회에 직접적으로 요구했다.¹⁹⁸⁾

미국은 북한에 대한 제재의 강화와 함께 한반도에서 연이은 핵실험에 대응한 실질적 조치들을 추진하기 시작했다. 4차 핵실험 이후 미국은 한국에의 안보 공약의 재확인을 실시하였고 미사일 방어를 위한 사드(THAAD) 배치에 대한 논의가 본격적으로 시작되었다. 결국 2016년 7월 8일 한반도 사드 배치가 최종 합의되었다. 이와 함께 전략 폭격기, 항공모함, 공격 및 전략 원잠 등 미국의 전략자산을 상시 순환 배치하는 것을 양국이 검토하기도 하였다.

핵실험이 실행된 이후 국제사회의 제재도 강화되었다. 제4차 핵실험 이후 2016년 3월 3일 유엔 안전보장이사회는 북한의 핵과 미사일 개발에 사용되는 자금과 현물의 전방위 차단의 제재 결의안 2270호를 채택했다. 유엔 역사에서 가장 강력한 비군사적 제재로 평가받는 2270호는 북한의 핵 능력 강화와 관련된 12개 단체 및 16명 개인의 자산을 동결하고 여행금지를 지정했다. 북한은행의 외국 신규지점 개설을 불허하고 기존의 지점도 90일 이내에 폐쇄하고 거래활동을 종료토록 했다. 더불어 북한의 금지품목 거래를 봉쇄하기 위한 조치로 북한으로 유·출입되는 모든 화물에 대해 전수 조사를 의무화했다.¹⁹⁹⁾ 기존 결의안들이 북한의 민생 경제에 직접적 영향을 미

197) 임소정, “국제사회의 대북제재 현황과 전망,” (KIEP 기초자료 18-01, 2018), p. 7.

198) 세종연구소, “5차 핵실험 평가와 대응,” (세종정책브리핑 no. 2016-23, 2016), pp. 7~8.

199) “유엔, 대북결의안 만장일 채택…‘北 자금줄’ 전방위 봉쇄,” 『연합뉴스』, 2016.3.3., <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/02/29/0200000000AKR20160229156200072.HTML?input=1195m>> (검색일: 2018.5.4.).

치지 않고 핵과 대량살상무기 관련 제재에 초점이 맞춰져 있던 반면, 2770호는 북한의 경제 전반에 영향을 끼치는 방향으로 제재의 성격이 변한 첫 번째 제재안이었다.²⁰⁰⁾ 5차 핵실험 뒤 채택된 대북 제재 결의 2321호는 지난 2770호의 제재를 심화시켜 보완하는 성격으로 북한의 석탄 수출 상한 설정, 북한의 광물 수출금지 품목 확대, 북한 국외 노동자 송출제한 압박, 금융제재 강화, 북한 재외공관 활동 제한 등을 포함하고 있다.²⁰¹⁾

4. 트럼프 행정부의 등장과 긴장 고조

2016년 11월 치러진 미국 대선에서 일반적 예상과 다르게 공화당의 도널드 트럼프 후보가 미국의 제45대 대통령으로 당선되었다. 기존의 주류 정치인에 속하지 않았던 트럼프는 ‘미국을 다시 위대하게 (Make America Great Again)’라는 구호를 내세우며 선거 기간 내내 파격적인 공약을 내세우며 논란을 일으켰고 당선 이후에는 미국의 대외정책을 상당히 변화시키고 있다.

트럼프 행정부는 기존의 자유주의적 국제주의와 다자주의적 질서에 기초했던 미국의 대외정책에 대한 비판적 견해를 견지하고 ‘미국 우선주의(America First)’와 ‘힘을 통한 평화(Peace through Strength)’를 기조로 대외정책을 실행하고 있다. 이는 미국의 이익확보와 강력한 힘을 기조로 국가안보를 실현하는 것을 의미하며, 실제로 미국의 이익을 위해 군사력을 포함한 힘의 우위를 적극 활용하여 공세적이

200) 임소정, “국제사회의 대북제재 현황과 전망,” p. 4.

201) “〈유엔대북제재〉 대북제재결의 2321호 주요내용,” 『연합뉴스』, 2016.11.30., <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/11/29/02000000000AKR20161129151600072.HTML>> (검색일: 2018.5.4.).

며 강압적인 문제해결 방식을 보이고 있다.²⁰²⁾

북한 문제와 관련하여 트럼프 대통령은 대선 당시부터 오바마 행정부가 견지했던 대북정책의 핵심 기조인 전략적 인내(strategic patience)를 강하게 비판했다. 트럼프는 북핵에 대응해 선제공격도 배제하지 않을 것임을 주장하면서도 햄버거 대화로 회자되는 북한과의 협상 가능성도 시사하여 변화된 대북정책의 변화 가능성을 예측 가능케 하였다.

트럼프 행정부는 2017년 4월 두 달간의 재검토 끝에 ‘최고 압박과 관여(Maximum Pressure and Engagement)’를 기조로 하는 대북정책을 수립하였다. 대북정책의 수립과 관련하여 재검토 과정에서 군사적 옵션, 정권 교체, 북한 핵보유국 인정과 같이 폭넓은 접근법들이 논의되었고, 최종적으로 압박을 통해 북한의 태도변화를 유도하는 노선을 채택했다. 이후 구체적으로 1) 북한의 핵보유국 비인정, 2) 모든 대북 제재와 압박 활용, 3) 북한의 정권교체를 추진하지 않음, 4) 최종적으로 대화로 문제 해결이라는 4대 원칙에 기초한 대북정책을 입안하였다.²⁰³⁾

이러한 기조를 기반으로 트럼프 행정부는 북한에 대한 압박을 한층 강화하기 시작했다. 군사적 옵션 사용의 가능성을 배제하지 않으면서²⁰⁴⁾ 강력한 외교적 수사를 동원하기도 했으며, 북한과의 설전을 주저하지 않는 모습을 보였다. 2017년 7월 북한이 화성-14형 미사일을 발사 한 것에 대해 트럼프 대통령은 화염과 분노(fire and

202) 박성용·최준영, “트럼프 행정부 시기 동아시아 해양안보: 미중경쟁 심화와 해군력 증강,” 『통일전략』, 제18권 1호 (2018), p. 202.

203) 민정훈, “트럼프의 미국우선주의와 한미 안보 관계의 쟁점,” 『세계지역연구논총』, 제35집 4호 (2017), p. 17.

204) Andrew Feickert, et al., “The North Korean Nuclear Challenge: Military Options and Issues for Congress,” *CRS Report*, R44994, November 6, 2017, pp. 25~31.

fury)라는 표현을 사용하며 군사적 조치도 동원하겠다는 의지를 표명하기도 하였고, 2018년 1월에는 김정은 위원장의 핵 단추 언급에 대해 나에게는 더 큰 핵 단추가 있다며 외교적 설전도 불사했다. 이와 함께 북한에 대한 압박을 강화하기 위해 중국을 압박하기도 하였다. 2017년 4월 미중정상회담에서 중국과의 경제문제를 북핵문제의 표적사안으로 연계하면서 북한에 대한 추가적인 제재 동참을 요구하는 등 중국의 보다 적극적인 역할을 요구하기도 하였다.²⁰⁵⁾

강경한 압박을 견지하는 트럼프 행정부의 대북정책이 진행되는 가운데 경제-핵 병진노선을 기조로 핵 능력 고도화를 목표로 스케줄에 따른 북한의 핵 개발이 충돌하면서 긴장의 수위가 고조되었다. 2017년 9월 3일 북한은 제6차 핵실험을 단행했다. 7월 미사일 발사로 트럼프 대통령과 설전을 주고받으며 팜에 대한 포위사격을 진행하겠다는 북한의 선언에 긴장이 고조되었었고 잠시 소강상태를 보이던 사이 전격적으로 핵실험을 단행한 것이다. 핵실험 직후 한국은 규모 5.6, 중국과 미국은 규모 6.3의 인공 지진을 감지했다고 발표했으며, 5.6은 50kt 수준으로 6.3은 400kt 수준의 폭발력으로 환산된다.²⁰⁶⁾ 북한은 실험 직후 수소탄 실험에 성공했다고 논평했으나, 북한의 6차 핵실험이 수소폭탄인지 증폭핵분열폭탄인지에 대해서는 의견이 엇갈리고 있다.²⁰⁷⁾ 그러나 분명한 것은 북한은 계속된 핵실험을 통해 폭발력을 증가시켜왔고, 제6차 실험의 결과는 다른 핵실험에 비해 상당히 높은 수준의 폭발력을 입증함으로써 북한의 핵 능

205) 박창희, “트럼프 행정부의 동아시아 정책과 미중관계 전망,” 『한일군사문화연구』, 제24권 (2017), p. 4.

206) “5.6대 6.3···한국 대 미·중, 북핵 지진규모 왜 다를까,” 『한겨레』, 2017.9.4., <http://www.hani.co.kr/arti/science/science_general/809590.html> (검색일: 2018.5.4.).

207) 정성장 외, “북한의 제6차 핵실험 이후 한국의 대북전략,” (세종정책브리핑 no. 2017-23, 2017), p. 9; 이상민, “6차 핵실험에 대한 기술적 평가와 북핵 능력 전망,” 『통일정책연구』, 제26권 2호 (2017), pp. 9~11.

력에 대한 막대한 우려를 자아냈다는 것이다. 이번 핵실험이 국제관계나 한반도의 긴장 등을 고려하지 않고 시행되었다는 점에서, 북한이 병진노선에 의해 계획된 핵 능력 고도화라는 목표와 스케줄에 따라 실험을 실시한 것으로 볼 수 있다. 이후 북한은 태평양에서 수소탄 실험을 시행할 것이라는 발언과 함께 11월에 화성-15형 미사일을 발사함으로써 긴장의 수위를 더욱 강화하게 된다. 특히 화성-15형 미사일의 발사는 핵무력 완성을 시위하는 북한의 포석이 깔려있는 것으로 풀이할 수 있다.

북한의 6차 핵실험과 미사일 발사에 대해 유엔은 대북제재 결의 2375호와 2397호를 채택하게 된다. 2375호는 유류 공급 제한, 북한 노동자 신규 허가 금지, 대북 금지 품목 적재 선박의 공해상 검색 및 공해상에서 북한 선박과 물품 이전 금지, 북한산 모든 식물 및 의류 제품 수출 금지 등의 보다 강력한 제재를 담고 있다. 2397호는 대북 원유공급 400만 배럴 상한선 설정, 회원국 항구 북한 관련 금지 품목 선적 시 선박의 억류, 검색, 자산동결 의무화, 각종 금속류 대북수출 차단, 북한의 수출 금지 품목의 식용품, 농산품, 토석류, 목재류 등으로의 확대, 조업권 거래 금지 등을 포함하고 있어 북한 경제 및 대외활동에 대한 전면적 제재를 담고 있다.²⁰⁸⁾

핵실험과 미사일 발사에 대응해 미국 역시 제재의 강화를 통한 압박의 강도를 높였다. 2017년 9월에는 북한과 거래하는 제3국 개인 및 기업 은행에 대해 미국과 금융거래 등을 봉쇄하는 세컨더리 보이콧 전면 시행을 발표했다. 북한의 거래를 돕는 전 세계 금융기관을 지정해 제재할 수 있는 재량권을 규정한 행정명령은 주로 중국의 금융기관을 겨냥한 것으로, 오바마 행정부에서도 세컨더리 보이콧을

208) 민정훈, “트럼프의 등장과 동북아 안보,” 『한국외교사논총』, 제39집 2호 (2018), pp. 216.

입안했으나 중국과의 마찰을 우려해 시행은 유보했었다. 이와 함께 북한의 공항, 항구, 육상출입국과 관련된 개인 및 기업에 대한 제재 권한까지 부여함으로써 북한에 대한 봉쇄를 더욱 강화시켰다.²⁰⁹⁾ 여기에 더해 11월에는 김정남 암살과 오토 워비어 사건을 이유로 북한을 9년 만에 테러지원국으로 재지정하였다. 이로 인해 미국의 국제금융기관법, 무기수출통제법, 수출관리법 등에 의한 규제가 기존의 제재에 더해지게 되었다.²¹⁰⁾

5. 국면의 전환: 남북정상회담과 북미정상회담

북한의 제6차 핵실험과 화성-15형 미사일 발사 이후 한반도에는 긴장이 고조된 가운데 북한의 신년사는 다시 한번 북한과 미국 사이의 외교적 설전을 유발하며 긴장의 수위를 높였다. 2018년 1월 1일 김정은 위원장은 신년사에서 2017년의 업적으로 핵무력의 완성을 주장하면서 핵무기의 대량 생산과 즉각적인 핵 반격작전 태세의 유지를 주문했다. 이와 함께 미국 본토 전역이 타격권 내에 있으며 핵 단추가 책상 위에 있다고 언급함으로써 핵위협의 현시성을 강조하였다.²¹¹⁾ 이에 트럼프 대통령은 트위터를 통해 본인의 핵 단추가 “더 크고 강력하다(much bigger and more powerful)”고 언급하면서 날 서게 대응했다.

신년사에서는 또한 평창 올림픽의 성공적 개최에 대한 문구와 함

209) “트럼프, 中 등 금융기관에 세컨더리 보이콧 전면 시행,” 『중앙일보』, 2017.9.22., <<http://news.joins.com/article/21962789>> (검색일: 2018.5.4.).

210) “트럼프 대통령 “북한, 테러지원국 재지정...최고 수위 제재 나올 것,” VOA, 2017.11.21., <<https://www.voakorea.com/a/4126882.html>> (검색일: 2018.5.4.).

211) “北 김정은, 육성 신년사 발표,” YTN, 2018.1.1., <http://www.ytn.co.kr/_ln/0101_201801010945355721_001> (검색일: 2018.5.7.).

께 북한 선수단 파견 및 고위급 회담 가능성을 언급했다. 그러나 북한의 신년사에는 매년 남북관계 개선과 관련한 표현이 의례적으로 포함되어 있었고, 이번 올림픽에 북한이 내세운 참가의 전제가 한미 군사훈련의 중단이라는 점에서 논란의 여지가 있었다.²¹²⁾ 베를린 선언 이후 북한에 대해 지속적으로 대화 메시지를 전달했던 문재인 정부는 청와대의 공식 논평을 통해 북한의 평창 올림픽 참가 의사에 환영의 뜻을 밝혔다. IOC는 북한의 올림픽 참가를 위해 남북한이 대화의지를 보임에 따라 참가 신청을 연장했고, 1월 9일 개최된 남북 고위급회담에서 북한의 평창 동계 올림픽 참여 의사가 확인되었다. 결국 1월 20일 스위스 로잔에서 열린 회의 결과 북한의 평창 동계 올림픽 참가가 확정되었다.²¹³⁾ 북한은 5종목 46명의 선수단을 파견 하였고, 개막식 참석을 위해 김영남, 김여정 등 고위급 인사가 방남 했다. 남북한은 아이스하키 단일팀 구성, 개회식 및 폐회식에서 공동입장 등을 통해 평화적인 분위가 조성하여 향후 한반도에서 보다 밝은 전망을 가능케 했다.

평창 동계 올림픽을 통해 조성된 긍정적 분위기 속에서 3월 5일 정의용 국가안보실장을 수석으로 한 대북 특사단이 파견된다. 특사단은 문재인 대통령의 친서를 전달하고 김정은 위원장과의 4시간 이상 회담을 통해 정상 간 핫 라인 설치, 북한의 비핵화 의지 확인, 북미관계 정상화를 위한 북한의 의지 확인 등을 포함하여 4월 말 남북정상회담이 개최될 것임을 밝혔다.²¹⁴⁾ 이후 양측의 실무회담을

212) 이승열·이승현, “2018년 북한 신년사 주요내용과 대응방향,” 『이슈와 논점』, 제1404호 (2018) pp. 3~4.

213) “북한 선수 22명 평창올림픽 참가…올림픽 첫 단일팀 확정,” 『연합뉴스』, 2018. 1.20., <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/01/20/0200000000AKR20180120059200007.HTML>> (검색일: 2018.5.7.).

214) 외교부, “정의용 수석특사 방북 결과 언론발표,” 2018.3.7., <http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3976/view.do?seq=367962> (검색일: 2018.5.7.).

걸쳐 날짜와 논의 의제가 조율되었고 2018년 4월 27일 남북 정상회담이 판문점 남측 평화의 집에서 개최되었다. 김정은 위원장은 문재인 대통령의 안내로 군사분계선을 넘어 남측으로 들어왔으며, 잠시의 환담 후 문재인 대통령과 김정은 위원장이 손을 잡고 군사분계선 북측으로 넘어가 포즈를 취하는 등의 모습을 보이며 회담이 시작되었다. 두 정상은 오전 정상회담과 기념 식수 이후 도보다리에서 다른 배석자 없이 30여 분간 대화를 나누었으며, 오후 6시경 회담 결과를 ‘한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언(통칭 판문점 선언)’으로 발표했다. 판문점 선언은 한국전쟁의 종전, 한반도 비핵화, 평화체제 구축을 위한 양측의 의지를 보여준 것으로 평가할 수 있다. 3개 조 13개에 달하는 방대한 합의 사항을 담고 있는 판문점 선언은 “남북관계 발전, 군사적 긴장완화, 항구적 평화체제 구축 등에서 양자 간 실천이 요구되는 의제를 포함시켜 남북관계의 전면적 개선 의지들을 분명히 했다는 점”에서 상당한 의의가 있다. 이와 함께 합의문은 비핵화의 범위와 수준과 관련하여 “완전한 비핵화를 통해 핵 없는 한반도를 실현한다”라는 명시적 표현을 담고 있어 상당히 진일보한 합의를 도출한 것으로 평가가 가능할 것이다.²¹⁵⁾ 여기에 더해 2007년 10·4 선언에서 합의된 사업들을 적극 추진과 함께 특히 남북간 철도 및 도로 연결과 현대화를 우선적으로 추진한다는 합의는 새로운 남북경협 토대를 마련한 것으로 평가할 수 있다.²¹⁶⁾

남북정상회담 이후 북미정상회담을 통해 한반도의 국면전환이 다시 한 번 나타난다. 북한은 남북정상회담을 위해 방문한 대북 특사

215) 성기영, “2018 남북정상회담 평가 및 향후 전망,” (통일연구원 Online Series CO 18-11, 2018, 4, 29.), pp. 1~2, <<http://www.kinu.or.kr/pyxis-api/1/digital-files/f299e2dc-e0c6-4a6c-a417-b50f7d019b6e>> (검색일: 2018, 5, 7.).

216) 현대경제연구원, “2018 남북정상회담 진단과 과제,” 『경제주평』, 18-17 통권 제792호 (2018), p. 6.

단을 통해 비핵화 문제에 대해 미국과 대화할 용의가 있다고 메시지를 전달했다. 3월 8일 정의용 국가안보실장과 서훈 국정원장이 트럼프 대통령을 접견하면서 김정은 국무위원장의 초청 의사를 미국에 전달했고 트럼프 대통령은 북한과의 정상회담을 수락했다. 3월 31일부터 이틀간 폼페이오 국무부 장관은 북한을 방문해 김정은 위원장과 회담을 갖고 북미정상회담과 비핵화에 대해 사전 조율을 시도했다. 폼페이오 장관은 5월 9일 2차로 방북해 추가적인 논의를 진행했으며, 북한은 폼페이오 장관 귀국 시 북한에 억류 중이던 미국인 3명을 돌려보내는 등 유화적인 제스처를 취했다. 5월 10일 트럼프 대통령은 트위터를 통해 6월 12일 싱가포르에서 북미정상회담을 개최하겠다고 발표했다.²¹⁷⁾

그러나 미국과 북한 사이 조율 과정에서 진통이 나타나면서 회담이 불투명해지기 시작했다. 미국은 북한을 강하게 압박하였고 북한은 이에 대한 불만을 표출하기 시작했다. 5월 16일 북한은 연례적으로 진행된 한미 군사훈련에 남북고위급회담을 무기한 연기했으며, 김계관 외무성 제1부상은 일방적으로 핵 포기를 강요하는 상황에서 북미정상회담 여부도 고려하겠다고 언급했다.²¹⁸⁾ 5월 24일 북한은 풍계리 핵실험장 폐기를 진행했으나, 같은 날 최설희 북한 외무성 부상은 “미국이 우리의 선의를 모독하고 계속 불법무도하게 나오는 경우 나는 조미수뇌회담을 재고려할 데 대한 문제를 최고지도부에 제기할 것”이라고 발표했다.²¹⁹⁾ 미국은 이에 대응해 정상회담을 전

217) “[일지] 트럼프 행정부 출범 이후 북미관계,” 『연합뉴스』, 2018.9.11., <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/09/11/0200000000AKR2018091103120009.HTML?input=1179m>> (검색일: 2018.9.13.).

218) “북한, 남북고위급 회담 취소에 이어 북미 정상회담 취소 가능성 언급,” 『한국경제』, 2018.5.16., <<http://hei.hankyung.com/hub01/2018051601141>> (검색일: 2018.9.13.).

219) “최설희 북한 외무성 부상, 펜스 비난하며 북미정상회담 ‘재고려’ 재언급,” 『경향신문』, 2018.5.24., <http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=2018>

격적으로 취소하겠다는 강수로 대응했다.

이러한 상황에서 한국과 북한은 북미정상회담을 위한 모멘텀을 이어가고자 했다. 문재인 대통령은 5월 22일(미국 현지 시간) 한미 정상회담을 통해 북한의 정상회담에 대한 의지를 의심할 필요가 없으며, 북미 간에 실질적이고 구체적인 비핵화와 체제 안전에 대한 협의가 필요하고 한국이 회담 성사를 위해 최선을 다하겠다고 트럼프 대통령을 설득했다.²²⁰⁾ 또한 5월 26일 문재인 정부는 두 번째 남북정상회담을 추진하여 회담 성사를 위해 남북 간의 조율을 진행했다. 트럼프 대통령의 정상회담 취소 발표 다음 날 김계관 외무성 제1부상은 북한은 언제든지 미국과 대화할 용의가 있다고 발표하였다. 5월 27일(미국 현지 26일) 트럼프 대통령은 북미정상회담 진행을 긍정적으로 언급하면서 재추진될 것임을 암시했다.²²¹⁾ 여기에 더해 북한은 김영철 노동당 부위원장을 미국으로 보내 폼페이오 국무장관과 회담을 진행하고 김정은 위원장의 친서를 트럼프 대통령에 전달하면서 면담했다. 트럼프 대통령은 면담 이후 북미정상회담이 예정대로 진행될 것이며, 정상회담이 여러 차례 열릴 것임을 밝혔다.²²²⁾

파행을 거듭한 끝에 6월 12일 싱가포르에서 미국과 북한의 정상회담이 개최되었다. 2018년 초까지만 하더라도 강도 높은 외교 설전이 오갔으나 6개월 간의 협상과 난관을 거치면서 역사상 최초의 북미정상회담이 열리게 된 것이다. 정상회담은 싱가포르 센토사섬 카펠라

05241621001&code=910303) (검색일: 2018.9.13.).

220) 홍현익, “한미 및 남북 정상회담 평가와 북미 정상회담 대책,” 『정세와 정책』, 267호 (2018), p. 2.

221) “트럼프, 6월 12일 북미정상회담 재추진 공식화... “회담 잘 진행,” 『연합뉴스』, 2018.5.27., <<https://m.news.naver.com/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0010109865>> (검색일: 2018.9.13.).

222) “트럼프 북미 정상회담 예정대로 6월 12일 개최,” YTN, 2018.6.2., <http://www.ytn.co.kr/_ln/0104_201806020401484818> (검색일: 2018.9.13.).

호텔에서 진행되었으며, 정상 간 단독회담, 주요 참모진이 참석하는 확대 정상회담, 기자회견 등의 일정으로 진행되었다.²²³⁾

비록 하루 일정으로 진행된 회담이었으나 양측은 평화체제 구축과 양국의 새로운 관계 형성에 대해 포괄적이고 심도 깊은 의견 교환을 한 것으로 보인다. 회담 직후 양국은 다음과 같은 공동성명을 발표했다. 첫째, 양국은 평화와 번영에 부합되게 새로운 관계를 설립하는데 노력한다. 둘째, 양국은 한반도의 지속적이고 안정적인 평화체제 구축에 노력한다. 셋째, 2018년 4월 27일 판문점 선언을 재차 확인하고, 북한은 한반도의 완전한 비핵화를 위해 노력할 것을 약속한다. 넷째, 미국과 북한은 전쟁포로 및 전쟁실종자들의 유해를 즉각 미국으로 송환하는 것을 포함해 유해 수습을 약속한다.²²⁴⁾ 이와 함께 트럼프 대통령은 한미연합군사훈련을 중단할 것이라고 밝혔다.

비핵화에 대한 구체적인 프로그램이나 일정이 명시되지 않았다는 점, 미국이 주장한 ‘완전하고 검증가능하며 불가역적인 비핵화’ 대신 ‘완전한 비핵화’란 표현이 사용되었다는 점, 미국과 북한이 어떠한 의무에 대해서도 합의하지 않았기에 비핵화와 관련한 불확실성이 크게 제거되지 않았다는 점 등은 정상회담의 한계와 쟁점으로 논의되고 있다.²²⁵⁾ 그럼에도 불구하고 핵실험 및 미사일 실험의 가능성 감소, 북미관계 개선에 따른 한반도 평화 분위기 증진, 김정은 위원장의 비핵화 의지 표명 등은 성과로 논의될 수 있다.²²⁶⁾ 특히 미국

223) “북미정상회담 일정 공개... 햄버거 회담·현송일 공연 여부 주목,” 『한국경제』, 2018. 6.12., <<http://news.hankyung.com/article/2018061248927>> (검색일: 2018.9.13.).

224) “[전문] 북미정상회담 합의문,” 『중앙일보』, 2018.6.12., <<https://news.joins.com/article/22709016>> (검색일: 2018.9.13.).

225) 우정엽, “북미정상회담 평가와 북미관계 변화 전망,” 『정세와 정책』, 2018년 7호 (2018), p. 9; 구갑우, “북미정상회담 공동성명 분석,” 『6.12 북미정상회담과 한반도 정세』 (서울: 경남대 극동문제연구소, 2018), pp. 15~16.

226) 우정엽, 위의 글, p. 9.

과 북한이 70년간 지속해온 적대관계를 청산할 수 있는 계기를 마련했다는 점에 주목할 필요가 있다. 양측이 민감한 현안에 대해 상호 존중을 기반으로 대화를 진행한 것 자체가 신뢰 형성 과정이다. 더불어 공동선언문에 새로운 북미관계를 지향한다고 첫 번째로 언급되어 있는 것은 양국 사이 신뢰 형성과 관계 개선이 근본적 과제라는 공감대를 공유하고 있는 것으로 평가 가능하며, 문제해결을 위해 양국이 본격적으로 신뢰 구축 과정을 시작했다는 점은 정치적으로 큰 의의가 있다.²²⁷⁾ 김정은 위원장이 발목 잡는 과거 및 그릇된 편견과 관행을 이겨내고 정상회담에 임했다는 취지의 발언은 북한의 의지를 확인할 수 있는 것이었다.²²⁸⁾ 양국의 적대적 자세의 변화와 상호 존중 및 신뢰에 기반한 관계 개선은 비핵화를 위한 토대로 작용할 뿐만 아니라, 양국의 협상 과정이 난관에 봉착하더라도 관계복원의 기재로 작용할 가능성이 높다고 평가할 수 있을 것이다. 싱가포르 북미정상회담의 가장 큰 수확은 신뢰 형성 과정의 기본을 구축했다는 점이다.

6. 비핵화와 한반도 평화체제 정착을 위한 지속:

평양 남북정상회담과 2차 북미정상회담 가능성

6월에 개최된 북미정상회담 이후 이렇다 할 진전 없이 비핵화 협

227) 통일연구원 현안분석팀, “북미정상회담 평가 및 향후 전망,” (통일연구원 Online Series CO 18-27, 2018.6.14.), p. 2, <<http://www.kinu.or.kr/www/jsp/prg/api/dlV.jsp?menuIdx=351&category=53&thisPage=2&searchField=title&searchText=&biblioId=1500079>> (검색일: 2018.9.13.).

228) “[북미정상회담] 김정은 첫 일성, ‘김정일 프레임’ 탈피 공언,” 『연합뉴스』, 2018.6.12., <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/06/12/02000000000AKR20180612081400014.HTML?input=1195m>> (검색일: 2018.9.13.).

상은 답보 상태를 유지하고 있었다. 비핵화 및 한반도 평화체제 정착을 위한 모멘텀을 이어가기 위해 문재인 정부는 대북 특사단을 파견하면서 다시 한 번 남북정상회담을 추진하게 된다. 지난 3월 방북한 특사단과 같이 정의용 국가안보실장과 서훈 국가정보원장을 중심으로 구성된 특사단이 9월 5일 파견된다. 특사단은 문재인 대통령의 친서를 전달하고 김정은 위원장과 면담을 진행했다. 특사단의 방북을 통해 9월 18일부터 20일까지 평양에서 정상회담 개최가 합의되었으며, 김정은 위원장의 비핵화에 대한 의지 재확인, 군사적 긴장 완화를 위한 구체적 방안, 남북공동연락사무소 정상회담 개최 이전 개소 등의 성과가 나타났다.²²⁹⁾

2018년 9월 18일 평양에서 남북정상회담이 개최되었다. 남북 간 열린 역대 다섯 번째 정상회담이며, 문재인 정부에서 추진된 세 번째 남북정상회담이었다. 문재인 정부는 지난 두 번의 방북 때와는 다르게 대규모 방문단을 구성했다. 우선 정상회담 여야 합치를 위해 국회의장단을 비롯하여 여야 5당 대표의 동행을 요청하여 여당과 일부 야당의 인사가 참여했다. 또한 주요 대기업 및 공기업 총수가 참여한 경제인 대표단을 포함하여 학계, 노동계, 시민사회, 종교계, 문화·체육·예술계 수행단이 평양 남북정상회담에 동행하였다.

2박 3일의 일정을 통해 두 차례의 공식 정상회담을 포함한 13차례의 남북정상 회동,²³⁰⁾ 문재인 대통령 능라도 경기장 연설, 백두산 등반 등의 행사들이 진행되었고, 평양 정상회담 둘째 날인 9월 19일 배석자 없이 진행된 2차 정상회담 이후 9월 평양 공동선언이 발표되었다. 평양 공동선언에서 6가지의 주요 합의를 도출했다.²³¹⁾

229) “[전문] 대북특사단 방북결과 브리핑…정의용 “18~20일 남북정상회담 개최”, 『머니S』, 2018.9.6., <<http://moneys.mt.co.kr/news/mwView.php?no=2018090610558093895>> (검색일: 2018.9.22.).

230) “남북 정상 13차례 만나 20시간 함께 보내 ‘파격 2박 3일’”, 『한국일보』, 2018.9.20.

첫째, 군사적 적대관계 종식을 위한 실질적인 조치들이 합의되었다. 남북은 군사적 적대관계 종식을 한반도 전 지역에서의 실질적 전쟁위험 제거와 근본적 적대관계 해소로 이어나가기로 합의하였으며 이에 따른 조치들을 취하기로 하였다. ‘판문점선언 군사분야 이행합의서’가 평양 공동선언 부속합의서로 채택되었다. 또한 남북군사공동위원회의 조속한 가동을 통해 군사분야 합의서의 이행실태 점검과 우발적 무력충돌 방지를 위한 소통과 협의를 진행하기로 하였다.

둘째, 경제협력 증대를 위한 실질적 대책을 강구하는 것이다. 우선 동,서해선 철도 및 도로 연결을 진행하기로 하였으며, 조건이 갖춰지면 개성공단과 금강산 관광 사업을 정상화하고, 서해경제공동특구 및 동해관광공동특구 조성을 협의하기로 하였다. 다음으로 환경협력을 적극 추진하며 우선적으로 현재 진행 중인 산림분야에서의 성과를 위해 노력하기로 합의했다.

셋째, 이산가족 문제 해결을 위한 인도적 협력 강화이다. 금강산 지역에 이산가족 상설면회소를 빠른 시일 내 개소하기로 합의했으며, 적십자 회담을 통해 이산가족의 화상상봉과 영상편지 교환 문제를 우선적으로 해결하기로 하였다.

넷째, 다양한 분야의 협력과 교류 추진이다. 특히 평양 공동선언에서는 문화, 예술, 체육 분야의 교류 증진에 주목하고 있다. 남북은 10월 중 평양예술단의 서울공연에 합의하였으며, 2020년 하계 올림픽을 위시한 국제경기에 공동출전을 하며 더불어 2032년 올림픽 남북공동개최 유치 협력에 의견을 일치하였다. 다음으로 ‘10·4 선언’ 11주년 기념 행사 개최와 3·1 운동 100주년 공동 기념을 합의하였다.

231) 청와대, “9월 평양공동선언,” <<https://www1.president.go.kr/articles/4323>> (검색일: 2018.9.22.).

다섯째, 비핵화의 진전이다. 우선 북한은 동창리 엔진 시험장과 미사일 발사대를 관련 국가 전문가들이 참관하는 가운데 영구적으로 폐기하기로 결정하였다. 또한 미국이 북미 공동성명에 따라 상응 조치를 취하면 영변 핵시설의 영구적 폐기와 같은 추가적인 조치를 지속적으로 취할 용의를 표명하였다. 마지막으로 한반도의 완전한 비핵화 추진에 남북이 긴밀히 협력하는 것에 합의하였다.

여섯째, 김정은 위원장이 문재인 대통령의 초청에 따라 가까운 시일 내 서울을 방문하는 것을 합의하였다.

평양 공동선언은 지난 4월 발표된 ‘판문점 선언’을 이행하기 위한 실질적인 조치들을 포함하고 있다는 점에서 기본적인 의의가 존재한다. 또한 비핵화 추진에 있어서도 어느 정도 성과를 이루었다고 볼 수 있다. 북한의 비핵화에 대해서 미국 핵 리스트 제출에 따른 핵폐기와 북한이 제시한 핵폐기 과정은 어느 정도 시각차가 존재한다. 더불어 영변 핵시설 폐기에 대해 북한이 미국의 상응조치라는 조건을 내세운 것은 미국이 핵폐기 이후 제재 완화라는 점을 고려할 때 북미 간의 협상의 골이 여전한 것으로 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 북한 지도자의 욕성으로 비핵화가 확인되었고, 엔진 시험장과 미사일 발사대 철거 등의 일부 실질적 조치의 진행이 합의되었으며, 판문점 선언과 비교해 평양 공동선언문에서 진일보한 비핵화 의지 표현이 담겼다는 점은 비핵화 과정에서 어느 정도 진전을 이루었음을 확인할 수 있을 것이다.

이번 평양 공동선언에서 특히 주목할 분야는 군사분야이다. 평양 공동선언의 부속 합의서로 ‘판문점선언 군사분야 이행합의서’를 채택한 것은 실질적 불가침 선언과 같은 효과를 낸다고 보기는 어려우나 군사적 긴장 완화 및 신뢰 구축 이행의 견고한 토대를 구축했다고 볼 수 있다. 제도에 기반해 이행을 가능케 한 군사분야 합의는 지속

가능성과 예측 가능성을 높이는 효과가 있다고 논의할 수 있다. 또한 정치적 신뢰와 군사적 신뢰를 동반 상승시키는 효과도 성과로 볼 수 있다.²³²⁾ 이행 합의서에 따라 양측은 군사분계선 기준 비무장 지대 확대, 포사격 및 연대급 이상 훈련 중지, 비행금지구역 설정, 감시초소 철수, 일정 해상 지역에서 훈련 금지 및 포사격 중지, 북방한계선(NLL) 평화수역 설정 및 공동 어로 등의 조치를 시행하게 된다.²³³⁾ 상기 조치들을 통해 남북한의 우발적 충돌 가능성을 크게 완화하고 군사적 신뢰 구축이 크게 증진될 것으로 예상된다. 남북한이 이러한 조치의 견실한 준수와 전향적 자세를 견지할 경우 남북한의 노력은 운용적 군비통제의 확대와 실질적으로 군사력을 감축하는 구조적 군비통제로 나아갈 가능성이 높아 보인다.

주한미군과 관련한 논란의 개연성을 어느 정도 통제할 수 있는 것도 군사 분야의 성과로 논의할 수 있을 것이다. 공동경비구역 비무장화에서 남과 북 그리고 유엔사령부를 포함한 3자 협의회를 구성하는 것이 논의 되었다. 현재 주한미군 사령관이 유엔사령부 사령관을 겸직하고 있는 만큼, 향후 평화 선언이나 종전 선언 이후 제기될 주한미군 주둔 논란에도 어느 정도 대비가 된 것이다.

평양 남북정상회담을 통해 비핵화 및 한반도 평화체제 정착에 대한 조건이 어느 정도 조율된 상황에서 문재인 대통령은 9월 23일 유엔총회 참석을 위해 방미하고 9월 25일(미국 현지 24일) 트럼프 대통령과 정상회담을 가졌다. 평양 남북정상회담에 대한 반응이나 유

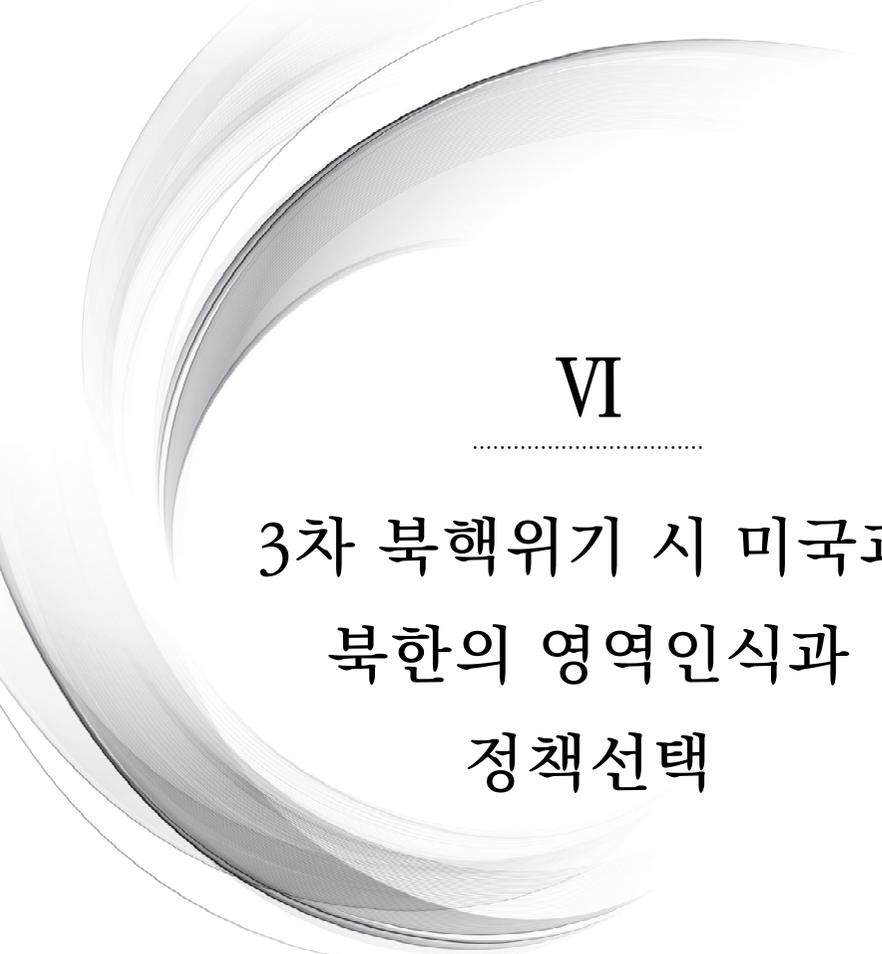
232) 서보혁, “평화로운 한반도의 문을 열다: 평양 남북정상회담 군사분야 평가와 과제,” (통일연구원 Online Series CO 18-39, 2018.9.21.), p. 3, <<http://www.kinu.or.kr/www/jsp/prg/api/dlV.jsp?menuIdx=351&category=53&thisPage=1&searchField=&searchText=&biblioId=1500721>> (검색일: 2018.9.29.).

233) “[전문]판문점선언 이행을 위한 군사분야 합의서,” 『한국일보』, 2018.9.20., <http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=201809191355001> (검색일:2018.9.22.).

엔총회에서의 연설에서 트럼프 대통령은 비핵화에 대한 북한의 의지에 대해 고무적인 반응을 보였다. 정상회담 결과 한미 양국은 제2차 북미정상회담의 개최를 위해 긴밀히 협력하기로 합의하면서 또 다른 북미정상회담의 가능성이 높아졌다.

한미정상회담에서 문재인 대통령은 김정은 위원장의 비핵화 의지를 전달하였고, 트럼프 대통령은 김정은 위원장과 2차 정상회담을 언급하면서 실무 준비를 위한 폼페이오 장관의 북한 방문을 시사했다.²³⁴⁾ 그러나 한미정상회담에서 확실한 비핵화 조치 이전까지 제재를 유지하는 방침은 분명히 확인되었다는 점에서 북한이 제시한 상응조치와 미국의 기존 입장 확인으로 인해 북미정상회담을 위한 실무 접촉에서 어느 정도 줄다리기가 예상되고 있다. 그럼에도 불구하고 제2차 북미정상회담이 기정사실화 되는 상황에서 비핵화를 위한 협상 동력이 다시 힘을 얻고 있는 만큼 궁극적으로 한반도 평화체제 정착을 위한 노력은 보다 탄력을 받을 것으로 예상된다.

234) “2차 북미 정상회담 가시화…급물살 탄 북미 대화,” *KBS*, 2018.9.29., <<http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=4044015&ref=A>> (검색일: 2018.9.29.).



VI

3차 북핵위기 시 미국과
북한의 영역인식과
정책선택

1. 미국의 손익준거점과 정책선택

가. 트럼프 정부의 등장과 미국의 대북 손익준거점

2016년 9월 9일 북한은 제5차 핵실험을 감행했다. 이후 2017년 트럼프 정부가 새롭게 등장하고, 이후 다시 한번 북한은 9월 3일 제6차 핵실험을 단행했다. 당시 미국 정부는 북한의 제6차 핵실험을 역대 최대의 도발로 규정하고 이에 상응하는 고강도 제재와 압박으로 대응하기 시작했다. 특히, 제6차 핵실험은 미국의 대북 안보적 손실 인식을 매우 고조시켰다. 물론 새로운 정부 즉 행위자에 따라, 그리고 현재를 중심으로 손익준거점이 재구성된다는 점에서 이는 상대적이다. 그러나 중요한 점은 북한이 미국 본토를 타격할 수 있는 대륙간탄도미사일인 ICBM을 사실상 성공한 것으로 인식되었다는 점이다. 다시 말해, 제6차 핵실험에 대해 북한은 이전 핵실험보다 더 위력이 강력한 ‘수소폭탄’이라고 주장했다. 그러한 가운데 일본 상공을 가로지른 ICBM 발사 성공은 미국에 직접적인 군사적 위협으로 인식되었다.

도널드 트럼프 대통령은 긴급 국가안보회의(NSC) 회의를 주재하며 대응책 마련에 고심했다. 이 회의에서 트럼프 대통령은 제임스 매티스 국방부 장관과 조지프 던포드 합참의장으로부터 가용할 수 있는 군사적 옵션을 구체적으로 보고 받았다. 이처럼 북한의 위협 감수적 행동인 적대적 군사 행위는 반대로 미국의 손실로 인식되었고, 이는 다시 대북 위협 감수적 행동으로 표출되기 시작했다.

미국은 회의 직후 직접적으로 북한에게 압도적 규모의 군사적 대응을 할 것을 내비쳤다. 그러면서 미국은 북한과의 대화 무용론을 주장하며 한국, 중국의 대북 유화정책에 대한 경고를 보냈다. 트럼

프 정부는 이전 정부와 마찬가지로 북한을 ‘불량국가’로 규정했고, 이보다 한 발 더 나아가 ‘거대한 위협’으로 명명했다.²³⁵⁾ 미국이라는 강대국이 북한이라는 약소국을 거대한 위협이라고 공식적으로 언급한 것은 매우 이례적이었다. 트럼프 대통령의 평소 화법으로 볼 때 이러한 표현은 즉흥적일 수도 있다. 하지만 미국 최고정책결정자의 발언이라는 점에서 이는 당시 미국의 대북 안보적 손실 인식을 잘 나타내는 지점이다.

한편, 미국이 북한을 거대한 위협으로 규정한 것은 차후 발생할 수 있는 군사적 긴장에서 단지 군사적 옵션을 고려하는 수준에서만 그치지 않겠다는 의지를 나타낸 것이었다. 그동안 여러 미국 정부에서 대북 군사적 옵션을 고려했지만 실제로 실행된 적은 없었다. 반면, 트럼프 정부는 이른바 소규모의 외과수술적 타격(minor surgical strike)인 ‘코피(bloody nose)’ 전략을 구체적인 실행 계획으로 고려했다. 코피전략은 예방 타격의 일환으로 북한의 대미 공격 징후가 없더라도 미국은 미래의 공격을 사전에 제거하기 위해 핵 및 미사일 관련 시설을 정밀 타격한다는 개념이다. 대규모의 군사적 공격이 미국 의회의 승인을 받아야 하는 것과 달리 코피전략은 트럼프 정부의 재량만으로도 실행 가능하다.

당시 트럼프 정부의 대북 코피전략 실행 의지를 나타내는 대목으로 이를 반대한 빅터 차 주한 미군 대사 내정자의 낙마를 지적할 수 있다. 빅터 차는 낙마 이후 워싱턴포스트지 기고를 통해 북핵 시설에 대한 예방적 공격은 단지 미사일 프로그램을 지연시킬 뿐 궁극적으로 위협을 막지 못한다고 주장했다.²³⁶⁾ 이는 본 연구의 관점과 같이 대북 군사 공격은 오히려 북한의 손실을 고조시켜 위협 감수적

235) “美, 北핵실험 도발에 세컨더리 보이콧 유력...군사대응 경고까지,” 『연합뉴스』, 2017.9.4.

236) “육군 게임체인저 KTSSM, 北 장사정포 정밀타격,” 『이데일리』, 2018.2.4.

행동으로 표출되게 만듦으로써 오히려 핵 개발에 대한 의지를 끌어 올릴 수 있음을 나타낸 것이다. 실제로 빅터 차는 오래전에 전망이론적 관점에서 북핵문제 해결의 어려움을 논한 적이 있었다.²³⁷⁾ 이처럼 제3차 북핵위기는 트럼프 정부 등장 이후 미국의 손실 인식이 더 고조됨으로써 북미갈등이 한층 더 격화되기 시작했다.

제3차 북핵위기를 둘러싼 북미 간 손익준거점은 이전과 마찬가지로 북핵 폐기, 대북제재 해제, 종전선언, 평화협정, 북미관계 정상화 등으로 정리된다.²³⁸⁾ 그리고 2018년 현재 북한과 미국의 핵 협상도 ‘선 핵 포기 후 보상’, ‘선 보상 후 핵 포기’라는 서로 다른 입장 하에 전개되고 있다.

트럼프 대통령은 핵과 미사일뿐만 아니라 북한 인권 문제를 강조하기 시작했고, 북한 문제에 대한 국제적 공조를 주장하였다. 그러면서 미국은 북미관계의 구도로 전개되던 북한 문제를 국제 문제로 확장시키고자 하였다. 하지만 2018년 현재 미국은 북한의 인권 문제를 비중 있게 다루고 있지 않으며, 이전 정권들과 마찬가지로 핵문제 해결에만 모든 초점을 맞추고 있다.²³⁹⁾ 이는 인권이란 문제보다 북한 핵문제가 미국의 직접적인 손익과 관련이 되기 때문이다.

2018년 6월 12일 싱가포르 북미정상회담 이전까지만 해도 트럼프 대통령은 북한 핵의 CVID(complete, verifiable, irreversible dismantlement) 즉, 완전하고 검증가능하며 돌이킬 수 없는 핵 폐기를 고수했다. 그러나 막상 회담이 개최된 이후에는 핵심 의제로 강조했던 CVID 문제를 언급하지 않았다. 게다가 트럼프 대통령은 의제

237) 빅터 차·데이비드 강 지음, 김일영 옮김, 『북핵퍼즐』(서울: 따뜻한 손, 2007), 참고.

238) 김재한, “부에노 데 메스키타의 북한 문제 분석: 『세계정치론』을 중심으로,” 『통일문제연구』, 제27권 1호 (2015), pp. 299~319.

239) 김영준, “동맹과 북한문제의 새로운 인식과 미래: 트럼프 대통령의 방한 평가와 향후 과제,” 『국가안보전략연구원 이슈브리핑 17-22』 (2017), pp. 3~4.

로 삼지 않겠다던 주한미군 철수와 한미연합군사훈련 중단 문제를 꺼내들었다. 그러면서 동시에 대북제재는 지속할 것을 나타냈다. 트럼프 대통령은 현실적으로 볼 때 단기간에 북한 핵을 CVID 하기는 어렵다고 인식한 것으로 보인다. 하지만 북한이 완전한 비핵화를 약속했기 때문에 미국은 주한미군 철수 가능성과 한미연합군사훈련 중단을 내비쳤다. 주지하는 바와 같이, 이후 한미연합군사훈련은 중단되었다.

바로 이 지점이 미국과 북한의 손익준거점에서 이익이 합치됨으로써 합의가 이루어진 사례가 된다. 우선 북한은 2018년 초 핵 및 미사일 실험 중단과 한미연합군사훈련 중단을 맞교환하는 중국의 제안이었던 ‘쌍중단’을 언급했었다. 당시 북한은 노동신문이나 조선중앙방송이 아닌 ‘조선신보’를 통해 이와 같은 내용을 언급했다. 그 때문에 크게 주목받지 않았지만, 이미 중국이 쌍중단을 주장하고 있었고, 간접적으로 한국 정부도 이에 동의했다는 점에서 이미 미국은 이 제안을 인식하고 있었다. 그러나 미국의 입장에서는 북한의 쌍중단 제안을 받아들일 수 없었는데, 바로 중국과의 관계 때문이었다.

이미 중국은 6자회담을 통해 북핵문제 해결의 중재자 역할을 한 바 있었다. 그러나 이후 북미 양자 협상 구도로 핵문제 해결이 전개되기 시작하면서, 사실상 배제되고 있었다. 따라서 중국은 다시 핵문제의 주요 행위자가 되기 위해 노력했고, 전통적인 북중 우호관계에 따라 북한의 입장을 지지하고 있었다. 중국의 대북 영향력 증대는 동북아전략상 미국에게 있어 손실로 인식될 수 있었다. 때문에 미국은 이를 크게 반기지 않았다. 오히려 미국은 중국이 유엔 안보리 대북제재를 성실히 이행할 것을 촉구했다. 미국은 중국이 냉전기와 같이 북중 대 한미의 동북아 구도를 형성하여 미국을 견제하고자 한 것으로 보았다.

하지만 평소 트럼프 대통령은 한미연합군사훈련 비용에 대해 비판적이었고, 한국이 더 많은 비용을 분담해야 한다고 주장했다.²⁴⁰⁾ 2018년 현재에도 한국과 미국은 방위비 분담협상에서 구체적인 합의점을 찾지 못하고 있다.²⁴¹⁾ 한미연합군사훈련 중단은 미국에게 있어 군사 훈련비를 절약할 수 있다는 점에서 이익이 된다. 그 때문에 북한이 군사적인 적대 행위를 하지 않는다면 미국은 한미군사훈련을 중단시킬 수 있는 좋은 명분이 생긴다. 또한 적대 행위를 북미 합의로 중단시켰다는 점에서 미국의 양보라고 보기도 어렵다. 특히, 한국에게 있어 주한미군의 주둔 이유가 북한의 위협이라고 할 때 북미 합의로 인한 북한의 군사적 적대 행위 중단은 한미동맹 약화로 볼 수도 없다. 물론 트럼프 대통령이 주한미군 철수 문제를 거론했다는 점에서 한미동맹 약화 아니냐는 문제를 제기할 수 있다. 하지만 이는 어디까지나 정치적인 수사일 뿐이다. 왜냐하면 중국을 견제한다는 차원에서 볼 때 주한미군 철수는 오히려 미국에게 있어 손실이 될 수 있기 때문이다.

주지하는 바와 같이, 오바마 정부는 핵 폐기를 전제조건으로 대화와 협상을 제시했다. 반면, 트럼프 대통령은 핵 폐기 목표를 그대로 유지한 채 북핵 및 미사일 발사 실험 중단만으로도 북한과 대화할 수 있음을 나타냈다. 그러나 트럼프 대통령의 ‘최대 압박과 관여 정책’이나 오바마 대통령의 ‘전략적 인내 정책’ 모두 기본적으로 제재와 압박을 통해 북한의 변화를 이끌어 내겠다는 점에서 유사하다. 그렇지만 오바마 정부는 트럼프 정부에 비해 북핵문제 해결의 중요성 즉, 정책적 우선순위를 상대적으로 낮게 설정하였다. 그 때문에 오바마 정부의 전략적 인내는 오히려 북한 무시 전략으로 인식되기

240) 강량, “북미 정상회담을 통한 트럼프 전략 읽기,” (국가안보전략연구원 이슈브리핑 18-18, 2018), pp. 2~3.

241) “韓美정상 회담서 ‘방위비’ 언급…평행선 협상에 어떤 영향?” 『연합뉴스』, 2018.9.25.

도 하였다.

반면, 트럼프 정부는 북한 핵문제의 정책적 우선순위를 높게 설정하였다. 트럼프 대통령은 오바마 대통령과 달리 북핵문제에 대해 그 중요성을 여러 번 강조하였다.²⁴²⁾ 그렇다면, 북핵문제 해결이라는 미국의 손익준거점이 왜 변화한 것인가? 상위 손익준거점은 목표 또는 기대수준과 같다는 점에서 크게 유동적이지 않다. 이와 달리 하위 손익준거점은 전체적 관점이 아닌 현재를 기준으로 상황과 이에 따른 행위자의 인식에 따라 달라진다는 점에서 유동적이다. 그렇다고 하위 손익준거점이 끊임없이 변화하는 것은 아니다. 왜냐하면 기본적으로 행위자의 인식과 상황은 완전히 정반대의 형태로 쉽게 변하지 않기 때문이다. 특히, 그것이 국가, 그리고 국제적 상황이라면 좀 더 쉽게 변하지 않는다. 그러한 점에서 미국은 상위 손익준거점으로서 북핵 폐기 목표를 한 번도 수정한 적이 없다. 더군다나 이란 핵문제 사례를 통해 미국은 이러한 대북 상위 손익준거점을 확고히 했다.

하지만 북한의 행위 변화를 목표로 한 미국의 하위 및 중위 손익준거점은 상황 변화와 이에 대한 인식에 따라 수정을 반복하였다. 그런데 여기서 북핵문제를 둘러싼 북미 간 손익준거점과 이에 따른 협상과 갈등이라는 행위 발생의 복잡성이 발견된다. 만약 북한의 핵무기 고도화 목적이 미국과의 협상력을 극대화시키기 위해서였다거나 혹은 북한 핵문제의 중요성을 미국에게 자각시키기 위해서였다면, 북한의 목적은 일단 성공한 것이다. 그렇게 본다면, 비록 북미 간 긴장은 고조되었지만, 북한에게 있어 현재의 상황은 손실이 아니다. 즉, 미국은 북한의 ICBM 등 핵무기의 고도화가 진행된 현재의 상황을

242) 계영호, “트럼프의 대북 최대 압박과 관여정책 그리고 한국의 안보,” 『전략논단』, 제27호 (2018), pp. 66~67.

손실로 인식했고, 이로 인해 북한 핵문제를 정책의 최우선 순위 중 하나로 설정하였다. 물론 동시에 미국은 손실에 따른 위험 감수적 행동으로서 대북 선제 타격설(코피전략)을 언급하기도 하였다.²⁴³⁾

그렇다면 2018년 북한이 미국과 대화에 나선 것은 최강 대북 제재라는 최대 압박에 의해서라기보다는 긴장의 극대화과 이에 대한 해소 필요성이라는 서로의 이익이 맞아떨어졌기 때문이라고 할 수 있다. 물론 앞서 언급했듯이 북한에게 있어서는 긴장의 극대화를 통한 미국의 북핵 정책 우선순위 상승 전략이라는 이익과 맞아떨어진 부분도 분명 존재한다.

한편, 미국의 입장에서는 어쨌든 최대 압박이 통했는지 아닌지와 상관없이 이러한 정책을 통해 북한을 대화의 장으로 이끌었다는 점에서 이익이 된다. 결국 위험 추구 또는 감수적 행동이 손실을 만회하고자 하는 목적에서 발현된다는 점에서 2017년 북한과 미국의 군사적 긴장 고조 등은 결국 어느 정도 손실을 만회하게 만들었다. 그리고 2018년 현재 미국과 북한 모두 이익영역에 있음으로써 협상이 진행되고 있다고 볼 수 있다.

대내적 차원에서도 북미 간 손익준거점의 합치는 서로의 대화를 이끌었다. 우선 북한의 경우, 핵무력 완성이라는 군사강국 완성은 이익영역에 놓이게 된다. 그렇다면 이제는 경제 발전인데, 이익영역에 놓인 북한은 위험 감수적 행동보다는 회피적 행동을 통해 손실을 피하고 이익을 유지해야 할 필요가 있다. 그러한 점에서 북한은 이제 핵을 수단으로 미국과 협상을 함으로써 경제적 이익을 얻고자 한 것으로 볼 수 있다. 물론 최강 제재와 군사적 위협에 의해 북한이 대화를 제의하고 미국과 협상을 진행하고자 한 것일 수도 있다. 그러나 2017년 북미갈등이 최고조로 상승했을 당시 북한은 오히려 괘

243) 위의 글, p. 67.

도 주위를 포격하겠다고 하며 위협 감수적 행동을 취하였다.²⁴⁴⁾

북한이 미국과 대화를 진행한 것이 단순히 미국의 최강 압박과 제재에 굴복했기 때문이라면, 2017년의 갈등 상황과 2018년 현재의 상황을 설명하는데 한계가 발생한다. 미국의 주장대로라면 북한에 대한 최강 압박과 제재는 북한에 극도의 손실을 미쳤고, 이에 굴복한 북한이 대화를 요구한 것이어야 하기 때문이다. 이러한 주장은 손실과 위협 감수적 행동이라는 전망이론의 기본 가설에 부합하지 않는다. 하지만 전쟁과 같은 재앙적 손실 발생이라는 극도의 손실 인식은 행위자로 하여금 위협 감수적 행동을 취하기보다는 오히려 위협 회피적 행동을 취하게 만든다. 그렇게 본다면, 미국의 최강 제재 및 압박과 북한의 비핵화 협상 대화라는 주장은 충분히 연결시킬 수 있다.

그런데 문제는 2018년 1월부터 10월 현재까지 지속적으로 북한이 극도의 손실을 느끼고 있는 것이라고 볼 수 있는가 하는 점이다. 전망이론에 따르면 행위자는 전체 자산이 아닌 현재를 중심으로 손익 준거점이 형성되기 때문에 2018년 1월 이전까지 북한이 극도의 손실을 느꼈다고 하더라도 2018년에 들어와서는 손실이 아닐 수 있기 때문이다. 또는 여전히 북한이 미국의 대북 제재에 대해 손실로 느끼고 있다고 하더라도 그것이 위협 회피적 행동으로 나타나는 극도의 손실로 인식되고 있는가 하는 점이다. 그리고 전망이론에 따르면 손실에 대한 민감성은 일정 수준 이상에서 지속되면 그 민감성이 떨어진다. 이는 소위 안보 불감증과 같은 맥락이다.

일각의 주장대로 미국의 최강 제재에 의해 북한이 어쩔 수 없이 협상장에 나온 것일 수도 있다. 그리고 그 시점이 2018년이라는 것은 미국의 대북제재 효과가 나타나는 시점(6개월 후)이기 때문일 수

244) 위의 글, p. 55.

도 있다. 하지만 현재 북한은 미국의 최강 대북 제재 지속에도 불구하고 이를 잘 버티고 있다. 나아가 버티는 수준이 아니라 시장이 확대되고 있고, 북한은 국산화(자립경제) 정책을 추구하며 다각적으로 경제 개발을 위해 분주하게 노력하고 있다. 그런데 북한의 경제성장률은 2016년 3.9%에서 2017년 -3.5%로 마이너스 성장률을 기록했다.²⁴⁵⁾ 다시 말해, 대북 제재 효과가 나타나는 시점(6개월 후)이 2018년이라면 북한이 정말로 제재에 대해 굴복한 것인지 의문이 발생한다. 왜냐하면 북한은 -3.5%라는 마이너스 경제성장률을 보인 2017년에 한반도 전쟁설이 돌 정도로 오히려 더 위험 감수적 행동을 보였기 때문이다. 물론 2018년 북한의 경제성장률을 보아야 좀 더 명확하게 이해할 수 있다. 그렇지만, 반드시 그것이 아니라 하더라도 북한은 1990년대에 이보다 더 심각한 고난의 행군 시기를 겪으면서도 미국에 굴복하지 않고 핵 협상을 지속했다.

나. 북핵 불확실성 고조와 미국의 손익준거점: 북미 핵 협상의 복잡성

현재 북한은 핵 및 미사일 실험이나 대남 적대적 군사 행동을 취하지 않고 있다. 대신 북한은 경제 발전에 집중하며 남북 경제협력과 북미관계 개선에 심혈을 기울이고 있다. 그리고 북한은 대북 제재 해제나 남북한 경제 협력, 북미관계 개선에 조바심을 내지 않고 있다. 오히려 차분하게 미국과 비핵화 협상을 지속하며, 진전과 교착 상태를 반복하며 이익을 추구하고 있다. 미국의 제재가 북한에 아무런 영향을 미치지 않았다고 보기 어렵지만, 바로 이러한 북한의 행동들은 오로지 최강 대북 제재 때문이라고 보기 어렵게 만든다.

245) “北, 김책제철소에 코크스 안 쓰는 ‘주체철’ 생산공정 완공 보도,” 『연합뉴스』, 2018.9.26.

극심한 손실 인식 때문에 북한이 위협 회피적 행동을 취한 것이라면 북한은 비핵화에 속도를 내야 할 것이다. 또한 북한은 체제보장이라는 큰 조건을 비핵화에 대한 대가로 제시하긴 했지만, 그에 해당하는 미국의 상응조치가 무엇인지 구체적이며 또 적극적으로 제시해야 할 것이다. 하지만 현재 북한은 비핵화와 체제보장을 전제로 이에 해당하는 미국의 상응조치가 구체적으로 무엇인지 밝히지 않으면서 이를 강하게 요구하고 있다. 2018년 9월 29일 북한 리용호 외무상은 유엔 총회에 참석해서 “우리는 미국의 상응한 화답을 보지 못하고 있다”면서 “미국은 우리에게 선 비핵화만을 요구하면서 제재 압박 수위를 높이고 있고 종전선언 발표까지 반대하고 있다”고 지적했다. 그러면서 그는 “경제제재로 우리를 굴복시킬 수 있다고 생각하는 것은 우리에게 대해 모르는 사람들의 망상에 불과하다”고 발언했다.²⁴⁶⁾

현재 북한은 풍계리 핵실험장을 폐기했다. 그리고 북한은 9월 5일 방북했던 대북 특사단에게 2021년 1월 트럼프 대통령의 첫 임기 안에 비핵화를 실현했으면 좋겠다고 공개적으로 밝혔다.²⁴⁷⁾ 이후 9월 19일 평양에서 개최된 제3차 남북정상회담에서 북한은 동창리 엔진 시험장과 미사일 발사대를 유관국 전문가들의 참관 하에 우선 영구적으로 폐기하기로 남한과 합의하였다. 미국으로부터 어떠한 보상도 얻지 못한 상황에서 북한이 선제적인 비핵화 조치를 취한 것은 북미 비핵화 합의와 신뢰 구축 이행 의지를 나타내기 위해서라고 볼 수 있다. 그리고 북한이 이렇게 행동할 수 있는 것은 현재 상황을 손실로 인식하지 않기 때문이다. 다시 말해, 미국으로부터 딱히 어떠한 보상도 받지 않았다는 점에서 일방적인 핵실험장 폐기 등 비핵화 조치는 북한에게 손실이 될 수 있다. 그러나 북한은 스스로 비핵

246) “북한 리용호 외무상 “일방적인 핵무장 해제는 없다.” 『이데일리』, 2018.10.1.

247) “북미정상회담 기대감…北 2021년 1월까지 이행 비핵화조치 밝힌 듯.” 『연합뉴스』, 2018.9.25.

화 선제 조치를 취하고 있다. 1차, 2차 북핵위기 시 북한과 미국은 제네바 합의, 9·19 공동성명, 2·13 합의, 2·29 합의 등을 체결했지만, 모두 실패했던 것은 ‘선 조치 후 보상’, ‘선 보상 후 조치’라는 대립되는 입장 때문이었다. 그러나 북한은 동시적 행동을 미국에 요구하면서도 사실상 선제적 조치를 취하고 있다. 그렇다면 현재 북한이 미국에게 보여주고 있는 비핵화 선 조치들은 손실이 아닐 가능성이 높다.

하지만 그동안 엄청난 고통을 감수하며 핵을 체제보장의 수단으로 개발해온 북한이 이렇게 쉽게 비핵화 조치를 취한다는 것은 쉽게 이해하기 어렵다. 그렇다면 일각의 주장대로 북한은 더 이상 핵실험을 할 필요가 없기 때문에 실험장을 폐기한 것일 수도 있다. 앞서 언급했듯이, 현재 북한이 비핵화 선제 조치를 취한 것은 손실이 아니기 때문일 수 있다. 다음으로 같은 맥락에서 북한은 언제든 핵실험장을 복원할 수 있기 때문에 선제적 비핵화 조치를 취한 것일 수도 있다. 그렇다면 이 경우도 북한에게 있어 손실이 아니다. 하지만 북한은 아직 미국으로부터 어떠한 보상을 받지 못했다. 즉 딱히 손실을 입지 않았을지 모르지만 그렇다고 이익을 얻은 것도 아니다.

그런데 만약 북한의 비핵화 선제 조치가 기만적 행위였다면 이야기가 달라진다. 다시 말해, 북한은 오히려 현재 위험 감수적 행동을 하고 있을 수도 있기 때문이다. 만약 북한의 이러한 행동이 기만적 행위이고, 또 완벽히 이를 숨길 수 있다면 북한의 위험 감수적 행동은 본래 목적대로 손실을 만회하게 된다. 그러나 북한은 미국에 완전한 비핵화를 약속했기 때문에 이러한 사실은 차후에 밝혀질 가능성이 높다. 그렇다면 북한이 설령 성실하게 비핵화 이행을 하고 있더라도 신뢰에 금이 간다. 이는 북한의 대미 비핵화 협상력을 떨어뜨리게 만든다.

이와 달리 북한의 기만적 행위가 밝혀질 경우이다. 이러한 경우 비핵화 이행 과정에서 밝혀진 것보다 북한의 대미 협상력에 오히려 더 큰 타격을 가져올 가능성이 높다. 특히 이는 더 이상 북한의 ‘선 보상 후 핵 폐기’ 주장이 미국에 받아들여지지 않을 것이다. 또한 북한의 행위는 그동안의 북미 신뢰 관계를 깨뜨리는 것으로서 미국의 대북 제재는 더욱 강화될 것이고, 나아가 실질적인 군사적 조치가 고려될 수도 있다.

그러나 위협 감수적 행동의 근본적 기제는 손실을 만회하는데 있다. 따라서 북한이 기만적 행위라는 위협 감수적 행동을 선택한 것이라면, 이를 통해 손실을 만회해야 한다. 그러나 북한은 이미 핵 무력을 완성했고, 실제로 미국을 군사적으로 공격할 것이 아니라면, 이러한 기만적 행위는 북한에 오히려 더 큰 손실을 발생시킬 수 있다. 따라서 체제보장이라는 상위 손익준거점이라는 맥락에서 보면, 현재 북한은 전략적 계산에 의한 위협 회피적 행동을 취하고 있다고 볼 수 있다.

이러한 맥락에서 최근 김정은 위원장이 제시한 비핵화 완료 시점(트럼프 첫 임기 기간) 문제를 이해할 수 있다. 왜 김정은 위원장은 트럼프 재임 기간 안에 비핵화를 완료하겠다고 한 것인가? 일단 북한이 구체적으로 비핵화 완료 시점을 제시한 것은 미국에게 있어 이익이 된다. 1, 2차 북핵위기를 살펴봤듯이, 김정일 시대나 그 이전의 여러 미국 정부들에서도 이러한 구체적인 비핵화 시간표가 논의된 적은 없었다. 그렇게 본다면 분명히 미국에게는 북한의 비핵화 시간표 제시가 이익이 된다. 그리고 보다 자세하게는 트럼프 대통령에게 있어 이익이 된다.

반면 어떠한 실질적인 보상도 얻지 못하고 있는 상황에서 북한이 스스로 비핵화 시간을 제시한 것은 오히려 손실이 될 수도 있다. 손실

로 볼 경우 이는 북한의 위협 감수적 행동이라고 볼 수 있다. 즉, 북한이 미국으로부터 어떠한 보상도 받지 못하고 있고, 또 제재가 지속되고 있으며, 경제 발전에 속도가 붙지 못한다는 점에서 손실영역에 있다고 볼 수 있다. 그 때문에 북한은 스스로 비핵화 시간을 제시함으로써 미국으로부터 보상의 속도를 높이고자 했다고 볼 수 있다.

다른 한 편 현재 트럼프 대통령의 재선은 불명확한 상황이다. 북한에게 있어 이는 일종의 손실이 될 수 있다. 북한에게 있어 미국 대통령의 변화는 협상의 연속성을 단절시키기 때문이다. 따라서 북한이 비핵화 시간표를 제시함으로써 협상 대상의 변화를 방지하고자 한 것일 수도 있다.

이와 달리 북한이 현재 이익영역에 있다고 인식하기 때문일 수도 있다. 하지만 미국은 대북제재 해제, 선 핵 폐기, 종전선언 지연, 평화협정 체결 및 북미관계 정상화 불확실 등 그 어떤 것도 북한의 요구를 들어주지 않고 있다. 그렇다면 북한의 비핵화 시한 제시는 오히려 위협 감수적 행동일 수 있다. 우선 트럼프 임기 안에 북한 비핵화가 이루어지지 않으면 미국의 대북 강경책의 빌미가 되고 북핵문제 해결의 교착상태가 지속될 수 있다. 하지만 이는 동시에 트럼프 대통령에게도 손실이 될 수 있다. 재선에 악영향을 미칠 수 있기 때문이다. 그러나 트럼프도 인식하고 있듯이, 북한 비핵화는 2년에 걸쳐 이를 수 있는 것이 아니다. 반드시 절차대로 진행될 필요는 없지만, 동결-신고-사찰-검증-폐기 등 시간이 많이 걸리기 때문이다. 이밖에도 완전한 비핵화 방법과 보상을 둘러싸고 북미 간 이견이 발생할 수도 있다. 그럼에도 불구하고 비핵화라는 유의미한 조치는 실행이 될 것인데, 그것의 성과는 곧 트럼프 대통령에게 이익이 된다. 물론 트럼프 대통령의 재선에도 긍정적 영향을 미칠 것이다.²⁴⁸⁾

248) 민정훈, “트럼프 대통령 하 미국 국내정치 상황과 북핵 해법예의 함의,” (IFANS 주

하지만 문제는 북한의 비핵화 기한 제시가 미국에 부담이 될 수 있다는 점이다. 북한이 비핵화 기한을 자발적으로 제시했고, 꾸준히 ‘선 보상 후 핵 폐기’를 주장한다는 점에서 미국이 ‘선 핵 폐기 후 보상’을 고집하기 어려워졌기 때문이다. 다시 말해, 북한은 핵문제 해결에 대한 책임을 미국에 돌렸다.

미국도 이러한 상황을 잘 인식하고 있다. 그 때문에 2018년 9월 27일 트럼프 대통령은 뉴욕 유엔본부에서 안전보장이사회 회의를 주재한 뒤 가진 기자회견에서 북핵 협상 타결 도달을 서두를 필요가 없다며 발언했다. 이 회견에서 트럼프 대통령은 “북핵협상 타결에 도달하는데 2년, 3년, 혹은 5개월이 걸리든 문제가 되지 않는다”고 강조했다. 이는 미국의 대북 신뢰에서 비롯된 것일 수도 있고, 또는 확실한 비핵화 조치를 위해 굳이 시간이라는 틀에 제한되지 않기 위해서일 수도 있다. 또한 북미 신뢰가 형성되는 가운데 신뢰 증대의 일환으로 트럼프 대통령이 김정은 위원장의 부담을 덜어주기 위해서 일수도 있다. 하지만 보다 명확한 건 미국이 북한의 페이스에 휘말리지 않겠다는 뜻으로 볼 수 있다. 즉, 북핵 협상의 주도권을 북한에 빼가지 않겠다는 것으로 이해할 수 있다.²⁴⁹⁾

그렇지만 이러한 문제는 동시에 북한에게도 적용된다. 보상의 수준이 어느 정도인지는 북미 합의를 통해 지속적으로 논의되고 또 조정되겠지만 그에 맞춰 북한도 비핵화에 속도를 내야 할 것이기 때문이다. 완전한 수준은 아니더라도 미국이 북한의 단계적 조치에 어느 정도 보상을 했음에도 불구하고 만족할만한 수준의 비핵화가 이루어지지 않았을 경우, 그리고 그로인한 미국 내 비판여론이 고조됨으로써 재선에 부정적 영향을 미칠 경우 트럼프 대통령의 손실 인식은

요국제문제분석 2018-27, 2018), p. 12.

249) “트럼프 ‘북핵협상 타결, 2년 걸리든 3년 걸리든 문제 안 된다.’, 『연합뉴스』, 2018. 9.27.

위험 감수적 행동으로 표출될 가능성이 있다. 북한과 시리아를 같은 선상에서 비교하기는 어렵지만, 추락하는 지지율 가운데, 트럼프 대통령은 러시아의 지원을 받는 시리아 정부군의 화학무기 사용에 대한 응징으로 2017년 4월 7일 미사일 59발을 시리아군 비행장에 공격한 바 있다.²⁵⁰⁾ 시리아 공격이라는 트럼프 대통령의 위험 감수적 행동은 결국 지지율 상승이라는 손실 만회로 이루어졌다.²⁵¹⁾ 그렇게 볼 때 미국은 북한의 비핵화 이행에 만족하지 못할 경우, 그리고 트럼프 대통령이 재선을 위한 지지율 반등을 원할 경우 대북 강경 정책을 전개할 가능성이 높다. 이 경우 북미관계는 다시 예전으로 돌아갈 가능성이 높고, 핵문제는 교착상태에 빠질 것이다. 물론 남북관계 개선에도 제약이 걸릴 것이다.

하지만 북한의 비핵화 시간표 제시는 트럼프 정부에게 있어 이익이 된다. 역대 그 어떤 정부도 구체적인 비핵화 시간표를 이끌어 낸 적이 없기 때문이다. 그러나 동시에 북미 모두 가시적인 결과를 보여야 한다는 점에서 손실이 될 수도 있다. 미국과 북한 모두, 아니면 어느 한 쪽에 손실이 될 경우 또다시 긴장이 고조되거나 아니면 북핵 문제는 더 이상 진전되지 않고 교착상태에 머무를 수 있다.

미국에게 있어 현재 상황이 확실히 이익이 되려면, 그리고 북한의 현재 행동의 진위를 확실히 밝히기 위해서는 비핵화를 위한 신고, 사찰, 검증이 이루어져야 한다. 물론 핵 동결이 이 모든 과정에서 우선되어야 한다. 2018년 들어 북한은 더 이상 핵 및 미사일 실험을 하지 않고 있다는 점에서 트럼프 대통령은 그 성과를 내세우고 있다. 반면, 일각에서는 미국이 북한의 핵 동결 초차 아직 이끌어 내지 못했다고 비판한다.²⁵²⁾ 그렇게 본다면 현재 미국이 딱히 이익을 얻

250) “미국, 시리아 군군기지에 미사일 59발 발사.” 『국민일보』, 2017.4.7.

251) “시리아 공습 이후 트럼프 지지율 상승... 외교정책 지지.” 『아시아경제』, 2017.4.17.

고 있다고 보기 어려울 수 있다. 같은 맥락에서 북한도 딱히 손실을 얻고 있다고 할 수 없다. 그러나 1, 2차 북핵위기 당시 미국의 하위 손익준거점은 북한의 핵 및 미사일 실험 중단이었다. 이를 위해 미국은 북미 제네바 합의를 맺었고, 9·19 공동성명과 2·13 합의를 맺기 위해 노력을 기울였다. 그럼에도 불구하고 북한은 여섯 차례에 걸친 핵실험과 수십 발의 미사일 발사 실험을 감행했다. 그렇게 본다면, 현재 미국은 오히려 이익영역에 있다고 볼 수 있다.

〈표 VI-1〉 3차 북핵위기 시 미국의 대북 손익준거점

손익준거점	내용
하위 손익준거점	<ul style="list-style-type: none"> 북한의 핵 및 미사일 실험 중단
중범위 손익준거점	<ul style="list-style-type: none"> 북한의 핵 및 미사일 시설 동결 핵 시설 리스트 신고-사찰 핵 시설 폐기-검증
상위 손익준거점	<ul style="list-style-type: none"> 북한의 완전한 비핵화(CMD)

출처: 저자 정리.

2. 북한의 손익준거점과 정책선택

가. 김정은 정권의 등장과 북한의 손익준거점

2012년 2월 29일 북한과 미국은 비핵화와 한반도 평화체제를 맞교환하는 문제에 대해 합의하였다. 당시 북한과 미국이 합의를 맺을 수 있었던 것은 각자가 처한 당시의 상황이 손익준거점을 기준으로 모두 이익영역에 있다고 인식되었기 때문이다. 당시 북미 간 합의의 주요 내용은 미국의 대북 지원과 북한의 핵 폐기였다. 이는 2018년

252) “핵 동결도 못했는데... 美 언론, 트럼프 자화자찬에 찬물,” 『한국일보』, 2018.9.27.

현재에도 진행 중인 북미 핵 협상의 쟁점 사안이다. 당시 북한과 미국은 관계 개선과 비핵화 실현이 서로의 이익에 부합된다고 판단했고, 이러한 판단은 대화 지속이라는 위험 회피적 행동으로 나타나게 되었다.

그런데 이 당시 두 국가가 각자 발표한 북미 합의 내용은 약간의 차이가 존재한다. 그리고 이러한 차이점은 북한과 미국의 손익준거점이 무엇인지 잘 나타나는 대목이다. 북한은 ‘조선통신’이라는 웹사이트를 통해 영문으로 된 북미 합의 사항에 대해 발표했는데, 미국 국무부 대변인 빅토리아 눌런드(Victoria Nuland)의 발표와 차이가 존재했다. 우선 북한이 발표한 합의 사항에는 미국의 발표 내용에는 없는 ‘평화 협정이 체결되기 전까지’라는 표현이 들어가 있다. 또한 미국의 발표 내용에는 없는 ‘6자 회담 재개’와 ‘대북제재 해제 및 경수로 제공 논의’라는 표현이 들어가 있다. 반면, 북한의 발표문에는 미국이 발표한 ‘강도 높은 모니터링’이라는 문구는 빠져 있다. 구갑우의 의견처럼 여전히 북한은 손익준거점으로서 한반도 평화체제 수립, 미국의 대북 적대시 정책 철회, 북미관계 정상화, 대북제재 해제를 설정하고 있다는 것을 알 수 있다.²⁵³⁾

2012년 4월 13일 북한은 광명성-3호를 발사했다. 하지만 발사 실험은 실패했다. 당시 북한은 위성 발사 실패를 공개적으로 인정했는데, 문제는 4월 11일 김정은이 조선노동당 제4차 당 대표자회에서 당 제1비서, 당 중앙군사위원회 위원장, 정치국 상무위원 지위를 획득한지 불과 이틀만이라는 것이다. 그렇다면 광명성 3호 발사 실패는 김정은 위원장에게 큰 손실이 된다. 그 때문에 일각에서는 김정은 체제의 불안정성을 주장하기도 하였다. 사실 실패 가능성이 조금

253) 구갑우, “북한 핵 담론의 국제정치: 북한적 핵 개발의 이유와 김정은 정권의 핵 담론,” 『동향과 전망』, 99호 (2017), p. 114.

이라도 있으면 발사하지 않는 것이 안전하다. 특히, 기술 담당자의 경우 실패는 곧 자신의 생존과 직결된다. 그렇다면 다음의 몇 가지 해석이 가능해진다.

첫째, 실패 가능성이 있음에도 불구하고 김정은 위원장의 의지로 인해 미사일 발사 실험을 무리하게 단행한 것이다. 앞서 언급했듯이, 김정은 위원장이 여러 직위를 획득했기 때문에 이에 대한 성과를 과시할 필요가 있었기 때문이다. 그러나 자신의 업적을 세우고 지위를 과시하려면 오히려 조금의 실패가 있어도 치명적일 수 있기 때문에 차라리 안 하는 것이 나올 수 있다.

둘째, 일각의 해석대로 2011년 김정일 사망 이후 김정은이 집권하게 되면서 정권 불안정성이 존재했고, 이에 대한 방치는 손실로 인식되기 때문에 실패 가능성이 있지만, 오히려 성공 가능성을 높게 보고 발사 실험을 한 것이다. 즉 정권 불안정성이라는 김정은 위원장의 손실 인식은 위험 감수적 행동을 선택하게 만들었다.

이 지점은 앞서 논의했던 미국과 같이 행위자의 인식에 따른 손익 준거점의 변화를 잘 보여준다. 김정일 국방위원장의 사망은 북한 정권의 대내적인 손실 인식을 극대화 시켰다. 그 때문에 김정은 국무위원장에게 있어 핵과 관련된 손실 인식의 민감성은 김정일 위원장보다 더 커졌다. 김정일 시대와 마찬가지로 북한과 미국이 맺은 2·29 합의에는 핵 및 미사일 발사 실험 유예, 핵실험 중단, IAEA 사찰단 복귀 등이 들어가 있다. 그리고 이에 대해 미국은 대규모의 식량을 북한에 제공하기로 하였다.²⁵⁴⁾ 그러나 김정은 위원장이 보기에 경제적 지원이나 대북제재 해제 등은 체제보장을 위한 핵 교환 조치로 부족했다. 여기서 체제보장은 비록 김정은이 김일성과 김정

254) 외교부, 『2013년 외교백서』(서울: 외교부, 2013), pp. 35~36; 엄상윤, “김정은체제의 개막과 북핵문제의 향방,” 『정세와 정책』, 4월호 (2012), p. 9.

일 등 선대 지도자의 유훈을 지켜간다고 하더라도, 결국은 그들이 아닌 자신의 체제보장이었다.

그러한 점에서 우선 이 합의는 김정일 시대의 결과물로 김정은 위원장의 주도로 이루어졌다고 볼 수 없었다. 물론 당시 김정은은 후계자로 이 과정 전반에 관여했을 가능성이 크다. 그러나 핵에 대한 발언권은 전적으로 김정일 위원장에게 있었을 것이기 때문에 상대적으로 김정은의 의견은 크게 반영되지 않았을 가능성이 크다. 따라서 이전 지도자의 유산을 이어감으로써 독재정권을 유지하는 것은 김정은 위원장에게 좋은 방법이지만 그 손실 민감성이 다르다는 점에서 이 합의에 불만족했을 가능성이 크다. 또한 김정일 위원장과 달리 김정은 위원장의 군부 장악은 한계가 있을 수밖에 없었다는 점에서 핵의 가치를 좀 더 활용할 필요가 있었을 것이다. 주지하는 바와 같이 김정일 위원장은 김정은 위원장과 달리 김일성 주석 사망 이후부터 권력을 장악한 것이 아니었다. 김정일 위원장은 후계자로 공식 지명되기 이전부터 당과 군을 장악하기 시작했다. 그러나 김정은 위원장은 김정일과 달리 그 스스로 당과 군을 장악하지 못했다. 물론 후계 기간이 짧았기도 했지만, 기본적으로 김정일의 그늘에 있었기 때문이었다. 따라서 김정은 시대에 들어와 핵에 대한 소유효과는 좀 더 높아졌다. 김정은 시대에 들어와 높아진 핵의 소유효과는 그 가치 증대를 위해 ‘광명성 3호’를 발사하는 위협 감수적 행동을 선택하였다. 그리고 이러한 북한의 위협 감수적 행동은 북한 핵이 가진 정치적 가치를 잘 나타낸다. 그동안 북한은 상위 손익준거점으로 핵보유국과 사회주의 강국 건설을 주장하였다. 물론 이러한 북한의 목표는 결국 체제보존으로 수렴된다. 그러나 당시 북한은 오히려 공개적으로 미사일 발사 실패를 인정했다.

셋째, 앞서 3월 16일에 북한은 김일성 주석의 100회 생일(4월 15

일)에 ‘광명성 3호 위성’을 발사하겠다고 발표했다. 그 때문에 비록 실패 가능성이 존재함에도 불구하고 북한은 어쩔 수 없이 실험을 단행했다. 그러나 앞서 언급했듯이, 실패 가능성이 높음에도 불구하고 실험을 단행한 것은 김정은 위원장에게 손실이 될 수 있다. 더군다나 발사 실험 실패는 김일성 주석 생일마저 망치게 된다.

넷째, 애초에 김정은 위원장은 실패를 바라고 실험을 감행했다. 미국의 주장과 달리 북한은 당시 발사 실험을 미사일이 아닌 위성 로켓 실험이라고 주장했다. 당시 과학자들은 김정은 위원장에게 성공 가능성이 낮다고 보고했을 수도 있다. 실패는 과학자들에게 치명적이기 때문이다. 그러나 또한 김정은 위원장에게도 절대로 이익이 아니다. 그럼에도 불구하고 북한은 미사일 실험을 감행했다. 더군다나 북한은 외신 기자들을 초청한 상황이었다. 이는 북한의 위신에도 문제가 생기는 지점이다.

일반적으로 위성 실험은 강대국의 경우에도 종종 실패한다. 그렇게 본다면 미사일 실험 실패는 자신의 정치적 위신과 안보적 손실일 수 있지만, 위성이라면 이야기는 달라진다. 그리고 위성이기 때문에 실패와 상관없이 앞으로도 계속 실험을 이어갈 수 있다. 실제로 북한은 미사일 실패에 대해 공개적으로 발표를 했고, 미국이 미사일 실험이라고 주장하며 비판했음에도 불구하고, 위성 실험은 주권국가의 정당한 우주 개발의 권리라고 주장했다. 게다가 같은 날인 2012년 4월 13일 북한은 제5차 최고인민회의에서 개정된 헌법에 ‘핵보유국’을 명기하였다.²⁵⁵⁾

그렇다면 4월 13일 로켓 발사 실험은 핵무기 개발의 차원이 아니라 위성 발사라는 것을 강조하기 위해 실패를 무릅쓰고 미사일 발사 실험

255) 2012년 5월 30일 북한은 ‘내나라’라는 인터넷 웹사이트를 통해 ‘핵보유국’이 명기된 개정된 헌법 서문을 공개하였다. “북한, 새 헌법에 핵보유국 명기,” *Redian*, 2012. 6. 4.

을 단행했다고 볼 수 있다. 실패를 위한 실험이었다고 단정하기 어렵지만, 성공과 실패 모두 북한에게 있어 손실이 아니다. 하지만 대북 제재는 지속되고 있었고, 김정은 위원장의 리더십을 위해서라도 하루빨리 핵과 미사일을 완성시킬 필요가 있었다. 이에 북한은 2012년 12월 12일에 또다시 위성 발사를 시도했고, 마침내 성공시켰다.²⁵⁶⁾

2013년 1월 22일 유엔 안보리는 북한의 인공위성 발사에 대한 대북제재 결의 2087호를 채택하였다. 북한의 손실 인식은 한층 더 고조되었고, 결국 2013년 2월 12일 제3차 핵실험을 단행하였다. 특히 북한은 3차 핵실험에서 핵무기를 소형화, 경량화, 다중화하였다고 발표하였다. 2013년 3월 31일 북한은 노동당 중앙위원회 전원회의에서 ‘경제-핵무력 건설 병진노선’을 채택하였다. 그리고 이어 북한은 ‘전 세계의 비핵화’를 전제로 2013년 4월 1일 최고인민회의 제12기 7차 회의를 통해 ‘자위적 핵보유국의 지위를 더욱 공공히 할 데 대하여’를 법령으로 채택하였다. 2013년 4월 2일 원자력총국 대변인은 5MWe 흑연감속로를 포함한 영변 핵시설 재가동 선언을 했고, 4월 12일 ‘원자력공업성’ 신설을 결정했다고 발표했다.²⁵⁷⁾ 북한이 자신의 핵 보유 기간을 ‘전 세계의 비핵화 실현’과 연계시킨 것은 핵을 포기하지 않겠다는 것을 나타낸 것과 같았다.

2011년 1월 미 국방장관 로버트 게이츠(Robert Gates)는 5년 이내에 북한이 ICBM 개발을 완성할 것이라고 공개적으로 언급했고, 이러한 예측은 현실이 되었다. 2017년 7월 4일 북한은 화성-14형 ICBM을 발사했고, 이를 성공했다고 발표했다. 이어서 9월 3일 제6

256) 구갑우, “북한 핵 담론의 국제정치: 북한적 핵 개발의 이유와 김정은 정권의 핵 담론,” p. 95.

257) ‘자위적 핵보유국의 지위를 더욱 공공히 할 데 대하여(법령)」 북한 지식사전 <<http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/term/viewNkKnwldgDicary.do?dicaryId=250>> (검색일: 2018.10.4.).

차 핵실험을 단행했고, 11월 29일 화성-15형 ICBM를 또다시 발사 실험함으로써 ‘핵무력 완성’ 선언을 하였다. 2016년과 2017년 북한은 39회에 달하는 다양한 미사일 발사 실험을 진행했다. 그렇다면 왜 북한은 핵 개발에 박차를 가한 것인가? 다시 말해, 북한은 왜 이렇게도 위험 감수적 행동을 반복한 것인가? 북한이 느끼는 손실은 체제보존 능력의 감소인데, 역설적으로 핵 및 미사일 발사 실험이 계속되고, 이로 인한 국제적 고립과 압박, 그리고 북미갈등은 체제 안전성을 더 취약해지게 만든다. 따라서 북한은 이러한 손실을 만회하기 위해 위험 감수적 행동을 반복했다고 할 수 있다.

그동안 북한은 핵무기를 보유한 것처럼 주장했지만, 국제사회는 그 기술력으로 인해 북한의 주장을 반신반의했다. 결과적으로 북한이 2017년 11월 29일이 되어서야 핵무력 완성을 선언했다는 것은 비록 6차례 핵실험을 했지만 사실상 이제야 돼서야 무기화에 성공한 것으로 볼 수 있다. 그 때문에 북한은 2018년 신년사에서 핵무력 완성에 따른 대량생산과 실전배치 사업 활성화를 이야기 했다. 물론 대량생산과 실전배치 사업 활성화는 반대로 그것이 아직 완성되지 않았다는 것을 나타내는 것이기도 하다.

그렇다면金正은 위원장의 핵무력 완성은 단순히 기술적 차원에 국한된다고 볼 수 있다. 북한의 주장과 달리 전쟁 억제력, 다시 말해 미국의 군사 공격에 대한 핵 억제력 보유는 과장되었다고 볼 수 있다. 게다가 기술적으로도 북한이 실제로 핵 억제력 보유를 주장하려면 제2차 타격력을 갖춰 핵태세를 구축해야 한다. 그러나 아직 북한의 핵전력은 이에 미치지 않는 것으로 보인다.

하지만 여기서 의문이 발생한다. 2016년, 특히 2017년 북한은 미국의 공격에 대한 핵 억제력을 완성하지도 못한 상황에서 미사일 발사와 핵실험을 단행했고, 오히려 공격 위협(괘 주위 포격 사격)까지

했다. 즉, 북한은 미국을 군사적으로 위협하며 지극히 위험 감수적인 행위를 반복하였다. 이론적으로 볼 때 핵무기 개발 초기 단계일 수록 핵 개발국은 적대국으로부터의 예방공격 가능성이 증대된다. 그렇다면 오히려 개발국의 안보가 더 취약해지는데,²⁵⁸⁾ 북한은 그러한 상황에서도 위기를 더욱 가중시키는 행동을 하였다. 그러나 행위자의 위험 감수적 행동은 손실 만회를 목표로 한다. 그렇게 본다면, 북한의 이러한 행위는 오히려 갈등을 고조시킴으로써 긴장 완화의 필요성을 증대(즉, 북미대화)시키기 위한 것이라고 할 수 있다.²⁵⁹⁾

사실 그동안 김정은 시대의 북한은 여러 차례 비핵화 협상 가능성과 남북대화를 제안했다. 가령, 2016년 대북 유엔 결의안 2270호 이후 역대 최대 규모로 한미합동군사훈련이 개최되었고, 이에 북한은 ICBM 지상분출시험(4월 9일)을 공개하였다. 그러면서도 북한은 2016년 4월 24일 한미합동군사훈련과 핵실험 중지 교환을 미국에 제안하였다. 그러나 당시 미국은 북한의 제안을 받아들이지 않았다.²⁶⁰⁾ 이처럼 미국은 김정은 정권의 북핵 협상 신호에 대해 대북제재 해제를 위한 기만으로 규정하고, 이에 응하지 않았다.²⁶¹⁾ 또한 미국은 소위 불량국가 또는 독재국가 지도자에 대한 인정이라는 역효과를 우려하여 북한의 대화 신호에 응하지 않았었다.²⁶²⁾

결국 북한은 ICBM을 개발함으로써 미국 본토를 직접 타격할 위협 수단 개발에 박차를 가했다. 북한의 이러한 행동은 지극히 위험 감수적 행동이다. 물론 북한의 이러한 행동은 오로지 손실 인식에 따

258) 전봉근, “6·12 북미정상회담 평가와 한국외교에 대한 함의,” (IFANS 주요국제문제 분석 2018-22, 2018), pp. 9~10.

259) “말의 전쟁에서 행동계획으로 전환 ‘한반도 위기 증폭,’” 『노컷뉴스』, 2017.8.10.

260) 구갑우, “북한 핵 담론의 국제정치: 북한적 핵 개발의 이유와 김정은 정권의 핵 담론,” p. 104.

261) 전봉근, “6·12 북미정상회담 평가와 한국외교에 대한 함의,” p. 7.

262) 위의 글, p. 4.

른 것이라고만 설명할 수는 없다. 일반적인 평가처럼 북한의 이러한 행동들은 대미 협상력 극대화를 위한 일종의 벼랑끝 전술이라고도 할 수 있다. 하지만 문제는 체제생존을 위해 핵과 미사일을 개발하는 가운데, 아직 완성되지 않은 무기를 가지고 초강대국인 미국을 상대로 군사적 위협을 하는 것은 쉽게 이해하기 어렵다. 그러나 오히려 북한은 미국과의 군사적 충돌을 불사하면서까지 핵 및 미사일 개발에 박차를 가했고, 나아가 미국을 직접적으로 공격할 수 있다고 위협했다.

나. 북미 손익준거점의 비대칭성: 북한의 대미 핵 협상의 복잡성 증대

2018년 현재 김정은 정권의 대미 손익준거점 중 하나는 미국의 대북 적대시 정책 폐기이다. 그동안 북한은 미국의 대북 적대시 정책을 비난하며 핵 개발의 명분으로 내세웠다. 그러한 점에서 북한의 대미 하위 손익준거점 중 하나는 불가침 조약 체결, 종전선언 등으로 볼 수 있다. 물론 이러한 북한의 요구는 체제생존이라는 상위 손익준거점을 목표로 한다. 그러한 점에서 평화협정, 북미관계 정상화, 주한미군 철수 등은 북한의 대미 중범위 손익준거점에 해당한다. 하지만 현재 북한은 주한미군 철수를 주장하지 않고 있으며, 북미관계 정상화도 고집하지 않고 있다. 구체적으로 제시하지 않은 채 북한은 핵 폐기에 대한 상응조치를 미국에 요구하고 있다.

주지하는 바와 같이 북한이 주장하는 미국의 대북 적대시 정책은 군사안보적 차원에 초점이 맞춰져 있다. 사실 미국은 북한의 이러한 요구를 받아들여 두 차례 불가침 약속을 했었다. 첫 번째는 1994년 10월 21일 체결된 제네바 합의이고,²⁶³⁾ 두 번째는 2005년 체결된 9·19 공동 성명이다.²⁶⁴⁾ 그러나 북한은 여전히 미국에게 대북 불가

침 조약 체결을 요구하며 대북 적대시 정책 폐기를 주장하고 있다. 왜냐하면 두 번의 약속 모두 반드시 지켜야 할 의무가 발생하지 않는 합의문과 성명서이기 때문이다. 다시 말해, 북한이 원하는 수준은 법적인 의무가 발생하는 미국의 대북 불가침 ‘조약’이다.²⁶⁵⁾

법적 구속력이 있는 미국의 대미 불가침 약속은 ‘조약(Treaty)’과 ‘행정협약(Executive Agreement)’ 두 가지 방식이 있다. 조약은 연방 상원의원 2/3 이상이 동의를 얻어야 발효된다. 한편, 행정협약은 의회의 동의 절차 없이 대통령의 서명만으로도 발효된다. 법적 구속력이라는 점에 있어서는 두 형태 모두 북한이 원하는 불가침 조약에 차이가 없다. 오히려 시간문제라든가 혹시 모를 제약(체결이 되지 않는 상황)을 고려한다면 행정협약이 북한에게 있어 더 좋을 수 있다. 그러나 북한은 행정부와 의회가 모두 동의하는 조약의 형태를 원할 수 있다. 반면, 의도적으로 미국은 조약의 형태로 북한과 불가침 조약을 추진함으로써 북한의 행동에 따라 체결 가능 여부를 결정하게 만들 수도 있다.²⁶⁶⁾

2018년 9월 말 한동안 교착상태였던 북한과 미국의 핵 협상이 다시 진행되기 시작했다. 이는 북한과 미국 모두 현재 상황을 이익으로 인식하고 있기 때문이다. 그런데 문제는 미국과 북한 모두 손실 영역으로의 이동 가능성이 증대되고 있다는 것이다. 우선 미국은 불가역적인 북한의 핵폐기를 주장하고 있다. 반면, 미국은 가역적인 군사훈련을 중단한 상황이다. 북한에게 있어 핵은 생존과 같은 맥락

263) “미국은 북한을 핵무기로 위협하거나 북한에 대해 핵무기를 사용하지 않을 것이라는 공식적 보장을 한다.”

264) “미국은 한반도에 핵무기를 보유하지 않으며 핵 또는 재래식 무기로 북한을 공격하거나 침공할 의사가 없다는 것을 확인한다.”

265) 김영준, “북·미 정상회담과 북·미 상호 불가침 약속,” (국가안보전략연구원 이슈브리핑 18-15 2018), pp. 1~2.

266) 위의 글, p. 3.

에서 이해된다. 체제생존과 군사훈련은 북한에게 있어 같은 선상에서 비교할 수 있는 문제가 아니다. 즉, 북한의 선 핵 포기 과정과 미국의 후 보상의 비대칭성이 존재한다. 또한 행위라는 그 자체를 두고 볼 때도 북한의 핵 폐기와 미국의 군사훈련 중단은 불가역성과 가역성이라는 비대칭성 문제를 발생시킨다. 물론 대북제재 해제도 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 미국이 요구하는 북핵 폐기는 북한에게 있어 생존의 수단인 핵을 영구적으로 완전히 폐기하여 돌이킬 수 없는 것을 의미하지만, 북한이 보기에 미국의 대북제재는 언제든지 재개가 가능하다. 그러한 이유로 최근 문재인 대통령은 미국 폭스 뉴스와의 인터뷰에서 대북제재를 완화했음에도 불구하고 북한이 비핵화 합의를 제대로 이행하지 않을 때 ‘제재를 다시 강화하면 그만’이라고 언급하였다. 또한 문 대통령은 이러한 맥락에서 대북제재를 완화하는 것이 미국에게 있어 손실이 아니라고 발언하였다.²⁶⁷⁾

따라서 미국도 북한과 마찬가지로 불가역적인 대북 적대시 정책에 대한 약속이 필요하게 된다. 북한의 입장에서 볼 때 그것의 확실한 보장은 미국 국내법적으로 장치를 걸어 놓는 것이다. 그러나 미국은 이러한 북한의 체제보장 요구에 대해 단순히 경제적 보상만 이야기하며 오로지 북한의 선 핵포기만을 주장하고 있다.

그렇게 본다면, 북한에게 있어 어떠한 체제보장을 약속받지 않은 현 상황의 지속은 손실로 인식될 수밖에 없다. 물론 미국의 입장에서 볼 때 북한 비핵화의 진전이 잘 이루어지지 않을 경우, 북한의 핵 개발 시간을 벌어준다는 점에서, 과거의 실패를 반복하는 손실로 인식될 수 있다.

정리하면, 2016년 북한은 한미합동군사훈련 중지와 핵실험 중지

267) “문 대통령 폭스 인터뷰 “북한 약속 어길시 제재를 다시 강화하면 그만”, 『중앙일보』, 2018.9.26.

를 제안해왔지만, 미국은 이에 응하지 않았다. 그러나 2018년 현재 한미합동군사 훈련은 중단된 상황이다. 그렇게 본다면 북한에게 있어 현재의 상황은 손실이 아니다. 마찬가지로 북한의 핵 및 미사일 발사 실험 중단은 미국이 그동안 요구했던 것으로, 미국에게도 현 상황은 손실이 아니다.

북한의 상위 손익준거점은 체제생존이다. 그런데 국제 무정부적 구조 상 모든 국가의 목표는 생존이다. 그렇기 때문에 안보를 전제로 국가전략을 세운다. 다만, 안보를 확보하는 방법이 군사적 차원에 좀 더 비중을 두는지, 외교와 협력 등에 좀 더 비중을 두는지에 따라 차이가 발생한다. 그러나 기본적으로 국가의 생존을 위한 안보는 최고 목표이다. 그러한 점에서 북한의 체제생존을 위한 핵무기 개발은 지극히 당연한 것이다. 보통 국가는 동맹을 하거나 내적 발전을 통해 안보를 확보하고자 한다. 동맹은 외적균형으로, 내적 발전은 내적균형으로 개념화된다. 하지만 국제무정부적 구조로 인해 모든 국가가 생존을 목표로 한다는 점에서 단순히 생존 그 자체로만으로는 북한의 핵무기 개발과 체제생존이라는 상위 손익준거점을 설명하기에는 불명확한 점이 존재한다. 다시 말해, 북한이 추구하는 체제생존의 내용이 무엇인지를 이해해야 한다. 북한이 군사적으로 완벽하게 보장된 체제생존인지, 경제적으로 발전된 체제생존인지, 정치적으로 김정은 정권을 지속시킬 수 있는 체제생존인지를 이해해야 한다. 본 연구가 보기에 북한이 주장하는 체제생존은 ‘우리식(북한식) 사회주의 체제 유지’이다. 그러한 이유로 김정은 국무위원장은 선 보상, 후 폐기보다는 동시적 단계적 조치를 미국에 요구하고 있다.

〈표 VI-2〉 3차 북핵위기 시 북한의 대미 손익준거점

손익준거점	내용
하위 손익준거점	<ul style="list-style-type: none"> • 한미연합군사훈련 중단 • 북미대화(핵 협상)
중범위 손익준거점	<ul style="list-style-type: none"> • 종전선언 • 대북 경제제재 해제 • 대북 경제적 지원 • 북미관계 정상화 • 북미 평화협정 체결
상위 손익준거점	<ul style="list-style-type: none"> • 체제 안전보장

출처: 저자 정리.

3. 소결

제2차 북핵위기가 2005년 6자회담 관련국들 간 9·19 공동성명을 통해 일단락되었지만, 이후 실질적인 북핵문제 해결은 진전된 것이 없었다. 대북제재는 지속되었고, 북한을 둘러싼 대내외적 환경은 갈수록 악화되었다. 북한은 핵무기 고도화를 통해 미국과의 협상을 압박하였고, 미국은 소위 전략적 인내라는 대북 정책으로 이에 응하지 않았다. 이에 북한의 손실 인식은 한층 더 고조되었고, 이는 제5차 핵실험과 제6차 핵실험, 그리고 ICBM 발사 실험이라는 위험 감수적 행동으로 나타났다. 북한 핵무기의 고도화는 미국으로 하여금 안보적 손실로 인식되게 만들었고, 이는 그동안 북핵문제에 초점이 맞추어졌던 대북정책이 북한문제 그 자체로 인식되게 만드는 계기가 되었다.

제3차 북핵위기도 제1, 2차 북핵위기와 마찬가지로 ‘선 핵포기 후 보상’, ‘선 보상 후 핵포기’를 둘러싼 사실상 북미 간 신뢰 문제의 갈등을 지속했다. 그러한 가운데 트럼프 정부가 새롭게 등장했다.

그리고 북한은 한층 더 핵무기의 고도화에 심혈을 기울였다. 그러나 북미 핵 협상은 진행되지 않았고, 서로의 갈등은 심화되었다.

트럼프 정부는 대북 경제제재를 강화시켰고, 나아가 군사적 대응도 고려하였다. 동시에 트럼프 정부는 한국, 중국의 대북 유화정책을 비판하며 북미 대화 무용론을 주장하였다. 또한 트럼프 정부는 제1, 2차 북핵위기와 달리 북한을 단지 핵질서 및 국제사회를 교란하는 ‘불량국가’를 넘어서서 실질적인 군사 안보적 위협 대상으로서 ‘거대한 위협’으로 규정하였다. 이는 미국이 북한핵문제를 북한이라는 존재 그 자체의 문제로 인식하기 시작했다는 것을 의미했다. 이에 트럼프 정부는 실질적인 대북 군사적 해결 방안을 모색하였다. 미국은 소위 ‘코피전략’이라는 제한적 대북 군사 공격인 외과 수술적 타격을 구체적인 실행 계획으로 고려했다. 트럼프 정부의 코피전략은 의회의 승인 없이 트럼프 대통령의 의지와 재량만으로도 실행이 가능하다는 점에서 북한의 대미 군사안보적 손실 인식은 한층 더 고조되었다.

그러나 전망이론의 소유효과 개념에 따르면 미국의 대북 강경정책은 오히려 북한으로 하여금 핵 보유 의지를 고조시킨다. 또한 대북 위협을 통한 손실 인식은 미국이 규정하는 북한의 잘못된 행동, 즉 핵 및 미사일 발사 실험과 같은 위협 감수적 행동을 억제시키지 못한다. 실제로 미국의 대북 압박은 북한의 손실 인식을 고조시켰고, 이는 수십발의 미사일 발사 실험과 그 위력이 더 큰 수소탄 실험으로 표출되었다. 더군다나 2017년 북미갈등이 고조되던 당시 북한은 꺾도 주위 포격 사격이라는 미국을 직접적으로 겨냥한 군사적 공격을 나타내기도 하였다.

그러나 핵을 수단으로 하여 미국과의 협상을 통해 체제 안전을 보장받기 원하는 북한의 입장에서는 트럼프 정부의 대북 강경책은 역

설적으로 손실을 만회할 수 있는 기회가 되었다. 행위자의 위험 감수적 행동은 손실을 만회하고자 하는 동기에서 발현된다. 그러한 점에서 북한의 위험 감수적 행동은 실제로 전쟁을 하겠다는 것이 아니라 위기를 고조시킴으로써 미국으로 하여금 위기 완화를 이끌어내 고자 했다. 이러한 북한의 정책선택은 결국 2018년 북미 대화를 이끌어 냈다.

위험 감수적 행동을 통한 북한의 대미 핵 협상 재개의 손실 만회 는 오로지 북한의 정책선택에 의해서만 실현될 수는 없다. 미국도 위기 고조에 대한 부담을 느끼고 있었기 때문이다. 그리고 이란 핵 문제 해결 등 미국에게 있어 이제 남은 것은 북한 핵문제 하나라는 점에서 트럼프 정부는 위기를 끊임없이 고조시키기보다는 어쨌든 협상을 통해 해결해야 할 필요성이 존재했다. 이처럼 북한과 미국이 갈등을 하는 가운데 북핵문제 해결이라는 상위 손익준거점의 일치는 마침내 대화와 협상이라는 위험 회피적 행동으로 나타나게 되었다.

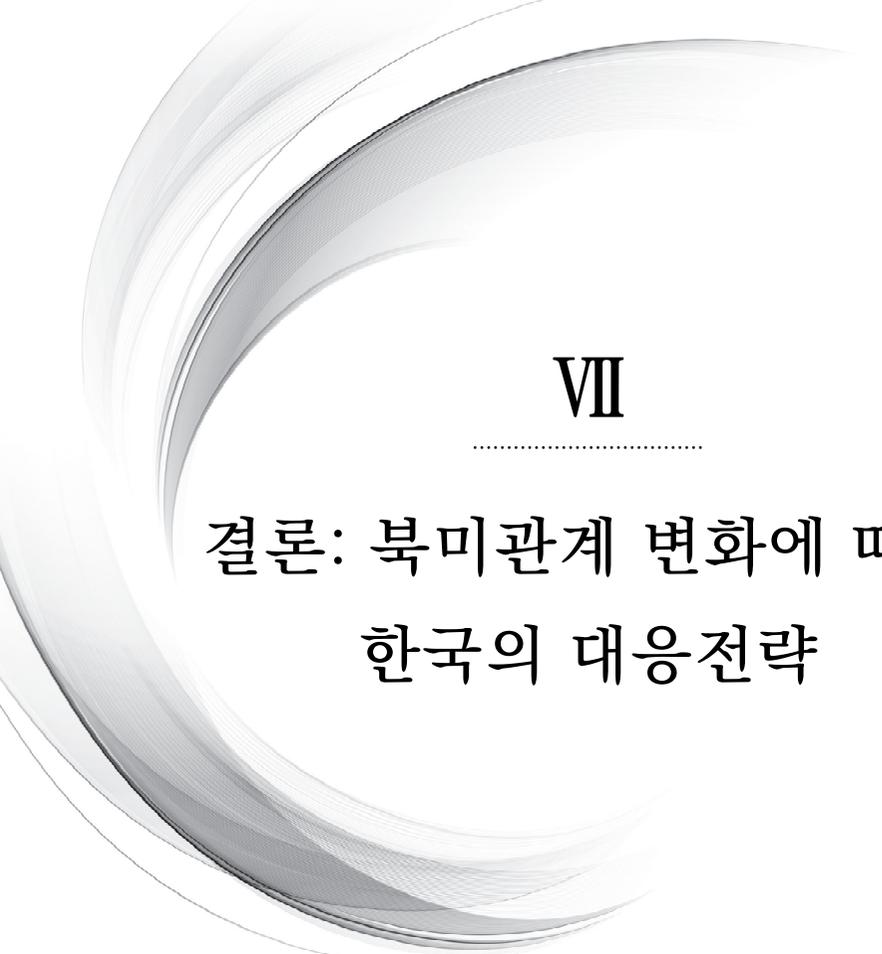
제3차 북핵위기는 이전과 마찬가지로 북한과 미국의 손익준거점이 유지되고 있다. 우선 미국의 경우 북한 핵의 완전한 폐기는 상위 손익준거점으로 존재한다. 한편 북한의 경우 체제보장은 상위 손익준거점이다. 그러나 행위자에 따라 손익준거점이 달라진다는 점에서 미국과 북한의 하위 손익준거점은 변화를 나타냈다. 하지만 큰 틀에서는 제1, 2차 북핵위기 시 손익준거점과 같은 맥락을 유지하고 있다.

제3차 북핵위기 시 미국의 대북 하위 손익준거점은 핵실험 및 미사일 발사 실험 중단(동결)이다. 다음으로 미국의 대북 중범위 손익준거점은 핵 시설 신고-사찰-검증이다. 그리고 참관 하에 북한 핵 시설 해체(폐기)이다. 미국의 상위 손익준거점은 북한 핵시설 폐기와 이에 대한 검증을 통한 불가역적이며 돌이킬 수 없는 완전한 비핵

화이다.

한편, 북한의 대미 하위 손익준거점은 한미연합군사훈련 중단과 북미 핵 협상 진행(대화)이다. 다음으로 북한의 대미 중범위 손익준거점은 종전선언, 북미관계 정상화, 평화협정, 대북 제재 해제이다. 마지막으로 북한의 대미 상위 손익준거점은 체제보장이다.

2018년 제3차 북핵위기는 현재 진행 중이다. 그러나 2018년 북한의 평창 동계 올림픽 참가, 세 차례에 걸친 남북정상회담, 그리고 역사상 처음으로 개최된 북미정상회담 등은 위기를 평화의 기회로 전화시키고 있다. 하지만 여전히 서로의 손익준거점에 따른 이해의 불일치가 존재하고 있고, 이는 협상을 때론 교착상태에 머무르게 만들고 있다. 현재 북한과 미국 모두 제2차 정상회담 개최 의지를 나타내고 있고, 남북관계도 개선되고 있다. 하지만 여전히 핵문제 해결과 보상에 대한 선후 행동 문제, 그리고 핵 폐기와 이에 대한 보상의 비대칭성 등 북미갈등을 유발할 서로의 손실 인식과 밀접히 관련되어 있다.



VII

결론: 북미관계 변화에 따른 한국의 대응전략

북미관계는 탈냉전 이후 북한의 핵 개발 문제가 모든 관계성을 결정하는 상황으로 이어졌으며 북한의 비핵화를 위해 미국과 북한 양국은 1990년대부터 꾸준히 협상을 진행해 왔다. 그러나 각 시기별로 주어진 환경에 따라 미국과 북한은 양국관계 형성에 있어서 때로는 이익영역에, 때로는 손실영역에 위치함으로써 각기 위험 추구적 정책을 취하거나 위험 회피적 정책을 취하기도 하였다.

구체적으로 1, 2차 북핵위기에서 북미 간 갈등은 미국의 패권유지를 위한 국제 핵 질서 유지 의지와 탈냉전으로 인한 국제적 고립이 심화되던 북한의 체제생존 문제가 북한 핵 개발로 인해 심화되는 동시에 고착화되어갔다. 미국은 북한의 핵 개발이 미국 중심의 국제질서를 무너뜨리는 행위로 바라보았고 북한의 주권국가의 자위적 개념으로 핵 개발의 정당성을 피력하였다. 그러나 북핵위기 초반에는 북한이 핵 개발을 시도하긴 하였으나 김일성 시절부터 ‘비핵·평화’ 국가를 공개적으로 밝혔다는 점에서 ‘핵 비확산’이라는 측면에서 북미 간 공통분모가 존재했기 때문에 현재의 위기수준으로까지 확대되지 않았을 수도 있었을 것이다. 그러나 위기가 초기에 해결되지 않고 시간이 흘러가면서 북한은 수차례의 핵실험뿐만 아니라 미국을 직접적으로 위협하는 핵 투발 수단인 미사일 개발 등 핵무기 고도화를 위해 노력했고 이는 미국으로 하여금 북한에 의한 안보적 손실로 자신의 상황을 인식하게 하였다.

반면, 미국의 이러한 대북 안보적 손실 인식은 위험 추구적 행동을 야기했고 대북제재 강화, 군사적 공격 등과 같은 강압적 대북 정책을 선호하게끔 했다. 북핵 해결을 위한 미국의 대북 강경 노선은 북한에게도 손실로 자신의 영역을 인식하게끔 하였고 이 역시 북한의 위험 감수적 행동을 표출하게 함으로써 북미 양국은 상호 불신과 오해의 깊이가 심화되었으며 이는 협상보다는 갈등이 위기 기간 주

를 이루게된 원인으로 작용하였다. 즉 북미 양국은 서로의 전략환경 인식, 즉 손익준거점의 차이²⁶⁸⁾로 인해 갈등을 양산했고 이는 북핵 문제를 해결보다는 악화로 이끄는 결과를 낳았다.

북한의 핵 개발 수준이 ‘핵의 무기화’가 이루어진 3차 위기 동안 미 트럼프 행정부는 북한에 대한 군사적 해결방안을 구체적으로 모색하고 지속적으로 언급함으로써 북한으로 하여금 자신을 둘러싼 전략환경에 대한 인식을 손실로 하게끔 했고 이는 위협 감수적 행동인 핵실험, 연속적인 미사일 발사 등의 원인이 되었다.

그러나 핵을 수단으로 하여 미국과의 협상을 통해 체제 안전을 보장받기 원하는 북한에게는 미국의 대북 강경책이 역설적으로 손실을 만회할 수 있는 기회로 작용하였다. 기본적으로 행위자의 위협 감수적 행동은 손실을 만회하고자 하는 동기에서 발현되기 때문에 미국을 자극하는 북한의 위협 감수적 행위는 실제로 미국과 전쟁을 하겠다는 것이 아니라 위기를 고조시킴으로써 미국으로 하여금 위기 완화를 위한 행동을 이끌어 내고자 하는 동기가 컸다.

동 기간 미국의 입장도 북한의 입장과 큰 차이가 없었다. 미국의 입장에서도 위기 고조로 인한 동아시아 지역의 불안정성의 상승은 부담으로 작용할 수밖에 없었고 트럼프 정부 출범 이후 북핵문제가 높은 정책 우선순위에 있음을 고려했을 때 미국은 위기를 끊임없

268) 1·2차 북핵위기에서 미국의 상위, 중위, 하위 손익준거점은 다음과 같다. 상위 준거점은 세계전략 차원의 지역안정화가 미국에게는 필수적이므로 ‘한반도 안정’이고, 중위 준거점은 상위 목표를 달성하기 위한 중간 목표적 성격이 강하므로 ‘북한의 핵 시설 해제’, ‘미사일 개발 중단 및 포기(폐기)’, 이를 위한 ‘IAEA의 대북 핵 특별사찰’ 등으로 구분 지을 수 있다. 마지막으로 현재 상황의 손실인식과 직접적으로 연관되어 있는 하위 손익준거점은 북핵실험 중단 및 동결과 ‘미사일 발사 실험 중지 및 실전 배치 저지’를 들 수 있다. 또한 1·2차 북핵위기에서 북한의 상위, 중위, 하위 손익준거점은 다음과 같다. 상위 준거점은 ‘체제 안전보장’이며 체제 안전보장을 달성하기 위한 중위 준거점은 ‘대북 적대시 정책 폐기’와 ‘북미관계 정상화’이다. 또한 북한의 국제적 고립과 안보 위협이라는 위기 상황과 관련된 하위 준거점은 ‘대북 경제제재 해제’와 ‘경제 및 에너지 지원’, ‘한미연합군사훈련 중단’ 등이다.

이 고조시키기보다는 어쨌든 북한과 협상을 통해 위기를 가라앉혀야 하는 필요성이 존재했다. 따라서 미국과 북한 모두 위기 고조로 인한 손실을 만회하기 위해 전략적인 판단을 하게 되고 이로써 북한의 ‘핵·미사일 실험 중단’과 ‘한미연합군사훈련 중단’ 등과 같은 양국의 하위 손익준거점이 일치했다고 분석되고 이러한 준거점의 일치는 6월 북미정상회담과 이후의 북미 간 비핵화 협상을 시작하게 하는 원인이 되었다고 분석된다.²⁶⁹⁾

위에서 언급한 것처럼 2018년 현재 미국과 북한 모두 각기 하위 손익준거점의 일치로 인해 자국의 위치를 이익영역으로 인식하고 있고 이에 양국은 상호 협조적 입장에서 북미정상회담 개최에 이은 비핵화 협상을 진행하고 있는 것으로 나타난다. 이 과정에서 한국은 미국과 북한이 모두 이익영역에 자신들이 있다고 인식하고 또 그 인식이 지속적으로 유지될 수 있도록 중재자 또는 촉진자 역할을 하고자 노력했다. 한국 정부는 북미 간 갈등의 고조로 인해 극도로 긴장된 한반도 상황의 변화를 이끌기 위해서 2018년 4월 27일 전격적으로 판문점 남측지역에서 남북정상회담을 개최하였으며 ‘판문점 선언’을 통해 북한의 비핵화 의지를 대내외에 천명하는 성과를 이끌어냈다. 또한 6월 북미정상회담 개최가 난항을 겪자 북한과 미국에 특사단을 파견하는 한편 5월 26일에는 판문점 북측지역에서 2차 남북정상회담을 전격적으로 개최하여 북미정상회담의 성공적 개최를 위

269) 3차 북핵위기 시 미국의 상위, 중위, 하위 손익준거점은 다음과 같다. 상위 준거점은 ‘북한 핵시설 폐기’, ‘CVID에 근거한 완전한 비핵화’이고 중위 준거점은 ‘핵 시설 신고-사찰-검증’과 ‘전문가 참관하에 핵 시설 해체(폐기)’이다. 하위 준거점은 현재의 위기 상황을 유발하는 원인과 관련된다는 점에서 ‘북한의 핵실험 및 미사일 발사 실험 중단(동결)’을 들 수 있다. 3차 북핵위기에서 북한의 상위, 중위, 하위 손익준거점은 다음과 같다. 상위 준거점은 북한의 최종적 목표와 관련되어 있는 것으로 ‘체제보장’이며 상위 준거점을 달성하기 위한 중위 준거점으로는 ‘중전선언’, ‘북미 관계 정상화’, ‘평화협정’, 그리고 ‘대북 제재 해제’를 꼽을 수 있다. 마지막으로 북한의 하위 준거점은 ‘한미연합군사훈련 중단’과 ‘북미 협상(대화) 진행’을 들 수 있다.

한 긴밀한 협력을 하기도 했다. 6월 북미정상회담 이후 북미 간 이견으로 인해 비핵화 협상이 난항을 겪던 시점인 9월 19일 평양에서 3차 남북정상회담을 갖고 ‘평양공동선언’을 이끌어 내면서 북미 협상의 재개와 2차 북미정상회담 개최에 긍정적인 영향을 미쳤다.

한반도 비핵화와 지역의 평화를 위한 한국의 이와 같은 노력에 북미 양 정상 모두 한국의 역할과 결과를 인정하고 있다. 최근 평양에서 김정은 위원장을 만난 후 청와대를 방문한 폼페이오 미 국무장관은 문재인 대통령과의 면담 자리에서 “도널드 트럼프 대통령이 감사 말씀을 전해달라고 했다. 문 대통령과 한국이 여기까지 오는 데 상당히 많은 역할을 했고 남북정상회담 등 다양한 것을 통해 전 세계가 여기까지 온 것으로 보고 있다”고 언급했다.²⁷⁰⁾ 또한 김정은 위원장 역시 지난 3차 남북정상회담 모두 발언을 통해 “...문재인 대통령의 지칠 줄 모르는 특유의 노력과 그 능력을 발휘하셔서 북과 남 사이의 극적인 변화를 만드셔서 역사적인 조미 대화, 조미 수뇌 상봉의 불씨는 찾아내고 잘 키워주시고 이렇게 노력해주신 결과 조미 수뇌 상봉이라는 역사적인 움직임이...”라고 밝히며 북미관계 개선 과정에서의 한국의 노력에 대해 인정했다.²⁷¹⁾

그러나 북미관계가 2018년에 들어서서 점진적으로 진전되고 있음에도 불구하고 1·2차 위기에서 알 수 있듯이 양국이 자국의 준거점을 형성하고 있는 국가이익이 달성되지 못한다고 판단될 경우 미국과 북한은 또다시 손실영역으로 자국의 위치를 판단할 수 있으며 이 상황은 비핵화 협상이 난항에 빠질 가능성이 높아지고 한반도의 안

270) “폼페이오 평양방문, 다시 논의되는 한반도 비핵화,” 『뉴스워커』, 2018.10.10., <<http://www.newsworker.co.kr/news/articleView.html?idxno=22385>> (검색일: 2018.10.9.).

271) “김정은 위원장 “조미 상봉은 문 대통령 노력 덕분,” *KBS*, 2018.9.18., <<http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=4040258&ref=A>> (검색일: 2018.10.9.).

보환경이 또다시 위기 상황으로 치닫고 있음을 의미한다. 따라서 한국은 향후 미국과 북한이 지속적으로 이익영역에 위치하게 하여 비핵화 협상을 이어갈 수 있게 하고, 양국 중 한 국가가 손실영역으로 또는 양국 모두가 손실영역으로 영역의 위치가 변화될 경우 이를 다시 이익영역으로 형성되게 하는 대응전략을 마련해야 할 것이다. 따라서 본 연구에서는 한국의 대응전략에 대해 크게 외교적 노력, 군사적 신뢰조치, 남북관계 개선 등 크게 3개의 범주로 구분지어 살펴볼 것이다.

1. 외교적 노력

가. 남북, 남·북·미 정상회담 정례화

정상외교는 역사적으로 오래전부터 있어왔으나 국가들 사이의 정치적 상호작용으로 정립된 것은 20세기에 들어서이다. 교통 및 통신 기술의 발전, 핵무기의 등장에 따른 국제 위기관리의 필요성, 행정부의 권한 강화, 국제적 공동체 및 지역외교의 활성화, 경제문제의 부상 등에 따라 정상외교가 활성화되었다. 정상외교의 어원은 1950년대 영국의 처칠(Winston Churchill) 수상이 국제적 견해 차이를 해결하기 위한 정부 간 최고위급 회담을 지칭하는 용어로 ‘summit’을 사용한 데서 유래한다.²⁷²⁾ 정상외교는 국가원수나 정부 수반들 간의 쌍무적, 다자적인 공식적 모임뿐만 아니라 공적인 성격을 갖고 있는 관련 문제들을 해결하기 위한 이들 간의 행위를 포함하는 직접

272) David Dunn, “What is Summitry?” in *Diplomacy at the Highest Level: The Evolution of International Summitry*, ed. David Dunn (Basingstoke: Macmillan Press Ltd, 1996), pp. 3~13.

적, 간접적 외교 양식이다.²⁷³⁾ 정상외교의 여러 방법 중 정상회담은 가능한 최고위급 참여와 직접적인 접촉을 특징으로 한다.²⁷⁴⁾

정상회담은 다음과 같은 장점이 존재한다. 첫째, 상호 간 정치적 신뢰도를 향상시키기에 용의하다. 정상회담을 통해 상대방의 정치 철학, 정책노선 그리고 인간성 등을 파악할 수 있게 된다. 또한 친밀하지 않은 상대방 사이에 필연적으로 존재하는 상호 불신의 벽을 허물어 향후의 협상이나 정상외교를 이끌어 낼 수도 있다. 이와 함께 개인적 만남을 통해 국내적 측면에서만 바라본 문제들을 국제적 차원에 초점을 맞추게 할 수 있다.²⁷⁵⁾

둘째, 정상회담의 결정사항은 구속력이 강하다. 국가의 최고 통수권자 간에 협의한 사항은 외교 협상에서 가장 궁극적인 형태로 협상 결과는 그 구속력이 강하다. 국가 원수가 직접 협상에 나섬으로써 실무 사이에 해결하기 어려운 쟁점이나 교착 상태를 해결하여 국면을 전환시킬 수 있다. 독일 통일이나 예멘의 통일에서 볼 수 있듯이 정상회담은 국면 전환을 달성하는 중요한 계기였으며, 결국 갈등을 해소하고 협력을 성사시키는데 있어 가장 중요한 수단이 되었다.²⁷⁶⁾ 결과적으로 정상회담의 강한 구속력은 향후 외교정책의 기초와 방향성을 조성하는데 큰 영향력을 행사하게 된다.

셋째, 주제 선정에 사실상 제한이 없다는 점이다.²⁷⁷⁾ 실무 협상에서는 해당 범위를 넘어서는 주제에 대해 협상 진행의 권한이 없다.

273) 이수형, “정상외교의 유용성에 관한 고찰: 남북정상회담을 중심으로,” 통일부, 『2002 신진연구자 북한 및 통일관련 논문집 제1권』 (서울: 통일부, 2002), p. 46.

274) Peter R. Weilemann, “The Summit Meeting: The Role and Agenda of Diplomacy at its Highest Level,” *NIRA Review*, vol. 7, no. 2 (2000), p. 17.

275) 이수형, “정상외교의 유용성에 관한 고찰: 남북정상회담을 중심으로,” p. 46.

276) 김도태, “남북정상회담과 한반도 통일,” 『사회과학논집』, 제31권 (2000), p. 285.

277) Peter R. Weilemann, “The Summit Meeting: The Role and Agenda of Diplomacy at its Highest Level,” p. 17.

그러나 협상에 최고 결정권자가 나설 경우 주제에 대한 제약이 없이 다양한 주제에 대해 논의가 가능하다.

남과 북은 정상회담을 통해 상기 논의한 정상회담의 이점을 경험한 바가 있다. 김대중 정부 시절인 2000년에 최초의 정상회담을 통해 남북관계의 전환을 시도한 바가 있다. 이 회담을 통해 적대적 관계에서 호혜적 상호관계를 구축하려는 노력을 기울였고 남북한 사이의 교류와 협력이 제도화되었다. 또한 노무현 정부 시절에 두 번째 정상회담을 통해 남북관계의 발전과 평화를 위해 구체적이며 포괄적인 합의를 포함한 '10·4 공동선언'을 이끌어 내었다. 특히 문재인 정부 들어서 세 번의 정상회담을 통해 한반도의 평화와 공존공영이라는 정책적 방향성을 설정했고, 싱가포르 북미정상회담 이전 북미 간의 교착을 전환시켰고, 남북 간의 정치적 신뢰를 향상시키는 등 정상회담의 이점이 유용하게 활용되었다. 특히 정상회담이 가진 주제 선정의 포괄성은 남북 간의 실무 사안에서 민감한 사안이 될 수 있는 군사문제에서도 성과를 내는 데 기여했다.

정상회담의 유용성을 살릴 수 있게 한반도 문제와 관련하여 정상회담을 정례화시키는 것은 한반도 평화정착에 기여할 수 있을 것이다. 특히 21세기에 들어서면서 임의적이고 일회성이었던 과거의 추세와 다르게 정상회담이 제도적으로 발전하고 있는 만큼 정상회담의 정례화가 주는 이점이 적지 않다. 과거에 비해 현 한반도 상황이 평화적인 분위기로 크게 탄력을 받고 있는 것은 연이은 정상회담을 통해 기존의 연속성이 유지된 것 때문이다. 또한 현재 한반도에서 정치적 신뢰가 증진되고는 있으나 과거의 경험을 고려할 때 돌발 변수로 인해 위기 상황에 직면할 수도 있다. 정상회담의 촉진 이유 중 하나로 위기외교의 필요성이 논의되고 있는 만큼, 정상회담은 위기 관리와 갈등의 조정에 유용할 수 있다.²⁷⁸⁾ 회담의 구속성 있는 정례

화를 통해 어떤 상황에서라도 정상회담이 열리게 된다면 최고 결정권자 차원에서 위기 대응이 용이해지게 된다.

우선적으로 남북 간의 정상회담을 정례화하는 것이 필요하다. 정상외교의 경우 행정부의 권한이 강한 나라에서 정상외교가 선호된다.²⁷⁹⁾ 한국의 경우 다른 민주주의 국가들에 비해서 행정부의 수반인 대통령의 권한이 강하고 외교정책에의 영향력이 높은 편이며, 북한의 경우 권력이 최고 지도자 1인에게 집중되어 있는 만큼 정상회담을 통한 외교정책 전개가 용이한 환경이다. 남북한 간의 정상회담 정례화를 통해 정치적 신뢰도를 높일 수 있고 교착 상태 시 돌파구를 찾는 것이 가능할 것이다. 더욱이 평양 공동선언에서 김정은 위원장의 서울 답방이 예정되어 있는 만큼 셔틀(shuttle)외교 형태의 정례화도 좋은 정책안이 될 수 있다.

남북한 정상회담 정례화가 어느 정도 진전이 되면 북한의 비핵화와 관련해 남·북·미 정상회담 정례화도 고려할 수 있을 것이다. 현재 비핵화 과정에서 북미 간의 인식 차이가 있고 남북 및 북미 정상회담 사이에도 외교적 대립이 지속되고 있는 만큼 남·북·미 정상회담의 정례화도 북미 간 정치적 신뢰 구축, 북한의 비핵화 및 한반도 평화정착에 기여가 가능할 것이다. 더불어 남·북·미 정상회담 정례화가 성과가 있거나 혹은 북한이 남·북·미 3자 정상회담에 주저한다면 중국을 포함한 4자 정상회담의 정례화까지도 고려가 가능할 것이다. 그러나 한국의 입장에서 2개의 강대국을 고려해야 하는 것은 부담으로 작용할 수 있다는 점은 숙고해야 할 필요가 있다. 또한 과거 6자 회담의 경우처럼 여러 국가가 동시에 개입할 경우 여러 문제가 나타나 본연의 문제에 집중하기 어려운 상황이 발생할 수 있기에

278) 이성우, “동아시아 평화와 번영에 있어서 정상외교의 역할과 정책대안,” 『국제지역연구』, 제20권 4호 (2016), pp. 63~64.

279) 위의 글, pp. 66~67.

4국가를 넘어선 정상회담 정례화는 지양되어야 할 것이다.

남북, 남·북·미(혹은 남·북·미·중) 정상회담의 정례화는 상기 논의한 바와 같이 정상회담의 구속력과 파급력으로 인해 하위, 중범위, 상위 준거점 형성에 모두 영향을 미쳐 <표 2-2>의 4개 국면 모두에서 작용할 것이다. 정상회담 정례화는 미국과 북한이 모두 이익 영역에 있다고 판단할 경우 협력을 더욱 촉진할 수 있다. 어느 일방이 손실영역으로 인식할 경우나 미국과 북한 모두 손실영역에 있다고 판단할 경우 정상 간 회담을 통해 갈등을 조정할 최소한의 기회가 제공된다는 장점이 존재한다. 다만 양측이 손실영역에 있다고 가정할 경우 조정자 역할을 위해 한국에 고도의 외교적 기교가 요구됨으로써 현재 한국이 가진 외교적 역량을 넘어서는 문제에 직면할 가능성도 있다.

나. 친서(親書)외교

김정은 국무위원장과 트럼프 대통령의 친서외교는 현재의 북미관계가 대화를 중심으로 형성되는 과정에서 핵심적인 역할을 하고 있다. 지난 6월 초부터 9월 말까지 4개월 동안 북미 간 정상회담 및 비핵화 협상이 난항을 겪고 북미관계가 교착상황에 빠질 때마다 김정은 위원장은 트럼프 대통령에게 5차례 친서를 보내고 트럼프 대통령이 이에 답하면서 양 정상은 위기를 돌파하고 비핵화 협상 및 양국 관계를 진전시키고 있다.

김정은 위원장의 첫 친서는 지난 6월 1일 김영철 노동당 부위원장이 미국을 방문해 직접 김 위원장의 친서를 트럼프 대통령에게 전달한 것으로 시작되었다. 친서가 전달되기 일주일 전, 북한은 미국이 비핵화 방법으로 '리비아식 해법'을 제시하는 등 무리한 요구를 하고 있다고 비난하며 북미정상회담이 열리지 않을 수 있다고 밝혔고 이

에 트럼프 대통령은 미국에 대해 적개심을 가지고 있는 북한과는 정상회담을 진행할 수 없다며 전격적으로 북미정상회담을 취소하였다. 일련의 과정을 통해 북미관계가 급속히 냉각될 수 있는 시점에서 트럼프 대통령에게 전달된 김정은 위원장의 친서는 무산될 위기에 있었던 북미정상회담의 불씨는 다시 살리는 계기가 되었다.²⁸⁰⁾

김정은 위원장의 두 번째 친서는 지난 7월 6일~7일 북한을 방문한 폼페이오 미 국무부장관을 통해 트럼프 대통령에게 전달되었다. 당시 북미관계는 비핵화 로드맵에 대한 양국 간 이견으로 인해 협상이 교착상태에 빠져있던 시점으로 폼페이오 장관이 북한을 직접 방문하였음에도 이전 두 차례의 방문 때와는 달리 김정은 국무위원장 면담이 불발되어 양국의 긴장상태가 고조될 수 있는 상황이었다. 그러나 김 위원장은 폼페이오 장관과의 면담을 거부해 협상 과정에서의 불만을 표시하였으나 트럼프 대통령에게 직접 친서를 보냄으로써 대화를 통한 북미관계의 끈을 이어가고자 하는 의지를 표현한 것으로 해석된다.²⁸¹⁾

세 번째 김정은 국무위원장의 친서는 8월 1일 미군 전사자 유해 55구를 송환하는 과정에서 트럼프 대통령에게 전달됐다. 서신의 구체적 내용은 알려지지 않았지만 트럼프 대통령은 트윗을 통해 “멋진 편지(nice letter)에 대해 감사하다”면서 “곧 보게 되기를 고대한다”고 밝혔고²⁸²⁾ 세라 샌더스 백악관 대변인은 성명을 통해 “두 정상 간 진행 중인 서신 교환은 싱가포르 회담을 팔로업(follow up)하고,

280) “김정은 친서가 싱가포르 정상회담 살렸다,” 『뉴스1』, 2018.6.2., <<http://news1.kr/articles/?3334342>> (검색일: 2018.10.7.).

281) “北김정은 ‘친서외교’, 북미관계 교착 때마다 돌파구 역할,” 『연합뉴스』, 2018.9.27., <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/09/27/0200000000AKR20180927083700014.HTML>> (검색일: 2018.10.7.).

282) “트럼프, 1일 김정은 친서 받고 “유해송환 감사, 곧 보게 되길 고대,” 『경향신문』, 2018.8.2., <http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=20180821806001&code=97100> (검색일: 2018.10.07.).

공동성명에 담긴 약속을 발전시키기 위한 것”이라고 의미를 부여했다.²⁸³⁾ 이후 트럼프 대통령은 8월 4일 아세안지역안보포럼(ARF) 외교장관 회의에 참석한 폼페이오 미 국무장관을 통해 김정은 위원장에게 답신을 전달하였다.

네 번째 친서 교환은 6월 북미정상회담 이후 핵 프로그램 신고 문제 등을 둘러싸고 양국의 의견이 팽팽히 대립하고 있던 시점에서 이루어졌다. 김정은 위원장은 9월 6일 판문점 비무장지대(DMZ)를 통해 트럼프 대통령에게 친서를 보내 2차 북미정상회담 개최를 요청했다. 샌더스 백악관 대변인은 10일 브리핑을 통해 “트럼프 대통령은 김정은이 보낸 편지를 받았다. 매우 따뜻하고 긍정적인 편지였다”고 밝히고 “이 편지의 주요 목적은 트럼프 대통령과 또 한 번 회담하기를 요청하는 것”이라면서 “우리는 (정상회담 개최에) 열려 있고 이미 조율 중”이라고 했다.²⁸⁴⁾

미국과 북한 사이에 2차 정상회담 개최 논의가 진행되고 있는 시점에서 김정은 위원장의 다섯 번째 친서가 트럼프 대통령에게 전달되었다. 트럼프 대통령은 지난 9월 26일 뉴욕에서 열린 아베 신조 일본 총리와의 정상회담 기자회견 자리에서 “나는 김 위원장으로부터 두 개의 편지를 받았다. 김 위원장은 나에게 가장 아름다운 편지들을 썼다. 이 편지는 역사적인 편지였고 아름다운 한편의 아름다운 예술작품이었다”라고 밝혔다.²⁸⁵⁾

283) “트럼프, 김정은 친서 1일 유해 송환날 맞아,” 『한국일보』, 2018.8.3., <<http://www.hankookilbo.com/News/Read/201808030007733165>> (검색일: 2018.10.7.).

284) “김정은, 트럼프에 4번째 친서 “2차 美北정상회담 개최 요청,” 『조선일보』, 2018.9.12., <http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2018/09/12/2018091200190.html?utm_source=naver&utm_medium=original&utm_campaign=news> (검색일: 2018.10.7.).

285) “다섯번째 ‘김정은 친서’공개…트럼프 “역사적 편지,” 『문화일보』, 2018.9.27., <<http://www.munhwa.com/news/view.html?no=201809270107030931401>> (검색일: 2018.10.7.).

현재의 한반도 상황에서 이와 같은 친서외교는 비단 북미 간에만 이루어진 것은 아니다. 지난 2월 평창 동계올림픽 기간 동안 김정은 위원장의 동생인 김여정 노동당 제1부부장이 청와대를 방문해 문재인 대통령에게 김정은 위원장의 친서를 전달했다. 이 친서는 당시 극도로 악화되어 있던 남북관계를 변화시키는 중요한 계기가 되었고 이후 남북정상회담과 판문점 선언을 이끄는 시발점이 되었다.

이처럼 북미 정상 간 친서 교환은 자칫 비핵화 협상의 교착 상태가 장기화될 수 있었던 국면을 돌파하는 데 중요한 역할을 하고 있으며 단순히 서신의 왕래만으로 끝난 것이 아니라 정상회담으로까지 이어짐으로써 그 효용성을 보여주고 있다. 또한 현재의 북미관계가 트럼프와 김정은이라는 최고지도자의 하향식(top-down) 정책결정으로 진전되고 있는 상황에서 친서외교는 양국 정상 간의 신뢰를 증진시키는 동시에 상황 타개 및 진전에 대한 결단을 이끄는 중요한 계기로 작용하고 있다. 결국 정상 간 친서 교환은 이익영역에서 서로 협력하고 있는 양국에게 상대방 행위에 대한 의도 및 결정에 대한 신뢰를 증진시킴으로써 지속적으로 이익영역에 위치 할 수 있는 동력으로 작동할 것이다. 아울러 북미 간 협상 과정에서의 갈등으로 인해 한 국가가 손실영역으로 영역 변화가 일어났을 경우에도 정상 간 친서교환을 통해 갈등의 고조보다는 협력의 재개를 이끌 수 있는 요인이 확보될 것이다.

이러한 친서외교의 지속성을 유지하기 위해서는 우선 한국 정부, 특히 문재인 대통령의 정치·외교적 리더십을 적극 활용해야 할 것이다. 앞서 언급한 것처럼 현재까지 문재인 대통령과 한국정부의 과감한 남북관계 개선 노력 및 북미 간 협상 중재 역할은 북미관계 진전에 있어서 긍정적 영향을 끼치고 있으므로 향후 발생하는 상황에서 정치적, 외교적 리더십의 발현이 필요하다. 이와 더불어 남북

미 3자 간 정보기관 핫라인 시스템의 확보가 필요하다. 현재까지의 친서외교는 공개적으로 이루어지고 있으나 이는 상대방과의 협력 가능성이 높은 시점에서 효과를 발휘하고 있다. 그러나 손실영역에 미국과 북한이 위치하고 있을 경우 친서의 공개는 양국 간 불필요한 오해를 낳을 소지가 있다. 따라서 이 경우 정상의 친서는 비밀외교(backdoor diplomacy)의 형태로 전달이 되어야 하므로 3국 정보기관의 핫라인을 정상들의 의중을 전달하는 통로로 운용해야 할 것이다.

다. 중견국 외교를 통한 협상력 증진

국제정치에 대한 기존의 인식은 강대국을 가장 주요한 행위자로 상정하고 이들 간의 관계 형성이나 이들에 의해 형성된 국제질서에 초점을 맞추어 왔다. 그러나 약소국이나 강대국으로 분류되지 않는 국가들, 소위 중견국(middle power)들이 국제이슈에서 틈새를 이용하여 국제적 협력을 이끌어내어 영향력을 발휘하는 경우가 나타나기 시작했고 세계적으로 상호의존성이 커지는 상황에서 ‘틈새외교(niche diplomacy)’를 통해 중견국들이 힘을 발휘하는 추세가 점차 증가하고 있다. 냉전 체제의 붕괴로 인한 정치·경제적 다극화 진행 역시 중견국의 두드러진 역할을 가능케 했다는 논의가 가능하다.²⁸⁶⁾ 물론 전반적인 국제체제에서 강대국의 관여가 영향력을 발휘하지만 이들의 힘만으로 해결되지 않는 국제적 이슈들이 증가하고 있기 때문에 강대국 입장에서 중견국과의 공조를 고려하지 않을 수 없다. 이에 중견국의 역할로서는 촉매자, 촉진자, 관리자라는 역할이 논의되고 있다.

286) Mark Beeson, "Can Australia Save the World? The Limits and Possibilities of Middle Power Diplomacy," *Australian Journal of International Affairs*, vol. 65, no. 5 (2011), p. 565.

중견국 분류에 대해서는 합의된 기준과 정의가 존재하지 않지만 크게 국가가 보유한 능력, 중견국만이 갖는 행태적 특징, 중견국으로서 정체성과 관념을 중심으로 그 분류가 논의되고 있다. 한국의 경제력, 인적 자원의 개발과 같은 물질적 자원의 충족도, 김대중 정부 이후 한국 외교정책의 기초, 므타(MIKTA) 구성에서의 한국의 역할 및 북극해 문제에서 옹저버로의 참여 지위 획득 등에서 나타나는 한국의 행태 등을 고려할 때 한국은 중견국으로 평가가 가능하다.²⁸⁷⁾

한국이 중견국 외교를 활용할 경우 한반도 평화정착에 있어 주도권을 확보하여 보다 영향력을 발휘할 수 있을 것이다. 한반도와 관련한 국제정치적 환경과 문제의 민감성을 고려할 때 한국 단독으로 한반도 이슈 관련국들을 상대로 영향력을 행사하거나 대립을 증대하기는 어렵다. 따라서 중견국 간의 협력 강화를 통해 한국의 네트워크를 구축하여 영향력을 행사하는 방법을 모색할 수 있다.

실제로 한국은 중견국 네트워크 구성에 경험이 있다. 한국이 참여한 중견국 연합의 전형으로 MIKTA를 꼽을 수 있다. G20의 분열과 파편화에 대한 대안으로 논의되기 시작하여 2013년 9월 제68차 UN 총회에서 멕시코, 인도네시아, 터키, 호주 한국은 정식으로 MIKTA를 출범시켰다. MIKTA는 자유로운 의견 교환에서부터 필요시 특정 사안에 대한 공동 입장 발표와 같은 공동행동 등을 통해 협력을 진행하고 있다. 출범 이후 북한 핵실험, 말레이시아 여객기 피격, 에볼라, 지속가능개발 자원 등 글로벌 규범 사안에 대한 공동성명 발표 등에서 이들 국가는 협력했고 글로벌 경제 및 다른 이슈 영역에서

287) Sook-Jong Lee, "South Korea as New Middle Power Seeking Complex Diplomacy," *EAI Asia Security Initiative Working Paper*, no. 25 (2012), p. 1; James Cotton, "Middle Powers in the Asia Pacific: Korea in Australian Comparative Perspective," *Korea Observer*, vol. 44, no. 2 (2013), pp. 611~612; 박성용, "동아시아 해양안보협력과 중견국으로서 한국의 역할," 『동서연구』, 제29권 2호 (2017), p. 40.

공동 접근법을 개발하려는 의지까지도 표명하고 있다.²⁸⁸⁾

MIKTA의 예처럼 한반도 평화정착 및 통일과 관련한 이슈에서 한국이 취할 수 있는 외교적 노력 중 하나는 다른 중견국의 참여를 통해 공동의 의견을 구축하고 이를 통해 네트워크 영향력을 구축하여 강대국들의 의견을 조정하여 한반도 평화정착에서 주도권을 행사하는 것이다. 중견국은 촉매자로서 외교적 주도력을 형성하고 혁신적인 지식을 제공하며, 촉진자로서 각종 의제를 설정하고 이슈별 연합 구축에 노력을 기울이며, 관리자로서 제도의 수립에서 역할이 가능하다.²⁸⁹⁾ 특히 한반도 평화정착에서는 평화를 위한 협력에서 의제를 선도하여 연합을 형성하는 촉진 기능과 미국과 북한 또는 미국과 중국 사이의 견해 차이를 조정하여 합의와 협력을 제도화시키는 관리의 기능이 요구된다. 현재까지 나타난 한반도에서의 국면전환은 일정 부분 한국의 주도적이고 선제적인 역할에 의한 것이라 중견국 네트워크 구축에 대한 논의가 가능하다. 중견국 외교를 통한 네트워크 형성은 남·북·미 관계에서 한국의 주도력과 선도력을 강화시킬 토대로 작용할 것이다.

문재인 대통령은 지난 한·아세안 정상회담에서 평화와 경제변영을 위한 동아시아 차원의 공동체를 제안했으며, 지난 광복절 추사와 유엔 연설에서도 ‘동아시아 철도공동체’를 통한 역내 안보와 경제 증진을 제안했다. 따라서 동아시아 차원에서 한반도 평화정착, 남북협력, 비핵화를 연계하여 동아시아 안보와 평화와 관련된 이슈를 중심으로 중견국 연합을 형성하는 것이다. 동아시아에서 중견국 행위자

288) 강선주, “믹타를 통해서 본 한국의 중견국 외교,” 손열 외 엮음, 『한국의 중견국 외교: 역사, 이론, 실제』 (서울: 명인문화사, 2016), pp. 404~407.

289) Andrew F. Cooper, “Niche Diplomacy: A Conceptual Overview,” in *Niche Diplomacy: Middle Powers after the Cold War*, ed. Andrew F. Cooper (London: Macmillan Press, 1977), p. 16.

로 역할이 가능한 아세안과 같은 지역기구 및 개별 국가차원에서 베트남, 말레이시아, 인도네시아 등의 중견국들과의 관계를 증진하고 공동의 견해를 발전시켜 공고한 연합형성을 형성하는 것이 중요하다. 이는 한반도 평화정착과 더 나아가 통일외교 다원화에 기여가 가능하여 향후 한반도 문제와 관련하여 한국에 대한 국제적인 우호 분위기를 구축하는 기제로도 작용할 수 있을 것이다.

물론 미국과 같은 강대국들은 자신들의 국력을 이용할 수 있는 양자주의 접근법을 선호하는 경향을 보이는 것이 사실이어서 다자주의적 접근에 제약이 있을 수 있다. 그러나 한반도 정세는 한국과 북한을 비롯하여 미국, 중국, 러시아, 일본의 전략적 인식이 복잡하게 작용하기 때문에 양자주의만으로 접근하기 어렵다. 또한 여러 가지 문제에 동시다발적으로 개입하는 강대국의 특성상 기회비용 측면에서 특정 사안에 대해 자신의 의지를 강제하기보다 협상을 진행하는 경우가 많다.²⁹⁰⁾ 또한 정당성과 공동책임을 담보할 수 있다는 점은 강대국을 다자주의 접근법으로 유인할 수 있는 요인이다. 따라서 한반도 평화를 동아시아 차원으로 연계한 중견국 연합을 통한 다자주의적 접근은 한국에 유리한 협상 레버리지를 제공할 수 있다.

이와 함께 중견국 외교를 활용할 경우 한반도와 관련된 국제환경에 있어 안정된 안보환경을 구축하는 데도 기여할 수 있다. 현재 한반도의 상황과는 다르게 동아시아의 긴장은 여전히 높다. 특히 양국의 무역 분쟁에서 볼 수 있듯이 미중 간의 경쟁과 갈등은 여러 분야에서 지속적으로 표출될 가능성이 높다. 안정적인 한반도 환경이 조성되기 위해서는 동아시아의 전반적인 안보환경이 안정적으로 조성되어야 가능할 것이다. 안보라는 분야는 일반적으로 강대국들의 전

290) Oran R. Young, "The Politics of International Regime Formation: Managing Natural Resources and the Environment," *International Organization*, vol. 43, no. 3 (1989), pp. 353~354.

유물로 치부되었던 분야이다. 안보는 국가의 생존과 직결되는 만큼 민감한 분야이고 강대국들이 그들의 힘을 이용하여 영향력을 행사하는 이슈이다. 그러나 대인지뢰와 관련한 군비통제에 성공한 오타와 협약(Ottawa Treaty)의 사례처럼 중견국 역시 안보분야에서 영향력을 발휘할 수 있는 사례가 존재하는 만큼 중견국 네트워크를 통한 한국의 기회 가능성을 고민할 필요가 있다.

중견국 외교는 현 한반도 상황에서 미국과 북한의 손실영역 인식 및 손익준거점 형성에 영향을 미칠 수 있으나, 한반도 평화정착의 공감대를 지역적 그리고 국제적으로 강화하고 강대국을 상대로 한 정치적 레버리지를 확보한다는 측면에서 미국에 대한 협상력을 높이는 수단으로 의의가 있다. 즉, 특정 상황에서 미국이 손실영역에 있다고 인식하여 비협조적이거나 위협 감수적 행동을 추진하는데 있어 중견국 연합은 국제적인 압력 혹은 제약 조건으로 작용할 수 있다. 특히 상기 논의한 중견국의 관리자로서의 역할을 한국이 적절히 수행한다면 합의와 협력의 제도화를 통해 한반도 평화정착에 있어 미국의 행동에 보다 구속력 있는 영향을 미칠 수 있을 것으로 기대할 수 있다.

2. 군사적 신뢰조치

가. 운용적 군비통제 추진

한반도의 평화체제 정착을 위해 중요하게 고려되어야 할 분야가 남북한의 군비 및 군비태세 조정이다. 남북한이 운용하는 무기체계의 양을 차치하더라도 양측 도합 상비군 전력 190만 명과 예비군 및 준군사 전력 1,240만 명에 달하는 단순한 병력만을 고려했을 때 한

반도의 군사적 밀집도는 매우 높은 편이다.²⁹¹⁾ 비핵화의 진행과 함께 재래식 군사분야에서 긴장완화와 우발적 충돌 감소를 위한 조치는 한반도 평화체제 정착을 위한 필수적인 사안인 것이다.

4월 판문점 공동선언에서 적대행위 전면 중지 등을 통해 획기적인 관계 개선에 대한 의지가 표현되었고, 9월 평양 공동선언에서 공동선언의 부속합의서로 ‘판문점선언 군사분야 이행합의서’를 채택하여 적대행위 완화를 위한 실질적 조치들이 합의되었다. 더불어 이러한 합의사항 이행을 위한 초동 조치들이 진행되고 있다. 10월부터 공동경비구역 및 비무장 지대 내 남북공동유해발굴 지역(철원 ‘화살머리고지’)에서 폭발물 및 지뢰 제거 작업이 시작되었다.

부속합의서에서 이행을 합의한 내용들은 남북한의 군사적 신뢰를 구축하기 위한 조치들이나, 그 간 한반도에 축적되었던 군사적 긴장의 전격적 해소와 2번의 정상회담에서 논의된 군축을 실현하기 위해서는 보다 구속력 있고 진전된 조치들이 필요하다. 군사적 신뢰와 실질적 조치 입안에서 양측의 운용적 군비통제에 기반을 둔 접근을 통해 향후 군비축소(구조적 군비통제)를 달성할 수 있을 것으로 판단된다.

보편적으로 사용되는 정의에 따르면 군비통제는 “잠재적 적대국들 사이에 전쟁의 가능성, 전쟁이 발생할 경우 전쟁의 범위와 폭력, 전쟁을 준비하는데 있어 정치적 및 경제적 비용을 감소시키기 위한 모든 형태의 군사적 협력”을 의미한다.²⁹²⁾ 위의 정의에 군비통제의 주체, 범주, 군비에 대한 명확성 등을 보완하여 정의할 경우 군비통제는 “일방, 쌍방, 혹은 다자간의 합의를 통해 특정 군사력의 건설,

291) International Institute for Strategic Studies, *Military Balance 2018* (Abingdon: Routledge, 2018), pp. 274~281.

292) Thomas C. Schelling and Morton H. Halperin, *Strategy and Arms Control*, 2nd edition (Washington, D.C.: Pergamon-Brassey, 1985), p. 2.

배치, 이전, 운용 및 사용을 확인, 제한 금지 또는 축소하여 군사적 투명성을 확보하고 군사적 안정성을 제고하여 궁극적으로 안보를 달성하는 안보협력 방안”으로 논의할 수 있다.²⁹³⁾

군비통제는 군비의 규제 방식에 따라 운용적 군비통제(operational arms control)와 구조적 군비통제(structural arms control)로 대별되며, 운용적 군비통제는 군사력의 구성이나 규모 자체의 변경보다는 배치와 활용에 제한을 가함으로써 전쟁 발발의 위험성을 감소 및 방지하고자 한다. 구조적 군비통제는 병력과 무기체계에 실질적인 제한을 가하는 방법으로 군사력을 양적으로나 질적으로 제한하거나 감축하는 것이다.²⁹⁴⁾ 정상회담에서 사용된 용어인 군축은 구조적 군비통제에 해당하며 이를 실현하기 위해서는 중간단계의 운용적 군비통제가 필요하다. 운용적 군비통제는 구조적 군비통제에 비해 협상의 용이성, 구조적 군비통제(군축)으로 가는 중간단계 역할, 접경지역에서의 군사적 긴장도 완화 등에서 장점이 존재한다.²⁹⁵⁾ 즉, 군축을 위한 단계적 접근을 고려할 때 운용적 군비통제는 전쟁의 위험성을 어느 정도 경감시키면서도 협상을 용이하게 이끌 수 있다는 장점이 존재한다. 특히 ‘판문점선언 군사분야 이행합의서’가 군사적 신뢰 구축 조치와 일부 기초적인 운용적 군비통제를 합의하고 있는 만큼 현 상황에서 운용적 군비통제를 진전시키는 것이 필요하다.

운용적 군비통제를 추진하는데 있어 ‘수적 우위 vs 질적 우위’로

293) 황지환, “군비통제론,” 육군사관학교 엮음, 『국가안보론』 (서울: 박영사, 2004), p. 287.

294) 한용섭·이규원, “군비통제 수준과 연계한 DMZ의 평화적 이용 방안,” 『평화연구』, 제18권 1호 (2010), pp. 241~242.

295) 김재철·김태성·윤진영, “남북한의 평화공존을 위한 운용적 군비통제 추진전략: 유럽 CSCE와 중동 시나이협정 사례를 중심으로,” 『한국동북아논총』, 제22권 1호 (2017), pp. 155~156.

요약되는 남북한의 비대칭적 군비태세를 고려해야 한다. 북한은 양적 우위를 중심으로 비대칭적 요소를 가미하여 군사력을 발전시켜 왔다. 특히 1990년대 이후 북한의 대내외적 요인으로 인해 전반적인 군사력 강화가 어려워진 상황에서 남한의 취약점을 겨냥해 장사정포, 잠수함, 대량파괴무기, 특수전 전력 등의 비대칭 전력을 강화하는 모습을 보이고 있다.²⁹⁶⁾ 남한은 질적 우위를 중심으로 북한에 대응한 전력을 구축해 왔다. 노무현 정부 시절 국방개혁을 통해 첨단 전력 중심의 재래식 군비를 강화함으로써 북한과의 질적인 격차가 더욱 벌어진 실정이다. 전반적으로 북한 대비 공군과 해군력에서 우위를 점하고 있으며, 미국의 자산을 포함한 첨단 정찰자산 및 정밀 유도 무기에 기반한 재래식 전략 타격자산에서도 우위를 보이고 있다.

결국 양측은 대칭적 상호주의에 입각한 운용적 군비통제를 적용하기 어려운 상황이다. 또한 공세적 군비태세를 완화시켜 우발적 충돌이 전쟁으로 비화되는 위험성을 축소해야 한다. 따라서 운용적 재래식 군비통제의 방향은 공세적 군사력 사용의 제한과 함께 ‘위협에 근거한 교환(threat-based trade-off)’을 중심으로 추진되어야 할 것이다. 분야별 대칭적인 적용이 아닌 포괄적 관점에서 상대방으로부터 가해지는 우선적인 재래식 군사적 위협 분야에서의 운용 제한을 통해 상호 간의 운용적 군비통제를 추진하는 것이다. 예를 들어 육상 전력 및 비대칭 분야에서 공동의 기준을 적용하더라도 북한의 군비통제가 두드러질 것이며, 해·공군 전력 및 전략적 타격 자산에서는 남한의 군비통제가 두드러지게 된다.

첫째, 각 분야를 망라하여 우선적으로 모색되어야 할 점은 남북한의 합의 하에 기준 거리를 설정하여 공세적으로 배치된 군사력을 후

296) Seong-Yong Park, “North Korea’s Military Policy under the Kim Jong-un Regime,” *Journal of Asian Public Policy*, vol. 9, no. 1 (2016), p. 68.

방으로 배치하는 것이다. 현재 비행금지구역 설정, 해군 운용 및 훈련 제한 등이 합의된 상황인데, 이에 더해 공세적 군사력의 후방 배치가 추진되어야 할 것이다. 이는 기습공격의 예방과 우발적 충돌의 전면전으로의 확대를 예방 가능케 하여 양측 군비태세의 비공세적 사용의 방향성을 설정하는 조치이다.

둘째, 육상전력의 운용적 군비통제 방안이다. 특정 무기 운용 제한 및 밀집된 육상 전력의 분리를 추진하는 것을 골자로 한다. 일정 사거리 이상의 견인포, 자주포, 다련장 로켓(북한명 방사포)을 포함한 포병전력의 배치 제한선 설정, 기갑전력의 방어적 운용을 위한 일정 거리 후방으로의 배치 등의 군사적 밀집도 완화 조치가 고려 가능할 것이다. 이 분야의 군비통제는 북한의 제한이 두드러지는 분야로 상기 조치를 통해 남한이 위협을 느끼는 북한의 기습전력 및 비대칭 전력을 제한함으로써 위협성을 감소시키는 효과를 누릴 수 있다.

셋째, 해상전력 분야이다. 향후 논의할 공중전력과 함께 북한이 위협을 느끼는 남한의 군사적 자산을 주로 제한하는 조치와 동시에 일정 부분에서 북한으로부터의 위협을 감소시키는 조치들이 적용되는 분야이다. 우선 남북한의 합의에 의해 일정 배수량 이상의 전투함이나 잠수함의 활동을 제한하는 구역을 설정하여 합의서에서 설정된 조치를 강화하는 것이다. 다음으로 전략무기(잠수함 발사 탄도 미사일) 및 지상타격 해상무기 체계(수상함 및 잠수함 발사 순항 미사일) 등과 같은 무기체계를 탑재한 플랫폼의 활동 제한 구역을 설정하는 것이다. 협상에 의해 상황이 진전된다면 평시 이러한 무기체계를 탑재하는 것을 제한하는 것도 모색해 볼 수 있을 것이다. 이와 함께 북한이 기습전력으로 활용할 수 있는 공기부양정의 후방 배치가 필수적으로 포함되어야 한다.

넷째, 공중전력 분야이다. 전략적으로 남북한의 군사적 불균형이 가장 두드러지는 분야이며 북한이 남한으로부터의 주요 위협으로 간주하고 있는 분야이다. 현재 무인기의 운용 제한 지역을 설정함으로써 상호 간의 무리한 정찰이나 침투를 예방하는 조치가 시행될 예정이다. 여기에 더해 실질적인 위협을 통제할 조치가 필요하다. 이를 위해 공세적 항공전력의 운용을 제한하여 상대방 전력에 대한 요격 및 방어 전력으로 활용하는 것을 고려할 수 있는데, 통상 폭장과 요격형 공대공 미사일 이외의 지상 타격이 가능한 무기체계(공대지 순항 미사일, 레이저 유도폭탄, 벙커버스터)를 탑재한 항공기의 비행 제한 지역을 설정하고 이러한 무기체계의 훈련에 대해 통보를 통해 위협을 경감하는 조치를 취하는 것을 고려할 수 있을 것이다.

마지막으로 양측의 운용적 군비통제 실행을 검증할 수 있는 수단이 마련되어야 할 것이다. 다만 절대적 수준의 검증은 마찰이 불가피하고 적용의 어려움이 있는 만큼 양측의 합의 하에서 군비통제의 기만 가능성을 축소할 수준의 검증 수단을 구축하고 향후 절대적 수준의 검증이 가능한 수단으로의 전이를 모색해야 할 것이다. 기본적으로 남북군사위원회와 같은 공동 조직과 함께 각각 자체적으로 군비통제검증단을 활성화하여 운용할 필요가 있다. 이와 함께 남북한의 협의 하에 제3국 혹은 국제기구를 통한 검증 시스템을 마련해야 할 것이다.

운용적 군비통제가 성공적으로 추진된다면 다음 단계로 군축을 상정한 구조적 군비통제로 나아갈 수 있을 것이다. 다만 운용적 군비통제에 소요되는 시간이 어느 정도일지는 확인하기 어렵다. 남북한의 정치적 의지가 중요한 변수이며, 한국은 북한이 운용적 군비통제에 나설 수 있도록 설득하고 정치적인 환경을 조성하는 작업이 필요할 것이다.

남북한 상호 간 구속력 있는 재래식 군비통제 조치들이 진행될 경우 한반도에서 실질적 위험 감소로 이어지며, 이는 미국이 대북정책에서 군사적 옵션을 선택하거나 전략자산을 배치하는데 있어 제약 요인으로 작용할 것이다. 또한 미국과 북한 모두 이익영역에 있다는 확신을 강화시키며, 미국이나 북한 어느 일방이 손실영역으로 인식하는 것을 방지함으로써 손실 회피성에 따른 위험 감수적 행동을 자제시킬 수 있는 요인으로 작용할 수 있다. 특히 군비통제를 통한 재래식 군사위협 감소는 북한과 미국 모두 중범위 및 상위 손익준거점 형성에서 긍정적 요인으로 작용할 가능성이 높다고 논의할 수 있다. 다만 군비통제의 구속력이 어느 수준까지 진행되느냐에 따라 다른 영향을 보일 수 있으나, 남북, 북미, 남·북·미 관계에서 정치적 신뢰가 크게 훼손되어 <표 II-2>에서 보이는 바와 같이 북한과 미국 모두 손실영역에 있다고 강하게 인식할 경우 군비통제 추진은 손익준거점 형성에 영향을 미치지 못하거나 위험 감수적 자세를 조장함으로써 부정적으로 작용할 가능성이 있다.

3. 남북관계 개선

가. 남북관계 강화를 통한 주도권 확보

2000년과 2007년 남북정상회담은 한반도 평화체제 구축의 기틀을 마련했음에도 불구하고 남북한 관계 개선이 지속되지 못했다. 우선 한국 정부의 정권교체에도 그 원인이 있겠지만, 무엇보다 이는 북미 간 핵 협상 교착에 그 원인이 있었다. 물론 김대중, 노무현 정부 시기 남북관계가 개선되는 가운데 북한의 대남 적대적 군사 행위와 제1차 핵실험도 주요 원인으로 작용하였다. 그러나 당시 남북관계가

더 이상 진전되지 못했던 가장 큰 원인은 남북관계가 북한 핵문제 및 북미관계에 종속되었기 때문이었다.

그런데 북한의 주장대로 핵 개발이 체제보장을 위한 수단이고, 그것이 확보되었을 때 폐기할 수 있다고 한다면, 결국 북핵문제의 근본적 해결은 ‘북한문제’ 해결에 있다고 볼 수 있다. 북한문제는 경제적 차원, 군사적 차원, 정치적 차원이 복합적으로 구성된 것이다. 물론 이러한 경제적 차원과 군사적 차원은 김정은 정권 유지라는 정치적 차원으로 수렴된다. 따라서 북핵문제는 경제발전 및 대외 군사안보적 위협 해소, 그리고 이를 통한 정치적 불안정성이 제거되지 않는 한 쉽게 해결될 수 없다.

그러나 미국은 2000년대 초부터 북한 핵문제를 북한문제에 그 원인이 있다고 인식했음에도 불구하고, 여전히 핵문제 그 자체에만 초점을 맞추고 있다. 그 때문에 현재 트럼프 정부는 남북관계가 북미관계보다 한 발짝 더 나아가는 모습에 대해 비판적 의견을 나타내며 때때로 한국 정부에 직·간접적으로 경고를 보내고 있다. 미국이 보기에 남북관계 개선은 대북제재의 효과를 약화시킬 수 있기 때문이다. 이러한 미국의 입장은 그동안의 관계를 통해 형성된 대북 불신이 밑바탕에 깔려있기 때문이다. 본문에서 논의했듯이, 제네바 합의, 2·13합의, 2·29합의 등 유의미한 북미 간 핵합의에도 불구하고 북한 핵문제는 한층 더 심화되었다. 현재 미국은 그 원인을 북한에게 돌리고 있다. 하지만 이는 북한의 입장에서도 볼 때도 마찬가지이다. 북한도 미국이 합의를 이행하지 않았고, 여전히 대북 적대시 정책을 펼침으로써 지금의 핵문제가 발생했다고 그 책임을 전가하고 있다.

하지만 2018년 현재의 상황은 과거와 다르다. 북한은 그동안 미국이 요구하던 사실상의 선 핵 폐기 조치를 스스로 취하고 있기 때문이

다. 게다가 북한은 이러한 선제적 행동에도 불구하고 미국으로부터 어떠한 실질적인 보상도 획득하지 못하고 있다. 또한 소위 협상력을 증대시키기 위한 벼랑 끝 전술로서 적대적 군사 행동도 취하지 않고 있다. 특히 북한은 미국에 대북제재 해제라던가 경제적 지원 등을 요구하지도 않고 있다. 단지 북한은 정치적 선언에 불과할 수 있는 종전선언과 언제든 깨질 수 있는 평화협정 체결 정도를 미국에 요구하고 있다.

북한이 이러한 모습들을 보이는 것에 대해 미국은 오로지 대북제재를 그 원인으로 이해한다. 그 때문에 미국은 핵문제가 완전히 해결될 때까지 대북제재를 해제하지 않겠다고 반복적으로 언급하고 있다. 그런데 그동안 미국을 비롯한 국제사회는 북한이 개혁·개방하기를 바래왔다. 반면 북한은 이를 자본주의 황색바람이라고 칭하며 체제에 대한 주요 위협 요인으로 규정했다. 그러나 현재 북한은 경제발전에 대해 강한 의지를 피력하고 있고 이러한 북한의 경제발전 의지는 김정은 정권에 들어서 갑자기 나타난 것도 아니었다. 주지하는 바와 같이 북한은 경제특구를 지정하고, 관련 법제도를 마련하는 등 경제발전에 적극적인 모습을 보여 왔었다. 그렇다면 오히려 북한을 제재할 것이 아니라, 경제적 지원 등을 통해 국제사회로 나오게 하는 것이 북한 문제를 해결하는데 도움이 될 것이고, 이는 궁극적으로 핵문제 해결을 좀 더 평화적으로 이룩할 수 있게 도와줄 것이다.

이론적으로 볼 때도 경제적 상호의존의 심화는 국가 간 신뢰를 형성하여 갈등을 완화하거나 해소할 수 있다. 물론 이에 비판적인 관점은 경제적 상호의존의 심화가 국가 간 민감성과 취약성을 증대시켜 갈등의 원인이 된다고 주장한다. 그러나 오히려 이러한 민감성과 취약성은 갈등이 확대되는 것을 억제시켜준다. 실제로 북한은 장마

당이라고 하는 자본주의 시장 확산을 통제하고 억제하고자 했지만, 결국 그것이 북한 경제에서 중요한 부분이 됨으로써 이제는 자연스러운 현상으로 받아들이고 있다.

그렇다면 북한이 경제발전 의지를 강하게 나타내고 있는 현 상황은 오히려 미국의 입장에서 볼 때 핵문제 해결을 위한 또 다른 기회이자 수단이 될 수 있다. 또한 북한의 경제발전을 통한 핵문제 해결은 미국의 부담도 줄여줄 수 있다. 만약 대북제재가 해제되고, 북한 경제가 급속도로 발전되고 있음에도 불구하고 북한이 핵을 폐기하지 않는다면, 그때 다시 대북제재를 해도 미국으로서는 큰 손실이 아니다. 앞서 언급했듯이, 북한의 대외 의존도가 높아져 경제적 민감성과 취약성이 고조된 상황에서 대북제재가 재개될 경우 북한은 현재 겪는 고통보다 비교할 수 없을 정도로 더 큰 고통을 겪을 것이다. 미국의 주장대로 현재 북한이 대화에 나온 것이 대북제재 때문이라면, 이러한 상황은 북한이 미국에 좀 더 순응적 태도를 하게 만들 것이다. 따라서 문재인 대통령이 9월 말 미국 폭스 뉴스와의 인터뷰에서 북한이 비핵화 합의를 이행하지 않을 경우 “제재를 다시 강화하면 그만”이라고 한 것과 같이²⁹⁷⁾ 미국을 비롯한 국제사회는 북한의 행동에 따라 대북제재를 재개하면 된다.

하지만 미국은 북한 핵의 완전한 폐기 이전에는 대북제재 해제를 고려하지 않겠다는 입장을 고수하고 있다. 게다가 미국의 이러한 입장은 유엔 대북제재 예외 사항으로써 인도주의적 지원이 가능함에도 사실상 제한되고 있다. 사실상 이는 한국 정부와 달리 미국이 ‘북한문제’ 보다는 오로지 핵문제 해결에만 집중하고 있다는 것을 의미한다. 다시 말해, 미국은 북한의 인권 문제를 언급하며, 핵문제와

297) “[전문]문재인 대통령의 美 폭스뉴스 인터뷰,” 『뉴시스』, 2018.9.26., <http://www.newsis.com/view/?id=NISX20180926_0000427388&cID=10301&pID=10300> (검색일: 2018.10.9.).

별개로 북한을 비판하고 있지만, 미국의 이러한 행동은 고스란히 북한 주민에게 영향을 미친다는 점에서 오히려 북한 인권 등 북한문제 해결에 제약이 되고 있다.

반면, 중국, 러시아는 대북제재 완화를 주장하고 있다. 지난 9월 열린 유엔총회에서 중국과 러시아는 이 문제를 두고 미국과 한 차례 설전을 벌였었다. 현재 한국은 기본적으로 미국과 입장을 같이 하지만 사실상 대북제재 지속이 남북관계 개선을 가로막고 있다고 판단하고 있다. 실제로 평창 동계올림픽 당시 북한 대표단 및 응원단 방남과 남북공동연락사무소 개소를 둘러싼 대북제재 위반 문제는 유엔 대북제재 문제라기보다는 한국 정부가 미국 측 입장을 과도하게 고려한 것이다. 주지하는 바와 같이, 유엔 대북제재 결의는 북한 핵 개발에 전용되지 않고, 한반도 평화 증진에 기여할 수 있는 사안에 대해서는 대북 지원이나 교류협력을 제한하지 않고 있다.

북한 핵문제는 오로지 북한과 미국만의 문제가 아니다. 직접적으로 국경을 맞대고 있으며, 같은 민족으로서, 또 오랜 시간 적대적 관계로 인한 군사안보적 차원으로서 한국의 문제이기도 하다. 남북한 관계는 북미관계와 달리 민족공동체 회복, 즉 통일을 지향하는 잠정적 특수 관계이다. 다시 말해, 한국은 한반도 평화 구축의 당사자라는 점에서 남북관계가 북미관계에 종속되어서는 안 된다.

그러나 현재 북핵문제는 북한과 미국을 중심으로 전개되고 있는 것 또한 사실이다. 그리고 북한도 핵문제 해결을 통해 체제보장의 보상을 남한이 아닌 미국으로부터 얻고자 하는 것도 사실이다. 이는 북핵 협상이 교착상태에 빠지고 북미갈등이 고조될 경우, 제1·2차 북핵위기와 같이 언제든지 남북관계가 경색될 수 있음을 잘 나타낸다. 만약 북핵 협상이 교착상태에 빠지고, 북한과 미국 모두 손실로 인식되어 상호 위험 감수적 행동을 할 경우, 즉 2017년과 같이 갈등이

고조될 경우 한국은 또다시 소외될 수 있다. 그리고 이러한 상황은 한국 정부에게 큰 시련으로 다가올 것이다.

이러한 상황에서 한국이 생각해 볼 수 있는 대응전략은 남북관계를 오히려 강화시킴으로써 북핵문제의 중재자에서 주도자가 되는 방안을 모색해 볼 수 있다. 또한 한국 정부는 중국의 역할을 현재보다 강화시킴으로써 그동안 미국에 종속되던 북핵문제와 남북관계 문제를 해소하는 방안을 모색해 볼 수 있다. 다시 말해, 미국의 눈치를 보지 않고 한국이 독자적으로 남북관계 개선을 강화시키는 것이다. 이를 위해 한국은 5·24 조치 등 독자적 대북제재를 해제 또는 완화하는 방안을 검토할 필요성이 있다. 또한 한국 정부는 유엔 안보리 결의에서도 대북제재 예외사항으로 규정하고 있는 인도주의적 지원을 활성화시킬 필요가 있다.

그런데 문제는 남북관계 강화와 중국의 역할 증대는 미국으로 하여금 손실로 인식될 수 있고, 이러한 상황은 오히려 한반도 평화에 도움이 되지 않을 수 있다. 미국의 손실 인식은 대북제재 강화는 물론이고 군사적 해결 가능성도 다시 모색할 수 있을 것이다. 또한 제1차 북미정상회담이 개최되기 직전 트럼프 대통령이 중국을 간접적으로 비판했듯이, 미중 갈등이 강화됨으로써 이에 부담을 느낀 중국이 오히려 북핵문제에 관여하지 않고, 한국과 거리두기를 할 수도 있다. 미국의 대북 제재 강화 및 군사적 위협은 북한에게 손실로 인식됨으로써 다시 적대적 군사 행동으로 표출될 수도 있다. 또는 남북관계 개선에 따른 부담으로 북한이 오히려 남한과 거리두기를 함으로써 다시 북미관계 개선을 모색할 수도 있다. 이러한 상황은 소위 코리아 패싱으로써 한국에 손실이 될 것이다.

그러나 한국의 이러한 ‘미국 거리두기’ 전략이라는 위험 감수적 행동은 북미관계 악화로 인한 남북관계 악화라는 손실을 만회하기 위

한 것이다. 만약 한국 정부 주도의 이러한 대응전략이 북한 핵문제 해결에 기여하여 조금이라도 상황 진전을 이끈다면 미국은 오히려 자신의 역할을 강화하기 위해 한국 정부와 중국 정부 나아가 북한과 관계 개선을 위해 노력할 가능성이 크다. 따라서 정부는 남북관계 개선이 미국이 우려하는 대북제재의 균열이 아니라는 점을 미국과 국제사회에 인식시킬 수 있도록 만들어야 할 것이다. 즉, 한국 정부는 남북관계가 단지 개선되는 것 뿐만 아니라 북한 핵문제 해결이 진전되는 결과를 이끌어 내야 할 것이다.

하지만 북한이 핵을 통해 미국으로부터 체제보장을 얻고자 한 것은 남북한 특수 관계에서 비롯된다. 즉, 북한이 햇볕정책을 흡수통일정책으로 인식하여 사실상 체제 위협 문제로 접근했던 것처럼 결국 핵문제 해결과 북한 문제 해결에서 남한의 역할은 제한적일 수밖에 없다. 따라서 소위 이러한 남한의 미국 거리두기 전략은 남북관계 개선을 통한 한반도 평화체제 구축이 궁극적으로 북한의 체제 안보에 도움이 된다는 것을 북한이 인식할 수 있도록 해야 성공할 수 있다.

마찬가지로 한국 정부는 북핵문제의 원인이 ‘북한문제’에 있다는 점을 미국이 다시금 인식하도록 만들어, 강압적 방법보다 교류와 협력이 핵문제 해결에 있어 좀 더 근본적인 방법이라는 것을 미국이 인식하도록 만들어야 할 것이다. 그렇게 되면 북한과 미국 모두 다시 이익영역에 놓이게 됨으로써 북미관계가 개선되고, 나아가 핵문제 해결도 탄력을 받게 될 것이다. 그리고 한국 정부는 남북관계 개선이 북한과 미국 모두에게 있어 이익이 될 수 있다는 것을 이해시켜야 할 것이다. 이러한 상황은 <표 II-2>에서 볼 수 있듯이, 남북관계 개선이 북미 모두 손실영역으로 가는 것을 방지하게 만들 것이다. <표 II-2>를 보면, 북미 모두 손실영역에 놓이지 않을 경우 비록 어느 한쪽의 손실이 발생했더라도 협상의 가능성은 존재하기 때문이다.

나. 대북제재 하 남북경제협력 방안

풍계리 핵실험장과 미사일 발사대 폐기 그리고 영변 핵시설 및 동창리 엔지 시험장 폐기 의사 등 북한이 비핵과 의지를 나타내는 선제적 행동에도 불구하고 미국은 그 어떠한 보상도 북한에 제공하지 않고 있다. 더군다나 미국은 이러한 상황에서도 북한의 완전한 비핵화가 이루어지지 않는다면 대북제재 해제를 고려하지 않겠다고 반복적으로 언급하고 있다. 그러나 북한은 경제발전의 의지를 강하게 나타내고 있으며 이러한 북한의 의지는 3차례에 걸친 남북정상회담에서도 잘 나타나고 있다.

이러한 상황의 지속은 북한에게 있어 손실로 인식될 가능성이 크다. 그러나 아직까지 북한은 적대적 군사 행동이나 대화 포기 등 위험 감수적 행동을 하지 않고 있다. 하지만 과거 사례에서도 나타났듯이 이러한 상황의 지속은 언젠가 북한의 핵실험 및 미사일 발사 실험 등 적대적 군사 행동이나 협상 포기로 나타날 가능성이 존재한다. 물론 이러한 상황은 남북관계에도 영향을 미칠 것이고, 그동안에 맺은 남북 합의도 물거품이 될 것이다.

〈표 II-2〉에서 볼 수 있듯이, 북한과 미국 등 한 쪽 행위자의 손실은 북핵 협상의 가능성을 떨어뜨린다. 게다가 한 쪽 행위자의 손실 인식이 위험 감수적 행동으로 표출될 경우, 나머지 한 쪽 행위자에게도 손실로 인식될 수 있고, 이는 마찬가지로 위험 감수적 행동으로 표출될 수 있다. 그렇게 될 경우 북한과 미국 모두 손실영역에 놓이게 됨으로써 북핵 협상의 가능성은 현저히 낮아지게 된다.

북한과 미국 모두 손실영역에 놓이게 되면, 현재 남한의 중재자 역할에 의문이 제기될 것이다. 특히, 그동안의 남북관계 개선에 대한 북한의 적극성은 미국이 주장하듯이 대북제재 효과 완화가 목적이었다는 비판을 피하기도 어렵게 될 것이다. 이는 문제인 정부의

대북정책에 큰 제약이 될 것이다. 그럼에도 불구하고 남한이 북한과의 관계 개선을 위해 노력할 수도 있다. 그러나 실질적인 경제적 이익이 발생하지 않는 상황으로 인해 오히려 북한의 관계 개선 의지가 약해지거나 아니면 이를 거부할 수도 있다. 아니면 미국이 반대할 수도 있다. 이럴 경우 문재인 정부는 대내외적으로 대북정책을 펼치는데 많은 제약에 놓이게 될 것이다.

북핵문제의 당사자로서 북미관계 경색으로 인한 남북관계 경색은 한국 정부에게도 손실로 인식될 수 있다. 그러한 점에서 한국 정부는 오히려 대북제재 하에서 남북 경제협력을 진행하는 위험 감수적 행동을 선택할 수 있다. 현재 미국은 남북관계 개선이 북핵문제 해결보다 그 속도가 빠르다고 우려하고 있다. 그러나 앞서 언급했듯이, 어떠한 보상도 주어지지 않는 현 상황은 북한 정권에 있어 손실로 인식될 수 있고, 이러한 상황의 지속은 오히려 핵문제 해결의 가능성을 낮추게 된다. 따라서 남한 정부는 북한이 손실을 느끼지 않도록 사전에 선제적으로 행동을 해야 할 것이다.

그것의 한 방안으로 비록 대북제재가 해제되지 않았지만 남한 정부는 북한과 경제협력을 시작하는 것이다. 대북제재 하에서의 남북한 경제협력은 국제사회로부터 많은 비판을 받을 것이다. 또한 한미관계가 악화될 수 있고, 그로 인한 경제적 안보적 손실을 한국이 얻을 수도 있다. 그러나 북핵문제의 근본적 원인이 북한 문제에 있다는 점과 남한은 단지 중재자가 아닌 당사자라는 점을 한국 정부는 미국을 비롯한 국제사회에 적극적으로 이해시켜야 할 것이다. 유엔의 대북제재는 북한 핵 개발 저지 및 폐기에 그 목적이 있다. 그 때문에 유엔 대북제재는 한반도의 평화 목적에 의한 지원 및 교류협력에 대해서는 예외로 규정한다. 그러나 개성공단 폐쇄 과정에서 불거졌던 핵 개발 자금 유입 문제와 같이 평화적 목적에 의한 남북한 경

제협력과 그로부터 발생한 이익의 핵 개발 자금 차단을 증명하기는 쉽지 않다. 하지만 북한이 완전한 비핵화를 판문점 선언에서 밝히고 또 싱가포르 선언에서 다시 한 번 확인했듯이, 경제협력을 통해 발생한 이익이 평화적으로 이용된다는 점을 미국을 비롯한 국제사회가 최대한 확인할 수 있도록 하면 이 문제는 해결될 수 있을 것이다.

그러한 방법으로 가칭 ‘한반도 경제개발 은행’을 설립하여 남북한 경제협력에서 발생한 자금의 흐름을 투명하게 만드는 것이다. 그리고 한반도 경제개발 은행의 관리를 유엔 등 국제기구가 관리하거나 6자회담 당사국들이 관리하게 만드는 방법도 존재한다. 자재 수입, 인건비 지급 등 관련 자금의 흐름이 모두 한반도 경제개발 은행을 통하게 함으로써 최대한 자금의 출처 및 사용처를 투명하게 만든다. 하지만 개성공단 사례와 같이 인건비 지급 등은 차후 북한 정권에 유입될 가능성이 크다는 점에서 핵 개발 자금의 의혹을 여전히 해소하기 어려울 수 있다. 그러나 대북제재 하 경제협력은 기본적으로 북한의 비핵화 의지가 전제된 가운데 진행된다. 또한 한반도 평화체제 구축이라는 명분 하에서 경제협력이 진행된다. 따라서 남북한 경제협력과 북한 비핵화가 동시에 진행될 경우 이러한 비판에서 상대적으로 자유로울 수 있다. 그리고 남북한 군사적 신뢰 구축 조치가 동시에 진행되어야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 핵 개발 자금 유입 의혹이 완전히 해소되지 않을 수 있다. 그럴 경우, 북한에 지급할 자금을 ‘한반도 경제개발 은행’에 저축하는 방법을 생각해 볼 수 있다. 인건비의 경우는 3분의 1정도만 북한 주민에게 직접 지급하고 나머지만 저축할 수도 있다. 저축된 자금은 완전한 비핵화가 이루어진 후에 지급하거나, 만약 그 전에 필요한 상황이 발생할 경우 현금으로 지급하지 않고, 현물로 지급할 수 있다. 같은 맥락에서 북한 주민에 대한 인건비도 현금이 아닌 현물로 지급하는 방안도 고려해

볼 수 있다. 한편 지급된 현물이 핵 개발에 사용될 수 있다는 의혹을 벗어나기 위해서 구체적인 사용처와 계획 등을 제출하고 이를 검증하는 절차들이 수반되어야 할 것이다.

다음으로 차후 비핵화가 완성되고 북한이 본격적으로 국제사회로 나와 경제발전을 이룩할 수 있는 인프라를 구축하는 것이다. 앞서 언급했듯이, 유엔 대북제재는 핵 폐기를 목적으로 하며, 기본적으로 한반도 평화적 목적에 기여할 경우 제재를 예외로 한다. 그러한 점에서 현재 남한과 북한이 합의한 도로 및 철도 연결 사업 계획은 주목할 만하다. 그러나 이 사업을 진행하기에는 현실적 제약 요인이 여러 가지 존재한다. 우선 이 사업에 들어가는 예산 확보 문제이다. 현재 문재인 정부는 2,951억 원의 예산을 이 사업을 위해 편성해 놓았지만, 민간 기관이 내놓은 비용 추계와 상당한 차이를 나타내고 있다. 일각에서는 43조 원 정도가 소요될 것이라는 계산도 존재한다.²⁹⁸⁾ 따라서 미국, 중국, 일본, 러시아 등 국제사회의 지원이 필요하다. 그러나 대북제재로 인해 이들 국가로부터의 지원을 이끌어 내기 어렵다. 더군다나 미국이나 일본은 북핵문제 폐기 전 이러한 남북한 경제협력은 반대하고 있다. 그러한 점에서 남한정부는 지속적으로 북한에게 국제사회가 신뢰할 수 있는 구체적인 비핵화 조치를 실행하도록 요구해야 할 것이다. 그리고 동시에 한국정부는 이러한 사회간접자본에 대한 투자가 향후 한반도 평화체제 구축에 도움이 되며, 궁극적으로 북핵문제가 해결되는데 도움이 될 것이라는 점을 설득해야 할 것이다.

그럼에도 불구하고 이들 국가로부터 지지를 받지 못할 수도 있다. 하지만 북한의 핵 개발이 실질적으로 진행되고 있고, 또 한반도 평

298) “남북 경협 과속은 득보다 실 많다... 동아시아철도공동체 가속화 우려,” 『일요신문』, 2018.10.5.

화 분위기가 조성되어 동북아 평화에도 기여한다면 국제사회로부터 지지를 받을 수 있을 것이고 미국 등 국가적 차원의 지원이 아닌 국제 민간 자본을 적극적으로 유치하여 북한이 평화 국가화되고 있다는 점을 한국 정부는 국제사회에 설득시켜야 할 것이다.

마지막으로 남한정부는 북한과 미세먼지 등 환경안보에 대한 공동 대책반을 형성할 필요가 있다. 특히, 환경 친화적 에너지 개발에 남한과 북한이 적극 협력함으로써 에너지의 평화적 이용을 국제사회에 적극 호소할 필요가 있다. 에너지의 평화적 이용은 한반도 평화 구축이라는 목적에 부합한다는 점에서 대북제재 하에서도 남한과 북한이 충분히 경제협력을 할 수 있다.

이처럼 대북제재 하에서 남북한이 경제협력을 하는 것은 향후 발생할 수 있는 북미관계 경색에 따른 남북관계 경색을 예방할 수 있는 사전 조치가 된다. 그리고 반대로 남북관계가 북미관계 경색을 방지할 수도 있다. 즉, 한국 정부는 북핵 협상 과정에서 발생할 수 있는 북한과 미국의 손실 인식이 남북관계를 통해 만회될 수 있도록 선제적으로 행동할 필요가 있다.

다. 남북주도로 유엔제재 완화

미국의 대북제재 지속은 북한에 손실로 인식될 가능성이 크다. 그리고 이러한 경우는 미국에 대한 북한의 적대적 행동으로 나타남으로써 다시 북미갈등이 고조될 가능성이 존재한다. 북한의 위협 감수적 행동은 그동안의 대화 국면을 한순간에 무너뜨릴 것이고, 진행되던 남북한 관계 개선 조치에도 영향을 미칠 것이다. 반면, 남북관계가 한 층 더 발전되는 가운데 북한의 비핵화가 실질적으로 진전되지 못할 경우 미국의 대북 손실 인식이 고조될 수 있다. 마찬가지로 미국의 대북제재 강화와 군사적 해결 가능성 시사는 반대로 북한의 손

실로 인식될 수 있고, 이는 북한의 적대적 행위로 표출됨으로써 북미관계를 급속도로 경색시킬 것이다.

따라서 한국정부는 미국을 설득하여 유엔 대북제재를 완화시키거나 부분적 면제를 이끌어 낼 필요가 있다. 그러나 그동안 미국이 보인 태도는 한국정부가 쉽게 이를 설득하기 어려울 것이다. 결국, 그렇게 되면 남북관계 개선이나 한반도 평화체제 구축 등 북한 핵문제 종속을 벗어나기 힘들게 된다. 또한 이는 한반도 문제의 당사자가 아닌 주변자로 한국을 머무르게 만들 것이다.

미국이 대북제재를 지속하겠다는 것은 그동안에 쌓인 대북 불신이 기저에 깔려있기 때문이다. 따라서 북한은 미국의 신뢰를 획득할 수 있도록 노력을 해야 하는데, 현재로서는 이러한 신뢰가 핵문제에만 국한되어 있다. 북한이 미국의 신뢰를 획득하는 것은 핵문제뿐만 아니라 그동안 한반도에서 발생했던 군사적 긴장 등에서 실질적인 해소 노력을 보여야 할 것이다. 그리고 북한이 과거 은둔자의 이미지를 벗고 좀 더 적극적으로 국제 행사나 국제사회의 규범에 조응해야 할 것이다. 물론 북한이 이러한 행동을 할 수 있게끔 우리 정부의 협조도 필수적이다.

평창 동계올림픽 참가와 싱가포르 북미정상회담 개최가 북한의 은둔자 이미지 해소에 기여했듯이, 남한정부는 한국 내 국제 행사에 북한을 적극적으로 초청하고, 때로는 공동 주최로 행사를 개최할 필요가 있다. 그러한 점에서 2032년 서울-평양 올림픽은 북한이 국제적 고립을 벗어날 수 있는 좋은 기회가 될 것이다.

하지만 유엔 대북제재는 이러한 계획들을 구체적으로 실행하는데 가장 큰 제약이 된다. 따라서 남한과 북한은 미국이 대북제재를 해제 또는 완화시켜주길 기다리기보다는 적극적으로 한반도 평화분위기를 국제사회에 보여줄 필요가 있다. 이를 위해 한국 정부는

공공외교를 적극적으로 활용하여 오히려 미국 국민과 국제사회가 미국정부에 대북제재 완화를 요구하게 만들 필요가 있다. 아니면 한반도의 평화 분위기를 국제사회에 적극적으로 보여줌으로써 미국이 핵문제를 핑계로 대북제재를 지속적으로 유지하기 어렵게 만들어야 할 것이다. 앞서 언급했듯이, 중국과 러시아는 미국에게 대북제재 완화를 요구했었다. 그러한 것처럼 남한과 북한이 유엔을 적극적으로 설득함으로써 유엔 회원국들이 미국에게 대북제재 완화를 요구하게 만들어야 할 것이다.

이를 위해 남한과 북한은 국제 행사에 공동으로 참가하여 남북관계 개선을 위해 노력하고 있으며, 나아가 비핵화를 위해 힘쓰고 있다는 모습을 보여주어야 한다. 그러면서 동시에 대북제재가 남북관계 개선에 제약이 되고 있음을 꾸준히 국제사회에 호소해야 한다. 특히 이 과정에서 북한은 비핵화 의지를 분명히 나타내야 하는데, 대북제재 완화와 관계없이 비핵화를 위해 노력하고 있다는 모습을 국제사회에 적극적으로 보여줌으로써 미국이 비판하는 대북제재 균열과 이를 통한 핵 개발 지속의 의심을 해소할 필요가 있다.

한편, 남한과 북한은 유엔 대북제재 결의안에서 예외 사항으로 규정하고 있는 인도주의적 교류협력을 적극적으로 활용해야 할 것이다. 다만 인도주의적 교류협력을 위해 유엔이 규정하고 있는 절차를 남한과 북한은 성실히 이행해야 할 것이다. 특히 남북한은 인도주의적 교류협력에서 유엔에 많은 역할을 부여해야 하며, 그 과정에서 발생하는 유엔의 요구 사항에 적극적으로 따라야 할 것이다. 물론 이러한 가운데 한국정부는 끊임없이 미국을 설득해야 할 것이다. 그리고 북한도 핵에 대한 보상의 문제가 아닌 남북관계 개선, 그리고 한반도 평화체제 구축이라는 맥락에서 대북제재 완화의 필요성을 미국에 적극적으로 호소해야 할 것이다.

참고문헌

1. 단행본

- 강선주. “믹타를 통해서 본 한국의 중견국 외교.” 손열 외 엮음. 『한국의 중견국 외교: 역사, 이론, 실제』. 서울: 명인문화사, 2016.
- 김국신. 『부시 행정부의 대북 핵정책 추진 현황과 전망』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 김계동. 『북한의 외교정책과 대외관계』. 서울: 명인문화사, 2012.
- 김영삼. 『김영삼 대통령 회고록 (상)』. 서울: 조선일보사, 2001.
- 김진무. “북한의 위협변화전망과 한국의 대응방향.” 박창권 외 엮음. 『2013 한국의 안보와 국방』. 서울: 국방연구원, 2013.
- 김창희. 『남북관계와 한반도』. 서울: 삼우사, 2014.
- _____. 『북한정치와 김정은』. 서울: 법문사, 2012.
- 김형기. 『남북관계 변천사』. 서울: 연세대학교 대학출판문화원, 2010.
- 도모노 노리오 지음. 이명희 옮김. 『행동경제학』. 서울: 지행, 2007.
- 라몬 파체코 라르도 엮음. 권영근·임상순 옮김. 『북한 핵위기와 북미 관계』. 서울: 연경문화사, 2016.
- 리언 시걸 지음. 구갑우 외 옮김. 『미국은 협력하려 하지 않았다』. 서울: 사회평론, 1999.
- 문대근. 『중국의 대북정책』. 서울: 늘품, 2013.
- 미치시타 나루시게 지음. 이원경 옮김. 『북한의 벼랑끝 외교사』. 파주: 한울, 2014.
- 빅터 차·데이비드 강 지음. 김일영 옮김. 『북핵퍼즐』. 서울: 따뜻한 손, 2007.
- 서보혁. 『탈냉전기 북미관계사』. 서울: 선인, 2004.

- 서재경. 『한반도 운명에 관한 보고서』. 서울: 김영사, 1999.
- 외교부. 『2013 외교백서』. 서울: 외교부, 2013.
- 외교통상부. 『2006 외교백서』. 서울: 외교통상부, 2006.
- 이동형. 『영원한 라이벌 김대중 vs 김영삼』. 서울: 왕의서재, 2011.
- 이문항. 『JSA-판문점(1953~1994)』. 서울: 소화, 2001.
- 이성만·김용재·이정석. 『국가안보의 이론과 실제』. 서울: 도서출판
오름, 2015.
- 이용준. 『게임의 종말: 북핵협상 20년의 허상과 진실, 그리고 그 이후』.
파주: 한울, 2010.
- 조재길. 『북핵위기와 한반도 평화의 길』. 서울: 한울출판사, 2006.
- 척 다운스 지음. 소승종 옮김. 『북한의 협상전략』. 서울: 한울, 1999.
- 최진욱·박형중·조정아. 『2008 북한개요』. 서울: 통일부, 2008.
- 케네스 퀴노네스 지음. 노순옥 옮김. 『한반도 운명』. 서울: 중앙 M&B,
2000.
- 하영선 엮음. 『북핵위기와 한반도 평화』. 서울: 동아시아연구원, 2006.
- 하영원. 『의사결정의 심리학』. 서울: 21세기북스, 2012.
- 한국개발연구원 편집부 엮음. 『외국의 대북정책』. 서울: 한국개발연구원,
1999.
- 허문영·유동원. 『북방삼각관계 변화와 지속』. 서울: 통일연구원, 2012.
- 홍용표. 『김정일 정권의 안보딜레마와 대미, 대남정책』. 서울: 통일연
구원, 1997.
- 히라이와 순지 지음. 이종국 옮김. 『북한·중국관계 60년』. 서울: 선인,
2013.
- Chinoy, Mike. *Meltdown: The Inside Story of the North Korean
Nuclear Crisis*. New York: St. Martin's Press, 2008.
- Cooper, Andrew F. "Niche Diplomacy: A Conceptual Overview."
In *Niche Diplomacy: Middle Powers after the Cold War*, edited
by Andrew F. Cooper. London: Macmillan Press, 1977.

- Dunn, David. “What is Summitry?” In *Diplomacy at the Highest Level: The Evolution of International Summitry*, edited by David Dunn. Basingstoke: Macmillan Press Ltd, 1996.
- Harrison, Selig S. *Korean Endgame: A Strategy for Reunification and U.S. Disengagement*. Princeton: Princeton University Press, 2002.
- International Institute for Strategic Studies. *Military Balance 2018*. Abingdon: Routledge, 2018.
- Kahneman, Daniel. *Thinking, Fast and Slow*. London: Penguin Books, 2012.
- Oberdorfer, Don and Robert Carlin. *The Two Koreas: A Contemporary History*. Revised and updated third edition. New York: Basic Books, 2013.
- Scheling, Thomas C. and Morton H. Halperin. *Strategy and Arms Control*. 2nd edition. Washington, D.C.: Pergamon-Brassey, 1985.
- Sigal, Leon V. *Disarming Strangers: Nuclear Diplomacy with North Korea*. Princeton: Princeton University Press, 1977.
- Wit, Joel S., Daniel B. Poneman, and Robert L. Gallucci. *Going Critical: The First North Korean Nuclear Crisis*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2004.

2. 논문

- 계영호. “트럼프의 대북 최대 압박과 관여정책 그리고 한국의 안보.” 『전략논단』. 제27호, 2018.
- 고유환. “북한의 3차 핵실험 이후 위협인식과 대응에 관한 행위자-네트워크.” 『북한연구학회보』. 제17권 2호, 2013.

- 구갑우. “북미정상회담 공동성명 분석.” 『6.12 북미정상회담과 한반도 정세』. 서울: 경남대 극동문제연구소, 2018.
- _____. “북한 핵 담론의 국제정치: 북한적 핵 개발의 이유와 김정은 정권의 핵 담론.” 『동향과 전망』. 99호, 2017.
- 구본학. “(특집) 북한의 제4차 핵실험과 장거리 로켓발사: 미국의 입장과 정책 전망.” 『정세와 정책』. 2016년 3월호.
- 김경호. “한-미의 북핵문제에 대한 인식과 대응전략.” 『통일전략』. 제3권 1호, 2003.
- 김근식. “3차 핵실험과 북한의 대외전략 변화: 대북정책의 고민과 과제.” 『입법과 정책』. 제5권 1호, 2013.
- 김도태. “남북정상회담과 한반도 통일.” 『사회과학논집』. 제31권, 2000.
- 김동엽. “경제·핵무력 병진노선과 북한의 군사 분야 변화.” 『현대북한연구』. 제18권 2호, 2015.
- 김동철. “프로스펙트이론과 행동회계학 접근방법에 의한 관리회계 연구.” 『관리회계연구』. 제3권 1호, 2003.
- 김재철·김태성·윤진영. “남북한의 평화공존을 위한 운용적 군비통제 추진전략: 유럽 CSCE와 중동 시나이협정 사례를 중심으로.” 『한국동북아논총』. 제22권 1호, 2017.
- 김재한. “부에노 데 메스키타의 북한 문제 분석: 『세계정치론』을 중심으로.” 『통일문제연구』. 제27권 1호, 2015.
- 남궁영. “북한 핵개발과 미국: 북한의 생존전략과 미국의 세계전략을 중심으로.” 『21세기 정치학회보』. 제13권 2호, 2003.
- 남성욱. “북한의 식량난과 인구변화 추이, 1961~1998.” 『현대북한연구』. 제2권 1호, 1999.
- 류길재. “미국의 국내정치와 미-북관계: 암중모색.” 『영남정치학회보』. 제3권, 2000.
- 문병철. “제2차 북핵위기와 미국 패권의 능력 그리고 한계.” 『한국과 국제정치』. 제28권 2호, 2012.

- 문인철. “북한의 손실 인식과 적대적 군사 행동 연구: 숙적관계와 전망이론을 중심으로.” 성균관대학교 정치외교학과 박사학위논문. 2016.
- 민정훈. “트럼프의 등장과 동북아 안보.” 『한국외교사논총』. 제39집 2호, 2018.
- _____. “트럼프의 미국우선주의와 한미 안보 관계의 쟁점.” 『세계지역연구논총』. 제35집 4호, 2017.
- 박병광. “북한 5차 핵실험 이후 대북제재 대응방향.” 『KDI 북한경제리뷰』. 제18권 10호, 2016.
- 박성용. “동아시아 해양안보협력과 중견국으로서 한국의 역할.” 『동서연구』. 제29권 2호, 2017.
- 박성용·최준영. “트럼프 행정부 시기 동아시아 해양안보: 미중경쟁 심화와 해군력 증강.” 『통일전략』. 제18권 1호, 2018.
- 박창희. “트럼프 행정부의 동아시아 정책과 미중관계 전망.” 『한일군사문화연구』. 제24권, 2017.
- 손용우. “신현실주의 관점에서 본 북한의 핵정책 고찰(1945-2009).” 『국제정치논총』. 제52권 3호, 2012.
- 안문석. “1차 북핵위기 당시 미국의 대북 핵정책 결정과정 분석: 관료정치 모델을 중심으로.” 『한국동북아논총』. 제53권, 2009.
- 안정식. “탈냉전기 한미 대북정책의 갈등과 협력: 김영삼·김대중 정부 시기 한미동맹 구조 변화를 중심으로.” 경남대학교 북한대학원 박사학위논문. 2007.
- 양무진. “제2차 북핵문제와 미북 간 대응전략.” 『현대북한연구』. 제10권 1호, 2007.
- 엄상윤. “김정은체제의 개막과 북핵문제의 향방.” 『정세와 정책』. 4월호, 2012.
- 엄태암. “2013년도 한미 안보협의회의(SCM) 분석: 평가와 과제.” 『전략연구』. 제60호, 2013.
- 우정엽. “북미정상회담 평가와 북미관계 변화 전망.” 『정세와 정책』. 7호, 2018.

- 윤원규. “북한 핵위기와 북미협상: 1차위기와 2차위기의 비교분석.” 경남대학교 정치외교학과 박사학위논문. 2012.
- 윤태영. “북한 핵문제와 미국의 강압외교: 당근과 채찍접근을 중심으로.” 『국제정치논총』. 제43집 1호, 2003.
- 이병희. “한국과 미국의 대북정책.” 『국제정치논총』. 제43집 4호, 2003.
- 이상민. “6차 핵실험에 대한 기술적 평가와 북핵 능력 전망.” 『통일정책연구』. 제26권 2호, 2017.
- 이상학. “북한의 대미 핵협상력에 관한 연구.” 경희대학교 정치학과 박사학위논문. 2003.
- 이성우. “동아시아 평화와 번영에 있어서 정상외교의 역할과 정책대안.” 『국제지역연구』. 제20권 4호, 2016.
- 이수형. “정상외교의 유용성에 관한 고찰: 남북정상회담을 중심으로.” 통일부. 『2002 신진연구자 북한 및 통일관련 논문집 제1권』. 서울: 통일부, 2002.
- 이승열·이승현. “2018년 북한 신년사 주요내용과 대응방향.” 『이슈와 논점』. 제1404호, 2018.
- 이영훈. “김정은 시대의 경제-핵무력 병진노선의 특징과 지속 가능성.” 『북한연구학회보』. 제19권 1호, 2015.
- 임수호. “실존적 억지와 협상을 통한 확산: 북한의 핵정책과 위기조성 외교(1989~2006).” 서울대학교 정치학과 박사학위논문. 2007.
- 전동진. “부시행정부의 대북정책과 우리의 대응전략.” 『통일전략』. 제2권 1호, 2002.
- 정성장. “북한의 제4차 핵실험 평가와 대응.” 『정세와 정책』. 특집호, 2016.
- 진희관. “유엔 대북제재 결의의 의미와 효용성 및 한반도 주변국의 역할.” 『북한연구학회보』. 제17권 1호, 2013.
- 통일연구원. “4차 북핵실험 이후 정세 전개와 향후 전망.” 『KINU 통일나침반』. 16-04, 2016.

- 한경아. “미국의 국가안보전략과 대북 군사정책: 오바마 행정부의 대북 정책을 중심으로.” 『전략논단』. 제22호, 2015.
- 한용섭·이규원. “군비통제 수준과 연계한 DMZ의 평화적 이용 방안.” 『평화연구』. 제18권 1호, 2010.
- 현대경제연구원. “2018 남북정상회담 진단과 과제.” 『경제주평』. 18-17 통권 제792호, 2018.
- 홍현익. “한미 및 남북 정상회담 평가와 북미 정상회담 대책.” 『정세와 정책』. 267호, 2018.
- 황지환. “전망이론을 통해 본 북한의 핵 정책 변화: 제1·2차 북한 핵 위기의 분석.” 『국제정치논총』. 제46집 1호, 2006.
- _____. “군비통제론.” 육군사관학교 엮음. 『국가안보론』. 서울: 박영사, 2004.
- Anderson, Nicholas D. “America’s North Korean Nuclear Trilemma.” *Washington Quarterly*. vol. 40, no. 4. 2018.
- Beeson, Mark. “Can Australia Save the World? The Limits and Possibilities of Middle Power Diplomacy.” *Australian Journal of International Affairs*. vol. 65, no. 5. 2011.
- Boettcher, Willam A. “The Prospects for Prospect Theory: An Empirical Evaluation of International Relations Applications of Framing and Loss Aversion.” *Political Psychology*. vol. 25, no. 3. 2004.
- Cotton, James. “Middle Powers in the Asia Pacific: Korea in Australian Comparative Perspective.” *Korea Observer*. vol. 44, no. 2. 2013.
- Düben, Björn Alexander. “Atomic Outcast: Will North Korea Behave Like a ‘Normal’ Nuclear Power?” *RUSI Journal*. vol. 162, no. 2. 2018.
- Kahneman, Daniel and Amos Tversky. “Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk.” *Econometrica*. vol. 47, no. 2. 1979.

- Koo, Bon Sang et al. "Analyzing Kim Jong-un's Survival Strategy from the Comparative Authoritarian Perspective." *Pacific Focus*. vol. 31, no. 2. 2016.
- Lee, Sook-Jong. "South Korea as New Middle Power Seeking Complex Diplomacy." *EAI Asia Security Initiative Working Paper*. no. 25. 2012.
- Levy, Jack S. "Prospect Theory, Rational Choice, and International Relations." *International Studies Quarterly*. vol. 41, no. 1. 1997.
- _____. "Loss Aversion, Framing, and Bargaining: The Implications of Prospect Theory for International Conflict." *International Political Science Review*. vol. 17, no. 2. 1996.
- Masters, Daniel. "Support and Nonsupport for Nationalist Rebellion: A Prospect Theory Approach." *Political Psychology*. vol. 25, no. 5. 2004.
- McDermott, Rose. "Prospect Theory in Political Science: Gains and Losses from the First Decade." *Political Psychology*. vol. 25, no. 2. 2004.
- Mullen, Rani D. "Afghanistan in 2008: State Building at the Precipice." *Asian Survey*. vol. 49, no. 1. 2009.
- Park, Seong-Yong. "North Korea's Military Policy under the Kim Jong-un Regime." *Journal of Asian Public Policy*. vol. 9, no. 1. 2016.
- Stein, Janice Gross. "International Co-operation and Loss Avoidance: Framing the Problem." *International Journal*. vol. 47, no. 2. 1992.
- Thaler, Richard. "Toward a Positive Theory of Consumer Choice." *Journal of Economic Behavior and Organization*. vol. 1, no. 1. 1980.

- Tversky, Amos and Daniel Kahneman. "The Framing of Decisions and the Psychology of Choice." *Science*, vol. 211, no. 4481, 1981.
- Weilemann, Peter R. "The Summit Meeting: The Role and Agenda of Diplomacy at its Highest Level." *NIRA Review*, vol. 7, no. 2, 2000.
- Young, R. Oran. "The Politics of International Regime Formation: Managing Natural Resources and the Environment." *International Organization*, vol. 43, no. 3, 1989.

3. 기타자료

- 『경향신문』.
『국민일보』.
『노컷뉴스』.
『뉴스1』.
『뉴스워커』.
『뉴스한국』.
『뉴시스』.
『데일리안』.
『동아일보』.
『로동신문』.
『매일경제』.
『머니투데이』.
『머니S』.
『문화일보』.
『세계일보』.

『아시아경제』.
『아시아투데이』.
『연합뉴스』.
『이데일리』.
『일요신문』.
『조선일보』.
『조선중앙통신』.
『중앙일보』.
『채널A』.
『천지일보』.
『한겨레』.
『한국경제』.
『한국일보』.
『헤럴드경제』.

CNN.

JTBC.

KBS.

MBC.

Redian.

The New York Times.

The Washington Post.

VOA.

YTN.

人民日報.

외교부 홈페이지 <<http://www.mofa.go.kr>>.

청와대 홈페이지 <<http://www1.president.go.kr>>.

통일부 북한정보포털 남북관계지식사전 <<http://nkinfo.unikorea.go.kr>>.

통일부 지식사전 <<http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/term>>.

Asia Society <<http://asiasociety.org>>.

강량. “북미 정상회담을 통한 트럼프 전략 읽기.” 국가안보전략연구원 이슈브리핑 18-18, 2018.

김영준. “동맹과 북한문제의 새로운 인식과 미래: 트럼프 대통령의 방한 평가와 향후 과제.” 국가안보전략연구원 이슈브리핑 17-22, 2017.

_____. “북·미 정상회담과 북·미 상호 불가침 약속.” 국가안보전략연구원 이슈브리핑 18-15, 2018.

민정훈. “트럼프 대통령 하 미국 국내정치 상황과 북핵 해법에의 함의.” IFANS 주요국제문제분석 2018-27, 2018.

서보혁. “평화로운 한반도의 문을 열다: 평양 남북정상회담 군사분야 평가와 과제.” 통일연구원 Online Series CO 18-39, 2018.

성기영. “2018 남북정상회담 평가 및 향후 전망.” 통일연구원 Online Series CO 18-11, 2018.

세종연구소. “5차 핵실험 평가와 대응.” 세종정책브리핑 no. 2016-23, 2016.

임소정. “국제사회의 대북제재 현황과 전망.” KIEP 기초자료 18-01, 2018.

전봉근. “6·12 북미정상회담 평가와 한국외교에 대한 함의.” IFANS 주요국제문제분석 2018-22, 2018.

전성훈. “김정은 정권의 경제·핵무력 병진노선과 4·1 핵보유 법령.” 통일연구원 Online Series CO 13-11, 2013.

정성장·김진무·이상현·우정엽·정재흥·조경환. “북한의 제6차 핵실험 이후 한국의 대북전략.” 세종정책브리핑 2017-23, 2017.

통일연구원 현안분석팀. “북미정상회담 평가 및 향후 전망.” 통일연구원 Online Series CO 18-27, 2018.

- Armitage, Richard. "A Comprehensive Approach to North Korea (Armitage Report)." *Strategic Forum*. no. 159, March 1999.
- Feickert, Andrew, Mark E. Manyin, Steven A. Hildreth, Mary Beth D. Nikitin, and Emma Chanlett-Avery. "The North Korean Nuclear Challenge: Military Options and Issues for Congress." *CRS Report*. R44994, November 6, 2017.
- Haggard, Stephan and Marcus Noland. "Sanctioning North Korea: The Political Economy of Denuclearization and Proliferation." *Working Paper Series*. 09-4. Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, 2009.
- Lord, Winston. "U.S. Policy toward the Korean Peninsula." Hearing at the Subcommittee on Asia and the Pacific of the Committee on International Relations, U.S. House of Representatives. March 19, 1996.
- Mansourov, Alexandre Y. "Kim Jong Un's Nuclear Doctrine and Strategy: What Everyone Needs to Know." *NAPSNet Special Reports*. December 16, 2014.
- U.S. Department of Defense. *Nuclear Posture Review Report*. January 2001.

최근 발간자료 안내

KINU 통일포럼 시리즈

2016-01	제12차 KINU 통일포럼: 북한의 4차 핵실험 이후 한반도 정세와 대북정책방향	통일연구원
2016-02	제13차 KINU 통일포럼: 북한 제7차 당대회 분야별 평가 및 향후 전망	통일연구원
2016-03	제14차 KINU 통일포럼: 북한인권법 제정 이후 한국의 북한인권정책 방향	통일연구원

통일나침반

2016-01	효율적 대북제재: 데이터 분석과 합의	이 석
2016-02	2016년 북한 신년사 분석	김갑식 외
2016-03	4차 북핵실험 이후 대북정책	통일연구원 현안대책팀
2016-04	4차 북핵실험 이후 정세 전개와 향후 전망	통일연구원 현안대책팀
2016-05	사드 배치 결정 이후 한반도 정세 및 대응 방안	통일연구원 북핵대응 T/F팀
2016-06	4차 북핵실험 이후 미중관계와 대북정책 방향	통일연구원 대외협력팀
2017-01	트럼프 대통령의 한반도 관련 주요 발언	통일연구원
2017-02	2017년 북한 신년사 분석	홍 민 외

KINU Insight

2017-01	북한의 핵·미사일 관련 주요 활동 분석	홍 민
2017-02	중국의 19차 당 대회 평가와 정책적 고려사항	전병근
2017-03	북한 노동당 중앙위원회 제7기 제2차 전원회의 평가 및 권력구조 전망	박영자
2018-01	2018년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍 민 외

북한인권백서

북한인권백서 2016	도경옥 외 18,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2016	도경옥 외 22,500원
북한인권백서 2017	도경옥 외 20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2017	도경옥 외 24,500원
북한인권백서 2018	한동호 외 20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2018	도경옥 외 24,000원

연구보고서

2016년도 연구보고서

<연구총서>

2016-01	북한 핵 개발 고도화의 파급영향과 대응방향	정성윤 외	14,000원
2016-02	일본 아베정권의 대외전략과 대북전략	이기태, 김두승	6,500원
2016-04	과학기술발전과 북한의 새로운 위협: 사이버 위협과 무인기 침투	정구연, 이기태	6,000원
2016-05	김정은 정권의 대남정책 및 통일담론: 텍스트마이닝을 이용한 분석	오경섭, 이경화	8,000원
2016-06	남북통일과 국가재산·채무·양허권의 승계	이규창	8,000원
2016-07	남북통합에 대한 국민의식조사	박주화 외	12,000원
2016-08	대북정책전략 수단 효용성 분석: 이란의 경험과 경제제재를 중심으로	홍우택 외	7,000원
2016-09	북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력 방안	김석진, 홍제환	8,000원
2016-10	북한 기업의 운영실태 및 지배구조	박영자 외	13,000원
2016-11	북한에서 사적경제활동이 공식경제부문에 미치는 영향 분석	조한범 외	9,500원
2016-12	북한인권 제도 및 실태 변화추이 연구	임예준 외	8,500원
2016-13	최근 중동사태에 비추어본 북한 체제지속성 연구	김진하 외	7,000원
2016-14	「그린데탕트」 실천전략: DMZ 세계생태평화공원사업을 중심으로	조한범 외	7,000원
2016-15	Pathways to a Peaceful Korean Peninsula: Denuclearization, Reconciliation and Cooperation	도경욱 외	14,000원
2016-16	한중수교이후 북중관계의 발전: 추세분석과 평가	이기현 외	8,000원
2016-17	국내적 통일준비 역량 강화방안	김수암 외	8,500원
2016-18	민주주의 및 시장경제에 대한 탈북민 인식조사	김수암 외	15,000원
2016-19	전환기 남북관계 영향 요인 및 향후 정책 방향	신종호 외	16,500원
2016-20	북한인권 책임규명 방안과 과제: 로마규정 관할범죄에 대한 형사소추 문제를 중심으로	이규창 외	12,000원
2016-21	2016년 통일예측시계	홍우택 외	7,000원
2016-22	남북한 주민의 통일국가정체성 인식조사	박종철 외	19,000원
2016-23	구술로 본 통일정책사	홍민 외	12,000원
2016-24	북한 전국 시장 정보	홍민 외	13,000원
2016	국제사회의 북한인권 논의와 한국의 정책	북한인권연구센터 편	7,500원
2016	북한의 제4차, 5차 핵실험 이후 통일환경 변화에 따른 통일전략 모색과 통일공감대 확산 방안	홍석훈 외	9,500원

〈정책연구시리즈〉

2016-01	미국 대선 주요 후보의 Think-Tank 및 의회 네트워크 분석	정구연, 민태은
2016-02	대북제재 평가와 향후 정책 방향	신종호 외
2016-03	개성공단 운영실태와 발전방안: 개성공단 운영 11년(2005~2015)의 교훈	임강택, 이강우
2016-04	북한 해외노동자 실태 연구	이상신, 오경섭, 임예준

〈Study Series〉

2016-01	Identifying Driving Forces for Changes and Policy Challenges on the Korean Peninsula(2015-2030)	Park, Hyeong Jung et al.
2016-02	China's Neighborhood Diplomacy and Policies on North Korea: Cases and Application	Lee, Ki-Hyun et al.
2016-03	The Costs and Benefits of Unification on the Korean Peninsula: in the Political, Social and Economic Areas	Cho, Han-Bum et al.
2016-04	Development of Unification Diplomacy Contents	Kim, Jin-Ha
2016-05	South and North Korean Integration and North Korea's Adaptability: From the Perceptive Point of View	Kim, Soo-Am et al.

2017년도 연구보고서

〈연구총서〉

2017-01	북한인권 피해구제 방안과 과제 - 인도에 반한 죄를 중심으로 -	이규창 외 11,500원
2017-03	2017 남북통합에 대한 국민의식조사	박주화 외 12,000원
2017-04	통일 이후 통합방안: 민족주의와 편익을 넘어서 통일담론의 모색	이상신 외 8,500원
2017-05	대북·통일정책 관련 주요 쟁점과 정책추진방향	민태은 외 9,500원
2017-06	북한이탈주민의 교육, 복지, 그리고 시민권에 대한 인식	민태은 외 13,000원
2017-07	전환기 남북관계 발전 추진 방안	조한범 외 7,500원
2017-08	한반도 평화로드맵 실천전략	홍민 외 7,000원
2017-09	북한 주민들의 복지와 시장화	임강택 8,000원
2017-10	한반도 평화체제 구성과 대북정책	정성윤 외 8,000원
2017-11	평양과 해산, 두 도시 이야기: 북한 주민의 삶의 공간	조영아, 최은영 9,500원
2017-12	북중관계 주요분야별 현황 분석	임강택 외 12,000원
2017-13	트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응	김상기 외 11,000원
2017-14	동맹의 진화와 글로벌 파트너십	정구연 외 7,000원
2017-15	북한인권 정책환경 분석	한동호 외 7,500원
2017-16	북한 재난협력 방안과 과제	임예준, 이규창 9,000원
2017-17	김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로	박영자 13,000원
2017-18	김정은 정권 5년의 북한경제: 경제정책을 중심으로	홍제환 7,500원

2017-19	김정은 정권의 통치 테크놀로지와 문화정치	홍민	6,000원
2017-20	김정은 정권의 핵전략과 대외·대남 전략	정성윤	6,500원
2017-21-01	뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(1부)	전병곤 외	9,500원
2017-21-02	뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(2부)	전병곤 외	9,500원
2017-22-01	주변국 국경안보: 이론과 실제	현승수 외	10,000원
2017-22-02	주변국 국경안보: 사례와 검증	현승수 외	9,500원
2017	사회권의 관점에서 본 북한인권	북한인권연구센터 편	13,500원

〈정책연구시리즈〉

2017-01	지속가능한 통일·대북정책: 환경 분석과 추진방향	이규창 외	
2017-02	통일국민협약 추진방안	조한범, 이우태	
2017-03	동서독 통일과정에서 서독정부의 대동독정책 연구	이상신 외	
2017-04	대북제재 국면에서 남북교류협력 추진 방안	임강택, 홍제환	
2017-05	평화와 번영의 한반도: 정책목표와 추진방향	이규창 외	

〈Study Series〉

2017-01	Implications of North Korea's Nuclear Advancement and Response Measures	Chung, Sung-Yoon et al.	
2017-02	Study on Changing Trend of Human Rights Institution and Situation in North Korea	Rim, Ye Joon et al.	
2017-03	Advancement of Science and Technology and North Korea's Asymmetric Threat: Rise of Cyber Warfare and Unmanned Aerial Vehicle	Chung, Kuyoun · Lee, Kitae	
2017-04	Study on North Korean Defectors' Perception about Democracy and the Market Economy	Kim, Soo-Am et al.	

2018년도 연구보고서

〈연구총서〉

2018-01	평화의 심리학: 한국인의 평화인식	박주화 외	19,000원
2018-02	사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안	이규창 외	14,000원
2018-03	남북관계 발전과 북한주민 의식 변화	성기영 외	10,500원
2018-04	국경협력의 가능성과 미래	이기태 외	9,000원
2018-05	북한과 주변국의 국경안보	이기태 외	8,000원
2018-06	중국 초국경 경제협력 연구: 통일 한반도 국경안보에 대한 시사점	이기태 외	12,000원
2018-07	KINU 통일인식조사 2018: 남북평화 시대의 통일인식	이상신 외	11,000원
2018-08	한반도 비핵·평화체제 구축과 남북관계 전략	조한범 외	8,000원
2018-09	북한의 주민 이탈과 법적 대응	박영자 외	11,500원

2018-10	'하나의 시장' 형성을 위한 시장친화적 남북경제협력방식의 모색	임강택 외	9,500원
2018-11	한반도 평화통일을 위한 글로벌 네트워크 전략	김진하 외	9,500원
2018-12	북한 민생 실태 및 협력 방안	홍제환 외	9,000원
2018-13	북핵위기와 북미 간 전략환경 인식	이우태 외	11,000원
2018-14	북한의 핵전략 분석	홍우택 외	6,500원
2018-15	제재 국면에서의 주민의 인권	도경옥 외	10,000원
2018-16	한반도 평화와 남북협력 종합연구 (총괄보고서)	김상기 외	5,500원
2018-17	북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략	정성윤 외	21,000원
2018-18	동북아플러스 책임 공동체 형성 방안	이기태 외	12,000원
2018-20	한반도 평화체제 구축과 한미관계	김상기 외	10,000원
2018-21	북한에서 국가-사회관계 양상 연구	한동호 외	14,000원
2018-22	김정은 시대 북한의 국가기구와 국가성	박영자 외	13,500원
2018-23	북한 군사경제 비대화의 원인과 실태	오경섭 외	12,000원
2018-24	한반도 평화변영과 남북중 협력방안	정은이 외	9,500원
2018-25	중국 시진핑 2기 지도부 구성과 대외정책 전망	신종호	8,500원
2018-26	2030 미중관계 시나리오와 한반도	신종호 외	12,000원

〈정책연구시리즈〉

2018-01	김정은 시대 북한 경제사회 8대 변화	박영자 외
2018-02	2018년 미국 중간선거 평가와 미국의 향후 대외정책 전망	민태은 외
2018-03	대북 제재 현황과 완화 전망	서보혁 외

〈Study Series〉

2018-01	The Implementation Strategy of the Establishment for Peaceful Community on the Korean Peninsula	Hong, Min·Cho, Han-Bum·Park, Ihn-Hwi
2018-02	2017 Survey of Inter-Korean Integration	Park, Juhwa·Rhee, Minkyu·Cho, Won-Bin
2018-03	North Korean Economy in the Kim Jong-un Regime	Hong, Jea Hwan
2018-04	Peace Regime of the Korean Peninsula and North Korean Policy	Chung, Sung-Yoon·Lee, Moo Chul·Lee, Soo-hyung
2018-05	Eight Changes in North Korean Economy and Society under the Kim Jong Un Regime	Park, Young-Ja et al.

연례정세보고서

2016	통일환경 및 남북한 관계 전망 2016~2017	통일연구원
2017	통일환경 및 남북한 관계 전망 2017~2018	통일연구원

논총

통일정책연구, 제25권 1호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 1 (2016)	10,000원
통일정책연구, 제25권 2호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 2 (2016)	10,000원
통일정책연구, 제26권 1호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 1 (2017)	10,000원
통일정책연구, 제26권 2호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 2 (2017)	10,000원
통일정책연구, 제27권 1호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 1 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제27권 2호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 2 (2018)	10,000원

기타

2016	북한 내 고문 및 비인도적 처우	한동호 외
2016	Torture and Inhumane Treatment in North Korea	Han, Dong-ho et al.
2016	북한 여성·아동 인권 실태	한경옥 외
2016	Human Rights Situation of Women and Children in North Korea	Do, Kyung-ok et al.
2016	러시아 사할린 지역의 북한 노동자	이애리아 외
2017	북한 내 이동의 자유	한동호 외
2017	Freedom of Movement in North Korea	Han, Dong-ho et al.
2017	러시아 모스크바 및 상트페테르부르크 지역의 북한 노동자	이애리아 외
2018	한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집	박주환, 윤혜령 53,500원
2018	미·중·일·러 한반도 정책 연구 네트워크 다이렉토리	김진하 외

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, International Journal of Korean Unification Studies, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8299, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

KOREA INSTITUTE FOR NATIONAL UNIFICATION



북핵위기와 북미 간 전략환경 인식:

전망이론을 통한 분석과 한국의 대응방향