INSS 연구보고서 2022-22

북미 불신구조 하에서의 비핵화 협상 추진방향

최용환 · 이기동

INSS INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STRATEGY 국가안보전략연구원

06295 서울시 강남구 언주로 120 인스토피아 빌딩
Tel.02-6191-1000 Fax.02-6191-1111 www.inss.re.kr

비매품/무료
94340
9 791192 859019
ISBN 979-11-92859-01-9
ISBN 979-11-89781-79-8 (세트)

INSS 연구보고서 2022-22

북미 불신구조 하에서의 비핵화 협상 추진방향 | 최용환 · 이기동

INSS 국가안보전략연구원

2022
INSS
RESEARCH
REPORT

INSS 연구보고서 2022-22

북미 불신구조 하에서의 비핵화 협상 추진방향

최용환 yonghwan@inss.re.kr
이기동 kdlee@inss.re.kr

INSS INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STRATEGY 국가안보전략연구원

2022
INSS
RESEARCH
REPORT

INSS 연구보고서 2022-22

북미 불신구조 하에서의 비핵화 협상 추진방향

최용환
이기동

INSS INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STRATEGY
국가안보전략연구원

INSS 연구보고서 2022-22

북미 불신구조 하에서의 비핵화 협상 추진방향

최용환
이기동

최용환 (崔龍桓)

| 국가안보전략연구원 책임연구위원

서강대학교에서 정치학 박사학위를 받았으며 관심 분야는 한반도 안보, 남북관계, 북핵문제 등이다. 주요 연구성과로는 『북핵과도기 한국의 안보정책 과제와 쟁점』(2020), 『한반도 안보환경의 변화와 전시작전통제권 전환』(2021), 『안전한 국가를 위한 국가전략』(2022) 등이 있다.

이기동 (李基東)

| 국가안보전략연구원 수석연구위원

건국대학교에서 정치학 박사학위를 받았으며 관심 분야는 북한정치, 남북관계, 북핵문제 등이다. 주요 연구성과로는 『김정은 시기 군에 대한 당적 지도와 통제』(2021), 『김정은정권의 구축과정과 향후 관심포인트』(2022), 『국가행동분석: 북한』(2022) 등이 있다.

목차

국문초록 6

I. 문제제기 8

1. 연구배경 및 목적 9
2. 선행연구 분석 12

II. 북미의 상호인식과 북미관계의 특징 16

1. 북한의 대미인식 17
2. 미국의 대북인식 22
3. 북미관계의 특징 29

III. 북미 비핵화 협상 과정 34

1. 1차 북핵위기와 제네바 합의 35
   가. 발단과 합의
   나. 이행과 위기, 그리고 파국
2. 2차 북핵위기와 9 · 19 공동성명 43
   가. 발단과 합의
   나. 이행과 위기
3. 싱가포르 합의와 하노이 노딜 52
   가. 상황 전개 개관
   나. 평가
4. 과거 북핵협상 사례의 시사점 62

IV. 비핵화 협상 추진방향 70

1. 2022년 현재 한반도 상황과 향후 전망 71
2. 협상국면으로의 전환을 위한 방향 74
3. 협상 진행 과정에서의 쟁점과 방향 77
4. 합의 이행 단계에서의 쟁점과 방향 83

V. 결론 88

Abstract 92

참고문헌 96

국문초록

이 연구는 북미 간에 존재하는 불신을 극복하고, 양자 간 최대 쟁점인 북핵문제를 해결하기 위한 쟁점과 과제가 무엇인지 도출하는 것을 목적으로 한다. 국가 간 관계에서 불신은 새로운 것이 아니므로, 북핵협상이라는 구체적 정치과정에서 북미불신이 어떻게 작동하는지를 분석하여 그 대안을 도출하고자 하였다.

북미는 서로 전쟁을 치렀으며, 전쟁 이후에는 정전체제라는 갈등구조에 결박되어 있다. 전쟁 이후에도 서로를 적대시할 수밖에 없는 정전체제 속에서 북미 간 불신은 점차 심화되었다. 특히 탈냉전 이후 지속되고 있는 북한 핵문제는 북미 양자 간 핵심 쟁점이자 불신을 증폭시키는 역할을 하고 있다.

1990년대 초반 북핵위기가 발발한 이래 북미는 여러번의 협상을 시도하였지만 모두 실패하였다. 과거 북미 핵협상 사례는 북미관계의 구조적 변수인 정전체제의 평화체제 전환 노력 병행 없이는 핵문제 해결이 어렵다는 점을 보여준다. 또한 한반도 정전체제의 특성상 다자적 속성이 내재되어 있어 외부변수의 통제 역시 중요하다. 북미 불신을 극복할 수 있는 제도적 장치들은 얼마든지 만들어낼 수 있지만, 이를 위해서는 불신의 배경에 있는 구조적 요인들의 해소가 중요하다.

2022년 현재 한반도 상황은 매우 심각하다. 북한의 지속적 핵과 미사일 개발로 정치 · 군사적 위기가 심화되고 있다. 현재의 위기 극복을 위해서는 협상국면으로의 전환과 이를 통한 성과창출이 긴요한 상황이다. 그런데 현재 국제정세의 변화는 북핵문제 해결을 더욱 어렵게 하고 있다. 하지만 시간이 지날수록 북핵문제 해결을 위한 비용이 증가할 것이라는 점은 분명하다. 정책적 해법이 긴요한 것도 바로 이 때문이다.

핵심어

북미관계, 불신, 핵위기, 북핵협상, 한반도

I

문제제기

1. 연구배경 및 목적
2. 선행연구 분석

1. 연구배경 및 목적

북한이 발표하는 대미 담화는 국가 간 성명이라기에는 이례적으로 거친 표현과 적대감을 담고 있는 경우가 많다. 특히 북미관계가 경색되어 있거나 미국 측에서 인권문제 등 북한 내정에 대해 문제를 삼을 경우 그 수위는 극적으로 높아지곤 한다. 북한만큼은 아니지만 미국 역시 북한에 대해서 비이성적인 국가라거나, 제멋대로 국제법을 위반하는 불량국가라는 낙인을 찍어 버리는 일이 여러 번 있었다. 이 같은 상호 비난과 낙인찍기는 북미 간 불신과 적대감을 상징한다.

그럼에도 불구하고 탈냉전 이후 북한 핵문제가 불거지면서 여러 번의 북미 협상이 진행되었다. 탈냉전 이후 북미관계의 핵심쟁점은 핵문제였으며, 핵문제 해결 없이 관계 개선을 기대할 수 없었기 때문이다. 그 과정에서 북미는 수차례 합의 도출에 성공하기도 했지만 실질 성과를 도출하지는 못했다. 그 사이에 북한 핵문제는 지속적으로 악화되었으며, 몇 번의 합의가 있었음에도 이것이 이행되지 않는 상황이 반복되면서 북한과 미국 사이 불신은 더욱 깊어졌다.

2018년 북한의 협상 의지 표명으로 시작된 한반도 평화전환은 많은 사람들의 기대를 낳았다. 하지만, 2019년 하노이 북미정상회담이 결렬되면서 다시 한번 좌절되고 말았다. 하노이 북미정상회담 실패의 원인에 대해서는 다양한 분석이 가능하지만, 협상 실패의 핵심적 이유 가운데 하나는 북미 간 상호불신이었다. 북한의 핵폐기 의지를 신뢰하지 못한 미국은 영변 핵시설 폐기에 만족하지 못하고 대량살상무기 전체의 포

기와 모든 핵시설 신고를 요구했다.[1] 하지만 북한 역시 미국을 신뢰하지 못하였고, 모든 핵시설을 신고하는 것은 미국에게 폭격 리스트를 제공하는 것이라며 전체 시설 신고를 한사코 거부하였다.[2] 하노이에서 북한이 해제를 요구했던 2016년 이후 취해진 5개 주요 제재 중 민생관련 조항을 미국이 풀어주지 않은 것도, 제재 완화 이후 북한이 배신했을 때 미국의 대북정책 레버리지가 약화될 수 있다는 우려 때문이었다.

2022년 현재의 교착상태 역시 서로를 믿지 못하기 때문에 북미 모두 상대방의 선(先) 행동을 요구한 결과이다. 북한은 미국이 이른바 '대북 적대시 정책'을 철회하고 '새로운 계산법'을 제시하라고 주장하고 있다. 특히 북한의 김정은 위원장은 하노이 정상회담을 위해 60시간의 열차 여행을 감수하였는데, 미국에 속아서 최고지도자의 체면이 크게 손상되었다고 느끼는 듯 하다. 반면, 미국은 북한의 조건 없는 협상 복귀를 요구하는 한편 실질적 비핵화 조치가 이루어지지 않는다면 미국이 먼저 움직이지는 않겠다는 입장을 고수하고 있다. 워싱턴의 대북정책결정자들은 자신들이 그동안 북한에 속아왔으며, 협상 복귀를 대가로 무언가를 지불하는 등 선양보에 나서지 않겠다는 입장이다.

사실 국가 간 불신의 문제는 북미 간에만 국한되는 현상은 아니다. 국가 간 관계를 묘사할 때 많이 사용하는 표현 가운데 하나는 "영원한 동지도, 영원한 적도 없다"는 19세기 영국의 정치가 파머스턴(Palmerston) 경의 언급이다. 이 유명한 언술은 30년 전쟁을 종결하고 베스트팔렌 체

1 Lesley Wroughton and David Brunnstrom, "Exclusive: With a piece of paper, Trump called on Kim to hand over nuclear weapons," *Reuters* (March 30, 2019).

2 Simon Denyer, "As clock ticks, South Korea looks for a leap of faith from Washington over North Korea," *The Washington Post* (November 21, 2018).

제가 수립되었을 때, 유럽 세력균형 질서의 운영원리를 압축적으로 표현한 것이지만,[3] 현대 국제관계에도 여전히 유효한 정의이다. 영원한 동지도, 영원한 적도 없는 국가들의 사회에서는 완벽한 신뢰도 완벽한 불신도 존재하지 않는다. 즉 국가 간 관계에서 신뢰와 불신은 동전의 양면과도 같이 동시에 존재하는 것이라고 할 수 있다. 그러므로 북미관계의 불신은 일반적인 국가들과의 관계에서 나타나는 불신과 본질적으로 다른 것은 아니라고 볼 수도 있다.

그렇다면 북미 불신의 특징은 무엇이며, 일반적인 국가 간 불신 문제와 공통점 및 차이점은 무엇인가? 과거 미국은 적대적이었던 국가들과 화해를 모색한 바 있다. 예컨대 냉전이 한창이던 시기에 미국의 세계전략이 변화하면서 미중 데탕트가 이루어졌고, 베트남은 미국과 전쟁을 치른 사이였지만 국교를 정상화한 사례이다. 왕정시대 이란은 미국과 친했지만 이슬람 혁명 이후 미-이란 관계는 크게 악화되었고, 이란·이라크 전쟁에서 미국은 이라크를 지원하였다. 하지만 이후 미국은 다시 이라크와 2번이나 전쟁을 치른바 있다. 이처럼 국가들 간의 관계가 지속적으로 변화하는 것이라면, 북미관계에 있어서도 변화가 가능할까? 북미관계 변화를 위한 핵심 쟁점은 무엇일까? 다른 국가들 간의 관계와 달리 북미관계의 변화를 기대하기 어렵다면 무엇때문일까?

아마도 2022년 현재 북미관계의 핵심쟁점은 북핵문제일 것이다. 그런데 이 문제는 단순 양자관계의 문제라기보다는 한국과 중국을 포함한 다자관계라고 보는 것이 정확할 것이다. 그런 의미에서 국제기구나 중국, 한국 등 제3국과 같은 중재자의 역할은 없는가?

3 Henry Kissinger, *World Order*, 이현주 역, 『헨리 키신저의 세계 질서』 (서울: 민음사, 2016), p. 39.

이러한 문제의식에서 이 연구는 북미가 상호 불신을 극복하고 핵협상을 성공으로 이끌기 위한 방안을 모색하는 것을 목적으로 한다. 8차 당대회 이후 북한의 핵개발이 다시 노골화하면서 협상을 통한 북핵폐기에 대한 회의론이 증가하고 있는 것이 현실이다. 하지만 정책목표로서 핵폐기를 포기할 수는 없다. 그렇다면 협상 국면으로의 전환과 성공적 협상 진행을 위한 방안을 찾아보는 일은 여전히 유효하고 중요한 과제일 것이다.

2. 선행연구 분석

탈냉전 이후 북핵문제가 불거지면서 북미관계에 대한 연구는 매우 다양하게 이루어졌다. 그럼에도 북미 간 상호 불신을 주제로 한 연구는 상대적으로 많지 않다. 그 이유는 불신이라는 것이 혐오, 적대감 등과 잘 구분되지 않는 감정적 속성을 가지고 있기 때문이다. 그래서 북미 불신에 대한 기존 연구는 불신의 역사적 기원과 불신이 내면화되는 과정 등에 주로 초점을 맞추고 있다.[4] 이러한 연구에 따르면 대부분 북핵협상 실패는 상호불신과 혐오 등이 작용하였기 때문이다.[5] 대체로 북한의 대미 불신은 정권 탄생과정에서의 반제국주의 투쟁에서 기원하며, 전쟁 등 역사적 과정을 거치며 강화되었다. 나아가 대미 불신과 적대감은 북한 체제와 정권 안정을 위한 기제로서 내면화된 것으로 분석된다. 하지만 이

4 김성학, 『전갈의 절규: 북한의 대미불신의 기원과 내면화』 (서울: 선인, 2017).; 안문석, "북미 불신구조의 형성원인과 극복방안," 『한국동북아논총』 제80호 (2016), pp. 85-108.; Bruce Comings, *North Korea: Another Country* (New York: The New Press, 2004).

5 김동수, "북한 비핵화 협상의 실패: 구성주의적 시각을 중심으로," 『한국동북아논총』 제101호 (2021), pp. 147-163.; 박형준, "노동신문을 통해 본 북한의 대미인식: 비핵화 협상을 중심으로," 『동북아연구』 제34권 제2호 (2019), pp. 107-136.

러한 연구들은 북미 불신이 일반적 국제관계의 불신과 어떻게 다른지보다는 북미관계의 특수성에 지나치게 집중하는 경향을 보인다. 북미 불신의 특수성과 심각성에만 초점을 맞추면 협상 실패의 원인을 설명해줄 수는 있지만 문제 극복 방안을 제시하는 데는 한계를 보일 수밖에 없다.

미국과 적대국 간의 관계 개선에 대한 연구는 매우 다양하게 이루어졌다. 쿠바, 중국, 리비아, 베트남 등 과거 미국의 적대국이었으나 관계 개선에 성공했던 국가들에 대한 연구들이 그것이다.[6] 이러한 연구가 한반도에 주는 시사점이 많은 것은 사실이지만, 개별 국가들이 처해있는 역사적 맥락이 다르기 때문에 관계 개선에 필요한 공통요인들에 대한 분석은 다소 부족하다고 할 수 있다. 따라서 적대국과 미국의 관계 개선 사례를 통해 북미관계에 미치는 함의를 도출하려는 시도도 다수 이루어졌다.[7] 하지만 한반도 주변 국제정세와 남북관계가 지속적으로 변화하면서 새로운 변화를 반영한 추가 연구가 지속적으로 필요한 실정이다.

북핵문제가 장기화되면서 북미 핵협상에 대한 연구는 매우 다양하게

6 김선재, "중국의 부상에 대한 미국의 대응: 미국-쿠바 국교 정상화에 대한 전망이론적 분석," 『사회과학연구』 제26권 제1호 (2018), pp. 90-116.; William M. Leogrande, "Normalizing US-Cuba relations: escaping the Shackles of the past," *International Affairs*, Vol. 91, No. 3 (May 2015), pp. 473-488.; Chris Tudda, *A Cold War Turning Point: Nixon and China, 1969-1972* (LA: LSU Press, 2012).; 이동률, 『1972년 중국의 대미 데탕트 배경과 전략』 (서울: 동아시아연구원, 2014).; Nguyen Xuan Thang, "1986년부터 현재까지 베트남-미국관계의 정상화 과정," 『동향과 논단』 제1 · 2호 (2007년 겨울), pp. 101-110.

7 황지환, "미국-쿠바 국교 정상화와 북미관계의 구조적 한계와 변화가능성," 『통일정책연구』 제24권 제2호 (2015), pp. 67-87.; 박경진 · 김용호, "미국-적대국 간 관계정상화를 통해 본 북미관계정상화 가능성에 관한 연구: 중국, 베트남, 리비아, 쿠바 사례와의 비교," 『국가안보와 전략』 제18권 제4호(2018), pp. 43-74.; 이기태 외, 『트럼프 행정부의 안보전략과 한반도 평화체제의 전망: 미국의 적대국 관계정상화 사례와 한반도에 주는 시사점』 (서울: 통일연구원, 2019).; 홍현익, 『미국의 적성국과의 관계정상화: 중국 · 베트남 · 리비아 · 미얀마 사례의 북미관계정상화에 대한 함의』 (성남: 세종연구소, 2014).

이루어졌다.[8] 북핵 협상에 대한 연구는 주로 협상 전략과 행태,[9] 혹은 쟁점과 대응과제[10] 등에 초점을 맞추고 있으며, 협상 과정에 대한 게임이론적 분석,[11] 협상전략[12]이나 구조[13] 등에 초점을 맞추었다. 이러한 연구에서 불신은 일반적 국제관계 수준에서 고려되며 본격적 분석의 대상이 되지 못했다. 따라서 북미 상호 인식을 포함한 북미관계의 특징과 특수성에 대한 고려는 상대적으로 소홀하였다고 할 수 있다. 그 결과 북미 상호 관계의 기저에 존재하는 북미관계의 특수성이 실제 협상에 어떻게 영향을 미치는지에 대한 분석은 여전히 부족하다.

따라서 이 연구에서는 북미관계의 최대 쟁점이라고 할 수 있는 북핵협상 사례를 중심으로 북미관계의 실제 정치과정에서 불신이 어떻게 작동하고, 악순환으로 이어지는지에 살펴본다. 또한 북미관계의 구조와 특징을 고려하여 향후 북미 협상의 성공적 진행을 위한 쟁점과 과제를 도출하고자 한다.

---

8 Scott Snyder, *Negotiation on the Edge: North Korean Negotiating Behavior* (Washington D.C.: United States Institution of Peace Press, 1999).; Selig Harrison, *Korean Endgame: A Strategy for Reunification and U.S. Disengagement* (Princeton: Princeton University Press, 2002).; Joel S. Wit, Dniel B. Poneman and Robert L. Gallucci, *Going Critical: The First North Korean Nuclear Crisis* (Washington D.C.: Brookings Institute Press, 2004).; Mike Chinoy, *Meltdown: The Inside Story of the North Korean Nuclear Crisis* (New York: St. Martin's Press, 2008).

9 전봉근, 『비핵화의 정치』 (서울: 명인문화사, 2020).; 황부연 · 유호열 · 김에스라, "북미 핵협상의 전략적 분석: 협상전략이론을 중심으로," 『세계지역연구논총』 제35권 제1호 (2017), pp. 189-217.; 이성춘, 『김정은 시대 북한의 대남 군사협상 전략』 (서울: 선인, 2018).; 문성묵, "북한의 협상전략과 대응전략," 『전략연구』, 통권 제57호 (2013. 3), pp. 353-394.; C. Turner Joy, *How Communists Negotiate* (New York: Macmillian, 1955).; Chuck Downs, *Over the Line: North Korea's Negotiating Strategy* (Washington D.C.: AEI, 1999).

10 전봉근, "북미 핵협상의 핵심 쟁점과 대응전략," 『주요국제문제분석』 2018-40 (서울: 국립외교원, 2018).; 전봉근, "트럼프 행정부의 북핵외교 평가와 바이든 행정부의 북핵협상 과제," 『국가전략』 제27권 제2호 (2021), pp. 137-162.

11 홍석훈 · 조윤영, "북미 비핵화 협상 구도 변화와 한반도 정세," 『한국동북아논총』 제90호 (2019), pp. 5-24.

12 임상순, "북핵문제를 둘러싼 미국과 북한의 전략 연구," 『북한학연구』 제16권 제1호 (2020), pp. 5-35.; 이신욱, "미국의 대북억지전략과 북핵문제," 『윤리연구』 제1권 제126호 (2019), pp. 281-306.

13 이우탁, "미중 전략경쟁과 북미중 전략적 삼각관계의 변화," 『북한학연구』 제17권 제1호 (2021), pp. 179-215.

Ⅱ

북미의 상호인식과 북미관계의 특징

1. 북한의 대미인식
2. 미국의 대북인식
3. 북미관계의 특징

1. 북한의 대미인식

북한의 대미인식은 불신과 적대감으로 점철되었다. 그리고 북한의 대미 불신은 해방정국, 6.25전쟁을 거치면서 점차 증폭하였고, 비핵화 협상 과정에도 큰 영향을 미쳤다.

북한의 대미 불신은 해방정국에서부터 시작한다. 당시 북한 공산주의자들은 이른바 '민주기지론'을 주창하였다. 민주기지론은 '선개혁, 후통일론'에 기반한 것으로 소련 영향권 하에 있는 북한지역에서 각종 사회주의 개혁을 시행하고 혁명의 지도부를 창설함으로써 민주기지를 수립하고 혁명역량을 갖춘 다음, '남조선 혁명'을 도모하겠다는 혁명전략이다. 그런데 이 당시 북한 공산주의자들의 대미 인식은 이중적이었다. 하나는 해방자로서의 미국과 소련이 적대관계로 전환된 상황이 아니었으므로 미국이 소련과 협조하여 자신들에게 유리한 상황이 조성될 수도 있다는 낙관론(미소협조론)이었다. 다른 하나는 해방 이후 미군정이 친일파들을 요직에 등용하는 것을 목도하고 제국주의 정책으로 갈지도 모른다는 비관론이었다. 이와 같은 불확실한 정국 속에서 북한 공산주의자들은 미국의 제국주의화라는 최악의 상황을 가정하고 민주기지론을 내세웠다. 이처럼 민주기지론의 기저에는 제국주의로서 미국에 대한 의구심이 깔려 있었다. 그리고 북한 공산주의자들은 1945년 10월 '조선공산당 북조선 분국'을 창설하기에 이르렀다.[14] 이후 북한 공산주의자들은 1946년 미국과 소련이 적대관계로 전환되고 남한 내 공산주의자들에 대한 미군정의 탄압이 강화되자 미국을 제국주의로 확정하고 확실한 반미노선

14 이와 관련해서는 김주환, "해방직후 북한의 대미인식과 민주기지론," 『역사비평』 (1990년 2월호)를 참조할 것.

을 정하였다.[15]

6.25전쟁은 북한이 민주기지론을 현실에서 구현한 전쟁이었다. 이러한 관점에서 보면, 6.25전쟁은 실패한 전쟁이었다. 그러나 북한은 6.25전쟁을 승리한 전쟁으로 선전하였다. 이를 위해 북한은 6.25전쟁을 '미제의 침략전쟁'을 물리친 '항미전쟁' 또는 '제국주의 연합세력들과의 전쟁'으로 규정해야 했다. 이러한 전쟁의 성격과 결과에 대한 왜곡은 북한이 반미주의와 반제주의를 강화하는 단초가 되었다. 동시에 '미제국주의'담론을 형성함으로써 내부결속을 도모하고 주민동원을 정당화하며, 수령제를 구축하는 데 적극 활용하였다. 이러한 과정에서 '미제'와의 투쟁은 북한 지도자들의 정치사상적 기반으로 깊이 천착되었다. 뿐만 아니라, 북한은 '신천사건'과 같은 전쟁의 참상을 반미주의에 적극 이용하였다.

해방정국과 6.25전쟁을 거치면서 형성된 미국에 대한 뿌리 깊은 불신과 적대감은 도발행위로 나타났고, 이것은 다시 불신과 적대감을 증폭시키는 악순환의 원인이 되었다. 전쟁 이후 북한이 가장 민감하게 반응한 사건은 1958년 주한미군 전술핵 배치였다. 당시 북한은 심한 안보불안을 겪고 있었다. 전쟁 이후 북한은 자신의 안보를 정전협정과 소련과 중국의 존재에 의지하였다. 그런데 정전협정은 휴전상태, 즉 상시적인 전쟁 재발 상태를 전제한 것이었고, 사회주의 형제국들인 소련과 중국은 이념분쟁이 한창이었으며 급기야 무력충돌까지 벌어졌다. 이런 상황에서 주한미군 전술핵무기 배치는 북한에게 심각한 안보위협으로 다가왔다. 북한은 이러한 피위협의식을 1962년 4대군사노선 천명과 경제·국방 병진노선 채택으로 반영하였다. 아울러 수령체제를 강화하는 명분으로 적극 활용하였다.

이 밖에 북한의 반미 의식은 1968년 푸에블로호 납치사건을 계기로 더욱 강화되고 변화를 가져왔다. 푸에블로호 납치사건은 북한으로 하여금 반미·반제 투쟁에서 자신감을 갖도록 만든 계기였다. 북한은 이러한 자신감을 바탕으로 공세적인 대미·대남 태도를 보였다. 예를 들어, 1968년 11월 울진삼척지구 무장공비침투사건, 1969년 4월 미군정찰기 EC-121 격추사건, 1976년 판문점도끼만행사건을 자행하였다. 이러한 공세적 태도의 배경에는 강도 높은 대미 불신과 적대감이 깔려있었다. 그리고 북한의 도발과 미국의 대응이라는 악순화의 반복 속에서 북한의 대미 불신과 적대감은 더욱 증폭되었다.

비핵화 협상은 사회주의권의 붕괴와 소련의 해체로 인해 북한의 대미 불신과 경계심이 고조되던 상황에서 시작되었다. 그러나 비핵화 협상은 대미인식의 새로운 양상을 보여주는 계기가 되었다. 다시 말해서, 북한은 대미 불신과 적대감을 유지하면서도 미국과의 적대관계 대신 새로운 관계로 전환해야 하는 대상으로 여기기 시작하였다. 그러나 뿌리깊은 불신과 적대감을 해소하기 위해 시작된 비핵화 협상은 불신과 적대감의 장벽을 넘지 못하고 오히려 불신과 적대감을 확인하고 증폭시키는 방향으로 전개되었다.

그렇다면 북한주민들이 갖고 있는 미국에 대한 인식은 어떠할까? 서울대통일평화연구원이 2020년 조사한 『김정은 집권 10년, 북한주민 통일의식』[16]에서 주변국 친밀감, 평화 위협 국가, 미국의 통일희망과 관련한

15 박형준, "노동신문을 통해서 본 북한의 대미인식," 『동북아연구』 제34권 2호 (2019), p. 115.

16 서울대학교통일평화연구원, 『김정은 집권 10년, 북한주민 통일의식』 (2020). 이하 표 1, 2, 3 모두 동 연구에서 인용하였음.

조사문항에서 다음과 같은 의식을 보였다. 이 조사는 북한이탈주민들을 대상으로 진행된 것이기 때문에 북한 주민 전체의 생각이 반드시 이렇다고 보기 어려운 한계가 있다. 하지만 일반 북한 주민들의 의식을 추정할 수 있는 자료로서 가치는 어느 정도 가진다고 할 수 있다.

첫째, 〈표 1〉에서 보는 바와 같이 주변국 친밀감 문항("귀하는 북한에 계실 때 다음 국가들 중 어느 나라를 가장 가깝게 느꼈습니까?")에서 미국은 1.23%를 보여 0.79%인 일본과 함께 매우 낮은 친밀도를 보였다. 중국에 대한 친밀감이 72.89%에 이르고 남한에 대한 친밀감이 18.93%인 점을 고려하면, 미국에 대한 친밀도는 극단적으로 낮은 수준이라고 할 수 있다.

〈표 1〉 주변국 친밀감

사례수	미국	일본	남한	중국	러시아	무응답	응답오류
1136	1.23%	0.79%	18.93%	72.89%	5.19%	0.26%	0.70%

둘째, 평화 위협 국가 문항("귀하는 북한에 살고 계실 때 다음 국가들 중 어느 나라가 한반도의 평화에 가장 위협적인 나라라고 생각하셨습니까?")에서는 〈표 2〉에서 보는 바와 같이, 74.10%에 이르는 사람들이 미국을 평화 위협 국가로 인식하고 있었다. 이 조사에 따르면 북한이탈주민들의 다수는 미국에 대한 친밀도가 낮고, 미국이 한반도 평화를 위협하는 국가로 인식하고 있다.

〈표 2〉 평화 위협 국가

사례수	미국	일본	남한	중국	러시아	무응답	응답오류
1135	74.10%	6.26%	2.56%	14.71%	0.35%	0.79%	1.23%

셋째, 미국의 통일 희망 문항에서는 아래의 표에서 보는 바와 같이, "원하지 않는다"라는 응답과 "전혀 원하지 않는다"는 응답이 과반을 차지하였다. 응답자의 대다수가 북한에 거주할 당시 미국은 한국의 통일을 원치 않는다고 인식하고 있었다.

〈표 3〉 미국의 통일 희망

사례수	매우 원한다	원하는 편이다	원하지 않는 편이다	전혀 원하지 않는다	무응답	응답오류
1136	11.00%	12.59%	27.38%	48.1%	0.0%	

북한 체제의 특성상 주민들의 대미인식보다 중요한 것은 북한 지도부의 대미인식이라고 할 수 있다. 특히 북한 최고지도자들이 공식적인 자리와 연설을 통해 발표하는 대미인식은 사실상 북한의 태도를 결정한다고 할 수 있다. 예컨대 2021년 8차 당대회에서 김정은 국무위원장은 미국을 '최대의 주적'이라고 규정하였다.[17] 이처럼 최고지도자가 미국을 '주적'이라고 규정한 상태에서는 하부단위의 자율적 판단이 작동할 여지가 존재하지 않는 것이 북한 체제이다. 그렇다면 김일성, 김정일, 김정은 등 북한 최고지도자들의 대미 규정이 매우 중요한데, 전통적으로 북한의 지도자들은 미국에 대한 적대감을 감추지 않았으며 그 결과 북한의 공식

17 "우리식 사회주의건설을 새 승리에로 인도하는 위대한 투쟁강령, 조선로동당 제8차대회에서 하신 경애하는 김정은 동지의 보고에 대하여," 『로동신문』 (2021. 1. 9).

문헌에서 미국은 제국주의 침략세력이라는 규정에서 벗어나지 못하였다. 이러한 북한 지도부의 적대적 대미인식은 외부와의 교류가 차단된 북한 주민들의 대미인식을 만들어내는 주된 원인이라고 할 수 있다.

이러한 불신과 적대감은 전쟁과 분단체제 하에서의 갈등 경험의 축적, 정치사회화(사상교양), 체제유지를 위한 재생산화 과정(동원체제)을 거치면서 더욱 강화되었다. 그러면서도 북한은 미국과의 관계 개선을 시도하였다. 냉전체제 하에서는 미국과의 평화협정 체결을 제안하였다. 이 당시 북한의 평화협정 체결 주장은 주한미군 철수를 겨냥한 것이라는 해석이 지배적이다. 실제로 북한은 평화협정 체결의 조건으로 주한미군 철수를 요구하였다. 그러나 탈냉전기 북한의 대미관계 개선은 핵문제를 이슈화하여 미국과 담판을 짓겠다는 방향으로 선회하였다. 그리고 1990년대 들어 북한은 북핵문제를 국제이슈화하여 미국을 협상테이블로 유인하는데 성공하였다. 그러나 불신과 적대감으로 점철된 대미인식이 바뀌지 않은 채 이루어진 대미 협상은 접근방법의 변화에 불과하였고 결국 실패로 귀착하였다. 이와 같이 북미관계의 오랜 역사적 경험들은 불신과 적대감에 기초한 인식이 바뀌지 않고서는 접근방법의 변화가 성공할 수 없다는 점을 웅변해주고 있다.[18]

2. 미국의 대북인식

국가 간의 관계는 상호적이기 때문에 6.25 전쟁에서부터 시작하여 냉전기, 탈냉전기를 지나면서 북미가 겪은 불행한 역사적 경험은 미국의

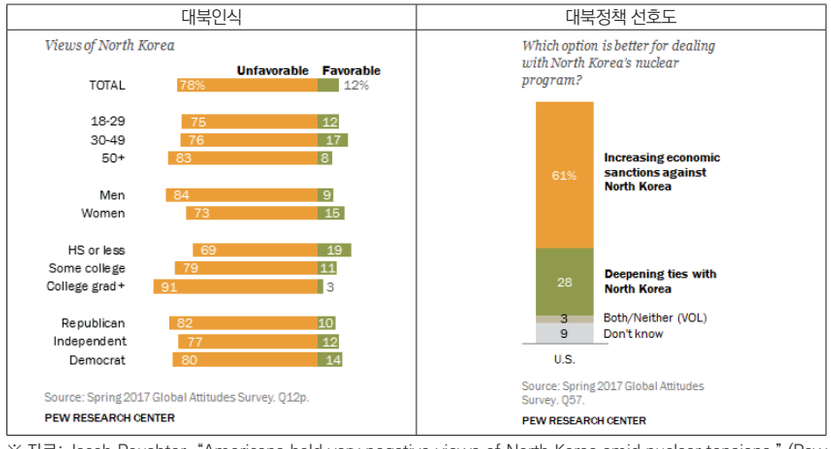
18 김영수, "북한의 대미 인식," 『현대북한연구』, 제6권 제2호(2003), p. 45.

대북인식에도 그대로 반영되었다. 미국인들의 대북인식이 매우 부정적이라는 것은 새로운 사실이 아니다. 예컨대 2017년 퓨리서치센터(Pew Research Center)에서 조사한 미국인들의 대북인식은 매우 부정적으로 나타났다.

〈그림 1〉에서 볼 수 있는 것처럼, 연령과 성별, 교육수준, 정당지지도 등과 무관하게 미국인들의 부정적 대북 인식이 압도적이었다. 전체적으로는 조사대상 가운데 78%의 미국인들이 북한을 부정적으로 보고 있었다. 구체적으로는 여성보다는 남성이, 나이가 많을수록, 그리고 교육수준이 높을수록 북한에 대해 더 부정적인 인식을 보이고 있다. 미국의 대북정책을 좌우하는 주요 정책결정자들이 상대적으로 교육 수준이 높은 고연령 남성일 가능성이 높다는 점에서 이 조사 결과가 시사하는 바는 크다. 또한 대북정책과 관련해서는 북한과의 관계 강화를 선호하는 비율이 28%에 그친 반면, 경제제재를 강화해야 한다는 의견은 61%에 달해, 과반수의 미국인들이 강경한 대북정책을 선호하고 있다.

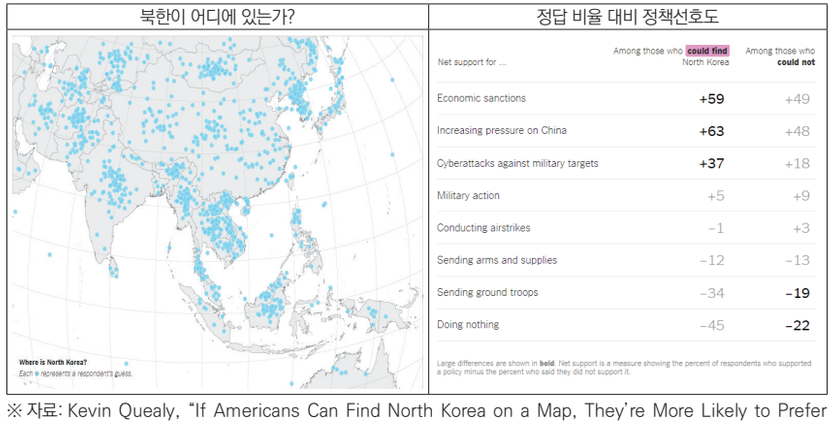
같은 조사에서 미국인들의 65%는 북한의 핵무기 보유에 대해 심각하게 우려하고 있었으며, 만약 미국의 아시아 동맹국이 북한과 심각한 분쟁을 겪게 되면 미국이 이들을 지키기 위해 군사력을 사용해야 한다는 의견에 동의하는 비율도 64%에 달했다. 이 조사가 실시된 2017년 4월이면 북한이 한창 핵과 미사일 개발에 박차를 가하고 있던 시점이기 때문에 북한의 핵보유에 대해 미국인들이 우려를 표시하는 것은 당연한 측면이 있다.

〈그림 1〉 미국인들의 대북인식과 대북정책 선호도



※ 자료: Jacob Poushter, "Americans hold very negative views of North Korea amid nuclear tensions," (Pew Research Center, April 5, 2017), https://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/04/05/americans-hold-very-negative-views-of-north-korea-amid-nuclear-tensions/ (검색일: 2022. 8. 10).

〈그림 2〉 북한의 위치에 대한 미국인들의 인지도



※ 자료: Kevin Quealy, "If Americans Can Find North Korea on a Map, They're More Likely to Prefer Diplomacy," *The New York Times* (July 5, 2017).

비슷한 시기 미국의 뉴욕타임즈는 미국 성인 1,746명을 대상으로 북한이 어디에 있는지를 물었다. 이 조사에서 미국인들의 36%만이 북한의 위치를 알고 있었다. 북한이 핵과 미사일 개발 속도를 높이고 있던 시점인 것을 고려하면, 미국인들의 북한에 대한 지식이 많지 않음을 시사하는 조사라고 할 수 있다. 이 조사에서 흥미로운 점은 북한의 위치를 알고 있는 사람들이 북한에 대해 아무것도 하지 않기 보다는 외교적 수단 동원을 바라는 비율이 북한의 위치를 모르는 사람들보다 높았다는 것이다. 문제는 외교적 수단의 내용이 중국을 압박한다거나 경제제재를 강화하는 등 강경한 정책이라는 점이다. 이와 같은 미국인들의 부정적 대북인식은 다른 조사들에서도 대동소이하게 나타난다. 예컨대 2021년 조사에서 62%의 미국인들은 북한을 적으로 인식하고 있었다.[19]

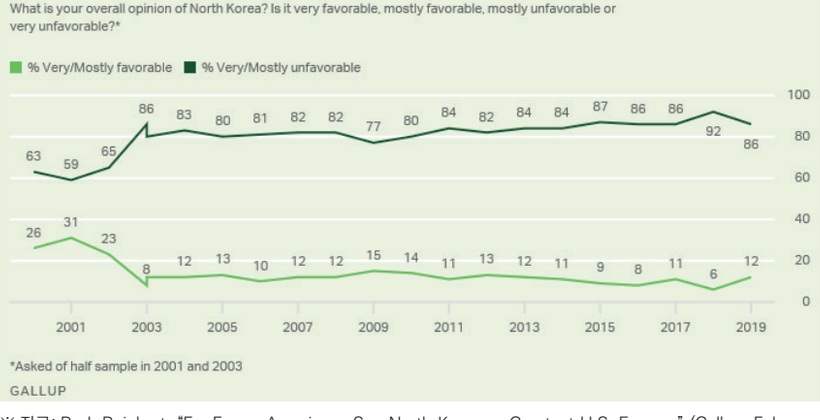
한반도에서 대화 분위기가 무르익었던 2018년 북한을 적으로 인식하는 미국인들의 비율이 46%까지 떨어졌다는 조사도 있었다.[20] 하지만 미국인들의 북한에 대한 종합적 인식은 〈그림 3〉에서 볼 수 있는 것처럼 부정적 비율이 압도적으로 높으며, 북미협상이 진행되는 시기와 무관하게 부정적 견해의 비율이 과반 아래로 떨어지는 경우는 없었다. 다만 클린턴 행정부 말기 상대적으로 부정적 인식이 크게 감소하였지만, 이 경우에도 부정적 견해의 비율이 59%에 달했다. 부시행정부 이후 북한의

19 Karl Friedhoff, "If Americans Can Find North Korea on a Map, They're More Likely to Prefer Diplomacy," (The Chicago Council on Global Affairs, September 13, 2021), https://www.thechicagocouncil.org/commentary-and-analysis/blogs/americans-say-north-korea-adversary-still-prefer-diplomacy (검색일: 2022. 8. 10).

20 Jeffrey M. Jones, "Americans' Opinions of U.S.-North Korea Relations Less Negative," (Gallup, July 12, 2018), https://news.gallup.com/poll/237125/americans-opinions-north-korea-relations-less-negative.aspx (검색일: 2022. 8. 10) 하지만 같은 조사에서 여전히 미국인들의 다수는 북한을 적으로 인식(북한은 적 46%, 비우호적 국가 33%) 하고 있으며, 17%만이 북한에 대해 우호적 입장을 가지고 있는 것으로 나타났다.

핵문제가 점차 악화되면서 북한에 대한 부정적 견해의 비율은 약 80% 이상으로 압도적이다. 이와 같은 여론조사는 조사 시기와 방법 등에 따라 조금씩 차이를 보이지만, 대체로 미국인들은 북한에 대해 부정적 인식을 가지고 있는 것이 분명해 보인다. 다만 군사적 개입보다는 비록 강경한 방안이더라도 외교적 방법을 더 선호하는 것으로 보인다.

〈그림 3〉 미국인들의 대북인식 변화



※ 자료: R. J. Reinhart, "Far Fewer Americans See North Korea as Greatest U.S. Enemy," (Gallup, February 27, 2019), https://news.gallup.com/poll/247151/far-fewer-americans-north-korea-greatest-enemy.aspx (검색일: 2022. 8. 10).

이러한 일반 미국인들의 부정적 대북인식도 문제이지만, 더 중요한 것은 미국의 대북정책 결정자들의 대북인식이다. 거의 대부분의 국가 관계에서 정책결정자들의 인식이 중요하지만, 미국 내 대북정책 결정자들의 대북인식이 특히 중요한 것은 북미관계의 특성 때문이다.

첫째, 북미 간에는 주민들 간의 직간접적인 접촉이나, 이른바 트랙투(track II)라고 부를 수 있을 만한 우회적 소통 통로가 거의 없다. 따라서

미국 의회 등 미국 내 정책결정그룹에 영향을 미치기 위한 북한 측의 로비활동 등도 이루어지지 않는다. 반면 반체제 인사의 성격이 강한 탈북민들과 워싱턴 정책결정자들 사이의 교류만 이루어지고 있어 북한에 대한 부정적 인식 강화에 기여하는 측면이 있다. 또한 미국이 북한 주민들에게 직접 접근할 수 있는 수단 역시 극단적으로 제한된다.

둘째, 선거 등 미국 내 주요 정치과정에서 북한 문제는 주요 쟁점이 아니며, 따라서 정책결정자들 가운데서도 소수가 대북정책에 직접 관여한다. 그리고 이들 가운데 다수는 지지하는 정당과 무관하게 북한에 대해 부정적 인식을 가지고 있다. 특히 북한에 대한 미국 대통령의 인식은 대북정책의 방향을 좌우하는 결정적 요인인데, 탈냉전 시대 미국 대통령 가운데 북한에 대해 호의를 표명한 경우는 없다.[21] 반면 북한의 경우 여론으로부터 완전히 자유로운 시스템이기 때문에 지도부의 대미인식이 중요한데, 전통적으로 북한의 지도자들은 대미불신과 적개심을 체제 유지의 기제로 활용해왔다.

2차 북핵위기를 촉발시켰던 네오콘의 경우 북한에 대해 강한 부정적인 인식을 가지고 있었다. 대표적으로 1기 부시 행정부에서 국무부 군축 담당 차관이었으며, 트럼프 행정부에서 백악관 국가안보보좌관을 역임했던 볼턴(John Bolton), 역시 1기 부시행정부의 부통령 체니(Dick Cheney), 국가안보회의 비확산 담당 선임국장 조지프(Robert Joseph) 등은 대표적 대북 매파로 분류되는 사람들이다. 이들은 클린턴 행정부에서 체결한 제네바 합의가 매우 잘못된 것이고, 북한 정권은 자국 국민을

21 트럼프 대통령이 김정은 국방위원장에 대해 긍정적인 평가를 내놓은 것이 사실이지만, 북미정상회담을 전후한 개인적 호감 표명이라고 보아야 할 것이다. 심지어 트럼프 대통령 조차도 북한 체제 자체에 긍정적으로 평가했다고 보기는 어려울 것이다.

굶겨 죽이는 위험한 정권이라고 인식하고 있었다.[22] 이러한 네오콘의 인식은 2002년 1월 부시 대통령의 '악의 축(Axis of evil)'발언, 2005년 1월 라이스(Condoleezza Rice) 국무장관의 '폭정의 전초기지(Outposts of Tyranny)' 발언 등으로 이어졌다. 이는 북한, 이란 등을 이른바 '불량국가(rogue state)'로 규정했던 미국 정책결정자들의 인식과 궤를 같이 하는 일종의 낙인찍기라고 할 수 있다.

미국 내 대북정책결정자들의 부정적 대북인식은 북한과의 협상이 결렬되거나, 합의가 이행되지 않으면서 더욱 고착화되었다. 美 중앙정보국(CIA) 서울지부장과 주한 미대사를 지냈던 그레그(Donald Phinney Gregg)에 따르면 대북협상에 대해 부시 행정부 백악관은 '나쁜 행동을 보상하는 것'이라는 인식을 보였으며, 오바마 대통령 역시 이와 크게 다르지 않은 태도를 보였다.[23]

미국 내 대북정책 결정자들의 대부분은 북한이 불법적으로 핵무기를 개발한 국가이며 지속적으로 미국을 속여왔기 때문에, 북한에 양보하는 것이 잘못된 선례를 만드는 것이라고 생각한다. 실제로 1차 북핵위기에서 제네바 합의를 이끌어 낸 사람들이 미 의회를 설득했던 논리 가운데 하나는 '북한붕괴론'이었다. 제네바 합의에 따라 경수로를 건설하는데는 10년 이상의 시간이 소요되는데, 10년은 북한이 붕괴되기에 충분한 시간이라는 것이다.[24] 이후 수차례 북미 협상이 실패로 끝나면서 이제 워싱턴에서는 '같은 말을 두 번 살 수 없다'는 인식이 다수를 지배하고 있다.

22 Mike Chinoy, *Meltdown: The Inside Story fo the North Korean Nuclear Crisis* (New York: St. Martin's Griffin, 2009), p. 44, p. 61, pp. 65-66.

23 도널드 그렉, "미국이 보는 북한: 불신의 단초들과 실패의 역사," 『동아시아 재단 정책논쟁』 제42호 (2016. 1. 12), p. 3.

24 최용환, 『북한의 핵개발 전략 분석 및 향후 대응 방향』 (수원: 경기개발연구원, 2010), p. 91.

이러한 인식은 북한이 먼저 실질적 비핵화 조치에 나서지 않는 이상 미국이 먼저 움직이지 않겠다는 미국의 태도로 이어지고 있다.

3. 북미관계의 특징

국가 간의 관계는 완벽한 신뢰나 완벽한 불신 관계라기보다는 신뢰와 불신이 교차하는 관계이다. 영원한 동지도 영원한 적도 없는 국제관계에서는 변화하는 상황에 따라 상대방에 대한 이해관계나 인식이 바뀔 수 있기 때문이다. 예컨대 미국과 베트남은 과거 전쟁을 치렀지만 이후 관계를 정상화하는 등 통상적 국가 간 관계로 발전하였다. 미국과 중국의 경우 데탕트 이후 우호적인 관계를 유지해오다가, 최근에는 전면적인 전략경쟁 양상을 보이고 있다. 미국과 일본, 미국과 독일 역시 2차 대전 당시 서로 전쟁을 치른 적대국이었지만, 현재 이들은 동맹관계를 유지하고 있다.

동맹관계의 국가라고 하더라도 모든 면에서 의견이 일치하는 것은 아니다. 특히 국력의 차이가 존재하는 비대칭 동맹에서는 안보와 자율성의 교환,[25] 연루와 방기의 문제 등 동맹딜레마[26]가 발생한다. 하물며 북미관계와 같이 법적으로는 아직도 전쟁이 종식되지 않았으며, 지속적으로 대립하는 국가들 사이에는 불신이 강하게 존재할 수밖에 없다. 대체로 불신은 적대감이나 혐오와 같은 부정적 인식들이 중첩되면서 강화되는데, 서로 적대적인 국가의 경우 이러한 연계가 더욱 강해질 수밖에 없다.

25 김우상, 『신한국책략 4.0』 (서울: 세창출판사, 2019), pp. 219-220.

26 Glenn H. Snyder, *Alliance Politics* (Ithaca: Cornell University Press, 1997), pp. 180-192.

우선 북미관계는 상호 전쟁을 겪은 사이이자, 법적으로는 아직도 전쟁이 종식되지 않은 상태라는 점에서 일반 국가 간 관계와 차별적이다. 6.25전쟁은 승자와 패자가 없이 정전협정을 통해 봉합되었다. 한반도 정전체제 하에서 미국은 유엔사를 통한 정전체제 관리와, 한국군 작전통제권을 통해 북한의 위협으로부터 한국을 방위하는 역할을 동시에 수행해 왔다. 반면 북한은 정전협정 체결 주체의 하나로서 휴전선 이북에서 정전체제의 유지 의무를 지고 있다. 전쟁 이후에도 북미는 제도적으로 서로 대립하는 주체에서 벗어나지 못하게 된 것이다.

한반도의 정전체제는 미국과 북한만이 당사자가 아니라 정전협정에 사인한 주체의 하나인 중국, 그리고 한반도 문제의 실질 당사자인 한국 등이 모두 연관되어 있는 다자체제이다. 따라서 중국이나 한국과 같이 밀접하게 연관되어 있는 여러 행위자의 존재 역시 북미 불신구조에 영향을 준다. 북한의 입장에서 본다면, 경제적으로 월등히 부유하고 통일을 지향하는 한국의 존재는 그 자체로 위협적으로 인식될 수 있다. 물론 2018년 상황과 같이 북미관계 개선을 위해 남북관계를 활용하는 경우도 있을 수 있다. 당시 북한은 북미교착 타개를 목적으로 남한을 이용하여 미국의 협상 의지를 타진하는 방식을 택했다. 동시에 북한은 본격적인 북미협상을 개시하기 이전에 북중관계를 개선하여 중국이라는 안전판을 확보하려 시도하였다. 반면 미국의 입장에서는 북한의 후견인 역할을 하는 중국의 존재를 의식하지 않을 수 없었다. 특히 미중 전략경쟁이 본격화된 국면에서 북한에 우호적인 중국의 존재는 미국의 의구심을 증폭시켰다. 예컨대 2018년 북미정상회담을 앞두고 북한의 태도가 변화하였을 때, 미국의 트럼프 대통령은 그 이유로 김정은 위원장의 2차 방중을 거론하기도 하였다.[27] 이처럼 북미관계는 한반도라는 특정 공간을 매개로 하고 있으며, 이것이 정전체제라는 제도적 기제와 결부되면서 필연적으로 다자관계적 속성을 내재하고 있다.

북미 간에는 긍정적 상호관계를 구축할 수 있는 역사적 경험이 거의 존재하지 않는다. 6.25 전쟁 이후 냉전 기간 동안에는 푸에블로호 사건이나 판문점도끼만행사건 등 서로의 관계를 악화시키는 계기들이 더 많았다. 탈냉전기에 들어서자 핵문제가 불거지면서 당시 유일 패권국으로 부상했던 미국에 북한이 정면 도전하는 상황이 만들어졌다. 이후 북미 간에 수차례의 협상이 시도되었지만, 합의는 제대로 이행되지 않았고 상호 불신은 더욱 심화되었다. 특히 한때 핵비확산조약(NPT) 회원국이었던 북한이 핵개발을 본격화하면서, 북한이 불량국가라는 미국의 인식은 더욱 강화되었다. 반면 미국이 북한에 대한 제재의 수위를 높이면서 북한은 이를 이른바 '미국의 대북 적대시 정책'으로 인식하고 있다.

즉 북미 불신은 일차적으로 6.25전쟁 이후 역사적 과정 속에서 쌓인 부정적 경험에 기인한다. 특히 서로 다른 가치관과 체제를 가진 미국과 북한 사이에는 근본적인 불신도 존재한다. 극단적인 권위주의 국가의 성격이 두드러지는 북한 체제의 특성, 3대세습을 비롯하여 현대 국제사회의 표준에서 크게 벗어나 있는 북한의 가치관과 체제 운영 논리 등이 북한에 대한 부정적 인식의 주된 원인의 하나인 것은 분명하다. 미국적 세계관에서 북한을 본다면 북한이 추구하는 가치, 북한의 체제 특징, 인권 현실 등은 쉽사리 혐오의 대상이 된다. 반면 북한 입장에서 본다면 미국이 제기하는 문제의 대부분은 제국주의적 침탈이자 내정간섭으로 보일

27 송수경, "트럼프, 北 돌변에 '시진핑 배후론' 불쑥 꺼내 … '김정은에 영향'," 『연합뉴스』 (2018. 5. 18).

것이다. 하지만 서로 다른 가치관과 체제를 가진 미국과 중국이 한때 데탕트를 추구했었다는 점에서 가치나 체제 특성이 관계 개선을 가로막는 결정적 장애물이라고 보기는 어려운 측면도 있다. 체제 상이성이 크더라도 관계 개선을 통해 얻을 수 있는 이익이 분명하다면 관계 개선이 불가능하지는 않을 것이기 때문이다.

신뢰는 긍정적 관계의 반복 속에서 증진되는데, 북미 간에는 관계의 지속성을 유지할 수 있는 공통적 이해관계나 제도적 틀이 존재하지 않는다. 과거 미중이 데탕트를 시도했던 것은 이를 통해 얻을 수 있는 이익이 분명했기 때문이다. 하지만 미국이 북한과의 관계를 개선하여 얻을 수 있는 이익은 분명하지 않다. 미국은 북한의 핵개발을 저지하여 비확산체제를 유지하는 것이 더 중요한 국익이라고 판단하고 있기 때문에 북한과 관계개선보다는 북핵폐기에 우선 관심을 보여왔다. 반면 북한은 북미관계 개선을 통해 얻을 수 있는 이익보다는 정권안보에 우선 관심을 가지고 있어서, 자신들의 안보우려가 해소되지 않은 상황에서 먼저 비핵화에 나서지는 않겠다는 입장을 보이고 있다.

또한 북미는 정전체제의 틀 속에 묶여서 상호 관계를 개선하거나, 갈등 해결을 위한 제도적 기제들을 발전시키지 못하였다. 냉전시대 미국은 의도적으로 북한의 존재 자체를 무시하였다.[28] 탈냉전 시대 북핵문제가 본격화되면서 북미는 대화 테이블에 마주 앉았지만, 미국은 북한을 협상 상대로 인정하는 것 자체를 보상으로 인식하기도 하였다.[29] 탈냉전 시대 북미관계의 핵심 이슈인 북핵협상에서 미국의 관심은 북한의 핵폐기에

28 케네스 퀴노네스, 노순옥 역, 『2평 빙집에서 결정된 한반도 운명』 (서울: 중앙 M&B, 2000), pp. 30-31.

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

모아졌으며, 북미관계 개선 등 북핵 폐기에 상응하는 미국 측의 조치에 대한 관심은 높지 않았다. 반면 북한은 대량살상무기 비확산이라는 미국이 주도하는 탈냉전 질서의 핵심 기제에 정면도전하는 방식으로 미국을 상대하였다. 북한은 자신의 핵개발이 미국의 위협을 억제하는 목적이라고 강변하였지만, 미국이 볼 때 이는 잘못된 선택으로 인식될 여지가 큰 방식이었다.

북한의 핵능력이 증가하면서 북핵위협에 대한 우려가 커진 것은 사실이지만, 미국 입장에서 본다면 북한의 군사력 증강이 가져오는 부수적 이해관계들이 존재하는 측면도 있다. 예컨대 북한의 핵위협은 한미동맹 강화를 불가피하게 만들기 때문에 미중 전략경쟁 국면에서 한국을 한미동맹의 틀에 결박하는 효과가 있다. 또한 북한의 핵과 미사일 능력 증대는 전쟁이 가능한 보통국가를 꿈꾸는 일본의 가장 강력한 재무장 명분이 되고 있다. 이처럼 미국이 아시아-태평양 지역에서 반중연대를 구성하는데 있어 북한의 핵개발이 크게 기여하는 측면이 있는 것이다.

정리하면 북미는 추구하는 가치 및 체제 상이성이 매우 큰 국가들로서 역사적으로 형성된 부정적 경험이 불신으로 이어졌다. 더 나아가 불신을 해소할 수 있는 공동의 이익이 크지 않았고, 상호 협력으로 이어질 수 있는 제도적 기제도 발전시키지 못하였다. 또한 핵문제라는 북미 간 최대 쟁점의 해소에 있어서도 북미의 이해관계는 서로 달랐다. 이러한 북미관계의 특징이 이미 형성된 상호 불신과 악순환을 일으켜 관계 악화로 이어지고 있는 것이다.

Ⅲ

북미 비핵화 협상 과정

1. 1차 북핵위기와 제네바 합의

2. 2차 북핵위기와 9 · 19 공동성명

3. 싱가포르 합의와 하노이 노딜

4. 과거 북핵협상 사례의 시사점

1. 1차 북핵위기와 제네바 합의

1차 북핵위기가 시작되던 1990년대 초반은 동구 사회주의권이 급격하게 붕괴되면서 탈냉전 시대가 개막되던 시기였다. 북한으로서는 사회주의 우방이었던 소련과 중국이 한국과 수교하고, 동구 사회주의 국가들의 체제 전환으로 국제적 고립이 심화되던 시기였다. 탈냉전 초기 국제질서는 미국 주도의 단극체제였다. 단극체제 하에서 미국 패권을 상징적으로 보여준 1차 걸프전 결과, NPT회원국이었던 이라크의 비밀 핵개발 사실이 드러났다. 이 사건을 계기로 IAEA는 의심시설에 대한 '특별사찰' 권한을 확립하였다.[30] 이러한 상황에서 1차 핵위기가 발발한 것이다.

가. 발단과 합의

1차 북핵위기는 북한의 의심스러운 핵활동으로 인해 촉발되었다. 북한이 소련으로부터 IRT-2000이라는 실험용 원자로를 도입하여 운용하기 시작한 것은 1960년대부터였다. 이 실험용 원자로 운용을 통해 경험을 축적한 북한은 두 번째 원자로를 가동하였다. 5MWe 원자로로 불린 이 원자로는 1979년 건설을 시작하여 1986년부터 가동이 시작되었다. 1987년까지만해도 미국의 CIA는 북한의 핵개발 잠재력에 우려를 표명하면서도 그 목표가 에너지 생산과 이를 통한 경제발전에 있다고 판단하였다.[31]

30 Don Oberdorfer, *The Two Koreas: A Contemporary History* (Basic Books, 1997), pp. 267-268.

31 CIA, "North Korea's Nuclear Efforts," (April 28. 1987) in Robert A. Wampler, ed., *North Korea and Nuclear Weapons: The Declassified US Record* (National Security Archive Electronic Briefing Book, No. 87, April 25 2003).

하지만 북한의 5MWe원자로가 발전보다는 플루토늄 생산에 더 적합한 프랑스와 영국의 1950년대 구형 원자로 디자인과 흡사한 점,[32] 지나치게 많은 연료 장입량, 불분명한 용도 등 여러 의문점이 제기되었다.[33] 이 원자로의 건설과 함께 영변 핵시설들이 국제사회의 주목을 받기 시작하였다. 북한은 1974년 국제원자력기구(IAEA)에 가입했으며, 1985년에는 핵산확금지조약(NPT)에 서명하였다. 그런데 북한은 NPT에 가입하고 18개월 이내 서명해야 하는 핵안전협정(Nuclear Safeguard Agreement) 체결을 미루고 있었다. 북한의 핵안전협정 체결이 미루어지고 있는 기간 동안 북한의 영변에서는 의심스러운 핵활동이 증가하였는데, 핵재처리 및 핵폐기물 저장 시설로 의심되는 건물 등이 그것이었다.

북한의 핵안전협정 체결은 1992년 1월에야 이루어졌다. 그 이전에 북한은 남북한 동시 유엔 가입, 주한 미군 전술핵 철수, 팀스피리트 한미연합훈련 중단 등을 얻어냈다. 어쨌든 북한의 핵안전협정 체결로 북한에 대한 핵사찰이 가능하게 되었다. 임시사찰 결과, 핵안전협정 이행을 위해 북한이 제출한 보고서에 방사화학시험실이라고 기재되어 있었던 시설은 재처리 시설로 확인되었고, 북한이 신고한 플루토늄 추출양(90g)보다 많은 양을 추출한 것으로 나타났다. 신고와 검증 사이에 중대한 불일치가 발견된 것이다. 이를 계기로 북한의 핵개발에 대한 의구심이 증폭되자, 북한이 신고하지 않은 시설에 대한 특별사찰 필요성이 대두되었다. 이 결과 IAEA는 미국이 제공한 위성사진을 근거로 핵폐기물 저장시설로 의심되는 2곳의 시설에 대한 특별사찰을 정식 요청하였다.[34]

32 Don Oberdorfer, *The Two Koreas*, p. 250.

33 최용환, 『북한의 핵개발 전략 분석 및 향후 대응 방향』 (수원: 경기개발연구원, 2010), pp. 66-67.

북한은 IAEA가 미국의 사주를 받는다고 비난하고, 특별사찰 요구는 자신들을 군사적으로 무장해제 시키려는 불순한 목적이라며 반발하였다.[35] 급기야 북한이 1993년 3월 8일 '준전시상태'를 선포하고, 3월 12일 NPT 탈퇴를 선언하면서 1차 핵위기는 본격화되었다.

미국은 북한의 NPT 탈퇴 선언을 유엔 안보리 의제로 상정하였고, IAEA 이사회는 1993년 4월 북한의 핵사찰 수용을 요구하는 결의안을 재차 통과시킨데 이어 유엔 안보리는 5월 11일 북한의 핵사찰 수용과 NPT 탈퇴 선언 철회를 촉구하는 결의안 825호를 채택하였다. 안보리는 북한의 NPT 탈퇴에 대해 우려를 표명하며 신뢰성 있고 효과적인 상호사찰 재개, 핵 재처리 및 우라늄 농축시설을 보유하지 않기로 합의한 한반도 비핵화 선언의 준수를 강조하면서 NPT 탈퇴 결정에 대한 재고, IAEA 안전조치협정 준수, NPT 의무이행 촉구, 북한과 IAEA 간 문제 해결을 위한 지속적인 협의 등을 촉구하였다.[36]

1993년 4월 5일 북한은 미국과 직접대화를 요구하였으며, 6월 2일부터 11일까지 뉴욕에서 1단계 북미회담이 개최되었다. 북한의 NPT탈퇴 선언 발효 하루 전인 6월 11일[37] 북미는 핵불사용·불위협, 자주권 존중, 내정 불간섭, 한반도 평화통일 지지, 북한의 NPT 탈퇴 잠정 유보에 합

34 Michael J. Mazarr, *North Korea and the Bomb* (New York: St. Martin's Press, 1995), p. 96.

35 최용환, 『북한의 핵개발 전략 분석 및 향후 대응 방향』, pp. 75-77.

36 UN Security Council, "Resolution 825," (1993. 11. 5), http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/825(1993) (검색일: 2014. 10. 25).

37 NPT는 어떤 나라라도 자유롭게 가입과 탈퇴가 가능하다. 단 탈퇴를 선언하고 90일이 지나야 그 효력이 발생하기 때문에 북한의 NPT 탈퇴 선언은 6월 12일부터 효력을 가지게 된다.

의하였다. 1차 북핵위기는 일반사찰에서 발견된 화학적 불일치에 대한 해명과 미신고 의심시설에 대한 특별사찰 문제가 쟁점이었지만, 북한의 NPT 탈퇴 선언으로 1단계 북미회담의 쟁점은 북한의 NPT 복귀 여부로 변질되었다. 7월 14일부터 19일까지 속개된 2단계 북미회담에서는 북한이 경수로 문제를 제기하였고, 2단계 회담에서도 특별사찰 문제가 아니라 경수로 제공여부가 주요 의제가 되었다. 1993년 12월 29일 뉴욕 실무접촉이 있었으나, 별다른 진전을 보이지 못하였고 한반도 상황은 점차 악화되었다.

이런 흐름 속에서 추가적인 상황 악화를 막고 교착국면 타개의 돌파구를 찾기 위해 지미 카터 전 미국대통령이 1994년 6월 15일부터 18일까지 전격적으로 북한을 방문하여 김일성 주석과 회담을 가졌다. 카터 전 대통령은 방북 결과를 브리핑하는 서울 기자회견에서 북한의 핵 활동 동결 및 핵 투명성 보장 용의, IAEA 사찰관 잔류 허용, 경수로 지원 시 구형 원자로 폐기, 미군 유해발굴 허용, 남북 정상회담 제의 등 교착국면을 타개할만한 북한의 전향적 의지가 담긴 내용들을 발표하였다. 이를 전기로 하여 북한과 미국은 1994년 10월 21일 제네바 합의를 체결하였다.

〈표 4〉 북미 제네바 합의 주요내용

▣ 흑연감속로를 경수로로 대체 – 미국 : 2003년을 목표시한으로 2기의 1,000MWe 경수로 제공, 경수로 완공시점까지 매년 중유 50만톤 제공 – 북한 : 흑연감속로 및 관련 시설을 동결하고 IAEA의 감시 허용 ▣ 북미관계정상화 – 3개월 이내 통신 및 금융거래에 대한 제한을 포함, 무역 및 투자 제한 완화, 쌍방의 수도에 연락사무소를 개설하고 양국관계 진전에 따라 대사급 격상 ▣ 한반도 비핵화 및 남북대화 – 미국 : 대북 핵무기 불위협/불사용에 관한 공식 보장 – 북한 : 한반도 비핵화 공동선언을 이행하기 위한 일관성 있는 조치, 남북대화 착수 ▣ 국제비확산체제 강화를 위한 북한의 의무 – NPT 당사국으로 잔류, 안전조치 이행협정 준수

1차 핵위기 과정을 통해 북한은 한반도에 배치되어 있던 미국의 전술핵무기를 철수시켰으며, 미국으로부터 관계정상화 약속을 얻어냈다. 이슈를 연계시키고 논의 주제를 전환하는데 있어 북한 외교는 매우 유능했으며, 탈냉전 초기 그들이 원하는 대부분을 얻어냈다. 반면 미국측이 많은 양보를 감수하면서도 합의에 나선데에는 1995년 NPT 무기한 연장회의를 앞두고 북한이라는 나쁜 선례를 남기고 싶지 않았던 조급함과 당시 많은 사람들 사이에 팽배하였던 '북한 조기붕괴론'이 배경으로 작용하였다는 평가가 일반적이다. 하지만 1994년 11월 공화당이 미국 상하양원을 모두 장악하자, 제네바 합의에 대한 공화당의 비판은 본격화되었으며 클린턴 행정부의 대북 관여정책에 제동이 걸렸다.[38] 공화당은 제네바 합의가 "핵위협에 대한 보상"이며, "다른 테러리스트 국가들에게 잘못된 신호를 보낼 수 있다"며 제네바 합의 이행을 신랄하게 비판하였다.[39]

제네바 합의는 전적으로 북미 양자 협상의 결과물이었지만, 그 이행에는 주변국의 참여가 필요했다. 제네바 합의 이행을 위한 한반도에너지개발기구(KEDO)가 구성되었는데, 경수로 건설 비용 45억달러의 70%에 달하는 32억달러는 한국이, 20%는 일본이, 나머지는 EU가 부담하기로 하였다.[40] 문제는 비용의 대부분을 부담하는 한국이나 일본이 별다른 발언권을 가지지 못하는 구조였다는 점이다. 특히 북미 간 이견이 발생하였을 때 이를 조정할 수 있는 중재자나 이행보증을 위한 기제가 존재하지 않았다.

38 장달중 외,『북미 대립: 탈냉전 속의 냉전 대립』(서울: 서울대학교출판문화원, 2011), p. 84.

39 Victor Gilinsky and Henry Sokolski, "Korean Accord: What Is It?", *The Washington Post* (November 23, 1994), p. A19.; "The comments of Senator Frank Murkowski at the hearings of the Senate Committee on Energy and Natural Resources," (January 19, 1995).

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

나. 이행과 위기, 그리고 파국

제네바 합의는 검증과 관련하여 몇 가지 문제를 안고 있었다. 우선 최초의 핵심 쟁점이었던 특별사찰과 관련한 진전이 없었다. 북한은 특별사찰이 자신들의 군사주권에 대한 침해라고 주장하며 NPT 탈퇴를 불사하였다. 하지만 미국은 북한이 특별사찰을 한사코 거부함으로써 무언가 숨기고 있다는 의심을 키웠다.

또한 제네바 합의의 4번째 조항[41]은 내용이 모호하여 북미 간 서로 다른 해석을 내릴 여지가 있었다. 이 조항에 따르면 '경수로 사업의 상당 부분이 완료된 이후, 핵심부품 인도 이전'에 핵안전조치의 이행 즉 사찰이 이루어져야 한다. 이와 관련하여 북한은 사업의 상당부문이 완료된 이후에 사찰을 받아야 한다는 입장이었고, 미국은 원자로 핵심부품은 완공 3-4년 전에 투입되기 때문에 완공시기로부터 역산하여 가능한 이른 시기에 사찰을 개시해야 한다는 입장이었다.[42] 특별사찰에 얼마나 많은 시간이 필요한지를 분명히 하지 않아, 북미 양자 간 다른 해석의 여지를 남긴 것이다.

실제 이행 단계에 들어서자 경수로 사업은 계속 지연되었다. 우선 북한은 KEDO에서 한국이 주도적 역할을 하는 것에 의구심을 가졌다. 북한이 한국형 경수로 제공에 반발하면서 공급협정 체결이 지연되었으며, 이의 이행을 위한 후속의정서 협상도 지연이 불가피했다.[43] 공화당이 다수를 차지하고 있던 미국 의회도 제네바 합의 이행에 소극적이었으며, 제1경수로 완공 시기는 당초 2003년에서 2008년으로 미루어졌다.[44]

41 경수로 사업의 상당 부분이 완료될 때, 그러나 핵심 부품의 인도 이전에 북한은 북한 내 모든 핵물질에 대한 최초보고서의 정확성과 안전성을 검증하는 것과 관련하여 IAEA와 협의를 거쳐 IAEA가 필요하다고 판단하는 모든 조치를 취하는 것을 포함하여 IAEA 안전조치협정을 완전히 이행한다.

42 최용환, 『북한의 핵개발 전략 분석 및 향후 대응 방향』, pp. 91-92.

43 경수로사업지원단, 『대북 경수로지원사업 개관』 (1997. 9), pp. 16-19.

북미 간 이견과 논란에도 불구하고, 제네바 합의는 그럭저럭 진행이 되고 있었지만, 1998년 상호불신을 높이는 사건이 연달아 발생하였는데, 금창리 사건과 대포동미사일 시험발사가 그것이다. 1998년 8월 미국 언론들이 금창리 소재 의심스러운 지하시설에 대한 미국 국방정보국(DIA)의 비밀보고서 내용을 보도하면서 본격화된 금창리 사건은 결국 사찰이 이루어졌지만 이 곳에서 핵개발 관련 증거를 찾지는 못하였다. 하지만 미국은 북한이 자신들의 속이고 있다는 의구심을 거두지 않았으며, 북한은 미국이 있지도 않은 사건을 빌미로 트집을 잡는다는 확신을 굳혀갔다.

1998년 8월 31일 북한은 대포동 우주발사체 시험을 실시하였다. 불과 한달 전인 7월 북한이 머지 않아 미국을 공격할 수 있는 미사일을 개발할 것이라는 경고를 담은 럼스펠트 보고서가 발간되었기 때문에 대포동 시험은 미국의 경각심을 크게 일깨우는 계기가 되었다. 그럼에도 불구하고 1996년 시작된 북미 미사일 협상은 2000년까지 지속되었다. 1999년 9월 15일 윌리엄 페리 미 대북조정관이 대북정책 권고안을 의회에 보고한 후,[45] 미국이 대북 경제제재 완화 조치를 발표하자 북한은 곧바로 미사일 시험발사 유예를 선언하였다. 2000년 10월 12일 북미는 공동코뮤니케(US-DPRK Joint Communique)를 발표하는 등 느리지만 관계 진전을 위한 노력을 계속하였다.

44 미치시타 나루시게, 이원경 역, 『북한의 벼랑끝 외교사』 (서울: 한울 아카데미, 2014), p. 219.

45 Willian J. Perry, "Review of United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations," (U.S. Department of State, October 12, 1999).

하지만 2001년 1월 부시행정부가 출범하면서 제네바 합의는 크게 흔들리기 시작하였다. 특히 2001년 발생한 9.11테러는 일방주의적 미국 대외정책의 성격을 더욱 강화시켰다. 부시 대통령은 2002년 1월 29일 연두교서에서 북한을 이란, 이라크와 함께 '악의 축(Axis of Evil)'으로 규정하였다. 또한 미 국방부에서 발간한 '핵태세검토보고서(NPR)'에서는 북한을 핵선제사용 대상국가에 포함시켰다.[46] 이에 반발하여 북한은 2002년 3월 13일 미국과 모든 합의를 재검토하겠다고 주장하였고, 5개월 뒤인 8월 13일 미국의 핵사찰 수용 요구를 거부하는 지경에 이르렀다.

2002년 여름 미국 정보기관들이 북한의 우라늄 농축 관련 새로운 정보판단을 내린 것으로 보인다. 그 구체적인 내용은 여전히 불분명하지만, 당시 미국의 정책결정자들은 이 판단을 확신하였음이 분명하다.[47] 2002년 10월 평양을 방문한 켈리(James Kelly) 특사가 이 정보판단을 근거로 북한의 비밀 우라늄 농축 문제를 제기하면서 제네바 합의는 사실상 파국을 맞게 되었다. 미국은 북한이 우라늄 농축을 시인함으로써 제네바 합의를 위반하였다고 주장하면서 대북 중유공급을 중단하였다. 이에 북한은 미국이 중유공급을 중단함으로써 제네바 합의 자체를 폐기시켰다고 주장했다.

제네바 합의는 검증(사찰) 관련 내용을 구체적으로 정의하지 못한 결과 이행 과정에서 지연이 반복되었고, 그 사이 다른 사건들이 발생하면서 상호 불신이 증폭되었다. 특히 검증에 소극적인 북한의 태도는 미국

46 Gregory J. Moore, "America's Failed North Korea Nuclear Policy: A New Approach," *Asian Perspective* 32, no. 4 (October 2008), p. 14-15.; "Text of President Bush's 2002 State of the Union Address," *The Washington Post* (Jan. 29, 2002).; Department of Defense, *Nuclear Posture Review Report: Executive Summary* (January 2002).

47 Charles Pritchard, 김연철 · 서보혁 역, 『실패한 외교』 (서울: 사계절, 2008), p. 63.; Mike Chinoy, *Meltdown*, pp. 81-102.

측의 의구심을 극대화시켰으며, 비밀 우라늄 농축과 관련된 정보판단이 내려지자 미국의 정책결정자들은 이를 확신하였다. 여기에 기본적으로 북한을 믿지 못하는 미국 부시행정부의 출범과 미국의 대북정책 변화가 결정적 변수로 작용하였다.[48]

2. 2차 북핵위기와 9 · 19 공동성명

2차 북핵위기는 미국의 고농축우라늄에 대한 문제제기로 촉발되었다. 2001년 출범한 부시행정부는 네오콘이라 불리던 신보수주의자들이 주도하였으며, 이들의 대외정책은 미국 중심의 강경노선이었다. 이들은 클린턴 정부에서의 제네바 합의가 지나치게 많은 것을 양보한 잘못된 결정이었다고 믿었다. 부시행정부의 미국 일방주의는 2001년 발생한 9.11테러로 더욱 강화되었다.

가. 발단과 합의

2002년 10월 미국은 켈리 특사의 방북 과정에서 북한이 고농축우라늄(HEU)을 이용한 비밀 핵개발 계획을 추진하고 있음을 시인하였다고 발표하였다. 한편, 2002년 11월 21일 미국 CIA는 북한이 1-2기의 핵무기 보유 및 추가 제조에 필요한 플루토늄을 확보했다고 추정하면서 중유 지원 중단을 건의하는 보고서를 공개하였다.[49] 이에 북한은 2002년 12

48 정성윤 외, 『북핵 종합평가와 한반도비핵화 촉진전략』 (서울: 통일연구원, 2018), pp. 69-70.

49 CIA, "CIA estimate provided to Congress" (November 19, 2002), http://fas.org/nuke /guide/dprk/nuke/

월 12일 핵 활동 동결 해제를 선언하고, 2003년 1월 10일 NPT 탈퇴를 다시 선언하면서 제네바 합의는 파기되고 2차 북핵위기가 시작되었다.

한반도에서 긴장이 높아지던 2003년 3월 19일 이라크 전쟁이 발발하였다. 개전 이후 빠르게 이라크군을 제압한 미국은 43일만에 전쟁 승리를 선언했다. 이라크에서 미국의 승리가 확실해지자 다음은 북한이라는 우려가 제기되었다. 예컨대 존 볼턴은 많은 정권들이 이라크로부터 교훈을 얻었으면 한다고 언급했으며, 한 미국 관리는 이란과 북한도 이라크와 같은 결과에 이를 것이라고 경고하기도 했다.[50] 2003년 4월 초 북한행 고성능 알루미늄관을 실은 화물선이 적발되어 알루미늄관이 압수되었다. 미국은 이것을 북한이 우라늄 농축을 지속하는 증거로 판단하였고, 이 사건은 미국이 확산방지구상(PSI: Proliferation Security Initiative)을 추진하는 계기 가운데 하나가 되었다.[51] 2003년 4월 6일 북한 외무성은 '막강한 군사적 억제력'을 포기하지 않을 것임을 주장하는 담화를 발표하였으며, 6월 8일에는 자위적 핵억제력 강화에 더욱 박차를 가할 것이라며 반발하였다.[52]

북미가 모두 상대방에게 제네바 합의 붕괴의 책임이 있다고 주장하던 2003년 3월 중국이 북·미·중 3자회담 개최를 통한 문제 해결을 제의하였다. 3자회담의 개최를 위하여 중국은 몇가지 역할을 하였는데, 첫째, 북한행 송유관을 3일간 중단시켰다.[53] 물론 이것이 북한을 협상으로

cia111902.html (검색일: 2014. 10. 26).

50 Mike Chinoy, *Meltdown*, p. 160.

51 *Ibid.*, pp. 175-176.

52 최용환, 『북한의 핵개발 전략 분석 및 향후 대응 방향』, pp. 117-118.

53 Mike Chinoy, *Meltdown*, pp. 164-165.

견인하기 위한 중국의 계산된 조치였는지 여부는 분명하지 않다. 하지만 주변국에서 이를 대북압력으로 해석하는 것을 중국은 부인하지 않았다. 둘째, 다자회담을 원하는 미국과 양자회담을 요구하는 북한 사이에서 약간의 외교적 기교를 부렸다. 즉, 미국에게는 3자회담이 말 그대로 다자회담이 될 것이라고 이야기한 반면, 북한에게는 다자회담 가운데 양자회담 기회가 있을 것이라고 설득하였다.[54]

2003년 4월 베이징에서 3자회담을 개최했으나, 미국은 북한의 선핵포기를, 북한은 북미 불가침조약, 북미관계정상화, 조속한 경수로 제공 등을 요구하였고, 회담은 결렬되었다. 3자회담 결렬 이후 중국의 중재로 6자회담이 개최되었다. 2003년 8월부터 2004년 6월 사이에 6자는 3차례의 회담을 개최하였다. 이 과정에서 미국은 완전하고, 검증가능하며, 돌이킬 수 없는 핵폐기(complete, verifiable, irreversible dismantlement)라는 이른바 CVID 원칙을 확립하였다. 이에 대해 북한은 "기존의 선핵포기 주장보다 더 후퇴한 날강도적 요구조건"이라고 비판하였다.[55] 2003년 8월 27-29일 개최된 1차 6자회담 기조연설에서 북한은 2차 북핵위기의 원인이 되었던 우라늄 농축 프로그램의 존재를 처음으로 공식 부인했다. 대신 북한은 동시행동과 단계적 이행을 제안하였으나, 미국은 북한의 제안에 부정적 입장을 보였다.

3차까지의 회담이 별다른 진전을 보이지 못하자 2005년 2월 10일 북한은 핵보유를 공식 선언했다. 이와 관련하여 북한은 몇 번의 말바꾸기를 하였는데, 2003년 4월 베이징 3자회담 과정에서 북한 대표 리근은

54 Charles Pritchard, 『실패한 외교』, pp. 107-108.

55 『조선중앙통신』 (2003. 8. 30).

미국 대표 켈리에게 비공식적 자리를 활용하여 핵무기를 가지고 있다고 말했다.[56] 하지만 2004년 6월 3차 6자회담 과정에서 북측 대표 김계관은 "2003년 4월 핵보유 발언은 거짓"이라고 언급하여 말을 뒤집었다.[57] 그러던 북한이 불과 8개월 후에 핵보유를 선언한 것이다. 그리고 2006년 10월 9일 1차 핵실험을 강행하였으니, 2차 북핵위기 과정에서 북한 대표단의 핵보유 관련 발언의 진실성은 의심받을 수밖에 없다.

〈표 5〉 9 · 19 공동성명 주요내용

▣ 6자회담 목표가 한반도의 검증가능한 비핵화임을 재확인 – 북한은 모든 핵무기와 현존 핵프로그램 포기, 조속한 NPT 및 IAEA 안전조치 복귀 공약 – 미국은 한반도내 핵무기 부재 및 북한에 대한 공격 또는 침공 의사 부재 확인 – 한반도 비핵화 공동선언 준수 및 이행 – 북한은 평화적 핵이용권을 주장하였고 여타국은 이를 존중 및 적절한 시기 경수로 제공문제 논의에 동의 – 북 · 미와 북 · 일은 관계정상화를 위한 조치를 취할 것을 약속 ▣ 6자는 에너지, 교역, 투자 분야에서 경제협력 증진을 약속 – 여타국은 대북 에너지 지원 제공 용의 표명, 한국은 2백만KW 전력 공급 제안 재확인 ▣ 6자는 동북아의 항구적 평화와 안정을 위한 공동 노력을 공약 – 직접 관련 당사국들은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 항구적 평화체제 관해 협상 ▣ 6자는 단계적 방식으로 상기 합의 이행을 위해 상호 조율된 조치를 취할 것을 합의

북한의 핵보유 선언 이후인 2005년 9월 13일부터 시작된 제4차 2단계 6자회담에서 9 · 19 공동성명이 채택되었다. 9 · 19공동성명은 한반도 비핵화라는 목표에 6자가 합의하였다는 점에서 의의가 있었지만, 비핵화 과정에 대한 내용을 담고 있지는 않았다. 비유하자면 비핵화 출구에 대해서는 합의하였지만, 입구는 물론 입구에서 출구까지의 과정에 대한 이야기가 없었다. 1차 북핵위기와 마찬가지로 2차 북핵위기에서도 북한은 핵심 쟁점을 계속 회피하였다. 2차 북핵위기 발발의 원인이었던

56 Charles Pritchard, 『실패한 외교』, p. 110.

57 김현기, "3차 6자회담 결산해보니 … 회담 뒷 얘기," 『중앙일보』 (2004. 6. 27).

HEU 문제는 '모든 핵무기와 현존하는 핵계획의 포기'라는 표현으로 처리되었다. 북한이 요구한 평화적 핵이용과 경수로 제공 문제는 표현이 다소 모호하지만 성명 내용에 담겼다.

나. 이행과 위기

4차 2단계 6자회담이 진행되고 있던 2005년 9월 15일 미 재무부는 "북한이 방코델타아시아은행(BDA: Banco Delta Asia)을 통해 위조 달러지폐를 유통시키고 불법 국제거래 대금을 세탁해 왔다"고 공식 발표하였다.[58] 미 재무부는 BDA를 미국 애국법 제311조에 따라 '우선적인 돈세탁 우려(primary money laundering concern)'대상으로 지정하고, 미국 금융기관들이 일체의 직 · 간접 거래를 못하도록 금지하는 조치를 검토하는 한편, 다른 나라들에 대해서도 BDA의 불법적인 금융 활동에 유의하도록 통보하였다. 미국은 BDA 문제가 6자회담과 무관한 것임을 주장하였지만, 이는 역설적으로 6자회담 결과와 무관하게 제재가 지속될 수도 있는 것으로 이해될 수 있었다.

BAD 문제로 인해 9 · 19 공동성명은 채택과 동시에 공전되기 시작했다. 2005년 11월 9-11일 베이징에서 제5차 6자회담 1단계회의가 개최되었는데, 여기에서 북한은 BDA 문제 해결 없이 핵협상에 나서지 않을 것을 주장한 반면, 미국은 BDA 문제가 6자회담과 무관하다는 입장을 유지했다. 결국 2005년말부터 2006년 초까지 북한은 자위적 핵억제력 강

58 U.S. Department of the Treasury, "Treasury Designates Banco Delta Asia as Primary Money Laundering Concern under USA PATROIT Act," (September 15, 2005), https://home.treasury.gov/news/press-releases/js2720 (검색일: 2022. 12. 12).

화 주장을 거듭하였으며,[59] 미국은 2006년 3월 발표된 국가안보전략 보고서에서 북한을 포함한 7개국을 폭정이 종식되어야 하는 국가로 규정하는 한편 선제공격 가능성을 시사하였다.[60]

2006년 7월 5일 새벽 북한은 미사일 6발을 발사한 후, 12시간 뒤 대포동 2호 미사일을 추가 발사하였다. 이에 대응하여 유엔 안보리는 2006년 7월 15일 북한의 미사일 발사를 규탄하며 대북제재 결의안 1695호를 만장일치로 채택하였다.[61] 중국과 러시아까지 대북제재에 찬성하자, 2006년 10월 9일 북한은 1차 핵실험을 강행하였다. 북한의 핵실험은 북핵문제가 완전히 다른 국면에 진입하였음을 의미했다. 북한의 핵실험에 대응하여 2006년 10월 14일 유엔안보리 결의 제1718호가 채택되었으며, 이 결의에 따라 유엔 안보리 산하에 대북제재 위원회가 설치되었다.

BDA문제로 협상이 공전되면서 6자회담 무용론이 제기되기도 하였지만, 2007년 1월 북미 베를린 양자회담이 개최되면서 6자회담은 다시 탄력을 받기 시작했다. 2007년 2월 5차 3단계 6자회담에서 6자회담 당사국들은 9·19 공동성명 이행을 위한 초기 조치인 2·13 합의를 발표하였다.[62] 베를린 양자회담에서 2·13 합의에 이르는 과정은 북핵문제의 북미관계 중심성을 상징적으로 보여준다. 6자가 핵문제에 대해 논의하

59 "조선민주주의 인민공화국 외무성 대변인 담화," 『로동신문』 (2005. 12. 20); (2006. 2. 22); (2006. 6. 22).

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

61 UN Security Council, "Resolution 1695," (July 15 2006), http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1695(2006) (검색일: 2014. 10. 25).

62 "합의문 세부 내용," 『뉴시스』 (2007. 2. 13), http://news.naver.com/main/read.nhn? mode=LSD&mid=sec&sid1=104&oid=003&aid=0000315398 (검색일: 2014. 10. 28).

였지만 실질적 합의는 북미 간에 이루어지고 나머지 4개국이 이를 추인하는 이른바 2+4 구조였던 것이다.

2·13 합의는 북한이 이행해야 하는 비핵화 초기 단계 조치와 기타 6자회담 참여국들의 정치·경제적 보상조치들을 담은, 주고받기식 합의라른 점에서 기본적으로는 제네바 합의와 같은 형식을 취하고 있다. 하지만 2·13 합의는 이전 합의들과는 다른 내용도 담고 있었다. 우선, 북한의 지연전술을 방지하기 위한 30일 혹은 60일이라는 이행시한을 설정하였다. 또한 대북 중유 제공에 있어서도 일정량을 균등하게 제공하는 것이 아니라, 초기에 5만톤을 제공하고 불능화 단계에 이르면 95만톤을 제공하는 방식이었다. 이는 제네바 합의 이행과정에서의 교훈을 담은 조치들이었다. 하지만 2·13 합의에서도 2차 북핵위기의 원인이 되었던 우라늄 농축 문제에 대한 명시적 내용을 담지 못했다. 2·13 합의 채택 시점에서 북한은 이미 핵실험을 실시한 상태였지만 북한이 보유하였을지도 모르는 핵무기에 대한 내용도 없었다.

〈표 6〉 2·13 합의 주요내용

▣ 북한내 ①핵시설의 폐쇄·봉인 및 IAEA 요원 복귀, ②모든 핵프로그램의 목록 작성 협의(60일 이내) – 60일 이내 중유 5만톤 상당 긴급에너지 대북 지원 ▣ 미·북/북·일 관계정상화 위한 양자 대화 개시(60일 이내) ▣ 대북 경제·에너지·인도적 지원(다음 단계) – ①모든 핵계획 완전 신고 및 ②모든 현존하는 핵시설 불능화 기간 중 중유 100만톤(초기 5만톤 포함) 상당의 지원 제공 ▣ 6자회담 내 5개 실무그룹(WG) 구성(30일내 회의 개최) – 한반도 비핵화, 미·북 관계정상화, 북·일 관계정상화, 경제·에너지 협력, 동북아 평화·안보체제 ▣ 초기단계 조치 이행 완료 이후, 6자 장관급 회담 개최 ▣ 직접 관련 당사국간 적절한 별도 포럼에서 한반도 평화체제 협상

제6차 6자회담 재개에 앞서 미 재무부는 BDA에 묶인 북한 자금 반환 의지를 밝혔지만 이 문제는 2007년 6월 19일에야 최종 해결되었다.

BDA 문제가 최초 제기된 2005년 9월 15일부터 계산하면 문제 해결에는 총 21개월이 소요된 것이다. BDA 문제 해결 이후 2·13 합의가 이행되기 시작했다. IAEA는 2007년 7월 15일 영변 원자로 폐쇄·봉인과, 7월 18일 기타 5개 핵시설(5MWe 원자로, 방사화학실험실, 핵연료봉 제조 공장, 50MWe 원자로, 200MWe 원자로)의 폐쇄·봉인을 확인하였다. 초기 조치 완료 이후 핵 불능화와 신고를 놓고 회담이 속개되었다. 6자는 2007년 10월 3일 '9·19 공동성명 이행을 위한 제2단계 조치(이하 10·3 합의)'를 발표하였다.[63]

〈표 7〉 10·3 합의 주요내용

▣ 북한, 2017년 12월 31일까지 모든 현존 핵시설 불능화 및 모든 핵 프로그램의 완전하고 정확한 신고 완료
▣ 북한, 핵 물질, 기술 및 노하우 이전 금지 공약 재확인
▣ 미국은 미·북 관계정상화 WG에서 컨센서스를 기초로 북측 조치와 병행하여 미측 공약 이행할 것이며, 일·북 또한 평양선언에 따라 신속한 관계정상화 노력 경주 – 미국은 테러지원국 지정 해제 과정 개시 및 대적성국 교역법 적용 종료 과정 진전에 대한 공약 상기 (recalling)
▣ 중유 100만톤 상당 대북 경제·에너지·인도적 지원 제공
▣ 적절한 시기에 6자 외교장관회담 북경에서 개최 재확인

10·3 합의에 따라 2007년 말 불능화 관련 실무팀들의 방북이 이어졌다. 하지만 우라늄 농축 문제와 시리아와 북한 간 핵협력 문제가 불거지면서 2007년말로 예정되었던 핵신고가 지연되었다. 우여곡절이 있었지만 미국은 2008년 10월 11일 테러지원국 해제조치를 단행하고, 북한은 10월 12일 불능화 작업(연료봉 제거)을 재개한 데 이어 10월 13일 IAEA 검증단의 핵시설 접근을 허용하는 등 이행의 불씨가 살아나는 듯했다. 하지만 북한이 IAEA 검증단의 시료채취를 거부하면서 10·3 합의는 실패하였다. 힐 차관보는 11월 7일 시료채취를 포함한 다양한 과학적 검증에 대해 북한과 완전히 이해가 일치했다고 주장한 반면, 북한 외무성은 11월 12일 시료채취는 불능화 이후에 논의할 사안이므로 당장은 현장방문, 문건확인, 기술자들과의 인터뷰로 한정한다고 주장하였다.

63 "북핵 '10·3 합의문' 의미와 이행전망," 『연합뉴스』 (2007. 10. 3), http://news.naver. com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0001772553 (검색일: 2014. 10. 26).

12월 8일 ~ 11일 간 6차 6자회담 3차 수석대표회의가 열렸으나 검증의정서 채택에 실패하는 등 아무런 성과없이 종료되었다. 6자회담 수석대표 회동이 끝난 직후인 12월 12일 미국은 대북 중유지원 중단을 발표하고, "나머지 5개국도 대북 중유제공 중단을 양해했다"고 발표하였다. 이에 따라 6자회담은 더 이상 열리지 않았다.

북한은 2009년 4월 5일 장거리 로켓(광명성 2호)을 발사하고, 이어서 5월 25일 함경북도 길주군 풍계리에서 2차 핵실험을 강행하였다. 이에 대해 유엔 안보리는 2009년 6월 12일 대북 제재결의안 1874호를 만장일치로 채택하였다.[64] 북한도 다음 날인 6월 13일 "첫째, 새로 추출되는 플루토늄 전량을 무기화하고, 둘째, 우라늄 농축 작업에 착수하며, 셋째, 미국과 그 추종세력이 봉쇄를 시도하는 경우 전쟁행위로 간주하고 단호히 군사적으로 대응한다"는 내용의 외무성 성명으로 대응하였다.[65] 결국, 북한이 2009년 11월 3일 "8,000개의 폐연료봉 재처리를 8월 말까지 성과적으로 끝냈다"고 발표함으로써 9·19 공동선언은 파기 수순에 접어들었다.

64 UN Security Council, "Resolution 1874," (June 12 2009), http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1874(2009 (검색일: 2014. 10. 25). 1874호의 주요 내용은 ① 무기 금수대상 확대: 북한의 모든 무기 관련 물자의 대외수출 금지(단 소형무기 제외), 회원국들의 북한 무기수출 및 이전 금지 ② 무기 금수 및 수출통제: 재래식 무기까지 검색 대상에 포함시키는 등 무기금수 품목 증가, 무기금수 대상이 핵과 미사일 등 WMD와 중화기에서 사실상 모든 무기로 확대, 북한에 대한 수출입 품목을 싣고 있는 선박의 소속국가 동의시 공해에서도 검색 가능 ③ 금융·경제 제재: 무기활동에 흘러들어갈 수 있는 금융거래 전면 차단, 기존의 경제제재 범위에 대북 금융지원, 무상원조, 차관 신규 계약 금지, 기존 계약 감축 노력 등을 포함하였다.

65 『조선중앙통신』 (2009. 6. 13).

2차 북핵위기는 중국이라는 중재자가 존재하는 가운데 다자틀에서 논의가 이루어졌다. 하지만 합의의 기본틀은 북한과 관련국들 사이의 주고받기식으로 이루어졌으나, 제네바 합의 이행 지연 과정의 경험을 반영하여 시간 개념이 삽입되었고 비핵화 조치에 대한 보상 역시 이행 완료 시기에 더 많이 제공되도록 조정되었다. 하지만 최종적으로 북한은 검증에 동의하지 않았고, 6자회담은 사실상 실패하였다.

3. 싱가포르 합의와 하노이 노딜

1차 핵위기와 2차 핵위기는 북한의 의심스러운 핵활동에 대한 외부의 문제제기로 촉발되었다. 하지만 2018년 상황은 북한의 협상의지 표명이 결정적 계기가 되었다는 점에서 과거와 다르다. 이 시기는 미국의 유일 패권이 약화되고, 미중 전략경쟁이 본격화하면서 국제질서에 변화가 초래되던 국면이었다. 또한 한국에서는 대통령 탄핵이라는 초유의 정치변화를 거쳐 진보정부가 출범한 상황이었다.

가. 상황 전개 개관

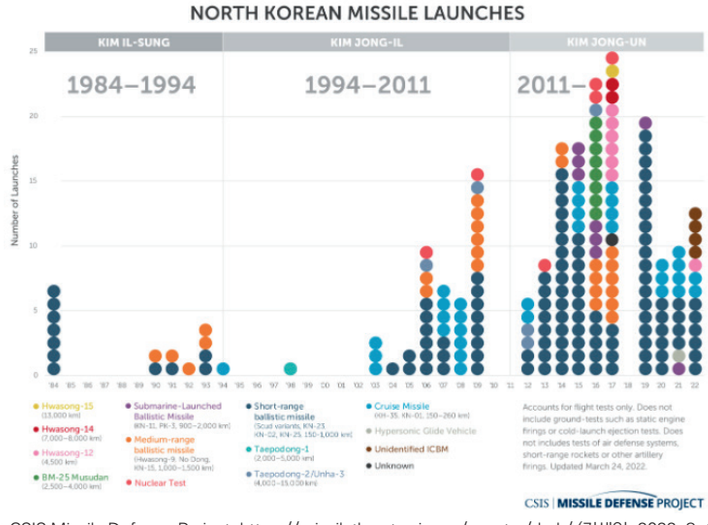
북한의 핵정책이 공개적으로 변화한 것은 2005년 핵무기 보유 선언 이후라고 할 수 있다. 1차 핵위기 당시 김일성은 '자신들은 핵을 보유할 능력도 의지도 없다'는 식으로 말하는 등 북한은 미국과 국제사회의 핵무기 개발 의구심을 한사코 부인해 왔었다. 하지만 2005년 핵무기 보유 의지를 공식화하고, 2006년 10월 9일 핵실험을 강행하면서 북한은 핵 모호성 전략을 버렸다고 할 수 있다.

1차 핵실험 이후에도 북한과의 협상에 진전이 없었던 것은 아니다. 핵보유 선언 이후인 2005년 9월의 '9 · 19공동성명', 1차 핵실험 다음해인 2007년의 '2 · 13 합의', '10 · 3 합의'가 있었으며, 남북 간에는 2차 정상회담이 이루어지기도 하였다. 2008년 6월 북한은 핵 신고서를 제출하였으며, 그해 10월 미국은 북한에 대한 테러지원국 지정을 해제하였다. 하지만 그것이 마지막이었다.

2008년 하반기 김정일이 심장쇼크로 쓰러졌다 깨어난 이후 북한은 후계체계 구축에 박차를 가했으며, 핵무기 개발에도 속도를 냈다. 2009년 오바마 행정부가 출범하면서 국제사회는 북미 간 대화와 핵문제의 진전을 기대하였지만, 이후 북한은 협상에 나서기보다는 자신의 계획대로 핵개발을 진전시켰다. 2012년 북미고위급회담 결과 '2 · 29 합의'가 채택되었지만, 불과 2달 후인 4월 13일 북한은 장거리 로켓을 발사하고, 5월에는 개정헌법에 핵보유국을 명기했다. 2012년 12월 북한이 다시 장거리 로켓을 발사하자, 2013년 1월 23일 유엔 안보리는 대북제재 결의안을 채택했다. 북한은 이를 기다렸다는 듯이 2월 12일 제3차 핵실험을 강행하고, 유엔 안보리는 다시 강화된 결의안을 채택(2013. 3. 7)하였다. 안보리 대북 결의안 채택 이후 한 달도 지나지 않은 3월 31일 북한 노동당 중앙위원회는 '경제-핵무력 병진노선'을 채택하였다.

〈그림 4〉에서 볼 수 있는 것처럼 북한의 미사일 시험발사 빈도는 1차 핵실험이 있었던 2006년 이후 빠르게 증가하였다. 김정일에서 김정은으로의 권력 교체기인 2010-2011년 시기 잠시 주춤하지만, 김정은 위원장이 실질적 집권을 시작한 2012년 이후 북한의 미사일 시험은 급증하였다. 또한 지금까지 북한이 실시한 6번의 핵실험 가운데 4번이 김정은 집권기에 실시되었다.

〈그림 4〉 북한의 미사일 시험발사 빈도



※ 자료: CSIS Missile Defense Project, https://missilethreat.csis.org/country/dprk/ (검색일: 2022. 8. 13).

이처럼 북한이 핵과 미사일 개발에 박차를 가하면서 한반도의 정치 군사적 갈등은 갈수록 심화되었다. 특히 2017년 11월 북한이 국가핵무력 완성을 선언하던 시기 한반도의 군사적 긴장은 최고조에 달했다. 당시 북한은 사거리가 미국 본토에 이를 것으로 추정되는 ICBM을 시험발사 하였지만 실전 배치를 위해서는 아직 재진입 기술 등 몇 가지 관문이 남아있다는 평가도 있었다.[66] 하지만 북한은 서둘러 핵무력 완성을 선언하고, 2018년 신년사를 통해 대화 의지를 표명하여 상황 전환을 꾀하였다.

2018년 평창올림픽을 계기로 남북 간 특사단이 오가는 와중에 북한은

66 Office of the Secretary of Defense, *Report to Congress on Military and Security Developments Involving the Democratic People's Republic of Korea* (December 2017), p. 10.

한국 대표단을 통해 북미정상회담 개최 의사를 타진하였고, 트럼프 대통령이 전격적으로 이를 수용하면서 한반도 상황은 급격하게 변화하기 시작하였다. 2018년에만 남북은 3번의 정상회담을 개최하였으며, 6월에는 최초의 북미정상회담이 개최되었다.

2018년 6월 12일 미국과 북한의 정상은 싱가포르에서 만나 최초의 정상회담을 개최하였다. 이 정상회담에서 트럼프 대통령과 김정은 위원장은 공동성명을 발표했는데, 그 골자는 △북미 간 새로운 관계 수립, △한반도 평화체제 수립, △완전한 한반도 비핵화, △미군 유해 송환 등이었다.[67] 이 가운데 당장 실행이 가능한 구체적 사안은 미군 유해 송환이 전부였으며, 북미 간 새로운 관계 수립이나, 한반도 평화체제, 완전한 한반도 비핵화 등은 매우 추상적인 내용만을 담고 있었다.

싱가포르 정상회담이 총론에 대한 합의였다면, 이제 북미는 이 합의의 실현을 위한 각론을 논의할 추가 협상이 필요했다. 결국 2019년 2월 북미 정상은 다시 하노이에서 만나 2차 북미정상회담을 개최하였다. 하지만 하노이 정상회담에서 북미는 이견을 해소하지 못하였고, 결국 이 회담은 결렬되고 말았다.

하노이 결렬 직후 북한 외무상 리용호와 부상 최선희가 가진 심야 기자회견 내용에 따르면, 북한은 플루토늄과 우라늄 시설을 포함한 영변 핵단지 시설 전체를 미국 전문가 입회 하에 폐기할 것을 제안하였다. 그 대가로 북한이 요구한 것은 민생용, 민수용 제재 다섯 건에 대한 해제였

67 "Joint Statement of President Donald J. Trump of the United States of America and Chairman Kim Jong Un of the Democratic People's Republic of Korea at the Singapore Summit," https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3984/view.do?seq=364832&page=2 (검색일: 2022. 8. 13).

다.[68] 이러한 북한의 제안에 대해 트럼프 대통령은 '제재를 해제했다가도 북한이 핵활동을 재개할 경우 제재를 복원할 수 있다'는 이른바 스냅백 조항을 포함시킨다면 이를 수용한 의사를 표명하기도 하였다. 하지만 국무장관 폼페이오와 국가안보보좌관 볼턴 등이 장애를 조성하여 합의 도출에 실패하였다고 최선희는 주장했다.[69]

하노이 정상회담 직전에 있었던 비건 美 특별대표의 연설에 따르면 미국은 북한의 대량살상무기 프로그램 전체를 알고 싶어 했으며, 영변 시설 이외에 추가 시설에 대해선 북한이 성실하게 신고해야 한다고 생각했다. 뿐만 아니라 궁극적으로 북한이 보유한 핵분열성 물질, 무기, 미사일, 발사대, 그리고 대량살상무기 전체의 제거와 파괴를 원했다.[70] 실제 하노이 회담에서 미국은 핵무기와 생화학무기를 포함한 대량살상무기 전체와 영변 이외 핵시설 전체의 폐기를 요구한 것으로 알려졌다.[71] 존 볼턴 미국 백악관 국가안보보좌관은 북한과의 합의가 잘못된 것이라고 인식하고 있었고, 실제 협상 과정에서 자신이 회담 결렬에 적극적으로 개입하였음을 회고록에서 밝히기도 하였다.[72] 이처럼 하노이에서 북미는 서로의 요구사항이 달랐고 합의 도출에 실패하였다.

이후 북한의 주장에 따르면 그들은 북미 간 신뢰 조성을 위하여 2018년 스스로 핵과 ICBM 실험을 중단하였으며, 풍계리 핵실험장을 폭파 · 폐기했고, 미군 유해 송환 등의 조치를 선제적으로 취했다. 따라서 북한은 이제 미국이 싱가포르 북미 정상회담에서 합의한 새로운 북미관계 수립을 위한 조치를 취해야 한다고 주장했다. 하지만 미국은 핵프로그램을 신고하지 않는 북한의 핵폐기 의지를 의심했고, 그래서 초기 단계에서 더 많은 것을 얻고 싶어했다.

어쨌든 하노이 노딜 이후 북미관계는 경색되었으며, 이후 많은 시간이 지났지만 별다른 돌파구를 찾지 못하고 있다. 북한은 8차 당대회 이후 핵과 전략무기 개발에 가속도를 붙이고 있으며, 최근에는 ICBM 시험발사를 재개하여 2018년 자신들이 설정했던 모라토리엄 철회를 공식화했다. 이후 북한의 추가 핵실험 가능성이 높아지고 있으며, 남북 간에도 정치군사적 긴장이 높아지고 있는 실정이다.

나. 평가

2018년의 평화전환 이전까지만 하더라도 북미 간에는 이른바 말폭탄이 오가는 등 불신과 적대감이 크게 고조되어 있던 상태였다. 미국의 트럼트 대통령은 북한이 '화염과 분노(fire and fury)'에 직면할 것이라고 위협하는가 하면, 김정은 위원장을 '로켓맨'[73]으로 부르며 조롱하기도 하였다. 이에 북한은 '미국 본토 전역이 자신들의 미사일 사거리 안에 있다고 위협하거나,[74] 괌을 포위사격하겠다는 엄포를 놓기도 하였다.[75]

68 김효정, "北, 리용호 · 최선희 심야 기자회견 발언," 『연합뉴스』 (2019. 3. 1).

69 김지훈, "최선희 북한 외무성 부장 3월 15일 평양 회견 발언문," 『뉴시스』 (2019. 3. 21).

70 Stephen Biegan, "Remarks on DPRK at Stanford University," (January 31, 2019), https://kr.usembassy.gov/013119-remarks-on-dprk-at-stanford-university/ (검색일: 2021. 5. 21).

71 Lesley Wroughton and David Brunnstrom, "Exclusive: With a piece of paper, Trump called on Kim to hand over nuclear weapons," *Reuters* (March 30, 2019).

72 John Bolton, *The Room Where It Happened* (New York: Simon & Schuster, 2020), pp. 319-332.

73 Kevin Liptak and Jeremy Diamond, "Trump to UN: 'Rocket Man is on a suicide mission'," *CNN* (September 19, 2017).

74 『조선중앙통신』 (2017. 7. 29).

75 『조선중앙통신』 (2017. 8. 10).

이처럼 북미 간에 존재하는 전통적인 불신과 적대감이 존재하는 상황에서 북한은 상황 전환을 꾀하기 위하여 한국을 활용하였다. 2018년 평화전환 초기 북한은 서울을 거쳐 워싱턴으로 진행하는 수순을 밟았다. 한국은 기꺼이 북미관계의 중재자·촉진자 역할을 자임하였으며, 실제 평화전환 초기 과정에서 한국의 역할이 주목을 받기도 하였다. 예컨대 4.27 판문점선언 이후 예정되었던 북미정상회담이 예정대로 진행되지 않자, 김정은 위원장의 요청으로 5월 26일 판문점에서 실무형 약식 남북정상회담이 개최되기도 하였다. 이후 한국 정부의 적극적 역할을 통해 6.12 싱가포르 북미정상회담이 개최될 수 있었다. 가을에는 9·19 남북정상회담을 개최하여 한반도 평화 분위기 유지의 동력을 마련하였으며, 2019년 2월 하노이 정상회담까지 이어진 측면이 있다.

하지만 북미 간 직접 협상이 이루어지자 한국 정부의 역할은 제한적이었으며, 하노이에서와 같이 북미 간 이견이 심각한 경우 한국 정부는 양자를 중재 할 수 있는 자산을 가지고 있지 않았다. 결국 2018년 평화전환 초기 과정에서 한국 정부의 역할은 주로 촉진자에 집중되었으며, 북미를 중재하기에는 능력이 제한적이었다고 할 수 있다. 결국 하노이 노딜 이후 북한은 한국 정부의 역할에 대해 노골적으로 불만을 표시하기 시작했다. 실제 9·19 평양공동선언에서 남북은 영변핵시설 폐기에 대해 논의하였으며, 이처럼 남북이 합의한 안을 가지고 북한은 하노이 정상회담에 나섰으나 합의 도출에 실패하였다는 점에서 한국의 역할에 대한 북한의 실망감이 있었음을 짐작하는 것은 어렵지 않다.[76]

2018년 평화전환 초기 북한은 남북관계 이외에 북중관계 개선을 병행

76 최용환 · 이수형, 『북핵과도기 한국의 안보정책 과제와 쟁점』 (서울: 국가안보전략연구원, 2020), pp. 60-61.

하였다. 장성택 처형 이후 한동안 북중관계가 소원해지면서 중국은 북한의 ICBM 및 핵실험 이후 제안된 유엔 대북제재안에 모두 찬성하였다. 하지만 김정은 위원장은 북미협상을 시도하면서 전격적인 중국 방문을 추진하여 북중관계를 먼저 개선하였다. 이는 신뢰가 부족한 미국과의 협상에 나서면서 중국이라는 보험(insurance)가 필요했던 북한의 선택이라고 해석할 수 있다.[77]

이러한 북한의 선택은 2017년 말 다소 급작스러운 국가핵무력 완성 선언 이후 매우 빠르게 2018년초 평화전환 시도에 나선 이유를 짐작할 수 있게 해준다. 2017년 한국은 대통령 탄핵이라는 초유의 사건을 겪으면서 남북관계 개선에 적극적인 입장을 가진 정부가 들어섰다. 정권이 교체되면 대북정책의 초점이 변화하는 민주주의 국가를 상대해야하는 북한으로서는 협상의 여지가 큰, 남한 정부 임기초에 무언가를 도모하는 것이 더 합리적이라고 할 수 있다.

또한 2017년은 미국이 국가안보전략보고서(*National Security Strategy*)에서 중국을 전략적 경쟁자(strategic competitor)로 규정하면서, 미중 전략경쟁이 본격화하기 시작한 시점이기도 하다. 미중 갈등이 심화하면 중국에 있어 북한의 전략적 가치가 높아질 것이기 때문에, 미국을 상대함에 있어 중국의 협력을 이끌어내기 상대적으로 쉬운 구조가 된다. 실제 중국은 북미협상의 결과와 무관하게 북한의 입장을 지지해 줄 수 있는 후원자로 역할하였으며, 미중 전략경쟁이 격화하면서 북중관계는 더욱 밀착되고 있는 것이 현실이다. 다만 북한이 미중관계와 북중관계 개선을 병행 시도한 것은 미국으로 하여금 중국의 역할에 대한

77 김흥규, "북미정상회담, 격변의 국제정세, 문재인 정부의 과제," 『KDI 북한경제리뷰』 제20권 제5호 (2018. 5), p. 45.

의구심을 낳게 만드는 부작용도 있었다.

문제는 북미협상 과정에서 한국이나 중국 모두 정직한 중재자의 역할을 수행할 수 없었다는 점이다. 한국은 기꺼이 중재자 역할을 담당하고 싶어했지만, 미국은 한미 워킹그룹 등을 통해 한국의 자율성을 제약했다. 실제 한국은 국제사회 대북제재의 틀을 벗어나 남북교류를 확대시키지 못했다. 결과적으로 북한은 한국의 역할이 제한적이라는 불만을 표출했고, 미국은 북핵문제 진전보다 앞서 남북관계가 발전할지도 모른다는 의구심을 가졌다. 상황이 이렇다보니 종전선언 등 한국이 제안한 의제는 북미 모두로부터 외면받았으며, 북미 이견을 조정할 수 있는 중재자로서 한국의 역할은 거의 없었다.

중국의 경우 2차 북핵위기 과정에서 사실상의 중재자 역할을 담당하였다. 하지만 미중 전략경쟁이 본격화한 이후인 2018년 평화전환 과정에서 중국은 명백하게 북한의 편에 섰으며, 이는 중국의 역할에 대한 미국의 의구심으로 이어졌다. 결국 중국 역시 북미관계의 중재자가 되기에는 입장이 너무 편향적이었다.

이외에 일본이나 러시아와 같은 과거 6자회담 참가국들의 경우 2018-2019년 국면에서 별다른 역할이 없었으며, 유엔이나 NPT 등 국제기구 역시 아무런 역할을 하지 못했다. 이처럼 2018년 한반도에는 정직한 중재자의 역할이 없었다. 북미와 같이 상호 불신이 심각한 관계에서는 북미 당사국 간 합의 도출 과정에서 이견을 조율하고, 합의 이행의 보증자로 기능할 수 있는 중재자의 역할이 매우 중요하다. 그렇지 않을 경우 의제의 선정과 합의도출, 합의이행 등 매 단계마다 불신이 작용하여 언제든지 상황을 좌절시킬 수 있다.

북미 간 구체적인 이행사항 합의를 시도했던 하노이 정상회담 진행 과

정을 보면 또 다른 문제를 발견할 수 있다. 우선 미국은 북한이 싱가포르에서 약속한 '완전한 비핵화' 의지를 신뢰하기 위해서는, 대량살상무기 전체와 핵시설 모두의 신고가 필요하다고 생각했다. 하지만 북한은 핵시설 전체를 미국에 알려주는 것은 폭격 리스트를 제공하는 것과 같다고 인식했다.[78] 이 역시 북한 대미 신뢰 부족에 기인한 것이라고 할 수 있다.

하노이에서 북미는 이른바 안보-경제 교환을 시도하였다. 즉 북한이 핵무기와 관련된 시설을 폐기하는 대신, 미국은 경제제재를 완화해주는 방식이었다. 이와 같은 안보-경제 교환은 비대칭적 교환이 될 수밖에 없다. 즉 일방은 자신의 안보와 관련된 것을 제공해야 하는 반면, 다른 일방은 경제적 인센티브를 제공하는 방식이기 때문이다. 따라서 양자 간 교환의 등가성을 정확하게 측정하기 어렵다. 이러한 상황에서는 협상 주체들 간의 정치적 타협이 결정적으로 중요할 수밖에 없다. 하노이에서 북한이 제안한 영변시설의 가치는 물론이고, 그 댓가로 북한이 요구했던 5개 제재조치에 대한 평가 역시 서로 달랐다.

뿐만 아니라 하노이에서 북미는 비핵화의 방법과 순서에 대해서도 서로 다른 입장을 가지고 있었다. 미국은 WMD의 신고와 검증·폐기를 먼저 약속하고, 먼저 비핵화 조치를 취한다면 제재를 완화해주겠다는 '포괄적·순차적 접근'을 요구했다. 반면 북한은 영변 핵시설 폐기와 5개 제재 완화를 동시에 이행한 다음, 새로운 단계로 넘어가는 '단계적·동시적 접근'을 요구했다.[79]

78 Simon Denyer, "As clock ticks, South Korea looks for a leap of faith from Washington over North Korea," *The Washington Post* (November 21, 2018).

79 조은정 · 김보미 · 최용환, "북미 비핵화 협상의 쟁점과 과제," 『INSS 전략보고』 No. 44 (2019. 10), p. 4.

북미와 같이 상호 불신의 골이 깊은 관계에서 합의를 도출하기 위해서는 앞서 언급한 중재자의 존재와 함께, 교환 내용과 방법에 대한 정치적 합의가 매우 중요하다. 특히 북미의 상호 이해관계를 고려했을 때, '포괄적 합의 & 단계적 이행' 등 원칙에 우선 합의할 필요가 있었지만, 북미 실무협의에서 별다른 성과를 거두지 못한 결과 상호 이견이 조율되지 못한 상태에서 충돌하게 되었다. 교환의 동시성과 등가성 등 원칙도 중요했지만, 이 역시 사전에 충분히 논의되지 못하였다.

4. 과거 북핵협상 사례의 시사점

북핵문제가 본격적으로 대두된 1990년대 이래 30여년의 시간동안 다양한 시도가 있었지만 결과적으로 모든 노력이 실패하였다. 특히 핵문제의 핵심당사자들인 북미 간에는 수차례의 합의를 도출하기도 하였지만, 검증의 문턱을 넘지 못하거나 무리한 빅딜 시도로 협상이 결렬되기도 하였다. 결과 북한과 미국 사이의 불신은 더욱 깊어졌으며, 이제는 협상을 통한 북핵폐기에 대한 회의론이 확산되고 있는 실정이다.

앞서 살펴본 과거 북미협상 사례를 중심으로 몇 가지 특징과 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 과거 북미협상 과정에서 북한의 핵개발을 저지하려는 미국측의 노력은 북한의 핵능력 제한에 초점을 맞추고 있었다. 이는 기존의 핵확산 방지를 위한 국제레짐의 특성이기도 한데, 핵물질이나 관련 기술의 확산 통제에 일차적 관심을 가진다. 미국 역시 북한을 NPT라는 기존의 비확산레짐 틀 속에서 다루려고 시도하였다. 하지만, 국가차원에서 경제제재를 감수하고라도 핵무기를 개발하려는 북한과 같은 국가에게 핵관련 물질이나 기술을 제한하는 방식의 접근은 별다른 효과가 없었다. 오히려 스스로 핵개발을 시인하고 핵무기를 폐기한 남아프리카공화국이나, 협력적 위협감소프로그램(CTR: Cooperative Threat Reduction Program)을 통해 핵무기를 폐기한 구 소련 공화국들의 사례처럼 핵개발 동기에 대한 관심이 병행되었을 때 핵확산 방지 시도는 성과를 거둘 수 있었다. 그런 의미에서 지금까지의 북핵협상은 북한의 핵능력을 제한하는 대신 경제적 보상을 제공하는 비대칭 교환에 초점을 맞추었다. 하지만 북한의 비핵화는 한반도 평화체제의 진전과 병행될 수밖에 없다는 점에서 이에 대한 조치들이 구체적으로 마련되어야 한다. 특히 2018년 평화전환 국면에서 북한이 취해야 할 조치들은 상대적으로 분명했지만, 이에 대한 상응조치가 무엇인지는 모호한 측면이 많았다. 결국 2019년 하노이에서 북한은 과거와 같은 안보-경제 교환 방식을 시도하였지만, 비대칭적 교환의 등가성에 합의하지 못하여 회담이 결렬되었다.

사실 안보-경제 교환과 같은 비대칭적 교환의 경우, 그 대칭성에 대한 정치적 판단과 타협이 중요할 수밖에 없다. 국가의 정치적 판단은 대부분 전략적 이해관계에서 도출되는데, 1970년대 초반 미중 데탕트가 대표적인 사례이다. 중소분쟁 발발에 따른 중국의 소련 위협 인식과 소련의 팽창을 저지하려는 미국의 이해관계가 결합되었기 때문에 미중 관계 개선이 가능했던 것이다.[80] 즉 북미관계 개선을 위해서도 핵문제 해결과 별개로 한반도 평화체제 수립과 관련된 양자의 전략적 이익이 수렴하는 부분이 있어야 한다. 특히 북미관계 특성상 정전체제라는 틀을 어떻게 극복할 것인지에 대한 논의 없이, 북핵문제라는 쟁점만을 해소하는 것은

80 박경진 · 김용호, "미국-적대국 간 관계정상화를 통해 본 북미관계정상화 가능성에 관한 연구", pp. 47-48.

매우 어려워보이는 것이 현실이다. 실제 6자회담 진행 중 합의 가운데 하나인 '9 · 19 공동성명 이행을 위한 초기조치(2 · 13 합의)'에서는 5개의 실무그룹(Working Group) 설치를 추진하기도 하였다. 이 때 합의한 실무그룹은 △한반도 비핵화, △북미관계정상화, △북일관계정상화, △경제 및 에너지 협력, △동북아 평화·안보체제 등이다. 북미·북일관계 정상화 및 동북아 평화·안보체제 건설은 한반도 정전체제의 해체와 밀접하게 연관된 이슈라는 점에서 이 사례는 북미 불신 해소의 근본 쟁점이 무엇인지 정확하게 보여준다.

둘째, 핵문제 이외의 변수들이 크게 작용하였다. 예컨대 1차 북핵위기 과정에서는 금창리 문제가 불거졌으며, 2차 북핵위기 과정에서 BDA 문제는 합의 지연의 주요 변수로 작용하였다. 이외에도 일본은 끊임없이 납치자 문제를 제기하였으며, 이러한 일본의 태도는 6자회담 당시는 물론이고 2018년 평화전환 과정에서도 지속되었다. 뿐만 아니라 인권문제, 위폐문제, 마약, 사이버 범죄 등 북한의 불법적 행위에 대한 다양한 문제들이 지속적으로 제기되고 있다. 문제는 북한이 이러한 문제들을 북한 체제 자체에 대한 공격으로 인식한다는 점이다. 특히 미국이나 한국처럼 적대적인 국가에서 이런 문제들이 제기되었을 때, 북한은 매우 민감하게 반응해왔다.

한반도 문제의 복잡성을 고려할 때, 관련 국가들이 일사불란하게 핵문제에만 집중하기는 다소 어려움이 있는 것이 사실이다. 특히 한국, 미국, 일본 등 국내 여론에 민감한 국가들의 경우 국내정치적 요소를 고려하지 않을 수 없기 때문이다. 물론 북한, 중국, 러시아 등 주변국들 역시 그들이 판단하는 장단기 이익이 다를 수 있고, 지도자의 정치적 판단이 작용할 가능성도 크다. 그럼에도 불구하고 핵문제의 중요성을 고려한다면 근본문제에 영향을 미치는 다른 변수들을 어떻게 통제할 수 있는지에 대한 대비가 필요한 것도 사실이다.

셋째, 미국의 정권교체에 따른 정책기조 변화가 합의 이행에 변수로 작용하였다. 2001년 출범한 부시행정부의 대북정책 결정자 가운데 다수는 제네바 합의 자체가 잘못되었다고 생각했으며, 결국 2002년 제네바 합의는 폐기되고 말았다. 한국이나 미국과 같은 민주주의 국가에서 정권교체는 언제든지 일어날 수 있으며, 정권교체에 따른 정책기조의 변화 역시 자연스러운 일이라고 할 수 있다. 하지만 이전 정부에서 합의한 것이라고 해서 이를 뒤집거나 무효화 해버리는 일이 반복되면, 그 상대방으로서는 향후 맺어지는 합의 역시 신뢰할 수 없게 될 것이다. 실제로 북한은 한미 행정부의 임기말에 이르면 합의를 미루면서 다음 행정부와의 협상을 준비하는 행태를 보이기도 한다.

북핵문제 해결에 상당한 시간과 노력이 필요하다는 것이 거의 사실로 드러나고 있는 상황에서, 북핵 대응전략의 안정성과 지속성 확보는 매우 중요한 과제가 아닐 수 없다. 상대방의 정책에 대한 신뢰는 예측가능성에서 나온다는 점에서 정책의 지속가능성 제고가 필요하다. 물론 한국과 미국 등 민주국가에서의 정치적 양극화 심화로 정권교체를 넘어 지속가능한 정책을 만드는 것이 매우 어려운 것이 사실이다. 하지만 안정적이고 지속가능한 대북정책 기조를 만들어내지 못한다면 북핵문제 해결은 극히 어려운 과제가 될 수밖에 없는 것도 분명한 사실이다.

넷째, 북핵위기가 심화되는 동안 수 차례의 협상이 있었지만, 북한은 매번 핵심쟁점을 회피해왔다. 1차 북핵위기 과정에서 핵심쟁점은 특별사찰 문제였지만, 북한은 끝까지 특별사찰을 받아들이지 않았다. 제네바 합의에서 특별사찰의 가능성을 열어놓은 것은 사실이었지만, 이후 북

한의 행태를 고려할 때 북한이 특별사찰을 수용했을 가능성은 높지 않아 보이는 것이 현실이다. 2차 북핵위기가 촉발된 원인은 HEU문제 였다. 2002년 10월 방북한 미국 특사들의 HEU 문제 제기에 대해 수긍하는 듯이 보였던 북한은 6자회담이 시작되자마자 HEU문제를 공식 부인하였다. 6자회담이 진행되는 동안 북한은 HEU문제를 한사코 부인하였지만, 이후 2010년 지크프리드 해커 박사를 초정하여 우라늄 농축시설을 공개하기도 하였다. 2018년 싱가포르 북미정상회담에서 북미는 완전한 비핵화에 합의하였지만, 비핵화의 범위가 무엇인지는 여전히 모호했다. 이러한 북한의 태도와 말바꾸기는 외부의 의심을 살 수밖에 없다. 특히 수차례의 핵실험을 실시해버린 현재 상황을 고려할 때 결과적으로는 북한이 끊임없이 미국과 국제사회를 속여왔다고 볼 수밖에 없다.

북핵문제 해결의 열쇠를 쥐고 있는 핵심 당사자 가운데 하나는 북한이다. 특히 북한은 핵문제를 만들어 낸 주체이다. 따라서 북한의 정책적 판단과 협상 희망 여부 등은 가장 중요한 변수가 될 수밖에 없다. 더구나 북한에 대한 미국과 국제사회의 신뢰는 매우 낮은 수준이라는 점을 인식할 필요가 있다. 물론 북한 입장에서는 미국의 문제점을 지적할 수도 있을 것이다. 하지만 협상을 통한 북핵문제 진전을 위해서는 북한의 입장에 대한 외부의 신뢰가 반드시 필요하다. 2018년 국면에서 북한은 풍계리 핵실험장을 폭파시키고, 핵과 ICBM 시험중단을 선언하는 등 나름의 조치를 취하였지만, 정작 핵협상에 들어가서는 핵시설에 대한 신고를 거부하였다. 북한의 주장처럼 모든 핵시설을 공개하는 것이 어려울 수도 있다. 하지만 신고와 검증 없이 북핵문제의 진전이 있을 수도 없다는 점에서 핵심당사자 가운데 하나인 북한의 태도 변화가 중요하다.

이와 관련하여 미국 역시 북한의 안보우려라는 핵심쟁점에 높은 관심

을 보이지 않았다. 즉, 북한에 대한 의문을 제기하고 이를 해소하기 위해 북한이 해야하는 조치들은 상대적으로 분명했던 반면, 핵을 포기한 북한의 안보를 어떻게 보장할 수 있는지에 대한 관심은 높지 않았다. 물론 이 문제는 한반도 정전체제의 해체와 평화체제 전환과 관련된 문제로 미국이 독자적으로 해결하기는 쉽지 않은 측면이 있다. 그렇지만 미국의 의지와 협력이 없다면 한반도 정전체제 해체는 불가능한 것이 현실이다. 6자회담의 2·13 합의에서 최초로 한반도 평화체제와 관련된 실무그룹 결성에 합의하기도 하였지만, 핵문제가 진전을 보이지 못하면서 별다른 성과를 거두지 못하고 실패하였다. 북한이 자신들의 핵개발 이유가 미국 등 외부의 위협 때문이라고 인식하고, 핵을 '국체'라고 주장[81]하는 한, 북측의 안보우려 해소를 위한 대책이 필요할 것이다.

다섯째, 협상의 초기 국면에서 중재자, 촉진자의 역할이 주효하였다. 2차 북핵위기 과정에서 3자, 6자회담을 주선하였던 중국의 역할이 주효하였다면, 2018년 초기 국면에서 한국의 촉진자 역할이 중요했다. 특히 2018년 북한은 북미 간 불신을 고려하여 한국이 미국을 설득해주기 바랬으며, 한국은 기꺼이 그 역할을 수행하였다. 하지만 핵협상이 본궤도에 오르면 중재자, 촉진자의 역할은 제한되고, 북미 양자관계 중심성이 부각되었다. 6자회담이 진행되던 때에도 합의 도출의 핵심에는 항상 북미가 있었으며, 2018년 평화전환 국면에서도 북미협상이 시작되자 한국의 역할은 극도로 제한되었다. 또한 미중 전략경쟁이 본격화하면서 2018년 국면에서 중국은 더 이상 정직한 중재자의 역할을 수행할 수 없었다.

81 "허망한 꿈을 꾸지 말라, 김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장 담화," 『로동신문』 (2022. 8. 19).

국가들 간의 적대관계 해소 사례들 가운데 대부분에서 중재자의 역할이 중요하였다. 미중 데탕트 과정에서 파키스탄의 역할, 미국과 리비아 관계정상화 과정에서 영국의 중재 등이 대표적인 사례이다.[82] 이외에도 미국-이란 간 JCPOA 체결과정에서도 유럽국가들의 중재가 중요한 변수로 작용하였다. 그런 의미에서 북미관계처럼 상호 신뢰가 부족한 상태에서는 양자의 입장을 조율하거나, 도출된 합의 이행을 보증하는 제3자로서 중재자의 역할이 중요하다.

여섯째, 협상 당사자들 간에 결과 도출에 대한 의지가 있다면 상호 불신을 극복할 수 있는 제도적 장치들은 다양하게 고안해 낼 수 있다. 예컨대 2차 북핵위기 국면에서 2 · 13 합의와 10 · 3 합의에는 합의 이행 지연을 방지하기 위한 시간제한 조항들이 삽입되었다. 또한 상응조치에 있어서도 이행 초기보다 이행 완료 시기에 더 많은 양이 제공되는 방식으로의 변화를 시도하였다. 비록 결렬되었지만 2019년 하노이 정상회담에서는 북한이 합의를 위반하였을 경우 제재를 복원하는 스냅백 방식이 논의되기도 하였다.[83] 특히 안보-경제 교환과 같이 비대칭적 교환이 이루어지는 경우, 정확한 등가성을 확보할 수 없기 때문에 이와 같은 제도적 보완 조치들이 합의도출에 유용하게 기여할 수 있다. 2차 북핵위기 과정에서 합의되었던 '말 대 말, 행동 대 행동의 원칙' 등도 이러한 맥락에서 이해될 수 있을 것이다.

상호 불신을 극복하는 제도적 장치들은 얼마든지 설계할 수 있지만, 이러한 제도 설계를 위한 지도자의 의지 등이 뒷받침되어야 한다. 특히 북한은 체제 특성상 최고지도자의 권한이 절대적이기 때문에 지도자의 인식과 의지가 결정적으로 중요하다. 북한만큼은 아니지만, 미국 역시 대통령과 주요 정책결정자들의 대북인식과 의지가 중요한 것은 분명하다. 실제 2018년 평화전환 국면에서 김정은 위원장과 트럼프 대통령의 인식이 상황 전개에 주요 변수로 작용한 것도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 물론 하노이 북미정상회담의 결렬은 탑다운 방식의 한계를 보여준 측면이 있지만, 지도자들의 인식이 교착 국면을 돌파하는 계기가 될 수 있다는 점은 여전히 사실이다.

일곱째, 상대방에 대한 악마화, 낙인찍기 등은 협상의 진전에 항상 부정적으로 작용하였다. 특히 수령의 권위가 절대적인 북한의 경우 최고지도자에 대한 부정적 표현 등에 매우 민감하게 반응해왔다. 특히 미국의 공식 국가전략 보고서에서 북한을 '악의 축'으로 규정하거나, 미국 대통령이 나서서 북한의 지도자를 비난할 때 북한은 협상에 나서려하지 않았다. 반대로 국제사회의 일반적 기준에서 한참 벗어난 북한의 대외 담화도 북한에 대한 외부세계의 부정적 인식을 형성시켰다. 특히 김정은, 김여정 등 최고 정책결정자 수준에서 발표하는 거친 담화는 북한에 대한 신뢰를 크게 약화시켰다.

82 박경진 · 김용호, "미국-적대국 간 관계정상화를 통해 본 북미관계정상화 가능성에 관한 연구," pp. 48-50.

83 김지훈, "최선희 북한 외무성 부상 3월 15일 평양회견 발언문," 『뉴시스』 (2019. 3. 21).

Ⅳ

비핵화 협상 추진방향

1. 2022년 현재 한반도 상황과 향후 전망

2. 협상국면으로의 전환을 위한 방향

3. 협상 진행 과정에서의 쟁점과 방향

4. 합의 이행 단계에서의 쟁점과 방향

1. 2022년 현재 한반도 상황과 향후 전망

2019년 하노이 정상회담 결렬 이후 한반도 상황은 장기 경색국면을 이어가고 있다. 2019년 12월 말 개최한 당 중앙위 제7기 5차 전원회의에서 북한은 '정면돌파전'을 선언하였다. 북한의 정면돌파전은 일종의 이중전략이라고 할 수 있는데, 한편으로는 자력갱생을 통해 미국의 제재유용론을 무력화시키고, 다른 한편으로는 핵과 전략무기 개발을 지속하여 시간이 지날수록 한미가 지불해야 할 비용이 높아질 것임을 보여주겠다는 것이다. 이를 위해 북한은 내부적으로 이른바 내부예비를 최대한 동원하는 한편, 대외적으로는 북중관계 강화를 통해 미국과 국제사회의 압력을 분산시키려 시도하고 있다.

이러한 북한의 전략은 2021년 1월 개최한 8차 당대회를 통해 더욱 구체화되었다. 8차 당대회에서 북한은 핵무기의 소형경량화와 전술무기화를 강조하는 한편 다양한 전략·전술무기 개발 지속을 공언하였다.[84] 2022년 3월 24일 북한은 ICBM 시험발사를 재개하였으며, 이로써 2018년 북한 스스로 설정한 모라토리엄 철회를 공식화하였다. 더 나아가 북한은 2022년 9월 개최한 제14기 7차 최고인민회의에서 '조선민주주의인민공화국 핵무력정책에 대하여'라는 법안을 통과시켰다. 이 법안에서 북한은 김정은 국무위원장으로 핵무기 지휘통제 체제를 일원화시키는 한편, 핵무력의 사용조건을 매우 포괄적으로 규정하여 핵무기의 자

84 "우리 식 사회주의건설을 새 승리에로 인도하는 위대한 투쟁강령: 조선로동당 제8차대회에서 하신 경애하는 김정은 동지의 보고에 대하여," 『로동신문』 (2021. 1. 19).

의적이고 선제적 사용 우려를 낳고 있다.[85] 특히 김정은 위원장은 최고인민회의 시정연설을 통해 핵보유국으로서 북한의 지위가 불가역적인 것이 되었다며 핵포기나 비핵화는 절대 없을 것이라고 강조하였다.[86] 이것을 증명이라도 하듯이 북한은 2022년 9월 25일부터 10월 9일까지 전술핵운용부대의 군사훈련을 실시하여,[87] 핵무기 사용 위협의 수위를 더욱 높였다. 이미 협상을 통한 북핵폐기 회의론이 비등하고 있는 상황에서 북한의 이러한 행보는 핵보유국 지위를 기정사실화하려는 시도로 볼 수 있다.

하지만 과거 북한이 핵문제와 관련된 입장을 바꾼 적이 있다는 점을 기억할 필요가 있다. 예컨대 북한은 2013년 경제-핵 병진노선을 채택하고, 2016년 개최한 제7차 당대회에서 김정은 위원장이 직접 경제-핵 병진노선은 일시적인 것이 아니라 항구적으로 틀어쥐고 나가야 할 전략노선이라고 강조하였다. 하지만 김정은 위원장은 스스로 2018년 평화전환의 계기를 마련하였으며, 남북정상회담과 북미정상회담에서 연이어 핵폐기 의사를 보이기도 하였다. 2019년 하노이 결렬을 겪은 이후 북한의 태도가 매우 강경한 것이 사실이지만 그 무엇도 영원하지 않은 국제사회에서 북한의 입장변화 가능성이 영원히 없을 것이라는 가정은 비현실적이다.

문제는 미중 전략경쟁이 본격화하고 러시아-우크라이나 전쟁으로 미러관계까지 악화하면서 유엔을 통한 북핵문제 해결이 갈수록 어려워지고 있다는 점이다. 실제로 김정은 국무위원장은 2022년 9월 8일 시정연설에서 현재의 정세가 자신들의 군사력을 더 빨리 비약시킬 수 있는 훌륭한 조건과 환경을 제공하고 있다고 평가하기도 하였다.[88] 즉, 추가 핵실험 등 북한의 전략도발이 이루어지더라도 유엔 안보리에서의 추가 제재가 어려워진 현실을 최대한 이용하겠다는 것으로 보인다. 뿐만 아니라 북한은 우크라이나의 분쟁지역인 돈바스 지역에서 독립을 선언한 도네츠크공화국과 루한스크공화국을 어떤 국가보다도 서둘러 승인하였다.[89] 더구나 한반도와 그 주변지역에서 한미일 대 북중러의 냉전적 갈등구조가 강화되면 북한이 국제사회의 압력을 회피할 수 있는 기회는 더욱 많아질 것이다. 그런 의미에서 협상을 통한 북핵문제의 해결은 더욱 어려워졌으며, 최대한 긍정적으로 평가하더라도 장기화가 불가피해 보인다.

하지만 한국과 미국의 경우 정책목표로서 북핵폐기를 포기할 수 없는 것도 사실이기 때문에 협상국면으로의 전환과 협상전략을 구체화하는 것은 여전히 중요한 정책과제가 아닐 수 없다. 그런데 향후 협상국면으로 전환되더라도 그 때 북한의 핵능력은 또 다시 증가해 있을 것이다. 앞서 언급한 바와 같이 이미 북한은 핵무기를 포함한 다양한 무기체계 개발에 속도를 내고 있다. 또한 북한은 자신들만의 일방적 핵폐기가 아니라 핵군축협상을 주장할 가능성을 배제할 수 없다.

85 "조선민주주의인민공화국 최고인민회의 법령: 조선민주주의인민공화국 핵무력정책에 대하여," 『로동신문』 (2022. 9. 9).

86 "위대한 우리 국가의 무궁한 번영을 위하여: 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제7차회의에서 하신 경애하는 김정은동지의 시정연설," (2022. 9. 9).

87 "경애하는 김정은동지께서 조선인민군 전술핵운용부대들의 군사훈련을 지도하시였다," 『로동신문』 (2022. 10. 10).

88 "조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제7차회의에서 하신 경애하는 김정은동지의 시정연설," 『로동신문』 (2022. 9. 9).

89 "조선민주주의인민공화국이 도네쯔크인민공화국과 루간스크인민공화국을 공식인정," 『조선중앙통신』 (2022. 7. 14).

2. 협상국면으로의 전환을 위한 방향

앞서 간단히 살펴본 바와 같이 현재 한반도 상황이 결코 녹록치 않은 것이 현실이다. 그럼에도 불구하고 한국과 미국 모두 협상을 통한 평화적 북핵문제 해결을 희망하고 있으며, 북한의 협상 복귀를 지속적으로 요구하고 있는 상황이다. 따라서 여기서는 과거 북핵협상에서 신뢰의 부재로 인해 발생한 문제들을 극복하기 위한 과제를 점검해 볼 필요가 있다.

첫째, 협상재개를 위한 분위기 조성과 협상 결과에 대한 긍정적 전망을 만들어내는 것이 중요하다. 물론 현재 한반도 주변 질서는 한미일 대 북중러의 냉전적 갈등구조가 나타나고 있고, 북한은 군사적 긴장을 고조시켜 이러한 갈등구조를 강화하려 시도하고 있는 것처럼 보인다.[90] 그럼에도 불구하고 한반도의 안정과 완전한 비핵화에 대한 국제사회 차원의 원칙적 합의는 존재한다고 볼 수 있다. 따라서 중국과 러시아 등 북한의 우방을 포함한 국제사회가 협상을 통한 문제해결과 북핵폐기에 대한 합의된 의지표명에 나서도록 유도할 필요가 있다. 또한 이미 한국 정부가 제시한 '담대한 구상'의 현실성을 제고해야 할 것이다. 모든 대북정책이 마찬가지이지만, 담대한 구상 역시 북측의 호응이 필수적인 바, 북한을 협상으로 견인할 수 있는 한미 공동의 노력이 요구된다. 무엇보다 협상 복귀 및 재개시 긍정적 결과를 얻을 수 있을 것이라는 비전을 보여줄 필요가 있을 것이다.

둘째, 과거 합의의 이행은 미래 합의 도출을 위한 신뢰의 기반이라는 점에서 기존합의 활용 방안을 마련할 필요가 있다. 2018년 6월 12일 북미 정상은 싱가포르에서 새로운 북미관계 수립, 한반도 평화체제 수립, 한반도의 완전한 비핵화, 미군 유해 송환 등에 합의하였다. 이 합의는 김정은 위원장이 직접 사인한 문서라는 점에 주목할 필요가 있다. 사실 미국도 이미 이러한 점을 인식하고 있기 때문에 2022년 5월 21일 한미정상회담 공동성명에서 '북한 비핵화'가 아닌 '한반도의 완전한 비핵화'라는 표현을 사용하였다. 여기에 더하여 새로운 북미관계 수립과 관련된 비전을 제시하여 북한을 협상으로 견인하는 방안을 구체화해야 한다. 물론 북한이 선(先) 적대시 정책 철회를 요구하면서 협상 국면으로의 전환에 소극적인 모습을 보이고 있는 것이 사실이지만, 기존합의 이행의 틀 속에서 북한의 태도 변화를 지속적으로 촉구할 필요가 있다.

셋째, 북한의 최고지도자를 겨냥한 과도한 비난이나, 북한 체제 자체에 대한 문제제기 등을 자제함으로써 불필요한 갈등 증폭을 피해야 한다. 물론 북한 체제 자체가 국제사회의 표준에서 벗어난 일탈적인 모습을 보이는 측면이 있는 것이 사실이고, 자유민주주의 국가에서 표현의 자유는 폭넓게 보장되어야 하기 때문에 북한에 대한 비판을 금지할 수도 없고 그렇게 해서도 안될 것이다. 하지만 책임 있는 정부 당국자의 언급이나 국가의 정책을 담은 공식문서 등에서 '악의 축', '폭정의 전초기지' 등과 같은 원색적 표현을 자제하는 것은 중요하다. 북한 체제의 특성상 최고지도자에 대한 직접 비난이 가해지면 실무단위의 모든 사람들이 격렬하게 반응하게 되고, 협상의 진행이 어려워질 가능성이 높아질 것이다. 과거 부시행정부 시절 미국의 부시 대통령이 북한의 김정일 위원장을 지칭한 표현은 다양했는데, '폭군, 독재자, 피그미, 버릇없이 구는 아

90 최용환, "북한의 연이은 군사적 도발, 원인과 전망," 『INSS 이슈브리프』 제408호 (2022. 11. 9).

이, 미스터, 체어맨' 등이 그것이다.[91] 북한에 유화 제스처를 보일 때는 미스터, 체어맨 등으로 부르다가 압박책을 펼칠 때는 '로켓맨'과 같은 원색적 표현을 사용했다는 해석도 가능하지만, 원색적 표현을 사용하여 불필요하게 상황을 경색시켰다가 국면전환용으로 존칭을 사용했다는 해석도 가능하다. 이처럼 호칭에서부터 오락가락하는 표현을 사용하는 경우 관계 진전에 불필요한 마찰을 일으킬 수 있다는 점에서 주의가 필요하다. 물론 가장 거칠고 원색적인 표현을 사용하는 측은 북한이라는 점에서 북측도 외교에 나설 때는 국제관례에 부합하는 표현을 사용해야 할 것이다.

넷째, 상호불신이 깊은 상황에서는 적절한 중재자를 활용할 필요가 있다. 2차 북핵위기 과정에서는 중국이 북미를 연결하는 중재자 역할을 하였으며, 2018년 싱가포르회담과 2019년 하노이회담 과정에서 한국은 평양과 워싱턴을 연결하는 중재자·촉진자 역할을 자임하였다. 물론 현재는 미중 전략경쟁이 심화되면서 중국은 중재자라기보다는 북한의 후견인에 가까운 입장을 보이고 있다. 중국은 2022년 3월 북한의 ICBM 시험발사 재개에도 추가 대북제재에 반대하였으며,[92] 최근에는 관영매체를 통해 한미연합훈련이 아시아-태평양 지역의 긴장을 고조시키고 있다는 평가를 내놓는 등[93] 미국이 한반도 안정을 위협하고 있다는 입장을 보이고 있다.

그럼에도 불구하고 북한에 대한 영향력을 고려할 때, 중국의 협력이

91 이상민, "폭군, 독재자, 피그미, 체어맨 .. 부시, 김정일 호칭 '그때 그때 달라요'," 『세계일보』 (2007. 12. 7).

92 문예성, "중국 '북한 안보리 추가제재 반대 … 상황 악화 행동 안돼'," 『뉴시스』 (2022. 4. 6).

93 Xu Keyue, "Concerns over escalating tensions in Asia-Pacific intensified as US, S. Korea to begin biggest military drills in years," *Global Times* (Aug 21, 2022).

긴요하다는 점은 변함이 없다. 새로 출범한 한국 정부는 북핵문제와 관련하여 중국의 건설적 역할을 주문하겠다는 입장을 견지하고 있으며, 미국 정부 역시 미중 전략경쟁에도 불구하고 기후변화와 비확산 문제 등에 있어서는 미중협력이 필요하다고 주장하고 있다. 즉, 중국이 전체 협상을 조율하는 중재자가 되기는 어려울지라도, 초기단계에서 북한을 협상으로 견인하는데 있어 일정한 역할을 담당할 수는 있을 것이다. 물론 단기적으로 중국이나 러시아와 같은 북한의 우방들이 이러한 역할을 기꺼이 담당하려 하지 않을 가능성이 높다. 하지만 국제관계는 항상 유동적이라는 점에서 중장기적 비전을 가지고 적절한 중재자를 모색하는 것이 중요하다. 특히 현재 북한의 대외전략은 북중관계 의존성이 매우 높은 구조라는 점에서 중국의 협력을 유도하거나, 최소한 중국이 중립적 입장을 가질 것이라는 비전이라도 만들어낼 수 있어야 한다.[94] 뿐만 아니라 이란핵합의(JCPOA)와 같이 합의 이행에 긍정적으로 기여할 수 있는 제3자를 마련하는 것도 필요할 것이다. 미중 전략경쟁 본격화 등 국제정세를 고려할 때, 북미 합의의 이행의 보증을 위한 제3자는 특정한 개별 국가라기보다는 다수의 관련국 연합체 혹은 유엔과 같은 국제기구가 더 효과적일 것이다.

3. 협상 진행 과정에서의 쟁점과 방향

일단 협상이 개시되면, 무엇보다 목표에 집중할 수 있는지 여부가 중요하다. 특히 2차 북핵위기 과정처럼 다자협상이 이루어질 경우, 참여국

94 최용환, "북한 군사력 강화 정책의 딜레마," 『INSS 전략보고』 No. 173 (August 2022), p. 17.

들이 자국 중심적 이슈를 제기하여 협상에 장애를 조성할 가능성이 있다. 예컨대 일본이 초점을 맞추고 있는 납북자 문제는 인권과 관련하여 중요한 이슈이기는 하지만, 북핵문제를 다루는 회담의 주제에서는 다소 벗어난 것이다. 오히려 이 문제는 북일 양자 간에 직접 해결하는 것이 보다 타당하다. 과거 6자회담 진전에 결정적 영향을 주었던 BDA문제 역시 핵심에서 벗어난 사건이었다. 북한의 자금세탁 문제 역시 그 자체로 중요하지만, 그 사건으로 말미암아 북핵합의의 진전이 늦추어졌다는 점에서 재고가 필요한 사안이었다. 물론 북한을 압박하는 수단으로서 의미를 가졌다면 다른 해석이 가능하지만, 그 경우에는 보다 정교한 종합전략이 마련되어야 할 것이다. 북한과 관련해서는 인권, 위폐, 사이버 범죄 등 다양한 이슈가 산적해 있어 이 모든 것을 통제할 수는 없겠지만, 협상 전략적 차원에서 우선순위 조정을 통한 비핵심변수 관리 방안을 마련할 필요가 있다.

북한은 한미연합훈련이나 전략자산 반입 등을 빌미로 전체 과정을 지연시키거나 상황을 경색시키는 행태를 보여왔다. 협상 재개의 전제 조건으로 연합훈련 중단이라는 당근을 제공할 경우 훈련 실시는 북한이 협상을 이탈하는 명분이 될 수밖에 없다. 반면 협상이 진행되는 동안 잠정 중지된 연합훈련은 북한의 협상 이탈을 방지하는 레버리지가 될 수도 있다. 즉, 상호 불신 상태에서는 보상을 어떤 명분과 순서에 따라 제공하는지에 따라 그 효과가 달라질 수 있다는 점에 유념할 필요가 있다.

2019년 하노이에서 미국은 북한의 대량살상무기 전체의 신고와 폐기를 요구하였다. 이러한 미국의 요구는 북한을 신뢰할 수 없었기 때문에 이른바 빅딜을 시도한 것으로 볼 수 있다. 하지만 북한 입장에서도 미국을 신뢰할 수 없는 상황이라는 점을 기억할 필요가 있다. 패전국이 아

닌 이상 적절한 안전보장 방안도 없이 생화학무기를 포함한 대량살상무기 전체를 포기할 국가는 없을 것이다. 또한 자신들이 받을 수 있는 것이 무엇인지, 또한 그것이 확실히 제공될 것인지 등에 대한 확신이 없는 상황에서 북한이 일방적 핵폐기에 나설 것이라고 기대하는 것은 비현실적이다. 북핵문제와 관련하여 우려스러운 것은 러시아의 우크라이나 침공으로 이른바 우크라이나 모델에 대한 신뢰가 크게 약화되었다는 사실이다. 협력적 위협감축프로그램으로 상징되는 우크라이나 모델은 이른바 안보-경제 교환이라는 비대칭 교환의 대표적 모델이었다. 이 과정에서 미국과 영국, 러시아는 우크라이나 기존 국경의 주권을 존중하고, 무력사용을 않겠다는 약속을 담은 부다페스트 양해각서(Budapest Memorandum)를 체결하였지만, 2014년 러시아의 크림반도 병합과 2022년 러시아의 우크라이나 침공을 막지 못했다.[95] 특히 북한은 과거 리비아 카다피 정권이 붕괴했을 때에도 핵 포기를 그 원인으로 지적한 바 있다. 따라서 핵을 포기한 우크라이나가 러시아의 침공을 받은 사례는 협상을 통한 북핵폐기를 더욱 어렵게 하거나, 북한의 몸값을 더욱 올려놓을 가능성이 높다.

협상이 시작되면 목표에 집중하되 달성 가능한 목표와 최종목표를 구분하는 것이 바람직하다. 특히 북한의 증가한 핵능력과 깊어진 상호 불신을 고려할 때, 한번에 모든 것을 해결하는 빅딜 방식은 현실성이 떨어진다. 물론 완전한 핵폐기라는 목표 자체를 포기할 수는 없다. 여기서 완전한 비핵화는 북한이 현존하는 핵무기와 핵프로그램을 폐기함으로써

95 우크라이나가 미국이나 영국의 동맹국이 아니며, 부다페스트 양해각서가 국가 간 조약(treaty)이 아닌 양해각서(memorandum)이라는 점에서 구속력이 약한 단점이 있다는 것 등을 지적할 수 있지만, 결과적으로 미국과 영국이 약속을 지키지 못했다는 점은 분명하다.

끝나는 것이 아니라, 다시 핵개발에 나서지 않도록 지속적으로 관리함으로써 실현할 수 있다. 이를 위해서는 '과정으로서 비핵화'라는 개념을 수용할 필요가 있다. 일반적으로 비핵화는 과학적·기술적 개념으로 이해되지만, 실제 협상에서 비핵화는 참여자들이 어떻게 정의하는지에 따라 그 범위가 달라질 수 있는 정치적 개념이기도 하다. 과정으로서 비핵화는 비핵화의 범위와 내용이 지속적으로 확대·심화되는 과정 자체에 주목하는 개념이다. 완전한 비핵화라는 최종 목표를 포기하지 않으면서도 점진적·단계적으로 비핵화의 범위와 내용을 확대·심화시키는 것에 주목하는 것이 과정으로서의 비핵화이다. 또한 과정으로서의 비핵화는 특정 단계에서 마무리되는 것이라기보다는 핵폐기 이후 재발 방지까지를 포괄하는 지속가능한 비핵화에 주목하는 개념이다.[96]

2018년 국면에서 북한이 핵폐기의 범위와 최종상태를 명확하게 하지 않은 채, '완전한 비핵화'라는 모호한 표현을 고집한 것은 북한의 핵폐기 의지에 대한 의구심을 증폭시켰다. 따라서 북한은 최소한 '모든 핵무기와 현존하는 핵프로그램의 포기'라는 9·19공동성명에서 6자가 합의한 수준의 목표에 동의해야 한다. 북한이 전체 핵시설 목록을 제공할 수 없다면 신뢰가 구축되는 단계에 맞추어 점차 사찰이 가능한 핵시설의 범위를 확대해가는 방안을 고려해 볼 필요도 있다. 물론 9·19 공동선언 정도의 비핵화 목표에 대한 합의가 여전히 불충분한 점이 있는 것이 사실이다. 하지만 협상 초기에 합의가 어려운 부분인 비핵화 범위 등에 지나치게 집중하기보다는 포괄적으로 합의하되, 이 문제는 지속적으로 협의

96 조은정·최용환, "한반도 비핵화 담론의 비교 검토: 정치적 과정으로서의 비핵화," 『INSS 전략보고』 No. 132 (September 2021), pp. 16-19.

하는 시스템을 만들어 관리하는 방안을 마련할 필요가 있다. 즉 합의가 어려운 부문을 대충 마무리하여 나중에 문제가 발생하도록 방치하지도 말고, 불가능한 합의에 과몰입하여 전체 협상이 정체되도록 만들지도 않기 위해서 단기 해결이 어려운 문제는 당장의 결론을 유보하되 지속적으로 논의하면서 신뢰의 증진에 따라 그 내용을 점차 구체화하는 접근법을 사용할 필요가 있다.

비핵화와 관련된 핵심 쟁점을 크게 나누면 입구와 출구, 그리고 입구에서 출구까지의 과정 등으로 나눌 수 있다. 비핵화의 입구가 초기단계 비핵화 조치라면 출구는 비핵화의 최종단계를 의미한다. 완전한 비핵화라는 최종단계에 지나치게 집중하여 협상의 진전 자체를 어렵게 하기보다는 최종단계에 포괄적으로 합의하되 가능한 초기단계에 집중하여 성공의 경험을 축적함으로써 신뢰를 제고하는 것이 현실적인 접근방법이다.

입구에서 출구까지의 과정이 결렬되지 않고 진행될 수 있는 제도적 보완조치들에 대한 관심도 필요하다. 특히 북미와 같이 신뢰가 부족한 관계에서는 상대방의 배신에 대비한 보완조치들을 제도적으로 마련할 필요가 있다. 예컨대 단계적 접근을 시도하더라도 단계를 줄여서 리스크를 최소화하는 것이 바람직하다. 과거 6자회담 과정에서 경험했던 것처럼 단계적 접근의 취약점은 매 단계마다 새로운 협상을 해야 하기 때문에 너무 많은 시간과 노력이 필요하고, 시간이 길어질수록 협상 실패의 위험이 커진다는 것이다. 따라서 단계를 가능한 줄여서 협상 실패의 위험을 최소화할 필요가 있다. 혹은 비핵화 대상을 몇 가지로 범주화하여 동시·병행적 방법을 사용하는 방안도 있을 수 있다.

이외에 6자회담 당시에 사용했던 것처럼 시간개념을 포함시켜 합의 이행이 무작정 지연되는 것을 방지하는 방안도 있다. 또한 비핵화에 따

른 보상조치의 경우 이행 초기에 일부가 제공되고, 이행 완료 시기에 대부분을 제공하는 방식을 사용할 수도 있다. 뿐만 아니라 상대방의 배신에 대비하여 스냅백 방식을 도입하는 것도 적극 검토할 필요가 있다. 반대로 미국 측이 합의를 불이행하는 경우에 대한 조치들도 마련되어야 할 것이다. 예컨대 폐기 대상 핵물질들을 중국이나 러시아 감시하에 북한 내부에 보관하다가, 미국측의 상응조치가 완료되면 국외로 반출하는 방식 등이 그것이다.[97]

신뢰가 부족한 상황에서 합의 이행을 보장하는 제도적 장치들의 효과성 제고를 위해서는 이행 보증을 위한 제3자의 역할이 중요하다. 북미합의의 이행 보증을 위한 제3자는 한국, 중국, 일본, 러시아 등 주변국이 될 수도 있고, UN이나 기타 국제지구가 그 역할을 담당할 수도 있을 것이다. 혹은 사안별로 이행 보증을 위한 제3자를 별도로 지정할 수도 있을 것이다.

입구에서 출구까지의 합의 이행 과정에서는 미리 생각하지 못한 변수들이 얼마든지 발생할 수 있다는 점에도 유의할 필요가 있다. 즉 미리 예상하지 못한 새로운 문제 해결을 위한 기본적 원칙들에 대한 합의도 필수적이다. 예컨대 동시성, 등가성의 원칙 등 상호합의 도출의 기본적 원칙에 대한 동의가 필요하다. 그런데 경제-안보의 교환과 같이 비대칭적 교환이 이루어지는 경우 등가성을 어떻게 확보할 것인지가 핵심 쟁점이 될 수밖에 없다. 비대칭 교환에서 등가성은 정치적 합의의 결과물이며, 이것은 신뢰와 직결되는 사안이라는 점을 이해할 필요가 있다.

97 조성렬, "북한 핵문제의 해결 방안," KBS 남북교류협력단, 『북한 비핵화 문제 해결방안』 (서울: KBS 남북교류협력단, 2019), pp. 138-139.

신뢰는 관계의 반복에서 생길 터인데 북미 간에는 아직 성공적인 협력의 경험이 없다는 것이 문제이다. 따라서 비핵화 초기단계 조치에 대한 합의와 그 이행이 매우 중요하다. 즉, 성공의 경험이 축적되어야 상호 신뢰가 발생할 것이고, 신뢰가 있어야 점차 확대 · 심화되는 정치적 과정으로서 비핵화 이행 동력이 마련될 것이기 때문이다.

비핵화 최종상태(출구)에 대한 합의는 포괄적으로 도출하는 것이 협상의 진행을 위해 바람직하겠지만, 초기단계 이행조치(입구)는 최대한 구체적이고 실행가능한 것들에 초점을 맞추어야 할 것이다. 북미 간 교환의 구체적 대상이 무엇이 될지는 실제 협상을 통해 확정되겠지만, 상호 신뢰가 부족하다는 점을 고려하면 가역적인 것들의 교환에 우선 집중하는 것이 효과적일 것이다.

4. 합의 이행 단계에서의 쟁점과 방향

합의 이행단계에서 가장 중요한 과제 가운데 하나는 민주주의 국가 정권의 짧은 임기와 비핵화라는 장기적 과정의 불일치에서 발생하는 문제의 극복과 관련된 것이다. 즉, 정권교체를 넘어 비핵화 과정이 지속될 수 있어야 하는데, 한국이나 미국 모두 정치적 양극화로 인해 정권교체에 따른 정책기조 변화가 발생할 가능성이 높아지고 있다. 논리적으로 보자면 정권교체에도 불구하고 정책의 지속성이 유지되기 위해서는 유권자 다수가 지속적으로 그 정책을 지지해야 한다. 그렇다면 비핵화 프로세스 진행 초기단계의 성과가 매우 중요할 수밖에 없다. 정치적 수사가 아니라 성공적 비핵화 진전이라는 실질적 진전이 이루어질 경우, 그 성공의 경험이 정책의 지속성을 제고하는 가장 확실한 기반이 될 것이다.

비핵화 초기 단계에서 성과가 도출되더라도 이후 단계에서 쟁점이 될 수 있는 것은 부분비핵화에서 상황이 정체될 우려이다. 물론 미국이나 한국이 부분비핵화 상태에서 북핵문제를 마무리할 가능성은 없다. 하지만 북한이 미국 본토를 직접 위협하는 전략핵무기를 폐기한 상태라면 미국의 대북협상 지속 동기가 약화될 우려가 있다. 북한의 핵무기가 자신을 직접 위협하지 않는 상황에서 미국은 북한에 많은 것을 양보할 필요가 없고, 이 상태에서 협상이 더 이상 진전되지 않는 교착상태가 지속될 수 있다. 북한으로서는 한반도와 그 주변지역을 대상으로 하는 전술핵으로도 최소억지가 가능한 능력을 가질 수 있을 것이므로, 지난 30여년간 그랬던 것처럼 일부 핵을 가지고 게임을 지속하려 할 수 있다. 즉 미국이 의도해서가 아니라 단계적 비핵화를 진행하는 중간 단계에 협상의 정체가 지속될 가능성은 얼마든지 존재하며, 이러한 상황의 타개를 위한 중장기 전략이 마련되어야 한다.[98] 이러한 문제 해결을 위한 근본 방안은 비핵화 진전에 따라 평화체제가 진전될 것이라는 확신과 관련된 것이 될 수밖에 없다. 정전체제의 평화체제로의 전환이라는 북미관계의 구조적 속성이 변화하지 않는다면 북핵문제는 그 자체로 해결되기 어려울 뿐만 아니라, 다른 문제로 치환될 우려가 항상 존재한다.

합의 이행 단계에서도 핵문제와 별개로 단기 해결이 어려운 다양한 문제들이 발생할 가능성이 있다. 과거에도 북한은 인권, 사이버범죄, 마약, 위폐, 납치 등 다양한 이슈와 연관되어 있었다. 문제는 6자회담 시 BDA 사건과 같이 핵문제와 별개의 사안으로 인해 핵심 이슈에서의 진전에 장애가 조성될 수 있다는 점이다. 외부에서 북한측에 제기하는 문제 이외

98 최용환 · 이수형, 『북핵과도기 한국의 안보정책 과제와 쟁점』 (서울: 국가안보전략연구원, 2020), pp. 80-82.

에 한미연합훈련이나 첨단 군사장비 반입 등 북한측이 미국이나 한국에게 제기하는 문제들도 한반도 분위기를 빠르게 경색시키는 요인들이었다. 북측이 제기하는 문제들 가운데 단기에 해결이 어려운 것을 방치하기보다는 적극적으로 이 문제를 논의하는 별도의 시스템을 만들어 관리하는 방안을 제시할 필요가 있다. 이를 통해 핵심 이슈에서의 진전에 장애가 조성되지 않도록 하면서, 상호 신뢰가 제고됨에 따라 순차적으로 문제를 풀어가는 방식이 그것이다.

여기에 더하여 핵문제는 단순히 핵무기나 물질을 제거하고 관련 프로그램을 종료하면 마무리되는 것이 아니라는 점을 기억할 필요가 있다. 특히 북미와 같이 상호 불신하는 사이에서는 설사 북한이 모든 핵무기와 관련 프로그램을 신고, 폐기하였더라도 미국이 이를 신뢰하기까지는 시간이 필요하다. 따라서 비핵화 완료 단계에 이르면 단기적으로는 북한이 다시 핵개발을 결심하였을 시점부터 실제 핵개발에 이르기까지의 시간(breakout time)을 최대한 확보할 필요가 있다. 물론 중장기적으로는 북한이 다시는 핵개발에 나서지 않도록 관리하거나, 영원히 핵무기의 필요성을 느끼지 않게 만들어야 할 것이다.

이처럼 비핵화는 그 자체로 장기적인 과정이다. 특히 한미일 대 북중러의 냉전적 갈등구조가 심화되면 북미 협상이 성과를 내기는 더욱 어려워질 것이다. 이미 북한은 북중, 북러 관계 강화를 통해 미국의 압력을 분산시키려 시도하고 있다. 또한 한반도와 그 주변의 냉전적 갈등구조가 심화되면, 냉전시기에 탄생한 한반도 정전체제가 더욱 고착화될 것이다. 지구상에 마지막 남은 냉전의 유산인 한반도 정전체제가 미중 전략경쟁 그리고 미러 갈등과 결합되면 한반도 문제에 대한 한국의 정책적 역할공간은 크게 위축될 수밖에 없다. 미중 · 미러관계 등 외부변수의 규정력이

극대화될 것이기 때문이다. 외부변수의 규정력은 북미관계에도 그대로 투사되어 북미 불신은 더욱 깊어질 것이다. 냉전적 질서에서는 양자관계가 아니라, 진영 간 관계가 핵심이 될 것이기 때문이다. 따라서 한국으로서는 한반도 문제의 핵심당사자로서 북미관계를 조율하고, 냉전적 갈등구조가 한반도 상황을 지배하지 않도록 균형감 있는 외교전략을 구사하여야 할 것이다.

V

결론

국가 간 불신을 해소할 수 있는 근본적 처방은 없다. 오히려 국제사회에서 어느 정도의 불신은 당연한 것이라고 할 수 있다. 그렇다면 불신 그 자체가 아니라 불신을 낳는 구조와 이를 극복할 수 있는 제도 혹은 변수들에 주목하는 것이 타당할 것이다. 그런 의미에서 본다면 북미관계 개선과 관련된 조건들을 검토해보면 현재 상황은 매우 어려운 국면이라고 볼 수 있다.

첫째, 미중 전략경쟁과 러시아-우크라이나 전쟁 등으로 강대국들 간의 세력권 분리가 가속화·전면화되면서, 북핵문제 대응을 위한 국제 협력이 제한적으로만 가능한 상황이다. 우선 유엔 안보리에서 거부권을 가진 미중·미러 관계가 악화되면서 유엔을 통한 북핵 접근이 과거와 달라졌다. 예컨대 안보리 결의 제2397호에 따르면 북한이 ICBM 발사를 실시할 경우 대북 유류수출을 추가 제재해야 한다.[99] 하지만 2022년 3월 북한의 ICBM 시험발사에도 불구하고 중국과 러시아의 반대로 안보리 추가 제재는 이루어지지 못하였다. 북한의 김정은 위원장은 당면한 국제정세가 핵과 미사일 등 군사력 증강의 호기라고 판단하고, 북중·북러 관계 강화를 통해 미국과 국제사회의 압력을 극복하려 시도하고 있다. 즉, 북한은 '한미일 대 북중러'라는 냉전적 갈등구조를 활용하여 군사력 증강에 나서고 있는 것이다. 이 같은 냉전적 갈등구조는 북미관계를 규정하는 정전체제의 갈등구조와 겹쳐지기 때문에 한반도 평화체제의 수립을 어렵게 한다. 단기적으로는 북한이 제기하는 현실적 안보위협을 억제하는 것이 중요하지만, 중장기적으로는 한반도 주변의 냉전적 갈등구조를

99 United Nations Security Council, "Resolution 2397," (2017), http://unscr.com/files/2017/02397.pdf (검색일: 2022. 10. 25).

극복하는 종합전략이 필요한 것도 이러한 이유이다. 한국으로서는 북한의 위협 억제를 위해 한미동맹이 가장 중요하겠지만, 한중·한러 관계의 강화를 통해 냉전적 갈등구조가 강화되지 않도록 관리할 필요가 있다. 북한 대외전략의 핵심이 북중·북러관계라면 이 전략을 극복할 수 있는 대응전략이 반드시 마련되어야 한다.

둘째, 국제정세가 요동치고, 경제적 어려움이 확산되면서 각 국가들은 자기 국익 중심의 각자도생을 추구하고 있다. 미국, 중국 등 핵심 주변국 역시 산적한 국내외 현안에 몰두하여, 한반도 문제에 집중하지 못하고 있다. 혹은 미중 전략경쟁과 같은 강대국 국제정치의 틀 속에서 한반도 문제에 접근하려는 경향을 보이고 있다. 이러한 상황에서는 한반도 문제의 핵심 당사자로서 한국의 역할이 더욱 중요할 수밖에 없다. 한국이 주도적으로 북핵 해법을 제시하고 북미를 견인할 필요가 있다. 물론 한국의 노력만으로 북핵문제가 해결되기는 어렵겠지만, 한국의 노력 없는 북핵문제 해결은 가능하지도, 바람직하지도 않을 것이다. 그런 의미에서 최근 한국 정부가 보수·진보 정부의 대북정책을 망라한 '담대한 구상'이라는 비핵화 로드맵을 제시한 것은 고무적이다. 물론 북한은 이에 대해 강력한 거부 의사를 표명하고 있지만, 북미관계 경색의 돌파구 마련을 위한 한국 정부의 촉진자 역할은 언젠가 중요하게 필요할 것이다.

한국 이외에도 북미 불신을 극복하기 위한 제3의 중재자를 마련하는 것이 중요하다. 현재의 미중관계를 고려했을 때 중국이 과거와 같은 정직한 중재자의 역할을 수행하는 것은 한계가 있다. 하지만 북미관계 개선의 초입에서 양자를 연계하는 정도의 역할은 여전히 수행할 수 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 나아가 국제기구나 새로운 소다자 협력체 등 북미 합의 도출을 중재하고 합의 이행을 보증하는 역할을 담당할 중재자

의 역할이 중요하다.

셋째, 북한 체제의 특성상 지도자의 인식이 매우 중요한데, 현재 한반도 상황의 경색 국면은 김정은·김여정 등 북한 최고지도부가 주도하고 있다는 점에서 해결이 더욱 어려운 측면이 있다. 아마도 하노이 북미정상회담 결렬 과정에서 김정은 위원장의 개인적 분노가 개입되었을 것이다. 어쨌든 2018년 평화전환의 주요 계기 가운데 하나가 김정은의 전략적 결단이었다는 점에서 지도자의 인식을 개선하는 것은 중요한 과제가 아닐 수 없다.

특히 북한에게 있어서 훨씬 부유하고 통일을 지향하는 국가인 남한의 존재는 그 자체로 두려움의 대상이 될 수 있다. 과거 중국이나 베트남이 개혁·개방을 선택할 수 있었던 것은 남한과 같은 체제경쟁자가 없었기 때문일 수도 있다. 그런 의미에서는 북한이 핵을 포기하고 개혁·개방의 길을 선택하기 위해서는 핵을 포기하더라도 자신들의 체제가 유지될 수 있을 것이라는 기대를 가질 수 있어야 할 것이다.

앞에서 검토한 바와 같이 북핵문제 해결을 위한 협상은 그 자체로 매우 어렵고 복잡한 과정이다. 여기에 더하여 국제환경, 지도자의 인식, 한국의 역할 등을 강조하는 것은 국가 간 문제의 해결은 쟁점의 해소 그 자체만으로 극복되지 않는 경우가 많기 때문이다. 즉, 북핵문제는 그 자체로 다양한 쟁점을 가지고 있으나, 문제해결에 대한 관련국가의 의지가 분명하다면 상호 불신을 해소할 제도의 설계는 얼마든지 할 수 있다. 하지만 북미가 문제 해결에 적극적으로 나서기 위해서는 양국 관계의 구조적 갈등요인 해소를 위한 양국관계정상화 및 한반도 평화체제 문제 등에 대한 관심이 필수적이다.

Abstract

Tasks for Overcoming Distrust Between U.S.-North Korea and Successful Denuclearization Negotiations

Yonghwan Choi

Gee-Dong Lee

(Institute for National Security Strategy)

This study aims to derive the issues and tasks for resolving the North Korean nuclear problem, the foremost agenda in U.S.-North Korea relations currently mired in distrust, and build confidence between the two countries. As mistrust is not a new concept in international relations, this study analyzes the effects of distrust between the U.S. and North Korea in nuclear negotiations and strives to derive confidence-building measures.

The armistice after the Korean War, in which the U.S. fought against North Korea, has pinioned the two countries in a conflict structure and intensified the level of distrust. In particular, North Korea's nuclear development, which has continued since the post-Cold War era, is a major bilateral issue amplifying mistrust between Washington and Pyongyang.

Since the North Korean nuclear crisis in the early 1990s, North Korea and the U.S. have attempted several negotiations with no success. Past nuclear negotiations between Washington and Pyongyang demonstrate the necessity of parallel efforts to transform the armistice system, a structural variable in U.S.-North Korea relations, into a peace system to resolve the nuclear issue. In addition, it is essential to control the external variables as multilateral attributes are inherent in the armistice system on the Korean Peninsula. While institutional devices to build confidence between the two countries can be created, it is crucial to first deal with the underlying structural factors causing such distrust.

The current situation on the Korean Peninsula in 2022 has escalated to a dangerous level. North Korea's continuous development of strategic weapons has exacerbated the political and military crisis. It is necessary to lower tensions on the Peninsula through negotiations that produce concrete results. However, the current international situation has added more obstacles to solving the North Korean nuclear issue, raising calls for concern as the cost of resolving the problem is sure to increase with time.

Keywords

U.S.-North Korea relations, North Korean nuclear issue, distrust, Korean Peninsula, nuclear negotiations

참고문헌

국문자료

"경애하는 김정은동지께서 조선인민군 전술핵운용부대들의 군사훈련을 지도하시였다". 『로동신문』 (2022. 10. 10).

"북핵 '10 · 3 합의문' 의미와 이행전망".『연합뉴스』 (2007. 10. 3).

"우리 식 사회주의건설을 새 승리에로 인도하는 위대한 투쟁강령: 조선로동당 제8차대회에서 하신 경애하는 김정은동지의 보고에 대하여". 『로동신문』 (2021. 1. 9).

"위대한 우리 국가의 무궁한 번영을 위하여: 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제7차회의에서 하신 경애하는 김정은동지의 시정연설". (2022. 9. 9).

"조선민주주의 인민공화국 외무성 대변인 담화". 『로동신문』 (2005. 12. 20); (2006. 2. 22); (2006. 6. 22).

"조선민주주의인민공화국 최고인민회의 법령: 조선민주주의인민공화국 핵무력정책에 대하여". 『로동신문』 (2022. 9. 9).

"조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제7차회의에서 하신 경애하는 김정은동지의 시정연설". 『로동신문』 (2022. 9. 9).

"조선민주주의인민공화국이 도네쯔크인민공화국과 루간스크인민공화국을 공식인정". 『조선중앙통신』 (2022. 7. 14).

"합의문 세부 내용". 『뉴시스』 (2007. 2. 13).

"허망한 꿈을 꾸지 말라, 김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장 담화". 『로동신문』 (2022. 8. 19).

Charles Pritchard. 김연철 · 서보혁 역. 『실패한 외교』 (서울: 사계절, 2008).

Henry Kissinger. 이현주 역. 『헨리 키신저의 세계 질서』 (서울: 민음사, 2016).

Nguyen Xuan Thang. "1986년부터 현재까지 베트남-미국관계의 정상화 과정". 『동향과 논단』 제1 · 2호 (2007년 겨울), pp. 101-110.

경수로사업지원단. 『대북 경수로지원사업 개관』 (1997. 9).

김동수. "북한 비핵화 협상의 실패: 구성주의적 시각을 중심으로". 『한국동북아논총』 제101호 (2021), pp. 147-163.

김선재. "중국의 부상에 대한 미국의 대응: 미국-쿠바 국교 정상화에 대한 전망이론적 분석". 『사회과학연구』 제26권 제1호 (2018), pp. 90-116.

김성학. 『전갈의 절규: 북한의 대미불신의 기원과 내면화』 (서울: 선인, 2017).

김우상. 『신한국책략 4.0』 (서울: 세창출판사, 2019).

김주환. "해방직후 북한의 대미인식과 민주기지론". 『역사비평』 (1990년 2월호).

김지훈. "최선희 북한 외무성 부상 3월 15일 평양회견 발언문". 『뉴시스』 (2019. 3. 21).

김현기. "3차 6자회담 결산해보니 … 회담 뒷 얘기". 『중앙일보』 (2004. 6. 27).

김효정. "北, 리용호 · 최선희 심야 기자회견 발언". 『연합뉴스』 (2019. 3. 1).

김흥규. "북미정상회담, 격변의 국제정세, 문재인 정부의 과제". 『KDI 북한경제리뷰』 제20권 제5호 (2018. 5), pp. 43-48.

도널드 그렉. "미국이 보는 북한: 불신의 단초들과 실패의 역사". 『동아시아 재단 정책논쟁』 제42호 (2016. 1. 12).

라몬 파체코 파르도. 권영근 · 임상순 역. 『북한 핵위기와 북미관계』 (서울: 연경문화사, 2016).

문성묵. "북한의 협상전략과 대응전략". 『전략연구』 통권 제57호 (2013. 3), pp. 353-394.

문예성. "중국 '북한 안보리 추가제재 반대 … 상황 악화 행동 안돼'". 『뉴시스』 (2022. 4. 6).

미치시타 나루시게. 이원경 역. 『북한의 벼랑끝 외교사』 (서울: 한울 아카데미, 2014).

박경진 · 김용호. "미국-적대국 간 관계정상화를 통해 본 북미관계정상화 가능성에 관한 연구: 중국, 베트남, 리비아, 쿠바 사례와의 비교". 『국가안보와 전략』 제18권 제4호 (2018), pp. 43-74.

박형준. “노동신문을 통해 본 북한의 대미인식: 비핵화 협상을 중심으로”. 『동북아연구』 제34권 제2호 (2019), pp. 107-136.

서울대 통일평화연구원. 『김정은정권 10년, 북한주민 통일의식』 (2020).

송수경. “트럼프, 北 돌변에 ‘시진핑 배후론’ 불쑥 꺼내 … ‘김정은에 영향’”. 『연합뉴스』 (2018. 5. 18).

안문석. “북미 불신구조의 형성원인과 극복방안”. 『한국동북아논총』 제80호 (2016), pp. 85-108.

이기태 외. 『트럼프 행정부의 안보전략과 한반도 평화체제의 전망: 미국의 적대국 관계 정상화 사례와 한반도에 주는 시사점』 (서울: 통일연구원, 2019).

이동률. 『1972년 중국의 대미 데탕트 배경과 전략』 (서울: 동아시아연구원, 2014).

이상민. “폭군, 독재자, 피그미, 체어맨 .. 부시, 김정일 호칭 ‘그때 그때 달라요’”. 『세계일보』 (2007. 12. 7).

이성춘. 『김정은 시대 북한의 대남 군사협상 전략』 (서울: 선인, 2018).

이신욱. “미국의 대북억지전략과 북핵문제”. 『윤리연구』 제1권 제126호 (2019), pp. 281-306.

이우탁. “미중 전략경쟁과 북미중 전략적 삼각관계의 변화”. 『북한학연구』 제17권 제1호 (2021), pp. 179-215.

임상순. “북핵문제를 둘러싼 미국과 북한의 전략 연구”. 『북한학연구』 제16권 제1호 (2020), pp. 5-35.

장달중 외. 『북미 대립: 탈냉전 속의 냉전 대립』 (서울: 서울대학교출판문화원, 2011).

전봉근. “북미 핵협상의 핵심 쟁점과 대응전략”. 『주요국제문제분석』 2018-40 (서울: 국립외교원, 2018).

전봉근. “트럼프 행정부의 북핵외교 평가와 바이든 행정부의 북핵협상 과제”. 『국가전략』 제27권 제2호 (2021), pp. 137-162.

전봉근. 『비핵화의 정치』 (서울: 명인문화사, 2020).

정성윤 외. 『북핵 종합평가와 한반도비핵화 촉진전략』 (서울: 통일연구원, 2018).

조성렬. “북한 핵문제의 해결 방안”. KBS 남북교류협력단. 『북한 비핵화 문제 해결방안』 (서울: KBS 남북교류협력단, 2019).

조은정 · 김보미 · 최용환. “북미 비핵화 협상의 쟁점과 과제”. 『INSS 전략보고』 No. 44 (2019. 10).

조은정 · 최용환. “한반도 비핵화 담론의 비교 검토: 정치적 과정으로서의 비핵화”. 『INSS 전략보고』 No. 132 (September 2021).

최용환. “북한 군사력 강화 정책의 딜레마”. 『INSS 전략보고』 No. 173 (August 2022).

최용환. “북한의 연이은 군사적 도발, 원인과 전망”. 『INSS 이슈브리프』 제408호 (2022. 11. 9).

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

최용환 · 이수형. 『북핵과도기 한국의 안보정책 과제와 쟁점』 (서울: 국가안보전략연구원, 2020).

케네스 퀴노네스. 노순옥 역. 『2평 방집에서 결정된 한반도 운명』 (서울: 중앙 M&B, 2000).

한용섭. 『북한 핵의 운명』 (서울: 박영사, 2018).

홍석훈 · 조윤영. “북미 비핵화 협상 구도 변화와 한반도 정세”. 『한국동북아논총』 제90호 (2019), pp. 5-24.

홍현익. 『미국의 적성국과의 관계정상화: 중국 · 베트남 · 리비아 · 미얀마 사례의 북미 관계정상화에 대한 함의』 (성남: 세종연구소, 2014).

황부연 · 유호열 · 김에스라. “북미 핵협상의 전략적 분석: 협상전략이론을 중심으로”. 『세계지역연구논총』 제35권 제1호 (2017), pp. 189-217.

황지환. “미국-쿠바 국교 정상화와 북미관계의 구조적 한계와 변화가능성”. 『통일정책연구』 제24권 제2호 (2015), pp. 67-87.

영문자료

“Text of President Bush’s 2002 State of the Union Address”. *The Washington Post* (Jan. 29, 2002).

“The comments of Senator Frank Murkowski at the hearings of the Senate Committee on Energy and Natural Resources” (January 19, 1995).

U.S. Department of the Treasury. “Treasury Designates Banco Delta Asia as Primary Money Laundering Concern under USA PATROIT Act”

(September 15, 2005).

Biegan, Stephen. "Remarks on DPRK at Stanford University" (January 31, 2019).

Bolton, John. *The Room Where It Happened* (New York: Simon & Schuster, 2020).

Chinoy, Mike. *Meltdown: The Inside Story of the North Korean Nuclear Crisis* (New York: St. Martin's Press, 2008).

CIA, "North Korea's Nuclear Efforts," (April 28. 1987) in Robert A. Wampler, ed., *North Korea and Nuclear Weapons: The Declassfied US Record* (National Security Archive Electronic Briefing Book, No. 87, April 25 2003).

CIA. "CIA estimate provided to Congress" (November 19, 2002).

Comings, Bruce. *North Korea: Another Country* (New York: The New Press, 2004).

CSIS Missile Defense Project. https://missilethreat.csis.org/country/dprk/

Denyer, Simon. "As clock ticks, South Korea looks for a leap of faith from Washington over North Korea". *The Washington Post* (November 21, 2018).

Department of Defense. *Nuclear Posture Review Report: Executive Summary* (January 2002).

Downs, Chuck. *Over the Line: North Korea's Negotiating Strategy* (Washington D.C.: AEI, 1999).

Friedhoff, Karl. "If Americans Can Find North Korea on a Map, They're More Likely to Prefer Diplomacy" (The Chicago Council on Global Affairs, September 13, 2021).

Gilinsky, Victor and Henry Sokolski. "Korean Accord: What Is It?". *The Washington Post* (November 23, 1994).

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

Jones, Jeffrey M. "Americans' Opinions of U.S.-North Korea Relations Less Negative" (Gallup, July 12, 2018).

Joy, C. Turner. *How Communists Negotiate* (New York: Macmillian, 1955).

Leogrande, William M. "Normalizing US-Cuba relations: escaping the Shackles of the past". *International Affairs*, Vol. 91, No. 3 (May 2015), pp. 473-488.

Liptak, Kevin and Jeremy Diamond. "Trump to UN: 'Rocket Man is on a suicide mission'". *CNN* (September 19, 2017).

Mazarr, Michael J. *North Korea and the Bomb* (New York: St. Martin's Press, 1995).

Moore, Gregory J. "America's Failed North Korea Nuclear Policy: A New Approach". *Asian Perspective* 32, no. 4 (October 2008).

Oberdorfer, Don. *The Two Koreas: A Contemporary History* (Basic Books, 1997).

Office of the Secretary of Defense. *Report to Congress on Military and Security Developments Involving the Democratic People's Republic of Korea* (December 2017).

Perry, Willian J. "Review of United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations". *Department of State* (October 12, 1999).

Poushter, Jacob. "Americans hold very negative views of North Korea amid nuclear tensions" (Pew Research Center, April 5, 2017).

Quealy, Kevin. "If Americans Can Find North Korea on a Map, They're More Likely to Prefer Diplomacy". *The New York Times* (July 5, 2017).

Reinhart, R. J. "Far Fewer Americans See North Korea as Greatest U.S. Enemy." (Gallup, February 27, 2019).

Snyder, Glenn H. *Alliance Politics* (Ithaca: Cornal University Press, 1997).

Snyder, Scott. *Negotiation on the Edge: North Korean Negotiating Behavior* (Washington D.C.: United States Institution of Peace Press, 1999).

The White House. *National Security Strategy of the United States of America*

(2006).

Tudda, Chris. *A Cold War Turning Point: Nixon and China, 1969-1972* (LA: LSU Press, 2012).

UN Security Council. "Resolution 825" (1993. 11. 5).

UN Security Council. "Resolution 1695" (2006. 7. 15).

UN Security Council. "Resolution 1874" (2009. 6. 12).

UN Security Council. "Resolution 2397" (2017. 12. 22).

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

Wroughton, Lesley and David Brunnstrom. "Exclusive: With a piece of paper, Trump called on Kim to hand over nuclear weapons". *Reuters* (March 30, 2019).

Xu Keyue. "Concerns over escalating tensions in Asia-Pacific intensified as US, S. Korea to begin biggest military drills in years," *Global Times* (Aug 21, 2022).

INSS 연구보고서 2022-22

북미 불신구조 하에서의 비핵화 협상 추진방향

발행처 사단법인 국가안보전략연구원
발행인 이태윤
주소 06295 서울시 강남구 언주로 120 인스토피아 빌딩
전화 02-6191-1000 (Fax. 02-6191-1111)
홈페이지 http://www.inss.re.kr
인쇄일 2022년 12월
발행일 2022년 12월
편집 한국학술정보(주)
ISBN 979-11-92859-01-9
979-11-89781-79-8 (세트)
가격 비매품

※ 본지에 실린 내용은 집필자 개인의 견해이며, 본 연구원의 공식입장이 아닙니다.