

대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다.
자유민주적 기본질서에 입각한 평화통일 정책연구기관, KINU

KINU 연구총서 23-16

북한 핵보유 협상전략: 이해와 전망

정성윤 | 김민성

KINU

KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION

북한 핵보유 협상전략: 이해와 전망

연구책임자

정성윤 (통일연구원 연구위원)

공동연구자

김민성 (통일연구원 부연구위원)

KINU

북한 핵보유 협상전략: 이해와 전망

KINU 연구총서 23-16

발행일	2023년 12월 30일
저자	정성운, 김민성
발행인	김천식
발행처	통일연구원
편집인	통일정책연구실장
등록	제2-02361호 (97.4.23)
주소	(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전화	(대표) 02-2023-8000 (FAX) 02-2023-8296
홈페이지	https://www.kinu.or.kr
기획·디자인	(주)디자인여백플러스(02-2672-1535)
인쇄처	세일포커스(주)(02-2275-6894)
I S B N	979-11-6589-158-9 93340
가격	9,000원

© 통일연구원, 2023

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

북한 핵보유 협상전략 :

이해와 전망



KINU

KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며, 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것은 아닙니다.

Contents 차례

요약	7
----	---

Chapter I

서론	13
1. 연구 배경과 필요성	15
2. 연구 목적과 구성	23

Chapter II

북핵 정세의 특징과 파급효과	25
1. 북한의 도전	27
2. 한국의 응전	37
3. 외교·안보적 파급효과	42

Chapter III

북한의 핵 협상전략	51
1. 핵 협상전략의 추진 배경	53
2. 핵 협상전략의 목표	83
3. 핵 협상전략의 내용	87

Chapter IV

북한의 전략적 선호와 협상전략 전망	117
1. 북한의 정세 인식과 행태 및 향후 결정요소	119
2. 북한의 전략적 선호	135
3. 북한의 대미 전략	154
4. 북한의 동맹국 전략	164

Chapter V

결론: 정책적 고려사항	171
참고문헌	184
최근 발간자료 안내	191

Tables

표 차례

〈표 II-1〉 선제 핵공격 명시한 북한 핵무력정책 법령	31
〈표 II-2〉 러북 정상회담 일지	35
〈표 III-1〉 북한의 2022년 「핵무력정책법」 주요 내용	68
〈표 III-2〉 1~6차 북한 핵실험 평가	72
〈표 III-3〉 국내외 북한 핵탄두 수 추정치	75
〈표 III-4〉 북한 탄도미사일 능력	77
〈표 III-5〉 김정은 정권 시기별 핵-대내-대외관계 특징	89
〈표 III-6〉 김정은 시기 미북회담 및 합의 주요 내용	92
〈표 III-7〉 김정은 시기 대미관계 주요 내용과 특징	96
〈표 III-8〉 2018~2019년 김정은-시진핑 간 5차례 정상회담	101
〈표 III-9〉 김정은 시기 대중 및 대러관계 주요 내용과 특징	105
〈표 III-10〉 김정은 시기 남북회담 횟수 및 내용	111
〈표 III-11〉 김정은 시기 남북관계 주요 내용과 특징	115
〈표 IV-1〉 미국의 대북 강제적 비핵화에 대한 북한의 옵션	153

Figures

그림 차례

〈그림 IV-1〉 북한의 미래 전략 환경	132
------------------------------	-----



북한 핵보유 협상전략: 이해와 전망

본 연구의 목적은 북한 김정은 정권이 핵보유국 지위 확보를 위해 주요국들과 어떠한 관계를 구축하고자 할 것인지에 대해 전망하는 것이다. 구체적으로 북한 정권이 강력히 추진하고 있는 핵보유국 지위 달성을 위해 북한 지도부가 어떠한 능력을 배양하고자 하고 어떠한 전략으로 주변국과 협상할 것인지를 연구한다. 이러한 연구를 통해 북한 정권이 생존을 위해 핵을 대외관계 차원에서 어떻게 활용해 왔는지를 이해하고, 앞으로 어떻게 활용할 것인지에 대한 전망을 하고자 한다.

본 연구는 연구 목적을 위해 우선 김정은 정권이 최근 한반도 및 역내 정세를 어떻게 인식하고 있는지를 북한의 시각에서 평가해 본다. 그리고 북한이 정세에 대한 대응으로 어떠한 외교·안보적 목표를 설정하고, 목표 달성을 위해 어떠한 능력을 확보하고 어떠한 전략을 구상하고 있는지를 구명한다. 본 연구는 북한의 정세에 대한 인식, 능력, 전략에 대한 평가를 바탕으로, 그들 스스로가 내부적으로 설정하고 있을 전략적 선호를 구분한다.

본 연구는 북한의 최선·차선·차악·최악 등 네 가지 시나리오를 선호에 따라 제시한 후, 북한 스스로가 각각의 시나리오의 달성 가능성과

도전요인들을 어떻게 예상하고 있을지를 제시한다. 그 결과 본 연구는 북한 지도부가 당분간 그 실현 가능성을 떠나 공식적 핵보유국 지위 확보를 위해 노력할 것이며 이를 위한 능력과 전략을 고수할 것으로 전망한다. 하지만 본 연구는 북한 지도부가 향후 어떠한 이유든지 목표 달성이 불가능하다고 최종 판단하면, 차선책으로 핵능력 일부를 확보하는 방식으로 핵보유국 지위 효과라도 확보하려 할 것으로 전망한다.

하지만 본 연구는 북한 지도부가 선호의 정도나 가능성을 떠나, 4가지 경우의 수 각각에 대해 그들이 직면할 수 있는 다양한 도전요인을 상정하고 이에 대한 대응책을 고심하고 있을 것으로 전망했다. 특히 북한은 미국의 군사행동에 의한 강제적 비핵화 가능성과 동맹국인 중국의 변심도 우려하고 있을 가능성이 있다. 따라서 북한은 핵보유국 지위 목표 달성 전까지 미국의 군사행동을 효과적으로 억제하고 중국·러시아와의 협력관계를 강화하는 것을 가장 중요한 외교·안보 목표로 상정하고 있을 것이다.

하지만 본 연구는 결과적으로 북한의 핵보유국 지위 목표 달성 가능성이 현저히 낮다고 평가한다. 국제사회가 북한의 핵보유국 지위를 인정하지 않을 것이며, 그들의 우호 세력인 중국과 러시아 또한 기존의 북한의 핵보유를 공식적으로 인정할 가능성은 현저히 낮고, 향후 두 동맹국이 노골적으로 북한의 핵보유 노력을 비호할 가능성도 점차 낮아질 것으로 보기 때문이다. 중국과 러시아가 미국의 역내 영향력 강화를 차단해야 할 필요가 있기 때문이다. 이러한 이유로 본 연구는 북한의 의지와 노력에도 불구하고 북한이 목표를 달성할 가능성은 상당히 낮다고 주장한다.

주제어: 핵보유국 지위, 핵능력, 핵전략, 협상(bargaining), 선호



North Korea's Bargaining Strategy for Nuclear Weapons : Assessment and Forecast

Chung, Sung-Yoon & Kim, Minsung

The purpose of this study is to anticipate what kind of relationships the Kim Jong-un regime will attempt to establish with major states in order to secure its status as a nuclear state. Specifically, this study analyzes what kinds of capabilities the North Korean leadership pursues to enhance and with which strategies the regime intends to negotiate with neighboring countries as it strives to achieve the objective of being recognized as a nuclear state, a goal that the North Korean regime is aggressively pursuing today. Through this analysis, the study hopes to contribute to our understanding of how the North Korean regime has utilized nuclear weapons for its external relations in order to survive, and anticipate how it seeks to use its nuclear capabilities in the future.

Given these goals, the study first evaluates how the Kim Jong-un regime perceives the dynamics on the Korean peninsula and within the region from the perspective of North Korea. Next, the study describes the diplomatic and security objectives the North Korean regime has devised in response to its surrounding environment, and further explains which capabilities are being pursued and which strategies are being considered by North Korea to achieve these objectives. Based on these evaluations of North Korea's perceptions of the current environment, capabilities, and strategies, the study categorizes the strategic preferences of the North Korean regime that it has likely identified internally.

The study subsequently outlines four scenarios based on North Korea's preferences, ranging from best, second-best, least-worst, and worst, and discusses how North Korea perceives the likelihood of success and potential obstacles for each of these scenarios. The study concludes that the North Korean leadership will continue to pursue the official status of a nuclear state and consequently seek capabilities and strategies to achieve this goal, regardless of the probability of success. In addition, however, the study also anticipates that if the North Korean regime ultimately determines that its goal of being recognized as a nuclear state is impossible for whatever reason, it will try to obtain the effects of being a nuclear state by securing parts of its nuclear weapons capabilities as a secondary option.

However, the study also expects that North Korea is already

anticipating the various obstacles that it might encounter and contemplating how to respond to these challenges, regardless of North Korea's preferences or the likelihood of success in each scenario. In particular, it is possible that North Korea is concerned about forceful denuclearization by the US through military action or a change of heart by its Chinese allies. Therefore, North Korea is likely to consider the effective deterrence of military actions by the U.S. as well as strengthening cooperative relationships with China and Russia as its most important diplomatic and security objectives before it achieves the ultimate goal of being recognized as a nuclear state.

In the end, however, this study views that the likelihood of North Korea achieving its goal of being recognized as a nuclear state is extremely low. This is because it is highly unlikely that even China and Russia, two close partners of North Korea, will officially recognize North Korea as a nuclear state. Moreover, both China and Russia will become less inclined to explicitly defend North Korea's nuclear efforts since these two countries need to prevent the U.S. from increasing influence and presence in the region. As a result, the study argues that it is extremely improbable that North Korea will achieve its intended goal of becoming a nuclear state, despite its intent and efforts.

Keywords: Nuclear State Status, Nuclear Capabilities, Nuclear Strategy, Bargaining, Preferences

I. 서론



KINU

KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION

서론

1. 연구 배경과 필요성

북핵 교착국면이 진행 중이다. 2019년 2월 말 하노이 미북회담이 실패로 끝난 이후 북한 비핵화 대화는 중단되었다. 이는 전적으로 북한이 비핵화 타협을 거부하고 핵·미사일 고도화에 진력하고 있기 때문이다. 북한은 하노이 미북회담 결렬 직후인 2019년 5월부터 핵·미사일 고도화 도발을 재개했으며, 2022년 윤석열 정부 등장 이후 도발의 빈도와 강도를 더욱 높이고 있다. 특히 북한은 2021년 1월 8차 당대회 이후 남한을 명백한 적으로 규정하고 우리를 겨냥한 전술핵 무기 능력 강화에 매진하고 있다. 2022년 9월 최고인민회의에서 핵 무기 사용 5대 조건을 법령에 명시했고,^{1/} 2023년 9월에는 급기야 사회주의헌법 개정을 통해 ‘핵무력건설에 관한 국가활동원칙’을 포함했다.^{2/}

1/ 북한이 채택한 법령 내용 중, 3조에는 김정은 국무위원장 등 지휘부가 위협에 처하면 자동적으로 핵타격을 한다는 점을 강조했고, 6조에는 핵무기의 사용조건을 구체화해 선제적인 핵무력 사용도 가능하게 했다. “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 법령, 조선민주주의인민공화국 핵무력정책에 대하여,” 『로동신문』, 2022.9.9.

2/ 북한은 기존 헌법 서문에 ‘핵보유국’이라는 내용을 명시해왔다. 하지만 2023년 9월에는 핵무기 개발의 목표와 핵무기 발전을 고도화한다는 방향을 구체적으로 명문화했다는 점에서 차별적이다. “북, 핵무력정책 헌법에 명시...김정은 “반미연대 강화”(종합),” 『연합뉴스』, 2023.9.28., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20230928010151504>> (검색일: 2023.9.29.).

북한의 지속적인 핵·미사일 고도화 도발과 공세적인 핵태세로 인해 한반도와 동북아의 안보 불확실성은 높아지고 있다. 특히 북한이 우리를 직접 겨냥한 핵무기 능력을 본격적으로 증강하고, 우리에게 대한 직접적 핵무기 사용 위협을 언급함으로써, 우리는 자연스럽게 북핵을 좀 더 적극적으로 그리고 주도적으로 억제해야만 하는 도전에 직면했다. 우리 정부는 우선 확장억제를 강화하기 위한 한미동맹과 한·미·일 3국 안보협력 강화에 주력했다.

2023년 4월 한미 정상회담을 통해 발표된 워싱턴 선언과 8월 미국 캠프 데이비드(Camp David)에서 개최된 한·미·일 3국 정상회담의 이러한 노력의 성과이다. 이제 미국의 핵무기와 우리의 최첨단 재래식 전력이 합쳐짐으로써 북한의 핵위협에 능동적으로 대응할 수 있는 제도적 장치가 마련되었고, 북핵을 억제하기 위해 한·미·일 3국의 자산들을 적극 활용할 수 있는 토대가 구축되었다.^{3/}

우리의 이러한 노력에 북한은 한편으로는 자력을 통한 핵능력 증강에 집중하면서 한편으로는 오랜 동맹국인 중국과 러시아와의 협력 관계 강화를 통해 대응하고 있다. 북한이 미중 전략경쟁과 우크라이나-러시아 전쟁이라는 국제정치의 격변기를 활용해, 소위 동맹 세력들과의 반미 연대로 적극적 대응을 시작한 것이다. 물론 이러한 북한의 전략의 선택에는 핵능력을 지속적으로 높이고 한반도 정세의 주도권을 강화하겠다는 의지가 포함되어 있을 것이다.

북한이 전통적 우방 강대국과의 협력을 강화함에 따라 우리 정부가 추진했던 한·미·일 3국 안보협력의 공고화 필요성은 더욱 높아

3/ 대통령실, “[전문] 캠프 데이비드 정선: 한미일 정상회의의 공동성명,” 대한민국 정책브리핑, 2023.8.18., <<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148920085>> (검색일: 2023.8.19.); 대통령실, “[전문] 캠프 데이비드 원칙 및 한미일 간 협의에 대한 공약,” 대한민국 정책브리핑, 2023.8.18., <<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148920087>> (검색일: 2023.8.19.).

지고 있다. 특히 한·미·일 3국 정상회의는 우리 정부가 정치적 결단을 통해 일본과의 관계 개선을 적극 추진하며 3국 협력의 토대를 주도적으로 마련했다는 차원에서 중요한 의미가 있다. 그간 공통의 위협과 가치를 공유하는 이들 3국 간의 협력 강화 필요성이 꾸준히 제기되었음에도 불구하고, 한일 양국의 정치적 갈등으로 이에 대한 구체적 성과가 없었다는 점을 고려할 때, 우리 정부가 국내정치적 어려움을 감내하며 대승적 차원의 전략적 결단을 했다고 평가할 수 있다.

이러한 우리의 결단은 헛되지 않고 소중한 성과들로 돌아왔다. 우선 캠프 데이비드 정상회의에서 한·미·일 3국 정상이 북핵 문제에 대한 굳건하고 실효적인 협력 방안들에 합의했다.^{4/} 아울러 미국과 일본 양국은 우리 정부의 통일·대북정책이자 비핵화 로드맵인 「담대한 구상」을 전폭적으로 지지한다는 의사를 명문화했다. 무엇보다 이번 3국 정상회의의 백미는 바로 미일 양국이 합의문에 사실상 우리 정부가 주도하는 한반도 평화통일을 찬성하는 입장을 명문화한 점이다. 이는 앞으로 우리 정부가 자유민주주의에 기반한 평화통일을 주도하는 데 중요한 외교적 자산이 될 것이다.^{5/}

4/ 3국 정상의 공동성명에는 북한과 관련, 핵·미사일 프로그램 포기 촉구, 탄도미사일 발사 등 도발에 대한 ‘강력 규탄’, 가상화폐 절취 등을 의미하는 ‘불법 사이버 활동에 대한 우려’ 등을 명시했다. 아울러 북한의 사이버 위협에 대응하고, 사이버 활동을 통한 북한의 제재 회피 차단을 위한 국제 공조 등을 논의할 한·미·일 3자 실무그룹 신설도 공동성명에 명기됐다. “[한·미·일 정상회의] 북중러 맞선 3각공조 ‘이정표’...印太 전략지형 요동(종합),” 『연합뉴스』, 2023.8.19., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20230819009051504>> (검색일: 2023.9.29.).

5/ 이 외에도 3국 정상회의가 남긴 성과들이 적지 않다. 우선 캠프 데이비드 3국 정상회의를 통해 한·미·일 3국의 협력은 사실상 쿼드(Quad)나 오커스(AUKUS)와 같은 소다자주의 협의체로 제도화되었다고 평가할 수 있다. 특히 정상회의에서 채택된 ‘캠프 데이비드 원칙’에서 “한·미·일은 인도·태평양 국가로서 국제법, 공동의 규범, 그리고 공동의 가치에 대한 존중을 바탕으로, 자유롭고 열린 인도·태평양을 계속해서 증진해 나갈 것”이라며 “우리는 힘에 의한 또는 강압에 의한 그 어떠한 일방적 현상 변경 시도에도 강력히 반대한다”고 명시함으로써, 동북아와 한반도를 포함한 인도·태평양 지역에서 권위주의 국가들의 현상타파와 세력균형 허물기를 용납하지 않겠다는 자유민주주의 진영의 강력한 가치연대가 출범한 것도 중대한

북한은 한·미·일 3국 협력과 한미동맹 강화에 대응해 러시아와의 군사협력을 추진하는 등 중·러·북 3국 협력 수준을 더욱 높이며 적극적으로 대응하고 있다. 특히 김정은 위원장과 푸틴(Vladimir Vladimirovich Putin) 대통령은 2023년 9월 13일 정상회담에서 무기거래와 군사기술 상호 거래를 협의하는 등 강력한 밀착을 과시했다.^{6/} 러시아는 우크라이나와의 전쟁 수행에 필요한 재래식 무기를 북한으로부터 공급받고, 북한은 위성 발사체와 핵추진잠수함 등 자력으로 확보하지 못한 핵·미사일 고도화 기술을 러시아로부터 이전 받으려는 의도로 해석된다. 반미(反美)연합이라는 대의를 공유하고 있는 중국은 이러한 러북 간 군사협력을 명시적으로 반대하지 않고 있다.

북한의 이러한 행보가 시사하는 바는 분명하다. 먼저 북한은 정세의 주도권을 강화하고자 한다. 한국 정부가 강력히 주도한 북핵 대응 협력을 거부하고자 하는 의도가 있다. 아울러 북한은 가급적 핵·미사일 고도화의 성과를 조기에 확보하고자 한다. 북한이 러시아에게 군사물자를 제공하면서까지 관련 기술을 서둘러 확보하고자 하는 것은, 그만큼 자력에 의한 목표 달성이 용이하지 않을 뿐 아니라, 고도화된 핵능력의 효과를 맹신하고 있다는 점을 방증한다.^{7/}

합의가 있다. 대통령실, “[전문] 캠프 데이비드 원칙 및 한미일 간 협의에 대한 공약,” 대한민국 정책브리핑, 2023.8.18., <<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148920087>> (검색일: 2023.8.19.).

6/ “경애하는 김정은동지께서 로씨야련방 대통령 올라지미르 올라지미로비치 뿌쨌동지와 회담하시였다.” 『조선중앙통신』, 2023.9.14.

7/ 2023년 8월 30일 존 커비(John Kirby) 백악관 국가안보회의(National Security Council: NSC) 전략소통조정관은 “북한과 러시아간 무기 협상이 활발하게 진전되고 있다”는 새로운 정보를 갖고 있다고 공개했다. 그는 한국전쟁 정전협정 체결일인 이른바 북한의 ‘전승절’ 당시 셰르게이 쇼이구(Sergei Shoigu) 러시아 국방장관이 북한을 방문해 “러시아에 포탄을 판매하도록 설득하기 위한 것”이었다고 설명했다. “美백악관 ‘러·북, 무기거래 협상 활발 진전...北, 러와 협상 중단해야,’” 『News1』, 2023.8.31., <<https://www.news1.kr/articles/?5156355#:~:text=%>> (검색일: 2023.10.1.).

무엇보다 북한은 이러한 노력을 통해 핵보유국 지위를 조기에 확보하고자 한다. 북한은 핵보유국 지위 확보가 가장 중요한 국가적 전략 목표임을 여러 차례 직간접적으로 강조해왔다. 하지만 이를 위해서는 핵능력의 강화뿐 아니라 국제사회의 비핵화 의지를 꺾어야만 한다. 북한이 러시아와의 군사협력을 갑자기 추진하고 헌법에 ‘핵무력정책을 명기’한 것도 이런 의지와 계산의 산물이다.

북한의 이러한 속내는 2023년 최선희 외무상의 공식적 담화 등을 통해 명백히 확인할 수 있다. 2023년 4월 21일 최선희 외무상은 ‘담화’를 통해 ‘핵보유국’ 지위는 누가 인정해준 것이 아니라 “핵무력정책 법령에 따라 국법으로 고착된 것”이라고 주장했다. 그러면서 국제사회가 북한은 핵보유국 지위를 가질 수 없다고 운운하는 것은 “국법을 어기라고 강요하는 내정간섭 행위”라고 비난했다. 특히 최 외무상은 자신들이 “미국의 핵위협에 맞받아칠 수 있는 힘만 가지면 그만”이라며 “절대로 그 누구의 인정도, 승인도 추구하지 않을 것”이며, 자신들이 ‘세계적인 핵 열강’이라고 주장하며 이러한 지위는 “최종적이며 불가역적”이라고 강조했다. 그리고 최 외무상은 북한이 20년 전 핵확산금지조약(Nuclear Nonproliferation Treaty: NPT)을 탈퇴한 사실을 상기시키고, 따라서 “어떤 조약상 의무로부터 자유롭다”고 강변하기도 했다.^{8/}

최선희 외무상은 2023년 9월 30일 조선중앙통신을 통해 발표한 담화를 통해, 유엔 안전보장이사회(UN Security Council, 이하 유

8/ “북한 최선희 외무상 “세계적인 핵열강 지위 최종적·불가역적.” 『연합뉴스』, 2023. 4. 21., <<https://www.yna.co.kr/view/MYH20230421008600641>> (검색일: 2023. 10. 2.). 최선희 북한 외무상은 9월 30일 발표한 담화에서 “반세기 이상 지속된 미국과 그 추종세력들의 끊임없는 반공화국 핵위협이 조선민주주의인민공화국의 핵보유를 촉발하고, 핵무력 강화의 부단한 전진 과정을 추동한 결정적 요인, 전제부로 되어왔다는 것은 그 누구도 부정할 수 없는 엄연한 현실”이라고 밝힌 바 있다. “北 최선희 “유엔의 ‘핵보유국 지위’ 부정은 엄중한 주권 침해.” 『News1』, 2023. 10. 1., <<https://www.news1.kr/articles/?5187074>> (검색일: 2023. 10. 2.).

엔 안보리)가 북한의 핵무력 고도화 정책의 헌법 명시를 비난했다며, 이는 “주권 국가의 내정에 대한 노골적인 간섭”이라고 주장했다. 또한 “미국 등 적대 세력들이 비핵화를 강요하면서 핵보유국으로서의 헌법적 지위를 부정하거나 침탈하려 든다면 이는 헌법 포기를 강요하는 주권침해 행위”라고 반발했다.^{9/}

김정은 위원장 역시 2023년 9월 28일 개최된 최고인민회의 연설에서 “사회주의 국가로 존재하는 한, 자주와 사회주의를 말살하려는 제국주의자들의 폭제의 핵이 지구상에 존재하는 한, 핵보유국의 현 지위를 절대로 변경시켜서도 양보해서도 안 되고 오히려 핵무력을 지속적으로 더욱 강화해 나가야 한다”고 말한 바 있다.^{10/} 김정은 위원장과 최선희 외무상의 발언만을 평가해 볼 때 북한은 이미 국제사회의 규범과는 별개로 내부적으로 핵보유국 지위를 기정사실화하고 이를 제도적 차원에서 공고화하는 과정에 있다고 볼 수 있다. 하지만 이는 어디까지나 그들 내부의 정치적 차원에서만 평가할 수 있으며, 당연히 핵보유국 지위의 핵심인 국제사회로부터의 인정과는 거리가 먼 선언적 행위에 불과하다. 따라서 당연히 (비)공식적 핵보유 국가들이 누리는 국제정치적 효과는 달성하지 못한 상황이다.

이와 같은 실체적 현실을 잘 알고 있을 북한 지도부는 향후 핵보유국 지위를 실질적으로 확보하기 위한 노력의 일환으로 핵능력 증강에 더욱 매진함과 동시에 다양하고 적극적인 대외전략을 투사할 것으로 충분히 예상할 수 있다. 물론 이 과정에서 한반도 안보 정세는 더욱 악화할 가능성이 있고, 주변 강대국들의 셈법 또한 복잡하게 전개될 것으로 보인다. 이는 자연스럽게 우리에게 다양한 도전을

9/ “미 국무부, 최선희 ‘핵보유는 주권행사’ 주장에 ‘핵보유국 절대 안 돼’”, 『VOA』, 2023.10.4., <<https://www.voakorea.com/a/7295550.html>> (검색일: 2023.10.5.).

10/ “판문점선언 짓밟은 김정은…‘마지막 협상 조건’ 불살라”, 『데일리안』, 2023.9.29., <<https://www.dailian.co.kr/news/view/1278486/>> (검색일: 2023.10.3.).

야기할 것이 유력하다. 따라서 향후 우리 정부는 북한의 이러한 예상 행보에 대응해 우선 북한의 핵능력 증강을 방해하고 북한의 핵전략을 거부할 수 있는 억제력과 대응전략을 구상해야 한다. 이와 더불어 우리는 북한의 강대 동맹국 그리고 강대 적성국들에 대한 다양한 외교안보전략을 사전에 평가해 북한의 전략적 의도가 관철되지 못하는 환경을 조성할 필요가 있다.

북핵 억제력 강화와 우호적 정세 환경을 효과적으로 구축하기 위해서는 북한의 전략적 선택에 대한 이해와 적절한 평가가 필요하다. 내부적으로 핵보유국 지위를 확보했다고 천명하고 있는 북한이지만, 분명히 국제적으로 그러한 지위를 인정받기 위한 노력에 전념을 다할 것이 분명하다. 하지만 이 과정에서 북한 지도부는 다수의 강대국들을 상대해야 하는 만큼, 향후 그들의 노정에 다양한 경우의 수가 전개될 수 있다는 점을 잘 알고 있을 것이다. 따라서 현재 북한은 아마도 내부적으로 다양한 시나리오를 전개한 후 각각의 경우에 대한 위협과 기회, 그리고 파급효과를 구분하며 다양한 대응책을 구상하고 있을 것으로 추정할 수 있다. 이는 향후 우리 정부 정책이 북한의 이러한 의도와 다양한 구상을 파악해 적극적으로 대응할 필요가 있음을 시사한다.

본 연구가 북한의 핵보유국 지위 확보를 위한 다양한 전략을 연구하고자 하는 이유는 바로 이러한 이유 때문이다. 특히 본 연구는 북한이 핵보유국 지위 확보라는 목표를 위해 주요국들과 어떠한 협상(bargaining)을 염두에 두고 있는지를 그들의 시각에서 접근함으로써 북한의 향후 의도와 행태를 가늠하고자 한다. 따라서 본 연구가 사용하는 협상전략(bargaining strategy)은 단순히 특정 국가와의 흥정(negotiation)만을 의미하지 않는다. 본 연구에서 정의하는 ‘협상전략’은 북한이 핵보유국 지위 확보라는 사활적인 ‘국가전략’의 목

적 달성'을 위해 강대국들을 대상으로 핵을 어떻게 전략적으로 활용할 것인지에 대한 부분까지도 포괄한다. 이는 본 연구의 범위가 핵 무기 사용, 핵강압, (자발적/비자발적) 비핵화 등에 걸쳐 있음을 의미한다.

이러한 연구가 필요한 이유는 다음과 같다. 첫째, 북핵 정세 교착국면의 장기화 가능성에 능동적으로 대응할 필요가 있다. 2016년부터 수년간 진행되었던 숨 가뻐던 북핵 정세가 북한 스스로가 평가하고 있듯이 장기전 체제로 전환되었다. 북한은 장기적 차원에서 핵보유국 지위를 확보해야 한다는 계획을 염두에 두고 있을 것이다. 이러한 변화된 정세 구조와 북한의 입장에 친화적인 방향과 내용으로 북핵전략을 모색하는 것은 당연하다. 이러한 접근은 장기적 남북관계 설정과 대북정책 구상에도 필요하다. 북한이 대남 관계를 독립적으로 다루기보다 핵을 중심에 놓고 국제적 차원에서 사고하고 있기 때문이다.

둘째, 북한의 전략 전환에 대한 맞춤형 대응이 필요하다. 북한은 전통적으로 강대국 국제정치의 변화, 즉 세계정치의 권력 배분 과정에 민감했다. 북한은 미중 전략경쟁과 우크라이나-러시아 전쟁의 파장을 예의주시하며 자신들의 국가 목표와 전략을 재조정하고자 한다. 아울러 북한은 기존 전략의 평가와 재조정을 통해 새로운 전략을 모색 중이다. 대미 중심에서 대남·대미를 동시에 겨냥한 핵력강화와 핵전략 구축으로 신속히 전환하고 있다. 북한의 전략에 대한 맞춤형 대응을 위해서 북한 전략의 핵심이자 중추인 핵 중심 외교안보전략에 대한 면밀한 평가가 요구되는 것은 당연하다.

셋째, 북핵 관련 주요국들의 북핵 정책 변화 가능성에 대비해야 한다. 미중을 비롯한 강대국들 또한 향후 국제정치의 변화 속에서 동북아와 한반도, 특히 북핵 문제를 다루고자 할 수 있다. 북핵 위협

억제와 북한 비핵화 추진을 위해 미국을 비롯한 주변 강대국들과의 건설적 협조체제를 구축해야만 하는 우리 상황에서 강대국들의 전략을 이해하고 향후 행태를 예상하는 것은 중요하다. 물론 북한도 강대국 관계에서 핵을 어떻게 전략적·전술적으로 활용할 것인지를 고심하고 있을 것이다. 물론 이 과정에서 자신들에게 유불리한 강대국들의 전략과 관계를 다양하게 평가하고 있을 것이다. 따라서 현재 북한 지도부가 강대국들을 어떻게 다루고자 하는가를 ‘북한의 입장 과 사고방식’을 고려해 접근하는 노력이 필요하다.

2. 연구 목적과 구성

본 연구의 궁극적 목적은 김정은 정권이 핵보유국 지위를 확보하기 위해 다양한 전략적 선호에서 어떠한 주변국 대응전략을 구상하고 있을지를 구명하는 것이다. 이러한 연구 목적을 달성하기 위해 본 연구는 다음과 같은 세부적인 연구를 진행한다. 이는 연구 구성 및 방향과도 연계되어 있다.

첫째, 급변하고 있는 북핵 정세의 특징과 그 파급효과를 구명한다. 2019년 이후 북핵 정세는 구조적으로 교착국면의 전형적인 특징을 보여주고 있다. 어느 일방의 양보나 굴복 없이 정세의 획기적 전환은 쉽지 않다. 북한은 이러한 교착국면의 장기화가 불리하다고 판단하고 있을 것이며, 이를 타개하기 위해 핵능력 배양과 전략 환경 개선이라는 목표를 설정했을 것이다. 이러한 북한의 도전에 우리를 비롯한 주변국이 어떠한 선택을 가지고 어떻게 대응을 하고 있는지가 정세에 어떠한 영향을 미치는지를 우선 구명할 필요가 있다. 기본적으로 북한이 이러한 정세 변동을 고려해 전략적 행보를 하고 있

고 앞으로도 그러할 것이기 때문이다. 이러한 취지에서 본 연구는 본문 첫 번째 연구주제로 정세의 특징과 다양한 파급효과를 우선 진단한다.

둘째, 김정은 정권 등장 이후 북한이 핵보유국 지위를 획득하기 위해 어떠한 노력을 했는지를 연구한다. 김정은 정권은 집권 직후부터 핵무기 개발에 적극적이었다. 지난 10년 남짓 김정은 정권이 어떠한 목표를 향해 핵무기를 개발했고 어떠한 전략적 의지가 이 과정에 담겨 있으며, 그 결과 김정은 정권이 어떠한 핵능력을 구비했는지를 연구하고자 한다. 이를 통해 북한이 지향하는 능력과 전략의 방향을 가늠하면 결국 북한이 향후 핵보유국 지위 확보를 위해 어떠한 대외관계를 어떻게 구축하려 할지 예상하는 데 도움이 될 것이다.

셋째, 본 연구는 북한 지도부가 핵보유국 지위 확보를 위한 협상 전략을 어떠한 환경에서 어떠한 전략으로 추진할 것인지를 구명하고자 한다. 북한이 현재 자신들이 처한 정세와 미래 정세의 특징을 어떻게 평가하고 있으며, 이 속에서 자신들의 핵능력과 전략, 그리고 목표 달성과의 관계를 어떻게 예상하고 있을지를 구명하고자 한다. 이러한 연구는 북한의 입장을 바탕으로 북한 지도부가 염두에 두고 있는 장기 정세의 윤곽과 그 특징을 예상하는 데 도움이 될 수 있다. 특히 '북한의 입장'에서 각각의 시나리오에서 예상 가능한 혹은 염려하고 있을 정책적 기회 및 도전요인이 무엇인지를 식별하고자 한다.

II. 북핵 정세의 특징과 파급효과

KINU

KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION

북핵 정세의 특징과 파급효과

1. 북한의 도전

가. 핵·미사일 고도화 도발 지속

북한은 2023년에도 핵·미사일 고도화 도발을 지속·강화하며 한반도와 동북아 안보를 위협했다. 북한은 한미 연합훈련 전후를 도발 시기로 선택하며 2022년과 마찬가지로 연합훈련을 도발 명분으로 주장했다.^{11/} 북한은 과거부터 한미 연합훈련을 군사적·정치적 차원에서 강도 높게 비난해 왔고, 한미 연합훈련에 대응한 자체 대응 훈련 등을 통해 한미연합 군사력에 대한 자신들의 취약성을 적극적으로 거부하고자 했다.

한미 연합훈련에 대해 북한은 그간 재래식 군사력 열세에 대한 공포감을 가지고 있었다고 평가할 수 있다. 실제 북한은 부족한 능력

11/ 북한은 과거 김일성, 김정일 집권 시기에도 한미 연합훈련을 정치적으로 활용했다. 북한은 일관되게 연합훈련을 ‘정전협정 유린 및 파괴행위’, ‘노골적인 선전포고’ 등으로 비난하며 자신들의 자주권과 최고이익을 침해하는 소위 ‘적대시 정책’의 상징으로 주장하고 있다. 또한 북한은 연합훈련을 미국에 대한 정치적 수단으로도 활용해오고 있다. 북한은 연합훈련에 참여하는 미국을 향해 ‘아시아 지배전략의 발판’, ‘아태중시전략에 따른 음흉한 술책’ 등으로 표현해 왔다. 정성운, “한미 연합훈련에 대한 북한의 인식과 행태,” (통일연구원 Online Series CO 23-15, 2023, 4, 21.), p. 2, <https://www.kinu.or.kr/main/module/report/view.do?idx=114273&category=53&nav_code=mai1674786581> (검색일: 2023, 6, 12.).

과 자원에도 불구하고 한미 연합훈련에 대응해 때때로 전투동원태세(2009년, 2013년), 준전시상태(2015년)를 발령하기도 했다. 연합훈련에 대한 북한의 위협 인식과 관련해 이와 반대의 평가도 있지만 최소한 북한의 자발적 행태를 보면 이는 설득력이 떨어진다. 실제 김정은 정권이 2018년 타협 정세에서 ‘연합훈련 중단’을 요구하며 그 대가로 ‘핵실험 모라토리엄(moratorium)’을 제안했던 사례가 이를 반증한다.

북한은 군사적 차원의 대응과는 별도로 한미 연합훈련을 대남·대미관계 차원에서 전략적으로 활용하기도 했다. 북한은 전통적으로 대남·대미 전략적 차원에서도 연합훈련을 적극적으로 활용해 왔다. 흥정, 강압, 정치적 명분 확보, 협상력 강화 등 다양한 전략적 편익을 추구하고자 했다. 남북 정상회담과의 연계(2007년), 개성공단 북한 노동자 철수 단행(2013년), 4차 핵실험(2016년), 모라토리엄과 훈련중단 교환(2018년)이 대표적이다.^{12/} 이러한 행태를 통해 북한 정권이 획득하고자 했던 효과는 아마도 독재자의 군부 통제력 유지와 주민들의 내부 결속력 강화일 것으로 추정된다.

하지만 김정은 정권의 최근 핵·미사일 고도화 도발 배경과 그 양상을 살펴보면 기존 군사적·정치적 특징 이외에 다른 특징을 확인할 수 있다. 첫째, 김정은 정권이 과거에 비해 훨씬 공세적 도발을 하고 있음이 분명해 보인다. 예를 들면 선대인 김정일 정권은 2001년부터 10년간 국가 공식 기관을 통해 연합훈련에 대해 총 37차례 공식적 입장을 발표했다. 이 중 연합훈련을 핵전쟁 연습이라고 비난한 횟수는 11건이었고 실제 군사적 대응은 7회에 불과했다.^{13/}

하지만 김정은 집권 이후 북한은 훨씬 공세적인 도발 행태를 보여

12/ 위의 글, p. 2.

13/ 위의 글, p. 3.

주고 있다. 김정은 정권은 2011년부터 2022년까지 한미 연합훈련에 대한 비난 성명으로 총 48차례 공식 입장을 냈다. 하지만 그중 절반의 성명이 연합훈련의 성격을 한미의 핵전쟁 준비라고 정의하거나 연합훈련에 대해 핵으로 대응해야 한다는 내용이었다. 동 기간 김정은 정권은 연합훈련을 핑계로 총 81차례의 대응 도발을 강행했고 특히 2022년 이후 도발이 전체의 약 절반에 달한다.^{14/} 특히, 분석을 연합훈련 전후 50일 기간을 대상으로 할 때, 김정일 정권은 2건의 도발을 강행했지만, 김정은 정권은 총 52차례나 도발했다.^{15/}

둘째, 김정은 정권은 한미 연합훈련을 자신들의 핵능력 강화와 도발의 명분으로 강조하고 있다. 하지만 북한이 한미 연합훈련에 대한 대응의 명분으로 도발을 강행하고 있지만, 엄밀히 평가하면 북한의 핵능력 증강의 주된 이유가 연합훈련 때문이라고 단정 지을 수 없다. 문재인 정부 중후반기 북한의 거듭된 도발과 2022년 연합훈련 직전의 고강도 핵·미사일 도발은 연합훈련과 직접적 관련이 없었다. 문재인 정부가 연합훈련을 자제했던 2019년 5월부터 3년간 북한은 총 40회의 도발을 강행했다는 사실^{16/}이 이러한 평가의 근거이다.

북한의 이러한 행태는 핵무기 고도화를 방해받지 않고 추진하는데 활용되기도 한다. 가령 김정은 정권이 연합훈련을 전후해 고도화 기술을 확보하기 위한 도발에 집중하고, 북한의 우방인 중국과 러시아가 북한을 두둔하며 유엔 안보리 차원의 국제협력을 비토(veto)하는 논리로 활용되는 현실이 반복되고 있다. 실제 중국 외교부는 북

14/ 이 수치는 동기간 북한의 실제 도발 횟수보다 적다. 북한이 연합훈련과 상관없는 시기에도 도발을 강행하고 있기 때문이다. 실제 2022년 1월부터 2023년 4월 15일까지 북한의 전체 도발 횟수는 53건이다. 하지만 본 연구에서는 2022년 1월 1일 이후 12차례의 도발과 2023년 1월의 도발 1회를 제외했다. 위의 글, p. 4.

15/ 위의 글, p. 4.

16/ 위의 글, p. 4.

한이 2023년 4월 13일 화성-18형 도발을 강행하자 북한의 불법적 도발을 규탄하지 않고 오히려 “미국 측이 최근 한반도 주변에서 대규모 군사훈련을 동원한 ... 원인이 있다”라고 발표하며 유엔 안보리 추가 제재 결의를 반대했다.^{17/}

셋째, 김정은 정권이 남한을 겨냥한 핵위협 강도를 본격적으로 높이고 있다. 김정은 정권은 집권 초기 자신들의 핵무장이 미국의 핵위협 때문이라고 여러 차례 공식적으로 강조했다. 그리고 실제 미국과의 직접적 타협을 시도하기도 했다. 하지만 하노이 정상회담 결렬 이후 북한은 노골적인 대남 적대 의식을 강조하며 급기야 2021년 1월 제8차 당대회에서는 노골적으로 전술핵 확보 계획을 발표한 후,^{18/} 최근까지 지속적으로 남한을 직접 겨냥한 핵·미사일 도발과 핵강압에 적극적이다.

김정은 정권은 2021년 8차 당대회 직후인 2022년 9월 한미 연합훈련 기간 일곱 차례의 단거리 탄도 미사일 도발을 강행하며 여기에 ‘전술핵탄두의 탑재’가 가능하다는 것을 강조했다. 곧이어 북한은 남한에 대한 공세적 핵강압을 노골화했다. 북한의 이러한 태도는 <표 II-1>과 같이 북한이 2022년 9월 채택한 소위 「핵무력정책법」에서 밝힌 ‘핵무기 사용 5대 조건’에서도 확인할 수 있다.^{19/} 북한은 법령에서 핵 선제공격의 조건을 광범위하게 규정함으로써 자의적 판단에 따라 얼마든지 남한에 대한 핵 선제공격이 가능하다는 점을 시사했다.

17/ “中, 北 신형미사일 발사에 “美 한반도주변 훈련 부정적 영향,” 『연합뉴스』, 2023. 4.13., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20230413135100083>> (검색일: 2023. 4.18.).

18/ “우리 식 사회주의건설을 새 승리로 인도하는 위대한 투쟁강령 조선로동당 제 8 차대회에서 하신 경애하는 김정은동지의 보고에 대하여,” 『로동신문』, 2021.1.9.

19/ “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 법령, 조선민주주의인민공화국 핵무력 정책에 대하여,” 『로동신문』, 2022.9.9.

표 II-1 선제 핵공격 명시한 북한 핵무력정책 법령

6조 '핵무기 사용 조건'
1. 핵무기 또는 대량살육무기 공격이 감행 또는 임박
2. 국가지도부, 국가핵무력지휘기구에 대한 적대세력의 핵 및 비핵공격이 감행 또는 임박
3. 국가의 중요전략적대상에 대한 치명적 군사적 공격이 감행 또는 임박
4. 유사시 전쟁의 확대화 장기화를 막고 전쟁의 주도권을 장악하기 위한 작전상 필요가 불가피하게 제기
5. 국가의 존립과 인민의 생명안전에 파국적인 위기를 초래하는 사태가 발생

자료: "조선민주주의인민공화국 최고인민회의 법령, 조선민주주의인민공화국 핵무력정책에 대하여," 『로동신문』, 2022.9.9.

이처럼 북한은 2020년을 전후해 우리에게 대한 핵능력 강화와 강압을 본격 추진하고 있는데, 북한의 전략적 행태는 크게 두 가지 방향으로 전개되고 있다. 먼저 북한 핵전략의 변화이다. 2019년까지 북한은 남한에 대한 핵무기 사용 가능성에 대한 언급을 상당히 자제했다. 그 이유를 자세히 알 수는 없다. 하지만 분명한 점은 북한이 '공개적으로' 미국을 겨냥한 핵전략의 내용을 확장해 남한도 그 대상에 포함시켰다는 점이다.

이는 아마도 북한이 단기간 목표 달성이 난망한 '미국에 대한 2차 타격 능력' 확보는 장기과제로 추진하면서, 당면한 안보위협에 능동적으로 대응하기 위한 차원에서 한반도 유사 상황에 대한 핵 억제력과 실전력을 확보하기 위한 전략으로 전환했다고 평가할 수 있다. 즉 북한은 상대적으로 상당히 열세인 재래식 능력을 감안해 유사시 정권의 생존 가능성을 높이고자 한반도와 그 인근을 직접 대상으로 하는 전술핵 개발에 대한 집중을 선택한 것으로 보인다.^{20/} 즉 현재

20/ 김정은은 2022년 개최된 전원회의에서 '전술핵무기 다량 생산'과 핵탄두 보유량을 기하급수적으로 늘리겠다고 강조했다. 북한이 기하급수적으로 늘리겠다는 핵탄두는 전술용 핵탄두가 될 것으로 예상된다. 핵탄두 생산에 필요한 핵물질의

김정은 정권은 미국 본토와 더불어 한반도와 그 인근까지도 핵 전장(戰場)으로 간주한다.

아울러, 최근 북한의 언행을 보면 핵강압의 주요 메커니즘으로 남한과 미국에 대한 공포감의 극대화를 적극 추진하고 있다는 평가가 가능하다. 실제 북한이 개발하고자 하는 전술핵은 남한의 대도시와 원전 시설, 공항 등 소위 대가치(counter value) 대상이 주요 표적이다. 북한이 2022년 이후 인명 살상 효과의 극대화를 강조한 핵탄두의 공중 폭파를 실험했다고 주장하거나 엄청난 파괴력을 가진 핵어뢰 개발과 그 성능을 과시하는 것도 이러한 전략의 일환이라고 볼 수 있다.^{21/} 실제 2023년 4월 13일 화성-18형 시험 이후 김정은은 “... 적들에게 안보위기를 체감시키고 ... 극도의 불안과 공포에 시달리게 할 것”이라고 강조한 바도 있다.^{22/}

넷째, 김정은이 도발 정세를 진두지휘하고 있다. 김정은은 2018년 미북 정상회담 이후 대미 항전의 선봉으로서 미국과 한미동맹을 직접 겨냥한 군사훈련을 직접 지휘하는 모습을 빈번히 연출하고 있다. 실제 김정은은 북한 노동당 창건 77주년이었던 2022년 10월 ‘인민군 전술핵용부대 군사훈련’을 직접 지도했고, 2022년 2월 27일부터 2023년 4월 15일까지 ICBM(Intercontinental Ballistic Missile,

비축량과 생산량이 제한적이기 때문에, 북한은 미국을 겨냥한 ICBM에 사용할 고위력 핵탄두 수량을 다수 확보하기는 어려운 상황이다. 따라서 향후 북한은 ICBM용 핵탄두의 적정수량을 확보해 가면서 다양한 종류와 파괴력을 갖춘 소형 전술핵탄두를 대거 늘리는 것으로 핵무력 증강 방향을 설정한 것으로 보인다. 이처럼 북한이 전술핵을 대량 보유하겠다는 것은, 최근 북한이 2022년 「핵무력 정책법」에서 밝힌 바처럼 핵무기 사용 문턱을 낮추고 있다는 일부 평가와 연계된다. 물론 그렇다고 북한의 전술핵 선제공격 가능성이 높아졌다고 단언할 수 없다. 미국의 핵보복이나 대량 보복을 선제타격으로 무력화시키기 힘들기 때문이다.

21/ 이는 군사시설이나 적의 지휘부를 타격하는 통상의 전술핵무기의 용도와는 차별적이다. 즉 군사적 거부 효용에 초점을 맞추기보다 실제 전쟁에서의 활용 가능성(war fighting strategy)을 염두에 둔 전력 증강이라 평가할 수 있다.

22/ “경애하는 김정은동지께서 신형대륙간탄도미사일 《화성포-18》형 첫 시험 발사를 현지에서 지도하시었다.” 『조선중앙통신』, 2023.4.14.

대륙간탄도미사일) 도발 10회 중 4회는 직접 참관했음을 공개한 바 있다. 2023년 1월부터 4월 16일까지 김정은의 공개 활동 24회 중 절반 이상인 14회가 군사 분야 현지도였으며, 연합훈련이 시작된 3월 이후 대부분의 공개 활동이 군사 분야였다.^{23/}

나. 중·러·북 3국 연대 강화

북한의 도전은 비단 핵능력 증강과 군사적 도발에만 국한된 것이 아니다. 북한은 자신들의 강력한 핵 질주에 남한이 미국과의 동맹을 강화하고 일본과의 관계 개선을 통해 한·미·일 3국 안보협력도 강력히 추진하자 전통적 우방인 중국, 러시아와의 협력 강화를 통해 적극적으로 대응하고 있다. 북한이 자신에게 불리한 정세에 대응하기 위해 우방인 동맹국들과 협력하는 것은 국제정치 현실에 비추어 보면 일면 자연스럽다. 하지만 오랜 기간 자주적 대외관계와 안보를 중시해 왔던 북한이 두 강대국과 협력을 적극적으로 추진하는 것은 그만큼 현재 정세가 절박하다는 내부적 판단 때문인 것으로 추정할 수 있다.

북한이 중·러·북 협력 강화를 위한 구체적 행보로 선택한 첫 번째 대상은 러시아였다. 북한은 러시아가 현재 우크라이나와의 전쟁에서 처해 있는 전략적 곤궁함을 활용할 수 있다고 판단했을 것이다. 러시아는 우크라이나와의 전쟁에서 결정적 승기를 확보하지 못하고 결국 전쟁의 교착상황을 맞이하고 있다. 러시아는 한때 노골적인 핵강압을 통해 우크라이나를 굴복시키고 국제사회를 협박하려고

^{23/} 3월 1일부터 4월 18일까지의 공개 활동 중 단 한 건만 제외하고는 모두 군사 부문의 공개 활동이었다. 언론기관 최근 보도 내용을 활용해 사실관계를 보완한 수치임. 『한·미 훈련에 짜증 났나? ‘훈련 막아서기’ 직접 뛰어들 김정은, 『중앙일보』, 2023.4.7., <<https://www.joongang.co.kr/article/25152948#home>> (검색일: 2023.4.15.).

했지만, 미국과 NATO(North Atlantic Treaty Organization, 북대서양조약기구)를 비롯한 전 세계적인 저항에 직면하며 결국 신속하게 애초 설정한 목표를 달성하기 힘든 상황에 직면했다. 서방의 오랜 제재와 부족한 군비 등으로 장기간 전쟁을 수행하기 힘든 러시아 입장에서 볼 때 자신들과 무기 호환이 가능한 재래식 군사 장비를 대량으로 구비하고 있는 동맹국 북한은 소중한 전략적 협력 파트너국이다.

실제 2023년 9월 13일 러북 정상회담이 개최되었다. 2019년 5월 러시아 블라디보스토크에서 당시 김정은 총비서와 푸틴 대통령이 처음으로 정상회담을 가진 데 이어 약 4년 5개월만이였다. 당시 김정은은 2019년 2월 말 베트남 하노이에서 개최된 미북 정상회담이 결렬된 지 약 3개월 후 러북 정상회담을 가졌다. 2019년 러북 정상회담에서 김정은은 러시아로부터 경제적 지원을 얻고자 했으나 소기의 목표를 달성하지 못했던 것으로 알려졌다. 당시 푸틴 대통령은 북한에 대한 제재를 완화할 필요성이 있다는 원론적인 입장만을 강조한 것으로 알려졌다.^{24/}

〈표 II-2〉에서 확인할 수 있듯이 김정은 체제 등장 이후 김정은 위원장과 푸틴 대통령 간 러북 정상회담은 2회 개최되었다. 선대 김정일 정권 시기와 비교해 볼 때, 김정일 당시 국방위원장이 2000년, 2001년, 2002년 3년 연속 푸틴과 정상회담을 했으나 이후 김정일 사망까지 근 10년간 러북 간 정상회담은 개최되지 않았다. 이러한 점을 고려할 때 2019년에 이어 2023년 9월에 정상회담이 개최된 것의 빈도나 기간과 관련해 특이점을 평가하기 어렵다.

사실 2023년 9월 13일 러북 정상회담이 개최되기 이전에 이미 양

24/ 김한권, “2023 북·러 정상회담에 대한 중국의 대응 및 전망: 북·중·러 협력에 대한 중국의 우려,” 『IFANS 주요국제문제분석』, 2023-29 (2023), p. 3.

국가 간 적극적 협력은 충분히 예상되었다. 정상회담 약 2개월 전인 7월 27일에 세르게이 쇼이구(Sergei Shoigu) 러시아 국방장관이 북한에서 개최된 정전협정 70주년 기념식에 참석해 러북 간 안보협력 및 국제현안에 대한 양국의 연대²⁵⁾를 강조했다기 때문이다.

표 II-2 러북 정상회담 일지

역대 러북 정상회담			
날짜	러시아 정상	북한 정상	장소
① 1949년 3월	이오시프 스탈린 소련 공산당 서기장	김일성 주석	러시아 모스크바
: * 공식 회담 9차례, 비공식 회담 4차례			
⑭ 2000년 7월	블라디미르 푸틴 러시아 대통령	김정일 국방위원장	북한 평양
⑮ 2001년 8월	블라디미르 푸틴	김정일	러 모스크바
⑯ 2002년 8월	블라디미르 푸틴	김정일	러 블라디보스토크
⑰ 2011년 8월	드미트리 메드베데프 대통령	김정일	러 시베리아 부랴트공화국 울란우데
⑱ 2019년 4월	블라디미르 푸틴 대통령	김정은 국무위원장	러 블라디보스토크
⑲ 2023년 9월	블라디미르 푸틴	김정은	러 보스토치니 우주기지

소련포함

자료: “그래픽] 역대 북러 정상회담,” 『연합뉴스』, 2023.9.5., <<https://www.yna.co.kr/view/GYH20230905000700044>> (검색일: 2023.10.2.) 참조.

북한은 러시아의 필요를 충족시켜 주는 대가로 자신들이 자력으로 확보하기 힘든 재진입 기술 등 핵·미사일 고도화 능력과 핵추진 잠수함 등 전략무기 개발에 도움을 얻고자 한 것이 분명하다. 북한 입장에서는 군사적 도움 이외에 러시아로부터 에너지와 식량 도움도 받을 수 있다고 기대하고 있을 것이며, 나아가 유엔 안보리에서

25) 국제문제에 대한 러북 간 연대는 우크라이나-러시아 전쟁을 대상으로 하는 양국의 협력을 의미한다는 것이 중론이다. 2022년 3월 2일 유엔 긴급특별총회에서 러시아의 우크라이나 침공을 규탄하고 철군을 요청하는 결의안에 141개국이 찬성했다. 하지만 당시 북한을 비롯한 러시아, 벨라루스, 시리아, 에리트레아 등 5개국은 이에 반대했다. 아울러 2022년 9월 러시아가 도네츠크 등 우크라이나 영토 4개 지역의 병합을 선포했을 때 북한은 벨라루스와 더불어 이를 공식 인정한 바도 있다. 위의 글, p. 4.

러시아가 앞으로도 자신을 적극 비호해 줄 수 있을 것이라고 판단했을 것이다. 북한이 중국이 아닌 러시아를 선택한 이유는 이처럼 북한이 원하는 바를 비교적 큰 대가를 지불하지 않고 신속하게 획득할 수 있다는 기대가 있었기 때문이다.

북한 지도부는 러시아의 처지를 고려하면 지금이 러시아로부터 큰 협력을 얻을 수 있는 적기이며 이를 놓치기 아까웠을 것이다. 그리고 아마도 러시아와의 협력 강화가 파급하는 다른 효과도 주목했을 것이다. 가령 북한 지도부는 중국을 자국해 한반도 문제에 대한 레버리지(leverage) 훼손을 막기 위한 중국의 한층 강화된 북한에 대한 지지를 내심 기대하고 있을지도 모른다. 결론적으로 북한은 러시아와의 협력을 통해 중국의 협력을 추동해, 중·러·북 3국 간 협력을 자신이 주동해 완성하겠다는 의중을 가지고 있다.

북한은 러시아와의 군사협력 중심의 연대 강화 이외에도 중국과의 협력관계도 강화하고자 노력하고 있다. 북한은 중국이 미중 전략 경쟁 과정에서 자신들을 전략적으로 필요로 하고 있음을 잘 알고 있다. 아울러 북한은 한반도와 동아시아에서 영향력을 확대하고 있는 미국을 견제하기 위해서 중국이 러시아와 자국과의 전략적 협력을 강화해 미국의 공세를 차단하고자 한다는 점도 주목하고 있을 것이다. 북한은 이러한 중국의 전략적 필요를 활용해 중·러·북 3국 연대를 공고화할 수 있다고 판단하고 있을 것이다.

하지만 중국 스스로는 3국 협력에 대한 일정 수준의 전략적 필요성이 있지만, 이로 인한 부작용이나 역효과도 우려하고 있을 가능성도 높다. 중국은 한·미·일 대 중·러·북 간 세력 경합 구도의 출현이 불가피한 측면이 있지만, 이러한 진영 대결을 통해 중국이 얻을 수 있는 이익이 미국에 비해 그리 크지 않거나 어떤 경우에는 전략적으로 역효과도 있을 수 있다고 우려하고 있을 것이다. 중국은 러시

아와 북한으로 인해 불필요한 갈등에 연루될 수 있음을 분명 경계하고 있을 것이다. 아울러 대만 문제를 둘러싸고 미국과 갈등 중인 중국 입장에서 볼 때, 자칫 한·미·일 3국이 대만 문제와 관련해 강력한 연대를 할 수 있는 점도 우려되는 부작용이다.

2. 한국의 응전

가. 한미동맹의 강화

2023년 북한의 핵·미사일 고도화 도발에 대해 한국은 강력한 주도적 대응으로 응전했다. 윤석열 정부가 선택했던 응전 메커니즘은 한미동맹과 한·미·일 3국 협력의 강화이다. 한국은 우선 한미동맹의 확장억제 강화를 위해 노력했다. 2023년 4월 26일 개최된 한미 정상회담이 대표적 사례이다. 정상회담을 통해 향후 확장억제가 획기적으로 강화될 수 있는 여건이 조성되었다.^{26/}

4월 정상회담에서 한미가 합의한 확장억제 강화책은 양국 정상이 발표한 「워싱턴 선언」에 담겨 있다. 워싱턴 선언에는 확장억제를 강화하고자 하는 미국의 적극적 의지가 반영되었다. 대표적인 확장억제 강화책은 두 가지이다. 먼저 한미 양국은 ‘핵협의그룹(Nuclear Consultative Group: NCG)’ 신설을 합의했다. 이를 통해 향후 우리의 의지와 정책이 미국의 핵전력 운용에 제도적으로 반영될 수 있는 계기가 마련되었다. 아울러 미국이 더욱 적극적으로 전략자산을 한

^{26/} 2023년 4월 24일부터 29일까지 미국 워싱턴 D.C.에서 개최된 한미 정상회담의 핵심 테마는 ‘미래로 전진하는 행동하는 한미동맹’이었다. 한미 양국은 정상회담을 통해 북핵 문제를 비롯한 경제안보와 글로벌 이슈 등 양국이 협력할 수 있는 거의 모든 사항에 대한 협력 강화에 뜻을 모았다. 하지만 정상회담의 백미는 북핵 대응을 위한 양국의 억제력 강화 방안에 대한 연속이었다.

반도에 전개하기로 했다. 대표적으로 미국의 전략핵잠수함이 향후 한국에 기항할 예정이다. 이러한 약속으로 인해 향후 북핵 대응역제가 미국 중심의 확장억제에서 양국의 협력억제로 ‘확장’되고 ‘진화’했음을 의미한다.^{27/}

워싱턴 선언은 한미동맹이 북한의 핵 질주에 대해 더욱 강력하게 대응하겠다는 강력한 의지를 반영하고 있다. 북한은 2019년 하노이 미북 정상회담 결렬 이후 다양한 도발과 위협을 통해 안보를 더욱 위협해 왔다. 북한이 한국과 미국을 동시에 겨냥한 더욱 확장된 핵 무기 능력 강화에 박차를 가함에 따라 북핵에 대한 억제력 강화에 대한 요구는 자연스럽게 높아졌다. 아울러 기존의 미국의 약속과 노력만으로 북핵을 실효적으로 억제하기 힘들다는 우려와 그 대안으로 우리 스스로의 핵무장에 대한 국민적 요구도 높아졌다.

이러한 우려와 요구에 따라 한미 양국은 협력을 통한 확장억제의 획기적 강화에 뜻을 모았으며 그 주요 내용과 의미는 다음과 같이 세 가지 차원으로 요약할 수 있다.

첫째, 워싱턴 선언을 통해 미국의 확장억제 의지와 내용이 획기적으로 강화되었다. 미국은 북한이 핵무기로 한국을 직접 공격하는 경우 한국과 ‘즉각적 협의’를 하고 ‘핵무기 포함’ 모든 역량을 사용해 ‘압도적이고 결정적 대응’을 할 것이라는 점을 명문화했다. 이는 한미 상호방위조약 체결 70주년 역사에서 한국에 대한 미국의 방위 및 확장억제 공약을 최초로 양국 정상이 별도의 문서로 확인했다는 점에서 상당히 이례적인 성과라 평가할 수 있다. 바이든(Joe Biden) 대통령은 오하이오급 전략핵잠수함(Submersible Ship Ballistic Missile Nuclear: SSBN)을 비롯해 세계 최강의 핵 전략자산을 한반도에 ‘정

27/ 대한민국 대통령실, 「워싱턴 선언」, 2023.4.27., <<https://www.president.go.kr/newsroom/press/C8pBYSLx>> (검색일: 2023.4.28.).

례적으로 동원'할 것이라 약속했고 미국 대통령 최초로 북한이 핵 공격을 한다면 정권 종말을 맞이할 것이라 직접 경고했다. 아울러 미국이 이례적으로 윤석열 대통령을 미국 안보의 심장인 국방부 국가군사지휘센터(National Military Command Center: NMCC)로 안내한 것 또한^{28/} 미국의 강력한 의지를 반영한 것으로 평가할 수 있다.

둘째, 워싱턴 선언을 계기로 대북 확장억제가 한미 협력적 억제 메커니즘으로 발전하게 되었다. 한미 양국은 이미 2022년 11월 한미 안보협의회의(ROK-U.S. Security Consultative Meeting: SCM)에서 한국형 확장억제 협력 방안 구상을 논의한 바 있다. 따라서 워싱턴 선언에서 신설 약속한 '핵협의그룹(NCG)'은 양국의 최근 긴밀한 협의를 구체화한 것으로 볼 수 있다. NCG는 NATO의 핵기획그룹(Nuclear Planning Group: NPG)과 비견할 수 있다. 하지만 유럽 주요국에 핵무기를 실제 배치하고 있는 것을 전제로 하고 있는 NPG와 달리, NCG는 한국에 미국의 핵무기를 실제 배치하지 않는다.

한미 양국은 핵협의그룹(NCG)을 통해 ① 확장억제 강화, ② 핵전략기획, ③ 북한에 의한 비확산체제에 대한 위협 관리 등에 대한 협력을 사실상 제도화하는 효과를 기대할 수 있다. 즉 한미 양국은 NCG를 통해 북한 핵능력과 도발과 관련한 중요한 정보를 긴밀히 공유하고 핵전략 사용의 기획과 실행을 공동으로 협의할 수 있게 됨으로써, 미국의 북한 핵대응 의사결정 과정에서 우리의 의지와 이익이

28/ 미국 국방부의 핵심 지휘통제센터로 알려진 NMCC는 유사시 미국 대통령을 비롯한 주요 군 지휘관들을 직접 보좌하는 역할을 수행하는 핵심시설로 알려져 있다. 대한민국 대통령의 NMCC 방문은 이번이 처음으로, 미국은 과거 영국 수상 등 극소수 인원만 NMCC 방문을 허용했을 뿐, 최근 외국의 주요 인사에게 NMCC를 개방한 사례가 없다. 정성운, "워싱턴 선언: 확장억제의 진화," (통일연구원 Online Series CO 23-16, 2023, 5, 3.), p. 2, <https://www.kinu.or.kr/main/module/report/view.do?idx=114275&category=53&nav_code=mai1674786581> (검색일: 2023.6.16.).

수시적·능동적으로 반영될 수 있는 기반이 마련되었다. 이는 미국의 핵 운용 작전에 대한 첨단 재래식 무기체계 등 우리의 지원을 통해 한미가 동맹으로서 함께하는 새로운 확장억제 시스템이 구축되었음을 의미한다.^{29/}

셋째, 우리 정부는 워싱턴 선언을 통해 확장억제의 불신에 기반한 자체 핵무장을 하지 않을 것이라는 점을 시사함으로써, 우리와 한미 동맹이 국제사회의 평화 구축과 비확산체제 유지에 선도적 모범이 되어야 한다는 강력한 의지를 표명했다. 즉 우리 정부가 1975년 이후 견지하고 있는 핵확산금지조약(NPT) 의무를 준수함으로써, 엄중한 북핵 위협 실체와 핵무장을 바라는 국내 여론의 요구에도 불구하고, 국제사회의 책임 있는 일원으로서의 역할 수행을 우선시하고 있음을 전 세계에 각인하는 효과도 기대할 수 있다.^{30/}

나. 한·미·일 3국 협력 강화

2023년 한국의 북핵 대응의 백미는 한국이 주도해 한·미·일 3국의 안보협력 강화의 획기적인 계기가 마련되었다는 점이다. 2023년 8월 18일 미국 캠프 데이비드에서 한·미·일 3국 정상은 역사적인 ‘캠프 데이비드 정신(The Sprit of Camp David)’, ‘캠프 데이비드 원칙(Camp David Principle)’, ‘3자 협의에 대한 공약(Commitment to Consult)’ 등 3개의 문건을 채택했다. 한·미·일 3국은 이번 정상 회의를 통해 한·미·일 협력의 비전과 실천 의지를 강조했다. 특히 ‘캠프 데이비드 원칙’을 통해 3국 간 협력의 주요 원칙을 제시했다. ‘3자 협의에 대한 공약’을 통해 3국의 공동 이익과 안보에 영향을 미치는 지역적 도전, 도발, 그리고 위협에 대해 신속하게 협의하기로

^{29/} 위의 글, p. 4.

^{30/} 위의 글, p. 3.

결정함으로써, 북핵에 대한 3국의 기민하고 적극적인 협력을 기대할 수 있게 되었다.

3국의 이러한 협력 강화는 무엇보다 우리 정부의 전략적 판단과 적극적 협력 의지로 인해 추동되었다는 특징이 있다. 즉 한국이 명실상부 역사상 최초로 지역의 주역으로 등장하게 되었다.^{31/} 이는 한국이 전통적 강대국과 함께 역내 핵심 의제 설정국(agender setter)이자 규칙 제정국(rule maker)으로 자리매김함으로써, 역내 세력 형성의 구조적 행위자가 되었음을 시사한다. 역내 최약소국의 이러한 도약은 국제정치사에 유례가 없으며, 우리 정부의 ‘글로벌 중추 국가 건설’ 추진의 중요 성과이자 토대가 될 것으로 전망할 수 있다.

3국 협력을 통해 한반도의 통일·외교안보 환경을 근본적으로 바꿀 수 있는 구조적 환경이 조성되었다는 점도 중요한 합의가 있다. ‘3국이 자유롭고 평화로운 통일한반도를 지지’함에 따라 자유민주주의에 기반하고 평화적인 방식으로 한국이 주도적으로 통일을 추진하는 것에 양국이 공식적으로 동의한 것으로 해석 가능하다. 아울러 다양한 영역의 북핵 고도화 차단능력과 북핵 억제력이 높아지게 되어, 담대한 구상에 기반한 북한 비핵화 추진 여건이 획기적으로 개선되었다는 점도 중요한 성과이다.

무엇보다 3국 정상회의가 사실상 우리의 전략적 선택과 의지에 의해 추동되었다는 점 또한 중요한 합의가 있다. 대내외적 도전요인들도 불구하고 우리 정부의 강력한 대일관계 개선과 한미동맹 복원 의지와 실천으로 금번 3국 정상회담이 성사 가능했다. 우리 정부는 한국의 외교·안보적 지평을 북핵 문제에만 한정 짓지 않고, 국익·국력·국격을 고려해 대승적·미래지향적 차원에서 과감히 확장하고자 한 점

31/ 이번 선언을 통해 한국이 대륙 권위주의적 강대국 세력에 대항한 해양 국제자유주의 세력의 대항 결집에 합류했다고 평가할 수 있다.

이 3국 협력 합의에 반영되었다.

마지막으로 한·미·일 정상회의가 역내 평화와 번영 수호를 위한 포괄적이고 다층적인 협력체로 진화했음도 중요하다. 3국 정상은 한·미·일 협력 제도화·안보협력·대북 공조·경제안보·지역/글로벌 협력·인적교류 등 공통의 가치와 국익에 기반한 다차원적이고 광범위한 협력에 합의했다. 안보협력·대북 공조·경제안보 등 우리의 평화와 국익, 그리고 미래와 직결되는 핵심 사안들이 3국 정상회의에서 중심의제로 논의되었고, 이 중 북핵 대응, 통일·대북정책과 관련해 3국이 총 15가지 합의를 본 점은 큰 성과이다. 특히 미국과 일본이 우리의 담대한 구상의 목표에 대한 공개적 지지를 표명하는 등 북한의 완전한 비핵화와 통일 한반도에 대한 3국 공조를 확인한 것은 괄목할 만한 성과이다.

3. 외교·안보적 파급효과

북한의 핵·미사일 고도화 도발의 지속과 우리 정부의 적극적·주도적 대응은 한반도와 동북아 역내에 다양한 파급영향을 초래하고 있다.

가. 북핵 교착국면의 지속

북한의 핵개발 지속과 국제사회의 강력한 대응으로 북핵 문제가 장기 교착국면에 진입했고 구조화되고 있다. 전술한 정세의 특징들은 향후 북한 핵문제가 과거와는 다른 방식으로 전개될 가능성이 높다는 점을 의미한다. 현재 북핵 정세가 지속된다면 미국과 북한 어느 일방이 상대에 대한 기존 요구 수준을 낮춘다거나 상대의 요구를

전적으로 수용하는 상황이 아니라면 정세의 구조적 변화를 기대하기 어렵다. 양측 모두 장기적으로 자신들이 유리하다고 판단하기 때문이다.

미북 간 구조적 교착상태(deadlock)하에 양국 간 ‘불만족적 균형(balance of dissatisfaction)’이 작동하고 있다. 즉 어느 일방도 최선의 목표를 단기간 달성하기 힘든 만족스럽지 못한 상황이 진행되고 있다. 따라서 상당 기간 북핵 정세의 급격한 변동을 기대하기 난망하다. 북한과 북한 비핵화 추진 세력 간 능력·전략·환경·비핵화 방법 등 네 가지 차원의 경합이 당분간 치열하게 전개될 것이다. 무엇보다 북한이 장기적으로 불리하지 않다고 판단해 현재의 정책을 고수하려는 관성이 높은 점, 북한 지도부가 장기전을 대비하고 있다는 점도 주요 배경이다.

북한의 도발은 우리의 안보를 직접 위협함으로써 한반도의 안보 불안을 초래하고 있다. 2017년 이전까지 북한의 핵능력 증강 방향은 미국을 직접 겨냥하거나 유사시 미국의 전략 증강을 거부하는 것에 초점을 맞추고 있었다. 그 결과 ICBM과 IRBM(Intermediate Range Ballistic Missile, 중거리탄도미사일) 중심의 미사일 발사체 관련 도발과 핵추진잠수함 개발 등이 북한의 전략적 과제였고 북한의 도발도 그 방향을 크게 벗어나지 않았다. 하지만 2019년 이후 북한이 KN-23과 같은 단거리 미사일(Short Range Ballistic Missile: SRBM) 능력 등 전술핵 능력 강화를 공식화하면서 이제 북한 핵무기는 우리에게도 실존적 위협으로 본격 등장했다. 이는 한국 정부의 적극적인 억제력 강화 필요를 자연스럽게 야기했고 남북한 간 군비 경쟁의 포문을 여는 계기가 되었다.

나. 북핵 확장억제의 강화

북한의 핵 질주는 한미동맹의 강화를 추동했으며 그 결과 북핵 위협에 대한 확장억제가 강화되는 효과를 초래하였다. 북한의 핵·미사일 도발을 통한 대남 핵강압의 증가는 한국의 독자적 억제력 강화뿐 아니라 미국의 확장억제력 강화의 필요성도 동시에 높였다. 북핵 위협 수준이 높아질수록 한국 내 미국의 확장억제력에 대한 회의도 높아졌다. 이는 자연스럽게 한국 내 자체 핵무장 필요와 미국의 전술핵 재반입과 관련한 논쟁을 촉발했다. 미국은 한국의 합리적인 안보 우려를 해소 및 완화하고 국제 비확산체제의 안정적 유지를 위해 동맹국 한국에 대한 핵우산을 더욱 강력하게 제공해야만 하는 상황에 직면했고, 양국의 이러한 이해는 자연스럽게 한미동맹의 강화로 이어졌다.

확장억제의 강화는 주로 2023년 4월 한미 정상회담을 통해 한미 양국이 합의한 「워싱턴 선언」을 통해 확인 및 평가할 수 있다. 워싱턴 선언은 글로벌 포괄적 전략동맹으로의 격상에 조응하는 미국의 의지와 한미 양국의 협력 의지가 담겨 있지만, 국제정치의 냉엄한 교훈들과 마찬가지로 선언 그 자체가 실제 안보에 긍정적 영향을 미칠지는 확언할 수 없다. 결국 선언에 포함된 확장억제 강화의 실효성을 평가해야만 한다. 확장억제의 요체가 NCG와 미국의 전략자산 적극 배치이므로 이 점에 대한 효과를 우리의 사정과 억제 메커니즘의 논리에 따라 내밀하게 검토해야만 한다.

첫째, 우선 NCG는 우리가 직면한 전략적 환경을 고려할 때 현실적으로 수용할 수 있는 가장 적절한 대안이다. NATO의 NPG와 비교해 NCG의 효과에 의문이 제기되기도 하지만, 한반도와 서유럽의 지정학적 환경, 러시아와 북한의 핵능력 간 차이, 무엇보다 미국의 북핵 전략과 NATO 운용 전략의 차별성 등과 같은 요소를 고려해

두 확장억제 메커니즘을 비교하는 것이 필요하다.

먼저 고려해야 할 사항은 미국의 전술핵 국내 반입이 초래할 수 있는 효과나 부작용이다. 유럽과 달리 한반도는 전장이 협소하다. 따라서 서유럽 국가들에게 분산된 미국의 전술핵과는 달리 만약 한국에 미국 전술핵이 배치되는 경우 이에 대해 북한이 유사시 선제 타격할 여지가 높아질 수 있는 전략적 위험이 있다. 이러한 부작용이 우려되는 상황을 고려할 때 우리가 현실적으로 채택할 수 있는 대안은 미국의 핵전력 운용에 우리 목소리를 제도적으로 반영하는 것이다. 사실 미국의 핵전력 운용에 우리의 의지와 견해가 반영되고, 확장억제 메커니즘에 우리 군의 역할과 능력이 포함된 확장억제는 그간 전문가 그룹과 역대 정부가 그 필요성을 꾸준히 제기하고 검토했던 정책적 대안이다.^{32/}

둘째, 향후 NCG의 제도화가 가속화되고 한미가 연합으로 북핵 위협에 대한 도상 연습을 전개하는 등의 협력이 가시화되면 북핵에 대한 확장억제의 실효성은 자연스럽게 높아질 것으로 기대할 수 있다. 물론 확장억제에 대한 물리적 기제인 미국의 핵자산에 대한 최종 운용권은 NCG 체제에서도 미국에 있다. 하지만 확장억제의 효과는 핵무기 발사 스위치의 최종 선택권이 누구에게 있는지에 따라 결정되지 않는다. 즉 일반적으로 핵억제는 핵보복을 당할 불확실성 자체로 인해 작동되지, 핵무기 스위치의 소유자 여부는 그리 중요한 작동 요건이 아니다.

향후 NCG를 통해 북한의 핵 선제공격에 대비한 다양한 보복 옵션이 구체화되고 이를 한미가 공동 작전 계획에 따라 수시로 시연하

32/ 이미 오래전부터 국내 전문가 그룹에서는 북핵 위협에 대한 제도적 대응으로 NCG와 유사한 '아시아판 NPG', '한미 핵 위기관리 매커니즘' 등의 창설 필요성이 꾸준히 제기되어 왔다. 우리의 자체 핵무장을 반대하는 전문가 그룹에서 이에 대한 대안적 차원으로 주로 주장되어 왔다. 정성운, "워싱턴 선언: 확장억제의 진화," p. 4.

고, 이를 통해 북한이 대량 핵보복을 실제 염려하는 순간부터 북한에 대한 확장억제는 사실상 작동된다고 보는 것이 타당하다. 이와 관련해 서유럽의 NPG는 중요한 비교 사례이다. 현재 서유럽의 5개국에는 미국의 전술핵이 분산 배치되어 있고, 당연히 핵무기 최종사용권은 미국이 독점적이고 배타적으로 소유하고 있다. 하지만 이러한 메커니즘에도 불구하고 북한보다 훨씬 막강한 핵능력을 가지고 있는 러시아에 대해 북대서양조약기구(NATO)의 확장억제는 실효적으로 작동하고 있다.

셋째, 워싱턴 선언에서 합의한 대로 향후 미국 전략핵잠수함(SSBN)이 한반도에 자주 기항하게 되면 자연스럽게 확장억제의 긍정적 효과를 기대할 수 있을 것이다. 미국의 전략자산 전개는 북한의 선제 핵공격에 대한 대량 보복 가능성을 북한 지도부에게 합리적으로 각인시키는 전략적 효과를 유발한다. 북한은 미국의 대량 보복능력의 현실화가 정권의 종말을 의미한다는 점을 합리적으로 자각하고 있다. 특히 미국의 전략자산 중 북한이 사전에 예방할 수 없거나 거부할 수 없는 대표적인 무기체계가 미국의 전략핵잠수함이다. 이는 전략핵잠수함이 보유하고 있는 막강한 다수의 핵무기와 은닉성 때문이다.

무엇보다 미국의 전략핵잠수함은 북한의 대미 2차 타격 능력 확보에 상당한 지장을 초래할 수 있다. 미국 전략핵잠수함이 동해와 태평양에 상시 운용 중이며, 이를 북한 스스로가 회피할 수 있다는 확신이 없는 상황에서 북한은 자체 잠수함 능력을 동원해 미국에 대한 2차 타격의 성공을 자신할 수 없다. 아울러 전략핵잠수함의 은닉성과 기습성 그리고 막강한 핵무기 탑재량은 북한 지도부의 신중함을 유도해 미국에 대한 선제 핵타격뿐 아니라 한국에 대한 재래식 선제 공격에 대한 유혹을 효과적으로 제어할 수 있다. 무엇보다 냉전기

미국과 소련의 전략핵잠수함 운용 행태에서 확인할 수 있듯이 전략 핵잠수함이 보유한 핵 공격력 투사와 실제 작전 영역은 목표물과의 지리적 거리에 구애받지 않는 점도, 미국 전략핵잠수함의 한반도 인근의 작전이 억제력 강화에 도움이 될 수 있다는 평가의 근거이다.

다. 한·미·일 대 중·러·북 세력 결합

북한의 도발과 핵위협 수준의 증대는 한·미·일 군사협력의 필요성을 높였다. 북한의 핵·미사일은 한·미·일 3국을 직접 겨냥한다. 즉 3국은 공동의 위협과 북핵 위협 억제라는 공동의 목표를 견지한다. 따라서 북한이 핵능력을 고도화하면 이들 3국의 협력 필요성은 자연스럽게 높아진다. 특히 생존을 위한 안보 이익 추구가 가장 중요한 전략적 사안이므로, 북한의 핵위협은 한국과 일본의 상호 협력에 대한 필요를 강력히 자극하고 있다. 이 두 국가가 각각 미국과 군사동맹을 맺고 있는 점을 고려하면, 한·미·일 3국 안보협력은 사실상 북핵이라는 안보 도전에 능동적·체계적으로 대응할 수 있는 다자 안보협력 체제가 공고화되었음을 의미한다.

미국의 확장억제 강화를 통한 한미동맹의 공고화와 한·미·일 안보협력의 강화는 한반도와 동북아 역내의 미국의 영향력 강화를 의미한다. 이는 역내 미국의 영향력 확장을 경계하고 차단하고자 하는 중국과 러시아의 전략적 이해에 배치된다. 중국과 러시아는 미국의 영향력 강화가 역내 세력 간 균형 유지에 도움이 되지 않는다고 판단한다. 즉 중국과 러시아의 입장에서 볼 때, 자국의 역내 핵심 동맹국인 북한의 군사적 노력과 야심이 오히려 자신들의 전략적 이해에 반하는 미국의 역내 영향력을 높이는 부작용을 초래하고 있는 셈이다. 이는 중국과 러시아가 북핵을 방조하고 비호하는 입장을 지속하면 할수록 미국의 영향력은 증가하는 중대한 딜레마가 발생하고 있음

을 의미한다.

북한의 핵·미사일 도발로 인해 한미동맹과 한·미·일 안보협력이 강화되고, 이에 대한 대응으로 중·러·북 3국 간 협력이 대항적으로 강화되면서 한반도와 동북아는 미북 교착국면과 더불어 3:3 세력 결합체제로 구조화되고 있다. 이는 국제적 수준의 미중 전략경쟁, 국제 자유주의 세력과 권위주의 세력 간 경쟁과 맞물리면서, 바야흐로 북핵 정세는 강대국 간 거대한 체스 게임판의 일부가 되었다. 북한이 애초에 이를 예상 혹은 유도했는지는 알 수 없다. 하지만 한반도 문제에 강대국들의 영향력이 높아지게 됨에 따라 북한의 전략적 공간이 협소화될 수 있는 도전상황이 조성되었음은 분명하다.

위와 같은 상황에서 한·미·일 3국 공조를 균열 및 약화시키기 위한 북한과 중리의 공세적 행태로 당분간 대립적 정세 형성은 불가피할 것이다. 북한은 정세 장악력 훼손을 막기 위해 도발 드라이브를 강화할 것이고, 중국은 3자 협력의 약한 고리로 한국을 지목하고 우리에게 대한 외교·경제적 강압을 고려할 것으로 예상할 수 있다. 외견상 한·미·일 대 중·러·북 연합세력 간 경합 구도가 형성되지만, 북한의 핵무장과 도발로 인해 한·미·일 3국 협력이 강화되고 역내 미국의 영향력이 높아지는 현실에서 중리의 전략적 고민은 심화될 것이다. 추후 한·미·일 협력은 더욱 강화될 여지가 충분하나 중·러·북 협력은 확장 및 강화에 한계가 뚜렷해 과거 냉전과 같은 진영 간 제로섬(zero-sum) 상황이 도래하지는 않을 가능성이 있다. 즉 향후 중리의 대응 목표가 한·미·일 3국 협력의 약화보다는 강화를 차단하는 쪽으로 전환될 가능성이 높아 중·러·북 협력의 공고화 수준은 한계가 있을 것으로 예상된다.

한반도와 동아시아의 세력균형은 더욱 공고해질 것으로 예상된다. 한미동맹과 한·미·일 3국 안보협력 강화에 의한 대북 확장억제

력의 강화·대북 감시능력 및 정보교류 강화 등으로 인해 북한의 선제적 군사행동에 따른 위협 부담이 증가될 것이다. 아울러 공세적 현실주의자들의 논리를 빌리면, 중·러·북의 위협과 영향력 팽창이 실효적으로 억제됨으로써 역내의 현상유지가 더욱 강화될 여지도 있다.

무엇보다 우리 정부가 향후 전술핵 등을 동원한 북한의 대남 핵강압을 효과적으로 거부(denial)할 수 있게 되어, 북한의 정세 장악 기도를 차단하고 좌절시킬 수 있는 상황이 조성될 것으로 보인다. 북한의 정세 장악력이 약화되고 우리의 장악력이 강화되는 경우 원칙 있고 정상적인 남북관계 형성에 우호적인 환경 구축과 향후 통일 추진과정에서 대북 교섭능력(bargaining power)의 강화로 연계될 수 있다. 우리 정부의 정세 장악력이 높아지면 담대한 구상의 여건 조성 방안인 3D(deterrence, dissuasion, dialogue/diplomacy)의 작동에 당연히 긍정적 영향을 미칠 것이다.

Ⅲ. 북한의 핵 협상전략

KINU

KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION

북한의 핵 협상전략

1. 핵 협상전략의 추진 배경

가. 북한의 핵개발 목표

북한에게 ‘핵무기’는 어떠한 의미인가? 북한은 1993년 핵확산금지조약(Nuclear Nonproliferation Treaty: NPT) 탈퇴 선언 이후 지난 30년간 핵 및 미사일 프로그램 개발을 지속해왔으며,^{33/} 이는 한반도와 지역 안보 환경에 영향을 미치는 주요한 사안으로 자리 잡아 왔다. 오랜 기간 북핵 문제와 관련하여 주요국 간 다양한 형태와 여러 차례의 협상 노력이 있었다. 그럼에도 불구하고, 북한의 비핵화 목표 달성은 쉽지 않은 현실에 접어들었으며, 북한의 핵보유국 목표는 핵능력 고도화와 함께 더욱 공고화되었다. 북한은 2000년대 이후 유일하게 여섯 차례의 핵실험에 성공한 국가이다. 핵탄두 장착이 가능한 다양한 제원의 투발 수단을 시험 발사해오며 한반도와 지역을 넘어 NPT 체제에 대한 국제사회의 신뢰(credibility)에도 영향을 미치고 있다.

^{33/} 북한은 1985년 12월 NPT에 가입하였다. 1993년 3월 북한의 NPT 탈퇴 선언을 통해 제1차 북핵 위기가 불거졌는데, 1994년 미북 간 제네바 합의 진전에 따라 탈퇴 유보 입장을 견지하였다. 그러나 2003년 1월 탈퇴를 재선언함으로써 제2차 북핵 위기를 맞게 된다.

북한의 핵개발 목표와 관련해서는 다양한 평가들이 있는데, △ 국가전략 차원의 목표 달성을 위한 핵능력 활용, △ 군사·안보전략 차원에서 외부 안보위협에 대한 억제전략으로서 활용, △ 외교전략 측면에서 대외 협상전략으로서의 필요성, 그리고 △ 대내전략 차원으로 북한의 체제 결속을 위한 목표 등을 들 수 있다. 우선 북한이 국가전략 차원에서 강성대국 혹은 지역 핵보유국을 목표로 국력과 영향력을 구축하고자 하며, 이러한 과정에서 핵능력은 핵심 수단이라는 관점이다.^{34/} 이러한 시각은 북한이 핵위협을 통해 국제사회로부터 경제적·외교적 이익을 확보하고자 하는 것, ‘그 이상의 목표’를 가지고 있다고 평가한다. 이에 따라 북한은 핵과 미사일 프로그램의 발전과정에서 핵능력과 외교적 수단을 동원해 궁극적으로는 국가의 목표를 핵무장국이자 지역 강국으로 자리매김하고자 한다. 이와 유사한 맥락의 분석을 제시하는 연구들은 주로 북한의 공격적(offensive) 전략이 드러날 것임을 예측하고 있다. 즉 핵능력을 통해 현상타파를 목표로 하며, 미북관계 정상화 또는 평화협정, 주한미군(부분) 철수 및 한미 연합훈련 중단, 한미동맹 와해, 대북제재의 해제 등을 통해 세력균형의 변화를 추구할 수 있다는 것이다.^{35/} 북한이 핵능력을 주요 동인 삼아 핵보유국으로 자리 잡게 된다면, 핵국가의 새로운 형태로 나타날 것이며, 이는 브래큰(Paul Bracken)이 언급한 제1, 2차 핵 시대와는 다른 양상이 전개될 가능성이 있다. 또한 궁극적으로 NPT 체제의 근간에 영향을 주는 전환점이 될 것이다.

34/ 브루스 베넷 외, 『북핵 위협, 어떻게 대응할 것인가』, 2021 아산-랜드 공동연구 보고서 (서울: 아산정책연구원, 2021), pp. 6~12, p. 17. 본 보고서는 국제사회가 북한이 핵보유에 대한 높은 의존 때문에 핵전략이 곧 국가전략이라고 가정하는 경우가 있는데 이는 잘못된 추론임을 강조하고, 북한의 핵전략은 여전히 강성대국의 목적을 위한 수단임을 강조하고 있다.

35/ 위의 책, p. 17; 김태형 외, 『북한이 핵보유국이 된다면 어떻게 달라지는가』 (서울: 사회평론아카데미, 2020), p. 355.

이 외의 목표들은 국가전략 목표와 비교했을 때 하위 수준의 분석인 것으로 평가할 수 있으나, 실제 북한의 핵개발 목표와 의도 등을 평가함에 있어서는 다수를 차지해 온 연구들이었다. 두 번째는 북한의 핵개발 목표가 군사·안보전략 차원에서 외부 안보위협에 대한 억제 및 군사적 활용 용도에 초점을 맞춘 것으로 핵무기 및 핵전략의 특징과 더불어 가장 많이 제기되는 평가다. 즉 북한이 외부 안보위협에 대한 대응전략으로 핵무기 보유의 상징성과 억제전략으로 활용하기 위해 핵무기 개발을 추진한다는 의견으로, 전통적으로 핵억제에 대한 논의에서도 제기되었다. 세이건(Scott Sagan)은 핵확산의 주요 이유 중 하나로 국가들이 자국의 안보 보장을 위해 궁극적으로 핵무기를 보유하고자 한다고 설명했다.^{36/} 번디(McGeorge Bundy)는 제2격 능력 유무와 관련 없이 핵무기 보유 사실 자체만으로 억제가 작동할 수 있다는 실존억제(existential deterrence) 전략을 주장한 바 있다.^{37/} 브래큰은 약소국들이 냉전 시기를 지나오며 강대국들의 핵기술 및 전략에 대해 빠르게 습득하고, 이에 대한 활용이 자국의 이익을 수호하는 데 큰 효과를 얻을 수 있다고 판단하기 때문에, 핵무기 확보와 운용에 적극적이라는 의견을 내기도 했다.^{38/}

북한 역시 미국과 한국에 대한 억제와 주변 지역을 대상으로 한 사용 가능성을 동시에 추구함으로써 정치심리적 수준부터 군사적 위협까지의 범위를 아우르는 군사·안보적 목표를 구사하고 있다고 평가할 수 있다. 또한, 북한이 핵능력의 전략적 활용을 통해 평시,

36/ Scott Sagan, "Why Do States Build Nuclear Weapons?: Three Models in Search of a Bomb," *International Security*, vol. 21, no. 3 (Winter, 1996~1997), pp. 54~86.

37/ McGeorge Bundy, "The Unimpressive Record of Atomic Diplomacy," in *The Nuclear Crisis Reader*, ed. Gwyn Prins (New York: Random House, 1984), pp. 42~54.

38/ Paul Bracken, *The Second Nuclear Age: Strategy, Danger, and the New Power Politics* (New York: Times Books, 2012) 참조.

국지전 및 전면전에서의 승리를 추구할 수 있다. 구체적으로 핵무기 보유로 인한 전략적 안정성을 바탕으로 재래식 도발을 통해 평시에는 한미 양국을 압박하여 양보를 강요하고 있고, 국지전에서는 핵무기 사용 가능성에 대한 벼랑 끝 전술이나 공갈을 통해 미국이 핵대응을 못하도록 하며, 제한적 핵사용 전략을 선택함으로써 목적을 달성할 수 있다는 것이다.^{39/} 그러나 핵무기 보유의 상징성과 억제전략으로서의 활용은 북한의 핵개발 초기 목표 당시의 안보딜레마를 상정했을 때, 보다 설득력이 높아진다. 지금처럼 북한의 핵프로그램 및 투발 수단의 발전이 30년 가까이 지나온 상황에서, 그리고 그러한 과정에서 북한이 대화와 협상의 아젠다로 삼았던 것을 염두에 두면 제한적인 설명을 제공한다.

세 번째는 북한이 핵·미사일 프로그램 개발을 통해 핵능력을 외교 협상에서 강압적 레버리지(coercive leverage)로써 활용하고자 하는 목표이다. 즉 비핵화 아젠다를 다루는 협상에서, 핵능력을 통해 협상의 구조를 비대칭적으로 만들어 협상력의 우위를 점하고, 궁극적으로 북한에게 유리한 협상 환경을 조성하고자 한다는 것이다. 결국 협상을 통해 외교적(협의 제도화, 관계 정상화 등) 그리고 경제적 성과(제재 해제, 경제지원 및 협력 등)를 포함한 합의를 이끌어내기 위한 것이라는 해석이다. 이러한 측면은 국가전략 차원에서 세력 균형에 대한 현상타파를 목표로 하는 공격적인 태세와는 달리, 방어적(defensive)인 관점이자 북한의 의도가 ‘현상 유지’에 보다 초점이 맞춰져 있는 것으로 해석 가능하다.

한편, 이러한 방어적 관점의 경우, 핵능력을 국가전략의 목표 달성을 위해 활용한다는 공세적 측면에서 본다면, 이는 김정은 정권의

39/ Brad Roberts, *The Case for U.S. Nuclear Weapons in the 21st Century*, 1st edition (Stanford: Stanford University Press, 2015), pp. 66~69; 홍우택·박창권, 『북한의 핵전략 분석』 (서울: 통일연구원, 2018), pp. 22~23.

핵의지를 과소평가하는 것이다. 그리고 북한은 이러한 점을 우방 및 적대국들과의 협상을 통해 이익을 취하는 데 심분 활용해 왔다는 평가가 있다.^{40/} 특히 이러한 평가가 가능한 이유는 김정은 정권의 핵 무기에 대한 인식에서 드러난다. 예를 들어, 김정은 정권은 집권 초기부터 핵무기에 대해 “정치적 흥정물이나 경제적 거래물이 아니다,”^{41/} “자위적 보검”^{42/}, “믿음직한 핵보검”^{43/}, “믿음직한 방패”^{44/}, 등 핵무기의 가치와 불포기 의사에 대해 꾸준히 언급해 왔기 때문이다.

더욱 중요한 점은 김정은 정권이 2013~2018년까지 국가전략으로 추진한 병진노선(並進路線)이다. 그 핵심 내용을 살펴보면 북한의 핵능력 포기, 즉 ‘비핵화’가 북한과의 협상을 통해 실현 가능한 목표인지 판단하기 어렵다. 즉 병진정책은 경제건설을 통해 북한 주민들의 생활을 개선하고, 동시에 핵무력 건설을 함께 추진하는 것으로 북한은 2017년 핵무력 완성을 선언한 바 있다. 특히 이러한 김정은 정권의 행보는 이전의 핵무장 모호성에서 벗어나 핵과 전략무기 개발 집중을 노골화한 것으로 ‘사실상의 핵무력 건설 총력 집중’ 노선으로 평가 가능하다는 것이다.^{45/} 특히 북한은 핵무력 증강에 따른 재래식 군사력 투입 예산을 낮춤으로써 가성비 있게 국방력을 추진한다는 내용을 강조했었다. 2021년 1월 조선 노동당 8차 당대회에서 당 규약인 ‘핵 병진노선’이 아닌 ‘자력갱생 경제건설’을 강조함으로써^{46/} 핵무기에 대한 (부분) 양보와 국제사회로부터 얻을 수 있는 경

40/ 브루스 베넷 외, 『북핵 위협, 어떻게 대응할 것인가』, pp. 6~9.

41/ “조선로동당 중앙위원회 2013년 3월 전원회의에 관한 보도,” 『로동신문』, 2013.4.1.

42/ “조선인민군 전략군 대변인 담화, 미국은 남을 함부로 걸고드는 못된 악습을 버려야 한다,” 『조선중앙통신』, 2014.3.5.

43/ “우리 당의 믿음직한 핵무장력-조선인민군 전략군,” 『로동신문』, 2016.7.3.

44/ “미국은 침략자, 도발자의 정체를 감출수 없다,” 『로동신문』, 2014.5.5.

45/ 최용환, “북한 군사력 강화 정책의 딜레마,” 『INSS 전략보고』, 제173호 (2022), p. 3.

제적 유인책을 분리해 가는 모습을 엿볼 수 있다는 언론 보도 등이 제기되었으나, 이 역시 코로나19, 자연재해, 경제제재 영향 등 국내 상황이 반영된 것으로 ‘경제’를 부각하는 내용이지 ‘비핵화’ 의지가 있다고 예단하기 어렵다.

마지막으로 넷째, 북한의 핵개발 목표가 대내 환경의 안정, 즉 체제 결속의 목표를 다지고 있다는 평가이다. 베넷(Bruce Bennett)은 북한이 내부 쿠데타, 급변사태 등으로 정권이 몰락할 가능성이 있기 때문에, 소위 내부 단속과 정권의 위상 확보·보호를 과시하기 위한 정치적 목적으로 핵을 사용할 수 있다고 평가했다.^{47/} 이러한 평가는 김정은 정권의 등장과 함께 더욱 설명력을 높인 바 있다. 김일성-김정일 시기의 핵무기는 정권안보(regime security)를 위해 미국과 한국 등 외부 위협에 대한 억제전략으로서 핵능력을 활용해 온 군사·안보적 측면에 보다 초점이 맞춰져 있었다. 이의 연장선상에서 30대 지도자의 등장은 집권 초기 통치 정당성과 리더십을 보여주는 데 있어서 핵무기를 활용한 것으로 평가할 수 있다. 즉 김일성-김정일에서 이어지는 정통성을 계승하는 데 있어 ‘핵무력 완성’이라는 유업을 달성하고자 하는 정당성을 함께 강조해 온 것이다. 북한의 여섯 차례의 핵실험 중 4회, 전체 미사일 시험 발사 횟수의 80% 이상이 김정은 시기에 일어난 점^{48/}을 감안한다면, 가능한 해석으로 평가할 수 있다.

이와 같은 내부에 대한 강력한 결속과 체제 안정을 위한 핵무기의

46/ “北, 중앙통제 경제건설 거듭 강조...“국가이익 위 개별이익 안돼,” 『연합뉴스』, 2021.2.5., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20210205039100504>> (검색일: 2023.8.5.).

47/ Bruce W. Bennett, *Uncertainties in the North Korean Threat* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2010), pp. 23~42.

48/ “북한 미사일 발사 올해가 역대 최다...수위도 높아져,” 『연합뉴스』, 2022.12.8., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20221208077900504?input=1195m>> (검색일: 2023.8.5.).

활용은 대외적인 메시지로 작용, 부작용을 낳고 있다. 2016~2017년 이후 지속되어온 국제사회의 고강도 경제제재와 코로나19로 인한 봉쇄, 잦은 홍수와 같은 재난재해로 인해 주민들의 삶이 경제적 빈곤을 넘어 기본 생활을 영위하는 데에도 영향을 미치고 있다. 고강도 경제제재와 봉쇄로 인해 중앙에서 통제하는 계획경제는 물론, 그나마 중국으로부터 들여오던 물품 유입의 한계는 북한의 오랜 경제난 속에서 버텨왔던 장마당 경제에도 악영향을 미쳤다.^{49/} 이와 함께 외부로부터의 식량 유입도 제한되고 최근 2~3년 지속되어온 잦은 홍수는 직접적인 인명피해와 함께, 기후변화로 인한 농업 생산량 불안정을 야기하며 식량안보 문제로 이어지고 있다는 평가다. 특히 북부 국경지대뿐 아니라 개성에서도 아사자가 나오는 등 제2의 ‘고난의 행군’이라는 평가까지 나올 정도로 식량난을 겪고 있는 것으로 알려지고 있다.^{50/}

주민들뿐 아니라 북한의 엘리트 그룹의 불안도 증가하는 것으로 보인다. 주로 해외 공관에서 근무하는 북한 외교관과 그 가족을 중심으로 탈북이 이어지고 있다. 이들은 북한 주민들이 생계를 위해 탈북을 감행하는 것과는 달리, 오랜 경제제재 속에서 해외 통치자금 관리 책임에 대한 부담, 오랜 봉쇄 이후 국경 개방을 앞두고 북한으로 돌아가는 데 대한 거부감 등이 작용하는 것으로 보인다.^{51/}

49/ “북한 ‘코로나 봉쇄’에 민생고 악화... 전문가 “장마당 폐쇄 등 한계 올 것”, 『VOA』, 2022.5.24., <<https://www.voakorea.com/a/6586707.html>> (검색일: 2023.7.1.).

50/ “권영세 “北, 식량 사정 좋지 않아 WFP에 지원 요청”, 『세계일보』, 2023.2.15., <<https://m.segye.com/view/20230215521528>> (검색일: 2023.7.1.); “[뉴스동서남북] 북한 식량난 “함경도, 양강도 최악”, 『VOA』, 2023.5.26., <<https://www.voakorea.com/a/7111105.html>> (검색일: 2023.7.1.); “북한 내부 주민과의 BBC 독점 비밀 인터뷰 ‘식량 부족해 이웃들 굶어 죽어’”, 『BBC』, 2023.6.15., <<https://www.bbc.com/korean/articles/cn3e4v9lmvro>> (검색일: 2023.7.1.).

51/ “[단독] “北 엘리트층 동요” 연쇄탈북 조짐”, 『동아일보』, 2023.6.12., <<https://www.donga.com/news/article/all/20230612/119716597/1>> (검색일: 2023.7.3.).

그럼에도 불구하고 북한은 이러한 내부의 문제를 ‘통제·관리 강화’를 통해 단속하고, 여전히 북한은 핵능력 고도화에 박차를 가하면서 체제 결속 및 정권 안보에 집중하는 것으로 판단된다. 북한은 2022년 기록적인 미사일 시험 발사에 이어 2023년 2월 핵미사일을 전담하는 ‘미사일 총국’을 확대 신설하는 등 핵무력 행보를 지속하고 있다.^{52/}

미국 국가정보국(Office of the Director of National Intelligence: ODNI)은 2023년 1월 작성된 북한 관련 국가정보평가(National Intelligence Estimate)의 기밀을 해제하고, 2023년 6월 공개했다. 보고서는 북한이 자국의 핵무기를 2030년까지 어떠한 목표에 초점을 둘 것인가를 분석한 것으로, 강압적, 공격적, 방어적 목적 중 ‘강압적 목적’에 활용할 가능성이 보다 높다고 발표했다. 동 보고서는 “북한: 2030년까지 핵무기 활용 시나리오(North Korea: Scenarios for Leveraging Nuclear Weapons Through 2030)” 제하의 이름으로 세 가지의 목표 중 강압적 수단과 공세적 위협(핵위협 포함)을 통해 김정은의 국가안보 우선순위, 즉 정치적 목적을 달성하는 데 핵무기를 사용할 가능성이 가장 높을 것으로 내다봤다. 또한, 한미 동맹을 와해시키고 한반도에서 정치적·군사적 우위를 점하기 위해 김정은이 핵무기를 포함하여 군사력을 사용할 가능성, 즉 공격적 목표 가능성은 낮다고 평가했다. 방어적 목표의 경우, 핵무기 기반의 강압과 고조된 공격적 행동을 통한 방어적 전략 역시 가능성은 낮다고 평가했다.^{53/} 즉 북한은 핵사용보다는 핵위협을 통한 정권안보,

52/ “북한, ‘미사일총국’ 신설...핵미사일 전담조직 추정,” 『연합뉴스』, 2023.2.7., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20230207047900504?section=search>> (검색일: 2023.7.3.).

53/ ODNI, National Intelligence Estimate, “North Korea: Scenarios for Leveraging Nuclear Weapons Through 2030,” January 2023, <<https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/NIC-Declassified-NIE-North-Korea-Scenarios-For-Leveraging-Nuclear-Weapons-June2023.pdf>> (Accessed July 28, 2023).

주변국의 양보, 국내적 권력 공고화를 목표로 하고 있다는 것으로 해석할 수 있다.

이 보고서는 2023년 1월에 작성된 것으로, 최근 북한의 행보를 감안할 경우 전체적인 평가에 변화가 있을지 주목된다. 예를 들어, 전략자산 전개나 대북 핵억제 강화를 위한 정보공유, 기획 및 실행을 포함한 한미 핵협의그룹(NCG) 출범, 한·미·일 미사일 경보 정보 실시간 공유를 포함한 3국 간 안보협력 강화 등에 북한이 민감하게 반발하고 있어 향후 위협 수준의 변화에 귀추가 주목된다. 또한 2023년 9월 김정은 위원장의 러시아 방문과 러북 간 무기-군사기술 거래를 포함한 군사협력 가능성의 변수를 반영한다면, 북한의 행보에 관한 면밀한 관찰은 향후 북한의 목표와 실행 조치가 강압적 목표에 머무를 것인지 또는 보다 공격적인 목표로 전개될 가능성이 있는지 확인하는 데 중요한 분석을 제공할 것이다.

북한의 핵개발 목표 분석을 바탕으로 지난 30년간의 발자취를 더듬어 보면 북한의 핵개발 목표가 그야말로 ‘진화’해 왔음도 확인할 수 있다. 북한은 한국전쟁 직후인 1950년대 중반부터 원자력 연구에 관심이 있었다. 1950~1960년대를 지나며 북한이 소련과 중국으로부터 선진기술이나 핵개발 관련 인력을 키워내기 위한 기초를 마련하였으며, 핵시설을 건설하기 시작했다는 것은 널리 알려진 사실이다. 북한은 냉전 시기 남북 간 첨예한 이념 대립과 갈등을 지나오며, 1980년대부터는 영변 단지를 중심으로 본격적인 핵개발에 착수한다. 1991년 이후 탈냉전 시기가 도래하자 북한에게도 새로운 전환의 기회는 있었다. 북한은 동유럽 국가들을 비롯하여 냉전기 사회주의 국가들이 정치체제를 전환하고, 국제적 경제·통상 환경에 진입할 때, 역으로 자국의 체제를 공고히 하며 결속을 다진다. 왜 북한은 탈냉전의 대변환 속에서 새로운 길을 선택하지 않았는가? 중국이나

이후의 베트남이 사회주의적 시장경제의 형태를 수용하며 국제시장에 진입할 때도, 북한은 폐쇄경제이자 국가 주도의 사회주의 계획경제를 더욱 가속화하는 양상을 보여왔다. 물론 핵무기 개발에 대한 의지도 꺾이지 않았다.

북한이 1993년 NPT 탈퇴를 선언했지만, 1994년 미북 제네바 합의(Agreed Framework)를 통해 플루토늄(plutonium) 생산 시설을 동결하는 등 핵문제 해결에 있어 진전을 보이기도 했다. 게다가 동시기에 북한은 국내적으로 자연재해, 식량안보 등이 맞물려 ‘고난의 행군’을 경험하며 핵개발 의지를 다지고 핵능력을 향상하는 데 취약한 환경이 조성되는 듯했다. 그러나 2002년 미국 부시 행정부의 특사였던 제임스 켈리(James Kelley) 국무부 동아시아태평양 담당 차관보의 북한 방문을 계기로 북한의 플루토늄 핵시설 동결 해제와 나아가 농축우라늄 활동, 특히 고농축우라늄(Highly Enriched Uranium: HEU) 핵개발 프로그램에 대한 의구심이 떠오르게 되었으며, 북한이 NPT 탈퇴를 다시 선언함으로써 2차 핵위기를 맞이하게 된다. 그러나 2003년부터 주변 관련국들의 노력과 북한의 호응으로 6자회담이 출범, 2005년 「제4차 6자회담 공동성명」, 이른바 9.19 공동성명을 도출해 내었다. 6자회담은 지속되어 2007년에는 2.13 합의(「9.19 공동성명 이행을 위한 초기 조치」)와 10.3 합의(「9.19 공동성명 이행을 위한 제2단계 조치」) 등 실행 조치 관련 계획들도 도출해 낼 수 있었다. 그러나 6자 간의 핵협상 시기에도 북한은 2006년 1차 핵실험을 단행하였다. 이후 2009년에는 2차 핵실험을 진행하였으며, 2010년에는 우라늄 농축시설을 공개함으로써 북한의 핵개발 프로그램을 두고 어떠한 목표를 다지는가에 대한 의구심과 핵개발 의지를 확인할 수 있는 계기가 되었다.

그럼에도 미북 간의 협상은 몇 차례 더 진행되었으며 합의도 이뤄

났다. 2012년 미북 대화를 통해 2.29 합의가 타결되었으며 핵과 미사일 발사 중단이라는 큰 틀에서의 합의를 이루어 내었고, 추가 협상과 실행 조치 마련에 대한 기대감이 높아졌다. 그러나 직후 2012년 4월金正은의 공식 권력 승계와 함께 북한은 장거리 미사일을 발사하고 동시에 「헌법」 서문 개정을 통해 “핵보유국”임을 천명함으로써 북한의 핵의지가 재평가되었다.^{54/} 이후 북한은 3~6차까지 핵실험을 진행함과 동시에 국내법 제정 등을 통해 핵보유국임을 명시하였다. 2013년 「핵보유국 지위 영구화 선언」, 「자위적 핵보유국 지위 공고화법」을 제정하였으며 2022년 9월 발표한 「핵무력정책법」을 통해 기존의 핵선제 불사용(No First Use) 노선이 아닌 핵무기 선제 사용 가능성을 제기함으로써 보다 공세적인 핵전략으로 변모하고 있다고 평가된다.

2018년에는 평창동계올림픽 참가를 계기로 남북관계 개선에 물꼬를 트면서 남북 정상회담을 비롯하여 2018년 6월 싱가포르 미북 정상회담이 열리고, 공동성명이 발표되었다. 그러나 2019년 2월 하노이 2차 미북 정상회담이 합의를 이루어 내지 못하고 결렬되고, 11월 스톡홀름 실무회담도 성과 없이 종료되었다. 이후 2023년 현재까지 북핵 관련 협상은 진전을 이루지 못하고 있는 상황이다. 하노이 정상회담 결렬 직후부터 북한은 단거리 미사일 발사실험을 재개하고 최근 2~3년간 기록적인 수치의 시험 발사를 진행해 오고 있으며 핵의지 피력, 핵능력 과시 등 대내외적으로 핵무력 관련 행보를 보여 오고 있다.

이런 일련의 북한의 행보와 관련, 과연 북한은 ‘비핵화’를 전제로 한 협상에 왜 나섰으며, 북한과의 협상의 결과를 신뢰할 수 있는가,

54/ “北, 개정 헌법에 ‘핵보유국’ 명기(종합),” 『연합뉴스』, 2012.5.30., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20120530112851073>> (검색일: 2023.7.28.).

그리고 북한과의 비핵화 협상 재개는 가능한가 등 다양한 문제가 제기되고 있다. 중요한 것은 이러한 북한의 군사적 도발 행위에 대해 처벌(punish)하고 이후의 과정을 진행할 수 있는 제도나 실질적 조치가 작동하지 않고 있다는 점이다. 유엔 안보리 차원에서 추가적인 경제제재를 포함한 결의안은 통과되지 않고 있으며, 2022년 북한이 대륙간탄도미사일(ICBM)을 포함한 기록적인 미사일 시험 발사를 통해 한반도 및 지역 국가들에 대한 안보 불안을 야기했음에도 불구하고, 결의안은 안보리 차원에서 북한에 대한 규탄(condemn) 성명을 내기도 여의찮은 상황이다. 2018년 이후 보다 가시화된 미중 전략경쟁, 2022년부터 지속 중인 우크라이나-러시아 전쟁으로 인한 러시아와 서방 국가 간의 갈등과 대립 등으로 한반도 사안에 대한 주요국 간의 협력이 어려운 현실이다. 또한 북핵 문제는 사이버, 보건, 식량, 기후 등 글로벌 안보위협 요인들과 결합하여 '포괄 안보위협'으로서 북핵 난제(conundrum)가 그야말로 더욱 고도화되고 있다.

북핵 문제와 관련해서 다양한 비교 연구들이 이루어져 왔다. P5 국가(NPT에서 인정하는 핵무기 보유국으로 미국, 영국, 러시아, 프랑스, 중국)를 제외하고 '사실상의 핵보유국'으로 평가되는 국가들과의 비교 연구(인도, 파키스탄), 핵을 포기하고 비핵화의 길로 들어선 사례(우크라이나, 아르헨티나, 브라질, 리비아), 국제사회가 비교적 최근 진행한 핵협상 비교(이란) 연구들이 북한 핵문제 해결에 있어 주요 연구 주제로 다뤄져 왔다. 그러나 '북한'의 입장에서 핵무기를 평가하고, 이를 활용한 전략을 짚어보려는 시도는 상대적으로 제한적이었다. 지난 시간 북한의 핵능력 증가 및 핵의지의 공고화, 핵전략의 변화 그리고 이러한 과정에서의 관련국 및 국제사회와의 협상과 상호작용 등은 분명 변화하고 있다. 이러한 양상은 북한의 핵과 관련한 국가전략 역시 함께 진화하고 있음을 방증한다.

나. 북한의 핵무기 능력

북한은 2012년 이후 핵무기 보유와 관련하여 정권의 의지를 여러 차례 피력해 온 바 있는데, 기관지 등을 통한 성명은 물론이고 이를 법제화함으로써 핵무력 달성과 핵보유국으로의 지위 목표를 공식화했다. 앞서 기술한 바와 같이 북한은 2012년 미국과의 2.29 합의를 통해 “북한은 대화 분위기를 개선하고 비핵화에 대한 의지를 보이기 위해 장거리 미사일 발사, 핵실험 및 우라늄 농축 활동을 포함한 영변에서의 핵활동에 대한 모라토리엄 이행에 동의”하고, “영변 우라늄 농축 활동에 대한 모라토리엄을 검증·감시하고, 5MW 원자로 및 관련 시설의 불능화를 확인하기 위한 IAEA 사찰단의 복귀에도 동의”하는 등 일괄타결 형태의 진일보한 합의를 이루게 된다.^{55/}

그러나 북한은 2012년 4월 최고인민회의 제12기 제5차 회의에서 김정은으로의 권력 승계를 위한 작업으로 헌법을 개정했다. 북한은 「헌법」 서문에 “핵보유국”임을 명시하고 대내외적으로 자국의 국가 목표를 천명하였다.^{56/} 또한, 2013년에 발표한 “자위적 핵보유국의 지위를 더욱 공고히 할 데 대하여”(이하 「핵보유국법」)를 통해 “당당한 핵보유 국가”로서 핵보유의 이유를 설명하고 그 타당성을 강조했다. 특히 “핵무기는 미국의 지속적으로 가증되는 적대시 정책과 핵 위협에 대처하여, 부득이하게 갖추게 된 정당방위 수단”임을 언급하며 핵무장의 정당성을 강조했다.^{57/} 이후 북한은 2017년 11월 수소폭

55/ 외교부 북핵외교기획단, “2.29 미북합의(2012.2.29.)”, 비공식 번역문 참고. <https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3976/view.do?seq=346089&srchFr=&%3BsrchTo=&%3BsrchWord=&%3BsrchTp=&%3Bmulti_itm_seq=0&%3Bitm_seq_1=0&%3Bitm_seq_2=0&%3Bcompany_cd=&%3Bcompany_nm=&page=67> (검색일: 2023.8.5.).

56/ 통일부 북한정보포털, “북한 헌법”, <<https://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/knwldg/view/knwldg.do>> (검색일: 2023.8.4.).

57/ “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 법령, 자위적핵보유국의 지위를 더욱 공고히 할데 대하여(2013.4.1.)”, 『로동신문』, 2013.4.2.

탄 실험과 장거리 탄도미사일 시험 발사를 통해 “국가 핵무력 완성”을 선언했다.^{58/}

이러한 북한의 행보는 최근 핵보유와 핵무력 완성을 넘어 핵사용에 대한 보다 구체화한 접근을 바탕으로 법 제정을 공고화하기에 이르렀다. 북한은 2022년 9월 최고인민회의 제14기 제7차 회의에서 “조선인민민주주의공화국 핵무력정책에 대하여(이하 「핵무력정책법」)”를 제정하여 발표했다. 동 법안을 통해 북한의 핵보유국 지위와 핵무장 의지를 재확인함과 동시에 핵보유를 넘어 ‘핵사용’에 대한 내용을 포함함으로써 더욱 공세적인 핵전략으로 변모해 가고 있다고 평가되었다. 무엇보다 핵사용의 원칙과 조건을 살펴보면, 자체 판단에 따라 사용을 결정할 수 있으며, 이는 비핵국가에도 해당되는 사항임을 언급하고 있다. 또한 국가의 핵전략을 판단하는 데 있어 주요 판단기준인 지휘통제에 있어서도 2013년 「핵보유국법」에서 “조선인민군 최고사령관의 최종명령에 의하여서만 사용할 수 있다”에서 국무위원장 임명 하에 기구를 설치하고, “필요시 자동 단행”까지도 언급함으로써 보다 적극적 활용과 대응을 암시하고 있다. 특히 2013년 「핵보유국법」에서 명시한 국제사회의 핵군축 노력에 대한 지지 입장은 2022년 법안에서는 삭제되어, 북한의 행보가 일각에서 제기하는 핵군축 협상을 목표로 두고 있지 않음을 가늠하게 한다 (<표 III-1> 참조).^{59/}

58/ “국가핵무력완성의 력사적대업, 로케트강국위업을 빛나게 실현한 민족사적대경사,” 『조선중앙통신』, 2017.11.29.

59/ 전봉근, “북한 ‘핵보유국법’과 ‘핵무력정책법’의 비교 평가와 한국의 대응책 모색,” 『IFANS 주요국제문제분석』, 2022-28 (2022), pp. 1~22; 양육, “북한의 핵전력 운용능력 평가: 핵무력정책의 변화와 최근 미사일 도발의 함의,” 『이슈브리프』, 2022-30 (아산정책연구원, 2022), pp. 1~13; 이승현, “북한 핵무력 법제화의 함의와 대응 방향,” 『이슈와 논점』, 제2007호 (국회입법조사처, 2022), pp. 1~4; 박재완, “[안보칼럼] 북한의 핵보유국법과 핵무력정책법,” 코나스넷, 2022.9.13., <<https://www.konas.net/article/article.asp?idx=59378>> (검색일: 2023.8.5.) 참조.

북한은 2022년 8월 19일 김여정 부부장 담화를 통해 윤석열 대통령의 8.15 광복절 기념사에서 언급된 담대한 구상에 대해 “어리석음의 극치”라고 평가하며, “우리의 국체인 핵”을 경제협력 등과 바꾸지 않을 것임을 강조했다.^{60/} 북한은 핵프로그램을 국가의 근간으로 표현함으로써 절대 포기할 수 없다는 의지를 강조한 것이다. 핵보유국에서 핵사용 가능성을 확인한 법제화 과정도 이러한 부분을 뒷받침한다. 이에 더하여 북한은 2023년 9월 26~27일 최고인민회의 제14기 제9차 회의를 통해 “핵무기 발전의 고도화”까지 헌법에 명시할 것임을 언급했다.^{61/} 핵보유와 핵사용을 넘어 핵전력의 지속 발전을 확인함으로써, 핵에 관련하여 ‘양보’하지 않을 것임을 재차 강조한 것으로 평가할 수 있다. 이러한 북한의 강력한 핵의지는 불과 몇 년 사이에 발생하여 공고화된 것으로 보기는 무리가 있다. 이에 따라 북한이 과거 비핵화 의지를 강조해온 것에 대한 의구심과 함께, 향후 비핵화 협상 재개 시 북한의 입장과 의도를 점검해 나가는 데에도 중요한 요소가 될 것으로 보인다.

60/ “김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장 담화, 허망한 꿈을 꾸지 말라,” 『조선중앙통신』, 2022.8.19.

61/ “경애하는 김정은 동지께서 조선민주주의 인민공화국 최고인민회의 제14기 제9차회의에서 뜻깊은 연설을 하시였다,” 『로동신문』, 2023.9.28.

표 III-1 북한의 2022년 「핵무력정책법」 주요 내용

<p>목표</p>	<p>■ 국제사회의 책임있는 ‘핵보유국’</p> <p>“책임적인 핵무기보유국으로서 핵전쟁을 비롯한 모든 전쟁을 반대하며 국제정치가 실현된 평화로운 세계 건설을 지향한다. 핵정책을 공개하고 핵무기 사용을 법적으로 규제하는 것은 핵보유국 간 오판과 핵무기의 람용을 막음으로써 핵전쟁 위험을 최대한 줄이는데 목적을 둔다.”</p>
<p>임무</p>	<p>■ 전쟁 억제, 전쟁의 결정적 승리(작전)</p> <p>“핵무력은 국가주권, 영토완정, 근본리익을 수호하고, 조선반도와 동북아에서 전쟁을 방지하며, 세계의 전략적 안정을 보장하는 위력한 수단이다.”</p> <p>“핵무력은 국가방위의 기본력량이다. 핵무력은 적대세력으로 하여금 공화국과의 군사적대결이 파멸을 초래한다는 것을 명백히 인식하고 침략과 공격기도를 포기하게 함으로써 전쟁을 억제하는 것을 기본사명으로 한다.”</p> <p>“핵무력은 전쟁억제가 실패하는 경우 적대세력의 침략과 공격을 격퇴하고 전쟁의 결정적 승리를 달성하기 위한 작전적 사명을 수행한다.”</p>
<p>사용 원칙 및 조건</p>	<p>■ 기본원칙은 최후수단, 조건부이나 ‘판단’에 따라 언제든지 사용 가능, 비핵 국가에도 사용 가능(선제사용 가능)</p> <p>“국가와 인민 안전을 엄중히 위협하는 침략과 공격에 대처하여 최후 수단으로 핵무기를 사용하는 것을 기본원칙으로 한다.”</p> <p>“비핵국가가 다른 핵무기보유국과 야합하여 공화국을 반대하는 침략이나 공격행위에 가담하지 않는한 이 나라들을 상대로 핵무기로 위협하거나 핵무기를 사용하지 않는다.”</p> <p>① 공화국에 대한 핵무기, 기타 대량살륙무기공격이 감행되었거나, 림박했다고 판단되는 경우</p> <p>② 국가지도부와 국가핵무력지휘기구에 대한 적대세력의 핵, 비핵공격이 감행되었거나 임박했다고 판단되는 경우</p> <p>③ 중요전략적대상에 대한 치명적 군사적공격이 감행되었거나 임박했다고 판단되는 경우</p> <p>④ 전쟁 확대와 장기화를 막고 전쟁의 주도권을 장악하기 위한 작전상 필요가 불가피한 경우</p> <p>⑤ 국가 존립과 인민의 생명안전에 파국적인 위기를 초래하는 사태로 핵무기로 대응할 수밖에 없는 불가피한 상황의 경우</p>
<p>지휘 통제</p>	<p>■ 국무위원장의 유일적 지휘, 국가핵무력지휘기구의 보좌 유고시 제한적 위임 핵타격 자동시행 가능성</p> <p>① 핵무력은 국무위원장의 유일적지휘에 복종한다.</p> <p>② 국무위원장은 모든 핵무기 관련 결정권을 가진다. 국무위원장이 임명하는 국가핵무력지휘기구는 핵무기 관련 결정과 집행의 전 과정에서 국무위원장을 보좌한다.</p>

	③ 핵지휘통제체계가 적대세력 공격으로 위협에 처하는 경우, 사전 결정된 작전방안에 따라 도발원점과 지휘부 등 적대세력을 괴멸하기 위한 핵타격이 자동적으로 즉시 단행된다.
준비태세	<p>■ 동원태세 유지</p> <p>“핵무력은 핵무기 사용명령이 하달되면 즉시에 집행할수 있게 경상적인 동원태세를 유지한다.”</p>

자료: 전봉근, “북한 ‘핵보유국법’과 ‘핵무력정책법’의 비교 평가와 한국의 대응책 모색,” 『IFANS 주요 국제문제분석』, 2022-28 (2022), pp. 1~22; 양욱, “북한의 핵전력 운용능력 평가: 핵무력정책의 변화와 최근 미사일도발의 함의,” 『이슈브리프』, 2022-30 (아산정책연구원, 2022), pp. 1~13 및 언론 보도를 통한 ‘전문’ 참조하여 저자 정리.

다. 북한의 핵사용 의지

(1) 핵실험 및 기술력 평가

북한은 2006년부터 총 여섯 차례의 핵실험을 통해 기술 발전을 보여준 바 있는데, 최근의 네 차례의 핵실험이 모두 김정은 정권 들어 단행되었다. 2006년 1차 핵실험의 폭발 위력은 0.5~1kt 수준에 불과하였지만, 2009년 2차 핵실험에는 그 위력이 4kt으로 증가하였는데, 2차 핵실험까지는 모두 플루토늄 기반의 핵폭탄을 사용한 것으로 알려졌다. 김정은 집권 이후 재개된 3차 핵실험(2013년 3월)의 경우 위력이 6~7kt으로 증가하였으며, 우라늄 핵폭탄을 사용한 것으로 알려졌다.^{62/}

특히 김정은 정권은 2016년에는 두 차례의 핵실험을 단행했는데, 1월에 진행한 4차 실험의 경우에는 6~7kt으로 폭발 위력에 있어 3차 핵실험과 크게 차이를 보이지는 않았으나, 당시 북한은 4차 실험이 수소폭탄(hydrogen weapon) 시험이라고 주장하며,^{63/} 핵기술의

62/ 대한민국 국방부, 『2022 국방백서』 (서울: 대한민국 국방부, 2023), p. 339; 브루스 베넷 외, 『북핵 위협, 어떻게 대응할 것인가』, pp. 25~27; 고재홍, 『김정은 정권의 핵능력 고도화와 대남정책의 변화』 (서울: 국가안보전략연구원, 2023), pp. 32~38.

63/ 수소폭탄의 경우 핵분열반응이 아닌 핵융합반응을 이용한다.

진전을 과시했다.^{64/} 또한 동년 9월에 단행한 5차 핵실험의 위력은 10kt으로 평가되었다. 같은 실험에 대해 해커(Siegfried S. Hecker)는 그 위력을 15~25kt까지로 평가하기도 하였는데, 이는 서울을 기준으로 50만 명 이상의 사상자를 낼 수 있는 규모이다.^{65/} 특히 핵탄두 원료는 증폭핵분열탄으로 추정되는데, 이를 위해서는 핵 소형화 기술이 필수적인바,^{66/} 북한의 기술이 상당한 수준에 이르렀음을 시사하고 있다.

2017년 9월 진행한 북한의 6차 핵실험은 그 위력이 50kt 정도로 측정되어 최대 규모로 알려졌으며, 시간의 경과와 함께 점차 상향 추정된 연구도 등장, 250kt에 이르는 평가도 등장하였다.^{67/} 특히 북한의 핵실험을 통한 핵능력 평가 시, 1~5차까지 꾸준히 증가하는 양상을 보였으나 6차 실험에서 비약적으로 발전했다고 평가하며, 히로시마 원폭의 16배에 달하는 250kt 가능성을 제시했다. 또한 이러한 규모가 서울에서 폭발할 경우, 약 3,200만여 명의 사상자를 초

64/ 4차 핵실험의 위력이 6kt 정도로 낮기 때문에, 북한의 발표처럼 수소탄이나 증폭 핵분열탄이라고 보기 어렵다는 평가들이 있었으나, 5차와 6차 핵실험을 거치며 전문가들의 평가는 북한이 증폭핵분열탄과 수소탄 제조 능력을 어느 정도 확보한 것으로 대부분 평가하고 있다.

65/ 브루스 베넷 외, 『북핵 위협, 어떻게 대응할 것인가』, pp. 25~26; Ralph Vartabedian, "North Korea Has Made a Nuclear Weapon Small Enough to Fit on a Missile. How Worried Should the World Be?" *Los Angeles Times*, August 9, 2017, <<https://www.latimes.com/world/la-fg-north-korea-nuclear-bomb-20170809-story.html>> (Accessed May 8, 2023).

66/ 고재홍, 『김정은 정권의 핵능력 고도화와 대남정책의 변화』, p. 32. 각주 47 내용 참조.

67/ Dimitri P. Voytan, Thorne Lay, Esteban J. Chaves, and John T. Ohman, "Yield Estimates for the Six North Korean Nuclear Tests from Teleseismic *P* wave Modeling and Intercorrelation of *P* and *P_n* recordings," *Journal of Geophysical Research: Solid Earth*, vol. 124, issue 5 (2019), pp. 4916~4939; Frank Pabian, Joseph S. Bermudez Jr., and Jack Liu, "North Korea's Punggye-ri Nuclear Test Site: Satellite Imagery Shows Post-Test Effects and New Activity in Alternate Tunnel Portal Areas," 38 North, September 12, 2017, <<https://www.38north.org/2017/09/punggye091217/>> (Accessed July 28, 2023).

래할 수 있다는 추정치도 등장했다.^{68/} 특히 이러한 수준의 위력은 핵분열반응을 사용하는 기존의 원자탄이 아닌, 핵융합반응을 이용한 수소폭탄실험 가능성을 제기하고 있다.^{69/}

북한은 4차 핵실험부터 지속적으로 수소폭탄을 언급해 왔는데, 특히 6차 실험의 폭발 규모는 이를 방증하는 듯하다. 당시의 폭발이 수소폭탄인지 핵분열탄인지를 외부의 관찰로 증명하기 어렵다는 의견이 제기되나, 분명한 것은 앞서 언급한 것처럼 6차 핵실험의 규모와 위력에 있어 이전과는 확연히 다른 수준을 보였다는 것이다. 특히 급격한 폭발력의 증가는 북한 핵능력 기술이 진일보했다는 의미이자, 수소폭탄일 경우 소형화와 경량화를 통해 최대의 폭발력을 내 고자 시도했다는 점에서 상당한 기술 수준으로 평가할 수 있는 바,^{70/} 북한의 핵프로그램 수준과 역량의 발전을 가늠하게 한다.

68/ 본 사상자 추산치는 NUKEMAP 2 온라인 컴퓨터 프로그램을 통해 250kt급 무기가 서울 도심의 장소에서 ‘공중 폭발(optimal airburst)’ 된 상황을 가정하여 계산된 것임. Alex Wellerstein, “Counting the dead at Hiroshima and Nagasaki,” Bulletin of the Atomic Scientists, August 4, 2020, <<https://thebulletin.org/2020/08/counting-the-dead-at-hiroshima-and-nagasaki/>> (Accessed July 28, 2023).

69/ Dimitri P. Voytan, Thorne Lay, Esteban J. Chaves, and John T. Ohman, “Yield Estimates for the Six North Korean Nuclear Tests from Teleseismic *P* wave Modeling and Intercorrelation of *P* and *P_n* recordings,” pp. 4916~4939; “북한 6차 핵실험, 기존에 알려진 것보다 훨씬 강력...히로시마의 16배,” 『VOA』, 2019.6.7., <<https://www.voakorea.com/a/4948803.html>> (검색일: 2023.7.28.).

70/ 차두현·박지영, “북한 6차 핵실험의 의미: 도박인가, 승부수인가?” 『이슈브리프』, 2017-25 (아산정책연구원, 2017), pp. 1~10.

표 III-2 1~6차 북한 핵실험 평가

구분	1차	2차	3차	4차	5차	6차
일시	2006.10.9. (월) 10:36	2009.5.25. (월) 09:54	2013.2.12. (화) 11:57	2016.1.6. (수) 10:30	2016.9.9. (금) 09:30	2017.9.3. (일) 12:29
지역	풍계리 동쪽 갯도	풍계리 서쪽 갯도	풍계리 서쪽 갯도	풍계리 핵시설 3km 지점	풍계리	풍계리 일대
지진 규모(mb)	3.9	4.5	4.9	4.8	5.0	5.7 (6.3**)
위력(kt)	약 0.8	약 3~4	약 6~7	약 6	약 10 (15~25*)	약 50 (250***)
원료	플루토늄	플루토늄	농축우라늄	수소탄 (북 발표) 증폭핵분열탄 (평가)	증폭핵분열탄 (추정)	수소탄

* Center for Energy and Security Studies (CENESS) and the International Institute for Strategic Studies (IISS), "DPRK Strategic Capabilities and Security on the Korean Peninsula: Looking Ahead," July 2021, p. 29, <<https://www.iiss.org/globalassets/media-library---content---migration/files/research-papers/dprk-strategic-capabilities-and-security-on-the-korean-peninsula---english3.pdf>> (Accessed August 11, 2023); Ralph Vartabedian, "North Korea Has Made a Nuclear Weapon Small Enough to Fit on a Missile. How Worried Should the World Be?" *Los Angeles Times*, August 9, 2017, <<https://www.latimes.com/world/la-fg-north-korea-nuclear-bomb-20170809-story.html>> (Accessed August 11, 2023).

** 미 지질조사국 기준 규모.

*** Dimitri P. Voytan, Thorn Lay, Esteban J. Chaves, and John T. Ohman, "Yield Estimates for the Six North Korean Nuclear Tests from Teleseismic *P* wave Modeling and Intercorrelation of *P* and *Pn* recordings," *Journal of Geophysical Research: Solid Earth*, vol. 124, issue 5 (2019), pp. 4916~4939.

자료: 대한민국 국방부, 『2022 국방백서』 (서울: 대한민국 국방부, 2023) 기준, 브루스 베넷 외, 『북핵 위협, 어떻게 대응할 것인가』, 2021 아산-랜드 공동연구보고서 (서울: 아산정책연구원, 2021), pp. 1~84; 고재홍, 『김정은 정권의 핵능력 고도화와 대남정책의 변화』 (서울: 국가안보전략연구원, 2023), pp. 8~75 참조하여 반영.

(2) 핵물질 및 핵탄두 보유량

김정은 정권 기간에는 핵물질 생산량도 꾸준히 늘리면서 이를 기반으로 핵탄두 수도 증가해오고 있는데, 국내외의 다양한 평가들이 이를 뒷받침하고 있다. 국방부는 2023년 2월 발간한 『2022 국방백서』를 통해 북한의 핵능력이 상당한 수준에 도달한 것으로 평가하고 있다. 국방부는 “1980년대부터 영변 등 핵시설 가동을 통해 핵물질을 생산해 왔고, 최근까지도 핵재처리를 통해 플루토늄 70kg, 고농축우라늄(HEU)의 상당량을 보유”하고 있다고 평가했다.^{71/} 특히 플루토늄 보유량에 있어서 『2020 국방백서』에서 평가했던 플루토늄 50kg보다 증가했다고 평가하였고, 고농축우라늄의 경우 “상당량 보유”의 기초는 유지했다.^{72/} 무엇보다 영변에 국한했던 핵시설과 관련하여 “영변 외”라고 지칭함으로써, 보다 광범위한 지역에서 가동 중인 핵시설을 염두에 두고 있음을 명시했다.^{73/}

2023년 1월 박용한·이상규는 “북한의 핵탄두 수량 추계와 전망” 보고서를 통해 현재 우라늄 및 플루토늄 핵탄두 수량은 80~90기로 추정하며 2030년 기준 최대 166발까지 증가할 수 있다고 언급했다. 현재 북한의 플루토늄 보유량은 약 68~78kg으로 핵탄두 수량 환산 시 17~19발 정도 생산 가능하고, 2030년 기준으로 플루토늄 107~123kg 생산, 핵탄두 수량 환산 시 26~30발 정도 보유 가능할 것으로 추정했다. 또한 우라늄 농축 프로그램에 의한 농축우라늄 생산 능력 분석 시, 현재 2,044kg 보유를 가늠해 볼 수 있고, 25kg당 1개를 생산할 경우, 최대 80여 발 보유가 가능하다는 계산을 제시했다. 이에 따라, 2030년까지 고농축우라늄 3,408kg과 우라늄탄 136발 보유가

71/ 대한민국 국방부, 『2022 국방백서』, p. 29.

72/ 그러나 우라늄 농축 시설의 확장공사나 농축활동의 재개 등에 대한 보도들이 꾸준히 나오고 있다.

73/ 플루토늄과 고농축우라늄 양에 따른 핵무기 생산량 참고로 적시.

가능할 것으로 전망했다.^{74/}

최근 해외 기관의 보고서 역시 북한의 지속적인 핵무기 보유 동향을 살펴보면 예년보다는 증가한 북한의 핵물질 및 핵탄두 수를 평가하고 있는데, 전반적으로는 박용한·이상규의 평가보다는 낮은 추정치를 제시하고 있다. 2023년 4월 미국 과학자연맹(Federation of American Scientists: FAS)은 북한의 현재 핵탄두 보유수를 30기 이상으로 추정하였으며,^{75/} 미국의 과학국제안보연구소(Institute for Science and International Security: ISIS)는 북한의 보유 핵무기 수를 35~65기 사이로 추정하고, 중간값을 45기로 평가했다. 특히 종류별로 단순 핵분열탄부터, 고농축우라늄과 플루토늄의 결합한 방식, 수소폭탄을 혼합한 무기 등 다양할 수 있다고 평가했다.^{76/} 중요한 것은 무기급 우라늄 생산과 플루토늄 생산을 모두 늘릴 수 있는 수단을 가지고 있는 것으로 평가하고 있다는 것으로, 관련하여 올브라이트(David Albright) 소장은 북한이 1년에 4개에서 12개까지 생산 능력이 있음을 언급한 바 있다.^{77/} 스웨덴 스톡홀름국제평화연구소(Stockholm International Peace Research Institute:

74/ 박용한·이상규, “북한의 핵탄두 수량 추계와 전망,” 『동북아안보정세분석』 (한국 국방연구원, 2023.1.11.), pp. 1~9 참조. 동 보고서의 계산식은 2010년 지그프리트 해커 박사의 영변 방문 시 언급한 농축 능력 8,000kg-SWU를 바탕으로 우라늄 농축 활동 시설 추정치(최대 4개)와 지난 12년간의 가동을 기준으로 농축우라늄 생산량 계산을 바탕으로 추정치를 구했다.

75/ 미국 과학자연맹(Federation of American Scientist: FAS)의 세계핵군사력지수(Status of World Nuclear Forces) 참조. Hans Kristensen et al., “Status of World Nuclear Forces,” FAS, March 31, 2023, <<https://fas.org/initiative/status-world-nuclear-forces/>> (Accessed August 10, 2023).

76/ ISIS 발간 자료는 다음을 참조. David Albright, “North Korean Nuclear Weapons Arsenal: New Estimates of its Size and Configuration,” Institute for Science and International Security, April 10, 2023, <<https://isis-online.org/isis-reports/detail/2023-north-korean-nuclear-weapons-arsenal-new-estimates>> (Accessed July 28, 2023).

77/ 지그프리트 해커 박사 역시 북한이 연간 최대 7기 핵탄두 제조가 가능할 것으로 전망한 바 있다.

SIPRI) 역시 6월 발표한 2023년 연감(Yearbook)을 통해 북한이 핵 분열 물질을 지속적으로 생산하여 무기 개발에 나서고 있으며, 2022년 연감에서 발표한 25기보다 늘어난 30기로 추정했다. 또한 조립 가능한 핵탄두 수를 2022년 45~55기보다 증가한 50~70기 사이로 추정하였다.^{78/}

표 III-3 국내외 북한 핵탄두 수 추정치

출처	보유수 추정치
박용한·이상규 (2023.1. 발간)	80~90기
미국 과학자연맹(FAS) (2023.4. 발간)	30기 이상
미국 과학국제안보연구소(ISIS) (2023.4. 발간)	45기
일본 나가사키대 핵무기폐기연구센터(RECNA) (2026.6. 발간)	40기
스웨덴 스톡홀름국제평화연구소(SIPRI) (2023.6. 발간)	30기 (*조립 가능한 탄두는 50~70기)

자료: 저자 작성.

물론 북한의 핵탄두 보유수를 정확하게 식별하는 것은 어렵다. 우라늄 농축 관련 정보나 핵물질 생산 시설의 수 그리고 가동 여부에 대한 정보들이 불분명하기 때문이다. 또한 어떠한 핵탄두를 만드느냐에 따라 사용되는 핵물질 양이 달라지기 때문에 기본적으로 추정에는 한계가 있다. 그러나 북한이 핵전력을 ‘증가’해 가고 있는 방향성만큼은 명확한 것으로 판단된다. 북한은 핵탄두의 표준화·규격화·소형화·경량화·다종화 달성을 강조하고 있으며, 특히 핵탄두·미

78/ SIPRI, “7. World Nuclear Forces,” in *SIPRI Yearbook 2023: Armaments, Disarmament and International Security*, p. 306, <<https://www.sipri.org/sites/default/files/YB23%2007%20WNF.pdf>> (Accessed August 10, 2023).

사일 대량생산과 실전배치를 강조하고 있다. 나아가 북한은 2022년 12월 26일부터 31일까지 개최한 제8기 제6차 당 중앙위원회 전원회의 결정서를 통해 핵무기의 “제2의 사명”을 언급하며 “방어가 아닌 다른 것”이라는 표현을 통해, 보다 공세적인 접근을 취할 가능성과 전술핵무기 대량생산, 핵탄두 보유량의 기하급수적 증가 등을 목표로 하고 있음을 강조한 바 있다.^{79/} 또한, 최근 북한은 2023년 3월 직경 40~45cm로 추정되는^{80/} 전술핵탄두 화산-31을 공개하면서 소형화 성공 가능성을 내비쳤는데, 2017년 장구 또는 땅콩 형태의 수소폭탄 핵탄두와 비교해봐도 소형 규격화에 따른 대량생산의 가능성을 엿볼 수 있다. 한편으로는 KN-23, KN-24, KN-25 단거리 미사일에 장착할 수 있는 핵탄두 개발이 완료됐다는 것을 의미하기도 하는바, 소형 투발수단, 잠수함탄도미사일(Submarine-launched Ballistic Missile: SLBM) 등을 통해 전술핵 무기로서의 활용 가능성이 증가한 것으로 평가된다.

(3) 미사일 능력 평가

북한은 핵프로그램 개발과 함께 1970년대부터 투발수단 능력 강화에도 박차를 가해 왔다. 북한은 1984년부터 2022년 12월까지 모두 183차례에 걸쳐 미사일과 핵실험을 진행했는데, 김일성-김정일 시기까지 통틀어 김정은 시기에만 무려 80%가 진행된 것으로 평가 되었으며 특히 2022년 한 해 39차례라는 기록적인 시험 발사를 진행했다.^{81/} 『2022 국방백서』에 따르면 북한은 스커드(사거리 300~

79/ “조선로동당 중앙위원회 제8기 제6차전원회의 확대회의에 관한 보도,” 『로동신문』, 2023.1.1.

80/ David Albright, “North Korean Nuclear Weapons Arsenal: New Estimates of its Size and Configuration,” p. 6.

81/ “북한 미사일 발사 올해가 역대 최다...수위도 높아져,” 『연합뉴스』, 2022.12.8.

500km), 노동(사거리 1,300km), 무수단(사거리 3,000km)을 작전 배치하고 한반도 및 주변국을 직접 타격할 수 있다고 평가하고 있다.^{82/} 특히 종류의 다양화뿐 아니라 정확성 및 사거리 연장 측면에서도 많은 발전을 이루어 온 것으로 평가된다. 북한은 <표 III-4>에서 보다시피 미사일 종류의 다양화를 이뤄왔으며, 중요한 것은 많은 제원에서 핵탄두 탑재가 가능한 것으로 평가된다.

표 III-4 북한 탄도미사일 능력

지정 명칭	북한 명칭	추진단(연료)	사정거리(km)	핵탄두 탑재 가능여부
KN-02	화성-11	고체	120~170	X
KN-09	?	고체	200	X
Scud-B	화성-5	액체	300	O
Scud-C	화성-6	액체	500	O
KN-18(MaRV)	?	액체	450+	알 수 없음
K-24	?	고체	450	X(추정)
KN-25	?	고체	400	X(추정)
KN-23	?	고체	700	O
Scud-ER	화성-9	액체	1,000	O
KN-11	북극성-1	고체	1,200	O
노동	화성-7	액체	1,500	O
KN-15	북극성-2	고체	1,200~2,000	O
KN-26	북극성-3	고체	1,900	O
무수단	화성-10	액체	2,500~4,000	O
KN-17	화성-12	액체	4,500	O
KN-08	화성-13	액체	9,000	O
KN-14	?	액체	6,700	O
KN-20	화성-14	액체	10,000+	O
KN-22	화성-15	액체	12,000	O
KN-26	화성-15a	액체	13,000+?	O

82/ 대한민국 국방부, 『2022 국방백서』, p. 30.

지정 명칭	북한 명칭	추진단(연료)	사정거리(km)	핵탄두 탑재 가능여부
KN-28	화성-17	액체	13,000+?	○
?	화성-18	고체	13,000+?	○

자료: 브루스 베넷 외, 『북핵 위협, 어떻게 대응할 것인가』 참고. 화성-17형, 화성-18형은 언론 분석 기사 및 관련 연구 참고하여 제원을 추가함.

북한은 2016년에는 중거리 탄도미사일인 화성-12형과 2017년에는 대륙간탄도미사일(ICBM)인 화성-14형과 화성-15형을 시험 발사함으로써 미국 본토에 위협을 줄 수 있는 능력을 과시했으며, 이는 국제사회의 가장 강력한 경제제재를 맞이하게 했다. 물론 고각으로 시험 발사했기 때문에 사거리를 추정하기 어렵고, 무엇보다 ICBM 기술력의 핵심인 대기권 재진입(reentry) 기술 확보 여부도 불투명하다. 이 외에도 김정은 시기에 북한은 중장거리 미사일 개발에 매진함과 동시에 잠수함탄도미사일(SLBM), 극초음속미사일(북한 발표) 시험 발사 등을 진행하였으며, 개발단계로 추정된다. 2019년 이후 북한은 작전 운용에 있어 액체 추진보다 용이한 고체 추진 탄도미사일을 개발, 시험 발사해 오고 있다.^{83/}

주목할 만한 것은 북한이 2021년 1월 8차 당대회에서 김정은 위원장이 “이미 축적된 핵기술이 고도화되어 핵무기를 소형경량화, 규격화, 전술무기화”했다고 밝힌 부분이다.^{84/} 동 계기에 북한 당국은 ‘국방과학발전 및 무기체계 개발 5개년 계획(2021~2025)’을 통해 기존의 전략핵뿐 아니라 전술핵 고도화를 위한 기술 개발, 시험 발사 등이 적극 진행될 것임을 발표했으며 2022년 한 해 다양한 제원의 미사일 시험 발사가 이루어졌는데, 2022년 1월부터 10월까지 총 29회

83/ 대한민국 국방부, 『2022 국방백서』, pp. 30~31.

84/ “우리 식 사회주의건설을 새 승리로 인도하는 위대한 투쟁강령 조선로동당 제8차대회에서 하신 경애하는 김정은동지의 보고에 대하여,” 『로동신문』, 2021.1.9.

의 탄도미사일 시험을 진행하였고, 이 중 23회는 전술핵탑재가 가능한 제원 수단이었다.^{85/} 또한 방사포, 극초음속미사일을 포함한 단거리탄도미사일(SRBM), 중거리탄도미사일(IRBM), 순항미사일, 잠수함탄도미사일(SLBM)을 고루 시험 발사했다.

이러한 북한의 행보는 군사(작전)적 측면에서 함의를 가진다. 특히 시험 발사 시 자강도, 의주, 순안, 함흥, 신포, 평남 등 다양한 장소에서 ‘기습-연속-동시발사’ 능력을 과시했다. 또한 2020년 이후 이동식 발사차량(Transporter Erector Launcher: TEL, 2022년 기준 7~9대 보유 추정)을 활용하는 모습을 공개하는 등 일련의 시험 발사 양상을 평가하면, 실전배치와 운용까지 염두에 둔 행보로 보인다.^{86/} 이러한 북한의 미사일 능력 강화 행보는 핵전략적 측면에서도 설명이 가능하다. 2022년 6월 북한이 서해상으로 방사포 5발을 발사했는데, 이러한 저강도 도발을 통해 한국을 비롯한 주변국의 긴장감을 고조시키며 능력을 과시하고 동시에 억제력을 확보하는 것으로 평가할 수 있다.

김보미는 동 시기의 북한 미사일 시험 발사 특징을 두 가지로 설명하였다. 우선 한반도 주변 지역을 목표물로 하는 무기체계의 성능에 집중하고 이의 시험 발사를 통해 한국과 일본을 상대로 전술핵 사용 가능성을 암시, 동 지역의 위기감을 증가시키는 것이었다. 또한, 저비용-고효율 무기체계에 집중하는 양상을 보였는데, KN-23, KN-24, KN-25 등의 개발을 강화했다. 이러한 북한의 행태를 전술핵무기 개발 강화와 함께 한반도 주변 지역에 대한 억제력 강화도

85/ 이승열, “북한의 전술핵 개발 현황과 핵태세 패러다임의 변화,” 『이슈와 논점』, 제2009호 (국회입법조사처, 2022), p. 2.

86/ “영웅 칭호와 ‘국가훈장 제1급’ 받은 북한 이동식 미사일 발사차량,” 『한국일보』, 2022.12.12., <<https://www.hankookilbo.com/News/Read/A202212121036001164>> (검색일: 2023.8.5.).

염두에 둔 것으로 해석했다.^{87/} 결국 북한의 핵탄두가 다양한 제원의 투발 수단에 탑재되어 시험 발사 단계를 넘어 실전배치가 임박했다고 평가되는 것^{88/}은 반대로 한국을 비롯한 주변국들의 대북 핵억제 전략에 있어 신속한 대응책 마련을 요구하고 있다.

(4) 북한의 핵전략: 최소억제와 제한억제

전통적으로 북한의 핵전략은 ‘최소억제(minimum deterrence)’를 추구하는 것으로 평가된 바 있는데, 북한의 핵능력 고도화에 따라 이러한 평가에도 다양한 이견들이 제기되고 있다. 박휘락은 핵억제 전략과 관련하여 강대국은 최대억제, 동맹국은 확장억제, 소규모 핵보유국은 최소억제와 신뢰적 최소억제를 추구한다고 분류하였는데, 특히 소규모 핵보유국일 경우, 소규모 국가 간의 충돌보다는 강대국과의 핵전쟁 가능성을 고려하고 있다는 점이 중요하다고 언급했다.^{89/} 그렇기 때문에 강대국을 대상으로 하는 선제타격 능력보다는 제2격 능력에 초점을 맞추고 있는 것이 최소억제 전략이다.^{90/} 이러한 기준으로 평가했을 때, 북한은 강대국에 비해 핵무기 수와 투발수단에 한계가 있고 강대국에 대한 보복 공격, 즉 미국에 대한 대륙간탄도미사일과 같은 2차 타격 능력 향상을 염두에 두고 있기 때

87/ 김보미, 『김정은 시기 북한의 국방력 발전 계획: 억제력의 강화 과정을 중심으로』 (서울: 국가안보전략연구원, 2023), pp. 60~61.

88/ 신범철 국방부 차관은 2023년 3월 언론 인터뷰를 통해 북한이 핵공격 준비태세가 완료되었다는 것은 과장된 것으로 검증이 필요한 부분이나, 북한의 핵능력이 사실상 실전 배치가 임박한 정도의 수준이라고 평가했다. “국방차관 “北, ‘핵공격태세 완비’ 과장...실전배치 임박 수준”, 『동아일보』, 2023.3.20., <<https://www.donga.com/news/article/all/20230320/118428106/2>> (검색일: 2023.8.5.).

89/ 박휘락, “북한의 대미국 핵전략 분석: 최소억제전략을 중심으로”, 『신아세아』, 제27권 2호 (2020), pp. 42~66.

90/ 최용환, 『김정은 시대 북한의 핵협상전략』 (서울: 국가안보전략연구원, 2018); 정성운 외, 『북한 핵 개발 고도화의 파급영향과 대응방향』 (서울: 통일연구원, 2016) 참조.

문에, 최소억제를 벗어나기 어려운 것으로 평가되었다. 이와 관련하여 김보미는 북한의 핵능력 고도화에 따라 보다 공세적으로 핵전략이 변화할 것이라는 일각의 주장에 한계를 제기하고 “확증보복을 추구하는 최소억제”, 즉 확증보복을 추구하나 실제 최소억제 단계 내에서 전략을 구사하고 있다고 평가하였다.^{91/}

이 외에 냉전기 미국과 소련이 추구하던 ‘최대억제’ 형태가 아닌, 영국, 프랑스와 최근의 중국이 추구하는 ‘제한억제’ 전략이 있는데, 최근 북한이 이러한 방향을 구사하고 있다는 주장이 있다. 제한억제의 핵심은 상황 발생 시 예외적으로 핵무기 선제사용을 인정하고 있으며, 최소한의 핵전력 확보가 주요 특징인 바, 이는 주로 고도화되는 북한의 핵능력과 연계된 분석들이 많다. 이상민은 북한의 미사일 프로그램 개발과 관련한 핵능력 증대와 연계하여, 전략핵으로 미국의 확장억제를 무력화하고 전술핵으로 연합 전력과 동맹 외해를 야기하는 능력을 확보할 것임을 언급한 바 있다.^{92/} 문성준 역시 북한의 핵전략이 실존 및 최소억제 전략에서 제한억제 전략으로 확장되었다고 평가하며, 핵태세 역시 축매에서 확증 보복과 비대칭 확산태세를 혼합한 양상을 보인다고 평가했다.^{93/} 특히 보다 공세적 전략으로 변모해 간다는 데 대부분 동의하며, 이는 북한의 전술핵 강조와 선제 타격전략, 지휘통제 위임 가능성을 염두에 둔 분석이다. 김민성·임현지는 북한의 핵전략을 비핀 나랑(Vipin Narang) 교수의 핵태세 분석틀로 평가하였는데, 특히 북한 핵태세에 있어 핵개발 초기에는 중국의 개입을 유도하는 축매 태세로 평가할 수 있지만, 점차 비대

91/ 김보미, “8차 당대회 이후 북한 핵전략의 변화 가능성: 최소억제에서 공세적 핵전략으로의 전환 여부,” 『INSS 전략보고』, 제148호 (2021), pp. 1~22.

92/ 이상민, “6차 핵실험에 대한 기술적 평가와 북핵능력 전망,” 『통일정책연구』, 제26권 2호 (2017), p. 7.

93/ 문성준, “김정은 집권 이후 북한 핵전략의 진화 및 확장,” 『군사발전연구』, 제16권 1호 (2022), pp. 1~26.

칭 확산태세로 변화하였으며, 최근에는 한발 더 나아가 보다 “공격적인 비대칭 확산태세” 가능성을 제기하고 있다. 핵프로그램 고도화 및 투발수단 개발, 다중화 등의 양상은 상대의 재래식 전력에 대한 핵무기 선제사용 고려뿐 아니라 재래식 전력 강화 및 제2격 능력 개발·확대에도 중점을 두고 있는 것으로 평가 가능하기 때문이다. 북한의 핵전략은 핵 선제공격에 대한 위협뿐 아니라 재래식 전력과의 다양한 조합을 통해서도 복합적인 핵전략을 구사할 수 있기 때문에, 일반적 비대칭 확산태세보다는 더욱 공격적인 형태로 발현될 수 있다는 주장이다.^{94/}

최근의 북한의 핵전력 강화 행보와 최근의 분석 논의를 종합하면, 북한의 핵전략을 최소억제의 틀 내에서만 그 특성을 규정하기에는 한계가 있는 것으로 보인다. 즉 북한의 일련의 행보와 고도화·다양화되는 핵능력은 북한의 핵전략을 최소억제 또는 최소억제+ α 로 규정하는 데 한계를 나타낸다. 더욱 핵심적인 것은 최소억제로 평가함에 있어 ‘핵선제 불사용(No First Use: NFU)’이 중요한데, 최근 북한의 「핵무력정책법」과 다양한 전술핵 미사일 시험 발사 등은 북한 핵전략이 ‘최소억제 이상의 형태’로 나타날 가능성이 있음을 시사한다. 즉 북한은 핵무력정책법을 통해 조건부이나 동시에 언제든지 자가 판단에 의한 Δ 선제타격 가능성, Δ 핵-비핵국가에 대한 공격 가능성 제기, Δ 지휘통제의 위임 가능성 등을 모두 제기하고 있다. 또한 전략핵부터 전술핵까지 다양한 규모와 제원의 핵능력을 활용할 수 있는 바, 최소억제보다는 ‘제한억제’의 조건에 보다 부합한다고 평가할 수 있다.

94/ 김민성·임현지, “파키스탄 및 북한의 핵전략 연구: 비핀 나라의 ‘비대칭 확산 태세’의 접근과 한계를 중심으로,” 『통일정책연구』, 제31권 1호 (2022), pp. 107~141.

2. 핵 협상전략의 목표

북한의 지난 핵·미사일 프로그램 개발 과정을 살펴보면 핵개발 목표를 분석하고, 이를 추동하는 핵의지, 핵능력, 핵전략을 이해함으로써 북한에게 핵무기는 어떠한 의미인지, 그리고 핵무기를 통해 궁극적으로 추구하는 목표가 무엇인지를 확인해보고자 했다. 북한은 자체 선언(self-claim)을 넘어 국제사회에서 인정받는 △ 핵보유국(지역 핵국가)으로 발돋움하기 위한 강력한 핵의지, △ 이를 뒷받침하고 있는 핵능력 고도화 그리고 △ 핵능력의 활용을 구체화하고 있는 핵전략에 변화를 주고 있다. 북한의 핵의지는 북한의 주요 인사들의 대내외 성명 등을 통해 확인할 수 있는 수사적(rhetoric) 차원뿐 아니라 핵무기를 보유하고 사용하겠다는 의지를 표면화한 국내법 변화를 통해 평가해볼 수 있다. 핵능력의 경우, 국내외에서 이루어지고 있는 핵물질 및 핵탄두 수, 미사일 제원 등의 다양한 추정치를 기반으로 확인해 볼 수 있는데 특히 김정은 시기의 경우, 핵프로그램이 전략핵뿐 아니라 전술핵 무기까지 광범위한 군사적 목표와 기술 개발을 목표로 박차를 가하고 있다. 이는 결국 핵무기 사용 목표(target)의 범위를 미국뿐 아니라 한국, 일본 등 주변국으로 확대함으로써, 그 활용도를 높이고자 하는 것으로 보인다. 마지막으로 이러한 북한의 핵의지와 핵능력을 기반으로 한 북한의 핵전략은 전통적인 최소억제보다는 ‘제한억제’에 보다 가까워지고 있다고 평가한다.

이러한 종합적 평가는 다시 북한이 지난 30년간 핵프로그램을 활용하여 국제사회에서 그리고 주변국들과 협상 시 추구했던 목표를 이해하는 데 함의를 제공한다. 정성운은 2016년 이후 북한의 전략적

행동을 결정하는 요소는 고도화된 핵능력이며, 이는 비핵화 협상에 있어 북한의 전략적 선택에 영향을 미치고 있다고 주장한다.^{95/} 그렇다면 북한은 왜 비핵화 협상에 임해 왔는가? 구체적으로, 북한은 핵보유를 목표로 핵능력을 증가시키고 의지도 공고히 하면서, 비핵화 협상을 통해 무엇을 얻고자 했는가?

북한은 핵 협상전략의 목표와 관련하여, 다양한 분석들이 종합적으로 제기되고 있는데, 크게 △ 핵포기, △ 핵보유, △ 부분 비핵화로 분류하여 협상전략을 마련했을 가능성을 염두에 둘 수 있다. 첫째, 우선 북한의 핵협상 목표가 열악해지는 북한의 국내 상황 속에서 실제 비핵화 가능성, 즉 전향적인 핵포기를 염두에 두고 대외외 환경 개선과 체제와 정권 안정에 초점을 둘 수도 있다. 1990년대 미북 제네바 합의 시기에도 북한은 탈냉전에 들어서며 대외적으로 사회주의 체제의 붕괴를 지켜보고, 국내적으로 고난의 행군이라는 어려움에 맞닥뜨리고 있었다. 6자회담의 경우에도 2000년대 부시 행정부의 대북 강압으로부터 체제를 보호하고, 무엇보다 중국의 적극 지원을 통해 다자협상에 참여함으로써, 지역 차원의 주요 행위자로 인식되는 기회로 삼기도 했다. 2018~19년도 미북 정상회담의 경우, 트럼프 행정부의 ‘화염과 분노(fire and fury)’, ‘최대 압박(maximum pressure)’과 같은 강경정책에 대해 핵포기-비핵화에 대한 수사(rhetoric)적 입장을 통해 강압적 대외 환경의 완화를 모색하기도 했다.

둘째, 북한은 오랜 기간 궁극적으로 협상을 통한 안보위협 제거를 공개적으로 제시한 바 있다.^{96/} 그리고 이러한 입장에서 북한의 핵보유에 대한 ‘인정’과 ‘부분 인정’을 협상전략 목표로 설정하고 협

95/ 정성운, “북한의 대외·대남 전략 구상의 특징과 결정요인: 북핵문제와 강압전략을 중심으로,” 『한국과 국제정치』, 제35권 1호 (2019), pp. 1~31.

96/ 최용환, 『김정은 시대 북한의 핵협상전략』, pp. 77~78.

상에 응할 가능성이 있다. 예를 들어, 최근 북한의 행보는 ‘지역 핵 보유 강국’이라는 국가전략 목표를 달성하기 위한 과정에 있어 핵능력과 주변 강대국들과의 협상을 활용하는 것이라는 의견에 보다 힘을 실어 준다. 이미 미국, 한국과 양자 정상회담을 비롯하여 일본, 중국, 러시아와 6자회담을 진행한 바 있으며, 이를 통한 대화와 관계 구축 등의 기회를 엿보았다. 특히 지난 10년간 김정은 정권은 핵능력 고도화를 통해 군사적 억제 능력을 갖추면서 이를 바탕으로 외교 협상력을 높이고자 했다. 그리고 협상을 통해 외교적 행보를 넓히고 경제적 발전을 이루기 위한 기반을 마련하고자 하며, 이러한 일련의 과정에서 ‘위기 고조—협상—결렬’의 반복을 지속해왔다. 이러한 반복 속에서 북한은 핵능력 고도화 및 핵보유국 인정이라는 궁극적인 목표를 잘 다져온 것으로 평가할 수 있다.

마지막으로 북한은 고도화한 핵능력을 바탕으로 인도나 파키스탄 처럼 사실상의 핵보유국으로 미국과 국제사회로부터 인정을 받고, 이를 바탕으로 협상에 나설 수 있다. 즉 핵포기가 아닌 ‘핵군축 협상을 통해 부분 비핵화를 지향’하고,⁹⁷⁾ 미국의 적대시 정책 철폐를 포함하여 한미 연합훈련 중단, 주한미군(부분) 철수, 나아가 종전선언이나 평화협정까지 고려할 수 있다. 또한 이러한 과정에서 관계 정상화, 국제사회의 대북제재 해소를 통해 국제사회의 정상 국가로서 그리고 대내 안정을 통해 ‘정권안보’를 추구할 가능성이 있다. 특히 북한의 핵개발 목표를 ‘억제’에 초점을 맞추고 협상에서 북한의 양보나 타협 발생 시, 단계적으로 북한이 원하는 보다 높은 수준의 사안들을 고려할 것이라는 계산이다. 실질적으로 북한의 ‘핵보유’와 ‘부분 비핵화’ 목표는 북한의 입장에서 상대국(들)과 △ 합의 가능한 영

97) 황일도, “최근 북한의 핵 협상 프레임 전환 움직임,” 『IFANS 주요국제문제분석』, 2021-30 (2021), pp. 1~22.

역의 조정에 따라, △ 협상 결렬 시 전략적 대안 마련 유무에 따라 따로 또 같이 활용될 수 있는 전략 목표가 될 수 있다.

북한은 김일성-김정일-김정은 시기를 지나면서 핵개발과 핵 협상전략의 목표 역시 북한을 둘러싼 대내외적 환경을 고려한 판단에 따라 진화하고 있는 것으로 판단된다. 특히 김정은 시기, 북한의 핵 능력 고도화와 최근의 행보 등을 감안하면, 북한의 핵 협상전략의 목표는 변화해 왔다고 평가할 수 있다. 일련의 분석을 종합해 보면, 북한은 결국 국가전략의 핵심으로 핵 협상전략을 추진하고 있다. 즉 북한의 핵 협상전략은 지역 강국을 목표로 하는 국가전략을 위해 ‘북한이 비핵화를 거부하고 핵보유국 지위를 인정받기 위해 구상 및 실천하고 있는 다양하고 폭넓은 외교안보전략’을 활용하는 것이다. 북한의 입장에서 향후 핵능력을 바탕으로 어떠한 협상전략을 마련해 나갈 것인가? 기존의 연구들이 북한을 다루는 우리의 입장에서 전략 환경을 분석하고 북한에 대한 대응 마련에 초점을 두었다면, 이제는 북한, 특히 김정은 정권의 입장을 보다 적극적으로 고려한 연구가 필요하다. 즉 김정은 정권이 △ 추구하고자 하는 궁극적 목표를 기반으로, △ 스스로 인식하고 평가하는 대내외 환경, △ 이를 활용할 수 있는 핵 협상전략, △ 그리고 협상을 통해 얻고자 하는 하부 목표들에 대한 규명이 필요한 것이다. 그리고 이러한 전략 마련을 위해 지난 김정은 시기의 강대국 관계와 협상 양상, 즉 핵 협상전략의 내용을 검토해 보는 것은 중요하다.

3. 핵 협상전략의 내용

김정은 시기 10년 평가와 관련한 연구들은 정치, 외교, 군사, 경제 등 주제에 따라 차이는 있지만, 시기 분류의 결정적 사안으로 2017년 북한의 ‘핵무력 완성’ 선언을 꼽는다. 그래서 이를 기준으로 △ 2012년 김정은 집권 이후부터 2017년까지의 시기, △ 2018년 이후의 시기로 분류하여 비교·분석하고 있다. 김정은 집권 이후 2017년까지는 북한의 기본 노선이 병진정책을 기반으로 핵과 장거리 미사일 시험 발사를 포함한 핵능력 고도화에 매진한 시기로, 북한이 2017년 핵무력 완성을 대외적으로 공표함에 따라 ‘핵무력 완성기’로 평가하기도 한다.^{98/} 이로 인한 북한의 대외 환경의 어려움, 국제사회의 경제제재 심화 상황을 평가하고, 이 시기의 북한의 전략에 대한 분석들이다.

이후 2018년이 기점이 되는 결정적인 원인은 역시 ‘협상’국면의 전환으로, 2018년 남북 정상회담과 미북 정상회담이 계기가 되었다. 북한의 핵관련 행동들과 국제사회의 강력한 조치가 ‘강 대 강’으로 흐르던 상황에서 2018년 북한이 극적으로 협상에 나왔기 때문이다. 이에 따라 2018년부터의 북한의 인식과 전략의 변화에 의미를 두고 평가한 연구들이 있다. 2021년 이후 연구의 경우, 2019년 하노이 미북 정상회담 결렬 이후 북한의 미사일 시험 발사 재개, 그리고 공세적 행위가 가속화된 2020년부터를 다시 북한의 전략노선의 변화의 시기로 정의하고 평가하기도 한다.^{99/} 동 시기에 북한이 대내적으로

98/ 김진하 외, 『김정은 정권의 핵 외교와 대외정책 변화』 (서울: 통일연구원, 2021); 최장호 외, 『김정은 시대 북한의 대외관계 10년: 평가와 전망』 (세종: 대외경제정책연구원, 2022) 참조.

99/ 이수석·안제노, 『북한의 대외·대남전략 경로변경의 정치 동학』 (서울: 국가안보전략연구원, 2022); 홍제환 외, “김정은 시대의 북한: 10년 평가와 2022년도 전망,” 『KINU Insight』, 22-01 (2022), pp. 1~41; 고재홍, 『김정은 정권의 핵능

‘자력갱생 경제건설’을 강조한 것도 함의가 있다.

특히 김정은 시기 북한은 핵보유를 선언하고 국가전략 목표 달성을 위해 핵능력을 협상에서 활용하려고 하는 만큼, 협상 이전—결렬—이후 ‘대강대국 및 대남 핵협상 추진전략’을 이해·검토하는 것이 필요하다. 이를 위해 북한의 △ 강압 대상이자 협상 당사자였던 미국과의 관계, △ 최근 미중 전략경쟁 심화에 따라 밀착 행보를 보이는 전통적 우방인 중국과의 관계, △ 2022년 러시아의 우크라이나 침공 이후 북한이 국제무대에서 적극 지원을 보내고 있는 러시아와의 관계, 그리고 △ 남북관계에 대한 북한의 인식과 평가를 함께 살펴보는 것은 유의미한 자료가 될 것으로 보인다. 북한을 둘러싼 네 국가와의 관계를 살펴봄에 있어, 기존 연구의 시기 구분을 활용하여 세 시기로 나누고자 한다. 중요한 점은 김정은 집권이 들어선 이후 북한은 스스로의 핵시간표에 따라 지속적으로 핵능력 고도화에 매진해왔다고 전제한다. 이에 따라, △ 김정은 집권 이후 네차례의 핵실험을 포함, 핵능력 고도화에 매진하고, 핵무력 완성을 선언한 2012~2017년을 ‘핵무력 완성 선언 준비기’^{100/} △ 남북-미북 정상회담을 통한 외교적 행보가 두드러졌던 2018~2019년을 ‘대남·대미 협상기’로, △ 2019년 하노이 미북 정상회담 결렬 이후부터 ‘강대 강’ 대치, 특히 전술핵 능력 과시와 ICBM 시험 발사를 포함하여 대남·대미 공세가 강화된 2020~2023년을 ‘핵무력 공세적 강화기’로 구분하고, 이를 기준으로 특징을 살펴보고자 한다.

력 고도화와 대남정책의 변화』, pp. 32~38; 최장호 외, 『김정은 시대 북한의 대외관계 10년: 평가와 전망』 참조.

^{100/} 김정은은 2011년 12월 김정일이 사망하자 최고사령관에 취임하고, 2012년 4월 제4차 당대표자회와 제12기 5차 최고인민회의에서 당 제1비서, 당 정치국 상무위원, 당 중앙군사위원장, 국방위원회 제1위원장 등 3대 핵심권력인 당-정-군의 최고 직책에 등극했다. 이에 따라 2012년을 ‘김정은 시대’가 본격 시작된 것으로 평가하고, 2012년을 집권 해로 적시한다. 김갑식, “김정은 집권의 출범과 정치적 과제,” 『통일정책연구』, 제21권 1호 (2012), p. 1.

표 III-5 김정은 정권 시기별 핵-대내-대외관계 특징

시기	2012~2017년 (핵무력 완성 선언 준비기)	2018~2019년 (대남·대미 협상기)	2020~2023년 (핵무력 공세적 강화기)
핵	<ul style="list-style-type: none"> • 핵·미사일 능력 증강 • 핵무력 완성 선언 	<ul style="list-style-type: none"> • 비핵화 협상 재개 • 비핵화 협상 결렬 	<ul style="list-style-type: none"> • 국방력 강화 • 핵·미사일 현대화 • 핵선제/전술핵 사용
대내	<ul style="list-style-type: none"> • 체제 공고화 • '경제건설과 핵무력 건설의 병진' 강조 	<ul style="list-style-type: none"> • 경제제재 강화 영향 • 대외무역, 시장 등 경제활동 위축 • 통제·관리 강화 	<ul style="list-style-type: none"> • 경제난, 식량난 • 자력갱생 경제건설 강조 • 통제·관리 강화
대외	<ul style="list-style-type: none"> • 대남·대미 강경 • 대중·대러 경색/복합 • 유엔 안보리 대북 경제 제재 강화 	<ul style="list-style-type: none"> • 외교적 성과를 통한 국가 이미지 구축 • 미북-남북관계 개선 • 대중-대러관계 개선 	<ul style="list-style-type: none"> • 대남 도발 강화 • 대미 공세 • 중러와 밀착 • 유엔 안보리 활동 무력화

자료: 저자 작성.

※ 위의 표는 김정은 시기 핵과 관련한 주요 입장을 기반으로 '핵능력 고도화 시기-대화·협상기-갈등·대립기'로 정리·구분한 것이며, 북한의 대내-대외정책이나 입장과 관련, 정확한 발표 시기를 기준으로 한 것은 아님.

가. 김정은 시기 미북관계: 북한의 핵능력 고도화를 통한 협상 우위 확보 노력과 실패

북한의 핵 협상전략의 핵심 대상은 미국이다. 이에 따라 김정은 시기의 미북관계와 북한의 대미 협상전략을 검토함으로써 북한이 추구하는 바를 이해해 보는 것은 의미 있다. 김정은 시기에는 특히 미국과의 양자 협상이 이루어졌는데, △ 오바마 행정부 시기의 2012년 2.29 합의와 △ 트럼프 행정부 시기 2018년 싱가포르 미북 정상 회담, △ 2019년 하노이 미북 정상회담, 이렇게 세 차례를 꼽을 수 있다. 특히 미국과의 협상에서 북한은 점차 고도화된 핵능력을 활용하여 협상력을 키우면서, 협상의 구조를 우호적으로 만들기 위한 노력을 기울인 것으로 평가되기도 한다. 그러나 이에 대해서는 다양한 이견이 존재한다.

미국은 오바마(Barack H. Obama) 대통령 취임 직후 북한과의 대화 의지를 강조하였고 2009년 1월 취임사에서도 이를 밝힌 바 있다. 특히 오바마 행정부의 핵심 외교안보 전략 기조가 ‘핵무기 없는 세상’이었기 때문에, 이란, 북한 등과의 협상을 염두에 둔 행보였다. 그러나 북한은 이러한 미국의 입장을 거부하고, 2009년 4월 장거리 로켓 발사, 5월 2차 핵실험을 강행하였다. 이후 오바마 행정부의 대북정책은 소위 ‘전략적 인내(strategic patience)’ 노선을 걷게 되는데, 북한의 불법적 도발 행위에 대해 유엔 안보리 결의와 이를 통한 국제사회의 대북제재 레짐을 강화해 가면서 북한과의 대화 시기를 기다리는 것이었으나, 이러한 기조는 오바마 행정부 말까지 계속되었다.

2011년 12월 김정일 위원장이 사망하자 김정은은 후계자로서 업무를 시작하게 되고, 동년 12월 30일 노동당 정치국 회의에서 조선인민군 최고사령관으로 추대되었다. 오바마 행정부와와의 협상은 김정은의 권력 승계 시기였던 2012년 2월 29일 베이징에서 열린 양국 간 고위급 회담 합의를 통해 핵과 관련된 활동 중단과 안전조치, 대북 경제지원과 함께 대북 영양지원 등에 합의함으로써 새로운 관계 모색 시도가 이루어지는 듯했다. 그러나 불과 두 달여 만인 2012년 4월 13일 장거리 미사일 발사, 2012년 12월 북한의 광명성 3호 발사, 그리고 2013년 2월 3차 핵실험까지 진행함으로써, 2.29 합의는 폐기 수순을 밟게 되었다. 2013년 1월 북한은 미국에 대해 적대시 정책에 대한 변화가 없다면 비핵화 실현은 불가능하다는 점을 강조하고,^{101/} 동년 3월에 ‘경제 및 핵무력 건설의 병진’ 노선을 천명함으로써 핵무력을 지속해 나갈 것임을 강조하였다.

2017년 트럼프(Donald John Trump) 대통령 집권 후 양국은 리더십에 대한 거친 언사를 주고받기도 했다. 트럼프 대통령은 2017년

101/ “조선민주주의인민공화국 외무성 성명(2013.1.23.),” 『로동신문』, 2013.1.24.

8월 북한이 미국 본토 타격이 가능한 대륙간탄도미사일에 탑재할 수 있는 소형핵탄두 성공에 대한 워싱턴 포스트(The Washington Post) 기사에 대해 “북한이 미국을 위협하면 지금껏 전 세계가 보지 못한 ‘화염과 분노(fire and fury)’에 직면하게 될 것”이라는 격렬한 반응을 나타냈다.^{102/} 또한 9월 유엔 총회 연설을 통해 북한을 향해 완전 파괴(totally destroy), 로켓맨, 불량 정권, 타락한 정권, 범죄집단 등으로 규정하였다.^{103/} 북한 역시 트럼프 대통령을 향해 거침없이 비난하였는데, 이러한 양측의 언사는 2018년 2월 평창동계올림픽을 계기로 중단되었다.

이후 2018년 6월 12일 싱가포르에서 사상 첫 미북 정상회담이 개최되었다. 이전에 북한의 평창동계올림픽 참가, 남북 정상회담이 있었기 때문에 최초의 미북 정상 간 만남에 있어 한국과 미국 그리고 북한 3자 간의 소통과 조율이 역할을 한 것으로 알려져 있다. 6.12 싱가포르 합의를 통해 양국은 △ 새로운 미북관계 수립, △ 한반도 평화체제 구축, △ 한반도의 완전한 비핵화, △ 미군 유해 발굴 및 인도에 합의했다. 이러한 합의문에 대해 미북 정상 간 합의문 발표의 의미를 두고 새로운 양자관계로의 변화 가능성을 포함하여 정치적 상징성에 의미를 두는 의견이 있는 한편, 원론적 합의로서 비핵화에 관한 구체적 합의나 비핵화의 정의에 대해서도 합의를 이루지 못했다는 비판들이 동시에 제기되었다. 알려진 바로는 싱가포르 합의 과정에서 북한은 일 년 이내의 비핵화를 약속하고 미국은 북한과의 비핵화 일괄타결 방안을 제안했고, 북한의 핵무기와 대륙간탄도미사일을 먼

102/ “트럼프 “北, 미국 더 위협말라...‘화염과 분노’에 직면할 것”(종합), 『연합뉴스』, 2017.8.9., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20170809008900071>> (검색일: 2023.8.10.).

103/ “Full text: Trump’s 2017 U.N. speech transcript,” *Politico*, September 19, 2017, <<https://www.politico.com/story/2017/09/19/trump-un-speech-2017-full-text-transcript-242879>> (Accessed July 28, 2023).

저 반출하는 초기적재(front loading) 방식의 비핵화 방안도 제기된 것으로 알려져 있다. 특히 6자회담을 장기 교착으로 이끈 검증 문제에 있어서도 양측은 적극적 협의 의지를 다진 것으로 알려졌다.^{104/}

표 III-6 김정은 시기 미북회담 및 합의 주요 내용

시기 및 합의	미 행정부	주요 내용
2012.2.29. 2.29 합의 (Leap Day Deal) ^{105/}	오바마 행정부	<ul style="list-style-type: none"> • 양국은 상호 주권 존중과 평등 정신에 입각, 관계 개선 조치 준비 확인 • 북한은 비핵화 의지로, 장거리 미사일 발사, 핵실험 및 영변 핵활동 (고농축우라늄 포함) 모라토리엄 • 북의 영변 우라늄 농축 활동에 대한 모라토리엄 검증·감시와 5MW 원자로 관련 시설 불능화 확인 위해 IAEA 사찰단 복귀 동의 • 미국은 24만 톤의 대북 영양지원 제공, 향후 세부 사항 북한과 협의
2018.6.12. 싱가포르 합의 ^{106/}	트럼프 행정부	<ul style="list-style-type: none"> • 평화·번영을 위한 새로운 관계 수립 • 양국은 한반도의 지속적·안정적 평화체제 구축 • 판문점 선언을 재확인하고 북한은 한반도 완전한 비핵화를 위해 노력 • 양국은 신원이 확인된 전쟁포로, 전쟁 실종자들의 유해 즉각 송환 포함해 유해 수습 약속
2019.2.27.~28. 하노이 회담 결렬	트럼프 행정부	<ul style="list-style-type: none"> • 미측은 “영변+α”를, 북측은 영변 해체에 대한 대가로 제재 해제를 원함에 따라, 합의에 도달하지 못한 것으로 알려짐.

자료: 합의문 바탕으로 저자 정리.

104/ 신범철, “[싱가포르 미북 정상회담 1주년 특집기획] <1> 짧은 만남 긴 교착,” 『자유아시아방송』, 2019.5.31., <https://www.rfa.org/korean/news_indepth/newsindepth-05312019162555.html> (검색일: 2023.7.28.).

105/ Victoria Nuland, “U.S.-DPRK Bilateral Discussions,” U.S. Department of State, Archived Content, February 29, 2012, <<https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2012/02/184869.htm>> (Accessed July 28, 2023) 내용 발췌.

106/ The White House, “Joint Statement of President Donald J. Trump of the United States of America and Chairman Kim Jong Un of the Democratic People’s Republic of Korea at the Singapore Summit,” June 12, 2018, <<https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/joint-statement-president-donald-j-trump-united-states-america-chairman-kim-jong-un-democratic-peoples-republic-korea-singapore-summit/>> (Accessed July 28, 2023).

8개월 후, 2019년 2월에 열린 하노이 정상회담에서 보다 높은 수준의 그리고 구체적인 조치들이 담긴 합의문이 발표될 것으로 기대되었으나, 협상은 결렬되었다. 미국이 요구하는 북한의 비핵화 조치와 이에 상응하는 북한이 원하는 제재 해제 수준이 맞지 않은 것이다. 협상 결렬 직후 트럼프 대통령은 “북한은 제재 해제를 원했다. 전체 제재를 다 해제해 달라고 하는데, 우리는 할 수가 없었고 회담장을 떠날 수밖에 없었다”고 언급했다. 이에 하노이 현지에서 리용호 북한 외무상은 미국과의 협의 내용을 공개하며, 북한은 전면적 해제가 아닌 “유엔 제재 결의 11건 가운데 5건, 민생과 관련된 일부 제재의 해제였다며, 그 대가로 핵 전문가들 입회하에 영변 핵시설을 영구 폐기하겠다는 안”을 제시했음을 설명했다.^{107/} 하노이 회담 결렬 이후에도 11월에 있었던 스톡홀름 실무협상에서도 양측은 이견을 좁히지 못했다. 협상의 구조 차원에서 양측의 협상 가능 범위에 있어서 북한의 영변 핵단지 폐기와 경제제재 해제 간 양보와 타협을 할 수 있는 범위가 생성되지 않았던 것으로 분석할 수 있다.

이러한 일련의 협상 과정을 이해하는 데 있어, 박원곤은 북한의 대미 전략을 분석함으로써 유의미한 함의를 제공한다. 김정은 시기의 10년 기간 동안 북한의 대미 전략을 균형과 편승으로 판단할 때, 지속적인 ‘균형’을 확인할 수 있다고 평가했다. 즉 위협 대상에 연합하는 것이 아닌 세력에 대응하기 위한 ‘균형’을 추구해온 것이다. 이는 세 차례의 미북회담에서 모두 드러나는데, 김정은 정권 출범 직후 진행된 2.29 합의를 통해 큰 틀에서의 핵과 미사일 시험 발사를 포기함으로써 미국에 편승하는 태도를 보였으나, 직후 4월 핵실험과 장거리 미사일 발사를 통해 합의를 파기했다. 또한 2018년과

107/ “2차 북미 정상회담 ‘결렬’...‘비핵화 조치·제재’ 이견,” 『KBS뉴스』, 2019.3.2., <<https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=4149063>> (검색일: 2023. 7.28.).

2019년에 진행된 미북 정상회담에서 북한의 핵포기 가능성과 이에 미국에 대한 편승 가능성이 부여될 수 있었으나, 다시 결렬되었다. 이러한 과정에서 박원근은 북한이 1차 정상회담에서 비핵화의 정의를 ‘한국에 제공하는 확장억제의 선 철회’로, 2019년 하노이 회담에서 ‘미국의 적대시 정책 철회’ 요구로 미루어 볼 때, 북한은 실질적으로 핵포기 할 의사가 없으며 미국과의 협상을 통해 사실상의 핵보유국으로 인정받으려는 ‘지속적인 균형 전략’을 구사했다는 것이다.^{108/}

바이든 행정부는 실용적·외교적 접근을 기반으로 북한의 비핵화 의지를 유도하고, 제재 일부 해제를 포함한 단계적 접근을 지향함으로써 일괄타결이나 탑다운(top-down) 방식을 시도했던 트럼프 행정부와는 차별화된 입장을 내세웠다. 그러나 바이든 행정부는 취임 직후부터 코로나19, 국내 경제 문제를 비롯하여 미중 전략경쟁 심화, 기후변화 대응, 동맹국과의 관계 복원, 글로벌 리더십 회복 등 산적한 외교안보 사안에 둘러싸여 북한 핵문제에 대한 적극적인 진전을 이루기 어려웠다. 2022년에 일어난 러시아의 우크라이나 침공과 미중 공급망 재편 경쟁, 대만해협 문제 등으로 인해 우선순위에서 떨어진 북한 핵문제는 해결보다는 ‘안정적 관리 대상’이 되었으며, 이에 따라 ‘전략적 인내 2.0’이라는 평가도 얻게 되었다. 북한 역시 미국의 대화 제의에도 불구하고 응하지 않은 채 지속적인 도발을 감행함으로써, 양측 간 새로운 국면을 만들어 낼 계기가 형성되기 어려운 상태로 지속되어 왔다.

최근 북한은 높은 수준의 기술력, 핵물질 보유량, 다양한 제원의 전략-전술핵 무기까지 핵능력이 다양해지고 확대되고 있음을 과시

108/ 박원근, “연속된 ‘균형’(balancing): 김정은 시기 대미전략 10년,” 『한국국가전략』, 제7권 2호 (2022), pp. 153~191.

하고 있다. 또한 투발수단 개발에 있어 첨단기술 활용, 국방 현대화 등을 기반으로 더욱 강화 의지를 나타내고 있다. 이러한 북한의 핵 능력은 향후 미국과의 핵협상 재개 시, 특히 부분 비핵화를 목표로 협상을 진행할 경우, 핵능력과 관련한 모든 항목들이 협상 카드로 활용될 수 있음을 시사하기도 한다.

이에 더하여 최근 북한이 미중 전략경쟁을 비롯한 급변하는 국제 정세를 활용하여 자국의 입지를 다지고 이러한 과정에서 핵능력을 결합하여, 새로운 핵 협상전략을 구사할 가능성이 있다. 김정은은 2022년 12월 노동당 제8기 6차 전원회의에서 국제관계 구도가 ‘신냉전’ 체제로 전환하고 있음을 언급하였는데, 북한은 이러한 구조의 고착화가 자국의 목표를 달성하고 협상에 유리한 환경을 만드는 데 도움이 된다고 판단하고 있는 것으로 보인다. 특히 양적 측면에서 대량 미사일 시험 발사를 진행하고 있는데, 한반도를 기준으로 동해, 서해, 남해상을 포함하여 전방위로 발사하고 있다. 이러한 북한의 미사일 시험 발사 행위는 동 지역의 긴장감을 높이고 있으며, 또한 대미 전략핵뿐 아니라 전술핵 사용 가능성을 열어둠으로써 미국의 동맹국들인 대남 및 대일까지 목표 대상(국)의 범주를 넓히고 있다.

북한의 이러한 행동은 대북 압박 기조의 강화를 유도하게 되어 「워싱턴 선언」과 같은 한미 확장억제의 강화와 한·미·일 3국 안보협력 차원에서의 적극적 대응을 불러일으키고 있다. 그러나 역으로 북한은 이러한 주변국의 대응을 북한의 핵능력 고도화의 명분으로 다시 활용함으로써 한반도와 지역 긴장감을 높이고, 중국과 러시아와의 연대의 명분으로 만들며 궁극적으로는 협상 아젠다로 양보나 타협을 요구할 수 있다. 결국 협상은 양측이 타협이 가능한 아젠다를 많이 공유할수록 합의에 가까워질 수 있는데, 반대로 양보나 타협이 어려운 아젠다가 늘어나게 된다면 협상은 더욱 난제가 되고, 시간은

지체되어, 다시 북한이 주도하는 ‘위기—협상—교착/결렬’ 딜레마에서 벗어나기 어려워질 가능성이 높다.

표 Ⅲ-7 김정은 시기 대미관계 주요 내용과 특징

시기	2012~2017년 (핵무력 완성 선언 준비기)	2018~2019년 (대남·대미 협상기)	2020~2023년 (핵무력 공세적 강화기)
대미 관계	<ul style="list-style-type: none"> • 2012.2.29 합의 폐기 이후 경색 • 핵실험 및 장거리 미사일 시험 발사 등으로 인한 대북 경제제재 강화 	<ul style="list-style-type: none"> • 미북관계 진전 후 갈등 • 2018년 싱가포르 합의 • 2019년 하노이 회담 결렬 	<ul style="list-style-type: none"> • 전례 없는 도발 ex) 미사일 종류, 횟수뿐 아니라 한미 연합훈련 시도발 • 한미의 북한 핵사용 시 ‘김정은 정권 종말’ 경고에 반발, ‘남한 점령’ 목표 전군지휘훈련 실시 • 대남 공세를 통한 한미 양국 압박

자료: 저자 작성.

나. 김정은 시기 중북 및 러북관계: 전통적 우방국들을 활용한 핵협상 레버리지 확보 노력

중북관계의 경우, 김정은 집권 초에서 2017년 핵무력 완성 시기까지 상호 긴장과 갈등이 존재했다고 평가된다. 2011년 12월 김정일의 사망과 김정은 위원장 집권 이후 양국 관계에 미묘한 변화 기류가 있었다. 북한은 2013년 2월 12일에는 3차 핵실험을 단행하였는데, 시진핑 정권 출범이 1년도 채 안되어 주변 지역 정세의 안정이 무엇보다 중요했던 중국 입장에서는 역내 안정을 저해하는 북한의 행보가 불편했다. 3차 핵실험 시 중국은 외교부 성명을 통해 북한의 핵실험에 단호히 반대하고 비핵화 약속을 준수할 것을 촉구했다. 박병광은 김정은 집권 초기에 북한의 잦은 인사 교체와 숙청 역시 중북 간 소통 채널의 부재와 단절을 가져온 것으로 평가했는데, 2013년 12월

북한 내 친중 인사로 분류되었던 장성택(김정은의 고모부)에 대한 처형도 이러한 시기에 일어난 일이다.^{109/} 이외에도 중국의 보호를 받고 있던 것으로 알려진 김정남(김정은의 이복형제)이 2017년 2월에는 말레이시아 쿠알라룸푸르 공항에서 암살되는 사건이 벌어졌다.

핵문제와 관련하여, 북한의 2016년 5차 핵실험과 2017년 6차 핵실험은 중국으로 하여금 북한에 대한 전략적 이해를 재고하게 했다. 중국은 북한이 6차 핵실험을 단행하자 당일 오후 외교부 성명을 통해서 “결연한 반대와 강력한 규탄”이라며 강도 높게 비판했다. 특히 중국이 준비 중이던 브릭스(BRICS) 정상회의 개막일에 핵실험을 진행함으로써^{110/} 양국 간 소통의 부재를 단적으로 드러낸 계기가 되었다. 이러한 북한 핵실험과 장거리 미사일 시험 발사로 인해 2017년 유엔 안보리의 고강도 대북제재 내용을 담은 결의안 2375호가 상정되었을 때, 만장일치로 통과했다. 즉 중국도 이에 동참했다는 것인데, 중국 외교부는 “북한은 국제사회의 우려에도 재차 핵실험을 진행해 안보리 결의를 심각하게 위반”했다고 지적하고, 안보리 결의를 준수할 것을 요청하였다.^{111/}

이렇듯 중북관계는 큰 틀에서는 오랜 특수관계를 기반으로 양국 간 우호적인 방향성을 가지고 있었지만, 김정은-시진핑(习近平) 모두 집권 초기 내부 결속이나 체제 안정을 목표로 함으로써 북한의 핵문제에 대한 미묘한 갈등이 야기되기도 했다. 김정은 위원장은 2012년 4월 노동당 제1비서에 오르면서, 그리고 시진핑은 2013년

109/ 박병광, 『시진핑 시기 북중관계에 대한 평가와 전망』 (서울: 국가안보전략연구원, 2020), pp. 64~68.

110/ “중·러, 브릭스 개막일 ‘날벼락’에 당혹,” 『경향신문』, 2017.9.3., <<https://m.khan.co.kr/politics/north-korea/article/201709032231005#c2b>> (검색일: 2023.8.5.).

111/ “中 외교부 “새 대북 제재 결의 찬성...北 핵 개발 안 돼,” 『KBS뉴스』, 2017.9.12., <<https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=3547558>> (검색일: 2023.8.5.).

3월 주석에 선출되면서 1년여 차이를 두고 북한과 중국의 새로운 리더십을 시작하였다. 북한은 전통적으로 국제사회의 고립으로부터 중국의 협력이 필요하면서도 중소분쟁이나 미중 수교 등 중국의 대외정책에 따라 대북정책에 영향을 미쳤던 경험도 있었던지라, 자주적 노선 역시 견지하고자 했다.^{112/}

김정은 정권 입장에서는 2012년 집권 이후 체제 공고화와 내부 결속을 다지고 있던 시기였는데, 병진노선을 강조하며 2010년부터 진행 중이던 중국과의 경제협력 역시 활발하게 진행해 왔던 것으로 보인다. 그러나 북한의 핵무력 달성을 위한 다양한 행동들을 포함하여 정치적으로는 여러 불협화음이 작용했다. 일례로 2013년 12월 중국의 지원을 받고 있던 장성택의 처형을 통해 중국은 김정은의 의도와 리더십에 대한 의구심을 가지게 되었고, 중북관계가 급속하게 갈등 상황을 맞게 되었다. 무엇보다 김정일 정권 말에 장성택은 북한-중국 간 경험사업을 운영하는 데 있어 핵심 인물이었다. 이후에도 고위급 회담이 중단되는 등 중북관계는 과거에 비해 매끄럽지 못한 양상을 나타냈다. 이러한 점들을 미루어 중국은 2013년 출범한 시진핑 정권에 대해 북한 김정은이 우호적이지 않다고 판단했을 가능성이 있다.^{113/}

이후 2013~2017년 북한이 핵무력 증진에 박차를 가하는 시기 동안에도 중국은 북한의 핵문제와 관련하여 우호적이지 않았다. 특히 김정은 정권의 연이은 핵실험과 대륙간탄도미사일 시험 발사에 대해 불편한 상황이었으며, 이전까지 중국은 “북한의 문제 행동에 반대한다”는 논조에서 6차 핵실험의 경우 “규탄한다”는 표현으로 입장

112/ 이상숙은 북한의 대중정책과 관련 협력-자주외교의 틀에서 김정은 시기를 분석하였다. 이상숙, 『김정은 시기 북중관계와 북한의 대중(中)정책(2012-2021)』 (서울: 국립외교원 외교안보연구소, 2022), pp. 1~47.

113/ 주재우, “김정은 정권 대중외교,” 김진하 외, 『김정은 정권의 핵 외교와 대외정책 변화』 (서울: 통일연구원, 2021), p. 235.

을 강경하게 선회했다.^{114/} 이러한 중국의 입장은 중국이 대북 고강도 제재 내용이 포함된 2017년 안보리 결의안 2375호를 통과시킴으로써 더욱 갈등적 상황을 맞이하게 된다. 동 시기에 중국은 자체적으로도 대북제재 이행을 강화하는 양상을 보였다. 예를 들어, 중국의 교통운수부가 유엔 안보리 대북제재의 철저한 이행을 지시하거나, 중국은행은 외환거래를 하던 북한의 조선대외무역은행과 거래 중단을 결정하였다.^{115/} 앞서 언급했듯이 중국은 이러한 북한의 핵의지와 행보가 중국에게 안보딜레마를 야기할 수 있고, 북한과 한반도에 대한 중국의 전략적 이익과 어긋나는 것으로 평가했을 수 있다.

과거부터 북한이 핵능력 증진에 박차를 가하며 이와 관련한 활동을 했을 시, 중북관계에 부정적 영향을 미쳐왔다. 흥미로운 점은 이후 북한이 핵개발 단계의 진전을 얻게 되고, 외부의 제재와 압박이 발생했을 때, 중국과의 관계 개선을 통해 극복하려는 패턴을 보여왔다는 것이다.^{116/} 이러한 점을 방증이라도 하듯 2017년 국제사회의 고강도 제재와 압박, 고립의 시기에 진입했을 때 중북관계는 개선의 기미를 보인다. 특히 갈등과 소강국면을 맞이했던 중북관계는 결정적으로 미북관계가 협상을 통해 진전되는 것과 함께 급속도로 가까워지기 시작한다.

이러한 중북관계의 특성은 2018년 미북 정상회담을 계기로 그리고 2019년 하노이 회담 결렬 이후 미북관계 악화를 계기로 보다 공고해진 양국 관계를 통해 확인해 볼 수 있다. 2018년 미북 정상회담이 결정된 후 회담 전에, 김정은이 중국을 방문, 미북 정상회담에 대한 논의를 중국과 사전에 진행함으로써 여전히 중북 양국이 긴밀

114/ “북 7차 핵실험 땀, 중국 나설까...5차 땀 “규탄” 지금은 침묵, 왜,” 『중앙일보』, 2022.11.17., <<https://www.joongang.co.kr/article/25118458#home>> (검색일: 2023.8.5.).

115/ 주재우, “김정은 정권 대중외교,” p. 236.

116/ 위의 글, pp. 228~229.

한 관계임을 강조하였다. 또한 2차 싱가포르 정상회담 개최 전에 김정은은 다시 베이징을 방문하게 된다. 북한은 미국과의 정상회담 전후로 하여 네 차례의 방중을 통해 시진핑과 정상회담을 하고 전략적 소통을 이어 나갔으며, 시진핑 역시 2019년 평양을 방문함으로써 양국 관계는 더욱 긴밀함을 보였다(〈표 III-8〉 참조). 중북 양국은 공고한 사회주의를 바탕으로 전통적 우호관계를 넘어 ‘신시대 전략적 협력관계’를 선언했다. 전략적 소통을 강화하고, 안보협력을 활성화 하면서, 경제제재 속에서도 관광이나 서비스 분야 등 제재의 영향을 벗어난 부분에 있어 경제교류의 의지를 다지는 등 양국 관계를 한 단계 높은 수준으로 발전시킬 것임을 천명한 것이다.

물론 이러한 급격한 중북 간 관계 개선 과정에서 양국 간 전략적 이해관계가 작용했는데, 특히 북한의 입장에서는 미국 변수가 작용한 결과라는 평가다. 즉 미북 간 정상회담 전에는 대미 레버리지를 높이기 위해서 중북 간 결속을 다지는 모습을 보였고, 2018년 미북 싱가포르 합의 이후 김정은이 비핵화 의지를 밝히며 미북관계 진전과 대북제재 해제에 대한 기대감에 선제적으로 취했던 조치들에 대해(2018년 5월 풍계리 핵실험 해제, 동창리 미사일 발사실험장 해체 등) 미국의 반응이 없자, 김정은은 중국과의 관계를 다시 레버리지로 활용하고자 한 것이다. 물론 중국 역시 북핵 및 한반도 문제와 관련해서 소위 중국을 배제하려고 하는 움직임이나 중국이 북한에 대한 영향력이 낮다는 인식을 전환하는 기회로 삼고자 한 것으로 보인다. 이러한 중국의 입장은 오히려 다롄(大連)에서 열린 2차 중북 정상회담에서 김정은이 4자회담을 강조하고, 중국을 안심시키는 데 주력한 부분을 통해 확인할 수 있다.^{117/}

117/ 신중호, “북중정상회담 평가와 한반도 정세에 대한 시사점,” (통일연구원 Online Series CO 18-21, 2018.5.11.), <https://www.kinu.or.kr/main/module/report/view.do?idx=1573&nav_code=mai1674786581> (검색일: 2023.8.5.).

표 III-8 2018~2019년 김정은-시진핑 간 5차례 정상회담

정상회담	일시 및 장소	주요 아젠다
1차	2018.3.25.~27. 베이징	<ul style="list-style-type: none"> • 중북관계 복원 합의 • 시진핑 집권 후 김정은의 첫 베이징 방문
	2018.4.27	남북 정상회담, 판문점 선언
2차	2018.5.7.~8. 다롄	<ul style="list-style-type: none"> • 중북 혈맹 강조, 전통적 우호친선 관계 복원 • 중국과 비핵화 입장을 조율, 중국의 지지 확인 • 전략적 소통과 협력 강화 • 북한은 중국 배제 우려 불식 노력 * 판문점 선언의 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자 회담 개최를 추진 강조
	2018.6.12.	북미 1차 싱가포르 정상회담, 싱가포르 합의
3차	2018.6.19.~20. 베이징	<ul style="list-style-type: none"> • 미국과 후속 실무협의 전 중국과 회담 결과 공유 및 후속 대책 등 협의 • 시진핑의 3개 불변 약속 언급 <ol style="list-style-type: none"> ① 중국 당·정부의 중북관계에 대한 확고한 입장 ② 중국 인민의 북한 인민에 대한 우호관계 ③ 중국이 사회주의 북한을 지지하는 것은 절대 변하지 않을 것임을 강조
4차	2019.1.7.~10. 베이징	<ul style="list-style-type: none"> • 중북 수교 70주년 기념 • 한반도 문제와 비핵화 방안, 대미 협상 등에서 중북 간 전략적 이해 일치 재확인
	2019.2.27.~28	북미 2차 하노이 정상회담 결렬
5차	2019.6.20.~21. 평양	<ul style="list-style-type: none"> • 중북관계가 '신시대(新時代)'로 진입했음을 천명 • 전략적 의사소통과 교류 강화 • 경제 분야 포함한 국가관리 경험을 교류 • 중국의 북한 지지 재확인

자료: 이상만·이상숙·문대근, 『북중관계: 1945-2020』 (서울: 경남대학교 극동문제연구소, 2021), pp. 200~216. 2018~2019년 기간 중국-북한 간 정상회담 내용 발췌 정리.

김정은 시기 러북관계는 전통적 우호관계로서 중북관계와 유사한 특성을 지니면서도 비핵화 협상 전후 과정에서 미국에 대한 레버리지뿐만 아니라 중국에 대한 레버리지로서도 한번 더 활용되는 측면이 있다. 김정은 시기 북한은 대미 협상 레버리지로서 러시아와의 관계 역시 강화해 왔는데, 특히 2022년 2월 러시아의 우크라이나 침공

이후 장기화하고 있는 전쟁에 있어 러시아에 대한 지지 노선을 점차 분명히 함으로써 전략적 이익을 확보해 나가고 있다. 이러한 북한의 대러 밀착 행보는 2023년 9월 김정은-푸틴 간 정상회담과 양국 간 무기거래 및 기술협력 가능성과 함께 향후 그 양상 변화에 대한 면밀한 관찰이 필요하다.

러시아는 김정일 사망 이후 김정은의 후계 권력 체계의 확립과 북한의 국내정치적 안정을 지지했으며, 기존 러북 간 협력과 경제사업 등에 대한 합의사항 이행을 강조했다.^{118/} 러북관계는 2013~2014년 중북관계가 갈등국면에 접어든 시기에 오히려 가까워졌으며,^{119/} 동시기 러북 간 고위급 인사들의 연쇄적 상호 방문을 통해 무역, 통상, 투자, 인적 교류 등 경제협력 확대와 관련하여 다양한 교류가 이루어졌다. 일례로 2014년 러시아는 북한의 교통 인프라(infrastructure)와 광산업의 현대화에 관련된 대규모 투자프로젝트에 합의를 진행했다.^{120/} 이러한 배경은 높은 대중 의존도에 대한 북한의 경계심이 작용한 것으로 해석될 수 있다. 즉 북한의 중국에 대한 의구심이 오히려 북한과 러시아의 협력 강화로 이어진 것이다. 결국 북한은 러북관계 개선을 통해 중국에게 자국의 전략적 가치를, 미국에게는 협상력과 압박 기조를 활용하려고 한 것으로 보인다.

그러나 2015년 러시아 전승절 70주년 행사에 북한이 갑작스럽게 불참하면서 양국 관계에 미묘한 변화가 감지되기도 했다. 김정은의

118/ “러시아 외무부, ‘김 위원장 사망, 북-러 관계에 영향 없을 것.’” 『VOA』, 2011. 12. 19., <<https://www.voakorea.com/a/russia-135849333/1345378.html>> (검색일: 2023.8.5.); “〈김정일사망 한달〉 러, 안정화 기대 속 관망.” 『연합뉴스』, 2012.1.15., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20120114021000080>> (검색일: 2023.8.5.).

119/ 북한의 이러한 등거리 외교는 중러 갈등 하에서 이익을 추구한다는 부분이 전체가 되는데, 김정은 집권 초기 시기에는 중러관계가 우호적이었기 때문에, 중북관계 약화가 러북관계 강화로 이어졌다는 부분은 제안적 설명을 제공하기도 한다.

120/ 장덕준, “탈냉전 시기의 북러관계,” 『국방연구』, 제63권 3호 (2020), pp. 130~132.

외교 데뷔 무대가 러시아가 될 것이라는 기대가 있었으나, 북한의 중국에 대한 고려, 대내 체제 문제 등의 이유가 제기되기도 했다.^{121/} 이후 러북 간에는 김정은 집권 초기에 비해 고위급 교류가 감소하였다. 또한, 중북관계에서와 유사하게 북한의 핵무력 완성을 위한 핵 실험과 대륙간탄도미사일(ICBM) 시험 발사 등은 러북 협력의 진전에 부정적인 영향을 미쳤는데, 러시아 역시 중국과 마찬가지로 대북 제재 결의안을 찬성하게 되면서 양국 간 경제협력 및 교류도 소강상태에 들어가게 되었다.

그러나 양국 관계는 2018~2019년 북한의 주변국 대화 및 비핵화 협상 시기와 맞물려 함께 활성화된다. 러북 양국은 2019년 4월 블라디보스토크에서 김정은-푸틴 정상회담을 통해 관계 개선의 계기를 마련하게 되는데, 동 시기는 2019년 2월 미북 하노이 회담이 결렬된 이후였다. 1차 김정은-푸틴 정상회담이 통상적 수준의 만남이었다는 평가도 있으나, 김정은-푸틴 간 첫 정상회담으로서의 상징성과 이후 러북 전략대화를 통해 소통을 확대하고, 통상경제-과학기술 협의회를 비롯한 양국 간 구체적 협력 강화의 계기가 된 부분은 분명해 보인다. 양국은 이후 물류, 에너지, 노동자,^{122/} 철도, 관광 등의 분야에서 경제협력을 논의하고 부분적으로 활성화한 것으로 평가된다. 특히 관계 강화 시기에 러시아는 대북제재 해제를 건의하거나 추가 제재 결의안 통과를 반대하는 등 북한의 확실한 지원 역할을 해왔다. 결국 북한은 미국과의 협상 결렬에도 불구하고, 러시아와의 관계 진전을 정권의 정치적 입지와 경제적 자구책을 마련하는 데 활용한 것으로 보인다. 동시에 북한은 러시아와의 연대 강화를 대미

121/ “김정은, 러 전승절 행사 불참...불참 배경은,” 『세계일보』, 2015.4.30., <<https://m.segye.com/view/20150430006036>> (검색일: 2023.8.5.).

122/ 러시아는 대북제재에 따라 북한 노동자를 송환했지만, 이후에도 외국인 노동 관련법을 근거로 지속적으로 북한 노동자를 활용해 온 것으로 평가된다.

레버리지로 활용하고자 한 것으로 평가가 가능하다. 미국의 입장에서 북한의 대중 및 대러관계 개선과 3국의 연대 강화가 국제정치적 부담이자 지역 안보에 영향을 미칠 수 있는 요인으로 작용할 수 있다는 점을 북한은 잘 알고 있었던 것이다.

북한의 행보가 더욱 눈에 띄는 것은 우크라이나를 침공하여 전쟁을 수행 중인 러시아에 대한 보다 적극적인 지원과 행동이다. 2022년 3월 유엔 총회에서 러시아 철군 결의안에 대한 투표가 있었는데, 193개 회원국 중 141개국에 찬성하였고 35개국에 기권(abstention)하였으며, 5개국에 반대하였는데 그중 하나가 북한이었다.^{123/} 또한 북한은 돈바스 지역의 도네츠크인민공화국과 루한스크인민공화국의 독립국가 지위를 러시아, 시리아에 이어 세 번째로 승인^{124/}하는 등 러시아에 대한 밀착 행보가 두드러진다. 이러한 북한의 셈법은 ‘신냉전 구조에서 북한의 역할’을 강조함으로써 러시아의 대북 지지를 유도해 내고, 북핵 문제와 관련한 유엔 안보리의 무력화, 대미 핵협상 레버리지 강화, 그리고 중국에게는 북한의 가치를 다시 한번 되새기는 전략적 조치라고 평가할 수 있다.

동시에 우크라이나-러시아 전쟁이 장기화로 접어들면서 러시아의 입장 역시 북한과의 관계 개선 상황을 활용하고자 하는데, 이러한 양국 간 이해관계는 2023년 9월 김정은 위원장의 러시아 방문을 계기로 더욱 가시화되는 것으로 평가된다. 2023년 9월 13일 러시아 보스토치니 우주기지에서의 회담 성사는 양국 간 전략적 이해가 맞아떨어진 결과로 판단된다. 우크라이나와의 전쟁으로 전쟁 물자가

123/ “유엔 141개국 “러 즉각 철군” 결의...러·북한 등 5개국만 반대,” 『중앙일보』, 2022.3.3., <<https://www.joongang.co.kr/article/25052552#home>> (검색일: 2023.7.16.).

124/ “北, 친러 돈바스지역 ‘독립국’ 인정...우크라, 北과 즉각 단교(종합),” 『연합뉴스』, 2022.7.14., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20220714002951108>> (검색일: 2023.7.16.).

부족한 러시아에 포탄, 탄환, 재래식 무기 등을 제공할 수 있는 북한, 그리고 대북 한미 확장억제 및 한·미·일 3자 안보협력 강화, 국제사회의 독자 대북제재의 강화 환경에서 대응 방안에 고심하고 있는 북한의 상황이 맞물린 결과인 것이다. 또한 북한은 코로나19로 인한 오랜 기간의 국경 봉쇄로 경제난에 식량난까지 겹친 상황에서 러시아로부터의 지원이 필요한 부분이 있고, 군사협력 차원에서 러시아와의 관계 강화가 절실하다. 특히 북한의 입장에서 재래식 전력 부분에서 지속적 열세를 보이는 공군 및 해군력 관련 기술과 2023년 들어 인공위성 시험 발사가 두 차례 실패함에 따라, 위성 관련 기술 등의 지원이 필요한 상황이라는 점은 양측의 행보에 다양한 해석의 여지를 남긴다. 2022년 이후 북한의 전례 없는 도발 속에서 그리고 중국이 북한에 대해 원론적인 입장을 보이고 있는 상황에서 나타나는 러북 간 밀착 행보는 주목할 만한 대목이다.

표 III-9 김정은 시기 대중 및 대러관계 주요 내용과 특징

시기	2012~2017년 (핵무력 완성 선언 준비기)	2018~2019년 (대남·대미 협상기)	2020~2023년 (핵무력 공세적 강화기)
대중 관계	<ul style="list-style-type: none"> 북한의 핵·미사일 도발에 대한 규탄 김정은-시진핑 집권 초반 관계 악화 	<ul style="list-style-type: none"> 전통적 우호 관계에서 '신시대 전략적 협력 관계'로 발전 강화 김정은-시진핑 정상 회담 5회 	<ul style="list-style-type: none"> 중국의 한반도 비핵화 지지에 대한 원칙적 입장 견지 중국의 대북 추가 제재 결의안 반대
대러 관계	<ul style="list-style-type: none"> 북한의 핵·미사일 도발에 대한 규탄 러북 경제협력 강화 부분 경색 	<ul style="list-style-type: none"> 선린-우호 관계 강화 김정은-푸틴 첫 정상 회담(2019.4.) 	<ul style="list-style-type: none"> 러시아의 대북 추가 제재 결의안 반대 러북 밀착 강화, 김정은-푸틴 정상회담(2023.9.), 우크라이나-러시아 전쟁 관련 무기거래 포함한 군사협력 가능성

자료: 저자 작성.

미중 전략경쟁의 심화로 인한 강대국 갈등과 러시아의 우크라이나 침공으로 인해 러시아와 서방 간의 대립 구도가 심화하는 국제정세 속에서 북한은 이를 ‘신냉전’으로 지칭하고 있다.¹²⁵⁾ 그리고 이렇듯 급변하는 전략 환경 속에서 북한의 지정학적 중요성을 강조하고 있다. 특히 북한이 미국에 대한, 그리고 한미동맹과 한·미·일 안보 협력 차원에서 진행되는 북한에 대한 압박을 중·러·북 3자 간의 연대를 통해 대응하고자 하는 것은 분명해 보인다. 이러한 동기는 북한이 미국의 중국에 대한 대응을 서방 제국주의와 사회주의 간 대립으로 인식하여 주장하고 이에 따라 이념에 기반을 둔 연합/연대를 강조하고 있는 것과 같은 맥락으로 볼 수 있다.

이러한 북한의 전략, 즉 급변하는 국제정세를 선제적으로 활용하는 부분은 중국과 러시아와의 공동의 이념 전선을 공고히 하면서, 향후 핵 협상전략으로 가용할 수 있는 북한만의 다양한 선택지 준비를 위해서도 활용하는 것으로 평가된다. 북한은 지난 3년간 경제제재, 코로나19와 이로 인한 장기 국경 봉쇄, 자연재해가 맞물려 국내 경제의 악화, 사회 분위기 침체뿐 아니라 이에 대한 수습도 난망한 상황이다. 북한은 중국에 대한 의존도를 경계하지만, 대안이 없는 상황 속에서 중국의 영향력도 여전하다. 북한이 러시아와의 관계 강화로 인해 국제적 고립 가능성이 있지만, 북한에게는 최선의 선택지로 인식될 수 있다. 결국 김정은 정권 입장에서는 중국에 대한 의존도를 활용하고, 러시아와의 밀착을 통해 대내외 환경 개선과 핵보유국으로의 국가전략에 매진하는 것으로 평가된다.

김정은 시기 강대국 관계를 통해 북한이 추구하고자 하는 부분은 명확하다. 북한은 핵보유국 지위 달성을 국가전략의 핵심으로 두면

125) “북한, ‘신냉전 구도’ 외교전략에 적극 활용...미중 대립 완화 등 변수”, 『VOA』, 2023.2.3., <<https://www.voakorea.com/a/6946293.html>> (검색일: 2023. 7.16.).

서, 고도화된 핵능력뿐 아니라 관련국들과의 관계에서 발생 가능한 변수들을 핵 협상전략 차원에서 활용하고자 한다. 즉 현재의 급변하는 국제정세와 국가 간의 관계를 전략적으로 그리고 능동적으로 활용하고 있다. 북한은 이러한 대외관계를 필요시 그리고 핵협상 재개 시 북한에 우호적인 환경이 조성될 수 있도록 적극 활용 또는 제한/통제할 수 있는 가용한 외교 수단을 동원하고 있는 것이다.

북한은 대미 핵 협상전략을 추진함에 있어, 전통적 우방국들인 중국과 러시아와의 관계를 활용해왔다. 단적으로 북한이 김정은 집권 초기 2012~2017년 핵무력 증진에 박차를 가하던 시기에는 중국과 러시아 모두 북한의 이러한 행보에 불만이 있었다. 즉 중국과 러시아와 국경을 맞대고 있는 북한이 핵보유국을 천명하고 특히 미사일 개발 수준을 급속하게 끌어올리는 태세는 기존의 북한이 주장하던 핵개발 이유를 지지하기 어렵게 만들었다. 즉 북한의 핵·미사일 프로그램이 중국과 러시아에도 직접적인 안보위협으로 작용할 수 있다는 판단이 있었던 것으로 보인다. 이전까지 미국으로부터의 안보 위협에 대한 억제전략으로 핵·미사일 프로그램을 개발한다는 북한의 입장을 암묵적으로 지지해왔던 중국과 러시아가 불편한 상황에 놓이게 됨으로써 북한과 양국의 관계가 전과 같지 않았던 것이다.

그러나 북한은 한국 및 미국과의 대화와 협상을 강조하던 시기에 중국과 러시아와의 관계 개선과 소통 및 전략대화도 강화해 나감으로써 여전히 근거리에서 중리의 대북 지지를 확보하고자 했다. 또한, 심화하는 미중 전략경쟁과 러시아의 우크라이나와의 전쟁 상황에서 북한은 양국에 자국의 가치와 역할을 부각해 오며, 중·러·북 3자 협력을 유도하고 북한에 유리하게 활용하고자 한다. 3국 간 연대가 한·미·일 협력 수준에는 미치지 못할 것이라는 평가가 다수이고 북한에 대한 중리의 인식 역시 일치하지 않는다는 점, 미국과의

관계나 국제사회에서 중러 간 전략적 지향점이 다르다는 부분 역시 주요 변수로 작용한다는 점은 3국 간 ‘느슨한 연대’를 시사한다. 그러나 3국은 여전히 가치와 이념, 체제 경쟁에 있어서의 연대 필요성에 공감대를 가지고 있다. 복합적인 이해에 따라, 중북 및 러북 양자관계의 공고화를 통한 3국 간의 전략적 연대 가능성을 배제하기 어려운 상황이다.

다. 김정은 시기 남북관계: 협상전략에 따른 남북관계 활용부터 대남 강압까지

김정은 시기의 남북관계는 북한 대내·대외 정세와 한국 정부의 대북정책 및 미국, 중국 등 주변국 관계에 따라 화해·개선이나 갈등·대립의 표면적인 변화를 엿볼 수 있다. 한편으로는 지난 30년간의 북한 핵문제의 변화 과정을 돌아보면, 북한의 행보가 한국 정부가 바뀔 때마다 내놓는 대북정책의 기조에 따라서 북한이 이를 수용하거나 거부하는 양상에 따라 전개되었다는 주장들은 사실 일차원적인 접근으로도 볼 수 있다. 지난 시기 동안 북한의 핵프로그램의 발전 양상이나 도발—협상—결렬의 반복적인 패턴을 돌아보면, 북한은 자국의 핵 목표에 기반한 전략적 시간표에 따라 주변국과의 관계를 활용하며 우호적인 환경을 만들고자 했던 것으로도 평가할 수 있기 때문이다. 오랜 기간 여러 차례의 양자 및 다자 비핵화 협상을 거치면서 북한 역시 다양한 선택지를 두고 자국의 이익에 따라 최선의 선택을 추구했을 것으로 판단되며, 그러한 선택지 안에 비핵화 옵션이 포함되었을 가능성도 있다. 그러나 특히 김정은 시기의 남북관계의 개선과 갈등의 반복을 살펴보면, 2017년 북한의 핵무력 완성까지의 시기와 그 이후의 행보 등이 철저한 북한의 일정표에 따라 북한에게 유리한 구조적 환경을 조성하는 데 남북관계 개선에서 대

남 공세까지 활용하고자 한 것으로 파악된다.

이러한 주요 근거로 북한이 김정은 시기 10년간 한국의 진보-보수 정부에서 나온 대북정책 기조에 크게 상관하지 않는 남북관계에 대한 접근을 취해왔다는 점을 들 수 있다. 예를 들어, 김정은 정권 출범에서 2017년까지 핵무력 완성기 동안에는 보수 정부인 박근혜 정부에 대해 강압 기조와 더불어 남북대화를 제의하는 유화적인 입장도 함께 취했다. 이 시기는 김정은 집권 초기로 대내적으로 병진 노선을 강조하면서, 핵과 미사일 실험을 꾸준히 진행하던 시기였기 때문에, 북한에게는 안정적 대외 환경이 중요했다. 당시 북한은 군사적 차원에서는 핵·미사일 시험을 통해 공세적 입장을 과시하는 한편, 정치적 차원에서는 대화 의지를 피력한 것이다. 특히 남북회담을 활용하여, 정상회담을 포함한 대남 유화적 메시지를 지속적으로 발신하기도 했다. 예를 들어, 북한은 2013년 제3차 핵실험으로 인한 남북관계의 경색 와중에도 2014년 신년사를 통해 “북남 사이 관계 개선을 위한 분위기를 마련해야 한다”고 강조했고, 동년 1월 16일 국방위원회의 ‘중대 제안’을 통해 상호 비방·증상 및 군사적 적대행위 중단을 전제로 남북 간 현안 논의를 제안한 바 있다.^{126/} 동시에 이산가족 상봉(2014.2, 2015.10), 남북대화 재개, 2014년 10월 인천 아시안 게임을 계기로 황병서 총정치국장, 최룡해 노동당 비서, 김양건 통일전선부장 겸 대남담당 비서 등의 방한 등을 통해 ‘대화’에 적극적인 분위기를 나타냈다. 이후 수차례의 남북회담이 열리게 되었고, 2015년 1월 김정은 위원장은 신년사를 통해 “남북 정상회담을 못할 이유가 없다”는 언급^{127/}도 함으로써 정상회담에 대한 기대감을 높이기도 했다(〈표 III-10〉 참고).

^{126/} “신년사,” 『로동신문』, 2014.1.1.

^{127/} “신년사,” 『로동신문』, 2015.1.1.

2013년 2월 출범한 박근혜 정부는 ‘통일 대박론’을 비롯하여 ‘한반도 신뢰프로세스’하에 북핵 문제 해결을 우선순위에 두고 북핵과 남북관계 간 연계를 주요 기조로 삼고 있었다. 이에 따라 정부는 전략차원에서도 북한의 대화 기조를 적극 활용하고자 했다. 박근혜 대통령은 2014년 3월 독일에서 「드레스덴 선언」을 발표하며 △ 남북 주민의 인도적 문제를 해결하고, △ 양국 공동 번영을 위한 민생 인프라 구축, △ 남북 주민 간 동질성 회복이라는 한반도 평화통일을 위한 구상을 발표하였다. 북한은 박 대통령의 드레스덴 선언을 즉각 비난했으나, 동년 10월 인천에서 열린 아시안 게임에는 응원단을 파견함으로써 남북 교류의 지속 의지를 내비쳤다. 이러한 북한의 적극적인 대화 제스처는 양국 관계의 청신호로 평가되기도 했다. 특히 2015년 8월에 발생한 북한의 목함 지뢰 도발은 양국 간 긴장국면에서 갈등과 대립 양상으로 고조될 가능성이 높았다. 그러나 북한은 2015년 8월 15일 김양건 대남 비서 명의 국가안보실장 서한을 통해 남북 간 긴장 상태를 해결하기 위해 관계 개선을 위한 대화를 제의함으로써 북한이 먼저 남측에 긴장 완화를 위한 유화적인 입장을 표명한 드문 사례로 꼽혔다.

그러나 북한이 2016년 1월 4차 핵실험(북한의 수소탄 주장)과 2월 광명성 4호 장거리 미사일을 발사함으로써, 우리 정부는 개성공단의 전면 가동 중단을 발표하게 된다. 또한 북한의 2016년 9월 5차 핵실험 단행은 국내적으로 박근혜 정부의 대북정책에 대한 비판과 쇄신 요구로 이어졌고, 남북 간 회담은 중단되었다.

표 III-10 김정은 시기 남북회담 횟수 및 내용

년도	계	한국 정부	내용
2013	24회	박근혜 정부	• 정치(1회), 경제(22회), 인도(1회)
2014	8회	박근혜 정부	• 정치(2회), 군사(1회), 경제(3회), 인도(1회), 사회문화(1회)
2015	5회	박근혜 정부	• 정치(3회), 경제(1회), 인도(1회)
2016	없음	박근혜 정부	-
2017	없음	박근혜 정부(~2017.5) 문재인 정부	-
2018	36회	문재인 정부	• 정치(19회), 군사(4회), 경제(4회), 인도(2회), 사회문화(7회)
2019	없음	문재인 정부	-
2020~2023	없음	문재인 정부(~2022.5) 윤석열 정부(2022.5~)	-

자료: 통일부 남북관계관리단, 연도별 회담 현황 중 2013년 이후 내용 발췌하여 저자 정리, <<https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/a/ae/usyear/List.do>> (검색일: 2023.5.30.).

이와 함께 우리 정부의 대북 유화적 관여책이 반드시 북한의 적극적인 비핵화 의지를 담보하고, 이를 행동으로 옮기는 데 기여했다고 판단하기에도 무리가 있다. 북한이 2018~2019년 대화에 나서게 된 것이 남북관계 진전 자체가 원인이라기보다는 핵무력 완성, 미국과의 관계 진전, 대북제재 해제 목표 등 보다 복합적인 대내외적 요소들이 함께 작용한 것으로도 평가되기 때문이다. 2018년 4월 27일 남북은 정상회담을 통해 「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언」(이하 판문점 선언)에 합의하고, 이어 6월 미북 간 싱가포르 정상회담도 열림으로써 한반도 화해 분위기 조성에 대한 기대감이 높았다. 특히 판문점 선언에서는 남북관계 진전을 위해 △ 남북공동연락사무소 설치, △ 이산가족 상봉, △ 철도 도로 연결 및 현대화에 합의하고, 군사적 긴장 완화를 위해 △ 적대행위 전면 중지, △ 서해 북방한계선(Northern Limit Line: NLL) 일대 평화 수역 설정, △ 군사

회담 개최 등이 합의되었다. 또한 평화체제를 위해 단계적 군축, 종전 선언, 핵 없는 한반도에 대한 논의를 진행해 나갈 것임을 합의했다.^{128/}

이러한 판문점 선언에 따라 2018년 9월 14일에 개성공단 내의 남북공동연락사무소가 개소되었다. 긴밀하고 상시 소통할 수 있다는 의미와 양국 간 대화의 의지를 상징하는 곳으로 평가되었다. 이어 9월 19일에는 군사 분야 이행 합의를 채택하고, 이에 따라 10월 25일에는 공동경비구역(Joint Security Area: JSA) 초소에서의 병력과 화기 철수, 11월 1일에는 남북 지상·해상·공중에서의 적대행위 전면 중지, 11월 15일에는 철원지역 중부 전선 감시초소(Guard Post: GP) 철거 등 군사 분야 합의사항에 대한 이행도 빠르게 이루어졌다. 군사적 합의와 조치는 양측 간 높은 수준의 신뢰를 상징하는 의미가 있었고, 활발한 남북회담 역시 양측 관계 개선에 대한 기대감을 높였다.

그러나 2019년 2월 27일 하노이 미북 정상회담 결렬 직후부터 북한은 문재인 정부에 대한 거침없는 비판과 군사적 도발을 이어갔다. 이는 남북관계 개선과 대화 지속에 대한 북한의 의지에 의구심을 갖게 했다. 특히 3월 22일 북한은 남북공동연락사무소에서 철수를 통보하고, 5월에는 원산 일대에서 신형전술유도무기를 시험 발사했다. 6월 30일 한국과 미국 그리고 북한 3자 간 극적인 판문점 회동이 있었으나, 북한의 단거리탄도미사일 시험 발사는 계속되었다. 이러한 북한의 대남 공세는 2020년에도 이어져 6월 4일 김여정 부부장은 한국의 대북전단 살포를 비난하고, 남북공동연락사무소 폐쇄와 남북 군사합의 파기, 개성공단 완전 철거에 대해 거론하는 등 1년 전 판문점 선언에서 합의된 사항들에 대해 비난했다. 6월 9일 북한

128/ 외교부, 「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언」(2018.4.27.), 2018.4.30., <https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3984/view.do?seq=364828> (검색일: 2023.5.30.).

은 남북 간 통신선을 완전 차단, 폐기한다고 통보하고, 20일에는 결국 남북공동연락사무소를 폭파하기에 이른다. 뿐만 아니라, 『2022 국방백서』에 따르면 2022년 12월 기준으로 북한이 「9.19 남북군사합의」를 위반한 사례는 총 17회에 이른다. 대표적인 예로 2019년 11월 23일 연평도 포격전 9주기를 맞아 NLL 인근 창린도에서 김정은 위원장이 직접 해안포 사격을 지휘하고 완충수역에 포사격을 실시하였다. 또한 2022년 10월 14일~11월 3일, 12월 5일 NLL 일대 완충구역에 총 1,100여 발의 포사격을 진행한 것으로 확인되었다. 2022년 12월 26일에는 북한 소형 무인기 5대가 김포 전방 군사분계선(Military Demarcation Line: MDL)을 침범하기도 했다.^{129/}

이러한 일련의 북한의 행위는 남측을 비난하면서 남북관계를 훼손하는 것이다. 한국 정부에 대한 일방적인 비판과 남북관계 차원에서 합의한 내용들을 스스로 파기하는 것은 대남 강압이다. 결국 미국과의 협상에서 북한이 유리한 입장을 갖지 못하게 된 것에 대해 한국 정부에 대한 공세를 높이는 것으로, △ 미북 협상 실패의 책임을 한국에 둬으로써 대내적 영향을 최소화하고, △ 한국을 움직임으로써 미국에 대한 신호 효과를 목표로 하고 있으며, △ 향후 협상 재개 시 다시 우위를 점하고자 하는 전략이 복합적으로 포함되어 있는 것으로 분석할 수 있다.

북한은 윤석열 정부에 대한 공세도 이어 가고 있다. 2022년에는 신형 ICBM을 포함한 탄도미사일을 전례 없는 빈도로 발사한 것뿐 아니라, 2023년 현재까지도 다양한 미사일 제원을 전방위로 시험 발사하고 있다. 특히 전술핵타격, 전략핵순항미사일 발사 등을 발표함으로써 핵무력에 대한 대남 압박 수위를 높여가고 있다. 또한, 2022년 9월 ‘핵무력정책’을 법제화하고 선제공격에 대해서도 가능

^{129/} 대한민국 국방부, 『2022 국방백서』, p. 353.

한 선택지로 둔 것으로 평가된다. 이에 윤석열 정부에서는 ‘비핵·평화·번영의 한반도’, 즉 담대한 구상을 내놓으며 억제-단념-대화를 통한 비핵화 협상 여건 조성에 매진해 오고 있다. 지난 1년간 윤 정부는 대북 억제(deterrence)의 효과성 제고를 위해 한미동맹 강화, 한·미·일 3자 안보협력, NATO와의 안보협력 등 확고한 기반과 중층적 억제 기제를 만들려 해왔고, 대북제재를 활용하여 북한의 비핵화 의지를 단념(dissuasion)시키기 위해 노력해왔다. 정부는 ‘비핵화의 진전 없이도’ 대화(dialogue)할 수 있음을 언급하였지만, 북한은 이에 대해 즉각 거부 의사를 밝혔다. 북한은 12월 한미 연합 공중훈련인 비질런트 스톰(Vigilant Storm) 기간에 미사일을 발사하기도 하고, 2023년 8월에는 전략자산 전개를 포함한 한미 ‘을지 자유의 방패’ 연합훈련 기간에 ‘남한 점령 훈련’으로 맞불을 놓는 등 대남 전략의 공세적인 요소들을 활용하고 있다.

결과적으로 김정은 시기와 맞물렸던 박근혜-문재인 정부와 현재의 윤석열 정부와의 관계를 조명해보면, 몇 가지 특징을 정리할 수 있다. 첫째, 북한의 대남 전략은 한국 정부의 대북정책 제안에 대한 대응적(reactive) 성격이 아닌, 북한의 목표 및 대내 정치와 연속하여 해석하는 것이 바람직하다. 김정은 정권 출범 초기의 대내 결속과 병진정책, 핵무력 완성 선언 이후의 행보를 보면 우리 정부의 대북 정책 기조에 호응하기 때문에 유화적 제스처나 대화국면으로 전환한 것으로 해석하는 데 한계가 있다. 최근 북한의 경제·식량문제 등 대내적 어려움을 ‘신냉전’이나 중·러·북 연대와 같은 대외 환경을 통해 극복하고자 하는 행보를 활용하는 것 역시 마찬가지이다. 이러한 과정에서 러북 밀착이나 중·러·북 연대의 명분을 남측에서 제공한 것이라고 비난함으로써 대립국면의 양국 관계를 활용하고 있다.

둘째, 결국 북한의 대남 전략은 지난 김정은 시기 동안 핵무력 고도화 시간표를 달성하고, 북한에 유리한 협상 환경을 만들어 내는

데 활용되었다고 분석하는 것이 보다 설득력이 있다. 2012~2017년 김정은 정권 초기에는 핵무력 고도화에 매진하기 위해 안정적인 상황 관리는 필수이고 이에 남북회담을 비롯하여 한반도 내에서의 관계 관리에 공을 들였던 것으로 판단된다. 핵무력 완성 선언 이후 2018~2019년에는 고도화한 핵능력을 활용하여 미북 간 대화 진전을 이끌어내고자 했는데, 이러한 과정에서도 역시 남북관계 개선을 통해 미국과의 접촉 활로를 모색하고자 했다.

마지막으로, 남북관계는 그 역사와 구조적 속성상 남과 북의 안보 및 생존과 직결될 수 있는 변수로서, 반드시 한반도 상에서 힘의 우위에 있는 것이 상대를 억제하고 나의 안전을 담보할 수 있는 길이라는 특성을 보여왔다. 그리고 이러한 점을 북한은 잘 알고 있으며, 핵을 포함한 비대칭 전력의 지속 강화와 이를 통한 힘의 우위가 북한 정권의 안보를 담보한다고 판단하는 듯하다. 북한이 핵을 ‘국체’로 표현하거나 핵 불포기 의사를 지속적으로 표명하는 것을 단순한 협상전략으로서의 ‘위협’으로만 볼 수 없는 이유다.

표 III-11 김정은 시기 남북관계 주요 내용과 특징

시기	2012~2017년 (핵무력 완성 선언 준비기)	2018~2019년 (대남·대미 협상기)	2020~2023년 (핵무력 공세적 강화기)
한국 정부	• 박근혜 정부	• 문재인 정부	• 문재인 정부 • 윤석열 정부
남북 관계	• 핵·미사일 실험 강화 • 대결·갈등-대화 복합 • 이산가족 상봉, 북측 인천 아시안 게임 참석, 남북 고위급 회담	• 남북관계 진전 • 판문점 선언 • 9.19 남북군사합의	• 대남 비방 강화, 남북 관계 경색 • ‘대남 전술핵 사용 가능성 언급’ 대 ‘핵사용 시 정권 종말’ 경고 • 한국은 비핵화 진전 없이도 대화 가능 메시지 발신

자료: 저자 작성.

IV. 북한의 전략적 선호와 협상전략 전망

KINU

KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION

북한의 전략적 선호와 협상전략 전망

1. 북한의 정세 인식과 행태 및 향후 결정요소

가. 김정은 정권의 최근 정세 인식과 행태

북한은 현재 정세를 어떻게 평가하고 있을까? 그리고 북한 스스로가 평가하고 있는 현 정세의 형성 이유는 무엇이고, 앞으로 북한이 예상하는 정세의 방향은 어떠한 모습일까? 북한은 아마도 현재와 미래의 정세를 염두에 두고 ‘핵보유국 지위 확보’라는 전략적 목표를 달성하기 위한 다양한 정책과 전략을 구상할 것이 유력하다. 따라서 ‘북한의 입장’에서 정세의 구성, 평가, 변동 요소 등을 구명해 북한이 달성하고자 하는 목표와 전략을 가늠하는 노력은 우리의 북핵 대응책 구상을 위해서도 반드시 필요하다.

먼저 최근 수년간 북한이 한반도 정세에 대해 어떠한 인식과 평가를 해 왔고 이러한 평가들이 지금의 정세 인식에 어떤 영향을 미쳤는지를 평가할 필요가 있다. 북한이 최근 한반도 정세에 대해 주목했을 가능성이 높은 사항들을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 김정은 정권은 대체로 집권 이후 북한이 한반도 정세를 좌지우지하며 정세를 장악해 왔다고 평가하고 있을 것이다. 김정은 스

스로는 자신의 강력한 지도력으로 핵무력을 획기적으로 고도화했고, 이를 바탕으로 강경한 대남·대미 태도를 견지함으로써 2018년 결국 남한과 미국을 굴복시켜 협상장으로 견인했다고 자평하고 있을 것이다. 아마도 김정은 정권은 내심 당시 ‘북·남·미 3국 협력 모델’을 자신들이 창출했고, 남한도 북한이 구축한 정세에 조용해 당시 남한과 미국 그리고 북한 3자가 중심이 된 한반도 평화 프로세스로 적극 호응했다고 판단했을 것이다.

즉 김정은 정권은 2016~2017년 자신들이 미국과 남한을 겨냥한 핵 고도화 능력을 강력히 시연하자, 미국과 남한이 이에 순응해 자신들과의 대화에 적극 나서게 되었다고 판단했을 것이다. 북한은 이러한 정세 구도 설계 과정에서 다른 우방의 도움을 받지 않고 자신들의 힘만으로 정세를 주도했다고 판단했을 가능성도 있다. 김정은 정권은 당시 6자회담 이후 핵문제 영향력을 확장해온 중국에 대해 크게 의존하지 않았는데, 이는 미국과의 담판 과정에서 중국의 도움이 크게 필요하지 않다고 판단했을 가능성이 있다. 이러한 상황에서 김정은 정권은 드디어 미국과 남한이 북한에게 굴복했고 북한의 기존 요구를 존중할 자세가 갖추어졌다고 확신했을 것이다.

김정은 정권은 미국과의 협상에 자신감이 있었을 것이다. 아마도 당시 김정은은 핵능력을 보유하고서도 미국과의 관계를 정상화할 수 있기를 기대했을 것이다. 따라서 핵능력의 일부만 내어주면 대북 제재를 비롯하여 원하는 많은 것을 일거에 획득할 수 있다고 자만했을 것이다. 이러한 자만은 우방인 중국의 도움을 절실히 필요로 하지 않는 자세로 연계되었는데, 아마도 2016~2017년 중국이 유엔 안보리 대북제재 결의안에 찬성한 것에 대한 불만과 불신이 함께 작동했을 가능성이 높다.

무엇보다 당시 젊은 김정은의 입장에서 할아버지와 아버지도 해

내지 못했던 미국 대통령과의 두 차례 정상회담을 성사시킨 것도 자신의 능력이며, 이를 가능하게 만든 것은 핵능력 때문이라 굳게 믿었을 것이다. 비록 2019년 하노이 회담 이후 판세는 전환되었지만 젊은 김정은에게 중요한 점은 2016~2019년의 기억과 스스로가 확립한 교훈이다. 김정은은 핵능력의 수준을 높이면 언제든지 과거와 같이 자신이 무대의 주인공으로 다시 올라설 수 있다고 지금도 판단하고 있을 것이다.

둘째, 김정은 정권은 2019년 하노이 회담 과정에서 미국과 남한이 북한이 힘들게 구축한 구조를 신의를 어기며 훼손했다고 판단했을 것이다. 즉 북한은 남한과 미국이 김정은 개인과 정권의 명예를 크게 실추시키고 북한에 큰 손실을 안겨주었다고 평가한 것으로 보이는데, 이러한 분개에 가까운 입장은 다양한 담화를 통해 드러난 바 있다. 따라서 미국과 남한이 이에 대한 대가를 치르는 것이 정의에 부합한다고 판단하고 있을 것이다. 2020년 북한의 남북공동연락사무소 폭파가 대표적인 사례이다.

김정은 정권은 아마도 2018년 이전까지는 적대적인 남한의 보수 정부에 비해 진보 정권은 상대적으로 자신과 협상이 가능하다는 선입견을 가지고 있었을지도 모른다. 하지만 김정은 정권은 하노이 미북 정상회담 실패 이후 문재인 정부가 자신들을 속이고 배신했으며, 정도의 차이는 있으나 결국 남한 보수 정부와 마찬가지로 미 제국주의자들과 한배를 타고 있다고 평가했을 것이다. 즉 남한 정부는 보수·진보 상관없이 미국에 종속되어 있기 때문에 더 이상 남한과 협력을 하는 것은 무의미하다고 판단하고 있을 것이다.

김정은 정권은 자신의 전략적 목표인 핵보유국 반열에 올라서는데, 남한의 도움이 그리 절실하지도 그렇다고 결정적으로 방해할 능력도 없다고 판단하고 있을 가능성이 있다. 따라서 김정은 정권은

핵문제와 안보문제, 제재 해제 문제 등 중요한 국가 현안은 미국과의 직접 담판을 통해 해결할 수밖에 없을 것이라 결심했고 이러한 태도는 2023년 현재도 계속되고 있을 것으로 예상할 수 있다.

김정은 정권은 남한에 대한 전략적 평가뿐만 아니라 지난 수년간 미국에 대한 태도도 재정립했을 것이다. 일반적으로 미국 공화당 정부는 북한에 대한 강경 태도를, 민주당 정부는 유화적 대북 태도를 견지해왔다는 평가가 있다. 하지만 북한 스스로는 남한 내 이러한 통념과는 다른 입장이었을 것이다. 실제 지난 70년간의 미북관계를 보면 미국 민주당 정권 시기에 미북 간 긴장수위가 더 높았고 실제 무력 충돌 직전까지 간 상황이 적지 않았다. 반대로 공화당 정부 시기에 미국의 대북 태도가 완화되고 정책의 수위가 전환되었던 적도 적지 않았다.^{130/} 북한은 이러한 지난 역사의 특징을 잘 이해하고 있고, 간과할 리는 없다.

셋째, 김정은 정권은 2019년 후반기 이후 정세의 특징을 교착국면으로 평가하고 이러한 구조적 특징이 상당 기간 오래 갈 수 있다고 판단한 것으로 보인다. 김정은과 김여정이 공식적으로 장기전에 대비해야 한다고 수차례 강조한 것도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 김정은 정권은 정세를 강력히 주도함과 동시에 제재로 인한 피해를 충분히 흡수할 수 있는 것이 최선의 희망이지만, 여의치 않을 경우 핵·미

130/ 이러한 평가와 분석은 대부분 국내 언론이나 일부 전문가 그룹, 그리고 정치권에서 지속적으로 확대 재생산되어 왔다. 대표적으로 2021년 바이든 정부 등장 직후 “미국과 한국이 모두 민주당 정부이므로 한미관계가 대북 압박이 아닌 관여로 전환되고 협력관계도 잘 구축될 것이다”라는 관점의 견해들이 제시되곤 했다. 하지만 이는 역사적 사실에 근거하지 않은 잘못된 해석과 주장에 불과하다. 그리고 실제 이 기간 바이든 행정부와 문재인 정부의 대북정책 협력은 잘 구축되지 못했던 것으로 알려졌다. 무엇보다 김정은 정권이 대화를 나누고 협상했던 정권은 트럼프 미 공화당 행정부이다. 국회의원 김태년, “[원내대표 김태년] 20여 년 만에 복원된 한미 민주당 파트너십, 한반도 평화 진전에 획기적인 성과 기대,” 국회의원 김태년 블로그, 2020.11.12., <<https://blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=ktn208&logNo=222142533594>> (검색일: 2023. 4. 3.).

사일 고도화 진전이 크게 방해받지 않는 환경의 확보만으로도 제법 만족할 수 있다. 따라서 교착국면이 김정은 정권에게 그리 불리한 것만은 아니다.

하지만 김정은 정권은 이러한 교착국면이 2022년 중후반 이후 북한에 유리하지 않은 방향으로 전개될 수 있다는 점을 우려하기 시작했던 것 같다. 북한이 직면한 도전요인은 바로 윤석열 정부의 대북 정책이다. 윤석열 정부는 원칙과 상식에 기반한 남북관계 정상화를 추진하고 있다. 아울러 2022년 8월 천명한 담대한 구상에서 ‘북한의 쉼법’을 적극적으로 바꾸는 소위 3D(deterrence, dissuasion, dialogue/diplomacy)를 통해 북한의 핵무기 보유 의지를 강제로라도 전환시키겠다는 강력한 입장을 견지하고 있다. 하지만 남한의 보수 정부 등장 이후 정책 기조의 변화를 북한 지도부가 예상하지 못했을 리는 없다.

하지만 윤석열 정부의 ‘비핵·평화·번영’의 대북정책의 또 다른 한 축은 바로 강력한 한미동맹과 한·미·일 안보협력을 추구한다는 것인데, 이와 관련해 북한은 예상과 조금 다르게 정세가 전개되었다고 판단했을 가능성이 있다.

윤석열 정부는 2022년과 2023년 연이어 한미 정상회담을 개최해 북핵 대응을 위한 미국의 확장억제 강화를 추진했다. 특히 4월의 한미 정상회담에서 「워싱턴 선언」을 채택해 사실상 미국과의 북핵 확장억제 강화를 위한 한미 간 ‘핵협의그룹(NGC)’을 창설했다. 아울러 윤석열 정부는 국내정치적 부담을 뒤로 하고 2022년 하반기부터 적극적인 대일관계 개선 의지를 피력했고 이러한 의사를 일본과 미국에게 전달했다. 윤석열 정부는 다양한 다자회담에서 한·미·일 3국의 정상회의를 여러 차례 개최하며 한·미·일 파트너십(partnership) 강화의 기반을 다졌다. 아울러 2023년 3월에는 한일 정상회담을 개최

하며 한일관계 개선의 계기를 마련했다. 마침내 한일관계 개선을 마중물로 8월 미국 캠프 데이비드에서 ‘단독으로’ 역사적인 한·미·일 3국 정상회의가 개최되었다.

북한은 한국의 보수 정부가 미국과의 동맹 강화는 추구하겠지만 일본과의 갈등과 남한 내 정치적 반대로 인해 한일 협력과 한·미·일 3국 안보협력을 추진하기는 힘들 것으로 예상했을 가능성이 있다. 하지만 북한 지도부는 윤석열 정부가 국내정치적 어려움을 뒤로하고 주도적으로 대일관계를 개선하고 이를 바탕으로 한·미·일 3국 안보협력을 속도감 있게 강화하자 이에 대한 의도 파악과 대응에 부심했을 것이다.

이러한 한국 주도로 형성된 협력의 강화는 북한 입장에서 볼 때 심각한 전략적 도전요인의 발발이다. 그동안 무시해왔던 남한이 주도적으로 대미, 대일관계를 강화해 한반도 정세에 대한 영향력을 높임에 따라, 그동안 한국의 역할을 무시했던 자신들의 전략적 계산에 차질이 발생했기 때문이다. 아울러 향후 한반도와 동북아 역내 질서와 관련해 남한의 주도력이 강화될 수 있다는 점도 경계하기 시작했을 것이다.

특히 2023년 9월 캠프 데이비드 한·미·일 3국 정상회의를 통해 미국과 일본이 한국의 대북정책과 평화통일의 주도권을 공식적으로 인정함에 따라 실제 향후 남한의 강력한 대북 공세가 추진될 것이라 예상할 수 있기 때문이다. 무엇보다 북한이 야심차게 준비했던 군사정찰위성 실험 실패 등 2021년 1월 공언했던 핵 고도화 능력의 진전이 제대로 이루어지지 않는 상황이었다. 동시에 한·미·일 3국의 협력에 대응할 수 있는 사실상의 군사·외교적 수단이 부재한 상황임을 고려할 때, 북한에게 새로운 전략적 돌파구가 필요하다고 판단하고 있을 것이다.

넷째, 북한은 2023년 들어 생각보다 지지부진한 자신들의 핵능력 증강만으로는 현재 정세의 불리함을 신속하게 극복하고 돌파하기 어렵다고 판단한 듯하다. 따라서 핵 자강 노력과 동시에 전통적 우방인 중국과 러시아와의 외교·군사적 협력 강화를 통해 전략적 곤란함에 대처하고 역내 세력균형을 안정적으로 관리하려는 전략을 구축한 것으로 보인다.

김정은 정권은 2023년 1월 1일 개최된 제8기 제6차 전원회의에서 지금의 상황을 ‘국가적 위기’로 규정했다. 그리고 대미·대남관계를 겨냥한 핵무력 및 국방력 강화 방안을 제시했다. 특히 북한의 대외 전략을 상세히 언급하며 현재의 국제정세를 미국이 주도하는 ‘신냉전’이라 규정했다. 한·미·일 3국 협력의 위협을 강조했으며 남북관계 또한 ‘대적 관계’로 규정하며 전술핵 대량생산의 필요성을 강조했다.^{131/}

또한 북한은 2023년 6월에 개최된 제8기 제8차 전원회의에서 “변화된 국제정세에 대처한 국가외교 및 국방전략에 대한 문제 등...토의 결정”했으며, 중앙위 정치국은 보고에서 “견잡을 수 없이 복잡하고 심각하게 변화되는 조선반도(한반도) 안전 환경은 우리 국가로 하여금 군사적 잠재력의 부단한 갱신과 자위력 강화를 향해 더 빠르게 질주할 것을 요구하고 있다”고 언급하며 현재 자신들 주변의 정세가 녹록하지 않다는 점을 강조했다.^{132/}

북한 지도부는 아마도 핵능력 증강이 순조롭지 않고 주변 정세가 자신들에게 유리하다고 볼 수 없는 방향으로 전개되는 상황에서, 전통적 동맹국인 중국과 러시아와의 협력 강화 이외에 대안이 마땅치

131/ “조선로동당 중앙위원회 제8기 제6차전원회의 확대회의에 관한 보도,” 『로동신문』, 2023.1.1.

132/ “조선로동당 중앙위원회 제8기 제8차전원회의 확대회의에 관한 보도,” 『로동신문』, 2023.6.19.

않다고 판단했을 것이다. 이러한 판단에 따라 북한은 우선 2023년 9월 13일 러북 정상회담을 개최하고 10월 러시아 외무부 장관이 북한을 방문하는 등 러시아와의 정치·군사협력을 강화하기로 약속한 것으로 보인다. 이러한 상황은 우크라이나와의 전쟁 수행을 위해 북한의 재래식 무기 지원을 필요로 하는 러시아와, 러시아가 보유한 위성 발사체 및 원자력추진잠수함 등과 관련한 기술 습득이 필요한 북한의 군사적 이해가 합치된 결과이다.

북한은 러시아와의 협력과 더불어 중국과의 협력 또한 강화하고 있다. 특히 2023년 8월 북한의 전승절을 맞이해 리홍중(李鴻忠) 전 국민민대표대회 상무위원회 부위원장을 대표단장으로 하는 중국 대표단이 방북해 시진핑 주석의 친서를 김정은에게 전달했고, 김정은은 9월 21일 시진핑 주석에게 답전을 보냈다. 중북 간 유대의 상징인 정상 간 친서 외교가 다시 시작된 것이다. 2023년 8월 그간 코로나 19로 폐쇄되었던 중북 국경이 3년 7개월 만에 개방되기 시작했다.^{133/} 2023년 8월 16일에는 신의주와 중국 단둥을 잇는 압록강 철고를 통해 카자흐스탄 세계대회에 출전할 태권도선수단 수십 명이 버스로 중국 국경을 넘어 이동하기도 하였다. 특히 중국이 코로나19 봉쇄 기간 동안 억류했던 탈북민들 일부를 국제사회의 비판과 우려에도 불구하고 북송하기 시작함으로써 중북 간 정치적 연대가 굳건한 것으로 확인되고 있다.

133/ 북한은 2022년 5월 12일 '최대비상방역체계'를 가동하고 8월 10일 '방역전쟁 승리'를 선언하며 '긴장 강화된 정상방역체계'로 방역 등급을 낮췄으나 국경 폐쇄 등의 조치는 풀지 않았다. "경애하는 김정은 동지께서 국가비상방역사령부를 방문하시고 전국적인 비상방역상황을 료해하시였다." 『로동신문』, 2022.5.13.; "방역전쟁에서의 승리를 공고히 하여 국가와 인민의 안전을 더욱 믿음직하게 담보하자, 전국비상방역총화회의에서 하신 경애하는 김정은 동지의 연설." 『로동신문』, 2022.8.10.

나. 북한의 핵협상 환경 결정요소

앞에서 논의한 바를 정리하면 2023년 현재 김정은 정권은 정세와 관련해 다음과 같은 네 가지 인식적 특징과 행태를 보이는 것으로 평가할 수 있다. 첫째, 북한은 최근 수년간 자신이 한반도 정세를 좌지우지하며 강력한 정세 장악력을 행사해 왔던 가장 중요한 요소로 핵·미사일 고도화 능력 확보의 효과를 상정하고 있을 것이다.

둘째, 북한 지도부는 2018~2019년 미국 및 남한과의 타협 정세는 김정은 위원장 개인의 큰 결심으로 성사되었다고 판단했을 것이다. 하지만 북한은 이러한 김정은의 ‘용단’이 남한과 미국의 배신으로 인해 성과를 달성하지 못했다며 그 책임을 남한과 미국으로 전가했다. 북한의 이러한 행태는 남한 정부는 보수·진보 가리지 않고 미 제국주의에 완전히 예측되어 있기에 향후 자신과의 협력 대상이 되지 못하고, 되어서도 안된다는 판단에 따른 것으로 보인다.

셋째, 북한은 단기간 미국의 양보를 얻어 내기 힘들고 북한의 핵·미사일 고도화 능력 확보에도 상당한 시간이 소요된다고 판단해, 핵보유국 지위를 확보하기 위해 장기전 체제를 대비하는 것이 불가피하다고 판단하고 있다. 또한, 최근 한국의 강력한 대응과 자체 핵 고도화 능력 확보의 차질 등으로 전략 환경이 우호적이지 못하다고 평가하고 있다.

넷째, 김정은 정권은 2023년 정세가 지속된다면 장기전 체제의 승리를 낙관하기 어렵다고 판단한다. 따라서 남한의 최근 공격적 정책 투사에 대응해 북한도 적극적으로 정세를 구축할 필요가 있다고 결심한 것으로 보인다. 즉 북한은 중국과 러시아와의 협력을 통해 능력의 증강뿐 아니라 우호적 외교 환경을 구축함으로써 정세 주도권을 회복 및 강화해야겠다고 판단하는 것으로 평가된다.

이상과 같이 북한이 정세를 평가하고 있다면, 북한 정권은 자신들

의 핵보유국 지위 확보라는 미래 전략 목표를 달성하는 과정에서 어떠한 요소가 그 성패(成敗)를 결정한다고 판단하고 있을까? 그리고 북한이 식별하는 그 요소의 변화에 따라 북한은 향후 어떠한 도전요인들이 눈앞에 현시될 수 있다고 예상할까?

이러한 질문들은 결국 북한이 미래에 어떠한 전략적 판단과 행동을 할 것인가를 결정하는 것과 연관되어 있다. 다시 말하면 북한도 내부적으로 향후 자신들이 설정한 핵보유국 지위 확보를 위해, 가급적 중요한 이익을 극대화함과 동시에 손실은 최대한 회피할 수 있는데 전략적 관심을 둘 것이라고 예상할 수 있다.

물론 북한이 전략적·합리적 사고를 우리와 똑같은 방식으로 하지는 않겠지만, 최근 북한이 처한 객관적 상황과 북한의 행태 그리고 북한이 일관되게 견지해온 행위의 준칙들을 종합한다면, 결국 북한이 향후 핵보유국 지위를 확보하는 데 직면할 정세들의 주요 결정요소는 다음과 같을 것이다.

먼저 북한이 미래 정세 형성의 가장 중요한 결정요소로 생각하는 요인은 바로 자신들의 능력, 즉 고도화된 핵능력 자체이다. 북한은 이미 핵능력에 대한 과도한 효과를 맹신하며 다양한 전략적 판단을 하는 것으로 판단된다. 두 번째 요인은 북한의 전략, 특히 핵무기를 운용하는 핵전략, 즉 핵태세가 될 것이다. 북한은 자신들의 핵무기로 확보할 수 있는 정치적·외교적·군사적 효용에 주목해 왔다.^{134/} 마지막 요인으로 북한은 정치 권력의 안정성 강화에도 여전히 큰 관심을 두고 있을 것이다. 강력한 독재체제 유지를 위해 리더십을 강화하고 반체제적 요인을 억제하는 노력은 김정은 체제에서도 항상 중요한 정세 구축 동기이자 정책 결정 과정의 모멘텀(momentum)

^{134/} 김정은 정권은 집권 이후 강압(coercion)과 협박(blackmail)으로 남한과 미국, 국제사회를 손쉽게 강제하려 했고, 정치 외교적 자주권과 영향력을 확보하는데도 이러한 전략적 태도를 자주 보여왔다.

이었다.

이처럼 김정은 체제가 능력, 전략, 국내정치적 환경과 같은 세 가지 요소를 미래 정세 구축의 중요한 요인으로 평가하고 있을 것으로 판단하는 이유는, 기본적으로 김정은 지도부뿐 아니라 북한은 과거부터 정세의 형성·관리·전환 등과 관련해 북한의 주도성 확보에 예민하며 그 영향을 과대 평가해 왔기 때문이다. 따라서 현재와 가까운 미래에도 북한 지도부는 항상 북한 중심의 정세관을 견지할 것으로 예상된다.

하지만 최근 북한 스스로가 밝히고 있듯이 주변 정세 및 국제정치 의 변동성이 너무나 심각해 기존의 정세 결정관을 유지하는 것은 현실에 부합되지 않을 뿐 아니라, 자칫 남한과 미국 등 대항 세력과의 경합 과정에 불리함을 초래할 수 있다고 판단하고 있는 듯하다. 북한이 자체 핵능력 증강 노력과 동시에 중국과 러시아 등 전통적 우방과의 협력을 적극적으로 추진하고 있는 것이 그 시그널(signal)이다.

사실 안보와 관련해 전통적으로 경직된 자주성을 유달리 강조했던 북한이기에, 북한 지도부는 가급적 중국과 러시아에 핵우산을 요구하기보다는 핵무기 자체 보유를 결심했으며, 지난 30년간 온갖 어려움에도 불구하고 그 의지를 견지할 수 있었을 것이다. 하지만 최근 남한이 동맹과 일본과의 협력을 강화해 자신들의 핵무기 능력을 거부할 수 있는 외교·안보적 환경을 적극적으로 구축하고 있는 상황에서, 북한 지도부는 더 이상 자력에 의한 ‘정면돌파’만을 고집할 수 있는 상황은 아니라고 판단했을 것이다.

특히 북한은 한·미·일 3국 협력의 강화에 상당히 주목하고 있을 것이다. 북한이 충분히 예상하지 못했던 상황이기 때문이다. 지금까지 북한과 중국, 그리고 러시아는 각각 미국과 1:1 대결국면을 형성해 왔다. 중국과 러시아 그리고 북한은 각각 대만·우크라이나·한반

도에서 전개되고 있는 안보 현안들과 관련해 3국의 능력과 전략을 통합하는 데 적극적이지 않았다. 하지만 최근 한반도에서 한·미·일 3국의 협력 수준이 획기적으로 강화된 것을 북한의 시각에서 볼 때는 지난 한국전쟁 정전 이후 견고하게 유지되어 왔던 동북아 세력균형(balance of power) 체제의 균열 가능성을 의미한다.

북한은 현재 핵무기 고도화 능력을 완전히 확보할 때까지 안정된 역내 환경을 필요로 한다. 하지만 한·미·일 3국의 안보협력, 특히 북핵 억제 및 대응 태세에 대한 협력 강화는 결국 자신들이 힘들게 구축해 왔던, 혹은 향후 확보하고자 하는 능력과 기술을 이들 3개국이 연합하여 거부(denial)할 가능성이 있음을 시사한다. 이는 지난 10년 동안 강력한 핵 드라이브(drive)를 추진해 왔던 김정은 정권의 궁극적 승리가 불확실할 수도 있음을 의미하기도 한다. 따라서 2023년 중반 이후 북한은 이러한 불리한 정세에 기민하게 그리고 근본적으로 대처할 수 있는 새로운 선택이 필요하다고 판단했을 것이다.

이러한 견지에서 북한은 아마 향후 정세의 형성이 다음과 같은 두 가지 핵심 변화 동인의 상호 작용에서 전개될 가능성이 높다고 판단하고 있을 것이다. 첫 번째 정세 핵심 변화 동인은 한·미·일 3국 협력이다. 북한은 오랫동안 미국의 대북정책과 기조가 제일 중요한 변수라고 생각해 왔다. 이러한 믿음은 지금도 고수하고 있을 것이다. 다만 미국의 정책과 기조, 그리고 전략적 선택 모두 한·미·일 3국 협력 메커니즘을 통해 투사될 것으로 확신하고 있을 것이다. 북한 입장에서 미국과의 양자 게임만을 염두에 둔 것에 비해, 3국 연합 세력이 훨씬 위태롭고 파괴력이 있다고 판단할 것은 당연하다.

북한이 주목하는 또 다른 정세 결정의 핵심 변화 동인은 바로 중·러·북 3국 협력이다. 북한은 우선 중·러·북 3국 간 협력을 통해 중국과 러시아의 전략적 관심을 한반도로 전환시키고자 한다. 러시아

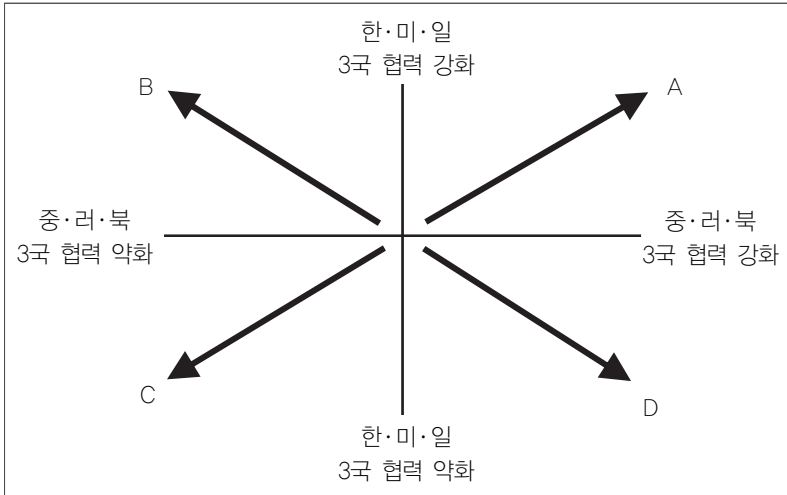
는 우크라이나와의 전쟁으로 인해, 그리고 중국은 글로벌 차원의 다양한 경쟁과 특히 대만 문제에 집중하고 있다. 따라서 만약 두 동맹국의 후원과 지지를 받지 못하면 북한은 혼자서 한·미·일 3국의 막강한 공세에 대처해야만 하는 불리한 상황이다. 북한은 비단 중리의 관심 전환뿐 아니라 중·러·북 3국 관계에서도 자신이 최소한 한반도 문제에서만큼은 주도력을 행사해야 한다고 판단하고 있을 것이다. 또한 러시아로부터의 군사협력으로 미진한 핵능력 고도화의 진전을 기대할 수 있고, 중북 국경 개방 등 중국과의 협력으로 경제적 편익을 기대할 수 있는 것도 북한에게는 중요한 동기이다.

따라서 북한은 한·미·일 3국 협력의 도전을 잘 극복하고 중·러·북 협력을 자기 주도로 공고화한다면 향후 핵보유국 지위를 확보하는데 상당히 중요한 전략적 편익을 확보할 수 있을 것으로 기대하고 있을 것이다. 문제는 이 두 가지 핵심 변화 동인이 상호작용하면서 형성할 정세의 모습들이 불확실하다는 점이다. 한·미·일 3국 협력의 과정에 북한이 미칠 수 있는 영향력은 극히 제한적이다. 북한은 중·러·북 3국 협력을 주도하고자 할 것이나, 두 강대국이 이를 얼마만큼 용인하고 협력할지는 불확실하다.

다. 북한의 핵협상 시나리오

앞서 제시했던 바처럼 당분간 핵보유국 지위 확보를 목표로 하는 북한이 직면할 전략 환경을 한·미·일 3국 협력과 중·러·북 3국 협력의 상호작용을 통해 예상할 수 있다. 아마도 북한이 향후 직면하게 될 정세는 <그림 IV-1>의 네 가지 영역 중 하나이거나, 이들 영역의 순차적 연계가 될 가능성이 있다. 분석의 편의상 <그림 IV-1>의 가운데 교차점은 2024년 12월 1일이다.

그림 N-1 북한의 미래 전략 환경



출처: 저자 작성.

A 국면은 한·미·일과 중·러·북 각각의 협력의 공고화가 꾸준히 진행되는 상황이다. 어느 한쪽의 협력이 강화되면 나머지 3국의 협력도 강화되는 상황이 반복된다. 2023년 12월 현재 한반도와 동북아 정세가 A 국면에 해당되며 일부에서 지칭하는 ‘동북아 신냉전 질서’ 또한 여기에 해당된다. A 국면에서는 북한의 도발과 핵미사일 고도화에 대한 한·미·일의 안보협력의 지속적 강화가 상호 교차된다. 하지만 지정학적 요충지인 북한의 붕괴를 막고 미국의 영향력 강화와 동북아의 세력균형 균열을 예방하기 위한 중국과 러시아의 적극적인 외교·안보 행보도 상호작용한다. 따라서 동북아 세력균형의 근본적 변화는 발생하지 않는다. 다만 양 진영의 정치·외교적 대결이 격화되는 등 외견상 불안정한 정세가 지속된다.

B 국면은 북한이 핵보유국 지위 확보를 위해 도발과 핵 고도화를 지속함에 따라 한·미·일 3국 협력은 지속적으로 강화되나, 중·러·북 연합의 협력 수준은 2023년 후반기 임의의 시점보다 조금씩 낮아지

는 상황이다. 따라서 B 국면은 2023년 중후반부터 진행된 러북 군사협력이 시간이 지나 점차 우려만큼 공고화되지 못하거나 2024년 어느 시점 이후 점차 그 효과가 소멸되는 상황을 포함한다. 아울러 어떤 이유이든 간에 중·러·북 3국의 협력이 2022년 유엔 안보리 추가 대북제재 결의안을 중국과 러시아가 비토했던 당시보다 협력이 약화되는 혹은 균열되는 상황이 연출된다.

C 국면은 한·미·일 3국 협력과 중·러·북 3국 협력 모두 2023년 초에 비해 약화되는 상황이다. 한·미·일 3국 협력의 수준이 약화된다는 것의 의미는 어떤 과정이든 북한에게 전략적으로 유리한 정세가 조성된다는 점을 의미한다. 이는 동기가 무엇이든 한·미·일 3국 협력이 디커플링(decoupling)되거나, 이론적으로는 한·미·일 안보 협력의 목적이 소멸할 때 확인 가능한 현상이다. 이러한 상황이 전개될 수 있는 상황은 다양하다. 그리고 경로에 따라 북한에게 오히려 불리한 전략 환경의 도래를 의미할 수도 있다. 북한의 비핵화와 이후 한반도 평화체제 구축 여건이 확립되고 동북아에 다자간 안보 협력체계가 형성되는 상황도 이러한 국면에 해당될 수 있다.

D 국면은 중·러·북 3국 협력은 점차 강화되지만, 한·미·일 3국 협력은 오히려 점점 약화되는 상황이다. 북한에게는 최선이지만 한국에게는 최악의 정세 시나리오이다. 어떤 이유이든 한·미·일 3국이 약속했던 사항들이 실질적으로 무력화될 뿐 아니라 한미·미일 각각의 양자 동맹에도 각각 갈등적 도발상황이 발생하는 경우이다. 그 결과 역내 중·러·북 3국의 영향력은 지속되거나 점차 높아지는 반면, 미국의 영향력이 축소되는 상황도 여기에 해당될 수 있다. 결론적으로 미국이 북핵 문제와 한반도 문제에 대한 관여를 포기하거나 그 수준을 낮추는 상황이다. 이러한 정세에서는 북한의 사실상 핵보유를 인정하는 정치외교적 효과가 발생함으로써, 핵보유국 지

위를 확보하려고 하는 북한에게는 가장 최선의 시나리오임이 분명하다.

이상과 같은 A, B, C, D 각각의 시나리오 중에는, 북한이 강대국들과의 협상 혹은 역학관계를 활용해 사실상의 핵무기 보유국 지위를 확보하기 용이한 정세도 있고, 반면에 불리한 정세도 있다. 하지만 그 어느 정세든 한·미·일 각자와 국제사회 전반이 북한의 핵지위를 인정하지 않을 것이 확실하므로, 실제 북한이 달성하고자 하는 핵보유국 지위 확보, 혹은 북한 스스로가 확보했다고 주장하는 상황은 국제사회 전반의 동의 혹은 묵인과는 상당히 거리가 먼 모습일 것이 유력하다.

우선 A와 D 국면에서 북한은 스스로 평가하길 다른 시나리오에 비해 핵보유국 지위를 확보하는 데 상대적으로 유리한 상황이라고 평가할 수 있다. 다만 A 국면에서는 한·미·일을 중심으로 국제사회 전반이 북한의 핵보유국 지위를 인정하지 않을 것이므로, 아마도 북한은 어느 시점인가 중국과 러시아의 묵인을 활용해 스스로 ‘핵보유국 지위 선포’를 강행할 가능성이 있다. 북한이 셀프 선언 이후 마치 스스로 핵보유국인 것처럼 모든 외교·안보적 행위를 이에 걸맞게 행동하고 요구하는 상황이 이러한 시나리오상에서 전개될 수 있다.

B 국면에서는 북한이 어떤 방식으로든 핵보유국 지위를 확보했다고 스스로 평가하는 것 자체가 난망하다. 중국과 러시아가 북한의 비핵화 목표를 전환할 가능성도 거의 없고, 중립 어느 국가도 북한의 핵보유를 묵인하는 것 또한 어려운 정세가 될 것이다. 오히려 중국과 러시아가 2022~2023년과 달리 유엔에서 북한의 도발에 대한 추가 제재 결의안에 협조하는 상황도 이 시나리오에서는 가능하다. 우크라이나 이슈가 소멸되어 러시아가 북한과의 적극적인 군사협력을 재고하는 상황도 B 국면의 특징이다. B 국면이 심화하면 중국과

러시아가 북한의 비핵화를 강력히 촉구하고, 이 두 국가가 북한의 비핵화를 위해 국제사회의 대북 강압에 협조하는 상황도 포함될 수 있다. 따라서 사면초가에 직면한 북한이 스스로 핵보유국 지위를 선포하는 것 이외에는 북한의 목적이 달성될 여지가 극히 희박하다. 하지만 북한의 정치적 선언 이외에 정세에 미치는 영향은 없을 것이다.

C 국면은 다양한 상황으로 전개될 수 있다. 일단 북한이 핵보유국 지위를 확보하는 경우와 북한의 완전한 비핵화가 달성되는 경우 모두에서 확인 가능한 시나리오이다. 북한이 어떤 이유이든 핵보유국 지위를 강대국으로부터 용인받는 경우에 각각의 3국 협력의 필요성은 낮아진다. 한·미·일 협력의 목적이 소실되고 동력이 약화되면서 중·러·북 협력 강화에 자원을 소모할 동기 또한 약화될 수 있다. 전혀 반대의 상황으로 북한의 완전한 비핵화가 달성되면 한·미·일 안보협력에 대한 목적의 일부 소멸로 동력이 약화될 수 있다. 북한 비핵화 과정에서 중국과 러시아가 협력에 대한 대가로 미국의 역내 영향력 증대의 중단을 요구할 가능성도 있다. 이는 북한의 비핵화 추진을 위해 북한을 제외한 5개국의 협력이 작동되는 상황이다.

2. 북한의 전략적 선호

가. 최선: 공식적 핵보유국 지위 확보

핵무기 비확산체제가 붕괴되지 않는 한 북한이 공식적 핵보유국 지위를 확보하는 것은 불가능하다. 하지만 북한의 변치 않는 최상의 목표는 핵보유국 지위를 국제사회로부터 공식적으로 확보하는 것이다. 하지만 2023년 12월 현재까지 북한은 자신들이 말하는 공식적 핵보유국 지위 확보가 기존 P5 국가 멤버와 동일한 지위와 자격을

의미한다고 밝힌 적이 없다. 따라서 북한이 주장하는 핵보유국 지위라는 것의 실체는 미국, 영국, 프랑스, 중국, 러시아와는 분명 다를 수도 있다.

김정은을 비롯한 북한 지도부는 일관되게 북한이 핵보유국 지위를 확보했다거나 지위를 누려야 한다는 점을 지속적으로 강조하고 있다. 이는 북한이 최소한 기존 P5 국가의 국제법적 지위 수준은 아니더라도 인도, 파키스탄, 이스라엘 등과 유사한 외교·안보적 인정과 대접을 받는 것을 목표로 하고 있다는 것으로 해석할 수 있다. 실제 김정은 스스로가 어느 방향을 그들의 최종 목적으로 상정하고 있는지를 확인할 길은 없다. 하지만 북한은 이러한 목표를 설정할 때 다음과 같은 세 가지 중요한 필요충분조건 확보를 고려했음이 분명하다.

첫째, 핵무기의 실제 보유이다. 여기서 북한이 지향하는 실존하는 핵무기는 미국과 남한의 군사적 위협을 억제하고 필요하면 실제 전장에서 활용할 수 있는 무기를 의미한다. 둘째, 북한의 지위를 인정하는 주체가 ‘국제사회’여야 한다는 점을 고려한다. 여기서 국제사회는 사실상 미국을 포함한 기존 핵무기 보유국을 지칭한다. 마지막으로 북한은 자신들의 핵무기 실체를 강대국들로부터 ‘공식적’으로 인정받고자 한다. 이는 최소한 2023년 12월 현재까지 북한은 스스로가 핵무기 보유에 대한 확인을 해주지 않는 소위 ‘이스라엘’과 유사한 상황을 지향하는 것은 아니라는 점을 시사한다. 따라서 북한이 생각하고 있는 핵보유국 지위의 확보는 최소한 인도와 파키스탄처럼 강대국을 비롯한 국제사회 전반이 ‘사실상’ 북한의 핵무기를 묵인하는 것까지를 의미하고 있을 것이다.

여기서 북한의 목표 설정 과정을 좀 더 내밀하게 평가해 보면 다음과 같은 두 가지 차원의 접근이 가능하다. 첫째, 김정은을 비롯한

북한 지도부가 실제 P5 국가들이나 인도, 파키스탄의 길을 걸을 수 있다고 확신하면서 목표를 설정하고 정책을 추진하는 경우이다. 이는 결국 능력과 조건을 갖추고 우호적인 상황만 도래하면 미국과 남한을 비롯한 국제사회가 태도와 정책을 바꿀 수밖에 없을 것이라는 강력한 믿음과 전제가 반영된 것이다.

둘째, 공식적 주장과는 달리 북한 지도부가 내심 자신들의 목표 달성이 국제정치 현실에서 상당히 난망한 일임을 받아들이고 이를 전제로 한 분석이다. 이 경우 북한 스스로가 추진하고 있는 목표 달성의 정의와 내용을 달리 해석하고 이의 달성을 억지로 우기는 상황이 연출될 가능성이 있다. 먼저 북한은 일반적으로 받아들여지고 있는 ‘국제사회의 공식적 핵보유국 지위 확보’의 해석을 현실에 맞게 편의적으로 할 가능성이 있다. 이러한 분석에 따르면 향후 북한이 ‘핵보유국 지위 확보’의 과정과 인정(혹은 선포) 자체를 ‘자기식’대로 해석하고 추진할 가능성이 있다는 전망도 가능하다.

2023년 12월 현재 북한 지도부가 위 두 가지 경로 중 실제 어느 것을 염두에 두고 있을지 확인 및 확신하기는 어렵다. 아울러 북한이 첫 번째 경로를 추진하는 과정에서 추후 후자의 경로로 선회하는 경우의 가능성도 열려 있다. 하지만 북한이 어떠한 경로를 강력한 믿음 체계로 추진하든지 간에 북한이 정책적으로 추진해야만 하는 공통적 사항들이 있고 북한 스스로 핵보유국 지위를 ‘실제’ 혹은 ‘묵시적’으로 인정받기 위해 반드시 필요한 조건으로 판단하고 있을 요소들이 있다.

먼저, 북한은 미국과 남한을 실제 위협할 수 있고 기술적으로 신뢰할 수 있는 핵무기를 일정 수량 이상(가급적 많이) 보유하려고 할 것이다. 북한은 그들이 보유하고자 하는 핵무기가 기술적으로 미국이나 남한에 대한 효과적인 선제타격 능력을 가지고 있어야 한다고

판단할 것이다. 아울러 북한 지도부는 미국과 남한의 선제공격에서 일부 핵무기를 보존해 이들에 대한 효과적인 2차 타격 능력, 즉 보복 능력을 확보하려 할 것이다. 둘째, 북한에 대한 핵무기 포기 노력이 불가능하다는 인식을 미국을 비롯한 국제사회가 받아들이는 경우이다. 만약 북한의 핵무기 실제 보유에도 불구하고 미국을 비롯한 국제사회가 북한의 비핵화를 강제할 수 있고 그 가능성이 열려 있다고 판단하는 한, 북한의 비핵화 지위 인정은 정치외교적으로 인정받을 수 없을 것이다.

따라서 북한은 최선의 목표를 달성하기 위해 당분간 핵능력 증강을 통한 전략적 가치를 높이는 접근을 추진하고, 한미동맹이 이에 대응해 대북 강압 수위를 높이는 상황이 전반적인 정세의 특징이 될 것이다. 즉 미국과 북한 각자는 상대에 대한 우월한 교섭 능력을 확보하기 위해 상대에 대한 강압 수준을 높이는 전략을 당분간 고수할 것이다. 미국과 북한 어느 일방도 선제적으로 타협전략으로 선회하지 못하는 상황 속에서 군사적 긴장이 고조되며 어느 정도의 확전(escalation) 상황도 연출될 수 있다. 이러한 상황에서 한반도에서의 제한적 군사 충돌이 의도치 않게 확전(inadvertent escalation) 되는 상황을 완전히 배제하기도 힘들 것이다.

북한 스스로가 불가피하다고 생각하는 핵능력 증강 과정에서, 북한은 핵능력의 고도화를 위해 다양한 군사적 실험을 적극적으로 강행할 것이다. 북한은 핵무기의 기술적 진보를 미국과 남한 그리고 국제사회에 반드시 현시하는 과정이 핵보유국 지위 확보 과정에서 필요하다고 판단할 것이다. 하지만 이러한 실험 대부분은 유엔 안보리 결의 위반이며 공식적으로 군사적 ‘도발(provocation)’에 해당한다. 따라서 국제법적 불법 사항에 대한 미국과 남한 등 국제사회의 비난에 대해 북한은 지금까지 그랬듯이 자위권 확보 차원으로 대응

할 것이 분명하다.

하지만 유엔을 비롯한 국제사회는 강력한 대북제재 레짐을 견지하며 북한의 행태에 대한 책임을 물을 것이다. 북한은 스스로 핵능력 고도화를 완성하는 시점까지 이러한 정세의 반복이 불가피하고 일부 고통과 불편함은 감내할 수밖에 없다고 생각할 것이다. 따라서 북한은 스스로 할 수 있는 최선의 방안은 핵능력 완성의 시점을 최대한 앞당겨 핵보유국 지위를 ‘사실상’ 인정받는 것으로 판단하고 있을 것이다.

북한이 2023년 9월 러시아와의 군사협력을 적극적으로 추진해 핵·미사일 고도화에 필요한 기술을 획득하려 한다는 의심을 받는 것도 이러한 북한의 조급증을 방증한다. 북한은 핵보유국 지위를 국제적으로 확보하는 과정에서 기술력을 가진 러시아와의 전략적 협력을 강화하는 것이 이익이라고 판단한 것이다. 북한이 부족한 자신의 핵무기 기술을 러시아로부터 전수받을 수 있다고 확신한다면, 러시아와의 협상 및 협력 과정에서 러시아에 다소 큰 양보를 하더라도 가능하면 최대한 서둘러 핵무기 기술을 얻고자 할 것이다.

하지만 아마도 북한은 러시아가 어느 정도 수준까지 협력에 응할지 확신할 수 없을 것이다. 사실 2023년 중반 이후 우크라이나-러시아 전쟁이 교착국면에 직면하면서 어느 교전 당사자도 단기간 전쟁을 승리로 이끄는 것이 사실상 어려운 상황이다. 그리고 북한이 핵무기 기술을 얻는 대가로 러시아에 대한 (첨단무기도 아닌) 재래식 무기를 지원하더라도, 그 자체가 전쟁의 승패에 큰 영향을 미치기 어려울 것이다. 이러한 점을 러시아가 모를 리 없다. 이는 러시아가 북한과의 군사협력을 통해 기대할 수 있는 편익의 최대치가 그리 높지 않을 것이라는 점을 시사한다. 따라서 아마 북한이 러시아로부터 얻을 수 있는 협력의 대가는 북한의 기대만큼 높지 않을 것이다.

결국 북한은 스스로 핵·미사일 고도화에 속도를 내지 못하는 상황에서 러시아 등 타국으로부터의 기술 획득도 만족스럽지 못하다는 사실을 곧 알게 될 것이다. 이 경우 북한이 선택할 수 있는 방법은 두 가지이다. 첫 번째 방법은 제재에 대한 고통을 감내하며 기약 없이 핵·미사일 고도화와 능력 증강을 지속하는 경우이다. 또 다른 북한의 선택지는 실제 보유한 능력과는 상관없이 자신들의 능력을 과장하며 스스로 핵보유국 지위의 달성을 선언하는 일종의 정치적인 셀프 지위 선언을 조기에 하는 것이다.

북한은 아마 두 번째 방식을 선택할 것이다. 이미 김정은 정권은 2017년 11월 실체와 무관하게 ‘핵무력 완성’을 선포한 적이 있다. 당시 김정은 정권이 왜 그러한 선언을 했는지 정확히 알 수는 없지만, 확실한 점은 그 이후 북한이 지속적인 도발을 통해 기술적 고도화를 시도했다는 수많은 사실에 비추어 볼 때, 북한 스스로 정치적 목적 하에 그러한 선택을 했다는 점은 분명하다.

따라서 북한이 러시아로부터의 군사적 협력의 효과가 기대에 못 미치거나 자력에 의한 핵·미사일 고도화 조기 완성의 시점에 확신이 없다면, 오히려 2017년 11월처럼 2024년 어느 시점에 핵·미사일 고도화 최종 달성과 실전 배치 완료를 강조하며, 스스로 핵보유국 지위를 달성했다고 대내외적으로 조기 선언할 가능성이 높다. 만약 북한이 이러한 선택을 한다면 2024년 하반기 미국의 대선 국면을 그 최적의 시점으로 선택해 정치·외교적 효과를 동시에 극대화하려 할 수 있다. 물론 북한이 과거와 같은 방식으로 능력을 과장해 일종의 정치적 선언을 하더라도 실제 핵능력 고도화를 위한 노력은 계속할 것이다.

북한은 2023년 하반기 이미 이러한 작업에 착수한 것으로 보인다. 2023년 9월 북한은 ‘불가역적 핵무력 강화’를 헌법에 명기한 후,

국제사회의 비핵화 요구는 주권 침해라는 주장을 거듭하고 있다. 북한의 이러한 행보는 비핵화를 강력히 요구하는 미국과 남한 및 국제사회의 요구를 강력히 그리고 공식적으로 거부함과 동시에, 핵보유국 지위 확보를 위한 내부적 차원의 준비를 법적·제도적 차원에서 마무리하고자 하는 전략적 의도로 해석할 수 있다.^{135/}

나. 차선: 핵보유국 지위 효과 달성

북한이 ‘공식적’으로 핵보유국 지위를 확보하고 인정받겠다는 의지를 당분간 자발적으로 그리고 공개적으로 포기할 가능성은 없다. 그리고 실제 북한 수뇌부 일부는 이러한 목표 달성이 가능하다고 맹신하고 있을지도 모른다. 하지만 적어도 북한 지도부의 일부는 그 실체를 떠나 그 과정이 녹록하지 않다는 점을 이미 충분히 인지하고 있을 것이다. 그리고 아마도 여러 도전요인으로 인해 자신들이 설정한 목표를 충분히 그리고 조기에 달성하지 못할 수도 있음을 내부적으로 대비하고 있을 가능성도 있다.

사실 북한이 핵보유국 지위 확보를 위해 역사적 교훈으로 상정하고 있을 이스라엘, 인도, 파키스탄의 과거 상황과 북한의 현재 여건은 여러 가지 면에서 상이하다. 무엇보다 미국을 비롯한 기존 핵보유국 어느 국가도 북한의 이러한 목표 달성에 협조하거나 인정 및 묵인하지 않고 있다. 그리고 핵보유국들뿐 아니라 국제사회의 영향력 있는 강대국 중 그 어느 국가도 북한의 핵보유국 지위를 인정할

^{135/} 실제 북한 원자력공업성 대변인은 2023년 10월 2일 담화를 통해 “우리의 핵보유국 지위는 불가역적인 것으로 되었으며 이는 그 누가 부정한다고 하여 달리 될 수 없는 엄연한 현실”이라고 주장했다. 파키스탄·인도·이스라엘과 같이 핵확산금지조약(NPT) 체제 밖에서 사실상의 핵보유국으로 인정받겠다는 요구라 볼 수 있다. “北 ‘핵보유 불가역적’...중·러는 대놓고 북한 방패막이,” 『중앙일보』, 2023. 10. 2., <<https://www.joongang.co.kr/article/25196524>> (검색일: 2023. 10. 3.).

리 없다. 사실상 북한은 현실 국제정치에서 달성할 수 없는 목표를 향해 질주하고 있는 셈이다.

그렇다면 북한이 공식적인 핵보유국 지위를 확보하지 못하고, 동맹국인 중러 역시 비핵화를 지지하는 상황이 지속된다면, 북한이 스스로 핵보유국 지위를 선언한다고 해서 그 목표가 실제 달성되고 북한이 기대했던 다양한 효과가 자동적으로 그리고 자연스럽게 발생할 수 있을까? 북한의 기대와는 달리 그러한 상황은 발생하지 않을 가능성이 높다. 그러면 북한의 다음 선택은 무엇일까? 그리고 실제 북한은 그들 눈앞에 어떠한 상황이 전개될 때 이러한 대안이 필요하다고 진지하게 고려할까?

북한 스스로가 이를 비공식적으로도 암시한 적이 없고, 사실 이러한 대안을 북한 스스로가 검토하는 것 자체가 알려지는 것이 북한에게 전략적으로 도움이 되지 않기 때문에, 정확한 북한의 의중을 짐작하는 것은 난망하다. 다만 대부분 국가가 사활적인 외교·안보 현안을 다룰 때 의례적으로 그리고 마땅히 그러한 것처럼, 북한 지도부 또한 자신들의 뜻대로 정세가 형성되지 못하고 자신들의 애초 목표를 달성하지 못하는 상황을 염두에 두고 있을 가능성은 있다. 즉 북한 지도부 또한 국가전략 목표 달성 과정에서 당연히 차선책을 고려하고 있거나, 혹은 가까운 미래에 그러한 고민을 할 가능성이 있다.

이러한 상황에서 북한의 첫 번째 선택은 공식적 핵보유국 지위를 스스로 천명한 후, 지위를 전제로 하는 다양한 외교·안보적 행위를 자연스럽게 하며 국제사회의 태도 변화를 아주 장기적 차원에서 기다리는 것이 될 것이다. 소위 인도나 파키스탄과 같은 유사한 상황을 기대하는 것이다. 하지만 북한이 이러한 모델의 행적을 답습하지 못하는 상황에 직면할 가능성도 있다. 북한의 기대와는 달리 국제사회의 반응이 기대에 미치지 못하는 상황과 그들 스스로가 어떤 이유

이든 더 이상 핵무력 증강 자체를(핵무기 보유가 아니라) 추진하지 않는다고 밝혀야 하는 상황이 있을 수 있기 때문이다. 무엇보다 이러한 장기 전략은 북한이 제재 고통을 장기간 감내할 수 있다는 의지와 능력이 없다면 오히려 부작용이나 역효과를 불러올 수 있다.

물론 북한이 원하는 상황은 아니지만 만일 이러한 처지에 직면하게 된다면 북한은 목표 전환을 신중히 고려할 수 있다. 이 경우 북한이 고려할 수 있는 대안은 이스라엘의 모델이다. 즉 공식적이든 비공식적이든 핵보유국 지위를 주장하거나 핵무력 증강을 강조하는 것이 아니라, 주요 안보위협 대상국이 자신을 핵무장한 국가로 판단하고 대응하는 효과만을 기대하는 것이다. 즉 북한이 미국이나 남한을 포함한 주변국들로부터 실제 핵무기를 보유한 국가로서 합리적 의심을 받는 것으로 그 목표를 낮추는 것이다.

이 경우 북한의 모양새가 좋지 않고 체면이 다소 손상되지만, 북한 입장에서 볼 때 핵무기 보유국이 확보할 수 있는 전략적 효과를 달성할 수 있다는 점에서 대체로 불만족스럽지 않은 상황이다. 아울러 미국과의 관계 정상화 등을 포함해 국제사회로부터 일부 보상을 얻을 수 있다는 편익도 있다. 하지만 설령 이러한 정세가 현실화된다고 하더라도 북한이 이러한 차선의 상황에 직면하는 시나리오의 전개 과정이 반드시 단선적이라고 단언할 수는 없다.

북한이 상상할 수 있는 상황은 두 가지가 유력하다. 우선, 북한이 비핵화를 공식적으로 거부하며 최대한 자신이 확보한 핵능력을 성공적으로 현시한 직후 이를 적당히 과장한 채 미래의 상황 변화를 지켜보는 것이다. 그리고 대외적으로 마치 핵무기를 보유한 것처럼 군사적 행동을 한다. 남한에 대한 핵강압을 강화하며 미국과의 핵군축을 시도한다. 아울러 북한은 국제사회를 향해 자신들의 비핵화는 현실적으로 불가능한 정책 옵션이라고 주장하며 국제사회(특히 미

국)를 대상으로 비핵화 비현실론을 확산시키려 노력한다. 하지만 미국 등 국제사회의 반응을 확신할 수 없기 때문에 대북제재를 장기간 감내할 수밖에 없다는 전제하에 선택할 수 있는 차선책이다.

북한이 비공식적으로 핵무기 보유국가로서의 전략적 효과를 누릴 수 있는 또 다른 선택지는 바로 비핵화 협상에 참여한 후 이를 기만하는 것이다. 후술하겠지만 북한이 상상하기도 싫은 최악의 선택지는 미국이 북한에 대한 강압의 수준을 지속적으로 높이고 결국은 북한에 대한 군사적 조치를 단행하는 것이다. 대미 핵 억제력이 불충분한 가운데 미국이 위와 같은 고강도 대북 강압에 나서는 경우 북한 지도부는 이를 미국이 외교와 협상이 아닌 북한에 대한 강제적 비핵화로 정책을 전환한 것으로 평가할 것이다.

이 경우 북한은 일단 2016년과 2017년처럼 ‘강 대 강’ 정책으로 공세적 대응을 할 수밖에 없을 것이다. 하지만 미국이 강력한 의지로 대응할 가능성이 높으므로, 결국 확전 우세(escalation dominance)가 없는 북한이 미국과의 선제적 타협을 고려하는 등 외연적 정세는 아마 2018년 초반과 유사하게 전개될 확률이 높다. 하지만 2018년과 2019년 당시의 협상 실패에 대한 경험이 있는 미국이 강력한 북한 비핵화 의지를 고수해 북한의 기만 가능성에 엄정하게 대응한다면, 결국 북한이 대미 핵강압의 역부족과 미국의 강압 우세를 이유로 일단 타협 정세를 선택한 후 기회를 엿보고자 할 수 있다.

과정이 어떠하든 북한은 미국에게 완전한 비핵화를 약속하고 미국과 남한 그리고 국제사회로부터 최대한 많은 양보를 얻고자 할 것이다. 실제 이후 미북·남북 협상을 통해 북한이 완전한 비핵화를 실천에 옮기는 듯한 상황이 연출될 것이다. 하지만 미국과 남한의 배신과 기만에 대처하기 위해 북한 지도부는 비핵화 협상 과정과 그 직후에 일부 소수의 핵무기를 은닉하고자 할 것이다. 국제사회는 북

한의 비핵화가 완성되더라도 북한의 핵무기 일부 보유를 지속적으로 의심한다. 북한은 이를 공식적으로 부인하지만 어느 국가도 이를 100% 확신하지 못하면서 북한이 핵무기 일부를 보유한 것과 같은 전략적 효과가 파급된다. 북한이 이러한 차선책을 구상하는 것이 전혀 어색하거나 불가능한 상황은 아니다.

다. 차악: 타협에 의한 완전한 비핵화

북한이 과거 미국을 비롯한 국제사회와의 정치·외교적 타협을 통해 완전한 비핵화 옵션에 대한 내부적 검토를 전혀 하지 않았을 것으로 단정할 수도 없다. 하지만 2023년 하반기 현재 북한 지도부가 핵무기의 완전한 포기를 유력하게 검토하고 있을 가능성은 없다. 북한이 이러한 선택지를 자발적으로 채택하기 위해서는 여러 가지 조건이 있을 수 있지만, 무엇보다 미국뿐 아니라 남한에 대한 군사적 위협을 핵무기가 아닌 다른 수단으로 완전히 대체할 수 있다는 믿음이 있어야 하거나, 미국과 남한으로부터의 군사적 위협이 전혀 없을 것이라는 확신이 충만해야 한다. 하지만 북한이 이러한 판단을 하고 있을 것이라 믿기 어렵다. 핵무기 보유를 위한 북한의 의지가 너무나 강력하기 때문이다.

따라서 만약 북한이 이와 같은 안을 고려한다면 이는 어디까지나 앞서 제시한 최선과 차선의 방안이 불가능하거나, 핵무기 보유를 지속적으로 추진할 경우 그 손실을 더 이상 감내하기 힘들다고 김정은 지도부가 진지하게 판단할 때 그나마 고려 가능한 것이다. 따라서 2023년 현재 북한은 이러한 접근을 현실적으로 상정하고 있지 않을 것이다. 다만 잠재적 도전 차원에서 북한 내부에서 이 옵션과 관련한 여러 가지 가정을 하고 있을 가능성을 완전히 부인할 수도 없다. 이 경우 북한이 내심 고려했을 법한 시나리오는 다음과 같을 가

능성이 있다.

우선 북한이 여러 가지 이유 등으로 핵·미사일 고도화와 관련한 도발을 자제하고 미국이 예상 밖으로 이에 적극적 관여와 타협으로 대응하는 경우를 상정할 수 있다. 이러한 상황은 양국이 상대에 대한 강압을 철회하는 것으로 이어지며 일시적으로 미북 간 타협의 공간을 창출하며 북핵 문제에 대한 타협의 기회를 제공한다. 미북 간 다양한 협상을 통해 미국이 2019년 하노이 회담 시보다 진전된 대북 보상책을 제시하고, 북한이 제시한 협상안을 미국이 수용하는 경우 북한은 일단 미국과의 협상을 이어나가며 비핵화에 대한 타협을 지속하는 경우이다.

결국 북한은 미국 그리고 남한과의 타협을 통해 완전한 검증을 거쳐 비핵화를 실행하는 대가로 미북관계 정상화가 이루어지고 국제 제재는 해제되면서 한국과 미국을 포함한 국제사회가 북한에 대규모 경제지원을 하는 상황이 연출된다. 만약 이러한 상황이 2024년 이후 전개된다면 북한이 미국과 남한에 대한 도발을 자행하지 않고, 포스트 바이든 행정부의 대북정책 기조가 확정될 때까지 상황 관리에 주력하는 모습도 포함될 수 있다.

이 경우 북한이 새롭게 당선된 미국 대통령에게 축전과 축하 사절을 파견하는 등 전례 없는 대미관계 진전에 대한 강력한 시그널을 보내는 상황뿐 아니라 북한이 푸에블로호 반환, 조건부 대화 재개 방침 철회 등 과감한 대미 유화정책을 전개한다. 미국은 이러한 북한의 변화된 태도를 진중하게 고려해 행정부의 대북정책 설계에 반영한다. 특히 미국 및 국제사회가 관계 정상화, 평화협정, 핵무기 불사용 보장, 다자 안전보장 등을 통해 북한에게 안보를 보장한다고 약속하고 북한은 그 대가로 핵능력의 완전한 신고, 사찰, 검증, 폐기를 보장하는 모습이 2024년 이후 어느 시점에서 신속하게 진행되는

상황이 전개된다.

북한의 완전한 비핵화가 실현되고 미북관계 정상화가 이루어짐으로써 한반도에서의 군사적 긴장이 실질적으로 완화되는 상황도 이어진다. 북한 핵시설 등에 대한 검증을 통해 북한의 비핵화 정도를 검증한 한국은 과감한 대북 관여책을 가동하며 남북한 간 관계 정상화도 급속히 전개되는 상황이다. 특히 북한이 남북한 군비통제에도 전향적인 태도를 보이면서 DMZ(Demilitarized Zone, 비무장지대) 인근의 재래식 무기 능력의 감축을 단행하는 상황이 전개되며 남북한 간 군사적 긴장 완화가 이루어진다. 이 과정에서 남북은 9.19 군사합의를 재확인하는 신뢰 조치도 합의할 수 있다.

이러한 상황은 북한에게는 차악이지만 우리에게는 최선의 선택지가 될 수 있다. 북한이 만약 이러한 ‘차악’을 선택하게 된다면 미국과의 협상 과정에서 자신들에 대한 미국의 강압이 중단되었다는 것을 확인할 수 있어야 할 것이다. 만약 미국이 북한에 대한 강압을 전격 철회한다면 그 이유는 북핵 위협평가가 너무나 심각하고 단기 해결책이 마땅하지 않다고 판단했기 때문일 가능성이 높다. 즉 가까운 미래 시점에 미국이 북핵 위협평가 결과를 상당히 부정적으로 평가해 2~3년 내 해결하지 않으면 돌이킬 수 없다고 판단하는 경우를 포함할 수 있다.^{136/}

이 경우 미국은 가능성과 효과 차원에서 대북 군사행동과 북한에 대한 과감한 양보 방안을 두고 고심하나, 군사적 행동의 부작용과 역효과 때문에 현실적으로 북한에 대한 적극적 관여로 대북 기조를 확정한다. 하지만 미국 행정부가 북핵 위협을 차단하기 위한 마지막

^{136/} 물론 이러한 상황 이외에도 미국이 북한에 대한 강압의 완화나 철회를 결정할 수 있다. 본 연구에서 북핵 위협 수준에 대한 미국의 평가 사례를 강조하는 것은, 본 옵션 자체가 북한이 고려하는 것이기 때문에 북한의 현재 시각에서 가장 유력한 상황을 제시하는 것이 그나마 설명력이 높다고 판단하기 때문이다.

수단으로 군사적 옵션을 진지하게 고려했다는 점을 중국과 러시아가 심각하게 우려한다. 미국의 선택에 대한 불확실성이 높아지며 결국 중국과 러시아가 북한에 대해 적극적인 압박을 가하고, 미국의 무력 사용 가능성을 진지하게 우려한 북한은 결국 타협을 선택한다. 즉 이 연구에서 언급하는 차악과 최악의 옵션은 미국의 선택에 따라 큰 영향을 받을 가능성이 있다.

물론 위 시나리오와 달리 미국 행정부의 대북정책의 기초와 내용에 대한 우려와 기대가 동시에 북한 지도부의 효용 계산에 영향을 미치며 북한이 과감한 타협전략으로 선회하는 경우도 상상할 수 있다. 하지만 2023년 현재 북한 김정은 정권의 강한 핵무기 보유 결기로 볼 때 그 가능성 자체는 현저히 낮다. 그럼에도 불구하고 미국 행정부와 타협을 더 이상 미루면, 도발이나 버티기로 인한 기대이익이 높지 않을 것이라는 전략적 판단을 하는 경우도 불가능한 시나리오라고 치부할 수 없다. 미국과의 타협 없이 경제난과 외교적 고립을 해결할 현실적 방안이 없기 때문이다.

특히 북한 지도부가 특정 시점에 미국의 대북 군사행동의 현실화 가능성을 높게 평가하는 경우에도 이와 같은 북한 내부의 고민이 제기될 가능성이 있다. 물론 이와 반대로 미국 행정부가 그간 북한이 요구했던 군축 방식을 채택하고 대북제재에 대해서도 유연한 입장으로 협상할 것이라는 높은 기대를 가지는 경우에도 일단 북한이 타협에 관심을 가지게 되는 계기가 될 수는 있을 것이다.

동기가 무엇이든 북한이 이러한 선택지를 진지하게 고려하는 상황이 도래한다면, 이는 북한 지도부가 그 어느 때보다 미국과의 관계 정상화와 군사적 긴장의 실질적 감소를 원하는 방향을 진지하게 검토하기 시작했다는 점을 의미한다. 하지만 이 상황에서도 북한은 하노이 미북 정상회담에서 미국에게 강력히 요구했던 바처럼 북한에

대한 유엔 안보리 제재의 해제를 미국에게 요구할 것이 유력하다. 만약 미국이 이에 난색을 표하면 북한은 그 대안으로 미국 의회의 승인을 얻어야 하는 상당수의 단독제재와 일본과 남한 및 EU (European Union, 유럽연합)의 단독제재의 해제를 약속받고자 할 것이다.

설령 북한이 미국과의 협상을 통해 완전한 비핵화를 받아들여야만 하는 상황이 되고 미국과의 관계 정상화가 속도감 있게 진행되더라도, 북한은 미국을 여전히 불신하고 두려워하면서 중국과 러시아와의 연대를 강력히 유지할 가능성이 높다. 즉 일정한 긴장 완화에도 불구하고 미국과 북한 사이의 근본적인 적대관계가 단기간에 완전히 해소될 것이라 기대하기 힘든데, 무엇보다 북한 지도부의 오래된 대미 불신이 작동할 가능성이 높다. 즉 북한 비핵화가 진전되고 두 국가 간 관계 정상화가 정치외교적으로 진행되더라도 미북 간 긴장 관계는 상당 기간 유지될 가능성이 있다.

만약 북한이 이렇듯 타협에 의한 완전한 비핵화를 결정한다면 북한은 일정 기간 미국의 태도 변화와 약속 준수를 지켜보면서 미국의 약속 철회 가능성도 항상 예의주시하며 경계할 것이다. 따라서 북한은 정상 간 빈번한 회동을 통해 국제사회의 불신과 미국의 의구심을 차단하려고 할 수 있다. 이 과정에서 김정은 위원장의 지도력과 결단을 적극 홍보해 대내외적 위신 강화에 활용함과 동시에 정권의 안정성도 강화하려 할 것이다. 아마도 이러한 상황이 실제 도래하면 이는 소위 ‘어게인(Again) 2018’로 명명되며 한반도와 동북아의 긴장이 상당히 완화되는 정세의 형성을 의미한다.^{137/}

137/ 북한에게 차악의 선택지는 한국에게는 최선의 상황을 의미한다. 북한이 스스로 완전한 비핵화에 적극 동참하는 상황이 일단 전개되고 대체로 그 과정이 외교와 협상에 의해 진행되므로 한국 정부의 목표와 정책 기조에 부합하기 때문이다. 이러한 상황이 도래하면 우리는 비핵화 협정의 지속가능성과 평화체제 진전의 역진 가능성을 차단하기 위해 정책자원을 집중 동원해야만 할 것이다. 하지만

라. 최악: 강제(compellence)에 의한 완전한 비핵화

북한이 내부적으로 상정하고 있을 최악의 경우의 수는 바로 미국이 무력을 사용해 자신들을 강제적으로 비핵화시키는 것이다. 북한은 미국 본토에 대한 2차 타격 능력을 확보하지 못한 상황에서 미국의 자신에 대한 선제공격 가능성을 가장 큰 잠재적 안보위협으로 상정하고 있을 것이다. 북한이 미국의 선제 무력 공격 가능성을 고려한다면, 이러한 선택의 동기는 바로 자신의 핵무장을 차단하기 위한 미국의 선제적 조치라고 예상하고 있을 것이다. 미국의 선제공격을 사실상 북한이 억제하거나 효과적으로 방어할 능력이 없고, 실제 미국의 행동이 단행되는 경우 북한 정권의 종말과 연계될 가능성이 높아, 이러한 도전요인은 북한 지도부가 내부적으로 상정하고 있을 최악의 경우의 수가 분명하다.

북한 입장에서 미국 행정부가 자신에 대한 다양한 군사행동을 진지하게 고려하는 상황은, 북한의 대미 핵 선제타격 능력이 충분히 확보된 상황에서 미국 내부에서 대화를 통한 비핵화 가능성을 포기하는 경우이다. 따라서 북한은 미국 내에서 다양한 비핵화 협상 담론이 제기되는 상황에서는 비교적 미국의 군사행동 가능성이 낮다고 지레짐작할 것이다. 아울러 북한은 미국이 군사옵션을 진지하게 고려하는 방안을 공개할 가능성이 있다고 예상할 것이다. 이는 미국의 기본적인 비핵화 정책이 외교를 통해 해결하는 것이기 때문이다.

따라서 북한은 미국이 일단 언론이나 정치인들을 통해 군사행동 검토 사실을 공개하면서 협박을 통한 북한의 정책철회나 태도 변화

평화체제 구축 여건이 조성되는 상황임에도 불구하고 분단국가인 남북은 서로를 궁극적인 위협으로 인식하는 냉전적 관계에서 쉽사리 벗어나지 못할 가능성이 있다. 따라서 평화체제 구축과정에서 남남갈등이 심화될 수 있어 우리 내부에서 대북정책에 대한 국민 공감대를 확장하기 위한 다양한 노력의 필요성이 제기될 것이다.

를 우선 추구하고, 그럼에도 불구하고 북한의 변화가 없다면 실제 군사행동 단행 여부를 더욱 진지하게 논의할 것으로 예상할 수 있다. 아울러 미국 조야의 일부에서 제기하는 군비통제적 접근이 더 이상 지지를 얻지 못하는 시점이 도래할지에 대해서도 예의주시할 것이다. 즉 북한은 미국이 군사행동을 더 이상 대안이 없는 상황에서 어쩔 수 없는 비핵화 노력의 일부로 포장할 것으로 예상할 수 있다.

북한은 아마도 미국이 구체적 군사행동을 진지하게 고려할 경우 그 구체적 방식으로 급습(sudden attack)과 같은 전격적 군사작전의 형태보다는 해상봉쇄나 거부적 성격의 예방타격과 유사한 군사행동을 선호할 것으로 예상하고 있을 것이다. 즉 엄격한 의미에서 군사력을 직접 투사하는 것보다는 사실상의 '봉쇄'에 가까운 전략을 지속가능한 군사력을 활용해 채택하는 방안도 고려하고 있을 것이다. 또한, 북한은 미국이 군사행동을 결심하는 경우 가급적 이른 시기에 실제 행동으로 옮길 수 있는 상황을 경계할 것이다. 이는 미국 입장에서 북한이 미국 본토에 대한 선제 핵공격 및 2차 보복 능력을 갖추기 전에 하는 것이 이롭다고 판단할 것이라는 논리가 작동할 것이기 때문이다.

하지만 이러한 미국의 군사적 강압 가능성과 관련해, 북한 지도부 일부는 북한이 확보한 미국 본토 타격 능력의 효과에 대해 과신하고 있으므로 미국이 북한을 향해 군사적 행동을 하지 못할 것으로 판단하고 있을 가능성이 있다. 즉 미국의 군사력 사용은 시위에 그칠 것이며 구체적 행동으로의 실천은 강대국의 전형적인 협박(blackmail)이라 치부할 가능성도 부인하기 어렵다. 물론 실제 북한 지도부가 이러한 인식을 가지게 된다면 군사적 대북 강압의 즉각적인 효과를 기대하기는 어렵다.

하지만 미국이 항모전단을 실제 동원하고 중국과의 외교적 마찰

을 감내하는 상황을 주저하지 않거나, 동맹국들과 실제 군사행동 관련 구체적 협력을 논의하는 등의 결기를 보이는 경우 미국의 군사행동 가능성에 대한 북한 지도부의 신뢰는 점차 높아지는 상황이 전개될 수 있다. 북한 지도부가 미국의 군사행동 가능성을 결정적으로 확신하는 상황은 병력의 한반도 이동배치나 첨단 재래식 무기의 시위보다는 한국 내 미국 시민들의 소개령이 전격 단행될 때이다.

북한 지도부는 미국의 군사행동을 더 이상 협상이 아닌 무력을 동원한 ‘강제적 비핵화 전략’이라고 인식하고 미국의 강행 의지에 대한 실태 파악에 주력할 것이다. 북한은 미국의 행동이 비핵화 조치를 압박하고 강제하기 위한 제한적 목적인지, 북한의 국가 능력을 약화시키며 비핵화뿐만 아니라 다른 정치적 목적도 같이 추구하려는 것인지를 두고 고민할 가능성이 높다. 북한 지도부가 미국이 자신들의 미사일 발사 실험을 요격하거나 사이버 공격과 같은 비교적 저강도 군사행동을 단행할 것으로 전망한다면, 자신들의 핵무기 능력을 군사적으로 거부하려는 목적으로 해석할 가능성이 있다. 반면 해상봉쇄와 관련해서는 북한의 비핵화 목표뿐 아니라 북한 정권에 타격을 가하고자 하는 의도가 내재되어 있을 것으로 의심할 가능성도 높다.

어느 방향이든 미국의 군사적 행동이 현실화되는 경우 북한이 선택할 수 있는 정책적 옵션은 <표 IV-1>에서 확인할 수 있는 다섯 가지가 될 것으로 예상할 수 있다.

표 IV-1 미국의 대북 강제적 비핵화에 대한 북한의 옵션

- ① 미국에 대한 군사적 보복을 천명하며 강력히 대응: 남한, 일본, 괌, 하와이 등의 미군기지뿐 아니라 미국 본토 핵공격 가능성을 강조하며, 동맹국 간 미국 내의 갈등과 공포감을 조장
- ② 남한에 대한 군사적 보복을 강조: 미국이 해상봉쇄를 단행하는 경우(한미 간 사전 협의가 반드시 필요하기 때문)나 북한의 미사일 요격에 상주에 배치된 사드(Terminal High Altitude Defense: THAAD, 고고도미사일방어체계)를 활용할 경우 북한이 유력하게 선택할 수 있는 옵션
- ③ 중국과 러시아와의 공동협력: 미국의 행동 실현 자체를 방해하려 할 수 있는데, 이 경우 핵전쟁 등 미국과의 전면전 불사 의지를 강조해 역대 현상유지를 바라는 중국과 러시아의 적극적 개입을 견인하려 할 것
- ④ 해상봉쇄의 장기화에 대비: 국가 내부적 경제 효율화 체제를 정비하고 전인민 결기대회 등을 통한 결집효과(rally around flag effect) 상승을 통해 미국에 대한 책임전가와 정치적 권력공고화에 주력할 것
- ⑤ 북한 지도부가 핵전략의 전환을 추진: 미국의 선제 군사행동 가능성에 직면해 기존 '확증보복전략'을^{138/} 2017년 이전과 같은 공세적 전략으로 전환해 미국의 선제공격을 더욱 적극적으로 억지하려 할 것^{139/}

출처: 저자 작성.

북한이 가장 우려하는 대북 강제적 비핵화 옵션의 파급효과는 미국의 군사행동이 북한의 급변사태로 이어지는 것이다. 하지만 자세한 양상은 미국 군사행동의 방법과 목적 그리고 파급효과에 따라 결정될 것이다. 만약 미국이 참수 작전 등으로 북한 지도부 제거를 직

138/ 확증보복전략은 상대방에게 핵 선제공격을 하지는 않음을 강조함으로써 긴장조를 방지하지만(선제불사용), 상대방의 공격 시에는 대응공격을 할 것이라는 점을 시사함으로써 상대방의 선제공격을 억제하는 핵전략을 말한다.

139/ 북한 지도부가 전쟁이 임박했다고 인식한다면, 미국에 보다 적극적인 억제효과를 추구해야 하기 때문에, 북한의 대응이 선제불사용 정책에 더 이상 구애되기 어려울 것이다. 즉 2017년 이전의 김정은 정권은 정권이 보인 행태처럼 선제공격 위협에 의존할 가능성이 높다. 즉, 북한의 시각에서는 미국을 중심으로 하는 외부세력의 불시공격을 모든 수단을 동원하여 억제하기 위하여 비대칭 확전 전략의 핵태세를 취해가게 될 가능성이 높다. 그에 따라 북한은 도발적인 행태를 보이게 될 가능성이 크며, 그러한 도발 위협은 해상봉쇄와 같이 미국의 군사적 압력이 강화되는 경우에 더욱 확대되는 패턴을 보일 것이다.

접 겨냥한 방식을 강행한다면 급변사태 가능성은 상대적으로 높아질 것이나, 반면 핵무기 관련 시설에 대한 선제타격이나 사이버 공격 그리고 해상봉쇄 작전 등의 경우 급변사태 발발 가능성은 상대적으로 낮을 것이다.

하지만 참수 작전이 아니더라도 미국이 단기간 막대한 화력을 동원해 동시다발적으로 다양한 시설에 대한 공격을 강행하는 경우 지도부 및 엘리트 계층에 공포감을 불러일으켜 북한 내부에 급변사태 환경이 조성될 수 있다. 미국의 군사행동으로 인한 급변사태는 북한 지도부의 내부통제 여부와 외부 세계의 영향력 수준에 따라 다양한 양상을 예상할 수 있다. 만약 김정은 체제가 아니라 새로운 세력이 정치 통제력을 확보한다면, 미국이 추가 군사 공격을 자제하고, 중국과 러시아 등 주변국이 정치적으로 개입할 가능성도 배제할 수 없다.

3. 북한의 대미 전략

가. 핵보유국 지위 확보를 위한 대미 전략의 방향

지난 30여 년의 북한 핵무기 개발 역사를 보면, 김정은 정권 등장 이후 매우 특징적인 두 가지 점을 발견할 수 있다. 첫째, 북한이 온갖 어려움에도 불구하고 치밀하게 핵능력의 완결성을 강력히 추진하고 있다. 둘째, 북한은 미중 대결로 인한 국제 안보 불안정 시기를 적극 활용하고 있다. 전자의 경우 전략적 모호성을 유지했던 선대 김정일 시대와는 달리 김정은 정권이 집권 초기부터 핵능력 완성을 위한 ‘속도전’을 전개하며 미국을 직접 목표로 하는 대륙간탄도미사일(ICBM) 능력 증강의 핵·미사일 고도화에 집중한 점이다. 북한이

러시아와 협력하면서까지 핵 고도화 기술을 확보하고자 하는 것은 아마도 대미 핵능력 확보 때문일 것이다.

따라서 김정은 정권이 핵보유국 지위 공고화를 위해 가장 중요시 하는 핵심은 바로 실제 미국을 타격할 수 있는 물리적 핵무기 능력을 완성하는 것이 분명하다. 만약 북한이 미국과의 대화를 고려하고 있다면, 2017년 11월 핵무력 완성을 선언한 다음에 미북 대화를 적극 고려하기 시작했듯이, 현시점에서 미국이 협상장에 나올 수밖에 없을 정도의 대미 핵위협 능력을 확보한 후를 상정하고 있을 가능성이 높다. 북한은 이를 핵무력 지위 확보의 가장 중요한 과정이라 생각할 것이며, 이러한 목적을 달성할 때까지 당분간 핵능력 고도화에 집중하며 미국과는 접촉을 회피하는 것이 최선이라 판단하고 있을 것이다.

김정은 정권이 핵보유국 지위 확보를 위해 미국을 가장 우선적으로 고려하지만, 국제 안보 환경의 역학관계를 적절히 활용하고자 하는 모습도 파악된다. 김정은 정권이 집권 초기부터 핵능력 증강에 진력한 것은 미중 간 전략경쟁이라는 ‘국제 안보 환경’ 요소를 비중 있게 고려했기 때문이다. 북한은 두 초강대국이 상호 경쟁을 하는 전략적 공간이 자신이 핵무기를 개발할 수 있는 최적의 환경으로 판단했을 것이다. 북한의 이러한 의도는 최소한 2023년 현재의 기점에서 볼 때 효과가 있었다고 판단하지 않을 수 없다. 중국과 러시아 등 전통적인 동맹국들이 북한을 적절히 비호하고 있기 때문이며, 북한이 이를 틈 타 핵능력을 고도화하고 있기 때문이다.

따라서 2024년 이후에도 북한은 핵보유국 지위 공고화를 위해 대미관계에 집중함과 동시에 거시적 차원의 국제 안보 환경 변화에 매우 민감하게 반응할 것으로 충분히 예상할 수 있다. 특히 미중 갈등 국면과 우크라이나-러시아 전쟁 등 자신의 동맹국과 미국과의 경합

을 적극적으로 활용할 것이 분명하다. 따라서 북한에게 우호적인 환경은 미중·미러관계가 지속적으로 악화되는 것이다. 그리고 가능하다면 북한 스스로 이러한 방향으로 노력할 것으로 예상된다. 대표적으로 북한은 중국 및 러시아와의 관계를 강화해 미국의 정책에 반하는 연합을 구성함으로써, 미국의 정책 추진을 방해하고 동시에 중국과 러시아의 이해 증진에 도움이 되고자 할 것이다.

향후 구체적으로 북한은 ‘핵보유국 지위 확보’라는 목표 달성을 위해 어떠한 대미 전략을 구사할까? 이는 북한의 대미 전략 방향성을 의미한다. 북한은 이미 2019년 하노이 회담 실패 이후 미북 협상에 대해 부정적인 입장을 피력해 왔으며, 미국의 대북정책에도 비판적인 입장을 지속하고 있다. 북한의 대미 전략은 2020년 이후 전혀 변화가 없었는데, 이는 북한이 ‘정면돌파전’을 주장하며 장기적인 버티기에 들어갔기 때문이다.

특히 2020년 코로나 팬데믹(pandemic)의 지구적 확산과 2022년의 우크라이나-러시아 전쟁 발발은 미국이 글로벌 이슈에 있어 북핵 문제에 집중하지 못하는 상황을 초래했다. 급기야 2023년 9월 시작된 이스라엘과 하마스 간 전쟁으로 인해 이러한 상황은 상당 기간 지속될 가능성이 높다. 이러한 상황에서 미북 간 교착 상황은 뚜렷한 돌파구를 찾지 못하고 있다.

오히려 이러한 국제정세의 변화로 인해 북한의 정세관과 전략적 판단이 북한의 핵보유국 지위에 대한 야망과 집착을 더욱 키우는 상황이다. 북한은 우크라이나 사태를 통해 비핵화가 완료되면 되돌릴 수 없으며 이후에 주변 강대국의 위협을 억지할 수 없다는 인식을 더욱 강화했을 것이다. 아울러 북한은 미국 등 주변국들의 안전보장을 통해 평화를 보장받는 정책이 비현실적이고 순진한 사고라고 생각하고 있을 것이다.

무엇보다 미국이 우크라이나-러시아 전쟁과 중동 사태 등에 관심을 집중하는 동안 북한은 상대적으로 소외감을 느낄 것이며, 이러한 상황을 타개하고 한반도 문제에 관심을 집중시키기 위해 북한이 일련의 공세적인 대외정책을 지속하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 북한은 이 시점이 핵보유국 지위를 확보하기 위한 과감한 대외 행보를 이어나가야 하는 상황이라 판단하고 있을 것이다.

이러한 대미 전략적 방향에서 북한이 가장 관심을 가지는 사항은 당연히 미국에 대한 핵위협 수준을 시급히 높이는 것이다. 김정은은 8차 당대회 사업총화보고에서 이미 시작한 핵무력 건설을 중단 없이 강행 추진할 것을 요구했으며, “핵기술을 더욱 고도화하는 한편 핵무기의 소형경량화, 전술무기화를 보다 발전시켜 현대전에서 작전임무의 목적과 타격 대상에 따라 각이한 수단으로 적용할 수 있는 전술핵무기들을 개발하고 초대형 핵탄두 생산도 지속적으로 밀고 나감으로써” 군사적 위협을 억제하고 통제, 관리해야 한다고 주장한 바가 있다.^{140/}

아울러 김정은은 “국방과학부에서 세계병기분야에서 개념조차 없던 초강력 다련발공격무기인 초대형방사포를 개발 완성하고 상용탄두 위력이 세계를 압도하는 신형전술로켓과 중장거리 순항미사일 등을 비롯한 첨단 핵전술무기들도 련이어 개발함으로써 믿음직한 군사기술적 강세를 틀어쥐었다”고 언급하였는데,^{141/} 전술핵무기에 대한 언급은 한반도에서의 핵위협을 구체화하는 모습으로 이해되었다.

이러한 관점에서 2022년 9월 북한의 「핵무력정책법」 입법화와 한

140/ “우리 식 사회주의건설을 새 승리로 인도하는 위대한 투쟁강령 조선로동당 제 8차대회에서 하신 경애하는 김정은동지의 보고에 대하여,” 『로동신문』, 2021.1.9.

141/ 위의 글.

반도에서의 새로운 핵교리 선포는 정책의 큰 변화로 인식될 수 있다. 북한 최고인민회의는 「핵무력정책법」을 입법화하여 핵무기 사용 조건을 구체화하였는데, 북한은 “국가 핵무력에 대한 지휘통제체계가 적대세력의 공격으로 위협에 처하는 경우 사전에 결정된 작전방안에 따라 도발원점과 지휘부를 비롯한 적대세력을 괴멸시키기 위한 핵타격이 자동적으로 즉시에 단행된다”고 규정하며 다음 상황을 상정하였다.^{142/} 북한은 전쟁임박 시의 선제타격(preemptive strike), 전시 핵사용, 포괄적인 위기상황을 각각 규정하고 있는데, 이러한 핵무력 사용법은 이전까지 언급한 대미 핵억지력으로서의 전략핵무기와는 달리 한반도에서의 핵 선제사용을 언급한 것에 중요한 함의가 있다.

북한이 지금까지 보여 온 핵교리는 기존 미소 냉전 시기의 상호확증파괴(Mutually Assured Destruction: MAD) 개념에 기반한 ‘확증보복(assured retaliation)’ 전략이었다.^{143/} 이는 한미의 군사적 공격 가능성이 있는 경우 보복을 위해 핵을 사용할 것이라고 표명하여 억지하는 전략인데, ‘확증보복’ 전략 역시 군사적 공격 가능성이 임박한 경우 선제타격을 암시하지만 실제 전략의 초점은 억지에 있다. 하지만 최근 북한이 공개한 입장과 행태를 종합하면 북한이 ‘확증보복’에서 ‘비대칭확전(asymmetric escalation)’ 전략으로 전환하고 있다고 충분히 의심할 수 있다.^{144/}

142/ “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 법령 조선민주주의인민공화국 핵무력 정책에 대하여,” 『로동신문』, 2022.9.9.

143/ 이는 비핀 나랑(Vipin Narang) 교수의 분류에 따른 설명이다. Vipin Narang, *Nuclear Strategy in the Modern Era: Regional Powers and International Conflict* (Princeton: Princeton University Press, 2014).

144/ 비대칭확전은 핵무기의 선제사용을 포함한 위협을 통해 상대국의 공격 가능성을 억지하는 전략으로, 억지를 언급하지만 ‘비대칭확전’ 전략은 핵무기의 선제 사용(first use)을 강조하고 있기 때문에 상대적으로 더 위험한 전략이라고 해석될 여지가 있다. 이러한 공세적인 핵능력과 핵전략이 미국으로부터 핵보유국 지위를 인정받는 데 반드시 필요하다는 것이 김정은 정권의 판단이다.

북한은 증강된 핵능력과 공세적 핵전략이 미국의 전략적 관심을 충분히 자극할 수 있다고 판단할 것이다. 특히 러시아와의 협력을 통해 충분한 미국 본토 타격 능력과 핵추진잠수함 건조 능력 등을 확보한다면, 자신이 내심 원하는 군축의 방식으로 협상이 불가피하다는 미국과 남한의 내부 여론이 충분히 조성되고 강화될 것으로 기대할 것이다. 물론 북한은 미국 정부가 ‘군축’이라는 개념을 부인하고 있음을 잘 알고 있다. 하지만 미국 조야에서 소위 군비통제(arms control)적 접근을 통한 북핵 위협 우선 차단 조치의 필요성에 대한 목소리가 높아지고 있음을 주목하고 있을 것이다. 즉 미국 내부에서 군비통제라고 지칭하더라도 자신은 이를 군축이라 정의하며 군축의 논리대로 미국과 협상에 응하는 방안도 고려하고 있을 것이다. 무엇보다 북한은 명칭이 어떠하든 미국과 이러한 협상틀이 형성되면 미국이 자신들의 핵보유국 지위를 사실상 인정했다고 판단하고 이를 명분으로 국제사회의 북한 비핵화 비현실론을 더욱 확산시키려 할 것이다.

나. 북한이 예상할 수 있는 도전요인

그렇다면 향후 북한이 핵보유국 지위를 대외적으로 강화하기 위한 대미(對美) 전략을 실행하는 과정에서 가장 중요하게 평가하거나 예상할 수 있는 도전요인들은 무엇이고 그 이유는 무엇일까? 북한의 정확한 의도와 예상을 알 수는 없다. 하지만 북한이 처한 객관적 상황과 북한이 지금까지 했던 언행을 추적하면 대략 다음과 같이 다차원적 측면에서 살펴볼 수 있다.

먼저 한반도에서 신냉전 질서 인식과 관련된 문제이다. 북한은 최근 대미 전략을 실행하는 과정에서 중·러·북 연대를 강조하며 신냉전 세계질서 인식을 강화하고 있다. 김정은은 최고인민회의 시정연

설에서 한반도 주변 국제질서의 변화를 강조한 바 있는데, 그는 “현 국제정세는 정의와 부정의, 진보와 반동사이의 모순, 특히 조선반도를 둘러싼 세력구도가 명백해지고 미국이 제창하는 일극세계로부터 다극세계로의 전환이 눈에 띄이게 가속화되고 있음을 보여주고 있습니다”라고 언급한 바 있다.^{145/}

또한 김정은은 2021년 9월 29일 최고인민회의 시정연설에서도 “국제관계구도가 《신냉전》 구도로 변화되면서 한층 복잡다단해진 것이 현 국제정세변화의 주요특징”이라고 분석한 바도 있다. 김정은은 이를 “미국과 그 추종세력들의 강권과 전횡이며 미국의 일방적이며 불공정한 편가르기식 대외정책으로” 인하여 발생한 것이라는 비판적인 인식을 보였지만,^{146/} 이러한 신냉전 구도가 한반도에 미치는 영향을 면밀하게 분석하고 있을 것이다.

북한은 탈냉전 이후 지난 30년간 지속되어왔던 미국의 단극적 질서에서, 미국의 패권이 자신들에게 불리하게 작동하지 않을까 노심초사했을 것이다. 하지만 미국의 상대적 국력 쇠퇴로 서서히 진행된 다극체제로의 점진적 전환과 신냉전 구도의 전개 가능성은 이러한 북한의 우려를 완화시키고 있음이 분명할 것이다. 이는 최근 북한이 중국 및 러시아와의 대외관계를 강화하고 있는 모습에서 잘 나타나고 있는데, 우리와 미국 입장에서는 대북정책을 운용하기가 더욱 어려워졌다는 것을 의미한다. 가령, 러시아의 우크라이나 침공에 대해 북한은 러북관계를 더욱 강화시키는 계기로 활용하고 있다.

특히 북한 외무성은 러시아의 우크라이나 침공 직후 조선중앙통신 기자회견을 통해 ① 우크라이나 사태의 근본 원인은 미국과 서방

145/ “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제7차회의에서 하신 경애하는 김정은동지의 시정연설,” 『로동신문』, 2022.9.9.

146/ “경애하는 김정은동지께서 력사적인 시정연설 《사회주의건설의 새로운 발전을 위한 당면투쟁방향에 대하여》를 하시였다,” 『로동신문』, 2021.9.30.

의 패권주의에 있으며, ② 러시아의 요구는 합리적이고 정당하지만, 미국과 나토는 동진하여 문제를 일으켰으며, ③ 미국이 아프가니스탄, 리비아를 폐허로 만들어 놓고 우크라이나 사태에 대해 주권존중과 영토보전을 이야기하는 것은 어불성설이며, ④ 미국의 일방적인 이중기준 정책이 평화를 해치고 있다고 주장한 바 있다.^{147/}

북한 외무성은 또한 ‘정당한 선택’이라는 글을 통해서도 “그 어떤 초강도 제재와 위협, 공갈로도 국가의 안전을 이익을 수호하기 위한 러시아의 선택을 결코 바꿀 수 없다”며 러시아를 옹호하기도 했다.^{148/} 북한은 러시아의 우크라이나 침공 이후 미국/서방 대 중국/러시아의 신냉전 가능성을 인식하면서 이를 한반도에서 활용하려고 노력할 것으로 예상된다. 또한 유엔 안보리에서 미국이 제출한 반러시아 결의안이 러시아의 거부권 행사로 부결되었음을 알리며, “미국이 자기의 패권유지를 위해 유엔 안전보장리사회를 방패막이, 침략 수단으로 도용하던 시대는 종말을 고하고 있다”라며 새로운 국제질서의 개막을 강조했음도 주목할 필요가 있다.^{149/}

북한이 직면할 수 있는 또 다른 중대한 도전요인은 바로 ‘한·미·일 협력’ 강화이다. 3국 정부가 함께 적극 추진하고 있는 ‘한·미·일 3국 관계 강화’는 북한이 직면한 가장 중요한 구조적 도전요소이다. 3국 협력은 결과적으로 남북한 사이의 힘의 비대칭성을 더욱 확대시켜 북한의 고립과 안보위협을 가중시킬 수 있기 때문이다. 북한은 전통적으로 한국과 미국을 분리해서 접근하는 전략을 취하는 경향이 있다. 과거 ‘통미봉남’ 혹은 (문재인 정부의 묵인에 의한) 미북 정상

147/ “조선민주주의인민공화국 외무성 대변인 대답,” 『조선중앙통신』, 2022.2.28.

148/ “북한 “미국, 초강력 제재해도 러시아 결코 바꿀 수 없어,” 『YTN』, 2022.3.28., <https://www.ytn.co.kr/_ln/0101_202203282044248424> (검색일: 2023.9.22.).

149/ “조선민주주의인민공화국 외무성 조철수 국제기구국장 담화,” 『조선중앙통신』, 2022.4.10.

회담 등은 모두 이러한 전통에 따른 결과였다. 하지만 한·미·일 3국 정부의 연대 강화는 미국이 한국과 일본을 패싱(passing)하고 북한과 1:1 관계를 정립할 가능성을 차단한다. 무엇보다 한·미·일 3국 협력을 남한 정부가 강력히 주도하고 있다는 불편한 상황도 북한에게는 도전적 요소임이 분명하다.

북한이 직면할 수 있는 세 번째 도전요인은 북한의 경제 상황 악화이다. 대미 전략을 추진하는 과정에서 북한의 내부 경제 상황 악화와 이와 연동되어 미국이 북한과의 관계에서 엄격한 강압의 태도를 견지하는 것은 북한의 입장에서 매우 심각한 도전요인이다. 북한의 경제적 곤란함은 대북제재 때문이다. 하지만 이미 하노이 정상회담 과정에서 북한이 스스로 제재에 대한 취약성을 고백한 만큼, 미국은 제재의 긍정적 효과를 믿고 북한에 대한 지속적 강압의 필요성에 의지하고 있다.

비록 북한이 일반적인 민주주의 국가처럼 경제 상황을 국가지도자를 평가하는 핵심 척도로 삼지는 않더라도, 경제 상황 악화가 김정은의 리더십에 부정적인 영향을 주는 것은 분명하다. 나아가 이러한 부정적 여론은 북한의 대미 전략 추진에 투입할 에너지를 고갈시키는 효과로 이어질 수 있다. 경제가 어렵다고 해서 한국 정부가 경제지원을 해 줄 가능성도 희박한 상황에서, 북한의 내부 경제 악화는 대미 전략에서 북한을 더욱 위축되게 만들 것이다. 관련하여, 북한이 중·러·북 협력을 통해 중국 및 러시아로부터 의미 있는 경제적 지원을 얻어 낼 수 있다면, 북한이 직면한 위협요인이 다소 완화될 수는 있을 것이다. 하지만, 현재의 국제질서로 볼 때, 중국과 러시아의 대대적인 북한 지원은 예상하기 어려운 상황이다.

북한이 고려하고 있거나 직면할 수밖에 없는 또 다른 도전요인은 바로 중국과 러시아의 대북 지원 능력 한계에 대한 우려가 될 것이

다. 북한이 현시점에서 일정 부분 기대하고 있는 ‘중·러·북 협력’이 어떤 형태로든 가동은 될 것으로 보이지만, 중국과 러시아의 대북 지원이 현저히 제한적인 상황에서, 북한에게 의미 있는 성과로 이어지기 어렵고, 결과적으로 중국과 러시아의 국제정치적 처지(지위)는 북한이 직면한 매우 중요한 도전요인의 하나로 판단할 수 있다.

중국이 우크라이나-러시아 전쟁 및 북한의 고립 등의 요인으로 인한 현 국제질서 불안정성을 효과적으로 활용한다면, 미중 경쟁 국면에서 매우 유리한 지위를 확보할 수 있다. 러시아가 전쟁 상황에서 국력을 소진할 것이 분명하고, 북한과 같은 일탈 국가들이 중국에 의지한다면, 현 국제질서에서 중국은 상당한 영향력을 확보할 수도 있다.

하지만, 현실적으로 전 세계에 만연한 ‘반중 정서’가 만만하지 않고, 시진핑 3기 출범 이후 중국 내부에서 분출하고 있는 다양한 문제점 그리고 무엇보다도 중국 경제의 위기 등을 종합적으로 고려할 때, 중국이 현재의 기회를 효과적으로 활용할 가능성은 낮아 보인다. 또한 러시아의 경우, 우크라이나와의 전쟁이 언제 끝날지 예측하기 어렵지만, 전쟁 직후 러시아의 국력은 상당히 약화될 것이 분명하다. 뿐만 아니라, 유럽 주요 국가들은 전쟁 이후 어떤 형태로든 러시아에 대한 상당한 압박과 제재(punishment)를 취할 것이기 때문에, 결국 중국과 러시아가 처한 문제는 궁극적으로 북한이 직면한 매우 중대한 도전요인의 하나로 볼 수밖에 없다.

4. 북한의 동맹국 전략

가. 핵보유국 지위 확보를 위한 대중 전략의 방향

2023년 북핵 정세의 가장 중요한 현상 중 한 가지는 러시아와 북한의 군사협력이 강화되고 있다는 점이다. 우크라이나와 전쟁에 임하고 있는 러시아는 전쟁이 교착국면에 접어들자 전쟁에 소요되는 자원 동원에 어려움을 겪고 있다. 러시아는 이러한 곤란함을 동맹국인 북한과의 협력을 통해 해결하고자 하고 있다. 그러나 러시아의 이러한 적극적 대북협력 의지와 달리 상대적으로 중국은 북한과의 안보협력에 소극적으로 응하고 있다. 그리고 여전히 북한 핵보유를 지속적으로 반대하고 있다. 다만 중국은 러북과 마찬가지로 반미 전선을 형성하고 있다는 점에서 중·러·북 3국 연대가 강화될 수 있다는 일각의 우려를 굳이 부인하거나 거부하고 있지 않다.

북한은 핵능력의 안정적 고도화를 위해 중국 및 러시아와의 강력한 연대를 필요로 한다. 따라서 아마도 북한은 한·미·일 대 중·러·북 간 세력 경합인 신냉전체제를 전략적으로 이रो울 수 있다고 판단하고 있을 것이다. 북한은 이러한 신냉전적 구도가 핵보유국 지위 확보에도 효과적일 것으로 판단할 가능성이 있다. 아마도 북한은 신냉전체제의 공고화를 상정하며 사실상 핵보유국의 지위를 획득하기 위하여 인도의 사례를 벤치마킹하려 할 가능성이 있다. 인도는 NPT에 가입하지 않고 NPT 틀 밖에서 핵무장을 한 사례이다. 북한은 일단 핵무장을 한 후 장기적으로 정세를 관리하며 적대적 강대국들과 관계 개선을 추진하면 된다고 생각하고 있을 것이다.^{150/}

^{150/} 인도는 핵무장을 한 이후 미국과의 관계를 강화하여 국제적으로 우주 항공 및 첨단기술 분야의 무역 및 통상에서 일부 제약만을 받고 있다. 인도의 경우 원자력물자와 전략물자의 수출 통제를 받았으며, 미국은 첨단기술의 경우 미국산

북한은 ‘선 핵무장, 후 핵보유국 지위 확보’를 당면 전략 목표로 설정한 후 궁극적으로는 미국과의 관계 개선을 통해 경제제재 완화를 추진할 것이다. 이 과정에서 북한은 안정적인 핵능력 증강 환경을 구축하기 위해 중국·러시아의 도움을 받아 추가 유엔 안보리 제재 채택을 거부하고자 할 것이다. 북한은 이러한 중국과 러시아의 전략적 태도의 지속을 위해 어떠한 방법을 동원하든 두 동맹국과의 강력한 전략적 연대를 유지하려 할 것이다. 북한은 이를 통해 더 이상의 제재 부가를 차단한 후 가급적 이른 시기 내에 핵능력을 최대한 확보해 국제사회의 비핵화 노력과 의지를 단념시키고자 할 것이다.

북한은 국제사회의 ‘북핵 실체 용인 → 북한 비핵화 비관론 확산 → 미국과의 군축 진행 → 미국의 북한에 대한 핵보유국 사실상 인정’이라는 평가 → 중국과 러시아의 북한 핵보유국 지위 묵인 → 핵보유국 지위하에서 대미관계 개선’이라는 향후 로드맵을 구상하고 있을 가능성이 높다. 이에 따라 북한은 중국으로부터 핵보유국 인정을 받기 전 우선적으로 미국과의 대화와 협상을 시작할 전망이다. 미북 대화 재개 과정에서 중국으로부터도 필요한 핵보유국 인정을 동시에 병행 추구할 것으로 예상할 수 있다.

북한이 이러한 계획을 품고 있다면 이는 북한이 핵보유국 지위 확보를 위해 동맹국인 중국과 러시아의 한반도 비핵화 목표도 사실상 좌절시키려는 노력을 할 것이라는 점을 시사한다. 특히 북한에 대한 영향력과 최근 러북관계 등을 고려할 때 북한의 노력은 상대적으로 러시아보다 중국에 집중될 가능성이 있다. 실제 핵보유국 지위를 위해 동맹국인 중국에 대해 고려할 수 있는 전략의 경우의 수는 다음과

부품이 포함된 전략물자의 인도 수입을 금지하고 있으며, 인도의 미사일 개발로 인한 상업용 위성 발사를 금지하고 있다. 그러나 인도는 상업용 위성을 제외한 기상위성이나 탐사위성의 경우 미국과의 협상을 통해 점진적으로 발사 가능하도록 범위를 확대해왔으며, 부품의 자체 개발을 통한 위성을 개발하여 발사하고 있다.

같은 세 가지 차원일 것으로 추정할 수 있다.

첫째, 북한이 중국과의 혈맹을 강조하며 심정적으로 중국이 북한 핵무기 보유를 지지하도록 유도할 가능성이 높다. 이는 사실상 중국과의 동맹 강화를 위해 중국 지도부의 마음을 움직이는 전략이다. 북한이 핵보유국 지위 획득을 위해 중국을 활용하기 위한 전략으로는 핵개발 배경에 대한 양측의 ‘동병상련’ 과거를 강조할 수 있다. 즉 북한은 중국에 대해 이념과 체제를 같이 하는 사회주의 혈맹일 뿐 아니라 과거 중국과 같이 북한도 미국을 비롯한 서방의 국가안보 위협에 대응하기 위한 자위적 차원에서 핵개발이 불가피했다는 점을 강조함으로써 심정적 측면에서 핵보유국 지위 획득의 ‘정당성’과 ‘불가피성’을 강조하고 있다.^{151/}

둘째, 북한이 사실상의 핵능력 보유를 강조하며 핵무기의 완전 포기는 현실적으로 불가능하다는 ‘현실론’을 강조하며 중국의 이해와 정책 전환을 강력히 요구할 수 있다. 이를 위해 북한은 중국 측에 자신들이 보유한 핵능력의 실체를 공개하는 방식으로 중국이 궁극적으로는 북한을 핵보유국으로 인정하지 않을 수 없도록 ‘요구’하고 ‘강제’하는 방식을 활용할 수 있다.^{152/}

셋째, 북한은 중국이 자신을 대리해 국제무대에서 북핵 보유의 정

151/ 중국은 국제무대에서 북한의 핵개발 원인이 외부세계의 ‘안보위협’에 기인하는 것이고, 제재와 압박은 또 다른 위기를 불러올 수 있다는 입장이며, 미국이 ‘대북제재 만능론’을 포기하고 북한이 느끼는 안보위협을 해결해야 한다는 취지로, 공개적으로 ‘미국책임론’을 강조하는 것도 같은 맥락으로 해석할 수 있다. “中 ‘美, 제재만능론 접고 북한의 정당한 우려 해결해야,’” 『연합뉴스』, 2022.1.21., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20220121023200083?input=1195m>> (검색일: 2023.9.22.).

152/ 실제로 2023년 중국의 리홍중(李鴻忠) 전국인민대표대회 상무위원회 부위원장 등 중국 당과 정부 대표단이 참석한 북한의 ‘전승절(정전협정기념일) 70주년 기념행사 퍼레이드’에서 북한이 핵무기 탑재 미사일을 과시한 것은 이러한 요구와 압박 전술의 일환이라 할 수 있다. “[평양NOW] ‘정전 70주년’ 北 전승절로 대대적 과시,” 『연합뉴스』, 2023.7.27., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20230727111700535>> (검색일: 2023.9.22.).

당성을 홍보하고 나아가 북한의 핵능력 보유의 불가피성을 적극 홍보해 주기를 바랄 것이다. 북한은 중국이 대북제재 무용론을 주장하게 함으로써 핵무기 보유국이라는 분위기를 조성하고, 중국의 국제적 지위와 영향력을 최대한 활용해 중국의 고위 인사 및 외교부 대변인 발언 과정에서 직간접적으로 북한을 실질적인 핵무기 보유국으로 시인하는 발언을 유도하며, 중국의 국방안보 및 외교문서에서 북한의 핵무기 보유를 현실로 인정하는 기술이 등장하도록 견인하는 방안에 관심이 있을 것이다.^{153/}

나. 북한이 예상할 수 있는 도전요인

현재와 같은 미중 전략경쟁하에서 북한의 핵보유국 지위 획득은 단기적으로 거의 불가능할 것이기 때문에 북한은 이 시기를 활용하여 자국의 핵능력 및 기타 국방력 수준을 최대한 높이려는 전략을 추구하고 있다. 북한은 현재 미중 전략경쟁이 장기화될 것으로 예상하고 이를 ‘신냉전’으로 지칭하고 있기 때문에 이를 활용하여 자국의 핵능력 및 다양한 발사체를 최대치로 발전시킬 것이 분명하다. 북한은 미중 전략경쟁을 활용하여 미국에 접근하면서 이를 활용하여 중국으로부터도 핵보유국 지위를 획득 혹은 묵인받으려 할 것이 유력하다.

이러한 북한의 셈법이 실제 투사된다면 북한의 핵보유국 지위 획득과정에 있어서의 도전을 네 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 북한의

^{153/} 최근 들어 미국의 군비통제 전문가인 제프리 루이스(Jeffrey Lewis)를 비롯한 일부 전문가들은 북한 핵무기 해체가 어렵다는 점을 미국이 인정할 필요가 있다면서 북한의 핵보유국 지위를 인정하는 ‘새로운 접근법’이 필요하다는 주장을 내세우고 있다. “北핵보유국 인정’ 주장 루이스 교수 “현실적으로 긴장완화해야”, 『연합뉴스』, 2022.10.14., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20221014007800072>> (검색일: 2023.6.28.).

대미 접근이 중국의 견제를 받을 것이라는 점이다. 중국으로서는 미중 전략경쟁에서 북한이 미국과의 관계를 개선시키는 것은 중국의 이익을 저해하는 것으로 간주하고 있기 때문에 북한이 대미 접근을 일정 수준 이상으로 높이는 것을 저지할 것이 유력하다.

둘째, 핵무기 보유국 지위 획득을 위해 대중 전략을 실행하는 과정에서 북한은 중국 측이 대가로 북한에 요구할 수 있는 사안들에 대해서도 우려할 수 있다. 가령 북한의 입장에서는 핵보유국 지위 인정을 대가로 중국이 대만해협에서의 무력충돌 발생 시 북한이 중국의 요구에 따라 군대파견, 무기지원, 대남도발, 주한미군기지 공격 등 다양한 방식의 직접적인 군사지원 요구에 대해 우려하거나 도전요인으로 간주할 수 있을 것이다.

또한 북한으로서는 중국이 핵보유국 지위 인정을 대가로 핵물질이 중국의 분리독립 세력에 전달되지 않을 것과 핵무기 사용에 대한 사전 논의와 승인(허가)을 문서로 요구하는 등 핵 자주권에 대한 간섭이 발생할 수 있다는 점에 대해 우려하고 도전요인으로 간주할 수 있을 것이다. 이외에도 북한은 중국이 핵보유국 지위 인정을 대가로 북한의 영해와 영토 및 항구 등에 대한 중국의 일부 사용권을 요구하거나 미국과의 관계 개선에 대한 제한적 조건을 제시하는 등 북한의 자주권과 주권에 대한 간섭과 제한을 시도할 수도 있다는 점을 도전요인으로 예상할 수도 있다.

셋째, 미중 양국이 북한 핵문제에 대해서는 협력할 가능성을 배제할 수 없다는 점이다. 만약 미중 전략경쟁이 지속되더라도 미중 양국이 일정 정도 갈등과 타협을 동시에 추구하는 시기가 되어 북한 핵문제에 대해 일정 정도 협력을 한다면 북한의 핵보유국 지위 획득을 위한 노력은 성공하기 어려울 수 있다.

넷째, 북한의 핵능력 향상에 대응하기 위하여 한국 및 일본의 핵

능력 확대의 도전을 받을 것이라는 점이다. 북한의 핵능력 발전에 따라 한·미·일 3국 안보협력이 강화되고 있으며, 한국 내에서 독자적 핵보유에 대한 요구의 목소리가 높아지고 있는 상황이다. 미국이 강력한 확장억제로 한국의 핵보유 주장을 잠재우고 있으나, 한국 내 잠재적 핵보유 능력을 확대하려는 주장은 확산될 가능성이 있다. 또한 한·미·일 3국 안보협력의 강화로 북한의 핵능력 발전에도 불구하고 한반도 수준에서 국지적 무력 충돌 시 북한이 압도적 상황을 마련하기 어려울 가능성이 높다.

이러한 네 가지 도전과제를 극복하기 위하여 북한은 현재 우크라이나와 전쟁을 진행 중인 러시아와의 협력을 활용하고 있는 것으로 분석된다. 최근 러북 안보협력의 강화는 러시아와 북한의 안보 이익을 확대할 수 있는 상황이다. 러시아는 우크라이나와의 전쟁에 있어 포탄과 포병을 필요로 하고 있는데 북한은 충분한 포탄을 제공할 수 있는 상황이다. 특히 북한의 미사일 등의 전략 무기체계는 러시아의 체계를 기본으로 하였기 때문에 호환이 가능하다. 북한은 경제제재로 인한 식량과 에너지가 필요하고, 러시아로부터 이를 지원받고 있는 상황이다. 여기에 북한은 향후 전략 무기 강화를 위하여 전투기 업그레이드에 필요한 부품을 러시아로부터 공급받을 수 있으며, ICBM이나 핵잠수함 등의 핵심 기술을 러시아로부터 이전 받으려고 노력하고 있다.

북한은 러북 안보협력 심화를 과시하면서 이를 견제하는 중국에게 북한과의 협력 수준을 높일 것을 요구하고 있는 것으로 평가된다. 1980년대 초반 미소 신냉전 시기에 러북 안보협력이 강화되자, 중국은 이를 견제하기 위하여 북한과의 경제협력을 확대시킨 사례가 있다. 결론적으로 미중 전략경쟁의 향방과 중북관계가 북한의 핵보유국 지위 획득을 위한 노력의 성패를 좌우할 것으로 전망된다.

V. 결론: 정책적 고려사항

KINU

KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION

결론: 정책적 고려사항

북한은 핵능력 증강을 통해 핵보유국 지위를 확보하는 것을 당면한 가장 중대한 국가 목표로 설정하고 있을 것이다. 하지만 북한이 기본적으로 미국과 국제사회로부터 공식적인 핵보유국 지위를 확보하는 것은 불가능하다. 따라서 앞서 제시한 북한 스스로가 상정하고 있을 ‘최선’의 목표는 애초에 현실에서 달성되기 힘든 신기루에 불과하다. 북한이 실질적인 핵보유국으로 남아 있더라도 외교적·정치적 이유로 미국은 북한의 핵보유를 정당화해주는 공식적 인정은 끝까지 피하려고 할 것이다. 그리고 북한도 아마 이러한 현실을 잘 알고 있을 것이다. 따라서 실제 북한이 핵보유국 지위 확보와 관련해서는 다음과 같은 두 가지 전략을 최종적으로 염두에 두고 있을 것으로 보인다.

첫째, 북한은 핵개발과 실질적 핵보유국 지위 확보를 지속적으로 추진할 것이다. 가능성 여부를 떠나 상당 기간 북한은 핵개발을 지속해 미국과 국제사회로부터 실질적인 핵보유국으로 인정받는 전략을 선택할 가능성이 가장 높다고 생각한다. 이는 인도, 파키스탄이 추구한 전략과 유사하다. 북한은 자신의 핵보유가 되돌릴 수 없는 현실이고 이를 제거하려는 군사행동이나 국제제재가 가져오는 위협이 과도하다고 생각하게 만들 수 있는 시점까지 핵개발과 보유를 지속하는 전략을 추구할 것이다. 이 과정에서 중국, 러시아, 이란 등

우호국들이 먼저 북한의 핵보유국 지위를 현실로 인정하는 태도를 취할 가능성이 높다.

북한이 이러한 전략과 행태를 실제 추진한다면 이와 관련해 미국의 정책에 대한 세 가지 시나리오를 생각해 볼 수 있다. 만약 미국 정부가 일정한 시점에 현실을 인정하고 본토에 대한 핵위협을 줄이는 것을 주목적으로 한 실질적인 군축협상을 시도한다면, 이는 북한의 핵보유국 지위를 사실상 인정하는 경우가 될 것이다. 미국 정부가 북한과의 과도한 긴장을 완화하기 위해 또는 다른 전략적 목적을 위해 관계 정상화 또는 관계 개선을 시도한다면, 이는 북한의 핵보유국 지위에 대한 강한 암묵적 인정이 될 것이다. 미국이 북한의 핵보유를 공식적으로 인정하지 않더라도, 상당한 시간이 경과된다면 북한의 핵보유는 사실상 미국을 포함한 대부분의 국가들에 의해 암묵적으로 인정될 가능성이 있다. 북한은 이 점을 주목하고 있을 것이다.

북한이 염두에 두고 있을 두 번째 전략은 협상을 통한 제한적 비핵화이다. 이는 앞서 제시한 북한의 '차선'책과 유사하다. 북한이 선택할 수 있는 또 다른 전략은 자신이 보유한 핵무기와 핵프로그램의 일부를 제거하는 대신 나머지 핵능력의 존재를 실질적으로 인정받는 것이 될 수 있다. 이 경우, 북한은 협상을 통해 제재 완화의 대가로 영변 핵프로그램과 일부 핵무기를 제거하는 데 일차적으로 합의한 후 낮은 수준의 검증과 장기적이고 단계적인 협상을 통해 사실상 핵보유를 기정사실화하려고 시도할 가능성이 높다.

하지만 이 전략은 하노이 정상회담의 결과에서 볼 수 있듯이 미국이 현실적으로 받아들일 수 없을 것으로 판단된다. 제한적 비핵화와 낮은 수준의 검증은 미국 본토에 대한 북한의 실질적 또는 잠재적 위협이 완전히 제거되지 않을 것이라는 것을 의미한다. 그리고 미국

정부는 사실상 제한적 비핵화를 의미하는 합의가 강한 정치적 비판을 유발할 수 있다는 점을 상당히 우려할 것이다.

북한이 구상하고 있을 최선과 차선의 정책 옵션을 어떻게 달성하려 할지 완벽히 예상할 수 없다. 하지만 분명한 점은 북한이 국제사회로부터 핵보유국 지위를 공식적으로 획득하는 것 자체는 불가능에 가깝다는 것이다. 북한은 이를 극복하는 과정에서 다양한 도전요인이 발생할 것으로 충분히 예상할 수 있다. 먼저 북한이 예상하고 있을 가장 현실적인 도전요인은 미국과 한국의 확장억제 강화를 위한 협력일 것으로 생각할 수 있다. 핵개발을 통해 북한은 한미동맹에 대한 억제력을 강화할 수 있다. 하지만 확장억제가 강화되면 북한이 핵공격을 통한 전쟁을 실행할 수 있는 여지는 더 줄어들 것이다.

두 번째 도전요인은 본 연구에서 북한의 강제적 비핵화 가능성과 관련해 주장했던 북한 입장에서의 ‘최악’의 경우의 수이다. 즉 북한은 미국의 군사행동에 대한 우려를 지속적으로 할 것으로 보인다. 미국이 북한의 핵개발을 저지하기 위해 핵시설 또는 무기에 대한 공격을 감행할 가능성을 완전히 배제할 수 없을 것이다.

북한이 우려하는 세 번째 도전요인은 자신들에 대한 제재 강화를 감수해야만 한다는 점이다. 유엔을 통한 대북제재의 강화는 현재 중국과 러시아의 반대로 쉽지 않은 상황이지만, 미국은 유럽 등 다른 국가들과의 협력을 통해 북한이 우라늄 농축 프로그램 및 미사일, 핵잠수함 등 무기 제조 프로그램과 관련된 필수적 품목들을 획득하는 것을 더 어렵게 할 수 있다. 중국과의 관계 때문에 쉽게 실행할 수 있는 정책적 선택은 아니지만, 북한은 미국이 세컨더리 보이콧 형태의 제재를 통해 중국의 제재 강화를 강요할 가능성을 배제할 수 없을 것이다.

그 밖에 북한이 도전요인으로 상정하고 있을 요소는 사이버 공격

과 군사훈련이다. 북한은 미국이 이란의 우라늄 농축시설을 대상으로 실행한 것과 유사한 사이버 공격을 통한 지연 전술을 사용할 가능성을 또 하나의 현실적인 위협으로 예상할 것으로 보인다. 이러한 미국의 사이버 공격은 북한의 미사일 발사 직전 단계나 지휘통제 체계를 대상으로 한 공격으로 발전할 수 있다고 예상하고 있을 것이다. 북한은 한미 연합군사훈련 강화도 실제 심각한 도전으로 인식할 것이다. 북한의 핵능력 고도화는 한미 연합훈련의 강도를 강화하고 미국의 전략자산 전개를 증가시킬 가능성이 높다. 북한은 이러한 미국의 군사적 행동이 전반적인 정세를 악화시키고 우발적 충돌의 위험을 증대시키는 위협요인으로 인식할 것이다.

북한은 이러한 도전요인들에 대한 직접적·적극적 대응을 통해 위협 환경을 극복하려 할 것이다. 이 과정에서 우리 정부가 우선 정책적으로 고려해야만 하는 세 가지 차원과 그 기대효과를 제시하면 다음과 같다.^{154/}

첫째, 우리에게 전략적으로 이로운 구조적 환경을 적극 형성해야만 한다. 즉 앞서 미래 정세 시나리오의 네 가지 차원을 기준으로 정세의 B 국면 선회를 정책의 기본방향으로 설정할 필요가 있다. 이는 우리가 당분간 지속될 북핵 구조적 여건인 신냉전적 질서를 전략적으로 활용해야 한다는 점을 의미한다. 특히 2024년은 비핵화 대화 재개 자체에 치중하기보다, 올바른 비핵화 대화 재개를 위한 바람직한 전략 환경 구축에 전념하는 것이 현실적이다. 신냉전적 구도가 강력히 작동할 2024년은 대화 자체의 재개도 힘들지만 대화가 타협으로 연계되기도 쉽지 않을 것이다. 안보딜레마가 강력히 작동하는 상황에서 대화 재개 자체만을 목표로 설정하는 경우 북한에게

^{154/} 아래 제시하는 정책적 고려사항들은 본 과제의 연구 성과 공유와 확산 차원에서, 연구 단행본으로 발간되기 이전에 2023년 12월 통일연구원에서 발표될 『2024 한반도 정세 전망』으로 우선 공개할 예정이다.

과잉 양보를 하거나 북한의 의도를 과소 평가할 여지가 생기기 때문이다. 따라서 불가피한 한·미·일 대 중·러·북 세력 결합의 과정에서 조급하게 대화 재개를 욕심내기보다, 우리에게 유리한 방향으로 비핵화 대화 프레임이 형성될 수 있도록 정세 구조와 전략 환경 자체를 우선 바꾸는 데 주력하는 것이 바람직하다. 즉 당분간 양 세력 간 결합이 불가피하겠지만 가급적 조속히 정세를 B 국면으로 전환하려는 노력이 필요하다.

이를 위해서는 세 가지 전략적 노력이 필요하다. 우선, 미국의 영향력을 단기간 높여 중국과 러시아의 전략적 이해를 자극할 필요가 있다. 한일 안보협력이 양국의 국내정치적 문제로 인해 다시 훼손되는 상황도 경계해야 한다. 아울러 중국이 러북의 협력에 적극 참여하지 못하도록 해야만 한다. 이러한 목적들을 달성하면 정세가 B 국면으로 전환될 수 있는 동력을 확보하는 데 도움이 될 것이다. 이를 위해 우리 정부가 최우선적으로 고려해야만 하는 정책적 상황은 한반도 문제에 대한 바이든 정부의 적극성을 견인하는 것이다. 바이든 행정부는 대선 캠페인과 국제 현안으로 바쁠 것이고, 이미 2023년의 노력으로 한국의 요구에 충분히 부응했다고 판단하고 있을지 모른다. 하지만 워싱턴 선언의 후속 조치를 강화하고 중국의 태도를 강제(compelling)하기 위해서는 미국의 좀 더 적극적인 관심과 노력이 필요하다. 아울러 2024년 4월과 9월로 예정된 한국과 일본의 국내 선거가 한일 협력에 미치는 도전적 영향을 차단하려는 양국 정부의 일치된 공감대 확인과 구체적 노력도 필요하다. 2023년 한국의 선제적 결단이 양국 협력을 견인했기에 2024년에는 당연한 순서로서 일본의 적극적 응답이 필요하다.

우리 정부가 한·미·일 안보협력을 주도적으로 강화하고 중·러·북 연대의 형성을 적극적으로 방해하고 차단할 수 있다면, 우리에게 우

호적인 북한 비핵화 대화 재개 여건을 형성하는 데 효과적일 것이다. 한·미·일 안보협력 강화는 확장억제의 강화를 의미한다. 이는 북한이 2024년 공들여 추진할 핵 고도화 효과를 즉각적으로 강력히 거부(denial)할 수 있는 능력을 한·미·일 3국이 보유했다는 점을 의미한다. 북한의 자원 투자를 매몰 비용으로 처리할 수 있다면 북한의 지속가능한 핵능력 강화 체계를 무력화시키고 동시에 북한 지도부의 강력한 핵보유 의지를 낙담시킬 수 있을 것이다. 이는 현재 우리 정부가 추진 중인 「담대한 구상」의 억제와 단념 부문의 실효성으로 연계될 것이다.

중·러·북 3국 연대의 약화 및 차단은 북한의 핵 고도화 진전을 방해할 뿐 아니라, 장기전을 전제로 핵보유국 지위를 확보하려는 북한의 선택에 강력히 간섭하는 효과를 유발할 수 있다. 강력한 안보·자주 노선을 힘들게 견지해온 북한이 러시아와의 군사협력을 선택한 배경은, 단기간 내에 자력으로 부족한 핵능력 기술을 확보할 가능성이 상당히 낮고 자신도 없기 때문이라는 점을 방증한다. 따라서 러북 군사협력을 성공적으로 방해할 수 있다면 북한의 핵 고도화 완성은 실체 없이 상당 기간 지연될 것이다. 아울러 B 국면으로 정세가 전환되면 북한은 미국과 직거래를 하기 힘들 것이다. 중러가 ‘적절한 수준’으로 대북정책을 조정함으로써 동맹국 비호보다 미국의 영향력 차단을 우선시할 것이 유력해 중·러·북 3국 연대 자체가 북한의 기대대로 공고화되지 못할 것이기 때문이다. 이 경우 북한은 미국과의 직거래 대신 한·미·일 3국 대상의 협상 구도를 맞이하게 될 것이며 이는 북한이 남한의 전략적 가치를 재고하는 계기가 될 수 있다. 이로 인해 우리 정부의 대북 교섭 능력(bargaining power)은 상대적으로 강화될 것이다.

우리의 두 번째 정책적 고려사항은 북한의 군축(disarmament)

활용 전술에 현혹되지 말아야 한다는 점이다. 이를 위해 우선 미국 조야 내에서 대북 군비통제(arms control) 담론 부상 가능성에 선제적 대응을 할 필요가 있다. 북한의 강력한 핵무장 결기로 인한 신냉전적 구도의 형성으로 미국의 북한 비핵화에 대한 정책적 피로감이 높아지고 있다. 이로 인해 미국 조야의 북한 비핵화 비관론과 북한의 핵위협 우선 차단에 대한 필요성이 동시에 확산될 수 있다.

현재 미국 일각에서는 북한의 완전한 비핵화를 단기간 일거에 달성하는 것은 불가능하니, 일단 북핵 능력의 증강을 차단해 미국과 동맹국에 대한 위협 수준을 낮춘 후 북한과의 대화를 통해 단계적으로 비핵화를 추진하자는 취지의 소위 군비통제적 해결책이 서서히 부상하고 있다. 미국 내 일부는 이러한 접근은 북한이 요구하고 있는 군축 협상이 아니며, 협상이 시작된다고 해서 그 자체가 북한의 핵보유국 지위를 결단코 인정하는 것이 아니라고 전제한다. 따라서 북한의 완전한 비핵화 목표를 결코 포기하는 것이 아니라 오히려 비핵화 과정(process)의 일환이라고 주장할지도 모른다. 하지만 북한은 이러한 미국의 판단과 다른 해석을 하고 있고 다른 결과를 기대하고 있을 것이 분명하다. 북한은 미국이 군비통제라고 정의하는 그러한 협상을 군축이라 정의할 것이다. 북한이 이처럼 군축에 집착하는 의도는 따로 있다.

우선, 북한은 핵능력을 완전히 포기하는 어떠한 협상에도 응할 생각이 없다. 실제 김여정은 2023년 7월 17일 담화를 통해 핵폐기를 주장하는 미국과의 대화는 현실적으로 불가능하다고 못박았다.^{155/} 아울러 북한은 군비통제와 달리 군축이 의미하는 일반적 정의를 전략적으로 활용하고자 한다. 군축은 방어적 목적의 군비 보유도 군비 경쟁을 초래할 수 있다는 인식하에 군비의 완전한 제거를 통해 안전

^{155/} “김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장 담화,” 『조선중앙통신』, 2023.7.17.

보장을 달성하는 것을 목표로 한다. 따라서 북한은 군축 협상을 통해 한국 내 사드 배치, 방어적 목적의 연합훈련 중단, 핵우산 철폐, 나아가 주한미군 철수까지도 요구할 것이다. 이러한 조건의 형성이 한반도 평화의 조건이라 평가한다. 북한의 이러한 속내는 이미 2021년 8차 당대회에서 발표한 내용에 고스란히 포함되어 있다.

무엇보다 우려되는 점은 북한은 군축 협상이 시작되면 미국이 자신의 핵보유국 지위를 사실상 묵인하고 인정했다고 받아들이고 이를 국제적으로 선전할 것이라는 점이다. 그리고 미국과의 대화 과정에서 북핵 증강 동결과 연합훈련 등의 교환 조치를 받아들이며 이를 평소 옹호해왔던 중국과 러시아의 협력과 동의를 견인할 것이다. 북한은 이러한 군축 협상 정세 과정에서 미국, 중국, 러시아 등 핵 강대국들이 사실상 북한의 핵능력 실체와 지위를 인정했다고 역지를 부릴 것이다.

미국의 기대와 달리 북한은 비핵화 실질적 조치를 최대한 늦추려 할 것이다. 만에 하나 북한 지도부는 일부 핵능력의 포기가 불가피하다고 판단하는 경우에도, 핵능력 일부를 은닉하고 확보함으로써 실제 핵보유국과 같은 전략적 지위와 효과를 확보하려는 차선책을 추진할 것이 유력하다. 이는 북한의 완전한 비핵화가 실패함을 의미한다. 따라서 우리는 미국 내 성급한 ‘군비통제’적 접근 주장이 북한의 전술적 책략에 악용될 수 있음을 강력히 주장하고, 미국 행정부 뿐 아니라 영향력 있는 전문가 그룹이 이를 지지하지 못하도록 적극적으로 노력해야 한다.

특히 2024년 미국의 대선국면이 진행되더라도 바이든 행정부가 ‘북한이 요구하는 군축론을 미국이 수용하는 일은 없을 것이고, 북한의 완전한 비핵화라는 미국의 목표는 전혀 변함이 없다. 북한과의 협상과 대화를 추진하는 과정에서 한국 정부와 이견이 있을 수 없다’

는 취지의 내용을 대외적으로 발표하고 강조할 수 있도록, 우리가 미국에게 적극적으로 요구할 필요가 있다.

미국 행정부가 북한의 군축론을 공개적으로 강력히 거부하는 것은 다음과 같은 몇 가지 전략적 효과를 수반할 것이다. 우선 한미 양국이 북한과의 무조건적 대화 재개를 제안했지만, 전략적으로 무의미한 대화 자체에 맹목적으로 집착하지는 않는다는 점을 강조함으로써, 북한의 한미 이간책에 효과적으로 대응할 수 있다. 북한은 이미 미국 내 여론 변화 가능성에 주목하고 있을 것이다. 그리고 미국 내 여론 형성을 자극하는 군축론을 직간접적으로 공개하고 타진하며 한미 간 정책 디커플링을 기도하고자 할 수 있다.

북핵 군축론에 대한 적극적 대응으로 기대할 수 있는 또 다른 효과는 바로 자신들이 대화 주도권을 장악하고 있다고 강력히 믿고 있을 북한 지도부의 셈법에 간섭할 수 있다는 점이다. 북한은 대화 재개를 결정하고 대화를 주도하는 것은 자신들이라고 자만하며, 아마도 전략적으로 필요하거나 불가피하다고 판단되면 대화를 스스로 원할 것이다. 북한이 결국 핵능력을 보유하면 군축이라는 대화 프레임에 한미가 응할 수밖에 없을 것이라는 기대를 좌절시킬 필요가 있다.

북한의 군축론에 대한 한미동맹 차원의 강력한 대응과 이로 인한 효과들이 기대처럼 발생한다면, 이 자체가 우리 정부의 통일·대북 정책인 「담대한 구상」의 취지에 부합되고 작동 여건 조성에도 도움이 될 것이다. 담대한 구상은 북한의 진정성 있는 비핵화 의지와 북한의 실질적 비핵화 조치를 견인하기 위해 고안되었다. 즉 북한이 완전한 비핵화 절대 거부를 전제로 한 상태에서 군축론을 제기하는 것이 강력히 의심되는 상황에서 이에 현혹될 수 있는 정책적 판단을 경계하는 것은 지극히 당연하다.

우리가 전략적으로 고려할 수 있는 마지막 사항은 북한의 핵강압

에 너무 과민하게 대응할 필요가 없다는 점이다. 북한의 핵능력 수준과 공세적 태도가 우려스러운 것은 자연스럽게 당연하다. 하지만 지금 한반도는 당장 전쟁이 발발할 수 있는 전략 환경이 결코 아니다. 한미동맹의 확장억제가 효과적으로 작동하고 있으며, 북한의 핵능력이 북한 지도부가 오관할 정도로 충분하지 않기 때문이다. 설사 연합훈련 기간에 위기가 고조되어도 ‘의도치 않은 확대(unintended escalation)’이 발생할 여지는 지극히 낮다. 북한이 현재 ‘확전 우세(escalation dominance)’에 필요한 전술핵 능력과 대량 보복 능력을 확보하지 못했고, 당분간 그 가능성도 난망하기 때문이다. 아울러 당분간 안정적인 핵능력 고도화 환경 확보가 절실한 북한이 미국과의 ‘지나친’ 위기 조성을 자제할 가능성이 높은 점도 부가적 이유이다. 따라서 설령 연합훈련을 핑계로 북한이 공포감을 조성하는 다양한 도발을 강행하더라도 이를 지나친 안보 불안으로 치환할 필요는 없다.^{156/}

물론 북한은 2024년 이후 1~2년 동안 전례 없는 수준으로 도발 수위를 높일 가능성이 있다. 2025년 당 창건 80주년과 9차 당대회를 앞두고 핵무기 고도화를 위한 도발 수요를 충족하는 데 조급할 것이기 때문이다. 북한은 이러한 도발의 핑계로 항상 그랬듯이 한미 연합훈련을 지목할 것이다. 하지만 지금의 한반도 위기 정세 조성의 근본 원인은 한미 연합훈련이 아니라 북한의 핵무장 야욕과 고도화 도발 때문임은 두말할 여지가 없다.

하지만 북한의 선전 공세에 우리가 귀를 기울이거나 여러 이유로 연합훈련을 자제한다고 해서 북한이 이를 우리의 기대대로 선의로 해석할 가능성은 지극히 낮을 것이다. 아마도 북한은 또 다른 핑계

^{156/} 정성운, “한미 연합훈련에 대한 북한의 인식과 행태,” p. 6.

와 명분을 내세워 핵 고도화 도발을 계속해 한반도의 긴장을 지속적으로 높이고 정세 장악력을 확보하고자 할 것이다. 따라서 우리 정부는 이에 대응해 북한의 태도를 근본적으로 전환시키기 위한 차원에서 2023년 4월의 워싱턴 선언과 8월의 한·미·일 3국 정상회의에서 논의되고 합의된 사항들을 신속하게 실천하려는 노력을 경주해야 한다.

참고문헌

1. 단행본

- 고재홍. 『김정은 정권의 핵능력 고도화와 대남정책의 변화』. 서울: 국가안보전략연구원, 2023.
- 김보미. 『김정은 시기 북한의 국방력 발전 계획: 억제력의 강화 과정을 중심으로』. 서울: 국가안보전략연구원, 2023.
- 김진하 외. 『김정은 정권의 핵 외교와 대외정책 변화』. 서울: 통일연구원, 2021.
- 김태형 외. 『북한이 핵 보유국이 된다면 어떻게 달라지는가』. 서울: 사회평론아카데미, 2020.
- 대한민국 국방부. 『2022 국방백서』. 서울: 대한민국 국방부, 2023.
- 박병광. 『시진핑 시기 북중관계에 대한 평가와 전망』. 서울: 국가안보전략연구원, 2020.
- 브루스 베넷 외. 『북핵 위협, 어떻게 대응할 것인가』. 2021 아산-랜드 공동연구보고서. 서울: 아산정책연구원, 2021.
- 이상만·이상숙·문대근. 『북중관계: 1945-2020』. 서울: 경남대학교 극동문제연구소, 2021.
- 이상숙. 『김정은 시기 북중관계와 북한의 대중(中)정책(2012-2021)』. 서울: 국립외교원 외교안보연구소, 2022.
- 이수석·안제노. 『북한의 대외·대남전략 경로변경의 정치 동학』. 서울: 국가안보전략연구원, 2022.
- 정성윤·이동선·김상기·고봉준·홍민. 『북한 핵 개발 고도화의 파급영향과 대응방향』. 서울: 통일연구원, 2016.
- 최용환. 『김정은 시대 북한의 핵협상전략』. 서울: 국가안보전략연구원, 2018.

- 최장호·김다울·이정균·최유정. 『김정은 시대 북한의 대외관계 10년: 평가와 전망』. 세종: 대외경제정책연구원, 2022.
- 홍우택·박창권. 『북한의 핵전략 분석』. 서울: 통일연구원, 2018.
- Bennett, Bruce W. *Uncertainties in the North Korean Threat*. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2010.
- Bracken, Paul. *The Second Nuclear Age: Strategy, Danger, and the New Power Politics*. New York: Times Books, 2012.
- Narang, Vipin. *Nuclear Strategy in the Modern Era: Regional Powers and International Conflict*. Princeton: Princeton University Press, 2014.
- Roberts, Brad. *The Case for U.S. Nuclear Weapons in the 21st Century*. 1st edition, Stanford: Stanford University Press, 2015.

2. 논문

- 김갑식. “김정은 정권의 출범과 정치적 과제.” 『통일정책연구』. 제21권 1호, 2012.
- 김민성·임현지. “파키스탄 및 북한의 핵전략 연구: 비핀 나랑의 ‘비대칭 확장 태세’의 접근과 한계를 중심으로.” 『통일정책연구』. 제31권 1호, 2022.
- 김보미. “8차 당대회 이후 북한 핵전략의 변화 가능성: 최소억제에서 공세적 핵전략으로의 전환 여부.” 『INSS 전략보고』. 제148호, 2021.
- 김한권. “2023 북·러 정상회담에 대한 중국의 대응 및 전망: 북·중·러 협력에 대한 중국의 우려.” 『IFANS 주요국제문제분석』. 2023-29, 2023.
- 문성준. “김정은 집권 이후 북한 핵전략의 진화 및 확장.” 『군사발전연구』. 제16권 1호, 2022.

- 박용한·이상규. “북한의 핵탄두 수량 추계와 전망.” 『동북아안보정세 분석』. 한국국방연구원, 2023.1.11.
- 박원곤. “연속된 ‘균형’(balancing): 김정은 시기 대미전략 10년.” 『한국국가전략』. 제7권 2호, 2022.
- 박휘락. “북한의 대미국 핵전략 분석: 최소억제전략을 중심으로.” 『신아세아』. 제27권 2호, 2020.
- 양육. “북한의 핵전력 운용능력 평가: 핵무력정책의 변화와 최근 미사일 도발의 함의.” 『이슈브리프』. 2022-30. 아산정책연구원, 2022.
- 이상민. “6차 핵실험에 대한 기술적 평가와 북핵능력 전망.” 『통일정책연구』. 제26권 2호, 2017.
- 이승열. “북한의 전술핵 개발 현황과 핵태세 패러다임의 변화.” 『이슈와 논점』. 제2009호. 국회입법조사처, 2022.
- 이승현. “북한 핵무력 법제화의 함의와 대응 방향.” 『이슈와 논점』. 제2007호. 국회입법조사처, 2022.
- 장덕준. “탈냉전 시기의 북리관계.” 『국방연구』. 제63권 3호, 2020.
- 전봉근. “북한 ‘핵보유국법’과 ‘핵무력정책법’의 비교 평가와 한국의 대응책 모색.” 『IFANS 주요국제문제분석』. 2022-28, 2022.
- 정성윤. “북한의 대외·대남 전략 구상의 특징과 결정요인: 북핵문제와 강압전략을 중심으로.” 『한국과 국제정치』. 제35권 1호, 2019.
- 주재우. “김정은 정권 대중외교.” 김진하 외. 『김정은 정권의 핵 외교와 대외정책 변화』. 서울: 통일연구원, 2021.
- 차두현·박지영. “북한 6차 핵실험의 의미: 도박인가, 승부수인가?” 『이슈브리프』. 2017-25. 아산정책연구원, 2017.
- 최용환. “북한 군사력 강화 정책의 딜레마.” 『INSS 전략보고』. 제173호, 2022.
- 홍제환·박형중·박영자·김진하·정은미. “김정은 시대의 북한: 10년 평가와 2022년도 전망.” 『KINU Insight』. 22-01, 2022.

황일도. “최근 북한의 핵 협상 프레임 전환 움직임.” 『IFANS 주요국제 문제분석』. 2021-30, 2021.

Bundy, McGeorge. “The Unimpressive Record of Atomic Diplomacy.” In *The Nuclear Crisis Reader*, edited by Gwyn Prins. New York: Random House, 1984.

Sagan, Scott. “Why Do States Build Nuclear Weapons?: Three Models in Search of a Bomb.” *International Security*, vol. 21, no. 3, Winter, 1996~1997.

Voytan, Dimitri P., Thorne Lay, Esteban J. Chaves, and John T. Ohman. “Yield Estimates for the Six North Korean Nuclear Tests from Teleseismic *P* wave Modeling and Intercorrelation of *P* and *Pn* recordings.” *Journal of Geophysical Research: Solid Earth*, vol. 124, issue 5, 2019.

3. 기타자료

〈신문·방송〉

『경향신문』, 『데일리안』, 『동아일보』, 『로동신문』, 『세계일보』, 『연합뉴스』, 『자유아시아방송』, 『조선중앙통신』, 『중앙일보』, 『한국일보』, 『BBC』, 『KBS뉴스』, 『News1』, 『VOA』, 『YTN』.

Los Angeles Times, *Politico*.

〈웹사이트〉

대한민국 대통령실 <<https://www.president.go.kr>>.

대한민국 정책브리핑 <<https://www.korea.kr>>.

외교부 <<https://www.mofa.go.kr>>.

코나스넷 <<https://www.konas.net>>.

통일부 남북관계관리단 <<https://dialogue.unikorea.go.kr>>.

통일부 북한정보포털 <<https://nkinfo.unikorea.go.kr>>.

38 North <<https://www.38north.org>>.

Bulletin of the Atomic Scientists <<https://thebulletin.org>>.

Federation of American Scientists (FAS) <<https://fas.org>>.

Institute for Science and International Security (ISIS) <<https://isis-online.org>>.

International Institute for Strategic Studies (IISS) <<https://www.iiss.org>>.

Office of the Director of National Intelligence (ODNI) <<https://www.dni.gov>>.

Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) <<https://www.sipri.org>>.

The White House <<https://www.whitehouse.gov>> <<https://trumpwhitehouse.archives.gov>>.

U.S. Department of State, Archived Content <<https://2009-2017.state.gov>>.

〈기타〉

신종호. “북중정상회담 평가와 한반도 정세에 대한 시사점.” 통일연구원 Online Series CO 18-21, 2018.5.11.

정성운. “한미 연합훈련에 대한 북한의 인식과 행태.” 통일연구원 Online Series CO 23-15, 2023.4.21.

_____. “워싱턴 선언: 확장억제의 진화.” 통일연구원 Online Series CO 23-16, 2023.5.3.

2.29 미북합의(2012.2.29.).

워싱턴 선언(2023.4.27.).

한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언(2018.4.27.).

Joint Statement of President Donald J. Trump of the United States of America and Chairman Kim Jong Un of the Democratic People's Republic of Korea at the Singapore Summit (June 12, 2018).

국회의원 김태년. “20여 년 만에 복원된 한미 민주당 파트너십, 한반도 평화 진전에 획기적인 성과 기대.” 국회의원 김태년 블로그. 2020.11.12.

최근 발간자료 안내

연구보고서

2021년도 연구보고서

〈연구총서〉

2021-01 남북 민생협력의 효율적 추진방안: 추진체계, 사업기획 및 성과관리	김석진·홍제한
2021-02 북한의 사회불평등 연구: 건강 및 교육 불평등과 인권	최규빈 외
2021-03 국가상징의 문화적 형상과 북한의 브랜드 전략	이지순 외
2021-04 남북 지식협력: 현황 및 추진방향	김수암 외
2021-05 유네스코 공동등재를 활용한 남북 문화유산협력	이우태 외
2021-06 미국의 평화정책과 전망: 한반도 평화구축을 위한 한미관계	민태은 외
2021-07 평화·통일 공공외교 추진기반 조성을 위한 민간의 역할과 개선방안: 주변 4국을 중심으로	전병곤 외
2021-08 동아시아 평화·번영을 위한 비전통 안보 협력	이재영 외
2021-09 국제협력 성패 결정요인에 대한 이론 연구	정성운
2021-10 북한의 정보화와 주민생활 변화	정은미 외
2021-11 김정은 지배체제 구축과 권력 안정화	오경섭 외
2021-12 김정은 정권의 핵 외교와 대외정책 변화	김진하 외
2021-13 김정은 시대 북한경제: 경제정책, 대외무역, 주민생활	홍제한·김석진
2021-14 김정은 시대 북한의 사회정책: 복지와 통제를 중심으로	정은미 외
2021-15 KINU 통일의식조사 2021: 통일·북한 인식의 새로운 접근	이상신 외
2021-16 통일준비를 위한 북한의 SDGs 소개와 지표분석	황수환 외
2021-17 남북 재해재난 공동관리시스템 구축 필요성과 추진방향	나용우 외
2021-18 남북 접경지역 재해·재난 대응력 제고를 위한 '방재전이공간(TSDP)' 조성방안 기본 연구	김형수 외
2021-19 북한의 성·재생산 건강과 권리 I: 여성과 섹슈얼리티	박영자 외
2021-20 북한의 성·재생산 건강과 권리 II: 모성과 양육	이윤진 외
2021-21 평화의 인권·발전 효과와 한반도	서보혁 외
2021-22 미중 전략경쟁과 한국의 대응: 역사적 사례와 시사점	신종호 외
2021-23 한반도 평화 실현을 위한 주변국 협력 방안	이기태 외
2021-24 한반도 평화에 대한 일본의 대한민국 협력 방안	최희식 외
2021-25 세계질서의 재편과 신한반도체제	박은주 외
2021-26 북한발전모델과 한반도 컨센서스	이재영 외
2021-27 한반도 군비경쟁과 평화정착	장철운 외

2021-28 한반도 생활공동체 형성을 위한 남북협력 방향 모색	최지영 외
2021-29 북한 일상생활 공동체의 변화	최지영 외
2021-30 한반도 평화와 남북협력을 위한 근미래 전략과 주요사업 추진방안	김갑식 외
2021-31-01 평화공감대 확산 근미래 전략과 주요사업 추진방안	박주화 외
2021-31-02 2021 한국인의 평화의식	박주화 외
2021-32 한반도 평화·비핵 프로세스 근미래 전략과 주요사업 추진방안	이무철 외
2021-33 한반도 신경제구상 근미래 전략과 주요사업 추진방안	정은이 외
2021-34 신남방정책·신북방정책 근미래 전략과 주요사업 추진방안	조한범 외

〈정책연구시리즈〉

2021-01 2020년 미 대선 이후 한미관계 전망에 대한 여론조사	이상신 외
2021-02 북한의 효과적인 SDGs 이행을 위한 공간전략 탐색: 접경지역 산림특구안을 중심으로	황진태·백일순
2021-03 한중 보건 협력과 '동북아 방역·보건 협력체' 활성화 방안	황태연
2021-04 통일공공외교 수요조사	이상신·이재원

〈Study Series〉

2021-01 International Cooperation for Peace and Prosperity on the Korean Peninsula	Suk-Jin Kim
2021-02 North Korea's Income-Population Puzzle	Jea Hwan Hong·Suk-Jin Kim
2021-03 North Korea's College and University and Higher Education System in an 'Era of Knowledge Economy'	Jeong-ah Cho·Choon Geun Lee·Hyun-suk Oum
2021-04 A Study on the Access to Information of the North Korean People	Soo-Am Kim et al.

2022년도 연구보고서

〈연구총서〉

2022-01 기후변화와 북한인권: 실태 및 협력방안 -SDGs 매개의 남북인권협력 관점에서-	이규창 외
2022-02 북한 국영기업 현대화를 위한 남북협력 방안	김석진·홍제환
2022-03 북한 게임의 문화융합: 게임산업, 콘텐츠, 경험	이지순·최성경
2022-04 북한의 SDGs 이행 현황 및 지표 분석	최규빈 외
2022-05 해외사례를 통해 본 남북 접경협력의 추진 방향과 전략	나용우 외
2022-06 2022 접경지역주민 인식조사	나용우·이우태
2022-07 남북 지역교류 활성화 방안: 북한의 새로운 지역 거점을 중심으로	정은아·이해정
2022-08 북한의 중산층	정은미 외
2022-09 미국의 민주주의 확산정책: 동북아 지역을 중심으로	민태은·박동준

2022-10 북한의 코로나19 대응과 국제사회의 대북협력	황수환·권재범
2022-11 체제전환국 국가·종교 관계와 북한에 대한 합의	현승수 외
2022-12 윤석열 정부의 한반도 전략	조한범 외
2022-13 한반도 외교안보 환경 변화와 평화·비핵 체제 모색	김상기 외
2022-14 포스트-코로나 시대 새로운 남북관계 인식과 협력 모색	이무철 외
2022-15 포스트-코로나 시대 동북아 군비경쟁과 한반도 안보 협력	장철운 외
2022-16 북핵 도전요인과 국제협력	정성운 외
2022-17 비핵화 합의와 이행의 법·제도적 문제: 주요 비핵화 사례를 중심으로	도경옥 외
2022-18 시진핑 시대 중국의 핵심이익과 한반도 평화·번영	이재영 외
2022-19 발전의 평화·인권 효과와 한반도	서보혁 외
2022-20 KINU 통일익식조사 2022	박주하 외
2022-21 팬데믹 시대 정책 환경 변화와 북한의 대응	황진태 외
2022-22 동북아 정세 변화와 북한의 전략적 선택: 미중 경쟁구도의 전개와 북한의 대응 전략을 중심으로	김진하 외
2022-23 김정은 집권 이후 북한의 재정금융 제도 변화	최지영 외
2022-24 북한의 전략국가론과 핵무기 고도화	홍 민
2022-25 북한 미래세대를 위한 개발협력 구상: 해외 사례와 시사점	홍제환 외
2022-26 미중 전략경쟁시대 한국의 복합대응전략	김갑식 외
2022-27 북한 주민의 생활세계(life-world): 이론과 방법론	박영자 외
2022-28 2022 북한 공식시장 현황	홍 민 외

〈정책연구시리즈〉

2022-01 중국 20차 당대회 분석과 한반도에 주는 함의	전병곤 외
2022-02 동아시아 다중 안보 위기 속 북한의 비대칭전력 증강이 가지는 의미	박은주
2022-03 2022년 미국 중간선거와 정당별 정책 전망	민태은 외
2022-04 윤석열 정부의 통일·대북정책: 국정과제 추진방향	한동호 외
2022-05 북한의 대북적대정책 철회론과 대북안전보장 방안	홍 민 외

〈Study Series〉

2022-01 An Assessment of the Last Decade of the Kim Jong-un Regime	Hyeong-Jung Park et al.
2022-02 The Cultural Meaning of North Korea's National Symbols and Its Branding Strategy	Ji Sun Yee et al.
2022-03 The Restructuring of the World Order and a New Korean Peninsula System	Eun Joo Park et al.
2022-04 The Arms Race and Peace-building on the Korean Peninsula	Cheol-wun Jang et al.

2022-05 Exploring Inter-Korean Cooperation for the Formation of a Life Community on the Korean Peninsula
 Ji Young Choi et al.

2023년도 연구보고서

〈연구총서〉

2023-01	김정은 정권의 도시공간 재편전략: 진지전 도시화의 관점에서	황진태
2023-02	국제기구의 국가진단 방법을 통해 본 북한 경제발전 전망과 과제	김석진
2023-03	인권의 평화·발전 효과와 한반도	서보혁 외
2023-04	북한 휴대전화 보급이 주민 삶의 질에 미친 영향 분석: 취약계층의 소득증대를 중심으로	정은이·이해정
2023-05	비핵·평화·번영의 한반도 비전과 남북관계 운영전략	김갑식 외
2023-06	북한 비핵화를 위한 전략과 추진과제	장철운 외
2023-07	새로운 남북관계 형성을 위한 SDGs 협력 방안	조한범 외
2023-08	남북 그린데탕트를 통한 한반도 기후·환경공동체 구축 방안	이무철 외
2023-09	한반도 비핵·평화·번영을 위한 인도-태평양 전략 추진 방안	현승수 외
2023-10	KINU 통일의식조사 2023: 한국의 자체적 핵보유 가능성과 여론	이상신 외
2023-11	접경에서 시작하는 남북 그린데탕트 실현 방안	나용우 외
2023-12	2023 접경지역 남북협력 인식조사	나용우·이우태
2023-13	북한의 SDGs 이행을 위한 역량 접근과 공동 성과	최규빈 외
2023-14	김정은 시대 뉴미디어 대외선전 실태와 전략	이지순 외
2023-15	미중 공급망 재편 경쟁과 중러북 경제관계 변화 대응 전략	이재영 외
2023-16	북한 핵보유 협상전략: 이해와 전망	정성윤·김민성
2023-17	김정은 집권 이후 북한의 소비재 생산과 유통 실태	최지영 외
2023-18	김정은 정권의 농촌발전전략	정은미·박희진
2023-19	김정은 시대 북한의 청년들: 순응과 자립 사이, 국가와 시장을 횡단하기	조정아 외
2023-20	북한 주민의 직장 생활	박형중 외
2023-21	북한 주민의 학교 생활: '인민'의 재생산과 학교 일상의 수행성	조정아 외
2023-22	북한 주민의 가정 생활: 국가의 기획과 국가로부터 독립	박영자 외
2023-23	일본 기시다 정부의 대외전략	이기태 외
2023-24	미국의 경제 제재 정책: 2차 제재 방식을 중심으로	황수환 외
2023-25	중국 시진핑 3기 지도부의 대외전략과 한반도 정책	황태연 외
2023-26	북한의 국방과학발전 및 무기체계 개발 계획: 전략적 의도와 추진체계	홍 민 외
2023-27	평양의 도시정치와 공간구조	홍 민 외

〈정책연구시리즈〉

2023-01	민족공동체통일방안 발전방향: 자유·평화·번영의 한반도 통일방안	오경섭 외
2023-02	담대한 구상의 여건 조성 방향	정성윤 외
2023-03	남북 체제비교와 성과 연구: 자유민주주의 가치를 중심으로	한동호 외
2023-04	중·러·북 연대 가능성과 우리의 대응 전략	이재영 외

〈Study Series〉

2023-01	The Changes in North Korea's Fiscal and Financial System in the Kim Jong-Un Era Ji Young Choi et al.
2023-02	North Korea's Response to Its COVID-19 Outbreak and the International Community's Support to North Korea Soohwan Hwang et al.
2023-03	The Challenges of North Korea's Nuclear Program and International Cooperation Sung-Yoon Chung et al.
2023-04	North Korea's Official Markets in 2022 Min Hong et al.
2023-05	Unification and North Korea Policy of the Yoon Suk Yeol Administration: Implementing Government Tasks Dong-ho Han

KINU Insight

2021-01	북한 조선노동당 제8차 대회 분석	홍 민 외
2021-02	김정은 시대 주요 전략·정책용어 분석	홍 민 외
2021-03	2014~2020년 북한시장의 소비자물가 및 환율 변동: 추세, 특징, 시사점	최지영
2022-01	김정은 시대의 북한: 10년 평가와 2022년도 전망	홍제환 외
2022-02	2022 북핵 도전요인 전문가 인식조사	정성윤 외

북한인권백서

북한인권백서 2021	오경섭 외
White Paper on Human Rights in North Korea 2021	오경섭 외
북한인권백서 2022	이우태 외
White Paper on Human Rights in North Korea 2022	이우태 외
북한인권백서 2023	이우태 외

연례정세보고서

2021	2022 한반도 정세 전망	통일연구원
2022	2023 한반도 정세 전망	통일연구원
2023	2024 한반도 정세 전망	통일연구원

정기간행물

- 통일정책연구, 제30권 1호 (2021)
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 30, No. 1 (2021)
- 통일정책연구, 제30권 2호 (2021)
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 30, No. 2 (2021)
- 통일정책연구, 제31권 1호 (2022)
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 31, No. 1 (2022)
- 통일정책연구, 제31권 2호 (2022)
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 31, No. 2 (2022)
- 통일정책연구, 제32권 1호 (2023)
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 32, No. 1 (2023)
- 통일정책연구, 제32권 2호 (2023)
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 32, No. 2 (2023)

기타

- | | | |
|------|-----------------------------------------------------|------------|
| 2021 | 국제 평화문서 번역집 | 서보혁·용해민 엮음 |
| 2022 | 2022 KINU 북한도시포럼 발표집: 「육망의 모노리스, 김정은 집권 10년 북한도시변화」 | 홍 민 |

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, 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)2023-8293, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <https://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

www.kinu.or.kr

**북한 핵보유 협상전략:
이해와 전망**

 통일연구원

