

북한의 안보 전략 변화

: '핵무기-안보 교환 전략'의 등장, 진화, 전환?

김진환(건국대학교)

논문 요약

북한은 2000년대 초반 세계 최강대국 미국이 대북 적대정책을 강화하자, 실존하는 핵무기를 안보와 맞바꾸려는 안보 전략을 구사하기 시작했다. 이러한 전략은 2005년 9·19 공동성명으로 달성되는 듯 했다. 하지만 부시 행정부의 대북 불신과 이명박 정부의 대북 강경정책 등의 영향으로 9·19공동성명 이행은 난항을 겪었다.

2009년에 외부적으로는 적대국과의 관계 개선을 공언한 오바마 행정부가 출범하고, 내부적으로는 김정은 후계체제 구축이 본격화되면서 북한은 기존 안보 전략을 한 단계 진화시켰다. 핵무기 포기를 대가로 달성하려는 안보 수준을 목표 측면에서 높이는-한반도 평화협정 체결, 비핵지대 조치의 포괄적 관철-동시에 안보를 담보하기 위한 수단 측면에서는 기존 플루토늄 핵무기에 우라늄 핵무기까지 추가시킨 것이다. 2012년 북·미 2·29 합의는 북한이 안보 전략을 변화시킨 뒤 거둔 첫 성과였다.

하지만 미국은 2012년 4월 북한의 장거리 로켓 발사를 2·29합의 위반으로 규정하면서 약속했던 조치들을 취하지 않았고, 이후 북·미관계는 몇 가지 사건을 더 겪으며 악화일로를 걸었다. 여기에 2012년 4월 공식 출범한 김정은 정권의 국내정치적 이해가 맞물리면서 2013년 봄 한반도는 심각한 전쟁위기를 겪고 말았다. 특히 북한은 2013년 1월부터 '비핵화 협상 종결'을 주장하며 핵무기와 안보를 맞바꾸겠다는 기존 전략의 전환 의사를 드러내기도 했다.

주제어 : 북한, 핵무기, 핵무기-안보 교환 전략, 비핵지대, 비핵화

I. 머리말

한국전쟁 휴전 이후 북한은 상시적 안보불안 상태에 놓여 있다고 말해도 지나치지 않다. 1953년 7월에 전쟁을 잠시 중단한다는 '정전협정'을 맺고 나서도 미국은 북한을 향한 압박과 위협을 중단하지 않았다. 미국은 정전협정 체결 직후부터 남한에 전술핵무기를 배치했고, 1960년대에는 박정희 정부의 베트남전쟁 참전 대가로 한국군의 전력 증강을 적극 지원했다. 1970년대에는 대규모 한·미 합동군사훈련을 시작했고 남한에 '핵우산' 제공도 공식적으로 약속했다. 1980년대에는 전두환-레이건-나카소네로 이어지는 한·미·일 삼각동맹이 대북 군사 위협과 더불어 북한을 외교적으로 고립시켜나가는 정책을 펼쳐나갔다.

한편 사회주의 종주국을 자처하던 소련이나, '혈맹(血盟)'을 강조하던 중국은 냉전기 북한의 안보불안을 해소해주지 못했다. 북한은 1950년대~1970년대까지 소련·중국과 수정주의·교조주의 논쟁을 벌이며 대립했고, 1980년대 들어서는 중국, 소련이 차례차례 미국, 남한과의 관계를 적대적 관계에서 협력적 관계로 전환시켜나가면서 '같은 편'이라고 말하기에 민망한 상황이 전개됐다. 무엇보다 1990년대 초반에는 중국·소련이 미국, 남한으로 완전히 기울면서 북한의 고립감과 안보불안이 극대화됐다.

그러자 북한은 핵무기 개발 '가능성'을 지렛대로 대미 협상에 나섰다. 1994년 10월 북·미 기본합의 채택으로 일단락 된 1차 '북·미 핵공방'¹⁾은 기본적으로 북한이 핵무기 개발에 본격적으로 나서지 않게 하도록 미국·일본·남한 등이 제공해야 할 대가가 무엇인지를 두고 벌인 외교대결이었다. 하지만 북·

1) 이 글에서 '북·미 핵공방'은 '북핵 문제'나 '북핵 위기'를 대체하는 용어로 사용했다. 먼저 북핵 문제는 북한이 보유하고 있는 핵무기만 문제시되고 있다는 인상을 준다. 미국이 한반도에 전개해놓은 '핵우산' 역시 한반도 평화를 위해 문제시되어야 한다. 다음으로 북핵 위기는 반복되는 한반도 안보위기를 '오직' 북한이 부추기고 있다는 오해를 불러일으키는 용어다. 한반도 안보위기의 책임은 북한, 미국, 남한이 모두 나눠져야 한다. 이와 달리 북·미 핵공방은 북한과 미국이 핵을 소재로 벌이는 외교전을 있는 그대로 묘사하는 용어다.

미 기본합의는 2001년 부시 행정부 등장 이후 파탄 났고, 마침내 북한은 2003년부터 핵무기 개발에 본격적으로 나서면서 '실존하는' 핵무기를 지렛대로 안보를 확보하려는 전략, 곧 핵무기-안보 교환 전략을 구사하기 시작했다.

이 글의 주요 목적은 북한이 '실존하는' 핵무기를 협상의 지렛대로 삼아 미국으로부터 안보를 확보하려 노력해 온 과정을 크게 등장, 진화, 전환 **사사**라는 세 국면으로 나누어 인과적으로 분석하는 것이다. 더불어 북한과 미국의 '한반도 비핵화' 구상이 어떻게 다른지를 밝힘으로써 왜 위와 같은 국면 구분이 가능한지, 특히 북한의 핵무기-안보 교환 전략에 대해 왜 진화해왔다고 평가할 수 있는지 밝혀보도록 하겠다.²⁾

II. 이론적 논의 : 비대칭 억지, 비핵지대, 비핵화

먼저 이 글의 시기적 분석범위는 '아들' 부시 행정부가 출범한 2001년부터 2013년 6월 현재까지로 설정했다. 전임 클린턴 행정부가 북한과 했던 마지막 약속인 '조·미 공동코뮌니케'³⁾를 부시 행정부가 뒤집고 대북 적대정책을 강화하면서 북한이 '실존하는' 핵무기와 안보를 맞바꾸려는 안보 전략을 본격적으로 구사하기 시작했기 때문이다.

한국전쟁 이래 북한과 미국의 오랜 대결은 미국이 1980년대 후반에 북한의 핵무기 개발 의혹을 제기하면서 다시 불붙기 시작했다. 하지만 당시 북한은 1994년 5월에 영변 흑연감속로에서 폐연료봉을 추출하며 핵무기 '개발 가능

2) 최근 이루어지고 있는 북-미관계 연구는 부시 행정부에서 오바마 행정부로 넘어가면서 북한의 대미 요구 수준이 질적으로 높아졌다는 점에 주목하지 않거나, 왜 이러한 변화가 이루어졌는지를 충분히 설명하지 못하고 있다. 이 글에서는 오바마 행정부 출범 이후 북-미대결의 질적 변화를 집중적으로 논증할 것이다.

3) 공동코뮌니케는 2000년 10월 12일 각각 북한과 미국에서 발표됐다. 북-미는 이 코뮌니케에서 "그 어느 정부도 타방에 대하여 적대적 의사를 가지지 않을 것이라고 선언하고, 앞으로 과거의 적대감에서 벗어난 새로운 관계를 수립하기 위하여 모든 노력을 다할 것"이라고 공약했다.

성'을 시위했을 뿐 핵무기를 본격적으로 개발하는 단계로까지 나아가지 않은 채 그해 10월 북한의 영변 핵시설 동결 대가로 미국이 북한에 경수로 발전소를 제공하고 북한과 정상적 관계를 맺는 것을 골자로 한 북·미 기본합의를 채택했다.⁴⁾ 미국이 핵무기 개발 직전 단계에서 북한을 멈춰 세운 셈이다.

그러나 부시 행정부는 2001년 출범할 때부터 북한에 대한 적대적 감정을 공공연히 드러내는 한편, 북한이 북·미 기본합의⁵⁾와 달리 비밀리에 우라늄 핵무기 개발을 해왔다는 의혹까지 품고 있었다.⁶⁾ 부시 행정부가 이러한 의혹을 풀겠다는 명분으로 2002년 들어 강하게 북한을 밀어붙이자 북한도 핵무기 개발을 본격화하게 된다.

'실존하는' 핵무기를 지렛대로 안보를 달성하려는 북한의 안보 전략은 총체적 국력 차원에서 북한과 미국이 도저히 맞수가 되지 못하는 '비대칭적(asymmetric)' 상황-강대국(미국) 대 약소국(북한)-에서 북한 나름대로의 합리성을 지니고 도출된 전략이다.⁷⁾ 왜 북한의 안보 전략이 합리성을 지니고 있다고 평가할 수 있을까?

첫째, 재래식 군사력의 열세에 놓인 약소국은 핵무기 같은 대량살상무기를 통해 강대국의 행위를 억지할 수 있다. 이미 미 국방부는 1997년 발간한

4) 1980년대 후반~1990년대 초반 북-미 핵공방의 상세한 전개과정은 아래 책 참조. 조엘 위트 외 지음, 김태현 옮김, 『북핵위의 전망: 바람 끝의 북미협상』, 서울: 모음북스, 2005.

5) 1994년 10월 21일 스위스 제네바에서 채택된 북-미 기본합의문에는 "조선민주주의인민공화국은 시종일관하게 조선반도의 비핵화에 관한 북남공동선언을 리행하기 위한 조치들을 취한다"고 명시되어 있다. 남북이 1991년 12월 31일 합의하고 1992년 2월 19일 발효된 '한반도의 비핵화에 관한 공동선언'은 핵무기의 시험, 제조, 생산, 집수, 보유, 배비, 사용을 금지하고 있다.

6) 부시 행정부가 품었던 북한 우라늄 핵무기 개발 의혹에 대해서는 아래 책 참조. 후나바시 요이치 지음, 오영환 외 옮김, 『김정일 최후의 도박』, 서울: 중앙일보시사미디어, 2007, pp. 180~190.

7) 북한의 핵무기 개발에 대해 '한반도 비핵화에 관한 공동선언', 북-미 기본합의 등을 위반한 것 아니냐는 규범적 비판은 어렵지 않다. 하지만 이러한 행위에 아무런 합리성도 존재하지 않는다고 단정하는 것은 무리가 있다. 최용환은 1990년대 초반 북-미 핵공방을 북한의 대미 비대칭 억지-강제 전략의 맥락에서 분석했다. 그가 보기에 북한이 핵·미사일 같은 대량살상무기 개발을 통해 달성하려는 전략적 목표는 미국이 자신을 군사적으로 제압하는 시도를 억지(deterrence)할 뿐만 아니라 미국으로부터 자신의 원하는 것(경제지원 등)을 받아내는 것도 포함되어 있다. 요컨대, 북한의 대량살상무기 개발 정책은 비이성적, 비합리적 정책이 아니라 '북한식 합리성' 또는 '비합리성의 합리성'을 지닌 정책이라는 것이 그의 주장이다. 최용환, "북한의 대미 비대칭 억지-강제 전략: 핵과 미사일 사례를 중심으로," 서강대학교 정치외교학과 박사학위논문, 2002, p. 65, p. 8.

『4년 주기 방위보고서』에서 미국의 재래식 군사력 우위가 역설적으로 미국의 적들이 미국의 국익을 위협하는 비대칭적 수단(asymmetric means)을 사용하도록 만들었다고 평가했고, 부시 행정부도 적들이 지니고 있는 대량살상무기가 미국과 동맹국들의 행위를 억지하고, 재래식 군사력의 열세를 만회하는 수단으로 쓰인다는 점을 인정했다.⁸⁾ 이러한 조건에서 북한이 대표적인 비대칭무기이자 대량살상무기인 ‘핵무기’를 적극적으로 개발하는 경우, 미국은 북한의 핵공격으로 예측불가능하고 막대한 피해를 받을 수 있는 상황에 놓이게 되면서 북한을 선불리 선제공격할 수 없게 된다.

둘째, 핵무기가 절대적으로 저렴한 무기는 아니지만 자본집약적인 재래식 무기체계의 지속적 보유·개선보다는 몇 개의 핵무기 보유가 저렴할 수 있다.⁹⁾ 특히 1990년대 중반 절정에 달했던 극심한 경제난에서 막 벗어나기 시작한 북한에게 재래식 군비 증강은 열악한 경제력 탓에 선택하기 쉽지 않은 대안인 동시에, 바람직하지도 않은 대안으로 받아들여졌을 것이다.¹⁰⁾ 세계 최강의 군사력을 지닌 미국에 맞설 수 있는 재래식 무력 확보는 무모하고 불가능한 시도이기 때문이다.

이 밖에 이론적으로는 한·미동맹처럼 든든한 군사동맹에 의존해 안보를 담보하는 선택지도 존재한다. 실제로 2000년대 초반 북한은 중국과 ‘자동군사개입’ 조항이 포함된 동맹조약을 맺고 있었다.¹¹⁾ 하지만 위 조약을 맺은 1960년대

8) William, S. Cohen, *Report of the Quadrennial Defense Review*. Washington D. C.: Department of Defense, 1998(May); The White House, *National strategy to combat weapons of mass destruction*, Washington D. C.: The White House, 2002(December).

9) 최용환, 위의 논문, pp. 66~67.

10) 핵무기-안보 교환 전략을 구사하기 시작할 당시에 북한은 핵무기의 경제적 효율성에 대해 공개적으로 언급하지는 않았다. 다만, 북한이 2013년 3월 31일 조선노동당 중앙위원회 전원회의에서 ‘핵무력건설과 경제건설 병진노선’을 채택하면서 ‘새로운 병진노선의 참다운 우월성은 국방비를 추가적으로 늘이지 않고도 전쟁억제력과 방위력의 효과를 결정적으로 높임으로써 경제건설과 인민생활향상에 힘을 집중할 수 있게 한다는 데 있다’고 보도한 점을 근거로 당시에도 그렇게 판단했을 것이라고 추론하는 것이다. 『조선중앙통신』 (온라인), 2013년 3월 31일; 『로동신문』 2013년 4월 1일.

11) 북·중이 1961년 7월 11일 채택한 동맹조약인 ‘조선민주주의인민공화국과 중화인민공화국 간의 우호, 협조 및 호상원조에 관한 조약’ 제2조는 “체약 쌍방은 체약 쌍방 중 어느 일방에 대한 어떠한 국가로부터의 침략이라도 이를 방지하기 위하여 모든 조치를 공동으로 취할 의무를 지닌다”고 명시하고 있다. 이종석, 『북한-중국관계 1945~2000』, 서울: 중심, 2000, pp. 318~320.

초반, 곧 사회주의 진영과 자본주의 진영의 대결이 한창이던 시절과 비교할 때 질적으로 달라지고 복잡해진 2000년대 초반의 중·미관계, 한·중관계, 북·중관계¹²⁾ 등을 고려해보면, 북한이 북·중동맹을 한·미동맹만큼 든든한 울타리로 받아들일 수는 없었을 것이다. 무엇보다 동맹에 의존한 안보는 자주적·독립적 대외관계 추구라는 북한의 ‘국가정체성’과 배치되는 대안이었다.¹³⁾

이처럼 2000년대 초반에는 북한이 부시 행정부의 대북 적대정책 강화에 맞서 안보를 담보하기 위해 북·중동맹 강화, 재래식 무력 증강, 핵무기 개발을 통한 비대칭적 억지 같은 여러 가지 수단 중에서 핵무기 개발에 전력을 기울이도록 한 객관적 조건이 존재했다. 그리고 북한은 실제로 핵무기 개발을 가장 유력한 안보 수단으로 선택했다. 바로 이러한 사실 때문에 북한이 실존하는 핵무기를 지렛대 삼아 어떻게 미국으로부터 안보를 확보하려 했는지를 이해하는 것이 부시 행정부 출범 이후 북한의 안보 전략을 이해하는 작업 중 핵심이 되는 것이다.¹⁴⁾

한편 북한의 안보 전략 역시 일반적인 대외전략과 마찬가지로 국가 안팎 변수의 영향을 받아 변화될 수 있다. 국내외의 객관적 조건 변화가 정책결정자-북한의 경우 조선노동당의 최고지도자와 지도부-의 주체적 의지와 결합되어 전략 변화가 이루어지는 것이다.¹⁵⁾ 북한의 핵무기-안보 교환 전략도 핵무기를 지렛대로 ‘안전 보장’이라는 추상적·궁극적인 전략 목표를 향해 간다는 점은 변함이 없지만, 구체적으로 ‘어떻게’ 그 목표를 향해 갈 것인지, 미국에게

12) 1970년대 후반~1990년대 초반 사이 북·중관계의 구조적 균열과 악화에 대해서는 아래 책 참조. 김진환, 『동북아시아 열국지 1: 북·미 핵공방의 기원과 전개』, 서울: 선인, 2012.

13) 서보혁은 탈냉전 이후 부시 행정부 초기까지의 북·미 대결을 분석하면서, 북한 대미정책의 결정 요인을 경제집체, 북한의 국가능력 약화 같은 경제적 환경에서 국가정체성(민족주의, 자주노선)의 영향력 같은 문화적 환경까지 확장하고 있다. 서보혁, 『탈냉전기 북미관계사』, 서울: 선인, 2004.

14) 북한의 안보 전략을 총체적으로 이해하려면 재래식 무력 증강이나, 중국·러시아와의 군사협력 강화 같은 안보 수단에 대해서도 추가적인 이해가 필요하다.

15) 김근식, “김정은 시대 북한의 대외전략 변화와 대남정책: ‘선택적 병행’ 전략을 중심으로.” 『한국과 국제정치』 제29권 제1호, 2013, pp. 204~205. 한편 백학순은 북한 최고지도부의 ‘대미인식’도 북·미 관계에 영향을 끼치는 중요 변수로 상정하고 북·미관계 변화를 분석했다. 백학순, “북·미관계” 세종연구소 북한연구센터 엮음, 『북한의 대외관계』, 서울: 한울아카데미, 2007, pp. 25~38, p. 47.

구체적으로 어떤 내용의 안전 보장을 요구할 것인지 등은 이론적으로 변화 가능하다는 뜻이다. 다만, 객관적 원인 중에서 국가 밖 변수와 국가 안 변수 중 어떠한 변수가 더 큰 영향을 끼친다고 명확하게 규정하기는 어렵다. 어떠한 국면에서는 국내 상황이 국외 상황보다 더, 어떠한 국면에서는 국외 상황이 국내 상황보다 더 해당 국면 북·미관계에 큰 영향을 끼칠 수 있다.

끝으로 북한 안보 전략의 ‘진화’를 이해하려면 필수적으로 북한의 ‘조선반도 비핵지대’ 구상과 1992년 「한반도 비핵화에 관한 공동선언」(이하 한반도 비핵화선언)에서 실제로 합의된 비핵화 조치의 간극을 이해해야 한다.

비핵지대(nuclear weapon free zone)는 일반적으로 핵무기 자체가 완전히 부재할 뿐만 아니라, 핵무기 사용이 금지된 지역을 의미한다. 1957년 폴란드에 의해 중부유럽 비핵지대 창설이 제안된 이래, 현재까지 중남미, 남태평양, 아프리카, 동남아시아, 한반도 등 5개 지역에서 조약에 의해 비핵지대가 창설됐다. 기존 비핵지대 조약들은 목적 달성을 위해 관련 국가들이 취해야 할 구체적 조치들을 명시하고 있는데, 이는 대체로 역내 핵무기 ‘비보유’, ‘비배치’, 그리고 역외 핵무기 보유 국가들의 비핵지대 국가에 대한 ‘핵무기 사용과 사용위협 금지’로 구분된다.¹⁶⁾

그런데 다른 4개 비핵지대 조약과 달리 한반도비핵화선언¹⁷⁾은 몇 가지 중요한 차이를 가지고 있다. 첫째, 다른 비핵지대 조약들이 ‘보장의정서’ 형식을 통해 역외 핵무기 국가들로부터 비핵지대 지위에 대한 존중과 ‘소극적 안보보장(Negative Security Assurances)’¹⁸⁾을 확보하는 장치를 마련해놓

16) 이철기, “5개 비핵지대조약에 관한 비교 고찰.” 『한국국제정치논총』 제37집 2호, 1997, pp. 25~26, pp. 31~33.

17) 한반도비핵화선언(1992년 1월 20일 채택, 1992년 2월 19일 발효)은 서문과 6개 조항으로 구성되어 있다. 각 조항의 내용은 다음과 같다. 1. 남과 북은 핵무기의 시험, 제조, 생산, 접수, 보유, 저장, 배비, 사용을 하지 아니한다. 2. 남과 북은 핵에너지의 오직 평화적 목적에만 이용한다. 3. 남과 북은 핵 재처리 시설과 우라늄 농축 시설을 보유하지 아니한다. 4. 남과 북은 한반도의 비핵화를 검증하기 위하여 상대방이 선정하고 쌍방이 합의하는 대상들에 대하여 남북핵통제공동위원회가 규정하는 절차와 방법으로 사찰한다. 5. 남과 북은 이 공동선언의 이행을 위하여 공동선언이 발효된 후 1개월 동안 남북핵통제공동위원회를 구성·운영한다. 6. 이 공동선언은 남과 북이 각기 발효에 필요한 절차를 거쳐 그 문본을 교환한 날로부터 효력을 발생한다.

고 있는 데 반해 한반도비핵화선언에는 이러한 장치가 없다. 둘째, ‘비배치’와 관련해 두 가지 문제가 쟁점이 되어 왔다. 하나는 핵무기를 탑재한 역외 핵무기 국가 소유 핵함정의 영해 통행(transit) 문제이고, 다른 하나는 핵무기 탑재 함정의 기항(port calls)과 핵무기 탑재 항공기의 기착 문제다. 이와 관련해 다른 비핵지대 조약들은 「UN해양법협약」 같은 국제규범에 따라 무해통항권은 허용하고, 기항권은 해당 국가에 일임한다는 규정을 두고 있는데 비해, 한반도비핵화선언에는 관련 규정이 없다.¹⁹⁾

이러한 차이 때문에 1991년 한반도 비핵화 협상 당시부터 현재까지 한국 정부와 일부 연구자는 비핵화(denuclearization)와 비핵지대를 개념적으로 구분하기도 하는데,²⁰⁾ 이에 대해 한 연구자는 국제적으로는 별다른 구분 없이 사용되고 있는데도, 두 개념을 굳이 구분하는 배경에는 미국이 한반도에 제공하고 있던 핵우산을 지속하려는 군사적 의도가 깔려 있다고 비판한다.²¹⁾

실제로 1991년 한반도 비핵화 협상은 핵무기 개발 포기 대가로 높은 수준의 안보를 달성하려는 북한의 ‘최대주의’와 북한의 핵무기 개발을 저지시키면서도 한·미동맹의 근간이던 핵전력은 유지하려는 한·미의²²⁾ ‘최소주의’가 부

18) 소극적 안보보장은 쉽게 말해 핵무기 국가가 비핵무기 국가에게 핵무기 비사용을 약속하는 것이다. 이와 달리 적극적 안보보장(Positive Security Assurances)은 비핵무기 국가가 핵무기 국가로부터 공격을 받을 경우 UN 헌장에 따라 비핵무기 국가를 지원할 것을 약속하는 것이다. 적극적 안보보장의 경우 유엔안보리 상임이사국이 합법적 핵무기 국가인 현행 유엔 체제에서는 실현되기 어렵다는 비판을 받아 왔다. 핵무기 국가들이 두 가지 형식의 안보보장 구상을 밝힌 배경과 내용에 대해서는 아래 글 참조. 황영채, “NPT와 한반도의 비핵화문제.” 『서울국제법연구』 1권 1호, 1994, pp. 19~21.

19) 이철기, “5개 비핵지대조약에 관한 비교 고찰.” pp. 33~50.

20) 비핵화는 핵무기의 시험, 제조, 생산, 배치 등을 금지하는 것이고, 비핵지대는 여기에 더해 군사훈련 목적을 위한 핵무기의 출입, 기항, 통과 등까지도 금지한 개념이라고 보는 것이다. 통일원, 『남북기분합의서 해설』, 1992, p. 74; 임동원, 『피스메이커: 남북관계와 북핵문제 20년』, 서울: 중앙books, 2008, pp. 234~236; 이상욱, 『전환기의 한국외교: 이상욱 전 외무장관 외교회고록』, 서울: 삶과꿈, 2002, p. 490; 김명기, “비핵지대화에 관한 일반적 고찰.” 김명기 외, 『한반도 비핵지대화와 국제법』, 서울: 소화, 1999; 김성훈, “핵문제에 대한 북한의 입장과 한반도 비핵화 전망.” 『북한의 핵문제와 남북관계』, 민족통일연구원 주최 국제학술회의(1992년 6월 16일), pp. 6~9. 얼마 전까지도 필자 역시 이러한 개념 구분을 수용했었다. 김진환, 『북한위기관: 신뢰와 냉소를 넘어』, 서울: 선인, 2010, pp. 165~168.

21) 이철기, “5개 비핵지대조약에 관한 비교 고찰.” p. 28.

22) 한반도비핵화선언 채택은 미국과 남한의 공동 기획이었다. 남북고위급회담 남측 대표였던 임동원에 따르면 미국은 북한 핵무기 개발 의혹을 제기한 뒤 군비통제군축국(ACDA) 국장을 비롯해 핵문제

딛쳐 후자가 승리한 협상이었다고 평가할 수 있다.

북한은 1980년 10월 조선노동당 6차 대회에서 김일성이 ‘고려민주연방공화국 창립방안’을 제시하면서 ‘조선반도 비핵지대’ 구상을 처음으로 구체적으로 밝힌 뒤,²³⁾ 1986년 6월 23일 정부 성명으로 조선반도 비핵지대를 제안하며 “핵무기의 시험과 생산, 저장과 반입을 하지 않으며, 외국의 핵기지를 포함한 모든 군사기지를 허용하지 않으며, 외국의 핵무기들이 자기의 령토, 령공, 령해를 통과하는 것을 허용하지 않을 것”이라고 주장했다.²⁴⁾ 1990년 5월 31일 ‘군축제안’에서도 비핵지대화를 위한 구체적 조치로 남한 내 모든 핵무기 즉각 철수를 위해 공동 노력, 핵무기의 생산·구입 금지, 핵무기를 적재한 외국 항공기와 함선의 한반도 내 통과·진입 금지를 제시했다.²⁵⁾ 곧이어 1991년 9월 부시 대통령이 세계 전술핵무기 감축을 선언하자 북한은 10월 4차 남북고위급회담 때 한반도 비핵지대화 문제를 더 이상 외면하지 말고 조속히 해결하자며 「조선반도의 비핵지대화에 관한 선언」(안)을 제시했는데,²⁶⁾ 이 안 역시 일반적 비핵지대 조약이 담고 있는 3대 조치를 포괄하고 있었다.²⁷⁾

그런데 이러한 북한의 생각과 한·미의 생각은 애당초 거리가 있었다. 한·미는 긴밀한 협의를 거쳐 11월 8일 노태우 대통령이 「한반도의 비핵화와 평화 구축을 위한 선언」을 발표했고, 이 선언을 토대로 12월 5차 남북고위급회담

에서 서문과 5개 조항으로 이루어진 「한반도 비핵화에 관한 공동선언」(안)을 제출했다.²⁸⁾ 한·미의 입장은 북한이 요구하는 최대한의 비핵지대 조치, 곧 핵무기의 출입·통과 금지, 미국이 한국에 제공하는 핵우산 철회, 북한에 대한 핵위협 금지 등은 수용할 수 없다는 것이었고, 결국 한반도비핵화선언은 채치리, 우라늄 농축 시설 포기까지 포함해 대부분 한·미의 입장이 반영돼 만들어졌다.²⁹⁾

이후 북한이 1994년 10월 북·미 기본합의 때 “미합중국은 핵무기를 사용하지 않으며 핵무기로 위협하지도 않는다는 공식담보를 조선민주주의인민공화국에 제공한다”³⁰⁾는 조항을 합의문에 포함시킴으로써 비핵지대 조치를 추가적으로 얻어내는 듯 했지만, 이 합의 역시 결국 공수포로 끝나고 말았다. 이처럼 북한이 1990년대 초반 북·미 핵공방 과정에서 지속적으로³¹⁾ 요구하던 비핵지대 조치와 한·미가 수용한 비핵지대 조치의 간극이 크다는 사실 때문에 북한의 핵무기-안보 교환 전략은 진화의 여지를 안고 있었다. 이제 실제 역사를 분석해보자.

Ⅲ. 핵무기-안보 교환 전략의 등장 : ‘9·19공동성명’ 채택과 이행 난항

1998년 11월 북한의 지하 핵개발 의혹을 풀기 위한 금창리회담을 기점으로

전문가들과 정보 분야 요원들을 수시로 남한에 보내 북핵 문제를 어떻게 다루어나가야 할지 “교육하다시피” 설명했고, 그 과정에서 양국은 북한 핵무기 개발 저지를 위해 네 가지 ‘협상추진방침’을 합의했다고 한다. “채치리시설과 농축시설 포기”에 우선순위를 두고 이 내용이 포함된 ‘비핵화공동선언’을 채택한다”는 방침도 그 중 하나였다. 임동원, 『피스메이커』, pp. 232~234.

23) “련방국가는 우리 나라 령토에 다른 나라 군대의 주둔과 다른 나라 군사기지의 설치를 허용하지 않으며 핵무기의 생산과 반입, 그 사용을 금지함으로써 조선반도를 영원한 평화지대로, 비핵지대로 만들어야 할것입니다.” 김일성, “조선로동당 제6차대회에서 한 중앙위원회사업총화보고.” 『김일성 저작집 제35권』, 평양: 조선로동당출판사, 1987, p. 355.

24) 북한 외무성 비망록 「조선반도와 핵」(2010년 4월 21일).

25) 『로동신문』, 1990년 6월 2일.

26) 김진환, 『북한위기론』, 164~165쪽.

27) 초안 내용은 다음과 같다. 핵무기의 시험·생산·반입·보유·사용 금지, 핵무기 탑재 가능 비행기와 함선의 한반도 출입·통과·방문 금지, 핵우산을 보장하는 조약 체결과 핵무기의 저장·배치 금지, 핵무기가 동원되는 군사훈련 금지, 국제원자력기구(IAEA)의 북한 핵시설 사찰과 북한의 남한 내 군사기지 사찰 동시 실시. 『로동신문』, 1991년 10월 24일.

28) 이상욱, 『전환기의 한국외교』, pp. 465~466, p. 478.

29) 1991년 12월 말 한반도 비핵화 협상 과정은 아래 글 참조. 이상욱, 『전환기의 한국외교』, pp. 489~492; 임동원, 『피스메이커』, pp. 234~238. 당시 북한이 비핵지대화를 위한 중요 조치를 한반도비핵화선언에 담지 못한 배경에는 한·미의 강경한 입장과 함께 탈냉전으로 고립된 상황을 타개하기 위한 북한판 ‘남방정책’이 놓여 있었다. 김진환, 『북한위기론』, pp. 159~168.

30) 『로동신문』, 1994년 10월 23일.

31) 북한은 1992년 3월 남북핵통제공동위원회가 시작되자 외부 핵위협 공동대처, 비핵지대에 대한 국제적 보장, 핵무기 사용을 가상한 작전이나 훈련참가 불허 등 한반도비핵화선언 채택 과정에서 철회한 주장을 이행합의서 초안에 포함시켰다.

로 1999년 5월 윌리엄 페리 대북정책조정관 방북, 2000년 가을 올브라이트-조명록 특사의 상호 방문 등을 거치며 북·미관계는 급진전됐다. 그러나 2001년 2월 출범한 부시 행정부의 대북 강압정책은 북·미화해 국면을 급진전 속도만큼이나 빠르게 냉각시켰다.

부시는 2001년 3월 취임 한 달 만에 가진 한·미 정상회담에서 북한과 김정일에 대해 회의(skepticism)를 가지고 있다는 말로 부정적 시각을 드러내더니, 5월 1일에는 북한을 테러지원국으로 다시 지정했다. 조명록 방미 직전 미국이 했던 약속, 곧 북한을 테러지원국 명단에서 제외하기 위해 협력하겠다는 약속을 이행할 의지가 없다는 점을 분명히 한 것이다. 부시 행정부는 2001년 6월에 공세적 대북정책을 발표함으로써 강압 의사를 더욱 분명히 했고,³²⁾ 급기야 2002년 1월 29일 대통령 연두교서에서는 북한을 ‘악의 축’으로까지 묘사했다. 그해 3월에는 북한을 핵무기 공격대상에 포함시킨 미 국방부의 핵태세검토(NPR) 보고서가 언론에 공개됨으로써 사태가 악화됐고,³³⁾ 마침내 2002년 10월 제임스 켈리 대북 특사 방북을 통해 북한과 2차 핵공방을 본격화했다.³⁴⁾

이처럼 부시 행정부가 2002년 가을 북한의 우라늄 핵무기 개발 의혹까지 제기하며 대북 압박 강도를 높이자, 북한은 1998년 8월 장거리 로켓(백두산 1호) 발사 이후 미사일 시험발사 유예 선언, 핵동결 유지 등으로 완화시켰던 ‘안보 선군’을³⁵⁾ 다시금 강화했다. 2002년 가을 이후 ‘국방공업 우선노선’을 실행하고,³⁶⁾ ‘핵무기’ 개발도 마침내 본격화한 것이다.

32) 서보혁, 『탈냉전기 북·미관계사』, p. 339.

33) 북한은 이를 계기로 KEDO와 잡혀 있던 여러 협상들과 폐연료봉 협상을 중단하고, KEDO와 이미 합의했던 북한대표단 파견도 중지시켰다. 편집부, 『선군태양 김정일장군 제4권』, 평양: 평양출판사, 2007, p. 36.

34) 김진환, 『북한위기론』, pp. 514~529.

35) 1990년대 들어 실행된 북한의 선군정치는 경제적 측면, 정치사상적 측면, 안보적 측면으로 나누어 살펴볼 수 있다. 이 중 ‘안보 선군’은 미국을 향한 전략무기 개발과 군사력 시위를 가리킨다. 북한은 2000년에 남한, 미국과의 관계가 진전되면서 안보 선군을 일시적으로 완화했고, 김정일의 그해 현지지도 역시 군대가 아니라 경제현장에 집중됐었다. 위의 책, p. 495, pp. 516~517.

36) 북한이 “국방공업을 우선적으로 발전시킬데 대한 선군시대 경제건설의 전략적 노선을 제시”한 것은

북한이 언제부터 핵무기 개발에 착수했는지는 정확히 알 수 없지만, 적어도 2002년 가을까지는 의도가 있더라도 실제 핵무기 개발은 용이하지 않았을 것이라고 판단할 수 있다. 1994년 10월 제네바 합의에 따라 국제원자력기구(IAEA)가 영변 핵시설을 상시적으로 감시했으므로 플루토늄 방식의 핵탄두 개발이 봉쇄되어 있었던 탓이다. 그러나 2002년 11월 부시 행정부의 중유제공 중단에 대한 대응으로 영변 핵시설의 동결상태를 해제하고 IAEA 인력을 북한에서 추방함으로써 핵무기 개발의 제약 요인은 사라지게 된다.

지금까지 공개된 내용만 놓고 추정해보면 북한의 헌법상 최고주권기관인 ‘최고인민회의’가 핵무기 개발을 공식적으로 ‘승인’한 시기는 2003년 가을로 보인다. 2003년 9월 3일 최고인민회의의 11기 1차 회의에서는 국방위원회 등 국가지도기관을 재구성하는 한편, 최고인민회의의 결정 ‘조미사이의 핵문제와 관련하여 조선민주주의인민공화국 외무성이 취한 대외적 조치들을 승인함에 대하여’를 채택했다.³⁷⁾ 결정 요지는 다음과 같다.

“미국이 우리와 평화적으로 공존하려 하지 않고 우리 공화국을 완전무장해체시키려고 기도하고 있는 조건에서 조선민주주의인민공화국 외무성은 정부의 위임에 따라 이러한 회담이 더는 필요도 흥미도 기대도 없다는 것을 밝히고”, “정당방위수단으로서 핵억제력을 유지하고 계속 강화해나가는 길밖에 다른 선택의 여지가 없게 되었다는 것을 대외에 천명”했다. 최고인민회의는 “외무성이 취한 모든 조치들이 정의롭다고 인정하면서 지지찬동하고 해당한 대책들을 취하기로” 결정했다.³⁸⁾

2002년 9월 5일이다. 편집부, 『선군태양 김정일장군 제4권』, pp. 121~122. 그리고 실제 2003년부터 이러한 노선에 따라 투자정책을 수립했다. 북한은 2003년 3월 26일 최고인민회의의 10기 6차 회의에서 2003년 예산총액의 15.4%를 군대의 물질기술적 토대를 강화하기 위한 군사비로 책정했는데, 이는 1998년 이후 매년 예산의 14.5% 정도를 군사비로 배정해 온 것에 비해 1% 정도 늘어난 수치였다.

37) 『로동신문』, 2003년 9월 4일.

38) 북한은 이 결정에 다음과 같은 의의를 부여하고 있다. “최고인민회의에서 채택된 결정은 부쉬일당이 우리를 완전히 무장해체시키려고 날뛰고있는 조건에서 강력한 핵억제력을 유지하고 계속 강화해나가는 것이 공화국의 확고한 의지라는 것을 빈말이 아니라 법적으로 고착시킨 공화국 최고립법기관의 반미초강경결정이었다.” 편집부, 『선군태양 김정일장군 제4권』, p. 157.

이날 최고인민회의가 지지한 외무성의 조치들은 2003년 1월 NPT 탈퇴 효력 발생 선포 이후 외무성이 했던 일련의 핵 억제력 강화 발언과 담화를 가리킨다고 볼 수 있으며, 최고인민회의가 취하기로 결정한 “해당한 대책들”은 바로 2003년 10월 2일 외무성 대변인 담화-“폐연료봉들에 대한 재처리를 통해 얻어진 플루토늄³⁹⁾을 핵억제력을 강화하는 방향에서 용도를 변경시켰다⁴⁰⁾”-를 통해 사후적으로 확인된 ‘핵무기 개발’이었다. 곧 조선노동당이 핵무기 개발을 결정하고, 최고인민회의의 승인을 거쳐, 외무성 명의로 핵무기 개발을 공식적으로 밝힌 셈이다. 북한은 그로부터 1년 반 정도 지난 2005년 2월 10일 마침내 핵무기 보유를 전 세계에 알렸다.⁴¹⁾

북한의 핵무기 보유 선언으로 악화되던 정세는 2005년 6월부터 완화 국면으로 접어들었다. 6월 17일 남한 정동영 통일부 장관과 북한 김정일 국방위원장 면담 직후 북한이 6자회담에 복귀했고, 4차 6자회담(2005년 7월 26일~8월 7일, 9월 13일~19일) 결과 ‘9·19공동성명’을 채택하며 해결의 실마리를 찾은 것이다. 그런데 9·19공동성명 채택 과정이나⁴²⁾ 내용만 놓고 평가해보면, 북한은 실존하는 핵무기를 포기하는 대가로 과거 ‘한반도비핵화선언, 북·미 제네바합의 수준의 비핵화’에⁴³⁾ 더해 “한반도의 항구적 평화체제에 관한 협상을 가질 것”이라는 약속을⁴⁴⁾ 얻는 것에 만족했다. 달리 말해 핵으로 운용되거나 핵무기를 운반할 수 있는 미국 함정, 잠수함, 비행기 등의 남한 통과(기항, 기착) 불허는 공개적으로 요구하지 않았던 것이다.

39) 미국은 2003년 3월 북·중·미 3자회담 이후 북한을 겨냥한 대량살상무기확산방지구상(PSI)을 추진하고 북핵문제의 유엔안보리 회부와 경수로 공사 중단 가능성 등을 언급하며 북한을 강하게 압박하고 있었다. 북한은 이에 맞서 2003년 7월 8일 뉴욕 북·미접촉에서 미국에 ‘핵 재처리작업 완료’를 통보한 것으로 알려졌다. “北 핵재처리 완료설 파장.” 『연합뉴스』 (온라인), 2003년 7월 13일, <http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=33110>(검색일:2013.6.5).

40) 『로동신문』, 2003년 10월 3일.

41) 『로동신문』, 2005년 2월 11일.

42) 9·19공동성명 채택 과정에 대한 자세한 소개는 아래 책 참조. 이우탁, 『오바마와 김정일의 생존게임』, 서울: 창해, 2009.

43) 9·19공동성명 1항은 한반도비핵화선언과 북·미 제네바합의의 반복에 가깝다.

44) 9·19공동성명 4항.

하지만 이 정도 수준의 안보 목표마저도 시작부터 제대로 달성되지 않았다. 9·19공동성명 채택 직후 나온 미국의 대북 금융제재(일명 ‘BDA사태’)로 북·미관계는 다시 악화되기 시작했고, 결국 북한은 2006년 7월 5일 장거리 미사일 시험발사, 10월 9일 1차 핵실험까지 강행하며 핵 무력을 강화해나갔다.

이러한 북한의 행위에 미국이 유엔안보리 제재 결의 1695호, 1714호 채택으로 맞서면서 대결일로를 걷던 북·미는 점증하던 국제사회의 제재 움직임을 제어하려는 북한의 의도와 2006년 11월 중간 선거를 앞두고 ‘이라크에서의 실패’를 상쇄시킬만한 외교성과가 절실했던 부시 행정부의 이해가 맞아떨어지면서 2006년 12월 6자회담에 다시 나섰고, 2007년 2월 9·19공동성명 이행을 위한 초기조치 합의(2·13합의)로 파국은 피했다. 그리고 그해 6월 러시아의 개입으로 중요한 걸림돌이었던 BDA사태를 해결하고, 10월에는 북한의 영변 핵시설 불능화와 모든 핵프로그램 신고, 이에 상응하는 5개국의 대북 에너지 지원, 미국의 북한 테러지원금 지정 해제, 적성국교역법 적용 중지 등을 담은 합의(10·3합의)를 이루면서, 20여 년 가까이 이어지던 북·미 핵공방이 비로소 종착점을 향해 가는 듯 했다.

그러나 2008년 상반기까지 영변 핵시설 ‘냉각탑 폭파 이벤트’까지 진행하며 비교적 순항하던 ‘비핵화 2단계’⁴⁵⁾는 이후 검증의정서 채택 문제라는 암초를 만나 좌초하고 만다.

북한은 2008년 6월에 10·3합의에 따른 핵 프로그램 신고 의무를 이행했다. 그러자 부시 행정부, 그리고 이명박 정부와 아소 내각은 정확한 검증을 위해 ‘시료채취’(sampling)를 검증의정서에 명시해야 한다며 북한을 압박했고, 북한은 이러한 요구를 거부하면서 역으로 10·3합의에 따른 대북 에너지 지원 의무를 성실히 이행하라며 한국·일본을 비난했다.⁴⁶⁾ 당시 이명박 정부는 한

45) 9·19공동성명, 2·13합의, 10·3합의를 통해 북한의 비핵화는 1단계 핵시설 폐쇄, 2단계 핵시설 불능화(무력화), 3단계 핵무기와 핵계획 포기를 거친다는 공감대가 마련되어 있었다.

46) “北외무성, 북핵 시료채취 거부.” 『연합뉴스』 (온라인), 2008년 11월 12일, <http://news.hankooki.com/lpage/politics/200811/h2008111218562774760.htm>(검색일:2013.6.6).

국이 제공해야 할 중유 20만 톤 중 아직 공급되지 않은 5만 5천 톤 지원을 유보하고 있었고, 일본은 납치문제 미해결을 이유로 아예 중유 지원에 나서지 않고 있었다.

그런데 부시 행정부는 대선을 코앞에 둔 10월 들어 눈에 띄게 유화적인 대북 정책을 펼친다. 시료채취 명문화라는 목표를 달성하지 못한 상태에서도 10월 11일 북한을 테러지원국 명단에서 빼고, ‘행동 대 행동’ 원칙을 강조하며 약속한 중유 20만 톤도 모두 제공하는 등 임기 중에 비핵화 2단계를 마무리하겠다는 의사를 드러내며 ‘북한 달래기’에 나선 것이다.⁴⁷⁾ 하지만 부시 행정부는 끝내 이러한 목표를 달성하지 못했다. 정권 재창출에 실패한 ‘이빨 빠진 호랑이’였던 탓에 당시 북한의 핵심 요구였던 한국·일본의 태도 변화를 추동해내지 못했기 때문이다.⁴⁸⁾

IV. 핵무기-안보 교환 전략의 진화 : 오래된 목표, 새로운 수단

이처럼 북한의 핵무기-안보 교환 전략은 주로 부시 행정부의 대북 적대정책 강화라는 외부 요인과 부차적으로 재래식 무력 개발에 의지하기 어려운 경제 사정, 자위적 군사노선 지향(동맹 의존 지양) 같은 내부 요인이 결합되

어 등장했다. 그런데 북한의 핵무기-안보 교환 전략은 2009년 들어서면서 한 단계 진화한다. 자신이 오래 전에 한·미에게 요구했던 비핵지대 조치와 한·미가 한반도비핵화선언 당시 수용한 비핵지대 조치 사이의 간극을 메우려 노력하기 시작했고, 이를 위한 수단으로 플루토늄 핵무기에 더해 우라늄 핵무기까지 만든 것이다. 또한 역시 오래된 목표였던 ‘평화협정’ 체결⁴⁹⁾을 2010년 1월부터 비핵화의 ‘전제 조건’으로 구체적으로 적시한 것도⁵⁰⁾ 진화의 한 측면이다. 아래에서 좀 더 구체적으로 확인해보자.

2009년은 북·미 모두 국내 정치권력의 중대 변화와 함께 시작됐다. 2009년 1월 미국에서는 8년 만에 정권 교체가 이루어지면서 오바마 행정부가 출범했고, 때마침 북한에서도 김정일 건강 악화로 후계체제 구축이 본격화됐다.⁵¹⁾ 북한은 이처럼 내적으로는 김정은 후계체제 등장, 외적으로는 쿠바, 이란, 북한 같은 적대국과의 관계개선을 공언한⁵²⁾ 오바마 행정부 출범이라는 정치적 격변기를 맞아, 핵무기-안보 교환 전략을 진화시켜나갔다.

먼저 북한 외무성 대변인은 1월 13일 “미국의 핵위협이 제거되고 남조선에 대한 미국의 핵우산이 없어질 때에 가서는 우리도 핵무기가 필요없게 될 것”,

49) 1962년부터 시작된 북한의 ‘평화협정’ 체결 주장은 1990년대 후반 4자회담 중단 이후 수면 아래로 가라앉아 있었다. 1960년대부터 1990년대 후반 4자회담 때까지 북한의 평화협정 체결 주장에 대해서는 아래 글 참조. 김진환, “남북 군사관계 60년.” 이화여자대학교 통일학연구원 편, 『남북관계사: 갈등과 화해의 60년』, 이화여자대학교출판부, 2009, pp. 157~160, pp. 164~167.

50) “조선반도비핵화과정을 다시 케두에 올려세우기 위해서는 핵문제의 기본당사자들인 조미사이의 신뢰를 조성하는데 선차적인 주목을 돌려야 한다는것이 우리가 도달한 결론이다. 조미사이에 신뢰를 조성하자면 적대관계의 근원인 전쟁상태를 종식시키기 위한 평화협정부터 체결되어야 할 것이다.(...) 평화협정이 체결되면 조미적대관계를 해소하고 조선반도비핵화를 빠른 속도로 적극 추동하게 될것이다. 조선민주주의인민공화국 외무성은 위임에 따라 조선전쟁발발 60년이 되는 올해에 정전협정을 평화협정으로 바꾸기 위한 회담을 조속히 시작할것을 정전협정당사국들에 정중히 제의한다.” 북한 외무성 성명(2010년 1월 11일).

51) 2008년 여름 이후 김정일의 건강 악화와 후계자 내정 과정에 대해서는 아래 글 참조. 이영중, 『후계자 김정은』, 서울: 늘봄, 2010, pp. 88~115. 『연합뉴스』가 국내의 언론으로는 최초로 김정은이 후계자로 지명됐다는 소식을 전한 것도 바로 오바마 행정부 출범(1월 20일)을 직전에 둔 1월 15일이다. “소식통 ‘北김정일, 3남 정은 후계자 지명.’” 『연합뉴스』 (온라인), 2009년 1월 15일, <http://www.yonhapnews.co.kr/politics/2009/01/15/0505000000AKR20090115150000014.HTML>(검색일:2013.6.8).

52) “<오바마와 한반도> 北, 이번엔 ‘결단’ 할까.” 『연합뉴스』 (온라인), 2008년 11월 5일, <http://news.hankooki.com/lpage/politics/200811/h2008110514303674760.htm>(검색일:2013.6.10).

47) “美, 北지정후 20년 9개월만에 해제.” 『연합뉴스』 (온라인), 2008년 10월 12일, <http://news.hankooki.com/ArticleView/ArticleView.php?url=world/200810/h2008101200135322470.htm&ver=v002>(검색일:2013.6.6); “美, 북에 중유 5만 톤 제공.” 『연합뉴스』 (온라인), 2008년 11월 13일, <http://www.dailynk.com/korean/read.php?catId=nk09000&num=64041>(검색일:2013.6.7).

48) 현재까지 ‘마지막’ 6자회담으로 기록되고 있는 2008년 12월 ‘6차 6자회담 3차 수석대표회의’에서 부시 행정부는 시료채취 명문화에 대해서도 유연한 입장을 보이며 북한과 타협을 서둘렀지만, 한국은 일본과 함께 북한 핵시설 검증의정서에 ‘시료채취(sampling) 명문화’를 강력히 요구하며 버텼다. 한국 기자로는 유일하게 마지막 6자회담장을 지켰던 『연합뉴스』 이우탁 기사는 “일본과 함께 한국이 사실상 미국의 발목을 잡는 역할을 했다고 봐도 무방한 그런 분위기였다”고 적고 있다. 이우탁, 『오바마와 김정일의 생존게임』, pp. 646~647.

“미국의 대조선적대시정책과 핵위협이 근원적인 청산이 없이는 100년이 가도 우리가 핵무기를 먼저 내놓는 일은 없을 것”이라고 발표했다. 미국의 핵위협 제거, 핵우산 철폐와 북한 핵무기를 맞바꾸는 것이 ‘조선반도 비핵화’의 실제임을 분명히 한 것이다. 나아가 “우리가 핵무기를 먼저 내놓아야 관계가 개선될 수 있다는 것은 거꾸로 된 론리이며 9·19공동성명의 정신에 대한 외곡”이라면서 이른바 ‘선(先)핵폐기론’도 확실히 반대했다.⁵³⁾

북한이 이렇게 선수(先手)를 둔 이유는 당시 출범을 준비하던 오바마 행정부가 부시 행정부마저 이미 폐기했던 선택폐기론으로 회귀하려는 분위기를 감지했기 때문이다. 실제 힐러리 클린턴 국무장관 후보는 상원인준을 위해 제출한 자료에서 “관계정상화는 북한이 핵무기 개발을 완전하고 검증 가능한 방식으로 제거하지 않고는 불가능하다”면서 선택폐기론을 공개적으로 주장했다.⁵⁴⁾ 그러자 북한 외무성 대변인은 1월 17일 『조선중앙통신』 질문에 대답하는 형식으로 선택폐기론에 대해 경고했다. “최근 미행정부 안에서 《조선이 먼저 핵을 포기해야 관계정상화가 될 수 있다》, 《관계정상화는 완전하고 검증가능한 핵포기 전에는 불가능하다》는 주장들이 나오고 있다. 이것은 관계정상화를 마치 우리에게 주는 선사품인 것처럼 여기는 미국의 대국주의적 근성의 발로”라는 것이다.⁵⁵⁾

또한 북한은 조선반도 비핵화를 위해 미국이 취해야 할 조치를 1992년 3월 남북핵통제공동위원회 이후 17년 여 만에 다시 구체적으로 주장하기 시작했다. 북한 외무성 대변인은 1월 13일 9·19공동성명 1항에 명시된 ‘검증 가능한 비핵화’(verifiable denuclearization)와 관련해 “미국 핵무기의 남조선반입과 배비, 철수경위를 확인할 수 있는 자유로운 현장접근이 담보되고 핵무기가 재반입되거나 통과하지 않는가를 정상적으로 사찰할 수 있는 검증 절차가 마련되어야 한다”고 주장했다.⁵⁶⁾ 북한 핵무기를 포기시키려면 그 대

가로 미국 역시 핵으로 운용되거나 핵무기를 탑재한 무기의 남한 기항, 기착까지 포기해야 한다고 요구한 셈이다.⁵⁷⁾ 끝으로 2월 2일에는 “조선반도의 비핵화는 어디까지나 남조선에서의 핵무기생산과 반입, 그 배비와 리용, 남조선과 그 주변지역에서 우리에게 가해지고 있는 모든 핵위협에 대한 근원적인 청산을 목표로 하고 있는 조선반도전역에 대한 비핵화”라며⁵⁸⁾ ‘한반도 비핵화=북핵 폐기’론에 쐈기를 박았다.

그러나 북한과 오바마 행정부의 관계는 많은 이들이 위기를 접했던 ‘3월’이 되면서 ‘때 이른’ 파국을 맞는다. 애초 ‘2009년 3월 위기설’은 한·일 양국의 ‘버티기’ 때문에 대두됐다. 2009년 3월 중국의 중유 20만 톤 상당 대북 지원이 마무리되면, 한국, 일본만 미(未)이행국으로 남게 되고, 그럴 경우 북한이 중유 100만 톤 상당 대북 지원이 핵불능화 대가였음을 상기시키며 불능화 중단조치를 단행할 가능성이 높다는 게 당시 위기설의 골자였다. 그리고 연말 연시 북한의 대남공세와 이명박 정부의 강경기조가 함께 강화되면서 서해상 군사충돌 가능성이 커진데다, 북한이 오바마 행정부를 빨리 협상장으로 이끌어 내기 위해 장거리 미사일 시험발사 카드까지 꺼내들면서⁵⁹⁾ 위기감은 증폭되고 있었다.

이 와중에 오바마 행정부가 대규모 한·미 합동군사훈련(3월 9~20일)을 강행하고 한·일 양국이 끝내 대북 에너지 지원 약속을 어기자, 마침내 북한은 4월 5일 장거리 로켓 ‘은하 2호’ 발사를 단행했다. 이에 대해 미국이 중국, 러시아까지 끌어 들이며 유엔안보리 의장성명 채택으로 맞서자, 북한은 5월 25일 2차 핵실험을 실시했고, 6월 12일 유엔안보리가 대북 제재를 대폭 강화

56) 북한 외무성 대변인 담화(2009년 1월 13일).

57) 북한이 2009년 들어 핵무기 ‘통과’ 금지를 조선반도 비핵화의 중요 조치로서 구체적으로 제기하기 시작했다는 주장은 북한이 2010년 4월 21일 외무성 비망록 『조선반도와 핵』에서 “외국의 핵무기들이 자기의 령토, 령공, 령해를 통과하는것을 허용하지 않을 것”이라고 선언한 1986년 6월 23일 정부 성명을 환기시키고 있다는 사실로도 뒷받침할 수 있다.

58) 북한 조선인민군 총참모부 대변인이 『조선중앙통신사』 기자가 제기한 질문에 대답(2009년 2월 2일).

59) “北, 동창리기지로 미사일추정 물체 운반.” 『연합뉴스』 (온라인), 2009년 2월 3일, http://www.pressian.com/article/article.asp?article_num=40090203161053 (검색일:2013.6.10).

53) 북한 외무성 대변인 담화(2009년 1월 13일).

54) “힐러리 ‘한미FTA 체결상 필요...북핵 새로운 체제 고려.’ 『동아일보』, 2009년 1월 15일.

55) 북한 외무성 대변인이 『조선중앙통신사』 기자가 제기한 질문에 대답(2009년 1월 17일).

하는 ‘결의 1874호’를 만장일치로 통과시키자, 6월 13일 추출 플루토늄 전량 무기화, 우라늄농축 시험단계 돌입 선언⁶⁰⁾ 등 거듭 공세를 이어 나갔다.

그런데 2009년 4~6월 사이 북한이 단행한 일련의 강경 조치들은, 북한이 원하던 미국과의 양자대화로의 이어진 게 아니라, 오히려 오바마 행정부 내 협상파들의 입지를 약화시켰다. 예를 들어 미국은 ‘미사일 정국’이 어느 정도 마무리 된 5월 초에 다자대화 강화 방안의 일환이라는 전제를 달기는 했지만 한·중·일·러를 순방하는 보즈워스 대북정책 특별대표를 통해 북한과의 양자대화 추진 의사를 처음으로 밝혔다. 이러한 입장은 이미 보즈워스 순방 전에 오바마 행정부 안에서 정리된 것으로 보인다. 로버트 우드 국무부 부대변인도 다자회담 진전을 위해 북한과 양자대화를 할 용의가 있다고 확인했기 때문이다.⁶¹⁾ 하지만 얼마 뒤 북한의 2차 핵실험으로 양자대화와 다자대화를 병행하려던 협상파의 구상은 일단 물 건너갔고, 오바마 대통령이 이명박 대통령의 대북 강경정책에 더욱 동조하는 결과를 초래했다.⁶²⁾

그렇다면 왜 북한은 이제 겨우 임기 첫 해의 절반을 보내고 있는, 따라서 이렇다 할 대북정책의 가닥을 제대로 마련하지도 못한⁶³⁾ 오바마 행정부를

60) 북한은 그로부터 3달여 뒤인 9월 3일 신선호 유엔주재 북한대사를 통해 유엔안보리에 “폐연료봉의 제거리가 마감단계에서 마무리되고 있으며 추출된 플루토늄이 무기화되고 있다. 우라늄농축시험이 성공적으로 진행되어 결속단계에 들어섰다”고 통보했다. “北 “우라늄농축 성공, 플루토늄 무기화.” 『연합뉴스』 (온라인), 2009년 9월 4일, <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0002847198>(검색일:2013.6.11).

61) “보즈워스 ‘북한과 양자회담 준비...北, 2차 핵실험시 그에 따른 결과 맞을 것.’ 『뉴스』 (온라인), 2009년 5월 8일, <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=003&aid=0002663980>(검색일:2013.6.11); “미국무부 ‘北과 양자대화 용의.’ 『연합뉴스』 (온라인), 2009년 5월 9일, <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0002651238>(검색일:2013.6.12).

62) 오바마 대통령은 6월 16일 한·미 정상회담 뒤 기자회견에서 협상을 원한다고 말하면서도, 북한이 호전적으로 행동을 하고 오래 기다리면 도발행위에 보상이 이루어지는 패턴을 이제는 깨야 한다고 역설했다. 또한 대북 제재의 ‘집행’도 강력히 주장했다. “한미정상 기자회견 일문일답.” 『연합뉴스』 (온라인), 2009년 6월 17일, <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0002718746>(검색일:2013.6.13).

63) 심지어 오바마 행정부는 2009년 6월 중순까지 대북정책 진용을 제대로 갖추지 못한 상태였다. 전통적인 양자대화 채널인 북·미 뉴욕채널이 본격적으로 가동되기 시작한 건 6월 25일 커트 캠벨 국무부 동아태 담당 차관보 인준 통과로 ‘클린턴 국무장관→스타인버그 차관→캠벨 차관보→보즈워스 대북정책 특별대표→성 김 북한특사’ 라인이 완전히 갖춰진 뒤였다.

이처럼 쉴 새 없이 몰아 붙였을까? 실제로 부시 행정부 8년 동안 북한이 각각 한 차례씩의 장거리 미사일 시험발사(2006년 7월)와 핵실험(2006년 10월)을 했던 걸 떠올려보면, 2009년 대미 공세의 속도와 강도는 ‘속도전’이라고 불려도 무리 없을 정도로 전례 없이 빠르고 강했다.

이와 관련해 주목할 점은 이 기간 북한 안에서는 김정은을 후계자로 등장시키기 위한 작업이 역시 속도전으로 전개되고 있었다는 사실이다. 2009년 2월부터 김정은 위대성 자료가 교원들에게 배포됐고, 4월에는 김정은 찬양 노래인 「발걸음」 보급 지시가 내려졌으며, 5월부터는 당 차원에서 조직적인 선전 사업을 시작했다. 6월에는 국가정보원도 김정은 후계 사실을 공식 확인했다. 끝으로 6월에는 4월에 최고인민회의를 개최한 지 불과 두 달 만에 최고인민회의를 재소집해 장성택을 김정일의 “제의에 따라” 국방위원회 부위원장 임명함으로써 후계체제를 강화했다.⁶⁴⁾

북한은 두 달 전 개헌 때 국방위원회의 임무와 권한에 “선군혁명로선을 관철하기 위한 국가의 중요정책을 세운다”(제109조 1호)를 포함시킴으로써 국방위원회의 국가정책수립권을 명문화하고, 그동안 최고인민회의 상임위원회에만 있던 국가기관의 결정, 지시 ‘폐지’ 권한을 국방위원회에도 부여하는(제109조 4호) 등 국가기구 중 국방위원회의 위상과 역할을 더욱 강화하고 있었다. 이러한 흐름 속에서 장성택을 국방위원회 부위원장에 임명한 건, 김정은이 후계자로서 반드시 거쳐야 할 당, 국가, 군대 장악과정에서 국가 장악을 후견하기 위한 조치로 이해된다.

결론적으로 북한이 2009년 상반기에 다급하게 미국을 밀어 붙였던 배경에는 오바마 행정부의 적대국 관계개선 공언에 대한 기대감도 기대감이지만, 무엇보다 김정은 후계체제의 조기 안착을 위해 자기 대에 안보 수준을 획기적으로 높이려는 김정일의 의지가 크게 놓여 있었다고 판단할 수 있다.⁶⁵⁾ 출범

64) 이영중, 『후계자 김정은』, pp. 118~145.

65) 김정일이 자기 스스로 북·미관계정상화, 북·일관계정상화를 마무리 짓고 싶었을 것이라는 추측은 2009년 4월 헌법 개정을 통해 국방위원장에게 ‘중요 조약 비준권을 명시적으로 부여한 사실로도

초기 연이은 강공이 오바마 행정부의 운신 폭을 좁히는 측면이 분명히 있지만, 건강 악화 상태에서 후계체제를 구축해가야 할 김정일에게는 그다지 중요한 고려 사항이 아니었을 것이다. 조기에 핵무기 보유국으로서의 지위를 명확히 한 뒤, 오바마 행정부와 '통 큰 협상'을 벌이겠다는 것. 이러한 김정일의 구상이 바로 2009년 상반기 속도전의 핵심 원인이었다고 판단된다.

이상 살펴본 것처럼 북한이 2009년 들어 대미 공세 속도를 연일 높이자, 대북 외교 진용을 갖춘 오바마 행정부는 7월부터 북한과의 진지한 대화를 추진하기 시작했다. 캄벨 국무부 동아태 담당 차관보는 7월 19일 첫 방한에서 "북한이 중대하고 불가역적인 조치를 취한다면 미국을 비롯한 관련국은 북한이 매력력을 느낄 수 있는 포괄적 패키지를 제공할 수 있다는 점을 스티븐 보즈워스 대북정책 특별대표와 성김 6자회담 수석대표 등이 명백히 했다"고 강조했다.⁶⁶⁾ "매력력을 느낄 수 있는 포괄적 패키지"라는 언급은 미국이 북한과의 협상을 염두에 두고 자국 안을 구체적으로 마련했음을 보여준다.

8월 초에는 빌 클린턴 전 대통령이 방북해 그를 매개로 한 오바마와 김정일의 '간접 대화'가 이루어졌고, 마침내 미 국무부 필립 크롤리 공보담당 차관보는 9월 11일 정례브리핑에서 "북한과 양자 논의에 들어갈 준비가 돼 있다"면서 "우리는 양자대화의 방식과 장소를 앞으로 2주일 내에 결정하려고 한다"고 말했다.⁶⁷⁾ 북한과의 양자대화 추진 의사뿐 아니라 구체적 계획까지 공개적으로

로 밝힌 것이다.

한편, 북한은 이명박 정부 출범 이후 대결일로를 걷던 태도에서 벗어나 2009년 8월부터 '북한판 햇볕정책' 또는 '북·미관계-남북관계 병행 진전 전략'이라고 이름 붙일만한 대남 유화책을 펼쳐 나갔다. 계기가 됐던 건 8월 16일 김정일-현정은 면담이었고, 곧 이은 김대중 대통령 조문, 추석 이산가족 상봉, '임진강 수해 방지를 위한 남북 당국 간 실무회담' 등으로 남북 사이에는 오랜만에 훈풍이 불었다. 심지어 남북은 그해 가을 임태희 청와대 비서실장과 김양건 조선노동당 통일전선부장을 내세워 '남북정상회담'을 비밀리에 추진하기도 했다.

이처럼 북·미대화 이어 남북대화마저 재개되고, 일본에서는 2009년 9월 새로 출범한 하토야마 내각이 아소 내각의 강경기조에서 벗어나려는 움직임을 보이면서⁶⁸⁾ '대화를 통한 한반도 비핵화'가 2008년 12월 이후 2년 여만에 다시 제 궤도를 찾아나갔다.

10월 리근-성 김이 대표로 나선 북·미 실무회담에서 보즈워스 대북정책 특별대표 방북이 합의됐고, 마침내 12월 8~10일 보즈워스가 오바마의 '친서'를 가지고 방북해 "2005년 9월 공동성명의 모든 요소를 논의했다." 보즈워스가 언급한 "모든 요소"는 "비핵화뿐만 아니라 평화체제 그리고 6자 당사국들 간에 관계정상화 그리고 경제적인 지원 등등을 다 포함하는 것"으로,⁶⁹⁾ 미국이 북한과의 '통 큰 협상'에 나설 뜻이 있다는 점을 분명히 한 셈이었다. 북한 외무성 대변인 역시 12월 11일 "쌍방은 평화협정체결과 관계정상화, 경제 및 에네르기협조, 조선반도비핵화 등 광범위한 문제들을 장시간에 걸쳐 진지하고 허심탄회하게 논의하였다"며 보즈워스의 발언을 확인해줬고, 나아가

뒷받침할 수 있다. 김진환, "심층해설: 2009년 4월 헌법개정안 북." 『민족21』, 2009년 11월호. 정창현 역시 "김정일 위원장의 마지막 3년은 김정일시대의 결산이자 변화의 조건을 만드는 과정이었다"며 김정일이 2009년 김정은 후계체제 등장 이후 경제정책, 대외정책 부문에서 어떻게 김정은 시대의 기본노선을 만들어갔는지 서술하고 있다. 정창현, "김정은시대의 '변화'를 준비해 놓은 김정일 위원장." 『통일뉴스』 (온라인), 2013년 5월 13일, <http://www.tongilnews.com/news/article-View.html?idxno=102477>(검색일:2013.6.13). 요컨대 2009년 이후 김정일의 활동은 후속 세대의 안전을 위한 행보라는 맥락에서 이해할 수 있다.

66) "캠벨 '北, 불가역조치시 포괄적 패키지.'" 『연합뉴스』 (온라인), 2009년 7월 18일, <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0002770831>(검색일:2013.6.14).

67) "美 '北과 양자대화..2주내 결정.'" 『연합뉴스』 (온라인), 2009년 9월 12일, <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0002860746>(검색일:2013.6.14).

68) 가장 대표적인 변화가 하토야마의 적극적 방북 의지 표명이다. "하토야마 '북한, 필요하면 가겠다.'" 『연합뉴스』 (온라인), 2009년 12월 11일, <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0003021710>(검색일:2013.6.14).

69) "보즈워스, '회담 매우 유익했다'" 『연합뉴스』 (온라인), 2009년 12월 10일, <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0003018487>(검색일:2013.6.15).

“6자회담재개의 필요성과 9·19공동성명리행의 중요성과 관련하여서도 일련의 공동인식이 이룩되었다”면서 오바마 행정부 출범 이후 첫 북·미 고위급 접촉 결과에 대해 만족감을 표시했다.⁷⁰⁾

이후 북한은 평화협정 체결을 비핵화의 전제조건으로 분명히 적시하는 동시에 비핵화 과정의 문으로 다시 들어서기 위한 조건을 미국에 구체적으로 제안했다. 비핵화 과정 재개를 위해서는 “제재라는 차별과 불신의 장벽”을 제거하라는 것이었다.⁷¹⁾ 미국이 이에 대해 난색을 표명하면서 6자회담 재개가 다시 벽에 부딪치자, 6자회담 의장국인 중국은 2월 초 왕자루이 중국공산당 대외연락부장을 북한에 보내 ‘중재안’ 마련에 나섰다. 그리고 곧이어 김계관 외무성 부상이 중국을 방문, 6자회담 재개 조건과 관련해 ‘일정한 양보’를 한 것으로 전해지면서,⁷²⁾ 한 차례 북·미 고위급접촉을 거쳐 3월 말~4월 초에는 6자회담이 재개될 것이라는 전망이 외교가를 지배했다.⁷³⁾

하지만 2010년 3월 ‘천안함 사건’이 터지면서 이 모든 흐름은 중단됐다. 3월 26일 천안함이 침몰하자 오바마 행정부, 하토야마 내각, 이명박 정부는 빠르게 과거 행태로 돌아가 버렸다. 하토야마 내각은 천안함 사건을 ‘오키나와 미군 기지 이전’이라는 자신의 핵심 공약 불이행의 방패막이로 삼았고,⁷⁴⁾ 한·미는 7월 동해상에서 핵항공모함인 조지 워싱턴 호까지 투입한 사상 최대 규모의 합동군사훈련을 진행하며⁷⁵⁾ 대화의 문을 닫아 버렸다.

70) 북한 외무성 대변인이 『조선중앙통신사』 기자가 제기한 질문에 대답(2009년 12월 11일).

71) 북한 외무성 성명(2010년 1월 11일): “北 유엔대사 ‘체제 풀리면 회담 복귀.’” 『연합뉴스』 (온라인), 2010년 1월 13일, [http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0003070042\(검색일:2013.6.15\)](http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0003070042(검색일:2013.6.15)).

72) “北, ‘일정한 양보’..中 중재안 마련.” 『연합뉴스』 (온라인), 2010년 2월 23일, [http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0003135895\(검색일:2013.6.15\)](http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0003135895(검색일:2013.6.15)).

73) “中 중재 가속화..6자재개 ‘모색과정.’” 『연합뉴스』 (온라인), 2010년 3월 7일, [http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0003156543\(검색일:2013.6.16\)](http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0003156543(검색일:2013.6.16)).

74) “미, 일 후텐마 이전지 합의..원안대로.” 『연합뉴스』 (온라인), 2010년 5월 23일, [http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=104&oid=001&aid=0003290044\(검색일:2013.6.16\)](http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=104&oid=001&aid=0003290044(검색일:2013.6.16)).

75) “韓美연합훈련 종료, ‘北에 강력한 경고.’” 『연합뉴스』 (온라인), 2010년 7월 28일, [http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0004356153\(검색일:2013.6.17\)](http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0004356153(검색일:2013.6.17)).

천안함 사건 이후 김정일과 김정은은 반년 넘게 허송세월을 하고 말았다. 북·미 공개 접촉은 중단된 채 북한은 미국에 제재 해제, 미국은 북한에게 ‘남북화해’로 집약되는 태도 변화를 주문하며 평행선만 달린 것이다. 북한은 2010년 9월 28일 3차 당대표자회에서 김정은을 당 중앙군사위원회 부위원장에 선임하며 김정은 후계체제를 공식화한 뒤, 9월 30일 2년 여 만의 남북군사실무회담, 10월 말~11월 초 이산가족상봉 등 미국의 요구에 부응하려는 듯 남한과의 관계개선을 도모해봤지만, 천안함 사건 사과와 책임자 처벌이라는 이명박 정부의 원칙적 입장 앞에 가로 막히고 만다.

북한은 이처럼 한·미가 천안함 정국에서 적극적으로 빠져나올 생각 없이 시간 끌기에 나서자, 우라늄농축 시설 공개에 이어 마침내 11월 23일 ‘연평도 포격’이라는 초강경 카드로 대응했다. 연평도 포격전 이후 좀처럼 회복 계기를 찾지 못하던 남북관계는 이명박 대통령이 2011년 7월 들어 대북정책 기조 전환 의사를 드러내면서⁷⁶⁾ 조금씩 풀려나갔다. 예를 들어 7월 22일에는 아세안지역안보포럼(ARF)이 열린 인도네시아 발리에서 남북 6자회담 수석대표가 공식 회동했고, 7월 25일에는 통일부가 금강산관광 재개를 위한 당국간 회담을 북한에 제의했다. 그동안 2008년 7월에 발생했던 박왕자씨 사망 공식 사과, 진상 규명 및 재발 방지 약속, 관광객 신변안전 보장 등 ‘3대 선결조건’ 진전 없이는 당국간 회담 없다는 입장에서 후퇴한 것이다. 또한 이명박 정부는 8월 3일 대한적십자사 총재 명의로 수해 피해 지원을 위해 50억 원 규모의 물품을 전달하겠다는 내용의 통지문을 북한에 전달하기도 했다. 북한 역시 이에 호응해 이명박 대통령에 대한 공개 비난을 중단했다.⁷⁷⁾

naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0004356153(검색일:2013.6.17).

76) 이명박 대통령은 7월 1일 민주평화통일자문회의 15기 출범식 축사에서 “지난해 천안함 폭침과 연평도 사태로 불안한 정세가 조성됐지만 우리는 거기에 머물러 있을 수는 없다”며 “그렇게 하기 위해서는 무엇보다 신뢰를 회복할 수 있도록 진정성과 책임성을 갖고 대화와 협력의 길로 나아가야 한다”고 발언했다.

77) 조선중앙통신, 조선중앙TV, 조선중앙방송, 평양방송, 우리민족끼리 등 북한 5대 매체들은 2011년 5월11일부터 8월 5일까지 총 1천70건에 달하는 이 대통령 실명 비난기사를 내보냈지만, 인도네시

이명박 대통령이 2011년 8·15경축사에서는 전향적 대북정책을 발표하지 않고, 곧이어 북한이 8월 22일 금강산 지역 남한 부동산과 재산에 대한 법적 처분 단행과 남한 시설물 출입 차단 등을 통보하면서 남북관계가 다시 경색되는 듯 했지만, 9~10월에는 다시 남북 모두 유연성을 발휘하며 관계회복을 모색했다. 예를 들어 6자회담 재개를 위한 남북 수석대표 회담(9월 21일, 베이징)이 계속됐고, 무엇보다 남북관계 ‘단절의 상징’인 금강산 관광 재개 문제에 대해서도 남북이 유연한 태도를 지속했다.⁷⁸⁾

이처럼 남북관계가 7월 들어 순항하기 시작하자, 미국도 북핵 폐기라는 목표를 향해 다시 움직이기 시작했다. 7월 28~29일 뉴욕에서는 1년 7개월 만에 북·미고위급회담이 개최됐고, 8월 24일 북·러 정상회담에서 김정일 국방위원장은 앞으로 열릴 회담 과정에서 핵물질 생산 및 핵실험을 잠정중단(모라토리엄)하겠다는 의사를 밝힘으로써, 우리늄농축 중단, 핵·미사일 실험 중단 같은 미국의 핵심 요구를 어느 정도 수용했다.⁷⁹⁾ 또한 2차 남북 수석대표 회담 종료 뒤에는 2차 북·미고위급회담이 10월 24~25일 제네바에서 성과적으로 진행됐다.⁸⁰⁾

그런데 가을 들어 대북정책 최종결정권자인 이명박 대통령의 대북 입장이

아 발리에서 이루어진 남북 비핵화회담을 전후로 현저히 줄어들었고 8월 5일부터는 대통령 실명 비난 기사를 내보내지 않았다. “北매체,李大統領 비난 문구 삭제후 보도.” 『연합뉴스』 (온라인), 2011년 8월 9일, <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0005203716> (검색일:2013.6.17).

78) 류우의 통일부 장관은 10월 21일 기자간담회에서 금강산 관광과 관련해 “신변 안전보장과 사고 재발방지 조치를 확실치 취하면 관광 재개 문제는 논의할 수 있다”고 밝히고, 이산가족 상봉문제에 대해서도 “조속한 시일 내에 남북 이산가족 재상봉이 이뤄질 수 있도록 모든 노력을 하겠다”고 발언했다. 북한 역시 10월 중순 경 ‘현대이산’과의 협의 과정에서 당국 간 회담을 제안해왔고, 특히 리종혁 조선아시아태평양위원회 부위원장이 10월 17~20일 미국 조지아 대학에서 열린 남북·미 전문가 회의에서 남측의 요구를 수용해 관광객 신변안전을 ‘문서’로 보장해줄 수 있다는 발언까지 했다. “두 번 합의한 정상회담 남측이 과거, 박주선, 북한 리종혁과 면담 발언 공개.” 『경향신문』, 2011년 10월 26일.

79) “<김정일 방러> 美 ‘WMD 모라토리엄’ 대응 주목.” 『연합뉴스』 (온라인), 2011년 8월 25일, <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0005228258> (검색일:2013.6.17).

80) “‘지금 북미는 새 비핵화 노정도 초안 작성중’ <조선신보>.” 『통일뉴스』 (온라인), 2011년 10월 28일, <http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=96478> (검색일:2013.6.17).

다시 강경해지고, 남한 군부가 연평도 포격전 1주기를 맞아 서해에서 대규모 군사훈련을 실시하면서 남북 사이에는 다시 냉기류가 흐르기 시작했다. 이명박 대통령은 11월 23일 서북도서방위사령부를 찾아 “아직도 북한은 이 문제에 대해서 공식적인 사과가 없다. 나는 언젠가는 민족이 화합하기 위해서라도 북측이 공식적으로 뜻을 밝힐 것으로 기대하고 있다”고 말했다.⁸¹⁾ 북한의 ‘공개’ 사과를 요구하던 7월 전 입장으로 후퇴한 것이다. 그러자 북한 조선인민군 최고사령부는 11월 24일 이른바 ‘청와대 불바다’ 발언으로 남한의 서해 군사훈련에 강력한 경고를 보냈다.

이와 달리 북·미관계는 순항했다. 미국이 연평도 포격전 이후 2011년 상반기까지 보여준 태도와 달리, 이명박 정부를 따르기보다 선도적으로 유화적 대북정책을 펼친 결과다.

2011년 12월 17일 김정일 국방위원장이 급서하자, 힐러리 클린턴 국무장관은 12월 19일 오후 9시(현지시각)에 “북한 주민의 안녕을 깊이 우려한다”며 “이 어려운 시기 동안 우리의 염려와 기도가 그들과 함께할 것”이라고 밝혔다.⁸²⁾ 비록 1994년 7월 1차 ‘조문정국’ 때 사용했던 애도(condolence)라는 표현은 없었지만,⁸³⁾ 북한의 새로운 지도부를 향해 협상의지는 보여준 행위였다. 이명박 정부 역시 12월 20일 오후 4시 “정부는 김정일 위원장의 사망과 관련하여 북한 주민들에게 위로의 뜻을 전합니다”라며 공식적으로 조의를 표명했지만, 북한의 반응은 싸늘했다. 이명박 정부가 “민심을 반영한 조의는 《북정권과 분리된 주민들에 대한 위로》로 격하”시켰다며 불쾌한 감정을 드러냈고, “리명박 역적패당과는 영원히 상종하지 않을 것”이라고까

81) “李大統領 ‘北, 연평도 포격도발 입장표명 기대.’” 『연합뉴스』 (온라인), 2011년 11월 23일, <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0005385552> (검색일:2013.6.18).

82) “<美 ‘조의성명’ 발표..‘한미 공조’-北반응 주목>.” 『연합뉴스』 (온라인), 2011년 12월 20일, <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0005429675> (검색일:2013.6.18).

83) 1994년 7월 1차 ‘조문정국’ 때 미국의 대응은 아래 글 참조. 김진환, “반동의 추억: 김일성 사망과 조문정국.” 『민족문화연구』, 59호, 2013, p. 19.

지 주장한 것이다.⁸⁴⁾

김정일 국방위원장 사망국면을 지나자마자 북·미는 3차 북·미고위급회담을 재개해(2012년 2월 23일~24일, 베이징) ‘2·29합의’를 채택했다. 합의의 핵심은 2009년 이후 중단된 9·19공동성명 이행 의지와 미국의 대북 적대 의사 부재를 재확인하고, “조미관계를 개선하기 위한 노력의 일환으로 일련의 신뢰조성조치들⁸⁵⁾을 동시에 취하기로” 한 것이다. 다만, 북한이 비핵화의 전제 조건으로 주장하던 ‘평화협정’ 체결과 관련해서는 북한은 합의 내용을 발표하며 공개적으로 언급한 반면, 미국은 공개적으로 언급하지 않았다.⁸⁶⁾ 양국 간 입장 차이가 확연히 드러나는 대목이다.

어쨌든 2·29합의 당시까지만 해도 북한의 안보 전략은 2009년 들어 목표(한반도 평화협정 체결, 비핵시대 조치의 포괄적 관철)와 수단(우리남 핵무기 개발) 양 측면에서 진화하기는 했지만, 실존하는 핵무기 ‘포기’를 대가로 안보를 확보하려 했다는 점 때문에 큰 틀에서는 바뀌지 않았다고 평가할 수 있다.

V. 핵무기-안보 교환 전략의 전환? : ‘비핵화 협상 종결론’ 등장

위에서 살펴본 것처럼 핵무기-안보 교환 전략의 진화는 주로 김정일의

84) 북한 국방위원회 성명(2012년 12월 30일).

85) 미국은 문화, 교육, 체육 등 여러 분야에서 북한과 인적 교류를 확대하기 위해 노력하고, 북한에 24만톤의 영양식품을 제공하고 추가적인 식량지원을 실현하기 위해 노력하겠다고 약속했으며, 북한은 장거리 미사일 발사, 핵실험, 우리남 농축 활동 유예를 약속했다. 『조선중앙통신』(온라인), 2013년 2월 29일.

86) 북한 외무성 대변인이 『조선중앙통신』 기자의 질문에 대답하는 형식으로 공개된 북한 발표문에는 “조미쌍방은 9·19공동성명리행의지를 재확인하고 평화협정이 체결되기전까지 정전협정이 조선반도의 평화와 안정을 위한 초석으로 된다는 것을 인정하였다”고 적혀 있는 데 반해, 미 국무부 대변인의 2·29합의 관련 ‘언론 발표문’(Press Statement)에는 “The United States recognizes the 1953 Armistice Agreement as the cornerstone of peace and stability on the Korean Peninsula”라고 다르게 적혀 있다.

와병과 김정은 후계체제 등장이라는 내부 요인과 부차적으로 오바마 행정부의 적대관계 전환 의사 표명이라는 외부 요인이 결합된 산물이었다.

하지만 오바마 행정부는 1기 임기 4년 동안 대북 적대정책을 근본적으로 바꾸지 않았다. 무엇보다 1기 임기 마지막 해인 ‘2012년’에 오바마 행정부가 연이어 북한을 자극하는 일이 발생하자 북한은 10년 가까이 고수해왔던 핵무기-안보 교환 전략의 ‘전환’ 의지까지 공개적으로 밝히며 2013년 상반기 동안 강경한 대미 정책을 구사했다. 먼저 북한 안보 전략 전환에 영향을 끼친 몇 가지 원인을 좀 더 구체적으로 확인해보자.

첫째, 북한은 3월 16일 인공위성 발사를 국제사회에 예고하고, 국외 기자들과 전문가들을 북한에 불러들여 발사 준비과정까지 참관하게 한 뒤 4월 13일 장거리 로켓 ‘은하 3호’를 발사했다. 2·29합의에 따른 북한의 의무는 정확히 ‘장거리 미사일 발사 중단’⁸⁷⁾이었기 때문에 인공위성을 실은 은하 3호 발사는 엄밀히 볼 때 2·29합의 위반이 아니었다. 그럼에도 불구하고 미국은 약속했던 ‘영양지원’을 하지 않았고 나아가 북한의 행위를 강하게 규탄하는 유엔 안보리 의장성명 채택을 주도했다. 이러한 사태 전개를 바라보며 북한은 미국에게 합의 이행 의지가 없다고 판단했고, 유엔안보리 의장성명 채택 다음 날인 4월 17일 외무성 성명을 통해 2·29합의에 더 이상 구속되지 않겠다는 입장을 공개적으로 밝혔다.⁸⁸⁾

둘째, 2012년 7월에는 북한이 대미 안보 전략을 “전면적으로 재검토”하게 만든 계기라고 주장하는 사건이 발생했다. 2·29합의에 구속되지 않겠다고 선언한 뒤에도 북한은 추가 핵실험을 자제하며 미국을 향해 대북제재 조치를 중단하라는 요구를 하고 있었다.⁸⁹⁾ 하지만 미국은 북한을 향해 대화를 하려

87) 미 국무부 대변인의 2·29합의 관련 ‘언론 발표문’(Press Statement)에도 다음과 같이 장거리 미사일 발사 중단이 명기되어 있다. “the DPRK has agreed to implement a moratorium on long-range missile launches.(...)”.

88) 북한 외무성 성명(2012년 4월 17일).

89) 북한 외무성 대변인이 『조선중앙통신』 기자의 질문에 대답(2012년 5월 22일). 북한 외무성 대변인 담화(2012년 6월 9일).

면 먼저 구체적인 비핵화 조치를 취하라고 요구하는 한편, 핵무기 개발 대신 북한 주민의 민생, 인권 개선 등에나 신경 쓰라는 발언으로 북한 정권을 자극했다.⁹⁰⁾ 이 와중에 이른바 ‘전영철 사건’이 발생했다.

7월 16일 북한 조국평화통일위원회는 남한과 미국 정부의 지령을 받고 북한에 침투한 테러범을 적발했다고 주장했다. 북한은 3일 뒤인 7월 19일 평양 인민문화궁전에서 “특대형 테러사건을 감행하려던 월남포섭자” 전영철을 공개하고 내외신 기자회견을 갖도록 했다. 북한이 밝힌 전영철의 “특대형 테러사건”은 미국과 남한정보기관의 사주를 받고 “최고준엄”, 곧 김일성 일가의 동상과 기념비 등을 파괴하는 것이었다.⁹¹⁾ 그리고 마침내 북한 외무성 대변인은 20일 성명에서 “제반 상황은 우리로 하여금 핵문제를 전면적으로 재검토하지 않을수 없게 하고 있다”며 안보 전략 재검토 의사를 ‘처음으로’ 공개적으로 드러냈다.⁹²⁾

위 성명 발표 직후인 7월 31일~8월 2일 싱가포르에서 이루어진 비공식 북·미 접촉에 참가한 미국 인사가 핵문제 관련 북한 입장이 초강경 입장으로 돌아섰다고 밝힌 점,⁹³⁾ 위 접촉 때 최선희 북한 외무성 북미국 부국장이 “북한은 미국으로부터의 위협이나 적대시정책이 사라질 때까지는 비핵화를

생각할 수 없다. (...) 북한은 이 공동성명을 유지할 것인지 포기할 것인지 숙고할 수밖에 없다. 그것은 지금 정책에 대한 검토에 달려 있다”고 발언한 점⁹⁴⁾ 등을 보면, ‘전영철 사건’이 북한 안보 전략 변화에 영향을 끼친 건 분명하다.

전영철 사건이 북한 안보 전략 전환에 영향을 끼쳤다는 주장은 북한 외무성이 2012년 8월 31일 발표한 비망록 「미국의 대조선적대시정책은 조선반도핵문제해결의 기본장애」(이하 8·31비망록)로도 뒷받침할 수 있다. 8·31비망록은 앞에서 소개한 7월 20일 외무성 대변인 성명을 다시 한 번 환기하면서 시작되며, 본문은 크게 3부분으로 나누어져 있다. 첫째, 북한은 미국이 2·29합의를 포함해 “그전의 모든 조미합의들”을 어떻게 파기했는지 조목조목 지적하면서 “20년에 걸친 조미회담력사는 미국의 대조선적대관념이 먼저 뿌리뽑히지 않는 한 동시행동원칙도 은을 내지 못한다는것을 보여주었다”고 결론지었다. 둘째, 제2차 세계대전 종결 시점부터 현재까지 “미국의 대조선적대시정책” 역사를 군사, 경제부문으로 나누어 상세히 적어놓았다. 셋째, “핵문제를 전면적으로 재검토하지 않을수 없게 된 동기이며 배경”을 상세히 제시했는데 이 부분에서 바로 전영철 사건을 재검토 동기 중 하나로 언급하고 있는 것이다.⁹⁵⁾

셋째, 북한 주장에 따르면 ‘한·미 미사일지침 개정’ 또한 북한의 안보 전략 전환을 추동한 사건 중 하나다. 2012년 10월 7일에 이명박 정부가 개정된 한·미 미사일지침 내용을 발표하자,⁹⁶⁾ 북한은 10월 9일 국방위원회 대변인 성명, 조국평화통일위원회 대변인 담화, 10월 10일 외무성 대변인 담화를 잇달아 발표해 미사일지침 개정으로 미국의 대조선적대시정책이 명백해지고

90) “한미 “포괄적 연합 방어태세 강화”...공동성명 전문.” 『뉴시스』 (온라인), 2012년 6월 15일, <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=104&oid=003&aid=0004555335>(검색일:2013.6.18). ; “北외무성, 힐러리 장관 실명 비난.” 『연합뉴스』 (온라인), 2012년 6월 17일, <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0005651330>(검색일:2013.6.18).

91) “北·南·美 지령 받은 테러범 적발.” 『연합뉴스』 (온라인), 2012년 7월 16일, <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0005700103>(검색일:2013.6.19); “北 적발 테러범 '남정보기관서 임무받아'.” 『연합뉴스』 (온라인), 2012년 7월 20일, <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0005707999>(검색일:2013.6.19); “北 적발 테러범 전영철 “동까모” 활동..미국 배후.” 『동일뉴스』 (온라인), 2012년 7월 20일, <http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=99206>(검색일:2013.6.19).

92) 북한 외무성 대변인 성명(2012년 7월 20일).

93) “美, ‘싱가포르 접촉서 北 강경태도에 실망’.” 『연합뉴스』 (온라인), 2012년 8월 8일, <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0005746837>(검색일:2013.6.19).

94) 백학순, “북미관계에 대한 북한의 입장’과 언론의 오도(誤導).” 『프레시안』 (온라인), 2012년 8월 22일, http://www.pressian.com/article/article.asp?article_num=30120822095039(검색일:2013.6.20).

95) 북한은 10월 7일에 8·31비망록을 유엔안전보장이사회 공식문건(S/2012/680호)으로 배포했다.

96) 개정 결과 한국 탄도 미사일 사거리는 기존 300km에서 800km로 늘어났고, 항속거리 300km 이상인 무인 항공기(UAV) 탑재 중량도 500kg에서 최대 2.5t으로 증가됐다. 북한 전역을 남한의 사정권에 두게 된 것이다.

엄중해진 이상 핵·미사일 능력을 더욱 강화해나가겠다고 선언했다.

특히 주목할 점은 위 국방위원회 대변인 성명 중에 “최근 우리와 공식 및 비공식석상에서 만난바 있는 미국가안전보장회의와 중앙정보국의 중진정책 작성자들도 미국의 대조선적대시정책은 없다고 하였다. 그러나 현실은 우리에게 보낸 미국의 그 모든 메세지가 거짓이었다는것을 그대로 보여주고있다”는 구절이다.⁹⁷⁾ 성명 발표 당시 이 구절은 별로 주목받지 않았는데, 11월 말 국내 한 신문사가 2012년 4월에 이어⁹⁸⁾ 8월에도 미국 당국자가 극비 방북했다는 사실을 밝혀내면서⁹⁹⁾ 이목을 끌었다. 요컨대 8월 미국 당국자 방북 이후 대미 강경책을 자제했음에도 불구하고, 미국은 한·미 미사일지침을 개정해 대북 적대정책 수준을 높였다는 게 북한이 위 성명을 통해 말하려는 골자였다.

넷째, 2012년 12월 12일 북한의 은하 3호 ‘재발사’ 이후 미국이 보여준 태도는 북한의 대미 불신을 정점으로 이끌었다. 8월 미국 당국자의 극비 방북 때 북한이 미 대선이 끝날 때까지 군사 도발 자세를 약속했는지는 현재까지 알 수 없다. 어쨌든 북한은 8월 이후 3개월 동안 침묵하다가 미 대선이 끝나자마자 평양시 산음동 병기연구소에서 서해 동창리 미사일기지로 장거리 로켓 부품을 옮기기 시작했다.¹⁰⁰⁾ 북한은 자신이 이처럼 나름대로 성의를 보이며 장거리 로켓을 발사했는데도 불구하고, 2기 오바마 행정부가 주도해 2013년 1월 22일 대북제재 대상을 대폭 확대한 유엔안보리 결의 2087호를 채택하자¹⁰¹⁾ 1월 23일 외무성 성명을 통해 마침내 안보 전략 전환을 공개적으로

97) 북한 국방위원회 대변인 성명(2012년 10월 9일).

98) “북미 접촉 유지..美관리 지난달 극비 방북.” 『연합뉴스』 (온라인), 2012년 5월 23일, <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0005623197>(검색일:2013.6.20).

99) “백악관인사 8월 극비방북... 美대선 관련 거래?” 『동아일보』, 2012년 11월 29일.

100) 위의 신문, 2012년 11월 29일.

101) “안보리 대북제재 강화..추가 도발 땀 중대 조치.” 『연합뉴스』 (온라인), 2013년 1월 23일, <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0006053857>(검색일:2013.6.20).

선언했다.

다섯째, 지금까지 살펴본 외부 원인들에 더해 2012년 4월 조선노동당 제1비서, 국방위원회 제1위원장 등 당·국가 최고직위에 공식적으로 등극한 김정은이 강력한 군사지도자 이미지를 인민들에게 각인시키고, 동시에 대미 군사작전 계획을 실험해보기 위해 강경한 대미 정책을 펼친 것도 2013년 봄 한반도 전쟁위기의 원인 중 하나라고 볼 수 있다.¹⁰²⁾ 북한의 공식 문헌들은 당연히 이러한 원인을 언급하고 있지 않지만, 지난 몇 달 간 북한에서 쏟아져 나온 김정은의 군사적 위대성과 담대함을 칭송하는 기사들은 북한의 새 지도부가 대미 강경책을 펼치며 군사적 긴장을 고조시킨 이유가 무엇인지를 간접적으로 드러내준다.

북한은 2013년 1월 23일 외무성 성명을 통해 ‘9·19공동성명 사멸’을 처음으로 공식 주장하면서 ‘조선반도 비핵화’를 위한 대화는 더 이상 없을 것, “핵억제력을 포함한 자위적인 군사력을 질량적으로 확대강화하는 임의의 물리적대응조치들을 취하게 될 것” 등을 천명했다.¹⁰³⁾ 다음 날 북한은 국방위원회 성명을 통해 한 차례 더 자신의 전략 전환 의사를 명확히 공표한 뒤,¹⁰⁴⁾ 1월 25일 조국평화통일위원회 성명을 통해 한반도비핵화선언 무효화를 선언하며 남한을 향해 대북제재에 동참하지 말 것을 요구했다. 곧이어 27일에는 김정은이 주재한 ‘국가안전 및 대외부문 일꾼협의회’를 갖고 ‘실제적이며 강도 높은 국가적 중대조치’를 취하기로 결정하더니,¹⁰⁵⁾ 그로부터 보름여 지난 2월 12일에 ‘국가적 중대조치’의 하나가 분명한 3차 핵실험을 전격적으로 단행했다.¹⁰⁶⁾

102) 김종대, “한-미가 아닌 북-미 군사연습이다.” 『한겨레』, 2013년 4월 5일.

103) 북한 외무성 성명(2013년 1월 23일).

104) 북한 국방위원회 성명(2013년 1월 24일).

105) “北 ‘김정은, 국가적 중대조치 결심.’” 『연합뉴스』 (온라인), 2013년 1월 27일, <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0006060549>(검색일:2013.6.20).

106) 북한은 핵실험 당일 외무성 대변인 담화를 통해 3차 핵실험은 “최대한의 자제력을 발휘한 1차적인 대응조치”라며 “미국이 끝까지 적대적으로 나오면서 정세를 복잡하게 만든다면 보다 강도높은

이러한 무력시위에도 불구하고 미국·남한이 3월 1일부터 60일 예정으로 지상, 공중, 해상에서 핵공격이 가능한 온갖 무기들이 동원된 대규모 합동군사훈련(키리졸브/독수리연습)을 시작하고, 유엔안보리에서 새로운 대북제재 결의안 채택을 추진하자 북한은 3월 5일 조선인민군 최고사령부 대변인 성명을 통해 추가적인 대미·대남 중대조치들을 예고 또는 단행하며 맞대응했다.¹⁰⁷⁾ 또한 3월 7일에는 “미국이 우리의 선의와 자제력에 대규모핵전쟁연습으로 대답하고 《년례적인》 전쟁연습이 실전으로 넘어가고 있는 상황에서 외교적해결의 기회는 사라지고 군사적 대응만 남았다”며 “침략자들의 본거지들에 대한 핵선제타격권리를 행사하게 될 것”이라고까지 경고했다.¹⁰⁸⁾

그래도 오바마 행정부가 유엔안보리 대북제재 결의안 2094호 채택(3월 7일)을 주도하자¹⁰⁹⁾ 북한은 결의안 채택 당일에 3월 11일부터 남북 불가침 관련 합의 전면 무효화, 한반도비핵화선언 백지화 재천명, 남북 사이 판문점 연락통로 폐쇄 등으로 맞섰다.¹¹⁰⁾ 곧이어 북한은 3월 9일 “이제 세계는 미국이 유엔안보리장리사회를 도용하여 반공화국 《제재결의》를 조작해낸 대가로 우리의 핵보유국지위와 위성발사국지위가 어떻게 영구화되는가를 똑똑히 보게 될것”이라고 천명했다.¹¹¹⁾

3월 하순부터는 북한의 행동이 기존 정전체제, 비핵화 규범 등을 파괴하는 것에서 실제 군사적 대응조치로까지 나아갔다. 북한 외무성 대변인이 밝힌

2차,3차대응으로 연속조치들을 취해나가지 않을수 없게 될것”이라고 밝혔다. 북한 외무성 대변인 답화(2013년 2월 12일).

107) 3차 핵실험에 이은 “보다 강력한 실제적인” 2차, 3차 대응조치 예고, 키리졸브가 시작되는 3월 11일부터 정전협정 백지화 선언, 조선인민군 판문점대표부 활동 전면 중단 등이 이날 북한이 단행을 예고하거나 실행한 중대조치들이다. 북한 조선인민군 최고사령부 대변인 성명(2013년 3월 5일).

108) 북한 외무성 대변인 성명(2013년 3월 7일).

109) “안보리, 대북 제재결의의 2094호 채택.” 『통일뉴스』 (온라인), 2013년 3월 8일, <http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=101687> (검색일:2013.6.20). 한편 미국 재무부는 유엔 차원의 제재와 별개로 3월 11일(현지시간) 대량파괴무기 확산을 방지하기 위한 행정명령(13382호)에 따라 북한의 대외금융 거래 및 외국환 담당 은행인 ‘조선무역은행’을 제재목록에 추가해 조선무역은행과 미국은행들의 금융거래를 중지시켰다.

110) 북한 조국평화통일위원회 성명(2013년 3월 8일).

111) 북한 외무성 대변인 성명(2013년 3월 9일).

공식 입장에 따르면 직접적 계기는 전략폭격기 B-52 출격(3월 8일, 19일, 25일)이다.¹¹²⁾ 북한은 세 번째로 B-52가 출격한 다음 날인 3월 26일 조선인민군 최고사령부 성명을 통해 “미국본토와 하와이, 괌도를 비롯한 태평양군 작전전구안의 미제침략군기지와 남조선과 그 주변지역의 모든 적대상물들을 타격하게 된 전략로켓군부대들과 장거리포병부대들을 포함한 모든 야전포병군집단들을 1호 전투근무태세에 진입”시켰고,¹¹³⁾ 같은 날 외무성 성명으로 한반도에 핵전쟁 상황이 조성되었다는 사실을 유엔안보리에 “공개통고”했다.¹¹⁴⁾

북한이 선택한 군사적 대응조치는 중거리 미사일 실전 배치였다. 북한은 3월 31일 조선노동당 중앙위원회 전원회의에서 ‘핵무력건설과 경제건설 병진노선’을 공식 채택했고,¹¹⁵⁾ 다음 날 최고인민회의 12기 7차 회의에서는 이 노선을 법적으로 뒷받침하기 위해 총 10개 항목으로 이뤄진 ‘자위적 핵보유국의 지위를 더욱 공고히 할 데 대하여’를 최고인민회의 법령으로 채택하는¹¹⁶⁾ 등 핵무기 개발을 제도화해나가는 동시에, 사거리 3천~4천km에 이르는 중거리 미사일 ‘무수단’ 2기를 동해안으로 이동시켜 실전 배치했다.¹¹⁷⁾

한편 4월 12일 방한한 존 케리 미 국무장관이 “국제적인 의무, 국제적인 표준, 자신들이 수용한 약속을 받아들여야 하며, 비핵화의 방향으로 나아가야 대화가 시작될 수 있을 것”이라며 북한의 비핵화 의지 표명을 대화의 ‘전제조건’

112) 북한 외무성 대변인이 『조선중앙통신사』 기자의 질문에 대답(2013년 3월 20일).

113) 북한 조선인민군 최고사령부 성명(2013년 3월 26일).

114) 북한 외무성 성명(2013년 3월 26일).

115) 『조선중앙통신』 (온라인), 2013년 3월 31일.

116) 이 밖에 북한은 4월 2일에 2007년 10월 이후 무력화 상태에 있던 영변 흑연감속로 재가동을 천명하고, 4월 11일 최고인민회의 상임위원회 정령으로 내각에 ‘원자력공업성’을 신설했다. “北 영변 5MW 흑연감속로 재가동하겠다.” 『연합뉴스』 (온라인), 2013년 4월 2일, <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0006181104> (검색일:2013.6.20) ; “핵무력 병진노선 천명한 北, 원자력공업성 신설.” 『연합뉴스』 (온라인), 2013년 4월 12일, <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0006201494> (검색일:2013.6.20).

117) “北, 동해안 이동 무수단미사일 은닉...기습발사 가능성.” 『연합뉴스』 (온라인), 2013년 4월 5일, <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0006188008> (검색일:2013.6.21).

으로 밝히자, 북한은 4월 16일 “미국이 우리가 먼저 비핵화 의지를 보여주어야 대화를 하겠다고 하는 것은 우리 당의 노선과 공화국의 법을 감히 무시하려 드는 오만무례하기 그지없는 적대행위”라며 미국의 대화 제안을 거부했다.¹¹⁸⁾ 곧이어 4월 20일에는 “앞으로 우리와 미국 사이에 군축을 위한 회담은 있어도 비핵화와 관련된 회담은 절대 없을 것”, “세계의 비핵화가 실현되기 전에는 조선반도 비핵화에 대해 애당초 꿈도 꾸지 말라”는 등의 표현이 담긴 『로동신문』 정세 해설 기사를 통해 안보 전략 전환 의사를 또 다시 밝혔다.¹¹⁹⁾

이처럼 다양한 핵무력을 동원한 한-미 합동군사훈련과 북한의 중거리 미사일 발사 위협 등으로 최고조에 이르던 한반도 전쟁위기는 4월 말 한-미 합동군사훈련 종료를 기점으로 북한이 군사적 대응을 자제하면서 일단 소강상태로 접어들었다. 무엇보다 주목할 점은 군사적 충돌위기가 지나간 직후부터 북한이 안보 전략 전환 의사를 더 이상 드러내지 않고, 오히려 핵무기-안보 교환 전략을 다시 구사하려는 뜻을 내비치고 있다는 사실이다.

북한은 5월 들어 3월 말 발령했던 1호 전투근무태세를 해제하고, 무수단 미사일을 발사대에서 내려 격납고로 이동시켰다.¹²⁰⁾ 5월 초에는 한-미가 핵항공모함 니미츠 호까지 동원해 연합해상훈련을 실시했는데도, 강력한 경고 외에 공개적인 군사적 대응은 하지 않았다.¹²¹⁾ 또한 5월 22일에는 최룡해 조선인민군 총정치국장을 특사로 중국에 파견해 5월 24일 시진핑 중국 국가주석과의 만남에서 “유관 각국과 공동 노력해 6자회담 등 각종 형식의 대화와

118) “캐리 ‘北과 대화 원해...선택은 김정은에 달려.’” 『연합뉴스』 (온라인), 2013년 4월 12일, <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0006201892>(검색일:2013.6.21); 북한 외무성 대변인 담화(2013년 4월 16일).

119) 『로동신문』, 2013년 4월 20일.

120) “北, 1호 전투근무태세 해제...무수단미사일 철수.” 『연합뉴스』 (온라인), 2013년 5월 7일, <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0006245388>(검색일:2013.6.21).

121) “北, 한미 대규모 연합해상훈련 비난...서해 5개섬 불바다.” 『뉴스시스』 (온라인), 2013년 5월 7일, <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=104&oid=003&aid=0005132413>(검색일:2013.6.21); “北, 美항모 니미츠호 참여 한미훈련 맹비난.” 『연합뉴스』 (온라인), 2013년 5월 13일, <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0006257109>(검색일:2013.6.21).

협상을 통해 관련 문제를 적절하게 해결하기를 바란다”며 적극적인 대화 의지를 대외적으로 밝혔다.¹²²⁾

북한은 6월 6일 남북 당국대화 제의에 이어,¹²³⁾ 6월 16일에는 국방위원회 대변인 ‘중대담화’ 형식으로 미국에 고위급회담까지 제의했는데¹²⁴⁾ 주목할 점은 ‘중대담화’에서 2013년 1월 23일 이래 일관되게 해왔던 ‘세계의 비핵화 없이는 조선반도 비핵화도 불가능하다’, ‘조선반도와 지역의 평화와 안정을 보장하기 위한 대화는 있어도 조선반도 비핵화를 논의하는 대화는 없을 것’이라던 주장을 반복하지 않았다는 사실이다. 달리 말해 ‘세계의 비핵화’라는 충족되기 어려운 조건을 내거는¹²⁵⁾ 대신 2013년 1월 23일 이전까지 북한이 비핵화의 전제로 요구했던 좀 더 실현가능한 조건들-조선반도 전역에 대한 비핵화, 외부 핵위협 제거, 미국의 대북 적대정책 철회 등-이 다시 등장한 것이다.¹²⁶⁾ 북한이 핵무기-안보 교환 전략으로의 회귀 의사를 시사하고 있는 셈이다.¹²⁷⁾

122) “최룡해 ‘6자회담 등 각종 형식 대화 원해.’” 『연합뉴스』 (온라인), 2013년 5월 24일, <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0006277993>(검색일:2013.6.21).

123) 북한 조국평화통일위원회 대변인 특별담화(2013년 6월 7일).

124) 북한 국방위원회 대변인 중대담화(2013년 6월 16일).

125) 2012년 1월부터 북한이 ‘비핵화 협상은 없다’고 주장하면서도 ‘세계의 비핵화’를 ‘조건’으로 내걸었기 때문에 북한이 ‘조건부 핵포기’ 입장을 철회한 것은 아니라고 평가할 수도 있다. 하지만 ‘세계의 비핵화’가 대단히 실현되기 어려운 장기적 과제라는 점을 고려하면 2012년 1월 이후 북한의 주장을 조건부 핵포기 입장의 ‘연장선’에 놓여 있는 주장이라고 평가하기는 쉽지 않다.

126) 북한 국방위원회 대변인 중대담화(2013년 6월 16일).

127) 유엔 주재 북한 대사 신선호는 2013년 6월 21일 유엔에서 기자회견을 갖고 유엔군사령부 해체가 한반도 평화체제 수립을 위한 ‘필수적 요구’라고 주장하며 “미국이 우리를 반대하는 침략적군사도구인 《유엔군사령부》를 그대로 두고 대조선적대시정책과 핵위협을 포기하지 않는한 우리는 핵억제력을 절대로 포기하지 않을 것”이라고 주장했다. 평화협정에 이어 유엔군사령부 해체를 비핵화의 전제 조건으로 추가한 셈이다. 그러면서도 그는 “비핵화는 우리의 최종 목표다. 우리는 비핵화에 반대하지 않는다”는 입장도 분명히 밝혔다. 그가 기자회견에서 제시한 비핵화 조건은 “다만 일방적이어서는 안 된다. 북한뿐만 아니라 남한도 포함돼야 한다. 미국이 더는 북한을 비난 해서도 안 된다”는 것이었다. 역시 ‘세계의 비핵화’ 같은 조건은 제시하지 않았다. “북 유엔대사, ‘핵 포기’ 조건으로 ‘유엔사 해체’ 주장.” 『동일뉴스』 (온라인), 2013년 6월 22일, <http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=103043>(검색일:2013.6.23); “신선호 北유엔대사 문답...유엔군 사령부 해체 주장.” 『연합뉴스』 (온라인), 2013년 6월 22일, <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0006329749>(검색일:2013.6.23).

VI. 맺음말

북한은 2000년대 초반 세계 최강대국 미국이 대북 적대정책을 강화하자, 실존하는 핵무기를 안보와 맞바꾸려는 안보 전략을 구사하기 시작했다. 실존하는 플루토늄 핵무기를 수단으로 클린턴 행정부 때까지 미국과 합의했던 수준의 안보를 담보하려던 전략은 2005년 9·19공동성명으로 달성되는 듯했다. 하지만 부시 행정부의 대북 불신과 이명박 정부의 대북 강경정책 등의 영향으로 9·19공동성명 이행은 난항을 겪었다.

2009년에 외부적으로는 적대국과의 관계 개선을 공언한 오바마 행정부가 출범하고, 내부적으로는 김정은 후계체제 구축이 본격화되면서 북한은 기존 안보 전략을 한 단계 진화시켰다. 핵무기 포기를 대가로 달성하려는 안보 수준을 목표 측면에서 높이는—한반도 평화협정 체결, 비핵시대 조치의 포괄적 관철—동시에 안보를 담보하기 위한 수단 측면에서는 기존 플루토늄 핵무기에 우라늄 핵무기까지 추가시킨 것이다.

2012년 북·미 2·29합의는 북한이 안보 전략을 변화시킨 뒤 거둔 첫 성과였다. 비록 평화협정 문제와 관련해서는 미국과 이견이 있었지만, 미국으로 하여금 대북 적대 의사가 없고, 양자 관계를 개선할 조치를 취할 준비가 되어 있다는 입장을 밝히도록 했기 때문이다.

하지만 미국은 2012년 4월 북한의 장거리 로켓 발사를 2·29합의 위반으로 규정하면서 약속했던 조치들을 취하지 않았고, 이후 북·미관계는 몇 가지 사건을 더 겪으며 악화일로를 걸었다. 여기에 2012년 4월 공식 출범한 김정은 정권의 국내정치적 이해가 맞물리면서 2013년 봄 한반도는 심각한 전쟁위기를 겪고 말았다. 특히 북한은 2013년 1월부터 ‘비핵화 협상 종결’을 주장하며 핵무기와 안보를 맞바꾸겠다는 기존 전략의 전환 의사를 드러냈기도 했다. 하지만 막강한 핵무기까지 동원된 대규모 한·미 합동군사훈련이 2013년 4월 말 종료되자 북한은 미국에 고위급대화를 제의하면서 핵무기-안보 교환 전

략으로의 회귀를 시사하고 있다.

결론적으로 2013년 6월 현재 북한은 핵무기를 포기하는 조건을 미국과 협상하는 핵무기-안보 교환 전략을 지속할지, 핵무기-안보 교환 전략을 포기하고 핵무기를 ‘세계의 비핵화’가 실현될 때까지 장기적으로 보유하는 방향으로 안보 전략을 질적으로 전환할지 갈림길에 서 있다고 말할 수 있다. 북한의 행보는 지금까지 그래 왔듯이 미국의 대응과 북한 내부의 정치·경제적 조건에 따라 결정될 것이다. 다만, 북한이 강력한 핵무기 보유 의지를 대외적으로 과시하면 할수록 한반도와 동북아시아를 갈등과 대결의 장으로 유지하려는 미국 강경파의 의도가 더욱 손쉽게 관철되는 현실 탓에 북한의 선택지도 그리 많지는 않을 것이다.

참고문헌

- 김근식, “김정은 시대 북한의 대외전략 변화와 대남정책: ‘선택적 병행’ 전략을 중심으로”, 『한국과 국제정치』, 제29권 제1호, 2013.
- 김명기, “비핵지대화에 관한 일반적 고찰”, 김명기 외, 『한반도 비핵지대화와 국제법』, 서울: 소화, 1999.
- 김성훈, “핵문제에 대한 북한의 입장과 한반도 비핵화 전망”, 『북한의 핵문제와 남북관계』, 민족통일연구원 주최 국제학술회의(1992년 6월 16일).
- 김일성, “조선로동당 제6차대회에서 한 중앙위원회사업총화보고”, 『김일성 저작집 제35권』, 평양: 조선로동당출판사, 1987.
- 김종대, “한-미가 아닌 북-미 군사연습이다”, 『한겨레』, 2013년 4월 5일.
- 김진환, “남북 군사관계 60년”, 이화여자대학교 통일학연구원 편, 『남북관계사: 갈등과 화해의 60년』, 서울: 이화여자대학교출판부, 2009.
- _____, “심층해설: 2009년 4월 헌법개정안 북”, 『민족21』, 2009년 11월호.
- _____, 『북한위기론: 신화와 냉소를 넘어』, 서울: 선인, 2010.
- _____, 『동북아시아 열국지 1: 북·미 핵공방의 기원과 전개』, 서울: 선인, 2012.
- _____, “반동의 추억: 김일성 사망과 조문정국”, 『민족문화연구』, 59호, 2013.
- 백학순, “북·미관계”, 세종연구소 북한연구센터 엮음, 『북한의 대외관계』, 서울: 한울아카데미, 2007.
- 서보혁, 『탈냉전기 북미관계사』, 서울: 선인, 2004.
- 이상옥, 『전환기의 한국외교: 이상옥 전 외무장관 외교회고록』, 서울: 삶과꿈, 2002.
- 이영중, 『후계자 김정은』, 서울: 늘품, 2010.
- 이우탁, 『오바마와 김정일의 생존게임』, 서울: 창해, 2009.
- 이종석, 『북한-중국관계 1945~2000』, 서울: 중심, 2000.
- 이철기, “5개 비핵지대조약에 관한 비교 고찰”, 『한국국제정치논총』, 제37집 2호, 1997.
- 임동원, 『피스메이커: 남북관계와 북핵문제 20년』, 서울: 중앙books, 2008.
- 정창현, “김정은시대의 ‘변화’를 준비해 놓은 김정일 위원장”, 『통일뉴스』 (온라인), 2013년 5월 13일.
- 조엘 워트 외 지음, 김태현 옮김, 『북핵위기의 진실: 벼랑 끝의 북미협상』, 서울: 모음북스, 2005.
- 최용환, “북한의 대미 비대칭 억지·강제 전략: 핵과 미사일 사례를 중심으로”, 서강대학교 정치외교학과 박사학위논문, 2002.
- 통일원, 『남북기본합의서 해설』, 서울: 통일원, 1992.
- 편집부, 『선군태양 김정일장군 제4권』, 평양: 평양출판사, 2007.
- 황영채, “NPT와 한반도의 비핵화문제”, 『서울국제법연구』, 1권 1호, 1994.
- 후나바시 요이치 지음, 오영환 외 옮김, 『김정일 최후의 도박』, 서울: 중앙일보사미디어, 2007.
- The White House, *National strategy to combat weapons of mass destruction*, Washington D. C.: The White House, 2002(December).
- William, S. Cohen, *Report of the Quadrennial Defense Review*. Washington D. C.: Department of Defense, 1998(May).

ABSTRACT

Changes in National Security Strategy of North Korea
: Appearance, Evolution and Transition of
'Nuclear Weapon-Security Exchange Strategy'

Kim, Jin-Hwan(Konkuk University)

When USA, the utmost strongest country in the world enforces anti-NK policy in early 2000s, North Korea started the security strategy to exchange the existing nuclear weapons with security.

In 2009, the Obama Administration was constituted declaring the improvement of relationship with hostile countries and Kim Jung-eun succeeding system was established in full, North Korea evolved existing security strategy a step further. North Korea-US Agreement on February 29 in 2012 was the first accomplishment after North Korea changed their security strategy.

However, USA did not make promised actions when North Korea fired long-distance rocket in April, claiming that it is the violation of 2-29 agreement, and North Korea-US relationship became bad to worse with some more incidents. Furthermore, with domestic political situation changes in North Korea with the establishment of the Kim Jung-eun administration which officially started in April in 2012, the Korean Peninsula in 2013 is facing serious risk of war. In particular, North Korea showed intention to transit the existing strategy to exchange nuclear weapons with security claiming 'Completion of Denuclearization Negotiation' in January, 2013.

Keywords : North Korea, Nuclear Weapon, Nuclear Weapon-Security Exchange Strategy, Nuclear weapon free zone, Denuclearization

투고일: 2013년 06월 29일, 심사일: 2013년 07월 20일, 게재확정일: 2013년 08월 05일