

김정은의 정상회담 전략 연구

유기홍*

본 연구의 목적은 북한 김정은 위원장의 정상회담 전략을 분석하는 것이다. 연구시기는 2018년 1월부터 2019년 4월까지이며, 연구방법은 문헌 분석이다. 남북정상회담에서 나타난 김정은 위원장의 전략적 목표 및 특징은 첫째, 통남·통미, 둘째, 남북관계의 주도권 확보, 셋째 남북정상회담의 대내 활용 등이다. 협상전략은 양보전략과 문제해결전략을 펼쳤다. 제1차 북미정상회담에서는 공약 대 공약, 행동 대 행동의 원칙하에서 문제해결전략을 구사했다. 제2차 북미정상회담에서는 영변 핵시설 영구 폐기 대 제재해제의 교환 목표하에서 혼합전략을 펼쳤다. 본 연구는 자료의 한계 등으로 쟁점과 대응, 그리고 합의와 합의 불발에 대한 미시적 연구를 하지 못했다. 남북 및 북미 정상회담에서 남·북·미 3자 관계가 북한의 정상회담 전략에 어떤 영향을 미치는가 등이 향후 연구과제이다.

주제어: 김정은, 문재인, 트럼프, 시진핑, 푸틴, 정상회담, 전략

1. 서론

2019년 김정은 정권이 공식 출범한 지 7년이 흐르고 있다. 그동안

* 경남대학교 극동문제연구소 조교수.

북한의 대내외 정치는 많은 변화를 보여 주었다. 2016년에는 36년 만에 노동당 대회가 개최됐다. 당 우위의 국가체제를 정상화한 모습이다. 과도체제인 선군체제에서 정상체제인 선당체제로 완전 복원을 의미한다. 협동농장 개혁이 핵심인 6.28 방침과 소규모 기업의 경영자출권 확대를 이끈 5.30 조치, 그리고 수많은 경제특구 등 개혁·개방을 위한 초보적인 움직임도 있었다. 이영호·장성택·현영철 등의 숙청과 처형은 공포정치의 단면이었다. 이복형 김정남의 살해 혐의와 미국인 오토 웹비어의 억류·사망 사건으로 북한은 반인권 국가로 국제사회로부터 낙인찍혔다. 2016~2017년 몰아치기식 핵실험과 미사일 시험으로 미국을 비롯한 국제사회의 대북제재는 역대 가장 강력한 조치로 이어졌다.

김정은 국무위원장은 한반도의 비핵화와 정상국가화를 언급한 후 주변국 정상들과 10회의 회담을 가졌다.¹⁾ 제7차 당대회를 개최함으로써 김정은 체제의 내부적 안정화를 과시했다. 핵무력 완성을 선포함으로써 미국의 도널드 트럼프 대통령과 대등한 군사적 지도자상을 부각시켰다. 김정은 위원장의 비핵화 결단 배경은 핵무력 완성이라는 자신감과 만성적인 경제난, 그리고 경제부국이라는 미래비전이 함께 작용한 것으로 분석된다.

김정은 국무위원장의 정상회담은 진행형이다. 분석 연구보다 정책 연구에 가까울 수밖에 없는 이유이다. 정상회담 연구는 남·북·미 세 정상이가 톱다운(하향식) 방식의 유효성을 공감하고 있다는 점에서 시의 적절하다. 의사는 환자에 대해 진단, 처방 등 2단계 접근을 한다. 정치

1) 2018년 1월부터 2019년 4월까지 김정은 위원장은 시진핑 중국 국가주석과 4차례, 문재인 대통령과 3차례, 도널드 트럼프 미국 대통령과 2차례, 블라디미르 푸틴 러시아 대통령과 1차례 등 총 10회의 정상회담을 가졌다.

학은 현상 분석에 있어 진단, 예측, 처방 등 3단계 접근을 한다. 김정은의 정상회담 전략 연구는 예측까지 포함함으로써 정책 대응 마련에도 긍정적인 기여를 할 것으로 보인다.

본 연구의 목적은 남북, 북미, 북중, 북러 정상회담에서 나타난 김정은 국무위원장의 정상회담 전략을 분석하는 것이다. 전략의 목표, 특징 등을 고찰하는 것이 핵심이다. 연구의 시기는 2018년 1월부터 2019년 4월까지이다. 연구방법은 문헌분석이다.

2. 협상 전략론

냉전시대 북한은 협상을 혁명과 투쟁의 수단으로 인식해 왔다. 그러나 협상에 대한 북한의 사전적 개념은 “국가들 사이의 분쟁문제를 평화적인 방법으로 해결하기 위하여 적용하는 외교적 방법 또는 회담”²⁾이다. 남북협상에 대해 북한은 “우리 인민의 최대의 과업인 조국통일을 실현하기 위하여 북조선 대표와 남조선 대표가 한자리에 모여 앉아서 의논하는 것”³⁾으로 정의한다. 협상을 서로 주고받는 동태적 의사결정과정보다 사람들이 한자리에 모여 토의하는 것으로 인식하고 있음을 보여 준다.

협상전략은 협상목적을 달성하기 위한 기본지침이다. 협상자가 가져야 태도로서의 행동지침과 목적 달성을 위한 방향지침이 담겨 있다. 협상전략은 크게 여섯 가지로 요약된다.⁴⁾ 첫째는 문제해결전략이다.

2) 과학백과사전출판사, 『조선말사전』(평양: 과학백과사전출판사, 2010), 1346쪽.

3) 사회과학출판사, 『정치용어사전』(평양: 사회과학출판사, 1970), 117쪽.

4) 양무진, “북한의 대남협상전략 유형”(경남대학교 박사학위논문, 2001), 34~40쪽;

공동의 이익에 초점을 맞춘다. 협상당사자간의 신뢰가 있어야 한다. 대안을 제시하기도 한다. 비영합(non zero-sum)적 성격을 지닌다. 둘째는 경쟁전략이다. 자신의 이익에만 초점을 맞춘다. 상대방에 대한 적대감과 불신이 있다. 합의 도출이 어렵다. 영합(zero-sum)적 성격을 지닌다. 셋째는 혼합전략이다. 문제해결전략과 경쟁전략을 혼합하여 사용한다. 문제해결전략에서 시작하여 경쟁전략으로 끝날 수도 있다. 물론 반대의 진행도 가능하다. 공개적으로는 경쟁전략을 펼치면서 물밑에서는 문제해결전략을 펼칠 수도 있다. 핵심이익에 대해서는 경쟁전략을 펼치고 부수이익에 대해서는 문제해결전략을 펼칠 수도 있다. 넷째는 양보전략이다. 순응전략이라고도 한다. 자신의 목표를 상대방의 목표에 맞추어 조정한다. 상대방과의 충돌비용이 과다할 때 사용된다. 요구사항의 철회가 핵심이다. 신뢰 없는 양보전략은 일시적인 속임수일 수도 있다. 다섯째는 무행동전략이다.⁵⁾ 심리전을 펼칠거나 협상을 중단할 때 주로 사용한다. 여섯째는 맞대응전략이다. 상대방의 태도를 봐 가면서 자신의 태도를 정한다. 상대방이 온건하면 자신도 온건한 자세를 취한다. 자신이 먼저 온건한 태도를 취하지 못하는 것이 약점이다. 체면과 자존심이 결부되어 있다. 약점을 보완하기 위해 중재자를 활용한다.

김정일 국방위원장은 2000년과 2007년 두 차례 남북정상회담을 개최했다. 특사 교환을 통해 입장을 사전 조율했기 때문에 정상회담에서

최대석·정영철·장인숙, “북한의 대남 협상전술과 주요 협상가,” 『통일문제연구』, 제19권 2호(2007), 153-157쪽.

5) 구체적인 협상전략의 이론적 배경에 대해서는 Dean G. Pruitt, *Negotiating Behavior* (New York: Academic Press, 1981); 강인덕·송종환 외, 『남북회담: 7.4에서 6.15까지』(서울: 극동문제연구소, 2004) 등 참조.

밀고 당기기식의 협상과정을 파악하는 것은 무의미하다. 2000년 6.15 공동선언이 총론적인 합의라면 10.4 선언은 각론적인 합의라고 평가된다. 북한의 2000년 남북정상회담의 목표는 ‘실리 챙기기’, 2007년 정상회담의 목표는 ‘경제공동체 건설’로 파악된다. 2000년 정상회담은 ‘문제해결전략’에, 2007년 정상회담은 ‘양보전략’에 무게중심을 둔 것으로 분석된다.⁶⁾

3. 김정은의 정상회담 전략

1) 남북정상회담

(1) 김정은 정권의 대남 전략 추이

김정은 정권의 남북정상회담 전략을 이해하기 위해서는 대남정책 기조와 변화 추이를 먼저 살펴볼 필요가 있다. 김정일 위원장이 사망하기 전 후계자 기간이 비교적 짧았던 김정은은 집권 직후 선대의 대남정책을 계승하였다.⁷⁾ 그러나 2012년 2월, 2.29 북미 합의가 북한의 로켓 발사로 파기되면서 김정은 위원장의 대남정책도 공세적으로 변화하였다. 2기 오바마 행정부 출범에 즈음한 2013년 2월 3차 핵실험을 단행하고, 이에 따라 유엔 안보리 결의 2094호가 채택되자 북한은 ‘ 전면전쟁 발발’ 등으로 위협하고 개성공단 출입경을 차단하는 등 한반도 정세를 악화시켰다. 이어 핵개발과 경제건설 병진노선을 채택하여 핵

6) 남성욱, “남북한 협상전략의 비교연구,” 『통일전략』, 제18권 2호(2018), 54-55쪽.

7) 양무진, “장성택 처형 이후 북한의 대남정책,” 『북한연구학회보』, 제18권 1호 (2014), 40쪽.

능력 우위를 통한 남북관계의 주도권 선점에 나섰다. 2014년 벽두인 1월 16일 북한은 국방위원회 중대제안을 통해 상호 비방중상 및 군사적 적대행위 중단 등을 전제로 남북관계 현안논의가 가능하다고 하는가 하면 2월부터 7월까지 미사일 발사를 강행하기도 하였다. 10월 인천 아시안게임을 계기로 북한 고위급이 방남하면서 남북 간 해빙무드가 조성되었으나 이후 북한 경비정이 서해 북방한계선(NLL)을 침범하여 총격전이 발생하고 북한이 대북전단 살포행위에 반발하여 총격을 가하면서 남북관계 정세는 다시 악화되었다.

2015년에도 김정은 위원장은 신년사에서 고위급 접촉의 가능성을 열어 두는 등 대남 유화책을 내놓았지만 잠수함발사탄도미사일(SLBM) 시험발사, 목함지뢰 도발 등으로 경색국면이 조성되었다. 8.25 합의에 따라 10월에 이산가족 상봉이 이루어지고 남북당국회담이 개최되었지만 남북관계에서의 긴장완화와 불신을 해소하기에는 역부족이었다. 이처럼 김정은 위원장 집권 초기인 2012년부터 2015년까지 대남 협상 전략은 공세적 강온전략이었다.⁸⁾ 김정은 위원장으로서의 집권초기 장성택, 이영호 숙청 등 엄격한 내부 결속을 모색해야 할 처지인 데다가 이에 대한 후폭풍을 외부로 표출할 필요가 있었다. 다른 한편으로는 3대 세습의 정통성을 외부로부터 인정받아야 할 처지였기에 대외관계에서 냉탕과 온탕을 반복하는 등 일관성 있는 행보를 보이지 못했다.

2016년부터 북한의 대남 협상전략은 강경 일변도로 전환되었다. 그 핵심에는 핵개발과 핵무력 완성이 있었다. 2013년 3월 핵-경제 병진노선을 채택하고 핵무력을 증강시켜 온 북한은 2016년 1월 6일 제4차 핵실험을 실시하였고, 2월 7일 동창리에서 장거리 미사일(광명성호)을

8) 이창현, “김정은 시대 북한의 대남전략 지속과 변화: 김정일 시대의 역사적 경험을 중심으로,” 『인문사회』, 제6권 3호(2015), 19~21쪽.

발사하였다. 9월 9일에는 제5차 핵실험을 단행하여 핵탄두의 소형화·경량화를 도모하는 한편 2016년 SLBM, 무수단, 노동미사일 등 각종 탄도미사일 발사 실험을 24회 진행하였다. 연이은 4차 및 5차 핵실험에 따라 강화된 유엔 안보리 결의(2270호, 2321호)에도 불구하고 이러한 북한의 핵전략 노선은 2017년에도 계속되었다. 북한이 미국의 본토를 공격할 수 있는 대륙간탄도미사일(ICBM) 발사를 강행하자 트럼프 대통령은 북한의 대미 위협이 지속될 경우 ‘화염과 분노에 직면할 것’이라고 경고하였고, 북한은 ‘사상 최고의 초강경 대응을 고려할 것’이라고 맞대응하면서 일촉즉발의 상황이 전개되었다. 북한은 2017년 9월, 6차 핵실험을 실시하면서 ‘장거리 탄도미사일에 장착가능한 수소탄 시험을 성공했다’고 발표하고 핵무력 완성을 선언하였다.

이러한 핵개발 전략은 대남협상전략에도 곧바로 투영되었다.⁹⁾ 2016년 신년사에서 김정은 위원장은 ‘남조선은 불신과 대결을 격화시키고 있는바 우리를 건드린다면 조국통일대전으로 답할 것’이라며 남쪽의 자세에 따라 대화나, 전쟁이냐가 결정될 것이라고 압박하였다. 2017년에도 ‘미국과 추종세력의 핵위협 공갈이 계속되는 한 선제공격능력을 계속 강화할 것’이라고 엄포를 놓았다. 이러한 북한의 질주는 2017년 5월 출범한 문재인 정부가 전향적인 대북정책을 내놓았음에도 불구하고 지속된다. 이 부분은 두 가지 해석이 가능하다. 문재인 정부 출범에도 불구하고 신뢰의 부재를 내세워 시간을 두고 문재인 정부의 태도를 지켜보려 했다는 것이 하나이고, 다른 하나는 문재인 정부의 대북정책에 호응하면서도 당시 핵무력을 완성해야 하는 북한으로서는 핵실험을 중단할 수 없었다는 것이다. 어쨌든 질주하던 김정

9) 변창구, “김정은 체제의 대남전략: 특성과 전망,” 『통일전략』, 제16권 2호(2016), 249~253쪽.

은 정권은 출구를 모색할 필요가 있었고, 평창동계올림픽과 남북정상 회담을 활용하기로 결정한 듯하다.

(2) 2000년대 남북정상회담과 관련된 북한의 기본 전략

북한은 궁극적으로 체제보장과 관련된 안보문제는 남한을 배제하고 미국과의 직접 협상을 통해 해결하려는 이른바 ‘통미봉남’ 전략을 구사하였다.¹⁰⁾ 그러나 북미 간 대화는 진전되더라도 늘 교착 국면을 맞았으며, 이럴 때마다 북한은 남북정상회담에 적극 호응해 왔다.

공산권 붕괴 이후 제1차 북핵위기 시 북한은 국제원자력기구(IAEA) 특별사찰 요구에 반발하며 「핵무기비확산조약(NPT)」을 탈퇴(1994.6)하였고, 유엔 대북제재 결의 시 선전포고로 간주한다고 위협하였다. 전쟁위기 상황에서 지미 카터 전 미국 대통령이 방북하여 북한의 사용 후 연료봉 재처리를 유보시키고 남북정상회담 개최에 합의하였다. 북한은 미국과의 핵동결 협상(제네바 북미회담)을 앞두고 남북정상회담이라는 완충장치를 활용하였다. 그렇지만 김일성 주석의 사망으로 남북 정상회담은 개최되지 못하였다.

2000년 6.15 남북정상회담은 1994년 북미 제네바 합의 체제의 외해가 배경이 되었다. 1990년대 말 제네바 합의 이행이 지연되면서 소위 ‘북한 붕괴설’이 만연한 가운데 북한의 대포동 미사일 발사로 북미관계는 대결적 관계로 회귀하였다. 그러나 1998년 출범한 김대중 정부는 미국 빌 클린턴 행정부가 페리 프로세스를 추진하도록 독려하는 동시에 북한을 대화 테이블로 나오도록 설득하였다. 북한은 2000년 6월 남북정상회담에 호응하면서 북미회담을 준비하였다. 즉, 남한을 통해

10) 장노순, “약소국의 갈등적 편승외교정책: 북한의 통미봉남 정책,” 『한국정치학회보』, 제33집 1호(1999), 386~389쪽.

미국으로 가려는 전략하에서 남북정상회담 4개월 뒤 조명록 차수의 방미와 함께 북미 공동 코뮤니케를 도출할 수 있었다. 이후 클린턴 대통령의 방북이 무산되고 부시 행정부 출범 과정에서 북미 간 합의가 원점으로 돌아갔지만, 북한이 취약하고 수세적인 입장에서 남북정상 회담을 전략적으로 활용한다는 것이 확인되었다.

2007년 10.4 남북정상회담 역시 북한이 대미 수세적 입장을 극복하는 과정에서 추진되었다. 2005년 어렵게 도출한 「9.19 공동성명」이 방코델타아시아(BDA) 은행 제재 문제로 난항을 겪자 2006년 10월, 북한은 1차 핵실험을 단행하였다. BDA 문제는 해결되었지만 북한으로서는 미국과의 관계개선, 즉 테러지원국과 적성국교역법 문제 해결이 긴요한 상황이었다. 2.13 합의를 통해 대화의 물꼬를 튼 이후 북한은 평화무드를 전략적으로 조성하기 위해 남북정상회담에 적극 호응하였다. 당초 2007년 제2차 남북정상회담은 8월에 개최될 예정이었으나 북한의 수해로 10월로 연기되었다. 10.4 남북정상회담에서 종전선언 추진 문제에 합의함으로써 북한으로서는 미국과의 관계 개선을 위해 한 발짝 더 나아갈 수 있었다. 그러나 2008년 김정일 뇌졸중 발생 이후 북한 핵의 신고·검증 문제에 있어 북한이 소극적인 자세를 취하고, 김정은 체제 출범 이후 여건과 환경이 바뀌면서 6자회담과 10.4 선언의 합의가 이행되지 못했다. 이러한 2007년 사례 또한 대미협상에서 유리한 분위기 조성을 위해 북한이 남북정상회담을 적극 활용하고 있음을 나타냈다.

(3) 김정은 정권의 남북정상회담 전략

① 목표 및 특징

김정은 체제의 남북정상회담 전략은 2018년 이뤄진 세 차례의 남북 정상회담에서 드러났다. 2017년 말까지 지속적인 탄도미사일 발사 실험으로 유엔 안보리에서 강화된 제재 결의들이 채택되었다. 김정은 위원장은 핵무력을 완성하였지만 국제사회의 강력한 제재에 직면하였다. 출구 마련을 위해 김정은 위원장 역시 선대와 마찬가지로 남북정상회담을 적극 활용하였다. 김정은 정권은 2018년 남북정상회담에 임하면서 세 가지의 전략적 특징을 나타냈다.

첫째, ‘통남·통미’ 행태 설정이다. 2017년 11월 29일 화성-15형을 발사하고 일촉즉발의 상황에서 평화 및 대화 공세로 단기간에 국면을 전환할 수 있었던 이유는 우리 정부가 대화의 동력을 마련하기 위해 평창 동계올림픽을 계기로 북한 선수단이 참가할 수 있도록 다각적인 노력을 기울인 데 있다.¹¹⁾ 김정은 위원장은 2018년 신년사를 통해 이러한 여건 변화를 적극 활용하였다. 신년사에서 김 위원장은 핵무력 완성을 선포하고 평창동계올림픽 참가와 남북 당국 간 대화 의지를 밝혔다. 북한의 대화 수용 이후 남북고위급회담이 개최되고, 3월 대북 특별사절단의 방북, 4.27 판문점 정상회담까지 이어진 상황을 감안한다면 남북정상회담을 통해 북미관계 개선을 모색한 것이다. 실제로 특사 방북과 남북정상회담에서 논의·발표된 것을 보면 비핵화와 평화 체제 구축, 관계개선으로서 미국이 최종 수신처인 셈이다. 그리고 이례적으로 9월 평양 남북정상회담에서는 비핵화 협의 결과를 직접 합

11) 2017년 11월 유엔 총회에서 평창동계올림픽 기간 휴전절차가 채택되고, 2018년 1월 4일 한미 정부는 동계올림픽 기간 중 한미연합군사연습을 실시하지 않기로 합의하였다.

의문에 담았다. 그동안 북한이 핵문제는 미국과 해결해야 할 문제이며 남한과의 협의를 거부했던 것을 감안할 때,¹²⁾ 이러한 합의는 과격적인 것이다.

둘째, 국면 전환과 함께 남북관계의 주도권을 확보하려는 의도를 나타냈다. 2018년 김정은 신년사는 기존에 비해 남북관계와 관련된 분량이 절반 이상 증가하였고 적극적인 대화 제의를 했다는 점에서 또한 이례적이다. 남북관계를 대미관계로 가는 디딤돌로서 활용하는 한편 핵무력 완성에 따른 자신감을 바탕으로 남북관계를 주도하겠다는 것이다. 4.27 판문점 선언과 9월 평양 공동선언 도출 과정에서 북한이 초조함을 드러내거나 큰 장애요인을 제기하지 않았다는 점은 남북관계에 자신감이 있었다는 점을 방증한다.¹³⁾ 전반적으로 문재인 대통령이 대화 파트너로서 인정하고 남북정상회담을 통해 변화를 만들어 나가겠다는 의지가 드러났다. 남북관계를 주도할 경우 여러 가지 이점이 있다. 미국 등 국제사회의 대북압박에 완충을 기하고, 민족공조를 주장함으로써 ‘한국 정부가 미국 행정부의 얘기만 따라가서는 곤란하다’며 속도를 조절할 수도 있다.

셋째, 남북정상회담을 대내용으로도 활용하고 있다. 2018년 신년사에서는 평창 동계올림픽 개최와 북한 정권 수립 70주년을 민족적 대사로 연결하여 남북관계에서 과감한 출로를 열 것을 제안했다. 정권 수립 70주년에 구체적인 경제성과가 필요한 북한으로서는 남북관계를

12) 김창희, “2.13합의 이후 북한의 핵협상과 정책변화,” 『한국동북아논총』, 제13권 4호(2008), 65~66쪽.

13) 과거 북한은 남북회담 진행과정에서 한미합동군사훈련, 국가보안법, 민족공조 등 근본문제의 해결을 우선 주장했다. 우리 언론의 기사나 당국자 등의 발언을 문제 삼아 회담 진행의 난항을 의도적으로 조성하였다.

획기적으로 전환시킬 필요가 있으며, 대북제재 국면에서 남한으로부터의 경제적 실리도 확보할 수 있다. 주민들로 하여금 통 큰 평화·통일 지도자의 이미지도 형성할 수 있다. 9월 평양 남북정상회담 당시 15만 명의 평양 시민들 앞에서 문재인 대통령이 연설을 하도록 허락한 것은 이러한 자신감의 발로일 수 있다. 북한 체제 특성상 위원장의 결심이 담긴 합의는 규범 이상의 의미가 있다. 김정은 위원장은 내부적으로도 ‘내가 이런 합의를 했으니 잘 이행하라’는 의미를 발신하고 있는 것이다. 이 과정에서 가장 신경이 쓰이는 것은 북한 군부이다.¹⁴⁾ 9월 평양 공동선언의 부속합의로 군사합의서를 채택하여 남쪽으로부터 자신들이 느끼는 위협을 감소시킨 것은 북한 내 군부의 동요와 반발을 무마하기 위한 목적이 크다고 할 것이다. 이러한 세 가지의 특징은 양보전략과 함께 문제해결전략을 동시에 보여 준다.

② 향후 남북정상회담 전략

9월 평양 공동선언에서는 김정은 위원장의 답방을 명문화했다. 과거 6.15 공동선언에서도 김정일 위원장의 답방이 명시되었지만 성사되지는 못했다. 하노이 북미정상회담 전까지만 해도 김정은 위원장의 답방 가능성이 높은 상황이었다. 북한 역시 하노이 북미정상회담에서 미국과 상응조치에 대한 합의를 이룬 후 남한을 방문할 계획을 가지고 있었을 것이다. 하노이 북미정상회담에서 비핵화와 관련해 만족할 만한 결과가 나올 경우 우리 국내 여론도 우호적일 것이며, 김 위원장이 정상국가의 지도자로서 이미지를 부각시킬 수 있을 것이기 때문이다.

14) 북한에서 군부의 영향력에 관한 논의는 박영택, “북한군부의 위상 강화와 정책결정 영향력,” 『국방정책연구』, 제78호(2007); 김진무, “북한의 대남 정책결정과정에서 군부의 역할,” 『통일정책연구』, 제11권 2호(2002) 등 참고.

그러나 하노이 회담 결렬 이후 북한은 통전부 등 대남 라인에 책임을 묻고 있으며, 대남관계에서 다시 속도를 조절하기 시작하였다. 문재인 대통령의 남북정상회담 개최 제안을 포함하여 당국 간 대화는 물론이고 민간교류에서도 소극적인 입장을 견지하고 있다. 남북 간 연락을 총괄하는 개성 남북공동연락사무소에서도 북한의 거부로 소장회의가 개최되지 않고 있다. 그리고 이러한 결정의 배경에는 김정은 위원장의 직접 지시가 있는 것으로 알려지고 있다.

이러한 상황을 고려한다면 향후에도 북한은 북미정상회담과 남북정상회담을 연계하는 전략을 지속할 가능성이 높다. 여기에는 두 가지의 경우가 가능하다. 첫째는 미국이 입장이나 태도에서 별다른 변화를 보이지 않을 경우 기존처럼 다시 남북정상회담을 활용하는 것이다. 다만 이때는 2019년 상반기를 넘기고 하반기의 적절한 시점을 선택할 가능성이 높다. 이 경우 의제는 비핵화와 상응조치가 될 것이고, 형식 또한 지난 2018년 5월 남북정상회담과 같이 소위 ‘윈 포인트’ 회담 형식을 선호할 가능성이 있다. 둘째, 선 북미정상회담 후 남북정상회담 구도이다. 이는 제3차 북미정상회담 개최 및 트럼프 대통령과의 직접 담판에 ‘올인’하는 것이다. 친서 전달 등 미국과의 직접 대화를 위한 시동을 걸 가능성이 있으며, 남북정상회담은 뒤로 밀릴 가능성이 높다.

2) 북미정상회담 전략

(1) 김정은 정권의 핵개발 정책

김정일 사후 김정은 집권 초기에는 북미 간 2.29 합의가 있었다. 그러나 북한의 로켓 발사로 합의가 파기되었고, 이에 따라 북한의 대

미관계에 대한 기대감도 감소되었다. 특히, 오바마 행정부 출범 이후 미국이 이명박 정부와 함께 북한의 선 핵포기를 기다리는 전략으로 선화하자 김정은 정권은 미국에 대한 기대를 접고 본격적인 핵보유국의 길로 들어섰다.¹⁵⁾ 3대 세습을 완성해야 할 입장에 있는 김정은으로서는 대외 긴장관계를 적절히 활용할 필요가 있었으며, 과거 불완전한 핵능력에 따라 협상에서 끌려다녔다는 비판적 인식 아래 병진노선 채택과 핵무력 완성에 주력한 것이다. 병진노선이 가능했던 이유는 김정일 사후 북한 경제상황이 크게 나쁘지 않았고, 핵개발과 경제 개혁의 두 마리 토끼를 다 잡을 수 있다는 판단에서였다.

이처럼 김정은 정권의 핵개발 정책은 과거와 비교해 볼 때 상당히 현실적이다. 즉, 선대에는 핵무기 개발 의지를 과시하되 실제 능력이 없었기 때문에 핵 프로그램은 협상수단으로 활용되었고, 협상력을 극대화하기 위해 실체가 정확히 드러나지 않는 모호성을 유지하였다. 그러나 김정은 정권은 이러한 한계를 인식하고 실제 핵능력 강화에 박차를 가했던 것이다. 즉, 김정은 정권의 핵정책은 불완전한 핵개발과 경제지원 패키지로 협상에 임했던 과거와는 달리 핵무력을 체제보위의 보루로 강화했고, 미국과 대등한 관계에서 평화협정 및 핵군축 협상을 진행하겠다는 입장을 보이고 있다.¹⁶⁾

15) 경남대학교 극동문제연구소 엮음, 『동아시아 질서 변화와 한반도 미래』(서울: 선인, 2015), 143~144쪽.

16) 이관세, “북핵문제 해결을 위한 새로운 패러다임 모색,” 경남대학교 극동문제연구소 엮음, 『북핵, 오늘과 내일』(서울: 늘봄플러스, 2016), 163~164쪽.

(2) 김정은 정권의 비핵화 정책

김정은 정권은 2017년 말까지 핵무력 완성을 목표로 한 것으로 보였다. 그리고 2018년부터는 비핵화를 내세워 출구전략을 모색하기 시작하였다. 김정은 위원장은 특사단 방북 과정에서 ‘군사적 위협이 해소되고 체제안전이 보장된다면 핵을 보유할 이유가 없다’고 하면서 비핵화 의지를 밝혔고, 4.27 남북정상회담 일주일 전에 개최된 노동당 7기 3차 전원회의에서 병진노선의 완결을 선언하고 핵·미사일 시험 중지, 핵무기 불사용 등 비핵화 방안을 제시하였다. 그리고 이러한 핵동결 선언을 기초로 남북정상회담에서는 핵 포기 의사를 명확히 하고, 싱가포르 북미정상회담에서는 비핵화와 체제보장을 교환하려는 계획을 마련하였다. 과거에는 핵 프로그램과 경제지원의 교환 형태로서 비핵화 협상을 모색하였다면 김정은 시대는 핵과 체제안전보장을 교환하려는 것이 특징이다.¹⁷⁾ 김정은 정권의 비핵화 전략은 지난 1, 2차 북미정상회담 과정에서 확인할 수 있다.

① 1차 북미정상회담 전략

제1차 북미정상회담을 앞두고 북한은 우선 남북정상회담을 통해 비핵화 의지를 명문화했다. 국제사회에 자신들의 진의를 알리기 위해 한국을 활용한 것이다. 이러한 정지작업 이후 싱가포르 북미정상회담에서는 공약 대 공약, 안보 대 안보 교환 구조의 큰 합의 도출을 계획하였다. 당장 제재 철폐나 경제지원 문제보다는 비핵화, 평화체제, 북미관계 개선을 통한 안전보장의 확약에 중심을 두었다. 북미 실무협의 과정에서 한미연합군사훈련 중단, 재래식 및 핵무기 공격 포기, 평화

17) 경남대학교 극동문제연구소 위음, 『동아시아 질서 변화와 한반도 미래』, 145~146쪽.

협정 체결, 북미수교 등 군사적 위협해소와 체제안전보장을 위한 조치들이 논의된 것으로 알려졌다. 결과적으로 싱가포르 정상회담 합의문에서는 비핵화를 조건으로 미국으로부터의 체제안전보장을 약속받았고, 항구적인 평화체제 구축과 북미관계 개선의 길을 열었다.

트럼프 대통령이 직접 나서서 한미연합훈련의 중단을 언급하였는데, 북한에 있어 회담결과는 나름 만족스러웠을 것이었다. 공약 대 공약(총론)과 행동 대 행동(각론)을 강조해 온 북한으로서는 싱가포르 회담에서 공약 대 공약(총론)의 큰 틀을 확약받은 셈이다. 그리고 북한은 후속협상에서 행동 대 행동, 즉 단계적·동시적 방식으로 미국과 협의해 나가려고 계획하였을 것이다. 제네바 합의, 9.19 공동성명이 2~3년 이상 걸렸던 전례를 감안한다면 6.12 북미 공동성명처럼 신속하게 합의가 이뤄진 것은 북한 스스로도 1차 북미정상회담에 공을 들였고, 남북정상회담을 통해 한국의 중재 역할이 원활히 이뤄졌기 때문이다. 사업가 출신인 트럼프 대통령이 북핵 협상에 있어 톱다운(top-down) 방식의 정치적 접근법을 채택한 것도 신속한 합의 도출의 배경이 되었다. 북한과 미국 모두 문제해결전략을 구사함으로써 역사적인 6.12 북미 공동성명이 탄생되었다.

② 2차 북미정상회담 전략

그러나 이후 북미 간 실무협상은 난항을 겪었다. 마이크 폼페이오 미 국무장관이 2018년 7월 6~7일 평양을 방문하여 북미고위급회담을 벌였으나 회담 직후 북한은 “일방적이고 날강도적인 비핵화 요구”라며 강력히 반발하였다. 북한은 자신들의 단계적·동시적 이행 계획에 따라 풍계리 핵실험장 봉인에 이어 ICBM 엔진시험장 폐기 등의 조치와 종전선언을 교환하려 하였으나, 미국은 종전선언에 부정적인 입장

을 취하면서 핵 신고 리스트 제출을 요구한 것으로 알려졌다. 북한은 일부 핵시설 폐기 등 단계적 이행을 통해 신뢰를 구축하려 한 데 반해 미국은 북한이 어떤 핵물질과 시설을 가지고 있는지 전부 이해하는 과정에서 구체적인 조치들을 만들어 나갈 수 있다는 입장인 것이다. 북한의 입장에서는 모든 핵프로그램을 신고할 경우 선(先)비핵화와 다를 바 없으며, 결국 무장해제 되는 결과로 이어질 수 있다는 점을 우려한 것이다. 그 결과 첫 북미고위급회담은 결렬되었다. 리용호 외무상은 유엔총회 연설에서 미국이 선 비핵화를 주장하고 제재를 강화하고 있으며, 종전선언을 반대하고 일방적인 요구만 하고 있다고 불만을 표출하였다.¹⁸⁾

문재인 정부는 북미 간 대화 재개의 동력을 살리기 위해 9월 남북정상회담을 추진하였다. 북한은 이례적으로 남북정상회담에서 비핵화 논의의 결과를 명문화하였다. 북한은 구체적인 신뢰조치로서 동창리 엔진시험장과 미사일 발사대 영구폐기, 상응조치를 조건으로 영변 핵시설의 영구폐기를 제시하였고, 이를 미국에 전달할 것을 요청하였다. 문재인 대통령은 곧바로 트럼프 대통령을 만나 남북정상회담의 결과를 설명하였고, 트럼프 대통령은 제2차 북미정상회담 개최 여지를 열어놓았다. 그러나 2018년 10월 폼페이오 장관의 재방북 과정에서도 상응조치 교환에 대한 진전이 없었다. 북한은 11월로 예정된 김영철 통전부장의 방미를 연기하고 미국과의 실무협상을 회피하는 등 기싸움 내지는 줄다리기를 전술을 구사하였다.

2018년 말 미국이 유연한 자세를 보이자 김정은 위원장은 두 가지 메시지를 내놓았다. 우선 신년사를 통해 미국이 일방적으로 강요하거

18) 조선중앙통신, 2018년 9월 30일.

나 제재와 압박으로 간다면 ‘새로운 길’을 모색할 수 있다고 엄포를 놓았고, 이와 함께 트럼프 대통령에 대한 신뢰와 2차 북미정상회담 의사를 표명하였다. 트럼프 대통령 역시 김 위원장이 보낸 친서 수령 사실을 공개하고 조만간 제2차 북미정상회담이 개최될 수 있음을 예고하였다. 이러한 분위기에서 김영철 통전부장이 2019년 1월 방미하여 2월 하노이 북미정상회담 개최에 합의하였다.

이렇게 마련된 제2차 하노이 북미정상회담은 합의 없이 종료되었다. 제2차 북미정상회담에서 북한의 전략은 하노이 회담 결렬 이후 리용호, 최진희 등 북한 협상 실무자들의 언급을 통해 확인되었다. 북한은 영변 핵시설 폐기의 대가로 핵심부분의 제재 해제를 요구했고, 미국은 영변에 한정하는 비핵화 수준으로는 제재완화가 어렵다는 것이 회담 결렬의 주요 원인이라고 주장했다. 트럼프 대통령이 제2차 북미정상회담 직후 기자회견에서 “북한은 완전한 제재 해제를 원했고 우리는 그렇게 할 수 없었다”고 언급하자 리용호 외무상은 심야 기자회견에서 “민수경제와 인민생활에 지장을 주는 항목의 제재를 해제하면 영변 핵의 플루토늄과 우라늄을 포함한 모든 핵물질 생산시설을 미국 전문가들의 입회하에 두 나라 기술자들의 공동 작업으로 영구적으로 완전히 폐기한다”는 것이었으나 “미국 측은 영변 핵시설 폐기 조치 외에 한 가지를 더 해야 한다고 끝까지 주장”하였다고 반박하였다.¹⁹⁾

제2차 북미정상회담에 임하는 북한의 핵심 목표는 단계적·동시적 행동조치에 입각한 ‘영변 핵시설 폐기 대 제재 해제’ 교환 전략이었다. 그리고 김정은 위원장 스스로도 이러한 쟁점에 대해 트럼프 대통령이

19) 연합뉴스, 2019년 3월 1일.

결단할 것으로 낙관한 것으로 분석된다. 최선희 북한 외무성 제1부장은 2019년 3월 15일 타스 통신과의 인터뷰에서 “트럼프 대통령은 합의 문에 스냅백 조항을 포함시킨다면 합의가 가능하다는 신축적 입장을 취했지만 폼페이오와 볼턴의 반대”로 합의가 이뤄지지 못했다고 주장하였다.²⁰⁾ 이후 북한은 트럼프 대통령에 대한 직접 비난을 자제하는 가운데 폼페이오 장관과 존 볼턴 보좌관의 발언들을 비난하기 시작하였고 교체까지 요구하였다. 어쨌든 제2차 북미정상회담이 성과 없이 종료됨으로써 북한의 상응조치 교환 목표, 즉 ‘행동 대 행동’ 계획은 제동이 걸렸다. 제2차 북미정상회담을 통해 본 북한의 전략은 맞대응 전략과 혼합전략이었다.

③ 예상되는 제3차 북미정상회담 전략

김정은 위원장은 2019년 4월 최고인민회의 제14기 제1차회의 시정연설에서 제3차 북미정상회담의 가능성을 열어놓으면서도 “올해 말까지는 인내심을 갖고 미국의 용단을 기다려 볼 것”이며 이 기간이 지나면 ‘새로운 길’을 모색할 것을 암시하였다.²¹⁾ 새로운 길에 대해 알려진 것은 없지만, 핵·미사일 동결 해제를 의미하는 것으로 볼 수 있다. 실제로 북한은 대미 비난을 강화하고 남북관계의 문을 닫으면서 5~8월 단거리 미사일을 지속적으로 발사하는 등 저강도 도발을 하였다. 다시 기싸움 및 긴장고조를 통한 협상재개 전략을 구사하는 것이다.

그러면서도 트럼프 대통령에 대한 신뢰가 여전히 공고하다는 점을 강조하고 있다. 김정은 위원장은 여전히 트럼프 대통령과의 직접 비핵

20) 연합뉴스, 2019년 3월 15일.

21) 『노동신문』, 2019년 4월 13일.

화 담판을 원하는 것으로 분석된다. 이 점이 과거 북미대화와 다른 점이다. 김정은 위원장의 의지가 있다면 제3차 북미정상회담의 가능성은 열려 있다. 그러나 시간이 장기화될수록 변수가 많이 생긴다는 점은 고려되어야 한다. 미국의 북한 화물선 와이즈 어니스트호 압류는 제재 해제에 있어 먼저 해결되어야 할 문제이며, 선거를 앞둔 트럼프 대통령과 미국 국내 정치의 변수도 크다고 할 것이다. 시간이 지날수록 유엔 제재의 효과는 확대될 것이며, 대미관계 개선에 대한 북한의 절박함은 더 커질 것이다.

3) 북중 회담 전략

(1) 4차례 방중 경과

북중관계의 역사는 남북관계사만큼이나 유래가 깊으며, 특히 북중 지도자 간의 만남은 많은 정치·군사·경제적 의미를 양산하였다. 김정은 위원장은 집권 이후 2019년 4월까지 4차례 중국을 방문하였다. 특이한 것은 2018년과 2019년에 집중적인 북중정상회담이 이루어진 것이다. 김정은의 첫 번째 방중은 2018년 4월 남북정상회담을 앞둔 3월 25~28일 이루어졌다. 시기적으로 볼 때, 북한이 비핵화 입장을 정하고 미국과의 협상을 본격적으로 준비하기 시작한 2018년 한반도 정세와 무관하지 않다. 김정은 위원장은 전략적으로 중국을 비핵화 협상에 끌어들이어 중국의 후견을 등에 업고 남북 및 북미정상회담에 임하겠다는 것을 분명히 했다. 북중정상회담에서 시진핑 주석은 대화와 협상을 통해 한반도 비핵화를 추진하고자 하는 김정은 위원장의 결단을 환영하였다. 김정은 위원장은 단계적이고 동시적 입장에서 비핵화 실현에 나설 것이며, 북한의 단계적 접근 및 행동 대 행동 원칙과 중국의 쌍중

단·쌍궤병행 입장이 일치함을 강조하였다.²²⁾

2018년 5월 7~8일 중국 다롄에서 개최된 2차 북중정상회담은 4.27 남북정상회담과 6.12 북미정상회담 사이에 개최된 것이 특징이다. 북한이 요청한 것으로 알려진 2차 북중정상회담에서 김정은 위원장은 4.27 남북정상회담의 결과를 시진핑 주석에게 설명하였고, 이를 토대로 북미정상회담에 임하는 자신의 계획을 논의하는 데 주력하였다. 남북정상회담의 결과를 직접 시진핑 주석에게 설명하면서 중국의 입장을 배려하는 자세를 취한 것이다. 1차 북중정상회담이 2011년 김정일 방중 이후 7년 만의 방중으로서 북중관계를 복원하는 의미가 있었다면, 2차 북중정상회담은 1차 회담 이후 40일 만에 전격적으로 이뤄짐으로써 북중관계가 완전히 회복되었음을 의미한다. 특히, 두 지도자는 과거 김일성과 덩샤오핑이 만났던 방추다리오 해변을 같이 산책하는 장면을 연출함으로써 긴밀한 공조를 과시하였다.

2018년 6월 19~20일 이뤄진 김 위원장의 3차 방중 및 북중정상회담은 6.12 북미정상회담의 결과를 중국에게 설명하고, 후속조치를 논의하기 위한 것이 주목적이었다. 김정은 위원장은 “북미정상회담이 국제사회의 기대대로 적극적인 성과를 거뒀다”고 설명하였고, 시진핑 주석은 “김 위원장이 한반도 비핵화 실현과 평화유지를 위해 적극적인 노력을 했다”²³⁾고 평가했다. 시 주석이 북미정상회담에서의 성과를 높이 평가해 줌으로써 김정은 위원장에게 힘을 실어 줬고, 김 위원장도 전용기까지 내주고 충분히 후견해 준 시진핑 주석에게 감사를 포함으로써 북중관계의 강화를 꾀하였다. 특히, 김정은 위원장으로서는 비

22) 중국은 한반도 문제 해법으로 쌍중단(북한의 핵·미사일 실험과 한미합동군사훈련 중단)과 쌍궤병행(비핵화와 평화체제 구축 병행)을 제시하고 있다.

23) 연합뉴스, 2018년 6월 20일.

핵화 과정에서 제재가 해제될 경우 북중관계가 경제관계로까지 이행될 수 있는 기대감을 표출했을 것이다. 시진핑 주석도 “북한의 경제발전과 민생개선을 지지하며 북한이 발전의 길로 가는 것을 지지한다”고 밝혔다. 북한과 중국 모두 싱가포르 북미정상회담 이후 제재 해제 및 북중 경제관계의 복원을 기대하고 있는 것으로 해석된다.²⁴⁾

가장 주목할 것은 2019년 하노이 제2차 북미정상회담을 앞두고 전격적으로 이뤄진 김정은 위원장의 4차 방중 및 북중정상회담(2019.1.7.~10.)이다. 싱가포르 북미정상회담 이후 북미 실무자간 입장 차이를 좁히지 못한 시점에서 극적으로 마련된 2차 북미정상회담을 앞둔 김정은의 방중 전략은 다음과 같다. 우선 2018년 세 차례의 방중과 마찬가지로 남북정상회담과 북미정상회담을 앞두고 중국과의 연대가 다시 필요했다. 김영철, 리수용, 리용호 등 비핵화 관련 협상 실무책임자들이 다시 수행원 명단에 오른 것을 봐도 그렇다. 새해 벽두에 전격 진행된 이우도 연초부터 2차 북미정상회담을 위한 논의 진행 상황을 알리고, 2월 중 미국과 정상회담을 하겠다는 사실을 시진핑 주석에게 직접 전달함으로써 중국 지도부를 배려했음도 읽혀진다. 이러한 행간에서 김정은 위원장 스스로 어느 정도 제2차 북미정상회담에 대해 자신감을 가지고 있었다는 의미도 읽을 수 있다. 중국과의 공조를 다시 굳건히 하여 하노이 북미정상회담에서 미국과 비핵화 협상의 결정적 계기를 마련하겠다는 의도가 있는 것이다.

중국으로서도 하노이 북미정상회담에서 비핵화 협상이 전환점을 마

24) 실제로 3차 방중은 신속하게 북한 및 중국 언론에 공개되었고 방중 이틀째 김정은 위원장은 베이징 국가농업과기장신원과 궈도교통지휘센타를 방문하는 등 경제 시찰을 진행하였고 경제통으로 알려진 박봉주 총리도 수행한 것으로 알려졌다.

련한다면 이를 마다할 이유가 없다. 2017년 유엔 대북제재 강화 이래 북중 무역량이 대폭 감소하였고,²⁵⁾ 중국으로서는 북미 간 협상 타결 전까지는 대북제재를 계속 이행해야 할 입장에 있다. 중국 외교부는 “김정은 위원장이 제2차 북미정상회담에서 국제사회가 환영하는 성과를 만들어 내겠다”²⁶⁾는 발언을 했다고 설명하였고, 시진핑 주석은 김 위원장에게 제2차 북미정상회담에서 성과를 만들어 내면 중국이 정치·경제적으로 북한을 대폭 지원할 수 있음을 설명하였을 것이다. 북중간의 정상회담은 서로 원하는 것을 주고받는 협상의 개념이 아니라 서로 이해하고 토론하는 회동의 성격이 강하다. 협상전략의 관점에서 보면 양보전략 또는 문제해결전략에 가깝다.

(2) 향후 북중관계

북한은 앞으로도 비핵화 협상 혹은 그 이후 평화체제 전환 협상에서 중국을 적극적으로 배려하고 활용할 것으로 관측된다. 방중 직전 2019년 신년사를 통해 김정은 위원장은 한미연합군사훈련 중단과 정전체제의 평화체제로의 전환에 있어 다자협상의 추진을 강조한 바 있다.²⁷⁾

25) Kyu-Han Bae, Sun-Hee Kwon, Sun-Hyung Kim, “The Effect of North Korea’s Foreign Trade on Economic Growth,” 『유라시아연구』, 제15권 3호(2018); 이석, “2017년 북한 거시경제 동향 평가 및 2018년 전망,” 『KDI북한경제리뷰』, 제20권 2호(2018), 5쪽.

26) 연합뉴스, 2019년 1월 10일.

27) “북과 남이 평화변영의 길로 나가기로 확약한 이상 조선반도정세긴장의 근원으로 되고 있는 외세와의 합동군사연습을 더 이상 허용하지 말아야 하며 외부로부터의 전략자산을 비롯한 전쟁장비 반입도 완전히 중지되어야 한다는 것이 우리의 주장입니다. 정전협정 당사자들과의 긴밀한 연계 밑에 조선반도의 현 정전체계를 평화체제로 전환하기 위한 다자협상도 적극 추진하여 항구적인 평화보장토대를 실질적으로 마련해야 합니다”(2019년 1월 1일, 김정은 위원장 신년사 중).

이는 비핵화 협상이 잘 될 경우 정전체제를 종식하는 데 있어 중국을 참여시키겠다는 의도를 내비친 것이다. 정전협정의 당사자인 중국을 참여시키면서 중국을 활용해 나가려는 김정은 위원장의 전략이 함축된 것이다. 그리고 북중수교 70주년을 맞아 비핵화 공조를 기초로 정치, 경제, 사회 등 모든 분야에서 중국과의 연대를 강화해 나가겠다는 의미도 담고 있다.

향후 김정은-시진핑 회담이 언제, 어떻게 열릴지는 단정하기 어렵다. 김정은 위원장은 향후 제3차 북미정상회담이 가시화되는 시점에 다시 방중하여 시진핑 주석을 만날 것으로 보인다. 시진핑 주석의 경우 재방북에 있어 당분간 신중한 입장을 견지할 것이다. 한반도 문제 뿐 아니라 미국과의 무역전쟁을 벌이는 중국으로서는 미국과 한국에 불필요한 북한 감싸기의 모습을 보일 필요가 없기 때문이다. 다만 향후 북미정상회담과 남북정상회담에서 성과를 거두게 될 경우, 시 주석은 남북한을 어떤 형식으로든 방문하게 될 것으로 보인다. 특히 비핵화 협상을 지나 평화체제 전환 협상이 가시화될 경우 중국은 한반도 평화체제 구축의 핵심 이해당사국임을 자처하면서 한반도 문제에 개입하려 할 것이다.

4) 북러 회담 전략

7년 만에 북중관계를 복원한 데 이어 김정은 위원장은 2011년 김정일-메드베데프 정상회담 이후 8년 만인 2019년 4월 24~26일 러시아 블라디보스토크를 방문하여 블라디미르 푸틴 대통령과 북러정상회담을 개최하였다. 북러정상회담은 하노이 북미정상회담 이후 김정은 위원장의 첫 대외 행보이자 한반도 비핵화 협상과 관련 김정은 위원장의

입장을 확인할 수 있는 기회가 되었기 때문에 주목을 받았다.

결과적으로 북러정상회담은 북한과 러시아 모두 전략적 이해관계에 따라 진행된 것으로 분석할 수 있다. 우선 푸틴 대통령은 한반도 정세의 교착 국면을 전략적으로 활용하여 한반도 문제에 있어 러시아의 정치적 입지를 넓히기 위해 김정은 위원장을 초청하였다. 6자회담 개최 필요성 등을 언급하면서 비핵화 협상 과정에 영향력을 미치고자 하는 의도를 분명히 하였다.²⁸⁾ 북미 교착 국면에서 중재 혹은 촉진자의 역할이 필요함은 북한도 마찬가지이다. 김정은 위원장의 입장에서는 하노이 북미정상회담 무산 이후 추가적인 지원군을 확보해 나간다는 의미가 있다.²⁹⁾

중국이 그 역할을 하고 있으나 러시아를 통해 대중 일변도 입장에서 벗어날 수 있으며, 특히 미중무역전쟁으로 중국이 미국에 북한 문제를 강하게 제기하기 어려운 상황도 고려한 것으로 보인다. 북러 정상 간 합의문은 없었지만, 푸틴 대통령의 입을 통해 전달된 김정은 위원장의 메시지는 그간의 입장과 크게 다르지 않다. 미국의 일방적 무장해제 요구는 받아들일 수 없고 체제안전보장을 위해서는 북미 간 신뢰구축이 필요하다는 것이다.³⁰⁾ 결국 김정은 위원장으로서의 자신이 협상전략을 수정할 가능성이 없으며, 미국에 제시한 연말까지 새로운 계산법

28) 연합뉴스, 2019년 4월 25일.

29) “중대한 고비에 직면한 조선반도 정세 추이에 대하여 분석 평가하고 조려 두 나라가 조선반도와 지역의 평화와 안전보장을 위한 여정에서 전략적 의사소통과 기술적 협동을 잘해나가기 위한 방도적인 문제들에 대해 진지하게 토론하였다.” 조선중앙통신, 2019년 4월 26일.

30) 푸틴 대통령은 “북한의 비핵화는 일정 정도 북한의 군비축소를 의미하는 만큼, 북한에게 자국의 안보와 주권 유지를 위한 보장이 필요하다. 미국이나 한국 쪽의 보장만으로 충분하지 않다면 북한에 대해 국제적 안전보장 체제를 마련하기 위해 6자회담이 요구될 수도 있다”고 언급했다.

에 바탕을 둔 협상을 요구하며 버티는 과정에서 중국, 러시아 등 우군을 확보해 나가겠다는 전략을 드러냈다.

한편 비핵화 교착국면을 타개하는 과정에서 6자회담 재개 문제에 대해 김정은 위원장이 얼마나 동의했는지는 알려지지 않고 있다. 그러나 푸틴 대통령은 회담 결과를 중국, 미국과 협의할 것이며, 북한도 이를 희망했다고 언급하였다. 한국에도 니콜라이 파르투세프 연방안보회의의 서기를 보내 설명한 것으로 알려졌다.³¹⁾ 북한으로서는 러시아와의 관계 회복이 필요한 시점이고, 2019년 신년사에서 평화체제 논의를 위한 다자협상을 주장한 만큼 비핵화와 평화체제 구축에 있어 어떤 형태로든 러시아의 개입을 고려할 것이다.

종합해 보면, 김정은 위원장의 전략은 러시아가 당장 북미 비핵화 협상에 실질적인 역할을 하지 못하지만 정치적 지원군으로서의 현실적 입지가 존재하며 향후 비핵화 협상 타개 시 재재 해제와 함께 러시아와의 경협 확대를 모색한다는 것으로 볼 수 있다. 이번 방러를 통해 러시아로부터의 원유 지원, 북한 노동자 파견 등 경제지원 문제와 향후 남북관계가 개선될 경우 남-북-러 3각 협력을 통한 극동지역 개발과 관련된 경협 방안을 논의한 것으로 보이는바, 북한으로서는 제재국면하에서도 러시아와의 관계는 향후에도 지속적으로 유지해 나갈 것으로 관측된다.

31) 『경향신문』(인터넷판), 2019년 4월 24일.

4. 결론

김정은 시대 정상회담은 상대국에 따라 그 성격을 달리하였다. 남북 및 북미정상회담은 서로 원하는 것을 주고받는 협상의 성격을 지닌다. 반면 북중 및 북러 정상회담은 현안문제 해결보다 관계증진에 목적이 있으므로 협상보다 회동의 성격이 강하다. 김정은 위원장이 문재인 대통령과의 세 차례 정상회담에서 드러낸 목표와 특징은 세 가지이다. 첫째, 통남·통미이다. 둘째, 남북관계의 주도권 확보이다. 셋째, 남북정상회담의 대내 활용이다. 정상회담 전략은 양보전략과 문제해결전략을 구사한 것으로 분석된다. 양보전략은 핵문제를 남북 간에 긴밀히 협력한다는 것에 잘 나타난다. 또한 평양시민을 향해 문재인 대통령과 함께 비핵화의 의지를 밝힌 것도 양보전략의 한 단면이다. 문제해결전략은 4.27 판문점 선언과 9월 평양 공동선언, 그리고 군사 분야 합의서에 잘 나타난다. 정치, 군사, 경제, 사회문화 등 다방면의 교류와 협력 등이 명시되고 이행되는 것은 문제해결의 단면을 보여 준다.

김정은 위원장은 트럼프 미국 대통령과 두 차례 정상회담을 가졌다. 북미 간 1차 정상회담에서 나타난 김정은 위원장의 전략은 문제해결 전략이었다. 공약 대 공약(총론), 행동 대 행동(각론)을 강조해 온 김 위원장은 1차 북미정상회담에서 공약 대 공약의 큰 틀을 확약받았다. 6.12 북미공동성명을 통해 적대시 정책 폐기 대 새로운 관계 수립, 한미군사훈련 중단 대 평화체제 구축, 제재해제 대 비핵화 등을 주고받았다. 2차 북미정상회담에서는 맞대응전략 또는 혼합전략을 구사하였다. 북한의 핵심 목표는 단계적 동시 행동조치에 입각한 연병 핵시설 영구폐기 대 제재 해제 교환이었다. 트럼프 대통령이 온건하게 나올 때 김정은 위원장도 온건한 대응을 하였다. 그러나 트럼프 대통령

이 ‘영변 플러스알파(α)’를 들고 나왔을 때 불신 때문에 영변 외 알파가 없다는 점을 분명히 한 것으로 알려졌다. 특히 김정은 위원장이 실무 회담을 직접 관장했을 때는 문제해결전략을 펼쳤으나 합의 불발 이후에는 경쟁전략으로 전환된 느낌을 주었다.

본 논문은 정상회담 과정에 대한 자료의 부족 등으로 쟁점과 대응, 그리고 합의와 합의 불발에 대한 분석에 있어 한계를 지닌다. 특히, 김정은의 정상회담이 진행형이기 때문에 협상전략 분석의 어려움은 배가된다. 향후 연구과제는 남북 및 북미 정상회담에서 남·북·미 3자 관계가 북한의 정상회담 전략에 어떤 영향을 미치는가 등이라고 할 수 있다.

■ 접수: 7월 10일 / 수정: 8월 8일 / 채택: 8월 12일

참고문헌

1. 북한 자료

1) 단행본

과학백과사전출판사, 『조선말사전』(평양: 과학백과사전출판사, 2010), 1346쪽.
사회과학출판사, 『정치용어사전』(평양: 사회과학출판사, 1970), 117쪽.

2) 신문

『노동신문』, 2019년 4월 13일.

3) 기타

조선중앙통신, 2018년 9월 30일; 2019년 4월 26일.

2. 국내 자료

1) 단행본

강인덕·송종환 외, 『남북회담: 7.4에서 6.15까지』(서울: 극동문제연구소, 2004).
경남대학교 극동문제연구소 엮음, 『동아시아 질서 변화와 한반도 미래』(서울: 선인, 2015), 143~144쪽.

2) 논문

김진무, “북한의 대남 정책결정과정에서 군부의 역할,” 『통일정책연구』, 제11권 2호(2002), 87~116쪽.

김창희, “2.13합의 이후 북한의 핵협상과 정책변화,” 『한국동북아논총』, 제13권 4호(2008), 65~66쪽.

남성욱, “남북한 협상전략의 비교연구,” 한국통일전략학회, 『통일전략』, 제18권 2호(2018), 54~55쪽.

박영택, “북한군부의 위상 강화와 정책결정 영향력,” 『국방정책연구』, 제78호(2008), 133~172쪽.

- 변창구, “김정은 체제의 대남전략: 특성과 전망,” 『통일전략』, 제16권 2호(2016), 249~253쪽.
- 양무진, “북한의 대남협상전략 유형”(경남대학교 박사학위논문, 2001), 34~40쪽.
- _____, “장성택 처형 이후 북한의 대남정책,” 『북한연구학회보』, 제18권 1호(2014), 29~54쪽.
- 이관세, “북핵문제 해결을 위한 새로운 패러다임 모색,” 경남대학교 극동문제연구소 위임, 『북핵, 오늘과 내일』(서울: 늘봄플러스, 2016), 163~164쪽.
- 이석, “2017년 북한 거시경제 동향 평가 및 2018년 전망,” 『KDI북한경제리뷰』, 제20권 2호(2018), 5쪽.
- 이창헌, “김정은 시대 북한의 대남전략 지속과 변화: 김정일 시대의 역사적 경험을 중심으로,” 『인문사회21』, 제6권 3호(2015), 19~21쪽.
- 장노순, “약소국의 갈등적 편승외교정책: 북한의 통미봉남 정책,” 『한국정치학회보』, 제33집 1호(1999), 386~389쪽.
- 최대석·정영철·장인숙, “북한의 대남 협상전술과 주요 협상가,” 『통일문제연구』, 제19권 2호(2007), 153~157쪽.
- Bae, Kyu-Han, Sun-Hee Kwon, Sun-Hyung Kim, “The Effect of North Korea’s Foreign Trade on Economic Growth,” 『유라시아연구』, 제15권 3호(2018), pp.129~153.

3) 기타

연합뉴스, 2019년 3월 1일; 2019년 3월 15일; 2018년 6월 20일; 2019년 1월 10일; 2019년 4월 25일.

3. 국외 자료

1) 단행본

Pruitt, Dean G., *Negotiating Behavior*(New York: Academic Press, 1981).

A Study on Kim Jong Un's Summit Strategy

Yoo, Ki Hong (Kyungnam University)

The purpose of the study is to analyze North Korean leader Kim Jong Un's summit strategy. The research period is from January 2018 to April 2019 and content analysis is used. Kim Jong Un's strategic goals and characteristics as shown in the inter-Korean summit can be described as follows: First, is continue dialogues with the US and South Korea; second is to gain the upper hand in inter-Korean relations; and third, is utilizing the summit meetings for domestic purposes. The negotiation strategy put forward was a concession and a problem-solving strategy. At the first US-DPRK summit, it adopted a problem-solving strategy based on the principles of commitment for commitment and action for action. During the second summit, a mixed strategy was used aimed at exchanging removal of sanctions for the permanent dismantling of the Yongbyon nuclear facility. However, the limitation of this study is that micro analysis on main issues, response and agreements and the lack of agreement could not be made due to limited data. For future research, how the trilateral relations between

the two Koreas and the U.S. affects the North Korea's summit strategy between South Korea and the U.S. should be examined.

Keywords: Kim Jong Un, Moon Jae-in, Trump, Xi Jinping, Putin, summit meeting, strategy.