

김정은의 핵 강압외교 연구*

이종주**

북한외교에서 군사력은 핵심적인 실행수단이다. 북한은 지난 70년간 미국을 상대로 군사력 사용을 위협하여 위기를 조성함으로써 대북공격 억지부터 북미관계 개선까지 외교목표를 진전시키는 강압외교(coercive diplomacy)를 추진해 왔다. 이 글은 김정은이 후계자로 지목된 2009년부터 2019년까지 추진한 외교를 셸링의 강압외교이론의 관점에서 분석하고, 핵무력이 강화되는 데 따라 김정은의 외교전략이 어떻게 변화했는지 규명하기 위한 것이다. 김정은은 2009년 북미관계(외교)와 분리하여 핵억제력(군사)을 강화하겠다고 선언하고 2017년 ‘국가핵무력 완성’까지 핵무장에 전념해 오다가, 2018년 ‘한반도의 완전한 비핵화’를 약속하며 한, 미, 중과 정상외교에 나서는 극적 전환을 보여주었다. 이 글은 김정은의 외교가 1) 장기적 관점에서 구상되고, 2) 핵무력 ‘증대’뿐 아니라 ‘제한’까지 강압수단으로 활용하며, 3) ‘핵무력을 완성한 핵보유국’으로서 미국과 대등한 입장에서 한반도 안보질서를 근본적으로 재편하는 포괄적 해결을 추구하고, 4) 미중관계의 변화와 북한의 지정학적 위치를 전략적으로 활용하는 특징을 보인다고 주장한다.

주제어: 북한, 김정은, 핵, 권력승계, 강압외교, 미중관계, 정상회담

* 이 글은 신현실주의 이론의 관점에서 김정은의 핵정책을 분석한 필자의 논문 “북한 핵정책의 변동(2009~2017): ‘전면적인 내부적 균형’의 핵정책 형성,” 『국제정치논총』, 제59집 1호(2019)을 강압외교이론의 관점에서 재해석하고, 2018~2019년 북한의 핵 외교에 대한 분석을 추가하여 수정한 것임을 밝힙니다. 좋은 의견을 주신 익명의 심사위원들께 감사드립니다.

** 북한대학원대학교 박사.

1. 서론

북한외교에서 군사력은 중요한 결정요인이자, 핵심적 실행수단이다. 북한은 한국전쟁 이후 현재까지 외교목표를 이루기 위해 전쟁에 이르지 않는 범위에서 군사력을 적극 활용해 왔다. ‘벼랑 끝 외교’라는 별칭을 가진 북한외교는 협상, 설득 등 외교적 수단과 군비증강, 무력시위, 국지도발 등 군사적 수단을 결합하고, 위협 언사, 시한 설정 등으로 위기를 조성하여 상대 국가를 강압하는 특징을 보여 왔다. 국제정치에서 강압전략은 일반적으로 강대국의 외교전략이다. 강압전략이 성공하려면 상대를 압도할 수 있는 군사적 능력, 위기를 조성하고 견딜 수 있는 정치적 담력, 위기가 확산되지 않도록 관리할 수 있는 외교적 실력이 필요하기 때문이다.¹⁾ 그러나 북한은 국제체제에서 국력이 가장 약한 나라의 하나이면서도, 지난 70년간 가장 강한 나라인 미국을 상대로 강압전략을 펴며 일정한 성공을 거두어 왔다. 김일성 주석(이하 김일성)은 한국전쟁과 전후복구, 군비증강을 거친 뒤 1960년대부터 푸에블로호 나포, 정찰기 격추, 미군 장교 도끼살해 등 미국을 겨냥한 고강도 군사행동을 벌였으며, 김정일 국방위원장(이하 김정일)은 탈냉전 이후 핵개발에 주력하며 국제비확산체제와 지역안보를 위협하고, 미국으로부터 적대정책 철회, 불가침 약속, 경제지원 등을 얻어냈다. 북한의 이러한 외교행태는 약소국의 강대국에 대한 독특한 강압외교(coercive diplomacy)로 설명할 수 있다.

김정은 국무위원장(이하 김정은)은 후계체제가 본격적으로 구축된 2009년부터 2019년까지 김일성·김정일과 같이 군사력(핵무력)에 기반

1) 김태현, “억지의 실패와 강압외교: 쿠바의 미사일과 북한의 핵,” 『국제정치논총』, 제52집 1호(2013), 77쪽.

한 강압외교를 추진해 왔으나, 외교전략 측면에서 차별화된 양상을 보였다. 북한은 2009년 4월 장거리 로켓 발사와 5월 2차 핵실험을 했으며, 2011년 12월 김정일이 사망하고 김정은이 권력을 승계한 후 2017년까지 핵실험 4회, 장거리 로켓 발사 6회를 더 실시하며 ‘국가핵무력 완성’에 전력을 다했다. 또한, 2012년 4월 「사회주의 헌법」 서문에 북한을 ‘핵보유국’으로 명기하고, 2013년 3월 당 전원회의에서 “경제건설과 핵무력건설의 병진로선”(이하 병진노선)을 선포하며 핵개발을 제도화했다. 김정은의 행보는 i) 핵·미사일 개발 속도를 조절하며, ‘제한적 핵무력’을 추구하고, ii) 핵무력의 수준과 핵개발 의도의 ‘전략적 모호성’을 공들여 유지한 김정일의 외교와 확연히 달랐다. 김정은은 2017년 11월 ‘국가핵무력 완성’을 선언한 직후, 2018년 신년사에서 “한반도의 평화적 환경 조성” 의지를 밝히고, 자발적으로 핵실험과 대륙간탄도미사일(ICBM: Intercontinental Ballistic Missile) 시험을 중단하였으며, 주변국들과 연이어 정상회담을 열었다. 김정은 외교는 핵과 북미관계의 위태로운 균형에서 핵무장을 향한 전력질주로, 다시 비핵·평화 담판으로 두 번의 극적 변화를 보였다. 김정은 외교는 ‘핵무력에 기반한 강압’이라는 공통점에도 불구하고, 왜 김정일 외교와 다른 양상을 보이는가? 김정은 외교에서 핵무력은 어떤 역할을 하고 있는가?

이 글은 토머스 셸링(Thomas Schelling)과 알렉산더 조지(Alexander George), 피터 야콥센(Peter Jakobsen)의 강압외교이론으로 김정은 외교를 분석하고, 상기 질문의 답을 찾기 위한 것이다. 이 글은 ‘외교’는 한 국가가 국제체제의 변동에 대응하여 생존·안보를 확보하는 전략이라는 관점을 따른다. 이 글은 김정은 외교를 ① 김정일과 김정은 외교의 공존(2009~2012년) ② 핵무장 다 걸기 외교(2013~2017년) ③ 비핵·평화 담판 외교(2018년)로 구분하고, 시기별 북한 및 국제체제의 주요

변동을 적시한 뒤, 김정은이 이에 대응하여 핵무력을 어떻게 활용하며 강압외교를 전개했는지 분석한다. 그리고 분석결과를 종합하여 김정은 외교의 특징을 도출한다.²⁾

2. 강압외교(Coercive Diplomacy) 이론 검토

1) 억지, 강제, 강압외교

강압전략은 강압국이 군사적·경제적·외교적 압박을 통해 피강압국의 선호, 요구, 행동 등을 거부하거나 변경시키는 전략이다. 셸링은 강압을 “상대방에게 피해를 입힐 수 있는 힘을 사용하겠다고 위협함으로써 상대방이 순응하게 하는 것”으로 정의하고, 강압전략의 핵심이 힘을 실제 사용하지 않으면서 상대방의 행동을 원하는 방향으로 유도하는 데 있다고 설명한다. 또한 셸링은 강압의 유형을 상대방이 특정행동을 하지 못하게 하는 억지(deterrence)와 상대방이 이미 하고 있는 특정행동을 중단하거나 원치 않는 행동을 하게 하는 강제(compellence)로 구분하였다.³⁾ 조지는 셸링의 연구를 발전시켜 강압의

2) 이 글은 왈츠(Kenneth N. Waltz)의 신현실주의에 따라, 무정부상태인 국제체제에서 개별국가는 자력으로 생존해야 한다는 입장을 취한다. 이 글은 북한의 강압외교에서 핵무력의 역할을 규명하는 것이 목적인 만큼, 재래식 무력에 기반한 김일성의 강압외교는 제외하고, 김정일과 김정은의 핵 외교만 비교한다.

3) 셸링은 폭력은 사용되어야 효력이 있지만, 강압은 잠재·유보되어 있을 때 가장 위협적이라고 규정한다. Thomas Schelling, *Arms and Influence*(New Haven: Yale Univ. Press, 1966), 1~2장; 윤태영, “강압외교에 대한 이론적 고찰과 한미동맹의 대북한 전략에 대한 시사점,” 『신안보연구』, 제173호(2012), 40~42쪽.

<그림 1> 강압의 분류



자료: 정성운 외, “북한의 대외·대남전략구상의 특징과 결정요인,” 『한국과 국제정치』(2019), 5쪽.

교의 개념을 최초로 제시하고, 사례연구를 통해 강압외교의 이론적 틀을 마련하였다. 그는 강압외교를 “i) 상대방의 현재 행위 중단 ii) 상대방의 행동에 따른 결과의 원상회복(undo) iii) 상대방의 정책 변경을 설득하는 행위”이며, “상대방이 먼저 시작한 행위에 대응하는 방어전략”이라고 정의하였다.⁴⁾ 강압외교는 상대방을 완전히 패배 또는 굴복시키는 군사적 강압이나, 상대방의 선제 행동이 없는데도 ‘공격적’ 의도를 가지고 상대방이 원치 않는 행동을 하게 하는 공갈(blackmail)과 다르다. 야콥센은 조지의 개념을 구체화하여 강압외교를 “상대방의 행동을 중단시키거나 원상회복을 설득하기 위해 군사력을 제한적·시위적·처벌적으로 사용하는 전략”이라고 규정하였다. 강압외교에서 군사력은 실제 공격의 용도보다 저항할 경우 ‘대가’가 따른다는 신호(signaling)의 용도로 주로 활용된다는 데 주목한 것이다.⁵⁾ 각 개념은 <그림 1>과 같다.

4) Alexander L. George & William E. Simon, *The Limited of Coercive Diplomacy* (Boulder: Westview Press, 1994), pp.7~9; 이인호·김영석, “북핵문제 해결을 위한 미국의 강압외교 분석과 개선방안,” 『전략연구』, 제22집 1호(2015), 94쪽.

5) Peter V. Jakobsen, *Western Use of Coercive Diplomacy after Cold War*(Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2002), p.16; 윤태영, “강압외교에 대한 이론적 고찰과 한미동맹의 대북한 전략에 대한 시사점”, 43쪽.

그러나 실제로는 <그림 1>과 같이 뚜렷하게 구분되지 않는다. 강압외교는 이론에서는 강제의 하위개념으로 분류되나, 현실에서는 강제와 억지의 속성을 모두 보이는 경우가 많다. 강압외교는 강압국과 피강압국이 강압-역강압을 주고받는 역동적 과정⁶⁾이기 때문에 상호 작용이 진행되는 데 따라 강제가 억지로, 억지가 강제로 바뀌거나, 억지와 강제가 동시에 나타나기도 한다. 또한 강압외교는 무력응징 위협(punitive threats) 등 강압수단뿐 아니라 보상 제공 등 긍정 유인(positive inducement)에 의해 실행되기도 한다. 강압외교의 이론적 개념과 현실적 양태를 종합하면, 강압외교는 강압국이 군사력 사용을 위협하며 위기를 조성하고, 정치·경제·심리적 보상을 병행하여, 피강압국이 강압국의 요구를 수용하도록 강제하는 전략으로 정의할 수 있다. 상대방에게 군사력 사용을 위협하되, 확전을 피하기 위해 위기를 통제하며, 군사력이 실제 사용되기 전에 상대방의 순응을 끌어내는 것이 핵심이다.

2) 강압외교이론과 김정은의 외교: 이론의 확장

북한외교는 미국을 상대로 군사력 사용을 위협하거나 제한적으로 사용하여 북미협상, 대북정책 전환, 경제지원, 북미관계 정상화 등을 수용하도록 강제한다는 점에서 강압외교이론으로 설명할 수 있다. 다만 강압외교는 일반적으로 강대국의 전략이라는 점에서 북미관계에 강압외교이론을 적용한 기존 연구들은 주로 미국의 대북강압을 다뤄왔다. 북한의 미국에 대한 강압을 분석한 연구들도 군사력을 협상수단

6) 윤태영, 위의 글, 45~46쪽.

으로 한정한다. 이러한 관점에 따르면 북한의 핵무력은 협상카드(diplomatic bomb)라는 ‘외교목적설’을 전제하게 된다. 그러나 최근에는 김정은의 핵 외교는 핵무력을 협상수단으로 규정하는 외교목적설에 의해 설명되지 않으며, 오히려 핵무력 자체를 추구하는 것으로 보아야 한다고 주장하는 연구들이 나오고 있다.⁷⁾ 이 글은 기존 연구들을 비판적으로 고찰하고, 김정은의 핵 외교를 강압외교이론을 빌려 분석하되, ① 약소국의 강대국에 대한 강압이며, ② 핵무력의 역할이 수단-목적-수단으로 역동적으로 변화한다는 비전형성에 주목하여, 김정은 외교의 고유한 특성을 찾고자 한다. 이러한 접근은 김정은이 ‘국가핵무력 완성’과 ‘비핵·평화 담판’을 추구하는 과정을 외교목적 vs. 군사목적, 편승 vs. 균형의 이분법에서 벗어나 통합적으로 파악하게 함으로써, 기존 연구의 한계를 보완할 수 있다.

7) 강압외교이론으로 미국의 대북강압을 분석한 연구는 김태현, “역지의 실패와 강압외교: 쿠바의 미사일과 북한의 핵; 윤태영, “강압외교에 대한 이론적 고찰과 한미동맹의 대북한 전략에 대한 시사점”, 북한의 대북강압을 분석한 연구는 미치 시타 나루시게, 『북한의 버랑 끝 외교사』(과주: 한울, 2014); 최용환, “북한의 대미 비대칭 억지·강제전략”(서강대학교 박사학위논문, 2002); 정성운 외, “북한의 대외·대남전략구상의 특징과 결정요인” 등이 있다. 김정은의 핵정책을 핵억제력 우선 추구관점에서 분석한 연구는 안경모, “북한의 대외전략 분석(2008~2016): 편승에서 균형으로의 변화를 중심으로,” 『국가전략』, 제22권 4호(2016); 이정철, “미국의 재균형화와 북한의 수정주의 국가화,” 『유라시아 연구』, 제10권 4호(2013); 이종주, “북한 핵정책의 변동성 연구(1991~2016): ‘제한적 편승’에서 ‘전면적 내부균형’으로”(북한대학원대학교 박사학위논문, 2018) 등이 있다.

3. 김정일과 김정은 외교의 공존(2009~2012)

1) 김정은 후계체제의 구축과 미중 'G-2' 시대의 개막

2009년에서 2012년은 북한에게 국내적으로 김정일에서 김정은으로 권력승계가 이루어지고, 국제적으로 중국의 부상으로 미중관계가 새로운 변화를 맞은 전환기였다. 탈북자 증언과 북한 기록영화 등에 따르면, 김정은은 2009년 1월 8일 당 조직지도부가 당내에 후계자 지명사실을 통보하며 후계자 지위를 굳히고, 2010년 9월 조선인민군 대장과 당 중앙군사위 부위원장에게 임명되면서, 공식적으로 후계자가 되었다.⁸⁾ 김정은의 첫 공식 직위가 인민군 대장과 당 중앙군사위 부위원장인 것은 후계수업의 초점이 군사 분야에서 경험과 실적을 쌓는 데 있다는 것을 의미한다. 더욱이 2012년 1월 8일 『조선중앙 TV』 기록영화 <백두의 선군혁명위업을 계승하시어>에는 김정은이 2009년 4월 장거리 로켓 발사를 참관하고, 전투기와 탱크에 탑승한 장면이 등장하는데 김정은이 공식 직위를 맡기 전부터 군사정책 결정에 참여했다는 것을 보여준다. 2011년 12월 17일 김정일이 사망하자 김정은은 2011년 12월 30일 최고사령관에 추대되며 군 직위를 가장 먼저 승계하였다. 이어서 김정은은 2012년 4월 당 대표자회의와 최고인민회의에서 당 제1비서와 국방위원회 제1부위원장에 올랐다. 김정일의 권력승계가 20년의 후계 기간과 3년의 '유훈 통치' 기간을 거치며 점진적으로 진행된 데 비해, 김정은의 권력승계는 1년 8개월(2010년 9월 제3차 당 대표자대회-2012년 4월 제4차 당 대표자대회)만

8) 이종주, "북한 핵정책의 변동성 연구(1991~2016): '제한적 편승'에서 '전면적 내부 균형'으로," 154쪽; 미치시타 나루시게, 『북한의 벼랑 끝 외교사』, 391쪽.

에 신속하게 이루어진 것이다. 김정은은 직위승계를 마무리한 이후 당 규약과 헌법을 개정하고, 당 주요 기구의 공석을 충원하는 등 김정일 집권기간 위축된 당의 기능을 정상화하는 데 주력하였다. 또한, 집권 첫해인 2012년 당·정·군의 주요 직위 218개 중 31%에 해당하는 68개 직위를 친족과 측근, 경제·기술관료들로 교체하였다.⁹⁾ 특히, 민간인 최룡해를 총정치국장에 임명하고, 리영호 총참모장을 해임하는 등 군부를 중점 개편하였다. 김정일 집권기간 비대해진 군을 ‘김정은의 군대’로 바꾸기 위한 조치였다. 아울러, 김정은은 공개 활동 등에서 주민들과 스스럼없이 어울리며 ‘애민(愛民) 지도자’ 이미지를 심었다. 2012년 4월 15일 첫 공개 연설을 하고 “다시는 인민들이 허리띠를 졸라매지 않고, 사회주의 부귀영화를 누리게 하겠다”라고 약속하였다.

국제적으로는 중국의 부상과 미국의 쇠퇴로 미중관계가 구조적 변화를 맞이하면서 북한의 대외환경도 탈냉전 이후 가장 중대한 변화에 직면하였다. 미국은 2008년 금융위기를 초래하며 국제질서 유지자의 위상이 손상된 반면, 중국은 금융위기 속에서도 9%대 성장을 유지하며 2009년 세계 최대의 무역대국이 되었다. 2009년 출범한 오바마 행정부는 중국의 부상을 긍정적으로 평가하고, 11월 첫 미중정상회담에서 미중관계를 “긍정적·건설적·포괄적 관계”로 규정하였다. 그러나 2010년 중국이 미국의 대만 무기 수출, 오바마 대통령(이하 오바마)의 달라이 라마 접견을 비난하고, 남·동중국해에서 베트남 등과 갈등을 빚으면서 중국의 부상을 위협으로 보게 되었다. 2011년 미국은 ‘아시아재균형정책(rebalance to Asia)’을 천명하고, ① 한미·미일동맹 강화

9) 통일부 보도참고자료, “김정은 체제 이후 주요인사 개편 특징,” 2013년 10월 8일.

② 베트남·미얀마 등 신흥국과 파트너십 구축 ③ 환태평양동반자협정·국방전략지침 등을 통한 역내 개입 증대에 나섰다.¹⁰⁾ 아시아재균형정책은 9.11 테러, 이라크 전쟁을 거치며 중동에 치우친 미국의 자원을 아태지역으로 재배분하여 미국의 역내 영향력을 유지하는 지역구상이자, 중국의 부상이 미국 주도 국제질서를 위협하지 않도록 관리하는 대중정책이다. 중국은 이를 자국에 대한 군사·경제포위망 구축전략으로 보고, ‘신형대국관계(新型大國關係)’로 대응하였다. 신형대국관계는 미중관계의 미래비전으로 ① 전략적 신뢰 강화 ② 핵심이익 존중 ③ 호혜협력 심화 ④ 국제문제 협력 증진이 핵심요소이며, 2012년 11월 18차 공산당대회에서 선포되었다. 미국의 아시아재균형정책과 중국의 신형대국관계는 중국의 부상 이후 새로운 미중관계를 제도화하려는 노력이면서, 미중 패권경쟁의 개전 신호였다.

미중관계의 변화는 미중이 북핵 문제를 다루는 방식도 변화시켰다. 미국은 금융위기 대응 등으로 여력이 없는 상황에서 부상하는 중국에 북핵 문제 해결책임을 일부 전가(buck passing)하고자 했으며, 중국은 국제적 위상을 높이기 위해 미국에 협력하였다. 미중은 북핵 문제의 목표와 해법을 협의하고, 책임과 역할을 분담하는 공동 관리체제를 형성하였으며, 미중의 협의결과가 국제사회의 북핵 문제에 대한 대응을 사실상 결정하였다.¹¹⁾ 미중은 한반도 비핵화와 평화·안정 등의 목표를 공유하면서도, 북한에 부여하는 전략적 가치와 핵심이익의 우선순위 차이로 충돌하였다. 북한 비핵화가 우선인 미국은 북한체제의 존속을 위협할 정도로 제재를 밀어붙이며 중국의 협력을 요구했으나,

10) Hilary Clinton, “America’s Pacific Century,” *Foreign Policy*, October 11, 2011; Barack Obama, “Remarks to the Australian Parliament,” November 17, 2011.

11) 이주중, “북한 핵정책의 변동성 연구(1991~2016),” 104~105쪽.

한반도 안정이 우선인 중국은 북한체제가 존속될 수 있도록 제재 수위를 조절하고, 식량·에너지 등 체제유지 자원을 지원하였다.

2) 「핵 억제력 우선 추구」 외교

2009년에서 2012년 김정은은 김정일의 ‘벼랑 끝 외교’의 유산을 계승하되, 김정일이 군사와 외교, 핵확산과 비확산의 균형을 위태롭게 유지한 것과 달리, 핵(군사)과 북미관계(외교)를 분리하고 핵억제력을 우선하는 새로운 외교를 추구하였다. 핵은 수단일 뿐 아니라, 그 자체로 목적이 되었다. 이 기간 북한외교는 김정일의 유산과 김정은의 탐색이 공존하는 이중적 모습을 보였다. 김정은은 ‘인공위성’ 발사와 핵 실험을 성공시키고 「2.29 합의」를 얻어내며 고강도 군사행동을 지렛대로 미국의 보상을 획득하는 김정일의 외교공식을 따르는 것처럼 보이다가, 곧이어 「2.29 합의」를 파기하며 과거의 패턴을 깨뜨렸다.

이러한 변화는 김정은이 권력승계와 중국의 부상이라는 대내외 환경 변화를 기회이자 위협으로 인식한 데서부터 비롯되었다. 최고지도자가 절대적 권위를 갖는 북한체제에서 권력승계기는 정권안보가 가장 취약한 시기이자, 국가적 도약을 모색할 수 있는 시기다. 또한, 중국의 부상은 북한에 불리한 생존조건을 부여한 미국의 단극체제가 균열되고 동맹국 중국의 영향력이 커지는 우호적 세력균형의 변화이자, 미중관계에 의해 북한의 생존조건이 좌우되는 위험한 변화이다. 김정은은 이러한 불확실한 변화에 대응하려면 강압능력을 확충하는 것이 무엇보다 시급하며, 북한에게 가장 유효한 강압능력은 핵억제력이라고 보았다. 북한은 핵능력을 고도화할수록 동맹국 보호, 국제비확산체제 유지 등 미국의 국익과 한반도 안정, 역내 영향력 유지 등 중국의

국익을 동시에 위협하고, 북핵 문제에 대한 미중협력을 효과적으로 균열시킬 수 있다. 또한 핵·미사일 개발은 김정은이 자신의 역량을 입증하여 명목상의 ‘권력’을 실질적 ‘권위’로 빠르게 전환하는 최상의 길이기도 하다.¹²⁾ 핵·미사일은 북한의 가장 중요한 생존자원이며, 핵 개발은 상대방이 있는 외교와 달리 북한이 스스로 시간표를 짜고 추진할 수 있기 때문이다.

김정은은 이러한 인식에서 후계자 지위를 굳힌 직후 2009년 1월 17일 외무성 대변인 기자회견에서 “미국과 관계정상화 없이는 살아갈 수 있어도 핵억제력 없이는 살아갈 수 없으며, 핵문제와 북미관계 정상화는 철두철미 별개 문제”라고 선언하였다. 김정일이 북미관계 개선을 위해 핵억제력을 강화했다면, 김정은은 핵억제력 강화 자체가 목적이며, 북미관계로 인해 핵억제력 강화를 늦추거나 포기하지 않겠다는 의미였다. 북한이 핵과 북미관계의 분리를 공개 거론한 것은 이때가 처음이다.

김정은은 「핵억제력 우선 추구」를 새로운 외교의 방향으로 「선언」한 이후 2009년 4월 5일 장거리 로켓 ‘은하 2호’를 발사하고, 같은 해 5월 25일 2차 핵실험을 하는 「행동」에 나섰다. ‘은하 2호’는 1998년 ‘대포동 1호’(1,620km)의 2배 거리(3,846km)를 비행하였으며, 2차 핵실험의 폭발력(4kt)은 1차 핵실험(0.8kt)보다 5배 커졌다.¹³⁾ 2010년 북한은 직접 군사행동 대신, 경수로 발전소 건설계획과 우리늄 농축시설을 공개하는 간접 무력시위를 택했다. 북한은 “2010년대에는 머지않아 자체의 핵연료로 팡팡 돌아가는 경수로 발전소가 우리의 대답이 될

12) 임수호, “김정일 사후의 북한의 정치와 외교,” 『북한경제』, 2011년 겨울호, 26쪽.

13) 손용우, “신현실주의 관점에서 본 북한의 핵정책”(북한대학원대학교 박사학위논문, 2012), 248쪽.

것이다”라고 장담¹⁴⁾하고, 11월에는 지크프리트 해커(Siegfried S. Hecker) 일행에게 경수로 건설현장과 우라늄 농축시설을 공개했다.¹⁵⁾ 또한 김정은은 2012년 4월 13일과 12월 12일 장거리 로켓(‘은하 3호’)을 발사했다. 4월에는 로켓이 폭발되며 실패했으나, 12월에는 위성을 궤도에 진입시켰다. 아울러, 1980년대 이후 중단된 재래식 대남군사공격도 재개했다. 북한은 2010년 3월 26일 해군함정 ‘천안함’을 격침시켰고, 11월 23일에는 연평도를 포격했다. 이러한 도발은 남북위기 조성→미중갈등 증폭→미중협력 저해의 연쇄작용을 통해 핵개발에 유리한 환경을 조성하였다. 김정은이 특수작전(천안함 격침)과 재래식 기습작전(연평도 포격)에서 성과를 과시하며, ‘강한 지도자’ 이미지를 쌓고 군부의 충성을 얻는 효과도 있었다.¹⁶⁾

한편, 김정은은 북한의 핵·미사일을 ‘평화적 억제력’으로 포장함으로써 강압능력의 확충에 매진하면서도 ‘외교’가 작동할 공간은 남겨두었다. 북한은 핵·미사일 개발이 “미국과의 대결전에서 자주권과 존엄을 지키기 위한 자위적 조치”¹⁷⁾라고 규정하고, ‘책임 있는 핵보유국’으로서 선제 핵공격을 하지 않고, 비확산, 핵안전, 핵군축 국제규범을 준수하며 ‘세계의 비핵화’를 위해 애쓰겠다고 주장했다.¹⁸⁾ 또한 북한은 핵·미사일 개발을 ‘평화적 핵 이용 및 우주개발’로 선전했다. 김정은은 2012년 4월 ‘은하 3호’를 발사하면서 발사계획 사전공개, 국제기

14) “메가폰 전쟁의 검은 내막,” 『조선중앙통신』, 2010년 3월 30일.

15) David Sanger, “North Koreans Unveil New Plant for Nuclear Use,” *New York Times*, Nov. 20, 2010.

16) 박형중, “김정은은 권력승계와 대내외 정책의 추이(2009~2014),” 『KDI 북한경제리뷰』, 2014년 1월호, 18~20쪽.

17) “조선민주주의인민공화국 외무성 성명,” 『조선중앙통신』, 2009년 6월 13일.

18) “조선반도와 핵(외무성 비망록),” 『조선중앙통신』, 2010년 4월 21일.

구 통보, 외신기자 초청 등 합법적 위성발사의 외양을 갖추고자 노력했다.金正은은 핵억제력 추구를 체제생존을 위한 불가피한 선택이자, ‘평화적 핵이용 및 우주개발 권리’의 정상적 행사로 규정하여 대북제재를 ‘부당한 압박’으로 비난하고, 비핵화 협상의 명분을 만들고자 한 것이다. 북한은 2009년에서 2010년 핵·미사일 역량을 확충한 이후 2011년 신년공동사설에서 ‘남북대결상태 해소 및 조선반도 비핵화’ 의지를 밝히며, 외교를 재개하였다. 북한은 2011년 7월에서 2012년 2월 미국과 세 차례의 고위급회담(보즈워스 미국 대북정책특별대표-김계관 북한 외무성 부상)을 개최하고, 북한의 장거리 미사일 발사와 핵실험 중지, 미국의 대북적대시정책 철회 및 영양지원 등을 담은 「2.29 합의」를 채택하였다. 「2.29 합의」는金正은이 미국과 맺은 최초의 합의로 2008년 12월 이후 중단된 북한의 대미외교가 다시 가동된다는 것을 의미한다. 그러나 「2.29 합의」는 북한이 4월 13일 김일성 탄생 100주년을 기념하여 ‘은하 3호’를 발사하면서 40일 만에 깨졌다. 북한은 “위성발사는 북미합의와 전혀 관련이 없다”¹⁹⁾고 주장했으나, 미국은 유엔 결의 및 「2.29 합의」 위반이라고 보았다. 「2.29 합의」는 표면적으로는 미사일 발사 모라토리엄 범위에 대한 해석 차이로 깨진 것이지만, 근본적으로는 김정일의 마지막 ‘벼랑 끝 외교’와金正은의 「핵억제력 우선 추구 외교」의 충돌로 좌초된 것이다. 김정일의 ‘벼랑 끝 외교’가 적용되었다면, 북한은 핵실험, 우라늄농축시설 공개 등으로 위기를 고조시켜 「2.29 합의」를 끝어낸 뒤, 일정기간 합의를 지키며 24만 톤 영양지원, 북미관계 개선 등의 혜택을 누렸을 것이다. 그러나金正은의 「핵억제력 우선 추구 외교」에서 「2.29 합의」는 핵억제력 강화를

19) “위성발사 조미합의에 저촉되지 않는다,” 『조선중앙통신』, 2012년 3월 19일.

중대하게 제약하지 않는 범위에서, 잠정적으로만 성립가능하다. 핵억제력 강화과정에 위기가 고조되면 일시적으로 핵억제력을 제한하는 합의를 할 수 있지만, 이행단계에서 핵능력 제한 요구와 핵능력 강화 목표가 충돌하면 핵억제력 강화를 우선하기 때문이다. 「2.29 합의」 파기는 김정은이 ‘외교’를 위해 ‘군사’를 유예하는 시간이 매우 짧다는 것을 보여주었다.

북한은 2012년 4월 최고인민회의에서 헌법 서문에 ‘핵보유국’을 명기하고, 7월 20일 외무성 대변인 성명에서 “핵문제를 전면 재검토하겠다”라고 밝혔다. 김정은이 ‘핵억제력 우선 추구’를 뒷받침하는 방향으로 군사-외교관계를 재설정하는 전략을 모색하고 있다는 것을 시사한다.

4. 김정은의 「핵무장 다 걸기」 외교(2013~2017)

1) ‘김정은 체제’의 구축과 동북아 미중 갈등-협력의 제도화

2013년에서 2017년은 국내적으로 ‘김정은 체제’가 국가전략, 권력 구조, 통치연합 측면에서 공고해지고, 국제적으로 미중관계가 국제·지역·양자의 모든 영역에서 갈등-협력(coopetition)하는 복합적 관계로 제도화된 시기였다.²⁰⁾ 김정은은 김정일의 ‘선군정치’로 약화된 당을 보완하고 당 중심으로 국정을 운영할 수 있도록 권력구조를 개편하였다. 김정은은 2011년 12월 집권 이후 2017년 현재까지 당 대표자대회(1회),

20) David Shambaugh, *Tangled Titans: The U.S. and China*(Laham: Rowman & Littlefield, 2013), p.4.

중앙위원회 전원회의(2회), 정치국 회의(4회), 정치국 확대회의(4회) 등을 수시로 개최하고, 이를 통해 인사와 정책의 주요사항을 결정했다. 북한은 제7차 당 대회에서 ‘조선로동당 위원장’을 당의 최고직책으로 신설하고, 다음 달 최고인민회의에서 국방위원회를 폐지하고 국무위원회를 신설하였다. 국무위원회 위원장은 “공화국 전반적 무력의 최고 사령관이며 국가의 일체 무력을 지휘 통솔” 한다.²¹⁾ 김정은은 ‘당 위원장’과 ‘국무위원장’에 추대되었다. 김정일 시대 통치의 핵심축이었던 군부의 위상이 약화되고, 김정은이 당을 중심으로 군과 내각을 통할하는 새로운 유일영도체제가 확립된 것이다. 권력층의 인적 개편도 빠르게 이루어졌다. 2013년 12월 장성택의 처형이 중요한 변곡점이었다. 김정은의 고모부인 장성택은 김정일에 의해 김정은의 후견인으로 선택되었고, 당 행정부장(2009), 국방위원회 부위원장 및 인민군 대장(2010), 정치국 위원(2012)에 오르며 김정은 권력승계에서 중심 역할을 했다.²²⁾ 그러나 김정은은 권력승계가 일단락되자, 2013년 장성택을 제거하고, 2014~2015년에는 ‘장성택 라인’으로 지목된 당·정·군 간부 수십 명을 처형하였다.²³⁾ ‘장성택 흔적 지우기’를 명분으로 김정은에 권력이 집중되도록 통치연합을 재구성한 것이다.

국제적으로는 미중관계의 변화가 미국의 단극체제가 미중의 양극체제로 이행하는 구조적 변화일 가능성이 커지면서 북한의 생존환경이 더욱 복잡해졌다. 시진핑 주석(이하 시진핑)은 2013년 6월 첫 미중정상

21) 「조선민주주의인민공화국 헌법」, 제103조, 제106조.

22) 김태효·강재연, “북한 권력승계주기 모델과 북한체제의 작동원리,” 『국제정치논총』, 제58집 2호(2018), 133쪽.

23) “국가정보원, 김정은 집권 이후 간부 70여명 처형,” 『연합뉴스』, 2015년 5월 13일.

회담에서 신형대국관계를 재차 제안하며 미중협력을 강조하면서도, ‘일대일로(一帶一路)’ 구상을 추진하는 등 미국의 국제질서 안에서 성장하는 대신, 금융위기 이후 축적된 힘과 자신감을 토대로 중국에 유리한 국제질서를 창출하기 위해 미국과 경쟁하기 시작하였다. 오바마는 집권 2기에도 “아시아는 미국의 전략적 관심의 최상위”²⁴⁾라고 강조하고 『4개년국방태세검토(QDR)』(2014년)와 『국가안보전략(NSS)』(2015년)에서 아시아재균형정책을 견지하는 것으로 대응하였다. 그러나 미중은 남중국해와 무역문제 등에서 격렬하게 충돌했다. 중국은 2013년 12월 남중국해 매립 개시, 2014년 서사군도 석유탐사선 진입, 2015년 남사군도 레이더 기지와 서사군도 ‘방어용’ 미사일 포대 건설을 강행했다. 미국은 중국과 분쟁 중인 필리핀, 베트남과 군사협력을 확대하고, 2015년 10월과 2016년 1월 미국 군함이 영유권 분쟁해역을 지나는 ‘항행의 자유’ 작전을 벌였으며, 2016년 7월 다른 나라의 영토 분쟁에 개입하지 않는다는 원칙을 깨고 중국의 주장을 배척한 국제상설재판소 판결을 공개 지지했다. 2017년 출범한 트럼프 행정부는 ‘미국 우선주의(America first)’를 내걸고, 중국에게 대미 무역적자 해소를 압박했다. 트럼프 대통령(이하 트럼프)은 11월 첫 아시아순방에서 ‘인도-태평양전략(Free and Open Indo Pacific Strategy)’을 천명하고, 12월 발표한 첫 『NSS』에서 중국을 미국 주도 국제질서를 변경하려는 ‘수정주의세력(revisionist power)’으로 규정하였다.

미중관계의 변화는 북핵 문제에 대한 미중의 공동 관리체제를 발전시키는 동시에 미중 전략 갈등을 심화시키는 이중적 결과를 가져왔다.

24) “President Obama’s Asia Policy & Upcoming Trip to Asia,” *Remarks by National Security Advisor Tom Donilon*(Center for Strategic and International Studies, 2012.11.15).

미중은 북한이 핵능력을 지속적으로 고도화하자, 북핵 위협을 재평가하고, 제재·압박을 강화하였다. 특히 중국은 ‘강대국’으로서 국제질서 유지책임을 인식하고 대북제재의 채택·이행에 보다 적극적으로 협력했다. 미중은 북한의 핵능력이 고도화되는 데 따라 북한의 광물 수출과 해외노동자 파견, 원유수입 제한 등에 합의하며 제재를 강화하였다. 그러나 미중이 동북아에서 투사할 수 있는 힘의 크기가 유사한 ‘지역적 동급 경쟁자’²⁵⁾로서 역내 패권을 다투게 될수록 북핵 문제에서도 갈등이 커졌다. 미국은 북한의 비핵화를 끌어내기 위해 경제제재 뿐 아니라 B-52 등 핵 전략자산 한반도 전개, 확장억제와 한·미·일 협력 등 안보영역에서도 대북압박수위를 높였다. 그러자 중국은 미국의 압박이 북한의 체제안정뿐 아니라 중국의 안보까지 위협한다고 우려하기 시작하였다. 2016년 7월 미국의 한반도 사드 배치 결정 직후 개최된 아세안지역안보포럼에서 미국은 국제적 대북압박연대 구축에 주력한 반면, 중국은 북중협력 확대를 약속한 것은 미중 갈등을 단적으로 보여준다.

2) ‘국가핵무력 완성’을 향한 「핵무장 다 걸기」 외교

2013년에서 2017년 김정은은 공식 권력승계를 마무리하고, 김정일의 그림자에서 벗어나 ‘김정은의 외교’를 본격적으로 추진하였다. 김정은의 외교는 미중관계의 구조적 재편을 기회로 이용하여 조속히 미국 본토에 대한 타격 능력을 갖춘 ‘핵보유국’이 되기 위해 “전국가적 모든

25) 국제적으로는 미국이 힘의 우위에 있지만, 동북아에서는 역내 국가 중국과 역외 국가 미국이 근접한 힘을 투사한다. 정재호, “미중관계의 진화: 전략적 경쟁단계로의 진입?” 『중소연구』, 제37권 4호(2013/2014), 26쪽.

힘을 다하여”²⁶⁾ 핵무장을 서두르는 「핵무장 다 걸기」 외교였다. 이 기간 김정은은 미중 핵심이익 충돌을 조장하여 미국의 북한에 대한 예방공격을 억지하고, 미중의 제재·압박공조를 균열시키는 데 주력하였으며, 핵무장을 지연시킬 우려가 있는 비핵화 협상은 추진하지 않았다.

이러한 외교는 국내적으로 ‘김정은 체제’가 공고하게 구축되면서 국가자원을 효율적으로 동원할 수 있게 되고, 동북아에서 미국의 단극 체제가 미중의 양강체제로 이행하면서 대미편승의 외길 외에, 미-중 ‘등거리 외교(equidistance diplomacy)’²⁷⁾라는 생존경로가 생겨났기 때문에 가능한 것이었다. 김정은은 새로운 생존경로를 이용하려면 미중 협력을 저지하고 갈등을 일으킬 수 있는 충분한 강압능력을 확보해야 한다고 보았다. 북한은 미국과 엄청난 핵무력 격차에도 불구하고, 지정학적 위치로 인해 동아시아와 태평양 인근 미군기지 그리고 미국 본토 일부를 위협할 수 있는 역량만 입증하면, 미중 등거리 외교를 시도할 수 있다.²⁸⁾ 다만, 북한은 핵무력을 키울수록 ‘취약성의 협곡’²⁹⁾을 지나는 ‘잠재적 핵보유국’으로서 미국의 예방공격의 대상이 될 위험이 커진다. 김정은은 미국의 B-52의 한반도 출격을 “(북한을) 과녁으로 한 실동(實動) 핵타격훈련”³⁰⁾으로 규정하는 등 미국의 핵위협이 이

26) “김정은, 화성 12형 미사일 발사훈련 참관,” 『조선중앙통신』, 2017년 9월 16일.

27) 등거리 외교는 한 국가가 대립관계의 두 국가 사이에서 한편으로 기울지 않고 일정 거리를 유지하며 이익을 얻는 전략이다. 김옥준, “삼각관계 속의 중국의 대한반도 등거리 외교,” 『영남국제정치학회보』, 제2집(1999), 10~12쪽.

28) 정성윤, “북한의 대외·대남전략구상의 특징과 결정요인”, 7~9쪽.

29) “취약성의 협곡”은 핵무장을 추구하는 국가(A)가 핵무력 완성에 근접하면서 다른 국가(B)의 예방공격을 받게 될 위험이 커지는 시기다. 이때 국가 A는 핵능력 고도화, 국가 B는 예방공격을 서두르며 시간 싸움을 벌인다.

미 실재화(實在化) 되었다고 보고, 미국의 공격을 억지하기 위해서도 핵무장을 서두르고자 하였다.

김정은은 이러한 인식을 바탕으로 2013년 3월 31일 당 중앙위원회 전원회의에서 병진노선을 선포하였다. 병진노선은 김정은의 외교는 ‘핵보유국’의 외교라는 선포이며, 핵은 협상이나 포기의 대상이 아니라는 비타협 선언이다. 김정은은 전원회의에서 “선군조선의 핵무기는 결코 미국의 달러와 바꾸려는 상품이 아니며 우리의 무장해제를 노리는 대화마당과 협상탁에 올려놓고 논의할 정치적 흥정물이나 경제적 거래물이 아니다”라고 공언했다. 핵과 정치·경제보상을 교환하는 접근을 거부하고, 비핵화 협상을 부정한 것이다. 김정은은 같은 해 4월 최고인민회의에서 「자위적 핵보유국의 지위를 더욱 공고히 할데 대한 법령」과 「우주개발법」을 채택하였다. 핵·미사일 개발을 법적으로 고착화하여 비핵화 외교의 여지를 더욱 축소한 것이다. 김정은이 병진노선을 선포하면서 ‘핵억제력’ 대신 ‘핵무력’이라는 표현을 사용한 것도 주목할 점이다. 핵억제력이 미국의 위협을 억지하는 데 치중한 방어적 개념이라면, 핵무력은 실전에서 사용될 가능성을 부인하지 않는 공격적 개념이다.³¹⁾ 또한, 김정은은 병진노선을 통해 핵무기를 강압외교의 수단을 넘어 경제발전의 실행수단으로 확장했다. 김정은은 병진노선의 우월성이 “국방비를 늘이지 않고도 적은 비용으로 나라의 방위력을 더욱 강화하면서 경제건설과 인민생활 향상에 힘을 집중할 수 있게

30) “조선인민군 최고사령부 대변인 증통 기자 질문에 대한 대답,” 『조선중앙통신』, 2013년 3월 21일.

31) 김정은은 2013년 3월 31일 당 전원회의에서 “전쟁 억제·수행전략에서 핵무력의 중추적 역할을 제고하고, 핵무력의 상시적인 전투 준비태세를 완비”하는 것을 병진노선을 관철하기 위한 ‘인민군대의 과업’으로 제시하였다.

하는 데 있다”라고 선전했다.³²⁾ 김정일이 핵을 안보의 기둥으로 삼았다면, 김정은은 핵을 안보를 넘어 경제까지 동시에 진전시키는 방도로 삼은 것이다.

김정은은 병진노선 선포 이후 핵·미사일 도발을 ‘일상화’하며 핵능력 고도화에 전력을 기울였다. 북한은 2013년 3차 핵실험, 2016년 4·5차 핵실험을 거쳐 2017년 9월 6차 핵실험에서 “대륙간탄도로켓 장착용 수소탄시험에 완전 성공”³³⁾ 했다고 주장하였다. 미사일에서도 중·단거리와 ICBM, 잠수함발사탄도미사일(Submarine-Launched Ballistic Missile; SLBM)까지 모든 유형의 탄도미사일의 제원이 향상되었다.³⁴⁾ 김정일이 1994년에서 2011년 18년 집권기간 동안 26회 미사일을 발사한 데 비해, 김정은은 2012년에서 2016년까지 5년 집권기간 동안 60회 미사일을 발사했고, 2017년에만 ICBM 3회를 포함하여 탄도미사일을 15회 발사했다. 2017년 트럼프가 직접 “화염과 분노(fire and fury)”를 언급하며³⁵⁾ 군사적 해결도 불사한다는 강경한 태도를 보이자, 북한은 미국령인 괌 주변으로 중거리 탄도미사일 ‘화성-12형’을 발사하고 “태평양지역 군사작전의 첫걸음”, 괌을 겨냥한 “전주곡” 등의 위협으로 맞섰다.³⁶⁾ 김정은의 핵무장을 향한 질주는 2017년 11월 29일 정부성

32) “조선 노동당 중앙위원회 2013년 3월 전원회의 보도,” 『조선중앙통신』, 2013년 3월 31일.

33) “조선민주주의인민공화국 핵무기 연구소 성명,” 『조선중앙통신』, 2017년 9월 3일.

34) 정성윤, “북한의 핵전력과 핵전략,” 『북한 핵개발 고도화 파급영향과 대응방향』 (서울: 통일연구원, 2016), 37쪽.

35) “북, 미국 더 위협말라... ‘화염과 분노’에 직면할 것,” 『연합뉴스』, 2017년 8월 9일.

36) “김정은 위원장, 《화성-12형》 발사 참관,” 『조선중앙통신』, 2017년 8월 30일.

명을 통해 “미국본토전역을 타격할 수 있는 초대형중량급핵탄두 장치가 가능한 대륙간탄도로켓트 《화성-15형》 발사 성공”으로 “국가핵무력 완성이 실현되었다”라고 선포³⁷⁾할 때까지 지속되었다.

남북관계도 핵무장의 명분을 강화하는 데 이용되었다. 김정은은 2013년 봄 북한의 핵실험과 한미연합훈련으로 긴장이 고조되자 개성공단 북한 근로자를 철수시켰다. 남한이 대북제재에 협력하는 것을 제약하고, 핵무장을 정당화하기 위해 남북관계를 연루시킨 것이다. 반면, 2015년 8월 북한 목함 지뢰에 남한 군인이 부상했을 때에는 먼저 대화를 제의하고 「8.25 합의」를 채택했다. 남북 간 우발적 충돌이 확산되어 핵무장 시간표가 지연되는 것을 막기 위해서였다.

이 기간 김정은의 외교는 강압능력(=국가핵무력)의 조기 완성에 초점이 맞춰 있었기 때문에 강압능력 확충을 지연시킬 우려가 있는 비핵화 협상은 중단했다. 다만, ‘국가핵무력 완성’ 이후 외교에 대비하여, 핵무장의 최종목표(end state)를 “조선반도의 평화보장체계”³⁸⁾로 구체화하는 시도는 지속하였다. ‘국가핵무력 완성’은 그 자체로 완결되는 목표가 아니며, 완성된 핵무력을 이용하여 미국으로부터 체제유지 및 발전자원을 얻어내야 하기 때문이다. 김정은이 제시한 평화보장체계³⁹⁾는 첫째 평화협정을 체결하는 것이다. 북한은 2010년 1월 11일 정전협정 당사국들에 정전협정을 평화협정으로 바꾸는 협상을 시작하자고 제안하고, 2015년 10월 1일 리수용 외무성 부상이 제70차 유엔

37) “조선민주주의인민공화국 정부성명,” 『조선중앙통신』, 2017년 11월 29일.

38) “조선반도의 공고한 평화보장을 위한 조건과 환경,” 『로동신문』, 2013년 7월 10일; “평화보장 체계는 시급히 수립되어야 한다,” 『로동신문』, 2011년 7월 28일 등.

39) “조선반도 평화보장체계”의 3가지 구성요소는 북한 관영매체의 언급내용을 정리한 이종주, “북한 핵정책의 변동(2009~2017),” 『국제정치논총』, 제59집 1호(2019), 121~122쪽에서 재인용.

총회 연설에서 미국에 평화협정 협상을 제의하였다. 북한은 원인인 ‘평화문제’를 해결하지 않고 현상인 ‘핵문제’를 해결할 수는 없는 만큼, 평화협정을 먼저 체결해 북미 적대관계를 제도적으로 해소하고 신뢰를 쌓아야 한다고 주장했다.⁴⁰⁾ 둘째 한미동맹에 의한 남북 핵 불균형을 제거하는 것이다. 북한은 2013년부터 “핵전쟁연습 중단”, “남조선과 주변지역의 핵전쟁수단 전면철수와 재투입 단념” 등을 주장⁴¹⁾ 하고, 2016년 7월 6일 정부 대변인 성명에서 한반도 전역 비핵화, 주한 미군 철수와 핵 타격수단 전개 중단, 핵 불사용 확약 등을 요구했다. 한미연합훈련과 핵 전략자산 전개를 실재화된 핵위협으로 보고, 이를 제거하는 것을 우선순위로 삼은 것이다. 셋째 대북제재를 해제하는 것이다. 북한은 “대화와 제재는 양립 불가”,⁴²⁾ “(대화를 원한다면) 1차적으로는 당치않은 구실을 붙여 조작해낸 유엔 안전보장리사회 《제재 결의》를 철회해야 할 것이다”⁴³⁾라고 주장했다. 제재를 통해 북한을 대화로 끌어내려는 미국에 대항하여, 제재 ‘해제’를 통해 선의를 보여야 대화에 나오겠다고 거꾸로 요구한 것이다. 김정은의 ‘평화보장체계’는 비핵화와 병행하여-또는 우선하여-평화협정을 체결하고, 핵군축, 한미동맹 조정, 제재 해제를 진전시켜 한반도의 전략균형을 재설정하는 구상이며, 향후 비핵화 협상에서 북한이 요구할 비핵화 상응조

40) “외무성성명,” 『조선중앙통신』, 2015년 10월 17일; “외무성대변인기자답변,” 『조선중앙통신』, 2015년 11월 13일.

41) “국방위원회 정책국 성명,” 『조선중앙통신』, 2013년 4월 18일; “외무성 대변인답변,” 『조선중앙통신』, 2013년 10월 23일; “외무성 대변인 답화,” 『조선중앙통신』, 2016년 6월 16일 등.

42) “조선민주주의인민공화국 외무성 대변인 기자답변,” 『조선중앙통신』, 2016년 4월 12일.

43) “조선민주주의인민공화국 국방위원회 정책국 성명,” 『조선중앙통신』, 2013년 4월 18일.

치의 목록이다.

5. 김정은의 「비핵·평화 담판」 외교(2018~2019)

1) ‘국가핵무력 완성’과 미중 패권경쟁의 격화

2018년과 2019년은 북한이 ‘국가핵무력 완성’을 선언한 직후이자, 미중이 격렬한 무역전쟁에 돌입한 시기로 김정은의 외교에서 또 한번의 전환기였다. 김정은은 2018년 신년사에서 “마침내 그 어떤 힘으로도, 그 무엇으로도 되돌릴 수 없는 강력하고 믿음직한 핵억제력을 보유하게 되었다”라고 자평하고, 2018년에는 “핵무력 건설의 승리를 새로운 도약대삼아 사회주의강국 건설의 모든 전선에서 혁명적 총공세를 펴자”라고 설파하였다. 김정은은 4월 20일 당 중앙위 7기 3차 전원회의를 열어 ‘병진노선 승리’를 선포하고 ‘사회주의 경제건설 총력 집중’을 새로운 전략노선으로 채택하면서 ‘국가핵무력 완성’에서 ‘경제건설’로 국가목표를 전환했다. 그러나 ‘국가핵무력 완성’의 자신감만으로 돌파하기에 북한의 대내외 여건은 엄혹했다. 핵무력 완성에도 불구하고, 북한이 인식하는 안보위협은 더 커졌다. 북한은 핵능력이 고도화될수록 미국의 군사공격을 받을 위험성이 높아지는 ‘핵보유 딜레마’에 빠져 있었다. 실제로 2017년 트럼프는 북한에 대해 “완전 파괴(totally destroyed)”⁴⁴⁾ 등 군사대응을 수차례 거론하였고, 대북제재가 강화되면서 경제상황도 악화되었다. 중국이 제재 이행에 협력하면서

44) 트럼프 대통령, 유엔 총회 기조연설, 2017년 9월 19일.

북한의 2017년 대중 수출 규모는 전년 대비 37.2%, 2018년에는 86.3% 감소하였다. 해외노동자 파견 축소, 조업권 판매 금지, 합작투자 금지 등으로 외화수입도 줄었다. 북한은 ‘자강력 제일주의’를 내세우고, 원료·제품 국산화, 대체자원 개발, 노력동원 등으로 제재를 돌파하고자 했으나, 경제성장률은 2017년 -3.5%, 2018년 -4.1%로 떨어졌다.⁴⁵⁾ 김정은 집권 이후 2016년까지 1~3% 소폭 성장을 유지하고(2015년 제외), 2016년 제7차 당 대회에서 ‘경제발전 5개년전략’을 선포한 직후 얻은 결과라는 점에서 뼈아픈 것이었다. 2019년 북한은 최근 10년 사이 가장 심각한 식량부족에 직면하고, 북중무역의 적자폭이 커지는 등 경제 침체가 지속되었다.⁴⁶⁾

국제적으로는 미중 무역전쟁이 패권경쟁 양상을 보이면서 동아시아는 ‘초불확실성(hyper-uncertainty)’의 시대에 들어섰다. 2018년 3월 미국은 중국에 2017년 약 3,750억 달러 규모인 대미무역흑자 중 2,000억 달러를 축소하라고 요구하며 중국산 수입품 일부에 25% 관세를 부과하였다. 미국은 무역수지 조정 요구에 그치지 않고, 시진핑의 「중국 제조 2025」를 겨냥하여 지적재산권 침해, 상업기밀 절취 의혹 등을 제기하고, 기업 보조금 지원 및 외국기업에 대한 기술 이전 요구 중단 등도 압박하였다. 2018년 8월 미국은 전선을 안보영역으로 확대하고, 중국이 남중국해 군사기지화를 중단할 때까지 림팩 훈련 참여를 금지하고, 중국의 기술 분야 대미투자는 모두 심사한다는 내용을 담은

45) 북한 무역규모, 경제성장률은 한국은행의 북한경제지표 추정치 발표 인용(2019년 7월 29일, 2018년 7월 20일).

46) FAO/WFP, “Joint Rapid Food Security Assessment on DPRK(May 2019),” www.fao.org; IBK 북한경제연구센터, “2019/10월 북중무역통계,” www.research.ibk.co.kr(검색일: 2019년 11월 29일).

「2019 국방수권법」을 통과시켰다. 중국의 남중국 해상활동을 ‘세계에 대한 적대행위’로 규정하고, 중국의 대미투자에 대한 감시를 강화하여 미국의 첨단기술이 중국에 이전되지 않도록 봉쇄하기 위한 것이었다. 2018년 10월 펜스 부통령은 허드슨 연구소 연설에서 “중국은 관세장벽과 환율조작, 지적 재산권 절도 등으로 미국 경제를 침략하고, 미국의 경제 리더십과 군사 우위에 도전한다”라고 지적하였으며, 같은 해 11월 트럼프는 “「중국 제조 2025」는 2025년까지 중국이 세계경제를 제패하겠다는 뜻”⁴⁷⁾이라고 공격하였다. 이러한 언급은 미국이 중국과의 갈등을 세계경제질서의 주도권과 국제체제의 리더십을 다투는 경쟁으로 인식한다는 것을 보여준다. 중국은 미국이 「중국 제조 2025」를 공격하여 중국의 첨단산업 성장을 가로막고, 양자 통상협정 개정으로 WTO 체제를 약화시켜 중국을 고립시키는 ‘경제판 나토’를 만들고 있다고 보았다.⁴⁸⁾ 이 때문에 미국과의 무역전쟁은 이미 강대국 정체성을 가지게 된 중국에게도 물러설 수 없는 싸움이다. 미중은 2019년에도 미국의 3,000억 달러 규모 중국 제품에 대한 10% 관세, 중국의 750억 달러 규모 미국 제품에 대한 5~10% 관세 부과 등을 주고받은 데 이어, 환율전쟁도 시작했다. 중국이 환율 1달러당 7위안이 넘는 ‘포치’를 용인하자, 미국은 중국을 ‘환율조작국’으로 지정했다. 미국의 F-16 전투기 대만 판매 승인, 중거리 핵미사일 동아시아 배치 가능성 등 안보 갈등도 격렬해지고 있다. 2018년 시작된 미중 무역전쟁은 양국이 수교 이후 발전시켜 온 공존-협력 질서가 해체되는 사건이자, 자국의 이익

47) “중국이 이미 중국제조 2025 계획을 포기했다,” 『미국의 소리(VOA)』, 2018년 11월 9일.

48) “트럼프, ‘경제판 나토’ 카드로 풀베팅... 항복하라 중국?” 『조선일보』, 2018년 10월 19일.

을 힘으로 밀어붙여 관철하는 패권전쟁이다.

미중경쟁의 소용돌이는 미국과 중국 모두에게 북한의 전략적 가치를 더욱 높였다. 트럼프는 ‘최대의 압박·관여(maximum pressure and engagement)’의 대북정책을 추진했고, 시진핑은 한반도에서 중국의 이익을 위협하는 현상변경을 허용하지 않으며 대북영향력을 공고히 하는 공세적 현상유지를 추구했다.⁴⁹⁾ 북한이 미중을 오가며 국익을 추구할 공간은 더 넓어졌다.

2) ‘사회주의 강국 건설’을 향한 「비핵·평화 담판」 외교

2018년에서 2019년 김정은은 ‘국가핵무력’을 완성한 자신감과 ‘핵보유 딜레마’가 심화되는 위기감에 동시에 직면하여, 「핵무장」에서 「비핵화」로 외교의 방향을 급격하게 전환하였다. 미중 갈등의 격화도 북한에게 전략적 기회로 비치면서 ‘국가핵무력’을 ‘평화보장체계’로 교환하는 외교적 모험을 부추겼다. 그러나 김정은은 「비핵·평화 담판」 외교를 추진하면서도, 강압능력을 유지하며 핵 강압외교로 돌아설 수 있는 길을 열어 두었다.

이 기간 북한외교의 가장 큰 특징은 김정은이 직접 전면에 나서는 톱다운(top-down) 방식으로 추진된 것이다. 김정일은 외교무대에 드물게 등장했고, 김정은은 집권 이후 정상외교를 전혀 하지 않았던 것을 고려하면 놀라운 변화였다. 김정은은 2018년 신년사에서 북한 정권 수립 70주년과 남한 평창 동계올림픽을 성공적으로 치르기 위해 “남북 간 첨예한 군사적 긴장상태를 완화하고 조선반도의 평화적 환경

49) 유현정, “시진핑 2기 중국의 한반도정책과 우리의 대응방향,” 『INSS 전략보고』 (2018.7), 5~8쪽.

부터 마련”해야 하며, 평창 참가문제를 협의하기 위해 “북남 당국이 시급히 만날 수 있다”라고 밝혔다. 남한이 고위급회담 제안으로 화답 하면서, 1월 9일 남북고위급회담을 시작으로 북한 대표단의 평창 올림픽 참가, 특사교환, 남북정상회담(3회)과 각급 실무회담(33회)까지 남북대화가 활발하게 이뤄졌다. 김정은은 2018년 3월 5~6일 평양을 방문한 문재인 대통령(이하 문재인)의 특사단에 “대화가 지속되는 한 핵실험과 장거리 탄도미사일 시험발사 중지”를 약속하고, 북미대화 용의를 표명하였다. 트럼프는 남한을 통해 북한 입장을 전달받고, 북미정상회담 개최 용의를 밝혔다. 김정은은 3월 25~27일 베이징에서 첫 북중정상회담을 열었다. 남북 및 북미정상회담에 앞서, 북중관계를 먼저 복원한 것이다. 이어서 4월 27일 판문점에서 11년 만의 남북정상회담이 개최되고, 「판문점 선언」이 채택되었다. 김정은은 핵문제는 남북이 논의할 사안이 아니라는 종전입장을 버리고, 한반도의 완전한 비핵화 목표, 연내 종전선언, 평화체제 구축을 위한 남·북·미·중 4자 회담 개최를 「판문점 선언」에 담는 데 동의했다. 김정은은 2018년 5월 7~8일 다롄에서 시진핑과 두 번째 정상회담을 갖고, 남북정상회담 결과를 공유하고 북미정상회담 전략을 점검하였다. 미국과는 6월 12일 싱가포르에서 사상 최초의 정상회담을 열었다. 김정은과 트럼프의 첫 만남은 양측 고위인사들이 적대발언을 주고받으며 취소 위기를 겪기도 했으나, 5월 26일 남북정상이 판문점에서 긴급히 만나 북한의 북미정상회담 및 비핵화 의지를 확인한 덕분에 열릴 수 있었다. 북미정상은 ① 새로운 북미관계 수립 ② 한반도 평화체제 구축 ③ 한반도의 완전한 비핵화 추진 ④ 미군 전쟁포로·실종자 유해 발굴·송환을 담은 공동성명을 채택했다. 김정은은 6월 19~20일 베이징에서 시진핑과 다시 만나 북미정상회담 결과를 설명했다. 남

한과도 9월 18~20일 평양에서 세 번째 정상회담을 열고, 남북관계 발전과 한반도 비핵화 실천조치를 담은 「9월 평양공동선언」에 합의했다. 다만 1차 북미정상회담 이후 폼페이오 국무장관-김영철 당 부위원장 간 진행된 후속협의를 난항을 겪었다. 양측은 ‘한반도의 완전한 비핵화’의 정의와 범위, 이행방식(포괄적 합의-단계적 이행), 상응조치의 내용과 순서 등 제반사항에서 이견을 좁히지 못했다. 북한은 폼페이오 등 미국 협상팀을 비난하면서도 트럼프에 대해서는 변함없는 신뢰를 보였으며, 교착국면마다 김정은과 트럼프가 친서를 교환하며 동력을 이어간 끝에, 2019년 2월 27~28일 하노이에서 2차 북미정상회담을 개최했다. 그러나 하노이 정상회담이 합의 없이 끝나면서 김정은은 4월 13일 최고인민회의에서 시정연설을 하고, 미국에 “새로운 계산법”을 주문하며 “올해 말”을 최종 시한으로 제시했다. 이후 김정은은 북미실무협상은 미루면서, 4월 24~25일 러시아를 방문하여 푸틴 대통령과 첫 북러정상회담을 열고, 6월에는 시진핑을 평양으로 초청했다. 북미는 마침내 10월 4~5일 스톡홀름에서 실무협상을 재개했으나, 각자의 입장을 확인하는 데 그쳤다. 북한은 “미국의 구태의연한 입장과 태도” 때문에 회담이 결렬되었다고 비난하며, “미국과 신뢰구축을 위해 선제적으로 취한 중대조치들을 재고” 하겠다고 위협했다.⁵⁰⁾ 그러나 “(미국에) 연말까지 좀 더 숙고해 볼 것을 권고”⁵¹⁾하고, ‘핵실험과 ICBM 발사 중지’ 약속을 먼저 깨뜨리지 않는 등 협상의 문을 완전히 닫지는 않았다. 정리하면, 2018년에서

50) “조선민주주의인민공화국 외무성 대변인 담화,” 『조선중앙통신』, 2019년 10월 10일.

51) “북 김명길 순회대사 스톡홀름 북미실무협상 결렬 성명 전문,” 『연합뉴스』, 2019년 10월 6일.

2019년 북한은 남한, 미국, 중국, 러시아와 동시다발적으로 대화를 시작하고, 모든 대화를 철저히 김정은이 주도하는 톱다운 방식으로 진행하였다. 흥미로운 점은 김정은의 남북관계에 대한 태도이다. 김정은은 2016년 1월 4차 핵실험에서 2017년 11월 ‘국가핵무력 완성’까지 남북대화를 전면 중단했다. 핵무장을 달성하는 과정에서 남한은 전략적 가치가 없다고 보았기 때문이다. 반면, 2018년 핵무장에서 비핵화로 전환은 남북관계에서 시작하고, 남한의 중재를 거쳐 북미대화 가는 경로를 택했다. 비핵·평화체제를 구축하는 과정에서는 남한이 전략적 효용이 있다고 본 것이다. 그러나 2019년 비핵화 협상이 교착되자 김정은은 남북대화를 다시 중단했다. 김정은 외교에서 비핵화 협상과 남북대화의 관계성은 향후 추이를 면밀하게 보면서 규명해 가야 할 사안이다.

이 기간 김정은 외교의 또 다른 특징은 북한이 ‘국가핵무력’을 선제적·자발적으로 제한하고, 이러한 선행조치를 동력으로 비핵화 협상의 문을 열었다는 것이다. 김정은은 남북정상회담을 1주일 남겨둔 2018년 4월 20일 당 전원회의를 개최하고, “핵무기 병기화를 믿음직하게 실현”했다며 병진노선을 종료하고, “4월21일부터 핵시험과 대륙간탄도로켓 시험발사를 중지하고, 핵시험 중지를 투명성있게 담보하기 위해 북부핵시험장을 폐기한다”라고 밝혔다. 이에 따라 5월 24일 외신 기자들이 참관한 가운데 풍계리 핵실험장의 갱도와 관측소, 건물 등을 폭파했다. 「9월 평양공동선언」에서는 「동창리 미사일 엔진시험장과 미사일 발사대 폐기」를 약속했다. 김정일이라면 협상의 결과로 내놓았을 비핵화 조치를, 김정은은 협상을 시작하기도 전에 먼저 약속하고 일부는 이행하였다. 북한은 「판문점 선언」에 “북측이 취하고 있는 주동적 조치들이 한반도 비핵화를 위해 대단히 의의 있고 중대한 조치”

라고 명시하며, 북한의 선행 조치가 비핵화 협상을 추동했다는 것을 분명히 했다. 요컨대, 김정은은 핵능력의 ‘증대’가 아니라, ‘제한’을 통해 주변국들이 북한과 협상하도록 강제하는 역설적 강압외교를 추진한 것이다. 김정은은 2017년 11월 ‘화성-15형’ 발사 성공으로 미국의 북핵에 대한 우려와 압박이 최고조에 이른 시점에 상대적으로 부담이 적은 비핵화 조치를 스스로 선택하여 이행함으로써, 강제로 비핵화를 당하는 굴욕을 피하고, ‘국가핵무력을 완성한 핵보유국’으로서 미국과 대등한 입장에서 한반도 비핵화와 북미관계 전환, 역내 안보질서 재편을 교환하는 협상판을 만들고자 한 것이다. 주목할 것은 김정은이 선제적·자발적 핵무력을 ‘제한’하는 조치와 핵무력을 ‘증대’하는 조치를 병행했다는 점이다. 북한은 “미국이 우리의 거듭되는 요구를 제대로 가려듣지 못하고 오만하게 행동한다면 (중략) 《병진》이라는 말이 다시 태여날 수도 있다”⁵²⁾라고 선언한데 이어, 2019년 신년사를 통해 “(미국이) 일방적으로 그 무엇을 강요하려 들고 의연히 공화국에 대한 제재와 압박에로 나간다면 우리로서도 어쩔 수 없이 부득불 (중략) 새로운 길을 모색하지 않을 수 없다”라고 주장했다. 이러한 수사적 위협은 실제 군사행동으로 뒷받침되었다. 북한은 하노이 회담 결렬 이후 2019년 5월에서 11월까지 김정은이 참관한 가운데 단거리 미사일과 대구경 방사포, SLBM 등 ‘신형 전술·전략무기’를 13차례 발사하며 “자위적 군사력을 더 한층 강화”⁵³⁾했으며, 주요 핵시설을 계속 가동했다.⁵⁴⁾ 김정은은 그때그때의 전술·전략적 계산에 따라 핵무력의 ‘제한’

52) “언제면 어리석은 과욕과 망상에서 깨어나겠는가,” 『조선중앙통신』, 2018년 11월 2일.

53) “신형 SLBM 「북극성-3」형 시험발사 성공,” 『조선중앙통신』, 2019년 10월 3일.

54) 페루타(Cornel Feruta) IAEA 사무총장대행은 2019년 9월 9일 IAEA 이사국 회의

과 ‘증대’를 오가며 협상력을 극대화한 것이다.

끝으로, 김정은은 ‘경제-핵 병진노선’에서 ‘사회주의 경제건설 총력집중 노선’으로 전환하며 비핵화와 경제발전을 병행하는 새로운 접근을 추구하였다. 미국이 북한의 ‘비핵화 이후 경제발전’을 지원한다는 입장이라면, 북한은 ‘비핵화를 통한 경제발전’을 추진한다는 입장이다.⁵⁵⁾ 김정은은 ‘사회주의 경제건설 총력 집중’ 노선을 선포하면서 “나라의 모든 자원을 총동원하여 강력한 사회주의 경제를 일떠세우고 인민생활을 획기적으로 높이기 위한 투쟁에 모든 힘을 집중하고, (중략) 사회주의 경제건설에 유리한 국제환경을 마련하기 위해 국제사회와 적극적으로 대화하겠다”라고 밝혔다.⁵⁶⁾ 김정은은 핵무기를 안보-경제를 지탱하는 구심점이자 자신의 대표 치적으로 내세우며, 협상의 대상이 아니라고 주장해 온 만큼, 지도자의 권위를 손상시키지 않고 비핵화를 추진하려면 경제발전이라는 명분이 필요했다. 김정은은 2018년 국가예산에서 경제발전의 기초가 되는 과학기술부문 투자를 107.3%로 가장 많이 늘리고, 지출의 47.6%를 인민생활 인프라 구축과 산림복구에 투입하였다. 국방비는 2017년 15.8%를 2018년 15.9%로 0.1% 높이는 데 그쳤다. 또한, 김정은은 5월 당 중앙군사위 확대회의에서 평양시 현대화 사업 추진경험이 있는 김수길을 총정치국장, 제2경제위원장을 지낸 노광철을 인민무력상에 임명하는 등 군 핵심직위를 경제를 다룬 경력이 있는 인물로 교체⁵⁷⁾하고,

모두 연설에서 “북한의 일부 핵시설은 가동이 중단되었으나, 다른 시설은 가동이 지속되거나 증대되었다”라고 말했다.

55) 홍민, “북한의 자발적 비핵화와 정치-기술적 과정,” 『KINU 온라인 시리즈』, 2018년 7월 4일, 7쪽.

56) “조선로동당 중앙위원회 제7기 제3차 전원회의 결정서,” 조선중앙통신, 2018년 4월 20일.

군이 경제건설에서 적극적 역할을 할 것을 주문하였다. 김정은은 시진핑과 정상회담 계기에 중관촌(1차), 농업과학기술원·궤도교통지휘센터(3차) 등을 참관했으며, 북한 관료들이 중국의 발전상을 직접 볼 수 있도록 당친선참관단(5.14~24), 농업참관단(7.2~10), 대외경제성방문단(7.2~6) 등을 중국에 파견했다. 김정은이 2차 북미정상회담에서 영변 핵시설 폐기와 ‘민수경제와 인민생활에 영향을 주는 일부 유엔제재 해제’를 교환⁵⁸⁾하자고 한 것도 ‘비핵화를 통한 경제발전’ 전략으로 읽을 수 있다.

그러나 미국의 거부로 회담이 결렬되자, 지도자의 권위와 비핵화의 명분이 손상된 김정은은 미국에 요구하는 비핵화 상응조치의 수준을 오히려 더 높이고, 북한주민들에게 자력갱생을 통한 제재 무력화, 경제발전을 집중적으로 선전했다. 김정은은 2019년 4월 최고인민회의 시정연설에서 “제재 해제 문제 때문에 미국과 수뇌회담에 집착하지 않을 것”이라고 밝히고, 제재 해제 요구는 “트럼프 대통령이 아직은 미국의 핵전쟁위협을 제거하는 군사 분야 조치에 착수하는 것이 부담스러울 것이라고 보고 아량을 베풀어 준 것이지 부동산 거래를 하듯이 경제적 대가를 받으면 핵전쟁 억제력을 포기하겠다는 제안이 결코 아니다”⁵⁹⁾라고 주장했다. 스톡홀름 실무협상까지 결렬되자, 북한은 “조선반도의 완전한 비핵화는 우리의 안전을 위협하고 발전을 저해하는 모든 장애물들이 깨끗하게 제거될 때에야 가능하다”⁶⁰⁾라면서 안전

57) 국가안보전략연구원 위음, “2018년도 정세평가와 2019년도 전망”(2018), 23쪽.
 58) “우리 일부 제재 해제 원했다,” 이용호 심야기자회견, 『중앙일보』, 2019년 3월 1일.
 59) “조미가 생산적인 대화들을 이어나가기 위한 요건,” 『조선신보』, 2019년 3월 15일.
 60) “북 김명길 순회대사 스톡홀름 북미실무협상 결렬 성명 전문,” 『연합뉴스』, 2019년 10월 6일.

보장과 제재해제를 포괄적으로 요구하고, 하노이 회담과 같이 안전보장을 유보하고 일부 제재 해제와 영변 핵시설 폐기를 교환하는 “《선유의 제안》은 더 이상 없다”라고 주장했다.⁶¹⁾ 또한, 김정은이 백마를 타고 백두산을 오르며 시련과 역경을 돌파하는 지도자의 모습을 연출하고, “미국이 우리 인민 앞에 강요해 온 고통이 우리 인민의 분노로 변했다. (중략) 자력갱생의 위대한 정신을 기치로 들고 적들이 배가 아파나게, 골이 아파나게 우리 힘으로 우리의 앞길을 헤치고 계속 잘 살아가야 한다”라며, 북한 주민들을 독려하기도 하였다.⁶²⁾ 김정은의 이러한 행보가 가중되는 대북제재의 파괴력에 맞서 버티며 시간을 끌기 위한 임시방편인지, ‘비핵화를 통한 경제발전’ 전략의 폐기인지는 아직 결론을 내리기 이르다.

6. 결론: 김정은의 핵 강압외교의 특징과 전망

김정은은 국내적으로 ‘김정은 체제’가 공고해 지고, 국제적으로 미중관계의 구조적 재편이 진행되는 데 대응하여 ‘국가핵무력’의 역할을 협상의 수단-목적-수단으로 역동적으로 변경하며 독특한 강압외교를 펼쳐 왔다. 김정은의 핵 강압외교의 특징은 무엇이며, 김정일의 외교와는 어떻게 다른가? 첫째 김정은은 장기적인 관점에서 외교전략을 구상하고 실행한다. 김정은은 2013년 ‘병진노선’ 선포에서 2017년 ‘국가핵무력 완성’ 선언까지 핵무력 확충에 전념하고, 핵무력 강화를 중

61) “비핵화 논의 본격화, 전제는 미국에 의한 신뢰회복,” 『조선신보』, 2019년 10월 8일.

62) “김정은, 삼지연군 건설장 현지지도,” 『조선중앙통신』, 2019년 10월 16일.

단 또는 지연시킬 우려가 있는 비핵화 협상은 하지 않았다. 협상은 ‘국가핵무력 완성’으로 충분한 강압능력을 갖춘 이후에 시작했다. 김정은이 핵개발 단계마다 위기를 조성하여 미국과 협상하고 단기 보상을 얻어낸 것과는 구별되는 접근이다. 김정은 외교는 「핵억제력 우선 추구 선언(2009년) → 병진노선 선포(2013년) → 국가핵무력 완성 선언(2017년) → 한반도의 완전한 비핵화 약속과 전면적인 비핵·평화 협상(2018년)」을 하나의 주기로 파악해야 한다.

둘째 김정은은 핵무력의 ‘증대’와 ‘제한’을 모두 강압외교의 실행수단으로 활용한다. 김정은은 2017년 ‘국가핵무력 완성’까지는 김일성·김정일과 마찬가지로 강압능력 확충에 주력했으나, 2018년에는 핵실험과 ICBM 발사 중단, 핵·미사일 시험장 폐쇄 등 강압능력 제한을 선제적·자발적으로 약속하고, 비핵·평화 담판을 끌어냈다. 김정은은 김일성·김정일 외교에서 협상결과로 주어지고 수동적으로 이행되던 강압능력 제한을, 협상 이전에 주도적으로 추진함으로써 강압외교의 지평을 확장하였다. 북한은 “오늘의 조미협상은 미국 본토에 대한 핵보복 능력을 갖춘 조선이 평화애호적 입장에서 아량과 관용을 베풀어 준 것으로 하여 모처럼 마련된 대화의 틀”⁶³⁾이라고 주장했다. 다른 한편, 김정은은 강압전략의 속성도 일관되게 유지했다. 북한은 협상이 교착될 때 마다 ‘병진노선의 부활’, ‘새로운 길’ 등을 위협하고, 위협이 실효성을 갖도록 군사비 유지, 핵시설 가동, 신형 무기 개발 및 시험을 계속했다. 김정은은 강압능력의 ‘증대’와 ‘제한’이라는 모순적 수단을 동시에, 차례로 이용하는 확장된 강압외교를 추진한 것이다.

셋째 김정은은 ‘국가핵무력을 완성한 핵보유국’으로서 미국과 대등

63) “조미가 생산적인 대화들을 이어나가기 위한 요건,” 『조선신보』, 2019년 3월 15일.

한 입장에서 ‘한반도의 완전한 비핵화’와 ‘조선반도의 평화보장체계’를 교환하는 포괄적 해결을 추구한다. 김정은은 핵문제 앞서 평화문제가 해결되어야 한다고 주장해 왔으며, 「판문점 선언」과 「북미정상회담 공동성명」에서 ‘한반도의 완전한 비핵화’의 대가로, 새로운 북미관계 수립과 한반도 평화협정 체결, 남북관계의 전면적 개선과 군비통제 등을 요구하였다. 김일성·김정일의 외교가 ‘제한된’ 핵무력을 보유한 북한이 미국과 ‘부분적’ 비핵화와 ‘부분적’ 안전보장 및 경제지원을 교환하는 것이었다면, 김정은의 외교는 핵무력을 ‘완성한’ 북한이 미국과 북미관계와 역내 안보질서의 ‘포괄적’ 재편을 교환하여 북한의 생존환경을 근본적으로 재설계하는 것이다. 북한은 2018년 북미정상회담은 “비핵화 문제 뿐 아니라 더 큰 주제를 다루는 평화담판”⁶⁴⁾이며, “미국의 쇠퇴몰락이 촉진되고, 북한이 미국 본토에 대한 핵보복능력을 갖춘 시점에 새로운 북미관계 수립에 합의한 것은 조선에 대한 미국의 그릇된 사고와 행동을 바로잡는 과정이며, (중략) 세계최대 핵보유국이 조선을 과녁삼아 적용해 온 패권주의에 종지부를 찍는 선택”⁶⁵⁾이라고 규정하였다. 다만 ‘포괄적’ 해결을 추구하더라도, ‘단계적’ 접근은 불가피하다. 주목할 것은 2018년 이후 북미협상에서 김정은이 ‘완전한 비핵화’의 대가로 요구한 상응조치의 우선순위가 종전선언(1차 북미정상회담) → 제재 해제(2차 북미정상회담) → 한미연합훈련 중단(김정은-트럼프 판문점 회동) → 생존권·발전권 보장 및 대북적대시 정책 철회(스톡홀름 북미실무협상)로 변해 왔다는 점이다. 결국 김정은의 「비핵·평화 담판」의 성패는 북미협상에서 ‘한반도의 완전한 비핵화’

64) “제2차 조미수뇌회담의 논점과 문제해결의 방도,” 『조선신보』, 2019년 3월 1일.

65) “조미가 생산적인 대화들을 이어나가기 위한 요건,” 『조선신보』, 2019년 3월 15일.

와 ‘조선반도의 평화보장체계’의 교환가치와 순서를 일치시킬 수 있는
냐에 달려 있다.

넷째 김정은은 북한이 미중관계 변동 속에서 갖는 지정학적 가치를
전략적으로 활용한다. 김정은은 중국의 부상과 미중경쟁 격화로 미국
이 한반도 안정을 우선하는 중국을 무시하고 북한을 공격하거나 체제
존립을 위협할 정도로 제재할 수 없다는 점을 이용하여 핵무장을 밀어
붙였다. ‘국가핵무력 완성’ 후에는 전격적으로 북미협상에 나서면서
중국의 불안감을 자극하여, 핵무장에 매진하는 동안 악화된 북중관계
를 복원했다. 김정은은 북미정상회담 전후 북중정상회담을 개최하며
미국에는 중국의 후원을 과시하고, 중국에는 북미관계 진전에 따라
대북영향력이 축소될 가능성을 암시했다. 김일성·김정일도 북한의 지
정학적 위치를 이용한 외교를 폈으나, 김정은은 미중이 동북아에서
힘의 균형에 다가서며 생겨난 미중 간 ‘등거리 외교’의 기회를 더욱
공세적으로 활용했다. 더욱이 북한은 2019년 북미협상 교착 이후 ‘새
로운 길’을 수시로 거론하고 있다. 김정은은 “자위적 군사력 강화”,
“우리 힘으로 부흥”, “우리의 자주권을 존중하는 나라들과 유대 강화”
를 강조하며, ‘새로운 길’이 (핵)억제력과 자력갱생, 북중동맹 등으로
무장하고, 북미협상에서 물러서지 않는 것일 가능성을 시사해 왔다.
북한은 중국에는 ‘새로운 북미관계’, 미국에는 ‘새로운 길’을 위협하는
이중의 강압외교를 펴고 있는 것이다.

김정은의 핵 강압외교는 진행형이다. 2019년 12월 현재 김정은은
비핵화와 핵무장의 갈림길에서 걸음을 멈추고, 어느 길로 갈지는 ‘연
말까지’ 미국이 어떤 선택을 하느냐에 달려 있다고 위협하고 있다. 김
정은이 비핵화의 길로 나아가게 하려면, 주변국들이 한반도 비핵화와
평화체제, 한미동맹과 새로운 북미관계, 북한 경제발전 등이 모순되지

않고 통합적으로 구현되는 새로운 안보질서의 비전을 보여주어야 한다. 과감한 상상력과 치밀한 실행력이 절실하다.

■ 접수: 10월 14일 / 수정: 12월 3일 / 채택: 12월 5일

참고문헌

1. 북한 자료

- 1) 신문
『노동신문』.
『조선신보』.
조선중앙통신.

2. 국내 자료

- 1) 단행본
국가안보전략연구소 엮음, 『2018년 정세평가와 2019년 전망』(서울: 국가안보전략연구소, 2018).
미치시타 나루시게, 『북한의 벼랑 끝 외교사』(과주: 한울, 2014).
정성운 외, 『북한 핵 개발 고도화의 과급영향과 대응방향』(서울: 통일연구원, 2016).
- 2) 논문
김옥준, “삼각관계속의 중국의 대한반도 등거리외교,” 『영남국제정치학회보』, 제2집(1999), 5~24쪽.
김태현, “억지의 실패와 강압외교: 쿠바의 미사일과 북한의 핵,” 『국제정치논총』, 제52집 1호(2013), 57~83쪽.
김태효·강채연, “북한 권력승계 주기 모델과 북한체제의 작동원리,” 『국제정치논총』, 제58집 2호(2018), 109~143쪽.
박형중, “김정은 권력승계와 대내외 정책의 추이(2009~2014),” 『KDI 북한경제리뷰』, 2014년 1월호, 33~47쪽.
손용우, “신현실주의 관점에서 본 북한의 핵정책”(북한대학원대학교 박사학위논문, 2012).
유현정, “시진핑 2기 중국의 한반도정책과 우리의 대응방향,” 『INSS 전략보

고』(2018), 1~16쪽.

윤태영, “강압외교에 대한 이론적 고찰과 한미동맹의 대북한 전략에 대한 시사점,” 『신안보연구』, 제173호(2012), 37~66쪽.

이인호·김영석, “북핵문제 해결을 위한 미국의 강압외교 분석과 개선방안,” 『전략연구』, 제22집 1호(2015), 91~118쪽.

이종주, “북한 행정책의 변동(2009~2017): ‘전면적인 내부적 균형’의 행정책 형성,” 『국제정치논총』, 제59집 1호(2019), 88~126쪽.

임수호, “김정일 사후의 북한의 정치와 외교,” 『북한경제』, 2011년 겨울호, 19~39쪽.

정성윤, “북한의 대외·대남 전략구상의 특징과 결정요인,” 『한국과 국제정치』, 제35권 1호(2019), 1~31쪽.

정재호, “미중관계의 진화: 전략적 경쟁단계로의 진입?,” 『중소연구』, 제37권 4호(2013/2014), 15~43쪽.

홍민, “북한의 자발적 비핵화와 정치-기술적 과정,” 『KINU 온라인 시리즈』, 2018년 7월 4일, 1~9쪽.

3) 신문

“북 김명길 순회대사 스톱홀름 북미실무협상 결렬 성명 전문,” 『연합뉴스』, 2019년 10월 6일.

“北, 미국 더 위협말라... ‘화염과 분노’에 직면할 것,” 『연합뉴스』, 2017년 8월 9일.

“우리 일부 제재 해제 원했다.. 이용호 심야기자회견,” 『중앙일보』, 2019년 3월 1일.

“중국이 이미 중국제조 2025 계획을 포기했다,” 『미국의 소리(VOA)』, 2018년 11월 9일.

“트럼프, ‘경제관 나토’ 카드로 폴베팅... 항복하라 중국?,” 『조선일보』, 2018년 10월 19일.

4) 기타 자료

통일부 보도참고자료, “김정은 체제 이후 주요인사 개편 특징,” 2013년 10월 8일.

한국은행 보도참고자료, “북한경제지표 추정치 발표,” 2019년 7월 29일, 2018년 7월 20일.

IBK 북한경제연구센터, “2019/10월 북중무역통계,” www.research.ibk.co.kr(검색일: 2019년 11월 29일).

3. 국외 자료

1) 단행본

George, Alexander & Simon, William. *The Limited of Coercive Diplomacy*(Boulder: Westview Press, 1994)

Jakobsen, Peter, *Western Use of Coercive Diplomacy after Cold War*(Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2002)

Schelling, Thomas, *Arms and Influence*(New Haven; Yale University Press, 1966).

Shambaugh, David, *Tangled Titans: The U.S. and China*(Laham: Rowman & Littlefield, 2013).

2) 논문

Clinton, Hilary. “America’s Pacific Century.” *Foreign Policy*, 2011.10.11, <https://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>

Donilon, Tom. “President Obama’s Asia Policy & Upcoming Trip to Asia”(Center for Strategic and International Studies, 2012.11.15).

3) 신문

Sanger, David. “North Koreans Unveil New Plant for Nuclear Use,” *New York Times*, 2010.11.20.

4) 기타 자료

FAO/WFP, “Joint Rapid Food Security Assessment on DPRK(May 2019),” www.fao.org

Obama, Burak. “Remarks By President Obama to the Australian Parliament,” White House(2011.11.17).

A Study on Kim Jong-un's Coercive Diplomacy and Nuclear Weapons

Lee, Jongjoo (University of North Korean Studies)

Military capability is a key vehicle for the execution of North Korea's diplomatic strategy. Over the past 70 years, North Korea has used coercive diplomacy with its military capacity to create crisis by threatening the United States. This threat deterred the US from conducting attacks against North Korea and forced Washington to improve relations with Pyongyang. By employing the theoretical lens of Thomas Schelling's coercive diplomacy, in this study I identify how Kim Jong-un developed his own diplomatic strategy with North Korea's increasing nuclear capability. I analyze changes in North Korea's diplomacy from when Kim Jong-un was designated as the successor in 2009 to the present (2009 - 2019). In 2009, Kim Jong-un declared that North Korea's nuclear deterrence would be strengthened while separated from US-North Korea relations. North Korea then concentrated its efforts to complete its nuclear force until 2017.

However, in 2018 North Korea made a dramatic shift by promising the complete denuclearization of the Korean Peninsula and held summits with South Korea, the United States, and China. This study asserts that Kim Jong-un's diplomacy 1) is designed and implemented with a long-term perspective in mind; 2) uses the nuclear forces as part of coercive diplomacy to not only 'expand' but also 'limit' diplomatic capacity; 3) aims to fundamentally restructure the security order of the Korean Peninsula; and 4) has been used to strategically maneuver between Washington and Beijing by taking advantage of the shift in political tectonics from a US-led unipolar hegemony to a US-China bipolar competition.

Keywords: North Korea's diplomacy, power transition from Kim Jong-il to Kim Jong-un, nuclear forces, coercive diplomacy, US-China relations, summit meetings