

북핵 협상의 2차 효과

한반도 위기관리와 북한 핵·미사일 개발의 지체

김상기*

본 연구는 과거 북핵 협상이 한반도 위기를 관리하고 북한의 핵·미사일 개발을 지체하는 효과를 실증적으로 보여준다. 한국과 미국의 입장에서, 한반도 비핵화의 실질적 진전이라는 1차적 목적 달성에는 실패했지만, 북핵문제를 둘러싼 갈등관리와 긴장완화 측면에서 2차 효과를 부수적으로 거두었다는 것이다. 북핵 협상의 위기관리 효과는 1994년과 2017년의 한반도 전쟁 위기 타개 사례에서 명확히 확인된다. 또한 북한은 협상국면에서 핵실험을 하지 않았고 미사일 시험 발사도 자제한 반면, 협상이 중단된 교착국면에서 핵·미사일 개발 활동을 가속화하는 경향을 뚜렷하게 보였다. 이러한 분석 결과는 북핵 협상 무용론과 전략적 인내 정책의 오류를 드러낸다. 북핵 협상은 유용했으며, 북한에만 유리한 시간 벌기 전술로 평가될 수 없다. 협상이 중단된 교착국면과 미국의 전략적 인내 시기에 북한의 핵·미사일 능력은 더욱 고도화되었고, 비핵화를 위한 잠재적 비용이 더욱 증가했다. 본 연구의 결과는 최근과 같은 협상 중단 상태의 장기화는 북핵문제의 악화를 초래할 뿐이며, 대화·협상의 재개를 위한 능동적 대북정책 추진이 필요하다는 정책적 시사점을 제공한다.

주제어: 북핵 협상, 비핵화, 한반도 위기관리, 북한 핵·미사일 고도화, 북핵 협상 무용론, 전략적 인내

* 통일연구원 연구위원.

1. 서론

2019년 10월 초 스톡홀름에서 개최된 북미 실무협상 결렬 이후 북핵 협상 중단 상태가 장기화되고 있다. 1993년 1차 북핵 위기 발생 이후 30년 동안 최장기 협상 중단 기간이던 2012년 4월부터 2018년 3월 까지 약 6년에 이어 두 번째로 긴 중단 기간이다.¹⁾ 협상 중단이 장기화되고 있지만, 한미 당국은 북한에 대화의 문이 열려 있다는 입장을 밝히면서도 협상 재개에 적극성을 보이지는 않고 있으며, 군사적 억제력 강화에 주력하고 있다. 북한은 자신에 대한 적대정책 폐기 이전에는 대화가 불가하다는 입장을 견지하면서, 핵·미사일을 비롯한 군사력 강화를 적극적으로 추진하고 있다. 향후 북핵 협상 중단 기간이 역대 최장기간을 넘어서고 한반도 비핵화의 과제는 요원해질 가능성을 배제할 수 없다.

북핵 협상 중단 상태가 장기화되는 이유는 다양할 수 있지만, 그중에 과거의 협상이 모두 실패했다는 평가를 반영한 북핵 협상 무용론과 전략적 인내(strategic patience) 정책이 자리 잡고 있다. 이러한 평가와 주장, 정책은 협상 재개를 위해 인적·물적 자원과 시간을 투여할 동기의 약화로 귀결되면서, 비핵화 비관론의 확대를 촉진한다.²⁾ 이에

1) 2012년 4월 북한의 위성(장거리미사일) 발사로 인한 2.29 합의 파기 이후 2018년 3월 말 폼페이오(Mike Pompeo) 미 CIA 국장의 방북 시점까지 공식적 북핵 협상은 개최되지 않았다.

2) KBS의 연례 여론조사 결과에 따르면, 북핵문제 해결이 어려울 것이라는 국민들의 인식은 2018년 44.6%에서 2023년 75.9%로 크게 증가했다. 전문가들의 인식도 크게 다르지 않다. 2023년 3월 국제정치학회 회원 대상 조사에서 응답자의 55.1%가 향후 30년 이내 한반도 비핵화가 불가능할 것이라고 응답했으며, 가능할 것이라는 응답은 28.7%에 불과했다. KBS 남북교류협력단, 『2018년 국민 통

따라 비핵화의 방향과는 정반대일 수 있는 한국의 핵무장에 대한 지지 여론이 증가하고 있는 것이 최근의 현실이다.³⁾ 또한 북핵 협상 무용론과 전략적 인내는 종종 협상이 북한의 ‘시간벌기’ 전술이라는 논리 혹은 북한체제의 위기·붕괴가 비핵화 방안일 수 있다는 주장을 동반하곤 한다. 이러한 논리와 주장은 북핵문제의 방지 또는 심지어 무력을 사용하는 해법으로 이어질 가능성도 있다.⁴⁾

이처럼 북핵 협상 무용론과 전략적 인내는 그 자체로 협상 동력을 더욱 약화시키고, 군비경쟁과 긴장 고조를 초래할 수 있지만, 그 주장이 얼마나 타당한지, 그리고 그 주장의 배경으로서 ‘과거의 북핵 협상이 (어떤 성과도 없이) 단지 모두 실패했다’는 평가는 얼마나 적절한지에 대한 검토는 제대로 이루어지지 않았다. 기존 연구들은 북핵 협상이 ‘실패했다’고 평가하거나 그 평가를 전제로 삼으면서, 실패의 원인 규명과 교훈 찾기에 더욱 주목하는 경향을 뚜렷이 보인다.⁵⁾ 물론 북핵

일의식 조사』(서울: KBS, 2018), 54쪽; KBS 공영미디어연구소 조사팀, “2023년 국민 통일의식 조사,” https://news.kbs.co.kr/datafile/2023/08/20230815_XQV918.pdf(검색일: 2023년 8월 27일); 한국국제정치학회, “2023 북한 NPT 탈퇴 선언 30년 특별 설문조사 결과,” <https://www.kaisnet.or.kr/33/11727757>(검색일: 2023년 8월 27일).

- 3) 통일연구원의 2022년 국민여론 조사 결과에 따르면 남한의 핵무장에 대한 찬성 응답은 69.0%이다. 박주화 외, 『KINU 통일외교조사 2022』(서울: 통일연구원, 2022), 375쪽.
- 4) 최은주·김상기·안경모, “통일공공외교 콘텐츠 활용을 위한 북한 현황 연구”(통일부 정책연구보고서, 2020), 52~56쪽.
- 5) 전봉근, “북핵협상 20년의 평가와 교훈,” 『한국과 국제정치』, 제27권 1호(2011), 183~212쪽; 조성렬, “북핵문제 외교적 해법의 실패원인과 시사점: 6자회담의 재평가와 재개 논의를 중심으로,” 『국제관계연구』, 제19권 2호(2014), 67~101쪽; 김동수, “북한 비핵화 협상의 실패: 구성주의적 시각을 중심으로,” 『한국동북아논총』, 제26집 4호(2021), 147~163쪽; 이남주, “한반도 비핵화는 가능한가?

협상의 핵심적 목표가 한국과 미국 정부 입장에서는 비핵화의 실현에 있고, 협상 결과 비핵화의 실질적 진전이 없었다는 점에 주목할 때, 기존 연구가 전제하는 북핵 협상 실패 평가는 타당하다. 그러나, 그 평가가 간과하는 점이 있다. 북핵 협상의 과제는 보다 넓은 관점에서 북핵문제를 둘러싼 갈등의 관리와 해결에 있으며, 따라서 비록 비핵화의 실질적 진전이라는 1차적 효과(primary effects)가 없었더라도 부수적 성과, 즉 2차적 효과(secondary effects)가 있을 수 있다는 것이다. 북핵 협상의 2차적 성과가 있었다면, 반드시 ‘완전한 실패’로 평가될 필요가 없고, 북핵 협상 무용론이나 전략적 인내 정책도 재검토, 수정될 필요가 있다.

이러한 배경에서 본 논문은 북핵 협상의 2차적 효과를 경험적으로 밝히고 설명하고자 한다. 즉, 본 논문은 북핵 협상의 주된 목적인 비핵화가 아니라 비핵화 추구 과정에서 발생한 부수적 효과에 초점을 맞추고자 하며, 그 효과를 북핵 협상의 2차 효과로 정의한다. 특히, 한반도 위기관리에 대한 기여 그리고 북한의 핵·미사일 개발 지체 효과에 주목한다. 다시 말해, 본 논문은 지난 1990년대 초반 이후 2010년대 말까지 부침을 거듭해 온 북핵 협상이 한반도 위기를 관리하면서 긴장을 완화하고 북한 핵·미사일 고도화를 지연시키는 데 긍정적으로 기여했다는 것을 논증하고자 한다. 물론, 과거의 북핵 협상이 성공했다고 주장하는 것이 아니다. 비핵화의 실질적 진전을 이루지는 못했지만, 그동안 상대적으로 주목하지 않았던 2차적인 긍정적 효과가 분명히 있었다는 것을 보여주고자 하는 것이다.⁶⁾

비핵화 협상의 쟁점과 비핵화에 대한 새로운 접근,” 『평화들』, 제1권 1호(2022), 103~132쪽.

6) 익명의 심사자는 앞으로의 북핵 협상에서, 2차 효과에서 1차 효과로의 진전 가능

과거 북핵 협상의 2차 효과를 밝힘을 통해 본 논문은 향후 북한과의 대화·협상 재개의 필요성 및 중요성에 관한 정책적 함의를 제공할 수 있다. 그 함의는 최근과 같이 북핵 협상 중단 상태가 장기화되고, 북한의 핵·미사일 개발 가속화와 한미 당국의 군사적 억제력 강화가 강대강으로 대립하면서 긴장이 고조되는 상황에서 더욱 중요한 의미를 가질 수 있을 것이다.

본 논문은 다음 섹션에서 첫째, 북핵 협상에 관한 기존 연구의 평가를 검토한다. 둘째, 1994년과 2017년 한반도 전쟁 위기를 검토하고, 북핵 협상이 위기관리와 긴장 완화에 미친 영향을 설명한다. 셋째, 북핵 협상의 지속 시기와 중단 시기 북한의 핵·미사일 개발을 폭발 혹은 발사 시험 중심으로 비교·분석한다. 마지막으로, 본 연구의 결과를 요약하고 정책적 함의를 제시한다.

2. 북핵 협상에 대한 기존 평가

협상의 전제는 갈등이다. 즉, 상충하는 이해와 요구가 존재할 때, 조정과 타협을 위해 대화하면서 협상을 벌이게 된다. 따라서, 협상은 “상호 수용 가능한 합의 형성의 목표를 가지는 당사자 간의 직접적 혹은 중재된 소통”이라 정의될 수 있다.⁷⁾ 협상에 실패할 때, 어느 일방

성을 제시했다. 필자는 심사자의 견해에 공감하며, 특히 군비통제 관점에서 북핵 협상에 접근할 때, 그 실현 가능성이 높아질 수 있다고 본다. 이는 본 연구가 결론에서 제시하는 정책적 함의에 포함된다.

7) Eric Min, “Talking While Fighting: Understanding the Role of Wartime Negotiation,” *International Organization*, Vol.74, No.3(2020), pp.610~632;

의 양보 혹은 굴복이 없는 한 당사자 간 갈등은 지속되고, 더욱 심화될 수도 있다. 특히 갈등의 사안이 군사·안보 문제와 직결된 것일 때, 그 갈등의 심화는 전쟁으로 이어질 가능성이 상대적으로 높아진다. 전쟁은 외교에 실패할 때 발생한다는 격언이 협상의 역할과 중요성을 설명한다.⁸⁾ 이러한 의미에서, 협상의 역할은 갈등(conflict)의 악화와 위기 고조 방지, (악화된) 갈등의 해결, 폭력적 분쟁의 종식을 포괄한다.⁹⁾ 즉, 협상은 갈등의 관리와 해결(management and resolution)을 위한 것이다.¹⁰⁾ 따라서, 협상은 갈등의 해결·종식을 주된 목표로 삼지만, 갈등의 악화 방지와 같은 관리 측면의 긍정적 효과도 함께 가질 수 있다.

이러한 협상의 일반적 정의와 기능을 고려할 때, 북핵 협상의 기본적인 역할은 북한의 핵개발을 둘러싼 당사자 간 이해와 요구가 상충되는 상황에서, 조정과 타협을 도모하여 합의를 이루어 갈등을 관리하고 해결하는 것이다. 북미 양자협상이건 6자회담과 같은 다자협상이건 마찬가지이다. 여기서 당사자들의 핵심적 요구는 북한의 경우 체제 안전 보장과 대외관계 정상화이며, 남한과 미국의 경우 한반도 비핵화에 초점이 맞추어진다. 따라서, 북핵 협상의 1차적 목표는 이러한 요구 사항들이 반영된 합의의 형성과 이행이다. 또한 이 핵심적 목표의 달성 외에도 갈등의 관리 측면에서 2차적인 긍정적 효과를 가질 수 있

Fred C. Ikle, *How Nations Negotiate* (New York: Harper & Row, 1964).

8) Eric Min, "Talking While Fighting: Understanding the Role of Wartime Negotiation," p.610.

9) I. William Zartman, *Negotiation and Conflict Management: Essays on Theory and Practice* (New York: Routledge, 2008), p.1.

10) 이상철·김옥준, 『국제협상: 이론과 실제』(대구: 계명대학교 출판부, 2016), 17~28쪽.

다. 그 효과는 북미 간, 남북 간 갈등의 악화 방지 또는 한반도의 군사적 긴장 완화 등으로 구체화될 수 있다. 다시 말해서, 북핵 협상은 합의 형성과 이행을 통한 갈등의 해결이라는 1차 효과, 그리고 주로 1차 효과를 추구하는 과정에서 얻어지는 갈등 관리의 2차 효과를 가질 수 있다.

이처럼 북핵 협상은 두 가지 측면에서 긍정적인 효과를 낼 가능성을 가지지만, 기존 연구들은 주로 1차적 효과 발생 여부에 초점을 맞추어 '실패'라는 평가를 제시해 왔다. 한국과 미국의 문헌에서 제시되는 주된 이유는 한반도 비핵화에 실질적 진전이 없었다는 것이다.¹¹⁾ 비핵화와 더불어 협상의 주요 의제 중 하나인 한반도 평화체제 구축에서도 뚜렷한 진전은 없었다. 1990년대 초반 이후 2010년대 말까지 약 26년 넘게 북핵문제 해결을 위한 협상이 다양한 방식으로 진행되었고, 비핵화에 관한 여러 차례 중요한 합의가 만들어졌다. 대표적인 합의문으로 1994년 10월 북미 제네바합의, 2005년 9.19 6자회담 공동성명, 2018년 4월 판문점선언과 6월 싱가포르 공동선언 등이 있다. 그러나, 결국 모두 이행되지 못했다. 더욱이 합의가 파기되거나 이행되지 못하고 시간이 경과함에 따라, 북한의 핵·미사일 능력은 더욱 고도화되었고, 비핵화는 더 많은 비용을 요구하게 되었다. 따라서, 북핵 협상의 1차적 목표 달성 여부, 즉 합의 형성과 이행을 통한 갈등의 해결 여부에 주목할 때, '실패'라는 평가는 타당하다.

11) 이용준, 『북핵 30년의 허상과 진실: 한반도 핵계급의 종말』(서울: 한올아카데미, 2018); Van Jackson, "Risk Realism: The Arms Control Endgame for North Korea Policy," *Center for a New American Security* (2019); 정옥식, 『한반도 평화, 새로운 시작을 위한 조건』(서울: 유리창, 2021). 특히, 이용준의 경우 한·미의 실패, 북한의 승리로 평가한다.

이러한 '실패' 평가를 전제하면서, 많은 연구자들은 실패의 원인을 밝히는 데 더 많은 관심을 기울여 왔다. 이를테면 북한 책임인지 또는 미국에도 상당한 책임이 있는지에 대한 논쟁이 대표적이다.¹²⁾ 어떤 연구들은 북핵 협상의 실패는 우선적으로 북한의 잦은 약속 위반과 도발적 행동 때문이라고 강조한다.¹³⁾ 예를 들어, 2002년 2차 북핵 위기의 발생은 제네바합의를 위반하고 고농축우라늄 생산과 핵개발을 지속해 온 북한의 책임이고, 2012년 2.29 합의가 파기된 이유도 북한의 위성(장거리미사일) 발사 때문이며, 북한의 반복적인 핵실험과 각종 탄도미사일 시험 발사가 그 자체로 협상의 여지를 줄였다는 것이다. 이러한 평가는 종종 북한은 애초부터 핵개발 포기 의사가 없었으며, 제재와 압박을 피하면서 경제적 보상을 얻고 핵·미사일 개발을 위한 시간을 벌기 위해 협상을 활용했다는 주장으로 이어진다.¹⁴⁾

다른 연구들은 미국이 협상에 임하는 진정성에도 적지 않은 문제가 있었다고 지적한다.¹⁵⁾ 예를 들어, 2002년 2차 북핵 위기는 북한을 '악의 축'으로 규정한 부시 행정부의 인식과 정책에 상당 부분 기인하며, 2005년 9.19 6자회담 공동성명이 제대로 이행되지 못한 이유는 성명 발표와 동시에 미국이 북한에 금융제재를 가했기 때문이라는 것이다. 또한, 이전 시기 실패로 인해 협상에 소극적인 미국의 전략적 인내 정

12) 김근식, “북한의 핵협상: 주장, 행동, 패턴,” 『한국과 국제정치』, 제27권 1호 (2011), 143~181쪽.

13) 이용준, 『북핵 30년의 허상과 진실: 한반도 핵게임의 종말』; 문성묵, “북한의 전략적 도발과 대응방향,” 『한국군사』, 제11호(2022), 53~76쪽.

14) 이용준, 위의 글, 270~273쪽; 문성묵, 위의 글, 66쪽.

15) 이남주, “한반도 비핵화는 가능한가? 비핵화 협상의 쟁점과 비핵화에 대한 새로운 접근,” 103~132쪽; 정옥식, 『한반도 평화, 새로운 시작을 위한 조건』, 174~190쪽.

책이 북핵문제의 해결을 더욱 어렵게 만들었다는, 즉 실패에 대한 잘 못된 처방이 악순환을 초래했다는 평가도 있다. 특히 전략적 인내선 북한의 체제 위기·붕괴가 비핵화를 위한 해답이 될 수 있다는 주장과 일맥상통한다.¹⁶⁾

위와 같은 협상 당사자의 의지와 관련된 책임론 외에도, 다양한 실패 원인들이 제기되어 왔다. 비핵화 정의에 대한 합의 부재, 사찰·검증의 방법과 범위 및 제한된 행위의 규정 등에 관한 합의의 모호성 문제, 북미 양자 간 뿌리 깊은 불신과 적대 인식, 미국과 한국의 대북정책의 일관성 부족 문제 등이 북핵 협상 실패에 중요한 원인으로 작용했다는 것이다.¹⁷⁾

기존 연구의 평가·분석 결과 중에서 특히 북핵 협상이 북한의 시간 벌기 전술이었다는 주장은 사실상 협상 무용론에 가깝다. 북한에게 핵 협상은 그 자체로 기만전술이며, 따라서 진정한 의미의 협상을 통해 비핵화는 가능하지 않고, 오히려 북한에게 경제·안보상의 이득만을 줄 수 있다고 보기 때문이다.¹⁸⁾ 이 주장은 결국 비핵화는 북한이 제재·압박에 완전히 굴복하거나 또는 북한 체제가 붕괴(혹은 한국에 흡수되는 상황)에 직면할 때 가능하다는 인식을 내포한다.¹⁹⁾ 따라서 북핵 협상이

16) Jong Kun Choi, "The Perils of Strategic Patience with North Korea," *The Washington Quarterly*, Vol.38, No.4(2016), pp.57~72; 김상기 외, 『트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응』(서울: 통일연구원, 2017), 93~94쪽.

17) 박동형, "북한 핵협상시의 검증 문제 연구," 119~142쪽; 전봉근, "북핵협상 20년의 평가와 교훈," 183~212쪽; 김동수, "북한 비핵화 협상의 실패: 구성주의적 시각을 중심으로," 147~163쪽.

18) 이동준, 『북핵 30년의 허상과 진실: 한반도 핵게임의 종말』, 272~273쪽.

19) 문성묵, "북한의 전략적 도발과 대응방향," 69~72쪽.

북한의 시간별기라는 주장은 협상에 적극 나서기보다는 제재와 압박을 지속하면서 북한의 입장 변화 또는 체제 붕괴를 기다리는 것이 더 나은 방법이라는 전략적 인내 정책과 밀접하게 관련된다. 전략적 인내는 오마바 정부의 실패한 대북정책으로 평가되지만, 여러 분석가들은 현재 바이든 정부에서도 사실상 ‘전략적 인내 2.0’이 지속되고 있으며 북핵문제 해결의 반복적 실패로 귀결될 수 있다고 지적한다.²⁰⁾ 결국, 북핵 협상을 북한의 시간별기로 보는 평가는 협상 무용론을 뒷받침하며 그와 친화성을 가지는 전략적 인내 정책과 더불어 협상 중단 장기화를 초래하는 요인이 될 수 있다.

앞서 언급했듯이 이와 같은 북핵 협상 무용론과 전략적 인내 정책의 배경에는 과거의 북핵 협상이 모두 완전히 실패했다는 평가가 존재한다. 그러나, 이 평가는 북핵문제에 관한 갈등의 해결이라는 1차적 목적, 즉 (한국과 미국 입장에서) 비핵화의 진전 여부에 초점을 맞추면서 갈등 관리 측면의 2차적 효과의 존재는 간과하거나 과소평가한다. 다음 섹션들에서 북핵 협상의 한반도 위기관리에 대한 기여와 북한 핵·

20) Alexander Ward, Lara Seligman and Matt Berg, “Strategic Patience 2.0,” *Politico*, October 4, 2022; 정옥식, 『한반도 평화, 새로운 시작을 위한 조건』, 174~190쪽. 정옥식은 바이든 정부의 대북 전략적 인내가 지속되는 배경으로 북핵 위협 명분에 따른 대중국 견제정책의 용이성을 지적한다. 바이든 정부는 출범 초기에 대북정책 관련 입장을 밝히면서, 전략적 인내도 아니며 일괄 타결도 아닌 조정되고 실용적인 정책을 추진할 것이라 밝힌 바 있다. 그러나, 실질적으로는 전략적 인내 2.0이라는 지적이 제기되어 왔다. The White House, “Press Gaggle by Press Secretary Jen Psaki Aboard Air Force One En Route Philadelphia, PA,” April 30, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2021/04/30/press-gaggle-by-press-secretary-jen-psaki-aboard-air-force-one-en-route-philadelphia-pa/>(검색일: 2023년 9월 12일).

미사일 개발 지체 효과를 설명한다. 더불어서 북핵 협상 무용론의 맹점과 전략적 인내 정책의 오류를 지적하고자 한다.

3. 한반도 위기관리

지난 30년간 다양한 노력에도 불구하고 비핵화에 실패했다는 사실과 그에 따른 좌절감은 또 다른 중요한 사실, 즉 협상을 통해 한반도가 전쟁 위기에서 벗어날 수 있었던 사례들마저 감추어 버리는 듯하다. 북핵 협상은 비핵화 진전의 성과를 낳지는 못했지만, 한반도 위기관리에 긍정적으로 기여했다는 점을 평가할 필요가 있다. 특히 두 번의 사례가 북핵 협상의 위기관리 성과를 잘 보여준다. 첫째는 1994년 한반도 전쟁 위기가 북미 대화·협상을 통해 해소된 사례이다. 둘째는 2017~2018년 한국의 능동적 역할과 북미 대화·협상을 통해 전쟁 위기가 극복된 사례이다. 이 두 사례는 모두 북핵문제 관련 갈등과 긴장이 극도로 고조된 상황에서 미국이 대북 선제타격을 진지하게 검토했던 경우이다.

1) 1994년 전쟁 위기와 제네바합의

1994년 한반도 전쟁 위기의 배경은 1993년 3월 북한의 NPT (Nuclear Nonproliferation Treaty, 핵확산금지조약) 탈퇴와 함께 시작된 제1차 북핵 위기이다. 1980년대 후반 영변의 5MWe 원자로 가동 이후 점증하던 핵문제 관련 북미 갈등은 1991년 말 주한미군 핵무기 철수 및 팀 스피리트훈련 중단 입장 발표에 이은 남북한의 “한반도의 비핵화에

관한 공동선언” 발표로 해결 단계로 접어드는 듯했다. 그러나, 1993년 3월 12일 북한은 팀스피리트훈련 재개와 IAEA(International Atomic Energy Agency, 국제원자력기구)의 특별(강제)사찰 요구를 이유로 NPT 탈퇴를 선언했다. 이후 북미는 고위급회담에서 미국의 대북 불위협과 북한의 NPT 탈퇴 보류 등에 합의했으나, 추가적 진전은 없었다. 이러한 상황에서 1994년 3월 15일 IAEA가 북핵 사찰단 철수와 함께 검증 실패를 선언하고, 남북회담에서 북한의 ‘서울 불바다’ 발언이 나오면서, 한반도는 긴장에 휩싸였다.²¹⁾ 3월 21일 IAEA가 북핵문제를 안보리에 상정한 직후 북한은 ‘제재는 선전포고’라는 입장과 함께 NPT 완전 탈퇴 입장을 밝혔다.²²⁾ 3월 31일 안보리가 (제재를 암시하는) ‘추가 조치 고려’에 관한 성명을 발표하자, 북한은 4월 4일 핵 활동 재개를 선언하고 5월 12일 폐연료봉 무작위 인출을 시작했으며, 미국은 패트리엇 미사일 남한 도입에 이어 취소 예정이던 팀스피리트훈련의 재개 방침 발표로 맞대응했다.²³⁾

북한의 폐연료봉 인출을 계기로 한반도는 급속히 전쟁 위기로 빠져 들었다. 폐연료봉 무작위 인출은 핵무기 원료인 플루토늄 추출을 위한 재처리를 가능하게 하고 과거 핵 활동 감증을 불가능하게 하는 조치로서, 미국에게 레드라인과도 같았다.²⁴⁾ 북한은 제재 실행의 경우 자

21) 이제훈, 『비대칭 탈냉전 1990~2020: 평화로 가는 좁은 회랑에 새긴 남북관계 30년』(서울: 서해문집, 2023), 117~137쪽. 북한의 ‘서울 불바다’ 발언 관련 상세한 내용은 다음 참조. 김연철, 『70년의 대화』(서울: 창비, 2018), 189~193쪽.

22) 장달중·이정철·임수호, 『북미 대립: 탈냉전 속의 냉전 대립』(서울: 서울대학교 출판문화원, 2011), 63~83쪽.

23) 이제훈, 『비대칭 탈냉전 1990~2020: 평화로 가는 좁은 회랑에 새긴 남북관계 30년』, 117~137쪽.

24) 장달중·이정철·임수호, 『북미 대립: 탈냉전 속의 냉전 대립』, 63~83쪽.

위적 조치를 예고하는 메시지를 잇달아 냈고, 미국은 제재 초안 준비와 더불어 한반도에 지상군과 공군전력 증파, 항모전단 배치를 계획하는 등 전쟁 대비에 착수하면서 영변 핵시설 정밀 타격 시나리오를 준비했다.²⁵⁾ 전쟁 위기로 인해 남한 내 생필품 사재기가 확산되면서 6월 14일부터 사흘간 라면이 5,400만 개 팔렸다.²⁶⁾ 또한 주한 미국인 대피 계획이 준비되었고, 이는 전쟁 임박 상황의 암시로 해석되었다.²⁷⁾

전쟁 위기의 해소는 민간인 자격이었으나 사실상 미국 정부의 특사에 가까웠던 카터(Jimmy Carter) 전 대통령의 방북으로부터 시작되었다. 1994년 6월 15일 카터는 평양을 방문하여 김일성 주석과 회담을 했으며, 이 자리에서 양자는 핵동결과 경수로 제공을 맞교환하는 방안에 공감했다.²⁸⁾ 카터는 김일성과 회담 직후 백악관에 전화를 걸어 결과를 보고했고, 클린턴(Bill Clinton) 대통령은 북미 고위급회담 재개 의사를 밝혔다. 또한 클린턴은 김일성-카터 회담 결과에 대한 김일성의 서한을 받고 한반도 군사력 증강과 유엔안보리 대북제재 추진을 중단했다.²⁹⁾ 이후 8월부터 10월까지 강석주와 갈루치(Robert Gallucci)를 대표로 하는 북미 고위급회담이 두 단계에 걸쳐 개최되었다. 그리고 10월 21일 “북미 제네바 기본 합의서”가 탄생했다. 합의의 주된 내용은 북한 핵시설의 동결과 해체, 대북 경수로 및 중유 제공, 양자 간 정치·경제 관계정상화 추진, 핵 없는 한반도의 평화와 안전 도모 등을 포함한다.

25) 위의 글, 63~83쪽.

26) 김연철, 『70년의 대화』, 175쪽.

27) 장달중·이정철·임수호, 『북미 대립: 탈냉전 속의 냉전 대립』, 63~83쪽.

28) 이재훈, 『비대칭 탈냉전 1990~2020: 평화로 가는 좁은 회랑에 새긴 남북관계 30년』, 117~137쪽.

29) 장달중·이정철·임수호, 『북미 대립: 탈냉전 속의 냉전 대립』, 63~83쪽.

결국 1994년 5~6월 정점으로 치달았던 한반도의 위기 상황은 카터의 평양 방문 이후 대화국면으로 전환되었고, 김일성-카터 회담 결과를 뼈대로 한 10월 제네바합의를 통해 해소되었다. 북핵 협상이 한반도 전쟁 위기를 막은 중요한 사례라 할 수 있다. 당시 미 국무장관 워런 크리스토퍼(Warren Christopher)는 “제네바 합의가 타결됨으로써 우리는 무장충돌로 비화될 수도 있었던 위기의 벼랑 끝에서 빠져나올 수 있었습니다”라고 평가했다.³⁰⁾ 물론, 제네바합의는 이행에 성공하지 못했다. 2000년 10월 북미 공동코뮤니케 발표와 올브라이트(Madeleine Albright) 미 국무장관의 방북을 거치며 관계정상화를 논하던 북한과 미국의 양자 관계는 2001년 부시 행정부 출범 이후 다시 악화되었고, 제네바합의는 파기되었다. 결과적으로, 1994년 북핵 협상과 제네바합의는 갈등의 해소·종식을 이루지 못했지만, 전쟁 위기의 타개라는 갈등 관리 측면의 성과는 분명하게 거두었다고 평가할 수 있다.

2) 2017년 전쟁 위기와 판문점선언, 싱가포르공동선언

2017년의 위기는 북한의 핵·미사일 개발 가속화와 미국 트럼프 행정부의 최대의 압박(Maximum Pressure) 정책이 맞부딪친 결과였다. 북한은 2016년 두 차례 핵실험과 단거리탄도미사일(SRBM: Short-range Ballistic Missile), 준중거리탄도미사일(MRBM: Medium-range Ballistic Missile), 중거리탄도미사일(IRBM: Intermediate-range Ballistic Missile), 잠수함발사탄도미사일(SLBM: Submarine-launched Ballistic Missile) 등 각종 미사일 시험 발사를 단행하면서 핵·미사일 능력 고도화를 적극

30) 워런 크리스토퍼의 발언을 다음에서 재인용. 위의 글, 82쪽.

적으로 추진했다. 이어서 2017년에는 4~5월 화성12형 IRBM 4발 시험 발사, 7월 화성14형 대륙간탄도미사일(ICBM: Intercontinental Ballistic Missile) 2발 시험 발사, 9월 제6차 핵실험, 그리고 11월 29일에는 화성15형 ICBM 시험 발사를 단행하고 핵무력 완성 선언을 하기에 이르렀다.³¹⁾ 북핵문제에 대해 전략적 인내 입장을 보였던 오바마 행정부와 달리 2017년 1월 출범한 트럼프 행정부는 초기부터 북핵문제 해결을 우선적 과제로 삼고 북한에 대해 적극적인 군사·경제·외교적 압박 공세를 취했다. 임기 초반부터 북한에 대해 선제타격도 가할 수 있다는 입장을 밝히고 항공모함 등 전략무기 체계의 한반도 전개를 추진했으며, 북한산 수출금지 품목 확대 및 북한에 대한 정유 공급 제한 등 유엔 안보리 대북제재를 대폭 강화하고, 모든 국가에 북한과의 외교관계 격하 또는 중단을 요구했다.³²⁾

특히, 7월 3일과 27일 두 차례에 걸친 북한의 화성14형 ICBM 시험 발사 이후 북미 갈등이 최고조에 이르고 약 6개월간 지속되면서 한반도 전쟁위기가 수시로 제기되었다. 8월 5일 백악관 국가안보보좌관 맥매스터(H. R. McMaster)가 예방전쟁(preventive war)을 포함한 모든 수단을 준비하고 있다고 언급한 데 이어, 8월 8일 트럼프 대통령은 “북한이 미국을 위협에 처하게 한다면, 곧 북한은 화염과 분노(fire and fury)에 직면”할 것이라는 군사적 공격 가능성을 밝혔다.³³⁾ 이에

31) 본 논문에서 미사일의 사거리에 따른 구분은 국방부 자료를 참조한다: SRBM은 사거리 1,000km 이하, MRBM은 1,000~3,000km, IRBM은 3,000~5,500km, ICBM은 5,500km 이상. 대한민국 국방부, 『2022 국방백서』(서울: 대한민국 국방부, 2022), 31~32쪽.

32) 김상기 외, 『트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응』, 95~98쪽.

33) 위의 글, 97쪽; 김수연, “미NSC 보좌관 “예방전쟁 포함한 모든 대북 옵션 검

대해 북한은 8월 9일 조선인민군 전략군 대변인 성명을 통해 “중장거리 전략탄도로켓 화성12형으로 꺾도 주변에 대한 포위 사격을 단행하기 위한 작전 방안을 신중히 검토”하고 있다고 발표했고, 한반도는 전쟁 위기에 휩싸였다.³⁴⁾

또한 9월 3일 북한의 6차 핵실험 이후 트럼프 대통령은 9월 19일 유엔총회 연설에서 미국 및 동맹국 방어를 위해 “북한을 완전히 파괴할 수 있다”라고 했고, 9월 23일에는 미군 B-1B 전략폭격기 2대와 F-15 전투기 편대가 북방한계선(NLL: Northern Limit Line) 이북 100km까지 비행하면서 군사적 행동 가능성에 대한 신호를 보냈다.³⁵⁾ 이에 대한 대응으로 9월 25일 리용호 북한 외무상은 유엔총회 연설 후 기자회견에서 트럼프 미 대통령이 선전포고를 했다고 주장하면서 “앞으로 북한은 미국 폭격기를 격추시킬 수 있는 권리”를 가진다고 위협했다.³⁶⁾ 한반도 전쟁위기설은 2018년 1월경까지도 멈추지 않았다. 남북 대화를 앞두고도 백악관이 북한에 대한 제한적 예방 타격, 이른바 코피전략(Bloody Nose Strategy)의 실행을 진지하게 검토했다는 것이 언론 보도를 통해 확인되었다.³⁷⁾ 당시 미 국방장관 매티스(James Mattis)

토,” KBS, 2017년 8월 6일; Peter Baker and Choe Sang-Hun, “Trump Threatens ‘Fire and Fury’ Against North Korea if It Endangers U.S.,” *The New York Times*, August 8, 2017.

34) “조선인민군 전략군 중장거리탄도로켓으로 꺾도 주변 포위사격 검토,” 조선중앙통신, 2017년 8월 9일.

35) Donald J. Trump, “Remarks by President Trump to the 72nd Session of the United Nations General Assembly,” September 19, 2017; 최종건, 『평화의 힘』(서울: 메디치, 2023), 51쪽.

36) 최종건, 위의 글, 51쪽; 김영수, “북 리용호 “미 폭격기 격추시킬 권리 확보,” YTN, 2017년 9월 26일.

37) Gerald F. Seib, “Amid Signs of a Thaw in North Korea, Tensions Bubble

는 수백만 명이 희생되는 한반도 핵전쟁 가능성을 심각하게 우려하고 있었고, 워싱턴 국립 대성당을 여러 번 조용히 방문하여 대참사가 발생하지 않기를 기도하고 숙고해야 했다.³⁸⁾

이와 같은 한반도 전쟁 위기 상황은 한국 정부의 역할로 인해 대화 국면으로 전환되었고 핵협상을 통해 타개되었다. 2017년 5월 출범한 문재인 정부는 한반도의 긴장이 극도로 고조되는 상황에서 ‘평화’ 우선의 대북정책을 추진하면서, 2018년 2월 개최 예정인 평창동계올림픽에 북한의 참가를 요청했다. 특히, 2017년 12월 19일 문재인 대통령의 한미연합훈련 연기 방침 발표는 김정은 위원장이 2018년 1월 1일 신년사를 통해 평창올림픽 참가를 발표하게 된 중요한 동기가 되었다.³⁹⁾ 1월 9일 남북 고위급회담 개최 및 남북 교류·협력 재개에 이어, 3월 5일 문재인 정부의 대북특사가 평양을 방문하여 북한의 조건부 비핵화 의지 및 북미 대화 의사를 확인하고 4월 말 남북정상회담 개최에도 합의했다. 또한 3월 8일에는 한국 정부의 대미특사가 워싱턴을 방문하여 트럼프 대통령이 동의한 북미정상회담 개최 방침을 발표하게 되었다. 이어서 3월 31일 폼페이오 미 CIA 국장의 평양 방문 및 김정은 위원장과의 회담으로 약 6년간 중단되었던 북미 대화가 재개되었다. 4월 27일 남북정상회담에서는 한반도 비핵화와 평화체제 구축을 약속하는 조항이 담긴 “판문점선언”이 발표되었다. 5월 북미 간 설전으로 북미정상회담

Up,” *The Wall Street Journal*, January 9, 2018; 이용인, “남북회담 앞두고 ‘코피 작전’ 흘리는 백악관 강경파 속셈은,” 『한겨레』, 2018년 2월 1일.

38) Bob Woodward, *Rage*(New York: Simon and Schuster, 2020), pp.71~82.

39) 김상기, “평화올림픽 실현의 의미와 향후 과제,” 통일연구원, Online Series, CO 18-04(2018), 1~5쪽; 이제훈, 『비대칭 탈냉전 1990~2020: 평화로 가는 좁은 회랑에 새긴 남북관계 30년』, 326~329쪽.

이 취소될 위기에 놓였었지만, 5월 26일 남북정상회담의 긴급 회담을 거쳐, 결국 6월 12일 싱가포르에서 역사상 첫 북미정상회담이 개최되었다. 이 회담에서 북미관계 개선과 한반도의 비핵화, 평화체제 구축 등에 대한 합의를 담은 “싱가포르공동선언”이 발표되었다. 2018년 4월 이후 트럼프 대통령과 김정은 위원장은 수십 차례 친서를 교환하며 소통하였고, 한반도 전쟁위기설은 자취를 감추었다.

이처럼 남북대화가 북미협상을 촉진하면서 한반도의 위기는 관리되었고, 비핵화와 평화체제 구축에 관한 합의를 담은 “판문점선언”과 “싱가포르공동선언”이 발표될 수 있었다. 위기관리에 있어서 한국 정부의 역할이 주요했다는 점이 앞서 검토한 1994년 위기와 비교할 때 중요한 특징이다. 물론, 주지하듯이 합의는 이행되지 못했다. 2019년 2월 말 ‘하노이 노딜’ 이후 10월 초 스톡홀름 북미 실무협상에서도 성과가 없었으며, 더 이상의 북핵 협상은 열리지 않았다. 결과적으로 비핵화와 평화체제 구축의 실질적 진전은 없었다. 따라서, 북핵 협상의 1차적 목적 달성에 실패했다. 그러나, 2018년 벽두부터 시작된 일련의 남북대화와 이어진 북미협상, “판문점선언”과 “싱가포르공동선언”을 통해 2017년 조성된 한반도의 전쟁 위기가 해소된 것은 분명하다. 북핵 협상이 한반도 위기관리라는 2차적 효과를 낳은 중요한 사례라고 평가할 수 있다.

4. 북한 핵·미사일 개발의 지체

비핵화의 실질적 진전을 이루지 못했다는 ‘실패 평가’에 가려진 북핵 협상의 또 다른 중요한 효과는 북한 핵·미사일 개발의 지체이다.

즉, 북핵 협상이 진행되는 동안 북한의 핵무기와 미사일 능력 고도화가 지연되었고, 북핵 협상이 중단된 시기에 북한의 핵·미사일 능력 신장이 가속화되는 경향을 뚜렷하게 보였다는 것이다.⁴⁰⁾ 이러한 경향은 북핵 협상 지속 시기와 중단 시기 북한의 핵실험과 미사일 시험 발사 추세의 비교·분석을 통해 경험적으로 확인할 수 있다. 핵무기의 개발 및 위력 검증에 핵실험이 필요하며, 미사일 능력의 신장·검증도 시험 발사를 통해 가능해질 수 있기 때문이다.

본 연구는 북한의 핵실험과 미사일 시험 발사 추이를 비교·분석하기 위해 미국 전략국제문제연구소(CSIS: Center for Strategic and International Studies)가 기록한 자료를 사용한다.⁴¹⁾ 이 자료는 1984년부터 2023년 4월 25일까지 북한의 핵실험과 각종 미사일 시험 발사 일자 및 횟수를 기록한다. 그러나, 북한의 핵실험은 2006년 시작되었고, 미사일 시험 발사 추세는 대략 2000년대 초반 이후부터 의미 있는 분석이 가능하다.⁴²⁾ 따라서, 분석 기간은 2000년대 6자회담 시기부터 2023년 4월 25일까지로 한다.

40) 필자는 기존 정책연구보고서에서 이와 같은 주장을 제기한 바 있다. 최은주·김상기·안경모, “통일공공외교 콘텐츠 활용을 위한 북한 현황 연구”(통일부 정책연구보고서, 2020), 52~56쪽.

41) Missile Defense Project, “North Korean Missile Launches & Nuclear Tests: 1984–Present,” *Missile Threat*, Center for Strategic and International Studies, April 20, 2017, Last modified June 1, 2023, <https://missilethreat.csis.org/north-korea-missile-launches-1984-present/>(검색일: 2023년 10월 19일).

42) 북한의 미사일 시험은 1984년부터 1998년까지는 대부분 연 2회 이내의 간헐적 시험 발사였으며, 주로 SRBM, 순항미사일, 또는 노동 미사일 시험이었다. 또한, 1985~1989년, 1995~1997년, 1999~2002년에는 미사일 시험 발사가 없었다. 위의 CSIS 자료 참조.

분석을 위해 북핵문제에 관한 협상이 지속되는 ‘협상국면’과 협상이 중단된 ‘교착국면’의 시기를 구분할 필요가 있다. 본 연구는 북핵 협상에 북·미 당국자의 참여가 필요하다고 전제하며, 따라서 남북대화와 북핵 협상 기간은 일치하지 않는다. 또한 여기서 협상국면은 협상이 지속되거나 혹은 (당장의 합의가 없더라도) 상호 간에 곧 추가 협상이 재개될 수 있다는 기대가 지속되는 기간을 의미한다. 예를 들어, 2019년 2월 말 하노이 노딜에도 불구하고 2019년 10월 5일 스톡홀름 북미 실무협상까지는 협상국면이 지속된 것으로 간주한다. 교착국면은 협상이 중단된 시기로서, 극명한 견해 차이 또는 갈등으로 인해 (갈등 완화·조율 이전) 협상이 곧 재개되기를 기대하기 어려운 기간을 의미한다.⁴³⁾

분석 대상이 되는 첫 번째 협상국면은 2003년 4월 23일 북·미·중 3자 회담부터 2005년 11월 11일 제5차 6자회담 1단계 회의까지이다. 2002년 10월 고농축우라늄 문제로 불거진 2차 북핵 위기는 2003년 4월 23일 북·미·중 3자회담을 계기로 협상국면으로 전환되었다.⁴⁴⁾ 3자회담은 곧 한국, 러시아, 일본이 추가로 참여하는 회담으로 발전하여 같은 해 8월 27일 제1차 6자회담이 개최된다. 이후 6자회담은 상호 간 요구 사항과 입장이 표명되는 가운데 부침을 거듭하면서 계속되었고, 마침내 2005년 9월 19일 제4차 6자회담 2단계 회의에서 한반도 비핵화와 평화체제 구축, 관계정상화, 경제협력, 동북아시아의 평화와 안정 추구 등에 대해 합의한 공동성명이 채택된다.⁴⁵⁾ 그러나, 이 합의는

43) 교착국면에서 비공개 물밑협상 진행 가능성을 배제할 수 없지만, 모든 사례를 확인할 방법이 없다. 따라서 본 연구는 공개되지 않은 협상은 고려하지 않는다.

이러한 한계가 본 연구 결과의 의미를 크게 훼손하지는 않을 것이라 판단된다.

44) 이종석, 『칼날 위의 평화』(서울: 개마고원, 2014), 253~256쪽.

45) 조민·김진하, 『북핵일지: 1995~2014』(서울: 통일연구원, 2014), 29~37쪽.

미국의 대북 금융제재, 이른바 BDA(방코델타아시아은행) 제재로 인해 발표와 동시에 위협에 처하게 되었다. 11월 9~11일 개최된 제5차 6자회담 1단계 회의에서 북한은 BDA 문제가 해결되기 이전에는 더 이상의 핵협상이 불가하다는 입장을 밝혔고, 6자회담은 중단된다.⁴⁶⁾ 이 협상국면의 시작(2003년 4월 23일)부터 중단 시점(2005년 11월 11일)까지 북한의 미사일 시험 발사는 SRBM 3회, 순항미사일 2회로 기록된다.

2005년 11월 12일 시작된 6자회담 교착국면은 2006년 10월 30일까지 약 1년간 지속되었다. BDA 문제를 둘러싼 북미 간 입장 차이는 극명했다. 미국은 북한이 “우리 화폐(달러)를 위조하는 것을 막기 위해 할 수 있는 일(대북제재)을 할 것”이라는 입장을 견지했고, 북한은 미국이 “북한 체제전복 및 선 핵포기 요구를 관철하려는 목적”으로 “반 공화국 중상모략”을 벌인다는 입장을 굽히지 않았다.⁴⁷⁾ BDA 북한 계좌 동결 및 제재 강화에 대한 북한의 반발은 결국 2006년 10월 9일 제1차 핵실험으로 이어졌다.⁴⁸⁾ BDA 문제로 인한 교착국면은 북한의 핵실험 이후 한 달이 채 지나지 않은 10월 31일 북·미·중 3자 회의에서 6자회담 재개에 합의함에 따라 협상국면으로 다시 전환되었다. 협상이 중단된 약 1년의 교착국면 동안 북한은 한 차례의 핵실험과 더불어 SRBM 6회, 노동 미사일 2회, ICBM급 대포동2호 1회 시험 발사를 단행했다. 이 중에서 SRBM 2회를 제외한 미사일 시험 발사는 모두 미국 독립기념일(7월 4일)에 맞추어 이루어졌다.⁴⁹⁾

46) 이종석, 『칼날 위의 평화』, 343쪽.

47) 위의 글, 340~350쪽.

48) 임동원, 『피스메이커: 남북관계와 북핵문제 25년』(서울: 창비, 2015), 549~551쪽.

49) 북한의 1차 핵실험이 6자회담 교착국면 이전의 협상국면에서 이미 준비되고 있었다는 주장이 제기될 수 있으나, 핵실험 단행에 대한 판단은 그 자체로 여전

〈표 1〉 북핵 협상·교착국면과 북한의 핵실험 및 미사일 시험 발사 추이

구분	시기	핵실험	SRBM	MRBM	IRBM	ICBM	기타
협상 국면 ①	'03.4.23.~ '05.11.11.		SRBM(3)				Cruise(2)
교착 국면 ①	'05.11.12.~ '06.10.30.	1차 '06.10.9.	SRBM(6)	노동(2)		대포동2(1)	
협상 국면 ②	'06.10.31.~ '08.12.11.		SRBM(3)				Cruise(10)
교착 국면 ②	'08.12.12.~ '09.10.23.	2차 '09.5.25.	SRBM(8)	노동(2) MRBM(4)		대포동2(1)	
협상 국면 ③	'09.10.24.~ '12.4.18.		SRBM(2)			대포동2(1)	
교착 국면 ③	'12.4.19.~ '18.3.30.	3차 '13.2.12. 4차 '16.1.6. 5차 '16.9.9. 6차 '17.9.3.	SRBM(43)	노동(6) 북극성2(1) MRBM(5)	화성12(6) 무수단(9)	대포동2(2) 화성14(2) 화성15(1)	SLBM(6) Cruise(8)
협상 국면 ④	'18.3.31.~ '19.10.5.		SRBM(15)				SLBM(1)
교착 국면 ④	'19.10.6.~ 현재('23.4.25.)		SRBM(80)	MRBM(2) MRBM급 극초음속(2)	화성12(1) IRBM(1) IRBM급 극초음속(1)	화성15(2) 화성17(3) 화성18(1) ICBM(3)	SLBM(3) SLCM(2) Cruise(21)

주: * 이 표는 기존 연구보고서에서 필자가 작성한 표를 참고하여 수정, 보완한 것이다. 최은주·김상기·안경도, “통일공공외교 콘텐츠 활용을 위한 북한 현황 연구,” 54쪽.

** 이 표에서 북한의 핵실험 및 미사일 시험 발사 일자와 횟수(미사일 명칭의 괄호 안 숫자)는 CSIS 자료에 근거한다. 미사일 고유 명칭은 CSIS 자료에 따르되 불명확한 경우와 단거리, 기타 미사일의 경우 SRBM, ICBM과 같은 일반 명칭으로 표기한다. Cruise는 각종 순항미사일, SLCM(Submarine-launched Cruise Missile)은 잠수함발사순항미사일을 의미한다. 이 표는 2022년 11월 2일 지대공 미사일 발사 및 2022년 2월 26일과 3월 4일 정찰위성 개발 시험은 포함하지 않는다.

히 핵무기 개발 과정에서 중요한 의미를 가진다. 임동원, 이제훈 등 여러 전문가들이 BDA 문제 관련 북미 갈등이 북한의 1차 핵실험 선택에 중요한 영향을 미쳤다고 주장한다. 임동원, 위의 글; 이제훈, 『비대칭 탈냉전 1990~2020: 평화로 가는 좁은 회랑에 새긴 남북관계 30년』, 237~242쪽.

다시 시작된 협상국면은 2006년 10월 31일부터 2008년 12월 11일 까지 지속되었다. 6자회담 재개 합의 이후 2006년 12월 18일 제5차 6자 회담 2단계 회의, 2007년 1월 16~18일 북미 베를린 양자회담, 2007년 2월 8일 제5차 6자회담 3단계 회의를 거쳐, 2월 12일 미국은 북한 계좌 1,100만 달러 해제를 통보했다.⁵⁰⁾ 이 통보 직후 2월 13일 9.19 공동성명 이행을 위한 초기 조치에 관한 합의, 즉 '2.13합의'가 발표되었다. 합의의 주된 내용은 북한의 단계별 핵불능화 조치와 대북 중유 및 인도적 지원, 9.19 공동성명 이행을 위한 5개 실무그룹 구성 등이다. 2.13합의는 2007년 6월 19일 BDA 북한 자금의 북한 계좌 입금 이후 이행되기 시작했으나, 핵불능화 시한과 범위, 핵시설 폐쇄 방법 등에 대한 이견이 표출되었고, 2007년 9월 27~30일 제6차 6자회담 2단계 회의를 거쳐 10월 3일 9.19 공동성명 이행을 위한 2단계 조치, 즉 '10.3합의'가 발표되었다.⁵¹⁾ 이 합의는 핵불능화 시한·범위, 관계정상화 조치 이행, 대북 에너지 지원 등을 포괄한다. 이후 핵불능화 실무 팀 방북, 2008년 6월 영변 원자로 냉각탑 폭파, 10월 미국의 북한에 대한 테러지원금 해제 및 북한의 IAEA 검증단 수용이 잇따랐지만, 결국 검증단계의 시료 채취 및 반출 등에 대한 이견으로 6자회담은 난관에 봉착했다.⁵²⁾ 2008년 12월 8~11일 개최된 6자회담 수석대표 회의에서도 검증방식에 대한 합의를 이루지 못했고, 12월 12일 미국은 대북 중유 지원을 중단한다고 발표했다. 이 회의가 마지막 6자회담이었다. 2년 남짓의 협상국면 동안 북한의 핵실험은 없었고, SRBM 3회, 순

50) 조민·김진하, 『북핵일지: 1995~2014』, 46~49쪽; 정성운 외, 『북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략』(서울: 통일연구원, 2018), 75~77쪽.

51) 정성운 외, 위의 글, 78~79쪽.

52) 위의 글, 79~81쪽.

항미사일 10회 시험 발사가 있었다.

6자회담 결렬 이후 2008년 12월 12일부터 2009년 10월 23일까지 교착국면이 지속되었다. 북한은 오바마 행정부가 출범한 2009년 봄부터 대포동2호(북한 발표: 광명성2호 위성을 탑재한 은하2호)를 비롯한 미사일 시험 발사와 제2차 핵실험을 단행하면서, 핵·미사일 프로그램을 추진했다. 이에 대응하면서 오바마 행정부는 유엔안보리 추가 대북제재 추진 등 압박을 강화하는 한편, 6자회담의 재개와 합의 이행을 위해 (북한이 선호하는) 북미 양자 대화에도 응할 수 있다는 메시지를 발신했다.⁵³⁾ 결국 2009년 10월 24일 북한 외무성 미국국장 리근이 미국을 방문하여 미국 북핵특사 성김(Sung Kim)과 협의를 진행하였고, 이를 계기로 북핵문제의 교착국면은 다시 협상국면으로 전환되었다. 이 교착국면 시기에 북한은 핵실험을 1회 단행했으며, SRBM 8회, 노동 미사일을 포함한 MRBM 6회, 그리고 대포동2호를 1회 발사했다.

2009년 10월 24일 재개된 협상국면은 2012년 4월 18일까지 이어진다. 리근과 성김의 협의 이후 2009년 12월 8일 스티븐 보스워스(Stephen Bosworth) 미 북한정책 특별대표 일행이 오바마 대통령의 친서를 가지고 평양을 방문했고, 협의 결과 북미 양측은 9.19 6자회담 공동성명 이행의 중요성에 대한 공동 인식에 도달했음을 발표했다.⁵⁴⁾ 이후 2010년 3월과 11월에 각각 발생한 천안함 및 연평도 포격 사건을 거치며 지연된 북미 간 후속 협의는 2011년 7월 28일 뉴욕 고위급회담을 통해 재개되었다. 2011년 10월 24~26일 제네바에서 2차 고위급회담을 진행한 양측은 2012년 2월 23~24일 북경에서 3차 고위급회담을

53) 조민·김진하, 『북핵일지: 1995~2014』, 61~64쪽.

54) 위의 글, 65~69쪽.

갖고, 그 합의 결과를 2월 29일 발표했다.⁵⁵⁾ ‘2.29 합의’의 주요 내용은 9.19 6자회담 공동성명 이행 의지 확인, 북한의 핵·미사일 활동 중단, 미국의 대북 식량지원 등을 포함한다. 그러나, 이 합의는 4월 13일 북한의 대포동2호 발사(북한 발표: 광명성3호 위성 발사)로 파국을 맞는다.⁵⁶⁾ 4월 16일 유엔안보리는 북한의 장거리 미사일 발사에 대한 규탄 성명을 채택했고, 북한은 이에 반발하면서 4월 18일 북미합의 파기를 선언했다.⁵⁷⁾ 이 협상국면 동안 북한의 미사일 시험 발사는 SRBM 2회, 대포동2호 1회로 기록된다.

2012년 4월 18일 북미합의 파기 이후 북핵 협상 교착국면은 장기화되었고, 약 6년이 지난 2018년 3월 30일까지 협상은 재개되지 않았다. 북한의 위성(장거리 미사일) 발사 이후 워싱턴의 대북 불신은 더욱 증폭되었고, 오바마 행정부는 북한이 먼저 변할 때까지 제재를 가하면서 기다리는 전략적 인내로 일관했다.⁵⁸⁾ 이 시기 오바마 행정부의 아시아 회귀 전략(재균형 전략)은 중국 견제에 초점이 맞추어졌고, 오바마 대통령의 북핵문제에 대한 언급은 드물었다.⁵⁹⁾ 한편 북한은 2013년 3월 31일

55) 정성윤 외, 『북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략』, 81쪽.

56) 2012년 4월 13일 대포동2호 발사에 대해 북한은 광명성3호 위성 발사가 진행되었으나, 궤도 진입에 성공하지 못했다고 발표했다. “지구관측위성 <광명성3호> 궤도진입 성공하지 못하였다,” 조선중앙통신, 2012년 4월 13일.

57) 조민·김진하, 『북핵일지: 1995~2014』, 76쪽.

58) 이재훈, 『비대칭 탈냉전 1990~2020: 평화로 가는 좁은 회랑에 새긴 남북관계 30년』, 315쪽.

59) 오바마 대통령은 2015년 유튜브(YouTube) 인터뷰에서 북한의 고립 상태를 강조하고 “시간이 지남에 따라 우리는 이 체제가 붕괴하는 것을 보게 될 것이다”라고 언급하면서 북한체제 붕괴에 대한 기대를 공개적으로 드러낸 바 있다. 다음에서 재인용. 김상기 외, 『트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응』, 94쪽.

경제·핵무력 병진노선을 채택하고, 사회주의기업책임관리제 및 포전담 당제와 같은 경제개혁 조치의 확대와 더불어 핵능력 신장과 각종 신형 미사일 개발에 적극적으로 나섰다.⁶⁰⁾ 6년간의 교착국면 동안 북한은 핵실험을 4회 실행했고, SRBM 43회, 노동 및 북극성2호를 포함한 MRBM 12회, 화성12형 등 IRBM 15회, 화성14형과 화성15형 등 ICBM 5회, SLBM 6회, 그리고 순항미사일을 8회 시험 발사하였다. 특히 2016년과 2017년 2년 동안 세 차례의 핵실험과 IRBM 시험 발사, 미국 본토까지 도달 가능한 ICBM 시험 발사가 집중적으로 단행되었다.

2018년 3월 31일 폼페이오 미 CIA국장의 방북으로 교착국면이 종료되고 협상국면이 재개되었다. 이 국면은 2019년 10월 5일 스톡홀름 실무협상 결렬까지 지속되었다. 평창 동계올림픽 계기 남북대화는 북미협상을 촉진했고, 2018년 6월 12일 북미정상회담에서 한반도 비핵화 및 평화체제 구축에 대한 약속을 포함한 “싱가포르공동선언”이 발표되었다. 후속 협의를 거쳐 2019년 2월 말 하노이에서 제2차 북미정상회담이 개최되었으나 구체적인 합의에 이르지 못했고, 2019년 6월 말 판문점 남북미 정상 회동 이후 같은 해 10월 5일 스톡홀름에서 개최된 북미 실무협상도 결렬로 마무리되었다. 북한은 2018년부터 2019년 4월까지 미사일 시험 발사를 하지 않았고, 5월부터 10월 스톡홀름 협상 결렬 시점까지 SRBM 15회, SLBM 1회 발사했다.

2019년 10월 5일 스톡홀름 협상 이후 2023년 현재까지 더 이상의 북핵 협상은 열리지 않고 있다. 교착상태가 장기화되고 있는 이 기간 북한은 추가 핵실험을 단행하지 않았으나, 각종 미사일 개발을 가속화

60) 김정은 정권 시기 북한의 경제개혁과 관련하여 다음 참조. 이종석·최은주 편저, 『계속되는 북한경제, 밀어서 잠금해제』(서울: 세종연구소, 2018).

하면서 SRBM 80회, 극초음속 미사일 포함 MRBM 4회, IRBM 3회, 화성17형 및 18형 포함 ICBM 9회, SLBM 3회, SLCM 2회, 그리고 이외 각종 순항미사일을 21회 발사했다(2023년 4월 25일까지). 특히 이 중에서 SRBM 10회, 순항미사일 3회를 제외하고는 모두가 바이든 행정부가 출범한 2021년 1월 이후 단행된 것이다. 또한 2018년 4월 21일 북한이 공표한 핵·ICBM 모라토리엄 선언은 2022년 3월 24일 ICBM 시험 발사 재개로 폐기되었다. 2017년 11월 29일 이후 약 4년 5개월 만의 ICBM 시험 발사였다.

지금까지 살펴본 바와 같이 2000년대 초중반부터 최근까지 북핵문제의 협상국면과 교착국면이 교차하면서 반복되어 왔다. 이 과정에서 확인되는 중요한 북한의 행동 패턴은 협상국면에서 핵실험을 전혀 실행하지 않았고 미사일 시험 발사도 상당히 자제하는 경향을 보였다는 것이다. 반면, 협상이 중단된 교착국면 시기에 북한은 핵실험을 단행하거나 미사일 시험 발사를 가속화하였다. 북한의 6차례 핵실험은 모두 교착국면에서 발생했다. 북한의 미사일 시험 발사는 협상국면에서는 2012년 4월 13일 대포동2호(북한 발표: 위성) 발사 및 2019년 10월 2일 SLBM 발사를 제외하고는 단지 SRBM과 순항미사일에 국한되었고, 발사 횟수도 상대적으로 적었다. 그러나, 교착국면 시기 북한의 미사일 개발 활동은 협상국면과 비교하기 어려울 정도로 활발히 전개되었다. SRBM과 순항미사일은 물론이고, SLBM, MRBM, IRBM, ICBM 등 각종 미사일 시험 발사를 적극적으로 추진하였고, 발사 빈도도 크게 증가하는 경향을 보였다.

북한의 핵실험 부재와 미사일 시험 발사 부재 혹은 빈도 감소는 북한 핵·미사일 개발의 상대적 지연을 의미한다. 핵무기와 미사일의 개발·고도화를 위해 시험(test) 과정이 반드시 필요하기 때문이다. 또한

핵·미사일 시험의 유예 또는 빈도 감소는 그 자체로 북미 간, 남북 간 갈등 및 한반도 긴장이 상대적으로 완화되는 중요한 요인이 될 수 있다. 따라서, 본 연구의 경험적 분석 결과는 북핵 협상이 비핵화의 실질적 진전을 낳지는 못했지만, 북한 핵·미사일 개발의 지체라는 2차적 효과를 발생시키면서 북핵문제를 둘러싼 갈등의 악화 방지 및 긴장의 완화에 긍정적으로 기여했다는 것을 보여준다.⁶¹⁾

북핵 협상의 이러한 효과는 앞에서 설명한 한반도 위기관리 효과와 더불어 북핵 협상 무용론의 맹점을 드러낸다. 북핵 협상 무용론은 과거 북핵 협상의 결과를 완전한 실패로 평가하지만, 본 연구는 북핵 협상이 한반도 전쟁 위기 타개 및 북한 핵·미사일 개발의 지체라는 2차적 효과를 낳았으며, 따라서 모든 측면에서 완전한 실패는 아니었고, 한국과 미국에게 중요한 성과가 있었다는 것을 보여준다. 북핵 협상 무용론을 뒷받침하는 ‘북한의 시간벌기’ 주장도 타당하지 않다.⁶²⁾ 협상국면에서 북한은 핵·미사일 개발 활동을 자제해야 했고, 따라서 시간을 번 것이 아니라 오히려 시간을 상실했다. 유엔안보리 대북제재는 해제된 적이 없다. 북한이 거둔 일부 경제적 실익(중유, 식량 등)이 있었으나 그것을 북한이 기대한 적절한 보상이라고 보기는 어렵다. 2005년 9.19 6자회담 공동성명(협상국면 ①)과 2012년 2.29합의(협상국면 ③) 이후에는 대북 지원이 실행되기 이전에 교착국면으로 전환되었으며, 2018~2019년 협

61) 이 분석 결과는 북한이 협상국면에서 핵·미사일 개발을 ‘중단’했다는 것을 의미하지 않는다. 그럼에도 불구하고, 핵·미사일의 개발·검증을 위해 필수적 과정인 폭발실험과 시험 발사의 부재, 유예, 또는 빈도 감소는 그 자체로 핵·미사일 개발의 상대적인 지체로 볼 수 있다.

62) 최은주·김상기·안경모, “통일공공외교 콘텐츠 활용을 위한 북한 현황 연구,” 52~56쪽.

상 시기(협상국면 ④)에도 대북제재가 지속되는 상황에서 북한이 얻은 경제적 실익은 사실상 없었다. 2007년 2.13합의와 10.3합의 이후 중유와 식량 등의 물자가 제공되었으나(협상국면 ②), 2008년 12월 6자회담 결렬과 교착국면 전환 이후 대북 지원은 중단되었다.⁶³⁾ 북한이 협상국면에서 얻은 이득이 한반도 전쟁 위기 타개와 군사적 긴장 완화라면, 그것은 남한과 미국도 공유하는 중요한 성과이다.

본 연구의 분석 결과는 미국의 전략적 인내의 오류도 뚜렷하게 보여준다. 앞서 검토했듯이 오바마 행정부가 전략적 인내로 일관하던 교착국면 시기(교착국면 ③)에 북한은 핵실험을 4번 실행하고, ICBM을 비롯한 각종 미사일 개발에 적극 나섰다. 반면, 트럼프 행정부가 핵협상을 진행하던 시기(협상국면 ④) 북한은 핵·ICBM 모라토리엄을 유지했으며, 미사일 시험 발사는 SLBM 1회를 제외하고는 모두 SRBM에 국한되었다. 2021년 1월 출범한 바이든 행정부의 대북정책은 제재와 압박을 가하면서 북한의 입장 변화를 기다리는 전략적 인내 2.0의 양상을 보여 왔다. 바이든 정부 시기 북한은 극초음속미사일, SLCM, 고체연료 ICBM을 비롯한 각종 신형 미사일 개발을 적극적으로 추진해 왔으며, 남한 대상 전술핵무기의 다량 생산 필요성도 강조하고 있다.⁶⁴⁾ 미국이 전략적 인내의 입장을 취하는 시기에 북한의 핵·미사일 능력은 더욱 고도화되는 경향이 반복되고 있다. 따라서 전략적 인내는 비핵화 진전에 실패했음은 물론이고 북한 핵·미사일 고도화를 제한하거나 지연시키는 데도 실패했다고 평가할 수 있다.

63) 미국의 대북 식량 지원은 2009년 1월까지 지속되었다. 조민·김진하, 『북핵일지: 1995~2014』, 60쪽.

64) “조선로동당 중앙위원회 제8기 제6차 전원회의 확대회의에 관한 보도,” 『로동신문』, 2023년 1월 1일.

5. 결론

본 연구의 분석 결과는 북핵 협상이 한반도 위기관리 및 북한의 핵·미사일 개발 지체에 긍정적으로 기여했다는 것을 보여준다. 협상을 통해서 북핵문제의 해결, 즉 (한국과 미국 입장에서) 한반도 비핵화의 진전이라는 1차적 목적을 달성하지 못했지만, 두 번의 전쟁 위기 타개 그리고 북한 핵·미사일 고도화 지연이라는 2차적 효과를 거두었다. 1994년 전쟁 위기 당시 카터 미 전 대통령의 방북과 북미협상을 통해 한반도는 위험 상황을 극복할 수 있었고, 2017년 전쟁 위기는 남북대화 에 이은 북미협상을 통해 타개될 수 있었다. 또한 북한은 협상국면에서 핵실험을 하지 않았고 미사일 시험발사도 자제했으며, 협상이 중단된 교착국면에서 핵실험과 미사일 시험 발사를 가속화하는 경향을 뚜렷하게 보였다. 즉, 북핵 협상이 북한의 핵·미사일 개발을 자제시키는 효과를 낳았다. 북핵 협상은 갈등의 해결에는 분명히 실패했지만, 갈등의 관리 측면에서는 적지 않은 성과를 낳았다고 볼 수 있다.

이와 같은 북핵 협상의 2차 효과는 북핵 협상 무용론과 전략적 인내의 오류를 분명하게 드러낸다. 약 26년 넘게 부침을 거듭한 북핵 협상은 ‘무용’하지 않았고, ‘유용한’ 갈등 관리 기능을 했다. 협상을 통해 북한만 이득을 얻고 시간을 벌었다는 주장은 타당하지 않다. 협상의 과정에서 그리고 결과로서 얻은 한반도 전쟁 위기의 타개와 북한 핵·미사일 개발의 지연이라는 효과를 상쇄시킬 정도로 북한에게 어떤 실익이 제공되었다고 보기 어렵다. 오바마 정부가 전략적 인내의 입장을 견지하던 6년의 교착국면 시기에 북한의 핵·미사일 능력은 비약적으로 강화되었고, 최근 바이든 정부 시기 핵협상 중단이 지속되는 상황에서 유사하게 북한의 각종 미사일 개발 활동은 이전에 비해 크게

증가했다.

북핵 협상의 2차 효과를 입증하는 본 연구의 결과는 최근 한반도 정세와 관련하여 중요한 정책적 시사점을 제공한다. 북핵 협상은 2019년 10월 이후 현재까지 4년 넘게 중단 상태이다. 협상 중단의 장기화는 북핵문제의 악화를 초래할 뿐이다. 북한의 핵·미사일을 비롯한 군사력은 더욱 고도화되고 있고, 특히 최근 한반도는 남북 간, 북미 간 위협적 언사와 행동이 교환되고 대립이 더욱 심화되면서 군사적 긴장이 고조되고 있다. 이러한 상황일수록 대화·협상의 재개를 위한 능동적 노력이 필요하다는 것이 본 연구가 제시하는 정책적 시사점이다. 만약 다시금 비핵화의 진전이라는 성과를 조기에 얻지 못한다고 할지라도, 우선 위기관리와 북한의 핵·미사일 개발 활동 자제라는 결과를 얻을 수 있다면, 그것은 북핵 위협 관리의 시작이 될 수 있으며, 결코 작은 성과가 아닐 것이다. 긴장완화 및 대화국면의 형성은 북핵 위협의 관리, 감축, 해소, 그리고 각 단계별 상응조치 이행의 과정을 통해 한반도 비핵·평화체제의 구축으로 전진하기 위한 발판이 될 수 있을 것이다.

■ 접수: 11월 1일 / 수정: 12월 8일 / 채택: 12월 11일

참고문헌

1. 북한 자료

1) 신문

“조선로동당 중앙위원회 제8기 제6차 전원회의 확대회의에 관한 보도,” 『로동신문』,
2023년 1월 1일.

2) 기타 자료

“조선인민군 전략군 중장거리탄도로켓으로 꺾도 주변 포위사격 검토,” 조선중앙통신,
2017년 8월 9일.

“지구관측위성 <광명성3호> 궤도진입 성공하지 못하였다,” 조선중앙통신, 2012년 4
월 13일.

2. 국내 자료

1) 단행본

김상기 외, 『트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응』(서울:
통일연구원, 2017).

김연철, 『70년의 대화』(서울: 창비, 2018).

대한민국 국방부, 『2022 국방백서』(서울: 대한민국 국방부, 2022).

박주화 외, 『KINU 통일의식조사 2022』(서울: 통일연구원, 2022).

이상철·김옥준, 『국제협상: 이론과 실제』(대구: 계명대학교 출판부, 2016).

이용준, 『북핵 30년의 허상과 진실: 한반도 핵게임의 종말』(파주: 한울아카데미,
2018).

이재훈, 『비대칭 탈냉전 1990~2020: 평화로 가는 좁은 회랑에 새긴 남북관계 30년』
(서울: 서해문집, 2023).

이종석, 『칼날 위의 평화』(서울: 개마고원, 2014).

이종석·최은주 편저, 『제재속의 북한경제, 밀어서 잠금해제』(서울: 세종연구소,

2018).

임동원, 『피스메이커: 남북관계와 북핵문제 25년』(서울: 창비, 2015).

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

정성운 외, 『북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략』(서울: 통일연구원, 2018).

정육식, 『한반도 평화, 새로운 시작을 위한 조건』(서울: 유리창, 2021).

조민·김진하, 『북핵일지: 1995~2014』(서울: 통일연구원, 2014).

최종건, 『평화의 힘』(서울: 메디치, 2023).

2) 논문

김근식, “북한의 핵협상: 주장, 행동, 패턴,” 『한국과 국제정치』, 제27권 1호(2011), 143~181쪽.

김동수, “북한 비핵화 협상의 실패: 구성주의적 시각을 중심으로,” 『한국동북아논총』, 제26집 4호(2021), 147~163쪽.

문성묵, “북한의 전략적 도발과 대응방향,” 『한국군사』, 제11호(2022), 53~76쪽.

박동형, “북한 핵협상시의 검증 문제 연구,” 『국제정치논총』, 제50집 1호(2010), 119~142쪽.

이남주, “한반도 비핵화는 가능한가? 비핵화 협상의 쟁점과 비핵화에 대한 새로운 접근,” 『평화들』, 제1권 1호(2022), 103~132쪽.

전봉근, “북핵협상 20년의 평가와 교훈,” 『한국과 국제정치』, 제27권 1호(2011), 183~212쪽.

조성렬, “북핵문제 외교적 해법의 실패원인과 시사점: 6자회담의 재평가와 재개 논의를 중심으로,” 『국제관계연구』, 제19권 2호(2014), 67~101쪽.

3) 신문

이용인, “남북회담 앞두고 ‘코피 작전’ 흘리는 백악관 강경파 속셈은,” 『한겨레』, 2018년 2월 1일.

4) 기타 자료

김상기, “평화올림픽 실현의 의미와 향후 과제,” 통일연구원, Online Series, CO 18-04(2018).

김수연, “미NSC 보좌관 “예방전쟁 포함한 모든 대북 옵션 검토,” KBS, 2017년 8월 6일.

김영수, “북 리용호 “미 폭격기 격추시킬 권리 확보,” YTN, 2017년 9월 26일.

최은주·김상기·안경모, “통일공공외교 콘텐츠 활용을 위한 북한 현황 연구”(통일부 정책연구보고서, 2020).

한국국제정치학회, “2023 북한 NPT 탈퇴 선언 30년 특별 설문조사 결과,” <https://www.kaisnet.or.kr/33/11727757>(검색일: 2023년 8월 27일).

KBS 공영미디어연구소 조사팀, “2023년 국민 통일의식 조사,” https://news.kbs.co.kr/datafile/2023/08/20230815_XQV918.pdf(검색일: 2023년 8월 27일).

KBS 남북교류협력단, 『2018년 국민 통일의식 조사』(서울: KBS, 2018).

3. 국외 자료

1) 단행본

Ikle, Fred C., *How Nations Negotiate*(New York: Harper & Row, 1964).

Woodward, Bob, *Rage*(New York: Simon and Schuster, 2020).

Zartman, I. William, *Negotiation and Conflict Management: Essays on Theory and Practice*(New York: Routledge, 2008).

2) 논문

Choi, Jong Kun, “The Perils of Strategic Patience with North Korea,” *The Washington Quarterly*, Vol.38, No.4(2016), pp.57~72.

Min, Eric, “Talking While Fighting: Understanding the Role of Wartime Negotiation,” *International Organization*, Vol.74, No.3(2020), pp.610~632.

3) 신문

Baker, Peter and Choe Sang-Hun, “Trump Threatens ‘Fire and Fury’ Against North Korea if It Endangers U.S.,” *The New York Times*, August 8, 2017.

Seib, Gerald F., “Amid Signs of a Thaw in North Korea, Tensions Bubble Up,” *The Wall Street Journal*, January 9, 2018.

4) 기타 자료

Jackson, Van, “Risk Realism: The Arms Control Endgame for North Korea Policy,” Center for a New American Security, September 24, 2019.

Missile Defense Project, “North Korean Missile Launches & Nuclear Tests: 1984–Present,” Missile Threat, Center for Strategic and International Studies, April 20, 2017 (Last modified June 1, 2023), <https://missilethreat.csis.org/north-korea-missile-launches-1984-present/>(검색일: 2023년 10월 19일).

The White House, “Press Gaggle by Press Secretary Jen Psaki Aboard Air Force One En Route Philadelphia, PA,” April 30, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2021/04/30/press-gaggle-by-press-secretary-jen-psaki-aboard-air-force-one-en-route-philadelphia-pa/>(검색일: 2023년 9월 12일).

Trump, Donald J., “Remarks by President Trump to the 72nd Session of the United Nations General Assembly,” September 19, 2017.

Ward, Alexander, Lara Seligman and Matt Berg, “Strategic Patience 2.0,” *Politico*, October 4, 2022.

The Secondary Effects of Nuclear Negotiations with North Korea: Crisis Management and Delaying Nuclear and Missile Development

Kim, Sang Ki(Korea Institute for National Unification)

Reviewing the results of nuclear negotiation with North Korea, this study shows that the negotiations made positive contributions to both managing the crisis on the Korean Peninsula and delaying the development of North Korea's nuclear weapons and missiles. From the perspective of South Korea and the United States, although they failed to achieve the primary goal of making substantial progress on the denuclearization of the Korean Peninsula, the negotiations had secondary effects in terms of managing conflict and easing military tensions. The crisis management effect of the negotiations is clearly confirmed as war on the peninsula was averted in 1994 and 2017. In addition, while North Korea refrained from conducting nuclear and missile tests during the negotiation phase, Pyongyang clearly showed a tendency to accelerate nuclear and missile development activities

during the deadlocked phase of negotiations. This analysis reveals both the flaws in arguments about the futility of nuclear negotiations with North Korea and the errors of the policy of strategic patience. The nuclear negotiations were useful and cannot be evaluated solely as a time-buying tactic benefiting North Korea. During the stalemate when negotiations were halted and the United States pursued strategic patience, North Korea's nuclear and missile capabilities became more sophisticated and the potential costs of denuclearization increased further. The results of this research provide policy implications that prolonging the recent suspension of negotiations will only lead to the worsening of the North Korean nuclear issue, and South Korea and the United States need to pursue proactive policies toward North Korea to resume dialogue and negotiations.

Keywords: nuclear negotiation with North Korea, denuclearization, crisis management on the Korean Peninsula, advancement of North Korean nuclear and missile capabilities, uselessness of nuclear negotiation with North Korea, strategic patience