

## 북핵 협상의 중단과 북한 핵·미사일 개발의 가속화

김상기(통일연구원)

북핵 협상 중단 상태가 장기화되고 있다. 2019년 10월 초 스톡홀름에서의 북미 실무협상 결렬 이후 현재까지 4년 6개월 넘게 협상은 재개되지 않고 있다. 한반도 비핵화의 과제가 요원해질 수 있다는 우려가 제기된다. 협상 중단이 장기화되는 이유는 다양할 수 있지만, 그중에 과거 협상이 모두 완전히 실패했다는 평가를 반영한 ‘북핵 협상 무용론’과 ‘전략적 인내’ 정책이 자리잡고 있다. 북핵 협상 무용론은 북한에게 핵협상은 시간을 벌기 위한 기만전술일 뿐이며, 비핵화는 협상보다는 제재와 압박으로 인해 북한이 굴복하거나 혹은 체제 붕괴에 봉착할 때 가능하다는 주장을 내포한다(이용준 2018: 272-273; 문성묵 2022: 69-72). 전략적 인내는 과거 오바마 정부의 대북정책으로서 협상에 적극 나서기보다는 제재와 압박을 가하면서 북한의 입장 변화를 기다린다는 정책이다. 바이든 정부에서도 제재와 압박 이외에 협상을 위한 실질적인 접근이 없다는 점에서 사실상 전략적 인내 2.0이 지속되고 있다고 평가할 수 있다(정육식 2021: 174-190; Ward, Seligman, and Berg 2022).

그러나, 과거 협상국면과 교착국면 시기 북한의 핵·미사일 시험 추이를 비교·분석해본다면, 우리는 북핵 협상이 어떤 성과도 없이 완전히 실패했다고 평가할 필요는 없으며, 북핵 협상 무용론과 전략적 인내 정책은 재검토, 수정될 필요가 있다는 것을 알 수 있다. 북한은 협상국면에서 핵실험을 하지 않았고 미사일 시험발사도 상대적으로 자제한 반면, 협상이 중단된 교착국면에서 핵실험과 미사일 시험발사를 가속화하는 경향을 뚜렷하게 보였기 때문이다. 즉, 과거 북핵 협상은 비핵화의 진전을 이루는 데에는 실패했지만, 북한의 핵·미사일 개발을 상대적으로 지체시키는 효과를 낳았다는 것이다.

---

아래에서 협상국면과 교착국면 시기를 비교·분석한 결과를 제시하고자 한다. 분석 기간은 북한의 핵·미사일 시험 추세에 대한 의미있는 비교가 가능한 2000년대 6자회담 시기부터 현재까지이다.

분석 기간 내 첫 번째 협상국면은 2003년 4월 23일 북·미·중 3자회담부터 2005년 11월 11일 제5차 6자회담 1단계 회의까지이다. 2002년 발생한 2차 북핵 위기는 2003년 4월 23일 북·미·중 회담을 계기로 협상국면으로 전환되었다. 3자회담은 곧 한국, 러시아, 일본이 추가되는 6자회담으로 발전했다. 2년 넘게 지속된 6자회담을 통해 2005년 9월 19일 한반도 비핵화와 평화체제 구축, 관계정상화 등을 약속한 공동성명이 채택되었으나, 이 합의는 BDA(방코델타아시아은행) 제재 문제로 인해 발표와 동시에 위협에 처하게 되었다. 북한은 11월 9~11일 개최된 제5차 6자회담 1단계 회의에서 BDA 문제 해결 이전에는 더 이상 핵협상이 불가하다는 입장을 밝혔고, 6자회담은 중단되었다. 이 기간 북한의 미사일 시험발사는 단거리탄도미사일(SRBM: Short-range Ballistic Missile) 3발, 순항미사일(Cruise Missile) 2발로 기록된다.

2005년 11월 12일 시작된 6자회담 교착국면은 2006년 10월 30일까지 약 1년간 지속되었다. BDA 북한 계좌 동결 및 제재 강화에 대한 북한의 반발은 결국 2006년 10월 9일 제1차 핵실험으로 이어졌다. 이 교착국면은 2006년 10월 31일 북·미·중 3자 회의에서 6자회담 재개에 합의함에 따라 협상국면으로 다시 전환되었다. 협상이 중단된 약 1년 동안 북한은 한 차례의 핵실험과 더불어 SRBM 6발, 준중거리탄도미사일(MRBM: Medium-range Ballistic Missile) 2발, 우주발사체를 1발 발사했다.

〈표〉 북핵 협상·교착 국면과 북한의 핵실험 및 미사일 시험발사 추이

구분	시기	핵실험	SRBM	MRBM	IRBM	ICBM	SLBM	CRUISE	우주발사체
협상 ①	'03.04.23. ~'05.11.11.		3					2	
교착 ①	'05.11.12. ~'06.10.30.	1	6	2					1
협상 ②	'06.10.31. ~'08.12.11.		3					10	
교착 ②	'08.12.12. ~'09.10.23.	1	8	6					1
협상 ③	'09.10.24. ~'12.04.18.		2						1
교착 ③	'12.04.19. ~'18.03.30.	4	43	12	15	3	6	8	2
협상 ④	'18.03.31. ~'19.10.05.		15				1		
교착 ④	'19.10.06. ~ 현재 (*24.04.23.)		102 (92)	4 (4)	5 (5)	11 (11)	3 (3)	40 (37)	3 (3)

\* 숫자는 핵실험 또는 미사일 시험발사 횟수를 의미하며, 2023년 4월 25일까지는 미국 전략국제문제연구소 (Center for Strategic and International Studies: CSIS)의 미사일방어프로젝트(Missile Defense Project) 자료(CSIS 2017), 그 이후는 여러 언론 보도 자료에 근거함.

\*\* 교착④에서 괄호 안의 숫자는 바이든 행정부 시기 북한의 미사일 시험발사 횟수를 의미함.

\*\*\* SRBM은 사거리 1,000km 이하, MRBM은 1,000~3,000km, IRBM은 3,000~5,500km, ICBM은 5,500km 이상.

다시 시작된 협상국면은 2006년 10월 31일부터 2008년 12월 11일까지 이어졌다. 이 협상 국면에서 2007년 '2.13합의'와 '10.3합의'가 있었고, 이는 2005년 6자회담에서 합의된 '9.19 공동 성명'을 이행하기 위한 노력이었다. 그러나, 검증 방식 등에 관한 이견으로 결국 6자회담은 결렬되었다. 2008년 12월 11일 이후 6자회담은 다시 개최되지 않았다. 2년여 협상국면 동안 북한의 핵실험은 없었고, SRBM 3발, 순항미사일 10발 시험발사가 있었다.

2008년 12월 12일부터 2009년 10월 23일까지 교착국면이 지속되었다. 오바마 행정부 출범 초기인 이 시기 북한은 핵실험을 1회 단행했고, SRBM 8발, MRBM 6발, 그리고 우주발사체를 1발 발사했다. 이 교착국면은 오바마 행정부가 북한이 선호하는 양자 대화도 가능하다는 메시지를 발신한 이후 2009년 10월 24일 북한 외무성 미국국장 리근의 방미를 계기로 다시 협상국면으로 전환되었다.

---

2009년 10월 24일 재개된 협상국면은 2012년 4월 18일까지 이어졌다. 2009년 12월 8일 스티븐 보스워스(Stephen Bosworth) 미 북한정책 특별대표가 오바마 대통령의 친서를 가지고 평양을 방문했고 협의의 진전이 있었다. 2010년 천안함 및 연평도 포격 사건으로 지연된 일련의 후속 협의를 거쳐 양자는 2012년 2월 29일, 9.19 공동성명 이행 의지를 확인하고, 북한의 핵·미사일 활동 중단, 미국의 식량지원, 인적교류 등에 합의했다. 그러나, 이 합의는 4월 13일 북한의 우주발사체 시험으로 파국을 맞았다. 유엔안보리의 대북 규탄성명에 반발하면서 북한은 4월 18일 북미합의 파기를 선언했다. 이 협상국면에서 북한은 우주발사체 1발 외에 SRBM을 2발 시험 발사했다.

2012년 4월 18일 이후 교착국면은 장기화되었고, 약 6년이 지난 2018년 3월 30일까지 협상은 재개되지 않았다. 2012년 ‘2.29합의’ 파기 이후 오바마 행정부는 북한이 먼저 변할때까지 제재를 가하면서 기다리는 전략적 인내로 일관했다. 6년간의 교착국면 동안 북한은 핵실험을 4회 실행했고, SRBM 43발, MRBM 12발, 중거리탄도미사일(IRBM: Intermediate-range Ballistic Missile) 15발, 대륙간탄도미사일(ICBM: Intercontinental Ballistic Missile) 5발, 잠수함발사탄도미사일(SLBM: Submarine-launched Ballistic Missile) 6발, 순항미사일 8발, 그리고 우주발사체를 2발 발사했다.

2018년 3월 31일 마이크 폼페이오(Mike Pompeo) 미 CIA국장의 방북으로 협상국면이 재개되었고, 이 국면은 2019년 10월 5일 스톡홀름에서 실무협상이 결렬될 때까지 지속되었다. 평창 동계올림픽 계기 남북대화는 북미협상을 촉진했고, 2018년 6월 12일 북미정상회담에서 한반도 비핵화 및 평화체제 구축을 약속한 싱가포르공동선언이 발표되었다. 그러나 2019년 2월 말 제2차 북미정상회담은 합의에 실패했고, 6월 말 판문점 정상 회동에 이어 10월 5일 스톡홀름에서 개최된 북미 실무협상도 결렬로 마무리되었다. 북한은 2018년부터 2019년 4월까지 미사일 시험발사를 하지 않았고, 5월부터 10월 스톡홀름 협상 결렬 시점까지 SRBM을 15발, SLBM을 1발 발사했다.

2019년 10월 이후 2024년 4월 23일 현재까지 협상은 열리지 않고 있다. 4년 6개월 넘게 협상 중단 상태가 지속되는 동안, 북한은 핵실험을 하지 않았지만 각종 미사일 개발을 가속화하면서 SRBM 102발, MRBM 4발, IRBM 5발, ICBM 11발, SLBM 3발, 순항미사일 40발, 그리고 우주발사체를 3발 발사했다. 특히, 이 중에서 SRBM 10발, 순항미사일 3발을 제외하고는 모두가 바이든 행정부가 출범한 2021년 1월 이후 단행된 것이다.

지금까지 살펴본 바와 같이, 북한은 협상국면과 교착국면 사이 뚜렷이 차별화된 행동 패턴(pattern)을 보여준다. 협상국면에서 북한은 핵실험을 한 번도 실행하지 않았고 미사일 시험발사도 상대적으로 자제하는 경향을 보였다. 그러나 협상이 중단된 교착국면에서 북한은 핵실험을 단행하거

---

나 미사일 시험발사를 가속화했다. 핵실험의 부재와 미사일 시험발사의 부재 혹은 빈도 감소는 핵·미사일 개발의 상대적 지연을 의미한다. 핵무기와 미사일의 개발 및 고도화를 위해 시험(test) 과정이 반드시 필요하기 때문이다. 따라서, 위의 분석 결과는 북핵 협상은 북한의 핵·미사일 개발을 상대적으로 지체시키는 효과를 낳았으며, 협상이 중단된 교착국면에서 북한은 핵·미사일 개발을 가속화하는 경향이 뚜렷했다는 것을 보여준다.

이 결과는 북핵 협상 무용론의 맹점과 전략적 인내 정책의 오류를 분명하게 드러낸다. 북핵 협상은 비핵화 진전을 이루지 못했지만, ‘무용’하지는 않았으며 북한 핵·미사일 개발의 지체라는 성과를 낳았다. 핵협상이 북한의 시간벌기였다는 일각의 평가도 타당하지 않다. 협상국면에서 북한은 핵·미사일 개발 활동을 상대적으로 자제해야 했고, 유엔안보리 대북제재는 해제된 적이 없다. 오바마 행정부의 전략적 인내 시기부터 트럼프 행정부 임기 첫해까지(교착③) 북한의 핵·미사일 능력은 크게 신장된 것으로 보인다. 이 시기 북한은 핵실험을 4차례 단행하고, ICBM, IRBM, SLBM을 비롯한 각종 미사일 개발에 적극 나섰다. 반면, 트럼프 행정부가 협상을 진행하던 시기(협상④) 북한은 핵·ICBM 모라토리엄을 유지했고, 미사일 시험발사는 SLBM 1회를 제외하고는 모두 SRBM에 국한된다. 바이든 행정부가 출범 이후 현재까지 사실상 전략적 인내의 입장을 취하는 동안, 북한은 극초음속미사일, 고체연료 ICBM을 비롯한 각종 신형 미사일 개발을 가속화해왔다. 미국의 전략적 인내 시기에 북한의 핵·미사일 능력이 더욱 고도화되는 경향이 반복되고 있다.

이 보고서의 분석 결과는 현재와 같은 협상 중단 상태의 장기화는 북핵문제의 악화, 즉 북한 핵·미사일의 고도화를 초래할 뿐이라는 것을 시사한다. 북한의 핵·미사일 능력이 신장될수록 비핵화는 더욱 실현하기 어려운 과제가 될 수 있다. 한미 당국은 북한에 대화의 문이 열려있다는 입장을 밝히면서도 협상 재개에 적극성을 보이지는 않고 있다. 군사적 억제력 강화에 정책의 초점이 맞추어져 있다. 적정 수준의 억제력을 유지하면서도, 가능한 이른 시일 안에 대화·협상국면을 조성하기 위한 능동적 노력이 필요하다. 협상국면에서 비핵화 진전의 성과를 조기에 거두지 못한다고 할지라도, 우선 북한의 핵·미사일 개발 활동 자제라는 결과를 얻는다면, 그것은 북핵 위협 관리의 시작이 될 수 있다.

북핵 위협의 관리는 위협의 감축과 해소로 이어져야 할 것이다. 이를 위해 단계적 군비통제가 효과적인 방안이 될 수 있다. 이와 관련하여 지난 3월 초 미라 램 후퍼(Mira Rapp-Hooper) 미 NSC 동아시아·오세아니아 선임국장의 ‘중간단계’, ‘위협 감축’을 위한 협상 필요성 관련 발언은 구체적인 제안을 담지 않았지만 의미심장하다(CSIS 2024). 현실적인 군비통제 접근 방식으로 이해되기 때문이다. 단계적 군비통제 방안은 북한 핵무기에 대한 용인을 의미하지 않으며, 비핵화를 지향해야

---

한다. 다만, 초기부터 과도하고 비현실적인 목표를 설정할 것이 아니라, 위협의 관리에서 감축, 해소로 목표 수준을 점차 높여가자는 것이다. 물론, 각 단계에서 동시적 상응조치가 수반되어야 할 것이다. 단계적 합의와 단계적 이행을 통해 상호 간 신뢰를 축적하면서 합의와 이행의 동력을 유지·확대할 수 있다는 것이 이러한 접근법의 장점이다. 또한 특히 최근 한반도 정세의 강대강 대립과 긴장고조 상황을 고려할 때, 긴장 완화와 대화·협상국면의 조성, 북핵 위협의 관리에 기여할 수 있는 운용적 군비통제의 필요성은 매우 크다. 운용적·구조적 군비통제의 단계적 추진 과정이 한반도 비핵화를 위한 하나의 여정이 될 수 있다. ■

※ 이 글은 필자의 최근 논문의 일부를 수정, 보완, 요약한 것임을 밝힙니다. 그 논문은 다음과 같습니다. 김상기. 2023. “북핵 협상의 2차 효과: 한반도 위기관리와 북한 핵·미사일 개발의 지체,” *현대북한연구* 26, 3: 199-235.

---

## 참고문헌

문성묵. 2022. “북한의 전략적 도발과 대응방향.” 『한국군사』 11: 53-76.

이용준. 2018. 『북핵 30년의 허상과 진실: 한반도 핵게임의 종말』 서울: 한울아카데미.

정옥식. 2021. 『한반도 평화, 새로운 시작을 위한 조건』 서울: 유리창.

CSIS. “Biden Administration’s North Korea Policy: Mira Rapp-Hooper’s Featured Conversation with Victor Cha,” in The JoongAng-CSIS Forum 2024: The Polycrisis in 2024. March 3. <https://www.csis.org/analysis/biden-administrations-north-korea-policy> (검색일: 2024. 04. 23.).

Missile Defense Project. 2017. “North Korean Missile Launches & Nuclear Tests: 1984-Present.” *Missile Threat*, Center for Strategic and International Studies (CSIS). April 20. (Last modified June 1, 2023). <https://missilethreat.csis.org/north-korea-missile-launches-1984-present/> (검색일: 2024. 04. 23.).

Ward, Alexander, Sara Seligman, and Matt Berg. 2022. “Strategic Patience 2.0.” *Politico*. October 4. <https://www.politico.com/newsletters/national-security-daily/2022/10/04/strategic-patience-2-0-00060273> (검색일: 2024. 04. 23.).

---

■ 저자: 김상기\_통일연구원 연구위원.

■ 담당 및 편집: 박지수\_EAI 연구원

문의: 02-2277-1683 (ext. 208) jspark@eai.or.kr

본 논평을 인용할 때에는 반드시 출처를 밝혀주시기 바랍니다.  
EAI는 어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.  
EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은 EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

발행일 2024년 4월 29일  
"북핵 협상의 중단과 북한 핵·미사일 개발의 가속화"  
979-11-6617-741-5 95340

재단법인 동아시아연구원  
03028 서울특별시 종로구 사직로7길 1  
Tel. 82 2 2277 1683 Fax 82 2 2277 1684

Email eai@eai.or.kr Website www.eai.or.kr