현대북한연구, 3권 1호(2000년), © 2000 경남대학교 북한대학원, pp. 339~382

북·미 핵 협상에 대한 다차원적 접근 : 대결과 타협의 변주곡

박종철(통일연구원 남북협력연구실장)

1. 머리말

한국전쟁으로 한반도가 세계적 관심사가 된 이후 남북한은 오랫동안 한국전쟁의 부정적인 이미지를 짊어지고 살아야 했다. 한국전쟁은 제2차 세계대전 후 식민지 유산의 처리, 세계적 차원의 이데올로기 대립, 지역적 패권 구도를 둘러싼 강대국 간 역학 관계, 민족 내부의 이념적·정치적 갈등 등 복합적인 문제가 결합되어 발생하였다. 한국전쟁은 가난하고, 참혹하고, 폐허로 점철된 한반도의 이미지를 세계의 뇌리에 각인시켰다.

남한은 경제 성장과 민주화를 통해 조금씩 한국전쟁의 부정적 이미지를 쇄신하였으며, 서울올림픽을 계기로 세계인의 눈앞에 화려한 모습으로 다시 등장하였다. 남한이 세계의 중심 무대로 진출하고 있는 동안에도 북한은 여전히 은둔의 왕국이었다. 북한이 국제 사회의 관심을 끈 것은 1960

년대의 푸에블로호 사건, 미군 정찰기 격추, 1970년대의 판문점 도끼 사건, 1980년대의 랑군 폭파 사건, KAL기 폭파 사건과 같은 테러리즘과 도발 행위로 인해서였다. 그러나 냉전 시대에 북한의 도발 행위는 한반도 차원에 한정되었으며, 동북 아시아 질서를 뒤흔드는 성격을 지닌 것은 아니었다. 따라서 북한의 위협 행위는 위기 관리 차원에서 한·미 동맹의 틀 내에서 다루어졌다.[1)]

1990년대에 접어들어 사회주의권이 붕괴되고 독일이 통일됨으로써 탈냉전이 도래했지만 한반도의 시계는 여전히 역사의 뒤편에 정지해 있었다. 1990년대 초반 남북한은 대화와 협상에 의해서 분단의 질곡을 해결하려고 시도하였으나 남북 대화는 짧은 밀월로 끝나고 말았다.

북한이 탈냉전의 세계 질서를 뒤흔드는 핵 개발 계획을 감행함으로써 한반도는 한국전쟁 이후 다시 한 번 세계의 주목을 받았다. 한국전쟁이 냉전 체제의 서곡을 알리는 시점에서 세계의 주목을 받았다면, 북한의 핵 개발은 탈냉전 후 새로운 세계 질서가 모색되고 있는 시점에서 세계적 관심사로 부상하였다. 한반도 문제는 세계 체제의 역동적 변화와 밀접하게 관련되어 있어 세계사적 전환의 시점에서 한반도의 지역적 문제는 곧바로 세계적인 문제로 전환되었다. 한국전쟁이 민족 내부의 갈등 수준을 넘어서 국제적인 문제로 비화했던 것처럼, 북한의 핵 개발 문제도 한민족의 범위를 벗어나 국제적인 문제로 확대되었다.

한국전쟁에서와 마찬가지로 북한 핵 문제는 한반도 문제의 복합적이고 다층적인 성격을 분명하게 드러냈다. 북한 핵 문제는 한반도에 살고 있는 남북한 주민 모두의 실존의 문제이자 국제 정치적 힘의 논리이며, 고도의 외교 전략과 협상의 문제였다. 1993년 3월 북한의 NPT 탈퇴 이후 1994

1) 한반도 위기 관리에 대해서는 다음을 참조하기 바람. 윤태영, "한·미 동맹 체제하에서 한국의 대북한 위기 관리, 1968~1983", 『한국정치학회보』, 33집 2호(1999, 여름), 349~368쪽 ; "한·미연합 위기관리체제 : 실제, 문제점 및 발전방향", 『국제정치논총』, 39집 3호(1999), 263~280쪽.

년 10월 미국과 북한 간의 제네바 합의문이 타결될 때까지 북한 핵 문제는 줄곧 한민족 전체의 삶의 방향을 결정짓는 외부적 구조로서 우리의 머리를 무겁게 짓눌렀다. 매일매일의 상황 전개와 예상치 못한 사태의 반전 속에서 극단적인 대결 구도와 타협의 실마리를 모색하는 과정이 반복되었다.

북한 핵 문제는 아직까지 현재진행형의 문제이다. 1998년 여름 북한이 금창리 지역에 핵 관련 시설을 건설하고 있을지도 모른다는 의혹이 제기됨으로써 관심권에서 멀어졌던 북한 핵 개발 문제가 다시 수면 위로 부상하였다. 또한 경수로 사업이 완공될 즈음 실시하기로 되어 있는 북한 핵 개발의 과거 의혹 규명과 특별 사찰 문제도 여전히 미해결 과제이다.[2] 따라서 북한 핵 문제를 탐구하는 것은 단지 과거 사례에 대한 연구가 아니라 현재진행형인 북한 핵 문제와 향후 한반도 문제 해결의 준거틀을 모색하는 작업이다.

1994년 10월 제네바 합의문에 의해서 북한 핵 문제의 해결 구도가 자리잡힌 뒤 숨가빴던 과정을 돌이켜보고 이를 사실 확인과 이론적 차원에서 검토하는 연구들이 그 동안 국내에서 발간되었다. 국내에서 발간된 대표적인 연구로는 이춘근, 『북한핵의 문제』(서울 : 세종연구소, 1993), 이삼성, 『한반도 핵문제와 미국외교』(서울 : 한길사, 1994), 길정우 외, 『북한핵 문제와 남북관계 : 전개과정 및 발전전망』(서울 : 통일연구원, 1994), 윤덕민, 『대북핵협상의 전말』(서울 : 해르 1995), 정옥임, 『북핵 588일 : 클린턴 행정부의 대응과 전략』(서울 : 서울프레스, 1995) 등을 들 수 있다. 이춘근, 윤덕민, 길정우 등은 특별한 문제 의식이나 이론적 문제를 설정하기보

2) 1994년 10월에 체결된 북·미 제네바 합의문(Agreed Framework)에 의하면, 경수로 사업의 상당 부문이 완료될 때, 그러나 주요 핵심 부품의 인도 이전에, 북한은 북한 내 모든 핵물질에 관한 최초 보고서의 정확성과 완전성을 검증하기 위한 차원에서 IAEA와의 협의를 거쳐 IAEA가 필요하다고 판단하는 모든 조치를 포함하여 IAEA 안전조치협정(INFCIRC 403)을 완전히 이행하기로 되어 있다.

다는 북한 핵 문제의 기원과 북·미 핵 협상 과정을 사태의 흐름에 따라 설명하였다. 이삼성은 북한 핵 문제의 정치적 성격에 주목하고, 미국 대외 정책의 역사적 맥락에서 북한 핵 문제에 대한 미국의 정책을 이해하고자 하였다. 정옥임은 미국의 강온 외교 전략을 다차원적 협상이라는 틀에서 분석하였다. 이 책들은 북한 핵 문제에 대한 국내 학계의 학문적 성과라는 점에서 의의를 지니고 있다. 그럼에도 불구하고 사실 확인과 이론적 조망이 부족하다는 점에서는 아쉬움이 남는다. 특히 북한 핵 문제가 우리의 어깨 너머로 미국과 북한을 중심으로 논의되었기 때문에 협상의 물밑 과정과 사실에 대한 정확한 검증이 부족하다는 미진함이 있다. 또한 북·미 협상 사례를 바탕으로 미국의 대외 정책과 협상 전략에 대한 이론적 연구의 수준을 한 단계 끌어올리지 못한 아쉬움도 있다.

최근 2~3년간 미국에서 발간된 북·미 핵 협상에 관한 저술들은 북·미 협상의 내밀한 과정을 들여다보고 기존에 알려졌던 사실들을 재확인할 수 있다는 점에서 중요한 의미를 지니고 있다. 이 책들은 다양한 일차 자료를 섭렵하고 정책 관련자들을 광범위하게 인터뷰하여 당시 상황을 재구성함으로써 정책 결정자들의 정책적 고려 사항과 고민을 실감하게 하는 현장 보고서의 성격을 지니고 있다. 이 점은 정책 결정 과정, 특히 외교·안보 정책 결정 과정에 대한 1차 자료의 접근이 매우 제한되어 있는 한국의 풍토를 감안할 때 매우 값진 것이 아닐 수 없다. 특히 스콧 스나이더(Scott Snyder)는 비교 분석의 틀에 입각하여 북한의 협상 전략을 입체적으로 분석한 점이 돋보인다.

2. 북한 핵 문제의 다차원적 의미

북한 핵 개발 문제와 북·미 핵 협상은 다음과 같은 다차원적인 의미를 지니고 있다.

첫째, 북한 핵 문제는 탈냉전 후 국제 분쟁 해결의 시범 사례로서의 의미를 지니고 있다. 냉전 시대에는 지구 구석구석의 조그만 분쟁도 미·소 냉전 구도의 시각에서 취급되었다. 아프리카나 남미의 국내 문제조차도 세계적 차원의 미·소 경쟁의 대리전으로 인식되었다. 냉전 구도하에서 미·소는 핵무기에 의해 공포의 균형을 유지하는 한편 지역 분쟁에 개입하여 상대방의 힘을 가늠해 보고 영향력 확대를 위해 치열하게 경쟁하였다. 냉전 체제하에서 대규모의 세계 대전은 발생하지 않았지만 모든 분쟁이 미·소의 세계 전략 관점에서 재단되었다.[3)]

그러나 사회주의권이 붕괴한 후 이데올로기적 대립보다 종교, 인종, 지역주의, 분리주의 등 비이념적 요인에 의한 국제 분쟁이 발생하고 있다. 탈냉전 상황에서 국제 분쟁의 해결 양상은 세 가지 유형을 보이고 있다. 우선 아프리카의 르완다나 에티오피아와 같이 전략적 중요도와 국제적 관심도가 낮은 지역의 분쟁은 국제 사회에서 방치되고 있다. 반면 발칸 지역과 같이 전략적 중요성이 크고 주변국의 첨예한 이해가 관련되어 있을

3) Philip Zelikow는 냉전 체제를 8개 기간으로 구분하고, 각 기간에서 미·소의 경쟁 양상에 따라 세계 정세가 어떻게 변화했는지를 설명한다. ① Formation period : 1943~1946, ② Period in which the United States took defensive position : 1947~1952, ③ Period in which the United States prepared for superior position : 1952~1957, ④ Critical period : 1957~1962, ⑤ Period of detente between the United States and Soviet Union : 1963~1975, ⑥ Final critical period in which the United States and Soviet Union competed in the third world : 1976~1985, ⑦ Second detente : 1986~1989, ⑧ End of the Cold War : 1989~1991. Philip Zelikow, lecture on The Cold War in World History, harvard University John F. Kennedy School, 1997 Fall Semester.

경우 미국과 NATO 등이 분쟁 확대 방지 및 분쟁 해결을 위해 군사적으로 직접 개입하였다. 그리고 북한처럼 전략적으로나 지정학적으로 중요한 위치에 있으며, 특히 대량 파괴 무기의 확산 위험이 있는 국가에 대해서는 정치적·군사적·경제적 방법에 의해 포괄적 문제 해결과 관리 방안이 모색되고 있다.

북한은 한국전쟁과 냉전 체제의 유산을 안은 채 탈냉전 상황을 맞이하여 체제 붕괴의 악몽에 시달려야 했다. 북한은 핵 개발을 시도함으로써 탈냉전 세계 질서의 최대 관심이 되고 있는 대량 파괴 무기의 확산 방지 문제에 정면으로 도전하였다. 그 결과 북한 핵 개발 문제는 복잡한 이해관계가 얽힌 지정학적 조건을 지닌 국가가 대량 파괴 무기를 개발하려고 할 경우 어떤 대응책을 강구해야 하는지에 대한 시범 케이스가 되었다.

둘째, 북한 핵 개발 문제는 일차적으로 세계 안보 질서라는 차원에서 제기되었으나 탈냉전 상황에서 한반도 문제의 해결 방향을 결정하는 결과를 가져왔다. 세계적 차원의 탈냉전에도 불구하고 한반도에는 냉전의 그림자가 짙게 드리워져 있는데다가 해결의 실마리도 보이지 않았다. 한반도에는 냉전의 역사적 유산인 북한의 폐쇄적 동원 체제, 정전 체제, 한·미 동맹, 중·북 동맹 등이 여전히 생명력을 유지하며 국제 환경 변화에 대해 놀랄 만한 저항력을 보이고 있었다.

북한은 탈냉전의 불확실한 상황에서 생존을 모색하기 위해 핵 개발 카드를 활용하였다. 북한 핵 문제를 해결하는 과정에서 그 동안 무관심 속에 묻혀있던 한반도의 냉전 구조와 갈등 구조의 복합적인 문제들이 한꺼번에 재조명되었다. 북한 핵 문제는 한반도 문제의 국제화와 한반도 문제 해결의 당사자주의, 북한에 대한 봉쇄 정책과 유인 정책의 효용성, 한·미 동맹의 미래, 동북 아시아 역학 관계의 변화 등 다차원적인 문제들을 재검토하게 하는 계기가 되었다. 북한 핵 문제를 해결하는 과정에서 형성된 북한 문제에 대한 관리 방식은 한반도 문제를 해결하기 위한 기본적인 틀

로 작용하게 되었다.

셋째, 북한 핵 문제는 다차원적이고 복합적인 이슈를 총망라한 잡화상과도 같았다. 북한 핵 문제는 군사 안보적 문제뿐만 아니라 정치적·경제적·기술적 문제 등을 전부 포괄하였다. 북·미 핵 협상 과정에서 핵 개발에 관련된 고도의 전문 용어와 기술적 문제에 대한 지식이 총동원되었을 뿐만 아니라 군사적 제재, 경제 제재, 국교 수립 단계 등 전문 용어들이 매일 매스컴을 장식하였다. 더욱이 단계적으로 로드맵(road map)이 검토됨에 따라 이러한 이슈들은 상당 부분 종횡으로 서로 연계되었다. 따라서 각 이슈들의 상호 관련성과 실현 가능성이 논의 대상이 되었다.

넷째, 북한 핵 협상은 여러 행위자들이 등장하는 다차원적인 협상 구도에 의해 전개되었다. 물론 북한 핵 협상 드라마의 주역은 미국과 북한이었다. 이외에 남한, 일본, 러시아, 중국 등 관련 국가들과 국제연합, 국제원자력기구(IAEA) 등 국제 기구들이 조연으로 활약하였다. 흥미로운 것은 각 행위자들의 역할이 미리 각본에 의해서 짜여진 것이 아니라 극의 상황 전개와 행위자들의 의도에 의해서 가변적이라는 점이었다. 극의 전개 과정에서 각 행위자들은 자신들의 고정 역할을 확보하기 위해 최대한 노력하였으며, 극이 마무리되었을 때 정해진 행위자들의 이미지와 역할은 그 후 상당히 고정적인 것이 되었다.

다섯째, 북한 핵 협상은 세 쌍의 양자 협상을 통해서 전개되었다. 북·미 핵 협상이 주된 협상 채널이었지만 남북한 협상 채널과 북한·국제원자력기구 간 협상 채널이 동시 병행적으로 가동되었다. 세 쌍의 협상 채널은 때로는 공동 보조를 취하고, 때로는 서로 보완하고, 때로는 상호 견제하기도 하였다. 북한은 이러한 세 쌍의 협상 채널을 적절히 이용하면서도 주안점은 북·미 협상에 두었다.

여섯째, 북한 핵 협상이 다양한 이슈를 포괄하고 여러 행위자를 중심으로 전개된 결과 동북 아시아 지역의 역학 관계가 질적 변화를 겪었다. 냉

전 시대에 북한, 중국, 러시아 간에 형성되었던 북방 삼각 관계와 남한, 미국, 일본 간에 형성되었던 남방 삼각 관계가 구조적 변화를 보인 것이다. 한·소 수교(1991) 및 한·중 수교(1992)에 의해서 구조적 균열 조짐을 보인 대칭적 삼각 관계가 북한 핵 문제를 계기로 재편성의 가닥을 잡게 되었다. 특히 북한은 핵 문제를 통해서 미국과 협상 통로를 마련하고자 했던 오랜 숙원을 풀었다. 또한 북·일수교도 북한 핵 협상의 진전 양상과 밀접하게 연계되었다. 그리고 북·미 협상의 여파는 한·미 동맹의 유효성을 끊임없이 시험하였다. 특히 남한, 북한, 미국의 3자간 역학 관계의 변화는 핵 협상이 낳은 예상하지 못한 결과였다.[4]

일곱째, 북·미 핵 협상은 미국의 외교 정책 결정 과정과 협상 전략을 들여다볼 수 있는 중요한 사례가 되었다. 북·미 핵 협상은 미국의 외교 정책 결정 과정에 대한 이론적 가정들을 점검해 볼 수 있는 기회를 제공하였다.[5] 특히 미국의 행정부 내 역학 관계, 행정부와 의회의 관계, 언론의 역할 등이 어떻게 상호 작용하여 미국의 대외 정책이 형성되는지를 관찰할 수 있는 좋은 기회가 되었다. 아울러 북·미 핵 협상을 통해 탈냉전 시대 미국의 대외 정책의 지속성과 변화, 특히 대 북한 정책의 변화 과정에 대한 이해가 가능하게 되었다.

여덟째, 북·미 핵 협상은 북한의 권력 구조와 정책 결정 과정, 그리고 협상 전략을 관찰할 수 있는 기회의 창이었다. 정전 협상을 통해서 북한의 협상 전략이 드러난 바 있으나 이것은 정전 협상이라는 특수한 상황에

---

4) 남한, 북한, 미국의 삼각 구도의 성격변화에 대해서는 다음을 참조하기 바람. 박종철, "한반도 냉전구조 해체 : 미국·남북한의 삼각 구도와 한국의 정책대안", 통일연구원 주최 30회 국내학술회의 발표 논문집, 『한반도 냉전구조 해체방안(III) : 장기·포괄적 접근전략』(1999), 1~31쪽 ; Kim, Sung-han, "Resolving the Korean Question : A Comparative Approach or Muddling Through", *International Journal of Korean Unification Studies*, Vol. 8(1999), pp. 29~48.

5) 미국의 외교 정책에 대한 이론적 정리에 대해서는 다음을 참조하기 바람. 이삼성, 『현대 미국외교와 국제정치』(서울 : 한길사, 1993), 63~160쪽.

서 표출된 것이었으며 시기적으로도 50년 전의 사례였다. 물론 정전 체제의 군사정전위원회를 통해서 북한의 위반 행위와 비타협적 행태를 반복적으로 목격할 수 있었다. 그러나 군사정전위원회의 회의는 협상과 타협을 위한 진의 협상(genuine negotiation)이라기보다는 명분과 정당성을 주장하는 일종의 힘겨루기와 견강부회의 의사 협상(pseudo-negotiation)에서 벗어나지 못했다.

북·미 핵 협상에 대한 북한의 기본적 입장과 결정적 국면 전환 시점에서 북한의 정책적 고려 사항, 북한 내부의 정책 결정 과정 등은 여전히 검은 베일에 싸여 있다. 그럼에도 불구하고 18개월 동안의 협상 기간 중 북한의 정책 결정 과정, 정책 우선 순위, 협상 행태 등을 간접적으로 들여다보는 것이 불가능하지는 않았다.

3. 북한의 핵 개발 의도와 협상 전략

1) 북한의 핵 개발 의도

북한의 핵 개발 의도가 무엇인가 하는 것은 북한 핵 협상 기간 동안 줄곧 수수께끼였으며, 아직까지도 분명한 답을 찾기가 쉽지 않다. 북한이 어떤 동기에서 핵 개발을 시도했느냐에 따라 그 파장이 달라지고 협상 대책도 달라진다. 일반적으로 핵 개발을 하는 이유에는 안보 이유, 국내 정치적 이유, 상징 제고 등이 있다.[6] 북한이 핵 개발을 추진한 데에도 안보,

6) Scott D, Sagan., "Why Do States Build Nuclear Weapons? : Three Models in Search of a Bomb", *International Security*, Vol. 21, No. 3(Winter 1996/1997).

국내 정치적 통합, 국제적 위상 제고 등의 이유가 작용했다고 볼 수 있다. 여기에 덧붙여 북한의 경우에는 보상 확보와 대미 협상이라는 요인이 작용한 것으로 보인다.

첫째, 북한은 안보적 위협에 대한 방위 목적에서 핵무기를 개발했다는 주장이 있다. 이 견해에 의하면, 모든 면의 국력에서 열세에 처한 북한이 유일하게 의존할 수 있는 것은 군사력이라는 것이다. 더욱이 경제난으로 인해 재투자가 이루어지지 않은 재래식 군사력도 열세에 처했기 때문에 북한은 대량 파괴 무기 개발에 의존하지 않을 수 없었다는 것이다. 이런 관점에 의하면, 북한이 미국과의 협상을 수용한 것은 단지 국제적 압력을 완화시키고 핵 개발을 할 수 있는 시간을 벌기 위한 수단이었다는 것이다.[7]

그런데 북한이 체제 유지의 최후 수단으로 핵무기를 개발했다고 가정할 경우, 북한이 협상에 의해 핵 개발을 포기할 가능성은 희박하다. 이럴 경우, 이에 대한 대책은 억제력 중심의 강경책과 군비 경쟁이 될 가능성이 크다. 척 다운스는 북한이 제네바 합의문에 동의했다고 하더라도 비밀리에 핵 개발을 추진할 가능성이 있으며, 핵 개발을 완전 포기하지 않고 단지 개발 규모를 축소했을 가능성도 있다고 가정한다. 북한이 필요에 의해 협상의 이익을 받아들였다고 하더라도 결코 최후의 안보 수단인 핵 개발을 쉽게 포기하지 않았을 것이라는 것이다.[8]

둘째, 북한이 국제적 위상 강화와 대내 선전을 위해서 핵 무기를 개발했다는 견해도 있다. 이러한 견해에 의하면, 북한에게 이에 상응하는 국제적 위상 강화 방안을 제안하지 않는 한 북한이 쉽사리 핵 무기 개발을 포

7) James A, Bayer., "The North Korean Nuclear Crisis and The Agreed Framework : How Not to Negotiate with The North Korean", *Asian Perspective*, Vol. 19, No. 2(Fall-Winter 1995), p. 192.

8) 척 다운스, 송승종 옮김, 『북한의 협상전략』(서울 : 한울아카데미, 1999), 354~361쪽.

기하지 않을 것이다.

셋째, 북한이 반대 급부 획득을 위한 협상용으로 핵무기를 개발했다는 견해가 있다. 북한의 입장에서 보았을 때, 핵 개발에 의한 것보다 핵 협상을 통해서 더 많은 정치적·경제적 이익을 얻을 수 있다는 것이다. 그리고 만약 협상이 실패할 경우, 북한은 핵 개발 가능성을 계속 보유할 수도 있다는 것이다. 특히 미국이 우크라이나와 카자흐스탄의 핵 무기 포기에 대해 경제적 보상을 제공하는 것을 목격한 북한은 핵 개발을 중단하는 대신 미국으로부터 경제적 보상을 기대했을 것이라는 것이다.[9]

리언 시걸은 북한의 핵 개발 의도에 대한 미국의 표준적 가정은 잘못된 것이었으며, 북한 핵 문제는 협상 가능한 것이었다는 점을 반복적으로 지적하였다. 시걸에 의하면, 북한의 핵 개발 저지는 불가능하며, 북한은 악당 국가(rogue state)라는 것이다. 또한 핵 개발 저지는 강제력에 의해서만 가능하다는 가정은 잘못된 전제였으며, 이러한 잘못된 전제 때문에 미국이 북한의 협상 제스처를 보다 일찍 알아차리지 못했다는 것이다.[10]

북한은 핵 협상에서 반대 급부로 경수로를 희망했다. 키노네스는 북한이 보상으로 경수로를 요구하게 된 것은 북한의 핵 개발 역사에서 연유하는 것으로 파악한다. 그는 북한의 핵 개발 역사에 관한 강석주의 설명을 자세하게 인용하였다. 강석주에 의하면, 북한이 1985년 NPT에 가입한 것은 소련이 경수로 제공을 약속하는 대신 NPT 가입을 요구했기 때문이라는 것이다. 그러나 1988년 소련 경제의 파탄 이후 경수로 계획이 중단되었기 때문에 경수로 획득이 불가능해진 상황에서 북한이 NPT를 준수할 이유가 없어졌다는 것이다. 북한은 경수로 구입 가능성을 프랑스, 오스트

9) 러시아 및 우크라이나의 핵 개발 포기에 대한 미국의 인센티브 제공에 대해서는 다음을 참조하기 바람. John C, Baker., *Non-Proliferation Incentives for Russia and Ukraine*, Adelphi Paper 309(London : The International Institute for Strategic Studies, 1997).

10) 리언 시걸, 구갑우 외 옮김, 『미국은 협력하려 하지 않았다』(서울 : 사회평론, 1999), 25~31쪽.

리아, 캐나다 등에 타진했으나 대 공산권 수출통제 규정인 COCOM과 미국의 반대 때문에 경수로 도입이 불가능했다고 한다. 러시아나 프랑스에 대해서는 사업의 보장이 없으며, 남한 및 일본과는 정치적 이유 때문에 교섭이 불가능하다는 것이다. 따라서 북한은 미국만이 북한에게 경수로를 제공할 수 있다고 판단했다는 것이다.[11]

이러한 견해에 입각할 경우, 북한은 처음부터 핵무기를 개발할 의도가 없었으며, 에너지난을 해소하기 위해 경수로를 도입하려고 했다고 할 수 있다. 시걸도 북한이 협상 초기부터 일관되게 경수로를 요구했음을 반복해서 지적하였다. 시걸에 의하면, 북한에게 있어서 경수로는 에너지난 해소를 위해서 중요할 뿐만 아니라 미국과의 법적·정치적 관계 개선을 추진할 수 있는 매개 고리로 인식되었다는 것이다.[12] 돈 오버도퍼도 한스 블릭스(hans Blix) 국제원자력기구 사무총장의 북한 방문시(1992. 5.), 김달현 부총리의 서울 방문(1992. 7.) 등을 통해 북한이 경수로 건설에 대해 관심을 표명했음을 확인하였다.[13]

한편 북한은 핵 협상 과정에서 반대 급부로서 물질적 보상뿐만 아니라 미국의 정치·군사적 위협을 제거하는 한편, 나아가서 북한 체제의 안전을 보장받고자 하였다. 북한은 경제난과 국제적 고립이 미국의 대북 봉쇄 정책에서 기인한 것으로 인식하고, 대미관계 개선에 의해 활로를 모색하고자 하였다. 아울러 북한은 대미 관계를 개선함으로써 관문을 통과함으로써 대 일본 및 대 서방 국가와의 관계가 진전될 것으로 기대하였다.

북한이 방어용, 국제적 위상 강화, 대내 선전용, 협상용 가운데 어떤 의도에서 핵무기를 개발했는지를 분명하게 판단하기는 쉽지 않다. 북한은

11) 케네스 퀴노네스, 노순옥 옮김, 『2평 빵집에서 결정된 한반도 운명』(서울 : 중앙 M&B, 2000), 195~200, 298~300쪽.

12) 리언 시걸, 구갑우 외 옮김, 『미국은 협력하려 하지 않았다』, 111쪽.

13) 돈 오버도퍼, 뉴스워크 한국판 뉴스팀 역, 『두 개의 코리아』(서울 : 중앙일보, 1998), 270~271쪽.

이상과 같은 요인들을 복합적으로 고려하여 핵 개발을 시도했을 수 있다. 북한은 가능한 한 여러 요인을 종합적으로 고려하여 다양한 대안을 보유하고자 했을 것이다. 그리고 상황 전개 및 여건에 따라 북한의 의도와 정책 우선 순위가 달라졌을 수도 있다. 예를 들면, 북한이 처음에는 안보용으로 핵무기를 개발했다고 하더라도 미국이 경수로 제공과 북·미 관계 진전을 제안함으로써 핵 개발의 대미 협상 가치를 충분히 인식하게 되었을 것이다.

2) 북한 협상 전략의 특성

핵 협상 과정에서 나타난 북한의 협상 전략은 몇 가지 흥미 있는 연구 주제를 제기하였다. 북한은 협상에 대해서 어떤 개념을 지니고 있는가? 북한의 협상 전략이 다른 나라들의 협상 전략과는 어떤 유사점과 차이점을 지니고 있는가? 북한의 협상 전략이 공산주의 국가들의 협상 전략과는 어떤 공통점과 차이점을 지니고 있는가? 그리고 북한 협상 전략의 특수성은 어떤 요인에서 기인하는가? 휴전 협정 당시의 협상 전략과 핵 협상 전략 사이에는 어떤 연속성과 변화가 있는가?

첫째, 협상 개념과 관련하여 척 다운스는 북한의 협상 개념이 서구 국가의 협상 개념과는 다르다는 점을 주목한다. 서구 국가들에게 있어서 협상은 상호주의(reciprocity)에 입각하여 흥정을 통해 서로 주고받는 상업주의적 절충 과정이다. 그러나 북한에게 있어서 협상에 의한 양보는 권리를 다른 사람에게 포기하는 행위이며, 계급 투쟁에서 양보는 항복을 의미한다는 것이다.[14] 또한 민주주의 사회는 "협상은 전쟁의 유일한 대안(negotiation

14) 척 다운스, 송승종 옮김, 『북한의 협상전략』, 36쪽.

is the only alternative to war)"이라고 여기는 반면, 북한은 "협상은 다른 수단에 의한 전쟁(negotiation is war by another means)"이라고 인식한다는 것이다. 따라서 북한은 전쟁에 임하는 것과 같은 비장한 각오로 협상에 임한다는 것이다.[15]

반면 시걸은 적절한 보상이 제공되면 북한도 교섭을 받아들인다고 전제함으로써 척 다운스와는 다른 입장을 보였다. 시걸은, 북한은 "대화에는 대화로, 힘에는 힘으로 대응"하는 장군 멍군(tit-for-tat)의 행동 양식을 보였다고 주장한다.[16] 시걸은 북·미 협상 과정을 10단계로 구분한 뒤, 미국이 협력할 경우 북한도 협력하고, 미국이 합의 사항을 위반할 경우 북한도 위반으로 대응했다고 주장한다.

북한의 협상 개념을 어떻게 가정하느냐에 따라 대북 협상 전략이 달라지게 된다. 북한이 결과적으로 핵 동결을 수용하는 대신 경수로와 북·미 관계 개선이라는 보상을 수용했다는 점을 감안하면, 북한도 적절한 유인에 대해 상응하게 반응하는 흥정 전략을 구사했다고 할 수 있다. 그러나 북한은 상업주의에 입각하여 등가성의 상호주의를 수용하기보다는 생사를 건 결연한 의지로 한번의 협상에서 모든 것을 결판지으려고 하는 투사의 자세로서 협상에 임했다.

둘째, 북한 협상 전략의 특수성과 관련하여 그 동안 많은 연구들이 북한의 협상 전략을 공산주의자들의 대남 혁명 전략이라는 관점에서 이해했다.[17] 그러나 공산주의 국가의 협상 기법과 비공산주의 국가의 협상 기법 간에는 차이가 별로 없기 때문에 북한의 협상 행태를 공산주의 국가의 협

15) 위의 책, 402쪽.

16) 리언 시걸, 구갑우 외 옮김, 『미국은 협력하려 하지 않았다』, 170~171쪽.

17) 김태서, 『협상이론에서 본 북한의 대남전략 분석 : 북한조사연구, 정치』(서울 : 국토통일원, 1976) ; 박봉식, 『북한의 대남협상전략 : 북한관계, 협상대비연구』(서울 : 국토통일원, 1977) ; 김응희, 『북한의 협상전략 전술 평가 및 전망』(서울 : 통일원, 1990) : 문광건, "북한식 협상행태의 변화전망과 대북협상원칙", 『국방논집』, 제26호(1994 여름).

상 범주에서 분석하는 것은 적실성이 없다.[18]

척 다운스는 북한의 협상 기법 가운데에는 일반적으로 모든 나라의 협상에서 보편적으로 발견되는 공통점이 있다는 점을 인정한다. 그럼에도 불구하고 북한만의 독특한 협상 기법이 있다는 점을 강조한다.[19]

셋째, 어떤 요인들이 북한의 독특한 협상 행태 형성에 영향을 미쳤는가? 척 다운스는 북한은 국민들의 단결과 충성심 유도, 경제적 실리 확보, 적대적 대외 관계 해소 등을 위한 수단으로 협상을 활용해 왔으며, 그 과정에서 북한의 비타협적이고 비정상적인 협상 행태가 형성되었다고 가정한다.[20]

북한의 독특한 협상 행태 형성에 영향을 미친 역사적·문화적 요인을 깊이 있게 분석한 것은 스콧 스나이더이다. 그는 항일 게릴라 전통, 국가 형성기의 경험, 유교적 위계 질서 전통, 주체 사상과 주권의 개념, 김일성 개인 숭배 등의 역사적·문화적 요인들이 복합적으로 작용하여 북한의 독특한 협상 문화가 형성되었다고 주장한다. 북한의 협상 형태는 포위 의식, 주권 손상에 대한 두려움, 중앙 집권화된 권위 구조 등이 빚어낸 합작품이라는 것이다.[21]

넷째, 휴전 협정 당시의 협상 전략과 핵 협상 행태 간에는 어떤 지속성과 변화가 있는가? 북한의 협상 행태에 관한 고전적 연구는 휴전 협정 당시 유엔군측의 협상 대표였던 터너 조이(C. Turner Joy) 제독의 연구이다.

---

18) 양성철은 북한의 협상 행태는 공산주의 협상 전략을 통해서는 이해될 수 없다고 주장한다. 그 대신 북한 특유의 문화적 현상에 대한 접근, 가치 중립적 계량화, 게임 이론 등을 통해 북한의 협상 기법을 이해해야 한다는 것이다. 양성철, "공산권 협상 특성과 대북한 협상전략 개발", 곽태환 외 지음, 『북한의 협상전략과 남북한관계』(서울 : 경남대학교 극동문제연구소, 1997), 22~24쪽.

19) 척 다운스, 송승종 옮김, 『북한의 협상전략』, 37쪽.

20) 위의 책, 37~41쪽, 400~401쪽.

21) Scott Snyder, *Negotiating on the Edge : North Korean Negotiating Behavior*(Wasington. D. C. : United States Institute of Peace Press, 1999), pp. 17~42.

조이는 북한의 협상 행태를 공산주의 국가의 협상 행태라는 범주에서 접근하여 상대방 의도 비난하기, 일방적 양보를 유도하기 위한 의제 선정, 회담장에서의 심리전, 지연 작전, 최소한의 헌신, 상대방의 최대 양보 유도, 기존 합의 사항 무시, 합의 이행 거부, 주제와 무관한 문제 거론하기, 합의 사항에 대한 별도의 해석 등을 북한 협상 행태의 특징으로 지적하였다.[22]

척 다운스는 북한의 협상 행태에 대한 조이의 관찰이 1960년대 및 1970년대 북한의 도발을 취급한 군사정전위원회의 협상에서도 그대로 재현되었다고 결론짓는다. 군사정전위원회 협상에서 북한은 타협을 도출하기보다는 회담을 통해 기선을 제압하고 상대방의 우위에 도전하는 의사협상(pseudo-negotiation)을 전개했다고 할 수 있다.[23]

한편, 스나이더는 조이의 분석이 지나치게 단순화되었으며 북한의 핵협상에는 적용되지 않는다고 주장한다. 스나이더는 휴전 협상은 전투중에 진행되었으며, 협상 과정에서 공산주의 이데올로기보다 중국과 북한의 문화적 스타일이 적용되었다고 지적한다. 또 북한보다 중국이 협상을 주도하였고, 스탈린이 미국을 약화시키기 위해 지연 전술을 지시했으며, 북한은 중·소 지원하에 지연 전술을 통해 미국을 약화시키려 했다는 점을 지적한다. 그러나 탈냉전 시대에 북한에게 있어서 협상은 더 이상 '다른 수단에 의한 전쟁'이 아니며, 북한은 생존을 위해 협상을 통해 실리적 이익을 확보하려고 했다는 것이다.[24]

---

22) C. Turner, Joy, *How Communists Negotiate*(New York : The MacMillan Company, 1955) ; 통일원 옮김, 『공산측의 협상태도』(서울 : 통일원, 1993).

23) 척 다운스, 송승종 옮김, 『북한의 협상전략』, 186~246쪽.

24) Scott, Snyder, *Nogotiating on the Edge*, pp. 13~14.

3) 북한의 협상 전술

협상 전략(negotiation strategy)은 거시적 큰 틀을 고려하여 결정되는 정책 목표와 추진 방향 등에 관한 것이다. 협상 전술은 전략적 목표를 달성하기 위한 세부 수단으로 목표 달성을 위해 동원되는 자원의 형태, 자원의 결합 방법, 회담의 운영 기법 등에 관한 것이다.[25]

북한의 협상 전술과 관련하여 우선 주목되는 것은 회담 단계별로 협상 전술이 변한다는 점이다. 척 다운스는 남북 대화 경험을 토대로 한 이동복[26]과 송종환[27]의 연구 결과를 기초로 북한이 협상 단계별로 다른 입장을 보인다는 점에 착안했다. 합의의 이행 정도를 기준으로 할 때, 북한은 1단계에서는 원칙에 합의하고, 2단계에서는 원칙적 합의 사항을 편의대로 해석하고 유리한 방향으로 세부 합의를 도출하려고 하며, 3단계에서는 진전이 없을 경우 일방적으로 회담 중단을 선언하고 대화 결렬 책임을 상대방에게 전가한다는 것이다. 북한의 이러한 단계별 전술은 핵 협상 과정에서도 반복적으로 나타났다는 것이다.[28]

스나이더는 협상 태도의 신축성을 기준으로 협상 단계에 따라 북한의 협상 행태를 유형화했다. ① 북한은 사전 접촉 단계(prenegotiation and opening moves)에서는 사적 접촉을 통해 상대측의 정보를 수집하고 상대

---

25) James A. Wall Jr, *Negotiations : Theory and Practice*(Glenview, Illinois : Scott, Foresman and Company, 1985), p. 35.

26) Lee, Dong-Bok, "South-North Coordinating Committee of Korea : An Analytical Review of How It Was Originally Designed to Function and How It has Failed to Function As Originally Planned", in Kim, hak-Joon, *The Unification Policy of South and North Korea* (Seoul National University Press, 1977).

27) Song, Jong-Hwan, "How the North Korean Communists Negotiate : A Case Study of the South-North Korean Dialogue of the Early 1970s", *Korea and World Affairs*, Vol. 8, No. 3(Fall 1984).

28) 척 다운스, 송승종 옮김, 『북한의 협상전략』, 267~291쪽, 307~313쪽.

방의 의중과 약점을 탐색한다. 북한은 핵 협상 개시 전 다양한 사적 채널을 통해 미국측의 정부, 의회, 민간 인사와 접촉하였다. ② 회담 초기에 강경하고 원칙적 입장을 제시하며 비타협적인 자세를 통해 상대방의 양보를 촉구한다. ③ 실무자급의 비공식적 회담을 통해 기술적 문제나 합의 문안 조정 등에 관해 의견 절충을 시도한다. 북·미 회담 과정에서 허종·퀴노네스 간의 접촉이 기술적이고 절차적 문제를 협의하는 실무자급의 접촉 고리였다. ④ 회담 중반기에는 가능한 대안들을 시험하고 상대방의 최저 양보선을 확인한 뒤, 합의 도출을 위해 상당한 신축성을 보인다. ⑤ 최종 단계에 이르면 북한은 마지막 양보를 얻기 위해 다시 강경한 입장을 고수한다. 북한은 제네바 합의 후 경수로형을 결정하는 후속 회담에서 한국형 경수로를 수용할 수 없다는 강경한 입장을 고수하였다. 스나이더는 미국이 협상을 시작, 중간, 종반으로 이어지는 누적적이고 단선적인 진전(accumulative and linear progress)으로 인식하는 반면, 북한은 협상을 계속 원칙적인 문제를 재거론하고 추가 양보를 얻어내는 순환적 과정(cyclical process)으로 파악한다고 요약하였다.[29]

그 동안 휴전 협상과 남북 대화 과정에서 나타난 북한의 협상 전술에 대해서 많은 연구가 있었다. 이 연구들은 대체로 북한의 비타협성, 의도적인 무례함, 치밀하게 계획된 지연 전술, 세밀한 계산에 의한 일탈 행동, 합의 사항 번복 등을 북한의 협상 행태의 특징으로 지적하였다.[30]

특히 스나이더는 핵 협상 과정에서 북한의 협상 기법으로 많이 언급된 위기 외교(crisis diplomacy)와 벼랑 끝 전술(brinkmanship tactics)을 구체화하였다. 북한이 미국의 관심을 끌기 위해 NPT 탈퇴, 사용 후 연료봉

29) Scott, Snyder, *Negotiation on the Edge*, pp. 50~63.

30) 김도태는 북한의 협상 전술로 지적된 사항을 27개로 정리하였다. 김도태, 『남북한 협상행태 비교연구』(서울 : 통일연구원, 1994) ; 『북한의 협상전술 특성 연구 : 남북대화 사례를 중심으로』(서울 : 통일연구원, 1995).

교체(1994. 5.), 미 헬기 격추 사건(1994. 12.) 등의 위기 외교를 효과적으로 이용했다는 점에 대해서 많은 사람들이 동의한다. 스나이더는 북한의 벼랑 끝 전술을 상대방의 일방적 양보 요구, 허세와 위협(bluffing and threats), 최종 기한의 임의 설정, 회담 중단 시사 등으로 세분화였다. 스나이더는 이외에도 북한은 협상 결렬의 책임 전가, 체면 존중 요구 등의 전술을 협상 지렛대로 사용하며, 회담 상대방과 동등한 위상 요구(equivalency), 합의 사항의 동시 이행(simultaneity), 실질적 내용보다 형식 중시 등의 전술을 보였다고 정리하였다. 그런데 북한이 일단 벼랑 끝 전술을 통해서 이익을 확보하게 되면, 이후에는 합의를 파기할 만한 벼랑 끝 전술을 또다시 구사하기 힘들어진다. 또한 벼랑 끝 전술을 사용할수록 허세 및 위협의 신뢰도가 저하되지만, 그럼에도 불구하고 협상 수단이 제한된 북한은 계속 벼랑 끝 전술을 사용하지 않을 수 없는 딜레마를 안고 있다.[31]

한편, 북한은 핵 개발 능력에 대해서 최대한 모호함과 불확실성을 유지함으로써 미국의 관심을 유도하여 최대한 양보를 얻어내고자 하였다. 북한은 과거 핵 개발 기록을 공개하는 순간부터 미국의 관심이 감소되고 빈 껍데기의 허풍쟁이로 전락하고 말 것이라는 것을 너무나 잘 알고 있었다. 이런 이유 때문에 북한은 과거 핵 개발 능력이 규명되는 것을 최대한 방지하고 모호성을 유지하려고 하였다.[32] 북한이 1994년 사용 후 연료봉을 인출함으로써 과거 핵 개발 능력을 미궁 속에 묻으려 했던 것도 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 모호성은 과거 핵 문제와 현재의 핵 문제, 미래의 핵 문제로 이슈를 세분화하는 살라미 전술에 의해 보강되었다.

---

31) Scott, Snyder, *Negotiating on the Edge*, pp. 68~96

32) James A. Bayer, "The North Korean Nuclear Crisis and The Agreed Framework", p. 194.

4) 북한의 정책 결정 과정

북한의 정책 결정 과정은 베일에 싸여 있다. 특히 정책 결정 과정에서 북한의 공식적 정책 결정 기구와 최고 지도자인 김일성, 김정일의 관계가 어떤가, 그리고 정책 결정 기구 간의 상호 관계는 어떤가 하는 점이 의문 사항이다. 북·미 핵 협상은 북한의 정책 결정 과정을 엿볼 수 있는 흔치 않은 기회를 제공하였다.

북한의 외교 정책 결정 과정을 설명하는 이론으로는 전제 모델(유일 체제 모델), 갈등 모델, 과두제적 합의 모델이 있다.

첫째, 전제 모델은 김일성과 김정일이 최고 지도자로서 모든 국가 기구의 상위에서 독점적으로 정책 결정을 한다는 것이다. 특히 김일성은 국가 기구 간의 합의를 중시하는 경향을 보였으나, 김정일은 독점적인 정책 결정 권한을 보유하고 있다는 것이다. 김정일의 정책 결정 독점은 각 부처가 수직적으로 김정일에게만 보고하고, 횡적인 협조나 업무 조정 체계가 없는 점에 의해서 더욱 강화된다는 것이다.[33]

퀴노네스는 북한의 군부와 원자력 총국, 대외경제협력추진위원회가 제네바 합의문에 반대했음에도 불구하고 김정일이 최종적으로 제네바 합의를 지지함으로써 반대가 종식되었다면서 정책 결정 과정에서 김정일의 최종적 권위를 인정하였다. 또한 1994년 12월 미 헬기 격추시 홀 준위의 석방에 대해서도 외교부와 군부의 입장이 대립되었으나 김정일이 석방을 최종 결정함으로써 문제가 일단락되었다고 한다. 김일성과 김정일은 경수로 확보를 일차적으로 중시했기 때문에 북·미 타결을 저해할 수 있는 요인들을 통제했다고 한다.[34]

---

33) 허문영, 『북한외교정책 결정구조와 과정 : 김일성 시대와 김정일 시대의 비교』(서울 : 통일연구원, 1997), 31~35쪽.

34) 케네스 퀴노네스, 노순옥 옮김, 『2평 빵집에서 결정된 한반도 운명』, 350~351, 423~

둘째, 갈등 모델은 파벌, 이념적 대립, 조직 이익의 차이 등으로 인해서 노선 투쟁이나 정책적 대립이 존재한다는 것이다. 전체주의 체제인 북한의 특성상 파벌 집단이나 이념적 대립이 존재하기 힘든 것은 기정 사실이다. 그러나 당, 외교부, 군부가 대외 정책 결정 과정에서 어느 정도 기관의 제도적 이익(institutional interests)을 지니고 있으며, 이것이 정책 결정 과정에서 반영될 수는 있다. 특히 조선로동당 국제부는 사회주의 혁명 역량의 국제적 강화와 이념적 연대에 중점을 두는 반면, 외교부는 실무적 차원에서 외교 문제의 해결과 외교 관행을 중시한다. 그리고 군부는 국가 방위와 사회주의 체제의 유지라고 하는 국가 안보 이익을 중시한다.

특히 북·미 핵 협상 과정에서 북·미 관계 개선을 중시하는 외교부와 팀스피리트훈련 중단 및 북·미 평화 협정 체결을 중시하는 군부의 입장 차이가 표출되었다. 북한측 협상 대표는 북한 군부의 강경한 입장 때문에 외교부의 협상 입지가 제약받고 있다는 점을 미국측 협상 대표에게 간접적으로 시사하였다. 이 점에 대해서 북한이 군부의 강경 입장을 의도적으로 노출시킴으로써 협상력 제고를 시도했다는 견해도 있다. 그러나 협상 과정에 참여하였던 퀴노네스는 북한 내부에 기관별로 제도적 이익의 차이로 인해 우선 순위에 대한 이견이 존재할 수 있다고 판단하였다.

북한 외교부의 실용주의적 입장과 북한 군부의 안보 우선 입장은 몇 가지 사례를 통해서 나타났다. 1994년 12월 미군 홀 준위의 석방 교섭에서 외교부와 군부의 상반된 입장 차이가 드러났다. 군부는 홀 준위를 재판 회부할 것과 북·미 군사회담의 개최를 요구하였다. 반면 외교부는 북·미 제네바 합의를 유지하기 위해서 홀 준위 석방을 제안했다. 퀴노네스는 결국 군부가 외교부의 입장을 수용하여 홀 준위의 재판 회부를 철회하고 석방에 동의하였다고 지적하였다. 또한 연락 사무소 개설과 관련해서 미

427쪽.

외교관의 관문점 통과에 대해서 군부와 외교부의 입장이 상충되었다고 한다.[35]

또한 퀴노네스는 북한이 희망하는 발전 시설의 종류와 관련된 기술적 문제에 대해서 북한 내부에서 입장 차이가 있었다는 점을 밝혔다. 북·미 협상이 막바지에 이른 1994년 9월 경수로 및 중유 제공에 관한 문제를 협의하기 위한 베를린 전문가 회담에서 북한측 협상 대표로 나온 대외경제협력추진위원회의 김정우 위원장은 경수로 대신 병합 발전소를 요구하였다. 김정우는 경수로 건설에는 시간이 많이 소요되고 북한의 산업 기반과 연결되기도 어렵다는 이유로 재래식 병합 발전소를 요구하였다. 퀴노네스의 관찰에 의하면 첨단 기술에 대한 선호와 장기적 에너지 수급을 고려하여 경수로를 선호하는 집단과 기술적·경제적 이유에서 재래식 화력 발전소를 선호한 경제학파 간에 견해 차이가 존재했다는 것이다.[36]

한편, 북·미 핵 협상 과정에서 다양한 기관의 제도적 이익이 표출되었다는 분석도 있다. 북·미 제네바 합의가 체결된 것은 김정일, 외교부, 원자력 공업부, 에너지 채취 공업, 대외 무역 및 금융 담당 기구 관료들의 실용주의적 입장이 군부, 당, 사회안전부, 경공업부 등의 보수적 집단의 이익을 압도했기 때문이라는 것이다.[37]

셋째, 과두적 합의 모델은 당과 중앙인민위원회 등 핵심 정책 결정 기구의 합의에 의해서 정책 결정이 내려진다고 가정한다. 만수로프는 북한의 NPT 탈퇴가 발표되기 하루 전 당 중앙위원회 제9기 7차 전원회의(1993. 3. 11.)에서 이 문제가 토론되었다고 주장한다. 그러나 김일성은 상대적으로 합의제의 전통을 유지한 반면 김정일은 독단적 정책 결정 성

35) 위의 책, 423~427쪽.

36) 위의 책, 324~325, 350~351쪽.

37) Alexander, Mansurov, *North Korean Decision Making Processes Regarding the Nuclear Issue*(United States Institute for Peace Press, May, 1994).

향을 지니고 있고, 특히 김일성 사후 당의 권한이 많이 약화되었다는 점을 감안할 때 북·미 협상 과정에서 합의제 모델이 작동되었을 가능성은 적다.

이상의 논의들을 종합하면, 북·미 협상과 같은 긴박하게 돌아가는 사안에 대해서 관련 부서 간의 합의제가 가동되었다기보다는 김일성과 김정일을 중심으로 한 소수의 핵심 인사에 의해서 고도로 집중된 형태로 정책결정이 내려졌을 가능성이 크다. 그리고 부서 간 정책 조정 과정에서 외교부, 당, 군부 등 중추적 국가 기관의 제도적 이익이 절충되었을 것이다.

4. 미국의 대북 정책과 협상 수단

1) 미국의 대북 정책

냉전 기간 북한은 다른 공산주의 국가와 마찬가지로 미국의 적으로 간주되었다. 특히 북한에 대한 미국의 부정적 이미지는 한국전쟁과 그 후 북한의 반복되는 테러 행위로 인해서 악화되었다.[38] 미국은 북한에게 경제 제재 조치를 취했으며 북한의 도발 행위를 방지하기 위해서 군사적 억지 태세를 취했다. 미국에게 있어서 북한은 봉쇄 대상일 뿐만 아니라 격퇴되어야 할 대상이었다. 그런데 북·미 핵 협상은 냉전 기간의 북·미 관계를 변화시키는 전환점이 되었다. 미국은 휴전 협상 이후 40년 만에

38) 북한에 대한 미국의 이미지의 변화에 대해서는 다음을 참조하기 바람. Park, Jong-Chul, "U.S. Policy towards North Korea : Strategy, Perception, and Inter-Korean Relations", *The Journal of East Asian Affairs*, Vol. 12, No. 2(Summer/Fall, 1998), pp. 529~552.

공개적으로 북한과 협상 테이블에 마주 앉았으며, 1994년 10월 제네바 합의문을 채택하기에 이르렀다.

미국이 북한과 협상을 하게 된 것은 대량 파괴 무기의 확산 방지라는 세계적 차원의 전략적 고려 사항 때문이었다. 탈냉전 시대의 불안정한 국제 질서 속에서 미국의 대외 정책의 1차적 목표는 대량 파괴 무기의 확산 방지이다. 미국이 NPT 체제 유지라는 세계적 비확산 정책 때문에 대북 협상에 임했다는 것은 미국측 협상 대표가 동아시아 전문가가 아니라 비확산 전문가였다는 점에 의해서 입증된다. 퀴노네스는 핵 문제가 국무부 동아시아·태평양국에서 벗어나서 핵 문제 담당 부서인 국무부의 군축국(ACDA), 군사정치국, 핵 문제 담당 특별 보좌관실, 국방부, CIA 등의 업무가 되었다는 점을 확인한다.[39] 핵 문제 전문가들은 북한과의 협상 과정에서 북한의 특수성이나 남북 관계 등 지역적 요인을 고려하기보다는 비확산의 일반적 원칙을 적용하였다.

그러나 탈냉전 시대 미국의 세계 전략에 의해서 추진되었던 북·미 핵 협상은 시간이 지남에 따라 동북 아시아 지역 및 한반도의 전략적 요인도 고려하게 되었다. 그 결과 미·북간 핵 협상은 처음의 의도와는 달리 미국의 대북 정책 전체를 변화시키는 기회가 되었다. 미국은 핵 문제 해결을 위해서는 대북 지원과 북·미 관계 개선 등 대북 정책의 전반적인 구도가 바뀌어야 한다는 점을 인식하게 된 것이다.

미국의 대북 협상은 탈냉전 시대 미국의 아시아·태평양 지역에 대한 전략적 구도인 '개입과 확대의 국가 안보 전략'과 부합하였다. 이것은 한편으로는 미국의 전통적 우방 국가들과 협력적 개입을 지속하면서, 다른 한편으로는 이전의 사회주의 국가들에서 시장 경제와 민주주의의 확대를 촉진한다는 것이다.[40] 이러한 전략적 구도에 의해 미국의 적성 국가였던

39) 케네스 퀴노네스, 노순옥 옮김, 『2평 빵집에서 결정된 한반도 운명』, 113~114쪽.

40) The White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*(July,

북한은 미국의 영향권 안으로 포함되어야 할 대상으로 간주되었다.

2) 미국의 정책 결정 과정

북·미 핵 협상은 미국의 정책 결정 과정의 이면을 들여다 볼 수 있는 기회를 제공하였다.

첫째, 미국의 정책 결정 과정과 관련하여 1차적 초점은 정부 부처 내의 정책 조정 과정이다. 북·미 핵 협상은 1962년 쿠바 미사일 위기의 사례 연구에 토대를 둔 관료 정치 모델(bureaucratic politics model)을 점검해 볼 수 있는 기회가 되었다.[41] 퀴노네스는 핵 협상과 관련하여 미국 정부 부처 내 각 기관 간에 협의하는 과정이 북한과 협상하는 것보다 더 어려웠다고 고백한다. 그는 대북 핵 협상에는 국가안보회의, 국무부, 군축국, 국방부, 합동참모본부 등 20여 개 부처가 관여하여 사안마다 각 직급별로 의견을 수렴하는 복잡한 과정을 거쳤다는 것을 밝히고 있다. 특히 북한에 대한 1차 정보의 획득과 분석을 담당하는 전문가 사이에 의견 합의를 보기가 쉽지 않았다고 한다. 미 국무부 정보조사국에서 북한 문제를 담당하던 5~6명은 온건파로서, 북한을 실용주의적 관점에서 분석하여 북한의 핵무기를 협상 가능한 것으로 판단하였다. 그러나 CIA의 북한담당 전문가 100여 명은 강경파로서, 냉전적 관점에서 북한을 파악하고 북한이 이미 핵무기를 보유하였을 것으로 판단하였다.[42]

1994) ; Department of Defense, *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*(March, 1995)

41) Graham T. Allison., *Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis*(Boston : Little, Brown and Company, 1971), pp. 144~184.

42) 케네스 퀴노네스, 노순옥 옮김, 『2평 빵집에서 결정된 한반도 운명』, 113~114, 141~144, 209~211쪽.

퀴노네스는 대북 협상을 하기 위해서는 미국 내의 보수적 관료 집단을 상대로 힘겨운 설득 작업을 해야 했다는 점을 실감 있게 설명한다. 퀴노네스는 정책 담당자를 관례, 규칙, 절차, 만장일치제 등을 중시하고 위험 부담을 감수하려고 하지 않는 관료와 상황 변화에 민감하게 적응하여 문제 해결을 적극적으로 시도하는 외교관으로 구분하였다. 퀴노네스는 협상에 의해 적극적으로 문제 해결을 시도하는 외교관들은 무사 안일주의적인 관료 집단과 힘겨운 싸움을 해야 했다고 주장한다. 특히 국무부의 엄격한 관료주의 때문에 북한측 상대와 접촉할 때 접촉 성격, 접촉 장소, 시간, 대화 내용 등을 일일이 점검해야 했다고 한다.[43]

시걸은 분명한 어조로 보수적 의회, 외교 전문가 집단, 무관심한 대중, 국제원자력기구 등이 북한과의 협상을 방해하는 세력이었다고 강조한다. 시걸은 북한이 처음부터 협상에 의한 타협 가능성을 시사하였으나 미국의 복잡한 정책 결정 과정과 보수적인 여론이 북한의 제안을 무시함으로써 북한과의 협상이 더디어졌다는 것이다. 그리고 북한과 어렵게 타협안을 도출해도 국내의 반대 여론 때문에 타협안이 실행에 옮겨지지 않았으며, 위기가 다시 고조된 후에야 타협안이 다시 모색되었다는 것이다. 시걸은 특히 미 행정부의 권한 분화와 정책 결정의 복잡성, 국가안전보장회의의 조정 기능의 미흡함, 부처 이기주의, 보수적인 한반도 문제 전문가 등을 통렬하게 비난했다.[44]

시걸은 미국의 다양한 입장의 조정 과정이 합리적인 선택을 하게 하는 긍정적인 요인으로 작용하기보다는 북한에 대한 합리적인 대응을 방해하는 요인이 되었다고 주장한다. 그러나 이러한 시각은 미국의 정책 결정 과정의 특징인 다원주의의 장점을 지나치게 폄하하는 한편, 획일적인 정책 결정 구조의 문제점을 간과하는 문제를 지니고 있다.

---

43) 위의 책, 8~10쪽, 52~59쪽.

44) 리언 시걸, 구갑우 외 옮김, 『미국은 협력하려하지 않았다』, 168~173쪽.

둘째, 정책 결정 과정에서 미 언론의 역할도 중요한 분석 대상이다. 시걸은 미 언론의 태도에 대해서도 매우 비판적이다. 미 언론은 핵 협상의 구체적 진전 내용보다는 북한의 핵무기 보유 여부, 전쟁 발발 가능성, 북한 붕괴 가능성 등과 같은 센세이셔널한 이슈에 대해 관심을 보이고 보수적인 관료 및 인사들을 뉴스원으로 활용했다는 것이다. 또한 미 언론은 북한이 결코 핵 개발을 포기하지 않을 것이라는 전제하에 북한의 타협적 제안을 무시함으로써 대북 정책을 강경 일변도로 주도했다는 것이다.[45]

셋째, 북·미 핵 협상에서 카터의 방북으로 절정에 이른 민간 외교(track two approach)의 역할은 흥미있는 쟁점 사항이다. 북·미 협상에서 민간 외교의 중요성을 인식하고 이것을 적극 활용한 것은 북한이었다. 미국은 마지못해 민간 접촉을 허용하였으며, 불가피한 경우라고 하더라도 그 역할을 엄격히 제한하였다.

평양은 치밀하게 준비된 민간 외교를 통해 북한의 입장을 미국에 알리는 한편, 미국측 의도를 파악하기 위해 많은 노력을 기울였다. 1980년대 말부터 평양은 스칼라피노(Robert Scalapino), 개스턴 시거(Gaston Sigur), 스티븐 린턴(Stephen Linton), 빌리 그레이엄(Billy Graham), 셀리그 해리슨(Selig harrison), 애커만(Ackerman) 의원 등을 선별적으로 북한에 초청하는 민간 외교를 추진하였다. 민간 외교의 정점은 1994년 6월 핵 위기가 고조된 시점에서 카터 전 대통령의 평양 방문과 김일성 면담, 그리고 핵 동결 결정과 남북 정상 회담 발표였다.

사실 미 행정부는 민간 외교, 특히 카터의 역할에 대해서 그다지 비중을 두지 않았다. 미 정부는 카터의 방북시 카터가 핵 협상의 구체적 문제에 대해서 협의하는 것을 방지하기 위해 핵 전문가를 동행시키지 않는 치밀함을 보였다. 그러나 퀴노네스는 관료주의의 경직성을 타파하기 위한

45) 위의 책, 277~305쪽.

수단으로 민간 외교를 긍정적으로 평가하고 있다. 그는 카터가 김일성 면담 결과를 CNN을 통해 전 세계로 방영하는 것을 속수무책으로 지켜보아야 했던 백악관 안보회의의 좌절감을 생생하게 그리고 있다.[46]

시걸은 보수적 관료 주도의 대북 협상이 실패했으며, 타협의 돌파구가 민간 외교에 의해서 열렸다고 주장한다. 민간 외교는 다양한 아이디어를 제공하고 여러 대안에 대해서 자유롭게 협의할 수 있으며, 공식 접촉의 여건을 조성하는 한편, 상호 의사를 타진할 수 있는 기회가 된다는 것이다. 그는 미국측의 민간 인사들이 북한과 접촉할 수 있었던 것은 록펠러 재단(Rockefeller Fund)이나 앨턴 존스 재단(W. Alton Jones Foundation) 등이 민간 인사의 대북 접촉을 재정적으로 지원했기 때문에 가능했다는 점을 덧붙이고 있다. 시걸은 당연히 카터의 방북 성과를 높게 평가한다.[47]

그런데 퀴노네스나 시걸은 민간 외교가 성공하기 위한 조건을 경시한 측면이 있다. 민간 외교가 성공하기 위해서는 민간인과 관료 사이의 신뢰와 정보 공유가 있어야 하며, 민간인의 중립적 역할과 아이덴터티 확립이 중요하다. 그렇지 않을 경우 관료들은 민간인들이 수집한 정보를 신뢰하지 않고, 최악의 경우 민간인들이 양측으로부터 이용당할 가능성도 배제할 수 없다.

3) 미국의 협상 수단

북·미 핵 협상의 핵심 사항은 미국이 어떤 협상 수단을 지니고 있었으며, 그 가운데 어떤 것이 북한의 양보를 얻어내는 데 효과적이었느냐 하는 것이다. 미국은 외교적 압력, 경제 제재, 무력 제재 등의 '채찍'과 경제

46) 케네스 퀴노네스, 노순옥 옮김, 『2평 빵집에서 결정된 한반도 운명』, 273~276쪽.

47) 리언 시걸, 구갑우 외 옮김, 『미국은 협력하려 하지 않았다』, 177~225쪽.

지원, 경수로 제공, 외교 관계 개선 등의 '당근'을 보유하고 있었다. 채찍은 강제적 수단(coercive means)이며, 당근은 보상적 수단(remunerative means)이라고 할 수 있다.[48]

북한이 국제적으로 고립되어 있고 국제적 연계망이 약하기 때문에 역설적으로 대북 압박 수단의 효과는 제한적이었다. 미국은 국제원자력기구의 대북 결의안, 유엔의 대북 제재 결의안, 한·미·일 공조, 국제 사회의 여론 형성 등 외교적 압력 수단을 통해 북한에 압박을 가했으나 국제 규범으로부터 별로 구속을 받지 않는 북한은 이러한 외교적 압력에 대해서 개의하지 않았다.

또한 대북 경제 제재는 국제적으로 경제적 연계망을 지니고 있지 않는 북한을 더 이상 고립시키기 어렵다는 근본적인 문제를 안고 있었다. 중국은 북한에 경제적 제재를 가함으로써 난민이 발생하거나 북한의 급격한 붕괴로 인해 한반도에 불안정이 초래되는 것을 원하지 않았다. 또한 실제적으로 중국이 북한에 대해서 공식적·비공식적으로 제공하고 있는 경제 지원과 물물 거래를 완전히 차단하는 것도 불가능하였다. 중국은 정부 차원의 공식적 원조, 정부 보조를 통한 무역 거래, 그리고 국경 지역의 물물 거래를 통해서 북한에 최소한의 생존을 위한 숨통을 열어주었다.[49] 중국은 북한에게 압박을 가하기보다는 최소한의 지원 고리를 유지함으로써 북한의 대 중국 의존을 지속시키는 한편, 이를 근거로 한반도 문제에 대한 영향력을 행사하고자 했다. 또한 일본 조총련의 대북 송금을 완전 차단하는 것도 용이하지 않았다.[50]

---

48) 집단적 동의를 획득하는 방법에는 규범적 수단(normative means : 상징조작과 집단적 규범의 적용), 보상적 수단(remunerative means : 물리적 보상의 제공), 강제적 수단(coercive means : 물리적 강제력의 행사)이 있다. Amitai, Etzioni, *A Comparative Analysis of Complex Organization*(New York : The Free Press, 1961), pp. 3~67.

49) United States Institute of Peace, Special Report, *North Korea's Decline and China's Strategic Dilemmas*(October, 1997).

그렇다면 미국은 얼마나 진지하게 대북 무력 제재를 검토했으며, 미국이 대북 무력 제재에 대해 국내적·국제적 지지를 얻을 수 있었는가? 미국은 중국 및 남한의 반대, 북한의 군사적 반격 가능성 등 때문에 실제로 북한에 대해 군사적 제재를 감행하기는 어려웠다. 그럼에도 불구하고 북·미 협상의 하이라이트는 1994년 6월 16일 카터·김일성 회담이 진행되고 있는 순간 백악관 안보회의에서 대북 공격의 가상 시나리오에 대한 검토가 진행되고 있었다는 사실이다. 이것은 미국의 대한 반도 정책의 우선 순위, 바텀 라인, 정책 수단의 효과, 우방국과의 관계 등 여러 가지 복잡한 문제들을 총체적으로 보여준 입체 드라마였다.[51]

미국이 백안관 안보회의에서 무력 제재를 검토하며 다양한 실제 상황을 염두에 두고 세부적 대비를 했다는 것은 사실로 판명되었다. 대북 재제안의 검토가 카터·김일성 회담과 극적으로 대비됨으로써 마치 미국이 곧 무력 제재를 실행에 옮길 계획이었던 것처럼 과장되는 반면, 카터 방북의 성과는 신화가 되었다. 그럼에도 불구하고 실제로 무력 제재가 실행에 옮겨지기는 쉽지 않았을 것이다. 무력 증강 방안과 만약에 대비한 도상 계획이 검토되었지만 이것이 실행되기 위해서는 미국 내 여론의 반대, 남한과 일본 등 우방국의 미온적 태도, 중국의 반대 등 넘어야 할 산이 많았다. 따라서 대북 무력 제재안은 비상 대비 계획의 검토 차원에 머물렀을 가능성이 크다.

한편, 리언 시걸과 퀴노네스는 대북 유인책이 북한의 타협을 이끌어내는 주된 요인이었다고 주장한다. 이들의 주장에 따르면, 대북 압박 정책이 실행되기도 어렵고 효과도 제한적이었으며, 북한이 이에 대해 굴복하지도

50) 리언 시걸, 구갑우 외 옮김, 『미국은 협력하려 하지 않았다』, 104~106쪽.

51) 리언 시걸, 구갑우 외 옮김, 『미국은 협력하려 하지 않았다』, 208쪽 ; 돈 오버도퍼, 『두 개의 코리아』, 288~292쪽 ; 하버드대학교 케네디스쿨 편, 서재경 옮김, 『한반도 운명에 관한 보고서』(서울 : 김영사, 1998), 120~133쪽.

않았다는 것이다. 이들은 북한은 경수로 제공이라는 구체적 인센티브와 대미 관계 개선이라는 외교적 실리에 대해서 협력적인 반응을 보였다는 것이다. 그리고 미국이 대북 제재 수단에 대해서 미련을 보인 것은 강제적 수단이 효과적이기 때문이 아니라 북한에 대한 양보나 보상을 수용할 수 없는 미국의 보수적 관료 및 여론의 자존심 때문이었다는 것이다.

그러나 척 다운스의 지적처럼 역설적으로 미국이 대북 억지력을 보유하고 대북 무력 제재안이 검토되었기 때문에 대북 유인책이 효력을 발휘하게 된 측면이 있다. 채찍과 당근은 분리 사용되기보다는 병행 사용될 때 효과가 있다. 중요한 것은 채찍과 당근의 배합 정도와 사용 시기이지 양자 택일적인 선택이 아니다. 만약 채찍이 없었다면 북한은 더 큰 규모의 당근을 요구했을 수도 있다. 또한 미국이 강압 정책을 검토한 것은 보수적인 미국 여론을 감안하고 북한과의 협상이 차선책이었음을 설득할 수 있는 근거로 이용하기 위한 측면도 있다.

결과적으로 북한은 미국이 제안한 경수로 건설, 중유 제공, 대북 경제 제재 완화 등의 경제적 보상 수단에 대해서 긍정적으로 호응하였다. 아울러 북·미 관계 진전도 북한이 중시한 당근이었다. 그런데 대북 유인책이 효과적이었다는 시걸의 견해를 받아들인다고 하더라도 실제로 미국이 대북 보상의 경제적 부담을 짊어진 것은 아니라는 문제가 있다. 시걸은 대북 보상의 효용을 반복해서 강조하고 있지만, 대북 보상의 부담을 짊어진 것은 미국이 아니라 남한이라는 점을 도외시하고 있다. 시걸은 대북 보상 수단의 효과를 신뢰하고 있지만, 대북 보상을 위한 재원을 어떻게 마련할 것인가, 또한 이에 대한 미국 내의 지지를 어떻게 얻을 것인가 하는 점에 대해서는 침묵하고 있다. 또한 북한 핵 동결의 반대 급부로 제공된 경수로 건설과 중유 제공은 비용이 많이 드는 보상 수단이다. 보상 제공에 의한 협상은 비용이 높을 뿐만 아니라, 사안마다 그에 상응하는 북한의 양보를 확보할 수 없다는 문제점을 지니고 있다. 또한 이것은 양보를 얻어

내기 위한 북한의 벼랑 끝 전략을 허용하는 문제점을 지니고 있다. 이러한 근본적인 문제에 대해서도 시걸은 명확한 답을 내리지 못하고 있다.

4. 남북 대화와 한·미 공조

북·미 핵 협상은 미국과 남한, 북한간의 삼각 관계를 결정적으로 변화시키는 단초가 되었다. 냉전 기간에는 한·미 동맹이 유지되는 반면, 남북 관계와 북·미 관계는 전면 중단되었다. 그러나 북한 핵 문제를 계기로 북·미 대화가 시도되면서 삼각 관계에 구조적 변화가 발생하였다. 한편으로는 북·미 접촉이 진전되면서 다른 한편으로는 한·미 간 입장 차이가 발생하였다. 이런 상황에서 남북 관계는 여전히 교착 상태에 놓여 있었다.

첫번째 문제는 북한 핵 문제로 북·미 협상이 진행되는 상황에서 북·미 관계 진전과 남북 관계 진전과의 관계를 어떻게 설정하느냐 하는 것이었다. 한반도 문제의 국제화는 불가피하게 북·미 간 접촉 범위를 확대시켰지만, 이에 상응하여 남북 관계 진전을 수반하지는 않았다. 더욱이 북·미 관계 진전은 한·미 관계의 변화를 수반하지 않을 수 없게 되었다. 북한은 이러한 상황을 이용하여 가급적 한·미 관계의 틈새를 넓히는 가운데에서 자신의 협상 입지를 넓히고자 하였다. 이처럼 한반도 문제의 국제화로 인해서 남한과 북한, 미국의 3자간 역학 관계가 변하게 된 것이다.

특히 핵 문제 해결 과정에서 북·미 협상이 주된 역할을 수행하고 남북 대화가 중단됨으로써 북·미 관계 진전의 속도와 범위에 대해서 한·미 간 견해 차이가 나타났다. 남한은 북·미 관계 진전 과정에서 한반도 안

보에 영향을 미치게 될 평화 체제 문제나 주한 미군 문제 등이 한국과의 협의 없이 논의될 가능성을 염려하였다. 또한 남한은 북·미 관계 진전이 결과적으로 북한으로 하여금 남북 대화의 필요성을 감소시킴으로써 남북 관계가 경색될 것을 염려하였다.

북·미 협상 기간 동안 사태의 전개에 따라 남북 관계의 중요성이 변화했다. 북한 핵 문제가 대두한 초기 단계에 남북 대화의 실패는 미국이 북한과 대화를 모색할 수 있는 구실을 제공하였다. 남한과 북한은 1991년 12월 '남북 기본 합의서'와 '한반도 비핵화 공동 선언'을 채택하였다. 그러나 '비핵화 공동 선언'에 근거하여 북한 핵 문제를 해결하기 위한 남북핵통제 공동위원회는 북한의 핵 개발 저지에 대한 합의를 도출하지 못했다.[52] 남북 대화가 실패함에 따라 미국은 남한을 배제한 채 북한과 대화에 착수할 수 있는 명분을 확보하였다.

한편 북한은 핵 협상을 계기로 그토록 갈망해 왔던 미국과의 직접 회담을 성사시킬 수 있었다. 그리고 북·미 대화와 남북 대화의 연계 문제, 대북 사찰의 종류와 범위, 북한에 제공할 대가의 규모 등을 둘러싸고 한·미 간에 미묘한 견해 차이가 존재하였다. 북한은 한·미 간의 미묘한 입장 차이를 이용함으로써 자신의 협상력을 높이고 남한을 배제하고자 하였다.

북·미 핵 협상을 남북 대화와 연계하려던 시도는 결국 무산되었다. '한반도 비핵화 공동 선언'의 이행 및 남북 대화 재개를 위한 남북한 특사 파견이 시도되었으나 결실을 맺지 못했다. 북한의 NPT 탈퇴 후 남한은 1993년 5월 남북 고위급 회담 대표 접촉을 북한에 제의하였으며, 북한은 이에 대해 특사 교환할 것을 역제의하였다. 이후 1994년 4월까지 남북 특사 교환을 위한 수차례의 실무 접촉이 있었으나 끝내 성사되지 못했다.

---

52) 남북핵통제공동위원회는 1992년 말까지 21회 개최되었으나 핵 사찰의 대상과 절차에 대한 이견으로 합의를 도출하지 못했다. 전성훈, "남북핵협상의 현황과 전망", 『통일연구논총』, 1권 1호(1992), 131~157쪽.

결국 남한이 남북 대화를 통한 북한 핵 문제 해결에 한계가 있음을 실감하고 1994년 4월 특사 교환 문제를 철회함으로써 이 문제는 일단락되었다.[53] 이로써 북한 핵 문제는 형식적으로나 실질적으로 남북한의 손을 떠나서 북·미 협상에 의해서만 논의하게 되었다. 남한은 남북 특사 교환을 고수함으로써 북·미 대화의 걸림돌이 되기보다는 이 제안을 철회함으로써 북·미 대화를 수용하는 입장을 택하지 않을 수 없었다.

이처럼 북·미 핵 협상 과정에서 남북 대화는 단지 부수적이거나 보조적인 변수로 취급되었다. 북·미 핵 협상에 관한 연구들은 북한 핵 문제가 남북 대화에 미친 구조적 제약, 비핵화 공동 선언 이행과 국제원자력기구의 대북 사찰의 연계, 사찰 방법에 대한 남북한의 이견 등이 한·미 간의 쟁점 사항이었다는 점을 다루지 않았다. 이것은 이 책들이 북·미 핵 협상에 초점을 둔 결과이기는 하지만, 북·미 핵 협상의 또 다른 축을 형성하고 있었던 남북 관계를 조명하지 않음으로써 북한 핵 문제의 총체적 그림을 제대로 그리지 못한 아쉬움이 있다.

두번째는 대북 협상과 관련하여 한·미 공조를 어떤 방식으로 유지하느냐 하는 문제였다. 그동안 미국은 북한의 정세 및 의도에 대한 정보 수집과 분석에 있어서 남한의 해석에 의존해 왔다. 미국은 같은 민족이며 북한과 직접 대치하고 있는 남한이 북한에 대해서 보다 정확한 분석을 할 것이라는 점을 인정하였다. 그러나 북한 핵 협상 과정에서 미국은 북한과 직접 테이블에 마주 앉아 상대방의 의사를 확인하고 입장을 절충할 수 있게 됨에 따라 북한에 대한 남한의 정보 및 해석에 더 이상 의존할 필요가 없게 되었다. 오히려 남한이 미국에게 협상 진전 과정과 북한의 의도에 대해서 설명을 요청하게 되었다. 남한은 북·미 핵 협상이 진행되는 제네바의 회담장 밖에서 미국의 브리핑을 초조하게 기다리는 입장이 되었다.

---

53) 길정우 외, 『북한핵문제와 남북관계 : 전개과정 및 발전전망』(서울 : 통일연구원, 1994), 16~24쪽.

한·미 공조의 의미에 대해서는 상반되는 견해가 있다. 척 다운스와 같은 보수적 인사는 북·미 협상이 한반도 문제의 특수성, 한·미 동맹의 성격 등을 고려하지 않았음을 지적하고 북·미 협상은 푸에블로호 승무원 협상을 위한 북·미 협상과 같이 한·미 동맹에 불신감을 초래했음을 지적한다.[54] 그리고 스콧 스나이더는 북·미 협상에 대해 남한이 느낀 소외감과 불안감, 충격은 문제 해결을 지향하는 미국의 기능적 접근 방식과 북한과 정통성 경쟁을 해야 하는 남한의 입장이 다른 데에서 기인한다는 점을 수긍한다.[55]

반면 시걸과 퀴노네스는 남북 대화를 우선시하고 사사건건 북·미 협상을 견제하려고 했던 남한이 협상 진전의 장애물의 하나였다고 주장한다. 이들은 미국이 남한에게 회담 상황을 알려주었음에도 불구하고 남한측 관료들은 병적인 소외감에 시달렸으며, 결과적으로 한·미 간 정책 조율 때문에 불필요한 에너지를 낭비했다고 주장한다. 시걸의 비판적인 시각은 김영삼 대통령이 1993년 11월 클린턴 대통령과의 회담에서 남북 특사 교환을 전제 조건으로 제시하고 "철저하고 광범위한 접근 방법"(thorough and broad approach)"을 제안한 것에 대한 부정적 입장에서도 드러난다.[56]

이들은 또 북·미 핵 협상이 핵 개발 저지라고 하는 기술적 문제를 해결하기 위한 회담이었음에도 불구하고 남한이 한·미 동맹 체제의 변화와 남북한의 위상 변화 등에 대해서 불필요하게 과민한 반응을 보였다고 지적한다. 그러나 이들은 남북 대화가 단절된 채 뒷짐을 지고 북·미 협상을 강 건너 불 보듯이 바라보아야 했던 남한의 묘한 이중 심리를 이해하지 못했다. 또한 남한 사회에서 냉전의 구조적 틀과 한·미 동맹 체제의

54) 척 다운스, 송승종 옮김, 『북한의 협상전략』, 332~333쪽.

55) Scott, Snyder, *Negotiation on the Edge*, pp. 106~115.

56) 리언 시걸, 구갑우 외 옮김, 『미국은 협력하려 하지 않았다』, 118~124쪽.

유대에 익숙해진 관성의 논리가 북·미 대화를 수용하기가 쉽지 않았다는 현실을 고려하지 않았다.

5. 맺음말

북한 핵 문제는 탈냉전 시대 초강대국과 이에 도전하는 약소 국가와의 한판 승부의 사례 연구로서뿐만 아니라 한반도 문제 해결의 기본 방향을 제시했다는 점에서 의미를 지니고 있다. 북·미 제네바 합의에서 합의된 사항들은 아직 현재 진행형으로 전개되고 있으며, 북한 문제와 한민족의 장래를 결정하는 기본 틀로 작용하고 있다.

북한과 미국에게 있어서 핵 협상은 상대방을 서로 다른 시각에서 이해하게 하는 계기가 되었다. 미국과 북한은 핵 협상을 통해 냉전과 한국전쟁의 유산에서 조금씩 벗어나면서 협상과 타협에 의해 문제를 해결하는 전례를 쌓게 되었다. 북한은 미국의 다원적 정책 결정 과정, 국제 사회에서의 미국의 힘과 한계, 한·미 관계의 특수성 등에 대해서 부분적으로나마 이해하게 되었다. 아울러 북한은 협상 과정에서 맥락과 무관한 이슈들을 제기하고 미국에게 비현실적인 양보를 요구하였으나 점차 실용적인 협상 방식에 적응하게 되었다. 미국은 북한의 불안감과 생존 의지를 이해하고, 북한도 상황에 따라서는 협상 가능한 상대라는 것을 인식하게 되었다. 그리고 북한을 궁지로 몰아넣는 것보다는 점진적으로 국제 질서 속으로 끌어들이는 것이 바람직하며, 북한도 이것을 희망하고 있다는 것을 이해하게 되었다.

북한의 협상 행태는 많은 부분 미지수로 남겨져 있다. 그러나 북한이

위기 외교 및 벼랑 끝 전술을 사용하면서도 실리적 이익을 위해 선별적으로 타협안을 수용하는 측면이 있다는 점이 밝혀진 것은 중요한 교훈이다. 특히 북한은 경수로 협상과 같이 다자 협상이며 구체적 이익이 수반되는 사안에 대해서는 실용주의적 자세로 임했다. 앞으로 구체적인 사업을 중심으로 전개될 북한과의 협상은 실무적이고 기술적인 형태로 전개될 가능성이 크다.

그렇다면 북한 문제를 관리하는데 있어서 압박 정책과 유인 정책 중에서 어느 것이 더 효과적일까? 이에 대한 대답은 딱 잘 말하기보다는 좀 더 복잡한 사고를 필요로 한다. 대북 정책의 효과는 양자 택일의 선택에 의해서가 아니라 적절한 수준의 억지력, 협력 외교를 위한 협상 채널의 유지, 가용한 정책 수단의 유형, 대내적인 지지망, 국제적인 협력망, 그리고 무엇보다도 이러한 것들을 종합적으로 검토하고 적절한 시점에 적절한 판단을 내릴 수 있는 정책 결정 구조 등에 의해서 결정된다.

한편 북한 핵 협상은 미국과 남한, 북한의 삼각 관계에 근본적인 변화를 초래하는 시발점이 되었다. 북한 핵 문제는 탈냉전의 유동성을 한층 불안정하게 하는 시한 폭탄으로 출발하였으나 역설적으로 한반도 냉전 구조를 해체하고 동북 아시아 역학 관계의 변화를 초래하는 디딤돌이 되었다. 미국과 북한은 우여곡절 과정을 거쳐서 점차 관계 개선을 향해 나갈 것으로 전망된다. 이와 앞서거니 뒤서거니 하면서 남북 관계도 진전될 것이다. 이에 따른 자연스런 결과로 한·미 관계도 구조적 변화를 겪을 것이다. 이렇게 되면 북·미 관계, 남북 관계, 한·미 관계의 세 쌍의 양자 관계는 서로 견제와 균형을 유지하면서 세 개의 변이 균형을 이루는 정삼각형을 형성할 것이다.

이상에서 검토된 미국측의 연구 성과에 의해서 북·미 핵 협상 과정에 대한 궁금증의 상당 부분이 해소되었다. 그럼에도 불구하고 북·미 핵 협상의 다른 한편의 당사자였던 북한측의 입장은 아직까지 관찰자인 미국측

협상 참여자의 눈과 입을 통해서 간접적으로 확인된 것밖에 없다. 아울러 북한 핵 협상 과정의 다른 한 축을 형성하였던 남한의 고민과 노력도 체계적으로 분석되지 않았다. 북한 핵 협상의 전체 그림은 앞으로 북한측의 조각과 남한측의 조각이 맞추어짐으로써 완전한 형태를 갖추게 될 것이다.

참고문헌

김도태, 『남북한 협상행태 비교연구』(서울 : 통일연구원, 1994).

--------, 『북한의 협상전술 특성 연구 : 남북대화 사례를 중심으로』(서울 : 통일연구원, 1995).

김응희, 『북한의 협상전략 전술 평가 및 전망』(서울 : 통일원, 1990).

김태서, 『협상이론에서 본 북한의 대남전략 분석 : 북한조사연구, 정치』(서울 : 국토통일원, 1976).

돈 오버도퍼, 뉴스위크 한국판 뉴스팀 역, 『두개의 코리아』(서울 : 중앙일보, 1998).

리언 시걸, 구갑우 외 옮김, 『미국은 협력하려 하지 않았다』(서울 : 사회평론, 1999).

문광건, "북한식 협상행태의 변화전망과 대북협상원칙", 『국방논집』, 제26호(1994, 여름).

박봉식, 『북한의 대남협상전략 : 북한관계, 협상대비연구』(서울 : 국토통일원, 1977).

박종철, "한반도 냉전구조 해체 : 미국 · 남북한의 3각구도와 한국의 정책대안", 통일연구원 주최 30회 국내학술회의 발표 논문집, 『한반도 냉

전구조 해체방안(III) : 장기 · 포괄적 접근전략』(1999).

양성철, "공산권 협상 특성과 대북한 협상전략 개발", 곽태환 외, 『북한의 협상전략과 남북한관계』(서울 : 경남대학교 극동문제연구소, 1997).

윤태영, "한 · 미동맹 체제하에서 한국의 대북한 위기관리, 1968~1983", 『한국정치학회보』, 33집 2호(1999, 여름).

--------, "한 · 미연합 위기관리체제 : 실제, 문제점 및 발전방향", 『국제정치논총』, 39집 3호(1999).

이삼성, 『현대미국외교와 국제정치』(서울 : 한길사, 1993).

전성훈, "남북핵협상의 현황과 전망", 『통일연구논총』, 1권 1호(1992)

척 다운스, 송승종 옮김, 『북한의 협상전략』(서울 : 한울아카데미, 1999).

케네스 퀴노네스, 노순옥 옮김, 『2평 빵집에서 결정된 한반도 운명』(서울 : 중앙 M&B, 2000).

하버드대학교 케네디스쿨 편, 서재경 옮김, 『한반도 운명에 관한 보고서』(서울 : 김영사, 1998).

허문영, 『북한외교정책 결정구조와 과정 : 김일성 시대와 김정일 시대의 비교』(서울 : 통일연구원, 1997).

Allison, Graham T., *Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis*(Boston : Little, Brown and Company, 1971).

Baker, John C., *Non-Proliferation Incentives for Russia and Ukraine*, Adelphi Paper 309(London : The International Institute for Strategic Studies, 1997).

Bayer, James A., "The North Korean Nuclear Crisis and The Agreed Framework : How Not to Negotiate with The North Korean", *Asian Perspective*, Vol. 19, No. 2(Fall-Winter, 1995).

Department of Defense, *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*(1995. 3).

Etzioni, Amitai, *A Comparative Analysis of Complex Organization*(New York : The Free Press, 1961).

Joy, C. Turner, *How Communists Negotiate*(New York : The MacMmillan Company, 1955), 통일원 옮김, 『공산측의 협상 태도』(서울 : 통일원, 1993).

Kim, Sung-han, "Resolving the Korean Question : A Comparative Approach or Muddling Through", *International Journal of Korean Unification Studies*, Vol. 8(1999).

Lee, Dong Bok, "South-North Coordinating Committee of Korea : An Analytical Review of How It Was Originally Designed to Function and How It has Failed to Function As Originally Planned", in Kim hak Joon, *The Unification Policy of South and North Korea*(Seoul National University Press, 1977).

Mansurov, Alexander, *North Korean Decision Making Processes Regarding the Nuclear Issue*(Washington, D. C. : United States Institute for Peace Press, 1994. 5).

Park, Jong Chul, "U.S. Policy towards North Korea : Strategy, Perception, and Inter-Korean Relations", *The Journal of East Asian Affairs*, Vol. 12, No. 2(Summer/Fall 1998).

Sagan, Scott D., "Why Do States Build Nuclear Weapons? : Three Models in Search of a Bomb", *International Security*, Vol. 21, No. 3(Winter, 1996/1997).

Snyder, Scott, *Negotiating on the Edge : North Korean Negotiating Behavior*(Washington, D. C. : United States Institute of Peace Press, 1999).

Song, Jong Hwan, "How the North Korean Communists Negotiate : A

Case Study of the South-North Korean Dialogue of the Early 1970s", *Korea and World Affairs*, Vol. 8, No. 3(Fall, 1984).

The White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*(1994. 7).

United States Institute of Peace Special Report, *North Korea's Decline and China's Strategic Dilemmas*(1997. 10).

Wall Jr., James A., *Negotiations : Theory and Practice*(Glenview, Illinois : Scott, Foresman and Company, 1985).

Zelikow, Philip, lecture on The Cold War in World History, harvard University John F. Kennedy School, 1997 Fall Semester.

(Abstract)

A Multi-Dimensional Approach to U.S.-DPRK Nuclear Negotiation : Dynamics of Confrontation and Compromise

Park Jong Chul(Korea Institute for National Unification, Political Science)

This paper reviewed recently published books in the U.S. on U.S.-DPRK nuclear negotiation by focusing on several significant points. The U.S.-DPRK nuclear negotiation was a deal between a strong state and a small state in the post-cold war era. It also suggested a basic framework to solve the Korean problems. The Geneva Agreement, which resulted from the U.S.-DPRK negotiation, is still progressing and determines the general direction of the destiny of the Korean people. The nuclear negotiation between Washington and Pyongyang raised several issues as follows :

First of all, both Washington and Pyongyang had an opportunity to understand each other through their nuclear negotiation. The North has come to learn the pluralist decision-making process of the U.S. and adapted to pragmatic negotiation procedures. The United States

recognized the apprehension and survival instinct of North Korea. The United States admitted that North Korea is willing to negotiate reasonably if certain incentives are given. The United States learned that an accommodative policy, not a containment policy is more effective to persuade North Korea.

Second, the negotiation was a precious chance to look into the North's negotiation strategy. Pyongyang's overall intention and tactics of negotiation are still ambiguous. Nevertheless, while Pyongyang adopted crisis diplomacy and brinkmanship, it accepted a selective compromise for its practical interests. In particular, the North pragmatically approached the multi-dimensional and beneficial negotiations like the light water reactor project.

Third, answering the question of which policy is more effective to persuade the North between a containment policy and engagement policy is not simple. The effectiveness of any policy towards the North is determined by combining the following factors : appropriate deterrence, maintenance of negotiation channels, available policy means, international support, domestic support, and an efficient decision-making process.

Fourth, the U.S.-DPRK nuclear negotiation became a turning point in the relations among the U.S., North Korea, and South Korea. Although the North Korean nuclear issue was a time bomb destabilizing the Northeast Asian order, it became a cornerstone that could dismantle the cold war structure on the Korean peninsula and change bilateral relations in Northeast Asia. U.S.-DPRK relations will gradually improve, albeit with ups and downs. In correspondence, inter-Korean

relations will improve. Naturally, the U.S.-ROK relations will undergo structural change. Therefore, U.S.-DPRK, U.S.-ROK, and inter-Korean relations will be transformed towards three pairs of balanced bilateral relations.

Key Words : North Korea, Nuclear Negotiation, Engagement Policy, U.S.-DPRK Relations.