

북미 핵 협상 : 북한의 협상 태도 변화와 미국의 선택

김도태(충북대학교 정치외교학과)

1. 서론

북한의 핵 개발 문제는 제네바에서의 북미간 핵 합의 이래 지속적으로 미국과 국제 사회의 관심 사안이 되어 왔다. 1999년 금창리 핵 시설 사찰과 이후의 파키스탄, 이란, 혹은 이라크와의 핵 개발 협력 가능성에 대해 미국이 보여 온 경계심이 이를 뒷받침한다. 특히 부시 정부가 규정한 ‘악의 축’ 국가로의 분류는 끊임없이 핵무기를 개발하려는 북한의 위치와 미국의 관심 정도를 보여주는 명백한 사례이다.

실제로 북한 핵 문제와 관련하여서는 핵확산금지조약 체제를 유지하려는 미국의 노력이 지속적인 중심 요인으로 작용해 왔다. 여기에는 국제 환경 변화와 이에 따른 미국의 대외 정책 변화라는 반논리적 이유도 찾아 볼 수는 있다. 그러나 미국이 관심을 보이는 부분이나, 북한의 대항적 시도라는 양 측면을 모두 한반도 비핵화 문제라는 당위적 논제로 좁혀 보면 분명히 북한 핵 문제는 반복되는 사안임을 부인할 수 없다. 즉 미국의 북한 봉쇄와 북한의 대미 협상 구도가 중요한 골격이 이

룬다는 것이다. 따라서 핵 문제 관련 북미 협상은 핵 개발 실체와 관련된 긴급한 군사 안보적 논의라기보다는, 동북아 안정을 위한 장기적 외교 및 북한 체제 생존을 위한 비경쟁적 협력과 지원 문제가 초점을 이루어 왔다.

그러나 최근 북한이 핵무기 개발 프로그램을 지속적으로 운영한 사실이 발견되고, 나아가 가까운 미래에 핵무기 보유를 미국에 통보할 수 있을 것으로 전망되는 상황에서는 문제의 성격과 양상이 달라졌음을 부인할 수 없게 되었다. 상황의 추론과 언어 묘사로만 한정되던 북한 핵 문제가 현실적인 위협으로 다가오게 된 것이다. 또한 한반도 문제 당사국인 한국과 미국의 대응 방법도 북한 핵 문제 성격의 변화에 따라 필연적으로 달라져야 할 상황에 놓이게 되었다.

이제 북한 핵문제는 북미 양자 구도에서 6자회담에 이르는 다자 구도로 바뀌었고, 북한 정권은 핵 문제에 관해 모호한 태도로부터 도전적인 태도로 개발 시인 및 보유 공개 직전 상황에 다가서 있다. 이러한 상황에 대응하는 미국의 태도가 과거와는 다른 새로운 모습일 것이라는 사실도 쉽게 추론된다. 한국의 입장과 미래 대북 정책 방향도 상응하는 변화를 선택해야 하며, 아마도 변화하고 있을 것으로 추정된다.

이에 북한 핵 문제를 둘러싸고 북미간에 진행되어 온 제네바 합의까지의 1차 핵 협상과 6자회담까지의 2차 핵 협상 과정을 나누어 살펴보고, 북미 양국의 변화된 협상 태도를 검토해 보기로 한다. 특히 북한의 태도 변화 및 이에 상응하는 미국의 선택 추이를 분석하여 향후 한반도 상황 변화 전망의 준거 자료로 사용하고, 양국 태도에 대한 한국의 대응 방향을 찾아 보기로 한다.

2. 1차 북미 핵 협상 : 제네바 합의 과정

1) 협상 환경과 북한 핵 문제의 성격

제네바 핵 협상 진행 당시 국제 사회는 정치 군사적으로 미국이 주도하는 초강대국 중심의 신질서 형성시기였다. 미국은 국제 평화 유지를 위한 신질서의 개념으로 대량살상무기의 통제가 가능한 평화 체제 건설에 초점을 두었으며, 이를 위해 1995년 협정 기간이 만료되는 핵 확산금지조약(NPT)을 연장하는 문제에 관심을 기울였다.

그러나 새로 출범한 미국의 클린턴 정부는 확대 개입과 포용 정책을 세계 전략의 구조적 원칙으로 채택하고, 북한에 대해서도 적대적 강경 노선 선택은 회피하였다.¹⁾ 특히 북한을 몰랐던 클린턴 정부로서는 북한의 핵 문제에 대해 포용의 개념이 적용된 타협적이고 긍정적인 대북 접근 정책이 NPT 체제 유지를 위해 가장 용이한 선택이었다.

미국 외에 북한 핵무장에 반대하는 일본은 강은 양면에 걸쳐 적극적으로 북한을 설득, 압박하였다.²⁾ 그러나 미국의 동조자라는 국제적 위치로 인하여 독립적인 역할에는 제한을 받을 수밖에 없는 상황이었다.

반면 중국과 러시아는 북한 핵 개발 가능성에 대해 부정적 입장을 취하였다. 이는 북한의 핵무장 가능성을 높게 평가하지 않았기 때문이었다.³⁾ 실제로 대북 영향력이 가장 컸던 중국은 북한에 대해 압력 행

1) 박종철, “북미간 갈등구조와 협상 전망”, 『통일정책연구』, 제12권 1호(2003) 127쪽.

2) 일본의 태도는 북의 핵 사찰 수용을 북일 수교의 전제 조건으로 하고, 미국과 전역 미사일 방위 시스템 구축을 모색할 만큼 완강하였으나, 한편으로 1993년 임가공 교역이 증대할 정도로 경제적으로는 제약을 가하지 않았다. 민족통일연구원, 『통일환경과 남북한관계 : 1993-1994』, 연례정보보고서 93 (1993.12), 74-75쪽.

3) 민족통일연구원, 『통일환경과 남북한 관계 : 1994-1995』, 연례정보보고서 94-

사를 회피하였는데, 이는 북한 체제의 불안 정도가 높은 시점이었기 때문이었다. 또한 중국의 한반도 비핵화 지지는 전통적으로 미국의 핵 배치에 대한 반대 입장에서 출발하는 것이었으므로, 북한에 대해 중국은 상대적으로 우호적인 태도를 유지하고 있었다.

러시아 역시 북한의 핵 개발에는 반대하는 입장이었으나, 그 실현 가능성을 낮게 보아 적극적인 대응을 하지 않았다. 특히 동북아에서의 러시아 영향력이 약화된 상태에서, 러시아는 미국이 앞장서는 북한 핵 개발 저지 문제에 소극적인 동참으로 대응하였다.

결국 한반도 주변의 국제 정세는 NPT에서 탈퇴한 북한 문제의 해결을 위해 온건하고 합리적인 대화를 선호하는 흐름이 형성되어 있었다. 또한 이러한 분위기는 북한의 핵무기 개발 정책에 보다 많은 자율성을 허용하였다.

한편 북한은 경제·사회적 곤란이 심화되어 외부로부터의 지원과 협력을 필요로 하였다. 따라서 북한은 한국 및 미국과의 관계 개선을 필요로 하였는바, 이는 비정치 분야의 경쟁이 높아진 국제 사회에서 북한이 의지할 수 있는 세력이 한국과 미국뿐이었기 때문이었다.

결국 1994년의 한반도 환경에서 북한은 남한의 위협을 견제하고, 북미 관계 개선을 가능하게 하는 대화의 연결고리가 필요하였다. 즉 북한은 핵 개발과 핵 협상의 양면을 통해 곤경을 벗어날 대책을 마련해야 했던 것이다.

또한 내부적으로는 북한 체제의 권위를 보장하는 방어적 안전 장치가 요구되었는데, 이는 사회 내부에서 주민의 충성을 유도하는 자존심 유지 수단이 필요하였음을 가리킨다. 따라서 북한에게 핵무기 개발은 김일성 집권 당시는 물론 김일성 사망 후 정권 인계 과정 중에도 불안

2(1994.12) 참조 바람.

정했던 북한 체제가 대내외 압력을 견제할 수 있는 주민 통합 수단이 있었다고 할 수 있다.

결론적으로 북한에게 핵 개발은 정치 군사적 방어 개념의 주된 수단이었다고 할 수 있다. 북한은 핵 포기가 불가능한 상황에서 과거 핵 문제의 유보로 체제의 안전을 제고했으며, 제한적인 핵 미래 동결 조치로 외부로부터의 압력과 계속되는 경제 곤란을 벗어날 수 있는 협상 이익을 확보하려 한 것이다.⁴⁾

2) 북미간 1차 핵 협상 과정

북한의 핵 개발 가능성은 북한이 국제원자력기구(IAEA)의 핵 시설 사찰을 거부함으로써 국제 사회의 우려를 증폭시켰다. 북한은 핵 안전 조치 협정을 조인(1993.1.30)한 후 IAEA 제출 보고서에서 플루토늄 추출량을 숨겼고, 특별 핵 사찰 수용을 요구하는 IAEA에 대해 NPT 탈퇴라는 강수로 대응(3.12)하였다. 결국 북한 핵 문제는 NPT 체제 연장을 바라는 미국에게 3개월이라는 시한을 가진 과제로 등장하여, 긴박한 북미간 협상이 필요하게 되었던 것이다.

북미간 핵 협상은 5월 5~7일 베이징의 참사관 접촉과 5월 17, 21일의 워싱턴 예비 접촉을 통해 시작되었다. 제네바 합의로 마무리 된 1차 북미간 핵 협상은 3단계로 진행되었는데, 단계별로 북한의 NPT 복귀 문제, 북한의 핵사찰 수용 문제, 북한의 핵 투명성 보장 문제가 주된 이슈가 되었다.

4) 북한이 협상 이익을 추구하는 변화를 보인 것은 1990년대 남북회담으로부터 시작된다. 김도태, “북한의 국가이익과 협상태도변화,” 『협상연구』, 제6권 제2호(2001), 86-88쪽 참조 바람.

(1) 1단계와 2단계 북미 핵 협상

북미간 1단계 회담은 1993년 6월 2일부터 11일까지 뉴욕에서 4차례 회담으로 진행되었다. 1단계 회담 출발시 북한은 양측의 주장을 포괄적으로 동시 논의하자고 주장하고, 팀스피리트 훈련 중지와 핵무기 불사용 보장, 남한 미군 기지 사찰 등을 대미 요구의 주된 문제로 제기하였다. 이에 반해 미국 측은 '선 북한 NPT 복귀, 후 관계 개선 논의 원칙' 주장하에, IAEA 특별사찰 허용, 남·북한간 비핵화 공동 선언 실천 등을 요구하였다.⁵⁾

평행선을 걷던 협상은 3차 회담에서 북한이 남한과의 비핵화 선언을 이행할 의사가 있음을 표명하고,⁶⁾ 미국 측의 요구를 연구하겠다는 표현으로 NPT 탈퇴 번복 의사를 표시하여 변화 양상을 보였다. 그러나 북한은 IAEA의 특별사찰에 대해서는 거부 입장을 밝혔는바, 그 이유는 IAEA의 불공정성과 미국의 남한 내 핵무기 배치 및 팀스피리트 훈련의 위협 때문이라고 주장했다. 또한 특별사찰의 수용은 미국의 정보만으로 모든 비핵 국가들의 군사 기지를 개방하도록 만드는 나쁜 선례가 될 것이라고 주장하였다.⁷⁾

핵확산금지조약 탈퇴 시한을 하루 앞두고 진행된 6월 11일의 4차 회담에서 북한은 NPT 탈퇴 유보와 추후 고위급회담 지속에 합의함으로써 핵 문제를 새로운 국면으로 전환시켰다.

1993년 7월 14일 제네바 북한 대표부에서 개최된 2단계 1차 회담에서는 북한이 국제원자력기구의 불공정성을 지적하면서 핵무기 불사용 약속의 문서 보장, 대규모 한·미 군사 훈련 중지 등 6개항을 미국 측

5) Warren Strobel, "U.S.-North Korean dispute no closer to end after talks", *The Washington Times*, June 3, 1993, p. a1.

6) R. Jeffrey Smith and Barton Gellman, "U.S. and North Korea Report Progress in Nuclear Ban Treaty Talks" *The Washington Post*, June 11, 1993, p. a33.

7) *The New York Times*, June 12, 1993.

에 요구하였다. 그러나 원자력기구의 특별사찰 문제와 남북한 상호 핵 사찰 문제 등이 남아 있는 상황에서 이러한 요구는 수용되기 어려웠으므로,⁸⁾ 양국은 회담 일정에 관해서만 합의할 수 있었다.

이후 북한 측 대표인 강석주는 IAEA의 사찰 요구 수용과 북·남간의 대화 재개 의사를 표명(7.16)하였지만, 이러한 제안이 사찰의 이행을 보장하는 것은 아니라고 부언하였다. 또한 북한은 팀스피리트 훈련이나 남쪽의 기지 사찰 문제 등을 고집하지 않는 대신, 경수로 전환에 대한 미국 지원이라는 새로운 안을 미국 측에 제시하였다.⁹⁾ 북한의 경수로 제공 요구는 핵 시설을 개방할 용의를 과시하여 국제적인 의혹과 불신을 해소하려는 것이었으며, 미국과의 관계 개선을 희망한 것으로 볼 수 있다.¹⁰⁾

북한의 요청에 대해 미국은 먼저 북한이 IAEA와의 협상에 동의해 줄 것을 요구하였다. 이에 북한은 3차 실무 접촉에서 사찰 협상에 응할 것을 약속(7.19)하였고, 미국은 북한에 대한 경수로 지원 약속으로 답하였다. 양측이 채택한 2단계 회담 공동 합의문에서는 3단계 회담을 2개월 안에 진행토록 한다는 합의 사항을 포함시켜 북미 회담의 연속성을 제도화하였다.¹¹⁾

(2) 3단계 협상 이전 상황과 3단계 협상

북미간 3단계 회담은 예정된 9월 일정을 지키지 못하였다. 북한이

8) 『조선일보』, 1993년 7월 16일.

9) *The Washington Post*, July 20, 1993, p. a14.

10) 통일원, 『남북한 통일·대화 제의 비교』 제3권(1993), 325~327쪽 참조.

11) 미국 측은 '작지만 중요한 단계(a small but significant step)로의 진전을 이룩했다'라는 자평으로서 2단계 북미 회담을 평가했지만, 여전히 북한에 대한 특별사찰 이행 약속을 얻어내지 못했다. Richard W. Stevenson, "U.S.-North Korea Meeting Yields Some Giants on Arms", *The New York Times*, July 20, 1993, p. a2.

5MW 원자로 및 재처리 시설에 대한 IAEA 사찰을 거부하였기 때문이었다. 이에 미국은 IAEA의 대북 결의안 채택(10.1)과, 유엔 총회에서의 대북한 핵사찰 촉구 결의안 채택(11.1)으로 대북 압력을 증폭시켰다. 미국의 압력에 대해 북한은 지속적으로 핵문제 해소를 위한 ‘일괄타결 방식’을 미국 측에 제안하였다.¹²⁾

3단계 회담을 위해 뒤늦게 개최된 실무접촉(12.10)에서 미국은 북한에게 남북간 특사교환 동의를 요구하고, IAEA 사찰 팀이 7개 시설에 도착하는 즉시 1994년도 팀스피리트 훈련 중단 발표와 3단계 회담 일정도 제시하겠다는 제안을 내놓았다.¹³⁾ 그러나 북한은 남북 대화는 북미 3단계 회담과 별개라는 입장을 밝히면서 미국 측 제안을 거부하였다.¹⁴⁾

2차 실무 접촉(12.19)에서 북한은 1차 접촉에서 보여 준 부정적 태도와는 달리 2개 신고 시설을 더 개방하겠다는 진전된 입장을 보였다.¹⁵⁾ 그러나 북한은 이듬해 2월 재개된 실무 회담에서는 IAEA 사찰이 NPT 탈퇴 효력 발생을 일시 정지시킨 북한의 특수 지위에 상응하는 사찰이어야 함을 강조했다. 또한 남북 특사교환 문제도 북미간 해결되어야 할 문제라고 주장했다.¹⁶⁾ 결국 북미간에는 이러한 북한의 제안을 고려하는 가운데 3단계 북미 고위급회담 일정이 합의되었다.¹⁷⁾

12) 북한의 일괄타결 논의 제안 관련 사항은 『북한 핵문제와 남북관계』(통일연구원, 연례정세보고서, 94-01, 1994년 4월), 59-63쪽 참조 바람.

13) 『국민일보』, 1993년 12월 11일.

14) 『중앙일보』, 1993년 12월 27일.

15) 북한은 7개 시설 중 5MWe급 원자로와 방사화학 실험실 등 2개 핵심 시설에 대해서는 IAEA의 봉인 장치 확인 및 카메라 필름 교체는 허용하되 사찰 재개는 미국과의 협상을 통해 결정하겠다고 하였다. *The Washington Post*, December 21, 1993, p. a13.

16) 통일원, 『남북한 통일·대화 제의 비교』 추록(1994), 37쪽 참조.

17) 『국민일보』, 1994년 2월 28일.

그러나 이후 뉴욕의 5차 실무 접촉(1994.4.28)에서 북한은 IAEA 사찰단이 연료봉 교체를 참관만으로 제한하여 핵 안전 조치의 계속성을 위한 실질적인 IAEA 사찰을 거부하였다.¹⁸⁾ 또한 5월 13일에는 미국 측에 8,000여 개의 연료봉 교체를 통보하였다.¹⁹⁾ 결국 연료봉 처리 중단을 요구하던 미국은 IAEA 이사회에서 대북 제재 결의안을 채택(6.10)하도록 하였으며, 북한은 외교부 대변인의 성명을 통해 6월 13일 IAEA를 탈퇴하겠다고 발표하였다.²⁰⁾

이후 3단계 회담은 카터의 방북 중재로 극적인 반전을 맞았다. 회담 개최의 조건으로 북한은 3단계 회담 기간중에는 핵연료를 재장착하지 않겠다는 약속을 하였고, 미국은 북핵 문제와 북미 관계 개선 문제 협의를 확인하였다.²¹⁾ 7월 8일 제네바에서 열린 3단계 북미 고위급 회담에서 북한은 NPT 복귀 문제, 특별사찰 요구 철회와 경수로 도입, 북미간 관계개선 문제 등을 모두 연계시킬 것을 제안하였다.²²⁾ 또한 북한은 경수로 지원 문제와 관련 미국 측의 ‘보장자 역할에 대한 서면 협약’을 요구하기도 하였다.

김일성의 사망 후 8월 5일 재개된 회담에서 양측은 북한의 핵 투명성이 보장된다는 전제아래 북미간 연락사무소 교환 설치, 경수로 전환에 대한 지원 문제, 대북 경험 방안 등을 주요 의제로 논의하였다. 북한 측은 경수로 건설을 조건으로 흑연로 건설 중단 및 재처리 시설 해

18) 북미간 3단계 회담이 진행되는 동안 IAEA는 사찰단이 지정하는 폐연료봉들을 별도로 봉인, 보관하고 이에 대한 감마선 측정 등 추후에 실시한다는 타협안을 제시하였다. 그러나 북한 측은 영변 원자로의 연료봉 교체는 연기할 수 없다고 지적하면서 연료봉 교체 작업이 IAEA의 입회 여부에 상관없이 추진될 것임을 분명히 하였다. 『경향신문』 1994년 4월 29일.

19) 『중앙일보』, 1994년 5월 14일.

20) 통일원, 『남북한 통일·대화 제의 비교』 추록, 83~85쪽 참조.

21) 『중앙일보』, 1994년 6월 24일.

22) 통일원, 『남북한 통일·대화 제의 비교』 추록, 95쪽.

체 등의 원칙적 대안을 제안하고,²³⁾ 9월 초까지 사용 핵 연료 처리에 관해 합의를 이루지 못할 경우 재처리를 시작하겠다는 위협을 동반 제안하였다.²⁴⁾ 3단계 1차 회담에서의 합의 내용은 북미간 「합의발표문」 형태로 공표(8.12)되었으며, 양측은 합의한 내용의 구체화를 위한 전문가회의 개최에도 합의하였다.²⁵⁾

북미간 전문가회담에서는 북한 측이 경수로 선택권환을 요구하고,²⁶⁾ 자신들의 5MWe, 50MWe, 200MWe 원자로 포기에 대한 대가로 미국 측에 12억 달러의 보상금과 경수로 구매 및 대체 에너지 구입을 위한 자금 지원을 요구하였다.²⁷⁾ 그러나 북한의 요구는 미국에 의해 거부되었으며, 이에 북한은 핵 동결에도 불구하고 5MWe 원자로의 연료봉 재장전을 요구하고, 사용 후 연료봉의 해외 이전을 거부하겠다는 입장을 표명하였다. 특히 핵 동결에 따른 기존 보유 핵 시설의 해체와 관련하여 북한은 그동안 투자한 비용(20억 달러)의 보상도 요구하였다.²⁸⁾

북미 3단계 회담은 1994년 9월 23일 부터 10월 17일까지 진행된 2차 회담에서 「기본합의문」과 비공개 「부속합의문」을 작성하고 마무리되었다.

23) 북한 측은 경수로형에 대해서도 언급하였는바, 러시아형 경수로가 가격도 저렴하고 과거 러시아와 원자력 협력의 경험이 있다는 등의 이유로 러시아형 경수로를 선호한다는 제안을 하였다. 이밖에 대체 에너지 제공 문제와 관련해서 북한은 원유 공급을 원한다고 밝혔다.

24) *The New York Times*, August 3, 1994, p. a10.

25) 통일원, 『남북한 통일·대화 제의 비교 추록』(1994), 105~107쪽 참조.

26) 북한 측은 과거 러시아형을 주장했던 것과는 달리 독일 지멘스사 경수로를 선호하였다. 『동아일보』, 1994년 9월 17일.

27) 『조선일보』, 1994년 9월 17일.

28) 2차 회담이 열리는 기간중 북한은 IAEA에 대해 외교부 대변인 성명을 통해 IAEA 총회의 특별사찰 촉구 결의안 거부를 발표하는 등 강경 입장을 보였다. 통일원, 『남북한 통일·대화 제의 비교』 추록, 119~121쪽 참조.

3) 북한의 협상 평가

북한의 협상을 평가하기 위해 여기에서는 협상 과정에서의 환경 조건, 협상 목적, 그리고 협상의 실제 전략과 전술 등을 살펴본다.²⁹⁾

제네바 합의에 이르기까지 협상 과정에서 북한의 협상 구조를 결정 한 환경은 북한이 갖는 핵 개발의 의미였다고 할 수 있다. 협상 과정에서 볼 수 있었던 북한 핵은 이중 성격을 갖는 것이었다. 즉, 북한에게 있어 핵무기 개발과 보유는 체제 안전을 위한 방어 수단이었으며, 다른 한편으로는 미국과 국제 사회의 압력에 대한 양보 대상이었다. 따라서 부분적으로 핵무기 보유 가능성을 열어 두면서, 다른 한편으로는 핵무기 개발의 미래 포기 대가로 협상 이익을 극대화하는 이율배반의 협상을 진행할 수밖에 없었다.

협상 여건에 따라 결정되는 북한 협상의 목적도 역시 중첩된 구조를 가지고 있었다. 협상 목적의 하나는 협상 이익에 해당하는 체제 보장, 경제 지원을 미국의 대북 협력을 통해 확보하는 것이었다. 이러한 목적이 북미 협상을 진의 협상으로 유도하여 합의서 채택에까지 이르도록 한 것이다.

다른 한편으로 협상의 의제를 핵 포기가 아닌 핵 동결로 유도하여 그들의 핵 개발 능력이 유지되도록 하는 것이었다. 이는 북한 협상이 협상 의제와 다른 목적을 갖는 목적 지향적 의사 협상의 성격을 가졌음을 보여주는 부분이다. 결국 북미 협상은 북한이 원했던 것처럼 과거의 핵 개발 사안을 덮어두는 불확실한 상황으로 종료되었으며, 이는 북

29) 협상을 분석하기 위한 분석 틀이나 방법은 일반화되어 있지 못하나, 보편적으로 협상 목적, 환경으로서의 협상 조건(구조), 이에 따른 전략, 전술을 살펴봄으로써 협상 구조를 이해할 수 있다. 이에 본 연구에서는 같은 형식으로 북한과 미국의 협상을 분석해 본다.

한의 협상이 효율적이었다는 평가를 가능하게 한다.

한편 협상을 효율적으로 전개해 나갈 수 있었던 북한의 협상 전략과 전술은 전통적인 협상 방식에 충실한 양상을 보이고 있었다. 협상 전략에서는 협상 목적과 의제 사이에 차별성을 확보하려는 의사 협상을 통해 경쟁 전략과 무행동 전략을 주된 구조로 선택하였으며, 부분적으로 진의 협상을 위한 양보 전략을 채택하였다.³⁰⁾ 이러한 전략은 북한이 협력 상대여야 할 미국에 대해 협상 목적의 이중성을 은폐하기에 유리한 것이었으며, 결과적으로 두 가지 목적을 동시에 충족하기 위한 선택이었다.

중첩된 협상 전략에 따른 협상 전술의 사용도 복잡한 구조를 갖는다. 실제로 협상 과정에 보이는 전술을 몇 가지 나열하여 보더라도 협상 상대와 협력하지 않는 지연 전술, 협상 거부, 합의 도출 무산, 파기 전술, 반복적으로 의제의 세부 분할을 시도하는 살라미 전술 등이 동시 연속적으로 사용되었다.³¹⁾

북한이 사용한 협상 전술의 특징을 간단히 요약해 보자면 다음과 같다. 첫째는 한두 가지 전술의 단순 사용이 아닌, 다양한 전술을 중복 사용을 선호한다는 것이다. 둘째로는 강경 전술 우선 사용으로부터 온건 전술로 변화하는 방향성을 갖는다. 이는 유리한 위치를 확보하는 최

30) 여기서 협상 전략의 유형은 프루이트(Dean G. Pruitt)가 분류한 네 가지 전략 유형(문제해결 전략, 경쟁 전략, 양보 전략, 무행동 전략)을 따랐다. Dean G. Pruitt, "Strategy in Negotiation", in Victor A. Kremenyuk(ed.), *International Negotiation*(Sanfrancisco, California; Jossey-Bass Inc., Publishers, 1991) p. 78.

31) 협상 과정에서 이러한 전술들이 나타난 사례를 보면 단계별로 북한 핵 의혹을 분할 취급하였으며, 미국이 요구하는 대 IAEA와 남한과의 협상을 거부하고 있다. 또한 국면 전환을 위한 의제 추가 전술도 미국을 어렵게 만들고 있다. 특히 3단계로 진행하기 위한 준비 과정에서 적용된 북한의 지연 전술과 단계별 의제 분할 전술, 의제 첨부 전술 등은 대표적인 북한의 협상 방식이라고 할 수 있다.

대 이익, 최소 양보 전술이라고 할 수 있다. 셋째는 협상 상대를 협력자, 동반자가 아닌 경쟁자 위치에 둔다는 것이다. 이는 양보의 효과를 제고하고, 비타협이 필요한 부분의 협상을 정당화할 수 있는 효과를 갖는다.

결과적으로 1차 북미 협상에서 북한은 과거 핵에 대한 검증 유보와 함께 미래 문제에 대한 반대급부를 확보함으로써 협상을 효율적으로 추진한 것으로 평가된다. 또한 외부 세계에 대해서는 대북 핵 협상이 북한의 부분적 양보를 끌어냄으로써 유의미한 것이었다는 평가의 근거를 제공하였다고 할 수 있다.

4) 미국의 선택

1차 북미 협상에서 미국이 북한의 협상 방식을 수용한 과정은 미국의 협상 조건, 협상 목적, 협상 전략을 동시에 살펴봄으로써 이해할 수 있다.

1차 핵 협상에 임하는 미국의 입장에서는 몇 가지 불리한 조건이 상존하는 협상 구조하에서 협상이 운용될 수밖에 없었다. 첫째로는 시간적으로 긴급성을 요하는 문제였다는 점이다. 북한의 NPT 탈퇴를 방어하는 데 주어진 시간은 3개월이었다. 둘째는 북핵 문제를 미국의 세계 평화 유지 구도에 연계시켰으므로, 클린턴 정부는 개입과 포용의 외교 정책 아래 북한에 대한 적대적 강경 노선 선택은 회피하였다는 사실이다. 셋째는 한반도 내 남북 당사자간 문제라는 인식이 작용하여, 남북간 대화에 대한 미국의 의존과 기대가 높았다는 점이다. 미국은 대북 요구 사항에 남북 비핵화 원칙의 이행을 지속적으로 포함시켰다. 넷째로 미국에게 효과적인 조정 역할자가 없었다. 신뢰가 구축되지 않고 있던 북한과의 협상에서는 회담을 중재하고, 지속시킬 조정자가 필요한

상태였다.

미국의 협상 목적은 북한의 핵 개발을 저지하는 것이었다. 이는 지속적으로 북한이 IAEA 사찰을 수용하도록 요구한 것으로 알 수 있다. 그러나 불리한 협상 구조하에서 미국은 최소한의 목적을 북한의 NPT 체제 복귀로 설정한 것으로 보인다. 이는 미국이 북한의 핵 개발을 미국의 안보를 위협하는 대결적 요소라고 보기 이전에, 세계 평화 유지 전략 문제, 혹은 동북아 지역 안정 차원의 과제로 보았기 때문에 가능했던 것으로 생각된다.

따라서 이처럼 협상 구조와 목적을 이해하면 미국의 협상 전략으로는 북한을 제압하는 경쟁 전략이 필요한 것이 아니라, 문제 해결을 위한 합리적 선택이 요구되는 상황이었음을 알 수 있다. 미국에게는 북한의 과거 핵에 대한 검증이 심각한 문제가 아니었으며, 북한의 핵 기술 수준에 대한 타협은 소용 비용과의 사이에 '비용과 효과'의 논리로 성립하는 문제였다. 미국이 중유 및 2기의 경수로 제공을 통해 제네바 합의를 도출할 수 있었던 것도 이러한 맥락에서 가능한 결정이었다.

북한의 협상 전술 대응과 관련하여, 미국은 취약한 협상 자세를 보였다. 전통적으로 북한이 즐겨 사용하는 시간 지연 전술과 벼랑끝 전술, 그리고 합의 이행 파기 위협, 협상 진행 비협조 전술 등은 시간의 긴급함에 쫓기는 미국에게는 대응이 어려운 전술이었다. 이에 대응하는 미국은 대화 지속을 위한 온건한 타협책을 선택하였다. 특히 협상 목적의 하한선을 설정하여 양보와 타협의 전술을 선택한 것은 이해하기 용이하다.

결국 1차 북미 협상에서 보인 미국의 협상은 포용과 개입의 외교 원칙과 전략 속에 북한 문제가 종속되어 있음을 보여주는 것이라 할 수 있다. 또한 이는 미국이 독립적인 대북 정책을 수립하고 있지 못했기 때문에 나타난 결과라고 평가할 수 있다.

3. 2차 북미 핵 협상 : 6자회담까지의 핵 협상 과정

1) 협상 환경과 북한 핵 문제의 성격

2차 북한 핵 개발 문제가 발생한 2002년 10월 시점에서 국제 상황은 강경 노선을 선택한 미국 부시 정부의 등장과, 이후 아랍 세계의 불만을 보여준 2001년 9·11 테러 사건으로 본질적 성격 변화를 경험하고 있었다. 부시 정부는 미국 주도의 적극적이고 참여적인 세계 질서 형성을 모색하였으며, 구체적으로 테러 및 비대칭 위협에 대비하는 반테러 협력 체제를 구축해 왔다. 동아시아 지역의 경우 한국과 일본은 물론 중국과 러시아를 동참시키고 있다.

또한 미국은 이라크, 이란과 함께 북한을 ‘악의 축’으로 명명한 테러 지원 국가로 분류하였다. 더욱이 강은 의견이 공존한다고는 하나, 북한이 핵 개발을 검증 가능한 수준에서 완전히 포기해야 한다는 주장에는 전 미국사회가 이견이 없다.³²⁾

일본의 경우도, 2002년 10월 고이즈미 총리의 방북시 일본인 납치 및 괴선박 사건에 관해 북한이 책임을 인정하였음에도 불구하고, 미국과 함께 북한에 대한 압력을 계속 높여 오고 있다.³³⁾

중국은 정치·군사적으로 북한의 후원자 입장에서 한반도의 평화 상태 유지를 목표로 한다. 그러나 9·11 테러 이후 반테러를 위한 미국과의 동반자적 관계는 명확히 유지해 왔다. 특히 북한의 핵 개발에 대해서 반대 입장에 있으며,³⁴⁾ 일관된 한반도 비핵화 주장과 함께 IAEA

32) 미국의 북한 핵에 대한 인식은 라미경, “미국의 핵 정치변화와 최근 한반도 정세”(민족통일협의회 통일문제세미나, 2003년 7월 18일) 참조 바람.

33) 일본과 미국은 6월 10일 외무차관 회담을 갖고 대북 강경대응 강도를 높여 갈 필요가 있다는 데 의견의 일치를 보았다고 일본 언론이 보도하고 있다. 『조선일보』, 2003년 6월 12일.

의 대북 핵사찰 요구도 지지하였다.

러시아와 북한은 경제 협력의 필요성에 따라 우호적 상태를 유지하고 있다. 그러나 러시아도 반테러 입장에 북한 핵 개발에는 반대해 왔다. 다만 러시아는 북한의 핵무기 개발 능력을 높게 평가하지 않고 있으므로, 상대적으로 소극적인 반대를 보이고 있다.³⁵⁾

결국 9·11 테러 이후 동북아의 정세는 부시 정부가 주도하는 강경 노선이 적용되는 사례 지역이 되었다. 북한의 전통적 후원자인 중국과 러시아도 북한의 핵 개발에는 반대하고 있으며,³⁶⁾ 아프가니스탄과 이라크 문제를 물리적으로 해결해 온 미국은 반테러·반핵 정책을 후퇴시키기 어려운 상황에 있다.

북한의 대남한 관계는 비교적 원만한 상황에 있는데, 이는 미국의 견제로 외부 지원을 기대하기 어려운 상황에서 북한이 남한과의 관계 증진으로 곤경을 벗어나려 한 것으로 이해할 수 있다. 경의선과 동해선 연결에 대한 합의가 이를 뒷받침하는 사례이다.

이렇게 살펴보면 핵 개발을 시인한 2002년 가을 시점은 북한이 후원자 없는 고립 상태에서 경제 곤란과 주민의 사회적 이탈 현상, 나아가 체제의 불안정을 우려하는 상황이었다고 판단된다. 북한은 미국의 반테러 정책으로 이라크, 이란과 함께 경제적 고립, 군사적 피침 위험 등을 느끼게 되었으며, 핵에 대한 인식 역시 제네바 협정 체결 당시와는 달라진 것으로 추론된다.

달라진 북한의 핵 개발 인식이란 첫째로 과거 남한, 혹은 미국과의 대결 수단이었던 성격에서 경제 곤란과 국제 고립 상황을 타개하기 위

34) 통일연구원, 『통일환경 및 남북한 관계 전망 : 2002-2003』, 연례정보고서 (2002), 61쪽.

35) 위의 책, 70쪽.

36) 위의 책, 59~70쪽 참조.

한 협상 수단으로서의 비중이 커졌다는 점이다. 이는 북한이 미국 및 일본과 실질적인 관계 개선을 시도하는 데서 추론해 볼 수 있다. 더욱이 점증하는 미국과 국제 사회의 핵 포기 압력하에서 지속적으로 핵무기 개발을 시도하기는 어려운 상황이므로, 북한은 효과적인 핵 협상을 통해 대응 이익을 획득하려 한다.

둘째로 북한에게 핵무기 개발의 의미는 여전히 주민들에 대해 정부의 권위를 확인하고 유지하는 수단이 된다. 따라서 핵무기를 포기하는 경우, 대응하는 이익의 극대화를 확보하는 것이 주민들의 지지를 확보하는 데 용이하다.

셋째로 북한 체제 안전의 수단이 된다. 미국과 불가침협정을 요구하는 이유도 핵무기 포기를 대가로 상응하는 체제 안전 보장 조치가 현실점에서 가장 가치가 큰 협상이익이 되기 때문이다.

2) 북미 협상 과정

미국 켈리 특사의 방북시(2002.10.3~5) 제기된 북한 핵 의혹에 대해 북한 측은 농축 우라늄 핵 개발 프로그램 추진을 시인함으로써 제네바 협정 타결 이후 미북간에 새로운 논란을 불러 일으켰다. 특히 미국이 9·11 테러 이후 테러 지원 국가의 대량살상무기 사용 가능성을 우려하는 가운데, 북한이 핵 개발 가능성을 시인한 것은 심각한 평화 위협 요인으로 간주될 수 있었다.³⁷⁾ 이에 미국은 핵 프로그램 폐기를 요구하고, 12월분부터 중유의 공급을 중단하였으며, 선 핵 포기 이후에

37) 필자에게는 북한의 핵 개발 시인이 그들이 평화 위협 세력으로 간주되기를 원한 것이라기보다는 미국에 대해 체제 보장을 요구하기 위한 의도였던 것으로 판단된다. 이는 북한이 시종일관 북미간 불가침조약 체결을 요구해 온 사실로부터 추론된다.

나 북한이 의도하는 북미 대화가 가능하다는 강경한 대북 정책을 확인하였다.

미국의 태도에 대해 북한이 보인 반응은 예상 가능한 조치들이었다. 북미간 상호 요구 사항의 동시 처리 원칙하에, 중단되어 있던 5MW 원자로의 재가동과, 봉인된 사용 후 연료봉의 재처리 강행의 위협 등 대미 가능 조치들이 북한에 의해 표명되었다. 특히 NPT 탈퇴와 관련, 북한은 NPT 회원 지위가 잠정 유보 상태에 있었으므로 새로운 탈퇴 주장으로 즉각적인 효력을 발휘한다는 극단적인 해석을 제시하기도 하였다.

이후 북미간 공방은 실질적인 접촉 없이 4월의 베이징 3자회담으로 까지 이어졌다. 이 기간 동안 북한은 핵 동결 해제 선언, 연료봉 봉인 제거, 감시 카메라 무력화 조치를 취했다. 또한 IAEA 핵 감시단 추방(2002.12.27)과, NPT 탈퇴 선언(2003.1.10), 선 핵 포기를 강요하는 미국의 에너지 및 식량 지원 거부, 북미 양자 회담의 다자 회담 확대 반대(1.25) 등의 의사 표시를 지속하였다. 특히 북한은 폐연료봉 재처리 실행을 통한 핵무기 개발 및 보유 위협과 함께,³⁸⁾ 불가침조약 차원의 대북 조치 실행과 북미 핵 대화를 동시 추진하자는 입장을 고수하였다.

이러한 북한에 대해 미국은 핵 개발 포기를 촉구하였으며, 한국 및 일본과의 협력 체제(TOGO) 속에서 대북한 압박을 지속하였다. 특히 다자 회담을 통한 북한 핵 문제 해결을 제의하고, 이를 거부하는 북한에 대해 무역 제재 조치를 확대하였다.

중국의 중재로 성사된 북중미 3자 회담(4.23-25)은 북미간 양자 대화 형식을 대체하는 다자 회담이었다.³⁹⁾ 3자 회담에서 미국과 중국의

38) 4월 18일에는 외무성 담화로 연료봉 재처리 마지막 단계까지 진행되고 있음을 알렸다. 또한 4월 30일에는 핵보유를 의미하는 '물리적 억제력'을 갖 추기로 결정하였다는 외무성 담화를 발표하기도 하였다.

입장은 북한이 핵 포기를 동의하고, 외부의 지원을 수용하라는 것이었다. 이에 북한은 북미간 양자 회담을 지속적으로 요구하고, 중국 참여의 의미를 축소시키려 하였다.⁴⁰⁾

북한은 회담중에 소위 ‘대담한 제안’을 제시하였는데, 제안 속에는 북미간 불가침협정 대신 문서를 통한 불가침 약속의 수용, 핵 포기 과정 세분화에 따른 단계적 상호 양보, 제한적인 대북 지원과 조건부 핵 포기 등이 내포되었다. 이 제안의 내용들은 북한의 요구 사항과 의사를 보여주는 진의 협상 징후였다.

회담중 북한은 미국에 대해 핵 보유 사실을 통보하여, 북미간 회담의 중요성과 회담 성공의 필요성을 제고하려 하였다. 북한이 3자 회담을 동의한 이유도 북미간 회담 중단보다는, 3자 회담을 통해서라도 협상 이익을 획득하는 것이 더 절박하였기 때문이다. 3자 회담에서 북한은 중유 공급 재개, 경수로 사업 지속, 식량 지원 등, 한국과 미국이 항상적으로 수행해 온 대북 지원을 재개하는 것 외에 추가적인 요구는 없었다.

3자 회담은 북한의 제안을 미국이 거부하는 수준에서 일단락되었다. 이후 미국은 대북한 지원을 공동 부담할 한국과 일본의 동참을 지지하고, 중국과 러시아의 역할을 함께 고려하는 다수자 참여 회의를 고려하였다. 다자 회담의 선호는 북한 체제 안전에 관해 집단적 보장이 가능한 방법으로, 미국이 북한의 북미 불가침조약 요구를 간접적으로 거부한 것으로 이해할 수 있다.

한편 북한은 3자 회담 후 핵 개발을 기정 사실화하는 의미인 물리적

39) 북한은 양자 회담임을 강력히 주장하였는데, 이는 중국의 역할이 북한에게 바람직하지 않음을 의미하는 것이다. 『동아일보』, 2003년 4월 24일 참조.

40) 북한의 의도는 핵 보유 상황을 미국과의 관계에만 적용시켜, 대미 요구의 효율성을 제고하되, 중국과의 갈등은 피하려 한 것으로 이해된다.

억제력 준비를 발표(4.30)하고, 한반도 비핵화 공동 선언 백지화를 선언했다.⁴¹⁾ 또한 6월 6일에는 북 외무성이 그들이 핵 안전 협정을 벗어나 있음을 지적하여 지속적으로 미국을 압박하였다. 7월 8일에는 연료봉 8,000개를 모두 재처리하였다고 미국에 통보하여 다시 한 번 극단적인 선택을 통한 협상 압력을 가하였다. 그러나 북한은 이러한 대미 위협 과정중에도 5월 말 평양을 방문한 미국의 커트 웰던 의원에게 한시적 북미 불가침조약을 포함하는 단계적이고 세부적인 북핵 포기 방안을 제의하여 협상의 의지를 분명히 하였다.⁴²⁾

북한의 선택에 대한 미국의 대응은 북한 봉쇄 정책 가능성 제시였다. 또한 실제로 일본과 호주 등지서 북한의 선박들이 조사, 혹은 상륙 거부 등으로 제재를 받았다.⁴³⁾ 특히 미국은 북한의 협박성 조치들에 대해 직접적인 대응을 하지 않는 가운데, 미국 사회 내 논쟁 형식으로 북한 정권 교체 노력을 간접 논급하였다. 또한 북한의 핵 보유 주장조차 무시하고, 북한의 벼랑끝 전술에 대한 무대응 방식을 견지하였다.

그러나 교착 상태를 유지하던 3자 회담 이후의 양측 관계는 중국의 북한에 대한 압력과 중재로 미국이 주장해 온 확대 다자(6자) 회담을 합의하기에 이르렀다. 북한의 핵 개발 진전과 핵 시설의 대중 국경 배치 사실이 알려지자, 중국이 적극적으로 북한 설득과 관계국가 참여를 중재한 결과였다.⁴⁴⁾

6자 회담에서 북한은 종래 주장해 온 북미 불가침조약, 외교 관계

41) 『조선중앙통신』, 2003년 5월 12일.

42) “중앙시평”, 『중앙일보』, 2003년 5월 12일.

43) 6월에 일본은 만경봉호의 입항을 거부하고, 화물선 남산3호의 출항을 하루 동안 금지하기도 하였다. 특히 미국은 미사일을 선적한 북한 선박을 나포하기로 하는 문제를 일본, 호주 등과 공동으로 검토중임을 밝혔다. 『조선일보』, 2003년 6월 11일.

44) 러시아의 참여는 북한의 희망 사항인 것으로 알려졌다. 『중앙일보』, 2003년 8월 3일.

수립, 경제 협력 보장, 경수로 완공과 지연 손실 보상 등을 핵 포기 대가로 요구하였다. 합의 사항 이행 방법과 관련, 북한은 양측이 신뢰 관계가 없으므로 단계적으로 진행하되, 경수로 완공 시점에서 핵 시설을 해체하도록 제안하였다.⁴⁵⁾ 또한 미국과의 양자 회담 틀을 유지하기 위해 다자 회담 속의 양자 회담 형식을 요청하기도 하였다. 이러한 북한의 의도는 다수의 상대를 만드는 것을 피하고, 중국과 러시아를 북한의 상대 진영에 놓이지 않도록 하려는 조심의 결과였다.

6자 회담 이후 북한은 회담의 가치를 평가절하하고, 2차 회담 개최를 합의하였음에도 불구하고 참여 의사가 없음을 강조하였다.⁴⁶⁾ 그러나 미국과 주변국들의 북한 설득은 계속되어, 현재는 2차 6자 회담을 위한 참가국들간 접촉이 회담 성사 가능성을 높이고 있는 상황이다.

3) 북한의 협상 평가

2차 북미 핵 협상에서 북한은 체제 안전과 경제 지원의 안정적 확보를 협상 이익으로 추구하는 진의 협상을 진행시켜 왔다. 특히 북한에게 핵 개발 포기 문제는 북미 불가침조약 관련 요구와 연계되고 있는데, 이는 핵을 보유할 수 없는 국제 환경 속에서 북한에게 체제 생존이 심각한 현실 과제이기 때문이다.

결국 2차 협상에서 북한의 협상 목적은 생존 수단의 확보 구체적으

45) 이는 6자 회담 중 북한대표 발언에 포함된 내용이다. “6자회담 북한대표 발언”, 『중앙일보』, 2003년 8월 9일.

46) 북한의 6자 회담 후속 행동은 회담의 권위와 강제성을 부정하는 것이었다. 특히 회담이 북한의 핵 포기를 희망하는 참여 5개국의 입장을 고려하면 북한은 회담의 중요성을 평가절하할 수밖에 없다. 북한 최고인민회의 11기 1차 회의에서는 향후 더 강경한 대책을 마련할 것이라고 밝혔다. 『한국일보』, 2003년 9월 3일.

로는 북미간 정치·군사적 불가침조약 실현과 경제 지원 획득으로 요약할 수 있다. 실제로 북한이 핵 개발 포기 문제를 6자 회담에 이르기까지 일관되게 북미 양자 협상과 북미 불가침조약 요구의 대가로 삼은 것은 북한의 협상 목적을 확인시켜 주는 것이다.

이러한 협상 상황 속에서 북한은 협상 의제와 협상 목적의 일치는 물론, 협상의 전략과 전술에서도 목적과 일치하는 선택을 하고 있다. 북한의 협상 전략은 형식상으로는 실리추구형 진의 협상이 갖게 되는 양보 전략, 문제해결 전략이 주된 구조를 이루고 있다. 경쟁 전략과 무행동 전략처럼 협상 진전을 거부하는 방식은 과거에 비해 매우 축소되었다. 이러한 협상 전략의 변화는 북한이 일관성 있는 협상 목적하에서 협상 진행을 위해 협력을 수용하되, 그들의 협상 이익에 관해서는 타협하지 않는 이중적 협상 방식을 채택하고 있기 때문이다. 실제로 북한은 협상 절차에서의 선 양보, 협상 내용과 사안에서의 후 요구와 같은 목적 지향적 협상 방식을 선택하고 있다.

한편 북한이 사용한 세부 협상 전술을 살펴보면, 전형적 방식인 공세 전술인 벼랑끝 전술, 상대 위협 전술 등과 협상 실리를 위한 사안 세분화 전술(salami tactic) 등을 여전히 볼 수 있다. NPT 탈퇴, 연료봉 재처리, 핵무기 보유 통보, 6자 회담 불참 위협 사례들은 전형적인 벼랑끝 전술, 위협 전술이라 할 수 있다. 또한 북한이 주장하는 대범한 제안 혹은 단계적 합의 주장은 실리 추구의 대안제시 전술, 살라미 전술로 분류할 수 있다. 위와 같은 전술은 공격성과 복잡성을 강조하는 것으로 회의 종반에 양보와 타협을 통해 합의를 도출하는 효율성이 높은 전술들이다.

이러한 전통적 전술의 사용에도 불구하고, 다른 측면에서 관심을 모으는 부분은 북한이 지연 전술이나 의제 파기 전술 등을 사용하지 않고 있다는 사실이다. 북한은 회담의 단절적 교착 상태에서 먼저 대화

제의나 타협 시도를 하였으며, 대담한 제안, 다자 회담 참여, 북미 불가침협정 요구, 다자 회담을 통한 제3국 조정자 역할 인정 등으로 실제 사례를 보였다. 이는 북한이 협상의 성사를 통해 이익을 획득하려는 진의 협상자임을 보여주는 증거이며, 협상 이익을 위해 지연이나 파기 전술을 회피한 것으로 용이하게 이해될 수 있다.

조정자 역할에 대해서는 의구심을 가진 것으로 추정된다.⁴⁷⁾ 중국과의 3자 회담이나, 중국과 러시아를 참여시킨 6자 회담에서 북미 양자적 구도를 유지하려 한 사실이 이를 보여준다. 이러한 중재자 참여 거부 상황은 북한이 요구할 내용은 한정되어 있고, 오히려 중국과 러시아의 동참 속에 핵 개발 포기를 요구받고 있는 상태이므로 이들 양국의 우호적 중재를 기대하기 어려웠기 때문이었다고 보여진다.

2차 핵 협상에서 북한이 지속적으로 견지하고 있는 사항은 북미 불가침 약속을 조건으로 하지 않는 핵 포기는 불가라는 최종 대안이었다. 북한은 최종적 타협 위치와 상황에 대해서는 버티기를 하는 비타협 전술 형태를 보이고 있는 것이다.

미국의 강경한 현실주의 정책과 대북 압력하에서 북한이 이처럼 협상 파기 선언을 하지 못하고 있는 이유는 그들이 확보해야 할 이익이 중대하고 절박한 것이라는 인식을 하고 있기 때문이다. 이는 또한 북한이 생존을 위한 핵 협상을 진행시켜 협상 의제와 목적을 일치시키고 있기 때문이다.

47) 북한은 중국과 러시아의 역할을 이해 관계가 걸린 회담 당사자라기보다는 중재자로 남도록 역할을 제한했다. 북한은 이들에게 미국이 의도하는 불가침 보장자 역할마저 부여하기를 원하지 않았다. 『조선일보』, 2003년 8월 29일.

4) 미국의 선택

2차 핵 협상에 나서는 미국에게 북한 핵 개발 문제는 단순한 외교 문제가 아니며, 미래 미국의 안보를 위협하는 테러 수단으로 간주되었다. 이는 1차 북미 협상에서 이해한 북한 핵의 성격이 바뀌었음을 의미하며, 미국의 선택이 달라지게 되었음을 가리킨다. 실제로 현재 북한 핵 문제는 미국의 세계 전략 속의 한 부분이기도 하지만, 다른 한편으로는 그 자체로서 독립적인 사안이며, 북미 협상도 북한 핵 개발 저지가 목적이라 할 수 있다.⁴⁸⁾

미국은 북한의 핵 개발 저지 목적에 따라 협상 과정에서도 북한에 대해 양보와 타협을 용이하게 수용할 수 없는 상황이다. 이미 아프가니스탄과 이라크 문제를 직접 해결해 온 미국의 입장에서 테러 수단일 수 있는 북한 핵 문제를 온건한 양보 방식으로 처리할 수 없는 입장이기 때문이다.⁴⁹⁾ 결과로 미국의 입장은 선 북한의 핵 포기, 후 불가침 약속과 경제 지원이라는 원칙적 타협 구조를 선택, 일관되게 견지해 오고 있다.

이러한 미국의 대화 목적에 따라 보여지는 협상 내용도 강경한 전략 선택이 주된 흐름을 이루고 있다. 대화 전략을 보면 미국은 문제의 해결을 위한 대화는 추진하되, 경쟁 전략을 앞세워 회담 진전을 서두르지

48) 통일연구원 허문영 박사는 북한 핵 개발 저지 문제는 동북아 지역 내 미국의 패권 유지 문제로 이해되며, 한반도 위기 문제로 재해석되는 사안이라는 것이다. 따라서 분명한 문제해결 과정이 뒤따르지 않는 한, 미국의 양보와 타협을 기대하기 어렵다는 의견을 갖는다(2003년 11월 21일 면담에서).

49) 미국 내에는 양보와 타협을 추진하는 온건파와 북한의 양보를 먼저 요구하는 강경파 사이에 갈등이 있다고 알려져 있다. 그러나 강은 양 견해는 북한 핵 개발 상황을 확인하고, 저지해야 한다는 데는 차이가 없다. 또한 미국에게 북한 핵 문제 해결 상태란 핵무기 포기만이 아니라, 중간 과정에서의 산출물도 용납되지 않고, 수출될 가능성까지 원칙적으로 봉쇄되는 상태를 가리킨다.

않고 있다.

보다 구체적으로 미국의 경쟁 전략을 뒷받침하는 협상 내용을 보면 북한 핵 개발 저지 비타협과, 다자 회담 구도로의 이행을 볼 수 있다. 미국은 북한의 투명하고도 불가역적인 핵 개발 포기를 요구한다. 또한 반테러와 비대칭 위협을 경계하는 국제 공조를 강조하여, 중국과 러시아를 대북 압력 제고에 동참시켰다. 이는 미국이 북한 핵 문제 해결 책임의 분담을 위해 독점적 지위 권한을 부분 포기하는 선택을 한 것으로 볼 수 있다.

전술적 차원에서 미국은 북한에 대해 지연 전술, 대북 봉쇄 및 위협, 명분 중시를 통한 다자 회담으로 북한 고립화 시도 등의 협상 전술을 적용하고 있다. 이러한 공세적이고 강경한 대화 전술의 시도는 북한이 사용하는 살라미 전술, 때로는 벼랑끝 전술 등의 양보 요구 전술을 무력화시키고 있다.

특히 2차 핵 협상에서 미국이 선택하고 있는 다자 회담 형태는 북한 핵 개발 저지 문제를 실제적인 과제로 삼아 접근하고 있음을 보여준다. 즉, 미국은 북한이 합의 파기, 혹은 합의 이행 거부 등의 전술적 거짓을 방지하기 위한 감시자, 조정자를 필요로 하고 있는 것이다. 또한 미국은 북한 핵 문제가 한반도 주변 국가들에게 공동의 위협 요소임을 확인시키기 위해 6자 회담을 추진한 것으로 이해할 수 있다.⁵⁰⁾ 이는 다수 국가(중국과 러시아 포함)의 동시적 압력이 북한에 대해 효과적임을 고려한 명분 살리기 전술이라고 할 수 있다.

결국 2차 핵 협상에서 미국은 북한 핵 문제의 본질을 동북아 지역 안보의 위협 요인임은 물론, 미국 안보의 위협 요소로 인식하고 있다. 따라서 해결을 위한 선택도 북한의 선 양보와 양측 합의 사항에 대한

50) 최진욱, “북미 관계 진로와 미국의 정책”(2003 한국국제정치학회 추계학술 회의, 2003.9.23).

이행 보장 방법을 모색하는 데서 찾고 있다. 이러한 확실성 추구의 협상 방법이 1차 북미 협상을 경험한 결과인 것은 두말할 나위가 없다.

4. 1·2차 북미 협상 비교분석 : 협상의 특징적 변화

1) 북한의 협상 태도 변화

북한의 협상 태도를 1·2차 회담 사이에서 비교하여 보면 지속성과 함께 변화 부분도 상당히 컸음을 발견하게 된다. 이를 협상 환경, 협상 내용으로 나누어 살펴보면 아래와 같이 정리해 볼 수 있다.

먼저 북한 협상 행태를 달리하게 만든 국제 환경의 변화는 북한의 핵 개발에 대한 신뢰도와 연계된다. 최근 2차 협상에서는 북한의 핵 개발 가능성을 심각히 평가하게 된 중국과 러시아까지 핵 개발을 반대하고 있다. 북한으로서는 충분한 협상 이익을 보장받지 않는 한 핵 개발의 완전한 포기가 어려우나, 또한 중국과 러시아까지 포함된 국제 압력을 거부할 수도 없는 실정이다.

협상 목적과 관련하여 북한에게는 1차 협상이 미국과의 대결 성격이 있었던 데 비하여, 현재 경우는 북한 체제 유지를 주된 목적으로 한다. 즉, 후자의 경우는 협상 이익에 대한 비중이 더 큰 상황이라 할 수 있다. 결국 이러한 협상 환경의 차이가 협상 형태, 협상 전략과 전술 등에서 북한의 협상 방식을 다르게 만들고 있다.

협상 목적을 고려한 협상 형태를 비교하여 보면 제네바 협상 당시 북한은 핵무기 개발 과정에서 과거 부분은 포기하지 않으려는 의도 아래 협상을 진행하였으며, 이를 위해 제한적 의사 협상 형태를 유지하였다. 그러나 최근의 핵 협상은 협상 의제 내에서의 이익을 고려하는 진

의 협상 방식을 유지하고 있다. 이러한 북한의 입장은 협상의 결과가 단순한 체제 보장을 넘어서, 국제 사회 편입 과정에서의 안전과 충분한 경제 지원을 희망하는 데서 오는 선택이라고 간주할 수 있다.

다만 북한은 다자 협상보다 북미간 양자 협상을 희망하였는데, 이는 중국과 러시아 등의 중재자 역할이 궁극적으로 합의 이행의 감시자로 연결되는 데 대한 불만과 한국, 일본의 대북 지원 역할이 핵 협상 구도 내로 제한되는 것에 대한 우려를 표출한 것이라고 할 수 있다.

협상 전략에서 나타나는 변화는 협상 방식 차이로부터 오는 것으로 이해된다. 제네바 협상에서는 무행동 전략, 경쟁 전략 등 무책임성을 내포하는 협상 진행 방해 전략이 비중을 가졌다. 그러나 진의 협상을 진행중인 근래의 북한은 협상 대안을 준비하고, 협상 이익을 고려하는 문제해결 전략, 양보 전략을 적용하고 있다.

그러나 협상 전략의 변화가 협상 전술까지를 변화시키지는 못하고 있는 것으로 보인다. 이는 북한 협상 전술의 지속성을 살펴본 결과로 이해할 수 있다. 북한의 협상은 전통적으로 공세적 전술을 선호한다.⁵¹⁾ 벼랑끝 전술, 협상 파기 위협, 최종 기한 제시, 상대 자극 등의 주도적이고 적극적인 전술이 그 사례이다. 북한은 이러한 전술들은 여전히 선호하여 베이징 3자 회담, 6자 회담에서 찾아 볼 수 있다. 이 공세적 전술들의 사용은 북한의 협상 모습을 과거로부터 일관된 것으로 보이게 만든다.

한편 북한의 협상에서는 지연 전술이나, 협상 방해 및 일방적인 파기, 거부 등 일부의 전통적 협상 전술을 찾을 수 없다. 이 전술들은 주로 의사 협상에서 사용될 수 있는 것으로, 북한이 이러한 전술을 사용

51) 김도태, 『북한의 협상전술 특성 연구』(서울: 민족통일연구원, 1994), 117-119쪽 참조 바람. 송종환, 『북한 협상행태의 이해』(서울: 오름, 2002), 4장 “북한 협상행태의 특징” 참조 바람.

하지 않고 있는 사실은 소득 없는 협상의 종결을 바라지 않고 있음을 보여주는 증거라 할 수 있다.

또한 공세적 위협 전술 사용에도 불구하고, 북한이 협상 참여를 유지해 오는 데는 중재자의 역할이 작용한 것으로 보인다. 양자 회담으로 진행된 1차 협상이 단계마다 분절적으로 중단과 지속을 반복했던 것과 달리, 2차 북미 협상에서 중국이 포함된 3자 회담과 러시아까지 포함한 6자 회담이 연속해서 성사된 사실은 북한과의 대화를 조정하는 중재자의 역할이 긍정적이었던 것으로 볼 수 있다. 다만 다자 회담이 갖는 구조적 약점과 초기 단계의 제도화되지 못한 협상 체제가 중재자의 역할을 신뢰하기 어렵게 만들기 때문에 북한이 향후에도 중재 역할을 인정하고, 회담에 순응하고 나올지는 전망하기 어렵다.

2) 미국의 선택 변화

미국의 협상 목적을 이해하는 데 필요한 근본적인 요소는 북한의 핵 무기 개발이 미국에게 어떠한 위협을 내포하고 있는가 하는 문제이다. 1차 협상에서 미국은 북한 핵 개발이 안보 위협 요인임을 간과하고 있으며, 결과적으로 북한의 NPT 복귀와 미래의 핵 개발 저지에 주력하였다. 반면 2차 협상에서 미국은 북한의 완전한 핵 개발 포기를 요구하고 있다. 이는 북한 핵이 미국 안보에 대한 실제적 위협이며, 미국의 세계 평화 전략에 지속적인 위협 요소가 된다는 사실을 인식하고 있기 때문이다. 따라서 협상 결과로부터 추론되는 미국의 협상은 1차 협상 시 북한의 핵 개발 진전을 저지하는 소극적 목적에서 2차 협상에는 북한 핵 개발의 완전한 포기를 추구하는 적극적 목적으로 변화되었다.

이처럼 협상 목적이 달라졌음은 해결 방법과 대책이 달리 요구되고 있음을 의미한다. 실제로 미국의 대북 협상은 전략과 전술 차원에서

많은 변화를 보였다.

전략 측면에서 보이는 미국 변화 중 하나는 북한 핵에 대한 인식의 차이로부터 나타나는 동북아 전략의 변화이다. 종래 미국은 북한 핵 개발 문제를 세계 평화 전략에 대해 종속적 위치에 있는 부분으로 이해해왔다. 그러나 2차 핵 협상에 임하는 미국의 태도는 북한 핵의 독립적 위협을 인정하고, 동북아 안정 문제와 북한 핵 개발 저지를 연계시키고 있다.

전략 차원에서 보이는 또 하나의 변화는 문제 해결 수준의 차이 문제이다. 미국이 요구하고 있는 해결은 투명하고도 불가역적인 핵 개발 포기이다. 이는 제네바 합의에서 보여준 미국의 양보적 태도와는 다른 것으로, 북한을 신뢰하지 못하는 이유에서 출발한다.

위에서 보듯이 미국의 대북한 협상 전략은 협상 목적의 확대, 명분과 수단의 강화, 참여자의 확대로 북한에 대한 압력을 증대시키고 있으며, 이러한 태도는 강경한 경쟁 전략 중시로 분석된다.

1·2차 협상 사이에 보이는 전술상의 차이는 크다. 시간의 긴급성 문제가 없는 가운데, 국민의 지지를 받는 미국의 대북 압력은 경쟁 전략 하에 공세적이고 능동적인 성격을 보였다. 북한이 사용해 온 지연 전술을 원용하고 있으며, 대북 봉쇄와 물리력 사용 가능성을 부정하지 않는 위협 전술을 지속적으로 사용하고 있다. 또한 국제 환경 변화를 바탕으로 반테러와 비대칭 위협을 경계하는 국제 공조 유도 부분도 전술 차원의 변화이다.

이렇게 보면 북미 협상에서 미국의 협상은 수세적이고 타협적인 방향으로부터 공세적이고 비타협적인 방향으로 성격이 변화되어 왔다. 또한 그 내용은 실리적이며, 북한의 협상 태도 변화에 대응하는 현실주의적 모습을 갖고 있다고 할 수 있다.

5. 결론 : 북핵 문제 전망과 우리의 해결 과제

북한 핵 개발 문제를 대상으로 한 1·2차 협상에서 북한은 협상 환경의 이용과 전략 및 전술로 대표되는 협상 기술을 통해 그들의 요구 사항을 관철하는 모습을 보였다. 그 결과 북한은 1차 협상에서 핵 개발 의혹을 잠정적이거나 덮어둘 수 있었으며, 중유 및 경수로 제공을 약속 받아 성공적인 협상을 진행한 것으로 평가되었다. 이후 2차 협상에서도 북한은 NPT 체제하에서 부정되어야 할 핵 개발 문제를 수단으로 미국과 체제 안전 보장과 경제 지원을 요구하고 있다. 이는 핵을 포기하는 대신 북한 체제의 안전을 보장받는 생존 전략 차원의 문제라 할 수 있다.

그러나 미국의 대북 협상이 변화함에 따라 북한은 1차 협상 결과를 2차 협상에서도 기대하기 어려울 것 같다. 미국의 협상은 북한 핵 개발 문제에 대해 양보하지 않는다는 강경함을 유지하고 있으며, 협상 결과를 미국의 동북아 지역 안정화 결정 요인으로 연결짓고 있다. 더욱이 미국은 중국과 러시아를 다자 회담 구조에 동참시킴으로써 북한에 대한 압력을 증폭시키는 데 성공하고 있다. 이러한 미국의 태도는 동북아 패권의 안정적 유지와, 지역 내 핵 도미노 현상 발생 가능성을 제거하는 문제에 양보가 어려운 입장을 보여주는 것이다.

결국 북한 핵 개발 포기는 북미 각자의 협상 목적에 따르면 합의가 어려운 이슈이며, 협상은 장기적으로 진행될 수밖에 없을 것이다. 특히 북한은 생존을 위한 새로운 돌파구가 마련되지 않는다면, 핵무장의 위험을 감수하는 길 외의 대안이 없다.⁵²⁾

52) 이 상황에 대해 다수의 학자들은 북한의 핵 보유 의도가 상존한다고 주장한다. 전성훈, “북한 핵사태와 한국안보”(2003 한국국제정치학회 추계학술회의, 2003.9.23).

따라서 북미간 협상 목적에 따른 전략·전술적 갈등이 증폭되어 한반도에 긴장 상태가 높아지는 경우 중재자의 역할이 증대될 수밖에 없다. 그러나 문제의 근본적 해결 방안이 북미 양자 사이에서 마련될 가능성은 불투명하며, 이는 최종적으로 다자 회담 참여자와 한국의 공동 부담으로 남게 될 것이다. 한국에게는 미국의 동북아 지역 패권 레짐 유지와 한반도 평화 구축 문제 모두를 소홀히 할 수 없는 상황이며, 그 해결은 북한이 핵 개발 포기 여부에 달려 있기 때문이다.

북미 협상 진행과 관련, 향후 한국의 대비 방안은 미국과의 관계, 북한의 안정화, 주변 국가와의 국제 공조 방향 등에서 마련되어야 할 것으로 보인다.

미국의 경우 대북 협상을 경쟁적 방향에서 공세적이고 위협적으로 추진한다. 이러한 협상 태도가 심화되는 경우 한반도의 안정에 도움이 되지 못하므로, 한국으로서는 일정 부분 미국의 역할을 분담해야 할 것으로 보인다. 한미 동맹의 공고화와 주한 미군의 위상 안정화를 인정하여 미국의 대북 협상 수위를 조절해 나가는 것도 방법의 하나가 될 것이다.

북한의 생존 문제와 관련, 북한이 핵 개발을 추진하지 못하도록 남북 관계, 북일 관계의 진전을 모색할 필요가 있다. 현재의 남북 관계를 발전시키고, 일본과의 긴장 상태를 줄여 나가도록 함으로써 북한의 생존이 핵 개발에 의존적이지 않은 상황을 만들어 가야 할 것이기 때문이다.

한편 중국과 러시아가 포함된 다자 구도에서 참여자 사이에 잦은 의견 교환을 통해 외교적 견해 조율이 원만히 이루어지도록 해야 한다. 이는 북한에 대한 공동의 압력과 감시를 가능하게 하는 것은 물론, 북한을 개혁과 개방의 방향으로 나아가게 하는 현실적 대안일 수 있다.

참고문헌

〈2차 자료〉

- 김도태, 『남북한 협상행태 연구』(서울: 민족통일연구원, 1994).
- , 『북한의 협상진술 특성 연구』(서울: 민족통일연구원, 1994).
- , “북한의 국가이익과 협상태도 변화”, 『협상연구』, 제6권 제2호(2001).
- , “북한의 핵협상 관련 전략 진술 연구”, 『협상연구』, 제5권 제1호(1999).
- 김영호, “북핵문제와 한미관계: 현황과전망”, 『통일정책연구』, 제12권 1호(2003).
- 김용호, “북한의 대미핵협상의 특성과 교훈”, 『통일경제』, 3월호(1995).
- 라미경, “미국의 행정치변화와 최근 한반도 정세”, 민족통일협의회 통일문제세미나(2003.7.18).
- 민족통일연구원, 『북한 핵문제와 남북관계』, 연례정세보고서, 94-01(1994).
- , 『통일환경과 남북한관계: 1993~연례정세보고서(1993)』.
- , 『통일환경과 남북한관계: 1994~1995』, 연례정세보고서 94-02(1994).
- 민주평화통일자문회의사무처, 『통일논의리뷰』, 통권 4호(2002, 4/4분기).
- , 『통일논의리뷰』, 통권 5호(2003, 1/4분기).
- , 『통일논의리뷰』, 통권 6호(2003, 2/4분기).
- 박종철, “북미간 갈등구조와 협상 전망”, 『통일정책연구』, 제12권 1호(2003).
- 서보혁, “1994년 제네바합의와 북미 핵협상의 교훈”, 『한반도 문제와 새로운 협상 패러다임』, 한국정치학회 추계학술대회(2003.10).
- 송종환, 『북한 협상행태의 이해』(서울: 오름, 2002).
- 이상현, “북핵문제 해결을 위한 협상전략”, 『한반도 문제와 새로운 협상 패러다임』, 한국정치학회 추계학술대회(2003.10).
- 이수석, “북한과 미국의 협상전략에 대한 평가: 2차북핵위기를 중심으로”, 『한반도 문제와 새로운 협상 패러다임』, 한국정치학회 추계학술대회(2003.10).
- 전성훈, “북한핵사태와 한국안보”, 한국국제정치학회 추계학술회의(2003.9).
- 조운영, “남북한 협상의 변화와 지속성: 협상이론관점에서 본 남북한 협상의 특징”, 『한반도 문제와 새로운 협상 패러다임』 한국정치학회 2003년 추계학술대회(2003.10).
- 최진욱, “북미관계진로와 미국의 정책”, 한국국제정치학회 추계학술회의(2003.9).
- 통일연구원, 『통일환경 및 남북한관계 전망: 2002-2003』, 연례정세보고서(2002).
- 통일원, 『남북한 통일·대화 제의 비교』 통일원 남북회담사무국, 제3권(1993).
- , 『남북한 통일·대화 제의 비교』 추록, 통일원 남북회담사무국(1994).
- Pruitt, Dean G., “Strategy in Negotiation”, in Kremenyuk, Victor A.(ed.), *International Negotiation*(Sanfrancisco, California: Jossey-Bass Inc., Publi-

shers, 1991).

『국민일보』.

『동아일보』.

『조선일보』.

『중앙일보』.

『*The New York Times*』.

『*The Washington Post*』.

『*The Washington Times*』.

Abstract

North Korea-U.S. Dialogue on the Nuclear Issue: North Korea's Attitude Change and U.S. Choices

Do Tae Kim(Chungbuk Univ.)

The focus of this article is to analyze dialogue between North Korea (NK) and the United States to resolve North Korea's nuclear Issue. Dialogue between the two countries has undergone a transformation according to changes in the negotiation environment and the characteristics of NK's nuclear Issue. Especially, the 9/11 terrorist attacks sharpened NK's image as a rogue state by connecting terrorism with nuclear weapons and the United States has taken a tough attitude towards terrorism.

Through analysis, North Korea's negotiation is characterized by the rationality of balancing negotiation techniques with environmental conditions. NK led a successful dialogue with an agreement renouncing only future nuclear programs in the first round of negotiations in 1994. Therefore it could hide its past nuclear achievements through the decision. NK's dialogue was pseudo-negotiation inconsistent with the purpose of its agenda, and only served to maximize negotiation

interests. However, in the recent second round of dialogue, NK has faced the U.S. demand to absolutely abandon its nuclear program. NK is expected to carry out normal negotiations with the intention of maximizing outside support for renouncing its nuclear program.

In the case of the United States, after learning of the negotiation tactics of NK through the first round of dialogue, it now chooses an obvious purpose and transparent process for the second round of dialogue with NK. Watching for incongruity in NK's purpose and agenda in the negotiations, the United States has emphasized the purpose of its dialogue which is to have NK abandon its nuclear weapons program. It has also turned this bilateral dialogue into multilateral talks which include mediators or arbitrators. Multilateral talks are advantageous to the United States in controlling and watching NK's actions in and reactions to the system of dialogue.

Regarding the promotion of the relationship between South and North Korea, three meaningful ideas are proposed as follows: One is to divide the U.S. role in managing NK to regulate U.S. pressure. The second is to offer alternatives other than a nuclear program for NK's survival. The third is to accomplish efficient diplomacy with neighboring countries such as China and Russia in order to stabilize security in East Asia.

Key Words : NK's nuclear issue, negotiation environment, nuclear program, terrorism, negotiation techniques, pseudo-negotiation, normal negotiation, multilateral talks, mediator