현대북한연구, 10권 1호(2007), © 2007 북한대학원대학교, pp. 86~121.

제2차 북핵문제와 미북 간 대응전략*

미국의 강압전략과 북한의 맞대응전략

양무진(북한대학원대학교 교수)

1. 서론

2002년 10월 3~5일 미 국무부의 제임스 켈리(James Kelly) 동아시아 태평양 차관보가 대북특사로 평양을 방문했다. 켈리의 대화 상대자는 북한 외무성 김계관 부상과 강석주 제1부상이었다. 미국은 켈리 특사가 귀국한 후 11일째인 10월 16일 국무부 대변인을 통해 "켈리 특사의 방북 시 북한이 핵무기 개발 계획을 시인했다"[1]는 성명을 발표했다. 성명에서 나타난 '북한의 시인'은 국제적 이슈로 확산되었다. 국제사회는 '제2차 북핵문제의 대두'로 부르는 데 주저하지 않았다. 바

* 이 연구결과물은 2006학년도 북한대학원대학교 학술진흥연구비 지원에 의하여 이루어졌음.

1) 리차드 바우처(Richard Boucher) 대변인은 북한의 비밀 핵무기 개발은 제네바 기본합의서·핵확산방지조약·국제원자력기구 안전조치 협정·한반도 비핵화 공동선언 등도 위반했다고 지적했다.

로 미국의 일방주의적 힘이 발로된 셈이다.

북한은 미국의 성명 발표 9일 후인 10월 25일 외무성 대변인 담화를 통해 공식 입장을 밝혔다. "미국 특사는 아무런 근거 자료도 없이 우리가 핵무기 제조를 목적으로 농축 우라늄 계획을 추진하여 조미기본합의문을 위반하고 있다고 걸고 들었다. …… 우리는 미국 대통령 특사에게 미국의 가중되는 핵 압살 위협에 대처해 우리가 자주권과 생존권을 지키기 위해 핵무기는 물론 그보다 더한 것도 가지게 되어 있다는 것을 명백히 말해주었다"[2]고 밝혔다. 북한의 주장은 핵무기 개발 계획의 시인이라는 미국의 성명을 완전히 부인한 것이다. 그러나 북한의 주장은 국제적인 관심을 끌지 못했다. 국제사회의 대북 불신이 확인된 셈이다.

2002년 11월 14일 뉴욕에서 개최된 한반도에너지개발기구(이하 KEDO) 집행이사회는 "북한이 핵개발 계획 폐기에 나서지 않을 경우, 대북 중유지원을 12월분부터 중단할 것"[3]이라는 성명을 발표했다. 실제적인 제재조치로서 대북 강압전략의 이행을 예고한 것이다. 12월 12일 북한 외무성 대변인은 미국이 제네바 합의를 이행하지 않았기 때문에 핵동결은 무의미하므로 동결된 원자력 발전소를 가동하겠다는 담화를 발표했다.[4] 2003년 1월 10일에는 정부성명을 통해 핵확산방지조약(이하 NPT) 탈퇴를 발표했다.[5] 강경에는 강경으로 대응하겠다는 북한의 맞대응전략을 예고한 셈이다.

2003년 2월 12일 비엔나에서 개최된 국제원자력기구(이하 IAEA) 특

2) 『조선중앙통신』, 2002년 10월 25일 참조.

3) 『연합뉴스』, 2002년 11월 15일.

4) 『조선중앙통신』, 2002년 12월 12일.

5) 위의 통신, 2003년 1월 10일.

별이사회는 '북핵문제를 유엔 안보리에 회부하는 결의'를 채택했다.[6] 4월 18일 북한 외무성 대변인은 '폐연료봉에 대한 재처리 작업이 진행 중'이라는 발표를 했다.[7] 2003년 4월 23~24일 북경에서 북·중·미 3자회담이 개최되었다.[8] 북미 간 강경 대 강경으로 달리다가 중국의 중재로 대화가 형성되었다. 중재자로서 중국의 역할이 돋보이는 대목이다.

2005년 2월 10일 북한 외무성은 성명을 통해 핵무기 보유국임을 밝혔다.[9] 기존의 NCND(긍정도 부정도 아닌) 정책을 수정한 셈이다. 미국은 북한의 성명이 핵무기 '보유 선언'이 아니라 '보유 주장'이라는 입장을 보였다. 북한의 성명을 무시한 셈이다. 북한의 핵개발 추진 의혹만 가지고 '제네바 합의 위반'이라고 강하게 몰아붙이던 미국이 북한의 핵무기 보유 선언을 무시한 것은 이해하기 어렵다. 북한은 2006년 10월 9일 지하핵실험을 강행했다.[10] 3주일 후인 10월 31일 북경에서의 북·미·중 비공식 3자 접촉에서 북한은 '핵폐기 용의'를 밝혔다.[11] 핵무기 보유국가 선언과 핵실험을 한 상태에서 모든 핵을 폐기할 용의가 있음을 밝힌 것도 이해하기 어렵다.

2006년 11월 7일 미국의 중간선거가 막을 내렸다. 결과는 민주당의 승리였다. 강경파인 럼스펠드 국방장관이 경질되었다. 다수의 전문가들은 큰 틀에서 미국의 대북정책은 변화하지 않을 것으로 전망했다. 의회가 대북정책에 크게 영향을 미치지 못한다는 점, 민주당의 북핵불

6) 『연합뉴스』, 2003년 2월 12일.
7) 『조선중앙통신』, 2003년 4월 18일.
8) 『연합뉴스』, 2003년 4월 25일 참조.
9) 『조선중앙통신』, 2005년 2월 10일 참조.
10) 위의 통신, 2006년 10월 9일 참조.
11) 『연합뉴스』, 2006년 10월 9일; 『조선중앙통신』, 2006년 10월 10일 참조.

용이 공화당의 부시 행정부와 별 차이가 없다는 점, 북핵문제를 실재로 다루는 강경파인 체니 부통령이 건재하다는 점 등을 불변의 근거로 내세웠다. 그러나 중간선거 이후 미국의 정책변화 모습은 곳곳에서 감지된다. 전략적 변화인지 전술적 변화인지의 분석이 요구되는 대목이다.

미국의 일방주의적 힘은 북핵해결에 큰 영향을 미치지 못했다. 북미 간의 불신은 협상 분위기를 손상시키기도 했다. 북한은 핵무기 보유 선언을 했고 핵실험까지 했다. 미국은 이를 무시하고 국제적 제재로 맞섰다. 고농축우라늄(이하 HEU)의 존재 여부와 경수로 제공문제로 북미 간은 첨예한 대립을 보였다. 첨예한 대립 속에서도 9·19 북핵 공동성명이 도출되었다. 북한의 위폐문제는 북핵문제와는 직접적인 관련이 없다. 그러나 위폐문제는 6자회담을 지연시키는 데 영향을 미쳤다.

본 연구는 제2차 북핵문제의 진행과정에서 미국과 북한의 대응전략을 고찰하는 것이 목적이다. 이론적 배경은 '강압전략과 맞대응전략'[12] 이론을 차용했다. 북미 간 협상에 대한 기존 연구는 협상목표와 전략전술에 초점을 맞추어왔다. 이러한 협상목표와 전략전술은 백화점식으로 나열된 수준이었다. 특히 일방의 전략에 대한 상대방의 대응전략을 함께 다루는 것이 미흡했다. 따라서 본 논문은 기존 연구의 미흡한 점을 염두에 두면서 북미 간 대응전략을 중점적으로 고찰했다. 연구의 대상 시기는 2002년 10월부터 2006년 12월까지이며, 연구방법은 문헌분석이 중심이다.

---

12) 협상의 전략·전술은, 양무진, "북한의 대남협상전략 유형"(경남대 대학원 정치학 박사학위논문, 2002) 참조.

2. 이론적 배경

1) 강압전략(Coerctive Strategy)

강압은 협상의 한 수단으로서 "조직적 폭력 사용이 가능하지만 자제하도록 유도함으로써 상대 적국이 폭력에 의지하지 않고 상대의 행위를 바꾸는 것"[13]으로 정의할 수 있다. 이러한 점에서 토마스 셸링(Thomas C. Schelling)은 강압을 '폭력'에 반대되는 개념으로 이해하는 것이 적절하다고 주장한다. 폭력은 사용되어야만 실효를 발휘하지만 피해를 입힐 수 있는 힘은 유보된 상태에서 가장 큰 위협의 효과를 기대할 수 있다. 피해에 대한 위협에 직면한 상대를 물러서게 하거나 순응하게 만드는 것이다.[14] 이러한 점에서 강압전략은 방어적 혹은 공세적 목적을 위해 총체적인 군사력의 사용을 포함하는 전통적인 군사전략과 구분된다. 강압외교에서 힘은 전통적인 군사전략의 부분으로서 사용되는 것이 아니라 이익의 갈등 문제를 해결하기 위한 좀 더 복잡한 정치적, 외교적 전략의 구성요소이다.[15]

강압전략은 상대방의 갈등이 전쟁에 이르기 전에 위기를 해결하여 국가를 전쟁으로부터 보호하고, 보다 적은 대가를 치름으로써 국가목표를 달성할 수 있다는 데 그 일차적인 유용성이 있다. 또한 전쟁수행 위주의 군사력 운용보다 확전의 위험이 적다는 장점도 가진다. 그러나 강압전략은 상대방의 의도가 진의인지 허위인지 알 수 없는 상황에

13) Thomas C. Shelling, *Arms and Influence* (New Haven, CT: Yale University Press, 1966), p. 3.

14) *Ibid* 참조.

15) Alexander L. George and William E. Simons(eds.), *The Limits of Coercive Diplomacy* (Boulder: Westview Press, 1994), p. 11.

의존하는 전략으로 상대국의 반응에 따라 성공 여부가 결정된다는 한계성을 지닌다.[16]

다니엘 바이먼(Daniel L. Byman)은 강압을 강요와 억지로 나눈다. 강요는 침략자를 정복한 영토로부터 축출한다든지 핵무기 개발에 박차를 가하는 국가가 이를 포기하도록 종용하는 경우처럼 이미 발발한 사태에 대한 원상복구나 기정사실화된 현황의 번복을 시도하는 것을 의미한다. 억지는 인접국가에 대한 침공을 방지한다든지 핵개발을 염원하는 국가의 의지를 꺾는 경우처럼 아직 이루어지지 않은 행위를 미연에 방지하려는 시도를 가리킨다.[17]

알렉산더 조지(Alexander L. George)와 윌리암 시몬(William E. Simon)은 강압외교 사례연구를 통해 강압전략의 성공조건을 제시하고 그중에서 적대국의 인식을 위한 중요한 요인 세 가지를 설명한다.[18] 첫째, 강압국가가 동기의 비대칭성을 창출해 상대국가에 전달하는 것이 중요하다. 둘째, 상대국으로 하여금 강압국가의 요구에 순응하지 않으면 안 된다는 긴박감을 조성해야 한다. 셋째, 시간제한을 두어 상대국가로 하여금 비순응의 경우 감당해야 할 확전에 대한 두려움을 증대시켜야 한다.

강압의 수단은 다양하다. 시기와 지역에 따라 차이가 날 뿐 아니라

---

16) 전재훈, "강압전략의 관점에서 본 연평해전 분석," 『합참』, 14(합동참모본부, 2000), 90쪽.

17) 다니엘 바이먼 외 지음, 이옥연 옮김, 『미국의 강압전략: 이론, 실제, 전망』(서울: 사회평론, 2004), 20쪽. 한편 전통적인 의미에서 강압전략은, 억지와 구분되어 이미 발생한 행동에 대한 대응을 의미하기도 한다. 셸링은 시간과 주도권 측면에서의 분석을 통해 두 개념의 차이점을 논했다. Gorden A. Craig and Alexander L. George, *Force and Statecraft: Diplomatic Problems of Our Time* (New York: Oxford University press, 1983), p. 197.

18) George and Simons(eds.), *The Limits of Coercive Diplomacy*, p. 385.

수단의 효율성, 강압자가 지불할 비용, 전반적인 정치 상황에 따라 다양하다. 크게 강압의 수단은 공습, 침공과 영토 수탈, 핵공격의 위협, 제재와 국제적 고립, 반란세력에 대한 지원 등 다섯 가지로 요약할 수 있다.[19] 공습은 강압자가 사상자를 낼 위협이 거의 없는 경우에 사용되고 첩보와 정확한 공격능력이 뒷받침되면 매우 실제적인 방식이다. 침공과 영토수탈은 강압보다 폭력에 가까운 전략이라고 할 수 있다. 핵공격의 위협은 강압도구로서 사용되고 실제 사용은 매우 제한적이다. 제재와 국제적 고립은 군사적 수단을 포함하지 않으면서 종종 군사적 위협을 강화하기 위해 사용되며, 상대방에게 엄청난 비용을 지불하도록 한다. 이때 제재는 일반적으로 경제적 압력 형태이다. 제재는 비용이 낮다는 점이 장점이지만 군사력을 사용하는 다른 수단과 비교했을 때 상대적으로 온화한 것이 단점이다.[20] 정치적 고립은 다른 형태의 강압보다 자주 쓰이는 수단인데, 종종 군사력의 압력을 수반한다. 반란세력에 대한 지원은 상대방에 대한 강압적 압력을 행사하는 또 다른 통상적 수단이다. 반란에 대한 지원은 정부를 약화시키는 수단이 되지만, 동시에 정권의 권한을 강화함으로써 역공을 일으킬 수도 있다.

강압의 전술로는 위협과 경고, 최후통첩 등이 있다. 위협은 상대가 응하지 않으면 손실을 보도록 하겠다는 적극적인 의사표시이고, 경고는 상대가 응하지 않으면 그 결과 손실이 발생될 것이라는 사전통고이다. 가장 자주 사용되는 전술은 위협이라고 할 수 있는데, 위협은 실행될 수 있다는 믿음이 있어야 효용성을 지닌다. 또한 위협은 적절한 수준의 강도를 유지해야 한다. 너무 미약한 위협은 무시되거나 반

19) 다니엘 바이먼 외, 『미국의 강압전략: 이론, 실제, 전망』, 110~147쪽 참조.

20) David A. Baldwin, "The Sanctions Debate and the Logic of Choice," *International Security*, vol. 24, no. 3(Winter 1999~2000), pp. 80~117 참조.

발을 사기 쉽고, 너무 큰 위협은 거부되거나 반항을 불러오기 쉽다. 위협의 결과에 따라 강압자는 응징과 보상을 하게 된다. 상대방이 요구사항을 들어주지 않거나 양보를 하지 않는 경우에 가해진 징벌이 응징이고, 상대방이 요구사항을 들어주거나 양보를 한 것에 대해 제공된 대가가 보상이다. 최후통첩은 "좋으면 받고 싫으면 관둬라(take-it-or-leave-it)"는 식이다. 기간을 정해놓고 수락이나 거부의 양자택일을 강요하고 응하지 않을 경우 징벌을 가하겠다는 최후의 위협이라고 할 수 있다.[21]

2) 맞대응전략(Tit-for-Tat Strategy)

맞대응전략은 게임이론의 전략 중 하나로 '반복적인 죄수의 딜레마'에 매우 효과적이다. 이것은 1980년경 로버트 액슬로드(Robert Axelrod) 교수의 두 토너먼트(tournament)에서 아나톨 라포포트(Anatol Rapoport) 교수가 처음 소개했다. 영어적 의미로는 '대등한 복수(equivalent retaliation)'를 말하며, 이 전략을 사용하는 행위자는 처음에는 협조적이며, 그 다음부터는 상대편의 행동에 따라 대응한다. 만약 상대편이 협조적이었다면 행위자는 협조적이다. 상대편이 그렇지 않았다면 행위자는 비협조적이다. 이것은 생물학에서 호혜적 이타주의의 개념과 상응되는 것이라고 할 수 있다.

맞대응전략은 상대방으로 하여금 행동의 패턴을 인지하도록 하여 자신의 전략선택 결과를 예측하고 스스로 행동변화를 일으키게 하는 전략이라고 할 수 있다.[22] 협상 당사자가 편견에 따라 대립관계에서

---

21) 신국호, 『상생으로 가는 협상전략』(서울: 종합출판, 2005), 194~197쪽 참조
22) 리언 시걸 지음, 구갑우·김갑식·윤여령 옮김, 『미국은 협력하려 하지 않았다』

긴장완화 또는 긴장을 확대재생산하려고 할 때 유용하게 사용할 수 있는 전략이다. 그러나 자신이 먼저 협조적인 자세를 취하려는 자세가 부족하기 때문에 대립을 격화시키는 경우가 종종 있다.

맞대응전략은 다섯 가지 조건에 의존하는 경향이 있다.[23] 첫째, 도발하지 않으면 행위자는 항상 협력할 것이다. 둘째, 도발하면 행위자는 복수할 것이다. 셋째, 행위자는 용서하는 데 빠르다. 넷째, 행위자는 한 번 이상 상대편과 경쟁할 '좋은 기회'를 가져야 한다. '좋은 기회'의 정의는 죄수의 딜레마에서 나오는 보수행렬(payoff matrix)에 의존하는데, 중요한 것은 처음 협력으로부터 발생하는 가능한 손실보다 더 높은 장기적 보상을 산출하는, 벌과 용서의 반복이 충분할 만큼 경쟁이 오래 지속되어야 한다는 것이다. 이 때문에 '맞대응전략'은 '반복적인 죄수의 딜레마'에 효과적이다. 다섯째, 경쟁을 의미 있게 만드는 것인데, 경쟁의 끝이 행위자에게 미리 알려져서는 안 된다는 점이다. 예를 들어, 행위자가 다음 게임이 마지막 것이 될 것을 안다면, 자연스럽게 더 높은 점수를 위해 행위자는 상대를 배반할 것이다. 마찬가지로, 다음 두 게임이 마지막 게임이 될 것이라는 것을 안다면 행위자는 두 번 배반할 것이다.

죄수의 딜레마 게임이 무한대로 반복되면, 반복게임에서 각 행위자는 미래에 자신이 얻을 이득에 많은 관심을 가질 수 있다. 이러한 상황에서 양측은 단순히 협조 또는 배반이라는 이원적 전략뿐만 아니라 앞선 게임에서 상대방이 보여준 전략에 따라 자신의 전략을 선택할 수 있다. 일례로 상대방이 맞대응전략을 취하고, 내가 협조를 한다면

(서울: 사회평론: 1999), 344쪽.

23) Robert M. Axelrod, *The Evolution of Cooperation* (New York: Basic Books, 1984) 참조.

상대방도 협조를 할 가능성이 높다. 이것이 지속되면 '협조전략'이 된다. 반대로 상대방의 협조에 대해 내가 배반한다면 다시 상대방도 배반할 가능성이 높다. 이것이 지속되면 '배반전략'이 된다.[24]

맞대응전략의 특징은 대략 두 가지로 요약된다. 첫째, 상대가 협력하는 한 자신도 협력해 불필요한 갈등을 피하고, 둘째, 행위 패턴을 분명히 하여 상대로 하여금 그에 적응할 수 있도록 하는 것이다. 이 전략은 중앙권위체가 없고 행위자들이 이기적이더라도 협력이 여전히 가능하다는 점을 시사한다. 요컨대 무조건 배신만이 지배하는 세계에서도 협력은 가능할 수 있다. 다시 만날 가능성이 거의 없는 분산된 개인들만 존재할 경우 협력의 가능성은 거의 없다. 그러나 개인이나 집단의 삶이 독립되지 않고 일정하게 공유되고 상호주의 원칙을 따를 때 협력은 일어날 수 있다. 협력이 일어나려면 참여자들이 다시 만날 가능성이 높고 미래에 관심을 가져야 한다. 그래야만 협력의 진화가 될 수 있다.[25]

---

24) 김재한, 『게임이론과 남북한관계』(서울: 한울아카데미, 1995), 14~16쪽 참조.

25) 로버트 갈루치(Robert Galluci)는 90년대 북미 제네바 합의 과정을 '맞대응전략'의 정신에 입각해 진행했다고 진술했다. Robert Galluci, "Progress and Challenges Toward Denuclearizing the Korean Peninsula: A Briefing on the Status of the Agreed Framework," Arms Control Association Conference (Wednesday, April, 10, 2002).

3. 제2차 북핵문제의 전개

1) 북핵문제의 대두: 시인과 부인 공방

제2차 북핵 의혹(HEU)은 1990년대 말부터 간간히 제기되기 시작했다. 미 클린턴 행정부 당시 의회의 대북정책검토그룹이 작성한 보고서에 의하면, "북한은 1994년 이후 핵개발을 위해 파키스탄과 러시아 등으로부터 지원을 모색해왔고 …… 유럽과 일본에서 이중용도품목의 획득을 시도했다"고 밝히면서 "우라늄 농축기술과 핵관련 고폭 실험을 포함해서 핵개발이 지속되고 있다는 중요한 증거가 있다"[26]고 명시하고 있다. 2000년 3월 클린턴 대통령도 북한의 HEU 프로그램 존재를 간접적으로 확인했다.[27]

2002년 10월 3~5일 미 국무부 동아시아태평양 차관보 제임스 켈리가 부시 대통령의 특사 자격으로 평양을 방문했다. 열흘 후 10월 16일 미 국무부 바우처 대변인은 '켈리 특사의 방북 시 북한이 핵무기 개발 계획을 시인했다'는 성명[28]을 발표했다. 같은 날 한국도 미국과 동일한 발표를 했다.[29] 제2차 북핵문제가 한미당국의 공식발표로 국제적 이슈로 대두되었다. 10월 19~22일 평양에서 제8차 남북장관회

---

26) North Korea Advisory Group, *Report to the Speaker U.S. House of Representatives* (November 1999). 이 그룹은 1999년 8월 당시 미하원의장이 지난 5년간 (1994. 11~1999.7) 미국에 대한 북한의 안보위협이 증가했는지의 여부를 검토하도록 요청함으로써 구성되었음.

27) Bill Gertz and Rowan Scarborough, "Inside the ring," *The Washington Times* (March 3, 2000).

28) 『연합뉴스』, 2002년 10월 17일.

29) 『중앙일보』, 2002년 10월 17일.

담이 개최되었다. 북측은 남측 회담 관계자들에게 '켈리와의 대담'을 언급하면서 '결코 HEU에 의한 핵개발 시인'은 하지 않았음을 강조한 것으로 알려지고 있다. 그러나 남북은 "핵문제를 비롯한 모든 문제를 대화의 방법으로 해결하도록 적극 협력하기로 한다"는 등 공동보도문을 발표했다.

10월 25일 북한 외무성 대변인은 담화를 통해 'HEU에 의한 핵개발 시인을 부인'하면서 '북미 불가침 제의'를 했다.[30] 'HEU 프로그램의 시인 여부'에 대한 북미 간의 논쟁은 가열되었다. 대북특사 켈리 차관보의 평양 채류기간 중, 10월 3일 첫 번째 회담은 켈리 차관보와 김계관 외무성 부상 간에, 4일 두 번째 회담은 켈리와 강석주 외무성 제1부상 간에 열렸다.

첫 번째 회담에서 켈리 차관보는 "우리는 최근 북한이 고농축우라늄 핵개발 계획을 갖고 있다는 정보를 확보했다. ……북한은 비밀스러운 핵개발 계획을 즉각적이고 가시적으로 해체해야 한다"고 주장했다. 이에 대해 북한의 김계관 부상은 "그런(HEU) 계획은 없고, 미국이 날조한 것"이라고 대응했다.[31]

두 번째 회담에서 강석주 제1부상은 "우리는 …… 자주권과 생존권을 지키기 위해 핵무기는 물론 그보다 더한 것도 가지게 되어 있다"고 말했다.[32]

북한은 2002년 10월 25일 외무성 대변인 담화를 통해 자신들의 입장을 좀 더 분명히 했다. "미국특사는 아무런 근거 자료도 없이 우리가 핵무기 제조를 목적으로 농축 우라늄 계획을 추진하여 조미기본합

30) 『조선중앙통신』, 2002년 10월 25일.

31) 미국과 북한의 주장은, 『중앙일보』, 2004년 10월 11일 참조.

32) 위의 신문, 2004년 10월 12일 참조.

의문을 위반하고 있다고 걸고 들었다. …… 우리는 미국 대통령 특사에게 미국의 가중되는 핵 압살 위협에 대처하여 우리가 자주권과 생존권을 지키기 위해 핵무기는 물론 그보다 더한 것도 가지게 되어 있다는 것을 명백히 말해주었다"고 밝혔다.[33] 그러나 미국은 강석주의 발언에 대해 "물론 우리는 핵 프로그램을 가지고 있다. 그것보다 더 강력한 것도 있다"고 해석했다.[34]

2) 3자회담: 대화형식과 선결조건 논쟁

제2차 북핵문제 대두 후 미국과 북한은 '대화를 통한 평화적 해결'에는 어느 정도 공감대가 형성되었다. 그러나 대화형식과 선결조건에 대한 입장은 상반되었다. 미국은 북미 양자회담에 의한 '제네바합의'는 실패했다는 선입견하에서 북핵문제 해결을 위한 다자대화를 추구했다. 북한은 핵문제는 북미 간의 문제이며 미국의 대북적대시정책의 산물인 만큼 북미 양자회담을 통해 풀어나가야 할 문제라는 입장을 견지했다. 2003년 1월에 접어들면서 5자(남·북·미·중·러), 6자(남·북·미·중·러·일) 등 여러 형태의 다자협의체 구상이 대두되었다.

2003년 1월 10일 북한은 정부성명을 통해 NPT 탈퇴를 공식 발표했다.[35] 1월 28일에는 외무성 대변인 담화를 통해 다자협의체가 대북압력행사용이라면서 참여거부를 분명히 했다. 한국은 1월 27~29일 대통령 특사로 임동원 외교안보통일 특별보좌관을 평양에 파견했다.

---

33) 『조선중앙통신』, 2002년 10월 25일 참조.

34) 이러한 해석은 당시 회담에 참여하면서 한국어가 가능했던 김동현(통역), 데이비드 스트로브 국무부 한국과장, 그리고 국무부 소속 여직원 등 세 사람이 세 번의 회의를 거쳐 '북한의 시인'으로 결론을 내린 것으로 알려지고 있다.

35) 『조선중앙통신』, 2003년 1월 10일.

임 특사는 북측에게 'NPT 탈퇴선언 철회, 핵동결해제 원상복구 촉구, HEU 프로그램의 해명 및 폐기 후 대미 대화' 등을 강조했다.[36] 2월 12일 비엔나에서 개최된 IAEA(국제원자력기구) 특별이사회에서 '북핵 문제를 유엔 안보리에 회부하는 결의'를 채택했다.[37]

3월 중순 첸지천 부총리를 단장으로 한 중국 대표단이 비밀리에 평양을 방문했다. 중국 대표단은 김정일 국방위원장에게 '다자대화'에 나설 것을 권고했다. 김 위원장은 '핵무기를 개발할 의사는 결코 없다'면서 중국의 적극적인 중재를 요청한 것으로 알려지고 있다. 3월 31일 북한의 유엔대표부 한성렬 차석대사는 잭 프리처드(Jack Prichard) 미 대북교섭 담당대사와의 뉴욕접촉에서 3자회담에 응할 용의가 있음을 밝혔다. 잭 프리처드 대사도 대북적대시정책을 전환할 용의가 있음을 내비쳤다. 4월 12일 북한 외무성 대변인은 조선중앙통신 기자회견을 통해 대화형식에 구애받지 않겠다는 입장 표명으로 다자대화 참여 가능성을 시사했다. 그러나 4월 18일 북한 외무성 대변인은 '폐연료봉에 대한 재처리 작업이 진행 중'이라는 발표를 했다.[38]

2003년 4월 23~25일 북경에서 북·중·미 3자회담이 개최되었다.[39] 북한은 실질적인 북미 간 양자회담이라고 주장했고, 미국은 축소된 다자회담이라는 입장을 견지했다. 회담에서 미국은 '선 핵포기'를, 북한은 '선 대북적대시정책 포기'를 강조했다.

---

36) 북측은 한국의 권고에 대해 '구체적으로 검토 후 추후에 입장을 밝히겠다'는 뜻을 표한 것으로 알려지고 있다. 『문화일보』, 2003년 1월 30일 참조.

37) 『연합뉴스』, 2003년 2월 12일.

38) 『조선중앙통신』, 2003년 4월 18일.

39) 『연합뉴스』, 2003년 4월 25일 참조.

3) 6자회담: 대화와 대결의 양립

2003년 4월 25일 3자회담의 결과 설명 차 한국에 온 미국의 켈리 차관보는 차기 회담부터 한국과 일본의 참여가 필수적임을 강조했다.[40] 7월 31일 러시아 외무부는 박의춘 주러 북한대사가 다자회담에 러시아의 참여를 공식 요청했고, 러시아도 이를 수용했다고 밝혔다.[41] 같은 날 북한은 다자회담의 수용 의사를 한·미·일·중에도 통보한 것으로 알려지고 있다. 8월 13일 북한 외무성 대변인은 담화를 통해 '6자회담 참가'를 공식 발표했다.[42]

2002년 10월 북핵문제 대두 후 2006년까지 4년 동안 6자회담은 다섯 차례 개최되었다. 두 차례의 실무회의도 열렸다. 제1차 6자회담은 2003년 8월 27~29일 북경에서 개최되었다. 한국의 외교차관보 이수혁, 미국의 제임스 켈리, 일본의 외무성 국장 야부나카 미토리, 북한의 외무성 부상 김영일, 중국의 외교부 부부장 왕이, 러시아의 외무부 차관 알렉산드르 로슈코프 등이 수석대표로 참여했다. 전체회의를 통한 각국의 기조연설 청취와 기조연설에 대한 추가적 토의, 각국의 양자 및 3자 접촉, 수시의 실무 및 수석대표 접촉 등으로 회담이 진행되었다. 회담 결과에 대해 의장국인 중국이 '의장국 구두 요약' 형식으로 발표했다.[43]

---

40) 『한겨레신문』, 2003년 4월 26일.

41) 『연합뉴스』, 2003년 7월 31일.

42) 『조선중앙통신』, 2003년 8월 13일.

43) 중국은 ① 대화를 통한 핵문제의 평화적 해결 ② 한반도 비핵화 유지 및 북한의 안보관심사 해결 ③ 단계적·동시행동 또는 병행실시 방식 추진 ④ 회담 진행 중 사태악화 및 고조를 초래하는 행동 자제 ⑤ 대화유지, 신뢰증진, 이견축소, 공동인식 확대 노력 ⑥ 6자회담 과정지속과 외교채널을 통해 차기

9월 15~19일 오스트리아 빈에서 개최된 IAEA 총회의에서 "북한은 핵무기 프로그램을 신속하고 투명하며 검증 가능하고 돌이킬 수 없는 방식으로 폐기를 이행해야 한다"는 북핵 결의안을 채택했다.[44] 10월 2일 북한 외무성 대변인은 담화를 통해 '8,000여 대의 폐연료봉에 대해 재처리를 성과적으로 끝냈음'을 밝혔다.[45] 11월 3~4일 KEDO 비공식 집행이사회에서는 경수로 사업을 1년간 중단한다는 데 합의했다. 2004년 2월 3~6일 개최된 제13차 남북장관급회담에서 '핵문제의 평화적 해결을 위해 결실 있는 제2차 6자회담이 되도록 협력한다'는 것을 공동보도문에 포함시켰다.[46]

제2차 6자회담은 2004년 2월 25~28일 북경에서 개최되었다. 북한 수석대표가 외무성 부상 김계관으로 교체되었다. 전체회의, 수석대표 회의, 차석대표 회의, 양자 및 3자협의 등 다양한 협의로 진행되었다. 회담 결과를 의장 성명으로 채택했다.[47] 5월 12~14일 6자회담 제1차 실무그룹 회의가 개최되었다.

제3차 6자회담은 2004년 6월 23~26일 북경에서 개최되었다. 본회담이 열리기 전인 21~22일 제2차 실무그룹 회의가 개최되었다. 본회의는 전체회의, 수석대표 회의, 차석대표 회의가 열렸고, 수시로 양

회담의 시간 및 장소의 조속한 결정 등 여섯 가지를 의장국 구두 요약으로 발표했다. 『연합뉴스』, 2003년 8월 29일 참조.

44) 『연합뉴스』, 2003년 9월 20일 참조.

45) 『조선중앙통신』, 2003년 10월 2일.

46) 『연합뉴스』, 2004년 2월 6일 참조.

47) 의장성명의 주요 내용은 ① 한반도 비핵화에 대한 참가국들의 의지 표명 ② 대화를 통한 평화적 해결에 대한 참가국들의 의지 표명 ③ 2/4분기 내(2004년 6월 내) 북경에서 제3차 6자회담 개최 및 실무그룹의 구성 합의 ④ 핵문제 해결 및 상호 관심사를 다루는 데 있어 '상호 조율된 조치'를 취하기로 합의 등이다. 『연합뉴스』, 2004년 2월 28일 참고.

자 및 3자협의가 이루어졌다. 회담 결과를 의장 성명으로 채택했다.[48]

2004년 9월 이전 제4차 6자회담 개최 합의는 지켜지지 못했다. 2005년 2월 10일 북한 외무성은 성명을 통해 '핵무기 보유'를 선언하면서 '6자회담 참가 중단'을 발표했다.[49] 3월 31일 북한 외무성 대변인은 군축회담 관련 담화를 발표했다.[50] 5월 11일 북한 외무성 대변인은 폐연료봉의 인출이 완료되었음을 발표했다.[51] 6월 17일 한국의 정동영 통일부장관이 대통령 특사로서 북한의 김정일 국방위원장을 면담했고, 김정일 위원장은 한국의 박재규 전 통일부장관, 임동원 전 대통령 특보 등과 오찬 환담을 가졌다.[52] 7월 9일 북한 외무성은 성명을 통해 '6자회담 참가'를 발표했다.[53]

2005년 7월 26~8월 7일 북경에서 제4차 6자회담 1단계회의가 개최되었다. 한국은 외교통상부 차관보 송민순, 일본은 외무성 국장 사사에 겐이치로, 중국은 외교부 부부장 우다웨이로 각각 수석대표가

---

48) 의장성명의 주요 내용은 ① 실무그룹회의 운영에 관한 개념문건의 승인 ② 한반도 비핵화 원칙에 대한 의지 재확인 및 초기 단계 조치들의 조속한 이행 필요성 강조 ③ 말 대 말, 행동 대 행동의 단계적 추진 필요성 강조 ④ 참가국들이 제시한 제안들이 향후 논의의 유용한 기초가 된다는 데 주목하고, 참가국들 간에 이견이 남아 있다는 데 유의하면서, 공통의 기반확대 및 기존 차이점을 줄이기 위한 추가 논의의 필요성 공감 ⑤ 제4차 6자회담은 9월 말 이전 베이징에서 개최키로 원칙적 합의를 하고, 구체적 일자는 실무그룹 회의의 진전을 고려하여 외교경로를 통해 결정 ⑥ 실무그룹 회의를 조속히 개최해 비핵화를 위한 초기 조치들에 관한 세부사항(범위, 검증, 기간) 및 상응조치들을 구체화하고 이를 제4차 6자회담에 건의 등이다. 『연합뉴스』, 2004년 6월 26일 참조.

49) 『조선중앙통신』, 2005년 2월 10일.

50) 『연합뉴스』, 2005년 3월 31일 참조.

51) 『조선중앙통신』, 2005년 5월11일 참조.

52) 『중앙일보』, 2005년 6월 18일 참조.

53) 『조선중앙통신』, 2005년 7월 9일.

교체되었다. 각급의 수많은 접촉 및 양자, 다자 등 다양한 협의가 있었다. 9월 13~19일 북경에서 제4차 6자회담 2단계회의가 개최되었다. 회담 결과를 공동성명으로 채택했다.[54] 잘 알려진 9·19 공동성명이 탄생된 것이다.

2005년 11월 9~11일 제5차 6자회담 1단계회의가 북경에서 개최되었다. 세 차례의 전체회의 등 양자협의가 활발히 이루어졌다. 회담 결과를 의장성명으로 채택했다.[55]

제5차 6자회담 2단계회의를 가능한 한 빠른 시일 내 개최 합의에도 불구하고 회담 개최는 지연되었다. 지연 사유는 BDA 문제를 둘러싼 북미 간 입장 차이였다. 2006년 5월 22일 북한 한성렬 차석대사는 기자회견을 통해 '선 BDA 해결, 후 6자회담 복귀'를 주장했다. 같은 날 글레이저 미 재무부 부 차관보는 "BDA 문제는 국익보호 차원의 방어적 조치이고 6자회담과 전혀 상관없다"고 주장했다. 5월 25일 미 국무부 포스터 과장은 '6월 1~2일 정도에 북한이 미사일 발사를 할 것'으로 예측했다. 7월 5일 북한은 7기의 미사일을 시험 발사했다. 7월 16일 유엔안보리는 대북권고결의안 1695호를 채택했다. 10월 3일 북한은 외무성 성명을 통해 핵실험을 예고했다. 10월 9일 북한은 예고대로 지하핵실험을 강행했다. 10월 15일 유엔안보리는 대북제재결의

54) 9·19 북핵 공동성명의 주요 내용은 ① 6자는 6자회담의 목표가 한반도의 검증 가능한 비핵화를 평화적인 방법으로 달성하는 것임을 만장일치로 재확인 ② 6자는 국제연합헌장 및 국제 규범 준수 약속 ③ 6자는 에너지, 교역 및 투자 분야에서의 경제협력 증진 약속 ④ 6자는 동북아의 항구적인 평화와 안정을 위해 공동 노력 공약 ⑤ 6자는 공약 대 공약, 행동 대 행동 원칙에 따라 금번 합의사항 이행을 위한 상호조율된 조치를 취하는 데 합의 등이다. 보다 구체적인 내용은 『연합뉴스』, 2005년 9월 19일 참조.

55) 의장성명의 요지는 공동성명의 이행 의지 강조와 가능한 가장 빠른 일자 내에 2단계회의 속개 합의 등이다. 『한겨레신문』, 2005년 11월 12일 참조.

안 1718호를 채택했다. 10월 31일 중국의 중재로 북경에서 접촉한 북·중·미 3국은 '6자회담 조기 개최'에 합의했다. 11월 28~29일 중국의 중재하의 북미 양자접촉에서 미국은 '조기 수확(early harvest) 구상'을 북한에게 전달했고, 북한은 연구·검토하여 답변을 주겠다고 했다.

4. 미국과 북한의 대응전략

1) 미국의 강압전략

(1) 경고, 위협, 그리고 무시

2001년 부시 행정부 출범 이후 제네바 합의 위반 여부를 둘러싸고 북미 간의 논쟁이 표면화되었다. 파월 미 국무장관은 2002년 2월 13일 하원 세출위원회 청문회에서 "경수로 건설에 따른 북한 측 의무사항인 핵사찰을 북한이 전면 거부한다면 경수로 건설 전체를 중단할 수 있다"[56]고 밝혔다. 같은 날 콕스(Cox) 등 3명의 하원의원도 공동기자회견에서 "북한이 제네바 합의를 이행하지 않을 경우 대북 경수로 건설을 중단해야 한다"고 주장했다.[57] 헬름스(Jesse Helms) 상원외교위원장은 3월 9일 부시 대통령에게 서한을 보내 북한이 제네바 기본합의에 의거한 국제사찰 의무를 준수하지 않았으므로 이 합의를 파기해야 한다고 주장했다.[58] 미 의회와 행정부의 주장은 북한이 제네

56) 파월 장관의 발언은 미국의 책임 있는 당국자가 공식적으로 제네바 기본합의를 파기할 수도 있다는 가능성을 최초로 언급한 것이다.

57) 『중앙일보』, 2002년 2월 15일 참조.

58) 위의 신문, 2001년 3월 14일 참조.

바 합의를 위반했다는 책임전가와 함께 "핵사찰을 거부하면 손실을 볼 수 있거나 손실을 볼 수 있도록 하겠다"는 대북 경고와 위협이 담겨져 있다. 북한에 대한 전방위 압박을 예고한 셈이다.

한국을 비롯한 동북아 주변국들의 '대화와 협력을 통한 북미관계 개선'이라는 기대에도 불구하고 2002년 10월 3~5일 방북한 켈리 미 특사는 HEU 문제로 북한을 압박했다. 10월 26일 멕시코의 로스카보스에서 열린 한·미·일 3국 정상회담은 "북한은 핵무기 프로그램을 신속하고 검증 가능한 방법에 따라 폐기할 것"[59]을 공동성명 형식으로 발표했다. 11월 14일 뉴욕에서 개최된 KEDO 집행이사회는 성명을 통해 "북한이 핵개발 폐기에 나서지 않을 경우 94년 북미 제네바 기본합의에 따른 대북 중유지원을 12월분부터 중단할 것이며 …… 앞으로 공급 여부는 북한이 HEU 프로그램을 완전 폐기하기 위해 구체적이고 신뢰할 만한 조치를 취하느냐에 달려 있다"고 밝혔다. 11월 29일 비엔나에서 개최된 IAEA 정례이사회는 "북한은 모든 핵시설에 대해 즉각적으로 IAEA의 사찰과 안전조치를 받아야 한다"는 결의문을 채택했다.

2003년 4월 23~24일 북경에서 개최된 3자회담에서 미국은 '선 핵폐기'만을 되풀이 주장하면서 "폐기를 하지 않으면 제재를 할 수도 있음"[60]을 강조했다. 5월 11~17일 워싱턴에서 개최된 한미 정상회담에서 미국은 "한반도에서의 평화와 안정에 대한 위협이 증대될 경우에는 추가적 조치"[61]의 검토가 이뤄질 것임을 강조했다. 5월 23일 텍사스에서 열린 미일 정상회담에서 양 정상은 기자회견을 통해 "외교적인 접근법이 평화적인 해결을 가져올 것이라고 믿으나 북한이 현재

59) 『동아일보』, 2002년 10월 27일 참조.
60) 『연합뉴스』, 2003년 4월 25일 참조.
61) 『한국일보』, 2003년 5월 15일 참조.

의 상황을 더 악화시킬 경우 국제사회가 더 강경한 조치를 취해야 한다는 데 합의했다"[62]고 밝혔다.

제1차 6자회담에서 미국을 비롯한 한국과 일본은 "북한이 완전하고 검증 가능하며 돌이킬 수 없는 방법(CVID)으로 핵을 폐기할 것"을 촉구했다. 9월 15~19일 오스트리아 빈에서 개최된 IAEA 총회는 "북한은 핵무기 프로그램을 신속하고, 투명하며, 검증가능하고, 돌이킬 수 없는 방식으로 완전히 폐기할 것을 촉구"하는 북핵결의안을 채택했다. 11월 3~4일 뉴욕에서 개최된 비공식 KEDO 집행이사회는 경수로사업을 1년간 중단하기로 합의했다.[63]

2004년 2월 25~28일 북경에서 개최된 제2차 6자회담에서 "미국은 북한의 핵개발 포기에 대해서는 어떠한 반대급부도 제공할 수 없다. …… 북한은 국제사회의 신뢰를 완전히 상실했으므로 평화적 핵활동도 수용할 수 없다 …… 북한은 스스로 HEU 문제를 밝혀야 한다 …… 모든 핵시설을 폐기해야 한다는 것이 미국의 입장"이라고 설명했다. 단지 미국은 "동결에는 보상을 제공할 수 없으나 CVID에 대한 완전한 합의가 전제될 경우에만 동결을 핵폐기 과정의 첫 단추로 생각하고 …… 북한의 핵폐기 후 북한이 요구하고 있는 다른 조치들에 대한 논의가 가능할 수 있다"고 주장했다.[64]

제3차 6자회담에서 미국은 CVID 표현을 자제했으나 "모든 핵프로그램을 국제적 검증하에 투명하고 철저하게 폐기하고 …… HEU 프로그램을 시인하고, 이를 동결·폐기할 것"을 강조했다. 제3차 6자회담 결과에 대해 미국 회담 관계자들의 '의미 있는 회담'이라는 평가에도

62) 『동아일보』, 2003년 5월 25일 참조.
63) 『한국일보』, 2003년 11월 7일 참조.
64) 『연합뉴스』, 2004년 2월 24일 참조.

불구하고, 회담 종결 일주일 후 미국의 강경파들은 다시 '북핵폐기의 리비아 방식과 CVID'를 들고 나왔다.[65]

2005년 2월 10일 북한은 외무성 성명을 통해 '핵무기 보유선언 및 6자회담 참가 중단'을 밝혔다. 당일 라이스 미 국무장관은 룩셈부르크에서 기자회견을 통해 "이전부터 북한이 약간의 핵무기를 보유할 수 있는 능력이 있다는 점을 고려해왔다. …… 북한은 6자회담에 복귀해서 국제적 고립을 심화시키는 길을 피해야 한다"[66]고 강조했다. 이는 북한의 성명이 핵보유 선언이 아닌 핵보유 주장이라는 인식하에 무시 전술을 예고한 것이다.

제4차 6자회담 1단계회의에서 미국은 "핵무기와 핵관련 프로그램을 일체 허용할 수 없으며, 당연히 북한의 평화적 핵 이용도 불용하며 …… 북한의 미사일과 인권문제도 다루어야 한다"고 주장했다. 인권문제와 연계하여 대북압박을 하겠다는 의지의 표시인 셈이다. 제4차 6자회담 2단계 회의에서 미국은 "북한의 모든 핵무기와 핵프로그램을 폐기해야 하며 …… 경수로 제공은 불가하고 …… 단지 경수로 제공 여부에 대한 논의 시점은 핵포기가 완료되는 시점에 가능하다"고 주장했다. 회담종결 하루 뒤 미국은 "모든 핵무기와 핵프로그램의 검증 가능한 포기, NPT 복귀 및 IAEA 안전조치 이행, 지속적인 협력과 투명성 제공 및 핵기술 확산 중단 시 경수로 제공문제를 논의한다"[67]고 밝혔다. 경수로의 제공 여부와 제공논의 시점에 대한 미국의 강경한 입장을 정리한 것으로 볼 수 있다.

제5차 6자회담 1단계회의에서 미국은 "핵활동 중지, NPT 복귀와

65) 위의 뉴스, 2004년 7월 22일 참조.
66) 『조선일보』, 2005년 2월 11일 참조.
67) 『조선일보』, 2005년 9월 22일 참조.

IAEA 사찰 후 경수로 논의가 가능하고 …… 마카오 은행 관련 건이 6자회담의 의제화가 될 수 없고 …… 북한의 핵폐기 의무 이행 후 상응조치를 취할 것"이라고 주장했다.[68]

제5차 6자회담 1단계회의 후 미국은 대북 금융제재를 전 세계로 강화·확산시켰다. 2006년 3월 7일 미 재무부는 불법행위에 대해서는 협상할 수 없다고 밝혔다. 3월 16일에는 국가안보전략보고서를 통해 북한을 폭정국가로 지목했다.[69] BDA 문제로 6자회담이 공전되면서 미국은 '선 6자회담 복귀 일자 제시'로 북한을 압박했다. 북미관계의 악화 속에서 북한의 미사일 발사 징후가 포착됐다.

2006년 5월 22일 미 재무부 글레이저 부차관보는 "북한의 달러위조를 막기 위해 전 세계 금융망을 감시하고 있으며 …… 이는 6자회담과 전혀 상관없다"고 강조했다.[70] 5월 25일 미 국무부 포스트 한국과장은 "조만간 북한의 미사일 발사가 이루어질 것"으로 예측했고, 번스 국무차관은 "미사일 발사 시 UN안보리 대북결의안 채택을 준비하고 있다"고 밝혔다.

7월 5일 북한은 7발의 미사일을 시험 발사했다. 7월 16일 유엔안보리는 대북권고결의안 1695호를 채택했다. 북한은 10월 3일 핵실험을 예고하고, 9일에는 지하핵실험을 강행했다. 10월 15일 유엔안보리는 대북제재결의안 1718호를 채택했다. 10월 31일 중국의 중재로 북경에서 접촉한 북·중·미 3국은 '6자회담 조기 개최'에 합의했다. 여기서 미국은 북한이 '선 핵폐기'의 의지를 밝히면, BDA 문제를 실무그룹을 통해 논의하겠다는 입장을 밝혔다. 11월 28~29일 중국 중재하의 북

68) 『연합뉴스』, 2005년 11월 11일 참조.
69) 위의 뉴스, 2006년 3월 17일 참조.
70) 『한국일보』, 2006년 5월 23일 참조.

미 양자접촉에서 미국은 '조기 수확(early harvest) 구상'을 북한에게 전달했고, 북한은 연구·검토해 답변을 주겠다고 했다.[71] 조기수확 구상에서 미국은 북한이 먼저 영변 핵시설 동결과 풍계리 핵실험장을 폐쇄하면 대북 안전보장과 북미관계정상화 교섭을 개시하겠다고 했다. 이상은 미국의 대북경고, 위협, 무시의 사례들이다.

(2) 봉쇄, 제재, 그리고 국제적 고립

미국은 북한의 HEU 시인이 제네바 합의의 위반이라는 주장하에 2002년 12월부터 대북 중유 제공을 중단했다. 마약과 무기를 운송하는 모든 선박의 운항목적에 대한 국제법 적용을 강제하기 위해 PSI(대량살상무기 확산방지구상)라는 또 다른 동맹체도 소집했다. 미국은 PSI를 통해 공해상에서 북한의 선박을 포획하기 위해 노력해왔고, 북한의 핵실험 이후에는 PSI를 더욱 확대·강화시켰다. 2004년 4월에는 북한을 재차 테러지원국으로 지정했다. 미국은 2005년 6~10월 사이 'WMD 확산방지 행정명령'에 근거하여 11개의 북한기업에 대해 미국 내 자산 및 이익 동결 조치를 취했다. 9월에는 '애국법(Patriot Act 311조)'에 근거하여 북한의 위폐 및 불법자금세탁 협의로 '방코델타아시아(BDA) 은행'을 '돈세탁 주요 우려대상'으로 지정했다.

미국의 관련법규에 따른 구체적인 대북제재 현황을 살펴보면, 수출통제법(The Export Control Act)에 따라 전면적인 대북수출금지 조치를 취하고 있으며, 적성국 교역법(The Trading with the Enemy Act)에 따라 미국 내 북한 자산을 지속적으로 동결시키고 있다. 또한 수출입은행법(The Export-Import Bank Act)에 따라 동 은행의 대북 융자·보증·보험·유

71) 『경향신문』, 2006년 12월 15일 참조.

사자금지원을 금지하고 있고, 대외원조법(Foreign Assistant Act)에 따라 북한을 양자원조 지원 불가를 특별히 지정하고 있다. 브레튼우즈 협정법(The Bretton Woods Agreements Act)에 따라 북한의 국제금융기구가입을 반대하고 있고, 재무부의 국가 별도 규정에 따라 술·담배·무기에 대해 북한을 특별 대상국으로 관리하고 있다.

미국은 북한을 체계적인 인권학대국가, 종교탄압국가, 인신매매 국가로 매년 지정하여 대외원조법 및 기타 법규에 의해 제재를 가하고 있다. 국제기구 등을 통한 대북제재에도 적극적이다. 미국은 2006년 10월 15일 유엔안보리 대북제재결의안 채택을 주도해 국제사회의 대북제재이행을 독촉하고 있다. 강경보수주의자인 로날드 레이건 대통령은 "배고픈 아이는 정치를 전혀 알지 못한다"는 인식하에서 인도주의적 원조는 경제제재의 유일한 예외사항으로 취급했다. 그러나 부시 행정부는 대북식량원조가 제대로 감독되지 않는다는 이유로 2003년에는 전년도 제공대비 규모를 5분의 1로 줄였다.[72] 특히 2004년도부터는 북한 인권문제를 적극 제기하면서 대북라디오 방송에 대한 재정지원의 확대와 대량 탈북 유도를 위한 재정도 증대해왔다.

이와 같이 미국의 대북봉쇄, 제재는 대통령 권한을 규정한 헌법 제2조를 인용하거나 법령에 근거를 두고 있다. 경제적 측면에서는 특정 무역 및 투자를 제한하거나 미국 내 북한 자산 동결과 대북 직접원조를 제한하고, 국제금융기구 가입 제한 및 금융제재도 강화하고 있다.[73] 정치적 측면에서는 북한 인권문제를 적극 제기하거나 대북방송

72) 존 페퍼 지음, 정세채 옮김, 『남한 북한: 미국의 위기 관리 전략』(서울: 모색, 2005), 164쪽 참조.

73) 미국의 대북제재는 다양한 법령에서 동일한 제재조치가 중복되어 있고, 특히 북한은 폐쇄된 계획경제로 국제사회와의 교역량이 소규모이고, 이러한 소규모에 한국과 중국은 대다수 대북 지원성이 강하기 때문에 실질적인 대북제

및 반북단체에 대한 재정지원 확대, 대량 탈북 유도를 위한 탈북자들의 부분적 망명 허용, 그리고 탈북자 및 탈북단체에 대한 재정지원 확대를 하고 있다.[74] 군사적 측면에서는 실질적인 군사적 행동은 하지 않더라도 PSI의 엄격한 적용을 통해 WMD 관련 물자의 북한 유입 및 이전을 감시함으로써 '실질적인 대북 봉쇄 효과'를 얻었다. 특히 대북제재와 봉쇄에 있어 일본과의 확고한 공유, EU 국가들의 동참, 한국과 중국의 부분적인 참여로 북한의 국제적 고립은 심화되지 않을 수 없다.

2) 북한의 맞대응전략

(1) 강경에는 강경으로

2002년 10월 3~5일 방북한 켈리 차관보는 "우리는 최근 북한이 고농축우라늄 핵개발 계획을 갖고 있다는 정보를 확보했다…… 북한은 비밀스러운 핵개발 계획을 즉각적이고 가시적으로 해체해야 한다"고 주장했다. 이에 북한의 김계관 부상과 강석주 제1부상은 "그런(HEU) 계획은 없고, 미국이 날조한 것…… 우리는…… 자주권과 생존권을 지키기 위해 핵무기는 물론 그보다 더한 것도 가지게 되어 있다"고 말했다. 10월 16일 백악관 대변인 숀 맥코맥(Sean McCormack)은 "평양이 제네바 기본합의를 위반했으며…… 워싱턴은 즉각 동북아 동맹국들이 북한의 기본 합의 준수를 강제하기 위해 정치적·경제적 압력을 가하는 데 협조해나가기로 했음"을 강조했다. 10월 25일 북한 외무

재의 효과는 그리 크지 않다.

74) 특히 인권문제와 대북방송 확대는 북한 주민 및 지도층에게 심리적 압박을 가하기에 충분하다.

성은 대변인 담화를 통해 자신들의 입장을 분명히 했다. "미국 특사는 아무런 근거 자료도 없이 우리가 핵무기 제조를 목적으로 농축 우라늄 계획을 추진하여 조미기본합의문을 위반하고 있다고 걸고 들었다 …… 우리는 미국 대통령 특사에게 미국의 가중되는 핵 압살 위협에 대처하여 우리가 자주권과 생존권을 지키기 위해 핵무기는 물론 그보다 더한 것도 가지게 되어있다는 것을 명백히 말해주었다"고 밝혔다. 11월 14일 미국은 KEDO 집행이사회를 통해 12월분부터 대북 중유 지원 중단을 결정토록 했고, 실재로 12월분부터 중단시켰다. 그리고 12월 10일 스페인은 미국을 대신하여 인도양에서 북한 선적을 나포했다. 이에 북한은 12월 12일 핵동결 해제를 선언하고, 21일 영변 5MWe 실험용 원자로 봉인 제거 및 감시카메라 작동 중지 등 핵동결 해제 조치를 개시했다. 23일에는 핵연료 제조공장과 방사화학실험실의 봉인 제거 및 감시카메라 작동도 중지시켰고, 24일에는 이러한 조치들이 완료되었음을 밝히면서, 31일에는 IAEA 사찰관을 추방시켰다. 2003년 1월 6일 미국은 IAEA 특별이사회를 통해 북한의 핵동결 해제 원상회복 촉구결의안을 채택했고, 북한은 1월 10일 정부 성명을 통해 NPT 탈퇴를 선언하고 곧 영변 원자로를 재가동할 것이라고 밝혔다.[75] 또한 북한은 3자회담 5일 전인 4월 18일 외무성 대변인이 조선중앙통신 기자와의 회견형식을 빌려 "지난해 12월부터 핵활동을 재개한 데 따라 그리고 지난 3월 초에 미국을 비롯한 유관국들에 중간 통보를 해준 바대로 이제는 8,000여 대의 폐연료봉에 대한 재처리작

75) 북한은 "93년 6월 11일 조미공동성명에 따라 필요하다고 인정하는 기간만큼 일방적으로 임시 정지시켜 놓았던 핵무기전파방지조약으로부터의 탈퇴효력이 자동적으로 즉시 발생하고 국제원자력기구와의 담보협정의 구속에서도 완전히 벗어난다는 것을 선포한다"고 밝혔다. 『조선중앙통신』, 2002년 1월 10일 참조.

업까지 마지막 단계에서 성과적으로 진행되고 있다"고 밝혔다. 9월 15~19일 IAEA 총회의에서는 "IAEA 안전조치의 신속한 이행과 핵무기 프로그램의 신속하고, 투명하며, 검증 가능하고, 되돌이킬 수 없는 방식으로 완전히 폐기할 것"을 촉구하는 북핵 결의안을 채택했고, 북한은 10월 2일 외무성 대변인 담화를 통해 "8,000여대의 폐연료봉에 대한 재처리를 성과적으로 끝냈고 …… 재처리에서 얻어진 플루토니움을 핵 억제력을 강화하는 방향에서 용도를 변경시켰으며 …… 앞으로도 정당방위 수단으로서 핵 억제력을 계속 유지 강화해나갈 것"을 밝혔다. 2004년 9월 28일 미 상원은 북한인권법안을 통과시켰고, 10월 19일에는 부시 대통령이 북한인권법안에 서명했다. 이에 북한은 11월 12일 조국평화통일위원회를 통해 핵 억제력 강화를 재차 강조했다. 2005년 1월 19일 콘돌리자 라이스 미국무장관 내정자가 의회 인준 청문회에서 북한을 '폭정의 전초기지'라고 발언했고, 이에 북한은 2월 10일 외무성 성명을 통해 '핵보유 선언 및 6자회담 참가 중단'[76]을 발표했다. 4월 19일 미 백악관 대변인은 "북한이 6자회담에 복귀하지 않을 시 유엔안보리 회부 검토"를 밝혔고, 4월 25일 북한 외무성은 "유엔안보리 회부 시 선전포고로 간주하겠다"고 대응했다. 4월 29일 부시 대통령은 북한 및 김정일을 악의 축•불량국가, 세계적인 독재자라고 비난하면서 미북 양자접촉의 무용론을 피력했고, 5월 10일 북한은 노동신문을 통해 부시 대통령을 '불망나니'라고 맹비난하면서 5월 11일에는 외무성 담화를 통해 '8,000여 개의 폐연료봉 인출 완료'를 발표했다. 미국은 9월 18일 BDA를 돈세탁 우려기관으로 지정하고,

76) '폭정의 전초기지'에 대한 북한의 반응은 '6자회담 재개조건으로 전초기지의 발언취소'라는 2005년 3월 16일 북한 외무성의 주장에 잘 나타나 있다. 『조선중앙통신』, 2005년 3월 16일 참조.

10월 21일에는 재무부 행정명령 대상 북한기업 명단을 추가로 발표했으며, 12월 7일에는 버시바우 주한대사가 북한을 '범죄정권'이라고 말했다. 이에 북한은 12월 20일 조선중앙통신을 통해 "자립적 핵동력 공업을 발전시키고, 자체 기술력의 경수로 건설을 통해 평화적 핵활동에 박차를 가하며, BDA가 해결되지 않는 상태에서 6자회담에는 나가지 않겠다"고 강조했다.

2006년에는 'BDA 문제'가 북미 간의 강경 대 강경의 흐름을 지속시켰다. 북미 간의 불신에 토대한 BDA 문제는 북한의 미사일 시험발사와 지하핵실험으로 이어졌다. 미국의 글레이저 재무부 부차관보는 5월 22일 "BDA 문제는 6자회담과 상관없으며, 북한의 달러 위조를 막기 위해 전 세계 금융망을 감시하고 있다"고 주장했다. 같은 날 북한은 '선 BDA 동결 해제, 후 6자회담 복귀 입장'을 재확인했고, 6월 1일에는 외무성 대변인 담화를 통해 '미국의 대북적대시정책 지속 시 초강경 조치 채택 가능성'을 예고하면서, 7월 5일에는 미사일 시험발사를 했다. 7월 16일 유엔안보리는 대북권고 결의안 1695호를 채택했고, 9월 9일에는 미국을 중심으로 세계 24개국 금융기관이 대북거래를 중단했다. 북한은 10월 3일 핵실험 계획을 발표하고, 10월 9일에는 지하핵실험을 강행했다.

(2) 협조에는 협조로

제2차 북핵문제 대두 후 북한과 미국 간에는 양자회담 대 다자대화라는 대립구도가 지속되었다. 중국의 중재와 한국의 적극적인 노력으로 2003년 4월 12일 북한 외무성 대변인은 기자회견을 통해 "대화형식에 구애받지 않겠다"[77]는 입장을 밝혔다. 4월 23~25일 북경에서 개최된 북중미 3자회담에 대해 북한은 "미국이 빈주먹으로 참가하여

낡아 빠진 선 핵포기만을 주장하는 결실 없는 회담"이라는 평가에도 불구하고 7월 31일 러시아를 다자회담에 참가토록 요청하고, 같은 날 한국과 미국, 중국, 일본에게 다자회담 수용의사를 통보했으며, 8월 13일에는 외무성 대변인을 통해 6자회담 참가 담화를 발표했다. 10월 22일 부시 대통령이 다자간 대북안전보장에 서명할 용의가 있음을 밝히자, 10월 30일 북한은 제2차 6자회담 참가에 동의한다는 뜻을 표명했다.

2005년 6월 10일 한미정상회담에서 "북핵문제의 평화적 해결 원칙 재확인과 북미 간 좀 더 나은 관계로 나아갈 것"을 강조하자, 북한은 6월 17일 정동영 대통령 특사를 받아들였고, 7월 9일에는 외무성 성명을 통해 6자회담 참가를 발표했다. 2006년 3월 미 국무부와 의회에서 북미 간 정치적 해결의 분위기가 형성되자, 북한은 3월 7일 북미 뉴욕접촉에서 'BDA 문제해결, 양자 금융협의체 구성, 미 은행 내 북계좌 개설, 위폐 감별기술 제공' 등 정치적 해결을 모색하려는 '4대 제안'을 제시했고, 6월 1일에는 외무성 대변인 발표를 통해 힐 차관보의 방북을 공식적으로 요청하기도 했다. 11월 28~29일 북미 간 북경접촉에서 미국은 부시의 승인을 얻은 '조기수확 구상'을 제시했고, 북한은 평양에 돌아가 성실한 연구·검토를 하겠다는 입장을 보였다.[78]

---

77) 외무성 대변인은 조선중앙통신 기자회견을 통해 "미국이 대조선 정책을 대담하게 전환할 용의가 있다면 대화의 형식에 구애되지 않을 것"이라고 밝혔다. 『조선중앙통신』, 2003년 4월 12일 참조.

78) 『한국경제신문』, 2006년 12월 6일 참조.

5. 결론

제2차 북핵문제의 대두와 확산은 북미 간의 불신에 토대하고 있다. 불신의 문제는 대화형식과 쟁점을 둘러싼 각각의 입장, 그리고 문제해결에 접근하는 양측의 전략 구사에 잘 나타난다. 미국은 북미 양자협의에 의한 제네바 합의는 '완전한 실패'라는 선입견하에서 만약 북핵문제 해결을 위한 대화를 한다면 다자대화의 추구를 직간접적으로 표방했다. 북한은 핵문제는 북미 간의 문제이며 미국의 대북적대시정책의 산물인 만큼 북미 양자협의를 통해 풀어야 할 문제라는 입장을 일관되게 견지해왔다. 그러나 북미 양측은 형식상은 다자이고 내용상은 양자인 북·미·중 3자회담에 응했고, 이후 다자회담[79]인 6자회담에 참여했다. 작금에는 북미 양측이 6자회담의 틀 속에서 양자대화의 확대에 어느 정도 이해를 같이하고 있다.

제2차 북핵문제 대두 후 지난 4년 동안 미국은 경고·위협·무시·봉쇄·제재·고립 전술을 통해 대북압박을 강화해왔다. 강경전략의 전형적인 사례를 보여준 셈이다. 문제해결보다 문제해결을 지연시키거나 더욱 상황악화로 나아갔다. 그러나 2006년 11월 중간선거의 결과에 의해 전략의 변화가 나타났다. 북한은 강경에는 강경으로 협조에는

79) 다자협상에서는 많은 협상 측의 이해를 모두 일치시켜야 하므로 타협을 성사시키는 것이 양자협상보다 어려울 듯싶지만, 사실은 그렇지 않는 경우도 많다. 다자협상이 결렬되는 경우는 모두의 이익을 증대시킬 수 있는 방법이 없기 때문이 아니라, 그러한 방법이 너무 많기 때문에 서로 자신에게 보다 많은 파이의 몫을 보장해주는 결과를 고집하는 이기심이 그 원인이 되는 경우가 많다. 소탐대실이다. 작은 몫을 탐하려다가 협상의 결렬이라는 모두의 불행을 초래하는 아이러니한 현실이 바로 협상이 가진 속성이다. 정은성·김정유·박찬욱, 『협상의 전략: 다양한 게임과 사례를 통한 전술적 사고』(서울: 다음세대, 1996), 269쪽 참조.

협조로 일관된 전략을 구사해왔다. 맞대응전략의 좋은 사례이다. 그러나 스스로 먼저 협조하려는 자세가 부족했다. 물론 그 부족분은 중국의 중재와 한국의 창의적인 역할로 보완되었다.

일반적으로 협상은 갈등을 해결하는 하나의 수단이다. 협상과정에서 각각의 입장과 원칙, 그리고 이에 토대한 전략과 전술이 있음은 당연하다. 그러나 협상은 상대적이며 국내외의 정세변화에 영향을 받기 때문에 원칙과 입장, 그리고 전략과 전술의 변화가 동반되지 않을 수 없다. 그러나 강경전략은 이러한 변화의 수용에 한계를 지닌다. 맞대응전략도 상대방의 행동에 지나치게 의존하므로 스스로의 행동에 제약된다. 이러한 제약들은 갈등을 해결하는 과정에서 공동의 이익을 찾는 '문제해결 전략'[80]을 요구하고 있다.

■ 접수: 3월 10일 / ■ 채택: 3월 26일

80) 양무진, "남북한 협상 행태," 경남대학교 북한대학원 편, 『남북한관계론』 (서울: 한울아카데미, 2005), 314쪽 참조.

참고문헌

김재한, 『게임이론과 남북한관계』(서울: 한울아카데미, 1995).

정은성·김정유·박찬욱, 『협상의 전략: 다양한 게임과 사례를 통한 전술적 사고』(서울: 다음세대, 1996).

다니엘 바이먼 외 지음, 이옥연 옮김, 『미국의 강압전략: 이론, 실제, 전망』(서울: 사회평론, 2004).

리언 시걸 지음, 구갑우·김갑식·윤여령 옮김, 『미국은 협력하려 하지 않았다』(서울: 사회평론: 1999).

신국호, 『상생으로 가는 협상전략』(서울: 종합출판, 2005).

양무진, "남북한 협상 행태," 경남대학교 북한대학원 편, 『남북한관계론』(서울: 한울아카데미, 2005).

_____, "북한의 대남협상전략 유형"(경남대 대학원 정치학 박사학위논문, 2002).

전재훈, "강압전략의 관점에서 본 연평해전 분석," 『합참』, 14(합동참모본부, 2000).

존 페퍼 지음, 정세채 옮김, 『남한 북한: 미국의 위기 관리 전략』(서울: 모색, 2005).

Axelrod, Robert M., *The Evolution of Cooperation* (New York: Basic Books, 1984).

Baldwin, David A., "The Sanctions Debate and the Logic of Choice," *International Security*, vol. 24, no. 3(Winter 1999-2000).

Craig, Gorden A. and Alexander L. George, *Force and Statecraft: Diplomatic Problems of Our Time* (New York: Oxford University press, 1983).

Galluci, Robert, "Progress and Challenges Toward Denuclearizing the Korean Peninsula: A Briefing on the Status of the Agreed Framework," Arms Control Association Conference(Wednesday, April, 10, 2002).

George, Alexander L. and William E. Simons(eds.), *The Limits of Coercive Diplomacy* (Boulder: Westview Press, 1994).

Gertz, Bill and Rowan Scarborough, "Inside the ring," *The Washington Times* (March 3, 2000).

Shelling, Thomas C., *Arms and Influence* (New Haven, CT: Yale University Press, 1966).

Abstract

The Second North Korean Nuclear Crisis: America's Tough Strategy versus North Korea's Reciprocal Strategy

Yang, Moo-Jin (University of North Korean Studies)

The purpose of this paper is to examine the U.S. and DPRK strategies of confrontation throughout the process of the second North Korean nuclear crisis. The theoretical background for this study borrows from the concept of "tough strategy vs. reciprocal strategy." The period in question ranges from October 2002 to December 2006, and the research methodology is based primarily on document analysis.

The emergence and expansion of the second nuclear crisis are based upon the mistrust between North Korea and the United States. Throughout the four years since the second nuclear crisis came to the fore, the United States has strengthened pressure on North Korea through a variety of means: warnings, threats, pretermission, blockades, sanctions, and isolation. It has used all the tools of a tough strategy. Rather than solving the issue, it has delayed its resolution or even

worsened the situation. Nevertheless, due to the results of the U.S. midterm election in November 2006, America's strategy has begun to change. North Korea has consistently met pressure with pressure, cooperation with cooperation. This is a good example of its reciprocal strategy. However, the North's stance on taking the initiative to cooperate was lacking. Of course, this lack was filled by China's mediation and South Korea's creative role in the negotiations.

Recently, it appears that Washington and Pyongyang are somewhat on the same page, as suggested by the expansion of bilateral dialogue within the framework of the six-party forum.

However, negotiations are influenced by changes in domestic as well as foreign trends, and thus these changes will invariably be accompanied by shifts in one's bargaining position, principles, and strategy. A tough strategy is limited in its ability to accommodate change. A reciprocal strategy may also restrict one's actions if there is too much dependence on the other party's lead. These limitations necessitate, in the process of conflict resolution, the adoption of a strategy that seeks the common good and focuses on solving the issue at hand.

Key words: East Asian security, North Korean nuclear crisis, Six-Party Talks