

연구총서 2002-24

•

북한의 핵개발계획 인정과  
우리의 정책방향:

대미협상행태 변화를 중심으로

허 문 영

통 일 연 구 원

요 약

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

이 글의 목적은 북한이 핵개발계획을 인정한 배경과 의도를 규명하고, 이 문제를 평화적으로 해결하기 위해 우리 정부가 추진해야 할 정책방향을 제시하는 데 있다. 이를 위해 먼저 김정일 국방위원장체제 출범이후 북한이 취하고 있는 국가목표와 외교정책 그리고 '90년대 협상행태의 변화 추이를 정리한 후, 북한의 핵무기개발 동기 분석 모델과 북한체제 안정성 분석틀을 살펴보았다. 그리고 북한이 핵개발계획을 인정한 배경과 의도를 정리하고, 북한의 정책결정에 영향을 미치는 주요 요인들의 현황을 분석한 후, 향후 북한이 추진할 정책방향과 협상행태를 예측하였다. 마지막으로 이에 따른 2003년 북·미관계를 전망한 후, 북핵문제를 평화적으로 해결하기 위한 우리의 정책방향을 제시하였다.

## 1. 최근 북한의 협상행태 : '강성대국'의 길

김정일 국방위원장체제 공식출범(1998.9) 이후, 북한은 목표·전략·수단으로 구성되는 외교정책을 다음과 같이 추진해 왔다. 북한은 목표에 있어 공산화통일보다 사회주의 체제유지 즉 김정일정권 수호에 주력하는 모습을 보여준다. 그리고 이를 위해 중국·러시아와의 관계를 강화하는 균형(Balancing)전략과 미국으로부터 실리를 확보하려는 편승(Bandwagoning)전략을 병행하는 이중전략이 사용되어 왔다. 수단과 관련해서는 냉전기에 심리적 비난이 가장 많이 사용되었으나, '90년대 들어와 정치적 협상이 보다 많이 선택되는 양상이다. 따라서 현 단계 김정일정권의 대외정책은 이른바 '강성대국 건설'을 위한 체제도약적 비둘기외교(Dove Diplomacy)로 특징화 할 수 있을 것이다.

한편 '90년대 북한의 대미 협상행태(Negotiation Behavior)를 협상관·협상성격·협상목표·협상전략·협상전술로 구분하여 살펴보면 다음과 같다. 협상관에는 타협을 통한 상호이익을 추구하는 자유국가의 '일반협상관'과 투쟁을 통한 일방적 이익을 추구하는 공산국가의 '특수협상관'이 있는데, 북한은 후자를 보다 선호해왔다.

대미 협상성격과 관련해서는 다른 숨은 목적을 달성하려는 '의사(擬似)협상'·'쟁점적 힘'에 주력하는 '불균형협상'·체제안보적 차원의 '중요협상'·일방적 승리를 추구하는 '분배적 협상'·자신의 입장에만 집착하는 '입장협상'을 지향해 왔다.

대미 협상목표와 관련, 근본적 차원에서 내용상의 변화가 없었으나, 현상적 차원에서 비중상의 변화는 있었다. 예컨대 주한미군철수, 한반도문제에 대한 미국의 영향력 배제, 한·미관계의 악화, '두개의 조선' 정책 부인 등은 지속되었으나, 3대혁명역량의 점진적 약화상황에서 북한은 '남조선해방과 조국통일'의 목표보다 '사회주의체제 유지'의 목표달성에 보다 주안점을 두고 대미관계개선을 통한 경제난·외교난·안보난의 일시타결에 전념하였다. 즉 북한은 단기 체제유지·중기 경제변영·장기 주한미군 철수를 추구하는 모습을 보여주었고, 그 결과 외양상(단기적)으로는 '정상화협상(Normalization Agreement)'을 겨냥하나, 실제(장기적)로는 '재분배협상(Redistribute Agreement)'을 추구해 왔다.

대미 협상전략에도 변화와 지속이 있었다. 북한은 냉전기에 갈등이 의지향적인 경쟁전략(contending strategy)과 무행동전략(inaction strategy)·의사협상전략(pseudo negotiation strategy)을 선택했으나, 탈냉전기에 들어와 협력과 타협을 전제로 하는 문제해결전략(problem solving strategy)과 양보전략(yielding strategy)을 부분적으로 수용하는 모습을 보여주었다. 또한 위기관리 전략적 차원에

서, 북한은 변화를 추구하는 공세적 전략(offensive strategy)과 현상유지를 위한 방어적 전략(defensive strategy)을 함께 구사하는 이중전략적 자세도 보여주었다.

대미 협상전술에도 지속과 변화가 있었다. 북한은 그들의 협상안을 관철시키기 위한 방법으로 공격전술과 합의사항 일방파기전술 그리고 협상의 중단과 재개를 반복하는 지연전술을 지속하였다. 반면에 실리성 추구의 정도도 증대되어 협상진행을 의제중심적으로 장기간 진행시키는 모습과 더불어 살라미 전술을 통하여 협상이익을 최대화 하려는 모습도 보여주었다.

단계별 협상전술과 관련해서, 북한은 초기에 경직되고 극단적 입장을 취하고, 중기에 자신의 입장을 반복적으로 주장하고, 교착상태에 이르면 그 때에서야 합의를 위해 비밀교섭을 통해 양보를 하는 경향이 높으며, 공식적 차원에서는 합의직전에 최대한으로 자신의 입장을 강경하게 주장하는 경향이 높다.

의제 제의와 관련, 북한은 선제 제의를 통해 의제 설정에 영향을 미쳐 협상의 주도권을 장악하고, 기습 제의를 통해 협상의제 변화를 가져와 자신들의 주도하에 협상을 끌고 가며, 반복 제의를 통해 상대방 양보의 한계를 검토하는 동시에 대내 선전을 통해 통합제고 및 대외적 명분 축적을 기도하고, 추가 제의를 통해 새로운 조건을 제시함으로써 협상 목표를 달성하고자 하였다.

회담방법과 관련, 북한은 정부간 회담이 제대로 진전되지 않을 경우 인민외교를 강화하는 방향으로 나아갔고, 무력도발이 소기의 성과를 거두지 못할 경우 유화적 또는 대화정책을 선택하였다.

한편 국가들이 핵무기를 개발하는 일반적 동기는 「안보 모델」, 「국내정치 모델」, 「상징 모델」, 「경제 모델」, 「협상 모델」에 의해 설명될 수 있는데, 북한의 경우 이 모델들을 다 적용 설명할 수 있다.

또한 북한의 체제안정성은 정당성(Legitimacy)·유효성(Effectiveness)·통제성(Coersiveness)·연대성(Solidarity)에 의해 측정되는데, 북한은 대미협상을 통해 유효성과 연대성을 제고하여 김정일정권의 안정성을 높이기 위해 노력한 것으로 분석되었다.

## 2. 북한의 핵개발계획 인정 : 돌파 전략

2002년 들어와 북한은 「경제관리개선」 조치(7.1)를 통해 대내 경제개혁을 진행시키고, 「특구」 확대지정(신의주:9.12, 금강산:10.23, 개성:11.13)을 통해 대외 경제개방을 강화하고, 대러 정상회담(8.20~24)·대일 정상회담(9.17)과 대남관계 진전을 통해 대미 접근기반을 구축함으로써, 유효성 제고와 연대성 강화를 통해 경제강국 건설을 도모하려는 것으로 평가된다.

이 같은 북한의 정책 변화는 전술적 변화로 폄하하기에는 너무 큰 변화이고, 본질적 변화로 규정하기에는 아직 이르다. 따라서 북한의 정책변화는 전략적 변화로 규정할 수 있는데, 이는 기본적으로 1998년 9월 헌법개정과 더불어 출범한 김정일 국방위원장 체제가 선택한 「강성대국 건설」 노선에 근거한 것으로 볼 수 있다. 남북정상회담('00.6.15)은 이 같은 전략적 변화의 현실적 발현이고, 북·러/북·중 및 북·일 정상회담('02.9.17)과 각종 개혁·개방조치는 이의 적극적 추진과정이라 할 수 있겠다.

한편 북한의 '비둘기 외교'로 인해 한반도를 중심으로 급격한 질서 재편과정이 진행되고, 미국의 동맹국가인 일본 및 남한이 북한과 급속도로 관계를 개선해 나가자, 주일 미군 및 주한 미군을 통해 21세기 동북아에 견고한 패권을 지속해야 할 미국으로서는 2003년 이라크전을 성공적으로 치뤘던 후, 동북아 질서 재편과정에 본격적으로

뛰어들기 위하여 북한의 핵개발문제를 제기함으로써 러·일·한·중의 경각심을 촉구하면서 북한주도의 질서재편과정을 중단시킨 것으로 분석된다.

북한 또한 김정일 정권의 장기 유지를 위해서는 경제난과 안보난을 반드시 해결하여 유효성을 제고하고, 연대성을 강화해야 하는바, 이를 위해 미국과의 관계개선이 ‘중심고리’임을 확신하고 있는 것으로 보인다. 따라서 북한은 부시 행정부로부터 체제보장과 지원을 받아내기 위해 2003년 경수로발전소 완공지연과 미사일 모라토리엄 해제 문제를 중심으로 큰 담판을 준비하였고, 우라늄 농축 계획은 바로 미국의 관심을 이끌어내, 협상을 통해 대북 경제제재 해제와 체제 보장을 받아내려는 카드로 판단된다. 따라서 북한이 핵개발계획을 시인한 것은 단순히 미국의 확실한 증거에 의한 억박에 밀려 어쩔 수 없이 시인한 것이라기 보다는 의도적인 것으로서, 최대한의 이익을 확보하려는 「협상 모델」에 기초한 전략인 것으로 보인다.

이 같은 북한의 대미 외교전략은 미국의 강압정책에 대항하여 국면을 타개하고 협상을 유도하기 위해 균형과 편승의 이중전략 대신 돌파전략(Breakthrough Strategy)을 선택한 것이라 할 수 있다. 따라서 북한의 농축핵무기개발계획 인정 문제는 북한의 계획적인 생존 전략에 미국의 패권전략이 휘말려 충돌하는 과정에서 대두된 것으로 분석된다.

### 3. 향후정책 전망 : 선 버티기·균형 전략, 후 편승 전략

향후 북한이 선택할 대미 외교전략과 협상행태는 3대혁명역량의 편성상황과 북한 지도부의 정세인식에 달려있다. 북한은 3대혁명역량의 전반적 약화상황을 당분간 지속할 가능성이 높고, 북한 지도부는 이

데올로기적 인식을 명목적 차원에서 지속적으로 천명하되 실제적으로는 실용주의적 인식을 보다 많이 수용할 것으로 예상된다. 따라서 북한은 체제유지를 위해 대외관계에 있어 유화적인 정책 선택을 강요받게 될 것인바, 김정일정권의 장기 지속기반을 구축하기 위하여 다음과 같은 기본방향을 선택할 것으로 예상된다.

북한은 연대성(Solidarity)을 제고하기 위하여 안보위기 해결 및 체제보장 확보에 주력할 것이다. 북한은 미국이 대이라크전과 테러전에 주력할 수밖에 없는 상황과 남한의 대선 국면을 이용하여, 최대한으로 한반도 상황을 극화하여 국제적 이슈로 부각시킨 후, 2003년 미국과의 대담한 결판을 통해 경제난 해결 및 체제 안보를 확보하고자 할 것으로 보인다. 또한 북한은 유효성(Effectiveness)을 증대하기 위하여 외부 자본·기술 도입 및 물자확보를 통해 경제난을 극복하고자 할 것이며, 이를 위해 남북회담 및 북·일교섭에 적극 임할 것이다. 그 외 북한은 정통성(Legitimacy)을 제고하기 위하여 대미협상과 지속적인 정상회담 그리고 ‘실리사회주의’에 기초한 정책변화에 대한 대주민 선전을 강화할 것이며, 통제성(Coerciveness)을 지속하기 위하여 주민결속과 사상교육을 강조하는 동시에 각종 대외적 위기(미국의 대북 강경정책과 이라크전)를 활용하여 체제결속의 기회로 삼을 것이다.

이런 맥락에서 북한이 취할 외교정책과 협상행태를 전망해 보면 다음과 같다. 북한은 강성대국 건설을 공식적 국가목적으로 계속 강조할 것이며, 전방위·선군·도약외교와 ‘4귀생 통어북 필생전략’에 기초한 북한식 대외개방정책을 지속하면서, 기본적으로 비둘기 외교(Dove Diplomacy)의 발전적 지속을 표방할 것이다.

핵무기개발 계획 시인이라는 돌파전략으로 미국의 대북 관심을 촉발시킨 북한은 미국의 3단계 압박전략에 직면하여 자신의 계획대로

대응코자 할 것이다. 시기별로 예상해 보면, 남한 대선과 이라크전이 종결될 때까지는 버티기전략으로 북핵 문제를 최대 이슈화하는 동시에 중·러와의 관계를 강화시키는 균형전략을 병행하여 협상기반을 다진 후, 2003년 중반에는 대미 협상을 벌여 핵무기 개발계획 포기의 과감한 편승전략을 전개하여 김정일 정권의 장기지속에 대한 미국의 보장을 받아내고자 할 것으로 전망된다.

북한이 취할 협상행태와 관련해서는 다음과 같이 예상해 볼 수 있다. 첫째 협상관에 있어서, 북한은 정치문화가 근본적으로 바뀌지 않았기 때문에 협상을 다른 수단에 의한 전쟁으로 보는 '특수협상관'을 지속할 것이다.

둘째 협상성격에 있어, 북한은 미국의 대북 협상이 본격화되기 전까지 즉 이라크전쟁이 종료되기 전까지는 협상을 위한 협상인 위장협상의 의사협상 성격을 띠는 것이나, 본격화되면 체제생존 확보를 위한 진의협상 자세를 가질 것이다. 특히 북한은 대미협상을 '단기적 상황'의 어려움(이라크전에 집중해야만 하는 미국)과 '중·장기적 구조'의 어려움(경제개혁·개방을 성공적으로 추진해야 하는 북한)에 처해있는 양국의 대결로 볼 가능성이 높다. 따라서 북한으로서는 미국의 이라크전이 종결되기 전에 협상의 주도권과 실리를 최대한으로 북한이 확보할 수 있도록 미국을 밀어부칠 것이다. 그리고 미국만이 협상거부권을 갖고 있는 것이 아니라, 북한도 핵무기 개발을 비롯하여 다양한 대량살상무기 개발·보유에 의한 협상거부권을 갖고 있음을 강조함으로써 상호거부권 보유의 균형협상이 되도록 애쓸 것이다. 그리고 북한뿐만 아니라 미국의 안보에도 위협이 될 수 있는 문제를 다루는 중요 협상임을 주지시키려 할 것이다.

셋째 협상전략과 관련해서, 북한은 협상상황에 따라 혼합전략(mixed strategy)을 구사할 것으로 보인다. 즉 미국으로부터 최대한

의 이익을 확보하기 위한 경쟁전략(contending strategy)과 국제사회의 요구에 부응하고 비난을 최소화하기 위해 맞대응전략(TFT strategy)을 당분간 구사하되, 지나치게 국면이 격화될 경우 이를 완화시키기 위하여 무행동전략(inaction strategy) 또는 남북회담 활성화를 통한 방어적 위기관리전략(Defensive Crisis Management Strategy)을 취할 수도 있다. 한편 미국과 협상이 본격적으로 진행될 경우, 북한은 초기에 그리트전략(Gradual Reciprocation in Tension Reduction strategy)과 문제해결전략(problem solving strategy)을 취하되, 협상막바지 국면에 유효성과 연대성에 대한 일정한 실리를 확보한 것으로 판단될 경우 양보전략(yielding strategy)도 과감하게 구사할 것으로 예상된다.

넷째 협상전술로는, 북한은 본격적인 북·미 협상이 시작되기 전까지는 미국의 일방적 조치를 강조하는 흥정전술(bargaining tactics) 가운데 위협과 위압을 사용하는 공격적 전술(aggressive tactics)을 사용할 것이다. 그리고 본격적 협상이 시작되면 미국을 설득하려는 논쟁전술(debate tactics)을 구사할 것이며, 초기에는 협상의제와 관련한 협상구조 논쟁전술(structural debate tactic)을 펼쳐 북한의 협상입지 강화를 위해 노력하되, 점차 경쟁적 논쟁(competitive debate tactic)과 문제해결 논쟁(joint-problem-solving debate tactic)으로 전환하여 최대한의 이익을 확보하기 위해 노력할 것이다. 다섯째, 핵·미사일 등 대량살상무기에 대한 북한의 태도는 「안보 모델」, 「경제 모델」과 더불어 대미 협상력 제고를 위한 「협상 모델」 및 대내 체제 결속을 위한 「통합 모델」 차원에서 복합적으로 이해할 수 있다. 따라서 북한은 핵무기 개발문제는 경제제재 해제와 안보보장 조건하에 양보전략을 대담하게 수용할 것이나, 미사일 문제에 대해서는 살라미(야금야금: Salami Slicing) 전술 차원에서 풀어나갈 가능성이 남아

있다. 예컨대 미사일 발사 중단은 「협상 모델」 차원에서, 미사일 수출 중단은 「경제 모델」 차원에서, 미사일 개발 중단은 「안보 모델」 차원에서 대응할 것이며, 그 강도는 점점 강화할 것이다.

#### 4. 북미관계 전망 : 위기

향후 북미관계를 전망해 보면 다음과 같다. 정치적 관계개선과 관련, 부시 행정부는 강경한 대북정책을 선택하고, 이에 대해 북한은 강경 대응과 관계개선 의사를 병행하고 있다. 군사적 관계에 있어서는 부시 행정부가 핵·미사일문제에 대해 강한 우려 및 검증을 강조하는데 반하여, 북한은 자위권과 미사일 개발 당위성과 경수로 건설 지연에 대한 보상을 주장하고, 재래식 무기문제에 대해 미국은 감축을, 북한은 주한미군 철수를 강조하고 있다. 사회문화적 관계에 있어 부시 행정부는 북한 인권상황 악화를 지적하고 있고, 이에 대해 북한은 내정간섭으로 반발하고 있다. 따라서 향후 북미 대화는 재개될 것이나, 급진전은 어려울 전망이다. 북한으로서는 식량난 극복 및 경제난 타개를 위해 대미 관계개선이 절대 필요하나, 미국이 제기한 대화의제(미사일, 대량살상무기, 재래식무기)는 쉽게 양보하기 어려운 문제들이기 때문이다.

한편 2003년 북미관계는 미국 부시행정부의 대북정책과 북한 김정일 정부의 대미정책이 어떤 성격을 띠게 되느냐에 따라서 틀이 잡힐 가능성이 높다. 부시 행정부 및 김정일 정부가 취할 수 있는 상호간의 정책 조합에 따라 예상 시나리오를 분류해 보면 다음과 같다.

**< 2003년 북미관계 예상 시나리오 >**

미국 \ 북한		수용 (편승)	반발 (균형)
유연 (패권유지)	생존보장	전면 개선	
	불량국가 지정 지속		위기지속 및 악화
강경(정권변화)		선 타결, 후 지지부진	전쟁

이 같은 4가지의 시나리오 가운데 최선의 시나리오는 전면적 관계 개선이고, 최악의 시나리오는 전쟁이다. 현 단계에 있어 가능성이 높은 시나리오는 선 타결·후 지지부진 시나리오와 위기지속 및 악화 시나리오이다.

이라크전이 속전속결로 끝날 경우, 2003년 2월 대한민국 신정부 출범이후 선 타결, 후 지지부진으로 북미관계가 발전할 가능성이 높다. 그러나 이라크전이 장기화될 경우, 북미관계는 위기가 지속되는 가운데 점차 더욱 악화될 가능성이 높은 것으로 전망된다.

**5. 한국의 정책방향 : 당사자노력과 신뢰회복 추구**

첫째, 기본방향과 관련하여, 향후 우리 정부가 대북정책을 통해 한반도 위기관리, 북한의 변화노력 지원, 남남갈등의 해소 등을 추진하며, 그 수순은 先 국민화합, 中 한·미협력, 後 남북관계 개선 순으로 진행한다.

북한에게 핵무기개발을 진행하는 것은 한반도비핵화선언에 위배되는 일로서 용납될 수 없음을 분명히 하고, 경협제도화 노력이 군사적 긴장완화와 병행되어야 함을 향후 장관급회담에서 강조하도록 한다.

주변 4국과 EU에게 한반도 평화와 동북아 공동번영을 위해 북핵 문제가 평화적으로 해결되어야 함과 이를 위한 노력에 협력해 줄 것을 요청한다. 미국의 선제공격은 한반도를 초토화시킬 뿐 아니라 중국, 러시아, 일본의 전쟁개입을 가능하게 해 세계전쟁으로 촉발될 수 있음을 경고한다.

최근 국내사회에서 점차 확산되기 시작한 반미정서에 대해서도 능동적으로 대처한다. 반미도 문제가 있으나, 친미 회귀 주장도 21세기 한민족 발전전략으로 바람직하지 않은바, 한미관계에서 한국의 자주적 위상을 회복하되, 미국의 세계전략과 위상을 훼손시키지 않으면서 양측 모두 실익을 확보할 수 있는 방안을 적극 모색한다.

둘째, 대내정책과 관련해서는 북핵 문제관련, 화해와 평화지향 입장정립을 통해 국민화합을 추진한다. 이를 위해 여야는 통일문제와 관련, 기본틀과 방향을 깨는 일이 없이 반드시 합의하여 국민 불안감을 해소시켜주어야 한다. 여당은 햇볕정책에 대한 독점의식을 버리고, 과거 정부에서 시작된 화해협력정책의 기초를 인정함으로써 국민적 지지를 확충해야 한다. 야당 또한 화해협력정책이 21세기 한민족 생존과 통일 그리고 번영을 위한 방향임을 인정해야 한다. 또한 북한의 조기변화론, 변화낙관론 등을 유포하지 않도록 조심하며, 북한에 대한 객관적 이해와 인내심을 확산시킨다. 대북 협상과정과 관련해서는 북한에게 끌려가는 인상을 국민에게 주지 않도록 유의해야 한다.

셋째, 대외정책과 관련해서는 북핵문제 해결과정을 통해 미국과의 긴밀한 협조를 이뤄나가도록 함으로써 한·미 마찰을 해소하고, 향후 한반도 및 동북아정세와 관련하여 정책협력을 이뤄갈 수 있는 기반을 조성할 수 있도록 적극 노력한다. 이를 위해 한국과 미국의 대북정책에 있어 공통점과 차이점을 정확하게 구별하고, 공통점과 보완점을 중심으로 양국관계를 돈독히 한다. 따라서 한미 마찰이 있는 부분이

있음을 인정한다. 그리고 한미간에 의제 및 역할 분담을 적극 협의한다. 그러나 이를 위해서는 먼저 한·미 신뢰구축이 공고하게 이뤄져야 하는바, 미 측으로부터 신뢰 확보차원에서 최근의 반미 감정 또는 정서·운동이 확산되지 않도록 노력하는 모습을 보여주어야 한다. 나아가 '새 북·미 협상' 추진분위기를 조성하고, 미국의 '과감한 대북접근'(bold approach)정책이 구체화할 수 있도록 권유한다. 동시에 한·미·일 다자주의적 접근들을 유지하되, 여타 주변 3국과의 관계설정에도 항상 유념하도록 한다. 한·미 공조를 지나치게 강조하여, 중국 및 러시아의 반발을 불러일으키지 않아야 할 것이며, 동시에 일본으로 하여금 소외감을 갖지 않도록 정책적 협조를 원활하게 진행할 필요가 있다.

넷째, 대북정책과 관련해서, 북핵 문제 해결과정을 통해 남북 화해 협력과 평화공존 정책이 병행 추진될 수 있도록 노력한다. 이런 맥락에서 보다 대규모의 대북경제 지원을 과감하게 확대하고, 한반도 평화정착을 위해 북한 군부에게 긴장완화를 적극 제시해야 한다. 이를 위해 '한민족 경제발전 전략'과 '한반도 평화방안'을 남북한이 함께 수립하여, 추진하도록 한다. 또한 대북정책의 일관성 유지 차원에서 남북관계 개선을 지속적으로 추구하면서 '현실적으로 실현 가능한 사안 우선 추진'입장에서 신중하고 시간적으로 여유를 가지는 운용자세를 취하도록 한다.

또한 북한의 핵무기 개발에 대해서는 우리의 반대 입장을 분명하게 정립·천명한 후, 이에 기초하여 북한을 설득한다. 남북합의에 따른 각급 수준의 당국간 회담 및 각종 합의 사항 이행을 진행하여 남북관계와 대북 포용정책의 지속성을 유지하되, 우리 정부는 장관급회담 등 각급 수준의 회의에서 북측에 대해 핵문제 해결이 북한의 미·일 등 서방과의 관계 개선 또는 확대, 경제회복을 위한 외부 자원 확보, 북한

의 체제 안전문제 등의 관건이라는 입장을 지속적으로 주지시킨다. 북한 핵문제 해결이 없이는 정부간 남북관계 진전에 한계가 있으며, 북·미관계 진전 없는 북한의 체제안전 보장 요구 실현이 불가능함을 설득한다. 한편 북한이 입장협상전략을 추진할 경우에는 같이 맞대응하여 입장협상전략을 구사하기보다는 원칙협상전략을 추구함으로써 한반도정세를 안정화시킨다. 대북협상과정에서 원칙이나 명분과 관련된 사항을 양보하는 대신 실리를 확보하도록 노력하는 것이 바람직하며, 이를 위해 세부사항에 대해서는 완고한 자세를 견지하는 것이 필요하다. 또한 북한이 의사협상관을 고집하면서 대화를 진행할 때, 실질적 합의성고가 예상되지 않음에도 불구하고 일방적으로 짝사랑의 대화만을 강조하지 않도록 유의한다. 북한이 대화의 실제적 필요성에 의해 진의협상관에 기초한 대화를 제의해 올 경우에는 보다 성과있는 대화가 될 수 있도록 대화 환경을 조성해야 하나, 다른 목적을 달성하기 위한 형식적 제의에 불과할 경우에는 지나치게 낙관적인 태도를 취하지 않도록 유념한다.

남북대화를 계속하면서 핵문제 해결과 남북협력사업을 병행해 추진한다. 대화과정에서 북한의 핵문제 해결을 촉구하고 경의선-동해선 철도·도로 연결, 개성공단 건설, 금강산 특구지정 및 육로관광, 임진강 수해방지 대책, 이산가족 상설면회소 설치 등 합의 사항을 차질 없이 이행될 수 있도록 노력한다. 또한 개성공단 전력지원 사업을 추진하여, 북한의 에너지 확보 차원에서의 핵개발 진행논리를 약화시킨다. 그리고 민간 차원의 대북지원의 활성화를 유도하는 한편, 남북 국방장관회담을 개최하여 남북한 신뢰구축 문제 및 핵·미사일 문제를 포함한 군축 문제를 협상할 것을 제의한다.

## - 목 차 -

I. 문제 제기 .....	1
II. 최근 북한의 협상행태 : ‘강성대국’의 길 .....	3
1. 외교정책 특징 : 비둘기 외교 .....	4
2. 협상행태 유형 : 이중 전략 .....	9
3. 핵무기 개발동기 분석모델 : 체제보장 담판용 .....	33
4. 북한 정치체제 안정성 분석틀 : 김정일정권 강화 .....	35
III. 북한의 핵개발 계획 인정 : 돌파 전략 .....	39
1. 배경 : 전략적 변화 .....	39
2. 의도 : 북한의 생존전략 .....	47
IV. 향후정책 전망: 先 버티기·균형 전략, 後 편승 전략 .....	57
1. 영향 요인 현황 .....	57
2. 전망 : 경제강국 건설을 위한 강·온 양면협상 전략추진 .....	65
V. 북·미관계 전망 : 위기 .....	72
1. 최근 역사적 배경 : 갈등 고조 .....	72
2. 2003년 시나리오 .....	77
3. 우선순위 : 위기 또는 선 타결, 후 지지부진 .....	83

VI. 한국의 정책 방향 : 북핵문제 우선적 당사자의 노력과 신뢰회 복 추구 .....	85
1. 기본 방향 : 선 국민통합, 중 한미협력, 후 남북관계 개선을 통 한 평화안정 .....	85
2. 세부 추진방향 .....	87
참고문헌 .....	93

- 표 목차 -

<표 1> 북한 외교정책 결정과정 분석틀 .....	3
<표 2> 북한정치체제 안정성 분석틀 .....	38
<표 3> 북한의 정치체제 변화 유형 .....	38
<표 4> 북한 주장의 미국 위반근거 .....	51
<표 5> 2003년 북미관계 시나리오 .....	78
<표 6> 2003년 북미관계 시나리오 .....	84

## I. 문제 제기

‘신의주 특구 개방과 급변하는 북한경제!’(9.12)

‘北, 일본인 납치사과와 북일수교회담 재개’(9.17)

‘北, 핵무기 수년째 개발 시인’(10.18)

최근 우리 신문기사의 표제어들이다. 북한의 대내·외 정책이 변화하고 있음을 시사한다. 그러나 북한이 핵무기를 계속 개발해 왔다는 소식은 북한의 정책변화에 대해 회의와 우려를 금치 못하게 하고 있다. 북한은 과연 무엇을 하려는 것인가?

지난 6월 월드컵 게임이 최고조에 달한 시점에 서해교전(6.29)을 일으켜 한반도문제의 불안정성을 전세계에 다시 알렸을 뿐 아니라, 남북대화 마저 얼어붙게 하였던 북한은 서해교전에 대한 「유감전통문」(7.25)을 보내온 후, 장관급 회담·경협추진위 회담·적십자 회담·군사실무 회담 등 대화와 이산가족 상봉·경의선 및 동해선 연결착공식(9.18), 「제14회 부산 아시안 게임」(9.29)에 참석 등 관계개선에 적극 임하고 있다.

그런가 하면, 북한은 지난 7월 1일 물가 및 임금을 대폭 인상하고, 환율을 현실적으로 조정하는 동시에 경제관리개선조치를 시행함으로써 대내 경제개혁의 모습을 보여주었다. 나아가, 신의주를 「특별행정구」로(9.12), 금강산을 「관광지구」로(10.23)개성을 「공업지구」로(11.13) 지정함으로써 시장경제 도입과 더불어 대담한 개방의 모습도 보여주고 있다.

또한 김정일 국방위원장은 푸틴 러시아 대통령(8.23) 및 고이즈미 일본 총리와의 정상회담(9.17)을 연달아 가지면서, 전방위의외교도 적극 추진하였다. 특히 그는 대일 정상회담에서 일본인 납치문제에 대해 사과와 책임자 처벌을 언급하고, 미사일 시험발사 유예 의사도 표

## 2 북한의 핵개발계획 인정과 우리의 정책방향

명함으로써 국제사회로의 진출의지를 분명히 하였다.

그러나 북한은 제임스 켈리(James A. Kelly) 미 국무부 동·아태 담당 차관보가 부시 대통령 특사자격으로 평양을 방문(10.3~5)했을 때, 회담 과정에서 핵무기 개발계획을 시인함으로써 미국과 전세계에 충격을 주었다. 켈리 특사가 북한의 농축우라늄 핵무기 제조프로그램 관련 증거를 제시하자, 김계관 부상은 핵개발을 강력히 부인(10.3)했다 한다. 그러나 다음날 강석주 외무성 제1부상은 자위권 수단임을 강조하면서 핵개발 계획 보유를 시인(10.4)하고, 미국의 우려사항과 북측의 요구사항을 일괄타결하는 방안을 제시한 것으로 알려졌다. 그리고 북·미 회담이 12일 지난 이후(10.16) 상세한 경위가 미국에 의해 발표되자, 한반도와 동북아 나아가 전세계가 북한의 핵개발 문제에 대해 경악케 되었다.

이 같은 북한의 정책변화를 어떻게 이해해야 하나? 북한이 핵무기 개발 계획을 시인한 이유는 무엇인가? 앞으로 북한은 어떠한 정책을 구사할 것인가? 이 같은 질문들에 대답하기 위해서는 먼저 오늘의 북한 현실을 총체적으로 살펴보는 것이 필요하다. 이에 이 글에서는 북한의 국가목표와 외교정책 그리고 협상행태의 변화 추이를 정리한 후, 북한이 핵개발 계획을 인정한 배경과 의도를 살펴볼 것이다. 그리고 북한의 정책결정에 영향을 미치는 주요 요인들의 현황을 분석한 후, 향후 북한이 추진할 정책방향과 협상행태를 예측하고, 이에 따른 2003년 북·미관계를 전망한 후, 우리의 정책방향을 제시함으로써 글을 마무리 짓고자 한다.<sup>1)</sup>

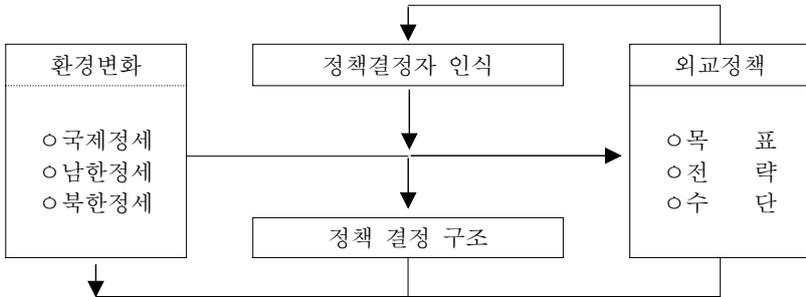
---

1) 역사는 반복하는 것인가? 1990년대 초반 북한은 남한·일본과 각각 고위급회담과 수교회담을 진행한 바 있다. 그러나 미국이 북한의 플루토늄 핵무기개발의혹 문제 해명을 위한 특별사찰 수용문제를 강조하고, 일본이 KAL기 폭파범 김현희의 일어교사 이은혜 납치문제 해결을 강력히 제기하자, 북한은 반발하였다. 그 결과 남북고위급회담은 8차회담

## II. 최근 북한의 협상행태 : ‘강성대국’의 길

북한의 외교정책은 국제·남한·북한 정세와 같은 환경요인과 최고지도부(김일성·김정일)의 정세인식 그리고 당·정·군 주요간부에 의한 정책결정구조에 의해 형성되는 것으로 볼 수 있다. 이 같이 형성된 북한의 외교정책은 목표·전략·수단으로 구분할 수 있다.<sup>2)</sup> 이를 도표화하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 북한 외교정책 결정과정 분석틀



(1992.9. 평양)으로, 북·일수교교섭 또한 8차회담(1992.11. 북경)으로 종료되었다. 그런데 2000년 6월 남북정상회담 이후 재개된 남북장관급회담이 8차(2002.10, 평양)까지, 2000년 4월 재개된 북일 수교교섭이 북·일정상회담(2002.9)으로 지원을 받게 된 상황에서 미국은 북한의 농축우라늄 핵무기개발 의혹을 다시 제기하였다. 이에 대해 북한은 미사일발사유예 조치 포기 재고 등 강력하게 반발하기 시작하였기 때문이다.

2) 허문영, 『북한외교의 특징과 변화 가능성』, (서울: 통일연구원, 2001), pp. 5~10.

## 1. 외교정책 특징 : 비둘기 외교

### 가. 목표3): 체제유지와 공산화 통일

냉전기 북한은 국가목적(National Goals)으로 두 가지를 제시하였다. 하나는 최소목적으로서 사회주의 체제유지이다. 다른 하나는 최대목적으로서 한반도 공산화통일 및 전세계 공산화이다. 이 같은 국가목적 하에서 북한은 정치적 정통성·경제적 번영·군사적 안보와 같은 보편적인 목표와 민족적 통일이라는 분단국가만의 특수한 목표를 포함, 4대 외교목표(Diplomatic Objectives)를 추구하는 모습을 보여주었다. 그 결과 김일성시대 북한은 공산화통일에 보다 비중을 두고, 한반도 대내·외정세에 따라 외교목표를 신축적으로 추구하는 모습을 보여 주었다.

한편 '90년 한·소수교와 '91년 소련붕괴, '92년 한·중수교로 북방삼각관계가 동요하고 '94년 김일성 주석이 사망하자, 북한은 경제난과 체제위기를 겪게 되었다. 이에 북한은 '유훈통치'(94.7), '붉은기 철학'(95.8), '고난의 행군과 3대진지 강화론'(96.1), '제2의 천리마대진군운동'(98.3), '강성대국'(98.8), '새로운 관점과 사고방식'(2001.1)을 선포하며, 공산화통일 보다 사회주의 체제유지에, 좀

---

3) 이 글에서 목표는 '정부가 정책결정자를 통하여 대외적으로 영향력을 행사하여 타국의 행동을 변경·구속 혹은 지속시킴으로써 실현코자 하는 장래의 사태와 장래의 상황에 관한 이미지'를 뜻하며, 북한의 국가 목적과 외교 목표로 구분하였다. 내재된 가치의 비중과 성취의 시간적 우선순위 그리고 타국에 강요하는 요구의 강도에 따라 ①기본목적(핵심적 가치와 이익: core value and interest) ②중기목표(middle-range objectives) ③장기목적(long-range goals)로도 분류할 수 있다.K. J. Holsti, *International Politics: A Framework for Analysis* (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1972), p. 131; p. 189.

더 정확하게 말하자면, 김정일정권 수호에 주력하는 모습을 보여주었다. 외교 목표에 있어서도 김정일정권의 안정성과 지속성을 제고하는데 초점을 맞춘 것으로 보인다.

#### 나. 전략<sup>4)</sup>: 균형·편승·돌파·버티기

북한이 대외관계에서 선택할 수 있는 외교전략은 크게 4가지 유형으로 구분할 수 있다. 첫째, 균형전략(balancing strategy)으로서, 강대국 A의 압박에 대항하여 체제생존을 위해 다른 강대국 B와 동맹을 맺음으로써 힘의 균형을 이뤄 대응하는 정책이다. 예컨대 북한이 중국, 러시아와 동맹을 맺어 미국에 대항하는 정책이다.

둘째, 편승전략(bandwagoning strategy)으로서, 강대국 A의 압박에 직면하여 강대국 B가 더 이상 존재하지 않거나, 동맹을 맺어 힘의 균형을 이루기 어려울 경우, 강대국 A에 정책적으로 동조하여 생존을 모색하는 정책이다. 유일 초강국으로 부상한 미국의 정책방향에 동조하여 실리를 추구하는 정책이다.

셋째, 돌파전략(breakthrough strategy)으로서, 현재 직면한 난관을 타개할 수 있는 여력이 있을 때, 선택하는 정책이다. 미국의 강압정책에 대항하여 핵무기 및 장거리 미사일 개발 등을 통해 협상과 국면 타개를 모색하는 정책이다.

넷째, 버티기전략(muddling-through strategy)으로서, 현재 직면한 난관을 타개할 수 있는 여력이 없을 때 선택하는 정책이다. 강대국의 정책을 수용하기 어려울 때 그리고 주변에 도움을 줄 수 있는

4) 이 글에서 전략은 ‘가용자원을 최대한으로 이용해서 정책목표를 달성하려는 방법’을, 전술은 전략의 종속개념으로서 ‘상대국을 자국에 유리하게 행동하도록 이끄는 접촉·교섭의 기술 일반’을 의미한다. K. J. Holsti, *Ibid*, p. 226. 전용, 『외교정책론』(서울: 법문사, 1986) p. 228.

다른 국가도 없을 때, 내부결속을 통해 그럭저럭 간신히 버티는 정책이다.

이 같은 외교전략 유형을 북한의 대미외교에 적용해 볼 때, 북한은 냉전기에는 중국, 소련과 동맹을 맺어 대항함으로써 대미 균형전략을 추구하였으며, 1990년대 초반(한·소/한·중 수교 직후)에는 핵무기 개발과 NPT 탈퇴선언으로 돌파전략을 선택하였고, 1994년 10월 제네바 기본합의문 체결이후에는 편승전략을 채택하였던 것으로 설명할 수 있다. 그리고 1998년 금창리 핵의혹 압력을 전후하여 8월 30일 대포동1호 미사일 발사에 의한 돌파전략을 선택한 후, 북한은 중국과의 관계 강화 및 러시아와의 관계 복원을 통해 냉전시대의 균형(Balancing)전략을 병행하여 안전판을 확보하는 한편, 편승 전략을 지속하여 미국으로부터 실리를 확보하려는 이중전략을 전개하는 모습을 보여주었다.

#### 다. 수단: 무력에서 협상으로

수단은 ‘정책목표 달성을 위하여 사용되는 자원 혹은 지렛대’<sup>5)</sup>이다. 이 같은 수단은 정치적 차원의 협상, 경제적 차원의 교류·협력, 군사적 차원의 무력행사 및 위협, 심리적 차원의 비난, 문화적 차원의 선전·선동으로 구분해 볼 수 있다.<sup>6)</sup>

---

5) K. J. Holsti, *op.cit.*, p. 226. 이 글에서는 분석 편의상 수단과 관련하여 북한의 협상행태 변화만을 성격·전략·전술로 구분하여 살펴본다. Dean G. Pruitt “Strategy in Negotiation,” Victor A. Kremenyuk ed., *International Negotiation: Analysis, Approaches, Issues*, (San Francisco: Jossey-Bass Inc., 1991), p. 78. 김도태, “탈냉전기 북한의 대남협상 행태: 지속성과 변화,” 『사회과학과 정책연구』, 제17권 제2호(서울: 서울대학교 사회과학연구소, 1995), pp. 4~8.

6) 전용, 앞의 책, pp. 280~355. 정치적 수단은 ‘정부가 관리들을 통해 타

냉전기 북한의 대미정책 수단은 다음과 같은 변화양상을 보여주었다.<sup>7)</sup> 첫째, 북한의 대미정책 수단은 1940년대 후반의 국제여론 조성 방식에서 1950년대 초반의 무력행사 및 1960년대 후반의 폭력행사를 거쳐, 1970년대 협상으로 변화하는 모습을 보여 주었다.<sup>8)</sup> 그리고 북한의 대미 협상행태는 1970년대 초반의 인민외교에서 출발하여 1970년대 중반의 정부간교섭 제의, 1980년대 초·중반의 인민외교·정부간 교섭 병행 추진, 1980년대 후반의 정부간교섭 준정례화와 인민외교 활성화 수준으로까지 점차 발전하였다. 이같은 변화는 하층부 통일전선 사업에서 상층부 통일전선 사업으로의 발전을 도모하는 북한의 전형적인 협상전술에 기초한 것으로 분석된다.

둘째, 북한은 전기간을 걸친 대미정책 추진에 있어 심리적 수단을 가장 많이 사용하였다. 예컨대 북한은 분단직후 ‘미군의 남한강점 부당성’을 비난하였고, 한국전쟁 당시에는 ‘미제만행 폭로를 위한 대외선

---

국정부와 소통하는 과정’으로서 협의의 의미의 외교를 의미한다. 경제적 수단은 무역정책(관세의 이용·쿼타·보이콧·통상금지·차관 및 신용대부 조작·덤핑·종속적 무역구조 설치 등)·전시경제정책(봉쇄·요시찰명부·선매·보상등)·해외원조(군사원조·기술원조·무상원조·개발차관 등)으로 구성된다. 군사적 수단은 위신·무력의 시위·억지·고립적 제한폭력·제한전·개릴라전·전복·군사적 간섭 등으로 구성된다. 심리적 수단은 선전(오명부여·일반성의 구사·전가·민속어 사용·입증·선별·편승·속죄양 등)과 신호로 구성된다. 문화적 수단은 군사·경제적 도구를 사용하지 않고 목표국 국민들의 마음과 정신을 정복하는 도구로 구성된다.

7) 허문영, 『북한의 대미국정책 변화 연구』(서울: 민족통일연구원, 1995).

8) 북한이 추진한 무력·폭력주의 방식으로 푸에블로호 납치사건(1968. 3. 23), EC-121기 격추사건(1969.4.15), 판문점 도끼만행사건(1976.8.18) 비무장지대 미군헬기 격추사건(1977) 등을 들 수 있다. 인민외교 방식으로는 미국 공산당집행위원장 방북초청(1969), 미국 언론인(솔즈베리 등) 방북 초청(1972) 그외 학자·경제인·운동선수 초청 등을 들 수 있으며, 정부간접근 방식으로는 대미평화협정 제의(1974.3.25 허담 외교부장) 3자 회담 제의(1983) 등을 들 수 있다.

전사업'에 주력하였다. 이후 북한은 1975년 유엔총회에서 유엔사령부의 해체와 외국군의 철수를 요구하는 결의안에 대한 국제적 지지를 유도하였고, 1980년대 후반부터는 미국의 대북한정책을 '평화적 이행 전략' 또는 '고립·압살 전략'으로 비난함으로써 그 정당성을 문제시하였다.

**라. 특징 : 여우· 고슴도치· 비둘기· 전갈 외교**

위와 같은 목표와 전략·수단을 결합해서 대외관계를 형성해 온 북한의 외교는 크게 4가지로 유형화할 수 있다. 첫째, 체제확장적 여우외교(Fox Diplomacy)이다. 냉전기 김일성 정권이 추진하였던 외교정책으로서 사회주의 체제유지와 한반도공산화 통일을 위해 무력·혁명·대화·위장평화 등 다양한 전략을 능수능란하게 공세적으로 구사하였다는 점에서 여우 외교로 규정할 수 있을 것이다.

둘째, 체제수호적 고슴도치외교(Porcupine Diplomacy)이다. 과도기('94 김일성 사망이후 '98 김정일 국방위원장 출범이전까지) 북한이 보여주었던 외교정책으로서, 체제수호를 위해 명분유지 차원에서 '3대 진지강화론'과 같은 자력갱생노선을 고수하는 동시에 실리확보 차원에서 주변 4국의 대한반도 영향력 확대경쟁을 유발하는 유인외교와 제한적 대외개방정책과 모든 국가로부터 원조를 서슴없이 받아들이는 원조외교 그리고 軍중시사상에 기초한 안보외교를 적극 수용하였다. 따라서 이 같은 체제수호적 모습을 보여준 과도기 북한외교를 고슴도치외교로 명명할 수 있을 것이다.

셋째, 체제도약적 비둘기외교(Dove Diplomacy)이다. 북한은 1998년 9월 김정일 국방위원장 체제를 출범시킨 이후 강성대국건설 기치 하에 기왕의 동맹국가였던 중·러와의 관계강화 뿐만 아니라, '체

국주의적 원썩'였던 미국 및 일본을 포함하여 유럽연합 등 전세계 각국과의 개선에 적극적으로 나섬으로써 평화적인 모습과 더불어 체제 도약 외교를 구사하기 시작하였다. 김정일체제가 공식 출범한 이후 현재까지 북한이 보여주기를 원하는 전방위·실리·강성대국 외교를 비둘기외교로 불러줄 수 있을 것이다.

넷째, 체제강화적 전갈외교(Scorpion Diplomacy)이다. 김정일 정권은 아직 공산화통일과 대량살상무기 개발을 완전히 포기한 것이 아니다. 따라서 한반도 평화체제 형성과 남북연합이 이뤄지기 전까지는 북한의 대외정책이 언제든지 전갈외교로 전략할 수 있음을 간과해서는 안된다.

## 2. 협상행태 유형 : 이중 전략

협상(Negotiation)에 대한 개념정의는 매우 다양하다.<sup>9)</sup> 이클레(Fred Charles Ikle)는 “공통되는 이익(common interest)과 분쟁의 쟁점(issues of conflict)”을 협상의 양대 구성요소로 설정하고, 협상을 “이해충돌이 있을 경우, 교환 또는 공통되는 이익의 실현에 관한 합의에 도달할 목적으로 명백한 제안이 표면상 제시되는 과정”으로 규정하였다.<sup>10)</sup> 피셔(Roger Fisher)와 유리(William Ury)는 협상을 “나와 상대방이 공통된 이해관계를 갖고 있으면서 동시에 상반된 이해관계에 처했을 때 합의를 보기 위해 밀고 당기는 대화”로 정의하였

9) Chas. W. Freeman Jr., *The Diplomat's Dictionary*(Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 2001), pp. 177~196; Graham Evans & Jeffrey Newnham, *The Penguin Dictionary of International Relations*(London: Penguin Books.Ltd., 1998), pp. 355~358.

10) Fred Charles Ikle, *How Nations Negotiate*(New York: Harper & Law Publisher, 1964), pp. 3~4, 이영일, 이형래 공역, 「협상의 전략」(서울: 한일 문고, 1972), pp. 14~16.

다.<sup>11)</sup> 루빈(Jeffrey Z. Rubin)과 브라운(Bert R. Brown)은 협상을 “서로 다른 목표를 갖고 있는 두 사람 이상의 당사자가 그들 사이의 거래에서 무엇을 주고 받을 것인가를 합의하는 상호작용”으로 정의하고 있다.<sup>12)</sup> 자트만(I. William Zartman)은 협상을 “두 당사자가 하나의 공동 결과물을 산출하는 과정으로, 개인이나 집단 또는 국가가 절충과 타협을 통하여 서로 상충되는 이익을 조절 또는 공통된 이익의 획득을 위하여 추진하는 상호작용의 한 형태”로 정의한다.<sup>13)</sup> 골드슈타인(Joshua S. Goldstein)은 둘 이상의 당사자간에 가치의 교환에 관한 합의에 도달하기 위해 암묵적 혹은 직접적으로 의사소통을 하는 것을 흥정(Bargaining)으로 정의하고, 이 흥정이 공식적으로 이뤄지는 것을 협상으로 규정한다.<sup>14)</sup>

국내학자들의 경우, 협상을 “공통되거나 상충되는 이익을 동시에 갖는 둘 이상의 당사자들이 그들이 함께 결정한 방식을 통하여 현재보다 좀 더 진전된 것을 추구하기 위한 전략적 영향력의 상호작용 과정”으로 정의한다.<sup>15)</sup> 또한 협상(Negotiation)은 상거래에서 손익계산만을 따지는 흥정(Bargaining)과 다른 것으로 간주되며, “개인과 집단 또는 정부가 명시적으로 자기들의 어떤 공통적 이해관계를 조정, 타

---

11) Roger Fisher & William Ury, *Getting to Yes: Negotiating Agreement without giving in*(Boston: Houghton Mifflin, 1991), p. xi. 박영환 역, 『Yes를 이끌어내는 협상법』(서울: 장락, 1994), p. 7.

12) Jeffrey Z. Rubin and Bert R. Brown, *The Social Psychology of Bargaining and Negotiation*(New York: Academic Press, 1975), p.2.

13) I. William Zartman, “The Structure of Negotiation,” in Victor A. Kremenyuk ed., *op. cit.*, p. 65.

14) Joshua S. Goldstein, *International Relations*, 4th.(New York: Longman, 2001), 김연각 외 역, 『국제관계의 이해』(서울: 인간사랑, 2002), pp. 91~93.

15) 양무진, 『북한의 대남협상전략 유형』(경남대학교 대학원 박사학위논문, 2002), p. 10.

협해 나가는 상호작용의 한 형태” 또는 “이해관계가 상충되는 당사자들이 타협을 이루는 과정”으로 규정한다.<sup>16)</sup>

요컨대 협상이란 두 당사자가 주어진 협상 조건을 바탕으로 동원 가능한 방법을 사용하여 상호 존중의 바탕 위에 각자의 협상 목적을 달성하는 전 과정을 의미하는 것이라 할 수 있겠다.<sup>17)</sup> 한편 본 연구에서 협상행태(negotiation behavior)는 협상자 협상과정에서 표출하는 협상목표(negotiation objectives)· 협상전략(negotiation strategy)· 협상전술(negotiation tactics) 등을 포함하는 포괄적 의미로 사용된다.<sup>18)</sup>

## 가. 협상관

협상관은 협상의 의의에 대한 기본인식을 의미한다. 협상관에는 타협과 양보를 통해 상충하는 이해를 조정하여 화해와 평화를 추구하기

16) 합참전략기획본부, 『북한의 협상행태』(서울: 1993), p. 7.

17) James A. Wall Jr., *Negotiations: Theory and Practice*(Glenview : Scott, Foresman and Company, 1985); David Churchman, *Negotiation: Process, Tactics, Theory*(Boston: University Press of America, 1993); 김도태, 『남북한 협상행태 비교연구』(서울: 민족통일연구원, 1994); 김도태·차재훈, 『북한의 협상전술 특성 연구』(서울: 민족통일연구원, 1995), 송중환, 『북한 협상행태의 이해』(서울: 2002. 으뜸)

18) 홍양호는 협상목적과 구조(goal and structure)·협상환경(environment)·인식(perception)·행동패턴(pattern)·태도(attitude) 등을 협상행태에 포함시킨다. 홍양호, 『탈냉전시대 북한의 협상행태에 관한 연구』(단국대학교 박사학위논문, 1997), p. 8 김용호는 협상스타일을 ‘협상행태에 반복적으로 나타나는 패턴의 총합’으로 정의함으로써 협상스타일을 협상행태의 상위개념으로 규정하고 있다. 김용호, “공산주의국가의 협상스타일 비교: 북한, 중국, 구소련,” 서울대 사회과학연구소, 『사회과학과 정책연구』 제17권 제2호(서울: 서울대 사회과학연구소, 1995), pp. 327~331.

위한 것이라는 긍정적 의미의 ‘일반협상관’과 전술적 수단으로써 다른 수단을 통한 투쟁에 불과한 것으로 일방적 승리를 추구하는 것이라는 부정적 의미의 ‘특수협상관’이 있다.<sup>19)</sup>

전자는 외교를 평화적 상업에 도움을 주는 것으로 간주하는 이익정치에 바탕을 둔 상인이론과 유사하고, 현대 서구국가의 협상관에 가깝다. 반면 후자는 외교를 또 다른 어떤 수단에 의한 전쟁으로 간주하는 권력정치에 바탕을 둔 무인이론과 유사하고, 공산국가의 협상관<sup>20)</sup>에 가깝다.<sup>21)</sup>

공산주의 이론가 레닌도 협상의 필요성을 인정하고 있다. 그러나 그는 협상이 결코 혁명적 요구를 영원히 포기하는 것이 아니라 일시적으로 포기한 것에 불과하며, 동시에 협상을 혁명의 목표를 달성할 수 있는 하나의 수단으로 이용해야 한다는 점을 강조하였다.<sup>22)</sup> 따라서 공산주의자들은 협상을 ‘정치적 목적을 달성하기 위한 투쟁의 도구’ 또는 궁극적으로 공산혁명을 달성하기 위한 수단으로 간주하는 것으로 평가할 수 있다.

북한은 1970년대에 발간된 「정치용어사전」을 통해서도 남북협상을

---

19) 홍양호, 앞의 책, pp. 28~33.

20) Richard. H. Solomon, *Chinese Negotiating Behavior: Pursuing Interests Through 'Old Friends'. With a New Essay by Chas. W. Freeman, Jr.*(Washington D.C.: United States Institute of Peace Press, 1999); Jerrold L. Schecter, *Russian Negotiating Behavior: Continuity and Transition*(Washington D.C.: United States Institute of Peace Press, 1998)

21) 해롤드 니콜슨, 신복룡 역, 「외교론」(서울:평민사,1992), pp. 56~59.

22) 레닌은 “진실로 혁명적인 당의 임무는 온갖 타협의 거부가 불가능함을 선포하는 것이 아니라 모든 타협을 통하여 자기의 원칙, 자기의 계급, 자기의 혁명적 과업, 혁명을 준비하며 대중을 혁명의 승리로 준비시키는 자기 사업에 충실성을 관찰하는 능력을 가지는 데 있다”고 주장한다. 김응희, “북한의 협상전략전술에 관한 연구,” 「민족통일의 모색」, 통일가족논문집 제2집(국토통일원 1990), pp. 266. 재인용.

“우리 인민의 최대의 민족적 과업인 조국통일을 실현하기 위하여 북조선대표와 남조선대표가 한자리에 모여 앉아서 토론하는 것”으로 정의하였다.<sup>23)</sup> 이는 북한이 협상을 상위목표인 통일을 위한 수단으로 인식하고 있음과 더불어 공산국가의 전통적 협상관과 유사한 모습을 보여주었다.

그러나 북한은 1980년대에 들어와 『현대조선말사전』에서 협상을 “국가들 사이의 분쟁문제를 평화적인 방법으로 해결하기 위하여 적용하는 외교적 방법 또는 회담,” “(공동의 관심사나 제기된 문제를) 서로 함께 토의하는 것” 등으로 정의하기 시작하였다.<sup>24)</sup> 북한이 표면적으로나마 자유국가의 일반협상관과 유사성을 갖기 시작한 것이다.

그 결과 1993년 북핵위기로 북·미 갈등이 심각하게 고조되었을 때, 김일성은 ‘협상의 방법’으로 풀어야 함을 주장한 바 있다.<sup>25)</sup> 그러나 김정일은 협상에 대해 여전히 이중적 관점을 갖고 있음도 보여주었다.<sup>26)</sup>

23) 사회과학원, 『정치용어사전』(평양:사회과학원출판사, 1971), p. 117.

24) 과학백과사전출판사, 『현대조선말사전』, 제12판(평양: 종합인쇄공장, 1981), p. 775; p. 2342; 사회과학출판사, 『조선말대사전』, (평양: 종합인쇄공장, 1992), p. 961.

25) ‘이제는 자중하여 우리와 서로 좋게 지내면서 협상의 방법으로 문제를 점잖게 해결하는 방향으로 나가야 합니다.’ 김일성, “조국통일의 유일한 출로는 전민족의 대단결이다(1994.4.10)” 『김일성저작집 44』, (평양: 조선로동당출판사, 1996), p. 171; ‘조선반도의 현 위기를 타개하기 위한 최선의 방도는 우리와 미국이 대화와 협상을 통하여 핵문제를 평화적으로 해결하는 것입니다. 압력이나 위협은 결코 문제해결의 방도로 될 수 없으며…’ 김일성, “미국 씨엔엔 텔레비죤방송회사 기자단이 제기한 질문에 대한 대답(1994.4.17),” 『김일성저작집 44』, p. 384.

26) “지금 미국이 핵무기축감을 위한 협상에 응하고 있지만 이것은 결코 미국 독점체들이 군수산업을 확장하려는 요구를 포기하였다는것을 의미하지 않습니다.… 미국은 핵무기축감을 위한 협상에 응하면서도 … 모험적인 《별세계전쟁》 계획을 계속 추진시키고 있습니다.” 김정일, “반제투쟁의 기치

## 나. 협상 성격

첫째, 문제해결과 갈등완화 여부에 따라 진의(眞意)협상과 의사(擬似)협상으로 구분된다. 진의협상은 협상을 문제해결 및 갈등완화 수단으로 간주한다. 진의협상에서는 협상대상이 되는 협상외제를 협상 목적과 일치시켜 추진한다. 그러나 의사협상은 다른 숨은 목적을 달성하기 위한 협상을 위한 협상 즉 위장협상이다. 의사협상의 경우 협상 목적과 협상 의제가 일치하지 않는다.<sup>27)</sup>

냉전기 북한은 대미협상 과정에서 갈등을 해결하고 이익을 추구하기 보다는 미국의 침략성을 세계여론에 폭로하거나 국제질서의 부정의성을 공격하는 데 주력하였다. 푸에블로호 승무원 협상과정에서 미국측에 영해침범 인정 및 사과, 재발방지라는 3가지 요구를 1년 동안 반복하면서 협상을 장기화함으로써 당시 세계질서에 등장하고 있던 많은 제3세계 국가들과의 반제·반미 연대성 강화를 이루려는 의사협상 행태를 보여 주었다.

둘째, 협상자 지위(상호간 역학관계)에 따라 균형협상과 불균형협상으로 구분된다. 전자는 합의도출에 있어 상호 거부권을 갖는 경우이며, 후자는 어느 일방이 거부권을 독점하는 경우이다. 따라서 강대국과 약소국 사이에서는 불균형협상이 진행된다.

그런데 하비브(William M. Habeeb)는 불균형협상이론(Asymme

---

를 더욱 높이 들고 사회주의, 공산주의 길로 힘차게 나아가자(1987.9.25),” 『김정일선집 9』(평양: 조선로동당출판사, 1997), p. 28.

27) 접촉유지, 폭력적 행동의 대체, 정보수집, 숙임수, 선전, 제3자에 대한 효과를 위한 협상 등 협상외적 부수효과(side-effect) 또는 숨은 협상 목적을 추구하는 협상을 의미한다. Fred Charles Ikle, *op. cit.*, pp. 43~58.

-trical Negotiation Theory)을 통해 약소국이라 할지라도 유리한 협상결과를 도출할 수 있다고 주장한다.<sup>28)</sup> 그는 협상이 ‘총체적 힘’(일반적 국력:aggregate power)과 ‘쟁점적 힘’(issue-specific power:대안·통제력·집중력) 그리고 ‘전술적 힘’에 의해 진행되는 것으로 본다. 따라서 약소국이 강대국에 비해 ‘총체적 힘’은 비록 열세이나, ‘전술적 힘’의 구사와 대안 개발·통제력 및 집중력 제고를 통해 ‘쟁점적 힘’을 신장함으로써 총체적 힘의 열세를 극복하고, 협상에서 이길 수 있다는 것이다.

북한의 경우 1993년 대미 핵협상시 강탈적 요구를 통한 의제 장악, 지연전술을 통한 양보 획득, 극단적 위협전술인 벼랑끝전술(Brinkmanship)을 통한 자신들의 집중력 과시와 상대방의 통제력 약화, 다양한 대안개발을 통한 상대국에 대한 의존성 약화를 통해 대미 상대적 우위의 협상력을 구축하였다. 반면에 미국은 협상의 직접적 이해당사자인 한국과 대북 협상목표 및 전략에 있어 공조체제를 이루지 못하고 갈등을 증폭시키는 가운데 대북 협상력의 약화를 겪게 되었다. 따라서 북한은 ‘쟁점적 힘’의 결정요소인 대안(alternatives)·통제력(control)·집중력(commitment)을 확보하는 데 주력함으로써, 대미 핵협상에서 유리한 결과를 이끌어 낸 것으로 평가된다.<sup>29)</sup>

셋째, 협상 중요도에 따라 중요협상과 일반협상으로 나눌 수 있다. 중요협상이란 협상의 결과가 체제안보에 영향을 미칠 수 있는 경우이

28) William Mark Habeeb, *Power and Tactics in International Negotiation: How Weak Nation Bargain with Strong Nations* (Baltimore: The Johns Hopkins University press, 1988), pp. 10~26.

29) 사뮤엘 김, “북미협상과 북한의 전략,” 광태환 외, 『북한의 협상전략과 남북한 관계』(서울: 경남대학교 출판부, 1997), pp. 163~186. 차재훈, “약소국의 대강대국협상 특징 연구,”(동국대학교 대학원 정치학과 박사학위논문, 1998)

며, 일반협상은 안보에 위협을 주지 않는 경우를 의미한다.<sup>30)</sup> 중요협상에서는 사안의 중요성으로 인해 합의도출이 쉽지 않다. 또한 같은 사안이라도 존망의 이익(survival interest)이나 사활적 이익(vital interest)의 문제로 접근하는 당사자와 중요한 이익(major interest) 또는 지엽적 이익(peripheral interest)의 문제로 접근하는 당사자와의 사이에는 협상태도와 협상력에 있어서 차이가 있을 수 있다.<sup>31)</sup>

1993년 북핵협상 당시 미국은 NPT 체제의 연장을 비롯한 핵확산의 세계적 관리와 동북아 패권유지라는 관점에서 북핵문제에 접근한 데 비해, 북한은 탈냉전으로 급격히 악화된 안보환경과 경제난에 따른 국가 생존의 관점에서 접근한 것으로 볼 수 있다. 그 결과 북한은 체제생존을 위해 엄청난 집중력과 적극성을 갖고 대미 핵협상에 임함으로써 일정한 성과를 얻어낸 것으로 평가된다.

넷째, 협상결과의 수혜 범위에 따라 분배적 협상(distribute negotiation)과 통합적 협상(integrative negotiation)으로 구분할 수 있다.<sup>32)</sup> 전자는 일방승리, 일방패배식 협상(win-lose)으로서 몫의 크기가 고정되어 있어 어느 일방이 이익을 보는 만큼 상대방이 손해를 보는 상황을 전제로 하는 제로섬 게임(zero sum game)적 성격을 띤다. 후자는 협상참여자 모두가 승리하는 협상(win-win)으로서 몫의 크기가 유동적인바, 양자의 협조에 의해 가치가 창출될 수 있는 포지티브섬 게임(positive sum game)적 성격을 갖는다. 그 결과 자신의 이익을 1차적으로 중시하지만, 상대방의 이익까지 포함한

30) 협상의제와 연결해 볼 때, 정치·군사 문제에 관한 협상은 중요협상이 되고, 경제·사회문제는 일반협상이 될 가능성이 높다.

31) 구영록, 『한국의 국가이익: 외교정책의 현실과 이상』(서울: 법문사, 1995), pp. 19~36.

32) 이달곤, 『협상론』(서울, 법문사, 1995), pp. 135~136.

공통이익에 관심을 갖는다.

다섯째, 협상당사자들이 일방적 입장에 집착하는 여부에 따라 입장협상(positional negotiation)과 원칙협상(principled negotiation)으로 구분할 수 있다.<sup>33)</sup> 전자는 협상의 진행과정에서 자신의 주장이 정의로운 해결이라고 믿고 자신의 입장에만 집착하여, 자신의 처지를 상대방에게 강요하는 협상을 의미한다. 후자는 주관적·인간적인 입장에서부터 탈피하여 객관적이고 이슈 중심적인 이해관계에 초점을 맞추어 협상을 진행시키는 협상을 뜻한다. 이는 입장협상의 반대라기 보다는 한 차원 높은 협상이다.<sup>34)</sup> 따라서 원칙협상은 갈등문제로부터 사람을 분리시켜 생각하며, 입장이 아닌 이해관계에 초점을 맞추고, 합의를 성급히 이루려 하기 전에 상호이익을 가져오는 대안들을 개발하며, 협상결과를 객관적인 기준에 입각하여 판단한다.

#### 다. 협상목표: 단기 체제유지, 중기 경제번영, 장기 주한미군 철수

국제협상에서 각 국가들이 갖는 목표는 크게 다섯 가지 유형으로 분류된다.<sup>35)</sup> 관세협정의 연장·해외군사기지 유지권의 갱신과 같이 현존 협정의 시한을 연장함으로써 정상적 관계를 유지하려는 ‘연장협상’(Extension agreement), 정전(cease fire)을 통해 전투를 중지시키거나 외교관계를 다시 수립하거나 전후의 불명확한 관계를 강화조약을 통해 정식화하는 것 같이 비정상적 관계를 종결짓고 묵시적 합의를 공식화하려는 ‘정상화협상’(Normalization agreement), 영토·정치적 영향력·경제 및 군사적 자산 등을 새롭게 분배함으로써 현

33) Roger Fisher & William Ury, 박영환 역, *op. cit.*, pp. 33~47.

34) 이달곤, 앞의 책, pp. 135~148.

35) Fred Charles Ikle, *op. cit.*, 이영일, 이형래 공역, 앞의 책, pp. 38~54.  
Graham Evans & Jeffrey Newnhan, *op.cit.*, p.356.

상을 변경시켜 공세측(offensive)에 유리한 양보를 수세측에 강요하는 ‘재분배협상’(Redistribute agreement), 새로운 제도(국제연합, 국제원자력기구 등)를 창설하거나 협상국간에 새로운 관계나 의무를 설정하여 상호이익을 추구하는 ‘혁신협상’(Innovation agreement), 마지막으로 합의에 상관없이 부수효과를 얻기 위해 진행되는 ‘부수효과협상’(side-benefits)이 그것이다.

한편 북한의 협상목표는 크게 2가지 방식에 의해 구분할 수 있다. 하나는 북한이 협상을 통해 ‘남조선혁명을 위한 분위기 조성’에 주력한다는 견해이고, 다른 하나는 ‘체제보존을 위해 노력’한다는 견해이다. 전자는 북한의 협상행태에 있어 공세적 차원에서 근본적 변화가 없다는 입장이고, 후자는 탈냉전의 도래와 식량난 등 경제난의 심화로 인해 수세적 차원에서 약간의 변화가 있다는 입장으로 귀결된다.<sup>36)</sup>

북한의 대미 협상목표는 시기별로 비중이 변화한 것으로 분석되었다.<sup>37)</sup> 북한은 1945년 이후 1990년대 초반까지 변함없이 ‘주한미군의 철수’(통일목표)를 최우선적으로 추진하였으며, 1970년대 초반부터는 대미관계개선을 통한 김일성 정권의 정통성 제고 및 국제적 위상제고(정치적 목표)를 추진하였으며, 1970년대 중반부터는 대미 평화협정 체결 등을 통한 군사적 위기감 해소(안보적 목표)를 추진하였고, 1980년대 초반부터는 조건부 대미관계개선을 통한 경제난 타결(경제적 목표)을 적극 모색하였던 것이다. 그리고 1990년대에 들어와 전반적 위기 상황에 처하여 북한은 ‘체제유지’라는 최소목표에 전력을 기울인 바 있다.

한편 김일성 사후 북한은 군부중시의 위기관리체제를 통해 체제안

36) 양무진, 앞의 책, pp. 18~19.

37) 허문영, 「북한의 대미국정 정책 변화 연구」, pp. 44~50.

정을 피하는 한편, 대외적으로는 남북대화를 거부한 채 우호적 국제 환경 조성을 통한 대외관계 개선에 주력하였으며, 그 결과 최악의 체제위기 국면은 벗어났으나<sup>38)</sup> 총체적 불안정 요인이 상존한다. 예컨대 식량난 가중과 만성적 경제침체, 주민의 체제이탈 현상 및 탈북자 증가, 관료의 보신주의와 부정부패 증가, 과중한 준비증강의 부담 등이 그것이다.

따라서 현 단계 북한의 대미 협상목표는 김정일 정권의 안정적 유지를 위해 경제제재 해제 및 지원확보를 통해 유효성(효율성)을 제고하는 한편, 정치·군사적 체제보장을 확보함으로써 연대성을 강화하려는 것으로 보인다. 즉 북한은 대미관계의 재편을 모색하되, 협상 주도권을 장악한 상태에서 생존기반을 다지려는 것이라 하겠다. 중기적으로는 북한 주민의 김정일 정권에 대한 지속적 지지를 확보하기 위한 차원에서 대미 경제교류·협력의 활성화를 통한 경제적 번영이 최고목표가 될 것이다. 마지막으로 장기적으로는 김일성 정권의 정당성 출발점이자 김정일 후계정권의 정당성 기반이 되는 ‘조국통일(공산화통일)’의 기반 조성을 위하여 대미 관계정상화를 통한 주한미군의 완전 철수가 최고목표가 될 것으로 예상된다.

따라서 북한이 대미관계에서 요구하는 협상은 외양상으로는 ‘정상화협상’(Normalization agreement) 목표를 갖는 것으로 나타나나, 실제에 있어서는 주한미군 철수와 한반도 공산화통일을 지향한다는 점에서 ‘재분배협상’(Redistribute agreement) 목표를 겨냥하고 있는 것으로 분석된다.

## 라. 협상전략

38) 북한은 '97년에 '엄중한 전쟁위험이 제거되게 되었다'고 주장함. "위대한 당의 영도따라 새해에 총진군을 다그치자," 『로동신문』, 1998.1.1.

협상전략 또한 학자들에 따라 다양하게 분류된다.<sup>39)</sup> 협상전략은 크게 2가지 성격에 의해 정의할 수 있다. 하나는 ‘상당한 혼조가 예상되는 상호작용과정에서 (상대방을 변화시켜) 자신의 이익을 최대화하려는 일련의 결정과 정책방향’<sup>40)</sup>이라는 능동적 수단으로서의 정의이고, 다른 하나는 ‘협상자가 협상목적을 달성하기 위해 (협상목적으로부터 이탈하지 않도록) 협상을 이끌어 가는 기본태도’<sup>41)</sup>라는 수동적 이정표로서의 정의이다.<sup>42)</sup> 이 같은 협상전략은 협상자 태도에 따라 다음과 같이 기본전략과 응용전략으로 구분할 수 있다.<sup>43)</sup>

#### (1) 기본전략

첫째, 문제해결전략(협력전략: problem solving strategy, collaboration strategy)은 합의도출 가능성이 높거나 협상의제 해결의 필요성이 높은 경우 선택할 수 있는 적극적 전략으로서, 고협력-고갈등 관계에 있는 협상자간에 선택된다. 이 경우 협상은 상호 이익을 기대하는 방향으로 진행된다. 기본적으로 공동이익을 극대화시킨다는 동기에서 ‘나도 이기고, 너도 이긴다(I win, You win)’는 태도로 협상에 임하는 전략<sup>44)</sup>으로서 비영합적(non zero-sum) 특성을 가진다.

---

39) Dean G. Pruitt, “Strategic Choice in Negotiation,” *American Behavioral Scientist*, vol.27, no.2 (Nov.1983), pp. 172~185.

40) 이달곤, 앞의 책, p. 32.

41) 홍양호, 앞의 책, p. 13.

42) ( )안의 구절은 필자의 보완이다.

43) Dean G. Pruitt. “Strategy in Negotiation,” in Victor A. Kremenjuk ed., *op. cit.*, p. 78~89; Roy J. Lewicki eds., *op. cit.*, pp. 116~121.

44) Roy J. Lewicki eds., *Ibid.*, p. 120.

둘째, 경쟁전략(대립전략: contending strategy, competitive strategy)은 협상의 목적을 최대한 관철시키기 위해 일방의 입장을 타방에 설득시키는 전략으로서, 고갈등-저협력의 협상자 사이에 나타난다. 이 경우 대결과 제압적 자세로 인해 합의도출이 어렵다. 기본적으로 상대방의 이익을 희생하고 자신의 이익을 극대화하려는 동기에서 ‘나는 이기고, 당신은 진다(I win, You lose)’는 태도로 협상에 임하는 전략으로서 영합적(zero-sum)특성을 띤다.

셋째, 양보전략(순응·굴복전략: yielding strategy, accommodative strategy)은 고협력-저갈등 경우에 선택되며, 양보의 정도가 클수록 협상 성공가능성은 높아진다. 기본적으로 합의를 이루어내기 위한 동기에서 자신의 목표를 상대방의 목표에 맞추어 조정함으로써 ‘당신은 이기고 나는 진다(You win, I lose)’는 태도로 협상에 임하는 전략이다. 충돌비용이 엄청나거나, 재난이 예상되는 시한이 임박했을 때 선택된다.

넷째, 무행동전략(inaction strategy)은 회피와 무시를 통해 잠정적으로 협상을 중단시키는 전략으로서, 저협력-저갈등의 경우 많이 선택된다. 이 경우 시간의 낭비가 많으나 불리한 입장에 있는 협상자가 국면전환을 위해 또는 상대방을 심리적으로 압박시켜 유리한 양보를 얻으려 할 때 채택한다. 이 네 가지 전략 가운데 문제해결·경쟁·양보 전략은 합의도출을 위해 적극적으로 노력한다는 점에서 대처전략(coping strategies)로도 명명된다.<sup>45)</sup>

한편 북한은 냉전기 대미협상에서 경쟁전략을 자주 구사한 것으로 분석된다. 북한은 모든 대미협상과정에서 협상초기 과도한 요구를 제시하여 이의 수용을 강력히 주장하거나 의제를 추가 또는 변경하곤

45) Dean G. Pruitt, "Strategic Choice in Negotiation," *American Behavioral Scientist*, vol.27, no.2(Nov.1983), p. 167.

하였다. 한국전쟁 휴전협상 당시 합의될 결론을 의제에 삽입하여 제안해 의제설정에서부터 높은 요구를 주장한 것이나, 1990년대 북핵협상 당시 핵문제라는 의제와 동떨어진 ‘고려연방제 통일방안’ 지지 요구 등은 과도한 요구를 주장함으로써 상대방의 양보를 얻어내려는 경쟁전략 일환으로 추진된 것이라 할 수 있다.

## (2) 응용전략

첫째, 혼합전략(mixed strategy)은 경쟁전략, 문제해결전략 등을 혼합하여 사용하는 것으로 복잡한 협상에서 선택된다. 혼합전략은 상대방이 다른 입장을 가지고 있어 경쟁전략을 사용해야 할 필요도 있지만, 동시에 양당사자 모두에게 좋은 새로운 대안을 발견할 가능성이 있어서 문제해결전략을 위한 협조도 필요할 경우 사용된다.

둘째, 맞대응(반사)전략(Tit For Tat strategy)<sup>46)</sup>은 상대방이 협조적 태도를 취하면 같이 협조자세를 취하고, 상대방이 적대적 자세를 취하면 같이 적대자세를 취함으로써 상대방이 자신의 전략선택 결과를 예측할 수 있게 하여 스스로 행동변화를 일으키려는 협상전략이다.

시갈(Leon V. Sigal)은 북한의 대미 협상행태를 맞대응전략으로 보고, 미국이 협조적으로 나오면 협조적 태도를, 적대적으로 나오면 적대적 태도로 대응한 것으로 주장한다. 따라서 북미협상이 교착상태에 빠지거나 위기에 처하게 되는 이유는 북한의 잘못이 아니라, 미국이 북한에 협력하려 하지 않았기 때문이라고 강조한다.<sup>47)</sup>

---

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

47) Leon V. Sigal, *Disarming Strangers: Nuclear Diplomacy with North Korea*(Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1998), pp. 8~10.

셋째, 점진적 긴장감소(그리트)전략(GRIT: Gradual Reciprocity in Tension Reduction)은 화답을 통해 긴장을 완화시키려는 전략으로서, 적대관계에서 상대가 착취적으로 이용할 수 없을 정도의 미미한 양보를 상호교환함으로써 상대를 화답하는 과정으로 유도하고, 이러한 일련의 상호작용을 통해 갈등수준의 첨예화를 막고 갈등을 해소하려는 전략이다.<sup>48)</sup>

한편 협상성격에 따라 활용되는 협상전략 또한 다르다.<sup>49)</sup> 의사협상의 경우, 협상자들이 문제해결을 위한 양보의 대상을 명확하게 설정하지 못하고 합의도출에 관심이 없기 때문에, 경쟁전략이나 합의에 무관심한 무행동전략이 채택될 가능성 높다. 진의협상의 경우, 협상목적이 합의도출을 통한 협상이익 추구에 있기 때문에 협상자들은 문제해결전략이나 양보전략을 선택할 가능성이 높다.

균형협상의 경우, 협상자들은 일방적 양보전략을 제외한 여타 전략을 추진할 가능성 높다. 불균형협상의 경우, 강자의 일방적 문제해결 자세에 따라 약자의 양보전략, 강자의 경쟁전략, 쌍방의 문제해결전략 중 하나가 선택될 것이다.

중요협상의 경우, 협상의제의 중요성이 높아질수록 양보의 범위가 좁은 경쟁전략이나 무행동전략이 선택될 가능성이 높다. 일반협상의 경우, 협상의제의 중요성이 낮아질수록 양보의 범위가 커지므로 문제해결전략이나 양보전략이 채택될 가능성이 많아진다.

---

48) Charles Osgood, *An Alternative to War or Surrender*(Urbana: University of Illinois Press, 1962); S. Lindskold, "Trust Development, the GRIT Proposal and Effect of Conciliatory Acts on Conflict and Cooperation," *Psychological Bulletin*, Vol 85(1978), pp. 772~793.

49) 김도태, 앞의 책, p. 8 ; pp. 26~27.

### (3) 위기관리전략

북한의 대미협상전략은 위기관리전략 차원에서도 살펴볼 수 있다.<sup>50)</sup> 국가들은 각각 협상목표를 달성하는 과정에서 상대방에게 영향을 주기 위하여 전략을 선택하는데, 위기상황에서는 두 전략간의 상호작용이 타협, 협상의 성격 및 결과에 영향을 미친다. 따라서 정책결정자들은 사태를 악화시키지 않으면서 목표를 달성할 수 있는 특별한 전략을 선택해야 한다. 알렉산더 조지(Alexander George)는 위기관리전략을 크게 두 가지로 구분한다.<sup>51)</sup>

첫째, 변화의 목표추구를 위한 공세적 전략(offensive crisis management strategy)이다. 공세적 위기관리 전략유형으로는 ①위협·공갈, ②제한적이며 전환이 가능한 시험적 행동, ③통제된 압력, ④신속하고 결단력 있는 행동을 통한 기정사실화, ⑤계릴라 활동이나 테러리즘과 같은 ‘소모적 전략’ 등이 있다.

둘째, 현상유지를 위한 방어적 전략(defensive strategy)이다. 여기에는 ①강압적 외교, ②상대방의 위기확산을 억지하면서 ‘제한된 위기확산 시도’, ③‘상대방이 위기확산을 못하도록 억지하면서, 도발에 대한 ‘신중히 계산된 응징’, ④상대방의 확산억지와 능력시험, ⑤상대방의 어떤 행동이 강한 대응을 초래하는지 확인시켜 주는 ‘한계선 확정 전략’, ⑥협상을 통한 해결을 모색하기 위한 ‘시간끌기 전략’ 등이 있다.

이 같은 다양한 협상전략 가운데 북한이 선택하는 협상전략은 어느

---

50) 전인영, “북한의 대미 협상행태의 특징,” 『북한의 협상행태와 한국의 대응방안』(서울대 사회과학연구소, 1995), p. 8.

51) Alexander L. George, “Strategies for Crisis Management,” in Alexander L. George(ed.), *Avoiding War: Problems of Crisis Management* (Boulder: Westview Press, 1991), pp. 372~393.

한가지에 고정되어 있지 않다.<sup>52)</sup> 과거 북한의 핵협상과정을 반성해 볼 때, 북한은 ‘대화에는 대화로, 전쟁에는 전쟁으로’라는 입장을 천명함으로써 방어적 전략과 공세적 전략을 함께 구사하는 이중전략적 자세를 보여준 바 있다. 또한 북한은 대미 협상과정에서 핵무기개발을 부인하면서도, 핵동결해제 가능성을 시시때때로 언급함으로써 미국을 위협한 바 있다.

이는 북한이 협상능력을 제고하기 위해 협상구조의 변화를 두 가지 방향으로 추구함을 시사한다. 하나는 협상조건을 북한에게 유리하게 하도록 하는 전략이다. 핵동결해제 가능성 언급과 같이 의제설정과정에서 주도권을 장악하려는 시도가 그 실례다. 다른 하나는 주어진 조건하에 효과적인 협상기술을 선택하려는 전략이다. 대화와 전쟁 가능성을 함께 강조하는 것과 벼랑끝전술 구사 등이 이에 해당한다.

#### 마. 협상전술

협상 전술은 협상전략을 달성하기 위한 세부기술 및 방법을 가리킨다. 즉 협상전략이 협상의 목적에 따른 기본방침인 반면, 협상전술은 협상전략을 달성하기 위한 세부기술 및 방법을 의미한다. 따라서 협상이 진행되는 한 협상전략은 기본적으로 변화하지 않으나, 협상전술은 협상상황 또는 협상조건에 따라 변화가 가능하다.

첫째, 월(James A.Wall)은 합리성 개념을 적용하여, 합리적 전술

---

52) 황진환은 북한의 협상방식을 ‘홍정모드’(bargaining mode), ‘거부모드’(blocking mode), ‘급진전모드’(breakthrough mode)로 구분하고, 각 모드별로 특징적 협상전략과 전술을 구사한 것으로 평가한다. 황진환 “북한의 대남·대미 협상행태 분석: 핵 협상을 중심으로,” 『한반도군비통제』(국방부, 1995), pp. 95~142. 북한의 대남협상전략 또한 합의를 회피하는 거부형, 완만한 합의를 추구하는 거래형, 빠른 합의를 추구하는 급진전형으로 유형화된다. 양무진, 앞의 책, pp. 197~207.

(rational tactics)과 비합리적 전술(irrational tactics)<sup>53)</sup>로 구분한다. 전자는 협상자의 협상조건과 상황에 따라 적절한 전술을 선택하여 협상상대로 하여금 협상목표에서 이탈하지 않도록 하는 전술이다. 후자는 협상상대의 반응이나 협상조건을 고려하지 않고, 일방적 주장이나 입장을 고수하여 협상자가 최대의 협상이익을 포기하게 되는 전술을 지칭한다.

합리적 전술 안에는 협상상대와의 합의를 도출하기 위해 일방적 조치를 취하게 하는 흥정전술(bargainig tactics)과 대화의 방법 등을 통해 상대를 설득함으로써 쌍방합의를 도출하려는 논쟁전술(debate tactics)이 있다.<sup>54)</sup> 흥정 전술 안에는 위협(threat)이나 실제의 강제력(coercive)을 사용하는 공격적 전술(aggressive tactics)과 타협(conciliatory)과 보상(reward)에 기초하는 비공격적 전술(nonaggressive tactics), 그리고 강경전술(tough)과 온건전술(soft) 그리고 중도전술(neutral)을 구사하는 신축적 전술(posturing tactics)이 있다. 공격적 전술은 주로 경쟁전략의 전술로 구사되고, 비공격적 전술은 양보전략의 전술이 된다. 논쟁 전술 안에는 협상구조에 대한 논쟁, 문제해결을 위한 논쟁, 경쟁적 논쟁이 있다.

둘째, 처치맨(David Churchman)은 협상이 개시된 이후 협상대표들이 사용하는 협상전술로 수용에 필요한 시간(Acceptance Time), 의제(Agenda), 모호성(Ambiguity), 나쁜 협상자와 좋은 협상자로 역할 분담한 협상대표단 구성(Bad Guy/Good Guy), 허세(Bluffing), 불와리즘(Boulwarism), 시한(Deadline), 전제조건(Precondition), 살라미 (Salami Slicing), 극단적 요구(Sibylline

53) James A. Wall Jr., Ibid., p. 65~67.

54) James A. Wall Jr., Ibid., pp. 50~58.

Books), 침묵(Silence), 위협과 최후통첩(Threats and Ultimatums) 등 51가지의 다양한 전술을 제시한다.<sup>55)</sup>

한편 북한의 협상전술에 대해서는 크게 두 가지 관점이 있다. 하나는 불변론으로서, 분단이후 지금까지 북한의 협상 전략 전술은 변함이 없다는 시각이다. 다른 하나는 변화론으로서, 냉전과 탈냉전시기로 구분하여 근본적 변화는 아니나, 상황적 요인으로 인해 북한의 협상 전략 전술이 약간의 변화를 보이고 있다는 시각이다.

첫째, 불변론적 시각을 취하는 학자들은 북한의 협상목표를 ‘남조선혁명을 위한 분위기 조성’으로 본다. 송중환은 북한의 대남협상을 대남 혁명전략의 일환으로, 남북대화를 이와 같은 환경조성을 위한 전술적 수단으로 간주하였다.<sup>56)</sup> 강인덕도 남북대화를 노동당이 제시한 ‘남조선혁명전략’의 전술적 차원으로 분석하였으며,<sup>57)</sup> 이동복도 같은 견해를 표명하였다.<sup>58)</sup> 양영식, 김웅희, 김용호 등의 연구결과도 이 같은 입장에 동조한다. 송중환은 이런 맥락에서 북한이 추진하는 협상전술을 다음과 같이 특징화하였다. ①선제 방어전술 (Preemptive Tactics), ②협상속도 조절전술(Control of Pace), ③원칙 합의전술, ④이미지 투영전술(Tactic of Image Projection), ⑤전략 숨기기전술(Tactic of Strategy Concealment), ⑥강탈적 요구전술(Tactic of Extortory Demand), ⑦‘시브린’예언서 전술

55) David Churchman, *op. cit.*, pp. 11~91.

56) Jong-Hwan Song, “How the North Korean Communists Negotiate: A Case Study of South-North Korean Dialogue of the Early 1970s,”: *Korea and World Affairs*, vol.8, no.3(Fall 1984), p. 613.

57) 강인덕, 「북한의 남북대화 전략전술 평가 및 전망」(서울: 통일원 남북대화사무국, 1990), p. 12.

58) 이동복, “평화체제로의 전환을 위한 협상전략: 과거 대북회담을 기초로,” 경남대학교 북한대학원, 「제4기 고위정책과정 강의자료집」(서울: 경남대학교 북한대학원, 2000), p. 216.

(Syblline Books Tactic), ⑧책임전가전술, ⑨막후협상전술, ⑩언론 통제전술, ⑪내부 감시 및 견제전술 등

이동복은 북한의 협상전술 특징을 다음과 같이 기술하였다.<sup>59)</sup> ① 원칙적 합의와 일방적 해석을 통한 합의이행 제동, ②일방적 전제조건 제시와 엉뚱한 문제제기를 통한 회담 속도 조절, ③일괄합의·동시 실천 주장을 통한 회담 주도권 장악, ④새로운 문제 제기를 통한 합의이행 제동, ⑤협상기구 개편 또는 새로운 협상기구 합의 요구를 통한 기존 기구 무력화

척 다운스(Chuck Downs)는 상대방의 무장해제, 남한의 공산주의화, 실패한 경제법칙에 대한 집착 등을 북한식 협상방식의 기초로 보고,<sup>60)</sup> 이를 바탕으로 북한의 독특한 협상전술을 다음과 같이 기술하고 있다. ①대화의 전제조건 내세우기, ②협상 상대의 관심을 돌릴 만한 사건 일으키기, ③상대방을 함정에 빠뜨려 궁지에 몰아넣기, ④현안 의제를 토의할 때 과거 결론을 들고 나오기, ⑤자신의 목표를 먼저 협상해야 한다고 우기기, ⑥양보를 유약함의 신호로 인식하기, ⑦가공의 이슈를 끌어들여 협상 칩(Bargaining Chip)으로 활용하기, ⑧상대방이 먼저 도발했다고 적반하장으로 뒤집어 씌우기, ⑨합의 이행에 대해 거부권 행사하기, ⑩이미 합의된 사안에 대해 재협상 요구하기<sup>61)</sup>

동시에 다운스는 어느 협상가라도 택할 수 있는 북한의 일반적인 협상전술에 대해서는 다음과 같이 기술하였다. ①위협과 모욕, ②비굴

---

59) 이동복, 앞의 글, p. 209.

60) Chuk Downs, *Over the Line: North Korea's Negotiating Strategy With a Foreword by James R. Lilley*, (Washington, D.C.: AEI Press, 1999), 송승중 옮김, 『북한의 협상전략』(서울: 한울 아카데미, 1999), p. 404.

61) 척 다운스, 앞의 책, pp. 37~38.

한 아침과 아부, ③방해와 지연, ④보다 신속한 행동요구, ⑤자신을 승자의 온갖 특권을 갖춘 강자로 비화하기, ⑥자신을 과거의 잘못을 바로잡으려는 희생양으로 묘사하기, ⑦상대방의 목표, 주장, 또는 비난이 노출되기를 기다리기, ⑧자신이 먼저 요구 주장 또는 비난을 해야한다고 우기기, ⑨상대방끼리 서로 싸우게 만들기, ⑩협상자의 권위에 본질적 차이점이 있는 것처럼 보이기 등.

둘째, 변화론적 시각을 주장하는 학자들은 북한의 협상목표를 ‘체제 보존을 위한 시간벌기로 규정한다. 임동원은 남북고위급회담을 냉전기 회담들과 구별하고 있다. 그는 남북고위급회담에 임한 북한의 자세는 체제생존전략 차원의 ‘진의협상’적 모습을 보여주었고, 협상전술에서도 때로 부정적 전술을 배합 사용하였으나, 다음과 같은 특징도 새로 보여준 것으로 평가한다. ①양보와 절충의 유화적 전술, ②단계적 대안제시 전술, ③자존심과 체면의 중시, ④공동·유사한 것만 합의 하자는 전술, ⑤일괄타결·동시집행 원칙, ⑥회담형식의 신축적 운용 전술, ⑦비공식 접촉 활용전술, ⑧공동이익을 추구하는 긍정적 협상전술.

또한 그는 냉전기 북한이 진행한 남북회담은 남조선혁명의 일환으로 전개한 ‘의사협상’이며, 따라서 협상전술 또한 다음과 같이 부정적 성향을 띠게 된 것으로 평가한다. ①비정치적 회담에서 의제 이외의 정치·군사 문제제기 전술, ②원칙논의에만 집착하는 전술, ③본질적인 문제는 제외하고 형식과 절차만 합의하는 전술, ④자존심 건드리기 전술, ⑤생트집 전술, ⑥책임전가 전술, ⑦지연전술, ⑧지치게 만드는 김빠기 전술, ⑨비공식회동 기피 전술.

스나이더(Scott Snyder)는 북한의 협상전술을 다음과 같이 특징화한다.<sup>62)</sup> ①벼랑끝 전술(일방적인 양보 요구, 허세와 위협, 협상 마

62) Scott Snyder, *Negotiating on the Edge: North Korean Negotiating*

감시한 설정, 협상철회로 위협) ②적의 단점 이용전술 (협상 실패의 책임을 상대방에게 전가, 협상에서 겪는 곤경 과시, 체면 세우기) ③ 상호주의, 동시성, 형식 대 내용을 강조하는 전술.

한편 홍양호는 북한이 그들의 협상목표를 관철시키기 위해 협상의 단계별, 상황별 흐름에 맞추어 다양한 전술을 시의적절하게 배합·구사한 것으로 평가한다. 그 결과 북한은 냉전시대 협상전술인 강경한 공격적 전술, 경쟁적 논쟁전술, 회담과기전술, 결론이 삼입된 의제포함 전술, 전제조건제시전술, 기습제의전술, 추가의제제시전술, 강탈적 요구전술, 반복제의전술, 벼랑끝전술 등을 지속하였으나, 동시에 탈냉전시대 협상전술인 타협전술, 대안제시전술, 일괄타결전술, 실무관계개발전술, 협동전술, 제3자 중개전술 등 부분적으로 유연하고 문제해결적 전술을 새로 선택하기 시작하였다는 것이다.<sup>63)</sup>

#### 바. 북한의 협상행태 : 의사협상 및 경쟁·무행동전략에서 문제해결·양보전략 부분적 수용

첫째, 북한의 대미협상 목표는 근본적 차원에서 내용상의 변화가 없었으나, 현상적 차원에서 비증상의 변화는 있었다. 예컨대 주한미군 철수, 한반도문제에 대한 미국의 영향력 배제, 한·미관계의 약화, ‘두 개의 조선’정책 부인, 회담에서의 한국 배제 등 북한의 대미정책 목표는 지속된 것으로 평가된다. 그러나 3대혁명역량의 점진적 약화상황에서 북한은 ‘남조선해방과 조국통일’의 목표보다 ‘사회주의체제 유지’의 목표달성에 보다 주안점을 두고 있는 것으로 판단된다. 즉 한반

---

*Behavior*(Washington,D.C., United States Institute of Peace Press, 1999), pp. 76~96.

63) 홍양호, 앞의 책, pp. 210~237.

도공산화 통일보다 김정일체제의 공고화가 최대목표로 등장하였기 때문이다. 예컨대 북한은 한·미 상호방위조약 폐기 등 보다는 대미관계 개선을 통한 경제난·외교난·안보난의 일시타결에 전념하였다.

물론 북한은 미국을 최대의 적국으로 삼아 진행해온 반미투쟁을 중지해 본 일이 없다. 그러나 미국에 대한 비난의 범위와 내용, 그리고 접근방법은 시계열에 따라 변화가 있었다. 따라서 북한의 대미정책이 목표상의 근본적인 변화는 없었으나, 협상전략상의 제한적 변화는 있었던 것으로 평가할 수 있다. 이 같은 변화는 북한이 협상당시의 3대 혁명역량의 편성상황, 협상목표, 협상대상등을 고려하여 이용가능한 협상전략과 전술을 선정하며, 선택한 협상전술 중에서 비중을 달리 배합하여 사용한 데 기인하는 것으로 분석된다.

둘째, 북한의 대미협상 전략에도 변화와 지속이 있었다. 북한은 냉전기에 갈등이의 지향적인 경쟁전략(contending strategy)과 무행동전략(inaction strategy) 그리고 의사협상전략(pseudo negotiation strategy)을 선택했으나, 탈냉전기에 들어와 협력과 타협을 전제로 하는 문제해결전략(problem solving strategy)과 양보전략(yielding strategy)을 부분적으로 수용하는 모습을 보여주었다. 대미 핵협상에서 핵프로그램의 동결과 경수로지원 확보로의 전환이 극명한 예이다.<sup>64)</sup> 북한은 대미 평화협정체결 주장을 실리 또는 국익 확보를 위한 카드로 사용하는 모습을 보여줌으로써 의사협상전략을 지속하는 모습도 보여주었다. 예컨대 1995년 5월 경수로협상을 위한 북·미 준고위급 회담 직전에 이를 주한미군 철수 및 한미 합동군사훈련 영구중지 등과 같은 주장과 더불어 대대적으로 주장하였다. 물론 이것은 북한이 경수로 이외의 정치·경제적 사안들을 제기하면서 미국 측의 추가적 양보조치를 촉구하는 전술이었던 것이다. 이것은 북한의

64) 김도태, “탈냉전기 북한의 대남협상행태: 지속성과 변화,” p. 25.

대미정책이 최대목표인 주한미군 철수를 통한 한반도 적화통일보다 최소목표인 대미 관계개선을 통한 김일성·김정일 정권유지를 보다 비중있게 추구하는 데 기인하는 것으로 평가된다.<sup>65)</sup>

셋째, 북한의 대미 협상전술에도 지속과 변화가 있었다. 북한은 그들의 협상안을 관철시키기 위한 방법으로 공격전술을 지속하였고,<sup>66)</sup> 협상에서 명분을 충분히 축적한 후 협상결렬이나 합의사항 파기를 일방적으로 하는 전술과 협상의 중단과 재개를 반복하는 지연전술도 지속하였다. 반면에 냉전기와는 달리 탈냉전기에는 실리성 추구의 정도가 증대되어 협상진행을 의제중심적으로 장기간 진행시키는 모습을 보여주었다. 그리고 협상의제 추가전술로 협상을 결렬시키던 과거와는 달리 살라미 전술을 통하여 협상이익을 최대화하려는 모습도 보여주었다.

넷째, 북한은 초기에 경직되고 극단적 입장을 취하고, 중기에 자신의 입장을 반복적으로 주장하고, 교착상태에 이르면 그 때에서야 합의를 위해 비밀교섭을 통해 양보를 하는 경향이 높으며, 공식적 차원에서는 합의직전에 최대한으로 자신의 입장을 강경하게 주장하는 경향이 높다. 그 이유는 북한은 협상을 힘과 영향력 증대를 위한 투쟁으로 보기 때문이며, 북한은 협상을 종결없는 계속적 거래로 보기 때문이다(따라서 합의 이후에도 계속 자신들의 목표를 추구하는 경향 보임) 또한 북한은 유일체제인바, 협상대표들의 충성심 경쟁 또한 이들의 태도를 경직화시키는 한 요인이 되었던 것으로 분석된다.

65) 북한의 협상전략이 이같이 변화하게 된 것은 냉전기에 한반도적화통일을 위해서는 주한미군의 철수를 촉진시키는 대결구도가 필요하였으나, 탈냉전기 및 김일성이후시대에 들어와서는 정권안정화를 위하여 대미 관계개선을 촉진시키는 협력구도가 필요하게 된 데 기인하는 것으로 분석된다.

66) 북한은 1995년 6월 쿠알라룸푸르 경수로 협상이 개최되기전 전쟁에는 전쟁으로, 대화에는 대화에로 응대할 것임을 공식선명하였다.

다섯째, 북한은 의제 제의에 있어 선제 제의, 기습 제의, 반복 제의, 추가 제의의 양상을 보여 주었다. 예컨대 선제 제의를 통해 의제 설정에 영향을 미쳐 협상의 주도권을 장악하고, 기습 제의를 통해 협상의제 변화를 통해 자신들의 주도하에 협상 끌고 가며, 반복 제의를 통해 상대편 양보의 한계를 검토하는 동시에 대내 선전을 통한 통합 제고 및 대외적 명분 축적을 기도하고, 추가 제의를 통해 새로운 조건을 제시함으로써 협상 목표 달성을 끊임없이 추구하였다.

여섯째, 북한은 정부간 회담이 제대로 진전되지 않을 경우 인민외교를 강화하는 방향으로 나아갔고<sup>67)</sup>, 무력도발이 소기의 성과를 거두지 못하게 될 경우 유화적 또는 대화정책을 선택하였던 것으로 평가된다<sup>68)</sup>

### 3. 핵무기 개발동기 분석모델 : 체제보장 담판용

국가들이 핵무기를 개발하려는 의도는 무엇인가? 국가안보 강화, 자주권 유지, 국제적 지위 상승, 국민적 자부심 고취, 지도자의 리더십 과시, 기술적·경제적 이득 등 다양한 요인들이 거론된다. 이 같은 요인들을 유형화할 때, 크게 5가지 모델에 의해 핵무기 개발동기를 설명할 수 있다.<sup>69)</sup>

67) 북한은 대미 평화협정 체결제의를 미 당국이 거부하자 분위기조성차원에서 1979년부터 인민외교를 강화하였다.

68) 북한은 1970년대에 주한미군 철수 정당화를 위해 무력도발 감행하였으나, 반발이 심하고 한미동맹관계만 강화되자 국제사회의 여론을 환기시키는 방향으로 전환하였다.

69) 「안보 모델」, 「국내정치 모델」, 「상징 모델」은 스콧 사강이 핵무기 확산의 원인을 설명하기 위해, 「경제 모델」은 홍용표 박사가 북한의 탄도미사일 개발 원인을 제시하기 위해, 「협상 모델」은 필자가 북한 핵무기 개발 의혹을 분석하기 위해 상정해 본 것이다. Scott D. Sagan,

첫째, 「안보 모델」이다. 이 모델은 핵무기 개발이 국가안보에 대한 외부로부터의 위협에 대처하기 위해 핵심적 방위수단을 독자적으로 개발·보유하려는 욕망을 국가지도자들이 갖고 있는 데 기인한다고 본다. 특히 주변국들과 첨예한 대립관계에 있는 국가들은 유사시 전쟁에서 승리할 수 있도록 군사력 증강 차원에서 핵무기 개발을 모색한다고 본다.

둘째, 「국내정치 모델」이다. 이 모델은 핵무기 개발이 외부 군사적 위협뿐만 아니라 내부 정치적 요인에 의해서도 추진될 수 있는바, 국내 소수집단이 자신들의 정치적 기반을 강화하기 위해 핵무기를 개발한다고 본다. 따라서 정치지도자는 국가안보적 차원이 아닌 정권안보적 차원에서 자신의 권력유지를 위해 핵무기를 개발하는 것이다. 나아가 핵무기 개발프로그램을 통해 자신의 리더십을 과시할 수 있으며, 군대의 충성심을 유도할 수도 있다.

셋째, 「상징 모델」이다. 이 모델은 핵무기 개발 및 보유가 한 국가의 근대성(modernity)와 정체성(identity)을 형성·반영하는 상징역할을 한다는 점을 강조한다. 따라서 국기, 국적 항공기, 올림픽팀 등과 같이 핵무기, 미사일 등은 한 국가가 정통성 있고, 현대적인 국가이기 위해 소유하고 있어야만 하는 상징물의 일부로 간주한다. 이를 통해 자신의 지역적 역할을 증대시키고, 자신의 이해관계에 대한 보다 많은 관심을 강대국들로부터 이끌어 내고자 한다.<sup>70)</sup>

넷째, 「경제 모델」이다. 이 모델은 핵무기 개발이 방위산업의 발전

---

“Why Do States Build Nuclear Weapons?: Three Models in Search of Bomb,” *International Security*, Vol. 21, No. 3(Winter 1996/1997); 홍용표, 「북한의 미사일 개발 전략」(서울: 통일연구원, 1999), pp. 7~14. 재인용.

70) 손영환, “탄도미사일 확산과 각국의 미사일 방어 구상,” 「국방논집」 제 39호(1997 가을), p. 188.

을 이룩함으로써 기술적 후진성을 탈피하고, 무기수입에 대한 대체효과와 무기수출의 증대를 통해 국제수지의 개선에 기여할 수 있다고 본다. 특히 미사일의 생산기술은 다방면의 산업발전에 크게 기여할 수 있는 파급효과가 있는 것으로 간주된다.

다섯째, 「협상 모델」이다. 이 모델은 핵무기 개발이 핵 확산을 반대하는 핵 강대국으로부터 체제보장을 받아내기 위하여 정치·경제·안보적 실익을 확보하려는 협상 수단인 것으로 본다. 물론 핵무기 개발 시도 국가는 단지 협상만 바라보는 것이 아니라, 협상이 결렬될 경우에 대비해 핵무기 보유를 위해 실제적으로 노력을 기울이는 것으로 간주된다.

#### 4. 북한 정치체제 안정성 분석틀 : 김정일정권 강화

북한 정치체제에 영향을 미치는 변수들을 다음과 같이 설정할 수 있고,<sup>71)</sup> 각 변수들의 변화 방향 및 정도 그리고 결합관계에 의해 김정일 정권의 변화 방향이 틀지워지는 것으로 볼 수 있다.<sup>72)</sup>

##### 가. 북한정치체제 변화 변수

첫째, 정당성(합법성 Legitimacy)으로서, 정권에 대한 주민들의 자발적 동의 또는 일체감을 형성하는 대의명분적 요인이다. 정권의

71) 허문영, “북한의 생존전략과 진로: 부문별 정책방향과 체제변화 전망을 중심으로,” 『정책연구』, 통권 제132호(서울: 국가안보정책연구소, 1999 여름), pp.179~186.

72) 북한 정치체제의 단기 안정성(Stability)은 정당성과 통제성이, 장기 지속성(Durability)은 유효성과 연대성을 포함한 4 요인이 모두 영향을 미치는 것으로 볼 수 있다.

등장이 기존 정치제도에서 규정하고 있는 방식에 기초하고 있는가와 관련된 요인으로서, 혁명적 수령관·사회정치적생명체론·후계자론과 같은 이데올로기 요인의 지속여부에 의해 측정될 수 있다.

둘째, 유효성(효율성: Effectiveness, Efficiency)으로서, 정권에 대한 주민들의 지지도를 높이는 물질보상적 요인이다. 당면과제를 얼마나 잘 해결하는가와 관련된 요인으로서, 경제난(식량난·생필품난·외화난·에너지난)과 외교적 고립 그리고 안보위기감을 얼마나 잘 풀어가는가와 관련된 정책적 요인에 의해 평가될 수 있다.

셋째, 통제성(강제성: Coerciveness)으로서, 정권에 대한 주민들의 순종을 유도하고, 반발을 억제하는 강제적 요인이다. 정권이 얼마나 체제 및 주민들을 잘 장악하고 있는가와 관련된 요인으로서, 김일성 사망이후 통치권력구조의 변화 상황 분석에 의해 판단될 수 있다.

넷째, 연대성(Solidarity)으로서, 정권에 대한 외부 적대국가 및 정보의 침투를 억제하는 안전보장적 요인이다. 정권이 외부의 동맹 및 주변국가들로부터 얼마나 지지와 지원을 확보하고 있는가와 관련된 요인으로서, 북한의 '국제혁명역량 강화노선'에 근거하여 사회주의 진영·자본주의진영·빨리불가담진영과의 관계를 중심으로 살펴볼 수 있다.

## 나. 북한 정치체제의 변화 유형

첫째, 민중폭동이다. 현 상황이 지속되는 가운데 북한 정치체제의 통제성과 정당성이 약화될 경우, 식량난을 비롯한 각종 경제적 난관에 처해 있는 신민적 성격의 북한 주민들에 의한 '민중폭동'이 일어날 가능성이 있다.

둘째, 시민혁명이다. 현 상황이 지속되는 가운데 북한 정치체제의

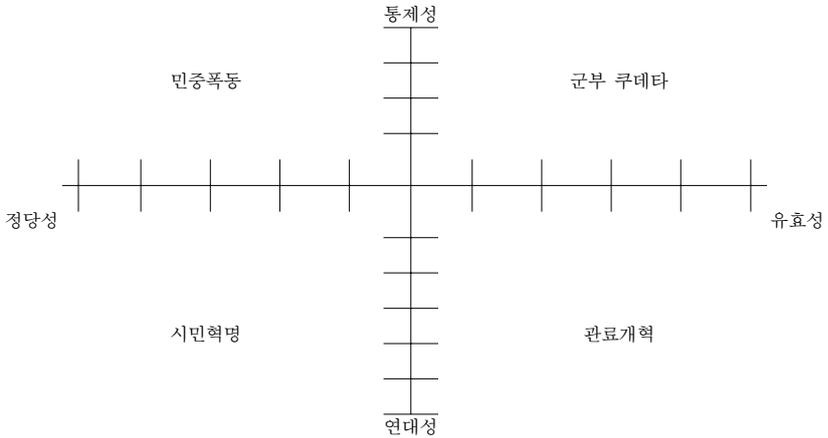
연대성과 정당성이 약화될 경우, 외부에 의한 정보유입으로 인해 시민적 성격으로 북한 주민의 정치의식수준이 변화되는 동시에 체제에 대한 동질감(Identity) 상실에 빠진 북한 주민들에 의한 ‘시민혁명’이 일어날 수 있다.

셋째, 점진적 개혁정권 등장이다. 현 상황이 지속되는 가운데 북한 정치체제의 연대성과 유효성이 약화될 경우, 이데올로기 지향의 보수주의적 성격을 지닌 당료(黨僚)에 의한 정책결정·집행에 반발감을 갖고 있는 실리 지향의 개혁주의적 성격을 지닌 관료주도에 의한 ‘점진적 개혁정권’이 등장할 수도 있다.

넷째, 군사쿠데타이다. 현 상황이 지속되는 가운데 북한 정치체제의 통제성과 유효성이 약화될 경우, 김정일의 정권장악력이 이완되어 북한 최대 무력집단인 군부에 의해 ‘군사쿠데타’가 일어날 가능성도 배제할 수 없다. 그런데 이들이 조기에 권력을 장악하지 못할 경우, 입지약화를 우려한 보수집단의 반동적 쿠데타에 의해 내전으로 치닫게 될 가능성도 있다.

다섯째, 김정일정권 지속이다. 현 난관을 김정일 정권이 잘 풀어가 유효성과 연대성을 제고할 경우, 김정일 체제가 안정적으로 지속할 가능성도 있다. 김정일은 인민적 지지와 국제적 인정을 확보하기 위하여 대내·외적으로 개혁과 개방정책을 조심스럽게 확산시켜 경제난과 안보난을 해결할 수 있다. 그러나 주변국가들이 김정일 정권을 근본적으로 부정할 경우, 김일성 시대 보다 더욱 억압·폐쇄적인 체제로 복귀할 가능성도 배제할 수 없다.

<표 2> 북한정치체제 안정성 분석틀



<표 3> 북한의 정치체제 변화 유형

요인 유형	민중폭동	시민 혁명	개혁 정권	군사 쿠데타		김정일정권 지속
상황	정당성(-) 통제성(-)	정당성(-) 연대성(-)	유효성(-) 연대성(-)	유효성(-) 통제성(-)		유효성(+) ) 연대성(+) )
주체	민중(인민)	시민(정치 각성적 인민)	관료	군부		김정일
방향	현상유지	전향	전향	전향	후향	전향
깊이	정권변화	근본적 체제변화	김정일정권하 부분적 체제변화	부분적 체제변화	현상유지	부분적 변화
속도	급진	급진	점진	급진	점진	점진

### Ⅲ. 북한의 핵개발 계획 인정 : 돌파 전략

#### 1. 배경 : 전략적 변화

북한은 서해교전에 대한 유감표명 이후 지난 수개월 동안 시장경제 부분도입, 신의주 경제특구 설치 및 대외지원 확보 추구 등 경제발전을 위한 변화를 적극 추진하는 한편, 남북 철도·도로 연결 개시, 북·러·북·일 정상회담 개최와 북·미 대화재개 등 대외관계 개선에도 적극적으로 나섰다. 이 같은 북한의 정책 변화는 전술적 변화(tactical change)로 폼하기에는 너무 큰 변화가 있고, 본질적 변화(fundamental change)로 규정하기에는 아직 이르다. 따라서 북한정책변화의 특징을 정확하게 정리하는 것은 북한의 핵개발계획 인정 배경과 의도를 파악하고, 향후 전개방향을 예측·대처하는 데 필수적이다.

#### 가. 경제 정책 : 소극적 대내개혁과 한정지역의 적극적 대외개방

첫째, 북한의 『경제관리 개선<sup>73)</sup>지침』(7·1)은 개혁·개방을 통한 자본주의의 수용이라기 보다, 상황에 떠밀려 채택한 사회주의 강화책으

73) 북한은 ‘경제관리 개선’용어를 1985년 최초 사용, 2001년 두 번째 사용하였다. ①사회주의 원칙을 지키면서, 가장 큰 실리를 추구한다 ②사회주의 경제관리를 개선하고 완성해 나간다 ③변화된 환경과 조건에 맞게 사회주의경제관리운영방법을 우리 식으로 독특하게 개척해 나간다. “최고인민회의 내각보고”(2001.4), “사회주의 경제관리를 개선하고 완성하는데서 틀어쥐고 나가야 할 중자는 사회주의 원칙을 확고히 지키면서 가장 큰 실리를 얻을 수 있는 경제관리 방법을 해결하는 것” 김정일, 『강성대국건설의 요구에 맞게 사회주의 경제관리를 개선강화할 데 대하여』, (2001.10.3), 박형중, 『정책건의서』(서울: 통일연구원, 2002) 재인용.

로 판단된다. 자본주의경제로의 전환이 되기 위해서는 시장에 의한 가격 결정과 사적 소유의 전면화가 있어야 하나, 현재 북한은 가격제정국이 국가경제위원회에서 내각으로 소속이 바뀌었으나 여전히 가격을 결정하고, 텃밭이 30여평에서 400평으로 허용되었으나 여전히 집체 소유가 강조되고 있기 때문이다.

북한이 임금과 가격을 인상하고 환율을 현실화한 것은 지하경제와 국가경제간의 편차를 줄여 국가부문의 정상화를 이루려는 의도로 보인다. 국가부문과 이차경제사이의 현격한 가격격차(쌀 1kg: 국정가격 8전, 나진·선봉 시장가격 70원)는 중앙관리경제의 정상화를 어렵게 한다. 공장·기업소·협동농장에서 생산물을 빼돌리려는 욕구가 증가하고, 현저히 낮은 임금(평균 110원), 엄청난 실질 생계비(평균 3000원), 이차경제의 취업기회 등으로 인해 국가재정수입의 현저한 감소와 부정부패가 만연케 되기 때문이다.

21세기 강성대국 건설을 주창하고 나선 북한으로서는 경제난이 지속되자, 생산성 향상을 위해 실적제를 도입하는 등 제한적 범위 내에서 정책적 조정을 시도하는 것이다. 따라서 이를 시장경제의 도입, 개혁개방정책의 선택으로 평가하는 것은 다소 성급하다. 다만 경제관리 개선조치는 분명 시행하고 있는 것으로 판단된다.

둘째, 북한이 「신의주 특별행정구」를 지정(9.12)한 것은 대담한 개방과 자본주의 실험 조치라 할 수 있다. 북한은 「신의주특별행정구 기본법」(총 6장 101조)을 채택(9.12, 최고인민회의 상임위원회), 발표하였다.<sup>74)</sup> 그리고 어우야(歐亞)그룹 양빈(楊斌)회장(중국계 화란인)을 행정장관으로 임명하였다.<sup>75)</sup> 「신의주 특별행정구」는 외자 유치, 수출 촉진, IT기술 도입 등 외화 획득 및 선진과학기술 도입 창

74) 「조선중앙통신」, 2002.9.21.

75) 「조선중앙방송」, 2002.9.25.

구로 기능할 가능성이 높다.<sup>76)</sup>

『신의주 특별행정구』는 중국의 경제개방 경험(홍콩·상해·심천)과 북한의 경험(나진·선봉/금강산)을 선별 수용한 『북한식 개방모델』로서, 자본주의에 의해 운영되는 ‘경제개방 완충지대(국제사회-신의주특구-북한 내륙)’로 개발될 것으로 보인다. ’90년 『홍콩특별행정구 기본법』과 용어 및 내용이 상당부분 일치<sup>77)</sup>하며, 상해 포동(上海 浦東)이 ’90년 6월부터 외자유치를 통해 금융, 무역·유통 및 정보통신 기술단지로 육성해 온 점에서 유사하고, 단동을 배후지로 삼을 수 있다는 점에서 홍콩을 배후지로 삼았던 심천(深圳) 특구와도 유사하다.

그러나 북한의 신의주특구 추진과정에는 많은 난관이 예상된다. 양빈 장관은 ‘중국이 발표 사흘 전에 신의주 특구를 알았다’고 밝혔는바, 북한은 신의주특구 개발 최종결정과정에서 중국과 사전 합의가 없었던 것으로 판단된다.<sup>78)</sup> 주룽지(朱鎔基) 중국 총리는 2년 전(2000.5) 중국을 방문한 김정일 위원장으로부터 ‘신의주 특구’ 구상을 듣고, 중국의 값싼 노동력과 시장 부족을 이유로 ‘38도선 특구(개성)’을 권유한 것으로 알려진다.<sup>79)</sup> 장쩌민(江澤民) 주석은 작년 평양방문시(2001.9) 군사거점인 단중인근에 서방자본이 진출하는 문제를 제기하고, 해주 등 평양이남지역 특구 개발을 권유한 것으로 전해진다.<sup>80)</sup> 그리고 양빈 회장이 선양 본사에서 북한방문 출국 직전(10.4) 중국당

76) 양빈 회장은 외신기자회견에서 ‘신의주 주요사업으로 금융·산업·관광 등이 될 것이며, 도박업도 일정 범위 내에서 허용될 것’과, ‘미 달러를 공용화폐로 하며, 무관세와 낮은 기업소득세(14%), 북한과 중국의 젊은 기술인력 50만명을 정착시킬 예정’이라고 천명한 바 있다. 『중앙일보』, 2002.9.24

77) 중앙직속기관 설정, 외교권 제외, 50년 기한 설정 등

78) 양빈 기자회견 (9.23, 평양), *South China Morning Post*, 2002.9.30.

79) 『朝日新聞』, 2002.9.29.

80) 『조선일보』, 2002.10.10.

국에 의해 체포되었다. 체포이유는 탈세·주식투기·부동산불법 개발 등이 거론되나, 실제로는 중국과의 사전협약이 없었던 데 기인하는 것으로 보인다. 나아가 미국의 타임지는 외국인 투자와 자본주의 실험장으로 선택된 신의주 특구가 유경호텔과 같은 또 하나의 거대한 골칫거리가 될 수 있는 것으로 전망하고 있다.<sup>81)</sup>

셋째, 북한은 경제난 해결을 위해 '4귀(邊)生 通漁腹 必生戰略'을 추구하고 있는 것으로 보인다. '90년대 초반 이상 나진·선봉을 「경제특구」로 지정하고 '98년 우하 금강산 관광을 허용함으로써 개방에 대한 적응과 그 경제적 이득을 체득한 북한은 경제난 타개를 위해 좌상 및 좌하를 모두 개방하여 '변방 귀통이 개방전략'을 통해 외자유치를 이뤄내고, 이 지역을 철도로 연계 발전시키려는 것으로 보인다. 북한은 「나진·선봉 경제특구」에 러시아와 일본의 자본을, 「신의주 특별행정구」(9.12)에 중국과 서방 자본을, 「금강산 관광지구」(10.23)에 한국 민간기업 자본을, 「개성 공업지구」(11.13)에 한국 정부와 민간기업 자본을, 경의선·경원선 철도현대화에 일본·러시아 자본과 협력을 이끌어 내 북한경제를 회복하려는 의도인 것으로 판단된다.

따라서 북한은 「경제관리개선」 조치를 통해 대내적 경제개혁을 진행시키고, '4변 특구'지정을 통해 대외적 경제개방을 추진함으로써 경제강국 건설을 도모하는 것으로 평가된다. 북한은 유효성 제고를 위해 현실추동적 개혁과 더불어 '4변 특구(나·선지구·신의주·금강산·개성)'개방을 통해 부족한 물자공급과 외화 문제 해결에 기여하려는 의도인 것으로 분석된다.

#### 나. 대남 정책 : 실리확보/ 선거 간접개입

---

81) *Time*, 2002.10.7.

첫째, 북한은 7·25 대남 전통문을 통해 남북대화 재개를 발표한 이후 적극적으로 나오고 있었다. 그 결과 제7차 남북장관급회담(8.12-14 서울), 제2차 남북경협추진위 회의(8.27-30, 서울), 제4차 남북적십자회담(9.4-6, 금강산) 및 제5차 이산가족 상봉(9.13-18), 남북 군사실무회담(9.16-17) 등이 개최되었다. 이는 임동원 특사의 방북시 합의된 남북공동보도문(2002.4.5) 내용이 이행되는 것으로 볼 수 있고, 나아가 남북정상회담이후 진행되었던 4대 주의회담이 복원된 것이라 할 수 있다.

둘째, 남북회담에 임하는 북한의 협상자세는 진의협상과 의사협상의 이중적 성격을 보여주고 있다. 체제생존의 사활적 관건이 미국과의 협상에 달려있는 것으로 판단하는 북한으로서는 남북대화를 대미협상력 기반강화(공정적 진전시) 및 구축(부정적 사태 발생시 대비) 차원과 경제난 극복 차원에서 진행하는 것으로 보이기 때문이다.

셋째, 따라서 북한의 대남 협상전략 또한 무행동전략(inaction strategy)에서 문제해결전략(problem solving strategy)로 전환하는 모습을 보여주고 있다. 북한은 과거 고갈등-저협력의 남북관계 시절에 경쟁전략(contending strategy)을 선택하였고, 남북정상회담 이후 문제해결전략을 취하기 시작하였다. 그러나 북한은 2002년 상반기 부시행정부의 강경정책과 악의 축 발언으로 남북관계가 다시 고갈등-저협력 상황에 처하게 되자, 무행동전략을 구사한 바 있다. 이후 서해교전으로 남북관계가 악화되자, 북한은 남북대화 재개를 제외하고, 고갈등-고협력 상황 가운데 문제해결전략을 적극 선택하는 모습을 11월말 현재까지 지속하고 있다.

다섯째, 경의선·동해선 철도·도로공사가 각각 재개·착수되었다. 경의선 공사 재개와 동해선 공사 착수는 남북관계 개선에 있어 대단히 의미있는 사업이다. 북한은 남북 종단철도 연결과 서울 방문을 두 개

로 분리할 수 없는 하나의 조국통일과업으로 평가하고 있기 때문이다.<sup>82)</sup> 1994년 7월7일 김일성 주석은 남북중단철도를 연결하여 서울을 방문하기로 결심하고, 이를 당 중앙위원회 정치국 결정서에 서명한 직후 사망한 것으로 알려진다. 이는 김정일 위원장에게 통일유훈으로 계승되었다. 이 같은 맥락에서 지난 남북공동보도문('02.4.5)에서도 남북교통망 연결사업은 제4항 일반적 당면사업<sup>83)</sup>과 달리 제3항에 별도 명시 강조된 바 있다.<sup>84)</sup>

#### 다. 대외 정책 : 강성대국 외교(대미협상기반 강화 및 실리 확보)

첫째, 북한은 정상회담을 통해 러시아와의 관계를 강화하고 있다. 김정일 위원장은 러시아 극동지역을 '비공식 방문(8.20-24)', 푸틴 대통령과 정상회담을 개최하고, 양국간 경협확대 및 한반도·국제정세 등을 포괄적으로 논의하였다.<sup>85)</sup> 북한은 대러관계 강화를 통해 대미·일 협상입지를 강화하는 한편, 경제지원 확보를 통해 7·1 경제관리 개선조치의 부작용에 대처하려는 것 같다. 특히 전력부문 기업소 개·보수 지원 및 전력공급을 기대할 것이며, 대러 교역(2001년 1억1천만달러)의 70% 이상이 러시아 극동지역과 이뤄지기 때문에 공급물자의 안정적 확보차원에서 이 지역을 중시할 수밖에 없다.

---

82) 한호석, "6·15 공동선언 이후의 통일정세와 조국통일실현의 전망" 2002.7.23. <http://www.onekorea.org>

83) ①남북경제협력추진위원회 가동, ②금강산관광 활성화, ③남북이산가족 상호방문 재개, ④북측 경제시찰단의 남측 방문, ⑤남북장관급 회담 재개

84) 한호석에 따르면, 5월 통일철도 연결공사 착공 → 6월 월드컵 행사 → 7월 부시 행정부 특사 방북 및 북미 고위급회담 재개 → 7월 말 통일철도 완공 → 8·15 김정일 위원장 서울 방문 순으로 진행될 가능성이 있었다.

85) 1차회담(2000.7.17 평양), 2차회담(2001.8.4 모스크바)

둘째, 북한은 일본과도 정상회담을 개최하였다. 김정일 위원장은 고이즈미 총리와의 2차레 정상회담(9.17. 평양)을 통해 4개항의 『평양선언』<sup>86)</sup>을 발표하였다. 북한은 대일 관계개선 및 수교를 통해 대미 협상기반을 구축하고, 경제강국 건설을 위해 자본·기술을 확보하려는 의도를 갖고 있는 것으로 보인다. 북·일 수교시 일본이 지불할 보상은 50억~120억 달러로 추정되고 있다.

셋째, 북한은 미국과도 관계를 개선하기 원했다. 북한은 미국 협상 대표단을 자극하지 않기 위하여 평양 대동강변에 나포되어 있었던 푸에블로호를 남포항으로 이동시켰다 한다. 그리고 변화된 북한의 개혁·개방화 모습을 보여주기 위해 서둘러 각종 남북대화를 재개하고, 일본과 정상회담을 가졌으며, 완전한 준비가 안된 상태에서 경제개신조치와 신의주특구 지정을 발표한 것으로 알려진다.

반면에 러시아는 부시대통령이 대북정책을 변화시키지 않고, 악의 축에 대한 인식도 바꾸지 않고 있으며, 미국의 새로운 전략은 억제정책에서 선제타격정책으로 이행하고 있는바, 북미 평양협상에서 심각한 논의가 있을 수밖에 없음을 예측한 바 있다.<sup>87)</sup>

## 라. 평가 : 유효성과 연대성 강화를 통한 강성대국건설(체제발전) 전략

첫째, 유효성 제고를 위해 현실추동적 개혁과 더불어 북한의 4 도서리 지역(나·선·신의주·금강산/개성)을 개방, 부족한 물자공급 문제

86) ① 2002년 10월 국교정상화회담 재개, ② 일본의 역사적 사죄와 경협(무상자금 협력, 저이자 장기차관 제공) 협의, ③ 일본 국민 생명 및 안전관련 현안 적절한 조치(김정일 위원장 일인 납치 구두사과), ④ 한반도 핵문제 관련 합의 준수(미사일 시험발사 보류 연장 의향 표명)

87) 『러시아의 소리방송』, 2002.9.29.

를 해결하려는 의도인 것으로 분석된다. 북한은 ‘신의주 특구(사회주의원칙 고수, 홍콩식 개발)와 철도연결(서해선, 동해선)만 되면, 3년 지나면 잘살게 된다’고 대대적으로 강연회에서 선전하고 있는 것으로 알려졌다.<sup>88)</sup>

둘째, 연대성 강화를 위해 북한은 러시아와의 관계강화를 통해 기반을 다지고, 대일 관계개선과 남북관계 진전을 통해 대미 접근 기반을 구축하고자 하였다. 북한은 2000.11월 경 북·미 정상회담을 통한 미사일 문제해결과 관계개선도 추진하였으나, 미국 대선으로 인해 좌절을 겪었다. 이에 북한은 북일정상회담(02.9.17)을 먼저 실행하고, 이후 북미정상회담(03년 예상)을 모색하는 수순으로 전술적 변화를 선택한 것으로 보인다.

요컨대 북한은 「경제관리개선」 조치를 통해 대내 경제개혁을 진행시키고, 「특구」 확대지정을 통해 대외 경제개방을 강화하고, 대러·일·미 관계개선과 대남관계 진전을 통해 유효성 제고시키고 연대성 강화를 통해 경제강국 건설을 도모하려는 것으로 평가된다. 이 같은 북한 정책의 전략적 변화에 대해 각국 평가는 대체로 긍정적이었다. 다만 미국은 ‘최근 일부 분야에서 긍정적인 사태 발전이 일어나고 있으나, 안보 분야에선 거의 변화 움직임이 없는’ 것으로 평가하였다.<sup>89)</sup>

이 같은 전략적 변화는 기본적으로 1998년 9월 헌법개정과 더불어 출범한 김정일 국방위원장 체제가 선택한 「강성대국 건설」 노선에 근거한 것으로 볼 수 있다. 북한은 이미 98년 9월 이후 전략적 변화를 선택한 것으로 보이며, 남북정상회담(00.6.15)은 이의 현실적 발현이고, 북·일 정상회담(02.9.17)과 각종 개혁·개방조치는 이의 적극적 추진과정이라 할 수 있겠다.

88) 『조선일보』, 2002.10.9.

89) 바우처(Richard Boucher) 국무부대변인 일일브리핑, 2002.9.27.

한편 우리로서는 ‘사회주의 관리체계의 개선’(경제개혁)의 시작이 2000년 말부터 시작되었다는 「조선신보」의 기사에 주목할 필요 있다.<sup>90)</sup> 2000년 말은 남북관계 및 북미관계가 매우 낙관적인 시기였는바, 북한의 ‘개혁·개방’이 주변 정세의 긴장완화 및 대외원조 확보 가능성 증대와 연계되어 있음을 확인할 수 있다. 따라서 북한은 앞으로도 ‘경제강국 건설’(경제난 극복)을 위해 주변정세를 안정시키고, 외부경협을 얻어낼 수 있도록 분위기 마련을 위해 노력할 가능성 크다.

다만 미국의 북한 핵무기 개발 의혹 제기와 중국의 양면 체포는 향후 북한의 경제적 개혁·개방정책과 대외관계 개선정책이 북한 의도대로 진행되기가 쉽지 않을 것임을 시사한다.

## 2. 의도 : 북한의 생존전략

이와 같은 배경 속에서 부시 행정부 출범이후 21개월만에 제임스 켈리 국무부 동아태담당 차관보가 최초의 공식적 북·미 대화를 위해 방북(10.3~5)하였다. 북한은 ‘미국의 대조선 정책과 대화재개 입장에 대해 설명’을 듣게 되며, ‘호상 관심사로 되는 문제들에 대한 의견 교환을 진행하게 된다’고 사전 보도하여 북·미관계 개선에 대한 기대가 있음을 시사하였다.<sup>91)</sup> 그러나 회담 직후 북한은 켈리 특사의 방북과 관련 체류동정을 간략히 보도한 후, 10월 7일 외무성 대변인의 중통기자회견을 통해 미국의 대북 적대시 정책을 극렬 비난하고 나섰다.<sup>92)</sup> 한편 켈리 특사는 서울에 귀환한 후 가진 설명회(10.5)에서 5가지 우려사항을 전달했으며<sup>93)</sup>, 이의 해결을 위한 포괄적 접근과 한

90) 「조선신보」, 2001.1.24.

91) 「조선중앙방송」, 2002.9.30.

92) 「조선중앙방송」, 2002.10.7.

93) 대량살상무기, 미사일개발, 재래식병력 위협, 인권유린 상황, 극심한 인

미일 정책공조를 강조하였다.<sup>94)</sup>

가. 미 국무부 발표문(10.16)과 북 외무성대변인 담화문(10.25) : 미국의 ‘선 핵문제 해결, 후 대화’ 對 북한의 ‘선 자주권·생존권 보장, 후 일괄 타결’

10월 16일 북한이 수년 전부터 핵무기 개발계획을 진행시켜 왔음을 시인하였다고 한·미 양국 정부가 동시 발표했다.<sup>95)</sup> 미국은 손 매 코맥 백악관 대변인과 바우처(Richard Boucher) 국무성 대변인을 통해 북한의 핵무기개발용 농축우라늄 프로그램 보유 시인을 밝히고, 이 문제에 대한 평화적 해결을 희망하였다.<sup>96)</sup> 미국의 입장을 파악하기 위해서는 국무성 발표문을 꼼꼼하게 읽어볼 필요가 있다.

“제임스 켈리 미 국무부 차관보가 이끌고 간 미 특사단은 북한이 제네바 협정 등과 같은 핵무기 협정을 위반하고 핵무기 개발에 필요한 우라늄을 농축시킬 계획을 갖고 있다는 정보를 미 당국이 최근 입수했다는 점을 북한 측에 전했다. 북한관계자들은 핵무기 개발 계획을 시인했다. 북한은 미국을 비난하려고 했으며 제네바 협정이 무효화된 것으로 간주하고 있다고 밝혔다. 켈리 차관보는 북한이 수년 전 핵무기 개발 계획에 착수했다고 지적했다.

… 미국은 이 문제에 대해 평화적인 해결을 희망한다. 북한 주변의 모든 국가들은 북한 핵무기 계획에 대해 이해관계를 갖고 있고

---

도주의적 문제.

94) 켈리 특사성명 전문, 「동아일보」, 2002.10.7.

95) <http://usembassy.state.gov/seoul/www43d2.html>; 「중앙일보」, 2002. 10.18.

96) Daily Press Briefing, (2002.10.17) <http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2002/14464pf.htm>.

어떤 평화적인 국가도 북한의 핵무기 보유를 원하지 않는다. 이번 사건은 북한 주변의 평화 애호국들이 북한의 핵무기 계획을 협의할 수 있는 기회다”

첫째, 미국은 북한이 농축우라늄 핵무기를 개발·완성한 것으로 주장하지는 않았다. 다만 북한이 핵무기 개발 계획을 시인했고, 수년 전 핵무기 개발 계획에 착수한 데 대해 지적했음을 밝혔을 뿐이다. 그러나 화해와 협력 그리고 긴장완화로 진전되던 남북관계와 남한 내부정세에 준 충격은 컸다.

둘째, 미국은 ‘북한 핵 문제’를 한·일 동맹국들을 동원하여 전쟁으로 풀 것임을 강조하지는 않았다. 다만 평화적으로 해결되기를 희망하며, 북한 주변의 모든 국가와 평화 애호국들이 협의할 수 있는 기회임을 언급하였을 뿐이다. 그러나 북한과 정상회담을 통해 관계개선을 추구하던 일본과 러시아 그리고 북한의 유일 접경 동맹국 중국에게는 영향을 미친 것으로 보인다.

셋째, 이후 이런 맥락에서 미국은 ‘先 핵포기, 後 협상’을 주장하며, 한·미·일 3국 정상회담(10.26)을 통해 북핵의 평화적 해결을 강조하고, 한·미·일 대북정책조정감독그룹회의(TCOG, 11.8~9)를 통해 북한 핵 폐기를 촉구하는 한편, 한반도에너지개발기구(KEDO)를 통해 12월분 이후 대북 중유공급 중단(11.14) 등 압박 강도를 높여가고 있다.

이에 대한 북한의 입장을 파악하기 위해서는 외무성 대변인의 담화(10.25)를 함께 살펴볼 필요가 있다.<sup>97)</sup>

“... 북·남, 조·러, 조·중, 조·일관계는 새로운 중요한 시기를 맞이하

97) ‘조선민주주의인민공화국 외무성 대변인 담화,’ 『조선중앙방송』, 2002.10.25.

였으며… 이러한 속에서 우리는 미국과도 적대관계를 근원적으로 털어버리고 … 기대감을 가지고… 미국 대통령의 특사를 받아들였었다.

… 부시 행정부의 적대적 기도가 최절정에 달하고 있다는 것을 확신하게 되었다. 미국 특사는 … 아무런 근거자료도 없이<sup>98)</sup> 우리가 핵무기 제조를 목적으로 농축 우라늄계획을 추진하여 조·미 기본합의문을 위반하고… 조미대화… 조일관계나 북남관계도 파국상태에 들어갈 것이라고 하였다.

… 우리는 …미국의 가중되는 핵압살 위협에 대처하여 …자주권과 생존권을 지키기 위해 핵무기는 물론 그보다 더한 것도 가지게 되어 있다는 것을 명백히 말해주었다.

… 미국이 첫째로 우리의 자주권을 인정하고, 둘째로 불가침을 확약하며, 셋째로 우리의 경제발전에 장애를 조성하지 않는 조건에서 이 문제를 협상을 통해 해결할 용의가 있다는 것을 명백히 밝혀주었다.

… 협상의 방법도 있을 수 있고 억제력의 방법도 있을 수 있으나 우리는 필수룩 전자를 바라고 있다.<sup>99)</sup>

첫째, 북한은 새 세기 들어와 자신들이 취하고 있는 정책이 ‘획기적 변화’를 일으키는 정책임을 주장하고 있다. 그리고 이는 그 정도에 있어 ‘변화된 현 정세와 자신들의 구체적 실정에 맞게’ 취해진 ‘대담한 조치’임을 강조하였다. 그 범위 또한 대남 관계와 대러·중·일관계 뿐만 아니라 대내 경제관리조치 및 신의주 경제특구에 이르기까지 광범위하게 진행되는 것이며, 나아가 대미관계 개선도 이런 맥락에서 기

---

98) 이에 대해 미 국무부 관계자는 북한이 애초 핵무기개발계획을 부인했으나, 켈리 특사가 최소 핵무기 2기를 만드는 데 충분한 플루토늄을 확보했다는 핵협정 위반증거를 제시하자 북한이 시인한 것으로 밝혔다. 『연합뉴스』, 2002.10.17.

99) “대화와 협상을 통하여 문제를 해결하려는 것은 우리의 시종일관한 입장… 조미 관계 문제 해결전망은 미국의 태도 여하에 달려있다.” 『로동신문』, 2002.10.15 ; 『연합뉴스』, 2002.10.25.

대됨을 천명하였다.

둘째, 문제는 미국이라는 것이다. 이 같은 북한의 정책변화를 방해하고, 생존권을 위협하고, 한반도에 엄중한 사태를 초래하고 있는 것이 미국이라고 주장한다. 북한은 제네바 기본합의문 4개 조항중 미국이 준수한 것이 하나도 없다고 강조한다. 제1조 2003년 경수로발전소 완공 지연, 제2조 정치 및 경제관계 완전 정상화 지연과 ‘악의 축’ 지정, 제3조 핵무기 위협 제거 대신 핵선제 공격대상화, 제4조 선 경수로 비핵부품(터빈, 발전기 등) 완전납입, 후 사찰 실시 왜곡 등이 모든 것이 미국 책임이라는 것이다. 특히 부시 행정부가 북한을 ‘악의 축으로 규정하고, 핵선제 공격대상에 포함시킨 것은 … 선전포고로써 북·미 공동성명과 기본합의문을 완전히 무효화시키고 핵무기 전파방지조약과 북남 비핵화공동선언을 백지화한 것’으로 주장하였다.

<표 4> 북한 주장의 미국 위반근거

조항	합의 내용	위반 내용
1 조	경수로발전소 2003년 완공	기초구덩이 판 것에 불과
2 조	정치·경제관계 정상화	적대정책·경제제재 지속, 「악의 축」으로 공격
3 조	핵무기 불사용 담보	핵선제공격 대상화
4 조	비핵부품(터빈·발전기 등) 납입후, 핵사찰	즉각 사찰 일방 주장

셋째, 그럼에도 불구하고 북한은 협상에 의해 대미관계를 풀기 원함을 강조하고 있다.<sup>100)</sup> 북한은 ‘억제’와 ‘협상’에 의한 방법으로 ‘자

100) 켈리 방북직후 북한은 미국 대표단 태도에 대해 ‘심히 오만하고 압력적’이었다고 비난하면서도, 대미 대화의지를 지속적으로 천명한 바 있다. 또한 한성렬 유엔주재 북한대표부 차석대사는 뉴욕타임스와의 회

주권과 생존권의 위협을 제거'해 나갈 것임을 언급하되, 협상에 의해 해결되기를 희망하였다. 그 전제조건으로는 자주권 인정, 불가침 협약, 경제발전 협조 등 3가지를 강조하였다.

넷째, 이후 북한은 '선 강경정책 포기 및 체제보장, 후 북미 현안해결' 입장을 고수하는 한편,<sup>101)</sup> 핵개발포기 선언이 아닌 「북·미 불가침 조약」 체결 주장(10.25)으로 맞서고 있다. 북한은 박의춘 주러 대사와 최진수 주중 대사 각각의 기자회견(10.31; 11.1)을 통해 '상응한 대응'을 강조하고, 북·미 불가침조약 체결을 통해 양국 안보상 우려를 해소해나갈 것을 거듭 촉구했다.<sup>102)</sup> 북한이 불가침조약 체결을 주장하는 이유는 「평화협정」이 주한미군 지위변경 문제와 정전협정 당사자 문제 등으로 인해 쉽게 실현되기 어렵기 때문에, 미국의 대북 강경정책에 따른 공격 가능성을 완화하고 체제보장을 확보하려는 의도인 것으로 보인다.

이와 같은 점들을 정리해 볼 때, '북한 핵개발 문제'는 대이라크전의 성공적 추진과 더불어 동북아 패권을 안정적으로 유지하려는 미국의 전략과 2003년 대미 협상을 위해 기반을 구축하고 있는 북한의 전략이 충돌한 것이라 할 수 있겠다.

#### 나. 미국과 북한의 의도 : '동작 그만'과 '협상 한판'의 충돌

미국으로서는 9·11 테러이후 대테러전 및 이라크전을 준비하는 가

---

건에서 우리나라 농축프로그램 시설에 대해 국제사찰허용문제를 검토할 것이며, 미국이 협상을 거부하더라도 지미 카터 전대통령 등 명망있는 정계인사들의 중재를 환영하며, 대화에 의해 해결할 것을 주장하였다. *New York Times*, 2002.11.3.

101) 통일부, 「주간 북한동향」, 제612호(2002.10.4~10), p. 22.

102) “우리는 미국의 요구대로 핵포기를 먼저 선언할 생각이 없다” 「연합뉴스」, 2002.11.01.

운데 동북아 질서재편 과정에 함께 개입하기가 쉽지 않았을 것이다. 그런 차에 북한의 '비둘기 외교'로 인해 한반도를 중심으로 급격한 질서 재편과정이 진행되고, 미국의 동맹국가인 일본 및 남한이 북한과 급속도로 관계를 개선해 나가자, 주일 미군 및 주한 미군을 통해 21세기 동북아에 견고한 패권을 지속해야 할 미국으로서는 긴장할 수밖에 없었던 것으로 보인다. 따라서 미국은 2003년 이라크 전을 성공적으로 치뤘던 후, 동북아 질서 재편과정에 본격적으로 뛰어들기 위하여 북한의 핵개발문제를 제기함으로써 러·일·한·중의 경각심을 촉구하면서 북한주도의 질서재편과정을 중단시킨 것으로 분석된다. 10월 16일 북한 핵문제를 제기한 날부터 평화적 해결을 주장한 미국은 그 이후에도 계속해서 평화적 해결과 군사적 행동계획이 없음을 강조하고 있다.<sup>103)</sup> 다른 한편 미국은 동맹국과 협의할 것임도 첫날부터 계속 주장하고 있다.<sup>104)</sup> 이 같은 사실들은 미국이 북한 핵개발 문제 제기로 인해 지나치게 동북아정세가 격화되는 것은 원치 않으나, 동시에 미국 배제 하에 동북아질서가 재편되는 것은 용납하기 어려움을 뒷받침하는 증거라 할 수 있다.

한편 북한은 김정일 정권의 장기 유지를 위해서는 경제난과 안보난

103) 10.17 파월 국무장관, 대북 군사행동계획 없음 언급; 10.20 라이스 보좌관, 평화·외교적 해결 강조; 10.21 부시 대통령, 평화적 해결 강조; 10.25. 파월 국무장관, 평화적 해결 언급; 10.27 부시 대통령, 침략의사 없음 천명; 11.10 파월 국무, 침공계획 없음 천명; 11.15 부시 대통령, 공격의사 없음 천명, 다른 미래갯기 희망; 11.17 파월 국무, 주권국가로 간주, 침공의사 없음 강조.

104) 10.20 파월 국무장관, 동맹국과 협의 조치 천명; 10.22 플라이셔 백악관대변인, 동맹국과 협의 주장; 10.23 라이스 안보보좌관, 미·중 정상회담서 논의 천명; 10.27 한미일 3국정상회담서 한반도비핵화 지지·핵개발폐기 촉구논의; 10.29 플라이셔 백악관대변인, 미국은 북·일수교협상 예의주시하고 있음 천명; 10.31 바우처 국무성대변인, 핵폐기 없이 북·일 국교정상화 안됨 주장.

을 반드시 해결하여 유효성을 제고하고, 연대성을 강화해야 하는바, 이를 위해 미국과의 관계개선이 ‘중심고리’임을 확신하고 있는 것으로 보인다.<sup>105)</sup> 따라서 북한은 부시 행정부로부터 체제보장을 받아내기 위해 2003년 경수로발전소 완공지연과 미사일 모라토리움 해제 문제를 중심으로 큰 담판을 준비하였던 것으로 분석된다. 우라늄 농축 계획은 바로 미국의 관심을 이끌어 내, 협상을 통해 대북 경제제재 해제와 체제 보장을 받아내려는 카드로 준비된 것으로 평가된다. 따라서 북한이 핵개발계획을 시인한 것은 단순히 미국의 확실한 증거에 의한 압박에 밀려 어쩔 수 없이 시인한 것이라기 보다는 의도적인 것으로서, 미국과의 관계정상화 없이는 김정일체제가 장기 지속되기 어렵다는 사실을 절감한 상황에서 농축우라늄 핵개발 계획의 포기를 전제로 그 효과를 극대화하여 최대한의 이익을 확보하려는 「협상 모델」에 기초한 전략인 것으로 판단된다.

아무튼 미국의 북한 핵무기개발 문제제기는 중국의 신의주특구 행정장관 양빈 체포와 함께 북한주도의 동북아질서 재편과정에서의 소외에 대한 미국과 중국의 반발로 볼 수도 있다. 한반도 정세에 결정적인 영향을 미치는 미국과 중국의 영향력을 고려하지 않은 북한의 정책추진과 남북한 관계개선 및 북·러/ 북·일 관계개선은 사실상 제한적일 수밖에 없으며, 한반도 평화정착과 통일과정에서 우리 정부의 사려깊은 정책이 요구됨을 가르쳐 주었다.

#### 다. 북한의 핵개발 시인 의미 : 이중전략에서 돌파전략으로의 전환

105) 김정일은 1997년에 이미 ‘미국을 100년 숙적으로 보려하지 않는다’고 언급하고, 대미 관계정상화를 모색한 바 있다. 김정일, “위대한 수령 김일성 동지의 조국통일 유훈을 철저히 관철하자,” 『로동신문』, 1997.8.4.

북한이 핵개발 계획을 시인한 것은 최근 북한이 추진해온 외교정책과 협상행태에 있어 어떤 변화와 지속을 의미하는가?

북한은 외교전략에 있어서 미국의 강압정책에 대항하여 국면을 타개하고 협상을 유도하기 위해 돌파전략(breakthrough strategy)을 선택한 것으로 분석된다. 이는 '98년 강성대국 출범이후 추진해 온 대중·러 관계강화를 통한 균형전략(balancing strategy)과 대미 관계개선을 시도하는 편승전략(bandwagoning strategy)의 이중전략에서 변화한 것으로 평가할 수 있다.

그러나 북한은 국가목적 및 외교목표에 있어서는 그 내용과 우선순위에 있어 변함이 없는 것으로 평가된다. 북한은 이번 핵개발 계획 시인을 통해 비록 단기적으로는 주변국가 및 국제사회로부터 압력을 받을 수 있으나, 중기적으로는 이를 경제난과 안보난을 해결하기 위한 협상카드화하여 유효성과 연대성을 제고하여 당면과제인 김정일 정권의 지속성 기반을 강화하려는 것으로 보이기 때문이다. 물론 이 같은 북한의 의도가 성공적으로 달성될 경우, 장기적으로 북한의 국가목적에 있어 우선순위가 다시 변할 가능성은 있다.

따라서 현 단계 북한 외교의 특징은 핵개발 계획 시인에도 불구하고, 체제도약적 비둘기외교(Dove Diplomacy)를 지속하고 있는 것으로 평가할 수 있다. 그러나 이 같은 평가가 북한이 비밀리에 추진해 온 농축우라늄 핵무기개발 계획을 정당화하는 것은 아니다. 다만 앞에서 논의한 여러가지 사항들을 정리해 볼 때, 북한은 '중심고리' 미국과의 관계를 개선하기 위해서는 미국의 관심과 양보를 최대한으로 이끌어 낼 수 있는 카드 확보 차원에서 농축우라늄 핵개발 계획을 의도적으로 노출시킨 것으로 볼 수 있다는 것이다. 이런 맥락에서 현 단계 농축우라늄 핵무기개발 계획은 「협상 모델」에 기초한 것으로 평

가할 수 있다.

한편 협상행태와 관련, 북한은 부인(否認)외교 또는 시치미·묵살 외교를 포기하고, 시인(是認)외교라는 새로운 모습을 보여주고 있다. 북한 김정일 국방위원장은 고이즈미 일본 수상과의 회담에서 일본측의 최대 현안인 일인 납치범 문제에 대해 인정하고, 사과하였다. 그리고 납치된 일본인들 가운데 선별해서 일본을 방문케 하였다. 또한 강석주 외무성 제1부상은 켈리 특사 방북시 미국측의 최대 현안인 핵개발 의혹에 대해 솔직히 시인하였다. 이 같은 태도들은 북한이 현안들을 대화를 통해 해결하려는 새로운 자세를 갖기 시작하였음을 시사한다.

## IV. 향후정책 전망 :

### 先 버티기·균형 전략, 後 편승 전략

#### 1. 영향 요인 현황

가. 3대혁명역량 편성상황 : -, +, -

(1) 북한 정세 : 핵문제로 경제 개혁·개방 부진

북한의 농축우라늄 핵무기개발 의혹이 제기되기 전까지 북한 경제는 개혁·개방화 정책을 통해 활기를 찾아가는 것으로 평가되었다. 내부적으로는 지난 7월의 임금 및 물가현실화, 독립채산제 강화등의 경제개혁 조치, 9월의 외자도입을 겨냥한 신의주 특별행정구 지정, 대규모 신규 건설사업(『평양시 현대화 사업』 등) 재개하였고, 외부적으로는 외국으로부터의 식량지원 지속적 확보와 더불어 8월 북·러 정상 회담을 통한 대러 관계개선과 경협확대 모색, 9월 외무성 대표단 유럽순방을 통한 대북 경제지원 및 투자유치 도모<sup>106)</sup>, 9월 이탈리아 및 스웨덴과의 대북 전력현대화 지원사업 협의 등을 활발히 추진하고 있기 때문이다.

게다가 북한은 경제시찰단(단장: 박남기 국가계획위 위원장)을 남한에 보내 여러 지역의 산업시설·유통시설·연구소·관광지 등을 방문(10.26~11.3)케 한 후, 인도네시아·말레이시아·싱가포르 등 동남아 3개국을 순방(11.3~14), 산업시설 시찰 및 경협확대 방안을 논의함

---

106) 외무성 대표단(단장: 김춘국 구주국장) 루마니아·노르웨이·독일·폴란드·크로아티아 순방(9.14~10.2)

으로써 한국과 동남아의 역동적 경제발전 실상을 파악하고, 북한의 발전전략을 적극 모색케 한 것으로 보인다. 이 같은 경제회복 조짐에 기초하여 북한고위관리는 10년만에 처음으로 장기 경제계획을 수립 중이며, 2003년 초 발표예정임을 밝힌 바 있다.

그러나 북한 핵문제로 국제사회가 대북 지원 중단 방침을 천명함에 따라 북한경제가 어려움에 처할 가능성이 높아지고 있다. 주한 독일 대사는 대북개발지원 중단가능성을, 뉴질랜드 외무장관은 모든 대북 원조의 중단을, 그외 상당수의 EU 국가들도 이와 유사한 입장을 표시하고 있다. 특히 미국은 대북 중유지원 중단방침을 확고히 하고 있으며, 이는 북한내 7개 발전소의 가동중단을 의미하며 그 결과 전력 감산이 불가피할 전망이다.<sup>107)</sup> 이렇게 될 경우, 북한은 심각한 에너지난이 재연되는 가운데 식량 지원 및 물자공급이 중단됨에 따라 비정상적 거래와 가격 폭등에 처하게 될 것이다. 이 같은 어려움이 장기 지속될 경우, 결국 '경제강국 건설'을 위한 북한 경제의 개혁·개방화 정책은 좌절될 수 있다.

따라서 북한 지도부로서는 '경제강국 건설'을 위한 개방지향적인 타협 방안을 모색하거나, 아니면 부시 행정부와외의 화해 불가능을 깨닫고 체제유지를 위해 '군사강국 건설'을 위한 모험적 노선으로 회귀를 결단해야 할 상황에 점점 몰리고 있는 것으로 평가된다.

## (2) 남한 정세 : 화해·협력정책 기조 유지

2002년 대선 과정에서 김대중정부의 대북정책 공·과에 대해 많은 논란이 있을 수 있다. 특히 4,000억 대북 지원설을 비롯한 다양한 퍼

107) 북한 총전력생산의 15%가 감산될 것으로 추정된다. 북한 발전설비용량은 연 739만t, 실제 발전량 200만 kw 중 중유 50만톤의 발전량은 30만kw에 이르기 때문이다. 『동아일보』, 2002.11.11.

주기론, 북한불변론, 통일방안 위험론, 남북관계 주도권 상실론, 안보 소홀론, 경제 부담론, 이산가족 무관심론, 반미 대두론, 외교 미숙론 등이 비판될 수 있다.<sup>108)</sup>

그러나 대선 결과와 상관없이 차기 정권에서도 대북 화해·협력정책의 기초가 근본적으로 바뀔 가능성은 별로 크지 않은 것으로 보인다. 다만 추진방법에 있어서는 차이가 있을 수 있다.<sup>109)</sup> 한나라당 이회창 후보의 경우, ‘남북정상회담과 각종 교류협력에도 불구하고 북한의 군사적 위협과 한반도 군사적 대치구도는 조금도 변하지 않았다’고 주장하나, 「평화정책」을 통해 ‘긴장완화와 교류협력의 병행’으로 대북정책 기초를 정하고, ‘집권하면 북한에 대화와 협력의 문을 활짝 열 것’임을 강조하였으며<sup>110)</sup>, 나아가 김정일 위원장과의 정상회담을 갖겠다고 천명한 바 있기 때문이다. 민주당 노무현 후보의 경우, 과거 진보적이었던 ‘주한미군 철수· 자주적 대미외교· 국가보안법 폐지’의 주장을 ‘통일 후에도 주둔· 한미공조체제 유지· 대체입법’으로 보수화시켰으나, 핵무기와 대북 지원의 일괄타결을 비롯하여 화해·협력정책 기초를 유지할 것임을 밝혔기 때문이다.<sup>111)</sup>

더욱이 북한의 핵무기 개발의혹에도 불구하고, 화해·협력정책에 대한 국민적 지지는 상당히 높은 편이다. 네티즌들은 대북인도적 사업에 대해 ‘일단 중지시켜야 한다’(33%)보다 ‘지속해야 한다’(66%)에 배의 지지를 보냈다. 대북 교류협력 사업에 대해서도 중단(30%)보다 지속(69%)해야 할 것이며, 북핵 문제의 평화적 해결에 대해 반대

108) 허문영, “대북정책 및 통일문제 관련 국내여론 현황 및 통합방안,” 『안보정책논총(Ⅱ)』(서울: 국가안전보장회의사무처, 2001), pp. 319~353.

109) 『동아일보』, 2002.10.25.

110) 이회창, ‘한국발전연구원 초청강연,’ 『매경』, 2002.9.25.

111) 『조선일보』, 2002.12.3.

(11%)보다 찬성(88%)의 지지를 보냈기 때문이다.<sup>112)</sup>

### (3) 국제 정세 : 미국의 강경정책과 러·일의 우호정책 지속

미국은 북한의 농축우라늄 핵무기 개발이 향후 2년 내로 완성될 수 있을 것으로 보고, 이를 저지하기 위해 북한의 제네바합의 준수 및 핵무기 개발 계획 폐기를 강하게 주장하는 동시에 물밑으로는 협상을 통해 해결하려 할 것이다. 그 이유는 미국이 대북 군사적 조치나 경제제재를 단행하기가 쉽지 않기 때문이다. 미국으로서는 대이라크전과 대테러전을 진행하는 과정에서 국제사회의 반발이 만만치 않은 상황 가운데, 주한미군의 희생과 더불어 한국의 절대 반대와 중·러의 반발 속에 3개의 전쟁을 동시 진행하는 것은 대단히 어렵다. 또한 북한의 최대무역국이자 지원국인 중국과 시베리아 개발과 극동진출을 적극 도모하는 러시아가 정밀기술과 장비 문제에 대해서는 미국의 요청에 응할 것이나, 교역 문제와 관련된 경제제재와 관련해서는 응하지 않을 것이다. 따라서 미국은 3단계 대북압박 전략을 마련중인 것으로 알려졌다.<sup>113)</sup> 제1단계는 국제사회의 여론 조성을 통한 북한의 고립화이며, 제2단계는 중유지원 및 경수로건설의 일시 중단, 제3단계는 유엔 차원의 외교적 경제적 제재를 단계적으로 밝아나가는 방안인 것으로 전해진다. 나아가 이 같은 단계적 조치에도 불구하고, 북한이 해결적 태도를 취하지 않을 경우, 미국은 핵사찰 수용을 촉구하는 유엔 안보리 결의안 채택 등을 통해 대북 군사적 제재의 명분을 축적하는 동시에, 북한 핵의혹 시설에 대한 부분적 파괴 공격에 나설 가능성도 배제할 수 없다.

---

112) 「민주평화통일자문회의 여론조사 결과」, 2002.10.30~11.18,(네티즌 445명 대상, 인터넷 설문조사)

113) 「동아일보」, 2002.11.4.

한편 북한 핵문제와 관련, 일본·중국 및 영국·프랑스·독일 그리고 EU 까지 모두 우려 표명과 더불어 평화적 해결을 강조하였다. 일본은 후쿠다 관방장관(10.17), 가와구치 요리코 외상(10.18) 고이즈미 주니치로 총리(10.22)의 발언을 통해 깊은 우려를 나타냄과 동시에 평화적 해결을 강조하였다. 중국은 장치웨이 외교부대변인(10.17), 탕자쉬엔 외교부장(10.21) 발언을 통해 북한의 핵무기 개발지원 부인 및 한반도 비핵무기지대화를 주장하고, 평화적 해결을 강조하였다. 그 외 영국 잭 스트로 외무장관(10.17), 프랑스 리바소 외무부대변인(10.17), 독일 요시카 피셔 외무장관(10.17) EU 우드윈 집행위 대변인 등도 북한 핵개발의 신속한 중단과 우려를 표명하였다.

게다가 9·11테러 이후 전세계적으로 불고 있는 테러사태에 직면하여 서방을 위시한 대부분의 국가들이 반테러전에 대한 심각한 동참은 북한의 핵무기개발의혹 앞에서 미국의 대북 강경정책과 대량살상무기 확산반대정책을 더욱 정당화시켜줄 가능성이 높다.

그러나 러시아는 이들과 매우 대조적인 태도를 보여주고 있다. 10월 17일 이고르 이바노프 외무장관은 ‘현재 자세한 내용을 파악중이기 때문에 어떤 논평도 할 수 없음’의 유보적 입장을 취하였고, 같은 날 로슈코프 외무차관은 ‘북한과 미국이 제네바 합의 준수할 것과 이번 사태가 한반도에 부정적 영향을 미치지 않기 바람’을 언명하였다. 10월 21일과 22일 알렉산드르 루미안체프 원자력부 장관은 ‘북한이 핵무기를 생산할 수 있는 군사기술을 갖고 있는 것’에 대해 거듭 의문을 표명하였다. 10월 28일 알렉산드르 로슈코프 외무차관은 북한이 비밀 핵무기 개발 계획을 갖고 있다는 어떤 구체적 정보도 보지 못했다고 주장하고, ‘러시아는 북한이 비밀 핵개발 프로그램 추진 사실을 시인했다는 미국측 발표를 더 검토해볼 필요가 있음’을 천명하고, ‘북한이 협상절차를 계속할 용의가 있다고 발표한 것이 중요함’을 강조하

였다.<sup>114)</sup> 한편 11월 29일 「러시아의 소리방송」은 북한 핵개발에 대한 미국의 평가가 잘못돼 세계가 혼란에 빠졌다고 강하게 비판하였다.<sup>115)</sup>

일본의 경우도, 1992년 당시 미국의 입장을 전폭적으로 지지한 것에 비해서는, 지금 다소 달라진 것으로 보인다. 물론 이번에도 북한 핵의혹문제가 양국수교교섭에 영향을 미치고는 있다. 예컨대 제12차 수교회담(10.29~30, 칼라룸푸르)에서 일본은 핵문제 진전 없이 경험논의에 응할 수 없음을 밝혔고, 북한이 핵문제를 미국과의 협의사항으로 반박함에 따라 성과없이 끝났다. 게다가 일본에 돌아온 5명의 납치 일본인들이 북한으로 돌아가지 않고 있다. 이에 대해 북한은 납치 문제해결에 대한 전향적 자세와 핵문제 대한 강경한 자세를 함께 보이고 있다. 납치문제와 관련, 북한은 외무성 대변인 성명(11.5)을 통해 돌려보내지 않음에 대해 ‘신의를 저버린 행동’으로 비난하나, 동시에 일본담당 부국장 인터뷰(10.23)를 통해 문제시하지 않을 것임을 시사한 바 있다.<sup>116)</sup> 반면에 핵 문제로 인해 북·일 수교회담이 공회전을 장기화할 경우, ‘미사일발사 유예조치를 재고하지는 의견도있음을 경고하였다.<sup>117)</sup> 한편 고이즈미 수상과 김정일 위원장의 정상회

---

114) 「연합뉴스」, 2002.10.26.

115) 이 방송은 북한이 ‘미국이 1994년도 제네바 기본합의를 위반할 경우 핵무기보다 더 강력한 무기도 가질 수 있다고’ 말한 것을 거두절미 왜곡한 것으로 지적하고, 이같이 오도한 이유는 ‘대이라크 정세를 유리하게 만들기 위한’ 데 있었던 것으로 전했다. 「연합뉴스」, 2002.11.29.

116) 이 문제에 대해 북한은 적극적 해결의 자세를 취하고 있다. 외무성 일본담당 부국장 박용연은 아사히(朝日)신문 인터뷰에서 납치 생존자 5명의 일본체류연장에 대해 “본인들이 희망하면 관여하지 않겠다”고 밝히고, 납치 문제로 일본의 대북여론이 악화되고 있는 데 대해 “납치한 것은 규탄받아 마땅하다”면서 “사실을 인정, 책임자를 처벌하고 재발 방지를 약속했기 때문에 복잡한 문제가 아니다”라는 견해를 밝혔다. 「연합뉴스」, 2002.10.24.

담을 계기로 북·일 관계정상화를 위한 양국 당국자의 의지가 과거보다 강한 것으로 전해진다.<sup>118)</sup> 게다가 일본 지성인 일부에서 대미 자주 외교를 주장하는 분위기가 90년대 초반보다 증가한 것으로 알려진다. 따라서 대북정책조정감독그룹회의(TCOG: 11.9, 도쿄)에서 11월 대북 중유제공문제에 대해 미국과 한·일간 이견이 노출된 것도 이와 연관이 있는 것이라 할 수 있겠다.

나아가 중국이 현 단계에서는 북한의 핵개발 문제와 관련하여 미국과 보조를 같이 하고 있으나<sup>119)</sup>, 미국이 대북 경제제재를 강화하고 김정일 정권의 붕괴를 도모하게 될 경우, 지금과는 달리 반발할 가능성이 높다. 중국으로서는 북한과 김정일 정권이 동맹국일 뿐 아니라 중·미 대결구도 속에서 완충지대 역할을 하고 있는 것으로 보고 있기 때문이다.

따라서 북한이 핵무기 및 대량살상무기 개발의혹문제를 해결하려는 의지를 보이면서 협상에 임하려 할 때는 국제사회의 완만한 호응을 이끌어 낼 수 있을 것이다. 그러나 실제 개발하려 할 때는 90년대 초반에 비해 북한에 대해 다소 우호적인 한국·러시아·일본 뿐만 아니라 동맹국 중국까지도 강하게 비판하고 나설 것이다. 그리고 미국의 대북 군사조치도 배제할 수 없다.

117) 북한은 외무성대변인 중통기자회견(11.5)을 통해 일본의 ‘납치·핵문제 우선논의’태도를 비난하고, 『로동신문』 논평(11.11)을 통해 ‘핵문제는 조·미간에 풀어야 할 문제’임을 주장하고, 외무성대변인 중통기자회견(11.16)을 통해 미사일발사 재개를 위협하였다.

118) 가와구치 요리코(川口順子)일본 외상은 인터뷰에서 ‘고이즈미 총리 방북시 채택한 평양선언이 북일대화의 베이스’임과 ‘일본은 한국과 긴밀하게 의견을 나누고 있으며, ‘미국도 공식적으로 제네바합의를 파기할 것이 아님’을 강조하였다. 『연합뉴스』, 2002.11.21.

119) 중국은 켈리 차관보 방중(10.12~13)시 한반도정세안정을 위한 중·미 협력 필요성에 공감을 표시하고, 중·미 정상회담(10.25)에서 한반도 비핵화와 북한 핵문제의 평화적 해결에 합의하였다.

### 나. 북한지도부의 정세인식 : 이데올로기적 인식 지속·실용주의적 태도 집중

북한이 외교정책 방향을 선택하는 데 있어 최고 정책결정자인 김정일 국방위원장의 정세인식과 그의 외교참모들의 판단은 지대한 영향을 미친다.<sup>120)</sup>

김정일 위원장은 국제정세와 주변국의 대한반도정책을 이해하고 대응하는 데 있어서 이데올로기적 인식을 지속하고 있지만, 동시에 전략적 실용주의 인식도 점차 확대하는 모습을 보여주고 있다. 김 위원장은 세계정세를 ‘제국주의 대 사회주의 진영’간의 대결로 여전히 인식하고 있고, 탈냉전기 세계질서 재편과정을 제국주의 세력의 ‘평화적 이행전략’으로 규정하고, 사회주의 원칙을 고수해야 할 것임을 주장함으로써 이데올로기적 태도를 보여준다. 그러나 동시에 그는 실리 중심의 ‘저팔계 외교’와 과학기술 중심의 교류협력, 대외무역과 경제협력에 대한 적극적 자세, 대서방 및 대남 관계개선 의사를 표출하는 등 실용주의적 태도도 보여주고 있다.<sup>121)</sup> 최근 북한은 이 같은 김정일 위원장의 실용주의적 태도를 ‘실리사회주의’라는 용어로 정당화하고 있다.<sup>122)</sup>

김정일 위원장은 김일성 주석 사망(94.7)이후, 적어도 3차례 이상의 간부교체를 단행한 것으로 보여지며, 이 과정에서 경제난을 해결

---

120) 허문영, 『북한외교정책 결정구조와 과정: 김일성시대와 김정일시대의 비교』 (서울: 통일연구원, 1997).

121) 허문영, 『북한외교의 특징과 변화가능성』, pp. 92~102.

122) 『조선신보』, 2002.11.22. <http://www.korea-np.co.jp/korea/sinbok/sinbok-2002/sink02-11/1122/202.htm>; <http://www.korea-np.co.jp/korea/sinbok/sinbok-2002/sink02-11/1122/201.htm>.

하기 위해 전문경제기술관료들의 비율을 높인 것으로 분석된다. 예컨대 1998년 9월 김정일 국방위원장체제 출범시 23개 경제부처 중 16명이 교체됐고, 2000년 6월 남북정상회담이후 재정상, 중앙은행 총재, 무역상을 비롯 대외경제 및 대남 부문 일꾼 등이 교체됐고, 김정일 비서실 측근들도 상당수 교체된 것으로 전해진다.

또한 북한 경제시찰단이 지난 10~11월 남한 및 동남아 순방을 단행한 것 또한 북한 지도부의 '김정일식 개혁·개방'에 대한 의지 표현이라 할 수 있다. 특히 이들 시찰단에는 제2의 김정일로 칭해지는 매제 장성택(당 조직지도부 제1부부장)과 북한경제정책을 당 차원에서 총괄하는 당경제정책검열부장 김희택도 포함되었음은 북한이 유효성 증대를 위해 애쓰고 있음을 반영한다.<sup>123)</sup> 동시에 북한고위관료들의 장기 남한체류와 시찰은 이들에게 현실인식의 기회와 더불어 스스로에 의한 변화의 길로 나아가는 데 도움이 될 것이다.

## 2. 전망 : 경제강국 건설을 위한 강·은 양면협상 전략추진

### 가. 기본방향: 단기 김정일정권 강화 및 장기 통일기반 구축

북한의 외교정책에 영향을 미치는 대내·외 정세와 지도부의 정세인식 그리고 대외정책 결정구조 등 5가지 요인을 살펴볼 때, 북한은 단기적으로 3대혁명역량의 전반적 악화상황을 당분간 지속할 가능성이 높다. 이에 북한 지도부는 이데올로기적 인식을 명목적 차원에서 지속적으로 천명하되 실제적으로는 실용주의적 인식을 보다 많이 수용

123) 동 시찰단은 '젊은 사람들로 구성된 『고찰단』2진을 보낼 것'을 김정일 위원장에게 건의할 것임을 언급하고, 11월 금강산 육로관광 실현·12월 개성공단 착공으로 남북교류협력이 활성화되기를 희망하였다.

할 것으로 예상된다. 그 결과 북한은 체제유지를 위해 대외관계에 있어 유화적인 정책 선택을 강요받게 될 것이며, 김정일정권의 장기 지속기반을 구축하기 위하여 다음과 같은 정책방향을 선택할 것으로 예상된다.

첫째, 북한은 연대성(Solidarity)을 제고하기 위하여 안보위기 해결 및 체제보장 확보에 주력할 것이다. 북한은 미국이 대이라크전과 테러전에 주력할 수밖에 없는 상황과 남한의 대선 국면을 이용하여, 최대한으로 한반도 상황을 극화하여 국제적 이슈로 부각시킨 후, 2003년 미국과의 대담한 결판을 통해 경제난 해결 및 체제 안보를 확보하고자 할 것으로 보인다.

둘째, 북한은 유효성(Effectiveness)을 증대하기 위하여 외부 자본·기술 도입 및 물자확보를 통해 경제난을 극복하고자 할 것이다. 따라서 북한은 유효성 제고를 위한 자본·기술 도입이 한국과 일본에 의지할 수밖에 없음을 잘 알고 있는바, 남북회담 및 북·일교섭에 적극 임할 것이다.

셋째, 북한은 정통성(Legitimacy)을 제고하기 위하여 대미협상과 지속적인 정상회담 그리고 ‘실리사회주의’에 기초한 정책변화에 대한 대주민 선전을 강화할 것이다. 북한은 주변 4국과의 계속된 정상회담을 통해 김정일 정권의 정치적 위신을 북한주민들에게 계속해서 각인시킬 것이다. 또한 개성과 금강산 지역을 특구로 추가 지정함으로써 경제강국 건설을 위한 북한지도부의 노고를 선전하고 그 위상을 제고할 것이다.<sup>124)</sup>

넷째, 북한은 통제성(Coerciveness)을 지속하기 위하여 주민결속과 사상교육을 강조할 것이다. 북한은 각종 경제개혁과 개방 조치가 체제안정성에 미칠 영향을 고려, 각종 대외적 위기(서해교전 및 핵무

124) ‘3년 뒤면 우리도 잘살게 된다.’ ‘희망 가져라’ 『조선일보』 2002.10.9.

기개발 의욕)를 활용하여 내부 체제결속의 기회로 삼을 것이다.

#### 나. 세부추진방향 : 복합전략

북한은 지난10.25일 외무성대변인 담화를 통해 밝힌 2중전략을 이라크전이 종결될 때까지 지속할 가능성이 높다. 즉 북한은 미국의 '선 핵포기, 후 대화' 제의를 거부하고, 불가침조약 체결을 주장하면서, 강경대응과 대화를 통한 문제해결의 강·온 양면 이중전략을 계속 구사할 것이다.

##### (1) 외교정책 : 체제도약(비둘기) 외교로의 발전 지속적 모색

북한은 김정일 정권의 안정과 '우리식 사회주의'체제의 유지를 우선적으로 고려하여 '실리사회주의'에 기초한 근본적 개혁없는 개방정책을 지속할 가능성이 높다. 즉 김정일 정권은 강성대국 건설을 공식적 국가목적으로 계속 강조할 것이며, 전방위·선군·도약외교와 '4귀생 통어북 필생전략'에 기초한 북한식 대외개방정책을 지속할 것이다. 따라서 김정일 정권은 비둘기 외교(Dove Diplomacy)를 지속적으로 표방할 것이다.

그러나 김정일 정권은 아직 공산화통일을 완전히 포기한 것이 아니다. 미국 부시행정부가 대북강경정책을 지속하고, 한국의 차기정부가 대북화해협력정책을 포기하며, 북한의 경제난이 극한상황에 다다르게 될 경우, 북한의 외교정책이 전갈 외교(Scorpion Diplomacy)로 전락할 가능성은 여전히 존재하고 있다.

##### (2) 향후 예상 시나리오 : 선 끌기, 후 포기

그러면 북한은 미국의 대북 강경정책과 중유제공 중단 상황 등 3단계 압박전략에 대응하여 어떤 정책을 구사할 것인가? 미국의 압박에 밀려 핵개발 포기를 선언할 것인가? 또는 제네바 합의를 파기함으로써 미국과의 일전을 불사할 것인가? 아니면 기존 입장을 고수하며 버티며 2003년까지 시간을 끌 것인가?

지금까지의 논의를 정리해 볼 때, 북한은 2002년 남한의 대선결과와 2003년 초 이라크 전의 결과를 지켜본 후, 경제난과 안보난 해결을 위해 미국과의 '한판협상'을 추진할 것으로 예상된다. 따라서 당분간 북한은 버티기 전략으로 일관할 것으로 보인다. 북·미간 현안의 침예한 대립으로 인해 양국관계의 급진전은 어렵기 때문이다. 따라서 북·미관계는 이라크전이 종료된 이후, 본격적인 위기를 겪을 수 있고, 이후 양국은 협상을 통해 현안들을 풀어가면서 관계 개선할 것으로 예상된다.

이에 북한은 2002년도 후반기와 2003년 상반기에도 미국의 강경파 고립화 전략과 대외 경협 확보 전략을 적극 추진할 것이다. 북한은 대중관계 강화·대러관계 복원·대남관계 증진·대일관계 개선 및 기타 국가들과의 우호적 협력관계 및 지지확보를 통해 미국의 대북강경정책에 적극 대응하는 한편, 경제적 지원을 최대확보하려고 노력할 것이다.

요컨대 핵무기개발 계획 시인이라는 돌파전략으로 미국의 대북 관심을 촉발시킨 북한은 미국의 3단계 압박전략에 직면하여 자신의 계획대로 대응코자 할 것이다. 시기별로 예상해 보면, 남한 대선과 이라크전이 종결될 때까지는 버티기전략으로 북핵 문제를 최대 이슈화하는 동시에 중·러와의 관계를 강화시키는 균형전략을 병행하여 협상기반을 다진 후, 2003년 중반에는 대미 협상을 벌려 핵무기 개발계획

포기의 과감한 편승전략을 전개하여 김정일 정권의 장기지속에 대한 미국의 보장을 받아내고자 할 것으로 전망된다.

### (3) 협상행태 : 총론 일괄타결, 각론 사안별 협상

그 동안 북한측에서 발표되었거나, 실시된 여러 정책들을 정리해 볼 때, 북한은 부시 행정부가 2001년 6월에 발표한 3가지 의제를 2가지 협상방식에 의해 풀어나가기 위한 준비를 완료한 것으로 보인다. 하나는 북·미 현안 일괄타결 방식이다.<sup>125)</sup> 이는 미국이 대북 적대정책과 경제제재를 철회할 경우 핵·미사일·재래식병력 감축 등 ‘안보 관심사’를 일괄 해결하려는 입장이다.

다른 하나는 사안별 협상 방식이다. 핵무기 개발문제에 대해서는 ‘북·미 불가침조약’체결을 통해 북·미 상호간에 안보불안감을 동시해결하는 ‘동시해결 방식’<sup>126)</sup>을 주장하거나 또는 우라늄 농축시설 도입과 경수로발전소 지연문제로 맞대응함과 더불어 ‘한반도 주변의 미 핵무기’문제<sup>127)</sup>와 연계 해결할 것을 주장할 가능성이 있다. 미사일 문제에 대해서는 단계별로 쪼개 보상을 받아 내려할 가능성 있고, 재래식 군비태세 문제와 관련해서는 북방한계선(NLL) 재설정과 주한미군 철수문제로 협상을 시도할 것으로 예상된다.

따라서 북한이 취할 협상행태와 관련해서는 다음과 같이 예상해 볼

125) 강석주 외무성 제1부상은 켈리 특사의 방북 마지막날 회담에서 미국이 대북적대정책과 경제제재 등을 철회할 경우 현안인 핵·미사일·재래식 병력감축 등 ‘안보관심사’를 한꺼번에 해결하겠다는 입장을 제시했던 것으로 전해진다. 『연합뉴스』, 2002.10.17.

126) 도널드 그레그 전미국대사의 방북 기자회견, 2002.11.6, 『주간 북한동향』 제616호 (서울: 통일부, 2002), pp. 25~26.

127) 북한은 북한의 핵무기 프로그램과 한반도 주변의 미 핵무기 문제를 ‘조선반도의 핵문제’에 함께 포함·제시하였다. 『로동신문』, 2002.11.11.

수 있다. 첫째 협상관에 있어서, 북한은 정치문화가 근본적으로 바뀌지 않았기 때문에 협상을 다른 수단에 의한 전쟁으로 보는 ‘특수협상관’을 지속할 것이다.<sup>128)</sup>

둘째 협상성격에 있어, 북한은 미국의 대북 협상이 본격화되기 전까지 즉 이라크전쟁이 종료되기 전까지는 협상을 위한 협상인 위장협상의 의사협상 성격을 띠는 것이나, 본격화되면 체제생존 확보를 위한 진의협상 자세를 가질 것이다. 특히 북한은 대미협상을 ‘단기적 상황’의 어려움(이라크전에 집중해야만 하는 미국)과 ‘중·장기적 구조’의 어려움(경제개혁·개방을 성공적으로 추진해야 하는 북한)에 처해있는 양국의 대결로 볼 가능성이 높다. 따라서 북한으로서는 미국의 이라크전이 종결되기 전에 협상의 주도권과 실리를 최대한으로 북한이 확보할 수 있도록 미국을 밀어부칠 것이다. 그리고 미국만이 협상거부권을 갖고 있는 것이 아니라, 북한도 핵무기 개발을 비롯하여 다양한 대량살상무기 개발·보유에 의한 협상거부권을 갖고 있음을 강조함으로써 상호거부권 보유의 균형협상이 되도록 애쓸 것이다. 그리고 북한 뿐만 아니라 미국의 안보에도 위협이 될 수 있는 문제를 다루는 중요협상임을 주지시키려 할 것이다.

셋째 협상전략과 관련해서, 북한은 협상상황에 따라 혼합전략(mixed strategy)을 구사할 것으로 보인다. 즉 북한은 미국으로부터 최대한의 이익을 확보하기 위한 경쟁전략(contending strategy)과 국제사회의 요구에 부응하고 비난을 최소화하기 위해 맞대응전략(TFT strategy)을 당분간 구사하되, 지나치게 국면이 격화될 경우 이를 완화시키기 위하여 무행동전략(inaction strategy) 또는 남북 회담 활성화를 통한 방어적 위기관리전략(Defensive Crisis Management Strategy)을 취할 수도 있다. 한편 미국과 협상이 본

128) 송중환, 『북한 협상행태의 이해』, pp. 61~107 ; pp. 246~262.

격적으로 진행될 경우, 북한은 초기에 그리트전략(Gradual Reciprocation in Tension Reduction strategy)과 문제해결전략(problem solving strategy)을 취하되, 협상막바지 국면에 유효성과 연대성에 대한 일정한 실리를 확보한 것으로 판단될 경우 양보전략(yielding strategy)도 과감하게 구사할 것으로 예상된다.

넷째 협상전술로는, 북한은 본격적인 북·미 협상이 시작되기 전까지는 미국의 일방적 조치를 강조하는 흥정전술(bargaining tactics) 가운데 위협과 위압을 사용하는 공격적 전술(aggressive tactics)을 사용할 것이다. 그리고 본격적 협상이 시작되면 미국을 설득하려는 논쟁전술(debate tactics)을 구사할 것이며, 초기에는 협상의제와 관련한 협상구조 논쟁전술(structural debate tactic)을 펼쳐 북한의 협상입지 강화를 위해 노력하되, 점차 경쟁적 논쟁(competitive debate tactic)과 문제해결 논쟁(joint -problem-solving debate tactic)으로 전환하여 최대한의 이익을 확보하기 위해 노력할 것이다.

다섯째, 핵·미사일 등 대량살상무기에 대한 북한의 태도는 「안보 모델」, 「경제 모델」과 더불어 대미 협상력 제고를 위한 「협상 모델」 및 대내 체제결속을 위한 「통합 모델」 차원에서 복합적으로 이해할 수 있다. 따라서 북한은 핵무기 개발문제는 경제제재 해제와 안보보장 조건하에 양보전략을 대담하게 수용할 것이나, 미사일 문제에 대해서는 살라미(야금야금: Salami Slicing) 전술 차원에서 풀어나갈 가능성이 남아있다. 예컨대 미사일 발사 중단은 「협상 모델」 차원에서, 미사일 수출 중단은 「경제 모델」 차원에서, 미사일 개발 중단은 「안보 모델」 차원에서 대응할 것이며, 그 강도는 점점 강화할 것이다.

## V. 북·미관계 전망 : 위기

### 1. 최근 역사적 배경 : 갈등 고조

북한은 1990년대에 들어와 동구권의 붕괴와 소련의 해체로 인해 외교기반이 위축되고, 소련과 중국이 한국과 각각 수교함으로써 외교적 고립상황에 처하자 체제생존의 활로를 모색하기 위해 일본과 미국 등 대서방관계 개선에 적극적으로 나섰다.

북한이 대미접근을 시도한 의도는 복합적인 것으로 분석된다. 단기 목표는 김일성·김정일체제에 대한 인정과 보장을 확보하는 데 있었다. 그리고 중기 목표는 주한미군 철수 및 한·미 동맹관계 약화 그리고 경제적 실익 추구에 있었고, 장기 목표는 한반도 공산화통일에 있었다.

반면에 미국의 대북정책은 한반도문제의 해결뿐만 아니라 동북아 및 세계전략의 일환으로 전개되고 있었다. 미국은 군사적 우위와 안정된 경제를 바탕으로 동북아에서 미국의 영향력을 유지하면서, 이 지역 내의 냉전상태를 해소하고자 하였다.

북한은 1994년 10월 「제네바 기본합의서」(Geneva Agreed Framework)를 극적으로 이끌어냄으로써 핵개발 동결을 조건으로 북한에 대한 미국의 정치적 보장과 경제적 지원을 확보하고, 미국과의 관계개선을 위한 발판을 마련하였다. 이후 북한은 한국전쟁 참전 미군유해의 발굴 및 송환 요구에 대해 협조하고, 한·미 대통령의 한반도문제의 평화적 해결을 위한 4자회담 공동 제의(1996.4)에 대해 호응함으로써 미국과의 접촉을 확대해 나갔다. 이 밖에 북한은 경수로 사업 추진, 미사일협상과 경제제재완화협상 그리고 고위급회담을 통해서도 미국과 접촉해 나갔다. 그 결과 양국이 내세우는 요구조건과 전제조건들이 조금씩 충족되었다.

이 과정에서 1998년 8월 북한의 금창리 지하 핵 의혹 시설 문제와 장거리 미사일 시험발사(8.31)로 인해 북·미간에는 미사일 문제가 현안으로 대두되면서 긴장이 고조되기도 하였다. 금창리 문제는 북한의 현장방문(1999.5.18~24) 허용으로 해결되었고, 미사일문제는 협상을 통해 계속해서 해결해가고 있다. 한편 2000년 6월 남북 정상회담 이후 북한은 고위급 접촉을 통해 대미 관계개선의 돌파구 마련에 주력하였는바, 사상 첫 북미 외무장관 회담을 개최(7.28)하였다. 김정일 국방위원장은 조명록 군 총정치국장을 특사로 방미(10.8~12)토록 하여 양국 현안관련 공동성명을 발표하고, 올브라이트(Madeleine K. Albright) 국무장관을 방북초청(10.23~25)하여 직접 회담을 주관하였다.

그러나 2001년 1월에 출범한 미국 부시행정부는 북한에 대해 강경한 입장을 표명하며 대북정책 재검토 기간 중 북한과 대화를 중단하고, 향후 대북정책은 투명성, 검증 가능성, 상호주의를 기반으로 하여 추진할 것임을 강조하였다.<sup>129)</sup> 부시 대통령은 6월 6일 북한과 대화 재개를 선언하고 ① 북한의 핵활동과 관련된 제네바 합의의 이행 개선, ② 북한의 미사일 개발에 대한 검증 가능한 규제 및 수출 금지, ③ 재래식 군비태세 축소 등 3대 의제를 제시하였다.<sup>130)</sup> 그리고 파월 국무장관은 7월 27일 한·미 외무장관회담에서 “북한이 원하는 시간, 원하는 장소에서 아무런 조건 없이 대화를 재개할 준비가 되어 있다”고 주장하면서, 3대 의제가 대화 전제조건은 아님을 강조하였다. 동시에 그는 북·미대화 재개 여부와 관련 없이 인도적 차원에서 식량 지원은 계속 고려할 것이라는 입장을 표명하고, 북한을 대화로 유도

129) U.S. State Department Spokesman Richard Boucher, *State Department Noon Briefing*, March 9, 2001. [uninfo.state.gov](http://uninfo.state.gov).

130) The White House, *Statement by the President*, June 6, 2001, [www.whitehouse.gov/news/relese/2001/06/20010611-4.html](http://www.whitehouse.gov/news/relese/2001/06/20010611-4.html).

하기 위해 어떠한 특별한 조치를 마련하고 있지 않음도 분명히 밝혔다.<sup>131)</sup>

이에 북한은 3대 의제에 대해 “일방적이고 전제조건적이며 의도에 있어서 적대적”인 것으로 평가하고, “협상을 통해 우리를 무장해제 시키려는 목적을 추구하고 있다”고 비난하였다.<sup>132)</sup> 그리고 부시 행정부의 대북협상 자세가 “최소한 클린턴 행정부 집권 마지막 시기에 취했던 수준에 이를 때에 가서야 북·미대화의 재개가 가능해질 것”임을 주장하였다.<sup>133)</sup>

한편 미국은 2002년 들어와 북한에 대해 더욱 강경한 자세를 취하기 시작하였다. 부시 대통령은 2002년을 전쟁의 해로 규정한 후, 연두 국정연설(1.29)에서 3대 국정지표 가운데 테러와의 전쟁 승리를 위한 군사력 강화를 제시하고, 전세계 테러조직 소탕과 대량살상무기 개발국가들로부터의 위협방지를 테러와의 전쟁 2대 목표로 설정한 후, 북한을 이란·이라크와 더불어 ‘악의 축(Axis of Evil)’으로 규정하고 강력히 대응할 것임을 경고하였다.<sup>134)</sup> 테넷(George J. Tenet) CIA 국장은 상원 정보위원회 청문회(2.6)에서 이들 나라를 탄도미사일 위협 때문에 악의 축으로 규정하였음과 미국은 2015년경 이들 나라의 대륙간탄도미사일(ICBM)의 위협에 직면할 가능성이 높다고 경고하였다.<sup>135)</sup> 또한 아미티지 국무부 부장관은 기자간담회(3.27)에서

131) U.S. Department of State, Sectary Colin L. Powell, *Remark With Republic of Korea Minister of Foreign Affairs and Trade Han seung-Soo*, July 27, 2001, [www.state.gov/secretary/rm/2001/index.cfm?docid=4325](http://www.state.gov/secretary/rm/2001/index.cfm?docid=4325).

132) 외무성 대변인 담화, 『조선중앙통신』, 2001.6.18.

133) 외무성 대변인 담화, 『조선중앙통신』, 2001.8.8.

134) The White House, *President Delivers State of the Union Address*, January 29, 2002, [www.whitehouse.gov/news/release/2002/01/2002129-11.html](http://www.whitehouse.gov/news/release/2002/01/2002129-11.html).

135) George J. Tenet, *Worldwide Threat-Converging Dangers in a Post 9/11 World*, [www.cia.gov/ia/ublic\\_affairs/speeches/dci\\_speech](http://www.cia.gov/ia/ublic_affairs/speeches/dci_speech)

북한의 미사일 수출이 계속될 경우, 선박의 항행을 저지하거나 격침시키는 방안도 고려하고 있음을 천명하였다.<sup>136)</sup> 나아가 부시 행정부는 백악관이 작성한 국가안보전략보고서(The National Security Strategy of the United States: NSS)를 통해 국가안보정책의 최우선 목표로 테러 및 대량살상무기 위협 제거를 제시하고, 필요시 단독행동 및 선제공격(Preemptive Strike) 불사를 강조하였다.<sup>137)</sup>

이에 북한은 “사실상의 선전포고”<sup>138)</sup>로 간주한다고 반발하고, “부시가 우리를 악의 축이라고 망발한 것은 그 어떤 무기 문제나 테러와의 연관성 문제가 아니라 본질상 우리 최고수뇌부와 우리 제도에 대한 체질적인 거부감에서 나온 것이 명백해 졌다… 부시 꽤거리와는 상충할 생각이 없다”고 대응하였다.<sup>139)</sup> 나아가 북한은 “언제든지 한번은 미국과 싸워야 한다는 각오를 가지고 있다”<sup>140)</sup>며 전의를 다지고 있다. 이후 미국과 북한은 대화재개를 놓고 접점을 찾지 못한 채 공방만 거듭하였다.

따라서 향후 북미관계를 전망해 보면 다음과 같다. 정치적 관계개선과 관련, 부시 행정부는 강경한 대북정책을 선택하고, 이에 대해 북한은 강경 대응과 관계개선 의사를 병행하고 있다. 군사적 관계에 있어서는 부시 행정부가 핵·미사일문제에 대해 강한 우려 및 검증을 강조하는 데 반하여, 북한은 자위권과 미사일 개발 당위성과 경수로 건설 지연에 대한 보상을 주장하고, 재래식 무기문제에 대해 미국은 감축을, 북한은 주한미군 철수를 강조하고 있다. 사회문화적 관계에 있

---

\_02062002. html.

136) 『조선일보』, 2002.3.29.

137) The White House, *The National Security Strategy of the United States* (September, 2002)

138) 위무성 대변인 담화, 『로동신문』, 2002.2.1.

139) 위무성 대변인 담화, 『조선중앙방송』 2002.2.22.

140) 『로동신문』, 2002.2.23.

어 부시 행정부는 북한 인권상황 악화를 지적하고 있고, 이에 대해 북한은 내정간섭으로 반발하고 있다. 따라서 향후 북미 대화는 재개될 것이나, 급진전은 어려울 전망이다. 북한으로서는 식량난 극복 및 경제난 타개를 위해 대미 관계개선이 절대 필요하나, 미국이 제기한 대화의제(미사일, 대량살상무기, 재래식무기)는 쉽게 양보하기 어려운 문제들이기 때문이다.

중 장기적으로 북·미 관계에 영향을 미칠 수 있는 요인들은 크게 세 가지로 구분될 수 있다. 먼저 거시적 요인으로서 「북·미 기본합의문」(1994.10.21)은 양국 관계개선에 있어 일정에 대한 이행계획표(road map)역할을 감당하게 될 것이다. 중범위적 요인으로서 북한의 대미정책과 미국의 대북정책, 이에 대한 한국의 입장은 양국 관계개선의 속도와 폭에 영향을 미칠 수 있다. 미시적 요인으로서 북·미 핵합의 이행문제(경수로공급 계약, 과거 핵 투명성 보장 및 핵 동결)와 한반도 평화정착 문제(평화협정 체결과 주한미군 철수 및 유엔사 해체, 미사일 개발 및 수출 금지, 재래식 군축), 기타 문제(미군유해 반환, 북한인권상황 개선) 등과 같은 현안 또한 양국 관계개선의 속도와 폭에 영향을 미칠 것이다.

그러나 북한은 1996년 9월 「로동신문」을 통해 기본합의문 이행이 지연되고 있는 것에 대한 비판적 반응을 보인 이후<sup>141)</sup>, ‘미국이 파기 하겠다면, 북한도 독자적인 길을 갈 것’이라는 입장을 기회 있을 때마다 표명해왔다. 1998년 10월 13일자 외무성 대변인 담화는 미국이 경수로건설과 중유제공을 지연시키는 것과 경제제재 조치의 완화가 미진한 것에 대해 강한 반감을 표시하면서, “조미합의문을 깨 버리자는 것이 미국의 정책이라면 우리도 굳이 막을 생각이 없으며, 기본

141) 「로동신문」, 논평, 1996.9.20. “조미 기본합의문이 파기될 경우 마음 편히 그 어떤 구속도 받음이 없이 자체의 자금과 기술, 원료에 의거해 자립적인 핵동력 공급을 계속 발전시켜 나갈 수 있다.”

합의문이 미국측에 정 불편한 것으로 간주된다면 깨 버려도 무방하다.”고 강경한 입장을 천명하였다.<sup>142)</sup> 이후 북한은 「북미 기본합의서」 이행문제에 대한 이 같은 우려를 외무성 대변인 담화를 통해 꾸준히 표명해 왔다.<sup>143)</sup>

## 2. 2003년 시나리오

2003년 북미관계는 미국 부시행정부의 대북정책과 북한 김정일 정부의 대미정책이 어떤 성격을 띠게 되느냐에 따라서 틀이 잡힐 가능성이 높다.<sup>144)</sup> 부시 행정부 및 김정일 정부가 취할 수 있는 상호간

142) 「조선중앙통신」, 1998.10.13; 「로동신문」, 1998.9.19.

143) 「외교부대변인 담화」, “지금 우리의 해당부문에서는 언제 들어올지 알 수도 없는 경수로를 믿고 우리의 자립적인 핵동력공업을 계속 희생시킬 수 없으므로 제재완화요, 경수로 건설이요 하는 미국측의 빈 약속에 더 이상 귀를 기울이지 말고 원래 계획한대로 나가자고 요구해 나서는 형편에까지 이르고 있다”(1998.3.6) “미국이 지금처럼 기본합의문을 성실히 이행하지 않는다면 우리도 더 이상 거기에 매어 있을 필요가 없다.”(2001.2.21). “전력손실 보상 대신 우리더러 사찰을 먼저 받으라는 강도적 요구를 들고 나오는 상황에서 우리는 더 이상 가만히 앉아있을 수 없으며 부득불 해당한 대응책을 취해 나가지 않을 수 없게 될 것이다.”(2001.11.28). “지금 조·미 기본합의문은 그 핵심사항인 경수로 제공이 대폭 늦어진 것으로 해 파기되느냐, 마느냐 하는 심각한 갈림길에 놓여 있다.”(2002.8.13). “미국은 지난 11월 14일 조미 기본합의문에 따라 우리 나라에 해오던 중유제공을 중단한다는 결정을 발표한 데 이어 12월부터는 실제적으로 중유납입을 중단하였다. 이로써 기본합의문에 따르는 미국의 중유제공의무는 말로써만이 아니라 행동으로 완전히 포기되었다”(2002.12.12).

144) 「새 정부의 개혁과제」, 정책제안서 2002-12(서울:미래전략연구원, 2002). 미래전략연구원 주최의 세미나에서 발표된 ‘2003년 북한문제 시나리오와 대책’은 북한의 행동을 상황전개 일차적 촉발요인으로, 미국을 대응요인으로 규정하고 있다. 이와 달리 본 연구에서는 북·미 양국 상호간의 정책적 본질을 중심으로 예측한다.

의 정책 조합에 따라 예상 시나리오를 분류해 보면 다음과 같다.

2003년에도 부시 행정부의 대북정책은 유화·포용적이기 보다는 강경·봉쇄적 자세를 지속할 가능성이 높다. 부시행정부의 정책에 대해서 ABC(Anything But Clinton)정책이라는 평가가 있듯이, 대북정책에 있어서도 부시행정부는 클린턴 행정부의 포용·확장정책과 다른 정책을 계속 모색할 것이기 때문이다. 이 같은 부시행정부의 대북정책은 제2차 세계대전이후 지금까지 지속해 오고 있는 패권유지 전략에 기초하거나 또는 9·11 테러사건이후 지금 새로 추진하고 있는 테러와의 전쟁차원에서 테러지원국의 정권제거 전략에 기초할 수 있다. 패권유지 전략차원에 기초한 미국의 대북정책은 김정일 정권의 생존 보장 또는 불량국가 지정 지속 가운데 하나로 나타날 수 있다. 그러나 테러와의 전쟁전략 차원에서 그 배후 테러지원국을 제재하기를 원한다면 미국의 대북정책은 김정일 정권의 붕괴(regime change) 모색으로 표출될 수 있다.

한편, 김정일 체제의 대미정책은 이 같은 부시행정부의 대북정책에 대해 수용적 입장을 표명하거나, 반대로 반발적 입장을 드러내는 것으로 상정할 수 있다. 따라서 양국이 서로를 향해 선택한 정책의 결과를 정리해 보면, 다음과 같이 4가지 경우로 상정할 수 있다.

<표 5> 2003년 북미관계 시나리오

미국 \ 북한		수용 (편승)	반발 (균형)
유연 (패권 유지)	생존보장	전면 개선	
	불량국가 지정 지속		위기지속 및 악화
강경(정권변화)		선 타결, 후 지지부진	전쟁

## 가. 전쟁

미국이 김정일 정권의 붕괴를 적극적으로 추구하며, 이에 대해 북한이 강력하게 반발할 경우, 한반도에서 전쟁이 일어날 수 있다. 이 시나리오를 좀 더 세밀하게 예상해 보면 다음과 같다.

부시 행정부가 북한(김정일 정권)을 불량국가이자 테러지원국가로서 반드시 제거해야 할 세력으로 간주하고, 이를 위해 군사력 등 물리력을 사용하려고 한다. 이 과정에서 부시 행정부는 이라크전을 성공적으로 치뤘을 경우(즉 후세인 정권 제거) 이를 강압외교의 성과로 선전하는 동시에 김정일 정권을 악의 축 길들이기 차원에서 제거하려고 할 것이다. 또한 IAEA의 핵사찰 장기화로 이라크전을 감행하지 못했을 경우, 부시 행정부는 김정일 정권을 먼저 공격할 수 있다.

1단계 : 이런 맥락에서 미국은 중유공급 중단을 지속하고 나아가 북한이 제네바 합의를 파기했으므로, KEDO 사업을 중지할 수밖에 없음을 선포한다. 이에 대응하여 북한은 에너지 문제 타개와 안보의 자구책으로 흑연감속로 재가동을 선포한다.

2단계 : 미국은 국제기구 등의 대북 식량 및 인도주의적 원조를 중단시킬 뿐만 아니라, 경제제재를 강화함으로써 북한의 신의주 특구를 비롯한 개혁·개방화 조치를 좌절시킨다. 이에 대응하여 북한은 중단되었던 핵시설들의 가동 및 건설을 실제적으로 재개하고, 봉인된 사용 후 핵연료들도 재처리에 들어간다.

3단계: 미국은 이지스 구축함을 동해와 서해 공해상으로 파견하여 북한의 해상진출로를 봉쇄한다. 이에 대응하여 북한은 컴퓨터를 활용한 핵무기개발 실험에 이미 성공했음을 밝히고, 대포동Ⅱ 미사일 엔진실험이 완료되었고, 2003년 내로 시험발사할 수 있음을 천명한다.

이 과정에서 남한에서 반미·반전평화시위가 전국적으로 확산된다.

4단계 : 미국은 한국과 함께 작전계획 5027-98(OPLAN 5027-98)에 따라 전쟁 수행준비를 진행시키고, 북한은 NLL 침범과 대포동II 미사일을 발사하고 핵무기개발을 본격적으로 추진한다. 그 결과 미국과 한국은 작계 5027을 작동시킴으로써 전시작전권이 미국으로 넘어가는 가운데 북한에 대한 선제공격이 감행되고, 한반도에서 전쟁이 일어난다.

평가 : 수위전략(Primacy)을 선호하던 부시 행정부는 9·11 테러 사태 이후 더욱 독단에 가까운 행동을 해도 용납되는 분위기 하에서 수위전략을 보다 극단적 행태로 진행할 수 있다. 이런 맥락에서 부시 행정부는 ‘불량국가’들의 초보적인 대량살상무기의 개발·조립 능력에 대해 기꺼이 ‘예방전쟁’(preventive war)을 전개할 수 있다.

#### 나. 先 타결, 後 지지 부진

미국이 전쟁이라는 최악의 상황은 회피하되 김정일 정권의 붕괴 또는 체제변화를 지향하며, 이에 대해 북한이 할 수 없이 편승하게 될 때, 핵개발 문제가 일단 해결됨으로써 단기적으로 양국관계는 개선될 수 있다. 그러나 미국의 대북정책이 근본적으로 김정일 정권의 변화를 요구하고 있으므로 북미관계 개선은 점차 지지부진해 질 것이다. 그 결과 북한으로서는 대미관계 개선에 주력하기 보다는 2004년 가을 미국 대선을 부시행정부가 교체되기만 기다리면서 버티기 전략을 구사할 것이다.

1단계 : 미국은 북한의 선 핵개발포기가 있지 않는 한 어떠한 협상

도 없음을 거듭 강경하게 천명한다. 이에 대해 미국이 2개의 전선에서 동시에 전쟁을 수행하기가 쉽지 않음을 북한은 간과하고, 이라크 전쟁이 끝날 때까지 대미 협상기반 구축차원에서 강경하게 대응한다.

2단계 : 이라크 전을 끝낸 후, 미국은 북한의 핵개발계획 철회가 없이는 어떠한 협상도 없음을 거듭 천명한다. 이에 북한은 미국의 선제공격 포기 조건하에 핵개발계획 철회와 제한적 핵사찰을 수용할 의사가 있음을 천명하는 동시에 불가침조약 체결을 재요구한다.

3단계 : 북한의 핵개발계획 철회가 발표된 이후, 이를 확인하기 위하여 북미협상을 통해 핵사찰 일정을 협의한다. 그리고 이에 따라 제한적 사찰을 실시한다.

4단계 : 이후 북미간에 다양한 협상(핵·미사일·생화학무기·재래식 군비태세·정치·경제협상 등)이 진행되나, 일단 전쟁을 모면하게된 북한으로서는 부시행정부의 대북정책 의도에 대해 의심을 지속하게 됨에 따라, 협상들에 적극적으로 나서지 않는다.

## 다. 위기지속 및 악화

미국이 대북정책을 세계 및 동북아 지역차원에서 패권을 유지하기 위한 전략적 차원의 고려에 의해 추진하고, 비록 김정일 정권의 붕괴를 도모하는 것은 아니나 북한을 계속해서 불량국가로 지정할 때, 북한은 이에 대해 강력하게 반발할 수 있다. 그 결과 양국간에 위기는 지속되면서 북·미관계는 점차 악화될 것이다.

1단계 : 미국은 비록 대북 선제공격 불가방침을 천명하나, 북한의 핵개발계획을 비롯한 대량살상무기 개발이 중단되지 않는 한 불량국가 지정을 해제할 수 없음을 천명한다. 이에 대해 북한은 대미 대화

를 모색하면서 불가침조약 체결을 주장한다.

2단계 : 미국이 한국과 일본에게 정책조율을 강조하면서, 대북 강경노선을 요구함에 따라 남북 및 북일관계는 교착상태에 빠진다. 이에 북한은 핵무기개발을 체제보장 수단으로 간주하고, 불가침조약 체결 및 테러국가 지정해제가 이뤄질 때까지 핵개발을 지속한다.

3단계 : 미국은 제네바 합의 파기를 선언하고, 이에 대해 북한은 대포동 미사일 발사를 비롯하여 자위적 수단확보 차원에서 핵개발 재개를 천명하는 등 강력하게 반발한다. 그리고 남북 및 북일관계는 완전 중단된다.

4단계 : 미국은 물밑접촉을 통해 북한과 협상을 재개하나, 근본적 진전은 없다.

## 라. 전면적 관계개선

미국이 김정일 정권의 생존을 정치·경제·군사적으로 보장해 주고, 북한 또한 적극적으로 미국의 요구사항을 수용할 경우, 양국관계는 획기적으로 개선될 수 있다.

1단계 : 미국이 비공식접촉을 통해 부시행정부의 대북정책은 김정일 정권 붕괴를 유도하는 데 있는 것이 아니라, 동북아에서 패권유지를 지속하는 가운데 남북관계의 점진적 개선에 있는 것임을 북한에게 확신시킨다. 이에 북한은 핵동결 해제의 추가적 행동을 자제하는 동시에 미국의 체제보장 조치의사 천명시 핵포기 선언 및 사찰협상에 임할 것임을 천명한다.

2단계 : 미국이 불가침조약 체결을 시사하는 동시에, 한·미·일 정책공조를 통해 대북 설득과 체제인정을 선언한다. 이에 북한은 미국의

특사를 받아들여 특사회담을 통해 과거핵 및 농축우라늄 사찰관련 협상을 준비하고, 불가침조약 체결을 위한 고위급회담도 합의한다.

3단계 : 미국은 '대담한 접근'정책을 선언하고, 한미일 주도의 대북 경제지원 담당 국제기구를 발족하여 대북 식량지원·전력지원·차관지원의 조치를 취한다. 이에 북한은 핵동결 재개와 농축우라늄 핵개발 포기를 선언하고, 김정일 위원장의 서울 답방과 북·일 수교에 적극 나선다.

4단계 : 부시대통령의 평양방문을 통해 북·미 국교정상화가 전격 합의된다.

### 3. 우선순위 : 위기 또는 선 타결, 후 지지부진

이 같은 4가지의 시나리오 가운데 최선의 시나리오는 전면적 관계 개선이고, 최악의 시나리오는 전쟁이다. 현 단계에 있어 가능성이 높은 시나리오는 선 타결·후 지지부진 시나리오와 위기지속 및 악화 시나리오이다.

이라크전이 속전속결로 끝날 경우, 2003년 2월 대한민국 신정부 출범이후 선 타결, 후 지지부진으로 북미관계가 발전할 가능성이 높다. 그러나 이라크전이 장기화될 경우, 북미관계는 위기가 지속되는 가운데 점차 더욱 악화될 가능성이 높은 것으로 전망된다.

<표 6> 2003년 북미관계 시나리오

시나리오 단계	전쟁	先 타결, 後 지지부진	위기 지속 및 악화	전면 개선
	(미: 고강경 북: 강경)	(미: 고강경, 북: 온건)	(미: 저강경, 북: 강경)	(미: 온건 북: 온건)
I	미: 중유공급 중단, KEDO 중지 선포	미: 선택개발포기 강경요구	미: 대북선제공격 불가 및 불량국가 지정 지속 천명	미: 비공식접촉 통해 점진적 관계개선 약속
	북: 흑연감속로 재가동	북: 강경 대응천명	북: 대화의사 표명 및불가침 조약 요구	북: 핵포기 선언 및 사찰 수용의사 천명
II	미: 대북식량 및 인도주의적 원조 중단 및 경제제재 강화 북: 핵시설 가동 및 건설 실제 추진, 사용후 핵연료 재처리 시작	미: 이라크전 종료후 강경 처리 천명 북: 선제공격 포기시 핵개발 계획 철회와 제한적 사찰 수용의사 천명	미: 한·미·일 정책조율 강조 및 대북강경 7노선 지속 북: 핵개발 지속	미: 불가침조약 체결의사 및 한미일공동의 대북체제 보장 북: 특사회담 및 고위급회담 추진
III	미: 이지스 구축함 동해·서해 파송, 해상봉쇄 북: 핵무기개발 실험 성공천명, 미사일 시험발사 천명	북·미 협상 시작 및 제한적 사찰 실시	미: 제네바합의 파기 선언 북: 대포동 미사일 발사 및 핵개발 지속	미: 대담한 접근 정책 선언 및 대북경제 지원 실시 북: 핵동결 재개 및 농축우라늄핵개 발 포기 선언
IV	미: 작전계획 5027 작동, 대북 선제공격 단행 북: NLL 침범 및 대포동II 미사일 발사, 핵무기개발 본격추진	다양한 종류의 북·미 협상 진행되나, 상호불신 가운데 진전없음.	미: 물밑접촉과 협상 재개 북: 소극적 대응	부시 대통령 평양 방문 및 국교정상화

## VI. 한국의 정책 방향 : 북핵문제 우선적 당사자의 노력과 신뢰회복 추구

### 1. 기본 방향 : 선 국민화합, 중 한미협력, 후 남북관계 개선을 통한 평화안정

앞에서 본 여러가지 시나리오와 관련하여, 우리 정부는 가장 가능성이 높은 경우뿐만 아니라 최악의 경우에도 대비해야 한다. 따라서 우리 정부는 북한이 제네바 합의와 핵확산금지조약 및 한반도 비핵화 공동선언에 따른 모든 의무를 계속 준수해야 할 것임을 강조해야 한다. 동시에 대북 군사적 제재조치는 한반도에 전쟁을 불러일으킬 수 있는바 절대반대를 천명하는 동시에 평화적·외교적 노력이 유일한 해법임을 미국과 유관국 및 국제사회에 강조해야 한다. 그리고 북미대화가 당분간 진행되기 어려울 것으로 예상되는바, 남북대화를 통해 돌파구를 모색하는 동시에 핵문제 해결의 노력과 남북협력사업을 병행 추진함으로써 단기적으로는 북핵문제 해결에 대한 적극적 대응으로 한반도 평화를, 중·장기적으로는 한반도문제 해결의 주도권 확보를 통해 민족주체적 평화통일의 노정을 확보할 수 있도록 한다. 이런 맥락에서 다음과 같은 노력이 있어야 할 것으로 사료된다.

첫째, 향후 우리 정부의 대북정책이 지향해야 할 중점분야는 한반도 위기관리, 북한의 변화노력 지원, 남남갈등의 해소 등이 되어야 한다. 이 문제들은 병행 해결되어야 할 것이다. 그러나 한정된 자원의 기초위에 수순을 설정해보면 先 국민화합, 中 한·미협력, 後 남북관계 개선 순으로 추진되어야 하나, 현실은 역순으로 진행되고 있는 모습을 보여주고 있다. 따라서 노무현 정부가 출범하기 전까지 남북대화

가 국내정쟁에 이용당하지 않도록 사려깊은 회담추진자세가 요청된다. 동시에 최근 급격하게 변화하고 있는 동북아 정세와 북한의 변화 과정에서 미국이 소외감을 느끼지 않도록 정책적으로 배려하도록 한다.

둘째, 북한에게도 우리가 주장해야 할 것은 당당하게 주장하도록 한다. 이런 맥락에서 북한의 핵무기개발 의혹은 해명되어야 하고, 북한이 핵무기개발을 진행하는 것은 한반도비핵화선언에 위배되는 일로서 용납될 수 없음을 분명히 한다. 또한 경협제도화 노력이 군사적 긴장완화와 병행되어야 함을 향후 장관급회담에서 강조하도록 한다.

따라서 비록 북핵문제가 급한 현안이라 할지라도, 단순히 북핵문제를 해결하는 수준에서 대책을 마련하는데만 급급할 것이 아니라, 한반도 문제를 근본적으로 풀기 위한 장기적 협상 마스터플랜(master plan)을 함께 준비하여 협상시한에 구애받지 말고 꾸준히 진행하도록 한다.

셋째, 주변 4국과 EU에 대해서는 한반도 평화와 동북아 공동번영을 위해 북핵 문제가 평화적으로 해결되어야 함과 이를 위한 노력에 협력해 줄 것을 요청한다. 미국의 선제공격은 한반도를 초토화시킬 뿐 아니라 중국, 러시아, 일본의 전쟁개입을 가능하게 해 세계전쟁으로 촉발될 수 있음을 경고한다.

특히 미국에 대해서는 60년대 푸에블로 납치사건과 청와대 기습사건을 처리하는 과정과 90년대 북한 핵개발 문제를 처리하는 과정에서 한국의 의견이 반영되지 않는 가운데 정책적 협력이 원만히 이뤄지지 않음에 따라 북한의 의도대로 협상이 타결된 역사적 사실을 분명하게 주지시킨다.

넷째, 최근 국내사회에서 점차 확산되기 시작한 반미정서에 대해, 능동적으로 대처한다. 반미도 문제가 있으나, 친미 회귀 주장도 21세기 한민족 발전전략으로 바람직하지 않다. 따라서 한미관계에서 한국

의 자주적 위상을 회복하되, 미국의 세계전략과 위상을 훼손시키지 않으면서 양측 모두 실익을 확보할 수 있는 방안을 적극 모색한다.

## 2. 세부 추진방향

### 가. 대내정책 : 북핵 문제관련, 화해와 평화지향 입장 정립을 통한 국민화합 추구

첫째, 여야는 통일문제와 관련, 기본틀과 방향을 깨는 일이 없이 반드시 합의하여 국민 불안감을 해소시켜주어야 한다. 여당은 햇볕정책에 대한 독점의식을 버리고, 과거 정부에서 시작된 화해협력정책의 기초를 인정함으로써 국민적 지지를 확충해야 한다. 야당 또한 화해협력정책이 21세기 한민족 생존과 통일 그리고 번영을 위한 방향임을 인정해야 한다.

둘째, 국내 남남갈등을 해소하고, 국민화합을 이뤄내기 위해서는 북한에 대한 객관적 이해를 확산시키는 것이 요청된다. 북한에는 아직도 공산화통일을 지향하는 300만 공산당원과 130만 군대가 있으며 동시에 분단 이후 태어난 세대가 전체주민의 90%에 달하는바, 북한의 '적'과 '동반자'의 이중적 특성을 균형적으로 인식할 수 있도록 한다. 이를 위해 북한의 조기변화론, 변화낙관론 등을 유포하지 않도록 조심하며, 항상 인내심이 필요함을 강조하다.

셋째, 대북 협상과정과 관련해서는 북한에게 끌려가는 인상을 국민에게 주지 않도록 유의해야 한다. 시간은 북측이 아닌 우리 편이기 때문이다. 동시에 북한으로 하여금 실기하지 않도록 북핵문제 해결에 적극적으로 나오도록 공개적으로 적극 권유한다.

## 나. 대외정책 : 북핵문제 해결을 통한 한·미 마찰 해소와 향후 정책협력 적극 모색

첫째, 한국과 미국의 대북정책에 있어 공통점과 차이점을 정확하게 구별하고, 공통점과 보완점을 중심으로 양국관계를 돈독히 한다. 따라서 한미 마찰이 있는 부분이 존재함을 인정한다. 그리고 한미간에 의제 및 역할 분담을 적극 협의한다. 이런 맥락에서 북한의 핵·미사일 개발 중단 필요성에 대해서는 공감과 공동 대응의 필요성을 표출하되, 과도한 부담을 떠 맡지 않도록 유의한다. 1994년 북핵 문제 해결과정에서 지나치게 감정적으로 대응하다가, 경수로 건설의 70%이상을 우리가 부담하게 된 과정을 타산지석으로 삼아야 할 것이다.

둘째, 한국정부는 북한의 이중전략에 대한 대응논리로서 미국에게 역할 및 주도권 분담을 적극 제의한다. 즉 한국은 좋은 형제(good brother), 미국은 무서운 경찰(tough international cop)역할을 맡음으로써 북한의 안정적 변화를 유도한다. 그러나 이를 위해서는 먼저 한·미 신뢰구축이 공고하게 이뤄져야 한다. 미 측으로부터 신뢰를 확보하기 위해, 정부는 반미 감정 또는 정서·운동이 확산되지 않도록 노력하는 모습을 보여주어야 한다. 예컨대 한반도 정세 논평시 미국의 대한반도 정책에 대해 비판적 태도는 절대로 공개언론을 통해 표출하지 않도록 노력한다. 자율성 문제, 동맹 강화 문제, 사안별 공조 문제에 있어서도 차이점이 지나치게 부각되지 않도록 한다.

셋째, '새 북·미 협상' 추진분위기를 조성한다. 미국에 대해선 북측이 핵문제를 대화를 통해 해결하기 바란다는 메시지를 일관되게 전하고 있다는 점을 강조하며 대화기반 조성에 주력하는 한편, 미국이 APEC 3국 정상회담에서 “북한이 우리의 지원을 필요로 하고 있으므로 다른 문제들과 함께 핵문제를 해결할 기회를 갖고 있다”고 언급한

것은 대북 지원 문제를 북핵 문제 해결 카드로 사용할 수 있음을 시사한 점에 착안하여 경제적 유인수단을 고려할 필요가 있다. 다만, 미국이 ‘先 지원을 통한 문제 해결’ 방식은 반대할 것이므로, 북측의 ‘핵 개발 포기 선언’ 또는 폐기를 전제로 하는 동시 진행 방식의 경제지원 방식을 미측에 제시한다.

넷째, 미국의 ‘과감한 접근’ 구체화를 설득한다. 부시 대통령이 북핵 문제를 ‘위기가 아닌 기회’라는 인식을 보이며, ‘과감한 접근’(bold approach)을 취할 준비가 되어 있다는 입장을 재확인하여, 제네바합의문 제2조 “정치적, 경제적 관계의 완전한 정상화 추구” 방향으로의 북·미간 접근을 추진할 수 있다. “쌍방은 이 합의문이 서명된 후 3개월 안에 통신 및 금융결제에 대한 제한을 포함하여 무역 및 투자제한을 완화시켜 나간다”(제2조1항)를 활용하여, 우리 정부는 미측에 대해 북·미 양측이 상호주의적 차원에서 이와 관련한 조치들을 동시에 취함으로써 북측을 유인하도록 설득한다.

다섯째, 최근 국내 반미분위기 정서확산을 북핵문제 해결을 위한 대미 협상카드로 활용한다. 국내 반미정서가 반미운동과 주한미군 철수 주장으로 확산되는 것을 차단하려는 모습을 미국 정책결정자들에게 보여주되, 한국정부가 이 같은 노력을 보다 효율적으로 추진하기 위해서는 미국의 대한반도 정책과 특히 대북 정책이 보다 대화지향적으로 전환되어야 하는 것임을 강조한다.

여섯째, 여타 주변 3국과의 관계설정에도 항상 유념하도록 한다. 한·미 공조를 지나치게 강조하여, 중국 및 러시아의 반발을 불러일으키지 않아야 할 것이며, 동시에 일본으로 하여금 소외감을 갖지 않도록 정책적 협조를 원활하게 진행할 필요가 있다. 동시에 중국과 러시아 모두 북한의 핵무기개발 및 무장을 원치않는 점을 감안, 이들과 대북 핵개발 저지를 위한 정책적 협력을 적극 모색한다.

일곱째, 한·미·일 공조 등 다자주의적 접근들을 유지한다. 한·미·일, 한·중 국제공조를 통해 북한 핵개발 문제를 풀어나가도록 한다. 특히 대북 설득을 위한 중국의 한반도 비핵화와 북핵문제의 평화적 해결에 대한 보다 지속적이고 적극적인 관심을 촉구한다. 또한 일본의 북·일 수교교섭 과정에서 핵문제와 관련해 “관련한 모든 국제합의를 준수한다”는 「9·17 평양선언」에 대한 북한의 입장을 확인하도록 일본 정부에게 요청한다.

#### 다. 대북정책 : 북핵 문제 해결을 통한 화해협력과 평화공존 정책 병행 추진

첫째, ‘평화·화해·협력을 통한 남북관계 개선’이라는 기본목표 아래 ‘당장의 통일을 추구하기 보다 상호위험을 해소하고, 화해 협력을 통해 공존공영을 추구’한다는 기조를 지속한다. 이런 맥락에서 보다 대규모의 대북경제 지원을 과감하게 확대하고, 한반도 평화정착을 위해 북한 군부에게 긴장완화를 적극 제시해야 한다. 이를 위해 ‘한민족 경제발전 전략’과 ‘한반도 평화방안’을 남북한이 함께 수립하여, 추진하도록 한다.

둘째, 대북정책의 일관성 유지 차원에서 남북관계 개선을 지속적으로 추구하면서 ‘현실적으로 실현 가능한 사안 우선 추진’입장에서 신중하고 시간적으로 여유를 가지는 운용자세를 취하도록 한다. 또한 북한 핵문제 해결논의와 관련, 국민 분열과 과열된 정쟁이 발생하지 않도록 초당적 정책을 형성·추진하도록 한다.

셋째, 북한의 핵무기 개발에 대해서는 우리의 반대 입장을 분명하게 정립·천명한 후, 이에 기초하여 북한을 설득한다. 남북합의에 따른 각급 수준의 당국간 회담 및 각종 합의 사항 이행을 진행하여 남

북관계와 대북 포용정책의 지속성을 유지하되, 우리 정부는 장관급회담 등 각급 수준의 회의에서 북측에 대해 핵문제 해결이 북한의 미·일 등 서방과의 관계 개선 또는 확대, 경제회복을 위한 외부 자원 확보, 북한의 체제 안전문제 등의 관건이라는 입장을 지속적으로 주시킨다. 북한 핵문제 해결이 없이는 정부간 남북관계 진전에 한계가 있으며, 북·미관계 진전 없는 북한의 체제안전 보장 요구 실현이 불가능함을 설득한다. 특히 북한의 '북·미 불가침조약' 체결 제의가 국면전환과 대미대화를 겨냥한 것이라면 북한의 계산 착오임을 적극 주시시킨다. 또한 남북관계와 북·미관계의 분리 활용 전략은 남북관계의 지속성에 문제를 야기할 것임을 강력하게 주시킨다.

넷째, 핵문제에 대한 미국의 전략적 입장과 위상을 존중하는 방향에서 북한의 대미제안 수정을 유도할 필요가 있다. 협상 의제를 사전에 정하지 않고 북측의 핵개발 프로그램 포기를 전제로 한 북·미 관심사항의 포괄적 협상을 지지한다. 동 제안은 한·미·일 공조 차원의 정책협력 시 미국 측에게도 설득 대안으로 제시한다.

다섯째, 남북대화를 계속하면서 핵문제 해결과 남북협력사업을 병행해 추진한다. 대화과정에서 북한의 핵문제 해결을 촉구하고 경의선-동해선 철도·도로 연결, 개성공단 건설, 금강산 특구지정 및 육로관광, 임진강 수해방지 대책, 이산가족 상설면회소 설치 등 합의 사항을 차질 없이 이행될 수 있도록 노력한다. 그리고 민간 차원의 대북지원의 활성화를 유도하는 한편, 남북 국방장관회담을 개최하여 남북한 신뢰 구축 문제 및 핵·미사일 문제를 포함한 군축 문제를 협상할 것을 제의한다.

여섯째, 개성공단 전력지원 사업을 추진하여, 북한의 에너지 확보 차원에서의 핵개발 진행논리를 약화시킨다. APEC 한·미·일 3국 정상 공동발표문에서 북한이 한반도 비핵화에 대한 책임있는 자세를 보일

경우 경제적 혜택을 받을 수 있음을 명문화한 성명에 기반하여, 북한의 핵문제 해결에 대한 전향적 입장 표명을 전제로 남한의 '개성공단 전력지원' 방안을 제의할 수 있다. 우리 입장에서 보았을 때도, 개성공단 전력지원 문제는 남한기업 진출의 필수 불가결한 전제이다.

일곱째, 북한이 입장협상전략을 추진할 경우 같이 맞대응하여 입장협상전략을 구사하기보다는 원칙협상전략을 추구함으로써 한반도정세를 안정화시킨다. 입장협상전략에 따르면 불확실한 협상상황에서 양측의 입장을 분명히 하여 쌍방이 합의점을 도출할 수 있으나, 반면에 입장의 양보가 협상에서의 패배 또는 체면의 손실을 의미하게 됨에 따라 합의가 쉽지 않다. 따라서 감정적이고 불합리한 요소가 덜 개입되도록 원칙협상전략에 기초하여 합의를 도출하도록 한다. 따라서 대북협상과정에서 원칙이나 명분과 관련된 사항을 양보하는 대신 실리를 확보하도록 노력하는 것이 바람직하며, 이를 위해 세부사항에 대해서는 완고한 자세를 견지하는 것이 필요하다.

여덟째, 북한이 의사협상관을 고집하면서 대화를 진행할 때, 실질적 합의성고가 예상되지 않음에도 불구하고 일방적으로 짝사랑의 대화만을 강조하지 않도록 유의한다. 북한이 대화의 실제적 필요성에 의해 진의협상관에 기초한 대화를 제의해 올 경우에는 보다 성과있는 대화가 될 수 있도록 대화 환경을 조성해야 하나, 다른 목적을 달성하기 위한 형식적 제의에 불과할 경우에는 지나치게 낙관적인 태도를 취하지 않도록 유념한다.

## 참고문헌

### 1. 국문

- 강인덕. 「북한의 남북대화 전략전술 평가 및 전망」. 서울: 통일원 남북대화사무국, 1990.
- 과학백과사전출판사. 「현대조선말사전」(제12판). 평양: 종합인쇄 공장, 1981.
- 구영록. 「한국의 국가이익: 외교정책의 현실과 이상」. 서울: 법문사, 1995.
- 김도태. “탈냉전기 북한의 대남협상 행태: 지속성과 변화.” 「사회과학과 정책연구」. 제17권. 제2호. 서울: 서울대학교 사회과학연구소, 1995.
- \_\_\_\_\_. 「남북한 협상행태 비교연구」. 서울: 민족통일연구원, 1994.
- \_\_\_\_\_. 차재훈. 「북한의 협상전술 특성 연구」. 서울: 민족통일연구원, 1995.
- 김연각 외 역. 「국제관계의 이해」. 서울: 인간사랑, 2002.
- 김용호. “공산주의국가의 협상 스타일 비교: 북한, 중국, 구소련.” 「사회과학과 정책연구」. 제17권. 제2호. 서울: 서울대 사회과학연구소, 1995.
- 김웅희. “북한의 협상전략전술에 관한 연구.” 「민족통일의 모색」. 통일가족논문집 제2집. 국토통일원, 1990.
- 김일성. 「김일성저작집 44」. 평양: 조선로동당출판사, 1996.
- 김정일. 「김정일선집 9」. 평양: 조선로동당출판사, 1997.
- 미래전략연구원 편. 「새 정부의 개혁과제」(정책제안서 2002-12). 서울: 미래전략연구원, 2002.

- 박영환 역. 『Yes를 이끌어내는 협상법』. 서울: 장락, 1994.
- 사무엘 김. “북미협상과 북한의 전략.” 곽태환 외. 『북한의 협상전략과 남북한 관계』. 서울: 경남대학교 출판부, 1997.
- 사회과학원. 『정치용어사전』. 평양: 사회과학원출판사, 1971.
- 사회과학출판사. 『조선말대사전』. 평양: 종합인쇄공장, 1992.
- 손영환. “탄도미사일 확산과 각국의 미사일 방어 구상.” 『국방논집』. 제39호. 1997.
- 송승중 역. 『북한의 협상전략』. 서울: 한울 아카데미, 1999.
- 송중환. 『북한 협상행태의 이해』. 서울: 오름, 2002.
- 신복룡 역. 『외교론』. 서울: 평민사, 1992.
- 양무진. 『북한의 대남협상전략 유형』. 경남대학교 대학원 박사학위논문, 2002.
- 이달곤. 『협상론』. 서울: 법문사, 1995.
- 이동복. “평화체제로의 전환을 위한 협상전략: 과거 대북회담을 기초로.” 『제4기 고위정책과정 강의자료집』. 서울: 경남대학교 북한대학원, 2000.
- 이영일, 이형래 공역. 『협상의 전략』. 서울: 한얼문고, 1972.
- 전웅. 『외교정책론』. 서울: 법문사, 1986.
- 전인영. “북한의 대미 협상행태의 특징.” 『북한의 협상행태와 한국의 대응방안』. 서울대 사회과학연구소, 1995.
- 차재훈. 『약소국의 대강대국협상 특징 연구』. 동국대학교 대학원 정치학과 박사학위논문, 1998.
- 통일부. 『주간 북한동향』. 제616호. 서울: 통일부, 2002.
- 합참전략기획본부. 『북한의 협상행태』. 서울: 1993.
- 허문영. “대북정책 및 통일문제 관련 국내여론 현황 및 통합방안.” 『안보정책논총(II)』. 서울: 국가안전보장회의사무처,

- 2001.
- \_\_\_\_\_. “북한의 생존전략과 진로: 부문별 정책방향과 체제변화 전망을 중심으로.” 『정책연구』. 통권 제132호. 서울: 국가안보정책연구소, 1999.
- \_\_\_\_\_. 『북한외교의 특징과 변화 가능성』. 서울: 통일연구원, 2001.
- \_\_\_\_\_. 『북한외교정책 결정구조와 과정: 김일성시대와 김정일시대의 비교』. 서울: 통일연구원, 1997.
- \_\_\_\_\_. 『북한의 대미국정책 변화 연구』. 서울: 민족통일연구원, 1995.
- 홍양호. 『탈냉전시대 북한의 협상행태에 관한 연구』. 단국대학교 박사학위논문, 1997.
- 홍용표. 『북한의 미사일 개발 전략』. 서울: 통일연구원, 1999.
- 황진환. “북한의 대남·대미 협상행태 분석: 핵 협상을 중심으로.” 『한반도군비통제』. 국방부, 1995.

## 2. 영문

- Axelrod, Robert. *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books, 1984.
- Chuk Downs. *Over the Line: North Korea's Negotiating Strategy With a Forword by James R. Lilley*. Washington, D.C.: AEI Press, 1999.
- Churchman, David. *Negotiation: Process, Tactics, Theory*. Boston: University Press of America, 1993.
- Evans, Graham & Newnham, Jeffrey. *The Penguin*

- Dictionary of International Relations.* London: Penguin Books. Ltd., 1998.
- Fisher, Roger & Ury, William. *Getting to Yes: Negotiating Agreement without giving in.* Boston: Houghton Mifflin, 1991.
- Freeman, Jr., Chas. W.. *The Diplomat's Dictionary.* Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 2001.
- George, Alexander L.. "Strategies for Crisis Management." in George, Alexander L.(ed.). *Avoiding War: Problems of Crisis Management.* Boulder: Westview Press, 1991.
- Goldstein, Joshua S.. *International Relations*(4th). New York: Longman, 2001.
- Habeeb, William Mark. *Power and Tactics in International Negotiation: How Weak Nation Bargain with Strong Nations.* Baltimore: The Johns Hopkins University press, 1988.
- Holsti, K. J.. *International Politics: A Framework for Analysis.* Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1972.
- Ikle, Fred Charles. *How Nations Negotiate.* New York: Harper & Law Publisher, 1964.
- Lindskold, S.. "Trust Development, the GRIT Proposal and Effect of Conciliatory Acts on Conflict and Cooperation." *Psychological Bulletin.* Vol 85.

- 1978.
- Osgood, Charles. *An Alternative to War or Surrender*. Urbana: University of Illinois Press, 1962.
- Pruitt, Dean G.. “Strategic Choice in Negotiation.” *American Behavioral Scientist*. vol.27, no.2. 1983.
- \_\_\_\_\_. “Strategy in Negotiation,” in Kremenjuk, Victor A. ed.. *International Negotiation: Analysis, Approaches, Issues*. San Francisco: Jossey-Bass Inc., 1991.
- Rubin, Jeffrey Z. and Brown, Bert R.. *The Social Psychology of Bargaining and Negotiation*. New York: Academic Press, 1975.
- Sagan, Scott D.. “Why Do States Build Nuclear Weapons?: Three Models in Search of Bomb.” *International Security*. Vol. 21, No. 3. 1996.
- Schechter, Jerrold L.. *Russian Negotiating Behavior: Continuity and Transition*. Washington D.C.: United States Institute of Peace Press, 1998.
- Sigal, Leon V.. *Disarming Strangers: Nuclear Diplomacy with North Korea*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1998.
- Snyder, Scott. *Negotiating on the Edge: North Korean Negotiating Behavior*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 1999.
- Solomon, Richard. H.. *Chinese Negotiating Behavior: Pursuing Interests Through ‘Old Friends’*. With a

*New Essay by Chas. W. Freeman, Jr.*  
Washington D.C.: United States Institute of  
Peace Press, 1999.

Song, Jong-Hwan. "How the North Korean Communists  
Negotiate: A Case Study of South -North Korean  
Dialogue of the Early 1970s." *Korea and World  
Affairs*. vol.8, no.3. 1984.

The White House. *The National Security Strategy of the  
United States*. September, 2002.

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

Zartman, I. William. "The Structure of Negotiation." in  
Kremenyuk, Victor A. ed.. *International  
Negotiation: Analysis, Approaches, Issues*. San  
Francisco: Jossey-Bass Inc., 1991.

### 3. 정기간행물

*New York Times*

*South China Morning Post*

*Time*

「동아일보」

「로동신문」

「연합뉴스」

「조선신보」

「조선일보」

「朝日新聞」

『중앙일보』

#### 4. 인터넷 자료

[usembassy.state.gov/seoul/wwwwh43d2.html](http://usembassy.state.gov/seoul/wwwwh43d2.html)

[www.cia.gov/ia/ublic\\_affairs/speeches/dci\\_speech\\_02062002.html](http://www.cia.gov/ia/ublic_affairs/speeches/dci_speech_02062002.html)

[www.korea-np.co.jp/korea/sinbok/sinbok-2002/sink02-11/1122/201.htm](http://www.korea-np.co.jp/korea/sinbok/sinbok-2002/sink02-11/1122/201.htm)

[www.korea-np.co.jp/korea/sinbok/sinbok-2002/sink02-11/1122/202.htm](http://www.korea-np.co.jp/korea/sinbok/sinbok-2002/sink02-11/1122/202.htm)

[www.onekorea.org/](http://www.onekorea.org/)

[www.state.gov/r/pa/prs/dpb /2002/14464pf.htm](http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb /2002/14464pf.htm)

[www.state.gov/secretary/rm/2001/index.cfm?docid=4325](http://www.state.gov/secretary/rm/2001/index.cfm?docid=4325)

[www.whitehouse.gov/news/release/2002/01/2002129-11.html](http://www.whitehouse.gov/news/release/2002/01/2002129-11.html)

[www.whitehouse.gov/news/relese/2001/06/20010611-4.html](http://www.whitehouse.gov/news/relese/2001/06/20010611-4.html)