

우리 정부 대북협상전략의 내용과 방향

- 비핵화를 중심으로 -

박 휘 락*

[국문요약]

본 논문은 협상전략에 의하여 한국의 비핵화 노력을 분석하고자 하는 목적으로 작성되었다. 이를 위하여 협상이론을 전제조건, 전략, 그리고 성공을 위한 요소를 정리하였고, 이를 중심으로 북핵에 대한 한국의 대응과 협상 전략을 분석하였다. 본 논문의 분석 결과, 북한이 핵무기를 개발하는 데 성공했다는 점에서 그 동안 한국의 협상 노력은 실패하였다고 판단하였다. 실패의 원인은 북한 핵무기 개발의 목적을 체제 유지 등으로 협상이 가능한 것으로 분석하였고, 지나치게 대결을 지양하였으며, 협상에서도 시간이 쫓기는 모습을 보였고, BATNA 개발에 등한하였으며, 하한선을 제시하지 못하였다고 평가하였다. 이제 한국은 북한의 핵무기 개발 목적이 노동당 규약에 명시되어 있는 ‘전 한반도 공산화’라는 점을 있는 그대로 냉정하게 이해할 필요가 있다. 이에 기반하여 대결이나 강성입장도 마다하지 않아야 하고, 특히 다양한 BATNA를 마련해야 한다. “3축 체계”를 강화함과 동시에 미 전술핵무기 재배치 등 비핵화 협상이 결렬되더라도 불리하지 않는 BATNA를 지속적으로 개발해야 한다.

주제어: 남북관계, 북한핵, 북핵 위협, 남북협상, 핵협상, 비핵화, BATNA

* 국민대학교

I. 서론

북한은 수소폭탄을 비롯하여 다수의 핵무기를 개발하였을 뿐만 아니라 이것을 탑재하여 미국을 공격할 수 있는 대륙간탄도탄(ICBM: Intercontinental Ballistic Missile)개발에도 근접한 것으로 평가되고 있다.金正은은 2017년 11월 29일 장거리 미사일 시험발사 후 “국가 핵무력 완성”을 선언하였고, 2018년 신년사에서 “핵 단추가 내 사무실 책상 위에 항상 놓여있다는 것은 위협이 아닌 현실임을 똑바로 알아야 한다.”고 위협하기도 하였다. 한국은 북한에 인접하고 있어 모든 미사일 공격의 대상이고, 사거리가 짧을수록 탑재중량이 크다는 점에서 오래전부터 핵무기를 탑재한 탄도미사일 즉 ‘핵미사일’의 위협 하에 놓여 있었다.

북한이 이와 같은 핵능력을 구비하게 되었다는 것은 그 동안 북한의 핵개발을 차단하기 위한 한국의 노력이 실패하였다는 것을 의미한다. 그 동안 한국은 직접대화, 미국과 북한의 직접협상, 6자회담 등 다양한 협상기회를 활용하고자 하는 등 ‘비핵화’(非核化)라는 목표를 달성하기 위한 다양한 전략과 조치를 강구해왔다. 그러나 북한의 핵무력 완성으로 비핵화는 더욱 어려워졌고, 향후 북핵 대응은 더욱 힘든 상황이 되었다. 늦었지만 지금이라도 한국은 과거 비핵화를 위한 대북 협상에서 무엇이 잘못되었는지를 반성해보고, 향후 협상의 전략과 행동을 수정할 필요가 있다. 이 경우 남북이 마주앉아 대화를 통하여 비핵화를 논의하는 것만을 협상으로 인식할 것이 아니라 북핵 대응을 위한 모든 노력을 협상으로 인식하여 총체적으로 분석하고 관리해야 할 것이다.

지금까지 북핵 협상에 관한 연구의 대부분은 북미협상이나 6자

회담과 같은 회담의 개최와 협의 내용을 중심으로 수행되었고, 미국과 북한 간의 상호작용을 분석하는 데 치중하였다.²⁾ 대부분 한국을 북핵에 관한 협상의 당사자로 인식하지 않았고, 따라서 한국의 협상전략에 관한 분석은 없었다. 그러나 북핵의 일차적인 영향은 한국에게 미칠 것이고, 미국이나 6자회담을 활용하는 것도 한국이 판단한 것이라는 점에서 오히려 한국을 북핵 협상의 당사자로 볼 필요가 있다. 동시에 협상을 회담 자체가 아니라 특정 국가가 상대국가에 대하여 특정한 입장을 지닌 상태에서 이를 관철하려는 모든 활동으로 포괄적으로 인식하여야 할 것이다. 이런 점에서 북핵에 관한 한국의 전반적인 대응을 협상전략의 시각에서 분석해보는 것은 매우 필요한 상황이고, 향후 한국의 바람직한 정책 방향을 도출하는 데 기여하는 바가 클 것이라고 판단된다.

그러므로 본 논문에서는 북핵에 대한 한국의 전반적 대응 노력을 협상의 일환으로 분석해보고자 한다. 제2장과 3장에서는 협상에 관한 기본적인 이론을 살펴본 다음에, 지금까지 북핵에 관하여 한국이 노력해온 경과와 북한의 핵능력을 평가하고자 한다. 제4장에서는 협상이론 차원에서 한국이 노력해온 북핵 대응의 접근과 정책에 있어서 무엇이 어떻게 잘못되었는지를 분석하고, 결론을 통하여 한국의 향후 노력방향에 관한 함의를 제시하고자 한다.

2) 전봉근, “북핵 협상 20년의 평가와 교훈,” 『한국과 국제정치』, 제27권 1호(극동문제연구소, 2011); 박병철, “미행정부의 북핵정책에 있어 변화와 연속성: 북미관계의 딜레마,” 『통일전략』, 제13권 2호(한국통일전략학회, 2013); 황부연·김에스라·유호열, “북미 핵협상의 전략적 분석: 협상전략이론을 중심으로,” 『세계지역연구논총』, 제35집 1호(한국세계지역학회, 2017).

II. 협상과 협상전략

협상과 협상전략을 설명하거나 열거하자면 끝이 없을 정도로 방대하고, 이미 학문으로 정립되어 있는 내용도 많지만, 그렇지 않은 부분도 많다. 그 중에서도 협상과 관련하여 최근까지 학계에서 논의되는 기본적 내용을 정리해보면 다음과 같다.

1. 협상의 전제와 요소

협상(negotiation)이란 “타결의 의사를 가진 2 또는 그 이상의 당사자 간에 양방향 의사소통을 통하여 상호 만족할만한 수준으로의 합의에 이르는 과정”이다.³⁾ 그 동안 협상에 관하여 많은 토의가 있었으나 둘 이상의 당사자가 서로가 만족하는 최선의 방식으로 합의해 나가는 상호작용이라는 핵심적 요소는 변하지 않고 있다.⁴⁾ 다만, 이것은 객관적 입장에서 협상을 정의한 것이고, 어느 협상 당사자의 입장에서 보면 상대방과의 협의를 거쳐서 자신의 목표를 달성하거나 이익을 극대화하는 행동이라고 할 수 있다.

협상이 언제나 가능한 것은 아니다. 최소한 쌍방이 논의하고 결정할 수 있는 상황이 조성되어 있어야 하고, 갈등의 사안이 존재하며, 서로의 평화적 해결의지가 전제되어야 할 것이다.⁵⁾ 국가들의 경우 갈등관계에 돌입한 2개 국가가 전쟁이 아닌 방법으로 문

3) 광노성, 『글로벌 경쟁시대의 국제협상론』 (서울: 경문사, 1999), p.3.

4) 이상철·김옥준, 『국제협상: 이론과 실제』 (대구: 계명대학교 출판부, 2016), pp.31-33.

5) 윤홍근·박상현, 『협상게임: 이론과 실행전략』 (서울: 인간사랑, 2010), pp.16-17.

제를 해결해나가려는 의지가 있어야 할 것이다. 어느 일방이 협상이 아닌 다른 방식에 의한 해결이 유리하다고 판단할 경우 협상은 성립되지 않는다.⁶⁾ 따라서 협상을 선호하는 국가는 상대방에게 협상에 의한 해결이 더욱 이익이라는 점을 설득하는 작업을 선행하지 않을 수 없고, 이것이 더욱 어려운 과제일 수 있다.

이러한 점에서 중요한 것은 협상의 목표 즉 최종게임(end game)을 무엇으로 인식하느냐는 것이 된다.⁷⁾ 최종게임은 최종상태(end state)라고도 할 수 있을 것인데, 협상을 통하여 최종적으로 달성하고자 하는 목표이다. 쌍방은 협상을 통하여 나름대로 설정한 최종게임이나 최종상태를 달성하고자 할 것인데, 상대방의 최종상태와 나의 최종상태에서 차이가 많을 경우 협상은 타결에 이르기 어렵다. 또한 상대방의 최종상태를 잘못 파악하고 있을 경우 일시적인 합의에 이르더라도 곧 파기되거나 결국은 기만당할 가능성이 높다.

협상에 동원되는 요소는 이해, 권리, 실력으로 구분해볼 수 있는데, 이해기반 해결(interest-based solution)은 서로의 이익과 손실을 조정하는 데 초점을 두는 것이고, 권리기반 해결(right-based solution)은 법적인 측면에서 누가 옳은 지를 판단하며, 실력기반 해결(power-based solution)은 서로 위협하거나 협박하는 행위가 협상을 주도하게 된다.⁸⁾ 당연히 이들 요소들의 비중은 협상의 주제와 상황에 따라 달라질 것인데, 국가안보에 관

6) 전재성, “협상이론의 관점에서 본 남·북·미 3국간관계: 이익, 권력, 정체성, 다면게임의 요소 분석,” 『국제·지역연구』, 제11권 2호(국제지역학회, 2002), p.3.

7) 윤홍근·박상현, 앞의 책, pp.31-34.

8) 위의 책, p.22.

한 사안의 경우 이해나 권리보다는 실력이 차지하는 요소의 비중이 커질 것이다. 이 경우에도 이해, 권리, 실력을 적절하게 조화시키고자 노력하는 것은 당연하다. 이러한 세 가지 해결방법에 대한 장단점을 정리해보면 <표 1>과 같다.

<표 1> 협상방법의 장단점

	비용	결과에 대한 만족	향후 관계에 미치는 영향	재발 가능성
이해 기반 해결	낮음	높음	긍정적	높음
권리 기반 해결	중간	중간	중간	중간
실력 기반 해결	높은	높음/낮음	부정적	낮음

출처: 윤홍근·박상현, 『협상게임: 이론과 실행전략』 (서울: 인간사랑, 2010), p.25.

2. 협상의 전략

협상에 사용되는 전략에 관해서는 다양한 설명과 분류가 가능하겠지만, 기본적으로 회피(avoiding), 수용(accommodating), 대결(competitive), 협동(collaborative), 절충(compromising) 전략으로 구분한다.⁹⁾ 각각의 전략이 의미하는 바는 용어에서 이미

9) 위의 책, pp.178-191; 안세영, 『글로벌 협상전략: 협상사례 중심』 (서울: 박영사, 2003), pp.97-101; 원창희, 『협상조정의 이해』 (서울: 한국문화사, 2016), pp.9-12; 이상철·김옥준, 앞의 책, p.45.

제시되고 있다. 이 중에서 어느 전략을 선택해야 할 것인가는 당시 상황에 따라 결정되었지만, 대부분의 경우 다수의 방법을 복합적으로 적용할 것이다. 이 중에서 대결전략은 유리한 협상성과를 갖기 위하여 위협이나 거짓정보 흘리기 등 비윤리적인 행위를 포함하여 가용한 모든 수단을 사용하는 전략인데,¹⁰⁾ 협상이라는 기본적인 전제와 부합되지 않아 대부분이 선호하지 않지만 쌍방의 목표가 극단적으로 상충될 경우에는 불가피할 수도 있다. 상대방이 대결전략만을 선택하고 있는데 내가 다른 전략을 선택하는 것은 상대방에게 협상의 주도권을 이양하는 것과 같기 때문이다.

협상추진에 관한 일반적인 형태로는 강성입장 협상(Hard Positional Negotiation), 연성입장 협상(Soft Positional Negotiation), 원칙입장 협상(Principled Negotiation)의 구분이 자주 사용된다.¹¹⁾ 여기에서 연성입장은 상대방을 신뢰하는 가운데 필요한 사항은 양보하는 일반적인 협상의 접근방법이다. 대신에 강성입장은 상대방을 불신하는 가운데 승리를 추구하고, 위협과 압력까지 사용한다. 따라서 어떤 협상이든 강성입장이 등장할 경우 협상을 어려워질 수밖에 없다. 이들을 몇 가지 요소별로 비교해보면 <표 2>와 같다.

<표 2> 입장협상의 유형

구분	연성입장 협상	강성입장 협상	원칙 협상
참가자	친구	적	문제해결자

10) 안세영, 앞의 책, p.99.
 11) Walter T. Fisher, Melvin C. Ury and William E. Patton, *Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In*, 3rd edition (Penguin Book, 2011), pp.9-15.

협상목적	합의	승리	지혜로운 결과
합의에 대한 인식	합의를 위해 일방적 양보	합의 대가로 일방적 양보 요구	상호이익을 얻는 방법 모색
관계	관계를 개혁하기 위해 양보	관계를 담보로 양보를 요구	문제와 사람은 분리
태도	사람과 문제에 유연	사람과 문제에 강경	사람에 유연, 문제에는 강경
입장의 변화	손쉬운 입장 변경	자신의 입장 고수	입장보다는 이익에 초점
협상의 수용	합의위해 일방적 손실 감수	합의 대가로 일방적 이득 요구	상호 이득을 위한 대안 개발
합의에 대한 태도	합의 고집	자신의 입장 고집	객관적 기준사용 고집
협상전략	압력에 굴복	압력 적용	원칙에 굴복

출처: Walter T. Fisher, Melvin C. Ury and William E. Patton, *Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In*, 3rd edition (Penguin Book, 2011), p.13.

〈표 2〉에서 제시되고 있듯이 쌍방이 연성입장 협상이라면 협상은 어느 선에서 절충될 수 있지만, 어느 한쪽이라도 강성입장일 경우 해결은 쉽지 않게된다. 강성입장에서는 다양한 기만적 술책(Dirty Tricks)—위협(Threat), 벼랑끝 전술(Brinkmanship), 무조건적 기동(Unconditional Move), 미끼 제공(Decoy), 지연(Delay), 허위 권한(Fake Authority), 악역과 선역(Bad Guy and Good Guy), 전략적 침묵(Strategic Silence) 등—을 사용하여 승리를 추구할 것이기 때문이다.¹²⁾ 이중에서도 공산주의 국

가들이 자주 사용하는 것이 ‘벼랑끝 전술’인데, 이것은 어느 한쪽이나 양쪽이 서로에게 불리한 위기 상황을 의도적으로 조성함으로써 그러한 위기를 더욱 견디지 못하는 상대방이 양보하도록 하는 전술이다.¹³⁾ 즉 “적을 공통의 위협에 노출시킴으로써 적을 교란 및 위협하거나, 적이 반대되는 행동을 하면 우리가 동요되어 원하는 원하지 않던 적과 함께 절벽으로 떨어질지 모른다는 사실을 보여 줌으로써 상대방의 행동을 억제하는 조치이다.”¹⁴⁾ 실제로 북한을 비롯한 공산주의 국가들은 벼랑끝 전술을 자주 사용하고, 그러한 경우 국민들의 여론에 취약한 민주주의 국가들은 불리한 가능성이 높다.

3. 협상의 성공 요소

협상의 성공을 위한 요소 역시 한두 가지로 정리할 수 없고, 사람마다 또한 사안별로 다를 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 협상 이론에서 기본적인 제시되는 몇 가지는 다음과 같다.

협상에서는 시간의 요소가 매우 중요하다.¹⁵⁾ 시간적으로 쫓기는 입장에 서게 되면 협상에서 유리한 결과를 얻어내기가 어렵기 때문이다. 대부분의 협상에서는 마감시간이 가까워올수록 협상자의 양보율이 커지고,¹⁶⁾ 협상을 오래 끌수록 손해가 큰 쪽이 협상력이 약해진다.¹⁷⁾ 1973년 북베트남과 미국의 협상에서 처럼 통상적으

12) 안세영, 앞의 책, pp.131-150.

13) 위의 책, p.136.

14) Thomas C. Shelling, *The Strategy of Conflict* (London: Harvard Uni., 1960), p.200.

15) 이상철·김옥준, 앞의 책, pp.164-168.

16) 안세영, 앞의 책, pp.30-31.

로 시한에 쫓기지 않는 측이 협상에서 유리한 결과를 얻어낸다.¹⁸⁾ 그런데 협상에서는 결렬(No Deal)보다 잘못된 타결(Poor Deal)이 더욱 나쁘다고 할 정도로¹⁹⁾ 서둘러서 맺은 협상은 오래가지 못 할 뿐 아니라 문제가 발생한다. 따라서 협상에 성공하고자 한다면 충분한 시간을 기다릴 수 있는 조건을 만들어 내는 것이 필요하다.

대부분의 협상이론가들이 강조하는 것은 BATNA(Best Alternative to a Negotiated Agreement)이다.²⁰⁾ 이것은 협상이 결렬 될 경우에 가용한 최선의 대안으로서, 이것을 보유하고 있는 측은 당연히 협상에서 유리하고, 이것이 없는 측은 그 반대일 수밖에 없다.²¹⁾ 합리적으로 보면 협상을 통하여 기대되는 성과가 BATNA보다 크면 협상을 타결할 것이고, 그렇지 않으면 타결하지 않을 것이다. BATNA없이 협상에 임할 경우 일단 타결한 후 문제가 발생하면 나중에 대처하겠다는 생각을 갖게 되면서 협상을 서두를 가능성이 높다.²²⁾ 협상에서 성공하고자 한다면 협상 결렬 시 가용한 다양한 조치들을 생각해내고, 그 중 몇 가지를 실질적인 대안으로 개발한 후 그 중에서 최선의 대안을 BATNA로 선택하여 구체화해 나가야 한다.²³⁾ 동시에 상대방이 어떤 BATNA를 갖고 있는 지도 파악하여 평가할 때 협상에서 유리한 위치를 차지할 수 있다.²⁴⁾

17) 이상철·김옥준, 앞의 책, p.166.

18) 윤홍근·박상현, 앞의 책, p.37.

19) 안세영, 앞의 책, p.41.

20) Fisher, Ury and Patton, 앞의 책, p.102.

21) 윤홍근·박상현, 앞의 책, p.38.

22) Fisher, Ury and Patton, 앞의 책, pp.102-103.

23) 위의 책, pp.105-106.

24) 위의 책, p.107.

협상의 성공을 위한 요소 중에서 강조될 필요가 있는 사항은 “하한선”(bottom line)이다. 이것은 “결별점”(walkaway point) 또는 “저항점”(resistant point)이라고도 말하는데 “협상자가 더 이상 양보할 수 없는 최후의 방어선, 즉 한계점을 의미한다.”²⁵⁾ 쌍방의 이것이 큰 차이가 날 경우 협상이 진전되지 않거나 결렬될 가능성이 크고, 지나치게 분명할 경우 쌍방이 협상에서 융통성을 발휘하는 것이 어렵다. 그럼에도 불구하고 하한선은 필요하고, 이로써 상대방에게 단호해질 수 있고, 그러면 유리한 결과를 획득할 가능성도 높아진다.²⁶⁾ 이것은 또한 상대방의 압력에 저항하거나 유혹에 빠지지 않도록 나를 보호하는 방과제의 역할을 수행하기도 한다. 하한선을 상대방에게 알도록 할 경우 상대방이 그보다 못한 조건은 내걸지 않기 때문에 협상을 통하여 유리한 결과를 얻을 수도 있지만, 반대로 상대방에게 약하게 보이거나 융통성을 제한받거나 또는 과장된 하한선을 발표하게 되는 단점도 있다.²⁷⁾ 당연히 하한선에서 먼 지점에서부터 협상을 시작할 경우 양보할 수 있는 여지가 많아져서 유리한 입장에 서지만, 상대방도 그렇게 할 경우 협상의 성사 자체가 어려워질 수 있다.

25) 이상철 · 김옥준, 앞의 책, p.37.

26) Fisher, Ury and Patton, 앞의 책, p.12.

27) 위의 책, pp.100-101.

Ⅲ. 북핵 협상의 진행과 현재 상태

1. 북한 핵문제의 경과

북한의 핵무기 개발 노력은 6.25전쟁 직후부터 시작되었다. 북한은 1955년 3월 원자 및 핵물리학연구소 설치를 결정하였고, 1956년에는 핵관련 기술자들을 소련으로 보내어 학습시켰으며, 1959년 소련과 원자력의 이용에 관한 협정을 체결하였고, 1963년부터 소련에서 도입한 IRT-2000 연구용 원자로 건설을 시작하여 1965년부터 가동하기 시작하였다.²⁸⁾ 북한은 1980년 7월 자체 기술로 5MWe 원자로 건설에 착수하여 1986년 완공하여 가동하였고, 그 사이인 1985년 12월에 핵확산금지조약(NPT: Nuclear Non-Proliferation Treaty)에 가입하는 대신에 소련으로부터 상업용 원자로와 기술을 제공받았다. 따라서 북한은 1980년대에 이미 핵무기 개발을 위한 기초적인 조치들의 대부분을 완료하였다고 할 수 있다.

1992년 북한은 IAEA와 ‘핵안전조치협정’을 체결하여 핵사찰을 수용하였으나 IAEA 사찰 결과 북한이 신고한 플루토늄 추출량과 IAEA 추정량 사이에 수 kg의 차이가 있음이 드러나 특별사찰 필요성이 제기되었고, 이것을 거부하기 위하여 북한은 NPT를 일방적으로 탈퇴하였으며, 이로써 북한의 핵무기 개발 사실이 국제사회에 노출되었다. 그러나 이러한 핵위기에 대하여 한국은 적극적인

28) 구본학, “북한 핵문제 전개과정과 해결방안,” 『통일정책연구』, 제 24권 2호(통일연구원, 2015), p.3.

당사자로 나서지 않으려고 하였다. 북한의 핵무기 개발을 직시하지 않으려고했고, 화해협력 정책을 통하여 남북문제를 해결하면 북핵문제가 자동적으로 해결된다고 인식하였기 때문이다.

결국 미국의 카터(Jimmy Carter) 전 대통령이 중재하여 미국과 북한 간에 1994년 10월 ‘제네바 합의’를 맺었고, 이 합의를 통하여 북한은 핵무기 개발을 포기하기로 약속하고, 미국은 2기의 발전소와 그것이 건설되는 동안 전력을 생산하는 데 필요한 중유를 제공하기로 하였다. 그러나 2002년 10월 북한 고위인사가 고농축우라늄을 이용한 핵개발 계획을 시인함에 따라 미국은 중유공급을 중단하였고, 이로써 합의는 붕괴되었다.

미북 간의 직접 협상을 후속한 것이 미국, 러시아, 일본, 한국, 북한이 참여하는 ‘6자회담’(Six Party Talks)이었는데, 2003년 4월 처음 회의를 개최한 후 이래 수차례 협상을 전개하여 2005년 9월 북한이 현존 핵 프로그램을 포기하면서 NPT 및 IAEA 안전조치로 복귀한다는 ‘9·19 공동성명’에 합의하였다. 그러나 북한은 2007년 12월말 시한까지 합의사항을 준수하지 않다가 2008년 8월 26일 ‘핵 불능화 중단 성명’을 발표하였으며, 이로써 6자회담도 중단되고 말았다. 이 때도 한국은 6자회담을 적극적으로 주도하여 북핵 문제를 해결하기보다는 미국과 중국 또는 미국과 북한이 다양한 방법으로 협상하여 문제를 해결하기를 기다린다는 태도를 취하였다.

이후 핵무기 개발을 본격화한 북한은 2006년 10월 9일 제1차 지하 핵실험을 실시하였고, 2009년 5월 25일 제2차 핵실험을 실시한 후 2013년 2월 13일 제3차 핵실험을 실시함으로써 핵무기 개발에 성공하였다. 그리고 2016년 1월 6일 제4차 핵실험을 실시하였고, 2016년 9월 9일 제5차 핵실험, 그리고 2017년 9월 3

일 수소폭탄 실험을 실시하였다. 특히 제6차 수소폭탄 실험의 경우 한국, 미국, 일본의 정부는 각각 50kt, 120kt, 160kt 정도의 위력으로 평가하였지만, 200kt까지 추정한 한국 전문가도 있고,²⁹⁾ 미국의 북핵 연구단체인 “38 North”에서는 그 위력을 108-250kt으로 추정하면서 서울에서 폭발할 경우 가능한 사상자의 숫자로 추정하여 발표하기도 했다.³⁰⁾

북한은 핵실험을 실시하는 사이에 다양한 미사일 시험발사를 병행하였고, 2017년 11월 29일 대륙간탄도탄으로 평가되는 장거리 미사일 시험발사에 성공한 후 “국가 핵무력 완성”을 선언하였다. 이제 북한은 수소폭탄을 포함한 명실상부한 핵보유국이고, 한국과 미국의 서태평양 영토는 물론이고, 미 본토의 주요도시에 대해서도 핵공격을 가할 수 있는 능력을 구비하게 된 셈이다. 이런 상황에서도 한국은 북한 핵문제를 직접 나서서 해결하기 보다는 미국이나 주변국들의 지원을 통하여 해결하려는 경향을 지니고 있다. 그 동안 한국이 군사적 해결책을 적극적으로 검토한 적은 없고, 오히려 미국의 일방적 군사조치에 반대하는 경향을 보여 왔으며, 최근에는 중국과의 관계를 통하여 북핵문제 해결을 모색하고 있다.

북한의 핵무기 개발에 대하여 한국이 지속적으로 적용하고 있는 조치는 경제재제이다. 이를 통하여 북한을 힘들게 만들면 비핵화를 위한 협상 테이블로 끌어들이 수 있다고 믿기 때문이다. 한국은 2010년 3월 북한의 천안함 폭침에 대한 항의로 ‘5.24조치’를

29) 송호근, “수소폭탄 태풍 앞 ‘빈손’ 한국은 왜 이리 차분한가,” 『중앙일보』 (2017. 9. 14), p.30.

30) Michael J. Zagurek, Jr., “A Hypothetical Nuclear Attack on Seoul and Tokyo: The Human Cost of War on the Korean Peninsula,” *38th North*, <http://www.38north.org/2017/10/mzagurek100417/>(검색일: 2018. 1. 5).

강구하여 북한과의 경제협력을 금지하였고, 북한이 2016년 1월 6일 제4차 핵실험을 실시하고 이어서 2월 7일 장거리 미사일 시험 발사를 실시하자 북한의 도발에 대한 추가 처벌적 조치로서, 그리고 북한의 핵전력 강화에 유입되는 자금을 차단하겠다는 의도에서 2월 10일 마지막 남은 경제협력 사례인 개성공단 가동을 중단한다는 결정을 내렸다. 그리고 유엔에서 채택한 다양한 경제제재 조치에 적극적으로 협조하고 있다.

한국이 북핵 문제 해결을 위하여 그 동안 보여준 북한과의 협상 노력이 진지하였다고 볼 수 없다. 한번도 군사적 대안을 심각하게 검토한 적이 없고, 개성공단의 사례에서 보듯이 수년 동안 북한에게 상당한 자금을 제공하기도 하였다. 그 결과 북한은 수소폭탄까지 개발한 명실상부한 핵보유국이 되었고, 한국은 생존을 걸고 북한의 비핵화를 추진해야 할 상황에 처하게 되었다.

2. 북한의 현 핵능력

최고의 비밀로 분류하여 은닉할 것이라서 북한이 현재 어느 정도의 핵무기를 보유하고 있는 지를 정확하게 파악하기는 어렵지만, 미국의 과학자협회에서는 10-20개로 추정하고 있고,³¹⁾ 북핵 전문가인 미국의 올브라이트(David Albright)는 2016년 12월 현재 북한이 13-30개의 핵무기를 보유하고 있다고 평가하였다.³²⁾

31) Hans M. Kristensen, and Robert S. Norris, "Status of World Nuclear Forces," *Federation Of American Scientists Homepage*. <https://fas.org/issues/nuclear-weapons/status-world-nuclear-forces/>(검색일: 2018. 1. 5).

32) David Albright, "North Korea's Nuclear Capabilities: A Fresh Look," *Institute for Science and International Security Report* (April 28, 2017), pp.1-3, <http://isis->

북핵 문제를 집중적으로 추적하고 있는 미국의 “38 North”에서는 약 20-25개의 핵무기를 보유하고 있는 것으로 평가하고 있다.³³⁾ 북한이 우라늄농축을 계속하고 있어서 핵무기의 숫자는 계속 증대될 것이고, 수소폭탄도 상당수를 차지하게 될 것이다.

핵무기를 개발하고 나면 그것을 다양한 플랫폼을 통하여 운반하여 적국에 투하해야 하는데, 항공기로의 운반은 무게가 문제가 되지 않는 대신에 요격당하기 쉽다. 따라서 아직은 요격이 쉽지 않은 탄도미사일에 탑재하여 공격하는 것이 보편적인 방법인데, 다수의 외국 전문가들은 북한의 수소폭탄 성공 이전에 이미 북한이 탄두중량 700kg 정도인 노동미사일에 탑재할 정도로 소형화한 것으로 평가한 바 있고,³⁴⁾ 제6차 핵실험 후 북한 스스로 ICBM에 장착할 수 있는 수소폭탄 개발에 성공하였다고 발표하였으며, 한국의 송영무 국방장관도 500kg 이하로 소형화한 것으로 평가하였다.³⁵⁾

북한은 핵무기를 운반할 수 있는 다양한 미사일을 보유하고 있

online.org/isis-reports/detail/north-koreas-nuclear-capabilities-a-fresh-look/10(검색일: 2017. 1. 10).

33) Zagurek, 앞의 글.

34) Elizabeth Phillip, “Resuming Negotiations with North Korea,” *North Korea Nuclear Policy Brief* (June 24, 2016), p.4; Mason Richey, “New Developments in North Korea’s Nuclear Weapons Programme: Implications for European Security,” *Policy/Brief* (Institute for European Studies), 2016/11 (May 2016), p.2; Ian E. Rinehart and Mary Beth D. Nikitin, “North Korea: U.S. Relations, Nuclear Diplomacy, and Internal Situation,” *CRS Report*, R41259 (January 15, 2016), p.12.

35) 엄보운, “송국방 ‘북 핵탄두, ICBM 탑재할 정도로 소형화 추정,’” 『조선일보』 (2017. 9. 5), p.A5.

다. 최소한 100기 이상의 스커드 미사일(300-700km 정도), 50기 정도의 노동미사일(1,300km 정도), 50기 정도의 중거리 미사일(2,000-4,000km)을 보유하고 있는 것으로 평가된다.³⁶⁾ 따라서 북한은 한국의 모든 지역을 언제든지 핵무기로 공격할 수 있다고 평가하지 않을 수 없다. 특히 북한은 2017년 5월 21일 “북극성-2형” 미사일을 시험발사하였는데, 이것은 고체연료라서 5분 이내에 기습적인 공격도 가능하다.³⁷⁾

최근 북한은 미국의 본토를 공격할 수 있는 ICBM 성공을 위하여 집중적인 노력을 기울였다. 2017년 5월 14일 북한은 ‘화성-12형’을 시작으로 하여, 7월 4일과 7월 28일에는 “화성-14형”을 발사하였고, 2017년 11월 29일 “화성 15형”을 시험발사하였는데, 부양(浮揚) 궤도(lofted trajectory)를 사용하여 고도 4,475km, 비행거리 950km를 기록하였다. 이것을 최소에너지 궤도(minimum trajectory)로 발사할 경우 사거리가 1만 3000km에 이르러 워싱턴과 뉴욕을 포함한 미 대륙 전역을 타격할 수 있는 수준이다. 그래서 북한의 김정은은 이의 성공 후 “국가 핵무력 완성의 역사적 대업이 실현됐다.”고 선언했고, 미국의 매트리스(James Mattis) 국방장관도 “화성-15형”을 ICBM으로 규정하였다.³⁸⁾ 동시에 북한은 은밀한 이동과 공격이 가능한 잠수함발사탄도탄(SLBM: Submarine Launched Ballistic Missile)의 개발에

36) Department of Defense, *Military and Security Developments Involving the Democratic People's Republic of Korea* (Washington D.C.: DoD, 2015). p.19.

37) 유용원, “발사에 단 5분, 주일美기지 사정권...,” 『조선일보』 (2017. 5. 22), p.A6.

38) 조의준, “북, 미 전역 때릴 수준까지 왔다,” 『조선일보』 (2017. 11. 30), A1.

도 노력하고 있어 언제 성공할지 알 수 없다.

3. 평가

현재 상황에서 볼 때 북한은 한국과 일본, 그리고 괌(Guam)을 비롯한 일부 미국의 영토에 대하여 핵미사일 공격을 가할 수 있고, 미 본토의 주요도시를 공격할 능력을 구비하였을 수도 있다. 북한으로서는 미국을 위협하여 주한미군을 철수하거나 한미동맹 폐기를 강요할 수 있고, 한국에 대해서도 언제든지 핵무기 사용 또는 위협을 가할 수 있다.

북한이 핵무기를 포기할 가능성은 거의 없다. 이와 같이 어렵게 개발하였고, 위력이 좋은 무기를 왜 포기할까? 대부분의 전문가들은 북한이 핵무기를 포기하지 않을 것으로 인식하고 있다. 2017년 8월 트럼프 대통령의 수석전략가 시절 배넌(Steve Bannon)은 언론인터뷰에서 북한이 핵포기를 하지 않을 것이라면서 주한미군을 철수하는 방안을 언급하기도 했고,³⁹⁾ 닉슨 대통령 시대 미국의 베트남 철수를 주도했던 키신저(Henry Kissinger)도 북한의 '화성-14형' 시험발사 후 유사한 언급을 하였다.⁴⁰⁾ 미국 내에서 북한의 핵포기를 기대하는 것이 비현실적이라면서 핵동결을 목표로 협상할 것을 주장하는 목소리가 커지고 있다.⁴¹⁾

39) Jesse Johnson, "Trump adviser Bannon open to withdrawing U.S. troops from South Korea if North freezes nuclear program," *The Japan Times*(August 17 2017).

40) 이상은, "중국과 '빅딜 카드'로 주한미군 철수 거론한 키신저," 『한국경제』(2017. 7. 31), A4.

41) 송수경, "WP '김정은 핵무기 포기 안 해...핵동결 목표로 협상해야,'" 『연합뉴스』(2018. 1. 3).

대신에 북한이 핵무기를 위협하거나 실제 사용할 가능성은 점점 높아지고 있다. 6.25전쟁 직후 개발을 착수한 그들의 의도로 볼 때 핵무기를 통하여 전 한반도 공산화라는 그들의 목표를 달성하고자할 것이기 때문이다. 실제로 북한은 “강력한 핵 선제 타격,” “핵전쟁 터지면 청와대 안전하겠나,” “선제 핵타격은 미국의 독점물이 아니다.”등으로 위협한 적이 있고, 한국으로 망명한 태영호 전 영국주재 북한대사관 공사는 북핵이 한국을 겨냥한 것이라면서, “김정은(노동당 위원장)은 한국 국민에게 정말로 핵을 쓴다...2013년 채택한 핵·경제 병진노선은 핵무기와 같은 대량살상 무기를 만들어 한국이라는 실체 자체를 불바다로 만들어 한국군을 순식간에 무력화시키려는 것”이라고 주장한 바 있다.⁴²⁾ 미국의 국가안보보좌관인 맥매스터(H. R. McMaster)도 2017년 12월 3일 Foxnews와의 인터뷰에서 북한의 핵보유 의도는 “핵협박에 사용하여 적화통일하기 위한 것” 라고 말한 바 있다.⁴³⁾ 이제 한국은 비핵화를 위한 협상을 지속하면서 핵공격이 감행될 경우 국민들을 방호하기 위한 조치도 강구하지 않을 수 없는 상황이다.

42) 김민서·김예진, “태영호 ‘북핵, 한국군 무력화 노린 것,’ 『세계일보』 (2017. 1. 23), p.01.

43) Abigail Morris, “North Korea: ‘We’re NOT willing to bet a US city!’ Trump advisor WARNS Kim Jong-un,” *Express*, December 4, 2017, <https://www.express.co.uk/news/world/887741/North-Korea-Kim-Jong-un-Donald-Trump-World-Ward-3-nuclear-missile-HR-McMaster>.

IV. 북핵관련 한국의 협상전략 분석

북핵관련 한국의 협상전략은 다양한 측면에서 분석할 수 있지만, 제2장에서 설명한 항목들이 실제 북핵 상황에서 어떻게 적용되었는지를 중심으로 분석을 진행하고자 한다. 그래야 제2장과 일관성을 가질 뿐만 아니라 핵심적인 사항 위주의 분석이 가능하다고 판단하기 때문이다.

1. 협상의 전제와 요소

한국과 미국을 비롯한 국제사회는 지금까지 북한의 비핵화를 유도할 수 있다고 생각하였다. “한국과 미국 정부의 당국자 이외에도 많은 북한 전문가 및 학자들도 북한의 핵프로그램을 협상용이라고 인식하는 경향이 있었고, 따라서 북한에 대한 적절한 보상으로 핵개발을 중단시킬 수 있을 것으로 믿었다.”⁴⁴⁾ 그러나 지금 와서 평가해보면 북한의 핵무기 개발은 협상을 통하여 중단할 수 있는 사안이 아니었다. 협상이 가능하려면 최소한 쌍방이 평화적으로 해결하려는 의지가 있어야 하는데, 북한은 처음부터 그러한 의지를 지니지 않은 것으로 보이기 때문이다.

이것은 북한이 핵무기와 관련하여 어떤 최종게임 또는 최종상태를 보유하고 있는가라는 질문에 관한 것으로서, 아직도 다수의 국민들이 믿고 있듯이 북한이 ‘체제유지’를 위하여 핵무기를 개발한다고 하면 협상이 가능할 수 있다. 다른 방법으로도 체제유지가 가능할 수 있기 때문이다. 그래서 2005년 6자회담에서 체결한

44) 구본학, 앞의 글, pp.19-20.

9.19 합의에 대하여 미국과 한국은 이행 및 지속될 수 있다고 믿었던 것이다. 그러나 9.19 합의의 핵심인 핵포기 단계에서 북한은 약속을 결국 이행하지 않았고, 2006년에는 제1차 핵무기 실험까지 실시했다. 결과적으로 6자회담은 북한에게 이용당한 결과가 되었고, 핵무기 개발을 위한 시간을 제공하고 말았다.

북한의 대남전략이 전혀 변하지 않았다는 점에서 볼 때 북한은 전 한반도 공산화를 위한 효과적인 수단으로 핵무기를 개발하기로 결정하였을 가능성이 더욱 크다. 북한은 6.25전쟁을 통하여 미국의 개입을 차단하지 않고는 적화통일이 불가능하다는 것을 깨달았고, 그를 위해서는 핵무기가 절대적이라고 판단하였을 가능성이 높다.⁴⁵⁾ 2010년 개정된 노동당 규약 서문에서도 북한은 “조선노동당의 당면목적은 공화국 북반부에서 사회주의 강성대국을 건설하며, 전국적 범위에서 민족해방 인민민주주의 혁명과업을 실천하는 것”이라고 명시하고 있다. 북한의 대남전략 목표는 “민족해방 민주주의 남조선 혁명전략 실현”이고, “핵위협-평화협정-미군철수-연방제통일로 연결되는 강압적 통일구상”을 추진하고 있다고 봐야 한다.⁴⁶⁾ 결국 그 동안 북한이 협상에 임했던 것은 핵무기 개발을 위한 시간을 획득하기 위한 것이었다고 판단하는 것이 합리적이다. 한국은 핵무기 개발과 관련한 북한의 최종게임이나 최종상태를 체제유지 또는 핵보유국 인정 정도로 낙관적으로 인식함으로써 협상에서 성공하기가 어려웠다고 할 것이다.

45) 위의 글, p.13.

46) 김진하, “북한의 ‘핵위기·평화협정 연계전략’과 과도적 합의론의 도전: 한미 반(反)북핵 독트린을 제안하며,” 『격변기의 안보와 국방』, 한국전략문제연구소 창설 30주년 기념 논문집(서울: 한국전략문제연구소, 2017), p.325.

지금까지 북핵에 대하여 한국과 국제사회는 이해, 권리에 기반하여 협상을 추진해왔다. 북한의 체제를 보장하거나 막대한 경제 지원을 제공하면 북한이 협상에 응할 것이라고 생각하였고, 핵무기가 인류에게 해악이라는 점을 강조하고 세계가 합의해둔 NPT를 탈퇴한 것을 비난하였기 때문이다. 북한은 어떤 식으로든 핵무기를 개발해야 한다고 판단하였기 때문에 어떠한 이익의 약속이나 법적인 비판도 북한의 핵무기 개발과 교환할 수는 없다. 따라서 지금까지 비핵화 회담은 일시적인 합의에 이르렀다가 북한의 불이행으로 무효화되곤 하였던 것이다.

후향편향(hindsight bias)에 불과하지만 북한의 비핵화를 위하여 한국과 국제사회는 실력에 기반을 둔 과감한 대안들의 개발이 필요했었지만, 그렇게 하지 못한 점이 있다. 핵무기 개발에 대한 북한의 의지와 북한 정권의 내구성을 과소평가한 점도 작용하였고, 동구권의 사례를 참고하여 북한이 조기에 붕괴될 것이라는 안일한 예상도 기여했을 것이다.⁴⁷⁾ 미국의 트럼프 대통령은 “지난 25년 동안의 대북정책은 실패”라는 인식 하에 “최대 압박”(Maximum Pressure) 정책으로 가능한 모든 경제적 제재를 가하면서 군사적 옵션까지도 사용하겠다고 위협함으로써 실력을 중시하고 있지만 북한은 이미 핵무기를 개발한 상황이라 늦은 점이 있다.

2. 협상의 전략

협상전략에는 회피, 수용, 대결, 협동, 절충 전략으로 구분해볼 수 있는데, 한국은 북한의 핵무기 개발이 본격화되기 이전부터 ‘수

47) 전봉근, 앞의 글, p.192.

용' 전략을 채택하였다. 경제성장을 바탕으로 국력이 우위에 있다고 인식하였고, 북한과 관계개선을 하면 통일이 달성되며, 그렇게 되면 북핵 문제는 자연스럽게 해결될 것으로 생각하였기 때문이다. 이러한 수용의 태도는 진보정권에서 뚜렷해지는데, 김대중 정부에서는 화해협력 정책을 시행하면서 북한에 상당한 재정적 지원을 제공하였을 뿐만 아니라 북한이 요구하는 바를 가급적 수용하고자 하였다. 2000년 "6.15 공동선언"에서 "남과 북은 나라의 통일 문제를 그 주인인 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 해결해 나가기로 하였다."는 1항과 "남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합제안과 북측의 낮은 단계의 연방제안이 서로 공통성이 있다고 인정하고, 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다."는 제2항은 한국이 북한의 입장을 크게 수용하고 있음을 나타내는 것이다.

이러한 수용의 정책은 당연히 협동과 절충으로 발전하였는데, 그 중에는 남북이산가족 상봉이나 다수의 체육대회에서 남북한이 단일팀을 구성하였거나 구성을 협의하기도 하였지만, 가장 대표적인 것은 개성공단이다. 이것은 한국의 자본과 기술이 북한의 노동력과 결합된 경제협력 모델로서, 1998년 10월 정주영 현대그룹 명예회장이 방북을 통하여 제안된 이래 계속 협의하여 2000년 남북한이 합의하였고, 2003년부터 개발에 착수하여 2004년부터 가동되기 시작하였다. 개성공단은 2016년 2월 북한의 제4차 핵실험과 장거리 미사일 시험발사 이후에 중단되었지만, 그 동안 반출 및 반입 누계액이 140억 달러(14조원 정도)에 달할 정도로 활발하게 가동되었다. 2015년까지의 개성공단 운영현황은 <표 2>와 같다.

<표 2> 개성공단 운영 현황
2015년말 기준

가동기업	복측근로자	생산액	반출·반입액
123개사	54,988명	56,330달러 (2015년)	27억 4백만달러 (2015년)
		323,303달러(누계)	139억 8천 2백만달러(누계)

출처: 통일부, 『2017 통일백서』 (서울: 통일부, 2017), p.71.

남한의 협동과 절충은 일시적인 성과는 달성하였지만, 북한의 핵무기 개발을 지원한 결과가 되었다는 것이 문제이다. 북한은 개성공단에서 발생하는 수익의 상당부분을 핵무기 개발에 직접적으로든 간접적으로든 사용하였을 것이기 때문이다. 정부는 개성공단을 통하여 2015년 말까지 5억 6,000만 달러(약 6,160억 원)의 현금이 북한에 유입되었고, 이것이 북한의 핵전력 강화에 활용되었다고 발표하였다.⁴⁸⁾ 진정성을 갖지 않은 상대와의 협동과 절충은 기만당할 수밖에 없다는데, 이것이 북한 핵문제에서 그대로 드러난 셈이다.

한국은 북한에 대하여 대결전략을 거의 사용하지 않았다. 2010년 3월 북한의 잠수정이 어뢰로 천안함을 공격하여 폭침시키자 ‘5.24조치’로 남북한 간의 교역을 중단하였고, 2016년 2월에 개성공단을 폐쇄하기로 한 것이 대결전략을 사용한 사례인데, 이에 대해서도 상당수 국민들은 아직도 부정적으로 평가하고 있다. 통일부의 정책혁신위원회는 2017년 12월 28일 “박근혜 정부의 ‘개성

48) 윤완준·장택동·정민지, “정부, 개성공단 중단… 1억 달러 북 돈줄 끊기,” 『동아일보』 (2016. 2. 11), p.A1.

공단 전면 중단’과 이명박 정부의 ‘5·24 대북 제재 조치’는 절차적 정당성 없이 대통령의 일방적인 지시로 이뤄졌으며, 이로 인해 남북 협력 사업이 파행됐다.”고 비판한 바 있다.⁴⁹⁾

최근의 대결전략 수단으로 한국은 국제사회와 함께 북한에 대한 경제제재를 시행하고 있다. 그러나 이미 5.24조치로 남북한 간에 경제교류와 협력이 거의 진행되고 있지 않아 한국이 시행할 수 있는 것은 많지 않다. 그리고 군사적 대안으로서 한국은 “3축 체계”라고 하여 킬 체인(Kill Chain), 한국형 미사일방어(KAMD: Korea Air and Missile Defense), 한국형 응징보복(KMPR: Korea Massive Punishment and Retaliation) 능력을 증강해 나가고 있는데, 이 중에서 KMPR은 유사시 김정은을 비롯한 북한의 수뇌부를 사살하겠다는 것으로 다소 대결적이지만, KAMD는 순수히 방어적인 것이고, 킬 체인의 경우에도 북한의 핵무기 사용이 임박한 상황에서 가동되는 것이므로 대결의 의지가 강한 것은 아니다.

북핵을 둘러싼 협상은 대결적 협상의 전형을 보여왔고, 북한은 이를 최대한 활용하였다.⁵⁰⁾ 그러나 한국은 대결로 대응하기 보다는 ‘회피’ 전략을 채택한 것으로 판단된다. 북핵 문제를 스스로가 아닌 북미협상이나 6자회담을 통하여 해결하겠다는 것 자체가 회피전략이다. 이명박 정부와 박근혜 정부에서도 “비핵개방 3000”의 정책이나 “통일대박론”과 같이 거창한 비전과 당위론만 언급하였지 남북관계 개선이나 비핵화를 위한 실질적인 조치를 제시하거나 구현하였던 것은 아니다. 최근 문재인 대통령이 남북문제에 대한 “운

49) 임민혁, “세계는 북 압박하는데… 통일부TF(태스크포스)의 역주행,” 『조선일보』 (2017. 12. 29), p.A1.

50) 이상철·김옥준, 앞의 책, p.302.

전자론”을 제기한 것은 지금까지 한국이 채택해온 회피전략에서 벗어나겠다는 의지의 표현일 수 있다.

피셔와 유리가 제시한 3가지 협상유형을 적용시키면 한국은 전형적인 ‘연성입장’ 협상을 추진해왔다. 한국은 가급적이면 북한은 적으로 보지 않은 채 신뢰하고자 했고, 합의를 위해 필요하다면 일방적 양보를 주저하지 않았다. 또한 북한과의 회담이나 접촉 자체만을 위해서도 다양한 사항을 양보하였고, 남북관계 진전을 위하여 필요하다면 스스로의 주장을 융통성 있게 변경하였으며, 북한에 대하여 언제나 유화적인 태도를 보이고자 노력하였다. 협상에 필수적인 당근과 채찍 중에서 당근에만 치중함으로써 북한에게 일방적으로 과도한 대가를 지불한 셈이다.⁵¹⁾ 그러나 연성협상은 강성협상에 취약하고, 수동적이 되며, 결국 강성입장에게 양보할 수 없고,⁵²⁾ 결과적으로 남한은 북한의 핵무기 개발을 전혀 차단하지 못하였다. 초기부터 강성유형을 사용해야 했다는 반성이 제기되는 이유이다.⁵³⁾

더욱 중요한 것은 한국의 협상 상대라고 할 수 있는 북한은 전형적인 강성입장을 고수해왔다는 것이다. 미국에 대해서도 북한은 적대적인 입장을 숨기지 않았고, 협상을 통하여 완전한 승리를 추구하였으며, 자신의 기존 입장을 고수한 상태에서 상대와 의제에 대하여 강경한 입장이었고, 위협과 압력을 적극적으로 사용해왔기 때문이다.⁵⁴⁾ 한국에 대하여 북한은 미국에 대해서보다 더욱 강성

51) 이상철·김옥준, 앞의 책, pp.304-305.

52) Fisher, Ury and Patton, 앞의 책, p.10.

53) 조경근, “제7차 당대회와 북한 핵문제의 전망과 함의,” 『통일전략연구보』, 제16권 3호(2016), p.63.

54) 황부연·김에스라·유호열, 앞의 글, pp.206-208.

입장을 추구한 것으로 판단된다. 북한은 회담이나 접촉을 시작한다는 것만으로도 한국에게 필요한 사항을 요구하였고, 최초의 입장을 거의 변경하지 않았으며, 언제나 강경한 태도였고, 위협과 압력을 행사하는 것도 주저하지 않았다.

한국의 연성입장과 북한의 강경입장이 대치할 경우 잃을 것이 많은 한국이 불리한 것은 너무나 자명하고, 그 결과로 실제 북한은 핵무기 개발에 성공하였으며, 그로 인하여 남북한 관계에서 더욱 강한 주도권을 장악하게 되었다. 북한은 위협, 벼랑끝 전술, 일방적 기동, 미끼 제공, 지연, 악역과 선역, 전략적 침묵 등 가용한 모든 기만적 술책을 사용하는 데도 주저하지 않았다. 특히 북한은 벼랑끝 전술을 즐겨 사용하였는데, 1993년 제1차 핵위기 시에도 준전시 상태를 선포하였고, 핵협상에서 어떤 문제가 생길 때마다 핵위협을 수위를 높였으며, 최근에는 대북제재 결의안이 발표될 때마다 선전포고라면서 위기를 고조시켜왔다.⁵⁵⁾

3. 협상의 성공요소

북핵 협상에 있어서 북한은 시간적 여유를 갖고 회담에 임하였지만 한국은 시간에 쫓기는 불리한 상황에서 협상을 진행하여 왔다.⁵⁶⁾ 북한은 핵무기를 개발해 나가고 한국은 이를 조기에 차단해야 하는 상황이기도 했지만, 북핵 협상이나 대응조치의 대부분이 갑자기 대두된 위기상황을 즉각 무마하고자 취해졌기 때문이다.⁵⁷⁾ 그렇기 때문에 합의를 이루어도 쟁점이 충분히 해소되지

55) 구본학, 앞의 글, p.16.

56) 이상철·김옥준, 앞의 책, pp.302-303.

57) 황부연·김에스라·유호열, 앞의 글, p.197.

않았거나 애매한 표현이 포함되어 실제 이행에서는 이견이 발생하면서 중단되곤 하였다. 한국의 경우 정권별 임기가 5년에 불과하였기 때문에 정권 초기에는 다소 여유를 갖다가 정권의 후반기에 서두르는 측면도 있다. 개성공단의 경우 김대중 정부의 후반기에 집중적으로 추진되었고, 참여정부의 경우 임기가 5개월도 채 남지 않은 시점에서 북한과 ‘10.4 선언’에 합의하여 제대로 이행하지 못했다. 그 결과 한국은 최초의 입장을 관철하기 어려웠고, “나쁜 타결”이라도 타결하는 것을 선호하게 되었다. 특히 북한은 걸핏하면 벼랑끝 전술을 사용하였고, 이로써 상당한 양보를 획득하였다.⁵⁸⁾

대북 협상에 있어서 한국이 제대로 고려하지 못한 가장 핵심적인 사항은 BATNA였다. 한국은 이에 대하여 크게 고민하지 않았을 뿐만 아니라 오히려 없애는 방향으로 노력한 측면도 있다. 예를 들면, 북핵 협상이 결렬될 경우 한국의 BATNA로는 자체 핵무장도 가능하겠지만, 전술핵무기 재배치 등 한미동맹을 강화하는 것이 최선일 가능성이 높았다. 그러나 한국은 북핵 위협이 심각해지는 상황에서도 전시 작전통제권을 환수하여 한반도 전쟁억제와 유사시 전쟁승리에 결정적인 역할을 수행하는 한미연합사를 해체하는 방향으로 추진하였고, 지금도 이러한 경향은 지속되고 있다. 또한 한국은 “균형외교”를 통하여 중국과의 관계를 개선함으로써 한미동맹의 일정한 부분을 대체하는 방식으로 접근하였는데, 이것은 한반도 문제에 대한 중국의 영향력을 강화하였고, 사드 배치에 대한 중국의 반대에서 나타나고 있듯이 오히려 북한의 입장을 강화하는 쪽으로 작용하고 있다.

58) 이상철·김옥준, 앞의 책, p.37.

북핵 협상에 있어서 한국은 확실한 ‘하한선’을 제시하지 못하였다. 그 동안 수사(rhetoric)에 있어서 한국은 북한의 핵무기 개발을 절대로 용인하지 못하겠다고 반복하였고, 박근혜 대통령은 북한의 제3차 핵실험 후 한 달이 지난 2013년 3월 19일 종교지도자와 만난 자리에서 “북한 핵을 머리에 이고 살 수는 없다.”라고 말하기도 했다. 그러나 북한이 수소폭탄까지 개발하는 동안에 한국이 실제로 조치한 사항은 없었다. 최근 문재인 대통령이 북한이 ICBM 능력을 구비하면 “레드 라인”을 넘은 것으로 간주하겠다고 말하였지만, 2017년 11월 29일 북한이 ICBM 성공이라고 발표하였음에도 별다른 조치를 취하지 않았고, 북한의 ICBM 기술 완성에 대한 증거가 없다는 식으로 미봉하였다.⁵⁹⁾ 그렇기 때문에 지금까지 북한은 “일단 핵동결 또는 불능화라고 하는 원칙에 동의한 후 검증, 사찰 등 핵불능화에 관련된 사안들에 대한 이행을 거부함으로써 새로운 협상을 이끌어내고, 그 과정에서 합의파기 등과 같은 업포 또는 긴장고조 등의 수단을 통하여 협상을 최대한 장기간 끌고 갔으며 … 그렇게 함으로써 자신들의 핵개발 시간계획에 맞추어 간 것으로 보인다.”⁶⁰⁾

4. 평가

북핵을 둘러싼 협상에 있어서 한국은 북한에게 협상을 통하여 해결하도록 강제하지 못하였고, 따라서 제대로 된 협상을 한번도 시행하지 못하였다. 북한에게 협상을 하는 것이 이익이거나 하지

59) 김진명, “CIA는 ‘북 ICBM 막을 시한 3개월’... 강장관은 ‘기술 미완성,’”康장관 “ 핵무력 완성 증거 없어,” 『조선일보』 (2017. 12. 7), p.A6.

60) 구본학, 앞의 글, p.20.

않으면 큰 손해를 입을 것이라는 점을 입증하지 못하였기 때문이다. 천신만고로 북한을 핵협상의 테이블에 앉히고도 지나친 연성 입장을 선택함에 따라 북한의 강경입장에 끌려가게 되었다. 그 결과 북한과의 모든 핵협상은 “북한의 핵도발→핵위기 발생과 협상 개시→일괄타결식 핵합의→합의 붕괴”의 악순환이라는 패턴을 따랐고,⁶¹⁾ 핵문제는 전혀 해결되지 않았으며, 특히 한국은 “역할부재라는 외교적 빈곤”에 빠졌다.⁶²⁾

한국의 북핵관련 협상과 대응이 제대로 기능하지 못한 근본적인 이유는 북한의 핵무기 개발 목적 즉 북한의 최종게임 또는 최종상태를 정확하게 판단하지 않은 데 있다. 이론이나 상식적으로 보면 북한은 전 한반도 공산화를 위하여 핵무기를 개발하였는데, 한국 내에서는 체제유지에 중점을 두어 분석하였기 때문이다. 그 결과 북한 붕괴론, 방치론, 협상론, 포용론이 난무하면서 한국 내부 나아가 한국과 미국 사이에 대북 정책에 관한 심각한 혼란이 발생하고 말았다.⁶³⁾ 북한의 핵무기 개발 목적이 적화통일이라면 북한에게 이해나 권리로 접근하는 것이 유용하지 않을 것인데도 실력을 통한 해결을 계속 지양하는 모습을 보였고, 협상전략에 있어서도 대결은 아예 고려도 하지 않은 채 수용, 협동, 절충, 회피에 치중하였다. 북한의 핵무기 개발목적이 적화통일이라는 점만 분명히 했다면 이전에 더욱 진지한 협상 또는 대응방안이 마련되어 지금 보다 덜 심각한 상태로 귀결되었을 수도 있다.

61) 전봉근, 앞의 글, p.186.

62) 박광득, “북한의 제7차 노동당대회 이후 북핵문제와 한반도 통일에 관한 연구,” 『통일전략연구』, 제16권 3호(한국통일전략학회, 2017), p.173.

63) 위의 글, p.193.

협상의 성공요소 측면에서도 한국은 상당한 실수를 범하였다. 위기가 발생한 후 급하게 합의에 이르고자 함으로써 불리한 협상을 해야 했고, 5년마다 교체되는 정권이라서 후반부에 어떤 성과를 달성하기 위하여 서둘러 시간에 쫓기면서 협상하곤 했기 때문이다. 협상이 결렬되었을 때를 위한 BATNA는 제대로 준비하지 않은 채 협상 타결에만 매달렸다. 특히 북핵 위협이 가중됨에도 한미동맹을 강화하기는커녕 오히려 약화시켰고, 한중관계 개선에 노력함으로써 기존의 BATNA도 약화시킨 점이 있다.

V. 결론 및 제언

지금까지 한국이 북한의 핵위협에 대응해온 바를 협상전략 측면에서 봤을 때 미흡한 점이 너무나 많다. 지금이라도 문제점을 분석한 후 바람직한 방향으로 시정해나지 않을 경우 한국은 심각한 안보위기를 맞을 수 있다. 북핵 협상에 관한 몇 가지 제언은 다음과 같다.

첫째, 북한과의 협상에 있어서 가장 중요한 것은 북한으로 하여금 비핵화를 위한 협상에 진정성을 갖고 임하도록 하는 노력이다. 북한은 지금까지 핵무기 개발을 위한 시간을 벌기 위하여 협상에 응한 적은 있지만, 비핵화를 위한 진지한 협상에 나선 적은 없다. 경제제재를 가하거나 군사적 대안을 강구하는 것도 북한을 협상 테이블로 유도하기 위함이다. 한국은 유엔의 경제제재안을 적극적으로 이행해야 할 뿐만 아니라 중국과 러시아의 음성적 지원을 적

극적으로 차단해야 한다. 나아가 북한에게 협상에 응하지 않을 경우 군사적 공격을 받을 수밖에 없다는 점을 깨닫도록 하는 데 더욱 노력할 필요가 있다. 협상에 있어서 가장 중요한 요소는 힘이고,⁶⁴⁾ 사회의 모든 분야에서 힘이 약한 쪽이 공정한 협상을 기대할 수 없다는 것은 상식이다.⁶⁵⁾ 군사적 대안을 적극적으로 검토하고, 실제로 준비함으로서 힘의 우위를 강화할 필요가 있다.

둘째, 한국은 전 한반도 공산화라는 북한의 최종게임이나 최종상태를 냉정하게 있는 그대로 인식해야 한다. “만약 북한의 핵개발이 그들이 주장하는 바와 같이 미국의 핵공격을 억제하기 위한 것이며 방어용이라면 협상으로 폐기시킬 수 있을 것이지만, 그것이 한국 또는 미국을 공격하기 위한 것이라면 협상을 통한 북핵 폐기는 어려운 것”이기 때문이다.⁶⁶⁾ 북한의 당규약에 제시되어 있는 ‘전 한반도 공산화’라는 당면목적, 북한의 핵무기 개발 배경, 핵무기 개발 이후 북한의 발언, 다수 전문가들의 분석을 볼 때 북한은 적화통일을 위한 수단으로 핵무기를 개발하였을 가능성이 높고, 그렇다면 대결적인 협상도 마다하지 않아야 문제가 해결될 수 있다. 당연히 지금까지의 연성입장에 강성입장의 요소도 증대시키고, 비핵화를 위한 협상이 아닐 경우 협상하지 않겠다는 입장을 선언할 필요가 있다.

셋째, 다양한 BATNA를 개발하고 실질적으로 발전시키는 데 최선의 노력을 기울여야 한다. 예를 들면, 군사력 증강의 중점을 북핵 대응력 확보로 전환하여 킬 체인, KAMD, KMPR로 구성되는 자체적인 “3축 체계”를 지속적으로 강화함으로써 북핵이 사용되

64) 전재성, 앞의 글, p.18. 이상철·김옥준, 앞의 책, pp.145-163.

65) 김우열, 『어떻게 협상할 것인가?』 (서울: 폐가수스, 2015), p.46.

66) 구본학, 앞의 글, pp.28-29.

더라도 방어할 수 있다는 점을 과시할 필요가 있다. 특히 자체적으로 미흡한 부분을 미군을 통하여 보완함으로써 최소의 비용으로 최단 기간 내에 상당한 능력을 구비하거나, 과거 방위세처럼 특수 목적세를 신설하여 3축 체계를 집중적으로 강화할 수 있다. 또한 BATNA 중 하나로 미군의 전술핵무기 재배치도 진지하게 고려해야 한다. 북한과 비핵화 협상이 결렬될 경우 한국이 미 전술핵무기를 배치하여 일거에 남북한 핵균형을 달성하겠다고 한다면 북한으로서는 지금까지의 협상전략을 지속하기 어려울 가능성이 높다. 필요하다면 일본과도 협력하여 나토와 유사한 동북아시아의 핵공유(Nuclear Sharing) 체제를 구축하는 방안도 검토해 나가야 할 것이다.

넷째, 이제 한국은 북한의 비핵화가 아니면 협상을 수용할 수 없다는 하한선을 더욱 분명하게 설정하고 준수해 나갈 필요가 있다. 북한의 수소폭탄 성공과 ICBM 개발 후 북핵 동결론이 제시되는 지금의 상황에서는 더욱 그러할 필요가 있다. 아무런 하한선 없이 북한에 끌려가서 나중에 핵공격을 당하든가 아니면 항복하든가 양자택일하는 상황을 초래해서는 곤란하다. 정부와 군대 차원에서 북한에 대한 군사행동을 감행할 수 있는 “레드 라인”을 설정하여 발표하는 것도 하나의 방법일 것이다. 하한선을 제시하면 정부는 그것이 지켜지지 않았을 때 행동을 할 준비를 갖춰야 할 것이다. 또한 국민들도 북한이 핵무기로 공격하더라도 끝까지 저항하여 자유민주주의를 수호하겠다는 굳은 결의를 가질 필요가 있다. 국민들이 핵안보불감증에서 벗어나 북핵을 결코 용납할 수 없다는 점을 분명히 하는 것이 앞으로의 긴 북핵 협상에 대하여 가장 중요한 요소이다.⁶⁷⁾

다섯째, 앞으로 북핵에 대한 정부의 제반 조치는 협상이론의 관

점에서 타당성 여부를 점검하고, 체계적이면서 조직적으로 발표 및 시행되어야 한다. 한국 정부의 노력에도 불구하고 북한이 핵무기를 보유하고 있다는 것만으로도 한국의 협상전략에 심각한 오류가 있었다는 것이 입증되기 때문이다.⁶⁸⁾ 남북한 간 회담의 성사에만 집착할 것이 아니라 성과에 초점을 두어야 할 것이고, 한국의 상황과 여건에 부합되는 협상전략을 채택하며, 지속적으로 그 타당성과 효과를 분석하면서 발전시켜 나가야 할 것이다. 한국 정부가 발표하는 말 한마디 결정하는 조치 하나하나가 모두 북핵 협상의 일환이라는 인식하에 협상이론에 부합되는 방향으로 검토 및 추진되어야 할 것이다.

마지막으로 북핵 문제 해결을 위하여 한국에게 요구되는 절대적인 사항은 국론의 통일이다. 국론이 분열된 상태에서는 북한에 대한 어떠한 조치도 유리한 협상결과를 도출해낼 수 없기 때문이다. 여야는 물론이고, 보수와 진보 모두 북한의 핵위협이 너무나 심각한 상황임을 인식하고, 이로부터 국가와 국민들을 보호하는 데 총력을 기울여야 한다. 보수와 진보로 이념이 다르다고 해서 북한에 대한 시각이 달라져서는 곤란하다.⁶⁹⁾ 정권의 교체와 상관없이 북핵 대응전략은 일관성을 가져야 하고, 북핵 전문가들의 공동체가 유지 및 존중되어야 하며, 정부와 군대의 북핵 담당자들은 장기적인 국익 차원에서 다양한 시각을 폭넓게 수렴하여 최선의 방안을 결정 및 시행해 나가야 할 것이다. 당연히 미국과도 긴밀한 정책공

67) 이상철·김옥준, 앞의 책, p.306.

68) 황부연·김에스라·유호열, 앞의 글, p.190.

69) 박광득, “통일문제의 해결을 위한 보수·진보진영의 정책노선에 대한 연구,” 『통일전략연구』, 제17권 1호(한국통일전략학회, 2017), pp. 9-38.

조를 통하여 입장 차이를 최소화해야 할 것이다. 이와 같이 모든 국민들이 혼연일체가 되어서 노력할 때 북핵 상황은 시간이 흐르면서 조금씩 개선되어갈 것이다.

논문투고일 : 2018.01.11

심사완료일 : 2018.01.26

게재확정일 : 2018.01.29

□ 참 고 문 헌

- 곽노성, 『글로벌 경쟁시대의 국제협상론』, 서울: 경문사, 1999.
- 구본학, “북한 핵문제 전개과정과 해결방안,” 『통일정책연구』, 제24권 2호, 통일연구원, 2015.
- 김우열, 『어떻게 협상할 것인가?』, 서울: 페가수스, 2015.
- 김진하, “북한의 ‘핵위기·평화협정 연계전략’과 과도적 합의론의 도전: 한미 반(反)북핵 독트린을 제안하며,” 『격변기의 안보와 국방』, 한국전략문제연구소 창설 30주년 기념 논문집, 서울: 한국전략문제연구소, 2017.
- 박광득, “통일문제의 해결을 위한 보수·진보진영의 정책노선에 대한 연구,” 『통일전략연구』, 제17권 1호, 한국통일전략학회, 2017.
- , “북한의 제7차 노동당대회 이후 북핵문제와 한반도 통일에 관한 연구,” 『통일전략연구』, 제16권 3호, 한국통일전략학회,

2017.

- 박병철, “미행정부의 북핵정책에 있어 변화와 연속성: 북미관계의 딜레마,” 『통일전략』, 제13권 2호, 한국통일전략학회, 2013.
- 원창희, 『협상조정의 이해』, 서울: 한국문화사, 2016.
- 윤홍근·박상현, 『협상게임: 이론과 실행전략』, 서울: 인간사랑, 2010.
- 이상철·김옥준, 『국제협상: 이론과 실제』, 대구: 계명대학교 출판부, 2016.
- 전봉근, “북핵 협상 20년의 평가와 교훈,” 『한국과 국제정치』, 제27권 1호, 국동문제연구소, 2011.
- 전재성, “협상이론의 관점에서 본 남·북·미 3국간관계: 이익, 권력, 정체성, 다면게임의 요소 분석,” 『국제·지역연구』, 제11권 2호, 국제지역학회, 2002.
- 조경근, “제7차 당대회와 북한 핵문제의 전망과 함의,” 『통일전략연구보』, 제16권 3호, 한국통일전략학회, 2016.
- 통일부, 『2017 통일백서』, 서울: 통일부, 2017.
- 황부연·김에스라·유호열, “북미 핵협상의 전략적 분석: 협상전략이론을 중심으로,” 『세계지역연구논총』, 제35집 1호, 한국세계지역학회, 2017.

Albright, David, “North Korea’s Nuclear Capabilities: A Fresh Look,” *Institute for Science and International Security Report*, April 28, 2017, <http://isis-online.org/isis-reports/detail/north-koreas-nuclear-capabilities-a-fresh-look/10>(검색일: 2018년 1월 5일).

Department of Defense, *Military and Security Developments Involving the Democratic People’s Republic of Korea*, Washington D.C.: DoD, 2015.

- Fisher, Walter T., Ury, Melvin C. and Patton, William E., *Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In*, 3rd edition, Penguin Book, 2011.
- Kristensen, Hans M. and Norris, Robert S., "Status of World Nuclear Forces," *Federation of American Scientists Homepage*, <https://fas.org/issues/nuclear-weapons/status-world-nuclear-forces/>(검색일: 2018년 1월 5일).
- Morris, Abigail, "North Korea: 'We're NOT willing to bet a US city!' Trump advisor WARNS Kim Jong-un," *Express*, December 4, 2017, <https://www.express.co.uk/news/world/887741/North-Korea-Kim-Jong-un-Donald-Trump-World-Ward-3-nuclear-missile-HR-McMaster>(검색일: 2018년 1월 5일).
- Phillip, Elizabeth, "Resuming Negotiations with North Korea," *North Korea Nuclear Policy Brief*, June 24, 2016.
- Richey, Mason, "New Developments in North Korea's Nuclear Weapons Programme: Implications for European Security," *Policy/Brief*, Institute for European Studies, 2016/11, May 2016.
- Rinehart, Ian E., and Nikitin, Mary Beth D., "North Korea: U.S. Relations, Nuclear Diplomacy, and Internal Situation," *CRS Report*, R41259, January 15, 2016.
- Shelling, Thomas C., *The Strategy of Conflict*, London: Harvard Uni., 1960.
- Zagurek, Michael J, Jr., "A Hypothetical Nuclear Attack on Seoul and Tokyo: The Human Cost of War on the

Korean Peninsula," *38th North*, <http://www.38north.org/2017/10/mzagurek100417/>(검색일: 2018년 1월 5일).

<Abstract>

An Analysis on South Korean Negotiation Strategy against North Korea: Focused on Denuclearization

Park, Hwee Rhak (Kookmin University)

South Korea was assessed to have failed in its effort to stop North Korean nuclear development. North Korea has developed several nuclear weapons, anyway. South Korea regarded the true purpose of North Korean nuclear development as regime survival and did not consider seriously. South Korea has been reluctant to confront North Korea and adopted soft-positioned negotiation strategy. It has been hurried in negotiations with no BATNA or a bottom line. South Korea should admit that North Korea developed its nuclear weapons to threat or attack South Korea for the unification on North Korean terms. It should be determined to confront North Korea, adopt hard-positioned negotiation strategy and develop several BATNAs. Especially, South Korea should strengthen its capabilities for a preemptive strike, ballistic missile defense and retaliation with various means. It should discuss on the re-deployment of the U.S. tactical nuclear weapons as BATNA.

Key Words : South Korea-North Korea Relation, North Korean Nuclear Weapons, Nuclear Threat, South Korea-North Korea Negotiation, Nuclear Negotiation, De-nuclearization, BATNA