

북한 김정일 정권의 핵협상 전략·전술

박 헌 옥*

목 차

I. 서 론

II. 김정일 정권의 군사정책

1. 북한의 군사정책
2. 김일성과 김정일시대의 군사정책 비교
3. 김정일 정권의 군사정책 특징

III. 북한의 핵정책과 협상 전략·전술

1. 북한 핵정책의 본질
2. 북한의 협상행태
3. 핵협상 전략·전술 분석

IV. 6자회담과 북한의 협상전술

1. 6자회담 과정
2. 10·3 합의문 이행전망
3. 북한의 선택 전망

V. 결 론

* 북한연구소 상임연구위원

I. 서론

본 연구는 북한 김정일 정권 10년째를 맞고 있는 시점에서 세계정세와 동북아정세의 변화 및 남북관계, 미·북관계의 급속한 변화에 직면한 북한이 국가전략 차원과 선군정치 및 군사정책의 일환으로 추진 중인 핵정책과 핵 협상 전략·전술의 특징을 분석하여 제6차 6자회담 이후의 북핵문제 전망에 의미 있는 시사점을 도출하고자 하는데 목적이 있다.

북한은 총체적인 위기와 난국에도 불구하고 놀라울 정도의 체제 내구성(durability)을 유지하고 있는 비결은 과연 무엇일까. 공산주의 이념의 약화와 국제관계 고립, 남북간 국력격차, 내부적인 식량난, 자연재해 등 제반 어려움에도 불구하고 끈질긴 내구성을 유지하고 있는 힘은 사상적 결속력, 무자비한 폭압정치, 군사 우선의 선군통치 외에도 핵무기, 미사일, 화생무기 등의 대량파괴무기(WMD)를 협상력(negotiation power)으로 한 ‘벼랑끝 외교’(brinkmanship diplomacy)로 통칭되는 독특한 협상전략·전술 때문이라고 할 수 있다.

특히 북한의 협상전략·전술은 1990년대 1차 핵 위기시의 미·북 직접 협상과 2000년대 2차 핵위기 극복을 위한 6자회담 등에서 구체화되고 있다. 북핵문제는 한반도 평화와 동북아 안정 외에도 세계적 핵 비확산 노력의 핵심 현안이 되고 있으며 한반도 분단구조 변화와 북한체제 변화의 결정적 요인이 될 소지를 안고 있으므로 국제사회의 관심이 집중된 주요 현안이 되고 있는 것이다.

북한 사회주의 체제와 정권의 사활이 걸린 전환기에서 김정일 정권은 핵무기 카드를 결정적인 협상력으로 하여 체제생존과 권력유지를 도모하고 있으나 대내·외적인 정세변화에 따라 중대한 기로에 서게

되었다. 국제정세 및 미·북관계의 변화와 남북간 체제 경쟁에서의 격차 등으로 6자회담에서 핵포기 및 불능화 합의, 미·북관계 개선 움직임, 2007년 남북정상회담을 통한 경제공동체 시도와 같은 가시적인 정책수정을 시도하고 있는 북한이 향후 이행실천과 관련하여 진정성을 분석해 볼 필요성이 증대되고 있다.

북한 핵문제 해결을 위한 6자회담은 9·19 핵포기, 10·9 핵실험, 2·13 핵합의 등 우여곡절을 겪으면서 10·3 공동합의문을 통해 핵 불능화(disablement) 및 후속조치에 합의했으나 합의한대로 이행될지는 불확실하다. 특히 금년 한국 대통령 선거와 내년 미국 대선 등의 정권교체기를 최대한 활용하여 포괄적 국익실현 극대화를 도모할 가능성이 크므로 김정일 정권의 독특한 협상전략(Negotiating Strategy)을 분석하여 합리적인 대안을 모색할 필요성이 증대되고 있는 것이다.

본 연구의 범위는 1990년대 초 김정일 정권이 시작되던 시점으로부터 현재까지의 핵협상 과정을 중심으로 협상 전략과 전술을 분석하는데 중점을 두었다. 협상전략은 협상목표를 달성하는데 필요한 기본 방침과 책략을 의미하고 협상전술은 전략목표 달성을 지원하는 수단으로서의 세부적인 임무를 뜻한다.

제2장에서는 북한의 핵협상 전략과 직결되는 김정일 정권의 군사정책을 규명하기 위해 북한 군사노선을 살펴보고 김일성 시대와 김정일 시대의 군사정책 차이를 비교하여 김정일 정권의 군사정책 특징을 분석하였다. 제3장에서는 북한의 핵정책과 협상전략·전술의 관계를 규명하기 위하여 북한이 추구하는 핵정책의 본질과 협상행태를 살펴봄으로서 핵협상 전략·전술을 분석하였으며, 제4장에서는 제6차 2단계 6자회담에서 합의된 10·3 공동 합의문을 통하여 북한의 선택전망을 예측하였다.

연구방법은 협상의 결과로 나타난 합의문, 공동성명 등의 공식문서와 협상대표들의 기자회견이나 발언록, 그리고 1차 자료를 분석한 2차

자료 및 국내·외 언론보도 등을 망라한 문헌 분석적 기술 방법을 채택하였다.

II. 김정일 정권의 군사정책 특징

1. 북한의 군사정책

북한의 핵협상은 핵정책의 수단이고 핵정책은 다시 군사정책의 일환이므로 핵협상 전략·전술을 규명하기 위해서는 우선 군사정책의 특징을 이해할 필요가 있다. 헌팅턴(Samuel P. Huntington)은 “군사정책은 본질적으로 군대에 관련된 정부의 제반 활동”이라고 했다.¹⁾ 일반적으로 군사정책은 국가목표를 군사면에서 성공적으로 달성하기 위한 힘을 만드는 것이고 그 힘을 어떻게 사용하느냐는 것은 군사전략 부분에 해당된다.

북한은 군사정책이라는 말 대신 ‘군사노선’이라는 표현을 쓴다. 현존하는 공산국가 중에서 가장 교조적이고 호전적인 북한 정권은 기본적으로 무력에 의한 대남적화통일 전략 기조 위에 대남 군사력우위의 전력유지를 일관되게 추구하는 군사정책을 추진해 왔다.

북한 군사정책은 김일성의 전쟁관과 그동안에 있었던 전쟁양상과 교훈을 배경으로 형성되었다. 즉 레닌의 계급혁명전쟁 불가피론, 스탈린의 정의의 전쟁, 모택동의 유격전, 한국전쟁 및 월남전쟁의 교훈, 중동전쟁 교훈 등을 참고로 하여 해방이후부터 1961년까지의 중·소 의존기, 62년부터 70년까지의 자주노선 추진기, 그 후 현재까지의 자주노선 강화기 등의 변천과정을 거쳤다.²⁾

1) Samuel P. Huntington, Military, in David L. Sills(ed.) International Encyclopedia of the Social Sciences, Vol. 10(New York: Macmillan Company&Free Press,1968), pp.319~325.

북한 군사정책의 기본 목표는 공산화통일을 위한 혁명과업을 달성하는데 두고 있으며 통일을 이루는데 가장 확실하고 근본적인 수단으로서 대남우위의 군사력을 바탕으로 혁명과업을 수행한다는 임무를 군대에 부여하고 있다. 결국 북한의 군사정책은 공산주의의 이념성과 남북분단의 정치적 현실을 고려하여 군의 혁명성을 강조하면서 통일을 위한 혁명과업을 달성하는데 초점이 맞춰져 있는 것이다. 또한 “북한 내 자체 혁명역량의 구축, 남한 내 동조혁명역량의 확대, 국제적 지원 혁명 역량의 획득”이라는 3대 혁명역량 강화론은 군사정책의 근간이 되고 있는 것이다.

결국 북한의 군사정책 목표와 군사전략은 국가안정보장을 위한 일반적인 정책기조에 더하여 남조선의 계급혁명과 해방에 초점을 맞추고 있으며 이에 따른 군사조직, 무기체계, 전략방침 등을 구체화해 왔다는 점이 특징이라고 할 수 있다.

2. 김일성과 김정일 시대의 군사정책 비교

김일성 시대와 김정일 시대의 군사정책을 단순히 비교한다는 것은 의미가 없다. 정권장악 과정과 대내·외적인 정치 환경이 다르기 때문이다. 북한은 1945년 8월, 대일 참전의 목적아래 한반도에 들어온 소련 점령군의 강력한 지도아래 만들어진 괴뢰정권이고 김일성(본명 김성주)은 소련군 제25군 정치부에 의해 추천되고 스탈린에 의해 선택된 인물로서 소련의 지정학적 이익추구를 위해 만들어진 정권이다.³⁾

한편 김정일은 김일성의 장남으로서 북한의 사회주의체제와 김일성

2) 북한의 군사정책 형성배경에 관해서는 장명순, 『북한군사 연구』(팔복원 1999), pp.114~116.

3) 시마모토마이 노부오 지음, 이혁재 옮김, 『기밀 해제된 구소련 공산당 정치국 사료로 본 북한정권 탄생의 진실』(기파랑, 2005), pp.76~79.

일가의 권력 유지를 위해 세습된 권력체제이기 때문에 정책노선에서 별다른 차이점을 발견하기 어렵다. 그럼에도 불구하고 군사정책의 환경, 정책 목표, 정책 수단에서 두 체제는 몇 가지 차이를 발견할 수 있다. 우선 정책목표 면에서 김일성은 북한에서 사회주의를 완성하고 전 한반도를 공산화통일 하겠다는 것인데 비해 김정일은 현재의 권력과 체제를 유지하고 남한에 흡수통합을 방지하는 것이 더욱 시급한 과제라고 할 수 있다.

정책 환경 면에서 김일성은 냉전시대, 이념적 연대 시대, 재래전 시대였으나 김정일은 탈냉전시대, 탈이념시대, 비재래전 시대라는 차이가 있다. 즉 북한체제의 가장 큰 버팀목이 되었던 소련은 이미 해체되었으며 중국은 개혁과 개방을 통해 자본주의 시장경제요소를 수용한 상황이고 남북한 경제규모는 격차가 확대⁴⁾되는 환경변화에 직면한 채 체제 생존에 중점을 둘 수밖에 없는 상황이다. 따라서 정책 수단면에서 김일성은 6·25이후 4대 군사노선을 중심으로 하는 수세적 방어정책을 위주로 했으나 김정일은 이에 더해 핵 및 대량파괴무기로 억제력과 위협을 통한 공격적 정책을 가미한 적극적 방어정책을 취해왔다.

한편 던(W. Dunn)⁵⁾의 정책평가 기준에 따라 이를 비교하면 <표 1>에서 보는 바와 같다.

첫째, 김일성은 정권수립이후부터 전 한반도의 공산세력 확대를 위한 전쟁준비에 군사정책의 주안점을 두었으며 6·25전쟁이후에는 북한 지역에서 공산정권을 공고화하는데 치중하였다. 그러나 김정일은 강성대국 건설을 표방하면서 핵, 미사일 등 대량파괴무기를 앞세운 채 군사강국을 실현하는데 중점을 두었다.

4) 북한의 경제규모는 남한의 약 35분의 1이고 1인당 국민소득(GNI) 17분의 1 수준으로 전년(각 33분의 1과 16분의 1)에 비해 남북간 격차가 확대되었다. 한국은행 보도자료 "2006년 북한 경제성장률 추정 결과" 2007. 8. 17일자. <http://www.bok.or.kr/>

〈표 1〉 김일성 · 김정일 체제의 군사정책 비교

구분	김일성 체제	김정일 체제
효과성	○6·25전쟁으로 공산정권 공고화	○강성대국 건설 ○군사강국 실현
능률성	○과도한 군사비 지출(총 예산의 30-50%)로 경제파탄	○선군통치로 총체적 위기관리
적당성	○공화국 북반부에서 사회주의의 완전한 승리	○전국적 범위에서 혁명사업 토대 구축
형평성	○기득권층과 인민들의 괴리	○당과 군의 형평성 상실
대응성	○당과 당 간부 중심	○군과 군인 중심
적절성	○핵동결 대가로 경수로 요구	○핵 포기 대가로 경수로 및 체제보장 요구

둘째, 김일성 시대는 총예산의 30~50%를 군사비에 충당하느라 타 분야의 성장을 저해하는 등 불균형 심화와 경제파탄을 초래했다. 그러나 김정일은 핵정책을 통해 경제적 실리를 확보하는 등 위기관리 수단으로 활용하고 있다.

셋째, 김일성은 군사정책으로 공화국 북반부에서 공산정권을 수립하고 사회주의 체제를 정착하는데 주안점을 두었으나 김정일은 여기에 더하여 전국적 범위에서 혁명사업의 토대를 구축하고 이를 바탕으로 “남한의 연합제와 북한의 낮은 단계의 연방제안의 공통점”을 통해 북

5) 정책비교 기준과 관련하여 던(W. Dunn)은 효과성(effectiveness), 능률성(efficiency), 적당성(adequacy), 형평성(equity), 대응성(responsiveness), 적절성(appropriateness) 등 여섯 가지를 제시했다. W. Dunn, *An Introduction: Public Policy Analysis* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, Inc., 1981), p.343. 첫째 효과성이란 집행된 정책이 가치 있는 성과(valued outcome)나 효과(effect)를 얼마나 가져왔는가 라는 것이다. 둘째 능률성은 주어진 수준의 효과성을 산출하기 위해 투입된 노력과의 비교를 말한다. 최소의 비용(least cost)으로 최대의 효과(greatest effectiveness)를 가져오는 정책이 능률적인 정책이다. 셋째 적당성은 욕구, 가치, 기회를 만족시키는 효과성의 수준 정도를 말한다. 넷째 형평성은 법적, 사회적 합리성(legal and social rationality)과 연계되어 균형을 이루고 있는가라는 것과 집단 내부에서도 효과의 배분이 형평을 이루고 있는가라는 것이다. 다섯째 대응성은 정책집행으로 욕구(needs), 선호(preferences), 가치(values)를 충족시키는 정도를 말하고, 여섯째 적절성은 집행된 정책이 목표에 얼마나 부합되는가라는 점이다.

한이 바라는 방향으로의 통일을 실현하는데 주력했다.⁶⁾

넷째, 김일성 시대에는 과다한 군비를 지출하는 군사정책으로 경제 침체와 주민생활 궁핍을 야기했으나 김정일 시대에는 선군통치와 군 부우선 정책으로 당과 군의 괴리현상이 심화되었을 뿐 아니라 핵·미사일 등 대량파괴무기 확산으로 국제사회의 압력에 직면하여 체제위기를 자초하고 있다고 할 수 있다.

다섯째, 김일성 시대에는 당과 당 간부들의 영향력이 크게 반영된 군사정책이 불가피했으나 김정일 시대에는 무장력을 직접통제하고 있는 군과 군인들의 선호도가 반영된 군사정책을 추진할 수밖에 없다는 점이다. 이러한 현상은 잦은 군부대 방문행사 외에도 경험사업 추진과정에서 가끔 등장한 ‘군부 입김’이 이를 입증해 준다.

여섯째, 김일성 시대에는 핵 동결의 대가로 경수로와 중유제공을 요구하는 등 경제적 반대급부 추구에 중점을 두었다. 그러나 김정일 시대의 2차 핵 위기는 경수로뿐만 아니라, 한반도 비핵화, 종전선언, 평화협정, 미·북관계 정상화, 에너지 및 경제지원, 그리고 미국의 대북 적대시정책 해소 등 군사외적인 정치·외교·경제 등 비군사적 분야의 이익까지 확보하겠다는 종합정책으로 발전시켜 나가고 있다.

따라서 김정일 체제는 체제적 난관을 극복해야 하는 내부적 과제에 더하여 급변하는 국제정세에 대처하면서 대남 우위의 군사력과 대미 협상용 핵전략을 동시에 추진해야하는 상황에 놓여 있기 때문에 김일성 시대의 군사정책과는 구별되는 ‘모두 걸기’(all in)의 성격을 강하게 띠고 있다고 하겠다.

6) 2000년 6·15공동성명 제2항에서 “남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합제안과 북측의 낮은 단계의 연방제 안이 서로 공통점이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다”라고 명시했다.

3. 김정일 정권의 군사정책 특징

김정일 체제를 이해함에 있어서 1994년 김일성의 갑작스런 사망으로 정권을 물려 받은 '준비되지 않은 불안한 체제'로 간주하기보다 오히려 김일성의 그늘에서 오랜 준비를 통해 치밀하게 계획되었으며 선대의 혁명노선을 현재의 상황과 환경에 맞도록 재구축한 새로운 체제로 보는 것이 중요하다.

김정일은 1990년 5월, 최고인민회의 제9기 제1차 회의에서 국방위원회 제1부위원장으로 선출되면서 공식적 군사지도자로 부각되기 시작하였으며, 91년 12월 당 중앙위원회 제6기 제19차 전원회의에서 조선인민군 최고사령관으로 추대되었다. 92년 4월 '원수' 칭호를 수여 받은 후, 93년 4월 최고인민회의 제9기 제5차 회의에서 국방위원회 위원장직을 맡게 됨으로써 당·정·군 등 주요 분야에 걸쳐 통치자로서의 입지를 확고히 구축하게 되었다. 이로서 94년 7월 김일성이 사망한 시점에서 이미 김정일은 당 총비서, 국방위원장, 최고사령관, 공화국 원수 등의 직함을 가지고 있었다.

북한 김정일 체제는 김일성·김정일 세습정권 60년 동안 누적되어 온 정치적 산물로 굳어진 체제임으로 통시대적인 이해가 필요하다. 특히 김일성 사망-탈냉전-1차 핵위기-고난의 행군-강성대국 건설론-남북 화해-9·11테러와 미·북관계 악화-2차 핵위기-미·북관계 및 남북관계 개선 등 우여곡절을 겪으면서 생존력을 키워온 체제라는 점을 이해할 필요가 있다.

여기에서 김정일 체제가 선군정치, 핵무장 등 무리한 군사정책을 추구할 수밖에 없는 배경적 원인과 군사정책의 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 세습정권이므로 스스로 쌓은 권위가 취약하다는 약점이다. 김

일성은 항일무장투쟁의 경력과 이른바 반미구국투쟁을 통한 한국전쟁 승리, 전후복구와 경제성장 등으로 나름대로의 카리스마적 권위(charismatic authority)를 확보하고 있었으나 김정일은 그렇지 못하기 때문에 이를 극복하기 위해 새로운 통치방식과 정책 성과물의 과시가 불가피하게 되었다. 붉은기 사상, 선군정치, 강성대국건설, 핵 보유 선언과 같은 군사정책은 이러한 배경과 무관하지 않다고 하겠다.

둘째, 수령절대 독재체제와 군국주의 경향이 농후하다는 점이다. 전 노동당 국제담당 비서였던 황장엽은 김정일 체제에 대해 한마디로 “수령절대주의 독재세습 체제와 군국주의”라고 말했다.⁷⁾ 김일성은 스탈린주의 독재, 즉 노동계급 독재론에서 출발하는데 노동계급은 가장 선진계급이기 때문에 온 사회의 이익을 대표하여 독재하는 것이 정당하고, 공산당은 노동계급의 가장 선진부대이기 때문에 노동계급의 이익을 대표하여 독재하는 것이 정당하며, 수령은 가장 탁월한 공산당원이기 때문에 공산당의 이익을 대표하여 독재하는 것이 정당하다는 이론인 반면, 김정일은 수령영도의 필요성을 절대화하는 데로부터 출발하는 독재론을 구축했다.

셋째, 김일성의 유훈을 받들어 조국통일을 완수하겠다는 의지가 여전히 강하다는 점이다. 김일성이 사망하기 전에 남긴 마지막 유훈은 “김정일 동지를 잘 받들어야 하오”라는 것으로 북한 언론이 밝히고 있다.⁸⁾ 또한 김정일은 95년 7월, 김일성 1주기 추모 때 평양을 방문한 문익환의 부인 박용길을 접견한 자리에서 “나는 나라의 통일을 위해 모든 것을 다 하겠습니다”라면서 “수령님께서 그토록 바라시던 통일을 위해 김정일이 있습니다. 7천만 겨레에게 조국통일을 안겨주지 못하면

7) 황장엽, “남한은 북한을 잘 모른다”, 북한연구소, 『월간북한』 2005. 12월호, pp.34~35.

8) 노동신문은 김일성 11주기를 맞아 “첫째도, 둘째도, 셋째도 조선의 운명이고 태양인 김정일 동지의 사상과 영도를 충성으로 받들어나가야 한다”며 김일성의 마지막 유훈은 김정일 위원장을 잘 받들라는 말이었다고 전했다. 『노동신문』, 2005. 7. 9일자.

김정일이 아닙니다”⁹⁾라고 말한바 있다. 이를 연결하면 김정일의 유훈 관철은 곧 전 한반도의 공산화통일이 되는 것이고 이는 탈냉전, 남북 화해협력 등과 무관하게 추진되고 있다는 것을 알 수 있다.

넷째, 군사우선주의를 더욱 강화하고 있다는 것이다. 김일성 사망 이후 군부의 영향력이 조선노동당에 비해 상대적으로 강화되었으며, 4·25 인민군 창건일과 7·27일 ‘조국해방전쟁승리기념일’ 등 군 관련 기념일을 공휴일이자 국가적 명절로 지정했다. 이뿐 아니라 김정일 국방위원장이 “군혁명 시대”라는 새로운 역사를 열었다¹⁰⁾고 주장하는가 하면, “선군은 조선혁명의 백전백승의 기치이며, 사회주의 미래를 대표하는 정치방식”이라고 주장하고 있다.¹¹⁾

이렇게 보면 김정일 정권의 군사정책은 체제를 유지하고 대남 적화전략을 추구하는 도구로서의 군사정책은 변함이 없다는 것을 알 수 있다. 핵무기 카드로서 한반도 비핵화를 원하는 미·일·중·러 등 초강대국을 상대로 무려 4년 이상이나 6자회담 구도를 깨지 않고 유지해 올 수 있었던 것은 북한 외교의 주무기인 협상전략과 전술 때문이라고 할 수 있다.

Ⅲ. 북한의 핵정책과 협상 전략·전술

1. 북한 핵정책의 본질

핵무기(nuclear weapon)는 인간이 개발한 무기체계 중에서 가장 위력적이고 장기간동안 후유증을 수반하는 무서운 병기이다.¹²⁾ 따라서

9) 『통일신보』, 2005. 7. 2일자.

10) 서대숙 외, 『정상회담 이후의 북한 - 남북관계의 변화와 전망』(경남대학교 극동문제연구소, 2002), pp.18~57.

11) 『로동신문』, 2001.12. 21일자.

핵 폭탄은 단순한 전쟁무기라기보다 인간에게 장기적이며 치명적인 피해를 입히는 반인도적인 흉기이므로 국제사회에서 핵확산방지조약(NPT)과 국제원자력기구(IAEA)와 같은 제도적 장치를 가동하고 있다.

북한의 핵정책 기원은 정권수립 초기부터 거슬러 올라간다. 1945년 33세의 소련군 대위 신분인 김일성은 아시아 최강 일본이 미국의 원자탄 2발에 무조건 항복하는 모습을 지켜보면서 원자폭탄의 위력을 실감했을 것이다. 또 북한은 6·25전쟁 당시에도 미국의 핵무기 위협에 시달렸다. 브루스 커밍스(Bruce Cumings)는 한국전쟁당시 “맥아더 장군이 원자폭탄 34개를 사용할 수 있도록 요청한바 있다”¹³⁾고 주장한바 있다.

초기 기습전의 여세로 낙동강 전선까지 밀고 내려왔던 김일성이 황급히 퇴각하여 50년 12월 23일 만포진 별오리 작전회의¹⁴⁾에서 인민군의 심리적 안정을 위해 핵무기 방어부서를 설치하고 갱도전을 준비시킨 것을 보면 미국 핵무기에 대한 공포심이 어느 정도였는지를 알 수 있다.

그 후 북한의 요청에 의해 소련은 1960년대 소형 실험용 원자로를

12) 핵 폭탄이 폭발하면 막대한 에너지를 방출하게 되는데 총 에너지의 55%는 폭발, 30%는 열복사선, 그리고 15%는 방사선으로 방출된다. 폭발은 초속 3,200m로서 마하(mach) 10에 해당하며, 고열은 섭씨 3,000-4,000도에 해당한다. 또한 잔류방사선에 의한 방사능 오염과 전자장 파동(EMP: Electro magnetic Pulse)효과를 수반하게 된다. 장준익, 『북한 핵·미사일 전쟁』(서문당, 1999), pp.100~104.

13) 1950년 12월 9일, 맥아더 장군은 한국전에서 원자폭탄을 사용할 수 있는 사령관 재량권을 희망했다. 12월 24일에는 제거목표물 리스트를 제시하며 26개의 원자탄이 필요하다고 했으며, 침략군에 투하할 원폭 4개와 적 공군 핵심시설 밀집지역 파괴용 4개를 추가로 요구했다. 당시 미국은 450개 이상의 원자폭탄을 보유한 반면, 소련은 25개에 불과했으므로 핵전쟁의 위험은 없을 것으로 판단했으며 미국은 원자탄 사용으로 전쟁을 10일 안에 끝낼 계획을 가지고 있었다. 브루스 커밍스, 앞글, p.86.

14) 김일성은 1950.12.21~23일까지 평북 만포 별오리에서 노동당 중앙위 제2기 3차 회의를 개최하고 6·25전쟁 실패에 대한 전략적 반성을 했다. 장명순, 『북한 군사연구』(팔복원, 1999), pp.30~34.

제공하고 이 원자로에 대해 IAEA 사찰을 받도록 하였으며, 중국은 1960년대 중반과 1974년 두 차례에 걸쳐 북한의 핵기술 지원요청을 거부한바 있다.¹⁵⁾

그러나 김일성이 한반도에서 핵전쟁의 가능성을 직접적으로 의식하기 시작한 것은 1955년경부터라고 할 수 있다. 주한 미군이 핵을 보유하게 된 시점이 1955~6년경이고 1955년 8월 5일 “원자 수소무기 반대 평양시 군중대회”를 열었기 때문에 이러한 추정이 가능하다.¹⁶⁾ 특히 1962년 10월 쿠바 사태를 보면서 소련의 핵우산에 대한 신빙성을 의심하기 시작한 것으로 보인다.

그후 김일성은 고르바초프 집권 1년 전인 1984년 소련을 방문해 보수와 콘스탄틴 체르넨코 공산당서기장을 설득하여 50MW급 실험용 흑연 감속 원자로를 공급받고, 그 후 440MW급 경수로 4기를 받는다는 내용의 계약을 체결했으며 그 이후부터 북한 핵 프로그램이 본격화되었는데 김정일 국방위원장이 당시 핵 프로그램을 담당하는 것으로 알려졌다.¹⁷⁾

90년대 1차 핵위기를 거쳐 2003년부터 시작된 2차 핵 위기를 겪고 있는 현시점에서 보면 북한의 핵 정책은 집착(執着), 기만(欺瞞), 위협(威脅), 협상(協商)을 반복하면서 김일성·김정일의 권력유지와 사회주의체제 생존, 대남·대외 협상전략의 수단으로 활용되었다는 것을 알 수 있다. 북한의 입장에서는 핵정책은 군사정책의 일환으로 추진되는 안보정책으로 간주할 수 있고, 핵무기는 대칭적 재래식 전력의 열세를 한꺼번에 만회하며, 한·미 연합군의 군사위협을 효과적으로 억제할 수 있을 뿐 아니라, 한반도에서 정치, 심리적 주도권을 쉽게 장악

15) Don Overdorfer, *The Two Koreas: A Contemporary History* (Reading, Mass.:Addison, Wesley,1999), pp.252~253.

16) 북한연구소, 『북한총람』(1945~1982), p.1588.

17) 『Wall Street Journal』, 2005.5.25일자.

할 수 있을 것으로 기대했을 수 있다.

특히 9·11테러이후 ‘악의 축’으로 분류된 3국 중 독재자 사담 후세인이 이끌던 이라크의 민주화 과정을 보면서 핵 정책에 체제 사활을 걸게 된 것이다.¹⁸⁾

군사정책 집행수단으로서의 북한 핵정책의 목표는 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째 체제생존전략의 일환이라는 점이다. 김정일 정권의 군사정책은 ‘전인민적, 전국가적 방위체계에 의거하여’ 내부적으로는 이른바 ‘우리식 사회주의’를 받쳐주는 체제 지탱기능(durability function)을 수행하고 있다.

북한은 2·10 핵무기보유선언 이후에도 미국의 핵 위협을 내세워 핵 보유의 정당성을 반복해서 강조한바 있다. 즉 핵무기고(nuclear weapons arsenal)를 늘렸다거나 핵 무기고를 계속 늘려갈 것이라는 주장은 미국의 위협에 맞서 핵으로 체제생존을 도모하겠다는 의도를 드러낸 것이라 할 수 있다.

이외에도 북한은 기회 있을 때마다 ‘핵 억제력 강화’ ‘핵 무기고를 늘려 갈 것’이라는 입장을 반복해서 밝힌바 있다.¹⁹⁾ 이러한 북한의 입장은 핵무기 보유를 기정사실화 하면서 미국이 태도를 바꾸지 않는 한 핵무기 보유를 확대할 수밖에 없다는 위협을 통해 체제생존과 더불어 유리한 협상을 이끌겠다는 것으로 분석할 수 있다.

18) 이라크는 9·11테러 지원과 대량파괴무기 개발의혹으로 2003년 3월 20일 미국으로부터 군사공격을 받은 후 3주일만에 바그다드가 함락되었으며, 200만명의 민간인 피해와 정권붕괴 2년 9개월만에 민주주의 국가로 체제 전환(regime change)했다.

19) 조선중앙방송(2005.3.28)은 ‘조선반도 핵위기의 주범은 미국이다’라는 논평에서 “우리 군대와 인민은 앞으로도 미제의 악랄해지는 핵전쟁 위협에 대처해 자위의 보검이며 전쟁방지의 수단인 핵 억제력을 계속 강화해 나갈 것”이라고 강조했다. 또 조국평화통일위원회는 대변인 담화(3.26)를 통해 “미국의 항시적인 핵위협에 대응하여 핵억제력을 보유하고 있으며 앞으로도 핵무기고를 계속 늘려갈 수밖에 없게 됐다”고 말했다. 노동신문(2005.3.19)은 “우리가 핵무기고를 더욱 늘리는 것은 누구의 시뻘거리도 될 수 없다”고 했으며 중앙방송(2005.3.21)은 한미 군사훈련에 맞서 “핵무기고를 더 늘리는 중대조치를 취했다”고 밝힌바 있다.

둘째 대남 위협수단이라는 점이다. 이는 노동당의 군사정책에서 알 수 있다. 즉 당 규약 제27조에서 “당중앙위원회 군사위원회는 당 군사 정책 수행방법을 토의 결정하며 인민군을 포함한 전무장력 강화와 군 수산업발전에 관한 사업을 조직 지도하며 우리나라의 군대를 지휘한다”고 규정하고 있고 군을 지휘할 당의 성격과 전략목표는 당 규약에 명시된바와 같이 당면 목적으로 “공화국 북반부에서 사회주의의 완전한 승리를 이룩하며 전국적 범위에서 민족해방과 인민민주주의의 혁명과업을 완수하는데 있으며” 최종 목적으로 “온 사회의 주체사상화와 공산주의사회를 건설하는데 있다”고 명시되어 있기 때문이다.

한편, 당 규약에 명시된 대남전략 목표는 더욱 명확하고 구체적이다. 즉 “조선노동당은 남조선에서 미제국주의의 침략군대를 몰아내고 식민지통치를 청산하며 일본 군국주의의 재침기도를 좌절시키기 위한 투쟁을 전개하고 남조선인민들의 사회민주화와 생존권투쟁을 적극지원하고 조국을 자주적 평화적으로 민족대단결의 원칙에 기초하여 통일을 이룩하고 민족의 통일적 발전을 이룩하기 위해 투쟁한다”²⁰⁾는 것이다.

셋째 미래 진화하는 전쟁에 대비하기 위한 전략이라는 점이다.²¹⁾ 즉 북한은 21세기 전쟁양상의 급변에 대비하여 비대칭 전략무기를 확보할 필요성을 절감하고 핵무기 보유를 서두르게 된 것이라 하겠다. 북한 군사력은 인력과 재래식 무기체계 중심이라는 점과 그것도 구식무기

20) 조선로동당 규약 전문에서 대남전략과 통일전략을 구체화 하였다. 통일부, 『2004 북한 개요』(통일부, 2003), pp.505~506.

21) 21세기 전쟁양상의 변화에 따라 군사력 건설에서도 군사혁신(RMA: Revolution in Military Affairs), 비대칭 전략(asymmetric strategy), 효과기반작전(EBO: Effects-Based Operation)과 같은 새로운 개념들이 등장하고 추진되는 추세다. 비대칭전략은 재래식 전장에서 대량살상무기(WMD)를 사용함으로써 목표, 수단, 방법 등에서 상대방과 불균형(비대칭)을 이루면서 그 결과가 효과적일 때 표현하는 개념이다. 최근 군사과학기술의 눈부신 발전으로 무기체계와 군사장비는 군사기술혁명(Military Technology Revolution)의 수준에서 앞다투어 경쟁하고 있다. 존 에드워드 지음, 류동완 옮김, 『진화하는 전쟁』(THE GEEKS OF WAR), (플래닛미디어, 2005), p.8.

라는 점을 감안할 때 핵무기의 필요성은 절박한 상황이라 할 수 있다. 탱크, 화포를 비롯한 지상무기와 공중무기, 해상무기체계 모두에서 성능이 저하된 구식무기로 장비하고 있는 현실에서 대량의 신형무기를 도입하기 어려우며 군사비 사정도 겹치고 있다. 그러므로 북한은 재래식 무기체계의 상대적 열세를 일거에 만회하기 위한 수단으로 비대칭 전략무기 개발에 집착할 수밖에 없는 상황이다.

특히 한·미 군사동맹과 한미연합방위체제와 맞서고 있는 북한은 정치, 외교적 수단으로서의 군사정책 강화에 치중하는 한편 군사정책의 일환으로 핵정책을 추진함으로써 재래전력의 격차를 해소하고 전략·전술적 효과를 극대화하기 위해 화생무기 및 핵무기, 미사일 등의 전략무기 개발에 박차를 가하고 있다.²²⁾ 또한 북한은 걸프전쟁과 아프칸 전쟁, 이라크전쟁 등에서 위력이 입증된 미국의 신속결정작전(RDO: Rapid Decisive Operation), 네트워크 중심전(NCW: Network-Centric Warfare), 그리고 조정밀 신형무기 및 기능형 무기²³⁾에 위협을 느끼고 핵 개발에 집착하게 되었다고 할 수 있다.

2. 북한의 협상행태

북한의 핵정책과 관련한 협상전략·전술을 규명하기 위해서는 먼저 북한의 독특한 협상행태를 이해하는 것이 필요하다. 북한의 협상전략

22) 북한은 무기급 플루토늄으로 1~2개의 핵무기를 제조했을 가능성이 있는 것으로 한국 국방부는 추정하고 있으며, 화학무기 2,500톤~5,000톤, 생물학무기 생산능력 보유, SCUD-B(300km), SCUD-C(500km), 노동미 사일(1,300km)의 실전배치와 더불어 1998년 대포동 미사일을 실험발사 한바 있다. 국방부, 『2004 국방백서』 p.39~40.

23) 이라크전쟁에서 위력을 떨친 JADAM 외에도 빛의 속도로 표적을 파괴시키는 지향성 에너지무기(DEW: Direct Energy Weapon 일명 레이저 무기), 전자기 펄스(EMP: Electromagnetic Pulse)를 발생시켜 인명피해 없이 상대방의 전자 장비를 무력화시키는 'E-폭탄'(E-Bomb), 전자를 광속으로 가속하여 우주에서 장거리투사가 가능하도록 한 플라스마(Plasma) 입자 빔 타격무기, 전기에너지로 발사되는 전자포(EMG: Electro-Magnetic Gun) 등 수 없이 많다.

이해에서 중요한 것은 협상에 임하는 태도와 행태적 특징을 살펴보는 것이다.

현실적으로 외교적 고립과 경제적 어려움에 직면하고 있는 북한이 세계 유일의 초강대국 미국을 비롯하여 6자회담 당사국들과 당당하게 핵 협상을 벌여 나가고 있는 것은 놀라운 일이 아닐 수 없다. 상대방으로 하여금 자신이 바라는 대안 쪽으로 협상결과를 유도하는 힘을 ‘협상력’이라고 할 때 과연 북한의 지배적인 협상력은 무엇인가가 궁금해진다.

협상과정 분석 및 힘의 균형성 문제를 연구한 하비브(Habeeb)는 협상과정에서 협상자가 동원하는 이슈 관련 구조적인 힘(Issue-Specific Structural Power)과 행태적인 힘(Behavioral Power)을 중심으로 협상력 문제를 설명하고 있다. 특히 이슈 관련 구조적 힘의 요소 중 협상에 대한 필요를 반영하는 집중력(commitment)과 협상자의 행태적 힘을 반영하는 협상전술의 중요성을 강조하고 있다.²⁴⁾

척 다운스(Chuck Downs)는 북한의 협상행태에 대해 다음과 같이 묘사하고 있다. 즉 “북한처럼 협상을 외교정책의 주요 수단으로 삼고, 낮은 협상전술을 수없이 반복하고, 일련의 근본적인 협상목표를 지독하리만큼 끈질기게 추구하는 국가는 일찍이 없었다. 북한은 협상 스타일의 특징이 만천하에 잘 알려졌는데도 전혀 개의치 않고 놀라운 정도의 일관성을 유지하고 있다. 북한은 여러 차례의 협상과정을 통해서, 명백한 패배가 임박한 마지막 순간에 협상 테이블로 되돌아와 갖가지 이득을 챙기고 있다”는 것이다.²⁵⁾

24) William Mark Habeeb, *Power and Tactics in International Negotiation* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1988); 하비브의 협상이론을 북한협상 행태에 적용한 연구는 김용호, 손혁상, “비대칭적 국가간 협상이론과 북·미: 협상행태 분석”, 『협상연구』 제 1권 1호(1995) 등이 있다.

25) 척 다운스, 『북한의 협상전략(Over the Line : North Korea's Negotiating Strategy)』 (송승중 옮김, 한울, 1999), pp.362~363.

협상(negotiation)이라는 말은 라틴어 neg(not)와 otium(ease or leisure)의 합성어 'negotiare'로서 1599년 '협상하다'('negotiate')라는 영어단어로 나타났다.²⁶⁾ 여기에서의 협상은 국가간에 이해 충돌과 분쟁이 있을 경우 무력충돌을 피하기 위하여 취할 수 있는 분쟁해결의 수단으로 이해되고 있으며 협의로는 국가간의 관계에 있어서 서로의 차이점을 조정하기 위하여 사용되는 흥정이나 타협의 과정을 의미한다.

그러나 이러한 협상개념에 대한 보편적 이해에도 불구하고 서방권의 협상개념과 구소련, 중국, 북한을 비롯한 공산권의 개념이 서로 다르게 추구되고 운용되어 왔다.²⁷⁾ 특히 북한은 공산주의식 협상행태에 더하여 북한 나름대로 축적해온 협상기술을 최대한 활용하여 독특한 협상 전략·전술을 구사하고 있기 때문에 대북협상에서는 다음과 같은 특징들을 고려해야 할 것이다. 첫째 공산주의식 국가관계와 협상이론의 적용이다. 레닌은 국제관계의 기초를 반제국주의론에 의거하여 “누가 누구를 섬멸하는가”라는 문제에 두고 있다. 즉 “사회주의 공화국들이 제국주의자들과 오랫동안 나란히 공존·공영한다는 것은 생각할 수도 없다. 궁극적으로는 둘 중에 하나가 승리하여야 한다. 그러한 궁극적인 승리가 있기 전까지 사회주의 공화국들과 부르주아 국가들 간의 일련의 무시무시한 충돌이 불가피하다”²⁸⁾고 함으로서 철저한 반제국주의적인 국제관계를 강조했다.

26) Arthur Lall, *Modern International Negotiation: Principles and Practice*(New York: Columbia University Press, 1966), p.8.

27) 크레이크는 “소련 협상가들에게 외교는 국가이익을 보호하고 신장시키는 도구 이상의 것으로서 제국주의의 사회에 대한 전쟁무기”라고 했다. Gordon Craig, “Totalitarian Approaches to Diplomatic Negotiation”, in A. O. Sarkissian(ed.), *Studies in Diplomatic History and Historiography in Honour of G. P. Gooch*(Longmans, Green, 1961), p.119. 에치슨은 “공산주의 원리에 있어서 협상은 상대방으로부터 수락할 수 없는 목적을 달성하려는 정치적 수단으로서 전쟁”이라고 했다. Dean Acheson, *Present at the Creation* (New York: W. W. Norton, 1969), p.378.

28) V. I. Lenin, *Selected Works*, Vol. 8 (New York: International Publishers, 1943), p.33.

따라서 공산주의자들에게 있어서 외교나 협상은 마르크스·레닌주의의 승리, 즉 전 세계의 사회주의 실현을 위한 수단으로 볼 수밖에 없다. 레이트(Nathan Leites)의 연구에 의하면 소련 공산주의자들은 국가간의 협정은 적을 없애거나 적의 공격을 막는 방벽이나 보루로 간주하고 있기 때문에 그들은 적과 우호적인 협정을 맺는 것이나 적에게 폭력을 가하는 것은 모두가 소련공산당이 멸망할 가능성을 감소시키는 반면 상대방인 적의 멸망가능성을 높이려는 전술에 불과하므로 본질적으로 차이가 없다고 했다.²⁹⁾

또한 레닌은 1929년 외국인 기업들에게 경제적 특권을 제공하는 것과 관련하여 “우리가 상대방의 강요에 의하여 제공하게 되는 특권은 다른 형태의, 다른 수단에 의한 전쟁의 연속이다... 특권에 관한 평화적 협정이 자본주의자들과의 평화적 협정이라고 믿는 것은 큰 실수이다. 이러한 협정은 전쟁과 같은 것이다”³⁰⁾라고 했다. 또 레닌은 “적어도 불가피한 상황에서 어떠한 화해라도 맺을 가능성을 가져야한다”고 강조하면서 “화해를 구하는 것은 역량을 비축하기 위한 수단이며... 평화는 전쟁준비를 위한 일종의 휴식”이라고 주장하였다.³¹⁾

한편 중국 공산주의자들의 협상관도 소련과 다르지 않았다. 다음의 예는 중국이 서방측과의 협상을 어떻게 보고 있는지를 잘 나타내고 있다. 즉 “협상은 제국주의에 대한 투쟁의 한 형태이다. 인민의 근본적 이익을 지키는 원칙이 준수되는 한 협상에서 필요한 타협은 할 수 있다. 그러나 누구든지 협상을 평화공존을 얻기 위한 유일한 수단으로 간주하거나 제국주의자들과의 타협을 추구하기 위하여 서슴없이 인민

29) Nathan Leites, The Operational Code of the Politburo, The RAND Series (New York : McGraw-Hill Book Company, Inc., 1951), p.88.

30) V. I. Lenin, Sochineniya, 3rd ed., Vol. 26 (Moscow: Institut Marksa- Engelsa-Lenina pri TsK VKP(b), Gosudarstvennoe Izdatelstvo Politicheskoi Literaturi, 1928-37), p. 6.

31) 조선로동당 출판사(편), 『타협에 관한 맑스. 레닌주의 이론 및 전술에 대하여, II』 (평양: 조선로동당 출판사, 1965), p.352.

의 근본 이익을 판단하면 그것은 평화공존이 아니라 결국 항복을 하는 공존이다”³²⁾라고 했다.

이렇게 보면 구소련과 중국의 협상관은 상대방과의 대화에서 타협과 양보를 통하여 상호 충돌되는 의견과 이익을 조정하는 서방권 국가의 협상관과는 다르게 제국주의와의 전쟁에서 승리와 혁명 성공을 위해 추진되는 다른 수단에 의한 전쟁이며 부득이할 경우에는 생존을 보존하기 위한 전술적 책략에 불과하다는 특수한 협상관을 가지고 있는 것이다. 즉 이들은 협상에 의한 합의는 재협상으로 깨질 수밖에 없으며 영구히 지킬 협정을 체결하고 타국과 손잡는 것은 미친 짓이며 이는 공산혁명에서 범죄와 같은 것으로 간주하고 있다. 따라서 구소련과 중국의 영향을 받은 북한의 협상관도 이와 다르지 않다는 잠정적 결론을 얻을 수 있다.

둘째, 전사적 협상 태도이다. 니컬슨은 저서 『외교론』(Diplomacy)에서 두 가지 외교이론으로 구분했다. 하나는 봉건체제를 생존케 한 군사적·정치적 신분질서의 이론인 ‘전사(戰士) 또는 영웅’(warrior or heroic) 이론이고 다른 하나는 상업적 계약에서 야기된 부르주아적 개념인 ‘무역업자 또는 상인’(mercantile or shopkeeper) 이론이다.

전자에 의하면 외교와 협상은 “또 다른 수단에 의한 전쟁”이라고 할 수 있고 후자에 의하면 “평화적 상업을 위한 도움”으로 볼 수 있다.³³⁾ 특히 전사적 외교는 마치 군사작전과 같으며 협상의 목표는 승리이고, 완전한 승리를 하지 못하는 것은 패배로 간주되며 양보라든가 협정의 체결은 분쟁의 최종해결이 아니라, 일시적 후퇴로서 차기 승리를 위해 이용될 근거로 보는 것이다.

송중환은 북한의 협상형태의 특징으로 협상을 현안문제의 평화적인

32) 1963년 9월1일자 중국정부 대변인 성명, William E. Griffith, The Sino-Soviet Rift (Cambridge: The M. I. T. Press, 1964), p.386.

33) Harold Nicolson, Diplomacy, 3rd ed, (London: Oxford University Press, 1963), pp.51~52.

〈표 2〉 일반적 협상행태와 북한 협상행태의 비교

구분	일반적 협상행태	북한 협상행태
협상관	- 분쟁의 평화적 해결·상호이익	- 또 다른 수단에 의한 전쟁
협상 목표	- 현안 문제의 해결	- 투쟁에 있어서 완전하고 일방적인 승리 추구
협상 행태	- 상인(merchant)적 행태	- 전사(warrior)적 행태
협상 유형	- 타협을 통하여 상호 충돌되는 의견과 이익을 조정 - 서방권 국가, 일반적 협상행태	- 양보와 타협 기피 - 공산권국가, 적대적 협상행태

*자료출처: 송중환, 『북한협상행태의 이해』(도서출판 오름, 2002), p.128.

해결 수단으로 보기보다 전쟁수단의 일환으로 보는 전사적 행태를 띠고 있다는 점을 〈표 2〉와 같이 제시했다. 그동안 북한은 한반도 비핵화를 구실로 한 남한 내 전술핵무기 철수, 팀스피리트 한·미 군사훈련 중지 등을 관철함에 있어서 전사적 협상행태를 보여 주었다.

셋째, ‘벼랑 끝 협상’(brinkmanship diplomacy) 행태이다. 여기에는 협상목표 달성을 위해 때로는 위협하고 때로는 협상하는 이른바 “위협을 통한 협상”(negotiation through threat) 전략과 비대칭적 협상(asymmetrical negotiation) 전략을 병행하고 있다. 먼저 벼랑 끝 전술은 공격적이며 도발적인 전술을 결합하여 놓은 것으로 무조건 요구하거나 고함지르기, 허세부리기, 위협하기, 교묘히 발뺌하기, 협상시한의 일방적 설정 외에도 심지어는 협상장소에서 퇴장하는 행동까지 포함된다. 북한은 처음부터 “당신이 우리의 제의를 받아들이지 않으면 퇴장하겠다” 아니면 “당신의 제안을 수락한다. 그러나 당신이 먼저 무엇을 하라”는 식의 태도를 견지한다. 즉 일방적인 양보를 요구하는 것과 협상을 그만두겠다는 식의 위협을 결합한 형태인 것이다.³⁴⁾

또한 비대칭적 협상은 약소국이 강대국에 비해 ‘총체적인 힘’

34) 스포트 스나이더 지음, 안진환 옮김, 『북한의 외교전쟁, 벼랑 끝 협상』(청년정신, 2003), p.134.

(aggregate power)은 열세이지만 '이슈 중심의 구체적인 힘' (issue-specific power)이 우세하면 협상에서 이길 수 있다는 이론이다. 비록 북한이 초강대국인 미국을 상대로 협상을 벌이기에는 총체적인 국력에서 극심한 차이를 드러내고 있으나 이슈 중심의 구체적인 힘의 결정요소인 대안(alternative), 의지(commitment) 및 통제력(control power)을 확보하는 능력 면에서는 결코 미국에 뒤지지 않는다고 할 수 있다.³⁵⁾

넷째, 척 다운스는 북한의 협상형태의 단계를 “제1단계 원칙에 합의하기, 제2단계 합의의 재해석, 제3단계 협상결렬의 책임을 상대방에게 전가하기로 유형화한다”고 하면서 그 구체적인 모습을 “북한은 마치 근본적인 변화를 수용할 듯한 모습을 보이며 협상을 시작하고, 협상에 참여할 용의가 있다는 의사를 내비치는 것 자체로 이득과 양보를 요구하고, 원하는 이득을 최대한 챙긴 후에는 회담 결렬을 선언해 버린다.

북한이 사용한 협상전술은 협상 의제별로 상황변화에 따라 적합한 전술을 구사한 것으로 평가되며 특히 북한이 핵 협상과정에서 동원한 협상력³⁶⁾은 강한 집중력과 효과적인 전술사용에 근거하였다. 협상환경 변수는 열악하였으나 정치체제의 특수성을 통해 환경변수에 의한 협상력 약화를 극복할 수 있었다고 하겠다.

35) 사무엘 김, “북미협상과 북한의 전략”, 광태환 외, 『북한의 협상전략과 남북한 관계』 (경남대학교 출판부, 1997), pp.163~186.

36) 차제훈은 북한이 핵협상에 동원한 협상력을 $PN=C(rp+rj+c) \times T(t+f)$ 로 설명했다. (PN: Negotiation Power, C: Commitment, rp: repeat, rj: reject, c: concessions T: Tactics, t: time, f: form) 즉 협상력은 제안의 반복과 제안의 거부 및 양보를 혼합한 집중력과 협상진행 시기별 특징과 회담형식 등의 전술을 곱한 것으로 제시했다. 차제훈, “약소국의 대강대국 협상: 특징과 과제” 『협상연구 5권 2호』 (한국협상학회, 1999), pp.88~92.

3. 핵 협상 전략·전술 분석

일반적으로 전략은 목표 달성을 위한 기본 방향이고 전술은 전략의 하위개념으로서 전략목표 달성을 위한 세부적 임무라고 할 수 있다. 그러나 공산주의자들의 전략·전술의 개념은 혁명 지향적이고 구체적이다. 스탈린에 의하면 전략은 “혁명의 한 주어진 단계에서 프롤레타리아의 주된 공격방향을 결정하고 혁명의 주력군과 보조군의 역할을 배분하는 데 있어서 적절한 계획을 작성하는 것이며 혁명의 전 기간을 통하여 계획을 실현해 나가기 위한 투쟁들을 구체화하는 작업”이라고 했고, 전술은 “운동의 만조 및 간조, 혁명의 양양과 침체의 비교적 짧은 기간에 있어서 프롤레타리아가 행동하는 노선을 규정하고 투쟁과 조직의 낡은 형태를 새 형태로 바꾸고 낡은 표어를 새 표어로 바꾸는 방식과 또 그 형태를 연결시키는 방식 등으로 그 노선을 수행하기 위한 투쟁”이라고 했다.³⁷⁾

북한의 핵협상 전략목표는 핵무기 개발을 주요 협상력으로 하여 대남 적화전략을 추구하고 대외협상을 통하여 체제안전 경제지원 및 안전보장 등 동시 다차원적인 국가이익 실현에 있다고 할 수 있다. 또 협상전술은 협상상대 고르기, 협상조건 내세우기, 협상시기 조정 등 협상환경 변화에 따라 다양한 전술을 구사해오고 있다고 하겠다.

북한은 핵협상 전술에서 드러난 특징을 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째 목표에 대한 일관성 유지이다. 북한은 핵 협상을 시작할 당시부터 내세웠던 목표에 대해 놀랄 정도의 일관성을 보이며, 결국 이를 관철시키고 있다는 점이다. 1989년 9월 프랑스 상업위성에 의해 영변 핵 시설 사진이 공개되고 문제가 커지자 북한은 한반도 비핵화 카드를 들

37) Joseph Stalin, “The Foundations of Leninism” in Arthur P. Menel(ed.), Essential Works of Marxism (New York: Bantham Books, 1961), p.269.

고 나왔고 결국 1991년에 남한에 배치된 미군의 전술핵무기를 철수시키는 성과를 거두었다.

그동안 북한은 한반도 비핵화-팀 스피리트 한미군사훈련 중단-미·북 직접협상 등을 관철시켰으며 이제 남한에 대한 미국의 핵우산 제거(한반도 비핵지대화)-미·북 평화조약-주한미군 철수 등 군사문제와 관련된 모든 문제들을 해결하기 위해 핵 카드를 최대한 활용하려고 할 것이다.

둘째 협상에 임할 때부터 합의가 이루어지는 모든 과정에서 전제조건과 보상을 요구했으며 합의된 내용을 일방적으로 재해석하여 지키지 않는 경우가 많다는 점이다. 북한은 IAEA 사찰문제를 남한의 전술핵무기 철수와 연계시켰으나 1992년 IAEA의 일반사찰(general inspection) 결과 플루토늄 양이 신고내용과 상이하여 영변 미공개 핵시설 2곳의 특별사찰(special inspection)을 요구하자 이를 거부하고 93년 3월 NPT를 탈퇴하여 1차 핵위기를 유발했다.

94년 10월 미·북 제네바 합의를 통해 경수로 2기 제공과 중유지원을 대가로 핵동결과 IAEA 감시허용을 약속해 놓고도 2002년 10월, ‘우라늄 농축 핵 프로그램 존재 시인’으로 2차 북핵 위기를 촉발시켰다. 2003년 8월 제1차 북핵 6자회담 이후 현재 제6차 회담에 이르기까지 주요 쟁점에 대한 북한과 미국의 협상행태를 비교하면 <표 3>과 같다.

셋째, 위협을 통한 협상 전술을 활용하고 있다는 점이다. 핵협상 과정에서 북한의 직접적이고 노골적인 위협은 중요한 고비마다 터져 나왔다. 1차 핵위기가 고조되던 1994년 3월 19일 남북 특사회담 실무접촉 회의에서 북측대표 박영수는 “전쟁이 나면 서울은 불바다가 될 것”이라며 협박했다.

국제사회에 대해서도 위협은 거침이 없었다. IAEA 사찰요구 거부(93.2.15), NPT 탈퇴선언(93.3.12), NPT 탈퇴보류 선언(93.6.2), NPT 탈퇴유보 철회(93.9.22), IAEA 탈퇴선언(94.6.13), NPT 탈퇴 성명

〈표 3〉 6자회담에서의 미·북간의 주요 쟁점

미 국	6자회담	북 한
<ul style="list-style-type: none"> - 완전하고 검증가능하며 불가역적(CVID)인 핵 폐기 촉구 - 미·북 불가침 조약 불가 	1차 회담 (03.8.27-29)	<ul style="list-style-type: none"> - 선 핵폐기 및 조기사찰 수용 불가 - 미·북 불가침조약 체결 요구
<ul style="list-style-type: none"> - HEU 문제 해결하고 폐기 해야 - HEU 포함 모든 핵의 완전한 폐기 선언한 후 보상문제 논의 	2차 회담 (04.2.25-28)	<ul style="list-style-type: none"> - HEU 프로그램 없으며 미국의 주장은 조작 - 핵동결에 대한 보상 요구
<ul style="list-style-type: none"> - 북핵 폐기 초기 준비기간(3~6개월) 중 중유공급 - 잠정 다지안보 제공 - 북한 에너지 수요 연구가능 - 대북 중유공급에 불참 	3차 회담 (04.6.23-26)	<ul style="list-style-type: none"> - 핵동결 대가로 200만KW 에너지 지원 및 테러지원국 명단 삭제요구 - 경제제재 및 봉쇄해제요구 - 미국 대북에너지지원에 반드시 동참 요구
<ul style="list-style-type: none"> - 한반도 비핵화 만장일치 가결 - 선 핵폐기 후 경수로문제 논의 	4차 회담 (05.7.26-9.19) *9·19 핵포기 선언	<ul style="list-style-type: none"> - 선 경수로 제공, 후 핵포기 - 미·북관계 정상화 및 불가침 보장 - 에너지 지원
<ul style="list-style-type: none"> - 검증 가능한 비핵화 - 9·19 공동선언 이행 촉구 - 유엔 안보리 대북결의(제1695호-06.7.16) - 유엔안보리 대북제재 결의(제1718호-06.10.15) 	5차 회담 (05.11.9-11) *2·13 핵합의 (07.2.13)	<ul style="list-style-type: none"> - 공약 대 공약/ 말 대 말 - BDA 문제 해결 되어야 6자 회담 참석 주장 - 미사일 6기 발사(06.7.5) - 지하 핵실험 강행(06.10.9)
<ul style="list-style-type: none"> - 북핵 불능화 준비를 위해 전문가 그룹 파견 - 미·북관계 개선 공약 유지 - 중유 100만톤 상당의 경제, 에너지, 인도적 지원(공동) 	6차 회담 (07.9.27-10.3) *10.3 핵합의 (07.10.3)	<ul style="list-style-type: none"> - 현존 핵시설 불능화 - 핵물질, 기술, 노하우를 이전하지 않겠다는 공약 재확인 - 북·일관계 정상화 노력

(03.1.10) 등이 잇따랐다. 이 밖에도 북한은 강릉 잠수함 침투사건(96.9.18), 대포동 미사일 발사(97.8.31), 연평해전(99.6.15), 서해교전(02.6.29) 등 위협을 계속했다.

2차 북핵위기 당시 6자회담이 진행되는 동안에도 제네바 핵합의 파

기선언(04.10.20), 핵무기 보유선언(05.2.10), 대포동 2호 등 미사일 6기 발사(06.7.5), 지하 핵실험 강행(06.10.9), 대미 핵군축협상 제의(06.12.19) 등 위협을 통한 협상전술을 구사하였다. 물론 북한으로서는 이러한 위협을 통해 협상력을 높이고 성과적인 협상을 이끌어 냈다고 평가할 수 있을지는 모르나 잦은 위협은 ‘늑대 소년’ 효과 및 국제사회에서 신용을 하락시키는 결과를 가져올 수 있다고 하겠다. 6자회담에서의 북한의 협상행태와 주요쟁점을 정리하면 <표 3>과 같다.

IV. 6자회담과 북한의 협상전술

1. 6자회담의 과정

2003년 3월 20일 미국이 ‘악의 축’ 국가로 분류된 이라크를 공격하자 북한은 4월 23일부터 25일까지 북핵 3자회담(미·북·중)에 임했다. 지금까지 북한은 핵문제의 근원은 미국의 대북 적대시 정책 때문이라면서 오직 미·북 양자회담만을 고집해 왔으나 3자회담에 나섬으로 6자회담 가능성을 높여주었다.

4년 이상 끌어온 6자회담은 미사일 발사, 핵실험, BDA 문제 등이 있었음에도 불구하고 북한이 모든 핵무기와 현존하는 핵계획을 포기함으로써 한반도 비핵화, 한반도 평화체제, 동북아에서의 다자간 안보협력, 미·북, 북·일 관계개선으로 전후관계 청산, 경제지원을 얻어내는 것을 내용으로 하는 9·19 합의를 이루어냈다.

그러나 북한은 9·19합의 하루만에 ‘선 경수로 제공, 후 핵포기’를 주장하고 나섰으며 미국은 “북한이 방코델타아시아 은행(BDA)을 통해 위조 달러를 유통하고 있다”고 발표함으로써 합의실천 문제가 교착상태에 빠졌다. 이에 북한은 미사일 발사와 핵실험 등 위협의 강도를

높였으나 미국이 두 번의 유엔 안보리 결의를 통하여 대북 압박을 강화하고 2007년 1월 베를린에서 미·북 양자회담을 통해 BDA 문제 해결 및 6자회담 재개에 합의했다.

2007년 2월 8일부터 13일까지 열린 제5차 6자 회담 3단계회의에서 2·13합의가 타결되었다. 여기에서 북한의 모든 핵시설의 불능화(disablement)와 함께 ①한반도 비핵화 ②미·북 관계 정상화 ③북·일 관계 정상화 ④경제 및 에너지 협력 ⑤동북아 평화·안보체제 등 5개 실무그룹(Working Group)구성하며 핵폐기 이행감독을 위해 IAEA의 사찰관 복귀, 긴급에너지 5만톤을 포함하여 총 100만톤 제공 등 9·19 합의에 대한 1단계 조치가 합의되었다.³⁸⁾

2007년 9월 27일부터 30일까지의 제6차 6자회담에서는 북한이 현존하는 모든 핵시설의 불능화, 핵물질·기술·노하우를 3국에 이전하지 않겠다는 공약의 재확인, 북·일관계 정상화 노력을, 미국은 북핵 불능화 준비를 위해 전문가 그룹을 북한에 파견하며 미·북 관계개선 공약 유지 및 중유 100만톤 상당의 경제, 에너지, 인도적 지원의 공동부담을 각각 합의한 '9·19 공동성명 이행을 위한 제2단계 조치'에 합의한 10·3 합의문³⁹⁾을 발표함으로써 북핵문제 해결의 실마리를 찾아가고 있다.

이렇게 보면 6자회담에서 보여준 북한의 협상전술은 탁월하고 용의 주도했다고 할 수 있다. 비록 앞으로 북핵문제 해결에 어려운 과정이 남아 있다고 하더라도 지금까지 보여준 북한의 핵협상 전술은 효과적이었다고 할 수 있다.

38) 『연합뉴스』, 2007. 2. 13일자.

39) 『연합뉴스』, 2007. 10. 3일자.

2. 10·3 합의문 이행 전망

북핵문제 해결을 위한 6자회담은 언제 어떻게 끝이 날 것인지 예측하기 어렵다. 특히 북한은 종합적인 군사정책 집행수단으로 핵 카드에 집착하고 있기 때문에 결국 핵 포기는 군사정책뿐만 아니라 북한의 국가전략과 체제 전반에 획기적인 변화를 수반하는 결과를 가져올 수도 있다. 특히 다음과 같은 문제들이 복병으로 남아 있기 때문에 10·3 합의문 이행 전망을 어렵게 만든다.

첫째 불능화 문제이다. 10·3 합의문에서 “북한은 9·19공동성명과 2·13합의에 따라 포기하도록 되어있는 모든 현존하는 핵시설을 불능화하기로 하였다. 영변의 5MW 실험용 원자로, 재처리시설(방사화학 실험실) 및 핵 연료봉 제조시설의 불능화는 2007년 12월 31일까지 완료하기로 하였다”고 명시하고 있다. 그러나 불능화의 수준과 구체적인 방법은 명시되지 않으므로 경우에 따라서는 합의 재해석의 가능성도 없지 않다. 즉 “모든 참가국들에게 수용가능하고 과학적이고 안전하고 검증가능하며 또한 국제적 기준에 부합하는 불능화방법을 채택”하기로 했으나 이 역시 쉽지 않다는 것이다.

둘째 북핵 신고 문제이다. 북한은 2·13합의에 따라 모든 핵 프로그램에 대해 완전하고 정확한 신고를 금년 연말까지 하도록 되어 있으나 논란이 되어왔던 ‘농축우라늄 프로그램(UEP)’에 대한 언급이 없으며 신고대상에서 북한이 보유한 핵 폭발장치 및 핵무기는 신고대상에서 빠져 있다.

이와 관련하여 6자회담 미국측 수석대표 크리스토퍼 힐 국무부 동아태 차관보는 미국의 공영방송인 PBS와의 인터뷰에서 “우리는 (북한으로부터) 50kg의 플루토늄을 확보할 필요가 있다”고 말했다. 그리고 “우리는 북한이 더 이상 플루토늄을 생산하지 못하도록 하기 위해 핵

시설을 불능화할 것”이라면서 “그러나 북한에는 이미 생산된 플루토늄이 있으며 목록상 규모가 50kg으로, 핵무기가 얼마나 크냐에 따라 달라지지만 핵무기 약 5~10개를 만들 수 있는 양”이라면서 “북한으로부터 플루토늄 50kg을 확보해야 2008년까지 완전한 북핵폐기를 종료할 수 있을 것”이라고 했다.⁴⁰⁾

셋째 핵물질 이전문제 이다. 즉 10·3 합의문에서 “북한은 핵물질, 기술 또는 노하우(know-how)를 제3국에 이전하지 않는다는 것을 공약”하였으나 만일 북한이 이 공약을 어겼을 때 어떤 조치를 취한다는 합의는 없다.

넷째 북한측이 희망하는 내용에 대한 이행문제이다. 특히 “북한을 테러지원국 명단에서 삭제하기 위한 과정을 개시하고 또 북한에 대한 대적성국 교역법 적용을 종료시키기 위한 과정을 진전시켜 나간다는 공약을 상기하면서 북한의 조치들과 병렬적으로 공약을 완수할 것이다”라고 하여 테러지원국 해제시점이 불명확하고 전제조건이 존재하고 있다는 것을 알 수 있다. 그러나 북한으로서는 금년 연말까지 테러지원국 해제 조치가 이루어져야 핵불능화를 시행할 수 있다는 주장을 하고 나올 소지가 없지 않다.

이렇게 보면 10·3 합의문의 이행문제는 그동안 북한이 보여 왔던 협상전술과 그 결과물의 내용을 볼 때 합의내용 재해석과 시간 끌기, 그리고 상대방에게 책임전가 등의 사태가 반복될 가능성도 배제할 수 없는 것이다.

3. 북한의 선택전망

향후 북한이 선택할 수 있는 핵정책 방향은 다음과 같은 3가지로 요약된다.

40) 『연합뉴스』, 2007. 10. 5일자.

첫째 6자회담 합의를 준수하며 핵을 폐기하는 방안이다. 이 경우에는 정권유지와 체제보장, 관계정상화 외에도 경제적 실익이 돌아갈 것이다. 그러나 이는 체제개방과 개혁을 불가피하게 만들어 체제유지에 위협을 자초할 수 있고 주체사상이나 선군통치와 같은 깃발은 내려야 하기 때문에 당 관료와 군부핵심세력의 불만을 어떻게 무마할 것인가의 문제가 남는다. 또한 북한의 핵 폐기로 한반도에 안보적 위협이 완전히 제거될 것인지의 문제도 뒤따른다. 즉 핵은 포기하더라도 위협의 의지가 존속하는 한 화생무기와 미사일 외에도 재래식 군사력의 위협은 상존하고 있기 때문이다.

둘째 핵무장을 강행하는 방안이다. 핵을 포기하면 체제를 포기하는 것과 같다는 논리에서 핵 보유고를 더욱 늘리고 추가로 핵실험을 강행하는 등 명실공히 핵보유국의 지위에서 생존을 모색하는 경우이다. 이는 “핵무기는 민족공동의 자산이며 확실한 핵우산”이라는 명분을 내세워 민족주의 감정을 자극하고 반미자주를 고창할 가능성이 높다.

그러나 북한의 핵무장은 민족의 자산이라기보다 통일에 부담이 될 수 있다. 핵으로 무장된 7천만의 통일한국을 용인할 주변국은 없을 것이기 때문이다. 또한 지난 60년 동안 이 지구상에서 핵무기가 사용되지 않았다는 것은 상호필멸(Mutually Assured Destruction)의 공포와 엄청난 후유증을 감당할 자신이 없기 때문이다. 그러므로 북한의 핵사용은 바로 자기체제의 파멸을 자초하는 것임을 누구보다 잘 알고 있을 것이다. 태평양지역에서 활동 중인 미국의 전략 핵잠수함들은 트라이던트-2 미사일(사정거리 7,400km)로 북한의 어떤 목표도 공격할 수 있으며 충분한 보복능력을 갖추고 있다는 것을 모를 리가 없기 때문이다.

셋째 핵포기와 핵무장 강행의 두 가지 방안의 선택을 유보한채 더욱 유리한 상황을 기대하면서 지연전술을 펴는 방안이다. 특히 남한의 인구 구조상 전후세대가 대부분을 차지하게 되고 민족주의 감정과 반전

평화 및 통일지상주의가 만연하여 남남갈등이 심화될 경우 이러한 상황을 핵문제 해결에 유용한 수단으로 활용할 수 있다는 자신감을 갖게 할 것이다. 또한 남한의 대통령선거와 미국의 대통령선거 등 중요한 정치 일정도 핵협상에 카드로 활용할 가능성도 배제할 수 없다.

북한이 이상과 같은 방안 중에서 어떤 방책을 선택할 것인가의 결정 요인은 김정일 정권 유지와 조선로동당 1당 독재체제 유지, 그리고 적화통일노선 등의 협상전략 목표 수정 여부에 따라 좌우될 것이다. 물론 협상전술은 그때 그때의 협상환경 변화에 따라 융통성 있게 운용해 나갈 것으로 보인다.

V. 결론

6자회담 당사국들이 협상을 통해 북한 핵시설의 불능화 및 핵프로그램 전면 신고를 목표로 한 6자회담 비핵화 제2단계 잠정 합의(10·3 합의)를 도출함으로써 북핵문제는 마침내 초반을 넘어 중반전에 진입하는 토대를 마련한 것으로 평가된다. 특히 북한은 6자회담을 지렛대로 삼아 미·북 관계 개선, 2007년 남북정상회담 등 남북관계의 진전, 그리고 북·일 관계 정상화 노력 등 북한으로서는 체제와 정권유지를 위한 마지막 총력 외교전을 전개하고 있는 양상이다. 따라서 북한 김정일 정권이 위기와 난국을 돌파하기 위해 펼치고 있는 핵협상 전략·전술의 특징을 분석하기 위한 본 연구에서 도출한 결론은 다음과 같다.

첫째 북한의 군사정책은 일반적인 방위의 차원을 넘어 대남 혁명전략의 일환으로 발전시켜 왔으며, 김일성 사후 권력을 승계한 김정일 정권은 핵, 미사일 등 비대칭 전략무기를 앞세워 군사제일주의적인 선군정치를 지향하고 있다는 특징을 발견할 수 있었다.

둘째 북한의 핵정책은 본질적으로 군사정책의 일환이기 때문에 정치, 경제적인 유인책만으로는 해결되기 어렵다는 것이다. 또한 핵협상을 비롯한 북한의 협상행태는 공산주의 국가의 영향을 받아 전사적 입장이 강하고 위협을 통한 벼랑끝 협상을 선호해 왔다는 사실을 발견할 수 있었다. 그리고 협상은 다른 형태의 전쟁이라는 입장과 일관성 있는 협상목표를 견지하고 협상 테이블에서는 원칙에는 쉽게 합의하나 합의내용을 재해석하고 또 다른 조건을 제시하며 협상실패의 책임을 상대방에게 전가하는 수법으로 반대급부를 극대화하는 협상전술을 펴왔다는 점이다.

셋째 이러한 북한의 핵협상 전략·전술은 1, 2차 핵위기와 6자회담 과정에서 입증되었으며 앞으로도 이러한 협상 패턴은 상황에 따라 많은 부분이 반복될 수 있을 것으로 전망된다는 점이다. 특히 10.3 합의문이 발표되었으나 불능화의 수준과 방법, 핵 프로그램의 신고와 검증, 그리고 핵물질과 기술의 이전문제 등 복잡하고 어려운 문제들이 산적해 있으므로 북한의 협상전술을 예의 주시할 필요가 있다.

넷째 북한의 이른바 “정치적 대응단”⁴¹⁾의 진정성을 간파해야 한다는 점이다. 물론 장차 북한은 핵정책 변화를 기화로 체제진로를 재설정할 가능성도 없지 않다. 이와 반면 10·3합의에도 불구하고 한반도 비핵화의 조기 실현이 달성될지는 여전히 불확실하다. 다만 합의이행을 촉구하는 중요한 역할을 남한이 할 수 있다는 점에서 북한체제의 재인식과 더불어 군사정책-핵정책-핵협상의 전략·전술을 깊이 연구하는 노력이 필요할 것이다.

결국 북한의 전사적 협상전술에 말려들지 않으려면 문제의 본질을

41) 북한 외무성 최수현 부상은 제62차 유엔총회 기조연설에서 “영변 핵시설 가동중단과 국제원자력기구(IAEA) 사찰허용을 통해 2·13 합의에 따른 의무를 성실히 이행했다”면서 “막대한 물적, 인적자원을 들여 건설한 영변 핵시설이 궁극적 해체를 목표로 무력화 단계에 들어가고 있는 것은 정치적 대응단”이라고 강조했다. 연합뉴스, 2007.10.3 일자.

살피고 근본적이고 원칙적인 대안을 마련해 나가야 할 것이다. 북한은 국가전략과 군사정책 차원에서 핵정책을 추진하고 있고 핵정책의 실효성을 협상전략, 전술로 거두어들이고 있다. 핵카드를 협상력으로 사용하는 한 정치, 경제적인 협상력만으로는 역부족이다. 핵위협에 근본적으로 대처하는 길은 확실한 핵우산을 확보하는 것이 급선무라고 하겠다.