

## 북한 비핵화 협상 분석: '선(先)회담 후(後)쟁점타결' 방식의 한계

박휘락 (국민대 부교수)

### 논문요약

포본 논문은 북한의 비핵화를 위한 협상과 관련하여 한국과 미국이 '선(先)회담 후(後)쟁점타결' 방식을 채택하였고, 그것이 현재와 같은 협상의 정체를 가져왔을 수 있다는 문제의식에서 작성되었다. 이를 위하여 협상과 점증모형에 관한 사항을 이론적으로 설명한 다음, 지금까지 진행되어온 북한 비핵화를 위한 협상의 경과를 함축하고, 그것을 문제해결 방식 측면, 협상의 속도 측면, 그리고 최상대안(BATNA) 측면에서 분석하여 교훈을 도출하였다.

분석의 결과 북한의 비핵화 협상에서 한국과 미국은 '선회담 후쟁점타결' 방식의 폐해를 경험한 것으로 평가하였다. 양국은 문제의 핵심인 북한의 핵무기 폐기에 관한 사항을 분명하게 해결하지 않은 채 정상회담부터 개최함으로써 수차례의 회담에도 불구하고 북한의 핵무기 폐기에 관하여 의미있는 성과를 달성하지 못하였고, 핵무기 폐기의 모멘텀을 상실하였으며, 군사적 옵션으로 위협 또는 강요하지 못하고 말았다.

한국과 미국은 '선회담 후쟁점타결' 폐해를 반성하면서, '비핵화=북한의 핵무기 폐기'라는 점을 분명하게 확인하고, 그에 관한 합의없이 협상에 임하지 않는다는 단호한 자세를 견지할 필요가 있다.

주제어: 북한, 비핵화, 북한 비핵화, 비핵화 협상, 미북 정상회담, 남북관계, 미북관계

## I. 서론

2018년 3월부터 전개된 북한의 비핵화를 위한 외교적 노력은 세 번의 남북 정상회담과 두 번의 미북 정상회담을 개최하고도 아무런 진전을 이룩하지 못하고 있다. 반면에 북한은 핵무기 생산을 지속하여 미국의 과학자연맹(FAS)에서는 2019년 5월 25개로 평가하던 북한의 핵무기 보유 숫자를 2020년 4월에는 35개로 상향 조정하였다.<sup>1)</sup> 또한 북한은 2019년 5월부터 17차례의 단거리 미사일 시험발사를 실시하여 한국에 대한 핵미사일 공격 능력을 강화하였다. 비핵화 협상 노력이 북한의 핵무기 증가를 방지한 결과가 아닐 수 없다.

비핵화 협상의 실패 요인은 다양하게 평가될 수 있겠지만, 가장 근본적인 것은 ‘비핵화(denuclearization)’가 무엇을 의미하는 지에 대하여 분명하게 합의하지 않은 상태에서 정상회담부터 시작한 것이다. ‘선(先)회담 후(後)쟁점타결<sup>2)</sup>’이라고 할 수 있는데, 이로써 북한은 “완전한 비핵화”라는 용어만으로 2년 가까이 버틸 수 있었다. 2019년 2월 하노이 회담에서 뒤늦게 트럼프(Donald J. Trump) 대통령이 비핵화가 핵무기의 폐기를 의미한다는 점을 정리하여 김정은에게 제시하자<sup>3)</sup> 회담을 결렬되었고, 그 동안의 비핵화 협상도 무위로 돌아가고 말았으며, 더 이상의 협상이나 대화도 진행되지 않고 있다.

역사를 가정하는 것은 어리석지만, 만약 미국이 싱가포르 회담을 개최하기 전에 북한에게 ‘비핵화=북한 핵무기 폐기’를 분명하게 인정하도록 압박하거나 핵무기 폐기의 일정을 제시하라고 요구했다면 어떻게 되었을까? 한반도의 군사적 긴장은 높아졌을 수 있지만, 북한이 아무런 간섭을 받지 않은 채 핵무기를 증강하지는 못했을 것이다. 국제사회의 제재를 견디지 못하여 북핵 폐기의

1) Kristensen, Hans M. and Korda, Matt, “Status of World Nuclear Forces”, <https://fas.org/issues/nuclear-weapons/status-world-nuclear-forces/> (검색일: 2020.6.15).

2) 협상을 위한 논의는 다양한 수준에서 진행되더라도 의사결정자 간의 공식적인 대화는 ‘회담’으로 구분할 수 있다. 실무진에서 쟁점이 타결된 후 최고결정자들이 회담하는 일반적인 방식과 반대로, 일단 회담부터 먼저 개최한 후 쟁점타결을 모색하는 방식을 지칭하였다.

3) Bolton, John, *The Room Where It Happened: A White House Memoir*. New York: Simon & Schuster, 2020, pp. 327-328.

의지와 일정을 제시하면서 북한이 진정으로 회담에 응하였을 수도 있다. 2005년 체결된 6자회담 국가와의 ‘9·19 공동선언’에서 “모든 핵무기와 핵프로그램의 포기”를 약속했던 북한이 이번 비핵화 협상에서 ‘완전한 비핵화’라는 두 단어로만 버틸 수 있었던 것은 한국과 미국이 대화에 조급했기 때문이다.

싱가포르와 하노이에서 진행된 비핵화 회담의 과정과 결과를 평가한 논문은 적지 않게 발표되었다.<sup>4)</sup> 협상이론 차원에서도 필자가 두 회담을 분석한 바 있다.<sup>5)</sup> 그러나 비핵화 협상에서 내려지는 제반 결정은 모두 국가의 중요 정책이기 때문에 정책학 차원에서의 분석도 필요할 것인데, 이에 대한 연구는 없었다. 북한의 비핵화라는 정책목표를 미국과 한국이 어떤 방식으로 추진했느냐에 대한 분석은 향후 회담이 재개될 경우를 대비해서도 중요하다. 따라서 본 논문에서는 합리모형(rational model)과 점증모형(incremental model)을 중심으로 하는 정책결정 모형--비핵화 협상에 적용할 경우 전자는 ‘선쟁점타결 후회담’ 방식이 되고, 후자는 ‘선회담 후쟁점타결’이 된다--을 적용하여 싱가포르와 하노이에서의 비핵화 협상을 분석하고자 한다.

그러므로, 본 논문의 제2장에서는 ‘선회담 후쟁점타결’ 방식에 관한 이론적 기반을 합리모형과 점증모형을 중심으로 설명하고자 한다. 제3장에서는 북한의 비핵화를 둘러싼 협상의 경과를 제시하고, 제4장에서는 비핵화 협상에서 한국과 미국이 적용한 방식의 문제점을 발견하여 교훈으로 제시할 것이다. 협상에 영향을 주는 요소는 미국, 한국, 북한의 국내정치 요인 등 다양하겠지만, 본 논문에서는 정책결정의 방식에만 초점을 맞추어 분석하고자 한다.

4) 민정훈, “2차 북미정상회담 평가 및 전망.” 『세계지역연구논총』 제37집 1호, 2019, pp. 383-403; 정한범, “하노이 2차 북미정상회담의 한계와 성과.” 『세계지역연구논총』 제37집 1호, 2019, pp. 359-382; 김현욱, “미북 정상회담 평가 및 향후과제.” 2019 북한연구학회 춘계학술회의 발표 논문, 2019, pp. 509-518.

5) 박휘락, “협상이론에 의한 미국의 싱가포르 회담 분석과 함의.” 『아시아연구』 제22권 1호, 2019, pp. 225-255; 박휘락, “협상이론에 의한 미북 하노이 회담의 분석과 함의.” 『아태연구』 제26권 3호, 2019, pp. 103-132.

## II. 협상과 점증모형에 관한 이론적 검토

### 1. 합리모형 vs 점증모형

합리모형은 달성해야 할 목표나 해결해야 할 문제의 쟁점을 분명하게 설정한 다음 그것을 달성할 수 있다는 확신이 있을 때 필요한 결정을 내리는 방식이다. 명칭에서도 드러나고 있지만 이 모형은 합리적 사고를 최우선적인 기준으로 삼는데, 정책결정자는 의사결정에 필요한 충분한 정보와 지식을 보유하고 있고, 목표달성이 가능한 모든 대안을 충분히 탐색한 다음에 최선의 대안을 선택해 나간다고 가정한다.<sup>6)</sup> 합리모형에서는 쟁점이 제대로 타결되지도 않은 상태에서 일단 회담부터 시작한다는 결정을 내리기는 어렵다.

합리모형은 사안의 핵심적인 문제를 해결한 다음에 세부적인 문제로 확산해 나가기 때문에 ‘뿌리방법(root method)’이라고 평가된다.<sup>7)</sup> 사안의 본질에 집중하여 문제를 해결해 나가기 때문에 완전하고 안전한 방식이다.<sup>8)</sup> 핵무기의 폐기를 협상할 경우 합리모형은 문제의 핵심인 상대방의 핵무기 제거 여부와 개략적인 일정에 합의하는 데 최우선적인 노력을 기울일 것이고, 그것에 대하여 어느 정도 합의를 이룬 다음에 부수적인 사항을 논의하게 될 것이다. 이 방식에서는 실무자들이 장시간에 걸쳐서 진지하게 협의하여 개략적인 방향에 합의한 상태에서 대표들이 회담을 통하여 합의를 공식적으로 발표하는 형식을 따르게 된다.

문제가 되는 것은 합리모형이 이상적이기는 하지만 현실에서 적용하기는 쉽지 않다는 것이다. 합리모형의 적용을 위해서는 정책결정자부터 철저하게 합리적이면서 문제의 해결에 필요한 충분한 정보와 지식을 보유해야 하는데 현실에서는 그렇지 않을 가능성이 크기 때문이다. 그래서 점증모형(incremental

6) 김장수, 『정책학의 구조와 논리』, 경기: 피앤씨 미디어, 2018, p. 92.

7) 노화준, 『정책학 원론』, 서울: 박영사, 2012, p. 448.

8) 남궁근, 『정책학 : 이론과 경험적 연구』, 서울: 법문사, 2012, p. 412.

model)을 필두로 만족모형(satisfying model), 쓰레기통모형(garbage can model), 사이버네틱스 모형(cybernetics model), 최적모형(optimal model), 혼합탐사 모형(mixed scan model) 등 다수의 모델이 개발되어 합리모형의 단점을 보완해야 한다고 주장된다.<sup>9)</sup>

합리모형을 보완하는 다양한 모델 중에서 가장 일반적인 것이 점증모형인데, 이것은 인간의 제한적인 합리성과 지적 능력을 인정하면서 실행이 가능한 사항부터 추진하여 점증적으로 성과를 달성해 나간다는 방식이다. 협상에 적용한다면, 점증모형은 쟁점이 해결되지 않은 상태라도 일단 대화를 실시하여 가능한 범위 내에서 합의를 찾아 나가고, 그렇게 하다보면 쟁점도 해결될 수 있다는 시각이다. 합리모형과 반대로 문제를 부분적·순차적으로 해결해 나가고,<sup>10)</sup> 주어진 현실에서 구현이 가능한 변화를 조금씩 이행해 나가는 “가지적 방법(branch method)”인 썸이다.<sup>11)</sup> 그래서 점증모형은 상황을 그저 “헤쳐 나가는(muddling through)” 방법으로 묘사된다.<sup>12)</sup>

점증모형은 쟁점의 해결을 미룸으로써 문제의 근본을 해결하지 못한 채 중단될 수 있는 단점은 있지만, 합의한 만큼 성과가 나오기 때문에 매몰비용(sunk cost)도 줄어들고, 구성원들의 지지도 받을 수 있으며, 안정적인 의사결정을 보장할 수 있다는 장점도 적지 않다.<sup>13)</sup> 따라서 대부분의 조직에서는 당위론적으로는 합리모형을 강조하면서도 실제에 있어서는 점증모형을 적용하여 문제를 해결하는 경우가 많다. 점증모형의 옹호론자들은 국가 또는 조직의 의사결정자들이 실제로 점증모형에 의하여 결정을 내리고 있을 뿐만 아니라 그렇게 하는 것이 바람직하다고까지 말하기도 한다.<sup>14)</sup> 이러한 합리모형과 점증모형의 대조적인 측면을 표로 요약해보면 다음과 같다.

9) 남궁근, 『정책학』, 서울: 법문사, 2017, pp. 361-390.

10) 남궁근, 『정책학』, p. 369.

11) 노화준, 『정책학 원론』, p. 448.

12) 김규정, 『신판 행정학 원론』, 서울: 법문사, 1999, p. 207.

13) 김창수, 『정책학의 구조와 논리』, pp. 93-94.

14) 남궁근, 『정책학』, p. 369.

〈표 1〉 합리모형과 점증모형의 정리

요소	합리모형	점증모형
전제	충분한 합리성, 충분한 정보와 시간	인간의 합리성과 지적 능력 제한
핵심개념	핵심사항 해결 후 세부사항 해결	해결 가능한 문제부터 순차적, 부분적 해결
장점	문제의 근본해결 가능	구성원 지지 및 안정적 상황 관리
단점	비현실적, 매몰비용 증대	근본적 문제해결 곤란

## 2. ‘선쟁점타결 후회담’ vs ‘선회담 후쟁점타결’

‘협상(negotiation)’은 객관적으로 보면 두 당사자가 상호 만족할만한 합의를 도달해 나가는 과정이지만, 어느 일방의 입장에서 보면 자신이 달성하고자 하는 바를 상대방이 허용해주도록 설득해 나가는 행위이다. 따라서 대부분은 자신이 의도하는 방향으로 상대방을 유도하기 위하여 가용한 모든 지혜와 역량을 동원하게 되고, 그래서 협상에 승리하기 위한 다양한 전략이 추천된다.<sup>15)</sup> 동시에 협상은 어떤 국가나 조직이 그 상대역과 필요한 사항을 논의하여 결정해 나가는 과정이기 때문에 수시로 정책결정이 내려지고, 위에서 제기한 다양한 형태의 의사결정 모형이 적용된다. 예를 들면, 합리모형에 의존할 경우 당사자는 문제의 핵심부터 해결하는 방향으로 협상을 추진할 것이고, 점증모형에 의존할 경우에는 합의가 가능한 사항부터 협의하여 성과를 누적하거나 상호 신뢰를 형성하고자 할 것이다.

그런데 협상에서는 상대방과 협상에 임할 것이냐는 것도 매우 중요하다. 쟁점타결의 기미가 없는데도 무조건 협상에 임하는 것도 합리적이지 않지만, 쟁점타결만을 고집하다가 협상 자체를 시도해보지 못하는 결과가 되어서도 곤란하기 때문이다. 따라서 대부분의 협상 주체들은 이 중에서 어느 것을 선택할 것인가를 고민하게 된다. 이에 대하여 합리모형과 점증모형을 적용해볼 경우

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

합리모형은 쟁점이 어느 정도 타결된 이후라야 대표자들 간의 회담이 추진될 것이고, 점증모형의 경우에는 대표자들 간의 회담도 문제해결의 과정 중 하나로 간주된다. 그래서 합리모형에 의한 협상의 형태는 ‘선쟁점타결 후회담’으로 명칭을 붙일 수 있고, 점증모형에 의한 협상의 형태는 ‘선회담 후쟁점타결’로 명명해볼 수 있다.

그런데, 임기가 한정되어 있으면서 단기적인 성과와 적극적인 활동을 높게 평가하는 자유민주주의 국가의 경우에는 ‘선쟁점타결 후회담’과 같은 엄격한 협상형태보다는 ‘선회담 후쟁점타결’과 같은 유연한 협상형태를 선택할 가능성이 크다. 전자는 바람직하지만 협상이 답답하게 진행되는데 반하여, 후자는 바로 가시적인 변화를 산출할 것이기 때문이다. 다만, 사활적인 사안이거나 상대가 기만할 가능성이 높을 경우 ‘선회담 후쟁점타결’의 방식은 처음에는 화기에 애한 분위기로 시작하지만 아무런 성과도 없이 결렬될 위험이 있고, 따라서 적용 가능한 사안과 협상 상대일 때 적용되어야 실패하지 않을 수 있다.

‘선회담 후쟁점타결’의 방식을 협상에 적용할 때 나타나는 가장 두드러지는 특징은 쟁점이 되는 사안에 관한 협의는 가급적 미룬 채 서로가 합의 가능한 사항부터 처리하게 된다는 것이다. 서로의 의견 차이를 노출시키지 않으므로써 불협화음의 발생을 줄이고, 합의하는 사례를 누적해서 서로 간의 신뢰를 누적해 나가자 노력할 것이기 때문이다. 의도대로 진행될 경우 이 모형은 서로가 유연한 협상태도를 가진 상태에서 무리없이 최종적인 타결에 이를 수 있지만, 최종적인 합의에 이르지 못할 경우 점증모형은 이전의 사소한 합의에 지나치게 많은 시간과 노력을 낭비한 결과가 된다.

‘선회담 후쟁점타결’ 방식의 협상은 시간을 많이 사용할 수밖에 없다. 상대방의 입장을 충분히 존중하는 가운데 가능한 사항부터 차근차근 협상해 나가야 하기 때문이다. 이러할 경우 성과없이 시간을 소비하여도 불리할 것이 적은 측이 유리할 가능성이 높다. 따라서 시간적으로 불리하다면 ‘선회담 후쟁점타결’의 모형을 사용하는 것이 현명하지 못할 수 있다. 특히 협상의 상대방이 어떤 책략 하에 협상을 고의로 지체할 경우 이 방식을 사용하면 상대방의 책략

에 말려드는 결과를 초래할 수 있다.

‘선회담 후쟁점타결’ 방식의 협상은 압박수단의 사용을 어렵게 만들 가능성이 높다. 상대방과 대화와 타협을 통하여 가능한 것부터 하나씩 타결해 나가는 것으로 약속한 상태이기 때문이다. ‘선쟁점타결 후회담’ 방식에서는 핵심적인 쟁점에서 타결에 이를지 못할 경우 결렬에 대비하여 만들어둔 ‘플랜 B’나 협상안 다음으로 유리하다고 판단하여 준비해둔 ‘최상대안(BATNA: Best Alternative to a Negotiated Agreement)’을 사용하겠다고 위협할 수 있지만,<sup>16)</sup> ‘선회담 후쟁점타결’에서는 사소한 사항 중 하나에 상대방이 동의하지 않는다고 하여 그러한 ‘플랜 B’나 ‘최상대안’을 사용하기는 어려울 것이기 때문이다.

### 3. 비핵화 협상에의 적용 사례

개발된 핵무기든 또는 개발 도중에 있는 핵무기든 그것을 포기했던 사례는 남아프리카공화국, 우크라이나·카자흐스탄·벨라루스, 리비아, 이란의 경우이다. 이 중에서 남아프리카공화국은 비밀리에 개발했다가 스스로 폐기하였고, 카자흐스탄·벨라루스는 소련 해체로 자국에 남아있던 핵무기를 순순히 러시아로 인계했기 때문에 협상이 전개될 필요가 없었다. 또한 리비아의 경우에는 핵무기 개발 초기단계에서 진전이 어려웠을 뿐만 아니라 경제제재나 군사적 제재 등의 불이익이 예상되자 일방적으로 포기를 선언한 후 후속조치를 일부 협상하였을 뿐이다. 따라서 핵무기 폐기에 대하여 어느 정도 협상이 진행되었던 사례는 우크라이나와 이란이다.<sup>17)</sup>

우라이나의 경우 소련이 배치했던 핵무기였지만 그 양이 워낙 많았고, 러시

16) 협상이 결렬될 경우 사용할 수 있는 다양한 대안 중에서 가장 유리한 대안을 말한다. Fisher, Walter T., Melvin C. Ury, and William E. Patton, *Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In*, p. 102.

17) 이 4개 국가의 비핵화 과정에 관해서는 필자의 다음 논문 참조. 박휘락, “핵폐기 사례의 분석과 북핵 문제에 대한 함의.” 『한국군사학논집』 제74권 3호, 2018, pp. 189-214.

아를 신뢰할 수 없다고 생각함에 따라 핵무기 보유 여부를 고민했던 것은 분명하다. 그러나 잠시 국가적 토론을 전개한 후 핵무기 포기로 정책방향을 확실하게 정립하였고, 그에 따른 안전보장책이나 경제적 지원과 관련하여 러시아 및 미국과 협상을 추진했을 뿐이다.<sup>18)</sup> 다만, 이란의 경우 비밀리에 추진하던 사항이 2002년 폭로되어 문제가 됨으로써 일단 협상이 진행되었고, 결국 2015년 7월 타결은 되었으나 2018년 5월 미국이 탈퇴한 것에서 알 수 있듯이 이란의 핵무기 개발을 확실하게 차단할 수 있는 수준으로 합의한 것은 아니었다.<sup>19)</sup>

이러한 사례들을 보면, 비핵화와 같은 중대한 사안의 경우 핵무기 포기라는 핵심사항이 먼저 확정되지 않으면 후속적인 협상이 진행되기 어렵기 때문에 대부분 ‘선쟁점타결 후회담’의 방식으로 진행되었다. 이란의 경우 ‘선회담 후쟁점타결’의 측면으로 진행된 부분이 없지 않았는데, 이로 인하여 이란은 핵잠재력을 어느 정도 유지할 수 있게 되었고, 어느 순간 핵무기 개발 성공을 선언할 가능성을 배제할 수 없는 상황이며, 그래서 미국이 이 합의를 탈퇴한 것이다.

### Ⅲ. 북한의 비핵화 협상 경과

#### 1. 북한의 핵능력 강화

북한은 6.25전쟁 직후부터 핵무기 개발에 착수하여<sup>20)</sup> 1994년 미국과의 ‘제네바 합의’(Geneva Agreement), 2005년 6자회담 국가와의 ‘9.19 공동선언’ 등에도 불구하고 핵무기 개발을 지속하였다. 북한은 2006년 10월 9일 제1차 핵실험에 이어 2013년 2월 12일 제3차 핵실험으로 핵무기 개발에 성공하였고,

18) 박휘락, “북한 비핵화를 위한 우크라이나 사례의 교훈: 비핵화 과정을 중심으로.” 『평화학연구』 제20권 1호, 2019, pp. 163-168.

19) 박휘락, “핵폐기 사례의 분석과 북핵 문제에 대한 함의.”, pp. 199-201.

20) 구본학, “북한 핵문제 전개과정과 해결방안.” 『통일정책연구』 제24권 2호, 2015, p. 3.

2017년 9월 3일의 제6차 핵실험을 통하여 수소폭탄도 개발하였다. 2017년 11월 29일 대륙간탄도미사일(ICBM)에 근접한 장거리 미사일 시험발사에 성공한 후 북한은 “국가 핵무력 완성”을 선언하였다.

북한의 핵 보유량을 정확하게 판단하기는 어려우나 소련의 전문가는 2018년 6월 경 북한이 30-35개의 핵무기를 보유하고 있고, 매년 7-10개를 만들 수 있다고 평가한 적이 있고,<sup>21)</sup> 한국의 통일부 장관도 2018년 10월 1일 북한이 20-60개의 핵무기를 보유하고 있다고 국회에 보고하였다. 미국의 과학자협회(FAS)에서는 2020년 4월 현재 북한이 35개의 핵무기를 보유하고 있는 것으로 발표하였다.<sup>22)</sup>

북한은 핵무기 공격을 가할 수 있는 수단으로 다수의 다양한 미사일들을 보유하고 있을 뿐만 아니라 2016년과 2017년에는 미국을 공격할 수 있는 ICBM 개발을 목표로 다수의 미사일 시험발사를 실시하였다. 북한은 2017년 11월 29일 ‘화성-15형’을 발사하였는데, 미 국방부는 ICBM 완성에 수개월만 남겨둔 수준이라고 평가하기도 했다.<sup>23)</sup> 또한 북한은 2016년 8월 24일 잠수함 발사탄도미사일(SLBM)을 시험발사하여 500km를 비행하는 데 성공하는 등 수중에서 은밀하게 접근하여 핵미사일을 발사할 수 있는 능력을 구비하고자 노력하고 있다. 따라서 한국은 물론하고 미국까지도 어떤 식으로든 북한의 핵무기를 차단하거나 제거해야만 하는 위험한 상황이었다.

## 2. 북한의 비핵화 용의 표명과 판문점 회담

2018년 1월 1일 북한의 김정은 국무위원장이 평창 동계올림픽 참가 용의를 밝히자, 한국은 북한 선수들을 즉각 초청하였고, 이를 계기로 김여정 등 북한의 주요 인사들이 방한하면서 남북 간에 다양한 대화가 시작되었다. 북한의

21) 유철중, “러 핵전문가 “북한 30~35개 핵탄두 보유…연 7개 생산 능력.” 『연합뉴스』 2018년 6월 11일.

22) 정성운, “김정은 정권의 핵전략과 대외·대남 전략.” KINU 연구총서 17-20, 2017, pp. 57-58.

23) Kristensen, Hans M. and Matt Kord, “Status of World Nuclear Forces,” <https://fas.org/issues/nuclear-weapons/status-world-nuclear-forces/>(검색일: 2020.6.15).

평창올림픽 참가에 대한 사의를 표명하기 위해 파견된 남한의 사절단은 3월 5일 김정은 국무위원장을 만난 후 3월 6일 귀국하여 김위원장의 '비핵화' 의지를 공개하였고, 이로써 북한의 비핵화를 위한 협상이 시작되었다. 김위원장은 "북한에 대한 군사적 위협이 해소되고 북한의 체제 안전이 보장된다면 핵을 보유할 이유가 없다는 점을 명백히 했다"는 것이다.<sup>24)</sup>

국내에서 북한의 비핵화 의지를 발표한 정의용 안보실장은 바로 미국으로 건너가 3월 8일 트럼프 대통령을 예방하였다. 그는 북한의 비핵화 의지와 미국과의 대화를 바란다는 김위원장의 뜻을 전달하였고, 이를 전해들은 트럼프 대통령은 그 자리에서 "5월 내"에 회담을 개최하겠다고 결정하였다.<sup>25)</sup> 이로써 북한의 비핵화를 둘러싼 미국과 북한 간의 협상이 공식적으로 시작되었다.

북한의 비핵화 의도는 2018년 4월 27일 개최된 남북 정상회담의 판문점 선언에서 다시 한번 제시되었다. 문재인 대통령과 김위원장이 채택한 공동선언문에 "남과 북은 완전한 비핵화를 통해 핵없는 한반도를 실현한다는 공통의 목표를 확인하였다."는 사항을 포함시킨 것이다. 남북한의 두 지도자는 판문점에서 서로의 우의를 과시하였고, 이에 따라 한국은 물론이고 세계가 협상을 통하여 북한의 핵무기가 폐기될 수 있다는 기대를 갖게 되었다.

### 3. 싱가포르 회담

트럼프 대통령이 합의한 첫 번째 정상회담은 취소했다가 재개되는 등의 우여곡절을 거쳐서 6월 12일 싱가포르에서 개최되었다. 그 전에 미국과 북한은 적극적인 실무회담을 추진하였는데, 미국 대표는 성김 주(駐)필리핀 대사, 북한 대표는 최선희 외무성 부상이 지명되어 5월 26-29일 사이에 판문점에서 비핵화에 관한 전반적인 사항들을 협상하였다. 그러나 이들은 합의를 도출하지 못하였고, 싱가포르까지 옮겨 협상을 계속하였으나 합의도출에 실패하여 결국

24) 정우상, "김정은, 군사분계선 넘어 '판문점 정상회담.'" 『조선일보』, 2018년 3월 7일, p. A1.

25) 조의준-이민석, "트럼프-김정은, 5월 만나 핵 담판." 『조선일보』, 2018년 3월 10일, p. A1.

미국과 북한 간의 정상회담은 실무 차원에서 합의된 사항이 없이 진행되어야 했다.

6월 12일 미국의 트럼프 대통령과 북한의 김정은 위원장은 정상회담을 가졌으나 북한의 비핵화에 관해서는 명확한 합의를 이루지 못하였다. 판문점에서 남북한이 합의한 “완전한 비핵화”에 노력한다는 점을 재확인하였을 뿐이다. 부차적으로 미국과 북한이 새로운 관계를 설립하고, 한반도의 지속적이면서 안정적인 평화체제 구축에 노력하며, 6.25전쟁 참여 미군의 유해 송환을 약속하였으나 원래의 의도였던 북한의 비핵화에 관해서는 합의를 도출하는 데 실패하고 말았다.

싱가포르 회담 이전까지 미국이 북한의 핵무기에 대하여 고수해온 전통적인 입장은 북한 핵무기의 “CVID(complete, Verifiable and Irreversible Dismantlement: 완전하면서도 검증가능하고, 불가역적인 폐기)”였다. 그러나 북한을 자극할 것을 우려하여 트럼프 대통령은 CVID를 선호하지 않았고, 따라서 폼페이오 국무장관은 FFVD(Final, Fully Verifiable Denuclearization)라는 용어를 새로 만들어 사용하기도 했다.<sup>26)</sup> 그런데 싱가포르 회담에서 북핵에 관하여 CVID나 FFVD가 요구하는 수준의 합의는 전혀 없었다. 그래서 싱가포르 회담의 결과에 대하여 당시 한국의 주요 언론들은 “어이없고 황당한 미·북 회담, 이대로 가면 북 핵보유국 된다”거나 “너무 낮은 수준의 합의, 비핵화 갈 길이 멀다”라고 평가하였다.<sup>27)</sup>

싱가포르 회담의 후속조치도 실망스러웠다. 회담 직후 7월 초에 방북한 폼페이오 미 국무장관이 비핵화 문제를 거론하자 북한은 “일방적·강도(強盜)적 요구”라고 비난하면서, 협의 자체를 거부하였다.<sup>28)</sup> 나아가 북한은 2018년 12월 20일 ‘조선중앙통신’을 통하여 ‘조선반도 비핵화’는 “우리의 핵 억제력을 없애는 것이기 전에 조선에 대한 미국의 핵 위협을 완전히 제거하는 것”이라면서

26) 박광득, “북미정상회담이 남긴 딜레마와 과제에 대한 연구.” 『대한정치학회보』 제26집 3호, 2018, p. 59.

27) 전봉근, “6.12 북미정상회담 평가와 한국외교에 대한 함의.” 『주요국제문제분석』 2018-22, 2018.

28) 이하원안준용, “김정은도 못 만나고… ‘빈손’으로 나온 폼페이오.” 『조선일보』, 2018년 7월 9일, p. A1.

서 “6·12 조·미 공동성명에는 분명 '조선반도 비핵화'라고 명시돼 있지 '북 비핵화'라는 문구는 눈을 씻고 봐도 찾을 수 없다”며 “미국은 조선반도 비핵화를 '북 비핵화'로 어물쩍 간판을 바꿔놓음으로써 세인의 시각에 착각을 일으켰다”고 주장하였다.<sup>29)</sup> 싱가포르 회담을 통하여 변화시킨 것은 아무 것도 없다고 평가하지 않을 수 없다.

#### 4. 하노이 회담

북한의 완고한 태도로 인하여 싱가포르 회담 이후 비핵화 협상은 주춤하였다. 한국의 문재인 대통령이 9월 18-20일 사이에 평양을 방문하여 정상회담을 가졌으나 비핵화에 관하여 합의한 사항은 없었다. 그러다가 북한의 김정은 위원장이 2019년 신년사에서 비핵화 의지를 새삼 강조한 후 “미국 대통령과 마주앉을 준비가 되어 있다”고 언급하자<sup>30)</sup> 제2차 미북 정상회담이 논의되기 시작하였다. 트럼프 대통령이 긍정적인 트위트를 게재하자 북한의 김영철 노동당 부위원장이 트럼프 대통령을 방문하여 김정은의 친서를 전달하였고, 이로써 제2차 미북 정상회담이 확정되었으며,<sup>31)</sup> 그 후 2월 27-28일 사이에 베트남의 하노이에서 개최된다는 세부 사항도 결정되었다.

하노이 정상회담이 결정되자 미국과 북한 간의 실무회담도 재개되었다. 미국은 특별대표로 비건(Stephen Biegun)을 임명하였고, 그는 2019년 2월 6~8일 평양을 방문하여 그의 상대역인 김혁철 전 스페인 주재 북한대사와 협상하였다. 협상 후 비건 대표는 “생산적”이라고 평가하였지만,<sup>32)</sup> 비핵화에 관하여

29) 이용수, “북 ‘미국의 핵위협 제거가 먼저’... 미 일각 ‘한국 정부가 해명해야.’” 『조선일보』 2018년 12월 22일, p. A1.

30) 통일연구원 신년사분석팀, “2019년 김정은 신년사 분석 및 정세 전망.” On Line Series, Co-19-1, 2019년 1월 2일, <http://unibook.unikorea.go.kr/libeka/elec/2019040000000058.pdf> (검색일: 2020. 6. 20).

31) 박정엽, “백악관 ‘2차 미북정상회담 2월말께 개최.’” 『조선일보』, 2019년 1월 19일, [http://news.chosun.com/site/data/html\\_dir/2019/01/19/2019011900252.html?utm\\_source=daum&utm\\_medium=original&utm\\_campaign=news](http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2019/01/19/2019011900252.html?utm_source=daum&utm_medium=original&utm_campaign=news) (검색일: 2020. 6. 15).

32) 권경성, “비건 “평양담판 생산적”... 영변 핵시설 폐기 합의한 듯.” 『한국일보』 2019년 2월 11일, p. 6.

합의된 바는 없었다. 이번에도 정상회담 장소인 하노이로 옮겨서 협의를 지속했지만 합의도 도출하지 못하였고, 역시 미국과 북한의 두 정상은 아무런 합의가 없는 가운데서 회담을 시작해야만 했다.

하노이 정상회담은 2019년 2월 27의 만찬에 이어서 28일 오찬까지 진행되었으나 결국 중간에 결렬되었다. 회담 직후 트럼프 대통령은 북한이 영변 핵시설의 폐기만을 조건으로 대북 제재의 전면 해제를 요구하여 결렬시켰다고 설명하였다.<sup>33)</sup> 이에 대하여 북한은 경제제재의 전면해제가 아니라 민수경제와 인민생활에 지장을 주는 항목의 해제만을 요구했다고 변명하면서 미국이 “영변 지구 핵시설 폐기 조치 외에 한 가지를 더 해야 한다고 끝까지 주장”하여 결렬되었다고 설명하였다.<sup>34)</sup>

## 5. 비핵화 협상의 잠정결과

북한의 비핵화를 위하여 한국은 판문점과 평양에서, 미국은 싱가포르와 하와이에서 두 번의 정상회담을 개최하였으나 북한의 핵무기 폐기에 관한 타결은 없었다. 오히려 북한은 꾸준히 핵무기와 미사일 능력을 증강시키고 있었다. 결국 한국과 미국은 ‘점증모형’ 또는 ‘선회담 후쟁점타결’ 방식의 가장 결정적인 취약점인 “근본적 문제해결 곤란”의 폐해를 경험하게 된 것이다.

싱가포르 회담에서 미국의 트럼프 대통령은 CVID나 FFVD라는 용어도 사용하지 않은 채 한미연합군사훈련까지 일방적으로 취소하는 등으로 양보하면서까지<sup>35)</sup> 점증모형에 의한 문제해결을 시도하였으나 8개월 후의 하노이 회담을 결렬시킬 수밖에 없었고, 결국 2번의 회담 기회만 낭비한 결과가 되었다. 최초부터 합리모형 즉 ‘선쟁점타결 후회담’의 방식을 적용하여 비핵화 의미부터 확실하게 합의한 다음 그의 이행을 위한 일정이나 방법에 관한 논의로 이

33) 신은별, “트럼프 ‘고농축우라늄 시설 등 해제 원했지만 김정은 준비 안 돼.” 『한국일보』 2019년 3월 1일, p. 3.

34) 특별취재반, “리용호 북한 외무상 기자회견.” 『연합뉴스』 2019년 3월 1일.

35) Bolton, *The Room Where It Happened: A White House Memoir*, pp. 109-110.

행했었다면, 지금보다는 잔존하는 성과가 더욱 컸을 수 있다. 작은 내용에 대한 합의사례를 누적하여 결정적인 사항에 관한 합의를 유도하는 이러한 점증 방식은 ‘너지전략’(Nudge Strategy)이라고 불리는데,<sup>36)</sup> 국가의 존망을 좌우할 수도 있는 핵무기의 위협과 대응에 관해서는 효과를 발휘하는 것이 어렵다고 봐야 한다.

한 때 미국에서는 북한의 핵무기 폐기를 위한 분명한 약속과 그를 위한 로드맵을 제공하는 것이 비핵화임을 강조하면서 합리모형에 근거하여 북한을 압박하기도 했다. 2018년 5월 13일 국가안보보좌관으로 임명된 직후 볼튼(John Bolton)은 북한의 ‘비핵화’는 핵무기를 폐기한 후 미국의 핵폐기물 보관 장소인 테네시 주 오크리지(Oak Ridge)로 이동시키는 것이라면서 그의 가시적인 조치로 북한 핵무기의 1/3 반출을 요구하기도 했다.<sup>37)</sup> 그러나 최선희 외무성 부상이 볼튼의 뒤를 이어 유사한 발언을 한 펜스 미국 부통령을 “아둔한 얼뜨기”라고 비난하여<sup>38)</sup> 회담이 취소되었다가 재개되었을 정도로 북한은 이러한 방식에 거부감을 가졌다. 북한은 쟁점에 관한 해결은 미루면서 회담을 우선 개최하여 얻을 것을 최대한 얻겠다는 의도였고, 미국은 이 방식에 기만당하였다고 볼 수 있다. 다시 말하면 한국과 미국이 ‘선회담 후쟁점해결’의 방식을 수용한 순간부터 비핵화 협상의 실패가 예정되었다고 볼 수 있다.

#### IV. 북한 비핵화 협상에 대한 접근방식 분석

위의 분석을 통하여 북한의 비핵화를 위한 협상에서는 ‘선회담 후쟁점타결’ 방식이 채택되었다고 일차적으로 평가하였지만, 이를 ‘선회담 후쟁점타결’ 방

36) 황교근, “한반도 비핵화 대안: 너지전략(Nudge Strategy)을 중심으로.” 『군사논단』 제61권 0호, 2010, pp. 299-314.

37) 조의준, “볼튼(미 안보보좌관) ‘북핵, 미국의 핵무덤으로 가져가겠다.’” 『조선일보』 2018년 5월 15일, p. A1.

38) 윤형준, “이번엔 최선희(北 외무성 제1부상)가 직접 나서 “볼튼은 멍청.” 『조선일보』 2018년 4월 22일, p. A8.

식의 특징--문제해결의 접근방식, 협상의 속도, 압박수단 사용 여부--에 적용하여 더욱 세부적으로 분석해보고자 한다.

## 1. 문제해결의 접근방식

### (1) 실태

북한 비핵화를 위한 남북 또는 미북 간의 협상에서 두드러진 현상은 문제의 핵심에 관하여 분명한 합의를 이루지 않은 상태에서 정상회담부터 개최한 것이다. ‘비핵화’가 북한의 핵무기 폐기임을 짚고 넘어가고자 할 경우 북한이 대화를 지속하지 않을 가능성을 우려한 것으로 보인다. 또한 문재인 대통령이나 트럼프 대통령 모두 정상회담에서의 대화를 통하여 북한으로 하여금 핵무기 폐기라는 결정을 내리도록 유도할 수 있다고 판단하였을 가능성이 높다.

한미 양국은 북한과의 대화를 지속하는 것이 워낙 중요하다고 생각했기 때문에 ‘비핵화’ 정의에 관한 북한과의 논의를 의도적으로 회피해온 것으로 보인다. 북한은 김일성 시대인 1991년 남북기본합의서 협의 때 ‘조선반도 비핵지대화’라는 명칭으로 주한미군과 핵무기의 철수를 요구한 적이 있다.<sup>39)</sup> 2009년 2월 북한은 ‘조선반도 비핵화’로 용어를 일부 조정하면서 “남한과 주변지역에서 북한에 가해지는 핵위협을 근원적으로 제거하는 것”이라고 설명하기도 했다.<sup>40)</sup> 즉 북한은 줄곧 ‘조선반도 비핵화’라는 의미로 ‘비핵화’라는 용어를 사용하였지만, 남한이나 미국은 그것이 북한 핵무기의 폐기라고 단정하면서 명확하게 따져 묻지 않은 것이다.

한국과 미국이 비핵화에 대한 정의를 협상의 핵심 쟁점으로 부상시키지 않음에 따라서 정상회담 자체는 화기에애한 분위기로 진행되었다. 서로가 얼굴을 붉히면서 언쟁해야할 사안을 미뤄두었기 때문이다. 특히 2018년 9월 18-20일

39) 전성훈, “비핵화외교의 실패와 한국의 전략적 대응.” 『전략연구』 제26권 2호, 2019, p. 208.

40) 전성훈, “북한의 ‘조선반도 비핵화’에 어떻게 대응할 것인가?” 통일연구원 Online Series, CO 9-15, 2009, p. 1.

사이에 평양에서 개최된 제3차 남북 정상회담에서 문대통령은 평양 시내에서 카퍼레이드도 실시하였고, 평양시민들에게 직접 연설도 했으며, 남북 정상이 백두산을 직접 방문하여 긴밀한 우의를 과시하기도 했다. 미북 간의 싱가포르 회담에서도 양 정상은 시종일관 화기에애한 분위기를 연출하였다. 그러나 2019년 2월 27-28일의 하노이 회담에서 트럼프 대통령이 비핵화는 핵무기 폐기라는 점을 북한에게 분명하게 제시하자<sup>41)</sup> 회담은 결렬되었고, 그 동안의 화기에애했던 분위기도 모두 사라졌다.

## (2) 분석

‘선회담 후쟁점타결’의 방식 즉, 핵심사항에 대한 해결 또는 합의 없이 일단 대화를 시작하는 점증모형은 우선은 좋아 보이지만 모래 위에 집을 짓는 것과 같이 회담이 언제든지 결렬될 수 있다는 위험이 있는데, 이것은 이번의 비핵화 협상에서 분명하게 드러났다. 하노이 회담에서야 미국이 비핵화는 핵무기는 물론이고, 미사일과 생화학무기까지 폐기하는 것이라면서 점을 북한에게 제시 하였으니,<sup>42)</sup> 그 동안의 회담이 얼마나 공허했는지 짐작할 수 있다. 그 사이에 북한은 핵능력을 충분히 강화했고, 2020년 6월 13일 북한의 권정근 외무성 미국담당 국장이 남한을 향해 “비핵화라는 개소리는 집어치우는 것이 좋다”고 말하는 정도까지 이르게 되었다.<sup>43)</sup>

만약, 애초에 남한이나 미국이 북한에게 비핵화가 북핵 폐기라는 점을 분명히 하지 않을 경우 정상회담을 하지 않겠다고 버티었더라면 어떻게 되었을까? 정상회담이 개최되지 못하였을 수도 있고, 남북 또는 미북 간에 상당한 긴장이 발발하였을 수는 있다. 그러나 북한의 핵무기 개발을 아무런 제재조치도 부과하지 않은 채 방치하지는 않았을 것이라서 북한의 핵무기 보유량은 줄었

41) Bolton, *The Room Where It Happened: A White House Memoir*, pp. 327-328.

42) Bolton, *The Room Where It Happened: A White House Memoir*, p. 328.

43) 노석조, “북, 24시간 동안 3번 협박 “비핵화라는 개소리… 남 괴로워질 것”. 『조선일보』 2020년 6월 15일, p. A3.

을 것이고, 유엔의 경제제재가 추가되었을 수 있다. 북한이 한미의 요구를 받아들인 상태에서 핵무기 폐기를 위한 일정과 방법을 협상했었다면, 지금쯤은 핵무기 폐기를 위한 실행단계에 돌입하였을 수도 있다. 실제로 북한은 6자회담 국가들이 단호한 입장을 표명하자 2005년 9월 ‘9.19공동성명’을 통하여 “모든 핵무기와 현존하는 핵계획들을 포기”하겠다고 명확하게 약속하기도 했다. 이 합의를 근거로 협상을 시작했어도 북핵 폐기에 관하여 현재보다는 더욱 긍정적인 성과를 획득할 수 있었을 것이다. 실무자의 의견이기는 하지만 미국에서 그들의 핵무기를 동북아시아 지역에 전진배치시켜 한국, 미국, 일본 간에 핵공유 체제를 수립할 필요가 있다는 의견이 제시된 것은<sup>44)</sup> 북한 핵무기 폐기의 전망이 밝지 않다는 판단을 전제로 하고 있다.

‘선회담 후쟁점타결’의 방식을 사용하여 핵심 사안에 관한 논의를 회피함으로써 북한의 핵무기 증강을 자제시킬 명분이 약해진 점이 있다. 대화를 하면서 압박을 하는 것이 쉽지 않기 때문이다. 그 결과로 북한은 협상이 진행되는 동안 아무런 간섭을 받지 않으면서 핵무기 증강과 그 발사수단의 성능 개량에 전념할 수 있었다. 후견편향(後見偏向, hindsight bias)이지만, 최소한 북한의 핵무기 생산을 동결하는 정도의 약속은 받아낸 다음에 정상회담에 응했어야 했었다.

## 2. 협상의 속도

### (1) 실태

북한의 비핵화를 위한 협상은 처음에는 긴박하게 전개되었다. 2018년 2월 평창 올림픽을 계기로 남북한 간 대화의 물꼬가 트이자, 남한은 감사사절단을 북한에 파견하여 의중을 파악하였고, 정의용 안보실장은 3월 5일 김 위원장을

44) Kort, Ryan W. et al., “Twenty-First Century Nuclear Deterrence: Operationalizing the 2018 Nuclear Posture Review.” *Joint Forces Quarterly* 3rd. 2019, p. 84.

면담하여 비핵화 용의를 들은 후 다음 날인 3월 6일 남한 언론에 발표하였다. 4월 27일 판문점에서의 남북 정상회담도 바로 결정되었다. 북한의 김 위원장이 2018년 신년사에서 “남조선의 집권 여당은 물론 각계각층 단체들과 개별적 인사들을 포함하여 그 누구에게도 대화와 접촉 내왕의 길을 열어 놓을 것입니다.”라고 언급한 것을 기점으로 잡더라도 2개월여 만에 북한이 비핵화 용의를 표명하고, 이를 위한 회담이 시작된 셈이다.

미북 정상회담의 경우에도 정의용 안보실장은 국내 발표 후 바로 미국을 방문하여 3월 8일 트럼프 대통령을 만나 북한의 비핵화 의지와 회담 요청 의사를 전달하였고, 트럼프 대통령 역시 그 자리에서 “5월 내 미북 정상회담 개최”를 결정하였다. 2018년 4월 27일 남북 정상회담에 이어서 6월 12일에는 미북 정상이 싱가포르에서 만났고, 9월 18-20일에는 문재인 대통령이 평양을 방문하였다. 김 위원장이 비핵화 용의를 표명한 3월 5일을 기점으로 잡을 경우 1.5개월 만에 남북 정상회담, 3개월여 만에 미북 정상회담이 개최됨으로써 비핵화 협의를 위한 만남 자체는 매우 신속하게 추진되었다.

반면에 북한의 핵무기 폐기 즉 비핵화의 핵심적인 사안에 대한 협의는 느리게 진행되었다. 2018년 4월 27일 판문점 선언에서 ‘완전한 비핵화’에 합의하였으나 이후에 이 용어를 반복적으로 강조하는 것 이외에 핵무기 폐기에 관하여 진전된 바는 아무것도 없었기 때문이다. 6월 12일의 싱가포르 미북 정상회담에서도 이 용어가 그대로 사용되었고, 2018년 9월의 남북정상회담에서도 마찬가지였으며, 결렬된 2019년 2월의 하노이 회담에서도 여전히 애매한 상태가 지속되었다. 2018년 5월 북한이 풍계리의 핵실험장을 폐쇄하거나 동창리 미사일 시험대를 일부 해체했으나 불가역적이거나 핵무기 폐기에 결정적인 조치도 아니었다.<sup>45)</sup> 북한이 제안한 영변 핵시설의 경우도 다른 곳에 우라늄 농축 공장이 있다면 비핵화와는 거리가 먼 조치이다. 결국 ‘완전한 비핵화’라는 용어만으로 2018년 2월 하노이 회담까지 1년이 경과되었고, 미국이 그것이 무엇을

45) 전진호, “북한의 비핵화를 위한 일본의 대응전략 분석.” 『한일군사문화연구』 제29권 0호, 2020, p. 12.

의미하는 지를 제시하자 회담은 결렬되고 말았다.

## (2) 분석

비핵화 협상이 장기화함으로써 북한은 그들의 핵무기와 그 운반수단인 미사일들을 생산 및 개량할 수 있는 시간을 획득하였다. 북한이 1년에 7-10개의 핵무기를 생산할 수 있다고 한 러시아 전문가의 평가를<sup>46)</sup> 적용해볼 경우 북한은 비핵화 협상을 진행하는 2018년과 2019년 동안에 20개 정도의 핵무기를 생산할 수 있었을 것인데, 여기에 관하여 한국과 미국은 아무런 조치도 강구하지 못한 셈이다. 북한은 2019년과 2020년에 걸쳐 총 17회에 걸쳐 러시아의 이스칸더(Iskander) 미사일을 모방하여 요격회피가 가능하다고 판단되는 첨단 미사일 등 다양한 단거리 미사일 시험발사를 실시하였는데, 만약 비핵화 협상이 전개되지 않았다면 이러한 무기의 개발도 어려웠을 뿐만 아니라 시험발사를 실시할 때마다 한국과 미국의 강력한 저항에 직면했었을 것이다.

더욱 문제가 되는 것은 북한의 비핵화를 위한 협상이 장기화함으로써 핵무기 폐기의 모멘텀을 상실한 부분이다. 자유민주주의 국가의 경우 더욱 그러하지만 개인이든 국가든 어떤 하나의 사안에 장기간 집중적인 노력을 기울이기는 어렵기 때문이다. 북한의 비핵화를 위한 협상이 시작된 이후 2년이 넘어가면서 한국 정부와 미국 정부는 물론이고, 세계의 각국도 북한의 비핵화에 관한 절박감을 갖지 않고 있고, 북한의 핵무기 보유라는 현 상황을 기정사실로 받아들이고 있다. 이것이 바로 북한이 비핵화 협상을 장기화함으로써 노리고 있는 결과이고, 그런 면에서 북한이 성공하고 있을 수도 있다.

이번 북한의 비핵화 협상에서 나타나는 특이한 현상은 누구도 타결을 서두르고 있지 않았다는 것이다. 한국, 미국, 북한 모두 시간이 자신의 편이라고 주장하고 있고, 그것을 상대방에게 과시함으로써 협상에서 유리한 위치를 갖고자 노력하기 때문이다. 북한이 핵무기를 사용하지 않는다는 보장만 있다면 시

46) 유철중, “러 핵전문가 “북한 30~35개 핵탄두 보유…연 7개 생산 능력.” 『연합뉴스』 2017년 6월 11일.

간은 한국과 미국 편일 수 있다. 그러나 북한이 일정한 수준 이상으로 핵능력을 구비하는 데 성공한 후 미 본토를 공격하겠다고 협박하여 주한미군 철수나 한미동맹 와해를 요구할 수 있다고 예상한다면 시간은 한국과 미국의 편이 아니다.

### 3. 최상대안(BATNA)의 활용

#### (1) 실태

한국과 미국이 ‘선회담 후쟁점타결’의 방식을 적용함에 따라서 군사적 옵션의 사용은 어려워질 수밖에 없었다. 협상하자면서 군사적 옵션으로 위협할 수는 없었기 때문이다. 북한이 미국과의 대화를 추진한 이유 중의 하나가 2017년 미국의 트럼프 대통령이 “화염과 분노”라면서 군사적 옵션으로 위협한 것을 회피하기 위한 목적일 수도 있다. 실제로 미국은 비핵화 협상을 진행하면서 군사적 옵션을 거의 언급하지 않았다. 협상이 장기화됨에 따라 군사적 옵션은 점차 최상 대안에서 제외되어 갔고, 결국 최상 대안 자체에서 아예 제외되는 지경이 되었다.

문제가 되는 것은 시간이 갈수록 군사적 옵션의 유효성이 줄어들 수밖에 없다는 사실이다. 북한이 핵무기 숫자를 증대시키고 그 운반수단인 미사일을 다양하게 개발할수록 군사적 타격으로 모두를 제거하는 것이 더욱 어려워질 것이기 때문이다. 북한이 미국 본토 공격이 가능한 ICBM과 SLBM의 개발에 근접해 감에 따라 군사적 옵션의 위험성은 더욱 커지고 있다. 2018년 7월 23일 북한이 3개의 SLBM 발사관 설치가 가능하다고 판단되는 3,000톤급 규모의 잠수함을 건조하고 있는 사진을 제시하고, 스웨덴에서 비핵화를 위한 미북 실무회담이 열리기 2일 전인 2019년 10월 2일 북한이 SLBM의 시험발사를 실시한 것은 북한의 보복능력을 과시함으로써 미국으로 하여금 군사적 옵션을 고려하지 못하도록 압박을 가한다는 의도일 수 있다.

미국은 군사적 옵션이 아니더라도 경제제재가 최상 대안으로 충분히 기능할 수 있다고 판단한 것으로 보인다. 북한의 경제를 계속 압박할 경우 언젠가는 북한이 손을 들고나올 것으로 생각하는 것이 일반적이기 때문이다. 싱가포르 회담에서 기대했던 만큼의 성과를 거두지 못하였다는 비판이 제기되었을 때마다 트럼프 대통령은 경제제재가 지속되고 있다는 점을 강조하였다. 그러나 북한은 자력갱생 경제체제로서 제재의 영향이 크지 않고, 중국과 러시아가 지원해 주고 있으며, 북한 지도부는 주민들의 경제 사정 악화에는 크게 신경을 쓰지 않는다는 점에서 경제제재가 최상 대안이 되려면 상당한 기간을 보내야 할 가능성이 크다.

결국 트럼프 대통령은 최상대안을 사용하기보다는 김정은을 회유하는 쪽으로 방향을 설정하였다고 할 수 있다. 군사적 옵션은 사용할 수 없고, 경제제재의 효과도 불확실하거나 상당한 시간이 소요되어 결정적인 압박은 불가능하기 때문이다. 싱가포르 회담 이후 트럼프 대통령은 계속하여 김정은과의 우정을 강조하였고, 김정은의 요구에 부응하는 모습을 보이고자 주한미군 철수 가능성을 제시하거나 한미연합 연습도 일방적으로 중단시켰다. 2019년 9월 북한의 핵무기 폐기나 반출을 요구했던 볼튼 국가안보보좌관을 교체하면서 그가 북한에게 리비아 모델을 제시한 것이 잘못되었다고 공개적으로 비난하기도 했다.

## (2) 분석

미국이 군사적 옵션이라는 최상대안을 사용하지 않음에 따라 협상의 주도권은 북한으로 넘어갔다고 봐야 한다. 북한은 이번 비핵화 협상에서도 6·25전쟁 시 정전협상에서 사용했던 것과 동일한 벼랑끝 전략과 지연전략을 사용하였기 때문에,<sup>47)</sup> 이것을 무력화시키려면 미국은 군사적 역량을 중심으로 하는 한미 양국의 지렛대를 최대한 활용하여야 할 것인데,<sup>48)</sup> 그렇게 하지 못한 것이다.

47) 김법현, “6·25전쟁 시 정전협상과 북한 비핵화협상 과정의 상호 협상행태에 관한 비교분석.” 『한국군사학 논총』 제16권 0호, 2019, p. 44.

48) 김법현, 위의 논문, pp. 45-46.

북한이 2019년 중반에 연말까지로 협상시한을 정하여 미국을 압박한 것, 2019년 10월 5일 스웨덴에서의 실무회담에서 미국이 '새로운 계산법'을 갖고 오지 않았다면서 일방적으로 결렬시킨 것, 차후 회담의 가능성 자체를 부정까지 한 것은 미국이 협상이 결렬될 경우 동원할 최상 대안을 미국이 갖지 않고 있다고 판단하였기 때문일 수 있다.

오히려 북한은 나름대로의 최상 대안을 개발하여 회담에 영향을 주고자 노력했다. 김위원장은 싱가포르 회담이 결정된 이후 2018년 3월 25-28일 베이징과 5월 7-8일 대련(大連)에서 시진핑 주석을 만남으로써 미국에게 회담이 잘못될 경우 중국과의 관계를 강화하겠다는 메시지를 보내었고, 하노이 회담 이전인 2019년 1월 8일에도 베이징을 방문하여 유사한 시도를 하였다.

#### 4. 평가

북한이 애초부터 핵무기를 포기할 생각이 없었을 가능성이 높아서 어떤 방식을 적용했더라도 대화를 통하여 북한의 핵무기를 폐기하겠다는 시도는 실패했을 수 있다. 북미 2국 간의 협상이든 6자회담이든 지금까지 북한과의 모든 비핵화 협상은 실패한 것이 사실이다.<sup>49)</sup> 그럼에도 불구하고 2018년부터 지금까지 진행된 '비핵화 협상'에서 한국과 미국은 '선회담 후쟁점타결'의 방식을 선택했고, 그것이 성공의 가능성을 더욱 낮췄을 수도 있다. 후견편향이지만 이것은 순진한 접근이었고, 결국 아무런 성과도 없이 예정된 실패를 반복하고 말았다.

북한의 비핵화를 둘러싼 협상에 문제해결의 방식, 협상의 속도, 최상대안의 사용 여부라는 세 가지 요소를 적용해 봐도 한미 양국이 '선회담 후쟁점타결' 방식을 선택했다는 것이 분명하게 드러난다. 한국과 미국은 북한이 핵무기를 폐기하겠다는 결정을 내렸는지를 확인하지도 않은 채 정상회담부터 개최함으

49) 전진호, "북한의 비핵화를 위한 일본의 대응전략 분석." p. 11.

로써 북한에게 핵무기 증강의 시간만 부여하고 말았다. 협상의 속도에 있어서도 지나치게 느리게 진행함에 따라서 북한의 핵무기 폐기를 압박할 수 있는 기회를 놓쳤고, 북한이 경제제재에 대한 내성을 갖도록 허용한 측면이 있다. 특히 한국과 미국은 군사적 옵션이라는 최상대안을 거론하지 않음에 따라서 협상의 주도권을 북한에게 이양한 결과가 되고 말았다.

일반적으로 “선회담 후쟁점타결”의 방식도 충분히 시도해볼 가치가 있다. 대화하는 것은 하지 않는 것보다 기대할 것이 많고, 평화를 전제로 하기 때문이다. 그러나 대화의 기회비용(opportunity cost)을 고려하면 평가는 달라진다. 북한이 아무런 제재 없이 핵무기를 계속 증강하는 것을 방치한 결과가 되었기 때문이다. 그동안 한미 양국이 군사적 옵션을 사용할 수 없을 정도로 북한이 핵능력을 강화시켰다고 한다면, 그 기회비용은 매우 심각하다. 만약 한미 양국이 ‘선쟁점타결 후회담’의 방식을 선택했다면 북한의 핵전력 증강을 현재처럼 방치하지는 않았을 것이다. 한국과 미국은 정상회담을 통하여 북핵 폐기라는 중요한 양보를 얻어내겠다는 허상을 성급하게 쫓느라 북한에게 전략적 핵능력 보유의 수준으로 도약하는 마지막 과정을 너무나 손쉽게 허용하고 말았고, 이로 인하여 결정적인 전략적 불리함을 안게 되었다고 할 것이다.

## V. 결론

대화와 협상을 통한 북핵 폐기 노력이 성공하지 못한 요인은 다양하게 분석할 수 있지만, 한국과 미국이 적용한 ‘선회담 후쟁점타결’의 방식이 기대만큼의 성과를 달성하지 못한 점도 중요한 요인일 수 있다. 북한의 핵무기 폐기라는 결정적 목표를 달성하는 데 노력을 집중하지 못하게 만들었고, 대화를 통하여 누적된 부분적인 성과도 북한의 일방적 대남관계 단절로 대부분 무의미해졌기 때문이다. ‘완전한 비핵화’라는 말이 ‘북한 핵무기 폐기’인지를 명확하게 확인하지 않은 채 회담을 추진하였는데, 실제로 북한이 의도하는 바는 미

국 핵우산의 제거를 전제로 하여 오랫동안 요구해온 ‘조선반도 비핵화’였고, 따라서 협상의 진전을 이룰 수가 없었으며, 그 결과 그동안의 시간과 노력만 낭비한 결과가 되었다.

이제 어떤 요인에 의하여 북한과 비핵화를 위한 협상이 재개된다면 한국과 미국은 ‘비핵화=북한 핵무기 폐기’라는 점은 분명하게 확인해야 한다. 그렇지 않은 상태에서 추가적인 회담을 하는 것은 북한의 의도에 또다시 말려드는 결과가 될 것이기 때문이다. 또한, 경제제재를 더욱 강화함으로써 북한이 핵무기 폐기 이외에는 생존할 수 있는 방도가 없다고 판단하도록 만들어야 하고, 동시에 강력한 핵억제태세를 과시함으로써 북한이 핵무기 사용은 생각조차 못하도록 만들어야 한다. 지금부터라도 ‘선쟁점타결 후회담’의 원칙에 근거하여 북핵 폐기를 추진해 나가야 한다.

‘선쟁점타결 후회담’의 방식을 추진할 경우 북한이 호응하지 않을 것이라는 인식이 광범위하고, 이러한 우려로 인하여 미국이나 북한의 행정부들이 회담을 우선시하지 않을 수 없다고 주장할 수 있다. 그러나 ‘선쟁점타결 후회담’의 방식에 북한은 쉽게 호응하지는 않는다 해도 방법은 이것밖에 없다. 쉬워 보이는 ‘선회담 후쟁점타결’을 적용하여 실패를 반복하는 것보다는 어렵더라도 ‘선쟁점타결 후회담’의 방식을 구현하고자 노력하는 것이 현명한 태도이다. 오랜 경제제재로 북한의 경제난이 심각하고 현 상태로 수년을 지속하기가 어려울 수도 있기 때문에 국제사회와 함께 한미 양국이 단합하여 압박을 계속할 경우 북한이 정책을 변경할 수도 있다. 핵무기 폐기 없이 생존할 수 없다는 점을 북한에게 인식시킨다면 핵무기 폐기의 원칙과 일정에 합의도 가능해질 수 있다. 상황이 화급할수록 정도(正道)를 선택할 필요가 있다.

비핵화 협상의 실패 요인으로 상호 간의 신뢰 부족을 거론하면서 신뢰구축을 위한 일방적 양보의 불가피성을 주장할 수는 있다. 그러나 신뢰의 형성과 지속을 위해서는 합의를 이행하는 실적이 누적되는 것이 중요한데, 이를 위해서는 확실하지 않거나 이행될 수 없는 합의는 오히려 자제할 필요가 있다. 미국이나 한국도 약속을 이행하지 못한 바가 없지 않지만, 1991년 남북한의 비

핵화 합의, 1994년 미국과의 제네바 합의, 2005년 6자회담국과의 ‘9·19 공동 선언’ 등의 핵심적 합의를 어긴 것은 북한이었고, 이러한 상황에서 아무리 한국과 미국이 일방적으로 양보한다고 해도 신뢰가 구축될 수는 없다. 이러한 점에서 시간이 걸리더라도 반드시 이행되는 합의를 해야 하고, 그렇게 하려면 핵심 쟁점에 대한 집요하면서도 지속적인 협의가 필요하다. 그 결과로 하나씩 타결 및 이행될 때 진정한 신뢰가 구축될 것이고, 합의의 범위와 강도도 커지게 될 것이다.

## 참고문헌

- 구분학, “북한 핵문제 전개과정과 해결방안.” 『통일정책연구』 제24권 2호, 2015.
- 김규정, 『신판 행정학 원론』, 서울: 법문사, 1999.
- 김법현, “6·25전쟁 시 정전협상과 북한 비핵화협상 과정의 상호 협상행태에 관한 비교분석.” 『한국사학논총』 제16권 0호, 2019.
- 김창수, 『정책학의 구조와 논리』, 경기: 피엔씨 미디어, 2018.
- 김현욱, “미북 정상회담 평가 및 향후과제.” 2019 북한연구학회 춘계학술회의 발표 논문, 2019.
- 남궁근, 『정책학 :이론과 경험적 연구』, 서울: 법문사, 2012.
- \_\_\_\_\_, 『정책학』, 서울: 법문사, 2017.
- 노화준, 『정책학 원론』, 서울: 박영사, 2012.
- 민정훈, “2차 북미정상회담 평가 및 전망.” 『세계지역연구논총』 제37집 1호, 2019.
- 박광득, “북미정상회담이 남긴 딜레마와 과제에 대한 연구.” 『대한정치학회보』 제26집 3호, 2018.
- 박휘락, “핵폐기 사례의 분석과 북핵 문제에 대한 함의.” 『한국군사학논집』 제74권 3호, 2018.
- \_\_\_\_\_, “협상이론에 의한 미국의 싱가포르 회담 분석과 함의.” 『아시아연구』 제22권 1호, 2019.
- \_\_\_\_\_, “북한 비핵화를 위한 우크라이나 사례의 교훈: 비핵화 과정을 중심으로.” 『평화학연구』 제20권 1호, 2019.
- \_\_\_\_\_, “협상이론에 의한 미북 하노이 회담의 분석과 함의.” 『아태연구』 제26권 3호, 2019.
- 전봉근, “6.12 북미정상회담 평가와 한국외교에 대한 함의.” 『주요국제문제분석』 2018-22, 2018.
- 전성훈, “비핵화외교의 실패와 한국의 전략적 대응.” 『전략연구』 제26권 2호, 2019.
- \_\_\_\_\_, “북한의 ‘조선반도 비핵화’에 어떻게 대응할 것인가?” 통일연구원 Online Series, CO 9-15, 2009.
- 전진호, “북한의 비핵화를 위한 일본의 대응전략 분석.” 『한일군사문화연구』 제29권 0호, 2020.
- 정성윤, “김정은 정권의 핵전략과 대외-대남 전략.” KINU 연구총서 17-20, 2017.
- 정한범, “하노이 2차 북미정상회담의 한계와 성과.” 『세계지역연구논총』 제37집 1호, 2019.
- 통일연구원 신년사분석팀, “2019년 김정은 신년사 분석 및 정세 전망.” On Line Series, Co-19-1, 2019년 1월 2일, <http://unibook.unikorea.go.kr/libeka/elec/2019040000000058.pdf>(검색일: 2020. 6. 20)
- 황교근, “한반도 비핵화 대안: 넛지전략(Nudge Strategy)을 중심으로.” 『군사논단』 제61권 0호, 2010.
- Bolton, John, *The Room Where It Happened: A White House Memoir*. New York: Simon & Schuster, 2020.

- Fisher, Walter T., Melvin C. Ury, and William E. Patton, *Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In*, 3rd edition. Penguin Book, 2011.
- Kort, Ryan W. et al, "Twenty-First Century Nuclear Deterrence: Operationalizing the 2018 Nuclear Posture Review." *Joint Forces Quarterly*, 3rd. 2019.
- Kristensen, Hans M. and Matt Korda, "Status of World Nuclear Forces", <https://fas.org/issues/nuclear-weapons/status-world-nuclear-forces/>(검색일: 2020.6.15.).

Abstract

An Analysis on the Negotiation on North Korean Denuclearization: Focused on the Limitations of "Meeting First, Key-issue Agreement Later" Approach

Hwee-rhak Park (Associate Professor, Kookmin University)

This paper is written to find answers of the research question that the 'Meeting First, Key-issue Agreement Later' approach of the US and South Korea in the North Korean denuclearization negotiation may have caused the current standstill of the negotiation.

As a result, this paper found that South Korea and the US approached the denuclearization negotiation with 'Meeting First, Key-issue Agreement Later' approach. Thus, they failed to achieve any decisive result by holding summit meetings without resolving the key issue, which was the denuclearization of North Korea. They lost the negotiation momentum by being too slow in speed and failed to demonstrate military options as the Best Alternative to Negotiated Agreement (BATNA) during the negotiation.

South Korea and the US should increase aspects of rational model in their negotiation with North Korea by reflecting on their past mistakes and make sure that the term "denuclearization" means the dismantlement of North Korean nuclear weapons. They have to focus their efforts on the key issues, the denuclearization of North Korean nuclear weapons, in their future negotiation with North Korea.

Keywords: North Korea, Denuclearization, Nuclear Weapon, Denuclearization Negotiation, US-North Korea Summit

투고일: 2020년 6월 26일, 심사일: 2020년 7월 28일, 게재확정일: 2020년 8월 20일