

# 협상이론에 의한 미북 하노이 회담의 분석과 합의

박휘락\*

| 목 차 |

I. 서론	IV. 협상이론에 근거한 미북 정상회 담 분석
II. 분석을 위한 협상이론의 검토	V. 결론과 합의
III. 하노이 미북 정상회담의 배경과 경과	

| 논문요약 |

본 논문은 미국의 트럼프 대통령과 북한의 김정은 국무위원장이 2019년 2월 27-28일 사이에 베트남 하노이에서 개최한 정상회담을 협상이론 차원에서 분석하고 있다. 이를 위하여 하노이 회담이 진행된 과정을 살펴보고, 최종상태, 의사결정 방식, 협상의 유형, 최상대안, 결렬 측면에서 하노이 회담의 내용을 미국과 북한의 입장에서 평가하고 분석하였다.

분석의 결과, 이번 하노이 회담은 북한의 핵무기 폐기를 요구하는 미국과 핵보유를 희망하는 북한 간 최종상태에 근본적인 격차가 있어서 타결이 어려운 상황이었고, 싱가포르 회담에서의 교훈을 통하여 미국은 상향식 의사결정과 강성입장 방식을 채택하였으며, 무엇보다 트럼프 대통령의 기습적인 회담 결렬로 인하여 북한이 기습을 당한 결과가 되었다. 하노이 회담으로 종료되는 것이 아니라서 회담의 성패를 판단하기는 어려우나, 싱가포르 회담의 결과로 북한은 자만한 반면에 미국은 철저하게 준비하여 하노이 회담을 임하였고, 그 결과로 북한이 의도한 바, 즉 영변 핵시설의 폐기를 조건으로 경제제재의 실질적인 해제는 달성하지 못하였다고 판단된다.

▪ 주제어: 북핵, 하노이 정상회담, 비핵화, 트럼프, 김정은

\* 국민대학교 정치대학원 부교수

## I. 서론

2019년 6월 29일 미국의 트럼프(Donald J. Trump) 대통령과 북한의 김정은 국무위원장이 판문점에서 깜짝 만남을 가진 후 북한의 비핵화(denuclearization)를 위한 미북 간 대화가 재개될 가능성을 보이고 있다. 그럼에도 불구하고 2019년 2월 28일 베트남 하노이에서 결렬된 제2차 미북 정상회담의 후유증이 커져 낙관적인 결과를 예측하는 것은 쉽지 않다. 2018년 4월 27일 남북 정상이 판문점에서 만나 “남과 북은 완전한 비핵화를 통해 핵 없는 한반도를 실현한다는 공동의 목표를 확인”함으로써 시작된 북한의 비핵화를 위한 협상이 제대로 된 성과를 거두지 못한 채 지속되다가 하노이 회담에서 상호 간의 심각한 입장 차이를 노정하면서 결렬되었기 때문이다. 북한의 비핵화와 관련하여 하노이 회담이 갖는 의미가 크고, 분석의 가치가 크다고 할 수 있다.

하노이 회담에 대한 평가는 시각에 따라 다양할 수 있지만, 협상이론 차원에서도 시사하는 바가 크다. 회담 도중 트럼프 대통령이 이석함으로써 협상이 결렬되는 매우 이례적인 사건이 발생하였기 때문이다. 어떤 식으로든 합의사항이 발표될 것으로 믿었던 한국과 미국은 물론이고, 세계의 전문가들도 예상외의 결과에 당황하였다. 그럼에도 불구하고 협상이론에 의하면 결렬도 협상의 중요한 수단 중 하나이다. 합의의 여부에서 평가하면 하노이 회담은 실패한 회담이지만, 협상의 결렬도 다음의 타결을 위한 협상술의 하나라는 차원에서 보면 반드시 실패로 규정하기는 어렵다. 오히려 하노이 미북 정상회담은 협상이론 차원에서 분석할 가치가 적지 않고, 차후 북한과의 비핵화 협상에서 유용하게 활용할 수 있는 교훈도 적지 않을 수 있다.

협상이론 차원에서 북한의 비핵화 문제는 분석한 사례는 많지는 않지만, 없지도 않다. 1994년 미북 간의 제네바 합의, 2000년대의 6자 회담국 간의 합의를 협상이론에 의하여 분석한 논문들이 다수 발표되었고(전봉근 2011; 황부연 외 2017; 박휘락 2018), 2018년 6월 12일 개최된 제1차 싱가포르 미북 정상회담을 협상이론 차원에서 분석한 논문도 있다(박휘락 2019). 하노이 회담의 경우에도 합의에 이르지 못한 원인, 쟁점별 미국과 북한의 입장 차이, 향후 전망과 합의를 제시하는 학술논문은 발표되었다(민정훈 2019, 383-403; 김현욱 2019a, 509-518). 다만, 아직은 하노이 회담을 협상이론 차원에서 분

석한 연구결과는 발표되지 않았고, 이것이 본 연구의 목적이라고 할 수 있다.

그러므로 본 논문의 제2장에서는 본 논문의 분석에 필요한 협상이론을 정리하여 소개하고, 제3장에서는 미국과 북한 간의 하노이 회담이 추진된 배경과 과정을 정리하여 제시하며, 제4장에서는 하노이 회담을 협상이론 차원에서 분석한 후 제5장 결론을 통하여 한국에 관한 함의를 제시하고자 한다. 협상에 관한 내밀한 사항은 당시는 물론이고 사후에도 기밀로 유지될 것이어서 파악이 쉽지 않지만, 본 논문은 개괄적인 수준에서 하노이 회담을 협상이론의 시각으로 분석하고자 하기 때문에 주로 언론에 보도된 내용을 활용하고자 한다.

## II. 분석을 위한 협상이론의 검토

협상(negotiation)은 인간사회가 형성되면서 시작되고, 지속적으로 발전하였겠지만, 제2차 세계대전 후 자유민주주의와 공산주의 진영이 치열하게 대결함에 따라 핵전쟁을 포함한 제3차 세계대전의 가능성이 높아지자 이를 예방하기 위한 다양한 형태의 협상이 진행되었고, 따라서 협상이론이 국제정치에서 부각되기 시작하였다. 한국의 경우 협상이론에 대한 관심은 1995년 ‘협상학회’가 설립되어 『협상연구』를 창간함으로써 본격화되었고(김홍국 2015), 대학교재를 비롯하여 협상에 관한 개론서들이 상당수 발간되어 학습되고 있다.<sup>1)</sup> 현재까지 정립되어 있는 협상이론 중에서 이번 하노이 미북 정상회담 분석에 적용할 수 있는 사항들을 소개하면 다음과 같다.

### 1. 협상의 개념과 목표

협상은 분쟁이나 갈등을 해결하는 중요한 방법 중 하나로서, 객관적으로 보면 갈등의 주제를 갖고 있는 둘 이상의 사람이나 집단이 그의 해결을 위

1) 최근 몇 권을 소개하면 윤홍근·박상현(2010), 이상철·김옥준(2016), 이강성(2016) 등의 논저가 있다.

하여 상호작용하는 과정이다(조운영 2002, 144). 그러나 협상의 한 당사자의 입장에서 보면 협상은 내가 설정하였거나 수용 가능한 목표에 상대방이 동의하도록 설득하는 과정이라고 봐야 한다. 그래서 협상의 당사자들은 타결 여부보다는 자신이 상대방보다 유리한 결과를 달성했느냐를 기준으로 협상의 성패를 평가하게 된다.

협상의 형태는 다양한 기준으로 구분될 수 있지만 그중 하나는 이해기반 해결(interest-based), 권리기반 해결(right-based), 실력기반 해결(power-based)로 구분할 수 있다(윤홍근·박상현 2010, 31-34). 이해기반은 상호 이익과 손실의 측면에서 협상에 접근하는 것이고, 권리기반은 법적으로 주어진 권리 여부를 협상의 기준으로 삼으며, 실력기반은 각자가 보유하고 있는 유리점 또는 강제력을 사용하여 협상의 결과를 자신에게 유리하게 전환하고자 한다. 통상적인 협상은 이해기반으로 시작되지만 협상이 순조롭지 못할 때는 실력기반의 해결이 추구되고, 그것이 극대화되면 협상이 깨지면서 전쟁으로 비화되기도 하는 것이다.

협상에서 전제가 되는 것은 쌍방이 평화적인 수단으로 갈등을 해결하겠다는 의지를 보유하고 있어야 한다는 것이다(윤홍근·박상현 2010, 16-17). 개인 간에도 협상이 결렬되면 물리적 싸움을 하게 되거나 법에 의존하여 해결하게 되듯이 전쟁을 비롯한 군사적 수단이 사용되게 되면 협상은 실패한 것으로 봐야 할 것이기 때문이다. 협상의 어느 한쪽이라도 대화가 아닌 다른 방식에 의한 해결이 유리하다고 판단할 경우 협상은 성립하지 않는다. 이런 점에서 협상을 위해서는 상대방에게 물리적 수단이 아닌 대화를 통한 해결이 더욱 유리한 대안이라는 것을 설득시키는 노력도 필요할 수 있다. 이러한 협상을 국제관계에 적용하면, 협상은 갈등이 있는 둘 이상의 국가가 그 갈등을 평화적으로 해결하기 위해 상대국과 상호작용하는 과정이라고 할 수 있다(Schneider 2013, 189).

상대방과 경쟁해야 하는 모든 상황에 적용되는 것이지만, 협상에서 가장 중요한 사항은 협상의 '최종상태(end-state)' 또는 '최종게임(endgame)'이다(윤홍근·박상현 2010, 31-34). 이것은 협상의 목표라고 할 수 있는데, 이것이 분명하게 설정되어야 그것을 달성하기 위한 전략을 개발하여 이행하게 되고, 협상 결과에 대한 평가도 가능해지기 때문이다. 협상에서 쌍방은 당연히

각자가 희망하는 최종상태를 설정하게 될 것인데, 서로의 최종상태가 유사할 경우 협상이 타결될 가능성이 높지만, 반대로 격차가 크면 협상이 결렬될 가능성이 높아진다. 협상에서 유리한 결과를 얻고자 한다면 상대방이 의도하는 최종상태 또는 최종게임을 정확하게 파악한 후, 그것과 나의 최종상태를 함께 충족시키는 타협안을 제시할 수 있어야 한다.

## 2. 협상의 전략

협상이 시작되면 당연히 쌍방은 자신에게 유리한 결과를 도출하기 위한 다양한 방법을 사용하게 될 것인데, 통상적으로 이것은 ‘협상전략’이라고 말한다. 협상에서도 최소한의 비용을 들이면서 최대한의 이익을 확보하는 것이 중요하기 때문에(전재성 2002, 3), 쌍방은 효율적인 목표 달성이 가능한 전략을 수립하고자 노력할 것이고, 따라서 협상의 성공은 쌍방 협상전략의 우열에 의하여 좌우되게 된다. 협상전략 또한 사람에 따라 다양한 수준과 형태를 제시할 수 있겠지만, 그중 하나는 강성입장 협상, 연성입장 협상, 원칙협상의 구분이다(Fisher et al. 2011, 9-15). 협상에서 자신의 주장을 강력하게 추진할 것인지, 상대방과의 대화와 타협을 우선할 것인지, 아니면 서로가 동의하는 원칙에 먼저 합의한 후 원칙에 근거하여 갈등을 해소해 나갈 것인지를 결정하는 것이다. 양쪽이 강성입장전략을 선택할 경우 결렬의 가능성이 높아질 것이고, 상대가 강성입장일 때 연성입장을 선택하면 불리해질 수 있으며, 원칙협상의 경우는 원칙에 합의하는 것이 너무나 많은 노력과 시간을 소요한다는 단점이 있다.

협상전략에서 서로가 강경입장 방식을 채택하게 되면 협상에서는 대화와 타협의 측면보다는 강압(coercion) 또는 강요(compellence)의 측면이 커지고, 그렇게 되면 쌍방은 실력기반 해결을 추구하게 되며, 실력이 큰 쪽이 승리할 가능성이 높아지게 된다. “강압은 상대방의 대안범위를 축소시키고 그 대안들에 대한 상대방의 비용과 이익 평가에 영향을 주기 위하여 힘이나 힘의 위협을 사용하여 상대방의 행동에 영향을 주기 위한 시도”인데(Schaub 2004, 390), 이 강압 중에서 상대방이 하고 싶은 것을 하지 못하도록 하는 것은 억제(deterrence), 하지 않으려는 상대방을 하도록 하는 것을 강요(compellence)

로 구분하기도 한다. 다만, 전쟁에 관해서는 상대방을 억제하는 측면이 중요하지만, 협상에서는 주로 “상대방이 호응하지 않을 경우 힘의 위협이나 사용으로서 상대방이 특정한 행동을 조치하도록 요구”하는 강요가 적용된다 (Schaub 2004, 390).

쌍방이 적용하는 의사결정의 방식도 협상의 결과에 영향을 미칠 수 있다. 상식화되었을 정도로 일반적인 사항이지만 의사결정방식은 하향식(top-down)과 상향식(bottom-up)의 방식으로 나뉘볼 수 있는데, 전자는 각각의 조직을 대표하는 최고 책임자들이 기본적인 사항을 합의한 후 세부적인 요소만 실무자들에게 처리하도록 하는 것이고, 후자는 실무자들이 세부적인 사항들까지 충분히 협의하여 결정한 것을 최고책임자들이 나중에 승인하는 형태이다. 전자의 경우에는 단기간에 문제 해결이 가능하지만 세부적인 사항을 제대로 검토하지 못해서 시행과정에서 문제가 발생할 수 있고, 후자의 경우에는 치밀하게 협의함으로써 합의 후 문제가 적지만 그 합의에 이르기까지 시간이 많이 걸릴 뿐만 아니라 사소한 의견 차이가 전체 협상의 타결을 어렵게 만들 수도 있다. 당연히 현실의 협상에서는 이 둘이 혼용될 것이어서 어느 방식에 더욱 많은 비중을 두느냐의 차이일 가능성이 높다.

### 3. 협상의 전술

전쟁과 관련해서도 승리를 보장하는 핵심요소를 찾고자 노력하고 있듯이 협상에서도 성공적인 결과를 획득할 수 있는 나름대로의 비결이 활발하게 토의되어 왔다. 이것은 ‘협상전술’이라고도 할 수 있는데, 미국의 트럼프 대통령도 『협상의 기술(The Art of the Deal)』이라는 책을 출판하면서 11가지의 전술을 제시한 바 있다. 한국에서도 각자의 협상 경험을 바탕으로 나름대로의 협상전술을 소개하고 있다.<sup>2)</sup>

일반적으로 수용되고 있는 협상에서의 전술 중 가장 보편적인 사항은 협상에 들어가기 전에 “최상대안(Best Alternative to a Negotiated Agreement: BATNA)”을 마련해 두어야 한다는 점이다(Fisher et al. 2011, 102).<sup>3)</sup> 최상

2) 신간을 소개하면 김기홍(2018), 이태석(2018), 류재언(2018)의 논저가 있다.

대안은 상대방과의 협상이 실패할 경우 내가 선택할 수 있는 대안 중에서 가장 유리한 대안으로서(조운영 2002, 144), 협상이 결렬될 경우를 대비하여 준비해두는 것이다. 최상대안이 많거나 협상안에 비해 불리하지 않는 협상자는 협상을 서두르거나 협상에서 양보할 필요가 없고, 반대로 최상대안이 없거나 나쁜 협상자는 합의 달성을 서둘러야 한다. 협상에서 성공하려면 당연히 효과적인 최상대안을 보유하거나 보통의 대안을 보완하여 최상대안으로 만들어야 한다(Fisher et al. 2011, 105-106). 상대방이 지니고 있을 최상대안을 파악함으로써 상대방도 충족시키면서 나에게 유리한 방안을 찾는 것도 중요하다. 어떤 경우에는 나의 최상대안을 상대방에게 알려줌으로써 상대방으로 하여금 적절하게 양보하도록 할 수도 있지만, 그러할 경우 나의 전략이 노출될 수도 있다는 점에서 노출 여부는 신중하게 결정해야 한다.

협상에서 또 한 가지 중요한 사항은 협상을 얼마나 지속할 것이냐이다. 불리한 협상을 지속할 경우 불이익이 지속적으로 늘어날 수 있기 때문이다. 결렬(No Deal)보다 잘못된 타결(Poor Deal)이 더욱 나쁘고(안세영 2003, 41), “어설플 합의보다 결렬이 낫다”라고 표현되고 있듯이(이태석 2018, 73-74) 잘못된 합의는 결렬보다 더욱 유해할 수 있다. 특히 합의 도출에 집착할 경우 협상자는 시간에 쫓길 수밖에 없고, 따라서 협상에서 많이 양보할 가능성이 높아진다(안세영 2003, 30-31). 협상이 결렬되더라도 다른 기회가 있을 수 있고, 결렬의 행위 자체가 상대방의 태도 변화를 강요함으로써 다음 협상을 유리하게 만들 수 있다. 이러한 점에서 협상이론에서는 협상을 결렬 시켜야만 하는 조건, 즉 ‘하한선(bottom line)’ 또는 ‘저항점(resistance point)’을 사전에 설정해줄 것을 강조하고 있다(윤홍근·박상현 2010, 153). 이것이 확고할 경우 상대방도 그에 맞춰서 양보선을 설정할 것이기 때문에 유리한 협상결과를 획득할 확률이 높아질 수 있다(Fisher et al. 2011, 12). 상대가 적게 주고 많이 받으려고 하거나, 상대방이 신뢰할 수 없거나, 단기적으로는 이익이지만 장기적으로는 상당한 손해가 예상될 때는 협상을 중간에

3) 직역하면 “협상되고 있는 합의에 대한 최상대안”인데 길어서 번역으로는 적절하지 않다. 아직 통일된 번역은 존재하지 않고, 한글로 ‘베트나’라고 하거나 영어 BATNA를 그대로 쓰는데, 본 논문에서는 독자들의 이해를 쉬운 이해를 도우려면 번역이 필요하다고 판단하였고, ‘최상대안’이 최선의 번역이라고 판단하였다.

그만둘 수 있어야 하고, 그렇게 할 수 있어야 진정한 협상가라고 할 수 있다 (이태석 2018, 73-74).

협상에서는 서로가 상대방의 양보를 강요하기 위하여 다양한 세부적인 전술 또는 기법을 사용하게 된다. 여기에는 인간 사회 또는 국제사회에서 사용되는 모든 형태의 전술과 기법이 동원될 것인데, 정직한 내용보다는 위협, 벼랑 끝 전술, 조건 없는 제안, 미끼 사용, 지연작전, 허위권한, 악역과 선역의 배합, 전략적 침묵 등의 계략도 많이 사용된다(안세영 2003, 131-150). 이 중에서 불리한 협상자가 주로 사용하는 것이 ‘벼랑 끝 전술(brinkmanship)’인데, 이것은 쌍방을 공통의 위험에 노출시켜 더욱 불안한 상대방이 양보하도록 만드는 계략으로서 함께 절벽으로 떨어지자는 행동으로 상대방의 양보를 강요하는 방식이다(Shelling 1960, 200). 이 벼랑 끝 전술은 냉전시대 공산주의 국가들이 자주 사용해왔고, 최근에도 북한 등이 가끔 사용해온 한다.

### Ⅲ. 하노이 미북 정상회담의 배경과 경과

#### 1. 싱가포르 회담의 결과

2018년 4월 27일 판문점 남북정상회담에서 “완전한 비핵화”에 합의한 후 2018년 6월 12일 싱가포르에서 미국의 트럼프 대통령과 북한의 김정은 위원장은 미국과 북한의 새로운 관계 수립, 평화체제 구축을 위한 노력, 전쟁 포로와 실종자의 송환에 합의하였고, 북한의 비핵화에 관해서도 “판문점 선언을 재확인하며, 조선민주주의인민공화국은 한반도의 완전한 비핵화를 향해 노력할 것을 약속한다.”라고 합의하였다. 그러나 싱가포르 회담의 후속 조치를 협의하기 위하여 폼페이오(Mike Pompeo) 미 국무장관이 평양을 방문하였으나 김 위원장도 만나지 못하였을 뿐만 아니라 비핵화의 구현에 관한 협의는커녕 종전선언을 조기에 체결하라는 북한의 요구에만 직면하면서 싱가포르 회담의 합의는 구현단계로 진입하지 못하였다(『연합뉴스』 2019/04/13).

결국 미국은 2018년 8월 23일 스티븐 비건(Steven Biegun)을 대북정책 특별대표로 임명하여 차분한 실무협의를 선행하기로 하였고, 트럼프 대통령은



2018년 8월 27일로 예정되었던 폼페이오 장관의 재방북을 3일 전에 취소하기도 했다. 다만, 한국의 문재인 대통령이 9월 18-20일 평양을 방문하여 제3차 남북정상회담을 가지면서 “동창리 엔진 시험장과 미사일 발사대를 유관국 전문가들의 참관하에 우선 영구적으로 폐기하고 미국이 6.12 북미공동성명의 정신에 따라 상응조치를 취하면 영변 핵시설의 영구적 폐기와 같은 추가적인 조치를 계속 취해 나갈 용의가 있음을 표명”함으로써 북한의 진전된 입장이 표명되기는 하였다. 그렇지만, 당장 실시하던 동창리 엔진시험장과 미사일 발사대의 폐기는 추진되지 않았고, 결국 이것도 공언으로 끝나고 말았다.

## 2. 하노이 정상회담의 성사

제2차 미북 정상회담의 필요성은 김 위원장의 2019년 신년사를 통하여 피력되었다. “새로운 길”을 모색하겠다는 위협도 없지 않았지만, 김 위원장은 비핵화의 의지가 확고함을 재천명하면서 서로가 올바른 협상자세를 갖는다면 “반드시 서로에게 유익한 종착점에 가닿게 될 것”이고, “언제든 또다시 미국대통령과 마주했을 준비가 되어 있으며 반드시 국제사회가 환영하는 결과를 만들기 위해 노력할 것입니다”라는 언급하였다.

김 위원장의 신년사에 대하여 트럼프 대통령이 긍정적으로 평가함으로써 제2차 미북 정상회담의 분위기는 고조되었다. 트럼프 대통령은 김 위원장의 신년사 내용 중에서 핵무기의 개발·시험·이전을 하지 않겠다는 내용과 미국과 만날 준비가 되어 있다는 내용을 소개하면서 김 위원장과의 만남을 고대한다는 트위터 메시지를 공개하였다. 그러자 북한의 김영철 통일전선부장을 단장으로 하는 북한의 고위급 협상팀이 미국에 도착하여 트럼프 대통령을 방문하였고, 김 위원장의 친서를 받은 후 백악관은 미북 정상회담의 2월 말 개최를 발표하였다. 트럼프 대통령은 새해 국정연설의 기회를 통하여 2019년 2월 27-28일 베트남에서 2차 미북 정상회담을 개최한다는 내용을 최종적으로 확인하였다.

정상회담의 준비 차원에서 2019년 2월 6-8일 미국의 비건 대표가 평양을 방문하였지만 충분한 합의를 도출하지 못하자 실무협회는 2월 21일부터 5일

간에 걸쳐서 하노이에서 재개되었다. 그러나 이를 통해서도 합의안을 도출하지 못하였고, 따라서 상호 합의된 내용이 없는 상황에서 하노이 정상회담은 시작되었다.

### 3. 하노이 정상회담에서의 결렬

하노이 정상회담은 2019년 2월 27의 만찬에 이어서 28일에 본격적으로 실시되었는데, 27일 두 정상은 저녁 8시 30분에 만나서 40분간 단독회담을 가진 후 만찬을 함께 하였다. 단독회담 시작 전 트럼프 대통령은 회담의 성공을 자신하면서 북한의 경제적 잠재력을 부각시켰고, 김 위원장은 “모든 사람들이 반기는 훌륭한 결과가 만들어질 거라고 확신하고 그렇게 만들기 위해서 최선을 다하겠다”라고 말하였다. 그러나 만찬에서 두 사람은 핵심 쟁점인 비핵화와 상응 조치에 대해 의견을 교환했지만 합의점을 찾지 못하였다. 미국은 영변 핵시설에 대한 전반적 검증·폐기만 허용하면 된다는 수준까지 조건을 낮추었으나 북한은 스스로에 의한 영변 핵시설의 폐기를 고수하였다고 한다(『한겨레신문』 2019/02/28).

28일 오전 9시 트럼프 대통령과 김 위원장은 35분 정도 단독 회담을 실시하였고, 회담장인 호텔 정원을 통역 없이 함께 산책하기도 했다. “비핵화 준비가 됐느냐”라는 기자의 질문에 김 위원장은 “그런 의지가 없다면 여기 오지 않았을 것”이라고 말하기도 했다(『조선일보』 2019/03/01). 그러나 오전 11시 55분까지로 예정된 회담은 1시간을 이상 지체되었고, 결국 합의문 채택에 실패하면서 오찬도 생략한 채 결렬되었다. 트럼프 대통령은 북한이 영변 핵시설의 폐기만을 조건으로 대북 제재의 전면 해제를 요구하여 결렬할 수밖에 없었다고 설명하였고, 미국이 추가로 발견한 우라늄 농축시설이 제시하자 북한이 당황했다는 설명도 추가하였다(『한국일보』 2019/03/12).

이례적으로 북한은 트럼프 대통령의 설명을 반박하는 기자회견을 열었다. 이수용 북한 외무상은 제재 전체의 해제를 요구한 것이 아니라 2016년부터 2017까지 채택된 5건 중에서 민수와 민생이 필수적인 항목의 해제만을 요구하였다고 설명하였다. 또한 북한은 영변의 핵시설 모두를 미국 전문가들의 입회하에 영구적으로 폐기하겠다고 제안하였고, 핵실험과 장거리 로켓 시험

발사를 영구적으로 중지하겠다는 약속을 문서 형태로 제공하는 것도 양보하였으나 미국이 “영변 지구 핵시설 폐기 조치 외에 한 가지를 더 해야 한다고 끝까지 주장”하였기 때문에 결렬되었다고 해명하였다(『연합뉴스』 2019/03/01).

#### 4. 하노이 회담 결렬 이후

하노이 회담이 결렬된 이후 미국은 북한에 대한 요구 조건을 더욱 강화하는 태도를 보였다. 트럼프 대통령은 김 위원장과의 친밀한 관계를 부각시키면서도 “올바른 합의(right deal)”를 강조함으로써 핵무기 폐기를 요구하였다(『연합뉴스』 2019/04/07). 2019년 4월 11일 한국의 문재인 대통령이 방문했을 때도 그는 ‘스몰딜’이 아닌 ‘빅딜’이어야 한다면서 “빅딜은 핵무기들을 제거하는 것”이라고 말했다. 개성공단·금강산 관광 재개에 관해서도 “적절한 때가 아니다”라고 선을 그었고, 단계적이면서 충분한 실무협상을 통하여 “북한의 최종적이고 완전히 검증된 비핵화(Final Fully Verifiable Denuclearization: FFVD)”를 달성해야 한다는 점을 강조하였다(『조선일보』 201/04/13).

반대로 회담 이후 북한은 미국의 협상 태도를 비판하는 모습을 보였다. 최선희 외무부 부상은 2019년 3월 15일 평양에서 기자회견을 열어 미국 회담 태도를 비판하면서 북한은 부분적인 경제제재 해제를 요구하였을 뿐이라고 재차 설명하였다. 4월에 개최된 최고인민회의에서 김 위원장은 미국이 “선 무장해제, 후 체제 전복 야망”을 추진하고 있다고 비난하였고(『연합뉴스』 2019/04/13), 4월 18일 조선중앙통신에서 북한은 폼페이오 장관을 협상 상대방에서 교체할 것을 요구하기도 했다(『한국일보』 2019/04/19).

김정은 위원장은 미국 압박을 위한 외교적 노력도 강화하여 2019년 4월 25일 블라디보스토크에서 러시아의 푸틴 대통령과 정상회담을 가졌고, 6월 20-21일간에는 중국의 시진핑 주석이 북한을 방문하기도 했다. 다만, 푸틴 대통령과의 정상회담에서도 북한 노동자의 지속 활용 등 북한에 대한 적극적인 지지 표명은 없었고(『동아일보』 2019/04/26), 시진핑 방북 시에도 북한에 대한 실질적 지원책은 발표되지 않았다(『한겨레신문』 2019/06/22).

하노이 회담 이후 가장 관심을 끌었던 것은 2019년 6월 30일에 있었던 트럼프 대통령과 북한 김 위원장 간의 판문점 회동이다. 그 이전에 친서 교환

으로 서로가 어느 정도는 공감하였지만, 트럼프 대통령은 일본 오사카에서 열린 G20 회의를 마치고 한국으로 향하면서 트위터로 김 위원장과의 판문점 회동을 요청하였고, 김 위원장도 이에 호응하여 성사된 것이다. 판문점에서 두 사람은 50여 분의 단독회담을 실시한 후 비핵화 협상이 재개될 것이라도 발표하였고, 그 이후 실무회담의 재개가 협의되고 있는 상황이다.

## IV. 협상이론에 근거한 미북 정상회담 분석

### 1. 최종상태 측면

#### (1) 미국

이번 하노이 협상에서 미국이 공식적으로 제시한 최종 상태는 “북한의 최종적이고 완전히 검증된 비핵화(FFVD)”였다. 이것은 6월 12일 싱가포르 회담 이전부터 강조되었으나 북한이 생각하는 ‘조선반도 비핵화’와 간격이 커서 회담의 성사를 중요시한 트럼프 대통령은 이를 최종 상태로 제시하지 않았다. 그러나 싱가포르 회담에서 “완전한 비핵화”에 합의한 후 북한이 실무 회담에서 이의 구현을 위한 세부적인 사항을 논의하려 하지 않자, 미국은 FFVD를 재강조하게 되었고, 그 결과 제2차 미북 정상회담은 계속 지체되면서 실무회담도 성과를 달성하지 못하였다. 이러한 연장선에서 미국은 하노이 회담에서 단호한 모습을 보이면서 북핵 폐기에 대한 로드맵을 제시할 것을 요구하였다(민정훈 2019, 397). 즉 하노이 회담에서 트럼프 대통령은 북한의 모든 핵무기와 대량 살상무기 폐기가 목표임을 분명히 밝혔다(정진문 2019, 3). 실제 회담장에서 미국은 북한이 보유하고 있는 모든 핵무기와 미사일의 목록을 신고한 후 해체할 것을 요구하기도 했다(김현욱 2019b, 2; 정성장 2019, 1).

회담 이후에도 미국은 FFVD를 강조하였다. 2019년 4월 한국의 문재인 대통령이 방문하였을 때도 트럼프 대통령은 “올바른 합의”와 “빅딜”을 강조하였고, 그래서 북한은 이러한 미국의 단호한 태도가 협상의 걸림돌이라고 비

난하기도 했다. 아직까지도 미국은 핵무기 폐기를 위한 명확한 약속과 로드맵을 요구하고 있고, 그래서 이것을 북한이 수용하지 않을 경우 협상이 진전되기는 어려운 상황이다(신범철 2019, 40). 대북제재가 유지되는 한 미국이 FFVD라는 최종 목표를 바꿀 가능성은 적다고 봐야 한다.

## (2) 북한

정보가 제한되어 정확하게 파악할 수는 없지만, 시간이 지나면서 북한이 생각하고 있는 최종상태가 핵무기의 보유와 이를 미국으로부터 인정받는 것일 개연성이 커지고 있다. 하노이 회담에서 미국에게 대부분의 경제제재 해제를 요구하면서 영변 핵시설의 폐기만을 제시한 것은 그 이상, 즉 핵무기 폐기의 의사는 없다는 뜻일 것이다. 실제로 김위원장은 2018년 신년사를 통하여 핵무력의 가치를 강조하였고, 특히 2018년 4월 20일 노동당 전원회의 결정서에서 “세계적인 핵강국으로 재탄생”되었다면서 핵실험 증지는 “세계적인 핵군축을 위한 중요한 과정”이라고 언급하기도 했다. 실제로 싱가포르 회담의 합의문의 경우 한글로도 “한반도의 완전한 비핵화”로 되어 있고, 영어로는 “complete denuclearization of the Korean Peninsula”라고 되어 있는데, 영어를 북한식으로 번역하면 북한이 주한미군과 미국 핵우산의 철폐의 내용으로 줄곧 요구해 온 ‘조선반도 비핵화’가 된다. 그래서 이번 하노이 회담 직전 북한은 “6·12 조·미 공동성명에는 분명 ‘조선반도 비핵화’라고 명시돼 있지 ‘북 비핵화’라는 문구는 눈을 씻고 봐도 찾을 수 없다”고 주장하였던 것이다(『조선일보』 2018/12/22).

아직까지도 북한은 “complete denuclearization of the Korean Peninsula”라는 말 이상의 구체적인 약속을 한 적이 없다. 희망적으로 해석할 경우 북한은 협상전략 차원에서 북핵 폐기에 관하여 의도적으로 애매한 입장을 유지하면서 미국과 한국의 애를 태울 수 있다. 그러나 하노이 회담에서 트럼프 대통령이 자리를 일어서고자 할 때도 북한은 핵무기 폐기에 관한 그들의 약속을 구체화하고자 노력한 것이 아니라 영변 핵시설의 범위에 모든 것이 들어간다는 점을 약속함으로써 결렬을 방지하고자 하는 데 그쳤다(『연합뉴스』 2019/04/07). 즉 “완전한 비핵화”라는 애매한 표현은 협상전략이 아니라

핵무기 폐기를 포함시키지 않기 위한 술책이라고 봐야 한다. 싱가포르 회담이 종료된 직후인 2019년 6월 28일 북한은 김위원장 추대 3주년을 맞아 ‘핵무력 완성’을 최대 업적으로 내세우기도 했다(『조선일보』 2019/06/29). 북한은 아직 핵무기 폐기의 전략적 결정을 내리지 않았고, 보유를 지향하고 있다고 봐야 한다.

### (3) 분석

이번 하노이 회담은 결렬되었기 때문에 성공으로 볼 수는 없지만, 싱가포르 회담에서 애매하게 남겨두었던 서로의 최종 상태를 명확하게 제시하였고, 그것을 서로가 확실하게 확인하였다는 성과는 있다. 서로의 최종 상태를 있는 그대로 인식하지 않으면서 회담을 지속할 경우 언젠가는 결렬의 상황에 직면할 수밖에 없는데, 이번 하노이 회담에서는 그것이 조기에 드러난 것이다. 미국 내에서도 이번 하노이 회담을 통하여 미국의 대통령, 실무요원, 조야가 북한이 핵무기를 폐기하지 않으려고 한다는 점을 분명하게 깨달은 것을 성과로 평가하고 있다(윤지원 2019, 69). 인정하기 싫은 불편한 진실이지만, 북한이 핵무기 보유라는 최종 상태를 변경하거나 미국이 북한의 핵무기 보유를 인정하는 정도로 최종상태를 조정하지 않을 경우 비핵화에 대한 미국과 북한 간의 향후 회담도 성공을 거두기는 어렵다.

## 2. 협상의 전략 측면

### (1) 미국

2018년 6월 싱가포르 회담에서 미국은 전형적인 연성 입장 전략을 유지하였다(박휘락 2019, 242). 회담의 성사 자체에 상당한 비중을 두면서 북한이 수용하기 어렵다고 판단하는 사항은 가급적 요구하지 않고자 노력했기 때문이다. 미국은 전통적으로 주장해 온 “완전하고 검증 가능하며 불가역적인 폐기(Complete Verifiable and Irreversible Dismantle: CVID)를 싱가포르 회담 직전에 FFVD로 완화하였고, 비핵화에 관한 구체적인 내용이 없음에

도 합의문에 서명하였으며, 싱가포르 회담 직후 기자회견에서 한미연합 연습을 일방적으로 중단한다는 내용도 발표하였다.

그러나 하노이 회담에서 미국은 강성입장 전략으로 전환하였다. 싱가포르 회담에 대한 반성이 작용한 것으로 판단되는데, 트럼프 대통령은 핵무기가 폐기되지 않을 경우 경제제재가 해제되지 않을 것임을 강조하였고, 회담 전부터 이후까지 FFVD를 포기하지 않았으며, 생화학 무기의 폐기까지 요구할 정도로 오히려 조건을 강화하였기 때문이다. 푸틴 러시아 대통령과 북한 김 위원장 간의 회담 직전에 비건 대표를 러시아로 파견하여 러시아가 제재 전선에서 이탈하지 않도록 단속하는 등 회담 이후에도 미국의 강성입장은 강화되고 있다. 북한이 조건을 수용하지 않자 결렬을 마다하지 않은 것도 미국이 강성입장 전략을 선택하였기 때문이다.

## (2) 북한

북한의 경우에는 2018년 6월 싱가포르 회담이 종료된 후 2019년 2월 하노이 회담에 이르는 기간 동안에 미국과 정반대의 변화를 보였다. 북한은 싱가포르 회담에서는 강성 입장을 선택함으로써 2018년 4월 27일 판문점에서 합의한 “완전한 비핵화”라는 동일한 수준의 합의를 고수하였고, 결과적으로 미국의 양보를 획득함으로써 회담을 성공적으로 마쳤다. 그 이후의 실무협 의에서도 북한은 미국에 종전선언의 이행을 요구하면서 비핵화에 관해서는 전혀 양보할 기미를 보이지 않았다.

그러나 하노이 회담이 확정되면서 북한은 오히려 연성 입장으로 전환한 것으로 평가된다. 북한은 싱가포르 회담 및 그 직후에 강조하였던 종전선언의 채택이나 평화협정 체결과 같은 사항을 이번 하노이 회담에서는 제기하지도 않았고, 영변 핵시설의 전면 폐기도 가능하다는 입장을 표명하였기 때문이다. 회담의 막바지에 영변 핵시설의 범위에 대한 논란이 발생하였을 때 최설희 외무부 부상은 그것이 모든 시설을 의미한다는 김 위원장의 해석을 황급하게 전달하면서까지 어떻게든 성과를 내고자 노력하였다. 회담 이후 북한이 그들이 요구한 것은 경제제재 전체의 해제가 아니라 민수와 민생에 관한 부분이었다고 변명하는 모습도 과거에 볼 수 없었던 유연한 모습이었다.

### (3) 분석

북한과의 협상에서는 대부분의 경우 북한이 강성 입장을 지속하고 한국이나 미국이 연성 입장을 채택하게 된다. 싱가포르 회담이 그러한 전형이었다. 그러나 하노이 회담에서는 미국이 오히려 강성 입장을 선택하였고, 북한이 연성 입장을 나타내는 유연성을 보였다. 미국은 싱가포르 회담 이후 북핵 폐기라는 최종 상태를 분명하게 요구하지 않을 경우 협상만 반복한 채 성과를 달성할 수 없다는 인식을 갖게 되었고, 특히 싱가포르 회담에서의 무성과로 인하여 국내적으로 비판을 받는 트럼프 대통령의 정치적 입지도 위태로워질 것으로 판단하였기 때문이다.

회담에서 어떤 성과를 달성하고자 하면, 서로가 연성 입장 전략을 선택하는 것이 이상적이고, 강성 입장:연성 입장 전략의 조합일 경우에는 연성 입장을 가진 측이 상당한 양보함으로써 합의가 가능해진다. 싱가포르 회담에서는 연성 입장 전략의 미국이 강성 입장 전략인 북한의 요구를 대부분 수용함으로써 합의가 도출되었지만, 하노이 회담에서는 연성 입장 전략의 북한이 강성 입장 전략의 미국 요구를 수용할 수 없다고 판단하여 결렬된 셈이다. 북한으로서는 영변 핵시설 폐기까지는 수용할 수 있지만 핵무기 폐기를 위한 로드맵을 제시하라는 미국의 조건은 수용할 수 없었기 때문이다. 다른 말로 하면, 사소한 사항에서는 미국이나 북한도 유연성을 보일 수 있지만 비핵화라는 근본 쟁점에 대해서는 양보할 수 없어서 양국의 강성 입장 전략이 충돌하는 형국이 될 수밖에 없었고, 그래서 회담이 결렬되었다고 봐야 한다.

## 3. 의사결정의 방식 측면

### (1) 미국

2018년 6월 싱가포르 미북 정상회담에서는 트럼프 대통령이 회담의 개최와 진행, 합의서 작성 등을 직접 결정함으로써 철저한 하향식 의사결정의 형태를 보였다. 트럼프 대통령은 2018년 3월 8일 한국의 정의용 실장이 보고하는 그 자리에서 회담을 실시하겠다고 결심하였고, CVID나 FFVD의 언급도



자제하도록 지시하였으며, 실무회담을 통하여 합의된 바가 적었고, 판문점 선언에서 합의된 ‘완전한 비핵화’라는 용어에 그쳤는데도 합의문을 발표하기로 하였기 때문이다. 하향식 의사결정 방식의 전형이었다고 봐야 한다.

하노이 회담에서 트럼프 대통령은 상당히 다른 모습을 보였다. 트럼프 대통령은 하노이 회담 이전 비건 대표를 통하여 북한과 사전에 충분히 협상하도록 지시하였고, 그 결과를 보고받은 후 회담에 대한 낙관적 평가를 자제하는 모습을 보였다. 대북 강경파인 볼튼(John Bolton) 국가 안보보좌관을 정상회담 확대회담에 참가시켜 북한의 농축우라늄 시설에 대한 정보를 제시하거나 생화학 무기 폐기를 요구하도록 허용하기도 했다. 싱가포르 회담 직후에는 트럼프 혼자 2시간 동안 기자회견을 하였지만, 하노이 회담 직후에는 폼페이오 국무장관과 함께 기자회견을 함으로써 독단적인 결정이라는 인식을 희석시키고자 노력했다. 따라서 하노이 회담은 그 이전에 실무협의를 통하여 만족스러운 합의가 이루어지지 못한 것을 트럼프 대통령이 존중하여 결렬시켰다고 할 수 있고(김현욱 2019a, 509), 그렇다면 상향식으로 의사결정이 이루어졌다고 봐야 한다.

## (2) 북한

북한은 왕조적인 체제라서 김 위원장 혼자서 모든 최종적인 결정을 내릴 것으로 생각하지만 실제로는 싱가포르 회담이나 하노이 회담 모두에서 참모들의 보좌를 존중하는 모습을 보였다. 김 위원장은 “조선반도 비핵화”라는 북한의 전통적인 입장을 한 번도 벗어나지 않았고, 실무선에서 건의하지 않는 양보를 독자적으로 결정한 적도 없었다. 특히 하노이 회담에서 김 위원장은 외무상인 이용호와 부상인 최선희 등 외교부 요원들을 중용하였는데, 이들은 오랫동안 이 분야에 종사해온 전문가들로서 그만큼 김 위원장이 참모들의 보좌를 중시한다는 증거로 볼 수 있다. 싱가포르 회담도 그러했지만, 하노이 회담에서도 북한은 상향식 의사결정 방식을 따랐다고 봐야 할 것이다.

### (3) 분석

싱가포르 회담에서 미국은 하향식 의사결정 방식을 채택하였고, 북한은 상향식 의사결정 방식을 사용함으로써 미국은 손쉽게 양보할 수 있었고, 따라서 북한의 비핵화에 관한 구속적인 내용에 합의하지 못했으면서도 합의서가 발표되었다. 그런데 하노이 회담에서 미국의 트럼프 대통령은 싱가포르 회담과 달리 실무자들의 의견을 적극적으로 수용하는 자세를 보였다. 미국 실무진도 핵무기 폐기에 관한 아무런 진전도 없는데 어떤 합의에 서명하도록 건의하기가 어려운 상황이었고, 북한의 실무진도 미국이 요구하는 핵무기 폐기를 수용하도록 김 위원장에게 건의하기는 매우 어려웠다. 이렇게 본다면, 앞으로 북한이 핵무기 폐기를 결심한 후 구체적인 방법을 논의할 준비가 되기까지는 미북 간의 협상에서 합의가 도출되기는 쉽지 않다고 봐야 한다.

의사결정의 방식은 미북 회담에서 생각보다 훨씬 중요한 위치를 차지하고 있을 수도 있다. 서로가 상대방이 하향식 의사결정을 통하여 ‘통 큰 양보’를 결정하기를 바라는 양태를 보이고 있기 때문이다. 합의가 다소 미흡하거나 북한이 단거리 미사일 시험발사를 지속하거나 미국에 대하여 비판적인 언급을 해도 트럼프 대통령이 김 위원장과의 돈독한 관계를 지속적으로 강조하는 것은 김 위원장이 참모들의 건의를 무시한 채 핵무기 폐기와 같은 전략적 결단을 내릴 수 있다고 믿기 때문이다. 이와 유사하게 김 위원장과 북한의 참모들이 어떤 경우에도 트럼프 대통령을 비난하지 않고, 판문점에서의 전격적 회동의 요구에도 즉각 반응한 것은 트럼프 대통령이 참모들의 건의를 무시한 채 북한의 최종 목표 즉 핵무기 보유를 묵인해주기를 바라기 때문이다. 그러나 하노이 회담부터 미국이 상향식 방식을 채택하고 있어서 지도자 간의 ‘통큰 양보’를 기대하기는 쉽지 않다.

## 4. 협상의 전술: 최상대안 측면

### (1) 미국

2018년 6월 싱가포르 미북 정상회담에서 미국의 트럼프 대통령은 북한 김

위원장과 회담 자체에 많은 의미를 부여하였고, 자신의 협상 능력을 과신한 나머지 ‘군사적 옵션’ 자체를 언급하지 않음으로써 최상 대안을 준비하지 않았다(박휘락 2019, 242-243). 그래서 싱가포르 회담은 추상적인 내용에 불과함에도 합의서를 발표하게 되었던 것이다.

싱가포르 회담 이후 그 합의가 의미가 없다는 점을 반성하면서 미국은 경제제재를 최상 대안으로 인식하여 철저하게 시행하고자 노력하고 있다. 트럼프 대통령은 북핵 협상에 대한 회의론이 제기될 때마다 경제제재가 완화되지 않았다는 점을 강조하였다. 2017년 북한의 잦은 핵실험과 미사일 시험 발사로 인하여 부과된 경제제재가 효과를 발휘할 시기가 되었다는 자신감도 존재하였을 것이다. 특히 북한이 하노이 회담에서 이의 해제를 요구함에 따라 트럼프 대통령은 최상 대안으로서 경제제재의 가치를 더욱 높게 평가하였고, 따라서 하노이 회담을 결렬시킬 수 있었다고 판단된다.

경제제재보다 더욱 효과적인 미국의 최상 대안은 군사적 옵션이다. 2017년에 트럼프 대통령은 “화염과 분노(Fire and Fury)”라는 말로 군사적 옵션의 실행 가능성을 과시하였다. 이러한 위협으로 인하여 북한이 남한 또는 미국과의 대화에 응하게 되었을 수도 있다. 그러나 핵무기를 보유한 북한에 대한 군사적 옵션은 남한은 물론이고 미국에 대한 북한의 핵 공격을 자초할 뿐만 아니라 중국과의 핵 전쟁으로 악화될 가능성도 있어서 실제 결행은 쉽지 않다. 일단 대화를 시작한 상황에서 군사적 옵션으로의 비약은 더욱 어렵다. 그렇기 때문에 미국은 싱가포르 회담이나 하노이 회담 전후에 군사적 옵션을 그다지 언급하지 않았고, 북한도 그의 예방책을 요구하지 않았다.

## (2) 북한

국력이 약한 북한은 미국에 비해서 최상 대안이 제한될 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 김 위원장은 싱가포르 회담 전인 2018년 3월 25-28일 베이징에서, 5월 7-8일에도 다롄(大連)에서 시진핑 주석을 만나 미북 대화에 대한 양국의 전략을 협의하는 모습을 보였다. 김 위원장이 시진핑 주석을 만난 후 비핵화에 대한 태도를 바꾼 것으로 트럼프 대통령이 해석하였듯이(『국민일보』 2018/05/24), 이것은 싱가포르 정상회담에서 하나의 최상 대안으로

가능하였을 수 있다.

북한이 2019년 1월 8일 베이징을 방문하여 4번째 정상회담을 개최한 것은 하노이 회담에서 중국 카드를 최상 대안으로 준비하려는 시도로 보인다. 다만, 미국의 압력이 작용한 탓인지 당시 중국이 적극적인 지원 의지를 표명하지 않아 최상대안의 효과는 별로 없었다. 김 위원장이 하노이로 이동하면서 베이징을 들르지 않은 것으로 볼 때 북한은 트럼프 대통령이 어떤 식으로든 양보할 것으로 확신했었고, 그래서 중국이라는 최상 대안을 더 이상 강화하지 않은 것으로 판단된다.

### (3) 분석

미국은 막강한 국력을 가진 나라이기 때문에 당연히 북한보다 풍부한 최상 대안을 보유하거나 만들 수 있고, 따라서 협상이론에 충실하기만 하면 유리한 입장에서 협상에 임할 수 있다. 반면에 북한은 국력이 제한되어 최상대안이 제한될 수밖에 없었고, 따라서 싱가포르 회담과 하노이 회담 모두에서 중국과의 전략적 협력 가능성을 최상대안으로 미국에게 과시하는 데 그쳤다. 다만, 하노이 회담의 경우 북한은 회담의 결과를 낙관한 나머지 최상대안의 마련에 소극적이었고, 이것도 미국의 회담 결렬 결정에 기여했을 수 있다. 특히 하노이 회담에서 북한은 싱가포르 회담 직후 그렇게 매달렸던 종전선언에 관한 요구를 포기한 채 경제제재 해제를 요구함으로써 미국에게 경제제재의 효과가 크다는 생각을 갖도록 만들었을 수 있다(임수호 2019, 74).

북한에게 잠재적인 최상 대안은 남한 또는 미국에 대한 도발 카드이다. 도발하면 한국과 미국은 괴로운 상황이 될 수밖에 없기 때문이다. 그런데 남북 관계가 개선되면서 한국에 대한 도발도 쉽지 않은 상황이 되었고, 미국에 대해서도 핵실험과 미사일 시험발사를 하지 않겠다고 약속한 상태라서 협상의 파국을 각오하지 않는 한 결행이 어렵게 되었다. 그래서 최근 북한이 단거리 탄도미사일 시험발사 등 확실한 도발로 규정하기 어려운 수준의 도발에 머물고 있고, 미국의 트럼프 대통령에게 친서를 보내어 양해를 구하기도 한 것이다.

미국과 북한 모두 군사적 옵션을 최상 대안으로 사용하기 어렵다는 사실이 비핵화 협상을 장기화시키고 있을 수 있다. 어느 쪽도 결정적인 한방이 없다는 사실이 드러났고, 그렇기 때문에 쌍방이 모두 양보할 생각을 하지 않을 것이기 때문이다. 북한이 핵무기를 보유하게 됨에 따라 모든 군사적 옵션은 핵전쟁으로의 악화될 개연성을 갖게 되었고, 따라서 최상 대안으로서의 군사적 옵션의 가치는 쌍방 모두에게 떨어지고 있는 상황이다.

## 5. 협상의 전술: 협상의 결렬 측면

### (1) 미국

비록 회담 이전에는 결행 자체를 취소하기도 하는 등 강경하였으나 싱가포르 회담장에서 트럼프 대통령은 CVID나 FFVD를 하한선으로 제시하지 않았고, 비핵화에 관한 실질적인 약속이 없이도 합의서에 서명하였다. 트럼프 대통령은 싱가포르 회담에 임하기 전에 회담장에서 걸어 나올 수 있다는 말도 하였고, 회담에서도 얻은 것이 없어서 결렬시킬 수 있었지만, 합의문을 발표하였다. 이로 인하여 트럼프 대통령은 국내적으로 상당한 비판을 감수해야만 했다.

이로 인하여 2019년 2월 하노이 회담의 경우 대부분의 사람들은 어떤 형태로든 합의에 도달할 것이라고 예상하였다. 회담 전 “합의 내용과 범위를 둘러싼 논란이 있었을 뿐, 합의가 어려울 것이라는 의견은 극소수에 불과했다”(정한범 2019, 363)는 평가가 주류였다. 2월 28일 오전까지도 대부분의 언론과 전문가들은 북한의 영변 핵시설 폐기와 미국의 체제 안전보장 조치가 교환될 것으로 예상하였다(민정훈 2019, 387). 트럼프 대통령 스스로도 자신의 변호사였던 코헨(Michael Cohen)에 관한 청문회가 국내에서 개최됨에 따라 국면 전환이 절실한 상황이었다(정성장 2019, 2). 그러나 트럼프 대통령은 도중에 “걸어 나옴으로써(walk away)’ 단호한 협상가의 이미지를 선보이는데도 어느 정도 성공한 것으로 보인다”(임수호 2019, 72).

하노이 회담에서 협상을 결렬시킴으로써 트럼프 대통령은 싱가포르에서 아무런 실질적 성과 없이 합의서에 서명하여 비판받던 국내의 정치적 입지

를 상당 부분을 만회하였다(민정훈 2019, 390). 북한에게 어떤 것도 양보하지 않았고, FFVD가 아니면 경제제재를 해제하지 않겠다는 미국의 입장을 세계 및 북한에게 확실하게 제시하였으며, 북한을 당황스럽게 만들었기 때문이다. 비록 회담은 결렬되었으나 미국은 하노이 회담을 통하여 북한이 핵무기를 폐기할 의사가 없다는 것, 북한이 경제제재에 상당히 괴로워한다는 것을 확인하는 성과를 거두었고, 따라서 ‘결렬’이라는 협상전술을 성공적으로 적용하였다고 할 수 있다.

## (2) 북한

일반적으로 평가하면 이번 하노이 회담은 영변의 핵시설만 폐기하면서 경제제재의 상당 부분을 완화해 줄 것을 요구하는 북한의 입장과 핵무기 폐기에 관한 확실한 약속과 로드맵을 제시할 것을 요구하는 미국의 입장이 맞지 않아서 결렬된 것이다(정한범 2019, 365). 그런데 협상전술의 측면에서 분석해 보면 북한은 싱가포르 회담 이후 미국과의 협상에 대한 자신감을 가져서 ‘조선반도 비핵화’ 이외에는 비핵화 자체를 수용하지 않아도 되는 것으로 스스로의 하한선을 설정하였다. 그런데 미국이 북한의 핵무기 폐기에 관한 실질적인 약속이 없이는 경제제재는 해줄 수 없다는 하한선을 설정함으로써 두 개의 상이한 하한선이 충돌할 수밖에 없었고, 따라서 결렬로 이르렀다고 분석될 수 있다. 결국 싱가포르 회담은 미국과 북한 모두에게 서로의 하한선을 더욱 강화하게 만들었고, 그것이 이번 하노이 회담에서 충돌한 셈이다(정한범 2019, 363-364; 민정훈 2019, 385).

하노이 회담을 시작하면서 북한은 미국의 하한선을 오해하였을 가능성이 없지 않다. 영변 핵시설 정도만 폐기해 주면 미국이 경제제재를 완화해 줄 것으로 판단한 것으로 보이기 때문이다. 그렇기 때문에 북한은 싱가포르 회담 이후 집중적으로 요구하였던 종전선언의 채택이나 전통적으로 추진해 온 평화협정 체결은 아예 제시하지 않은 채 경제제재 완화에만 집중하였다. 영변 핵시설의 정의가 논란이 되자 ‘모든 시설’이라면서 양보한 것도(『연합뉴스』 2019/03/07) 미국의 하한선이 무엇인지, 얼마나 단호한지는 알지 못한 채 조금만 양보하면 합의를 도출할 수 있다고 봤기 때문일 것이다. 그렇기

때문에 트럼프 대통령이 협상을 결렬시키자 북한이 그렇게 당황하였다고 봐야 한다.

### (3) 분석

싱가포르 회담에서 기대했던 만큼의 성과를 획득하지 못함에 따라 트럼프 대통령이 가능한 대안 중의 하나로 ‘결렬’을 생각해 두었을 가능성도 배제할 수는 없다. 실제로 하노이 회담을 위하여 미국은 다양한 ‘플랜 B’를 준비하였다(이상근 2019, 2). 결과적으로 트럼프 대통령은 이번 협상의 결렬로 인하여 “진정한 협상가”로 높게 평가받기도 했다(이태석 2016, 74)

특히 트럼프 대통령의 회담 결렬 행동은 북한을 놀라게 만든 것으로 보인다. 트럼프 대통령이 의식을 하자 김 위원장이 회담장에서 아무 말도 하지 못할 정도로 당황한 모습을 보였고, 회담이 종료된 이후 내부적으로도 문책성의 조치가 없지 않았다. 회담 이후 북한의 최설희 외무부 부상이 김 위원장이 미국의 계산법을 의아하게 생각했고, 회담 자체에 흥미를 잃을 수 있다고 언급하는 등 김 위원장의 충격이 적지 않은 것은 분명하다(이상근 2019, 4). 실제로 김 위원장이 실무자와 논의하는 사진을 공개하거나, 3박 4일 열차 대장정이라는 유례없는 언론 플레이를 하거나, 김 위원장 스스로 “좋은 합의가 있을 것 같은 느낌이다”고 밝힌 것에 비추어보면 김 위원장이 회담 결과를 낙관했을 개연성이 높다(임수호 2019, 72-3). 회담의 결렬이 실제적으로 어떤 결과를 가져왔느냐는 것과 상관없이 북한의 의표를 찔렀다는 점에서 미국이 전술적인 성공을 거둔 것은 인정하지 않을 수 없다.

김 위원장이 이번 회담의 결과를 낙관한 것은 싱가포르 회담에서 실질적인 양보없이 세계의 주목을 받으면서 미국 트럼프 대통령과 1:1 회담을 하고, 국제사회에 핵보유국으로서의 사실을 각인시키는 등 성과가 컸기 때문이다. 당시 트럼프 대통령이 직면하고 있었던 국내정치적인 어려움으로 인하여 하노이 회담에서 트럼프 대통령이 양보할 수밖에 없다고 북한이 판단했을 가능성이 높다. 그렇기 때문에 북한은 회담의 결렬은 거의 생각하지 않으면서 대비하지도 않았던 것이다. 이전 협상의 성공이 다음 협상 실패의 씨앗이 된 셈이다.

## V. 결론과 함의

협상이론에 관한 핵심요소들을 적용하여 2019년 2월 하노이에서 개최된 미북 정상회담을 분석해 볼 경우 기본적으로 성공적인 협상결과가 도출되기에는 어려운 여건에서 회담이 시작되었다. 북한은 미국의 핵우산 제거를 우선시하는 ‘조선반도 비핵화’를 염두에 두었고, 미국은 북한이 개발한 핵무기를 폐기하는 것을 생각함에 따라 양국은 협상의 최종상태, 즉 ‘비핵화’의 정의부터 다른 상태에서 회담에 임하였기 때문이다. 이 외에도 북한은 자신이 연성입장 전략으로 전환하면 미국은 당연히 연성입장 전략일 것이라서 협의가 가능할 것으로 예상하였지만, 미국은 싱가포르 회담 이후 강성입장 전략으로 전환한 상태였다. 또한 북한은 트럼프 대통령이 하향식으로 용단을 내려 그들의 핵무기 보유를 인정해 줄 수 있다고 기대했지만, 미국이 실무자들의 견해를 존중하는 상향식 의사결정 방식을 선택함에 따라 트럼프 대통령이 과감한 결정을 내릴 수 없었다. 또한 미북 모두 강력한 최상 대안이 없어서 상대방의 협의를 강요할 수 없었다. 결국 트럼프 대통령은 영변 핵시설의 폐기만으로는 경제제재를 해제할 수 없다면서 하노이 회담을 중도에 결렬시키게 된 것이다.

“결렬이 나쁜 합의보다 낫다(No deal is better than a bad deal)”는 측면에서 안도하기도 하지만 북한의 핵무기를 실질적으로 폐기시킬 수 있는 협의가 도출되는 것이 아니라는 점에서 미국에게도 하노이 회담이 성공적이었다고 평가하기는 어렵다. 비록 하노이 회담을 통하여 북한의 비핵화 의지가 약하다는 것과 경제제재가 어느 정도 효과가 있다는 것을 확인한 성과는 없지 않았지만, 동시에 북한의 핵보유 의지를 강화시킨 것도 사실이다. 이러한 측면에서 미국과 한국은 핵무기를 폐기할 의지를 확신할 수 없는 북한과의 협상을 어떤 목표와 전략으로 이끌고 가야 할 것인지를 깊게 고민하지 않을 수 없다.

‘불편한 진실’이지만 이제는 북한이 핵무기를 폐기하겠다는 전략적 결정을 내렸다는 남한의 판단이 확실한 것인가부터 재검토할 필요가 있다. 2018년 3월 6일 정의용 안보실장이 핵무기를 폐기할 것이라고 결정했다는 북한 김 위원장의 의도를 전달했지만, 현재까지 진행상황을 보면 신뢰하기가 어



려운 것이 사실이기 때문이다. 북한은 자신의 핵무기를 폐기하는 것이 아니라 주한미군 철수와 미국의 핵우산 제거를 추구하는 “조선반도 비핵화”에 합의했다고 주장하고 있다. 돌이켜 보면, 판문점에서 남북 정상회담 1주일 전인 4월 20일 개최된 노동당 전원회의에서 북한은 “세계적인 핵강국으로 재탄생”했다면서 핵보유 의지를 표방하였었다. 추가적인 남북 또는 미북 정상회담을 개최하기 이전에 ‘비핵화’ 의미의 모호성부터 해소하지 않을 수 없다고 판단된다. 북한이 핵무기 폐기의 분명한 의사를 밝히는 것은 물론이고, 그를 위한 로드맵을 제시하는 것이 비핵화를 둘러싼 미북 협상의 지속과 성공을 위해 필수적이라고 할 것이다(민정훈 2019, 399).

이번 하노이 회담에서 특이한 사항은 북한이 ‘벼랑끝 전술’과 같은 술책을 사용하지 않았다는 사실이다. 북한은 서방의 국가처럼 행동했고, 말 하나하나도 신중하게 사용했다. 합의를 번복하거나 협상을 결렬을 위협하는 일도 없었다. 북한의 외교관들이 협상의 주체로 나섰고, 트럼프 대통령의 양보를 확신하여 그렇게 했을 수도 있지만, 전 세계의 이목과 트럼프 대통령의 예측 불가능성을 고려하여 신중한 태도를 선택했을 가능성도 낮지 않다. 이를 볼 때 북한의 협상기만책도 상대에 따라 달라질 수 있고, 예측하기 어렵도록 만드는 것이 북한의 협상기만책을 봉쇄하는 하나의 방법이라는 점을 알 수 있다.

북한의 진정한 핵무기 폐기를 위해서는 대화 및 협상을 활용하면서도 압박을 병행 또는 선행하지 않을 수 없다. 한국 정부는 그동안 기능주의 측면에서 남북관계를 개선하여 상호 간 교류와 협력을 증대시키면 북한의 핵포기 유도가 가능할 것으로 생각하면서 북한이 요구하는 사항을 가급적 수용하고자 노력하였다. 그러나 판문점 선언 이후 잠시 개선되는 듯하던 남북관계는 대부분 중단되었고, 최근 북한은 노골적으로 남한 정부를 소외, 위협, 심지어 조롱하고 있다. 북한이 남북 및 미북 정상회담에 나섰던 것은 미국을 비롯한 국제사회의 경제제재와 군사적 옵션의 사용 가능성 때문이었고, 평창 올림픽을 계기로 한 남한의 접근노력 때문은 아니었을 가능성이 높다고 볼 수밖에 없다. 다양한 압박을 병행 또는 선행함으로써 북한으로 하여금 핵무기 폐기 이외에는 생존방법이 없다는 것을 깨닫도록 만들어야 핵무기 폐기를 논의하기 위한 협상과 긍정적인 협상의 결과가 가능해질 것이다.

협상이론과 관련하여 이번 하노이 회담에서 가장 주목할 교훈은 ‘결렬’도

유용한 협상의 방법이고, 지나치게 그것을 두려워할 필요가 없으며, 협상에 나설 경우 가능한 방안의 하나로 준비해 둘 필요가 있다는 사실이다. 판문점에서의 첫 번째 남북 정상회담이나 싱가포르에서의 첫 번째 미북 정상회담에서 협상을 결렬시키겠다는 각오하에 북한에게 ‘비핵화’에 대한 분명한 정의를 요구하고, 핵무기 폐기를 위한 로드맵을 제시하지 않을 경우 협상을 결렬시킬 수밖에 없다는 단호한 입장을 견지했거나 실제로 협상을 결렬시켰다면 한국과 미국은 핵무기 폐기에 관한 더욱 진전된 북한의 양보를 얻어낼 수 있었을 것이다. 북한의 핵프로그램 폐기를 위한 6자회담이 가동되던 2005년 “9·19 공동성명”에서 “모든 핵무기와 현존하는 핵 계획을 포기”한다고 약속하기도 했던 북한이 “완전한 비핵화”라는 용어에만 합의한 채 버티는 데 성공하고, 미국의 군사적 옵션 사용 명분을 제거시킨 상태에서 핵무기 생산을 지속할 수 있게 된 것은 한국과 미국이 결렬을 두려워하여 불충분한 내용에 합의해줬기 때문일 수도 있다.

이러한 점에서 한국과 미국은 북한과의 비핵화 협상에서 스스로의 하한선을 더욱 분명히 할 필요가 있다. 예를 들면, ‘비핵화’라는 애매한 용어를 사용할 것이 아니라 ‘핵무기 폐기’라는 더욱 분명한 용어를 사용하고, 핵무기 폐기를 위한 구체적인 과정까지도 제시하면서 이에 대한 북한의 합의를 요구할 필요가 있다. 협상이 깨어질 것을 우려하여 북한이 부담을 느끼지 않으면서 수용할 수 있는 조건을 제시하고자 노력해 왔던 기존의 관행을 변화시킬 필요가 있다. 구체적인 사항에 중요한 이견이 있을 수 있음을 알면서도 추상적인 합의만 한 후 이후의 과정이 낙관적으로 진행될 것이라고 판단해서는 곤란하다. 만남, 대화, 협상 자체에만 중점을 두는 데서 탈피하여 북한의 핵무기 폐기라는 성과를 도출하는 데 노력을 집중해야 한다.

| 참고문헌 |

1. 논문 및 단행본

김기홍 (2018). 『전략적 협상: 한국과 한국인의 협상을 위한 조언』. 법문사.

김현욱 (2019a). “미북 정상회담 평가 및 향후과제.” 『북한연구학회 춘계학술회의 발표 논문집』. 북한연구학회, pp. 509-518.

김홍국 (2015). “협상학의 성찰과 전망: 한국협상학회 20년의 역사와 또 다른 미래.” 『협상연구』. 제18권. 2호, pp. 107-125.

류재언 (2018). 『협상마이블: 협상이 불안한 당신을 위한 12가지 솔루션』. 한스미디어.

민정훈 (2019). “2차 북미정상회담 평가 및 전망.” 『세계지역연구논총』. 제37집. 1호, pp. 383-403.

박휘락 (2018). “우리 정부 대북협상전략의 내용과 방향: 비핵화를 중심으로.” 『통일전략』. 제18권. 1호, pp. 9-47.

\_\_\_\_\_ (2019). “협상이론에 의한 미국의 싱가포르 회담 분석과 함의.” 『아시아연구』. 제22권. 제1호, pp. 225-255.

안세영 (2003). 『글로벌 협상전략: 협상사례 중심』. 박영사.

윤홍근·박상현 (2010). 『협상게임: 이론과 실행전략』. 인간사랑.

이강성 (2016). 『협상이론과 전략』. 삼육대학교 출판부.

이상철·김옥준 (2016). 『국제협상: 이론과 실제』. 계명대학교 출판부.

이태석 (2018). 『최고의 협상: 5가지 골든룰을 통해 배우는 윈윈협상의 원리』. 한나 래플러스.

전봉근 (2011). “북핵 협상 20년의 평가와 교훈.” 『한국과 국제정치』. 제27권. 제1호, pp. 183-212.

전재성 (2002). “협상이론의 관점에서 본 남·북·미 3국간관계: 이익, 권력, 정체성, 다면게임의 요소 분석.” 『국제지역연구』. 제11권. 제2호, pp. 1-22.

정한범 (2019). “하노이 2차 북미정상회담의 한계와 성과.” 『세계지역연구논총』. 제37집. 제1호, pp. 359-383.

조운영 (2002). “전통적 국제협상이론에 대한 비판과 대안적 패러다임의 모색.” 『국제지역연구』. 제11권. 제3호, pp. 1-21.

황부연·김에스라·유호열 (2017). “북미 핵협상의 전략적 분석: 협상전략이론을 중심으로.” 『세계지역연구논총』. 제35권. 제1호, pp. 1-21.

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

Harvard University, Penguin Book.

Schaub, Gary, Jr (2004). "Deterrence, Compellence, and Prospect Theory." *Political Psychology*. Vol. 25, No. 3, pp. 389-411.

Schneider, Andrea Kupfer (2013). "Pracademics: Making Negotiation Theory Implemented, Interdisciplinary, and International." *International Journal of Conflict Engagement and Resolution*. Vol. 1, No. 2, pp. 188-205.

Shelling, Thomas C. (1960). *The Strategy of Conflict*. London: Harvard University.

## 2. 기타

김현욱 (2019b). "하노이 북·미 정상회담 합의 무산과 향후 과제." 『IFANS FOCUS』. 2019-05K. 국립외교원.

신범철 (2019). "하노이 남북관계 미·북회담." 『북한』. 제568호. 북한연구소.

윤지원 (2019). "하노이 북·미 '핵담판' 결렬, 북핵 해법의 새로운 돌파구 모색인가?" 『국방과 기술』. 481호. 한국방위산업진흥회.

이상근 (2019). "하노이 북미정상회담 평가 및 향후 과제." 『이슈브리프』. 제109호. 국가안보전략연구원.

이태석 (2016). "하노이 정상회담에서 배우는 '협상의 기술.'" 『한경비즈니스』. 통권 1216호. 한국경제매거진.

임수호 (2019). "하노이 북미정상회담 결렬과 향후 전망." 『KDI북한경제리뷰』. 제21권, 제3호. KDI.

정성장 (2019). "하노이 북미정상회담의 결렬 원인과 한국 정부의 과제." 『세종논평』. 2019-6호. 세종연구소.

정진문 (2019). "한미정상회담 평가와 한반도 비핵화 및 평화체제 구축을 위한 과제." 『Online Series』. Co 19-07. 통일연구원.

"김정은 '훌륭한 결과 확산'- 트럼프 '1차보다 대단할 것.'" 『한겨레신문』. 2019년 2월 28일.

"단독회담까진 웃다가... 불탄 가세한 '4:3 확대회담'서 금반전." 『조선일보』. 2019년 3월 1일.

"리용호 북한 외무상 기자회견." 『연합뉴스』. 2019년 3월 1일.

"미 대북제재 흔들는 푸틴-김정은의 악수." 『동아일보』. 2019년 4월 26일.

"북 김정은 위원장. 최고인민회의 시정연설." 『연합뉴스』. 2019년 4월 13일.

"북 '미국의 핵위협 제거가 먼저'... 미 일각 '한국 정부가 해명해야.'" 『조선일보』. 2018년 12월 22일.

- “北, 트럼프 방한 하루 앞두고… 김정은 ‘핵무력 완성’ 업적 과시.” 『조선일보』. 2019년 6월 29일.
- “북한 ‘폼페이오는 빠져라’ 협상 파트너 교체 요구.” 『한국일보』. 2019년 4월 19일.
- “시진핑이 G20서 건넨 ‘김정은 메시지’, 비핵화 대화 관가름.” 『한겨레신문』. 2019년 6월 22일.
- “시진핑이 김정은에 코치. 북 돌변해 꼬여.” 『국민일보』. 2018년 5월 24일.
- “트럼프 ‘고농축우라늄 시설 등 해제 원했지만 김정은 준비 안돼.’ 『한국일보』. 2019년 3월 12일.
- “트럼프 ‘정은과 아주 좋은 관계 유지…올바른 합의 있어야.’” 『연합뉴스』. 2019년 4월 7일.
- “트럼프 ‘금강산관광·개성공단 재개. 지금은 때가 아니다.’” 『조선일보』. 2019년 4월 13일.
- “하노이 막전мах후… “트럼프 떠나려자 최설희 황급히 ‘금메시지’.” 『연합뉴스』. 2019년 3월 7일.

| 논문투고일 : 2019년 07월 24일 |

| 논문심사일 : 2019년 08월 13일 |

| 게재확정일 : 2019년 09월 16일 |

| ABSTRACT |

## **An Analysis on the Hanoi Summit Meeting between the US and North Korea with Implications**

**Park, Hwee-rhak**

(Graduate School of Politics and Leadership, Kookmin University)

This paper is written to analyze the summit meeting between the US President Donald J. Trump and the North Korean Chairman Kim Jong-un at Hanoi, Vietnam, on February 27-28, 2019. For this purpose, it revisits a few theories on negotiation and reviews the going-ons at the Hanoi summit meeting. It analyzes the meeting using the concepts in negotiation theories such as end state, decision making style, types of negotiation, BATNA and a walk-away decision of the US North Korean sides respectively.

As a result, this paper found that the Hanoi negotiation was destined to collapse because of a huge difference between the end states of the US and North Korea, in which the US wanted a total dismantlement of North Korean nuclear weapons and North Korea possession of nuclear weapons. The US adopted the bottom-up decision making style and hard-positioning strategy, which were totally different from those in Singapore summit meeting in June 2018. Furthermore, the US surprised North Korea by sudden decision to walk away. In this sense, the US managed to know the North Korean intention to possess nuclear weapons, but North Korea failed to lift UN sanctions at the meeting.

▪ Key Words: North Korea, Nuclear Negotiation, Hanoi Summit, Denuclearization, Kim Jong-un