

북한의 대미 핵협상의 특성과 교훈

김용호 / 외교안보연구원 교수

북한은 북한이 대미 핵협상을 성공적으로 이끌어 내기 위하여 1992년 10월 26일 핵실험을 단행하였다. 핵실험이 성공적으로 이루어졌을 때 북한은 대미 핵협상을 추진할 수 있는 유리한 위치에서 대미 핵협상을 추진할 수 있었다. 그러나 핵실험이 성공적으로 이루어지지 않았을 경우에는 대미 핵협상을 추진할 수 없었을 것이다. 핵실험이 성공적으로 이루어졌을 때 북한은 대미 핵협상을 추진할 수 있는 유리한 위치에서 대미 핵협상을 추진할 수 있었다. 그러나 핵실험이 성공적으로 이루어지지 않았을 경우에는 대미 핵협상을 추진할 수 없었을 것이다. 핵실험이 성공적으로 이루어졌을 때 북한은 대미 핵협상을 추진할 수 있는 유리한 위치에서 대미 핵협상을 추진할 수 있었다. 그러나 핵실험이 성공적으로 이루어지지 않았을 경우에는 대미 핵협상을 추진할 수 없었을 것이다.

1. 서론

세계 유일의 초강대국인 미국이 북한을 상대로 한 핵협상에서 왜 쪼쪼 매고 있나? 경제적으로 어려울 뿐만 아니라 외교적으로 궁지에

몰려있던 약소국 북한이 어떻게 대미 핵협상을 성공적으로 이끌어 내었나? 북한의 대미 협상력은 어디에서 나온 것인가? 약소국 북한이 강대국인 미국을 상대로 어떤 협상전술을 사용하여 협상결과를 자신들에게 유리하게 만들어 내

리고 노력했다? 북미 핵협상이 한국에게 주는 교훈은 무엇인가? 이 논문은 이러한 질문에 대답을 얻기 위해 1993년 3월 북한의 NPT탈퇴후 작년 10월까지 1년 7개월간 진행된 북미 핵협상 과정을 심층적으로 분석하고자 한다.¹⁾

흔히 북한은 전형적인 공산주의 협상전략을 사용하고 있다고 한다.²⁾ 이러한 주장이 틀린 것은 아니지만 공산주의 협상이론만으로는 북한의 협상전략을 완전히 이해할 수 없다. 필자는 북한이 약소국 협상전략을 매우 유용하게 활용하고 있다고 본다. 미국 국력이 상대적으로 약한 약소국이더라도 강대국을 상대로 협상을 하는 경우 반드시 손해를 보지 않는다. 북한 협상가들은 국가간의 협상력이 반드시 국력에 비례하는 것은 아니라는 점을 깊이 인식하고 있는 것으로 보인다. 따라서 북한의 협상전략을 정확하게 분석하려면 강대국-약소국간의 소위 비대칭적 협상(Asymmetrical Negotiation)에서 약소국들이 협상 목표를 달성하기 위해 어떤 협상전략을 사용하는지를 알아야 한다. 이런 점은 한국이 북미 협상에서 어떤 교훈을 얻을 것인지를 가르쳐 줄 것이다. 북한은 대미협상에서 국제관행의 무시 등 전형적인 공산주의 협상전략과 함께 국력의 차이에 따른 불이익을

최소화하기 위해 다음과 같은 다양한 협상전략을 사용하여 협상력을 제고하였다.

1. 북한이 미국을 협상테이블로 끌어들이는 전략

약소국이 강대국을 상대로 협상을 성립시키는 것이 어렵고 또한 자국의 요구사항을 협상 의제에 포함시키기도 쉽지 않다. 왜냐하면 강대국은 흔히 약소국의 협상 요구에 어려운 전제조건을 제시하여 협상을 기피하는 경향이 있기 때문이다. 예를 들면 미국은 파나마운하에 대한 주권회복을 열망하는 파나마 정부와 주민들의 요구를 줄곧 묵살해 오다가 1964년 1월 파나마 주민들의 폭동이 일어난 후 파나마 정부가 대미 외교관계를 단절하는 극단적인 방법을 사용하자 겨우 파나마운하에 대한 미국의 권리를 보장한 1903년 조약의 개정에 관한 협상에 응하였다.³⁾

2) 이 글에서는 협상스타일(negotiating style), 협상 전략(negotiating strategy), 협상전술(negotiating tactics)을 다음과 같이 구별하여 사용한다. 협상스타일이란 협상행태에 반복적으로 나타나는 패턴의 총합을 의미한다. 한편 협상전략이란 바람직한 결론을 얻기 위해 일련의 논의를 진행시켜 가는 전체적인 계획이다. 협상전략은 보다 구체적인 전술을 통해 실천해 나가는 데, 이상적으로 볼 때 구체적인 전술은 협상조건이 달라지면 어떻게 대응할 것인가, 언제 contingency 계획을 사용할 것인가, 상대방으로부터 무엇을 얻어 낼 것인가를 포함한다. 이에 대한 논의는 다음을 참고할 것. Michael Blaker, *Japanese International Negotiating Style* (NY : Columbia University Press, 1977), p.146.

3) 양정철, "협상일반이론과 대북협상전략 연구," 한국전략문제연구소, 1995년 1월 25일.

북한도 대미직접협상을 성립시키고 유지하는데 어려움이 많았다. 북한은 1차적으로 NPT 탈퇴라는 극단적인 외교수단을 동원하여 대미 협상을 성립시킨 후, 1993년 10월에는 일괄타결방안을 제시하여 IAEA와 한국을 따돌리고 미국과 다시 직접협상을 성사시키고, 1994년 3월에는 “서울 불바다” 발언을 통해 한국을 제치고 대미직접협상을 통해 협상 목표를 달성하려고 노력하였다.

우선 북미 직접협상의 성립 배경을 보면 북한은 80년대부터 한반도 핵문제 해결을 위한 북미회담을 주장해 왔으나, 미국은 북한의 IAEA 사찰 수용이 NPT 회원국으로서의 의무 사항으로 협상의 대상이 될 수 없다는 주장과 함께 북한의 대미 직접협상 요구를 일축하였다.⁴⁾ 한편 1991년 9월 당시 부시 미국대통령의 전술핵무기 철수에 이어 노태우 대통령의 비핵화 선언으로 말미암아 북한의 요구조건이 거의 충족됨에 따라 북한은 남북한 핵협상에 임하지 않을 수 없었다. 그러나 남북한은 「한반도 비핵화 공동선언」에 합의했으나 남북한 상호사찰 규정 마련을 위한 핵통제공동위 협상이 교착상태에 빠졌다. 당시 북한은 한반도 비핵화선언과 IAEA 사찰을 수용했으나 여전히 대미, 대일 관계개선은 되지 않은채 1992년 8월 한중수교와 1992년 11월 옐친의 대북 군사동맹에 대

한 공식적 과거 선언 등으로 체제 위기감 속에 1993년 2월 IAEA의 특별사찰 압력에 대응하여 NPT 탈퇴라는 극단적인 외교(Brinkmanship Diplomacy) 수단을 동원하여 대미 직접협상을 시도한 것이었다.

한편 미국은 북한의 NPT 탈퇴 선언후 NPT 체제 유지 및 연장의 필요성, 대북 봉쇄정책에서 포용정책으로 전환, 김영삼정부의 대북관계 개선을 위한 북미 협상 지지 등이 작용하여 아무 전제조건 없이 북미 고위급 회담을 추진하게 되었다. 그러나 당시 클린턴행정부가 회담 개최의 전제조건을 내세우지 않고 쉽게 북미 고위급 회담에 합의한 것은 미국의 새 행정부가 들어선지 2개월이 채 되지 않은 시점에서 미국의 대북협상전략이 확실하게 설정되지 않은데 따른 협상기술의 미숙으로 볼 수 있다.

북한이 미국과 직접협상을 통해 협상목표를 달성하려는 두번째 사례는 1993년 가을에 있었다. 북한은 1993년 가을 IAEA 협상과 남북한 협상을 결렬시킨후 일괄타결방식을 제안하여 대미 직접협상을 유도하였다. 1993년 7월에 개최된 북미 2단계 회담후 사찰 재개를 위한 IAEA-북한간 협상에서 북한은 대미협상때 보다 더 높은 수준의 요구를 내걸고 IAEA 협상을 결렬시켜 사찰범위 문제에 관해서도 대미 직접협상을 통해 해결하도록 시도하였다. IAEA 북한간 회담에서 북한측은 IAEA의 불공정성을

4) William Mark Habeeb, *Power and Tactics in International Negotiation: How Weak Nations Bargain with Strong Nations* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1988), pp.34~43.

5) 윤덕민, “한반도의 핵문제: 미국의 대한 핵정책을 중심으로,” 외교안보연구원 정책연구 시리즈, 91-06.

집중적으로 비난하면서 자국은 “NPT 탈퇴를 유보한 특수한 상황”임을 들어 완전한 사찰 의무가 없고 단지 핵안전조치의 연속성을 보장하기 위해 배터리 교환 등 제한적인 사찰만을 허용할 수 있다는 주장을 고수하였고, IAEA측은 통상사찰은 전체적인 것으로 북한이 선택적으로 허용할 수 없다는 입장이었기 때문에 협상은 교착상태에 빠졌다.

한편 북미 2단계 고위급 회담후 한국측이 핵통제공동위 개최를 제의하였으나 북측이 특사교환을 재제의하고 한국측이 받아들임으로써 특사교환을 위한 실무접촉이 3차례(10월5일, 10월 15일, 10월 25일) 있었으나, 11월 3일 북한은 한국측 국방장관의 “국제사회가 북한을 제재할 경우 군사적으로 있을 수도 있는 북측의 도발에 대응하는 것도 이번 한미 연례안보회의회의에서 논의…”라는 발언을 빌미로 실무접촉을 일방적으로 중단시킨 후 미국에게 일관타결방안을 제시하여 내미 직접협상을 추진하였다.

북한이 미국과 직접협상을 시도한 세번째 사례는 1994년 3월에 발생하였다. 북한은 1994년 2월 미국과 합의한 「4개항 동시 이행조치」에 따라 IAEA 사찰을 수용하고 남북한 협상을 재개하도록 되어 있었다.⁶⁾ 그러나 북한은 IAEA 사찰 활동을 방해하고 특사교환을 위한 남북한 협상에서 “서울 불바다” 발언을 통해 회담을

중단시킨 후 국제사회에서 대북제재 논의가 일어나자 IAEA의 추가사찰 수용 의사를 밝혀 내미 직접협상의 길을 마련하였다.

2. 국제 규범과 관행 무시

북한은 다른 공산주의국가나 비동맹국가의 일부 약소국처럼 국제규범과 관행을 무시함으로써 협상력을 제고시켰다. 북한의 NPT 탈퇴 선언과 IAEA 탈퇴 선언(1994년 6월)은 북한이 수단과 방법을 가리지 않고 자국의 이익을 최대화하고 손실을 최소화하려는 계산된 일탈행위였다. 이미 지적한 것처럼 북한이 IAEA의 대북 특별사찰 요구에 맞서 NPT 탈퇴를 선언한 것은 미국과 직접협상을 성립시키기 위한 전술에서 나왔다. 당시 북한은 소위 double jeopardy에 처했는데, 특별사찰을 허용하는 경우 핵의혹을 벗어날 수도 있으나 못 벗어날 수도 있으며, 다른 한편으로 핵의혹을 벗어나는 경우 아무런 보상 없이 특별사찰을 허용하게 되고, 만약 핵의혹을 벗어나지 못하는 경우 국제적 압력만을 초래하게 되는 소위 lose-lose situation에서 극단적인 외교수단을 사용하였다. 북한은 NPT 탈퇴선언문에서 핵과 관련 없는 시설의 특별사찰을 주권 침해라고 주장하며 IAEA가 부당한 행위(unjust conduct)를 그만둘 것을 요구하고 또한 팀스피리트 훈련을 “핵전쟁 연습”이라고 주장하며 미국의 대북 핵위협이 사라질때까지 NPT를 탈퇴한다고 천명함으로써 IAEA의 불공정성과 미국의 핵위협을

6) 미국은 「4개항 동시 이행조치」에서 팀스피리트 훈련의 중단과 3월 21일 3단계 북미 고위급회담의 개최를 약속하였다.

명분으로 삼아 자국의 행동을 정당화하고 약소국가를 비롯한 국제사회의 지지를 확보하는데 노력하였다. 한편 1994년 6월 북한의 핵연료봉 일방적 교체에 대해 IAEA가 대북제재조치를 취하자 북한이 IAEA 탈퇴라는 강경조치를 내린 배경은 북한이 미국으로부터 아직 아무런 정치경제적인 보상을 약속받지 못했기 때문이었다.

북한이 이처럼 국제관행을 무시하는 것은 다른 공산주의국가나 일부 약소국처럼 여전히 국제법과 국제기구들을 자본주의 강대국의 이익을 도모하는 도구로 간주하고 있기 때문이다. 그리하여 북한은 자국에 불리한 경우 국제규범과 관행을 존중하지 않는 경향이 높으며 특히 이들의 불평등성과 불공정성 등을 들어 자국의 행동을 정당화시켜 국제사회의 지지를 확보하려고 노력한다.

이러한 배경에는 북한의 국제정세관이 작용하고 있다. 북한은 아직도 국제정세를 “사회주의 대 제국주의 세력간의 투쟁”으로 파악하고 대외협상을 사회주의 이념을 달성하는 수단으로 인식하고 있으며, 다른 공산국가처럼 이러한 사회주의 이념의 달성을 절대선으로 간주하여 대외협상에서 수단과 방법을 가리지 않는다. 더욱이 북한당국은 국제사회의 외교관행에 어긋나는 극단적인 결정이나 행동을 김일성 주체사상을 가지고 미화하거나 내부 결속을 위해 활용하는 경향이 있다. 그런데 중국의 경우를 보면 대외개방이 심화되고 자본주의 국가와 교류 협력이 확대되면서 점차 국제규범과

관행을 존중하고, 오히려 기존의 국제법과 국제기구를 활용하려는 적극적인 태도로 나오고 있는바, 북한도 대서방 관계개선과 대외개방이 심화되는 경우 중국처럼 국가이익을 위해 국제규범과 관행을 존중하지 않을 수 없을 것으로 전망된다.

3. 위기조성(crisis-creating) 또는 위협 전술

북한은 대미 핵협상 과정에서 여러 차례에 걸쳐 위기를 조성하거나 상대방에 대한 위협을 통해 협상목표를 달성하려고 노력하였다. 첫째 북한은 NPT 탈퇴 선언으로 NPT체제를 유린하려고 위협하는 동시에 대내적으로 준전시 상태를 선포하여 미국과 한국에 대해 도발적인 행동을 취하였다. 이것은 1차적으로 북한이 NPT 탈퇴 선언을 통해 1995년 NPT 연장을 앞둔 미국의 핵확산 방지라는 대외안보전략의 취약점을 최대한 이용하려는 것이었다. 또한 북한은 한미 합동 팀스피리트 훈련에 맞서 준전시 상태를 선포하는 등 호진적인 태도를 통해 핵문제 관련 자국의 요구사항에 대해 강력한 집착력을 과시하였다.

둘째 1994년 3월 특사교환을 위한 남북한 대표 접촉에서 북한은 “서울 불바다” 발언을 통해 남한의 입장을 약화시켰다. 북한은 이러한 위협을 통해 대남 강경 입장을 미국에 전달하여 미국의 대남 설득을 유도하고 또한 한미간의 입장 차이와 남한내 의견 차이를 이용하여 남한의 입장을 약화시켰다.

세계 북한은 미국의 대북제재 움직임에 위협으로 맞대응하여 미국의 이슈 관련 대북 통제력(issue-specific control power)을 약화시켰다. 미국의 갈루치 차관보는 2단계 회담후 IAEA사찰 협상과 남북한 협상을 돕기 위해 3단계 고위급회담의 전제조건이 IAEA-북한간 협의와 남북대화의 결과에 달려 있다는 서한을 강석주 부부장에게 발송했으나 북한은 NPT 탈퇴를 위협하는 등 강경대응을 통해 대미협상과 자기의 요구사항에 대한 강한 집착력을 보였다. 또한 미국은 1994년 3월 북한의 합의사항 불이행에 대해 IAEA 특별이사회회의 결의, 유엔 안보리 의장의 서한을 명시한 추가 사찰 수용 요구 등을 통해 대북 압력을 가했으나, 북한은 핵문제를 미국이 안보리에 회부한 것은 배신 행위라고 비난하고 유엔 제재를 선전포고로 간주하겠다고 위협하였다. 이 외에도 IAEA가 대북 제재안을 결의하자 북한은 IAEA 탈퇴를 선언함과 동시에 핵사찰이 더 이상 불가능하다고 선언함으로써 위협을 통해 자국의 협상력을 제고하려고 노력하였다. 그런데 미국의 유엔을 통한 대북 제재 노력은 중국의 반대와 한국의 우려 등으로 인해 매우 어려운 상황에 직면하여 미국의 핵관련 대북 통제력이 약화됨에 따라 협상을 통한 해결책 마련을 위해 카터 전대통령의 방북이 이루어졌다.

4. 쟁점 변경 또는 새로운 의제 추가로 협상을 주도하는 전술

북한은 핵심 쟁점을 변경시키거나 새로운 의제를 추가하는 등 여러가지 방법으로 이슈를 조작하여 대미 협상력을 제고하였다. 이와 관련하여 3가지 사례를 들어보자. 첫째 북한은 NPT 탈퇴후 종전의 대북 특별사찰 대신에 북한의 NPT 잔류가 주요 쟁점으로 등장하도록 유도하였다. 북한이 IAEA의 특별사찰 요구에 반발하여 NPT 탈퇴를 선언한 결과 시급한 협상의제가 특별사찰문제에서 북한의 NPT 잔류문제로 전환되고, 또한 1단계회담에서 “NPT 탈퇴의 일시적 유보”라는 모호한 표현을 사용하여 향후 협상이 난관에 부딪칠때마다 NPT 탈퇴 위협을 통해 대미협상을 주도하였다. 둘째 2단계 고위급회담에서 북한이 기존의 흑연 감속형 원자로를 경수로 방식으로 교체하는 것을 미국이 지지해 달라는 새로운 요구를 들고 나와 미국이 이를 수용함에 따라 핵문제 해결 방식에 경제적 문제를 포함하게 되었고 또한 경수로 지원방안이 나올 때까지 협상이 장기화되었다. 세계 폐연료봉의 일방적 교체후 연료봉 보관문제가 새로운 협상의제로 추가되었다. 1994년 3월 북한이 미국과 합의한 4개 동시 이행조치의 하나인 IAEA 통상사찰을 방해함에 따라 IAEA 추가사찰문제가 주요 현안으로 대두한 시기에 북한은 5MWe 원자로의 연료봉을 일방적으로 교체한 결과, 이 핵연료봉을 재처리하여 대량의 플루토늄을 만들 수 있는 상황

을 마련하여 연료봉 보관문제를 새로운 협상의 제로 등장시켰다.

5. 높은 요구나 강탈적 요구(extortory demand)를 제시하여 상대방의 양보를 얻어 내는 전술

북한의 높은 요구와 관련된 사례는 경수로 지원 요구이다. 북한은 2단계회담에서 경수로 지원 등 높은 요구(over-asking or high-offering)를 내세워 미국으로부터 아무런 조건 없이 양보를 얻어 낸 반면 미국은 북한의 NPT 잔류, IAEA 사찰 수용, 한반도 비핵화 선언 이행 등 일관된 낮은 요구(under-offering)를 제시하여 합리적으로 대응하였다.

한편 북한은 고려연방제통일방안 지지 등 상대방이 받아들일 가능성이 없는 강탈적 요구를 내세워 다른 분야에서 상대방의 양보를 얻어내려고 노력하였다. 북한은 2단계회담에서 핵문제와 관련이 없고 또한 실현 가능성이 전혀 없는 고려연방제통일방안에 대한 지지 요구와 같은 강탈적 요구를 첨가하여 미국의 양보를 얻어내는 카드로 활용하였다. 또한 1991년 4월 북한은 일방적으로 정진위 북한대표를 전수시키고 판문점 대표부를 설치한 후 미국에게 휴전 협정을 대체할 평화협정 체결이라는 강탈적 요구를 통해 미국의 양보를 얻어내려고 시도하였으나 미국의 반대로 무산되었다.

일찌기 북한은 휴전회담에서도 강탈적 요구를 내세워 상대방으로부터 양보를 얻어내는 협

상전술을 활용하였다. 북한은 중립국 감시위원국으로 3개 국가를 지명하는데 있어서 소련, 폴란드, 체코슬로바키아를 지명한 후 소련이 전쟁에 참가하지 않았으므로 중립국이라는 엉뚱한 주장을 전개하였다. 북한의 의도는 유엔측이 소련을 중감위에 지명하는 것에 반대할 것을 사전에 알고 있으면서 이에 대한 철회 댓가로 북한지역 비행장 복구문제를 타결지우려고 시도하였다. 공산측의 강탈적 요구에 유엔측은 합리성이 결여된 주장이라고 철회를 요구하였으나 결국 유엔측이 공산측의 집요한 요구와 미국정부의 지시로 허무맹랑한 요구를 철회하는 댓가로 북한지역 비행장 복구문제를 수용하였다. 미국의 이러한 합리적인 대응을 비판하는 학자는 당시 미국이 중공과 적대관계에 있는 대만을 중립국 감시위로 지정하여 쌍방이 상호 양보하는 협상 전술을 사용했어야 한다고 주장하였다.⁷⁾

6. 기습제의 또는 선제제의로 협상을 주도하는 전술

북한은 기습제이나 선제제의를 통해 협상을 주도해 나가려고 노력하였다. 첫번째 사례는 북한이 2단계 고위급회담에서 IAEA 사찰 재개와 남북한 상호사찰과 관련하여 합의에 도달할 즈음에 경수로 지원 요구를 기습적으로 제안하여 협상을 깨지 않으려는 미국으로부터 양보를

7) 양대현, 「역사의 증언」 (서울:형신출판사, 1993), p.338.

얻어내었다. 두번째 사례는 2단계회담 후 일괄 타결(Package Deal) 방식을 제안하여 미국으로부터 최대한의 반대급부를 얻어내려고 노력하였다. 2단계 북미 고위급회담 후 핵협상은 사찰재개를 위한 IAEA-북한간 협상과 남북한 상호사찰을 위한 남북한 협상으로 전환되었으나 양쪽 협상이 모두 교착상태에 빠지자, 북한은 일괄타결방안을 제안하여 미국이 가지고 있는 융통성의 한계를 파악하여 최대한의 양보를 받아내려고 시도하였다. 북측은 1993년 10월 12일 애커만 의원 방북시 퀴노네스 북한담당관에게 일괄타결 방안을 제시하는 non-paper를 수교한 후, 11월 12일 강석주가 이를 공식적으로 제안하였다. 당시 북한은 일괄타결방안으로 북한의 NPT 영구 잔류, 특별사찰 수락 및 한반도 비핵화 공동선언 이행 등을 약속하는 대신 미국이 대북 관계정상화, 경수로 지원 및 평화협정 체결 등을 약속하여 북한 핵문제를 일괄 타결하자고 제안하였다. 이에 대해 미국은 북한의 일괄타결 방식을 그대로 받아들인다는 오해의 소지를 제거하기 위해 11월 23일 워싱턴에서 개최된 한미정상회담에서 북한이 IAEA사찰을 수용하고 남북대화에 진전을 이룰 경우 북미 3단계 고위급회담을 개최하여 핵문제의 최종적인 해결을 위해 “철저하고 광범위한 접근 방식”(thorough and broad approach)을 추진하는데 합의하고 일괄타결 논의 이전에 적어도 한 차례의 IAEA 사찰과 남북대화의 진전을 전제조건으로 제시하였다.

세번째 사례는 대미 평화협정에 관한 전격

제의다. 북한의 대미 평화협정 체결 요구는 과거에도 있었으나 북미 협상이 개시된 후 잠복해 있다가 일괄타결방안에서 기습적으로 제안하였으나, 미국의 반대 속에 미국 외에 중국, 한국 등이 관련된 사항이기 때문에 북한의 요구가 협상의제로 등장하지 못하였다. 마지막 사례는 김일성의 핵동결과 남북정상회담에 관한 기습 제의다. 김일성은 카터 전대통령과 회담에서 핵시설의 동결을 약속하고 또한 남북한 정상회담을 기습 제안하여 협상을 주도하였다.

7. 지연 전술

북한은 협상의 진전을 지연시켜 상대방 국가의 협상 조기 종결을 원하는 여론에 의하여 상대방이 기존의 입장에서 다소 후퇴할 것이라는 점을 이용하여 양보를 얻어 내거나 자국이 원하는 바를 추구하였다. 그리고 북한은 지연전술을 통해 협상이 교착상태에 빠지는 경우 상호 양보에 의해 해결되어야 한다는 미국의 합리적인 성향을 이용하였다. 이와 관련된 2가지 사례를 들어보자. 첫째 북한은 2차례에 걸쳐 IAEA 통상사찰을 지연시켜 미국의 대북사찰 재개 노력을 무력화시켰다. 북한은 1993년 8월~9월에 걸쳐 진행된 사찰 범위에 관한 IAEA 협상을 지연시켜 IAEA 사찰을 봉쇄하였고, 또한 1994년 1월과 2월에 걸쳐 진행된 IAEA 사찰 협상을 지연시키다가 마지막 순간에 합의했으나 사찰을 방해하여 완전한 통상사찰이 이루어지지 못하게 함으로써 북한에게 NPT 의무

사항을 이행시키려는 미국의 협상 의도를 무력화시켜 일괄타결을 위한 3단계회담에서 IAEA 통상사찰 완전수용을 계속 협상 카드로 활용하였다.

둘째 북한은 2차례에 걸쳐 남북한 회담을 중단시켜 남북한 대화를 3단계 북미 고위급회담 개최의 전제조건에서 제외시켰다. 북한은 1993년 10월 남북한 특사교환을 위한 실무접촉에서 남한측에게 적대적인 핵전쟁 연습 중지, 국제공조체제 포기 등 높은 요구조건을 전제조건으로 내걸고 특사교환 합의를 계속 지연시킨 후 일괄타결방안을 제안하여 북미 실무접촉의 길을 마련하였다. 그 후 북한은 1994년 3월 특사교환을 위한 실무회담에서 “서울 불바다” 발언을 통해 남북한 협상을 결렬시킨후 북한이 IAEA 추가사찰을 수용하는 경우 특사교환 조건을 철회할 수 있다는 한미간의 입장을 받아들여 대미협상에 전력투구하였다. 북한이 IAEA 협상과 남북한 협상을 결렬시킨 것은 강경조치를 통해 대미 직접협상을 성사시켜 미국으로부터 보다 확실하고, 보다 더 많은 반대급부를 얻으려는 협상 전략에서 나왔다.

이처럼 북한의 지연전술은 중국의 「慢慢的」협상전술을 방불케 한다. 그런데 북한의 지연전술은 상당히 계산된 협상의도에서 나온 것으로 파악되지만 중국의 경우 문화적 측면에서 「慢慢的」전술이 나오는 것으로 보인다. 많은 사람들이 중국인과의 교섭에서 성공하는 비책은 바로 협상을 조금씩 타결해야 하겠다는 성급함을 자제하는 것이라고 지적하고 있다.⁸⁾ 이

러한 점은 대북협상에서도 반드시 명심해야 할 사항이다.

III. 북미 협상의 교훈 : 약소국의 협상력 세고병언

북한의 대미 핵협상에서 국제법과 국제규범의 무시 등 공산주의 협상전술에 속하는 것은 우리에게 전혀 도움이 되지 않으나, 강대국과 약소국간의 소위 비대칭적 협상에서 사용되는 약소국의 협상전술에 속하는 것은 활용의 여지가 있다. 우리들이 반드시 명심해야 할 사항은 약소국은 강대국에 비해 총체적 국력이 약하지만 어떤 특정 이슈를 두고 강대국을 상대로 협상을 벌이는 경우 언제나 불리한 것은 아니라는 점이다. 북미 협상에서 보는 것처럼 강대국과 약소국간의 협상결과가 전적으로 국력에 의해 결정되는 것이 아니라 핵문제라는 특정 이슈와 관련된 협상력에 따라 달라진다. 그럼 특정 이슈 관련 협상력을 결정하는 요인은 무엇인가? 약소국 협상이론을 개발한 하비브는 이슈 관련 협상력을 구성하는 요소로 다음과 같은 3가지를 들고 있다.⁹⁾ 첫째 협상당사국이 자국이 원하는 바를 독자적으로 달성할 수 있

8) 김희연, 「중국인의 상관습과 협상요령」 (서울 : 대한상공회의소, 1994), p.22~23 ; Lucian Pye, *Chinese Negotiating Style : Commercial Approaches and Cultural Principles* (New York : Quorum Books, 1992), p.XV.

9) William Mark Habeeb, *Power and Tactics in International Negotiation : How Weak Nations Bargain with Strong Nations*, pp.19~23.

는 실현가능한 대안(alternative)을 가지고 있는가 하는 점이 협상력에 영향을 미친다. 북미 핵협상에 있어서 미국은 비록 구소련의 해체후 세계유일의 군사대국이 되었으나 북한의 NPT 탈퇴선언이라는 NPT체제에 대한 도전을 맞아 NPT의 대안으로 새로운 핵확산 금지체제를 구상하기 어려웠고, 또한 기존의 핵확산 금지정책에 대한 대안을 개발하기 어려웠기 때문에 대북 협상력을 제고하는데 제약이 있었다. 국제협상에 나타난 또 다른 예를 들면 미국과 파나마간의 파나마운하에 관한 협상에서 미국은 처음에 파나마운하 대신에 다른 지역에 새로운 운하를 건설하려는 대안을 추진함에 따라 대파나마 협상에서 매우 유리한 입장에 있었다. 그러나 운하 건설에 관한 타당성 조사팀이 새로운 운하를 건설하는 것보다 파나마운하를 계속 사용하는 것이 여러가지 점에서 낫고, 새로운 운하를 건설하더라도 파나마운하 지역을 선정하는 것이 낫다는 결론이 나온 후 미국의 협상력은 현저히 약화되었다.

둘째 협상당사국이 자국이 원하는 바를 달성하려는 욕망이나 필요성에 집착하는 정도가 협상력에 결정적인 영향을 미친다. 일반적으로 강대국은 국제사회에서 고려해야 할 사항이 너무 많기 때문에 협상 목표를 관철하려는 집념이 약화되는 경향이 있는 반면, 약소국은 자신이 설정한 협상 목표를 달성하려는 집념이 상대적으로 강하다. 그리고 강대국은 강대국간의 외교 현안에 더 많은 비중을 두는 반면 대약소국 관련 이슈에 대해서는 관심과 비중이 낮기

때문에 약소국에 비해 집착력이 상대적으로 적은 경우가 많다. 북미 핵협상에서 북한은 여러 가지 방법으로 자국의 요구사항에 대해 강력한 집착력을 과시하였다. 지난 2년간 북한의 대미 협상은 외교현안 중에서 최우선적으로 다루어졌으며 또한 북한은 경수로 확보, 대미관계개선, 일괄타결, 타결후 IAEA 통상사찰 완전 수용 등 자국의 요구사항에 대해 강력한 집착력을 보여 주었다. 그러나 북한이 미국의 핵우산 제공 철회, 주한미군 철수, 대미 평화협정 체결 등을 관철하려는 강한 의지를 보이지 않는 이유는 김일성 사후 김정일 후계체제의 안정과 경제난 등을 고려하여 조기에 협상을 타결지우려는 의도에서 나온 것으로 보인다. 한편 미국은 대북협상 파탄의 국제적 파장을 우려하여 종래의 대북 협상목표인 zero option(즉 북한 핵활동의 과거, 현재, 미래에 대한 투명성 확보)에서 freeze option(즉 북한의 현재와 미래의 핵활동 동결을 우선적으로 추구하는 정책)으로 전환함으로써 협상목표 달성에 대한 의지의 약화를 보여 주었다.

앞서 언급한 파나마운하 협상의 경우 미국은 처음에 파나마운하에 대한 주권의 유지 의사를 강력히 피력했으나 중남미 제국들이 주권회복을 주장하는 파나마의 입장을 적극적으로 지지하는 점을 고려하여 마침내 파나마운하에 대한 주권을 포기하였다. 그러나 파나마는 처음부터 끝까지 파나마운하의 주권 회복에 대한 강력한 집착력을 과시하였다.

세계 협상당사국들이 일방적으로 자신이 원

하는 결과를 가져 올 수 있는 능력의 정도를 의미하는 통제력(control)이 협상력의 주요 결정요인이다. 북미 협상에서 북한은 미국의 핵관련 대북 통제력의 약화를 목표로 NPT 탈퇴 선언을 통해 위기를 조성하고, IAEA사찰을 거부하여 핵무기 개발 상태를 애매모호하게 유지함으로써 미국의 대북 통제력의 불확실성을 높이고, 또한 NPT 영구 탈퇴 카드를 사용하여 계속 미국을 위협하는 한편 “서울 불바다” 발언을 통해 한국을 위협하고 다시 연료봉을 일방적으로 교체하여 핵무기 양산체제라는 새로운 위기 상황을 조성하여 협상력을 강화해 나갔다. 한편 미국은 주로 우방국의 협조하에 IAEA와 유엔을 통한 대북 제재 위협을 통해 협상력을 제고하기 위해 노력했으나 미국 국내의 의견 차이, 중국의 반대, 한국의 우려 등으로 협상기간 중에 오히려 대북 통제력이 저하되었다. 앞서 지적한 파나마운하 협상에서도 미국은 1964년 파나마 주민들의 소요가 발생하고 또한 월남전에서 매우 불리한 형세에 처하자 미국의 통제력이 점차 약화된 결과 대파나마 협상력이 상대적으로 감소하였다.

협상과정에서 협상당사국들은 위의 3가지 요소를 개발하여 자국의 협상력이 상대국의 협상력을 능가할 수 있도록 노력한다. 다시말해 약소국과 강대국을 불문하고 협상당사국들은 협상과정에서 특정 이슈 관련 자국의 협상력을 제고하기 위해 여러가지 방법으로 통제력, 집착력, 대안의 개발에 노력하게 된다.

이제 북미 핵협상을 통해 우리가 얻을 수 있

는 교훈을 구체적으로 살펴보자. 첫째 협상력을 제고하려면 무엇보다 이슈 관련 통제력을 높여야 한다는 점이다. 아무리 강대국이라 하더라도 약소국에 대한 통제력은 이슈에 따라 다르고, 어떤 이슈에 있어서는 강대국보다 약소국의 통제력이 더 강할 수 있다. 북미 협상에서 NPT체제의 대안 부재, 핵무기의 파괴력, 대북 제재의 효율성 여부, 한국과 한반도 주변국가의 우려, 미국내 여론의 분열 등이 작용하여 핵관련 미국의 통제력은 제약을 받았다. 이미 지적한 미-파나마간의 운하협상에서도 1964년 파나마 폭동 이후 통제력이 파나마에게 유리한 입장으로 전환되어 파나마의 협상력이 증대되었다.

둘째 한국과 같은 약소국은 대강대국 협상에서 협상목표에 대한 강한 집착력을 과시할 수 있는 방안을 마련해야 한다. 왜냐하면 협상목표에 대한 고수력이나 집착력은 총체적 국력에 관계없이 증대될 수 있기 때문이다. 한편 협상당사국의 총체적 국력은 일반적으로 통제력 증대와 대안의 개발에는 도움을 준다. 국력이 강한 국가는 약소국에 비해 당연히 대안을 개발할 수 있는 자원 동원력이 높다. 파나마운하 협상의 초기에는 미국이 협상력을 제고하기 위해 새로운 운하를 지으려는 위협을 사용했다. 그러나 이러한 대안의 타당성이 높지 않다는 보고가 나온 후 협상력이 파나마에게 유리하게 전환되었다. 한편 미-스페인간의 미군기지 협상에서 스페인이 아닌 다른 지역에서 비슷한 군사기지를 건설할 수 있고, 주둔국에 재정적

으로 보상해줄 수 있었던 미국의 능력은 대스페인 협상에서 미국에게 유리하게 작용하였다. 특히 강대국은 협상 전술의 신뢰성을 뒷받침할 수 있는 통제력이 있기 때문에 커다란 이점이 있다. 그러나 강대국이 대안을 개발하지 못하는 경우도 있다. 미국은 NPT 체제 유지의 대안으로 새로운 핵정책을 개발하지 못하였다. 또 다른 예를 들면 영국과 아이슬랜드간의 어업 분쟁에서 영국은 아이슬랜드 해역의 풍부한 어업 자원에 상응할 만한 대안을 다른 곳에서 찾기가 힘들었다. 또한 미국도 파나마 협상에서 궁극적으로 대안을 마련하지 못하는 한계에 부딪혔다. 1970년대 초에 새로운 중앙아메리카운하가 실제로 얼마나 많은 비용이 드는지가 밝혀졌을 때, 파나마운하에 대한 대안을 만들려던 미국의 능력은 순식간에 사라졌다. 그럼에도 불구하고 일반적으로 강대국은 대안을 개발하는데 커다란 잠재력을 가지고 있다.

한편 강대국은 자국의 막강한 경제력과 군사력 등을 동원하여 통제력을 증대시키려고 노력한다. 협상목표를 획득할 수 있는 능력은 군사력이나 강제력(coercion) 혹은 상대방의 요구를 거부하거나 무시하는 데서도 나올 수 있다. 그러나 강대국이 통제력을 사용하는데 심각한 제약을 만날 수도 있다. 이러한 제약점은 국내 여론이나 정치적 반대세력에서 나올 수도 있고, 통제력 증대 비용이 이익을 상회할 때 나타난다. 이러한 제약요소들은 파나마운하나 영국-아이슬랜드간의 분쟁에서 명백하게 나타났고, 미국과 영국은 통제력을 증가시키기 위한 모든

잠재력을 다 사용할 수 없었다. 이러한 제약이 있는 경우 강대국의 통제력은 덜 효과적이 된다.

한편 총체적 국력이 별다른 영향을 미치지 못하는 영역이 협상목표에 대한 집착력 또는 의지를 증가시키는 영역이다. 집착력은 구해지는 것도 아니고 강제력으로 증가되는 것도 아니다. 집착력은 부분적으로 열망이나 필요성에 기초를 두고 있고 부분적으로는 협상당사국의 행동을 고무시키는 전술적 능력에 기초를 두고 있다. 일반적으로 강대국들은 다른 강대국을 상대로 한 협상에 집착하는 바람에 약소국과의 회담에서 협상 목표에 집착하는 정도가 상대적으로 약할 수도 있고, 또한 자국의 지위 때문에 약소국과의 협상에서 다른 나라의 지지를 확보하는데 어려움이 있을 수 있다.

세계 약소국은 국제사회의 여러가지 문제를 고려해야 하는 강대국의 산만한 주의력을 이용해야 한다. 조셉 나이(Joseph Nye)는 「주의력의 불균형(asymmetry of attention)」이라는 책을 써서 약소국의 “강한 응집력과 집중(greater cohesion and concentration)”을 강조하였다.¹⁰⁾ 일반적으로 “주의력의 불균형”은 약소국의 협상력을 크게 높여주는 바, 어떤 때는 집착력의 증가나 유지를 돕거나 협상전술에 대한 신뢰성을 높여준다. 미국과 같은 강대국이 약소국보다 더 많은 주의를 기울일 수 있거나, 응집력을

10) Joseph Nye, "Transnational Relations and Interstate Conflicts: An Empirical Analysis," *International Organization*, Vol.28 (Autumn 1974), p.992.

높일 수 있다고는 볼 수 없다. 강대국은 외교정책 현안이 많고 또한 정부부처간의 이해관계와 관료들간의 경쟁으로 인해 일관성있는 정책을 마련하지 못하는 경우도 있다. 북미 협상에서 북한의 경우 대미 핵협상은 적어도 겉으로 보기에는 김일성-김정일정권의 사활을 건 문제였으나 미국의 경우 NPT체제의 유지와 연장이라는 정책의 문제였다. 일반적으로 강대국은 강대국간의 갈등에 비해 약소국과의 갈등에 상대적으로 관심이 적다. 단지 미-베트남간의 갈등은 예외였다.

더욱이 기존의 협상연구는 협상과정에서 강대국내의 여론이 분열되는 경우가 많다는 것을 지적하고 있다. 그러므로 “주의력의 불균형”은 약소국이 안고 있는 국력의 불균형을 극복하도록 도와준다. 그러나 약소국은 2가지 약점을 가지고 있는데, 첫째는 만약 강대국과 약소국간의 불균형이 너무 크면 약소국이 계속적으로 강대국의 주의를 유도해 내기 위해 노력해야 할 것이다. 이슈에 대한 관심이 높을수록 약소국의 이익이 될 수 있다 하더라도 강대국이 적어도 그 문제나 협상에 어느 정도의 관심을 기울여야 되기 때문이다. 둘째는 강대국이 약소국에게 어떤 양보를 할 경우 이것이 나쁜 선례를 남기지는 않을까 하는 점을 두려워 한다. 예를 들면 많은 미국인들은 파나마에 대한 양보가 미국의 이익이 걸려있는 다른 나라들에게 미국의 나약함으로 해석될 수 있다고 느꼈다.

북미 협상에서 우리들이 얻을 수 있는 네번째 교훈은 약소국은 총체적 국력에 바탕을 두

지 않은 협상전술을 사용할 때만 협상력을 증가시킬 수 있다는 점이다. 약소국은 관련 이슈에 관한 힘의 균형을 바꿀 총체적 국력을 가지고 있지 않기 때문에 다른 자원으로부터 나오는 전술에 의존해야 한다. 일찌기 약소국 협상론을 개발한 하비브는 약소국의 전술로 동맹을 찾아 설득함으로써 연합을 구축하는 능력, 영토적 이점이나 협상의지에 기초한 위협이나 협박, 또는 협상을 거부하는 위협 등을 열거하고 있다.¹¹⁾ 이들 중 어떠한 전술도 총체적 국력의 실질적인 자원을 필요로 하고 있지 않다.

다섯째 약소국은 강대국의 불의(injustice)에 대항하는 협상에서 유리하다. 예를 들면 영토나 권리를 방어하는 협상지위는 약소국에게 협상의지를 강화시켜 주고 또한 강자에 대항해서 위협을 가하기 쉽도록 해주므로 전술의 범위를 확대시켜 줄 수 있다. 북한은 대미 핵협상에서 핵무기를 보유한 국가의 횡포, NPT체제의 불평등성, IAEA의 불공정성, 팀 스피리트 훈련을 “핵전쟁 연습”이라고 우기면서 미국의 핵위협 등을 부각시켜 국제사회의 지지를 확보하기나 동맹을 구축하여 협상력을 제고하려고 노력하였다.

여섯째 강대국의 총체적 국력이 실제 약화되거나 혹은 약화된다고 느낄 때 약소국은 협상을 유리하게 이끌어 갈 수 있다. 북미 협상에서 미국은 1994년 북한의 연료봉 일방적 교체후

11) William M. Habeeb, *Power and Tactics in International Negotiation: How Weak Nations Bargain with Strong Nations*, p.133.

유엔을 통한 대북 제재를 시도했을 때, 중국의 반대, 한국의 우려 등으로 성공하기 어렵다는 것을 파악하자 대북 통제력의 한계를 느끼기 시작하였다. 한편 파나마운하 협상에서도 미국의 총체적 국력의 쇠퇴에 관한 인식이 협상에 영향을 미쳤다. 1970년대에 비록 양적인 조건으로는 미국이 최대 강대국으로 남아 있었지만 베트남전이나 OPEC의 유가 인상과 같은 사건들은 미국의 지배력이 쇠퇴한다는 인상을 만들어 냈고, 미국내에서도 자기반성의 무드가 나타났다. 강대국의 국력 약화는 협상력에 영향을 미치는 통제력과 대안 개발력을 저하시키는 것은 물론 상대적으로 약소국의 사기와 협상복표 달성 의지(commitment)를 증대시킨다. 또한 강대국의 국력이 실질적으로 약화되지 않았더라도 이러한 인식을 가지는 경우 협상력이 떨어지게 된다. 만약 약소국이 강대국의 지위가 약해지고 있다고 믿는다면 약소국은 더욱 강경한 협상전술을 쓰게 되는 것이다. 때때로 이러한 전술이 성공하기도 한다. 예를 들면 베트남 전쟁직후 파나마의 공격적 전술은 결과적으로 유리한 협상타결방안을 만들어 냈다. 그러나 단지 실제적인 것이 아니라 인식에 기초를 둔 이러한 전술은 불리한 결과를 초래할 수도 있다. 1982년 포클랜드를 점령하기로 한 아르헨티나의 결정은 예상밖으로 아르헨티나가 생각했던 것만큼 그렇게 약하지 않았던 영국의 강한 반응을 불러 일으켰다.

마지막 교훈은 약소국은 국제사회의 변화나 사건을 이용하여 협상력을 제고시켜야 한다는

점이다. 왜냐하면 국제적인 사건(contextual events)이나 체계적인 변화(systemic changes)는 각국의 협상력에 지대한 영향을 미치기 때문이다. 미국과 스페인간에 벌어진 미군기지협상에서 여러가지 예를 찾아 볼 수 있다. 미-스페인간의 1951~53년 협상의 결과는 급성장하는 공산주의의 도전에 의해 나타난 국제사회의 변화에 영향을 받았다. 한편 1968~70년 협상에서는 협상력이 탄도탄의 개발이라는 국제안보 환경의 변화로 인해 미국에게 유리했다. 그리고 1974~76년 협상에서는 지중해의 정치군사적 불안정이 스페인에게 유리하도록 작용했다. 미국과 스페인은 이러한 사건을 예측하지는 못했으나 이를 이용하기 위한 협상전술을 사용했다. 미-스페인 기지협상에서 나오는 이러한 사례는 공산주의자들의 득세, 새로운 전략미사일의 개발, 지중해의 불안정 등 눈으로 확인할 수 있는 실제적인 변화이다. 그러나 국제규범이나 가치의 변화와 같은 무형의 변화 역시 각국의 협상력에 영향을 미칠 수 있다. 예를 들면 파나마운하 협상과정에서 약소국에 대한 강대국의 개입은 국제사회의 의해 받아들여질 수 없었던 것이다. 현실정치론자들은 이러한 변화가 미국의 전술적 선택권을 제한하지 말아야 한다고 주장한다. 그러나 이러한 사실은 다른 측면을 말해주고 있다. 중앙아메리카에 대한 개입의 긴 역사에도 불구하고 1964~1977년까지 미국은 단 한번도 군사력으로 파나마를 위협한 적이 없다.

국제적 규범과 가치는 끊임없이 변화하고 있

다. 강대국내의 정권 교체나 대내외정책의 변화가 새로운 규범을 유도할 수 있다. 예를 들면 포클랜드 갈등에서의 마가렛 대처의 행동은 영국과 아이슬랜드간의 어업 분쟁에서 영국 수상이 아이슬랜드의 위협에 반응하는 것보다 훨씬 덜 부담을 느꼈을 것이다.

지금까지 북한의 대미 핵협상전술을 중심으로 약소국의 관점에서 우리가 얻을 교훈을 살펴보았다. 필자는 북한의 협상력을 과대평가하거나 신비화시키려는 의도는 전혀 없으며, 또한 미국의 협상력을 상대적으로 과소평가하거나 비판할 의사도 없다. 더욱이 필자는 북미협상 결과가 어느 일방의 승리라고 생각하지도 않는다. 일부 언론이 협상결과를 두고 “북한의 승리, 미국의 패배”라는 자극적인 표현을 사용한 것은 국가간 협상의 본질을 이해하지 못한 데 기인하고 있다. 왜냐하면 어느 협상이론가의 표현처럼 협상은 일반적으로 “50% 해결책”을 추구하는 것이기 때문이다.¹²⁾

필자는 우리가 북한처럼 대외협상을 전개해서도 안 되고, 또한 ‘북한식’으로 추진할 수도 없다고 본다. 북한이 국제사회에서 가지고 있는 독특한 정치경제적 지위, ‘우리식’ 사회주의 체제의 특성 등을 고려해 볼때 북한체제의 성

격이 보편성보다 특수성이 강하기 때문에 북한의 대외협상전략과 전술은 결코 일반화시켜서 얘기하기도 힘들 뿐더러, 또한 다른 나라가 활용할 수 있는 여지도 매우 제한되어 있다. 그러나 필자가 북한의 대외협상전술에 관심을 가지고 고찰한 이유는 북한과 비슷한 약소국들이 강대국을 상대로 협상을 벌일 때 어떤 전술을 사용하며, 북한의 경우 이러한 약소국의 협상전술을 얼마나 활용하였는가를 고찰해 보는데 있었다. 이미 지적한 것처럼 총체적 힘이 센 강대국을 상대로 협상을 할 때 약소국은 협상전술에 따라 자국의 협상력을 증대시킬 수 있으며, 이러한 점은 북미 핵협상에도 잘 나타나고 있다. 이러한 주장을 뒷받침하기 위해 파나마 운하를 둘러싼 미국과 파나마간의 협상과정을 실례로 들어 보았다. 우리도 북미, 미-파나마간의 협상에 나타난 약소국의 협상전술을 교훈삼아 대외협상력을 제고할 수 있는 노력을 경주해야 할 것이다. 특히 과거 동서진영간의 대결속에서 서구진영에 편입되어 “안일하게” 지내온 한국이 이제 탈냉전, 탈이념의 세계화추세속에서 무한경쟁의 시대를 맞아 정치군사안보분야는 물론 경제통상 분야에 이르기까지 대외협상력을 제고시키지 않으면 세계변동의 물결 속에서 살아남기 힘들 것이다.

12) I. William Zartman, (ed.) *The 50% Solution*, (Garden City, NY : Anchor Press, 1976).

<표 1> 북미 협상과정의 단계별 분석과 위기(또는 교착 상태)/전환 관계

| |
|---|
| <p>1 단계 : 협상 여부 검토 단계(Diagnostic Phase)</p> <ul style="list-style-type: none"> · 북한의 NPT 탈퇴로 위기 상황, 1993. 3. 12 · 북한의 NPT 복귀 및 유엔회원국의 대북 협상 촉구 유엔 결의, 1993. 5. 11 · 1차 전환 : 북한의 대미 직접협상 요구 및 제한된 IAEA 사찰 허용 후 북미 고위급회담에 합의, 1993. 5 |
| <p>2단계 : 해결방식 모색 단계(Formula Phase)</p> <ul style="list-style-type: none"> · 1단계 북미 고위급회담에서 협상의 기본 원칙에 합의, 1993. 6 · 2단계 북미 고위급회담에서 기본적인 협상 의제에 합의, 1993. 7 <li style="padding-left: 2em;">북한의 사찰 거부로 위기, 1993. 9 · 2차 전환 : 북한의 일괄타결 제안을 미국이 수용, 1993. 10~11 <li style="padding-left: 2em;">실무협상에서 4개 동시 이행조치에 합의, 1993. 12~1994. 2 <li style="padding-left: 2em;">북한의 일부 사찰 거부 및 “서울 불바다” 발언으로 위기, 1994. 3 · 3차 전환 : 북한의 추가사찰 수용 및 한국의 남북대화 연계 철회, 1994. 4 <li style="padding-left: 2em;">북한의 일방적 연료봉 교체로 위기, 1994. 5 · 4차 전환 : 카터의 방북시 김일성이 핵동결 약속, 1994. 6 <li style="padding-left: 2em;">김일성 사망으로 3단계 1차 북미 고위급회담이 연기됨, 1994. 7. 8 <li style="padding-left: 2em;">장례식 후 회담이 재개되어 구체적인 해결 원칙에 합의, 1994. 8.12 |
| <p>3단계: 구체화 단계 (Detail Phase)</p> <ul style="list-style-type: none"> · 3단계 2차 고위급회담에서 구체적인 합의에 도달한 후 기본 합의문(Agreed Framework)과 비공개 합의문(Confidential Minute)에 서명, 1994. 10. 21 |

주: 협상과정의 단계 분류방법은 I. William Zartman and Maureen R. Berman, *The Practical Negotiator*, (New Haven : Yale University Press, 1982)에 나와있는 분석틀을 이용함.