

# 북한정부의 협상전략과 벼랑끝 외교

장 원 석\*

## 목 차

- |                |                           |
|----------------|---------------------------|
| I. 서론          | 1. 위기외교(crisis diplomacy) |
| II. 북한외교의 배경변수 | 2. 벼랑끝 전술(brinkmanship)   |
| 1. 개릴라전의 유산    | 3. 기타의 특징들                |
| 2. 사회주의 국가건설   | V. 한국정부의 위기외교와 벼랑끝 전술     |
| 3. 일제강점과 주권상실  | VI. 케도(KEDO)와 다자 협상의 교훈   |
| 4. 유교적 전통의 존재  | VII. 북한과의 협상을 위한 대응전략     |
| III. 북한의 협상과정  | VIII. 맺는 말                |
| IV. 북한의 협상패턴   |                           |

## I. 서론

근래에 외국인 필자들에게 의해 북한의 협상전략을 다루는 두 권의 책<sup>1)</sup>이 출판되었다.

척 다운즈(Chuck Downs)의 책은 북한을 강대국가(rogue state)로 보고 서구세계의 정책결정권자들에게 북한의 사기극에 속지 말 것을 강조하는 내용들을 담고 있다. 다운즈에 의하면 북한은 항상 치밀하게 준비된 시나리오 속에서 협상을 시작한다. 그들은 협상을 전쟁의 대안이 아니라 또 다른 형태의 전쟁으로 간주한다. 협상의 숨겨진 의도는 국내의 정치적 탄압을 정당화하고, 경제적 실패에 대한 보상을 얻어내며, 적의 무력을 약화시키는 데 있다. 다운즈에 의하면 클린턴 행정부는 북한에 대한 지원을 통해 북한체제의 순화를 기대했으나 결국 실패하였다. 북한은 오히려 군사력을 증강하며 전쟁을 준비중이다. 다운즈는 세계 최강의 민주국가가 폭력사태의 발생을 두려워하여 독재국가의 비위를 맞추고 있는 기묘한 장면이 연출되고 있다고 냉소한다. 한 서평에 의하면 다운즈의 책은 냉전의 심리를 반영하고 있다.<sup>2)</sup>

이 글에서 소개될 책은 스캇 스나이더(Scott Snyder)의 저서이다. 저자는 2000년 2월에 부임한 아시아 재단(Asia Foundation)의 새로운 책임자이다. 그는 이전에 아시아 소사이어티(Asia Society)의 부서 책임자로 근무한 바 있으며 미국평화연구소(U.S Institute of Peace)에서 아시아 전문가로 활약해 왔다. 그는 라이스 대학을 졸업한 후 하버드에서 지역연구로 석사학위를 받았으며 주한미국 대사관에서 인턴과정을 밟기도 하였다.

\* 제주대학교 정치외교학과 교수

1) Scott Snyder, *Negotiating on the Edge* (United States Institute of Peace, 1999); Chuck Downs, *Over the Line: North Korea's Negotiating Strategy* (American Enterprise Institute, 1999).

2) American Friends Service Committee, Book Reviews(June 29, 2000). <http://www.afsc.org/intl/asia/bks2k06.htm>

이 책은 외교적 협상과정과 문화적 요인과의 관계를 규명하려는 미국평화연구소 프로젝트의 일환으로 기획되었다. 미국평화연구소는 러시아, 중국, 일본, 독일에 대해서도 동일한 주제를 다루는 연구를 수행한 바 있다.

스나이더는 1992-1997년의 북미협상에 초점을 맞추어 기존의 문헌연구뿐만 아니라 비공식적 면담을 포함한 각종 인터뷰를 분석한 후, 북한은 변화하고 있으며 예측가능하고 타협가능한 나라라고 주장한다. 스나이더에 의하면 과거의 연구들은 판문점회담에 주목하여 북한의 외교가 자신의 체제를 유지하고 한국을 궁지에 몰아넣으려는 사이비외교라고 평가해왔다. 그러나 스나이더에 의하면 판문점의 협상과정은 대체적으로 중국과 소련에 의해 주도되었으며, 지나치게 이념 중심으로 문제를 바라보는 것은 문화적 요인의 역할을 간과하는 오류를 범할 수 있다.

이 책은 2000년에 권위있는 비평저널인 CHOICE에 의해서 '뛰어난 학술서'로 선정되기도 하였다. 이 책에 대해서 로버트 갈루치(Robert Gallucci: 조지타운 대학교)는 "이 책은 북한의 협상전략을 이해하는데 필요한 매우 귀중한 자료이다. 스나이더는 북한의 협상 행태 - 처음에는 매우 기묘해 보이는 - 를 문화적 맥락에 의거해서 설명하고 있다. 스나이더의 분석은 북한과 협상하려는 모든 사람들에게 직접적으로 도움을 줄 것이다. 나는 이 책을 협상전략을 강의하는 교수와 학생뿐만 아니라 정부 관료, 사기업체, 시민단체 인사들에게도 권한다."라고 말하고 있다. 에즈라 보겔(Ezra F. Vogel: 하버드 대학교) 역시 다음과 같이 말한다. "이 책은 우리가 심지어 가장 폐쇄적인 국가로부터도 많은 것을 배울 수 있음을 보여준다. 북한과 협상에 임했던 사람들의 경험을 철저히 분석한 이 책은 북한의 협상전략 뿐만 아니라 북한의 내외적 정치술을 살펴볼 수 있는 분명한 시각을 제공한다." 워싱턴포스트지의 특파원이었던 도날드 오베르돌퍼(Donald Oberdorfer)은 이 책이 북한의 관료세계를 다루는 사람들에게 필수적 지침서가 될 것이라고 추천사를 쓰고 있다.

사실 외국인들에 의해 개진되는 한국정치론은 때로는 제3자적 위치에서 신선한 시각을 제공하기도 하지만 진부하고 피상적인 이해의 세계를 보일 가능성도 상존한다. 이 책의 내용을 살펴보면 대체적으로 우리에게 이미 다 알려진 이야기이며 특별한 그 무엇이 발견되지 않는다. 다만 생각을 달리해서 이 책을 읽는다면 그것은 흥미로운 일일 수 있다. 미국인들은 우리를 어떻게 보고 있는가? 더구나 저자가 어느 정도 책임 있는 위치에 있는 미국인이며 그의 저서가 현실적으로 국가업무를 담당하고 있는 실무자들에게 영향을 미칠 수 있다고 생각을 하면 독서는 조금 더 흥미로워 진다.

## II. 북한외교의 배경변수

국가건설과 사회화과정은 역사적 경험의 유산이다. 스나이더는 북한의 외교에 영향을 미치는 중요한 요소로서 게릴라전의 유산, 사회주의 국가건설, 일제강점과 주권상실, 유교적 전통의 잔재 등을 들고 있다. 스나이더는 이들 중에서도 게릴라전의 유산을 가장 중시하며 북한의 벼랑끝 외교를 게릴라전의 직접적 산물이라고 생각한다. 이들 요소를 간단히 살펴보면 다음과 같다.

### 1. 게릴라전의 유산

협상술을 포함하여 북한의 위기관리 방식에 절대적인 영향을 미친 것은 김일성 개인의 게릴라전 경

힘이다. 게릴라전은 비정규전의 속성상 상대방의 규칙을 따를 경우 얻는 것은 없고 위험만이 수반된다. 따라서 비전통적인 전술에 호소해야 한다. 강력한 상대와 맞서 전면전을 회피하고, 자신의 약점을 은폐하며, 불시적인 기습과 인내를 통해 상대로부터 최대의 양보를 얻어내는 것이 게릴라전의 요체이다. 어떠한 장애가 있을 지라도 강력한 적과 상대하여 승리하고 생존해야 한다. 적에게 넘겨줄 자산도 없고 따라서 상실의 위험도 존재하지 않는다. 스나이더는 브루스 커밍스(Bruce Cumings)의 연구를 인용하며 김일성의 게릴라 전술이 한 발 더 나아가 국가운영의 방략으로 전환되고 있음을 지적한다.(pp.23-24)

스나이더는 김일성의 저작 『세기와 더불어』(With the Century)에서 소개된 다음의 에피소드를 북한의 협상전략의 원형으로 간주한다.(p.23) 김일성은 만주에서 주적인 일본군과 맞서기 위해 장개석 휘하의 국민당 정부군 사령관을 찾아간다. 그는 우선 사령관의 부하들과 사전대화를 통해 유리한 협상의 고지를 확보한다. 그 다음에 그는 신변의 안전을 염려하는 측근들의 만류를 물리치고 사령관과 단독으로 대면한다. 그는 사령관에 귀중한 라이플을 선물로 주고 상대방의 공산주의자에 대한 의혹을 불식시키며 인간적인 유대를 맺는다. 최종적으로 그는 공산혁명의 교리를 당분간 포기할 것을 약속하면서 두 군대의 협력이 상호적 평등의 원칙에 입각해 있음을 강조한다. 김일성의 게릴라 본능은 냉전 당시 중소관계 속의 줄타기에서도 여실히 드러난다. 그는 자신에 대한 이들 국가의 공격에 대해 정면으로 맞선 적이 없으며, 문화혁명 당시 자신을 비난하는 홍위병들의 거친 목소리에도 불구하고 이에 대응함 없이 소규모의 논쟁을 통해서 상징적인 승리만을 확인하려 하였다.

## 2. 사회주의 국가건설

북한은 마르크스-레닌주의와 프롤레타리아트 독재를 이념으로 건설된 국가이며 김일성은 정권수립 과정에서 소련의 도움을 크게 받았다. 김일성은 스탈린의 예찬자였으며 북한의 사회구조, 이데올로기, 개인숭배 등 북한체제의 대부분 구성요소들은 스탈린주의의 모델에 입각해 있다. 스탈린주의의 영향은 협상과정을 경직화시키는 의사결정의 구조에도 강력하게 반영되었다. 최고지도자 1인에 의한 권력 독점은 의사결정의 단계를 축소시킬 수 있으나 협상과정을 심각하게 왜곡시킨다. 모든 정보가 독점됨으로써 전체주의적 지도자의 판단이 절대화되고 이에 대한 도전이 용납되지 않기 때문이다. 이러한 의사결정구조는 필연적으로 공식적인 협상을 선전의 도구로 전락시키며 협상은 이중적 합의구조를 초래한다. 냉전의 시기에 북한은 합의의 추구하고 무관하게 진행되는 전술적 협상의 방식을 구사해 왔다.

그러나 스나이더는 김일성의 저작 속에서 일화를 소개하며 김일성이 소련으로부터 어느 정도 거리를 두려했다는 사실을 지적한다. 김일성은 게릴라전을 전개하고 있을 당시 소련에 대해 수류탄공장 건설을 위한 지원을 요청하였다. 그러나 소련은 계속해서 응답을 회피하였다. 김일성은 소련의 침묵에 대해 실망하였으며 자립만이 살길이고 혁명을 추진함에 있어서 결정적인 요소는 자신의 힘을 극대화시키는 것이지 타인의 협력은 부차적인 요소에 불과하다는 생각을 굳히게 되었다.(p.27)

## 3. 일제강점과 주권상실

일제의 식민통치는 한편으로 과거를 청산하려는 북한당국의 노력에도 불구하고 근대화된 사회통제기제의 잔재를 통해 북한의 사회관리조직에 영향을 미치고 북한의 권위주의를 강화하는데 일조하였다.

그러나 다른 한편 주권상실의 치욕은 북한의 체제건설과정에서 국내파 민족주의 세력과 부역자 세력의 몰락을 초래하여 무장투쟁을 주도했던 김일성의 지위를 공고히 해 주었다. 이후 김일성은 일본 군국주의의 부활을 우려하며 일본이 자신이 저지른 만행에 대해 도덕적 반성을 할 것을 촉구해왔다. 오늘날 북한은 자신이 주권이 위협을 받고 있다고 느낄 경우 매우 예민한 반응을 보인다. 북한은 중국과 마찬가지로 내정불간섭의 원칙을 표방하고 미래에 야기될 수 있는 외부로부터의 압력을 미연에 방지하려 한다.(p.31) 북한의 협상책임자들은 주권과 관련된 문제를 거론함에 있어서 조금이라도 양보를 강요당하거나 불리한 입장에 놓이게 되면 설령 그것이 국익에 손실을 초래할 지라도 분노의 감정을 표출하며 회의장을 박차나가려 한다. 스나이더는 북한의 주체사상과 박정희의 민족주의가 외세에 대한 의존을 배격하고 국가적 자립을 목표로 한다는 점에서 매우 유사한 이데올로기라고 말한다.(p.37)

#### 4. 유교적 전통의 잔재

북한의 사회주의는 외견상 전통적 윤리를 파괴하였다. 그러나 북한은 체제건설과정에서 사회주의와 양립가능한 많은 윤리적 유산들을 보전하였다. 충효사상은 사회주의의 관료조직에 의해서 보다 강화되었으며 통치자와 국민의 관계는 확대된 가족의 관계로서 설명되었다. 김일성의 가계를 신비화하는 작업은 유교적 통치의 효과를 심분 활용하려는 의도에서 비롯되었고 단군능의 건설로 김일성은 건국의 시조인 단군과 같은 반열에 오를 수 있었다. 김일성 개인숭배는 스탈린주의의 유산만큼이나 유교적 전통의 영향을 받고 있다. 러시아의 학자 알렉산더 만수로프(Alexander Mansourov)는 김정일의 '효심의 정치'(politics of filial piety)를 유교주의적 통치의 연장으로 분석하였는데, 김정일은 애도기간을 연장함으로써 있을지 모르는 도전으로부터 자신의 권위를 유지하고 정통성을 확보할 수 있었다.(p.33) 유교적 전통의 잔재들은 또 다른 곳에서도 발견될 수 있는데 북한은 협상과정에서 원칙을 비타협적으로 고수하고 도덕적 명분을 강조하는 행태를 보인다.

### Ⅲ. 북한의 협상과정

사안과 책임자가 달라지고 외부환경이 변화할 지라도 북한은 늘 일정한 단계를 거치는 협상의 전술을 구사한다. 어떠한 협상단계에 와있는지의 확인은 구사되는 전술과 전략에 의해서 감지될 수 있지만 공식적인 성명이나 논평에 의해서도 확인될 수 있다. 북한은 종종 비밀협상팀을 이중적으로 운용하여 공식회담을 지원한다. 북한의 관료구조는 고도로 분화되고 위계화 되었기 때문에 부서 상호간 정보를 충분히 공유하지 못하고 있으며 외무성이 내부적 조율을 담당한다. 북한의 언론을 주의 깊게 관찰하면 정부와 당이 간혹 다른 태도를 표명하고 있음을 발견할 수 있다. 이러한 상황은 엘리트 집단의 반응을 떠보기 위한 여론탐색 작업으로 판단된다.(p.49) 신문의 사설은 당의 입장을 반영하지만 정부의 입장을 전적으로 반영하지 않을 수 있다. 외무성의 성명이 최종적인 권위를 갖는다.

협상자의 능력은 평양의 상부를 설득할 수 있거나 협상 상대를 설득하여 평양의 마음에 드는 표현을 얻어내는 성과에 달려있는데, 그들은 비공식적 자리를 통해서 상대방에게 평양에 의 압력을 호소하고 협조를 부탁하기도 한다. 유능한 북한의 외교관은 상대방을 설득하는 것보다 평양의 상급자의 인식을 결정하는데 자신이 더 큰 영향력을 갖고 있다는 사실을 알고 있다.(pp.46-47)

북한은 보다 부드러운 형식을 취하기 위해서 해외주재 대사들의 기자회견을 활용하는 데, 이 경우 사안과 거리가 먼 지역의 대사들이 동원되기도 한다. 가령 1994년의 제네바회담의 경우 북경이나 모스크바 대사가 아닌 이집트와 태국의 대사가 공식성명을 발표하곤 하였다. 협상과정에서 북한당국이 취하는 태도변화는 새로운 정책에 대해 공식적인 승인성명을 발표하는 것이 아니라 이를 반대하는 성명을 발표하지 않음으로써 확인된다(스나이더는 이러한 방식을 '짓지 않는 개'의 논리에 비유하고 있다).

북한은 부대경비를 절약할 수 있는 충분한 인프라가 확보되어 있는 지역 중에서 예측적이라는 인상을 주지 않는 장소를 회담장소로 선호하는데 이러한 곳으로는 팔라룸푸르, 베를린, 제네바, 뉴욕 등이 있다.(p.47) 이제 북한 협상팀의 협상단계를 간단히 정리하면 다음과 같다.

1) 사전준비단계 : 공식적인 협상단계에 돌입하기 이전에 사전준비작업이 이루어진다. 이 단계에서는 외무성의 산하조직인 군축평화연구소(IDP)의 초청형식으로 상대국가의 고위관리나 학자, 전직관료들이 초청된다. 북한 관리들은 겸손한 자세로 이들과 접촉하여 상대방의 견해를 청취한다. 군축평화연구소는 미국의 관리들과 대화를 하게될 북한의 협상요원들을 훈련시키는 중요한 기구가 된다. 북한은 때때로 해외주재 외교관이나 해외순방중인 관리를 활용하여 사전교섭에 임하기도 한다. 사전접촉의 의의는 첫째로 상대측의 입장과 분위기를 파악하기 위함이고, 둘째로 북한의 협상가능영역을 상대방에게 암시하기 위함이며, 셋째로 성공적인 협상을 위해 잠재적인 협상 상대와 개인적인 유대를 맺으려는데 목적이 있다.

2) 의전문제 해결 : 북한은 상호동등성의 문제를 의전과정에서 중시하지만 미국과의 관계에 있어서는 비교적 형식적 절차에 구애를 받지 않고 신속한 협상을 시도해왔다. 그러나 협상할 마음의 준비가 되어있지 않거나 국가적 위신의 문제가 달려있는 경우에는 회담장소, 참여인원, 협상자의 지위 등을 문제삼아서 협상을 무산시키곤 한다.

3) 본회의 : 북한은 매우 격식을 중시하며 강경한 자세로 공식회담을 시작된다. 북측은 본회의에서 최대의 이익을 요구하는데, 한 관측자에 의하면 그들은 매우 탐욕적이고 도발적이며 호전적이기 조차하다. 그들은 과거의 모든 자료를 숙독하고 치밀한 사전준비를 끝낸 상태에서 회의에 임한다. 그들은 회의과정에서 상대방의 약점과 실수를 관찰한다. 그들은 의제와 별로 관련이 없는 문제를 장황하게 언급하며 간접적으로 메시지를 전달하는데, 그들이 보내는 이해할 수 없는 신호를 해독할 때까지 회의는 교착상태에 빠진다.(p.55) 본회에서 문제가 해결되는 경우는 거의 없다.

4) 비공식회의 : 공식적 협상의 과정과 달리 비공식회의에서는 구체적 사안의 기술적 문제에 대해 실무진 차원의 건설적인 논의가 이루어짐으로써 협상의 진전을 기대하게 만든다. 비공식회의의 과정은 상부에 일일이 보고되지 않으므로 양측은 보다 솔직한 대화의 기회를 갖게 된다.(p.56) 양측은 비공식회의를 통해 상대방의 의지를 확인하고 입장의 차이를 확인하며 타협의 가능성을 모색한다. 그러나 비공식회의에서 협의된 내용은 추후 협상과정에서 언제든지 반복이 가능하다는 사실을 명심해야 한다. 북측은 커피나 식사를 즐기며 부드럽고 유연한 자세로 자신의 진정한 의도와 가능한 대안을 말할 수도 있다. 그러나 공식회담이 재개되면 그들은 다시 근엄해지며 핵심적 사안에 대해서 모호한 태도를 취한다. 북측은 또한 상대방의 약점이나 모순을 발견할 경우 그것을 반드시 활용하려 한다.

5) 중간단계 : 북측은 모든 대안을 실험하고 상대방의 최저선이 확인되면 본격적인 협상에 돌입한다. 이 단계에 이르러 북측은 매우 유연한 태도를 보이며 협상의 장애물을 순식간에 해결되는 극적인 상황도 연출된다. 그러나 그들은 합의의 순간이 가까워지면 다시 강경한 태도로 복귀하는데 이것은

상대방으로부터 추가적인 양보를 얻어내는 동시에 상부에 자신의 결정이 최고의 수확임을 증명하기 위한 제스처이다.(p.59) 대체적으로 북한이 일괄타결방식을 선호하는 반면 미국은 순차적인 문제해결 방식을 취하는 경향이 있어 양측은 자주 충돌하곤 한다. 협상의 초안은 대개 미국측에 의해서 마련되는데, 특히 기술적인 사안과 관련되는 경우 북한은 대안을 제시하거나 타협을 시도하기보다 제시된 협상안을 전면적으로 수용하거나 혹은 거부하는 반응을 보인다.

6) 정회와 휴회 : 협상이 지연되는 과정에서 북측은 정회나 혹은 휴회를 요청한다. 그것은 하루나 이틀 혹은 수 주일의 시간을 요구한다. 이러한 행동의 의도는 협상과정을 평양에 보고하여 새로운 지시를 받는 한편 상대방으로부터 추가적인 양보를 얻기 위한 전술적 고려에서이다. 경우에 따라서는 협상자가 평양의 최고책임자에게 자신이 최선을 다하고 있음을 과시하는 수단이기도 하다.(p.61) 그러나 정회는 미국측에 대해서도 마찬가지로 유용한 시간적 여유를 제공한다. 미국은 한국과의 정책협의를 위해 이 시간을 활용할 수 있다.

7) 최종협상 : 일단 문제해결을 위한 원칙에 합의를 보면 양측은 마지막 단계에 돌입하게 된다. 그러나 합의 조항을 점검하는 과정에서 북측은 다시 한번 완고한 입장을 취한다. 새로운 문제제기가 시도되고 추가적인 양보가 가능한지를 확인한다. 협상이 지연되고 모든 것이 수포로 돌아가는 듯한 상태에 돌입한다. 미국인 협상책임자들의 회고에 의하면 협상의 최종단계에 와서 상대방은 심한 좌절감을 느끼며 탈진상태에 빠지게 된다.(p.61) 제네바협상 당시 미국측은 협상이 완전히 마무리되지 않은 상태임에도 불구하고 북측으로부터 서명할 준비가 되어있으니 빨리 오라는 전화를 받는다. 그들이 허겁지겁 도착했을 때 회의장에는 카펫이 깔려있었고 기자회견 준비가 되어 있었다. 갈루치가 미해결 조항을 어떻게 처리할 것인지 물었을 때 북측은 그 문제는 미해결 상태로 그냥 놔두고 합의문을 발표하겠다고 주장한다. 미국은 뒤늦게 속았다는 사실을 알고 회의장을 퇴장한다. 북한은 심지어 완전한 합의가 이루어졌다 하더라도 이행과정에서 해석의 문제를 제기하고 일방적인 자구해석을 통하여 추가적인 양보를 기대한다. 스나이더는 한국인들의 협상방식은 늘 원점으로 복귀하는 순환적 경향이 있기 때문에 단호한 태도를 이를 저지할 필요가 있다고 말한다.(p.63)

## IV. 북한의 협상패턴

아시아 국가의 일반적인 경우와 마찬가지로 분위기와 인간관계가 북한과의 협상과정에서 매우 중요한 역할을 수행한다. 또한 문화적 이해를 도모함으로써 보다 쉽게 문제를 해결할 수도 있다. 그러나 그것들이 공식적인 관계를 대체하는 것은 아니다. 북한과의 협상에 있어서 상대방이 느끼게 되는 최초의 인상은 그들의 고집과 완고함이다. 스나이더는 북한의 협상패턴을 위기외교와 벼랑끝 전술로 요약한 후 몇 가지 부수적인 특징들을 소개한다.

### 1. 위기외교(crisis diplomacy)

북한은 필요시 의도적으로 위기를 조성하여 소기의 목표를 달성하려 한다. 이러한 위기외교는 국제사회의 관심을 제고시키고, 상대방으로부터 더 많은 양보를 얻어내며, 독립적인 행위주체로서 초강대국에 도전하는 상징적인 역할을 과시하는데 의의가 있다. 그것은 전통적인 투쟁방식을 초월하여 적을

교란시키는 게릴라전의 유산을 연상시킨다. 북한은 1993년 핵무기동결과 핵사찰강화를 추진하는 미국의 의도를 간파하였을 때 핵확산금지조약(NPT)의 탈퇴선언을 감행하였다. 유엔이 북한에 대한 국제적 제재 대신 협상을 촉구함으로써 북한의 위기외교는 일단 성공을 거두었다. 북한의 주도하에 의제에 대한 협상이 진행되었고 오랜 숙원이었던 미국과의 직접적인 관계가 수립되었다. 북한은 1994년 국제사회의 경제제재를 전쟁행위로 간주할 것이며 서울을 불바다로 만들 수 있다고 다시 위협하였다. 당시 미국 정부의 매과 각료들은 북한에 대한 선제공격을 심각하게 고려하였으며 미군병력 증강 및 패트리엇 미사일 배치 논의 등 위기감이 고조되었다. 그러나 김일성은 카터와의 면담을 통해 능숙하게 사태를 처리하고 보다 유리한 고지를 확보하는 데 성공하였다. 북한은 1996년 국제사회의 압력으로 미사일 실험이 취소되자 이에 상응하는 대가를 얻어내기 위해 미국과 협상에 전력을 기울였다. 북한은 만족할만한 성과를 거두지 못하게 되자 1998년 다단계 로켓 실험을 감행하며 북미 미사일회담의 재개를 촉구하는 위기외교를 재개하였다.

## 2. 벼랑끝 전술(brinkmanship)

냉전시대의 산물인 벼랑끝 외교는 자신의 약점을 은폐한 채 막다른 골목에서 상대방에게 일방적인 양보를 요구하는 전술이다. 이러한 전술의 성패는 상대방으로 하여금 자신의 진의와 타협의사를 확인하지 못하게 만드는 능력 여하에 달려있다. 그러나 양치기 소년의 우화가 암시하듯이 시간의 경과와 더불어 그것의 실효성은 점차 약화된다.(p.77) 상대방은 최초에 북한의 위협에 굴복하지만 점차 그것에 적응을 하게 되고 마지막에는 짜증을 내게 된다. 따라서 북한은 상대방의 주목을 끌기 위해서 자극의 강도를 높여나간다. 이러한 악순환이 초래하는 위험은 진정으로 심각한 사태를 상대방이 무시하게 됨으로써 잠재적 갈등의 위기가 고조된다는 사실에 있다. 따라서 북측의 진의를 꿰뚫어 볼 수 있는 상대방의 능력이 매우 중요하다. 벼랑끝 외교의 전술은 일방적 양보의 요구, 과장과 협박, 시한 설정, 퇴장의 위협 등을 구성요소로 하고 있다. 이를 차례대로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 일방적인 양보의 요구이다. 벼랑끝 전술은 일방적인 양보의 요구로부터 시작되는데 이는 북한이 협상에는 관심이 없다는 인상을 준다. 이러한 전술은 상대방으로 하여금 합리적인 수준이상의 양보를 감수하게 만드는 심리적 효과를 갖는다.(p.78) 왜냐하면 상대방은 사태가 파국으로 치달을 것을 우려하게 되기 때문이다. 북한은 처음에 유리하게 시작하면 결과도 유리할 수밖에 없다는 논리에 입각하여 상대방이 한번 굴복하면 마지막 한계에 도달했다는 확신이 설 때까지 계속 양보를 요구한다.

둘째, 허세와 위협이다. 북한은 상대방의 기선을 제압하고 자신의 요구를 관철시키기 위해 허세와 위협의 기술을 동원한다. 상대방은 최악의 결과를 회피하기 위해서 검증 없이 위협을 수용하게 된다. 1993년과 94년 북한은 국제사회의 경제제재를 전쟁행위로 간주하겠다고 위협하였는데 문제는 주장의 진위를 판정하기가 매우 어렵다는 사실에 있다. 1998년 대포동 미사일 실험은 북한의 경고가 허풍이 아님을 증명한 경우이다.

셋째, 시한설정이다. 북한은 협상의 시한을 설정함으로써 상대방에게 위기의식을 고조시키고 관대한 반응을 기대한다. 핵확산금지조약 탈퇴선언의 경우 90일의 시한을 선언하였다. 북한은 최종일자를 결정한 후 최후의 순간까지 응답을 기다린다. 그러나 경수로 협상의 경우처럼 이러한 전술은 미국측의 인내로 무효화되기도 하였다. 어느 분석자는 다음과 같이 말하고 있다. "협상시한이 주어지지 않는다면 타협하지 말라. 협상시한이 주장되지 않는다면 협상은 최종단계에 와있지 않다."(p.83)

넷째, 가장 극적인 행동은 협상을 중단하고 퇴장하는 경우이다. 그들은 서류를 팽개치며 자리를 박차고 나간다. 혹은 한 사람씩 사라져 버리기도 한다. 그러나 팔라룸푸르 회담에서 보듯이 가끔은 뒤늦게 돌아오기도 하는데 이 경우 휴식을 취하고 왔다고 변명을 하며 회담의 재개를 요청한다. 반대로 상대방이 북한에 대해서 현실적인 대안을 제시할 것을 요구하고 기습적으로 정회를 요청하면 그들은 상대방이 자리를 박찰 준비가 되어 있음을 깨닫고 보다 유연한 태도를 보이게 된다.

### 3. 기타의 특징들

스나이더는 위기외교 및 벼랑끝 전술 이외에 다음의 몇 가지 특징적 행태들을 추가적으로 언급하고 있다.

첫째, 북한은 상대방의 약점, 특히 정책의 우선 순위를 면밀히 검토하여 이것을 활용함으로써 능력 이상의 성과를 걷는다. 가령 북한은 핵문제가 미국과 국제사회의 주요 관심사임을 간파하자 이를 지렛대로 공격적인 외교를 전개하였다. 그러나 이러한 행동방식에 대한 미국인 협상가들의 평가는 사뭇 부정적이다. “북한은 전술은 뛰어났을지 모르지만 전략적으로는 어리석었다. 북한은 보다 유연한 행동을 취했을 경우 얻을 수 있었던 잠재적인 수혜를 상실하였다.”(p.85)

둘째, 북한은 협상이 결렬될 경우 보통 상대방의 ‘부당한 태도’를 비난하며 책임을 전가한다. 이러한 전술은 상대방에게 수동적 심리를 강요함으로써 보다 많은 양보를 얻어낼 것을 목표로 하고 있다.(p.86) 그러나 또한 그것은 실수를 가혹하게 추궁하는 북한식 사회주의체제의 경직된 분위기를 반영한다. 북한은 결코 실수를 인정하는 법이 없으며 문제가 발생할 경우 철저히 침묵으로 일관하다가 오히려 역습을 감행하는 경우가 많다. 1996년의 잠수함사건 당시 북한은 이례적으로 유감을 표시했지만 곧 이어 남한과 김영삼 대통령에 대해 격렬한 비판을 감행하였다.

셋째, 북한측 협상가들은 합의의 마지막 과정에서 자신들이 고군분투하는 모습을 대외적으로 알리려 노력한다. 이러한 태도를 취하는 이유는 두 가지이다. 하나는 협상 상대로부터 최대의 양보를 얻어내기 위함이고, 다른 하나는 본국의 고위층에 대해 자신들의 선택이 가능한 최선의 결론임을 과시하기 위한 것이다. 1995년 팔라룸푸르 회의 당시 남한의 경수로 제공 문제에 대해 의견의 일치를 보았음에도 불구하고 최종적인 합의에 29일이 추가적으로 소요되었는데 바로 이러한 경우이다.

넷째, 아시아 국가들 다수가 그러하듯이 북한은 체면을 매우 중시한다. 어느 북한 외교관은 자신들에게 체면은 목숨과 같다고 말한다. 굴욕감을 느끼지 않도록 배려하고 체면을 살려주는 것은 상호간의 적대관계를 협조관계로 전환시키는 중요한 계기가 된다. 스나이더에 의하면 국제원자력기구(IAEA)의 핵사찰 당시 미국의 딜렘마는 북한의 거짓을 폭로하여 협상을 무산시킬 것인가의 문제였다. 북한은 남한의 식량원조에 대해서도 체면의 손상을 이유로 공개를 거부하였다. 북한의 협상자들은 한 걸음 물러설 때 체면을 살려줄 것을 요구하는데 그것은 사실상 도움을 요청하는 것과 다름이 없다. 경우에 따라서는 자신을 일부러 궁지에 몰아넣은 후 체면을 거론하며 상대방에게 도움을 요청하기도 한다.(p.91)

다섯째, 북한측 협상형태의 또 하나 특징은 동등성과 상호성에 대한 강조이다. 북한은 심지어 일방적으로 양보를 강요당하는 경우에도 이러한 외관을 고집하며 그 결과 공동합의나 공동선언의 형식을 선호한다. 양보의 표현은 매우 조심스럽고 상대방이 동수의 양보를 수용했음을 강조하려 한다. 가령 북한은 국제원자력기구의 핵사찰 허용과 남북간 실무자 접촉의 대가로 팀스피리트의 취소와 제3차 제네바협상의 개최를 요구하였다.

여섯째, 북한의 대부분 협상전술은 회담의 진행을 저지하고 양보를 받아내는 것을 목적으로 하지만 경우에 따라서는 신속한 진행을 목적으로 하는 경우도 있다. 이때 사용되는 전술은 시한설정, 감정의 폭발, 상대방의 의중 떠보기 등이다. 북한은 국경일 등 특정의 날짜를 정하여 협상의 진행을 재촉하며, 분노의 표출을 통해서 자신이 양보할 수 있는 최저선을 분명히 한다. 그들은 비공식적인 대화를 통해서 협상의 가능성을 탐색하고 호의적인 반응이 나타날 경우 이를 공식적인 의제로 발전시킨다. 그러나 한가지 명심할 것은 비공식적 자리에서의 합의가 반드시 공식적인 합의로 이어진다고 장담할 수는 없다는 사실이다.

## V. 한국정부의 위기외교와 벼랑끝 전술

한국정부의 관리들이 1993과 1994년 협상 당시 로버트 갈루치(Robert Gallucci)대사에게 북한과 자리를 같이 한 소감이 어떤가를 묻자 그는 “거울을 보라”고 농담하였다. 이 대답의 의미는 남한과 북한의 협상방식 속에는 차이점보다 공통점이 많다는 뜻이다.(p.97) 스나이더에 의하면 남한 당국의 갈등처리기술을 살펴보면 다음의 세 가지 특징을 관찰할 수 있는데, 이것들은 북한의 협상행태 속에서 그대로 발견될 수 있는 것들이다. 첫째, 협상에 돌입할 필요를 느낄 때 종종 위기를 조성한다. 둘째, 협상은 신유교주의의 영향에 의해 쌍방간의 관계를 근본적으로 재정하는 도덕적 의미를 갖는다. 셋째, 벼랑끝 전술은 협상조건을 위해서만이 아니라 내부의 단합을 도모하기 위해서도 필요하다.(p.98) 따라서 스나이더는 남과 북 상호간에 제로섬 게임이 불가피하다고 말한다. 양측은 협력을 통해서 상호 이익을 취할 수 있는 상황에도 불구하고 강경노선을 택하여 그것을 무산시키는 경향이 있다. 다만 차이는 남한은 국제적인 규범에 의해서 행동의 제약을 받지만 북한은 그렇지 않다는 점이다.

1972년 닉슨의 북경방문이 만들어낸 충격 속에서 박정희와 김일성은 대화를 시작하였다. 그러나 양자의 대화 속에 불신은 여전하였고 서로는 진의를 숨긴 채 상대방의 약점을 탐색하였다. 양자 모두 협상은 경쟁의 연장이며 결코 만족스러운 합의를 도출해낼 수 없을 것이라는 사실을 잘 알고 있었다. 그러나 양자는 남북의 형제애를 강조하며 공허한 합의성명서에 서명하였다. 이 회담은 남과 북의 협상 패턴을 전형적으로 보여준 사건이었다(p.100) 1991년의 불가침선언으로 남한사회는 가볍게 흥분하였고 진정한 협력과 대화를 기대하는 분위기가 무르익었다. 남북 양측은 분단 후 최초로 부드러운 협상에 성공한 것이다. 그러나 북측은 핵사찰 문제를 이유로 일년도 못되어 기본합의를 파기하였다. 임동원으로 대표되는 한국의 온건파는 외부적 사정의 변화로 합의가 무산되기는 했지만 협상에 임했던 북측의 태도는 매우 진지하였다고 주장하였다. 그러나 정원식 전총리에 의해서 대표되는 강경파들은 북한이 노렸던 것은 워싱턴과의 관계개선이며 기본합의에는 아무런 관심이 없었다고 사후적으로 평가하였다. 그러나 이들의 공통된 견해에 의하면 기본합의는 궁지에 몰린 북한을 강요하여 만들어낸 사실상 충분한 이행이 불가능한 성격의 것이었다. 즉 북한은 흡수통일이나 자본주의의 침투를 우려한 결과 마지못해 합의에 동의했다는 것이다.(p.106) 스나이더는 한국정부 관리들의 입을 빌려 남측이 북한과의 협상에서 강경노선을 채택하게 되는 이유를 다음과 같이 설명한다. 첫째, 한번 양보하면 타협의 여지없이 계속 양보를 요구하기 때문에 단호하게 이에 대처해야 한다. 둘째, 북한은 진지하게 협상에 임하는 것이 아니라 단순히 선전만을 일삼고 있다. 셋째, 북한의 자발적인 태도변화는 기대할 수 없으며 오직 힘으로만 그것을 교정할 수 있다.(pp.102-103)

여기서 스나이더는 북한과의 협상에 임하는 한미 양국간의 불협화음을 언급한다. 북한은 미국의 안보를 직접적으로 위협하지 않는다. 그러나 북한은 한국의 생존에 치명적인 존재가 된다. 따라서 북한과 협상에 임하는 양국의 인식에 차이가 있다. 더구나 북한은 양국을 대상으로 이중적인 전략을 구사함으로써 갈등을 증폭시킨다. 1993년 북한과 미국 사이에 직접적인 대화의 창구가 개설됨으로써 한미간의 관계가 악화되기 시작하였다. 갈등의 원인은 미국의 유화책에 대한 한국정부의 불만이 하나였고 다른 하나는 양자간의 밀약에 대한 의혹이었다. 남북의 정통성 경쟁은 미국의 어떠한 양보나 타협도 즉각적으로 남한의 일부 국민들에게 절망감과 배신감을 불러일으켰으며 아무리 작은 성명도 한국정부의 심기를 불편하게 하였다. 제네바 회담 당시 미국은 협상과정을 충분히 통지하고 협의를 구했으나 한국정부는 늘 불만을 표시하였다. 국회의원 양성철은 한국정부의 소외감을 언급하였고, 현홍주 전주미대사는 한국이 미국보다 북한을 더 잘 알고 있다고 주장하며 미국정부의 실수가능성을 우려하였다. 미국무성 동아시아 차관보였던 탐 허바드(Tom Hubbard)에 의하면 한국정부는 북한이 한미 양국 사이를 이간질시킨다고 판단하고 있었다.

가장 극적인 사태는 김영삼 정부 당시 발생하였다. 김영삼 대통령은 1993년 미국정부가 비밀리에 북한과 협상을 추진하고 있으며 이 과정에서 한국정부가 소외되고 있다고 판단하자 고위급 남북대화의 재개를 조건으로 제시하며 협상에 제동을 걸었다. 자신의 국익을 위하여 심지어 우방국가에 대해서도 완고함을 포기하지 않는 한국정부의 태도에 대해 한 신문기사는 “진정한 벼랑끝 협상가는 김일성도 아니고 김정일도 아닌 김영삼”이라고 보도하였다.(p.110) 그후 남과 북의 격돌하여 북측이 서울을 불바다로 만들겠다고 반격하자 협상은 결렬되었고 미국은 진퇴양난에 빠졌다. 1994년 김일성이 사망했을 때 동일한 문제가 다시 발생하였다. 클린턴 대통령은 제네바회의의 중요성을 감안하여 북한에 조의를 표명했으나 김영삼 정부는 다수 대중의 여론에 편승하여 이를 거부하고 김일성을 비난함으로써 대화분위기에 찬물을 끼얹었다. 이 당시 김영삼 정부는 김정일 정권이 조만간 몰락할 것이라고 예측하고 있었다. 그해 김영삼 대통령은 뉴욕타임즈(*New York Times*)와의 인터뷰에서 미국의 협상방식에 대해 다음과 같이 우려를 표명하였다. “미국은 북한에 대해 무지한 상태에서 타협에만 집착하고 있다. 그러나 우리가 북한을 더 잘 안다. 우리는 400회 이상 그들과 대화해 왔다.”(p.112) 그리고 그는 계속해서 “미국이 만일 설익은 타협을 시도한다면 그것은 재앙을 자초할 것”이라고 극한적인 발언을 서슴지 않았다. 1996년 잠수함 사건 당시 미국은 보다 침착한 태도로 사태에 대처하였으나 김영삼 정부는 감정적인 반응으로 시종일관하였다. 급기야 클린턴 대통령은 마닐라에서 개최된 APEC 회담에서 제네바협상을 위기에 빠트리지 않도록 한국정부가 자제해줄 것을 촉구하였다. 스나이더는 결론적으로 한국정부가 미국의 배려에도 불구하고 늘 과잉반응을 보여왔다고 말한다. 잠수함사건 당시 미국무성의 관리들은 한국을 골치덩어리(headache) 국가로 표현했다가 서울측으로부터 엄청난 항의를 받기도 하였다. 스나이더에 의하면 한국정부의 이러한 행동방식은 한국문제를 직접 관장하는 많은 미국 관리들을 기진맥진하게 만들고 감정을 자극하여 그들의 호의를 상실하게 되는 결과를 초래하고 있다.(p.114-115)

## VI. 케도(KEDO)와 다자 협상의 교훈

제네바 기본합의는 일반원칙의 천명에 불과하였으며 이를 실천에 옮기기 위해 한반도에너지기구가 조직되었다. 한국의 경수로 제공문제가 심각한 사안이 되어 8개월 동안 시간을 끈 후 1995년 케도가

출범하였다. 당시에 가장 큰 의문은 북한이 과연 한국과 일본의 참여를 허용할 것인가 혹은 다시 미국과의 양자회담 방식으로 복귀할 것인가의 문제였다.

북한은 처음 한국과 일본대표의 방북을 거부하며 종전과 같이 강경노선을 시도하였다. 그러나 케도 책임자인 보스워드(Stephen Bosworth)가 단호한 태도로 이에 맞서자 북한은 한발 후퇴하였다. 경제사정이 더욱 악화되는 상황 속에서 협상이익이 가시화 되자 북한은 타협에 의한 물질적 이익을 더 이상 외면할 수 없게 되었고 결국 위기외교를 포기하였다. 오히려 문제는 한국정부였다. 한국정부가 사사건건 문제를 제기하고 강경한 태도를 고집함으로써 심지어 케도의 미국관리들은 한국이 북한을 괴롭히기 위해서 회담에 참여하지 않았는가 하는 의구심을 갖기도 하였다.(p.126) 케도는 합의제적 의사결정 방식을 취하였기 때문에 개별국가들의 상이한 시각을 조정하는데 큰 곤란을 겪었다. 그러나 케도의 성공요인 중 하나는 결과적으로 바로 이러한 합의제적 의사방식에 있었다. 그것은 사전적인 의견분열의 가능성에도 불구하고 일단 결정된 의사를 번복불가능하게 하여 북측이 협상 상대의 약점을 이용할 수 없게 만드는 효과를 가져다주었다. 북한이 주권과 관련된 예민한 문제까지 양보를 하는 등 회담은 기대이상의 성과를 거두기 시작하였다. 미국측 요원의 일손부족으로 남북간 직접대화의 기회가 증가하였고, 불신의 잔재가 남아있기는 했지만 점차 남북은 우호적인 관계를 수립해 나갔다.

케도의 아킬레스건은 돌발적인 정치적 사태의 발생이었다. 1996년 9월 잠수함 사건이 발생하자 김영삼 정부는 케도의 동결조치를 포함한 보복조치를 천명하였다. 당시 북한은 뉴욕에서 미국과 구체적 절차를 협상 중이었고 미국 정부는 한반도 사태와 별개로 회담을 진행시키려 하였다. 한국정부의 독자적인 보복을 우려한 미국은 북한에 대해서 유감의 의사를 표명할 것을 요구하였다. 북한은 미국과 협의 끝에 유감을 표명하는 공식성명을 발표하였다. 그것은 한국정부가 요구하는 사죄의 수준보다 수위가 낮았지만 판문점 도끼사건 직후 김일성이 행한 유감표시에 비교될 수 있는 성명이었다.(p.134) 북한이 고르디오스의 매듭(Gordian Knot)을 자름으로써 사태가 진정되었고 케도의 회담이 재개되었다. 2년의 협상과정을 거친 후 경수로 건설이 시작되었으며 남측의 노동자가 도착하고 본격적인 경제협력이 시작되었다. 한국정부는 종전의 강경노선에서 벗어나 협력적 태도를 취하게 되었고 케도가 두 개의 한국이 하나로 일할 수 있는 모범을 보였다고 평가하기에 이르렀다. 남한의 노동자가 김정일 사진이 실린 북한신문을 훼손하여 문제가 발생하기도 했지만 사건은 양측의 이해로 쉽게 무마되었다. 앞으로 케도의 과제는 참여국 상호간에 내부적 단결을 유지하고 관료기구 상호간의 유기적 협력을 실현하는 일이다.

스나이더가 생각하는 케도의 교훈은 다자협상의 유용성으로 요약된다. 다자협상의 방식은 한국이나 일본을 당사자 자격으로 참여시켜 미국과의 불협화음을 최소화시킴으로써 북한이 그 간극을 활용할 수 있는 기회를 봉쇄하였다. 그리고 합의제적 의사결정방식은 융통성을 결여하고 있었으나 오히려 협상과정에서 일관된 정책을 객관화시킴으로써 북한의 벼랑끝 전술을 무력화하였다.(pp.138-139) 경제란에 빠진 북한이 물질적 이익의 유혹을 물리치지 못했다는 사실과 기술적 사안에 대한 북한의 무지도 협상을 성공으로 이끄는 데 일조하였다.

북한은 이 협상을 계기로 변할 것인가? 스나이더는 이 물음에 대해 낙관적인 해석을 취한다. “물론 갈등은 계속될 것이다. 그러나 실리를 맞본 북한은 앞으로 다른 행태 - 협력을 통한 이익의 추구 - 를 보일 것이다.... 물론 일부 미국의 관리들은 과거의 경험을 상기하면서 여전히 비관적인 전망을 할지 모른다... 그러나 케도의 실험은 북한의 협상 행태를 협력적으로 만드는 새로운 계기를 마련하였다고 보고 싶다.”(pp.140-141)

## Ⅶ. 북한과의 협상을 위한 대응전략

최종적으로 스나이더는 북한과 협상을 함에 있어 필요한 다음의 9가지 대응전략을 제시하고 있다.(pp.147-153)

첫째, 협상의 단계와 분위기를 숙지한다: 북한은 최고지도자의 결정 없이 협상의 극적인 진척을 기대하기 어려운 나라이다. 그리고 그러한 결정은 모든 대안과 가능성이 검토된 후에만 취해진다. 따라서 시험의 단계에서 타협의 가능성은 없다고 보아야 한다. 상대방의 약점을 파고들려는 북한의 전략에 대해 단호한 자세로 대처하는 것이 좋다.

둘째, 북한의 수사학을 실제와 혼동하지 않는다: 외부로 표명된 강경한 입장에도 불구하고 북한은 실제로 협상을 원하고 있을지 모른다. 북한측의 진의는 비공식적인 경로를 통해서 파악가능하며 이 경우 북측의 협상자는 공식적인 성명을 부정할 수도 있다. 북한은 최대의 요구를 시도하는 수사학을 구사하지만 최종적으로는 현실의 한계를 인정한다.

셋째, 북한이 상대방 내부의 취약점과 의견분열을 이용할 수 있는 기회를 주지 않는다: 북한은 협상상대의 내부적 불협화음을 최대한 활용하려 하며 최종적인 타결안이 나올 때까지 이러한 전략은 계속적으로 되풀이된다. 한미간의 공조를 더욱 굳건히 하고 허점을 보이지 않아야 한다.

넷째, 위기전술을 예상하고, 북한의 주도권을 저지하며, 북한이 제시하는 대안을 제한하고, 협상의제를 통제한다: 미국은 북한과의 협상에 있어서 종종 주도권을 상실하고 수세적인 입장을 취해왔다. 위기전술의 가동에 대해서 분명한 제제를 가하고 그들을 협상의 테이블로 이끌 수 있는 경제적 유인을 제시할 필요가 있다. 그러나 그러한 보상이 협박의 산물이 아님을 분명히 해야 한다. 무관심한 태도를 취하는 것은 북한과의 협상에 있어서 좋은 대책이 아니다. 북한은 위기상황을 인내하는 능력이 매우 뛰어나기 때문이다.

다섯째, 협상의 목적을 알리지만 과도한 투자를 하지 않는다. 그렇지 않으면 협력의 대가는 지나친 수준에 이르게 될 것이다: 북한의 핵무기 개발에 대한 지나친 관심과 우려는 북한에게 필요 이상의 활동공간을 제공하였다. 북한체제의 내부붕괴 가능성에 대한 논의 마찬가지다. 정책의 우선 순위를 지나치게 노출시키지 않는 것이 협상에 유리하다. 그리고 합의의 내용은 가능한 한 구체화되어야 한다. 그렇지 않을 경우 북한은 합의의 정신을 외면한 채 편협된 자구해석에 집착하여 사태를 악화시킬지 모른다.

여섯째, 다자협상과 기술적 이슈에 대한 협상을 통해 북한의 벼랑끝 외교전술을 무산시킨다: KEDO의 사례가 보여주듯이 협상이 비정치화되고 다자적이 될수록 북한의 협상전술은 무력화된다. 쌍방적이고 정치적인 남북적십자회담보다 유엔세계식량프로그램 등을 통한 협상이 훨씬 더 성과가 있다. 4자회담은 북한의 벼랑끝 전술을 저지할 수 있는 유효한 수단이지만 정치적인 성격으로 인해서 문제해결이 지연될 우려가 있다.

일곱째, 공동의 이익을 추구하는 구체적인 전략을 제시하고 북한의 체면을 최대한 배려한다: 북한과의 협상을 성공적으로 추진하려면 북측이 일탈적인 행동을 하지 않도록 단호함을 보이는 동시에 그들을 막다른 골목으로 내몰지 않게 하기 위해 관대함의 전략을 동시에 구사해야 한다. 퇴로를 차단한 상태에서 압력을 행사할 경우 북한은 바람직하지 않은 행동을 취할지 모른다. 파행의 대가를 인식시키되 충분한 양보를 통해서 타협에 수반되는 이익을 북측에 확인시켜주는 것이 좋다.

여덟째, 위기구조의 전술 - 시한설정, 퇴장 등 - 을 사려깊게 구사한다: 필요하다면 분노의 감정을

표출하여 그것이 자신이 양보할 수 있는 최저선임을 분명히 한다. 북측이 즐겨 사용하는 위기외교의 전술은 그들 자신에게도 마찬가지로 적용될 수 있는 유용한 도구이다. 그러나 북측의 의지와 대안에 대한 조심스런 분석이 선행되어야 하며 만일의 경우 발생할 수 있는 위험을 해소할 수 있는 대책이 수립되어 있어야 할 것이다.

아홉째, 한없이 인내한다: 일단 구체적 안을 제시하면 북한은 대안을 검토할 것이다. 이 때 북한의 위기외교 전술이 더 이상의 이득을 안겨주지 않을 것이라는 사실을 분명히 주지시키며 단호한 자세로 대처한다. 북한이 위기를 촉발하는 경우에조차 정책의 일관성을 견지한다.

## VII. 맺는 말

이 책의 논지를 다시 한번 요약하면 다음과 같다. 북한은 게릴라전의 유산으로서 위기외교와 벼랑 끝 전술을 십분 활용해 왔으며 그 동안 상당한 성과를 거두었지만 이제 한계에 직면하고 있다. 북한은 KEDO 협상 이후 현실을 수용하고 실리를 추구하는 타협외교의 가능성을 보여주고 있다. 그러나 저자는 계속해서 다음과 같이 말한다. “좋은 소식은 북한이 타협의 가능성을 보여주고 있다는 사실이지만.... 나쁜 소식은 그것이 실제적인 위험을 수반한다는 것이다.”(p.153) 북한은 국력의 약화되고 기존의 협상전략이 약효를 상실하게 됨에 따라 자국의 강도를 높여야 하는 딜레마에 빠져 있으며 이는 상당한 위기를 초래할 소지가 있다. 저자에 의하면 1998년의 로켓사건은 바로 이러한 딜레마의 예이다. 따라서 저자는 “북한은 변하겠지만 당분간은 과거의 행태가 지속될 것”이라는 애매모호한 결론으로 책을 마치고 있다. 따라서 한 서평은 이러한 문제점에 대해 다음과 같이 한 마디 하고 있다. “스나이더의 분석은 너무나 조심스럽다. 가끔은 모순적이기조차 하다. 다른 연구의 경우라면 그것이 심각한 결함이 되겠지만 북한을 대상으로 한 연구의 경우 그러한 조심스러움은 오히려 미덕이 된다.”<sup>3)</sup>

스나이더는 김대중 정부의 햇빛정책을 남한과 북한 모두에게 이득이 되는 윈윈(win-win)전략으로 본다.<sup>4)</sup> 문제는 북한측의 무성의로 햇빛정책이 국내적 지지를 상실하고 있다는 사실이다. 스나이더는 미하원 국제관계위원회 아시아·태평양 소위원회에서 페리보고서(the Perry Review)에 대하여 다음과 같이 평가하였다. “북한은 경제적으로 큰 위기에 봉착해 있으나 정치적 권력구조는 당분간 유지될 것으로 보인다....페리보고서의 가장 큰 성과는 한반도에서의 위기관리 가능성을 높였다는 것이다. 그러나 그것이 위기의 재발을 실제로 보장하지는 않는다. 앞으로의 과제는 한반도에서 항구적 평화를 정착시키기 위해 구체적 조치를 취하려는 북한 지도부의 정치적 의지이다.”<sup>5)</sup> 스나이더는 또 다른 곳에서 다음과 같이 말한다. “가장 큰 문제는 북한이 과연 김대중 대통령의 방문이 몰고 올 따뜻한 남풍에 몸을 녹일 준비가 되어있는지, 더 나아가 앞으로 밀어닥칠지 모르는 태풍을 견디려는 정치적 의지를 갖고 있는지 여부이다.”<sup>6)</sup> 그는 워싱턴의 싱크탱크인 국제전략연구소(CSIS)의 「태평양포럼」에 대

3) Mitchell B. Reiss. Book Review. *Political Science Quarterly*, vol 115, no.3(Fall 2000), p.471.

4) American Friends Service Committee. Conflict Resolution Traing Program (June9-10, 2000). <http://www.afsc.org/intl/asia/confres.htm>

5) Scott Snyder. "North Korea: Leveraging Uncertainty?" Testimony Before the House Committee on International Relations (March 16, 2000). [http://www.house.gov/international\\_relations/full/nkorea/snyder.htm](http://www.house.gov/international_relations/full/nkorea/snyder.htm).

6) Scott Snyder. "Summit in Pyongyang: Breakthrough or Breakdown." *PacNet* no.16 (April 21, 2000). <http://www.nyu.edu/globalbeat/asia/pacnet042/00.htm>

한 기고문에서도 남북합의의 장애물은 부시행정부가 아니라 남한의 경제사정악화와 북한의 무성의라고 말한다. 김대중 정부는 모든 것을 제공했음에도 불구하고 북한으로부터 구체적인 반응을 얻어내지 못하고 있다. 스나이더에 의하면 “공은 김정일에게로 넘어 갔다... 김정일이 상호신뢰구축을 위한 실질적 조치를 취해야 할 때다.”<sup>7)</sup> 결국 스나이더의 주장은 북한이 변하고 있지만 아직도 충분치 않다는 논리로 귀결된다.

이상의 글을 통해서 느끼는 소감은 무엇인가? 첫째, 이미 예상한 바이지만 그의 분석은 적어도 일상적으로 북한의 소식을 접하고 있는 우리들에게는 상식화된 지식의 수준을 넘어서지 못하고 있어 보인다. 그리고 그는 서두에서 냉전적 해석의 논리를 비판하고 있지만 그 자신의 논리 역시 기존의 해석과 큰 차이가 있어 보이지 않는다. 매 장마다 그가 강조하는 것은 단호한 태도로 북측의 협박에 대처하는 일이다. 둘째, 북한의 벼랑끝 전술이 게릴라전의 유산이라는 가설은 논증이 미약해 보인다. 게릴라전을 경험한 정권은 모두 그런 식으로 행동하는지, 혹은 게릴라전을 경험하지 않은 나라도 그런 방식으로 행동할 수 있는지에 대한 검토가 없다. 스나이더는 남한도 북한과 마찬가지로 벼랑끝 전술을 즐겨 구사한다고 말하는데 이에 대한 설명이 분명치가 않다. 셋째, 그는 북한외교의 변화 가능성을 조심스럽게 예측하고 있는데 그 근거는 오직 케도의 단일 사혜에 불과하다. 하나의 협상사례에 입각하여 미래를 예측하는 것은 다소 무리가 아닌가 하는 의문이 든다. 마지막으로 지적하고 싶은 것은 스나이더가 보여주고 있는 미국주의적 태도이다. 그는 클린턴 정부의 온건한 대북정책을 예찬하고 김영삼 정부의 강경노선을 비난하였다. 그러나 그는 부시 행정부의 보수적 태도를 전혀 문제삼지 않은 채 문제는 김정일의 태도에 달려있다고 주장하고 있다. 새로운 정권의 등장에 의해서 한미 양국의 대북정책이 역전되었음에도 불구하고 이를 거론함 없이 북한의 책임만을 강조하는 스나이더의 주장 속에서 자신의 거울을 보지 못하는 미국 시민의 논리를 발견하게 된다.

---

7) Scott Snyder. "Is the US Really an Obstacle to inter-Korean Dialogue?" *Pacific Forum* (May25, 2001). <http://www.csis.org/pacfor/pac0121.htm>