

# 2·13 합의와 한반도

## 평화체제 구축

「개원 16주년 기념 학술회의 발표논문집」

2007년 4월 6일(금) 13:00~18:00 프라자호텔 그랜드볼룸

Korea Institute for National Unification



# 2·13 합의와

# 한반도

# 평화체제 구축

「개원 16주년 기념 학술회의 발표논문집」

2007년 4월 6일(금) 13:00~18:00 프라자호텔 그랜드볼룸



Korea Institute for National Unification

# 2·13 합의와 한반도 평화체제 구축

인 쇄 2007년 6월  
발 행 2007년 6월

발 행 처 통일연구원  
발 행 인 통일연구원장  
편 집 인 기획조정실

등 록 제2-2361호 (97.4.23)  
주 소 (142-728) 서울특별시 강북구 수유6동 통일연구원  
전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2521 (팩시밀리) 901-2541  
홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획디자인 도서출판 늘품 (T 2275-5326)

인 쇄 처 도서출판 늘품

가 격 8,500원

© 통일연구원, 2007

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터: ·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337

국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)

2·13 합의와 한반도 평화체제 구축: 개원 16주년 기념 학술회의 발표논문집 / 통일연구원 [편]. — 서울 : 통일연구원, 2007  
p. ; cm. — (학술회의 총서 ; 07-01)

일시 및 장소 : 2007년 4월 6일, 프라자호텔  
ISBN 978-89-8479-403 0 93340

340.911-KDC4  
320.9519-DDC21

CIP2007002101

본 서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며  
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

# 행사 일정

13:00 - 13:30    등록 및 접수

13:30 - 14:00    개회식

개회사    이 봉 조 (통일연구원 원장)

축 사    이 재 정 (통일부 장관)

격려사    이 종 오 (경제·인문사회연구회 이사장)

14:00 - 15:50    제1회의

사 회    전 인 영 (서울대학교)

발 표    **북한의 생존전략과 2·13 합의**

서 재 진 (통일연구원)

**미국의 대북정책 변화와 북·미관계**

유 호 열 (고려대학교)

토 론    정 규 섭 (관동대학교)

홍 용 표 (한양대학교)

김 국 신 (통일연구원)

15:50 - 16:10    휴 식

16:10 - 18:00 제2회의

사 회 길 정 우 (중앙M&B)

발 표 한반도 평화체제 구축 방향

조 민 (통일연구원)

대북(에너지·경제지원)협력 추진전략

최 수 영 (통일연구원)

토 론 전 동 진 (신라대학교)

이 영 훈 (한국은행)

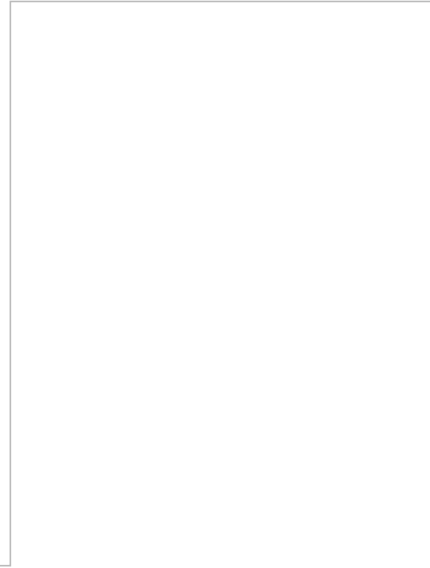
김 영 윤 (통일연구원)



2·13 합의와

**한반도**

평화체제 구축





# 목차

개 회 사

축 사

격 려 사

## 제 1 회의

북한의 생존전략과 2·13 합의의 의미 ..... 3

서 재 진 (통일연구원 북한인권연구센터 소장)

미국의 대북정책 변화와 북·미관계 ..... 55

유 호 열 (고려대학교 북한학과 교수)

제 1 회의 토론 ..... 73

## 제 2 회의

한반도 평화체제 구축방향: 평화 프로세스 ..... 91

조 민 (통일연구원 선임연구위원)

‘2·13 합의’에 따른 대북(에너지·경제지원)협력 추진전략 .. 143

최 수 영 (통일연구원 선임연구위원)

제 2 회의 토론 ..... 167

최근 발간자료 안내 ..... 179



## 개회사

바쁘신 가운데 통일연구원 개원 16주년 기념 학술회의에 참석해 주신 여러분께 먼저 환영의 말씀을 드립니다.

특히 국사로 분초를 다투는 일정에도 불구하고 오늘 축사를 해 주시기 위해 참석해주신 이재정 통일부 장관님께 깊은 감사를 드립니다.

또한 항상 연구원에 많은 도움을 주고자 애쓰시는 경제·인문사회연구회의 이종오 이사장님께도 심심한 감사의 뜻을 전합니다.

통일연구원은 지금으로부터 16년 전인 1991년 창설되었습니다.

당시 통일연구원은 탈냉전의 국제정세와 남북관계의 급격한 변화에 직면하여, 국가적 차원에서 북한 및 통일문제를 체계적으로 연구하고 통일정책을 적실성 있게 수립하면서 남북한 통합에 대비해야 한다는 시대적 요구에 부응해 개원하였습니다.

그 후 16년 동안 통일연구원은 정부 통일정책 수립의 싱크탱크로서, 그리고 국내외 북한 및 통일 연구의 허브로서 기능하면서 적지 않은 역량을 축적해 왔습니다.

개원 16주년을 맞아 오늘날의 자랑스러운 통일연구원이 만들어지기까지 각자 자신의 위치에서 맡은 바 임무에 최선을 다해 주셨던 전·현직 직원 모두에게 아낌없는 박수를 보내드리며, 또한 통일연구원의 발전과 영광을 위해 물심양면으로 지지와 성원을 아끼지 않은 통일부 관계자와 사계의 전문가 및 국민 여러분께 한없는 감사의 마음을 전합니다.

참석자 여러분!

통일연구원 16년의 역사 동안 남북관계는 많은 변화를 보이면서 발전해 왔습니다.

국민의 정부 출범 이후, 특히 2000년 남북정상회담 이후 남북간 인적 교류 및 경제 교류협력이 대폭적으로 확대되는 등 남북관계의 획기적인 발전을 이룩하기도 했습니다.

그러나 핵 실험으로 인해 북핵문제의 근본적 해결이 제기된 가운데, 주변국의 한반도 정책이 변화하고 북한 내부의 불안정성도 증대하는 등 한반도 주변 환경도 급변하고 있습니다.

이러한 변화는 통일연구원의 역할과 기능에도 변화를 요구하고 있습니다. 국가의 핵심정책인 한반도 상황의 안정적 관리와 평화체제 구축 그리고 통일 대비에 연구역량을 집중해야 할 시점이 도래했습니다.

다행히, 최근 북핵 국면은 핵실험 및 제재국면에서 대화국면을 회복하고 9·19 공동성명 이행을 위한 초기조치에 합의했습니다.

『2·13 합의』는 한반도 비핵화 실현 및 평화체제 구축의 전환점을 마련하고 남북관계와 6자회담의 상호 선순환 관계를 형성할 수 있는 계기를 제공하고 있습니다.

특히, 한반도 평화체제 구축은 한반도의 평화와 번영을 실현하는 데 중요한 과제로 부각되고 있습니다.

이에 통일연구원은 개원 16주년을 맞아 “2·13 합의와 한반도 평화체제 구축”이라는 주제를 가지고 오늘의 학술회의를 기획하였습니다.

이번 학술회의를 통해 『2·13 합의』의 의미와 한반도 평화체제 구축과 관련한 지금까지의 성과와 논의를 면밀하게 검토하는 자리가 될 것입니다.

아무썬 이번 학술회의가 한반도 평화정착을 위한 우리 정부의 정책 입안에 기여하고 동시에 일반 국민의 관심과 이해를 제고하는 데 도움이 될 수 있도록 참여해 주신 전문가 여러분들의 다양한 고견을 부탁드립니다.

오늘 왕림해주신 내외귀빈 여러분께 다시 한 번 감사의 말씀 전하면서 간단 하나마 개회의 인사에 대신하고자 합니다.

감사합니다.

2007년 4월 6일

통일연구원 원장 이 봉 조



존경하는 이봉조 통일연구원장님, 이종오 경제·인문사회연구회 이사장님, 그리고 자리를 함께 하신 내외귀빈 여러분,

오늘 통일연구원 개원 16주년을 기념하는 학술회의가 열리게 된 것을 진심으로 축하드리면서, 통일연구원의 발전을 함께 기원합니다.

통일연구원은 1991년 개원한 이래 명실상부한 통일정책의 싱크탱크로서 그 소임을 다해 왔습니다. 16년 동안 국내 통일 연구 발전에 큰 기여를 해 왔습니다.

그동안 통일연구원이 제시한 다양한 정책대안들은 정부의 통일정책 수립과 추진에 큰 도움이 되었습니다.

오늘 학술회의에서도 소중한 성과들이 많이 나올 수 있기를 기대합니다.

제가 지난해 12월 통일부 장관으로 임명받은 그 때와 지금을 비교해 보면 최근 한반도 정세는 크게 달라졌습니다.

북·미관계가 변했습니다. 북핵 폐기는 실천단계로 들어섰습니다. 남북 당국간 대화가 재개되는 등 남북관계도 정상화되었습니다.

얼마 전에는 한·미 FTA가 타결되었습니다. 우리에게 새로운 희망의 길을 제시해 주고 있다고 봅니다.

한·미 FTA에서 주목할 점은 한반도를 하나의 경제권으로 바라보고 있다는 것입니다.

남북 경협을 확대를 통해 한반도 경제공동체 형성을 추진할 수 있는 국제적 지지 기반이 마련되었다는 점에서 큰 의미가 있다고 생각합니다.

따라서 한·미 FTA 타결은 단순한 판로확대 이상의 미래전략적 의미를 가지고 있고, 앞으로 한반도 미래를 열어 가는 데 있어 전환점이 될 수 있다고 말씀드릴 수 있겠습니다.

이러한 변화들은 분명 남북관계에 희망을 주는 긍정적 요소들입니다.  
핵심은 이러한 정세호전의 기회를 우리의 비전을 실현하는 동력으로 연결시키는 지혜와 노력입니다.

이제 미래를 현실로 끌어들이 때가 되었다고 생각합니다.

그러한 차원에서 정부는 그동안 담론 수준에 머물렀던 한반도 평화체제와 경제공동체 형성을 실천적 과제로 구체화시켜 나갈 것입니다.

그 과정은 창조적 과정입니다. 처음 가는 길입니다.

여러 전문가분들의 전문적 식견이 어느 때보다도 필요합니다. 여러분의 식견을 통해 새로운 담론이 결실을 맺기를 바랍니다.

지금까지 그랬던 것처럼 앞으로도 통일연구원이 효과적인 정책 대안을 많이 제시해 주시기를 기대합니다.

다시 한 번 통일연구원 개원 16주년과 학술회의 개최를 진심으로 축하드립니다.

통일연구원의 무한한 발전과 오늘 참석하신 여러분 모두의 건승을 기원하면서 축하의 말씀을 마칩니다.

2007년 4월 6일

통일부 장관 이재정



## 격려사

존경하는 이재정 장관님, 이봉조 원장님,  
발표와 토론, 사회를 맡아주신 통일연구원 전·현직 가족 여러분.  
그리고 바쁘신 가운데서도 학술회의에 참석해주신 내외 귀빈 여러분.  
무엇보다 먼저 통일연구원이 개원 16주년을 맞이한 것을 진심으로 축하  
드립니다.

통일연구원은 탈냉전의 흐름이 최고조를 이루던 지난 1991년 설립되어, 북  
한 및 통일 연구의 허브로서 많은 성과들을 창출하여 왔습니다.

특히 통일연구원은 그간 통일연구의 전문화와 통일정책의 이론화를 선도  
함으로써 명실상부한 국책연구기관으로서의 위상을 공고히 해 왔습니다.

이 같은 결실은 연구원의 발전을 위해 혼신의 노력을 아끼지 않았던 역대  
원장님들과 전 직원이 흘린 땀의 결실이라고 생각합니다.

이제 통일연구원은 다시 한 번 비상하기 위해 새로운 도약을 준비하고  
있습니다.

지난 1월 취임하신 이봉조 신임 원장님을 중심으로, 전 직원이 “21세기  
통일한국을 설계하는 중심 연구기관”을 만들고자 각오를 다지고 있습니  
다.

국책연구기관의 육성을 책임지는 기관장으로서 통일연구원이 이루어온  
성취를 치하하며, 앞으로도 지원을 아끼지 않을 것임을 약속하는 바입니  
다.

참석자 여러분!

주지하다시피 지난 ‘2·13합의’ 이후 한반도에는 평화를 향한 변화의 움직임이 빠르게 진행되고 있습니다.

북핵문제 진전과 맞물려 북·미 국교정상화와 동북아 평화안보체제가 논의되고, 동시에 남북관계도 정상화되어 각종 협력 사업들이 이행되고 있습니다.

한 마디로 과거 대결의 시대를 종식하고 한반도에 평화를 정착시킬 절호의 기회가 만들어지고 있습니다.

그러나 한반도에서 평화를 공고히 정착시키는 일은 그리 쉬운 과제가 아닙니다.

한반도의 평화정착은 남과 북뿐만 아니라 주변국의 협력 없이는 실현하기 어려운 일입니다.

남북한과 주변국이 협력을 이루기 위해서는 정치권의 의지와 국민의 결집된 지지 그리고 전문가의 탁월한 식견이 밑받침되어야 합니다.

우리 국민은 과거 전쟁과 평화의 갈림길에서 많은 난관을 슬기롭게 헤쳐나왔듯이, 북핵 폐기를 넘어 한반도 평화정착과 남북한 공동번영을 위해 힘을 한데 모아나갈 것입니다.

그러한 의미에서 “‘2·13합의’와 한반도 평화체제 구축”이라는 주제를 다루는 오늘 회의는 매우 시의적절하고 의미가 큼니다.

저는 오늘 회의가 한반도 평화체제 구축을 내부적으로 준비하는 데 있어 뜻 깊은 자리가 되리라 판단합니다.

아무썽 오늘 회의에서 한반도의 평화와 번영에 관한 정책적 시사점이 풍부하게 제시되기를 기대해 봅니다.

끝으로 원활한 회의 개최를 위해 특별히 애써주신 통일연구원 관계자 여러분께 격려의 말씀을 전합니다.

다시 한 번 통일연구원의 개원 16주년을 축하드리며, 연구원 가족과 참석자 모두의 행운과 건강을 기원합니다.

감사합니다.

2007년 4월 6일

경제·인문사회연구회 이사장 이 중 오





# 제 *1* 회의

2·13 합의와 한반도 평화체제 구축





# 북한의 생존전략과 2·13 합의의 의미

서재진 (통일연구원 북한인권연구센터 소장)

제1발표





## I. 문제제기

북한이 체제생존을 위하여 일관되게 추진하고 있는 두 가지 큰 정책적 흐름은 미국과의 관계개선 추구하고 핵무기 개발이다. 상충적인 관계에 있는 것으로 보이는 이들 두 개의 정책이 실제로 어떤 관계에 있느냐가 이 연구의 핵심적인 문제이다. 이 질문에 대해 두 가지 상이한 주장이 맞서고 있다. 하나는 핵무기개발은 대미 협상용이라는 입장이고, 다른 하나는 핵무기 개발과 북·미관계 개선은 별개라는 입장이다.

핵개발과 북·미관계 정상화를 모두 북한이 주체적으로 결정할 수 있다는 시각에서 보면 핵개발과 북·미관계 정상화 협상은 별개이며 병행가능하다. 즉 북한은 핵을 가진 채로 미국과 수교하기를 원하며 그것이 가능하다는 입장이다. 그러나 세계체제 또는 미국의 규정력에 의하여 결정된다는 시각에서 보면 북한은 힘없는 제3세계에 불과하기 때문에 북한이 핵무기 보유를 희망하지만 북한의 뜻대로 되는 것이 아니라 미국과 국제사회의 압력에 못 이겨 포기하지 않으면 안 된다는 판단이 가능하다.

사실 북한은 핵도 보유하고 북·미관계 개선도 얻어내고 싶어 한다. 실제로 김계관 북한 6자회담 대표는 3월 5일 미국 뉴욕에서 힐 미국무부 차관보를 만나 지난해 12월 18일 조지 W. 부시 미대통령이 핵무기를 보유한 인도에 핵기술 판매를 허용하는 미·인도 핵협정에 서명한 것을 상기하며 “우리(북한)를 인도처럼 대우해달라”고 요구했다고 한다. 이에 대해 힐 차관보는 “북한은 절대로 인도처럼 될 수 없다”고 잘라 말한 것으로 알려졌다. 미국은 북한의 핵무기 보유를 인정한 상태에서는 결코 관계를 정상화하지 않을 것임을 분명히 했다는 것이다.<sup>1</sup>

북한이 핵을 포기하지 않을 것이라는 주장은 북한의 선택적 능력을 과대평가하는 것이며, 자본주의 세계체제의 규정력을 과소평가하는 것이다.

이번의 6자회담 2·13 합의가 미국의 대북정책 변화에 크게 기인한다는 것은 잘 알려져 있다. 미국이 견지하던 몇 가지 원칙을 허물고 북한과의

<sup>1</sup> 『조선일보』, 2007년 3월 28일.

대화와 협상에 적극 호응하였기 때문이다. 미국은 지금까지 나쁜 행동에 보상하지 않는다는 원칙, 북한과 양자대화를 하지 않는다는 원칙, 북한이 먼저 핵을 포기해야 한다는 일방적 양보의 원칙, BDA 금융제재는 미국 국내법의 소관이며 6자회담과 무관하다는 원칙 등을 견지하면서 북한과의 협상을 거부하였었다. 그런데 2·13 6자회담에서 이들 원칙 모두를 허물고 북한과 대화에 나섰다. 미국은 북한과의 직접 대화, 핵폐기에 대한 보상을 하는 대화, 북한의 일방적 굴복이 아닌 행동 대 행동의 동시 행동 원칙을 합의하는 대화를 행한 것이다. 큰 변화가 아닐 수 없다.<sup>2</sup>

북한의 핵실험과 압박에 못 이겨 미국이 항복한 것인가? 아니면 북한의 핵실험과 벼랑 끝 외교에 못 이겨 2·13 합의를 해준 것이 아니라 미국의 다른 전략적 이유가 충분히 있기 때문에 북한의 요구를 들어준 것으로 보아야 하는가? 두 가지 이유가 다 작용한 것은 분명하다. 그런데 미국이 그런 선택을 하지 않고 다른 선택을 할 수 있는 여지는 얼마든지 있다. 그렇지만 미국이 북핵 문제를 이제는 이런 방식으로 해결하기를 원하며 미국이 원하는 대로 결정했다고 보아야 할 것이다.

실제로 냉전해체 이후 북한 정책의 전개과정을 보면 북한의 선택보다는 미국의 규정력에 더 많은 영향을 받았다는 것을 알 수 있다. 자본주의 세계체제의 규정력이 관철되어온 측면이 더 많다. 북한의 자본주의 세계체제에의 편입은 중주국 미국이 결정한다고 보아야 한다. 미국이 북한의 자본주의 세계체제에의 편입을 결정한다면 편입의 조건도 미국이 결정한다는 것을 의미한다. 북한이 자본주의 시장의 편입을 희망하다면 북한의 핵 보유 여부는 북한의 선택이 아니라 미국을 중심으로 하는 자본주의 세계체제의 규정력에 의하여 결정된다고 보아야 한다는 것이 이 글의 논지이다. 물론 미국이 일방적으로 모든 것을 규정한다는 의미는 아니며, 협상에 의한 주고받기식의 거래는 있지만 큰 구도의 결정자는 미국이라는 의미이다.

이런 시각에서 북핵문제와 북·미수교의 상관관계를 분석하는 것이 이

<sup>2</sup>-Gaven McCormack, "A Denuclearization Deal in Beijing: The Prospect of Ending the 20th Century in East Asia," *Japan Focus* (Feb. 14, 2007).



논문의 초점이다. 북한은 지금까지 미국과의 관계정상화를 갈구해왔다. 로버트 칼린 전 국무부 분석관은 최근 워싱턴 포스트 기고문에서 “북한이 미국으로부터 진정으로 바라는 것은 북핵포기에 따른 일련의 보상이나 정전협정의 평화조약 대체와 같은 정치적 조치가 아니라 미국과의 국교정상화를 실현하는 것”이라고 적절히 주장한 바 있다.<sup>3</sup>

북한이 미국과의 관계정상화를 갈구해왔다는 공식적인 증거도 많다. 가령, 북·미 3대 합의라고 일컬어지는 북·미공동선언(Joint statement of the DPRK and the USA, 1993년 6월 11일), 제네바 북·미기본합의(Agreed framework between the DPRK and the USA, 1994년 10월 21일), 북·미공동성명(DPRK-US Joint Communiqué, 2000년 10월 12일)의 내용을 볼 때 3대 합의에서 나타난 북한의 일관된 목표는 북·미관계 정상화이다.

“조미관계의 근본문제 곧 조미관계를 정상화하는 문제가 핵문제라는 현상을 뒤집어쓰고 나타났다, 조미관계를 정상화하는 근본문제를 해결하지 못해서 ‘핵문제’가 해결되지 않은 것이다, 그러므로 핵심문제는 곧 조미관계 정상화를 실현하느냐 못하느냐에 달려있다”<sup>4</sup>는 친북학자 한호석의 분석은 북한의 입장을 잘 대변한다.

미국은 정치적으로는 테러지원국 지정을 통해, 그리고 경제적으로는 적성국 교역법 적용을 통해 사실상 북한을 적국으로 규정하고 있는데 이러한 것을 해제하는 것이 북한이 요구하는 대북 적대시정책의 폐기와 북·미관계 정상화이다.

북한은 1990년 일본 사회당 및 자민당과의 3당공동선언 이후 급진전된 북·일 수교협상과 이듬해 합의된 남북기본합의서 체제가 미국이 제기한 핵문제로 좌절된 이후 미국과의 수교협상에 매달렸다. 미국과의 수교 없이는 일본과의 수교가 어렵다는 현실을 인식하였기 때문이다. 1980년대

3-Robert Carlin and John Lewis, “What North Korea Really Wants,” *The Washington Post* (Jan. 27, 2007).

4-한호석, “2·13 초기조치 합의와 초기단계의 전략적 승리,” <www.onekorea.com> (2007년 2월 20일), p. 14.

말 냉전체제의 종식 이후 북한의 역사는 미국과의 관계개선을 위한 몸부림의 역사였다고 해도 과언이 아니다.

그런데 북한이 이렇게 간절히 바라는 것이 미국과의 국교정상화 실현이라면 북한은 핵무기를 완전히 포기할 수 있을 것인가? 북한이 체제생존을 위한 수단으로 만든 핵을 과연 완전히 포기할 것인가?

부정적 입장이 더 많다. 2·13 합의 이후 60일 이내에 하기로 되어 있는 핵시설 폐쇄는 이행하겠지만 60일 이후에 하기로 되어 있는 핵시설 불능화 조치 이행에는 의심이 제기되고 있는 상황에서 이미 생산한 핵물질과 핵무기를 완전히 폐기하겠느냐는 문제에서는 부정적 입장들이 더 많이 제기되고 있다.

이러한 인식의 바탕에는 북한이 부시행정부가 국내정치 때문에 조급증이 나 있는 상황을 이용하여 핵시설 폐쇄는 하겠지만 불능화까지는 가지 않고 시간을 지연하면서 중유 100만 톤 지원, 미국의 BDA금융제재 해제, 유엔안보리 대북제재 해제 등을 얻어내는 수단으로 활용할 것이라는 의심이 짙게 배어 있다. 특히 북한이 지난 수십 년 동안 비싼 돈 들여서 국제사회로부터 제재를 받으면서 만들어 놓은 핵을 절대로 포기하지 않을 것이라는 주장이 많다. 북한은 핵을 체제보장의 최후의 보루로 인식하기 때문에 포기하지 않을 것이라는 주장이다.

북한의 핵폐기를 낙관하는 사람들도 많다. 아버지 부시 행정부의 한 관리는 제대로 된 인센티브만 준다면 북한이 핵을 포기할 수 있다고 주장한 바 있다.<sup>5</sup>

멕코맥의 주장에 의하면, 북한은 북경회담 시작 때부터, 또는 1994년 제네바합의 때부터 안보와 관계정상화에 이르는 과정에서 핵을 동결하고 단계적으로 비핵화할 준비를 하고 있었다는 점에서 일관된 입장을 보이고 있었다고 주장하였다.<sup>6</sup>

5-Michell Reiss, "A Nuclear-Armed North Korea: Accepting the 'Unacceptable'?" *Survival* 48, no.4 (Winter 2006-07), pp. 97~109.

6-Gaven McCormack, "A Denuclearization Deal in Beijing: The Prospect of Ending the 20th Century in East Asia," *Japan Focus* (Feb. 14, 2007).





오코노기 교수는 북·미관계 정상화를 통하여 체제유지가 가능하다면 핵무기 폐기도 괜찮은 선택이 될 수 있으며, 군사적 위협이 제거되고 적 성국교역 금지 해제와 테러지원국 해제와 경제적 지원을 얻어낼 수 있다면 조건은 나쁘지 않다고 보았다.<sup>7</sup>

과연 북한이 핵을 포기하지 않고 생존을 위하여 불가피한 북·미관계 개선을 얻어낼 수 있을까? 아니면 핵을 보유하고 대신 북·미관계 개선을 포기할 것인가?

이 논문은 세계체제이론이 시사하는 자본주의 세계체제의 규정력과 지난 16년간 전개된 북·미관계의 내용 분석에 기초하여 북한이 핵무기를 포기하는 전략적 결단을 내리도록 촉진하는 7가지 요인을 논증하는 것을 목적으로 한다.

## II. 탈냉전기 사회주의 국가들의 생존전략과 미국과의 관계

세계체제이론을 통한 사회주의체제 변화의 분석은 북한의 변화방향에 대하여 중요한 이론적 예측을 제공해준다.<sup>8</sup> 자본주의 세계체제이론에 의하면 하나의 자본주의 세계체제는 중심국, 주변국, 반주변국으로 위계적으로 나누어져 있는데 중심국가가 주변국과 반주변국에 정치적·경제적으로 지배력을 행사한다는 것이다. 소련과 같은 강대국은 자본주의 세계체제에서 반주변국에 해당되었고 북한과 같은 제3세계는 주변국에 해당되었다고 볼 수 있다.<sup>9</sup>

중심국 미국이 반주변국과 주변국에 대하여 행사할 수 있는 수단은 매우 많다. 국제통화기금(IMF), 아시아개발은행(ADB), 국제부흥개발은행

7- 오코노기 마사오, 동아일보와의 인터뷰, 2007년 2월 14일.

8- 서재진 외, 『세계체제이론으로 본 북한의 미래』 (황금알, 2004)에서 세계체제이론으로 사회주의 체제변화의 일반적 궤적과 북한의 선택에 대한 분석을 시도하였다.

9- Immanuel Wallerstein, *The Politics of the World-Economy* (Cambridge University Press, 1984), p. 13.

(IBRD)과 같은 국제금융기구, 핵확산금지조약(NPT), 국제원자력기구(IAEA), 미사일기술통제체제(MTCR)와 같은 무기통제 체제, 세계무역기구(WTO), 바세나르협약과 같은 무역 통제체제, 북대서양조약기구(NATO)와 같은 군사조직, 유엔인권이사회와 유엔인권위원회와 같은 인권 레짐을 비롯하여 유엔총회조차도 미국의 영향력을 행사하는 기구로 기능하는 측면이 많다. 미국의 수출통제법, 수출관리규정, 적성국교역법, 대량살상무기(WMD) 확산행정명령, 애국법과 같은 자국의 법령을<sup>10</sup> 포함하여 미국이 자국의 이익에 반하는 행위를 하는 나라에 대하여 압력을 가할 수 있는 수단은 수없이 많다.

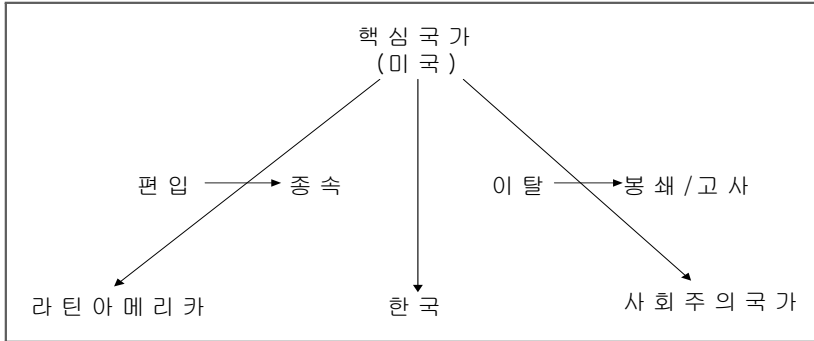
이런 관점에서 보면 개별국가들이 미국과 어떤 관계를 맺고 있는냐에 따라서 그 나라의 운명이 결정된다고 볼 수 있다. <그림 II-1>에서 보는 것처럼 개별국가의 관점에서 본다면 자본주의 세계체제에 편입되어서 적극적인 상호작용을 하는 제3세계는 종속적인 관계에 빠지게 되는 반면, 자본주의 세계체제에의 편입을 거부하고 독자진영을 구축하기를 추구하는 사회주의 국가는 자본주의 세계체제로부터 봉쇄당하는 관계에 있었다. 사회주의 국가들은 제국주의와 관계를 유지하는 한 종속적 지배를 받을 가능성이 높다고 판단하고 제국주의를 추격 발전한다는 발전전략 하에 자본주의 세계체제로부터 이탈하였다. 그런데 자본주의 세계체제로부터 이탈한 사회주의권은 자본주의로부터 봉쇄를 당함으로써 경제는 점차 고사(枯死)당하고 말았다.<sup>11</sup>

<sup>10</sup>- 자세한 분석은 김성한, “미국의 대북압박정책 현황과 북·미관계 전망,” 『주요국제문제분석』 (외교안보연구원, 2006.9.19) 참조.

<sup>11</sup>- 한국은 미국과 군사동맹 관계에 있었기 때문에 고사당하거나 종속당하지 않고 최혜국 대우를 받으면서 고도성장을 실현할 수 있었다.



<그림 11-1> 핵심국과의 관계에 따른 발전유형



이런 이유 때문에 사회주의국가들은 개혁·개방이라는 정책 하에 자본주의 세계체제에 재편입함으로써 경제봉쇄를 극복하고자 하였다. 중국, 소련, 베트남 등 사회주의국가들이 자본주의 세계체제에 재편입하는 과정에서 미국과의 국교정상화 과정을 거치지 않으면 안 되었고, 미국과의 수교는 미국의 이해관계에 의하여 결정되었다.

북한의 경우는 아직 미국과 수교를 실현하지 못하고 미국의 정치·경제적 봉쇄를 당하고 있는 경우이다. 북한은 소련 못지않게 미국으로부터 철저히 봉쇄를 당해왔다. 미국은 한국전쟁 발발 직후(1950.6.28) 북한에 대하여 경제관계 제재조치를 취한 이후 다양한 형태의 법적 규정을 통하여 포괄적이고 엄격한 제재조치를 유지하고 있는데 구체적인 내용은 무역 및 금융거래의 금지, 미국 내 북한자산의 동결, 경제적 지원 및 원조 제한, 최혜국대우 부정, 북한과의 무기거래 및 군수산업관련 수출입 금지 등이다.<sup>12</sup>

미국의 이러한 대북 봉쇄정책에 대하여 미국의 영향권 하에 있는 다른 자본주의 국가들도 같이 동조하고 있다. 자본주의권의 봉쇄정책 하에서

<sup>12</sup>-Congressional Research Service, *Korea: Procedural and Jurisdictional Questions Regarding Possible Normalization of Relations with North Korea* (Washington, D.C.: the Library of Congress, November 29, 1994), pp. 21~36 참조.

고사를 당해온 북한은 최근 경제적·국제정치적 측면에서 위기상황에 처해 있다. 미국과의 관계에서 소련과 유사한 처지에 있던 북한이 미국과 관계 개선을 추구하고 있는 것은 소련이 고르바초프 시대에 미국과 데탕트를 추구했던 것과 유사하다. 그러나 북한이 자본주의 세계체제에 편입하기 위하여 보이는 접근법은 다른 사회주의 국가들의 경우와 많이 다르다.

미국은 2·13 합의 이전까지 오랜 기간 동안 북한의 자본주의 세계체제 재편입을 거부해왔다. 북한은 오랜 기간 동안 미국과의 국교수교를 위하여 노력해왔으나, 미국은 북한을 불량국가, 테러지원국가, 악의 축, 폭정의 전초기지 등으로 규정하여 적대정책을 지속해왔다. 미국이 요구하는 국제기준에 아직 북한이 미달되었다는 것이 이유이지만 미국의 동아시아 및 한반도 정책에 있어서 현상유지에서 더 많은 기득권이 있기 때문일 것이다. 이제 미국의 대북정책에도 변화가 일고 있다. 북한에게도 기회가 오고 있다. 이에 대한 자세한 논의는 다음 장에서 계속된다.

### III. 2·13 이전 북한의 생존전략과 미국의 규정력

1980년대 말 소련, 동구 국가들이 일시에 체제변화를 하거나 붕괴함으로써 당시까지 경제협력의 파트너를 모두 상실한 북한은 체제 존망의 위기 상황에 빠졌다. 사회주의권의 붕괴가 대체로 밑으로부터의 붕괴의 형태로 이루어졌다는 점에서 북한 당국은 군부장악, 사상통제 등 내부단속에 총력을 기울였지만, 더 큰 체제위기의 근원은 안보위협과 경제위기였다. 북한은 풍전등화와 같은 체제위기 속에서 생존전략으로서 크게 두 가지 전략을 추진하였다. 하나는 핵개발이며 다른 하나는 일본 및 미국과의 관계개선이다. 첫째, 북한은 남한과의 현격한 경제적 격차, 국력의 격차를 만회하기 위하여 핵무기를 개발하는 것을 중요한 전략적 목표로 결정하였다. 북한 핵개발의 시작은 1950년대부터이다. 1970년대 중반까지 북한은 구소련과 중국의 핵우산아래 전후복구와 재래식 군비의 확충에 주력하면서도 핵개발의 기반연구를 지속하였다. 특히 1990년대 탈냉전 이



후 국가의 안전을 보장하는 수단으로 핵억지력 확보에 주력하였다.<sup>13</sup> 핵과 미사일이야말로 가장 확실하고 값싼 체제유지의 수단이며 미국과의 협상에서 가장 효과적인 지렛대라고 인식하고 있는 듯하다. 그러나 1992년 11월 미국이 북한이 핵을 개발하고 있다는 의혹을 제기함으로써 북한의 핵개발 계획은 국제적 이슈로 떠올랐고 미국으로부터 불량국가, 악의 축, 폭정의 전초기지라고 규정받고 적대정책의 대상으로 되었다.

둘째, 북한은 자본주의 세계체제에의 재편입을 최우선 전략으로 추진하였다. 현성일 전 북한외교관은 “김정일 위원장은 1991년께 강성주 외무성 제1부부장에게 대미외교에 주력해야 한다고 지시했다”면서 “북한은 미국과의 관계를 푸는 데 정책의 최우선 순위를 둘 것”이라고 말했다고 한다. 일본 및 미국과의 관계개선은 안보위협과 경제위기를 동시에 해소할 수 있는 묘약이다. 북한은 소멸된 사회주의진영을 대체할 경제협력의 파트너로서 자본주의권에 재편입하는 것 외에는 대안이 없었기 때문이다. 즉, 사회주의권이 없어진 상황에서 북한이 취해야 할 당면한 정책 과제는 자본주의 국가들과 관계를 개선하여 경제협력 관계를 새로 창출하는 것이었다. 대외적 차원에서 북한이 선택한 우선적 경제회생 전략 가운데 하나는 일본을 비롯한 서방 자본주의 국가와 수교를 추진하는 것이었다. 북한은 일본과의 수교를 경제적, 정치적으로 자본주의체제에 편입하는 첫 관문으로 판단한 듯하다. 또한 일본과의 수교를 국제고립 탈피 및 경제문제 해결을 위한 마스터카드로 선택했던 것으로 보인다.

북한은 일본으로부터 50억 달러 규모의 식민지배 배상금을 획득할 수 있고 자본과 기술을 도입할 수 있는 것으로 판단했던 듯하다. 소련으로부터 사실상의 경제원조 중단과 중국의 원조 제한 등으로 인한 경제적 어려움을 경제대국인 일본과의 관계정상화를 통해 해결하고자 한 것이다. 또한 대일관계 정상화가 대미관계 개선을 촉진시킬 수 있을 것으로 판단했기 때문인 것으로 보인다.

일본은 한반도 주변 4강중에서 가장 먼저 북한에 대한 접근을 시도한

---

13\_ 조재길, 『핵 위기와 한반도 평화의 길』 (한울아카데미, 2006), p. 352.

국가이다. 일본에게 북한은 지정학적으로 중국 및 러시아에 이르는 교두보로서 대단히 중요한 조건을 갖추고 있기 때문이다.

1990년 9월 28일 북한과 일본 간에 ‘3당 공동선언’이 있은 후 1991년 1월 30일 평양에서 제1차 북·일 수교회담에 이어 1992년 11월까지 8차에 걸친 회담을 통하여 수교문제가 상당한 정도로 진전되었다. 당시 북·일 관계 개선을 위해 해결되어야 할 현안은 일본의 전후 보상 문제와 북한의 핵사찰 문제였다.

이로써 북한은 일본과는 수교회담을 추진했으며, 남한과는 기본합의서를 채택하고 이를 이행하기 위한 3개의 공동위원회를 구성하여 가동할 정도로 대남관계를 진전시키고 있었다. 이처럼 한반도에 탈냉전의 기류가 완연하였다.

일본과의 수교 노력과 병행하여 북한은 1991년 12월 28일 나진·선봉 경제 특구건설 계획을 발표하여 외자를 유치함으로써 내부경제에 외화를 수혈한다는 전략을 채택하였다. 나진·선봉 자유경제무역지대는 위기의 경제에 외부에서 생명의 피를 공급하는 새로운 심장으로서 계획된 셈이다. 북한의 외자유치 대상국의 하나가 일본이었을 것이라는 증거가 많다. 일본으로서는 나진·선봉지대가 중화학공업 등 공해산업을 수출할 수 있는 공단으로서 장점이 있었기 때문에 처음부터 큰 관심을 가졌다. 1996년 9월에 나진·선봉지대 현지에서 있었던 투자설명회의 내용이 일본의 관심을 잘 보여준다. 일본, 중국, 홍콩, 미국, 러시아, 프랑스, 태국 등 26개국의 439명(110개사)과 북한의 100명(59개사) 등 총 540여 명의 기업가, 정부 관계자, 연구자, 언론인 등이 참가하였다. 동 포럼에 참가한 439명의 외국 참가자 중 국별 분포를 보면 일본에서 관광객 100명을 포함하여 모두 263명이 참가하여 상당한 관심을 나타내었음을 알 수 있다.<sup>14</sup>

그러나 이런 모든 생존전략 프로젝트가 휴지조각으로 폐기된 것은 북한 핵문제의 돌출 때문이다. 1992년 11월 미국이 북한의 핵개발 의혹을 제기하자 남북관계는 다시 냉전시대의 원점으로 돌아갔고, 북한과 일본

<sup>14</sup> 이찬우, “나진·선봉지대 투자포럼의 결과와 전망,” 『통일경제』 (1996.10), p. 72.



간의 수교문제도 원점으로 되돌아갔다. 일본의 자본을 유치하기 위하여 추진되었던 나진-선봉자유경제무역지대도 흐지부지되고 말았다.

#### <핵문제 돌출 이후 북·미 협상과정의 전개>

일본과의 수교교섭이 1992년 11월 미국이 제기한 북한 핵문제로 말미암아 중단된 이후 북한은 미국과의 관계 개선에 매달렸다. 북한 생존의 열쇠를 미국이 쥐고 있다고 인식한 것으로 보인다. 또한 세계 질서의 헤게모니는 미국이 장악하고 있기 때문에 미국을 통하지 않고는 일본과의 수교도 불가능하다고 판단한 듯하다. 북한은 미국에 의하여 제기된 핵개발 의혹을 미국과의 협상 수단으로도 활용하였다. 당시의 현안은 북한의 핵개발 의혹을 확인하기 위한 핵사찰 문제였다. IAEA(국제원자력기구)가 북한에 대한 임시·일반사찰을 실시(1992.5~1993.2)한 결과 북한 측이 IAEA에 제출한 최초보고서와 사찰 결과 간에 중대한 불일치가 발견되고 이를 해소하기 위해 IAEA는 북한에 대하여 특별사찰을 요구하였다. 이에 대하여 북한은 미국이 IAEA를 움직여 북한을 압살하려한다고 비난하면서 1993년 3월 12일 NPT(핵비확산조약) 탈퇴를 선언함으로써 핵문제를 수단으로 핵비확산을 추구하는 초강대국 미국과 직접 상대할 수 있게 되었다. 북한은 핵문제를 오히려 미국과의 관계 개선을 위한 협상카드로 활용한 것이다. 1년 반여만의 긴 협상 끝에 1994년 10월 21일의 미·북 제네바 합의서가 도출되어 북한은 미국과의 관계 개선의 길을 열었다.

북한은 핵문제를 카드로 하여 미국과의 관계 개선을 이끌어내고 경수로를 지원받게 되었으며, 미국은 경수로 건설비용을 한국과 일본이 부담함으로써 재정적 부담 없이 북한의 핵개발 포기과 특별사찰 수용이라는 성과를 거두었다.

제네바합의 이후 미국의 대북제재가 어느 정도 완화되는 등 관계 개선에 진전이 있었지만 새롭게 제기된 미사일문제로 북한과 미국의 불신은 심화되었다. 이런 과정에서 북한은 미국과의 관계 개선을 망설이고, 미국

도 공화당의 제동 때문에 북한이 원하는 관계 개선과 경제제재 완화를 해주지 못하여 결국 북·미관계는 별 성과 없이 표류하다가 미사일 문제로 다시 교착상태에 빠지고 말았다.<sup>15</sup>

그리고 부시행정부 출범 이후 2002년 10월에 돌출된 제2차 북핵사태는 북·미관계를 더욱 악화시켜 오늘에까지 이르고 있다.

1994년 제네바 합의 이후 또는 2002년 10월 제2차 북핵사태 이후 북한이 핵개발 게임을 벌이는 주된 이유는 당면한 경제난 해결에 필요한 자본 및 기술도입을 위해서 미국과의 국교정상화가 긴요한바, 이를 위한 협상 카드로 활용하였다고 볼 수 있다.<sup>16</sup>

또한 동시에 북한으로서는 아프가니스탄에 이어 동맹국들의 반대에도 불구하고 이라크에 대한 일방적인 공격을 가하는 미국을 보며 국가안보에 대해 심각한 위협을 느꼈을 것이다. 핵개발 포기의 조건으로 미국과 불가침조약 체결을 요구한 것은 이러한 절박감에서 비롯된 것이다. 그리고 국가안보를 보장받기 위하여 핵개발이라는 최후의 보루를 준비하고 있었을 수도 있다.<sup>17</sup>

요컨대, 북한은 국제사회에 편입하여 국제사회의 금융지원이나 기술 지원을 받지 않고서는 경제난을 해결하기 어렵기 때문에 북한을 고립시키고 있는 미국의 현상유지 전략을 깨뜨리기를 희망하였다. 그에 반해서 미국은 당시까지는 한반도의 현상유지(status quo)를 목표로 하고 있었기 때문에 핵문제 해결에 적극적이지 않았다. 미국이 의도적으로 핵문제 해결을 지연하고 있다는 비판이 미국의 의회에서도 나왔다. 미국 상원 외교위원회 민주당 간사인 조셉 바이든(Joseph Biden) 의원은 지난 2004년 1월 29일 조지타운대학에서 열린 군축협회 회의 연설에서 부시

15- 미국이 1994년 제네바 합의에 적극적이었던 이유는 1995년 있을 예정이던 NPT 영구갱신과 관련이 있다는 주장이 있다. 조재길, 『북핵위기와 한반도 평화의 길』, p. 373.

16-Selig Harrison, “북한 핵위기 해소하기,” *KISON Newsletter*, No. 511 (July 22, 2003).

17- 조재길, 『북핵위기와 한반도 평화의 길』, pp. 372~373.





행정부의 대북협상 태도를 ‘위험한 지연전술’(dangerous delay)이라고 비판하면서 진지한 대북협상을 촉구하였다. 브루스 커밍스 시카고대 교수와 로버트 갈루치 전 미국 국무부 차관보도 클린턴 행정부 말기에 북한의 농축 우라늄 프로그램 징후를 포착했다고 밝힌 바 있듯이 부시 행정부는 북한의 HEU 문제를 시의적절하게 한반도와 동북아 상황진전에 제어카드로 활용하고 있음을 알 수 있다. 미국이 북·미관계 개선을 촉진하기보다는 지연하여 동북아에서 냉전의 구도가 지속되기를 바라는 것이 아닌가 하는 의구심이 드는 대목이다.

사실, 부시행정은 북한 미사일문제와 북핵 문제를 한반도 현상유지 목적과 부시행정부의 대외정책에 활용한 측면이 많다. 정권초기에는 MD 체제 구축을 위하여 북한의 미사일 및 핵문제를 이용하였고, 2002년 10월에는 이라크전쟁의 대테러전쟁 명분 만들기를 위하여 고농축우라늄(HEU) 문제를 과장하였다는 것은 최근 미국의 HEU 문제의 down play 기도에서 잘 드러난다.

미국으로서 이제는 북핵문제를 해결해야 할 시점이다. 이라크 전쟁 명분을 위하여 제2차 북핵문제를 활용하였다면 이제는 이란 핵문제 해결을 위하여, 그리고 시간이 얼마 남지 않은 내년 11월 대선을 위하여, 그리고 중동정책의 실패를 한반도에서 만회하고 부시행정부의 성공적인 legacy를 만들기 위하여 북핵문제를 해결해야 하는 시점이다. 미국은 북핵해결을 결심하면 그렇게 할 수 있는 파워를 가지고 있다. 북핵문제가 어떻게 해결의 돌파구를 마련하게 되었는지는 다음 장에서 자세히 살펴본다.

## IV. 2·13 합의의 배경과 미국의 규정력

### 1. 2·13 합의의 배경과 미국의 대북정책 변화의 성격

2002년 10월 제2차 핵문제 돌출 이후 타협 없이 벼랑 끝으로 치닫던 북한과 미국 간에 2·13 합의가 이루어진 것에 대하여 미국의 갑작스런 태도변화 때문이라고 보는 것이 일반적 평가이다. 미국이 지금까지 북한에 일방적 항복을 요구하며 대화를 기피하고, BDA 금융제재, 유엔안보리결의안 1718호를 시행하면서 압박 일변도의 정책을 추진해왔기 때문이다. 이것은 적절한 평가이다. 그러나 이를 미국이 북한에 밀려서 갑자기 태도변화를 한 것으로 평가하는 데는 문제가 있다. 미국의 북핵 해법 및 미국의 대북정책, 미국의 대한정책, 미국의 동북아정책, 미국의 세계전략에 변화가 있었기 때문이다. 북한핵이라는 하나의 변수에 의하여 미국이 급작스럽게 태도를 바꾼 것이 아니다. 미국의 일련의 정책변화의 배경을 차례로 살펴보자.

#### 가. 압박에서 압박 + 보상으로

미국의 북핵해법에서의 변화는 이전까지는 나쁜 행동에는 보상이 없다는 원칙하에 압박만을 고수하다가 북한이 핵을 포기할 경우 보상을 주는 쪽으로 정책을 바꾼 것이다. 압박과 보상의 양면적 접근이 북한으로 하여금 2·13 합의에 호응하게 한 것이다. 보상은 2·13 합의에 규정된 BDA 북한자금 해제, 중유제공, 미국·일본과의 수교 등 북한이 줄곧 요구해오던 것들이다. 주목할 것은 미국의 압박책이다. 미국의 압박을 북한이 얼마나 버티기 어려웠느냐 하는 점을 주목하지 않으면 미국이 항복하고 북한이 승리한 것으로 오해하기 쉽다. 미국이 북한에 가하였던 압박 정책은 라이스 미국무장관의 자문관이었던 켈리코 교수가 워싱턴 포스트지에 기고한 글<sup>18</sup>에서 자세히 설명되어 있다. 그는 미국이 두 개의 트랙으로 북

<sup>18</sup>-Philip Zelikow, "The Plan That Moved Pyongyang," *The Washington Post*,



한에 압박을 가하였으며 그 압박의 결과 북한이 타협에 나온 것이 2·13 합의라고 본다. 두 가지 트랙의 압박 중 하나는 외교적 압박이며 다른 하나는 방어적 압박이다. 외교적 압박은 서로 경쟁적이고 분열되어 있던 중국, 일본, 러시아를 하나의 공동의 목적으로 단결시키는 것이고, 방어적 압박은 북한에 대하여 국제금융시스템을 보호하는 조치를 취함으로써 북한 지도부에게 부정확한 자금의 돈세탁 등의 방식은 생존을 도모하는 해법이 될 수 없다는 것을 분명히 보여주는 것이다.

미국은 2005년 후반에 두 가지 북한 압박책을 동시에 가동하였다. 2005년 9월에 남한, 중국, 일본, 러시아를 다 움직여서 9·19 공동성명을 도출하였고, 동시에 BDA 금융제재를 가함으로써 북한에 대하여 통치자금을 동결시켰다.

그 다음에 부시행정부는 압박 후에 사용할 ‘새로운 외교적 구상’을 준비하였는데 그것이 ‘젤리코 보고서’로 알려진 보상책이다. 부시 행정부내의 토론과정에서 북한을 움직이기 위하여 미국이 어느 정도까지 나가야 할지에 대한 불확실성이 노정되었고 의견이 갈렸지만 새로운 접근법을 준비하고 있었다고 한다.

그 사이에 북한은 BDA 금융제재로 매우 큰 타격을 받았고, BDA 제재 해제를 요구하며 6자회담을 보이콧하고 2006년에 미사일 시험발사와 핵실험을 강행하였다.

북한의 핵실험 후에 라이스장관은 그동안 양성해 놓았던 외교관계를 동원하여 1953년 이후 북한에 대하여 가장 강력한 조치인 유엔안보리 결의안 1718호를 도출해내었다. 미국이 북한에게 북한핵에 반대하는 지역내 관련국들의 유대가 얼마나 강한지를 보여준 것이다.

그리고 미국은 다음 수순으로 옮겨서 사태가 더 증폭되는 것을 막는 조치를 취하였다. 즉, 같은 달에 중국 후진타오 주석과 미국 부시 대통령이 북한 문제에 대한 전략적 이해에 도달하는 조치를 취하였다. 외교적 해결의 기회를 한 번 더 주는 것으로 합의하였다. 이 외교적 이해를 정책

---

Feb. 20, 2007.

으로 실행하기 위하여 두 단계의 전략을 개발하였다. 첫 단계는 6자회담을 열어 초기이행조치를 합의하게 하여 핵실험의 효과를 상쇄시키고 핵프로그램을 중단시키며 IAEA 사찰체제로 복귀시키는 것이고, 두 번째 단계는 비핵화, 경제협력 관계 구축, 관계정상화, 평화체제 등의 다면적 분야에서 동시행동의 방식으로 접근하는 것이다. 압박이 작동했고, 외교도 진가를 발휘하였다는 것이다. 이러한 입장은 국무부자문관을 지낸 필립 켈리코의 설명이라는 점에서 미국무부의 전략일 수도 있고 사후 정당화의 논리일 수도 있다. 그렇지만 외교적 접근과 BDA 금융제재 및 유엔안보리 제재에 못 이겨 북한이 핵을 포기하는 합의문에 합의한 것으로 해석한 것은 타당성이 있는 것으로 평가될 수 있다.

#### 나. 미국의 대한반도 정책의 변화

미국이 2·13 합의에서 북한에 대한 국교정상화에 호응하게 된 배경 중 하나는 부시행정부의 한반도정책의 변화에 있다. 이전까지의 현상유지 정책에서 현상변경 정책으로 변화한 것이다. 라이스 미국무장관이 취임한 직후부터 미국은 종전의 현상유지적 태도에서 벗어나 적극적으로 ‘현상변경’을 추구하기 시작하였다. 9·19공동성명과 2·13 합의에서 미국은 북핵문제나 한반도 비핵화에 합의한 데 그치지 않고 이를 발전시켜 한반도 및 동북아 냉전구조의 해체라는 현상변경 정책을 추진하였다.<sup>19</sup>

부시정부의 이러한 대한반도 정책의 변화가 없었다면 북한과 수교를 약속하는 9·19와 2·13 합의와 같은 방식의 미국 대응이 나올 수 없다. 오히려 BDA 제재, 유엔안보리 결의안 1718호식의 제재가 계속되었을 것이다. 왜냐하면 북핵포기의 대가로 미국이 북한에 주는 보상은 북·미 수교와 정전체제를 평화체제로 전환하는 내용을 담고 있는데 이 합의문이 실현될 경우 미국의 대한반도 정책의 지각변동을 의미하기 때문이다.

그것이 가능했던 이유는 무엇일까? 그것이 미국이 한·미동맹을 탈냉

<sup>19</sup>- 조성렬, “미국이 그리는 새로운 동북아구도,” 『신동아』 (2005년 11월호), p. 9.



전기에 맞게 재조정하는 작업이 마무리되는 단계에서 나왔다는 점에서 이해될 수 있다. 1990년대 미·일동맹과 NATO를 탈냉전 상황에 맞게 재조정하는 작업이 끝났지만 한반도에서는 북한체제 존재 등의 요인에 기인하여 한·미동맹 재조정 작업이 중단되고 있었다. 그러다가 2003년부터 한·미 양국은 군사분야를 중심으로 동맹 재조정 논의를 시작하였다. 현재는 PSI 부분참여, 제한적인 전략적 유연성의 수용, 전시작전통제권 이양문제와 한·미연합사 해체도 2012년 4월17일로 합의되고, 한·미 FTA 타결이 임박함에 따라 한·미동맹의 재편논의는 거의 마무리 되어 이행만 남게 되었다. 한·미 FTA로 동맹의 물질적 기초를 강화함으로써 한·미동맹은 지난날의 군사동맹에서 경제·외교안보를 망라하는 포괄적인 동맹으로 발전할 수 있는 발판이 마련되었다. “호혜적이고 포괄적이며 역동적인 동맹” (2005.11.17 한·미공동선언문)으로 거듭날 수 있게 되었다.<sup>20</sup>

제1기 부시행정부의 북핵전략은 북핵문제의 해결은커녕 사태만 악화시켰으며 중국의 중재자 역할을 부각시켜 한반도에 대한 중국의 영향력을 한껏 높여 놓았다. 미국의 새로운 동북아 구상은 중국과 협력해 ‘동북아 다자안보협력틀’을 만들어가는 것이다. 하지만 미국의 생각은 자신이 주도하던 동북아질서를 중국과 나누어 가지겠다는 것이라기보다는 한·미, 미·일 쌍무동맹을 바탕으로 동북아 다자안보 틀 속에서 중국을 관리하겠다는 의도가 더 강하다고 볼 수 있다.<sup>21</sup> 이는 한국의 세계 10대 경제대국으로의 성장 및 민주주의의 발전과 같은 국력의 신장뿐만 아니라 중국의 급부상으로 인한 지정학적 요구가 상호작용하여 한·미동맹이 질적으로 한 단계 더 도약하는 수준으로 발전하게 된 것으로 볼 수 있다. 한·미동맹을 미·일동맹의 하위수준으로 보던 개념에서 한 단계 더 격상된 동맹으로의 발전을 의미하는 것이다. 한국과 중국의 견제 때문에 유엔안보리 상임이사국 가입이 좌절된 일본에 비하면 한국이 통일될 경우 일본보

<sup>20</sup>- 조성렬, “한·미관계의 재정립 방향,” 『戰略硏』 (2007년 2월 27일). pp. 25~26.

<sup>21</sup>- 조성렬, “9·19공동성명, 한·미 FTA, 그리고 민주주의 확산,” 『Pressian』, 2006년 2월 15일.

다 더 유용한 미국의 동맹국이 될 수 있을 것으로 판단했을지도 모른다.

이런 맥락에서 미국은 경제적인 유대가 중국쪽으로 기울고 있는 한국과의 경제관계를 공고히 하고자 일본에 앞서 한·미 FTA를 추진하고 있으며, 냉전시대의 동맹관계를 넘어서 한국전쟁 종전선언과 평화체제 구축을 통하여 탈냉전 시대에 맞게 재조정하는 것으로 볼 수 있다. 미국은 한국의 전략적 가치를 재평가하고 한국을 지난날의 군사동맹에서 정치·외교·안보를 망라하는 포괄적 동맹으로 발전시키고자 하는 것이다. 이제 는 한반도 냉전구조가 해체되더라도 미국이 원하는 방식의 한·미동맹 관계를 유지할 수 있고 한국이 반미친중으로 경도될 우려가 없다고 판단하고 있기 때문일 것이다.<sup>22</sup>

그런 점에서 2·13 합의는 미국의 새로운 한반도정책 구상을 실행으로 옮기는 합의라는 점에서 한반도의 통일과 한·미관계의 공고화를 촉진하는 역사적 전환점이 되는 사건이라고 볼 수 있다. 졸릭 전 부장관은 미국의 대한정책변화는 일본인 납치자 송환과 북한이 개혁을 위한 에너지 및 경제지원, 중·일간 관계개선까지 유도해 향후 한반도 통일 환경을 조성할 것이라고 내다보았다.<sup>23</sup>

한반도에 대한 이런 발상의 전환이 있었기 때문에 북핵문제에 대한 포괄적인 접근법이 가능했다. 한반도정책 재조정의 기초에 맞추어 미국은 보다 유연한 새로운 대북정책을 준비하고 있었다. 미국이 북한에 대해 새로운 접근을 검토하기 시작한 것은 2년 전 제2기 부시행정부 출범과 더불어 임명된 라이스 국무장관의 등장 때로 거슬러 올라간다. 2005년 초 콘돌리자 라이스 국무장관의 정책보좌관 필립 젤리코(Philip Zelikow) 버지니아대 역사학 교수가 작성한 ‘젤리코 보고서’가 새로운 접근법의 보고서이다. 보고서는 “지금까지 미국의 대북 접근은 핵 폐기라는 1개 차로 뿐이었다. 그래서 북핵이란 복잡한 문제를 풀 수 없었다. 차로를 적어도 5개로 늘려 한꺼번에 접근해야 한다”고 주장했다. 즉 테러지원국 지정 해

<sup>22</sup>-조성렬, “미국이 그리는 새로운 동북아구도.”

<sup>23</sup>-Robert Zoellick, “Long Division,” *The Wall Street Journal*, Feb. 26, 2007.



제, 에너지 및 경제 지원, 대미 관계 정상화, 평화협정 체결 등 북한의 관심사 전반을 핵 문제와 동시에 해결하는 입체적 접근이 북한의 핵 폐기를 끌어 낼 수 있다는 것이다.

북핵문제를 정면으로 다루는 것은 너무 어렵다는 결론에 도달하게 되었기 때문에 53년간 지속된 전쟁상태를 종결하는 것이 해법이 될 수 있으며 그것이 목적에 도달하는 다른 방법(another way)이 될 수 있다는 구상이다. 그것은 북핵문제와 평화협정 체결을 동시에 논의하는 새로운 대북접근법으로서 북핵문제를 한반도 평화체제 구축으로 풀어야 한다는 완전히 새로운 발상으로서 ‘광범위하고 새로운 대북접근법’으로 불리고 있었다. 그러나 체니 부통령을 포함한 잔존 네오콘 그룹에 의하여 거부되었다가 2006년 5월 다시 백악관이 다시 검토하였다고 *The New York Times*가 보도함으로써 알려지게 되었다.<sup>24</sup> 북핵문제의 근원은 미국의 대북적대정책이며, 미국의 대북적대정책이 해소되면 북핵문제가 해소된다는 북한의 해법으로서 53년간의 전쟁 지속상태를 끝내는 것이 문제해결에 도움이 된다는 것이다.

이 보고서가 보고된 이후부터 부시 행정부 내에선 ‘광범위한 대북 접근’이란 용어가 사용되기 시작했다. 2006년 4월 후진타오 주석이 워싱턴을 방문했을 때 백악관 오찬 회동에서 부시 대통령은 “김정일 위원장에게 평화협정을 제안하면 어떻겠느냐”며 중국 측에 의사타진을 했었고 이에 대해 후주석은 잘은 모르지만 김위원장이 변화하기를 원한다고 생각한다면서 “덩샤오핑이 지난 1970년대 말 개방조치를 취한 것은 외부환경이 전혀 위협적이지 않아서 가능했던 것이 아니겠느냐. 김위원장도 외부로부터 긍정적 신호를 받았더라면 좀 더 쉽게 변화할 수 있는 가능성이 있었지 않았겠느냐”고 말했으며 부시 대통령은 “우리가 평화협정을 제안하면 어떻게 될까요?”라고 질문했다고 밝혔다. 실제 부시 대통령은 북한이 변화할 수 있도록 우호적인 환경을 조성하고 있으며 2·13 합의를 통

---

<sup>24</sup>-David E. Sanger, “U.S. Said to Weight a New Approach on North Korea,” *The New York Times*, May 18, 2006.

해 한반도의 평화와 화해, 동북아의 미래안보 구축의 장을 열어가고 있다고 밝혔다. 2·13 합의에 나타난 부시행정부의 대북정책은 비핵화뿐만 아니라 한반도와 동북아의 오랜 갈등구조를 청산하려는 큰 그림에서 비롯되었다고 주장하였다.

졸릭은 이 같은 대화결과 미국이 최근 6자회담에서 초기조치를 북한의 비핵화 및 한반도 평화의 시작으로 삼는 접근방식을 선택하게 되었다고 지적하였다. 또한 그는 미국의 북핵 해법이 한반도 문제의 보다 근원적인 해결의 시각으로 접근하고 있으며, 이번에 타결된 2·13 북핵 6자회담 결과를 단순히 북핵문제 해결에 그치는 것이 아니라 향후 수십 년간 동북아 안보의 틀을 구축하는 첫걸음으로 생각하고 있다고 평가하였다.<sup>25</sup>

또한 부시 대통령의 흥중엔 ‘어느 한 군데 답이 안 나오는 중동(이라크·이란·팔레스타인)과 달리 ‘거래할 의사 하나는 뚜렷한 북한’과 빅딜을 할 수 있다는 점도 중요한 요인으로 작용한 것 같다. 마침내 북한이 미사일 발사한 두 달 뒤인 지난해 9월, 부시 대통령은 덤 체니 부통령과 도널드 럼즈펠드 당시 국방장관을 불러 “북한은 라이스에게 맡길 테니 지켜만 보라”고 주문했다고 한다. 부시-라이스-크리스토퍼 힐로 이어지는 북핵 단일 라인이 가동을 개시한 것이다.<sup>26</sup>

#### 다. 동북아 및 세계정책의 변화

미국의 대한반도 정책의 변화는 미국의 동북아 및 세계정책의 변화와도 관련이 있다. 제2기 부시행정부의 최우선과제는 흐트러진 동맹관계를 재정비하고 중국과 협력하여 북한체제의 변화를 촉진하고 다자안보틀을 형성하는 등 새로운 동북아질서를 만드는 데 두고 있다. 이제 미국은 더 이상 동북아질서의 재편을 늦출 수 없다는 판단을 내린 것이다. 제2기 부시행정부에 들어와 한·미, 미·일 쌍무동맹을 바탕으로 하면서 중국과 협력을 통해 ‘동북아다자안보협력틀’을 만들어가는 방향으로 전략을 선

<sup>25</sup>-Robert Zoellick, “Long Division.”

<sup>26</sup>-『중앙일보』, 2007년 3월 27일.





회한 것이다.<sup>27</sup>

미국의 동북아시아정책은 예방안보적 차원에서 미국이 동북아 국제질서의 재편과정에 중국과 협력할 것을 권고하고 있다. 그리고 협력방안으로 중국과 안보협력을 강화·확대해야 하며, 하나의 중국정책을 확고하게 지지하여 대만문제를 안정시키고, 한반도와 일본 등 지역문제에 중국과 서로 협력하고, 중국을 대량파괴무기 확산방지, 테러와의 전쟁에 동참하도록 유도할 것을 제시하였다<sup>28</sup>.

이처럼 미·중관계는 흔히들 말하는 중국 포위론의 단순논리로 볼 수 없는 관계로 진전되고 있다. 미국의 장기전략에서 중국이 전략적 경쟁자로 부상할 가능성은 항상 고려 변수 중의 하나이지만 미·중관계는 현 국제질서하에서 협력부분(특히 경제적 측면)이 더 크며, 그런 이유로 미국은 중국을 국제관계에서 중요한 이익을 공유하는 이익상관자(stakeholder)로 규정하고 중국을 동등하고 중요한 성원으로 간주하는 입장이다. 미국은 중국을 국제사회에서 대등한 위치에서 각종 현안에 대하여 공동의 책임의식을 가지고 상호 협조해 나가는 상대로 보고 있다.<sup>29</sup> 그 배경은 무엇보다도 중국과의 협력이 필요하기 때문이다. 중동에서 이슬람 국가와 대결하고 있기 때문에 중국의 지원이 필요하다. 이것은 주된 경계의 대상이 중동으로 이전되는 것을 의미한다.

최근 이라크 사태의 악화, 아프가니스탄에서의 문제 악화, 이란 핵문제의 악화, 레바논 사태 등 중동에서 사태가 악화되고 있다. 중동에서 신질서 창출을 최우선 과제로 삼고 있는 미국으로서는 중국과의 협력이 필수적이다.

이라크전쟁 및 이란 핵문제의 상황이 악화되는 시점에서 부시행정부가 대외정책을 수정하지 않고서는 2008년의 대선에서 참패를 당할 가능성이

27\_ 조성렬, “미국이 그리는 새로운 동북아 구도,” p. 4.

28\_ William J. Perry & Ashton B. Carter, *Preventive Defense: A New Security Strategy for America* (Brookings Institution Press, 1999).

29\_ 이상현, “한·미 FTA와 전략적 유연성: 포괄적 동반자관계를 향한 포석,” <<http://cafe.naver.com/aboutfta/419>> (2006. 11. 16).

높아졌다는 지적도 많다. 이것이 부시행정부의 대북정책 변화의 한 원인이다. 지난해 11월 중간선거에서 상·하 양원을 장악한 야당인 민주당이 부시의 일방주의(unilateralism) 외교에 대한 비판수위를 높이고 있다. 부시대통령은 선거직후 일방주의 외교의 주역인 럽스펠드를 해고시켰고 적과 대화하는 것이 외교라며 북한과 이란, 시리아 등과 직접대화를 요구하는 민주당의 요구를 외면할 수 없는 실정이다.

James Mann이 이미 주장한대로 부시행정부는 2004년경부터 일방주의 노선에서 점차 현실주의 노선으로 변경하고 있었다.<sup>30</sup> 이라크전쟁 1년이 지난 시점에서 이라크에서의 폭력사태 급증, 국제사회의 여론 악화가 부시로 하여금 강경노선을 재고하게 하였다는 지적이다. 미국의 외교 전략이 일방주의에서 현실적 외교주의로 전환된 것이며 북핵문제에서 미국의 적극적 외교자세는 이러한 본보기를 보이는 것이다. 중동과 남미에서의 반미주의의 거센 바람 앞에 미국은 고립되고 있다. 9·11이후 부시행정부의 대외정책은 참담한 실패를 체험했고, 미국 국내에서 부시의 지지도는 땅으로 떨어졌다.

G. John Ikenberry 프린스턴대 교수는 *Foreign Affairs*지에서 부시대통령의 대외정책을 신제국주의라고 비판하였다.<sup>31</sup> 그런데 그는 2·13 합의에 대해서는 부시행정부가 대화와 실용주의로 전환한 것으로 평가하였다.<sup>32</sup>

### 라. 이란 핵문제 해결을 위한 성동격서 전법

2·13 합의는 이란핵문제 해법과도 관련이 있다. 9·19공동성명이 북한 핵문제 해법으로서 broad new approach 가 제시된 것은 북한의 핵제임이 이란이 따라하는 모델이 될 수 없도록 미리 차단하자는 것도 한 요인으로 작용하였다고 볼 수 있다.<sup>33</sup> 이란 핵문제가 심각해지자 북핵 해법도

<sup>30</sup>-James Mann, For Bush, "Realpolitik is no longer a dirty word," *The New York Times*, April 11, 2004.

<sup>31</sup>-G. John Ikenberry, "American Imperial Ambition," *Foreign Affairs* (September/October, 2002), p. 49.

<sup>32</sup>-『중앙일보』, 2007년 3월 5일, 29면.



영향을 받은 것으로 볼 수 있다. 실제로 미국의 북핵 정책은 이란 핵정책을 염두에 두고 추진되고 있는 측면이 많이 있다. 가령, 2005년 9·19공동성명이 이루어진 시점도 이란 핵문제의 전개와 관련이 있어 보인다. 이란의 보수강경파 이슬람 근본주의자인 아흐마디네자드가 2005년 6월 24일 대통령에 당선되자 그는 당선 소감에서 이란의 평화적인 핵개발 프로그램을 강행할 것이라고 주장하였으며 미국과의 관계에서도 더욱 대립각을 세우고 있다. 이란 핵문제는 NPT 체제의 관리뿐만 아니라 미국의 중동지역 정책에 큰 변수로 작용할 것이기 때문에 미국은 이란 핵문제의 효율적 관리를 위하여 북한 핵문제의 조기 해결의 필요성이 커지고 있다고 판단하는 것으로 보인다.

2005년 9·19 공동선언 이전까지 미국은 나쁜 행동에는 보상하지 않는다는 원칙에 입각, 북한의 핵문제 관련 협상 요구를 외면해왔다. 그런데 2005년 7월 아흐마디네자드 이란대통령 취임 이후 이란 핵문제가 가장 중요한 대외문제로 부상하면서 미국은 이란 핵문제 해결에 노력을 집중하기 위하여 북핵문제의 조속한 돌파구 마련이 필요했던 것으로 보인다. 미국은 이전까지의 소극적 태도를 바꾸어 6자회담에서 3주간의 집중적인 협상끝에 9·19공동성명에 합의하였다.

이번 2·13 합의도 이란 핵문제 해결을 위한 성동격서 전략으로 이해할 수 있다. 유라시아 동쪽문제를 불완전한 형태일지라도 해결의 길로 올려놓고 서쪽의 중동문제 해결에 전력투구 하겠다는 것이다. 북한이 동북아의 리비아가 될 수 있다는 가능성을 보여줌으로써 이란을 압박하는 수위를 올릴 수 있게 된 것이다. 핵문제에 관한한 우크라이나와 리비아에 이어 북한이 또 다른 형태의 해결사례로 자리매김하는 가능성을 마련한 셈이다. 또한 중동문제에 전력 투자할 수 있는 외교적 잉여능력을 확보하게 되었다.<sup>34</sup>

33-David E. Sanger, "U.S. Said to Weigh a New Approach on North Korea," *The New York Times*, May 18, 2006.

34-김재두, "미국의 시각: 6자회담 타결과 이란," 『동북아안보정세분석』 (한국국방연구원, 2007. 2. 14).

### 다. 북한 핵실험의 효과

마지막으로 북한의 핵실험이 미국의 이런 제반 새로운 접근법을 실행에 옮기는 방아쇠(trigger mechanism) 기능을 하였다고 볼 수 있다. 북한이 핵실험을 한 이상 미국은 북한의 핵문제를 red line을 넘은 것으로 보고 대처하지 않을 수 없는 상황에 직면한 것이다. 북한이 핵실험을 강행하지 않았다면 미국이 북한에 대응할 필요를 느끼지 못하고 아직도 북한에 대한 무시 전략을 지속하였을 가능성도 있다. 북한의 핵실험의 성공은 네오콘 주도의 대북압박 정책이 실패했다는 것을 의미한다. 북한이 핵실험을 한 이상 미국은 마냥 시간을 지연할 수 없게 되었다.

부시행정부의 시간이 고갈되었다는 요인을 중시할 필요가 있다. 2008년 11월 대선을 앞두고 북핵문제를 이대로 방치할 경우 선거에 불리하다고 판단한 것으로 보인다. 2·13 합의로 잘못된 대북정책으로 인하여 북핵문제를 악화시켜왔다는 미국 내 비판 여론을 완화시키게 된 것이 성과이다. 부시행정부에 시간이 남아있다면 이 시점에서 북한정권의 아킬레스건으로 간주한 BDA 금융제재를 해제하지 않았을 것이다. 미국이 북·미협상에서 서두른 이유는 6자회담에서 핵문제를 해결하기 위한 시간이 얼마 남지 않은 까닭에 부시정부는 서둘러 협상을 벌였던 것이다.<sup>35</sup>

## 2. 2·13 합의 이행의 장애요인: 북·미관계 정상화에 영향을 미치는 미국측 요인들

미국이 2·13 합의에 합의하고 향후 새로운 접근법의 로드맵을 가지고 있다고 해서 북한의 억지에도 불구하고 그 방향으로 따라간다고 볼 수는 없다. 미국이 북한과의 관계정상화를 위해서는 공식적으로 거쳐야 할 선결조건들이 많다. 미국이 적대국, 악의 축, 폭정의 전초기지라고 규정을 하였기 때문에 미국이 규정한 이러한 딱지(label)를 벗겨내는 작업을 거

35-Joseph Bermudez, 인터내셔널 헤럴드 트리뷴, 2007년 2월 15일.



쳐야 하는 것이다.

또한 미·북수교는 양국정부가 합의와 서명뿐 아니라 의회의 비준 절차가 필요하다는 점에서 국교정상화로 가기 위해서는 미의회가 요구하는 우려사항을 해소하지 않으면 안 된다. 이와 더불어 당시 디트라니 북핵담당 특사는 북한인권, 탄도미사일, 위폐, 마약 등의 불법행동과 생화학무기 문제 등이 모두 해결되지는 않더라도 일정한 진전이 있으면 북한과의 관계정상화에 나설 뜻이 있음을 내비치기도 하였으나,<sup>36</sup> 미국이 명분마저 접어두고 북한이 미국과의 수교 전에 거쳐야 할 통과외례를 면제해주지는 않을 것이다.

특히 미 국무부는 2007년 2월 5일 공개한 2008 회계연도 업무계획 보고사에서 북한과의 집중적인 협상이 필요한 과제들을 제시하고 있다. 9·19공동성명이나 2·13 합의에는 전혀 언급되지 않고 있는 미사일문제, 생화학무기 등에 관한 미국의 협상과제가 이미 국무부에 의하여 제시되어 있다.

핵문제는 2008년 초까지 북핵협상을 마치고 핵무기 및 핵프로그램의 해체시작 및 검증체제 가동을 목표로 한다고 밝혔다. 미사일 문제에 있어서는 2008년에 북한의 모든 중·장거리 미사일의 해체를 위한 대북 미사일 협상의 개시를 목표로 제시하였다. 국무부는 특히 북한이 미사일 문제와 관련, 미사일기술통제체제(MTCR)의 1등급 대상인 탄두중량 500kg 이상, 사정거리 300km이상의 미사일과 관련 프로그램을 모두 제거하는 것을 포함해 북한의 미사일 프로그램에 대한 검증가능한 제한과 수출금지 협상도 2008년에 시작하겠다고 밝혔다.

화학무기에 관해서는 미국무부는 2008년 초 협상타결을 목표로 제시하는 한편 화학무기 수출통제체제인 호주그룹(AG)을 통하여 지속적으로 북한의 화학무기 거래를 감시하고 적절하게 대응할 것이라고 밝혔다.

또한 북한의 생물무기에 대해서는 북한의 생물무기 협약 준수를 계속 압박해 나가면서 이를 위한 전략을 보강할 것이라고 국무부는 밝혔다.

이 밖에도 북한의 인권문제에 대한 미국의 입장 정리도 필요하다. 힐

---

<sup>36</sup> 『연합뉴스』, 2005년 11월 3일.

차관보는 3월 26일 워싱턴에서 동아일보 주최로 열린 한반도문제 토론회에서 “미·북이 완전한 관계정상화, 즉 좋은 관계를 맺기 위해서는 인권 등 북한이 제대로 부응하지 못하고 있는 국제적 기준들을 충족시켜야 한다”고 말했다.<sup>37</sup>

또한 북한이 테러지원국 명단에서 빠지기 위해서는 행정절차가 필요하다. 미행정부가 45일전에 의회에 보고해야 하며, 4월중 발표되는 연례테러지원국 명단에 북한의 명단이 남아있느냐 내년 4월로 넘기느냐, 아니면 임시적 조치로 테러방지 비협조적인 국가의 명단에서 빠질 수 있을 것이다. 현재는 이란, 쿠바, 시리아, 베네수엘라, 북한 등 5개국이 비협조국으로 지정되어 있다.

이러한 미국 측 요구에 대하여 북한 측이 어떤 반응을 보이느냐에 따라 향후 북·미관계가 좌우될 것이다. 미국이 갑자기 전략을 전면 변경하였기 때문에 북한의 기대를 인플레이시켰다는 점이 큰 문제로 제기될 수 있다. 미국이 갈 길을 정해놓은 것을 인지하고 있는 북한이 과감히 요구수준을 높이고 버티기 전략을 취함으로써 미국의 북한에 대한 신뢰가 고갈되어 협상의 과정이 교착상태에 빠질 수도 있다.<sup>38</sup>

## V. 북한에 대한 중국 및 한국의 규정력

### 1. 중국의 규정력

최근 후진타오 체제에서 중국의 대북한 인식 및 정책은 근본적인 성격의 변화를 수반하면서 진행되고 있다. 후진타오 체제는 과거 중국이 내정개입에 주저하는 입장을 과감히 포기하고 적극적인 중재외교에 나서고 있다. BDA 금융제재가 해제되기 전에는 6자회담에 참여하지 않겠다고

37- 『조선일보』, 2007년 3월 28일.

38- Kenneth Quinones, “Can the New Nuclear Deal with North Korea Succeed?” *Policy Forum Online* (Nautilus Institute, Feb. 20, 2007).



버티던 북한이 무조건 6자회담에 참여하기로 태도를 바꾼 것은 중국의 북한에 대한 압력, 미국과의 중재가 주효한 것이었다. 중국이 북한 핵문제를 더는 좌시할 수 없다고 판단하고 북한에 실질적인 압력을 행사하고 있기 때문이다.

중국도 전통적인 혈맹보다는 미국을 중심으로 하는 대국중심 외교에 더 비중을 두고 있다. 후진타오 외교정책 내에서 북한은 전통적인 혈맹이나 전략적 요충으로서의 가치보다는 미국과의 관계를 악화시킬 문제로서의 특성이 부각되었다. 북한의 핵실험에 대하여 중국은 공식성명을 발표하여 “북한의 핵실험은 제 멋대로(悍然) 한 행동이며 중국은 결단코 반대한다”고 논평하였다. 후진타오의 대북한 및 김정일에 대한 격앙된 감정의 정도를 엿볼 수 있게 한다. 북핵 실험 이후 중국은 후진타오 주석이 언급한 대로 “북한이 문제를 야기할 경우, 북한이 아파할 만큼 제재를 가하겠다”는 태도를 분명히 하였다고 한다.<sup>39</sup> 중국은 2006년 10월 18~19일 탕자쉬엔 국무위원 일행(다이빙귀 당중앙대외연락부장, 우다웨이 차관)을 북한에 특사로 보낸 것은 설득을 시도하기 위한 것이 아니라 이미 보낸 메시지에 대한 북한의 답변을 받기 위함이었다는 평가도 있다.<sup>40</sup> 중국의 외교적 요청에 북한이 양보한 모양새를 갖추었지만 사실상 중국의 압력에 북한이 항복한 것으로 보아야 할 것이다.

북한 핵실험 이후 중국은 외부세계에 알려진 이상의 대북 제재조치를 취하고 있는 것으로 알려지고 있다. 북한으로의 원유수송을 대폭 감소하였으며, 북한과의 정기항공 항로의 취소, 4대 국유은행의 북한과의 거래동결, 경제지원 보류, 북한에서의 일부합작 계약 및 기술프로젝트 등의 기술자 파견 보류, 대북관광 자제 등의 조치가 취해졌다고 한다.<sup>41</sup> 북한의 체면을 고려하여 중국이 대외적으로 발표를 하지 않았지만

39-김홍규, “중국의 대북한 정책과 2·13 합의 평가,” 『이슈추적』 (한반도평화연구원, 2007. 2. 17).

40-朱建榮, “중국의 대북정책 대전환,” 『북한의 개혁 가능성』 (동경, 일본 성학원대학 종합연구소 및 극동문제연구소 공동주최 학술세미나, 2006. 11. 17), p. 150.

41- 위의 글

실질적으로 북한에 압박을 가하였던 것이다. 중국은 매년 수십만 톤의 식량지원과 50만 톤 이상의 원유를 제공하고 있는데 이 50만 톤의 원유는 북한 원유수입의 80%를 차지한다. 중국의 북한에 대한 레버리지는 매우 크다.

이처럼 중국이 북한에 단호한 태도를 보인 것은 북한이 핵보유국이 되면 어떤 시나리오도 중국에게 불리할 수 있다고 보았기 때문이다. 중국의 고도성장에 긴요한 동북아정세의 안정이 무너질 수 있으며, 일본의 군사대국화의 명분이 되어 동북아 각국의 안보정책이 큰 폭으로 바뀔 수 있다. 또한 북한이 핵무기를 대미, 대일관계 개선에 지렛대로 활용할 수 있으며, 북한핵에 중국도 사정권내에 들어갈 수 있기 때문이다. 미·북간의 군사적 긴장고조로 북한이 붕괴되는 것도 중국으로서는 부담이다.

중국은 국제사회와의 관계도 고려하였을 것으로 보인다. 중국은 이제 경제대국으로 성장하는 과정에서 북한문제 때문에 국제사회의 신뢰를 잃을 수 없으며, 특히 북한 핵문제를 해결하라는 미국의 기대를 거부하기도 어렵다. 이런 점에서 북한 핵보유 저지는 중국의 대북정책의 기본방침으로 정해졌다고도 볼 수 있다.

이번 합의가 비교적 쉽게 성사된 데는 북한의 맹방인 중국이 북한에 대한 제재에 적극 동참한 데 기인한 측면이 많다는 미국의 고위급 관리들의 발언이 많이 나오고 있다. 가령, 크리스토퍼 힐 차관보는 3월 6일 뉴욕 외신기자클럽에서 행한 발언에서 미국이 중국과 공조한 것이 북한의 태도변화에 주효했다고 밝혔다.<sup>42</sup>

## 2. 한국의 규정력

북한은 핵 보유국 위상을 유지하면서 미국과의 관계 정상화를 추진하기를 선호한다. 그리고 미국으로서도 그렇게 할 수밖에 없을 것이라는 입

---

<sup>42</sup>-위의 글





장도 나오고 있다. 왜냐하면 미국은 북한이 버티기를 할 경우 레드라인을 핵 보유 차단에서 핵 확산 방지로 후퇴할 수도 있다고 보기 때문이다.<sup>43</sup> 미국은 북한이 더 이상 핵무기를 생산하지 않는다는 조건으로 핵을 보유한 북한과 외교관계를 조속히 정상화해야 한다고 조지 슈왓 전미외교정책협회(NCAFP) 회장이 주장하기도 했다. 슈왓 회장은 3월 31일 방송된 자유아시아방송(RFA)과의 인터뷰에서 “북한의 비핵화는 앞으로 협상 과정에서 논의될 조건이 될 수는 있지만 북·미관계 정상화의 필수 전제 조건은 아니다”라며 “미국이 핵을 보유한 북한과 공존하는 것 외에 다른 방법이 없다는 결론을 내릴 가능성이 충분히 있다”고 주장하였다. 이와 함께 “북한이 보유하고 있는 핵무기를 폐기하는 것과 관련해 많은 어려움이 예상된다”면서 “북한은 철저한 검증에는 동의하겠지만 보유 핵무기를 없애는 것에는 동의하지 않을 수 있다”고 말했다.<sup>44</sup>

한국은 이러한 입장을 수용할 수 없으며 수용하지 않을 외교적 능력도 보유하고 있다. 한국은 북핵폐기 없는 북·미수교를 절대 반대한다. 그리고 한국은 한·미관계의 외교력을 총동원하여 저지하지 않으면 안 된다. 미국이 이를 수용하지 않으면 한·미동맹이 크게 훼손될 수 있다.

미국의 공식입장도 북핵의 CVID이다. 이미 한국과 미국은 북한이 갖고 있는 플루토늄 45~50kg을 해외로 이전해 폐기하는 방안을 관철하기로 협의하고 있다. 이는 북핵 해결의 최종 목표 중 하나다. 옛 소련 해체 이후 우크라이나가 안전보장과 경제지원을 조건으로 1,900기의 핵무기를 포기했던 ‘우크라이나 방식’을 준용한 것이다. 정부는 3월 20일 베이징(北京)에서 3월 19일 개막된 6자회담 수석대표 채널과 전 주 열린 한반도 비핵화 실무그룹 회의를 통해 이런 방안을 북측에 제기했다고 밝혔다.<sup>45</sup> 한국정부는 내년 8월까지 북핵 해결을 마무리한다는 목표 아래 핵 시설 불능화 조치, 핵 개발 프로그램 신고·검증, 고농축우라늄(HEU) 프

43-박한식, 중앙일보와의 인터뷰, 2007년 3월 24일.

44-『연합뉴스』, 2007년 3월 31일.

45-『연합뉴스』, 2007년 3월 12일.

로그래, 핵물질·핵무기 폐기 등을 하나의 로드맵과 시간표에 담은 방안을 추진하는 것으로 전해졌다. 이들 문제를 하나씩 순서대로 푸는 게 아니라 동시다발적으로 진행하는 포괄적인 타결 방안을 모색하고 있다는 것이다.

북한 핵문제가 북한과 미국 간의 문제라고 주장되고 있지만 한국이 영향력이 없는 것은 아니다. 한국은 경제력과 외교력을 바탕으로 끊임없이 중국과 미국을 상대로, 그리고 남북회담 채널을 통하여 북핵폐기의 목표를 위하여 노력을 하고 있다. 한국이 북한에 대하여 가지고 있는 대북지원의 수단도 북한을 움직이는 데 일조를 하고 있다. 작년 7월 미사일 시험발사 이후 정부차원에서 지원하던 식량과 비료지원을 중단한 것도 북한에게는 BDA 금융제재와 유엔안보리 제재 못지않게 북한에게 타격을 주었던 것이 사실이다.

## VI. 북한의 전략적 결단 가능성: 북한의 7가지 핵포기 촉진요인

북한은 9·19공동성명과 2·13 합의에 서명하였다. 국제사회의 시선이 집중된 6자회담에서 북한이 핵을 포기할 것을 약속한 것이다. 그런데 북한이 이 합의를 지킬 것이냐에 대해서는 의구심이 많다. 북한이 핵 프로그램은 불능화하더라도 기존에 생산한 핵물질과 핵무기까지 포기할 것인가에 대해서는 의구심이 많이 제기되고 있다. 북한은 이미 핵을 보유한 채로 미국과 국교정상화 하는 방안을 추구하고 있다. 그러나 북한이 핵보유의 강력한 의지를 갖고 있다고 해서 가질 수 있는 것이 아니다. 미국과 중국, 한국이 허용하지 않으면 불가능하다. 북핵 폐기를 촉진하는 주요 요인들을 검토해보자.



## 1. 북핵폐기 촉진요인

### 가. 미국의 북핵폐기 의지

지금까지의 논의에서 살펴본 대로 미국이 북한 핵무기를 반드시 폐기 시키고자 하는 의지가 강력하다는 것이 북한이 핵을 포기하도록 하는 가장 중요한 요인으로 작용할 것이다. 미국은 북한핵을 폐기시키기 위하여 기존의 한반도 현상유지 정책을 근본적으로 바꾸어 정전체제를 평화체제로 전환하는 카드까지 꺼내어 보이고 있다. 이는 지난 50년이 넘는 기간 동안 미국의 대한반도 정책의 기초를 깨고, 한반도 정책에서 많은 기득권을 포기하면서까지 북핵문제에 전력투구를 하고 있는 것이다.

이는 북핵문제 처리방식에서 이란이 따라 배우는 모델이 될 수 없게 하기 위하여 미국이 압박과 외교의 모든 카드를 다 사용하고 있는 모습을 보이는 측면도 있다. 미국의 대북 핵정책이 단순히 북한핵만의 문제가 아니라 더 큰 국가이익이 걸려있는 중동에서의 이란 핵문제를 겨냥하는 성동격서 전법의 성격이 크다. 북한이 이러한 미국의 의지를 꺾고 핵무기를 보유하고자 하는 의지를 관철시키기는 어려울 것이다.

미국의 전략목표는 CVID이다. 크리스토퍼 힐 미국무부 차관보가 2007년 2월 28일 미하원 외교위원회에서 행한 성명에서 “2·13 합의는 한반도에서 complete verifiable and irreversible denuclearization을 위한 중요한 첫 단계”라고 증언하였다.

### 나. 미국과의 수교가 주는 큰 이득

북한이 핵포기를 결단하는 데 영향을 미칠 변수는 북·미관계 정상화가 가져올 엄청난 정치·경제적 이득이다. 북한도 이 사실을 너무나 잘 알고 있기 때문에 탈냉전 이후 미국과의 관계개선을 생존전략의 하나로 선택하고 미국에 핵포기의 대가로 불가침조약과 관계정상화를 일관되게 요구하고 있다.<sup>46</sup>

미국과의 관계정상화가 북한의 최우선 순위 정책이다. 미국무부 분석관

로버트 칼린에 의하면 북한이 진정으로 미국에게 바라며 1991년 이후 지속적으로 추구했던 것은 미국과의 장기적·전략적 관계개선이다. 북한은 겉으로는 미군철수를 주장하지만 사실은 미군철수를 원하지 않는다. 북한은 체면상의 이유와 약하게 보일지 모른다는 우려 때문에 미군주둔을 요구하는 것은 말하기 어려울 뿐이다. 북한은 장기적으로 볼 때 중국과 일본에 대한 파워게임에서 미국에 도움이 될 수 있다고 믿고 있다.<sup>47</sup>

북한은 미국에 의하여 정치·경제적 봉쇄를 당하고 있는 상황에서는 경제를 회생시킬 수 없다. 생산요소를 외부에서 수입하지 않으면 안 되는 나라에서 미국이 정치적 경제적 봉쇄를 가하고 있는 한에서는 고사당하고 만다. 북한에게 미국과의 관계정상화는 미국이 북한에 대하여 가하고 있는 모든 제재를 풀어줄 것이다.

핵포기를 하지 않고 시간을 끌면 북한은 이 엄청난 이득을 얻는 시간이 지연된다. 미국의 이란 핵문제 해법과 연계되어 있기 때문에 북한이 핵포기를 거부하면 9·19 공동성명과 2·13 합의에 명시된 보상을 얻지 못할 것이다.

미국은 미국무부 2008 회계연도 업무계획보고서에서 북한의 핵포기가 전제되지 않은 한 수교를 하지 않을 방침임을 분명히 하였다. 5개 실무그룹(working group)이 동시 가동되면서 행동 대 행동의 원칙이 지켜질 것이기 때문에 비핵화가 실현되지 않은 상태에서 북·미수교가 이루어지는 것은 어렵다. 북한의 가장 큰 목표가 북·미수교라면 북한은 핵포기를 하지 않을 도리가 없다. 또한 북한이 2·13 합의와 9·19 공동성명을 위반하기는 어렵다. 미국과의 양자문제가 아니라 6자회담의 틀 안에서 북한이 핵포기를 이행하지 않고 미국, 일본과의 수교를 얻어내기는 어렵다.

천재일우의 기회이다. 북한에 대한 강경 압박책을 추구하던 부시 행정부가 북한과 관계 정상화 로드맵을 준비하고 있는 상황에서 이 기회를

46- 조재길, 『북핵위기와 한반도 평화의 길』, p. 358.

47-Robert Carlin and John Lewis, "What North Korea Really Wants," *The Washington Post*, January 27, 2007.



놓치면 북한은 얻은 것보다 잃을 것이 더 많을 것이다. 미국의 태도변화를 활용하지 못하면 장기적으로 대북제재가 다시 부활할 수밖에 없다. 북한은 생존을 위하여 미국과의 관계 개선을 간절히 원하고 있다. 실제로 북·미관계 정상화는 미국의 의지에 달려있는 것이지 북한의 의지에 달려있는 것이 아니다. 네온콘의 반발, 미국 내부의 복잡한 법과 절차, 부처간의 입장차, 군산복합체라는 미국내 이익집단 등이 변수가 될 수 있다. 미국이 기회를 줄 때 북한은 잡지 않으면 안 된다. 미국과의 관계개선이 북한의 생존 보장의 길이기 때문이다.

#### 다. 중국의 반대와 한국의 결사반대

북한의 핵보유를 가장 반대하는 나라는 한국과 중국이다. 중국은 북핵보유가 어떤 경우에도 중국 국익에 매우 불리하게 작용한다는 판단을 내렸다고 한다. 중국이 북핵폐기에 적극적 행보를 보이는 가장 큰 이유는 바로 여기에 있다. 북한은 대중 경제의존도가 높아지고 있는 것을 우려하고 있을 만큼 중국의 북한에 대한 영향력은 증가하고 있으며, 중국은 과거와 같이 내정개입을 자제하는 것이 아니라 적극 영향력을 행사하려는 추세에 있다. 지난 12월의 5차 2단계 6자회담에 북한이 호응한 것도 중국의 압력 때문임을 위에서 지적하였다.

한국은 북핵에 결사반대한다. 한국의 북한에 대한 직접적 영향력 행사는 크지 않지만 미국과 중국에 대한 한국의 영향력은 크다. 한국의 동의 없이 북핵폐기 없는 북·미수교는 있을 수 없다. 한국이 결사반대하는 한 북핵폐기 없는 북·미수교는 있을 수 없을 것이다.

#### 라. 일본의 식민지 배상금 100억 달러

북한이 사회주의권이 붕괴하던 1980년대 말에 생존전략으로서 맨 먼저 꺼낸 외교카드가 일본과의 수교였다. 8차에 걸쳐 수교회담이 진전되다가 1992년 11월에 북핵문제가 불거지면서 중단된 적이 있다. 지금도 북한의 가장 간절한 전략적 목표는 일본과의 수교를 통한 식민지 배상금

을 받는 것이다. 그 액수는 대략 100억 달러가 될 것으로 추산하고 있다. 이것도 북한의 핵포기 없이는 이루어지기 어려운 거래이다.

북한이 핵을 포기하지 않고 일본과 수교를 한다거나 100억 달러 배상금을 얻어내기가 어려운 이유는 일본 우익들이 북핵문제를 장기화하여 일본의 군사대국화의 명분으로 활용하려는 측면이 있기 때문이다. 일본 정부는 조속한 북·일 수교를 희망하고 있지만 일본우익은 북의 핵무장을 계기로 정상국가화 헌법개정, 군사대국화를 추구하고 있다. 일본우익들이 급진전되고 있는 북·미수교의 속도를 조절하기 위한 행보를 시도한 것은 지난 6자회담에서의 일본의 비협력적 태도와 그 이후의 북·일수교 협상을 결렬시킨 사실이다. 북이 지속적으로 위협적인 요소로 존재해야 한다는 것이다. 일본인 납치자 문제가 매우 좋은 소재로 기능하고 있다. 이를 돌파하기 위해서는 북한이 매우 적극적인 태도를 보이지 않으면 안 될 것이다.

#### 마. 에너지 문제 해결을 위한 경수로 지원

북한에서 가장 절박한 문제의 하나는 전력난이다. 소련의 붕괴 이후 우호가격으로 지원받던 석유수입이 끊어짐으로써 경제가 낭떠러지로 떨어지듯 추락하였다. 북한이 핵협상 과정에서 경수로 제공에 집착하는 이유는 무엇보다 시급한 에너지난 해결과 직결된다. 북한의 입장을 대변하는 조선신보는 2005년 11월 제5차 6자회담 1단계 회의를 평가하면서 “조선측이 경수로 제공을 절대 양보할 수 없는 요구로 내세우는 이유는 조선에서 국가 에너지 정책의 관건이기 때문”이라고 강조했다. 김계관 부상은 2005년 8월 CNN과 인터뷰에서 “누군가가 경수로 운영을 통해 핵무기 제조로 이어질 수 있는 핵활동 가능성을 우려한다면 우리는 엄격한 감독 아래 경수로를 운영할 수 있다”고 밝혀 ‘엄격한 감독’을 받더라도 경수로를 포함한 평화적 핵프로그램 추구를 계속하겠다는 의지를 표시하기도 했다.

나아가 북한은 경수로 제공이 미국의 신뢰와 직결된다는 입장이다. 미



국이 경수로 제공이라는 ‘물질적 담보’를 통해 확실한 신뢰를 보여 줘야 북한도 안심하고 핵 폐기에 나설 수 있다는 것이다. ‘9·19 공동성명’이 채택된 직후 북한 외무성은 경수로 제공이 대북 신뢰조성의 기초라며 “신뢰조성의 물리적 담보인 경수로 제공 없이는 우리가 이미 보유하고 있는 핵 억제력을 포기하는 문제에 대해 꿈도 꾸지 말라는 것이 우리의 정정당당하고 일관한 입장”이라고 밝혔다.

북·미관계 정상화 실무그룹 회담 참석차 미국을 방문했을 때도 김계관 외무성 부상이 한결같이 경수로 제공문제를 제기한 것으로 알려졌다. 김 부상은 실무그룹 회담에 앞서 찰스 카트먼 한반도에너지개발기구(KEDO) 전 사무총장과 잇따라 만나 경수로 문제를 논의했으며, 카트먼 전 총장은 “그들이 경수로 얘기만 해왔다. 그건 아주 일관된 것이다”라고 말했다. 조엘 워트 미 전략국제문제연구소(CSIS) 자문역은 지난 7일 자유아시아방송(RFA)과 인터뷰에서 “경수로 제공에 대한 미국의 명확한 약속 없이는 북한의 핵시설 불능화 정도는 매우 제한적일 것”이라고 말했다.<sup>48</sup>

힐 차관보는 “북한이 비핵화를 완료하고 NPT에 복귀하면 2005년 9·19 베이징 합의대로 경수로 지원 논의를 착수할 수 있다”고 말했다. 북한의 비핵화를 전제로 경수로를 지원할 수 있음을 인터뷰에서 처음 시사했다. “북한의 에너지 (심각한) 필요를 우리는 유념하고 있다. 그러나 북한은 경수로를 핵무기 비즈니스에 써버려 오늘의 상황을 자초하였다. 정말 경수로를 원한다면 더러운 (dirty) 핵무기 비즈니스로부터 확실히 벗어나야 민수용 핵에너지 지원 논의가 가능해진다”고 강조하였다.<sup>49</sup>

이제 북핵문제의 본질은 북한이 핵을 포기할 것인가 말 것인가가 아니다. 북핵포기의 대가로 경수로 지원 여부와 경수로 지원방식의 문제이다.

## 바. BDA 금융제재의 교훈

북한은 BDA 금융제재 사건을 통하여 아킬레스건을 잡혔다가 풀려났

48- 『연합뉴스』, 2007년 3월 12일.

49- 『중앙일보』, 2007년 3월 3일.

다. 북한이 합의사항 이행을 지연하거나 거부할 경우 다시 유사한 방식의 금융제재를 당할 수 있다는 사실을 알게 되었을 것이다. 미국이 2005년 9·19 공동성명에 합의함과 동시에 BDA 금융제재를 가한 것은 북한에게 이런 교훈을 몸으로 체험하게 하기 위한 것임을 알 수 있다.

북한이 BDA에 집착하는 이유는 군부의 외화벌이와 통치자의 통치자금 때문이다. 이 돈을 미국이 통제하게 되면 북한의 권력 작동은 마비되고 만다. BDA 제재를 해제하지 않으면 6자회담에 참여하지 않는다는 주장이 강경했던 것은 바로 이 때문이다. 사실 2·13 합의 협상과정에서 합의에 이른 결정적 이유 중의 하나가 BDA 제재 해제이다. 북한이 워낙 다급하게 BDA 금융제재 해제를 요구하였기 때문에 그것을 풀어주는 것만으로도 협상이 급진전된 측면이 있었다. 북한이 BDA에 집착하는 약점을 최대한 활용한 셈이다. 북한은 핵문제가 해결되지 않으면 앞으로도 BDA 제재가 재발되어 발목을 잡히게 될 것으로 우려하고 있다. BDA가 해제된 이후에도 북한돈 2,500만 달러의 이체를 거부하는 중국은행(BOC)의 태도를 보고 북한은 미국 재무부의 힘과 자본주의 세계체제의 힘에 경악했을 것이다.

북한은 자본주의 세계체제가 미국 재무부와 국제금융기관에 의하여 관리된다는 사실을 알게 되었다. BDA가 거래한 북한자금이 불법자금이라는 미국 재무부의 공식발표로 BDA은행이 문을 닫게 되었다. 미국 재무부의 힘이 얼마나 큰지를 북한이 실감하게 되었다.

1980년대 남아프리카공화국은 7년간의 미 재무부의 금융제재 끝에 1990년 핵무기를 자진 폐기하고, 인종차별정책(Apartheid)를 폐지하였다. 또 동유럽 상당수 국가가 공산주의를 포기한 이유 중의 하나로 미 재무부의 금융제재를 꼽기도 한다.<sup>50</sup>

북한은 미국의 체제에 편입되지 않고는 운신의 폭이 너무 좁다는 사실을 이번 BDA 금융제재를 통하여 알게 되었을 것이다. 북한의 불법활동에 따른 돈세탁협약이 있다는 미국 재무부의 발표에 따라 세계적으로 26개

<sup>50</sup> 『중앙일보』, 2007년 3월 24일.





은행이 북한과의 거래를 동결했다. BDA에 동결된 2,500만 달러 정도로 알려졌지만 그로 인해 북한이 입은 타격은 그 10배가 넘는 것으로 알려지고 있다. 결국 2·13 합의에서 북한을 움직인 것은 BDA 계좌동결로 입증된 미국 금융제재의 위력이었다.<sup>51</sup>

### 사. 북한 핵실험의 실패

마이클 헤이든 미국 CIA 국장은 북한의 지난해 10월 9일 핵실험을 실패로 규정하였다. CIA가 핵실험을 실패로 규정한 데는 기술적 판단과 정책적 판단이 복합적으로 작용했기 때문이라고 한다.<sup>52</sup>

기술적으로 볼 때 CIA는 수준에 훨씬 미달된 폭발위력을 실패의 핵심 근거로 삼았다고 한다. 북한의 핵실험으로 인한 지진 규모는 리히터 지진계로 3.58이었다. 핵탄두 위력으로 환산하면 0.8kt(1kt은 TNT 1,000t의 폭발력)이다. 북한은 핵실험 직전 중국에 4kt 규모의 핵실험을 할 것이라고 통보했었는데 통보규모의 5분의 1에 불과한 폭발 위력만을 보였을 뿐이라고 한다. 북한의 입장에서 핵실험을 1~2번 더 해서 핵무기를 개선할 수 있지만 안보리 제재결의로 북한의 해외자산 동결, 전면적 무역 검수에 들어가면 북한은 버티기 어려울 것이다. 그리고 핵실험은 1~2번 더해서 device를 개발할 수 있는 것이 아니다. 미국도 14년이 걸렸다고 한다. 북한으로서 최선의 길은 기존 핵카드로 최대한 정치·경제적 보상을 받아내는 것이다.

그리고 미국 CIA가 북한 핵실험을 실패로 규정함에 따라 북한 핵문제 해결을 위한 6자회담에 힘을 실어주는 효과가 있다는 것이다. 북한이 핵무기 개발에 성공하기 전에 외교력을 동원해 핵무기 개발 프로그램을 폐기시켜야 한다는 것이 힘을 얻게 되었다는 것이다. 북한의 핵실험 실패는 미국의 협상력을 강화시켜주었다. 6자회담에서 북한이 핵보유국임을 인정해달라는 요구를 일축하는 근거도 되었다.<sup>53</sup> 실패한 핵실험은 북한의

<sup>51</sup> 김태현, “미대북정책 변화의 숨은 디자이너,” 필립 켈리코 전 국무부 자문관, 『신동아』 (2007년 4월호), p. 257.

<sup>52</sup> 『중앙일보』, 2007년 3월 29일.

협상 레버리지가 되기 어렵다. 현재의 기술수준에서 최대의 가격을 받고  
딜을 하는 것이 더 현명한 거래가 될 것이다.

## 2. 북한의 전략적 결단

북한이 핵을 포기하게 하는 7가지 요인을 살펴보았다. 과연 북한은 어떤 선택을 할 것인가?

북한은 남북분단과 남한과의 현격한 국력의 격차, 그리고 중국, 러시아, 일본으로부터의 안보불안이 있는 것이 사실이다. 이들은 핵폐기를 억제하는 요인으로 작용할 것이다. 북한이 미국과의 협상에서 행사할 수 있는 레버리지는 핵문제뿐이기 때문에 최대한 활용할 것이라는 사실에는 의문의 여지가 없다.

그러나 북한에게 가장 중요한 체제안전 보장 장치는 미국과의 관계정상화이다. 미국과의 관계정상화를 위하여 북한은 핵을 포기하는 결단을 내리게 될 것이다. 신뢰성의 문제가 있기는 하지만 북한은 여태까지 수차례 핵포기 의사를 밝혔다는 것은 잘 알려져 있다. 최근 데이비드 올브라이트 미국 과학·국제안보연구소장과 조엘 위트 전 제네바 군축회담 대표가 1월 30일부터 닷새간 북한을 방문하였을 때도 북한의 핵문제 해결 의지를 밝힌 바 있다. 그들에 의하면 북한은 핵폐기 과정을 두 단계에 걸쳐서 추진한다는 것이다. 그 1단계는 초기 이행조치로서 2·13 합의에서 합의한 대로다. 즉, 핵시설 폐쇄 및 불능화, 모든 핵시설, 핵프로그램, 핵물질, 핵무기의 신고를 이행하고 그 대가로서 중유 100만 톤 지원, BDA 금융제재 해제와 더불어 북·미 외교관계 수립을 위한 조건 조성으로서 테러지원국 명단 해제, 적성국교역금지법 해제 등을 얻어내는 것이다. 2단계 전략은 핵무기 및 핵물질을 폐기하고 그 대가로 경수로 지원과 북·미수교의 실현이다.

---

53-위의 글.



1단계는 대체로 무난히 진전될 가능성이 높지만 2단계에서 경수로 지원 문제가 가장 큰 난관이다. 경수로가 북한에게는 사활적인 협상의 목표임에는 틀림없다. 그런데 북한에게는 경수로보다 더 큰 목표가 있다. 그것은 바로 김정일정권의 가장 중요한 과제인 체제유지이다. 북한이 작은 것에 집착하여 더 큰 목표를 희생하거나 전체의 판을 깨는 우를 범하기에는 이제 대내외 사정이 매우 나쁘다. 경수로 협상과정은 지난한 우여곡절을 겪었지만 6자회담에서 타결될 가능성이 높다. 북한이 경수로 대신 화력발전소를 얻든지, 북한이 핵을 완전히 폐기한 이후 5개국 분담으로 경수로를 지어주는 약속을 받는 등의 방식으로 타결될 가능성이 있다. 북한의 전략적 선택과 6자회담 참여국들의 이해가 맞물리는 접점이 있기 때문이다.

북한에게 체제유지를 위하여 핵무기 보유가 효과적인 것은 사실이지만 미국, 한국, 중국이 반대하는 한 북한은 핵보유를 고집하기 어렵다. 어떤 나라든 핵보유를 원하지 않은 나라는 없지만 NPT 체제나 주변국의 반대 때문에 뜻을 이루기는 어렵다. 핵을 보유하기 위해서는 내적으로 국력이 뒷받침되어야 한다. 그러나 북한은 그럴 능력이 없다. 아직도 핵무기 개발을 완성하기 위해서는 핵실험을 여러 번 더 해야 되는데 더욱 조여드는 국제사회의 제재를 감내할 수 있을지 의문이다.

그런데 아무리 외부에서 제재를 가해도 북한은 버티기 전략으로 버틸 수 있다는 주장이 있다. 과연 북한이 그럴 힘이 있을까? 지금까지 버티었다고 해서 앞으로 몇 년간 BDA 제재와 유엔안보리 제재, 중국의 제재를 버틸 수 있다는 말인가? 오히려 핵을 보유하려다가 체제가 안으로부터 무너질 가능성이 있다. 북한의 핵무장은 결코 북한의 안보에 대한 우려를 해소해주지 못한다. 엄청나게 많은 핵을 가진 소련도 핵을 사용하지 못하고 붕괴하고 말았다. 핵무기가 오히려 미국으로 하여금 제재와 공격의 빌미를 제공해줄 수 있기 때문이다. 북한은 핵을 보유하는 한 체제유지에 핵심적인 미국 및 일본과의 관계개선, 남한으로부터의 경제지원을 얻기가 어렵다. 즉, 북한은 경제가 너무 어렵기 때문에 핵위기의 장기화는 북

한에게 불리하다. 북한은 파키스탄과 같은 내부자원이 많은 나라와는 다르다.

북한에게 가장 중요한 체제안전 보장장치는 미국과의 관계정상화이다. 미국과의 수교는 일본과의 수교를 동시에 수반하여 100억 달러 정도의 식민지배 배상금을 받을 수 있다. 또한 미국과의 수교는 테러지원국 명단 해제, 적성국교역금지법을 해제 받아서 경제재제에서 완전히 풀리게 된다. 미국이 기꺼이 수교까지 해주겠다는 상황에서 벼랑끝 전술로 핵보유를 고립할 것이라고 보기는 어렵다.

이러한 상황을 종합하면 북한이 핵을 포기하고 그 대신에 미국 및 일본과 수교를 단행하고 한반도 평화체제로 이행하는 것은 경제를 살리는데 결정적인 효과가 있기 때문에 체제를 유지하는 데 더 효과적이라고 판단할 가능성이 높다.

결국, 북한이 오랫동안 고대해왔던 미국과의 관계개선을 하는데 주저하지는 않을 것이며, 미국과의 관계개선을 얻어내기 위하여 결국 핵무기를 포기하는 결단을 내릴 것이다. 북한이 가지고 있는 유일한 협상수단은 핵무기이기 때문에 마지막까지 지렛대로 활용을 하겠지만 결국은 큰 전략적 결단을 하게 될 것이다.

북한의 미국과의 관계개선을 위한 전략적 선택은 이미 너무 늦었다. 남한이 1953년의 한·미동맹을 바탕으로 1965년 일본과의 수교 이후 한·미·일 3각 경제협력 구도를 기반으로 세계 10대 경제대국으로 성장한 것을 감안한다면 북한은 미국 및 일본과의 수교를 하지 못하고 고립·봉쇄된 상태에서 너무 많은 것을 잃었다.<sup>54</sup>

종합해 볼 때 북한이 다른 사회주의국가들이 공통적으로 선택했던 자본주의 세계체제에의 재편입을 선택하지 않고 핵보유를 고집하여 냉전시대의 고립을 지속할 가능성은 낮다고 보아야 할 것이다.

여기서 덧붙일 필요가 있는 것은 북한이 핵폐기를 결단하였다고 하더

54- 자세한 논의는 서재진, 『김일성 항일무장투쟁의 신화화 연구』 (통일연구원, 2006) 참조.



라도 실질적인 폐기의 시점이 언제가 될지는 불확실성이 많다는 것이다. 미사일문제, 생화학무기 문제 등은 아직 협상이 시작되지도 않았다. 북시행정부의 임기가 2년도 남지 않았기 때문에 북시 임기 내에 핵폐기와 북·미수교가 이루어지기는 어렵다. 그렇다고 해서 북한이 시간을 지연하면 미국의 불신을 축적하게 될 것이고 서두르더라도 북시 임기 내에 목적을 달성하기 어려울 수 있다. 이 경우 북한의 태도가 어떻지도 불확실하다.

## VII. 핵문제 이후 북한의 생존전략

### 1. 대외적 전략

핵문제 이후, 즉 북한이 핵을 포기한 이후 북한의 생존환경은 크게 유리하게 전변될 것이다. 대외적으로는 절대적으로 유리한 조건으로 재편될 것이다. 북한의 입장에서 미국과의 수교는 정치·군사적으로 체제의 안전을 보장받고, 경제적으로는 국제사회로부터 차관, 투자유치를 포함한 경제지원을 받는 확실한 생존과 번영의 수단이다. 미국의 군사적 공격의 위험은 현저히 줄어들 것으로 볼 수 있다. 또한 미국과의 국교정상화 이후 중국과 소련으로부터의 위협도 감소될 것으로 평가할 수 있다.

또한 테러지원국 명단에서 삭제되어 국제금융기구 차관을 얻을 수 있게 된다. 2000년 4월 12일 한국은행이 발표한 「국제금융기구의 대북차관공여 가능 규모 추정」 보고서에 따르면 IMF, IBRD, ADB, 국제개발협회(IDA) 등 국제금융기구의 대북차관 공여 가능 규모는 25~45억 달러로 추정했다. 한국은행 보고서는 북한의 국가 특성을 소득수준 기준 빈곤국가, 경제체제 기준 잠재적 체제전환 국가, 소속지역 기준 아시아태평양국가로 요약하고 유사한 특성을 가진 다른 국가들에 대한 국제금융기구의 금융지원 실적을 토대로 이러한 수치를 산출했다. 한국은행 보고서는 국제금융기구가 북한의 잠재적 체제전환국가 특성을 중점적으로 고려할 경

우 가능한 차관 공여 규모는 27억 달러, 소속지역 특성을 중점적으로 고려할 경우에는 35억 달러, 빈곤국가 특성을 중점적으로 고려할 경우에는 45억 달러 수준이 될 것이라고 추산했다. 또 27~45억 달러로는 북한이 경제개발을 추진하는 데 필요한 충분한 금액으로 볼 수 없기 때문에 부족분을 보충하기 위해 가능한 조기에 많은 외국인 직접투자를 유치하는 것이 바람직하다고 지적하였다.<sup>55</sup> 국제금융기구에 가입하면 외국인 투자 유치도 훨씬 용이해진다. 국가신인도의 제고 때문이다.

북한이 미국과 국교정상화를 통하여 우호적인 관계로 변화된 이후 북한의 전략은 미국을 끌어들이어 한국과 중국을 견제하려는 의도가 있을 것으로 전망되고 있다. 북한은 중국을 견제하려는 미국의 전략적 이해에 협력함으로써 협상을 이끌려는 의도를 가지고 있다는 평가도 있다. 북한은 대중 경제의존도가 높아지고 내정에 대한 중국의 영향력이 확대되는 것을 우려하고 있다. 특히 핵실험 이후 중국이 북한 지도부 교체를 시도할 지도 모른다는 소문과 관련해 미국을 끌어들이어 이를 견제하려 한다는 분석도 있다. 동시에 한국에 흡수통일되는 위험을 막기 위하여 미국을 끌어들이어 남북관계를 견제하고, 중국과 한국을 견제한다는 전략이 있을 수 있다.<sup>56</sup> 북·미관계가 정상화되면 북한은 한·미간의 틈을 벌리는 썩기역할을 시도할 가능성이 높다. 중국과 남한의 대북 영향력에 대한 bumper zone으로 이용하겠다는 것이다.

그러나 미국은 동북아 지역에서 한국 및 일본과 강한 동맹을 유지하는 동북아정책의 기초를 유지할 것이다. 한·미동맹 관계가 북한 이슈보다 더 중요한 자리를 차지하고 있기 때문에 한·미 간의 상호이익이 북한이 슈를 압도할 것이다.<sup>57</sup>

55-『연합뉴스』, 2000년 4월 12일.

56-윤덕민, 『조선일보』, 2007년 3월 19일자 칼럼.

57-로버트 갈루치, 동아일보와의 인터뷰, 2007년 3월 30일.



## 2. 대내적 전략

북한이 핵을 포기하고 미국, 일본과 수교를 했을 경우 가장 큰 의문은 내부 체제통합을 어떻게 할 것이냐의 문제이다. 북한이 미국 및 일본과 수교를 실현하고 남북관계 개선을 확대함으로써 외부의 적이 소멸되면 내부통합에 어려움이 있다는 평가 때문이다. 이 의문이 풀리지 않으면 북한은 핵을 포기하지 않을 것이라는 주장이 다시 힘을 얻게 된다. 북한이 사용할 수 있는 사회통제의 기법은 다양하다.

### 가. 선군정치에서 강성대국으로

현재 북한이 체제유지를 위하여 동원하고 있는 통치이데올로기는 선군정치이다. 선군정치는 군부를 포용하여 군부 쿠데타를 예방하며, 군대를 동원하여 사회질서유지에 활용하는 정책이며, 2002년 10월의 제2차 핵문제 상황에서 반미주의의 상징으로 부상되어 체제유지에 매우 유용하게 활용되고 있다. 미국과 핵문제로 대결하고 있는 상황에서 선군정치는 곧 핵무기 정치 또는 핵게임의 논리로 이해되었다. 핵문제가 해결되면 다소 의미가 퇴색되겠지만 여전히 선군정치는 대내정치의 상징으로 유효할 것이다.

또한 핵문제가 해결되면 강성대국이 선군정치보다 더욱 효과적인 통치이념으로 부각될 가능성이 높다. 1998년 김정일이 국방위원장에 취임하면서 제시한 통치이념이 강성대국이었다. 이후 2002년 10월 제2차 핵문제 돌출시 선군정치가 급부상할 때까지 강성대국이 핵심 통치이념으로 활용된 적이 있었음을 감안한다면 핵문제 해결 이후 통치이념의 우선순위는 선군정치에서 강성대국으로 옮겨갈 가능성이 높다. 경제회생에 정책의 우선순위를 두면서 주민들을 경제성장으로 동원하면서 체제통합을 시도할 가능성이 높다.

그런데 박한식 교수는 북한의 핵포기는 선군정치의 기반을 흔드는 행위이기 때문에 북한이 핵을 포기할 수 없다고 분석하였다.<sup>58</sup> 이것은 통치

수단으로서의 통치이념의 기능을 통치목적과 혼돈한 분석결과이다. 선군 정치는 체제유지를 위한 이데올로기적 수단이다. 선군정치 자체가 목적이 아니라 체제유지가 목적이다. 수단은 목적에 봉사한다. 북한에서 영생 불멸의 사상이라고 주장하던 주체사상은 이미 선군정치에 밀려났고, 강성대국에도 밀려났었다.<sup>59</sup>

또한 북한의 선군정치는 곧 핵무기 보유와 동일시하는 분석이 있는데 이는 핵문제를 반미주의 논리에 활용하는 북한의 의도를 잘못 분석한 것이다. 핵보유가 선군정치가 아니라 반미주의가 선군정치로 동원되고 있다. 김일성이 항일무장투쟁으로 신화를 만들어서 통치이데올로기로 사용하였듯이 김정일은 선군정치를 반미주의로 재해석하여 새로운 통치이데올로기로 발전시키고 있다. 핵문제로 미국과 기싸움을 하는 과정에서 선군정치를 통치이데올로기로 동원하고 있으며, 선군정치는 어느덧 반미주의의 의미로 인식되고 있다.

그런 의미에서 미국과 수교를 원하는 북한이 선군정치를 후퇴시키지 않으면 안 되게 되어 있다. 북한에도 선군정치와 핵보유 외에도 더 효과적인 체제유지의 수단이 있다. 북한은 향후 미국과의 관계개선으로 체제안보 보장, 경제회생을 위한 생산요소 확보에 주력할 것이다. 오히려 경제회생 논리로 주민통합을 시도할 것이다. 그것이 바로 강성대국의 판타지 논리이다.

#### 나. 내부의 경쟁집단의 창출과 갈등 조장

1980년대 말에 동독이 서독에 흡수통합되고 헝가리, 루마니아 등 동유럽 사회주의국가들에서 일거에 사회주의체제가 무너지고 소련체제가 붕괴되어 개혁·개방의 길로 들어섰을 때 북한이 취한 가장 적극적인 조치는 사상통제이다. 사회주의가 무너진 것은 사회주의사상의 순결성이 무

58\_『중앙일보』, 2007년 3월 24일.

59\_자세한 논의는 서재진, 『주체사상의 이반: 지배이데올로기에서 저항이데올로기로』 (박영사, 2006) 참조.





너졌다고 판단하고 사상단속에 주력하였다. 북한에서 사상성 강조와 내부통제는 어제 오늘의 일이 아니지만 체제위기일수록 더욱 중점이 두어졌다.

북·미수교 이후 체제통합을 위하여 사용할 사회통제 장치의 하나로서 내부의 적을 창출하여 집단 간 경쟁을 유발시키는 방법을 시도할 가능성이 높다. 파시스트체제에서 흔히 행하는 방식이다. 북한은 이미 주민들을 핵심계층, 동요계층, 복잡계층 등으로 구분하여 체제에 대한 충성경쟁을 유발하고 이에 비협조적인 사람들을 동요계층 또는 복잡계층으로 딱지를 붙여서 독재를 가하는 수법을 사용한 지 오래이다. 파시스트 통치 방식이 내부의 적을 만들어서 서로 경쟁 갈등하도록 하는 것이며, 체제추종자와 체제반대자를 구분하여 서로 경쟁 갈등하게 할 것이다. 감시와 통제의 광풍을 몰아칠 것이다. 또한 핵포기 이후 경제가 회생되어 사회통제 부문의 일꾼들이 충분한 보상을 받게 되면 사회통제와 체제유지에 더욱 효과를 내게 될 것이다.

## VIII. 맺음말

사실 2·13 합의와 9·19 공동성명에는 불확실한 요소가 많다. 핵폐기의 일정도 잡혀져 있지 않고, 굶이굶이마다 북한이 벼랑끝 전술을 펼칠 가능성이 있기 때문에 논리적으로 북핵포기가 불가피하다고 해서 북한이 핵을 순순히 포기하는 것은 아니다. 부시행정부의 임기가 2년도 남지 않은 점도 문제이다. 미국과 한국, 중국이 북핵포기의 목표라는 초점을 흐리지 말고 일관되게 북한에 대한 압박과 채찍의 수단으로 협상을 추진해 나가야 한다.

그렇지만 체제생존을 위하여 북한이 핵을 포기하게 될 것이라는 이 논문의 주장은 세계체제이론의 이론적 시사점과 1990년 이후 북한의 생존 전략의 전개과정에 미친 미국의 영향력에 대한 실증적 분석이라는 두 가지 접근법을 통하여 도출된 것이다.

첫째, 북한의 생존전략과 핵게임의 전략의 본질을 분석하는 데 있어서 세계체제이론의 유용성이 강조되었다. 세계체제이론은 핵문제와 같은 국제정치적 이슈는 자본주의 세계체제의 종주국인 미국의 전략을 거스르기 어렵다는 것을 시사해준다. 그래서 분석의 초점을 북한 자체의 논리로 접근하면 생존을 위하여 만든 핵을 왜 포기하겠는가라는 북한결정론에 빠지지만, 세계체제이론은 핵문제와 같은 국제이슈를 북한 마음대로 결정하도록 미국이 내버려 두겠는가 하는 문제의식으로 접근하는 분석틀을 제공한다. 북한이 마음대로 결정하는 대로 할 수 있다는 인식은 자본주의 세계체제의 결정력을 변수로 인식하지 않는 데서 오는 북한결정론이다. 북한이 결코 핵을 포기하지 않을 것이라는 지금까지의 주류 주장은 이러한 북한의 생존전략에 영향을 미치는 세계체제의 요인을 과소평가한 결과이다.

둘째, 이 논문은 사회주의권 붕괴 이후 지금까지 북한의 생존전략과 미국과의 협상 전개과정에 대한 경험적 분석을 통하여 북한생존전략으로 추구한 핵개발과 북·미수교 여부에 결정적 영향을 미칠 요인은 미국의 결정권이라는 사실을 부각하였다. 남한과의 국력격차로 인한 체제위기 의식에서 북한이 핵무기 개발을 시도하였지만 미국의 반대와 대북압박정책으로 실현이 불가능하다는 판단을 하였고 오히려 미국과의 관계개선을 위한 협상카드로 활용하는 전략으로 이행하였다는 사실을 주장한다. 북한이 핵보유보다는 협상카드로 전환한 시점이 1994년 제네바합의라고 볼 수 있고, 그 이후 미국과의 불신이 누적되면서 핵보유와 북·미관계 협상 사이를 동시병행한 측면도 있지만 북한과 미국사이에 합의한 몇 개의 합의서를 통해서 볼 때 북한의 생존을 위한 최우선 목표는 미국과의 관계정상화라는 사실이 분명해졌다. 미국도 이 사실을 인지하고 있었기 때문에 9·19 공동성명과 2·13 합의의 내용으로 북핵문제 해결을 시도하였다고 볼 수 있다.

이 논문은 북한 핵포기를 촉진하는 7가지 요인을 제시하였다. 미국의 북핵폐기의 의지와 한반도평화체제 구축의 의지, 북·미수교가 북한에 주



는 큰 정치·경제적 이익, 북핵에 대한 중국의 반대 및 한국의 결사적 반대, 일본의 식민지 배상금 100억 달러라는 큰 이익, 북한의 에너지난 해결을 위한 경수로의 필요성, BDA 금융제재에서 북한이 얻은 미국의 힘에 대한 교훈, 북한핵실험의 실패가 북한이 핵을 포기하도록 만드는 7가지의 요인이다.

이 중에서 북·미수교와 경수로지원이 북핵폐기에 가장 중요한 요인으로 작용할 것이다. 북한은 미국과의 관계개선이 체제생존의 결정적 요인이며, 경수로를 얻는 것이 에너지난 해소에 결정적 도움이 된다는 것을 안다. 그런데 북·미수교는 예정수순을 밟을 것이지만 경수로가 난제이다. 이제 북핵문제의 본질은 북한이 핵을 포기할 것이냐 말 것이냐가 아니다. 경수로를 언제 어떠한 방식으로 주느냐가 남아있는 문제로 좁혀질 것이다. 북한이 절대 핵을 포기하지 않을 것이라는 주장은 지금까지 이 논문에서 제기한 많은 변수들을 간과하기 때문이다.

북한이 사는 길은 하루 빨리 핵포기를 하고 북·미수교를 실현하는 것이다. 남한의 역사와 북한의 역사의 차이는 미국 및 일본과의 관계의 차이에 기인하는 측면이 많다. 한국이 세계 10대 경제대국으로 성장한 반면 북한이 세계 10대 빈국으로 추락한 것은 김일성 항일무장투쟁의 통치이념을 절대화하면서 일본과의 적대관계, 미국과의 적대관계를 내부통합의 명분으로 활용한 데 기인한 측면이 많다. 그런 점에서 본다면 핵개발과 북·미수교를 병행하는 것 자체가 북한의 잘못된 정책이었다. 미국에게 제재, 봉쇄의 빌미를 주어서 많은 인명피해를 낳았고 시간을 지연하였다. 베트남처럼 도이모이, 중국처럼 개혁·개방을 주도적으로 선택했다더라면 결과는 크게 달랐을 것이다. 남북경쟁체제에서 폐쇄주의, 사회통제, 역사왜곡을 했기에 개혁·개방 정책을 추진하기를 주저하였고, 스탈린주의적 통제위주의 정책을 선호하였다.

9·19 공동성명과 2·13 합의에 제시된 북핵해법과 평화체제의 구축 전망은 우리의 통일정책에 매우 긍정적 함의를 가지고 있다. 무엇보다도 한반도 냉전구조를 해체하고 정전체제의 평화체제로의 전환이 일어날 것이

다. 북핵문제 해결과정에서 미국이 추진한 동북아질서 재편과 한·미동맹 재편과정에서 한국의 전략적 중요성이 새롭게 인식되는 계기가 되었고 미국의 대중국 정책에서 한·미동맹이 미·일동맹 못지않은 중요성을 가지고 있다는 점을 인식하는 계기가 되었다. 과거 군국주의의 망령과 파시스트적 망령이 가시지 않아 역내국가들에 의하여 견제를 당하고 도덕적 리더십을 상실하고 있는 일본에 비하여 세계10대 경제대국과 성숙한 민주주의 발전이라는 균형적 발전을 이룩한 한국은 미국의 새로운 미래동맹으로 재발견된 것이다. 그 결과 북·미수교가 실현되더라도 미국이 남북간에 divide and rule로 한국의 힘을 빼는 것이 아니라 통일지향적 한반도 정책으로 한국의 힘을 길러서 일본에 버금가는 미국의 동맹국으로 발전시키기를 희망한다는 전망이 가능하게 되었다. 한국의 통일에 밝은 미래가 보이게 된 것이다.



## 참고문헌

### 1. 단행본

- Congressional Research Service. *Korea: Procedural and Jurisdictional Questions Regarding Possible Normalization of Relations with North Korea*. Washington, D.C.: the Library of Congress, November 29, 1994.
- Perry, William J. & Carter, Ashton B. *Preventive Defense: A New Security Strategy for America*. Brookings Institution Press, 1999.
- Wallerstein, Immanuel. *The Politics of the World-Economy*. Cambridge University Press, 1984.
- 서재진 외. 『세계체제이론으로 본 북한의 미래』. 황금알, 2004
- \_\_\_\_\_. 『김일성 항일무장투쟁의 신화화 연구』. 통일연구원, 2006.
- \_\_\_\_\_. 『주체사상의 이반: 지배이데올로기에서 저항이데올로기로』. 박영사, 2006.

### 2. 논문

- Ikenberry, G. John. "American Imperial Ambition." *Foreign Affairs*. September/October, 2002.
- McCormack, Gaven. "A Denuclearization Deal in Beijing: The Prospect of Ending the 20th Century in East Asia." *Japan Focus*. Feb. 14, 2007.
- Reiss, Michell. "A Nuclear-Armed North Korea: Accepting the 'Unacceptable'?" *Survival* 48. no. 4. Winter 2006-07.
- Zoellick, Robert. "Long Division." *The Wall Street Journal*. Feb. 26, 2007.
- 김성한. "미국의 대북압박정책 현황과 북·미관계 전망." 『주요국제문제분석』. 외교안보연구원, 2006. 9. 19.
- 김재두. "미국의 시각: 6자회담 타결과 이란." 『동북아안보정세분석』. 한국국방연구원, 2007. 2. 14.
- 김태현. "미대북정책 변화의 숨은 디자이너." 필립 젤리코 전 국무부 자문관. 『신동아』. 2007년 4월호.
- 김홍규. "중국의 대북한 정책과 2·13 합의 평가." 『이슈추적』. 한반도평화연구원, 2007. 2. 17.
- 이찬우. "나진·선봉지대 투자포럼의 결과와 전망." 『통일경제』. 1996. 10.
- 조성렬. "9·19공동성명, 한·미 FTA, 그리고 민주주의 확산." 『Pressian』. 2006년 2월 15일.

- \_\_\_\_\_. “미국이 그리는 새로운 동북아구도.” 『신동아』. 2005년 11월호.
- \_\_\_\_\_. “한·미관계의 재정립 방향.” 『戰略硏』. 2007년 2월 27일.
- 조재길. 『핵 위기와 한반도 평화의 길』. 한울아카데미, 2006.
- 朱建榮. “중국의 대북정책 대전환.” 『북한의 개혁 가능성』. 일본 성학원대학총합연  
구소 및 극동문제연구소 공동주최 학술세미나 자료집. 2006. 11. 17.

### 3. 기타자료

- Harrison, Selig. “북한 핵위기 해소하기.” *KISON Newsletter*. No. 511. July 22, 2003.
- Quinones, Kenneth. “Can the New Nuclear Deal with North Korea Succeed?” *Policy Forum Online*. Nautilus Institute, Feb. 20, 2007.
- 이상현. “한·미 FTA와 전략적 유연성: 포괄적 동반자관계를 향한 포석.”  
<<http://cafe.naver.com/aboutfta/419>>. 2006. 11. 16.
- 한호석. “2·13 초기조치 합의와 초기단계의 전략적 승리.” <[www.onekorea.com](http://www.onekorea.com)>.  
2007년 2월 20일.
- International Herald Tribune*.
- The New York Times*.
- The Washington Post*.
- 『동아일보』.
- 『연합뉴스』.
- 『조선일보』.
- 『중앙일보』.

# 미국의 대북정책 변화와 북·미관계

유 호 열 (고려대 북한학과 교수)

제2발표







## I. 서론

2007년 북핵문제를 둘러싼 동북아 정세가 급변하고 있다. 지난 해 12월 22일 베이징에서의 6자회담이 BDA문제에 걸려 아무 성과없이 중단되었으나 금년 1월 16일 6자회담 미국 대표인 크리스토퍼 힐 차관보와 북한 6자회담 대표인 김계관 부상이 베를린에서 전격 회동하면서 북핵문제 해결은 금물살을 타기 시작했다. 크리스토퍼 힐-김계관 회담에서 북핵문제 해결을 위한 양국 간 입장이 조율된 후 2월 8일 베이징 6자회담이 재개되었고 13일 회담을 종료하면서 북한을 포함한 6개국은 2·13 합의를 도출하는 데 성공하였다.

2·13 합의는 2005년 9·19 공동성명 이행을 위한 1단계 조치에 대한 합의로서 북한의 핵시설을 60일 이내에 폐쇄, 봉인하고 향후 불능화조치를 거쳐 궁극적으로 북한 핵을 폐기하자는 약속이다. 북한이 핵 폐기 1단계 조치를 이행하는 데 대해 나머지 6자회담 참가국들은 최초 5만 톤의 중유를 북한에 제공하고, 북한이 핵시설을 불능화시킬 경우 중유 95만 톤에 해당하는 대가를 추가 제공하기로 하였다. 북한은 IAEA의 감시를 수용하며 HEU를 비롯한 모든 핵프로그램을 신고하게 되어 있다. 북핵 불능화 및 폐기에 상응하는 경제적 지원문제를 비롯하여 한반도 비핵화, 북·미관계 정상화, 북·일관계 정상화 및 동북아 평화체제 구축 등에 관해서는 5개 실무그룹회의를 구성하여 구체적으로 논의하기로 하였다. 1단계 초기이행조치가 완료되면 2단계 불능화조치에 진입하면서 6개국 외무장관 회담을 개최하는 등 관련국 간의 정치적 신뢰관계를 공고히 하면서 북핵문제 해결뿐만 아니라 보다 근본적인 동북아 정세변화의 기틀을 마련하기로 하였다.

2·13 합의는 북핵문제의 평화적 해결을 위한 첫 단계 조치이다. 북한은 2002년 10월 제2차 북핵위기가 발생한 이후 영변의 핵시설을 재가동하여 지속적으로 플루토늄을 생산해 왔으며 2005년 9·19 공동성명에도 불구하고 2006년 10월 9일 핵실험을 강행함으로써 한반도의 긴장을 지속적으로 고조시켜왔다. 북핵실험은 국제사회의 평화와 안전을 심각히 위협

손하는 도발적 행위로서 국제사회의 규탄과 제재를 불러왔음에도 문제 해결을 위한 돌파구가 쉽사리 마련되지 못했음을 감안한다면 2·13 합의는 분명 국제사회 특히 6자회담 참가국들의 외교적 성과이다.

2·13 합의는 북핵 문제의 평화적 해결을 위한 주요 전기를 마련하였다. 그런데 앞으로 2·13 합의에 따라 북핵문제가 해결되고 한반도에 평화체제가 구축되기 위해서는 몇 가지 문제에 대해 살펴 볼 필요가 있다. 2·13 합의가 도출되는 과정에서 미국 부시 행정부의 대북정책, 또는 대북정책의 변화에 대한 이해는 향후 북핵문제 해결뿐만 아니라 북핵문제 해결 이후 더 크고, 보다 근본적인 문제의 해결에 대한 이해의 수준을 제고해 줄 것이기 때문이다. 향후 2·13 합의는 근본적으로 북·미관계 개선과 맞물려 추진될 수밖에 없을 것인데 이에 따른 문제점을 살펴보고 과제들을 사전에 검토해 봄으로써 정책 개발을 위한 공론화 작업에 기여하고자 한다.

## II. 미국 부시 행정부의 대북정책 변화

2·13 합의는 북한 김정일 정권의 정책적 결단에 기인한 측면도 있으나 미국 부시 행정부의 정책 변화가 무엇보다도 중요했다. 첫째, 부시 행정부는 북핵문제 해결을 위해 기존의 6자회담뿐만 아니라 북·미 양자회담을 병행 추진하기로 정책을 변경하였다. 제2차 북핵문제가 제기된 이후 북한은 미국과의 양자회담을 줄기차게 요구하였으나 부시 행정부는 일관되게 다자회담을 고집하였다. 부시 행정부가 북·미 양자회담을 거부한 이유는 제1차 북핵 위기시 클린턴 행정부가 취했던 북·미 양자협상 방식에 대해 비판적이었기 때문이다.<sup>1</sup> 북·미 양자회담을 통해 제네바합의를 도출하였음에도 불구하고 북한이 합의 사항을 준수하지 않고 비밀리에

---

<sup>1</sup> 박영호, 『한·미 안보관계의 변화와 북·미관계의 전망』 (서울: 통일연구원, 2006), p. 112.



핵개발을 추진한 것은 전적으로 양자회담에서의 합의가 북한에 대해 충분히 구속력을 발휘할 수 없었기 때문이라고 판단했기 때문이다. 양자 간 합의 내용이 애매한 측면도 있었지만 합의를 북한이 자의적으로 해석해 추후 재해석 논란이 불가피했던 점도 부시 행정부가 양자회담을 기피한 이유이기도 하였다.

부시 행정부가 북한과의 양자간 직접 협상을 반대한 또 다른 이유는 북한이 농축우라늄계획을 통해 핵을 개발하였는데 이러한 북한을 상대로 또다시 양자회담을 한다는 것 그 자체를 북한에 대한 보상 행위로 간주하였기 때문이다. 같은 물건을 두 번씩 증첩되게 거래한다는 것 자체가 있을 수 없다는 인식을 부시 행정부는 매우 강하게 갖고 있었다. 만약 북한과의 핵문제 해결을 위한 담판에 미국만 홀로 나설 경우 모든 책임과 부담을 떠안을 수밖에 없다는 현실 인식도 양자회담을 거부한 이유이기도 하다. 9·11 테러 이후 대테러전을 수행하는 과정에서 관련국가들과의 공조를 통해 역할과 부담을 나눠 갖는 편이 훨씬 효과적이고 합리적이라는 판단 하에 북핵문제 해결에 있어 다자회담을 고집했으며 결국 9·19 공동성명을 도출해 내는 데까지 성공했던 것이다.

그러나 막상 9·19 공동성명을 이끌어내는 데에는 성공했으나 실질적으로 북핵문제 해결을 위한 실질적 이행과정에 진입하는 데는 다자협상만으로는 역부족이었다. 미국 부시 행정부는 6자회담의 틀 속에서 북한과의 대화나 접촉을 시도하기는 하였으나 결국 금년 초 베를린회담에서 최초의 의미있는 양자회담을 통해 2·13 합의라는 북핵문제 해결의 돌파구를 마련하였으며 북·미관계 정상화를 위한 실무그룹회의를 수용하여 3월 초 미국 뉴욕에서 북·미 양자회담을 개최하게 되었다.

둘째, 부시 행정부는 2·13 합의를 통해 북핵 문제 해법에 있어 단계적이고 점진적으로 해결하는 방식을 수용하였다. 부시 행정부는 제2차 북핵 문제가 제기되자 북한의 책임을 물어 제네바 합의의 원천 무효를 선언하였다. 따라서 부시 행정부는 북한에 대한 근본적인 불신과 함께 핵문제의 민감성을 고려하여 북핵문제의 완벽한 해결을 목표로 설정하였다. 북한의 핵개발

계획이 완전히 폐기되어야 함은 물론 그 같은 계획이 다시는 추진될 수 없도록 철저한 재발 방지책을 마련하고자 하였다. 이 같은 맥락에서 부시 행정부는 북핵문제 해법의 목표는 완전하고 검증가능하며 돌이킬 수 없는 폐기(CVID, Complete, Verifiable and Irreversible Dismantlement)라야 한다고 주장했었다.

그러나 부시 행정부는 북한의 핵문제를 해결함에 있어 CVID에 입각한 완벽한 핵폐기를 목표로 설정하더라도 현실적으로 이 같은 목표를 달성하는데 단계를 설정해 점진적으로 추진하지 않으면 안 될 상황임을 받아들여지게 되었다. 2·13 합의가 9·19 공동성명에 명시된 모든 북핵프로그램과 핵무기를 폐기하는 데 1단계 초기이행조치임을 명시하게 된 것도 이 같은 부시 행정부의 대북 핵정책 변화의 산물이었다.

2005년 4차 6자회담에서 합의된 9·19 공동성명이 합의 발표 직후 교착 상태에 빠졌던 것은 북핵폐기 수순에 관한 북·미 간 이견 때문이었다. 협상 타결 직후 새로운 난관을 조성함으로써 이득을 극대화하려는 북한의 고질적 협상행태도 문제였으나 CVID 원칙을 고수하려는 부시 행정부의 경직성도 북핵문제의 타결에 도움이 되지 못하였다. 부시 행정부는 제2차 북핵문제가 발생한 직후 북한의 불법 행위는 용납할 수 없는 배신 행위이며 따라서 북한이 불법 행위를 중지하고 한반도 비핵화 원칙과 제네바 합의에 따라 핵을 폐기해야만 상응하는 보상을 해 줄 수 있다는 입장을 CVID 원칙과 함께 고수하였다. 그러나 결국 부시 행정부가 CVID를 고수하면서도 북핵 문제를 단계별로 구분하여 쉬운 것부터 해결하기로 정책을 선회함으로써 돌파구가 마련될 수 있었다. 2·13 합의는 향후 북한의 핵 폐기 수순에 따라 상응하는 조치들을 담고 있는데 소위 행동 대 행동의 원칙에 따라 북핵시설의 폐쇄, 불능화, 핵프로그램의 신고와 검증 그리고 모든 핵 프로그램의 폐기 단계로 나아가게 될 것이다.

셋째, 부시 행정부는 북·미 베를린 회담을 통해 북한에 대한 적대시 정책 대신에 북한 정권을 인정하는 전향적인 정책 전환을 단행함으로써 5차 6자회담에서 2·13 합의를 성사시켰다. 9·19 공동성명 직후 단행된 미



국의 대북금융제재조치인 소위 BDA 문제는 북핵문제를 급속히 악화시키는 원인이 되었다. 미국의 주장대로 BDA문제는 법적인 문제이며 북한의 불법 금융거래는 북핵문제와 별개로 해결될 사항이지만 북한은 BDA 문제를 북한에 대한 적대시 정책의 산물이자 북핵문제 해결의 시발점으로 간주하였다. 따라서 BDA문제 해결없이 9·19 공동성명에서 합의된 북핵 해결을 위한 조치들을 추진할 수 없다는 것이 북한의 입장이었다. 이에 대한 부시 행정부의 입장 역시 매우 원칙적이고 완고하여 결국 북핵 문제는 18개월 동안 공전되었고 그동안 북한은 미사일 시험발사와 핵실험 등 일련의 강경책을 구사하면서 핵위기를 심화시켰다. 베를린 회담에서 부시 행정부는 BDA 문제를 정치적으로 일괄 타결함으로써 북핵문제의 장애 요인을 제거할 것을 약속함으로써 2·13 합의를 성사시켰다.

미국이 BDA 문제를 정치적으로 해결하기로 한 것은 북한 정권을 더 이상 타도하거나 교체의 대상으로 간주하지 않겠다는 정책 변화의 산물이다. 부시 행정부는 출범 직후 북한에 대한 전면적인 검토 과정에서 북한 정권을 최악의 독재 정권으로 규정하였다. 특히 부시 대통령으로서 수백만의 주민들이 굶어 죽는 상황에서 김정일과 같은 독재자는 (호의호식하며) 외부와 단절된 채 폐쇄 정권 유지에만 혈안이 되어 있는 것을 용납할 수 없었다.<sup>2</sup> 9·11 테러가 발생하자 북한을 이란, 이라크와 함께 ‘악의 축’으로 매도하면서 극도의 증오와 불신감을 갖게 되었다. 이 같은 상황에서 북한이 비밀리에 핵을 개발하고 급기야 제2차 북핵 문제가 발생하자 궁극적인 해결책은 북한 정권의 교체를 통해서만 가능할 것이란 인식을 굳히게 되었던 것이다.

북한이 온갖 위협을 무릅쓰고 핵을 개발하고 6자회담에서 비타협적 자세를 굽히지 않은 것은 미국에 대한 불신과 적대감의 소산인 측면을 간과할 수 없다. 북한으로서는 한반도에서의 군사적 대치 상황뿐만 아니라 부시 행정부 하에서 추진된 선제공격의 주된 타겟으로서의 위기의식도 크게 작용하였다. 미국과의 근본적인 신뢰관계가 조성되지 않는 한 미국의

---

<sup>2</sup>-위의 책.

공격으로부터 자신을 방어할 수 있는 최상의 무기는 핵무기뿐이라는 인식을 지울 수 없는 것도 현실이었다. 북한이 핵개발을 추진하는 과정에서 미국에 의한 불가침 약속과 북·미관계 정상화를 즐기치게 요구한 배경이기도 하다.

부시 행정부는 북한 정권에 대한 부정적 인식을 근본적으로 바꾸지는 않았다. 그러나 북한 핵문제 해결이라는 보다 긴급한 과제를 해결하기 위해서라도 북한 정권에 대한 입장을 수정하지 않을 수 없었다. 김정일 정권을 타도하거나 교체하는 것이 현실적으로 매우 어려운 과제이기도 하면서 동시에 그것이 북핵문제 해결을 위해 반드시 필요한 과제가 아닐 수도 있다는 인식을 하게 된 것이다. 북한 핵문제를 해결하기 위하여 김정일 정권과의 대화와 협상은 불가피하며 동시에 북핵문제를 해결하는 과정에서 북한 정권의 성격이 보다 덜 위험한 정권으로 변화할 수도 있다는 입장으로 선회하게 되었다. 정권 교체보다는 정책의 변화를 모색하기로 한 것이다.<sup>3</sup>

넷째, 부시 행정부의 대북정책 변화는 미국의 전반적인 외교정책의 변화와 연관되어 있다. 탈냉전 이후 유일 초강대국이면서 9·11 이후 대테러 전쟁을 수행 중인 미국은 외교정책의 주요 목표는 핵확산의 방지와 테러 집단에 의한 미국 본토 공격 가능성을 차단하는 데 있다. 부시 행정부가 북한에 대한 강경 정책을 고수한 이유는 북한의 핵 무장을 우려하는 동시에 그들이 개발한 핵물질을 비롯한 대량살상무기를 테러집단에 넘겨줄 위험성이 높은 국가로 판단했기 때문이다. 북한을 외화를 획득하기 위해 무슨 짓이든 할 수 있는 정권으로 간주하여 북한에 대한 압박을 늦추지 않았다.

부시 행정부는 미국의 국익을 위해서나 지구화의 도전을 미국 혼자 힘만으로 해결할 수 있다고 믿었거나 필요하면 무력을 비롯한 모든 수단을 동원해야 된다고 믿었다.<sup>4</sup> 힘이 있을 때 힘을 사용하지 않는 것은 더

3-Victor D. Cha and David C. Kang, *Nuclear North Korea: A Debate on Engagement Strategies* (New York: Columbia University Press, 2003), p. 161.



큰 위협을 자초할 수도 있다는 네오콘의 주장이 설득력을 발휘하였다. 더구나 이 같은 주장은 ‘악의 축’에 대한 일방주의적 입장을 정당화하였다. 민주주의와 시장경제의 확산을 통해 평화를 보장할 수 있다는 주장은 이라크 전쟁을 통해 더욱 확산되었으며 적어도 이라크 문제가 수렁에 빠지기 전까지는 부시 행정부의 변함없는 대외정책의 근간이 되었다. 테러와의 전쟁을 통해 구축된 미국식 이상주의는 북한에 대한 정책에서도 그대로 적용되었다.

부시 행정부 제2기를 맞아 대외정책이 변화하면서 북한에 대한 정책도 변화하기 시작하였다. 일방주의적인 외교정책에서 강대국과의 전략적 협력을 증시하는 현실주의적 외교정책으로 선회하면서 부시 행정부는 중국과의 협력에 더욱 무게 중심을 두게 되었다. 중국과의 긴밀한 협력은 북핵문제 해결에서의 중국의 위상과 역할이 강화되는 계기가 되었으며 이와 동시에 부시 행정부는 북한에 대한 대담한 접근 방안을 본격적으로 검토하게 되었다. 9·19 공동성명은 중국의 적극적인 중재 역할에 기인한 것이며 북한 핵실험 이후 북·중·미 3국간 비밀 회동도 결국 중국의 주선으로 가능했던 것이다. 미국의 대외정책의 변화는 북한에 대한 미국의 정책 변화를 가능케 하였으며 2·13 합의로써 그 결실을 보게 되었다.

### III. 미국의 대북정책 변화 배경

미국 부시 행정부의 대북정책이 변화하면서 2·13 합의라는 북핵문제의 평화적 해결을 위한 돌파구가 마련되었다. 부시 행정부의 대북정책이 변화된 가장 현실적인 이유는 부시 행정부 2기의 출범과 함께 미국 대외정책의 기초와 리더십의 변화에 기인한다. 부시 행정부 1기와 비교할 때 부시 행정부 2기는 대외정책에 있어 공화당의 전통적인 현실주의적 입장으로 재조정되었다. 현실주의는 대외정책의 목표를 국가 이익의 관점에

---

4-리처드 하스, 장성민 역, 『미국 외교정책의 대반격』 (서울: 김영사, 2005).

서 설정하고 추진 방식으로 외교적 해법에 중심을 두고 있다. 악의 축이 나 독재정권의 물리적 교체보다는 국가 이익을 실현하기 위하여 현실을 관리하는 데 초점을 두고 있다. 일방주의적 방식보다는 세력 균형을 선호하고 강대국 간의 관계를 중시함으로써 지역적인 문제를 해결하고자 한다.

부시 행정부 2기에서 미국 대외정책 사령탑은 콘돌리사 라이스 국무장관을 중심으로 급속히 재편되었다.<sup>5</sup> 부시 대통령의 신임을 바탕으로 외교와 협상을 중시하는 현실주의자인 라이스 국무장관은 대외정책 전반을 대테러전쟁 수행 과정에서 추진되던 네오콘식의 일방주의적 접근 방식을 배제해 나갔다. 라이스 국무장관은 로버트 졸릭 부장관과 니콜라스 번스 정무차관, 필립 켈리코 자문관 등 현실주의자들의 자문을 받아 대외정책의 기초를 수정해 나갈 수 있었다.

부시 행정부의 대외정책, 특히 대북정책이 급속히 현실주의적 접근 방식으로 변화할 수 있었던 것은 2006년 11월 미국 중간선거에서 공화당이 패배하고 민주당이 상하 양원을 지배하게 되었기 때문이다. 미국 중간선거에서 민주당의 압승은 2개 차원에서 부시 행정부의 대북정책에 영향을 주었다. 첫째, 미국 내 여론이 부시 행정부의 이라크전 수행 방식이 잘못되었음을 지적하는 동시에 부시 대통령 자신의 지도력에 결정적인 타격을 주었다. 임기를 2년 남겨두고 있는 부시 대통령으로서는 남은 임기를 효과적으로 마무리하기 위해서 이라크전 수행의 핵심 인물인 럼스펠드 국방장관을 즉각 경질하지 않을 수 없었으며 럼스펠드의 퇴진은 북한에 대한 강경 입장을 주도하던 리더십의 퇴장을 불가피하게 하였다. 부시 행정부 내에서는 체니 부통령이 북핵문제를 주도하는 최고위층 인물이지만 럼스펠드가 물러난 상황에서 체니 부통령의 영향력은 상대적으로 제한될 수밖에 없고 결국 라이스 국무장관이 대북정책의 리더십을 발휘할 수 있는 발판이 마련된 것이다.<sup>6</sup> 둘째, 미국 중간선거 이후 부시 대통령은 북핵

5. 김국신, 『부시 행정부의 대북 핵정책 추진 현황과 전망』 (서울: 통일연구원, 2005), p. 61.





문제 해결에 있어 북·미 양자협상을 비롯하여 과거 제네바 합의와 같은 대북 포용정책을 요구하는 민주당 주도의 의회를 상대하지 않을 수 없게 되었다. 이라크 문제를 비롯한 대내외 정책 전반에 걸쳐 민주당의 협력을 모색할 수밖에 없는 부시 대통령으로서의 기존의 대북 강경책 대신에 협상을 통한 북핵문제 해결에 임하게 된 것이다.

북핵문제 해결을 비롯한 대북정책에 변화를 초래한 또 다른 이유는 부시 행정부가 직면한 대외관계의 암울한 현실에서 찾을 수 있다. 이라크문제에서 헤어날 수 못하고 있는 부시 행정부는 이란문제와 중동문제 등 시급히 해결해야 할 난제들을 안고 있으며 이들 문제 해결에 집중하기 위해서도 북핵문제의 안정적 관리가 무엇보다도 중요해졌다. 지난 4년 반 동안 북핵문제는 부시 행정부를 괴롭혀 온 난제인 동시에 부시 행정부로서도 전력을 기울일만한 주요 현안이 되지는 못했다. 반면에 이라크, 이란 및 중동 문제와 같이 복잡하고 어려운 현안들에 비하면 북핵문제 해결은 정책 전환이 이루어지면 비교적 손쉽게 업적으로 부각될 수 있는 사안일 수도 있다. 북한이 비록 이란 등과 연계되어 있기는 하지만 전략적 측면에서 고립된 국가이며 관련 국가들인 중국과 한국이 북핵 문제 해결에 적극적으로 나서고 있는 점도 부시 행정부의 대북정책 변화를 촉진하는 요인이 된다.

부시 행정부가 북핵문제 해법에 있어 정책 전환을 감행한 이유는 북한이 핵실험을 단행하였다는 사실이다. 핵실험을 단행함으로써 부시 행정부는 클린턴 행정부의 대북정책과 제네바합의체제를 비판하였지만 결과적으로 자신은 핵확산도 막지 못했고 북한의 핵 무장력만 증강시켜주었다는 비판을 피할 수 없게 되었다. 반면 핵실험으로 북한은 미국 등 국제사회의 제재에 직면하였지만 그만큼 국제사회의 주목을 받았다. 핵실험이라는 고강도 압박에 부시 행정부가 굴복했다고 볼 수는 없지만 북핵문제 해결의 절박성을 그만큼 더 절실히 인식하게 되었다는 점에서 북핵 실험은 부시 행정부의 정책 변화를 이끌어낼 수 있었다. 북핵 실험 이후

---

6-“The Weight of the World,” *TIME*, February 19, 2007.

개최된 5차 6자회담에서 미국측 대표인 힐 차관보가 회담 기간 내내 미국의 협상안이 부시 대통령의 의지를 담은 것임을 강조하였고 회담 종료 후 북한 대표단이 평양 최고지도부의 결심을 받아 협상 재개가 가능할 것임을 시사하곤 하였다. 2007년 1월의 베를린회담은 북한 지도부가 이 같은 미국 대통령의 의지를 확인한 결과 성사될 수 있었다.

#### IV. 2-13 합의 이행과 북·미관계

2·13 합의에 따라 3월 7일 김계관 북한 외무성 부상 일행이 뉴욕을 방문하여 1차 북·미관계 정상화 실무그룹회의가 개최되었다. 이 자리에서 북·미 양국은 2·13 합의 이행 의지를 재확인하는 한편 6·25 전쟁 이후 지속된 양국간 적대관계를 종식하고 향후 북·미관계 정상화를 위한 중장기 로드맵에 대한 폭넓은 의견 교환을 하였다. 북·미 양국의 국교 수립까지 해결되어야 할 과제들이 적지 않으나 북핵위기를 극복하고 한반도 안정과 항구적 평화를 정착시킬 수 있는 첫 걸음을 내딛었다는 데 큰 의미가 있다. 2002년 10월 북한의 우라늄농축을 통한 핵개발 문제가 제기된 후 북·미제네바합의가 파기되고 급기야 2006년 10월 북한이 핵실험을 강행함으로써 한반도에 긴장이 고조되고 북·미관계가 파국으로 치닫던 위기 상황을 상기하면 북·미관계가 신뢰관계를 바탕으로 선순환의 과정에 진입한 것으로 해석할 수 있다.

북핵문제가 해결 국면에 접어들고 아울러 북한과 미국이 오랜 적대관계를 청산하고 관계 정상화를 위한 발판이 마련된 배후에는 미국 부시 행정부가 현실주의 외교 노선으로 선화하고 있음을 감지한 중국과 남한 정부의 적극적인 중재 노력을 빼놓을 수 없다. 중국과 한국 정부는 부시 행정부의 정책 변화가 진정성을 갖고 있음을 북한 당국에 적극적으로 설득하였고 북한은 핵문제 해결을 통해 북·미관계를 개선함으로써 체제 안전을 보장받고 필요한 경제적 지원을 받을 수 있다고 판단한 것 같다. 핵실험을 통해 오랜 숙원이던 핵무기를 보유하게 된 북한으로서는 한층 유



리한 입장에서 북·미 평화협정체결과 함께 북·미관계 정상화를 이룩할 수 있는 동시에 핵폐기 과정에서 엄청난 경제적 보상을 받아낼 수 있기 때문이다. 현실주의 외교노선으로 선회하면서 획기적 업적이 필요한 부시 행정부의 유화적 입장이 변하기 전에 일단 협상에 임하는 것이 유리할 것이란 전술적 판단도 했을 것이다.

그러나 북한과 미국이 북핵문제 해결을 전제로 관계정상화 협의에 착수하였으나 그 과정에서 해결되어야 할 난제들이 술하게 가로놓여 있다. 향후 모든 문제의 관건은 북한 핵의 완전한 폐기와 한반도 비핵화에 달려 있다. 2·13 합의 이후 60일간의 초기조치 이행을 통해 영변 원자로 등 핵시설이 폐쇄, 봉인되고 국제원자력기구의 감시단의 감시와 검증 절차가 이루어지면 북한은 5만 톤의 중유를 공급받게 된다. BDA에 묶여 있던 불법 자금 전액을 해제했음에도 불구하고 동결되었던 2,500만 불 전액이 자국의 계좌로 이체되기 전까지 어떠한 대화나 협상에도 응하지 않겠다고 버티는 아직은 완고한 북한의 태도에서 초기이행조치의 완전한 성사 여부조차 자신할 수 없는 것이 현실이다. 폐쇄된 핵시설에 대한 국제원자력기구의 감시가 이루어지더라도 폐쇄 여부를 적극적으로 확인하는 검증 작업에 대해서는 추가 협상이 필요하게 될 것이다. 2단계에서 북한은 중유 95만 톤 상당의 경제, 에너지, 인도적 지원을 받는 대신 모든 핵프로그램의 내용을 신고해야 하고, 동결된 핵시설을 불능화하여야 한다. 신고는 전적으로 북한의 판단과 양해 아래 이루어질 것이어서 협상과정에서 논란이 예상되고 모든 핵시설과 프로그램의 불능화 조치도 불능화 조치에 대한 구체적 합의가 없는 한 매우 불완전한 상태에서 핵 폐기 작업에 착수할 수밖에 없다. 궁극적으로 북한은 2005년 9·19 공동성명에서 합의된 핵무기를 포함한 기 추출된 50여 킬로그램 상당의 플루토늄 핵물질과 농축우라늄 개발계획 등 모든 핵프로그램을 폐기해야 한다. 그러나 이 단계에서 해결되어야 할 사항들은 앞서 밝힌 쉬운 문제들과는 질적으로 달리 협상과정에서 많은 난항이 예상되고 있다. 농축우라늄 개발계획에 대해 북한이 미국이 제시하는 증거들에 대해서만 소극적으로 답변할

경우 결국 문제가 장기화되거나 미국의 북핵 해결의 목표 여하에 따라 앞서 BDA 문제 해결에서와 같이 양국간 퇴로를 열어주는 방식으로 해결 될 가능성이 있다.<sup>7)</sup>

북한은 핵 폐기 과정에서 북·미관계 정상화와 함께 경수로 건설을 비롯한 대규모 경제지원 등을 조건으로 협상에 임할 것으로 보인다. 현재까지 북한의 협상 태도나 대표단의 언급으로 미루어 볼 때 북한은 핵무기와 여타 핵프로그램을 분리해서 접근하고 있다. 북한이 김일성의 유훈임을 내세워 한반도 비핵화 의지가 있음을 강조하고는 있으나 과연 힘들게 온 국가 역량을 경주하여 개발한 핵무기를 실제로 폐기할 의지나 실행 정책이 수립되어 있는지 확실치 않다. 만약 북한이 핵폐기를 향한 일련의 단계들을 성실하게 밟아나갈 경우 북핵문제 해결은 물론 북·미관계 정상화를 위한 협상 역시 순조롭게 진행될 것이지만 그렇지 않을 경우 심각한 난관에 봉착하게 될 것이다.

북핵문제 해결과 함께 북·미관계 정상화에 임하는 북한과 미국의 입장 차이 역시 양국간 수교에 있어 걸림돌이 될 수도 있다. 6·25 전쟁 이후 적대관계를 유지해 온 북한과 미국이 관계를 정상화하기 위해서는 양국간 신뢰 구축과 상호 이해관계 조율이 선행되어야 한다. 불과 얼마 전까지 ‘악의 축’이나 ‘철천지 원수’로 적대시하던 양국이 2·13 합의를 전후하여 급속히 관계를 개선한다고 해서 그간의 앙금을 말끔히 씻어 내고 진정으로 화해하고 신뢰관계를 구축할 수 있을지 아직은 미지수이다. 북·미 양국이 신뢰를 바탕으로 수교 협상에 착수하더라도 북핵폐기는 물론 테러지원국 지정 철회나 대량살상무기 개발 중단 등 선결되어야 할 사항들이 적지 않다. 지난 3월 초 1차 북·미관계 정상화 실무그룹회의에서 테러지원국 지정 철회나 적성국 교역금지법 해제 등에 대해 법적, 제도적 문제들을 논의 하긴 했으나 실제 테러지원국 지정이 철회되기 위해서는 최소한 일본인 납치문제가 해결되어야 하는 등 어려움이 많다. 아울러 미국은 북한의 인권 문제 개선을 북한과의 관계정상화 논의 과정에서 반드시 제기할 것이다.

7-이종석, “2·13 합의 이후 한반도 정세” (제38차 통일전략포럼 발제문, 2007.3.28).



미국이 북한을 테러지원국 명단에서 삭제하고 북한이 인권문제 개선에 진전을 보이더라도 북·미관계가 즉각 정상화되는 것은 아니다. 북·미 간 수교과정에서 한반도 정전체제를 종전체제로 바꾸는 문제가 해결되어야 한다. 북핵문제가 북·미 간 평화협정 체결이전에 해결될 가능성은 있지만 한반도 비핵화가 선행되지 않고 북·미관계 정상화는 이루어지지 못할 것이다. 일부에서 제기되는 것처럼 북한이 인도나 파키스탄처럼 핵무기를 보유한 채 미국과의 관계정상화를 기대하기는 남북관계나 한반도에 대한 미국의 정책을 고려할 때 실현되기 어려울 것이다.<sup>8</sup> 다만, 북핵문제의 완전한 해결과 북·미관계 정상화는 북·미 간 동시 행동 원칙에 입각하여 일괄 타결될 가능성도 있으나 북한은 이 과정에서 한·미동맹 해체나 주한미군 철수문제 등을 놓고 미국을 상대로 적극적인 외교 공세를 펼 가능성이 높아 향후 난항이 예상된다. 미국과 전쟁을 치렀던 중국과 베트남이 미국과 국교를 수립하는 과정에서 오랜 협상 기간이 소요되었던 점도 북·미 간 수교협상이 단기간에 종료되기 어려울 것이라는 예상을 뒷받침하고 있다. 더구나 중국과 베트남의 경우 개혁·개방이나 도이모이 정책 등 실질적인 체제 및 정책 변화가 가시화된 시점에서 미국과의 관계 정상화가 이루어졌다는 점을 감안할 때 북·미수교에 이르는 과정이 결코 순탄하지 않은 것을 알 수 있다. 따라서 북한의 전격적인 체제 개혁이 단행되지 않는 한 부시 행정부 임기 내 북·미관계 정상화가 완료되거나 부시-김정일 단독 정상회담 개최 가능성은 상대적으로 낮다.

실제 1994년 제네바 합의에서 미국과 북한은 관계정상화를 위한 협상에 착수했었으나 양국의 수도에 연락사무소를 설치하는 문제에서 북한의 소극적 입장으로 관계정상화 논의가 중단된 적이 있다. 북·미관계 정상화를 위한 실무회담 대표인 김계관은 관계정상화 논의에서 북한은 국교수립 이전에 연락사무소를 설치하는 등 단계적인 관계정상화 수순에 부정적인 입장을 보였다고 한다. 관계정상화 이전에 평양에 미국 연락사무소가 개설되는 것이 부담스럽기도 하였지만 관계정상화를 위한 협상에서

8. 『연합뉴스』, 2007년 3월 31일.

핵문제에 집중하면서 핵카드를 최대한 활용하고자 하는 전략적 의도도 포함된 것으로 보인다.

2·13 합의 30일이 경과한 3월 15일을 전후하여 BDA의 북한계좌에 대한 전면 해제가 이루어졌다. 2·13 합의에 따라 구성된 5개 실무그룹회의도 예정대로 베이징에서 연쇄적으로 개최되어 2단계 조치를 포함한 북핵 문제 해결을 위한 실무 현안들에 대한 논의가 이루어졌다. 그러나 정작 6차 6자회담은 북한의 BDA 계좌 동결자금이 북한은행계좌로 송금되는 문제가 지체됨으로써 파행 끝에 결국 3월 22일 중단되었다. 2·13 합의에 따른 초기이행조치가 순조롭게 이행될 경우, 4월 14일 이후 개최될 6자회담 외무장관회담을 전후해 리스 미 국무장관의 북한 방문이 실현되어 북·미관계 정상화를 향한 협상이 탄력을 받을 수도 있을 것으로 예상되었으나 북한의 완고한 협상태도로 보아 리스 장관의 방북도 순탄하지 않을 것으로 보인다.

북한으로서는 북·미관계 정상화를 핵무기 못지않은 강력한 체제보장책으로 간주하고 있다.<sup>9</sup> 미국과 국교를 수립할 경우 미국의 군사적 위협으로부터 벗어날 수 있을 뿐만 아니라 남한을 비롯한 중국, 일본 등 주변 강대국들의 간섭 역시 벗어날 수 있기 때문이다. 동시에 미국과 관계정상화를 통해 국제사회로부터 경제지원을 안정적으로 제공받을 수 있기 때문에 북한으로서는 향후 미국과의 협상에 총력을 기울일 것이다. 이에 비해 북한과의 관계정상화 문제에 있어 핵문제 이외에 뚜렷한 이해관계가 부족한 미국으로서는 관계정상화를 단순히 북한에 대한 시혜나 보상으로만 간주하여 수교협상에 전력을 기울이지 않을 가능성도 있다.

북·미관계 정상화를 통해 얻을 것이 많은 북한으로서는 협상력을 극대화하기 위한 모든 수단과 방법을 동원하여 미국을 압박할 것이다. 일단 초기이행조치를 완료한 후 2단계 불능화조치에서 최대한 실리를 확보한 연후에 플루토늄, 농축우라늄 개발계획, 그리고 핵무기 폐기 등 각 현안

9. “미·북 접촉 막후 비화: 김계관-핵 전면 폐기한다, 미국은 뭘 줄래?” 『월간 조선』, 4월호 (2007).



별 협상 단계에서 매우 강경한 자세로 미국을 몰아세울 것이다. 북핵문제의 조기 해결과 북·미관계 정상화에 대한 안이한 접근은 북핵문제의 완전한 해결도, 북·미관계의 건전한 정상화도 어렵게 만들 것이다.

이제까지 북·미관계를 돌아보면 미국의 선부른 기대와 낙관, 그리고 조급증은 북한의 대미협상의 최적의 환경과 조건이 되어왔다. 부시 행정부가 북한 체제의 조기 붕괴에 대한 기대나 김정일 정권의 교체를 포기하고 북·미수교에 진지하게 접근한다면 이는 북핵문제 해결 못지 않게 한반도 및 동북아에 새로운 질서를 구축하는 중대한 현상 변화가 될 것이다. 북핵문제를 다루는 과정에서 부시 행정부의 대북정책 변화 배경과 내용을 종합할 때 북한과 같이 절대 권력자가 중장기 전략 목표를 위해 모든 가용한 자원을 자유자재로 동원하는 체제와 대등한 입장에서 협상하기는 쉽지 않을 것이다. 무엇보다 국내 외 여론을 의식하고 국내 제 권력 집단과 타협하면서 정책 목표를 달성해야 하는 미국적 환경에서 이미 레임덕 시기에 접어든 부시 대통령은 더욱 어려움을 겪게 될 것이다. 따라서 부시 행정부로서는 임기 내 북핵 완전 해결이나 북·미관계 정상화 등을 외교적 업적 달성을 위한 목표로 설정하기보다는 기대치를 한층 낮추고 보다 신중한 자세로 북핵문제 해결과 북·미관계 정상화 문제를 전략적으로 다루어야 할 것이다.

## 참고문헌

### 1. 단행본

Cha, Victor D. and Kang, David C.. *Nuclear North Korea: A Debate on Engagement Strategies*. New York: Columbia University Press, 2003.

김국신. 『부시 행정부의 대북 핵정책 추진 현황과 전망』. 서울: 통일연구원, 2005.

리처드 하스, 장성민 역. 『미국 외교정책의 대반격』. 서울: 김영사, 2005.

박영호. 『한·미 안보관계의 변화와 북·미관계의 전망』. 서울: 통일연구원, 2006.

### 2. 논문

이종석. “2·13 합의 이후 한반도 정세.” 제38차 통일전략포럼 발제문. 2007. 3. 28.

### 3. 기타자료

*TIME*.

『연합뉴스』.

『월간 조선』.



## 제1회의 토론





정규섭 (관동대학교 교수)

두 분의 발표 중에서 미국의 대북정책이 어떤 배경을 가지고 변했는지 빠진 부분만 이야기하겠습니다.

먼저 2·13합의 이후 미국의 강경정책이 선회했다기보다는 미국이 북한에 대해 직접적으로 접근할 수 있는 계기를 마련함으로써 미국 자체의 대내외적 필요에 부응하려는 것이라고 생각된다. 미국은 한국 정부와의 긴밀한 대북공조가 어려울 경우, 북한에 대해 직접 개입하는 것이 바람직하다고 생각했을 수도 있다. 예를 들어서 미국은 북한에 금융제재를 하는데, 남한 정부에 의해 북한에 자금 유입(금강산 관광 자금)이 됨으로써, 미국의 대북 금융제재의 실효성을 저하시킨 면이 있다고 본다.

또한 한국정부가 반미성향을 띠면서 미국이 직접 북한을 다룰 수 있는 계기를 마련한 것은 아닐까 생각해 본다. 미국은 북한에 대한 영향력을 확대함으로써 중국견제라는 대외정책 목표를 달성할 수 있다고 본다.

북한이 핵무기를 몇 개밖에 보유하지 않았기 때문에, 미국의 국가이익에 치명적인 손상이 되지 않을 것이라는 판단은 어떻게 볼 것인가? 북한 그 자체는 미국에 그다지 위협이 되지 않는다는 시각은 논의가 필요하다.

서재진 박사 발표의 많은 부분은 동의하지만, 미국과의 갈등구조로 김정일의 통치력이 상당히 흔들린 것이 아닐까라고 생각해 본다. 완전한 한계상황에 봉착해서 미국으로부터 동결됐었던 현금유입을 크게 받아들이는 것이 아닐까?

2·13합의 이후의 이행 문제인데, 김정일 정권이 대내적으로 체제 개혁, 대외적으로 개방하고, 남한과 진정으로 화해협력하고, 미국과 합의 사항도 이행하는 그런 정상국가의 모습을 보일 것인지, 아니면 과거와 비슷하게 또 하나의 위기 모면책으로서 현재의 제스처를 취하는 것인지에 대해

명확히 판단해야 하지 않을까 생각해 본다.

두 분 글에서 아쉽다고 느끼는 것은 2·13합의 이행 과정에서 우리에게 영향을 주는 문제점은 무엇인가라는 부분이다. 서재진 박사는 지나치게 낙관적이어서 미국이 한·미동맹을 굉장히 중요하게 생각해서 모든 게 잘 될 것이라 밝혔는데, 이행과정에서 발생할 수 있는 문제점이 무엇인지 생각해 보았으면 한다. 북한의 핵무기에 대한 한국과 미국과의 인식과 이해 관계가 상충하게 될 경우 한·미동맹관계는 상당히 흔들릴 수 있다. 결국 북한 핵문제는 국제문제가 아니라, 한국의 문제로서 어떻게 대처해야 하는지 생각해 보게 된다. 남북한의 정치적 화해무드, 남북한 정상회담 개최, 한반도 평화체제 구축 논의에서 있을 수 있는 통일헌법까지 연계를 시키면서 잘못하면 대통령 선거를 앞두고 남남갈등이 고조될 가능성이 있다.

발제자 두 분 모두, 북한은 미국과의 관계정상화가 절대 절명인 것처럼 이야기하고 있다. 북한체제의 보장을 위해서는 미국과의 관계정상화가 핵무기보다도 중요하다고 이야기 했는데, 북한으로서는 미국으로부터의 정권 인정, 경제지원 확대 등을 통해서 체제 안정 도모의 필요성이 있는 것은 분명하다. 동시에 미국과의 수교에서 파급되는 북한 체제 개방효과, 즉 평양에 성조기가 펄럭이는 것을 북한이 쉽게 받아들일 수 있을까. 서재진 박사는 강성대국의 논리와 내부의 논리를 더 키우고, 내부의 경쟁 집단을 창출해서 갈등을 조장하면서 통제해 나갈 것이라고 했는데, 이 문제는 북한에게는 딜레마로 다른 각도로 생각할 필요가 있다고 본다.



## ■ 홍 용 표 (한양대학교 교수)

과연 북한이 핵무기를 포기할 것인가? 서재진 박사의 발표대로 미국의 규정력은 엄청나고, 쉽게 포기하기 힘들 것이다. 그것이 반드시 북한의 핵 포기를 끌어낼 수 있을 만큼의 규정력인가? 미국자체에 한계가 있다. 미국이 가장 큰 힘을 가지고 있지만 군사력을 사용하는 방안은 한반도에 서는 매우 제한되어 있다. 북한에 그 군사력을 사용하기도 어렵기 때문에 북한이 그 약점을 파고들었다고 생각한다. 북한의 벼랑 끝 전술로 미국에 반항할 수 있는 것은 미국의 한계가 있기 때문이고 여전히 지속 가능하다. 북한 나름의 의지와 능력이 있기 때문에 미국의 힘과 규정력에도 불구하고 북한의 핵무기를 완전히 포기시키기에는 한계가 있다고 생각한다.

북한의 신뢰부족 때문에 북한이 핵을 완전히 포기하고 경제·안보적 이익을 취할 수 있을 것으로 기대하는가? 서재진 박사의 7가지 이익은 크게 안전보장과 경제이익, 2가지로 나뉘는데 그것이 북한에게 막대한 이익인 것은 사실이고, 북한도 그것을 원한다. 그러나 북한이 우려하고 있는 것은 핵을 포기하면 미국이 그 대가를 줄 것인가에 대한 믿음이 없다는 것이다. 그 믿음이 생기지 않는다면 핵무기를 쉽게 놓지 않을 것이다. 2·13 합의로 인해 핵 포기라는 제스처는 보여주었으나, 그런 제스처 후에 계속해서 시간을 끌면서 경제적 안보적 신뢰를 얻는 방향으로 가지 않을까 생각된다.

CVID, 완전한 핵 포기가 가능한가? 이는 이상적인 일로서, 장기적으로는 가능하지만 쉬운 일은 아니라고 생각된다. 2·13 합의도 미국이 현실적으로 판단하고 들어간 것이 아닌가 생각된다. 솔직히 새 정권이 나오면 개혁·개방은 가능하지만, 김정일 정권은 자체적인 한계 때문에 완전한 개혁·개방은 힘들 것이고, 핵무기를 통해서 무언가를 얻어낼 것이라고 생각한다.

또 하나의 문제는 대미 수교문제이다. 정규섭 교수가 지적했지만, 관계 개선과 관계정상화라는 용어는 구분할 필요가 있다고 본다. 관계정상화

가 수교와 비슷하게 쓰이기는 하지만, 과연 북한이 미국과의 수교를 진정으로 원할까? 그렇지 않다고 생각한다. 불가침 혹은 평화조약이 되던 간에 안전보장만 확실하게 보장을 받는다면 수교를 최대한 늦추면서, 실리를 추구하는 방향으로 나갈 가능성이 많다고 본다. 평양에 성조기가 휘날리는 것은 큰 부담이 될 수 있기 때문이다.

미국은 핵을 가진 북한을 인정할까? 인정할 수 있다고 본다. 미국 여기저기에서 그런 이야기들이 나오고 있다. 따라서 우리도 대비를 해야 한다. 미국이 원하는 것은 핵확산 방지이다. 특히 대테러전 수행에 있어서 핵 물질이 테러단체에 들어가는 것을 막는 것이 최대 목표이다. 만약 그것만 막을 수 있다면, 완전한 CVID를 이루기 위해서 노력하지 않을 수 있다. 그 과정에서 핵 확산만 막을 수 있다면 핵을 몇 개 가진 북한을 껴안을 수 있고, 수교까지는 아니더라도 관계정상화를 이루면서 북한을 인정할 수 있는 가능성이 있다고 본다.

미국의 입장에서 북한에 대한 인식은 어떻게? 두 분 논문에서 나왔듯이 정권변화 문제이다. 정권교체 이야기는 부시행정부 들어서 많이 나왔는데, 마찬가지로 장기적인 목표는 정권교체라고 생각하겠지만, 현실적인 문제는 핵문제만 다를 수 있다면 김정일도 받아들일 수 있다고 생각한다. 핵확산 방지와 테러집단에 핵물질이 들어가는 것만 막을 수 있고, 미국의 그런 정책에 김정일이 협력만 해준다면 김정일 정권도 함께 살아갈 수 있다고 본다. 수교는 아니더라도 핵을 가진 북한을 껴안을 가능성이 있다고 생각한다.

북한이 핵을 완전히 포기하기는 어려울 것이고, 그런 북한을 미국이 껴안을 수 있다고 가정한다면 그런 상황에서 우리 정부 정책은 어떻게 가야 할 것인가? 과연 우리는 핵을 가진 북한과 공존할 것인가? 이와 관련해서 한국정부는 이를 수용하지 않을 것이고, 또한 그것을 관철할 외교적 능력이 있다고 서재진 박사가 발표하셨는데, 이에 회의적인 견해를 갖고 있다. 우선 우리 정부한테 그러한 의지가 있는지 현 정부에서 확인하지 못했다. 그런 상태에서 우리가 얼마나 미국과 협조하여 북한의 핵을 제거



할 수 있을까? 의지의 문제에서 확신이 없고, 의지와 그것을 관철시킬 수 있는 능력이 있나 하는 것은 또 다른 문제이다. 사실 미국의 규정력이 엄청나기 때문에 미국이 핵을 가진 북한을 껴안고 가겠다고 했을 때, 우리가 과연 그것을 바꾸어 놓을 그런 능력이 있을지 의문이다. 북한은 미국에게 저항할 수 있지만, 우리는 미국에게 저항할 수 없는 것이 현실이다.

그렇다면 앞으로 우리는 어떻게 해야 할 것인지에 대해서는 심각하게 생각해 보아야 하는데, 그런 문제에 대한 전략적 사고가 부족했다고 본다. 뚜렷한 대책이 있는 것은 아니지만, 북핵을 절대 용납할 수 없다는 결연한 의지를 보여줘야 한다. 대통령이 이야기 했듯이 북한이 핵을 사용하지는 않지만, 우리는 협상에서 굉장히 많은 손해가 있을 것이다. 평화체제 문제에서 미국과만 협상하려 할 것이고 우리는 떼어놓으려고 할 것이다. 그런 상황에서 우리가 어떻게 나갈 것인가? 북핵에 대해서는 공존할 수 없다는 것을 우리 지도부가 결연하게 보여줄 필요가 있다.

또한 미국이 북한을 껴안을 때를 대비하여 우리도 어떤 단계에서 얼마큼 북한과의 관계 개선을 해야 하는지에 대해 체계적인 시나리오 개선이 필요할 것이라고 생각한다.

서재진 박사는 미국의 대한반도 정책을 낙관적으로 전망하는 듯 하지만, 이에 부정적인 견해를 갖고 있다. 미국의 정책은 항상 현상유지이다. 미·일동맹보다 한·미동맹은 앞설 수 없고, 통일한반도를 지지하는 것은 또 다른 문제라고 생각한다.

## ■ 김국신 (통일연구원 선임연구위원)

먼저 서재진 박사의 논문에 대한 토론을 시작하겠다. 전공분야에 따라 어떠한 현상을 바라보는 이론적 근거에 차이가 있을 수 있다. 사회학을 전공하신 서재진 박사는 세계체제 이론을 통해 북한문제를 설명했지만, 정치학에서는 주로 이런 협상문제를 게임이론으로 풀어간다. 북핵 문제

의 평화적 해결에 대해서는 정치학자나 사회학자의 60% 이상은 낙관적으로 본다고 생각한다. 2·13 합의는 10% 정도를 더 올려서 한 70% 정도 낙관적인 입장을 가질 수 있다고 생각한다. 전문적인 입장에서 앞으로 협상의 난제들을 생각해 볼 때, 구체적인 것들이 나오려면 아직은 시간이 많이 걸릴 것으로 예상된다.

서재진 박사는 기본적으로 왈레스타인의 세계체제이론을 기본을 두고 있고, 왈레스타인도 기본적으로 마르크스의 경제적인 접근법에서 출발한다. 이렇게 봤을 때, 미국이라는 패권세력을 중심으로 해서 주변부 국가들이 살아남기 위해서는 미국에게 인정받아야 하고, 미국이 가지고 있는 헤게모니 역량과 거기서 줄 수 있는 경제적 역량에 초점을 두어서 낙관적으로 생각하는 것은 좋다고 생각한다.

서재진 박사가 제시하고 있는 7가지 핵 포기 촉진 요인 중에서 사실상 미국의 역할을 빼놓는다면 4가지가 북한이 받을 수 있는 경제적인 이익을 강조하고 있다. 북한 핵문제의 평화적 해결을 낙관하는 이유는 미국이나 우리의 경제력에 비해서 취약한 북한의 경제력 때문이라는 데 그 근거가 있다.

부시행정부 5년 동안 협상이 진행되지 않았던 이유는 부시 행정부가 9·11 테러 이후에 선제공격 등의 이유를 들어 군사적인 문제를 부각했는데, 이제 중간선거에서 패배하고, 이라크 문제도 심각해지니까, 한반도 문제에 가지고 있던 군사적인 레토릭을 다 철회하면서 경제적인 보상행위로 평화적인 해결 가능성을 높여 주고 있다고 생각한다. 앞으로 긍정적인 확률 30%를 더 올리려고 할 때는 상당한 정도 안보·문화적인 문제를 심각하게 고려해 봐야 되지 않을까 생각해 본다.

서재진 박사는 경제적인 문제가 충족되면, 선군정치 이데올로기를 포기하고 다시 강성대국 쪽으로 갈 것이라고 전망했는데, 북한의 문화적인 측면은 체제 안정과 경제적인 이익만 보장된다면 문화적 문제는 상당히 쉽게 해결될 것으로 본다. 북한의 안보문화가 변화하는 데 상당한 어려움을 겪을 것이라고 생각한다. 북한 군부가 보고 있는 안보에 관한 기본적





인 견해-우리 안보를 남한에 맡긴다는 것은 바람직하지 않다-는 변화하기 힘들 것이라고 생각한다. 특히 북한 군부가 안보를 미국에 의존하는 문제는 북한의 의식변화가 수반되지 않는다면 쉽지는 않을 것이다. 2·13 합의로 협상의 낙관을 예상하지만 협상 자체의 진통은 예상된다.

다음으로 유호열 교수의 논문에 대한 견해를 밝히겠다. 2·13 합의 이후 미국의 입장과 목표가 변화한다고 했는데, 이에 관해서 미국의 입장은 변화한 것이 확실하지만 목표는 변화하지 않았다고 생각한다. 부시행정부 가 9·11 테러 이후에 항상 해왔듯이 군사적 옵션과 레짐 체인지 등을 배제하지 않고 테이블에 올려놓고 있다. 중간선거 이전의 부시 행정부는 제임스 켈리를 백악관에서 직접 컨트롤 했다. 당시 워싱턴포스트지를 인용하면 제임스 켈리가 독자적으로 아무 이야기도 못하고, 백악관에서 보내는 메시지를 그대로 읽으면서 6자회담에 나왔다고 한다. 그 당시만 해도 미국이 상당히 오만한 생각을 해서 6자회담은 미국이 중국한테 하청을 준 것이고, 중국이 미국과의 관계개선을 위해 중국이 하청업자로서 성실하게 임무를 수행할 것이라고 오판을 했었다. 북한 핵실험이 터진 시점은 미국의 중간선거가 진행 중일 때였다. 부시 정권의 중간선거 패배 이유는 이라크전 실패였기 때문에 부시의 현재 모든 관심은 중동, 이란, 이라크 사태의 평화적 안정에 집중되어 있다.

북핵 문제에 관해서는 기존의 백악관이 장악하고 있던 국무부에게 자율적인 역량을 주고 있다고 생각된다. 미국 국무부 자체가 대화를 하고 외교적인 해결을 원했기 때문에, 자율적으로 북한과의 직접 해결도 시도하고 있지만, 부시 행정부에서 문제 해결을 위해 직접 개입을 나선다고 보는 것에 대해서는 유보적이다.

첫째, 대북정책의 정책적 우위를 먼저 명백하게 제시하고 있지 않다. 적어도 북·미관계를 개선하기 위해서는 클린턴 행정부가 요구했던 미사일 문제에 관해서 입장표명을 해야만, 미국의 정책목표에 관한 명확한 인식이 가능하다고 본다.

둘째, 중간선거 이후에 미국 민주당에서도 기존의 페리와 마찬가지로 대북정책 조정관을 임명해 달라고 하는 것이 국방수권법에 명시되어 있다. 그러나 아직 부시 행정부는 그런 문제를 받아들이는 입장을 보이지 않고 있다. 국무부에 자율성을 보장하는 수준까지 허용하는 것이 아닐까 생각된다.

핵협상 자체가 쉽지 않을 거라고 생각하고 있고, 북한의 입장도 변하기는 쉽지 않을 거라고 생각된다. 현재 입장으로는 북·미관계 정상화를 위해 북한의 핵보유를 인정하면서 수교를 하겠는가에 대해서는 부시 행정부의 열성이 보이지 않는다. 북한의 전략적 가치가 소련을 견제하기 위해 필요했던 중국의 가치나, 아프카니스탄 전쟁에서 파키스탄과 같은 전진 기지로서의 가치가 있다는 것을 보여주어야 하는데, 북한 스스로 그렇게 가치를 높일 수 있는지는 의문이다. 이렇게 보았을 때 아직도 북·미관계 정상화까지는 멀었다는 생각이 든다.



## 자유토론

### ■ 전 인 영 (사회, 서울대학교 명예교수)

북한이 과연 핵을 포기할 것인가? 미국은 북핵을 용인한 채 나갈 수 있는 것인가? 그럴 경우 한국은 어떻게 대응해 나가야 되는가? 이런 심각한 과제들을 제시해 주었다.

미국의 입장 변화는 감지되었지만, 과연 목표는 변화되었는가? 또 미국의 정책적인 우선순위를 명확하게 이야기 했는가? 이런 의문을 제기하면서 앞으로 협상이 쉽지는 않을 것이라고 예상한다. 관계정상화와 수교는 멀고 먼 길이 될 거라는 내용의 이야기가 있었다.

북한과의 관계에 있어서 군사·문화적 측면도 고려해서 봐야하지 않을까? 북한 군부가 우리 안보를 남한에 의존하지 않는다는 선언을 했는데, 그런 측면을 우리가 고려했는가를 볼 수 있었다.

낙관적인 측면, 비관적인 측면이 모두 나왔다. 사실 작년 12월 초까지 미국사람들이 6자회담이나 북핵문제의 평화적 해결에 대해서 낙관적으로 보지 않았다. 그러다가 1월에 와서 베를린에서 크리스토퍼 힐 차관보와 김계관 부상과의 직접 대화 이후에 상당한 변화가 나타났다. 그것을 어떻게 평가하는가에 대해서는 김국신 박사의 지적대로 조심스럽게 보고, 근본적인 것을 검토하고 접근해야 제대로 볼 수 있지 않을까 생각한다.

### ■ 양 영 식 (전 통일부 차관)

북핵 문제에 접근할 때 1994년에 제네바 합의, 2005년도 9·19 공동성명, 그리고 올해의 2·13 합의를 단절적으로 보지 말고, 종합적으로 접근하는 것이 필요하다고 본다.

정부는 낙관도 비관도 하지 않은 상태에서 접근해야 할 것 같은데, 북

핵 불용납이라는 제1원칙에 대해서 아무런 말이 없다.

이러한 문제들이 북핵문제 해결 로드맵 속에 들어가야 되지 않을까? 북한은 살아남는 것, 미국은 한반도에 민주국가가 수립되는 것, 이것이 어떻게 조화를 이루어야 할지가 앞으로의 과제라고 생각한다.

## ■ 청중 1

서재진 박사에게 질문하고자 한다. 북한에서 30만 명 혹은 그 이상이 기아로 죽어가고 있다고 WHO 세계보건기구가 발표하였다. 이 와중에 북한이 핵을 개발했는데, 과연 핵폐기가 가능한가? 만약 북한이 핵을 폐기하지 않는 상태에서 북한이 자체 생존전략이 있는지가 궁금하다.

## ■ 청중 2

서재진 박사는 북한이 핵무기를 포기할 수밖에 없는 7가지 이유를 제시했는데, 한국정부가 그것을 이행할 의지가 있다고 할 때에, 구체적으로 어떤 계획이 있는지, 그리고 한국정부가 가지고 있는 레버리지가 무엇인지 궁금하다.

홍용표 교수는 반드시 미국과 수교를 안 하더라도 안전보장을 해준다는 약속을 하는 것에 만족할 것이라고 한다면 과연 북한이 생각할 때 충분한 안전보장이 무엇이라고 생각하시는지? 지금 상황에서 남한이 존재하는 한 안전보장 상태가 될 수 없다고 본다.



■ 서재진 (통일연구원 북한인권연구센터 소장)

오늘 핵심적으로 주장했던 것이 북핵포기 촉진 7가지 요인이었는데 논점으로 떠올려 주셔서 감사하다.

대개 북한의 핵이 절대목표라고 생각하는데, 강조하고 싶은 점은 북한의 핵은 김정일 정권과 사회주의 체제를 유지하기 위한 수단이며, 수단이 목표와 바뀔 수 없다는 것이다.

북한이 핵을 보유하고 있는 한은 국제사회, 미국, 남한과의 끝없는 갈등을 헤쳐 나가야 하는 상황인데, 북한이 핵을 가지고서 체제를 유지하기가 쉽지 않다고 본다. 북한의 핵 보유가 절대적인 것으로 생각하는 것은 언론에 세뇌되었기 때문이다.

실제로 북한은 핵을 가지고서는 살 수 없는 상황이 되었다. 핵은 수단이지 절대 목표가 아닌데, 북한이 핵을 절대 포기하지 않는다면, 수단과 목표를 혼동하는 것이 아닌가 생각된다.

남한과 북한의 지난 역사를 비교해 보면 남한은 지난 50여 년간 미국과 동맹을 유지하면서 일본으로부터 기술·원자재를 수입하여 임가공해서 미국에 수출하는 전략으로 경제성장을 이루었다. 그에 반해서 북한은 김일성 항일무장투쟁을 지배이념으로 삼아 일본, 미국과 수교하지 못했고, 거의 고사상태에 있었다.

북한 지도부가 이 상황 속에서 지난 20년간 미국과 수교하는 데에 안간힘을 다 했지만, 북한이 미국과 수교할 의지가 있는가에 문제제기를 한다면 할 말이 없다. 북한은 핵문제 게임을 미국과 수교하기 위한 수단으로 사용한 측면이 있다.

예를 들면 1차 북핵 위기 때 남북은 기본합의서를 채택했고, 공동위원회를 만들어서 회의를 했던 상황이고, 기본합의서가 채택된다면 남북관

계가 상당히 발전할 수 있는 상황이었다. 또 2002년의 북핵 위기도 남북 간의 정상회담을 하고, 소강기가 지나고 남북관계가 좋은 상황에서 최초로 고이즈미 일본 총리가 북한을 방문하고 나서 일주일 만에 터진 것이다.

미국 정부기관 보고서에 의하면 미국은 지난 반세기 동안 한국을 냉전 체제로 관리해 왔는데, 북한의 주변 국가들이(중국, 일본 등) 북한에 접근해서 북한을 정상국가로 만들게 되면 남한에 주둔한 주한미국의 위상도 흔들리고, 미국의 대한반도, 대동북아 정책을 바꿔야 하기 때문에, 현상유지가 미국의 목표라고 문건에 언급되어 있었다.

최근 크리스토퍼 힐이 북한의 대표들과의 협상 후 한 이야기가 북한이 진정으로 바라는 것이 미국과의 관계정상화라고 했고, 워싱턴포스트지에 서 로봇 칼린이라는 미 국무부의 북한 분석관도 북한이 원하는 것은 미국과의 수교라는 입장을 밝힌 적이 있다.

그런 점에서 본다면 이 시점에서 북한이 핵을 질질 끌면서 미국과 수교를 하지 않는다면 희망 자체가 없고, 민중의 봉기와 직면해야 하는 상황이다.

지금 북한의 주민의식 변화는 상당한 상황이고 주체사상이라는 지배 이데올로기마저 북한주민들로부터 외면당하고 있고, 오히려 저항이데올로기가 작동하고 있는 상황이다. 암시장이 확산되어서 공식 사회주의 체제가 붕괴된 상황을 북한 지도부가 누구보다 잘 알고 있다. 북한이 살길은 미국과의 국교 정상화뿐이다.

북한 경제를 살리는 데 있어서 제일 중요한 것이 생산 요소 아닌가. 외자, 석유, 원자재들을 외부에서 사와야 하는데 돈이 한 푼도 없는 상황이다.

과거 미국에 의해 길들여진 냉전 체제의 시각으로만 북한을 보면 오판할 수 있다고 본다.



## ■ 유 호 열 (고려대학교 교수)

북한에게 핵은 그 자체를 목표로 삼는다고 보기보다는 김정일 정권을 유지하고, 체제를 유지하는 데 필요한 것으로 본다.

김정일이 각고의 노력을 거쳐서 만든 핵은 대단히 중요한 수단이다. 이 수단을 포기하는 결정을 내리는 것은 대단히 복잡하다. 또한 많은 요구와 보장 장치가 이루어지기 전까지는 갈 것이라고 본다. 몇 개월에 해결될 문제가 아니고, 오랜 기간 동안 거쳐서 이를 수밖에 없는 문제이다. 과연 이것을 어떻게 받아들일 것인가가 중요한 문제이다. 미국 정부도 2년 후에는 정권이 바뀌기 때문에 새로운 대북정책이 나올 수밖에 없다. 우리는 더 빠른 시간내에 새로운 대북정책이 나와야 하는데, 그렇게 하기에는 지금의 상황이 급박하게 돌아가고 있다.

핵 문제를 가지고 관련 국가를 상대하는 북한과 북한을 받아들여려는 미국, 이 두 나라를 어떻게 상대할 것인가에 대해서 우리 국민은 어떤 의견을 가지고 있고, 우리 정부는 어떤 정책을 추진할 것인가에 대해 생각해 보아야 한다.

우리가 그런 능력을 갖추고 있느냐에 대해 낙관적인 생각을 가지는 것은 좋지만, 정말 어려운 상황에 부딪혔을 때, 그것을 해결할 만한 능력은 과거 몇 년 전보다는 현저하게 낮아졌다. 우리나라는 현실적으로 어려운 상황에 봉착했을 때 해결하는 능력은 대단히 제약되어 있다.

통일연구원이 개원 16주년을 맞이하는 동안 여러 정권의 변화, 국제환경의 변화를 겪었다. 이런 대내외적 환경과 정치 문제가 연결되어 있을 때 통일연구원과 같은 연구기관이 대북정책, 대외정책을 추진할 수 있는 역량과 의지를 보여주길 바란다.





# 제 2 회의

2·13 합의와 한반도 평화체제 구축





# 한반도 평화체제 구축방향: 평화 프로세스

조 민 (통일연구원 선임연구위원)

## 제1발표

\* 이 글은 평화재단 주최 평화포럼 『2·13 합의와 한반도 평화체제』(2007.3.13)의 초고 “한반도 비핵화와 평화 프로세스”를 수정·보완한 논문임.





## I. 북핵을 넘어, 동북아 21세기 질서의 개막

### 1. 미국의 대북전략의 변화

동북아 정치지형의 판이 동요하고 있다. 바야흐로 20세기 냉전 질서가 해체되면서 비로소 21세기 동북아의 새로운 질서가 구축되고 있는 중이다. 북핵 문제 해결을 위한 ‘2·13 합의’로 한반도와 동북아의 안정과 평화는 새로운 국면을 맞이하였다. 북핵 문제를 둘러싼 동북아 위기 상황은 2월 13일 베이징 제5차 3단계 6자회담에서 참가국들이 「9·19 공동성명 이행을 위한 초기조치」(Initial Actions for the Implementation of the Joint Statement)에 합의함으로써 일단 북핵 문제로 인한 위기국면은 ‘동결’(crisis freeze)되었다. 이 합의는 ‘9·19 공동성명’ 이행을 위한 첫 단계로 조그만 진전에 불과하다. 그러나 한반도 평화체제 구축과 함께 동북아 역학구도의 변화, 그리고 남북관계에 미치는 의미는 무척 크다. 북한 핵무기의 궁극적 포기를 전제로 한 ‘2·13 합의’는 한반도 평화체제 구축과 통일로 가는 이정표가 되어야 한다.

#### 가. 국제질서의 ‘민주화’ 요구: 미국 대외정책의 수정

이라크와 이란의 중동 문제의 수렁에서 헤어나지 못하고 있는 미국 G. W. 부시 정부에겐 북핵 문제의 타결이라는 외교적 성과가 절실했다. 부시 대통령은 ‘2·13 합의’에 대한 ‘준비된’ 환영사를 즉각 발표했다.<sup>1</sup> 북한 핵실험 이후 북·미 간 수차례의 협의과정을 이끌어 낸 변화의 계기는 북한의 변화가 아닌, 미국의 대북정책의 변화에서 찾아야 한다. 미국은 종전선언을 넘어 평화협정, 관계정상화, 안전보장 등과 관련해 북측에 보다 근본적인 변화가 있을 수 있다는 메시지를 전한 것으로 보인다. 이는 단기적 차원에서 북한 핵실험, 중간 선거의 패배로 부시 정책에 등을 돌린

<sup>1</sup>-Statement by President Bush on Six Party Talks “North Korea - Denuclearization Action Plan,” Washington, DC, February 13, 2007 <<http://www.state.gov/p/eap/rls/ot/2007/80491.htm>>.

국민 여론과 민주당의 의회권력 장악, 이라크 전쟁의 수렁에다 이란 핵문제의 도전으로 인한 중동정세의 긴박함 등이 대북정책을 변화시킨 요인이라 할 수 있다.<sup>2</sup> 이는 보다 근원적인 차원에서 세계 문제에 대한 비효율적인 미국의 과도한 개입과 부시 집권 6년 동안의 대외정책의 실패와 맞물려 있다.

21세기 세계정세의 특징은 미국 주도의 일극체제(unipolar system)가 퇴조하면서 세계적 차원의 전략 단위의 다원화 현상이 나타나고 있는 데 있다. 중국의 세계대국으로의 지위 부상, 클린턴 시절에는 거의 예상할 수 없었던 변수로 러시아의 가파른 국력 회복, EU의 독자적·중립적 위상, 이란의 에너지 자원과 이슬람국가 내의 강력한 정치적 리더십 추구, 남미 지역 내 반미 분위기의 광범한 확산 등으로 냉전체제 해체 이후 10여 년간 미국 유일 헤게모니를 수용해왔던 분위기가 점차 사라지면서 미국의 일방주의에 비협조적이거나 심지어 거부하는 현상이 나타나게 되었다. 중국-러시아, 이란-러시아, SCO(상하이협력기구)의 활발한 연대, 미국과 중국 사이에서 인도의 이중플레이, 자원 공급원 확보로 친미 일변도로 나아갈 수 없는 EU의 입장 등 모든 것은 미국에게 비우호적으로 바뀌었다.

미국의 압도적인 군사적 우위는 앞으로도 상당 기간 지속될 것이다. 이러한 미국 우위의 세계 속에서 중국, 러시아, 이란, EU 등은 이제 각각 세계정세의 중요한 하나의 전략단위로 부상 중이다. 이들 각 전략 단위들은 상호 전략적 이해관계 속에서 연대와 반미연합을 구축하면서 점차 미국의 유일 헤게모니 질서를 동요시켜 21세기 중반쯤 새로운 세계질서를 창출할 수도 있다. 이런 점에서 냉전체제 붕괴 후 상당기간 유지되었던 미국 주도의 세계질서는 미국 우위의 다극체제(multi-polar system) 형태로 변화되고 있는 모습이다. 그럼에도 이들 국가 간 전략적 이해가 쉽게 일치하리라고 결론짓기에는 아직도 시기상조다. 그러나 이들 국가들

<sup>2</sup>-Richard Armitage, "North Korea Is a Regional Problem While Iran is a Global Issue," *Straits Times*, November 29, 2006.



은 미국에 대하여 국제관계의 ‘민주화’를 주장하고 있는 현실을 부정하기 어렵다. 물론 예상가능한 시기 안에 중국, 러시아가 새로운 세계질서를 주도할 가능성은 크지 않으나, 미국의 일방주의에 의해 국제관계가 규정되는 현실은 점차 변화할 수밖에 없다.

미국의 21세기 세계제패(global primacy) 전략은 20세기 말엽 미국 전략가 그룹의 대부로 자처하는 브레진스키가 내세운 새로운 지정전략학(GeoStrategy)에 그대로 반영되어 있다. 그는 소비에트연방의 패배와 붕괴를 미국이 사실상 유일한 최초의 세계강국으로 급부상하는 역사적 도정의 마지막 단계로 규정했다.<sup>3</sup> 브레진스키는 유라시아를 세계의 지정학적 중추로, 미국의 가장 중요한 지정학적 목표로서, 유라시아 ‘관리’(manage)가 세계제패의 관건이라고 설파했다. 유라시아 서쪽의 유럽은 세계적인 정치·경제적 힘을 보유하고 있으며, 동쪽 지역의 아시아는 최근 경제적 성장의 중심으로 떠오르면서 정치적 영향력도 증대되고 있는 지역이다. 따라서 유라시아 지역에서 어떠한 단일 국가 혹은 국가 간의 조합이 유라시아로부터 미국을 축출하거나 미국의 역할을 축소시키는 것을 막아야 하며, 석유 등 천연자원의 보고인 중앙아시아의 배타·독점적 지배를 관철해야 한다고 역설했다. 특히 그는 후배들에게 이슬람의 팽창을 적극 저지해야 한다는 충고를 결코 잊지 않았고, 이슬람의 팽창을 억제하기 위해서는 서구화된 터키를 활용하라는 대안까지 제시했다. 브레진스키의 새로운 지정학은 그와 비슷한 시기에 서구 문명의 총아인 미국의 ‘영원한 제국’을 설파한 헌팅턴이 미국에 도전할 수 있는 미래의 ‘악의 제국’으로 중동의 이슬람 국가들을 지목하면서 ‘문명의 충돌’<sup>4</sup>을 예고했던 데에 대한 화답이기도 했다. 말하자면 브레진스키의 새로운 지정전략학은 헌팅턴의 ‘보편문명’의 구현인 미국이 이끄는 세계질서의 전략

3. Zbigniew Brzezinski, *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives* (New York: Basic Books, 1997), chap. I ~ II.

4. 헌팅턴의 보편문명의 기준은 ‘서구’와 ‘근대화’ 두 요소를 말한다. 보편문명은 그리스-로마의 유산, 카톨릭과 프로테스탄트, 유럽어, 종교적/세속적 권능의 분리, 법치, 사회적 다원주의, 대의제, 개인주의를 포함하는 문명이다. S. P. Huntington, “The Clash of Civilization,” *Foreign Affair* (1993, Summer).

적 구상으로 제시되었다. 그런 면에서 그의 논지 속에는 미국의 헤게모니가 하루빨리 전 지구적 차원에서 관철되어야 한다는 절박함이 묻어있다.

중동지역에서 이라크 전쟁을 감행하고 이란의 팽창을 억제해야 한다는 강박감에 시달리는 G. W. 부시 대통령과 한때 그의 참모들이었던 매파(U.S. hawks)들은 사실 헌팅턴류의 21세기 문명관과 또한 그러한 가치에 기반한 브레진스키의 세계전략 구도를 그야말로 충실히 따른 사도들이 아닐 수 없다. 그러나 인류사 전대미문의 2001년 ‘9·11’로 미국의 내부적인 조락이 불가피했다. 여기에서 미국의 세계적 유일 패권은 ‘9·11’을 계기로 심각한 도전에 직면하게 되었다. 그럼에도 미국 대외정책의 매파들은 이러한 도전에 힘으로 즉각 대응할 것을 주장하고 나섰고 그 결과 정치적, 경제적 영역에서의 미국 헤게모니가 경향적으로 쇠퇴하는 추세를 극복하기 어렵게 만들었다. 더욱 안타까운 현상은 그동안 미국 스스로 그러한 경향성을 전혀 인정하지 않고 거부해 왔다는 데에 있다. 몇 해 전 미국이 이라크 전쟁을 도발하기 이전에 미국 대외정책의 무모함을 지적했던 월러스타인의 경고는 미국의 실패를 미리 예고했다는 점에서 성찰적 의미가 크다. 그는 미국 매파가 주도하는 이라크 공격은 미국의 ‘점진적인’ 쇠퇴국면을 군사·경제·이념적 차원에서 보다 ‘급격한’ 쇠퇴의 길로 나아가게 할지도 모른다고 우려했다. 그러나 문제는 미국 헤게모니의 쇠락 여부가 아니라, 미국은 어떻게 하면 미국 자신이나 전 세계에 큰 피해 없이 명예롭게(gracefully) 쇠퇴하느냐 하는 데에 달려있다는 지적도 우리의 주목을 끌기에 충분하다.<sup>5</sup>

부시 정권의 ‘네오콘’이 주도한 군사력 중심의 일방주의적 사고와 대외전략이 미국의 국력을 소진시켰고, 동맹국가와 미국에 전통적으로 우호적인 이웃의 지지를 잃게 만들었다. 미국은 미국과 경쟁관계에 있는 전략 단위들의 연대 가능성을 약화시키고 반미연합 형성을 막아야 한다.

5. 제2차 대전 이후 미국은 3번의 전쟁(한국전, 베트남전, 걸프전)을 통해 1번의 패배와 2번의 무승부를 기록하면서 1970년대 이래 세계지배의 쇠퇴 경향을 보여 오던 중 ‘9·11’을 통해 하강국면을 그리고 있다. I. Wallerstein, “The Eagle Has Crash Landed,” *Foreign Policy* (July-Aug 2002).





대중(對中)정책의 경우 지금까지의 억제와 봉쇄정책은 비효율적일 뿐만 아니라 더욱이 중국으로 하여금 러시아, EU, 인도, 그리고 중동 국가들과의 반미 연대를 구축하도록 부추겼다. 여기서 미국의 ‘현실주의자들’은 대중 압박과 봉쇄전략의 한계를 인식하고 미·중 간 전략적 협력을 모색하는 방향을 고려하지 않을 수 없었다. 특히 한반도의 비핵화에 대해서는 미국과 중국의 전략적 이해의 일치 속에서 미·중 협력구도가 작동할 수 있었다.

#### 나. ‘2·13 합의’: 부시 정부의 ‘전략적 선회’(Strategic Swing)

‘2·13 합의’는 미국 대북정책의 변화에서 비롯되었다. 북한의 일방적인 선(先) 핵포기를 주장하면서 북·미 양자회담을 거부해온 부시 행정부의 대북정책의 전환은 이미 2005년 ‘9·19 공동성명’에서 예고되었다. 부시 행정부는 대북 강경자세에도 불구하고 북한의 핵보유 의지에 대해 ‘악의적인 무시’ 이외에는 마땅한 대응책을 찾지 못하고 있던 중에, 마침내 북한의 미사일 시험발사(2006.7.5)와 핵실험(2006.10.9)의 파국적 사태를 초래하고 말았다. 따라서 이번 합의로 인한 미국의 대북정책의 변화는 북핵 ‘완전폐기’로부터 핵무기 ‘확산방지’정책으로의 전환을 의미할 수 있다. 물론 그렇다고 미국이 북핵폐기 정책을 전면 폐기한 것으로 보기는 어렵다. 미국은 현 단계에서는 더 이상의 상황 악화를 방지하고 그동안 미국이 강력히 주장해 온 북핵 완전폐기 문제는 외교적인 타협과 협상에 의한 ‘장기과제’로 설정하면서 북한을 미국의 동북아 전략구도 속에 끌어 들여 관리하는 것이 효율적이라는 판단이다.

다른 한편 북한의 생존전략으로서 주도면밀하고 일관된 대미(對美) 핵 전략이 부시 정부의 현실적 타협을 끌어냈다는 사실도 간과할 수 없다.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup>- 미국의 입장은 180도로 변한 반면, 북한의 주도면밀하고 일관된(precise and consistent) 대미 핵전략의 승리라 할 수 있다. 이런 점에서 1970년대의 닉슨 쇼크에 비견되는 “부시 쇼크”(Bush Shocks)로 보는 시각도 있다. Gavan McCormack, “A Denuclearization Deal in Beijing: The Prospect of Ending the 20th Century in East Asia,” *Japan Focus* (13 February 2007), <<http://www.japanfocus.org/>>

동북아 국제질서는 중동지역의 국제정치적 역학관계와는 다르다. 미국은 북한을 상대로 동북아지역에서 값비싼 대가를 치러야 하는 전쟁을 감행하기가 어렵다. 대북 무력제재에 한국과 중국의 동의를 얻는 것도 불가능하다. 대북 경제제재는 오랜 폐쇄경제체제를 유지해 온 북한에게 커다란 충격이 되지 못했고 특히, 한국과 중국의 대북 경제제재에 대한 동참 불가 입장으로 미국은 한층 곤혹스러울 수밖에 없었다. 북한은 바로 이러한 미국의 한계를 활용해 비대칭전략을 적절히 구사해왔다. 북한은 미사일과 핵을 내세운 비대칭전략으로 미국을 대화의 장으로 끌어들이어 안보 위협을 해소하는 데 실패를 거듭기도 했다. 그러나 북한 핵개발의 비대칭전략도 한계가 있다.<sup>7</sup> 북한이 추구하는 핵 역지력이 북한의 체제 안보를 보장할 수 있다는 생각은 머지않아 오류였음이 판명될 것이다.

미국의 사활적(vital) 이익은 중동지역 문제에 달려 있다. 이란, 이라크의 중동지역 문제 해결 방식은 과연 미국이 앞으로도 21세기 세계를 관리하고 끌어갈 수 있느냐 하는 미국의 역량과 리더십의 바로미터가 아닐 수 없다.<sup>8</sup> NPT(핵확산금지조약)체제의 한계와 동요를 미국 책임으로 여기는 자성(自省)적 시각이 미국 내 여론주도층 사이에서도 나타나고 있다.<sup>9</sup> 이러한 상황에서 미국이 중동과 동북아지역을 동시에 통제하는 힘을

products/topdp/2354>.

7- 조재길, 『북핵위기와 한반도 평화의 길』 (파주: 한울, 2006), pp. 318~326.

8- 미국 국방부는 이라크 치안상황에 대한 최신 분기보고서에서 이라크 상황이 미국이 감당하기 힘든 종파·종족 간 내전 상태로 치닫고 있다고 솔직히 파악했다. *Measuring Stability and Security in Iraq* (March 2007 Report to Congress in accordance with the Department of Defense Appropriation Act 2007, Section 9010, Public Law 109~289) <[http://www.defenselink.mil/home/pdf/9010\\_March\\_2007\\_Final\\_Signed.pdf](http://www.defenselink.mil/home/pdf/9010_March_2007_Final_Signed.pdf)>.

9- 조지 슈츠, 윌리엄 페리, 헨리 키신저, 샘 님 네 사람은 공동명의로 언론 기고문을 통해 미국주도의 NPT체제의 한계와 어려움을 토로했다. 그들은 미국은 다른 핵보유국들과 함께 이미 보유하고 있는 핵무기를 폐기하는 실질적인 조치를 취함으로써 로널드 레이건 전 대통령과 미하일 고르바초프 전 소련 공산당 서기장이 레이카 비크 정상회담(1986.10)에서 추구했던 ‘핵무기 없는 세계’(a world free of nuclear weapons)를 선도해 나가야 한다고 제창했다. 이 체의는 NPT체제가 안고 있는 구조적 문제점과 미국의 비확산 정책의 이중성에 대한 지적이자 개선방안에 대한 주목할 만한 조언이다. By George P. Shultz, William J. Perry, Henry A. Kissinger and Sam Nunn, “A World Free of Nuclear Weapons,” *The Wall Street Journal*



행사할 수 있다고 믿는 사람은 많지 않다. 지금 미국은 우선 상대적으로 협력 가능한 지역부터, 그리고 쉽게 진화(鎭火)할 수 있는 문제부터 해결하여 ‘성공 사례’를 만들어야 하는 절박한 상황에 처했다. 이 가운데 동북아의 북핵 문제가 놓여 있다. 미국은 동북아의 북핵 문제가 성공적으로 해결된다면, 이를 추동력으로 삼아 중동정치 문제 해결에 새로운 전망을 제시하면서 드라이브를 걸 수 있다는 데에 커다란 기대를 품을 수 있다. 이에 미국의 대북 전략은 U턴으로 돌아섰다.<sup>10</sup> 바로 여기에 미국 대외정책의 현실에 대한 G. W. 부시 대통령과 그의 전략가 그룹의 정치적 결단으로 부시판 대북포용정책인 ‘전략적 스윙’이 나타났다.

#### 다. 평화협정: 북핵을 넘어, 동북아 21세기 질서의 개막

미국은 G. W. 부시 대통령 제2기 출범 해인 2005년부터 새로운 대북 전략을 모색해왔다. 미국은 북핵 문제의 정면 해결은 불가능하며 53년간의 전쟁상태의 종식이 문제 해결에 도움이 될 수 있다는 판단 하에, 당시 미 국무부 자문관 젤리코가 미국이 북핵 해결을 위한 평화협정 체결 문제를 동시에 논의하는 ‘대담하고 새로운 대북접근법’(a broad new approach)의 보고서를 제출했던 것으로 알려졌다.<sup>11</sup> 이러한 ‘젤리코 보고서’는 ‘9·19 공동성명’에 적절한 별도포럼을 통해 평화체제를 논의한다는 전반적인 합의 이행 차원에서 검토된 새로운 대북 전략이라 할 수 있다. 2007년 ‘2·13 합의’ 일주일 후 젤리코는 “평양을 움직인 구상”이라는 제하의 『워싱턴포스트』 칼럼에서 그의 보고서의 핵심 내용을 시사하는 대

---

(Eastern edition), Jan 4, 2007, A.15, <<http://pqasb.pqarchiver.com/wsj/access/1189149711.html?dids=118...>>.

<sup>10</sup>-Karen DeYoung and Glenn Kessler, “Policy Successes -- or U-Turns: Views Differ on Bush Moves on Iran, N. Korea, Mideast,” *Washington Post*, March 11, 2007, Page A18, <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/03/10/AR2007031001377.html>>.

<sup>11</sup>-David E. Sanger, “U.S. SAID TO WEIGH A NEW APPROACH ON NORTH KOREA,” *The New York Times*(Foreign Desk Late Edition-Final), May 18, 2006, Section A, p. 1, <<http://select.nytimes.com/gst/abstract.html?res=F30E1FFC395A0C7B8DDDAC0894DE404482>>.

북접근법을 소개했다. 그는 2005년부터 라이스가 이끈 미국 국무부는 북핵 문제를 ‘외교적’ 전략과 ‘방어적’ 접근의 두 측면에서 접근했다고 밝혔다.

우선 외교적 전략(The diplomatic strategy)은 북핵 문제의 근저에 한반도를 둘러싸고 강대국들이 각축해왔던 동북아시아의 구조적 형태에 착안하면서, 지금까지 전혀 시도되지 않았던 새로운 기획으로 동북아시아의 상호 경쟁적인 강대국들인 중국, 일본, 러시아를 공동의 노력 속에 묶는 계기로 ‘북한 문제’에 접근한다는 전략이다. 이는 미국이 주도하는 동북아 협력구도 내에서 ‘북한 문제’를 해결함으로써 ‘북핵 문제’를 해결할 수 있다는 인식의 전환을 의미한다. 말하자면 동북아 역학구도 속에서 ‘북핵 문제’의 근저에 놓인 ‘북한 문제’의 특수성에 착안한 것으로 볼 수 있다. 다른 한편 방어적 접근(The defensive approach)은 북한의 위협, 돈세탁, 마약거래 등 불법행동에 대한 대응전략으로 방코델타아시아(BDA) 북한 계좌 동결조치 또는 유엔 제재 결의 등 북한의 목줄을 죄는 압박전략을 말한다. 미국은 외교적, 방어적 전략을 적절히 조합함으로써, 한때 주춤거리는 모습을 잠시 보였지만, 북한 문제 해결에 새로운 이니셔티브를 구사하고 있다고 강조한다.<sup>12</sup> 이처럼 미국 국무부가 북핵 문제를 ‘북핵 문제’ 그 자체를 넘어 ‘북한 문제’로 보면서, 대북 평화협정 체결을 통해 동북아 국제정치 구도를 변환한다는 발상의 전환이 켈리코 보고서의 핵심 논리로 이해된다. 한반도 평화협정 체결은 미국의 동북아 전략의 발상의 전환이자 새로운 시대를 열어가는 변환외교의 결정체가 될 수 있다. 그런 점에서 평화협정은 북핵 문제를 넘어 지체된 20세기적 냉전 유제(遺制)를 청산하는 분수령이 되면서, 비로소 동북아의 21세기를 여는 막(幕)을 올리게 된다.

<sup>12</sup> Philip Zelikow, “The Plan That Moved Pyongyang,” *Washington Post*, February 20, 2007, A13, <[http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/02/19/AR2007021900918\\_pf.html](http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/02/19/AR2007021900918_pf.html)>.



## 2. ‘2·13 합의’: 의의, 구조, 쟁점

‘2·13 합의’는 북한의 비핵화 조치에 대한 상응 조치의 합의문이다. 이러한 ‘2·13 합의’가 궁극적으로 북·미, 북·일 수교의 징검다리가 된다면, 이는 21세기 세계 속에서 아직도 극복되지 못한 동북아지역의 20세기적 냉전 유산을 청산하는 합의문으로 기록될 수 있다. 또한 북핵 문제의 해결 과정에서 남북한을 비롯한 6자 간의 동북아판 새로운 ‘평화와 협력’의 틀을 창출할 수 있는 계기이기도 하다. 이런 점에서 북핵 문제 해결 과정을 통해 한반도 평화와 동북아 협력을 위한 비전 제시도 가능해진다.<sup>13</sup>

### 가. 의의

‘2·13 합의’는 ‘9·19 공동성명’ 이행을 위한 북한 핵포기의 초기조치에 대한 합의문으로, 다음과 같은 의의가 있다.

첫째, 북한 핵무기는 중국적 폐기 대상이자, 당연 폐기 대상이다. 이는 이미 ‘9·19 공동성명’을 비롯하여 유엔 안보리 결의안(1718-6조)에서 확인되었다. 특히 안보리 결의안은 비상국제입법이라 할 수 있는바, 유엔 회원국인 북한은 당연히 이를 준수할 국제법적 의무가 있다. ‘2·13 합의’는 ‘9·19 공동성명’의 합의 틀을 재확인하면서, ‘9·19 공동성명’과 유엔 안보리 결의안이 실천적 구속력을 지니지 않았던 점에 비해 구체적 실천 단계로 초기이행 조치를 규정하고 있다는 점에서 한걸음 진전된 합의였으며, 북핵 문제 해결을 위한 첫걸음이었다.

둘째, 2002년 10월 HEU 문제로 불거졌던 제2차 핵 위기를 4년여 만에 매듭지어 북핵 문제 해결의 전망을 제시했다.

셋째, ‘2·13 합의’는 1994년 10월의 제네바 북·미 기본합의문의 ‘동결

---

<sup>13</sup> 평화와 협력을 통한 북핵 문제의 해결은 이란 핵문제 해결의 훌륭한 사례가 될 수 있다. James Goodby and Meiskanen, “It’s About Time!,” *Policy Forum Online* 07-016A (February 23, 2007), <[http://www.nautilus.org/fora/security/07016\\_GoodbyHeiskanen.html](http://www.nautilus.org/fora/security/07016_GoodbyHeiskanen.html)>.

대 보상'의 '주고받기 식' 거래방식을 되살렸다. 이런 점에서 부시 정부는 북한의 핵 보유고를 한층 증대시킨 상태에서 마침내 ABC(Anything But Clinton)정책을 폐기함으로써 결국 클린턴으로 되돌아갔다.

요컨대 '2·13 합의'는 북핵 완전폐기를 지향하고 있지만 현실적으로는 북핵 확산방지를 목표로 삼아, 추가적인 핵무기 생산 및 핵물질 추출을 억제하는 수준에서 북·미 간 타협이 이루어졌다. 즉, 핵폭탄과 핵물질인 과거핵은 문제 삼지 않고 핵프로그램과 핵심설인 미래핵을 동결한 협상이었다. 북한의 핵폭탄과 미사일은 미국에게 직접적인 안보위협 대상이 아니다. 그럼에도 북한은 미국이 우려하는 안보 사안에 도전을 시도하지 않을 의사를 분명히 밝힌 것으로 볼 수 있다. '2·13 합의'를 도출할 수 있었던 지난 1월의 북·미 간 베를린 회동에서 미국이 북한 핵보유를 문제 삼지 않는 대신 미국이 우려하는 핵무기·핵물질의 해외 유출에 대한 북한의 보장 방식 형태의 북·미 간 빅딜이 있었다.<sup>14</sup> 이러한 형태의 북·미 간 빅딜은 중국도 지지하는 방식이라 할 수 있다.

한국은 북핵의 직접적이자 최대의 피해 당사자의 입장에 있으면서 북·미 간 핵 협상 과정에서 핵심적 사안의 논의에서는 완전 배제된 것으로 보인다. 다만 북·미협상 후 협상 후속 조치, 예컨대 대북 경제·에너지 지원 부담 등의 문제에서 조정 역할에 만족하였다. 미국, 중국, 러시아 등 강대국의 안보에 실질적 위협이 되지 않는 북한 핵무기의 비공식적 보유에 한국은 불가피하게 동의할 수밖에 없었지만, 한국의 국가 안보에 최대의 위협 사안인 '북한 핵폭탄 공인'이라는 엄청난 현실을 방기하는 결과를 초래하고 말았다.

<sup>14</sup>- Jim Yardley, "Private Talks Held in Berlin Spurred Sides To Reach Deal," *The New York Times*(Foreign Desk Late Edition-Final), February 14, 2007, Section A, p. 10; Helene Cooper and Jim Yardley, "Pact With North Korea Draws Fire From a Wide Range of Critics in U.S.," *The New York Times* (Foreign Desk Late Edition-Final), February 14, 2007, Section A, p. 10; David E. Sanger and Thom Shanker, "Rice Is Said to Have Speeded North Korea Deal," *The New York Times*(Foreign Desk Late Edition-Final), February 16, 2007, Section A, p. 3.



## 나. 구조

‘2·13 합의’의 구조는 (a) 비핵화 조치: 상응 조치, (b) 북한의 안보우려 해소: 미국의 대북 적대시정책 해소, (c) 합의이행체제 구축 등 세 차원에서 파악된다.

- (a) 비핵화 조치로는 두 단계가 있다. ▲비핵화 초기조치로 60일 이내 영변 핵시설 폐쇄·봉인(shutdown·seal) 및 IAEA 사찰관 복귀 초청을 이행해야 한다. 여기에는 5MWe/50MWe/200MWe 원자로, 재처리 시설, 핵연료봉 제조공장 폐쇄·봉인 및 IAEA 사찰관의 감시·검증이 이루어져야 한다. 그리고 모든 핵프로그램의 협의가 이 기간 동안 이행되어야 한다. 초기단계 조치에 대한 상응 조치로 미국은 BDA 관련 대북 금융제재 문제를 완결해야 하며, 5개 실무그룹(W/G)이 가동된다. 또한 중유 5만t 상당의 대북 긴급 에너지 지원이 이루어진다.<sup>15</sup> ▲비핵화 다음단계(4월 15일 이후)조치로 북한은 ‘모든 핵프로그램의 완전 신고’와 함께 ‘모든 현존 핵시설의 불능화’를 이행해야 한다. 이에 대한 상응 조치로 중유 95만t 상당의 대북 에너지 지원이 이루어진다.
- (b) 북한의 안보우려 해소 문제는 미국의 대북 적대시정책의 해소 차원에서 접근된다. 북한은 핵개발을 미국이 핵무기의 수요를 창출했기에 우리는 공급했다는 입장으로, 핵무기를 미국의 대북 고립·압살정책의 산물로 주장해왔다. 따라서 북한의 안보 문제와 대북 적대시 정책과 관련된 비핵화 조치의 상응 조치로는 미국의 북·미관계 정상화를 위한 양자대화 개시로 합의했다. 북·미 양자대화에서는 테러지원국 지정 해제 및 적성국교역법 적용 종료 문제를 다룬다. 이는 북한이 오랫동안

---

15. 북한은 리비아식 전례에 따른 것을 권고한 2004년 6월 미국의 ‘전향적인 제안’을 거부하면서, 핵동결에 따른 미국의 보상조치에 참여 여부가 핵문제 해결의 관건임을 주장하였다. “조선외무성 대변인 미국의 <전향적인 제안>은 논의할 가치도 없다”(“미국은 우리가 비핵화목표를 천명하는데 맞게 대조선적대시정책포기를 공약하고 그에 따르는 첫단계보상조치로서 우리에게 대한 경제제재와 봉쇄를 해제하고 <테러지원국> 명단에서 삭제하며 200만kw능력의 에네르기보상에 직접 참가해야 할 것이다. 우리의 핵동결에 따르는 보상조치에 미국이 참가하는가 마는가 하는 것은 핵문제해결의 열쇠로 된다”), 『조선중앙통신』, 2004년 7월 24일.

동안 요구해온 대미 협상의 핵심적 사항이다. 북한이 이번 ‘2·13 합의’를 전격적으로 수용한 데에는 이 두 사안에 대한 미국의 정치적 의지를 기대했기 때문이다. 또한 한반도 평화체제에 관한 협상을 갖는 문제도 북한의 안보 우려 해소에 기여한다. ‘9·19 공동성명’에서와 마찬가지로 ‘2·13 합의’에서 “직접 관련 당사국들은 적절한 별도포럼에서 협상을 갖는다고 재확인하였다.

(c) 5개 실무그룹(W/G) 설치로 합의이행체제를 구축했다. 이 점은 ‘2·13 합의’가 지금까지의 여타 합의에 비해 보다 진전된 형태로 앞으로의 비핵화의 구체적 이행 가능성을 기대케 한다. 한반도 평화체제는 북한의 비핵화보다 한층 큰 의미를 지닌 것으로, 대북 적대시정책을 취하기 어렵게 만드는 제도적 장치이며 동북아의 협력적 안보협약체 구축으로 발전될 수 있는 사안이다.

‘2·13 합의’는 북한과 6자회담 관련국 모두를 어느 정도 만족시키는 윈윈(Win-Win) 협상이었다. 특히, 북한의 비핵화 조치의 진전 수준만큼 그에 상응한 정치적·경제적인 대북 인센티브를 제공한다는 방식으로, ‘행동 대 행동(action for action)’의 원칙이 반영되었다. 따라서 북한의 폐쇄·봉인으로부터 핵폐기의 최종적인 종착역까지 나가는 만큼 인센티브가 제공되는 방식이라 할 수 있다.

## 다. 쟁점

### <북한의 플루토늄 및 핵폭탄>

우선 북한 핵무기 및 핵물질의 실체에 대한 이해가 선행될 필요가 있다. 북한 핵실험 및 핵능력에 대한 뚜렷한 판단을 내리기는 힘드나, 대체적으로 플루토늄 50kg 정도 보유하고 있을 것으로 추정하고 있다. 전성훈은 북한의 플루토늄 보유량을 32.5~51.5kg으로 추정하였다. 대개 핵폭탄 하나에 4kg, 5kg, 6kg의 플루토늄을 사용할 경우 각각 5kt, 10kt, 20kt의 폭발효과를 얻을 수 있다. 플루토늄 양의 조합에 따라 북한이 5kt/4kg급





핵무기를 만들었을 경우 8~13개, 10kt/5kg급의 경우 6~10개, 그리고 20 kt/6kg급의 경우 5~9개의 핵무기를 제조·보유할 수 있다고 밝혔다. 더욱이 북한이 플루토늄 양을 최소화하는 개발능력을 보유했을 경우 5kt/2.5 kg급 핵무기는 13~21개 수준으로 증대된다.<sup>16</sup>

한편 금년 2월 초 방북 후 제출한 과학국제안보연구소(ISIS)의 올브라이트의 보고서에 의하면<sup>17</sup>, 2007년 2월 현재 북한은 대략 46~64kg의 플루토늄을 확보하고 있으며 그 가운데 28~50kg은 핵무기 제조에 활용된 것으로 추정된다고 밝혔다. 핵무기 제조에 6kg정도의 플루토늄이 소요된다면, 북한은 4~8개의 핵탄두를 제조할 수 있다. ISIS는 플루토늄 추정치는 과학적 계산과 관련 문건, 그리고 북한 현지를 방문했던 전문가들의 자료를 종합한 결과라고 하면서, 이들 플루토늄의 99%는 북·미 간 핵 위기로 핵물질 생산과 재처리과정에 대한 동결 상태가 해제된 2002년 후반 이후 분리추출된 것으로 보인다고 밝혔다. 한편 올브라이트는 북한이 초보단계(crude) 핵탄두를 노동미사일에 탑재할 능력이 있는 것으로 판단한 점이 주목된다.

북한은 핵무기 개발의 초기단계에서부터 이를 운반할 수단의 개발을 염두에 두고 있었으며, 지난 1994년 이후 핵탄두를 노동미사일에 탑재하기 위한 연구를 추진해오면서 핵탄두 소형화 설계도를 파키스탄을 통해 입수했을 가능성이 매우 높고, 이들 핵탄두가 노동미사일에 탑재될 수 있도록 소형화시켰을 것으로 주장했다(『연합뉴스』, 2007년 2월 22일). ISIS는 북한이 위기에 처할 경우 추가 핵실험을 실시하고 선박을 향해 폭발 실험을 감행할 가능성이 있다고 밝혔다. ISIS는 또 전쟁이 발발한다면 북한은 남한과 일본에게 핵탄두를 발사할 수도 있음을 시사했다.

<sup>16</sup>-Cheon Seongwhun, *Cooperative Denuclearization of North Korea* (Seoul: Korea Institute for National Unification, 2006), pp. 61~87.

<sup>17</sup>-David Albright and Paul Brannan, *The North Korean Plutonium Stock* (Institute for Science and International Security(ISIS), February 20, 2007).

(1) 북한 핵무기 폐기와 핵물질 처리 문제에 대한 불명확한 규정

핵무기 폐기 문제는 “9·19 공동성명’ 제1조를 상기하면서”(II-5)와 같이 간접적 합의 규정에 그쳤다. 이는 북한의 핵보유 자체를 문제 삼는다면 협상을 진전시킬 수 없고, 협상이 이루어지지 않는다면 북핵 상황악화를 봉합하기 어려운 현실을 고려한 미국 입장의 반영이었다. 그 결과 ‘9·19 공동성명’에서 합의한 “모든 핵무기와 현존하는 핵계획의 포기” 가운데 ‘모든 핵무기’ 문제는 “9·19 공동성명’ 제1조를 상기하면서”의 수준에서 자제하고, ‘현존 핵계획’을 중심으로 합의를 이루었다.

미국은 북한 핵무기의 궁극적 폐기를 목표로 삼고 있다. 그럼에도 북한 핵이 미국의 실질적인 안보 위협이 되기에는 상당한 시간이 요구된다. 따라서 미국은 북한 핵무기의 수출이나 핵물질의 유출을 통제하는 수준에서 -물론 북한도 핵무기·핵물질의 수출·유출은 매우 신중하게 접근할 것이다- 북한 핵을 관리·통제하는 전략으로 바뀌었다. 그럼에도 미국은 북핵 폐기 의지와 바람에도 불구하고 현실적으로 NPT 체제 밖에서 비공식적 핵보유국으로 인정받고 있는 파키스탄 모델을 수용할 수밖에 없는 것이 아닌가 하는 의구심을 극복하기가 쉽지 않다.

그러나 한국의 입장은 미국과 다르다. 이제 북한 핵을 ‘머리에 이고’ 안보와 평화 문제를 해결해야 하는 한국의 입장은 상당히 난처하고 어려운 국면에 처했다. 과연 한국의 입장에서 북한 핵보유를 전제로 한 한반도 평화체제 구축은 가능한가? 한국은 지금까지 한반도 평화체제 구축 방식에서 북한의 핵보유를 전제로 접근하지는 않았다. 더욱이 북핵 문제 해결 과정에서 미국의 정책적 추진 방향과 한국의 북핵 불용의 원칙 및 추진 방향 사이의 불협화가 드러나는 상황이 나타날 수 있다.

(2) 영변 핵 시설의 폐쇄·봉인(shutdown·seal II-1)

이는 초기조치의 실천 대상으로, 미국은 이를 구체적인 성과물로 여긴다. 그러나 폐쇄·봉인 합의와는 달리 북한은 ‘동결’(freeze)을 의미하는 ‘가동 임시중지’(『조선중앙통신』, 2007년 2월 14일)로 표현하고 있는



점이 주목된다. 그러나 연간 약 6kg의 정도의 플루토늄을 생산하는 영변 핵시설의 폐쇄·봉인은 -현 단계 북한으로서는 이 시설의 효용가치가 과거에 비해 크지 않지만- 북한으로서는 최종적인 핵폐기로 가는 초기조치의 가장 뚜렷한 실천적 증표라는 점에서 의미가 있다.

초기조치 폐쇄 대상 핵시설 목록(5가지): ▲핵연료봉 생산시설, ▲5MW 실험용 원자로, ▲건설 중인 50MW 원자로, ▲건설 중인 200MW 원자로(평북 태천), ▲방사화학실험실(재처리시설) 등의 폐쇄 대상들은 이미 알려진 <제네바합의문 비공개 양해각서> (Confidential Minutes) 전문 가운데, 제3항의 합의 사항과 일치한다는 점은 주목을 요한다.<sup>18</sup> 비공개 양해각서 제3항은 다음과 같다. “북한의 흑연감속로와 관련 설비의 동결 조치에는 다음의 사항들이 포함된다. △5MWE급 시험용 원자로의 연료 재장전 및 가동금지, △50MW/E 및 200MW/E급 원자로의 건설 중지, △(사용후 연료의) 재처리 금지, △‘방사화학실험실’의 봉인 및 가동 중지, △(핵)연료의 가공공장의 가동 중지”를 내용으로 하는바, 이 합의 사항과 이번 폐쇄 대상 핵시설 목록은 거의 일치한다.

이처럼 ‘2·13 합의’의 핵심 내용은 위 대상의 ‘불능화’(‘무용화’)를 추진한다면 제네바 기본합의문의 비공개 양해각서에서는 ‘동결’ 조치 대상에 포함됐다는 점이 다르나, ‘동결’이든 ‘불능화’이든 대상은 일치하고 있다. 이 핵시설들은 13년 전 당시에는 포기할 수 없는 시설이었지만 핵무기와 핵물질을 보유한 현 단계에서는 전략적 가치가 크게 감소했다는 점에서 미국의 정치적 대가가 보장된다면 불능화에 대한 북한의 전향적인 조치를 기대할 수 있다. 이런 점에서 클린턴 정부의 북·미 간 합의 사항을 부시 정부에서는 실천 차원에서 재확인한 데 불과하다고 할 수 있다. 결국 미국이 북한의 ‘미래 핵’을 동결하는 우선 조치는 13년 만에 다시 원점에서 출발해야 하는 상태로 되돌아간 셈이다.

한편 여기서 반드시 상기되어야 할 사안은 핵시설 불능화와 경수로 지

---

<sup>18</sup>-북한은 2002년 10월 25일 조선외무성 대변인 담화 “조미사이의 불가침조약체결이 핵문제해결의 합리적이고 현실적인 방도”에서 처음으로 ‘기본합의문에 따르는 비공개 양해록’의 존재를 밝혔다. 그럼에도 ‘비공개 양해록’ 전문은 공개하지 않았다.

원 문제가 연계되어 있다는 사실이다. 미국이 제네바 기본합의의 핵심 사안인 경수로 지원 문제를 거부한 것은 경수로의 사용후 핵연료의 재활용에 대한 우려와 불신 때문이었다. 그러나 핵시설 불능화 특히, 사용후 연료의 재처리 시설이나 핵연료봉 생산시설 등을 재가동할 수 없는 수준으로 완전 불능화가 이루어진다면 경수로는 원천적으로 우려 대상이 될 수 없다. 따라서 불능화가 이루어지는 데 맞추어 중단된 경수로 공사를 즉각 재개해야 한다. 물론 경수로 공사 재개 과정에서 경제적 부담 문제는 미국과 균등 부담 원칙을 관철시킬 필요가 있다.

### (3) HEU(고농축우라늄)문제

부시 행정부는 2001년부터 6년 동안 줄곧 북·미 직접협상을 거부해왔다. 그리고 2002년 10월 고농축우라늄 핵개발계획(HEUP)을 들추자 이에 대한 북한측의 ‘시인’을 계기로 북·미 기본합의서를 위반한 것으로 비난하면서 이른바 ‘HEU 소동’이 벌어졌다. HEU를 ‘모든 핵프로그램의 완전한 신고’의 대상에 포함시키느냐 하는 문제에 대해 북·미 간의 견해 차이가 크다.<sup>19</sup> 그런 가운데 최근 ‘2·13 합의’ 분위기 속에서 미국 핵정책 관련 전문가 그룹이 북한 HEU 프로그램의 실체를 평가절하하고 있는 분위기가 주목된다.<sup>20</sup> 북한의 HEU 프로그램이 무기급으로 발전되기에는 기술적으로 한계가 많은 수준 미달에 불과하다는 사실은 문제의 본질이

19-C. 힐은 북한이 아직 우라늄 농축 핵프로그램을 통해 핵무기를 확보할 수 있는 기술 수준에는 이르지 못했음을 강력히 시사했다. Update on the Six-Party Talks with Christopher R. Hill, *The Brookings Institute: Center for Northeast Asian Policy Studies* (Washington, D.C. Thursday, February 22, 2007); 『연합뉴스』, 2007년 2월 23일.

20- 당시 부시 대통령의 대북강경정책에 부응한 CIA를 비롯한 미국 정보당국의 강경 분위기의 반영으로 볼 수 있다. David Albright, *North Korea's Alleged Large-Scale Enrichment Plant: Yet Another Questionable Extrapolation Based on Aluminium Tubes* (The Institute for Science and International Security(ISIS), February 23, 2007); David E. Sanger and William J. Broad “U.S. Had Doubts on North Korean Uranium Drive,” *The New York Times*, March 1, 2007, <[http://www.nytimes.com/2007/03/01/washington/01korea.html?n...>](http://www.nytimes.com/2007/03/01/washington/01korea.html?n...).



아니다.

HEU의 핵심은 신뢰의 문제다. 북한이 제네바 기본합의의 준수 의무에도 불구하고 은밀히 파키스탄과 거래를 통해 HEU 프로그램을 추진했다는 사실은 북한의 합의준수에 대한 신뢰를 무너뜨린 행위가 아닐 수 없다. 따라서 비록 낮은 단계라 하더라도 북한은 HEU 프로그램의 실체를 밝혀 의혹을 해소하고 양해를 구해야 한다.<sup>21</sup> 제2차 북핵 위기를 고조시킨 미국의 HEU 소동에 대해 미국의 ‘체면 살리기’ 차원에서도 북한의 진지하고 솔직한 입장이 바람직하다. 북한은 핵무기 개발용이 아닌 연구용 우라늄농축프로그램(UEP) 존재를 시인한다면, 미국이 이를 수용하는 식의 해법 적용이 바람직하다.

#### (4) 핵시설 불능화(disablement)

60일 이내의 초기조치가 완료된 ‘다음 단계’의 핵심적 이행조치라 할 수 있다. 미국은 핵 시설 ‘불능화’를 ‘되돌릴 수 없는(irreversible) 것’, 사용불가, 폐기와 다름없는 상태로 해석한다. 이는 동결(freeze)과 포기(abandon) 또는 폐기(dismantle)의 중간 단계로 해석될 수 있다. 즉, 동결(freeze) → 불능화(disablement) → 폐기(dismantle)의 발전 과정으로 볼 수 있다. 미국은 북한의 핵시설 불능화가 이루어졌을 때, 상응조치로 테러지원국 해제 문제를 논의할 수 있다는 입장이다. 그와 함께 불능화 단계까지 얼마나 걸리느냐 -5개월 또는 10개월 등- 하는 문제는 월별 대북 중유 지원 규모와 관련되는 문제라는 점에서 관련국의 관심 사항일 수밖에 없다. 핵시설 불능화 단계의 속도와 수준은 미국의 상응 조치에 달려 있다. 비핵화 초기단계를 거쳐 다음단계인 불능화 단계가 본격적으로 시작된다면 북-미관계 정상화 워킹그룹에서 테러지원국 해제 문제와 적성국교역 금지법 적용 종료과정 진전은 한층 적극성을 띠게 된다(다음 표 참조).

---

<sup>21</sup> HEUP는 4,000여 개의 원심분리기를 1년간 가동해야 핵탄두 1개 제작 분량인 HEU 8kg이 만들어진다. 북한에 유입된 원심분리기는 20여 개 정도로 추정된다. HEU는 은닉성이 뛰어나며, 우라늄 원자탄은 안정성과 신뢰도가 높아 플루토늄 탄과 달리 핵실험이 필요 없다.

<표 1-1> '9·19 공동성명', '2·13 합의'(9·19 공동성명 이행을 위한 초기조치) 비교

사안	합의문	9·19 공동성명	2·13 합의	비고
핵무기		포기(1조)	공동성명 1조 상기 (II-5)	.
현존 핵계획		포기(1조)	포기(II-2)	HEU 프로그램 포함 여부
영변핵시설		.	폐쇄(shutdown)·봉인(seal) (II-1)	북한: 가동 임시중단
NPT·IAEA		복귀공약(1조)	복귀초청(II-1)	.
경수로		적절한 시기에 논의 (1조)	.	미국: 핵폐기 전제로 논의가능
북·미관계		관계정상화조치 약속(2조)	양자대화개시(II-3) - 테러지원국지정 해제 과정 개시 - 적성국교역법적용 종료과정 진전	.
북·일관계		관계정상화조치 약속(2조)	양자대화개시(II-4)	납치자 문제 해결 이후 대북지원 참여
경제협력		에너지, 교역 및 투자분야 경협 약속 - 대북 200만KW 전력 공급 제안(2005.7.12) 재확인(3조)	공동성명 3조 상기 (II-5) - 초기조치단계(60일)에 중유 5만톤 긴급운송	한국부담
		.	- 핵프로그램 완전신고 및 현존 핵시설 불능화(disablement)를 포함한 다음단계 기간 중 중유 95만톤 상당의 경제·에너지지원 (IV)	분담원칙
한반도 평화체제		직접관련당사국, 적절한 별도포럼(4조)	직접관련당사국, 적절한 별도포럼(VI)	.
실무그룹(W/G)		.	5개 분야 W/G 설치합의(III)	30일 이내 개최
6자 장관급회담		.	장관급회담개최(V)	초기조치 이행평가 및 동북아안보협력 모색



한편 합의에 이른 북한의 입장도 중요하다. 북한은 핵보유 이외에 체제 보장의 다른 방도를 찾을 수 없으며, 핵무기 보유를 최선의 안전보장으로 여긴다.<sup>22</sup> 이러한 북한은 이번 ‘2·13 합의’ 전략으로 두 가지 협상 프로그램을 창안했다. 하나는 핵무기 프로그램에 대한 협상이고, 다른 하나는 이미 보유한 핵무기와 핵물질을 분리하여 협상에 임했다. 북한은 영변 원자로와 핵시설에만 한정하여 협상 대상으로 삼았다. 이는 제5차 2단계 6자회담을 휴회하면서 향후 회담 전망에 대해 입장을 밝힌 북한측의 주장을 되돌아보게 한다. 당시 북한측 대표는 “핵무기 문제는 미국이 대북적 대시정책을 완전 철회하고 신뢰가 조성돼 핵위협을 더는 느끼지 않을 때까지 핵무기 문제를 논의하자”고 하면서, “현 단계에서는 현존 핵계획 포기 대해 논의할 수 있다”는 분명한 입장을 밝혔다.<sup>23</sup> 그 후 미국은 지난 1월 북·미 베를린 회동에서 북한의 ‘현존 핵계획 포기 논의’만을 수용함으로써 제5차 3단계 6자회담의 진전을 볼 수 있었던 것으로 이해된다. 요컨대 북한은 핵무기나 플루토늄 그 자체는 논의 대상에서 제외한다는 원칙을 고수했고 미국은 북한의 입장을 받아들였다. 북한은 영변 핵시설이 더 이상 전략적 가치가 없다고 본다. 북한은 영변 핵시설을 갖고 협상에 나섰으며 미국은 이를 전격적으로 수용했다.

미국 부시 대통령은 지난 6년간 북한 문제에 대해 실패했다고 판단하고 북한의 핵 프로그램을 일단 멈추고 제거하기 위해 협상으로 돌아섰다. 즉, 대북 접근법이 바뀌었다. 북한과 미국의 베를린 회동은 북한의 입장을 전격적으로 수용한 협상이었다. 이런 변화가 2년 후 아무런 조치가 없어서 북한이 더 많은 핵무기를 갖는다면 미국의 새 행정부가 북핵 문제를 돌이키기가 훨씬 더 어려울 것으로 판단했다.<sup>24</sup> 특히 이번 합의에서 주목되는 점은 북한이 얻는 경제적 이익은 예상보다 크지 않다는 사실이다. 북한은 핵폐기에 대한 경제적 보상보다는 보다 근본적인 보상을 바란다.

22-G. Samore, “Samore: ‘Very Skeptical’ New Talks with North Korea Will Bring Progress” (November 1, 2006), <<http://www.cfr.org/publication/11889/>>.

23-“김계관 북한 외무성 부상 문답,” 『연합뉴스』, 2006년 12월 22일.

24-“잭 프리처드 KEI 소장 일문일답,” 『연합뉴스』, 2007년 2월 1일.

북한이 협상 타결을 결단한 데에는 핵폐기에 대한 상응조치로 미국의 대북 적대시정책의 변화 가능성 즉, 부시 정부의 정치적 의지에 대한 기대가 크게 작용했다.<sup>25</sup>

미국 재무부는 BDA에 동결된 북한 자금 2천 5백만 달러 해제 방침을 발표(3.19)함으로써 6자회담을 둘러싼 북·미 간 갈등 사안이었던 BDA 문제는 완전 해결되었다.<sup>26</sup> 북한은 그동안 BDA 문제가 해결되지 않으면 6자회담에 복귀할 수 없다고 버텼고 미국은 6자회담과 BDA 문제는 별개라면서 BDA는 법률적 문제라고 협상을 거부해왔다. 또한 북한은 양자회담을 요구했지만 미국은 6자회담의 틀 안에서가 아니면 회담을 하지 않겠다고 했다. 그러한 미국이 BDA 문제에서 한 발짝 물러섰다. 미국의 입장은 변했지만, 북한의 기본입장이 바뀐 것은 없다. 북한은 미국과 관계를 개선할 필요와 의지를 갖고 있다. 북한은 미국의 실질적인 도움이 필요하지만 부시 행정부 이후 이를 얻어내기가 쉽지 않을 것으로 보고 미국과 전술적인 협상이 가능하다고 판단했을 수 있다. 북한의 핵 프로그램 일부의 포기를 기대할 수는 있으나 완전한 체제보장에 대한 확신 없이 핵무기 포기를 결단하기까지는 상당한 시간이 소요되는 일이며 또한 많은 난관이 도사리고 있다. 그럼에도 한반도 비핵화를 통한 평화체제 구축 과정이 한반도의 평화와 동북아 공동번영의 코스라는 점은 명백하다.

---

<sup>25</sup>-Robert Carlin and John W. Lewis, "What North Korea Really Wants," *Washingtonpost*, January 27, 2007, A19, <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/01/26/...>>.

<sup>26</sup>-Statement by DAS Glaser on the Disposition of DPRK- Related Funds Frozen at Banco Delta Asia, HP-322 (March 19, 2007), <<http://www.treas.gov/press/releases/hp322.htm>>.





## II. 한반도 평화체제 구축: '비핵화/평화체제'의 연계

### 1. 비핵화와 한반도 평화체제

한반도 평화체제 논의는 '9·19 공동성명'을 계기로 부쩍 활기를 띠게 되었다. 한반도 평화체제는 '비핵화'와 불가분의 관계에 있다. 지금까지 '선 비핵화/후 평화체제' 논리와, '선 체제보장/후 비핵화' 논리로 평행선을 그어왔다. 전자는 미국의 입장이라면, 후자는 북한의 주장이었다. 그러나 최근 한반도 비핵화와 평화체제 구축의 병행 추진 또는 양자의 선순환 구조의 측면에 주목하기 시작하면서, 마침내 2005년의 '9·19 공동성명'과 2007년의 '2·13 합의'에 의해 양자의 조응관계를 발견했다. 그에 따라 양측 모두 한반도 평화체제 구축 문제에 한 발 다가서게 되었다.

#### 가. 한반도 평화체제의 세 측면

- 「과정(Process)」으로서의 평화체제: 단순히 전쟁의 법적종결에 국한되는 것이 아니라, 남북 및 국제적 차원의 제반 긴장요인을 포괄적으로 해결하면서 평화를 제도화하고 정착시켜 나가는 장기적 과정  
⇒ 평화체제 구축은 평화협정 체결과 같은 일시적 사건이 아니라, 포괄적이고 장기적 과정
- 「한반도 문제의 국제적 사안」으로서의 평화체제: 한반도 평화문제는 정치, 군사, 경제 등 다양한 분야에서 민족 내부적 요소와 북·미/북·일 간 안보협약 등 국제적 요소들이 혼재되어 상호 작용  
⇒ 관련 당사국들 간 국제적 협력을 통한 조화와 보완 요구
- 「평화적·점진적 통일의 제도적 기반」으로서의 평화체제: 국제사회의 보편적 평화 프로세스와는 달리, 한반도 평화체제는 남북 평화공존 실현과 남북연합으로의 진입을 위한 제도적 기반을 제공하는 과도기적 체제  
⇒ 한반도 문제의 과도한 국제화 지양, 남북 당사자 간 해결노력과 국제적 협력의 조화가 중요

한반도 평화체제는 이처럼 한반도에서 평화가 완전히 정착된 상태를 뜻하는 결과적 상황이 아니라 평화의 제도화 과정 그 자체를 의미하며, 한반도의 평화는 동북아의 안정과 평화와 불가분적 관계라는 점에서 국제적 사안일 수밖에 없다. 그리고 평화체제가 한반도의 분단의 영구적 제도화로 나아가는 것은 허용될 수 없다. 그런즉 한반도 평화체제 구축은 반드시 통일 추진 과정과 함께 접근되어야 한다.

한반도 평화체제의 개념에 대한 남북한 간 공유된 인식은 “남과 북은 현 정전상태를 남북 사이의 공고한 평화상태로 전환시키기 위하여 적절한 대책을 강구한다”는 합의 문구에서 처음 나타났다(<‘남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서’의 ‘제1장 남북화해’의 이행과 준수를 위한 부속합의서> 1992년 9월 17일 발효, ‘제5장 정전상태의 평화상태로의 전환’(제19조)). 요컨대 이 합의문에서 평화체제는 이른바 ‘공고한 평화상태’로 파악되었다.

“남과 북 사이의 ‘공고한 평화상태’” 즉, 한반도 평화체제는 전쟁의 법적 종결 및 전쟁 방지와 평화 유지를 위한 제도적 장치를 마련함으로써 정전 상태를 평화 상태로 전환하는 한편, 남북 및 국제적 차원에서 상호적대적 긴장관계를 초래했던 제반 긴장요인들을 완화·해결함으로써, 항구적 평화정착을 위한 제도적 발전의 실현 상태를 의미한다. 우선 평화체제의 구성 요소인 전쟁의 법적 종결과 제도적 장치는 평화협정으로 마련될 수 있다. 그와 함께 국제적 차원에서 북·미/북·일관계 정상화가 이루어져야 한다. 마지막으로 남북 간에는 군사적 긴장완화와 신뢰구축, 군축 등의 문제가 평화체제 구축의 실질적 요소가 된다.

한반도 평화협정의 체결은 한반도 평화구축을 위한 법적·제도적 차원에서 환경조성 차원에서 추진될 수 있다. 한반도 평화협정(Korean Peace Agreement 가칭)은 ‘선 협정, 후 평화체제 구축’ 방식이다. 이는 한반도 평화구축을 ‘협정’이라는 정치적 결단을 통해 접근하자는 제안이다. 평화협정 방식은 한반도 평화에 대한 점진적·단계적 접근 방식을 압축하는 평화전략이라 할 수 있다. 즉, 평화협정을 통해 평화정착의 토대



를 마련하고 ‘공고한 평화상태’로서의 평화체제 구축을 앞당길 수 있다는 논리다. 일반적으로 한반도 평화체제 확립은 장기간의 긴장상태의 완화와 신뢰구축을 거쳐 군비통제 및 군축 등 평화정착의 실질적 과정의 최종적 단계를 의미한다. 그러나 평화협정은 이러한 점진적 방식과는 다른 경로로, 관련국 간 협정을 통한 정치적 일괄타결 방식을 추구하는 방식이다.

평화협정은 한반도 평화체제 구축을 위해 필수 불가결한 요소이나, 평화체제(Peace Regime)가 평화협정보다 포괄적인 개념이다. 평화체제 구축은 상당한 기간이 소요되나, 당사자 간 합의만 되면 언제든지 추진할 수 있는 평화협정 체결을 통해 평화체제 구축을 앞당길 수 있다. 이제 ‘9·19 공동성명’과 더불어 실천적으로 한 단계 진전된 ‘2·13 합의’로 세계사적 지체 현상인 동북아 냉전체제를 허무는 썩기를 막으면서 한반도 평화체제 구축을 위한 ‘직접 관련당사국’ 간의 평화협정 문제가 가시화되었다.

#### 나. 한반도 평화체제 접근구도의 변화: 한국 ‘평화 이니셔티브’의 한계

한반도 평화체제 구축 및 평화협정 문제의 논의는 1990년대 초반부터 한반도의 안보와 평화 정착의 연구에서 핵심적 사안이었다. 그러나 한반도 평화체제 구축을 위한 지금까지의 접근 방식에 비해 ‘9·19 공동성명’과 ‘2·13 합의’ 이후의 접근방식의 전제는 달라졌다.

첫째, 한반도 평화체제 구축 과정과 평화협정에 대한 이해는 당연히 한국 주도이자 한국의 중심적 역할을 전제로 접근하면서 북한과 미국의 호응을 기대해왔다. 즉, 한국의 ‘평화 이니셔티브’를 전제로 접근해왔다. 그러나 상황은 이제 북·미 중심으로 전개될 가능성이 높아졌다. 지금까지 한반도 평화체제 구축을 위한 바람과 노력에도 불구하고 실질적 진전을 이루지 못했다. 이는 북·미관계 정상화를 평화체제 구축의 핵심 사안으로 주장해온 북한의 입장과, 그리고 미국의 소극적인 태도 때문이기도 하다. 미국은 한반도 평화체제 구축 문제에 대해 진지하게 접근해야 할 적극적인 이유를 찾을 수 없었다. 그러나 미국은 이제 비로소 북한 핵폐

기를 목표로 하는 한반도 비핵화와 평화체제 문제를 연계하기 시작했다. 평화체제 구축 과정이 비핵화의 단계 및 진전 상황과 연계될 수밖에 없다면 이 과정의 핵심 당사국은 미국과 북한이 되며, 이 경우 북·미 중심의 주도적 역할이 불가피해질 수 있다. 여기서 한국 중심의 주도적 역할은 한계에 부딪치게 된다. 이러한 구도는 상당히 우려되는 현실이나 한국이 이러한 구도 자체를 거부할 수는 없으며, 이 점은 분명 과거와 달라진 상황이다.<sup>27</sup>

둘째, 지금까지 한반도 평화체제 구축 문제에서 ‘9·19 공동성명’ 이전까지는 북한의 핵무기 보유를 전제로 비핵화와 연계시켜 접근하지는 않았다. 말하자면 한반도의 비핵화 자체가 평화체제 구축의 핵심 사안으로 부각되지 않았다.<sup>28</sup> 다만 한반도 평화체제 구축 여건 조성 차원에서 북·미관계개선, 남북협력, 남북한 군축 및 군사적 신뢰구축, 냉전문화 극복 등의 한반도 냉전체제 해체에 초점을 맞추었다.<sup>29</sup> 평화체제 구축 문제에서 비핵화가 핵심 사안으로 부각된다면 남북한 중심 논리인 군축 및 신뢰구축 등은 부차적 사안으로 되면서 평화체제 구축 프로세스는 비핵화 단계 과정과 맞물리면서 한국의 역할은 무척 협소해진다.

결론적으로 말해 한반도 ‘비핵화/평화체제’ 연계구도 위에서 한국 중심의 접근 방식과 주도적 역할은 제한적일 수밖에 없으며, 이 경우 한국의 안보적 이익과 통일 문제에 비우호적인 결과가 초래될 수 있다. 그러나 ‘9·19 공동성명’ 이전까지 한반도 평화체제에 대한 한국의 노력과 접근방

27\_북·미 중심의 논의 구도에서 한국의 위상과 역할의 발견은 한·미동맹과 한·미 간 굳건한 신뢰의 토대 위에서만 가능하다. 미국은 한반도 평화체제와 종전선언을 비롯하여 평화협정까지 제안했지만, 현 단계에 그에 대한 구체적·체계적인 프로그램이 확정된 상태는 아닐 것이다. 따라서 여기서 한·미 간 한반도 평화체제 구축과 평화협정 문제에 대한 긴밀하고 체계적인 협력체제가 절실하다.

28\_비핵화와 평화체제를 연계시킨 연구로, 조성렬, 『한반도 비핵화와 평화체제 구축의 로드맵(KINU 정책연구시리즈 2005-05)』(서울: 통일연구원, 2005); 박종철, “한반도 비핵화와 평화체제 전환,” 동북아시아위원회 주최 한반도 평화체제 구축 세미나(2006년 3월 30일).

29\_냉전체제 해체 과제도 북·미/북·일관계 개선 문제를 비롯하여 대개 한국 주도의 고유한 과제로 인식하면서 ‘한국의 평화이니셔티브’가 주창되었다.



식에 대한 북한의 외면과 미국의 평화체제 자체에 대한 적극적 관심의 결여 등으로 실질적인 진전을 볼 수 없었던 상황을 돌이켜보면 한반도 비핵화를 고리로 미국과 북한이 평화체제 문제에 적극적으로 접근할 수 있는 계기가 마련된 것은 역설적이지만 다행스런 측면도 있다. 그럼에도 한국은 한반도 평화체제 논의 과정에서 북한의 ‘통미봉남(通美封南)’ 전략 속에서 한·미 간 공동의 미래 이익에 대한 가치의 공유가 확인되지 않는다면 한반도 평화체제 구축 과정에서 한국은 배제·소외되는 결과를 초래할지도 모른다. 이러한 상황이 결코 현실화되어서는 안 된다. 이처럼 변화된 구도 속에서 한국의 안보적 이해와 통일기반의 확보를 위해 한국의 원칙적 입장과 추진방향 그리고 정부의 구체적인 정책이 충분히 반영 되도록 해야 한다.

## 2. 한반도 평화체제에 대한 입장: 북한/미국

### 가. 북한

북한은 최근 2005년 7월 제4차 6자회담을 앞두고 다시 한 번 대미(對美) ‘평화체제 수립’을 주장하였다. 정전체제를 평화체제로 전환하게 되면 핵문제의 발생근원인 미국의 대조선적대시정책과 핵위협이 없어져 자연스럽게 비핵화 실현으로 이어지게 될 것이라고 했다. 북한 외무성담화에서 주목되는 점은 북·미 평화협정이나 주한미군 철수 등 북한의 판에 박힌 주장이 언급되지 않았다는 사실이다. 또한 “평화체제 수립은 비핵화 목표를 달성하기 위해서도 반드시 거쳐 가야 할 노정”<sup>30</sup> 이라고 밝혔다. 이는 평화체제가 구축되면 비핵화가 실현된다는 논리로, 선 평화체제 후 비핵화 또는 평화체제와 비핵화의 병행 추진을 말한다는 점에서 북한이 지금까지 주장해온 입장을 보다 구체화하였다. 그 후 얼마 지나지 않아 제4차 6자회담의 ‘9·19 공동성명’에서 한반도의 영구적 평화체제에 관한 협상

<sup>30</sup>- 조선외무성 대변인 담화, “미국이 정전유지정책을 평화체제수립으로 전환할 것,” 『조선중앙통신』, 2005년 7월 22일.

을 가질 것이라는 데에 이르렀다.

북한은 정전협정(1953.7.27)을 맺은 이후 곧 남북 간 평화협정 체결을 제의했다(1954.6.15, 북한 외무상 남일, ‘제네바정치회의’ 최종회의). 그 후 북한은 평화협정 체결과 정전협정 무용론을 꾸준히 주장해왔다. 1960년대 이후부터 주한미군 철수를 내세우면서, 1970년~1980년대부터 본격적으로 주한미군 철수와 북·미 평화협정 체결을 제의해왔다.<sup>31</sup> 1990년대에는 주한미군 철수와 북·미 평화협정의 기본 전략에는 변함이 없는 가운데, 미국과의 평화협정 체결을 포함한 ‘새로운 평화보장체계’ 수립을 위한 포괄적 협상을 제의한 바 있다(1994.4.28). 그 후 북한은 대미 평화협정 체결을 위한 정지작업의 일환으로 군사정전협정을 사문화시키고 정전기구의 무력화를 시도했다. 미국이 끝내 평화협정 제의에 응하지 않자 1996년 군사분계선과 비무장지대의 관리, 무장 충돌과 돌발사건 발생 시 해결방도, 군사공동기구의 구성과 임무 및 권한을 포함한 평화협정을 위한 ‘잠정협정’ 체결을 제의했다(1996.2.22, 외무부 대변인 담화). 그리고 ‘새로운 평화보장체계’ 수립을 위한 북·미 협상 제의(1997.4.28, 외교부 성명) 등으로 주목을 끌었다.

한편 한·미 양국은 한반도 평화체제 구축의 방안으로 북측에 ‘4자회담’을 제의하였다(1996.4.16). 한국, 북한, 미국, 중국 참여의 4자회담은 제네바에서 제1차 본회담(1997.12.9~10) 개최 후 6차례의 회담(제6차, 1999.8.5~9)에도 불구하고 당사자문제, 의제문제를 비롯하여 평화체제 구축에 대한 각국의 입장 차이로 인해 가시적인 성과를 얻지 못했다.<sup>32</sup> 특히 당사자 문제

31-북한은 1974년 3월 최고인민회의의 제5기 3차 회의에서 대미 평화협정 체결을 제의한 이후 줄곧 미국을 평화협정 당사자로 지목하였다. 북한은 당시 미 의회에 보내는 편지를 채택: ① 상대방에 대한 불가침 서약과 무력 충돌의 위험성 제거, ② 군수물자 반입 중지, ③ 외국군의 빠른 기간 내 철수, ④ 미군 철수 후 남한의 외국군 기지화 불가 등을 내용으로 한 평화협정 4개항을 제시했다; 1979.7.10 외교부대변인 성명; 1984.1.10 중앙인민위원회·최고인민위원회 연합회의; 1986.1.1 김일성 신년사; 1988.11.7 중앙인민위원회·최고인민위원회 상설회의·정무원 연합회의 「포괄적 평화보장」을 제의했다.

32-박영호, “4자회담의 전개과정과 평가,” 『한반도 평화전략』 (서울: 통일연구원, 2000), pp. 171~179.



의 경우 북한은 4자회담 틀 내에서 북·미 양자회담에 매달리면서 한국과 중국을 배제하고자 했다면, 한국은 한·미 공조를 전제로 남북한 중심의 회담구도를 지향했다. 이런 점에서 4자회담 틀 내에서 북한은 한·중을 배제하는 ‘4-2’ 전략이었다면, 한국은 미·중의 협력과 보장에 기반한 남북한 중심의 ‘2+2’ 논리로 접근했다.

북한은 이처럼 정전협정 체결 후 반세기 이상 줄곧 주한미군 철수와 북·미 평화협정을 지상목표로 삼아왔다.<sup>33</sup> 남북 정상회담 이후 김정일 시대에 와서도 북한은 “우리 민족끼리”의 입장에 서서 근본 원칙은 조금도 변화하지 않았다. 이런 점에서 북한은 “‘실리민족공조’로 경제적 실리를, ‘반미민족공조’로 안보난 해소를, ‘통일민족공조’로 조국통일을 추구해 오고 있다”고 보겠다.<sup>34</sup> 한걸음 더 나아가 북한은 선군정치를 한(조선)반도 평화수호의 담보로 규정하는 한편, 남한 사회의 ‘평화애호세력의 연대연합’, ‘국가보안법 철폐’, ‘반미투쟁의 적극화’를 한반도 평화보장을 위한 합리적 방도로 내세우고 있다.<sup>35</sup>

북한은 ‘북핵 합의 ⇒ 평화체제 수립 ⇒ 관계정상화 ⇒ 비핵화 실현’의 과정으로 대미전략을 설정해왔다. 그러나 2005년 외무성 담화(7.22)를 기점으로 북핵 문제 해결 과정과 평화체제를 조율시키는 입장을 보임으로써 ‘9·19 공동성명’에서 한국과 미국의 기본 입장과의 접점을 찾을 수 있었다. 그럼에도 한반도 평화체제 논의 과정에서 북·미 양자협상에 대한 북한의 전략은 근본적으로 변화하지 않았다. 이러한 북한의 의도는 결국 ‘2·13 합의’ 실무그룹(W/G) 설치 합의 사항 가운데 ‘북·미관계 정상화 실무그룹’(제Ⅲ항)으로 나타났다. 북·미관계 정상화를 위한 실무그룹 설치에 아주 당연한 것 같으나, 반세기 이상 북·미 양자협상 구도를 요구해

33- 2002년 북한은 북·미 ‘불가침 조약’ 체결을 제의했다. 불가침조약을 통해 대북 핵 불사용을 포함한 불가침을 법적으로 보장해줄 것을 제의했는데, 이는 평화협정 체결을 염두에 둔 제의다. 조선외무성 대변인, “조미사이의 불가침조약체결이 핵문제 해결의 합리적이고 현실적인 방도,” 『조선중앙방송』, 2002년 10월 25일.

34- 허문영, 『6·15 공동선언 이후 북한의 대남협상 행태: 지속과 변화』 (서울: 통일연구원, 2005), p. 61.

35- 엄국현·윤금철, 『조선반도 평화보장문제』 (평양: 평양출판사, 2006.10) 참조.

은 북한으로서는 엄청난 성과가 아닐 수 없다. 아마 북한은 핵시설 폐기에 대한 경제적 보상보다는 북·미 양자협상 구도를 제도적으로 확보한 정치적 이익에 더 큰 만족을 얻었다고 본다.

앞으로 북·미 간 ‘평양-워싱턴 채널’이 본격 가동된다면, 비핵화/평화체제 문제는 북·미 중심으로 논의될 수밖에 없다. 이 경우 ‘9·19 공동성명’에서 공약한 ‘직접 관련 당사국들’인 미국, 북한, 한국, 중국 4개국 간 ‘적절한 별도 포럼’에서 논의할 한반도 평화체제에 관한 협상은 이미 북·미 채널을 통해 양자 간 합의된 사안을 추진하거나 또는 ‘적절한’ 수준에서 검토되는 형태에 그칠 개연성이 높다. 말하자면 ‘평양-워싱턴’ 간 합의를 베이징에서 4개국이 형식적으로 추진하는 과정이 될 가능성이 높다. 이러한 구도가 작동되면 북한이 한반도 평화와 통일 문제에 대한 정치적 이니셔티브를 장악하게 된다.

여기서 북한과 미국 간의 3대 합의문에 반영된 한반도 비핵화 합의 사항을 주목할 필요가 있다. 1993년의 북·미공동성명(Joint Statement of the Democratic People’s Republic of Korea and the United States of America, New York, 1993.6.11)은 ‘북남비핵화공동선언’에 대한 지지를 표명하면서 북한의 NPT 탈퇴 효력 임시 정지에 합의한 문서이지만, 한국 전쟁 이후 미국과 북한 간의 최초의 합의문으로 합의 사항 셋 가운데 “조선의 평화적 통일을 지지한다”(Support for the peaceful reunification of Korea)는 조항이 눈을 끈다. 이는 앞으로 북·미 양자 간 협의를 내어서 한반도 통일에 대한 북한식 통일 방안의 이니셔티브를 확인하는 조항이 될 수 있다.

1994년의 북·미 기본합의문(Agreed Framework between the Democratic People’s Republic of Korea and the United States of America, Geneva, 1994.10.21)에서도 북한은 남북한 간 합의한 “한반도비핵화 공동선언(the North-South Joint Declaration) 이행”(Ⅲ-2)을 재확인하였다. 그러나 북한은 핵보유 선언(2005.2.10)에 이어 핵실험(2006.10.9)을 감행하여 마침내 한반도 비핵화 공동선언을 휴지조각으로 만들었다.





이 과정에서 북한은 한반도 비핵화 공동선언의 한쪽 당사자인 한국으로부터 공식적인 유감표명이나 비판을 받지 않았다. 한반도 비핵화 공동선언의 파기를 ‘관용’하고 ‘포용’하는 모습으로 비칠 우려도 없지 않았다. 북한은 한국의 입장은 아랑곳하지 않고 한반도 비핵화 공동선언을 희화화(戲畵化)시켰다. 북핵 문제 해결의 접근 방식의 차이 또는 남북한 미래를 위한 정부의 신중한 자제력과 인내심을 충분히 존중한다 하더라도, 북한의 한반도 비핵화 공동선언의 일련의 파기 과정에서 정부의 적극적이고 효율적인 대응책이 마련되지 못함으로써 향후 평화협정 과정에서 많은 어려움이 예상된다.

2000년의 북·미 공동선언(DPRK-US Joint Communique, 2000.10.12)은 “정전협정을 공고한 평화보장체제로 바꾸어 한국전쟁을 공식 종식시키는 데” 견해를 같이하였다. 이 공동선언에서 이미 평화체제와 한국전쟁 종전에 대한 북·미 간 합의를 이루었다는 점에서 지난 2006년 11월 미국의 종전선언 검토 제의는 북한측 요구를 재확인한 셈이라고 하겠다. 물론 이 공동선언에서도 북한은 “한반도의 비핵평화”를 확인하였다.

## 나. 미국

미국은 2005년 ‘9·19 공동성명’의 “한반도의 항구적 평화체제에 대한 협상”을 가질 것에 합의함으로써 처음으로 평화체제와 평화협정 등에 관해 공식적인 입장을 밝혔다. 다음 해 하노이 APEC 정상회담(2006.11.18)에 부시 미국 대통령은 북한과의 한국전 ‘종전선언’(an official end to the Korean War) 검토 의사를 표명하였다.<sup>36</sup> 종전선언 언급은 북한의 핵포기를 전제로 ‘9·19 공동성명’에서 합의한 ‘한반도의 항구적 평화체제’ 또는 북·미 수교로 나아가기 위해 반드시 해결해야 할 과제로, 법적 전쟁

---

<sup>36</sup>-Press Gaggle by Tony Snow, “an official end to the Korean War... an end to the Korean War and also the way forward, in terms of economic and other cooperation,” *For Immediate Release Office of the Press Secretary*, November 19, 2006. <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/11/20061119-5.html>>.

상태의 종식 문제에 대한 정치적 의지의 표명으로 볼 수 있다. 6자회담이 교착되고 있던 중에 부시 대통령의 제의는 북·미 간 전쟁상태를 청산하기 위해 평화협정을 비롯하여 북핵 문제 해결 방식에서 미국의 정책적 변화를 예고한 구상이었다.

그동안 대북 평화협정 제의는 이미 미국 당국자들의 언명을 통해 수차례 나타났다. 북핵 6자회담 미국측 수석대표인 C. 힐은 “한·미 양국이 4차 북핵 6자회담에서 북한과 평화협정 추진 문제를 검토했고 중국과도 협의했다”고 하면서, “동북아의 질서를 구축하고 한반도 분단 상황을 종식시킨다는 차원에서 평화협정이 존재하지 않는 점을 상기할 필요가 있다”고 하여 평화협정 문제를 관계국 간 공론화하고 있음을 밝혔다.<sup>37</sup> 최근 로버트 졸릭 전 미 국무부 부장관은 부시 행정부의 대북 평화협정 제안 구상은 2006년 미·중 정상과의 대화에서 싹이 텄다고 밝혔다.<sup>38</sup> 졸릭은 『월스트리트저널』 기고문에서 부시 행정부의 대북정책은 비핵화뿐 아니라 한반도와 동북아의 오랜 갈등 구조를 청산하려는 큰 그림에서 비롯됐다고 전한다. 그에 의하면, 부시 대통령은 2006년 4월 후진타오(胡錦濤) 중국 국가 주석과의 백악관 오찬회동에서 김정일 위원장의 개혁 가능성과 미국의 대북 평화협정 제안 문제를 타진했다. 그리고 6월 고별방문한 고이즈미(小泉純一郎) 전 일본 총리는 “평양의 썬법에는 미국의 신호가 많은 영향을 끼친다”면서 대북 대화를 제안하면서, 한국인들은 역사적 경험으로 주변국을 의심하는 반면에 미국을 미래의 중요한 보장자로 여긴다는 점도 덧붙였다고 한다.

미국은 이 같은 대화의 결과 최근 6자회담에서 초기조치를 북한의 비핵화 및 한반도 평화의 시작으로 삼는 접근 방식을 선택하였다. 그에 따라 부시 정부는 북한을 개방시키는 최선의 방법은 외부 환경을 변화시키

37-C. 힐은 전략국제문제연구소(CSIS) 연설(2005.8.17)을 통해 “북한 대표단과는 베이징에서 공식적으로 만나기 2주 전 평화협정 문제를 논의했다”고 밝혔다. 『연합뉴스』, 2005년 8월 18일.

38-Robert B. Zoellick, “Long Division,” *The Wall Street Journal*, Feb 26, 2007, <[http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?artid=200702271830461&code=910303](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=200702271830461&code=910303)>.



는 것이라고 믿고 핵무기 프로그램에 대한 압박을 유지하면서 신뢰를 구축하고 안전보장과 투명성을 제공한다면 동북아 안보 환경의 개선이 가능하다고 여긴다. 이러한 일련의 과정이 한반도 평화협정 제안의 배경으로 작용했으며, 앞에서 검토한 켈리코 보고서의 접근방식을 재확인하는 과정으로 나타났다.

한편 미국의 대북 평화협정 제의 등 대북정책의 전향적 접근 과정에서 한국 정부의 역할과 노력을 외면할 수는 없다. 사실 부시 대통령의 후진 타오 중국 국가 주석과의 대북 평화협정 제의 논의, 고이즈미 전 일본 수상과의 체제안전을 담보로 하는 대북 개방전략 문제 등에 대한 부시 정부의 이른바 ‘발상의 전환’은 이미 몇 달 전 한·미 정상회담을 통해서도 나타났다. 2005년 APEC 개최 기간에 이루어진 한·미 정상회담(11.17)에서 ‘한·미동맹과 한반도 평화에 관한 공동선언’을 채택하였다.<sup>39</sup> 이 경주 선언은 한·미 양 정상 간 최초로 정전체제로부터 평화체제로의 이행을 공식적으로 거론했다는 점에서 무척 주목된다.

이 공동선언에서 양 정상은 북핵 문제 해결과정이 한반도에서 공고한 평화체제를 수립하는 데 중요한 기초를 제공할 것이라는 데 인식을 같이 하면서, 한반도에서 군사적 위협을 감소시키고 현 정전체제로부터 평화체제로 이행하는 것이 한반도에서의 완전한 화해와 평화 통일에 기여할 것이라는 데 동의하였다. 이처럼 ‘경주선언’ 당시 미국은 비로소 북핵 문제 해결을 위한 접근방식의 전환을 보였다고 여겨진다. 즉, 핵문제 해결 과정과 한반도 평화체제 구축과의 연계를 시사한 것으로, 이는 대북 ‘선(先) 핵포기’를 강력히 주장해온 미국 대북정책의 획기적인 변화를 의미한다. 더욱이 북한 체제보장을 전제로 “한반도의 현 정전체제로부터의 평화체제로의 이행”을 추구하겠다는 입장은 미국이 마침내 한국의 설득과 북한의 주장을 수용한 것으로 이해된다. 북핵 문제 해결방식에 대한 공감대의 확산 속에서 그 다음 해 워싱턴에서 열린 한·미 정상회담에서 한·

---

39- “한·미동맹과 한반도 평화에 관한 공동선언” 채택(2005년 11월 17일), <[http://www.president.go.kr/cwd/kr/archive/archive\\_view.php...](http://www.president.go.kr/cwd/kr/archive/archive_view.php...)>.

미 양국은 6자회담 재개를 위한 ‘공동의 포괄적 접근방안’<sup>40</sup>을 마련키로 합의했다.

이 시기 미국의 대북정책 변화는 북한의 대미 평화체제 수립 요구와 맞물린다는 점에서 주목을 요한다. 북한은 이즈음 또다시 대미 평화체제 수립을 요구했다.<sup>41</sup> 북한은 한반도에서 정전체제를 평화체제로 전환하게 되면 핵문제의 발생근원인 미국의 대조선 적대시정책과 핵위협이 없어져 자연스럽게 비핵화 실현으로 이어진다고 하면서, “평화체제수립은 조선반도의 비핵화목표를 달성하기 위해서도 반드시 거쳐 가야 할 로정”이며, 조선반도에서 불안정한 정전상태를 공고한 평화체제로 전환하는 것은 곧 조선반도문제의 평화적 해결과정이며 평화체제수립과정은 반드시 북·미 사이의 평화공존과 북남 사이의 평화통일을 실현하기 위한 환경조성에 기여하는 것으로 되어야 한다고 주장했다. 그 후 2006년 APEC 하노이 한·미 정상회담(2006.11.18)에서 부시 대통령이 북한이 핵을 포기한다면 한국전 ‘중전선언’을 할 수 있다는 입장을 밝힘으로써 중전선언과 관련된 평화협정 논의가 진지하게 제기되는 계기를 맞게 되었다.<sup>42</sup>

미국이 한반도 평화체제 구축 특히, 대북 평화협정까지 이르는 사안에 대해 정치적 결단을 내린 데에는 다음의 세 측면에서 이해된다.

첫째, 북핵 문제 해결을 위해 군사적 옵션을 선택할 수 없는 제약 조건 속에서 북한 핵무기와 핵물질 보유 증대 가능성을 더 이상 방치할 수 없는 상황이었다. 이에 미국은 타협과 협상을 통한 외교적 해결 방식을 택할 수밖에 없는 현실을 수용하지 않을 수 없었다.

둘째, 북·미 양자 간 직접협상을 회피하고 다자간 협상 틀인 6자회담을 통해 북핵 포기를 위한 다자간 설득과 압력을 기대했지만 오히려 그 반대

40- “북핵 해결 ‘공동의 포괄적 접근방안’ 마련 합의”(2006년 9월 15일), <[http://www.president.go.kr/cwd/kr/archive/popup\\_archive...](http://www.president.go.kr/cwd/kr/archive/popup_archive...)>.

41- “조선외무성대변인 미국이 정전유지정책을 평화체제수립으로 전환할 것을 주장,” 『조선중앙통신』, 2005년 7월 22일.

42- 당시의 한·미 정상회담에서 한국은 북한 핵폐기 시 경제적 인센티브 제공을 거론했다(2006년 11월 19일), <[http://www.president.go.kr/cwd/kr/archive/popup\\_archive...](http://www.president.go.kr/cwd/kr/archive/popup_archive...)>.



의 효과만 나타났다. 즉, 한국, 중국, 러시아의 북핵 문제에 대한 이해와 접근방식은 미국과 달랐다. 따라서 미국과 일본이 주도하는 대북제재는 실효성을 거둘 수 없었고, 점차 6자회담 구도에서 미국이 소외되고 포위 당하는 형세로 반전되었을 뿐만 아니라, 회담이 거듭될수록 중국의 조정과 영향력이 증대되는 추세였다. 말하자면 6자회담 구도에서 미국의 주도력과 정책적 의지가 쉽사리 관철될 수 없었던 상황은 미국의 당혹과 함께 접근방식의 전환을 모색하지 않을 수 없게 만들었으며, 그 결과 미국은 한반도와 동북아 질서의 안정과 북핵 문제 해결과정에서 북·미 타협을 통한 평화적 해결을 추구해온 한국, 중국, 러시아의 입장을 반영할 수 밖에 없었다.

셋째, 앞의 두 측면에서 나타난 수세적 대응과는 달리 미국은 한반도 평화체제 구축 논의와 평화협정 문제에 대해 더 이상 소극적으로 대응할 필요가 없다는 인식의 전환이 나타난 것으로 보인다. 북한은 오랫동안 미국과의 관계개선을 통해 체제보장과 미래를 보장받으려고 노력해왔다. 여기서 북한의 핵전략은 대미 전략의 핵심으로 작용했다. 그와 달리 그동안 미국은 북한을 포용해야 할 전략적 가치를 발견하지 못했고, 오히려 군사한복합체의 이익과 MD 체제의 구축을 위해 북한의 존재와 위협을 실제 이상으로 과장해야 할 필요성이 있었다. 그럼에도 북핵은 미국의 '필요 악'의 정도의 위협 수준을 넘었을 뿐만 아니라, 북핵 해결과정에서 중국의 국제적 위상 증대와 더불어 한반도 북부 지역이 중국의 영향권 속으로 급속히 편입되는 현상도 주목하지 않을 수 없을 것이다.

미국의 한반도 평화체제 구축 논의와 대북 평화협정 제안은 미국의 주도적 역할과 함께, 평화협정의 경우 미국의 당사자 지위뿐만 아니라 보장자로서의 역할과 지위를 향유하게 된다. 즉, 한반도 평화체제 논의과정에서나 평화협정 문제에서나 미국의 주도적 역할이 전제되어야 한다. 따라서 이 과정에서 미국은 동북아 질서를 미국 중심적인 구도로 되돌려 놓을 수 있을 뿐만 아니라 특히, 한국과 북한 양자 모두를 통제할 수 있다. 우선 오매불망 대미관계 개선을 국가전략의 최대 목표로 삼고 있는 북한을

북·미관계 정상화 과정과 평화협정 논의 속에서 충분히 관리·통제할 수 있는 이점이 있다. 그와 함께 한국도 미국의 한반도 전략 구도 속에 묶을 수 있다. 한·미동맹의 미래에 대한 양국 간 불협화음이 쉽사리 진정될 것 같지 않은 상황에 한국인의 한반도 평화에 대한 열망과 한반도 평화체제 구축에 대한 기대에 부응함으로써 반미감정을 억제할 수 있다. 더욱이 한반도 평화체제 구축과정과 특히, 핵을 보유한 북한과의 평화협정 논의 과정에서 한국의 안보와 한반도 평화에 대한 궁극적인 보장자로서의 미국의 역할과 위상을 재확인함으로써 미국에의 의존을 한층 불가피하게 만들 수 있다.

‘2·13 합의’를 계기로 한반도 평화체제 구축 문제의 실현가능성과 함께, 한반도 문제의 구도는 부시 대통령 1기 당시 네오콘(Neo-Con)이 주도했던 방향과 내용보다 한층 복잡해졌다. 북한을 ‘악의 축’으로 규정했던 ‘단순하고 명료한’ 네오콘 입장보다 국제정세의 변화된 현실의 인정 위에서 미국의 국익을 실리적으로 관리하는 ‘현실주의자’들에 의한 북핵 해결 방식의 전환과 더불어, 한반도 평화체제 구축 과정을 통한 남북한 통제·방식은 우리에게도 새로운 대응양식을 요구한다. 한반도 평화체제 구축 과정에서 북한의 개혁·개방을 위한 에너지 및 경제지원, 그리고 동북아 지역 국가들의 관계개선을 통해 한반도의 통일 환경을 조성해 나가야 한다. 이 과정에서 한국은 최소주의적 접근의 한계를 극복하는 한편, 대북 개방의 ‘전략적 비전’을 마련해야 한다.

### III. 한반도 평화체제 로드맵: 한반도 평화 프로세스

#### 1. 북핵/북·미 수교 시나리오

‘2·13 합의’ 이행조치의 핵심은 핵시설 불능화에 달려 있다. 그러나 ‘2·13 합의’의 이행조치 이후 본질적인 문제가 부각될 수밖에 없는데, 이는 북한이 이미 개발한 핵무기를 어떻게 처리할 것인가의 문제가 아닐 수 없



다. 이에 대해 북한과 미국 간 다음과 같은 세 가지 시나리오를 상정할 수 있다.

- ① 북한 핵무기 포기/북·미 수교 병행 추진
- ② 북한 핵무기 인정하되 확산방지를 전제한 북·미 수교
- ③ 북한 핵무기 인정한 북·미 수교

이 가운데 북한의 핵무기를 인정하면서 수교를 추진하는 세 번째 시나리오는 미국 부시 행정부가 도저히 받아들이지 못할 것이라는 점에서 그 가능성이 낮다. 그럼에도 완전하고 검증가능하며 돌이킬 수 없는(CVID) 방식의 핵포기 문제는 이미 추진력을 잃었다. 우선 첫 번째의 핵무기 포기와 연계된 수교 시나리오, 그리고 두 번째 북한 핵무기의 공식적 인정을 거부한 채 북·미 수교에 이르는 시나리오의 실현 가능성이 높으나, 유동적인 상황 속에서 어느 시나리오로 귀착될지 선부르게 단정하기는 힘들다.

한국이 예상하고 바라는 시나리오는 첫 번째 방식이나, 우리의 바람과는 달리 두 번째 방식의 현실 가능성도 결코 무시할 수 없다. 최근 미국 조야에서는 두 번째 시나리오 즉, 북핵의 비공식적 인정 속에서 북핵의 '확산방지'에 초점을 맞출 수밖에 없다는 논리가 고개를 들고 있다. 북·미 관계를 돌아볼 때 이 방식이 불가피한 현실적 대안이라는 입장이다. 두 말할 나위도 없이 북·미 간 이러한 타협 결과는 한국과 일본에게는 악몽의 시나리오일 수밖에 없다.

북한은 핵보유국 자격으로 미국과의 관계정상화를 겨냥할 수 있다. 미국 내에서도 북한과 관계정상화를 하지 않으면 핵을 통제할 방법이 없다는 논리가 나타나고 있기 때문이다. 여기서 북·미 간 핵보유를 기정사실로 전제하고 확산방지에만 협조하는 이른바 '파키스탄 모델'을 염두에 둔 시나리오가 가능하다. 북한의 핵무기는 단순한 무기가 아니다. 핵무기는 북한 선군(先軍)정치(先軍)의 핵심으로, 선군정치에서 가장 중요한 총과 같다.

핵은 곧 총으로, 핵을 포기하는 것은 총을 포기하는 것과 다름 아니다. 이는 선군정치의 기반을 흔드는 행위이다. 따라서 북한 핵무기의 완전 폐기를 기대하는 것은 불가능하다는 인식이 나타날 수 있다. 북한 체제의 특수성을 고려한다면 핵 폐기의 성공적인 국제적 사례를 북핵의 경우에 적용하는 것은 한계가 있다.<sup>43</sup>

북핵 문제의 상황은, 핵보유를 전후하여 근본적으로 달라졌다. 핵보유 추진 상황과 핵실험 이후 핵보유국으로서의 지위를 획득한 상황은 전혀 다르다. 북한은 지금까지 미국이 북한의 체제를 보장해 준다면 핵을 포기할 수 있다고 주장해왔다. 그러나 북한의 입장에서 이 세 십 년간의 노력과 엄청난 희생을 대가로 획득한 핵보유국의 지위를 미국의 안보 약속만으로 포기하기에는 쉬운 상황이 아니다. 북한은 군부를 중심으로 최근 완전한 안전 보장은 ‘우리 스스로’ 하는 것이지 그 누구도 대신해 줄 수 없다는 주장을 공공연히 밝히면서, 미국과 한국이 북한을 핵보유국으로 인정할 수밖에 없다는 확신에 차있는 모습이다. 그러나 한국은 북한의 핵보유국 지위 인정의 요구와 기대를 수용할 수 없다. 따라서 한국은 한반도 비핵화 공동선언 준수의 원칙 위에서 북한 핵포기와 한반도 평화체제 구축을 연계·조응시키는 ‘비핵화평화’ 전략을 추진해야 한다. 따라서 첫 번째 시나리오 이외에 어떠한 다른 선택을 고려할 수 없다.

43. 핵 폐기의 국제적 사례는 우크라이나, 남아공, 리비아의 경우에 해당한다. 우크라이나는 소련 해체로 1,900기의 전략핵무기를 보유하게 되자 러시아로부터의 안보 보장과 미국의 경제 원조를 대가로 핵 폐기 협상에 임하였으며, 의회가 협상 과정에서 보다 유리한 협상 조건을 내세웠다. 남아공 백인정권은 핵보유로 아프리카의 정치적 헤게모니를 장악하고자 했으나, 예정된 민주정권의 등장에 백인정부가 스스로 핵 폐기에 나선 경우이다. 리비아는 실제 핵보유의 의지와 필요성이 불확실한 가운데 핵개발 카드를 대미관계 개선을 위해 활용함으로써 사실상의 협상카드로 활용했다. 어느 경우나 핵을 보유해야 할 체제적 요인은 없었다. 정영태, 『북한의 핵 폐기 가능성과 북·미 관계』 (서울: 통일연구원, 2004), pp. 19~36.





## 2. 한반도 평화 프로세스

### (PPKP: Peace Process on Korean Peninsula)

#### 가. 미국의 비핵화 목표시한

미국은 서두르고 있다. 그렇다고 아직 북핵 폐기에 대한 체계적이고 명확한 정책적 프로그램이나 로드맵을 구축한 상태는 아니다. 더욱이 향후 북한이 비핵화 약속을 성실히 이행하면서 협상을 계속한다고 해도 부시 대통령 임기 내 핵폐기를 완료하기는 쉽지 않다. 이런 조건 속에서 미국은 지금 세계를 향해 동북아의 북핵 문제 해결의 성과를 과시해야 할 절박한 상황에 처했다. 여기서 미·소 냉전이 피크를 이루던 1970년대에 닉슨 미국 대통령이 소련으로부터 중국을 분리시키기 위한 전략으로 대중테탕트 정책을 구사하여 세계적인 충격을 가했던 것처럼, 부시 대통령도 한반도 비핵화를 목표로 충격적인 대북 제의를 할 것으로 전망된다. 말하자면 부시 대통령은 북핵 폐기를 끌어내기 위한 특단의 조치로서 ‘드라마틱한’ 변화를 연출할 수도 있다.

미국 국무부는 2008년 상반기를 북핵 폐기 시한으로 설정했다. 미국 국무부는 「2008 회계연도 업무계획보고서」에서 2008년 초까지 북한 핵 협상을 마무리하고, 그 다음 북한 핵무기와 핵프로그램 해체 시작 및 검증체제 가동을 목표로 하고 있음을 분명히 천명했다. 그리고 2008년에는 북한의 모든 중·장거리 미사일의 해체를 위한 대북 미사일 협상 개시를 목표로 제시했다. 이 업무계획은 금년 한 해 동안 대북 핵협상을 지속시켜 2008년 초 협상 타결을 목표로 제시하였다. 그리고 화학무기 수출통제체제인 호주그룹(AG)을 통해 지속적으로 북한의 화학무기 거래를 감시하고 적절하게 대응할 것임을 밝혔다. 다음으로 북한의 생물무기 문제에 대해선 북한의 생물무기 협약 준수를 계속 압박해나가면서 이를 위한 전략보강 입장을 밝혔다. 특히 북한의 미사일 문제와 관련, 미사일기술통제체제(MTCR)의 1등급 대상인 탄두 중량 500kg 이상, 사정거리 300km 이상의 미사일과 관련 프로그램을 모두 제거하는 것을 포함해 북한의 미

사일 프로그램에 대한 검증가능한 제한과 수출금지 협상에 대해 2008년 을 시작년도로 설정하였다.<sup>44</sup>

미국은 『2008 회계연도 업무계획보고서』에서 내년 초까지 북한 핵협상을 ‘마무리’하는 한편, 북한의 중·장거리 미사일 해체를 위한 협상을 개시하겠다는 정책 목표를 천명한 셈이다. 콘돌리자 라이스가 이끄는 국무부는 이 업무계획보고서를 지침으로 올해 북핵 문제 협상 타결에 적극적으로 나올 것이며, 목표시한인 2008년 초까지 큰 틀에서 협상 타결을 위해 북한의 요구를 전향적·전격적으로 수용할 가능성이 크다.

북·미관계 정상화 문제도 활발하게 논의되는 분위기 속에서, 수교는 북한 비핵화의 마지막 단계이나, 테러지원국리스트 해제는 조만간 타결될 수 있을 것으로 보인다. 이는 미국이 2000년 10월 북·미 공동코뮤니케에서 이미 북한과 약속한 문제다. 클린턴 행정부는 정전협정의 평화체제로의 전환, 주권 존중 및 내정불간섭 그리고 경제 교류 협력을 약속했으며, 북한은 미사일 모라토리엄을 선언했다.<sup>45</sup> 그러나 ‘북·미 공동코뮤니케’는 뒤이어 집권한 부시행정부에 클린턴 행정부의 정책을 모두 반대하는 정책을 펴면서 휴지조각이 되고 말았다. 이제 미국이 2000년 10월 당시 북·미 코뮤니케의 합의 원칙과 내용을 되살리는 결단도 예상된다. 다시 한 번 미국 국무장관 레벨에서 ‘북·미 공동코뮤니케’ 발표가 기대된다. 이야말로 미국 대북 포용정책의 상징적 이벤트가 아닐 수 없다.<sup>46</sup> 향후 다양한 분야에 걸쳐 미국의 대북 ‘미소(微笑)정책’이 예상된다. 즉, 북한의 문화·예술·스포츠·과학기술 등의 분야 종사자들을 미국에 초청·환대함으로써 북한을 ‘감동’시키고 대미 의존도를 높여갈 수 있다.

44-U.S. Department of State FY 2008 Performance Summary 02/05/07 Indicator #24: Status of Verified Elimination of North Korea’s Nuclear, Chemical, Biological, and Long-Range Missile Programs <<http://www.state.gov/documents/organization/79679.pdf>>.

45-US-DPRK Joint Communique U.S. Department of State, October 12, 2000; “조선민주주의인민공화국과 미합중국 사이의 공동코뮤니케” 『조선중앙통신』, 2000년 10월 12일.

46-Joel S. Wit, “Enhancing U.S. Engagement with North Korea,” *The Washington Quarterly* (Spring 2007) 30:2, pp. 53~69.



## 나. '북한 비핵화/한반도 평화체제' 로드맵

한반도 평화 프로세스는 6자회담의 직접 관련 당사국인 한국, 북한, 미국, 중국 4국의 합의사항의 이행·실천의 진전에 따른 단계별 접근을 예상할 수 있다. 이 과정에서 북한의 비핵화와 그에 대한 상응조치로서 미국의 체제보장과 북·미 수교 문제가 핵심적인 사안이 되며, 그와 관련하여 한국을 비롯한 6자회담 참가국의 역할과 합의사항의 이행이 각국의 과제 로 부각된다.<sup>47</sup>

한반도 평화 프로세스는 북한의 비핵화에 따른 단계별 접근과 각국의 상응조치를 전제로 종적·횡적 두 축에서 접근할 수 있다. 아래의 한반도 평화 프로세스 로드맵에서 보듯이, 종적 차원의 단계적 구분은 '비핵화/평화체제'의 합의 수준에 따른 예상 시한을 설정한 축이다. 북한은 비핵화가 의무 이행사항이다. 그와 함께 횡축은 이에 대한 각국의 상응조치로 미국의 대북체제보장, 한국의 대북개발협력 및 통일준비 그리고 중국·일본·러시아의 경우 동북아다자안보 및 경제협력체를 추진해 나가는 구도

47-“김정일은 결코 핵을 포기할 수 없다”는 명제는 핵무기 없는 수령체제는 존속될 수 없다는 점에서, 김정일 체제가 유지되는 한 핵포기를 기대할 수 없다는 논리다. 이는 북핵 문제에 대한 타협과 보상에 의한 외교적·평화적 해결 방식을 냉소적으로 보면서 핵문제 해결의 구체적·실천적 대안 제시 노력 자체를 원천적으로 봉쇄한다. 문제는 그 지점에서 그치지 않는다. 최근 '2·13 합의'로 미국 주도로 전개되고 있는 한반도 정세의 엄청난 변화에 당혹해 하고 '의식불명' 상태에까지 이르렀다는 데 안타까움이 있다. 다른 한편 “김정일은 김일성의 유훈대로 한반도 비핵화를 실현할 것이다”는 입장은 미국의 대북 적대시정책만 포기되면 북한이 핵을 가질 하등의 이유가 없다고 하면서 북한 핵은 대미 '협상용'이라고 주장한다. 북한의 체제보장은 주한미군 철수뿐만 아니라 한·미동맹 해체까지 요구하고 있다. 그러나 궁극적으로 미국에 의해 북한 김정일 체제의 보장이 가능하다는 인식은 북한 체제의 특성과 북한 현실에 대한 '나이브(naive)'한 발상의 소치다. 오히려 미국의 대북 적대시정책으로 김정일 체제가 지금까지 유지되어온 측면도 무시할 수 없다. 북한이 주장하는 체제보장은 한반도에서 미군의 존재가 완전 사라지는 상태에만 그치지 않는다. 사실 남한의 경제적 번영과 민주화 역량에 의한 위협이 더욱 결정적이며 우려되는 대상이다. 더욱이 북한 체제의 또 다른 위협 요인은 김정일 수령체제의 극단적 폐쇄성과 기만적 허장성세 그 자체에 내장되어 있다. 국제적 외부 환경만 허용되면 북한은 중국, 베트남처럼 개혁·개방정책을 적극 추진할 것이라는 주장은 개혁·개방과 김정일 체제 자체는 상호 배타적·모순적 관계에 놓여 있다는 사실을 애써 외면한다. 이제 미국의 적대시정책이 한풀 꺾이면 실질적인 위협 실체인 남한 문제가 부각된다. 그런 점에서 남한의 정치적 변동과 사회적 역학 관계는 김정일 체제의 사활과 미래와 관련된 그야말로 자기문제가 아닐 수 없다.

이다. 횡적 차원의 국가별 구분은 북한, 미국, 한국 등 관련국의 의무 사항 즉, 핵심적 실천 사안을 중심으로 접근한 축이다.

<각국의 합의이행 핵심 사안>

- 북한: 비핵화
- 미국: 대북 체제보장, 북·미 수교 협상
- 한국: 대북 개발협력, 통일준비
- 중국/일본/러시아: 동북아다자안보 및 경제협력체 추진
  - 일본: 북·일 수교 협상

단계별 시기 구분은 최근 세계의 주목아래 추진되고 있는 미국의 비핵화에 대한 주도적 의지와 정책 방향을 감안하여 타깃 타임을 ‘2·13 합의’ 내용과 부시 정부의 예상 가능한 정치 일정과 연동시켰다. 특히 <제1단계>의 경우 ‘2·13 합의’의 초기조치와 다음단계 조치를 한반도 비핵화의 실천적 행동계획 단계로 규정하고, 2008년 상반기까지 모든 핵프로그램 폐기를 목표로 하는 미국 정부의 타깃 타임을 출발점으로 보았다. 그 이후 <제2단계>부터는 북한의 사정과 한국, 미국의 정치 상황을 고려한 시기별 단계 구분을 시도했다(<표 III-1> 참조).



<표 III-1> 한반도 평화 프로세스(PPKP: Peace Process on Korean Peninsula) 로드맵

	북한: 비핵화	미국: 대북 체제보장 및 북·미 수교	한국: 대북 개발 협력 및 통일준비	중국·일본·러시아: 동북아 다자안보·경제협력체 추진
제1단계 (Phase I)	<p>&lt;2007년&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 비핵화초기조치 이행</li> <li>■ 다음단계조치 -이행해시설 불능화</li> <li>-현존 핵프로그램 완전신고(사찰 및 검증완료)</li> </ul>	<p>&lt;2007년&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 북·미관계 정상화 협의</li> <li>-태러지원국 리스트 해제</li> <li>-대적성국교역법 적용 종료 검토</li> <li>■ 한반도평화포럼 가동</li> <li>-경수로 제공시기 논의</li> </ul> <p>&lt;2008년&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 미사일 및 생·화학 무기 협상시작</li> <li>■ 한반도평화협정 논의/체결</li> </ul>	<p>&lt;2007년&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 경제 및 에너지 협력W/G운영</li> <li>■ 군사당국자회담 개최</li> <li>-군사적 긴장완화 방안 논의</li> <li>■ 한반도평화포럼 가동</li> </ul> <p>&lt;2008년&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 한반도평화협정 논의/체결</li> <li>■ 군축방안 협의</li> <li>■ 대북 개발협력 프로젝트 가동</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 중국·한반도 비핵화W/G 운영</li> <li>■ 일본: 북·일관계정상화 W/G 추진</li> <li>-남치문제 해결</li> <li>■ 러시아: 동북아평화·안보 체제W/G 운영</li> </ul>
제2단계 (Phase II)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 핵무기 및 핵물질 신고/검증/사찰/폐기 시작</li> <li>-2008년 상반기 핵무기 및 핵물질 완전 신고, 2013년 폐기</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 한반도평화협정 체제 개막</li> <li>-경수로 공사 재개</li> <li>■ 수교협상 개시</li> <li>-북·미 연락사무소 설치(2008년 중)</li> <li>■ 유엔사 해체</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 군축 추진 -북한군의 대북진출기업 우선취업보장</li> <li>■ &lt;남북경제 공동체&gt; 형성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 일본: 배상금 지불 시작</li> <li>■ 북·일 수교</li> <li>■ 동북아안보·경제 협력기구 출범</li> </ul>
제3단계 (Phase III)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 핵무기 완전폐기 및 핵물질 반출 완료</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 북·미 수교</li> <li>■ 주한미군 평화유지군 전환</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ &lt;남북연합&gt;단계 진입</li> <li>-유엔 보장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 동북아안보·경제 공동체 형성</li> </ul>

\* 중축: 목표시한의 단계별구분

\* 횡축: 북한 비핵화조치의 단계와 연계된 각국 상응조치 핵심사안

(1) <제1단계>(Phase I): 2007~2008년 상반기

<제1단계> 목표 시한은 2008년 상반기로 설정된다. 이 단계에서는 북한의 핵폐기 의지가 결정적인 변수이다. 그러나 북한의 의무 사항이 가혹

하지 않다는 점에서 적어도 이 단계에서는 파국적 상황이 도래하지는 않을 것으로 예상된다. 북한은 ‘2·13 합의’에서 핵 카드를 두 차원으로 분리한 협상전략으로 나왔다. 하나는 핵프로그램, 다른 하나는 핵무기 및 핵물질로 전자에 대해서만 협상대상으로 삼았다. 초기단계의 영변 핵시설 폐쇄·봉인 절차는 별 탈 없이 통과될 것이다. 미국의 상응조치로서 북·미 관계 정상화 협의 속에서 테러지원국리스트 해제 논의가 진전되는 가운데 대북 적대시정책의 구체적 포기로 테러지원국리스트 해제가 이루어지는 한편, 대적성국교역법 적용 종료 검토가 진행된다. 이와 함께 북한의 HEU 프로그램을 포함한 핵프로그램 완전신고 및 핵시설 불능화 조치를 포함한 ‘다음단계’ 조치가 거의 동시에 이루어지질 수 있다. 또한 한반도 평화포럼이 가동되어 여기서 경수로 제공시기가 논의될 것이다.

미국은 2008년에 일단 1단계 핵협상 완료를 전제로 미사일 및 생·화학 무기 협상을 시작하게 되며, 한반도 평화협정 문제는 논의 수준을 넘어 극적인 체결 상황까지 진전될 수도 있다. 미국이 이 단계를 2008년 상반기 목표 시한에 끝내기 위해서는 미국의 대북 적대시정책 포기의 상징적 조치의 선행적인 결단이 필요하다. 이 모든 과정은 대개 북·미 실무그룹(W/G)의 양자협상에서 대체적인 가닥이 잡힐 것으로 보인다.

한국은 2007년에는 경제 및 에너지 협력W/G를 운영한다. 후반기에 군사당국자회담 개최를 통해 군사적 긴장완화방안을 논의해야 한다. 직접 관련 당사자들과 함께 ‘한반도 평화포럼’을 가동하여, 한반도 평화협정 문제를 논의한다. 또한 이 채널을 통해 남북한 군축방안을 협의하게 된다. 군축 협상 과정에서 북한 군 병력 감축의 경우 민간부문으로의 전환에 따른 경제 지원을 고려해야 하며 특히, 제대 군 인력의 대북 진출 기업에의 우선 채용을 추진하는 방안도 바람직하다. 한편 <제1단계>에서부터 한국은 대북 개발협력 프로젝트를 적극 가동해야 한다.<sup>48</sup>

중국·일본·러시아 각국의 상응조치는 다음과 같다. 중국은 한반도 비

48-조민, “평화경제론: 남북경제공동체 형성의 이론적 틀,” 『통일정책연구』, 제15권 1호(2006), pp. 183~206.



핵화W/G를, 일본은 북·일관계정상화W/G를 운영하면서 납치문제 해결을 추구할 것이다. 그리고 러시아는 동북아 평화·안보체제W/G의 운영 책임을 맡는다.

<평화협정>: 원칙 및 접근방향

<제1단계> 후반에 이르러서는 특히, 평화협정 논의·체결 문제가 가장 중요한 사안으로 부각될 것이다. 첫째, 평화협정 접근의 원칙으로 한국은 반드시 한반도비핵화 공동선언을 국제적으로 공인받으면서 북한이 세 차례의 북·미 간 합의문에서 확인한 바와 같이, 한반도비핵화 공동선언의 합의 이행·실천을 재확인해야 한다. 그런즉 한반도 비핵화 이행·실천 없이 평화협정은 논의·체결될 수 없다는 원칙적 입장을 국제적으로 적극 천명해야 한다. 이는 한국 안보의 사활적 이익과 관련된 문제이기 때문이다.

둘째, 평화협정 접근 방향에 있어서는 단순한 안보 중심적 접근 방식을 지양할 필요가 있다.<sup>49</sup> 여기에는 두 트랙 즉, ‘안보와 경제협력’의 두 축을 중심으로 접근해야 한다. 안보는 비핵화와 군축 문제를 중심으로 논의될 수 있으며, 경제협력은 궁극적으로 북한의 시장경제로의 전환을 통한 한반도 경제통합을 추구하는 데 초점을 맞춰야 한다. 물론 시장경제의 수용 문제에 대한 북한의 경계가 예상되나, 이미 세계사적으로 폐쇄체제에 의한 국가 중심적 통제경제체제의 실패가 검증되었으며, 더욱이 북한도 ‘9·19 공동성명’을 비롯한 다양한 합의문에서 경제지원·협력을 요구하고 있다는 점에서 경제 중심 논리로 접근될 필요가 있다. 따라서 평화협정은 안보를 한 축으로 한다면, 또 다른 하나의 축은 경제, 과학·기술 그리고 환경 등 다양한 분야에서의 협력의 틀을 갖추어야 한다. 평화협정은 안보와 경제의 두 축으로 이루어져야 한다는 점에서, ‘한반도 평화협정 체계 = 안보 + 경제’으로 정의할 수 있다.

49- 헬싱키협정은 안보, 경제, 인권의 세 바스켓으로 구성되어 있다. Conference on Security and Co-operation in Europe Final Act Helsinki 1 August 1975.

(2) <제2단계>(Phase II): 2008년 하반기~2013년<sup>50)</sup>

두 번째 단계는 비교적 긴 시간을 요한다. 이 단계에서는 핵무기 및 핵물질을 폐기 대상으로 북·미 간 그리고 ‘별도포럼’의 4국 간 지리한 협상이 지속된다. 이 시기의 마지막 부분에서는 북핵 폐기는 거의 불가역적 수준으로 진전되어야 한다. 여기서는 미국의 체제보장에 대한 북한의 확신과, 핵무기 포기에 대한 북한의 ‘역사적’ 결단 여부가 결정적인 변수이다. 이는 오로지 북한 김정일 국방위원장의 고독한 고뇌의 산물일 수밖에 없다. 결단 후에도 상황은 반전을 거듭할 수 있다. 어쨌든 <제2단계>는 앞 단계 특히, 평화협정의 협상 내용에 따라 이 단계의 진행 템포가 영향을 받을 것이다.

북한의 비핵화 조치는 핵무기 및 핵물질의 신고/검증/사찰/폐기에 이르는 전 과정을 포괄한다. 그러나 무엇보다 2008년 상반기에 핵무기 및 핵물질의 완전 신고가 이루어지는 일이 중요하다. 핵무기 및 핵물질의 성실한 신고가 이 단계의 출발점이기 때문이다. 미국은 국내외적 정치적 스케줄에 따라 북한이 <제2단계>의 문턱에서 주저 없이 돌입하기를 바랄 것이다. 물론 북한에 대한 아주 매력적인 정치적·경제적 인센티브를 제공해야 한다. 이 단계는 이미 전 단계의 발전 형태로 한반도 평화협정체제가 개막되어, 경수로 제공 논의 차원을 넘어 경수로 공사 재개에 들어가야 한다. 북한의 핵물질 재처리시설이 완전히 불능화된 상태에서 경수로에서 플루토늄을 추출하는 작업은 전혀 무의미하다. 따라서 경수로 공사 재개는 결코 어려운 과제가 아니며 미국이 주저할 이유가 없다. 또한 이 단계에서 평양-워싱턴 간 북·미 연락사무소가 설치되어야 한다.<sup>51)</sup> 이

<sup>50)</sup> <제2단계> 목표 시한을 2013년으로 설정한 까닭은 두 가지이다. 2012년은 김일성 100주기이자 김정일 70주기가 되는 해로 대내외적으로 북한의 정치적 변신을 선언할 수 있는 시기로 기대된다. 그리고 미국과 한국의 국내정치적 전환기라는 점에서 2012~2013년 사이의 대타협을 전망할 수 있다.

<sup>51)</sup> 북한과 미국 간의 연락사무소(Liaison Office) 개설 문제는 이미 제네바 미·북 기본합의문(1994.10.21)에서 합의되었다. “양측은 전문가급 협의를 통해 영사 및 기타 기술적 문제가 해결된 후에 쌍방의 수도에 연락사무소를 개설한다”(II-2). 나아가 대사급 관계까지 합의하였다. “미국과 북한은 상호 관심 사항에 대한 진전이 이루어짐에 따라 양국 관계를 대사급(the Ambassadorial level)으로 격상시켜 나간





는 2008년 초 무렵에 가능하며, 예상보다 빠른 시일 내에 이루어질 수도 있다. 평화협정에 의한 평화보장관리기구의 구성·운영이 시작되면서 UNC는 자동적으로 해체된다.

한국은 남북한 간 균축 추진의 본격적인 단계에 들어간다. 퇴역 북한군에게 대북진출기업의 우선취업 보장을 비롯하여 다양한 경제지원 방식을 제공함으로써 균축 유인 동기를 강화해야 한다. 이 단계에서 우리는 통일 기반의 확충을 위해서 ‘한반도 경제공동체’ 형성을 적극적으로 추진해 나가야 한다. 이제 북한만 홀로 사회주의 국가의 섬으로 남아있기는 어렵다. 정상국가로 되기 위해서는 자본주의적 시장경제체제에 편입되는 길 외에는 대안이 없다.<sup>52</sup> 그럼에도 북한은 개혁·개방에 대해 아주 신중하게 접근할 것이다. 개성공단의 사례를 충분히 검토하면서 개방에 따른 체제 충격을 완화하고 사회주의 체제유지에 순기능적인 개방 형태를 모색할 것이다. 북한의 개방 충격에 대한 우려를 이해하면서 대북 개발협력을 다양화·제도화시켜 나가야 한다. 이 단계의 후반에 이르러서는 ‘한반도 경제공동체’ 형성의 전망을 확보해야 한다.

여기서 반드시 환기되어야 할 사실은 한반도 평화체제 수립은 한반도의 공고한 평화상태를 구축하는 과정이나, 평화체제 수립 자체가 한반도의 영구한 ‘평화적 분단’을 제도화하는 것으로 귀결될 수는 없다는 점이다. 따라서 평화체제 수립·전환과정에서 한민족의 통일 문제 즉, 통일의 원칙과 기본방향에 대한 남북한 간 합의가 반드시 이루어져야 하며, 평화

---

다”(II-3). *Agreed Framework between the United States of America and the Democratic People's of Korea*, Geneva, October 21, 1994. 북한은 연락사무소 개설 문제는 이미 1994년에 합의되었던 사안이라는 점을 주지시켜 연락사무소 단계를 뛰어넘어 양국 관계의 대사급 형태인 직접 수교 협상을 요구할 수도 있다; 미국-중국, 미국-리비아 간 수교의 경우 연락사무소 개설 단계를 거쳤으나, 미국-베트남은 연락사무소 개설 단계 없이 1994년부터 수교 교섭이 시작되어 1995년 12월 전격적으로 수교가 이루어졌다. 미국-베트남 간 수교 논의는 1977년부터 시작되었으나 캄보디아 정권 지원, 미군유해송환 문제 등 양국 간 현안이 모두 해결되면서 수교 협의가 본궤도에 올랐다.

<sup>52</sup> 서재진, “북한의 미래,” 『세계체제이론으로 본 북한의 미래』 (서울: 황금알, 2004), pp. 293~298.

체제 수립과 관련하여 통일 문제 논의 시점은 바로 <제2단계>의 중반 즈음에서 시작되어야 바람직하다.

한편 일본은 배상금 문제에 대한 협상을 개시하며, 이 단계 중반에 이르러 북·미관계 정상화에 앞서 북·일 수교를 단행할 수 있다. 그와 함께 중국·일본·러시아는 동북아안보·경제공동체 협력기구를 출범시켜야 한다.

### (3) <제3단계>(Phase III): 2013년 이후

이 단계는 핵폐기의 최종적 완료와 북·미 수교가 맞교환되는 단계이다. 북한은 핵무기 완전폐기와 핵물질의 북한 밖으로의 반출을 완료해야 한다. 이에 대한 상응조치로 미국은 주한미군 철수를 단행할 가능성도 없지 않다. 그러나 남한, 북한, 미국의 합의에 의해 주한미군의 ‘평화유지군’으로서의 성격 전환을 통해 계속 주둔할 수 있다. 북핵의 완전폐기 확인 시 북·미관계의 정상화 조치가 단행되면서 평화포럼의 역할 종료와 함께 한반도 평화체제로의 제도적·공식적 전환이 이루어진다.

한국은 이 시기 상당한 수준의 남북한 경제통합을 바탕으로 남북한 합의에 의해 <남북연합> 단계로의 진입을 국제적으로 선언한다. 한반도 남북관계의 특수한 성격 즉, 남북한 두 정부에 의한 국가연합 형태인 <남북연합>의 지위에 대해 유엔의 인정과 함께 <남북연합> 현장에 기반한 국제법적 보장을 획득한다.

마지막으로 북한의 핵폐기에 따른 한반도 비핵화 달성과 함께 평화포럼과 러시아와 일본이 참가한 6자회담에서 국제적인 보장방안과 평화체제 관리방안 등이 마련된다. 이미 북·미 수교를 통한 관계정상화가 이루어진 시점에서, 국제적 보장 아래 한반도 평화체제의 법적·제도적 구축 상태를 완료한다. 따라서 한반도의 ‘공고한 평화상태’의 유지를 위해 앞 단계에서 이미 합의된 ‘평화보장관리기구’를 작동시키면서 평화협정 합의사항 이행을 심화시켜 나간다.

동북아 차원에서는 미국을 비롯한 6자회담 관련국들은 마침내 ‘동북아 안보·경제공동체’ 형성을 완료함으로써 동북아의 새로운 문명의 시대를



열어 나간다. 한반도 평화체제 수립으로 북한은 동북아의 안보와 평화의 공동책임을 부여받고 정상국가로 발돋움하게 된다. 한반도 평화체제의 유지·지속이 법적·제도적으로 보장되는 시기에 들어서면 비로소 ‘평화체제’가 정착되었다고 할 수 있다. 마지막으로 평화체제 단계에서 통일 문제는 상당한 수준으로까지 진전되어야 한다. 이 시기에 이르러 통일 추진에 대한 남북한 합의 속에서 통일의 방법과 절차 등에 대한 높은 수준의 합의가 마련될 수 있다.

이제 다시 원점으로 돌아와 보자. ‘2·13 합의’는 2002년 10월에 불거진 제2차 북핵 위기를 미국이 스스로 자초했다고 보는 시각에 더욱 확신을 가져다주었다. 이에 대해 우리 사회 한편에서는 미국의 실패와 ‘배반’으로 미국의 대북정책을 비판하는 입장, 다른 한편에서는 북핵 문제 해결과 함께 한반도 평화체제 구축의 출발점으로 환영하는 입장으로 대별된다. 그러나 미국의 대북정책의 전환을 환영하거나 비난하는 입장은 한반도 주변의 급변하는 상황 변화의 의미를 이해하는 데 전혀 도움이 되지 않는다.

비핵화와 한반도 평화체제 구축 과정에서 한국의 ‘평화 이니셔티브’가 관철되기에는 상당한 한계가 노정되고 있다. 비핵화와 평화체제 구축 추진 과정에서 미국과 일본을 비롯한 관련국들의 전술적 방향과 한국의 대북·통일정책의 원칙 사이에 균열이 발생할 수 있다. 말하자면 미국·일본의 길과 한국의 길이 반드시 일치하는 것은 아니라는 말이다. ‘2·13 합의’ 과정에서 나타났듯이, 미국은 동북아지역의 전략적 선회를 추구하면서 한국과 일본의 안보 우려를 신중하게 고려하거나 협의하지 않았고 자국의 국익을 우선시하는 입장을 보였다. 앞으로도 한반도 비핵화와 평화체제 구축 과정에서 한·미 양국의 이해관계가 반드시 일치한다는 보장이 없다는 데에 보다 큰 문제가 놓여 있다. 이는 엄연한 현실이다. 우리가 현실을 끌어갈 수 없다면, 변화된 현실을 냉혹히 직시하고 창조적으로 적응·대응함으로써 ‘현실’을 변화시킬 수 있다. 한국의 주도적 역할 공간이 제약되는 조건 속에서 핵심의제 설정 과정에서 한국과 미국과의 이해관계의 불일치가 나타나고 우리의 입장이 충분히 반영되지 못할 상황이 우

려된다. 특히 ‘비핵화/평화체제’ 연계 속에서 미국과 북한 중심의 협상구도로 기우는 상황을 주시해야 한다.

동북아 지역에서 중국, 북한, 러시아의 북방 삼각관계가 복원되고 있는 가운데, 한국, 미국, 일본의 남방 삼각관계는 약화·해체되고 있는 실정이다. 동북아 정치지형의 변화 속에서 한국은 전통적 우호관계에서마저 소외·배제되고 있는 상황을 경계해야 한다. 자칫 한국은 국제적 미아(迷兒)가 될 수도 있다. 지금 동북아 정치지형의 변화 형태는 한국에게 결코 우호적이거나 낙관적인 국면이 아니다.

한국과 미국은 한반도를 비롯한 동북아지역에서 공통의 가치와 미래이익의 공유에 대한 상호 확신이 절실한 때이다. 양국은 시장경제, 자유민주주의의 그리고 인권 등의 보편적 가치와 더불어, 미래 이익의 공유에 대한 확신을 토대로 한반도 비핵화와 평화체제 구축을 추진해 가야 한다. 우리는 이 길을 가지 않으면 안 된다. 이 길을 통해 한반도 ‘비핵화/평화체제’ 구축, 그리고 통일로 나아가야 한다.



## 참고문헌

### 1. 단행본

- 엄국현·윤금철. 『조선반도 평화보장문제』. 평양: 평양출판사, 2006.
- 정영태. 『북한의 핵 폐기 가능성과 북·미 관계』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 조성렬. 『한반도 비핵화와 평화체제 구축의 로드맵』. KINU정책연구시리즈 2005-05. 서울: 통일연구원, 2005.
- 조재길. 『북핵위기와 한반도 평화의 길』. 파주: 한울, 2006.
- 허문영. 『6·15 공동선언 이후 북한의 대남협상 행태: 지속과 변화』. 서울: 통일연구원, 2005.
- Brzezinski, Zbigniew. *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*. New York: Basic Books, 1997.
- Cheon, Seongwhun. *Cooperative Denuclearization of North Korea*. Seoul: Korea Institute for National Unification, 2006.

### 2. 논문

- 박영호. “4자회담의 전개과정과 평가.” 『한반도 평화전략』. 서울: 통일연구원, 2000.
- 박종철. “한반도 비핵화와 평화체제 전환.” 동북아시아대위원회. [한반도 평화체제 구축 세미나] 2006년 3월 30일.
- 서재진. “북한의 미래.” 『세계체제이론으로 본 북한의 미래』. 서울: 황금알, 2004.
- Albright, David and Brannan, Paul. The North Korean Plutonium Stock. Institute for Science and International Security(ISIS), February 20, 2007.
- Albright, David. North Korea’s Alleged Large-Scale Enrichment Plant: Yet Another Questionable Extrapolation Based on Aluminium Tubes. The Institute for Science and International Security (ISIS), February 23, 2007.
- Armitage, Richard. “North Korea Is a Regional Problem While Iran Is a Global Issue.” *Straits Times*. November 29, 2006.
- Huntington, S. P.. “The Clash of Civilization.” *Foreign Affair*. 1993 Summer.
- McCormack, Gavan. “A Denuclearization Deal in Beijing: The Prospect of Ending the 20th Century in East Asia.” *Japan Focus*. 13 February, 2007. <<http://www.japanfocus.org/products/topdp/2354>>.

- Samore, G.. “Samore: ‘Very Skeptical’ New Talks with North Korea Will Bring Progress.” November 1, 2006. <<http://www.cfr.org/publication/11889/>>.
- Shultz, George P., Perry, William J., Kissinger, Henry A. and Nunn, Sam. “A World Free of Nuclear Weapons.” *The Wall Street Journal*. Eastern edition; Jan 4, 2007; A.15;<<http://pqasb.pqarchiver.com/wsj/access/1189149711.html>.
- Wallerstein, I. “The Eagle Has Crash Landed.” *Foreign Policy*. July–Aug 2002.
- Wit, Joel S.. “Enhancing U.S. Engagement with North Korea.” *The Washington Quarterly*. Spring 2007(30:2).
- Zoellick, Robert B. “Long Division.” *The Wall Street Journal*. Feb 26, 2007. <[http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html)>

### 3. 기타자료

- Agreed Framework between the United States of America and the Democratic People’s of Korea, Geneva, October 21, 1994.
- “조선민주주의인민공화국과 미합중국 사이의 공동컴뮤니케” 2000.10.12.
- Conference on Security and Co-operation in Europe Final Act Helsinki 1 August 1975.
- Measuring Stability and Security in Iraq March 2007 Report to Congress in accordance with the Department of Defense Appropriation Act 2007 (Section 9010, Public Law 109-289) <[http://www.defenselink.mil/home/pdf/9010\\_March\\_2007\\_Final\\_Signed.pdf](http://www.defenselink.mil/home/pdf/9010_March_2007_Final_Signed.pdf)>.
- 『연합뉴스』.
- 『조선중앙통신』.
- 『조선중앙방송』.
- The New York Times*.
- Washington Post*.
- <<http://www.nautilus.org>>.
- <<http://www.president.go.kr>>.
- <<http://www.state.gov>>.
- <<http://www.treas.gov>>.
- <<http://www.whitehouse.gov>>.

‘2·13 합의’에 따른  
대북(에너지·경제지원)협력 추진전략

최수영 (통일연구원 선임연구위원)

제2발표







## I. 문제제기

2006년 10월 북한의 핵실험 이후 지속된 한반도 위기국면은 2007년 2월 13일 중국 베이징에서 개최된 6자회담에서 참가국들이 <9·19 공동성명 이행을 위한 초기조치>('2·13 합의')에 합의함으로써 극적으로 반전되었다. '2·13 합의'에 따라 한반도 비핵화와 한반도 평화체제 구축을 위한 협상이 다시 시작되고 한반도 냉전구조 해체의 가능성은 한층 높아지게 되었다.

미국은 2005년 '9·19 공동성명'의 채택에도 불구하고 대북 제재의 수위를 강화해 왔다. 그러나 2006년 11월 중간선거에서 패배한 후 부시 행정부는 대북정책을 전향적으로 수정하면서 미국과 북한 사이에는 핵문제 해결을 위한 실용주의적 접근이 이루어지고 북·미관계는 급물살을 타게 되었다. 이런 분위기를 바탕으로 '2·13 합의'에서 '9·19 공동성명'의 초기 조치를 행동 대 행동 차원에서 이행하기로 합의하였다.

'2·13 합의'에 따라 북한은 '불능화'단계에서 중유 100만 톤 상당을 얻게 되었다. 동시에 그 동안 유엔제재와 연계하여 중단되었던 한국과 중국 등으로부터 식량과 비료 지원을 받을 수 있는 국제적인 환경을 조성할 수 있게 되었다. 이런 분위기를 반영하여 '2·13 합의'가 발표된 다음 날 한국정부는 남북장관급회담을 열기 위한 실무접촉 개최 합의를 발표하였다. 실무접촉에서 합의된 제20차 남북장관급회담이 2월 27일부터 3월 2일까지 평양에서 개최됨에 따라 8개월 동안 중단되었던 남북한 당국 간 대화가 재개되었다. 또한 북한의 요청에 따라 한국은 즉시 비료 30만 톤을 지원하기로 하였다.

한편 2·13 6자회담 핵 협상에서 나타났듯이 핵무기를 보유하게 된 북한의 대외 협상력과 지위가 높아져 있음을 알 수 있다. 북한이 완강하게 거부함에 따라 이번 회담에서는 핵무기와 핵물질 문제에 대한 논의는 협상테이블에조차 올리지 못한 것으로 알려지고 있다. 이를 통해 볼 때 향후 핵무기 폐기를 위한 협상에서도 북한은 자기들이 주도권을 가지고 있는 것으로 판단할 가능성이 있다. 이 경우 북핵문제 해결의 대가로 북한

에게 제공될 경제적 보상을 위한 협상은 더욱 어려워지게 된다.

향후 6자회담 협상과정에서 한국은 지원 수혜국인 북한뿐만 아니라 제 공국인 여타 참가국들로부터도 심한 압박을 받을 것으로 예상된다. 따라서 이 글은 북핵 ‘불능화’단계가 원만히 진행된 이후 ‘폐기’단계의 협상과정에서 제기될 대북 경제적 보상과 관련한 쟁점사항과 우리의 대처 전략을 살펴본다.

## II. ‘2·13 합의’에 따른 대북 지원

### 1. 대북 지원의 내용

‘2·13 합의’인 <9·19 공동성명 이행을 위한 초기조치>는 6자회담 참가국들이 이행해야 할 의무조치를 병렬적으로 나열하고 있다. ‘2·13 합의’는 ‘초기 단계’와 ‘다음 단계’의 두 단계로 구분해 북한과 나머지 참가 5개국이 이행해야 할 조치들을 담고 있다. 이 중 대북 지원과 관련해서 6자회담 참가 5개국은 북한의 조치에 상응하는 경제적 보상을 위해 지원 규모와 이행일자에 합의하고 있다.

‘초기 단계’에서 ‘2·13 합의’ 이후 30일 이내에 참가국들은 5개 실무그룹 회의를 개시하도록 하였다. 5개 실무그룹 중 하나인 ‘경제 및 에너지 협력’ 실무그룹은 향후 6자회담의 진행 과정에서 제기되는 각종 대북 지원과 경제협력 문제를 담당하게 된다. 60일 이내에 북한은 영변 핵시설을 폐쇄·봉인하고 IAEA 사찰관의 복귀·초청 및 ‘9·19 공동성명’에 명기된 모든 핵프로그램의 목록을 여타 참가국들과 협의해야 한다. 이에 상응해 참가 5개국은 대북 긴급 에너지 지원용으로 중유 5만 톤 상당을 제공하고 60일 이내에 최초 운송을 개시해야 한다.

‘다음 단계’에서 북한은 모든 핵프로그램의 완전한 신고와 흑연감속로 및 재처리 시설을 포함하는 모든 현존하는 핵시설을 불능화해야 한다. 이에 상응하는 조치로 참가 5개국은 최초 선적분인 중유 5만 톤 상당의 지



원을 포함하는 중유 100만 톤 상당의 경제·에너지·인도적 지원을 북한에 제공해야 한다.

‘2·13 합의’에서 참가국들은 대북 지원 부담을 평등과 형평의 원칙에 기초하여 분담할 것에 합의하였다. 그렇지만 이번 합의(대북 지원부담의 분담에 관한 합의 의사록)에서 일본은 자국의 우려사항이 다루어지는 대로 동일한 원칙에 따라 참여하기를 기대한다고만 되어 있어 ‘불능화’단계(‘초기 단계’와 ‘다음 단계’)의 중유 100만 톤 상당의 대북 지원에서 사실상 제외되었다.

한국은 북·미 제네바합의 때와는 다르게 북핵 문제의 해결과정에 적극적으로 참여하게 되었다. ‘2·13 합의’에 따라 한국은 60일 이내에 중유 5만 톤 상당의 긴급 에너지를 북한에 지원하고, ‘다음 단계’ 기간에 추가로 중유 20만 톤 상당의 경제·에너지·인도적 지원을 제공해야 한다. ‘불능화’단계에서 일본이 대북 지원에 동참하지 않아 한국은 중유 25만 톤 상당을 북한에 제공하게끔 되었다.

## 2. 대북지원 진행 상황

6자회담을 통해 북핵문제 해결의 돌파구가 마련됨에 따라 남북장관급 회담(2007.2.27~3.2)이 평양에서 개최되었다. 여기에서 남과 북은 향후 남북관계 발전방향과 남북 간 제반 현안에 대해 협의하고, 특히 한반도 비핵화와 평화보장을 위해 ‘2·13 합의’가 원만히 이행되도록 공동으로 노력할 것에 합의하였다. 우리 측은 ‘2·13 합의’의 이행과 관련하여 북측의 관심사항들이 합리적인 방향에서 협의·해결될 수 있도록 최대한 지원해 나갈 것이며 북측이 여타 참가국들의 적극적인 태도를 잘 활용하도록 설득하였다.

‘2·13 합의’에 따라 지난 해 미사일 발사와 핵실험으로 중단되었던 대북 쌀 차관 지원이 가능하게 되었고, 비료 지원이 이루어지게 되었다. 정부는 제182차 남북교류협력추진협의회(2007.3.22)를 개최하고 비료 30만

톤 지원에 대한 비용(비료 30만 톤 구입비 1,004억 원, 수송비와 부대경비 76억 원 등 총 1,080억 원)을 남북협력기금에서 지출하기로 하였다. 한국은 매년 50만 톤 내외의 쌀을 차관형태로 북한에 지원하고 있고 30만 톤 내외의 비료를 북한에 무상으로 지원해 왔다. 통상 대북 쌀 차관 지원이 하반기에 시작되었듯이 올해에도 하반기에 예년 수준 규모의 쌀 차관 지원이 있을 것으로 예상된다.

‘2·13 합의’ 30일째인 3월 15일 중국 베이징 주중 한국대사관에서 6자 회담의 ‘경제 및 에너지 협력’ 실무그룹 회의가 개최되었다. 우리 측 수석 대표인 천영우 한반도 평화교섭본부장은 북핵폐기 초기조치에 대한 상응 조치로 대북 중유 5만 톤이 제공된 이후 중국이 중유를 통해 2단계 상응 조치를 시작하는 방안이 추진되고 있다고 밝혔다. 참가국들은 북한에 중유 등을 저장할 시설이 부족한 점을 감안해 향후 핵시설 불능화 시점까지 추가로 제공될 중유 95만 톤 상당의 지원을 비핵화 단계별로 나누어 제공하는 한편, 각 단계별로 제공될 분량은 다시 월(月) 단위로 나누어 제공하는 방안을 검토하기로 했다.

실무그룹 회의에서 중국은 ‘2·13 합의’ 이행에 대한 자신들의 입장을 ‘전면 협력, 적극 참여’로 소개하며, 4월 14일 이후의 ‘다음 단계’에서 중유를 지원하겠다는 입장을 밝혔다. 미국은 가급적 ‘초기 단계’인 60일 안에 200만 달러 안팎 상당의 발전기 등을 비정부기구를 통해 북한에 지원할 생각이 있다는 입장을 표명했다. 러시아는 북한의 발전소 개·보수를 포함한 다양한 형태의 지원 방안이 가능함을 피력했다. 그렇지만 일본은 현재로서는 대북 지원에 참여할 수 없지만 납치문제 등 관련 상황이 진전되면 참여를 희망한다는 원론적인 입장을 되풀이한 것으로 전해졌다.



### Ⅲ. ‘폐기’단계에서 북한의 경제적 이익

#### 1. 참가국 공동 지원

북한 핵 시설의 폐쇄, 봉인, 불능화의 조치가 순조롭게 진행된다면 향후 6자회담을 통해 북한은 핵무기 ‘폐기’단계로 나아가게 된다. 핵 ‘폐기’단계에서는 북한 핵무기 및 핵물질의 신고, 검증, 사찰이 진행되고 궁극적으로 모든 핵무기 및 핵물질의 폐기가 시작된다. 이러한 핵 ‘폐기’단계에서 북한은 ‘불능화’단계에서보다 더 많은 경제적 보상을 요구할 것으로 보인다. ‘불능화’단계에서 북한에 대한 참가국들의 공동 지원은 중유 100만 톤 상당이 전부이다.

북한은 1994년 제네바 합의에 따라 매년 중유 50만 톤과 200만kW 경수로 원전 건설을 제공받았다. 따라서 2006년 10월 핵시험 발사를 통해 핵무기 보유국임을 과시한 북한이 핵 폐기 협상과정에서 핵 폐기 대가로 1994년 제네바 합의 수준 이상의 경제적 반대급부를 이끌어내려 할 것이다. 북한의 입장에서 본다면 지난 10여년 핵 개발에 투입한 비용을 보상받기 위해서 1994년의 합의 때보다 더 많이 요구하는 것은 무리가 아닐지도 모른다. 그리고 6자회담 참여국의 입장에서도 북한이 핵무기를 보유한 더욱 위험한 국가가 되었다는 사실을 감안한다면 북한의 요구를 물리치기 어려운 측면도 있다.

한편 북한은 ‘2·13 합의’에 따라 핵 ‘불능화’단계에서 중유 100만 톤 상당의 경제, 에너지, 인도적 지원에 합의하였다. ‘폐기’단계에서 북한이 핵을 폐기하도록 유도하기 위해서는 북한이 핵을 폐기할 수 있는 조건과 환경을 만들어주어야 한다. 즉 ‘불능화’단계에서보다 더 많은 유인책을 제공해야만 ‘폐기’단계가 순조롭게 진행될 수 있을 것이다. 이번 ‘2·13 합의’에서 북한이 6자회담 참여국들로부터 더 많은 지원을 받기 위해서 북한이 이에 상응하는 더 진전된 비핵화 조치를 취하도록 하고 있다. 마찬가지로 북한은 더 진전된 조치를 취하기 위해서 더 많은 당근을 받기를 ‘폐기’단계에서 주장할 것이다.

따라서 ‘폐기’단계에서 북한은 최소 100만 톤 이상, 어쩌면 200만 톤까지 중유 상당의 경제적 지원을 획득하고자 할 것이다. 동시에 북한은 핵 ‘폐기’단계를 순조롭게 이행한다는 것을 전제로 경수로 건설을 요구할 것이다. 비록 ‘2·13 합의’에는 경수로 관련 문제는 빠져있지만 ‘9·19 공동성명’(1조)에서는 이 문제를 적절한 시기에 논의하도록 한 점도 북한이 경수로 제공 문제를 적절한 시기에 거론할 것임을 예고하고 있다. 경수로와 관련해서 미국은 핵 폐기를 전제로 논의가 가능하다는 입장이다. 6자회담에서 경수로를 제공하기로 결정한다면 경수로를 새로 건설하기보다는 신포 금호지구에 건설하다가 중단한 경수로를 재활용할 가능성이 높다.

## 2. 한국의 단독 지원

북한은 핵 ‘폐기’단계에서 한국에 대해서도 더 많은 경제적 보상을 요구할 것이다. ‘불능화’단계에서 우리는 단독으로 북한에 쌀 차관 50만 톤과 비료 30만 톤을 제공할 것이다. 그렇지만 ‘폐기’단계에 접어들면 북한은 쌀, 비료와 함께 우리가 중대제안을 통해 제시한 200만kW 전력공급(대북송전)을 적극 요구할 것이다.

당시 우리 정부가 내놓은 중대제안에 대해 미국과 북한은 엇갈린 반응을 보였다. 미국은 중대제안에 대해 적극적이고 창의적인 안이라고 환영하고 나섰다. 이것은 송전을 통한 대북 지원은 핵 확산 위험이 없는 비핵 에너지라는 장점이 있고, 2008년이란 시한을 정함으로써 북핵 해결의 기간이 짧기 때문이다. 또한 어떤 형식으로든 대북송전 컨트롤을 확보함으로써 북한을 견제할 수 있기 때문이라는 해석이 가능하다.

반면 북한은 우리의 중대제안이 선(先) 핵 폐기 주장과 다르지 않다고 주장하면서 난색을 표했다. 중대제안은 북한이 핵 폐기를 선언하면 송전 시설 공사를 시작하고, 핵을 폐기하면 전력을 공급한다는 전제에서 출발한다. 그렇지만 북한이 우리의 제안을 쉽사리 수용할 수 없었던 것은 에너지의 대남 의존에 따른 에너지 안보의 취약성 때문일 가능성이 높다.



200만kW의 전력을 남한에 전적으로 의존해야 하는 상황에서 유사시 우리 측이 송전 차단(cut-off)을 레버리지로 활용할 수도 있기 때문이다.

대북송전과 관련한 북한의 우려는 핵 ‘폐기’단계에서 국제적 보장을 확보함으로써 해소될 수 있을 것이다. 대북송전을 우리가 단독으로 제공할 경우에도 북한은 ‘경제 및 에너지 협력’ 실무그룹에서 대북송전과 관련한 우려를 해소하고자 할 것이다. 핵 폐기의 단계별 이행에 맞추어서 대북송전 시설공사와 전력 공급이 이루어진다면 우리의 중대제안이 전제로 하고 있는 선(先) 핵 폐기 논리에서도 북한은 자유로울 수 있다.

### 3. 기타 지원

핵 ‘폐기’단계에서 북한은 미국으로부터 직접적인 지원을 획득할 가능성도 있다. 그렇지만 북핵문제 해결과정에서 미국의 직접적인 대북 원조는 규모면에서 제약이 있을 뿐만 아니라 미국 원조의 특성상 실질적인 경제적 효과를 거두는 데 한계가 있을 것으로 예상된다.<sup>1</sup> 하지만 우크라이나와 같이 핵 포기의 대가로 미국으로부터 대규모의 경제지원을 받은 사례가 있기 때문에 ‘북·미 관계정상화’ 실무그룹 회의에서 북·미 협상 진행 상황에 따라 미국의 대규모 북한 원조 가능성이 전혀 없는 것은 아니다.

북·미 관계정상화 협의가 진행됨에 따라 북한은 장기적으로 무역, 투자를 비롯한 대외경제부문의 활성화가 예상된다. 그동안 미국의 대북 경제제재로 인해 북한은 국제사회에서 정상국가로서 세계경제에 편입되는 것이 거의 불가능하였다. 북·미 관계 개선에 따라 미국은 북한을 테러지원국 리스트에서 해제하고, 북한에 대한 대적성국교역법 적용을 종료하게 되면 사실상 미국의 대북 경제제재는 완전히 사라지게 된다. 그렇지만 경제제재 해제 이후에도 단기적으로 북한 상품의 해외진출은 북한이 안

<sup>1</sup> 조명철 외, 『북핵해결 이후 국제사회의 대북 지원의 활성화 방안: 양자간 지원을 중심으로』 (서울: 대외경제정책연구원, 2005).

고 있는 경쟁력 있는 수출상품의 부재, 낮은 산업가동률, 마케팅 능력 부족 등을 감안할 때 어려울 것이다. 다만 미국시장에는 북한은 이미 수출한 바 있는 마그네사이트 등 일부 광산물만이 진출이 가능하다.

북핵 폐기의 진전은 일본과 EU 등 선진국의 대북 경제지원에도 영향을 줄 것이다. ‘북·일 관계정상화’ 실무그룹 회의에서 북한과 일본은 관계 정상화를 추진하고, 이에 따른 진전이 있을 경우 일본의 대북 경제적 지원이 일정부분 이루어질 것으로 예상된다. 특히 관계정상화가 이루어질 경우 일본의 북한 식민지배에 대한 배상금 지불이 시작됨에 따라 대북 경제지원 및 협력에 있어 일본의 역할이 크게 확대될 것이다. 배상금의 규모는 대략 50~100억 달러 정도에 이를 것으로 추정된다.

유럽연합(EU)의 경우 북한이 6자회담 ‘2·13 합의’를 이행하면 북한과 관계 개선을 추진할 것이라고 EU의장국인 독일 외무부가 밝힌 바 있다.<sup>2</sup> 따라서 핵 ‘폐기’단계에서 EU는 우선 북핵문제로 집행이 유예되고 있는 보고서에서 설정한 대북 경제지원 프로그램을 다시 추진할 것이다. EU 집행위는 2002년 3월 『유럽연합·북한 협력전략보고서(EU-DPRK Country Strategy Paper 2001~2004)』와 후속 조치에 해당하는 『National Indicative Programme 2002~2004 DPRK』를 승인한 바 있다.

## IV. ‘폐기’단계의 대북(지원)협력 비용과 쟁점

### 1. 대북 지원 비용 추정

북핵 문제의 해결을 위해 ‘폐기’단계에서 한국이 대북 지원을 위해 지출해야 할 비용의 규모는 협상에 따른 구체적인 지원항목과 지원금 부담 방식에 따라 크게 달라질 수 있다. 예상되는 지원항목 중 중유 100만 톤

---

<sup>2</sup> 『연합뉴스』, 2007년 3월 9일.





상당을 일본을 포함한 5개국이 균등 부담할 경우 우리는 매년 20만 톤을 제공해야 한다. 우리 정부는 ‘불능화’단계에서 중유 5만 톤을 제공하기 위해 남북협력기금에서 200억 원을 지출기로 결정하였다. 이를 토대로 ‘폐기’단계에서 우리가 매년 중유 20만 톤 상당을 제공한다면 800억 원이 필요하다. 만약 ‘폐기’단계에서 북한에 대한 경제적 지원이 늘어난다면 이와 관련한 우리의 비용부담도 늘어나게 된다.

‘폐기’단계에서 북한에 대한 지원으로 경수로 원전발전소 건설이 논의될 것이다. 경수로를 제공할 경우 공사기간 및 비용 등을 감안할 때 신규로 건설하기보다는 기존 경수로를 재활용할 가능성이 높다. 신포 금호지구 경수로를 활용할 경우 경수로 200만kW 건설비용으로 3조 5,000억 원이 필요하다. 이 비용을 10년에 걸쳐 5개국이 균등 부담할 경우 한국은 경수로 공사 재개 이후 매년 700억 원을 지출해야 한다.

한국은 독자적으로 매년 북한에 쌀과 비료를 지원해 왔다. 다소의 변동은 있으나 대북 쌀 차관 지원과 비료 지원은 대체로 각각 50만 톤과 30만 톤 규모로 이루어졌다. ‘폐기’단계에서도 매년 같은 규모로 지원한다면 수송비를 포함해서 매년 2,700억 원 가량의 비용이 소요된다. 현재 가격으로 쌀 50만 톤 구입비 1,500억 원, 비료 30만 톤 구입비 1,000억 원, 수송비 및 부대경비 200억 원을 계상한다.

가장 큰 논란의 대상이라 할 수 있는 200만kW 전력공급에는 총 9조 8,000억 원(10년 기준, 통일부 발표)의 비용이 소요되는 것으로 정부는 추산하였다. 이 중에서 대북송전시 필요한 송전설비 건설비는 송전방식에 따라 1조 5,000억 원에서 1조 7,200억 원이 소요되고, 발전 및 송전비용으로는 매년 6,500억 원에서 8,000억 원이 예상된다. 따라서 송전 방식으로 북한에 전력을 공급할 경우 10년간 매년 최소 8,000억 원에서 최대 9,800억 원을 부담해야 한다.

<표 IV-1> ‘폐기’단계에서 한국의 대북 지원 소요비용

지원 항목	매년 소요비용	비고
중유 20만 톤	800억 원	· 중유 100만 톤 5개국 균등 부담 · 대북 추가 지원시 비용 증가
쌀 차관 50만 톤	1,600억 원	· 한국 독자 지원 · 구입비 1,500억 원, 수송비 및 부대비 100억 원
비료 30만 톤	1,100억 원	· 한국 독자 지원 · 구입비 1,000억 원, 수송비 및 부대비 100억 원
경수로 200만kW	700억 원	· 신포 금호지구 경수로 활용 · 건설비(3조 5천억 원) 10년간 5개국 균등 부담
전력공급 200만kW	8,000억 원 ~9,800억 원	· 한국 단독 부담, 송전비용 10년간 최대 9조 8천억 원 · 송전설비 건설비 1조 7,200억 원~1조 7,200억 원 · 발전 및 송전비용 매년 6,500억 원~8,000억 원

## 2. 대북지원 관련 쟁점

### 가. 추가 지원

‘폐기’단계에서는 ‘불능화’단계에서보다 더 많은 대북 지원이 이루어질 것으로 보인다. 우선 북한은 핵무기 및 핵물질의 폐기 이행을 전제로 ‘불능화’단계에서 제공하기로 한 중유 100만 톤 상당을 초과하는 추가적인 경제적 보상을 요구할 것이다. ‘폐기’단계에서 북한이 추가적인 보상을 제기한다면 북한과 여타 참가 5개국 사이에는 추가 지원의 규모와 형태에 대해 협의해야 한다. 참가 5개국은 추가적인 지원의 필요성과 규모를 조율함에 있어 상당한 진통을 겪게 될 것이다.

핵 폐기를 전제로 경수로 제공문제를 논의할 수 있다는 것이 미국의 입



장이다. ‘9·19 공동성명’ 합의문 1조에서 “여타 당사국들은 ... 적절한 시기에 조선민주주의인민공화국에 관한 경수로 제공문제에 대해 논의하는 데 동의하였다”고 명기하고 있고, ‘2·13 합의’에서는 “참가국들은 2005년 9월 19일 공동성명의 1조와 3조를 상기하면서”라고 합의하였다. 따라서 ‘불능화’단계가 순조롭게 이행되고 ‘폐기’단계에 들어서게 되면 대북 경수로 제공문제는 표면화될 것이다. 참가국들이 대북 경수로 건설에 원칙적으로 합의하더라도 중단된 신포 금호지구 경수로를 재활용할 것인지 아니면 신규로 건설할 것인지, 그리고 비용부담은 어떻게 할 것인지 등 산적한 많은 문제를 해결해야 한다.

북한은 추가적인 경제적 보상의 일환으로 한국이 반드시 대북 전력공급을 실천해야 한다고 주장할 것이다.<sup>3</sup> ‘9·19 공동성명’ 합의문 3조는 “대한민국은 조선민주주의인민공화국에 200만 킬로와트의 전력공급에 관한 2005.7.12자 제안을 재확인하였다”고 나와 있기 때문이다. 대북 전력공급은 한국이 제의하고 6자회담에서 확인한 사항이기 때문에 북한은 한국으로부터 전력을 공급받기 위해 참가 4개국을 종용할 것이다. 북핵 문제를 조속히 해결하기 위해 참가 4개국은 전력공급과 관련해서 기본적으로 남북한 사이에서 해결할 사안이라고 하면서도 한국을 압박할 가능성이 있다.

## 나. 비용 부담

‘불능화’단계에서 중유 100만 톤 상당의 대북 지원에 일본은 참여하지 않고 나머지 4개국이 그 비용을 균등하게 분담하고 있다. ‘폐기단계’에서도 북한과 일본 사이의 관계 진전이 이루어지지 않는다면 중유 100만 톤 상당은 4개국의 몫으로 돌아올 수 있다. 북한이 100만 톤 이상의 경제적 보상을 요구할 경우에는 비용 부담은 한층 더 복잡하게 된다. 일본이 ‘폐

---

3. “북핵 문제의 해결과정이 진전되면, 한국이 매년 8,500억 원 이상의 자금이 소요되는 대북 송전을 실시하기로 되어 있기 때문에”와 같이 한국의 대북 전력공급을 당연시 하는 견해도 있다. 정성장, “‘2·13 합의’ 이후 한국의 대북정책 과제,” 『정세와 정책』 (2007년 3월호), p. 8.

기'단계의 대북 지원에 동참하고, 6자회담 참가국들이 추가적인 지원규모에 합의하더라도 추가적인 지원분에 대한 비용 부담에 대해 참가국들이 균등하게 분담하리라는 보장은 없다. 아마도 한국 이외의 참가 4개국은 한반도 비핵화로 인한 최대 수혜국이 한국인 점을 거론하면서 한국이 더 많은 비용을 부담하라고 할 가능성도 있다.

경수로 건설의 재개에 따르는 비용 부담에 대해 참가국들은 확연히 다른 입장을 취할 것이다. 제네바합의에 따라 경수로 건설비는 한국이 70%, 일본이 20%를 부담하였다. 이러한 선례를 근거로 중국과 러시아는 경수로 건설 재개에 소요되는 비용 부담에는 매우 소극적인 태도를 보일 것으로 예상된다. 아마도 제네바합의 당사국들이 비용을 부담해야 한다고 주장할지도 모른다. 미국도 경수로 건설비에 대해서는 과거와 동일한 비용 부담 방식을 고수하려할 것이다.

비용 부담과 관련해서 한국은 가장 불리한 위치에 놓여 있다. 우리는 경수로 건설 재개는 제네바합의와는 별개로 6자회담의 틀 속에서 진행되기 때문에 비용을 참가국들이 균등하게 부담하는 것을 원칙으로 삼을 것이다. 그러나 한국이 이런 원칙으로 6자회담의 협상테이블에서 미·일·중·러 4개국을 설득할 수 있을지 의문스럽다. 4개국은 자국의 비용 부담 최소화를 목표로 한국의 더 많은 비용 부담을 이끌어내기 위해 암묵적으로 연대할 가능성이 매우 높기 때문이다.

#### 다. 전력공급(대북송전)

'9·19 공동성명' 합의문 1조에는 "여타 당사국들은 ... 적절한 시기에 조선민주주의인민공화국에 관한 경수로 제공문제에 대해 논의하는 데 동의하였다"고 명기하고 있다. 동시에 합의문 3조에는 "대한민국은 조선민주주의인민공화국에 200만 킬로와트의 전력공급에 관한 2005.7.12자 제안을 재확인하였다"고 나와 있다. 이 내용을 보면 5개국의 경수로 제공과 한국의 전력공급은 별개의 사안인 것처럼 보일 수 있다.

전력공급과 관련해 북한은 경수로와 별개로 핵 '폐기'단계에서 중대제



안을 실천하라고 한국을 강하게 압박할 것이다. 나머지 6자회담 참가 4개국들은 전력공급 문제를 남북한 양자가 해결해야 할 문제로 몰아갈 가능성이 크다. ‘폐기’단계에서 우리 정부가 제안한 대북 전력공급을 실천하기 위해서는 연간 1조 원에 달하는 막대한 자금이 필요하다. 이 비용을 5개국이 균등 부담하더라도 참가국들은 중유 지원과 경수로 제공에 소요되는 비용에 해당하는 2,000억 원을 추가로 조달해야 한다. 이런 비용을 부담하면서 참가 4개국이 대북 전력공급에 동참할 것을 기대하기는 어려운 상황이다.

비록 한반도 비핵화와 평화체제를 구축한다는 명분이 있다 해도 한국이 단독으로 200만kW의 전력을 북한에 지원하는 문제가 본격화되면 대북 퍼주기 논란이 재현되는 등 한국 사회는 갈등과 내부 분열의 소용돌이에 휘말려 들어가게 될 것이다.<sup>4</sup> 과연 정부는 어떤 논리를 가지고 대북 전력제공에 찬성하지 않는 국민들과 정치권을 설득할 수 있겠는가?

북한에 대한 전력공급은 200만kW 규모에 대해서도 논란이 있을 수 있다. 현재 북한은 780만kW 규모의 발전설비용량을 갖추고 있지만 연료 부족 등으로 실제 가동률이 30% 정도에 불과해 실제 발전설비량은 230~240만kW 정도로 추정된다. 남한의 200만kW의 전력량은 최근 북한의 총 전력생산량에 육박하는 규모이다. 북한의 실제 전력수요는 400만kW 정도로 추정된다. 따라서 북한의 전력 부족분의 대부분을 해소할 수 있을 만큼 막대한 규모의 전력을 한국이 단독으로 북한에 지원해야 하는지도 검토의 대상이다.

대북 전력공급에서 언제까지 지원(송전)을 계속해야 하느냐는 문제도 논의의 대상이다. 북한은 200만kW 경수로가 완공되더라도 그동안 늘어난 전력수요를 제시하면서 계속해서 남측이 전력을 공급해야 한다고 주장할 것이다. 즉 북한은 에너지 부족문제가 완전 해소될 때까지 한국으로부터 전력공급을 보장받으려 할 것이다. 만약 우리가 대북송전을 하게 되

---

4. 백학순, “6자회담 ‘2·13 합의’: 내용, 쟁점, 전망,” 『정세와 정책』 (2007년 3월호), p. 3.

더라도 우리는 경수로 건설의 완공 시점에 가서 대북 전력공급을 중단해야 한다.

### 라. 대북지원의 효과

한반도 비핵화 과정에서 북한에 대한 체제 보장이 이루어진다고 하더라도 한반도에서 평화체제가 달성되려면 북한의 변화가 동시에 수반되어야 한다. 북한의 변화는 개혁·개방과 국제적인 규범 속으로 북한 체제가 수렴하는 것으로 볼 수 있다. 체제보장이 이루어지고 대북지원을 통해 북한이 지금보다는 좀 더 나은 경제상황에 접어든다 하더라도 진정한 의미에서 한반도에 평화가 정착하기 위해서는 북한경제가 정상화되어야 할 것이다.

1차 북핵 위기 이후 북한경제의 변화는 더디게 진행되었고, 남북한 경제력 격차는 더욱 더 커지고 있다. 이 기간 남한의 대북지원이 지속되고 남북경협이 확대되었으나 우리가 기대한 것과 같은 북한의 개혁·개방과 시장화는 크게 진전되지 않았다. 즉, 북한에 대한 지원과 지원성 남북경협 확대에도 불구하고 북한 경제체제의 체질 변화에는 성공하지 못한 것이다. 민간차원의 남북경협도 북한이 선별적으로 수용함에 따라 실질적으로 북한의 공장과 기업소들은 외부세계와의 협력을 확대할 수 없었다.

‘2·13 합의’에 따라 북핵 폐기가 진행되는 과정에서 우리는 남북관계의 발전과 함께 남북경협이 확대되기를 기대한다. 더 나아가서는 북한 경제에 근본적인 변화가 일어나고 궁극적으로 남북경제공동체 형성에 기여하기를 희망한다. ‘2·13 합의’에 따른 국제적 차원 및 한국이 독자적으로 행하는 대북 지원이 이런 우리의 기대와 희망을 충족시키는 방향으로 진행될 수 있을지 의문이다.

‘2·13 합의’ 이후 참가국들과 한국 단독의 대북지원이 이루어지고 핵 ‘폐기’단계에서 추가적인 대북 지원이 이루어진다 하더라도 북한이 변하지 않는다면 북한경제의 성장은 기대할 수 없을 것이다. ‘2·13 합의’에 따라 에너지, 쌀, 비료 등을 지원받게 된 북한 당국은 중앙의 공급능력이



확대됨에 따라 오히려 시장화의 움직임을 억제할 가능성도 존재한다. 이 경우 대북 지원은 우리가 원하는 북한경제의 자생력 회복과 체질 변화에 역행하게 된다.

## V. 대북(에너지·경제지원)협력 추진전략

### 1. 지원비용의 5개국 균등 분담

‘2·13 합의’에 따라 5개국은 북한에 대한 지원 부담을 평등과 형평의 원칙에 기초하여 분담할 것에 합의하였다. 그렇지만 일본은 불능화를 포함하는 ‘다음 단계’ 기간 중 제공하기로 한 중유 100만 톤 상당의 경제·에너지·인도적 지원에 참여하지 않고 있다. 다만 일본이 납치자 문제 등 우려사항이 다루어지는 대로 균등분담 원칙에 따라 참여하기를 기대하고 있을 뿐이다.

‘불능화’ 단계에서 일본이 대북 지원에 참여하지 않고 있는 것은 일차적으로 참여국들의 부담을 증가시키고 있다. 일본을 설득해 중유 100만 톤 상당의 대북 지원에 참여토록 하면 이 단계에서 우리의 부담은 중유 25만 톤 상당에서 20만 톤 상당으로 줄어든다. ‘폐기’단계에서도 일본이 자국의 우려사항이 해소되지 않았음을 이유로 대북 지원에 참여하지 않을 경우를 상정한다면 참가국들의 부담은 한층 증가할 수밖에 없다. ‘폐기’단계에서는 중유 이외에도 경수로 제공 등이 본격적으로 논의될 것이기 때문이다.

6자회담 참가국들은 대북 지원비용을 줄이기 위해서만 아니라 6자회담을 통한 한반도 비핵화 협상의 원만한 진행을 위해서도 일본의 대북 지원 참여는 필수적이다. 대북 지원에 일본이 참여하지 않는다면 ‘2·13 합의’에 따른 대북 지원비용의 균등분담 원칙이 훼손되고, 이에 따라 비용부담을 둘러싼 참가국들의 불협화음과 균열이 나타날 수도 있다. 우선 한국은 ‘북·일 관계정상화’ 실무그룹 회의를 측면에서 지원해 북·일 대화

를 복원하고 일본이 대북 중유지원에 나서도록 해야 한다. 이후 아베총리의 방북과 북·일 정상회담 개최를 통해 북한과 일본이 관계정상화 문제에서 진전을 이룰 수 있도록 협력해야 한다.

‘폐기’단계에서 북한은 중유 100만 톤 상당 외에도 추가적인 경제지원을 요구할 가능성이 크고, 경수로 건설이 재개될 수 있으므로 우리의 대북 지원 부담은 ‘불능화’단계에서보다 몇 배 늘어나게 될 것이다. 만약 경수로 건설이 재개될 경우 제네바합의 때처럼 전체 비용의 70%를 우리가 부담하게 된다면 그 비용은 눈덩이처럼 불어나게 된다. 한국은 ‘폐기’단계에서도 ‘불능화’단계에서 합의한 대북 지원비용의 균등분담 원칙이 적용될 수 있도록 6자회담에서 협상을 진행해야 한다.

## 2. 총량 200만kW 전력 지원

‘9·19 공동성명’에서 한국은 북한에 대한 200만kW 전력공급 중대제안을 재확인하였다. 우리의 중대제안은 경수로 건설이 사실상 중단된 상태에서 북한의 에너지 부족문제 해소의 대안을 제시함으로써 북한을 핵문제 해결 협상 테이블로 이끌어내기 위한 것이었다. 따라서 핵 ‘폐기’단계에서 200만kW 경수로 건설이 재개된다면 한국의 대북 전력공급 제안은 더 이상 유효하다고 할 수 없다.

그럼에도 불구하고 ‘9·19 공동성명’ 합의문에 의하면 경수로 제공문제는 5개국의 논의사항이고 한국은 독자적으로 북한에 전력을 공급해야 하는 것처럼 비쳐지고 있다. 만약 북한에게 경수로와 전력공급을 모두 제공한다고 가정하면 경수로 완공 시 북한은 현재의 전력수요에 해당하는 총 400만kW의 전력량을 확보하게 된다. 한반도 비핵화를 실현하기 위해 북한 전력수요의 전부를 6자회담 참가국들이 제공할 수는 없을 것이다.

향후 ‘경제 및 에너지 협력’ 실무그룹 회의에서 우리 정부는 대북 전력 공급은 경수로를 포함한 총 200만kW 전력 설비 제공의 틀 속에서 다루어져야 한다는 입장을 일관되게 유지해야 한다. 한국의 대북 전력공급은





경수로 제공과 별개의 사안이 아니라 북한에 대한 전력 지원의 총량 범위에서 5개국이 공동으로 제공하는 대안임을 분명히 해야 한다. 북한에게서 경수로 제공과 전력공급 중 어느 하나만 선택 가능할 뿐 양자 모두를 제공할 수 없음을 5개국의 공동보조로 관철해야 한다. 다만 200만kW의 전력공급 방안에 대해서는 북한이 원하는 방안을 우선 고려할 수 있음을 밝힐 필요는 있다.

북한에 대한 총량 200만kW 전력지원은 다양한 방식으로 행해질 수 있다. 이미 논의가 된 200만kW 경수로 원자력발전소의 건설 재개와 대북 송전 200만kW 이외에도 북한의 발전 설비 개보수를 통해 200만kW를 보강하는 방안도 있다. 북한의 발전설비 개보수와 함께 북·러 전력망 연계 및 러시아 전력구매 등을 통해 200만kW를 제공하는 것도 또 다른 대안으로 가능하다.

한편 북한은 핵 ‘폐기’단계에서 예상할 수 있는 최대한 보상이라 할 수 있는 경수로와 한국으로부터의 전력공급 모두를 획득하고자 할 것이다. 따라서 북한이 우리의 총량 200만kW 전력지원 방안에 대해 크게 반발할 것은 너무나 분명하다. 이런 입장 차이를 조금이라도 줄이기 위해서 북한에 대한 다른 형태의 경제적 인센티브의 제공을 검토해 볼 수 있다. 제네바합의에 따른 경수로 건설이 지연되고 중단됨으로써 북한의 200만kW 전력 확보의 시기도 상당히 늦추어지게 되었다. 200만kW 전력 확보의 지연된 기간에 상응하는 경제적 지원을 위한 협상 여지는 남겨둘 수 있을 것이다.

### 3. 대북지원(협력) 방식의 재고

향후 핵 ‘폐기’단계에서 경제적 보상의 일환으로 북한에 제공되는 지원 품목은 대부분 에너지, 식량, 비료 등에 국한되어 있다. 이런 품목들이 북한경제에서 가장 긴급하고, 특히 에너지의 경우 북한경제의 자생력 있는 성장기반을 갖추는 데 필수적이다. 그렇지만 외부 세계경제와의 연계라

는 측면에서 본다면 이런 품목들 위주의 대북 지원은 유용성이 매우 낮은 편이다. 북한의 빠른 변화를 유도하고 적극적인 개혁·개방을 추동할 수 있도록 대북지원(협력) 방식을 재고해야 할 필요가 있다.

한국의 단독 지원으로 이루어지는 쌀 차관 및 비료 지원의 경우에 있어서 정부는 남북경협을 활성화할 수 있는 환경을 조성하도록 이를 활용해야 한다. 현재 남북경협은 규모 측면에서 볼 때 북한이 무시할 수 없을 정도로 확대된 상태이다. 그렇지만 남한기업의 대북 경협환경은 여전히 낙후된 상태에 머물러 있다. 정부는 남북경협을 업그레이드(upgrade)시키기 위해 대북 지원을 남북경협 관련 제도적 장치 마련과 북한내 인프라 확충 등을 연계하는 협상을 전개해야 한다.<sup>5</sup>

남과 북은 남북경제협력추진위원회(경추위) 10차 회의에서 남측이 의류, 신발, 비누 등 경공업 생산에 필요한 원자재를 제공하고 북측이 마그네사이트 등 지하자원 개발 투자권과 생산물을 제공하는 ‘새로운 방식’의 경제협력사업에 합의하였으나 구체적인 실행방안에는 합의하지 못하고 있다. 이러한 방식을 준용하여 앞서 언급한 경수로 건설 지연에 상응하는 경제적 인센티브를 북한에 제공할 수도 있을 것이다. 핵 ‘폐기’단계의 협상에서 예상 수준을 넘어서는 북한의 추가적인 요구에 대해서는 반드시 무상으로 제공할 필요는 없고, 산업협력의 형태로 유상 지원하는 것이 바람직하다. 중유 100만 톤 상당 이상의 추가분을 요구하거나 경수로 건설 지연에 대한 보상 등에 적용될 수 있을 것이다.

6자회담의 틀 속에서 미국과 북한, 일본과 북한의 관계 진전에 병행해 남북관계도 발전되어야 한다. ‘2·13 합의’에는 ‘미·북 관계정상화’와 ‘일·북 관계정상화’ 실무그룹이 있지만 남북관계의 발전을 위한 실무그룹은 구성되지 않았다. 따라서 미·북 연락사무소 설치 등과 같은 미국과 북한

5. 북한당국은 차관으로 제공된 식량(쌀)을 PDS(공적분배시스템)를 통해 배급하면서 국정가격으로 주민들에게 판매해 재정수입을 올리고 있다. 따라서 정부는 쌀 차관 지원 시 북한당국이 연을 재정수입의 일부분을 남북경협 지원용으로 사용하도록 조건을 내세울 필요가 있다. 동용승, “2·13 합의 이후 대북경협정책의 방향과 과제,” 『KDI 북한경제리뷰』(2007.3), pp. 10~11.



과의 관계 진전에 보조를 맞추기 위해서 한국은 ‘경제 및 에너지 협력’ 등 다른 실무그룹 회의를 통해 남북관계의 진전을 요구해야 한다. ‘경제 및 에너지 협력’ 실무그룹 회의에서 대북 지원과 연계해 적어도 남북경제 관계를 격상시켜나가야 한다. 우선 남북경제협력추진위원회(경추위)를 정례화하고, 서울과 평양에 남북경협연락사무소를 설치한 후 이를 남북 경제협력대표부로 발전시키도록 한다.

#### 4. 한반도 평화경제체제 형성과 연계

한반도 비핵화와 한반도 평화체제 구축을 위해 6자회담 참가국들은 북한에게 핵 폐기에 대한 대가로 체제보장과 같은 정치적 보상과 함께 에너지 지원과 경제협력을 통한 경제적 보상을 제공한다. 핵 ‘폐기’단계에서 남북한 및 관련국들은 새로운 조약 및 관련국 간 관계 개선으로 한반도 평화체제를 공고히 다져나가게 된다. 그렇지만 한반도에서 완전한 평화체제를 구축하기 위해서는 정치·군사·안보 문제의 해결과 함께 경제협력을 통해 북한이 세계경제에 편입될 수 있도록 해야 한다. 이런 점에서 ‘폐기’단계에서 북한에게 제공되는 경제적 보상을 한반도 평화경제체제 형성에 적극 활용해야 한다.<sup>6</sup>

한반도 평화경제체제는 평화번영 정책의 이론적 틀과 비전 위에서 한반도 평화체제 구축과 함께 남북경제공동체를 형성해 나가는 것이다. 즉 한반도 평화체제와 남북경제공동체의 선순환적 발전을 모색하는 가운데, 한반도 평화경제체제의 확립을 통해 “번영을 통한 평화”와 “평화를 통한 번영”을 동시에 추구하는 것이다. 한반도 평화경제체제를 이루기 위해서는 남북경협 활성화, 북한개발협력 및 평화경제론의 구축과 확산이 필요하다.

‘폐기’단계에서 북한에 제공될 각종 경제적 지원·협력을 한반도 평화경제체제 형성과 연계해나가야 한다. 핵 ‘폐기’단계의 순조로운 이행과 보조

---

<sup>6</sup> 한반도 평화경제체제 관련 논의는 조민, “한반도 평화경제체제의 의미와 단계별 구축 방안,” 『통일경제』 (2007년 봄호) 참조.

를 같이 하면서 북한에 대해 한반도 평화경제체제 형성에 동참할 것을 요구한다. 예를 들면 남포, 신의주 등의 추가 개방과 국내 대기업의 본격적인 대북 진출을 위한 환경조성을 요구하거나, ‘북한개발청사진’을 마련해 북한의 동참을 촉구할 수 있다. 국제적 차원에서는 주변국 및 국제금융기구가 참여하는 대북협력 프로젝트를 개발해 한반도를 둘러싼 다자간 협력 분위기를 한반도 평화경제체제 형성에 활용해야 한다.

한반도 평화경제체제는 사실상의 통일 상태인 남북경제공동체를 실현함으로써 완성단계에 진입한다고 할 수 있다. 남북경제공동체는 남북한이 상호 합의하에 평화적이고 점진적인 통일을 이루어가기 위해 남북한이 반드시 거쳐야 하는 통합과정 가운데 하나이다. 이를 위해서는 대북 개발협력프로젝트의 추진과 남북한이 공동으로 북한경제개발계획을 수립·실천해 나가야 한다. 내부적으로는 한반도 평화경제체제에 대한 국민적 공감대를 넓혀나가야 한다. 한반도 평화와 남북한 공동번영을 위한 한반도 평화경제체제의 이론적인 토대를 구축하고 대국민 홍보작업을 체계화해서 국민적 지지기반을 마련해야 한다.

## VI. 맺음말

대북 지원과 관련한 협상에서 우리는 북한은 물론 여타 참가국들에 포위된 사면초가의 상황에 놓여 있다. 더 많은 경제적 보상을 얻기 위해 북한은 우리를 직접 압박하는 동시에 협상의 타결을 구실로 여타 참가국들이 우리를 압박하도록 강요할 것이다. 참가국들 중 미국과 일본은 북한과의 관계정상화와 같은 대북 정치적 보상을 앞세우면서 경제적 보상에서는 한 발짝 뒤로 물러서겠다는 입장을 취할 수 있다. 이런 불리한 상황에서도 우리는 지원비용의 균등부담과 총량 200만kW 전력공급 등을 마지노선으로 정하고 협상에 나서야 한다.

‘2·13 합의’를 계기로 한반도의 비핵화와 함께 항구적인 평화와 안정을 위한 실질적인 진전이 이루어질 수 있도록 향후 협상이 진행되어야 한다.



그렇지만 협상의 원만한 타결을 위해 북한이 제시하는 과도한 경제적 보상을 수용하거나, 우리에게 과도한 부담을 강요하는 여타 참가국들의 요구는 과감하게 떨쳐버려야 한다. 북한에 대해서는 북한경제가 필요로 하는 이상의 경제적 보상은 있을 수 없음을 분명히 해야 한다. 동시에 여타 참가국들에게는 ‘2·13 합의’대로 평등과 형평의 원칙에 따라 대북 지원을 부담토록 해야 한다.

현재로서는 북한이 ‘2·13 합의’대로 초기조치를 성실히 이행할 가능성은 매우 높은 편이다. 그렇지만 이런 상황이 지속되어 향후 핵 ‘폐기’단계의 협상이 순조롭게 진행되리라는 보장은 없다. 오히려 핵무기의 폐기가 가까워질수록 협상에 임하는 북한의 태도는 더욱 완강해질 것이 예상된다. 북한의 태도가 완강해질수록 대북 지원에 대한 참가국들의 이견이 노출되지 않고 일치된 목소리를 낼 수 있는 긴밀한 협조체제를 가동해야 한다.

북핵 ‘폐기’단계의 협상에서 우리는 국익 극대화 차원에서 앞서 제시한 전략들을 관철해나가야 한다. 대북 지원비용의 5개국 균등 분담과 총량 200만kW 전력공급은 우리가 직접 부담해야 할 비용을 줄인다는 점에서 국익을 증대시킨다. 대북 지원(협력) 방식의 재고를 통한 긍정적 파생효과는 우회적으로 국익 증대에 기여한다. 대북 지원을 한반도 평화경제체제 형성과 연계함으로써 얻을 수 있는 국익은 남북경제공동체의 실현 과정에서 점진적으로 증폭되어 나타날 것이다.

## 참고문헌

### 1. 단행본

조명철 외. 『북핵해결 이후 국제사회의 대북 지원의 활성화 방안: 양자간 지원을 중심으로』. 서울: 대외경제정책연구원, 2005.

### 2. 논문

동용승. “2·13 합의 이후 대북경협정책의 방향과 과제.” 『KDI 북한경제리뷰』. 2007. 3.

백학순. “6자회담 ‘2·13 합의’: 내용, 쟁점, 전망.” 『정세와 정책』. 2007년 3월호.

정성장. “‘2·13 합의’ 이후 한국의 대북정책 과제.” 『정세와 정책』. 2007년 3월호.

조 민. “한반도 평화경제체제의 의미와 단계별 구축 방안.” 『통일경제』. 2007년 봄호.

### 3. 기타자료

『연합뉴스』.

## 제2회의 토론







### 전 동 진 (신라대학교 교수)

평화체제와 안보와 관련한 조민 박사의 논문에서는 2·13합의 타결 배경, 평화체제 구축에 대한 합의, 쟁점, 상응조치가 잘 나와 있다. 궁극적으로 평화체제가 구축되면 모든 것이 해결되는 것으로 보이지만, 당사국은 파국만 모면하자는 수준에서 이해가 일치되는 것 같다. 16년 전과 같은 일이 여전히 일어나는 것을 보면, 각 행위자들이 상당부분 완전해결보다는 위기관리차원에 머물고 싶어 하는 것 같다.

2단계 2013년까지 핵폐기가 완료된다는 것은 불가능한 것으로 보인다. 제네바 합의 때도 10년 후를 예상했지만, 10년 후에 새로운 세팅을 해야 했기 때문에 북한으로서는 합의를 이행하는 것이 별 이익이 되지 않는다. 따라서 평화체제 구축은 다소 위기관리 차원에서는 가능하지만, 실질적인 효과면에서는 우리의 예상대로 나오기는 어려울 것으로 보인다.

2·13합의 이후 평화체제 논의는 미·북 간의 논의로 되었고, 남북관계와 관련하여 남북관계에 집착할수록 남한이 부담해야 하는 비용은 증가할 것이다. 물론 평화체제 구축의 분위기 조성을 위한 비용은 감수해야 하지만, 남한이 주도하는 평화체제 구축의 효과를 기대하는 것은 비관적으로 보인다. 비관적인 효과를 놓고 비용을 지출한다는 것은 비합리적이다. 따라서 비용 지출의 목표와 관련하여 평화체제 구축에 있어서 북한이 우리의 파트너로 연계될 수 있는 면이 필요하며, 북한을 바라보는 대안적 시각이 필요할 것으로 보인다. 예를 들어 한·미 FTA는 북한에 대한 레버리지의 역할을 할 수 있는 수단이 될 수 있다.

도표에서는 한반도 평화협정과 관련하여 군축을 추진한다고 했는데, 북한이 핵을 가진 상황에서의 군축은 의미를 가지기 어렵다고 보며, 남한이 고려할 수 있는 레버리지를 가질 수 있는 대응은 동북아 강대국을 향

한 군비증강이나, 핵연구의 자주권 등 북한이 우리를 상대할 수밖에 없는 증강대국적인 대응책이다.

논문에서 “남한은 한반도 비핵화 공동선언 준수의 원칙 위에서 북한 핵포기와 한반도 평화체제 구축을 연계·조응시키는 ‘비핵화평화’ 전략을 추진해야 한다”고 했는데 그에 대한 방법이 과제로 남는다.

또한 북한이 핵무기를 포기한 상태에서 북·미수교 병행추진을 용인한다고 말하고 있다. 그러나 현 상태에서 볼 때 북한 핵무기를 인정하는 가운데 확산방지를 전개하는 북·미수교가 이루어질 가능성이 높기 때문에, 남한의 독자적 해결은 불가능한 상황이다. 따라서 남한은 북한의 핵무기를 인정하면서, 확산방지를 전제로 한 북·미수교에 대한 대응책을 찾아야 할 것이다. 더불어 남한은 기대를 낮추면서 단기적 위기수습과 중장기적인 대응책이 필요하다.

### ■ 이 영 훈 (한국은행 동북아경제연구실 과장)

최수영 박사의 논문에서 핵심적으로 드러나는 내용을 요약하면, 비핵화의 수혜와 편익 비용의 관점에서 증가하는 남한의 부담 비용을 줄이기 위해 5개국의 균등부담과 전력의 공급량을 제한하자는 것이었다.

이 부분에 대해 공감을 하면서도, 편익과 비용면에서 남한의 입장이 관철될 수 있는지에 의문이 생긴다. 이와 관련하여 비용감소의 측면과 더불어 적극적인 입장에서 수익창출모델을 개발해야 할 것으로 보인다. 남북한 격차로 인해 남한이 부담하는 비용은 증가해왔다. 따라서 수익창출로 인한 윈-윈방안을 도출하는 관점과 새로운 성장 동력을 찾는 관점에서의 접근이 필요하다.

이와 관련하여 북한을 상대로 수익성을 창출할 수 있겠는가에 대한 문제에 직면하게 된다. 과거의 경험을 분석하면, 남북경협은 인도적 지원, 교역, 투자 3가지로 나눌 수 있다. 인도적 지원의 경우는 차치하더



라도, 교역의 경우 역시 남북한의 격차로 인해 수익성 창출이 어려우며, 상대적으로 크지 않다. 투자의 경우는 수익성 창출에 있어서 상대적으로 가능성이 크다. 북한의 임금은 남한의 임금에 비해 1/50이고, 남한과 중국의 임금대비는 5:1이며 중국의 임금은 매년 13%씩 증가하고 있다. 따라서 북한의 저임금을 활용한 투자는 가능성이 있다.

예를 들어, 개성공단의 경우 2005년 부가가치와 고용 창출면에서 남한에 이득을 주고 있다. 개성공단으로 들어가는 물품들은 국내에선 더 이상 가격경쟁이 어려운 제품들로 생산이 불가능한 것들이다. 즉, 기회비용의 관점에서 수입에 따르는 대체효과를 개선하지 않아도 되기 때문에 개성공단이 주는 이익은 예상외로 크다. 또한 논문에서 상정하고 있는 단계는 폐기단계로서, 이 과정에서는 북한이 테러지원국 명단에서 제외되고 적성국 관련문제에서도 해제될 것이므로, 미국으로의 수출이 가능할 것이며 이와 관련 수출의 효과는 커질 것으로 예상된다.

또한 중국과 비교하여 저임금, 우수한 기술과 자본의 결합은 세계시장에서 경쟁할 수 있는 능력을 가질 수 있다. 따라서 향후 전략은 비용 절감과 더불어 적극적 수익 확대 방안을 도출하는 방향으로 나아가야 할 것이다.

## ■ 김 영 윤 (통일연구원 선임연구위원)

기본적으로 평화체제 구축에서 중요한 것은 북한의 체제를 어떻게 보는가이다. 북핵문제는 북한이 체제를 지키기 위한 방안의 하나로 보이며, 2·13 합의에서 북한의 정책변화가 보이는 것도 체제를 유지하기 위한 것으로 보인다.

그런데 현재의 양상은 북한체제와 결부시켜 본다면, 북한이 체제유지를 위해 핵을 포기해야 하는 상황이다. 즉 체제유지를 위해 핵을 택했음에도 불구하고 체제를 유지하기 위해 핵을 포기해야 하는 것이다. 이것은 자신의 체제유지를 남의 힘을 빌려하는 것으로 타국에 대한 신뢰가 밀바

탕되어야 하는 것인데, 이것을 북한이 받아들일 수 있겠는가? 체제유지란 스스로의 힘에 의지한 것인데 이와 같이 타국으로부터 체제를 보장받으려 한다는 것은 북한으로서는 받아들이기 어려운 상황으로 여겨진다.

따라서 한반도 평화체제 구축과 관련하여 북한은 북한체제와 관련된 내용들이 명확하게 드러나야만 받아들일 것이다. 조민 박사의 비핵화와 평화체제를 연계하는 방안에서도 북한체제 유지와 관련된 선명한 해답이 필요할 것이다.

비핵화와 관련하여 북한으로선 북·미관계 정상화가 선행되어야 비핵화를 추진할 것이다. 이런 논리에 의하면, 북핵/북·미수교 시나리오 2의 “북한의 핵문제를 인정하고, 핵확산방지의 전제하에 북·미수교를 한다”가 적합하며 이것이 북한이 생각하는 시나리오로 여겨진다. 즉, 북한은 체제유지를 위해 핵무기를 소유하고, 그 과정에서 얻을 수 있는 경제적 실익을 부산물로 챙기며, 극대화시키고자 할 것이다.

최수영 박사의 논문에서는 “북한은 추가적인 요구를 할 것이며 이에 대해 우리에게 부담이 되지 않을 정도로 요구를 받아들여야 한다”고 언급하고 있다. 북한의 요구를 최대한 적게 받아들여야 한다는 저자의 주장의 근거는 어디에서 연유된 것인가? 더불어, 9·19 공동성명이나 2·13 합의에서 나온 대북지원의 규모 정도에 초점을 맞추어야만 하는가? 대북지원의 규모에 초점을 맞추기보다는 북한경제와의 개발협력이 더 중요하다고 여겨진다.

한반도 평화체제란 큰 틀에서 보면, 대북지원의 규모와 비용부담의 주체보다는 북한의 경제개발 효과를 극대화시킬 수 있는 방안 모색이 더 중요하며 이와 관련하여 북한 상황의 심층적 파악이 필요하다. 또한 그 밖의 지원에 있어서도 현장실태를 파악하는 것은 중요하며, 북한 스스로 담당해야 하는 지원방식을 모색해야 할 것이다.



### ■ 청중 1

평화체제나 평화협정은 나름대로 함의를 가지고 있다, 법적인 함의를 지니고 있는 다자간 협정은 통일을 배제하는 것이 아닌가?

### ■ 청중 2

6·25 당사자들 간에 평화협정은 전쟁상태의 법적인 종결만을 의미하고, 남북한 관계는 남북한 간의 별도의 협정이 필요한 것이 아닌가?

### ■ 청중 3

논문에서 미국이 대북평화협정에 대한 결단을 내렸다는 기술과 관련하여 이것은 부시 대통령이 하노이에서 언급했던 종전선언으로, 미국이 대북평화협정에 대한 결단을 내렸다고 생각하는데, 미국이 대북평화협정에 대한 결단을 내렸다고 하기에는 종전선언만으로는 근거가 부족하다. 일반적으로 평화협정에 종전선언이 포함되기는 하지만, 반드시 그럴 필요는 없다. 따라서 종전선언이 미국의 평화협정 제의라고 보기는 어렵다.

### ■ 청중 4

미국이 대북평화협정 체결을 추진할 경우, 미국이 남북한 모두를 제어한다고 했는데, 이 때 남한이 취할 수 있는 것은?

## ■ 청중 5

한반도 평화체제 구축은 동북아 평화체제 구축의 틀 안에서 논의되어야 한다. 북·미관계의 호전이 한반도 평화체제 구축에 도움이 되겠지만, 중국 변수는 우려해야 한다. 중국은 동북공정으로 역사의 재구성을 시도하고 있으며, 북한 경제를 지원하고 있기 때문이다. 이 상황에서 EU통합 과정에서의 에라스무스 프로젝트에 대한 교훈을 되새겨봐야 할 것이다. 유사한 경우로 평양에 건설 중인 평양발전대학의 건설 의미를 주시해 볼 필요가 있다.

## ■ 길 정 우 (사회, 중앙 M&B 대표이사)

1993년 3월 12일 북한이 NPT를 탈퇴하고 제1차 핵위기가 발생했을 때 정부가 내놓은 대안 중 남한의 역할만을 제외하고 상당부분 예견된 것이었다. 이번 천영우 수석대표를 통해 북한협상전술에 대한 남한정부의 논리를 들으면서 1993년에 느낀 좌절을 상당부분 해소할 수 있었다. 향후 남한정부의 역할은 중요하며 과소평가할 수 없다.

이와 관련하여 연구원에 부탁드리고 싶은 것은, 첫번째로는 남한의 협상력을 높일 수 있는 북한과 주변국에 대한 보다 심층적인 연구이다. 두 번째로는 2차 핵위기 이후 현재까지 미국이 핵문제를 다루는 데 있어서 보여준 위선적 행태와 그 배경에 대한 분석이다. 미국정부에 대한 분석과 이해가 각별히 필요할 것으로 여겨진다.

그 다음으로는 일본에 대한 연구가 필요하다. 천영우 수석대표와의 대화를 통해 일본이 초기단계에서의 비용부담을 거부하고 후반의 문제로 미웠기에 일본이 걸림돌이 될 수 있는 상황을 막을 수 있었다. 따라서 일본정책의 변화뿐만 아니라 일본정책 결정과정에서 중요한 역할을 하는 인물중심의 연구가 필요하다.

북한에 대한 이해, 한반도 안보문제를 보는 전문가들의 개인중심적 선



호도가 아닌, 드라이하면서 냉철한 분석에 기초한 정책건의서를 부탁드리고 싶다.

평화문제를 다루는 데 있어서 북한의 핵무기 포기여부보다는 어떤 배경과 조건에서 북한이 핵을 포기할 것인지에 대한 분석 또는 미국의 대북 정책을 결정하는 구조와 인물에 대한 분석, 남한의 대북정책보다는 대북 정책에 영향을 주는 요소에 대한 심도있는 연구가 요청된다고 할 것이며, 연구원에서 이 역할을 담당해주시기를 기대한다.

## 답 변

■ 조 민 (통일연구원 선임연구위원)

미국은 2·13 합의를 계기로 전략적 스윙을 하였고 이것은 부시의 전략적 결단이었다. 그 이후 한반도 평화체제에 대한 미국의 후속프로그램이 없다고 생각된다. 따라서 미국은 문제의 당사자로서 십 수 년 동안 고민해왔던 남한이 한반도 평화협정, 평화체제의 접근법을 미국정부에 제시해주시기를 바라고 있다. 따라서 미국의 전략적 선회는 “선 북핵봉합 또는 북핵해결, 후 중동”으로 가는 전체 구도속에서 실질적으로 확정된 상태가 아니기 때문에 매우 유동적이다.

2005년부터 미국의 정책적 선회로 고려되어왔던 평화협정 문제가 요즘 본격적인 정치적 선택사항으로 고려하고 있다고 언급되어지고 있다. 하노이에서 나온 부시가 말한 종전선언의 단어는 켈리코 보고서에서 나온 단어이며 돌출단어가 아니다. 이는 2년 동안 미국 전략가그룹의 고민들이 있었음을 나타낸다. 또한 종전선언을 어떤 형식으로 누구와 하는가에 대한 것이 결정되지 않은 상태이다.

지난 10월부터 2·13 합의까지 오는 데 있어서 일본과 미국이 중요한 역할을 해왔었다. 그럼에도 불구하고 미국은 독자적 이익을 챙기기에 급급했고 일본의 안보를 고려하지 않은 방안을 내놓았기 때문에 일본의 실망은 대단히 크다. 이와 관련 미국의 일본에 대한 정책도 확정적이지 않다.

기본적으로 한반도 비핵화와 평화체제가 연계·조응되어야 한다는 것은 현단계에서의 당위성을 나타낸 것이며 한반도 비핵화는 미국의 의지와 정책적 추진력에 달려있다.

비핵화와 북·미수교 시나리오에서 미국은 실질적으로 두 번째 시나리오를 택할 가능성이 많으며, 핵미사일문제와 관련하여 미국과 북한의 모종의 거래가 베를린에서 있었을 것이다. 이러한 불확실한 구도 속에서 미국이 비핵화에 대한 강력한 의지와 추진력을 계속 고수하리라고는 보장





할 수 없다. 또한 핵문제와 관련하여 남한이 나아가야 할 방향을 선택하는 데에는 딜레마가 있다.

체제보장을 받은 상태에서의 북한과 핵포기에 대한 합의는 1단계에서는 가능할 수 있다. 이러한 과정은 지루하며 향후 북한의 핵포기에 대한 문제는 불확실하다. 또한 북핵포기 문제는 헤게모니그룹의 결단이며, 북한의 내부적 상황과 김정일의 개인적 사안에 따라 달라질 수 있다.

그럼에도 불구하고 평화체제 협정 및 구도는 계속 추진되어야 할 것이며, 그것이 실질적인 방안이다. 이것은 한·미 간 공조를 통해 동북아에서의 미국의 입장을 인정했을 때 평화협정에 대한 합의를 이끌어낼 수 있을 것이다. 2007년 미국의 비핵화에 대한 청사진은 매우 추상적이며 불확실하다. 미국의 청사진을 구체화시키기 위해서는 남한이 합리적인 제안을 제공해야 할 것이다. 우리의 원칙적인 입장, 비핵화논리를 미국의 미래 이익과 일치시키며 추진해 나가야 할 것이다. 다소 시간이 걸리더라도 북한의 내부적 변화를 유도해야 할 것이다. 즉 평화체제에 대한 의지는 우리에게 달려있는 것이다.

## ■ 최수영 (통일연구원 선임연구위원)

비용의 최소화보다는 적극적인 방안을 제시하라는 의견에 대해 동의한다. 기본적으로 남북관계가 진전됨에 따라서 비용은 증가할 것이다. 비용의 증가를 예상할지라도, 지나친 부담을 줄인다는 협상의 원칙을 세움으로써 다른 연계된 협상들에서도 남한의 기본적 입장을 고수할 수 있을 것이다. 이런 생각에서 공동부담, 총전력량에 대해 논한 것이다. 협상을 함에 있어서 기본적인 협상 원칙을 세우는 것은 중요하다.

무엇보다 중요한 것은 지원방식의 개선과 한반도 평화체제를 연계시킴으로써 이와 연관된 미래지향적이고 부수적인 것들이 북한을 변화시키고 개혁·개방을 유도하는 것이며, 이것이 우리에게 더 큰 효과를 가져 올 것이다.



연구총서

2005-01	Toward Greater Transparency in Non-Nuclear Policy : A Case of South Korea	전성훈	저	7,000원
2005-02	유럽연합(EU)의 대북 인권정책과 북한의 대응	최의철	저	8,000원
2005-03	북한의 노동인력 개발체계: 형성과 변화	조정아	저	7,000원
2005-04	Energy Cooperation with North Korea : Issues and Suggestions	김규륜	저	4,500원
2005-05	일본의 보수우경화와 국가안보전략	김영춘	저	5,000원
2005-06	북한주민의 국경이동 실태: 변화와 전망	이금순	저	6,500원
2005-07	북한 청소년의 교육권 실태: 지속과 변화	임순희	저	5,500원
2005-08	미·중 패권경쟁과 우리의 대응전략	황병덕	저	9,000원
2005-09	북한 광물자원 개발을 위한 남북 협력 방안 연구	김영운	저	7,000원
2005-10	청소년의 통일문제 관심 제고 방안	손기웅	저	5,500원
2005-11	러시아 탈 사회주의 체제전환과 사회갈등	조한범	저	6,000원
2005-12	동북아협력의 인프라 실태: 국가 및 지역차원	박종철 외	공저	10,000원
2005-13	북한의 형사법제상 형사처리절차와 적용실태	김수암	저	7,000원
2005-14	6·15 공동선언 이후 북한의 대남협상 행태: 지속과 변화	허문영	저	7,500원
2005-15	북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망 : 중국의 초기 개혁개방과정과의 비교분석	이교덕 외	공저	10,000원
2005-16	한반도 평화체제 구축과 통일전망	조민	저	6,000원
2005-17	북한의 경제개혁과 이행	이석	저	7,000원
2005-18	북한의 산업구조 연구	최수영	저	5,500원
2005-19	탈냉전시대 전환기의 일본의 국내정치와 대외전략	배정호	저	6,500원
2005-20	부시행정부의 대북 행정책 추진 현황과 전망	김국신	저	5,000원
2005-21	미국 외교정책에서의 정책연구기관(Think Tanks)의 역할과 한반도 문제	박영호	저	8,500원
2005-22	2005년도 통일문제 국민여론조사	박종철 외	공저	10,000원
2005-23	미국과 중국의 대북 행정책 및 한반도 구상과 한국의 정책공간	박형중	저	5,000원
2006-01	Cooperative Denuclearization of North Korea	전성훈	저	10,000원
2006-02	한반도 경제통합 모형의 이론적 모색	임강택	저	7,000원
2006-03	7·1조치 이후 북한의 농업개혁과 과제	최수영	저	5,000원
2006-04	북한경제의 대외의존성과 한국경제의 영향력	이석	저	8,000원
2006-05	동북아 경제·안보 협력의 연계: 4대 분야 협력체 형성 중심	박종철 외	공저	10,000원
2006-06	북한체제의 내구력 평가	전현준 외	공저	10,000원
2006-07	북한 경제개혁의 실태와 전망에 관한 연구 : 개혁의 부작용을 통해 본 북한 체제전환의 성공과제	김영운	저	10,000원

2006-08	남북한 공유하천 교류협력 방안	손기웅	저	6,000원
2006-09	북한의 당·군·민 관계와 체제 안정성 평가	정영태	저	7,500원
2006-10	동북아 정세변화와 한국의 동북아 균형자 역할 연구	황병덕	저	8,500원
2006-11	김일성 항일무장투쟁의 신화화 연구	서재진	저	10,000원
2006-12	평화통일의 기본방향과 추진전략	조민	저	6,500원
2006-13	중국의 대북한 정책: 지속과 변화	최춘흠	저	5,000원
2006-14	한·미 안보관계의 변화와 북·미관계의 전망	박영호	저	7,000원
2006-15	동북아지역의 갈등 협력과 한반도 평화구축을 위한 대외전략	배정호 외	공저	10,000원
2006-16	북한 새 세대의 가치관 변화와 전망	임순희	저	8,000원
2006-17	개혁·개방과정에서 인권의제: 이론과 실제	이금순, 김수암	저	10,000원
2006-18	경제난 이후 북한 문학에 나타난 주민생활 변화	조정아	저	6,000원
2006-19	남남갈등해소방안 연구	조한범	저	5,000원

### 학술회의총서

2005-01	북한 경제의 변화와 국제협력			8,000원
2005-02	6·15남북공동선언과 한반도 평화·번영: 평가와 전망			10,000원
2005-03	Infrastructure of Regional Cooperation in Northeast Asia : Current Status and Tasks			10,000원
2005-04	Implementing the Six-Party Joint Statement and the Korean Peninsula			10,000원
2005-05	북한 광물자원 개발 전망과 정책방안			10,000원
2006-01	남북경제공동체 형성전략			10,000원
2006-02	한반도 평화포럼: 구상과 이행			9,500원
2006-03	동북아구상과 남북관계 발전전략			10,000원
2006-04	Political Economy of the Northeast Asian Regionalism : Linkages between Economic and Security Cooperation			9,500원
2006-05	The North Korean Nuclear Test and The Future of Northeast Asia			7,000원
2007-01	2·13 합의와 한반도 평화체제 구축			8,500원

### 협동연구총서

2005-01-01	동북아 문화공동체 형성을 위한 유럽연합의 정책 사례	김명섭 외	공저	9,500원
2005-01-02	동북아 문화공동체 형성을 위한 한·중·일 대중문화 교류의 현황 및 증진 방안 연구	문옥표 외	공저	10,000원
2005-01-03	동북아 문화공동체의 동아시아 지역 확대를 위한 동남아시아 정치 사회 문화 인프라 연구	서중석 외	공저	9,000원
2005-01-04	동북아 평화문화 형성을 위한 인프라 구축방안	전성훈 외	공저	10,000원
2005-01-05	동북아 한민족 공동체 형성을 위한 인프라 구축 방안	배정호 외	공저	10,000원
2005-01-06	동북아 지역인권체제(포럼) 구성 추진	최의철 외	공저	10,000원

2005-01-07	동북아공동체의 정책결정기구 구축에 관한 연구	윤종설 외	공저	10,000원
2005-01-08	동북아 국가의 인적자원개발 제도 및 인프라 분석과 공동체 형성 방향 연구	강일규 외	공저	10,000원
2005-01-09	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적지원방안 연구(II)	전재경 외	공저	10,000원
2005-01-10	변화하는 동북아 시대의 체계적인 국경관리시스템 구축에 관한 연구	장준오 외	공저	8,000원
2005-01-11	동북아 여성문화유산 네트워크 구축에 관한 연구	김이선 외	공저	10,000원
2005-01-12	동북아 문화공동체 형성을 위한 청소년교류 인프라 구축 연구	오해섭 외	공저	9,000원
2005-01-13	동북아시아 3국 학생 및 교원의 상호이해에 관한 의식조사 연구	한만길 외	공저	10,000원
2005-08-01	남북한 통합과 통일인프라 확장방안			10,000원
2005-08-02	남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축방안	김국신 외	공저	10,000원
2005-08-03	통일관련 국민적 합의를 위한 종합적 시스템 구축방안 : 제도혁신과 가치합의	박종철 외	공저	10,000원
2005-08-04	남북한 통합을 위한 법제도 인프라 확충방안	이철수 외	공저	10,000원
2005-08-05	신패러다임 통일교육 구현방안	박광기 외	공저	10,000원
2005-08-06	남북한 경제통합의 인프라 확장방안	양문수 외	공저	10,000원
2005-08-07	북한이탈주민 사회적응 프로그램 연구	이금순 외	공저	10,000원
2005-08-08	종합결과보고서: 남북한 통합과 통일인프라 확장방안	김영춘 외	공저	10,000원
2005-09-01	동북아 NGO 백서	전봉근 외	공저	10,000원
2005-09-02	동북아 NGO 연구총서	조한범 외	공저	10,000원
2006-04-01	2020 선진 한국의 국가전략 총괄편	박종철 외	공저	10,000원
2006-04-02	2020 선진 한국의 국가전략( I ): 안보전략	박종철 외	공저	10,000원
2006-04-03	2020 선진 한국의 국가전략(II): 경제전략	박종철 외	공저	10,000원
2006-11-01	한반도 평화-변영 거버넌스의 실태조사	황병덕 외	공저	10,000원
2006-11-02	한반도 평화-변영 거버넌스의 분야별 현황과 과제			10,000원
2006-11-03	한반도 평화-변영 거버넌스의 실태조사(상)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-11-04	한반도 평화-변영 거버넌스의 실태조사(중)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-11-05	한반도 평화-변영 거버넌스의 실태조사(하)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-12-01	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안(총괄편)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-12-02	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안	황병덕 외	공저	10,000원

## 논총

통일정책연구, 제14권 1호 (2005)	10,000원
통일정책연구, 제14권 2호 (2005)	10,000원
통일정책연구, 제15권 1호 (2006)	10,000원

통일정책연구, 제15권 2호 (2006)	10,000원
통일정책연구, 제16권 1호 (2007)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 14, No. 1 (2005)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 14, No. 2 (2005)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 15, No. 1 (2006)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 15, No. 2 (2006)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 1 (2007)	10,000원

### 북한인권백서

북한인권백서 2005	이금순 외 공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2005</i>	이금순 외 공저	10,000원
북한인권백서 2006	임순희 외 공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2006</i>	임순희 외 공저	10,000원
북한인권백서 2007	김수암 외 공저	10,000원

### 독일통일백서

독일통일백서 2005	8,500원
-------------	--------

### 연례정세보고서

2005 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2005~2006	6,000원
2006 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2006~2007	6,000원

### 통일정세분석

비매품

2005-01	2005년 북한의 신년 「공동사설」 분석 및 정책 전망	이교덕, 서재진, 정영태, 최진욱, 박형중
2005-02	북한의 경제개혁 동향	김영윤, 최수영
2005-03	북한의 「핵보유」 선언 배경과 향후 입장 전망	정영태
2005-04	북한의 '핵무기 보유' 선언 이후 주변 4국의 반응과 향후 정책 전망	박영호, 김영춘, 여인곤, 전병곤
2005-05	북한인권 관련 미 국무부 보고서 분석 및 정책전망	최의철, 김수암
2005-06	중국 10기전인대 제3차회의 결과 분석	전병곤
2005-07	일본의 보수우경화 동향분석	김영춘
2005-08	농업분야 대북 협력 방안	김영윤, 최수영
2005-09	2004년 북한 영양실태조사결과 보고서 분석	이금순, 임순희
2005-10	북한 최고인민회의 제11기 제3차 회의 결과 분석	박형중, 최진욱

2005-11	북한 인권에 대한 국제사회의 동향 : 제61차 유엔인권위원회의 결의안 채택을 중심으로	최의철, 임순희
2005-12	최근 중·일관계와 갈등요인 분석	배정호
2005-13	북한인권국제대회 동향과 향후 전망	김수암
2005-14	북한 주권국가 인정문제의 국제법적 조명: 동·서독 사례와 향후 통일정책 과제	황병덕
2005-15	동서독간 정치범 석방거래(Freikauf)	손기웅
2005-16	일본 총선 결과 분석	김영춘
2005-17	평화비용의 의미와 실익	김영운, 이 석, 손기웅, 조 민, 서재진, 최수영
2005-18	미·일동맹의 강화와 주일미군의 재편	배정호
2005-19	주변4국과의 연쇄 정상회담 결과분석	여인곤, 박영호, 배정호, 최춘흠
2005-20	APEC 정상회의의 의의와 한국의 역할	김규륜
2006-01	2006년 북한 신년 공동사실 분석	허문영, 서재진, 임강택, 전현준, 정영태, 최진욱
2006-02	김정일 국방위원장 방중 결과와 향후 한반도 정세 전망	전현준, 김영운
2006-03	2005 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2006-04	북·중관계 강화의 영향과 우리의 대응책	박종철, 김국신, 최수영, 허문영, 전병곤
2006-05	중·러 정상회담 결과분석	여인곤
2006-06	북한 최고인민회의의 제11기 4차 회의 결과분석	서재진, 김영운
2006-07	주일미군 재편의 의미와 시사점	김국신, 배정호
2006-08	북한 「7·1경제관리개선조치」 4년의 평가와 전망	김영운
2006-09	한·미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2006-10	아베 정권의 출범과 대한민국 정책 전망	배정호
2006-11	북한의 핵실험과 국제사회의 대응	김국신, 박영호, 배정호, 여인곤, 최춘흠
2006-12	미국 중간선거 결과분석	김국신, 박영호
2006-13	APEC 정상회의 결과분석	김규륜
2007-01	2007년 북한 신년 공동사실 분석	허문영, 김영운, 박영호, 서재진, 전현준, 정영태
2007-02	2·13 북핵 합의이후 북한정세와 남북관계 전망	여인곤, 이금순, 정영태, 조한범, 최수영
2007-03	2006 미 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2007-04	「2·13합의」 전후의 북한동향	이교덕, 임순희, 정영태, 최수영
2007-05	부시 행정부의 북핵정책 변화 분석	전성훈
2007-06	북한 최고인민회의의 제11기 제5차 회의 평가	최수영
2007-07	7·1조치 이후 5년, 북한경제의 변화와 과제	최수영
2007-08	상반기(07년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영
2007-09	제6차 6자회담 수석대표회의의 결과분석	김국신, 여인곤

## KINU정책연구시리즈

## 비매출

2005-01	북핵보유선언: 향후 정세전망과 우리의 정책방향	허문영
2005-02	북핵문제와 남북대화 현안과 대책	이기동, 서보혁, 김용현, 이정철, 정영철, 전병곤, 곽진오
2005-03	6·15 남북공동선언 재조명: 이론과 실제	홍용표, 조한범
2005-04	광복 60년과 한반도: 한미관계, 남북관계 그리고 북핵문제	김근식
2005-05	한반도 비핵화와 평화체제 구축의 로드맵: 「6자회담 공동성명」 이후의 과제	조성렬
2005-06	제4차 6자회담 합의 이행구도	전현준, 박영호, 최진욱, 이교덕, 조한범, 박종철

2006-01	남북한 관광사업 활성화 방안	김영윤
2006-02	2006년 QDR의 특징 분석과 한반도안보에 주는 시사점	박영호
2006-03	북한 개발협력에 위한 주요 쟁점과 정책 과제	임을출
2006-04	아시아 지역협력의 발전추세와 한국의 정책방향	김규륜
2006-05	6·15 남북공동선언 이후 북한의 대남정책과 우리의 정책방향	전현준
2006-06	국내외 북한인권 동향 평가와 인권개선 로드맵	서보혁
2006-07	북한군 최고사령관 위상 연구	고재홍
2006-08	평화를 통한 국가 이미지 제고와 통일과정에서의 활용 방안	이현근
2006-09	김정일 정권의 정세인식: '선군' 담론 분석을 중심으로	전미영
2007-01	북핵 '2·13합의' 와 평화적인 핵폐기 사례 분석	전성훈
2007-02	2차 남북정상회담의 의의와 전망	조한범
2007-03	국군포로·납북자 문제 해결방안	김수암, 이금순, 최진옥, 서은성

### 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매품

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 1호(2006)

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 2호(2006)

### Studies Series

비매품

2005-01	Strategies for Development of a North Korean Special Economic Zone through Attracting Foreign Investment	Kang-Taeg Lim & Sung-Hoon Lim
2005-02	The Food Crisis and the Changing Roles and Attitudes of North Korean Women	Lim Soon Hee
2005-03	Evaluation of South-North Economic Cooperation and Task for Success	Young-Yoon Kim
2005-04	North Korea's Market Economy Society from Below	Jae Jean Suh
2005-05	Continuities and Changes in the Power Structure and the Role of Party Organizations under the Kim Jong-il's Reign	Hyeong-Jung Park and Kyo-Duk Lee
2005-06	The DPRK Famine of 1994-2000: Existence and Impact	Suk Lee
2006-01	The North Korean Penal Code, Criminal Procedures, and their Actual Applications	Kim Soo-Am
2006-02	North Korea's Negotiation Behavior toward South Korea : Continuities and Changes in the Post Inter-Korean Summit Era	Huh, Moon-Young
2006-03	The Establishment of Peace on the Korean Peninsula and the Outlook for Unification	Cho, Min
2006-04	A Study on the structure of industry in North Korea	Choi, soo-young
2006-05	The Border-crossing North Koreans: Current Situations and Future Prospects	Keumsoon Lee
2006-06	North Korea's Human Resource Development System	Cho, Jeong-Ah
2007-01	Value Changes of the North Korean New Generation and Prospects	Lim, Soon-Hee



- 2007-02 North Korea's Civil-Military-Party Relations and Regime Stability Jeung, Young-Tai
- 2007-03 An Assessment of the North Korean System's Durability  
Chon, Hyun-Joon, Huh, Moon-Young, Kim, Philo, Bae, Chin-Soo
- 2007-04 A Study on the Reality and Prospect of Economic Reform in North Korea  
: Tasks for Successful Transformation of the North Korean System Kim, Young-Yoon
- 2007-05 North Korea's Agricultural Reforms and Challenges in the wake of the  
July 1 Measures Choi, Soo Young
- 2007-06 The Changes of Everyday Life in North Korea in the Aftermath  
of their Economic Difficulties Cho, Jeong-Ah



## ■■ 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 定期會員에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 定期會員制를 운영하게 되었습니다. 정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구총서, 국문논총, 영문저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

### 1. 정기회원의 구분

- 1) 일반회원: 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 2) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 3) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

### 2. 회원가입 및 재가입

- 1) 가입방법: ① 회원가입신청서를 기재하여 회비를 납부하신 入金證과 함께 본 연구원으로 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격이 취득됩니다.  
② 본원 홈페이지(<http://www.kinu.or.kr>)에서 회원가입신청서를 작성하신 후 회비를 납부하신 입금증을 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격을 취득하실 수 있습니다.
- 2) 연 회 비: 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다  
(기관회원 20만원, 일반회원 10만원, 학생회원 7만원)
- 3) 납부방법: 신한은행 온라인 140-002-389681(예금주: 통일연구원)
- 4) 재 가 입: 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.(재가입 안내장을 발송)

### 3. 정기회원의 혜택

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 학술지 「통일정책연구」와 International Journal of Korean Unification Studies를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구총서(연평균 30-35권), 학술회의 총서(연평균 5-6권), 정세분석보고서(연평균 5-10권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 지난자료를 20% 할인된 가격에 구입할 수 있습니다. (단, 비영리에 한함)
- 5) 저작권과 관련하여 DB서비스를 통해 압축한 자료는 제3자 양도 및 판매를 금합니다.

### 4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 수유6동 통일연구원 통일학술정보센터(우편번호: 142-728)  
(전화: 901-2559, 901-2529 FAX: 901-2547)





KINU 학술회의총서 07-01

이 책은 친환경소재인 일레이션지(표지)와 이라이트지(본문용지)를 사용하였으며  
환경에 유해한 코팅을 하지 않았습니다.

[www.kinu.or.kr](http://www.kinu.or.kr)

## 2·13 합의와 한반도 평화체제 구축

