

북핵 문제 해결 방향과 북한 체제의 변화 전망

미국 신정부 출범 이후 북한 핵문제는 새로운 주목을 받고 있다. 북한은 핵문제를 둘러싸고 이제 세 번째 미국 행정부와 조우했다. 이제 막 북핵문제 제3라운드도 시작된 셈이다. 미국이 과연 북한의 핵폐기를 추진하려는 강력한 정책적 의지와 함께 협상을 끈기 있게 끌어갈 수 있을 것인가 하는 문제가 초미의 관심사로 된다. 오바마 행정부의 외교안보 분야의 국정 최우선 과제는 핵무기 없는 세계의 비전 속에서 북한과 이란으로의 핵확산 방지를 목표로 삼고 있다. 최근 미국 정부의 국방 및 안보 관련 부서에서 여러 차례 북한을 핵보유국으로 언급하였다. 미국이 북한을 핵보유국으로 인정하는 것이 아니냐 하는 논란이 다시 불거졌다. 따라서 미국은 국방·안보의 전략·전술적 차원에서 북한의 핵무기 보유를 전제로 대응 전략을 마련해야 함을 역설한 것으로 볼 수 있다. 미국의 대북정책이 핵기술통수출 등 이른바 비확산 차원에 초점을 맞추려는 의도로 비춰져 심각한 우려를 자아내기에 충분하다.

통일연구원

조민 오바마 행정부와 북한 핵문제
- 대타협이나, 대파국이나

1. 북한 핵문제 : 제3라운드
2. 오바마 행정부의 대북정책
3. 북한의 대미전략
4. 북핵 협상과 북·미관계 전망
5. 한국의 정책 방향

박형중 대북지원과 대북정책

1. 서론
 2. 대북지원 관련 남북관계 이론 모델
 3. 노무현 정부의 대북정책과 대북지원
 4. 이명박 정부의 대북정책과 대북지원
 5. 결론: 정책 개선을 위한 제안
- 부록

북핵 문제 해결 방향과 북한 체제의 변화 전망

미국 신정부 출범 이후 북한 핵문제는 새로운 주목을 받고 있다. 북한은 핵문제를 둘러싸고 이제 세 번째 미국 행정부와 조우했다. 이제 막 북핵문제 제3라운드가 시작된 셈이다. 미국이 과연 북한의 핵폐기를 추진하려는 강력한 정책적 의지와 함께 협상을 끈기 있게 끌어갈 수 있을 것인가 하는 문제가 초미의 관심사로 된다. 오바마 행정부의 외교안보 분야의 국정 최우선 과제는 핵무기 없는 세계의 비전 속에서 북한과 이란으로의 핵확산 방지를 목표로 삼고 있다. 최근 미국 정부의 국방 및 안보 관련 부서에서 여러 차례 북한을 핵보유국으로 언급하였다. 미국이 북한을 핵보유국으로 인정하는 것이 아니냐 하는 논란이 다시 불거졌다. 따라서 미국은 국방·안보의 전략·전술적 차원에서 북한의 핵무기 보유를 전제로 대응 전략을 마련해야 함을 역설한 것으로 볼 수 있다. 미국의 대북정책이 핵기술 수출 등 이른바 비확산 차원에 초점을 맞추려는 의도로 비춰져 심각한 우려를 자아내기에 충분하다.

통일연구원



북핵 문제 해결 방향과 북한 체제의 변화 전망

인 쇄 2009년 3월

발 행 2009년 3월

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 (팩시밀리) 901-2541

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획디자인 (주)늘품플러스 (T. 070-7090-1177)

인 쇄 처 (주)늘품플러스

가 격 6,500원

© 통일연구원, 2009

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

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

국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)

북핵 문제 해결 방향과 북한 체제의 변화 전망 / 통일연구원 [편].

--서울 : 통일연구원, 2009

p. ; cm. — (KINU 학술회의총서 ; 09-01)

ISBN 978-89-8479-494-8 93340 ₩6500

북핵문제[北核問題]

대북정책[對北政策]

349.9-KDC4

327.1-DDC21

CIP2009000965

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

프로그램

13:30~14:00	등 록	
14:00~14:20	개회식	
	개회사	서재진 통일연구원장
	축 사	홍양호 통일부 차관
14:20~16:00	제1회의	
	사 회	이상우 (신아시아연구소장)
	발 표	오바마 행정부와 북한 핵문제
		조 민 (통일연구원 통일정책연구센터 소장)
		대북지원과 대북정책
		박형중 (통일연구원 남북협력연구센터 소장)
	지정토론	전봉근 (외교안보연구원 교수)
		최중철 (국방대학교 교수)
		이상현 (세종연구소 안보연구실장)
		이수석 (국가안보전략연구소 남북관계연구실장)
16:00~16:20	휴 식	

- 16:20 ~ 18:00 제2회의 **북핵 문제 및 동북아 평화를 위한
라운드테이블**
- 사 회 김영희 (중앙일보 대기자)
- 발 제 토마스 허바드 (전 주한미대사)
- 미즈코시 히데아키 (주한 일본대사관 정무 공사)
- 토 론 전봉근 (외교안보연구원 교수)
- 이수석 (국가안보전략연구소 남북관계연구실장)
- 조 민 (통일연구원 통일정책연구센터 소장)
- 박형중 (통일연구원 남북협력연구센터 소장)
- 18:00 ~ 20:00 만찬



개회사

존경하는 홍양호 통일부 차관님, 사회, 발표, 토론을 맡아주실 전문가 여러분, 그리고 오늘 학술회의에 참석해주신 내외 귀빈 여러분!

바쁘신 데도 불구하고 통일연구원이 마련한 오늘의 학술회의에 참석해 주신 데 대해 깊은 감사와 환영의 말씀을 드립니다.

참석자 여러분!

북한 핵문제의 평화적 해결은 한반도뿐 아니라 국제사회의 오랜 현안이자 과제라는 사실에 모두 공감하시리라 생각합니다.

북핵문제를 포함해서 한반도 정세에 있어 지금의 시점은 매우 중요한 전기를 맞이하고 있습니다.

2009년은 남북 간에 한반도 비핵화 공동선언을 채택한 지 17년이 되는 해입니다.

비록 남북관계는 경색 국면입니다만 북한의 내부에는 현재 변화의 바람이 거세게 불고 있습니다.

개혁·개방을 추진해온 중국이 경제대국으로 성장하고 ‘베이징 올림픽’을 성공적으로 유치하는 과정을 가까이에서 지켜본 북한의 간부들과 주민들 사이에서 북한 역시 개혁·개방이 필요하다는 목소리가 높아지고 있습니다.

이러한 북한 내부의 변화는 북한 체제의 변화를 전망하는 데 있어 시사하는 바가 크다고 볼 수 있습니다.

또한 이와 더불어 미국에서는 오바마 행정부가 새롭게 출범하여 대외 정책에 대한 새로운 검토가 진행되고 있습니다.

오바마 행정부는 핵물질이 테러리스트의 수중에 들어가지 못하도록

차단하는 것을 안보정책의 최대 현안과제로 삼고 북핵 문제의 최종 목표로 완전한 비핵화 의지를 밝힌 바 있습니다. 이는 우리 정부의 '비핵·개방·3000' 정책과도 비전이 일치하는 것입니다.

아시다시피 힐러리 클린턴 미국 국무부장은 지난 16일부터 아시아 4개국 순방외교 일정을 시작했습니다.

힐러리 클린턴 장관은 첫 방문지인 일본을 도착하기 직전 북한의 핵 폐기 합의 이행에 대한 미국의 기대를 언급하였습니다.

이를 통해서도 우리는 북핵 문제 해결에 대한 미국 정부의 입장을 다시금 확인할 수 있습니다.

내빈 여러분!

북핵 문제, 그리고 한반도 정세는 분명히 전환기를 맞이하고 있습니다.

이러한 시점에서 북한 핵문제의 진전 상황을 면밀히 점검하고 주변국과의 협력체제 속에서 해결 방안을 모색하는 노력이 이루어져야 할 것입니다.

또한 북한 체제의 변화 방향에 대한 보다 전문적인 진단이 필요합니다.

우리가 처한 현실을 정확히 분석하고 합리적인 대처 방안을 모색하는 노력이 계속될 때에 한반도 정세 변화에 적극적으로 대응하는 정책이 개발될 수 있고 궁극적으로는 상생과 공영의 한반도를 만들어 나갈 수 있을 것입니다.

이에 통일연구원은 사계의 전문가를 모시고 북핵 문제의 평화적 해결 방안과 북한 체제 변화에 대한 전망 등을 논의하는 자리를 마련하였습니다.



개회사

오늘의 이 자리가 모두의 지혜를 모으고 정책적 시사점을 도출하는데 기여할 수 있으리라 기대해 봅니다.

참석하신 많은 분들께서 고견을 더해주시면 더욱더 발전적인 논의가 이루어질 수 있을 것입니다.

끝으로 오늘 왕림해주신 내외 귀빈 여러분께 다시 한 번 감사의 말씀을 드리면서 학술회의의 개최 인사에 대신하고자 합니다.

감사합니다.

2009년 2월 18일

통일연구원 원장 



존경하는 서재진 통일연구원장님, 그리고 자리를 함께 하신 참석자 여러분, 이렇게 많은 분들이 참석한 가운데 오늘 학술회의가 성황리에 열리게 된 것을 진심으로 축하드립니다.

아울러 주제 발표와 토론을 준비하신 학자 및 전문가 여러분의 노고에도 감사의 말씀을 드립니다.

특히, 한반도의 평화를 위해 항상 고민하고, 협력해 주시는 토마스 허바드 前 대사님, 미즈코시 히데아키 공사님을 비롯하여 주한 각국 대사관 관계자 여러분께도 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

지금 우리는 큰 변화의 시기에 놓여 있으며, 해결해야 할 많은 과제를 가지고 있습니다.

이렇게 많은 분들이 한반도 평화와 안정을 위한 과제를 모색하기 위해 이 자리에 모였다는 것은 우리가 나아갈 길을 밝게 비춰주는 매우 뜻깊은 일이라 할 것입니다.

오늘 이 자리에서 평화롭고 번영하는 한반도의 나아갈 방향에 대해 건설적 대안을 모색하고, 합리적 전략들이 많이 나오기를 바랍니다.

참석자 여러분,

지난 2002년 북핵문제가 다시 대두된 이후, 우리 정부와 국제사회는 북핵문제를 해결하기 위해 많은 일들을 해 왔습니다.

6자회담이라는 국제적 협의체제를 만들었고, 이 틀을 통해서 9.19공동성명, 2.13합의, 10.3합의에 이르기까지 해결을 위한 노력을 기울여 왔습니다.

그러나, 우리는 BDA문제, 북한의 핵실험, 미사일 발사에 이르기까지, 지금의 성과를 도출하기 위해 직면했던 수많은 어려움을 기억하고 있습니다.



축 사

또한, 앞으로 북핵문제 해결로 가기까지 결코 쉽지 않을 것이라는 점도 알고 있습니다.

그러나, 확실한 것은 우리는 어떠한 어려움에도 불구하고 북핵문제를 반드시 해결해야 한다는 것입니다.

핵문제가 해결되지 않은 상태에서는 한반도에 진정한 의미의 평화가 정착될 수 없으며, 평화없이 한반도 안정과 남북관계 발전은 기대하기 어렵기 때문입니다.

정부는 한반도 평화와 안정을 위해서, 그리고 남북관계 발전과 북한의 발전적 변화를 위해서 반드시 필요한 북핵문제 해결을 위해 모든 노력을 기울일 것입니다.

우선, 정부는 남북관계를 통해서 북한이 핵을 포기할 수 있도록 도울 것입니다.

우리 정부가 추진하고 있는 ‘비핵·개방·3000’ 구상은 북한이 핵문제를 해결하고, 남북관계를 발전시켜 나가도록 돕기 위한 실천적 전략입니다.

북한은 그동안 동 구상에 대해 핵이 완전히 폐기되어야 경협을 하겠다는 ‘선택폐기론’으로 잘못 이해하고, 많은 비난을 해 왔습니다.

그러나, 우리 정부가 그동안 수차례에 걸쳐 밝힌 바와 같이, 동 구상은 선택 폐기론이 아닙니다. 핵문제가 해결되는 과정에 따라 단계적으로 남북협력을 발전시켜 나간다는 의지를 담고 있으며, 미래지향적인 남북관계 발전 전략입니다.

북한의 이러한 오해는 남북간 대화 단절에서 비롯되고 있다고 생각합니다.

북한이 대화의 장에 나와 우리의 설명을 듣는다면, 남북관계 발전을 향한

우리 정부의 진정성을 이해할 수 있을 것입니다.

또한, 정부는 북핵문제 해결을 위해, 이제까지 그래왔던 것처럼 국제사회와 협력을 강화해 나갈 것입니다.

우리는 그동안 6자회담이 북핵문제를 평화적으로 해결하고, 한반도 안보상황을 안정적으로 관리하는 데 많은 기여를 해 왔음을 잘 알고 있습니다. 정부는 앞으로도 6자회담이 잘 진행되어 나갈 수 있도록 적극 노력해 나갈 것입니다.

또한, 우리는 6자회담을 잘 발전시켜 동북아 평화안보 협력을 위한 유용한 통로로 만들어 나가야 합니다.

우리는 이미 6자회담 산하에 「동북아 평화안보 워킹그룹」을 통해 동북아 평화안보체제를 위한 협력적 방향을 모색하고 있으며, 이는 동북아 평화를 향한 매우 의미있는 시작이라고 생각합니다.

앞으로 한반도 핵문제가 해결되고, 한반도가 동북아 평화를 정착시키는 새로운 출발점이 될 수 있도록 우리 모두 노력해 나가야 할 것입니다.

북한 핵문제를 해결하는 과정에서 북한이 안심하고 국제 사회에 나올 수 있는 여건을 조성해 주는 것 또한 매우 중요한 과제입니다.

북미관계와 북일관계가 개선되고, 북한이 국제사회의 일원이 되어 정상적으로 소통하고 협력할 수 있어야 합니다.

그러한 의미에서 지난해에 있었던 테러지원국 명단 삭제는 매우 의미깊은 조치라고 생각합니다.

우리는 북한이 국제사회에 참여할 수 있는 여건을 잘 활용하여 국제사회와



축 사

더불어 살 수 있도록 도와 나갈 것입니다.

그러나, 무엇보다 중요한 것은 핵문제 해결을 향한 북한의 의지입니다.

북한은 이제 핵을 포기하고, 발전의 길로 나서야 합니다.

북한이 핵문제를 해결하여 국제사회의 책임있는 일원으로 행동할 때, 북한의 경제도 살릴 수 있고, 북한 주민의 행복도 추구할 수 있습니다.

남북관계가 더욱 발전할 수 있으며, 한반도의 평화와 통일의 꿈도 실현할 수 있습니다.

우리 정부는 앞으로 북한이 핵문제를 해결하고, 평화와 발전의 길로 나아갈 수 있도록 적극 노력할 것입니다.

그러나, 최근 북한은 우리에게 대한 전면대결 태세에 진입할 것이라고 하면서, 위협적 조치들을 계속하고 있습니다.

북한의 이러한 행위들은 한반도 평화와 안정을 희망하는 국제사회의 기대와 신뢰에 부합하지 않으며, 북한을 진정으로 도우려는 우리 정부의 노력에도 부정적 영향을 미치게 될 것입니다.

북한은 대외 위협 조치들이 북한의 국익에 전혀 도움이 되지 않으며, 의도한 성과도 얻을 수 없다는 점을 인식해야 합니다.

우리는 지난 반세기의 역사적 교훈을 통해 북한의 대외 위협조치가 아니라, 오직 관계당사자간의 대화와 협력을 통해서만 한반도에 평화와 안정을 가져올 수 있다는 점을 이미 알고 있습니다.

정부는 북한이 위협적 조치들을 그만두고, 하루빨리 대화의 장에 나오기를 기대합니다.

참석자 여러분,

역사적으로 평화는 인류가 추구해온 최고의 가치였습니다.

반세기 넘게 전쟁, 분단, 대립의 역사를 겪어온 한반도에 살고 있는 우리에게 평화의 소중함은 더욱 크다고 할 것입니다.

우리는 이제 한반도에서 안보의 불안함을 견어내고, 공고한 평화를 만들어 나가야 합니다.

물론, 한반도 평화를 향한 그 과정이 결코 쉽지 않을 것입니다.

그러기에 우리 모두 미래지향적 한반도를 위해 힘과 노력을 모아야 합니다.

전문가들이 탁월한 식견을 바탕으로 전략과 지혜를 모으고, 국민들이 통일을 향한 마음과 의지를 한데로 모아야 합니다. 국제사회의 한반도 평화를 향한 노력과 함께 협력해 나가야 합니다.

이렇게 우리 모두가 힘을 모을 때 우리는 한반도 평화와 통일에 한발 더 가까이 다가갈 수 있을 것입니다.

그러한 의미에서 오늘 학술회의 역시, 한반도 평화를 앞당기는 소중한 밑거름이라고 생각합니다.

오늘 행사를 준비하시느라 많은 노고를 기울이신 관계자 여러분께 감사의 말씀을 드리며, 오늘 학술회의가 한반도 평화와 통일을 여는 데 크게 기여하게 되기를 바랍니다.

감사합니다.

2009년 2월 18일

통일부 차관 **홍 양 호**

목 차

개회사

축 사

제 1 회의

오바마 행정부와 북한 핵문제: 대타협이냐, 대파국이냐 3

조 민 (통일연구원 통일정책연구센터 소장)

대북지원과 대북정책 39

박 형 중 (통일연구원 남북협력연구센터 소장)

제 1 회의 토론 95

제 2 회의

북핵 문제 및 동북아 평화를 위한 라운드테이블 111

토마스 허바드 (전 주한미대사)

미즈코시 히데아키 (주한 일본대사관 정무 공사)

제 2 회의 토론 119

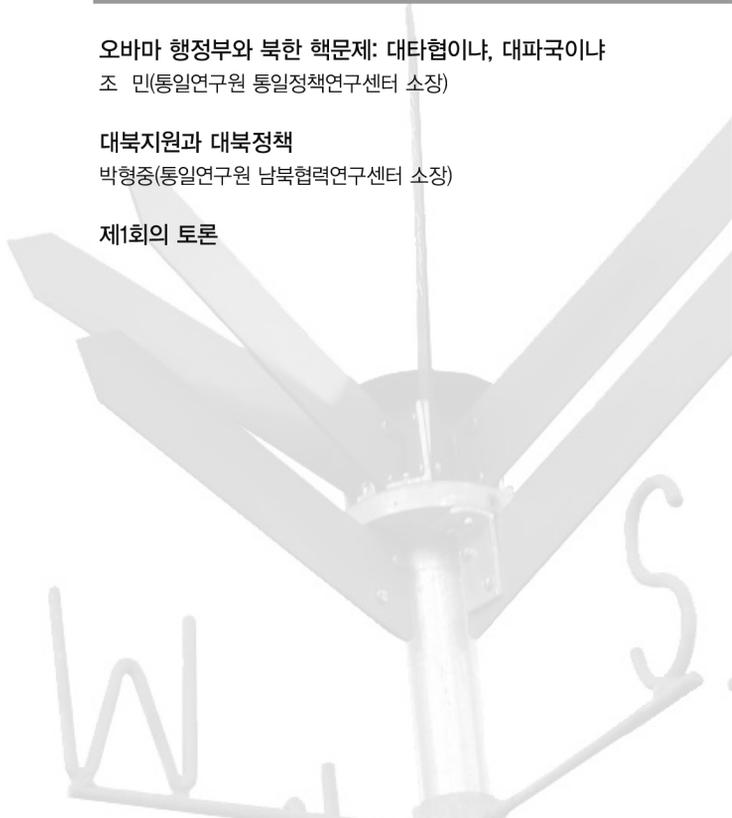
• 최근 발간자료 안내 133

제1회의

오바마 행정부와 북한 핵문제: 대타협이나, 대파국이나
조민(통일연구원 통일정책연구센터 소장)

대북지원과 대북정책
박형중(통일연구원 남북협력연구센터 소장)

제1회의 토론



오바마 행정부와 북한 핵문제: 대타협이나, 대파국이나

조 민(통일연구원 통일정책연구센터 소장)



:: Summary

미국 신정부 출범 이후 북한 핵문제는 새로운 주목을 받고 있다. 북한은 핵문제를 둘러싸고 이제 세 번째 미국 행정부와 조우했다. 이제 막 북핵문제 제3라운드가 시작된 셈이다.

미국이 과연 북한의 핵폐기를 추진하려는 강력한 정책적 의지와 함께 협상을 끈기 있게 끌어갈 수 있을 것인가 하는 문제가 초미의 관심사로 된다. 오바마 행정부의 외교안보 분야의 국정 최우선 과제는 ‘핵무기 없는 세계’의 비전 속에서 북한과 이란으로의 핵확산 방지를 목표로 삼고 있다.

최근 미국 정부의 국방 및 안보 관련 부서에서 여러 차례 북한을 ‘핵보유국’으로 언급하였다. 미국이 북한을 ‘핵보유국’으로 인정하는 것이 아니냐 하는 논란이 다시 불거졌다. 따라서 미국은 국방·안보의 전략·전술적 차원에서 북한의 핵무기 보유를 전제로 대응 전략을 마련해야 함을 역설한 것으로 볼 수 있다. 미국의 대북정책이 “핵기술 수출” 등 이른바 ‘비확산’ 차원에 초점을 맞추려는 의도로 비춰져 심각한 우려를 자아내기에 충분하다.

힐러리 클린턴 미 국무장관은 취임 후 첫 해외순방인 한국, 중국, 일본, 인도네시아 아시아 지역 4국 방문을 앞두고 북핵 협상의 큰 틀을 제시하였다. 클린턴은 뉴욕 아시아 소사이어티에서 연설을 통해, 북한이 진정으로 완전히 그리고 검증 가능하게 “핵무기 프로그램을 폐기할 준비가 되어 있다면,” 오바마 행정부는 관계정상화, 평화협정, 경제지원 등의 보따리를 풀겠다고 밝혔다. 북한이 성의 있는 행동을 보일 경우 북핵 협상과 동시에 관계개선 협상도 병행해 나갈 수 있음을 밝힌 것으로 해석된다.

북한에게 있어서 핵문제는 체제보장을 얻어내기 위한 생존전략으로서 미국의 최대 우려 사안인 ‘비확산’을 전제로 핵보유를 묵시적으로 보장받고자 할 것이다. 이제 두 가지 길 뿐이다. 즉, 북한이 핵포기를 결단함으로써 클린턴 국무장관의 ‘2·13 제안’에 따른 대가를 얻든지, 그렇지 않으면 협상판이 깨지든지 두 갈래로 판가름 난다.

북핵 협상 결과의 향방에 따라 북·미관계는 ① 제Ⅰ국면: 북·미관계정상화 - 북한 핵폐기, ② 제Ⅱ국면: 북·미관계 진전 - 북한 핵보유, ③ 제Ⅲ국면: 북·미관계 파국 - 북한 핵보유, ④ 제Ⅳ국면: 북·미관계 파국 - 북한 핵포기. 네 국면 가운데 현 단계에서 현실성이 상대적으로 높은 국면은 제Ⅰ국면 및 제Ⅱ국면으로 볼 수 있다.

북·미 핵협상은 '비확산'에서 잠정적인 접점을 찾을 가능성이 크다. 북한 비핵화 제3단계인 검증 문제를 둘러싼 협상의 진전과 담보 상태가 반복되는 가운데 미국은 북핵 문제를 '비확산 ⇒ (미국과 러시아 등 핵파워) 핵감축 ⇒ 핵폐기'의 장기적 전망 위에서 북한 비핵화 문제에 접근할 가능성이 높다. 미국의 '선 비확산, 후 비핵화' 시나리오가 현실화된다면, 북핵문제의 최대 당사자인 한국은 변화된 상황 속에서 새로운 협상구도에 직면하게 된다.

비핵화 공동선언의 재천명을 통해 우리 정부의 '비핵평화' 의지의 대내외적 과시와 함께 6자회담에서 한국의 '비핵평화' 이니셔티브를 확보할 수 있다. 통일대계 수립을 통한 북핵문제 접근, 검증체계 합의과정에서 반드시 한국의 참여가 보장되어야 하며, 검증 주체로서 지속적으로 활동해야 한다. 향후 북·미 협상과 6자회담에서 남북 관계정상화를 의제로 삼아야 하며, 서울-평양 간 상설기구 개설이 합의되어야 한다.

한반도 평화포럼이나 평화체제 논의에 대비하여 한·미 간 긴밀한 협의 체제를 구축해야 한다. 한·미 공조체제 속에서 한반도의 군축협상이 추진될 필요가 있다. 중단되었던 경수로 공사를 재개, 대미·대북 이니셔티브를 행사할 수 있다. 1조 5천억 원에 달하는 남북협력기금을 활용하여 남북관계를 개선하고 북한 경제회복을 도우야 한다. 유엔 무대를 비롯하여 핵감축을 향한 국제사회 동향을 파악하고 적극적으로 동참해야 한다.

1. 북한 핵문제: 제3라운드

미국 신정부 출범 이후 북한 핵문제는 새로운 주목을 받고 있다. 미국 제44대 버락 오바마(Barack Obama) 대통령은 미국 발 세계적 금융위기를 수습하는 한편, 국제정치의 리더십을 회복해야 하는 세기적 과제를 안고 출범하였다. 오바마 정부의 새로운 세계질서의 구축과 더불어 동북아 지역의 안정과 평화를 위한 역할이 기대된다. 그럼에도 동북아지역 국제정치의 핵심 사안인 북한 핵문제는 결코 낙관적 전망을 허락하지 않는다.

한반도와 동북아 지역의 안정과 평화의 한 가운데에 북한 핵문제가 놓여 있다. 북한의 핵문제는 국제사회의 최대 관심사이자, 우리 정부의 대북·통일정책의 핵심 사안이다. 북한은 1990년 초 개방을 거부하고 본격적인 핵개발 노선을 택했다. 미국 클린턴(William J. Clinton) 행정부와 부시(George W. Bush) 행정부와 두 차례에 걸친 한반도 핵위기 국면을 거치면서 북한은 마침내 핵보유국의 반열에 올랐다. 클린턴 행정부가 북핵 문제를 어정쩡한 봉합상태로 덮어두고 떠났다면, 부시 행정부는 북한 핵문제 해결에서 완전히 실패했다. 부시 행정부 8년 동안 북핵 문제는 한층 악화되었고, 북한은 핵무기와 핵물질 보유국으로 등장하였다. 미국의 북한에 대한 6년 동안의 '적대적 무관심'과 비효율적 압박 정책은 북한의 핵실험으로 파탄에 이르렀다. 그 후 2년 동안의 북·미 협상은 '세계제국' 미국이 '불량국가' 북한에 끌려 다닌 시기였다. 2년 동안의 북·미협상의 성과는 북한의 케케묵은 핵시설을 일부 불능화하는 수준에 그쳤다. 부시 행정부는 북한 핵문제 해결의 본격적인 관문인 검증체계 구축 합의를 이루지 못하고 핵폐기를 미결 상태로 남긴 채 퇴장하였다.

북한은 핵문제를 둘러싸고 이제 세 번째 미국 행정부와 조우했다. 이제 막 북핵문제 제3라운드가 시작된 셈이다. 그동안 미국은 북한의 핵 포기를 위한 대북 압박정책과 개입(협상)전략을 번갈아 적용하였다. 북한은 그 사이 미국의 대북정책의 방향과 속성을 충분히 파악할 수 있었다. 미

국의 세계전략의 한계 상황을 활용하여 모험적인 벼랑 끝 전술을 통해 미국의 관심과 함께 양보를 얻어냈다. 이러한 북한의 '전술적 승리'는 북한의 '탁월한' 대미전략의 전취물일 수도 있으나, 근본적으로는 동북아 지역의 정치지도의 변화를 바라지 않는 한반도와 동북아 지역 국제관계 역학의 구조적 특성의 결과이기도 하다. 즉, 한반도의 두 개의 국가 상태를 전제로 형성된 동북아 역학관계의 교묘한 균형이 북한 핵문제의 근원적 해결을 어렵게 만드는 요인이다. 대북 압박은 - 북한의 붕괴를 초래할 수도 있는 대북압박이 가져올 이해득실이 다르기 때문에 - 주변국의 이해가 일치되기 힘든 전략으로 판명되었고, 이에 대화와 협상을 통한 해결 방식만이 합리적인 접근으로 강조되고 있다.

북한은 미국과 중국 사이에서 '줄타기'를 하면서 핵보유국 지위 인정의 전략 목표를 추구하고 있다. 북한의 전략 목표는 분명 미국의 전략 목표와 상충된다. 특히, "핵무기 없는 세계"를 지향하는 오바마 대통령과 함께 핵감축을 추진하고자 하는 미 행정부의 세계전략과 조응할 수 없다. 더욱이 일찍이 "핵무기 없는 한반도"를 추구해온 한국과는 결코 타협할 수 없는 문제다. 북한이 핵을 포기하지 않는다면 어떠한 미래도 기약할 수 없다. 앞으로 북한 핵문제 해결의 향방은 미국 오바마 행정부의 의지와 협상전략, 그에 대한 북한의 선택과 결단에 따라 결정될 것이다. 여기서 한국의 입장은 매우 중요한 변수가 된다.

2. 오바마 행정부의 대북정책

미국 신정부의 북한 핵문제 접근 기조는 미국의 세계전략과 무관하지 않다. 미국이 핵무기의 세계적 감축을 추구하는 한, 북한의 핵보유에 대해 관용적인 입장을 보이기는 어렵다. 물론 대외정책의 원칙적 입장과 정책적 실천이 반드시 일치하는 것은 아니다. 미국은 최소한 '원칙적 입장'에서 북한의 핵보유를 인정할 수 없다. 따라서 미국이 과연 북한의 핵폐

기를 추진하려는 강력한 정책적 의지와 함께 협상을 끈기 있게 끌어갈 수 있을 것인가 하는 문제가 초미의 관심사로 된다.

가. “핵무기 없는 세계”와 비확산

오바마 대통령은 취임사(1.20)에서 ‘핵위협’ 해소를 천명하였다. 지금 미국과 인류가 처한 핵위협은 핵보유 강대국 간의 핵전쟁의 가능성으로부터 오는 위협은 아니다. 오히려 핵위협은 ‘불량국가’의 핵 프로그램 개발 추진과 더불어, 테러리스트가 핵무기 또는 핵물질을 확보할 경우 상상하기 힘든 재앙으로 나타날 수 있다. 이에 오바마 대통령은 “오래된 우방들은 물론이고 과거의 적국들과도 함께 손을 맞잡아 핵위협을 줄이겠다”(With old friends and former foes, we'll work tirelessly to lessen the nuclear threat)는 입장을 밝혔다.¹

오바마 행정부는 출범과 함께 다양한 정책 과제를 제시하였다. 외교정책 의제 가운데 핵무기 해결 방식에 대한 세 가지 입장을 밝혔다. 첫째, 미국은 관리가 느슨한 핵물질이 테러리스트 수중에 들어가지 않도록 안전하게 획득하겠다. 오바마 정부는 임기 4년 내 관리가 느슨한 세계의 모든 핵물질을 안전하게 획득하는 한편, 새로운 핵무기용 핵물질 생산 금지를 위한 검증 가능한 협정을 추진하여 테러리스트가 핵물질을 구매하거나 훔칠 수 없도록 하겠다. 둘째, 핵확산금지조약(NPT)체제를 강화한다. NPT 체제를 강화하여 핵확산을 억제하여 북한과 이란과 같은 나라들이 NPT 체제를 위반하면 자동적으로 국제사회의 강력한 제재가 가해지도록 하겠다. 셋째, 핵무기 없는 세계(a Nuclear Free World)를 추구한다. 오바마 대통령과 바이든 부통령은 핵무기 없는 세계를 목표로 삼아 추진하면서 핵무기가 존재하는 동안 강력한 억제력 유지를 강조하면서 핵무기 완전 철폐를 위한 다양한 조치들을 취할 것을 밝혔다. 그리고 미국은

¹-2009 JANUARY 21 “President Barack Obama’s Inaugural Address”, <http://www.whitehouse.gov>

새로운 핵무기 개발을 추구하지 않을 것이며, 미국과 러시아는 핵물질과 함께 핵무기고의 과감한 감축과 더불어 중거리 미사일 협정을 추진하겠다는 입장을 강조하였다.²

이처럼 오바마 행정부의 외교안보 분야의 국정 최우선 과제는 ‘핵무기 없는 세계’의 비전 속에서 북한과 이란으로의 핵확산 방지를 목표로 삼고 있다. 이를 위해 NPT 체제 강화, 핵확산방지구상(PSI) 강화, 그리고 러시아 및 핵보유국의 핵감축 실현을 추진한다는 계획을 내세웠다. 즉, 이란과 북한의 핵문제 해결에 우선적으로 집중하여 핵확산을 방지하면서 러시아와의 협력을 통해 궁극적으로 ‘핵무기 없는 세계’를 추구하겠다는 입장이다.

한편 미국은 이란과 북한의 핵무기 프로그램 저지에 최우선 순위를 뒤야 한다는 미 의회의 ‘대량살상무기 확산 및 테러방지위원회’의 보고서도 주목된다. 북한과 이란이 핵무기 개발에 성공하면 NPT 체제로 풀 수 없는 핵확산 경쟁을 촉발할 수 있다며 전 세계는 북한과 이란이 핵무기 개발을 성공하도록 허용해서는 안 된다고 강조했다. 이어 보고서는 북한 측에 모든 핵무기와 현존하는 핵프로그램에 대한 완전한 폐기 및 해체를 요구해야 한다고 주장하여, 플루토늄뿐만 아니라 북한이 강력히 부인하고 있는 우라늄 농축 프로그램도 폐기대상으로 삼아야 한다고 지적하였다.³

미국은 러시아와 핵무기 보유량을 각각 80%씩 감축, 1,000 개 수준의 핵탄두 보유 협상에 나설 것이다.⁴ 미국은 핵감축에 대한 러시아의 협력을 얻기 위해서는 부시 행정부 시기 모스크바가 격렬히 반대해온 동유럽의 MD 배치를 재검토해야 한다. 오바마 행정부는 해마다 40억 달러가 소요되는 폴란드의 MD 기지와 함께 체코의 레이더 기지 구축을 늦추어

2- THE AGENDA·FOREIGN POLICY http://www.whitehouse.gov/agenda/foreign_policy/

3-Bob Graham(Chairman), Jim Talent(Vice Chairman), *World at Risk: The Report of the Commission on the Prevention of WMD Proliferation and Terrorism*, Vintage Books(A Division of Random House, Inc. New York, 2008.12), pp. 43~64.

4-Ivo Daalder and Jan Lodal, “The Logic of Zero: Toward a World Without Nuclear Weapons,” *Foreign Affairs*, November/December 2008.

핵무기 감축을 위한 러시아의 협력을 기대하고 있다.⁵ 올해 12월 종료되는 미·소 간 전략핵무기감축협정(START 1991) 복구 협상을 재개해야 한다. 이런 분위기 속에서 최근 오바마 대통령은 백악관에 핵감축 협상을 감독할 비확산실(a non-proliferation office) 신설 입장을 밝혔다. 이처럼 워싱턴이 모스크바의 협력을 얻어 ‘핵무기 제로’의 비전 위에서 핵무기 감축을 선제적으로 주도해 나간다면 이란과 북한으로 하여금 핵무기를 개발하지 못하도록 설득하는데 결정적일 수 있다.⁶

나. 오바마 행정부 대북정책의 기본방향

오바마 행정부는 “티프하면서 직접적인 외교”(Obama and Biden will pursue tough, direct diplomacy without preconditions with all nations, friend and foe)를 천명하여 북핵 협상에 적극적으로 나설 뜻을 분명히 밝혔다.⁷ 이는 이미 이란과 북한에 대해 “미국은 그들과 지속적, 직접적, 그리고 공세적인 외교(sustained, direct, and aggressive diplomacy)를 펼쳐나가야 한다”고 밝힌 입장을 확인한 셈이다.⁸ 이런 점에서 미국 오바마 행정부의 대북정책 방향은 대선 캠페인 과정에서의 기본 입장과 부시 행정부 후반 2년 동안의 대북정책 유산, 그리고 북한의 반응 등의 변수들의 조합으로 나타날 것이다. 그와 함께 오바마 행정부의 대북정책은 ‘협상에 있어서는 유연하지만, 원칙은 양보하지 않는다’는 기초를 유지할 것이다.

5- *The Times*, “President Obama seeks Russia deal to slash nuclear weapons” February 4, 2009 http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/us_and_americas/article5654836.ece.

6- 오바마 대통령은 미국이 먼저 핵무기를 감축하고 NPT 체제를 준수해야 북한과 이란에 핵폐기 압력을 가할 수 있다는 입장을 밝힌 바 있다. Remarks of Senator Barack Obama: A New Strategy for a New World, Washington, D.C. July 15, 2008 http://www.barackobama.com/2008/07/15/remarks_of_senator_barack_obam_96.php.

7- The Obama-Biden Transition Team, *The Obama-Biden Plan*(2008.11.18), http://change.gov/agenda/foreign_policy_agenda

8- Barack Obama, “Renewing American Leadership,” *Foreign Affairs*, July/August 2007.

□ 미국: 북한을 ‘핵보유국’으로 인정하는가?

최근 미국 정부의 국방 및 안보 관련 부서에서 여러 차례 북한을 ‘핵보유국’으로 언급하였다. 미 국방부 산하 합동군사령부(JFCOM)가 『2008 합동작전 환경평가 보고서』에서 “아시아 대륙 연안에는 5개 핵보유국이 있다”고 하면서 중국, 인도, 파키스탄, 북한, 러시아의 알파벳순으로 거명한 데서(The rim of the great Asian continent is already home to five nuclear powers: China, India, Pakistan, North Korea, and Russia) 북한의 핵보유국 인정 여부가 표면화되었다.⁹ 이를 계기로 그동안 핵보유국 인정을 거부해온 미국 정부가 북한 핵무기 개발·보유를 인정하고 북한을 사실상의 ‘핵보유국’으로 받아들이는 입장으로 바뀐 것이 아니냐는 의혹을 불러일으켰다.¹⁰

금년 들어와 미국 안보 당국자의 북한 핵문제에 대한 인식의 변화는 큰 관심을 끌었다. 최근 리언 파네타(Leon Edward Panetta) 미 중앙정보국(CIA) 국장 지명자가 상원 정보위원회 인사청문회 제출 자료를 통해 “북한이 지난 2006년 핵무기(nuclear weapon)를 폭발시켰다”(We know North Korea detonated a nuclear weapon in 2006. But we don't know whether Kim Jong-Il is prepared to give up that nuclear capability once and for all)고 밝혔다.¹¹ 그동안 미국은 북한의 핵실험을 핵무기 수준에 못 미치는 ‘핵장치(nuclear device)’의 폭발실험으로 규정해왔으나, 이번에 ‘핵무기(nuclear weapon) 폭발’로 규정함으로써 미국이 북한을 ‘핵보유국’으로 인정하는 것이 아니냐 하는 논란이 다시 불거졌다.¹²

9- The Joint Operating Environment(JOE), November 25, 2008, *Challenges and Implications for the Future Joint Forces*, p. 32, <http://www.jfcom.mil/newslink/storyarchive/2008/JOE2008.pdf>

10- 북한의 핵보유에 대한 언급은 계속되었다. 국가정보위원회(NIC), “북한과 같은 핵무기 국가”(『글로벌 트렌드 2025』, 08.11); 게이츠(Robert M. Gates) 국방장관, “북한은 여러 개의 핵폭탄을 제조했다” “A Balanced Strategy Reprogramming the Pentagon for a New Age”(『Foreign Affairs』, Jan./Feb. 2009); 국방부 핵무기관리 T/F, “북한이 핵무기들과 미사일 운반 시스템을 가고 있다”(08.12.18).

11- Hearing, Statement of Leon Panetta, FEBRUARY 5, 2009, p. 3, <http://intelligence.senate.gov/090205/panetta.pdf>

그러한 언급에 이어 미 국가정보국장(DNI) 데니스 블레어 국장(Dennis C. Blair)도 상원 정보위원회 국가위협평가 청문회의 서면답변에서 “북한 당국은 핵무기를 전쟁보다 전쟁역지, 국제적 위신, 위압적인 외교 수단으로 여기고 있으며, 특정한 제한적 상황에서만 핵무기 사용을 고려할 것 같다”고 하면서, “미군이나 미국 본토에 핵무기 사용을 시도하지는 않을 것으로 평가한다”고 덧붙였다. 나아가 미국은 “북한이 또다시 핵기술을 수출할 수 있다는 데에 우려하고 있다”(We remain concerned North Korea could again export nuclear technology)고 하면서, 북한이 핵무기나 핵물질 보다는 핵기술이나 덜 민감한 장비들을 다른 국가나 비국가 단체에 팔 가능성이 더 높다고 평가하였다.¹³

북한 핵실험은 “부분적으로만 성공한”(probably only partially successful) 것으로 평가되었지만, 실패로 평가된 것은 아니므로 ‘핵무기 보유’로 추정할 수 있다. 이런 맥락에서 미 국방·안보 관련 기관의 북한 ‘핵보유국’ 언급 내지 보고는 기술적, 안보 전략적, 군사 전술적 차원에서의 현실적 평가를 반영한 것으로 이해할 수 있다.¹⁴ 말하자면 북한을 ‘핵보유국’으로 인정하는 것이 아니라, 기술적 측면에서 현재 보유한 플루토늄 추정량에 근거하여 복수의 핵무기를 보유한 상태로 파악해야 한다는 입장이다. 그에 따라 미국은 국방·안보의 전략·전술적 차원에서 북한의 핵무기 보유를 전제로 대응 전략을 마련해야 함을 역설한 것으로 볼 수 있다.

물론 핵보유의 ‘실체’와 핵보유의 ‘인정’은 다르다. 미국을 비롯한 국제사회는 북한을 핵보유국으로 인정하지 않고 있다. 미국은 인도나 파키스탄의 경우와는 달리 북한이 핵무기를 보유하고 있는 현실을 인정하기 어

12- 전성훈, “핵무기와 핵장치는 같은 것이다” 통일연구원, 온라인시리즈 CO 09-17, 2009-02-09.

13-ODNI News Release No. 04-09, Dennis C. Blair Director of National Intelligence, 12 February 2009, *Annual Threat Assessment of the Intelligence Community for the Senate Select Committee on Intelligence* pp. 24-26. http://www.dni.gov/testimonies/20090212_testimony.pdf

14- 박영호, “미 안보기관 ‘북 핵무기 보유’ 언급 6가지 이유 있다” 2009-02-12 <http://www.dailynk.com/korean/index.php>

렵다. 북한을 핵보유국으로 인정할 경우 당장 NPT 체제가 붕괴될 뿐만 아니라, 미국 세계전략의 가장 도전적인 변수인 이란의 핵개발을 억제할 명분을 잃게 된다. 뿐만 아니라 당장 북·미 핵폐기 협상에서 북한의 ‘몸값’을 크게 치러야 하는 부담도 있다. 여기에서 북한의 핵보유국 지위를 인정받고자 하는 대미 협상전략에 힘을 실어주는 측면도 간과할 수 없다.¹⁵ 더욱이 이미 보유한 핵을 포기시키는 일은 핵개발을 막기보다 훨씬 더 어렵다. 따라서 북한이 핵보유국으로 인정되면 지금까지의 북한 핵문제 협상구도는 전혀 다른 차원으로 전환될 수밖에 없다. 이런 점에서 한국도 결코 북한을 핵보유국으로 인정해서는 안 된다. 그럼에도 앞으로 북한의 핵무기 보유 문제를 넘어 기술 향상을 통한 핵무기의 소형화 가능성이 크게 우려된다.

북한 핵문제에 대한 미국 국방·안보 당국의 언급은 6자회담과 북한 핵폐기 협상을 앞두고 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 분명 미국은 북한의 핵무기 보유를 용인할 수 없다는 입장에서 북한이 핵무기를 보유하지 않도록 하기 위해 외교적 노력을 쏟고 있다. 그럼에도 미 국방·안보 당국의 견해는 북핵에 대한 한국의 안보 우려와는 상당한 갭이 있다. 무엇보다도 이러한 언급은 미국이 북한을 핵보유국으로 기정사실화하면서 미국의 대북정책이 “핵기술 수출” 등 이른바 ‘비확산’ 차원에 초점을 맞추려는 의도로 비춰져 심각한 우려를 자아내기에 충분하다. 이에 대해 북한이 오판할 가능성도 적지 않다.

□ 클린턴 국무장관의 ‘2·13 제의’: 북핵 완전 포기 시, 북·미관계 정상화

힐러리 클린턴 미 국무장관은 취임 후 첫 해외순방인 한국, 중국, 일본, 인도네시아 아시아 지역 4국 방문을 앞두고 북핵 협상의 큰 틀을 제시하였다. 클린턴은 뉴욕 아시아 소사이어티에서 연설을 통해, “북한 당국은 모든 핵무기를 포기하고 핵확산금지조약체제(NPT)에 조기 복귀를 약속

¹⁵ 북한은 미 국방성이 “조선을 핵무기보유국으로 표기한 보고서를 발표하였다”고 하면서, 외신들의 반응을 소개하였다. <조선중앙통신> 2009. 1. 23.

했다. 우리는 북한에게 그러한 약속을 지키도록 계속 요구할 것이다”고 하면서 대북협상의 기본 방향을 밝혔다.¹⁶

북한이 진정으로 완전히 그리고 검증가능하게 핵무기 프로그램을 폐기할 준비가 되어 있다면, 오바마 행정부는 양국관계를 정상화하고 한반도의 오랜 휴전협정을 항구적인 평화협정으로 대체하며 그리고 북한 주민들의 에너지 및 여타 경제적 요구를 충족하기 위해 지원할 용의가 있다.

클린턴 국무장관이 제시한 대북협상의 기본구도는 그동안 오바마 행정부 주변에서 논의되었던 포괄적 협상 방안을 제시한 것으로, 북한이 미국에게 요구한 근본 문제를 비롯한 경제지원까지 과감히 수용한 ‘패키지딜’ 방식이다. 즉, 북한 핵 포기 시, “북·미 수교, 평화협정 그리고 경제지원”의 보따리를 풀겠다는 입장이다. 클린턴 국무장관은 일단 협상 테이블에 먼저 미국 측 보따리를 올려놓은 셈이다. 그리고 클린턴은 “북한 주민들이 그들의 지도자들을 자유롭게 선출할 수 있는 그런 세계를 만들기 위해” 우리 스스로와 다른 국가들도 책임을 지도록 할 것이라고 하여, 중국과 북한의 인권 문제를 거론하는 것을 잊지 않았다.

그동안 북핵 문제를 풀기 위한 방안으로 포괄적 해결방안이 강력히 제안되어왔다. 포괄적 해결방안은 북한 핵프로그램의 제거를 위한 6자회담을 성공으로 이끌 수 있을 뿐만 아니라, 핵문제 및 동북아 지역의 에너지 문제와 관련된 한반도의 중요한 안보, 정치, 경제 이슈들을 해결할 수 있다. 또한 이러한 포괄적 해결방안은 북한의 비핵화뿐만 아니라 장기적으로는 한반도와 동북아지역의 평화와 안정을 추구하는 것으로 미국의 국익에도 부합할 수 있다고 여겨진다. 이번 클린턴의 ‘2·13 제의’는 전혀 새로운 내용은 아니다.

클린턴 국무장관의 제의는 2005년의 ‘9·19 공동성명’과 2007년의 ‘2·13 합의’의 합의 사항을 상기시킨다. ‘9·19 공동성명’에서 이미 관계정상화,

¹⁶-Hillary Rodham Clinton Secretary of State Remarks at the Asia Society New York, “U.S. and Asia: Two Transatlantic and Transpacific Powers” February 13, 2009 <http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/02/117333.htm#63>

경제협력, 평화체제 협상 등이 합의되었지만,¹⁷ 북한의 미사일 시험발사, 핵실험 등으로 합의 사항의 본격적인 이행은 무산되었다. 그 후 2007년의 ‘2·13 합의’를 통해 핵시설 불능화 합의를 도출하여 비핵화를 향한 조그마한 진전을 보았으나, 다음 단계인 핵 활동에 대한 검증체계 구축에 이르지 못한 상태에서 북핵 문제는 오바마 행정부로 넘어왔다. 그럼에도 ‘2·13 제의’는 ‘9·19 공동성명’의 합의 사항을 북·미 양국 차원에서, 그리고 미국 대외정책의 수장의 입장에서 직접 제의하였다는 점에서 의미가 크다. 이는 북한이 오랫동안 주장해온 대미 요구 사항을 패키지로 제시했다는 점에서 지금까지와는 다른 북·미 협상의 틀과 구도의 변화를 예고한다고 하겠다.

<6자회담>

부시 행정부 후반기에 6자회담은 북·미 양자회담에 종속되어, 북·미 협상 내용을 추진하는 도구로 전락한 측면이 있었다. 이런 점에서 오바마 행정부의 6자회담에 대한 시각은 6자회담 당사국들의 관심 사안이 아닐 수 없었다. 지금까지 미국은 6자회담의 유용성에 대한 인식 위에서 이를 북·미 양자회담과 병행 추진할 뜻을 밝혀왔다. 특히 북핵 문제와 관련하여 오바마 대통령은 취임 후 이명박 대통령과의 첫 통화에서, “6자회담을 통한 북핵문제 해결에 공조하는 것이 중요하다. 최근 일련의 상황을 볼 때 6자공조를 철저히 함으로써 한반도 비핵화를 앞당길 수 있다는 점을 알게 됐고, 이와 관련해 그동안 한국정부가 보여준 통찰력이 소중한 교훈이 되었다”고 하여 6자회담에 대한 긍정적 입장을 표명했다.¹⁸ 그와 더불어 한·미동맹의 중요성을 강조하며 이를 계속 발전시키기 위해 노력해

17- ‘제4차 6자회담 공동성명’(2005. 9. 19, 베이징) 제2항: 조선민주주의인민공화국과 미합중국은 상호 주권을 존중하고, 평화적으로 공존하며, 각자의 정책에 따라 관계정상화를 위한 조치를 취할 것을 약속하였다; 제3항: 6자는 에너지, 교역 및 투자분야에서 경제협력을 양자 및 다자적으로 증진시킬 것으로 약속하였다; 제4항: 직접 관련 당사국들은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 항구적인 평화체제에 관한 협상을 가질 것이다.

18- 청와대 대변인브리핑, “李 대통령, 오바마 美대통령과 전화통화” 2009-02-03.

나가자고 밝힌 견해도 주목된다.

힐러리 클린턴 미 국무장관은 “북한과의 6자회담은 필수적”이라며 “6자회담은 북한의 핵 프로그램뿐만 아니라 북한 문제가 들어 있는 다른 문제를 다루는 데도 참가국들에 유용했다”고 밝혔다. 또한 “6자회담 내에 (북미)양자회담이 있었다”는 점을 상기시키며 효과적이라고 생각하는 방법을 추구할 것이라고 하여 북핵문제 타결을 위해 북미 양자회담을 적극적으로 활용할 수도 있음을 내비쳤다.¹⁹ 이처럼 오바마 행정부는 북핵문제 해결을 위해 6자회담의 기본적인 틀을 유지하면서 북미 양자 회담을 활용할 것임을 시사하였다.

돌이켜보면 부시 행정부 시기 ‘9·19 공동성명’과 ‘2·13 합의’를 통해 관계정상화, 평화체제 등에 대한 합의가 있었으나 미국의 ‘선 비핵화, 후 관계정상화’와 북한의 ‘선 평화체제, 후 비핵화’ 주장²⁰이 서로 팽팽히 맞서려 북·미 간 대타협을 이룰 수 없었다. 그리하여 ‘2·13 합의’를 통해 ‘행동 대 행동’의 협상구도를 만들었으나, 이마저 양국 간 깊은 불신 속에서 커다란 진전을 기대하기 힘들었다. 그런데 금번 클린턴 국무장관은 북한이 진정으로 완전히 그리고 검증가능하게 “핵무기 프로그램을 폐기할 준비가 되어 있다면”(If North Korea is genuinely prepared to completely and verifiably eliminate their nuclear weapons program), 오바마 행정부는 관계정상화, 평화협정, 경제지원 등의 보따리를 풀겠다고 밝혔다. 이는 ‘완전 포기’를 전제로 관계정상화 등을 추진할 수 있다는 ‘선 핵포기’

¹⁹-Hillary Rodham Clinton Secretary of State, Remarks With Reporters in the Correspondents' Room Washington, DC, January 27, 2009 “Foreign Policy and Diplomacy” <http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/01/115450.htm>; 클린턴 국무장관은 상원 외교위원회 인준청문회(2009.1.13)에서 “북한의 핵개발 계획을 완전히하고 검증 가능한 방식으로 제거하기 위해 6자회담과 양자 간 직접외교 추구” 입장을 천명하였다.

²⁰-북한 외무성 대변인 담화, “우리가 9.19공동성명에 동의한 것은 비핵화를 통한 관계 개선이 아니라 바로 관계정상화를 통한 비핵화라는 원칙적 립장에서 출발한 것이다. 미국의 대조선적대시정책과 그로 인한 핵위협 때문에 조선반도핵문제가 산생되었지 핵문제 때문에 적대관계가 생겨난 것이 아니다. 우리가 핵무기를 먼저 내놓아야 관계가 개선될 수 있다는 것은 거꾸로 된 논리이며 9.19공동성명의 정신에 대한 외곡이다” <조선중앙통신>, 2009. 1. 13.

에서 한 발 물러선 입장으로 볼 수도 있다. 즉, 북한이 좀 더 전향적인 태도로 “포기할 준비”를 보인다면 미국도 적극적으로 북·미 관계정상화를 추진할 수 있다는 메시지라 하겠다. 요컨대 북한이 성의 있는 행동을 보일 경우 북핵 협상과 동시에 관계개선 협상도 병행해 나갈 수 있음을 밝힌 것으로 해석된다.

3. 북한의 대미전략

가. 북핵 문제와 대미관계

북한에게 있어서 핵문제는 체제보장을 얻어내기 위한 생존전략으로서, 완전한 핵포기는 북·미 양자 간 상호작용에 달려 있다. 미국이 북한의 체제보장에 대한 확신을 부여한다면 북한의 핵포기 결단에 긍정적으로 작용할 수 있으며, 미국의 대북압박은 핵보유 의지를 강화시킬 수 있다. 반대로 미국의 강력한 압박이 북한 핵을 포기시킬 수도 있다. 즉, 미국의 대북 유화정책에도 불구하고 북한은 보유 의지를 굽히지 않을 수 있으며, 역으로 미국의 대북 강경정책으로 핵을 포기하지 않을 수 없는 상황에 부딪혀 핵포기를 결단할 수도 있다. 어느 경우에도 미국의 비핵화를 위한 대북정책은 북한 정권의 안정과 직접적인 연관성을 지닌다.

<북한의 핵보유 논리>

북한은 첫째, 외침에 대한 방어용으로 핵보유의 필요성을 강조하고 있다. 북한은 미국, 중국, 러시아 등 세계 초강대국이 핵을 보유한 나라를 공격한 사례는 없으며 특히, 미국의 이라크, 아프가니스탄 침공에 대한 학습을 통해 핵보유의 불가피성을 주장해 왔다. 둘째, 북한 통치층 내부에는 핵은 대북지원과 원조의 지렛대로, 핵보유만이 대북지원을 가능하게 만든다는 인식이 강하다. 북한 지도부는 핵이 없다면 미국을 비롯한 국제사회가 북한에 관심 가질 이유가 조금도 없다는 사실을 잘 알고 있

다. 셋째, 북한의 핵은 반세기 이상의 여타 기회비용을 포기한 대가로 볼 수 있다. 특히, 군부와 인민의 반세기 이상의 경제적 실패와 고통의 결실이자, ‘김정일 수령체제’의 핵심이라는 점에서 핵무기 포기는 체제존립의 근거를 붕괴시킬 수 있다.

이처럼 북한의 핵 포기는 쉬운 일이 아니다. 김정일 체제 아래서 핵 포기 결단을 바라는 것은 상당히 비현실적인 기대가 아닐 수 없다. 그렇다고 핵보유가 용인되어서도 안 된다. 김정일 체제아래서 핵 포기를 유도하기는 쉽지 않지만, 북한이 핵을 포기하지 않는다면 북한체제의 안정과 경제지원 등 북한이 바라는 어떠한 것도 얻을 수 없다는 강력한 의지와 원칙의 고수가 중요하다. 미국과 6자회담 참가국들은 북한체제와 한반도 정세의 변화에 따른 북한의 핵포기 환경을 조성하는 한편, 압력과 회유를 통해 북한의 핵보유 의지를 약화시켜야 한다. 따라서 북한이 비핵화를 위한 북·미 양자회담을 비롯한 6자회담 구도 속에서 협상의 지속과 함께 합의사항을 이행할 수 있도록 만들어야 한다.

나. 북한 핵협상 전략

□ 핵보유국 지위 보장

북한은 ‘미래핵’을 포기하면서 핵보유국의 지위보장을 추구하고 있다. 즉, 북한은 미국의 최대 우려 사안인 ‘비확산’을 전제로 핵보유를 목적으로 보장받고자 할 것이다. 이를 위해 북한은 탄도미사일 개발 유보, 핵 비확산에 대한 대미공약을 통해 오바마 행정부와 의 협상에서 핵보유국 지위 보장을 전제로 북·미 관계정상화 전략을 추구할 것이다. 이러한 입장에서 북한은 핵폐기를 위한 ‘검증’을 수용할 수 없다. 최근 북한은 현안인 검증 프로토콜 합의 요구를 회피하기 위해 다양한 협상 카드를 꺼내들고 있다. 이에 북한은 1990년대 이래 줄곧 주장해온 평화협정과 더불어, 최근에는 북·미 핵군축 협상을 주장하는 한편 미사일 카드까지 흔들면서 대미협상의 구도를 바꾸려는 전략을 구사하고 있는 중이다.

<핵 군축 협상 주장>

북한은 6자회담이 북한의 비핵화를 위한 협상이 아닌, 한(조선)의 비핵화를 위한 회담이라고 강변한다. 즉, “미국핵무기의 남조선반입과 배비, 철수경위를 확인할 수 있는 자유로운 현장접근이 담보되고 핵무기가 재반입되거나 통과하지 않는가를 정상적으로 사찰할 수 있는 검증절차가 마련되어야 한다”고 주장하면서, 핵문제를 풀려면 모든 핵보유국들이 모여 앉아 동시에 핵 군축을 실현하는 길밖에 없다고 강변하고 있다.²¹ 한 걸음 더 나아가, 미국과의 관계정상화 없이는 살아갈 수 있어도 핵역지력이 없이는 살아갈 수 없다고 하면서, 관계정상화와 핵문제는 철두철미 별개의 문제로 규정하였다. 그리하여 “조선반도 핵문제의 본질은 미국 핵무기 대 북한 핵무기 문제”라고 규정하면서, “북·미관계가 정상화되더라도 미국의 핵위협이 남아 있는 한 북한의 핵보유지위는 달라지지 않는다”고 하여 대미 핵군축 협상과 함께 핵보유 의지를 강력히 내비쳤다.²²

한편 북한 군부는 보다 분명한 입장에서 현 정전상태에서 조선반도의 핵문제를 풀자면 핵군축을 실현하는 길밖에 다른 방도가 없다고 하면서, “조선반도의 비핵화는 어디까지나 남조선에서의 핵무기 생산과 반입, 그 배비와 이용, 남조선과 그 주변지역에서 우리에게 가해지고 있는 모든 핵위협에 대한 근원적인 청산을 목표로 하고 있는 조선반도 전역에 대한 비핵화”라고 강변한다. 그리하여 북한은 핵무기 철폐의 유일한 방도는 핵무기 보유 당사자들의 동시 핵군축 실현임을 주장하였다.²³

<검증 거부>

북한은 영변 핵시설 불능화와 냉각탑 폭파 이벤트로 ‘미래핵’ 포기 의사를 과시하였으나, 보유 핵무기와 핵물질의 포기 의사는 불분명하다. 최

21_북한 외무성 대변인 담화, <조선중앙통신>, 2009. 1. 13.

22_북한 외무성 대변인, “미국과의 관계정상화 문제와 핵문제는 철두철미 별개의 문제이다,” <조선중앙통신>, 2009. 1. 17.

23_북 총참모부 대변인, “이 대통령 비난 중통기자와 회견” <조선중앙통신>, 2009. 2. 2.

근 미국 오바마 정부의 대북정책의 원칙과 기본적인 접근 방향은 대개 밝혀진 상태로, 이러한 미국의 대북정책의 방향에 대한 북한의 대응전략이 제시되었다. 북한은 부시 행정부 마지막 시기까지 현안이었던 ‘검증’에 대해, “검증 대상은 영변핵시설, 검증방법은 현장 방문, 문건 확인, 기술자들과의 인터뷰로 한정되며 검증 시기는 ‘10·3 합의’에 따른 경제 보상이 완전무결하게 완료된 이후로 한다”고 하여 일찍부터 거부하고 나섰다.²⁴ 검증 대상은 북한의 ‘신고서’ 내용에만 국한되면, 신고서에 포함되어 있지 않은 사항(예컨대 함북 길주 핵실험 장소 등), 의혹 대상(지역 또는 시설)은 현재로서는 검증 대상이 아니라는 입장이다.

최근에는 “비핵화가 최종적으로 실현되는 단계에 가서 조선반도 전체에 대한 검증이 동시에 진행되어야 한다”고 하면서, “조선반도의 비핵화는 철두철미 조선반도 전역에 대한 검증을 통하여 실현된다. 조선반도 전역에 대한 핵 검증은 북과 남이 합의한 비핵화공동선언과 6자가 공동으로 합의하여 채택한 9·19 공동성명의 부인할 수 없는 원칙적 요구”라고 까지 주장하면서 “남조선에 핵무기가 없고 우리에게 대한 핵위협이 청산된 것이 사실이라면 남조선 전역에 대한 핵 검증 요구를 받아들이지 못할 이유가 없을 것이다”고 강변하였다.²⁵ 여기서 관심을 끄는 대목은 비핵화 완료 후에 동시 검증이 진행되어야 한다는 주장이다. 이는 핵군축을 통한 조선반도의 비핵화 실현 후에도 검증 문제를 논의할 수 있다는 주장으로, 비핵화 자체의 검증 문제에 전혀 합의를 이루지 못한 현실에 비추어 보면 매우 비현실적인 주장이 아닐 수 없다.

북한의 대미전략이 핵보유국 지위 보장을 목표로 삼고 있는 것은 분명하다. 여기서 북한은 대미 협상에서 두 단계 전략을 구사할 수 있다. 첫 단계로 ‘검증 불가’의 원칙적 입장에서 핵시설의 ‘불능화’ 수준에서 대타협을 요구하는 협상을 추진할 것이다. 두 번째 단계는 미국의 강력한 반

24-북한 외무성 대변인, “10.3합의 이행이 지체되고 있는 책임을 우리에게 넘겨씌우려는 세력들 비난 담화,” <조선중앙통신>, 2008.11.12.

25-북 총참모부 대변인, 위 회견문, <조선중앙통신>, 2009. 2. 2.

발에 부딪히거나 또는 미국의 대북 관계개선의 폭과 내용에 상응하여 ‘불능화 + 비확산’ 카드로 협상전략을 운용할 수 있다. 어쨌든 현재 북한이 핵포기를 상정한 상태는 아니다.

핵폐기와 검증 간에는 선후 문제가 있을 수 있다. ① ‘선 폐기, 후 검증’ 사례는 남아공의 핵폐기 과정에 적용되었다. 남아공은 먼저 핵보유 정책을 스스로 포기한 후 자발적으로 핵을 폐기하고, 폐기 결과에 대해 국제기구의 검증을 요청했다. ② ‘폐기 및 검증’의 동시진행의 경우는 우크라이나의 핵폐기 사례에 해당한다. 구소련 해체로 예기치 못한 상태에서 핵보유국이 된 우크라이나는 보상 문제가 타결되자 폐기와 검증을 동시에 추진할 수 있었다. 마지막 ③ ‘선 검증, 후 폐기’는 북한의 핵폐기 과정에 적용될 수 있다. 남아공, 우크라이나 두 사례는 모두 핵보유 의지를 포기했으며, 스스로 핵폐기를 단행했다는 데에 공통점이 있다. 그러나 북한의 경우 핵포기 의지가 불투명한 상황이다. 이런 점에서 북핵 폐기는 합의 사항의 이행 차원에서 매 단계마다 검증이 불가피하다. 더욱이 북한의 경우 지금까지의 북핵 협상과정이 존중되어야 한다는 차원에서 검증체계 구축이 중요하다.

북한 핵프로그램에 대한 검증은 북핵 문제의 변곡점(tipping point)이자, 비핵화의 분수령이며(테러지원국 명단 해제 조치(2008.10.11)는 북·미 간 핵검증 합의로 이루어졌다), 본격적인 핵폐기로 가는 길목이다.²⁶ 북핵 검증 대상은 △플루토늄 생산시설 △확보한 플루토늄 △플루토늄 기반 기타 핵 시설 △핵무기 △HEU 및 우라늄 기반 비밀 핵계획 △시리아 및 이란과의 핵협력 등을 대상으로 삼아야 한다. 그러나 검증은 북한의 성실한 협조 없이는 불가능하다. 검증은 북한의 핵폐기에 대한 결단을 요구하는 사안으로, 현 단계에서 북한의 자발적인 핵폐기 결단을 기대하

²⁶-Office of the Spokesman, Washington, DC., October 11, 2008 U.S.-North Korea Understandings on Verification, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2008/oct/110924.htm>; 오바마도 검증 문제를 중요시하고 있다. 그는 “국제사회와 협력하여 철저한 검증체계를 이행하도록 하는 일이 중요하다. 북한이 철저한 검증을 거부한다면 에너지 지원을 중단하고 최근에 철회한 제재를 다시 가하면서 새로운 제재를 검토해야 한다”고 주장했다. <연합뉴스>, 2008-11-05.

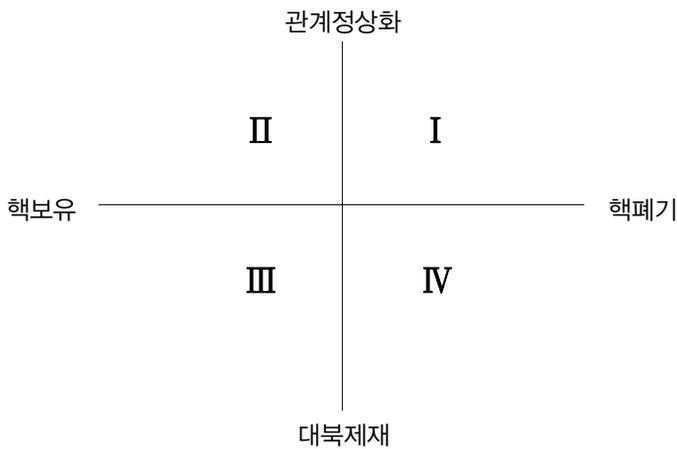
기는 힘들고, 이는 북·미 간 대타협을 통해 가능하다. 이제 두 가지 길 뿐이다. 즉, 북한이 핵포기를 결단함으로써 클린턴 국무장관의 ‘2·13 제안’에 따른 대가를 얻든지, 그렇지 않으면 협상판이 깨지든지 두 갈래로 판가름 난다.

4. 북핵 협상과 북·미관계 전망

가. 핵협상과 북·미관계 구도

북핵 협상 결과의 향방에 따라 북·미관계는 아래 표와 같이 4개 국면의 전개로 상정할 수 있을 것이다. 이는 순수 개념적 분류이지만, 향후 북·미관계의 예상 시나리오를 대개 이러한 범주에서 접근해볼 수 있다.

<그림 1> 북핵 협상과 북·미관계



I: 북한 핵폐기 - 북·미관계정상화 II: 북한 핵보유 - 북·미관계 진전
 III: 북한 핵보유 - 북·미관계 파국 IV: 북한 핵폐기 - 북·미관계 파국

(1) 제 I 국면: 북·미관계정상화 - 북한 핵폐기

이 국면은 미국 오바마 정부의 대북 협상파의 주도 아래 북핵 문제가 외교적 협상에 의해 해결되는 상황 국면이다. 미국의 대북 적대시정책의 포기가 천명되면서 북·미 관계정상화를 위한 다양한 교섭 채널이 가동된다. ‘평양-워싱턴’ 사이의 정치적·경제적 관계개선과 더불어 ‘평양-도쿄’ 간 관계정상화가 추진되는 상황이 전개된다. 초기 단계에서 평양-워싱턴 간 연락사무소(Liasion Office) 또는 외교대표부((Representative Office)가 각각 개설된다.²⁷ 그리고 한반도 평화포럼이 본격적으로 가동되면서 한반도 평화협정 체결 분위기가 무르익는 가운데 그와 더불어 동북아 평화·안보기구 추진·설립도 상당히 진전된다. 북한 경제개발 전략이 국제적으로 활발히 논의되는 가운데 북·미 간 인적 및 문화 교류가 증대된다.

한편 한반도의 재래식 군축협상이 추진되면서, 북한 인권상황 개선도 이루어진다. 북한의 핵프로그램 폐기를 위한 ‘협력적 위협 감소’(CTR: Cooperative Threat Reduction) 프로그램이 운용되는 가운데 여타 대량살상무기 해체를 위한 협상도 진척된다. 특히, 북한의 경수로 제공 합의에 의해 경수로 공사가 완공단계에 이른다. 미국이 주도하는 대북 개발협력 프로젝트가 가동되면서 한국, 미국, 일본, 중국, EU 및 동남아 각국의 대북투자가 활발히 이루어지며, 북한의 국제금융기구 가입이 추진된다. 이 국면은 양국 정상의 평양-워싱턴 상호 방문을 통한 북·미 수교로 정점에 이른다.

(2) 제 II 국면: 북·미관계 진전 - 북한 핵보유

이 국면은 오바마 행정부의 대북 협상파 주도 아래 북핵 문제를 외교적 협상에 의해 해결하고자 하는 상황에도 불구하고 북한은 핵보유 정책을 고수하는 상황 국면이다. 여기에는 두 측면의 상황 전개를 예상할 수

²⁷ 미국의 연락사무소 또는 외교대표부 등 외교관계 수립은 북한의 핵폐기 합의 이행과 평양의 내부 사정 파악을 위한 접근법이다.

있다. 하나는, 미국의 대북정책이 전반적인 외교협상 노선의 중시에도 불구하고 중동 문제에 발목이 잡혀 북핵 해결이 지지부진한 가운데 북한은 마침내 핵 보유국의 지위를 선언하게 된다. 북·미 협상을 통해 미국의 대북 적대시정책이 철회되고 초기 단계의 외교적 관계가 형성되는 분위기 속에서 북한은 핵보유국의 전략목표를 관철한다.

다른 하나는, 북한의 완전 핵폐기는 많은 시간과 비용이 소요되는 문제라는 점에서 미국이 비확산에 초점을 맞춘 대북협상을 추진할 경우, 북한은 미국의 대북 유화정책을 활용하여 핵보유국의 지위를 인정받게 된다. 이 상황에서는 오바마 행정부가 핵보유국 북한을 관리한다는 차원에서 관계정상화를 추진하고자 하는 논리와, 미국 국내 여론과 야당인 공화당의 비판 논리 속에서 절충적 형태의 북·미관계 진전이 이루어질 수 있다.

(3) 제Ⅲ국면: 북·미관계 파국 - 북한 핵보유

북한의 검증 거부로 핵보유 의지가 강력하고, 여기에서 미국의 '비확산' 레드라인마저 넘었을 경우 미국이 대북강경노선으로 선회함에 따라 북·미관계가 경색 국면을 거쳐 마침내 결렬상태에 이르게 된다. 이러한 상황에서 미국 대통령은 북한을 테러리스트와 연계된 '테러지원 국가'라고 비난하면서 핵 프로그램과 WMD 폐기를 강력히 요구하게 된다. 특히, 북한은 국제사회의 규범을 존중하고 인권 문제에 대한 진지한 대화를 받아들일 것을 촉구하게 된다.

북한은 미국의 대북 강경정책에 따른 핵보유를 북한의 자위책의 일환임을 강조하면서 한반도와 동북아의 긴장국면을 고조시킨다. 이에 오바마 행정부는 핵무기 개발 및 테러지원국에 대한 강경노선은 북핵의 완전 폐기를 목표로 PSI 실시, 유엔안보리결의안 1718호 재적용 등의 대북 압박 강화 상황이 전개된다. 북한 정권은 미국의 대북 적대시정책에 맞서 핵시설 재가동 및 탄도미사일 개발 및 시험발사, 그리고 대남 군사도발을 감행한다. 더욱이 북한은 은폐해왔던 고농축우라늄(HEU) 프로그램을 추진한다. 이 국면에서는 마치 지난 부시 행정부 제1기의 북·미관계로 되돌

아가는 듯한 상황이 전개되면서 북·미관계가 파탄지경에 이르러 대파국 상황을 맞이하게 된다.

(4) 제Ⅳ국면: 북·미관계 파국 - 북한 핵포기

이 국면은 오바마 행정부가 대북강경노선으로 선회함에 따라 북·미관계가 경색 국면을 거쳐 파탄상태에 이르자, 북한은 미국의 선제공격의 위협에 굴복하여 마침내 핵포기를 선언하는 상황 국면이다. 북한이 이란과의 핵협력을 지속해온 실체가 밝혀지고, 테러리스트에게 핵물질을 판 사례마저 드러나자 미국의 인내심은 한계에 달한다. 미국 오바마 행정부는 미국의 안보와 인류 문명을 위협하는 테러활동의 근절을 위해 모든 문명국이 공동 전선을 펼칠 것을 제안한다.

미국의 대북정책의 기초는 강력한 한미동맹과 더불어 한·미·일 삼각협력 및 유엔 대북 제재안을 통한 압박이 가장 최상의 대안임을 밝힌다. 북한이 핵 프로그램의 즉각적이고 완전한 폐기 요구를 받아들일도록 하기 위해 미국은 UN과 함께 대북 군사적 제재 방식을 가동하여 선제공격을 위해 움직이기 시작한다. 그와 함께 미국은 중국에 대해 세계적 차원에서 반테러 활동에의 적극적 협력을 촉구하는 한편, 대량살상무기 확산 방지구상(PSI)을 통해 북한 선박을 공해상에서 나포한다. 이런 일촉즉발의 위기 상황 속에서 북한은 마침내 핵포기를 선언하고 미국의 요구를 수용함으로써 대단원의 막을 내린다.

나. 북·미관계 전망: 대타협 또는 비확산

위의 네 국면 가운데 현 단계에서 현실성이 상대적으로 높은 국면은 제Ⅰ국면 및 제Ⅱ국면으로 볼 수 있다. 앞의 두 국면에 비해 제Ⅲ국면 및 제Ⅳ국면 즉, 파국적 상황의 실현 가능성은 잠재적이지만, 크지 않다. 북한이 대북제재를 초래하는 북·미관계의 파국을 바라지는 않을 것이며, 현재까지의 핵협상 진행 상황은 모두 최악의 시나리오를 회피하는 데 공

감대를 형성하고 있기 때문이다.

힐러리 클린턴 국무장관은 북한이 핵무기 프로그램을 “폐기할 준비가 되어 있다면”이라는 어느 정도 유화적 메시지 속에서, ‘핵폐기 시, 관계정상화’의 원칙적 입장을 표명했다. 앞으로 워싱턴은 클린턴 국무장관의 원칙적 입장 위에서 북·미 간 근본적으로 새로운 정치적·전략적·경제적 관계를 위한 포괄적인 일련의 행동목록을 제시할 수 있다. 미국이 제시할 이른바 ‘포괄적 일괄타결’ 방안은 타결해야 할 여러 목록을 하나의 패키지로 묶어 제시했지만, 실질적 협상은 여러 목록을 동시에 타결하거나 또는 하나씩 하나씩 순차적으로 타결해 나갈 수도 있다. 이러한 포괄적 일괄타결 방식은 사실 ‘주고받기 식’ 상호주의(quid pro quos) 방식과 큰 차이가 없다.

(1) <시나리오 1>: 대타협

북한이 핵폐기 결단을 내리고 미국은 정상회담과 관계정상화를 선언한다. 이는 북·미 핵협상의 ‘대타협’(grand bargain) 시나리오가 마침내 현실화되는 순간이다. 그러나 이러한 대타결의 극적인 장면이 연출되기까지는 북·미 협상의 우호적인 분위기 속에서 협상의 매 단계마다 상호 ‘윈-윈’의 합의가 지속적·상승적으로 도출되어야 한다. 우선 2007년의 ‘2·13 합의’ 및 ‘10·3 합의’에 비핵화 제2단계를 마무리하기 위해 모든 핵시설 불능화 완료와 함께 대북 에너지 지원이 완료된 후, 아래와 같은 목록들이 타결되어야 할 것이다.

- 1 검증체계 구축(플루토늄, 우라늄 농축의혹, 핵확산 문제 등): 외교관계 수립, 경수로 공사 재개, 에너지 지원, 농업 및 인프라 구축 지원 등
- 2 모든 핵무기 및 핵물질 포기: 평화협정 및 정상회담
- 3 핵무기 해체 및 핵물질 반출: 북·미 수교(관계정상화)

이러한 시나리오가 작동하기 위해서는 북한은 검증체계 구축 ⇒ 모든 핵무기 및 핵물질 포기 ⇒ 핵무기 해체 및 핵물질 반출 등의 핵폐기의

단계적·상승적 코스를 수용해야 하며, 그에 따라 미국은 각각의 단계에 상응하는 조치를 취하게 된다. 물론 미국이 먼저 선제적인 조치를 취하고 북한이 이에 상응하는 조치를 취할 수도 있다.

미국은 이란의 핵개발을 포기시키기 위해서 유화적인 타협 방식의 ‘나쁜 선택’을 만들고 싶지는 않을 것이다. 북한에 대한 더 이상의 양보는 이란 핵문제 해결과 대 테러 전략에 대한 미국의 의지와 결단을 의심케 한다. 특히 오바마 대통령은 ‘핵무기 없는 세계’를 향해 핵감축 드라이브를 걸어야 하는 상황에 ‘북한 예외’를 허용할 수는 없다. 더욱이 북핵 폐기는 세계가 주목하는 미국 대외정책의 시험대가 된다. 미국은 반테러 전략의 바로미터인 북핵 폐기의 원칙에서 물러나기는 쉽지 않다.²⁸ 그런 점에서 오바마 행정부는 이 시나리오가 현실화되길 바란다.

(2) <시나리오 2>: ‘선 비확산, 후 비핵화’

미국의 대북 협상전략이 ‘비확산’에 초점을 맞추는 시나리오가 가능하다. 이는 오바마 행정부는 당분간 북한의 핵포기를 강요하기 어렵다는 판단 아래, 북한의 ‘비핵화’를 궁극적인 목표로 삼고, ‘비확산’을 실질적 대북 협상전략으로 추구하는 시나리오이다. 김정일 체제 아래서 북·미 간 ‘대타협’의 가능성은 그다지 크지 않다. 미국의 비핵화 원칙과 북한의 핵보유 현실은 상충적이다. 서로 간의 빅딜은 양측 모두의 ‘통 큰’ 양보를 통해 가능하지만, 미국 협상팀은 북한이 핵포기의 통 큰 결단을 내리기는 불가능에 가깝다는 판단 아래 ‘낮은 단계’의 합의 도출이 오히려 합리적일 수 있다고 여긴다. 이 경우 비핵화 원칙을 견지하면서 비확산에 정책적 우선 순위를 두는 방식이다. 이는 앞에서 언급했듯이, 미국의 국방·안보 관련 부문에서 ‘북한 = 핵보유국’이라는 사실을 전제로 대응책을 강구하고 있는 현실을 반영하는 측면도 있다.

한편 북한 핵문제 환경은 세 가지 측면에서 지난 시기와 매우 다르다는

²⁸ 조민, “오바마 행정부와 한국의 대북정책,” 핵심국정과제 연구시리즈 08-02, 『오바마 행정부와 한반도』 (통일연구원, 2008), pp. 72~75.

사실을 깊이 이해해야 한다. 첫째, 북미 제네바합의가 이뤄졌던 1994년과 8년 전 부시 행정부 출범 당시와 비교할 때 북핵 환경이 근본적으로 다르기 때문에 협로가 예상된다. 북한은 클린턴 행정부 시절 플루토늄을 생산하지 않았으나 부시 행정부 시기 상당한 플루토늄을 확보한 상태에서 핵 실험까지 단행하였다.

둘째, 그동안 북한 체제가 매우 불안정해졌고, 그에 따라 북한 체제의 지속가능성에 대한 불확실성이 증폭되었다. 북한은 외부와의 정보 통제에도 불구하고 내부사정이 상당 부분 노출되었다. 북한의 경제회복을 기대하기 힘든 상황 속에서 후계자 구도를 둘러싼 체제안정의 불투명성과 취약성은 한층 높아졌다. 따라서 북한 핵문제는 북한체제의 변화 전망과 관련한 북한관리 차원에서 접근해야 할 상황이라는 인식이 나타나면서 미국과 중국의 대한반도 전략의 구도 속에서 접근하는 경향이 나타나고 있다. 이처럼 북한 핵문제가 과거와 달리 북한체제의 미래 전망과 관련된 다양한 변수들과 함께 고려되어야 한다는 점에서 한층 큰 어려움이 예상된다.

셋째, 북핵 완전 폐기가 쉽지 않은 것은 북핵문제 해결을 위한 주변국 공조가 불확실한 상태에 처한 데서도 기인한다. 북·일 간 납치 문제가 전혀 진전을 이루지 못한 상태에서 일본은 미국의 대북협상에 대한 불만과 함께 6자회담에 미온적 반응을 보이고 있다. 북한 핵문제가 국가안보 전략에 큰 위해가 되지 않는 중국과 러시아의 6자회담에 대한 입장은 한국이나 미국과는 다르다. 더욱이 전술한 바와 같이, 부시 행정부 마지막 2년 동안 6자회담은 북·미 양자협상을 추진하는 형식적 회담 틀로 전략하면서 중국과 러시아의 적극적인 동참과 협력을 이끌어 내지 못했다. 오바마 행정부에서도 북핵 문제를 북·미 양자 구도로 끌어간다면 6자회담 구조는 유명무실해지며 중국, 일본, 러시아 등 주변국과의 공조를 기대하기 어렵다.

□ 북한의 '검증' 전략: 장기화 전략, '단계적·선택적' 수용

북·미 핵협상은 '비확산'에서 잠정적인 접점을 찾을 가능성이 크다. 미국이 이 시나리오를 수용한다면 북한은 적절한 수준과 방식의 검증체계를 수용할 수도 있다. 북한은 검증 요구를 전면 거부하기 어려운 상황에서 검증 자체의 장기화 전략을 추구할 것이다. 그에 따라 북한이 검증을 '단계적으로 그리고 선택적으로' 받아들이는 타협을 예상할 수 있다. 말하자면 북한은 검증 원칙을 수용하되, 검증 자체의 장기화 전략에 입각하여 검증 대상과 방식에서 '단계적·선택적' 방식을 고수할 것이다. 예컨대 북한은 플루토늄 관련 사안에 한정하여 검증을 받아들이면서 검증의 방식과 시간을 통제하려 할 것이다. 물론 매 단계마다 북한은 미국과 여타 6자회담 참가국들로부터 그에 상응하는 정치적·경제적 대가를 요구하게 된다.

북한 비핵화 제3단계인 검증 문제를 둘러싼 협상의 진전과 답보 상태가 반복되는 가운데 미국은 '비확산' 레드라인을 중시하게 된다. 그리고 북한의 '비확산'을 위해 미국은 한국을 비롯한 아시아 지역의 동맹국의 PSI 참여를 적극적으로 강조할 것이다. 그렇다고 해서 세계적 핵감축을 추진하려는 미국이 북한 핵보유를 용인하는 것으로 볼 수는 없다. 미국은 북핵 문제를 '비확산 ⇒ (미국과 러시아 등 핵파워) 핵감축 ⇒ 핵폐기'의 장기적 전망 위에서 북한 비핵화 문제에 접근할 가능성이 높다. 즉, '선 비확산, 후 비핵화' 시나리오가 주목된다.

5. 한국의 정책 방향

미국의 '선 비확산, 후 비핵화' 시나리오가 현실화된다면, 북한 비핵화의 원칙적 입장 위에서 '비확산'을 최우선 목표로 삼는 절충적 타협을 추구할 것으로 보인다. 이 경우 북·미 간 협상 타결의 발걸음이 상당히 빨라질 수 있다. 미국은 북한을 포용함으로써 세계적 리더십 회복을 과시할 수 있으며, 북한은 대미관계 개선으로 체제보장과 경제회복의 기회를 포

착해야 한다. 평양-워싱턴 간 사회문화적 교류로 한반도는 급속히 해빙의 물결을 맞이하게 된다. 북핵문제는 북한체제의 미래와 관련된 중장기적 전망 속에서 ‘북핵문제’로 관리될 것이다.²⁹ 여기서 북핵문제의 최대 당사자인 한국은 변화된 상황 속에서 새로운 협상구도에 직면하게 된다. 한국은 대북정책의 패러다임과 프레임이 어떻게 짜야할지 심각히 고민할 수밖에 없으며 지난 시기와는 아주 다른 새로운 협상 테이블을 마주할 것이다. 한국의 대북정책은 미국과의 신뢰를 토대로 미래이익의 공유에 대한 확신 속에서 추진되어야 한다.

가. 「한반도 비핵화 공동선언」재천명

「한반도 비핵화 공동선언」(1992.2.19 발효)은 「남북기본합의서」와 더불어 한반도의 평화에 대한 “우리 민족끼리”의 합의문이다. 따라서 이 선언의 재천명·재확인을 통한 북한의 비핵화 합의 준수 의무를 부각시킬 필요가 있다. 더욱이 이 선언은 제4차 6자회담 공동성명(2005, ‘9·19 공동성명’)을 통해 국제적 공약으로 재확인되었다. ‘9·19 공동성명’은 6자회담의 목표인 평화적 방식의 검증 가능한 북한 비핵화를 확인한 문서이다.³⁰ 그러나 북한은 핵실험을 단행(2006.10.9)함으로써 “우리 민족끼리”의 합의뿐만 아니라 국제적 공약마저 위반하였다.

「한반도 비핵화 공동선언」복원은 동북아 평화와 한반도 안정의 출발점이다. 지난 17년 간 동북아 정세의 유동성과 한반도의 불안정은 북한이

²⁹ 북핵문제를 북한의 후계체제의 전망 속에서 접근한 연구로, Paul B. Stares and Joel S. Wit, Council Special Report No. 42 January 2009, *Preparing for Sudden Change in North Korea*, Council on Foreign Relations Center for Preventive Action. 참조.

³⁰ 제1항, 북한은 “모든 핵무기와 현존하는 핵계획을 포기할 것과, 조속한 시일 내에 핵무기비확산조약(NPT)과 국제원자력기구(IAEA)의 안전조치에 복귀할 것을 공약하였다”; “한국은 1992년도 「한반도 비핵화 공동선언」에 따라 핵무기를 접수 또는 배치하지 않는다는 약속을 재확인하고, 자국 영토 내에 핵무기가 존재하지 않는다는 것을 확인하였다. 1992년도 「한반도 비핵화 공동선언」은 준수, 이행되어야 한다.”

이 공동선언을 위반하면서 재처리시설을 가동하고 핵실험을 단행한 데에서 기인한다.³¹ 또한 「한반도 비핵화 공동선언」복원은 남북관계 정상화의 시발점이 될 수 있다. 북한의 한반도 비핵화 합의사항 준수는 북한의 경제회생을 위한 남북경협을 본격적인 추진을 가능하게 하기 때문이다.

전세계에 배치된 지상·해상 발사 전술핵무기에 대한 부시 대통령의 철수발표(1991.9.27)의 일환으로 한국에서 원자포를 철수하면 공중 폭격용 핵탄두 60개만 남게 되었으나, 부시 대통령은 미국의 나머지 핵무기마저 한반도에서의 철수를 단행했다. 이는 북한의 요구조건을 받아들이기 위한 조치였는데, 핵무기 저장고인 군산 기지에 대한 북한의 사찰도 원칙적으로 허용하기로 결정했다.³² 그 해 12월 핵무기 철수가 완료되자 노대통령의 한반도의 ‘핵부재 선언’이 이어졌다.³³ 1991년 12월 31일 서명된 최종합의문은 “남과 북은 핵무기의 실험, 제조, 생산, 접수, 보유, 저장, 배비, 사용을 하지 아니한다”고 약속했고, 이날 협정을 서명할 당시 김일성은 “핵 협정은 위대한 승리”라고 치켜세웠다.³⁴ 그 후 남북한은 「남북핵통제공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」(1992.3.19 발효)까지 도출하였다. 북한은 한반도에서의 미국의 전술 핵 무기 철거를 확인하고, 한반도 비핵화 공동선언에 합의함으로써 남한의 핵 개발을 원천적으로 봉쇄하는 효과를 기대할 수 있었다. 그러나 바로 그 시간에 북한은 비밀리에 핵무기 개발을 적극 추진하고 있었던 것이다.

당시 미국 부시 대통령이 선제적 핵감축을 통한 ‘핵무기 없는 세계’를

31- ‘핵주권’ 문제와 관련하여 「한반도 비핵화 공동선언」은 재처리 권리마저 포기함으로써 핵의 평화적 이용 가능성을 차단했다는 데에 비판이 제기되었다. 최근 경수로 발전소의 재처리 확산 가능성에 대한 우려가 나타나면서 이에 대한 대안으로 힐러리 클린턴은 ‘국제핵연료은행’ 설립을 제안하였다. Hillary Rodham Clinton, “Security and Opportunity for the Twenty-first Century,” *Foreign Affairs*, November/December 2007.

32- 돈 오버도퍼 저/뉴스위크 한국판 뉴스팀 역, 「두 개의 코리아」(중앙일보, 1998), pp. 242~262.

33- 노태우 대통령, “한반도의 비핵화에 관련한 발표”(1991.12.18), 『통일백서 1992』(통일월, 1992.12), pp. 455~457.

34- 돈 오버도퍼, 앞의 책, p. 250.

지향하는데 부응하여 한국도 ‘핵무기 없는 한반도’를 선언함으로써 북한이 주장해온 한반도 비핵지대화 주장을 철회하고 한반도 평화구축에 기여하도록 촉구하고자 했다. 이에 북한은 외교부성명(1992.1.7)을 통해 “가까운 시일 안에 핵안전협정에 서명하고, 이에 가장 빠른 시일 안에 법적 절차를 밟아 그것을 비준하며, 국제원자력기구와 합의하는 시기에 사찰을 받기로 하였다”고 밝혔고, 곧 핵안전조치협정에 서명하였다.

『한반도 비핵화 공동선언』제4항 ‘남북 상호사찰’ 조항이 주목된다. 즉, “남과 북은 한반도의 비핵화를 검증하기 위하여 상대측이 선정하고 쌍방이 합의하는 대상들에 대하여 남북핵통제공동위원회가 규정하는 절차와 방법으로 사찰을 실시한다”고 하여, IAEA과 같은 국제기구의 사찰과는 별도로 ‘남북 상호사찰’을 통해 북한의 핵무기 포기를 확인하고자 하였다.³⁵ 이러한 남북 상호사찰 합의는 지금 6자회담 틀 내에서 한국의 검증 참여와 우리 정부의 사찰 권리를 뒷받침하는 합법적 근거로서 큰 의미가 있다.

<“핵무기 없는 세계,” “핵무기 없는 한반도”>

북한의 플루토늄 제조와 핵실험은 냉전 종식 이후 벌어진 가장 심각한 사태로, 동북아의 평화와 한국의 안보에 결정적인 위협 사안이다. 북한 핵프로그램 완전 폐기는 우리 정부의 최우선 과제가 아닐 수 없다. 우리 정부가 “핵무기 없는 한반도”를 선언함으로써 미국 오바마 대통령의 “핵무기 없는 세계”(Nuclear-Free World) 비전에 입각한 북한 비핵화 전략에 적극 부응하게 된다. 나아가 『한반도 비핵화 공동선언』재천명으로 북한의 ‘조선반도의 비핵화’(2009년 북한 신년 공동사설) 주장을 무산시키는 한편, 그와 더불어 북한 비핵화 문제를 왜곡시키는 ‘한반도 비핵지대화’ 주장을 극복할 수 있다.

한편 비핵화 공동선언의 재천명을 통해 우리 정부의 ‘비핵평화’ 의지의 대내외적 과시와 함께 6자회담에서 한국의 ‘비핵평화’ 이니셔티브를 확보

35_양영식, 『통일정책론』(박영사, 1997), pp. 297~299.

할 수 있다. 그리고 「한반도 비핵화 공동선언」에 입각, 「남북핵통제공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」가 발효(1992.3.19)되었던 바, 이에 근거하여 북한의 ‘조선반도의 비핵화’ 주장에 대해³⁶ ‘남북핵통제공동위원회’의 가동을 촉구할 필요가 있다.

나. 통일대계 수립을 통한 북핵문제 접근

북한 핵문제의 완전 해결은 중장기적 전망 속에서 접근하는 것이 바람직하다. 이제 북한체제의 변화 전망과 관련하여 한반도 통일의 구도 위에서 접근하는 방식이 필요하다. 20여 년 동안 북핵은 한반도 평화와 안보를 위협하는 최대요인이었다. 북핵문제로 인한 한반도 위기국면이 주기적으로 반복되어 안정적이고 장기적인 전망 위에서 민족 미래를 구상하기가 어려웠다. 그러나 핵을 부여안고 농성(籠城)을 벌여왔던 북한은 그 사이 국가체제를 정상적으로 회복하기 힘들 정도로 피폐해지고 말았다. 주변국은 북한의 유사시에 대비하여 대비책을 마련하고 있다. 미국은 핵 통제권의 향방에 대해 크게 우려하고 있고, 한반도의 통일도 혼란도 바라지 않는(不統不亂) 중국은 대량탈북으로 인한 동북3성의 혼란과 무질서 상황을 우려한다. 그러나 우리는 북한의 체제변화 상황을 반드시 통일의 계기로 만들어야 한다.

<북한의 정권진화(Regime Evolution)와 핵문제 해결>

통일대계는 북한체제의 미래에 대비하여 통일의 국제적 환경조성, 통일방식, 통일역량, 통일한국의 미래상 등에 대한 체계적인 청사진을 마련하는 데 있다. 북핵문제는 북·미관계 개선, 북한의 후계자 구도와 개혁·개방, 북한 연착륙을 위한 국제사회의 협력 등의 과제와도 연관되어 있

³⁶-북한 외무성 대변인 담화, “미국 핵무기의 남조선 반입과 배비, 철수 경위를 확인할 수 있는 자유로운 현장접근이 담보되어야 되고 핵무기가 재반입되거나 통과하지 않는가를 정상적으로 사찰할 수 있는 검증절차가 마련되어야 한다” <조선중앙통신>, 2009. 1. 13.

다. 북한 비핵화는 대북압박 전략보다는 북한의 정상국가화 추진전략을 통한 핵포기 유도 방식이 보다 효율적이다. 김정일 체제 아래서 핵 완전 포기의 전략적 결단을 기대하기는 무척 어려운 바, 북한의 포스트 김 (Post Kim) 정권에서야 핵포기 유도가 가능하다.

북한의 ‘정권진화’를 추진해야 한다.³⁷ 지금까지 미국의 대북정책의 실패는 대개 핵문제 또는 미사일 문제 등 긴급한 안보 현안 중심으로 접근함으로써 북한체제 문제와 결부된 현안을 근본적으로 해결할 수 없었다.³⁸ 김정일 정권 또는 포스트 김 정권의 대외 위기의식을 해소시키면서 경제발전 전략을 추진할 수 있도록 협력할 경우 정권진화가 가능하다. 통일대계는 북한의 유사시 대비와 함께, 북한의 정권진화 유도를 통한 한반도 미래대비를 설계하는데 있다.

다. 북핵 검증 주제

한국과 미국은 다양한 북핵 관련 이슈 가운데 6자회담을 통해 검증체계를 마무리 짓는 사안부터 최우선적으로 추진해야 한다. 6자회담은 부시 행정부가 떠난 자리에서 출발해야 한다. 따라서 미결과제이자 현안인 검증 문제에서 다시 시작해야 된다. 검증체계 합의과정에서 반드시 한국의 참여가 보장되어야 하며, 검증 주체로서 지속적으로 활동해야 한다.

37-Richard N. Haass, “Regime Change and Its Limits,” *Foreign Affairs*, July/August 2005.

38-1999년 북한의 미사일 문제를 해결하기 위한 페리보고서에 이미 이러한 실패가 예고되어 있다. 페리보고서는 ‘검토되었으나 폐기된 대안들’ 가운데 ‘북한 개혁’ 대안을 폐기한 이유를 다음과 같이 밝혔다. “많은 분석가들이 미국이 북한으로 하여금 민주주의와 시장경제의 도래를 앞당김으로써 북한 주민의 복지를 증진시키고 평화적인 방법으로 국제사회에 통합될 수 있는 바탕을 마련토록 국제적인 관행에 따라 개혁을 가속화하도록 촉진해야 한다고 제의했다”고 하면서, 그러나 “북한 개혁정책은 북한 약화정책과 마찬가지로 북한이 핵무기와 미사일 계획을 추진하는데 소요되는 시간보다 더 많은 시간을 소요하게 될 것이다”고 했다. 말하자면 ‘북한 개혁’은 많은 시간 소요가 예상되어 택할 수 없는 대안이라는 판단이었다. 그런데 10년이 지난 지금 핵개발과 미사일 문제는 더욱 악화되고 말았다. 그렇다면 미국은 지난 10년의 시간 동안 무엇을 했는가? 『페리보고서』(Review of United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations 1999.10.12.

남북한은 지난 1992년 ‘남북핵통제공동위원회’ 구성에도 합의하였고, 2007년 ‘2·13 합의’의 5개 실무그룹(W/G) 가운데 ‘경제 및 에너지 협력’ W/G 의장국으로서 북핵 검증의 실질적인 주체로서의 역할을 보장받아야 한다.

라. 서울-평양 대표부 개설

북핵 협상의 진전 속에서 평양-워싱턴 간 외교채널로 연락사무소 또는 외교대표부가 개설될 수 있다. 이 시기에 한국은 미국과의 협조 아래 남북 간 상설 기구로서 서울-평양 간 대표부 또는 연락사무소를 개설해야 한다. 평양-워싱턴 간 외교채널이 개설되면 EU, 동남아 국가들의 대북 러시가 예상된다.

6자회담은 북한의 북·미 관계 정상화 및 북·일 관계정상화를 추진하고 있다. ‘9·19 공동성명’ 및 ‘2·13 합의’에서 북·미, 북·일 관계정상화에 합의하였지만, 가장 중요한 남북한 관계정상화는 논의조차 되지 않았다. 향후 북·미 협상과 6자회담에서 남북 관계정상화를 의제로 삼아야 하며, 서울-평양 간 상설기구 개설이 합의되어야 한다.

마. 한·미 간 평화체제 협의 및 한반도 군축협상 추진

클린턴 국무장관은 북한의 비핵화 결단에 조응하여 북·미관계정상화, 평화협정, 그리고 경제지원 등을 제의했다. 한국은 한반도 평화포럼이나 평화체제 논의에 대비하여 평화체제의 형식, 절차, 조건 등에 대해 한·미 간 긴밀한 협의 체제를 구축해야 한다. 그리고 미국의 대북협상의 지렛대와 함께, 한·미 공조체제 속에서 한반도의 군축협상이 추진될 필요가 있다.³⁹ 이를 위해 우리는 한반도의 군사적 조치에 관한 남북한 및 미국 간

³⁹-Atlantic Council of the United States, *Achieving Peace and Security in Korea and North East Asia: A New US Diplomatic Strategy toward North Korea*, Feb. 05, 2009 <http://www.acus.org/publication>

3자협정, 그리고 1991년 남북기본합의서에 근거한 새로운 남북조약 등을 제시해야 한다.

바. 경수로 지원

북한의 경제회생은 에너지 문제의 해결 없이는 불가능하다. 1994년 제네바합의에 따라 금호 지구에 100만kW급 경수로 2기를 건설키로 한 KEDO 사업은 1997년 8월 착공됐으나 2002년 10월 북핵 문제가 불거진 이후 2003년 12월부터 공사가 중단돼 종합 공정률 34.5% 상태로 종료됐다. 북한은 핵협상이 재개되면 당장 경수로 제공을 요구할 것이 분명하다. 북한이 검증을 수용하면 미국은 대북 에너지 지원의 일환으로 경수로 제공을 전향적으로 검토할 것이다. 이 경우 한국은 중단되었던 경수로 공사를 재개하여 북한의 전력체계 구축을 선도하는 한편, 한국형 원자로 건설 기술을 세계적으로 과시할 필요도 있다.

한국은 경수로 지원 문제에서 대미·대북 이니셔티브를 행사할 수 있다. 원전 건설 프로젝트에서 한국은 공평분담의 원칙 아래 대미 협상력을 높이고, 경수로 공사 재개를 통해 새로운 남북경협 모델을 창출할 수 있기 때문이다. 또한 북한의 경제회복을 도와야 하는 우리의 입장에서 지금 북한의 전력난 해소를 위해서 적극 앞장서야 하는 상황이다.

사. 남북협력기금 활용

남북협력기금은 대북정책을 활발하게 추진할 수 있는 유용한 자산이다. 미국의 금융 봉기로 인한 세계경제의 위기 속에서 국제사회의 대북 지원을 기대하기는 무척 힘들다. 북·미관계가 진전되더라도 미국의 대북 경제지원은 쉽지 않을 것이다. 1조 5천억 원에 달하는 남북협력기금을 활용하여 남북관계를 개선하고 북한 경제회복을 도와야 한다.

북핵 문제 해결과 북한 경제회복을 위해 원자력을 비롯한 남북한 에너지 공동개발을 제안해야 할 때이다. 즉, 석탄, 석유, 천연가스 등의 개발과

그리고 원자력의 연구와 활용 분야에 있어서까지 남북한 협력체계를 구축해야 한다. 남북한이 함께 손잡고 러시아, 중앙아시아, 아프리카 등 세계 각지에서 공동으로 에너지 개발 사업이나 합작 사업을 추진할 필요가 있다. 러시아, 중앙아시아, 아프리카 등지의 국가들과 북한의 전통적인 우호협력 관계는 남북한 에너지협력의 전망을 밝게 한다. 또한 한국, 북한, 러시아 사이의 에너지협력 컨소시엄을 구성하여 에너지 공동개발을 추진하면 3자 모두에게 혜택이 되는 결과를 얻을 수 있다.

아. 북한 비핵화의 국제여론화: UN 및 국제외교 강화

올해 UN은 세계적인 핵감축 의제의 부활을 역설할 것으로 예상된다. 유엔의 핵군축 회의는 두 측면에 초점을 맞출 수 있다. 우선 세계적 차원의 새로운 핵 규범을 마련해야 한다. 다음으로 미래지향적 차원에서 핵심 국가들이 새로운 핵군축의 공동의 토대를 마련하는 한편, 그를 통해 비확산 목표를 위한 보다 효율적인 정치적 책무를 지도록 하는 21세기 안보토의 개최가 필요하다.⁴⁰

한국은 유엔 무대를 비롯하여 핵감축을 향한 국제사회 동향을 파악하고 적극적으로 동참해야 한다. 그리하여 우리 정부의 “핵무기 없는 한반도” 비전을 국제사회에 알리는 한편, 북한 비핵화를 위한 국제사회의 관심과 지지를 끌어내야 한다. 이를 위해 정부는 북한의 비핵화 문제를 6자 회담 참가국 범위를 넘어 유엔, EU, 동남아, 라틴아메리카 등 세계 각국에 널리 이해시키는 노력이 필요하다.

⁴⁰- The Stanley Foundation Events, February 20, 2009 - February 22, 2009 “Realizing Nuclear Disarmament” <http://www.stanleyfoundation.org/events.cfm?id=166>; 올 2월 <월스트리트저널>(2007.01.04; 2008.01.15) 공동기고자들인 키신저, 페리, 슐츠, 닐의 호소에 호응하여 스탠리 재단은 핵군축 실현을 위한 이벤트를 기획하였다.

대북지원과 대북정책

박형중(통일연구원 남북협력연구센터 소장)



:: Summary

대북지원은 그 목적이 무엇인가에 따라, 다른 방법과 수단을 통해 시행되어야 한다. 대북지원은 또한 북한당국이 어떠한 정책입장을 취하고 있는가에 따라 다른 목적, 다른 방법과 수단을 선택해야 한다. 한국의 논의에서는 이에 대한 인식이 취약했다. 노무현 정부는 대북정책과 대북지원의 필요성을 ‘남북관계관리’라는 정치적 거래성 차원에서 설정했다. 이명박 정부의 대북정책과 대북지원의 초점은 ‘북한 주민의 삶의 질의 향상’에 맞추어져 있다. 노무현 정부는 북한 ‘변화’를 일면적, 낙관적으로 파악했고, 대북지원을 통해 북한당국의 행위변화가 가능하다고 판단했다. 노무현 정부의 대북지원 정책은 결과적으로 북한당국이 체제유지와 국방공업우선론을 추진하는 것을 도와준 것이 되었다. 이명박 정부는 북한의 ‘비핵개방’의 가능성을 지나치게 낙관적으로 평가하는 대북정책과 대북지원론에 입각하고 있기 때문에 그렇지 못한 상황에 대한 정책 대응력에 취약점이 있다.

대북정책과 대북지원 정책의 개선을 위한 14가지 제안을 한다. 1. 대북지원은 적절한 목적설정, 목적에 적합한 수단의 선택, 각 수단의 쓰임새와 장단점을 적절히 구사하여야 하는데, 이러한 능력함양을 위한 정책 사고를 발전시켜야 한다. 2. 북한당국의 정책의도에 대한 객관적 분석이 있어야 한다. 과거 정부가 정치적 목적으로 특정 해석을 ‘홍보’하여 개입한 경우가 있었다. 3. 대규모의 개발협력성 원조는 북한당국의 정책과 제도의 개혁의도가 확인된 이후에 제공되어야 한다. 4. 한국의 지원은 북한당국이 정책과 제도를 개혁하는 것을 우선 지원하고, 그 이후에 하부구조 건설 등을 지원해야 한다. 그렇지 않으면, 한국의 지원은 북한 내에서 건설적으로 사용되지 않을 가능성이 많다. 5. 북한 문제는 결국 북한당국의 자구노력이 있어야 해결되며, 한국의 지원은 북한당국의 자구노력을 돕는 것이어야 한다. 6. 북한당국의 핵문제 진전에 대한 기여와 대내 개혁 추진은 상호 독립적일 수 있다. 핵문제 진전이 없더라도 개혁을 추진하는 경우 한국은 이를 도와야 한다. 7. 대북지원 구상은 현실적이어야 한다. 이제까지 대북 지원 정책 구상에서 가장 흔했던 오류는 마치 북한당국이 경제성장과 주민복지향상에 대해 충분한 의지와 능력을 가지고 있을 뿐 아니라, 한국정부와도 한국정부가 바라는 바에서 최선의 협력관계를 맺어갈 용의가 있는 것으로 상정하고, 그 경우에 무엇을 할 수 있는가를 중심으로 사고하는 것이다. 이러한 사고방식은 지극히 비현실적이다. 8. 개혁과 개방 중에서 일차적인 것은 개혁이다. 9. 북한당국의 정책 변화에 기준하여 대북지원정책을 구상하여야 한다. 핵문제 해결 단계를 기준으로 삼는 것은 적절하지 않다. 10. 지원의 목적과 성격에 따라 적절한 수단의 선택에



북핵 문제 해결 방향과 북한 체제의 변화 전망

유의하여야 한다. 11. 상호주의 차원의 정치거래성 지원과 경제성장 및 복지증진에 이바지하는 개발협력성 지원을 동시 모색해야 한다. 어느 하나만 절대시 하면, 왜곡이 발생한다. 12. 인도지원은 그 목적과 개념이 명확해야 한다. 인도지원이라 할 수 있는 경우는, 수혜 대상이 취약계층으로 명백하게 확정할 수 있는 경우에 한정되어야 한다. 13. 인도지원은 북한의 개혁을 촉성하는 방향에서 개발지원으로 기획되고 집행되어야 한다. 14. 개발협력 개념의 중요성에 대한 인식이 확산되어야 한다.

1. 서론

대북지원은 한국의 대북정책에서 핵심 수단으로 간주되어 왔다. 한편 한국사회는 그 목적과 방법을 놓고 매우 격렬한 당파적 정치 논쟁을 벌였다. 이 글은 대북지원이라는 주제를 정책과 관련한 신중하고 생산적 토론 주제로 설정해보려는 시도이다. 그러자면, 그에 합당한 인식 지평, 이론과 개념, 그리고 전략사고가 필요하다. 이 글은 그 실마리를 현하 주요 원조 관련 국가와 기관이 대체로 공유하며 국제적으로 합의된 정책문서에 반영되어 있는 원조 관련 이론, 정책개념에서 찾는다. 이는 우리가 당면하고 있는 문제에 해답을 주지는 않지만, 문제를 사고할 수 있는 착안점과 도구를 제공한다. 이러한 맥락에서 이 글은 과거와 현재의 한국 대북지원의 담론과 정책을 반성적으로 평가한다. 이를 바탕으로 남북한 관계의 특수성을 처리하면서도 일반적 상식에 부합하는 대북지원의 정책목표 설정, 정책 원칙과 수단의 설정과 조합 등이 어떻게 되어야 하는가를 모색한다.

2장의 주제는 대북지원관련 이론모델을 구성하는 것이다. 먼저 지원자인 한국정부의 대북지원에서 설정할 수 있는 목적 네 가지를 서술한다. 이어 국제원조이론이 취약국가를 네 가지 유형으로 선정하고, 각 유형에 대해 상이한 정책원칙을 세워놓고 있다는 것을 소개하고, 이에 비추어 수원국으로서의 북한의 양상의 네 가지와 각 양상에 적절한 대북지원 원칙을 설정한다. 3장과 4장은 앞서 설정한 대북지원 이론모델에 비추어 노무현 정부와 이명박 정부의 대북정책 논리와 대북지원론, 그리고 그와 관련하여 10.4선언과 비핵·개방·3000 구상을 검토 평가한다. 5장은 대북지원의 목표 설정 수준, 수단의 효과성에 대한 판단, 수단의 선택과 조합 등과 관련한 합리적 인식과 정책 원칙에 무엇이 있는가, 어쩔 수 없이 감수해야 하는 양자택일적 정책 상황(trade-offs)에는 어떠한 것이 있는가를 명확히 해본다.¹

¹ 이 글은 2009년도 통일연구원 연구과제의 하나인 「북한변화양상에 따른 남북협력

2. 대북지원 관련 남북관계 이론 모델

가. 지원국으로서 한국정부가 설정할 수 있는 네 가지 목적

여기서는 대북지원을 “한국정부가 자발적으로 행하는 북한당국에로의 양허성 공적자원의 이전”이라 정의한다.² 한국 정부가 북한을 대상으로 하여 활동하는 NGOs와 국제기구를 지원하는 경우도 대북지원의 범주에 속하는 것으로 간주한다. 이러한 대북지원의 목적은 다양할 수 있다. 가장 중요한 것으로 네 가지를 지적할 수 있다.

첫째, 대북지원은 북한당국과 상호 이득을 보는 정치적 거래를 성사시키기 위한 핵심 수단이다. 즉 대북지원은 북한당국에 이득을 주어 한국정부가 원하는 방향으로 북한당국의 행위가 변화하도록 유도하는 수단이다. 대북지원의 일차적 상대방은 북한당국이다.

둘째, 대북지원은 경제개발과 복지증진을 통해 북한 주민의 삶의 질을 개선하기 위한 수단이다. 대북지원의 일차적 상대방은 북한 주민이다. 이러한 대북지원은 OECD/DAC가 견지하는 공적개발원조(ODA)의 개념 정의에 부합한다. 개념정의에 부합하게 실행되는 인도주의적 구호원조와 개발원조가 여기에 해당한다.

셋째, 대북지원은 한국 민간기업의 상업적 영리 활동을 보조하기 위한 수단이다. 한국정부가 개성공단과 금강산 관광지구와 관련한 기본 하부구조 건설, 그리고 철도도로 연결을 지원하는 것이 이에 해당한다.

넷째, 대북지원은 남북한 주민의 복지 증진을 위한 수단이다. 예를 들어, 접경지역의 말라리아 방제, 산림병충해 방제, 임진강 치수 사업 등이다. 해당 사안이 한국측에 직접적 영향을 주고 있기 때문에 지원 우선

방안」의 일부로 서술되었고, 그 일부로 출판될 것이다.

²-OECD/DAC가 정의한 바의 공적개발원조는 중앙 및 지방정부를 포함한 공공기관이나 이들 기관의 집행기관이 개도국의 경제개발과 복지증진을 주목적으로 하여 개도국 및 국제기구에 양허적으로 제공하는 자금이전이다. 여기서 ‘양허적’이란, 증여율이 25% 이상임을 뜻한다.

순위와 중요도가 현저히 높아지지만, 북한주민도 공동 혜택을 보는 사업이다.

이를 도표로 재정리하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 대북지원이 설정할 수 있는 네 가지 성격과 목적

성격	지원목적	직접수혜대상	사례
정치거래성 지원	북한당국의 행위 변화	북한당국	‘(지원성) 남북경협 확대를 통한 한반도 상황의 안정적 관리’, 대북 쌀·비료 지원, 10.4선언
개발협력성 지원	경제성장과 복지증진	북한주민	국제기구의 대북인도주의 원조, 국내 NGOs의 대북사업 중 일부.
상업성 지원	한국기업의 영리활동 지원	한국기업	개성공단과 금강산 관광지구와 관련한 기본 하부구조 건설
호혜성 지원	남북한주민의 복지증진	해당 남북한 주민	말라리아 방제, 산림병충해 방제, 임진강 치수사업

물론 특정 지원 조치에는 한 가지 이상의 목적이 혼합되어 있을 수 있다. 그러나 이를 개념적으로 구별하는 것은 매우 중요하다. 여기서는 대북 식량지원 사례를 중심으로, 특히 정치적 거래 차원의 지원과 인도·개발지원의 차원을 구별하는 것이 왜 중요한가를 서술한다.

대북식량지원은 ‘남북관계를 관리’하기 위한 수단으로도, 또는 북한 주민을 긴급히 기아로부터 구호하는 ‘인도주의적’ 또는 식량난의 원인을 없애기 위한 개발지원 목적으로도 행해질 수 있다.³ 대북지원이 ‘남북관계 관리 수단’으로 설정되어 있는 경우를 보자. 이 경우 한국 정부의 지원 행위의 목적은 북한 정부의 행위 변화이다. 한국 정부는 자원을 북한 당

3. 이 글은 기본적으로 DAC의 통계 분류에 따라 인도지원을 개발지원의 일부로 간주한다. 그러나 여기처럼, 필요한 경우에는 양자를 구별한다. 양자 모두 상대국 주민의 복지증진에 기여하는 것은 동일하다. 그러나 인도지원은 중세 완화 차원의 단기 구호 활동이며, 개발원조는 원인지료 차원의 원조이다. 이에 따라 사용되는 원조 수단도 달라진다.

국에 직접 양도한다. 그리고 그것을 내부적으로 어떻게 사용하는가에 대해 간섭하지 아니한다. 이는 북한당국에 직접적으로 이득을 주는 행위이다. 한국정부의 자원 양도는 북한당국이 이미 행한 선행에 대한 보상으로서의 후불금이거나, 북한당국이 행위변화를 보일 것을 기대하는 선불금이다. 또는 선불인가 후불인가가 불분명한 순차적 동시 교환 또는 일괄타결로 거래조건이 성립할 수 있다. 이는 상호주의 차원의 정치적 거래이다.

다음으로 한국정부가 인도주의 차원 또는 개발지원의 차원에서 북한에 식량을 제공하는 경우를 보자. 인도주의 차원의 경우, 한국정부의 행위 목적은 북한 내에서 재난에 처한 주민 집단을 긴급 구호하는 것이다. 한국정부는 대북지원을 통해 북한당국의 행위를 바꾸는 것이 아니라, 북한 주민에게 도움을 주고자 한다. 만약 한국정부의 식량 기부 목적이 이러하다면, 한국정부는 식량지원의 대상이 되는 주민 집단을 규정하는 것으로부터 시작하여, 전달되는 자원의 내용, 전달과정과 배분결과 등이 인도주의적 긴급 구호라는 설정된 목적에 부합하도록 지원과정을 조직하고 관리할 것이다. 물론 이는 북한당국의 한국정부에 대한 이해관계와 충돌할 수 있다.

다음으로 식량지원이 개발지원의 차원에서 수행되는 경우를 보자. 이 경우에 지원국 정부는 식량을 수원국 정부에 직접 양도한다. 그러나 그 식량이 수원국의 경제성장과 주민복지증진의 용도로 사용되도록 관리한다. 하나의 예를 들자면, 수원국 정부는 지원된 식량을 국내시장에 내다 판매하는데, 그 수입은 지원국과 공동관리하에 경제성장 또는 사회복지 목적으로 사용하는 방식의 협약을 이행할 수 있다. 사실 식량지원은 현금 지원과 마찬가지로 효과를 갖으며, 그렇게 간주되어 왔다. 그 이유는, 식량지원을 받게 되면, 수원국 정부는 부족한 식량을 구입하는데 지출해야 하는 외환을 절약하는 것이기 때문이다. 따라서 정부간 식량지원은 수원국 정부가 식량구입에 사용해야 하는 외환을 아껴서, 다른 용도로 사용하도록 기회를 주는 것이다.⁴

물론 ‘남북관계 관리’와 인도·개발지원의 두 가지 목적이 혼합되어 있을 수 있다. 그러나 두 가지 차원은 혼란되어 홍보되고 인식될 수도 있다. 그 혼란은 정치적 필요에 의한 의도적 조작 때문에, 또는 단순한 무지 때문에 발생할 수 있다. 다만 분명한 것은 어느 목적이 일차적인가에 따라 대북식량지원의 조건과 방법이 달라진다는 것이다.

아래에서 보듯이, 노무현 정부에서 대북지원의 기본개념은 북한당국의 행위변화 유도를 위한 핵심 수단이라는 것이다. 이에 비해 이명박 정부의 대북정책 논리는 대북지원의 초점은 ‘북한 주민의 삶의 질의 향상’에 맞추어져 있다.

나. 수원국으로서 북한이 제기할 수 있는 네 가지 상황

원조의 공여와 수취에서 현하 국제적인 권장 모델은 수원국이 주도하는 파트너십 모델이다.⁴ 우선 이러한 파트너십이 형성되자면, 수원국은 경제성장과 복지증진을 위한 정책 추진에 대한 확고한 의지를 보여야 한다. 원조국은 이와 같은 수원국에 대해서는, 양자관계에서 수원국의 주도성을 인정한다. 즉 수원국이 정책의 결정과 집행에서 자구의지를 보이고 책임을 지며, 원조제공국이 무엇을 어떻게 제공해야 하는가에 관한 문제에서 주도권을 가지는 한편, 원조국은 이를 수용하고 협력한다는 모델이다. 그런데 수원국의 정부가 경제성장과 복지증진을 위한 확고한 정책의지가 있지만, 그것을 정책입안하고, 예산을 관리하고 행정 및 정치 체계를 통해 실행에 옮길 능력이 없는 경우가 있다. 또는 아예 의지나 능력을 담지할 실행력있는 정부 자체가 부재한 경우도 있다. 또는 하려고 하면 얼마든지 능력은 있지만, 중앙정부가 정치적 의지를 가지고 있지 않은 경우도 존재한다.

4-Christopher B. Barrett, “Food Aid’s Intended and Unintended Consequences,” Background Paper for FAO *State of Food and Agriculture 2006* (Cornell University 2006), pp. 2-3.

5-OECD/DAC, *Paris Declaration on Aid Effectiveness* (2 March, 2005).

실제로 국제사회의 현실에는 이와 같은 원조파트너십을 형성하기 어려운 경우가 다수 존재한다. 이와 같은 상황을 인지하고 대처하기 위한 두 개념이 ‘취약국가(fragile state)’와 ‘어려운 환경(difficult environment)’이다. OECD/DAC가 정의한 바에 따르면, 어떤 국가가 취약국가인 경우는, 그 국가의 국가구조가 “빈곤축소와 개발에 필요한 기본 기능을 제공할 의지 그리고/또는 능력, 해당 주민의 안전과 인권을 보장할 의지 그리고/또는 능력을 가지고 있지 못할 때”⁶이다. 어려운 환경이란, 어떤 국가가 “국내 및 국제 자원을 빈곤을 축소하는데 활용할 능력 또는 의지가 없는 경우”이다.⁷ 여기서 능력과 의지를 보다 자세히 개념정의하면 이렇다.⁸ 즉 ‘능력’이란, 영토 통제와 장악, 정치권력의 효과적 행사, 경제관리에 관한 기본역량, 정책실행에 충분한 행정 능력을 포함하여, 빈곤을 축소하는데 자원을 동원하고 사용하는 국가의 능력을 의미한다. 그리고 ‘의지’란 두 가지를 포함한다. 첫째, 인간 복지 증진을 목표로 하는 정책 추진 의사를 정치적으로 명시적으로 밝혀야 하며, 이는 특히 행위와 결과로 나타나야 한다. 둘째로, 개발의 이득을 향유하는데서 특정 사회집단을 배제하지 않는 포용적 접근을 채택하는 것이다.

취약국가는 여기서 언급된 의지와 능력의 유무에 따라 <표 2>와 같이 세분화될 수 있다.

6-OECD/DAC, Principles For Good International Engagement In Fragile States & Situations (April 2007), p. 2. 세계은행은 이와 같은 국가를 지칭하는데, ‘스트레스하의 저소득 국가(LICUS: Low Income Countries Under Stress)’라는 개념을 사용한다.

7-Magui Moreno Torres and Michael Anderson, *Fragile States: Defining Difficult Environments For Poverty Reduction PRDE Working Paper 1* (Department for International Development, 2004), p. 12.

8-Torres and Anderson, *ibid.*, p. 3.

<표 2> 능력과 의지에 따른 국가유형

	능력 (무)	능력 (유)
의지 (유)	의지가 있으나 능력이 부족 (II)	의지와 능력을 겸비 (I)
의지 (무)	의지도 부족하고 능력도 부족 (III)	능력은 있으나 의지가 부족 (IV)

이상에서 설명한 네 가지 국가유형은 북한의 상황을 상징하는 데 유용할 수 있다. 다시 말해, 능력은 있으나 의지가 부족한 (IV)의 유형은 북한당국의 대내 장악력은 안정적이나, 개혁개방 정책은 추진하지 않는 경우에 준한다. 취약국가 이론은 일반적으로 북한을 (IV) 유형으로 간주한다. 능력도 의지도 부족한 (III)의 유형은 북한에서 중앙정부의 장악력이 현저히 약화된 경우이다. 이는 이른바 ‘급변사태’의 경우에 준한다. 의지는 있으나 능력이 부족한 (II) 유형은, 북한당국이 개혁개방 정책을 추진하면서 내부적으로 여러 어려운 정치사회적, 경제적, 기술적 문제에 직면하는 경우이다. 의지와 능력이 겸비된 (I) 유형은, 북한당국이 “정치적 경제적 자유, 교육과 보건에 대한 투자, 지속가능한 방식으로 자연자원의 사용, 부패 통제, 시민의 자유와 법치에 대한 존중과 같은 정책 항목을 추구해가는 것에 대한 분명한 의지”⁹⁾와 함께 그것을 실효적으로 실행할 능력이 있지만, 다만 자금과 기술이 부족할 뿐이라는 것을 보여주는 경우이다. <표 3>은 이를 도표화하여 보여준다.

9_ 이는 미국의 원조기관 중의 하나인 Millenium Challenge Corporation이 원조 대상 국가를 선발하는 기준이다. 이 기관은 대외원조에서 미국의 대외정책적 이익이 반영되는 것을 배제하면서, 대외원조가 개발이라는 목적, 다시 말해 빈곤축소에 기여하는 것에 집중하도록 하기 위해 2004년 발족한 기관이다. 이 기관은 언급된기준에 기초한 평가를 통해 (I)의 유형에 속하는 국가를 선정하고, 이들 국가에만 원조를 제공하기 위해 설립된 기관이다. (II)의 유형에 속하는 국가는 선정기준을 통과하면, 과도기 프로그램에 적용을 받을 수 있다. 외교정책 수단으로서의 의미가 큰 미국의 원조는 USAID 등에 의해 여전히 계속되고 있다.

<표 3> 취약국가 유형론의 북한 적용

	능력 (무)	능력 (유)
의지 (유)	의지가 있으나 능력이 부족 (II)	의지와 능력을 겸비 (I)
	개혁개방 추진이나 난제가 많음	자유민주정부가 경제성장 및 복지증진 정책 추진
의지 (무)	의지도 부족하고 능력도 부족 (III)	능력은 있으나 의지가 부족 (IV)
	중앙정부 통제력 약화, 급변사태	내부장악 확고하나 개혁개방 정책 미 실시

이와 같은 국가유형을 구분하는 것이 중요한 것은 각 유형에 대한 원조 제공의 목적, 파트너 선정, 제공 방식과 사용되는 원조 도구 등이 달라져야 하기 때문이다.¹⁰ 각 유형별로, 유형의 특징, 해당 국가, 유형에 따른 정책 추진의 원칙과 내용을 도표화한 서술은 논문 말미의 <부록>에 따로 수록하면서, 여기에 이에 관하여 간략히 설명하면 다음과 같다.

의지와 능력을 겸비한 (I)의 유형의 경우에는 앞서 언급한 바 있는 이상적인 원조 파트너십 형성이 가능하다. 이러한 국가는 자체로 개발정책을 수립하고 집행할 능력과 의지를 가지고 있는 것으로 평가된다. 따라서 원조 제공자는 해당국 정부가 수립한 빈곤축소 정책을 기준으로 그 나라 예산에 현금을 지원하는 형태(프로그램원조)로 원조정책을 시행하면 된다. 여기서 중요한 것은 현금(예산)원조가 사용된다는 것이다. 현금은 다른 용도로 얼마든지 전용가능하지만, 그 추적이 용이하지 않다. 따라서 현금 지원은 수원국 정부의 정책과 제도에 대한 충분한 신뢰가 전제되며, 주어진 자금이 용도에 부합하며 또한 효율적으로 사용될 것이라는 믿음이 있어야만 제공될 수 있다. 이와 같은 프로그램 원조는 가장 이상적 원조수단으로 간주된다. 그 이유는 수원국 정부의 정책 수립, 예산 집행 등에 관한 문제해결능력이 증가하며, 원조제공국이 따로 원조 배달을 위한

¹⁰- 원조 수단에 관한 설명은 박형중, 『구호와 개발 그리고 원조』 (해남, 2007), pp. 88-104.

관리기구를 수립할 필요가 없어서 관리비용이 절감되기 때문이다. 원조 이론의 합의 중의 하나는 이처럼 스스로 노력하는 능력있는 국가에 원조를 몰아주어야, 국제적으로 한정된 원조자원이 가장 큰 효과를 낼 수 있다는 것이다.

의지는 있으나 능력이 부족한 것으로 평가되는 (II) 유형의 경우, 부분적으로 예산 원조를 시행하되 재무감사를 철저히 하며, 기술원조를 통해 능력함양에 주력하는 방식의 원조가 기본형태가 된다. 이와 같은 사례는 흔히 내란 등의 분쟁 종결 직후에 탄생한 신생정부가 직면하는 상황이다. 정치적 의지가 존재함에도 불구하고, 정부의 재정관리구조가 취약하고, 정치 및 행정제도가 취약하여, 경제성장과 복지증진을 위해 국가 자원을 동원하는데서 어려움을 겪는 경우이다. (I)의 경우는 수원국이 완전히 주도적 역할을 하며, 원조국은 주로 현금 형태의 지원을 통해 수원국의 정부 체계의 정책 및 예산 주기에 맞추어, 그 수원국 정부가 스스로 원조 사업을 시행하게 한다. 이래야 수원국 정부의 문제 해결능력이 커지며, 나중에 독자적 문제 해결이 가능해지기 때문이다. (II)의 경우에도 가급적이면, 수원국 정부의 주도와 수원국 정부 체계의 활용이 원칙적 방향이다. 그러나 미비한 여건 때문에, 정책 형성과 집행에서 원조국 측의 역할이 필요하다. (II)의 사례로서, 아프가니스탄, 말라위, 잠비아, 시에라리온 등이 있다.

능력은 있으나 의지가 부족한 경우인 (IV) 유형과 의지도 부족하고 능력도 부족한 경우인 (III) 유형의 경우, 예산을 통한 현금지원(프로그램원조)을 주어지지 않는다. 대신 외부 원조 제공자가 원조물자와 용역의 배달을 위한 독자기구를 만들어 직접 해당국 주민에게 전달하는 방식(프로젝트원조)이 선택된다. 이와 같은 원조 배달 방식은 가장 좋지 못한 것으로 간주되기 때문에 인도주의적 긴급구호 원조 등 부득이 한 경우 아니면 회피된다. 그 이유는, 해당국 정부가 문제해결 의지가 없는 상황에서, 외부자가 증세를 완화시켜주는 활동을 전개함으로써, 해당국 정부의 도덕적 해이를 불러온다는 것, 그리고 외부 기관이 정부기구가 해야 하는 일

을 대신하게 됨으로써, 그렇지 않아도 취약한 정부기구의 문제해결능력이 더욱 약화된다는 것이다. (IV)의 유형의 경우에는 해당국 정부가 내부 교란을 염려하여, 외부 지원자의 접근 자체를 방해하는 경우도 있지만, 외부지원자가 해당국 정부기구와의 협력을 회피하는 경우가 많다. 그 이유는 해당국 정부 기구가 원조물자나 용역을 주민에게 전달하는 역할을 하게 되는 경우, 해당국 정부를 정치적으로 정당화시켜줄 위협이 있고, 또는 구호 목적으로 제공된 자원이 부정부패, 독재기구 강화, 군비지출 등으로 오용될 가능성이 크기 때문이다. 다시 말해 (IV)의 경우에는 외부 지원자의 입장에서 보았을 때, 해당국 정부에게 직접 원조 자원을 제공했을 때, 그것이 건설적이고 효율적으로 사용된다는 믿음이 없기 때문에, 대정부 직접 지원을 회피하거나, 직접 지원의 경우 철저한 모니터링을 강구한다. 이는 원조 수행 비용을 높인다. (III)의 유형은 주로 내란상태에 처해있어, 내부에 실효적이고 통일적 중앙정부가 존재하지 않는 경우이다. 이 경우에는, 외부 지원자가 내부에서 적절한 협력 대상을 찾기가 어렵다. (IV)의 경우와 비교하여, 좋은 점이 있다면, 외부 원조자의 내부 접근을 방해할 만한 권력체조차 존재하지 않는다는 것이다. 따라서 오히려 외부 지원자가 해당 지역에 들어가 독자적 사업을 펼치는 것이 쉽다. (III)과 (IV)의 경우, 원조 제공에 대한 주관과 감독은 유엔 기구가 담당하는 경우가 많다.

이상의 서술을 볼 때, 원조제공자가 사업을 하기 가장 ‘어려운 상대’는 (IV)의 유형이다. 일반적으로 북한은 (IV) 유형으로 간주되며, 서방 주요 국가와 국제기구는 (IV) 유형에 합당한 원조 사업만을 북한에 대해 시행해왔고 시행하고 있다. 다시 말해 현실적으로 1995년 이후 북한에 대한 서방 주요 국가와 국제기구의 원조의 내용을 보면, (IV) 유형의 국가에 대해 정당한 것으로 간주되는 원조 사업만을 확인할 수 있다. 이러한 유형에 대한 국제원조업계의 표준적 처방은 다음과 같다.¹¹ 첫째, 원조를 삭감하고, 둘째, 원조는 예산에 대한 직접 지원(program 원조)이 아니라,

¹¹-Leader and Colenso, “Aid Instrument in Fragile States,” p. 4.

비정부단체나 인도지원 프로젝트를 통한 현물과 서비스 제공을 중심으로 하는 프로젝트 원조를 주로 하며, 셋째, 단기 원조로, 한정된 활동에 국한하고, 넷째, 기술원조를 통해 정부가 정책을 개선하도록 설득하며, 다섯째, 해당 국가가 정책을 개선해감에 따라 프로젝트 원조로부터 예산 지원으로 원조 방법을 바꾼다. 여섯째, 모범적 사례는 원조 제공국들이 상호 원조 목표와 수단을 수용국 정부의 입장에 부합하게 조화시킨 후 원조의 실행이 해당국의 국가체계를 통해 이루어지도록 하는 것이지만, 이것이 불가능하기 때문에 원조 제공자간의 일방적인 상호 정책 조율만이 가능하다.

다. 대북지원 관련 남북관계 상황 모델

여기서는 위에서 제시한 한국정부가 대북지원과 관련하여 설정할 세 가지 목적과 수원국으로서의 북한의 네 가지 상황을 연계해 본다. 앞서, 서방 주요 국가와 국제기구들은 북한을 위의 (IV) 유형으로 간주하고, 그러한 국가유형에 정당한 것으로 간주되는 원조사업만을 진행해왔다는 것을 지적했다. 그러나 한국 내에서는 역대 정부간, 또는 현재 국내 정파간, 북한이 어떤 유형의 국가이며, 어떠한 방식의 원조정책이 정당한 것인가에 대한 논란이 있다. 기존의 한국 논의에서 특징적이었던 것 중의 하나는, 한국적 관심만을 중심으로 대북지원을 사고한다는 것이다. 이러한 경우 북한의 현실과 상황에 맞지 않으며, 북한 내부에서 부정적 효과를 발생시키는 대북지원 정책을 제시하고 실행할 위험이 있다.¹²

¹² 원조 효과는 아직 학문적으로 논쟁적이다. 분명한 것은 원조가 수원국에 미치는 효과는 반드시 긍정적인 것이 아니라는 것이다. 그 극단에는 이른바 ‘원조의 저주’론이 존재한다. 따라서 원조의 목적과 방식, 수단에 대해 매우 신중하게 결정해야 한다. 특히 유형 (IV)와 같은 경우에는 더욱 그러해야 한다. 이에 관하여 특히 Nicolas van de Walle, *African Economies and the Politics of Permanent Crisis 1979-1999* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001); Todd Moss, Gunilla Pettersson, Nicolas van de Walle, *An Aid-Institutions Paradox? A Review Essay on Aid Dependency and State Building in Sub-Saharan Africa*, Working Paper 74, Center for Global Development (2006.10.1).

<이상적 대북지원 관련 상황 및 정책 모델>

여기서는 국제적 개발원조의 원칙을 고려하면서, 북한이 단지 (IV) 유형에만 머무르지 않는 것을 상정하고, 대북지원과 관련한 남북관계의 상황 모델을 설정한다. 앞서 이 글은 한국의 대북지원이 정치거래성, 개발협력성, 상업성, 호혜성의 4가지 목적을 가질 수 있다고 했다. 북한의 상황도 네 가지로 설정해 보았다. 즉 내부 안정 장악이나 개혁개방 미추진, 개혁개방 추진이나 내부 난제가 많은 경우, 급변사태 등으로 중앙정부가 약화되고 내부 혼란의 경우, 북한에 자유민주정부가 들어서서 개발정책을 추진하는 경우이다. 논리의 선명화를 위해, 여기서는 북한의 4가지 상황 중 어느 경우에도 상업성 지원과 호혜성 지원은 가능하고 바람직한 것으로 설정한다. 그렇다면, 4가지 각 상황에 대해, 정치거래성 지원과 개발협력성 지원을 어떻게 추진하는가가 핵심 문제로 등장한다. <표 4>는 북한 상황별 대북지원 관련 남북관계의 개괄을 보여준다.

<표 4> 북한 상황별 대북지원 관련 남북관계의 개괄

북한 상황	북한의 대내 경제정책	한국의 대북지원정책
(IV) 유형 의지 부족+능력 존재	체제유지 + 국방공업우선	(주) 정치거래성 지원 (시범적) 개발협력성 지원
(II) 유형 의지 존재+능력 부족	경제성장+복지증진	(주) 개발협력성 지원 (중) 정치거래성 지원
(III) 유형 의지 부족+능력 부족	내부혼란, 인도주의 재난	구호·복구 및 개발협력 지원
(I) 유형 의지 존재+능력 존재	경제성장+복지증진 +양질의 거버넌스+경제적 자유+인간에 대한 투자	개발협력성 지원

우선 북한이 (IV) 유형에 속하는 경우이다. 북한당국의 내부 정책은 체제유지와 국방공업우선정책에 초점을 맞추고 있다. 이러한 경우, 국제적

기준에서 볼 때, 현실에서 대북지원은 긴급 인도지원을 중심으로 매우 제한적으로만 이루어질 수 있다는 것은 이미 서술했다. 다시 말해, 북한 당국이 경제성장이나 주민 복지증진에 관심이 없는데, 외부기관과 북한당국이 의미있고 실효성있는 개발협력성 관계를 맺는 것은 불가능하다. 다만, 민간 NGOs와 유엔기관 등을 통하여 소규모 단기 시범성 개발협력을 추진하는 것은 권장해야할 만한 정책 방향이다. 특히 유엔기관과 북한 정부기관 사이에 접촉점을 찾고 협력하는 버릇을 들여놓는 것이 바람직한 사업 방향이다. 이러한 활동을 통해, 북한사회와 접촉을 늘리며, 개혁 개시와 지원 시작의 접점을 찾아보고, 신뢰양성을 통해 나중에 사업 규모가 커질 수 있을 때를 대비할 수 있기 때문이다.

한국정부의 입장에서 의미있는 개발협력 관계를 추구하는 것은 불가능하지만, 북한당국과 상호주의적 정치 거래를 추구할 수 있다. 국제적으로 북한당국과의 정치거래의 대표적인 것 중의 하나로 북한의 핵시설 불능화와 신고라는 '선행'에 대한 대가로 100만톤 상당의 중유를 제공하는 것이 있다. 한국정부는 이산가족상봉, 국군포로송환 등에 관하여 북한당국과 거래를 할 수 있으며, 이는 한국 사회에서 용인될 수 있을 것이다.

다음은 북한이 (II) 유형인 경우, 즉 북한당국이 경제성장과 주민 복지증진을 지향하는 개혁을 시작했지만, 내부적으로 정치사회적, 경제적 및 기술적으로 여러 어려움에 직면해 있는 경우이다. 이러한 경우에 한국정부는 북한당국에 대해 적극적으로 개발협력성 지원과 정치거래성 지원을 추진할 수 있다. 북한당국이 스스로 경제성장과 복지증진 정책 추진의 정치적 의사를 가지고 있는 경우기 때문에, 북한당국과 한국정부 사이에 이에 대한 정책협의를 가능해지며, 또한 한국이 제공하는 자원이 북한 내에서 건설적이고 성과적으로 사용될 것에 대한 일정한 보장이 존재하는 것이다. 따라서 한국정부와 북한당국은 그 구체적 정책 추진 내용과 일정, 북한당국의 요구와 한국정부의 지원의사에 대해 협의할 수 있을 것이다. 이러한 경우 국제적 개발과 원조에 관한 이론과 정책이 제시하고 있듯이, 가능한 정책협의를 주도권은 북한당국에 있어야 하며, 한국정부는 이를

적극적으로 보완해야 한다. 한국정부는 특히 단기 성과가 큰 사업을 북한 정부와 협력하여 실행함으로써, 개혁이 발생시킬 수 있는 가시적 혜택이 조기에 나타남으로써, 개혁정책이 탄력을 받을 수 있게 만들어야 한다. 한국정부는 또한 개혁적 북한당국과 정치적 거래를 할 수 있다. 그 근본 목적은 아직 국내정치적으로 확고하지 못한 개혁파를 정치적으로 지원하는 한편, 개혁정책이 확고히 자리잡을 수 있도록 하는 것이다. 예를 들어, 개혁적 북한당국의 국내정치적 부담 완화를 위하여, 북한의 외교 안보적 양보에 대해 매우 후한 보상을 한다든지, 북한 내부의 사회정치적 갈등 완화를 위하여 보수엘리트 집단과 주민집단을 정치적으로 회유하는데 필요한 자금을 보조한다든지 하는 것이 있다.

북한이 (Ⅲ)의 유형, 즉 내부 혼란 사태에 직면했을 경우, 한국 정부는 국제사회와 협력하여, 북한에 대한 구호·복구 및 개발협력성 지원을 제공할 수 있을 것이다. 국제 원조 업계에서 취약국가에 대한 이론적 정책적 논의는 이 같은 경우에 대한 수많은 경험 사례, 정책원칙, 대응매뉴얼을 생산해 놓고 있다. 한국사회가 이를 소화하면, 이와 같은 사태를 대응하는데 필요한 정책방향과 수단을 사고하는데서 많은 시사점과 교훈을 얻을 수 있을 것이다.

북한이 (Ⅰ)의 유형은 즉 북한이 정치적으로 안정되고 정책실행 능력 있는 자유민주정부에 의해 통치되고 있는 경우이다. 이것이 (Ⅱ)의 경우와 다른 것은, 국내정치적으로 양질의 거버넌스, 경제적 자유와 인간에 대한 투자 정책의 존재 유무와 그에 대한 안정된 정치적 합의의 유무의 문제이다. 이에 관한 국내 정치적 합의가 존재하지만, 자원조달, 제도안정성, 기술적 차원의 문제 등에서 아직 취약성이 존재한다. 현재의 북한이 단증기적으로 이러한 북한으로 변화하는 것은 상정하기가 어렵다. 어쨌든 만약 북한에 이러한 상황이 발생한다면, 한국정부는 북한정부와 대규모의 개발협력성 관계를 맺을 수 있을 것이다.

라. 소결론: 한국의 대북지원 정책과 논의에 대한 잠정 평가

한국의 논의에서는 위에서 언급한 [북한 상황]과 [한국 대북지원 정책]의 합리적 상관관계가 지켜지지 않는 경우가 발견된다.

나중에 서술하게 되듯이, 노무현 정부의 경우에는 북한이 ‘변화’하고 있다는 것을 적극 강조하면서, 그 ‘변화’를 촉진하기 위해 지원성 남북협력을 적극 확대해야 한다고 주장하는 정책 논리를 고수했다. 노무현 정부식 ‘북한변화’론은 북한당국이 일부 시장제도를 수용하고 있고, 경제개선에 관심이 있고, 비핵화에 협조하고자 한다는 것을 포함한다. 만약 북한당국이 실제로 진지하게 이러한 정책입장을 가지고 있었다면, 한국정부의 적극적이고 대규모적인 북한당국에로의 자원이전이 합리화될 수 있었을 것이다. 또한 이러한 대규모의 자원이전은 북한당국 또는 북한당국이 관장하는 정책과 제도가 제공된 자원을 건설적이고 효율적으로 사용할 데 대한 의지와 능력을 가지고 있다는 것을 전제로 한다. 그러나 노무현 정부식 ‘북한변화’론, 그리고 북한당국이 주어진 자원의 건설적 효율적 사용에 관한 의지와 능력을 가지고 있다는 것의 두 가지 전제가 성립할 수 없는 경우, 노무현 정부의 대북정책 및 대북지원에 관한 정책 논리는 정책실패를 내장하고 있다. 그 절정에 서있는 것이 2007년 10월 4일 맺어진 [남북관계 발전과 평화변영을 위한 선언]이다.

이명박 정부의 경우에도 논리적 취약성이 발견된다. 이명박 정부는 지원성 남북관계 개시 여부를 북한의 비핵화 협력에 연계시키고 있다. 또한 비핵화에 협력하는 북한당국은 동시에 내부적으로 개혁개방을 추진하고, 또한 한국정부가 제시하는 비핵·개방·3000 구상을 실현하는 정치체로 상정되어 있다. 이와 같은 단계적 상황개선론은 매우 낙관적인 설정이며, 그 현실성이 매우 높지 않은 설정이다. 보다 현실적이며 장기적 상황은 비핵화에 곡절이 많으며, 내부 개혁에 대해서도 모호성을 견지하는 북한당국일 것이다. 그렇다면, 한국정부의 대북정책과 대북지원론이 현실성을 담보하자면, 그와 같은 북한당국에 대해 어떠한 정책입장을 세우는가가 핵심사항으로 설정되어야 할 것이다. 이하 3장과 4장은 노무현 정부

와 이명박 정부의 대북정책과 대북지원론을 보다 자세히 서술하고 평가한다.

3. 노무현 정부의 대북정책과 대북지원

노무현 정부 시기에 한국은 북한의 행위를 변화시키기 위한 주로 ‘선공후득’의 설득 수단으로 남북경협을 설정하고 경협 확대에 매진했다. 북한이 개혁개방을 통해 ‘변화하고’ 있기 때문에 이와 같은 ‘선공후득’식 정책은 유효하다는 것이 노무현 정부의 홍보 논리였다. 이는 2005년 경 후반 ‘평화경제’론으로 가다듬어 졌다. 그런데 이 시기 동안 북한의 대내 경제 정책은 체제유지와 국방공업우선정책을 우선시했다.

가. ‘평화경제’론

노무현 정부는 ‘남북경협’(=대북지원) 확대에 매우 적극적이었는데, 그 이유는 ‘남북경협’을 ‘남북관계의 핵심수단’으로 간주했기 때문이다. 노무현 정부 시기 사실상 대북지원과 ‘남북경협’은 거의 동의어로 사용되었다. ‘남북경협’을 확대할수록 남북관계는 확대되고 한국은 그를 통해 자신의 대북정책 목표를 달성시킬 수 있다는 것이었다. 논리구조를 보다 자세히 보면 다음과 같다. 즉,

남북경협의 적극적 확대를 통해 남북관계 증진 → 북한의 한국에 대한 의존도 증가 → 한국의 북한에 대한 지렛대 증가 → 북한을 설득 → 남북간 긴장고조 방지, 북한의 변화 여건 마련, 한반도 상황의 안정적 관리, 북핵 문제의 평화적 해결 여건 조성

이러한 논리는 노무현 정부 전반기에 다음과 같이 표현된다. 통일부의 『2003년도 업무보고: 현안과 정책과제』는 ‘한반도 평화체제 구축방안’의

하나로 “다양한 남북 협력사업 추진을 통해 북한의 변화여건을 조성하고 『평화 프로세스』로 유도”(p.9)를 제시하고 있다. 『2004년도 주요 업무추진계획』(2004.4.7)은 2003년도 대북정책의 성과로서, ‘설득’과 ‘경협·지원’ 전략을 함께 구사하여, “북핵문제의 평화적 해결 여건을 조성”했음을 지적한다(p. 2; p. 3).

대북식량지원도 같은 맥락에서 설정되었다. 다시 말해 대북식량지원도 북한당국에 이득을 주어 그 행위에 영향을 주기 위한 방편이었지, 북한주민에 도움을 주기 위한 것을 직접적 목표로 하며 그에 적합하게 기획된 인도지원은 아니었다는 것이다. 노무현 정부가 2003년 5월 발행한 “대북 쌀 제공 관련 해설자료”¹³는 식량지원의 효용을 다음과 같이 네 가지로 제시한다. 즉 첫째, 남북대화를 유지시켜, 한반도 상황의 안정적 관리에 기여하며, 둘째, 북한을 남북대화로 유도하며, 셋째, 북한의 개혁개방을 유도하고, 넷째, 한국정부의 정책 목표 달성을 위한 수단을 강화한다. 여기서 특징적인 것은 한국정부가 대북식량지원 목적을 설명하는데서, 인도적 구호 또는 이를 대신할 수 있는 표현이나 단어를 전혀 사용하지 않는다는 것이다. 이는 한국정부의 대북식량지원이 일반적으로 ‘인도지원’이라 인식되었던 것과 큰 차이를 보여준다.

노무현 정부는 2005년 9.19 선언 이후 지원성 남북경협의 수준을 적극 확대하는 것을 정당화하는 논리로 ‘평화경제론’과 ‘평화비용론’을 전개한다. 2005년 11월 통일부가 주창한 ‘평화경제론’을 보면, “경협은 남북관계 개선 및 평화증진의 기초”로서, “평화를 위한 경제”이자, “한반도 평화는 (한국) 경제발전의 필수요소”로서, “경제를 위한 평화”라는 것이다.¹⁴ 이러한 맥락에서 2006년 ‘남북경협의 효과’를 다음과 같이 설정한다. 즉, “남북경협은 남북관계의 핵심변수”¹⁵로서, 1) 북한의 개방과 개혁 가속화, 2) 정치적 신뢰 강화, 3) 군사적 긴장완화, 4) 남북간 공동체 형성 촉

13- 통일부, “대북 쌀 제공 관련 해설자료,” (2003.5).

14- 통일부 교류협력국, 『“평화를 위한 경제, 경제를 위한 평화”: 남북경협비용을 어떻게 볼 것인가?』(2005.11), p. 1.

15- 통일부, 『참여정부 3년 평화변영정책 추진성과』(2006.2.23), p. 11.

진에 기여한다. 이와 같은 관점에서 보면, 남북경협에 수반하는 (막대한) 비용은 “단순한 지출이 아니라 지출에 따르는 반대급부인 편익을 수반하는 비용”¹⁶으로서 ‘정당’하며, 따라서 ‘국민적 인식이 제고’되어야 한다.

그런데 2003년 10월 2차 핵 위기가 시작된 이후, 부시 정부는 한국정부의 지원성 ‘남북경협’에 매우 비판적인 태도를 취하고 있었다. 따라서 노무현 정부는 전반기(2003-2005 중반)까지 김대중 정부 시절 시작되었던 수준의 남북경협을 유지하는데 만족했다. 이는 쌀·비료 지원과 ‘3대 경협사업’(개성공단·금강산관광사업·철도도로연결사업)이었다. 그런데 중반을 넘어서면서, 기존의 지원성 남북경협을 한 단계 격상된 수준으로 적극 확대하여 ‘남북관계에 새로운 동력을 부여’하고자 했던 시도가 시작되었다.¹⁷ 그 출발점은 거의 1년에 걸치는 남북정부관계 중단(2004.7-2005.5)을 타파하기 위한 방안의 일환으로 2005년 중반 거론된 “북핵문제의 해결과정에서 「포괄적·구체적 경제협력」” 구상¹⁸이었다. 또한 노무현 정부는 북한당국에 200만 킬로와트 대북송전을 제안하고 자화자찬했다.¹⁹ 이러한 경협 확대 구상은 9.19 선언 직후 보다 구체화되어, 금강산, 개성, 철도도로의 3대 경협사업 이외에 농업·수산·경공업·광업 등으로 경협 분야가 확대되어야 한다는 정책입장이 채택되었다.²⁰ 이러한 맥락에서 경공업 원료와 광산 개발에 관한 프로젝트가 시작되었다. 동시에 앞서 지적했듯이, 이와 같은 남북경협 확대 시도는 ‘평화경제론’이라는 새로운 ‘세련된’ 논리로 격상되어 품위있게 정당화되었다. 이러한 구상은 2006년 10월 북한의 핵 실험으로 주춤했다가 2007년 2.13 합의의 이행 완료에 따라 재차 대두했다. 한국정부는 10월 초 남북정상회담 개최에 합의하고, 10.4

16-김영운 외, 「평화비용의 의미와 실익」(통일연구원, 2005.10), p. 2.

17-그 이유 중의 하나는 여당의 차기 대통령 후보로 간주되던 당시 통일부 장관의 정치적 실적 쌓기를 빼 놓을 수 없을 것이다.

18-통일부, 「출범 전반기를 마친 참여정부의 대북정책 성과와 향후 전망」(2005.8.26), p. 4.

19-통일부, “<북핵 해결을 위한 대북 직접 송전 계획> 정동영 통일부장관, 「중대 제안」 설명 기자회견(요지) <2005.7.12 국가안전보장회의 결과 보고>,” (2005.7.28).

20-통일부, 「출범 전반기를 마친 참여정부의 대북정책 성과와 향후 전망」, p. 4.

선언을 통해 남북경협 확대를 기획했다. 2007년 10월 노무현-김정일의 이차정상회담에서 채택된 10.4 선언은 노무현 정부식 남북경협 발상을 체현하는 최고의 성과물이라 할 수 있을 것이다.

나. ‘북한 변화’론과 10.4 선언

노무현 정부는 기본적으로 대북원조의 상대로서의 북한 또는 북한당국을 위의 (I) 유형에 준해 판단한 것으로 보인다. 다시 말해 북한당국을 (비록 자유민주정부는 아니지만) 경제성장과 복지증진을 위한 정책 추진에 정치적 의지도 있고 그것을 실행에 옮길 능력도 있는 내부적으로 안정된 행위체라고 판단한 것으로 보는 것이 가장 좋을 것이다. 앞서 서술했듯이, 노무현 정부에게 있어서 논리의 핵심고리는 ‘북한 변화’론이었고, 가장 중요했던 것은 지원성 남북경협 확대를 통해 북한 당국이 남북당국 관계 유지에 협력하고 핵문제에 전향적 태도를 보이도록 유도하는 것이었다.

노무현 정부는 ‘북한 변화’론, 또는 지원성 남북경협의 ‘북한변화 촉진’론을 적극 홍보하면서 대북정책의 정당성과 효력을 옹호하는 핵심논리의 하나로 활용했다. 노무현 정부가 ‘북한 변화’론을 이토록 강조하고 강력하게 홍보해야 할 필요를 느꼈던 것은 이유가 있었을 것이다. 노무현 정부는 북한의 변화상이 널리 홍보될수록, “평화번영정책 추진의 국내외적 이해가 확산되고 협조가 높아질 것”²¹이라 판단했다. 통일부는 대북정책을 설명하는 거의 모든 외부 공개 문서들에서 대북정책의 ‘북한변화 촉진’ 기능을 언급했다. 통일부는 2004년과 2005년에 2002년 7월에 있었던 경제관리개선조치와 일련의 후속조치들을 다루는 별도의 홍보성 보고서를 발간했다.²² 이러한 보고의 핵심 내용은 「2007년도 통일부 업무보고」에도

²¹ 통일부, 「대북정책 추진현황」(2004.3.31), p. 9.

²² 통일연구원, 「최근 북한 변화 및 개혁 동향」(2004.1); 통일부, 「최근 북한변화 동향」(2004.12.29); 김영윤, 최수영, 「북한의 경제 개혁 동향」(통일연구원, 2005.3).

여전히 등장하고 있듯이 “북한은 「7.1 경제관리개선조치」 및 후속조치 시행 등 시장경제적 요소(를) 부분적(으로) 도입(했다)”는 것이었다.²³ 이와 같은 노무현 정부식 ‘북한 변화’론은 한국정부가 긍정적 방향으로 변화해가고 있는 또는 변화해가고자 노력하고 있는 북한당국에게 대량의 자원을 이전하는 것이기 때문에, 그러한 자원이전은 정당하며, 한국 측에 유익한 행위라는 것을 암묵적으로 시사하고자 한 것으로 보인다.

그런데 노무현 정부의 이러한 주장은 일면적이며, 주요 북한경제 연구자의 견해와 상치한다. 후자의 주장을 받아들이면, 한국정부의 북한당국에 대한 자원이전이 노무현 정부가 주장하는 것과 전혀 다른 방향에서 사용되었을 것이라는 논리가 설득력을 얻게 된다. 노무현 정부식 ‘북한 변화’론에 대한 반론은 두 가지 방향에서 제기될 수 있다. 첫째, 통일부 ‘북한 변화’론 주장의 핵심은 ‘북한의 시장 요소 도입’이며, 이를 과도하게 긍정적으로 평가하고 강조하는 것인데, 차문석과 양문수는 ‘이중경제론’을 주장한다. 이 주장의 핵심은 북한 당국이 군수·중공업 부문을 확실히 장악하고 자원공급을 보장하기 위해, 경공업·소비재 부문 등을 국가책임에서 포기하고 시장화에 문을 열어주었다는 것이다.²⁴ 즉 경제관리개선조치의 핵심은 군수·중공업 부문에 자원을 집중하고 국가장악을 유지하기 위하여, 이에 방해가 되는 과거 국가책임분야를 ‘구조조정’한다는 것이다. 이에 대해 노무현 정부식 ‘북한변화’론은 소비재 부문에서의 시장화만 일방적으로 인지하고 적극적으로 한국여론을 상대로 홍보하면서, ‘이중 경제’의 다른 한 측면이자, 2002년 9월부터 대두했던 ‘국방공업 우선’론은 의도적 또는 무의식적으로 인지회피한 것이다. 두 번째 반론은 통일부식 ‘북한 변화’론이 2007년도까지 북한경제가 ‘부분적으로 시장경제요소를 도입했다’는 것에만 주목하면서 ‘북한 변화’론을 주장했던 것에 비해, 북한경제정책은 이미 2005년 말부터 보수화 경향을 확실히 보여주고 있었다는 것이다.

23- 통일부, 「2007년도 통일부 업무계획」 (2007.2), p. 8.

24- 차문석 외, 「북한체제의 안정성 평가: 시나리오 워크숍」(통일연구원, 2008), p. 37; 양문수, “2000년대 북한경제의 구조적 변화,” KDI 북한경제리뷰, p. .

노무현 정부식 분석은 이와 같은 경향을 도외시켰다. 다른 여러 증거는 여기서 생략하고,²⁵ 신년공동사설에서의 표현 변화에 주목해본다. 2005년 신년공동사설에서까지도 “나라의 전반적인 경제사업에 대한 내각의 조직 집행자적기능과 역할을 높”이는 과제는 개혁지향성을 보여주는 두 과제와 연계되어 제시되었다. 즉, 첫째, “우리식의 독창적인 경제관리체제와 방법을 세우는” 과제, 둘째, “사회주의원칙을 철저히 지키면서 최대한의 실리를 얻을 수 있게 경제조직사업을 치밀하게 짜고 들어야”하는 과제가 그것이다. 그러나 2006년 신년공동사설에서부터 조류가 변화하기 시작한다. 경제관리 개선의 목적은 ‘최대한 실리’ 추구가 아니라 ‘사회주의경제의 우월성’(2006)을, 나중에는 ‘사회주의 계획경제의 우월성’(2009)을 높이 발양시키기 위한 것으로 변경 설정된다. 또한 ‘독창적 경제관리체제와 방법’론과 같은 제도변화필요를 암시하는 담론이 사라지고, 현존 설비의 개선과 중앙집권적 통제의 강화와 경제조직규율의 강화를 지향하는 담론이 등장한다. 즉 2006년 사설은 ‘자력갱생 원칙 하에서 인민경제의 개건현대화’를 내세우면서, ‘경제사업의 내각 집중’을 ‘내각의 통일적 지휘’라는 관점과 연계시키고 있다. 2008년 사설은 ‘내각 집중과 통일적 지휘’라는 관점을 다시 제시하면서 한 걸음 더 나아가, 이를 “당의 경제사상과 이론의 준수” 및 “사회주의 원칙, 집단주의 원칙의 철저한 고수”와 연계시키고 있다. 2009년 사설은 ‘경제사업의 내각 집중’ 원칙에 대해 더 이상 거론하지 않는다. 다만 ‘경제건설에 대한 국가의 중앙집권적, 통일적지도의 강화’론을 주장하면서, ‘계획경제’라는 단어를 등장시킨다.²⁶ 즉 ‘사회주의 계획경제 우월성의 발양’론과 ‘계획화사업의 더욱 개선’론을 새로이 첨부한다.

25_박형중, “2006년 이래 북한의 보수적 대내정책과 장성택: 2009년의 북한을 바라 보며,” 통일연구원 Online Series 2008-12-23.

26_1999-2008년간 신년공동사설에서 ‘계획’이라는 단어는 2002년 사설에 단 한 번 등장한 적이 있다. 그런데 그 경우는 개혁담론의 일부로 언급된다. 즉 “주체적인 계획 경제관리원칙을 철저히 관철하며, 국가의 중앙집권적 통일적 지도를 확고히 보장하면서, 아래 단위의 창발성을 높이 발양시켜야 한다.” 여기서 ‘주체적인’이라는 형용사가 있는 것. 그리고 ‘중앙집권적 통일적 지도’가 ‘아래 단위의 창발성 발양’이 결합되어 있는 것이 개혁담론의 특징을 보여준다. 이와는 달리 2009년 사설은 ‘중앙집권적 통일적 지도’만을 강조하고 이 맥락에서 ‘계획경제’라는 단어가 등장한다.

이상의 논의를 요약하면, 노무현 정부식의 ‘북한 변화’론은 일면적이며, 그 결과로 그 논리에 의해 뒷받침 되었던 지원성 남북경협 확대 정책도 타당성을 가질 수 없다. 노무현 정부는 한국정부의 지원성 경협이 ‘북한의 변화’를 촉진한다고 주장했으나, 한국학계에서의 ‘이중경제’론에 따르면, 한국으로부터의 지원성 경협이 북한당국의 재정수입을 증가시키고 따라서 북한당국이 필사적으로 직접 장악하여 유지하고자 했던 군수·중공업 부문의 존속에 기여했을 것이라는 논리의 성립이 가능해진다. 노무현 정부 시기 동안 북한의 실제 양상은 노무현 정부가 주장했듯이 개발정책에 대한 의지와 능력을 겸비한 (I) 유형이 아니라, 능력은 있으나 의지는 없는 (IV) 유형에 가깝다고 해야 할 것이다. 문제는 국제적으로 (IV) 유형에 국가에 대해서는 위에서 서술했듯이, 매우 제한적인 접근만이 합리적인 것으로 인정된다는 것이다. 그러나 (I) 유형론에 기반했던 노무현 정부의 지원성 경협정책은 그러한 매우 제한적인 접근을 훨씬 넘어서었다. 다시 말해 그 정책은 (IV) 유형의 국가에 대한 정책으로서는 경제적 성과는 차치하고, 정치적 도덕적으로도 승인될 수 없는 정책이었다. 그 이유는 제공된 자원을 주는 측이 바라는 바에서 건설적 효율적으로 사용할 의지가 없음을 차치하고, 의도적으로 전용하는 것에 대한 방어장치를 설치하지 않았던 자원 제공, 상대방에 대해 일방적 신뢰에 기초한 신중하지 못한 자원제공이었기 때문이다. 10.4 선언은 이러한 정책의 가장 분명한 사례이다.

10.4 선언은 <표 5>와 같은 사업을 담고 있는 데, 이는 세 가지 종류로 분류할 수 있다. 첫째, 북한 경제의 일반적 하부구조 개선과, 둘째, 남북한 간의 상업적 거래를 확대에 도움을 주기 위한 경제협력단지의 건설 및 관련 하부구조의 개선, 셋째, 보건과 환경과 같이 주민의 생활 개선을 위한 지원이다. 만약 북한이 이러한 지원을 생산적이고 건설적으로 활용할 수 있는 의지와 능력을 보여주는 정책과 제도를 갖추고 있었다면, 이러한 지원은 북한에 대한 의미있고 바람직한 개발지원이라 할 수 있다. 다시 말해, 이러한 대북지원은 북한지역의 ‘경제적 사회적 개선에 이바지하고,

북한경제가 지속적인 성장을 하는 것을 지원하며, 궁극적으로 북한지역의 빈곤퇴치에 이바지'하는데 도움을 줄 수 있다. 그러나 문제는 내부 정책이 보수적으로 흐르고 있는 상황에서 북한이 과연 이와 같은 한국의 지원을 건설적이고 생산적으로 활용할 의지와 능력이 있느냐이다.

<표 5> 남북경제협력공동위원회 회의(2007.12.4~6, 서울) <합의서 요지>

- **철도·도로 공동이용과 물류유통 확대를 위한 개보수 협의**
 - 도로협력분과위(2008.2.12-13, 개성) 및 철도협력분과위(2008.1.22-23, 개성) 개최
- **안변·남포 조선협력단지 건설과 민간선박의 해주직항로 이용문제 협의**
 - 제2차 현지조사를 12월 11일부터 진행
 - 조선 및 해운협력분과위(12.25~28, 부산) 개최
- **개성공단 활성화를 위한 제반문제 조속 해결**
 - 12월 17일부터 2단계 개발 측량 및 지질조사 시작, 개성공단분과위(12.20~21, 개성) 개최
- **남북공동이익을 위한 자원개발 협력 추진**
 - 지하자원개발 분과위 구성, 2008년 1월 중 제1차 회의 개최(개성)
 - 단천지역 광산 제3차 현지조사(12.20~26)
- **농업 및 수산분야 협력을 호혜적인 방식으로 추진**
 - 종자생산·가공시설 및 유전자원저장고 건설을 위해 현지조사 실시(12.21~25)
 - 북한측 동해 일정한 수역에서의 수산협력사업 우선 추진
 - 농수산협력분과위(12.14~15, 개성) 개최
- **보건의료 및 환경보호 협력 추진**
 - 보건의료 협력을 위한 실태조사 실시, 약솜공장 건설 우선추진
 - 환경보호 협력은 양묘장 조성, 산림녹화, 병충해 방제 등을 2008년부터 추진
 - 보건의료·환경보호 분과위(12.20~21, 개성)
- **투자환경 조성 및 제도적 장치 마련**
 - 「경협제도분과위」구성 및 2008년 4월초 제1차 회의 개최(개성)
- **남북경제협력공동위 제2차 회의를 2008년 상반기 중 평양에서 개최**

만약 10.4선언에 합의되어 있는 한국의 대북지원이 실행되었다면, 북한의 입장은 두 가지 일 수 있다.

그 첫째는, (10.4선언에 예견된 것을 포함) 대외경제관계를 경제성장 촉진을 위한 보조동력 또는 내부개혁증진 필요성 설득을 위한 불가항력으로 간주하고 활용한다. 한국의 대대적 지원을 바탕으로 내부의 정책과 제도를 개혁하며, 경제성장과 주민 복지증진 정책을 수행하는데 필요한 종자돈으로 삼는다. 이른바 중국·베트남형 정책이다.

둘째, 체제유지와 국방공업우선론을 원활히 추진하기 위한 보조자원으로 한국의 지원을 활용한다. 한국의 지원은 북한당국의 의도적인 결정과 편파적 배분, 부정부패라는 현실을 통해 결국 현존하는 정치체제 및 정책 방향을 보강하는 자원을 공급하는 원천으로 활용된다. 북한당국은 건설된 하부구조가 생산적으로 효율적으로 활용될 수 있게 하는 방향에서 정책과 제도 개선을 시행하지 않는다. 따라서 대규모 비용이 소요된 하부구조가 무용지물로 방치된다. 또는 북한당국의 위대성을 과시하는 ‘기념비적 건축물’로 남는다. 이밖에도 한국과의 경제협력은 폐쇄형 특구 증설의 기회 확대와 자원개발형 대외무역 확대를 통해, ‘본토’의 현존체제를 유지하기 위한 외화를 벌어들이는 창구로 활용하는 것이다. 이를 외부자원 기생을 통한 현상유지 정책이라고 할 수 있다.

만약 첫째 대안이 실현되자면, 대내개혁과 대외개방이 동시에 진행해야 한다. 북한당국은 한국정부가 제공하는 하부구조와 투자, 보건의료 등의 자원이 생산적이고 효율적이며, 또한 공정하게 사용되는 것을 보장하는 정책과 제도의 개혁을 추진해야 한다. 특구는 북한내부 경제와 긴밀한 연계를 갖는 개방형 특구로 설정된다. 만약 둘째 대안이 추진되고 있다면, 유입되고 있는 대규모의 외부자원은 구체제의 메커니즘 속에서 활용된다. ‘본토’와는 격리된 일부 지역에만 대외개방이 추진되고, ‘본토’ 내에서는 현상유지 또는 역진적 정책이 추진된다. 이제까지 북한이 기안한 특구는 모든 폐쇄형 특구였다. 한국에서 남북경협에 관한 대부분의 논의는 북한이 첫째 대안을 추진하고 있다는 전제 위에서 전개된다. 이것이 한국

에서 경협 논의의 전략적 핵심 허점이다.

그런데 10.4선언 거의 2년 전부터 북한당국의 경제정책을 보면, 북한이 둘째 대안을 추진했다는 것을 시사한다. 북한의 경제정책을 보면 2001-2005년의 온건개혁노선에서 2005년 10월경부터 재집중화의 보수 노선으로 바뀌었기 때문이다. 2001-2005년 사이에는 대표적으로 2002년 7.1 조치가 취해졌고, 2004년에는 중앙당 기구축소와 내각 강화,²⁷ 새로운 경제관리체계²⁸와 농업개선책²⁹이 실시되었다. 이 시기에는 이제강, 박봉주가 주도적 역할을 했다. 2005.10 이후 정책선회가 발생한다. 2005.10 배급제 재도입이 시도되고, 2006년 이후 새로운 경제관리체계 폐기, 6개월 농사 폐기와 함께, 전반적으로 시장단속과 노동력 공장 복귀 압력 강화, 중앙검열 강화, 경제에 대한 당적 개입의 증가³⁰ 등의 현상이 나타난다. 이 시기는 장성택, 김영일, 박남기의 역할이 두드러지는 것으로 보인다.

노무현 정부의 대북경협 정책은 북한이 경제정책 상으로 온건 개혁 노선을 추진하던 2003-2005의 3년 동안은 상호 건설적으로 기여할 여지를 가지고 있었다고 볼 수 있다. 물론 이 시기에도 북한이 ‘중공업 우선주의’ 대신에 ‘국방공업우선주의’를 강조하기 시작한 것에 대해 정당한 주의를 기울여야 했다.³¹ 어쨌든 이 시기 노무현 정부의 대북경협에서 가장 큰 전략적 목적은 경협을 통해 북한에게서 핵정책에 대한 협조, 남북정부관계 유지에 대한 협조를 얻어 내는 것이었다. 즉 한국정부의 남북경협 확대의 기본 목적은 북한의 내부 개혁에 촉매 역할을 수행하고자 하는 것이 아니었다. 물론 정책 홍보 차원에서는 이러한 점이 강조되기도 했다. 이

27-2004년 9-11월의 노동당 개편. 군사부, 정책검열부, 농업정책검열부 폐지, 중앙당 인원 40%감소.

28-생산액의 30%를 기업소 지배인에게 경영자금으로 주어 자유 처분.

29-기관, 기업소에게 농장의 저질 경작지를 임시 분여.

30-당비서국 부서로서 재정계획부의 신설, 2004년 내각 산하에 들어갔던 민경협을 노동당 통일전선부로 이관.

31-이 시기 2002년 7월 경제관리개선 조치로 대표되는 개혁노선이 추구되는 한편에서 2002년 9월부터 ‘국방공업우선주의’가 내걸어진 것은 북한 내부의 타협 또는 갈등의 산물일 수 있었을 것이라 추정할 수 있다.

러한 거래의 전략구조는 이렇다. 즉 한국의 경협에 대해 북한당국은 정치적 차원에서 이미 보상했기 때문에, 남북경협으로부터 획득되는 자원에 대해서 사실상 자유처분권을 가진다. 다시 말해, 남측으로부터 획득되는 자원을 북한 내부에서 북한당국의 합리성(=체제유지와 국방공업우선주의)에 따라 처분한다는 것이다.

이러한 문제는 북한의 정책이 재집중화 보수 노선으로 바뀐 2006년 이후 시기 동안은 더욱 확대되었다. 노무현 정부의 대북지원정책은 북한이 내부적 보수체제를 유지하는데 필요한 외부 자원을 획득하는 필요 하에서 외부경제와 관계를 맺는 기생형 현상유지라는 두 번째 대안을 추진하는 것에 대해 적극 협조한 셈이 된 것이다. 그 대표적인 것이 10.4선언이다. 북한은 10.4선언을 정치적 책략으로 추진했거나,³² 또는 내부 개혁을 회피한 채로 내부 체제를 유지하는데 필요한 자원을 확보하기 위한 목적에서, 한국으로부터 보다 대규모의 지원을 유도하기 위한 방편으로 시도했을 것이다. 북한당국의 정책 자세를 볼 때, 10.4 선언의 실현이 실제로 추진되었더라면, 북한당국은 내부의 보수적 강경 정책기조와 한국과의 대대적 교류확대라는 모순이 확대해가는 상황에 직면했을 것이다.³³ 아마도 10.4 선언 추진이 구체화되어갈수록, 이 문제가 보다 분명하게 등장했을 것이며, 북한당국은 무엇인가 방어조치를 취해야만 하는 상황에 직면했을 것이다. 북한당국은 불가피 한국의 조야가 수용하기 어려운 조건을 내걸었을 수밖에 없다. 이에 대해 한국사회는 나름대로 10.4 선언 사업의 정치적 경제적 타당성 시비 때문에 내부 격론을 전개하게 되었을 것이다. 다시 말해 10.4 선언이 성과적으로 추진될 수 있을 만한 여건이

32-10.4 선언에 관하여 한국정부와 북한당국이 대대적으로 협의를 진행한 시기는 한국의 대통령 선거 기간과 중복한다.

33-2007년 10월, 남북정상 회담이 열릴 무렵과 거의 동시에 북한당국은 “돌연 전국적 시장경제제로 일제히 진입하였다.” 2007년도 10월 당 중앙위원회 지시문에는 ‘비사회주의 소굴’인 시장이 확산되고 있는 것으로부터 발생하는 4가지 문제의 하나로 다음과 같은 것을 지적하고 있다. 즉 “장사군들이 남조선 상품을 리용하여 적에 대한 환상을 유포시키고 있다.” 다른 세 가지는 장사가 시장 밖으로 확대, 일할 여성이 시장에서 장사, 장사군들의 폭리이다. 류경원, “또 다시 내 휘두르는 전국적 시장경제,” 『립진강』제2호 (2008.3), p. 82; p. 84.

남과 북 모두에 존재하지 않았다. 그러나 10.4 선언은 ‘시험에 들지’ 않을 수 있었고, 따라서 아직도 그 정치적 생명을 연명하고 있다. 이러한 여러 정황을 고려하지 않고 ‘10.4 선언 실행의 경제적 효과’를 계산하는 것은 신기루이며, 정치적 오도이다. 반대로 10.4 선언 이행에 따르는 경제적 비용을 거론하면서, 이행에 문제가 있음을 지적하는 것도 개선되어야 할 논리이다.

다. 소결론

이상의 관점에서 보았을 때, 노무현 정부는 남북관계의 확대와 한국의 북한에 대한 발언권의 증대를 목적으로 ‘남북경협’(=대북지원)의 확대를 정치적 동기에서 적극적으로 추진했다. 대북식량지원과 비료지원도 남북 관계 관리를 위한 목적이 가장 컸고, 그에 적합한 방식, 다시 말해 북한당국에 직접 전달하고 사용처를 묻지 않는 방식으로 제공되었다. 또한 개성공단과 금강산관광지구, 도로·철도 연결 사업의 ‘3대 경협사업’, 그리고 9.19 선언 이후 기획되었던 사업, 10.4 선언에서 남북당국이 합의하였던 대대적 경협 구상은 기본적으로 북한당국에 이득을 주어 북한당국의 행위를 변경시키고자 하는 것이었다. 한국정부는 북한당국이 개혁개방하고 비핵화를 추진할 것에 대해 매우 낙관적 기대를 가지고 있었고, 한국정부가 주도하는 대북지원 또는 지원성 경협으로부터의 이득에 대한 고려가 북한당국의 핵심 정책 행위에 영향을 주는 것으로 판단했다. 특히 한국정부의 지원이 비핵화 협력 및 개혁개방 지향에 대한 정책 추진을 결정적으로 추동하는 것으로 판단했다고 밖에 볼 수 없다. 그러나 북한 내부의 정책 전개를 볼 때, 이러한 논리는 타당성을 결여했다. 따라서 이러한 논리를 한국 내에서 설득하기 위해서는 ‘북한 변화’에 관한 강력한 홍보가 필요했다.

4. 이명박 정부의 대북정책과 대북지원

이명박 정부의 기본 입장이 노무현 정부와 크게 다른 것은 지원성 남북경협을 남북관계의 유지와 확대를 위한 수단으로 사용하지 않겠다는 것이다. 이명박 정부의 정책 논리는 북한당국의 행위 변화가 대북지원과 무관하게 일어나야 하며, 변화에 상응하여 또는 그 후에야 지원성 남북경협이 대대로 확대할 수 있다는 것이다. 또한 남북경협은 경제논리에 충실해야 하며, 인도지원은 그 자체의 목적과 규범에 충실하게 진행되어야 한다. 이러한 정책입장은 야당 측으로부터 ‘강경한 것’으로 ‘남북관계 경색의 주요 원인’으로 비판받았고, 여당의 일부에서도 지원 조건을 완화함으로써, 남북관계 재개에 나서야 한다는 의견이 존재하고 있다. 그렇지만, 2009년 초반까지 출범 초기의 기본 기조는 변화하지 않고 있다. 이명박 정부의 정책 문서에는 인도지원이라는 표현은 등장하지만, 개발지원이라는 단어는 등장하지 않는다. 다만 비핵·개방·3000 구상의 내용은, 북한 지역의 경제사회적 상황의 개선과 궁극적으로 북한 지역에서의 빈곤 개선이라는 목적, 다시 말해 개발지원 차원의 목적과 내용을 함축하고 있다.

가. 비핵화와 ‘북한 주민의 삶의 질 개선’

이명박 정부의 대북정책의 기본 입장은 핵문제 해결을 최우선시하면서, 이에 연계하여 남북대화, 대북지원, 경협사업 등을 추진할 것을 예견하며, 이와 관련 한국의 북한에 대한 협상 자세도 바꿀 것을 요구한다. 이명박 대통령의 발언을 빌리자면, “핵을 포기할 때 북한 정권도 안정이 될 것이고, 또 평화도 유지될 것이고, 경제도 번영을 할 수 있다, 경제도 자립할 수 있는 기틀을 만든다”³⁴는 것이다. 따라서 “북핵문제 진전상황을 보아가며 남북관계 발전의 속도와 폭, 추진방식을 조정”³⁵한다는 것이

34- 청와대 대통령 동정 발언록, 통일부 업무보고 모두말씀 2008.03.26.

다. 이러한 논리에서 파생한 것이 남북경협 4대 원칙 즉, 북핵 진전, 경제적 타당성, 재정부담 능력, 국민적 합의에 따른 경제협력 추진원칙이다. 또한 한국정부와 북한당국은 협상 자세를 바꾸어야 하는데, “진정 북한을 도우고 북한의 경제가 살아서 북한 주민들이 최소한도의 기본적 행복권을 유지할 수 있도록 우리는 도와야 된다는 그런 정신을 가지고, 남북이 매우 균형 잡힌 그러한 조치를 서로 해나가면서 협상을 해야 된다”³⁶는 것이다. 이러한 방식의 남북관계, 다시 말해 과거식과는 달라진 남북관계라면, “어쩌면 새로운 정부는 남북문제에 있어서 더 적극적일 수도 있다”³⁷고 한다. 이상의 내용은 종합되어, 북한이 비핵화와 개혁개방을 이루어준다면, 비핵·개방·3000이라는 매우 적극적인 경제협력을 추진한다는 구상에 나타나있다.

한편 이명박 정부는 인도적 지원은 인도주의적 상호주의 원칙에 의해 추진할 것을 천명하고 있다. 즉, 한국정부는 “북한 주민들이 어려움에 처하고 있는데 대해서 협력하는 것(을) 계속할 것”이지만, “북한도 거기에 상응하는 조건은 아니지마는, 북한도 인도적 차원에서 협력을 할 수 있어야 한다”는 것이다.

정리하면, 이명박 정부에서 한국의 경제협력은 핵 포기 결단을 촉구하기 위해 그 결단 이전에 사전적으로 제공되는 유인이 아니라, 핵 포기에 대한 보상적 성격에서 사후적 유인으로 설정되어 있다는 것을 의미한다. 북한이 핵 포기에 협조하면 비핵·개방·3000의 5대분야(경제, 재정, 교육, 인프라, 생활향상)의 사업을 남북간 협의체를 구성해 단계별로 순차적으로 추진해 나간다는 입장을 견지하고 있다. 그 시작은 “북한 핵시설 불능화 및 신고 검증이 완료된 후 핵폐기 협상과정에서는 남북간에 경제공동체 협력협정 체결부터 논의한다”³⁸고 한다. 한편, 이와 같은 경협과는 무

35- 통일부, 『2008년 통일업무 보고』 (2008.3.26), p. 6.

36- 청와대 대통령 동정 발언록, 통일부 업무보고 모두말씀 2008.03.26.

37- 청와대 대통령 동정 발언록, 통일부 업무보고 모두말씀 2008.03.26.

38- 17대 대통령직 인수위원회, 『백서 1 성공과 나눔. 이명박 정부의 국정철학과 핵심 정책과제』, (2008.3), p. 187.

관하게, 만약 북한과 인도적 상호주의에 관한 협상이 타결된다면, 별도의 인도지원이 이루어질 수 있는 여지를 열어 놓고 있다.

나. '비핵·개방·3000 구상'

노무현 정부의 대북정책과 대북지원에서 기본 구상은 '변화하고 있는 북한'을 핵심 고리로 한다. 북한이 '변화'하고 있는 경우어야, 지원성 경제 협력을 추진하여, 그 변화를 더욱 촉진함과 함께, 핵문제 해결에 기여하면서 한국의 발언력을 높인다는 구상의 논리가 서기 때문이다.

이에 대해 이명박 정부의 경우에는 핵문제의 해결을 핵심고리로 설정하고 있다. 핵 문제가 우선적으로 해결되지 않으면, “북한의 진정한 변화와 개방, 그리고 남북관계 개선과 한반도 및 동북아 평화와 안정”³⁹을 이룰 수 없다는 입장을 취한다. 또한 핵문제가 해결되는 경우의 북한은 ‘남북한 경제공동체 협력 협정’의 파트너가 될 수 있고, 핵문제 해결 단계에 따라, ‘비핵·개방·3000 구상’을 단계적으로 추진한다는 것이다.⁴⁰ 구체적으로 “5대 분야 (경제, 재정, 교육, 인프라, 생활향상)의 사업들을 순차적으로 추진해 북한의 수출주도형 시장경제체제로의 전환과 개방을 유도해 나갈 예정이다”⁴¹는 것이다. 5대 분야 사업을 구체적으로 보면,⁴² 첫째, 경제 분야에서는 북한을 수출주도형 경제로 전환시키는 데 중점을 두고, 북한 내 자유무역지대를 설치하고 해외수출을 진흥시킨다. 둘째, 재정 분야에서는 10년 간 총 400억 달러의 자금을 조성하기로 하되, 우선 남북협력기금을 확충하며, 여건이 조성되는데 따라 북한에 대한 국제금융기구의 차관, 해외 직접투자 유치, 북·일 관계 개선 관련 자금 등을 활용한다.

39-17대 대통령직 인수위원회, 『백서 1, 성공 그리고 나눔: 이명박정부의 핵심정책과제』 (2008), p. 186.

40-이 기본 입장은 2009년 2월 통일부 홈페이지의 정책자료/상생공영의 대북정책에도 변함없이 나타나고 있다.

41-17대 대통령직 인수위원회, 위의 책, p. 187.

42-17대 대통령직 인수위원회, 위의 책, pp. 188-189.

셋째, 인프라 분야에서는 철도·도로(新경의고속도로 등), 항만, 통신, 에너지 등 분야별·단계별 협력을 추진한다. 넷째, 교육 분야에서는 직업훈련센터 설립, 경제시찰단 교환, 국제기구 등을 통한 북한 경제인력 양성 지원사업부터 추진한다. 다섯째, 생활향상 분야는 보건·의료, 주택·상하수도 개선, 농업협력, 산림녹화 등의 사업들을 추진하게 되는데, 기존의 대북지원 민간단체의 활동과 정부 당국간 합의가 상호 보완성과 연속성을 가질 수 있도록 체계적으로 시행한다.

이러한 식의 구상에 대해 세 가지를 지적할 수 있다. 첫째, 핵문제 진전을 핵심 고리로 선정하며, 핵문제 진전이면, 북한은 즉시 대대적이며 생산적인 지원성 남북경협이 가능한 대상으로 간주된다는 것이다. 그러나 핵문제 해결의 진전과 북한의 '개혁개방'의 진전은 상호 독립적으로 전개될 수 있다. 즉 핵문제 해결에 진전이 있다고 해도, 북한당국은 여전히 개혁개방의 보수성을 견지할 수 있다. 이러한 경우 북한은 현재와 마찬가지로 앞서 지적한 (IV)의 모델에 해당할 것이다. 마찬가지로 앞서 지적했던 바와 같이 이와 같은 (IV) 모델에 대해, 건설적 차원에서 진행할 수 있는 사업의 내용은 많지 않다. 그런데 만약, 핵문제 해결에 협조하는 북한이 (IV) 모델로 남아있는 경우, 핵 문제 진전에서의 협조를 거론하면서, 대대적 지원성 남북경협을 추진해야 하는가하는 질문이 제기될 수 있다. 현실적으로 현재 한국 내부에서 이 질문에 긍정적으로 반응해야 한다는 기류가 여야에 있다. 그런데 이 경우는 한국이 제공하는 물자와 용역이 북한 내에서 생산적으로 사용될 것에 대한 보장이 없다. 따라서 이러한 경우 지원성 남북경협이 북한의 경제성장과 주민 복지향상에는 직접적 도움이 없지만, 북한당국에게 이득을 줌으로써 남북간의 정치관계를 개선하자는 논리만 타당해진다. 만약 이러하다면, 한국정부가 북한당국에게 이전하는 자원과 서비스는 비핵·개방·3000 구상이 예견하고 있는 것과는 다른 목적에서 다른 방법과 수단을 선택하여 행해져야 할 것이다.

이와 관련된 것으로서, 둘째, 사업 내용이 일반적으로 제시되어 있을 뿐, 북한당국과 이것을 어떻게 합의하고 이루어갈 것인가에 대한 내용이

없다. 앞서 거론했던 대로, 원조의 공여와 수취에서 현하 국제적인 모델은 수원국이 주도하는 파트너십 모델이다. 우선 이러한 파트너십이 형성되자면, 북한당국이 경제성장과 복지증진을 위한 정책 추진에 대한 확고한 의지를 보여야 한다. 원조국은 이와 같은 수원국에 대해서는, 양자관계에서 수원국의 주도성을 인정한다. 즉 수원국이 정책의 결정과 집행에서 자구의지를 보이고 책임을 지며, 원조제공국이 무엇을 어떻게 제공해야 하는가에 관한 문제에서 주도권을 가지는 한편, 원조국은 이를 수용하고 협력한다는 모델이다. 비핵·개방·3000 구상은 반대로 되어 있다. 일단 비핵화에 협조하는 북한당국은 한국정부와 적극적으로 협력하며, 개혁개방에도 진지하게 노력하는 것으로 상정되어 있다. 이러한 설정은 현실화될 가능성이 낮지만, 잠정적으로 수용해보자. 비핵·개방·3000 구상은 이러한 북한당국에 대해 한국정부는 자신이 결정한 주요 정책 방향에 입각하여, 북한에 물자와 자원, 그리고 기술을 제공한다는 내용이다. 다시 말해, 원조 파트너십이 등장하기 이전의 구 모델이다. 이는 원조 제공국이 자기의 판단에 입각하여 원조 수용국이 무엇을 어떻게 해야 하는지를 결정하고 이를 추진하기 위한 자원을 제공한다는 방식이다. 이 경우 등장하는 북한 또는 북한당국의 이미지는 자체의 독자적 이해관계를 가지지 않으며, 한국정부의 주도에 완전히 협력하며, 한국정부가 바라는 바대로 '수출주도경제'로 재형성되는데 대해 큰 문제를 발생시키지 않는다는 것이다.

셋째, 비핵·개방·3000 구상의 남북관계 모델은 핵문제가 진전되고, 북한이 개방을 통해 3000을 적극적으로 추진해가는 시나리오에 타당한 모델로써, 그 이외의 경우에 어떻게 대처해야 하는 지에 대하여 보다 적극적인 원칙과 정책을 제시하지 않는다. 다시 말해, 핵문제가 진전이 없거나, 북한당국이 한국정부 주도의 지원성 남북경협 사업에 협조하지 않는 경우에 대한 적절한 정책원칙을 제시하지 않는다. 문제는 핵문제가 진전되는 것과 동시에 북한당국이 한국정부가 주도하는 지원성 남북경협에 한국정부가 원하는 바대로 협력해오는 상황은 가장 낙관적인 상황이다.

그런데 핵개발이 북한당국에 가지는 중요성이나, 북한 내에 성립해 있는 정치경제적 내부이해관계에서 볼 때, 이와 같은 상황이 실현될 가능성은 크지 않다. 따라서 가장 낙관적이며 그 실현가능성이 크지 않는 상황에 한국의 대북정책과 대북지원의 정책사고의 핵심 고리를 설정하는 것은 비현실적이다. 더 적절한 핵심 고리 설정은 '비핵개방' 상황이 아닌 상황, 다시 말해 핵문제 진전여부에 대한 판단을 내리기가 어려우며, 북한당국의 내부정책도 한국정부가 만족할만한 방향도 아니고, 한국정부와 북한당국과의 관계도 갈등적이거나 갈등과 협력이 섞여있는 상황, 즉 한국정부가 북한당국과 관련하여 주요하게 또한 장기적으로 직면해야 하는 상황에 대한 정책원칙을 숙고해야 한다는 것이다.

5. 결론: 정책 개선을 위한 제안

가. 대북지원에 대한 정책 사고의 개발

대북지원은 한국정부의 대북정책에서 가장 중요한 수단 중의 하나인 만큼, 그 중요성에 부합하는 만큼의 정책 사고를 발전시켜야 한다. 대북 지원은 여러 다른 맥락에서 다른 목적으로 다양한 수단 중에서 선택하여 행해질 수 있다. 그러자면 그에 부합하는 인식 및 이론 지평, 상이한 목적 설정의 의미, 목적에 적절한 수단의 선택, 각 수단의 쓰임새와 장단점에 대한 인식 등에 관한 이해가 필요하다. 이러한 정책 사고는 국제적으로 상식화되어 있는 문제의식, 일련의 이론과 개념, 정책 목적과 수단에 대한 적절한 이해에서 출발하면서, 당면 문제의 해결방안을 창조적이고 유연하게 사고해야 한다. 이러한 정책 사고가 필요한 것은 이제까지의 국제적 경험에서 보았을 때, 원조가 반드시 수원국 내부에 긍정적 변화를 추동하는 것만은 아니기 때문이다. 오히려 지원국이 바라는 방향과 다른 역효과를 낼 수 있거나, 수원국의 바람직한 발전을 저해한다. 이러한 역효과에 대한 방어는 원조의 수단을 신중하고 전략적으로 선택하는 것에 의

해 이루어질 수 있다. 따라서 여러 원조 수단의 쓰임새, 사용해야 할 상황과 시기, 긍정적 효과와 부정적 효과에 대한 신중한 숙고가 필요하다.

나. 북한당국의 정책의도에 대한 객관적 분석

대북지원 정책의 설정에서 가장 중요한 것은 북한당국이 견지하고 있는 정책 의지와 수행능력에 대한 판단이다. 한국정부가 북한당국에 제공하는 자원과 자금은 한국정부가 그렇게 사용되었으면 하는 방향에서 사용되는 것이 아니라, 북한당국의 정책 의지에 따라 사용된다. 따라서 북한당국이 경제성장과 주민의 복지증진에 관심이 없는데도 불구하고, 한국정부가 그러한 용도로 사용되기를 바라면서 북한당국에 자원을 제공해서는 안된다. 만약 불가피하게 제공해야 하는 경우에는, 용도에 부합하게 사용되는 것을 ‘최소 충분하게’ 보장하는 보장장치가 마련되어 있어야 한다. 과거에는 북한당국의 의도 또는 북한이라고 하는 사회의 성격에 대해서 지나치게 낙관적인 판단을 한국정부가 앞장서서 홍보했던 때가 있었다. 이와 같은 적절하지 않은 판단에 기반하여 수행되는 대북지원은 기대와는 다른 원조 효과를 발생시킨다.

다. 정책과 제도의 개혁의도가 확인되면, 개발협력성 원조를 개시

대규모의 개발협력성 경험은 북한당국이 내부의 정책과 제도를 경제성장과 주민복지향상을 위한 정책의지를 가시적으로 표현하고 실제로 집행할 의사가 확인된 이후에야 가능하다. 한국정부의 자금으로 건설되는 철도·도로·항만·통신 등의 하부구조 건설은 북한정부가 경제정책과 제도에서 의미있는 변화를 수행한 이후에야 제공되어야 그 건설적이고 효율적 활용이 담보될 수 있다. 국제적 경험에서 볼 때, 먼저 자원을 제공하면서 상대방의 정책을 변경시키려는 시도는 실패해왔다.

라. 정책과 제도 변화를 촉진하는 원조 제공의 우선성

한국에서는 대북지원이라 함은 북한의 기반시설을 확충하는 물자를 제공하는 것이라는 사고가 우세하다. 그러나 이는 북한당국이 한국이 제공하는 물자를 건설적이고 효율적으로 사용한다는 의지와 능력이 전제되어야 타당하다. 그런데 현실은 그렇지 못했으며, 앞으로도 상당기간 그러할 것이다. 따라서 대북지원에서 우선적으로 사고해야 할 것은 북한당국이 정책과 제도를 바꾸도록 정치적 결정을 내리고 실행하는 데 필요한 지식과 자원이다. 북한당국이 정책과 제도를 바꾸는데도, 하부구조 건설에 소요되는 자금을 버금가는 지원이 필요할 것이다. 정책과 제도가 바뀐 이후에야, 하부구조 건설이 건설적이고 효율적으로 사용될 수 있기 때문이다.

마. 북한당국 자구노력의 확인과 도덕적 해이에 대한 대비

북한 지역에서 경제성장과 주민복지증진이 발생하려면, 가장 중요한 것은 북한 당국이 스스로 자구노력을 하는 것이다. 이 자구노력이 없는 한, 외부의 어떠한 규모의 지원도 궁극적으로 북한 지역에서 경제성장과 주민복지증진을 발생시킬 수 없다. 스스로 자구노력을 하지 않는 북한당국에 대해 의미있고 건설적인 지원을 하는 것은 매우 제한적으로만 가능하다. 스스로 자구노력하지 않는 상대방에 대해, 자금과 자원을 지속적으로 제공하는 것은 상대방의 도덕적 해이를 조장하는 한편, 문제를 영원히 해결하지 못하거나 더욱 악화시킨다. 가장 좋은 방법은 북한당국의 자구노력이 선행할 것을 요구하고, 그 이후에 그 자구노력을 지원하는 것이다. 예를 들어 북한당국이 농업개혁을 거부하고 있는 상황에서, 지속적으로 반복하여 농업자재를 지원하는 것은 북한 내의 현재 상황을 영속화하는 데 기여한다. 가장 좋은 방법은 북한당국이 농업 개혁을 추진하고자 하는 의지를 표명하는 경우, 그 농업 개혁과 관련하여 정책과 제도를 개혁하는데 들어가는 지식과 물자를 제공하는 것이다.

바. 북한당국의 핵문제 진전에 대한 기여와 대내 개혁 추진은 상호 독립적

대북 지원정책을 결정하는 데서 가장 중요한 것은 북한당국이 어떠한 정책입장을 취하고 있는냐이다. 북한당국이 체제유지와 국방공업 우선정책을 견지하고 있는가, 경제성장과 주민복지증진 정책을 견지하고 있는가의 여부이다. 따라서 한국정부가 북한당국과 대규모 경제협력을 개시하느냐 마느냐는, 북한당국이 내부적으로 경제성장과 주민복지증진에 기여하도록 정책과 제도를 개혁하고 있느냐 없느냐와 연계시켜야 한다. 이러한 개혁행위가 반드시 핵문제 진전과 연계되어 있는 것은 아니다. 만약 핵 문제에 진전이 없더라도, 북한당국이 내부적으로 정책과 제도의 개혁에 나선다면, 한국정부는 이를 적극적으로 지원해야 한다. 이와 같은 정책과 제도의 개혁이 진지하게 시도된다면, 이는 내부에서 개혁파와 보수파의 심각한 갈등을 잠복하고 있을 것이기 때문에, 한국은 북한이 이 방향으로 진전할 수 있도록 적극적으로 고무해야 한다. 이러한 북한당국의 정책은 중장기적으로 북한의 국방공업우선원칙은 지탱될 수 없을 뿐 아니라, 북한 다수 주민의 생활의 질을 향상시킬 수 있다는 점에서 북한인권 개선에서 현저한 기여를 할 수 있다.

사. 대북지원정책 구상에서 현실성과 적극성의 견지

대북지원 정책을 구상하는 데서 현실성을 견지해야 한다. 대북지원에서 무엇을 성취할 수 있는가를 결정하는 것은 결국에 북한당국의 정책입장과 북한 내부의 '특수성'이다. 이제까지 대북 지원 정책 구상에서 가장 혼했던 오류는 마치 북한당국이 경제성장과 주민복지향상에 대해 충분한 의지와 능력을 가지고 있을 뿐 아니라, 한국정부와도 한국정부가 바라는 바에서 최선의 협력관계를 맺어갈 용의가 있는 것으로 상정하고, 그 경우에 무엇을 할 수 있는가를 중심으로 사고하는 것이다. 이러한 사고방식은 지극히 비현실적이다. 북한의 인구는 2000만이 넘고, 거의 65년 동안 한

국과 다른 경로를 밟아 발전해왔다. 이러한 지역에 성립해 있는 북한당국이 한국정부와 이해관계 일치를 쉽게 이룰 수 있다는 것은 중장기적으로 보아서도 너무 안이하다. 또한 북한 지역에 경제성장과 주민 복지향상이 발생하자면, 결국 북한정부가 진지한 의지를 가지고 노력해야만 한다. 현재의 국제원조업체에서 원조 파트너십이 요구하고 있듯이 한국은 북한의 정부와 사회의 자구노력을 지원해야 하며, 자구노력의 주체가 북한인 이상, 남북협력을 어떠한 방식으로 무엇을 성취하기 위해 진행해야 하는가에서 북한의 입장이 존중되어야 한다.

단기적으로도 대북지원 구상은 보다 현실적이어야 한다. 한국정부와 북한당국이 정책협의를 할 수 없는 경우, 또한 북한당국이 내부적으로 보수적인 정책을 견지하고 있는 경우에 적합한 대북지원정책이 있을 수 있다. 또는 북한당국이 내부적으로 개혁적인 자세를 취하고 있고, 한국정부와의 정책협의로 가능한 경우에 적합한 대북지원 정책이 있을 수 있다. 또한 북한당국이 내부적으로 보수적인 정책을 취하고 있고, 한국정부와의 협력에 거부적이라는 상황이 한국이 북한과의 개발협력 노력을 포기해야 한다는 것을 의미하지 않는다. 앞서 서술한바 있듯이, 국제원조사회에서는 북한당국과 같은 경우를 ‘어려운 상대’ 또는 ‘어려운 환경’이라고 지칭하면서, 이와 같은 경우에도, 포기하지 말고 적극적으로 활동할 것을 권고하고 있다. 한국정부와 북한 당국 간의 신뢰부족으로 당국 간의 대규모 인도·개발 협력 사업이 성립할 수 없을 지라도, 한국정부는 북한과의 신뢰구축, 경험축적 차원에서 소규모 사업을 가능하면 적극적으로 추진해야 한다. 이에선 한국 내의 NGOs와 지자체가 주요 행위자가 될 수 있다. 한국 정부는 NGOs와 지자체와 적극 협력하여, 중소기업의 대북 인도·개발 지원성 사업에 어떠한 것이 있는지를, 어떻게 사업이 진행될 수 있는지에 대해 적극 협력해야 한다. 이러한 중소기업의 인도·개발 지원성 사업은 궁극적으로 그 지속성과 효과성에 의문이 있는 것은 사실이나, 상호 신뢰구축, 경험 축적, 북한 실태 파악 등의 목적에서 얼마든지 가치있는 사업이다. 이러한 사업이 잘 진행되어야 언젠가 정부간

관계에 의해 대규모 인도·개발지원 협력 사업이 진행될 때 순조로울 수 있을 것이다.

아. 개혁과 개방 중에서 일차적인 것은 개혁

개혁과 개방에서 일차적인 것은 개혁이다. 북한 내부 정책의 성격에 따라 개방의 성격이 결정된다. 내부 정책이 경제성장과 주민복지에 지향되어 있을 경우, 개방도 그에 부합한 방향에서 설계될 것이다. 대내 정책이 독재체제유지와 국방공업에 초점을 두고 있는 경우, 대외 개방은 이와 같은 내부체제를 유지하는데 적합한 방향에서 추진된다. 예를 들어 주변지역과 경제적 연관이 없고 고립된 지역에서 외화벌이용도에만 기여하는 폐쇄형 경제특구, 북한 내 특권 권력기관의 돈벌이 차원에서 무역활성화, 평양의 개방과 현대화 및 지방 폐쇄와 상황악화, 광물자원 수출형 외화벌이 개방 등의 내부체제 고수형 개방 정책 추진이 가능하다. 지구상에서 수십년 동안 정치적으로 매우 안정되어 있는 동시에 경제성장이 거의 발생하지 않는 ‘영원한 위기’ 속의 ‘정체 저소득 국가’가 다수 존재한다. 나라 이름을 들어 보면, 중앙아시아 공화국, 차드, 코모로스, 감비아, 가나, 기네아, 기네아 비사우, 케냐, 키르기스스탄, 마다가스카르, 말라위, 말리, 마우리타니아, 몰도바, 몽고, 니카라과, 니제르, 나이지리아, 파키스탄, 사오토메, 세네갈, 탄자니아, 토고, 우즈베키스탄, 잠비아, 짐바브웨다. 이와 같은 총 26개국 중에서 20개국이 사하라 이남 아프리카 지역에 존재한다. 이러한 나라가 개방되어 있지 않은 것이 아니다. 다만 내부의 정책과 제도의 품질이 나쁜데도 불구하고, 어떤 이유에서 개혁을 추진하지 않았기 때문에 그러한 국가로 머물고 있다. 마찬가지로 개방된 북한이 내부적으로 여전히 ‘영원한 위기’에 빠져 있을 가능성이 많다. 북한의 상황을 호전시키는데 관건은 개방이 아니라 개혁이다.

자. 북한당국의 정책 변화에 기준하여 대북지원정책 구상

대규모 경협 개시의 기준을 핵문제의 진전으로 설정하는 것은 부적절하다. 그 이유는 핵문제에 협력하고 있는 북한정부가 여전히 경제성장과 주민복지정책에는 관심이 없고 체제유지에 집중하고 있는 경우에 직면할 수 있기 때문이다. 이러한 북한당국을 상대로 남북경제공동체를 논의하고 대규모의 생산적 개발협력성 경제관계를 추진하는 것은 가능하지 않다. 그러면, 북한당국이 핵문제에 협력했음에도 불구하고, 대규모의 단계적 경협이 이루어질 수 없는 모순에 빠지거나, 북한당국의 내부 경제정책이 여전히 비생산적임에도 불구하고, 대규모 경협을 추진해야 하는 상황에 직면할 수 있다. 후자의 경우에는 한국에서 제공된 자원은 북한 내부에서 건설적 효율적으로 사용되지 못할 것이며, 결국에는 부정부패, 독재정권 유지를 지원하는 상황을 발생시킬 수 있다. 또한 핵문제 진전을 남북경협 확대와 연계시켜놓을 경우, 핵 문제 진전시 한국정부가 제공하는 자원에 대해 북한당국과 함께 국제사회는 핵문제 진전에서의 '선행'에 대한 보상성 증여로 이해할 것이다. 예를 들어 북한당국이 비핵화 2단계의 핵시설 불능화에 협조한 것에 대한 보상의 성격으로 한국, 미국, 중국, 러시아와 일본이 북한당국에 제공해야 하는 증여 100만톤이 그러한 것이다. 이러한 성격을 갖는 기부 행위의 특징은 기부물품이 북한 내부에서 어떻게 사용되는가에 대해서는 간섭하지 않는다는 것이다. 한국정부의 지원이 이와 같이 보상성 증여로 인식되고 의제화하는 경우, 한국정부는 자원을 제공하면서도, 그 자원의 사용처에 대해서는 발언권이 약화되는 상황이 발생할 것이다. 따라서 핵문제 진전의 경우에도, 한국정부의 북한당국에 대한 자원 이전은 보상성이 아니라, 북한의 경제성장과 주민복지 증진을 목적으로 공여된다는 논리가 정착되도록 해야 한다.

차. 지원의 목적과 성격에 따른 수단의 선택

대북지원 정책을 추진할 때, 그 목적과 수단, 그 추진주체에 대해 보다 명확한 인식을 가져야 한다. 대북지원은 한국정부와 북한당국간의 상호 주의적 정치거래로 발생할 수 있다. 대북지원은 북한 내부에 경제성장과 주민복지증진을 위한 목적으로 제공될 수 있다. 어떠한 목적에서 제공되느냐에 따라, 적절한 수단과 적절한 방법, 적절한 추진주체가 달라진다. 만약 정치성 거래라면, 한국정부의 자원이전에 대해 북한당국이 무엇인가 명확한 '선행'을 이행해야 한다. 이러한 정치성 거래는 명시적으로 상호주의적이다. 한국에서 그 추진 주체는 통치행위 차원에서 정부 조치를 결정할 수 있는 기관이 될 것이다. 만약 북한당국에 제공되는 자원이 경제성장과 주민복지향상을 위한 용도라면, 한국에서의 추진 주체는 정부 내의 경제 또는 사회복지 분야 담당 부서가 될 것이다. 북한당국의 정책이 현재와 같은 상태를 유지하는 경우, 현실적으로 북한의 경제성장과 주민복지향상에 기여하는 남북당국 협력은 가능하지 않다. 그러면 남는 것은 한국정부와 북한당국이 상호 이익을 볼 수 있는 정치적 거래의 품목이 존재하는가이며, 비용대비 효용을 고려할 때 그것을 추진할 만한 가치가 있는가에 대한 정치적 판단이 있어야 한다. 현재 상황에서 분명한 것은 노무현 정부식 대북지원 정책의 등식, 즉 '북한이 변화하고 있기 때문에, 한국정부는 지원성 경협을 확대함으로써 이를 촉진하며, 핵문제해결에도 이바지하고, 남북관계도 확대하고, 북한에 대한 레버리지도 증가한다'는 등식이 성립하지 않는다는 것이다. 망각되지 말아야 하는 것은, 주요 북한경제 전문가가 주장하는 '이중경제'(군수 증공업에 자원을 집중하고 계획체제를 유지하기 위한 소비재부문에서의 시장허용)론과 2005년 후반 기 이후의 보수적 정책 전환이 보여주는 바와 같이 노무현 정부시기에도 그러한 등식은 물론 성립하지 않았다는 것이다. 그러나 마치 성립하는 것 같은 전제 위에서 정책이 추진되었거나, 마치 그러한 상황이 현실인 것처럼 선전되었었다. 따라서 현재와 같은 상황에서 만약 대규모의 대북지원의 재개를 매개로한 남북관계의 재활성화를 요구한다면, 그것이 무엇을

목적으로 한 것인지, 비용과 효용은 어떠한 것인지에 대해 보다 명확하게 제시하고 설명해야 할 것이다. 또한 남북협력기금의 대폭 증액을 요구하는 경우, 구체적으로 그것을 어떠한 원칙에서 어떠한 용도로 쓸 것인가에 대해 먼저 설명해야 할 것이다.

카. 정치거래성 지원과 개발협력성 지원의 동시 모색

한국 정부 차원에서 ‘인도지원에서 개발지원으로’라는 정책 어젠다를 설정하는 것은 적합하지 않다. 앞서, 노무현 정부 시기 대북지원이 주요하게 정치적 거래 차원에서 제공되었음을 설명했다. 흔히 ‘인도지원’이라 불리웠고 한국의 대북지원에서 큰 비중을 차지했던 식량원조도 남북간 정치적 거래의 일환이었다. 또한/따라서 과거 한국정부 차원에서 의미있는 대규모의 지원 또한 개념규정에 부합하는 ‘인도지원’은 행한 적이 없다. 나아가 대북지원을 전적으로 개발지원의 차원에서만 설정하는 것도 옳지 않다. 현재 국제적 상식과 규범에 부합하고 의미있는 개발지원을 행하기에는 현재 상태의 북한 내부 체제의 성격과 남북 당국관계의 협력 수준은 거의 모든 것을 불가능하게 만들고 있기 때문이다. 또한 현재와 같은 북한 당국과 협상하는 데서, 상호주의적인 정치거래를 완전히 배제할 수 없다. 현실적으로 현재의 여권 내에도 북한에 대한 지원을 남북관계의 재개와 관리를 위한 정책수단으로 사용하고자하는 의견이 있는 것으로 보인다. 그런데 이와 같은 방식의 문제는 대북지원이 북한당국의 ‘선행’ 그 자체에 대한 보상으로 주어지는 경우, 그 지원에 대한 처분권이 전적으로 북한 당국에 주어진다는 것이다. 이 경우, 제공된 지원이 북한 내부에서 생산적이고 건설적으로 사용되는 것에 대한 보장이 없다는 것이다.

가장 좋은 것은 북한당국의 선행에 대한 정치적 보상이 인도지원이나 개발지원의 국제적 상식과 규범에 맞는 방식으로 행해지도록 하는 것이다. 그러한 사례는 미국의 대북 식량지원에서 찾을 수 있다. 미국 정부의

북한에 대한 식량지원은 북한당국의 '선행'에 대한 미국 정부의 보상의 성격을 띠고 있다. 예를 들어 2008년도에 미국정부가 북한에 대해 약속한 50만톤 인도주의 식량지원은 북한당국이 비핵화 2단계 핵시설의 불능화에 협력한 것에 대한 보상의 성격을 띠고 있음을 부인할 수 없다. 그렇지만 그 식량제공은 미국정부와 북한당국의 협상에 의해 국제적 인도주의 식량 분배의 규범에 부합한 방식으로 제공되고 있는 것이다.

타. 인도지원은 그 목적과 개념이 명확해야

흔히들, 한국정부가 북한당국에게 기부하는 식량을 '인도지원'이라 부른다. 2008년도에 한국정부가 북한에 대한 인도지원을 재개하라는 상당히 거센 요구가 있어왔다. 그런데 어떤 기부 행위를 인도지원이라 부르려면, 그 개념정의에 부합하는 내용이 있어야 한다. 다시 말해, '한국정부에게 대북인도지원을 재개하라'고 요구한다면, 그것은 '한국정부가 북한의 취약계층에 식량에 배달되는 것을 보장하는 방식으로 대북식량지원을 하라'라는 의미여야 한다. 그런데 북한당국이 이러한 한국의 요구를 받아들여 이기가 쉽지 않을 것이다. 따라서 한국정부가 대북 인도지원을 재개하라는 요구는 동시에 북한당국에게도 이러한 방식의 지원을 수용하라는 요구와 병행되어야 한다. 만약 북한당국이 이러한 요구를 수용하지 않았는데도, 무조건 한국정부가 북한당국에 '인도주의 차원에서' 식량을 기부하라는 요구는 무책임하다. 마찬가지로, 한국의 각종 단체에서 북한당국에 기부하는 소액의 식량 또는 자원을 인도지원이라고 부르곤 한다. 그런데 이 경우에도 그 최종소비자가 누구인지 확정할 수 없으면, 인도지원이라 할 수 없다.

물론, 북한과 같은 '어려운 상대'를 대상으로 하여, 인도지원 제공 측의 모든 요구가 관철될 수 있다고 사고하는 것은 비현실적이다. 이러한 경우에는 시행착오 속에서 창의적 해결 방법을 끊임없이 노력하는 수밖에 없다. 북한당국이 덜 민감해 하는 분야와 방식, 접촉 상대를 모색해야 한다.

가장 쉬운 것은 국제기구를 활용하는 것이다. 물론 국제기구와 한국정부가 어떠한 방식으로 협력해야 하는 것도 시행착오 속에서 모색해야 하는 과제이다.

파. 인도지원은 개발지원 차원에서

인도·개발지원을 구분하지 말고, 개발지원의 차원에서 인도지원을 사고해야 한다. 북한은 만성적 식량부족 국가이며, 이러한 국가에 대해 10년이 넘도록 ‘긴급 구호성 인도지원’을 계속 한다는 것은 이치에 맞지 않는다. 또한 현재 북한 내부 사정으로 보았을 때, 내부 식량 문제는 빈부 격차의 증가와 시장활성화의 맥락에서 극빈층의 구매력과 상관성이 매우 높아졌다. 따라서 한국정부가 북한당국에 직접 식량을 양도하고 그 처분에 대해 관심을 두지 않는 경우, 그 식량이 그 식량을 실제로 필요로 하는 계층에 도달할 가능성은 크지 않다.

장기에 걸쳐 정기적으로 북한당국에 식량을 조달하는 것은 도덕적 해이, 개혁 절박성 완화의 효과를 발휘하게 된다. 북한의 식량난이 거의 20여년에 걸친 것임에도 불구하고, 현재까지 북한당국이 북한의 식량조달을 증가시킬 수 있는 가시적이고 실효적인 정책을 취한 적은 없다. 오히려 2005년 10월 이후 북한당국의 정책은 식량증산을 방해하는 정책이었다. 소토지 경작에 대한 제한 강화라든가, 박봉주 총리의 주도로 기업소에 유희지를 분여하고 농사를 짓도록 하여 6개월 식량을 확보하게 한 정책을 2007년 4월 이후 폐지한 것, 장마당 활동에 대한 제한을 강화한 것 등이 그러한 정책이다.

따라서 대북식량 지원 또는 농업지원이 정부차원에서 일정규모 이상으로 진행될 때는 두 가지 조건을 충족해야 한다. 첫째, 한국정부가 제공하는 식량이 북한의 필요계층에 도달하는 안전장치를 확보해야 한다. 둘째, 한국정부의 식량제공은 단순구호 차원의 증세완화 정책이 아니라, 원인을 치료하는 것을 지향하는 방식으로 개념화되어야 한다. 여기서 원인치

료라고 하는 것은 궁극적으로 북한당국이 경제 전반에 걸쳐서 정책과 제도를 바꾸는 것이다. 이것이 성취되기 이전에는 한국에서 아무리 많은 자원이 북한에 이전된다 한들, 문제는 해결되지 않는다. 흔히들 식량상황 개선을 위해 농자재 지원에 착안하곤 하는데, 이 역시 1년 단위의 문제를 완화할 수 있지만, 내년에도 동일한 문제를 재발시킬 뿐만 아니라, 단기 증세 완화 효과로 치료대책을 소홀히 할 수 있는 이유를 만들어 준다.

이러한 점에서 볼 때, ‘무상 식량 지원 대 모니터링 확보’라는 등식의 정책은 재고되어야 할 필요가 있다. 더 좋은 등식은 ‘식량 지원 대 북한의 정책 개선’의 등식이다. 북한당국이 정책을 개선하는 것만이, 북한 식량난을 실효적으로 완화할 수 있는 방법이다. 물론 정책을 개선하는데도 상당한 자금이 들 수 있는데, 이러한 경우 한국은 적극적으로 지원해야 한다. 북한당국의 처지를 고려하여, 초기의 시작은 ‘식량지원 대 정책개선’의 등식을 완만하게 내걸고, 일부 지원 식량을 북한정부에 직접 전달하는 것이다. 나중에 실효성이 높은 요구를 할 수 있다. 그 나머지 식량 지원에 대해서는 구호 대상 주민 계층을 보다 분명히 적시하고, 그에 상응하는 모니터링을 요구하는 것이다.

물론 이와 같은 차원의 정책이 진행되자면, 북한 당국과의 상당한 정도의 신뢰가 있어야 한다. 그 신뢰 구축의 한 방법은 이산가족 상봉, 남북대화 재개에의 협력 등 북한 당국의 ‘선행’에 대한 보상으로 상호주의적 명목으로 일정 부분의 식량 또는 자원을 북한당국에 직접 전달하는 것이다. 과거 사례에 비추어 보았을 때, 관계 단절 후 관계 재개의 경우, 북한 당국은 ‘단가’를 높인 것이 상례였다.

하. 개발협력에 관한 인식의 확산

한국정부와 북한 당국 사이의 관계 경색과 신뢰 부족으로 인도·개발 지원이 당분간 구체적 사업으로 추진될 현실성은 없다. 이 시기 동안 한국 정부는 인도·개발 지원의 기본 개념이 어떠한지, 국제적 규범과 규칙

이 어떠한지에 대해, 한국의 조야와 북한당국에 대해 천명하는 기회로 활용해야 한다. 이와 같은 설득 작업이 충분한 효과를 거두면, 나중에 실시 사업이 재개될 때, 한국 조야와 북한 당국을 설득하는 것이 보다 쉬워질 것이다. 대북정책 전체적으로는 북한과의 정치적 상호주의 거래에 의해 북한당국에 직접 물자를 전달하는 부분이 있더라도, 인도·개발지원 부서는 일단 원칙을 고수하는 자세를 취해야 한다. 또한 한국정부는 북한당국과 정책 협의 및 협력이 가능한 경우, 북한당국이 원하는 것에 맞추어 대규모의 인도·개발지원을 행할 수 있다는 의지를 반복하여 천명해야 한다. 이 경우 우리의 복안은 가지고 있더라도 구체적 사업 내용은 전적으로 북한 당국이 현지 사정과 북한 주민의 필요에 따라 결정된다는 것을 강조해야 한다. 또한 인도·개발 지원의 국제규범에 부합하는 한, 또한 북한 당국과의 정책 협의와 협력이 보장되는 한, 민족적 이익의 차원에서 또한 지구적 관심사의 차원에서, 북한에 대한 인도·개발지원을 적극적으로 행할 수 있음을 천명해야 한다.

<부록>

취약국가 유형 별 특징과 정책 추진 원칙*

Chris Berry, Ali Forder, Sonya Sultan, and Magui Moreno-Torres, Approaches to Improving the Delivery of Social Services in Difficult Environments, PRDE Working Paper 3 (October 2004), p. 25; p. 36; Nicholas Leader and Peter Colenso, Aid Instruments in Fragile States, PRDE Working Paper 5 (March 2005), p. 53을 종합 정리.

〈부록-1〉 정치적 의사가 있고, 능력도 강력한 국가

특징	국가가 강력히 영토를 장악하고 있으며, 일정 수준의 재정 및 화폐정책 능력 또는 강력한 행정 능력이 존재하고, 공공기관이 개발 정책 추진 의지를 가지고 있는 국가. 이러한 국가는 빈곤축소전략 문서를 이미 가지고 있을 수 있지만, 국가취약성을 초래할 만한 구조적 위험 요소를 완전히 해소하지 못한 상태기 때문에 특별한 관심이 필요
해당 국가	Armenia, Benin, Cape Verde, El Salvador, Georgia, Ghana, Honduras, Lesotho, Madagascar
복합의 경우	자유민주정부가 경제성장 및 복지증진 정책 추진
원조 틀	빈곤축소전략문서를 수행하는데 필요한 예산 지원
사회보호 정책	예산에 사회보호정책을 반영하고, 예산 집행 과정을 통해 실행.
인도주의프로젝트	소멸
외부재정의 동원	예산에 직접 지원. 채무 탕감, 사회기금을 조성하여 지자체가 주도하는 개발을 지원, 지구적 기금의 활용
기술원조	실시
정책 파트너	정부체계의 능력을 강화. 빈곤축소형 정책을 개발하고, 실행을 감찰하며, 여론에 반응하고, 시민에게 책임지는 능력을 강화
원조 전달 주체	전달자의 조직상의 능력과 현장실무자(의사, 교사 등) 능력을 강화. 전달자가 빈곤층의 요구에 더 민감하게 반응하도록 조치.
빈곤층에 대한 정책	수취자로서의 힘과 목소리를 건설
원조제공자간 협력	원조 제공자간 원조 정책과 과정에서 협력하여 통일성을 기하고(Harmonization), 수원국의 제도체계에 부합하고 그것을 활용하는 원조를 제공(Alignment)

〈부록-2〉 정치적 의지가 있으나 능력이 취약한 국가

특징	정치적 의지가 존재함에도 불구하고, 재정관리구조 취약, 영토장악 취약, 정치제도 취약 등으로, 빈곤축소에 자원을 동원하는데 어려움을 겪고 있는 국가들
해당 국가	말라위, 잠비아, 아프가니스탄, 시에라리온, 콩고민주공화국
북한의 경우	개혁개방 추진이나 난제가 많음
프로그램원조	제한적으로 원조를 현금형태의 예산지원으로 제공, 엄격한 재무감사. 원조의 기획과 원조 자원의 배분을 해당국의 예산을 활용하여 실현. 임시 빈곤축소전략문서를 작성하여 원조파트너십의 기본으로 활용.
사회보호 정책	장기적 사회보호 정책을 예산을 통해 실현. 정부가 주도 하고 NOGs, UN 기관도 가능하면 참여하는 합동 사회 보호 정책 실행. 정부가 전반을 감독
인도주의프로젝트	삭감
외부재정의 동원	다자신탁기금을 조성 재건에 활용
기술원조	능력함양과 핵심 개혁 지원을 위한 기술원조 시행.
정책 파트너	중앙정부와 부문별 부서와 협력하여 빈곤축소정책을 개발하고, 실행하며, 예산을 집행.
원조 전달 주체	국가 기관과 비국가기관을 활용, 양자간 파트너십을 장려하고, 가능한 경우 국가 공여자의 능력을 건설
빈곤층에 대한 정책	빈곤층이 발언력을 높이도록 장려하여, 그들이 더 많은 공공용역을 수취할 수 있도록 함. 지자체에 기반을 둔 정책을 중앙정부 및 지방정부를 통해 실현.
원조제공자간 협력	원조 제공자간 원조관련 정책입안, 실행과정, 평가에서 협력하여 통일성을 기하고(Harmonization), 수원국의 제도체계에 부합하고 그것을 활용하는 원조를 제공 (Alignment)

〈부록-3〉 정치적 의지도 없고 능력도 취약한 국가

특징	국제적으로 인정받지 못하거나 영토분쟁에 휘말려 있으며, 정책 개발과 실행을 위한 행정능력이 부족하고, 빈곤층 또는 특정 집단에 정책적 배려가 부족한 국가. 내부적으로 분쟁에 휘말려 있으며, 하부구조가 파괴되어 있고, 대량의 난민이 존재하고, 치안상태가 매우 불안하며, 정부를 인정하지 않는 집단이 존재.
해당 국가	남부 수단, 소말리아, 네팔
복합의 경우	중앙정부 통제력 약화, 급변사태
원조 틀	유엔인도지원사무국의 계획 (유엔 주도), 합동호소과정
사회보호 정책	해당국의 예산 과정을 활용하지 않는 사회 보호 정책 실행. 가능한 곳에서는 NGOs를 통한 전국적 합동 프로그램 실시. 유엔이 감독.
인도주의프로젝트	해당국의 예산 과정을 활용하지 않는 사회 보호 정책 실행. 가능한 곳에서는 NGOs를 통한 전국적 합동 프로그램 실시. 유엔이 감독.
외부재정의 동원	특히 무장해제, 소집해제, 재통합을 위한 다자신탁기금. 합동 프로그램을 위한 합동기금(pooled fund)
기술원조	때때로 기술원조와 정책협의. 이는 핵심 개혁에 초점을 두며, 개혁가를 지원하기 위한 것. 개혁과 개혁가는 매우 드물다.
정책 파트너	정책조정에서 비 국가 기제를 활용
원조 전달 주체	인도주의 기관과 국제 NGOs를 통해, 능력과 제도를 건설하는 방식으로 원조 용역을 전달
빈곤층에 대한 정책	지자체를 기반으로 한 접근. 원조용역 수취에서 자체 관리 능력을 배양하는 지역 거버넌스 구조와 지자체 능력을 건설.
원조제공자간 협력	원조 제공자간 원조관련 정책입안, 실행과정, 평가에서 협력하여 통일성을 기하고(Harmonization), 수용국의 정부체계의 업무 과정에 준하여 원조를 제공(shadow alignment). 원조 공여자로서 인도주의 원칙을 준수

〈부록-4〉 정치적 의지는 취약하나 능력은 있는 국가

특징	행정능력과 영토통제에서 강력하나, 빈곤축소의 필요를 정책에 배려하지 않는 국가. 인치적 독재 국가이거나 실제적 또는 가공된 외부위협으로 자원을 빈곤축소에 사용하지 않는 국가. 접근 자체가 어려울 수 있거나, 외부의 특정 정부와의 양자 협력을 거부.
해당 국가	짐바브웨, 나이지리아, 미얀마, 북한
북한의 경우	내부장악 확고하나 개혁개방 정책 미 실시
원조 틀	유엔인도지원사무국의 계획 (유엔 주도), 합동호소과정
사회보호 정책	해당국의 예산 과정을 활용하지 않는 사회 보호 정책 실행. 가능한 곳에서는 NGOs를 통한 전국적 합동 프로그램 실시. 유엔이 감독.
인도주의프로젝트	분명한 인도주의적 필요가 존재하는 경우에 대해서만 인도주의 프로젝트
외부재정의 동원	유엔인도지원사무국이 관리하는 합동기금. 합동 프로그램을 위한 기금.
기술원조	때때로 기술원조와 정책협의. 이는 핵심 개혁에 초점을 두며, 개혁가를 지원하기 위한 것. 개혁과 개혁가는 매우 드물다.
정책 파트너	정책 및 재정 관련 조정작업은 해당국 정부와 하지 않음. 비 국가 조정 메커니즘을 활용. 정치적 의지를 지원하기 위한 접촉점을 탐색.
원조 전달 주체	국가 및 비 국가 전달주체 간에 일련의 파트너십 협정을 맺어 활용
빈곤층에 대한 정책	지자체를 기반으로 한 접근. 원조용역 수취에서 자체 관리 능력을 배양하는 지역 거버넌스 구조와 지자체 능력을 건설.
원조제공자간 협력	원조 제공자간 원조관련 정책입안, 실행과정, 평가에서 협력하여 통일성을 기하고(Harmonization), 수용국의 정부체계의 업무 과정에 준하여 원조를 제공(shadow alignment). 원조 공여자로서 인도주의 원칙을 준수

제1회의 토론



전 봉 근 (외교안보연구원)

북한 핵 문제가 불거진 지 20여 년이 되었다. 80년대 말 북한이 영변에 핵 시설을 건설하기 시작하고 북한과 미국 간에 핵 문제 해결을 위한 비공개 회담이 시작된 지 20여 년이 지났지만 그 동안 해결하지 못했던 북한 핵 문제에 대한 해법을 지금 제시하는 것은 어려운 일이다.

그렇다면 과연 북한 핵 문제는 해결할 수 없는 것인가, 그리고 어떠한 희생을 통해 이것을 해결할 수 있을 것인지 고민해보아야 한다. 단순히 압박을 가하거나 양보를 하면 해결될 것이라는 생각은 그 동안의 실험을 통해 틀린 것으로 드러났다. 과거 일방적으로 행했던 봉쇄론도 효용을 잃은 실정이다. 그러므로 오바마 행정부의 출범과 우리 정부의 새로운 정책적 전환기를 맞아서 다시 한번 새로운 해결책을 모색해보아야 한다고 생각한다.

최근 미국 내에서 여러 정부 인사들이 북한에 핵무기가 있다고 발언함으로써 북한이 핵보유국으로 인정받았고 그에 따라 미국의 대 북한 정책이 달라지지 않을까 하는 우려가 있는데, 이러한 현상은 한미간 대화가 부족했기 때문에 불거진 것이라고 생각한다. 만약 우리가 미국의 의도를 알고 있었다면 그러한 오해는 많이 종식되었을 것이다. 현 NPT 체제에 따르면 1967년 이후 5개 보유국만이 합법적으로 핵무기를 보유하고 있다. 그 외 이스라엘, 파키스탄, 인도는 NPT 체제 밖에서 탈법적으로 핵무기를 보유하게 되었고, 아직까지도 핵을 포기하지 않겠다고 하고 있다. 반면 북한은 NPT체제 내에서 핵개발 의혹이 제기되자 임의로 NPT를 탈퇴하였고 핵무기 실험까지 강행하였으며 지난 2005년 9.19 6자 공동선언에서는 핵무기를 가지고 있고 그 핵무기를 포기하겠다고 선언하였다. 이미 우리는 북한의 핵무기 보유 문제를 2005년 9.19 공동 성명에서부터 인정한 셈이라고 생각한다. 하지만 그렇다고 북한의 핵무기를 용인

하는 것은 아니다. 마치 강도가 총을 가지고 있다고 말한다고 해서 그것을 용인하겠다는 것은 아닌 것처럼, 북한이 핵무기를 가지고 있다는 사실은 그것을 없애야겠다는 경각심을 높이는 것으로 받아들여야 한다. 북한은 불법적 핵 보유 국가로 부르는 것이 옳다고 생각한다.

많은 전문가들이 오바마 행정부의 대북 정책의 부시 2기 행정부의 대북정책의 연장선상에 있을 것이라고 예상하였으며 이에 80%가량 공감한다. 하지만 차이점에 주목해야만 한다. 북한과 미국은 이미 9.19 공동 선언을 통해 단계적이며 병행적인 원칙에 대해 합의를 하였다. 하지만 부시 행정부는 북한의 핵 포기과 관계 개선, 평화 추진 등을 병행하여 추진한다고 합의한 반면 그에 대해 상당한 부담감을 안고 있었기 때문에 북한 역시 미국을 전적으로 신뢰하지 못했던 것으로 생각된다. 이에 반해 클린턴 국무장관은 9.19 공동 선언의 단계적이며 병행적인 내용을 긍정하고 이를 추진하겠다는 메시지를 분명하게 보냈다. 북한 핵 문제에 대해서 단순히 비확산, 북핵 문제로만 다루었던 과거와는 달리 지금은 북한의 요구가 무엇인지 듣는 포괄적인 접근 방법을 취할 것이라고 예상한다.

오바마 행정부는 역대 어느 정권보다도 비확산 문제를 중시하고 있으므로 강경한 비확산 정책을 펼 것이라는 추측이 가능하다. 하지만 또 다른 한편으로는 여론에 의해서 양보를 할 수 있다는 해석도 가능하다. 두 가지 모두 가능하며, 향후 이것이 북한의 태도와 미국의 대북 접근법을 좌우하리라 생각한다. 미국이 북한에 대해서 국내적으로 부담을 지면서까지 여러 선의의 제스처를 취하고 있는 현재의 상황에서 북한이 미사일을 발사하는 등의 강경한 조치를 취하게 된다면 미국의 민주당 행정부도 의회 내의 반발에 부딪칠 것이고 결국 선의의 대북정책을 펴는데 부담감을 느끼게 될 것이다.

그동안 한국은 북핵 문제를 6자 회담과 북미간 회담에 맡겨 두었다. 앞으로는 우리 스스로 주도권을 가져야 한다고 생각하지만 옵션은 많지 않다. 하지만 북한의 핵을 다루기 위해서는 6자 회담뿐만 아니라 NPT체제와 오바마 대통령이 강조하였던 FMCT(Fissile Material Cut-off Treaty),

즉 핵물질 생산 금지 조약이나 CTBT(포괄적 핵실험 금지조약, Comprehensive Test Ban Treaty)등에 북한을 참여시키는 방법도 고려해볼 수 있다. 여기에는 우리나라뿐만 아니라 전 세계가 참여해야만 한다. 이러한 과정을 통해 북한이 핵 문제를 국제관계 내에서 의무감을 가지고 해결할 수 있도록 한국이 적극적으로 나서야 할 필요가 있다고 생각한다.

마지막으로 질문하겠다. 앞서 발표에서 제시하신 다양한 처방들의 우선순위가 어떻게 될 것인가 여부와 관계개선 문제, 비핵화 문제와 경수로 문제 등 작게는 2~3년, 길게는 5년 이상의 시간이 소요되는 복잡한 문제들이 어떠한 단계에서 어떤 정도로 진척되어야 비핵화 과정의 효용성이 증대될 수 있을 것인가에 대한 전반적인 로드맵을 제시해주시길 바란다.

최 종 철 (국방대학교)

북핵 문제라고 하면 무조건 북한의 핵 폐기에만 치중하는 경향이 있으나 북한을 정상 국가화 하는 정책도 유효할 것이라고 생각한다.

미국의 대북 정책이 일관성을 결여하였으므로 북한 핵 문제의 해결은 쉽지 않을 것이라고 생각한다. 1980년도 인도와 파키스탄이 핵실험으로 미국으로부터 제재를 받았으나 9.11 테러 이후로는 이것이 해제되었는데, 이러한 비일관적인 정책에 이득을 보는 것은 북한이다. 결국 문제는 핵 확산 방지인가 아니면 핵 폐기인가 여부이다. 하지만 북한 내부에 핵무기가 있더라도 확산시키지 않으면 된다는 정책은 남한 정부로서는 큰 부담이다. 이러한 미국의 비일관적인 핵 정책은 긍정적이지 않다. 그러므로 우리가 핵 문제를 주도하여 미국 행정관들의 말과 행동이 일치할지 여부를 확실히 해야만 한다.

다른 하나는 핵 문제가 군사문제인가 혹은 정치적인 문제인가 여부를 분명히 해야 한다는 것이다. 핵 문제가 군사 문제라고 한다면 그에 대한 군사 안보적인 대비책이 있어야 한다. 조민 박사님께서 주신 처방책에는

군사 안보적인 대비책은 없다.

과거 부시 행정부의 대북 정책은 강경한 외중에 다소 조급한 측면이 있었다. 9.11 테러와 같은 사태를 겪은 후 이러한 강경한 자세는 자연스러운 것일 수도 있으나, 이로 인해 결국 대북 정책은 성공하지 못하였다. 앞으로 오바마 행정부가 취할 외교적인 정책을 조민 박사님께서 압박 혹은 협상으로 양분하신 것은 바람직하지 않다고 지적하고 싶다. 그보다는 한 테이블 상에 두 가지 협상방법이 함께 할 것이다. 매우 제한적인 무력을 사용하면서 한 쪽으로는 외교적인 방법을 취하는 복합적인 방식을 취할 것으로 보인다.

이 상 우 (신아시아연구소장)

다음 주제로 넘어가기 전에 한 가지만 짚어보겠다. 북한 핵 문제에 대해서는 두 가지 측면으로 접근해야만 한다. 이른바 과거의 핵과 미래의 핵이 그것이다. 미래의 핵이란 핵을 만들 수 있는 시설과 물자를 통칭한 것이고, 이미 개발해서 보유하고 있는 핵폭탄은 과거의 핵에 해당한다. 북한은 미래의 핵으로 미국과 흥정을 하는 동시에 과거의 핵은 묵인해 줄 것을 원하고 있다. 미국이 흥정을 하는 과정에서 북한의 핵무기를 묵인한다면 우리 정부로서는 이를 받아들이기 힘들 것이다. 이 문제에 대해 어떻게 접근해야 할 것인지 여부가 오늘 회의의 핵심이라고 생각한다. 우리 정부는 우리의 역할을 분명하게 해야만 할 것이다.

이 상 현 (세종연구소)

우리 사회에서 대북 지원의 문제는 남남 갈등의 한 부분이며 대북 지원이 목적인가 혹은 수단인가의 여부 역시 매우 중요한 문제이다. 만약

대북 지원만이 목적이라면 최소한의 요건을 갖추어 지원하면 되지만 만약 이것이 수단일 경우에는 대북 지원이 우리의 목적을 이루는 데에 얼마나 큰 기여를 했는가 여부가 중요할 것이다. 이 점을 객관적이고 공정하게 따져봐야 할 필요가 있다.

대북 지원을 위해 세금을 사용했음에도 불구하고 북한의 강경한 태세를 누그러뜨릴 수 없었다면 이러한 지원정책은 어떤 지지도 받을 수 없을 것이다. 이에 대해 박형중 박사님께서 몇 가지 목표를 예로 들어주셨는데 그 중 하나가 바로 우리의 대북 지원으로 북한 당국의 행동을 변화시켰는가 여부이다. 10여 년 간의 지원이 이루어졌지만 북한 당국은 태도를 바꾸지 않고 정권 교체 시기마다 대남 압박을 가하고 위기를 고조하는 등의 강경책을 고수하고 있다. 또한 대북 지원 정책이 경제 발전에 기여하고 복지 증진을 달성하였는지도 의심스럽다. 북한 경제는 90년대 이후로 정체상태이며 개성 공단에서 이루어진 한국 기업의 영리 활동은 정치적인 문제로 인해 결국 경제 발전에 크게 기여하지 못했다. 이는 복지의 측면에서도 마찬가지이다. 결론적으로 우리가 그 동안 내걸었던 대북 지원의 목표들이 사실상 달성되지 못했거나 혹은 실적이 매우 저조한 것이 현실이다. 물론 대북 지원은 한반도의 평화 증진을 위해 우리가 반드시 부담해야 하는 비용일 수도 있으나 우리가 얼마나 목표 지향적으로 대북 지원을 할 수 있는가 여부에 초점을 맞추어야 할 것이다.

대북 정책의 대 원칙은 어떻게든 북한을 정상적인 국가로 만드는 것이라고 생각한다. 이 '정상국가'라는 개념에는 여러 가지 뉘앙스가 포함되어 있다. 현 북한 정권의 행태는 정상의 범주와는 거리가 있으며, 북한 당국 스스로 자생력을 기르기 위해 노력해야 함에도 불구하고 현 북한 정권의 제 1 목표는 정권 자체의 유지이지 국가의 안보를 지키는 것은 아니라는 것은 주지의 사실이다. 북한이 정상적으로 자생하려는 의지와 그를 수행할 능력을 가지도록 하는 것이 대북 지원정책의 목표가 되어야 하는데 이를 위해서는 북한 개발 지원 정책에 주력해야만 한다. 북한 개발을 위해서는 북한 당국의 의지도 중요하지만 아울러 외부의 도움도 필요한 실

정이다. 실제로 이명박 정권의 대북 정책인 ‘비핵·개방·3000’ 구상에는 일정 단계에 이르면 남한 정부가 앞장서서 400억 달러의 지원금을 조성하는 내용이 있다. 하지만 북한 정권은 이 정책을 거부하고 있다.

독재자의 한마디에 정책이 변화하는 이러한 북한 체제는 세계에서 유례를 찾아볼 수 없을 만큼 독특하다. 이 체제를 정상 국가로 전환하지 않으면 장기적으로 남한 정권에게도 부담이 될 뿐만 아니라 통일 이후에도 잠재적인 문제점으로 자리 잡을 것이다.

앞으로는 목표 지향적인 대북 지원 정책을 펴야 한다는 것이 결론이다. 반드시 지원 자체가 목표인 지원과 수단으로써의 지원을 구분해야만 한다. 과거 우리 사회에 팽배했던 논란은 이 구분이 모호했던 것에서 비롯되었다고 생각한다. 정치적 목적을 지향하는 지원은 상호 합의를 원칙으로 해야만 한다. 우리의 지원에 북한이 행동으로 변화를 보여준다면 앞으로의 보상이 더욱 확실하게 이루어질 것이라는 이해가 상호간에 필요하다. 우리의 지원에 북한이 아무런 반응을 보이지 않는다면 대북 지원 정책을 그대로 유지하는 것은 곤란하게 될 것이다. 지난 10여 년 간의 햇볕 정책은 여러 부작용을 나타냈다. 앞으로는 남북 경제 협력이 체제의 변화에 끼칠 수 있는 영향력을 극대화시키는 방향으로 전략을 짜야 한다고 생각한다. 물론 10여 년 간의 햇볕 정책으로 북한 내부적으로 약간의 변화를 일으켰다는 보고가 있지만 그러한 주민 차원의 변화가 정권의 변화에는 아무런 영향을 미치지 못하고 있다는 것이 문제이다.

이 수 석 (국가안보전략연구소)

박형중 박사님의 발표가 북한을 취약국가로 보면서 취약 국가의 의지와 능력 유무라는 분석 틀을 통해 대북 지원의 정당성, 범위, 성격 등을 잘 밝혔다고 생각한다. 지난 10년 동안의 대북 지원은 앞서 이상현 박사님께서도 지적하셨다시피 많은 논란을 일으켜왔다. 대북 지원이 북한에

실질적으로 변화를 일으켰는가 여부는 아직까지도 논란이 되고 있다. 앞선 발표에서는 인도적 대북 지원의 한계와 방법에 대해 잘 논하고 있다고 생각한다. 발표와 다른 견해에서 몇 가지 차이점을 지적해보겠다.

첫 번째는 대북 지원의 성격이다. 노무현 정권이 대북 지원을 하는 과정에서 왜 ‘인도적 지원’이라는 단어를 사용하지 않았는지에 대해 설명해주시길 바란다. 남북 경협 역시 정부의 지원이 없으면 어려운 사업이기 때문에 대북 지원의 일부에 속한다. 남북 경협을 대북 지원의 일부로 포함한다면 상업성 거래의 어느 정도까지를 지원으로 볼 수 있을 것인가에 대한 논의가 필요하다고 생각한다. 지난 10년간의 많은 상업성 거래는 대북 지원정책에 속한다고 생각한다.

두 번째는 대북 지원의 투명성 문제이다. 이에 대해서는 지난 10년간 많은 논란이 일어났는데, 대북 지원을 통해 북한을 개혁 개방으로 이끈다는 목표를 가지고 있지만 투명성 없는 대북지원은 오히려 북한 체제의 내구력을 향상시켜서 현 체제 유지에 기여했다고 생각한다. 미국의 어느 연구소 통계에 따르면, 대북 지원이 지난 10년간 늘어났을 때 북한의 군사비 지출 비율은 더욱 높아졌다고 한다. 2005년도에는 99년에 비하면 3배에서 4배에 달하는 수치로 치솟았다. 이런 측면에서 본다면 투명성 없는 대북 지원이 과연 북한을 개혁개방으로 유도할 수 있을지 의문이다. 도리어 현재의 체제를 유지하는데 도움이 되었을 지도 모른다. 그러므로 어떤 방식으로 투명성을 유지해야만 북한을 진정으로 개혁 개방으로 유도할 수 있을지에 대한 논의가 필요하다고 생각한다. 박형중 박사님께서도 말씀하셨다시피 현 북한 체제에 개혁에 대한 의지가 결여되었을 때 이루어지는 대북 지원은 도리어 북한의 개혁을 가로막는 결과를 초래할 수도 있다. 그렇다면 그 의지를 가지게 하기 위해서는 어떤 방법을 취해야 하는지 역시 궁금하지 않을 수가 없다.

세부적인 사항에서도 두 가지 측면에서 차이점을 발견했다. 첫 번째는 10.4 선언에 관한 내용이다. 박형중 박사님에 의하면 10.4 선언을 그대로 이행하는 것은 북한으로서도 곤란한 일이고 남한 정부 역시이행 비용 문

제로 곤란한 처지에 처해 있다고 하는데, 그렇다면 과연 북한이 남한 정부의 이행 의지를 신뢰하고 계속 이행하려고 하려는지 여부가 궁금해진다.

6.15 선언과 10.4 선언은 현 이명박 정권의 대북 정책을 비판하는 요소로 많이 사용되고 있다. 하지만 이 선언의 이행을 위해서는 약 14조원의 예산이 소요된다고 한다. 그런데 이명박 정권의 '비핵·개방·3000' 구상의 요지를 잘 살펴보면 6.15 선언과 10.4 선언보다도 막대한 비용이 소요될 가능성이 있다. 이러한 상황에도 불구하고 북한은 '비핵·개방·3000' 구상은 거부하고 오로지 10.4 선언의 이행만을 촉구하고 있다. 그 이유가 바로 핵 문제라고 생각한다. 10.4 선언에는 핵 문제에 대한 구체적인 언급이 없지만 '비핵·개방·3000' 구상은 북한의 비핵화에 관련된 내용을 중점적으로 다루고 있기 때문에 북한 정권이 이에 반응하고 있는 것으로 보인다.

과거 여러 사례들을 통해 알 수 있듯이 남북간 교류가 핵 문제 때문에 중단되는 경우가 있다. 박형중 박사님은 이에 대해 핵 문제 진정과 북한의 개방은 상호 독립적으로 전개될 수 있다고 문제를 제기하였으나 북핵 문제는 북한의 체제 문제와 연계되어 있다고 생각한다. 핵을 기반으로 한 현재의 선군 체제가 변화하지 않는 한 북한의 개혁개방은 불가능할 것이다. 결국 북한을 개혁 개방으로 유도하고 남한의 대북 지원 정책을 원활하게 전개시키기 위해서는 북한 핵 문제를 전반적으로 함께 다루며 이야기를 진행시켜야 한다고 생각한다. 핵 문제를 제외하고 북한을 개혁 개방으로 이끄는 것은 상당히 힘든 작업이라고 생각한다.

마지막으로 아주 기술적인 부분을 지적하겠다. 북한 내부, 남북 관계 차원, 한국의 내부 상황으로 분리해서 논지를 전개시키면 논문의 완성도를 더욱 높일 수 있을 것 같다. 또한 북한 당국의 정책 의도와 북한 당국의 도덕적 해이와 같은 사항에 대한 객관적 지표를 어떻게 판단할 수 있을지에 관련한 논의도 필요할 것이라고 생각한다.

박 형 중 (통일연구원)

노무현 정권의 쌀 지원에 대해 답변하겠다. 노무현 정부는 2003년 5월에 공식적인 문서로서 대북 쌀 지원에 대한 해설 자료를 내놓은 것이 있는데, 이 자료에서는 인도주의적 지원이라는 단어가 한 번도 언급되지 않는다. 이를 토대로 생각해본다면 한국 정부는 북한 정부에 직접적으로 쌀 지원을 해주고 있는 것이며, 지원된 쌀이 내부에서 어떻게 사용되는지 간섭하지 않겠다는 의미이다. 만약 이것이 인도주의적인 지원이었다면 남한 정부가 북한의 취약 계층을 지적하고 취약 계층이 직접 쌀을 공급받는 것을 확인해야만 한다. 남한 정부 역시 이 사실을 알고 있었다. 이 지원은 한국 정부가 북한 정부에 지원을 함으로써 보다 긍정적인 행위를 이끌어 내기 위한 일종의 거래에 해당한다.

그 다음으로 대북 지원의 성격에 대해 말씀 드리겠다. 예를 들어, 만약 북한 정권에 개혁에 대한 의지가 있다면 고속도로 건설 지원을 해도 된다. 하지만 만약 그들에게 의지가 없는데도 고속도로를 건설한다면 평양 원산 고속도로에 하루에 차가 한두 대 다니는 상황이 10년 동안 지속될 것이다. 결과적으로 말씀 드리자면 그런 식의 지원은 해서는 안 된다는 것이다. 우선적으로 생각해야 하는 것은, 만약 고속도로가 건설된다면 북한 정권에서 그것을 효율적으로 이용할 의지와 능력이 있는지를 검증해야 한다는 것이다.

북한 정권의 정책과 제도를 바꾸는 쪽으로 지원이 이루어져야만 한다. '비핵·개방·3000' 구상의 맹점 중 하나는 바로 이것이다. 어떻게 하면 물량지원을 해줄까 고민했을 뿐이지 제도와 정책을 어떻게 바꿀 수 있는지에 대한 고민은 없다. 제도와 정책의 변화를 야기 시키기 위한 비용을 어

떻게 조달할 것인가에 대한 고민이 수반되어야 한다는 것이다.

핵 문제와 개혁 개방의 문제에 대해 말씀 드리겠다. 미국은 이에 대해 두 가지 로드맵을 가지고 있는데, 1) 핵만 제거한 다음 북한 현 정권을 그대로 인정하는 것 2) 핵을 제거하고 내부적인 개혁을 도모하는 것이다. 이 두 가지 로드맵에 따르면 전자를 주장한 리온 시걸은 핵 문제 해결을 우선적으로 추진하고 있고 후자를 주장한 커트 캠벨은 비핵화와 개혁을 동시에 요구하고 있다.

조 민 (통일연구원)

미국은 비확산 정책을 고수하고 북한은 친미 국가로 전환될 개연성이 높다. 부시 행정부와는 달리 오바마 행정부는 두 코리아 노선을 선택할 가능성이 높다. 오바마 행정부는 한국과의 관계와 동아시아에서의 위상 유지가 어려울 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 북한 핵 문제 상황이 지난 시절과 다른 점이 두 가지 있다.

첫 번째는 북한이 상당량의 플루토늄을 확보하여 실제적 핵보유국이 되었다는 점이다. 반대로 다른 하나는 10년 사이 북한의 체제가 상당히 허약해졌다는 점이다. 따라서 미래 북한 체제의 불확실성이 더욱 증대되었다. 핵보유국이 되었음에도 불구하고 내부적으로는 피폐하게 되었다. 따라서 미국은 북핵 문제에 후계자 문제를 통해 접근하고 있으며, 미국과 중국이 북한 문제에 관심을 갖는 것은, 미국은 북한 정권 붕괴 시 핵 통제권이 상실될까 염려하고 있고 중국은 탈북자 대량 발생과 북한의 남한으로의 흡수 통일을 우려하고 있기 때문이다. 미국이 북한 문제에 취하고 있는 자세는 앞서 전봉근 박사님께서도 지적하셨다시피 핵무기를 가지고 있는 의도에 집중하는 것이다. 과거 1994년의 제네바 합의는 김일성 사후 북한의 체제가 붕괴될 것이라는 전망 하에 조속히 도출되었으나 현재 오바마 행정부는 북한의 후계구도가 연착륙되기 힘들 것이라고 예상하고

북한의 요구 사항을 들어주는 것과 동시에 후계 문제에 관심을 갖는 방향으로 접근하고 있다.

이러한 상황 속에서 핵 문제를 대하는 우리의 자세를 명확하게 해야만 한다. 독자적인 첨단 정보체계를 갖추어 북한 미사일 기지에 대한 정밀 타격체계를 만들어야 한다. 이러한 사항은 국가 안보차원에서 반드시 이루어져야만 한다. 이를 위해서는 많은 예산이 소요되므로 국민들의 지지가 필요할 것이다.

북핵 문제를 해결함에 있어 북한의 핵이 아닌 북한 자체를 바라보는 것은 북핵 문제를 근본적으로 해결하기 위해 반드시 필요한 사항이다. 그런 점에서 도리어 미국이 우리 정부보다 미흡한 구석이 많이 있다. 북한 문제를 해결하기 위해 한국과 미국 정부가 긴밀히 공조해야 한다. 우리는 북한에 대해 최악의 상황까지 가정해야만 한다. 미국과의 동조 하에 최악의 시나리오에 어떻게 대처해야 할지 국민적 합의가 필요하다. 우리가 준비되어 있어야 미국도 비로소 우리 정부를 진정한 동맹으로 인정할 것이다. 피폐하고 허약해진 북한 정권에 대한 접근은 미국보다 우리 정부가 훨씬 유리하며, 그러한 의미에서 북한과 접촉하고 관계를 가져야만 한다. 우리는 6자 회담 틀에서도 분명히 발언권이 있다. 북한에 대한 지원 문제에 대해서 6자 회담의 틀 내에서 우리가 주도적인 역할을 할 필요가 있다. 현 미사일 문제가 6자 회담에서 공동으로 다루질 가능성이 높아지고 있는 가운데 경제 에너지 지원국 의장이라는 우리의 지위를 십분 활용해야만 한다. 미국이 우리에게 지원을 요구하더라도 그것을 부정적으로 보서는 안 되고 도리어 그것을 대북 관계 개선의 지렛대로 사용할 필요가 있다. 마찬가지로 경수로 문제와 같은 사안도 대미 협상의 지렛대로 사용할 수 있다. 부담감 속에서 우리의 목소리를 온전히 낼 수 있는 방법을 강구해야만 한다. 이렇게 북한 문제를 다루는 치밀한 시나리오를 도출하는 과정에서 통일을 향한 길을 모색할 때라고 생각한다.

제2회의

북핵 문제 및 동북아 평화를 위한 라운드테이블

토마스 허바드 (전 주한미대사)

미즈코시 히데아키 (주한 일본대사관 정무 공사)

제2회의 토론



북핵 문제 및 동북아 평화를 위한 라운드테이블

토마스 허바드 (전 주한미대사)

미즈코시 히데아키 (주한 일본대사관 정무 공사)



▶ 토마스 허바드 (전 주한미대사)

다시 한국에 와서 통일연구원 회의에 참석하게 되어 기쁘다.

우선 강조하고 싶은 것은 현(現) 대사가 아니기 때문에 이 자리에서 미 정부를 대표하는 발언을 하기는 힘들 것이라고 생각된다는 점이다. 내일 방한을 앞둔 클린턴 미 국무부 장관이 미국의 입장을 대변할 수 있는 훨씬 더 권위 있는 입장에 있으므로 클린턴 장관의 말을 인용하면서 미국 정부의 정책, 미국의 외교팀에 대한 개인적인 생각과 한반도에 대해 미국이 어떻게 생각하는지 말해보도록 하겠다.

먼저 클린턴 장관은 일본으로 출국하기 전날 밤, 뉴욕에서 아시아 소사이어티를 대상으로 북한의 핵 프로그램은 동북아에 있어서 가장 위협한 상황이며 오바마 행정부는 6자회담을 통해서 북한이 도발을 하지 않고 남한에 대한 비생산적인 위협을 하지 않도록 하겠다고 언급한 바 있다. 또 북한이 핵무기를 폐기하고 NPT로 돌아와야 하며 진정으로 완전하고 검증 가능한 방식으로 핵폐기를 할 준비가 되어 있다면 오바마 행정부는 북미관계를 정상화 하고 현재 한반도 상에 존재하는 오래 지속되어온 정전협정을 항구적인 평화협정으로 대체하고 여러 가지 북한 주민의 경제적인 필요를 충족시킬 수 있는 지원을 제공하겠다고 하였는데 이 발언은 분명히 동전의 양면을 표현한 것이라고 생각된다.

클린턴 장관에 따르면 미국은 여러 가지 방식으로 북한에 다가갈 준비가 되어있으나 북한이 비핵화 약속을 준수할 준비가 되어있어야 한다는 전제가 필요하다고 하였다. 이는 '검증가능한 방식으로 북한이 핵을 폐기할 의지가 있다면'이라는 전제를 강조한 것이며 이러한 것이 부시행정부 말기로부터 오바마 행정부 초기에 이르는 미국의 대북정책의 기초를 형성한다고 볼 수 있다.

〈신정부의 대북정책 방향〉

클린턴 정권의 국무부에서 동아시아 담당을 지냈던 시기의 개인적 경험에 비추어 봤을 때, 클린턴 정부와 부시 정부 사이에는 외교정책 상에서 큰 괴리가 있다. 이러한 차이로 인해 참혹한 결과를 맞게 되었고 그 결과가 지금 현재 북한에도 영향을 미치고 있다고 생각한다. 이런 것을 보았을 때 정책이 일관성 있게 유지되는 것이 굉장히 중요하다고 생각된다.

일관성을 유지하기 위해서 우리의 목적을 추구하는 수단은 6자회담이 되어야 할 것이다. 신 오바마 행정부가 다자간 회담을 양자회담으로 보강할 것이라는 점은 명확한 부분이고, 부시 행정부 때와 비교해서 특히 미국·일본·한국 동맹국간 회담이 미 행정부 하에서 훨씬 더 강해질 것으로 예측된다.

필수적인 다음 단계는 만족스러운 검증체계를 확보하는 것이다. 클린턴 장관은 어제 일본에서 만족스러운 수준의 검증에 이를 때까지는 정상적인 관계를 맺기가 쉽지 않을 것이고 정상적인 국제사회의 일원으로 받아들여지기 쉽지 않을 것이라 언급한 바 있다.

〈대북인사〉

다른 지역과 마찬가지로 북한정책을 담당하는 특사가 지정이 되었다. 많은 사람들이 기대하는 바와 같이 내 선임자인 켈리 전 차관보와 보스워스 대사가 거론되고 있고, 이 두 사람이야말로 이 임무를 수행할 수 있는 적격자라고 생각이 든다. 보스워스 대사는 KEDO의 첫 디렉터를 담당했고 대사로 재직하는 동안에 한국에 대해 많은 경험을 쌓았다. 또 클린턴 정부의 대북정책에 있어서도 큰 역할을 했었다. 동맹국과 좋은 관계를 맺고 있고 지역에 대한 깊은 이해를 가지고 있는 사람이다. 게리 시모어 같은 북한 전문가도 오바마 행정부에서 요직을 차지하게 되었는데, 이 사람은 국가안보위원회에서 비확산 정책을 담당하게 될 것이다. 대니얼 포넨먼은 비확산을 담당하는 업무를 맡게 될 것이다. 또한 커트 캠벨은 동아시아

아에 관련된 총괄적인 정책을 담당하게 되겠지만 직접적으로 6자회담에 참가하지는 않을 것 같다. 그 외에 크리스토퍼 힐, 성 킴 한국과장이 6자 회담 준비팀에 참여하게 될 것으로 보인다.

오바마 행정부가 출범하면서 6자회담을 지속하기 위해서 강력한 팀을 구성했는데 이 구성원들은 모두 의지가 확고한 인사들이다. 부시 행정부의 관료들과는 다른 면면을 가지고 있지만 이들도 역시 북한이 핵보유국이 되는 것을 인정하지 않을 것이라는 원칙을 가지고 있다.

일부 선임자들과 마찬가지로 존 볼튼 같은 비확산 전문가들은 북한과의 직접 대화를 통해서만 협상이 가능할 것이라고 보고 있다.

〈미국의 입장〉

부시 행정부에서 실패한 정책을 다시 추구하려고 하지는 않을 것이며 오바마 행정부의 관료들은 동맹국의 의견에 귀를 기울일 것이라고 생각한다.

북한이 진전할 준비가 되어있다면 우리도 그럴 준비가 되어 있지만 초기의 사인(sign)이 그렇게 좋은 것 같지는 않다. 북한은 남한을 위협하거나 미사일 테스트를 준비하는 일 등이 새로운 진전을 만드는데 도움이 되지 않는 행동이라는 것을 알아야 할 것이다. 클린턴 장관은 미국이 북한에게 도움을 줄 준비가 되어 있지만 단 북한이 미국을 동맹국으로부터 갈라놓으려고 하지 않아야 한다고 한 바 있다.

▶ 미즈코시 히데아키 (주한 일본대사관 정무 공사)

이렇게 통일연구원의 회의에 참석하게 되어서 매우 기쁘게 생각한다. 한 가지 당부하고 싶은 것은 내가 일본 정부 소속이지만 일본 정부의 입장을 대변하는 것은 아니라는 것이다.

〈북한의 핵문제를 바라보는 일본의 기본 시각〉

먼저 일본은 북핵문제에 관해서 굉장히 민감한 나라라는 것을 말하고 싶다. 일본은 핵무기로부터 많은 고통을 겪었던 국가이고 사실상 일본을 제외한 어떤 국가도 핵폭발을 직접 경험했던 국가는 없다. 그렇기 때문에 일본은 이 핵문제에 대해서 상당한 우려를 가지고 있는 것이다. 게다가 일본은 특히 북한의 장거리 미사일의 사정거리 안에 속해있기 때문에 특히 북한의 미사일 프로그램에 관심을 가질 수밖에 없다.

첫 번째 포인트로, 분명한 것은 일본이 북한의 완전한 비핵화를 지지한다는 것이다. 그러나 북핵문제는 단순히 영변지역의 문제에 국한되는 것이 아니라고 생각하기 때문에 북한이 모든 프로그램과 계획을 포기해야 한다고 생각한다.

북한은 분명히 「한반도비핵화공동선언」과 6자회담에서 나온 공동성명서를 위반하고 있다. 그렇기 때문에 이 같은 사태의 악화, 즉 북한의 핵개발을 저지해야 한다고 생각한다.

〈북핵문제에 대한 포괄적인 해결 방안 모색이 필요〉

두 번째로는 이 북핵문제는 이 지역의 안보문제로 끝나는 것이 아니라고 생각한다는 것이다. 북핵문제는 다른 관련된 사항과 연계하여 해결해야 하는데 예를 들면 미사일 개발이라든지 인권문제와 관련지을 수 있다. 이 모든 문제들이 서로 연관된 것이기 때문이다. 이 문제를 포괄적으로 해결하고자 하는 접근 방식을 가지고 있어야 진정한 지역 내 평화구축이 가능하다고 생각한다.

특히 미사일 문제는 핵문제와 깊은 연관성이 있는데 탄도미사일 같은 경우 WMD만큼 파괴력이 높다. 이 탄도미사일을 포기한다고 해서 핵문제를 포기하는 것은 아니기 때문에 핵문제는 굉장히 중요한 이슈라고 생각한다.

〈연관국가간의 공조〉

세 번째로, 연관된 국가들, 특히 한국·일본·미국이 협력을 통해서 북핵 문제를 해결해야 한다고 생각한다. 물론 중국과 러시아도 포함되어야 할 것이다.

북한은 항상 분단 상황을 자기 이익에 부합하도록 이용하려고 한다. 작년의 경우를 보면 미국을 굉장히 강력하게 비난하면서도 한국에 대한 비판은 억제하는 모습을 보였다. 왜냐하면 한국 정부의 대북정책에 대한 기초가 완전히 드러나지 않은 상태였기 때문이다. 하지만 올해의 경우 다시 대남 비난을 강화하고 있는 것을 볼 수 있다. 반면 미국의 새로운 행정부로부터 우호적인 정책을 기대하고 있기 때문에 대미 비난을 줄이고 있는 것을 볼 수 있다. 북한은 이런 레토릭을 활용하는 데 굉장히 창의적으로 접근을 하고 있으며 미국과 일본, 남한을 분리시키려고 하고 있다. 그렇기 때문에 우리의 대북정책을 함께 잘 조율해 나가야 하는 것이 중요하다고 생각된다.

최근 들어 한국에 대한 레토릭이 굉장히 비난조인데 이명박 정부가 굉장히 대응을 잘하고 있다고 본다. 일관성을 잘 견지하고 있다. 이명박 정부가 이렇게 일관적인 정책을 밀고 나갈 수 있도록 미국과 일본이 지원·협조를 해야 한다고 생각한다.

문제를 해결하기 위해서는 북한에 문제가 발생할 때 특혜를 주어서는 안 될 것이다. 북한은 문제를 일으켜서 상대방으로부터 양보를 얻어내고자 하는 수법을 쓴다. 과거에도 이러한 전략을 여러 차례 사용한 적이 있고 향후에도 사용할 가능성이 있다. 만약에 그에 대응하여 북한이 원하는 대로 끌려간다면 북한은 지속적으로 문제를 발생시킬 것이고 합의사항이나 유엔 결의안, 혹은 6자회담에서 체결된 공동성명을 지키지 않게 될 것

이다. 그렇게 되지 않도록 미국·일본·한국이 공조하여 대북정책을 펴는데 있어 일관적인 입장을 보여야 할 것이다.

마지막으로 북한에게 핵보유국 지위를 허용해서는 안 된다고 생각한다. 북한이 핵보유국 지위를 얻게 된다면 이웃 국가들에게 굉장히 어려운 환경을 만들게 될 것이다.

제2회의 토론



▶ 조 민 (통일연구원)

두 분의 말씀이 이명박 정부의 기조와 함께 한다는 것이 우리 정부로서는 환영할만한 입장이다. 그러나 현실적으로 북한의 핵보유 의지와 미사일 시험발사 등의 문제는 풀기가 쉽지 않은 과제다.

이런 점에서 우선 허바드 대사께 질문 드리고자 하는 것은 미사일 문제의 해결 방식에 대해 미국은 어떻게 생각하고 있는가 하는 것이다. 지난 1999년 「페리보고서」에 의하면 미국은 북한의 미사일에 대해 어떠한 대가를 지불하고 해결하는 일은 없을 것이라고 되어있다. 2000년 북미협상에서 미사일 문제에 대한 모라토리움이 합의되기는 하였지만 그 이후로는 더 이상 논의되지 못하고 진전을 보이지 못했다. 그런데 오바마 행정부 출범에 맞추어서 북한이 다시 미사일 문제를 들고 나왔다. 힐러리 클린턴 국무장관은 이 미사일 문제를 6자회담 의제로 삼겠다는 입장을 밝힌 바 있다. 그러면 「페리보고서」에서 밝힌바와 같이, 미국이 실재로 대가없이 어떻게 미사일 문제를 정치·전략적으로 해결할 수 있을 것인지 질문을 드리고 싶다.

두 번째로 미즈코시 공사님께 질문 하고자 한다. 북일관계의 현안인 납북문제에 대해서 일본 정부가 조금 더 새로운 해석, 전환적인 접근을 할 수 있는 가능성은 없는 것인가? 북일관계에서 이 납치문제가 조금이라도 진전되지 않는다면 6자회담에서 일본의 역할을 찾기가 어려운데, 이 딜레마를 일본은 어떻게 타개·극복할 것인지 답변을 부탁드립니다.

▶ 박 형 중 (통일연구원)

현재 오바마 정부가 취하고 있는 여러 가지 대북정책의 입장에 대해서 찬성한다. 그리고 전체적으로 한국이 미국의 정책에 기회를 주어야 한다고 생각한다.

그러나 전체적으로 보았을 때, 특히 북한의 입장 때문에 미국의 이런 정책이 성공하기가 쉽지는 않다고 생각된다. 가장 중요한 것 중에 하나가

북한과 미국사이의 포괄적인 협상이다.

이 포괄적인 협상에는 북미관계개선, 북일관계개선이 포함된다. 그리고 북한의 경제발전, 한반도 평화체제에 대한 협상을 시작한다는 것, 동북아 평화안보체제를 수립한다는 것이 포함된다. 그런데 이것을 보았을 때, 포괄적 협상이 가능하다고 하면 비핵화가 가능해야 하고, 북한이 내부적으로 개혁을 해야 하며 남북관계가 좋아야 한다. 북한이 개혁을 해야 경제발전을 이룰 수 있다. 만약에 개혁이 되지 않은 상태에서 핵포기의 대가로 외부자원만 받아들인다고 하면 북한체제가 유지되는 상황, 북한이 그런 자원유입으로부터 이득을 보지 못하는 상황이 초래될 것이다.

현재처럼 남북관계가 악화되어 있는 상황, 특히 군사적으로 악화되어 있는 상황에서 평화체제에 관한 논의를 시작하는 것이 굉장히 어렵다고 생각된다. 한반도 평화체제에 관한 논의가 어렵다면 동북아 평화안보체제에 관한 논의가 이루어지기 대단히 어렵기 때문이다. 그렇기 때문에 포괄적 협상이 성공하기 위해서는 비핵화와 개혁, 그리고 남북관계 개선에 대한 북한의 결단이 동시에 이루어져야 할 것이다. 북한이 이 세 가지 결단을 동시에 하지 못하는 경우에는 사실상 포괄적 협상의 도면을 진행하기가 어려울 것이다. 포괄적 협상의 도면이 진행되기 어려운 상태에서 북미간의 협상이 이루어진다고 하면 그것은 단순히 핵문제나 미사일문제를 처리하기 위한 협상이 될 수밖에 없을 것이라고 생각한다. 핵문제나 미사일문제만을 처리하기 위한 협상은 없는 것보다는 있는 게 좋다. 그렇지만 이런 경우에는 굉장히 오랜 세월의 복잡한 문제가 발생할 것이라고 생각한다.

▶ 전 봉 근 (외교안보연구원)

일각에서는 미국이 어느 정도 북한을 핵보유국으로 인정하고 있는 것이 아니냐 하는 여론의 우려가 있기도 하지만 연구자의 입장에서 봤을 때 너무 우려할 수준은 아니라고 생각한다.

국제법상에서 혹은 NPT상에서 보면 5개국만이 핵보유를 할 수 있고 이를 제외한 모든 국가의 핵보유는 불법이라고 규정하고 있다. 또한 미국

은 핵확산의 경험이 있는 국가들과의 관계교류를 금지하는 강력한 법적 도구를 가지고 있기 때문에 미국이 북한에 핵보유국 지위를 인정하는 것이 불가능하다고 생각된다.

물론 미국정부에서 나온 일부 문서를 보면 미국이 북한의 핵보유국 지위를 인정하는 것처럼 보이지만, 그것은 단순히 중립적인 입장에서 북한이 핵무기를 개발했다는 사실을 표현한 것뿐이므로 이것으로부터 더 큰 의미를 해석할 필요는 없다고 생각한다.

미즈코시 공사님의 말씀을 듣고 나니 일본의 대북 접근법이 부시 행정부의 접근법과 상당히 유사하다는 생각이 들었다. 물론 오바마 행정부가 부시 정부로부터 일부 정치적인 유산을 이어받고 있기는 하지만 지금은 오바마 행정부이지 않은가? 클린턴 장관의 발언을 보면 오바마 행정부가 대북정책에 있어서 과거 행정부와 어느 정도 단절하고 있다는 것을 알 수 있다. 만약 일본이 지금 언급하신 것과 같은 접근법을 견지한다면 일본의 대북정책과 미국의 대북정책이 대조가 되는데 어떻게 미국과의 공조를 해 나갈 계획인지에 대한 답변을 부탁드립니다.

클린턴 장관이 북한에 대해서 아주 유화적인 발언, 소프트한 터치를 보인 것을 볼 수 있었다. 그것이 문제가 되는 것은 아니지만 과거 20년 동안 비핵화를 위한 협상이 진행되어 왔고, 핵과 관련된 끔찍한 상황들이 벌어져 왔다. 그렇기 때문에 비핵화의 최종목표가 가까운 시일 안에 이루어 질 것이라고 기대하기는 어려운 것 같다. 그렇다면 미국이 이렇게 어려운 시기에 어떤 방식으로 전략을 취할 것인지 묻고 싶다. 북한이 계속해서 검증을 거부한다면 미국은 어떻게 할 것인지, 심지어 북한이 계속해서 핵실험을 한다고 위협한다면 어떻게 할 것인지 의견 부탁드립니다. 덧붙여 이런 것이 오바마 행정부의 대북정책에 영향을 미칠 것이라고 보는지, 그리고 미국 내 공화당이 오바마 행정부의 정책에 영향력을 더 많이 행사할 수 있는 기회를 주게 되는 것은 아닌지 질문 드립니다.

▶ 이 수 석 (국가안보전략연구소)

북핵문제와 북한체제는 굉장히 밀접한 관계에 있다고 생각한다. 해외의 다른 핵포기 국가의 사례들을 보면 서구질서와 융합하고 서구체제에 편입하려는 경향들을 가졌다는 것을 알 수 있다. 이런 것을 봤을 때 비핵화와 세계자본주의 질서의 편입은 상당히 밀접한 관계에 있다는 것을 확인할 수 있다.

북한의 핵포기 문제도 역시 자본주의 질서와 연계되어 있다. 북한의 자본주의 체제가 세계자본주의 질서에 편입되고 서구와의 교류, 미국과의 교류를 하기 위해서는 제일 중요한 것이 체제안정, 김정일 정권의 안정이라고 생각한다.

그런 의미에서 허바드 대사께 질문을 드린다. 미국은 핵문제를 해결하려는 의지가 굉장히 강한 듯 보이면서도 가끔씩 의회를 통해 인권문제나 탈북자 문제를 제기함으로써 북한을 불안하게 만들고, 김정일로 하여금 미국이 비핵화의 의도뿐 아니라 한편으로는 김정일 정권의 와해라든가 체제전환에 목적이 있는 게 아닌가 하는 생각을 들게 할 때가 있다. 신정부에서도 클린턴 장관이 북핵문제를 위해서 많은 노력을 기울이겠다고 하였는데, 그런 노력과 함께 인권문제나 기타 북한 내 탈북자 문제를 포함한 여러 가지 문제를 제기할 가능성은 있는 것인가?

두 번째는 김정일 정권의 문제다. 허바드 대사께서는 현직 대사가 아니고 정부의 입장을 대변하는 것도 아니라고 하셨기 때문에 자유롭게 말씀해 주셔도 좋을 것 같다.

과거 부시 정부에서도 북한을 ‘악의 축’, 독재자라는 이야기를 했었는데 과연 김정일 정권체제가 계속 유지될 것인지 아니면 불안한 체제에 있는 것인지, 동북아 평화의 관점에서 김정일 정권에 관해 어떤 생각을 가지고 있는지 궁금하다. 또 현재 남북관계가 굉장히 경색되어 있는데 이에 대해 일부에서는 이명박 정부의 대북정책 때문이라고 이야기 하고 다른 한편에서는 북핵문제, 북미관계가 풀리지 않기 때문에 북한이 의도하여 남북관계가 정체된 것이라고 이야기 한다. 북한의 대남정책을 보았을 때 만약

북미관계가 개선되면 남한만 소외되는 것이 아닌가 하는 문제제기가 많은데 과연 미국의 입장은 어떠한지 답변이 가능하시다면 부탁드립니다.

마지막으로 미즈코시 공사님께 간단한 질문을 하나 드리고자 한다. 현재 북한이 미사일을 발사할지 말지에 대한 이야기들이 많은데 만약 북한이 미사일을 발사할 경우 일본은 어떤 정책을 취할 수 있나?

▶ 토마스 허바드 (전 주한미대사)

먼저 북한에 핵보유국 지위를 인정할 것인가 대해서 말씀드리겠습니다.

미국 정부는 조직이 굉장히 반대하다. 국방부도 그렇다. 국방부에 속해 있는 많은 공무원들이 많은 수의 보고서를 만들어내고 있다. 그 중 일부는 공개용이지만 일부는 비공개용이기도 하다. 또 이 문서들이 공식적으로, 또 정책적으로 인정된 것이 있기도 하고 그렇지 않은 것이 있기도 하다. 북한이 핵장치를 무기화 했는지는 정확히 알지 못하는 상태이다. 또한 북한이 무기전달 체계를 어떤 식으로 가지고 있는지에 대해서도 정확히 모른다. 그러나 세계가 북한을 핵보유국으로 인정하지 않은 상태에서 미국도 당연히 그렇게 인정하지 않을 것이다. 그렇기 때문에 6자회담을 비롯한 여러 자리를 통해서 북한이 핵무기를 보유하지 않도록 하는 노력을 기울이고 있는 것이다.

두 번째, 오바마 행정부가 미사일 문제에 대해서 어떻게 보고 있는가 하는 문제에 대해서 답변을 드리겠다.

먼저 드릴 수 있는 답변은 오바마 행정부가 아마 미사일 문제에 대해서는 충분한 검토를 마치지 못했을 것이라는 점이다. 신정부는 북한이 장거리 미사일을 실험하지 않기를 바라거나 아니면 가까운 시일 안에 장거리 미사일의 생산과 실험, 수출하는 것을 중단하기를 원하고 있을 것 같다.

아까 조민 박사께서 「페리보고서」와 2000년 10월 합의에 대해서 언급을 해주셨는데, 이 두 문서 모두, 작성 될 당시 북한의 플루토늄 프로그램이 검증가능하게 동결된 상태였다. 북한이 충분한 양의 플루토늄, 즉 핵무기를 대략 한두 개 정도 생산할 수 있는 정도의 플루토늄을 생산했다는

사실을 알아냈으며 여전히 8000개의 사용 후 연료봉이 비축이 되어 있었기 때문에 여기에 대해 조사가 이루어 졌다. 그 다음 단계에서는 미사일을 다루는 것이 긴급한 이슈였다. 그러나 지금은 상황이 많이 달라졌다. 플루토늄을 추출을 하고 재처리한 사용 후 연료봉의 양을 보면 대략 여덟 개 정도의 핵무기를 만들 수 있다. 그리고 플루토늄 문제가 전면으로 대두되었다. 그렇기 때문에 만족스러운 검증체계가 마련될 때까지는 이 문제가 가장 초미의 관심사가 될 것으로 보인다.

이런 핵폭발 장치에 대한 문제가 해결되어야 미사일 문제에 대한 관심이 생길 것으로 예측된다. 로버트 아인혼 같은 인사가 오바마 행정부에서 미사일 문제를 관련한 협상을 담당하게 될 것이다. 로버트 아인혼은 실제로 1999년과 2000년에 미사일 담당 협상을 진행한 바 있다.

다른 질문 중에 북한에 개혁이 있어야 핵협상에 진전이 있을 것이라고 말씀하셨는데 여기에 대해서는 다들 딜레마를 인정할 것이라고 생각한다. 북한정권이 가진 지상목표는 체제안정이다.

북한에서는 핵무기를 자국의 방어와 내부 컨트롤을 위한 것으로 활용하고 있기 때문에 군사태세가 느슨해진다든지 군사기강이 약해진다고 생각될 때 핵무기를 활용한다. 북한 지도층이 어떤 시점에서 전략적으로 핵무기를 포기하게 될 수 있을 것인지, 내부 개혁의 조건이 되는지에 대해서는 아직 충분한 검토가 이루어지지 않았다고 생각된다.

오바마 행정부의 대북정책이 부시 행정부의 대북정책과는 상당히 다를 것이라고 말씀하셨는데, 개인적으로도 오바마 대통령의 정책이 부시 행정부의 정책과는 상당히 다를 것이라고 생각한다.

부시 행정부의 초기 6년 동안의 정책과는 특히 다를 것이라고 생각한다. 부시 행정부의 마지막 2년 동안에는 정책이 상당히 수정되었다. 마지막 2년 동안에는 다자간, 양자간 회담 쪽에 무게가 실렸고 평화적인 해결로 무게중심이 옮겨갔다. 협상 이외의 다른 대안이 없었을 것이다. 또한 세계에서 가장 고립된 정권을 더 고립시킴으로써 영향력을 행사하려는 방법은 효과적이지 못하다는 사실을 첫 6년 동안 교훈으로 얻었다.

부시 행정부와 오바마 행정부간의 대북정책에 상당한 연속점은 있다. 분명한 비전을 가지고 있다는 점에서 연속성을 찾을 수 있다. 목적이 분명한 정책을 가지고 있고 검증이라는 것이 중요한 부분을 차지하고 있다. 비확산이 오바마 행정부의 대북정책에 있어서 중요한 테마가 될 것이다.

‘악의 축’ 언급을 하셨는데 그 ‘악의 축’이라는 말을 들은 날이 제가 외교부에서 40년 있었던 중 최악의 날이었다고 생각한다. 감정적으로 만족스러운 발언이었을지는 몰라도 부시 행정부가 정책적으로 이루고자 하는 목표에는 반(反)했다고 생각한다.

북한을 악의 축과 같은 이름으로 부름으로써 세계에서 가장 고립되고 민감한 국가를 더욱 자극하는 결과를 초래했다고 본다. 부시 행정부는 이로부터 얻은 교훈이 있다고 생각되고, 아마도 2002년 이후에는 부시 대통령이 이 용어를 사용하지 않은 것으로 알고 있다. 이런 부정적인 발언을 통해서 분위기를 경색시키지 않았으면 한다.

최근 이명박 대통령에 대해서 북한이 한 발언이나 이에 대한 남한의 반응이 상당히 비생산적이었다고 생각한다. 진정성을 가진 남북대화가 필요할 것으로 생각된다.

▶ 미즈코시 히데아키 (주한 일본대사관 정무 공사)

세 개의 질문이 있었다. 첫 번째는 남북 일본인 문제, 두 번째는 일본의 대북정책이 오바마 정부보다는 부시 행정부와 맥을 같이 하고 있지 않나 하는 것, 마지막으로 북한이 미사일을 발사했을 경우 일본이 어떻게 대응할 것인가에 대한 질문이었다.

첫 번째 질문에 답변 드리자면 일본의 대북정책을 해석하는 데 있어서 오해의 소지가 조금 있었던 것 같다. 제 생각에는 북한이 레토릭을 사용해서 일본이 자꾸 6자회담의 틀을 깨려고 하는 것처럼 주장하는 것 같다. 북한의 전략은 6자회담 당사국들을 분열시키고자 하는 게 아닌가 생각된다. 그리고 이런 분열을 악용하고자 하는 의지가 있는 게 아닌가 생각된다. 그러한 관점에서 관련국들은 북한의 (일본·미국·한국에 대해 비난하는)

의도에 굉장히 신중하게 대응해야 할 것이다.

납북 일본인 문제는 일본인들에게 물론 중요한 사안이다. 일본인들이 일본영토에서 무력으로 납치된 것이기 때문에 반드시 이 납북자들을 일본으로 데려오고 싶어 하는 것이다. 그렇지만 북핵문제 또한 일본에 중요한 사안이다. 때문에 일본이 납북 일본인 문제를 가지고 협상 진전을 막고자 하는 것은 아니다. 납북 일본인 문제로 인해 일본이 해줄 수 없는 유일한 부분이 있다면 일본으로부터의 북한에 대한 대량의 경제원조이다. 일본 국민들이 이것을 이해하지 못할 것이다. 이런 정도의 제한은 있지만 납북 일본인 문제가 6자회담의 진전을 방해하는 입장을 가지고 있는 것은 아니라고 생각한다. 이명박 정부는 이러한 일본의 대북정책 입장을 잘 이해하고 있다고 생각된다. 한국 정부는 작년에 처음으로 북한 인권에 대한 유엔 결의안에 참가하였고 일본과 함께 사인(sign)한 바 있고, 이 문제가 잘 조율될 수 있도록 협력하였다.

두 번째 질문에 대한 답변으로, 일본의 대북정책이 오바마 행정부와 맥을 같이 하고 있지 않는 것 같다고 하였는데 아직까지 오바마 행정부 정책의 전체적인 그림을 알 수는 없는 단계인 것 같다. 지금 일본에서 클린턴 장관이 대북정책에 대한 협의와 조율을 하고 있는 단계인 것으로 알고 있고, 그렇기 때문에 미국·일본·한국이 어떻게 조율할 수 있는지에 대해서는 조금 더 두고 봐야 하는 단계인 것 같다. 따라서 아직까지는 신정부와 맥을 같이 하는지 아닌지에 대해서 말씀드리기는 조금 이르다고 생각된다.

이런 관점에서 제가 앞서 말씀 드린 바와 같이 일본과 한국의 대북정책은 어느 정도 맥을 같이 한다고 생각한다. 일본과 한국이 해결하기에 불편한 부분이 있다면 그런 것은 미국에 넘겨주는 것도 좋을 것이라고 생각된다.

마지막으로 북한에서 실제로 미사일을 발사할 경우 일본이 어떻게 대처할 것인가에 대해서 질문을 받았다.

2년 전 북한이 미사일을 발사했을 때의 경우를 말해보자면 유엔 안보리 결의안을 통해 북한에 대한 제재를 선택하고 북한을 비난하였다. 만약

미사일이 또 발사된다면 또 다시 결의안을 채택하여 다른 국가들도 일본과 함께 이 결의안을 실행할 수 있도록 협조를 요청할 것이다. 그리고 유엔 안보리에서 이 문제를 논의할 것이다.

▶ **최 춘 흙** (통일연구원, 플로어)

중국을 북한을 압박하여 (북한을) 불안하게 만드는 것보다 북한의 핵보유국 지위를 인정하는 것이 차라리 더 낫다고 생각할 것 같다. 이것에 대한 한·미·일의 입장은 어떠한가?

▶ **이 수 석** (국가안보전략연구소)

간단하게 말씀드리면 절대 아니라고 생각한다. 당장의 불편함 때문에 북한의 핵보유국 지위를 인정하게 된다면 파급효과가 엄청날 것이기 때문이다. 궁극적으로 우리의 통일에도 장애가 될 것이고 국민적인 여론 등 여러 가지 면에서 있을 수 없는 일이라고 생각된다. 일본이나 중국의 입장에서는 어떻게 생각할지 모르겠지만 한국의 입장에서는 아니라고 생각한다.

▶ **토마스 허바드** (전 주한미대사)

이수석 박사가 방금 말한 것에 동의한다. 한국과 마찬가지로 중국이 중점을 두는 부분이 북한 정권의 불안정성이 부정적인 결과를 가져올까봐 우려하고 있는 것이라고 보여진다. 그렇지만 저 역시도 북한을 핵보유국으로 인정해서는 안 된다고 생각한다.

▶ **미즈코시 히데아키** (주한 일본대사관 정무 공사)

중국 정부의 입장에 대해서 뭐라고 언급하기는 어렵지만 북한이 핵실험을 단행했을 때 유엔 안보리에서 핵실험을 비난하는 결의안을 채택했는데 중국도 여기에 참여한 바 있다. 따라서 중국의 공식적인 입장은 북한의 핵보유국 지위를 인정하지 않는 것이라고 알고 있다.

▶ 전 봉 근 (외교안보연구원)

중국이 결코 북한의 핵보유국 지위를 인정하지 않을 것이라고 생각하고, 몇 가지 이유를 설명하겠다.

우선 중국은 자국이 가지고 있는 동북아 유일의 핵보유국 지위를 포기하려하지 않을 것이다. 또한 핵무기가 지역내에서 확산되는 것을 원하지 않을 것이다. 북한의 핵무기 보유가 인정이 된다면 일본은 당연히 핵무기를 보유하려 할 것이고 이것이 대만까지도 확산이 될 가능성 있다. 중국은 지역내에서 안보문제를 다룰 수 있는 특권적인 지위를 포기하려 하지 않을 것이다.

▶ 김 영 희 (중앙일보 대기자)

부시 행정부와 오바마 행정부가 어느 정도 연속성이 있다고 했는데 그렇다면 클린턴 행정부와 오바마 행정부 사이의 연속성은 얼마나 있다고 생각하나?

또 「페리보고서」를 오늘날의 맥락에서 어떻게 해석할 수 있는지 말씀 부탁드립니다.

▶ 토마스 허바드 (전 주한미대사)

두 행정부는 굉장히 지속성이 있다고 생각한다. 특히 인맥의 측면에서 그렇다고 생각되는데, 클린턴 정부에서 북핵 문제에 대해 활발히 활동했던 사람들은 현 행정부에서 다시 활동하게 되었기 때문이다.

그렇지만 가장 중요한 것을 말하자면 부시 행정부에서도 마지막 2년 동안은 클린턴 행정부의 정책으로 다시 돌아왔다는 것이다. 물론 핵의 동결, 폐기라는 말을 하지는 않았지만 똑같은 효과를 6자회담이라는 메커니즘을 통해서 얻을 수 있었다. 부시 행정부가 클린턴 행정부와 유사한 방식으로 문제해결에 접근하게 되었다고 생각한다. 그러나 초기 6년 동안 많은 부정적인 일들이 있었다. 핵 물질이 사용되고 플루토늄 프로그램

의 위험성이 점점 더 부각되었다.

「페리보고서」는 「남북기본합의서」가 중시되는 상황에서 만들어진 것이었기 때문에 우리나라 고농축 프로그램이라든지 혹은 핵확산이 의심되는 여러 가지 문제가 생겼다. 따라서 이러한 요소들이 오늘날에 고려되어야 한다고 생각한다. 또 「페리보고서」의 원칙 중 하나가 여전히 적용될 수 있다고 생각한다.

그리고 좋게 될지 나쁘게 될지는 모르겠지만 우리는 ‘현재의 북한’과 대처를 해야 한다는 것이다. 다시 말해 ‘우리가 원하는 북한체제’보다는 ‘실재적인 북한 행정부’에 대처를 해야 한다는 것이다.

바로 체제 변화를 기대하면서 다가가는 것은 방법이 아니다. 여러 가지 문제에 대해서도 각각 다른 가중치를 두고 신경을 쓸 것이다. 북한 인권문제도 미국의 법에 포함되어 있는 문제이기 때문에 신경을 쓰지 않을 수 없다.

연구총서

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 대외 의존성과 한국경제의 영향력	이 석	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	전준준	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	조 민	저	6,500원
2006-13	중국의 대북한 정책: 지속과 변화	최춘흙	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	0,000원
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
2007-01	남북한 재외동포정책과 통일과정에서 재외동포의 역할	최진욱	저	6,500원
2007-02	민주주의와 인권에 대한 북한의 인식과 대응	김수암	저	6,000원
2007-03	북한의 경제난과 체제 내구력	서재진	저	8,500원
2007-04	"확산방지구상"(PSI)과 한국의 대응	전성훈	저	10,000원
2007-05	통합정책과 분단국 통일: 독일사례	손기웅	저	7,000원
2007-06	새터민의 증인으로 본 북한의 변화	이교덕	외 공저	10,000원
2007-07	북·중 경제관계 확대와 대응방안	최수영	저	6,000원
2007-08	한반도 비핵화와 평화체제 구축전략	허문영	외 공저	10,000원
2007-09	북한군대의 대내외 정세 인식 형성과 군대변화	정영태	저	6,000원
2007-10	평화변영정책 추진성과와 향후과제	허문영	외 공저	9,000원
2007-11	비교사회주의 측면에서 본 북한의 변화 전망 : 리비아와 쿠바 사례를 중심으로	정영태	외 공저	7,000원
2007-12	미·일동맹 강화에 따른 동북아정세 변화와 한국의 안보정책 대응전략	김국신	외 공저	8,500원
2007-13	아베정권의 국내정치와 대외전략 및 대북전략	배정호	저	6,000원
2007-14	중국의 대북 정책과 2·13합의에 대한 입장	최춘흙	저	5,000원
2007-15(1)	남북협력과 동북아협력 연계 추진방안	김규륜	외 공저	10,000원
2007-15(11)-1	동북아 지역협력의 새로운 연계	김규륜	편저	10,000원
2007-15(11)-2	New Linkages of Northeast Asian Regional Cooperation	김규륜	편저	10,000원
2007-15(11)-3	北東アジア地域協力の新たな連係	김규륜	편저	10,000원

북핵 문제 해결 방향과 북한 체제의 변화 전망

2007-15(11)-4 東北亞區域合作的新關係	김규륜	편저	10,000원
2007-16 남북 물류·운송 활성화 및 협력방안 연구	김영운 외	공저	8,000원
2007-17 북한의 통계: 가용성과 신뢰성	이 석	저	8,500원
2007-18 북한 사회개발협력방안 연구	조한범	저	5,000원
2007-19 북한주민의 거주·이동·실태 및 변화 전망	이금순	저	7,000원
2008-01 북한체제의 안정성 평가: 시나리오 워크숍	최진욱 외	공저	9,000원
2008-02 한반도 선진화를 위한 남북 경제관계 발전방안 모색	임강택 외	공저	10,000원
2008-03 남북한 출입제도 [통행·통신·통관] 개선 및 정착 방안 연구	김영운	저	8,000원
2008-04 전환기 동북아 국가들의 국내정치 변화와 대북전략	배진호 외	공저	10,000원
2008-05 중국의 한-중 FTA 추진의도와 남북관계에 주는 함의	전병근, 구기보	저	7,500원
2008-06 한반도 통일 외교 인프라 구축 연구	박영호 외	공저	9,000원
2008-07 북한 주민의 일상생활	조정아 외	공저	10,000원
2008-08 김정일 정권 등장 이후 북한의 체제유지 정책 고찰과 변화 전망	전현준 외	공저	10,000원
2008-09 이명박정부 대북정책의 추진환경과 정책과제	박형중 외	공저	6,500원
2008-10 국제사회의 인권개선 전략: 이론과 실제	이금순, 김수암	저	9,000원
2008-11 North Korea's External Economic Relations	김규륜	편저	9,000원

학술회의총서

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
2007-02 6·15 정상회담과 한반도 평화체제			10,000원
2007-03 2007 남북정상회담과 한반도 평화·번영: 평가와 전망			9,000원
2008-01 이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향			10,000원
2008-02 The Vision for East Asia in the 21st Century and the Korean Peninsula			9,500원
2009-01 북핵 문제 해결 방향과 북한 체제의 변화 전망			6,500원

협동연구총서

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·번영 거버넌스의 실태조사	황병덕 외	공저	10,000원
2006-11-02 한반도 평화·번영 거버넌스의 분야별 현황과 과제			10,000원
2006-11-03 한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(상)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-11-04 한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(중)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-11-05 한반도 평화·번영 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
2007-10-01	동북아 지역내 NGO 네트워크 활성화 방안(총괄보고서)	김국신 외	공저	6,000원
2007-10-02	한반도 통일대비 국내NGOs의 역할 및 발전방향	손기웅 외	공저	9,000원
2007-10-03	동북아 NGO 교류·협력의 인프라 개선과 NGO 네트워크의 활성화 방안	최대석 외	공저	7,500원
2007-11-01	한반도 평화·번영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안 (총괄보고서)	김국신 외	공저	10,000원
2007-11-02	한반도 평화·번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀	임성학 외	공저	6,000원
2007-11-03	한반도 평화·번영을 위한 외교안보정책 거버넌스 활성화 방안	배정호 외	공저	6,500원
2007-11-04	한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안	함택영 외	공저	6,000원
2007-11-05	대북정책 참여 거버넌스 활성화 방안	전성훈 외	공저	6,500원
2007-11-06	남북경협 거버넌스 활성화 방안	김규연 외	공저	8,000원
2007-11-07	남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안	이교덕 외	공저	10,000원
2007-11-08	한반도 평화·번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안 : 지방자치단체 남북교류를 중심으로	양현모 외	공저	7,500원
2007-11-09	한반도 평화교육 거버넌스 활성화 방안	박광기 외	공저	8,500원
2008-07-01	한반도 평화·번영 거버넌스의 모형개발 및 발전방안 (총괄보고서)	김국신 외	공저	6,500원
2008-07-02	남북 교류협력 효율화를 위한 거버넌스 모형구축	양현모, 이준호	저	6,000원
2008-07-03	북한의 국가·사회관계와 통일정책 거버넌스	최진욱 외	공저	7,000원
2008-07-04	남북연합 형성 운영의 거버넌스	박종철 외	공저	8,000원
2008-08-01	국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한개발 지원을 위한모색(총괄보고서)	박형중 외	공저	10,000원
2008-08-02	국제 개발이론 현황	이금순 외	공저	8,000원
2008-08-03	국제사회의 원조 현황 및 추진전략	임강택 외	공저	10,000원
2008-08-04	UN기구의 지원체계와 대북 활동	최춘흠 외	공저	6,500원
2008-08-05	양자간 개발기구의 체계와 활동	권 울 외	공저	10,000원
2008-08-06	다자간 개발기구의 체계 및 활동	장형수 외	공저	10,000원
2008-08-07	국제 NGO의 원조정책과 활동 연구	이종무 외	공저	8,000원
2008—35	동북아 4국에 대한 실외외교와 북핵문제	김국신 외	공저	10,000원

논총

통일정책연구, 제15권 1호 (2006)	10,000원
통일정책연구, 제15권 2호 (2006)	10,000원
통일정책연구, 제16권 1호 (2007)	10,000원
통일정책연구, 제16권 2호 (2007)	10,000원
통일정책연구, 제17권 1호 (2008)	10,000원
통일정책연구, 제17권 2호 (2008)	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

북핵 문제 해결 방향과 북한 체제의 변화 전망

<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 1 (2007)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 2 (2007)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 17, No. 1 (2008)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 17, No. 2 (2008)	10,000원

북한인권백서

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
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2007</i>	김수암 외 공저	10,000원
북한인권백서 2008	이금순 외 공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2008</i>	이금순 외 공저	10,000원

독일통일백서

2006	2005 독일통일백서	8,500원
2008	2006 독일통일백서	8,000원

연례정세보고서

2006	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2006~2007	6,000원
2007	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2007~2008	6,000원
2008	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2008~2009	6,000원

통일정세분석

비매출

2006-01	2006년 북한 신년 공동사설 분석	허문영, 서재진, 임강택, 전현준, 정영태, 최진욱
2006-02	김정일 국방위원장 방중 결산과 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 최고인민회의 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 대한반도 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 공동사설 분석	허문영, 김영윤, 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 최고인민회의 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 수석대표회의 결과분석	김국신, 여인곤
2007-10	7·29 일본 참의원 선거 결과 분석	배정호
2007-11	북한의 「전국 당세포비서 대회」 개최 배경과 전망	정영태
2007-12	후쿠다 정권의 특징과 대외 및 대북전략	배정호
2007-13	러시아 총선(12·2) 결과분석	여인곤
2007-14	하반기('07년 7월~12월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영
2008-01	2008년 북한 신년 공동사설 분석	정영태, 김영윤, 박영호, 서재진, 임순희, 허문영
2008-02	중국 11기 전국인민대표대회 제1차 회의 결과분석: 지도부 개편을 중심으로	전병곤
2008-03	최근 북한 권력엘리트 변동 분석	전현준
2008-04	한·미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2008-05	이명박 대통령의 방일과 한·일 정상회담에 대한 분석	배정호
2008-06	북한 최고인민회의 제11기 제6차 회의 결과분석	최수영
2008-07	북한인권 특별보고관 유엔인권이사회 보고서 평가	이금순, 김수암
2008-08	2단계 비핵화 이후 북한의 대남정책 전망	최진욱, 박형중
2008-09	남북 이산가족문제: 평가와 향후 정책 방안	임순희
2008-10	상반기('08년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	서재진, 정영태, 전현준, 최수영, 최진욱, 임순희, 조정아
2008-11	아소 정권의 출범과 대외전략노선 및 대북전략	배정호
2008-12	한·러 정상회담 결과분석	여인곤
2009-01	2009년 북한 신년 공동사설 분석	최진욱, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영, 박영호, 박형중
2009-02	하반기('08년 7월~12월) 북한의 정세 분석	최진욱, 임순희, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영
2009-03	북한의 대남 비방 공세의 의도와 전망	최진욱, 전현준, 정영태

KINU정책연구시리즈

비매품

2006-01	남북한 관광사업 활성화 방안	김영윤
2006-02	2006년 QDR의 특징 분석과 한반도안보에 주는 시사점	박영호
2006-03	북한 개발협력을 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, 최진욱, 서은성

북핵 문제 해결 방향과 북한 체제의 변화 전망

2007-04	한미동맹 그리고 북한과 동북아 2001~2007년간의 회고와 한국의 정책 대안	박형중
2007-05	주변 4국의 대북정책 동향과 전망: '2·13합의' 이후부터 남북정상회담까지를 중심으로	여인곤, 김국신, 배정호, 최춘흠
2007-06	국제금융기구의 북한 개입: 조건, 시나리오 및 과제	임을출
2007-07	평화조약의 역사적 변천과 사례: 한반도평화체제에 주는 시사점	최진욱
2007-08	북핵 폐기 한반도 모델: 기본원칙과 추진방향	전성훈
2008-01	남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 이론적 체계: 연구	서재진
2008-02	향후 5년 남북관계 주요 환경과 전개 시나리오	박형중, 허문영, 조 민, 전성훈
2008-03	북한의 기상관리 정책의 변화와 남북한 기상협력 방안연구	최은석, 황재준

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매품

2006	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 1호	임순희, 이금순, 김수암
2006	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 2호	임순희, 이금순, 김수암
2007	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 1호	이금순, 서재진, 김수암
2007	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 2호	이금순, 최진욱, 김수암
2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제3권 1호	이금순, 김수암, 임순희
2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제3권 2호	이금순, 김수암

월간 북한동향

비매품

2007	월간 북한동향 제1권 제1호	북한연구실
2007	월간 북한동향 제1권 제2호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제1호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제2호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제3호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제4호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제5호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제6호	북한연구실
2009	월간 북한동향 제3권 제1호	북한연구실

한반도 평화체제 연구총서

비매품

2007	한반도 평화체제: 자료와 해제 제1호	허문영, 김수암, 여인곤, 정영태, 조 민, 조정아
------	----------------------	------------------------------

Studies Series

비매품

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
2008-01	Conceptions of Democracy and Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea	Kim Soo-Am
2008-02	Internal and External Perceptions of the North Korean Army	Jeung, Young-Tai
2008-03	PSI and the Korean Position	Seongwhun Cheon
2008-04	Transformation of the U.S.-Japan Alliance and South Korea's Security Strategy	Kim Kook-shin, Yeo In-kon, Kang Han-koo
2008-05	Changes in North Korea as revealed in the Testimonies of Saetomins	Lee Kyo-Duk, Lim Soon-Hee, Cho Jeong-Ah, Lee Gee-Dong, Lee Young-Hoon
2008-06	Economic Hardship and Regime Sustainability in North Korea	Suh, Jae-Jean

■■■ 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 안 내장을 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 4.19길 275 통일연구원 통일학술정보센터(우편번호: 142-728)
(전화: 901-2559, 901-2529 FAX: 901-2547)

조민 오바마 행정부와 북한 핵문제
- 대타협이나, 대파국이나

1. 북한 핵문제 : 제3라운드
2. 오바마 행정부의 대북정책
3. 북한의 대미전략
4. 북핵 협상과 북·미관계 전망
5. 한국의 정책 방향

박형중 대북지원과 대북정책

1. 서론
 2. 대북지원 관련 남북관계 이론 모델
 3. 노무현 정부의 대북정책과 대북지원
 4. 이명박 정부의 대북정책과 대북지원
 5. 결론: 정책 개선을 위한 제안
- 부록