

서울대학교 통일평화연구원 특별보고서

한반도 평화프로세스 10가지 제언

Seoul
National
University
Institute for
Peace and
Unification
Studies



서울대학교
통일평화연구원
Institute for Peace and Unification Studies
Seoul National University



서울대학교 통일평화연구원 특별보고서

한반도 평화프로세스 10가지 제언

Seoul
National
University
Institute for
Peace and
Unification
Studies



서울대학교 통일평화연구원
Institute for Peace and Unification Studies Seoul National University

서울대학교 통일평화연구원 특별보고서

한반도 평화프로세스 10가지 제언

2017.6.25.

정근식, 김병로, 김성철, 김학재, 서보혁, 장용석, 최규빈

한반도 평화프로세스 10가지 제언

- 01 한반도문제에 대해 한국은 이니셔티브를 쥐어야 한다.
- 02 세 차례 실패에서 교훈을 얻고 발상의 전환을 시도해야 한다.
- 03 비핵화의 교환 대가는 지속적으로 상승한다.
- 04 미중의 대북압박 공조, 협력은 마치 살얼음과 같은 것이다.
- 05 트럼프행정부의 대북정책은 기회와 위험을 동시에 안고 있다.
- 06 비핵화-평화체제 구축의 원칙을 세우고 국제협력을 유도해야 한다.
- 07 비핵화는 단계적 접근이 필요한 과정이다.
- 08 비핵화 과정에서 경제협력을 계기적으로 확대, 심화해 나간다.
- 09 국민의 대북위협 인식을 반영하고 국민합의에 바탕해야 한다.
- 10 한반도 평화프로세스와 동북아 안보협력은 서로를 촉진한다.

2017년 한반도의 봄은 매우 역동적이었고 또 아슬아슬했다. 트럼프-시진핑 정상회담으로 미중 양 강대국의 대북압박이 최고조에 이른 만큼 한반도의 군사적 긴장도 급상승하여 이른바 4월 위기설이 나돌기도 했다. 또 헌정사상 첫 대통령 파면이라는 예외적 상황 속에서 대통령 선거가 치러지고 새 정부가 탄생했다. 두 사건 속에서 북핵문제를 비롯한 한반도 평화문제는 가장 중요한 논쟁점 중의 하나였을 만큼 국제적으로나 국내적으로 중차대한 문제였다. 북핵문제를 위요한 한반도문제를 다루어 나가야할 주체는 한국이어야 하며 국민의 응집된 합의와 지혜에 바탕해야 한다.

한국은 1991년 한반도비핵화공동선언 이래 26년 동안 북핵 해결을 위해 노력하였다. 제네바합의 이후부터 경수로건설, 4자회담, 6자회담 등 국제적 노력에 당사자로 참여하였으며, 두 차례의 남북 정상회담과 관여정책을 통해 남북한 관계 개선과 북한 변화를 이끌기 위한 노력을 경주하였다. 보수정권 하에서도 2010년 천안함사건에도 불구하고 개성공단을 남북교류협력의 상징으로 여기며 가동을 계속하였으며 북한의 6차 핵실험 후인 2016년에야 중단하였다. 북핵문제와 북핵위협은 남북한 교류협력을 거의 불가능하게 만드는 장애이며, 국제사회의 개입과 관여를 불가능하게 하는 제재의 근본 요인이다.

지금은 북핵을 둘러싼 한반도문제에 대한 새로운 분석과 해법이 요구되고 있는 상황이다. 북한은 국제사회의 반발에도 불구하고 5차례의 핵실험을 강행했으며 수많은 미사일 실험을 통해 다양한 종류의 미사일 기술을 개발시켜왔다. 북한의 지난 5월 화성12형 실험, 김정은의 북극성2형 실전배치 지시, 6월의 지대공, 지대함 미사일 발사 성공 등으로 이제 남은 것은 ICBM개발뿐인 상황에서 북핵 위협은 현실로 다가오고 있다. 북한의 지속적인 핵개발에 대한 국제사회의 제재 강화는 당연

하지만 효용성은 여전히 의문이다. 다른 한편, 북한의 핵보유국 주장과 국제사회의 제재 강화로 협상의 여건은 좀처럼 만들어지지 않고 있다.

“북핵문제는 회피하거나 우회할 수 없으며 ‘직면’하지 않으면 안 되는 국가적 중대사안이다.”

북핵문제는 회피하거나 우회할 수 없으며 ‘직면’하지 않으면 안 되는 국가적 중대사안이다. 또 북핵문제는 압박과 관여 양자 중 하나의 선택에 의해 해결될 수 없으며, 근본문제의 해결, 즉 분단체제의 평화체제로의 전환과 연관하여 압박, 관여를 적절히 적용해야 한다. 압박과 관여는 수단이지 목적이 아니다. 목적은 비핵화를 통한 평화체제의 구축이다.

서울대 통일평화연구원은 2017년 봄에 집중적으로 우리에게 필요한 평화 프로세스를 논의하였고, 6.25 전쟁 67주년을 상기하면서 10가지 제안을 드린다. 이 글은 대북정책 전반을 다루기보다는 북핵을 중심으로 하는 한반도의 핵심 안보, 평화 구축 문제를 다룬다.

한반도문제에 대해 한국은 이니셔티브를 줘야 한다

•

한국의 이니셔티브는 당위론을 넘어서서 한국정부가 일관되게 취해야 할 입장이다. 트럼프행정부는 러시아 커넥션 의혹, 조사를 둘러싼 사법방해 의혹 등으로 최대의 위기를 맞고 있는바, 한반도 정책의 지속성에 한계가 있을 수 있다. 미국이 대내정치로 인해 정책 모멘텀을 잃는다면, 북한은 트럼프행정부를 진지한 상대로 간주하지 않을 것이다. 한국이 북핵문제 해결의 모멘텀을 계속 살려 나가야 한다.

“미국이 대내정치로 인해 정책 모멘텀을 잃는다면,
북한은 트럼프행정부를 진지한 상대로 간주하지 않을 것이다.
한국이 북핵문제 해결의 모멘텀을 계속 살려 나가야 한다.”

한미동맹의 강화는 한국의 안보를 위해 필수불가결한 요소이지만, 한국은 동맹의 군사적 차원에 의존하는 타습에서 벗어나 중층적, 복합적 대외전략에 심혈을 기울여야 한다. 현재의 안보 위기 상황은 미국인가 중국인가의 선택을 요구하는 것이 아니라 미국, 중국 모두와 인식공유의 폭을 최대한 넓혀야 한다는 현실적 요구를

상기시키고 있다. 북한과도 의사소통 채널을 유지해야 하고, 일본, 러시아와 제재와 관여 두 가지 측면에서 긴밀한 협력을 모색해야 한다.

대북압박 또는 관여를 택할 때마다, 국제사회와 한국은 부상하는 중국과의 이익의 공유 및 갈등을 고려하지 않으면 안 된다. 중국이 2040년까지 물리력에서 미국과 동맹국을 합한 능력을 능가하게 될 것이라는 분석이 있다.¹⁾ 부상하는 중국은 한미의 행동반경에도 영향을 미치고 있다. 예를 들어, 중국의 반접근-지역거부 전략이 어느덧 한미연합훈련의 해역 선택(서해 또는 동해)에 영향을 미치는 단계에 이르렀다. 중국이 사드도입에 대해 강력히 반대하는 것도 한국의 미국 중심 MD체제에의 편입에 대한 우려에서 비롯된 것인 동시에 중국 지도부의 반접근-지역거부 전략의 일부일 것이다.

미국의 중국 압박, 중국의 북한 압박이라는 순차적 압박 모드는 한계를 지닐 수밖에 없으며, 한반도 문제 관련, 미중간의 협력과 공조는 지구적 차원의 양 강대국 간 전략적 경쟁, 갈등으로 많은 한계를 지니고 있다. 한국은 미중관계가 한반도에 미치는 영향에 언제든지 대처할 준비가 되어 있어야 한다.

비핵화가 어려운 문제라고 해서 존재하지 않기를 바라는 태도(wish away)는 안 되며, 암치료처럼 인내심을 가지고 결연하게 직면해야 한다. 5년 임기의 한 정부에서 전부 해결하려는 과욕이나 포장형 구호보다는 단계적인 제재-협상의 시퀀스를 치밀하게 준비하고 실행해 나감으로써 차기 정부에서도 연속성이 유지될 수 있도록 해야 한다.

“한국은 주도적으로
주요 대북 관여국들(미, 중, 일, 러)과
최종 목표로서의 비핵화, 평화체제 구축에 관한
‘공동인식’ 또는 ‘인식의 공유영역’을
최대한 확대시켜가야 한다.”

한국은 주도적으로 주요 대북 관여국들(미, 중, 일, 러)과 최종 목표로서의 비핵화, 평화체제 구축에 관한 ‘공동인식’ 또는 ‘인식의 공유영역’을 최대한 확대시켜가야 한다. 특히 한반도 문제, 북핵 문제가 미중 경쟁 관계 속에서도 표류하지 않도록 양 강대국 간의 관계를 면밀히 분석하는 동시에 북미 간 또는 남북한 간 문제를 주도적으로 관리해야 한다.



02.

세 차례 실패에서 교훈을 얻고
발상의 전환을 시도해야 한다

●

비핵화는 어떤 협상에 의해 단번에 주어지거나 문제의 주체인 북한체제가 붕괴하면 해결되는 것이 아니다. 비핵화는 지난한 대북관여와 협상을 요구하는바, 이는 북핵문제의 근원이 한반도의 분단, 전쟁으로 인한 갈등에 바탕하고 있고, 특히 냉전종식 후 지속된 북한의 고립이라는 역사에 뿌리를 두고 있기 때문이다. 비핵화-평화체제의 노력은 과거 세 차례 있었으나 성공하지 못했다.

냉전의 종식과 함께 첫 번째 비핵화-평화체제 시도가 있었다. 남북한은 1991년 UN에 동시 가입하였으며 남북기본합의서를 체결하였다. 당시 기본합의서는 정전상태의 평화상태로의 전환뿐만 아니라 불가침분야에서 군사적 신뢰구축, 운용적 군비통제, 군축에 관한 내용까지 망라하였다. 또 남북한은 한반도비핵화공동선언을 채택했다. 그러나 주목할 것은 북한이 여전히 미국 및 일본과의 국교정상화에 실패하고 외교적으로 고립되었다는 점이다. 1990년 한소수교로 위기의식을 느껴오던 북한은 1992년 한중수교로 극도의 고립감에 빠지게 되었으며 반증감정(어떤 의미에서는 배신감)을 갖게 되었다.²⁾ 냉전기 한반도문제 관련 주요한 과제 중의 하나였던 교차승인(미, 중, 소, 일의 남북한과의 수교)이 냉전종식에도 불구하고 상대적으로 한

국에만 유리하게 전개되었고 여기서 북한은 외교 고립을 안보 위협으로 인식하였을 것이다. 이런 가운데 북한은 핵개발을 진행하였으며, 돌이켜본다면 한반도비핵화공동선언은 북한이 수용하기 힘든 내용을 수세적으로 허용하는 것에 지나지 않았다고 보는 편이 맞을 것이다.³⁾ 즉 북한 고립의 결과에 대한 면밀한 분석은 없었던 것이다. 한국은 체제 우위에도 불구하고 체제 경쟁이라는 관성에 사로잡혀 있었다. 국제사회와 우리 사회에서는 1990년대 내내 북한의 핵게임과 미사일 실험을 북한이 협상력 제고를 위한 수단으로 활용하고 있다고 보는 경향이 지배적이었다.

1990년대 중후반에 두 번째의 비핵화-평화체제 시도가 있었다. 1993년 북한의 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴 선언에 뒤이은 1994년 제네바 협상은 한국을 제외한 채 미북 사이에 진행되었다. 제네바 협상에서 북한은 핵동결 대가로 경수로 건설을 약속 받았고 북미 양국은 궁극적인 비핵화와 미북 간의 대사급 관계개선을 약속하였다. 한국이 당사자로 참여하지 못 한데는 당시 국력 또는 외교력의 한계였다고 할 수 있다. 협상 참여국이 아니었음에도 한국은 신포 경수로건설의 최대의 경비부담자가 되었다. 주목할 것은 미국측 협상 대표인 로버트 갈루치가 합의의 수명보다 북한체제가 단명할 것으로 보았다는 점으로, 그의 인식은 북한을 분란만 일으키는 실패한 국가(failed state)로 간주하는 워싱턴가의 인식을 대변한 것인지도 모른다. 제네바 합의가 이행되고 있던 1996년 한미정상회담의 제안으로 남북한, 미국, 중국 등이 참여하는 4자회담이 구성되었다. 4자회담은 한반도 평화체제 전환이라는 명목상의 목표를 지니고 있었음에도 불구하고 미국은 제네바합의가 이행되고 있는 상황에서 4자회담이라는 평화회담을 통해 한반도 긴장을 관리하려는 의도를 지녔던 것으로 평가된다.⁴⁾

2000년대 들어 6자회담의 틀 속에서 세 번째의 비핵화-평화체제 시도가 있었다. 2002년 북한의 우라늄농축 인정으로 촉발된 제2차 핵위기는 한편으로 중국의

“냉전기에는 한반도 평화의 관건이
주변 4강의 교차승인 여부에 달려있다고 여겨졌던 반면,
2000년대 한반도 문제는 북핵문제가
북한의 미국, 일본과의 수교와 복합적으로
얽히게 되었다는 차이점을 보인다.”

역할을 부각시켰으며 다른 한편으로 북핵문제를 본격적으로 국제화하였다. 2005년의 9.19공동선언은 비핵화-평화체제를 연계하였으며 다자 틀 속에서 평화체제 전환을 논의하였다는 의미를 지니고 있다. 그러나 6자회담은 미북 간의 심각한 불신, 인식차로 인하여 2008년 중단되고 말았다. 냉전기에는 한반도 평화의 관건이 주변 4강의 교차승인 여부에 달려있다고 여겨졌던 반면, 2000년대 한반도 문제는 북핵문제가 북한의 미국, 일본과의 수교와 복합적으로 얽히게 되었다는 차이점을 보인다.

세 차례의 시도와 실패를 보면서 다음과 같은 점을 확인할 수 있다. 첫째, 냉전종식에 즈음한 북한의 외교적 고립과 함께 한국의 관성적 체제 경쟁 의식은 북한의 안보불안으로 이어졌으며 이는 북핵과 밀접하게 연관되어 있다. 물론 북한의 핵개발이 종속변수라는 뜻만은 아닌바, 이는 핵개발 개시점이 정확히 언제인지 확인할 수 없기 때문이다. 하여튼 북한의 핵개발 집착은 외교고립과 안보불안의 심화와 연계되어 있음이 틀림없다. 여기에 더해 김정은의 승부형 퍼스널리티와 체제의 세습적 속성은 핵에 대한 강력한 집착을 더욱 강화시켰다.

둘째, 이상과 관련하여, 북한을 고립시키려는 정책만으로 북핵 해결은 곤란하며 안정화시키고 국제사회로 이끌어내는 전략이 필요하다. 근본문제가 해결되지 않는다면 또는 평화체제 전환의 계기가 마련되지 않는다면 북핵문제는 지속되고 악

화될 것이다. 1970년대 초반 닉슨과 키신저의 중국 접근을 통한 국제질서의 대전환 같은 인식이 필요하다.

“북한을 고립시키려는 정책만으로 북핵 해결은 곤란하며
안정화시키고 국제사회로 이끌어내는 전략이 필요하다.

근본문제가 해결되지 않는다면
또는 평화체제 전환의 계기가 마련되지 않는다면
북핵문제는 지속되고 악화될 것이다.
1970년대 초반 닉슨과 키신저의 중국 접근을 통한
국제질서의 대전환 같은 인식이 필요하다.”

셋째, 미국의 대북한 인식, 북핵 인식은 오랫동안 비확산(non-proliferation) 정책에 기반했으며, 분단이라는 근본문제의 해결과는 거리가 멀었다. 미국의 한반도 근본문제 인식, 즉 문제의 역사적 뿌리에 대한 인식의 결여는 북핵문제뿐만 아니라 한일 역사문제 등에서도 드러난다. 미국은 역사적 연원을 따지기보다는 힘에 의한 강제 또는 비즈니스적 타협에 근거하는 경향이 있다. 미국의 북핵 관련 외교는 강대국 외교의 전형이었다. 한반도 평화체제 전환이 미국의 가치가 아니었다고 말할 수는 없으나, 이를 실현하기 위해 자신의 아태정책과 한미동맹의 메커니즘 자체를 변경하려는 여유와 의지를 가지지 못했다. 미국은 5개의 핵국가 이외의 국가에 의한 핵확산을 방지한다는 차원에서 북핵을 다루는데 그쳤으며, 북한체제에 대한 인식의 오류(즉 북핵문제는 체제가 붕괴되면 자동 해소될 것으로 믿는 경향)마저 가지고 있었다. 따라서 북핵은 미국의 주요 대외정책의 현안이 되지 못했다. 더욱이 6자회담

에서 한국은 미국이 근본문제 해결에 대한 공동 인식 및 노력을 요구하는데 한계에 부딪혔다. 6자회담은 근본문제 해결을 위해 ‘바닥까지’ 가보지 못한 것이다.⁵⁾

“6자회담에서 한국은 미국이
근본문제 해결에 대한 공동 인식 및 노력을 요구하는데
한계에 부딪혔다.

6자회담은 근본문제 해결을 위해
‘바닥까지’ 가보지 못한 것이다.”

넷째, 9.11과 중국의 부상은 비핵화를 어렵게 만든 주요 외적 요인이다. 9.11은 미국의 대외정책 전환의 중요한 계기가 되었는데, 기존의 강대국 중심 국제정치에서 ‘불량국가’에 대한 안보정책으로 바뀌었다. 미국의 부시행정부는 ‘악의 축’에 북한을 포함시키면서 대테러전쟁을 수행하였고, 이란, 이라크, 시리아, 수단 등 다른 ‘불량국가’들과 같은 부류로 다루었다. 미국은 북핵을 한반도 문제라는 맥락에서 다룰 여유가 없었다. 북한은 이라크전을 보면서 핵무장이야말로 체제안보의 필수라고 판단하게 되었는데 이는 북한이 되풀이하는 주장 속에서 드러난다. 또 중국의 부상과 힘에 의한 국제정치는 북핵문제의 해결을 어렵게 만들었다. 북한의 핵은 중국에게 부담이 되는 것은 사실이지만 중국은 북한의 완전붕쇄나 붕괴를 막는 받침대가 되었다. 미중간의 경쟁 속에서 중국은 북한과 갈등하면서도 지원을 계속해 왔으며 앞으로도 그럴 것으로 보인다. 과거 중소분쟁을 이용했듯이, 오늘날 북한은 미중경쟁을 철저히 활용하고 있다.

03

비핵화의 교환 대가는 지속적으로 상승한다

●

북핵문제 해결 관련, 1994년 제네바 합의와 그 이행은 그나마 일정한 성과를 거두었다. 하지만 합의는 일종의 값싼 흥정(cheap bargaining)이었다고 말할 수 있는데, 이는 합의를 평가절하하기 위한 것이 아니라, 합의의 내용과 대가가 낮은 수준이라는 의미에서이다. 합의의 주요 내용은 핵동결에 대한 대가로 중유공급, 경수로 건설, 향후 미북관계의 개선에 대한 약속 등이었다. 합의의 이행과정에서 미국은 합의를 여러 절차로 나누고 북한의 선이행, 미국의 후지원 방식을 택했다. 냉전기 소련과의 핵군비통제 이행과정에 익숙했던 미국은 약소국 북한을 상대로 한 핵동결 이행 과정에서 일방적인 면모를 보였다. 예를 들어, 북한은 신고한 핵시설을 입증할만한 방식으로 정지시킨 다음에야 미국측(한국과 일본 포함)으로부터 에너지를 지원받을 수 있게 하였다. 반면, 합의가 북한에게 불리한 것만은 아니었다. 북한의 핵동결 범위는 지극히 한정된 것이었다. 합의는 북한의 플루토늄 생산능력의 동결에 한정하였고 장거리 미사일 개발 문제는 그 이후에 다뤄지기 시작했다. 이는 미국의 북핵에 관한 접근이 비확산에 중점을 두었기 때문이라고 볼 수 있다. 또한 핵동결은 국제원자력기구(IAEA)에 기신고한 시설의 동결에 그침으로써 비밀시설의 운용을 통제할 방

법이 없었다. 핵동결은 북한의 핵 의욕을 방치했던 셈이다. 엄밀히 평가한다 해도, 제네바 합의는 북핵을 8년 정도 억제시킨 성과가 있었던 반면, 값싼 흥정에서 고급한 협상으로 전이하지 못하고 폐기되는 결과를 낳았다.

2002년 북한의 우라늄농축 프로그램 인정으로 촉발된 2차 핵위기로 인해 북핵문제는 새로운 국면에 접어들었다. 1994년의 제네바 합의는 폐기되어 북한의 의무는 제로로 돌아갔다. 6자회담에서는 비핵화-평화체제가 국제적, 다자적 차원에서 다루어졌고, 9.19공동선언은 이 같은 목적을 성취하기 위한 대헌장이라고 평가할 만하다. 그러나 비핵화의 범위에 대한 명확한 언급(예, 우라늄농축)은 없었던 반면, 대북 전력지원, 평화적 핵이용 권리 인정, 경제지원, 미일과의 관계정상화에 관한 내용들을 담고 있었다. 즉 공동선언은 제네바 합의보다도 훨씬 비싼 대가를 북한에 제공하도록 만들어졌다. 합의의 파기=대가의 상승이라는 등식을 낳았다.

다른 한편, 6자회담에서 미국은 비핵화에 대한 대가의 상승을 감당할 의지가 없었으며 북한은 이를 감지했던 것 같다. 방코델타아시아(Banco Delta Asia)의 북한 계좌 동결을 둘러싼 갈등과 북한의 2006년 핵실험은 이런 사정을 반영한 사건들이다. 또 6자회담 중반에 미국이 제기한 검증문제(북한의 우라늄농축 프로그램 및 시리아 핵시설 지원 의혹 포함)는 애초 비핵화 범위의 명확한 언급 부재에서 비롯된 것이기도 하고, 미국 내 인식의 부족, 관심의 결여, 거대 행정관료제의 문제 등에서 기인한 것이기도 했다. 따라서 6자회담 중단을 북한의 기만이나 공갈로만 탓할 일이 아니라, 미국의 국내정치 문제와 한국정부의 국력, 외교력의 한계가 있었다는 점도 인정해야 한다. 한국은 미국과 중국을 설득하고 근본문제에 대한 인식을 공유하는데 한계에 부딪혔고 미북 간의 깊은 불신과 이해의 차이를 중재할 수 없었다.

“북한 내 핵 및 미사일 개발 관련
당, 군, 연구개발 집단의 확장과
이들에 대한 자원 집중으로
비핵화의 매몰비용이 매우 높아진 셈이다.”

앞으로 새 협상이 재개되는 경우 비핵화 대가의 규모가 얼마가 될지 예상하기는 쉬운 일이 아니다. 북한은 플루토늄, 우라늄농축 프로그램을 동시에 운용하고 있으며, 5차례의 지하 핵실험을 통해 핵능력을 개선시켰으며, 다종의 미사일을 전략적으로 운용할 수 있는 단계에 가까운 것으로 보인다. 기술과 규모가 고가화된 것이 사실이다. 더욱이 북한 내 핵 및 미사일 개발 관련 당, 군, 연구개발 집단의 확장과 이들에 대한 자원 집중으로 비핵화의 매몰비용이 매우 높아진 셈이다. 또한 새 협상이 한반도의 근본문제를 다루는 ‘바닥까지’ 가는 협상이 되기 위해서도 이전보다 훨씬 고가의 대가가 필요하다. 비핵화의 범위에 따라 그리고 비핵화의 단계마다 대가는 필요할 것이고 이에 대한 엄밀하고 현실적인 평가가 필요하다.

사실 대가의 규모 못지않게 중요한 것은 인식의 공유, 범위의 명료성, 합의 파기의 제어 메커니즘 등이다. 이 같은 점들이 보장된다면 대가의 규모에 대해서는 과감하게 대응해야 한다.

“대가의 규모 못지않게 중요한 것은
인식의 공유, 범위의 명료성, 합의 파기의 제어 메커니즘 등이다.
이 같은 점들이 보장된다면 대가의 규모에 대해서는
과감하게 대응해야 한다.”

04.

미중의 대북압박 공조, 협력은 마치
살얼음과 같은 것이다

●

현재 미중 양 강대국 간의 경쟁과 갈등은 북핵을 억제, 저지하는데 장애로 작용하고 있다. 중국의 협력, 공조가 없는 일방적인 대북 정책은 실효를 거두기 힘든 현실이다. 중요한 것은 미중 경쟁은 전략적 차원의 게임으로서 이들에게는 북핵 문제 해결이나 한반도의 평화보다도 훨씬 큰 틀에서 계산되고 다루어진다는 점이다. 한국이 당면한 어려움이 여기에 있다.

최근 중국은 북핵 관련, 비교적 일관된 입장을 견지하고 있다. 왕이 외교부장은 2016년 2월 이래 쌍궤병행(雙軌並行: 비핵화, 평화협정 협상)과 쌍중단(雙中斷: 북한의 핵미사일 실험, 한미연합훈련 중단)을 주장해 왔다. 그러나 비핵화-평화협정 병행론이 미중 경쟁이라는 현실적 장애에 부딪혀 있다.

미중 정상회담(2017.4.6.-7) 이후의 상황 전개를 보더라도, 양 강대국이 전략적으로 침예하게 대립하고 있다는 사실이 드러났다. 아사히신문에 의하면, 회담 시 시진핑 주석은 트럼프대통령은 양국 간 무역불균형 시정을 위한 100일 계획을 추진하기로 합의하는 한편, 북핵 문제 관련 중국을 압박하는 트럼프에게 100일간의 유예기간을 요청한 것으로 알려졌다.⁶⁾ 이는 미중 양국이 대북정책 공조 의지를 보

인 흔적이다. 중국의 언론은 한반도 긴장고조 및 전쟁 가능성까지 언급하면서 북한을 압박하였고, 이에 북한은 중국을 비난하면서 저항하였다. 중국의 대북압박 내용은 석유공급 감축, 북한산 석탄 수입 중단, 중국인의 북한 관광 금지 등으로, 환구시보(環球時報: Global Times)가 중국의 압박 메시지를 전파하는 역할을 담당했다.

그러나 “4월 위기설”이 확산되던 당시 중국이 환구시보를 통해 전달하는 메시지 내용은 본질적으로 미국의 이해와 충돌하고 있었음을 보여준다. 첫째는 중국은 미국의 북한 타격에 반대하지만 미국이 한다면 어쩔 수 없으며 이에 군사적으로 개입하지는 않을 것이라는 대북압박 메시지이다. 만일 북한 타격이 성공한다면 핵 문제의 요소를 제거하는 효과도 있으며 북한을 응징하는 효과도 있을 것이기 때문이다. 둘째는 중국은 미국이 38선을 넘을 경우 즉각 군사적으로 개입할 것이라는 메시지이다. 즉 조선민주주의인민공화국에 대한 무력 전복을 결코 용납하지 않겠다는 의미이다. 셋째는 미국의 타격은 북한의 대남 무력보복을 필연적으로 수반할 것이므로 미국에 동조하는 한국도 피해를 각오해야 할 것이라는 간접적 메시지이다. 한국에 대한 견제로서 미국의 군사적 타격에 대한 동조는 물론 한미동맹에 대한 견제로 보인다. 넷째는 중국은 대북한 원유공급을 줄일 뿐이지 끊지 않을 것이라는 메시지로, 중국이 대북압박에 동참함에도 불구하고 결코 북한체제 자체를 위협하지 않을 것이라는 의미를 담고 있다. 다섯째는 북한의 현재의 핵미사일 프로그램은 협상의 자산으로 활용할 수 있다는 메시지이다. 결론적으로 미국은 군사적 행동을 취해서는 안 되며, 행할 수도 없으며, 현 상황을 인정하고 미북은 타협을 모색해야 한다는 메시지의 전달이다.⁷⁾

중국은 미국에 대하여 일종의 ‘방어적 강압 외교(defensive coercive diplomacy)’를 펼친 셈이다. 중국이 미국의 압박을 수용하여 북한을 압박할 수밖에 없다

는 점에서 방어적이고 수세적이지만, 반면 미국의 군사적 옵션에 대해 저항하고 그 옵션의 무용성을 입증해주어 포기하게 만든다는 점에서 강압적인 외교이다. 따라서 미중 양국의 대북압박 공조는 기회이면서도 분명한 한계를 지니고 있다고 하겠다.

“중국은 미국에 대하여 일종의

‘방어적 강압 외교(defensive coercive diplomacy)’를 펼친 셈이다.

중국이 미국의 압박을 수용하여

북한을 압박할 수밖에 없다는 점에서 방어적이고 수세적이지만,

반면 미국의 군사적 옵션에 대해 저항하고

그 옵션의 무용성을 입증해주어 포기하게 만든다는 점에서

강압적인 외교이다.”

향후 미국이 의도하는 대북제제에는 세컨더리 보이콧(secondary boycott), 원유공급 중단, 북한 노동력 수출 차단 등이 있을 것이다. 세 가지 대상 모두 중국과 밀접하게 관련되어 있어서, 중국 정부의 동의와 공조를 획득해야 하는 민감한 사안들이다. 세컨더리 보이콧은 북한의 개인, 단체, 기관뿐 아니라 이들과 거래하는 제3자도 제재할 수 있는 방안인데, 여기에 해당되는 대부분의 주체는 중국 사업가들과 기업들이다. 중국 정부는 미국이 국내법을 적용하여 중국 주체들에 제재를 가하는 것 자체에 강력 반발할 가능성이 높다. 원유공급 관련, 중국은 매년 약 52만 톤 정도를 ‘중조우의송유관’을 통해 송출하고 있는데 이미 언급한 바와 같이 송유량을 감축할 수는 있으나 중단할 가능성은 극히 낮다. 북한 노동자는 중국, 러시아, 중동 등에서 김정은 체제를 위한 외화벌이에 기여하고 있는데, 특히 중국과 러시아 정부는 북

한 노동력 수입을 제재대상이라고 간주하지 않고 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 파견노동자들의 열악한 인권과 북한 정부의 갈취가 밝혀지고 있지만, 중국과 러시아는 노동자들의 자발적인 의사에 의거해 파견된다는 점에서 노예노동으로 간주하지는 않는다. 따라서 북한 노동력 수출에 대한 제재에 대해 반대할 것으로 보이며 일부 제한에 동의한다고 해도 여전히 비공식 루트를 통한 노동력 수출, 수입은 계속될 여지가 있어 보인다.

“미중간의 경쟁, 갈등의 소지는

기존 경쟁지역인 남중국해와 동중국해에서만 아니라
인도양, 아라비아해, 벵갈만 등으로 확산될 것으로 보인다.

전략적 경쟁 상황 속에서 중국은

북한의 존속, 체제안정을 지지함은 물론

북한변수 자체를 대미관계에서 레버리지로 활용할 수 있다.”

미중간의 전략적 경쟁은 트럼프행정부 및 시진핑체제에서도 계속될 것으로 보이며, 이 같은 상황에서 한국의 평화프로세스 노력은 어려움에 봉착할 수 있다. 중국은 일대일로(One Belt One Road)를 통해 해양세력의 확장과 함께, 유라시아와 아프리카에서의 영향력 확장을 부단히 꾀하고 있다. 한편 미국은 아프간전쟁의 종식을 전후하여 그 영향력이 중앙아시아 지역과 파키스탄 등에서 퇴조하고 있지만 전략적 요충 국가인 인도, 미얀마 등과 새로운 협력을 강화하고 있다. 따라서 미중간의 경쟁, 갈등의 소지는 기존 경쟁지역인 남중국해와 동중국해에서만 아니라 인도양, 아라비아해, 벵갈만 등으로 확산될 것으로 보인다. 전략적 경쟁 상황 속에

서 중국은 북한의 존속, 체제안정을 지지함은 물론 북한변수 자체를 대미관계에서
레버리지로 활용할 수 있다.⁸⁾ 따라서 현재의 미중 간 대북정책 협력은 구조적 한계
를 지니고 있다. 북핵문제 해결을 위한 한국의 주도적 역할과 함께 양 강대국 사이
에서 인식, 이익의 공유를 확장하는 매개자 역할도 중요하다.



트럼프행정부의 대북정책은 기회와 위험을 동시에 안고 있다

•

트럼프행정부는 북핵 문제를 중요한 안보 이슈의 하나로 삼고 있는바, 과거와는 다른 긍정적 측면이 있다. 트럼프대통령은 북핵 문제를 다루면서 무력시위부터 정상회담 언급에 이르기까지 극과 극을 포함하는 다양한 대북 접근을 시도했다. 북핵 문제를 둘러싼 그의 행태가 좌충우돌식 예측 불가능한 것으로 보이거나, 극(군사적 옵션)과 극(정상회담 제안)을 오가면서 최대의 이익을 도출하려는 사업가적 게임 행태처럼 보이기도 했다.⁹⁾

예측 불가능한 것으로 보였던 트럼프행정부의 대북정책은 차츰 드러나기 시작했다. 2017년 3-4월 사상 최대 규모의 한미연합훈련 등의 무력시위(이른바 4월 위기설) 직후, 4월 26일 트럼프대통령은 대북정책을 상하원 의원들에게 설명하였고 합동성명(렉스 틸러슨 국무장관, 제임스 매티스 국방장관, 댄 코츠 국가정보국국장 명의)을 발표하여 정책의 윤곽을 밝혔다. 요지는 북한 핵미사일에 대한 경제제재 및 동맹외교를 통한 압력 강화, 협상문호 개방이다. 일단 군사적 행동의 가능성을 접어두는 것으로, 이후 미국 고위 관리들의 발언에서 확인되고 있다. 5월 18일 문재인대통령의 미국 특사 홍석현과의 회동에서 틸러슨 국무장관은 “정권교체, 체제붕괴,

38선 이북 진주 등을 하지 않겠다고 이미 공개적으로 약속했다”며 “미국을 못 믿겠다고 뒤로 와서 물어보지 말고, 믿어보라”고 발언했다.¹⁰⁾ 또한 매티스 국방장관은 19일 북핵과 관련해 “만약 군사적 해법으로 간다면 믿기 힘든 규모의 비극이 될 것”이라며 선제적 타격 같은 군사적 행동에 나설 뜻이 없음을 시사했다. 이런 가운데 북한은 국제사회가 극도로 예민하게 여기는 6차 핵실험을 유보하는 한편, 화성12형, 북극성2형 등 미국에게는 민감한 미사일 기술의 진전을 드러내 보이는 행동을 취했다.

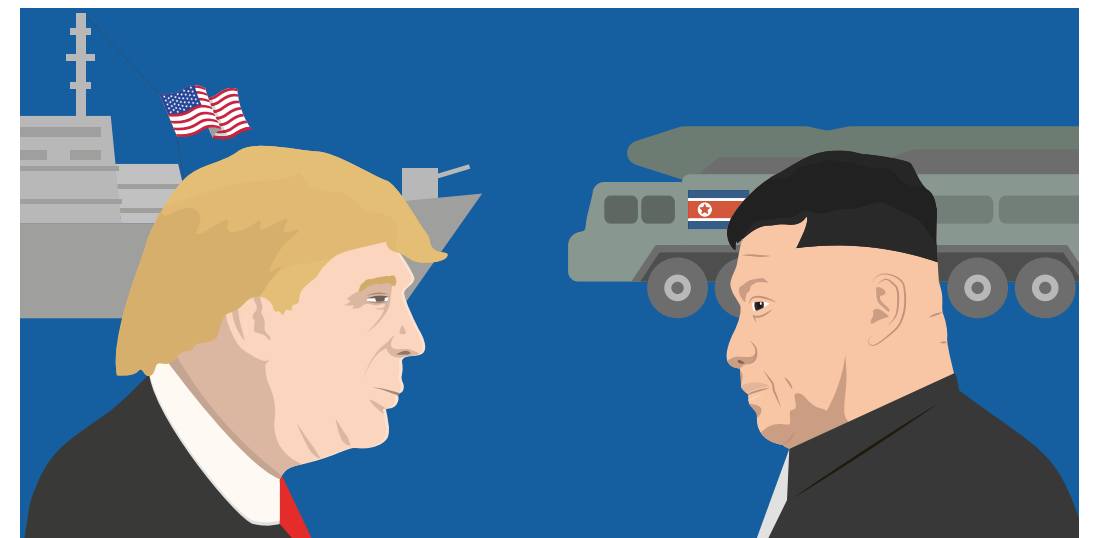
트럼프행정부의 대북접근법 관련하여, 한국 정부가 유의해야 할 것은 미국이 북핵 및 ICBM 등 자신의 안보불안의 해소에 그치는 정책에 머무르지 않도록 해야 하는 점이다. 한국과 미국은 각자의 안보위협에 대한 인식, 국가이익에 차이가 있음을 인정하면서도 북핵과 관련해서는 최대한 그 차이를 줄여나가야 한다. 한국은 북미간의 접촉과 협상을 지원하고 이에 적극적으로 관여해야 한다.

“트럼프행정부가 ‘최대의 압박, 관여’ 이상의
근원적 문제 해결에 대한
장기적 비전을 가지고 있는가는 알 수 없다.
만일 그렇지 않다면 오바마행정부의 ‘전략적 인내’와
유사한 정책 결과를 초래할지도 모른다.”

실제 트럼프행정부가 ‘최대의 압박, 관여’ 이상의 근원적 문제 해결에 대한 장기적 비전을 가지고 있는가는 알 수 없다. 만일 그렇지 않다면 오바마행정부의 ‘전략적 인내’와 유사한 정책 결과를 초래할지도 모른다. 북핵 문제는 한반도 분단,

탈냉전기 외교적 고립, 북한 세습체제의 속성, 생존동기에서 비롯되었으며, 비핵화는 한반도 평화체제 구축, 북한체제의 속성 변화와 불가분의 관계이다. 그만큼 비핵화는 장기적인 안목, 인내, 노력을 요하는바, 한미동맹을 군사동맹으로서만이 아니라 가치 및 인식의 동맹이라는 측면에서 북핵문제를 풀어나가야 한다.

트럼프행정부의 북핵문제 접근에는 지속성 여부가 문제가 있을 수 있다. 미국의 국내정치 문제(특히 러시아 대선개입 조사와 대통령의 사법방해 의혹)로 인해 한미공조 노력이 손상되거나 미중 양 강대국간 대북압박 협력과 공조가 무산될 수 있다는 점에도 유의해야 한다. 관련인사들의 러시아커넥션이나 대통령의 사법방해가 사실로 드러나 대통령 탄핵 압박이 높아질 경우, 북핵문제는 국내문제에 묻히게 될 가능성이 있다.



06.

비핵화-평화체제 구축의 원칙을 세우고
국제협력을 유도해야 한다

●

국제적 공조(특히 한미 간, 한중 간, 미중 간)에서 핵심은 인식의 공유이다. 인식의 공유가 중요한 만큼, 한국은 북핵문제에 임하는 관련 당사국들과 적어도 다음 세 가지 원칙을 유지하는 노력을 경주해야 한다.

“북한의 핵능력 고도화와
북한의 핵포기 가능성이 없다는 판단 아래
비핵화가 불가능하다는 비관적 시각은 금물이다.
물론 압박 일변도의 접근으로
비핵화가 가능하다는 안이한 자세도 경계할 일이다.
비핵화 목표를 포기하지 않는 것이
비핵화를 실현할 첫 번째 자세이다.”

먼저, 한반도 비핵화 원칙을 확고히 견지하는 것이다. 북한의 핵능력 고도화와 북한의 핵포기 가능성이 없다는 판단 아래 비핵화가 불가능하다는 비관적 시각

은 금물이다. 물론 압박 일변도의 접근으로 비핵화가 가능하다는 안이한 자세도 경계할 일이다. 비핵화 목표를 포기하지 않는 것이 비핵화를 실현할 첫 번째 자세이다.

둘째, 한반도 비핵화는 한반도 냉전구조 해체, 곧 지속가능한 평화체제 수립과 동전의 양면을 이룬다는 인식의 공감 아래 포괄접근을 요하는 중대 사안이다. 한반도에서의 핵확산 방지, 즉 북한의 핵 야망 포기가 당면 국제적 관심사인 것은 분명하다. 그렇지만 이 문제가 한국전쟁 이후 지속되고 있는 정전체제의 평화체제로의 전환과 맞물려 있다는 사실을 직시할 때 비로소 비핵화의 길이 열릴 것이다. 북한과 미국, 일본의 적대관계와 남북한 군사적 대치상태의 전환을 비핵화 전망과 함께 사고할 때 비핵화의 길을 열어나갈 수 있다.

셋째, 압박과 대화를 균형 있고 유연하게 전개하되 모든 수단은 그 자체가 선이 아니라 비핵화 실현의 도구라는 인식이 중요하다. 특정 정책수단에 의존하거나 그것을 목표로 간주한다면 비핵화의 길은 더욱 멀어질 뿐만 아니라 창의적이고 실효적인 접근을 방해할 뿐이다.

“북한의 핵포기 이행을 지켜보면서
대북 상응조치를 검토할 수 있다는 식의 태도는
비핵화를 불가능하게 할 것임을 직시해야 할 것이다.
트럼프행정부 및 문재인정부 등장 이후
조성된 자금의 정세는 한반도 비핵화의 길을
다시 추진할 마지막 기회임을 명심해야 할 것이다.”

북한의 핵능력 고도화와 핵보유국 지위 자처, 그리고 핵군축회담 주장 등을 감안할 때 향후 비핵화는 관련국들의 확고한 의지, 충분한 의사소통, 인식 공유, 그리고 그에 부합하는 적극적인 이니셔티브가 필요하다. 이와 관련해, 북한의 핵포기 이행을 지켜보면서 대북 상응조치를 검토할 수 있다는 식의 태도는 비핵화를 불가능하게 할 것임을 직시해야 할 것이다. 트럼프행정부 및 문재인정부 등장 이후 조성된 작금의 정세는 한반도 비핵화의 길을 다시 추진할 마지막 기회임을 명심해야 할 것이다.

문재인정부의 정책 목표는 한반도 분단이라는 근본문제에 접근하고 지속가능한 평화의 기본 틀을 세워야 한다. 이를 위해 한국은 미국과 북한을 동시에 설득해 비핵화 협상을 재개해 북한의 핵포기와 대북 안전보장을 병행 추진하는 포괄접근을 시도해야 할 것이다. 그러나 복잡하고 어려운 비핵 포괄접근은 현실적으로 단계적으로 전개할 수밖에 없다. 대립의 골이 깊은 관련국들이 상황 악화를 중단하고 대화의 방에 들어설 기회를 조성해야 한다. 한반도 평화프로세스는 평화중재에서 시작해야 한다. 한반도 평화의 일차적 이해당사자인 한국이 그 역할을 감당해야 하고 여기에 관련 당사자들의 인식 공유와 협력을 이끌어내야 한다.

포괄접근 구도는 관련국들이 2005년 6자회담 4단계 회의 결과인 9.19 공동성명에서 밝힌 내용을 바탕으로 하고 이후 정세 변화를 반영해 재수립할 수 있을 것이다. 9.19 공동성명부터 2008년 말까지 전개해갔던 비핵화 과정은 북한의 비핵화와 관련국들(특히 미국)의 정치, 군사, 경제적 조치를 적절하게 연결지어 이행하고, 비핵화 진전에 따라 북미·북일 관계정상화, 대북 경제협력, 한반도 평화체제, 동북아 안보협력 등에 관한 실무협의를 전개하는 것이었다.

그러나 과거의 실패에서 교훈을 얻어야 할 필요가 있을 뿐만 아니라 현재의

정세가 과거와 많이 다르다는 점에 주목해야 한다. 첫째, 관련당사국들이 비핵화를 위한 동결, 불능화, 폐기 등의 대상과 범위를 명확하게 규정하고 이에 대한 정보와 인식을 공유해야 할 필요가 있다. 둘째, 북핵문제는 분단에서 기인하며 북한의 안보 불안과 체제의 속성과 연관되는바, 이에 대한 문제의식을 중국, 러시아는 물론 미국 및 일본과 공유하는데 힘을 기울여야 한다.

“미중간의 경쟁과 갈등이 협상과정 중

혹은 합의의 이행과정에서

북한의 일탈을 자극하는 요소로 작용할 수도 있음을 인식하고,

미중 간 공조 파기로 인한 북한의 일탈을 제어하기 위한

메커니즘 개발이 절실하다.”

셋째, 미중간의 경쟁과 갈등이 협상과정 중 혹은 합의의 이행과정에서 북한의 일탈을 자극하는 요소로 작용할 수도 있음을 인식하고, 미중 간 공조 파기로 인한 북한의 일탈을 제어하기 위한 메커니즘 개발이 절실하다. 넷째, 북한이 IAEA의 구속성에 저항하는 경우(예, 감시위반, 봉인훼손, 요원 입국거절 또는 축출 등)에 대한 방안을 강구할 필요가 있다. 이런 의미에서 여타의 국제기구의 참여도 고려해볼만하다. 예를 들어, 이란 핵협상에 대한 노하우를 지니고 있는 EU의 옵서버 참여를 통해 합의의 해석과 검증에 관한 객관성 시비를 다룰 수도 있다. 요약하자면, 비핵화의 원칙을 관련 당사국들과 함께 공유하고, 비핵화 범위와 단계, 합의 이행보장 메커니즘 등 문제들에 대한 포괄적인 인식의 공유가 중요하다.

07.

비핵화는 단계적 접근이
필요한 과정이다

●

단계적 접근이란 한반도 비핵화 실현 과정에서 적절한 절차를 설정해 그에 맞는 조치를 취하고 그 성과를 축적해 비핵화 목표로 나아가는 것을 말한다. 단계적인 비핵화는 크게 3단계를 거칠 것으로 예상되는데, 역설적이게도 북한의 미래와 현재의 핵으로부터 과거의 핵으로 향한다.

1단계는 북한의 추가적인 핵·미사일 개발을 중단시켜 추가 핵능력의 고도화를 저지하는 것을 목표로 한다. 이 단계는 관련 당사국들이 비핵화를 목표로 협상에 다시 나서도록 상호 신뢰조성 조치를 취할 때 만들어질 것이다. 이와 관련, 최근 북한과 미국에서 나온 한미합동군사연습 중단 대 북한의 핵·미사일 실험 중단안을 적극 검토해, 대화의 모멘텀을 만들어가는 노력이 필요하다. 이 단계에서는 국제사회의 대북 제재가 불가피하지만 그것으로 인도적 지원과 북한주민의 경제생활에 악영향이 없도록 해 비핵화의 모멘텀을 살려나가는 것이 중요하다. 특히 북한과 미국 간의 회담이 비공식 1.5트랙에서 공식 당국 간 회담으로 발전하여 활발한 소통이 이루어져야할 필요가 있다. 이때 한국정부는 인도적 문제의 우선 해결 의지를 천명하면서, 북한이 비핵화 회담의 길로 들어설 때 남북 간 합의 이

행과 본격적인 교류협력 의지가 있음을 강조하는 것이 유용하다. 필요에 따라서는 특사 교환을 통한 긴밀한 협의도 필요하다. 주목할 것은 핵동결상태에서 비핵화 회담을 일회성이 아니라 지속성을 가지려면 대화와 동결에 대한 대가에 과감해야 한다는 점이다. 남북 간 경제협력도 본격개시에 돌입하여 인도적 지원과 함께 인적, 제도적 기반구축을 지원하고 사회간접자본에의 투자를 개시하여야 할 것이다(34쪽 <표1> 참조).

“핵동결상태에서 비핵화 회담을
일회성이 아니라 지속성을 가지려면
대화과 동결에 대한 대가에 과감해야 한다...
남북 간 경제협력도 본격개시에 돌입하여
인도적 지원과 함께 인적, 제도적 기반구축을 지원하고
사회간접자본에의 투자를 개시하여야 할 것이다.”

2단계는 북한의 핵프로그램과 시설을 불능화(disabling)시켜 궁극적인 비핵화의 길을 닦는 것을 목표로 한다. 북한의 완고한 태도와 지속적인 핵능력 강화 의지로 볼 때 핵동결과 비핵화 회담을 재개하는 것 자체도 힘든 과제이다. 더욱이 2008년 6자회담이 불능화를 완성하지 못하고 중단되었던 점을 감안한다면 불능화는 매우 중요한 고비가 될 것으로 예상된다.

북핵 불능화는 모든 핵 프로그램과 시설의 가동 중단을 의미한다. 이는 추가적인 핵능력 고도화 가능성을 차단하고 완전한 핵 폐기로 들어서는 발판이다. 그러나 향후 비핵화 협상은 과거보다 훨씬 악화된 상황에서 출발한다는 사실을 인정해

야 한다. 북한의 핵능력은 경량화, 다종화에 이어 표준화 단계로 나아가고 있고 미사일도 다양한 형태로 진화하고 있다. 불능화 협상이 어렵고 중대한 이유가 여기에 있다. 그만큼 북한이 불능화에 나올 수 있는 강력한 동기를 제공하는데 관련국들이 비용과 이익의 조정을 위해 노력해야만 한다.

“불능화를 위해서는 고도의 협상이 필요하다.

북한의 입장에서 불능화는

지금까지의 핵능력 강화의 관성(inertia)를 중단시키고

역행하는 것이므로, 대내적으로 자원 집중의

수혜집단(당과 군사부문의 핵개발 집단)의 반대가 있을 것이다”.

불능화를 위해서는 고도의 협상이 필요하다. 북한의 입장에서 불능화는 지금까지의 핵능력 강화의 관성(inertia)를 중단시키고 역행하는 것이므로, 대내적으로 자원 집중의 수혜집단(당과 군사부문의 핵개발 집단)의 반대가 있을 것이다. 따라서 관련 당사국들의 소극적, 일방적, 제한적 협상전략은 성공하기 힘들 것이다. 평화협정 협상, 대북 제재 완화, 북한과의 경제협력 등의 카드를 활용하면서 양자·다자회담을 병용해 북한으로 하여금 불능화에 응하고 장기적 이익에 대한 기대를 높여주어야 한다. 또한 핵개발 관련 수혜집단에게 다른 방식의 이익이 예상되는 협상을 구상하여야 한다. 이같은 고도의 협상의 성공은 북한에게 안보위협, 경제적 난관, 국제적 고립 등을 탈피할 수 있다고 실감할 수 있는 조치와 병행되어야 가능할 것으로 보인다. 예를 들어, 아래의 <표 1>에서와 같은 남북경제협력은 물론 국제기구의 참여, 지원도 병행되어야 한다. 만약, 한국과 관련 당사국들의 과

감한 대응조치에 북한이 소극적이거나 비협조적일 때 전면 제재 등 다른 조치는 이때 가서 검토할 수 있을 것이다.

“핵개발 관련 수혜집단에게

다른 방식의 이익이 예상되는 협상을 구상하여야 한다.”

3단계는 북한의 과거 핵프로그램을 검증해 핵폐기를 달성하는 최종 단계로 상당한 시간을 요할 것으로 보인다. 북한과 미국·일본의 관계정상화, 남북 재래식전력 감축, 국제기구의 개발협력과 함께 남북한 간 다양한 경제협력의 확대 및 성숙을 추구한다. 현 시점에서 꿈같은 이 구상은 철저한 동시행동원칙에 의거해 진행해야 하며 핵폐기 협상에서의 대가 또는 비용부담에 대한 유연성을 발휘하지 않으면 실패에 직면할 것이다.

이상과 같은 비핵화 프로세스를 전개할 때, 북한체제의 실체를 그대로 보고 상호 관심사를 균형 있게 다루는 협상전략이 필수불가결하다. 북한체제에 대한 도덕적 판단에 매몰되거나 반대로 감상주의적 민족주의에 빠진다면 비핵화 협상은 성공할 수 없으며 한반도는 또다시 무력갈등의 위기를 맞을 수 있다. 각국 지도자들의 한반도 근본문제에 대한 인식 공유, 비핵화를 향한 냉정하고 일관된 자세, 창의적이고 대담한 협상이 절실한 이유가 여기에 있다.

08.

비핵화 과정에서 경제협력을
계기적으로 확대, 심화해 나간다

●

안보와 경제는 밀접하게 상호연관성이 있으며, 남북한 관계도 예외가 아니다. 북핵문제 해결을 위한 합의의 이행 과정과 그에 따른 남북경제협력 및 대북제재 해제는 북한경제의 체제이행을 목표로 하는 접근이어야 한다. 한국이 북핵 등 안보 문제를 해결하는 가운데 국제사회와 협력해서 추진할 수 있는 경제협력의 내용이 있을 것이고, 북한은 이 같은 경제협력을 수용하는 과정에서 체제 자체도 이행과정을 거치게 될 것이다. 여기서 중요한 것은 북한경제의 자생적 성장과 변화이다.

“한국이 북핵 등 안보문제를 해결하는 가운데
국제사회와 협력해서 추진할 수 있는
경제협력의 내용이 있을 것이고,
북한은 이 같은 경제협력을 수용하는 과정에서 체제 자체도
이행과정을 거치게 될 것이다.”

궁극적으로는 남과 북이 호혜적 협력을 통해 경제적 상호의존을 높이며 공

동의 성장을 구가하기 위해서는 아래와 같이 크게 세 가지로 구분할 수 있는 단계적 접근이 필요하다(〈표 1〉 참조). 개시기의 대북협력 조치에 북한의 핵 동결과 북한체제 이행의 초기 조치들이 상응할 수 있다. 확대기의 협력조치에는 북한의 핵시설 불능화와 북한체제 이행의 중기 조치들이 상응할 수 있다. 마지막으로 성숙기의 협력 조치에는 북한의 핵무기 폐기와 북한의 체제이행 완료 조치들이 해당될 수 있다.

그러나 각 단계에 따른 북핵문제 해결과 제재 해제나 북한의 체제이행 조치들이 상호 엄격하게 연계되어 있다고 보기보다는 유연하게 선순환 할 수도 있어 진행과정상 융통성이 발휘되어야 한다. 비핵화 진전이 남북 및 국제협력과 북한의 이행을 선도할 수 있을 것이다. 북한의 체제이행은 법적 보장과 제도화 이전의 실질적 이행을 포함한다. 따라서 최근 북한에서 시장을 매개로 한 사적 경제활동의 확산이나 재산권의 실질적 변동을 포함한 경제자유화 동향들이 자연스럽게 체제이행으로 향하는 것은 아니지만, 최소한 체제이행의 초기 단계로 진입하는 동향으로는 평가할 수 있다.

한편 북핵문제 해결에 따른 제재 완화나 해제와 북한의 체제이행을 고려한 단계적 대북협력 조치들을 상품·서비스 시장, 노동시장, 자본시장(이동)으로 구분해서 살펴보더라도 남북협력을 단계적으로 추진해 나갈 수 있을 것이다. 상품·서비스 시장의 경우 남한이 먼저 개방하고, 노동시장의 경우는 성숙단계에서 자유로운 이동을 허용하며, 자본이동의 경우는 초기 특구에서 시작하여 점진적으로 자유화해 나가고 제도나 정책은 초기의 기술 지원과 교육에서 시작해서 성숙기에 법적, 제도적 통합 방안을 모색할 수 있다. 그리고 경제성장을 촉진할 수 있는 사회간접자본 지원은 초기부터 시작하여 지속적으로 규모를 확대해 나가야 한다.

〈표 1〉 남북협력-비핵화-체제이행 연관성

남북협력		비핵화	북한 체제이행	
개시기	빈곤구제, 인도적지원 생산능력 확충(특구) 인적, 제도적 기반 구축 산업협력 개시(SOC, 자원)	[동결] 6자 회담 재개 비핵화 초기조치 이행 북, 핵·미사일 활동 유예, 핵 동결 국제사회, 제재 예외 적극 활용 남, 대북제재 적극 완화(5.24 해제)	초기	집단농장→가족농 계약책임제 사유재산권 실질적 보장 (교환과 투자의 자유)
확대기	빈곤구제 생산능력 확충(수출) 인적, 제도적 역량 확충 산업협력 확대(SOC, 자원)	[불능화] · 비핵화 본 조치 이행 · 북, 핵시설 불능화, 핵물질 제거 · 국제사회, 제재 부분 해제, 금융기구 가입 지원 허용	중기	소규모 사유화 경쟁제도 도입 가격과 무역 자유화 금융개혁(상업은행 설립)
성숙기	인적, 제도적 역량 확충 북한 사유화 참여 교류적 통합(자본, 노동) 및 제도적 통합(법, 제도, 정책)이 기반구축	[폐기] · 비핵화 본 조치 이행 · 북, 핵무기 폐기 · 국제사회, 제재 완전 해제	후기	대규모 사유화 기업, 산업 구조조정 자본시장 활성화 자본 자유화 사유재산권 법적 보호 중앙계획 철폐

자료: 김병연, “북한의 점진적 변화와 남북 경제통합,” 「북한의 변화와 통일준비」, 민주평통·통일연구원 공동주최 제14차 남북관계 전문가 초청 토론회 자료집(2015.2.25.), 23쪽 일부 수정.

점진적 남북 협력, 북한의 체제이행과 자생적 경제성장은 남과 북 모두에게 새로운 경제성장의 비전을 열어줄 수 있다. 지금 당장 북한이 개혁개방을 추진하고 그 과정에서 남북 경제협력이 성숙, 심화한다면 33년 뒤에는 남한의 1인당 GDP가 현재의 3만 달러 미만에서 8만 달러를 넘어서고, 북한의 1인당 GDP도 현재의 1천 달러 미만에서 5만 달러를 넘어설 수 있다는 연구도 있다.¹¹⁾ 이는 남북경제력의 격차가 비핵화 이행뿐만 아니라 통일과정에서 야기할 수 있는 복합적인 문제들을 사전에 점진적으로 해결해 나가는 길도 열어줄 수 있다.¹²⁾

남북경제협력이 확대, 심화하는 과정에서 국제협력은 매우 중요한 의미를

지닐 수 있다. 통합 개시기의 빈곤 감소와 인적·제도적 역량구축을 위한 기술지원과 교육지원, 개시기의 생산능력 확충과 수출, 산업협력을 위한 자본과 기술도입, 확대기 및 성숙기의 대규모 사유화와 자본시장 형성 및 활성화를 위한 자본 유입 등은 국제적 인도지원과 개발협력 기구, 국제금융기구 그리고 다양한 비정부단체(NGO)들과의 협력을 요구한다. 따라서 주요 관련국, 국제기구, 국제 NGO들과의 협력적 네트워크 구축과 강화는 중요한 과제이다.

남북경제협력이 심화, 성숙하면서 대북협력사업에 대한 규제시스템도 변경해야 한다. 현재 남북교류협력 규제시스템은 정부가 건별로 승인하는 포지티브 시스템(positive system)이다. 그러나 이는 통제를 우선하는 시스템이다. 따라서 북한의 미래 핵 문제가 해결 단계에 들어서고 북한의 체제이행도 중기에 접어들면서 남북의 산업협력 등이 본격화되면 현재의 포지티브 규제시스템을 기본적으로는 모든 협력사업을 허용하되 안보 부문 등 일부만 규제하는 네거티브 시스템(negative system)으로 전환할 필요가 있다. 이는 자연스럽게 정부보다는 민간이 중심이 된 협력과 통합을 촉진할 수 있다. 아울러 그 과정에서 중앙정부나 기업뿐 아니라 지방자치단체도 포함한 다양한 범주의 주체들이 대북경제협력 사업에 적극적으로 참여할 수 있는 길을 열어주어야 한다. 남한에서 대북경제협력 참여자들을 다양하게 넓히고 남북경제협력에 대한 통제나 억제가 아닌 촉진과 활성화 방향으로 규제시스템을 전환하는 것과 함께 향후 남북경제협력의 북한 측 대상을 다양화하는 것도 중요하다. 북한경제의 개혁과 개방, 곧 분권화와 자유화를 촉진하기 위해서는 북한의 중앙정부보다는 다양한 기업이나 지방정부와의 다면적인 협력네트워크 구축이 매우 중요하기 때문이다.

09.

국민의 대북위협 인식을 반영하고
국민합의에 바탕해야 한다

●

트럼프행정부의 등장, 미중 정상회담에서의 북핵문제 공조 논의, 평화체제 구축 의지를 지닌 문재인정부의 출범 등으로 국내에서는 대북정책의 변화에 대한 기대와 함께 대화, 협상에 대한 기대 또한 높아졌다. 그러나 이 같은 기대는 최근 북한의 핵위협과 각종 미사일 실험으로 인해 낙관이나 희망으로 발전하거나 정책적 모멘텀을 가지지 못하고 있는 실정이다.

“국내에서는 대북정책의 변화에 대한 기대와 함께
대화, 협상에 대한 기대 또한 높아졌다.
그러나 이 같은 기대는... 낙관이나 희망으로 발전하거나
정책적 모멘텀을 가지지 못하고 있는 실정이다.”

북한의 5차례 핵실험과 유엔의 대북제재, 우리 국민의 안보불안과 북한의 무력도발에 대한 위기의식이 높아졌다. 서울대학교 통일평화연구원의 2016년 7월 조사에서 북한의 무력도발 가능성이 ‘있다’는 응답이 66.1%로 ‘없다’(33.9%)는 응답

보다 2배가량 높게 나타났다. 2014년의 74.9%, 2015년의 70.5%에 비하면 다소 누그러졌으나, 북한발 안보불안은 여전히 높은 상태다. 남북관계가 좋았던 2000년대 초반 북한발 안보불안이 40%대를 유지했던 시기와 비교하면 60~70% 수준으로 높아진 현재의 상황은 그야말로 ‘위기의 시대’라 아니할 수 없다.

특히 북한의 핵무기에 대한 위협은 매우 민감한 사안이 되었다. 2016년의 경우 북한의 핵무기에 대해 79.5%의 국민들이 위협을 느끼고 있는 것으로 조사되었다. 이는 북한의 3차 핵실험이 단행되었던 2013년 78.4%와 비슷한 수치이다. 더욱이 “북한이 핵무기를 포기하지 않을 것이다”라는 회의적 시각이 83.8%로 국민들의 절대다수가 북한의 비핵화를 쉽지 않은 것으로 보고 있다. 김정은 정권이 들어선 2012년 4월 개정 헌법에서 ‘핵보유국’을 명시했고 2013년 3월부터 ‘경제-핵 개발 병진노선’에 따라 핵무기 개발을 공개적으로 천명하고 있어 북한이 핵무기를 포기하지 않을 것이란 회의적 여론이 높다.

그에 따라 북한에 대한 부정적 인식도 높아졌다. 우리 국민의 대북의식 지형을 보면 북한을 경계하거나 적으로 간주하는 사람들이 35% 정도이며, 북한정권과 대화와 타협이 가능하지 않다는 회의적 여론이 70%를 차지한다. 북한정권에 대한 불신이 매우 높은 상황에서 한국정부가 북한을 상대로 대화하고 협상을 추진해 나가는 데 많은 부담이 있음을 의미한다. 특히 북한정권을 상대로 대화와 협상을 할 수 있느냐를 두고 진보와 보수 간에 극명한 이견이 존재한다. 2016년의 경우, 북한정권과 대화와 타협이 가능한가를 묻는 질문에서 ‘진보’는 38.7%가 ‘가능하다’고 답변한 데 반해, ‘보수’는 22.1%만이 그렇다고 답하여 큰 차이를 보였다. 북한정권에 대한 이러한 인식의 차이는 한국사회에서 진보와 보수를 가르는 가장 강력한 요인으로 지난 수년간 이러한 차이는 진보와 보수 간에 변화 없이 지속되었다.

2017년 5월 9일 대선결과에서 드러났듯이, 한국사회의 세대 간 진보-보수의 경향성은 매우 뚜렷하다. 특히 북한을 어떻게 보느냐 하는 부분에서 50대와 60대 이상의 연령층은 한국의 '중북세력' 척결을 주창한 보수후보를 지지한 반면, 20~30대 젊은층은 진보후보를 지지하는 경향이 강하였다. 출구조사를 기준으로 보면, 20대, 30대, 40대는 문재인 후보 지지율이 각각 47.6%, 56.9%, 52.4%인 반면, 홍준표 후보 지지율은 10% 정도에 불과하였다. 반면, 60대와 70대 이상은 문재인 후보를 각각 24.5%, 22.3% 지지한 반면, 홍준표 후보는 45.8%, 50.9%를 지지하여 세대별로 진보-보수의 정치의식에 뚜렷한 차이를 보였다. 이러한 북한인식의 차이는 자연히 대북 정책의 이견으로 드러난다.

대북정책과 평화프로세스에 관한 국민들의 여론은 안보상황의 변화와 북한의 행동에 따라 유동성이 높다. 최근에 이르러 안보불안이 매우 상승해 있고 대북불신도 매우 강하다. 평화협정체결(16.7%)이나 남북교류협력·대북지원(15.3%) 보다는 북핵 종단을 위한 국제협력(26%)이나 북한의 개방개혁 및 인권신장(25.2%)과 같은 요구들이 더 많음을 감안할 때 한반도 평화프로세스 추진이 쉽지 않을 것임을 보여준다. 안보불안과 대북불신이 상승하면 대체로 세대별, 이념별 변수의 차이가 없어지거나 좁혀지는 수렴현상이 진행되는데, 특히 이념적으로 중도적 성향을 가진 사람들이 보수화되는 이른바 '중도의 보수화'가 진행되며 정치성향별 격차는 더 좁혀지게 된다.

문재인정부는 이상과 같은 국민들의 북한 위협인식, 잔존하는 이념격차를 동시에 고려하면서 최적의 대안을 모색하고 정책 타당성에 대한 공감대를 높여 정책을 둘러싼 소모적인 갈등비용을 줄이는 방향으로 진행되어야 할 것이다. 한 연구에 따르면, 한국은 OECD 국가들에 비해 과도한 갈등비용을 지불하고 있으며, 이는

연간 1인당 GDP의 27%에 이르는 것으로 나타났다. 금액으로 따지면 연간 1인당 5,023달러로 한국이 이러한 갈등을 OECD 평균수준으로 관리할 수만 있다면 1인당 GDP를 5,000달러 이상 증가시키는 효과를 거둘 수 있다고 한다.¹³⁾ 문재인정부는 국회와의 소통을 통해 합리적 정책을 도출하고 의견수렴을 도모하는 노력을 경주해야 한다. 대선과정에서 드러난 여야의 인식 및 견해차가 국익을 해치는 투쟁의 대상이 되어서는 안 된다. 5년의 임기에 한반도 평화프로세스의 기초를 구축한다는 일념으로 일해야 한다. 한반도의 근본문제에 기인한 북핵문제의 해결 즉 비핵화는 국제적 협력, 포괄적 접근, 단계적 이행을 요하는 작업이기 때문이다.

“문재인정부는 이상과 같은 국민들의 북한 위협인식,
잔존하는 이념격차를 동시에 고려하면서
최적의 대안을 모색하고 정책 타당성에 대한 공감대를 높여
정책을 둘러싼 소모적인 갈등비용을
줄이는 방향으로 진행되어야 할 것이다.”

10.

한반도 평화프로세스와 동북아 안보협력은
서로를 촉진한다

●

북핵문제가 악화되는 가운데 동북아시아 군비경쟁은 세계 최고 수준이다. 북핵문제가 역내 안정을 저해하기 때문에 북핵문제 해결 없이 역내 안보협력은 불가능해 보인다. 그렇다고 완전한 비핵화가 달성될 때까지 역내 안보협력은 부차적인 아젠다인가? 이와 관련해서는 40여 년 전 유럽에서 시작된 역내 다자안보협력의 경험으로부터 교훈을 찾아보아야 할 것이다.

“북핵문제가 역내 안정을 저해하기 때문에

북핵문제 해결 없이 역내 안보협력은 불가능해 보인다...

40여 년 전 유럽에서 시작된 역내 다자안보협력의 경험으로부터
교훈을 찾아보아야 할 것이다.”

1970년대 초반부터 시작된 유럽안보협력회의(CSCE)는 세계전쟁 재발 방지와 진영을 초월한 범유럽 안보협력을 지향하며 출발했는데, 냉전 해체기에 제도화를 거쳐 오늘에 이르고 있다. CSCE의 경험에서 보듯이, 동북아 안보협력의 제도화

를 위한 당면 과제는 단연 긍정적인 역내 안보 환경을 조성하는 일이다. 1975년 8월 1일, ‘헬싱키 협정’ 체결까지 유럽에서는 미국과 소련의 대화, 동·서독의 접촉, 그리고 자유진영과 공산진영의 관계개선이 병행 전개되었다. 그런 가운데 핵무기는 미소관계, 재래식무기감축은 미국, 소련, 그리고 중부유럽 국가들 사이의 상호균형 군사력감축 협상에서 다뤄졌다. 이를 동북아에 적용하면 미국과 중국의 대화, 남북한의 관계개선이 역내 안보협력 형성에 긍정적인 환경을 조성한다는 내용이다. 그리고 북핵문제는 다시 6자회담에서, 한반도의 경우 재래식무기 감축은 남북한 군사회담에서 추진할 일이다.

긍정적인 역내 안보환경 조성과 관련해 CSCE 사례에서 얻을 수 있는 또 하나의 교훈은 2차 세계대전과 베를린 사태 이후 단절되었던 서방국가들과 소련과의 외교관계가 정상화 되어 갔다는 사실이다. 프랑스와 서독은 미국의 견제에도 불구하고 소련과 수교하였고, 서독은 나치 시기 과거사를 사죄하며 소련과 동유럽 공산국가들과도 관계를 정상화하였다. 마찬가지로 아시아에서도 과거사에 대한 일본의 성실한 태도가 역내 안보협력에 필수적이다. 나아가 동북아 냉전 구조의 일부인 미국, 일본과 북한의 적대관계 청산, 즉 국교정상화도 역내 다자안보협력을 향한 해결 과제이다. 이상과 같은 과제들의 이행과 그를 통한 역내 안보협력의 제도화가 북핵문제 해결 없이는 불가능한지 재검토 할 일이다.¹⁴⁾

물론 북핵문제의 완전한 해결 없이 북한의 역내 및 세계 경제로의 편입이 가능하지 않을 것이다. 북한이 비핵화 목표를 재천명하고 그 길로 나아가는 구체적인 행동을 보여줄 때 북한과 역내 국가들 간 신뢰조성이 가능하고 그 바탕 위에서 역내 다자안보협력의 가능성도 높아질 것이다. 사실 9.19 공동성명을 비롯한 기존 6자회

담의 합의와 이행 과정에서의 실패 경험이 이 같은 판단을 뒷받침해준다.

그럼에도 비전통적인 분야에서 역내 다자안보협력에 북한을 참여시켜 고립 주의 노선의 근본적 한계와 국제 규범을 준수할 때의 대가와 이익을 알려주는 대화와 협력의 끈은 유용하다. 사실 비전통적 안보 분야에서 역내 다자안보협력의 필요성은 이미 높아져 있는 상태이다. 기후변화, 테러, 보건, 해상안보, 난민 등에 따른 인간안보 증진을 위한 역내 협력의 제도화 요청이 그것이다. 사실 역내 다자안보협력은 한반도 비핵화 및 평화체제 구축과 무관하게 추진할 성질이다. 다만, 비핵화의 가시적인 진전 없이 북한이 참여하는 역내 안보협력은 제한적일 수밖에 없다.

한반도 평화프로세스와 역내 안보협력은 선순환과 악순환 어느 방향으로든 서로를 촉진한다. 비핵화를 위시한 한반도 평화프로세스를 재가동해 역내 안보협력을 증진하는 노력이 필요한 이유이다. 경우에 따라서는 다자안보협력을 통해 한반도 평화프로세스를 촉진하는 접근도 유용하므로 그에 대한 대비책도 있어야 할 것이다. 그 과정에서 남북한 대화가 활성화 되면 한반도 평화프로세스에서 남북협력과 국제협력은 선순환 할 것이다.

[주]

- 1) Michael D. Swaine, Wenyang Deng, and Aube Rey Lescure, *Creating a Stable Asia: An Agenda for U.S.-China Balance of Power*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2016.
- 2) 북한의 반중감정은 2000년 5월 베이징 방문 이전까지 북중 간 한 차례의 정상회담도 없었다는 점에서 상징적으로 드러난다.
- 3) Scott Snyder, *Negotiating on the Edge: North Korean Negotiating Behavior*, Washington D.C.: United States Institute of Peace, 1999.
- 4) 박종철, “한반도 비핵화와 평화체제 전환의 재조명: 배경, 유산, 쟁점, 과제,” KINU 통일 + (2016년 여름, 2권 2호), 21-37.
- 5) 송민순, 『빙하는 움직인다』(과주: 창비, 2016) 참조.
- 6) “北朝鮮対応「100日猶予を」 中国 習主席,米に要求,” 朝日新聞, 2017.5.22. <http://www.asahi.com/articles/ASK5J5H8VK5JUTFK00S.html>
- 7) “Realistic solution needed for NK nuke issue,” *Global Times*, editorial, 2017.4.22.; “Pyongyang gas prices spike on talk of Chinese oil embargo,” *Global Times*, 2017.4.24.; “Will Pyongyang be wise to take a step back?” *Global Times*, 2017.4.25.
- 8) Fei-Ling Wang, “Between the Bomb and the United States: China Faces the Nuclear North Korea,” in Sung Chull Kim and Michael Cohen, eds., *North Korea and Nuclear Weapons: Entering the New Era of Deterrence*, Washington, DC: Georgetown University Press, 2017, 157-177.

9) 말하자면, 처음에는 상대방이 협오하는 스틱을 사용하다가 상대를 인정하면서 호감을 표시하는 방식이다. 트럼프대통령은 대중관계에서도 이 같은 극과 극의 모습을 보였다. 트럼프는 2016년 12월 대통령 당선인 신분으로 대만총통 차이잉원과 통화해 중국의 불안과 항의를 낳았으나, 중국과의 관계 중요성을 인식하면서 2017년 4월 개최된 미중정상 회담과 그 이후에는 시진핑에 대한 찬사를 아끼지 않았다. George H. Ross, *Trump-Style Negotiation: Powerful Strategies and Tactics for Mastering Every Deal*, Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, 2006.

10) 전석운, “틸러슨 美 국무장관 ‘北, 체제 붕괴 안시길테니 美 믿어달라,’” 국민일보, 2017.5.19.

11) 배정호 외, 『통일한국의 국가상과 한중협력』 (서울: 통일연구원, 2014), 101쪽.

12) 남북한 경제의 점진적인 통합을 전제로 남한경제의 경우 시장통합 효과(인구와 무역증가 효과-역내 거래의 증가, 국내 창출 부가가치가 증가, 규모의 경제(economies of scale) 효과), 자원 이용의 효율성 증가, 한국디스카운트(Korea discount) 해소, 사회 갈등 감소, 군 병력 감축 효과를 고려하였으며 북한경제의 경우 통상적 성장 요인(기대수명 증가, 고등 교육 제고, 투자 증가, 무역량 증가, 경제 안정화), 남북경제 통합(시장 확대 및 통합, 군 병력 감축), 체제이행 및 제도 개선(체제이행, 제도 개선) 효과들을 고려하여 추계한 것이다.

13) 삼성경제연구소, 『한국의 사회갈등과 경제적 비용』 (서울: 삼성경제연구소, 2009)

14) 서보혁, 『유럽의 평화와 헬싱키 프로세스』 (서울: 아카넷, 2012) 참조.

Appendix



한반도의 비핵화에 관한 공동선언, 1992

제네바 합의, 1994

제4차 6자회담 공동성명, 2005

한반도의 비핵화에 관한 공동선언, 1992

●

남과 북은 한반도를 비핵화함으로써 핵전쟁위험을 제거하고 우리나라의 평화와 평화통일에 유리한 조건과 환경을 조성하며 아시아와 세계의 평화와 안전에 이바지하기 위하여 다음과 같이 선언한다.

1. 남과 북은 핵무기의 시험, 제조, 생산, 접수, 보유, 저장, 배비, 사용을 하지 아니한다.
2. 남과 북은 핵에너지를 오직 평화적 목적에만 이용한다.
3. 남과 북은 핵재처리시설과 우라늄 농축시설을 보유하지 아니한다.
4. 남과 북은 한반도의 비핵화를 검증하기 위하여 상대방이 선정하고 쌍방이 합의하는 대상들에 대하여 남북핵통제공동위원회가 규정하는 절차와 방법으로 사찰을 실시한다.
5. 남과 북은 이 공동선언의 이행을 위하여 공동선언이 발효된 후 1개월 안에 남북핵통제공동위원회를 구성·운영한다.
6. 이 공동선언은 남과 북이 각기 발효에 필요한 절차를 거쳐 그 문본을 교환한 날부터 효력을 발생한다.

1992년 1월 20일

남북고위급회담
남측대표단 수석대표

대한민국
국무총리 정원식

북남고위급회담
북측대표단 단장

조선민주주의인민공화국
정무원 총리 연형묵

제네바 합의, 1994

●

미합중국(이하 미국의 호칭) 대표단과 조선민주주의인민공화국(이하 북한으로 호칭) 대표단은 1994. 9. 23부터 10. 21.까지 제네바에서 한반도 핵문제의 전반적 해결을 위한 협상을 가졌다.

양측은 비핵화된 한반도의 평화와 안전을 확보하기 위해서는 1994. 8. 12. 미국과 북한 간의 합의 발표문에 포함된 목표의 달성과 1993. 6. 11. 미국과 북한 간 공동발표문상의 원칙과 준수가 중요함을 재확인하였다.

양측은 핵문제 해결을 위해 다음과 같은 조치들을 취하기로 결정하였다.

1. 양측은 북한의 흑연감속 원자로 및 관련시설을 경수로 원자로발전소로 대체하기 위해 협력한다.
 - 1) 미국 대통령의 1994. 10. 20.자 보장서한에 의거하여 미국은 2003년을 목표시한으로 총 발전용량 약2,000MWe의 경수로를 북한에 제공하기 위한 조치를 주선할 책임을 진다.
 - 미국은 북한에 제공할 경수로의 재정조달 및 공급을 담당할 국제 콘소시엄을 미국의 주도하에 구성한다. 미국은동 국제 콘소시엄을 대표하여 경수로 사업을 위한 북한과의 주 접촉선 역할을 수행한다.
 - 미국은 국제콘서시엄을 대표하여 본 합의문 서명 후 6개월 내에 북한과 경수로 제공을 위한 공급 계약을 체결할 수 있도록 최선의 노력을 경주한다. 계약 관련 협의는 본 합의문 서명 후 가능한 조속한 시일 내 개시한다.
 - 필요한 경우 미국과 북한은 핵에너지의 평화적 이용 분야에 있어서의 협력을 위한 양자협정을 체결한다.
 - 2) 1994. 10. 20.자 대체에너지 제공 관련 미국의 보장서한에 의거 미국은 국제콘서시엄을 대표하여 북한의 흑연감속원자로 동결에 따라 상실될 에너지를 첫번째 경수로 완

공시까지 보전하기 위한 조치를 주선한다.

- 대체에너지는 난방과 전력생산을 위해 중유로 공급된다.
- 중유의 공급은 본 합의문 서명 후 3개월 내 개시되고 양측간 합의된 공급일정 에 따라 연간 50만톤 규모까지 공급된다.

3) 경수로 및 대체에너지 제공에 대한 보장서한 접수 즉시 북한은 흑연감속원자로 및 관련 시설을 동결하고 궁극적으로 이를 해체한다.

- 북한의 흑연감속원자로 및 관련 시설의 동결은 본 합의문서후 1개월 내 완전 이행된다. 동 1개월 동안 및 전체 동결기간 중 IAEA가 이러한 동결 상태를 감시하는 것이 허용되며, 이를 위해 북한은 IAEA에 대해 전적인 협력을 제공한다.
- 북한의 흑연감속원자로 및 관련 시설의 해체는 경수로 사업이 완료될 때 완료 된다.
- 미국과 북한은 5MWe 실험용 원자로에서 추출된 사용 후 연료봉을 경수로 건 설기간 동안 안전하게 보관하고 북한 내에서 재처리하지 않는 안전한 방법으로 동 연료가 처리될 수 있는 방안을 강구하기 위해 상호 협력한다.

4) 본 합의후 가능한 조속한 시일 내에 미국과 북한의 전문가들은 두 종류의 전문가 협의를 가진다.

- 한쪽의 협의에서 전문가들은 대체에너지와 흑연감속원자로의 경수로로의 대체와 관련된 문제를 협의한다.
- 다른 한쪽의 협의에서 전문가들은 사용 후 연료 보관 및 궁극적 처리를 위한 구체적인 조치를 협의한다.

2. 양측은 정치적, 경제적 관계의 완전 정상화를 추구한다.

1) 합의 후 3개월 내 양측은 통신 및 금융거래에 대한 제한을 포함한 무역 및 투자 제한을 완화시켜 나아간다.

2) 양측은 전문가급 협의를 통해 영사 및 여타 기술적 문제가 해결된 후에 쌍방의 수도에 연락사무소를 개설한다.

3) 미국과 북한은 상호 관심사항에 대한 진전이 이루어짐에 따라 양국관계를 대사급으로까지 격상시켜 나아간다.

3. 양측은 핵이 없는 한반도의 평화와 안전을 위해 함께 노력한다.

1) 미국은 북한에 대한 핵무기를 불위협 또는 불사용에 관한 공식 보장을 제공한다.

2) 북한은 한반도 비핵화공동선언을 이행하기 위한 조치를 일관성있게 취한다.

3) 본 합의문이 대화를 촉진하는 분위기를 조성해 나아가는 데 도움을 줄 것이기 때문에 북한은 남북대화에 착수한다.

4. 양측은 국제적 핵비확산 체제 강화를 위해 함께 노력한다.

1) 북한은 핵비확산조약(NPT) 당사국으로 잔류하며 동 조약상의 안전조치협정 이행을 허용한다.

2) 경수로 제공을 위한 계약 체결 즉시 동결 대상이 아닌 시설에 대하여 북한과 IAEA간 안전조치 협정에 따라 임시 및 일반사찰이 재개된다. 경수로 공급계약 체결시까지 안전조치의 연속성을 위해 IAEA가 요청하는 사찰은 동결 대상이 아닌 시설에서 계속된다.

3) 경수로 사업의 상당 부분이 완료될 때, 그러나 주요 핵심 부품의 인도 이전에 북한은 북한내 모든 핵물질에 관한 최초보고서의 정확성과 완전성을 검증하는 것과 관련하여 IAEA와의 협의를 거쳐 IAEA가 필요하다고 판단하는 모든 조치를 취하는 것을 포함하여 IAEA 안전조치협정(INFCIRC/403)을 완전히 이행한다.

조선민주주의 인민공화국 수석대표 조선민주주의인민공화국 외교부 제1부부장 강석주
미합중국 수석대표 미합중국 본부대사 로버트 갈루치

제4차 6자회담 공동성명 (2005.9.19 베이징)

●

제4차 6자회담이 베이징에서 중화인민공화국, 조선민주주의인민공화국, 일본, 대한민국, 러시아연방, 미합중국이 참석한 가운데 2005년 7월 26일부터 8월 7일까지 그리고 9월 13일부터 19일까지 개최되었다.

우다웨이 중화인민공화국 외교부 부부장, 김계관 조선민주주의인민공화국 외무성 부상, 사사에 켄이치로 일본 외무성 아시아대양주 국장, 송민순 대한민국 외교통상부 차관보, 알렉세예프 러시아연방 외무부 차관, 그리고 크리스토퍼 힐 미합중국 국무부 동아태 차관보가 각 대표단의 수석대표로 동 회담에 참석하였다.

우다웨이 부부장은 동 회담의 의장을 맡았다.

한반도와 동북아시아 전반의 평화와 안정이라는 대의를 위해, 6자는 상호 존중과 평등의 정신하에, 지난 3회에 걸친 회담에서 이루어진 공동의 이해를 기반으로, 한반도의 비핵화에 대해 진지하면서도 실질적인 회담을 가졌으며, 이러한 맥락에서 다음과 같이 합의하였다.

1. 6자는 6자회담의 목표가 한반도의 검증가능한 비핵화를 평화적인 방법으로 달성하는 것임을 만장일치로 재확인하였다.

조선민주주의인민공화국은 모든 핵무기와 현존하는 핵계획을 포기할 것과, 조속한 시일 내에 핵확산금지조약(NPT)과 국제원자력기구(IAEA)의 안전조치에 복귀할 것을 공약하였다.

미합중국은 한반도에 핵무기를 갖고 있지 않으며, 핵무기 또는 재래식 무기로 조선민주

주의인민공화국을 공격 또는 침공할 의사가 없다는 것을 확인하였다.

대한민국은 자국 영토 내에 핵무기가 존재하지 않는다는 것을 확인하면서, 1992년도 「한반도의 비핵화에 관한 남.북 공동선언」에 따라, 핵무기를 접수 또는 배비하지 않겠다는 공약을 재확인하였다.

1992년도 「한반도의 비핵화에 관한 남.북 공동선언」은 준수, 이행되어야 한다.

조선민주주의인민공화국은 핵에너지의 평화적 이용에 관한 권리를 가지고 있다고 밝혔다. 여타 당사국들은 이에 대한 존중을 표명하였고, 적절한 시기에 조선민주주의인민공화국에 대한 경수로 제공 문제에 대해 논의하는데 동의하였다.

2. 6자는 상호 관계에 있어 국제연합헌장의 목적과 원칙 및 국제관계에서 인정된 규범을 준수할 것을 약속하였다.

조선민주주의인민공화국과 미합중국은 상호 주권을 존중하고, 평화적으로 공존하며, 각자의 정책에 따라 관계정상화를 위한 조치를 취할 것을 약속하였다.

조선민주주의인민공화국과 일본은 평양선언에 따라, 불행했던 과거와 현안사항의 해결을 기초로 하여 관계정상화를 위한 조치를 취할 것을 약속하였다.

3. 6자는 에너지, 교역 및 투자 분야에서의 경제협력을 양자 및 다자적으로 증진시킬 것을 약속하였다.

중화인민공화국, 일본, 대한민국, 러시아연방 및 미합중국은 조선민주주의인민공화국에 대해 에너지 지원을 제공할 용의를 표명하였다.

대한민국은 조선민주주의인민공화국에 대한 2백만 킬로와트의 전력공급에 관한 2005.7.12자 제안을 재확인하였다.

4. 6자는 동북아시아의 항구적인 평화와 안정을 위해 공동 노력할 것을 공약하였다.

직접 관련 당사국들은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 항구적 평화체제에 관한 협상을 가질 것이다.

6자는 동북아시아에서의 안보협력 증진을 위한 방안과 수단을 모색하기로 합의하였다.

5. 6자는 ‘공약 대 공약’, ‘행동 대 행동’ 원칙에 입각하여 단계적 방식으로 상기 합의의 이행을 위해 상호조율된 조치를 취할 것을 합의하였다.

6. 6자는 제5차 6자회담을 11월초 북경에서 협의를 통해 결정되는 일자에 개최하기로 합의하였다.

서울대학교 통일평화연구원 특별보고서

한반도 평화프로세스 10가지 제언

발행일 2017. 6. 25
발행처 서울대학교 통일평화연구원
발행인 정근식
저 자 정근식, 김병로, 김성철, 김학재, 서보혁, 장용석, 최규빈
주 소 08826 서울 관악구 관악로 1
전 화 02-880-4052~4
팩 스 02-874-7305
홈페이지 <http://tongil.snu.ac.kr>
디자인 유월애 (02-859-2278)

국립중앙도서관 출판사도서목록(CIP)

한반도 평화프로세스 10가지 제언 : 서울대학교 통일평화연구원 특별보고서
저자 : 정근식, 김병로, 김성철, 김학재, 서보혁, 장용석, 최규빈.
-- 서울 : 서울대학교 통일평화연구원, 2017
p. ; cm
2010년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아
수행된 연구임.(NRF-2010-361-A00017)
ISBN 979-11-961299-0-3 93340 : 비매품
한반도 평화[韓半島平和]
349.11-KDC6
327.519-DDC23 CIP2017014969