

## '2.13 합의' 이후 한국정부의 대북정책 과제

정성장 (세종연구소 연구위원)  
sccheong@sejong.org

2005년 '9.19 공동성명' 과 그것을 구체화한 최근의 '2.13 합의' 를 통해 한반도는 비로소 냉전구조 해체의 가능성을 보이고 있다. '9.19 공동성명' 의 채택에도 불구하고 압박과 제재 위주의 대북 정책을 계속 추진해오던 부시 행정부가 2006년 11월 중간선거에서 패배한 후 대북 정책을 전향적으로 수정하면서 북미 간에 실용주의적 접근이 이루어졌고, 마침내 북한의 핵 포기과 북미, 북일 관계정상화의 방향으로 가기 위한 '초기조치' 에 합의하게 된 것이다.

'2.13 합의' 발표 다음날 한국정부가 남북장관급 회담을 열기 위한 실무접촉 개최 합의를 발표하고, 2월 27일부터 3박4일간 평양에서 남북장관급 회담을 개최하기로 실무접촉에서 합의함으로써 '잃어버린 8개월' 동안 중단되었던 남북한 당국 간 대화의 신속하게 재개되었다. 남북한 당국 간 대화의 복원은 적극적으로 환영할 만한 일이지만, 북핵 문제의 해결 과정에서 향후 한국정부가 부담해야 할 비용이 적지 않다. 현실적으로 비용의 문제를 도외시하고 정책을 추진할 수는 없기 때문에, 본고는 북한의 핵 포기를 위한 '초기조치' 와 다음 단계 조치들이 순조롭게 이행되어 갈 경우 한국정부가 부담해야 할 비용에 대해 먼저 분석하고자 한다. 그리고 나서 한국정부가 부담해야 할 비용을 줄이기 위한 방안 또는 협상전략을 제시할 것이며, 마지막으로 참여정부가 남은 임기 동안 수행해야 할 대북정책 과제에 대해 간단히 언급하고자 한다.

### '2.13 합의' 이후 한국정부가 부담해야 할 비용

'2.13 합의' 의 가장 큰 의의는 북한에게 더 이상 핵무기 원료를 생산하지 못하게 함으로써 추가적 핵무기 개발에 의한 상황악화 가능성을 차단하고, 다음으로 미국이 실질적으로 대북 관계 개선을 위

한 조치에 착수하기로 약속하였다는 점이다. 북한 핵시설의 폐쇄, 봉인을 넘어서 '불능화' 에 대해서 까지 합의했다는 점에서 제5차 6자회담 3단계 회의는 북핵 폐기와 관련하여 1994년 북미 제네바 합의 보다 진전된 성과를 이끌어냈다고 평가할 수 있다.

한국이 북미 제네바 합의 때와는 다르게 북핵 문제의 해결 과정에 적극적으로 참여하게 된 것은 다행스러운 일이지만, '2.13 합의' 를 통해 과거에는 부담하지 않아도 되었던 중유 제공까지 떠맡게 되었기 때문에 결국 한국의 부담이 커지게 된 것이 이번 합의의 아쉬운 점이라고 할 수 있다.

그런데 '2·13 합의' 의 가장 큰 수혜자는 북한과 미국이라는 점에 주목할 필요가 있다. 북한은 단기간 내에 미국의 테러지원국 지정으로부터 해제되고, 대적성국 교역법 적용에서 벗어날 수 있는 계기를 확보했다. 그리고 미국은 북한에 대한 테러지원국 지정 해제와 대적성국 교역법 적용 종료라는 '돈 안 드는 조치' 를 통해 북한 핵시설의 '불능화' 약속을 이끌어내었다. 또한 중유 100만 톤 상당의 대북 지원을 4개국이 분담하게 함으로써 북미 제네바 기본 합의서에 의한 50만 톤 지원의 절반인 25만 톤만 지원하게 되었다.

한국이 북미 제네바 합의 때와는 다르게 북핵 문제의 해결 과정에 적극적으로 참여하게 된 것은 다행스러운 일이지만, '2.13 합의' 를 통해 과거에는 부담하지 않아도 되었던 중유 제공까지 떠맡게 되었기 때문에 결국 한국의 부담이 커지게 된 것이 이번 합의의 아쉬운 점이라고 할 수 있다. '2.13 합의' 에 의해 한국정부는 60일 이내에 북한에게 중유 5만 톤 상당의 긴급 에너지를 지원하고, 북한 핵시설의 '불능화' 가 이루어지는 다음 단계 기간에 추가적으로 중유 20만 톤 상당의 경제, 에너지, 인도적 지원을

제공하게끔 되었다.

2001년 출범 직후부터 대북 강경정책으로 한반도 정세를 악화시키고, 미 국방부의 '핵 태세 검토 보고서'를 통해 북한에 대한 핵 선제공격 가능성을 시사함으로써 북한을 핵개발의 방향으로 내몬 것은 부시 행정부였다. 그러나 상황 수습을 위해 한국이 가장 큰 비용을 부담해야 하는 모순적 상황이 발생하게 되었다. 따라서 향후 6자회담과 남북회담에서 한국의 비용 부담을 줄이기 위한 협상의 추진이 필요하다.

한국정부가 북핵 문제 해결을 위해 향후 매년 북한에 중유 25만 톤을 제공하며, 50만 톤의 쌀과 30만 톤의 비료를 지원하고, 전력 200만kW를 대북 송전하며, 경수로 건설을 재개하면 매년 1조2,857억 원 이상의 비용이 소요될 것으로 예상된다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

i) 한국정부가 향후 중유 25만 톤 제공을 위해 부담해야 할 비용은 매년 700억 원(A)이 넘는다.

ii) 한국정부가 연간 50만 톤의 쌀과 30만 톤의 비료 지원을 재개하게 되면, 수송비까지 포함해 매년 3,000억 원(B) 정도의 비용이 소요된다. 따라서 올해 25만 톤 상당의 중유를 북한에 제공하고, 50만 톤의 쌀과 30만 톤의 비료를 지원하는 데에는 3,700억 원(A+B) 정도의 비용이 필요하다.

iii) 북한 핵시설의 폐쇄, 봉인, 불능화 조치가 순조롭게 진행되고, 핵무기 폐기 단계로 나아가면서 한국 정부가 대북 전력제공을 하게 되면, 비용은 현저하게 증가한다. 전력 200만kW를 북한으로 송전하기 위해 송배전 설비를 갖추는 데에도 1조5,000억~1조7,000억 원 정도가 소요된다. 전력생산 및

공급비는 현재 한전의 평균 전기 판매단가를 적용하면 연간 약 1조3천억 원이 되고, 발전회사의 발전원가를 적용하면 7천억 원 정도가 된다. 따라서 발전원가를 적용한다고 해도 10년간의 전력생산비는 약 7조 원이 될 것으로 추정된다. 결국 전체 송전 비용으로 10년간 최소 8조5,000억 원, 매년 평균 약 8,500억 원(C)이 필요하다. 따라서 한국정부가 매년 북한에 중유 25만 톤을 제공하고, 50만 톤의 쌀과 30만 톤의 비료를 지원하며, 전력 200만kW를 송전하는 데에는 1조2,200억 원(A + B + C) 정도의 비용이 필요하게 된다.

iv) 북한 핵 포기의 과정이 순조롭게 진행되어 북한에 경수로를 제공하기로 6자회담에서 결정되면, 신포 금호 지구에 건설하다 중단했던 경수로를 재활용하거나, 별개의 경수로를 새로 지어야 할 것이다. 이 때 각각 7억 달러, 10억 달러가 소요된다. 이는 건설비용을 북한을 제외한 5개국에 균등 분담할 경우의 수치이다. 제네바 합의 때와 같이 한국이 경수로 건설비용 70%를 부담하게 되면 액수는 3.5배 증가하게 되어 있다. 건설하다 중단했던 경수로를 재활용하기로 하고, 건설비용을 북한을 제외한 5개국이 균등부담하기로 하며, 그 비용을 한국정부가 10년에 나누어 지출한다면, 매년 추가 부담해야 할 비용은 약 7,000만 달러(약 657억 원)가 된다.

**비용 부담을 줄이기 위한 협상전략**

북핵 문제가 순조롭게 해결되어 북한이 중국에는 핵무기를 폐기하고, 북미, 북일 관계가 정상화되어 한반도에서 평화체제가 수립되는 것이 우리 외교의 핵심 목표이다. 그런데 이 같은 목표를 달성하기 위

〈표〉 향후 예상되는 대북 지원 비용 추산

지원 항목	추정 비용	매년 지출 비용
중유 제공	700억 원(한국이 부담해야 할 25만 톤의 비용)	700억 원
비료	1,300억 원(비료 30만t 지원 시, 수송비 별도)	3,000억 원 (수송비 포함)
쌀	1,500억 원(식량차관 50만t 지원 시, 수송비 별도)	
대북 전력 제공	1조5,000~1조 7,000억 원(송배전 설비) 7조 원(10년간의 전력생산비)	최소 8,500억 원
경수로	최소 6,570억 원(7억 달러)	최소 657억 원
합계		최소 1조2,857억 원

해 한국정부가 부담해야 할 비용이 매우 크기 때문에 이를 줄이기 위한 방안 또는 협상전략의 개발이 절실하다.

북핵 문제의 해결과정이 진전되면, 한국이 매년 8,500억 원 이상의 자금이 소요되는 대북 송전을 실시하기로 되어 있기 때문에 북한을 제외한 5개국 중 한국의 경제적 부담이 가장 클 수밖에 없다.

그런데 한국정부가 9.19 공동성명 이행을 위한 초기조치 단계에서는 중유 5만 톤을 지원하기로 되어 있지만, 북한 핵시설의 '불능화' 단계에서 반드시 중유로 지원을 하게끔 명기되어 있지는 않다. 다른 5개국과의 협의를 거쳐 경제, 에너지, 인도적 지원을 제공하면 되는 것이다. 따라서 한국이 추가적으로 부담해야 할 중유 20만 톤 상당의 지원 전부 또는 일부를 현재 차관 형태로 제공하고 있는 대북 쌀 지원으로 대체하는 방안이 검토가 필요하다. 한국정부가 북한에 '차관형태'로 쌀을 제공해 왔지만, 나중에 꼭 차관을 회수하겠다는 의지가 약할 뿐만 아니라 북한도 차관을 반드시 갚겠다는 확

한국이 추가적으로 부담해야 할 중유 20만 톤 상당의 지원 전부 또는 일부를 현재 차관 형태로 제공하고 있는 대북 쌀 지원으로 대체하는 방안이 검토가 필요하다.

고한 입장을 갖고 있지 않은 것으로 보인다. 따라서 한국정부가 북한 핵시설의 '불능화' 단계에서 부담해야 할 중유 20만 톤 상당의 지원 전부 또는 일부를 쌀 지원으로 대체하게 되면 그만큼 한 해에 소요되는 대북 지원 경비를 줄일 수 있을 것이다. 이 방안은 향후 북한 핵시설의 불능화 단계에 접어들었을 때 6자회담 또는 남북장관급회담에서 논의할 필요가 있다.

그리고 한국정부가 전력 200만kW를 대북 송전하기 위해서는 10년간 8조5,000억 원 이상의 막대한 자금이 소요되므로, 경수로 건설 시 체내바합의 때처럼 전체 비용의 70%를 부담하는 것이 아니라 다른 6자회담 참가국들과 비용을 균등 부담하도록 6자회담에서 협상을 진행해야 할 것이다.

또한 일본을 설득하여 중유 100만 톤 상당의 대북 지원에 참여하게 하고 한국의 부담을 25만 톤

상당에서 20만 톤 상당으로 낮추어야 할 것이다. 이를 위해 한국은 아베 총리의 방북과 북일 정상회담 개최를 통해 북한과 일본이 납치자 문제와 관계 정상화 문제에서 대타협을 이루고, 일본이 대북 중유지원에 나서도록 북·일 대화를 측면에서 지원할 필요가 있다.

한국정부가 전력 200만kW를 대북 송전하기 위해서는 10년간 8조 5,000억 원 이상의 막대한 자금이 소요되므로, 경수로 건설 시 체내바합의 때처럼 전체 비용의 70%를 부담하는 것이 아니라 다른 6자회담 참가국들과 비용을 균등 부담하도록 협상을 진행해야 할 것이다.

미국 및 일본과 관계를 정상화하고 한국으로부터 200만kW의 전력을 제공받을 비핵화된 미래의 북한은 분명 지금보다 훨씬 더 개방되고 덜 호전적인 국가가 될 것이다. 북한이 개방되고 개혁될수록 통일의 날은 그만큼 더 가까워지게 될 것이므로 북한의 비핵화와 개방을 위해 한국이 큰 비용을 부담하는 것은 당연하다. 다만 국민의 혈세로 지원되는 비용이 효율적으로 사용될 수 있도록 최선을 다하는 것이 정부의 기본 책무이다.

### 남북 당국간 회담 재개와 향후 과제

베이징에서 '2.13 합의'가 발표되자마자 남북한은 기다렸다는 듯이 장관급회담 실무대표접촉을 가져 2월 27일부터 3월 2일까지 평양에서 제20차 장관급회담을 개최하기로 하였다. 신언상 통일부 차관은 2월 14일 가진 기자 간담회에서 "참여정부가 1년 남았는데 이 기간 (남북관계)를 불가역적 수준까지 올려놓아야 한다"며 "이 동력이 다음 정부, 그 다음 정부까지 유지되려면 많은 것을 합의하고 이행해야 한다"면서 대화에 서둘러 나선 배경을 설명하였다.

한국정부는 향후 당국 간 회담에서 무엇보다도 2006년에 남북한 간에 합의하고도 이행되지 않은 핵심 사항들을 논의하면서 한국 측의 요구에 대한 북한의 협조 정도에 상응하여 그들의 주요 관심사인 쌀 및 비료 지원의 양을 결정해야 할 것이다. 남북한 관계의 복원을 위해서는 금강산 이산가족상봉과 화상상봉을 재개 → 장성급회담을 개최하여 남북열차

시험운행에 대해 군사보장조치 마련 → 남북열차시험운행의 실시 → 김대중 전 대통령의 방북이 무산된 것에 대해 북한이 사과 → 김 전 대통령의 방북 재추진이 이루어져야 할 것이다.

참여정부에게 남은 기간은 많지 않다. 그러나

'9.19공동성명'에 이어 '2.13 합의'를 통해 북핵 문제 해결의 전기(轉機)가 마련되었기 때문에 한국 정부는 북한 핵시설의 '불능화' 조치 이후 남북정상회담 개최를 통해 북미, 북일 관계 개선을 지원하며, 한반도 평화체제 수립을 위한 남북군사당국간 대화를 이끌어낼 필요가 있다.

'9.19공동성명'에 이어 '2.13 합의'를 통해 북핵 문제 해결의 전기(轉機)가 마련되었기 때문에 한국 정부는 북한 핵시설의 '불능화' 조치 이후 남북정상회담 개최를 통해 북미, 북일 관계 개선을 지원하며, 한반도 평화체제 수립을 위한 남북군사당국간 대화를 이끌어낼 필요가 있다. 김정일 총비서가 신변안전 문제에 대한 우려 때문에 서울 답방을 계속 주저한다면, 평양 또는 개성이나 제3국에서라도 제2차 정상회담 개최를 추진해야 할 것이다. 그것이 한국 정부가 남북한 관계를 '불가역적 수준'에 올려놓기 위해 올해 안에 실현해야할 가장 중요한 과제이다.

### 세종연구소 신간안내

#### 국가전략 연구백서 한국의 국가전략 2020

세종연구소 편

세종연구소는 기존의 단기적이고 단선적인 시각으로부터 나아가 과거와 현재의 추세, 그리고 이것에 영향을 주는 구체적인 변수를 바탕으로 2020년 한국이 지향해야 할 바람직한 미래의 상을 설정하고자 하였습니다. 그리고 급격한 변화와 예측할 수 없는 전쟁은 분석에서 제외시켰습니다. 2020년까지 예상되는 추세를 중심으로 그것에 영향을 주는 변수의 조작을 통하여 실현 가능한 시나리오를 추정하였고, 여기에서 나아갈 바람직한 시나리오를 설정하고자 노력하였습니다. 이러한 연구 방법에 따라 학계의 전문가들과 세종연구소의 연구진들이 함께 공동연구를 진행하면서 논의를 진행시켰고, 그 결과 세종연구소는 2020년의 한국이 나아갈 미래상으로 '평화선진강국'을 설정하였습니다. '평화선진강국'은 국내적으로는 한국이 선진적인 발전을 이룩하고 제도적으로 민주주의 국가로 성장하면서, 국제적으로 평화를 발전시키고 기여하는데 중심적인 역할을 하는 힘과 능력을 구비해야 하는 국가라는 개념입니다. 구체적으로 살펴보면 '평화'는 군사강국을 지향하기 보다는 원칙을 강조하며 신뢰를 바탕으로 하여 평화에 기여하며 한반도 안정을 바탕으로 해서 지역의 평화를 이루어 내자는 의미를 지닌 국제사회에서 한국의

역할을 규정한 것입니다. '선진'은 OECD국가로서 명실 상부하게 경제적 발전을 이룩하고 국민 개개인이 세계무대에서 자부심을 가질 수 있는 부가가치가 높은 살기 좋은 국가를 상정해보자는 국내적인 발전 방향입니다. 마지막으로 효율적으로 작동하며 민주적이면서 제도적으로 기능하며 평화 창조자로서의 충분한 힘을 구비한 강한 국가를 '강국'의 의미로 하여, 결과적으로 국내적으로 통합되어 있으며 갈등이 최소화되어 있는 국가의 의미로 '평화선진강국'을 한국의 미래상으로 상정한 것입니다. 세종연구소는 '평화선진강국'을 이룩하기 위한 분야별 과제로서 (1) 동북아 경제협력, (2) 동북아 안보협력, (3) 외교·안보 (4) 정치·사회, (5) 대북·통일에 대한 논의를 통하여 심층 발전시켜 왔습니다. '선진평화강국'이라는 대전제하에 각 연구자들이 이것을 달성할 수 있는 구체적인 정책과 전략을 수립하고자 노력하였습니다. 예를 들어 외교·안보팀은 2020년의 세계질서를 강압적 패권 질서에서 협력적인 국제질서로 변화되는 것으로 추정하였으며, 이 경우 동북아 질서에서 미국의 역할은 단극체제에서 다극체제로 변화되며, 일본은 현상 유지적인 측면을 유지하면서 중국이 종합 국력 2위로 부상될 것으로 예상되어 미중간의 양강 구도의 시나리오, 한중일 협력 시나리오를 상정하고 있습니다. 이러한 시나리오를 바탕으로 외교·안보팀은 한국의 구체적인 전략을 설명하였습니다.