
(사)경실련통일협회 창립 14주년
기념토론회 및 후원의 밤

이명박 정부의 대북정책, 그리고 북핵

2008. 4. 30.

 경실련통일협회

(사)경실련통일협회 창립 14주년
기념토론회 및 후원의 밤

이명박 정부의 대북정책, 그리고 북핵

일시 : 2008년 4월 30일(수) 오후 4시~8시

장소 : 함춘회관 3층 가천홀



■ 목 차 ■

■ (사)경실련통일협회 14주년을 맞아서	..... 3
■ (사)경실련통일협회 소개	..... 5
○ 설립취지문	..... 7
○ 주요활동	..... 9
○ 걸어온 길	..... 11
■ 창립 14주년 기념토론회	..... 15
○ [발제문 1] 이명박 정부의 대북정책과 북핵문제 해결의 과제 서재진(통일연구원 북한연구실 실장)	..... 17
○ [발제문 2] 이명박 정부와 북핵 : 쟁점과 해법 김연철(고려대 아세아문제연구소 교수)	..... 39
○ [토론문 1] 고유환(동국대 북한학과 교수)	..... 51
○ [토론문 2] 이대근(경향신문 정치·국제에디터)	..... 55

(사)경실련통일협회 창립 14주년 기념토론회 및 후원의 밤

■ 15:30~16:00 등 록

1 부 창립 14주년 기념토론회

■ 16:00~18:00 “이명박 정부의 대북정책, 그리고 북핵”

- 사회 : 전현준(통일연구원 선임연구위원, 경실련통일협회 운영위원장)
- 발제 : 서재진(통일연구원 북한연구실 실장)
김연철(고려대 아세아문제연구소 교수)
- 토론 : 조동호(이화여대 북한학협동과정 교수)
남궁영(한국외대 정치외교학과 교수)
고유환(동국대 북한학과 교수)
이대근(경향신문 정치·국제에디터)

2 부 후원의 밤

■ 18:00~20:00

- 인 사 말 : 박경서(경실련통일협회 이사장)
 - 축 사 : 홍양호(통일부 차관)
 - 내빈소개
 - 영상보고 : (사)경실련통일협회 14년
 - 만찬
-
-



(사)경실련통일협회 14주년을 맞아서

(사)경실련통일협회가 1994년 실사구시(實事求是)에 따른 합리적 통일운동을 목적으로 창립된 지 14주년이 되었습니다. 그 동안 (사)경실련통일협회는 시민통일운동의 선두주자로서 민족화해와 한반도 평화의식의 확산 및 바람직한 통일운동의 방향제시 등에 많은 노력을 하였습니다.

그 동안 한반도에는 많은 일들이 있었습니다. 바다길이 뚫리고, 땅길이 뚫리고, 하늘길이 뚫렸습니다. 정치·군사·경제·사회·문화 등 각 분야에서 남북간 교류협력을 위한 노력들이 상당한 진전을 보였습니다. 많은 사람들은 남과 북이 한국전쟁 이후 가장 좋은 시기를 보내고 있다고 평가했습니다.

그러나 최근 한반도 정세는 평화실현의 호기를 맞을 것인가, 아니면 기회를 살리지 못하고 주저앉을 것인가라는 갈림길에 서 있습니다. 이명박 정부의 등장 이후 남북관계가 경색국면을 보이고 있는 것은 매우 우려스러운 일입니다.

아시다시피 남측에서는 “핵포기 없는 개성공단 확대 없다”, “핵공격 위협시 북핵 기지 선제공격” 등 강경발언들이 쏟아졌습니다. 이에 맞서 북측 역시 개성 남북교류협력협약사무소의 정부 당국자 추방, 서해상 미사일 발사, 서해 북방한계선(NLL) 문제 제기, 남측

4 (사)경실련통일협회 14주년 기념토론회 및 후원의 밤

당국자의 군사분계선 통과 전면 차단, 무력사용 가능 발언 등 강경 발언으로 응수하고 있습니다.

북핵문제가 더디기는 하지만 해결가능성이 높아지는 상황에서 남북관계가 다시 대립과 반목의 불행한 과거로 돌아가서는 안 될 것입니다. 지금 한반도 평화를 위한 새로운 돌파구가 요구되고 있습니다. 지금이야 말로 다른 점이 있더라도 같은 점을 취하면서 이견을 좁혀나가는 구동존이(求同存異)의 자세가 절실합니다.

이제 (사)경실련통일협회가 그 중심에 서서 민족화해와 한반도 평화를 일구어 나가하고자 합니다. 차이에만 집착하지 않고 공통분모를 찾아 보다 큰 공동의 이익을 위해 용기 있게 협력할 수 있도록 건전한 통일공론 활성화에 이바지 하겠습니다.

지나온 14년을 돌아보며 새로운 각오와 다짐으로 다시 한번 힘찬 발걸음을 시작하고자 합니다. 이 운동이 앞으로 더 크게 자라기 위해 여러분의 지속적인 관심과 도움이 있기를 바라마지 않습니다. 감사합니다.

2008년 4월 30일

사단법인 경실련통일협회 이사장 박 경 서

(사)경실련통일협회 소개

■ 설립취지문

■ 걸어온 길

■ 주요활동



설립취지문

지금은 변화와 개혁의 시대다. 군사독재정권시절의 묵은 찌꺼기가 개혁의 강풍에 씻겨 내려가고 있으며 사회의 각 분야에서 개혁이 진행되고 있다. 개혁은 거스를 수 없는 시대의 대세가 되었으며 그것은 이제 건전한 양식을 지닌 보통시민들의 자발적 참여에 의한 아래로부터의 개혁운동으로 확대, 심화되어 완성, 정착되어야 한다. 그래야만 우리의 역사는 또 다시 수구세력들에 의한 야만의 역사로 전락되지 않을 수 있다.

그러나 이 개혁은 지난 수 십 년간의 잘못된 민족사를 바로 잡는 대장정의 첫 단계 일뿐이다. 다음 단계의 과제는 무엇인가? 개혁은 결국 무엇을 향한 것인가? 5천년 민족사의 최대 숙원, 통일이다. 이데올로기의 종언, 냉전체제의 해체, 그럼에도 불구하고 세계의 마지막 남은 분단국가, 대한민국과 조선민주주의인민공화국을 하나로 만들어내는 작업이야말로 민족번영과 세계평화를 위한 우리 민족 최대의 과제다.

경제정의실천시민연합(이하 경실련)은 창립 이래 경제정의가 실현된 건강한 사회의 실현을 위해 지난 4년간 즐기차게 경제개혁과 사회정의를 부르짖어왔고 그 결과, 상당한 개혁의 결실을 거두었다. 그러나 경실련은 이제 이 성과물을 통일로 가는 밑거름으로 삼고자 한다.

남한사회만의 개혁, 분단 상태하의 경제정의는 통일을 우리 당대의 과업으로 설정하는 한 영원한 미완성일 수밖에 없기 때문이다.

이에 경실련은 그간에 축적된 모든 지혜와 역량을 모아 통일운동에 나설 것을 공식 선언하며 이러한 활동의 효과적 수행을 위해(사단법인) 『경실련 통일협회』를 창립한다.

『통일협회』가 가고자 하는 길은 다음과 같다.

첫째, 우리는 민족통일에 대한 시민사회의 공론을 도출하여 범민족적 합의

형성에 기여할 것이다. 통일은 가능한 한 민족구성원의 절대다수가 동의하는 내용과 방식으로 이루어져야 한다. 따라서 책임 있는 시민단체로 자부해 온 경실련이 이 문제에 관한 시민사회의 공론을 도출하는 작업은 경실련 통일운동의 첫 번째 과제이다.

둘째, 우리는 非관변적, 非반정부적 노선을 견지할 것이다. 지난 시기 통일운동은 관변통일운동과 반정부통일운동으로 양분되어 있었으나 이제 이 양극단은 극복되어야 한다. 정부정책에 대해 사안별로 是是非非를 가리는 엄정한 태도, 잘할 때는 과감한 협조를, 못할 때는 따끔한 비판을 할 수 있는 용기, 이를 통한 정부와의 신뢰구축과 창조적 역할분담이 새로운 민간통일운동이 나아가야 할 방향임을 우리는 분명히 한다.

셋째, 우리는 모든 관념적 논의를 배격하고 實事求是에 입각한 합리적 운동을 전개해 나갈 것이다. 보통시민의 평범한 정서에 기초한 통일운동만이 범국민적 합의에 기반한 통일을 이룰 수 있는 유일한 길임을 우리는 확신한다.

넷째, 우리는 민족구성원 절대 다수가 동의하는 통일, 자유와 평등, 물질적 풍요와 복지가 현재의 남북한 수준보다 더 높은 차원에서 구현된 그런 통일을 위해 노력할 것이다. 상호신뢰회복을 통한 교류, 협력의 확대, 평화공존을 통한 점진적 통일이야말로 전쟁과 파괴를 피할 수 있는 최선의 방식이다.

다섯째, 우리는 남북한간의 민간교류를 극대화하기 위해 최선을 다할 것이다. 이를 통해 시민사회의 책임 있는 일주체로서 막힌 곳을 뚫어내고 상호신뢰와 동질성을 증진시키는 역할을 수행하고자 한다.

여섯째, 평화통일을 준비하는 시민운동을 전개해 나갈 것이다. 통일에 대비한 의식개혁 캠페인, 남북나눔 운동은 우리의 주요 활동영역이 될 것이다.

이외에도 할 일이 많다. 그러나 우리는 말이 아니라 행동으로 통일을 향해 달려갈 것이다. 갈라진 민족의 재결합, 거기에는 화려한 말보다는 무수히 많은 땀과 열정이 요구되기 때문이다.

1994. 1. 18.

경실련통일협회 회원 일동



주요 활동

3대 방향

- ◆ (사)경실련통일협회 운동의 3대 방향
 - 實事求是적 통일운동
 - 시민이 주인이 되는 통일운동
 - 민족적 합의를 이루어 나가는 통일운동

주요 활동

- 북핵 해결을 위한 정책사업 : 6자회담, 북핵 폐기, 종전선언 및 한반도 평화체제 구축, 쌀·비료 등 인도적 지원 등 현안 대응
- 남북경제협력 지원사업 : ‘10·4 남북공동선언’의 이행, 대북 SOC 확충, 개성공단 2단계 사업, 북한관광 등 남북경협의 활성화 방안 모색
- 남북사회문화교류 지원사업 : 사회문화교류·협력 기초정보 구축 및 ‘사회문화 공동체’ 형성을 위한 기반 구축으로 민족동질성 회복
- 시민통일교육사업 : 통일교육사업의 체계화와 지속성을 통한 남남갈등 해소, 실사구시적 대북관 확립, 통일담론의 공론화 및 국민적 합의도출
- 회원참여활동 : 나눔, 공존, 동질성 회복을 통한 평화공동체 건설, 다양한 프로그램 개발을 통한 회원과 협회의 유기적 관계 유지
- 한반도 평화 구축을 위한 다양한 연대의 장을 마련.



걸어온 길

- 1994. 1 조요한(전 숭실대 총장) 초대 이사장 취임
- 1994. 8 제 2회 세계 우리민족 청년대회 (일본, 한국)
- 1994. 12 연변경제인 초청 한국 산업시찰
- 1995. 3 김진경 연변과학기술대 총장 간담회
- 1995. 10 중국 조선족 경제인 정병렬 사장 간담회
- 1995. 3 판문점 시찰을 겸한 남북회담 설명회
- 1995.4~1996.2 연구 프로젝트 “남북경제 교류·협력의 실제와 전망”
- 1995. 9 남북한 수재민 돕기 모금운동
- 1996. 2 강만길(민족21 고문) 제2대 이사장 취임
- 1996. 3 민족화해아카데미 1기 개강
- 1996. 7 북한동포돕기모금운동(경실련청년회, 증권사노동조합 공동주관)
- 1996. 9 민족화해아카데미 2기 개강
- 1997. 3 민족화해아카데미 3기 개강
- 1997. 9 민족화해아카데미 4기 개강
- 1998. 1 4주년 기념 초청강연회 (박철언 자민련 부총재)
- 1998. 3 민족화해아카데미 5기 개강
- 1998. 5 한반도평화군축을 촉구하는 200인 선언
- 1998. 9 민족화해아카데미 6기 개강
- 1999. 2 5주년 기념 초청강연회 (임동원 청와대 외교안보수석)
- 1999. 3 민족화해아카데미 7기 개강
- 1999. 9 민족화해아카데미 8기 개강
- 1999. 10 통일언론아카데미 1기 개강
- 2000. 2 한완상(대한적십자사 총재) 제3대 이사장 취임
- 2000. 3 민족화해아카데미 9기 개강
- 2000. 5 [불평등한 SOFA개정 국민행동] 사무국
- 2000. 5 평화연구가 ‘요한칼통’ 초청 간담회
- 2000. 6 북한동포돕기 바자회

12 (사)경실련통일협회 14주년 기념토론회 및 후원의 밤

- 2000. 6 한국전쟁 50년 - 독립묘지참배 및 북한군묘지 방문
- 2000. 9 민족화해아카데미 10기 개강
- 2000. 9 통일언론아카데미 2기 개강
- 2000. 10 2000서울ASEM 민간포럼 평화분과 세미나 공동개최
- 2001. 3 김성훈(상지대 총장) 제4대 이사장 취임
- 2001. 4 민족화해아카데미 11기 개강
- 2001. 6 민족통일대토론회(금강산) 참가
- 2001. 7 2001 통일정책 국제 SYMPOSIUM
- 2001. 9 민족화해아카데미 12기 개강
- 2002. 3 송월주(전 조계종 총무원장) 제5대 이사장 취임식
- 2002. 4 민족화해아카데미 13기 개강
- 2002. 6 민족통일대축전(금강산) 참가
- 2002. 8 민족통일대회(서울) 참가
- 2002. 8 국회 21세기동북아평화포럼·경실련통일협회 공동세미나
- 2002. 9 통일 Workshop(김제 금산사) 개최
- 2002. 10 민족화해아카데미 14기 개강
- 2003. 2 민주평화통일자문회의·한국세계지역학회·경실련통일협회 합동포럼
- 2003. 3 3·15 반전·평화 촛불 대행진
- 2003. 3 미국의 이라크 침략전쟁 반대 집회
- 2003. 6 민족화해아카데미 15기 개강
- 2003. 10 통일 Workshop(김제 금산사) 개최
- 2004. 1 제1회 세계대학생평화축제(서울/금강산) 참가
- 2004. 2 윤경로(한성대 총장) 제6대 이사장 취임
- 2004. 6 6·15공동선언발표 4돌기념 우리민족대회 참가
- 2004. 10 민족화해아카데미 16기 개강
- 2004. 12 경실련통일협회 창립 10주년 기념식
- 2005. 4 민족화해아카데미 17기 개강
- 2005. 6 6·15 공동위원회 서울본부 준비위원회
- 2005. 10 6·15공동위원회 서울본부 운영위원 단체
- 2005. 11 “대집단체조와 예술공연 아리랑 재공연과 남북 문화교류” 특강
- 2006. 4 민족화해아카데미 18기 개강
- 2006. 5 박경서(대한민국 인권대사) 제7대 이사장 취임

- 2006. 9 2006 남북경협 정책SYMPOSIUM
- 2006. 10 대전 민족화해아카데미 개강
- 2006. 11 개성 평화기행
- 2007. 1 한반도 평화기원 ‘금강산’ 신년산행
- 2007. 2 13주년 기념토론회 “대선과 북핵 : 쟁점과 해법”
- 2007. 3 한반도 평화기원 ‘금강산 관광’
- 2007. 4 민족화해아카데미 19기 개강
- 2007. 6 개성 영통사 방문
- 2007. 7 통일 Workshop(민화회) 개최
- 2007. 9 북한 수재민 돕기 성금 모금
- 2007. 10 강릉 민족화해아카데미 개강
- 2007. 10 김근식 정책위원장 남북정상회담 특별수행 보고회
- 2007. 10 2007 남북경협 정책 SYMPOSIUM
- 2008. 1 한반도 평화기원 신년산행(관악산)
- 2008. 4 민족화해아카데미 20기 개강

창립 14주년 기념토론회

이명박 정부의 대북정책, 그리고 북핵

- 사회 : 전현준(통일연구원 선임연구위원)
- 발제 : 서재진(통일연구원 북한연구실 실장)
김연철(고려대 아세아문제연구소 교수)
- 토론 : 조동호(이화여대 북한학협동과정 교수)
남궁영(한국외대 정치외교학과 교수)
고유환(동국대 북한학과 교수)
이대근(경향신문 정치·국제에디터)

이명박 정부의 대북정책과 북핵문제 해결의 과제

서 재 진 (통일연구원 북한연구실장)

【 目 次 】

- I. 서론
 - II. 북한의 생존전략과 핵개발 배경
 - III. 이명박 대통령의 북핵문제를 보는 시각
 - IV. ‘비핵·개방3000’ 구상의 내용과 정책목표
 - V. 북핵문제 해결을 위한 ‘비핵·개방3000’ 구상 추진전략
 - VI. 북핵문제 해결 가능성의 7가지 이유
 - VII. 맺음말 : ‘비핵·개방3000’ 구상의 효용성과 북핵문제 해결 전망
-
-

I. 서론

1992년 11월에 돌출된 북한의 핵문제가 아직도 미해결의 과제로 남아있다. 2007년 2·13 합의가 이루어진 이후 북한 핵문제가 진전이 되고는 있지만 아직 해결의 전망은 불확실하다. 북한 핵문제가 해결되지 않고 있기 때문에 발생하는 문제는 한두 가지가 아니다. 무엇보다도 한반도에서 냉전체제가 연장되는 효과가 있다. 핵문제로 인한 남북간의 대결과 갈등이 불가피하고, 한반도의 안보 정세는 불안정하며, 북핵 해결의 여부에 따라서 남북관계는 물론이고 동북아 정세 전반이 큰 영향을 받기 때문이다.

뿐만 아니라 북한은 핵무기 개발과 보유를 기도함으로써 국제사회로부터 불량국가, 악의 축, 폭정의 전초기지 등의 온갖 오명을 쓰고 감시와 제재를 받고 있다. 핵문제로 말미암아 북한이 겪고 있는 경제적 제재와 불이익이 오늘날의 경제난의 큰 원인으로 되고 있다. 북한의 공식경제는 가동률이 10% 내외일 정도로 상당부분 붕괴하였고, 비공식부문에서 암시장이 성행하고 있다. 인민무력부를 포함한 주요 국가기관이 기관별로 자체 무역기관을 운영하여 예산을 확보하는 실태이다. 일반주민은 국가기관이 설치한 무역기관에 취업하거나 국가기관에서 라이선스를 받아서 외화벌이 장사로 생계를 유지한다. 영세한 일반주민은 장마당에서 개인장사로 연명하는 등 사회주의 체제 전반의 와해 추세가 지속되고 있다.

이러한 북한의 경제난은 정권의 불안정과 체제불안정이 원인이 되어 더욱 핵무기 개발에 집착하게 하는 악순환으로 되고 있다. 경제난은 핵문제를 야기하고 핵문제는 경제난을 악화시킨다.

북한 핵문제가 해결되지 않은 상태에서 남북관계도 정상적으로 발전하기가 어렵다. 북한에 대한 국제사회의 규제와 제재가 있기 때문에 정상적인 남북경협이 불가능하며, 우리 국민들도 핵개발을 기도하는 북한과의 경제협력은 핵개발의 자금으로 전용될 우려가 있다고 본다.

북핵문제가 해결되지 않으면 우리가 추구하는 남북간의 경제협력, 경제공동체의 구현은 사실상 불가능하다. 지난 정부는 핵문제와 경제협력을 병행할 수 있다는 판단 하에 병행정책을 추진해왔으나 그 한계는 명백하다.

결국 북한이 국제사회의 정상적 일원으로 참여하고 정상적으로 경제성장을 하기 위해서는 핵문제가 해결되어야 한다. 북한의 정상국가화의 제1조건은 핵폐기이다.

이명박 정부의 ‘비핵·개방3000’ 구상은 이러한 인식에 근거하여 형성되었으며 대북정책의 골격으로 자리 잡게 되었다. 그리고 북한 핵문제는 미국과의 공조, 미국과의 국교정상화 지원, 경제적 인센티브 제공 등의 수단을 통하여 해결가능하다는 낙관론에서 출발하고 있다. 이 글은 이명박 정부의 대북정책의 형성배경, 정책의 내용과 목표, 핵문제 해결을 위한 추진전략 등을 살펴보고자 한다.

II. 북한의 생존전략과 핵개발 배경

사회주의권이 붕괴된 80년대 말 이래로 북한체제는 총체적으로 위기적 상황에 처해있으며, 체제유지를 위해 안간힘을 쓰고 있다. 사회주의권의 붕괴가 대체로 밑으로부터의 붕괴의 형태로 이루어졌다는 점에서 북한 당국은 군부장악, 사상통제 등 내부단속에 총력을 기울였지만, 실제로 더 큰 체제위기의 근원은 안보위협과 경제 위기였다. 북한은 풍전등화 같은 체제위기 속에서 생존전략으로서 크게 두 가지 전략을 추진하였다.

하나는 핵개발이며 다른 하나는 일본 및 미국과의 관계개선이다. 첫째, 북한은 남한과의 현격한 경제적 격차, 국력의 격차를 만회하기 위하여 핵무기를 개발하는 것을 중요한 전략적 목표로 추진하였다. 북한은 구소련과 중국의 핵우산아래 전후복구와 재래식 군비의 확충에 주력하면서도 핵개발의 기반연구를 추진하였다. 특히 1990년대 탈냉전이후 국가의 안전을 보장하는 수단으로 핵 억지력 확보에 주력하였다.¹⁾ 핵과 미사일이야말로 가장 확실하고 값싼 체제유지의 수단이며 미국과의 관계에서 가장 효과적인 수단이라고 인식하고 있는 듯하다. 그러나 1992년 11월 미국은 북한이 핵을 개발

1) 조재길, “북핵위기와 한반도 평화의 길”(한울아카데미, 2006), p. 352.

하고 있다는 의혹을 제기함으로써 북한의 핵개발 계획은 국제적 이슈로 떠올랐고 미국으로부터 불량국가, 악의 축, 폭정의 전초기지라고 규정받고 적대정책의 대상으로 되었다.

둘째, 북한은 자본주의세계체제에의 재편입을 최우선 전략으로 추진하였다. 현성일 전 북한외교관은 “김정일 위원장은 1991년께 강석주 외무성 제1부상에게 대미외교에 주력해야 한다고 지시했다”면서 “북한은 미국과의 관계를 푸는데 정책의 최우선 순위를 둘 것”이라고 말했다고 한다. 일본 및 미국과의 관계개선은 안보위협과 경제위기를 동시에 해소할 수 있는 묘약이다. 북한은 소멸된 사회주의진영을 대체할 경제협력의 파트너로서 자본주의권에 재편입하는 것 외에는 대안이 없었기 때문이다. 즉, 사회주의권이 없어진 상황에서 북한이 취해야 할 당면한 정책 과제는 자본주의 국가들과 관계를 개선하여 경제협력 관계를 새로 창출하는 것이었다.

북한체제의 생존전략으로서 추구하고 있는 이들 두 가지 핵심전략은 상충적이기도 하지만 동시에 상호보완적이기도 하다. 초기에 양자를 동시에 추진하던 시기에는 상충적이지만, 미국과의 수교를 위해서 핵문제를 협상수단으로 사용하는 단계에서는 보완적인 관계로 된 셈이다.

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

로버트 칼린 전 국무부 분석관은 워싱턴 포스트 기고문에서 “북

한이 미국으로부터 진정으로 바라는 것은 핵포기에 따른 일련의 보상이나 정전협정의 평화조약 대체와 같은 정치적 조치가 아니라 미국과의 국교정상화를 실현하는 것”이라고 적절히 주장한 바 있다.²⁾

“조·미관계의 근본문제, 곧 조·미관계를 정상화하는 문제가 핵문제라는 현상을 뒤집어쓰고 나타났다, 조·미관계를 정상화하는 근본문제를 해결하지 못해서 ‘핵문제’가 해결되지 않은 것이다, 그러므로 핵심문제는 곧 조·미관계 정상화를 실현하느냐 못하느냐에 달려있다”³⁾는 친북학자 한호석의 분석은 북한의 입장을 잘 대변한다.

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

북한은 1990년 일본 사회당 및 자민당과의 3당 공동선언이후 급진전된 북·일 수교협상과 이듬해 합의된 남북기본합의서 체제가 핵문제 돌출로 좌절된 이후 ‘핵문제’를 매개로 미국과의 수교협상에 매달렸다. 미국과의 수교 없이는 일본과의 수교가 어렵다는 현실을 인식하였기 때문이다. 80년대 말 냉전체제의 종식이후 북한의 역사는 미국과의 관계개선을 위한 몸부림의 역사였다고 해도 과언이 아니다.

북한은 미국이 한반도 냉전체제의 현상유지 정책을 유지하고 있다고 보고 미국을 자극하여 현상유지 정책을 깨기 위하여 정전체제의 무실화를 기도하는 조치들을 취하기도 하고, 미사일과 핵무기라는 협상의 레버리지를 개발하였다고 볼 수 있다.

2) Robert Carlin and John Lewis, “What North Korea Really Wants,” The Washington Post, January 27, 2007.

3) 한호석, “2·13 초기조치 합의와 초기단계의 전략적 승리,” <www.onekorea.com.> (검색일: 2007.2.20), p. 14.

실제로 북한의 극단적인 군사적 시위가 있을 때마다 미국의 대북 협상에 호응이 있었다는 사실을 알 수 있다. 즉, 1차 북핵문제의 돌출 다음에 1994년에 제네바 합의가 있었고, 1998년 8월말의 대포동 1호 미사일 발사 다음에 미국은 페리보고서로 호응하였고, 2006년 7월의 미사일 시험발사와 10월 9일의 핵실험 다음에 미국은 2·13합의로 응수하였다. 북한의 강력한 군사적 시위가 있어야 미국의 북한에 대한 반응이 나왔음을 알 수 있다.

Ⅲ. 이명박 대통령의 북핵문제를 보는 시각

이명박 대통령은 당선인 시절 “남북 간 가장 중요한 현안은 북핵 폐기다, 북핵이 폐기됨으로써 진정하고 본격적인 남북 경제교류가 될 수 있다”⁴⁾고 언급한 바 있다. 북한의 핵문제를 핵심과제로 인식하고 있다는 것이 분명히 표명되었다.

이대통령은 핵문제 해결에 있어서 한미공조와 미국 역할을 강조하고 있는데 그 이유는 미국이 해결의 열쇠를 가지고 있다고 보기 때문이다. 북한이 핵개발을 고집하고 개방정책을 추진하지 않는 근본적인 이유는 체제유지의 불안감 때문이라고 보고, 불안감 해결의 열쇠는 미국이 갖고 있다고 본다. 이명박 당선인은 Vershbow 주한 미국대사를 만난 자리에서 “나의 ‘비핵·개방3000’ 구상만으로는 북한을 개방으로 유도하기에 부족하다는 것을 안다. 북한을 개방으로 이끌려면 북한이 체제에 대한 불안을 갖지 말아야 하는데 결국 그 열쇠는 미국이 갖고 있다. 이에 대한 노력이 필요하다”고 언급한 바 있다.⁵⁾

4) 이명박 당선인 신년기자회견, 1월 14일.

5) 조선일보, 2008.1.14

이명박 대통령은 또 금년 1.10 Christopher Hill 미국무부 동아태 차관보를 만난 자리에서 “한국과 미국이 어떻게 북한을 평화적인 방법으로 개방시킬 수 있을지 그 방법에 대해 고민해보아야 한다. 미국측이 (개방에 반대하는) 북한 군부 사람들과도 대화를 할 필요가 있다”⁶⁾고 언급하였다.

이처럼 이명박 대통령은 한미공조를 핵문제 해법의 주요 접근법으로 제시하였다. “한미관계가 돈독해지는 것이 북한에도 도움이 될 것입니다. 한미관계와 남북관계가 서로 발전하면 북미관계도 함께 발전할 수 있을 것입니다. 그 이유는 한미관계가 돈독해지는 것이 북한에도 도움이 될 것입니다. 한미관계와 남북관계가 서로 발전하면 북미관계도 함께 발전할 수 있을 것입니다”⁷⁾라고 언급한 바 있다.

북한이 생존전략의 차원에서 미국과의 관계정상화를 우선 목표로 추진하고 있기 때문에 한미공조를 통하여 미국이 북한의 이러한 요구를 들어주게 함으로써 핵문제, 미사일문제, 인권문제 등을 포괄적으로 해결할 수 있다는 인식으로 평가할 수 있다.

또한 이명박 대통령은 핵문제의 해법으로 기존의 6자회담의 틀을 존중하고 있다. 언론과의 회견에서 여러 차례 언급한 바 있다. “남북관계를 순조롭게 풀기 위해서도 주변국들과 남북한의 관계는 더욱 긴밀해져야 합니다”⁸⁾라고 언급한 바 있다. 핵문제 해결이 남북관계 개선만으로 해결되기 어렵다는 인식을 하고 있는 것으로 평가할 수 있다.

이명박 대통령은 6자회담 모멘텀 유지를 위하여 남북관계의 안정

6) 조선일보, 2008.1.14)

7) 이명박 당선인 신년기자회견, 1월 14일.

8) 이명박 당선인 신년기자회견, 1월 14일.

유지를 중시하고 있는 것 같다. 2월 2일의 언론 대담에서 금강산관광, 개성공단 사업은 지속한다고 밝혔던 것은 이런 맥락에서 이해할 수 있다.

그런데 더 추가적인 대북경협에 대해서는 비핵화 및 경제 타당성 등의 몇 가지 조건을 검토하여 추진한다고 밝힘으로써 실용주의적·상호주의적 대북정책의 일면을 볼 수 있다. 가령, 지난해 10월 남북정상회담에서 합의된 경제협력 사업과 관련, 비핵화 진전, 경제적 타당성, 재정능력, 국민합의의 4대원칙으로 검토하여 우선할 것, 나중할 것, 안할 것으로 구분하여 시행한다고 밝혔다.⁹⁾

가장 주목할 것은 최근 한미정상회담에서 이명박대통령은 북핵문제 해결이 시간이 걸리고 어렵기는 하지만 불가능한 것은 아니라고 언급함으로써 북핵문제에 대한 인식이 전통적인 인식과 차이가 있다는 것을 알 수 있다.

IV. ‘비핵·개방3000’ 구상의 내용과 정책목표

1. 내용

‘비핵·개방3000’ 구상의 주요 내용은 비핵화, 개방화, 3000달러 실현 구상과 3000달러 실현을 위한 5개 package 프로그램이다.¹⁰⁾

9) 이명박당선인 대담, 동아일보, 2008.2.2

10) ① 【경제】 300만불 이상 수출기업 100개 육성,
- 경제·법률·금융 분야의 전문컨설팅 인력파견(전직경제관료, 경영인)
- 북한지역 내 5대 자유무역지대 설치
- 年 300만불 이상 수출가능한 100개 기업 육성
- KOTRA 등 한국의 해외네트워크 활용
② 【교육】 30만 산업인력 양성
- 30만 북한 경제·금융·기술 전문인력 육성
- 북한 주요도시 10곳에 기술교육센터 설립

북한이 전략적 결단을 망설이거나 지연하고 있는 상황에서 비핵화와 개방화를 결단하여 국민소득 3000달러를 달성하는 발전의 경로를 선택할 수 있도록 유도하고 설득하고 압박하는 것을 주요 내용으로 하고 있다.

여기서 ‘비핵·개방3000’은 if 비핵·개방→then 3000달러의 조건절이 아니다. ‘비핵·개방3000’은 시간상의 순서가 아니라 정책우선순서이다. 비핵·개방 다음에 3000달러 실현을 위한 경협을 지원하는 조건적 정책이 아니다.

‘비핵·개방3000’은 정책 우선순위로 나열된 개념이다. 즉, 제1단계인 현 단계에서는 비핵화를 위하여 모든 정책수단을 우선적으로 사용한다는 의미이다. 가령, 비핵화의 진전이 있으면 개성공단 2단계 확대 사업을 추진할 수 있다는 원칙, 비핵화에 진전이 있으면 ‘10·4 선언’을 선별적으로 이행한다는 점 등이다. 이러한 원칙 하에서는 비핵화 단계에서도 남북경협은 북한을 설득하는 인센티브로서 적절히 활용한다는 것이다. 비핵·개방이 ‘완료’ 되어야 남북경협이 시작된다는 장기적인 연계론은 아니다.

-
- 북한관 KDI 및 KAIST 설립 지원
 - 북한 대학의 경제, 금융, 통상 교육과정 지원
 - ③ 【재정】 400억불 상당 국제협력자금 조성
 - World Bank 및 ADB 국제차관
 - 남북교류협력기금
 - 해외직접투자 유치 협력
 - 북·일 관계 개선에 따른 일본의 대북지원금
 - ④ 【인프라】 新경의고속도로 건설
 - 에너지난 해소를 위한 협력
 - 기간통신망 연결 및 항만·철도·도로 정비
 - 400Km 新경의(서울-신의주) 고속도로 건설
 - 대운하와 연계
 - ⑤ 【복지】 인간다운 삶을 위한 복지 지원
 - 식량난 해소를 통한 절대빈곤 해소
 - 의료진 파견, 병원설비 개선 등 의료 지원
 - 주택 및 상하수도 개선사업 협력
 - 산림녹화를 위한 1억 그루 나무심기

둘째, 비핵화에 진전이 있으면 다음 단계로서 북한의 개방화·정상국가화를 위하여 가용한 정책수단을 우선적으로 사용한다. 가령, 북한이 핵신고 문제를 해결하면 북한의 궁극적 목표의 하나인 미국과의 국교정상화를 지원하기 위하여 미국의 대북 테러지원국 해제와 적성국교역법 해제에 우리의 외교력을 지원할 수 있다는 것이다.

셋째, 비핵화, 개방화가 진전되면 북한의 경제여건은 개선되고 우리정부의 대북경협도 더욱 활성화되어 10년 이내 국민소득 3000달러 실현이 가능해진다.

2. 정책목표

○ 궁극적 목표: 한반도경제공동체 실현

이명박 정부의 대북정책이 추구하는 장기적 정책목표는 한반도에서 하나의 경제공동체를 실현하는 것이다. 통일을 실현한다는 궁극적 목표에 선행해서 경제공동체 실현을 10년 내 실현가능한 장기적 목표로 제시한 것이다.

북한의 핵문제 해결, 체제의 개방화와 정상국가화의 과정들이 실현되면 북한 경제는 획기적인 발전을 기할 수 있다. 국제금융기구의 차관 도입이 가능하고, 외자가 유입될 것이며 남북경협도 활성화 될 것이다. 특히 일본 기업의 북한진출이 가장 활발하게 전개될 가능성이 높다. 결과적으로 10년 내에 국민소득 3000달러 달성이 가능해진다.

‘비핵·개방3000’ 구상이 이행되면 우리의 대북정책은 남북관계 차원을 넘어서 우리경제를 한 단계로 업그레이드 시키는 출로로 가능하게 하는 목표를 설정하고 있다. 북한과의 관계개선을 통하여 철도 및 도로를 러시아에 연결하여 러시아의 천연가스 등 풍부한

자원을 육로로 수입하고, 나아가 우리기업의 활동무대가 대륙의 북쪽으로 확대하도록 하는 정책이다. 시베리아로 직접 통하는 TKR-TSR 연결을 통하여 북방에서 가스 등 천연자원을 공급받고, 우리상품의 북방 수출을 도모하고 나아가 남북경제공동체를 실현에 이바지할 수 있을 것이다.

○ 단기적 목표: 비핵화

이러한 장기적이고 궁극적 목표 실현을 위하여 무엇보다도 단기적인 정책과제는 핵문제 해결이다. 북한의 핵문제 해결이 장기적 목표실현을 위한 가장 기본적인 필수조건이다. 북한의 핵문제가 해결되어야 북한이 국제사회의 일원으로 자유스럽게 활발하게 경제활동을 할 수 있는 최소한의 국제적 조건이 구비되는 것이다. 나아가서 대내적으로도 체제가 개혁·개방되어야 남북간, 국제간에 경제협력의 조건이 구비되는 것이다.

○ 중기적 목표: 북한의 개혁개방·정상국가화

‘비핵·개방3000’ 구상의 두 번째 과제는 개방이다. 개방의 의미는 단순히 체제의 대외개방을 의미하는 것이 아니라, 북한이 생존전략의 차원에서 추구하고 있는 국제사회의 정상적인 일원으로 편입된다는 것이다. 이는 곧 다른 사회주의 국가들이 걸어온 길과 마찬가지로 시장사회주의 또는 사회주의 시장경제로 이행하면서 자본주의 세계체제에 편입되는 것을 의미한다.¹¹⁾ 북한이 국제사회의 정상적 일원으로 편입하기 위해서는 정상국가화 되어야 가능하다. 정상국가화 되지 않고 미국과의 국교정상화의 긴 과정을 통과하기가 쉽지 않기 때문이다.

11) 서재진 외, 세계체제이론으로 본 북한의 미래 (황금알, 2004) 참조.

○ 장기적 목표: 3000비전

북한의 핵문제 해결, 체제의 개방화와 정상국가화의 과정들이 실현되면 북한 경제는 획기적인 발전을 기할 수 있다. 국제금융기구의 차관 도입이 가능하고, 외자가 유입될 것이며 남북경협도 활성화 될 것이다. 특히 일본 기업의 북한진출이 가장 활발하게 전개될 가능성이 높다. 결과적으로 10년 내에 국민소득 3000달러 달성이 가능해진다.

V. 북핵문제 해결을 위한 ‘비핵·개방3000’ 구상 추진전략

1. 포괄적 접근

북한을 정상국가로 발전시키는데 있어서 가장 첫 단계가 핵개발을 포기시키는 것이다. 그런데 북한은 핵개발을 체제생존의 최후의 보루로 잘못 인식하고 있기 때문에 쉽게 포기하지 않으려고 한다. 그래서 핵폐기만을 목표로 삼아서는 실현이 불가능하므로 북한이 핵 개발을 시도하는 근원적 원인을 해소해주어야 한다. 북한은 미국과의 관계정상화, 일본과의 관계정상화를 통하여 경제난과 안보불안을 해소하기를 추구하고 있는바, 이러한 북한 문제들을 포괄적으로 해결하여야 핵문제가 근원적으로 해결가능하다.

그래서 필요한 정책이 북한이 핵을 포기하는 대가로 북한이 체제생존을 위하여 필요로 하는 미국 및 일본과의 국교정상화, 한반도 평화체제 구축, 그리고 자립경제 실현을 지원하는 것이다. 즉 핵을 포기하는 대가로 포괄적인 대가를 지불한다는 정책이 ‘비핵·개방3000’ 구상의 핵심이다. 또한 우리가 북한에서 요구하는 문제인 인권문제, 독재, WMD 개발, 테러지원 등의 문제에 대한 포괄적 해결

을 추구하여 북한을 정상국가화 시킨다는 구상이 ‘비핵·개방3000’ 구상에 담겨있다.

미국의 대북정책도 포괄적 접근법이다. 6자회담의 2·13합의 이행 구도는 북한이 원하는 북·미 국교정상화, 평화체제 구축을 받아주고, 북한의 핵포기를 받아내는 것이다. 2005년 초 콘돌리자 라이스 국무장관의 정책보좌관 필립 켈리코(Philip Zelikow) 버지니아대 역사학 교수가 작성한 ‘켈리코 보고서’가 북핵문제에 대한 포괄적 접근법의 제안서이며 이를 기초로 6자회담 2·13합의가 도출되었다. 켈리코 보고서는 “지금까지 미국의 대북 접근은 핵 폐기라는 한 개의 차로뿐이었다. 한 개의 차로로는 북핵이라는 복잡한 문제를 풀 수 없었다. 차로를 적어도 5개로 늘려 한꺼번에 접근해야 한다”고 주장했다. 즉 테러지원국 지정 해제, 에너지 및 경제 지원, 대미 관계 정상화, 평화협정 체결 등 북한의 관심사 전반을 핵 문제와 동시에 해결하는 입체적 접근이 북한의 핵 폐기를 끌어 낼 수 있다는 것이다. 이것은 북핵문제와 평화협정 체결을 동시에 논의하는 새로운 대북접근법으로서 북핵문제를 한반도 평화체제 구축으로 풀어야 한다는 완전히 새로운 발상으로서 ‘광범위하고 새로운 대북접근법’ 또는 ‘포괄적 접근법’으로 불려지고 있었다.¹²⁾

2. 국제공조 : ‘비핵·개방3000’ 구상은 6자회담 합의 구도와 상응

‘비핵·개방3000’ 구상과 6자회담 합의구도는 양자가 공통으로 북한의 비핵화, 미·일과의 국교수교, 경제지원을 포함하는 포괄적 접근법이며, 행동 대 행동의 단계적 접근법이다. ‘비핵·개방3000’ 구상은 2·13합의에 포함된 비핵화와 북한의 미·일과의 국교정상화,

12) Robert Zoellick, “Long Division,” The Wall Street Journal, 2007년 2월 26일.

대북경제지원을 구체적으로 구현한 정책이기 때문에 기존의 6자회담의 로드맵에 의거하여 로드맵을 구성할 수 있다. 이처럼 ‘비핵·개방3000’ 구상은 6자회담의 틀에 의거하기 때문에 국제환경적으로 현실적이어서, 국제공조를 효과적으로 도출할 수 있다.

○ 한미공조

국제공조 중에서도 특히 한미관계의 개선이 북미관계 개선에 도움이 되며, 북미관계 개선은 남북관계 개선에 도움이 된다고 본다. 북한이 가장 관계개선을 희망하는 나라는 미국인데 한미관계가 나쁘면 북미관계가 나빠서 북한이 고립화 된다. 지난 노무현 정부동안 한미관계가 경색될 때 북미관계가 가장 나빴다. 한미관계가 나쁠 때는 미국이 북미관계를 더 경색시키는 경향이 있었다. 노무현 정부는 중국의 북한에 대한 영향력을 활용하여 핵문제를 해결하고자 하였으나 북한이 중국의 과도한 영향력을 우려하여 중국을 경계함으로써 핵문제 해결에 큰 도움이 안 되었다. 이명박 정부는 한미관계 개선→북미관계 개선→남북관계 개선의 선순환 구조로 추진한다는 점이 이전 정부와의 차이이다.

3. 미국 및 일본과의 국교정상화 지원을 통한 북한의 개방화·정상국가화 및 국제사회 편입 유도

북한은 미국과의 관계정상화를 생존전략의 최우선 순위로 추진하고 있다. 그런데 북한이 미국과 관계정상화를 실현하기 위해서는 정상국가화 되어야 한다. 북한이 미국 및 일본과 국교를 정상화하기 위해서는 정상국가화의 길을 선택해야 가능한 것이다. 북한이 정상국가화 되기 위해서는 핵문제를 해결해야 하는 것은 물론이고,

인권문제, 납치자문제, WMD 확산문제 등에 진전이 있어야 하는 것이다.

북한이 정상국가화되기 전에는 미국과 국교수교를 하고 싶어도 할 수가 없다. 북한이 지금까지 미국과 국교정상화 하기 위하여 간절히 노력하였지만 실패하였던 것은 북한이 국제사회의 정상적인 일원으로서 조건을 만족시키기 못하였기 때문이다.

‘비핵·개방3000’ 구상은 북한이 개방되고 정상국가화 되도록 지원하고 국제사회의 정상적 일원으로서 국제사회에 편입을 유도하는 방향을 지향한다.

북한체제가 개방되기 위해서는 무엇보다도 미국 및 일본과 국교정상화를 필요로 한다. 그래서 북한체제의 개방화란 북한이 미국 및 일본과의 국교정상화를 통하여 자본주의 국제금융시장에 편입하는 것에 주안점을 주는 것이다. 국제적으로 자본주의 시장에 편입하는 것뿐만 아니라 국내적으로도 사회주의 시장경제로 이행하는 것을 의미한다. 이것은 북한이 체제생존과 경제회생을 위하여 추구하고 있는 정책목표이기도 하다. 북한사회의 전면 개방화는 점진적으로 추구할 필요가 있다.

4. 단계적 로드맵 제시를 통한 북한의 전략적 결단 유도

지금까지 ‘비핵·개방3000’ 구상은 북한이 핵을 폐기하고, 개방을 하면(IF), (THEN) 3000달러 수준의 경제발전을 지원한다는 연계론·조건론으로 인식되었다. ‘비핵·개방3000’ 구상을 연계론·조건론으로 추진할 경우, 정책이 너무 경직적이고 비핵·개방이 완료될 때까지의 과도기 처리에 문제가 있어서 비현실적이며, 북한이 거부할 가능성이 높다. 비핵화 이전에 무엇을 하느냐의 의문이 많다.

3000달러 국민소득에 이르는 길은 10년 이상의 시간이 소요될 뿐만 아니라, 북한의 대내외적으로 많은 변화가 일어나야 가능한 것이다. 그런 점에서 비핵화와 개방화의 긴 과정을 통하여 북한의 대내외적 경제발전의 조건들이 개선되고 더불어 경제도 성장하게 되는 것이며, 나중에 10년 후에는 바야흐로 국민소득 3000달러까지 도달할 수 있다는 의미가 된다. 현재는 비핵화의 단계로서 북한의 전략적 결단을 촉진시키기 위하여 남북경협이나 미국과의 관계 개선 지원 등 우리 정부가 행할 수 있는 정책수단이 많으며, 북한도 남한의 도움을 필요로 한다. 개방화단계에서는 북한이 국제사회에 편입하기 위하여 필요로 하는 미국과의 관계정상화, 일본과의 관계정상화 등의 북한의 전략적 목적을 실현하는데 우리정부가 지원을 한다는 뜻이다. 이처럼 비핵화와 개방화는 3000달러 국민소득의 수준으로 북한이 발전하기 위한 과정들이며, 단계들이다. 3000달러 국민소득을 달성하기 위하여 비핵화되고 개방화되어야 한다는 조건론으로 이해하면 안 되는 이유가 여기에 있다. ‘비핵·개방3000’ 구상을 연계론·조건론이 아니라 단계론으로 추진함으로써 북한의 호응도를 높일 수 있다. ‘비핵·개방3000’ 구상은 핵문제 해결의 진전 정도에 따라서 비핵화 단계, 개방화·정상화단계, 3000 vision 구현단계로 단계적으로 정책을 추진한다는 단계론적인 구상으로 추진되어야 한다고 본다. 3단계는 각기 정책의 역점을 어디에 두느냐의 문제이다. 1단계와 2단계가 일부 겹칠 수 있고, 2단계와 3단계가 일부 겹칠 수 있다. 그러나 1단계와 3단계는 명확히 분리 추진되어야 한다.

‘비핵·개방3000’ 구상은 우리가 추진할 대북정책임과 동시에 북한이 따라와야 할 로드맵이다. 북한이 이 3단계를 차례대로 따라가면 국민소득 3000 달러 수준의 경제적 큰 이득을 얻게 된다. 이러

한 로드맵을 북한에 제시하여 북한이 따라오게 함으로써 핵문제 해결, 정상국가화, 경제난을 해소하게 되고, 결국은 북한의 정권안보, 체제안보, 경제난 해결의 목표를 달성하게 된다.

‘비핵·개방3000’ 구상은 3단계 로드맵 제시를 통하여 북한이 호응함으로써 얻게 될 인센티브와, 호응하지 않음으로써 받게 될 손해를 명확히 제시·천명함으로써 북한의 전략적 선택을 유도한다.

설득과 유인 수단을 유연하게 구사하여 북한 변화 유도의 정책효율성을 향상한다. ‘비핵·개방3000’ 구상은 우리의 대북목표인 비핵화, 북한의 개방화·정상국가화, 북한의 경제자립화, 남북관계 정상화를 실현하며, 나아가서, 남북경제공동체 구현, 통일기반 조성을 추구하는 정책이다.

○ 남북경제협력이라는 인센티브 활용

인센티브와 병행하여 정상화국가화를 위한 설득 수단을 병행하며, 인센티브 제공에 대한 단·속(off-on)의 레버리지를 구사한다.

핵문제와 경협이 신축적 연계론은 우리의 협상 레버리지이다. 이전 정부의 병행론에서 단계적 연계론으로 전환한 것이 일종의 정책적 레버리지가 된다. 소규모 경협은 병행하고, 대규모 경협은 연계하는 것이 바람직하다. 병행은 인센티브, 연계는 압박의 효과가 있기 때문이다.

VI. 북핵문제 해결 가능성의 7가지 이유

북한은 핵을 보유한 채로 미국과 국교정상화 하는 방안을 추구하고 있다. 그러나 북한이 핵보유의 강력한 의지를 갖고 있다고 해서 가질 수 있는 것이 아니다. 미국과 중국, 한국이 허용하지 않으면

불가능하다. 북핵 폐기를 촉진하는 주요 요인들을 검토해본다.

북한의 핵을 폐기하도록 압박하는 요인으로서 첫째, 미국의 북핵 폐기의 강력한 의지를 들 수 있다. 미국은 북한핵을 폐기시키기 위하여 이전의 협상불가 원칙을 과기하면서까지 BDA 금융제재를 해제하였고, 기존의 한반도 현상유지 정책을 근본적으로 바꾸어 정전 체제를 평화체제로 전환하는 포괄적 카드를 꺼내어 보이고 있다. 미국의 이러한 적극적 의지를 북한이 외면하기 어려울 것이다.

둘째, 중국의 반대와 한국의 결사반대 때문에 북한은 핵보유를 고집하기 어려울 것이다. BDA 금융제재 해제 없이는 절대 6자회담에 참여하지 않겠다고 고집하던 북한이 6자회담에 호응한 것은 중국의 강력한 압력 때문이었다. 또한 한국의 북핵 불용원칙도 북한이 무시하기 어렵다. 북한에 대한 한국의 영향력은 크지 않지만 미국, 중국, 일본에 대한 한국의 영향력은 크다. 한국이 결사반대하는 한 북한이 갈구하는 미국 및 일본과의 수교는 핵폐기 없이는 불가능하다.

셋째, BDA 금융제재의 경험을 통하여 미 재무부의 힘이 얼마나 큰지를 북한이 실감하게 되었을 것이다. 북한이 핵폐기를 거부할 경우 다시 BDA 금융제재와 같은 강력한 채찍질이 재개될 수 있을 것이다.

또한 북한의 핵폐기를 촉진하는 당근도 매우 크다. 첫째, 북한이 경제난과 안보위협으로부터 벗어나기 위해서는 미국과의 수교가 필수적인데 2·13합의로 핵을 폐기하면 북·미수교가 가능하게 되었다. 테러지원국 명단 해제, 적성교역국 교역금지법 적용해제 등의 오랜 경제제재로부터의 해제와 국제금융기구 가입으로 차관도 얻을 수 있게 된다. 핵을 포기하지 않고 시간을 끌면 북한은 이 엄청난 이득을 얻을 수 없게 된다.

둘째, 북한이 핵을 포기하면 일본과의 수교를 실현하고 100억 달러 정도의 식민지 배상금도 얻을 수 있다. 북한이 핵을 포기하지 않은 상태에서 일본과 수교를 한다거나 100억 달러 배상금을 얻어 내기는 어렵다.

셋째, 북한이 핵을 폐기하면 북한의 절박한 에너지 문제를 해결할 수 있는 경수로를 얻을 수도 있다. 핵을 완전히 폐기하지 않고 경수로를 지원받을 도리는 없다. 실제로 향후 북핵문제의 본질은 북한이 핵을 폐기하느냐 마느냐가 아니라 경수로를 언제 어떻게 지원하느냐의 문제로 전환될 것이다.

넷째, 북한 핵문제 해결이 가능한 가장 중요한 이유는 북한이 아직 전술적으로 활용 가능한 핵무기를 생산하지 못하였다는 점이다. 특히 첫 번째 핵실험이 성공적이지 못한 것으로 평가되고 있는데 아직 완전한 핵무기 보유를 위해서는 십수번의 추가 핵실험이 필요하며 그동안 국제사회의 재제를 견디기 어려울 것이다. 현재의 개발단계에서 최대의 가격을 받고 딜을 하는 것이 더 현명한 거래가 될 것이다.

북한은 미국의 대북적대정책이 종식되면 핵무기를 보유할 이유가 없다고 주장하였듯이 미국이 대북 협상에 적극 호응하고 있는 최근의 기회를 활용하면 많은 이득을 얻을 수 있지만, 지연하거나 거부하면 강력한 채찍질을 당하게 될 것이다. 북한의 엄청난 경제난 때문에 채찍질을 견디기 어려우며, 체제유지에 획기적인 당근들을 외면하기 어려울 것이다.

미국의 포괄적 접근법이 세 가지 강력한 채찍과 네 가지 큰 당근이라는 수단을 갖고 있기 때문에 향후 시간이 많이 걸리기는 하겠지만 한반도 비핵화가 실현되는 방향으로 상황이 진전될 수 있을 것이다.

VII. 맺음말: ‘비핵·개방3000’ 구상의 효용성과 북핵문제 해결 전망

한미정상회담에서 이명박 대통령은 북핵문제 해결에는 시간이 걸리고 어렵기는 하지만 해결이 불가능하지는 않다고 언급한 바 있다. ‘비핵·개방3000’ 구상도 북한의 핵문제는 해결될 수 있다는 가능성에 무게를 두고 북한으로 하여금 전략적 결단을 내리도록 유도하고 설득하는 정책이다. 최근의 북핵 폐기 2단계 협상의 진전은 이러한 인식을 지지하는 상황진전이다.

‘비핵·개방3000’ 구상은 미국이 북핵문제 해결에 중요한 결정요인이라는 인식과, 북한이 미국과의 관계정상화를 생존전략으로 추진하고 있다는 인식에 기초하고 있다.

노무현 정부는 중국의 대북영향력에 무게를 두고 중국을 통한 북핵문제 해결을 추진하였고 그러한 인식하에 동북아시아구상 등을 주요 대외전략으로 추진하였다. 그러나 그러한 상황 인식은 오관이 었다. 지난 십수 년간 경제난이 심화되면서 북한의 경제가 중국에 과도하게 의존하게 되었고 그 결과 북한에 대한 중국의 정치적 영향력도 커졌다. 그래서 중국의 영향력이 김정일의 권력유지에까지 영향을 미칠 수 있을 것으로 북한 지도부는 우려하고 있는 듯하다. 북한은 중국의 경제적 지원이 확대되기를 원하지만 정치적 영향력을 감소시키지 않으면 안 되는 상황이다. 북중 관계는 순망치한(唇亡齒寒)으로만 단순화할 수 없는 이면이 있다. 그런 이유 때문에 북한은 오히려 중국을 기피하고 미국과의 관계개선을 통하여 중국의 대북영향력을 상쇄하고자 하는 전략을 추진하였다.

이명박 정부의 북핵 정책은 북핵문제 해결의 열쇠를 미국이 가지

고 있다고 보고 미국과의 관계개선을 통하여 미국을 활용하여 북핵 문제를 해결하려는 전략이라는 점에서 노무현정부의 북핵 정책과 큰 차이를 보인다.

특히 ‘비핵·개방3000구상’은 북핵문제 해결시 대규모 마샬플랜이 제공된다는 점에서 북한이 전략적 결단을 내리는데 인센티브로 작용하며 북핵문제 해결에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

그런 점에서 ‘비핵·개방3000’ 구상은 현실분석과 정책대응이 현실타당성이 높기 때문에 성과를 낼 가능성이 높은 정책이라고 평가할 수 있다.

이명박 정부와 북핵 : 쟁점과 해법

김 연 철 (고려대 아세아문제연구소 교수)

【 目 次 】

- I. 한미 정상회담 평가
 - II. 북핵문제의 전망
 - III. 이명박 정부의 북핵정책
 - IV. 남북관계에서 주요 성찰적 아젠다
-
-

I. 한미 정상회담 평가

- 한미 전략동맹의 격상은 동북아 질서의 대립을 확대할 가능성
 - 전략동맹은 가치동맹(자유와 시장경제), 신뢰동맹 그리고 평화 구축 동맹(해외와 주한미군의 역할 강화)의 포괄적 협력강화를 의미
 - 특히 쟁점이 될 부분은 군사동맹의 강화로 해외에서의 군사협력(파병), 주한미군의 전략적 유연성, MD 추진 등임
 - * 주한미군의 감축을 중단했지만, 주한미군의 신속 기동군으로의 유연성을 대폭 확대할 가능성을 열어놓음으로써 미국의 이해관계가 반영
 - * 노무현 정부에서 ‘전략적 유연성’ 문제는 주한미군의 해외 작전

을 허용해주는 대신, 동북아(특히 양안관계)지역 내의 과병은 한국의 입장을 고려해주는 것이었음→ 이명박 정부는 동북아를 포함한 전략적 유연성의 범위를 확대할 방침 →중국의 반발이 예상

* 한국의 MD 참여문제는 중국의 대립을 가져올 것이며, 동북아에서 군비경쟁과 동북아 다자간 안보협력의 기반을 약화시킬 것임

○ 북핵 해결의 구도가 변화하고 있음

- 9.19 공동성명과 2.13 합의는 ‘공약 대 공약’ ‘행동 대 행동’의 기반아래 상응조치간의 병행 해결론이라고 할 수 있음
- 이번 정상회담에서 ‘비핵개방 3000’구상을 한미 양국이 지지함으로써 병행론이 아닌 ‘조건부 선후론’이 제기되었음
- 한미 군사동맹의 강화는 결국 북핵 폐기의 한 축인 한반도 평화체제 논의의 필요성과 상충될 수밖에 없음

II. 북핵 문제의 전망

○ 부시 행정부의 8년이 지나가고 있음

- 2002년 10월 2차 핵 위기 이후 적대적 무시-6자회담-9.19 공동성명-교착과 위기(BDA와 핵실험)-2.13 합의를 거쳐 1단계(영변 핵시설 폐쇄)-2단계(불능화) 진행 중

○ 북미 양국의 싱가포르 합의를 통해 2단계 해법을 도출

- 북한은 이후 실무협의를 통해 신고 문제의 핵심 쟁점인 농축우라늄 프로그램(EUP)과 시리아 핵 협력설은 추후의 과제로 넘기로(간접시인) 플루토늄에 대한 정확한 신고에 집중하고 있음

- 그러나 시리아 핵 협력설이 제기되면서, 부시행정부는 여론과 의회의 반발에 직면하고 있으며, 북핵 진전의 리더십에서 중대한 국내적 도전에 직면하고 있음

□ 북한과 시리아 핵 협력설에 대한 평가

- 2007년 9월 6일 - 이스라엘은 터키 국경근처의 시리아 시설을 폭격
 - 이스라엘이 공격한 시설은 북한의 지원으로 건설 중이었던 원자로였다는 의혹이 제기(최근 밝혀지고 있는 정황증거)
- 2007년 하반기 의혹 제기로 문제가 복잡해지자, 부시행정부는 극도의 보안을 유지했고, 이 문제와 관련된 논의를 거부했음
 - 몇몇 의원들에게만 제한적인 브리핑을 했고, 급기야 일부 의원들은 6자회담 진전을 위해 필요한 행정부의 재정지출을 승인하지 않겠다고 위협하기도 했음
 - 2007년 10월 25일 하원 소위 청문회에서 힐 차관보는 “북한의 시리아 핵 프로그램 관련여부는 비밀 사항이다”고 말했음
- 북한이 만약에 시리아에 핵기술이나 핵물질을 확산시키는데 관련된 것이 사실이라면, 부시행정부는 국내적 비판에 직면할 수밖에 없으며, 북핵 프로그램 폐기를 위해 미국이 평양에 혜택을 제공하는 새로운 합의에 대해서도 동의기반이 약화될 수밖에 없음

□ 부시행정부 북핵 외교 실패의 교훈

○ 도덕적 접근과 말의 비용

- 북한은 미국이 자신들의 체제를 ‘악의 축’ ‘폭정의 전초기지’라고 규정하자, 강력하게 반발 → ‘피고의 모자’를 쓰고 회담장에 나갈 수 있느냐고 반문하면서 회담을 거부
- ‘나쁜 행동에 보상하지 않는다’는 부시행정부의 도덕적 접근은 초기 북미 양자협상을 가로막는 장벽이 되었음
- 2007년 이후 부시행정부의 대북정책 전환은 바로 도덕적 접근의 포기로부터 시작되었으며, 인권 문제를 포함한 ‘북한 문제’에서 ‘북핵문제’로 정책의 우선순위가 전환되고, 마침내 도덕이 아니라 현실로 돌아오면서 돌파구가 마련되었음
- 그러나 도덕적 접근은 결국 6년 이상 ‘잃어버린 시간’의 근거가 되었고, 정책전환은 너무 늦게 이루어졌음

○ 양자대화의 거부

- 부시행 정부는 초기부터 북한과의 대화 자체를 보상으로 간주했으며, 6자회담이라는 새로운 회담 형태가 등장한 것도 부시행정부의 양자대화 거부 방침 때문이었음
- * 2003년 초 중국이 외교적 지혜를 발휘하여 마련한 3자회담에서 미국이 양자대화를 거부하자, 일정도 채우지 못하고 회담은 끝났고, 6자회담이 우여 곡절 끝에 2003년 8월부터 시작되었지만, 핵심은 북미 대화
- 미국이 양자대화를 거부했을 때 상황은 교착되고 악화: 부시행정부 초기는 말할 것도 없고, 2006년 4월 도쿄에서 힐 대표는 김계관 북한 대표를 외면해 버림으로써, ‘북한의 핵 보유 가능성을 차단할 수 있는 마지막 기회’를 방기했음

○ 무시 정책은 무능으로 귀결

- 클린턴 행정부와 부시 행정부를 비교할 때, 그 차이는 온건과 강경이 아니라, 바로 관심의 차이
- 부시행정부의 관심은 없었고, 무시했으며, 북한의 핵보유 과정에 효과적으로 대처하지 못했음→결과적으로 북한의 핵실험과 핵무기 보유를 막지 못한 외교적 무능으로 드러났음

□ 향후 전망

○ 부시행정부는 서둘러야 하고, 북한은 득실을 계산하고 있는 중

- 부시행정부는 임기 내에 2단계를 마무리해야 함. 그렇지 않으면 불능화가 이루어진다고 하더라도 클린턴 행정부 시절 동결상태였던 북한의 핵 능력을 결국 핵무기와 40kg 이상의 플루토늄으로 만들어 주었다는 비판적 평가에서 벗어나기 어려움→‘실패한 외교’
- 신고문제에서 유연성을 발휘할 수밖에 없는 이유
- 북한은 3단계 핵 폐기 협상을 부시행정부 임기 내에 시작할 것인가? 아니면 차기 행정부와 할 것인지를 고민하고 있을 것으로 예상 됨

○ 2008년은 ‘그럭저럭 2단계’

- 북한은 2단계 완료를 통해 상황 관리를 하면서, 3단계는 차기 행정부로 넘길 가능성이 큼
- * 영변의 5MW 원자로의 수명이 다했다는 점을 고려하면, 불능화는 이미 양보해 주기로 결정/
- 미국은 결국 8년 임기의 외교성적표, 즉 불능화 완료와 3단계의

기반 합의(말 수준) 정도를 가능한 목표로 추진할 것으로 예상

Ⅲ. 이명박 정부의 북핵 정책

1. 실용외교가 아닌 이념외교

- 새 정부의 남북관계 재정립에서 가장 중요한 것은 2007 남북정상 공동선언의 이행여부
 - 이명박 정부는 평화부문(평화체제, 서해협력)과 핵심경제협력사업(해주, 철도개보수, 조선협력) 이행을 공식적으로 거부
 - 북한은 이명박 정부가 ‘2007 공동선언’이행을 거부했다고 판단하고, 당국 불인정(개성과 금강산 지역의 당국자 철수)과 강경 레토릭으로 대응

- ‘실패한 외교’에서 교훈을 얻지 못하고, ‘실패할 외교’의 조짐을 잉태
 - ‘나쁜 행동에 보상하지 않는다(원칙과 신뢰의 강조)’ ‘대화는 보상이다’(북한의 태도를 보고 결정) ‘시간은 우리 편이다(아쉬운 것은 북한이다)’ ‘정권과 주민의 분리(북한 주민을 사랑한다)’ 등은 실패한 부시행정부 대북정책의 기본전제들
 - 우리는 이를 도덕적 접근이라고 부르며, 프랜시스 후쿠야마 등은 부시행정부의 외교정책 실패 원인을 도덕외교에서 찾으면서 ‘현실주의 외교’로의 복귀를 주장한 바 있음
 - 2007년부터의 핵문제 진전은 부시행정부의 대북정책의 전환에서 비롯(네오콘의 퇴장, 상대의 인정, 양자접촉의 시작, 시간의 추격)

- 한국은 미국과 달리, 안보환경의 민감성으로 장기적으로 무시전략을 지속하기 어려움
 - 북한의 대외전략에서 대미관계와 대남관계의 비중의 차이로 전략적 효과가 다름
 - 남북관계의 장기교착과 위기조성은 한국의 입장에서 안보환경의 악화를 의미하며, 이는 국제적인 신용등급을 비롯해서 경제환경에 영향
 - 지난 10년 동안 한반도에서 위기가 몇 번 있었으나, 금융시장에 미치는 효과가 크지 않았음→그 이유는 시장 참여자들이 협상을 통한 해결의 가능성을 예측했기 때문→정책전환이 분명해지고 협상능력에 대한 불신이 고조될 경우 과거와는 달리 파급효과가 달라질 것임
 - * 김영삼 정부에서도 남북관계가 악화되었지만, 그 당시는 클린턴 행정부가 전반적인 상황관리자로서의 역할을 했음

- 포용전략에서 무시전략으로의 전환에 따라 남북관계의 기본틀이 급속히 해체될 것으로 예상 됨
 - 가장 우선적으로 정책의 우선순위의 혼란이 발생할 것으로 예상 됨
 - 이미 한국은 ‘북핵문제’에서 ‘북한문제’로 대북정책의 기초를 변화하고 있음

2. 비핵 개방 3000 구상의 한계

- '비핵개방 3000 구상'은 북한이 핵을 폐기하면, 북한의 1인당 GNI(국민소득)을 3000달러로 올려놓겠다는 구상

- 선택 폐기론으로 6자회담의 병행 해결론과 상충될 수밖에 없음
- 현재 북한의 1인당 GNI는 300달러(비핵개방 3000 구상은 500달러로 전제)정도이며, 10년 이내에 3000달러가 되기 위해서는 연간 성장률이 20%이상이 되어야 함(통계학적으로 불가능)
- 주권침해와 흡수통일적 발상→북한이 가장 반발하는 부분임

○ 북핵 교착이나 악화시의 ‘비핵개방 3000’구상

- 북핵-남북관계의 연계론에 입각한 상호 주의적 접근의 근거로 작용할 것이며, 국제적 제재의 동참을 통해 (외교를 통한) ‘북핵 해결 집중’구도를 약화시키고, 이를 계기로 ‘북핵문제’에서 ‘북한문제’로 퇴행하는 ‘과거로 가는 다리’의 역할을 할 것으로 예상 됨

○ 북핵 진전시의 비핵개방 3000 구상

- 미국은 북핵 폐기의 국제적인 재정적 분담구조를 고려할 때, 한국의 적극적인 재정적 기여 의사를 환영할 것이며, 미국의 북핵 협상 패키지에 적절히 활용할 것으로 예상 됨

* 미국은 한미정상회담에서 ‘비핵개방 3000’구상을 대환영

- 한국은 6자회담에서 합의한 에너지 경제지원 상응조치 + 200만 Kw 송전구상(9.19 공동성명 합의문에 포함되어 있기 때문에, 새 정부가 없었던 일로 하기 어려울 것임)에다가 별도의 재정적 부담을 져야 할 것임

○ ‘비핵개방 3000 구상’에서 고려할 다양한 경험 패키지를 남북 양자접근으로 갈 것인가? 아니면 한미 협력을 통한 국제적 접근으로 갈 것인가는 각각의 정책 효과가 다를 수 있음

- 경험 패키지를 핵문제에 연계하게 되면, 남북관계 현안(국군포

로 남북자 등 인도적 사안 포함)을 해결하기 위한 레버리지 효과는 약화될 수밖에 없음

- 결국 1994년 제네바 합의 당시처럼 한국은 ‘협상에서는 빠지고, 돈만 내는 결과’를 가져올 가능성이 있음

- 대북정책의 가장 중요한 핵심 목표인 ‘남북관계의 안정적 관리’ 역시 대북정책의 전환과정에서 부정적 파급효과에 직면할 것으로 예상

3. 남북관계 전망

□ '남북관계'의 예측 불가능성

- 전환기(부시행정부 8년의 종료)의 한반도 상황에서 ‘남북관계’측의 약화는 북한의 외교정책에서 대남전략의 비중과 역할, 한국의 외교에서 남북관계의 비중과 역할을 변화시킬 것으로 예상
 - ‘통미봉남’: 정확하게는 남·북·미 삼각관계에서 남북측의 부재는 선순환보다는 악순환을 가져올 가능성이 큼
 - 북미 관계가 진전되는 상황에서 남북관계의 부재는 한국의 외교력 약화로 이어질 수밖에 없음
- 우선적으로 북핵 해결과정에서 정보 소외에 직면할 것임
 - 서울이 평양을 설득할 수 있는 능력이 없으면, 워싱턴은 구조적으로 평양과의 대화를 한국에 알려줄 필요가 없음
 - * 과거 미국이 북미 양자대화 결과를 한국에 알려준 것은 남북채널을 통해 미국측의 입장을 북한에 설득해 달라는 것이었으며,

설득을 위한 정보 공유가 이루어졌음→역할이 없는 한국에 보안의 위험성을 무릅쓰고 알려줄 이유가 없음

* 남북양자접촉의 중단으로 북한으로부터의 정보도 차단되었고, 전략동맹을 추구하면서 한중관계가 악화되면, 중국의 정보 양도 줄어들 것임

- 정보소외는 해법마련에서 역할의 축소로 나타날 것이며, 이것은 곧 재개될 6자회담에서 한국이 과거에 비해 급속하게 양자접촉이 줄어들 것으로 증명될 것임→6자회담장에서 일본이 걸어왔던 길을 재연할 것임

□ 북한의 대외전략의 우선순위 조정

- 북한은 북미 관계를 주요 축으로, 남북관계를 종속변수로 설정
- 구조적으로 북미 관계가 진전될 경우, 북한은 유리한 협상위치에서 대남전략을 구사할 수 있고, 북미 관계 악화시(북핵위기)에는 북한의 의사와는 관계없이 남북관계가 악화될 수밖에 없기 때문에, 북한의 입장에서 남북관계는 독립변수는 아님
 - 북한은 북미 관계 관리, 북중 관계 재정상화를 통해 ‘전환기’의 근거를 마련할 것으로 예상 됨
- * 베트남과의 관계 활성화도 주목할 필요가 있음

□ 대북정책 조정체계의 부재와 다중 접근의 예상되는 결과

- 무시 전략은 조정체계의 부재로 이어질 것으로 예상

- 여기서 ‘정책결정 과정에서의 조정’이란, 제도상의 정책조정기구의 역할보다는 상이한 정책 목표를 추구하는 ‘아젠다’의 조정 능력이 더욱 중요함

- 북한 문제를 둘러싼 한미 관계의 복잡성은 부시행정부의 특징인 ‘조정체계의 부재 혹은 능력부족’을 반영
 - ‘북한 문제를 둘러싼 한미 관계에서 미국의 6자회담 라인은 한국이 현재의 협상환경을 악화시키는 조치를 지지하지 않을 것임
 - 그러나 동시에 반확산 부서(PSI, 북한의 불법 활동)와 국방성(대북억지력 강화)은 이명박 정부의 한미동맹 강화론을 근거로 해당현안의 진도를 나갈 가능성이 높음

* 부시행정부의 실패한 외교: “백악관은 관심이 부족하고, 반확산부서와 국무부는 따로 놀고, 강경파는 비공식적으로 개입하고, 협상파는 눈치보고” → 한국에서 재연될 가능성이 높음

□ 남북관계 전망: ‘예측불가’를 예측할 수 있음

- 전반적인 대북정책은 ‘접근방법의 모호성’(실용적 무시) ‘조직과 아젠다의 조정기능 부재’(ex: PSI를 추진하면서 남북대화 모색, 평화체제 무시하면서 북핵 해결 모색 등) ‘여론에 대한 민감성’(강경파 온건의 동시적인 순간이동-조급성, 부실 등)을 고려할 때
 - 국면에 따른 ‘과도한 즉흥성’이 향후 대북정책의 ‘트렌드’가 될 전망

IV. 남북관계에서 주요 성찰적 아젠다

- 북한 인권문제는 결국 누가 ‘북한으로 하여금’ 인권대화에 나서게 할 것인가의 문제(유럽의회의 활동, 유엔 북한인권 담당관의 방북가능성 여부)
 - 북한이 쿠바의 사례(①반관변 성격의 인권단체 설립허용 ②교황초청을 비롯한 과감한 개방 ③이를 통해 비동맹 국가들을 대상으로 미국과의 유엔 인권 외교에서 승리)를 따를 지는 미지수

- 이명박 정부의 대북정책에서 가장 어려운 과제가 바로 인도주의 분야가 될 것임
 - 임기 4년차인 2011년에는 2000년에 처음으로 지원한 쌀 차관(외국산 쌀 30만 톤, 외국산 옥수수 20만 톤 총 1057억원 상당)의 상환시점이 도래(조건은 10년 거치 20년 분할 상환 연리 1%)→원금의 20년 분할 몫인 5%(50여억원)과 이자를 어떤 방식으로 상환 받을 것인지를 결정해야 됨
 - * 1995년 김영삼 정부 당시의 15만 톤 쌀지원은 무상원조였으나, 2000년 당시 차관 방식은 현재의 집권당(당시 야당)의 퍼주기 비판을 회피하기 위한 것/결국 이명박 정부는 상환 시점 도래로 자신의 주장에 대한 책임을 져야 함
 - * 북한이 상환 의사가 있는지가 의문(과거 현대 삼성 등의 연불 수출방식의 TV 지원 사례 참조)이며, 그렇다고 부채탕감방식으로 처리하면 퍼주기로 비판받을 것임
 - 결국 지금부터 대북 인도적 지원에 대한 총체적인 점검과 개선이 불가피

토론문

북미진전과 남북정체

고 유 환 (동국대 북한학과 교수)

미국이 지난 4월 24일 북한과 시리아간 핵협력 의혹을 입증할 수 있는 일련의 ‘증거’를 갖고 있다고 밝혔다. 북한의 핵협력을 문제 삼아 미국 의회와 정부 내 강경파의 목소리가 높아지고 있다. 북핵 해결이 다시 어려워지는 것은 아닌지 우려가 제기되고 있다. 하지만 큰 흐름은 6자회담 재개 쪽으로 방향을 잡아가는 것으로 보인다.

4월 22일부터 24일까지 방북한 미국핵전문가대표단의 평양방문 동안 협상에 진전이 있었던 것으로 전해진다. 북한 외무성 대변인은 “협상은 진지하고 건설적으로 진행되었으며 진전이 있었다”고 만족감을 표시했다. 방북했던 성 김 미 국무부 한국과장도 “방북이 성공적이었다”고 자평한 것으로 알려졌다. 북한과 미국은 플루토늄 관련 사안에 대해 진전이 이뤄졌으며 신고 내용의 검증 문제에 대해서도 앞으로 협의, 협력해 나가기로 의견을 모은 것으로 알려졌다.

북핵 해결의 ‘중대기로(critical juncture)’에서 부시 대통령이 합의이행 쪽으로 방향을 잡으면서 북핵해결 프로세스는 다시 가동할 수 있게 됐다. 평행선을 그리던 북한과 미국의 핵협상에서 돌파구를 찾은 것은 현재 진행형인 플루토늄 방식의 핵개발에 관해 직접 신고하는 것과, 과거 우라늄 농축 핵개발 의혹과 시리아로의 핵확

산 의혹을 ‘간접 시인’하는 것으로 절충점을 찾았기 때문이다. 싱가포르 합의는 북·미 양국이 시급한 플루토늄방식의 핵개발을 불능화하기 위해 서로 상대방의 체면을 살려 절충점을 찾은 것이다. 부시 대통령의 임기를 고려할 때 시간이 많지 않은 북·미 양국이 북한과 시리아간의 핵협력 문제와 우라늄농축프로그램 문제에 관해 자국의 입장을 병렬적으로 나열하고 넘어가는 ‘상하이 코뮤니케’ 방식으로 접점을 찾았다. 미국이 북핵 프로그램 신고 검증과 관련해 플루토늄 부분은 ‘검증(verify)’에, 우라늄농축프로그램(UEP)과 핵 확산 의혹은 ‘감시(monitor)’에 무게를 두는 쪽으로 가닥을 잡은 것으로 알려졌다.

UEP문제는 2차 북핵위기의 원인으로 ‘근본문제’임에는 분명하지만, 현재의 문제라기보다는 과거 시도의혹 또는 미래 개발가능성의 문제다. 시리아와의 핵 협력 의혹은 과거의 문제다. 하지만 플루토늄 핵개발은 현재진행형의 문제로 방치하면 북한 핵보유고가 늘어나게 된다. 따라서 부시 행정부는 현재의 핵확산을 막는 쪽에 집중하기로 정책을 선택한 것으로 보인다.

싱가포르 잠정합의로 4개월여 공전되고 있는 북핵협상의 모멘텀을 다시 살렸다. 잠정합의가 정식합의로 이행되려면 미국이 내부 절차를 거쳐야 한다. 부시 대통령이 싱가포르 잠정합의에 ‘흔쾌하게’ 동의한 것은 아닌 것으로 알려지고, 의회가 ‘정밀검증’을 별루고 있어 북핵협상의 앞길은 험난할 것이다. 그러나 북핵해결의 필요성에 ‘이익의 조화점’을 찾은 북·미 양국 지도자들의 의지가 확고하다면 북핵협상은 의외로 빨리 진전될 수도 있을 것이다.

북미관계 진전 가능성이 높은 가운데 ‘실용주의 대북정책’을 표방한 이명박 정부에 대한 북한의 반응은 거칠어지고 있다. 이명박 대통령과 정부에 대한 원색적 비난과 함께 서울과 평양에 연락사무소

를 설치하자는 이 대통령의 방미 중의 제안을 거부했다. 북미관계 진전을 낙관해서인지 북한의 대남자세는 강경하다.

북핵해결의 중대기로에서 남북갈등은 바람직하지 않다. 우리 정부가 ‘북한 길들이기’를 하는 동안에도 북미 핵협상은 지속되고 있다. 미국은 세계식량계획(WFP)을 통해 상당량(50만톤)의 식량을 지원하는 협의를 진행 중인 것으로 알려진다. 인도적 지원을 재개하고 북핵해결을 촉진하자는 것으로 보인다. 하지만 우리 정부는 인도적 지원마저 중단하고 북한의 태도변화를 촉구하고 있다.

총선이 끝났고 미국, 일본과의 대북정책 조율을 한 지금부터 이명박 정부는 미뤄두었던 숙제를 서둘러 해결해야 한다. 무엇보다 정체국면에 빠진 남북관계 재설정을 위해 노력해야 할 것이다. 지금까지 총선을 의식한 대북 강경입장을 견지하거나, 북한과의 ‘기싸움’ 차원에서 강한 수사를 써 왔다면, 앞으로는 북한에 눈높이를 맞춰 현실주의 관점에서 남북관계 재설정을 모색해야 할 것이다. 북한이 서울을 통하지 않고 워싱턴, 도쿄로 가는 데는 비용이 많이 들 수밖에 없다는 점을 깨닫도록 노력해야 한다.

총선에서 집권여당이 과반수이상의 의석을 확보했기 때문에 이명박 정부는 전통적인 지지 세력으로부터 상대적 자율성을 가지고 실용주의 대북정책을 구체화해 나가야 할 것이다. 총선 전에는 북한이 큰 소리를 쳤지만, 대남의존성이 높아진 북한으로서는 이명박 정부의 실용주의 대북정책의 구체적 실체가 드러나면 이에 대한 대응수위를 조절하게 될 것이다.

토론문

이명박 정부의 대북정책, 그리고 북핵

이 대 근 (경향신문 정치·국제에디터)

I. 한미정상회담 평가- 정상회담은 성공적인가

□ 성공의 기준 - 부시의 환대

- 일반적으로 정상회담 성공 여부 평가 기준은 미국대통령이 한국대통령을 환대했는가의 여부. 이 기준을 전제로 하면 김대중·부시간 첫 회담, 노무현·부시간 첫 회담은 성공적이지 않은 것으로, 이명박·부시 첫 회담은 성공적으로 평가.
- 그러나 이런 기준은 논란의 여지가 있음. 한미 정상간 갈등하거나 이견이 드러나면, 즉 부시대통령이 불편해 하면 실패한 회담이고, 갈등과 이견을 보이지 않고 원만해 보이면, 즉 부시대통령이 좋아하면 성공한 회담이라는 것을 전제로 하기 때문임.
- 갈등이 한국의 국익을 추구하는 정상적인 과정일 수 있고, 환대와 화합이 미국의 이익을 일방적으로 관철하고 한국의 이익이 침해되는 불균형의 결과일 수 있음.
- 이번 회담에서 부시의 환대만을 이유로 성공적이었다는 평가는

미국의 관점일 수는 있어도 한국의 관점은 아님. 쇠고기 전면 개방, 아프간 경찰 파견 등 한국의 국익과는 상관없는 일방적 양보로 귀결됐기 때문임.

- 새로운 학습효과의 부작용 가능성: “성공적인 한미정상회담이 국민의 이익과 배치될 수 있다.” “한미동맹 발전을 위해 사회적 약자가 희생되고 시민들이 더 많은 세금을 내고 비용부담을 할 수 있다” “미국대통령 만나면 뭔가 큰 것을 양보 한다”

□ 부시 환대의 배경-이대통령의 동맹우선주의(친미주의)에 대한 미국의 화답

- 한미동맹 복원론, 쇠고기 개방, 한미 FTA 등 미국의 가치와 이익 보호에 적극적인 이대통령에 대한 예우
- 이런 예우를 통해 한국 내 미국 우호적 분위기를 조성.
- 테러와의 전쟁으로 미국 내, 국제적으로 지지를 잃은 부시가 여전히 아시아 국가에 강력한 지지자, 맹목적 동맹국이 있음을 내외에 과시하기 환대

II. 한미동맹 만능주의

□ 노무현 정부 시기의 한미동맹 평가

- 이명박 대통령의 노무현 정부 평가

- 이대통령은 “지난 몇 년간 한미동맹의 약화를 우려하는 목소리도 있었습니다. 이는 장기적인 동맹의 관점에서가 아니라 이념과 정치논리에 의해 잠시 왜곡되었기 때문”이라며 노무현정부의 한미관계를 부정적으로 평가.
- 이는 한미 동맹 복원론의 논리로 정리할 수 있음. 동맹 복원론은 지난 10년간 혹은 5년간 한미동맹의 약화, 훼손을 전제로 강화하고 복원해야 한다는 주장. 이와 함께 정부는 동맹 복원이 10년 전으로 회귀하는 것이 아닌 미래형 동맹이라고 설명.

○ 노무현정부에 대한 객관적 평가 부재

- 노무현 정부 기간의 한미 관계에 대한 정확한 평가를 통해 한미동맹에서 보완할 것은 보완해야 함. 그러나 ‘잃어버린 10년’간 한미동맹이 훼손되었다는 막연하고 추상적이고 감정적, 일방적 주장만 있지 객관적이고 설득력 있는 평가는 없음.
- 정확한 평가를 위해서는 한국의 국익을 분명히 정의하고, 이를 위한 목표는 무엇이었는지 규정하고, 노무현정부가 이를 어떻게 왜 달성하지 못했는지 규명해야 함.

○ 노무현정부의 한미관계 평가 - 미국편향/미국 추종의 외교

- 노무현 정부 시기의 외교정책은 전례 없이 미국의 요구가 관철된, 친미주의적이고 한미동맹 우선이었음.
- 미국에게 유리하게 타결된 한미 FTA를 위해 약값, 스크린쿼터, 쇠고기 문제 등 양보
- 주한미군 전략적 유연성 양보 / 주한미군 감축 요구 수용 / 미 2사단 평택이전 수용 / 용산 기지 이전 비용 전액 부담 / 이라크·아프가니스탄 파병결정 및 연장 / 방위비 분담 증액

- 미국의 인정을 받지 못한 친미주의 노선: 대미편향 정책으로 일관했음에도 불구하고 “북핵 보유 일리 있다” “동북아 균형자 역할론” 등 노무현대통령의 돌출발언, 국내용 발언으로 미국으로부터 인정을 받지 못함.

□ 이명박 대통령의 한미동맹 만능주의 문제

○ 노무현정부의 계승

- 이명박대통령의 한미동맹 비전은 노무현대통령의 대미편향, 미국추종을 극복하고 뛰어 넘는 게 아니라, 정확하게 계승하고 있음. (주한미군 전략적 유연성 양보 / 주한미군 감축 요구 수용 / 미2사단 평택이전 수용 / 용산 기지 이전 비용 전액 부담 / 이라크 아프가니스탄 파병결정 및 연장 / 방위비 분담 증액)
- 다만, 미국적 가치를 전사회적으로 확산하고, 미 국익을 더 적극적으로 고려하는 태도가 추가된 것일 뿐임. (노무현정부의 포괄적 역동적 호혜적 동맹과의 차이는?)
- 따라서 이명박 정부는 노무현정부가 갖고 있던 종속적이고 불균형적이며 편향적인 한미관계의 문제 역시 고스란히 계승하고 있음.
- 차이라면 노무현대통령이 돌출발언으로 미국인의 기분을 상하게 했다면, 이대통령은 “낙농업자 소수” 발언, 쇠고기 타결 소식에 박수치며 환호하는 등 미국인이 아닌 한국인의 감정을 상하게 한다는 점.

□ 21세기 전략 동맹론

○ 미국 세계전략 추종의 논리

- 이명박 대통령은 “한미동맹은… 테러 환경오염 질병 가난에 시달리는 곳에 달려가”라는 표현을 사용함으로써 미국이 주도하는 테러와의 전쟁에 유엔결의 없이도, 국제사회의지지 없이도 미국의 결정이면 추종하겠다는 의지를 표명.
- 미 국방부가 이번 정상회담에서 전략 동맹 내용을 구체화하고자 적극적으로 나선 것을 감안하면, 전략동맹은 미국의 세계군사전략을 맹목적으로 뒷받침하는 논리임을 알 수 있음.

○ 잘못된 전제: 미국의 세계 전략과 한국의 국익이 일치

- 미국이 자국의 전지구적 헤게모니 유지를 위해 군사력을 전 세계에 투사하는 전략이 한국의 국익과 일치한다는 것이 전제되어야 함.
- 그러나 한국의 국익은 한반도 평화에 있으며, 동북아 평화와 안정을 추구하는 것임. 한국이 전 세계를 경영하는 전략을 구사할 이유가 없음. 한국은 미국과 같은 전시국가가 될 수 없으며 되어서도 안 됨.
- 그렇다면, 어떻게 한국의 이익이 아닌 미국의 세계전략을 위해 한국이 인적 물적 정신적 자원을 소비해야 할 이유가 없음.
- 만일 한국의 국익을 미국의 세계전략과 동일시한다면, 한국의 국익에 대한 전면적 재정의라고 할 수 있으며, 이는 한미상호방위조약 개정 및 폐지/ 주한미군 지위와 성격의 변경을 초래함. 이는 국민투표까지 해야 할 성격의 매우 본질적인 국가안보 사안에 해당.

○ 7월 합의의 위험성

- 오는 7월중 4개월 밖에 남지 않은 부시행정부 레임덕 기간에 부시대통령과 국민적 합의가 결여된 전략동맹의 내용에 합의하는 것은 위헌적 발상.

Ⅲ. 이명박 대북정책의 특징

□ 3무 1비

○ 무지

- “한미관계만 잘하면 남북관계도 잘된다”
- 인권문제. “솔직하고 열린 마음으로 대화하자는 의도.”
- EU가 북한을 설득할 수 있다.

○ 무관심

- 대북정책에 관한 언급이 매우 드물고 있다 해도 추상적. “정상회담 자주 할 수 있다” “남북 연락사무소 개설 제안”등(북미관계 개선 이후 남북관계 경색 책임론 회피 및 방어용, 정치적 알리바이용으로 활용).
- 김병국수석, 한미정상회담의 오디언스로 한국, 미국, 중국, 일본을 꼽았으나 북한은 제외.

○ 무대책

- 이대통령 임기 동안 핵문제는 핵폐기 과정일 텐데 폐기과정을 어떻게 관리하고 폐기로 유도할지에 관한 정책 부재.
- 개방과 변화를 어떻게 이끌어낼지가 대안이 없음.

○ 비현실적

- 현실이 아니라 있을 것 같지 않은 미래의 바람직한 상황을 전제로 한 정책.
- “북한이 개혁 개방 하면...” “핵폐기하면...”. 나들섬 구상등
- 남북연락사무소 제안, 남북정상회담 잦은 개최 주장 등.

□ 남북관계의 고유성 부정-한미관계의 종속 변수로 인식

○ 남북관계에 대한 그릇된 인식

- 노무현정부가 한미관계를 남북관계와 대립시켜 왔다고 인식 (“남북관계를 잘하기 위해서 한미관계가 멀어져야 한다는 등식은 맞지 않다”).
- 이런 잘못된 인식하에 한미관계 강화 → 남북관계 개선 → 북미관계 개선의 선순환 연쇄 고리를 주장.
- 이같이 남북관계를 북미관계의 종속 변수로 인식하는 것은 북한과 차이가 없음. 북미관계 개선이 전제되지 않으면 남북관계를 일정 수준 이상으로 발전시키지 않았음.

○ 미국의 대한반도 영향력 증대 효과

- 남과 북이 상호 관계 개선에는 소극적이면서 미국과의 관계 개선에만 경쟁적으로 매달리는 결과를 초래함으로써 한반도의 주인은 남북이 아닌 미국이 될 가능성 우려.

□ 경협 4원칙

- 비핵화 진전, 경제적 타당성, 재정부담 능력, 국민적 합의 등 경협 4대 원칙을 제시. 경협의 원칙이라기보다 경협을 하기 위한 조건.

□ 후순위 국정 과제로의 방치

○ 성공의 딜레마

- 남북관계가 일정한 발전을 한 결과, 남북관계의 악화로 인한 한반도 정세 불안으로부터 자유롭다고 생각.

○ 후순위 배치

- 남북관계는 경제살리기/한미동맹 강화 다음의 과제로 채택해도 별 문제가 없다고 판단. 그러나 남북관계 악화를 쉽게 복원할 수 있다는 발상에 문제. 북핵문제의 전기, 북미관계의 새로운 국면에서 남북관계의 경색 장기화는 생각 보다 큰 대가를 치루게 될 것임.

IV. 북핵정책의 부재

○ 북핵문제 해결의 적극적 주도적 역할 포기

- 한미공조론을 통한 북핵해결 원칙 외에 이명박 정부가 제시한 북핵 정책이 없음.

노무현 정부를 남북관계 중시, 북핵문제 소홀로 규정하면서 이명박 정부가 북핵 중시를 제시했으나 북핵문제 해결 구상을 스스로 제시하지 못하고 있음.

- 정부 주도적 역할에 대한 의지 없이 오히려 미국의 북핵 정책 추종 의사만 피력, 북핵문제에 대한 소극적 자세를 보임으로써 노무현 정부 보다 후퇴.

○ 비핵 개방 3000의 비현실성

- 북한이 이미 거부. 전혀 유인효과가 없음이 확인됨.
- 개방, 3000달러 모두 북한을 자극하고 북한의 자존심을 훼손하는 개념이자 구상.
- 발상의 문제: 북핵문제는 북한이 스스로 비핵화하면 해결된다는 식의 단순하고 왜곡된 인식을 갖고 있음.
- 경제공약의 747(지금 당장 실현할 수 없지만 10년의 장기간 동안 추구해야 할 목표)과 같은 것으로 당면한 현안인 북핵문제 해결에는 아무런 도움이 되지 않으므로 속히 폐기해야 할 공허한 구호임.

○ 비핵화 과정에 관한 정책 부재

- 이런 인식하에 북한이 먼저 비핵화하고 개방해야 한다는 전제하에서는 정부가 할 일이 없음. 그러나 이명박 정부의 5년은 비핵화의 과정이 될 것이며, 이 기간에 비핵화를 위해 무엇을 할 것인지 제시되지 않고 있음.
- 이명박대통령도 비핵 유인책으로 부족함을 인정하면서도 대안을 제시하지 못하고 있음.

○ 북미 제네바 협상 재판 우려

- 남북관계 단절, 북미 직접 담판, 협상 소외, 한국의 과중한 부담.



서울시 종로구 동숭동 50-2번지 경실련회관 3층
전화: 02-766-5624 팩스: 02)741-8564
<http://tongil.ccej.or.kr> tongil@ccej.or.kr
