



2008년 제3차 민화협 정책토론회

# 북핵문제 해결 전망과 남북관계

---

**2008.7.17 (목) 14:00-17:00**

**대한상공회의소 중회의실B**



**민족화해협력범국민협의회**  
Korean Council for Reconciliation and Cooperation



# 북핵문제 해결 전망과 남북관계

2008.7.17 (목) 14:00-17:00  
대한상공회의소 중회의실B



민족화해협력범국민협의회  
Korean Council for Reconciliation and Cooperation



## 2008년 제3차 민화협 정책토론회

# “북핵문제 해결 전망과 남북관계”

### ◆ 프로그램

14:00-14:20 개회식 | 사회 백학순 민화협 정책위원장

- 국민의례
- 인사말
- 내빈소개

14:20-17:00 토론회 | 사회 박명규 서울대 통일연구소 소장

#### ⇒ 14:20-15:10 발표

발표1. 6자회담과 북핵문제: 진단 및 전망

- 김성배 국가안보전략연구소 책임연구위원

발표2. 북핵문제 진전과 향후 남북관계 추진 전략

- 김근식 경남대 극동문제연구소 남북협력실장

#### ⇒ 15:10-16:10 토론

- 박인휘 이화여자대학교 국제대학원 교수
- 전성훈 통일연구원 선임연구위원
- 유호열 고려대학교 북한학과 교수
- 김용현 동국대학교 북한학과 교수

#### ⇒ 16:10-17:00 종합토론

# 북핵문제 해결 전망과 남북관계

## 차례

---

**10.** 발표문: 6자회담과 북핵문제: 진단 및 전망

김성배 (국가안보전략연구소 책임연구위원)

**32.** 발표문: 북핵문제 진전과 향후 남북관계 추진 전략

김근식 (경남대 극동문제연구소 남북협력실장)

---

**48.** 토론문: 6자회담과 북핵문제: 진단 및 전망

박인휘 (이화여대 국제대학원 교수)

**52.** 토론문: 북핵문제와 6자회담

전성훈 (통일연구원 선임연구위원)

**55.** 토론문: 북핵문제의 진전과 향후 남북관계 추진 전략

김용현 (동국대학교 북한학과 교수)

**59.** 토론문: 북핵문제 진전과 남북관계 추진 전략

유호열 (고려대학교 북한학과 교수)

---

**62.** 질문 및 메모

- 청중 질문은 서면으로 받습니다. 질문이 있으신 분은, 자료집 뒷부분의 '질문 및 메모'를 절취하셔서 스태프에게 제출해 주시면 감사하겠습니다.





〈 발표문 〉

## 6자회담과 북핵문제: 진단 및 전망

김성배 (국가안보전략연구소 책임연구위원)

본 발표문은 전적으로 필자 개인의 견해이며, 국가안보전략연구소의 공식 입장과는 무관함을 밝힙니다.

# 1. 무엇이 문제인가?

- 북한의 핵신고와 미국의 적성국 교역법 적용 배제 및 테러지원국 해제 방침 통보(6.26)에 이어 핵신고 검증 및 상응조치 이행 문제를 집중적으로 다뤘던 6자 수석대표회담(7.10-12)이 검증체제 구축 등에 합의하고 종결
- 이로써 북핵 폐기에 대한 원칙적 합의를 도출한 9.19 공동성명에 이어 이를 이행하기 위한 북한 핵시설의 폐쇄·봉인이라는 1단계(2.13 합의), 핵신고 및 불능화라는 2단계(10.3 합의) 과정이 사실상 완료된 상황
- 본 발표는 북핵문제의 현 상황을 진단하고 주요 변수에 대한 검토를 통해 향후 전망을 제시하려고 하는 바, 핵심적인 쟁점은 다음과 같은 것들임
- 북핵문제에 대해서는 기본적으로 비관론과 낙관론이 공존하는데 지금까지 북핵 협상의 성과는 과연 무엇이고 남은 과제는 무엇인가
  - 신중한 당국자들과 무책임한 전문가들: “낙관도 비관도 하지 않는다”?
  - realism vs liberalism: 핵문제에 대한 협상이 도대체 가능한 것인가
- 우여곡절 끝에 핵신고가 이루어졌지만 2단계 조치 이행이 별다른 돌발적 변수 없이 종결되고 3단계 핵폐기 협상에 진입할 수 있을 것인가
  - 북한의 테러지원국 해제가 예정되어 있는 8.11까지 세부 검증

계획에 합의하고 검증에 착수할 수 있을 것인가?

- 설사 3단계 협상으로 진입하더라도 미국의 대선 국면이 본격화됨에 따른 협상 동력의 급격한 저하로 인해 3단계 협상이 걸돌 가능성은 없는가
  - 사실상 북한도 미국도 3단계 협상은 말뿐이고 하반기에는 북핵문제를 적당히 “관리”하려고 하는 것은 아닌가?
- 3단계 협상이 집중적으로 이루어지더라도 반년 밖에 남지 않은 부시행정부의 잔여 임기를 고려할 때 과연 어디까지 진척될 수 있을 것인가
  - 부시행정부 임기 내 북핵협상의 목표를 어떻게 설정되어야 하는가?
- 내년도 미국의 차기행정부 출범 이후의 북핵협상의 전망은 어떠한가
  - 궁극적으로 3단계 협상은 북한 핵의 완전한 폐기를 실현할 수 있을 것인가? 그러기 위한 조건은 무엇인가?
- 북핵문제 해결 과정에서 동북아의 다른 안보 이슈들은 어느 정도의 진전을 보일 수 있는가
  - 동북아 평화·안보 메카니즘은 어떤 수준에서 현실화될 수 있는가?
  - 한반도 평화체제 구축 문제는 실종된 것인가?
  - 북일관계는 납치 문제의 덮으로부터 빠져 나올 수 있을 것인가?
- 북미관계 진전, 남북관계 교착(소위 통미봉남)이라는 현 상황이 북핵문제에 어떤 영향을 줄 것인가

- 역으로 북핵문제의 향후 전도에 따라 남북관계는 어떤 영향을 받을 것인가?
- 북핵문제 해결 과정에서 우리의 바람직한 역할은 어떤 것이며 현 상황에서는 어떤 한계와 가능성이 있는가?

## 2. 북핵 문제의 현주소: 2단계 결과 평가

- 제2차 북핵위기의 발생('02.10) 이후 관련국들은 6자회담을 탄생시키고 집중적 협의를 통해 최초로 북한의 핵폐기 공약을 명시적으로 담은 9.19 공동성명을 도출한 바 있음
  - 이후의 협상은 모두 9.19 공동성명의 이행을 위한 1단계, 2단계, 3단계 조치로 규정됨
- 9.19 공동성명 직후 돌출한 BDA 금융제재 문제와 북한의 핵실험 강행으로 인한 위기를 극복하고 9.19 공동성명 이행을 위한 초기조치인 2.13 합의 채택
  - 영변 핵시설 폐쇄·봉인과 BDA 금융제재 해제가 핵심
- BDA 금융제재라는 난제를 푸는데 상당한 시일이 소요되었지만 결국 핵폐기를 위한 2단계 조치를 담은 10.3 합의 도출
  - 북한의 핵신고 및 불능화 시한('07.12.31)과 관련국들의 상응조치 명기
- 시리아 핵협력설이 불거지면서 북한의 핵신고가 시한을 넘겼지만 북미간 집중 협상(4.8 싱가포르 합의)을 통해 UEP, 시리아 핵협력 문제를 우회적으로 돌파

- 북한의 핵신고 및 미국의 적성국 교역법 배제 / 테러지원국 해제 방침 통보(6.26)로 2단계 조치가 마무리 국면에 진입
  - 북한의 테러지원국 해제를 위해서는 미 의회 통보 시점으로부터 45일이 경과한 8.11이 되어야 하고, 불능화 및 상응조치도 남아 있지만 가장 큰 고비는 넘은 셈
  - 불능화는 11개 조치 가운데 폐연료봉 인출, 미사용 연료봉 처리, 원자로 제어봉 구동장치 제거 등 3개만을 남겨둔 상태이며 폐연료봉 인출은 절반 정도 완료
  - 중유 100만톤 상당의 경제·에너지 지원도 절반 정도를 남겨놓고 있으나 6자 수석대표회담 합의에 따라 10월까지는 이행 예상
  
- 제2차 북핵위기가 발생한지 거의 6년만에 9.19 공동성명에 명기된 “모든 핵무기와 현존하는 핵계획 포기”를 위한 3단계 진입의 토대 마련
  
- 다음주 개최되는 ARF(7.22-24)를 계기로 6자 외교장관회담이 성사되어 2단계 조치 이행을 평가하고 3단계 핵폐기 협상 의지를 과시할 것으로 관측
  - 6자 외교장관회담은 ‘북경’에서 개최하기로 6자 수석대표회담에서 합의(7.12)한 만큼 공식 6자 외교장관회담이 아니라 전초 전 성격의 비공식 회동
  
- 북핵협상 결과에 대해서는 국내외적으로 긍정적 평가와 부정적 평가가 공존하며 이는 북핵문제의 향후 전망에 있어서의 낙관론과 비관론으로 이어지는 것이 하나의 특징
  
- 긍정적 평가는 주로 협상을 진행한 6자회담 참가국 정부들(국가

간 온도차는 있지만)과 대북 포용정책을 주장하는 국내외 전문가들이 공유하고 있으며 불능화 및 신고를 통해 북한이 핵폐기 과정에 진입했다는 것을 강조

- 북한이 최초로 제출한 핵신고 목록은 곧 폐기 대상이며 특히 플루토늄의 제거가 현실적으로 가장 시급하고 중요하다는 것을 지적
- 제네바 합의가 단순 동결이었던 것에 견주어 불능화 조치를 이행함으로써 북한의 핵능력 증대를 최소한 1-2년 늦추는 실질적 성과를 거양
- 애초 불능화 조치에 포함되어 있지 않던 냉각탑 폭파(6.27)는 북한의 핵폐기 의지를 보여주는 것으로 평가

○ 부정적 평가는 북한의 체제전환을 주장해 온 미국의 네오콘을 중심으로 국내외적으로 대북 강경론자들이 주로 제기

- 북한의 핵신고는 핵무기가 포함되어 있지 않다는 점에서 불충분하고 한계가 많은 것으로 지적
- 또한 우라늄 농축프로그램(UEP) 개발 의혹과 시리아 핵협력 문제도 북미간 별도 합의록에서 “간접 시인”되어 있을 뿐이라서 검증에 어려움이 있을 것으로 분석
- 특히 북한의 냉각탑 폭파는 이미 노화되어 있고 기술적으로 재건도 비교적 간단하다는 점에서 정치적 쇼에 불과한 것으로 비판

○ 지금까지의 북핵협상은 북한의 핵능력 증대 및 핵실험을 막지 못했다는 점에서 아쉬운 것이 사실이나, 이런 현실을 전제했을 경우 핵신고 및 불능화 조치 이행 자체에 대해 굳이 인식할 필요는 없을 것으로 분석

- 핵무기 개수가 명시되어 있지 않지만 핵무기 제조에 사용된 플루토늄 양(북한은 26kg을 사용했다고 신고한 것으로 알려짐)

으로 어느 정도 추정 가능

\* 북한이 핵무기 개수 명기에 난색을 표명하는 이유는 핵무기 기술의 노출을 우려하기 때문이라는 것이며 핵실험에 2kg를 사용했다고 주장하는 것도 핵기술 과시를 위해 다소 과장되었다는 평가

- UEP와 핵협력 문제에 대한 검증이 어려운 것은 사실이며 이에 대해서는 결국 북한의 확고한 불추진 약속과 철저한 모니터링 시스템 구축이 관건

\* 북한은 북미간 별도 합의록에서 플루토늄과 우라늄 농축에 의한 핵능력 증대를 추진하지 않겠다는 상당히 강한 의지를 명기한 것으로 전언

- 특히 2.13 합의는 철저히 행동(performance)을 기초로 하고 있어 북한이 추가적 조치를 하지 않으면 상응조치가 제공되지 않아 북한으로서도 핵폐기를 위해 전진해야 하는 입장

\* 핵시설에 대한 단순한 동결만으로 매년 50만톤의 중유를 제공했던 제네바 합의에 견주어 신고 및 불능화에 대해 총량으로 100만톤만을 제공하기로 한 것은 상당히 경제적이고 북한의 추가 조치를 압박하는 요인으로 작용

○ 다만, 북한의 불능화 조치가 1-2년을 넘지 않는 낮은 수준의 불능화이고 신고에 대한 본격적 검증은 3단계 과정과 병행하여 진행될 수밖에 없기 때문에 여전히 진행형이라는 점에서 절반의 성공

### 3. 향후 주요 변수

#### □ 핵신고 검증



- 부시행정부는 북한이 최종적으로 테러지원국에서 해제되기 위해서는 핵신고에 대한 철저한 검증이 필요하다는 입장인 만큼 검증체제 구축 및 검증 착수가 1차적 관문
- 이미 사전에 북미간에 상당한 공감대를 형성한 검증 원칙과 관련해서는 6자 수석대표회담 발표문(7.12)에서 명시한 대로 “시설 방문, 문서 검토, 기술 인력 인터뷰” 등의 조치에 합의
- 검증체제는 비핵화 실무그룹과 전문가들이 담당하고 감시체제는 6자 수석대표들로 구성한다는 다소 원칙적이고 추상적 합의에 머무름
- 검증 일정과 관련 아직 세부적인 계획표를 작성하지는 못했지만 8.11 이전에 검증에 착수한다는데 북미간 공감대가 있는 것으로 보여(7.12 힐 차관보 인터뷰) 북한의 테러지원국 해제에는 변수로 작용하지 않을 것으로 판단
- 검증 주체와 비용분담, 세부 계획 등 기타 세부 protocol에 대해서는 비핵화 실무그룹에 위임되었으며 앞으로도 상당한 진통 예상
  - 검증에는 6자가 참여하는 것으로 되어 있지만 북한이 한, 일의 참여에 대해서는 상호사찰 필요성, 경제·에너지 지원 불참 등을 이유로 거부할 가능성
  - 논란이 예상되었던 IAEA 참여 문제는 필요시 자문과 지원을 제공하는 것으로 우회
  - 비용분담은 검증 참여 문제와 복잡하게 얽히게 될 것이며 검증기간은 현실적으로 핵폐기 협상과 동시에 진행될 수밖에 없을 것으로 판단

- 향후 실제 검증이 진행되는 과정에서는 여러 가지 난제들과 돌발적인 변수들이 작용할 수 있음
  - 플루토늄에 대해서는 북한이 추출량, 손실량 등 구체적인 수치(numbers)를 제시했으며 원자로 가동 기록 등을 이미 미국에 넘겼기 때문에 검증도 상대적으로 용이할 것으로 전망
  - UEP 검증은 북한을 전역을 다 뒤지기 전에는 어렵다는 점에서, 그리고 시리아 핵협력 문제는 이미 관련시설이 파괴된 상태라서 검증에 상당히 난항을 겪을 것으로 분석
  - 특히 현장 접근과 관련 미국 등 검증 참여국들은 불시에 모든 의혹 시설에 대한 검증(Any time Any place)을 요구할 것이나 북한은 군사적 민감 시설에 대해서는 거부하거나 “조선반도 비핵화 논리”를 내세워 남측의 의혹 시설에 대한 동시 사찰을 요구할 가능성
  - 결국, 금창리 방식의 의혹 시설 검증에 대한 경제적 댓가를 지불하는 방식으로 귀착될 가능성도 불배제
  
- 현실적으로 북한의 테러지원국 해제가 이루어지는 8.11까지는 검증이 시작되어야 하기 때문에 합의할 수 있는 데까지 합의하고 세부적인 것은 실제 검증 과정에서 조정해 나갈 것으로 전망
  
- 결론적으로 검증 문제는 1차적으로 넘어야 할 관문임에는 틀림 없으나 당장 3단계 핵폐기 진입을 좌초시킬 암초로는 작용하지 않을 전망

## □ 美 대선 및 북미관계

- 미국의 민주·공화 양당의 전당대회(민주-8월, 공화-9월) 이후로는

- 미 대선 국면이 본격화되어 결과적으로 북미 간 협상 동력의 급격한 저하가 예상된다는 것이 일반적 예측
- 소위 북핵협상 8월 시한설이 근거로 내세우는 것이 미 대선이라는 변수
  - 북미간의 미사일 협상 진전에 따라 클린턴 대통령의 방북 성사 직전까지 갔으나 미 대선 결과에 따라 무산되었던 2000년의 경험을 반추
- 북한도 이미 부시행정부와의 협상을 통해 얻을 것은 다 얻었고 새로운 합의를 하더라도 이행을 보장하지 어렵다고 보고 3단계 협상은 미국의 차기행정부를 상대로 할 것으로 분석하는 것이 다수설
- 북한이 핵무기를 포기하지 않을 것이며 미국의 차기 행정부를 상대로 핵보유국 인정을 추구할 것이라는 근본적 불신도 작용
- 이런 분석에 따르면 북한도 미국도 하반기에는 상황 관리에 치중할 것이기 때문에 결과적으로 미국 대선이 북핵문제 진전에 부정적 변수로 작용할 것으로 판단
- 그러나 북한이 테러지원국 해제와 적성국 교역법 배제를 통해 누리게 될 경제적 혜택이 그다지 크지 않다는 사실에 주목
- 미국은 여전히 핵실험, WMD 확산, 인권침해 등에 의한 대북 제재 수단을 유지하고 있으며 ‘북한과 북한국적자 관련 일부 제재 유지에 관한 행정명령’(6.26)을 발표하여 적성국 교역법 배제에도 불구하고 남게 되는 제재를 적시
  - 북한도 최근 외무성 대변인 담화(7.4)를 통해 이러한 한계를 지적하고 있으며 궁극적으로 북미수교만이 미국의 적대정책 종식을 가져올 수 있다고 인식

- 또한, 북한으로서는 신고 및 불능화에 따른 중유 100만톤 상당의 경제·에너지 지원에 만족할 수 없는 상황이며 남측으로부터의 식량 지원이 중단된 조건에서 내년에도 미국으로부터 상당량의 식량 지원을 얻어내야 하는 입장
- 특히 북한은 핵시설 불능화가 완료되게 되면 핵능력 증대가 최소한 1-2년 이상 차단되기 때문에 당분간 미국을 압박할 카드를 상실하게 되기 때문에 현재가 북미협상에 가장 유리한 조건
- 따라서 북한은 미국과의 협상에 적극성을 띠지 않을 수 없는 입장이며 적어도 북미협상이 차기행정부에 무리 없이 이어질 수 있도록 추가적 진전을 이룰 필요가 있음
  - 제2차 남북정상회담을 통해 남북관계의 되돌릴 수 없는 진전을 추구한 것처럼 북미관계 진전에 대한 일종의 “대못질” 필요성
  - 최근 성김 미 국무부 한국과장이 부시행정부 임기 내에 핵폐기 완료가 가능하다고 긍정적 언급(6.28)을 한 것도 북한의 이러한 적극성을 읽었기 때문으로 분석
- 부시행정부로서도 사실상 유일한 외교적 치적인 북핵문제의 보다 많은 진전을 거부할 이유는 없으며 ABC라는 자기 자신의 전철을 반복하지 않기 위해서라도 차기행정부가 무시할 수 없을 정도의 성과를 거둘 필요
- 특히, 라이스 장관 등 북미 양국 고위급 인사의 상호 방문, 북미 연락사무소나 대표부 설치 등 북미관계가 급진전될 경우에는 3단계 북핵협상에도 상당히 긍정적으로 작용할 전망
- 결론적으로 미국 대선이 어느 정도 북핵협상 동력의 저하를 가

져오는 것은 사실이나 북핵문제의 진전을 가로막는 결정적인 변수로 작용할 것으로 예측되지는 않음

## □ 김정일 정권 3기 출범

- 북한은 오는 9월 최고인민회의 제12기 1차 회의를 통해 김정일 위원장을 국방위원장으로 재추대함으로써 1998년, 2003년에 이어 3기 김정일 정권을 출범시킬 예정
- 또한 올해는 조선민주주의인민공화국 창건 60주년으로서 9.9절을 맞아 성대한 기념행사를 벌일 예정
- 나아가 주체 연호 사용 100주년이자 김일성 주석 탄생 100주년이 되는 2012년에는 강성대국 달성을 천명해야 하는 상황이라 향후 3-4년간은 북한 정권에 있어서 대단히 중요한 시기
- 이러한 중차대한 정치적 일정에 따라 북한은 김정일 정권의 치적과 성과를 대내외적으로 과시하고 인민들이 피부적으로 생활 개선을 느낄 정도의 정치·경제적 상황 호전이 필요
- 따라서, 외부로부터의 경제·에너지 지원과 식량 지원을 지속적으로 보장하고 북미수교라는 최대의 외교 치적을 만들어 내기 위해서는 북핵문제의 진전이 긴급
- 특히 북핵문제가 다시 교착되거나 경색되어 대북제재가 재개되는 상황은 결코 달갑지 않을 것으로 분석
  - 북한은 BDA 금융제재 과정을 통해 미국이라는 거대한 힘의 실체를 체감했고 “심장이 썩어 들어가는” 체제 위기를 경험했

기 때문에 또다시 미국의 대북제재가 재개되는 상황을 두려워하고 있음

- 북한의 핵실험도 이러한 위기의식에 따라 미국과의 빅딜을 하기 위한 사전 포석이었으며 이것이 미국의 중간선거 패배와 함께 베를린 접촉에서 북미간 극적 협상이 이루어진 배경이라는 분석

- 결론적으로 북한 체제 내부의 정치, 경제적 수요는 금년 하반기 부터 향후 수년간에 걸쳐 북핵문제 진전에 긍정적 변수로 작용할 전망

## □ 북일관계

- 북일 양국은 6월 11일~12일 북경에서 열린 회담에서 납치자 문제의 재조사 및 요도호 문제의 해결과 일본의 대북제재를 일부 해제하는데 합의
- 그러나, 일본은 여전히 2.13 합의에 따른 중유 100만톤 상당의 경제·에너지 지원의 일본 몫 제공을 미루고 있는 상황이며 최근 6자 수석대표회담에서도 “여건이 조성되는 대로” 대북 지원에 참여하겠다는 유보적 태도 시현
- 최근 북일관계의 부분 진전은 미국이 테러지원국 해제를 앞두고 일본을 달래기 위하여 북한에게 납치문제의 진전을 적극 설득한 결과라는 것이 일반적 해석
- 북일관계가 여기서 더 나아가 국교정상화 교섭에서 의미 있는 진전을 만들어 낼 수 있을지에 대해서는 후쿠다 내각의 취약한

지지 기반을 들어 비관적으로 보는 시각이 우세

- 다만, 북미관계의 진전 속도가 예상보다 빠르거나 북한이 북미관계 정상화를 목표로 납치문제와 미사일 문제 등에서의 분명한 진전을 제시할 경우 일본으로서도 상당한 유혹을 느낄 것으로 분석
  - 북일수교시 일본이 제공할 것으로 예상되는 100억불 상당의 배상금은 북한에게 있어 결코 적지 않은 액수
  - 북미관계가 급진전될 경우에는 미 대선 국면에 따른 북미협상 동력의 저하가 초래할 북핵협상의 공백을 메워줄 수 있을 것으로 판단
  
- 전반적으로 북미관계 진전은 북핵협상에도 긍정적 영향을 줄 것이나 독립변수라기보다는 북미관계 진전에 영향 받는 종속변수로서의 성격이 강한 것으로 판단

## □ 남북관계

- 북한이 4.1 대남 비난을 개시한 이래 남북관계는 당국간 대화중단 상태가 지속
  
- 당국관계의 단절에도 불구하고 경협이나 민간 교류는 큰 차질 없이 진행되어 왔으며 군사적 긴장 조짐도 없어 비교적 안정적으로 관리되고 있는 상황
  - 7.11 금강산 관광객 피격에 따른 긴장 조짐이 있으나 최근 남북관계를 반영한 긴장고조라기 보다는 돌출적 변수의 성격이 강한 것으로 판단

- 특히, 북한은 6자회담과 남북관계를 분리하는 전략으로 나오고 있어 남북관계의 악화가 북핵문제에 부정적 영향을 미치는 상황은 발생하지 않고 있음
- 북한은 통미봉남 전략에 따라 6자회담에서도 남측을 고립시킬 것이라는 일반의 예측과는 달리 6자회담 틀 내의 남북관계에 대해서는 유연한 입장 시현
  - 북한은 6자회담 남북 수석대표 접촉(5.30)에도 응하고, 지난 6.11 판문점에서 개최된 경제·에너지 실무그룹회의(6.11)에서도 협조적 태도 시현
- 물론 남북관계가 원만히 풀리면 북핵문제에서도 우리 정부의 역할공간이 보다 확대될 것이나 현 상황에서도 우리의 역할 발휘가 구조적으로 불가능하다고는 할 수 없음
- 다만, 군사적 긴장이 고조될 정도로 남북관계가 급격히 악화되는 경우에는 6자회담에도 부정적 영향을 미칠 가능성을 배제할 수 없음
- 결론적으로 남북관계가 현 수준에서 크게 개선되거나 악화되지 않는다면 북핵문제에 미치는 영향은 크지 않을 것으로 판단 가능

#### 4. 향후 북핵문제 전망

- 북한의 적극성과 미국의 전략적 스탠스를 고려할 때 부시행정부의 얼마 남지 않은 잔여 임기에도 불구하고 북핵문제의 일정한



## 진전 기대 가능

- 다만, 3단계 핵폐기 합의를 위해서는 북미간 주고받기식 빅딜이 이루어져야 한다는 점에서 임기말 부시행정부의 협상 여력에는 한계가 있는 것도 사실
  - 북한이 핵폐기에 합의하기 위해서는 '북미수교'라는 정치적 보상과 '경수로 제공'이라는 경제적 보상이 주어져야 할 것으로 판단
  - 반면 부시행정부는 북미수교를 위해서는 인권, WMD 등 다른 이슈도 해결되어야 하고, 경수로 제공은 핵폐기 이후에나 논의할 수 있다는 입장
  
- 따라서 부시행정부 임기 내에는 3단계 핵폐기 로드맵 합의 같은 괄목할만한 진전은 기대하기 어려울 것으로 보이며 2단계의 순조로운 종결과 3단계 진입이 최대치가 될 전망
  
- 그러나 북핵협상의 진전에 대해 북미간 이해가 일치하기 때문에 부시행정부 잔여 임기 동안 3단계의 일부 조치가 합의될 가능성
  - 이러한 합의가 도출되면 미국으로서는 3단계 진입을 분명히 과시할 수 있고 북한으로서는 상응조치로서 추가적 경제·에너지 지원이라는 실익을 확보할 수 있다는 장점
  - 특히 북한으로서는 내년에도 미국으로부터 식량 지원 그리고 6자회담 참가국들로부터 추가적 에너지 지원 확보가 절실
  
- 선택 가능한 핵폐기 조치로서는 북한이 신고한 핵시설의 일부 (핵연료 제조공장, 핵연료 저장시설 등) 파괴, 폐연료봉 반출 등을 상정해 볼 수 있음
  - 핵무기 및 추출된 무기급 플루토늄의 반출은 핵폐기 초기 단계에서는 추진 난망

- 미사용 연료봉의 반출(구입)은 불능화 조치의 연장선에서 추진
- 물론 핵신고 검증 과정에서 예기치 못한 돌발변수가 발생할 수도 있고 임기말 행정부가 차기 행정부가 감당해야 할 새로운 합의의 도출하는 것에 대한 논란이 있을 수 있으나, 실제 핵폐기 과정을 가시적으로 보여주는 조치를 통해 이러한 어려움들은 극복할 수 있을 것으로 판단
- 금년 하반기에 3단계 협상이 일부 진전이 보이더라도 임시적, 중간적 성격을 가질 것이며 본격적인 핵폐기 협상은 미 차기 행정부 발족 이후 본격화 전망
  - 미국의 새로운 6자회담 수석대표는 전통적으로 동아태차관보가 맡아 오던 전통에 따라 미 의회 인준 과정을 거쳐 내년 하반기쯤에나 본격적 활동 예상
  - 최근 국무부가 성김 한국과장을 대북협상특사에 내정한 것은 힐차관보 퇴임 이후의 협상 공백 방지를 위한 포석인 것으로 분석
  - 미국의 신행정부 출범에 따른 북핵 및 대북정책 검토에도 통상적으로 반년 정도가 소요
- 따라서 내년 상반기에는 6자회담 관련국들이 기존 합의의 이행과 핵신고 검증에 주력할 것으로 전망
- 한편, 핵폐기 협상 진입에 따라 북핵문제 해결과정에서 파생된 여타 안보 이슈들에서도 부분적 진전이 예상
- 6자 수석대표회담에서 “적절한 시기에 북경에서 개최”하기로 합의한 6자 외교장관회담의 관전 포인트는 3단계 핵폐기 협상의 개시 선언과 더불어 동북아 평화·안보 메카니즘 구축 문제임

- ARF(7.22-24) 기간 중에는 6자 외교장관들간의 회동이 북경 올림픽 폐막식(8.24) 계기에는 6자 외교장관회담이 개최될 것으로 전망
- 동북아 평화·안보 메카니즘 구축 문제는 9.19 공동성명에서 단초를 마련했으며 2.13 합의에서 동북아 평화·안보체제 실무그룹이 설치되면서 가시화
- 그 간 몇차례 동북아 평화·안보체제 실무그룹 회의가 개최되어 동북아 안보협력 문제를 논의했으나 6자 외교장관회담 개최가 지연되면서 탄력을 받지 못함
  - 6자 외교장관회담은 원래 2.13 합의에 따라 초기조치가 이행되는 대로 개최하게 되어 있었으나 6자 외교장관회담에 담아낼 성과가 불확실한데다 관련국들의 입장 차이로 인해 지연
- 현재 2단계 조치 완료와 3단계 진입을 목전에 두고 있어 6자 외교장관회담의 개최 분위기는 성숙되었다고 할 수 있으며 이를 계기로 동북아 평화·안보 메카니즘 구축 문제가 진전을 보일 가능성
- 동 문제와 관련 6자회담 평화·안보체제 실무그룹에서는 ‘원칙’(principle)과 ‘실천’의 2가지 문제가 핵심적 이슈로 논의되어 옴
  - ‘의제’와 관련 전통적 안보와 비전통적 안보가 모두 거론되고 있으며 ‘속도’에 있어서도 적극적 입장과 점진주의적 접근이 공존
- 동북아 평화·안보 메카니즘 문제에 대한 6개국의 입장은 상이하나 미국이 동 문제의 진전을 북핵문제와 더불어 외교적 차적으로

로 삼고자 하는 의욕이 강해 부분적 진전 예상

- 중단기적으로는 6자 외교장관회담 정례화, 동북아 평화·안보 메카니즘에 대한 헌장(charter) 채택, 실천 방안을 연구할 전문가회의 설치 등의 진전 예상
  - 장기적으로는 핵폐기 진전에 따라 6자 정상회의 개최와 사무국 설치 추진 전망
  
- 한반도 평화체제는 9.19 공동성명과 2.13 합의에서 연이어 확인한 것처럼 “직접 관련 당사국들이 적절한 별도 포럼에서 협상”하는 것으로 되어 있음
  
- 한반도 평화체제는 '06.11 하노이 한미정상회담에서의 부시 대통령의 종전선언 언급과 제2차 남북정상회담에서의 종전선언 추진 합의로 현실화되는 듯했으나 현재는 사실상 실종 상태
  
- 현재 평화체제 구축에 적극적 의욕을 보이는 국가가 하나도 없다는 점에서 동 문제는 북미수교 단계에 가서 현실화될 가능성이 높은 것으로 관측
  - 종전선언 구상 등을 추진하며 가장 적극적인 의욕을 보이던 한국의 경우 정권 교체에 따라 정책 우선순위 조정
  - 미국은 핵폐기가 진전된 이후에나 논의해 볼 수 있다는 입장
  - 북한도 최근 평화체제 구축에 그다지 큰 관심을 보이지 않고 있으며 정세의 변화에 따라 북미 양자간 평화협정 체결이라는 전통적 입장으로 회귀 가능성
  
- 한편, 실질적인 평화체제 구축 여부와는 별도로 9.19 공동성명과 2.13 합의에 명기된 직접 당사국간 평화체제 포럼을 발족하는 문제는 향후 3단계 협상에서 추진될 여지가 있는 것으로 분석

## 5. 전략적 고려사항

- 최근 남북관계의 부분 경색에도 불구하고 6자회담들 내에서의 남북접촉은 활발히 이루어지는 등 6자회담에서 우리의 역할 공간은 충분히 존재
  - 특히 6자회담 경제·에너지 실무그룹회의 의장국으로서의 지위를 활용하여 북한의 성실한 핵폐기를 유도하는 역할은 긴급
  - 3단계 핵폐기 협상은 경수로 제공 등 경제적 보상에 대한 비용분담 등 우리의 국익과 직결된 문제를 다루게 된다는 점에서 우리 목소리를 분명히 내야 할 필요
  
- 북핵문제는 마치 자전거 타기와 같아 멈추면 전도되어 버릴 위험성이 있기 때문에 단순히 상황을 관리하기 위해서라도 전진이 필요
  
- 금년 하반기에도 내년 미 차기행정부 발족이후로도 원만하게 이어질 수 있도록 중간적 합의를 이끌어 내도록 우리 정부가 적극적인 역할을 할 필요
  - 즉, 3단계 핵폐기 로드맵에 대한 합의가 바람직하나 이것이 어렵다면 일종의 초기 조치(initial actions)와 같은 징검다리를 놓을 필요가 있다는 것임
  - 특히 11월 4일 이후 미국의 신·구 행정부 교체 시기에는 현실적으로 북미간 협상 동력의 저하가 불가피한 만큼 우리 정부 역할이 중요
  
- 한반도 평화체제 구축 문제와 관련, 시기에 있어서는 핵폐기 진전을 고려하되 '별도의 평화체제 포럼'이라는 4자 트랙 자체는 북한이 남북관계 악화를 빌미로 전통적인 북미 평화협정 체결

주장으로 후퇴하지 않도록 가급적 조기에 발족시켜 두는 것이 전략적으로 유리

- 당분간은 북핵문제 및 북미관계의 진전과 남북관계의 부분 경색이라는 구조가 지속될 가능성이 높다는 것을 전제로 대처
  - 우리 정부가 남북관계의 복원을 적극 추진하더라도 북측의 내부 사정상 즉각적으로 호응할 가능성이 높지 않다는 현실도 작용
- 당장 북측의 호응이 없더라도 장기적으로 남북관계의 발전적 복원을 내다보면서 국회 개원연설에 이어 8.15 기념사 등에서도 기존 남북합의 이행, 인도적 문제 해결 등과 같은 긍정적 메시지들을 일관되게 보낼 필요
- 금강산 관광객 피격 사건의 해결 및 금강산 관광 재개 과정에서 당국 관계의 복원을 추진
  - 북한도 연간 4000만불 이상의 현금 수입원인 금강산 관광을 언제까지나 중단할 수는 없는 입장
  - 금강산 관광객 피격 사건의 해결을 위해서는 진상조사가 이루어져야 하며 결과적으로 당국의 개입이 불가피한 측면
- 한편, 남북관계를 통한 북핵문제 진전 기여라는 기존의 병행 발전 구도에 더해 핵협상 진전을 통한 남북관계의 발전적 변화 모색이라는 전략을 수립할 필요
  - 예컨대, 북한의 핵폐기에 대한 경제적 보상의 비용 부담에서 1/5 이상의 것은 남북관계의 발전과 전략적으로 연계하여 북한의 대남 전략 변화를 촉진
  - 9.19 공동성명 3항에서 남측의 중대제안을 재확인한 것처럼 향후 추진되는 6자회담 합의문에 '비핵·개방·3000 구상'의 진화된 제안을 포함시키는 방안 등 검토



〈 발표문 〉

**북핵문제의 진전과  
향후 남북관계 추진 전략**

김근식 (경남대 극동문제연구소 남북협력실장)



# 1. 북핵문제의 진전 평가

- 북핵 2단계를 완료하고 마지막 핵폐기 단계로 진입하는 과정
  - 핵신고와 불능화가 완료되고 부시 행정부 임기 내에 핵폐기 단계로 '진입'할 수 있는 가능성<sup>1)</sup>
  - 부시의 외교적 성과(legacy)에 대한 의욕과 김정일 위원장의 행동 대 행동 원칙의 협상 의지
  - 물론 2000년 말 극적으로 진행되던 북미관계 진전이 미 대선 의 유동성과 북한의 주저함으로 좌초된 기억을 상기해야
  
- 1994년 제네바 합의와 비교할 경우 상당한 진전을 이룬 것이 사실
  - 동결을 넘어 '불능화'에 이름으로써 향후 북미 대결 재연시 원자로 재가동이 현실적으로 불가능<sup>2)</sup>
  - 핵신고서 제출과 이에 대한 검증작업은 북한의 '과거 핵'에 대한 조사를 의미하는 것으로 1994년 제네바 합의 당시 과거 핵 사찰의 경우보다 진전된 것임<sup>3)</sup>
  
- 물론 남은 과제도 만만치 않음
  - 신고서 내용에 대한 검증의 방식과 수준<sup>4)</sup>
  - 핵폐기 협상에서 핵무기 포함 여부<sup>5)</sup>

---

1) 핵폐기 완료가 아니더라도 최종 단계의 핵폐기 논의를 본격 시작할 수 있을 것임  
2) 북한이 '미래의 핵'을 포기한 셈임  
3) 제네바 합의는 경수로 핵심부품이 인도되는 시점에 북한의 과거 핵활동에 대한 사찰을 하도록 되어 있었음  
4) 그동안 빈번하게 이뤄진 북미 양자협상의 결과로 검증에 대한 일정한 합의가 도출되었을 가능성 있음  
5) 폐기의 대상으로는 핵시설, 핵물질, 핵프로그램, 핵무기 등이 포함되는 바, 우선 2.13 합의와 10.3 합의에서는 핵무기를 뒤로 미루었음

- 경수로 제공 요구를 둘러싼 논란
  - 여전히 잠복해 있는 UEP와 핵확산 의혹 등<sup>6)</sup>
- 재개된 6자회담에서 일정한 합의도출로 북핵협상의 동력 유지<sup>7)</sup>
- 우려하던 검증문제에 대해 북이 나름대로 전향적 태도
  - 경제에너지 지원 속도와 테러지원국 문제에서 미국도 나름의 전향적 태도
  - 쟁점에도 불구하고 북핵문제를 해결하고 진전시키려는 북미 양국간 적극적 의지의 반영
- 2.13 합의 이후 6자회담과 북미 양자협상의 선순환 구조
- 6자회담은 일정한 ‘다자주의’적(multilateralism)<sup>8)</sup> 성격을 갖는 협상체로 발전하게 되었음
  - 2007년 1월 베를린 북미회담 이후 북핵문제의 매 고비마다 북 한과 미국의 진지한 양자협상이 지속되고 있음
  - 주요한 쟁점에 대해 북미 양자협상을 통해 일정하게 고비를 넘기고 사전 조율된 내용을 6자회담에서 논의해 합의를 도출 하는 방식이 일반화되고 있음

---

6) 4월 싱가포르를 북미회담으로 비공개 양해 방식에 합의한 것으로 보이며 미국 입장에서는 UEP와 핵확산 이슈가 지금 당장의 ‘임박한 위협’이 아니기 때문에 북한의 일정한 시인과 재발방지 약속만 있다면 넘어갈 수 있음

7) 불능화와 대북지원의 10월말 완료 등 6개항의 합의를 담은 언론발표문을 발표하고 7.12일 6자회담이 폐막되었음

8) 일반적으로 다자주의는 이해관계가 상이한 3개국 이상이 참여하여 일정한 원칙과 규범의 형성을 통해 서로간의 정책을 상호조정하는 방식으로서 셋 이상의 국가관계를 ‘일반화된 행위원칙’(generalized principles of conduct)에 입각해 조정하는 제도의 유형임. 회담 참가국이 공통의 이익과 목표를 위한 전체의 합의가 자국에 반한다 하더라도 자신의 주장과 요구를 포기할 수 있어야 함을 전제로 하는 것이 다자주의임.

## 2. 북핵문제와 남북관계

- 남북관계의 유지와 발전은 북핵문제 악화를 막아내는 안전판이면서 동시에 북핵문제 진전에 기여하는 최소한의 필요조건임
  - 6자회담이 대결국면을 지속할 때에는 그로 인한 한반도 긴장 고조를 완화시키고 안전판 역할을 할 수 있었던 것이 바로 남북관계였음
  - 6자회담이 협상국면에 진입할 때에는 북한과 미국의 타협을 더욱 가능하게 하고 북한의 건설적 행동을 유도할 수 있었던 것도 바로 남북관계임
  - 한국은 남북관계라는 독자적 지렛대를 확보함으로써 북핵문제에서 일정한 개입력을 가질 수 있음
  - 2005년 6자회담이 장기공전되는 상황에서 이른바 6.17 면담을 성사시킴으로써 북한의 회담복귀를 이끌어냈음
  - 남북관계 진전이 북핵문제 해결에 기여하고 동시에 6자회담 진전이 남북관계 발전에 기여할 수 있는 동시병행적 선순환 구조를 만들어야 함
  
- 경색된 남북관계는 북핵문제 해결과정에서 한국의 역할을 약화시키고 있음
  - 이명박 정부 출범 이후 남북관계 경색으로 향후 6자회담에서 한국의 역할과 발언권은 과거와 같지 않음
  - 향후 한반도 평화체제 논의가 본격화될 경우 남북관계가 중단된 상황에서 한국의 입지는 축소될 수밖에 없음
  - 남북관계 복원을 통해 한국 정부는 향후 정세변화에 능동적이고 적극적으로 개입해야 함

### 3. 이명박 정부의 대북정책 평가

#### (1) 대북정책 기초

##### ○ 북핵폐기 우선

- 북핵상황과 연계해서 전반적인 남북관계를 진행함
- 북핵문제의 진전 없이 남북관계의 독자적 진전은 사실상 불가능함
- 남북관계 자체의 독자성과 고유성을 불인정
- 국회연설에서도 북핵폐기 우선 입장 재확인<sup>9)</sup>

##### ○ 한미관계 우선

- 통일부 폐지 시도에서도 드러나듯이 남북관계보다 국제협력 특히 한미공조를 더욱 중요시
- 한미동맹이 탄탄해야 북핵문제 해결이나 정상적 남북관계도 잘 될 것이라는 판단
- 북미대결이 재연될 경우 한미동맹 우선방침은 남북관계를 통한 북미간 촉진자 역할이 아니라 한미공조 하에 대북압박에 나선으로써 남북관계는 최악으로 갈 가능성이 높음

##### ○ 상호주의 강화

- ‘줄 것은 주고 받을 것은 받는다’는 엄격한 상호주의를 지향
- 쌀비료 지원에서도 북한에 상응하는 댓가를 요구
- 남북경협에서도 북한의 응당한 댓가를 요구할 가능성이 높음
- 북한의 인권상황 개선을 요구하며 상호주의를 강조할 가능성

---

9) 7.11 국회개원연설에서 대북정책 방향전환을 모색하기 위해서는 ‘북핵상황이 진전되었으니 보다 적극적으로 남북관계를 진전시키겠다’는 언급이 필요했음에도 여전히 이명박 대통령은 ‘북핵폐기 우선’을 위해 노력하겠다고 강조에 머물고 있음

○ 북한 길들이기에 집착

- 버릇을 고쳐놓겠다는 생각<sup>10)</sup>
- 대통령의 무관심,<sup>11)</sup> 무지와<sup>12)</sup> 핵심참모의 완고한 대북 힘겨루기 양상<sup>13)</sup>
- 식량지원 문제도 북에 양보할 수 없다며 일종의 기싸움으로 변질<sup>14)</sup>

(2) 대북정책 평가: '슬로건만 있고 솔루션은 없다'

○ 이명박 정부의 대북 정책은 '주장'과 '구호'만 있음

- 야당 10년 동안 정치적 목적의 대북 포용정책 비난의 유산에서 자유로울 수 없고, 10년 만의 정권교체라는 정치적 요구에서 자유로울 수 없는 바, 이명박 정부의 대북정책은 야당 시절 일관되게 주장했던 '상호주의' '북핵연계' '인권개선' '한미공조' 등의 요란한 구호에 포위되고 있음

○ 문제는 주장과 구호가 아니라 그것을 현실로 실현해내는 해법임

- 야당 시절 반복해 외쳐왔던 주장과 구호에 익숙한 채, 당장 북한과 회담을 해야 하고 남북관계를 끌고 가야 하고 북핵문제를 해결해야 하는 현실 영역의 '정부' 입장에서는 구체적 전략과 현실적 해법 없이 결코 성공하지 못함

---

10) 퍼주기와 끌려다니기를 일관되게 비판했던 과거로부터 자유로울 수 없는 실정임

11) 경제상황과 촛불정국으로 남북관계는 상대적으로 후순위로 자리매김

12) 7.8일 도쿄신문과의 인터뷰에서 '핵신고에 핵무기가 빠져서 아쉽다'는 이명박 대통령의 언급은 9.19 성명과 2.13 합의문도 제대로 숙지하지 못한 게 아니냐는 우려를 낳고 있음

13) 통일부 장관의 6.15 기념행사 참석 반대, 전향적 연설문 검열 등

14) 올 여름 홍수가 결국 북한을 굴복시킬 것이라는 비인도적 고려까지 하고 있는 것으로 알려짐

- 원칙과 구호만 난무하는 ‘아마추어리즘’ 속에 냉온탕을 오락가락하는 ‘실용’의 함정에 빠질 가능성이 높음
  - 구체적 해법과 접근방식 없이 정치적 입장을 앞세운 구호와 주장으로 남북관계를 대할 경우 목표는 하나도 이루지 못하고 긴장과 대결만 확대재생산 할 가능성이 우려됨
  - 북미관계 여부에 따라 북미 대결 시는 더욱 강경한 입장으로, 북미 협상 진전시는 남북관계를 머뭇거리고 주저하거나 북에 대한 발언권과 영향력도 없이 미국을 따라가는 오락가락 정책에 빠질 가능성도 배제할 수 없음
  
- ‘잃어버린 10년’에 대한 정치적 포박이 대북정책의 반동을 결과하고 있음
  - ‘잃어버린 10년’ 강박증
  - 야당 시절 대북포용정책을 비판하고 남북관계 속도조절을 주장했던 ‘자기 포박’
  - 초당적 협력이 필요한 민족문제를 정권교체의 가시적 성과를 위한 ABR(Anything But Roh) 기조의 핵심으로 간주하고 있음

## 4. 비핵개방 3000 구상의 한계

- 당연한 목표 제시와 구체적 해법의 결여
  - ‘비핵’과 ‘개방’은 김대중 정부와 노무현 정부 내내 한시도 포기하지 않고 추구했던 대북정책의 주요 목표였음. 대한민국의 어느 정부도 북한의 핵을 인정할 수 없고 북한이 개방에 나서야 함을 부인하지 않음. 김대중 정부의 햇볕정책은 바로 북한 나그네의 옷을 벗기기 위한 개방유도 전략의 우화였고 노무현 정부의 평화번영정책은 북핵불용과 핵폐기를 일관된 정책목표

로 삼아 왔음

- 비핵과 개방에 동의하지 않는 정부가 없듯이 중요한 것은 비핵과 개방의 목표를 선명히 내거는 것이 아니라 ‘어떻게’(how) 비핵과 개방을 유도하고 이끌어 내는가임
- 일인당 국민소득 3000을 만들어 준다는 먼 훗날의 장밋빛 제안이 아니라 비핵과 개방으로 북한이 갈 수 있는 현실적 조건과 환경을 이명박 정부는 어떻게 조성할지 그 구체적 해법이 전혀 제시되지 않고 있음
- 비핵과 개방이라는 당연한 목표를 정해놓고 이를 위한 구체적 접근법과 해법이 빈약해 보이는 것이 이 구상의 최대 약점이자 한계임

○ 전제론 혹은 연계론의 위험성

- 비핵화가 되고 북한이 개방되어야 본격적인 남북경협이 이뤄진다는 조건론 혹은 전제론은 아닌 것으로 설명하고 있음<sup>15)</sup>
- 그러나 비핵개방3000 구상은 여전히 비핵화와 개방 정도에 맞춰 경협발전이 영향 받을 수밖에 없는 연계론(linkage)의 논리적 구조를 갖고 있음
- 단계론이라 하더라도 첫 단계에서 다음 단계로 넘어가는 데서 분명 연계의 위험성이 존재함

○ 정책결정자들의 연계적 접근방식도 문제

- 연계의 유혹과 정서와 습관에 익숙함
- 야당시절 북핵폐기와 대북지원을 강력연계하자는 주장
- 여전히 先(선)북한태도 변화를 강조하고 있음
- 대통령과 주위 참모진의 인식을 감안하면, 구상에 대한 설명은 포괄적 접근과 단계론이라 하더라도 실제 정책의 집행은 전제

---

15) 서재진, “비핵개방3000 구상 실현을 위한 정책과제 및 추진체계,” KIEP 정책세미나, 2008.4.23.

론이나 엄격한 연계로 흐를 가능성이 있음

○ 북한주도론의 함정

- 북한의 핵포기 결단이 비핵개방 3000 구상의 시작인 바, 북이 결단하지 않을 경우 비핵개방 3000 구상은 임기 내내 시작도 할 수 없음
- 우리의 대북정책이 상대방인 북한의 결단으로 시작여부가 판가름나는 '북한주도론'은 정책의 효용성이 부족할 수밖에 없음
- 핵포기에 대한 북한 결단의 수준과 방식을 어떻게 할 것인가도 분명치 않은 바, 핵포기가 9.19 성명에 명시되어 있으므로 북이 9.19 성명의 이행의지를 밝히는 것도 핵포기의 결단이라 할 수 있는지? 아니면 북한이 공식적으로 우리 정부에 핵포기에 대한 최고위급의 결단을 밝혀야만 하는 건지?

○ 개방이라는 단어의 위험성

- 북한개방의 과정을 각 단계별로 자의적으로 설정하는 것 자체가 매우 어렵고 민감한 사안일 수밖에 없음
- 북한 스스로 개방이라는 개념을 거부하고 있는 현실에서 북한개방의 단계를 설정하고 그 지표를 남측의 기대에 따라 자의적으로 제시할 경우,<sup>16)</sup> 북한의 거부와 반발은 명약관화할 것임

○ 북한을 정치적으로 자극하는 내용과 표현의 위험성

- 북한의 '정상국가화'라는 표현의 정치적 위험성?
- 비핵개방 3000 구상의 청중이 선거기간엔 유권자였지만 이젠 북한임을 명심할 필요

○ 당장의 정책과제가 아닌 장기적 미래 비전으로 추상화할 필요

---

16) 예컨대 사적소유권의 인정 등 북한의 체제전환과 관련된 지표를 개방의 수준으로 제시할 경우?



- 이명박 정부의 구체적인 국정과제로 무리하게 추진하기보다는 장기적으로 비핵화와 북한개방 및 북한경제의 성장을 추구한다는 미래 대북정책의 비전으로 자리매김할 필요
- 접근법의 발상의 전환이 필요
  - 비핵화와 개방은 국민 모두가 동의하는 정책목표인 바, 비핵화 정도와 개방 정도에 연계하여 남북관계를 발전시킨다는 접근이 아니라 역으로 남북관계 발전을 '통해' 비핵화와 개방이 진전되도록 유도한다는 접근법이 보다 현실적임
- 우선 신뢰에 기초한 남북관계를 유지한 후에 비핵개방 3000의 진정성을 북에 설명할 필요
  - 남북관계 복원을 통해 일정한 신뢰가 형성된 조건에서 비핵개방 3000의 진정성을 북에 전달하는 것이 순리임

## 5. 향후 이명박 정부의 대북정책 선택과 한반도

- (시나리오 1) 북미 협상 속 대북 강경 기조: 제2의 YS?
  - 핵문제를 둘러싼 북미 협상이 원만하게 진행되는 가운데 이명박 정부와 북한의 신경전이 장기화되거나 남북간 쟁점에 대한 갈등이 확대되면서 대북 강경기조를 선택하게 될 경우 북미관계 진전에 역행하는 남북관계 경색이 초래됨
  - 1993-4년 북미 핵협상이 진전되었지만 대북 강경책을 고집하면서 남북관계가 최악의 상황으로 치달았던 YS의 사례
- (시나리오 2) 북미 대결 속 대북 강경 기조: 제2의 핵실험?
  - 핵문제를 둘러싸고 북미가 첨예하게 대결하는 가운데 이명박 정부도 한미동맹을 내세워 대북 강경 압박을 강화할 경우 북

한은 제2의 핵실험 등 극단적 벼랑끝 전술을 감행하고 한반도는 최고조의 긴장으로 치달을 것임

- (시나리오 3) 북미 협상 속 대북 포용 기조: 제3차 남북정상회담?
  - 북미가 양자협상을 지속하고 최종단계인 핵폐기 논의가 순탄하게 진행되는 가운데 이명박 정부가 대북포용의 기조를 계승함으로써 북미 협상과 북핵 해결을 촉진하고 남북관계가 진전됨으로써 한반도의 안정성이 확보됨
  
- (시나리오 4) 북미 대결 속 대북 포용 기조: 제2의 6.17?
  - 쟁점을 둘러싼 북미 갈등이 심화됨에도 불구하고 이명박 정부가 대북포용 정책을 지속함으로써 북미 대결로 인한 한반도 긴장고조를 막고 북미간 협상재개를 유도하는 적극적 역할을 할 수 있을 것임
  - 페리 대북조정관의 보고서를 대북포용으로 결론짓게 설득하고 2000년 남북정상회담을 통해 북미관계 진전을 이끌어 낸 사례와 김정일 위원장과의 6.17 면담으로 북한의 6자 회담 복귀를 이끌어내고 그 결과 9.19 공동성명 도출에 기여한 사례

## 6. 남북관계 개선을 위하여

- 정치적 'ABR' 대신, 대북포용의 기조를 계승해야 함
  - 남북관계는 대북 포용(개입)이라는<sup>17)</sup> 전략적 일관성과 시종여

---

17) 포용(개입) 정책(engagement)은 교류협력을 토대로 북한의 대남 의존도를 증대함으로써 북한을 남한의 의도대로 변화시키는 것임. 결국 대북포용정책은 남북한간의 '적대적 대결관계'를 청산하고 탈냉전시대에 합당한 '화해적 공존관계'를 이룸으로써 평화공존을 정착시키고 점진적으로 북한 스스로의 변화를 유도하여 평화적 통일을 이루려는 대북정책임. 그러나 대북포용정책은 무조건 편들기가 아니라 화해협력을 통한 연계성 강화로 상대방이 자신의 뜻대로 점차 변화하도록 하는 것임. 대북포용정책의 개념에 대

일한 기조가 가장 중요함

- ABR(Anything But Roh)식 기조를 고집하기보다는 지속과 변화의 관점에서 전임정부의 공과를 평가할 필요가 있음
- 그동안의 남북관계는 7.4 공동성명 - 남북기본합의서 - 6.15 공동선언 - 10.4 정상선언의 맥락에서 꾸준히 진전되어 온 것임을 존중하고 정책의 연속성하에서 대북정책을 접근해야 함
- 국회 개원연설에서 6.15와 10.4의 존중을 천명한 것은 뒤늦지만 바람직한 입장변화로 판단됨. 그러나 입장변화의 필요성은 느끼지만 그 정도와 수준은 아직 미흡해 보임.<sup>18)</sup>
- 7.11 발생한 금강산 사망사건에도 불구하고 국회연설에서 드러난 것처럼 남북관계 개선을 모색하려는 의지는 지속되어야 함<sup>19)</sup>

○ 비핵개방 3000 구상의 '진화'가 필요

- 이제 와서 비핵개방 3000 구상을 철회하기는 현실적으로 힘든 것이므로 그 골격과 목표는 유지하면서 남북관계에 지장을 주지 않도록 적절히 유연하게 '진화'시킬 필요가 있음<sup>20)</sup>
- 북한을 비핵화시키고 개혁개방으로 이끌며 경제발전을 이루게 한다는 대북정책의 목표는 매우 정당한 것이므로 비핵개방 3000을 장기적 관점의 '비전'으로 격상시켜 추상화할 필요
- 남북관계를 통해, 남북관계의 확대발전을 통해 북한을 비핵화시키고 개혁개방으로 유도하며 경제회생을 이끈다는 방식으로

---

해서는 김근식, “대북포용정책의 개념, 평가, 과제: 포용의 진화 관점에서,” 『한국과 국제정치』, 24권 1호, 2008년 봄호를 참조.

- 18) 대통령이 직접 6.15와 10.4를 언급한 것은 진전이지만, 존중과 계승이 아니라 ‘이행문제를 논의하자’는 기존 입장에서 변화가 없고 특히 북핵폐기 우선 입장을 고수하고 있는 점, 애초 연설문에 있었던 고위급 회담 제안이 빠진 점 등은 아쉬운 대목임
- 19) 오히려 이 사고는 이명박 정부의 대북정책 의지를 시험해볼 수 있는 중요한 가늠자가 될 것임. 1995년 대북쌀지원 당시 인공기계양사건과 선원억류사건을 감정적으로 대응함으로써 오히려 남북관계 악화를 가져왔던 역사적 경험을 되새겨봐야 함
- 20) 최근 조평통은 상보를 통해 비핵개방3000 구상 등 이명박 정부의 대북정책을 조목조목 신랄하게 비판했음. 2008.7.5일자 연합뉴스

‘비핵개방 3000구상’과 ‘대북포용의 기조’를 접목시킬 필요

- 국회연설에서 북이 민감하게 반대하는 비핵개방 3000 구상이라는 단어 대신 ‘상생과 공영’을 언급한 것은 북을 배려한 전향적인 태도로 평가됨

○ 북핵상황 진전을 계기로 남북관계 복원에 적극 나서야 함

- 북도 내심 남북관계 정상화를 희망하고 있고,<sup>21)</sup> 북핵연계 방침을 밝혀 온 이명박 정부로서도 마침 북핵상황이 호전되고 있는 만큼 먼저 나서서 정상적 남북관계를 복원할 수 있도록 노력해야 함
- 이번 국회연설은 대북정책 변화의 필요성과 문제의식을 반영한 것으로 평가되지만, 아직 정책변화의 확고한 결단에는 주저하는 ‘과도기적 인식’을 반영하고 있음
- 8.15 경축사를 통해 6.15와 10.4 선언의 존중의사를 밝히고 쌀 지원을 위한 공식회담을 제의하는 적극성을 보일 필요
- 남북간 모든 채널이 중단된 상태에서 금강산 총격사망 사건과 같은 불의의 사고가 발생할 경우 효과적인 대처가 어려울 수 밖에 없음

○ 금강산 관광객 사망사건을 지혜롭게 처리해야 함

- 화해협력의 상징인 금강산 관광지구와 출입이 통제된 북측 군사구역이 공존하는 것 자체가 지금 남북관계의 과도기적 상황을 반영하는 것임
- 관광지구 내에서 남측 관광객의 자유로운 활동 보장에도 불구하고 군사구역에서는 총격이 가해질 수 있다는 현실 자체가 남북관계의 특수성을 반영하는 것임
- 오히려 이 사고는 이명박 정부의 대북정책 기조와 의지를 시

---

21) 이미 신년공동사설에서 2012년 강성대국 진입을 목표로 내걸은 북한으로서도 이명박 정부 임기 내내 남북관계 경색을 지속할 수 없는 처지임

협해볼 수 있는 중요한 가늠자가 될 것임<sup>22)</sup>

- 남북이 서로 '퇴로가 없는 주장'을 지속할 경우 이 사건은 남북간 긴장과 갈등을 에스컬레이트시킬 수밖에 없음
- 남측은 북측에 공동 진상조사를 요구하기보다는<sup>23)</sup> '과잉대응에 대한 사과'를 요구하는 것이 북의 운신 폭을 넓힐 수 있을 것임
- 금강산 관광사업 지속과 안전사고 방지 등 보다 '포괄적인' 의제를 논의하기 위한 남북 당국간 회담을 제안하고 그 과정에서 우리의 요구를 관철하는 노력이 효율적임
- 이 사건을 통해 중단된 당국간 대화가 복원될 수 있게 하는 역설의 지혜가 필요함
- 위기상황에 효과적으로 대응할 수 있는 남북 당국간 '비공개 핫라인'을 유지하는 것이 필요함
- 관광객 사망사건에도 불구하고 남북관계가 유지되기 위해선 이명박 정부의 대북정책이 맹목적 강경이 아니라 현실적 포용(개입)임을<sup>24)</sup> 보여주고 이를 통해 남북간 신뢰가 형성되어야 함

○ 6자회담에서 한국의 적극적 전향적 역할을 되찾아야 함

- 북미 주도의 협상 동력에서 소외되거나 국외자적 역할에 머물지 말고 핵문제 진전에 기여하는 적극적 역할을 찾아야 함
- 북미간 협상이 진전될 수 있도록 한국이 기여하기 위해서는 미국을 설득하면서 동시에 북한과 신뢰에 토대한 관계가 설정되어야 함

---

22) 1995년 대북 쌀지원 당시 인공기계양사건과 선원억류사건을 감정적으로 대응함으로써 오히려 남북관계 악화를 가져왔던 역사적 경험을 되새겨야 함

23) 진상규명 요구와 공동진상 조사는 엄연히 다른 것으로, 지금의 대화중단 상황에서 그리고 남북간 불신이 팽배한 상황에서 남한 당국이 참여하는 공동조사는 북이 받기 힘들 것임

24) 이는 무조건 북의 요구를 수용하는 '유화'(appeasement)가 아니라 우리의 현실적 요구를 관철하되 화해협력의 남북관계는 큰 틀에서 지속하는 것을 의미함

- 자칫 핵협상 진전을 가로막거나 방해하는 원칙적 강경 입장을 개선하는 것은 금물임
  - 향후 논란이 되는 검증 문제나 폐기 협상에서 한국은 가능한 북미간 접점을 찾고 상호 수용가능한 절충점을 찾아 양측을 설득하면서 적극적 촉진자 역할을 회복해야 함
- 한반도 평화체제 논의의 동력을 복원시켜야 함
- 9.19 공동성명에 따라 북핵문제가 진전되면 별도의 포럼을 구성해 한반도평화체제 문제를 논의해야 함
  - 6자 외무장관 회담과 한반도 평화포럼 구성가동이 예상되는 데도 이명박 정부는 이에 대한 적극적 관심과 준비가 보이지 않음
  - 한반도 평화체제 역시 전임 정부의 유산으로 간주되어 통일부나 외무부의 정책과제에 배제되거나 소홀히 취급되고 있음
  - 2005년 미국의 필립젤리코 보고서, 2006년 하노이 한미정상회담과 2007년 시드니 한미정상회담에서 김정일 위원장과 만나 한국전쟁 종료를 위한 평화조약에 서명할 수 있다는 부시 대통령의 발언, 2007 남북정상회담에서 3자 혹은 4자 종전선언 합의 등 그동안 한반도 평화체제를 위한 논의는 지속적으로 진전되어 왔음
  - 그러나 이명박 정부 출범 이후 한국은 한반도 평화체제에 대한 관심이 줄고 이미 축적되어 온 기존 논의마저 무위로 돌리는 형국이 되고 있음<sup>25)</sup>
  - 북핵 진전과 한반도 평화체제는 병행하는 두개의 수레바퀴인 만큼, 이명박 정부는 기존의 한반도 평화체제 논의를 바탕으로 보다 적극적이고 주도적인 역할을 준비하고 담당해야 함

---

25) 2008년 3월 한미 정상회담에서 김정일 위원장을 만날 용의가 있다는 질문에 부시대통령의 단호한 거부 발언이 대표적 사례임



## 〈 토론문 〉

### 6자회담과 북핵문제: 진단 및 전망

박인휘 이화여자대학교 국제대학원

#### □ 문제의식

- 향후 북핵문제해결 및 북미관계 전개와 관련하여 가장 중요한 분석의 전제조건은 북핵문제가 가지는 ‘본질적 성격’을 이해하는 것이라고 생각함. 북핵문제의 성격은 1) 비정상적인 국가안보 개념의 발전/정착, 2) 북핵의 ‘국제성’에 초점을 맞춰야 함.
- 북핵을 통해 북한이 추구하는 궁극적인 전략이 1) 핵보유 국가인지, 2) 외교전략으로서의 수단인지와 관련하여 여전히 명확한 판단을 하기가 어려운 상태임. 전반적인 공감대는 ‘외교전략으로서의 북핵’으로 이해하는 경향이 있으며, 우리 정부와 국제사회의 대응전략도 이러한 차원에서 조율되었지만, 궁극적인 폐기로 이어질 수 있을지는 여전히 미지수임.
- 이상과 같은 근본적인 사안에 대한 언급 없이 본 논문의 분석은 북핵문제를 다소 단편적인 관점에서 이해하는 것이 아닌가 하는 우려가 제기될 수 있음. 이와 관련하여 저자의 부인에도 불구하고, 이러한 시각에서 북핵을 바라보는 것은 적어도 단기적으로는 ‘한반도 평화의 확보’가 ‘북핵의 안정적인 관리’를 동일시하는 것이라는 비판이 있을 수 있음.

#### □ 북핵문제의 현 상황



- 기본적으로는 ‘긍정론’과 ‘부정론’이 공존하고 있고, 이러한 두 시각의 공존은 북핵문제가 시작된 이후 지속적인 특징이었으며, 어느 한 쪽이 입장이 다른 입장을 전면적으로 압도/설득하지 못하고 있는 상황임.
- 현재 조성된 북미관 협상국면의 발전을 가능케 하였던 주요 변수가 무엇이였는가에 대한 분석이 필요하다고 판단됨. 1) 미국의 대북한 접근방식이 바뀐 근본적인 원인이 무엇이였는가에 대한 이해와, 2) 북한이 한국의 보수정권 등장을 계기로 경제지원을 기대하기 어려워져 대미접근을 더욱 강화하고 있는 것은 아닌가 하는 분석이 있음.

## □ 향후 주요 변수

- 저자는 기본적으로 ‘핵신고 검증,’ ‘미 대선 및 북미관계,’ ‘김정 일정권 3기,’ ‘북일관계,’ ‘남북관계,’ 이렇게 5가지 변수와 관련한 분석을 전개하고 있다. 개별적으로 중요한 사안들임에는 동감하지만 이들 변수들이 균등한 변수들 취급되기에는 다소 형평성의 문제가 발생함. 특히 이들 변수들이 궁극적으로 ‘한반도 평화 정착’이라는 거시적인 목표를 위한 노력과 맞닿아 있기보다는, 현 상황과 관련한 ‘북핵 관리 차원’의 성격이 강함.
- 전략적인 관점에서, 저자가 제시하고 있듯이 본격적인 핵검증은 3단계인 핵폐기와 연계시키고, 검증과 관련한 큰 틀의 합의만 도출하고 세부사항은 순차적으로 해결하는 것은 합리적인 접근이라고 판단됨.

- ‘미 대선 및 북미관계’와 관련하여, 협상동력 상실의 가능성을 제기한 것은 적절한 고려사항이고, 특히 신 정부 집권 이후 최소 6개월을 포함한다면 결국, 북핵문제 해결의 동력은 지금부터 향후 1년을 어떻게 관리하느냐가 매우 중요한 사항임.
- ‘남북관계’와 관련하여, ‘남북관계’와 ‘북핵문제’를 분리하는 것은 전략적으로 적절할 수 있음. 특히 우리는 남북관계가 북미관계보다 다소 뒤처져서 발전하는 것에 크게 개의치 않는 대승적 접근이 필요함. 과거에도 그러한 사례는 있었음. 다만 이러한 전략적 분리가 성공적으로 진행되기 위해서는 몇 가지 전제조건이 필요한데, 그와 관련한 고민이 필요함.

## □ 향후 북핵 전망

- 현재 형성된 북미간 협상의 모멘텀을 어떻게 이해하고 설명하느냐의 문제.
- 결국 앞으로의 핵심 사항은 3단계 핵폐기의 진전이 어떻게 전개되느냐의 문제인데, 현재 부시 행정부가 북한을 상대로 일정한 외교적 성과를 거두겠다는 확실한 의지가 있다고 판단했다면, 북한은 지금의 협상국면을 유지하고 부시 행정부 임기 종료 안에 ‘연락사무소’ 설치 수준의 북미간 합의가 도출되도록 노력하여야 함.
- 저자는 ‘동북아 평화, 안보체제’와 관련한 문제를 지적하면서 ‘6자외무장관 회담’ 가능성을 포함한 동북아 안보구조 변화를 전망하고 있는데, 기본적으로 현재 6자회담 틀에서 진행 되는 동북아 안보구조 변화 논의는 한반도 평화 문제와 매우 정교하게

결합되어야 하는데, 저자는 이 둘 사이의 결합도, 즉 '한반도 문제의 국제성'에 대한 문제를 상대적으로 덜 중요하게 다루고 있는 듯한 인상을 주고 있음.

- 마지막으로 '한반도 평화체제'와 관련하여 가장 기본적으로 '평화체제의 성격 규정'과 '평화체제 당사자 문제'에 대한 전략적 판단 및 대응전략이 우선적으로 고려되어야 함.

## □ 추가 논의 사항 및 비판

- 전반적으로 대북포용정책이 전제로 하고 있는 가정들에 대한 점검이 필요한 시점임.
- 2007년을 계기로 북한의 '핵외교'는 단계적 발전을 이루고 있음. 북한은 소위 '핵외교'의 1차적 목표인 '한반도 문제의 북한화' '핵은 북미관계의 상징적인 걸림돌' 등의 성과를 거 두었음.
- 북핵 해결 과정의 성과를 6자회담과 정교하게 결합시켜야 함.
- 최근 일련의 상황들은 동북아 안보 구조의 근본적인 변화를 예고하고 있음.
- 미국이 regional balancer로서의 역할을 얼마나 지속할 수 있을 것인가의 문제.
- 중요한 문제는 동북아국가들의 '위기관리능력' > 외교적 위기를 관리하는 노력/전략 필요

## 〈 토론문 〉

### 북핵문제와 6자회담

전성훈 통일연구원 선임연구위원

북한이 지난 6월 26일 중국정부에 정식으로 신고서를 제출함으로써 북핵문제가 새로운 국면을 맞이하게 되었다. 이번 신고는 그 형식과 내용 면에서 부족한 점이 많다. 우선 2007년 말까지로 되어 있던 신고기한을 반년이나 넘김으로써 '일정 지연과 정체'라는 북핵문제의 특성에서 벗어나지 못했다. 신고의 내용이 불충분한 것은 더 큰 문제이다. 당초 2·13 합의가 체결되었을 때만 해도, 신고의 범위와 내용이 지금처럼 빈약할 것이라는 관측은 없었다. 북한이 갖고 있는 모든 핵프로그램을 폐기하기 위한 사전단계인 만큼, '신고'는 그러한 폐기를 가능할 수 있도록 완전하고 전면적으로 이뤄질 것이라고 한·미의 당국자들이 주장했었다. 그러나 결과적으로 드러난 신고의 내용은 많은 사람들을 실망시킬 뿐만 아니라 북핵폐기라는 목표 달성이 요원한 일이라는 사실을 확인시켜주고 있다.

현재의 불능화·신고 상황은 2007년 2·13합의 당시 한·미의 당국자들이 선전했던 내용과는 큰 차이가 있다. 당초 5년짜리 불능화라고 선전했지만 지금 진행되고 있는 불능화는 1~1.5년짜리 불능화에 불과하다. 당초의 약속에 1/3에도 못미치는 불능화인 것이다. 신고 역시 2·13 합의 당시에는 Pu, Pu 핵무기, HEU 및 시리아 핵확산 등 네 가지 모두를 완전하게 신고할 것이라고 했지만, 북한이 신고한 것은 Pu 생산활동과 생산량에 그치고 있다. 당초 약속에 반에 반만도 못한 신고인 것이다.

현재 진행되고 있는 신고 과정은 정치적인 기반이 취약하다고

판단된다. 우선 미국 내에서 북·미간 타협에 대한 비판 여론이 매우 높다. 임기말 외교적 성과를 내기 위한 무리한 대북협상 태도에 대해서 전통적인 공화당 보수파들뿐만 아니라 부시 행정부에서 몸담았던 인사들까지도 공개적으로 부시의 대북정책을 비판하고 있다. 의회에서도 부시 행정부의 무원칙한 대북정책이 이란 등 다른 핵개발국들에게 잘못된 신호를 보낼 수 있다는 우려가 많다. 오죽하면 뉴욕타임지가 사설에서 만약에 민주당 출신의 대통령이 북한과 이런 식의 합의를 했다면 의회의 탄핵감이라는 평가까지 했겠는가? 북핵 신고에 대한 미국 내 기반의 취약함은 향후 신고내용을 검증하는 과정에서 북한이 검증활동에 소극적이거나 불성실 신고를 한 것으로 판명되는 경우 미 행정부의 대북정책에 막대한 영향을 미치게 될 것이다.

북핵 신고와 폐기의 관건은 검증이다. 북한의 핵신고로 비핵화 2단계(불능화·신고 단계)가 끝났으며 이제 3단계인 핵폐기로 넘어갈 수 있다는 의견은 검증의 어려움을 간과한 비현실적인 판단이다. 군비통제의 역사는 검증이야말로 군비통제의 성패를 가름하는 결정적인 요인임을 잘 보여준다. 마지막까지 군비통제협상의 발목을 잡고 모든 것을 수포로 만들 수 있는 것이 바로 검증이다.

김성배 박사님의 논문에 대해서 다음 두 가지 질문을 드리고자 한다.

- ① 북미수교가 김정일의 최대 외교치적인 만큼 핵문제에서 일정한 진전을 보이리라고 했는데, 핵은 김정일의 정치적, 군사적 최대 치적이라는 점에서, 과연 수교를 대가로 핵포기가 가능하겠는가?
- ② 북핵문제는 자전거타기와 같아서 멈추면 전도될 수 있다면서 회담지속의 필요성을 제기했는데, 만약 6자회담이 중단되면 어떤 사태가 날 것으로 보는가? 특히 북한의 핵포기 의지가 없음을

확인한 미국의 새 정부가 6자회담을 중단한다면 북한이 어떻게  
반응할까?

## 〈 토론문 〉

### 북핵문제의 진전과 향후 남북관계 추진 전략

김용현 동국대학교 북한학과 교수

#### □ 새정부에 대한 북한의 인식

- 국내외적으로 취약한 이명박정부에 대한 인식 명확함. 남한경제, 남한사회, 남한 대외정책 등의 복합적, 구조적 문제 인식.
- 이명박정부에 대한 두 가지 인식
  - 남북관계 경색의 장기화 각오 : 고난의 행군도 버틴 상황에서 북미, 북중, 북일관계를 통해 남북관계 경색의 장기화 각오 가능성.
  - 남북관계 개선에 대한 이명박정부의 의지 강화될 것으로 인식. 이명박정부의 구조적 취약성 장기화의 가능성 높은 가운데, 이를 돌파하기 위해 조만간 이명박정부가 남북관계 개선을 모색하지 않을 수 없을 것이라는 인식(시정연설).
  - 북한의 인식은 실제 후자의 가능성 높다고 봄. 이명박정부의 지지율이 최악인 가운데 우선 보수층을 겨냥해야 하는 부담이 있지만, 반전을 위한 카드 또는 탈출구로 남북관계 활용 유혹이 커질 것이라고 판단.

#### □ 북한의 대남 태도 변화 배경

- 북핵문제의 진전과 대외 환경의 변화
  - 북핵문제의 진전: 6자 대표회담 6개항 합의, 2단계 이행·상응조

치 가닥을 잡음.

- 북미관계의 진전 또는 개선 조짐(식량 50만톤 지원, 테러지원국 해제 등), 북일관계의 느슨한 진전(납치자문제 재조사 등 대북제재 일부 해제), 북중관계의 강화(시진핑 부주석 방북, 북핵문제 중심에서 북핵+정상적인 교류협력).
- 북한은 대외환경의 급격한 개선과정에서 남북관계 중요성 약화시키는, 즉 남북관계를 1/n로 인식하고 있음.

○ 이명박정부의 대북 강경정책에 대한 반발 및 기선잡기

- 김대중, 노무현정부의 대북정책과 현저히 다른 대북정책에 대한 반발과 기선잡기 또는 살바싸움 성격.
- ‘비핵개방 3000’, ‘선 북핵문제 해결, 후 남북관계 개선’, ‘북한 인권문제 제기’ 등에 대한 반발 및 철회 요구.

○ 북한 내부적으로 김정일위원장이 사인한 6.15와 10.4에 대한 남한정부의 경시에 대한 반발, 주민 설득 과제 부각. 대외환경의 급변으로 남한 의존도 약화되도 버틸 수 있다는 지도부의 판단

## □ 상반기 남북관계 평가/한계

- 금강산사태는 남북관계를 국제관계로 볼 수 없는 특수한 측면이 큼을 확실히 보여주고 있음.
- ‘비핵개방 3천’, 인권문제 우선 해결 등 남북관계의 특수성을 배제한 정책생산으로 남북관계 경색 지속.
- 이전 정부의 성과와의 단절과 당국간 대화 중단 및 채널 불통으로 남북관계 표류. 현대아산이 금강산사태를 중계하는 현상의 아이러니.



## □ 하반기 남북관계 전망

○ 북한의 통미봉남적 행태는 단기간 지속될 것이나, 장기화하기에는 현실적·구조적으로 한계가 있음. 미, 중, 일, 러 등이 남북한에 관계개선 압박할 것임. 북미, 북일관계 개선 과정에서 남한 시민사회의 남북관계 개선 압박 커질 것임. 8.15경축사에 따라 대략 9월 이후부터 남북관계의 점진적 변화가 예상됨.

- 대외적 요인, 즉 북핵문제의 진전 속도, 북미관계 발전 과정에서 미국의 남북관계 개선에 대한 대북 압박, 북중관계 발전과정에서 중국의 압박이 가해질 것임. 미·중의 남북관계 개선 압박은 우리정부에게도 가해질 것임.
- 금강산사태 등으로 통미봉남적 행태가 도드라져 보임. 그러나 이 문제와 시정연설 정신을 어떻게 정리하느냐에 따라, 올 하반기 남북관계가 좌우될 것임.
- 남북 당국간 해결이 당장 어려운 현실에서, 더 이상의 사태악화 방지를 위한 남북당국의 노력, 비공식 핫라인 재개설, 국제적십자사 등 국제기구 활용 등이 시급함.
- 시정연설과 금강산사태의 분리 대처는 정부가 확고한 원칙으로 지켜야 함. 금강산사태로 빛이 바랬지만, 변화된 정부의 대북정책으로 평가받는 대통령의 국회 개원 시정연설은 중요한 의미가 있음.
- 국민들의 대북 비난여론을 무시할 수 없으나, 여론추수적 행태로 이 사태를 활용할 경우 중장기적 남북관계 발전에 심각한 상황 초래할 가능성 높음.
- 남북관계사는 위기의 최고조에서 극적 반전이 이뤄진 사례가 많으며, 전화위복의 계기로 활용할 수 있음.

○ 8.15경축사 매우 중요. 시정연설의 정신을 살리면서 보다 현실

- 적이고 북이 호응할 수 있는 '남북관계 개선을 위한 3단계 정책 방향'을 제시해야 함.
- 대통령의 낮은 지지율로 보수층 의식할 수 있으나, 정면돌파해야 함. 경축사에는 50만톤 대북식량지원, 6.15와 10.4에 대한 전향적 인정, 3차 남북정상회담 조기 개최 등이 포함되어야 할 것임.
  - 국내 여론도 현재는 격앙돼 있지만, 남북간 장기 경색에서 오는 피로에는 반대할 것임. 적극적으로 치고 나갈 필요가 있음.
- 대남 비난공세를 지속하고 있지만, 북한도 수위조절을 하고 있음. 비공식 채널 조기 확보를 통해 금강산사태를 모양새 있게 해결하고, 당국간 대화 재개 논의해야 함.

## 〈 토론문 〉

### 북핵문제 진전과 남북관계 추진 전략

유호열 고려대학교 북한학과 교수

- 북핵문제와 관련한 6자회담에서의 우리의 역할을 과소평가할 수는 없지만 남북관계와 6자회담을 통한 북핵문제 해결은 직접 연관이 없음.
  - 상황 전개에 따른 객관적 분석과 대안 제시가 필요함.
  - 남북관계의 정상적 정상화가 오히려 북핵문제 해결에 관건임.
  - 남북관계가 경색된 책임은 이명박 정부가 아니라 남한 신정부를 불신하고 길들이려는 북한의 전략/정략에 따른 결과이므로 남북관계 경색으로 6자회담에서 우리의 입지가 줄어들었다는 것은 지나친 비약이며 따라서 남북관계 복원을 통해 우리의 입지가 강화될 것이란 기대도 논리적이지 못함.
  - 6자회담을 비롯한 국제사회에서 제대로 된 우리의 역할을 수행할 때 남북관계의 정상화가 가능할 것임.
  
- 이명박 정부의 대북정책 평가에 대해서 다소 일방적이고 왜곡되거나 과장된 부분이 있음.
  - 북핵폐기에 대한 이명박 정부의 입장이나 정책은 북핵폐기가 그만큼 중요하므로 이를 해결하는데 중점을 두는 것이며 기계적 연계는 시도하지 않고 있음.
  - 한미관계 우선 역시, 과거 수년간 악화되거나 소원했던 동맹 관계를 복원하거나 개선하는데 중점을 두면서, 국제관계와 남북관계를 균형있게 추진하자는 것일 뿐 과거처럼 남북관계만 잘 되면 식으로 한미관계를 접근하는 것은 아님.

- 상호주의 역시 엄격한 기계적 상호주의가 아니라 상호 호혜적인 남북관계를 지향하면서 남북관계의 정상화를 추구하는 것이며, 인도적 대북지원에 대해서는 조건없는 지원을 천명하고 있음.

○ 이명박 정부의 대북정책이 상생/공영이든 비핵개방3000 이든 문제는 비정상적, 저자세의 대북정책, 남북관계를 균형있고, 정상화하는 방향에서 이루어지는 정책 비전이자 목표라고 할 수 있음.

- 이명박 정부의 대북정책 목적은 남북관계를 정상화, 북한체제를 정상화, 그리하여 분단의 비정상성을 통일의 정상화로 유도하는 것임.
- 북한은 현실적으로 한반도 북쪽을 점유/통치하고 있으나 북한체제의 독재성과 반인도적 성격은 반드시 바뀌어야 하며, 북한주민들의 삶의 질을 향상시키기 위해서는 외부로부터의 지원과 자극이 절대 필요함.

○ 향후 이명박 정부의 대북정책의 방향은 남북관계의 정상화와 국제사회에서의 우리의 입지/역할을 제고하여 국가 이익을 극대화하면서 민족의 통일 기반을 구축하는 것임.

- 이러한 목적을 달성하기 위해 목표 지향적 전략/정책을 선택적으로 구사하면 될 것임.
- 북미/북일관계가 개선되는 상황에서도, 또는 악화되는 상황에서도 우리의 기본 목표를 달성하기 위한 역량의 결집이 필요함.
- 햇볕정책과 같은 일방적 대북포용정책은 이미 그 한계를 드러내었고, 지난 대선에서 국민들의 평가가 내려진 정책으로 계승할 이유가 없음.
- 다만, 이명박 정부가 전임 정부 하에서 추진했거나 합의한 사항에 대해 민주주의 정부로서 존중하고 가급적 배려하되 새

롭고 발전된 전략/정책으로 새 시대 새 목표를 달성하기 위해 대북정책에서도 진정성과 함께 현실성 있게 접근하여야 함.

- 이명박 정부의 대북정책은 북한에 대한 객관적 평가와 함께 급변하는 주변정세를 감안하여 합리적인 차원에서 보완하여 정치권과 일반 국민들과의 광범위한 의견 수렴을 실시하여 국민적 합의 속에 차분히 진행하도록 하여야 함.

## 질문 및 메모

---

## 질문 및 메모

---

## 질문 및 메모

---



## 질문 및 메모

---

## 질문 및 메모

---

---

**북핵문제 해결 전망과 남북관계** (민화협 정책토론회 08-3)

**민족화해협력범국민협의회** ■ 서울 영등포구 여의도동 13-4 동우국제빌딩 4층

**발행일** 2008년 7월 16일 ■ **전화** 02-761-1213 ■ **전송** 02-761-6590

**홈페이지** [www.kcrc.or.kr](http://www.kcrc.or.kr) ■ **정책홍보팀 블로그** (<http://blog.naver.com/kcrcpolicy>)