



북핵위기와 한반도 평화



## 북핵위기와 한반도 평화

North Korean Nuclear Crisis and Peace on the Korean Peninsula

하영선 편

EAI 외교안보연구시리즈 ③

### 북핵위기와 한반도 평화

지은이 하영선 편

발행자 이흥구

발행처 (재)동아시아연구원

발행일 2006년 12월 4일 발행

2006년 12월 4일 1쇄

주소 서울 중구 을지로 4가 310-68 삼풍빌딩 909호

전화 02-2277-1683(대)

팩스 02-2277-1684

홈페이지 [www.eai.or.kr](http://www.eai.or.kr)

등록 제2-3612호(02.10.7)

값 7,000원

ISBN 89-953453-9-X (93300)



&gt;&gt;&gt;

- 1) Victor D. Cha, "Korea's Place in the Axis," *Foreign Affairs*, (May/June 2002).
- 2) Alexander L. George, "Coercive Diplomacy," Robert Art and Kenneth N. Waltz ed., *The Use of Force: Military Power and International Politics* (New York: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2004), pp. 70-76.
- 3) "Testimony of Stuart Levey, Under Secretary for Terrorism and Financial Intelligence, U.S. Department of the Treasury, Senate Appropriations Subcommittee on Transportation," Treasury, the Judiciary, Housing and Urban Development and Related Agencies, Washington D.C., April 6, 2006, JS-4163 (<http://www.ustreas.gov/press/releases/js4163.htm>).
- 4) "Prepared Remarks by Stuart Levey, Under Secretary for Terrorism and Financial Intelligence, U.S. Department of the Treasury Before the American Enterprise Institute for Public Policy Research," Washington D.C., September 8, 2006 (<http://www.ustreas.gov/press/releases/hp86.htm>).
- 5) David Sanger, "U.S. Said to Weigh a New Approach on North Korea," *New York Times* (May 18, 2006).
- 6) "Security Council Condemns Nuclear Test by Democratic People's Republic of Korea," Unanimously Adopting Resolution 1718 (2006) (<http://www.un.org/News/Press/docs/2006/sc8853.doc.htm>) (접속일 : 2006년 10월 17일).
- 7) 부시 행정부의 국가안보회의 전직 고위관리와의 질의응답.



## 한반도 비핵화와 관계정상화

/ 박종철(통일연구원)

문제제기

미국 : 선비핵화 및 북한의 정상국가화

일본 : 미국 대북정책과의 조율

북한 : 선대북 적대시정책 중단과 체제보장

한국 : 비핵화와 관계정상화의 단계적 이행

전망

정책제언



## 1. 문제제기

2005년 9.19 공동성명에 의하면 미국과 일본은 북한의 핵폐기 시 경제지원, 관계정상화, 평화체제로의 전환을 약속했다. 이것은 핵폐기라는 비확산문제에 대해 경제적 보상과 함께, 북미 및 북일 관계정상화의 외교적 보상, 평화체제 전환의 안보적 보상을 결합한 것이다. 9.19 공동성명은 각각 독자적인 메카니즘을 지니고 있는 안보, 경제, 외교 분야를 포괄적으로 망라한 종합적인 방안이다. 따라서 각 분야별 상호관계와 이행에 관한 포괄적 로드맵을 마련하는 것이 필요하다. 이 가운데 비핵화와 관계정상화 문제는 두 가지 이슈 간 상호관계, 전제조건의 이행순서, 북미 및 북일 관계정상화의 순서 등의 쟁점을 지니고 있다.

### 가. 비핵화와 관계정상화의 관계

비핵화와 관계정상화의 상호관계에는 두 가지 시각이 있다. 첫째 9.19 공동성명에 입각하여 관계정상화를 비핵화를 위한 수단 가운데 하나로 보는 시각이다. 이 시각에 의하면 비핵화와 관계정상화는 맞교환될 수 있는 정책수단이다. 다른 시각은 관계정

상화에는 비핵화 이외의 다른 조건들이 필요하기 때문에 단지 비핵화의 수단으로 관계정상화를 추진할 수 없다는 견해이다. 관계정상화를 위해서는 비핵화 외에도 북한의 생화학무기 및 미사일 개발, 재래식 군사적 위협, 테러, 인권, 위조지폐, 마약, 위조상품 거래와 같은 불법행위 문제 등이 해결되어야 한다. 이렇게 보면 오히려 비핵화는 관계정상화를 위한 여러가지 조건 가운데 하나이다. 9.19 공동성명에 의하면 관계정상화가 비핵화를 달성하기 위한 수단으로 설정되어 있지만, 역으로 비핵화는 관계정상화를 위한 조건 가운데 하나인 것이다.

따라서 관계정상화를 위해서 비핵화뿐만 아니라 경제지원, 평화체제, 북한의 불법행위 중단, 개혁개방 등의 조건들을 충족시킬 수 있는 포괄적인 로드맵을 설정하는 것이 필요하다.

### 나. 전제조건의 이행순서

비핵화와 관계정상화의 이행순서에 대해서 미국과 북한의 입장이 정면으로 대립하고 있다. 북한은 북미 관계정상화를 목표로 설정하고 이를 위한 수단으로 비핵화를 수용할 수도 있다는 입장을 표명하고 있다. 반면 미국은 비핵화를 중시하지만, 이를 관계정상화와 맞바꿀 수는 없으며, 관계정상화는 북한이 국제규범을 준수하는 정상국가가 되어야 가능하다고 여긴다. 이처럼 비핵화와 관계정상화를 일괄타결하려는 북한의 입장과 선비핵화 달성 후 북한에 대한 신뢰를 바탕으로 관계정상화를 하려는 미국의 입장이 상충되고 있다.

비핵화와 관계정상화의 교환은 동일한 가치를 지닌 사안 간



의 교환이 아니라 서로 가치가 다른 사안 간의 비대칭적 교환이다. 이처럼 비대칭적 사안을 교환할 경우 상호 신뢰가 전제되어야 한다. 북미 협상은 신뢰가 결여된 상태에서 비대칭적 사안의 교환에 대해 논의해야 하기 때문에 더욱 어렵다.

9.19 공동성명의 이행을 위해 미국과 일본이 제공할 수 있는 것은 경제제재 해제, 평화체제, 관계정상화이며 그 대신 북한이 이행해야 할 조치는 핵폐기, 불법행위 중단, 개혁과 개방이다. 이러한 미일 및 북한의 상호조치는 그 이행순서(sequence)를 설정해야 한다. 비핵화만 하더라도 동결, 사찰, 폐기를 포함하는 긴 과정이다. 북한이 핵폐기에 합의하더라도 어느 정도의 핵폐기가 이루어졌을 때 관계정상화를 추진하느냐 하는 시점의 문제가 있다.

#### 다. 북미 및 북일 관계정상화의 순서

북미 관계정상화와 북일 관계정상화를 어떤 순서로 추진할 것인가 하는 문제도 있다. 미국과 일본은 큰 틀에서 보면 비슷한 시각에서 북핵문제에 접근하고 있다. 그럼에도 불구하고 북미 관계정상화와 북일 관계정상화에는 개별요인이 작용하는 측면이 있다. 미국은 핵문제와 함께 북한의 불법행위, 인권 등 국제규범에서 벗어난 비정상적 행위를 문제시하고 있다. 일본은 핵문제와 함께 미사일 개발과 납치문제를 중시하고 있다.

이처럼 비핵화와 관계정상화를 연계시키는 데에는 상호관계, 전제조건의 이행순서, 관계정상화의 순서 등의 문제가 얽혀 있다. 비핵화와 관계정상화의 이행을 둘러싸고 미국과 북한이 절충점을 마련하지 못할 경우, 9.19 공동성명의 구도 자체가 흔들

리게 될 것이다.

## 2. 미국 : 선비핵화 및 북한의 정상국가화

북미 및 북일 관계정상화가 이루어진다고 하더라도 양자 간 모든 문제가 해결되거나 다른 나라와 동일한 형태의 양자관계가 이루어지는 것은 아니다. 국가 간 양자관계에는 다양한 유형이 있다. 국가들은 대외관계에서 이념적 가치를 지향하는 한편 실리적 차원에서 구체적 이익을 추구한다. 한 국가의 대외행태는 이념과 가치를 종합적으로 고려한 결과라고 할 수 있다. 이념적 가치는 국가가 목표로 하는 이념적 정체성과 정책적 지향점을 의미하며, 이익은 안보이익, 경제이익, 외교적 이익 등을 의미한다.

대외관계에서 미국이 추구하는 가치는 민주주의와 시장경제의 확산이며, 이익은 반테러/비확산, 미국의 헤게모니 유지, 지역 질서의 안정 등이다. 가치와 이익에 근거하여 미국과 다른 나라와의 양자관계는 네 가지로 유형화할 수 있다.(<표 III-1>)

유형 1, 2, 3은 모두 미국과 국교정상화를 유지하고 있지만, 그 관계의 형태는 다양하다. 유형 1은 미국의 동맹국가로 미국의 가치와 이익을 공유한다. 한국, 영국, 일본과의 관계가 이 유형에 속한다. 유형 2는 이완된 동맹으로 미국과 가치를 공유하지만 미국의 패권적 지위 유지, 지역질서의 안정 등에 대해서는 미국과 다른 전략적 이익을 지니고 있는 독일, 프랑스와의 관계이다. 유형 3은 전략적 협력관계로 미국적 가치에 동조하지는 않지만, 미



〈표 III-1〉 미국과 다른 나라와의 양자관계

		전략적 이익	
		공유	비공유
가치	공유	1. 동맹 (첫번째 동심원: 미국·영국, 미국·일본, 한국·미국)	2. 동맹의 이완 (첫번째 동심원: 미국·독일, 미국·프랑스)
	비공유	3. 전략적 협력 (두번째 동심원: 미국·중국, 미국·러시아, 미국·리비아)	4. 적대관계 (세번째 동심원: 미국·이라크, 미국·이란, 미국·쿠바, 미국·북한)

국이 주도하는 팍스 아메리카나의 질서를 수용하고 있는 중국, 러시아와의 관계가 해당된다. 리비아는 미국과 적대관계였다가 전략적 협력관계를 수용한 경우로 유형 3에 속한다.

유형 4는 적대관계로 미국의 가치와 전략적 이익에 반대하는 북한, 이라크, 이란, 쿠바 등과의 관계가 해당된다. 유형 4의 경우라고 하더라도 양자관계는 다양하다. 미국은 이라크에 대해서는 군사적 조치를 실시하였으나, 쿠바에 대해서는 경제제재만을 실시하고 있다. 미국은 쿠바가 미국에게 군사적 위협이 되지 않기 때문에 군사적 조치를 취할 필요까지는 없으며 경제제재에 의해서 봉쇄할 수 있다고 여긴다. 미국이 북한에 대해서 군사적 조치를 취할 가능성은 희박하며, 쿠바와 같은 장기적 봉쇄정책과 협상에 의한 관계개선 방안을 놓고 저울질하고 있다.

북미 국교정상화는 북한이 적어도 유형 4에서 유형 3으로 이 전하는 것을 의미한다. 북한이 미국이 추구하는 민주주의와 시장

경제 가치를 수용하지는 않더라도 적어도 미국의 안보이익을 위협하지는 않아야 한다. 이것은 북한이 중국과 같은 사회주의체제를 유지하더라도 미국 주도의 국제질서와 국제규범을 수용해야 한다는 것을 의미한다.

미국이 구상하고 있는 북미관계는 콘돌리자 라이스(Condoleezza Rice) 미 국무장관이 설명한 자유의 동심원 틀에 입각해서 이해될 수 있다.<sup>1)</sup> 라이스에 의하면 부시 2기 행정부의 3대 외교 과제는 민주주의 공동체의 단결, 민주주의 공동체의 강화, 자유와 민주주의의 확산이며, 이를 위해 전 세계를 대상으로 3개의 자유의 동심원을 그리겠다는 것이다. 첫 번째 자유의 동심원은 미국식 자유민주주의를 지니고 있는 유럽과 동아시아의 동맹국이다. 위의 유형 구분에 의하면 유형 1과 유형 2가 여기에 속한다. 두 번째 자유의 동심원은 자유민주주의를 추진하는 국가들로 유형 3이 여기에 해당한다. 세 번째 자유의 동심원은 폭정의 전초기지(outpost of tyranny)인 쿠바, 미얀마, 북한, 이란, 벨로루시, 짐바브웨이며, 유형 4에 해당한다. 이 나라들은 세계의 불안정 호(arc of instability)<sup>2)</sup> 가운데 가장 위협정도가 높은 국가들이다. 미국이 북한과 관계정상화를 한다는 것은 북한이 세 번째 동심원에서 적어도 두 번째 동심원으로 이전해야 한다는 것을 시사한다.

그렇다면 미국이 유형 4, 또는 세 번째 동심원 속하는 국가들에 대해서 문제시하는 것은 무엇인가? 바꾸어 말하면 이 나라들과의 관계정상화에서 미국이 우선적으로 고려하는 사항은 무엇인가? 미국의 기준에서 보면 유형 4의 국가들은 불량국가(rogue state)이다. 불량국가에 대한 명확한 국제법적 정의나 국제정치적



합의가 존재하지는 않는다. 그러나 대체적으로 불량국가는 지역이나 국제적 차원에서 국제적 규범 및 합의를 위반하고 비평화적인 방법을 통해 현상변화를 목표로 하는 국가라고 할 수 있다. 불량국가의 기준은 크게 보면 해당 국가의 대내체제의 성격과 대외행태로 구분된다. 이 두 가지 요인 가운데 어느 측면을 강조하느냐 하는 것은 국제환경에 따라 변해 왔다.<sup>3)</sup>

냉전시대에 ‘부랑자(pariah)’, ‘악당(rogue)’ 등의 용어는 주로 비민주적이고 인권을 억압하는 정권을 지칭하는 데 사용되었다. 우간다의 이디 아민 정권, 캄보디아의 폴 포트 정권, 남아프리카의 인종차별 정권 등은 대내적 체제 문제로 인해 부랑자정권 또는 악당정권으로 호칭되었다.<sup>4)</sup>

1979년 미 국무부의 테러국가에 관한 연례보고서가 발간되기 시작하면서 불량국가의 기준은 정권의 대내적 성격보다 대외행위에 맞추어졌다. 국제테러행위에 대한 지원 여부가 불량국가를 규정하는 주요 잣대였다. 그리고 냉전체제의 종식으로 대량살상무기에 대한 미·소의 독점적 관리가 불가능해짐에 따라 대량살상무기의 확산이 주요 관심사로 대두하였다. 이에 따라 불량국가의 기준은 테러지원, 대량살상무기 확산, 지역안보질서 위협, 대규모 재래식 군비 보유 등 대외행태를 중시하게 되었다.<sup>5)</sup>

클린턴 행정부는 탈냉전시대 미국의 안보전략을 재정립하면서 불량국가에 대한 개념 및 대응방안을 마련하였다. 클린턴 행정부는 사회주의체제가 붕괴함에 따라 적대국가의 대내체제에 대해서 역점을 두지 않게 되었다. 그 대신 탈냉전체제에서 분쟁과 갈등을 방지하고 이를 관리하는 문제에 대해서 더 많은 관심

을 두었다. 클린턴 행정부는 불량국가의 대내문제를 제기하는 대신 세계안보를 위협할 수 있는 테러행위, 대량살상무기의 확산, 지역안보 위협 등 대외행태에 초점을 두었다.<sup>6)</sup> 클린턴 행정부는 불량국가들이 세계안보를 위협하는 행위를 하지 않는 한 체제 내부문제는 문제시하지 않고 이들과 타협과 공존을 모색하였다.

1994년 제네바합의는 클린턴 행정부가 비핵화를 목표로 북한 체제의 성격 자체는 상대적으로 문제시하지 않음으로써 가능하였다. 제네바합의에 따라 클린턴 행정부는 핵동결의 대가로 대북 경제제재의 부분적 완화와 연락사무소 설치를 검토하였다. 페리보고서(1999)는 북한의 미사일 개발 동결을 조건으로 북미 간 점진적 관계개선을 제안하였다. 그리고 2000년 매들린 올브라이트(Madeleine Albright)미 국무장관의 평양방문, 조명록 차수의 워싱턴 방문에 의해 비핵화, 체제인정, 관계개선 등에 대한 [북미 공동선언]이 발표되기도 하였다.

그러나 9.11 테러 이후 미국은 불량국가의 대외행태가 체제 내부문제와 관련되어 있다는 것을 인식하게 되었다. 불량국가와 테러집단의 대량살상무기 확산 및 테러는 해당 국가나 집단의 비정상적이고 억압적인 체제와 관련되어 있으며, 체제변화가 이루어지지 않는 한 대외행태의 변화는 기대하기 힘들다는 결론을 도출하게 된 것이다. 이러한 맥락에서 부시 행정부는 불량국가의 대외행태 뿐만 아니라 대내 측면까지도 문제시하고 있다.

9.11 테러 후 발표된 「미국 국가안보전략」(*The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002)은 불량국가에 대한 부시 행정부의 인식을 분명하게 나타냈



다. 이에 따르면 불량국가는 ① 자국 국민 학대, 통치자의 사적 이익을 위해 국가자원 낭비 ② 국제법 위반, 인접국가 위협, 국제 조약 위반 ③ 첨단군사기술과 대량살상무기 획득 노력, 다른 나라를 위협하거나 침략적 목표 달성 시도 ④ 테러리즘 지원 ⑤ 기본적인 인권 거부, 미국 증오의 특징을 지니고 있다.<sup>7)</sup> 이러한 기준 가운데 첫 번째 조항인 정치적 탄압과 다섯 번째 조항인 인권탄압 및 미국에 대한 증오는 불량국가의 대내적 조건에 관한 것이다. 그리고 국제법 위반, 대량살상무기 획득, 테러리즘 지원 등은 불량국가의 대외행태에 관한 것이다.

부시 대통령은 2002년 1월 연두교서(State of the Union)에서 북한, 이란, 이라크를 대량살상무기 개발에 의해서 세계안보를 위태롭게 하는 ‘악의 축(axis of evil)’ 이라고 지칭함으로써 불량국가에 대한 비판 수위를 높였다. 악의 축이라고 지칭되는 국가들은 테러지원국이며, 대량살상무기와 운반수단인 미사일을 개발하고, 독재정권이라는 것이다.<sup>8)</sup> 부시 대통령의 인식에 의하면, 불량국가는 국제질서를 위협하는 행태를 보일 뿐만 아니라 대내적으로 인권을 억압하고 독재체제를 유지하고 있다는 것이다. 이러한 관점은 불량국가의 대외행태가 대내체제의 성격과 밀접하게 연관되어 있다는 인식에 근거하고 있다.

부시 대통령은 2003년 1월 연두교서에서 이라크, 이란, 북한을 ‘무법정권(outlaw regime)’ 이라고 지칭하였다. 무법정권의 속성으로 대량살상무기를 개발하여 이것을 공갈이나 테러, 대량살상에 사용하려 한다는 점과 이러한 대량살상무기를 테러집단에게 제공하려 한다는 점이 지적되었다. 20세기에 미국이 나치

즘, 군국주의, 공산주의를 분쇄한 것과 마찬가지로 21세기에 미국은 새로운 위협에 대처해야 한다는 점이 강조되었다.<sup>9)</sup> 무법정권의 속성은 기본적으로 표현상의 차이가 있을 뿐 악의 축과 동일하다.

2005년 부시 2기 정권이 등장하면서 반테러 및 비확산을 위해 독재체제(tyranny)에 대한 자유의 확산과 민주주의 증진이 국가 목표로 제시되었다. 부시 대통령은 2기 취임사에서 ‘자유(freedom, liberty)’ 라는 단어를 역대 대통령의 취임사 중 가장 많은 49회 사용하여 21세기 미국의 대외정책의 목표가 자유의 확산을 통한 미국의 안전보장이라는 점을 명확히 하였다.<sup>10)</sup>

라이스 미 국무장관은 자유의 확산 구도하에 불량국가를 ‘폭정의 전초기지(outpost of tyranny)’ 라고 지칭하였으며, 그 대상으로 쿠바, 미얀마, 북한 등 6개국을 거론하였다. 부시 행정부가 반테러/비확산을 위해 독재체제의 대내적 성격을 문제시한 것은 2006년 3월 발간된 「미국 국가안보전략」(*The National Security Strategy of the United States of America*, March 2006)에서도 확인된다. 「국가안보전략」에 의하면 독재체제는 “독재자와 독재체제에서 형성된 잔인함, 빈곤, 불안정, 부패, 고통의 혼합물”이며 대외적으로 자유의 확산을 위협하고 어떤 경우는 대량살상무기를 추구하거나 테러를 지원한다는 것이다.<sup>11)</sup>

이상과 같은 부시 행정부의 대외전략에 의하면 북한은 ‘불량국가’, ‘악의 축’, ‘무법정권’, ‘폭정의 전초기지’ 이다. 이러한 비정상국가들은 첫째, 테러 및 대량살상무기 확산, 둘째, 비민주적이고 억압적인 대내체제가 문제시된다. 이러한 기준에 의하면



대량살상무기를 개발하고 비민주적 체제를 지니고 있는 북한은 비정상국가의 범주에 해당된다. 여기에 덧붙여 북한의 위조지폐, 마약, 담배 등 위조상품, 인권 등 국제규범에 어긋나는 불법행위 또는 비정상행위가 문제시된다.<sup>12)</sup>

미국은 북한의 세 가지 문제인 핵개발, 독재체제, 국제적 불법행위에 대해서 다층적인 정책을 구사하고 있다. 첫째, 북한의 비핵화에 대해서는 6자회담을 통한 협상과 함께 핵무기 및 핵물질의 이전 방지를 위해서 확산방지구상(PSI)을 실시하고 있다.<sup>13)</sup> 둘째, 독재체제에 대해서는 변환외교(transformational diplomacy)를 가동하고 있다.<sup>14)</sup> 미국이 북한인권법을 제정하고 북한이탈 주민들의 미국 이민을 수용하는 것은 북한체제의 민주화를 위한 초보적 조치라고 할 수 있다. 셋째, 북한의 불법행위에 대해서는 금융제재 등 경제제재와 [불법활동방지구상](Illicit Activities Initiatives)을 통해 체계적으로 규제를 강화하고 있다.<sup>15)</sup> 미국이 북한의 위조지폐를 이유로 방코 델타 아시아(Banco Delta Asia: BDA)에 대해 금융제재를 실시한 것은 이러한 예에 속한다.<sup>16)</sup>

미국의 시각에 의하면 북한과의 관계정상화를 위해서는 북한이 비핵화를 달성해야 할 뿐만 아니라 독재체제의 성격을 탈피해야 하며, 국제적 불법행위를 중단해야 한다. 이것은 북한이 두 번째 자유의 동심원으로 이전해야 된다는 것을 시사한다.

한편, NPT에 가입하지 않은 사실상의 핵국가 및 핵개발 시도 국가와 미국과의 관계를 분석해 보면, 북미관계의 성격을 이해할 수 있다. 미국은 이스라엘, 인도, 파키스탄의 핵보유를 사실상 인정하고 이들과 관계정상화를 유지하고 있으며, 더 나아가서 인

도, 파키스탄과는 반테러 연합네트워크 차원에서 평화적 핵기술 이전 등 유대를 강화하고 있다. 그렇다면, 미국이 핵보유국인 이스라엘, 인도, 파키스탄과는 관계정상화를 하는 반면, 북한과의 관계정상화를 수용할 수 없는 이유는 무엇일까?

그 기준은 국가의 성격과 전략적 위협정도라고 할 수 있다. 이스라엘, 인도, 파키스탄은 사실상의 핵보유 국가이지만 이들은 대체로 국제규범을 준수하고 있다. 파키스탄은 핵개발과 관련된 해외 커넥션 자료공개 등을 통해서 비확산에 동조하는 노력을 보이고 있다. 또한 이스라엘이나 인도, 파키스탄의 핵보유로 인해 중동과 서남아시아에 핵확산이 발생할 가능성은 낮다. 그리고 미국의 입장에서 보았을 때 이스라엘을 통한 중동 지역의 세력균형, 인도 및 파키스탄을 통한 중국견제와 서남아 및 중앙아시아 지역의 세력균형 등 전략적 고려사항도 있다. 따라서 이스라엘, 인도, 파키스탄의 핵보유는 전략적 위협 정도가 낮다.

반면, 북한은 테러지원국이며, 독재국가이고, 국제규범과 국제질서를 위반하는 비정상국가이다. 북한의 핵개발은 일본, 대만 등의 핵확산을 촉발하고 동아시아 안보를 불안하게 한다. 요컨대 북한의 핵보유는 전략적 위협정도가 높다. 이러한 이유 때문에 미국은 북한의 핵을 용인할 수 없고, 핵을 가진 북한과 관계정상화를 할 수 없는 것이다.

미국이 북한에게 대안으로 제시하는 것은 리비아 모델이다. 리비아는 테러와 대량살상무기 개발로 미국과의 국교가 단절되었으며 각종 경제제재 대상이었다. 그러나 리비아는 1990년대 후반 테러에 대한 사과 및 재발방지를 약속하고 대량살상무기를 폐



기하였다.<sup>17)</sup> 그 결과 미국은 2006년 5월 15일 리비아와 국교정상화를 단행하고 리비아를 테러지원국 명단에서 삭제하였다. 미국은 북한과 이란에게 끝까지 저항하다가 군사적 공격을 초래한 이라크 유형과, 테러중단과 대량살상무기 폐기를 통해 경제제재 해제와 대미관계 정상화라는 이익을 확보한 리비아 유형 가운데서 전략적 선택을 요구하고 있다.

미국의 입장에서 보았을 때, 북한이 제2의 리비아가 되기 위해서는 전략적 선택이 선행되어야 한다. 카다피는 아랍권의 지도자로 부상하는 것이 어렵게 되자 미국과의 관계개선을 통한 국제적 위상 제고와 범아프리카 지도자로의 부상을 기대했다.<sup>18)</sup> 미국에 의해 축출된 사담 후세인의 전철을 밟지 않으려는 카다피의 결단이 주효했음은 물론이다. 그러나 북한은 6자회담을 통한 협상과 핵억제력 강화의 이중전략에 입각하여 최후의 결단을 미루고 있다. 또한 리비아 모델의 경우 미국의 신뢰하에 미국의 입장을 충실하게 대변하는 영국의 역할이 주효했다. 6자회담 성사를 위해 중국이 상당한 기여를 하고 있음에도 불구하고 미국과 중국 간에는 입장차이가 있으며 중국의 대북한 설득에는 한계가 있다.

이상을 종합하면, 9.19 공동성명에서 비핵화를 위한 조건으로 한 가지로 관계정상화가 명시되었으나, 미국은 북미 관계정상화를 위해서는 북한의 비핵화 뿐만 아니라 독재체제의 변화, 불법행위 중단이 필요하다고 주장한다. 미국의 반테러/비확산 정책이 민주주의 확산을 위한 자유의 동심원 전략으로 구체화됨에 따라 북핵문제는 북한체제의 변화라는 본질적 문제와 연결되어 있다. 반테러/비확산이 정책변화 차원에서 달성될 수 있는 것이 아

〈표 III-2〉 사실상 핵보유 국가의 유형

		전략적 위협 능력	
		높음	낮음
국가의 성격	정상국가		이스라엘, 인도, 파키스탄
	비정상국가	이란, 북한	

나라 불량국가의 체제문제와 관련되어 있기 때문에 체제변화가 수반되지 않는 한 근본문제는 해결 불가능하다는 것이다. 미국의 기준에서 보면, 북한이 불법행위, 인권문제 등을 해결하고 전략적 공존이 가능한 두 번째 자유의 동심원으로 진입해야 협상과 관계정상화가 가능하다.

### 3. 일본 : 미국 대북정책과의 조율

일본의 대북정책은 미국의 동아시아정책 및 대북정책의 틀 속에서 전개되어 왔다. 냉전기에 일본은 미국의 적성국가인 북한과 공식적 관계를 맺지 않았으나 남북한 등거리 외교정책에 따라 북한과 무역, 송금 등 경제관계는 유지하였다. 일본의 남북한 등거리 외교와 북한에 대한 정경분리정책은 미국 주도의 안보질서를 수용하면서도 일본의 독자적 외교영역을 확보하기 위한 것이었다. 일본에게 북일관계는 2차대전 전후처리 문제의 하나로서 소련과의 북방영토문제와 함께 일본의 외교적 과제 가운데 하나



였다. 일본이 냉전기에 북한과 비공식적인 관계를 유지한 것은 향후 외교역량 확대와 대(對)한반도 영향력 확보를 위한 장기적 대비책이었다.<sup>19)</sup> 일본의 사회당 등 혁신세력은 냉전체제하에서 북한과의 관계유지의 필요성을 제기하고 직간접 접촉의 고리 역할을 했다.

1970년대 초반 닉슨 독트린과 닉슨의 중국방문, 1972년 일중 국교정상화 등으로 동아시아 냉전질서의 이완조짐이 보이자 일본은 이 틈을 활용하여 북한에 대한 정경분리 원칙을 확대하였다. 1972년 일본의 일북 우호촉진 의원연맹과 일조(日朝) 무역회, 북한측의 조선국제무역촉진위원회 사이에 '일조 무역촉진에 관한 합의서'가 채택되었다. 이를 계기로 북일 간 무역, 기술지원, 일본 조총련의 대북투자가 증가하였다.

탈냉전기에 접어들어 일본은 두 가지 요인을 고려하여 북일 국교정상화에 본격적으로 관심을 기울였다. 우선 일본은 냉전체제의 붕괴로 인해 전후처리와 한반도 영향력 확대라는 대외정책의 오랜 과제를 해결하기 위한 여건이 조성되었다고 판단하였다. 또한 1990년대 초 남북관계가 진전되면서 일본은 남북관계가 안정적으로 발전하기 이전에 북한에 대해 국교정상화 교섭을 하는 것이 유리하다고 판단하였다.

탈냉전기 일본의 대북 국교정상화 시도는 동북아에서 일본의 외교적 역량을 과시하고 대미의존 일변도의 대외정책에서 일본 외교의 자율성을 실험하는 시험대였다. 그러나 북한 핵문제로 인해서 일본은 미국 주도의 아시아질서 구도와 미국의 대북정책의 틀에서 벗어나기 힘들다는 현실을 절감해야 했다.

북일 관계정상화의 1차 시도는 1990년 자민당·사회당·로동당의 3당 공동선언으로 나타났다. 이 선언에서 북일교섭의 의제와 기본방향 등이 합의되었으며, 이후 실무회담이 개최되었다. 그러나 1993년 1차 북핵위기로 인해 북일교섭은 중단되었다. 중단과 재개를 간헐적으로 반복하던 북일교섭이 전기를 마련한 것은 고이즈미 일본 수상의 방북에 의한 [북일 공동선언](2002. 9)이었다. 그러나 2차 북핵위기로 말미암아 북일 공동선언의 성과가 무색하게 북일교섭은 중단되었다.

북일 교섭과정은 일본이 미국의 대외정책 및 대북정책으로부터 독자공간을 확보하기가 어렵다는 것을 분명하게 보여준다. 냉전기 북일관계는 미국 주도의 냉전질서를 거스르지 않는 비공식적이고 제한적 영역 내에서 가능하였다. 탈냉전기 미국의 세계전략이 구체화되지 않았던 과도기인 1990년대 초반 일본은 대북 국교정상화를 시도할 수 있었으나, 반테러/비확산의 세계전략이 확정되면서 일본의 대북정책은 미국의 정책적 우선순위를 따를 수 밖에 없게 되었다.

그동안 논의된 북일 국교교섭의 의제를 보면 북일 양자문제보다 국제문제와 기타 문제의 중요성이 크다는 것을 알 수 있다. 북일교섭의 의제는 1990년 3당 선언 때부터 ① 기본문제(일제 지배의 역사에 대한 인식), ② 경제 보상문제, ③ 국교정상화와 관련한 국제문제(북핵문제, 남북관계), ④ 기타 쌍방이 관심을 갖는 문제(납치문제)였다. 북핵문제나 북한 인권문제 등이 대두되지 않았던 기간에는 북일교섭의 핵심의제는 주로 과거사문제와 경제보상에 대한 것이었다. 그러나 1차 북핵위기와 2차 북핵위기가



대두하면서 북일교섭의 가장 큰 문제는 양자관계의 범위를 넘어서는 북핵문제와 북한체제의 기본성격에 대한 것이다. 북일교섭은 국제문제와 기타 문제에서 협상의 외적 조건이 형성되지 않는 한, 구체적인 사안에서의 합의가 무의미하였다.

일본은 일북 국교정상화와 관련하여 미국이 설정하고 있는 북한의 비핵화, 독재체제의 변화, 불법행위 중단의 기준을 따르고 있다. 일본은 9.11 테러 이후 미국의 반테러/비확산 동맹네트워크의 핵심적인 동맹국이다. 일본은 이라크전의 지원국이며, PSI와 미사일방어체제(Missile Defense System: MD)에 적극적으로 참여하고 있으며 미일동맹의 재편을 통해 미국의 해외기지 조정(Global Posture Review: GPR)과 군사변환(military transformation)에 동참하고 있다. 이러한 맥락에서 일본은 미국 대북정책의 기준을 받아들이고 있다.

우선 일본은 미국의 비핵화원칙을 일차적으로 중시한다. 그리고 일본은 비핵화와 함께 북한의 미사일 위협을 제기하고 있다. 1998년 북한 로동미사일의 일본열도 상공통과는 북한 미사일의 위협에 대한 일본의 우려를 촉발시켰다. 이런 이유로 일본은 국교정상화의 조건으로 비핵화와 함께 북한 미사일 문제의 위협 제거를 요구할 것이다.

그리고 일본은 미국이 중시하고 있는 북한체제의 비민주성, 불법행위에 대해서도 동일한 입장을 취하고 있다. 북일교섭의 최대 걸림돌인 납치문제는 북한체제의 비민주성 및 인권문제와 직접 연결되어 있다. 2002년 고이즈미 수상 방북 시 김정일 위원장의 납치에 대한 고백외교는 오히려 일본여론을 악화시키는 결과

를 초래했다. 납치문제로 인해 북한체제의 비인도적 성격과 인권 탄압이 일본인에게는 구체적인 실체로서 다가왔다. 또한 일본은 북한과의 지리적 근접성으로 인해 일본이 북한의 국제적 불법행위의 유통경로가 될 것을 우려한다.

이러한 이유들로 인해 일본은 미국의 대북 경제제재와 PSI에 적극 동참하고 있으며, 이를 실행하기 위한 국내법적 조치를 마련하고 있다. 일본은 PSI 공동훈련에 참가하고 있으며, [외국환 및 외국무역법의 일부 개정에 관한 법률](2004년 1월), [특정 선박의 입항 금지에 관한 특별법](2004년 6월) 등을 제정하고 '선박 유탁손배 보장법(PL)' 과 '선박안전검사(PSC)' 를 통해 대일무역을 규제하였다.<sup>20)</sup> 또한 일본 자민당은 [북조선인권법안]을 준비하고 있으며, 총리실 납치문제팀 산하에 [법집행반]과 [정보수집회]의 신설을 추진하고 있다. 아울러 일본은 재일조선인총연합회에 대한 조세강화, 해상보안청의 대북한 관련 업무 강화 등을 추진하고 있다.<sup>21)</sup>

이처럼 일본은 미국의 대북정책의 기본구도를 수용하여 북일 관계정상화를 위해서는 핵문제, 불법거래, 인권문제 등에 있어서 가시적인 진전을 요구할 것으로 예상된다. 다만 일본이 기본적으로 미국의 정책방향을 추종한다고 하더라도 북일 관계개선의 형태나 시점 등에 있어서는 미국과의 입장 조율을 전제로 다소 신축성을 보일 가능성도 있다.



#### 4. 북한 : 선대북 적대시정책 중단과 체제보장

북한에게 미국은 체제생존과 한반도 통일을 위해서 상대해야 할 가장 힘겨운 대상이다. 한국전쟁 이후 북한은 모든 역량과 수단을 동원하여 미국의 압력에 대항하는 전략을 구사해 왔다. 한국전쟁 이후 1970년대까지 북한은 한반도 공산화를 위해 주한미군철수와 미국을 배제한 남북평화협정을 주장했으며, 이러한 맥락에서 미국과의 회담이나 관계개선은 고려되지 않았다.

북한이 미국과의 회담에 관심을 기울이기 시작한 것은 1970년대 중반 미국·베트남 평화협상 후 미군의 베트남 철수와 뒤이은 베트남의 공산화 통일을 목격하면서부터였다. 북한은 북미 대화와 북미 평화협정을 통해 대내외적으로 대미 평화공세를 할 수 있으며, 남한을 압박할 수 있다고 여겼다.

사회주의권의 붕괴 후 북한은 미국과의 관계개선을 통해 생존을 모색하였다. 북한의 입장에서 보면, 사회주의권의 붕괴와 북한의 국력 열세로 인해 3대혁명역량(대내역량, 대남역량, 국제역량)의 재평가와 새로운 전략 수립이 필요했다. 북한은 대내역량 약화를 만회하기 위해 강성대국 건설(선군정치에 의한 군사력 강화, 핵개발, 경제난 극복)을 국가목표로 설정하였으며, 대남역량 약화를 만회하기 위해 남한과의 선별적 교류·협력 및 통일전선전술을 추진하였다. 그리고 북한은 사회주의권의 붕괴로 인한 국제역량 약화에 직면하여 대미 관계개선을 통한 체제보장과 경제지원 획득을 기대하였다.

그러나 북한이 미국과 접촉하기 위해서는 시행착오를 거쳐야

했다. 북한이 미국과 협상할 수 있게 된 것은 역설적으로 핵개발 때문이었다. 1990년대 초반 북한은 일차적으로 남북대화 및 북일 수교 교섭을 통해서 대미접촉을 위한 간접 경로를 모색하였으나 1차 북핵위기로 말미암아 남북관계 및 북일관계는 교착상태에 빠졌다. 그 대신 북한은 미국과 협상테이블에 마주 앉는 목표를 이루었다. 북한에게 핵개발은 미국의 압력에 대응하는 억제력의 수단이자 대미접촉을 가능하게 하는 양날의 칼이라고 할 수 있다.

북한에게 있어서 미국과의 핵협상의 최대 목표는 북미 관계 정상화를 통한 체제보장이다. 북한의 이러한 목표는 1차 핵위기 때부터 지속된 것이다. 제네바합의의 기본골격은 핵동결 대신 경제보상과 관계정상화를 제공하는 것이었다. 경수로건설이 제네바합의를 이끌어가는 동력 역할을 했지만 북미 관계개선이 전제되지 않는 한 경수로건설은 완공될 수 없는 운명을 태생적으로 지니고 있었다. 북한에게 있어서 제네바합의의 핵심은 경수로건설 자체보다 이에 수반되는 북미 관계정상화였다. 경수로건설은 핵심부품의 인도와 북미 원자력협정을 필요로 했으며, 이것은 북미 관계개선에 의해서 가능하다. 그러나 경수로건설에도 불구하고 북미 관계개선은 답보상태에서 벗어나지 못함으로써 경수로건설을 고리로 활용하여 관계정상화와 체제보장을 얻으려는 북한의 기대는 실현되지 않았다.

부시 행정부가 클린턴 행정부하에서 이루어졌던 제네바합의와 제한적인 북미 관계진전을 도외시함으로써 북한은 제네바합의와 대미전략을 재검토하게 되었다. 9.11 테러 이후 미국이 북한을 악의 축, 무법국가로 지칭하면서 선제공격론<sup>22)</sup>까지 대두함



에 따라 북한은 핵억제력을 강조하는 노선을 택했다.<sup>23)</sup>

한편, 북한은 부시 행정부의 등장에 대응하여 2002년 7월 1일 경제관리개선 조치(7.1조치), 북일 정상회담, 신의주경제특구 발표, 금강산 및 개성 개발법령 발표 등을 통해 미국의 압박을 완화하고 대일 및 대남 관계개선을 추진하는 우회전략을 시도하였다. 그러나 2002년 10월 2차 북핵위기로 말미암아 북한의 우회전략은 다시 한번 벽에 부딪혔다. 북한은 결국 핵을 매개로 다시 한번 미국과 정면승부하는 방법을 택할 수밖에 없게 되었다.

2차 북핵위기가 대두한 이후 북한은 일관되게 북미 관계정상화를 통한 체제보장을 얻어내기 위해 노력하였다. 북한은 1차 6자회담(2003년 8월)에서 체제보장의 구체적 내용을 밝혔다. 북한은 핵포기를 위해서는 미국의 대북 적대시정책이 우선 포기되어야 하며, 그 내용은 북미 불가침조약 확약, 북미 외교관계 수립, 북한과 다른 나라와의 경제협력 방해중지라고 주장하였다.

북한이 주장하는 체제보장은 북미 불가침조약에 의한 무력공격 배제, 북한체제의 국제법적 인정, 외교적 인정, 경제적 생존 보장을 의미한다. 체제보장을 가능하게 하는 핵심고리는 국교정상화이며 국교정상화에 의해 군사적·법적·경제적 보장이 수반된다.<sup>24)</sup> 이런 이유로 북한은 핵포기의 조건으로 북미 관계정상화를 지속적으로 요구하고 있다.

아울러 북한은 협상방식으로 일괄타결과 4단계 동시행동원칙을 제시하였다. 북한의 일괄타결방안은 핵포기와 외교적·경제적·군사적 보장을 망라한 것이다. 북한은 동시행동원칙에 따라 1단계(중유제공 재개, 인도주의 식량지원 확대 대신 핵계획 포기

의사 표명), 2단계(북미 불가침조약 체결, 전력손실 보상 대신 핵시설 및 핵물질의 동결 및 감시사찰), 3단계(북미 및 북일관계 정상화 대신 미사일 문제 타결), 4단계(경수로 완공 대신 핵시설 해체)의 단계적 이행방안을 제안하였다.<sup>25)</sup> 북한의 단계적 구도에 의하면 관계정상화는 3단계에서 이루어지는 것으로 되어있다. 그러나 이전 단계에서 이미 신뢰구축과 체제보장이 진전되어 3단계에 이르러 최종적으로 관계정상화가 이루어지는 것을 가정했다고 할 수 있다.

그런데 북한이 요구하는 북미 관계정상화를 통한 체제보장은 평화체제 전환 및 주한미군철수, 한미동맹과 불가분하게 관련되어 있다. 북한이 북미 관계정상화에 의해서 얻고자 하는 체제보장은 무력공격배제를 의미하는 소극적 안전보장(negative security assurance)이 아니라 북한에 대한 군사적 위협이 되고 있는 주한미군과 한미동맹의 변화이다. 북한은 미국과 관계정상화를 이룩할 경우 적대관계를 상정하고 있는 정전체제는 당연히 폐기될 수밖에 없으며, 대북억제력을 목표로 한 주한미군과 한미동맹은 폐기되어야 한다고 주장한다. 따라서 북한의 입장에서 보았을 때, 평화체제전환과 주한미군철수가 이루어지지 않는 한, 외교적인 차원의 북미 국교정상화는 무의미한 것이다. 북한이 6자회담의 군축회담화나<sup>26)</sup> 평화체제 수립과 북미 평화공존을 위한 법적·제도적 장치 구축의 필요성을 주장한 것도<sup>27)</sup> 핵문제를 한반도 평화정착과 주한미군문제와 연관지으려는 의도에서 비롯된 것이다.

그렇다면 북한은 관계정상화를 통한 체제보장이 확실하다면



핵을 포기할 수 있을 것인가? 북한은 핵협상을 통해 수령체제 유지를 보장하는 북미 관계정상화를 추구하고 있다. 북한은 관계정상화를 위해서 핵포기뿐만 아니라 체제변화, 인권개선 등 수령체제를 뒤흔들 수 있는 사항을 양보해야 한다면 이를 받아들일 수 없을 것이다. 북한은 수령체제 보장을 위한 수단으로 관계정상화를 요구하고 있는 반면, 미국은 관계정상화를 위해서 핵포기와 수령체제의 변화를 요구하고 있다. 여기에 비핵화와 관계정상화를 일대일로 교환하기 힘든 근본적인 딜레마가 있다.

## 5. 한국 : 비핵화와 관계정상화의 단계적 이행

미일의 선비핵화 및 정상국가화론과 북한의 선대북 적대시정책 포기론에 대해 한국의 입장은 비핵화와 관계정상화의 단계적 이행방안이라고 할 수 있다. 비핵화와 관계정상화의 연계성 인정, 관계정상화의 조건, 이행순서를 기준으로 미일, 북한, 한국의 입장을 다음과 같이 비교할 수 있다.

### 가. 비핵화와 관계정상화의 연계성 인정

두 가지 이슈의 연계성 인정 정도를 기준으로 하면, 미일은 비핵화와 관계정상화의 연계성을 인정하지 않는다. 미국은 북한의 요구를 수용하여 제네바합의 및 9.19 공동성명에 관계정상화를 포함시키기는 하였지만, 기본적으로 비핵화를 관계정상화와 교환하는 것에 대해서 부정적인 견해를 지니고 있다. 반면 북한은

비핵화가 관계정상화와 연계된 문제라는 것을 끊임없이 제기하여 이 점에 대한 미일의 묵시적 인정을 이끌어냈다.

한국은 기본적으로 북한의 비핵화와 관계정상화가 연계되어야 한다는 점을 인정한다. 9.19 공동성명에서 비핵화에 대한 보상으로 경제지원과 함께 관계정상화, 평화체제 문제가 포함되는 것에 대해서도 한국은 지지하는 입장을 보였다.

한국은 비핵화를 위해서는 북한의 안보위협을 해소하는 것이 필요하며, 이를 위해서는 북미 관계정상화가 필요하다는 점을 인식하고 있다. 한국은 북한의 핵개발에는 탈냉전기 북한의 안보불안감이 작용하였으며, 특히 부시 행정부의 대북 압박정책이 북한으로 하여금 핵억제력을 강구하도록 하는 점이 있다는 것을 인정한다. 한국은 북한의 비핵화는 대량살상무기의 비확산 측면보다는 북한체제 보장이라는 폭넓은 관점에서 논의되어야 한다고 여긴다. 북한 핵개발이 안보위협에서 비롯된 측면이 있으며<sup>28)</sup> 북한이 한미합동군사훈련을 불안하게 여긴다는 노무현 대통령의 언급은<sup>29)</sup> 이러한 맥락에서 제기된 것이다.

그리고 한국은 북미 및 북일 관계정상화가 북한의 개혁개방을 촉진하는 요인이 될 수 있다고 여긴다. 탈냉전 상황에서 국제적 고립과 경제난에 시달리고 있는 북한은 미국의 압박정책으로 인해 더욱 폐쇄적이 될 수밖에 없다는 것이다. 북한이 대(對)미일 관계정상화를 통해서 체제붕괴에 대한 불안감을 해소함으로써 개혁개방에 대해 긍정적인 입장을 취할 수 있다는 것이다.

아울러 한국은 북미 및 북일 관계정상화가 동북아 냉전구조 해체에 긍정적인 영향을 미칠 것을 기대한다. 냉전시대에 형성된



북방 3각관계(러시아·중국·북한)와 남방 3각관계(한국·미국·일본)의 대립구도는 한러 수교 및 한중 수교로 한 축이 무너졌다. 그러나 아직까지 북미 및 북일 수교가 이루어지지 않음으로써 동북아 냉전구조의 잔재가 남아있다는 것이다.<sup>30)</sup>

한국의 입장에서 보았을 때, 북미 및 북일 국교정상화는 부정적인 측면도 내포하고 있다. 북미 및 북일 국교정상화는 주변국의 남북한 교차승인 결과를 가져옴으로써 한반도문제의 국제화, 남북한 분단의 고착화, 주변국의 한반도 영향력 증대, 남북관계의 중요성 감소 등을 수반할 수 있다. 그러나 한국은 이러한 부정적 측면보다는 북한의 대미일 관계정상화는 북한의 변화, 한반도 평화, 남북관계 발전을 위해 긍정적인 환경을 조성할 것이라고 기대한다. 그럼에도 불구하고 한국은 북한의 대미일 관계정상화가 한반도 평화체제, 주한미군의 위상, 한미동맹에 미칠 영향에 대해서는 경계하는 입장을 지니고 있다. 북미 관계정상화로 인해 대북억제력을 주요 목적으로 했던 한미동맹이 약화될 가능성을 우려하는 것이다. 이러한 점은 한반도 평화체제 논의와 주한미군 문제는 별개라는 통일부장관의 언급에서도 나타난다.<sup>31)</sup>

## 나. 관계정상화의 조건

관계정상화의 조건에 대해서 미국은 비핵화뿐만 아니라, 북한의 불법행위 중단, 독재체제 변화를 설정하고 있는 반면, 북한은 비핵화 이외의 문제제기는 수령체제 전복을 목표로 하는 것이기 때문에 받아들일 수 없다는 입장을 견지하고 있다.

한국은 비핵화가 관계정상화의 조건이 되어야 한다는 점에

동의한다. 그러나 한국은 북한의 불법행위와 독재체제 문제를 제기함으로써 핵협상과 남북관계에 장애가 조성되는 것에는 반대한다. 한국은 역사적으로 봉쇄정책이 성공한 사례가 없으며, 봉쇄정책이 오히려 체제경직화와 긴장고조 행위를 촉발한다는 점을 지적한다. 미국이 위폐문제를 이유로 대북 금융제재를 하거나 일본이 납치문제를 제기하는 것은 핵문제 해결에 도움이 되지 못하고 북한으로 하여금 6자회담을 회피하는 구실을 제공한다고 여겨진다. 한국은 비핵화의 우선순위를 감안할 때, 우선적으로 비핵화를 조건으로 관계정상화를 이룩하고 북한과 교류·협력을 확대하는 과정에서 중장기적으로 북한의 정상국가화를 추진하는 것이 현실적 방안이라고 판단한다.

## 다. 이행순서(sequence)

이행순서(sequence)를 기준으로 하면, 미국의 선비핵화 및 북한의 정상화국가화 입장과 북한의 선대북 적대시정책 포기 및 체보장 입장이 대립하는 상황에서 한국은 단계적 동시병행방침을 제시하였다.

한국은 1차 6자회담에서 북미의 입장을 조율한 3단계 병행조치를 제안하였다. 1단계는 북한의 핵폐기 용의 표명에 대해 북한의 안보우려 해소 용의 표명이며, 2단계는 핵폐기에 대한 다른 나라의 상응조치, 3단계는 핵문제 해결과 북한과 다른 나라와의 포괄적 관계개선 추진이다.<sup>32)</sup>

한국의 단계적 접근방안은 북한체제 보장론에서도 나타난다. 한국은 2차 6자회담(2004. 2)에서 3단계 대북 안전보장안을 제안



〈표 III-3〉 비핵화와 관계정상화에 대한 관련국 입장

	비핵화와 관계 정상화의 연계성 인정 정도	관계정상화의 조건	순서(sequence)
미국 일본	낮음	비핵화, 불법행위 중단, 독재체제 변화	선비핵화 및 북한의 정상국가화
북한	높음	비핵화(불법행위, 체제변화는 무관)	선대북 적대시정책 포기와 체제보장
한국	대체로 인정	비핵화(북한의 정상국가화는 관계정상화 이후 논의)	단계적 병행추진

했다. 1단계는 핵폐기 의사 표명에 대해 다자안전보장의 문서화, 2단계는 대북 안전보장공동선언, 3단계는 핵폐기 마무리단계에서 항구적 안전보장을 제공하는 것이다.<sup>33)</sup> 한국의 단계적 병행방안은 6자회담을 거치면서 조금씩 구체화되었지만 기본적으로 북미의 입장 대립을 절충하려는 단계적 접근의 기본구상이 유지되었다.

## 6. 전망

비핵화 및 관계정상화와 관련하여 미국의 자유의 확산정책과 북한의 수령체제 보장론이 충돌하고 있다. 미국의 자유의 확산론에 의하면 북미 관계정상화는 비핵화와 함께 북한체제의 변화를 나타내는 증거가 있어야 가능하다. 일본은 미국의 자유의 확산정

책에 동조하여 비핵화와 함께 북한체제의 비민주성, 불법행위가 해결되어야 관계정상화가 가능하다고 여긴다. 반면, 북한은 수령체제보장을 위한 수단으로 관계정상화를 희망하고 있다.

북미 및 북일 관계개선의 경로는 한편으로는 미일이 제공할 수 있는 경제보상, 평화체제, 체제인정과 다른 한편으로 북한이 취해야 할 조치인 핵폐기 이행, 불법행위 중단, 개혁개방을 연계한 형태가 될 것이다. 이러한 이슈들을 포괄적으로 해결하는 방안으로 미국/일본식 일괄타결안, 북한식 일괄타결안, 그리고 한국 및 (또는) 중국식 일괄타결안이 있다.(〈그림 I-1〉)

### 가. 미국/일본식 일괄타결안

미일이 생각하고 있는 일괄타결안에 의하면 비핵화와 함께 불법행위 중단, 개혁개방이 이루어져야 관계정상화가 가능하다. 더욱이 미일이 선호하는 것은 핵폐기 및 기타 문제 해결에도 불구하고 국교정상화는 북한에 대한 신뢰가 축적된 뒤 장기적으로 이루어지는 것이다. 이러한 구도에 의하면 북한의 조치 이행에 따라 부분적 경제제재 해제, 부분적 관계 개선 등이 이루어질 수 있지만 관계정상화는 장기적 문제로 미루어지게 된다.

미국/일본식 일괄타결안은 북한의 반대로 인해서 실현될 가능성이 없다. 역설적으로 북한은 미일식 일괄타결안을 우려하여 선대북 적대시정책 포기와 관계정상화를 선행 조건으로 요구하고 있다.



## 나. 북한식 일괄타결안

북한이 희망하는 방안은 비핵화와 관계개선의 일괄타결이다. 북한은 핵폐기 이행과 함께 관계개선, 경제지원, 평화체제 전환을 보장받는 한편, 북한의 불법행위나 체제변화는 문제시되지 않기를 바란다. 그러나 북한식 일괄타결안은 미일의 반대로 인해 합의될 가능성이 낮다.

## 다. 한국/중국식 일괄타결안

한국/중국의 방안은 미국/일본식 일괄타결안과 북한식 일괄타결안의 절충안이다. 이것은 비핵화 이행과 경제, 안보문제, 기타 현안의 해결에 따라 점진적으로 관계개선이 이루어지는 것이다. 이것은 단계별로 미일의 조치와 북한의 조치가 병행적으로 이행되는 것이다. 북한이 핵폐기 이행을 시작하면 대북 경제제재가 해제되고, 북한의 불법행위 중단에 대해 평화체제 전환, 북한의 개혁개방 시 체제인정 등의 상응하는 조치가 실행되는 것이다.

이러한 경로를 따를 경우 핵폐기가 돌이킬 수 없을 정도(irreversibly)로 진행된 상황에서 관계정상화가 이루어질 수 있다. 그러나 이런 경우에도 북한의 불법행위 중단, 인권문제 등에서 가시적인 성과가 있어야 할 것이다. 이럴 경우 북미 국교정상화와 북일 국교정상화가 비슷한 시기에 이루어질 수도 있다.

이러한 점진적 병행추진방안이 이행되는 데에는 오랜 시간이 필요하며, 그 과정에서 예상하지 못한 돌발 상황과 장애요인이 등장할 수 있다. 따라서 점진적 동시 이행방안이 실행되기 위해서는 관련국들의 신뢰가 무엇보다도 중요하다. 그러나 북미 간

불신을 고려할 때, 장기적 이행과정에 대한 합의를 도출하기가 어려울 것이다.

## 7. 정책제언

미국/일본식 일괄타결방안이나 북한식 일괄타결방안, 그리고 한국/중국식 일괄타결방안이 모두 나름대로의 문제점을 안고 있다. 특히 로드맵에 대한 인식 차이, 신뢰결여, 미국의 자유 확산론과 북한의 수령체제 옹호론의 충돌 등으로 인해 협상이 교착상태에 머무르거나 상황이 악화될 수 있다. 그리고 비핵화이행 합의에도 불구하고 북미 및 북일 관계진전이 이루어지지 않고 원점에 머무를 가능성도 있다.

이런 점을 감안할 때, 본서 제1장 <그림 I-1>에서 제시된 미국/일본식 일괄타결안(가.)과 한국/중국 타협안(다.)의 중간 영역(음영 부분)에서 절충안을 찾는 지혜가 필요하다. 우선 교착상태에서 벗어나기 위해서 비핵화 이행과 부분적 관계개선을 이룩하는 것이 필요하다. 핵폐기 이행 시작과 함께 대북 경제제재를 부분적으로 해제하는 한편, 관계개선의 징검다리로서 북미 연락사무소 개설, 북일 연락사무소(또는 무역대표부) 개설 등을 추진할 수 있다. 이와 함께 한반도 평화체제 전환을 논의하기 위한 [한반도 평화포럼] 구성 등이 추진될 수 있다. 이런 상황에서 남북연락사무소 설치, 남북경협 확대 등 남북관계 발전이 가능할 수 있다.

이를 위해서는 일차적으로 북한문제의 우선순위와 접근방법



에 대한 기본방향을 설정해야 한다. 북한문제 가운데 가장 중요한 것은 핵문제 해결이다. 따라서 핵문제 해결에 우선순위를 두어야 하며 다른 문제들은 핵문제 해결과정에서 포괄적으로 해결되도록 해야 한다. 그렇지 않고 핵문제와 여타 문제를 동시에 해결하려고 하거나 다른 문제를 우선시하면 출구를 찾기 어렵다. 일차적으로 북핵문제 해결에 우선순위를 두고 6자회담을 통한 평화적 해결이 모색되어야 한다. 그리고 북한의 위조지폐, 마약, 위조상품 등에 등 불법거래 행위에 대한 반대 및 규제에 대한 협력망을 형성하는 것이 필요하다. 그러나 북한의 불법행위에 대한 구체적 제재 조치에 대해서는 미일과 한국·중국 간 차이가 있을 수 있음을 인정해야 한다. 그리고 인권, 민주화 등 북한체제 변화와 관련된 문제는 핵문제 해결과 관계개선에 의해 중장기적으로 협력망과 신뢰가 형성된 뒤 해결하도록 해야 한다.

그리고 미국은 자유의 확산을 세계 모든 지역에 보편적으로 적용하기 보다는 지역적 특성을 고려한 현실주의적 접근을 채택해야 한다. 미국은 북한과 같은 불량국가에 대해 민주주의 확산을 통해 반테러/비확산을 달성하려는 민주평화론을 내세우고 있다. 그러나 협상을 통해 북한의 비핵화가 실현되면 민주확산은 부차적 문제이다. 요컨대 민주평화론이 목표가 아니라 비핵화를 위한 수단이라는 점을 인식할 필요가 있다.

그리고 북한도 비핵화와 함께 국제적 불법행위 중단, 인권개선 등을 위해 정상국가화를 위해 노력해야 한다. 민주화 및 체제 변화의 내용과 수준은 다양하다. 예를 들면, 북한은 유럽연합, 국제인권단체 등과 인권대화를 함으로써 인권개선을 위한 단계적

조치를 취해야 한다. 또한 북한은 불법행위 중단을 위한 단계적 조치들을 실시함으로써 국제사회의 신뢰를 회복하고 미일과 관계개선을 할 수 있는 방법을 모색해야 한다.



&gt;&gt;&gt;

- 1) Condoleezza Rice, "Opening remarks by Secretary of State-Designate Dr. Condoleezza Rice", U.S. Foreign Relations Committee, January 18, 2005 (<http://www.state.gov/secretary/rm/2005/40991.htm>); Condoleezza Rice, "Remarks at Town Hall Meeting," Dean Acheson Auditorium, Washington D.C. January 30, 2005, (<http://www.state.gov/secretary/rm/2005/41414.htm>).
- 2) 2003년 미국 해외주둔 재배치계획(GPR)에서 제기된 개념으로 '불안정의 호'란 카리브해와 아프리카, 코카서스산맥, 중앙아시아, 중동, 남아시아와 북한 등 경제적으로 궁핍하고 테러의 온상이 되고 있는 반원형태의 지역을 뜻한다.
- 3) Thomas H. Henriksen, "The Rise and Decline of Rogue States," *Journal of International Affairs*, Vol. 54, No. 2 (Spring 2001), pp. 349-374.
- 4) 박종철, "미국의 대불량국가 정책 전망 및 파급영향", 「국제문제연구」, 제3권 2호 (2003 여름), pp. 15-19.
- 5) Raymond Tanter, *Rogue Regimes, Terrorism and Proliferation* (New York: St. Martin's Griffin, 1999), p. 38; Robert S. Litwak, *Rogue States and U.S. Foreign Policy: Containment after the Cold War* (New York: The Woodrow Wilson Center Press, 2000), p. 7.
- 6) Robert S. Litwak, *Rogue States and U.S. Foreign Policy: Containment after the Cold War*, p. 75.
- 7) The White House, *The National Security Strategy of the United States*, September 2002. (<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>).
- 8) President George W. Bush, *State of the Union*, January 29, 2002, USKOREA@STATE.GOV.
- 9) President George W. Bush, *State of the Union*, January 28, 2003 (<http://www.whitehouse.gov/news/releases/20030128>).
- 10) 김성한, "미국의 동아태전략: 변화와 지속성", 「EAI 국가안보패널 정책보고서」, 10호 (2005. 11).
- 11) *The National Security Strategy of the United States of America* (March 2006), pp. 3-4.
- 12) 북한 마약거래, 위조지폐 및 위조상품의 제조 및 유통에 관한 자세한 내용에 대해서는 다음을 참조하기 바람. Center For International Security and Cooperation, Stanford University, *The Sopranos State? North Korean Involvement in Criminal Activity and Implications for International Security*, May 20, 2005.
- 13) PSI에 대해서는 다음을 참조하기 바람. 이서항, "PSI의 최근 진전 상황과 주요 쟁점", 「주요국제문제분석」, 2004-13, (외교안보연구원, 2004); 신성호, "확산안보구상과 한반도", 「EAI 국가안보패널 정책보고서」, 13호 (2005. 12).
- 14) 라이스 미 국무장관은 자유의 확산을 위한 변환외교를 위해 외교적 자원과 우선 순위의 변화, 지역적 파트너의 구축, 외교적 활동의 현지화, 외교관의 새로운 전문지식과 도전의식 함양 등이 필요하다고 지적하였다. Condoleezza Rice, *Transformational Diplomacy*, at Georgetown University, January 18, 2006 (<http://www.state.gov/secretary/rm/2006/59306.htm>).
- 15) 미국은 14개 기관의 합동으로 불법활동에 관한 정보수집과 대책을 마련하기 위해 [불법활동방지구상]을 가동하고 있다. *The Economist*, 2006. 2. 9.
- 16) U.S. Cites Banco Delta Asia for Money Laundering, Other Crimes, September 15, 2005 (<http://www.treas.gov/press/releases/js2720.htm>).
- 17) 리비아는 주 트리폴리 미 대사관 약탈(1979), 런던의 반카다피 시위 도중 영국 여자경찰관 사망(1984), 팔레스타인 테러리스트의 이스라엘 유람선 납치(1985),



- 팔레스타인 테러리스트의 이탈리아 유람선 납치(1985), 서베를린의 디스코텍 폭파사건(1986), 2차례의 항공기폭파사건(1988년 Pan Am 103기, 1989년 프랑스 항공기 UTA 772기) 등에 직·간접적으로 관련되었다. 그러나 1999년 리비아는 팬암 항공기 폭파사건에 연루된 2명의 주모자를 인도하였으며, UTA 항공기 폭파사건의 피해자에 대한 보상금을 프랑스에게 지급하고, 영국에게 경찰관 사망 문제에 대해서 사과했다. U.S. Department of State, *Patterns of Global Terrorism*, 2002 (April 2003), p. 80.
- 18) Clyde R. Mark, *Libya*, Issue Brief for Congress, April 4, 2003, Congressional Research Service.
- 19) [한일 기본조약](1965) 3조에 의하면 일본은 동 조약의 적용범위를 한국정부가 현실적으로 지배하고 있는 휴전선 이남지역으로 한정함으로써 향후 있게 될 북한과의 관계정상화를 고려하였다.
- 20) 「중앙일보」, 2005. 4. 1.
- 21) [법집행반]은 조총련 관련 시설에 대한 조세감면조치 변경 검토, 자금세탁 감시 강화, 군사전용 우려 물자 수출관리 강화 등을 담당하며, [정보수집회의]는 북한의 불법행위 정보 수집, 납치살해범 규명, 납치인의 생사확인 등의 업무를 담당하기로 한 것으로 알려졌다. 「연합뉴스」, 2006. 3. 14.
- 22) *Quadrennial Defense Review* (U.S. Department of State, September 30, 2001), *The National Security Strategy of the United States* (September, 2002)에서 불량국가 및 테러집단에 대한 미국의 선제공격론이 구체화되었다. 더욱이 *Nuclear Posture Review* (U.S. Department of Defense, December 31, 2001)는 대량살상무기의 위협이 존재할 경우 핵무기에 의한 선제공격이 가능하며, 그 대상으로 중국, 러시아, 북한, 이라크, 이란, 리비아, 시리아를 거론하였다.
- 23) 북한은 *The National Security Strategy of the United States* (March, 2006)에 대해서도 북한에 대한 선제공격을 합리화하기 위한 것이며, 이에 대해 핵억제력 강화로 대응하겠다고 하였다. 북한 외무성 대변인 보고, 「조선중앙통신」, 2006. 3. 21; 「로동신문」, 2006. 4. 7.
- 24) 하영선 · 전재성, “북핵문제와 6자회담: 평가와 전망(개정본)”, 「EAI 국가안보패널 정책보고서」, 4호 (2006. 1. 2)
- 25) 박종철, “부시 행정부하에서의 북미관계,” 통일연구원 학술회의 총서, 「한국 및 미국의 국내환경 변화와 한반도 평화」 (통일연구원, 2004), pp. 114-132.
- 26) 북한 외무성 대변인, 「조선중앙통신」, 2005. 3. 31.
- 27) 북한 외무성 대변인, 「조선중앙통신」, 2005. 7. 22.
- 28) 노무현 대통령 미국 LA 국제문제협의회 오찬 연설, 2004. 11. 13.
- 29) 노무현 대통령 몽골 울란바토르 동포간담회 발언, 2006. 5. 9.
- 30) 김대중 대통령은 한반도 냉전구조 해체를 대외정책의 목표로 제시하고 구체적 과제로 남북기본합의서 이행과 남북화해 · 협력, 미국과 일본의 대북한 관계정상화 과정 시작, 북한의 변화와 개방을 위한 여건과 환경 조성, 북한의 대량과피무기 위협 제거 등 군비통제, 정전체제의 평화체제 전환을 제안하였다(김대중 대통령의 CNN 인터뷰 1999. 5. 5; 1999. 5. 17).
- 31) 이종석 통일부 장관의 한반도 평화체제 관련 언급, 「동아일보」, 2006. 3. 17.
- 32) 외교통상부, 제1차 6자회담 결과 및 평가, 2003. 8. 31  
([http://www.mofat.go.kr/mofat/mk\\_a008/mk\\_b083/mk\\_c163/1206141\\_5281.html](http://www.mofat.go.kr/mofat/mk_a008/mk_b083/mk_c163/1206141_5281.html)).
- 33) 외교통상부, 제2차 6자회담 이수혁 한국 수석대표 언론브리핑,  
([http://www.mofat.go.kr/ko/division/am-2\\_list.mofat](http://www.mofat.go.kr/ko/division/am-2_list.mofat)).