



# Grand Bargain

## 북핵 일괄타결 방안 추진방향

일 시 2009년 11월 2일(월) 13:00~18:00

장 소 신라호텔 영빈관

K(NU) 통일연구원



13:00~13:30 등록

13:30~14:00 개회식

개회사 : 서재진 통일연구원장

축사 : 박진 국회 외교통상통일위원장

기조발표 : 김태효 청와대 대외전략비서관

**제1회의** 북핵 일괄타결(Grand Bargain) 방안 추진방향

사회 : 남성욱 국가안보전략연구소 소장

14:00~16:00 발표1 : 북핵 일괄타결(Grand Bargain) 방안: 의의 및 추진방향

조민 통일연구원 선임연구위원

발표2 : 북핵문제 해결을 위한 국제공조 추진방향

박영호 통일연구원 선임연구위원

토론 : 류길재 북한대학원대학교 교수

이영중 중앙일보 차장

이수석 국가안보전략연구소 책임연구위원

배정호 통일연구원 선임연구위원

16:00~16:30 휴식

**제2회의** 북핵 일괄타결(Grand Bargain) 방안 추진을 위한 실천과제

사회 : 윤덕민 외교안보연구원 교수

16:30~18:00 라운드테이블 토론

김규륜 통일연구원 선임연구위원

동용승 삼성경제연구소 연구전문위원

신석호 동아일보 차장

최춘흠 통일연구원 선임연구위원

18:00~19:30 만찬



# 목 차

## 제1 발표

북핵 일괄타결(Grand Bargain) 방안  
- 의의 및 추진방향

1

조 민 (통일연구원 선임연구위원)

## 제2 발표

북핵문제 해결을 위한 국제공조 추진 방향  
- 북핵 일괄타결 방안(Grand Bargain)의 추진을 위해

31

박 영 호 (통일연구원 선임연구위원)





제1발표

# 북핵 일괄타결(Grand Bargain) 방안 - 의의 및 추진방향

조 민  
(통일연구원 선임연구위원)





## I. 현황

북한 핵문제는 20년 동안 한반도 위기와 동북아 국제정세의 핵심 사안이 되어왔다. 북핵 문제는 '지리(支離)하지만 여전히 새로운' 도전적 사안이다. 한국은 핵위협에 직접 노출되어 있으며, 한반도의 평화와 안정의 최대 당사국이다. 따라서 “한반도의 진정한 화해와 협력을 위해서는 북핵 해결이 선결과제”<sup>1)</sup>가 아닐 수 없다. 이를 위해 이제 우리는 더 이상 주변부적 위상에 머물러서는 안 되며, 북핵 문제 해결에 보다 창의적이고 적극적인 역할을 수행해야 한다.

한반도는 북핵 문제로 말미암아 두 차례의 위기에 봉착했다. 미국 클린턴(William J. Clinton) 행정부 시기의 한반도 위기는 북한의 '핵개발 계획'으로 발생하였다. 당시 미·북 핵협상은 당연히 핵개발 '계획'을 억제하는데 초점이 맞추어졌다. 그러나 부시(George W. Bush) 행정부 시기의 한반도 위기는 북한의 핵개발과 핵실험으로 발생하였다. 북한은 핵개발 계획 차원을 넘어 핵실험으로 마침내 핵보유 의지를 명확히 드러냈다. 미국 클린턴 행정부 8년과 부시 행정부 8년을 경과한 16년 동안 북핵 문제는 해결되기는커녕, 한층 복잡한 논리로 전개되었다.

2009년 미국 오바마(Barack H. Obama) 행정부 출범 이래 북한 핵문제 상황은 더욱 악화되었다. 북한은 올해 봄 장거리 미사일 발사(4.5)와 더불어 제2차 핵실험(5.25)을 감행하였다. 이에 유엔 안보리 의장성명(4.13)이 채택되었고 핵실험에 대해 유엔 안보리는 대북제재를 결의(6.12)하였으며, 북한은 즉각 반발하였다. 안보리 결의 1874호는 북한의 제1차 핵실험('06.10.9)에 대한 유엔 안보리 결의 1718호('06.10.14)의 제재 내용을 한층 강화한 추가 결의였다. 북한의 도발적인 핵실험과 그에 대한 미국 주도의 유엔 제재 국면 속에서 6자 회담은 답보 상태에 빠졌다.

북한은 올해 상반기 먼저 대미(對美) 공세적 전략을 강행한 후, 하반기부터 유화적 제스처를 취했다. 마침 클린턴 전(前) 미국 대통령의 방북(8.4)을 계기로 미·북 간 대화를 통한 문제 해결의 접점이 모색되었다. 이 과정에 중국은 6자회담 재개를 위해 '북한 달래기'에 나섰다. 후진타오(胡錦濤) 중국 국가주석의 특사 자격으로 방북한 다이빙거(戴秉國) 외교담당 국무위원에게 김정일 위원장은 핵협상을 “양자 또는 다자 대화를 통해 해결하기를 희망

---

1) 이명박 대통령, 18대 국회 개원연설, “위기를 뛰어넘어 우리 함께 앞으로 나가갑시다!” 2008.7.11.

한다”고 말했다(9.18). 곧 이어 원자바오(溫家寶) 중국 총리의 방북 시, 김정일 위원장은 6자회담 ‘조건부 복귀’ 입장을 밝혔다(10.5).<sup>2)</sup> 즉, 북한은 “북·미 양자회담 상황을 지켜본 뒤 6자회담을 포함한 다자회담을 진행할 것”이라는 입장이다. 따라서 6자회담이 재개되기 전에 미·북 양자회담 과정이 예고되고 있는 상황이다.

북핵 협상은 더 이상 과거의 패턴을 답습해서는 안 된다. 최근 북핵 협상을 위한 대화 모델이 모색되고 있는 가운데 북한 비핵화를 위한 한국의 창의적인 역할이 기대되고 있다. 이에李明博 대통령은 북핵 문제의 근본적인 해결을 위해 일괄타결 방안으로 ‘그랜드 바겐’(Grand Bargain)을 제의하게 되었다. 이를 통해 “북한은 6자회담을 통해 북핵 프로그램의 핵심 부분을 폐기하면서 동시에 북한에게 확실한 안전보장을 제공하고 국제지원을 본격화하는 일괄 타결, 즉 그랜드 바겐을 추진해야 한다”고 제안하였다.<sup>3)</sup> 그와 더불어 UN 총회 기조연설에서 “‘핵무기 없는 한반도’는 동북아시아와 세계의 평화를 위해서 반드시 이루어져야 하며“ 그리고 ”지구상 유일한 분단지역인 한반도가 진정한 화해와 통일의 길로 들어서기 위해서도 비핵화가 우선되어야“ 함을 역설하면서, 북한의 결단을 촉구하였다.<sup>4)</sup>

## II. 일괄타결(Grand Bargain) 방안의 내용 및 의의

### 1. 그랜드 바겐(Grand Bargain)의 내용과 배경<sup>5)</sup>

이명박 대통령은 북핵 문제의 근본적 해결을 위한 대안으로 미국 외교협회(CFR)·아시아 소사이어티(A/S)·코리아 소사이어티(K/S) 초청간담회 (9.21) 연설 및 유엔 총회 연설 (9.23)을 통해 ‘그랜드 바겐’을 제의하였다. 대통령 연설 요지는 다음과 같다. 첫째, 타협과 파행, 진전과 후퇴를 반복해 온 과거의 패턴에서 탈피하여 북핵 문제를 근본적으로 푸는 통합적 접근법이 필요하다. 둘째, 6자회담을 통해 북핵 프로그램의 핵심 부분 폐기와 동시에 북한에 대한 확실한 안전보장과 국제지원을 본격화한다. 셋째, 북핵 폐기의 종착점에 대한

---

2) 원자바오 총리 방북 당시 김정일 위원장이 “미국과의 관계개선을 희망했을 뿐만 아니라, 일본 한국과도 개선하려고 한다”는 입장을 밝혔고, 원 총리는 한·중·일 정상회담(10.10)에서 이 메시지를 전하였다. 『연합뉴스』, 2009년 10월 10일.

3) 이명박 대통령, “CFR/KS/AS 공동주최 오찬 연설” 2009.9.21. <<http://www.president.go.kr>>

4) 이명박 대통령, “제64차 UN 총회 기조 연설” 2009.9.23. <<http://www.president.go.kr>>

5) 대통령실, 『청와대 정책소식』, vol. 25(2009.10.13). pp. 10~12.

명확한 합의를 토대로 5자간 협의를 통해 구체 행동 방안 마련을 추진한다.

그랜드 바겐 제의의 배경은 북핵 프로그램의 일부분에 대한 부분적·단계적 접근을 시도함으로써 타협과 파행, 진전과 후퇴를 반복해 온 과거 북핵 협상 과정에 대한 반성에서 출발하였다. 예컨대 제네바 합의는 막대한 경수로 건설비용과 중유만 소진한 채 폐기되었고, '9·19 공동성명'(2005)의 비핵화 원칙도 북한의 두 차례의 핵실험과 후속합의 이행 실패로 실효성이 상실된 상태이며, '2·13 합의'(2007)를 통한 '동결 - 불능화 - 폐기'의 단계적 협상은 5자의 지원(중유 75만 톤 상당, 테러지원국 해제)에도 불구하고 북한의 핵시설 복구로 사실상 파기되고 말았다. 이는 5자의 지원은 비가역적인 반면, 북한의 비핵화 조치는 가역적이라는 점을 입증하고 있다.<sup>6)</sup>

이러한 과정 속에서 그랜드 바겐은 북핵 문제의 근본적·통합적 해결 방안의 마련을 위해 제안되었다. 그랜드 바겐은 8·15 경축사에서 제시한 '새로운 평화구상'의 연장선상에서 나온 것이며, 「비핵·개방·3000구상」을 기본으로 하여 6자회담 참가 5개국들과의 협의를 통해 이들의 의견을 반영하여 작성되었다. 사실 이러한 문제의식과 새로운 접근법에 대해 지난 6월 워싱턴 한·미 정상회담에서 이 대통령과 오바마 대통령이 협의하고 기본적인 인식을 같이 하였다.<sup>7)</sup>

'그랜드 바겐'은 그동안 한·미 간 및 5자 사이에서 협의해 온 포괄적 접근구상 또는 '패키지 딜'과 같은 맥락이지만 다만, 보상의 의미를 지나치게 부각시키는 "패키지"라는 단어 보다 상호 주고받는다는데 강조점이 있다. 말하자면 그랜드 바겐은 대북 포괄적 패키지과 큰 틀에서 궤를 같이하는 내용이나, 방법론적으로 한 단계 구체화한 방안이다.

## 2. 일괄타결(Grand Bargain) 방안의 전략적 의의

### □ 서로 주고받는 '통 큰' 협상

북핵 문제의 근본적 해결을 위해서는 '서로 주고받는 통 큰 협상'이 필요하다. 그랜드 바겐은 지금까지 접근해온 북핵 문제의 해결 방안과는 다르다. 지금은 단계별 이행과 보상이 되

---

6) 북한의 미사일 발사를 비난한 유엔 안보리 의장성명 채택에 반발한 북한 외무성 성명, "6자회담 불참, 핵시설 원상복구 방침"을 천명하였다. 『조선중앙통신』, 2009년 4월 14일.

7) 청와대 핵심 관계자, "포괄적 패키지는 이 대통령이 지난달(6월) 벵골 오바마 대통령과의 정상회담에서 내놨던 것으로, 미국측에서는 이를 '그랜드 바게닝(Grand Bargaining)'이라고 표현했다." 『연합뉴스』, 2009년 7월 20일.

풀이되는 북핵 협상 관행에 대해 근본적 해결이 필요한 시점이다. 그랜드 바겐은 북핵 문제를 북한 문제라는 큰 틀에서 접근하는 근본적·통합적 해결 방식으로 제시된 이명박 대통령의 북핵 문제에 대한 근원적 처방으로, 북핵의 완전 폐기를 강조한다. 북핵 협상의 '행동 대 행동'의 틀을 벗어나, 협상 시작 단계부터 북핵 프로그램의 핵심부분을 폐기한다는 목표를 상정함으로써 비가역적 핵포기 원칙을 원천적으로 확보한다는 협상 전략이다.

북핵 협상의 '빅 딜'은 북한의 핵포기 결단 또는 핵 프로그램 핵심 부분 폐기에 부응하여 5자가 북한의 체제보장과 경제지원을 위한 국제협력을 본격적으로 추진한다는 것으로, 북한과 5자가 서로 요구 사안을 한 묶음으로 주고받자는 주장이다. 이는 북한의 '통 큰 결단'을 촉구하는 협상안이라 하겠다.

#### □ 6자회담의 '동상이몽' 타파

북핵 협상 테이블은 참가국들 간 '동상이몽'으로 인해 완전한 합의에 도달하기가 쉽지 않다. 국제사회는 북한 핵보유를 용인하기는 어렵다는 데에 공감하고 있으나, 북한의 핵보유로 인한 각국의 안보 위협의 수준, 대북제재에 대한 입장, 그리고 북핵 협상 과정에서 얻고자 하는 실질적 관심 사안이 각각 다르다. 즉, 6자회담 틀은 각국의 북한 비핵화에 대한 비용 지불 의지와 전략적 목표가 완전히 합치되기 어려운 구조라고 할 수 있다.<sup>8)</sup>

미국은 비핵화와 비확산 사이에서 머뭇거리면서, 북핵 폐기에 따른 비용 문제에는 아직 구체적인 대안이 없다. 미국이 미·북 양자주의를 거부하고 다자주의 방식인 6자회담 틀을 수용한 데에는 한편으로는 핵포기에 대한 다자적 압력 효과와 함께, 다른 한편으로는 핵협상 대가의 부담전가 방식을 선호했기 때문이다.

중국은 북한의 비핵화를 바라지만, 국제사회의 비핵화 요구에 대한 압박으로 북한 정권의 붕괴 위기가 초래되는 상황은 바라지 않는다. 이에 중국은 한 손으로는 국제사회의 대북제재와 손잡고 다른 한 손으로는 공식·비공식적으로 대북지원을 강행하고 있다. 따라서 중국이 실질적으로 대북제재에 동참하지 않는 한 국제사회의 대북제재 효과는 상당히 제한적일 수 밖에 없다.

---

8) 국제정치에서 다자주의는 대개의 경우 초기에 기대한 성과를 얻기 어려움에도 불구하고 매우 바람직한 레짐으로 추구되고 있다. Gabriel Blum, Bilateralism, "Multilateralism, and the Architecture of International Law," *Harvard International Law Journal* Vol 49, No. 2, Summer 2008; Alexander Thompson & Daniel Verdier, "Multi-Lateralisms: Explaining Variation in Regime Instruments," *For presentation at the Annual Meeting of the American Political Science Association*, August 28-31, 2008, Boston, Mass.

일본은 굳건한 미·일 동맹체제에 기반하여 북핵 문제에 대한 직접적인 발언권을 유보하는 가운데 북핵 해결 시 대북진출의 계기를 노리고 있으나, 일본인 납치문제로 인한 국내정치적 논리에서 빠져나오지 못하고 있다. 러시아는 6자회담 참가국으로 일단 동북아지역 진출의 교두보 마련에 자족하면서, 대북관계를 통해 한반도와 동북아지역에서의 역할을 확보하려는 입장이다. 북한은 핵문제는 미국과 협상하고, 경협문제는 남한과 협상한다는 분리접근 전략을 취해왔다.

이처럼 6자회담은 참가국 간 기본 전략과 접근 방식의 상이함으로 인해 합의가 어려운 측면이 있다. 이러한 구도에서 한국은 북핵의 최대 위협대상이자 한반도 문제의 당사자임에도 불구하고 지금까지 미국과 중국의 입장을 따르기만 했다. 북핵 문제와 관련된 한국의 지위와 입장을 고려할 때, 이의 해결을 위한 우리의 안을 내놓고 미국을 비롯한 참가국들을 설득해 나갈 필요가 있다.<sup>9)</sup> 여기서 북한의 비가역적 핵 폐기를 확실히 보장하는 협상을 진행하고, 이의 실제 이행과 함께 국제사회의 대북지원을 동시에 실시하는 북핵 문제의 근본적 해결 방안이 모색되지 않으면 안 된다. 이 과정에서 한반도의 새로운 평화구상의 연장선상에서 제안된 그랜드 바겐은 북핵 협상에 임하는 6자회담 참가국들 간 동상이몽의 한계를 극복하는 한편, 협상 전략의 구체적인 지향점을 제시했다는 점에서 그 의의가 있다.

#### □ 한국의 주도적 역할 회복

특히, 그랜드 바겐 방안을 통해 북핵 문제 해결을 위한 획기적 구상을 제안함으로써 향후 북핵 문제의 협상 과정에서 우리의 주도적 역할을 도모할 수 있게 되었다. 즉, 우리의 해결방식을 기본으로 5자가 한 목소리로 북한을 설득하고자 하는 데 있다. 그에 따라 핵 포기에 대한 북한의 진정성과 의지를 확인하는 동시에 향후 북핵 협상과정에서 관련국 간 논의를 촉진할 것으로 기대할 수 있다.

이명박 대통령은 G20 정상회의 유치 성과를 보고하는 자리에서, 우리의 생각도 변방적 사고에서 중심적 사고로 바뀌어야 하고 세계 10위권 경제대국이 되었지만 국제사회에서 이에 걸맞는 우리의 목소리는 없었다고 지적하면서, “남북문제는 물론 국제적 이슈에 대해서

---

9) 한·일정상회담(서울, 10.9)에서 하토야마(鳩山由紀夫) 총리는 “이 대통령이 주장하는 그랜드 바겐, 일괄타결 방안이 아주 정확하고 올바른 방안이라고 생각한다”고 하여 지지의사를 밝혔다. 『연합뉴스』, 2009년 10월 9일; 한·중·일 3국 정상회담(베이징, 10.10)에서 원자바오 총리는 그랜드 바겐(‘大交易’) 제안에 적극 협력하겠다는 뜻을 밝혔다. 『연합뉴스』, 2009년 10월 10일.

도 우리의 비전과 해법을 내놓고 주도하는 노력을 할 때가 되었고...이번 미국 방문에서 북핵 문제에 대한 일괄타결 즉, ‘그랜드 바겐’을 제안한 것도 그 일환”임을 밝혔다.<sup>10)</sup> 이처럼 그랜드 바겐 방안을 제의함으로써 북핵 협상 과정에서 북핵 문제의 최대 당사자인 한국의 이니셔티브를 최초로 부각시켰다. 한국은 지금까지 미국과 중국 주도의 6자회담에서 지지역할(supporting role)에 그쳤으나, 비로소 북핵 협상의 이니셔티브를 확인하면서 주도적 역할(leading role) 모색이 가능하게 되었다. 한국의 ‘주도적 역할’은 북핵 문제에 대한 ‘독자적’ 접근을 말하는 것이 아니라, 국제협력의 바탕 위에서 보다 창의적이고 적극적인 역할을 추구한다는 의미이다.

#### □ 변방의식 타파

금년도 G20(주요 20개국) 정상회담을 계기로 한국의 위상 증대가 확인되는 가운데 내년도 G20 정상회담 개최국으로 확정됨에 따라 한국은 국격(國格) 상승과 더불어 세계경제 회복 과정에서 주목의 대상이었다. 이처럼 21세기 세계 속에서 한국의 위상이 높아짐에 따라 북핵 협상의 6자회담 틀에서도 한국의 입지와 역할 강화를 기대할 수 있게 되었다. 따라서 한국은 우리의 운명을 결정짓는 한반도 문제에서 더 이상 주변국 입장이나 변방 의식에 머물러 강대국에 끌려 다녀서는 안 되며, 한국의 이니셔티브인 ‘그랜드 바겐’ 방안을 6자회담 관련국들에게 설득하면서 적극적으로 추진해야 한다. 한반도 주변의 세계적 강대국들의 틈새에 끼인 한국은 강대국 간의 패권경쟁 속에서 항상 우리 스스로 ‘고래 싸움에 등터지는 새우’로 여겨왔다. 그러나 한국은 이제 그런 새우가 아니다. 적어도 ‘돌고래’ 정도는 되며, 더 이상 강대국 패권정치의 피동적 객체가 아니다. 이제는 우리의 의지와 판단으로 한반도의 진정한 주인이 될 수 있다는 사실을 깨달아야 한다.

#### □ ‘남북경협도 우리의 문제이며, 비핵화도 우리의 문제’임을 선언

그랜드 바겐은 북한의 ‘체제보장’ 문제까지 적극적으로 반영한 제안이다. 지금까지 한반도의 평화와 북한 비핵화 문제에 있어서 핵 협상은 미국의 역할이고, 남북경협은 한국의 역할로 인식되었다. 그랜드 바겐은 이러한 이분법적인 발상을 완전히 타파했다는 데에 의미가 매우 크다. 그동안 우리 사회는 핵은 북한의 대미전략과 미국의 세계전략이 맞부딪친 사안으로, 미국과 북한 간의 협상에 의해 풀어야 할 사안으로 여겨왔다. 바로 이러한 그릇된 인식에 의해 한국은 핵문제에 부차적인 위상에 머물 수밖에 없었고 북한은 우리와 비핵화 문제에

10) 청와대뉴스, “G20 정상회의 유치 보고 특별기자회견문,” 2009.9.30. <<http://www.president.go.kr>>.

대한 논의조차 거부해왔던 것이다. 그 결과 우리 스스로 북핵 협상 과정에서 배제를 자초했고, 북한의 ‘통미봉남’ 전략에 속수무책이었다.

『비핵·개방·3000 구상』은 북한의 핵폐기에 연계된 남북경협 방안이다. 즉, 북핵 폐기에 진전이 있을 경우, 국제사회와 협조하여 경제·생활향상 등 대북5대 프로젝트를 추진해서 10년내 북한 주민 1인당 소득 3,000 달러 수준의 경제에 이르도록 돕겠다는 구상이다. 『비핵·개방·3000 구상』은 단계별로 구체적인 제안을 북한에 제시함으로써 북한의 판단과 결심을 유도하고자 하는 대북전략 구상으로 제시되었다.<sup>11)</sup> 그러나 이 구상은 주로 경제적 지원 패키지에 초점을 맞추었을 뿐, 북핵 폐기의 실천적 전략은 포함되지 못했다.

그와 달리 그랜드 바겐은 북핵 일괄타결 방안으로, 단계별 제안을 뛰어넘어 북한이 바라는 모든 사안을 한꺼번에 타결할 수 있다는 제안이다. 즉, 북한이 핵포기 결단을 내린다면 대북경협 뿐만 아니라 북한의 체제보장 문제까지 모든 요구 사안을 수용한다는 입장이다. 이처럼 그랜드 바겐은 『비핵·개방·3000 구상』의 경제적 지원 패키지를 넘어, 북한의 체제보장 문제까지 적극적으로 포함함으로써 지금까지 정치적·체제적 사안에서 배제되었던 과거의 그릇된 인식과 관행을 타파하였다. 이에 대내외적으로 북한개발 등 대북경협 사안뿐만 아니라, 북한 비핵화 문제도 우리 한국의 문제임을 널리 인식시키게 되었다.

#### □ ‘포괄적 패키지’ 구상 보완

미국 국무부 커트 캠벨(K. Campbell) 동아시아태평양담당 차관보는 북핵 협상 방안으로 ‘포괄적 패키지’(Comprehensive Package) 구상을 제시하여 주목을 받았다. 그는 “북한이 중대하고 불가역적 조치를 취한다면 미국을 비롯한 관련국은 북한이 매력을 느낄 수 있는 포괄적 패키지를 제공할 수 있다”고 강조하면서, “이는 단계적 비핵화에 대한 반성에서 나온 개념으로, 비핵화 원칙과 목표는 물론 로드맵까지 망라하는 뜻으로 해석하면 된다”고 설명했다.<sup>12)</sup>

캠벨은 “평양이 우리의 공동 목표라 할 수 있는 ‘핵없는 한반도’로 돌아가는 되돌릴 수 없는 조치를 취하기로 결정을 내린다면 나머지 5자회담 당사국들은 국제사회의 지지 메시지를 담은 포괄적 패키지를 보낼 준비가 돼 있다. 이런 포괄적 패키지는 미국 단독으로 제공하

11) 통일연구원, 『이명박정부 대북정책은 이렇습니다』 (통일연구원, 2008.8.1), p. 27.

12) 『연합뉴스』, 2009년 7월 18일.

는 것이 아니라 한·중·일과 조율을 통해서 하는 것”으로 밝혔다.<sup>13)</sup> 이처럼 포괄적 패키지는 크리스토프 힐 전 6자회담 대표로 상징되는 단계적 접근법에 대한 거부에서 출발한 것으로, 북한에 대한 ‘새로운 접근법’(new approach)으로 불릴 만하다. 여기서 주목되는 부분은 미국은 포괄적 패키지를 단독으로 제공하는 것이 아니라 한·중·일과 조율을 통해 추진한다는 점이다.

#### <미국의 대북협상은 단독, 패키지 제공은 공동>

북한은 미국과 양자회담을 줄곧 주장해왔다. 마침내 북한의 요구에 따라 미·북 양자회담은 불가피한 상황이다. 미국은 현재 북핵 문제에 대한 ‘원칙과 현실’ 사이에서 진전을 보지 못하고 있다. 즉, ‘비핵화 원칙’과 ‘비확산 현실’ 사이에서 명확한 입장 선택을 유보하고 있는 중이다. 여기서 북한의 ‘미국의 대북 적대시정책 포기 요구와 핵포기 불가 선언’ 등의 대미 강경 입장도 협상의 진전을 어렵게 만드는 요인이다. 북한의 이러한 비타협적 입장에 대해 오바마 대통령과 클린턴 국무장관도 대북 양보 없는 비핵화 요구로 맞받아치고 있는 모습을 보여주고 있다.

그러나 미국의 협상 팀은 대북협상에서 현실적인 타결책을 추구할 가능성이 크다. 그들은 북핵의 완전한 폐기를 단기간에 달성하기는 쉽지 않다고 판단한다. 이 경우 미국은 비핵화 원칙과 비확산 현실의 절충을 모색할 수 있다. 그 결과 자칫 미·북 간 ‘어정쩡한 타협’으로 나타날 수 있다. 이러한 ‘불완전한 타협안’은 북한이 추구하는 전략이며, 중국도 내심 바라는 협상 방향일 수 있다. 여기서 미국의 ‘포괄적 패키지’에 따를 경우, 우리의 입장과는 상관없이 한국은 대북 ‘보상 패키지’ 가운데 큰 몫을 맡아야 하는 상황이 초래될 수 있다.

한국의 ‘그랜드 바겐’과 미국의 ‘포괄적 패키지’ 사이에 약간의 개념적 혼란이 나타났다. 이에 대해 스타인버그(J. Steinberg) 미국 국무부 부장관은 방한 시, 미국의 포괄적 접근(comprehensive approach)과 한국의 그랜드 바겐에 대해 “한·미가 협의해 온 사안”이라며, “포괄적이고 결정적인 해결책(접근)이 필요하다는 점에서 아무런 차이가 없다. 이명박 대통령이 말한 것과 우리가 얘기한 것은 완전하게 같은 길이다.”고 밝혔다.<sup>14)</sup> 이로써 한미공조에 대한 우려는 어느 정도 해소되었다. 이처럼 미국의 ‘포괄적 패키지’는 미·북 양자회담에서 미국이 북한의 주장과 요구를 수용하기 쉬운 방안이나, 한국의 ‘그랜드 바겐’은 지금까지

13) <<http://www.joins.com>>, 2009.7.20.

14) 『연합뉴스』, 2009년 9월 30일.



지 미국과 북한이 주도해온 핵협상에서 우리의 전략적 입장을 반영할 수 방안이다. 미국의 대북협상 지렛대는 정치적 및 군사안보적 사안으로, 한국의 대북협상 전략의 우선순위와 차이가 있을 수밖에 없다. 한국과 미국 간 대북협상의 전략적 접근을 미래지향적 방향에 맞춰 조율하기 위해서 우리의 '그랜드 바겐' 방안을 궁극적으로 북핵 폐기와 한반도 통일의 '그랜드 비전' 속에서 추진해야 한다.

### Ⅲ. 미·북 핵협상 전망

#### 1. 새로운 출발 : '9·19 공동성명'을 넘어

북한 비핵화는 '9·19 공동성명'(제4차 6자회담 공동성명, 2005.9.19 베이징)에서 합의되었다. 즉, 한반도의 검증가능한 비핵화를 평화적인 방법으로 달성하는 것임을 만장일치로 재확인하였다. 그러나 미국은 '9·19 공동성명' 이행을 BDA(방코델타아시아) 문제를 걸어 지연시켰고, 북한은 다음해 미사일 발사(2006.7.4 미국 시간)와 핵실험(2006.10.9)으로 맞받아쳤다. 부시 행정부는 그해 중간선거(11월)에서 공화당이 민주당에 패배하자 대북협상을 서둘렀다. 그 결과 2007년의 '2·13 합의'(9·19 공동성명 이행을 위한 초기조치, 2007.2.13) 도출로 비핵화 원칙의 토대 위에서 구체적 이행 방식이 마련되었다.<sup>15)</sup> 두 합의문을 통해 북한의 비핵화에 상응하여 관계정상화와 평화체제 등에 대한 합의가 이루어졌으나, 미국의 '선 비핵화, 후 관계정상화'와 북한의 '선 체제보장, 후 비핵화' 주장이 맞물려 미·북 간 대타협을 이루지 못한 상태이다.

#### 가. 부시 행정부의 실패: 싱가포르 잠정합의

부시 행정부의 북핵 협상은 완전한 실패작이었다. 부시 행정부는 이라크와 아프가니스탄 전쟁으로 미국의 국력을 소진시켰고 국제문제에서도 리더십을 잃어버렸다. 그럼에도 중동 지역에서의 대외정책의 실패를 북핵 문제 해결을 통해 어느 정도 만회하기를 기대했다. 부시 행정부 마지막 임기 한 해를 남겨놓고 북핵 협상 팀은 '유종(有終)의 미(美)'를 거두기 위해 합의 도출에 매달렸다. 즉, 북핵 협상 분야에서나마 외교적 성과(legacy)를 바랬다. 북한은 부시 행정부의 이러한 초조감과 미국 내 국내정치적 상황을 충분히 활용하면서 전략적 목표

---

15) 북한은 '2·13 합의'에 임해, "《현 단계에서 핵무기문제는 논의대상으로 삼을 수 없다》고 단언" 하였음을 밝혔다고 한다. 『조선신보』, 2008년 6월 27일.

를 하나하나씩 달성해 나갔다.

대북협상 실패의 단초는 ‘싱가포르 잠정합의’(2008.4.8)에서 비롯되었다. 북한은 2007년 ‘10·3 합의’(9·19 공동성명 이행을 위한 제2단계 조치)에 따라 한반도 비핵화에 대해 세 가지 사항에 합의하였다. 즉, “① 모든 현존하는 핵시설 불능화: 영변의 5MWe 실험용 원자로, 재처리시설(방사화학실험실) 및 핵연료봉 제조시설의 불능화 2007년 12월 31까지 완료, ② 모든 핵프로그램에 대해 완전하고 정확한 신고 2007년 12월 30일까지 제공, ③ 핵물질, 기술 또는 노하우를 이전하지 않는다는 공약 재확인”에 합의하였다. 관련국간 관계정상화 문제에 대해 미국은 대북테러지원국 해제 및 대적성국 교역법 적용종료를 약속하였다. 그리고 ‘2·13 합의’에 따른 경제 및 에너지 지원 문제도 타결되었다. 그런데 ‘10·3 합의’는 합의 이행의 시한을 정했지만, 핵프로그램에 대한 ‘신고’ 문제에 대해서는 진전을 보기 어려웠다.

‘완전하고 정확한 신고’가 이루어지면 북한 핵의 실제 파악 가능하며, 핵폐기로 나아갈 수도 있다. 그런데 핵실체 파악을 가능케 하는 신고 문제를 북한이 고분고분 수용할 리는 없었다. 미국이 요구하는 완전하고 정확한 신고 대상은 세 가지였다. 플루토늄 핵프로그램, 우라늄농축(UEP) 핵프로그램, 그리고 핵확산 의혹 등이 포함되어야 한다고 주장했지만, 북한은 UEP 프로그램과 핵확산 의혹에 대해서는 존재 자체를 부정하였다. 즉, 북한은 ‘핵확산’ 문제인 ‘핵물질, 기술 또는 노하우’는 논의의 대상으로 삼을 수도 없다는 입장이었다. 그렇다면 북한은 왜 미국이 바라고(신고), 우려하는 사안(핵확산)을 ‘시한 내에’ 이행할 것으로 선뜻 합의문에 포함시켰을까? 아마 북한은 미국으로부터 당장 얻어낼 수 있는 것은 얻으면서, 북한이 합의한 사항은 다양한 논리로 지연·거부할 수 있다고 타산했을 수 있다. 그 후 과연 북한은 핵프로그램 신고 문제를 이런저런 이유로 3개월 이상 미루고 회피했다. 부시 행정부의 마지막 임기 한 해이자 특히, 미국 대통령 선거를 앞둔 2008년 들어와 초조한 측은 미국이었다.

싱가포르 잠정합의는 추출 플루토늄의 양, 그리고 농축우라늄(UEP) 여부와 북한과 시리아 간의 핵 확산의 세 가지 사안 가운데 미국은 UEP와 시리아 커백션 두 사안을 ‘간접 신고’하고, 북한은 이를 인지(acknowledge)하는 방식으로 타협이 이루어졌다.<sup>16)</sup> 싱가포르 잠정합의에 따라 UEP 문제와 핵확산 의혹의 두 사안에 대한 신고 문제는 사라졌다. 그럼에도

---

16) 북한 외무성 대변인, “미국의 정치적 보상조치와 핵신고 문제에서 견해가 일치되었다,” 『조선신보』, 2008년 4월 9일.

미국은 북한의 핵확산에 대한 의혹을 표명했다.<sup>17)</sup> 공식 신고서에 담겨야 할 플루토늄 관련 내용은 △플루토늄 추출량 △영변 5MW 원자로 등 관련 핵시설의 가동일지 △핵활동 관련 시설 목록 등이었다. 어쨌든 싱가포르 잠정합의 후 북한은 영변 핵시설 가동기록에 관한 1만 8천여 쪽에 달하는 방대한 문건을 미국 측에 전달했다('08.5.8). 얼마 후 북한은 드디어 6자 회담 의장국인 중국에 핵 신고서를 제출했고('08.6.26), 그리고 바로 그 다음날 미국 국무부 인사들이 지켜보는 가운데 CNN 중계 속에서 북한 핵개발의 상징이었던 영변 원자로 냉각탑 폭파 이벤트를 벌였다. 이는 세계적 이벤트로, 마치 핵포기 의사를 세계에 과시하는 듯한 '쇼 비즈니스'였다. 그러나 6자회담 개최 이래 비핵화를 위한 북한의 실질적 조치는 이 세계적인 쇼를 마지막으로 대단원의 막을 내렸다.

그 후 부시 행정부는 북한의 검증의정서 마련을 요구하면서 테러지원국 명단 해제를 지연시켰다. 그러나 북한의 검증 수용을 촉구하기 위해 10월 초 미국 협상 팀이 다시 평양을 찾았고, 검증 문제에 대한 합의를 계기로 미국은 2008년 10월 11일(미국 시간) 마침내 북한을 테러지원국에서 해제하였다. 이는 '2·13 합의'에 따라 북한의 핵시설 불능화 조치에 부응한 '행동 대 행동'에 기반한 조치였다. 미 국무부는 북한의 테러지원국 해제를 발표하면서 '핵검증' 합의문을 공개했다. 이로써 북한은 1987년 12월 대한항공기(KAL) 폭파 사건 직후 1988년 1월 테러지원국으로 지정된 이래 20년 9개월 만에 테러지원국의 굴레를 벗었다. 북한은 케케묵은 시설의 처분 값으로 20년 숙원을 해결하는 순간이었다.

그러나 검증 합의 내용에 대한 북한의 해석은 달랐다. 북한은 "10·3 합의의 완전한 이행을 전제로 해 핵시설 무력화 대상들에 대해 검증에 협력한다는 것을 의미한다"고 하여,<sup>18)</sup> '10·3 합의'의 범위에서 불능화 대상 핵시설에 대한 검증에만 협력한다는 입장이었다. 사실 북·미 간 검증에 대한 합의문 내용 자체가 '모호한' 형태로 이루어져 있었다. 예컨대 합의 내용 가운데, "전문가들은 신고된 모든 시설에 접근할 수 있으며 신고되지 않은 시설에 대해서는 상호동의에 의해(based on mutual consent) 접근한다"는 합의 내용이 그렇다.<sup>19)</sup> 북한 핵시설 가운데 북한이 신고한 '일부' 시설에만 접근할 수 있으며 특히, 신고되지 않은 시설에 대해서는 '상호동의'에 의해 접근할 수 있다는 문구는 북한이 '동의하지 않는' 시설은

17) 북-시리아 '핵커백션' 백악관 성명, "우리는 다양한 정보를 토대로 북한이 시리아의 비밀스런 핵활동에 협력한 것으로 확신한다," 『연합뉴스』, 2008년 4월 25일.

18) 북한 외무성 대변인, "불능화 대상 핵시설 검증에 협력," 『조선중앙통신』, 2008년 10월 12일.

19) Fact Sheet Office of the Spokesman Washington, DC October 11, 2008, "U.S.-North Korea Understanding on Verification"; "미-북 핵검증 합의 전문," 『연합뉴스』, 2008년 10월 12일.

결코 검증의 대상이 될 수 없다는 말이다. 그에 따라 부시 행정부 마지막까지 현안이었던 ‘검증’에 대해 북한은 “검증 대상은 영변 핵시설, 검증 방법은 현장 방문, 문건 확인, 기술자들과의 인터뷰로 한정되며 검증 시기는 ‘10·3 합의’에 따른 경제 보상이 완전무결하게 완료된 이후로 한다”고 하여 미국이 바라는 방식의 검증에 대한 거부 의사를 분명히 밝혔다.<sup>20)</sup>

북한이 제출한 문건과 신고 내용은 반드시 검증을 필요로 한다. 그러나 검증의 방법과 대상을 둘러싼 북·미 간 이견이 좀처럼 좁혀지지 못한 채, 검증의정서 채택을 목표로 진행된 제6차 6자회담(‘08.12.8~11)도 끝내 유산되고 말았다. 이로써 2002년 10월 ‘HEU(고농축 우라늄) 파동’으로 불거진 제2차 핵 위기는 부시 행정부의 정책 전환에 따라 2003년 8월 6자회담의 출범으로 협상들이 마련되었으나, 2008년 한 해 동안 검증의 벽에 부딪혀 부시 행정부의 대북 핵협상은 더 이상 전진을 이룰 수 없었다.

총결하면, 북한은 부시 행정부에서 얻어낼 수 있는 전략적 목표를 ‘정치적 보상 조치’인 대적성국 무역 적용종료와 테러지원국 명단 해제에 맞추었으며, 핵 검증 문제는 핵프로그램 실체를 파악할 수 없는 매우 제한적인 범위 내에서만 허용하는 전략을 구사한 것으로 볼 수 있다. 이런 점에서 3년 여 협상은 북한 핵시설의 미완의 불능화 상태에서 북한의 승리로 마감되었다.

#### 나. 오바마 행정부의 과제: 검증 메카니즘 구축

신고는 반드시 검증을 수반한다. 그러나 북한은 이를 거부해왔고, 지금까지 검증 의무를 이행하지 않았다. 단순히 6자회담 재개는 큰 의미가 없고, 북핵 검증 문제에서 다시 시작해야 하며, 이를 위해, 오바마 행정부는 전임 부시 행정부가 떠난 자리에서 출발해야 한다. 그러나 북한의 핵개발 역량은 한층 증대되었다. 더욱이 미국이 내심 가장 우려하는 이란, 시리아 등 중동 지역으로의 ‘핵확산’ 의혹까지 강력히 제기되고 있는 상황이다.

북한은 부시 행정부 시기 제1차 핵실험을 단행하였고,<sup>21)</sup> 오바마 행정부가 출범한 금년 봄

---

20) 북한 외무성 대변인, “10.3합의 이행이 지체되고 있는 책임을 우리에게 넘겨씌우려는 세력들 비난 담화,” 『조선중앙통신』, 2008년 11월 12일.

21) 제1차 핵실험은 지진계에 1KT 이하의 폭발력을 나타냈다. Mark Mazzetti, “Preliminary Samples Hint at North Korean Nuclear Test,” *New York Times*, October 14, 2006 <<http://www.nytimes.com/2006/10/14/world/asia/14nuke.html>>.

에 제2차 핵실험을 감행하였다.<sup>22)</sup> 북한은 대내외적으로 한층 증대된 핵능력을 과시하면서 강력한 핵보유 의지를 선언했다. 이러한 상황에서 미·북 협상은 지난 부시 행정부 시기와는 다른 차원의 협상틀이 마련될 수 있다. 북한이 대미 협상에서 보다 유리한 입지를 확보했다는 판단아래 핵보유국의 지위를 전제로 협상전략을 구사하려고 한다면, 미국은 지난 부시 행정부의 실패의 전철을 밟아서는 안 된다는 입장에서 대북협상을 추진하려 할 것이다.

#### □ 검증 메카니즘 구축

##### <북한의 플루토늄 보유량>

북한은 2002년 후반부터 미·북 제네바 합의(1994.1021)이래 8년 동안의 핵활동 동결(freeze) 상태를 거부하고, 핵시설을 재가동하여 본격적인 플루토늄 생산에 돌입했다. 북한의 플루토늄 추출량과 핵무기 수에 대한 평가는 완전히 일치하지는 않지만 대략 2002년부터 2007년 사이 핵무기 5개 분량의 플루토늄을 추출한 것으로 추정한다. 북한이 추출한 플루토늄 총량은 제1차 핵실험에 5~6kg 소모한 양을 포함하여 대략 30~50kg 사이로 추정된다. 핵무기 1개에 6kg 플루토늄이 사용된다면 최소한 5~8개 정도의 핵폭탄을 만들 수 있는 양이며, 제2차 핵실험으로 4~7개 정도의 핵무기를 만들 수 있는 플루토늄을 보유한 것으로 평가된다.<sup>23)</sup>

##### <농축우라늄 및 핵확산>

북한은 제2차 핵실험에 대한 유엔 안보리의 제재결의에 대응하여 새로 추출되는 플루토늄 전량 무기화, 우라늄 농축작업 착수, 대북봉쇄 시 군사 대응 등의 세 가지 조치를 선언했다. 이 가운데 농축우라늄 문제와 관련하여 “자체의 경수로 건설이 결정된데 따라 핵연료보장을 위한 우라늄농축 기술개발이 성과적으로 진행되어 시험단계에 들어섰다”고 주장함으로써 새로운 관심을 끌었다.<sup>24)</sup> ‘우라늄농축’ 문제는 2002년 10월 제2차 핵 위기를 촉발시킨 사안으로,

22) 제2차 핵실험은 1차보다 강력한(a few kilotons) 폭발력이 탐지되었다. Statement by the Office of the Director of National Intelligence on North Korea's Declared Nuclear Test on May 25, 2009, <<http://www.dni.gov/press-releases/20090615-release.pdf>>.

23) 북한의 플루토늄 보유량에 대한 추정치는 차이가 있다. 헤커(Siegfried Hecker)는 40-50kg 추출했으며, 6kg를 핵실험에 사용했다고 추정한다; 올브라이트(David Albright)와 브래넨(Paul Brannan)의 연구는 33-55kg 추출 플루토늄 가운데 대략 핵실험에 5kg 정도 사용했다는 입장이다; 힐(Christopher Hill) 차관보는 50kg을 언급한 바 있다. Mary Beth Nikitin, “North Korea's Nuclear Weapons: Technical Issues,” CRS Report for Congress, July 1, 2009 <<http://www.crs.gov>>, p. 4.

24) 북한 외무성 성명, “유엔 안보리 결의 1874호 관련 성명” 『조선중앙통신』, 2009.6.13.

북한이 우리농축 프로그램(UEP) 보유를 시인함으로써 불거졌다. 농축우라늄에 의한 핵무기 개발 과정은 지하시설에서 이루어지면서 농축과정에서 별다른 징후가 노출되지 않기 때문에 기술적으로 이를 파악하기가 무척 어렵다. 미국은 북한이 이란과 함께 농축기술을 공유할 수 있다는 점을 심각하게 여기고 있다.<sup>25)</sup>

핵 확산 문제와 관련하여, 지난 해 4월 미국 정보 당국은 이스라엘이 폭격한 시리아 원자로의 디자인과 연료봉 숫자 등이 영변 원자로와 ‘놀라울 정도로 유사하다’는 점을 공개했다. 이에 미국은 시리아 정권이 비밀스럽게 진행한 원자로 건설에 북한이 협력한 것으로 확신하고 있다.<sup>26)</sup> 이러한 북한-시리아의 핵 커넥션은 미국이 심각하게 우려해왔던 핵 확산의 위험성을 보여주는 것이었다. 미국은 오래 전부터 북한이 시리아에 핵기술을 비밀리에 이전했다고 확고한 판단을 하고 있었던 것으로 보인다. 그럼에도 당시 북·미 간 협상을 진행 중이던 미국 협상 팀은 북한의 협력을 끌어내기 위해 북한과 시리아와의 핵 협력 관계는 ‘과거의 일’이라면서 이 문제를 6자회담에서 의제로 삼지 않았다. 그러나 오바마 행정부는 북한의 핵 기술 이전 즉, 핵 확산 문제를 덮어두고 넘어가기는 어려울 것이다.

북한은 지난 해 핵 신고서 제출 다음날 “전 조선반도의 비핵화를 검증 가능하게 실현할 데 대한 9.19 공동성명의 원칙에 따라 6자는 자기의 의무 이행에 대해 다같이 검증, 감사를 받아야 할 것”이라고 하면서, “비핵화는 조미적대관계를 청산하고 조선반도와 그 주변지역에서 모든 핵전쟁위협을 근원적으로 제거하는 비핵화”를 주장하였다.<sup>27)</sup> 그리고 2009년 초 플루토늄 추출량을 밝히지 않은 가운데, 방북한 미국인을 통해 30.8kg의 플루토늄은 이미 핵무기를 만드는데 사용했다고 주장한 점이 주목된다.<sup>28)</sup> 이러한 통보는 플루토늄을 모두 핵무기로 만드는데 사용했기 때문에 더 이상 검증 대상인 플루토늄은 남아 있지 않으며, 검증은 필요 없다는 메시지로 이해된다. 북한군 총참모부 대변인은 핵보유국 간 동시 핵군축을 주장하면서 핵검증과 관련하여 남한도 검증 대상에 포함되는 “조선(한)반도 전역에 대한 검증”을 주장하였다.<sup>29)</sup>

---

25) Hui Zhang, “Assessing North Korea’s uranium enrichment capabilities,” *Bulletin of the Atomic Scientists*, 18 June 2009.

26) “북-시리아 ‘핵 커넥션’ 백악관 성명,” 『연합뉴스』, 2008년 4월 25일.

27) “대결청산의 발걸음 6자회담 10.3합의이행 -상- 다국간외교에 구현된 평화보장전략,” 『조선신보』, 2008년 6월 27일.

28) 『연합뉴스』, 2009년 1월 17일.

29) 『조선중앙통신』, 2009년 2월 2일.

북한은 핵보유를 공공연히 주장하면서 검증을 거부하고 있다. 검증은 비핵화의 분수령이다. 검증이 이루어지지 않는다면 비핵화는 불가능하다. ‘9·19 공동성명’의 비핵화 합의 원칙에 의해 양자협상이나 6자회담이 재개된다면 검증 메카니즘 구축에 집중해야 한다.

## 2. 미·북 협상구도 전망

### 가. 미국의 대북협상 방향

21세기 미국은 세계의 모든 문제를 중국과 함께 관리할 수밖에 없다는 인식아래, 미·중(G2) 중심으로 세계의 모든 정치적, 경제적 문제에 접근하려는 입장을 보여주고 있다.<sup>30)</sup> 또한 미국은 동구의 MD체제 구축 폐기로 ‘핵무기 없는 세계’ 비전의 실천과 이란 비핵화를 위한 러시아의 협력을 기대하고 있다. 그리고 동아시아에서의 주도적 역할을 유지하기 위해 한국, 일본, 호주, 인도, 태국 등 전통적인 양자관계에서 이슈별 다자협력관계를 강화하는 전략을 추진하고 있다. 미국 대외정책의 이슈별 우선순위는 아프간-파키스탄 개입 강화, 이란 비핵화, 러시아와의 관계개선, 이스라엘-팔레스타인 분쟁 해결, 핵 비확산을 위한 미·북 핵 협상, 기후변화 문제 등으로 볼 수 있다. 이처럼 미국의 대외정책에서 북핵 문제는 아주 중요한 사안이나 최우선 순위는 아니다.

<포괄적 패키지 = ‘주고받기 식’ 상호주의>

‘9·19 공동성명’은 북한 ‘비핵화 설계도’라고 할 수 있다. ‘9·19 공동성명’은 비핵화의 원칙과 목표, 그리고 각국의 조치들을 담았지만 실천적 이행을 위한 로드맵을 마련하지 못했다는 데에 한계가 있다. 여기서 미국이 구상한 ‘포괄적 패키지’는 기존의 비핵화 3단계 논리(폐쇄 - 불능화 - 핵폐기)로는 북한 비핵화를 달성하기 어렵다는 판단 아래, 완전한 비핵화를 위해 요구되는 불가역적 조치들과 이에 상응하는 보상안을 패키지로 제시하겠다는 구상이다.<sup>31)</sup> 이에 금년 초 클린턴 국무장관은 포괄적 일괄타결안을 제시하였다.<sup>32)</sup>

30) Abraham Denmark and Nirav Patel eds., *China's Arrival: A Strategic Framework for a Global Relationship*, Center for a New American Security, September 2009.

31) 필자는 지난 해 통일연구원 개최 학술세미나(2008.12.2) 발표 논문에서 미국 오바마 행정부는 ‘포괄적 일괄타결’ 방식을 대북 협상 방안으로 제안할 것으로 추론했다. 조민, “오바마 행정부와 한국의 대북정책,” 『오바마 행정부와 한반도』 (통일연구원, 2008.12), pp. 73~75.

32) Hillary Rodham Clinton Secretary of State Remarks at the Asia Society New York, “U.S. and Asia: Two Transatlantic and Transpacific Powers” February 13, 2009 <<http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/02/117333.htm>>.

북한이 진정으로 완전히 그리고 검증가능하게 핵무기 프로그램을 폐기할 준비가 되어 있다면, 오바마 행정부는 양국관계를 정상화하고 한반도의 오랜 휴전협정을 항구적인 평화협정으로 대체하며 그리고 북한 주민들의 에너지 및 여타 경제적 요구를 충족하기 위해 지원할 용의가 있다.

클린턴 국무장관의 제의가 포괄적 패키지 방안의 원조인 셈인데, 이처럼 포괄적 패키지 구도는 북한의 “검증 가능한 핵무기 프로그램 폐기 준비”에 상응하여 ▽양국관계 정상화, ▽평화협정 체결, ▽에너지 및 경제지원 등의 세 가지 묶음으로 제시되었다. 이는 ‘주고받기 식’ 상호주의(quid pro quos)이면서, 상당히 ‘엄격한’ 상호주의(tit for tat)라고 할 수 있다. 최근 이러한 입장의 연장선상에서 클린턴 국무장관은 세 측면의 북핵 대응원칙을 제시하였는데, “6자회담 틀 내에서 북한과의 양자대화 준비가 되어 있고, 북한의 협상장 복귀만으로는 충분치 않고 검증가능하고 비가역적인 조치가 있어야 제재가 풀릴 수 있으며, 핵무기를 가진 북한과는 결코 관계정상화가 없다”는 입장을 다시 표명했다.<sup>33)</sup> 이러한 클린턴 국무장관의 포괄적 패키지 제시를 배경으로 앞에서 언급한 켐벨 차관보의 구상을 엿볼 수 있다.

<‘전략적 관리’ = 선 비확산, 후 비핵화>

한편 미국신안보센터(Center for a New American Security)는 북핵 문제와 관련한 오바마 행정부의 안보전략으로, ‘전략적 관리’(strategic management)를 제안하였다. 이는 대북협상에서 시간을 두고 적극적·소극적 인센티브를 혼합하여 현 상태를 변경시키기 위한 ‘전략적 이니셔티브’ 장악을 역설하여 주목을 끈다. 즉, 미국의 레버리지를 높이는 제재와 이익을 제시하여 북한으로 하여금 회담 테이블에 복귀하도록 유도하거나 압박을 가해야 한다면서, 이러한 접근법을 ‘전략적 관리’로 규정하였다. 이는 북한의 핵확산 활동을 억제하는 한편, 보다 광범한 지역분쟁으로 발전되는 북한의 도발을 막아 동맹국에 대한 미국의 공약을 강화해 나가는 중·단기적 전략으로 제시되었다.<sup>34)</sup> 말하자면 지금은 중단기적 차원에서 상황이 더 이상 악화되지 않도록 북한을 일단 ‘관리’ 상태에 묶어두고, 북한의 비핵화는 보다 장기적인 목표로 접근하자는 전략이다.

그러나 사실 이러한 ‘전략적 관리’는 북한이 완강하게 거부하는 비핵화의 가능성에 대한

---

33) Hillary Rodham Clinton, “Secretary of State Remarks at the States Institute of Peace,” October 21, 2009.

34) Nirav Patel & Abe Denmark, *Striking a Balance: A New American Security*, “Session Four: No Illusions: Regaining Strategic Initiative with North Korea,” Center for a New American Security Thursday, June 11, 2009.



회의에 기반하여, 현실적으로는 상황악화 방지 차원에서 북한과 타협 가능한 협상을 추구할 수밖에 없다는 의미이다. 이는 비확산 협상으로 가는 길을 여는 논리이다. 이런 점에서 미국 신안보센터(CNAS)가 제안한 ‘전략적 관리’는 ‘선 비확산, 후 비핵화’ 논리라고 할 수 있다. 이러한 전략적 관리론에는 한국의 입장 즉, 한국의 안보 우려와 북핵 위협의 실체에 대한 진지한 고려를 찾을 수 없다.

<미국의 핵협상 좌표: ‘비핵화 / 비확산’ 사이>

미국은 ‘북핵 불용, 한반도 비핵화 목표 불변’ 입장에도 불구하고 북핵 완전 폐기는 쉽지 않다고 인식한다. 양자회담이든 6자회담이든 북한이 쉽게 핵을 포기하지 않을 것이라는 데에 공감대가 형성된 분위기이다. 지금 미국의 대북 협상 팀은 북한의 핵포기 가능성이 높지 않다고 판단하여, 회담을 통한 해결 및 핵실험 통제에 대해 뚜렷한 확신을 갖지 못한 상태이다. 우려되는 점은 오바마 대통령의 ‘핵무기 없는 세계’ 비전에 입각한 한반도 비핵화 의지에도 불구하고, 협상 팀은 비확산 전략을 추구할 가능성이 있다는 사실이다. 이란 핵 프로그램 개발 억제와 함께 북한 핵문제를 ‘관리’ 수준에서 봉합을 시도할 수 있다.

지금 미국은 위기발생 요인 억제 및 북핵 관리 방안으로 북한과의 ‘대화·외교’ 불가피성을 인정하고 있다. 미국의 위기관리의 두 측면은 △미안마, 이란, 시리아 등으로의 핵확산, △제3차 핵실험이라 할 수 있다. 물론 미국은 핵확산을 더욱 우려한다. 북한은 북·미 양자회담이 개최되면, ‘확산’ 카드로 對美 협박을 시도할 가능성이 크다. 즉, ‘핵 비확산 및 3차 핵실험 유보’ 조건으로 핵무기 보유 인정과 미국의 ‘패키지’ 제공을 요구할 것이다.

더욱이 오바마 행정부는 북한의 핵포기를 견인하기 위해 미·북 간 이루어진 약속에 대해 한국과 일본의 동의 또는 지지를 얻지 않고 일방적으로 합의 이행을 약속할 지도 모른다. 만약 오바마 행정부가 북한 비핵화를 위한 포괄적인 합의를 협상을 통해 성공적으로 이끌어내는 일이 비현실적이라는 판단이 선다면, 북한이 추가적인 플루토늄 생산을 억제할 수 있도록 영변 핵시설을 해체하는 제한적인 목표에 협상의 초점을 맞추는 쪽으로 후퇴할 수도 있다.<sup>35)</sup> 어쨌든 현 단계에서 미국은 북핵 협상을 서두르지 않고 있으나, ‘핵보유 불가론’과 ‘위기관리론’ 사이에서 오바마 팀의 대북협상의 방향이 드러날 것이다.

---

35) Larry A. Niksch, “North Korea’s Nuclear Weapons Development and Diplomacy,” *CRS Report for Congress*, September 9, 2009 <<http://www.crs.gov>>, p. 10.

## 나. 북한의 대미협상 전략

북한은 핵실험 이후, ▽선 북미관계 정상화, 후 비핵화 ▽핵보유국 인정 ▽전(全) 한반도의 비핵화 ▽남한 내 미군기지 검증·사찰 병행요구 등을 요구하고 있다. 북한은 북·미 양자 회담을 통해 핵보유를 인정받고, 새로운 의제와 새로운 틀거리로 6자회담에 대응하는 전략을 추구하고 있다. 따라서 6자회담이 재개될 경우 북한은 ‘조선반도 비핵화와 세계 비핵화’를 함께 논의하기 위해 ‘핵군축’ 문제를 제기할 것으로 예상된다. 즉, 북한의 핵보유국 인정 문제가 6자회담의 새로운 틀이라면, 핵군축 문제는 새로운 의제가 된다.

### <북한의 대미압박>

북한은 북·미 대화 유도과 아울러 미국의 양보를 얻어내기 위해서는 핵기술 및 핵프로그램 완비가 더욱 절실하다는 인식을 강력히 유지하고 있다. 이에 북한은 미국을 압박하는 전략을 추구하고 있다. 첫째, 중국, 인도, 파키스탄 사례가 말해주듯 미국은 핵개발 초기에는 핵포기 압력을 가하지만 핵프로그램 완비 단계에 이르면 협상을 통해 핵보유를 수용하는 방향으로 움직였고, 따라서 북한의 핵개발이 완비 단계에 이르면 미국은 핵보유 현실을 인정하면서 협상으로 나올 수밖에 없다. 더욱이 경제위기 속에서 이라크와 아프가니스탄 전쟁으로 곤경에 처한 미국 오바마 행정부는 북한이 핵프로그램을 완비할수록 협상 이외의 무력 수단 활용은 불가능하다. 따라서 핵프로그램 구축을 지렛대로 대북제재를 풀고 미국의 정치적 결단을 촉구하여 정전협정을 평화협정으로 바꾼다.

둘째, 북·미 양자회담을 전제한 6자회담은 가능하나, 6자회담은 핵보유 인정의 기초위에서 핵확산 억제 담보와 핵군축 문제를 논의한다. 셋째, 북핵 인정을 전제한 새로운 북핵 해법을 위해 민간수준의 비공식라인 등 막후교섭에 총력을 기울인다. 마지막으로 대화제의에 응하지 않고 미국이 제재를 강화한다면 추가적 자위조치로 ‘더 강력한’ 핵실험도 강행하겠다는 전략이다. 물론 더 강력한 핵실험은 우라늄탄 핵실험을 말한다. 이처럼 북한은 핵기술이나 핵프로그램을 지렛대로 미국이 협상으로 나오도록 하며, 미국은 협상으로 나올 수밖에 없다고 판단한다.

### 미국과 핵확산금지조약(NPT: Nuclear Non-Proliferation Treaty)

2010년 5월 NPT 개최는 북핵 협상 방향에 영향을 미치는 변수이다.<sup>36)</sup> 2005년 NPT 검

36) NPT는 핵무기의 수평적·수직적 확산을 방지하기 위한 미국과 소련 간의 협의로 시작되었다. 그 후 유엔 총회의 지지결의 채택(1969.6.12)을 계기로 핵무기 없는 세계에 대한 비전으로 출범했다(1970.3.5 발효).

토회의가 실패함으로써, 2010에는 반드시 새로운 합의를 도출해야 하는 상황이다. 지난 1994년 핵위기 당시 미국이 제네바 기본합의를 통해 북한의 요구를 전폭적으로 수용하게 된 배경에는 1995년 NPT 연장회의(Extended Conference)에 대한 미국의 초조함도 협상 타결에 영향을 주었다. 북한은 이러한 사실을 충분히 인식하고 있다. 따라서 2010년 NPT 리더십을 재확인하고자 하는 미국의 입장을 활용하는 한편, ‘버티기’와 함께 ‘대미압박’ 전술을 구사할 것이다.

미국은 북한의 진정한 비핵화 의지를 요구하고 있다. 반면 북한은 제재를 먼저 풀고 핵보유국으로 인정하라고 주장한다. 이런 가운데 미국은 ‘대화과 제재’의 두 트랙 접근을 시도하고 있다. 여기에 북한도 두 트랙으로 맞섰다. 핵 억제력 강화라는 추가적인 자위적 조치를 병행해가며 대화에 나서겠다는 전략으로 즉, ‘핵 억제력 강화와 대화’의 두 트랙을 강조하고 나섰다.<sup>37)</sup> 이러한 대치구도에서는 어느 한 쪽의 전략적 방향 수정 없이는 당분간 합의에 이르는 힘들다. 다만, 시간이 과연 누구 편인가에 따라 협상의 성패가 달려 있다.

## IV. Grand Bargain 추진방향

### 1. 기본방향: 평화통일의 ‘그랜드 비전’ 확립

#### ㉠ 비핵화 전략

<‘핵무기 없는 한반도’ 비전 제시>

오바마 대통령의 ‘핵무기 없는 세계’ 비전에 적극 부응하여, ‘핵무기 없는 한반도’ 비전을 구현해야 한다. 이에 오바마 대통령의 노벨 평화상 수상 결정을 환영하며, 그 의의를 크게 부각시킬 필요가 있다. 한반도의 통일을 위해서도 핵보유 통일 코리아에 대한 우려를 불식시

---

이는 핵무기를 보유하지 않은 국가들의 핵개발이나 이전 등을 통해 새로운 핵보유국이 되는 수직적 확산을 막는 한편, 핵보유국의 핵무기 증대, 핵기술 발전 그리고 핵실험을 방지한다는 원칙에서 출발했다. 그러나 오늘날 189개국인 조약당사국인 NPT 체제는 많은 문제점을 드러내고 있다. 이 조약은 핵보유국과 비핵국가 사이의 불평등 체제로, 핵무기 감축과 새로운 핵무기 제조를 막는다는 애초의 취지는 심각하게 도전받았다. 특히, 비가입국인 이스라엘·인도·파키스탄은 핵무기를 보유했지만 아무런 견제를 받지 않는 상태다. 이란도 핵무기 개발 의지를 포기하지 않고 있다. 그리고 북한의 NPT 탈퇴 선언(2003.1.10) 이래 북한의 북극 문제와 더불어 NPT 체제의 개선방향이 국제적 관심을 끌고 있다.

37) “유엔 주재 북 상임대표, 유엔 안보리 의장에게 편지 발송(9.3)” 『조선중앙통신』, 2009년 9월 4일.

켜야 한다. 이에 우리 정부는 통일 코리아의 ‘핵보유 절대 반대 입장’을 대외적으로 지속 천명해 나가야 하며, 이와 관련 ‘한반도 비핵화 공동선언’을 국제사회에 적극 부각시키려는 노력이 요구된다.

한반도 주변국들이 한반도의 통일로 인한 자국의 이해득실을 따지고 있다. 미국은 한반도의 평화적인 통일이 적대적인 남북관계를 해소시켜 아시아·태평양 지역의 평화를 가져오는 최종적 방식이 될 수도 있다고 여긴다. 그러나 한반도 통일로 남한이 북한의 핵을 고스란히 물려받는다면 이는 최악의 시나리오가 된다고 우려한다. 그와 함께 한국이 주변 강대국들과 동등한 지위를 보장받기 위해 핵개발 의지를 보이거나 또는 한국이 북한 핵능력을 보유하는 상황을 우려하고 있다.<sup>38)</sup>

일본도 핵무기를 보유한 통일 한반도를 반대한다. 북한의 핵무기가 남아 있는 채로 통일이 이루어지거나 혹은, 통일 코리아가 핵무기를 보유하게 된다면 일본은 새로운 판단을 내리게 될 것이다. 일본은 핵무장한 한반도 통일 국가가 핵무장한 북한보다도 더 큰 위협이 된다고 생각한다.<sup>39)</sup> 이처럼 북핵 문제로 야기된 안보 불안을 해소하기 위한 한국의 핵개발 개연성에 대한 국제사회의 의혹이 해소되어야 한반도 통일에 대한 지지와 협력을 얻을 수 있다. 그러므로 한국은 한반도의 평화와 통일을 위해서도 한반도 비핵화에 대한 단호한 입장을 견지해야 한다.

#### <‘비확산/비핵화 분리불가’ 원칙 고수>

북한 ‘비핵화’ 원칙은 철저히 견지되어야 하며, 비확산과 비핵화가 분리된 채 접근되어서는 곤란하다. 비확산과 비핵화는 하나의 묶음으로 접근되어야 한다. 그리고 비핵화를 위한 ‘북핵 프로그램의 핵심 부분’에는 당연히 핵물질과 핵무기까지 포함시켜야 한다. 미·북 간 협상이 ‘비확산’ 지점에서 타결되는 방식은 우리로서는 크게 우려할 수밖에 없는 시나리오이다. 따라서 ‘비확산’ 논리의 확대 가능성을 억제시키는 한편, 한국의 핵폐기 의지 위에서 창의적인 실천 전략의 제시가 필요한 때이다.

---

38) 미국의 전문가들은 한국은 한미동맹과 미국의 핵우산에 대한 확고한 신뢰가 상실될 경우, 한국 안보 문제에 대한 근원적인 전환으로 핵개발에 나설지도 모른다는 견해를 제기했다. Mitchell Reiss and Jonathon Pollack, “South Korea,” In Campbell, Einhorn, and Reiss, eds., *The Nuclear Tipping Point*, (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2004), pp. 283~4.

39) Emma Chanlett-Avery & Mary Beth Nikitin, “Japan’s Nuclear Future: Policy Debate, Prospects, and U.S. Interests,” *CRS Report for Congress*, February 19, 2009. p. 12.

북핵 문제에 대해 오바마 행정부는 전임 부시 행정부의 실패의 전철을 밟지 않으려 한다. 그렇다고 북핵 문제가 쉽게 풀릴 가능성은 크지 않다. 이러한 인식 아래 대북협상에 매우 신중하게 접근하고 있다. 더욱이 북핵 협상을 서둘러서는 지난 부시 행정부처럼 북한에 끌려 다니기 십상이다. 북한의 핵보유국 인정은 한국의 안보체계를 송두리째 흔들 뿐만 아니라 동북아 안보지형에 근본적인 충격을 가하는 사안으로 중국을 비롯한 동북아지역 어느 국가도 이를 수용할 수는 없다. 더욱이 주한미군 철수논리를 함축하고 있는 핵군축 협상 제의는 아주 비현실적인 주장으로, 북한의 대미전략의 최대 강령적 요구 사항이라 하겠다. 따라서 한국과 미국은 결코 북한의 전략에 말려들어서는 안 된다.

## ② 대북전략 : 북한의 정책변화 유도·촉구

그랜드 바겐 방안은 북한의 체제보장과 함께, ‘북한 문제’를 해결하기 위한 북한의 변화를 촉구하는 전략적 효율성이 있다. 북한의 대남 및 대외전략의 수정·변화 없이는 핵문제 해결은 기대하기 힘들다. 북한의 개혁·개방도 북한 당국의 정책변화에 대한 인식 없이는 불가능하다. 이를 위해 북한의 정책변화를 유도해야 한다. 북한 당국의 정책변화에 기준하여 대북 지원정책을 구상하고 추진해야 하며<sup>40</sup>), 정책과 제도 변화를 촉진하는 대북협력이어야 한다. 이런 맥락에서 ‘그랜드 바겐’은 ‘자유민주주의와 시장경제’, 그리고 ‘새로운 평화구상’의 비전 속에서 북한의 변화를 유도·촉구할 수 있는 전략적 카드로 활용될 수 있다.

그랜드 바겐의 일괄타결 방안은 ‘한반도 문제의 근본적 해결’을 추구하는 방안으로, 북한 개방과 아울러 ‘한반도의 새로운 평화구상’ 추진의 전략 방향에 적극 부합한다. “비핵·개방·3000에서 밝힌 것처럼 북한이 핵을 포기하고 개방의 길을 택하면 남북협력의 새 지평이 열릴” 것이다(‘대통령 취임사’ 2008.2.25). 나아가 북한이 핵포기 결심을 보여준다면, “우리 정부는 한반도의 새로운 평화구상을 추진”하며, “북한 경제를 발전시키고 북한 주민들의 삶을 획기적으로 향상시키는 국제협력 프로그램을 적극 실행”하게 된다(2009 ‘8·15 경축사’).

---

40) 박형중, “대북지원과 대북정책,” KINU 학술회의 총서 09-01, 『북핵 문제 해결 방향과 북한 체제의 변화 전망』 (통일연구원, 2009.3), p. 81.

### ③ 통일전략

#### <통일대계 수립을 통한 접근>

북한 핵문제의 완전 해결은 중장기적 전망 속에서 접근하는 것이 바람직하다. 북한체제의 변화 전망과 관련하여, 한반도의 통일구도 위에서 접근하는 방식이 필요하다.<sup>41)</sup> 20여 년 동안 북핵은 한반도 평화와 안보를 위협하는 최대요인이었다. 그동안 북핵 문제로 인한 한반도 위기국면이 주기적으로 반복됨에 따라 안정적이고 장기적인 전망에 기반한 민족 미래를 구상하기가 어려웠다. 그러나 개혁·개방을 거부하고 핵을 선택한 북한은 그 사이 국가체제를 정상적으로 회복하기 힘들 정도로 피폐해지고 말았다. 주변국은 북한의 유사시에 대비하여 대비책을 마련하고 있다. 미국은 핵통제권의 향방에 대해 크게 우려하고 있고, 한반도의 통일도 혼란도 바라지 않는(不統不亂) 중국은 대량탈북으로 인한 동북3성의 혼란과 무질서 상황을 우려한다. 그러나 우리는 북한의 체제변화 상황을 반드시 통일의 계기로 만들어야 한다.

#### <북한의 정권진화(Regime Evolution)>

통일대계 수립은 북한체제의 미래에 대비하여 통일의 국제적 환경조성, 통일방식, 통일역량, 통일한국의 미래상 등에 대한 체계적인 청사진을 마련하는 데 있다. 북핵문제는 북·미관계 개선, 북한의 후계자 구도와 개혁·개방, 북한 연착륙을 위한 국제사회의 협력 등의 과제와도 연관되어 있다.<sup>42)</sup> 다른 한편 북한의 정상국가화 추진 전략을 통한 핵포기 유도 방식이 보다 효율적이다. 김정일 체제 아래서 핵 완전 포기의 전략적 결단을 기대하기는 쉽지 않다. 장기적 전망에서 북한의 ‘정권진화’를 추진해야 한다.<sup>43)</sup> 김정일 정권 또는 포스트 김(Post Kim) 정권의 정책 변화를 전제로, 경제발전 전략을 추진할 수 있도록 협력할 경우 정권진화가 가능하다. 통일대계는 북한의 정권진화 유도를 통한 한반도 미래대비를 설계하는데 있다. 따라서 북핵 일괄타결 방안으로 제안된 ‘그랜드 바겐’은 북한의 정권진화와 더불어 한반도 통일의 ‘그랜드 비전’ 속에서 추진될 필요가 있다.

---

41) 조민, “오바마 행정부와 북한 핵문제: 대타협이나, 대파국이나,” KINU 학술회의 총서 09-01, 『북핵 문제 해결 방향과 북한 체제의 변화 전망』 (통일연구원, 2009.3), pp. 34~35.

42) 미국의 대북정책의 실패는 대개 핵문제 또는 미사일 문제 등 긴급한 안보 현안 중심으로 접근함으로써 북한체제 문제와 결부된 현안을 근본적으로 해결할 수 없었다.

43) Richard N. Haass, “Regime Change and Its Limits,” *Foreign Affairs*, July/August 2005.

## 2. 추진방안

### ① 대북협상 정책

#### <대화와 압박 병행>

대화과 압박을 포괄하는 통합적인 접근을 통해 북한의 태도 변화를 유도해 나가야 한다. 대화와 함께 UN 안보리 결의 이행 지속을 통한 압박을 병행하는 등 대북 정책 수단을 다양화함으로써 향후 협상 과정에서의 대북 레버리지를 제고시켜야 한다. ‘북핵 프로그램의 핵심 부분’에는 핵물질과 핵무기까지도 포함되어야 하며 포기 결단 시, 한국은 적극적으로 국제사회와 함께 북한이 원하는 안전보장과 대규모 경제지원을 추진할 대비를 갖추어야 한다. 이 과정에서 특히, 북핵 문제 진전 방향에 대해 무엇보다도 5자 간 깊고 폭넓은 공감대 형성이 중요하다.

#### <‘협상을 위한 협상’ 지양>

단기간 내 협상 타결을 기대하기는 힘들다. 그렇다고 협상 자체에 매달릴 필요는 없으며, ‘협상을 위한 협상’은 무의미하다. 북한의 핵시설 불능화 완료 및 검증 합의 이행을 촉구하는 한편, 국제사회의 협력을 통해 핵 확산을 철저히 봉쇄하면서 장기적 전망 속에서 접근하는 것이 바람직하다. 그러나 단계적·점진적 타결에 보상을 지불하는 방식의 협상은 신중하게 재고되어야 한다.

### ② 대미정책

#### <미국의 한반도 안보공약 확인>

최근 서울서 개최된 제41차 한미안보협의회의(SCM)에서 채택된 공동성명을 통해 미국은 한반도 유사시 세계 전역에서 가용한 미군 병력과 전력을 한반도에 유연하게 증강 배치한다는 정책을 선언했다. 구체적으로 ▽미국의 핵우산, ▽재래식 타격 능력, ▽미사일방어(MD) 능력을 포함하는 모든 범주의 군사능력을 운용하여 한국을 위해 확장억제(extended deterrence)를 제공한다는 미국의 공약을 재확인하였다. 그와 함께 한·미 양측은 북한을 핵보유국으로 용인하지 않을 것임을 재강조하였다.<sup>44)</sup> 이로써 북한의 ‘통미봉남’에 대한 우려는 크게 해소되었고, 북핵 문제 해결을 위한 한미공조의 기반을 한층 강화시켰다.

44) 제41차 한미안보협의회의(SCM) 공동성명(2009.10.22), <<http://mnd.go.kr/>>.

### ③ 대북정책

#### <대북설명 및 설득>

북한은 그랜드 바겐에 대해 거부 의사를 보였다. “조선반도 핵문제는 미국의 대조선 정책의 산물로 철두철미 조미 사이에 해결돼야 할 문제”라고 하면서, “조미 사이의 핵문제 해결에 끼어들어 방해하려는 목적이 분명하다”고 비난했다.<sup>45)</sup> 그런데 어찌 북한 핵문제가 우리 한국의 문제가 아닐 수 있는가? 핵문제가 미국과 북한 간의 문제라면 북한은 왜 남북한 간 ‘한반도의 비핵화에 관한 공동선언’을 발효시켰으며(1992.2.19), 더욱이 ‘남북핵통제공동위원회 구성·운영에 관한 합의서’까지 발효(1992.3.19) 했던가를 되묻지 않을 수 없다. 일괄타결 방안인 그랜드 바겐은 북핵문제를 근본적으로 해결할 수 있는 대안으로 제안된 만큼 평양에 이를 계속 설명하고, 받아들이도록 설득할 필요가 있다.

#### <‘강성대국’ 희화화(戲畵化)>

북한은 2012년을 ‘강성대국의 문을 여는 해’로 선포하였다. 북한이 추구하는 국가목표인 ‘강성대국’은 결국 헛구호에 그치고 말겠지만, 북한 통치층은 핵을 보유한 ‘군사강국’, 주체사상과 선군사상으로 무장된 ‘사상강국’의 형태는 이미 갖추어졌다고 여긴다. 문제는 ‘경제강국’으로 일어서야 하는데 있다. 그런데 북한은 2012년까지 경제적으로 자력갱생의 토대만 확보되면 굳이 남한을 비롯한 외국원조를 필요 없다는 입장이다. 그때까지 무엇보다도 먼저 전기 문제만 풀리면 모든 문제들을 해결할 수 있다고 여긴다. 전기 문제가 해결되는 정도의 수준이면 ‘자력갱생’의 기초가 마련된 상태라고 판단한다. 북한은 자력갱생의 기초만 튼튼히 다져놓으면 ‘제국주의자들’의 어떤 압력에도 맞설 수 있고, 핵보유국으로 계속 발전해 나가면서 경제부문에서도 강성대국의 기치를 내걸 수 있다는 입장이다.

‘강성대국’은 인민생활의 향상과는 무관하다. 북한은 ‘선군(先軍)정치’에서 ‘선민(先民)정치’로 탈바꿈하지 않는 한 자력갱생을 외치는 ‘강성대국’은 시장통제의 강화와 함께 ‘복고 반동적’ 통치체제를 한층 강화시키는 방향으로 나아가게 된다. 상당기간 동안 한국은 중국과 더불어 ‘북한 지지 교역구조’의 한 축을 담당해왔다.<sup>46)</sup> 북한 통치층은 남한이 ‘마음을 바꿔’ 지난날처럼 대북지지와 그들의 후원자가 되어주길 바란다. 이제 북한이 선언한 2012년 ‘강성대국’의 원년은 얼마 남지 않았다. 외부로부터의 지원 없이는 평양을 꾸밀 수도 없고, 강성

45) “핵문제 해결에 백해무익한 제안,” 『조선중앙통신』, 2009년 9월 30일.

46) 이석, “2000년대 북한경제와 강성대국의 경제적 의미,” 국가안보전략연구소 주최 세미나 발표문(2009.10.15).



대국은커녕 통치기반마저 흔들릴 지경이다. 외부 지원을 고대하는 북한 통치층은 매우 초조한 시간을 보내고 있다. 남한과 일본에게 추파를 보내지 않을 수 없는 절박한 상황이다.

여기에 중국 문제가 있다. 중국은 한반도 유사시 상황에 대해 철저히 대비하고 있으나, 북한의 미래에 대한 확고한 정책방향을 선택하기는 쉽지 않다. 남북관계가 풀리지 않는 사이 중국의 대북지원과 대북진출은 한반도의 통일을 추구하는 우리에게 무척 우려되는 사안임은 분명하다. 그러나 중국의 대북지원·진출에 대한 지나친 강박관념은 북한 문제를 근본적으로 해결하려는 전략적 접근에 걸림돌이 될 수 있다. 중국의 대북 영향력 증대에 대한 우려와 북핵문제의 근본적 해결의지 사이의 긴장관계를 인내할 수 있어야 한다.

김일성은 “이밥에 고깃국에 기와집”은 조선 사람들의 소원이라고 말했다. 그러나 결코 핵무기와 총구에서 ‘이밥과 고깃국’이 나오지는 않는다. 김정일 국방위원장이 이처럼 명료한 진리를 이해하는 데는 아직 더 많은 시간이 필요하다. 그런 점에서 우리는 기다려야 한다. 적어도 ‘강성대국’의 원년이 다가오는 2년 정도는 더 기다려야 한다.

#### <인권 문제 관심 제고 및 대북 인도적 지원>

미국은 중국의 인권 문제에 침묵하고, 한국은 북한의 인권 문제에 입을 다물었다. 신장 위구르 자치구 우르무치 유혈시위에 대한 중국 정부의 비인도적 탄압에 미국은 일체 반응하지 않았고, 더욱이 오바마 대통령은 달라이 라마의 방미조차 거부했다. 전통적으로 인권 문제에 관심이 많은 민주당 정부에 대한 기대는 중국이 보유한 달러의 위세에 눌려 그만 무산되고 말았다. 한국의 보수주의 세력이 북한 인권 문제를 본격적으로 제기할 것으로 기대되었으나, 한국 보수주의는 남한 내 인권 문제를 외면하려는 의도에서인지 북한 인권 문제를 거의 도외시하고 있다. 인권의 보편적 가치에 대한 신념이 필요하다. 특히, 대북정책에서 인권 문제가 방기되는 것은 바람직하지도 않으며, 전략적 실책이기도 하다.

대북 인도적 지원에 대한 신축적인 정책이 요망된다. 대북 인도적 지원 채널을 활성화시킬 필요가 있다. 인도적 지원은 우리가 회피할 수 없는 의무이기도 하며, 북한 동포의 마음을 사로잡는 길이기도 하다. 통일과정에서 북한 통치층이나 주민 등 모든 계층에게 남한에 대한 이해와 친화력을 높여야 한다.

#### 4] 과감하고 ‘통 큰’ 대북제의

<핵포기 결단 시, ‘10·4 선언’ 적극 이행>

북한은 ‘6·15 공동선언’과 ‘10·4 선언’의 존중과 이행을 강력히 요구하고 있다. 북한이 핵포기 결단을 내릴 경우, 우리는 ‘10·4 선언’을 적극적으로 이행·실천해야 한다. 이는 또한 ‘비핵·개방·3000 구상’을 실현하는 방식이기도 하다. 다른 한편, 핵협상에 대한 북한의 전향적인 입장을 촉구·유도하기 위한 방안으로 ‘10·4 선언’의 내용을 검토할 필요도 있다.

<전력 지원 제의>

북한은 6자회담이 재개될 경우 ‘9·19 공동선언’에 명시된 전력지원 문제를 제기할 가능성이 크다. 즉, “대한민국은 조선민주주의인민공화국에 대한 200만 킬로와트의 전력공급에 관한 2005. 7. 12자 제안을 재확인하였다”는 내용을 근거로 전력지원을 요구할 수 있을 것이다. 우리도 마찬가지로 “모든 핵무기와 현존하는 핵계획을 포기할 것”을 합의한 사실을 근거로 북한이 불가역적인 비핵화 조치를 취할 경우, 전력지원을 위한 남북한 협의체 구성을 제안할 수 있을 것이다. 전력지원 문제도 북한의 불가역적 비핵화 진전을 촉구하기 위한 카드로 전격적으로 제안할만한 사안이다.

<서울-평양 연락사무소 개설 제의>

남북한 상시 대화채널로 서울-평양 간 연락사무소 설치를 다시 제안할 필요가 있다. 지난해 이명박 대통령이 방미 중에 제안한 남북 간 연락사무소 상호 설치 문제는 그동안 남측이 당국 간 접촉에서 계속 제기했으나 아직 결실을 보지 못한 사안이다.<sup>47)</sup> 북한과 미국 간의 연락사무소(Liason Office) 개설 문제는 제네바 미·북 기본합의문(1994.10.21)에서 합의되었으나, 북한의 결단 유보로 설치되지 못했다. 물론 북한이 당장 받아들일 가능성은 크지 않지만 미·북 관계 진전 상황에 따라, 또는 그와 별도로 남북 간 상설 채널이 개설될 필요가 있다.

---

47) 이명박 대통령의 워싱턴포스트와의 회견(2008.4.17). 우리 정부는 1990년 9월 제1차 고위급 회담부터 2006년 4월 제18차 장관급 회담까지 모두 6차례 북한에 연락사무소 설치를 제안했다. 동서독은 1972년 기본합의서를 체결하면서 상주대표부 설치에 합의해 1974년부터 통일이 될 때까지 운영했다.

### <정상회담과 핵문제>

남북한 정상은 언제라도 만날 일이 있으면 만나야 하며, 남북한 정상회담의 정례화는 아주 바람직하다. 현 단계에서 북한이 핵포기를 결단하거나, 핵폐기의 진정한 의지를 보일 경우 정상회담을 개최할 필요가 있다. 정상회담을 비롯하여 남북 당국회담은 반드시 핵문제를 논의할 수 있어야 한다. 그러나 북한은 북·미 양자협상을 전제로, 남·북 대화와 북·일 대화 추진하겠다는 전략이다. 이는 두말할 나위도 없이 남한과 일본을 대상으로 경제지원을 얻어 내겠다는 계산이다. 북한은 “미국과 비핵화 문제를 본격적으로 협상할 용의”를 갖고 있다면, 남북관계에서는 경제협력사업 활성화를 주장하였다.<sup>48)</sup> 이렇듯 북한은 여전히 한반도 평화에 가장 근본적인 핵문제는 미국과 협상하고, 우리에게서 대북지원이나 하라는 식의 ‘비현실적’ 인식에서 아직도 벗어나지 못한 상태이다. 그럼에도 남북경협뿐만 아니라, 핵문제가 의제로 설정되는 정상회담은 과감하게 추진할 필요가 있다.

---

48) “북남관계 개선은 미룰 수 없는 절박한 민족적 과제” 『노동신문』, 2009년 10월 29일; “북, 대결구도 전환 통큰 결단 가능성,” 『조선신보』, 2009년 10월 29일.





제2발표

# 북핵문제 해결을 위한 국제공조 추진 방향

— 북핵 일괄타결 방안(Grand Bargain)의  
추진을 위해

박영호  
(통일연구원 선임연구위원)



## I . 북핵문제의 전개 상황

- 북핵문제는 1990년대 초 이래 한반도 및 동북아의 평화와 안정, 국제 비확산체제에 대한 심각한 도전이자 남북관계의 발전을 저해하는 핵심적 걸림돌이 되어왔음.
- 제네바합의(1994.10.21)로 해결을 추진했으나, 북한은 고농축우라늄(HEU)을 통한 핵계획을 비밀리에 진행시켜왔음.
  - 제네바합의 위반이자, 「한반도 비핵화 공동선언」(1992.2.19 발효)도 위반
- 2002년 10월 HEU 핵개발 의혹으로 시작된 제2차 북핵 위기는 미·북·중 3자회담을 거쳐 2003년 8월 남·북한 및 미·일·중·러 6개국이 참여하는 6자회담 방식을 통한 해결을 추진함.
- 6자회담은 2004년 6월 말까지 세 차례 열렸으나 본격적인 협상으로 이어지지 못했으며, 북한은 2005년 2월 10일 ‘6자회담 불참 및 핵무기 보유’를 공식적으로 선언하고, 외무상 대변인 담화(05.3.31)를 통해 6자회담을 군축회담으로 운영해야 한다고 주장하기 시작함.
- 중국의 중재로 4차 6자회담이 개최(05.7.26)되었고, 2단계 4차 6자회담(9.13~19)에서 ‘9.19 공동성명’을 발표함.
  - 그러나 북한은 ‘9.19 공동성명’ 발표 다음날 외교부 대변인담화를 통해 경수로를 먼저 제공하지 않는 한 핵 폐기를 할 수 없다는 입장을 발표
- 5차 6자회담(05.11.9~11)에서는 ‘9.19 공동성명’ 이행을 위한 원칙을 확인하였으나 차기 회담 일정 합의조차 없이 폐회됨.
- 북한은 2006년 7월 5일 단·중·장거리 미사일 7기를 시험 발사하여 국제사회의 이목을 끌었으나 광범위한 대북 강경여론을 확대시키는 역효과를 초래함.
  - 한국정부는 인도적 차원에서 진행 중이던 쌀, 비료 지원을 중단
  - 미·일의 유엔 안보리 대북결의 추진 및 중·러 동참
- 유엔 안보리는 북한 미사일 발사에 대한 우려 및 추가 행동 자제를 요구하는 안보리 결의 1695호를 만장일치로 채택(2006.7.15)함.

- 북한에 즉각적인 6자회담 복귀와 '9·19 공동성명' 이행 촉구
- 국제사회의 대북 여론이 악화된 상황에서 북한은 외무성 성명(06.10.3)을 통해 핵실험 계획을 발표하고, 2006년 10월 9일 제1차 핵실험을 단행함.
  - 유엔 안보리 대북제재 결의 1718호 만장일치 채택(06.10.15)
  - 그러나 대북제재는 중국의 미온적 참여와 미·북 양자 대화, 북한의 6자회담 복귀 등으로 의미가 퇴색
- 이후 중국의 탕자쉬안 특사 방북, 방미 등 중재 외교를 수행, 베이징에서 미·북 6자회담 수석대표 회동(06.11.28~29), 미국 측은 북한 측에 초기 이행조치를 제안함.
- 제5차 6자회담 2단계회의가 베이징에서 개최(06.12.18~22)된 후 2007년 1월 16~18일간 베를린에서 미·북 6자회담 수석대표 회담을 거쳐 2월 8일 베이징에서 제5차 6자회담 3단계회의를 개최, '2.13 합의'를 산출함.
  - '9.19 공동성명' 이행을 위한 초보적 Action Plan(Initial Actions for the Implementation of the Joint Statement)
  - 북핵문제 해결과 한반도 및 동북아 냉전구조 해체를 위한 포괄적인 접근
- 6차 6자회담 2단계회의가 2007년 9월 27~30일간 베이징에서 개최, '9.19 공동성명 이행을 위한 제2단계조치' 합의문(10.3합의)을 발표함.
  - 그러나 북한은 부시 행정부 말기의 상황에서 미국으로부터 테러지원국 지정 해제를 얻어낸 반면, 검증 관련 문제로 지연 전술을 사용
- 북한은 미국에서 민주당의 오바마 정부 등장 이후 미국의 직접 대화(tough and direct dialogue) 추진 정책에 대한 일정한 기대를 가지고 관망하는 자세를 보였으나 미국의 공세적 외교(aggressive diplomacy)에 직면하게 됨.
  - 북한은 오바마 정부 출범 직전인 2009.1.17 외교부 대변인 발언을 통해 북핵 협상을 미국과의 핵무기협상으로 전환하려는 의도를 공세적으로 표출
- 이러한 상황에서 북한은 미국에 대한 공세를 강화, 2009.4.5 장거리 로켓을 발사한 데 이어, 이에 대한 유엔 안보리 의장성명을 이유로 5.25 오전 2차 핵실험을 단행하였음.



- 북한은 2차 핵실험과 ICBM 발사 실험, 우라늄 농축프로그램 개발 추진 등을 위협했으나, 2차 핵실험은 예상보다는 전격
  - 2차 핵실험 당일과 다음날 5기의 단거리 미사일도 발사
- 북한의 2차 핵실험에 대한 국제사회의 반응은 매우 강력하게 나타났으며, 유엔 안보리의 대북결의 1874호 통과 이후 미국의 주도 아래 국제사회의 제재와 압력이 진행되고 있음.
    - 미국은 대북제재 담당 조정관을 임명하여 국제적인 대북제재를 위한 협력 강화를 추진, 중국도 북한에 대한 실질적 제재에 동참
    - 미국은 또한 독자적 제재를 적극 추진 중으로, 북한 조선광선은행 금융제재 대상 기관 지정, 미얀마 행 선박 추적 등의 압박 조치 시행
- 북핵문제의 해결과정은 미국과 북한의 입장 차이를 좁히는 것이 최대 관건이지만, 동시에 한반도 및 동북아의 안보, 경제, 정치, 국제관계 등 여러 가지 요인들이 복합적으로 작용할 것임.
- 특히 북한이 사회주의체제를 고수하는 정책에 변함이 없음에 따라 핵개발계획의 궁극적인 폐기로 한반도 비핵화가 완성되기까지는 많은 불확실성이 놓여있음.
    - 그러나 북한의 대내외 사정은 시간이 지남에 따라서 북한체제가 정책 변화를 넘어선 체제전환이 요구되는 상황을 맞게 될 가능성이 증대
- 북한의 핵무기 개발을 포함한 핵계획의 해결을 추진하는 과정은 북한 지도부 및 군부의 입장에서는 핵무기 및 핵카드의 유용성을 최대한 확보·유지하려는 전략을 취할 것이지만, 한국의 원칙적이고 유연한 대북정책과 북한의 체제유지를 위한 자원 동원, 후계 구도의 안정적 전개 필요성, 국제적 환경의 변화 요소 등이 작용하면서 전개될 것임.

## II. 이명박 정부의 대북정책과 북핵문제, 그리고 남북관계

### 1. 대북정책 기조

- 이명박 정부는 출범 이후 대북정책의 핵심 공약인 ‘비핵·개방·3000 구상’을 ‘상생·공영의 대북정책’으로 정리하였음.

- 대북정책의 전략 목표로서 ‘상생·공영의 남북관계 발전’을 설정하고, 하위 목표로서 ① 자유민주주의에 기반을 둔 평화통일의 초석 구축, ② 남북 간의 진정성 있는 대화와 협력 구현, ③ 북핵 포기를 위한 북한 정권의 인식 변화 추구, ④ 인도주의에 입각하여 북한 인권상황의 개선 적극 추구를 설정
  - 추진 원칙으로서 ① 실용과 생산성, ② 원칙에 철저하되, 유연한 접근, ③ 국민합의, ④ 국제협력과 남북협력의 조화를 설정
  - 중점 과제로서 ① 한반도 비핵평화구조의 공고화, ② 남북 경제공동체의 기반 조성, ③ 남북 사회문화공동체의 기반 조성, ④ 인도적 협력의 증진을 설정
- ‘비핵·개방·3000 구상’은 북핵 문제가 해결되지 않으면, 북한에 대한 경제협력이나 대규모 인도적 지원 등이 추진되지 않을 것이라는 조건적 구상으로 이해되어 논란이 전개되었으나, 동시 병행적으로 추진·달성되어야 할 정책과제로서 정리되었음.
- 북핵문제의 실질적인 진전과 함께 남북 간 경제, 사회, 문화 협력의 심화와 체계화
- ‘상생과 공영의 남북관계’는 이명박 정부의 외교안보 비전의 4대 전략 중 하나로서, 그 첫 번째 과제인 한반도 비핵평화구조의 공고화는 북핵문제가 남북관계의 발전을 근본적으로 저해하고 있다는 점에서 가장 역점을 두어 해결해야 할 과제로 설정되었음.
- 핵심적인 접근 기조는 “원칙을 견지하되, 유연하게 접근”
  - 우선적인 정책과제는 북핵문제 해결 및 군사적 신뢰구축을 통한 새로운 평화구조 창출
  - 남북 간 문제 해결 방식은 남북대화를 통한 현안문제 해결
  - 북한주민의 삶의 질 개선을 위한 “비핵·개방·3000 구상” 실현

## 2. 북핵문제에 대한 접근

- 북핵문제의 해결이 지체되고 장기화되는 과정에서 한국이 능동적이고 주도적인 역할을 제대로 발휘하지 못했다는 점에서, 상생·공영의 남북관계를 달성하기 위해서는 과거와 달리 보다 적극적으로 이 문제에 대해 근본적으로 접근해야 한다는 인식을 보여줌.
- 북핵문제를 마치 타자의 입장에서 보는 듯한 소극적 자세를 지양하고, 우리의 안보를 위협하는 본질적인 문제로 접근할 필요
  - 그러나 동시에 북핵문제는 동북아안보질서와 국제 비확산체제를 위협하는 문제로 국제적 협력이 요구되는 문제

- 이러한 접근의 기저에는 외형적인 남북 간의 교류·협력 증가가 군사적 긴장완화와 신뢰구축을 위한 상호 조치로 이어지지 않았으며, 군사적 긴장완화와 신뢰구축이 없이는 남북관계가 안정적으로 발전할 수 없다는 인식이 있음.
  - 더욱이 북한 당국이 핵 위협을 거두지 않는 한 남북 간에 진정한 신뢰와 협력이 이루어지기 어렵다는 인식
- 특히 북핵문제의 본질이 북한 정권의 인식이 변하지 않고 있기 때문이며, 따라서 북핵문제는 북한당국이 핵무기를 완전히 포기하고 이를 투명성 있게 검증 받는 길로 나아가는 것이 북한 스스로에게 도움이 되며 북한 주민들의 삶의 질을 개선시킬 수 있는 획기적인 계기가 된다고 봄.
- 이에 따라서 북핵문제 해결을 위한 한국의 적극적인 역할을 추진하고, 북한의 2차 핵실험에 대해서는 유엔 안보리의 결의에 따른 대북제재에 적극 동참하면서, 북한의 6자회담 복귀를 위한 외교적 협력을 강화하는 정책을 추진해오고 있음.
  - 유엔 안보리의 대북결의 1874호의 철저한 이행이 북한을 대화로 복귀시키는데 중요 역할을 할 것이라는 입장에서 충실한 이행을 중시
  - 또한 6자회담 참가국 간 긴밀한 협력과 대북 접근 방법을 협의하기 위한 ‘5자 협의’를 추진
  - 미국, 중국, 일본 등 6자회담 참가국간 외교장관회담, 6자회담 대표, 고위급 정책실무자 협의 진행

### 3. 남북관계

- 이명박 정부 출범 이전부터 남한의 ‘보수정권’ 등장을 우려한 북한은 이명박 정부 출범 이후 대남 공세를 강도 높게 전개하였음.
  - 2008.4.1 이후 대통령의 실명을 거론하면서 격렬하게 비난, 북한의 방송 매체(평양방송, 조선중앙방송)를 통해서 2009.5 현재 3,300회 이상 비난
  - 2008.3.27 남북경제협력협약사무소 우리 측 당국자 철수로 비롯된 북한의 공세는 이를 뒤 모든 남북 당국 간 대화 중단 및 접촉 거부를 선언
  - 이러한 외증에 2008.7.11 금강산 관광객 피격 사망 사건 발생
- 2008.11.12 판문점 남북 직통전화 단절 및 “12.1부터 1차적으로 군사분계선을 통한 육로

통행 제한, 차단” 통보 등 개성공단을 활용하여 남한을 압박하기 시작함.

- 2009.1.17 북한군 총참모부 대변인 성명을 통해 전면대결태세 진입, 강력한 군사적 대응조치 준비, 북한이 정한 서해해상군사분계선 고수, NLL 무시 등을 주장함.
  - 2009.1.30 북한의 조국평화통일위원회 성명을 통해 남북 간 정치·군사적 대결상태 해소 합의사항 무효화, 남북기본합의서 및 부속합의서의 서해해상경계선 조항 폐기 등을 주장하는 등 공세의 수준을 고조
- 2009.3.9, 3.13 개성공단 통행을 일방적 차단을 하고, 4월 이후 개성공단의 임금 상향 조정, 토지 임대료 재조정 등 기존의 합의를 무시하고 터무니없는 임금과 토지사용료 등을 요구함.
  - 이러한 가운데 2009.3.17 두 명의 미국 여기자가 중북 국경에서 북측에 의해 체포되어 북한에 억류 재판
  - 거의 비슷한 시기인 2009.3.30 개성공단에서 일하는 현대아산 직원이 북측에 의해 체포되어 억류
- 한편 북한은 정권 유지를 위해 미국이 가장 잘 활용될 수 있는 변수이자 동시에 미국과의 관계개선을 통해서 정권 유지의 돌파구를 찾을 수밖에 없는 딜레마를 안고 있음.
  - 미국의 오바마 정부 등장 이후 미국의 직접 대화(tough and direct dialogue) 추진 정책에 대한 일정한 기대를 가지고 관망하는 자세를 보였으나 미국의 공세적 외교(aggressive diplomacy)에 직면
  - 북한은 오바마 정부 출범 직전인 2009.1.17 외교부 대변인 발언을 통해 북핵 문제 협상을 미국과의 핵무기협상으로 전환하려는 의도를 공세적으로 표출
- 이러한 상황에서 북한은 미국에 대한 공세를 강화, 2009.4.5 장거리 로켓을 발사한 데 이어, 이에 대한 유엔 안보리 의장성명을 이유로 5.25. 오전 2차 핵실험을 단행하였음.
  - 북한은 2차 핵실험과 ICBM 발사 실험, 우라늄 농축프로그램 개발 추진 등을 위협했으나, 2차 핵실험은 예상보다는 전격
  - 2차 핵실험 당일과 다음날 5기의 단거리 미사일도 발사
- 북한의 2차 핵실험에 대한 국제사회의 반응은 매우 강력하게 나타나고 있으며, 유엔 안보리의 대북결의 1874호 통과 이후 미국의 주도 아래 국제사회의 제재와 압력이 진행되고 있음.

- 미국은 대북제재 담당 조정관을 임명하여 국제적인 대북제재를 위한 협력 강화를 추진, 중국도 북한에 대한 실질적인 제재에 동참 중
  - 미국은 대북결의 1874호에 따른 제재 이외 독자적 제재를 적극 추진 중으로, 2009.8.11 미 재무부는 미사일 등 WMD 확산 활동과 관련 김정일 비자금 창구로 알려진 북한의 조선광선은행을 금융제재 기관으로 추가 지정
- 2009.8.5 북한은 클린턴 전 대통령의 방북을 통해 억류 중이던 두 미국 여기자 석방하고, 이어 8.14 억류 중이던 현대아산 직원을 ‘추방’ 형식으로 억류 해제함.
- 이후 북한은 강경입장에서 일부 태도를 변화, 유화적인 태도를 보이기 시작함.
- 남북관계에서 기존에 취한 대남 강경조치의 철회, 이산가족 상봉 합의, 개성공단 최저 임금 5% 인상 합의 등
  - 주변국 관계에서도 미국에 대해 대화 요구, 일본과의 관계 개선 시사, 중국과 고위급 인사 상호 방문 추진 등
- 특히 2009년 10월 4~6일간 원자바오 중국 총리의 방북을 계기로, 미국과의 관계개선 뿐만 아니라 남북관계 및 일본과의 관계개선 의향을 피력함.
- 중국 측은 북한이 남북관계 개선을 희망한다고 우리 측에 설명
  - 김정일은 원자바오 총리와의 회담에서 조건부 6자회담 복귀 입장을 표명, 즉 “조미회담의 결과를 보고 다자회담을 진행할 용의”, “다자회담에는 6자회담도 포함” 언급
- 이명박 정부는 북한의 이러한 태도를 전술적인 변화로 판단하고 신중하면서 원칙적인 입장에서 대북관계를 추진하고 있음.
- 2009.9월 발생한 임진강 사고와 이산가족 문제 해결을 위한 대화 제의(10.12)를 하고, 북측의 호응에 따라서 임진강 수해 방지 관련 남북실무회담(10.14)과 남북 적십자 실무 접촉(10.16)을 개최, 북측은 남북 적십자 실무 접촉에서 남측에 대해 인도적 지원을 요청
  - 또한 북한 측은 10월 중 여러 차례 군 실무자간 통화 시 통화 불능 등을 이유로 군통신 현대화 자재 지원을 요청
  - 남측은 인도적 차원의 대북 식량 지원(옥수수 1만 톤) 계획을 제시하고, 10.28 부터 군통신 선로 개선공사 실시를 위한 통신 기자재를 전달, 동·서해지구 선로 개선공사를 개시

### Ⅲ. 북핵 일괄타결(‘그랜드 바겐’ Grand Bargain) 제의 배경과 전략적 의미

#### 1. 제의 배경

- 북핵문제는 진전과 후퇴를 반복하면서 위기 고조 → 협상 → 타결·합의 → 합의 불이행·파기의 양상을 보이며 장기간 해결이 지체되어 오면서 근본적인 해결이 이루어지지 않고 있음.
- 북핵문제의 전개과정에서 살펴보았듯이 북핵 해결을 위한 합의가 제대로 지켜지지 않고 북한의 위반 행위에 대한 미온적인 제재와 위반행위의 원상 복구에 대한 보상 등의 방식으로서는 북한의 핵포기를 위한 전략적 결단을 유인하거나 기대하기가 어렵고, 또 북한의 행동 변화에 대한 동기를 부여하기도 어려움.
- 그동안 북핵문제를 풀기 위해서 취해온 방식은 북핵 프로그램의 일부분에 대한 부분적·단계적 접근을 시도하면서 북핵문제의 본질에 접근하는 데 실패하였으며, 이러한 패턴의 전환이 없는 북한의 핵무기 개발 및 핵전략카드를 해결하는데 한계를 극복하기 어려우며, 따라서 근원적인 처방이 필요한 시점임.
  - 제네바합의는 막대한 경수로 건설 및 증유 제공 비용만 지출한 채 폐기
  - 6자회담의 ‘9.19 공동성명’에 의한 비핵화 원칙도 북한의 2차례 핵실험과 후속 합의 미이행으로 실효성을 상실
  - ‘2.13 합의’에 따른 동결 → 불능화 → 폐기의 단계적 접근도 북한에 대한 75만 톤 상당의 증유 제공과 미국의 테러지원국 명단에서 해제 등의 조치에도 불구하고 북한의 핵시설 복구로 사실상 파기
- 2009년 6월 한·미 정상회담에서 이명박 대통령은 북핵문제를 해결하기 위해서는 북측의 합의 불이행과 위반에 대한 미온적인 제재와 북측의 본질적 자세 변화 없는 전술적 전환에 대해 보상을 반복하는 과거의 방식을 지양해야 하며, 북핵문제를 근본적으로 해결하기 위한 새롭고 전략적인 방안으로써 ‘포괄적 패키지’ 구상에 대해 설명한 것으로 알려짐.
- 이후 미 국무부 커트 캠벨 차관보의 방한 시 한·미 양국 간에 ‘포괄적 패키지’ 방안에 대해

- 여 협의할 필요성에 대해 공감하였음.
- 미국 측은 북한 문제와 관련 동일한 사안에 대해서 또 다시 보상하지 않겠다는 확고한 입장을 재확인
  - 미·국 간 양자대화문제는 한국, 일본 등 동맹국과의 긴밀한 협의를 추진하겠다는 입장 표명
- 2009년 8월 15일 “8.15 경축사”를 통해, 진정한 남북 간 평화와 화해를 이루기 위해서는 핵문제 해결은 물론 재래식 무기 감축과 신뢰구축 조치도 추진되어야 한다는 입장을 천명하고 ‘한반도의 새로운 평화구상’을 발표함.
- 동 구상은 북한의 핵 포기에 상응하는 종합적인 대북 협력프로그램을 의미하며, 5개 분야(경제, 교육, 재정, 인프라, 생활환경)에 걸쳐 ‘비핵·개방·3000 구상’의 기본 요소들을 포함하는 포괄적 접근방식을 제시
  - 북핵문제의 해결을 추진하는 방식으로 과거와 같은 단순한 대북지원을 넘어 북한 스스로 경제발전을 이룩하도록 종합적인 협력방안을 구상
  - 포괄적 접근 방식은 단계적·부분적 접근을 지양, 북핵문제 해결을 위한 대화는 조건 없이 언제라도 이루어져야 하며, 사안에 따라 대화의 수준은 유연하게 추진 가능
- “8.15 경축사”에서는 또한 남북 경제공동체 실현을 위한 고위급회담의 설치와 재래식 무기의 감축 등 군사적 신뢰구축 조치의 필요성, 그리고 “언제, 어떠한 수준에서든 대화와 협력할 용의”를 표명하였음.
- “사안에 따라 대화의 수준은 유연하게 추진 가능”하다는 입장 표명은 정상회담의 추진 가능성으로 해석 가능
- “8.15 경축사”에서 제시된 입장은 쉬운 것부터 점진적으로 접근하는 방식으로부터 탈피하여 대북정책의 핵심적인 과제인 비핵화와 재래식 무기 감축을 동시에 추구하려는 “근원적 처방”의 입장을 보여줌.
- 이러한 입장이 점차 구체화되는 과정에서 북한이 기존의 대남 강경입장에서 전술적 전환을 보이며 유화적인 조치를 취하면서 미국과의 양자대화를 모색하고 중국과 최고위급 회담을 추진하는 한편, 미국과 중국 또한 북한의 6자회담 복귀 유인을 위한 대화에 적극성을 보이는 상황이 전개됨.

- 2009년 9월 이명박 대통령 미국 방문 시 미 외교협회·아시아소사이어티·코리아소사이어티 초청 간담회(9.21) 연설과 유엔 연설(9.23)에서 북핵문제의 해결을 위한 ‘근원적 처방’의 방식으로써 일괄타결(‘그랜드 바겐’ Grand Bargain) 방안이 제안됨.
  - 타협과 파행, 진전과 후퇴를 반복해온 과거의 패턴에서 탈피하여 북핵문제를 근본적으로 푸는 통합적 접근법 필요
  - 6자회담을 통해 북핵 프로그램의 핵심 부분 폐기와 동시에 북한에 대해 확실한 안전보장과 국제지원을 본격화
  - 북핵 폐기의 종착점에 대한 명확한 합의를 토대로 5자간 협의를 통해 구체적 행동 방안을 마련

## 2. 전략적 의미

- 첫째, 북핵문제의 해결을 위해서는 북한의 핵 폐기 약속을 불가역적으로 이행하도록 하는 협상을 진행하고 합의가 이루어지면 즉시 이행의 단계로 들어가 북핵 폐기와 대북 경제지원을 동시에 진행하는 북핵문제의 근본적 해결 방안을 추진함으로써 남북관계의 안정적이며 ‘정상관계’로의 발전을 추구함.
  - 북한의 일시적인 선호나 전술적 ‘선의’에 따른 남북관계의 진전·후퇴가 아니라 남북관계 발전의 최대 장애물인 북핵문제를 근원적으로 해결함으로써 남북관계의 기본 패턴의 변화를 추구
- 둘째, 북한 ‘비핵화’의 원칙을 재차 명확히 함으로써 북핵문제가 장기화되면서 누적된 피로 현상에 따라서 관련국의 북핵 관리로의 정책 전환 가능성을 원천적으로 차단하면서 한국의 북핵 폐기에 대한 정책 의지를 분명하게 보여줌.
  - 6자회담 참여국 모두가 ‘비핵화’의 목표를 유지하고 있으나, 현실적으로 각국의 이해관계를 중심으로 접근해왔기 때문에 해결에 한계
  - 따라서 북한 ‘비핵화’에 대한 기본 목표를 확고히 다지는 계기를 부여
- 셋째, 북한의 대미 중심의 전략구도와 핵카드의 지속적 활용, 미국의 국제비확산체제 유지 차원의 북핵 관리 정책 추진 가능성, 중국의 한반도 현상유지 정책 장기화를 통한 한반도 영향력 제고 추진 가능성 등을 고려할 때, 북핵문제 해결의 당사자로서 한국이 문제 해결을 위한 적극적 처방을 제시함으로써 문제 해결을 위한 협상의 대안을 제시하고 향후 협상과정에서 주도적이며 적극적인 역할을 도모할 수 있음.



- 기존의 협상 패턴의 전환을 추진하지 않을 경우 북한은 핵무기와 핵개발 카드를 최고지도자의 개인 권력 유지, 정권 및 체제 유지를 위한 전략카드로서 계속 활용할 것이므로 이에 대한 근원적 해결이 필요
  - 미국은 북한 비핵화를 목표로 하고 있으나, 세계 전략의 차원에서 국제비확산체제의 유지·강화를 매우 중시하고 있으며 따라서 대북 협상의 목표를 비핵화와 비확산의 사이에서 관리하려할 가능성도 불배제
  - 중국은 ‘핵무기 보유 북한’을 인정하지 않겠다는 입장이지만 동시에 북한체제의 불안정으로 인한 한반도 현상 변경도 원하지 않는 입장으로서, 중국의 이익을 위해서는 북한체제의 유지를 선호
- 넷째, 북핵문제를 해결하기 위해 북핵문제 자체만을 두고 접근하기보다는 포괄적인 ‘북한 문제’ 해결의 입장에서 북핵문제를 해결하려는 접근 방안을 제시, 권력 유지 및 정권·체제 유지에 대한 북한지도부의 우려를 고려함으로써 기존의 협상 대안의 한계를 극복하고자 함.
- 북한 핵은 우리의 안보를 위협하는 가장 중대한 문제이며, 북한지도부에게도 권력 유지는 물론 정권·체제 안보 유지의 핵심적인 문제
  - 따라서 그랜드 바겐의 핵심은 ‘북핵 프로그램 핵심 부분 폐기’와 동시 ‘북한에 대한 안전보장과 국제지원 본격화 추진’
  - 이러한 접근은 핵 포기에 대한 경제적 지원과 미국과의 관계 정상화 과정을 진행한 리비아 방식과, 핵 포기에 대해 경제 지원과 다자 안전보장을 부여한 우크라이나 방식에서 성공한 사례
  - ‘그랜드 바겐’은 결국 북한에 대한 안전을 보장하면서 북한의 변화를 촉구하는 전략적 효용성을 가질 수 있으며, ‘북한의 변화를 통한 남북관계의 정상적 발전’이라는 패러다임의 구현을 추진

#### IV. 국제공조 추진 방향

##### 1. ‘그랜드 바겐’은 비핵화와 북한 문제 해결을 위한 근본 전략

- ‘그랜드 바겐’ 방안은 북한 비핵화의 전략적 방침으로서 6자회담 참여국은 물론 국제사회에 대하여 일관된 원칙으로 관철시켜 나가야 할 것이며, 특히 미국과 중국에 대한 이해와 협력·지지의 획득이 중요함.

- ‘그랜드 바겐’은 현재 이행되고 있는 유엔 안보리의 대북결의 1874호에 따른 대북 제재를 대체하는 것이 아니며, 유엔 안보리의 지속적인 이행과 더
  - 한국, 미국, 일본의 3국 공조를 통한 유엔 안보리 결의의 충실한 이행 지속
  - 중국, 러시아의 유엔 안보리 대북 결의의 지속적 동참을 위한 외교적 협력도 계속 강화
- ‘그랜드 바겐’은 중·장기 전략으로서 미·북 양자회담이 개최되더라도 단기간에 양자 간 문제가 해결되는 것이 아니므로, 남북관계와 미·북관계, 북·일 관계의 변화를 상호 협력적으로 조정·발전시켜 갈 수 있음.
  - 따라서 한·미 및 한·일 관계에서 ‘그랜드 바겐’의 실현을 위하여 양자 관계의 발전에 대한 상호 이해관계를 조정하는 정책협력을 계속 유지·강화

## 2. ‘그랜드 바겐’을 ‘동북아 안정과 평화의 틀’에 대한 기여 방안으로 강조

- 대북정책 관련, ‘그랜드 바겐’은 북핵문제의 해결을 위해서는 남북관계의 틀을 근본적으로 바꿀 필요가 있으며, 따라서 북핵문제로서 한정하는 것이 아니라 북한 문제로서 풀어나가자는 것임.
  - ①북한에 대한 점진적이며 단계적인(incremental and step-by-step) 개입(engagement) 과 ②북한의 도전에 대한 단순한 관리(manage)를 뛰어넘는 접근
- 또한 ‘그랜드 바겐’은 남북관계를 철저한 전략적 화해(thoroughgoing strategic rapprochement) 관계로 만들고 북핵문제를 근원적으로 해결함으로써 북핵과 북한으로부터 비롯되는 동북아시아의 불안 요인을 근본적으로 제거하는 접근법으로 평가할 수 있음.
  - 북한 문제의 해결은 북한체제의 안정적 변화를 고무하고 따라서 북한으로부터 비롯되는 동북아질서에 대한 부정적 영향을 해결하는 데 긍정적 요인으로 작용
- ‘그랜드 바겐’을 통한 북핵문제의 해결은 동시에 북한의 체제 변화를 유인하고 국제질서의 합리적 일원으로 편입시키는 효과를 초래하는 것으로 ‘동북아의 평화와 안정의 틀’에 부합하고 따라서 한반도 주변4국의 국가이익 추진과 동북아의 공동 이익 추진에 대한 전략적 부담을 덜어주는 것임.
  - 또한 한국의 통일정책 추진이 철저하게 ‘동북아의 평화와 안정의 틀’ 속에서 지역 공동의 경제 번영(지역경제공동체 창출에 기여)과 다자적 협력안보를 통한 지역 평화공동체를 발전시키는 촉진요소

- 그러나 한국 정부는 북핵문제의 해결과정에 당위론적으로 주도권을 가져야 한다는 것이 능력의 측면에서 주도권을 행사할 수 있는 것은 아님을 각별히 유의해야 할 것임.
  - 북핵문제와 북한 문제의 해결과 그 이후의 한반도 현상 변경에서 나타날 수 있는 변화들을 처리하는 과정에서 주변4국의 협력은 절대적으로 필요
  - 따라서 ‘그랜드 바겐’의 실현을 통한 한반도의 새로운 평화구조 정착은 ‘동북아 안정과 평화의 틀’에 대한 기여임을 주변국들이 인식하도록 정책 추진
- 한국의 ‘그랜드 바겐’의 이니셔티브는 북한의 미국과 일본과의 관계 개선을 위한 촉진자 (facilitator) 역할을 함으로써 결국 남·북한, 미국, 중국, 일본, 러시아 6국간의 외교관계의 균형을 완성하는데 기여함.

### 3. ‘그랜드 바겐’은 북한 ‘비핵화’의 근본 문제를 해결하는 방안

- 북핵문제를 해결하기 위해 그동안 추진해온 6자회담 참여국 간 양자, 3자, 4자, 또는 5자 간 정책 협의는 ‘비핵화’의 공감대를 유지하는 데에는 성공해왔으나, 실질적인 접근 방식의 창출에서는 한계를 보여 왔음.
  - 이 과정에서 각국은 애초의 목적인 북한 ‘비핵화’보다는 자국의 중심적인 이익을 반영하려는데 노력
  - 또한 각국은 북핵문제의 장기화에 따른 피로 현상도 노정
- 따라서 ‘그랜드 바겐’은 이러한 한계를 극복하면서 6자회담의 기본 목표인 북한의 비핵화에 충실하면서 각국의 적극적인 문제 해결 참여를 자극하는 방안임.
- 최근 들어 미국이 북한과의 접촉에 적극성을 보이는 것은 그동안 잘못된 과정을 정상화시키는 과정이며 중국의 적극적인 대북 접근은 미·중의 전략적 관계와 대북 영향력 차원의 고려가 반영되어 있는 것으로서 한국 정부가 소외될 수 있다는 조급한 인식을 가질 필요는 없음.
  - 특히 미·북 대화 및 북·중 관계와 관련하여 ‘통미봉남’ 또는 한국의 배제 내지는 소외를 주장하는 목소리에 대해서는 철저한 현실 분석에 근거하여 적극적으로 대처
- 한국 정부로서는 ‘그랜드 바겐’ 제안으로 북핵 문제와 북한 문제의 해결에 대한 적극적인 이니셔티브를 취한 것을 계기로 6자회담 참여국에 대해 공동의 전략을 구상하고 이를 이

행하는 과정에서 더욱 긴밀한 정책협력공조체제를 구축해야 할 것임.

#### 4. ‘그랜드 바겐’은 각국의 전략적 이해관계를 반영하는 접근

- ‘그랜드 바겐’의 실현을 위한 국제공조의 핵심은 미국, 중국, 일본, 러시아의 이해관계를 얼마나 반영하여 그들의 이익도 실현하면서 우리의 전략적 목표를 달성하는 데 지지와 협력을 획득하는 것임.
  - 미국의 ‘핵 없는 세계’ 비전의 일환으로서 국제비확산체제(NPT)유지·강화에 북핵문제의 해결의 가져다 줄 이익의 크기 문제
  - 중국이 핵무기 보유 북한을 원하지 않지만 북핵을 포기시키는 과정에서 발생할 수도 있는 북한체제의 불안정 가능성(북한체제 붕괴 가능성 포함)으로부터 오는 중국지도부의 우려 해소문제
  - 일본의 국내정치에서 핵심 사안으로 되어 있는 납치일본인 문제의 해결을 북핵 해결과정에서 얼마나 반영할 수 있는가의 문제
  - 러시아의 입장에서 한반도에 대한 러시아의 영향력(이익)을 얼마나 충족시켜 줄 수 있는가의 문제
  - 또한 북핵문제 해결은 남북관계의 근본적 전환을 추진하는 것과 동전의 양면관계에 있으므로, 한반도의 질서 변화가 동북아의 질서 변화에 어떠한 영향을 미쳐 주변4국의 전략적 이해관계에 영향을 미칠 수 있는가의 문제
- 이중 무엇보다도 미국과 중국의 전략적 이해관계를 반영하여 그들의 지지와 협력을 획득하는 것이 ‘그랜드 바겐’의 성공적 추진을 위한 관건이 될 것임.
- 한국의 ‘그랜드 바겐’은 미국의 ‘포괄적 패키지’(comprehensive package)와 사실상 동일한 방안으로서, 한국과 북한 양자 간, 그리고 미국과 북한 양자 간에 (한-미를 일방으로 하고 북한을 타방으로 하는 쌍방 간에) 모든 주요한 차이를 동시에 해결하려는 것임.
  - 미국의 클린턴 국무장관 2009.2.13 연설(Asia Society)에서 북한의 핵 프로그램을 완전하고 검증가능하게 제거할 준비가 되어 있다면, 미국은 관계정상화, 정전협정의 평화협정 대체, 대북 경제·에너지 지원 용의를 표명
  - 캠벨 국무차관보 서울 방문 시(7.18), 같은 의미의 포괄적 패키지 언급
  - 스타인버그 국무부 부장관도 서울 방문에서 ‘그랜드 바겐’과 ‘포괄적 패키지’가 사실상 같은 것으로 언급

- 따라서 한·미간에는 ‘그랜드 바겐’ 방안이 북핵 포기 및 북한의 전반적인 정책 변화를 추동할 수 있는 유용한 접근이라는 데 먼저 확고한 인식의 공감대를 형성하는 것이 필요함.
  - 북핵문제의 근본적 해결 방안으로서 북한이 6자회담에 복귀, 핵문제에 협상에서 진전을 보이고 이행하는 경우 전개될 제재 이후(after sanctions)의 상황까지도 준비하기 위한 방안
  - 미국의 ‘핵 없는 세계’ 비전의 구체적 실천 사례가 될 것이며, 한국에게는 ‘핵무기 없는 한반도’ 비전을 실현하는 방안
  - 따라서 미국이 현실적으로 비확산을 우선함으로써 북핵 관리 차원에 기울어지는 것을 예방하면서 일치된 협력으로 북핵문제 해결을 추진
  
- 또한 ‘그랜드 비겐’의 이행에는 중국의 협력이 미국의 협력만큼 중요하므로 중국의 자기 이익 중심의 한반도 전략 추진을 경계·견제하면서 우리의 국익과 충돌·저해하지 않는 방식으로 중국의 이해관계를 반영해야 할 필요가 있음.
  - 중국은 북한의 비핵화와, 북한 정권의 존속을 통한 주변 환경 안정 및 중국의 영향력 유지를 동시에 추구하고 있지만, 두 정책목표는 상호 충돌하는 현상도 발생
  - 이러한 모순은 중국의 대북정책에서 당면한 딜레마이기도 하지만, 중국으로서는 북한 정권의 유지를 통한 영향력의 유지와 주변 환경의 안정화를 보다 중시
  
- 따라서 중국으로서는 ‘그랜드 바겐’ 추진과정에서 발생할 수도 있다고 우려하는 북한체제의 변화와 그에 따른 파급효과(예: 체제의 급격한 붕괴, 대규모 난민 발생, 미국의 영향력 확대 등)를 매우 우려의 관점에서 인식할 가능성이 높음.
  - 이러한 중국의 우려를 불식시키기 위해서는 ‘그랜드 바겐’의 핵심 요소인 ‘북핵 프로그램 핵심 부분 폐기’와 동시 ‘북한에 대한 안전보장과 국제지원 본격화 추진’을 적극적으로 이해시키는 것이 필요
  - 또한 북핵문제의 해결과 북한 문제의 해결 추진이 북한체제의 ‘중국식’ 전환을 추동할 수 있는 길임을 주지시키는 것이 필요
  - 북한의 개방·개혁의 추진은 중국의 주변 환경의 불안정 요소를 제거하며 결국 중국의 장기 국가발전 전략에 기여
  
- 그러나 그동안 6자회담이 진행되는 과정에서 중국은 의장국의 지위를 활용하여 북핵 해결을 위한 기대되는 역할의 수행보다는 6자회담을 자국의 영향력과 위상을 제고하는 데 더

활용해왔음을 부인할 수 없음.

- 이러한 중국의 행동 가능성을 차단하고 ‘그랜드 바겐’ 추진에 대한 중국의 적극적 지지·협력을 획득하기 위해서는 미국, 일본과의 협력을 통해 중국이 “G2 국가이자 21세기 강대국”으로서 책임 있는 행동을 해야 할 것임을 강조



# MEMO

북핵 일괄타결(Grand Bargain) 방안 추진방향



# MEMO

북핵 일괄타결(Grand Bargain) 방안 추진방향





# MEMO

북핵 일괄타결(Grand Bargain) 방안 추진방향



# MEMO

북핵 일괄타결(Grand Bargain) 방안 추진방향



# MEMO

북핵 일괄타결(Grand Bargain) 방안 추진방향



# MEMO

북핵 일괄타결(Grand Bargain) 방안 추진방향



# MEMO

북핵 일괄타결(Grand Bargain) 방안 추진방향



# MEMO

북핵 일괄타결(Grand Bargain) 방안 추진방향