

# KEDO 체제하에서의 남북한 협력 증진

전 성 훈

민족통일연구원 정책연구실 연구위원



90

년대 전반기의 남북 관계를 지배하였던 북한 핵문제는 94년 10월 북한과 미국간에 기본합의문(Agreed Framework)이 체결됨으로써 해결 국면에 접어들었다.

한반도에너지개발기구(KEDO Korean Peninsula Energy Development Organization)는 북한에 대해 2,000 MWe 규모의 경수로를 제공하기로 약속한 기본합의문에 의거하여 경수로 사업을 추진중에 있다.

KEDO와 북한은 한국 표준형 경수로의 채택 문제를 둘러싸고 난항을 겪었지만, 결국 95년 12월 15일 경수로공급협정을 체결하였다.

양측은 공급협정에 의거하여 후속 의정서에 대한 협상을 진행하였다.

96년 5월 22일 [KEDO의 법적 지위와 특권·면제 및 영사 보호에 관한 의정서]가, 96년 6월 14일 [통행의정서]와 [통신의정서]가 합의되어 96년 7월 11일 정식 서명과 함께 발효되었다.

KEDO와 북한은 또한 96년 1월 [부지인수의정서]와 [북한이 제공하는 유료 서비스에 관한 의정서]에 정식으로 서명함으로써 경수로 사업의 법적·제도적 기초를 마련하였다.

### 서론 및 연구의 동기

한국은 한국 표준형 경수로의 채택과 경수로 사업 과정에서 중심적 역할을 수행한다는 차원에서 경수로 사

업 비용의 상당 부분을 지불하기로 약속하였다.

그러나 북한이 한국의 참여를 배제하려는 정책을 견지하고 있으며 미국·일본 등 KEDO 참여국들이 경제적 이윤을 추구하고 정치적 영향력을 확대하려는 움직임을 보이고 있다.

따라서 한국은 경수로 사업을 진행하는 과정에서 많은 어려움에 직면할 것으로 예상된다.

더욱이 북한과 미국은 「기본합의문 체제」하에서<sup>1)</sup> 정치·경제·외교적으로 전반적인 관계 개선을 추진중에 있으나, 남북 대화는 단절된 상태로 남아 있다.

한국은 미·일에 대해 남북 대화에 진전이 없는 상황에서 양국이 대북 접근을 자제해 줄 것을 요청하고 있으나, 한·미, 한·일간에 대북 접근의 정도와 속도에 대해 의견 차이가 있다는 징후가 여러 경로를 통해 표출되고 있다.

이는 미국 및 일본과의 공조를 강

1) 본 연구에서는 「레짐 이론」(International Regime Theory)에 의거하여 북한 핵문제를 해결하고 한반도의 안보와 평화를 증진하기 위해 합의·이행중인 「기본합의문과 후속 협정들」을 포함한 일련의 합의 사항들을 망라하여 「기본합의문 체제」 혹은 「KEDO 체제」라고 명명하였다.

조하는 한국 정부를 난처한 입장에 처하도록 만들고 있다.

KEDO는 그 동안 미·소의 양국 체제하에서 접근이 통제되었던 북한 문제에 주요 서방국들이 개입할 수 있는 제도적 장치로서의 의미를 갖고 있다.

즉 KEDO는 주요 관련국들이 한반도 문제를 공식적으로 또한 공개적으로 논의할 수 있는 다자간 협의체인 것이다.

따라서 KEDO 참가국들은 KEDO를 이용하여 대북한 접근을 강화하면서 북한과의 관계 개선을 시도하리라는 것을 예상할 수 있다.

이 과정에서 KEDO 참가국들과 한국간에 정치·외교적 마찰이 발생할 가능성이 있다는 것 역시 충분히 예견되는 사안이다.

반면에 남북 관계가 냉각된 현 시점에서 KEDO는 한국의 중요한 대북한 접촉 창구로서의 기능을 수행하고 있다.

정부의 관계자들도 남북 관계가 경색된 현 상황에서 KEDO가 갖는 이러한 역할의 중요성을 인정하고 있는 실정이다.

따라서 KEDO를 통한 대북 경수로 사업은 남북 관계 개선을 촉진할 수 있는 중요한 전기가 될 것으로 기대된다.

KEDO가 갖는 이상의 중요성을 감안할 때, KEDO를 탄생시킨 북·미 기본합의문 체제하에서 남북한 협



李宗勳 한국전력공사 사장과 스티븐 보스워스 KEDO 사무총장은 96년 3월 20일 미국 뉴욕에서 북한 경수로 지원사업의 주계약자로 한국전력공사를 공식 지정하는 합의서에 서명했다.

력을 증진하기 위한 정부의 대책 마련이 매우 중요한 것으로 판단된다.

그러나 남북한간의 협력 문제를 논하면서 과연 협력이란 무엇인가에 대한 개념조차 제대로 정의되지 않은 것이 우리의 현실이다.

이 글은 이러한 문제 의식에 입각하여, 80년대 이후 국제 정치학에서 국가간의 협력을 촉진하는 문제에 대한 이론적 연구의 틀로 발전되고 있는 협력 이론(Cooperation Theory)을 소개하고, 이를 중심으로 북·미 기본합의문 체제하에서 남북한간의 협력 증진 방안을 제시하고자 한다.

### 협력 이론

국제 정치의 중요한 특징의 하나는 중앙의 통제 기능이 존재하지 않는

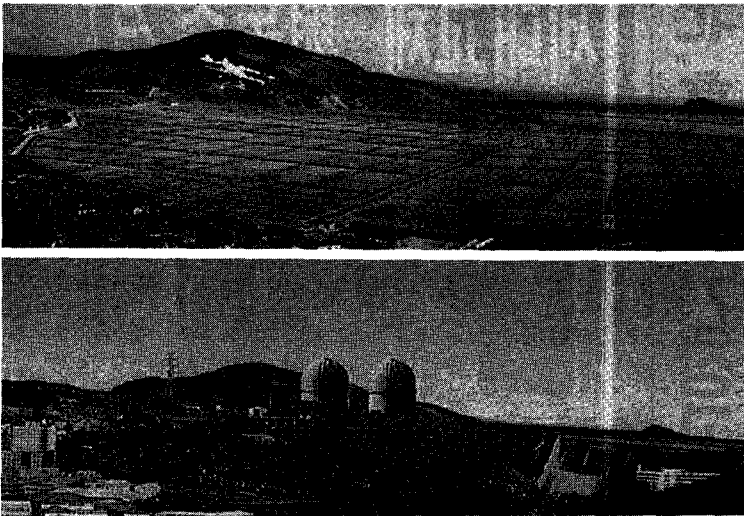
무정부 체제(anarchic international system)하에서 국가 관계가 설정되고 운영된다는 점이다.

이러한 체제하에서 국가간에 협력을 모색하는 문제가 80년대 이후 정치·외교·안보·경제적 제 측면에서 폭넓게 연구되어 왔다.

국제 관계에서 협력은 상호 의존적 관계에서 나타나는 한 가지 현상으로서, 자신의 이익을 추구하려는 각국의 노력이 상대방의 이익 추구를 저해하지 않고 오히려 촉진하는 방향으로 각국이 조화롭게 그들의 정책을 조율할 때 발생한다.

국가간에 협력을 촉진할 수 있는 전략으로 다음과 같은 네 가지를 들 수 있다.

- ① 「상응」(TFT Tit-for-Tat) 전략
- ② 「긴장 완화를 위한 점증 상호주



북한의 함경남도 신포의 경수로 건설 예정 부지(上)와 컴퓨터그래픽으로 구성된 완공된 원전 모습(下)

의」(GRIT Graduated Reciprocation in Tension Reduction) 전략 ③ 「연계」(Cross-Issue Linkage) 전략 ④ 「향상된 조건부 제한」(ECR Enhanced Contingent Restraint) 전략

협력 전략은 특정 상황에서 공동 이익이 존재한다는 전제하에 해당 상황에 내재해 있는 협력의 장애물을 극복하거나 피해가면서 협력에 우호적인 조건과 요인들을 촉진하고 활용하는 기능을 수행한다.

대부분의 협력 전략들은 기본적으로 상호주의 원칙(Principle of Reciprocity)에 입각하여 개발되었다.

「상응」(TFT) 전략은 구체적인 상호주의를 엄격하게 따르는 협력 전략이다.

TFT은 상대방의 비협력적 조치 한

번(a Tat)에 대응하여 한 번의 비협력적 조치(a Tit)를 취한다는 뜻이다.

컴퓨터 시뮬레이션을 통해 중앙의 통제나 중재가 존재하지 않는 '죄수의 딜레마(PD Prisoner's Dilemma)' 상황에서<sup>2)</sup> 행위자들간 미래의 접촉이 중시되는 경우 TFT 전략은 다른 대안들보다 효과적으로 협력을 유도하고 가장 많은 이익을 확보할 수 있음이 입증되었다.

TFT 전략이 몇 가지 문제점을 갖고 있음에도 불구하고 적대 관계의 행위자들이 특정 분야에 공동의 이익이 존재한다는 사실을 인식할 경우, 제한된 기간 동안 구체적 목적을 가지고 TFT 전략을 구사함으로써 협력을 달성하는 것은 가능하다.

「긴장 완화를 위한 점증 상호주의」

(GRIT) 전략도 TFT 전략과 같이 구체적인 상호주의에 기초한 협력 전략이지만, 이를 상대적으로 느슨하게 적용함으로써 TFT 전략의 일부 단점과 한계를 극복하였다.

GRIT 전략은 특히 적대 관계가 장기간에 걸쳐 심화된 행위자들간에 상호주의에 입각해서 긴장을 점차적으로 완화하면서 협상을 촉진하기 위해 고안된 전략이다.

GRIT 전략의 목적은 기본적으로 전략을 구사하는 행위자에 대해 상대방이 갖는 이미지와 판별을 변화시켜서 협력이 보다 용이해질 수 있도록 상호간의 신뢰를 조성하는 데 있다.

GRIT 전략이 실제로 적용된 사례로 두 가지를 들 수 있다.

첫째, 케네디 행정부는 쿠바 미사일 위기시 GRIT 전략의 주요 원칙들을 활용하였다.

둘째, 옛 소련이 스탈린 사후 GRIT 전략에 기초한 대서방 협력 조치를 취하여 오스트리아의 중립화를 규정한 조약의 체결을 촉진하였다.

연계 전략은 여러 가지 현안과 관심 사항들을 서로 연관지어 타협안을 찾고 협력을 촉진하려는 구체적 목적을 갖고 치밀하게 준비·추진되는 전략이다.

연계 전략은 다른 협력 전략에 비해 상대적으로 체계적인 연구한 비미한 상태이지만, 현실적으로 또한 학

2) '죄수의 딜레마'는 행위자들이 자신의 이익을 극대화하기 위해 독자적인 행동을 할 경우 상대방과의 협력을 통해 얻을 수 있는 이익보다 못한 결과(Pareto inferior outcome)를 얻게 되는 상황의 대표적인 사례이다.

문적으로 그 중요성이 충분히 인식되어 왔다.

연계 전략은 크게 구체적인 현안들을 연계하는 경우와 세부 현안과 관련 당사자들간의 전반적인 관계를 연계하는 두 가지로 구분할 수 있다.

「향상된 조건부 제한」(ECR) 전략은 미·소간의 전략무기통제협상을 PD 상황으로 간주하고 미국이 소련의 협력을 이끌어내기 위해 사용한 일련의 전략을 면밀히 추적하여 체계화한 것이다.

핵무기의 가공할 파괴력에 의해 야기된 상호 확실 파괴(MAD Mutual Assured Destruction) 개념에 기초하여 억지력이 유지되는 PD 상황하에서 상호 협력을 달성하는 수단으로 ECR 전략이 개발된 것이다.

본 연구에서 소개하고 있는 네 가지 전략이 모두 상호주의에 입각하고 있지만, 이 중에서 ECR 전략이 가장 발전되고 정교한 전략이라고 볼 수 있다.

ECR 전략은 상대방으로 하여금 구체적인 양보나 상응하는 대가를 요구하지 않으며, 상대방이 대응하는 시한에 대해서도 융통성을 부여한다.

또한 상대방의 비협력적 행동에 대해 구체적 조치를 취하겠다고 명시한 것은 아니지만, 상대방의 위반에 따른 손실을 보상하는(경쟁을 유발하거나 일방적인 이익을 추구하는 수준이 아닌) 정도의 대응 방안을 준비함으로써, 경쟁 관계의 행위자간에 불필

요한 갈등이 조성되지 않도록 배려한다.

ECR 전략은 소련과 「탄도미사일 요격 체제」(ABM Anti-Ballistic Missile)를 규제하는 조약을 체결하는 과정에서 미행정부에 의해 적절히 구사되었다.

**KEDO 체제 분석**

80년대 들어 레짐(International Regime)의 개념에 대한 연구가 본격화되면서 레짐은 '국제 관계의 특정 분야에서 참여자들의 기대가 수렴하는 묵시적 혹은 명시적 원칙(principles), 규범(norms), 규정(rules) 및 의사 결정 절차(decision making procedures)의 집합'이라고 구체적으로 정의되었다.

레짐의 형성은 레짐 참여자들이 독자적인 행동으로는 참여자 모두에게 최적의 결과(Pareto optimal outcome)를 도출할 수 없을 때 중요한 의미를 갖는다.

즉 참여자들이 개별 행동 대신 협력을 통해 레짐을 구성함으로써 모두 이익을 얻을 수 있음을 인식해야 레짐이 형성될 수 있다.

제네바 기본합의문과 후속협정들을 토대로 한 일련의 합의 사항들은 북한 핵문제를 안정적으로 관리하고 한반도의 새로운 질서를 형성하기 위해 창설된 레짐으로 볼 수 있다.

북·미가 핵문제 해결과 관계 개선

이라는 공동의 이익을 실현하기 위해 상호 협력하기로 약속하고 기본합의문을 비롯한 세부 협정들을 체결·이행하고 있기 때문이다.

북한 핵문제를 해결하기 위해 창설된 레짐은 기본 조약인 기본합의문의 명칭을 빌려서 '기본합의문 체제(Agreed Framework regime)' 혹은 구체적인 실행 기구인 KEDO의 명칭을 이용하여 'KEDO 체제(KEDO regime)' 라고 명명할 수 있다.

본 연구에서는 편의상 KEDO 체제로 통일하고자 한다.

북한 핵문제 해결 과정에서 제기된 다양한 쟁점과 사안들은 레짐의 개념을 이용하여 다음과 같이 KEDO 체제의 원칙·규범·규정·기구로 체계화될 수 있다.

KEDO 체제의 원칙으로는 다음과 같은 다섯 가지를 들 수 있다.

첫째, 북한의 핵무기 개발은 한반도와 동북아의 평화와 안정에 위협이 되므로 중지되어야 한다.

둘째, 국제적인 핵비확산 체제는 유지되어야 한다.

셋째, 핵무기 개발 중단이 원자력의 평화적 이용에 대한 북한의 권한을 훼손하거나 노력을 방해해서는 안 된다.

넷째, 핵무기 개발 포기에 따른 손실을 보상하기 위해 관련국들은 북한에 대해 정치·경제·안보상의 반대 급부(positive incentive)를 제공한



대북 경수로 사업과 관련, KEDO 대표단 등 실무협상단이 강원도 동해시 동해항 부두에서 북한 신포로 떠나는 한국해양대학교 소속 한나라호에 승선하고 있다(97.4.8).

다.  
다섯째, 한반도의 비핵화 및 평화와 안전이 달성되어야 한다.

이러한 원칙하에서 KEDO 체제의 규범은 북·미 양국이 세 단계의 고위급 회담을 진행하면서 합의한 기본적인 사항들을 포함하여 다음과 같은 사항들로 규정될 수 있다.

- ① 핵무기 개발 중지와 NPT 준수
- ② 경수로와 대체 에너지 제공
- ③ 미국이 주도하는 국제 컨소시엄의 유용성 인정
- ④ 사용후 핵연료의 재처리 금지
- ⑤ 북한의 기존 핵활동 동결 및 핵시설 해체
- ⑥ 상대방의 주권 존중과 내정 불간섭
- ⑦ 외교 관계 정상화
- ⑧ 경제 제재 해제와 경제 협력 강화
- ⑨ 핵무기를 포함한 무력의 사용과 사용 위협 금지
- ⑩ 한반도의 평화를 위해 남북 대화의 필요성 인정
- ⑪ 비핵화 공동 선언 이행
- ⑫ IAEA 보장조치협정의 전면적인 적용

이상의 원칙과 규범은 구체적인 규

정으로 조문화되어 있다.

제네바 기본합의문은 포괄적인 합의문으로서 기본 조약의 성격을 갖고 있다.

반면에 보다 세부적인 합의 사항들은 하위 조약의 성격을 갖는 KEDO와 북한간의 공급협정, 10여개의 후속의정서, 연락 사무소 개설 합의문 등에 구체적으로 명시되었거나 앞으로 규정될 것이다.

마지막으로 기본합의문과 기타 세부조약에서 합의된 사항들을 이행하기 위한 기구도 마련되어 있다.

경수로 및 대체 에너지 제공과 관련하여 KEDO가 설립되었다.

또한 사용후 핵연료의 처리 작업이 미국측 전문가들에 의해 진행되고 있다.

정치적 측면에서 북·미간의 뉴욕 채널이 가동되고 있고 연락 사무소가 설치될 예정이다.

북한은 또한 군사 분야에서 북·미

군사 당국자간 대화 채널의 개설을 요구하고 있다.

KEDO 체제는 레짐 이론적 관점에서 볼 때, 다음과 같은 의미를 갖는다.

첫째, 남북한과 미국·일본 등 KEDO에 참여하는 행위자들간 접촉의 내용을 변화시킴으로써 상호 협력을 촉진할 수 있는 중요한 수단을 제공한다.

둘째, KEDO 참여자들간에 다양한 협력의 가능성을 증대한다.

셋째, KEDO 참여자들간의 정보교환과 의사소통의 양과 질을 증대시킴으로써 참여자들의 활동에 대한 정보 제공 기능을 수행한다.

넷째, 분명한 원칙과 적절한 규범을 갖추고 이를 이행하기 위한 규정과 절차를 구비함으로써 KEDO의 사업이 참여국들의 전반적인 관계에 큰 영향을 받지 않도록 한다.

KEDO와 북한은 95년 9월부터 12월까지 두 차례의 고위급 협상과 전문가 협상을 개최하여 마침내 12월 15일 공급협정에 서명하였다.

공급협정은 경수로 사업의 기본틀로서 18개조와 4개 부속서로 구성되어 있는데, 10여개의 부속의정서가 별도로 체결되어야 한다.

공급협정 체결 이후 비교적 순조롭게 진행되던 경수로 사업은 96년 9월 북한의 잠수함 침투 사건이 발생함으로써 일시적으로 중단된 바 있다.

잠수함 사건의 재발 방지를 요구하

는 한국과 사건 자체를 인정하지 않으려는 북한 사이에 의견이 첨예하게 대립됨으로써 경수로 사업이 최근에 재개되기까지 상당한 진통이 있었다.

경수로 사업 추진상의 예상 문제점은 크게 두 가지로 구분할 수 있다.

첫째, 연계 전략의 산물인 기본합의문 체제에 내재해 있는 전략적 차원의 문제점이다.

둘째, 사업 추진 과정에서 발생할 수 있는 기술적·세부적 문제점들이다.

기본합의문이 '씨줄과 낱줄' 식으로 짜여진 고도의 연계 전략의 산물이라는 사실은, 어느 일방이 기본합의문상의 특정 부분이 만족스럽게 이행되지 않는다고 판단하여 다른 부분의 이행을 거부할 경우 기본합의문의 전체적인 이행이 중단될 수밖에 없음을 의미한다.

KEDO 체제와 관련되지 않은 사안들이 기본합의문 이행과 연계될 수도 있는데, 북한의 잠수함 침투 사건이 대표적인 사례이다.

**KEDO 체제하에서의 남북한 협력증진 방안**

행위자들간에 협력이 가능하기 위해서는 기본적으로 다음과 같은 두 가지 조건이 충족되어야 한다.

① 행위자들이 협력을 유도할 수

있는 상황에 놓여 있어야 한다.

② 행위자들이 협력을 추구할 수 있는 성향을 지녀야 한다.

남북 대화가 현재 중단된 상태이지만 적어도 중·장기적 관점에서 남북 관계는 협력 증진을 위한 두 가지 기본 조건을 충족하고 있는 것으로 볼 수 있다.

단기적인 관점에서도 양측이 사안별로 공동 이익의 존재를 인식할 경우 협력 전략을 적절히 구사함으로써 상호 협력을 달성할 수 있을 것으로 생각된다.

북한과의 협력을 증진하기 위해서 한국의 대북 정책은 협력을 방해하는 요인을 제거함과 동시에 협력에 우호적인 여건을 촉진하는 방향으로 수립되어야 한다.

우선 협력의 방해 요인을 제거하는 차원에서 다음 사항들을 고려해야 한다.

첫째, 한국의 대북 정책이 북한으로부터 어떻게 인식되고 어떠한 영향을 미치며 어떠한 반응을 야기할 것인가에 대한 주의깊은 분석이 선행된 후에 집행되어야 한다.

둘째, 한국이 이데올로기적으로 편향된 대북 인식에서 탈피하여 보다 실용적인 관점에서 남북 관계에 접근해야 한다.

셋째, 분단 반세기 동안 발생한 이질성을 인정하고 건설적인 방향으로

극복하려는 자세가 전제되어야 한다.

넷째, 남북 관계에서 합의 사항의 이행 여부를 검증하는 문제가 핵심적인 중요성을 갖게 될 것이다.

다섯째, 남북한의 국내 정치적 문제와 동맹 관계도 상호 협력에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

반면에 협력에 우호적인 환경을 조성하는 차원에서 다음과 같은 사항들을 고려해야 한다.

첫째, 복잡한 현안을 작은 부분으로 쪼개어 상호 협력을 통해 해결할 수 있는 분야에서 먼저 협력을 달성하려는 노력이 필요하다.

둘째, 안보 딜레마<sup>3)</sup> 극복하겠다는 남북한의 의지가 있어야 한다.

셋째, 협상 타결의 시한을 설정하는 것이 협력을 촉진할 수 있다.

넷째, 다소 역설적이지만 남북한이 상호 경쟁에 의한 더 이상의 손실을 막아야 한다는 공감대를 형성할 수 있을 정도로 관계가 악화되어야 진정한 협력이 가능하다.

다섯째, 남북한 양측 지도자의 리더십이 상호 협력에 필수적인 조건이다.

남북 관계는 '죄수의 딜레마'와 같이 양측간에 협력을 통해 달성될 수 있는 공동의 이익이 존재하는 특수 관계로 파악된다.

따라서 남북한이 협력 전략을 구사하는 것은 최선은 아닐지라도 차선의

3) 안보 딜레마(Security Dilemma)는 상대방의 위협에 대비하여 자신의 안보를 증진하는 행위가 상대방에게 위협으로 인식되어 무력을 증강토록 함으로써 오히려 자신의 안보를 저해하는 결과를 가져온다는 군사력 증강 정책의 악순환을 의미한다.

대안을 확보할 수 있다는 측면에서 중요한 의미를 갖는다.

TFT 전략이 가지고 있는 몇 가지 문제점들은 TFT 전략이 남북 관계에서 협력 전략으로서의 기능을 수행하는 데 실질적인 장애 요인이 되고 있다.

반면에 오랜 기간에 걸쳐 불신과 긴장이 심화된 남북 관계에서 GRIT 전략은 남북간의 협력을 촉진하기 위한 전략으로서 유용성을 갖는 것으로 판단된다.

특히 93년 이후 사실상 중단된 남북 대화의 돌파구를 마련한다는 차원에서 우리 정부가 GRIT 전략의 사용을 신중히 고려해 볼 필요가 있다.

GRIT 전략은 한국의 대북 전략이 상호 협력 지향적임을 대내외에 과시함으로써, 한국의 대북 정책에 대한 국내적·국제적 지지를 확보하는 데 기여할 것이다.

또한 GRIT 전략은 미국이 추진중인 대북 연착륙 정책과 일맥 상통함으로써 한·미간의 정책 조율과 공조에도 공헌할 것이다.

남북한이 지금까지 상대방에 대한 일방적인 유화 조치를 취한 경우가 거의 없으며, 상대방에게 이익이 될 수 있는 조치를 취할 때 대부분 전제 조건을 제시하였다는 점을 감안할 때, 양측의 남북 대화 전략이 사실상 연계 전략의 일환이었다고 볼 수 있다.

따라서 연계 전략은 본 연구에서

소개하는 네 가지의 협력 전략 중에서 양측의 당국자들에게 가장 익숙한 전략이다.

그러나 남북한이 구사한 연계 전략은 협력을 유도하기 보다는 부정적인 결과를 도출한 경우가 더 많았던 것으로 보인다.

이는 남북한간에 협력이 도출될 수 있는 관계의 미성숙, 협력의 필요성에 대한 양측의 인식 부재, 연계 전략의 장단점에 대한 연구의 미비, 연계 전략을 구사해야 할 시기 선택의 문제점, 연계 전략에 사용되는 대상 선택의 문제점 등에 기인하는 것으로 볼 수 있다.

더욱이 전략적 차원에서 구체적인 실리 획득에 초점을 맞추기 보다는 정치적 명분을 우선시하는 가운데 무리한 연계 전략을 구사함으로써 실패를 자초한 측면이 없지 않았다.

기본합의문의 서명자가 아닌 한국이 KEDO 체제 내에서 연계 전략을 구사하는 문제에 대해 검토해 볼 필요가 있다.

우선 한국은 KEDO 체제와 관련된 문제를 해결하기 위해 KEDO 체제와 연관이 없는 문제를 이용할 수 있을 것이다.

예를 들어 한국은 일본에 대해 경수로 비용의 30% 이상을 지불하지 않으면 북·일 관계 개선에 절대 반대한다는 입장을 제시할 수 있다.

반면에 경수로 사업에 대한 한국의 재정적 기여는 KEDO 체제 내에서

한국의 입지와 협상력을 높여 주는 소중한 자원이다.

이는 한국으로 하여금 KEDO 외부의 문제를 해결하기 위해 KEDO 내부의 문제를 이용하는 연계 전략을 구사할 수 있는 여건을 조성해주고 있다.

예를 들어 한국은 미국에 대해 전 시 작전 통제권을 환수받아야 경수로 사업을 본격적으로 진행할 수 있다는 입장을 전달할 수 있을 것이다.

결과적으로 한국은 KEDO 체제하에서 체제 내부의 문제를 외부의 사안과 연계함과 동시에 체제 외부의 문제를 내부의 사안과 연계하는 양면적 연계 전략(two-way strategy to cross-issue linkage)을 구사할 수 있을 것으로 판단된다.

ECR 전략도 현재의 남북 관계에서 적절히 활용될 수 있는 협력 전략인 것으로 평가된다.

다만 ECR 전략을 구사하는 데 있어서 한국은 다음과 같은 사항에 주의해야 한다.

첫째, 북한의 행위와 한국의 대응을 단계적으로 연계하는 것이 바람직하다.

둘째, 북한의 비협력적 조치에 대응하되 남북한 협력의 가능성을 저해하지 않을 수 있는 다양한 수단을 확보해야 한다.

셋째, 남북 협력을 추진하는 한국 정부가 국내의 대북한 강경 입장에 정책에 적절히 반영할 수 있다는 장

점을 활용한다.

넷째, 북한에 대해 모순된 신호를 보냄으로써 불신과 의혹을 가중시키지 않도록 정책의 전개 과정에서 일관성을 유지해야 한다.

### 결론 및 경수로 사업 추진 대책

기본합의문은 경수로 건설의 목표 시한을 2003년으로 예정하고 있으나, 경수로 사업이 목표 시한까지 완료될 수 없다는 것은 이미 기정 사실화되어 있다.

미 국방장관 페리가 95년 1월 의회 청문회에서 한 증언에 따르면 당시 미국은 경수로 2기를 건설하는 데 향후 2008까지 약 14년을 예상하고 있었다.<sup>4)</sup>

이는 우리가 앞으로 상당 기간 북한 핵문제와 씨름해야 한다는 것을 의미한다.

결국 경수로 건설은 통일을 위한 남북한 관계 진전과 맞물려 진행될 것으로 예상된다.

이 과정에서 한국은 국내외적 명분과 현실성을 갖추고, 우리의 입지와 역할을 강화하면서, 동시에 민족의 공동 번영을 위한 자주적 정책을 펴는 데 각별한 노력을 기울여야 할 것이다.

남북 관계 차원에서, 한국은 대북 경수로 지원 사업을 남북 관계 개선

의 계기로 또한 북한의 핵투명성을 확보하는 수단으로 활용한다는 목표 아래 다음과 같은 다각적인 전략을 펴야 할 것이다.

첫째, 북한이 경수로 사업에서 한국의 중심적 역할을 부담없이 수용하도록 하기 위해서는, 아직도 불신의 골이 깊은 남북한간에 향후 정치적으로 문제가 발생하여도 경수로 사업은 차질없이 진행될 것이라는 점을 북한 당국에 확신시키는 노력이 필요하다.

둘째, 북한 원자력 기술자들과의 접촉 및 기술 교류와 협력을 강화함으로써 북한의 원자력 기술 실태를 보다 정밀하게 파악하는 것이 중요하다.

북한의 과거 핵의혹이 완전히 해소되지 않았기 때문에 한국은 아직도 북한 핵의 불모가 되어 있는 상황이다.

북한의 핵능력을 보다 정확히 파악하고 있는 미국이나 러시아·중국 등과의 정보 교환에도 한계가 있을 수 밖에 없기 때문에 우리가 독자적으로 정보를 수집하는 노력을 게을리해서는 안될 것이다.

셋째, 기본합의문의 타결로 북한이 자체적으로 핵무기를 개발할 가능성은 차단되었다고 볼 수 있다.

그러나 북한이 핵물질과 기술을 밀수입할 가능성은 남아 있다.

사실 밀수입 문제는 미국을 중심으로 한 서방이 큰 관심을 갖고 대처하고 있는 중요한 사안이다.

따라서 러시아과 동구권으로부터 핵물질·핵기술·핵무기 전문가들이 북한으로 유입되는 것을 차단함으로써 지금까지 달성한 북한 핵의 투명성을 유지해나가야 한다.

북한 핵문제의 최대 피해자인 한국은 바로 이 부분에서 연계 전략의 구사를 포함하여 대주변국 외교를 강화할 필요가 있다.

넷째, 원자력 분야에서의 남북한간 신뢰를 구축함으로써 정치적 색채가 비교적 적은 과학·기술 분야에서 먼저 협력 체제를 구축하도록 한다.

가능한 신뢰 구축 방안으로는 경수로 사업에 가급적 많은 북한 인력의 참여 보장, 남북한 원자력 시설의 상호 방문, 남한의 경수로 기술을 북한에 이전하기 위한 경수로기술협력센터의 설립, 북한의 원자력 인력에 대한 교육과 훈련, 원자력 개발과 관련한 각종 학술 회의 공동 개최, 북한의 우라늄 광산 등 원자력 관련 천연 자원의 공동 개발, 방사성 동위원소 이용 기술 교류 및 공동 연구, 북한의 원자력 안전 체계 구축 지원, 핵문제와 관련된 국제 회의에서의 입장 조율 및 공동 입장 개진 등을 들 수 있다.

결론적으로 본 글에서는 이론적 및 실제적 관점에서 남북한이 상호 협력에 대한 이해의 폭을 넓히고 진정으로 협력을 달성하기 위해 가져야 할 자세와 방안에 대해 논하였다. ☉

4) Honorable William Perry, *Testimony before the Senate Armed Services Committee on Matters Dealing with the Korean Peninsula*, January 26, 1995. 이는 경수로 사업이 돌발적인 사태로 인해 지연되지 않고 원활히 진행되었을 경우의 예상 소요 기간인 것으로 평가된다.