2007년 3월호 (통권 130호)

세종연구소

정세와 정책

1 6자회담 '2.13합의' : 내용, 쟁점, 전망
백학순

6 '2.13 합의' 이후 한국정부의 대북정책 과제
정성장

10 주한미군기지 평택 이전문제의 현황과 과제
남창희

13 한미 FTA 협상 1년: 성과와 교훈
손 열

6자회담 '2.13합의' : 내용, 쟁점, 전망

백학순 (세종연구소 수석연구위원)
hspaik@sejong.org

2007년 2월 13일, 드디어 베이징 6자회담 참여국들은 '말 대 말' 차원의 합의였던 2005년 '9.19공동성명'을 '행동 대 행동' 차원에서 이행하기로 합의하였다. 2.13합의는 한반도 비핵화를 목표로 하고 있는 9.19공동성명을 이행하기 위한 조치 중에서도 '초기조치'에 대한 합의지만, 북핵문제 협상과 해결의 맥락에서 보면 이제 우리는 "드디어 한반도 '핵 해빙'이 시작되었다"고 말할 수 있게 되었다.

이번 2.13합의는 9.19공동성명의 제1항을 상기(想起)하고 있는데, 이 제1항은 북한이 "모든 핵무기와 현존하는 핵프로그램들을 포기하며, 빠른 시일 내에 핵비확산조약(NPT)에 복귀하고 국제원자력기구 안전조치협정(IAEA safeguards)을 이행할 것을 공약"한 조항이다. 이는 2.13합의가 비록 '초기조치'에 대한 이행 합의지만, 궁극적으로 북한의 완전한 비핵화를 최종적인 목표로 하고 있는 합의임을 말해 준다.

내용

다음 페이지의 도표(("**9.19 공동성명 이행을 위한 초기조치" 합의 내용**))는 이번 2.13합의 내용을 '이행 일자' 별로 각국이 '병렬적'으로 취해야할 '이행 의무조치'들을 정리해 놓은 것이다.

도표에서 보는 바와 같이, 6자회담 참여국들은 '초기단계(30일, 60일), 다음단계' 식으로 문제를 단계적으로 해결해 나가기로 하였으며, 무엇보다도 초기조치 이행 시한을 '60일 이내'라고 못 박음으로써, 이제 4월 14일까지 2.13합의의 충실한 이행 여부가 초미의 관심사가 되고 있다.

2.13합의는 한반도 비핵화를 목표로 하고 있는 9.19공동성명을 이행하기 위한 조치 중에서도 '초기조치'에 대한 합의지만, 북핵문제 협상과 해결의 맥락에서 보면 이제 우리는 "드디어 한반도 '핵 해빙'이 시작되었다"고 말할 수 있게 되었다.

이번 2.13합의의 특징은 북한이 핵을 포기할(한반도 비핵화) 수 있도록, 여타 참여국들이 외교 · 안보 분야(북미 및 북일 관계정상화, 동북아 평화 · 안보체제, 한반도 평화체제)와 경제 · 에너지 · 인도적 분야(긴급 에너지 지원 등 경제 · 에너지 · 인도적 지원)에서 인센티브를 제공하고 있다는 점이다. 북핵문제의 완전한 해결과정의 개시와 동시에 북핵문제 발생의 근본적인 구조적 요인들을 포괄적으로 해소하는 작업이 시작된 것이다.

이번 합의의 또 다른 특징은 북한이 단계별로 이러이러한 조치를 이행하면, 여타 참여국들이 그에 따라 그에 상응하는 양의 경제 · 에너지 · 인도적 지원을 한다는 것이다. 즉, 북한이 6자회담 참여국들로부터 더 많은 지원을 받기 위해서는 북한은 반드시 더 진전된 비핵화 조치를 취할 수밖에 없도록 구조화하여 놓은 것이다.

〈"9.19 공동성명 이행을 위한 초기조치" 합의 내용〉

<table>
<tr><th colspan="2"></th><th>북한 측 조치</th><th>미국, 한국, 중국, 러시아, 일본 측 조치</th></tr>
<tr><td rowspan="3">초기 단계</td><td>30일 이내
(3월 15일까지)</td><td>〈5개 실무그룹(W/G)〉회의 참여
– 한반도 비핵화 – 북미 관계정상화
– 북일 관계정상화 – 경제 · 에너지 협력
– 동북아 평화 · 안보체제</td><td>〈5개 실무그룹 회의 개시〉
– 한반도 비핵화 – 북미 관계정상화
– 북일 관계정상화 – 경제 · 에너지 협력
– 동북아 평화 · 안보체제

(*미국은 BDA 관련 대북금융제재 문제를 완결)</td></tr>
<tr><td rowspan="2">60일 이내
(4월 14일까지)</td><td>〈영변 핵시설 폐쇄 · 봉인〉 및 〈IAEA 사찰관 복귀 초청〉
– 5MWe/50MWe/200MWe 원자로, 재처리 시설, 핵연료봉 제조공장을 폐쇄 · 봉인
– IAEA 사찰관의 폐쇄 · 봉인 감시 및 검증

〈핵포기 대상의 모든 핵프로그램 목록 협의〉
– 사용후 연료봉 추출 플루토늄 포함</td><td>〈대북 긴급 에너지 지원〉
– 중유 5만톤 상당

(*일본은 납치자 문제 해결 이후에 참여)</td></tr>
<tr><td>〈북미 양자회담 및 북일 양자회담 개시〉
– 북미 및 북일 관계정상화 목표
– 북일간 불행한 과거와 미결관심사안의 해결</td><td>〈북미 양자회담 및 북일 양자회담 개시〉
– 북미 및 북일 관계정상화 목표
– 미국의 대북 테러지원국 지정 해제과정 개시
– 미국의 대북 對적성국교역법 적용 종료과정 진전
– 북일간 불행한 과거와 미결관심사안의 해결</td></tr>
<tr><td rowspan="2">다음 단계
(4월 15일 이후)</td><td>〈모든 핵프로그램의 완전한 신고〉

〈모든 현존 핵시설의 불능화〉</td><td>〈경제 · 에너지 · 인도적 지원〉
– 중유 95만톤 상당 지원</td></tr>
<tr><td>〈동북아 안보협력을 위한 장관급회담 참여〉

〈한반도 평화체제 협상 참여〉
– 직접관련 당사국들(남북한, 미국, 중국)의 적절한 '별도 포럼'</td><td>〈동북아 안보협력을 위한 장관급회담 개최〉

〈한반도 평화체제 협상 개최〉
– 직접관련 당사국들(남북한, 미국, 중국)의 적절한 '별도 포럼'</td></tr>
<tr><td>기타 합의</td><td colspan="2">〈차기 제6차 6자회담 일자 합의〉 : 2007년 3월 19일 (5개 실무그룹회의의 개시와 진전을 점검)
〈평등과 형성의 원칙에 기초한 대북 지원 분담〉 : 일본의 참여 기대, 국제사회의 참여 환영</td></tr>
</table>

(*본 도표는 외교통상부의 "공동성명 이행을 위한 초기조치(도표)"(2007.2.13)를 필자가 수정 · 보완한 것임.)

쟁점

이번 2.13합의 과정에서 이미 제기되었거나 앞으로 이행 과정에서 제기될 가능성이 있는 주요 쟁점들은 크게 다섯 가지 범주로 나눌 수 있다. 바로 이 범주에 따라 5개 실무그룹("한반도 비핵화", "북미 관계정상화", "북일 관계정상화", "경제 및 에너지 협력", "동북아 평화 · 안보 체제")이 구성되었다.

실무그룹들은 "원칙적으로 한 실무그룹의 진전은 다른 실무그룹의 진전에 영향을 주지 않"지만, "5개 실무그룹에서 만들어진 계획은 상호 조율된 방식으로 전체적으로 이행"된다. 즉, 실무그룹들은 원칙적으로는 독립적으로 운용되지만, 궁극적으로는 상호간에 영향을 주고받게 되어 있음을 말해 준다. 가령 "한반도 비핵화" 실무그룹회의에서 큰 진전을 이루지 못하면, 여타 실무회담에서의 진전이 어렵게 되는 것이다.

실무그룹들은 "원칙적으로 한 실무그룹의 진전은 다른 실무그룹의 진전에 영향을 주지 않"지만, 궁극적으로는 상호간에 영향을 주고받게 되어 있음을 말해 준다. 가령 "한반도 비핵화" 실무그룹회의에서 큰 진전을 이루지 못하면, 여타 실무회담에서의 진전이 어렵게 되는 것이다. 9.19공동성명과 2.13합의의 목적이 '한반도 비핵화'를 이룩하기 위한 것이라는 점을 고려할 때, "한반도 비핵화" 실무그룹이 가장 기본적이고 어려운 문제들을 다루게 될 것이다.

여기에서 5개 실무그룹이 각각 다루게 될 쟁점들을 간단히 살펴보도록 하자. 우선, 9.19공동성명과 2.13합의의 목적이 '한반도 비핵화'를 이룩하기 위한 것이라는 점을 고려할 때, "한반도 비핵화" 실무그룹이 가장 기본적이고 어려운 문제들을 다루게 될 것이다.

우선 영변 핵시설의 폐쇄 · 봉인과 이것에 대한 IAEA 사찰단의 감시 및 검증은 상대적으로 큰 어려움 없이 이루어질 것으로 보인다. 그러나 '핵포기 대상의 모든 핵프로그램의 목록'을 작성하는데 있어서 목록에 무엇을 포함시켜야 할지에 대해서는 협의과정에 적지 않은 난관이 자리 잡고 있다. 그 동안 '사용후 연로봉'으로부터 재처리과정을 통해 추출된 플루토늄의 양, 사용처, 저장 장소, 그리고 '고농축우라늄'(HEU)프로그램 존재 여부, 구체적으로 북한이 구입한 알루미늄 튜브들의 사용처와 보관처 등을 밝히는 문제가 있다. 북한은 현재까지 HEU프로그램의 존재를 부인하고 있으나 미국과 이 문제를 '협의'하는 데는 이미 동의하고 있다.

'다음단계'에서 이행해야 할 '모든 핵프로그램의 완전한 신고'와 '모든 현존 핵시설의 불능화' 문제도 결코 쉬운 문제가 아니다. 북한이 이미 실험에 성공한 '핵무기'를 폐기하기 위한 목적으로 완전한 신고를 받아 내는 일은 더욱 어려운 문제가 될 것이다. 또한 나중에 북한이 경수로 제공을 강력히 요구할 가능성은 9.19공동성명에 이미 나와 있다.

"북미 관계정상화" 실무그룹의 경우, 미국이 대북 테러지원국 지정을 해제하는 과정을 시작하는데 있어서, 미국 내의 네오콘과 강경파들의 반대, 일본 정부의 반대 등이 벌써부터 걸림돌이 되고 있으며, 대(對)적성국교역법의 대북 적용을 종료하는 문제도 미국 국내법 체계와 연계되어 있는 문제로서 결코 간단한 문제가 아니다.

"경제 및 에너지 협력" 실무그룹은 어떠한가? 이번 2.13합의는 대북 에너지 지원에 관한 9.19공동성명 제3항을 상기한다고 되어 있다. 따라서 6자회담 참여국들 사이의 비용분담은 2.13합의에 따른 중유 5만톤 상당, 또 추가 95만톤 상당을 지원하는데 있어서도 복잡한 협상과정이 필요하지만, 나중에 경수로 제공 혹은 경수로 대신 한국이 단독으로 200만 KW의 전력을 북한에게 지원하는 문제가 본격화되면 또 많은 논란이 일게 될 것이다.

"북일 관계정상화" 실무그룹은 일본의 한반도 식민지배와 관련된 양국 간의 '불행한 과거' 문제, 일본인 납치문제, 일본의 대북 제재 등 해결해야할 문제들이 많지만, 2002년 9월 고이즈미 준이치로(小泉純一郎) 전수상의 평양방문을 통해 이룩된 '평양선언'이 있어서 논의의 기반은 이미 마련되어 있는 셈이다. 미일관계가 항상 그러하였지만, 북미 관계정상화가 진전을 이루면, 북일 관계정상화 논의도 어렵지 않게 진전을 보게 될 것이다.

"동북아 평화 · 안보 체제" 실무그룹은 '동북아다자안보협력'을 다루게 되는데, 문제의 성격상, 여타 4개 실무그룹에서 기본적인 진전을 이룬 다음에 시간적으로는 한두 박자 늦게 진전을 이룩해 나갈 것

으로 생각된다.

6자회담 참여국들은 3월 19일에 차기 제6차 6자회담을 개최하여 상기 5개 실무그룹회의가 개시되어 이룬 진전을 점검하고, 남은 1개월 정도의 기간 동안 잘 협력하여 60일 이내에 초기조치들이 충실히 이행되도록 하는데 힘을 쏟게 될 것이다. 그리고 60일이 지난 후 4월 중에는 6개국 외무장관들이 베이징에 모여 초기단계 60일 동안에 이룬 진전을 점검하고 한반도의 완전한 비핵화를 달성하기 위한 향후 조치들에 대해 논의하게 될 것이다.

한편, 실무그룹회의들이 자신의 임무를 충실히 해내어 한반도 비핵화 달성에 큰 진전을 이루게 되면, 남북한, 미국, 중국은 '한반도 평화체제 구축'을 위한 별도의 포럼을 구성하여 정전체제를 평화체제로 전환하는 문제를 논의하게 될 것이다.

6자회담 참여국들은 3월 19일에 차기 제6차 6자회담을 개최하여 상기 5개 실무그룹회의가 개시되어 이룬 진전을 점검하고, 남은 1개월 정도의 기간 동안 잘 협력하여 60일 이내에 초기조치들이 충실히 이행되도록 하는데 힘을 쏟게 될 것이다. 그리고 60일이 지난 후 4월 중에는 6개국 외무장관들이 베이징에 모여 초기단계 60일 동안에 이룬 진전을 점검하고 한반도의 완전한 비핵화를 달성하기 위한 향후 조치들에 대해 논의하게 될 것이다.

전망

2.13합의 덕분에 우리는 무엇보다도 북한의 핵무기 제조를 위한 플루토늄의 추가적인 생산을 저지할 수 있게 되었다. 그러나 위에서 살펴본 바와 같이, 5개 실무회담에서 다룰 쟁점들 하나하나가 모두 간단한 것이 아니다.

북핵문제는 기본적으로 '북한이 자발적으로 핵을 포기하지 않으면 해결이 될 수 없는' 성격의 문제이다. 따라서 북한으로 하여금 핵을 포기하도록 유도하기 위해서는 핵문제가 생겨난 근본적인 원인을 제거하고 북한이 핵을 포기할 수 있는 조건과 환경을 만들어 주어야 하는 것이다.

그런데 다행히도 이번 2.13합의는 미국이 기존의 압력과 제재 위주의 대북 접근방법 대신, 북한이 스스로 핵을 포기할 수 있도록 유도하는 인센티브를 제공하고 있으며, 북핵문제 발생의 근본 원인인 한반도의 정전체제와 북미간의 적대관계를 모두 해소하는 접근법을 사용하고 있다. 부시정부는 작년 북한의 핵실험 성공과 미중간선거에서의 공화당의 패배 이후부터 이처럼 변화된 대북 접근방법을 보여주고 있다.

앞으로 이번 합의가 충실히 이행되어 한반도 비핵화를 달성할 수 있기 위해서는 '60일 이내'에 '초기조치'가 충실히 이행되는 것이 무엇보다도 중요하다. 이번에 초기조치가 약속대로 이행만 되면 국내외의 분위기는 매우 극적인 변화를 보일 것이다. 물론 초기조치가 이행되지 않으면, 북핵문제 해결의 길은 더욱 험난해 지고, 잘못하면 한반도 비핵화 달성이 영원히 불가능하게 될지도 모른다. 북미양국이 이번에 어려움이 좀 있더라도 반드시 상호협력하여 2.13합의를 이행해야 하는 이유가 바로 여기에 있다.

북한은 영변 핵시설 폐쇄 · 봉인과 이것을 감시하고 검증하기 위한 IAEA 사찰관의 복귀와 관련하여 모하메드 엘바라데이(Mohamed ElBaradei) IAEA 사무총장의 북한방문을 이미 요청하였고, 북미 관계 정상화 논의를 위한 김계관 부상의 미국방문 일정이 논의되는 등, 북미양국을 포함한 6자회담 참여국들은 5개 실무회담을 개시하기 위해 분주히 움직이고 있다. 매우 긍정적인 상황전개라 하지 않을 수 없다.

2.13합의 이전에도 그러했지만, 합의가 이루어진 지금도 미국, 한국, 일본, 중국, 러시아의 정책커뮤니티가 보여주는 우려스러운 현상 중의 하나는 '북한이 결코 핵무기를 포기하지 않을 것이기 때문에 북한의 핵무기를 결코 없애지 못할 것'이라는 분석과 주장이다. 이번 합의도 '핵무기' 문제는 손대지 못하였고, 앞으로 북한이 핵을 확산시키지만 않으면 미국은 북한이 현재 보유하고 있는 핵무기를 용인하게 될 것이라는 것이다.

사실상 이러한 주장은 제임스 켈리(James Kelly) 미차관보가 2002년 10월 평양을 방문한 이후, 제네바 북미기본합의의 붕괴, 북한의 IAEA 사찰관 축출, 영변핵시설 감시카메라 제거, 북한의 NPT 탈퇴, 영변핵시설 가동, 플루토늄 재처리 시작 등 일련의 비관적인 상황이 전개되면서, 미국이 북한의 핵관련 행위를 통제할 수 있는 시스템을 모두 상실하

고 난 이후 미국이 북한의 핵무기 개발을 저지할 수 있는 능력과 방법이 전혀 없었던 비관적인 처지를 반영하는 주장이었다.

군사적 수단으로 영변을 폭격하는 방법은 기술적으로 남아 있었지만, 바로 이라크 침공이 이루어진 상황에서 한반도에서 또 다른 전쟁을 일으키는 것은 미국으로서는 정치적 · 군사적으로 불가능한 일이었다. 객관적으로 보아, 미국이 북한과 대화와 협상을 통해 북한핵 통제 시스템을 복원하거나 다시 만들어 내지 못한다면 '북한핵무기 용인, 북한 핵물질 · 기술 이전방지' 라는 선택지 밖에 없었던 상황이었던 것이다.

2.13합의 이전에도 그러했지만, 합의가 이루어진 지금도 미국, 한국, 일본, 중국, 러시아의 정책커뮤니티가 보여주는 우려스러운 현상 중의 하나는 '북한이 결코 핵무기를 포기하지 않을 것이기 때문에 북한의 핵무기를 결코 없애지 못할 것' 이라는 분석과 주장이다.

그런데 이번에 다시 북한의 핵관련 활동을 실제 '행동' 차원에서 통제할 수 있는 '2.13합의' 라는 새로운 메커니즘을 만들어 내는데 성공한 것이다. 중요한 것은 이번에야말로 북핵문제를 완전히 해결해 내고 말겠다는 최고지도자들의 '정치적 의지' 이다.

그런데 이번에 다시 북한의 핵관련 활동을 실제 '행동' 차원에서 통제할 수 있는 '2.13합의' 라는 새로운 메커니즘을 만들어 내는데 성공한 것이다. 중요한 것은 이번에야말로 북핵문제를 완전히 해결해 내고 말겠다는 최고지도자들의 '정치적 의지' 이다. 다행히 미국은 이제 북한을 정권교체와 체제붕괴의 대상으로 보지 않고 대화와 협상을 통해 주요 현안을 해결하고 상호간에 평화적으로 공존하는 대상으로 인정하기 시작하였고, 북한도 자신의 21세기 생존과 번영을 위해 핵포기를 하면서 6.25전쟁을 조속히 종료하고 평화협정 맺고 미국과 관계정상화를 이룩하려는 노력을 본격적으로 시작하고 있다.

이러한 북미양국의 정책전환은 무엇보다도 상대방을 위한 것이 아니라 자기의 이익, 자기 정권의 이익, 그리고 자기 국가의 이익을 위한 것이고, 또한 현실적 필요에 기반을 둔 선택이기 때문에, 북미양국 지도자들의 정책의지와는 상관없는 비상사태가 발생하지 않는 한, 이번 2.13합의는 꽤 충실히 이행될 것으로 예상한다. 초기조치 중 '다음 단계' 의 이행, 그리고 그 이후 새로운 단계의 합의와 이행은 또 시간이 많이 걸리겠지만, 북미양국 지도자들의 확고한 의지와 성실한 협상만 뒷받침된다면 결국 한반도의 완전한 비핵화는 달성될 수 있을 것이다.

세종연구소 신간안내

세종정책총서

1. 『국가전략 연구백서 한국의 국가전략 2020』, 세종연구소(편)
2. 『일본외교와 동북아』, 김성철(저)
3. 『한반도 평화안보론』, 백종천(저)
4. 『세계화와 탈산업화 시대의 노동과 복지의 정치』, 강명세(저)
5. 『한국 민주주의의 이론과 실제 』, 박기덕(저)
6. 『한국의 국가전략 2020: 정치 · 사회』, 박기덕(편)
7. 『한국의 국가전략 2020: 대북 · 통일』, 정성장(편)
8. 『한국의 국가전략 2020: 동북아 경제협력』, 김성철(편)
9. 『한국의 국가전략 2020: 동북아 안보협력』, 이태환(편)
10. 『한국의 국가전략 2020: 외교 · 안보』, 이상현(편)
11. 『북한 경제체제 이행의 비교 연구』, 양운철(저)
12. 『한반도 평화확보: 경험,방안, 그리고 선택』, 송대성(저)
13. 『러시아 국가와 사회: 새질서의 모색』, 정한구(저)
14. 『동아시아 역학구도』, 김기수(저)
15. 『한국의 국가전략: 전략환경과 선택』, 백종천(편)
16. 『신 세계질서와 동북아 안보』, 이상현(편)
17. 『러시아 외교안보정책의 이해: 고르바쵸프에서 푸틴까지』, 정은숙(저)
18. 『김정일 정권의 생존전략』, 정성장 · 백학순 (공저)
19. 『한 · 미동맹 50년: 분석과 정책』, 백종천 (편)
20. 『주변국 안보정책과 우리의 대응전략』, 송대성 (편)
21. 『경제위기와 복지의 정치』, 이숙종 (편)
22. 『미중일관계와 동북아질서』, 김성철 (편)

'2.13 합의' 이후 한국정부의 대북정책 과제

정성장 (세종연구소 연구위원)
sccheong@sejong.org

2005년 '9.19 공동성명'과 그것을 구체화한 최근의 '2.13 합의'를 통해 한반도는 비로소 냉전구조 해체의 가능성을 보이고 있다. '9.19 공동성명'의 채택에도 불구하고 압박과 제재 위주의 대북 정책을 계속 추진해오던 부시 행정부가 2006년 11월 중간선거에서 패배한 후 대북 정책을 전향적으로 수정하면서 북미 간에 실용주의적 접근이 이루어졌고, 마침내 북한의 핵 포기와 북미, 북일 관계정상화의 방향으로 가기 위한 '초기조치'에 합의하게 된 것이다.

'2.13 합의' 발표 다음날 한국정부가 남북장관급회담을 열기 위한 실무접촉 개최 합의를 발표하고, 2월 27일부터 3박4일간 평양에서 남북장관급회담을 개최하기로 실무접촉에서 합의함으로써 '잃어버린 8개월' 동안 중단되었던 남북한 당국 간 대화가 신속하게 재개되었다. 남북한 당국 간 대화의 복원은 적극적으로 환영할 만한 일이지만, 북핵 문제의 해결 과정에서 향후 한국정부가 부담해야 할 비용이 적지 않다. 현실적으로 비용의 문제를 도외시하고 정책을 추진할 수는 없기 때문에, 본고는 북한의 핵 포기를 위한 '초기조치'와 다음 단계 조치들이 순조롭게 이행되어 갈 경우 한국정부가 부담해야 할 비용에 대해 먼저 분석하고자 한다. 그리고 나서 한국정부가 부담해야 할 비용을 줄이기 위한 방안 또는 협상전략을 제시할 것이며, 마지막으로 참여정부가 남은 임기 동안 수행해야 할 대북정책 과제에 대해 간단히 언급하고자 한다.

'2.13 합의' 이후 한국정부가 부담해야 할 비용

'2.13 합의'의 가장 큰 의의는 북한에게 더 이상 핵무기 원료를 생산하지 못하게 함으로써 추가적 핵무기 개발에 의한 상황악화 가능성을 차단하고, 다음으로 미국이 실질적으로 대북 관계 개선을 위한 조치에 착수하기로 약속하였다는 점이다. 북한 핵시설의 폐쇄, 봉인을 넘어서 '불능화'에 대해서까지 합의했다는 점에서 제5차 6자회담 3단계 회의는 북핵 폐기와 관련하여 1994년 북미 제네바 합의보다 진전된 성과를 이끌어냈다고 평가할 수 있다.

한국이 북미 제네바 합의 때와는 다르게 북핵 문제의 해결 과정에 적극적으로 참여하게 된 것은 다행스러운 일이지만, '2.13 합의'를 통해 과거에는 부담하지 않아도 되었던 중유 제공까지 떠맡게 되었기 때문에 결국 한국의 부담이 커지게 된 것이 이번 합의의 아쉬운 점이라고 할 수 있다.

그런데 '2 · 13 합의'의 가장 큰 수혜자는 북한과 미국이라는 점에 주목할 필요가 있다. 북한은 단기간 내에 미국의 테러지원국 지정으로부터 해제되고, 대적성국 교역법 적용에서 벗어날 수 있는 계기를 확보했다. 그리고 미국은 북한에 대한 테러지원국 지정 해제와 대적성국 교역법 적용 종료라는 '돈 안 드는 조치'를 통해 북한 핵시설의 '불능화' 약속을 이끌어내었다. 또한 중유 100만 톤 상당의 대북 지원을 4개국이 분담하게 함으로써 북미 제네바 기본합의서에 의한 50만 톤 지원의 절반인 25만 톤만 지원하게 되었다.

한국이 북미 제네바 합의 때와는 다르게 북핵 문제의 해결 과정에 적극적으로 참여하게 된 것은 다행스러운 일이지만, '2.13 합의'를 통해 과거에는 부담하지 않아도 되었던 중유 제공까지 떠맡게 되었기 때문에 결국 한국의 부담이 커지게 된 것이 이번 합의의 아쉬운 점이라고 할 수 있다. '2.13 합의'에 의해 한국정부는 60일 이내에 북한에게 중유 5만 톤 상당의 긴급 에너지를 지원하고, 북한 핵시설의 '불능화'가 이루어지는 다음 단계 기간에 추가적으로 중유 20만 톤 상당의 경제, 에너지, 인도적 지원을

제공하게끔 되었다.

2001년 출범 직후부터 대북 강경정책으로 한반도 정세를 악화시키고, 미 국방부의 '핵 태세 검토 보고서'를 통해 북한에 대한 핵 선제공격 가능성을 시사함으로써 북한을 핵개발의 방향으로 내몬 것은 부시 행정부였다. 그러나 상황 수습을 위해 한국이 가장 큰 비용을 부담해야 하는 모순적 상황이 발생하게 되었다. 따라서 향후 6자회담과 남북회담에서 한국의 비용 부담을 줄이기 위한 협상의 추진이 필요하다.

한국정부가 북핵 문제 해결을 위해 향후 매년 북한에 중유 25만 톤을 제공하며, 50만 톤의 쌀과 30만 톤의 비료를 지원하고, 전력 200만kW를 대북 송전하며, 경수로 건설을 재개하면 매년 1조2,857억 원 이상의 비용이 소요될 것으로 예상된다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

ⅰ) 한국정부가 향후 중유 25만 톤 제공을 위해 부담해야 할 비용은 매년 700억 원(A)이 넘는다.

ⅱ) 한국정부가 연간 50만 톤의 쌀과 30만 톤의 비료 지원을 재개하게 되면, 수송비까지 포함해 매년 3,000억 원(B) 정도의 비용이 소요된다. 따라서 올해 25만 톤 상당의 중유를 북한에 제공하고, 50만 톤의 쌀과 30만 톤의 비료를 지원하는 데에는 3,700억 원(A+B) 정도의 비용이 필요하다.

ⅲ) 북한 핵시설의 폐쇄, 봉인, 불능화 조치가 순조롭게 진행되고, 핵무기 폐기 단계로 나아가면서 한국 정부가 대북 전력제공을 하게 되면, 비용은 현저하게 증가한다. 전력 200만kW를 북한으로 송전하기 위해 송배전 설비를 갖추는 데에도 1조5,000억~1조7,000억 원 정도가 소요된다. 전력생산 및 공급비는 현재 한전의 평균 전기 판매단가를 적용하면 연간 약 1조3천억 원이 되고, 발전회사의 발전원가를 적용하면 7천억 원 정도가 된다. 따라서 발전원가를 적용한다고 해도 10년간의 전력생산비는 약 7조 원이 될 것으로 추정된다. 결국 전체 송전 비용으로 10년간 최소 8조5,000억 원, 매년 평균 약 8,500억 원(C)이 필요하다. 따라서 한국정부가 매년 북한에 중유 25만 톤을 제공하고, 50만 톤의 쌀과 30만 톤의 비료를 지원하며, 전력 200만kW를 송전하는 데에는 1조2,200억 원(A + B + C) 정도의 비용이 필요하게 된다.

ⅳ) 북한 핵 포기의 과정이 순조롭게 진행되어 북한에 경수로를 제공하기로 6자회담에서 결정되면, 신포 금호 지구에 건설하다 중단했던 경수로를 재활용하거나, 별개의 경수로를 새로 지어야 할 것이다. 이 때 각각 7억 달러, 10억 달러가 소요된다. 이는 건설비용을 북한을 제외한 5개국이 균등 분담할 경우의 수치이다. 제네바 합의 때와 같이 한국이 경수로 건설비용 70%를 부담하게 되면 액수는 3.5배 증가하게 되어 있다. 건설하다 중단했던 경수로를 재활용하기로 하고, 건설비용을 북한을 제외한 5개국이 균등부담하기로 하며, 그 비용을 한국정부가 10년에 나누어 지출한다면, 매년 추가 부담해야할 비용은 약 7,000만 달러(약 657억 원)가 된다.

비용 부담을 줄이기 위한 협상전략

북핵 문제가 순조롭게 해결되어 북한이 종국에는 핵무기를 폐기하고, 북미, 북일 관계가 정상화되어 한반도에서 평화체제가 수립되는 것이 우리 외교의 핵심 목표이다. 그런데 이 같은 목표를 달성하기 위

〈표〉 향후 예상되는 대북 지원 비용 추산

지원 항목	추정 비용	매년 지출 비용
중유 제공	700억 원(한국이 부담해야 할 25만 톤의 비용)	700억 원
비료	1,300억 원(비료 30만t 지원 시, 수송비 별도)	3,000억 원 (수송비 포함)
쌀	1,500억 원(식량차관 50만t 지원 시, 수송비 별도)	
대북 전력 제공	1조5,000~1조 7,000억 원(송배전 설비) 7조 원(10년간의 전력생산비)	최소 8,500억 원
경수로	최소 6,570억 원(7억 달러)	최소 657억 원
합계		최소 1조2,857억 원

해 한국정부가 부담해야 할 비용이 매우 크기 때문에 이를 줄이기 위한 방안 또는 협상전략의 개발이 절실하다.

북핵 문제의 해결과정이 진전되면, 한국이 매년 8,500억 원 이상의 자금이 소요되는 대북 송전을 실시하기로 되어 있기 때문에 북한을 제외한 5개국 중 한국의 경제적 부담이 가장 클 수밖에 없다.

그런데 한국정부가 9.19 공동성명 이행을 위한 초기조치 단계에서는 중유 5만 톤을 지원하기로 되어 있지만, 북한 핵시설의 '불능화' 단계에서 반드시 중유로 지원을 하게끔 명기되어 있지는 않다. 다른 5개국과의 협의를 거쳐 경제, 에너지, 인도적 지원을 제공하면 되는 것이다. 따라서 한국이 추가적으로 부담해야 할 중유 20만 톤 상당의 지원 전부 또는 일부를 현재 차관 형태로 제공하고 있는 대북 쌀 지원으로 대체하는 방안에 대한 검토가 필요하다. 한국정부가 북한에 '차관형태'로 쌀을 제공해 왔지만, 나중에 꼭 차관을 회수하겠다는 의지가 약할 뿐만 아니라 북한도 차관을 반드시 갚겠다는 확고한 입장을 갖고 있지 않은 것으로 보인다. 따라서 한국정부가 북한 핵시설의 '불능화' 단계에서 부담해야 할 중유 20만 톤 상당의 지원 전부 또는 일부를 쌀 지원으로 대체하게 되면 그만큼 한 해에 소요되는 대북 지원 경비를 줄일 수 있을 것이다. 이 방안은 향후 북한 핵시설의 불능화 단계에 접어들었을 때 6자회담 또는 남북장관급회담에서 논의할 필요가 있다.

> 한국이 추가적으로 부담해야 할 중유 20만 톤 상당의 지원 전부 또는 일부를 현재 차관 형태로 제공하고 있는 대북 쌀 지원으로 대체하는 방안에 대한 검토가 필요하다.

그리고 한국정부가 전력 200만kW를 대북 송전하기 위해서는 10년간 8조5,000억 원 이상의 막대한 자금이 소요되므로, 경수로 건설 시 제네바합의 때처럼 전체 비용의 70%를 부담하는 것이 아니라 다른 6자회담 참가국들과 비용을 균등 부담하도록 6자회담에서 협상을 진행해야 할 것이다.

또한 일본을 설득하여 중유 100만 톤 상당의 대북 지원에 참여하게 하고 한국의 부담을 25만 톤 상당에서 20만 톤 상당으로 낮추어야 할 것이다. 이를 위해 한국은 아베 총리의 방북과 북일 정상회담 개최를 통해 북한과 일본이 납치자 문제와 관계정상화 문제에서 대타협을 이루고, 일본이 대북 중유지원에 나서도록 북 · 일 대화를 측면에서 지원할 필요가 있다.

> 한국정부가 전력 200만kW를 대북 송전하기 위해서는 10년간 8조 5,000억 원 이상의 막대한 자금이 소요되므로, 경수로 건설 시 제네바합의 때처럼 전체 비용의 70%를 부담하는 것이 아니라 다른 6자회담 참가국들과 비용을 균등 부담하도록 협상을 진행해야 할 것이다.

미국 및 일본과 관계를 정상화하고 한국으로부터 200만kW의 전력을 제공받을 비핵화된 미래의 북한은 분명 지금보다 훨씬 더 개방되고 덜 호전적인 국가가 될 것이다. 북한이 개방되고 개혁될수록 통일의 날은 그만큼 더 가까워지게 될 것이므로 북한의 비핵화와 개방을 위해 한국이 큰 비용을 부담하는 것은 당연하다. 다만 국민의 혈세로 지원되는 비용이 효율적으로 사용될 수 있도록 최선을 다하는 것이 정부의 기본 책무이다.

남북 당국간 회담 재개와 향후 과제

베이징에서 '2.13 합의'가 발표되자마자 남북한은 기다렸다는 듯이 장관급회담 실무대표접촉을 가져 2월 27일부터 3월 2일까지 평양에서 제20차 장관급회담을 개최하기로 하였다. 신언상 통일부 차관은 2월 14일 가진 기자 간담회에서 "참여정부가 1년 남았는데 이 기간 (남북관계를) 불가역적 수준까지 올려놓아야 한다"며 "이 동력이 다음 정부, 그 다음 정부까지 유지되려면 많은 것을 합의하고 이행해야 한다"면서 대화에 서둘러 나선 배경을 설명하였다.

한국정부는 향후 당국 간 회담에서 무엇보다도 2006년에 남북한 간에 합의하고도 이행되지 않은 핵심 사항들을 논의하면서 한국 측의 요구에 대한 북한의 협조 정도에 상응하여 그들의 주요 관심사인 쌀 및 비료 지원의 양을 결정해야 할 것이다. 남북한 관계의 복원을 위해서는 금강산 이산가족상봉과 화상상봉을 재개 → 장성급회담을 개최하여 남북열차

시험운행에 대해 군사보장조치 마련 → 남북열차시험운행의 실시 → 김대중 전 대통령의 방북이 무산된 것에 대해 북한이 사과 → 김 전 대통령의 방북 재추진이 이루어져야 할 것이다.

참여정부에게 남은 기간은 많지 않다. 그러나 '9.19공동성명'에 이어 '2.13 합의'를 통해 북핵 문제 해결의 전기(轉機)가 마련되었기 때문에 한국정부는 북한 핵시설의 '불능화' 조치 이후 남북정상회담 개최를 통해 북미, 북일 관계 개선을 지원하며, 한반도 평화체제 수립을 위한 남북군사당국간 대화를 이끌어낼 필요가 있다. 김정일 총비서가 신변안전 문제에 대한 우려 때문에 서울 답방을 계속 주저한다면, 평양 또는 개성이나 제3국에서라도 제2차 정상회담 개최를 추진해야 할 것이다. 그것이 한국정부가 남북한 관계를 '불가역적 수준'에 올려놓기 위해 올해 안에 실현해야할 가장 중요한 과제이다.

'9.19공동성명'에 이어 '2.13 합의'를 통해 북핵 문제 해결의 전기(轉機)가 마련되었기 때문에 한국정부는 북한 핵시설의 '불능화' 조치 이후 남북정상회담 개최를 통해 북미, 북일 관계 개선을 지원하며, 한반도 평화체제 수립을 위한 남북군사당국간 대화를 이끌어낼 필요가 있다.

세종연구소 신간안내

국가전략 연구백서 한국의 국가전략 2020

세종연구소 편

세종연구소는 기존의 단기적이고 단선적인 시각으로부터 나아가 과거와 현재의 추세, 그리고 이것에 영향을 주는 구체적인 변수를 바탕으로 2020년 한국이 지향해야 할 바람직한 미래의 상을 설정하고자 하였습니다. 그리고 급격한 변화와 예측할 수 없는 전쟁은 분석에서 제외시켰습니다. 2020년까지 예상되는 추세를 중심으로 그것에 영향을 주는 변수의 조작을 통하여 실현 가능한 시나리오를 추정하였고, 여기에서 나아갈 바람직한 시나리오를 상정하고자 노력하였습니다. 이러한 연구 방법에 따라 학계의 전문가들과 세종연구소의 연구진들이 함께 공동연구를 진행하면서 논의를 진행시켰고, 그 결과 세종연구소는 2020년의 한국이 나아갈 미래상으로 '평화선진강국'을 설정하였습니다. '평화선진강국'은 국내적으로는 한국이 선진적인 발전을 이룩하고 제도적으로 민주주의 국가로 성장하면서, 국제적으로 평화를 발전시키고 기여하는데 중심적인 역할을 하는 힘과 능력을 구비해야 하는 국가라는 개념입니다. 구체적으로 살펴보면 '평화'는 군사강국을 지향하기 보다는 원칙을 강조하며 신뢰를 바탕으로 하여 평화에 기여하며 한반도 안정을 바탕으로 해서 지역의 평화를 이루어 내자는 의미를 지닌 국제사회에서 한국의 역할을 규정한 것입니다. '선진'은 OECD국가로서 명실상부하게 경제적 발전을 이룩하고 국민 개개인이 세계무대에서 자부심을 가질 수 있는 부가가치가 높은 살기 좋은 국가를 상정해보자는 국내적인 발전 방향입니다. 마지막으로 효율적으로 작동하며 민주적이면서 제도적으로 기능하며 평화 창조자로서의 충분한 힘을 구비한 강한 국가를 '강국'의 의미로 하여, 결과적으로 국내적으로 통합되어 있으며 갈등이 최소화되어 있는 국가의 의미로 '평화선진강국'을 한국의 미래상으로 상정한 것입니다. 세종연구소는 '평화선진강국'을 이룩하기 위한 분야별 과제로서 (1) 동북아 경제협력, (2) 동북아 안보협력, (3) 외교 · 안보 (4) 정치 · 사회, (5) 대북 · 통일에 대한 논의를 통하여 심층 발전시켜 왔습니다. '선진평화강국'이라는 대전제하에 각 연구자들이 이것을 달성할 수 있는 구체적인 정책과 전략을 수립하고자 노력하였습니다. 예를 들어 외교 · 안보팀은 2020년의 세계질서를 강압적 패권 질서에서 협력적인 국제질서로 변화되는 것으로 추정하였으며, 이 경우 동북아 질서에서 미국의 역할은 단극체제에서 다극체제로 변화되며, 일본은 현상 유지적인 측면을 유지하면서 중국이 종합 국력 2위로 부상될 것으로 예상되어 미중간의 양강 구도의 시나리오, 한중일 협력 시나리오를 상정하고 있습니다. 이러한 시나리오를 바탕으로 외교 · 안보팀은 한국의 구체적인 전략을 설명하였습니다.

주한미군기지 평택 이전 문제의 현황과 과제

남창희 (인하대학교 정치외교학과 교수)
namlee94@inha.ac.kr

평택 미군기지 이전의 국가전략적 의의

지난 2월 13일 평택 미군기지 이전에 마지막까지 반대했던 대추리 주민 59가구가 주민이주와 생계대책 지원을 담은 24개항에 정부와 합의하였다. 2005년 7월 10일 평택 험프리기지 주변에서 벌어진 대규모 충돌을 정점으로 고조되었던 사업 성패의 우려가 최종적으로 소멸되는 반가운 소식이다. 주민 설득에 소모된 시간을 감안하여 우리 정부가 사업완료를 2013년으로 연기할 수 있음을 시사하자 주한미군 벨 사령관이 강하게 반발하였다고 한다. 이제 큰 고비를 넘긴 주한미군 재배치의 성공까지 갈 길이 아직 멀다.

미국은 주한미군 평택 이전을 한국 정부와 국민이 한반도 평화 혹은 통일 이후에도 한미동맹을 국가안보전략의 기축으로 하겠다는 의지의 증표로서 이해할 것이다. 더욱이 한국이 미국의 동북아 전략의 핵심 축인 주한미군의 존재를 인정하는 것은 우리 정부의 대북화해협력 정책에 대한 미국의 지지를 유도하는 중요한 수단이기도 하다. 독일 통일 과정에서 서독 정부는 나토의 틀 내에서 미국의 유럽에서의 기득권을 확실히 보장함으로써 미국이 동서독 통일의 방해세력이 아니라 적극적인 후원자로서 역할을 하도록 유도하였다. 이 점에서 평택사업의 성공은 간접적으로 남북화해협력과 한반도 평화공존, 그리고 궁극적으로 평화통일에 대한 지원자를 만들어 내는 국가전략상 중대한 의미를 갖고 있다.

평택 이전 사업의 성공은 또한 동북아 군비증강의 억제와 평화를 유지하는 효과를 낳을 것이다. 일본에서 여전히 수정주의적 우익 역사관을 신봉하는 극소수 세력은 궁극적으로 미일동맹에서 벗어나 핵무장한 탈미 자주노선을 지향한다. 이들에게 있어 일본 열도의 배후에서 일본의 군사대국화를 견제할 수 있는 주한미군은 일종의 눈의 가시이다. 따라서 미일동맹의 해체 이전에 첫 단계로서 내심 한미동맹이 와해되기를 기대하고 있는데, 평택사업의 성공은 이들의 시대착오적 환상에 종지부를 찍을 것이다. 중국은 자국 내부의 심각한 빈부격차와 민주화 요구에 대한 대응으로 외부의 적을 찾으려는 중화민족주의의 기제가 꿈틀대고 있다. 일본의 극우파가 힘을 얻어 군사대국으로의 움직임을 보이면 중국은 이를 침소봉대하여 군비증강의 명분으로 활용할 것이다. 서유럽에서 지역 내 전쟁은 이미 박물관에 들어간 과거사이지만 동북아에는 상호불신과 군비증강을 완화할 다자안보체제가 부재하다. 미군을 이 지역의 안정자(stabilizer)로서 역할하도록 하는 것은 현 단계에서 최선의 방책이다.

미국은 주한미군 평택 이전을 한국 정부와 국민이 한반도 평화 혹은 통일 이후에도 한미동맹을 국가안보전략의 기축으로 하겠다는 의지의 증표로서 이해할 것이다. 더욱이 한국이 미국의 동북아 전략의 핵심 축인 주한미군의 존재를 인정하는 것은 우리 정부의 대북화해협력 정책에 대한 미국의 지지를 유도하는 중요한 수단이기도 하다.

지역사회와의 협력체제가 성공의 관건

이처럼 주한미군 평택이전 사업이 가지고 있는 긍정적 효과는 애써 외면하고 일부 시민단체에서 주장한 대북선제공격용이란 주장과 대중국 선제공격 '서부벨트론'의 과장된 선전 활동의 상처는 매우 깊게 남아 있다. 만일 미국이 대북선제공격을 감행하려고 한다면 주한미군과 한국에 있는 미국시민을 모두 철수시킨 다음 날 시작할 것이다. 일부 언론 보도에 의하면 친북세력이 반대활동에 참여했다는 의혹이 제기된 바도 있다. 일부 반대단체들은 이로 인해 발생한 엄청난 사회적 비용은 물론이고 이전 대상 지역주민들이 겪어야 했던 정신적 혼란에 대해서도 책임을 지려 하지 않는다. 정부는 이제라도 해당 지역 주민들이 사업 성공에 기여할 수 있도록 하여, 자신도 모

르게 북한과 중국에 이로운 행동을 했다는 불명예를 씻을 수 있는 기회를 주어야 한다. 예를 들어 파주시민들이 LG 필립스 공장이 어렵다는 소문을 듣고 LG 사랑파주시민모임을 만든 예를 참고할 수 있다. 앞으로도 평택기지 주변에서 뜻하지 않은 사고가 발생하였을 때 외부단체에 의한 또 다른 반대운동의 빌미가 되지 않도록 (가칭) 평택미군기지이전촉진주민모임이 적절한 대응활동을 할 수 있을 것이다. 그리고 정부는 향후 이전 비용분담 문제에서 전문성을 발휘하여 합리적인 지출구조를 정립함으로써 반대단체로부터의 시비에 휘말리지 않도록 주의해야 한다.

일본 정부는 도심소재 미군기지 이전추진 당시 이전대상지인 요코타기지 주변 주민의 부담 증가를 배려하여 74년에 '방위시설주변의생활환경정비에관한법률'을 제정하여 해당 지자체에 대한 교부금을 제공하고 구체적인 주민복지 지원예산을 편성하여 적극 지원하였다.

평택 이전은 아직 진행초기 단계이며 앞으로 사업추진에 있어서 여러 가지 애로점과 문제가 발생할 수 있다. 따라서 본고에서는 일본에서의 70년대 관동계획의 선례, 1996년 합의되었던 후텐마 이전과 2006년의 주일미군 재배치 최종합의에 의해 추진중인 오키나와 해병대의 괌 재배치 사업의 현황을 소개하고 문제점과 교훈을 제시함으로써 우리 정부가 타산지석으로 삼는데 도움을 주고자 한다.

관동계획(관동공군시설정리통합계획: 73년부터 총 5년 소요)은 다치카와 미공군기지(182만평)와 소규모 기지들을 동경 도심에서 40km 서쪽에 위치한 훗사시(福生市)의 요코타 현 주일미군사령부로 통합 이전하는 사업이다. 이 사업을 추진하기 위하여 다치카와(立川) 전철역 주변 반환 공여지를 상업용으로 개발하여 이전 비용을 염출하였다. 서울시가 용산기지의 반환 토지를 전부 공원용지로 활용하기를 고집하면서 사업 추진의 지연이 우려되고 있다. 서울시는 예를 들어 자연채광이 가능한 지하 몰시티(Mall City)를 개발하고 지상은 공원용지로 활용하는 지혜를 발휘해야 할 것이다. 즉, 한국의 경우 2004년 합의된 이후 이미 사업이 상당기간 지연되고 있는 바, 총 5년밖에 걸리지 않은 일본 관동계획의 성공 사례에서 배워야 할 것이다.

일본 정부는 도심소재 미군기지 이전추진 당시 이전대상지인 요코타기지 주변 주민의 부담 증가를 배려하여 74년에 '방위시설주변의 생활환경정비에 관한법률'을 제정하여 해당 지자체에 대한 교부금을 제공하고 구체적인 주민복지 지원예산을 편성하여 적극 지원하였다. 우리 정부도 평택지역을 위한 파격적인 특별법을 제정하였지만 주민들이 피부로 느낄 수 있는 가시적인 혜택의 제공을 서둘러야 할 것이다.

1996년 12월 미일안전보장협의위원회는 오키나와특별행동위원회의 보고서를 수용하여 오키나와 기노완시에 소재한 후텐마 미해병대 헬기장을 나고시 앞바다에 인공헬기장을 새로 건설하여 이전한다는 계획에 합의하였다. 양국은 당시 늦어도 7년 내에 반환을 완료하기로 하였으나 11년이 지난 지금까지 표류하고 있으며, 작년의 새로운 계획에 따라 해상시설이 아닌 캠프 슈왑에 인접한 해안시설로 변경하기로 하였다. 캠프슈왑에 연접한 해안시설안은 96년도에도 이미 후텐마특별작업반이 검토하였던 차선책과 유사한 것이다. 이번에는 또 헬기소음을 최소화하기 위한 V자 활주로의 정부안에 대해서 오키나와 현청 및 나고시와 이견을 보이고 있어 성사 여부가 아직도 불투명하다. 이 사업이 이처럼 지지부진한 일차적인 원인은 나고시 시장과 오키나와 지사의 입장이 선거 등 정치적 일정 때문에 일관되지 못하였으며 활주로 민간겸용 문제 해결과 환경영향평가 등에 시일이 소요되는 데 있었다. 기노완시에 있는 현존 헬기장에서는 작년에도 헬기가 학교에 추락하여 대형 인명사고가 날 뻔 했듯이 사업의 표류의 부담은 결국 오키나와 주민들에게 돌아오고 있다. 오키나와의 실패를 교훈삼아 한국 국방부와 관련 부처는 사업 일정이 더 이상 지연되지 않도록 지역사회와의 협력체제 구축에 노력하여야 한다.

오키나와 해병대 재배치 사업의 교훈

2006년 5월에 최종 합의된 주일미군 재배치 계획에는 오키나와 해병대원 약 8,000명을 괌으로 이동시키는 안이 포함되어 있다. 일본 정부는 괌에 새로 지어질 사령부 청사, 막사와 학교에 일본 정부예산(28억불)을 들여 지어주기로 하였다. 이는 미일지위협정의 범위를 벗어나 주일미군의 시설정비(FIP)를

지원했던 특별협정에도 위배되는 전혀 새로운 방식의 지원이다. 즉, 일본 국외로 이전되는 미군시설에 대한 건설비용을 오키나와 부담 경감의 당면 목적 달성을 위해 일본 정부가 감수하기로 한 것이다. 나아가 괌의 해병대 가족주택(약 5,200호), 전기 및 상하수도 시설의 정비를 위해 일본 정부의 출자와 융자의

한 · 일 양국 사례를 비교해 보면 미국은 한국에서는 약 60%의 대규모 공여지를 반환하면서 재배치를 서두르고 있는 반면, 일본에서는 다소 무리한 요구를 하거나 힘든 사업의 성공을 전제조건으로 하는 등 기존의 기지체계를 가능한 한 고수하려고 하고 있다.

방식으로 32억9천만불을 지원할 계획이다. 물론 이 경우는 일본 정부가 국제협력은행에 출자한 자금과 민간기업이 공동으로 설립한 특정사업체가 건설한 뒤 이 업체가 주관하여 50년간 임대료를 징수하여 최종적으로 국고로 환수되는 방식이다. 단, 이것은 후텐마 비행장의 이전이 완료된 것을 전제로 하고 있어 앞으로도 괌 이전 사업의 미래가 순탄치 않을 전망이다. 이에 비하면 한국의 경우 평택에 본격적인 공사가 시작되지도 않은 상태에서 미측은 우선 15개 소규모 기지를 서둘러 반환하려 하고 있다.

한 · 일 양국 사례를 비교해 보면 미국은 한국에서는 약 60%의 대규모 공여지를 반환하면서 재배치를 서두르고 있는 반면, 일본에서는 다소 무리한 요구를 하거나 힘든 사업의 성공을 전제조건으로 하는 등 기존의 기지체계를 가능한 한 고수하려고 하고 있다. 이번의 주일미군 재배치로 주민들의 편익이 늘기는커녕 새로운 부담만 늘어나는 상황에서도 일본 정부는 사업의 조기 성공을 위해 주일미군재편추진특별조치법의 제정을 서두르고 있다. 금년 2월 9일 각의에서 의결된 이 법안은 사업의 추진력을 높이기 위하여 부담이 증가하는 지자체의 협력 수준에 비례하여 교부금을 늘려주는 인센티브제를 도입하고 있다. 예를 들어 대상 지자체가 미군 신규이전을 수용하면 교부금 상한액의 10%를 지원하고 시설공사 착수시 60%, 그리고 이전이 완료되었을 때 100%를 주는 식으로 조기 성사를 유도하는 시책을 강구하고 있다. 이것은 캠프자마로의 미1군단사령부 이전과 이와쿠니 해병대 항공기지로의 항모함재기 이전 등에 대한 해당 지자체의 반발을 의식한 조치로 풀이된다. 일본 정부는 이미 2007년도 분 재편교부금 예산으로 약 51억엔(2월 환율 적용 약 406억원)을 계상하였다고 한다. 이는 96년에 합의된 후텐마 이전이 아직도 표류하고 있는 상황을 타개하려는 아이디어라고 생각된다. 한국의 경우 한반도 평화와 남북화해협력을 위한 상당한 경제적 부담을 이미 하고 있으므로 일본이 하고 있는 파격적인 주일미군 재배치 지원을 우리에게 그대로 적용하기는 어렵다. 하지만 우리가 눈여겨봐야 할 점은 한국과 비교하여 불리한 조건에도 불구하고 주일미군 재배치 사업 추진의 속도를 높이기 위한 일본 정부의 적극적인 사업 추진 의지와 태도이다.

한국 역시 주한미군 재배치의 성공을 서둘러야 하는 이유는 한반도 평화조성에 대한 미국의 적극적 지지를 유도하고 나아가 중국과 일본의 잠재적인 위협을 견제하는 효과적인 수단으로서 한미동맹을 발전시켜야 한다는 국가전략적 필요성에 있다.

일본이 96년의 미일안보공동선언 발표 이후 일관되게 미일동맹을 강조하는 것은 성장하는 중국에 대한 견제와 자국의 외교역량 강화 및 자위대의 안보역할 확대를 위한 미국의 지지를 획득하기 위한 것이다. 이러한 전략목표에 따라 일본은 미국이 제시하는 무리한 비용부담 요구도 수용하면서 미일동맹 강화에 일관된 정책적 노력을 기울이고 있다. 우리 한국 역시 주한미군 재배치의 성공을 서둘러야 하는 이유는 한반도 평화조성에 대한 미국의 적극적 지지를 유도하고 나아가 중국과 일본의 잠재적인 위협을 견제하는 효과적인 수단으로서 한미동맹을 발전시켜야 한다는 국가전략적 필요성에 있다. 한미동맹과 미일동맹이 병존하는 한 일본은 우리에게 위협이 되지 않을 것이다. 한미동맹이 파트너십을 발휘하여 강건하게 발전한다면 중국이 북한의 체제 위기를 틈타 김정일 정권을 피후견화(clientelization)하려는 시도를 사전에 예방할 수 있을 것이다. 북한 급변사태 시 중국군이 북한 영토에 진주하려 시도한다면 우리 단독으로라도 이에 맞서야 하겠지만 최선의 방책은 그러한 상황의 가능성 자체를 한미동맹을 활용하여 차단하는 것이기 때문이다.

한미 FTA 협상 1년: 성과와 교훈

손 열 (연세대학교 국제대학원 교수)
yulsohn@yonsei.ac.kr

정확히 일년 전 교섭개시가 선언된 이래 한국사회를 뜨겁게 달구어 온 한미 FTA 협상은 이제 막바지에 접어들고 있다. 사실상 마지막 공식 협상이 될 8차 협상이 약 2주 앞으로 다가온 지금 한미 FTA 협상 테이블에 남아 있는 의제들은 한미 FTA에 관심 있는 사람이라면, 아니 그간 한미통상관계를 보아온 사람이라면 쉽게 알고 있는 쟁점들이다. 무역구제(반덤핑 및 세이프가드) 관련 우리 측 요구사항과 한국의 배기량 기준 자동차 세제 및 건강보험 약값 적정화 방안에 대한 미국 측 요구가 그것으로서 이는 빅딜의 모양새를 띠고 있지만 사실상 한국이 어느 정도 양보를 할 것인가에 타결이 걸려 있다.

> 한국이 향후 FTA를 통상정책의 중심으로 추진해 나갈 것이라면 미국과의 FTA는 끝이 아니라 여전히 시작에 불과하다. FTA 후발국의 처지에서 지난 일년 협상과정에 대한 차분한 성찰이 필요하다.

한국정부는 세계최대경제국인 미국과의 협상을 놀라울 정도로 빠르게 진행시켜왔다. 협상력이 그 국가의 국력을 반영하는 것이라 보면 한국정부는 밖으로는 세계제일의 협상력을 보유한 국가와, 안으로는 거세게 반발하는 이익집단 및 시민사회단체와 힘겨운 양면게임을 끈질기게 큰 흔들림 없이 수행해 왔다. 한미 FTA 찬반논쟁을 접어두고라도 일단 일이 되게 한 협상단의 성과는 평가하지 않을 수 없다. 협상능력도 향상되었을 것이다.

그러나, 이 시점에서 짚고 넘어가야 할 대목은 한미 FTA가 주는 교훈이다. 한국이 향후 FTA를 통상정책의 중심으로 추진해 나갈 것이라면 미국과의 FTA는 끝이 아니라 여전히 시작에 불과하다. 이제 겨우 칠레와 싱가포르 등 작은 FTA 만을 성사시킨 FTA 후발국의 처지에서 지난 일 년 우리는 무엇을 알게 되었으며 앞으로 어떻게 할 것인가에 대해 차분한 성찰이 필요하다.

교훈 1: 철학의 정립

한미 FTA의 의미는 과대포장되어 있다. 보수진영은 '개국 vs. 쇄국' 론을 이끌고 있고, 진보진영은 '자주 vs. 종속' 론을 외치고 있다. 한미 FTA를 안하면 우리에겐 출구가 없다는 주장과 한미 FTA를 하면 미국에 철저히 종속되어 앞날이 없다는 주장이 그것이다. 이는 분명 과장된 것이다. 미국과의 FTA로 팔자 고친 나라도, 망한 나라도 없다. 본래 FTA 협상은 이익(self-interest)의 균형을 찾는 작업이고, 여기서 경제적 · 정치적 이익을 이념 혹은 보편적 이론으로 포장하여 자신의 이익을 지키거나 증대시키려는 것은 결코 특별한 현상은 아니지만 이념대립이 과잉으로 치다를 때 타협할 수 있을 만한 이익의 차이가 이념적 극단으로 확대되어 결국 극단적 선택(all or nothing)의 게임이 전개된다. 여기에 정서까지 개입되면 (즉, 친미 vs. 반미) 더욱 극단의 싸움으로 넘어간다. 한미 FTA는 불행하게도 이런 과정을 겪어왔다.

향후 FTA 협상이 이익, 이념, 정서의 대립이란 삼중고를 치르지 않고, 여느 선진국처럼 이득과 손실을 계산하고 손실을 적절하게 보상하는 협상의 과정이 되게 하려면 이념과 정서를 통제하는 기제를 마련하는 일이 중요하다. 그 기본은 'FTA를 왜 하는가' 에 대한 철학적 고민에서 출발해야 한다. 그리고 이에 대해 우리 모두가 보다 솔직해져야 한다. 한국이 개방 없이 살 수 없다는 것은 자명한 사실이고, 반대로 완전한 개방과 완벽한 시장화가 삶의 행복을 가져다주지 못하는 것 또한 수긍할 사실이다. 그렇다면 일정하게 개방하는 것은 당위이며 그 일정함이 어떤 고려에 의한 것인가를 놓고 고민을 해야 한다. 적어도 FTA란 정책을 꺼내 들었으면 이는 문자 그

대로 자유무역(Free Trade)의 혜택, 시장에 대한 믿음을 기초로 한 것임을 전제해야 한다. FTA 협상을 통해 '상대는 더 열고, 나는 덜 열려고' 하는 자세는 전술적 측면에서는 용인될 수 있어도 이것이 협상의 주가 되면 FTA의 기본정신에 위배된다. '상대도 열고, 나도 여는' 것이 FTA 협상이다. 본래 FTA는 PTA(Preferential Trade Agreement) 즉, 상대에게 특혜를 주는 무역협정임을 상기해야 한다. 더 많이 수출하고 더 적게 수입하려는 중상주의에 근거하여 밀고 당기기 협상을 한다면 이는 대단히 잘못된 인식이다. 중상주의의 도구로 FTA를 활용하려 할 때 한국은 FTA 흐름에서 뒤처지게 될 것이다.

일정한 개방은 개방의 속도조절이란 측면에서 공감될 수 있다. 개방은 시대적 대세이나 급격한 개방에 따르는 사회적 조정비용을 줄여주기 위해서 국가가 개입하는 즉, 시장경쟁이 야기하는 변동폭(price fluctuation)을 정책적 개입에 의해 줄여주는 일은 국내와 국제를 잇는 수문장(gatekeeper)으로서 국가의 핵심적 역할이다. 스티글리츠(Joseph Stiglitz)의 말처럼 세계화의 혜택을 향유하기 위해서는 속도조절이 필요한 것이다. FTA의 수순이 중요하다는 즉, 상대 고르기의 순서가 중요한 것이 이런 까닭이다. 미국이 한국에게 과도한 조정비용을 부과하는 상대이기 때문에 현 시점에서 올바른 상대가 아니라고 한미 FTA를 반대한다면 이는 일정한 타당성을 지닐 수 있다.

시장에 대한 기본적인 믿음이 전제하지 않는다면 의미 있는 FTA 전략은 성립될 수 없다. 국가개입에 의한 개방의 조절은 시장이 야기하는 변동폭의 완화를 위한 장치로서, 사회적 가치의 보호란 측면에서 정당화될 수 있지만 중상주의적, 보호주의적 수단이 되어서는 안된다.

또한 개방은 그 사회에 지향하는 특정한 가치를 유지한다는 측면에서 속도조절될 수 있다. 그러나 FTA가 특정한 사회제도(복지, 의료, 교육시스템)의 변경을 요구하는, 이른바 상대국 제도로의 수렴을 요구하는 차원이 아닌 한 사회적 제도는 시장메커니즘의 확대와 복합화의 과정을 거쳐 생존할 수 있다. 유럽의 국가들이 개방과 통합 속에서도 신자유주의로 수렴되지 않고 있는 것이 그 반증이다. 요컨대, 시장개방이 반드시 신자유주의로의 수렴을 의미하는 것은 아니다.

시장에 대한 기본적인 믿음이 전제하지 않는다면 의미 있는 FTA 전략은 성립될 수 없다. 국가개입에 의한 개방의 조절은 시장이 야기하는 변동 폭의 완화를 위한 장치로서, 사회적 가치의 보호란 측면에서 정당화될 수 있지만 중상주의적, 보호주의적 수단이 되지 않아야 한다. 이러한 개방의 이념이 정립될 때 이익과 정서를 이념으로 포장하는 위선이 사라질 수 있다. 그리고 FTA 협상은 윈-윈 게임으로서 차가운 이익의 계산이 이루어질 것이다.

교훈 2: 지적 정직성의 문제

한미 FTA의 구도는 기본적으로 비대칭적(asymmetric)이다. 쟁점의 경우도 한국이 수비, 미국이 공격의 형세를 보이고 있다. 4대 선결조건과 함께 시작된 협상에서 미국은 의약품, 자동차(세제

지적 편식과 잡식을 넘어서 우리사회에 요구되는 덕목은 지적 정직성이다. 얻고 잃는 것, 잘 모르겠는 것을 그대로 밝히고, 자기이익 노출에 솔직하면서 사회적 합의를 도출해 가야 한다.

개편), 지적 재산권, 농산물 등에서 시장개방을 요구해왔고 한국은 이를 일정한 선에서 지키고자 해왔다. 반면 한국이 미국에 개방을 원하는 부문은 섬유(그리고 부분적으로 자동차)를 제외하면 직접적인 개방이라기보다는 무역구제법과 같은 우회적인 사안이다. 그리고 이들에 대한 미국의 입장은 단호하다. FTA 협상을 얻고 지키기 싸움으로 인식하는 한 한국은 애당초 미국과 협상을 하지 말았어야 한다. 왜냐하면 한국은 수비에 치중할 수밖에 없기 때문이다. 한미 FTA에 조금만이라도 관심을 기울이면 알게 되는 이런 사실에도 불구하고 정부는 미국시장의 개방에 따른 수출의 확대, 시장선점효과 등 이해할 수 없는, 정직하지 못한 논리를 내놓기에 바빴다. 반대로 국내반대자들은 미국에 대한 상대적 손실이 크다는 이유로 한미 FTA를 반대하나, 상대적 이득이 기대되는 다른 FTA이라면 반대하지 않는 중상주의적, 자기중심적 FTA관을 드러내고 있다. 반세계화

론자라면 모든 FTA 협상을 반대해야 함에도 불구하고 말이다.

지난 일년 동안 정부를 포함한 이해당사자들은 서로 다른 논리를 혼용하면서 자신의 입장을 합리화해 왔다. 협소한 자기이익 보호, 중상주의 추구, 권력과 코드 지향, 반미와 친미란 의중을 그럴듯한 반세계화론, 세계화론, 사회적 보호론, 비교우위론, 전략적 통상이론 등으로 포장하고 또 바꿔 포장하는 사례가 그것이다. 이러한 지적 편식과 잡식을 넘어서 우리 사회에 요구되는 덕목은 지적 정직성이다. 얻고 잃는 것, 잘 모르겠는 것을 그대로 밝히고, 자기이익 노출에 솔직하면서 사회적 합의를 도출해 가는 민주적 과정이 확립되어야 한다.

교훈 3: 국내협상과 거버넌스 역량의 제고

FTA는 대외협상과 대내협상의 양면게임을 치르는 과업이다. 특히 대내협상이 협상성공에 대단히 중요한 관건임은 과거 한-칠레 FTA 협상, 한-일 FTA 협상에서 여실히 드러난 바 있다. 과거 협상단의 대내협상 부족을 격렬히 토로했던 이익집단이나 시민사회단체는 이번 한미 FTA 협상에서도 여전히 비난의 목소리를 높이고 있다. 상대국과의 협상과정에서 국내 이해당사자와의 협상이 원활히 이루어지지 않는 데는 몇 가지 이유가 있다. FTA 협상상대국의 선정과정에서의 비밀주의 타파는 대단히 중요하다. 한미 FTA라는 중차대한 과제를 깜짝쇼 하듯 내어 놓는 정부의 태도는 비난받아 마땅하다. 선진적 관행을 보면 협상상대국의 선정과정에서 정부는 국내 이해당사자와의 협의를 거쳐 상대국을 선정한 후, 협상개시를 선언하는 것이 일반적이다. 그 이후 상대국과 협상과정에서 국내행위자들과의 협상 역시 병행되어야 한다. 여기서 협상상대국 선정에 국내 이해당사자가 배제되었을 경우, 차후 대외협상과정에서 국내협상이 원활히 이루어질 수 없음은 자명한 일이다. FTA와 같이 대단히 많은 이해당사자가 개입되는 사안에서 민주적 정책결정은 대단히 중요한 관건이다.

둘째, 정부가 국내협상의 중요성을 인지하고 나서더라도 국내이해당사자들과 효과적인 협상을 위해서는 일정한 제도적 조건이 요청된다. 거버넌스 능력(governance capacity)이 그 하나이다. 국가는 이들 사회세력과 정당, 국가 내 부처간의 조정을 효과적이고 효율적으로 이루어 내야 한다. FTA의 국내협상부문은 정확히 이러한 조건을 구비하고 있어야 한다. 다른 하나는 사회의 결사능력(associational capacity)이다. 사회집단이 잘 조직화되어 대표성을 가질 때 정부는 대내협상을 효과적으로 행할 수 있다. 대표성과 협상력을 지니지 못한 국내단체와는 의미있는 협상을 하기 어렵다.

정부가 국내협상의 중요성을 인지하고 나서더라도 국내이해당사자들과 효과적인 협상을 위해서는 거버넌스 능력, 사회의 결사능력이란 제도적 조건이 갖추어져야 한다.

유감스럽게도 정책결정의 비민주성, 정부의 거버넌스 능력 부족, 사회의 결사능력 부족은 오늘의 한국이 한미 FTA 협상과정에서 고스란히 보여주고 있다. 이 문제들은 구조적 성격을 띤 것이어서 하루 아침에 해결될 사안들이 아니다. 그럼에도 불구하고 장기적 관점에서 이를 풀 제도적 노력을 기울여야 한다.

장기과제로서 FTA 추진의 조건

일년전 정부의 선언처럼 한미 FTA가 한미동맹이래 양자 간 최대의 사안이란 인식은 과장된 것이지만, 그 협상과정에서 우리는 한국사회가 안고 있는 몇몇 구조적 문제점들을 발견함으로써 한미 FTA의 의의를 다르게 받아들일 수 있게 되었다. 철학의 빈곤, 지적 정직성의 결여, 정책결정의 비민주성, 정부 거버넌스 능력의 부족, 사회 결사능력의 부족, 그 어느 하나도 몇몇 정책의 세트로 해결할 수 있는 과제가 아니다. 장기적 관점에서 본원적 고민과 처방이 요구된다. 그럼에도 불구하고 우리가 21세기 거대한 변환의 파고, 그 하나로서 개방의 파고를 헤쳐가기 위해서는 늦추지 말고 이들을 정면으로 해결하는 의지와 지혜가 필요하다. 한미 FTA는 개방의 끝이 아니라 본격적 시작이기 때문이다.

세종연구소 학술지 안내

『국가전략』 제13권 1호 | 2007년 봄

- 목 차 -

논문

21세기 동아시아의 지정학: 미국의 동아태지역 해양패권과 중미관계 | 이 삼 성

탈냉전기 유럽 정보환경과 정보공동체 | 이 규 영

일본의 동아시아 지역주의전략: ASEAN+3, EAS 그리고 동아시아 공동체 | 김 기 석

중국 기층선거와 파면권 행사: 그 정치적 의미와 한계 | 이 정 남

일본 대기업의 준(準)공익집단으로서의 성격과 영향력: 한국에의 시사점 | 최 태 욱

정치적 수사와 민주적 리더십: 아리스토텔레스 수사학의 재구성 | 곽 준 혁

부록

2007년 연두교서

신간 안내

회원제 안내

세종연구소는 아래와 같이 회원제를 실시하여 관심있는 연구자들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공해 주기 위해 노력하고 있습니다.

【회원가입방법】

- 연구소 홈페이지(www.sejong.org)에서 회원가입을 신청하고 회비를 납부함으로써 연간 회원자격이 취득됩니다.
- 연회비 : 일반회원 : 50,000원(1년), 120,000원(3년)
  학생회원 : 30,000원(1년), 70,000원(3년)
  기관회원 : 150,000원(1년), 360,000원(3년)
  개인평생회원 : 1,000,000원
  단체평생회원 : 3,000,000원

【회원권리】

연구소 주최 연구행사 초청 / 연구소발행 출판물 무료 제공 / 기존 출간도서 구입시 20% 할인

【회원신청서 제출 및 문의처】

주 소 : 463-600 경기도 성남시 분당우체국 사서함 45호
| 세종연구소 교육홍보팀 |
연락처 : Tel. 031-750-7618 / Fax. 031-723-8800
e-mail: public@sejong.org

정세와 정책 | 2007년 3월 1일

발행인 | 박기덕 **편집인** | 이상현 **편집기획위원** | 이태환, 정은숙, 강명세, 정성장
편집간사 | 김정자 **발행처** | 세종연구소

주소 | 경기도 성남시 분당우체국 사서함 45호 (463-600)
전화 | (031)750-7618 **팩스** | (031)723-8800
홈페이지주소 | www.sejong.org

*『정세와 정책』은 세종연구소에서 매월 발간하는 블러틴으로 주요 국제정세와 한국의 대외 정책현안에 대한 분석과 정책대안을 제시하는 데 목적이 있습니다.
*『정세와 정책』에 개진된 의견은 필자들의 개인 의견으로 세종연구소의 공식견해가 아님을 밝힙니다.

세종연구소 홈페이지에서 『정세와 정책』을 무료로 다운 받으실 수 있습니다.