



## 저작자표시 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이차적 저작물을 작성할 수 있습니다.
- 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#) 

국제학석사학위논문

북미 간 제네바 기본합의(1994)의  
실패과정 분석

2012년 8월

서울대학교 국제대학원

국제학과 한국학전공

송두리

**A Study on the Failed Process of the  
1994 Agreed Framework between  
the U.S. and North Korea**

A Thesis Presented

by

**Doori C. Song**

to

Graduate Program in Korean Studies in Partial  
Fulfillment of Requirement for the Degree of Master  
in the Subject of International Studies

Graduate School of International Studies

Seoul National University

Seoul, Korea

August, 2012

# **A Study on the Failed Process of the 1994 Agreed Framework between the U.S. and North Korea**

**Thesis Advisor: Park, Tae-Gyun**

**Submitting a Master's Thesis of Korean Studies**

**August 2012**

**Graduate School of Seoul National University**

**Korean Studies Department**

**Doori C. Song**

**Confirming the Master's Thesis Written by Doori C. Song**

**August 2012**

**Chair** \_\_\_\_\_ **Park, Tae-Gyun** **(Signature)**

**Vice Chairman** \_\_\_\_\_ **Eun, Ki-Soo** **(Signature)**

**Committee Member** \_\_\_\_\_ **Kim, Chee-Hyung** **(Signature)**

**Copyright©2012 by Doori C. Song**

**All Rights Reserved**

## 국문 초록

1994 기본합의(Agreed Framework)는 패키지딜로 구성되어 있어 북한과 미국 주도 하의 컨소시엄이 상호적으로 작용하여 단편적인 프로세스를 순차적으로 수행하도록 계획되어 있다. 기본합의의 공식적인 당사자는 미국과 북한 두 국가였으나 남한, 일본, 유럽연합 역시 기본합의에 큰 관심을 가진 주요 행위자였다. 즉, 이 모든 국가들이 기본합의에 있어 각국만의 특색있는 영향력을 미치고 있었으며, 또 그들만의 개인적인 이유를 가지고 기본합의에 임했다. 결과적으로 그 합의는 모든 참여국들이 냉전 후 국제정세에서 새로운 이해관계를 추구하게 되는 흔치 않은 기회를 제공함에 있어 엄청난 잠재력을 가져다 주었던 것이다.

그러나 합의의 진행이 좌절되자 당국자들은 당황했고, 기본합의가 실패로 돌아가게 된 이유에 대한 추측이 난무했다. 이제까지 여러 가지 설명이 있어 왔지만, 크게 두 가지의 대립되는 견해로 구분되었다. 첫 번째 견해는 기본합의의 실패 원인을 북한의 불법적 핵 무기 개발 시도로 보고 있고, 다른 한 견해는 기본합의의 실패 원인이 북한의 핵 보유 및 추구가 아니라 미국의 비우호적인 대북정책이 오히려 북한의 핵 개발 의지를 부추겼다고 주장한다. 그러나 두 가지 견해 모두 타당한 주장임에도 불구하고, 각 견해는 기본합의가 궁극적으로 실패한 이유를 완벽하게 설명하지 못한다. 양 극단에

서있는 두 주장은 기본합의가 실패한 이유를 상호적으로 설명할 수 없기 때문이다.

본 연구는 기존에 논의된 두 개의 상반된 주장간의 공통점을 찾아내고 기본합의가 궁극적으로 실패한 원인을 규명하고자 한다. 본 연구는 상반되는 두 견해가 가지는 두 가지 공통점(첫 번째 공통점은 두 논점이 기본합의 조항 자체를 논거로 사용했다는 점이고, 두 번째 공통점은 합의에서의 이탈자가 발생한 것은 애초에 방지할 수 있었다는 것)을 분석했다. 그리고 분석을 통해 기본합의가 실패한 이유를 합의 자체의 구조적인 문제에서 찾는다. 즉, 기본합의의 구조가 한 두 가지 협약과정에서 발생할 수 있는 차질을 완벽히 극복할 수 없는 구조라는 점에서 기본합의의 실패를 설명하고자 한다. 기본합의의 구조를 찬찬히 살펴보면 그 것을 확인할 수 있다.

다자협약임에도 불구하고 기본합의는 여러 개의 양자조약이 겹쳐진 형태를 띠고 있어 당사자들 간의 교류나 협력을 어렵게 한다. 이러한 구조 하에 어느 한 참여국의 변절은 협약의 핵심적인 거래에 차질을 빚을 수 있기 때문에, 전체적으로 협약을 성사시키는데 어려움이 있다. 기본합의의 구조는 당사국들이 각자의 책임을 다해야 하는 수평적 구조로 되어있기 때문에, 어느 한 당사국으로 인해 합의의 차질이 생기는 경우, 타 당사국들은 각자의 책임을 다하지 못했다. 그러나 기본합의의 특수한 구조는 참여국의 변절로 인한 차질이 반복적으로 발생할 수 있다는 사실을 감지하지 못했다. 각 참

여국들의 국내 문제들이 장애요인이 되어 전체적인 합의점을 찾는 데 기여하지 못한 것에 책임이 있을 뿐만 아니라, 각기 다른 협상논리를 갖게한 외부 요인에도 책임이 있다. 협약의 장기적인 시간 프레임 또한 협약의 구조적인 문제를 더욱 드러내 보였다.

게다가, 기본합의의 구조적인 난관은 거래파기와 같은 위협을 극복하기에는 무력했다. 일반적으로 '다자간 패키지딜'은 참여국에 의해 간헐적으로 발생할 수 있는 실패를 어느 정도 보완할 수 있다. 협의 구조 내의 다른 협약에서 보여지는 진척이 탈당자들을 보다 더 크고 총체적인 이득을 얻기 위해서라도 돌아올 수 있도록 유인하기 때문이다. 그러나, 협의 내 다양한 거래 처리과정에 있어 지속적인 진척 없이는, 잠재적 거래파괴자들에게 총체적인 협약으로부터 얻을 수 있는 이익을 보존시키기 위해 단기적인 각국의 이익을 포기할 것을 설득하는 것은 무효하다. 2006년에 KEDO를 통한 제네바 협의 해체 결정이 그 사실을 입증한다. 기본합의는 전에 다른 협약으로부터의 긍정적인 여파로 몇 가지 문제를 해결했지만, 궁극적으로는 2002에 불거진 북한의 고농축우라늄 문제는 극복하지 못했다. 당시 이 협약을 끝까지 성사시키기 고자 하는 참여국들의 동기부여가 매우 적었다. 그 이유는 광범위한 교착상태로 인해 기본합의가 의도한 최종목표에 도달할 것이라는 조짐이 거의 보이지 않았기 때문이다. 제네바 협의는 교착상태의 발생을 예상하였지만, 그 강도와 빈도를



과소평가했다.

**주요어:** 기본합의, 한반도에너지개발기구, 경수로, 고농축우라늄

**학번:** 2009-24103

# 목차

<b>1장 서론</b> .....	1
- 논문의 목적 .....	1
- 기본합의는 왜 실패하였는가? 기존 연구 .....	3
- 논문의 이론: 상반되는 주장 사이에서 공통분모 찾기 .....	7
<b>2장 기본합의의 유효화 과정</b> .....	15
- 1기: 합의 실행의 초기 과정 1996-1997 .....	41
- 2기: 합의 실행과정에서의 논쟁과 그 특징 1998-1999 .....	47
- 3기: 미국, 일본 정권 교체기 합의 실행과정의 문제 2000-2001 .....	53
- 4기: 합의의 실패 과정 2002-2006 .....	60
<b>3장 기본합의 거래 구조의 분석</b> .....	66
- 단계적 실행의 문제 .....	66
- 다자 합의의 문제 .....	74
<b>4장 결론</b> .....	86
<b>참고문헌</b> .....	101
<b>Abstract</b> .....	107

# 1장: 서론

## 논문의 목적

2009년 11월 19일 버락 오바마 미합중국 대통령과 회담을 가진 후, 이명박 대한민국 대통령은 기자회견에서 양국대통령이 북핵시설의 핵심 부분을 폐기하는 것에 대한 대가로 경제적 원조 및 체제보장을 제공하는 '그랜드 바겐'(Grand Bargain)을 북한에 제의할 것을 동의했다고 밝혔다. '그랜드 바겐'은 타협 목적으로 양자에 더 큰 인센티브를 제공하도록 고안되었으며, 이는 한 차례의 간소화 된 패키지딜로 상호간의 거의 모든 안보문제를 해결해 준다는 점에서 당사자 모두에게 매력적이라 볼 수 있다. 선례를 따지자면, 북한과 한미 연합 사이에 그랜드 바겐 구상이 나온 것이 처음은 아니다. 몇 달간 지속된 힘든 협상 끝에 양측은 1994년 10월 21일 북한이 주요 원자로를 해체하는 대가로 북한에 포괄적 패키지딜과 비슷한 경제 및 안보 관련 인센티브를 약속하는 "기본합의(Agreed Framework)"에 서명하게 되었다. 그러므로 패키지딜에 대한 전자와 후자의 구성적 유사성을 고려해 볼 때, 두 가지 중요한 평가를 도출해낼 수 있다. 먼저 첫 번째로는 양자가 현 시점에서 새로운 거래를 맺으려 한다면, 과거 기본합의에서와 같이 포괄적인 접근법이 양측 모두에게 이득이 될 것으로 보인다.

북한이 계속해서 넓은 범위에 걸친 합의를 통한 해결을 요구하고 있는 반면, 한국과 미국은 북핵문제의 "광범위"하고 "철저한" 해결을 우선시한다는 입장을 분명히 했다.<sup>1</sup> 또 다른 핵심은 구 합의와 구성 면에서 유사성을 가진 새로운 합의를 요구한다는 것 자체가 제네바 기본합의의 파기되었음을 시사하고 있다는 점이다. 제네바 기본합의의 주 자금조달원이 되어준 한반도에너지개발기구(KEDO)는 2006년 5월 31일, 경수형 원자로 프로젝트의 사실상 폐기결정을 선포 하였으며, 이는 곧 전체 기본합의의 파기를 의미하는 것이었다.<sup>2</sup> 그러므로 이전의 기본합의가 현재의 기준으로 무산된 상태이기 때문에 이 대통령의 '그랜드 바겐' 제안은 결과적으로 북한의 비핵화를 위한 새로운 틀을 구축하려는 시도로 비춰질 수 있다.

새로운 합의를 빠른 시일 내에 타결하는 것이 한반도 비핵화 재구성에 도움이 되기에 이에 대한 높은 압력이 거센 편이나, 우선 그전에 '왜 제네바 기본합의의 구체적 조항들이 애초에 타결이 되었는지', 그리고 '왜 합의가 결국에는 깨어졌는지'를 이해하는 것이 중요하다. 즉, 양자는 처음에 다른 종류의 합의가 아닌 제네바 기본합의의 포괄적인 조건에 동의하였는가? 협상에

---

<sup>1</sup> "S Korea 'grand bargain' for North," *BBC News* September 22, 2009.

<sup>2</sup> KEDO. "The Korean Peninsula Energy Development Organization: Our History." May 31, 2006. [http://www.kedo.org/au\\_history.asp](http://www.kedo.org/au_history.asp).

있어서 양자에게 요구된 것은 무엇이며 그것을 이행하기 위한 수단은 얼마나 타당했는가? 또한 기존에 비해 더욱더 유망한 새로운 합의를 이끌어 내는데 도움이 될 수 있도록 우리가 기본합의로부터 배울 점은 무엇인가? 최근 양측에서 1994년 기본합의와 내용이 비슷한 새로운 합의를 위한 논의를 재개하려는 움직임이 나타나고 있다는 점에 비추어 볼 때 이 문제들에 대한 해답을 찾는 것은 의미가 더욱 커지고 있다. 본 연구는 앞서 언급한 의문에 대한 해답을 모색하여 기본합의가 실패한 주요 원인들을 밝혀내고 북핵 사태에 대처하기 위해 고안되는 새로운 제안을 위한 가이드라인을 제시하고자 한다. 이러한 분석과 연구를 통해 본 연구는 북핵 사태를 최종적으로 종결시키기 위한 새로운 체계 구축에 기여하고자 한다.

## **기본합의는 왜 실패하였는가? 기존 연구**

1994년 10월 21일의 기본합의 서명은 북핵 문제에 관하여 미국과 북한 간에 공동으로 구상되고 합의된 최초의 양자 협약이었다. 그 자체로서 공식적인 조약은 아니었지만 양측 모두의 상호 이익을 추구하기 위한 충실한 가이드라인을 제공했던 것은

사실이다. 기본합의는 전형적인 게임이론의 주요특징을 가졌다.<sup>3</sup> 게임이론의 관점에서 해석 해본다면, 기본합의는 다른 참여자의 이익에 영향을 줄 수 있는 전략적 결정을 할 수 있는 여러 참여자들로 구성되어있다고 볼 수 있다. 이 참여자들은 그들의 선호(도), 그들에게 주어진 정보 그리고 전략적 상황을 모두 고려하여 의사결정을 할 수 있다. 비록, 서로에 대한 정보가 완전하지는 않지만, 기본합의에서는 상대방의 반응을 충분히 고려하고 이에 따른 가장 선호적인 또는 자신의 이익이 최대로 되는 선택을 할 수 있었다. 이런 점에서, 기본합의는 모든 참여자들의 이익을 극대화하며 가장 이상적인 결론에 도달하도록 구성되어 있다고 여겨진다.

합의의 진행이 좌절되었을 때 당국자들은 당황했고, 결국 기본합의가 실패로 돌아가게 된 이유에 대한 추측이 난무했다. 이제까지 여러 가지 설명이 있어 왔지만, 대부분 두 가지의 대립되는 견해로 구분되었다. 이 중 다수 견해인 첫 번째 설명은 기본합의의 실패 원인을 북한이 기본합의 상 의무를 깨고 무기급 핵물질을 비밀리에 개발하려고 시도했기 때문이라고 주장한다. 이 견해는 북한이 궁극적으로는 핵 프로그램을 포기할 의사가 없으며,

---

<sup>3</sup> Turocy, Theodore. "Game Theory," CDAM Research Report LSE-CDAM-2001-09. Encyclopedia of Information Systems Academic Press, 2002.

합의는 실질적으로 아무것도 포기하지 않으면서 상대방으로부터 최대한 많은 양보를 얻어내기 위한 전략에 불과하다는 전제에 입각해 있다. 케네스 월츠는 자국에 결코 유리하지 않은 탈냉전 시대의 새로운 힘의 균형 속에서 북한은 미국이 어떠한 안보 약속을 하더라도 핵을 통한 안보 보장을 포기할 수 없다고 판단했다고 주장한다.<sup>4</sup> 즉, 북한의 심각한 안보 딜레마는 북한이 합의에 분명히 위반됨에도 불구하고 자국이 가진 가장 강력한 무기에 집착하지 않을 수 없었다고 말한다. 빅터 차 역시 기본합의가 실패한 원인을 북한이 고농축 우라늄을 비밀리에 개발하고자 시도함으로써 합의를 위반했기 때문이라고 본다. 고농축 우라늄은 핵무기급 금속성 동위원소로, 이는 북한이 핵 프로그램을 협상을 통해 포기하려는 의도가 없었음을 분명히 보여 준다. 빅터 차는 핵무장을 결심한 국가에게 협상을 통해 핵무기를 포기하려는 의사가 있을 리 없기 때문에, 북한이 애초에 합의에 참여한 것은 상대방을 속여 최대한의 양보를 얻어내려는 것이었다고 주장한다.<sup>5</sup> 콜린 파월은 북한이 핵 프로그램을 협상을 통해 포기하기를 원했다 하더라도 2002년 북한의 고농축 우라늄 프로그램이 드러남으로써 워싱턴이 평양과

---

<sup>4</sup> Waltz, Kenneth. "More May Be Better," in Scott D. Sagan and Kenneth Waltz, *The Spread of Nuclear Weapons: A Debate*. New York: W. W. Norton, 1995.

<sup>5</sup> Cha, "Hawk Engagement and Preventative Defense on the Korean Peninsula," 40-78.

직접 협상할 여지가 사라졌다고 지적한다. 북한과 협상을 하는 것은 적을 달래기 위해 좋지 않은 행동에 보상을 해주는 결과가 될 것이기 때문이다.<sup>6</sup> 이로 인해 미국은 북한이 핵 프로그램을 완전히 그리고 검증 가능한 방식으로 폐지하려는 공약을 실천할 때까지 합의상의 의무를 준수하려는 어떠한 추가적인 노력도 실질적으로 동결시킬 수밖에 없었다. 뿐만 아니라 이 견해에 따르면 기본합의가 실패한 책임은 북한에게 있는데, 이는 북한이 핵 프로그램 개발을 계속하지 않기로 약속했음에도 불구하고 이를 위반한 것이 드러났기 때문이다. 게임이론에서 해석하자면, 북한의 맹목적인 위반은 미국을 오히려 기본합의에서 취하하게 만드는 결과를 가지고 왔다.

한편, 두 번째 견해에 따르면 기본합의가 실패한 것은 북한이 핵 보유 능력을 유지하려는 속임수를 썼기 때문이 아니라, 미국이 북한을 적대시하고 무시했기 때문에 북한이 핵 개발을 하게 되었다고 한다. 즉, 미국이 북한에 대한 안보 보장 약속과 경수로 건설, 중유 지원 약속을 어겼기 때문에 북한은 합의 상의 자국의 이익이 침해되었으므로 고농축 우라늄을 개발할 정당한 사유가 된다고 판단했다는 것이다. 김갑식은 미국이 합의 이행 과정에서 북한의 경제와 안보 문제에 소홀했던 것이 합의가 실패한

---

<sup>6</sup> “US unruffled by N Korea missile,” *BBC News* February 25, 2003.



원인이라고 보고 있다.<sup>7</sup> 전승원은 북한에게는 미국의 강경정책과 선제공격 수법은 절대적 안보보장에 대한 위반으로 받아들여졌다.<sup>8</sup> 황지환 또한 첫 번째 관점이 북한을 제외한 다른 참여자들의 이상적인 입장에 치우친 나머지 북한에게 이 모든 것을 나무랄 수 밖에 없는 상황이었다고 한다.<sup>9</sup> 전체적으로, 이러한 견해들은 북한에게 적절한 안보 및 경제적 보장이 명확히 제공되었다면 북한이 핵 프로그램을 포기할 의사가 있었다는 확신에 기반하고 있다. 따라서 이들은 기본합의가 실패한 이유로 미국이 북한에 적절한 보장을 제공하지 못함으로써 북한이 합의를 위반하도록 만들었다고 주장한다. 다른 말로 표현하자면, 게임이론에 따르면 미국의 위반에 따른 북한의 기본합의 탈퇴는 이성적인 결정이었다고 해석될 수 있다.

## **논문의 이론: 상반되는 주장 사이에서 공통분모 찾기**

두 가지 견해의 이분법적 관계를 생각할 때 기본합의가

---

<sup>7</sup> 김갑식. 2011. 『남북기본합의세에 대한 북한의 입장』. 『통일정책연구』 제 20권 제 1호. 서울: 국회입법조사처.

<sup>8</sup> 전성훈. 1995. 『북-미 [기본합의문] 타결 이후 한국의 대북 핵정책』. 서울: 통일연구원.

<sup>9</sup> 황지환. 2011. 『북한문제 인식의 문제점과 새로운 접근의 필요성』. 『통일과 평화』 제 3권 제 2호. 서울: 서울대학교 통일연구소.

실패한 이유에 대해 단일하고 완전한 설명을 제시하기는 어려워 보인다. 이는 합의가 실패한 원인에 대해 양쪽 주장 중 어느 하나의 반박으로부터 자유로울 수 있는 주장을 발견하기 어렵기 때문이다. 대립하는 비판에 대해 계속적으로 해명하려는 시도 역시 낭비일 뿐이며 잠재적으로 해악을 초래할 수 있다. 예컨대, 첫 번째 견해의 옹호자들은 북한이 이행 과정의 지연 가능성을 애초부터 알고 있었기 때문에 미국이 중유 지원을 예상치 못하게 지연시킴으로써 합의를 먼저 위반했다는 주장은 근거가 없다고 역설한다. 이들은 최근에는 클린턴 이후 시기에 미국이 적대적인 수사를 본격적으로 사용하기 훨씬 전인 1997년부터 북한은 이미 불법적인 고농축 우라늄 프로그램을 가동하기 시작했다는 주장으로 자신들의 핵심적 주장을 강화하고자 한다.<sup>10</sup> 이러한 반론들이 이들의 주된 논점을 강화하는 데 도움이 될 지는 모르겠지만, 이들 역시 상대편 주장에도 어느 정도의 타당성이 있다는 점은 인정한다. 전자에 따르면 미국은 자신의 위반이 불가피했음을 기꺼이 인정하였지만 후자에 따르면 미국의 위반에는 우연한 회고적 타당성만이 인정될 수 있는 것이다. 한편, 후자의 견해를 지지하는 사람들은 미국이 북한 정권의 붕괴가 임박했다는 믿음 하에 고의적으로 합의를

---

<sup>10</sup> Kelly, James. "Six-Party Tales," *The American Interest* 3, no. 5 (2008): 590.

지연시켰다고 응수한다. 또한 미국과의 관계를 개선하려는 북한의 노력은 북한과의 상호작용에 대한 미국의 무관심으로 인해 좌절되었다고 주장한다.<sup>11</sup> 그러나 이러한 반론들은 중유 지원의 지연의 직접적인 원인이 된 북한의 술수나, 북한이 불성실하다고 미국이 믿도록 만든 사건들에 대한 해명을 제공하지 않는다. 또한 두 견해가 극단적으로 상반되어 있기 때문에, 기본합의의 실패 원인에 대해 양쪽을 모두 만족시키는 충실한 대답을 찾기란 쉽지 않다.

따라서, 기존의 설명 둘 중 어느 한 쪽만을 사용하여 문제에 대한 답을 찾기보다는 양쪽 주장 사이에서 공통분모를 찾고, 이를 기본합의가 실패한 종합적인 설명으로 발전시켜 가는 것이 건설적인 접근일 것이다. 이러한 시도는 양쪽 견해의 불일치로 인한 낭비를 최소화함으로써 양 편 모두에게 보다 명확하고 수락 가능한 설명을 제공할 것이기 때문이다. 이 논문은 공통분모의 견해를 찾기 위한 것이다. 물론 양 견해의 대립 관계로 인해 이러한 중도적 접근이 양 측 모두의 반박을 받게 될 수 있지만, 이는 치밀하고 효과적으로 논의를 구성하고 발전시켜나감으로써 피할 수 있다. 종합적인 설명은 양쪽 주장의 취약점을 최소화하면서도 양쪽 주장의 핵심을

---

<sup>11</sup> Cha, Victor D., and David Kang. *Nuclear North Korea: A Debate on Engagement Strategies*. New York: Columbia University Press, 2003.

포섭할 수 있다. 양쪽 모두에게 수용 가능한 중도적 견해는 양쪽 견해의 절충을 통해 기본합의가 실패한 이유에 대한 보다 분명하고 포괄적인 설명을 제공할 수 있다.

중도적 견해를 구성함에 있어서 양쪽 견해 사이의 공통점을 분명히 이해하는 것이 필요하다. 자세히 살펴 보면 양쪽 견해는 두 가지 중요한 유사점을 갖고 있다. 첫째, 두 견해의 핵심 주장들은 모두 기본합의의 공식적 계약조건에 기반하여 도출되었다. 게임이론의 관점에서 본다면, 기본합의의 조항들은 이 합의의 관계자들에게 필요한 전략적 행위를 결정하도록 제시해주는 주요 지침서였다고 할 수 있다. 즉, 참여자들의 다양한 결정과 행위범위는 기본 합의의 조항에 기반하여 정해졌다. 이것은 두 관점에서 모두 발견할 수 있는 특징이다. 전자의 견해는 북한의 고농축우라늄 프로그램이 1992년 한반도 비핵화 공동선언의 이행을 위한 조치를 취할 의무를 부과한 기본합의 제3장 제2조 위반이라고 주장한다. 한편 후자의 견해는 북한에 대한 핵무기의 위협 및 사용을 하지 않겠다는 공식적 약속을 제공할 것을 미국의 의무로 명시한 제3장 제1조와 미국에게 매년 북한에게 중유 50만 톤을 제공할 의무가 있다는 제1장 제2조를 언급하면서 이러한 조항들이 지켜지지 않음으로 인해 북한이 핵 보유 능력을 유지할 수밖에 없었다고

지적이다. 양쪽 중 어느 편에서도 기본합의의 명시된 가이드라인을 넘어서는 영역에서 발생한 문제로 인해 합의가 실패했다는 주장을 하고 있지 않다. 이는 합의 사항에 입각하지 않은 주장은 신뢰성 있는 근거로서 뒷받침되기 어렵기 때문이다. 뿐만 아니라 양쪽 견해 모두 합의 내용에 근거하여 논지를 전개하고 있기 때문에 합의 위반에 관한 이들의 주장이 잘못되었다고 입증하기도 어렵다. 사실 논쟁의 중심은 누가 합의를 위반했는지를 확인하는 것에서부터 누가 '먼저' 합의를 위반했는지에 대한 것으로 바뀌었다. 북한은 불법적 고농축우라늄 프로그램 개발을 먼저 시작한 것인가 아니면 미국의 위반에 대한 정당한 대응으로서 개발을 하게 된 것인가?<sup>12</sup> 또한, 양쪽 견해가 서로 다르긴 하지만 자신들의 주장을 뒷받침하기 위해 합의 내용을 인용한다는 점에서 비슷하다.

또한 두 견해가 공통적으로 주장하는 것은 합의의 위반이 초기에는 조정 가능한 정도로 이루어졌다는 것이다. 어느 협의에서든, 게임 이론은 관계자들이 다른 관계자들의 잘못된 결정을 다시 설득시켜 되돌릴 수 있는 구조를 기반으로 한다. 이는 단지 잘못 결정을 한 자가 다음 번에는 더 좋은 결과를 가져오는 선택을 한다는 가정하에 있다. 다른 참여자의 행위에 의해 자신의

---

<sup>12</sup> Ibid., 128-160.

이익도 결정되는 상호의존적인 관계에서는 참여자는 최상의 결정보다는 잘못 결정한 자가 다시 전략적인 결정을 할 수 있는 반복적인 상황에서의 최적의 선택을 한다.<sup>13</sup> 이런 관점에서 본다면, 한반도에너지개발기구로 통한 기본합의의 지속적인 노력은 설사 미국과 북한의 위반 또는 잘못된 선택을 한 적이 있다 하더라도 이들이 선택에 대한 결과를 다시 되돌릴 수 있고 있어야 한다는 관점에서 비롯되었다. 이는 KEDO를 통한 기본합의의 이행이 합의의 위반이 일어난 지 한참 후인 2006년까지 공식적으로 지속되었던 이유이다. 그렇지 않다면 양쪽이 주장하는 각각의 위반이 합의를 무력화시킨 요인이라고 볼 수 없게 될 것이기 때문이다. 북한의 고농축우라늄 프로그램이 발견된 것은 2002년이고, 미국의 무관심과 적대에 대한 북한의 불평이 나타난 것은 클린턴과 부시 행정부 사이의 이행기였기 때문이다. 합의 위반으로 인해 기본합의를 회복하는 것이 불가능하다고 양쪽 모두가 생각했다면 이러한 위반이 있는 지 머지 않아서 기본합의가 폐기되었을 것이다.<sup>14</sup> 위반 사항이 회복 불가능하다고 간주되었다면 미국은 경수로 사업이나 6자 회담을 통해 북한의 비밀스런 핵 프로그램 개발을 포기하도록

---

<sup>13</sup> Turocy, Theodore. "Game Theory," CDAM Research Report LSE-CDAM-2001-09. Encyclopedia of Information Systems Academic Press, 2002.

<sup>14</sup> KEDO. "KEDO Executive Board Meeting Concludes – November 14, 2002." November 14, 2002. [http://www.kedo.org/news\\_detail.asp?NewsID=23](http://www.kedo.org/news_detail.asp?NewsID=23).

설득하려는 노력을 하지 않았을 것이고, 북한 역시 미국에게 지연 작전과 적대적인 술책을 멈출 것을 반복해서 요구하지 않았을 것이다. 하지만 2006년까지 경수로 사업을 포함하여 기본합의의 많은 요소들이 유지되었다. 2006년에 이르자 합의의 문제점들이 더 이상 고칠 수 없을 정도가 되었다고 판단되었고, 이에 KEDO는 경수로 사업을 공식적으로 종료시켰고 이와 함께 합의 전체가 실질적으로 종료되었다.<sup>15</sup> 이는 양쪽 견해에서 지적하였던 각각의 합의 위반이 적어도 단기적으로는 그 자체만으로 합의를 종료시키기에 충분하지 않았음을 시사한다. 또한 양쪽 견해 모두가 기본합의의 실패를 설명하기 위해 서로 다른 위반사항을 지적하였지만, 초기 단계에서 그러한 위반들은 이를 바로잡으려는 노력을 배제할 정도로 심각한 것은 아니라고 믿었음을 보여 준다

이러한 공통점들을 염두에 두면 기본합의가 실패한 이유를 설명하기 위한 공통 기반을 추론할 수 있다. 즉, 양쪽 모두 초기의 위반사항이 회복 가능한 것이라고 믿었음에도 결국 합의가 실패하였다는 점에서 위반이 바로잡아질 수 없었기 때문에 합의가 실패했다는 주장이 가능하다. 양쪽의 공통점을 좀더 자세히 살펴보면 그들이 이 점을 간과한 이유가 드러난다. 즉 양쪽 모두

---

<sup>15</sup> KEDO. "The Korean Peninsula Energy Development Organization: Our History."

합의의 이행 혹은 위반을 판단함에 있어서 명문의 조항에 의존하였기 때문에 상대방이 의무위반을 하였더라도 이를 만회하는 것이 구조적으로 가능하다고 결론지었을 것이다. 그렇다면 기본합의가 실패한 원인은 양쪽의 생각과는 달리 의무위반의 만회가 구조적으로 실행 불가능했기 때문이라고 볼 수 있다. 양측이 주장하는 합의상 의무 위반이 일어난 지 훨씬 이후까지 기본합의의 이행이 진행되었다는 사실은 위반 자체는 단기적으로 합의를 종료시킬 만큼 심각하지 않았음을 시사한다. 합의의 위반이 어느 정도까지는 만회가 가능하다고 판단되었으나 결국 회복되지 못한 이유를 이해하기 위해서는 합의의 구조를 자세히 살펴볼 필요가 있다. 무엇이 합의의 이행이며 위반인지를 잘 이해하고 위반에서 이행으로 전환하는 것이 가능한지를 이해하기 위해서는 합의의 구조적 특성을 면밀히 분석할 필요가 있다. 합의에 있어서 옳은 행동과 옳지 않은 행동을 결정하는 기준은 명시된 합의 사항을 얼마나 잘 따르는가에 달려 있다.<sup>16</sup> 따라서 당사국들이 실제로는 희망적 관측에 불과했던 합의 위반의 만회가 가능하다고 확신하게 된 이유도 합의된 조항 속에서 발견할 수 있을 것이다.

---

<sup>16</sup> Putnam, Robert. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games," *International Organization* 42, no. 3 (1988): 427-460.



## 2장: 기본합의의 유효화 과정

### 제네바 기본합의에 대하여

탈냉전 시대의 도래는 한반도 주변 지역에 여러 의미 있는 변화를 가져왔다. 특히 북한체제에 해가 되는 각종 위협 요소들은 북한으로 하여금 최종 단계를 한반도의 패권적 통합 추구에서 당국의 생존 보장으로 전환하게 했다. 마침 1991년 소련의 붕괴로 인해 이 시기의 북한은 주요 공산주의 동맹이나 군사 및 경제적 자원의 주 공급원을 잃게 되었다. 북한은 국내에서는 자체적으로 생산할 수 없는 기계 및 에너지 자원을 소련에서 대대적으로 수입하여 산업기반을 구축했기 때문에 이는 북한에 특히 더 치명적이었다.<sup>17</sup> 더 악화된 상황은 바로 중국이 소비에트 공화국의 빈자리를 메우기를 거부하고 있다는 것이다; 즉 국제표준가로 국제통화 이외에는 받아들일 것 거부함으로써, 북한에게 중국무역 재에 대해 "친공산주의"적인 가격을 부여하지 않는 것이다.<sup>18</sup> 이에 더해 남한이 과거 냉전시대 적국이었던 소련 및 중국과 외교적 화해를 이루어낸 반면, 북한은 미국, 일본과 상호관계 개선에 실패하면서 이후 북한의 고립 정도와 취약성은 특히 커져갔다. 사실

---

<sup>17</sup> Huh, Moon-Young. "The Stability and Durability of the Kim Jong-il Regime," *The Korean Journal of National Unification* 5, no. 1 (1996): 65-81.

<sup>18</sup> Ibid

1992년 중국의 한중 수교 선언뿐만 아니라 1988년 소련과 중국의 서울 올림픽 참가는 북한의 강경한 거부 의사에도 불구하고 이루어낸 대한민국의 정치적 및 심리적인 승리라 볼 수 있다. 또한 남한이 경제적 번영을 이루고 내적 자신감을 점차 가져가는데 반해, 북한이 직면하게 된 경제적 몰락과 국내를 뒤덮은 기근은 이미 암울했던 북한 체제의 상황을 더욱더 드러내게 되었다. 따라서 1990년대 초반 평양 지도부는 그들의 안보 딜레마를 해결하고 체제의 생존을 보장하기 위한 출구 전략을 모색하는데 필사적이었다.<sup>19</sup>

북한은 평양이 1993년 3월 13일에 NPT를 철회할 것이라고 발표한 후에 국가적인 생존에 대한 단기적 대응으로 기본적으로 핵 극한정책을 소개하였다. 이때까지 NPT를 철회한 유일한 국가로서, 북한은 핵원자로 보유를 에너지와 국가안보 모두에 필수적인 자원으로써 정당하다고까지 주장하며, 그 이후로 핵프로그램을 외국포식에 대응하여 제지할 수 있는 협박용으로 보았다. 사실 북한은, 핵프로그램은 러시아가 무너지며 에너지와 보안규정조항의 손실로 인해 선행된 힘의 균형을 회복시키는 거라고 서슴지 않고 강조했다. 그러나 이것은 북측을 현상을 실패자로 볼때마다 북한이

---

<sup>19</sup> Snyder, Scott. "North Korea's Challenge of Regime Survival," *Pacific Affairs* 73, no 4 (2000-2001): 517-533.

핵요소를 통해 “공격적인” 조치에 기대는 것을 멈추게 하지 않았다. 다시 말하자면, 북한은 지하 핵실험과 미사일 발사 등 핵프로그램으로 상대방에게 강요하여 협상 테이블에 오게 하여 새로운 현 상태가 만들어 질 수 있도록 협상하기 위해 자주 도발적인 조치에 기대었다.<sup>20</sup> 북한은 자국의 핵 프로그램 위협이 최고의 흥정 수단임을 알고 있기에 핵 시설 해체의 대가로 적절한 보상과 체제 안보를 요구하면서 상대방으로부터 최대한의 양보를 이끌어 내려는 것이다.

북한은 또한 단순히 핵 무기 프로그램을 보유하고 있는 것만으로도 미국이 이끌고 있는 동맹전선에 국가적인 측면뿐만 아니라 국제적인 위협으로도 작용한다는 것을 깨닫게 되었다. 소련의 붕괴 이후, 패권을 쥐고 있는 미국에게는 전세계적인 핵 무기 확산을 멈추게 하는 것이 최우선 과제였으므로 북한 비핵화는 워싱턴의 냉전 후 외교정책에서 필수적인 요소였다.<sup>21</sup> 미국의 보텀업 정책(Bottom-Up Review)에 따르면, 클린턴 행정부의 주요 외교 정책 목적 중 하나가 다음 네 가지의 주요 수단을 통해 대량살상무기(WMD)의 전세계적인 확산을 중지시키는 것이었다: 1)

---

<sup>20</sup> Cha, Victor. “Hawk Engagement and Preventative Defense on the Korean Peninsula,” *International Security* 27, no. 1 (2002): 40-78.

<sup>21</sup> Aspin, Les. “Report on the Bottom-Up Review.” US Department of Defense. October 1993. <http://www.fas.org/man/docs/bur/index.html>.

핵확산금지조약(NPT)과 국제원자력기구(IAEA)의 지원 및 강화, 2) 불법기술과 밀수품의 거래차단, 3) 현재 핵 보유국의 정밀 조사 확대. 4) 지역적 무기 통제 및 국제적인 군사 연결망의 투명성 증대. 위와 같은 정책들을 통해 미국은 비 핵무기 보유국가가 자국의 대량살상무기를 획득하지 못하게 막을 뿐만 아니라, 현 핵 보유국의 추가적인 대량살상무기 증대를 막을 수 있는 사전방지 및 선제공격 방안을 실행할 수 있었으며, 미국의 보텀업 정책은 미국의 핵심 이익이 상당 부분 위험에 처해있게 될 경우, 동맹에 대해 일방적인 조치를 취할 수 있는 권리를 미국이 보유하게 하는 조항도 포함 되어 있었다.<sup>22</sup>

또한 북한 비핵화는 보텀업 정책에 언급된 바와 같이 클린턴 외교정책의 핵심요소였다. 만약 미국이 북한과 같은 불량국가를 성공적으로 비핵화 시킨다면, 전세계사회에 NPT와 IAEA의 전반적인 신뢰도를 높일 수 있을 뿐 아니라, 대량살상무기 확산을 막기 위해 미국이 얼마나 고군분투하였는지 보여줄 수 있었다. 북한 핵 문제를 풀어내지 못한다는 것은 있을 수 없는 일이었는데, 해결 실패는 곧 보텀업 정책에 나타나있는 대로, 파키스탄, 이라크, 이란과 같은 불량국가들이 자신들의 핵무기 프로그램 개발을 정당화 하는

---

<sup>22</sup> Ibid.

도미노효과를 불러일으킬 가능성이 더 커지기 때문이었다.<sup>23</sup> 또한 미국은 북한 내 대량살상무기가 추가적으로 급증한다면 이는 지역 내 안보딜레마를 환기시킬 것이고, 이에 따라 남한, 일본 등 인접국가들이 자국만의 핵 기반 방위시스템을 개발한 목적으로 군비경쟁을 벌이는 사태까지 이어질 수 있다고 염려했다.<sup>24</sup> 미국은 이 지역에서의 국가들이 시작하게 될 극심한 과시용 국력축적이 서로에 대한 위협으로 인식되고, 무력분쟁 또한 한층 더 발생하게 될 것이라 생각했기 때문에 워싱턴은 자국의 핵심 외교 정책의 목적을 지키기 위해 북한의 주요 핵 시설의 폐기와 관련하여 북한과 협상에 임하는 것 외에는 도리가 없었다.<sup>25</sup>

게다가 북 핵 프로그램과 관련하여 워싱턴과 평양 사이에 격렬한 논쟁이 벌어졌던 지점은 바로 흑연 감속 원자로와 비밀 지하시설과 관련된 문제였다. 1985년 12월 NPT에 따르기로 합의했음에도 불구하고 북한은 여전히 IAEA 사찰단의 눈을 피해 비밀장소에서 농축 우라늄 무기를 개발중인 것으로 짐작됐는데, 이는 분명 NPT의 합의를 위반한 것이었다.<sup>26</sup> 미 정보국이 찾아낸 증거들이 추가되면서 이와 같은 의혹이 제기되자, 미국은 불법 핵

---

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> “4대 강대국의 입장,” *동아일보* 1994년 7월 26일자

<sup>25</sup> Aspin. “Report on the Bottom-Up Review.”

<sup>26</sup> Oberdorfer, Don. *The Two Koreas: A Contemporary History*. New York: Addison Wesley, 1997.

기기를 숨겨놨을 것으로 추정되는 지정장소에 대한 '특별조사'를 요청하기에 이르렀다. 하지만 북한은 장소가 IAEA 감찰권에서 제외되는 군사기반 시설이라는 이유로 이를 거절했다. 여러 번의 성과 없는 협상과 그 후 1993년 평양이 NPT를 탈퇴하면서 클린턴 행정부는 북한의 대상 핵 기반시설에 대해 직접적인 군사타격을 가하는 것을 심각하게 고려하기 시작했다. 하지만 미국은 북한에 대한 군사타격은 비용이 매우 많이 드는데다 한국과 미국 양측 모두 수백만의 사망자를 발생시킬 수 있다는 점을 알고 있었다. 또한 북한에 대해 미국이 일방적으로 전쟁을 선포하는 것은 아시아와 유럽의 미 동맹국들에게 쉽사리 받아들이기 힘든 것일 수도 있었다.<sup>27</sup>

그럼에도 불구하고 몇 번의 열띤 협상과 1994년 6월 지미 카터 전 미 대통령의 평양 방문 이후, 1994년 10월 21일 결국 미국과 북한은 기본합의 타결에 동의하였다. 본 합의에서 북한은 자국의 흑연 감속 원자로를 동결하고 이를 최종적으로 해체할 것과, 사용 후 핵연료를 안심할 수 있게 저장하고 북한 외 지역에 안전하게 처리하는 방법을 찾는 데에 있어 미국과 협력할 것을 합의했다. 또한 북한은 NPT 회원국으로 남는 것 외에도 IAEA의

---

<sup>27</sup> Perry, William. Interview by Don Oberdorfer. April 25, 1995.

안전보장조치협정을 철저히 준수할 의무가 있었으며, 이는 북한으로 하여금 IAEA 감찰관이 원자로 동결을 감시하게 허락하고, IAEA에 최대한 협조할 것을 수반했다. 게다가, 기본합의는 남한과 대화에 임하고, 한반도 비핵화와 관련해 남북한 공동선언 이행을 위한 조치를 취할 것을 북한에 요구했다. 대신 미국은 북한에 두 개의 경수로를 제공하고 북이 흑연감속 원자로를 동결하면서 포기한 에너지분을 상쇄하기 위해 매년 중유를 지원키로 하는 국제차관단을 소집 할 의무가 있었으며, 북한을 상대로 핵무기 위협 및 타격을 하지 않겠다는 공식 약속을 제공하는 것 외에도 북한에 가하던 경제제재 경감을 약속하게 되었다. 마지막으로, 양자 모두에 대한 규정이 되는 기본합의는 양국이 상대 수도에 연락 사무소를 개설하여 정치경제관계의 정상화를 지향하는 것뿐만 아니라 궁극적으로 양국관계를 대사 급까지 격상시키는 조항을 포함하였다.

따라서 기본합의는 전반적으로 북미 양국에게 자국의 탈냉전 핵심이익을 만족시킬 수 있는 기회를 제공하였다. 한편으로는 북한이 위 합의를 통해 에너지 자원의 새로운 원천을 활성화하고, 안보에 대한 확신을 가질 수 있는 기회를 얻게 되었으며, 이 두 가지 요소는 북한의 중앙 정권을 정당화하고 지속적으로

유지하는데 중요한 역할을 담당했다.<sup>28</sup> 반면, 미국은 북한 내 대량살상무기 확산 실정을 파악 할뿐만 아니라 국제사회에 NPT와 IAEA의 신임도를 높일 수 있는 기회를 얻게 되었다.

## 기본합의의 구조

합의문에 포함된 수많은 조항을 살펴보면 기본합의가 본질적으로 패키지딜(일괄 교섭)의 구조를 갖고 있음을 알 수 있다. 북한 측과 미국 측은 장기간에 걸쳐 다수의 양보를 주고받도록 되어 있다. 북한 측은 핵심적인 핵 프로그램을 검증 가능한 방식으로 폐지하기 위한 다양한 단계적 조치를 취하고 핵확산금지조약(NPT)과 국제원자력기구(IAEA)의 규정에 따른 의무를 가지고 미국과 남한 모두와 국교를 정상화하기 위한 노력을 할 의무가 있었다. 한편 미국은 북한에 두 개의 경수로 지원과 중유의 일시적 지원, 안전보장과 경제제재 완화의 의무가 있었다. 실무자들은 무수한 구성요소로 이루어진 합의가 전체적으로 하나의 패키지 같은 “완전하고 폭넓은” 구조를 갖고 있다고 언급하기도 했었다.<sup>29</sup>

따라서 기본합의의 패키지 구조가 갖는 주된 합의 중 하나는

---

<sup>28</sup> “기본합의” *로동신문* 1994년 10월 23일자

<sup>29</sup> Oberdorfer, *The Two Koreas: A Contemporary History*, 350-359.



양측 모두 동시적, 순차적으로 각각의 양보사항을 교환하도록 구조화되어 있다는 것이다. 이는 상대방의 신의에 대한 깊은 상호 불신으로 인해, 합의 이행 전 과정에 거쳐 거래가 상호적이고 검증 가능한 방식으로 이루어지도록 할 수밖에 없었기 때문이다. 기본합의 협상 과정에서 미국측 교섭 대표였던 로버트 갈루치는 “큰 한 발자국을 내딛고 상대방이 이에 상응하는 조치를 할 거라고 가정하기에는 상호간에 신뢰가 충분하지 않았다. 지켜지고 있는지 계속 지켜보면서 일련의 작은 단계들을 밟아나가야 했다”고 말한 바 있다.<sup>30</sup> 즉, 기본합의는 작은 단계로 나누어 이행되도록 디자인됨으로써, 상대방이 더 큰 상대적 이익을 얻기 위해 술수를 쓴 것이 밝혀진 경우에도 손실이 크지 않은 선에서 합의를 버릴 수 있도록 한 것이다. 그 결과 합의 이행과정의 모든 단계에서 양측은 같은 수준의 상호 협상력을 확보할 수 있다는 점에서 안심할 수 있었다. 양측이 약속한 모든 약속이 당초의 합의 조항 그대로 지켜질 때 기본합의가 완성될 수 있는 것이다.

기본합의의 또 다른 구조적 특성은, 한편에는 북한이, 다른 한 편에는 미국이 주도하는 당사국들의 컨소시엄이 있는 다자적 연계 네트워크로 이루어졌다는 점이다. 이는 기본합의의 이행

---

<sup>30</sup> Gallucci, Robert. Interview by Don Oberdorfer. October 8, 1996.

과정에 엄청난 구조적 영향을 주었다. 기본합의는 공식적으로는 미국과 북한 간의 양자조약의 외관을 띠지만 본질적으로 그 이행과정은 남한, 일본, 유럽연합이 주요한 역할을 하는 다자조약이다. 사실 기본합의의 실무자 몇 명은 기본합의에서 모든 참여자들 간의 “견고한 연계” 구조로 인해 다자 협력이 불가피했다고 인정한 바 있다.<sup>31</sup> 이는 서명국인 미국과 북한 아니라 다른 국가들도 각각의 방식과 이유로 기본합의의 이행과정에서 상당히 많은 영향력을 확보했기 때문이다.

북한과의 뿌리 깊은 제로섬적인 경쟁관계에 있는 남한은 미국의 협상 포지션에 자신의 이해관계를 반영하고자 노력할 수밖에 없었다. 남한은 북한이 정부 수준의 협상에서 미국의 대등한 상대자로 인정받은 것을 정치적 승리로 인정하지 않았다. 또한 남한은 한반도의 미래가 관련된 문제에서 협상에서 배제된 것에 대해 우려를 표했다. 그 결과 남한은 미국이 훨씬 약한 입장에 있는 북한 정권에게 지나치게 저자세를 취하지 않을 것을 요구했을 뿐 아니라, 미국 당국이 남한과 긴밀한 협의 없이 북한과 협상에 나선 것을 비난하였다.<sup>32</sup> 예컨대 남한은 미국이 북한과의 대화 분위기를 향상시키려는 제스처를 취하기 위해 한미 간에 연례적으로

---

<sup>31</sup> Sigal, *Disarming Strangers: Nuclear Diplomacy with North Korea*, 190.

<sup>32</sup> “South Korea President Lashes Out at U.S.,” *The New York Times* October 8, 1994.

이루어졌던 “팀스피리트” 훈련을 일방적으로 중지하려고 시도한 것에 대해 여러 차례 불만을 표시했다. 뿐만 아니라 남한 정부는 북미관계가 남북관계의 상태와 “병행하여” 진행되어야 한다고 주장했다. 심지어 남한의 한승주 외무장관은 “북미관계의 개선 속도가 남북관계와 병행하는 수준을 넘어 너무 앞서가고 있다”는 의견을 미국측에 표출하기도 했다.<sup>33</sup> 즉 남한은 한반도의 미래에 영향을 주는 어떤 종류의 시도에도 상당한 영향력을 확보하고자 하였다.

하지만 북한의 관점에서 보면, 미국과 직접적인 양자 대화를 하는 것은 중앙정부의 강화에 도움이 된다. 이는 북한이 미국과의 양자 대화를 전체적인 신뢰성을 향상시키는 효과적인 수단으로 간주했기 때문이다. 북한 정권은 미국이 대화를 할 의사가 있다는 점이 북한의 주권과 정당성을 인정한 구체적인 증거일 뿐 아니라,<sup>34</sup> 한미간에 존재하는 비대칭적 동맹 구조를 이용할 수 있는 북한의 능력을 입증한 것이라고 생각했다.<sup>35</sup> 뿐만 아니라 북한은 미국과의 직접적인 양자 대화가 남북관계에서 남한의 입장을 약화시킬

---

<sup>33</sup> Han, Sung Joo. Statement made in Washington, D.C. September 1994.

<sup>34</sup> “기본합의” *로동신문* 1994년 10월 23일자

<sup>35</sup> Reiss, Mitchell. “A Nuclear-armed North Korea: Accepting the Unacceptable?” *Survival* 48, no. 4 (2006-2007): 102.

것이라는 점도 이해하고 있었다. 미국과의 직접적인 양자 대화는 남한 정부의 직접적인 참여 없이 한반도 안보 문제를 논의할 기회를 제공하기 때문이다. 북한은 남한이 작전통제권을 갖고 있지 않다는 점과 미국의 핵 안보 우산에 의존하고 있다는 점을 지적하면서, 남한은 한반도의 핵무기에 관한 어떠한 결정에도 영향력을 행사할 권리가 없다고 주장했다. 북한의 이러한 주장으로 인해 남한이 참여할 경우 북한과 대화하려는 미국의 노력까지 무산될 수 있기 때문에 남한은 북미간의 대화에서 배제되는 상황을 받아들일 수밖에 없었다.<sup>36</sup> 뿐만 아니라 북한은 평양과 워싱턴 사이의 협상이 “동등한” 입장임을 강조하기 위해서도 남한이 북미간의 대화에 참견하지 못하도록 끈질기게 요구해 왔다.

결국 미국은 기본합의를 위한 최종 합의를 도출하기 위해서 북한과 남한 양쪽의 요구를 모두 수용할 수밖에 없었다. 북한의 반대에도 불구하고 미국은 기본합의의 시행 과정에 있어서 남한의 역할을 격상시키기 위해 더 큰 대표성을 부여해야 한다는 서울 쪽의 주장에 부응했다. 처음 워싱턴에서는 북한이 남한과 대화를 재개하는 동시에 북한의 경수로를 건설하기 위한 국제적 컨소시엄에서 남한이 “중심적 역할”을 맡도록 하는 어구를 그

---

<sup>36</sup> Oberdorfer, *The Two Koreas: A Contemporary History*, 291-297.

협상에 집어넣겠다고 제안했다. 후자의 조항은 또한 건설 팀에게 표면에 “대한민국”이라는 남한의 이름이 확실히 써있는 남한의 모델 원자료를 이용하도록 하는 내용을 포함하고 있었다. 이것은 북한에 비해 남한에게 보다 큰 정치적이며 경제적인 영향력을 제공하려는 의도에서 나온 것이다. 하지만 북한은 후자의 조항을 단번에 거절했다. 이전의 양자 협약과 너무도 다른 내용이며, 남한의 모델 원자로는 너무나 “저급하고” “위험해서” 장기적인 에너지원으로 쓸 수 없다는 것이 이유였다.<sup>37</sup> 북한은 원자로는 미국이나 러시아의 모델 타입이어야 하며 아니면 협상을 중단하겠다고 주장했다.

어쨌든 삼자는 결국 중도에서 타협을 하여, <한반도 에너지 개발 기구>라는 민간단체가 기본협약의 경수로 사업에 대한 가동 통제를 하도록하기로 했다. 경수로가 “대한민국”이 아니라 “KEDO”라는 명칭을 밝히기로 결정되긴 했어도 남한은 여전히 경수로 사업의 중심적인 관리자였으며 주된 재정 지급자였다. 이것은 남한이 KEDO의 상임이사 역할을 지켜주지 않으면 KEDO가 제대로 돌아가지 않으리라는 것을 의미했다.<sup>38</sup> 협약에는 더 활발한 남북 대화를 요구하는 문구가 포함되어 있어서 남한은 또한 북미

---

<sup>37</sup> Kim, Jong U. Interview by State Department Official. June 27, 1996.

<sup>38</sup> Kanter, Arnold. “The North Korean Nuclear Agreement,” Forum for International Policy Issue Brief, Washington, D.C. October 1994.

관계의 진전에 맞추어 나갈 수 있는 기회도 가질 수 있게 되었다. 다른 한 편으로는 협약에서 남한의 역할이 더 컸음에도 불구하고 북한은 기본합의에 있어서 미국과 북한만 조인하도록 제한할 수 있었으며, 거기다가 상황에 따라 필요하다고 판단되면 국회의 동의를 얻어서 기본합의의 조건을 일방적으로 수행하겠다고 하는 빌 클린턴 미국 대통령의 서한까지 확보했다.<sup>39</sup> 북한은 또한 미국에게 안보 약속, 한시적 중유 수송, 그리고 그때까지 북한에게 부과되었던 경제적 제재를 중국적으로는 해제하도록 요구하는 문구를 얻어내는 데도 성공했다. 뿐만 아니라 기본합의의 조건들은 결국 북한에게 그 정치적 체제를 지속하게 해주고, 남한이 KEDO에서 중심적 역할을 맡음으로써 협약에 침투해 들어왔음에도 불구하고 남한과 대비하여 자신의 지위를 비교적 끌어올릴 수 있도록 해주는 것이었다.

기본합의는 또한 한반도의 미래 예상에 있어서 높은 지분을 가지고 있는 다른 나라들에게도 그 협약에 참여함으로써 각각 자신들의 이해관계를 추구할 수 있는 기회를 제공하였다. 즉 일본은 KEDO를 통하여 기본합의에 있어서 자신만의 중요한 역할을 확보함으로써 북핵 문제에 대한 자신의 이해관계를 추구해왔다. 기본합의에 이르는 협상과정에서는 물론 미국, 남한, 북한, 중국의

---

<sup>39</sup> Oberdorfer, *The Two Koreas: A Contemporary History*, 356.

4차 회담에서도 제외된 일본으로서는 한반도에 관련된 문제에 다시 끼어들어야 한다는 것은 절대 명제였다. 일본은 그런 식으로 배제된다는 북핵 문제에 관련하여 미국이나 남한의 집단적 이해관계와 비교하여 일본의 이해관계가 주변화되지 않을까 걱정해왔다.<sup>40</sup> 뿐만 아니라 일본은 한반도의 긴장 수준을 낮추어 잠재적 무력 충돌에 끼어들게 되는 기회를 극소화하려 하기도 하고 역내 관계를 촉진시키기 위해 동북아 안보 구조를 안정화시키려고 하기도 했다.<sup>41</sup> 일본은 또한 갑작스러운 체제 붕괴 및 그로 인해 북한 난민의 몰려들어 생기는 경제적 타격을 방지하기 위해서 기본합의 과정 및 인도주의적 지원의 공급을 통해 북한의 내부적 인프라를 안정시키도록 도와주는 것이 절대적으로 필요하다고 믿었다.<sup>42</sup> 뿐만 아니라 기본협약은 미국 및 남한과 함께 일본도 KEDO의 창립 멤버 중 하나로서 참여할 수 있게 함으로써 일본에게도 그 자신의 이해관계를 추구할 수 있는 기회를 제공하였다. 상임 이사회 멤버로서 일본은 KEDO의 합의를 기초로

---

<sup>40</sup> Kang, C.S. Elliot, and Yoshinori Kaseda, "Japanese Security and Peace Regime on the Korean Peninsula," *International Journal of Korean Unification Studies* 9, no. 1 (2000): 124.

<sup>41</sup> Kang, David. "Japan: U.S. Partner or Focused on Abductees," *The Washington Quarterly* 28, no. 4 (2005): 107-117.

<sup>42</sup> Izumi, Hajime. "The Present North Korean Situation and its Implications for Japan," *The Korean Journal of National Unification* 6, no. 1 (1997): 74.

한 결정 수립 체계를 통해서 이사로서의 결정에 영향을 미칠 수 있는 권위를 가지고 있을 뿐 아니라 이 지구의 기능과 관련된 어떤 사안에 있어서도 필요한 행동을 취할 수 있는 권위를 가지고 있었다.<sup>43</sup> 그렇게 될 수 있었던 것은 부분적으로는 일본이 이 기구의 주된 재정 지원자로서의 역할을 완수한다는 약속에 KEDO가 의존하고 있기 때문이기도 하다. 일본은 KEDO의 경수로 사업에 십억 달러를 제공하기로 약속했다.

유럽연합 역시 KEDO에 있어서 상임이사 중 하나로 기본합의 과정에 있어서 핵심적인 역할을 했다. 유럽연합은 1995년 3월 9일 KEDO가 설립되었을 때 창립 멤버였던 것은 아니며, 1997년 9월 19일 4번째, 즉 마지막 멤버로서 KEDO에 참여했다. 상임 이사회 멤버의 하나로서 유럽연합의 일차적 역할은 연간 1500만 유로(약 1천8백75만 달러)에 달하는 상당한 지원금을 지속적으로 제공하기로 한 것이다. 이것은 2001년 겨울 유럽연합의 멤버십이 갱신되면서 유럽연합이 자발적으로 2000만 유로(약 1천8백91만 달러)로 증액하였다. 그렇게 하면서 유럽연합은 KEDO를 통해 행한 기본합의에 대한 자신의 재정적 기여가 세계적인 대량학살무기 방지

---

<sup>43</sup> The Korean Peninsula Energy Development Organization. "Agreement on the Establishment of the Korean Peninsula Energy Development Organization." (Art. VI, Sec. 1-7). New York: March 9, 1995.



및 아시아 대륙, 특히 한반도에 있어서 평화와 안정의 정착에 대한 약속의 구체적이며 실질적인 증거라고 주장할 수 있다.<sup>44</sup> 유럽연합의 현안에 있어서 북한의 인권 문제를 해결하는 데 도움이 되고자 하는 열망도 높다. 뿐만 아니라 유럽연합은 자신이 상임이사이므로 KEDO의 예산 및 진행의 분배에 있어서 다른 상임이사회 멤버와 “동등한 방식”으로 자기 몫을 가질 자격이 있다는 점을 확실히 했다.<sup>45</sup> 다시 말하자면 유럽연합은 기본협약 이행 과정 내에서 자신이 영향력을 행사할 권리가 KEDO의 상임이사로서의 자신의 일차적 역할에 걸맞는 것임을 확실히 했다.

요컨대, 기본합의는 단편적인 이행 과정을 통해 상호작용하는 많은 구성요소를 갖도록 설계된 패키지딜로서 구조화된 것으로 서류상으로는 미국과 북한의 이해관계의 균형을 반영하지만 이행에 있어서는 남한, 일본, 그리고 유럽연합도 포함시키는 것이다. 좀 더 자세히 들여다보면 이러한 형태의 거래 구조는 상당한 파문을 갖는 것이었다. 기본합의의 구성이 다자간의

---

<sup>44</sup> The Korean Peninsula Energy Development Organization. “Statement by Ambassador J. P. Leng Representative of the EU.” KEDO General Conference, New York, New York, May 23, 2002.

<sup>45</sup> The European Atomic Energy Community. “Agreement on Terms and Conditions of the Accession of the European Atomic Energy Community to the Korean Peninsula Energy Development Organization.” (Art. V) Brussels: July 30, 1997.

다양한 거래를 요하는 것이기 때문에 교섭이 진행되려면 모든 관련자들이 합의를 이행해야 한다. 이것은 교섭 과정에서 관련자 중 적어도 하나가 불이행함으로써 문제가 생길 소지가 더 많을 수 있음을 의미하긴 해도, 기본합의의 다면적 성질은 또한 독특한 구조적 이점을 가져다 주기도 한다. 특히 이런 설계로 인해 기본합의는 어떤 상임이사가 불이행함으로써 생기는 문제점을 그 불이행자가 돌아올 때까지 다른 멤버에게 보상할 수 있게 허용할 수 있게 되기 때문에 이행 과정에서 관련자들이 불이행함으로써 생기는 문제점을 극복할 수 있다는 점이 있다.<sup>46</sup> 사실 기본합의의 관련자들은 다른 관련자들에게 더 많은 기여를 하도록 권장했으며, 어떤 관련자가 자신의 몫을 충당하지 못했을 경우 더욱 그러했다. 이 교섭은 또한 전체 교섭과정을 위해 불이행자가 돌아와서 약속을 이행할 수 있도록 하는 데 더욱 큰 인센티브를 제공해왔다. 한 건의 비싼 거래로부터 빠짐으로써 얻는 상대적 이익이 전체 패키지딜을 완성함으로써 얻을 수 있는 잠재적 이익을 초과하지 않기 때문에, 합리적 관련자라면 자신의 개별적인 부담을 일축함으로써 나머지 교섭이 붕괴된다면 그 부담을 선택하게 될

---

<sup>46</sup> Hampson, Fen Osler and Michael Hart. *Multilateral Negotiations*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1995.

것이다.<sup>47</sup> 환언하면, 여럿이 앞으로 진행하는 행보를 취하기 때문에 하나가 뒷걸음친다 하더라도 그것이 계속 후진하도록 하지 못하게 할 수 있다는 것이다. 예를 들어서 2002년 북한이 고농축 우라늄 프로그램을 폐쇄한 후 미국이 중유 선적을 중단하기로 결정했음에도 불구하고 KEDO의 경수로 사업은 충실한 지원을 받아 계속 이행될 수 있었다. 이렇게 된 것은 경수로 사업에 있어서 긍정적 진행이 북한으로 하여금 전체 교섭을 지키기 위해서라도 그것이 고농축 우라늄 프로그램을 증식시키게끔 하는 효과를 유도해낼 것이라는 믿음으로 인해서였다.<sup>48</sup> 요컨대 한 가지 거래에 있어서 누군가 발을 뺀다 하더라도 이 교섭의 전체적 진전이라는 더욱 큰 전진 운동량에 의해 희석되도록 설계된 것이다. 이것은 심각한 약속 파기가 발생한다 하더라도 이 교섭은 지켜질 수 있을 것이라고 처음부터 생각되었던 이유이기도 하다. 다시 말해서 북한이 불법적인 고농축 우라늄 프로그램을 추진하거나 미국이 약속 이행을 소홀히 하며 적대적인 행동을 한다 하더라도 이 교섭의 구조적 이점, 즉 불이행자로 하여금 다시 교섭으로 돌아올 수 있는 기회를 줄 수 있다는 점에 의해 문제가 극복될 수 있다고

---

<sup>47</sup> Oye, Kenneth A. "Explaining Cooperation under Anarchy: Hypotheses and Strategies," *World Politics* 39, no. 1 (1985): 1-24.

<sup>48</sup> The Korean Peninsula Energy Development Organization. "2002 Annual Report." New York, New York, December 31, 2002.

생각되었다.

## 기본합의의 이행과정

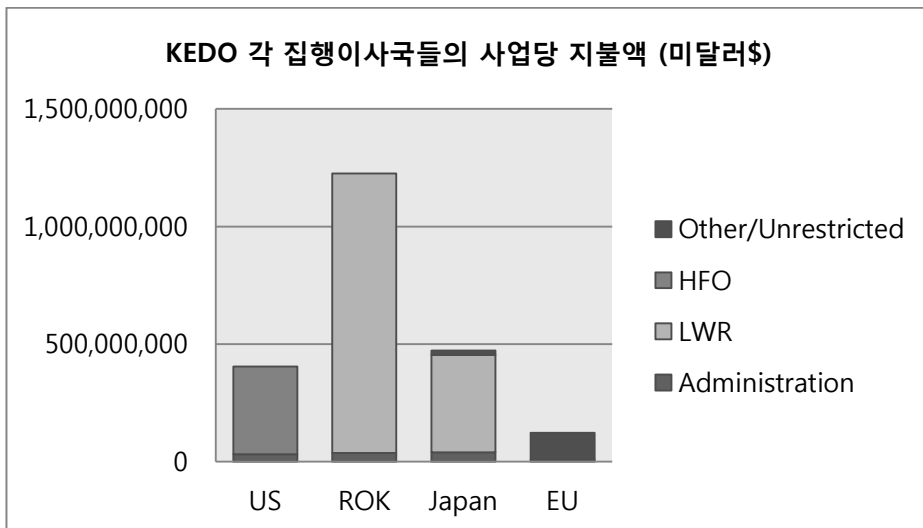
한반도에너지개발기구(KEDO)가 설립된 1995년 3월 9일은 기본합의를 위한 기관이 운영되도록 허락된 중요한 날이었다. 경수로 건설과 중유 제공과 같은 그 합의의 여러 가지 핵심 목표가 KEDO에 의해 실행되고 조정되기로 합의안이 짜여져 있었기 때문에 KEDO가 적절한 행동을 취하지 않았다면 기본합의는 애초에 목표했던 바람직한 목표를 이룰 수 없었다.<sup>49</sup> 따라서 KEDO가 성공적인 결과를 이루어 내기 위해서는 핵심 멤버들로부터 충분한 지원을 받는 것이 필수적이었다. 다시 말해, 미국, 한국, 일본 그리고 유럽 연합으로 구성되어 있는 KEDO 집행위원회의 주요 자금원으로부터 충분한 자금 지원 없이 KEDO가 제 역할을 해낸다는 것은 불가능에 가까운 일이었다. 비록 KEDO가 집행위원회 이외의 국가들로부터 추가적인 자금 지원을 받기는 했지만 전체 지원금에 비해서는 적은 금액이었기 때문에 해당 지원이 합의의 존폐를 결정 지을 정도로 결정적이지는 않았다. 예컨대, 집행위원회 이외의 국가 중 최대의 자금 지원 국가인 호주는 기본합의에

---

<sup>49</sup> U.S. Congressional Research Service. The U.S.-North Korea Nuclear Accord of October 1994: Background, Status, and Requirements of U.S. Nonproliferation Law (RL97356; April 11, 1997).

이르기까지 불과 1400만 달러를 지원하는데 그쳤고 이것은 유럽 연합의 총 지원 금액의 11.8%에 해당하는 금액이었으며 한국이 지원한 금액의 0.99%에 불과한 미미한 수치였다.<sup>50</sup> 한편 최소한 단기적으로는 KEDO에 자금 지원을 할 여력이 전혀 없었던 북한 때문에 KEDO 집행위원회 국가들의 자금 부담은 더욱 클 수 밖에 없었다. 또한, 각 구성원이 단독으로 수행해야 할 과업이 주어졌다는 것을 고려하면 집행위원회 각 국가들의 지원의 중요성이 두드러진다. 그림 1은 KEDO 합의의 핵심 멤버가 기본합의에 이르기까지 특정 업무에 어떠한 방식으로 주요 자금 지원국으로서의 역할을 하는지를 명확하게 보여주고 있다.

그림 1)



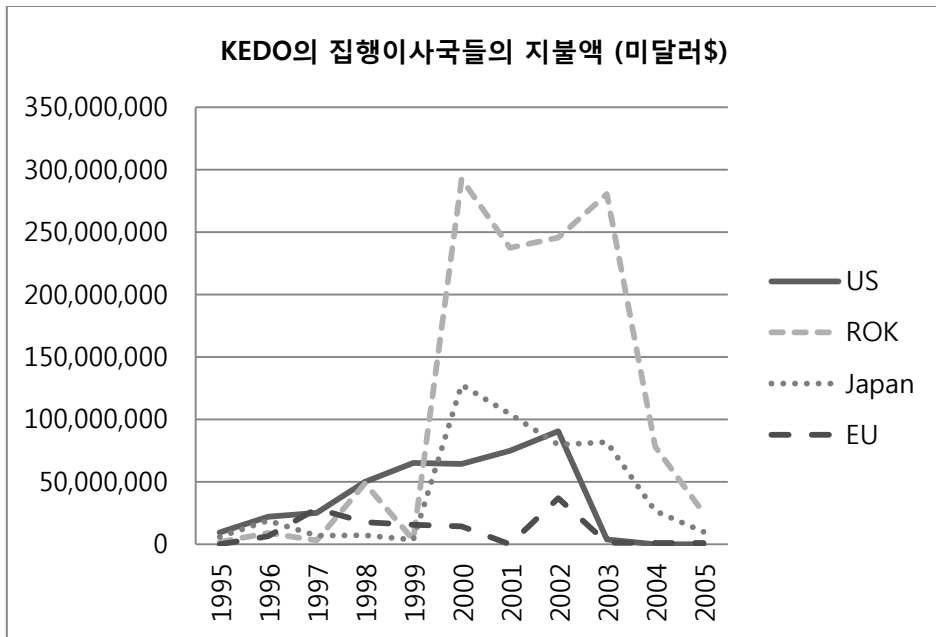
<sup>50</sup> The Korean Peninsula Energy Development Organization. "Chronology of Financial Support to KEDO." New York, New York December 31, 2005.

- Source: The Korean Peninsula Energy Development Organization. "Chronology of Financial Support to KEDO." New York, New York, December 31, 2005.

중수로 건설 프로젝트의 책임이 상대적으로 높은 비용으로 인하여 남한과 일본 두 국가로 분담되었기 때문에 미국이 중유 선적에 단독 책임을 진다는 것은 명백했다. 한편, KEDO에서 유럽연합의 주요 역할은 KEDO의 기타 부수 비용을 제한 없이 지불하는 것이었다. 이러한 역할 분담은 상당한 파급 효과를 가져왔다. 구성원 각각의 관점에서 보면 위와 같이 주어진 역할 분담을 선호했지만 애초에 각 구성원이 그들의 이해관계가 위험에 빠질 시에 기본합의를 중단할 여지를 주었고, 또한 한 구성원이라도 과업을 불이행할 시에 KEDO가 수행하는 합의의 주요 프로젝트가 중단될 수 있었기 때문에 집단 차원에서의 역할 분담 구조는 중대한 난관에 봉착했다. 합의안의 구조가 모든 국가가 동시에 과업을 수행하도록 고안되어 있었기 때문에 한 구성원이라도 그들의 업무를 중단했을 시, 이것은 다른 국가들에게 주어진 과업을 할 의지와 능력에도 부정적인 영향을 끼칠 수 있었다. 핵심 국가들은 그들이 양보함에 따라 상당한 수준의 보상을 받는 것이 중요하다고 생각했기 때문에 그들은 그들의 역할을 높이 존중해주길 바랐다. 이는 패키지 합의가 최종 목표까지 순항하도록 하는 추진력을

얻는데 목적이 있었다. 하지만, 기본합의 대한 자금공급은 결국 끊겼으며, 결국 2006년 5월 한반도에너지 개발 기구의 해산으로 끝을 맺었다. 그림 2는 2006년 활동을 종료하기까지 KEDO에게 각 국가가 지불한 자금의 분배 상황을 보여준다.

그림 2)



- Source: The Korean Peninsula Energy Development Organization. "Chronology of Financial Support to KEDO." New York, New York, December 31, 2005.

그림 2를 보면 알 수 있듯이 구성원 사이에 자금 지원 부담이 동일하게 이루어지고 있지는 않았다. 그러나 이것은 예상된 결과였다. 남한은 북한에 대한 유리한 입장을 갖기 위하여 기본합의의 중추적인 역할을 원했기 때문에 KEDO의 주요 자금

지원국이 되기로 동의했었다. 일본도 다른 방법으로 합의에 기여할 수 있는 방법이 없었기 때문에 다른 국가들에 비해 더 자금 지원 부담을 많이 지기로 동의를 했었다.<sup>51</sup> 그러나 가장 적은 금전적 지원을 하는 국가도 매년 고정된 액수의 금전적 지원을 약속했기 때문에 애초에 그러한 집행위원회 구성원간의 심각한 불균형한 자금 지원은 기본합의가 예측하지 못한 점이었다. 이러한 자금 지원 할당량의 설정은 구성원들이 그들의 금전적인 의무에 대하여 보다 지속적이고 신뢰가 가는 방향으로 더욱 더 책임을 질 수 있게 하기 위함이었다.<sup>52</sup> 기본합의의 구성원들은 그들의 과업을 동등한 지위에서 수행해나가도록 되어 있었기 때문에 그들의 역할은 서로 간에 대체될 수 있는 사안이 아니었고 그렇기에 KEDO는 한 명의 구성원이라도 지불을 유예하는 것에 의해 치명적인 타격을 받을 수 있는 구조였다. 따라서 합의는 KEDO의 운영이 계속 되어 나가도록 모든 구성원으로부터 지속적인 지원을 받는 것이 필요했다. 하지만, 일정하지 않은 자금 공급은 참여국들이 이 패키지딜의 성공여부를

---

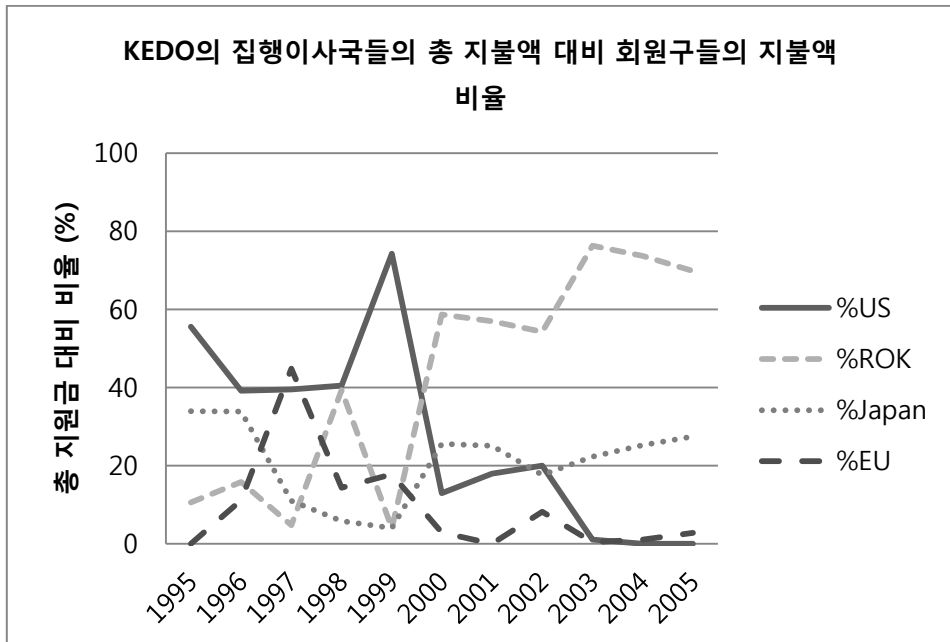
<sup>51</sup> Quinones, Kenneth. "Japan's Engagement of the Democratic People's Republic of Korea, 1990-2000." *International Journal of Korean Unification Studies* 9, no. 1 (2000): 137-192.

<sup>52</sup> The Korean Peninsula Energy Development Organization. "Protocol between the Korean Peninsula Energy Development Organization and the Government of the Democratic People's Republic of Korea on Actions in the Event of Nonpayment with Respect to Financial Obligations." New York, New York June 24, 1997.



의심하게 하는 결과를 가져왔다.<sup>53</sup> 그림 3은 구성원들의 KEDO에의 불규칙적인 자금 지원 수준을 집행위원회의 총 자금 지원 금액의 비율로 나타내고 있다.

그림 3)



- Source: The Korean Peninsula Energy Development Organization. "Chronology of Financial Support to KEDO." New York, New York, December 31, 2005.

그림 3이 보여주는 바와 같이 구성원들이 그들의 기여를 더 지속적으로 하기 위하여 할당량을 정했음에도 불구하고 각 주요 구성원간의 자금 지원 수준이 기본합의의 전체 진행 기간 동안

<sup>53</sup> KEDO. "The Korean Peninsula Energy Development Organization: Our History." May 31, 2006. [http://www.kedo.org/au\\_history.asp](http://www.kedo.org/au_history.asp).

일정하지 않다는 것을 알 수 있다. 집행위원회 구성원들 각자가 고유한 역할을 부여 받았고 모두가 동등하게 수행해 나가야 한다는 사실은 모든 참여국가들의 지불 수준이 상당 수준의 일정함을 가지고 있어야 한다는 점을 시사해준다. 더욱이 이 모순은 합의를 진행하는데 있어서 발생 가능한 부작용에도 불구하고 참여국들이 지불을 보류하기에 충분할 정도로 각 참여 국가들이 합의에 대해 보여준 공약 이행의 정도가 합의의 실행 과정 기간을 걸쳐서 여러 차례 떨어졌다는 것을 의미한다. 이것은 결국 합의가 최종 목표로 향해나가는 추진력을 손상시키고 말았다.

결국, 집행위원회 구성원들이 그들의 임무를 다하지 않는 것은 다른 국가들이 그들의 과업을 수행하는 능력뿐만 아니라 합의의 전반적인 진행 능력까지도 손상시킴에도 불구하고 집행위원회 구성원들이 왜 특정 시기에 그렇게 유예를 했는지를 이해하는 것이 아주 중요하다. 그러한 이해를 통하여 우리는 KEDO의 해산과 기본합의의 무산에 관한 여러 요소들에 대하여 보다 깊은 이해를 할 수 있다. 비록 현재 논의는 2002년 북한의 불법 고농축 우라늄 개발 시도(정당화 되었건 안되었건 간에)가 합의의 궁극적인 붕괴를 가져온 전환점으로 보고 있지만 고농축우라늄 딜레마는 합의의 다른 거래가 계속 이루어지고

있었다는 것을 고려하면 애초에 교정이 가능한 것으로 인식되고 있었다. 그러나 고농축 우라늄 이슈는 패키지 합의가 난관들을 극복할 만한 모멘텀을 만들어낼 것이라는 기대에도 불구하고 해결되지 않았다. 따라서 패키지 합의가 왜 이 모멘텀을 만들어내지 못했을까 라는 것을 이해하는 것이 필요하다. 이는 기본합의가 언제 진전을 이루어냈고 언제 그렇지 못했는지를 밝혀내기 위하여 KEDO에 각 참여국가들이 어떻게 자금 지원을 했는지 더 면밀히 살펴볼 것을 요한다. 그림 3을 더욱 자세히 보면 미국, 한국, 일본 그리고 유럽연합의 KEDO에의 지불 수준의 불일치 정도가 1996—1997, 1998—1999, 2000—2001, and 2002—2006 이 시기에 가장 높은 것을 알 수 있다. 이 네 기간은 1월 1일부터 12월 31일까지의 1 회계연도 단위로 측정되었으며 KEDO 설립에 관한 협정 제10장 제A조에 명문화되어 있다.

## **1기: 합의 실행의 초기 과정 1996-1997**

1995년 KEDO의 설립이 1994년 기본합의의 진행에 중대한 이정표를 세웠지만 합의의 실행은 순조롭지 않았다. 왜냐하면 그 당시의 핵심 구성원간의 분위기가 별로 우호적이지 않았기 때문이다. 사실 당시의 예상치 못한 여러 언쟁들 때문에 합의를 둘러싼 여러

조건들이 각자의 이해관계와 맞아떨어지지 않아 집행위원회 국가들이 KEDO에 자금 지원을 하지 않기로 결정한 사건들도 있었다.

합의 구성원간의 분위기를 복잡하게 한 첫 번째 사건은 1994년 7월 8일 북한 지도자 김일성의 예상치 못한 죽음이었다. 한국을 대표하는 적법한 국가라고 주장하는 두 국가간의 역사적인 경쟁 관계 때문에 김일성의 죽음은 남한이 그의 죽음에 대하여 어떻게 반응해야 하는지 고민하게 만들었다. 남한의 몇 관료들은 남한 정부에게 과거의 갈등을 초월해 이 예상치 못한 사건을 양국관계 진전의 기회로 삼을 것을 제안했지만 반대로 김영삼 정부는 한국에 분단이라는 비극을 초래한 김일성의 정권을 비난하며 더 강경한 대응을 했다. 김영삼 대통령의 이러한 방식은 북한 왕조의 붕괴가 임박했고 북한 주민들이 그들 정부의 통치 방식이 효과적이지 않다는 것을 확신시켜야 한다는 가정 하에 이루어졌다. 그러나 북한의 대응은 김영삼 대통령의 강경 방침에 대해 남한이 기대한 방식과는 정반대로 이루어졌다. 즉 지금까지의 사회주의 체제의 단점을 인정하기보다는 북한 정권은 김영삼 대통령에게 더 반항적이고 남한 정부의 정당성을 부정하는 방식으로 반응을 했다. 심지어 북한은 남한이 김일성의 죽음을 양 국가간의 화해의 도구로 사용하지 않은 것에 대하여 비난했다.

마찬가지로 미국도 기본합의에 이르기까지 이루어낸 진전을 무위로 만들 갈등을 우려하여 김 대통령의 접근 방식을 반기지 않았다. 비핵화, 핵확산금지조약(NPT), 국제 원자력 기구에 대한 미국의 국제적 서약을 충실히 수행한다는 것을 보여주기 위하여 미국은 북한이 핵 프로그램을 동결하는 것을 최우선 과제로 삼았고 그것을 충족시키는 것이 매우 중요했다. 결과적으로 미국은 남한에게 남북간의 관계를 위하여 보다 건설적인 방향으로 대처하지 않은 것을 훈계하는 한편 평양에 북한의 지도자의 죽음에 대한 위문단을 파견하기까지 했다.<sup>54</sup> 하지만 남한의 태도는 달라지지 않았고 남북간의 역사적 관계의 중요성을 무시한 “무모하고”, “무책임한” 행동이라는 비난을 받았다.

그럼에도 불구하고, 기본합의가 1994년 합의에 최종적으로 골인했을 때 합의의 구성원들은 제3장 제3조 (남북 대화에 참여한다는 조항) 를 제외한 조항을 수행하는데 큰 발걸음을 내디뎠다. 남한이 북한의 숨진 지도자를 비방하였기 때문에 평양은 상호우호적인 관계정상화를 위한 그 어떠한 노력도 거부하였다.<sup>55</sup> 남북간의 균열은 미국이 합의의 주도적인 역할을 수행하는 데

---

<sup>54</sup> Mazaar, Michael. *North Korea and the Bomb: A Case Study in Nonproliferation*. New York: St. Martin's Press, 1995.

<sup>55</sup> Oberdorfer, *The Two Koreas: A Contemporary History*, 365.

장애물이 되었기에 받아들이기 힘든 상황이 되었다. 남북대화의 상당한 진척 없이는 미국 의회가 KEDO에 충분한 자금을 지원하는 것을 거부하였기 때문이다.<sup>56</sup> 결국 양국간의 비협조적인 태도로 의회가 지원금을 제공하는 것에 반대를 했고 미국 클린턴 행정부는 첫 중유 수송에 대한 비용인 470만 달러의 임의 기금을 펜타곤으로부터 받을 수 밖에 없었다. 남한과 북한이 대화를 진척시키는 의무를 그만두기로 하였기 때문에 업무를 수행하는 미국의 능력은 심각하게 제한되었고 이는 합의 전체의 진행을 위협시키고 말았다.

1996년 9월 18일의 북한 잠수함 사건 역시 기본합의의 구조적 한계점을 드러낸 사건이었다. 남한의 남쪽 해안가에 북한의 잠수정이 표류해 온 사건이 발생했고 이는 북한이 남한에 여전히 실질적이고 큰 위협이라는 것을 다시 한번 상기시켜주고 말았다. 이로 인해 김영삼 정부는 경제협력 중단, 4자회담 중단, 인도주의적 지원 그리고 가장 중요한 KEDO 자금 지원 중단이라는 강경 노선을 다시 한번 취하게 하고 말았다. 남한은 북한이 진실된 사과를 하지 않는 한 기본합의에 대한 지원을 영구적으로 중단하겠다고까지 위협하기 했다. 잠수함 사건은 미국을 남북의 애매한 위치에 놓이게

---

<sup>56</sup> Sigal, *Disarming Strangers: Nuclear Diplomacy with North Korea*, 194.

만들었다. 비록 미국이 남한의 오래된 우방이었고 남한의 영토를 지키겠다고 도와주기로 한 책임을 지키는 것이 중요하긴 했지만 북한의 원자로 동결을 위한 북한과의 새로운 관계를 지키는 것도 중요했다.<sup>57</sup> 결과적으로 미국은 KEDO로부터 남한과 북한의 정치적 대립을 분리시킴으로써 갈등을 줄이려고 노력하였다. 모든 구성원은 앞으로 기본합의 하의 각 공약을 훼손시키는 듯한 더욱 더 호전적인 자세를 취하는 것을 피하여야 한다 라고 말하였다.<sup>58</sup> 미국 빌 클린턴 행정부는 마닐라 APEC 회담에서 기본합의를 지키는 것이 두 우방국가를 위해서 중요하다고 하는 메시지를 김영삼 정부에게 전달하였다. 남한의 당황스러움에도 불구하고 미국의 “동거리” 자세는 남한이 KEDO에의 지원을 계속하는데 전혀 도움을 주지 못했고 남한이 미국의 동의 없이 북한을 상대로 군사적 행동을 취하도록 자극하는 결과까지 초래하고 말았다. 그럼에도 불구하고 남북간, 그리고 그들과 미국의 참여한 갈등과 대립에도 불구하고 북한이 미국의 66단어의 “유감 성명”을 외국 언론에 12월 30일에 발표한 뒤에 질서는 다시 회복되었다. 합의는 5개월 간의 교착상태 이후에 다시 재개 되었다.

---

<sup>57</sup> “ROK Ready to Hit 12 DPRK Targets in Event of Attack,” FBIS-EAS, October 16, 1996.

<sup>58</sup> Snyder, Scott. “North Korea’s Challenge of Regime Survival,” 15-16.

KEDO의 초기 시절은 긍정적인 남북관계에서 기본합의가 바람직한 결과를 이끌어내기 위한 볼모임이 분명했다.<sup>59</sup> 미해결된 역사적이고 정치적인 이슈를 둘러싼 갈등은 남한과 KEDO의 파트너의 협조적인 노력을 휘방 놓았다. 다시 말하자면 이해관계를 둘러싼 갈등 때문에 합의를 진행하고자 하는 남한의 의지를 꺾어놓은 것이다. 사실 1996년과 1997년 회계연도 중에 미국, 일본, 유럽연합(당시 KEDO의 집행위원회 멤버는 아니었다)가 각각 4700만, 2590만, 3470만 달러 이상을 지원한 반면에 KEDO의 최고 자금 지원자로 지정된 남한은 11.9백만 달러를 지원하는데 그쳤다. 그럼에도 불구하고 기본합의는 합의의 잠재적 위협 국가가 합의에 다시 돌아오도록 유도하는 능력이 있었기 때문에 남한은 KEDO 집행위원회 구성원으로서의 임무를 계속해나갔다. 즉 합의의 다른 과정(북한의 흑연 원자로 지속 동결, 미국의 중유 제공, 미국과 북한의 정상화 노력들과 같은 일련의 활동)을 실행하면서 만들어진 추진력은 남한이 비용이 많이 드는 하나의 거래를 철회하는 데에서 생기는 이득이 전체 합의를 마무리 짓는데 생기는 이득보다 작다는 것을 확신시키는데 도움을 주었다. 다시 말해 기본합의는 난관을 극복하고 이를 견뎌내어 합의 이르는 능력이 발휘되었다는 것을

---

<sup>59</sup> Ibid., 16.



보여주었다. 그러나 이 시기의 갈등은 기본합의의 취약하다는 것과 모든 참여자가 그들의 임무를 수행하고 동의를 하는 것이 전체 합의를 지키는데 중요하다는 점 역시 드러내었다.

## **2기: 합의 실행과정에서의 논쟁과 그 특징 1998-1999**

남북간의 정치적이고 역사적인 갈등 가운데, 기본합의는 늦은 1997년에서야 비로소 올바른 방향으로 나아가고 있는 듯이 보였다. 실례로 KEDO는 기본합의의 전체 임무에 대하여 상징적으로나마 기여를 하고자 하는 국제 사회의 다른 멤버들의 더욱 더 큰 재정적 지원을 받기 시작했다. 가장 주목할 만한 점은 유럽연합이 1998년 1,500만 유로를 지원하면서 공식적으로 KEDO 집행위원회의 구성원으로 참여하기로 한 결정이었다. 또한 남북간 화해, 평화 그리고 궁극적인 통일을 남한의 새로운 비전과 핵심 개념으로 제시한 남한 김대중 행정부의 시작은 북한에 대한 남한의 접근 방식에 대하여 새로운 전환점이 될 신호탄을 쏘아 올렸다. 김대중 대통령의 취임은 파트너십을 더욱 공고히 하였고, 공통 이해 관계자들을 상대로 새로운 정치적 전망을 제시했다. KEDO 역시 경수로 2개 건설이라는 조직의 가장 중요한 과제를 위한 큰 노력을 하고 있었다. 특히 KEDO는 1997년 말미의 예비워크 계약을

성공적으로 끝마쳤고 1998년 11월에 경수로 프로젝트의 제반 비용의 해결을 받아들이기로 동의했다. KEDO는 경수로 프로젝트를 위한 한전간 주요계약도 1년 뒤에 마무리 짓기로 했었다. 결국 KEDO가 바람직한 결과를 위하여 계속 진전함에 따라 기본합의는 20세기가 끝날 무렵에 긍정적인 방향으로 흘러가고 있었다.

이러한 큰 진전에도 불구하고 여러 개의 중요 사건들이 기본합의의 근간을 뒤흔드는 중대한 난관을 만들어내었다. 한 예로 1997년의 아시아 금융위기는 1998년에 한국과 일본의 경제에 큰 타격을 주었다. 금융 위기는 남한과 일본이 KEDO에 지원하는 가용 예산을 줄였다. 사실 1997년 12월 31일 남한의 경제적 어려움은 남한의 원화가 달러화를 상대로 40%가까이 절하되면서 KEDO에 지불하기로 한 금액을 내는데 큰 타격을 입혔다. 마찬가지로 일본 역시 금융 위기로 인하여 KEDO에 지원할 금액을 줄일 수 밖에 없었다.<sup>60</sup> 미국과 유럽연합의 경우는 아시아 금융위기가 그들의 경제에 그렇게 큰 타격을 주지는 않았지만 한국과 일본의 지원금이 줄어들에 따라 그들의 부담이 가중될 수 밖에 없었다.<sup>61</sup> 하지만 예상치 못한 고유가와 유럽연합 의회가 상징적 이유를 들면서

---

<sup>60</sup> The Korean Peninsula Energy Development Organization. "1998 Annual Report." New York, New York, December 31, 1998.

<sup>61</sup> Ibid.

KEDO에의 자금 지원을 중단하기로 결정한 것은 미국과 유럽연합이 그들 파트너가 지불하지 못한 금액을 채워 넣지 못하도록 하는 계기가 되었다.

또한 1998년 8월 31일 북한의 로켓 발사는 전반적인 합의의 분위기를 파괴했고 동시에 KEDO 연합 구성원들이 그 행동에 대한 위협을 받아들이는 방식이 모두 달랐기 때문에 기본합의가 지속되는 것을 심각하게 위협하는 사건이었다. 특히 남한과 일본은 북한의 로켓 발사를 그들 안보에 대한 실질적이고 중대한 위협으로 받아들였다. 이 사건으로 일본은 50년만에 처음으로 그들의 국방을 위하여 독자적인 미사일 방어 시스템 구축을 고려하게 만들었다.<sup>62</sup> 마찬가지로 미사일 발사는 김대중 정부의 남북 화해 강화 기조에도 불구하고 남한이 보다 더 강경한 노선으로 전환할 수 밖에 없게 만들었다. 이 두 국가의 행동은 지리적으로 멀리 떨어져 있어서 북한의 행동이 즉각적인 위협이 되지 않는 미국과 유럽연합의 행동과는 큰 대조를 이루었다. 로켓 발사가 남한과 일본이 북한의 미사일 공격 범위 안에 직접적으로 들어가 있다는 것을 증명했기 때문에, 두 국가는 KEDO로의 지원을 중단하고 그들간의 결속을 강화하기로 한 실용적인 길을 취하기로 하였다. 이는 경수로

---

<sup>62</sup> Moon, Chung In and Seung Won Suh. "Security, Economy and Identity: Japan-South Korean Relations under the Kim Dae Jung Government," 573.

프로젝트의 전체 과정을 중단시켰다.<sup>63</sup> 그러나 미국과 유럽연합의 입장에서는, 경수로 프로젝트의 중단은 합의에서의 그들의 역할을 수행해나가고 진전을 만들어내려는 그들의 노력에 큰 피해를 끼치는 것이었다. 경수로 프로젝트 없이 합의를 마무리 짓는 것은 불가능에 가까웠기 때문에 경수로 프로젝트의 동결은 그들 국가 내부의 보수 집단에게 KEDO에의 자금 지원을 반대하는 중요한 근거를 제공한 것이 주요한 이유이다.<sup>64</sup> 그럼에도 불구하고 미국 국방장관 윌리엄 페리에 의해 대북정책조정그룹회의가 열렸고 1999년 9월 경수로 프로젝트에 관한 그들의 임무를 수행하도록 남한과 일본을 설득하기 위한 페리 장관의 북한 방문으로 북한이 미사일 실험을 중단하겠다고 선언함으로써 일단락 되었다. 이 시기에 미국은 기본합의를 온전하게 지키고자 하였고 합의를 위협하거나 방해하는 어떠한 갈등 요인도 없도록 하였다.<sup>65</sup>

결론적으로 이 시기는 지리, 경제적 능력 그리고 정치적

---

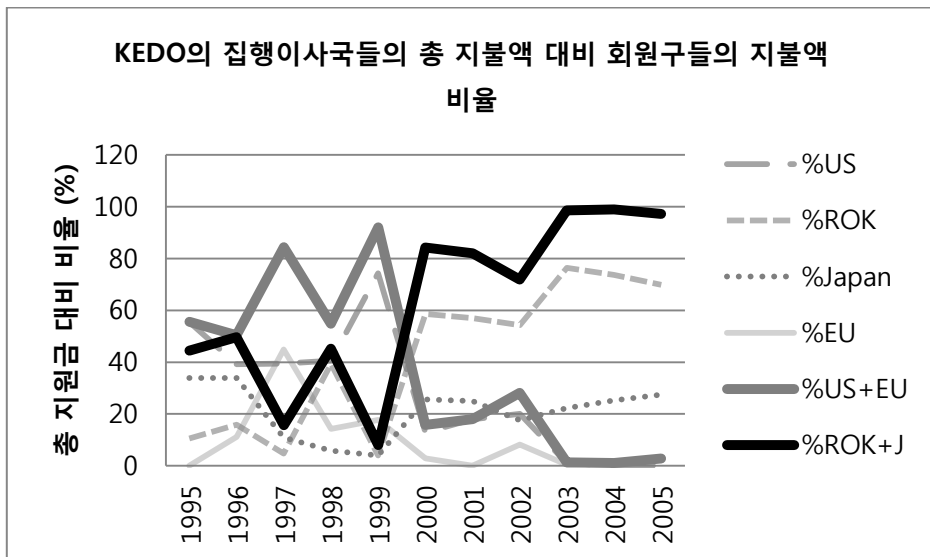
<sup>63</sup> The Korean Peninsula Energy Development Organization. "Agreement on Supply of a Light-Water Reactor Project to the Democratic People's Republic of Korea between the Korean Peninsula Energy Organization and the Government of the Democratic People's Republic of Korea." New York: December 15, 1995.

<sup>64</sup> "Limitations on Callable Capital Subscriptions," Congressional Record 144, Pt. 19. (19 October 1998) pp. 26681.

<sup>65</sup> "Review of United States Policy toward North Korea: Findings and Recommendations," Unclassified Report by Dr. William J. Perry, U.S. North Korea Policy Coordinator and Special Advisor to the President and the Secretary of State, (12 Oct. 1999).

이해 관계가 각 구성원들의 기본합의에 대한 의무 수행에 어떻게 영향을 끼쳤는지를 분명하게 보여준다. 1997년 아시아 금융위기와 1998년 북한 미사일 실험은 구성원들 개별적인 이익을 임무 분담이 어떻게 중요하게 작용했는지를 특히 잘 보여주었다. 그림 4는 KEDO를 둘러싼 네 구성원이 그들의 지역 동맹으로 짝지어져 나갔을 때 북동 아시아 지역(남한, 일본)과 북동 아시아 이외 지역의 국가(미국, 유럽연합)의 기여 정도가 어떻게 이분화 되어있는지를 잘 설명해주고 있다.

그림 4)



- Source: The Korean Peninsula Energy Development Organization. "Chronology of Financial Support to KEDO." New York, New York, December 31, 2005.

그림 4가 보여주는 바와 같이 KEDO에의 관여 정도는

합의의 실행 과정을 통틀어서 같은 지역 내의 구성원과 북한 및 기타 지역 구성원간이 행동 양상에 있어서 정반대의 패턴을 보여주고 있다. 이는 각 집행위원회 구성원간에 자금 지원한 금액을 보면 더욱 더 명확해진다. 1998년 미사일 발사 이후 미국은 무려 6천5백만 달러를 지원한데 반해 남한과 일본은 KEDO에 불과 각각 350만원 달러를 지원한 것에 불과하다. 유럽연합 역시 의회 과정 안에서 드러난 각종의 난항에도 불구하고 그들의 할당 금액의 거의 전부를 냈다. 더욱이 이 시기는 지정학적, 경제적 그리고 정치적 요소 때문에 여러 가지 외부 압력에 의해 영향을 받기 쉬운 정도로 각 구성원간의 이해 관계가 굉장히 다양했다. 아시아 금융 위기와 미사일 실험은 미국과 유럽 연합이 상대적으로 행동 양상을 바꾸지 않은 것에 반해 남한과 일본이 합의로부터 철수하기에 충분한 위협을 제공했다. 그러나 삼자간 동맹을 굳건히 하고자 하는 미국의 제안에 동의하고 난 뒤의 남한과 일본의 KEDO에의 지원을 재개하기로 한 결정은 기본합의의 구조적 이점, 즉 보다 더 큰 전체적 이득을 취할 예상으로 합의의 잠재적 위협 국가들이 합의로 회귀할 수 있도록 이끄는 능력을 다시 한번 보여주었다. 미국은 남한과 일본이 KEDO 내에서 그들의 역할을 재개하도록 설득하는데 노력했는데 그게 왜냐하면 그들의 파업은 애초의 목적을 이루는데

필요한 다른 구성원의 능력을 저하시키기 때문이었다. 합의 전체를 끝마침으로써 그들이 얻을 수 있는 보다 큰 이득을 위하여 남한과 일본은 합의로 복귀하려고 노력하고자 하였다. 이러한 행동들은 기본합의의 내재적인 구조적 힘에서 나오는 것이었다. 그럼에도 불구하고 이 시기는 비록 기본합의가 일을 진행하는 추진력을 잃어버리는데 얼마나 취약한지와 아무리 여러 가지 난관을 극복하고 본 궤도에 재 진입했더라 하더라도 모든 구성원들이 합의에 깊이 관여하고 있는 것이 중요하다는 것을 보여주었다.

### **3기: 미국, 일본 정권 교체기 합의 실행과정의 문제**

#### **2000-2001**

북한이 윌리엄 페리의 평양 방문 이후 1999년 9월에 추가 미사일 실험 활동 중단에 동의한 후, 기본합의의 핵심 회원들간의 협조적인 노력이 새로운 절정에 도달했다. 그 하나로, 특별히 남한 대통령인 김대중의 햇볕정책이 1999년 말까지 남북간 관계를 향상시키는 것을 도왔다. 김대통령의 업무 이행 노력은 북한 지도자인 김정일을 만나 남북한의 관계에 대한 미래 전망을 논하기 위해 평양을 방문한 역사적인 2000년 6월 정상회의에서 드디어 절정을 이루었다. 남북한 정상회의에 이어 이산가족 상봉, 적대적인

선전 축소, 개성산업단지 공동 설립, 금강산 관광지 개관 등 남북한간의 협조적인 프로젝트를 하기로 동의하였다. 또한, 남북한 관계가 기본합의에 긍정적으로 영향을 미치도록 새로운 진전을 시켰다. 특히, 경제와 정치를 두 개의 영역으로 분리시키는 김대중의 업무 정책은 남한이 KEDO에 1999년도에는 고작 350만 달러였던 것을 2000년도에는 놀랍게 2억 9천 3백만 달러를 기부하도록 했다.<sup>66</sup> 이것은 1년이라는 기간 안에 KEDO의 역사상 어느 누구보다도 KEDO에 가장 큰 공헌을 한 것으로 기록된다.

김대중의 햇볕정책은 또한 지역적 협력자인 일본과도 새로운 협력 단계를 가져오도록 도왔다. 그들의 어려운 과거를 대수롭지 않게 생각하며, 김 대통령은 지역평화와 안전을 바탕으로 더 밝은 미래를 만들기 위하여 실용주의와 협력을 기반으로 남한과 일본의 관계를 위하여 새로운 미래를 시작하는데 우선을 두었다.<sup>67</sup> 결과적으로, 정책 합동, 대중문화시장의 상호 개시, 2002년 FIFA 월드컵을 개최하기 위한 협력 노력과 더 많은 단계의 경제 통합을 가까이에서 지켜본 21세기를 위한 새로운 이국 동반자 계획이 만들어 졌다. 북한에 대한 향상된 남한과 일본간의 협조적인 계획은

---

<sup>66</sup> The Korean Peninsula Energy Development Organization. "Chronology of Financial Support to KEDO." New York, New York December 31, 2001.

<sup>67</sup> Kim, Dae Jung. Acceptance Speech. Independence Hall. Philadelphia, PA. July 4, 1999.



또한 김 대통령의 안건에서 가치가 큰 것이었다. 이것은 북한의 세계로 점증적인 통합은 더 큰 지역적 협력 없이는 달성할 수 없다는 신념 때문이었다. 게다가, 2000년도부터 KEDO에 일본의 과감한 공헌이 현저히 증가한 것을 보아, 김 대통령의 대담한 접근법에 대한 일본의 인정은 눈에 띄었다. 1999년에는 고작 350만 달러였지만 일본은 2000년에는 1억 2천 8백만 달러를 엄청나게 투자하였다. EU 또한 2001년에 회원을 연장하여 KEDO에 계속적으로 공헌하고 연간 기부금을 늘리기로 약속하며 김 대통령의 햇볕 정책을 지원하는 것 보여줬다.<sup>68</sup>

이 시기에 미국 또한 북한과의 관계를 정상화하였다. 워싱턴은 경제제재를 폐지할 뿐만 아니라, 1999년부터 2000년까지 미국은 경제와 정치적 정상화에 관한 문제를 토론하기 위해 평양과 총 다섯 번의 공식적인 만남을 갖겠다고 동의하였다. 친선의 표시로, 북한은 클린턴 대통령에게 평양 방문에 대한 공식적인 서찰을 후에 보냈다. 결과적으로, 워싱턴의 곧 있을 선거 때문에 클린턴 대통령은 초청을 받아드릴 수 없었지만, 미국은 2000년 10월 23일에 매들린 울브라이트 국무장관을 평양에 보냈다. 후에 미국과 북한의 관계는 그들이 계속적으로 미래 외교적 회담을 계획하면서 정말로 새로운

---

<sup>68</sup> The Korean Peninsula Energy Development Organization. "2001 Annual Report." New York, New York, December 31, 2001.

세기의 정상화된 관계로 다가가는 것처럼 보여졌다. 1998년부터 2001년까지 거의 평균 매년 6천 5백만 달러가 되는 미국의 지속적인 KEDO 연간 기부금을 고려해보면, 워싱턴은 이 기간 동안 북한과 기꺼이 관계를 맺기를 원했다는 것은 분명하다. 모두 합쳐, 기본합의의 핵심회원 간의 전반적인 관심의 집합점은 21세기로 바뀌면서 진정으로 새로운 척도에 도달했다.

그러나 미국의 새로운 조지 부시 정권의 출현은 기본합의에서 회원들 간의 기존 다자간의 합의에 새로운 변화를 가져다 주었다. 비록 북한과 남한은 새로운 부시정부가 클린턴 전대통령이 남겨둔 거래를 계속하기를 바랬지만 부시 대통령의 북한에 대해 “클린턴 아니면 아무거나 다” 접근법을 받아드리기로 하는 새로운 정책은 미국 국가 이익의 종합적인 재평가를 거친 후 2001년 6월 6일에 발표 되었다. 북한이 책임을 다하지 못했다는 생각 때문에 부시 대통령은 북한에게 김정일 정권을 영구화시키는 어떤 종류의 보조를 제공하기를 꺼려했다. 그러나 이것은 미국이 기본합의 조건을 없애거나 수정한다는 것은 아니었다. 하지만 이것은 워싱턴은 협상을 위한 안건을 늘리고 더 엄격한 북한의 미사일 프로그램 활동 중단 검사 조치를 요구하겠다는 것이었다.<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> U.S. Congressional Research Service. North Korea's Nuclear Program (IB91141; 2001), by Larry Niksch.

이것은 부시 정권의 주요 정책은 북한이 핵무기 등급 재료를 세계테러조직에게 넘겨주는 것을 막겠다는 것이기 때문이다.<sup>70</sup> 게다가, 미국은 2001년에 9. 11 뉴욕 테러 공격 이후, 북한과 양자 회담을 중단시키면서 나중에 더 강경하고 신보수주의 정책으로 바뀌었다. 부시 대통령은 그 후에 북한을 2002년 2월 일반교서에 악의 축 멤버로 분리하며 미국의 선제 공격 가능한 나라 목록에 넣었다. 미국은 여전히 KEDO에 기부를 계속하는 것을 목표로 하면서도, (의회는 북한의 표리부동 때문에 생긴다고 믿고 있는 실패에 대한 책임을 지고 싶지 않았기에),<sup>71</sup> 높은 기름값과 미국이 자금을 대는데 어려움을 겪게 만드는 미국의 제재를 푸는 것에 대해 의회는 꺼려하였다.

북한에 대한 김대중과 부시 행정부의 상반된 접근방법으로 인해 일본은 북한을 향한 접근방법을 즉시 재평가 하게 됐다. 비록 일본이 자국의 안보문제와 관련해 미국과 동맹을 맺고 있었지만, 이것이 항상 북핵 문제에 관한 것은 아니었다. 특히 북한에 대해 존재하는 역내의 위협이 계속해서 일본으로 하여금 미국보다는

---

<sup>70</sup> U.S. House. North Korea Advisory Group. *Report to the Speaker U.S. House of Representatives*, November 1999. Washington: Government Printing Office, 1999.

<sup>71</sup> U.S., Congress, Senate, Armed Services Committee, *Security Implications of the Nuclear Non-Proliferation Agreement with North Korea*, 104th Cong., 1st Sess., January 26, 1995.

이웃국가들과 함께 연대하도록 유도하고 있었다.<sup>72</sup> 이 사실은 일본이 김대중의 햇볕정책을 지지하고 있었다는 점과 동시에 2000년대 초, 부시의 신보수주의적 접근으로부터는 거리를 두고 있었다는 점을 드러내주는 증거이다. 일본내 조직은 대부분 북한에 대해 경제적 제재를 부여하는 입장을 지지하고 있었다.<sup>73</sup> 그럼에도 불구하고 2000년대 초, 일본은 KEDO에 기금을 지원하면서 여전히 기본합의서와 김대통령의 햇볕정책의 지지를 표명했다. 그러나, 일본 납치자 문제 관련한 갈등이 표출된 사실은, 일본이 납치자 문제에 대한 논쟁이 끝날 때까지 북한에 개입하고자 하는 노력을 중지하고 싶어 했음을 드러내준다.

전반적으로, 이 기간은 KEDO의 핵심 회원간의 협조적인 노력에 중요한 변화가 기록되었다. 가장 큰 변화는 북한에 대한 미국과 남한의 새로운 정책 변화이다. 비록 서울은 새로운 부시 정책이 김 대통령과 클린턴 대통령에 의해 만들어진 기존 합의 체제를 이어가길 바랬지만, 새 부시 정권은 김 대통령의 햇볕정책에 수용적이지 않았고 그것은 “천진난만한” 것이라고 비난하였다.<sup>74</sup> 그들의 북한에 대한 우선되는 태도의 접근법은 그들의 근본적인

---

<sup>72</sup> Kang, David. “Japan: U.S. Partner or Focused on Abductees,” 107-117.

<sup>73</sup> Ibid.

<sup>74</sup> Pritchard, Charles L. *Failed Diplomacy: The Tragic Story of How North Korea Got the Bomb*. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2007.

차이에 놓여있다. 다시 말하자면, 김 대통령은 정치적인 협정과 경제적인 통합을 기반으로 지지하고 다가갔지만 부시 정권은 강경한 전략과 완전하고, 검증가능하며 돌이킬 수 없는 폐기(CVID)를 기반으로 하였다.<sup>75</sup> 이것은 북한과의 관계를 정상화하기 위해서는 더 큰 미국 노력이 필요하다는 기본합의 조항이 북한이 진정한 비핵화하기 위한 노력을 보여줄 때까지는 보류 된다는 것을 뜻했다. 비록 KEDO에 미국의 재정적인 공헌은 지난 해에 비해 같게 계속 되었지만, 워싱턴은 북한을 미국의 선제공격 목록에 넣은 후부터 평양과 협의하기를 꺼려했다. 이것은 중유 수송과 경수로 프로젝트에 진전에도 불구하고 결과적으로 평양이 탄도학과 핵발전 프로젝트를 멈추는 것을 해제 할 만큼 심기를 불편하게 했다. 또한 이 기간 동안 발생한 새로운 문제가 많은 처리과정 중 하나에 생기는 문제 때문에 접하게 되는 교착상태가 얼마나 거래를 취약하게 만드는지를 보여줬다. 부시 정권이 클린턴 대통령이 남겨놓은 정책을 계속하기를 원하는 남한의 장려는 그 지점에 다다를 수 있게 만드는 긍정적인 앞으로 나아가는 탄력을 유지하려는 거래의 구조적 힘을 뜻하였다. 그러나 거래의 구조적 힘의 조치에도 불구하고, 기본합의의 앞으로 나아가는 가속도는

---

<sup>75</sup> KEDO. "KEDO Executive Board Meeting Concludes – November 14, 2002." November 14, 2002. [http://www.kedo.org/news\\_detail.asp?NewsID=23](http://www.kedo.org/news_detail.asp?NewsID=23).

21세기 초기에 발생한 변화로 인해 정말로 느려지는 것으로 보였다.<sup>76</sup>

#### 4기: 합의의 실패 과정 2002-2006

부시 대통령이 취임한 후, 협정의 주요국가들의 관계가 변화하였음에도 불구하고 미국과 한국 정부는 기본합의에 대한 입장은 같았다. 다른 점이 있다면, 한국은 북한의 KEDO의 경수로 프로젝트에 대해 지속적인 지원을 한 반면 미국은 2002년 6월이래 보다 강경한 대북정책을 취하였다. 이는 부시 대통령의 신년국정연설에서 언급한 봐와 같이 북한이 진정성 있는 태도를 보일 경우에만 기본합의에 대한 책무를 다하겠다는 것이다.<sup>77</sup> 그러나 기본합의문이 서명된 이후 1995년 이후 최대의 위기를 맞게 된다. 2002년 10월, 비밀리에 진행되던 북한의 고농축 우라늄을 이용한 핵무기 개발을 둘러싼 의혹에 대한 진실이 밝혀졌기 때문이다.

이 프로그램 자체로는 기본합의의 특정한 사항에

---

<sup>76</sup> The Korean Peninsula Energy Development Organization. "2002 Annual Report." New York, New York, December 31, 2002.

<sup>77</sup> The Korean Peninsula Energy Development Organization. "Public Statement by Ambassador Charles H. Pritchard U.S. Representative." KEDO General Conference, New York, New York, May 23, 2002.

직접적으로 위반되는 것은 아니었으나, 기본합의의 전반적인 핵심과 목적에 어긋났다고 봐서 실질적으로 기본합의의 파기 단계로 몰아넣었다. 무엇보다, 한반도의 비핵화를 위해 체결된 1992년 비핵화 남북공동선언에는, 핵 재처리 시설을 포함한 우라늄 농축 시설을 보유하지 아니한다는 조항 3을 채택하고 있으므로 북한의 고농축 우라늄 프로그램의 확연한 위반이라고 볼 수 있다. 하지만 이는 기본합의의 주요조항 중 하나인 조항 III 중 “북한은 한반도 비핵화 공동선언을 이행하기 위한 조치를 일관성 있게 취한다”를 명시되어 있으므로 기본합의 또한 위배됨을 알 수 있다. 따라서, 미국은 강경한 정책보다는 KEDO 집행이사국의 허가 하에 중유공급을 2002년 11월, 1년 동안 중단시키기로 결정한다. 북한의 핵무기 개발에 대해 미국의 대북제재가 예상대는 가운데 북한이 비밀리에 고농축 우라늄 프로그램을 진행시켰다는 점에서 부시 정부는 핵개발과 관련된 모든 이행을 중단할 경우에만 중유공급을 개시한다고 하였다.

그러나 북한의 입장은 미국과는 전혀 다른 입장이었다. 북한의 핵개발 계획 시인으로 기본합의의 위반을 주장하는 미국과는 달리 북한은 오히려 미국의 안보 보장을 먼저 어김으로

인해 정당하다는 것이다.<sup>78</sup> 북한의 조선중앙방송은 만약 미국이 대북적대정책을 지속시킬 경우, 북한 또한 핵무장 억제력을 강조시킬 수 밖에 없다는 입장을 밝혔다.<sup>79</sup> 즉, 미국이 체제 안보 보장을 늦추는 한, 북한 또한 핵개발을 중단시킬 수 없다는 것이었다. 그리고 미국이 북한을 핵 선제공격 대상에서 제외시키지 않자 결국 북한에 상주하는 IAEA의 원자력 사찰관의 추방시키고 연변지역의 핵시설 재가동을 결정 그리고 2003년에는 NPT에서 탈퇴를 선언하게 된다. 더 나아가, 오히려 미국이 총의를 구실로 KEDO를 일방적으로 영향력을 행사한다는 추궁까지 하였다.<sup>80</sup> 이 모든 것이 미국이 집행이사국들의 허락 하에 중유제공이 중단시키면서 최대 위기까지 몰아넣게 된 것이다.

이렇게 북미간의 극단적인 대결국면으로 치달으면서, 미국은 북한과 직접 대면하기 보다는 6자 회담을 통한 대북협상 분위기를 조성하였다. 경수로프로젝트가 진행되는 가운데 6자 회담은 한반도의 비핵화에 동의하는 주요국가들의 이해관계를 보여주는 역할을 하였다. 그리고 미국은 북한이 6자 회담에서 고농축 우라늄 프로그램을 중단을 선언하지 않는 한, 기본합의에 규정되어 있는

---

<sup>78</sup> Sigal. *Disarming Strangers: Nuclear Diplomacy with North Korea*, 3-14.

<sup>79</sup> *Korea Central News Agency*, June 9, 2003.

<sup>80</sup> "Commentary in Rodong Shinmun," *Korea Central News Agency*, November 25, 2002.



대로 북미대화 및 중유 공급을 개시하지 않겠다고 하였다.<sup>81</sup> 이 뜻은, 북한이 IAEA 대북결의안을 전면적으로 동조하는 것에서 나아가 IAEA 핵사찰을 위한 자유로운 접근을 허용하는 것이었다. 이는 기존의 기본합의에 포함되지 않은 내용까지 포함한다. 만약 이것이 가능하다면 반대로 IAEA 조사단은 북한의 오랜 기간 동안 농축 작업을 해왔다는 증거를 제기할 수 있는 계기이기도 했다. 하지만 북한은 기본합의의 제4조2항에서 명시된 바와 같이, 경수로 건설이 재기되지 않는 한 IAEA 안전사찰을 허용할 수 없다는 것이었다.<sup>82</sup> 이는 미국이 주장한 바와 같이 북한의 부적절한 고농축 우라늄 프로그램을 검사하기 위한 IAEA 사찰관을 파견해야 마땅함에도 말이다. 그럼에도 불구하고, 중유공급중단의 유예기간의 끝이 다가오자, 안보 협의에 동조하지 않는 북한에 대해 미국과 KEDO는 중유중단을 1년 더 연장시키기로 결정했다. 이와 더불어 2004년부터는 미국은 경수로 프로젝트도 유예시키기 위한 수 차례에 걸친 협상 끝에 집행이사국 국가들의 동의를 이끌어 냈고 2004년 과 2005년 두 번에 걸쳐 결국 경수로 프로젝트 또한 중단되었다.

---

<sup>81</sup> The Korean Peninsula Energy Development Organization. "2002 Annual Report." New York, New York, December 31, 2002.

<sup>82</sup> Agreed Framework between the United States of America and the Democratic People's Republic of Korea (DPRK). (Art. IV Sec. 2) Geneva: October 21, 1994.

북한은 경수로 프로젝트와 중유중단은 기존의 계약의 위반으로 간주, 특히 경수로 프로젝트의 중단은 계약의 파기로 인식하였다. 이 결과로 북한은 KEDO를 부인하기 시작하였고 그 이후로 핵무기 개발에 대해 공식 인정을 하였고 기본합의의 실패는 결국 미국의 탓으로 돌리게 되었다. 이에 따라 미국은 모두 실패로 돌아간 몇 차례에 걸친 6자 회담을 통해, 더 이상 KEDO에 대한 전반적인 지원과 대원들의 철수를 결정하게 된다. 그리고 당시 KEDO의 사무총장이었던 찰스 카트먼은 2005년 8월 31일자로 재직을 그만두었다. 1년이 지나지 않은 2006년 7월 4일, 북한은 동해에 미사일을 발사하게 된다. 곧, 경수로 프로젝트의 전면적 철회가 결정되었고 2006년 11월에는 KEDO 또한 청산되었다.

2002년 10월, 북한이 고농축 우라늄 프로그램의 진위여부를 밝힌 이래, 기본합의의 존위가 흔들리기 시작했다. 부시 정부가 기본합의를 기반으로 한 북한에 대한 포용정책에도 불구하고 불법적인 고농축 우라늄 프로그램은 미국의 계약과는 다른 정책을 취할 수 밖에 없었다. 이는 2002년 초기에 새로운 형태의 미국의 대담한 대북정책으로 KEDO에 무려 905천만 달러를 부담하는 등 재원조달에서 주도적 역할을 하였지만 고농축 우라늄 프로그램이 밝혀진 2003년 이후에 액수는 372 만 달러로 확 줄어든 것에서부터

알 수 있다. 이후, 미국은 2003년 액수를 기준으로 더 높은 금액을 지원하지 않은 반면, 경수로 프로젝트가 예정대로 진행되어야 한다는 이유에서 남한과 일본만이 유일하게 집행이사국중, 지원금을 증가시켰다. 하지만, 2004년 말 집행이사국이 경수로프로젝트를 중단시킨 후, KEDO에 대한 남한의 지원금은 2003년의 280 백만 달러 액수에서 \$25.2 백만 달러로 급격히 감소하였다. 일본 또한 81.8 백만 달러에서 9.88 백만 달러로 축소시켰다. 즉, 2002년 북한의 고농축 우라늄 프로그램이 밝혀진 이후, KEDO의 자금이 확연히 줄어든 것이다.

## 3장: 기본합의 거래 구조의 분석

### 단계적 실행의 문제

어떤 종류의 협상에서는 합의가 성공하는지 여부는 당사자들이 합의된 사항을 얼마나 잘 지킬 수 있는지에 달려 있다. 기본합의도 예외는 아니었다. 그런데 기본합의가 특이한 점은 패키지처럼 디자인되어 있다는 내재적·구조적 이점으로 인해 합의 위반에 대한 용인의 수준도 더 높을 수 있었다는 점이다. 즉, 기본합의는 그 다차원적 거래구조로 인해 잠재적으로 합의를 위반하려는 측이 전체적 합의를 유지하기 위해 다시 합의를 준수할 유인이 있고, 그만큼 실패에 대한 내성도 강하다.<sup>83</sup> 특히 합의의 다양한 구성요소들의 집단적 시행에 따른 추진력은 하나의 거래로 인해 초래될 수 있는 손실을 상대적으로 줄이는 데 기여했다. 이 덕분에 기본합의는 바람직한 결과에 도달하기 위한 귀중한 구조적 이점을 가질 수 있었다. 따라서 이론적으로 경수로 사업, 중유지원, 관계 정상화, 혹은 원자로 동결 등 기본합의의 구성요소들은 약간의 차질이 있더라도 합의 전체를 무조건적으로 손상시키지는 않는

---

<sup>83</sup> Midgaard, Knut and Arild Underdal. "Multiparty Conferences," in Daniel Druckman, ed., *Negotiations: Social-Psychological Perspectives*. Beverly Hills: Sage, 1988.

것이다. 기본합의의 일부 구성요소들이 이행과정에서 상당한 문제에 봉착할 수 있다는 점을 관련자들도 알고 있었음에도 불구하고 기본합의는 서명될 수 있었다. 그럼에도 불구하고 합의는 실패로 돌아갔다. 이는 기본합의의 구조적 이점들이 합의가 난항을 겪는 것을 방지하기에는 역부족이었음을 시사한다. 합의를 좀더 자세히 들여다 보면 구조적 이전에도 불구하고 합의가 달성되기 어렵게 만드는 구조적 약점도 상당히 있었음이 드러난다.

우선, 합의상의 의무가 여러 당사국들 사이에 분배되긴 하였으나 각각의 핵심적 관련국의 의무사항이 갖는 비중이 상당하기 때문에 어느 하나라도 지켜지지 않으면 합의가 위태로워질 수 있었다.<sup>84</sup> 북한은 기본적으로 자신이 약속한 모든 양보사항들에 대해 완전한 통제권을 가졌었지만 미국의 경우 양보사항이 KEDO 내에서 미국, 남한, 일본, 유럽연합 간에 분배되어 있었다. 미국은 중유의 연례적 지원과 경제 제재 완화, 북한에 대한 핵무기의 위협 또는 사용을 하지 않겠다는 보장 등을 약속했고, 남한과 일본은 북한에 두 대의 경수로를 지원하기로 되어 있었다. 유럽연합의 경우 KEDO의 행정경비를 지원하고 “그 밖의 목적을 위해서”도 “제한

---

<sup>84</sup> Sebenius, James K. “Designing Negotiations Toward a New Regime,” *International Security* 15, no. 4 (1991): 127.

없는” 지원을 제공할 수 있었다.<sup>85</sup> 기본합의의 핵심 조항들을 고려하면 이 모든 의무들은 합의가 존속하기 위해서는 반드시 이행되어야 하는 결정적인 요소들이었다. 기본합의 협상과정에서 미국측 특임대사였던 로버트 갈루치는 북한과 미국의 파트너들이 KEDO 내에서 각각의 역할을 수행하지 않을 경우 합의가 “진전될 수 없다”고 언급했다.<sup>86</sup> 따라서 기본합의가 성공하기 위해서는 각각의 핵심적인 관련국이 최고 수준의 주의를 기울여서 합의를 지지하는 것이 필수적이었던 것이다. 하지만 이는 쉽지 않은 과제였다.

각각의 관련국들이 설정한 통화적 한계는 서로에 대한 보상을 하거나 많은 재정적 기여를 함에 있어서 제약이 되었다. 예컨대, 남한은 경수로 사업의 총 경비의 약 70 퍼센트 이상을 출원할 수 없다고 말했고, 일본 역시 합의 이행에 소요되는 총 경비로 추정된 51억 8천만 달러 중에서 10억 달러까지만 KEDO에 지원하기로 정했다. 유럽연합 역시 1997년 최초로 KEDO 이사회에 참여할 당시 연간 1천5백만 유로(약 1천8백75만 달러)까지만

---

<sup>85</sup> The Korean Peninsula Energy Development Organization. “Chronology of Financial Support to KEDO.” New York, New York, December 31, 2005.

<sup>86</sup> U.S. Congressional Research Service. The U.S.-North Korea Nuclear Accord of October 1994: Background, Status, and Requirements of U.S. Nonproliferation Law (RL97356; April 11, 1997), by Richard P. Cronin and Zachary S. Davis. Text in: LexisNexis Congressional Research Digital Collection; Accessed: February 2, 2009.

지원하기로 했다가 2001년 2천만 유로(약 1천8백91만 달러)로 상향 조정했다. 한편 미국의 경우 세계의 다른 곳에 대한 재정 약속을 한 데다, (연간 50만 톤으로 책정된) 중유 지원에 대해서도 단독적 통제권을 행사하고자 했기 때문에, 다른 참가국을 지원하거나 지원할 수 있도록 돕는 데 한계가 있었다.<sup>87</sup> 이 모든 재정적 한계들은 현실적 능력을 감안하여 각각의 핵심적 참가국들의 정부에 의해 스스로 설정된 것이었다.<sup>88</sup> 북한이 어떠한 의미 있는 수준의 재정지원도 할 수 없었다는 점 역시 KEDO의 참가자들에 대한 재정적 부담을 가중시켰다. 기본합의상 북한은 경수로 사업의 비용을 추후에 갚도록 되어 있긴 하였으나 직접적인 기한을 명시하지 않아서 합의가 실제로 이행되는 과정에서 도움이 될 수 없었다.

컨소시엄 회원국들 모두가 보다 넉넉한 지원을 하는 것을 저해했던 또 다른 요인은 엄격한 본국 비준절차였다. 특히 이사회의 4개 회원국들이 KEDO에 자금을 지원하기 위해서는 미온적인 국내 입법부의 승인이 필요했다. 국내 반대세력의 존재는 미국, 남한,

---

<sup>87</sup> Ibid.

<sup>88</sup> U.S. General Accounting Office. *Nuclear Nonproliferation: Implementation of the U.S./North Korean Agreed Framework on Nuclear Issues*, NSIAD-97-165. Washington, DC: General Accounting Office, 1997.

일본, 그리고 유럽연합이 입법부의 승인을 얻는 것을 상당히 어렵게 만들었다. 미국의 경우, 기본합의의 구상 단계에서부터 반대가 많았던 의회 내 보수파들이 이 사업에 대해 무너지기 일보 직전에 와 있는 불량 정권을 달라고 유지할 뿐이 아니냐는 우려를 제기함으로써, 사업의 전체 경비 중 대부분에 대한 재정조달이 제약되었다.<sup>89</sup> 이 것은 김일성 사망 후 얼마 되지 않아 워싱턴 보수파에서 북한의 불가피한 내분이 여겼을 당시 특히 두드러졌다. 마찬가지로 한국의 우파 관료들은 북한으로부터 상응하는 양보가 없을 뿐 아니라 북한과의 어떠한 타협도 붕괴가 불가피한 정권의 생명을 연장할 뿐이라는 주장을 내세워 KEDO에 더 많은 자금을 지원하는 것을 제약했다.<sup>90</sup> 1996년 잠수함 침투 사건과 1998년 장거리 로켓 발사 이후, 남한 보수파들은 대북원조에 대해 특히 반대하였다.<sup>91</sup> 일본의 경우 보수적 성향의 자민당이 납치문제로 인한 북한과의 양자 갈등을 근거로 북한에 대한 모든 지원을 제한해야 한다고 주장했다.<sup>92</sup> 심지어 유럽연합 의회조차 KEDO의 이행 과정이

---

<sup>89</sup> Leon Sigal, *Disarming Strangers: Nuclear Diplomacy with North Korea*, 192.

<sup>90</sup> “In South Korea, Uneasiness Over U.S. Dealings with North.” *New York Times*, December 31, 1994.

<sup>91</sup> Shin, Gi Wook. *One Alliance, Two Lenses*. Stanford: Stanford University Press, 2010.

<sup>92</sup> U.S. Congressional Research Service. Foreign Broadcast Info Service (FBIS-EAS-97078; March 19, 1997), by Mainichi Shimbun. Text in: LexisNexis Congressional



국내 의회의 목소리를 무시한다는 불만이 제기되면서 때때로 KEDO에 대한 유럽연합의 교섭기관인 유럽원자력공동체 (EAEC)가 기본합의를 위한 송금을 하는 것을 막고자 했다.<sup>93</sup> 전체적으로 국내 반대세력의 존재로 인해 KEDO의 핵심 관련국들은 스스로 뿐 아니라 협력국가들의 부족한 부분에 대해서도 보조해주는 데 어려움을 겪었다.

기본합의의 이행절차가 조금씩 진행되는 구조로 되어 있었던 것도 관련국들이 재정적 의무를 이행하는 데 따른 압력을 가중시켰다. 모두가 동시에 자신의 역할을 수행해야 했기 때문이다. 패키지딜의 구성요소들은 점진적`순차적`호혜적으로 이행되도록 디자인되었기 때문에 모든 관련국들의 의무가 상호의존성을 띠게 되어 각각의 역할을 동시에 수행할 필요가 있었다. 기본합의의 핵심 조항 중 하나인 제1장 2절을 보면 이 점이 분명히 들어나는데, 이에 따르면 미국은 "경수로 1기가 완성될 때까지, [강조는 저자] 북한의 흑연 감속 원자로 및 관련시설 동결에 대한 보상으로" 북한에 매년 중유를 제공하기로 되어있었다.<sup>94</sup> 즉, KEDO의 관련국들의 출원과

---

Research Digital Collection.

<sup>93</sup> Vladimir Ivanov. "North Korea, the Korean Peninsula Energy Development Organization, and Russia," *International Workshop on Energy Security and Sustainable Development in Northeast Asia*. 29, no. 3 (2002): 9.

<sup>94</sup> Agreed Framework between the United States of America and the Democratic

지원으로 경수로 1기가 완성될 때까지는, 북한이 흑연 감속 원자로 동결을 유지하는 한, 미국이 매년 북한에 중유를 제공한다는 점에서 동 기구의 핵심 관련국들의 역할은 상호의존적이었다. 이는 경수로 사업이 중단되거나 제대로 진척될 전망이 없다는 상당한 증거가 있을 경우 미국은 중유 지원을 계속할 유인이 없어짐을 의미한다. 그러한 시나리오가 전개될 경우 미국의 중유 지원에 명확한 기한이 없는 이상 언제까지나 계속될 수 없기 때문이다.<sup>95</sup> KEDO의 몇몇 미국 관리들은 북한뿐 아니라 미국의 협력 국가들의 “자연, 망설임, 전략적 행동”에 대해서도 상당한 두려움을 갖고 있었다고 말하기도 하였다.<sup>96</sup> 그 결과 기본합의의 구조상 미국이 중유지원을 하기 위해서는 북한이 계속해서 원자로를 동결해야 할 뿐 아니라 경수로 사업에서도 상응하는 진척이 이루어져 중유 지원이 종결되는 시점이 가시화될 수 있어야 하는 것이었다. 마찬가지로 제1장 제2절에 따르면 경수로 1기가 완성되지 않은 상황에서 미국이 중유 지원을 중단할 경우 북한은 흑연 감속 원자로 동결을 유지할 유인이 없어지게 된다. 이것은 북한이 2002년 미국이 중유공급을 중단시킨

---

People’s Republic of Korea (DPRK). (Art. I Sec. 2) Geneva: October 21, 1994.

<sup>95</sup> Moon, Chung In and Seung Won Suh. “Security, Economy and Identity: Japan-South Korean Relations under the Kim Dae Jung Government,” *Korea Observer* 36, no. 4 (2006): 561-602.

<sup>96</sup> Kanter. “The North Korean Nuclear Agreement,” 5.

이후 경수로 프로젝트에도 불구하고 북한 원자로를 재가동시킨 이유를 설명해준다. 경수로 사업에 진척이 없더라도 미국이 중유 지원을 계속한다면 북한이 원자로 동결을 해제하지 않을 것이기 때문에 북한과 경수로 사업을 담당할 다른 관련국들 사이의 역할이 직접 상호의존성을 띠는 것은 아니지만 경수로 사업이 지연될 경우 미국이 중유 지원을 중단할 가능성이 있기 때문에 북한과 경수로 사업 관련국들 간의 역할이 상당한 정도의 상관관계를 가졌다고 볼 수 있다.<sup>97</sup> 환언하면 기본합의의 구조에 따르면 미국의 중유 지원은 경수로 사업의 진행상황과 직접 연계되기 때문에, 북한이 원자로를 지속적으로 동결하도록 하기 위해서는 미국이 중유를 계속 지원해야 할 뿐 아니라 경수로 사업에서도 상당한 진척이 있어야 하는 것이다. 경수로 사업이 KEDO의 모든 핵심 관련국들에 의한 진척 상황에 긴밀히 연계되어 있다는 점 역시 분명하다<sup>98</sup> 뿐만 아니라 미국은 자국의 기본합의 이행이 북한 및 KEDO의 협력국 모두에 의한 실질적이고 신속한 이행에 연계되어 있음을 강조해 왔다.<sup>99</sup> 마찬가지로 북한과 경수로 사업을 담당하기로 한 KEDO의 이사회

---

<sup>97</sup> Hampson and Hart. *Multilateral Negotiations*, 30.

<sup>98</sup> Cheon, Seongwhun. "North Korea's Nuclear Issue," in Kim Kyong-Soo, ed., *North Korea's Weapons of Mass Destruction*. Elizabeth: Hollym, 2004.

<sup>99</sup> Senate Concurrent Resolution 4. January 24, 1995.

멤버들은 기본합의의 각각의 관련국들의 이행 수준을 예의주시하고 있었다.

## 다자 합의의 문제

기본합의의 존속에 최대의 위협이 되었던 것은 모든 관련국들이 약속을 지키도록 하는 것이 어렵다는 점이었다. 각각의 핵심 관련국들이 병행적으로 합의를 이행할 의무가 있고 이것이 다른 누군가에 의해 쉽게 대체될 수 없었기 때문에 핵심 관련국 중 한 명이 의무를 불이행할 경우 전체적인 합의가 앞으로 진전되는 것을 심각하게 저해할 수 있다. 합의에서는 이 문제를 해결하기 위해 KEDO 내에 집단운영(group operation) 체제를 제도화하여 협력을 촉진하고자 했으나, 관련국들이 궁극적으로 선호하였던 것은 자신들의 이해관계가 위태로워질 경우 의무를 불이행함으로써 합의 이행을 중단시킬 수 있는 충분한 구조적 영향력을 보장받는 개별적 역할구조였다.<sup>100</sup> 그러나 집단적 관점을 기본으로 하는 기본합의의 구조는 합의가 바람직한 결말로 이어지는 데 있어서 심각한 도전이 되었다. 이는 참여자들 간의 이해관계가 충돌할 가능성이 높아 합의를 이탈하기 쉬웠기 때문이다. 어떤 유형의 합의에서도

---

<sup>100</sup> Hampson and Hart. *Multilateral Negotiations*, 30.

참여자들의 이해관계가 양립되기 어려울 경우 합의점을 찾는 데 어려움이 생기는 것이다. 이는 모든 참여자들이 합의의 결과물을 자신의 이해관계에 부합한다고 인식하는 합의점을 찾는 것이 더 어렵기 때문이다.<sup>101</sup> 합의에 참여하는 사람의 수가 늘어날수록 이해관계의 충돌 가능성도 높아지기 때문에 모두에게 수락 가능한 합의에 도달하는 것이 더욱 어려워진다.<sup>102</sup> 국가의 정치적 목표, 지도자의 선호, 경제적 능력, 지리, 그리고 역사 등은 모두 서로 다른 이해관계를 형성하는 중요한 변수들이기 때문에 참가자의 수가 늘어날수록 합의에서 이해관계의 대립 정도가 높아지는 것은 불가피하다.<sup>103</sup>

사공이 많으면 배가 산으로 간다는 말처럼 이란의 경수로 경우는 참여자들의 수가 많을수록 오히려 협의를 위험으로 내몰아가는 것을 잘 보여준다. 유럽 계약자들에 의해 두 건수의 경수로 1974년 프로젝트를 착수하였음에도 불구하고 오히려 이란은 이에 대한 완성된 결과물을 창출하지 못했다. 이란, 독일 그리고 프랑스 정부관계자들은 보통 책임을 서로 전가하고 지불금액 또한

---

<sup>101</sup> Midgaard and Underdal. "Multiparty Conferences," 332.

<sup>102</sup> Bacharach, Samuel B., and Edward J. Lawler, "Power Dependence and Power Paradoxes in Bargaining," *Negotiation Journal* 2, no. 1 (1986): 167-174.

<sup>103</sup> Williamson, Murray, MacGregor Knox and Alvin Berstein. *The Making of Strategy: Rulers, States, and War*. New York: Cambridge University Press, 1994.

서로 충당해주기를 바랄 뿐 정작 자금 조달이 부족해지자 이란의 경수로 프로젝트 중단되기 일쑤였다.<sup>104</sup> 경수로 프로젝트의 비용이 계속적으로 충당되지 못하면서 몇몇 관계자들은 프로젝트에서 탈퇴하기도 하였다. 더 나아가, 이란의 반 이슬람적인 경수로 프로젝트에 대해 이란내 사회적 불안은 증가하였고 이 또한 이란 정권이 경수로 프로젝트를 중단해야 하는 압박으로 다가왔다.<sup>105</sup> 결국, 이 프로젝트는 반 이상이 진행되었음에도 불구하고 관계자들의 이견을 극복하지 못한 채 1979년에 중단되었다.

하지만 1995년에 새로 추진된 경수로 프로젝트와는 이전과는 전혀 다른 구조를 띄고 있었다. 1995년 1 월 러시아와의 쌍무 계약은 2010년에 완공할 수 있었다. 이것은 다자간의 계약에서 발생할 수 있는 이견 충돌문제를 최대한으로 배제하였다는 점에서 가능한 것이었다. 즉, 쌍무 계약은 특징은 참여자의 수를 최대한으로 줄여 그들간에 발생할 수 있는 충돌 또한 최소화시킴으로 인해 프로젝트를 성공적으로 완수하였다는 점에 있다.

기본합의의 경우 관련국들 간의 이해관계가 다양했기 때문에 이해관계의 충돌 위험이 더욱 분명하게 나타났다. 우선, 핵전쟁의

---

<sup>104</sup> Weapons of Mass Destruction. “Bushehr – Reactors.” July 24, 2011.

<http://www.globalsecurity.org/>.

<sup>105</sup> Ibid.

직접적인 위협에 관한 현실적인 우려를 공유하고 있었음에도 불구하고, 각각의 참여국은 기본합의에 참여하려는 서로 다른 정치적 동기를 가졌다. 북한은 보다 많은 에너지원을 확보하고 적대국으로부터 안전 보장과 외교적 승인을 받음으로써 정권의 생존을 유지하는 수단으로 합의를 이용하고자 하였다. 미국은 국제사회에 대량파괴무기 비확산에 대한 자국의 다방면에 걸친 노력을 보여주고 NPT와 IAEA의 신뢰성을 향상시키고자 했다. 유럽연합의 경우 대량파괴무기 비확산에 관해 미국과 비슷한 이해관계를 가졌지만, 그 관심사는 유럽연합의 국제적인 아이덴티티에 관한 것이라기보다는 지역적 관심사에 우선순위를 두었다.<sup>106</sup> 한편 남한은 남북관계와 북미관계의 보조를 맞춘다는 점 외에도 한반도의 미래에 관한 문제에서 보다 큰 영향력을 확보하기 위해 기본합의를 활용하고자 했다. 일본의 경우 동북아시아의 안보 구조에 관한 협상에서 자국의 영향력을 재확립하는 기회로 삼는 동시에 인접국가에서 나타날 수 있는 값비싼 분쟁에 연루되는 것을 피하려는 복안을 갖고 있었다. 끝으로, 미국 측 핵심 관련국가 모두에 해당되는 정치적 변수로 작용했던 것은 선거 이후의 지도자 교체로 인해 나타난 국가적 우선순위의 변경이었다. 물론 민주주의

---

<sup>106</sup> “The European Union and the Non-Proliferation of Nuclear Weapons. Chaillot Papers,” *Institute for Security Studies* 37, no 1. (2000).

정권에서도 이전 행정부의 입장이 차기 행정부의 정책 방향에서 고려 요인이 되지만, 새로운 정권은 특정 목표와 이해관계에 관한 정치적 접근에 있어서 공약의 수준을 달리하는 경향이 있다.<sup>107</sup> 미국, 남한, 일본에서 특히 그러했고, 양원제 의회제도 내에서 이질적인 입장들이 나타났던 유럽연합에서도 어느 정도 그러한 경향을 볼 수 있었다.<sup>108</sup> 김대중 대통령과 부시 대통령 취임 이후 이 협회 회원국들의 상충되는 정치적 동기는 기본합의의 과정 중 협회 회원국들의 정치적 부조화를 보여주는 대표적인 예이다. 뿐만 아니라 각각의 핵심 관련국들이 합의를 통해 얻고자 하는 다양한 정치적 목적으로 인해, 참여국들이 충돌하는 정치적 이해관계로 인해 각자의 역할을 수행하지 않을 경우 기본합의가 붕괴되기 쉬운 상황이었다.

참여국 간의 입장차이가 나타나는 또 다른 측면으로 경제적 공약의 수준에 있어서의 차이점을 들 수 있다. 총 경비의 추정액이 51억 8천만 달러에 달하는 기본합의는 참여국들에게 엄청난 재정적 부담이 되었다. 남한과 일본은 KEDO를 통해 각각 최대 35억 달러와 10억 달러까지를 지원함으로써 합의의 대부분의 경비를 출연하기로

---

<sup>107</sup> Hampson and Hart. *Multilateral Negotiations*, 5.

<sup>108</sup> Putnam, Robert. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games," 435-441.



합의했다. 하지만 합의의 다른 관련국으로부터 뿐 아니라 국제사회로부터도 보다 많은 “상징적 기여금”을 받을 필요성이 여전히 존재했다. 유럽연합이 1997년에 KEDO에 합류한 배경에는 이러한 요청이 전제되어 있었으며, 다른 국가들도 KEDO에 기부하기로 하였다. 그러나 이사회 국가들이 스스로 설정한 재정적 한계와 본국에서의 까다로운 비준절차로 인해 핵심 관련국들이 매년 계획된 액수를 지불하는 것이 불안정하고 불확실해짐으로써, 추가적 자금지원은 계속해서 긴급한 사안으로 남았다. 합의의 지불 구조는 잠재적 불이행국의 재정적 부족분이 있을 경우 협력국들이 이를 보충할 압력을 받도록 디자인되어 있었기 때문에 KEDO의 협력국들 사이의 잦은 긴장관계가 연출되었다.<sup>109</sup> 북한이 합의에 재정적 기여를 할 수 없다는 점도 KEDO의 이사회 회원국들의 재정적 부담을 가중시켰다. 뿐만 아니라 참여국들이 지원하는 자금의 수준이 가변적이기 때문에 기본합의의 지불 구조는 “현금 지불(pay-as-you-go)” 방식으로 운영할 수 밖에 없었다.<sup>110</sup> 이로 인해

---

<sup>109</sup> The Korean Peninsula Energy Development Organization. “Protocol between the Korean Peninsula Energy Development Organization and the Government of the Democratic People’s Republic of Korea on Actions in the Event of Nonpayment with Respect to Financial Obligations.” New York, New York June 24, 1997.

<sup>110</sup> U.S. General Accounting Office. *Nuclear Nonproliferation: Implementation of the U.S./North Korean Agreed Framework on Nuclear Issues*, 6-7.

기본합의의 전체적 진행은 참여자들의 경제적 능력수준에 의존하게 되었고, 따라서 자신의 부담을 지불하지 못하게 될 경우 생기는 교착상태로부터 자유롭지 못하게 되었다. 1997년 IMF위기는 이 도전의 가장 대표적인 예이다.

지리 또한 미국이 주도하는 북한 관련 컨소시엄 멤버들의 국가 이익을 형성하는 데 중요한 요인이다. 이것은 즉각적인 북한의 공격에 의해 제기되는 위협의 수준이 관련국들 각자의 지리적 위치에 따라 다르기 때문이다. 즉 미국과 유럽연합은 대양 건너서 위치하고 있기 때문에 자국이 탄도 미사일이나 관행적 군사적 공격의 직접적 타격 범위 외부에 존재하는 한편 남한과 일본은 그러한 유형의 부가적 안보를 누릴 수 없다. 북한과의 직접적인 군사적 충돌은 한반도를 둘러싼 지역에 있어서 훨씬 파괴적이며 비용이 소모되는 파급 효과를 가질 수 있다. 뿐만 아니라 북한 정권 붕괴 잠재성에 의해 제기되는 위협의 수준도 한편으로는 남한과 일본, 다른 한편으로는 미국과 유럽연합 사이에서 서로 차이가 난다. 이것은 갑자기 북한 난민이 흘러 들게 되면 전자가 후자보다 지역 경제 면에 있어서 훨씬 더 큰 비용을 치르게 되기 때문이다.<sup>111</sup> 사실 동북아의 역내 성원들은 일반적으로 북한에 대해 경제적 협력과

---

<sup>111</sup> Izumi. "The Present North Korean Situation and its Implications for Japan," 74.

지역 통합에 기초하여 급작스러운 북한 체제의 붕괴의 고비용 효과를 최소화하려는 “연착륙” 접근을 선호해왔다.<sup>112</sup> 뿐만 아니라 합의에 참여해온 핵심적 국가들이 3개의 상이한 지리적 권역에 위치하고 있다는 사실로 인해, 합의에 대한 각 참가자들의 약속 수준에 지리적 요인이 중요한 역할을 하는 것은 불가피했다. 1997년의 IMF 위기와 이에 뒤따른 1998년도 북한의 로켓 발사에 대한 상반되는 반응, 그리고 김대중 대통령의 햇빛정책 모두 지정학의 중요한 역할을 보여주는 대표적인 사례들이다.

합의 참여국들이 공유하는 역사 역시 그들의 협력적 행동을 형성하는 데 중요한 역할을 했다. 남북한 사이의 공통의 역사와 공유된 민족적 동질성에 대한 생각은 종종 남한의 북한 문제에 있어서 동맹국과의 정책 공조를 복잡하게 만들었다.<sup>113</sup> 냉전이 지속되는 동안 남한은 미국과의 관계에 있어서 군사적 및 경제적 협력에 기초한 견고한 동맹구조를 중심으로 하였지만, 냉전 이후 시대의 도래와 남한의 급속한 경제성장은 북한과 관련된 동맹국의 기능을 보는 방식을 심각하게 변화시켰다. 말하자면 미국과의 동맹관계를 공산주의라는 공통의 위협에 대한 불가결한 방호벽으로

---

<sup>112</sup> Kang, “Japan: U.S. Partner or Focused on Abductees,” 111.

<sup>113</sup> Shin, Gi Wook. *One Alliance, Two Lenses*. Stanford: Stanford University Press, 2010.

간주하기 보다는 한국이 뚜렷한 주도권을 가지고 남북한 관계를 개선하려는 노정에 있어서 이 동맹을 잠재적인 장애로 보기 시작한 것이다.<sup>114</sup> 이 새로운 태도는 남북한이 갖는 공통의 혈통과 조상 및 언젠가는 통일을 이루겠다는 열망에 더 큰 강조점을 두는 정체성 정치에 있어서 남한의 변화를 특징지어 온 것이었다. 하지만 많은 보수적 집단들이 남한에 대한 북한의 위협 수준에 대해 신경을 곤두세우고 있는 등, 모든 남한 사람들이 장기간 맺어 왔던 한미 동맹으로부터 멀어져 가는 것을 편안하게 느끼는 것은 아니었다. 이것은 다수의 남한 보수주의자들이 아직도 북한의 진의, 특히 핵 프로그램에 관련 된 부분에 대해 회의적이기 때문이다. 뿐만 아니라 역사적 기억의 역할로 인해 남한이 북한과 공유하는 과거는 한편으로는 미국과의 동맹국이라는 정체성과 다른 한편으로는 남북 분단국이라는 민족주의적 정체성을 연결하는 지점에 남한을 위치시켰다. 이로 인해 미국과 남한 사이에서는 북한과 관련하여 종종 정책적인 균열이 생기곤 했다.<sup>115</sup> 부시 대통령의 강경정책 기관과 김대중 대통령의 햇빛 정책보다 이것이 더 확연하게 드러날

---

<sup>114</sup> Armstrong, Charles. "Inter-Korean Relations in Historical Perspective," *International Journal of Korean Unification Studies* 14, no. 2 (2005): 2.

<sup>115</sup> Suh, J.J., Peter J. Katzenstein, and Allen Carlson. *Rethinking Security in East Asia*. Stanford: Stanford University Press, 2004.

때가 없었다.

뿐만 아니라 기본합의에 대한 참여국의 약속을 지키는 과제는 이 합의의 가장 부담스러운 과제 때문에 더욱 지키기 힘든 것이었다. 그것은 이 합의의 이행을 완수하기 위해서는 엄청난 시간이 요구된다는 점이다. 양적인 관점에서 볼 때 기본합의는 장기간에 걸쳐 행해져야 할 많은 양해의 거래를 요구하는 패키지딜이기 때문에 완성되려면 많은 시간이 필요하다. 즉 미국 측이 두 개의 경수로, 한시적 중유 수송, 안보 보장, 경제적 제재의 완화 등을 북한에 제공해야 할 것이 요구되는 한편, 북한 측에서는 핵심적 핵 관련 부품을 제거하고, NPT 및 IAEA의 규제에 부응하며 미국 및 남한과의 정치적 관계를 정상화하려는 노력을 하기 위한 다단계 조치를 취할 것이 요구되었다. 합의의 개별적 부분 중 어떤 것은 완수하는 데 있어서 다른 것보다 더 많은 시간을 요하기 때문에, 기본합의의 이행과정은 더욱 늘어날 수밖에 없었다. 대표적인 것이 1994년 10월 기본합의가 체결된 날로부터 적어도 9년 안에 완료할 것으로 계획되었던 경수로 사업이다. 시간적 지연을 야기하는 또 다른 요인은 기본합의에 명문화된 조항들의 모호한 수사법 때문이다. 각 참여국들이 어느 정도 전략적으로 아전인수격 해석을 할 수 있게 하기 위해서 계약의 용어가

의도적으로 모호하게 설정되었기 때문에, 특정 문건의 정확한 의미에 대한 불확실성은 합의를 교착상태에 빠지기 쉽게 만들었다.<sup>116</sup> 예를 들어 “시의적절한 방식으로”, “궁극적으로”, “단계를 밟아” 등 몇몇 구절을 명확히 해야 양자가 자신들의 협상 목적을 수행할 준비가 되었다고 느낀다는 점을 합의 이행 과정 중에서 몇몇 관리들이 지적하기도 했다. 사실 경수로 사업이 나중에 그렇게 지독히 느린 속도로 진행되었던 주된 이유 중의 하나는 파워 그리드 설치, 핵폐기물 처리, 기계 부품의 조달 등 특정 기술적 수단이 어떻게 완수되어야 하는지를 설명하는 명문화된 의전의 모호성 때문이었다.<sup>117</sup> 더욱이 단편적 이행과정으로 인해 기본합의는 양자가 끊임없이 점검하는 가운데 점진적이고 순차적인 방식으로 양자간 양도의 전달이 이루어져야 하기 때문에 느린 속도로 진전될 수밖에 없었다. 그러지 않으면 언제든지 양자에게 모두 호혜적으로 그리고 검증 가능한 방식으로 교섭이 이루어지고 있음을 확실하게 하는 이 합의의 성격이 상당히 제한되었을 것이다.

요컨대, 소기의 목표에 도달하기 위해 기본합의가 요하는 장구한 시간의 틀로 인해 합의의 성공 여부에 심각한 도전이

---

<sup>116</sup> “U.S. Toughens Terms for North Korea Talks,” *The New York Times* July 3, 2001.

<sup>117</sup> U.S. General Accounting Office. *Nuclear Nonproliferation: Implementation of the U.S./North Korean Agreed Framework on Nuclear Issues*, 8.

제기되고 있었다. 이것은 합의의 긴 시간 폭이 그것이 갖는 구조적 문제점들이 더욱 드러날 수 있게 하는 기회를 제공하기 때문이며, 그에 따라 참여국들이 복잡한 이해관계로 인해 합의로부터 철수할 이유를 더 많이 제공하기 때문이다. 비록 전체적으로 더 큰 이득을 취할 수 있다는 전망으로 잠재적 합의 파괴자들을 비우호적인 협상에서 철수한다는 상대적 이득을 포기하게 할 수 있는 충분한 인센티브를 제공하도록 합의가 설계되어 있긴 하지만, 빈번한 차질을 겪을 수 있다는 이 합의의 성격은 그것의 구조적 이득을 지탱해나가는 데 필요한 전향적인 운동량을 만들어낼 기회를 심각하게 훼손시켰다.

## 4장: 결론

1994 기본합의는 패키지딜로 구성되어 있어 북한과 미국 주도 하의 컨소시엄이 상호적으로 작용하여 단편적인 프로세스를 순차적으로 수행하도록 계획되어 있다. 기본합의의 공식적인 당사자는 미국과 북한 두 국가였으나 남한, 일본, 유럽연합 역시 기본합의에 큰 관심을 가진 주요 행위자였다. 즉, 이 모든 국가들이 기본합의에 있어 각국만의 특색있는 영향력을 미치고 있었으며, 또 그들만의 개인적인 이유를 가지고 기본합의에 임했다. 북한은 한편으로 에너지 자원과 국가안보를 보장 받기를 원했다. 이 두 가지 요소는 북한 정권의 적법성과 정당성을 보장하는 중요한 요소였다. 다른 한편으로 미국은 기본합의를 이용하여 대량파괴무기의 확산을 막기를 희망하였으며 핵확산금지조약(NPT)과 국제원자력기구(IAEA)가 국제적 신뢰를 얻기를 원했다. 남한 역시 국익 추구를 위해 기본합의에 임했다. 남한의 경우 추후 한반도 문제에 대해 주도권을 갖기를 원했으며 동시에 남북관계의 진전과 한미관계의 유지를 동시에 추구하고 있었다. 일본의 경우 기본합의에 참여함으로써 한반도 문제에 관여할 수 있는 정당성을 얻을 수 있었으며 나아가 동아시아지역에서의 영향력을 고취하기를 희망했다. 마지막으로 유럽연합의 경우 대량파괴무기의 확산을



저지하고 아시아 지역의 안보 질서의 안정에 기여하기 위해 기본합의에 대한 참여를 적극적으로 했던 것이다.

기본합의의 당사자들이 각자 국익을 추구하기 위해 참여한 만큼 이들이 기본합의에 기대하는 바도 컸다. 특히 조인국들의 경우 기본합의의 패키지딜이 합의 자체의 이행을 방해하는 장애물을 처리할 수 있을 것이라는 기대를 하였다. 즉, 한가지 사안에 대한 합의가 아닌 패키지 형태로 맺어진 합의인 만큼 각각의 합의 내용이 상호 작용하여 궁극적인 합의 이행을 완성시켜 줄 것이라 기대했던 것이다. 다자적 패키지딜의 경우 당사자들이 하나를 위해 또 다른 한 가지를 포기할 수 있도록 작용하기 때문에 기본합의에 참여하는 국가들은 1994 기본합의가 참여 당사국들의 꾸준한 기여를 부를 것이며 궁극적으로 모든 합의가 완료될 수 있을 것이라는 전망을 했다. 그럼에 있어서 합의의 다양한 요소들이 한가지 요소에 있어 차질이 발생함으로 생기는 위험요소 또는 손해를 감소시켜줄 것이라고 예상했다. 즉, 합의의 요소 중 한가지의 지연 또는 실패가 다른 여러 합의의 성공으로 인해 극복 되어질 것이라는 논리이다. 이와 같은 논리는 합의에서 이탈할 가능성이 있는 당사국들로 하여금 합의의 책무를 이행하도록 분위기를 조성하였다. 결과적으로 참여 당사국들은 조그만 부분에 있어서의 갈등 또는 지연은 합의

자체가 성립되었을 때 그 손해를 보상할 것이라는 확신을 갖게 되었던 것이다

그렇기 때문에 기본합의가 붕괴되었을 때 많은 당사자들은 당혹스러움을 감출 수 없었으며 기본합의가 궁극적으로 실패한 이유에 대해서 다시금 생각하게 했다. 현재 이를 설명하는 방법은 다양하지만 두 개의 상반된 주장이 팽배하고 있다. 한편으로 기본합의의 실패 원인을 북한의 불법적 핵무기 개발 시도로 보고 있다. 이 주장에 따르면 북한은 핵무기 원재료를 제조한 명확한 합의 위반을 했으며 북한이 궁극적으로 핵무기 프로그램을 포기하지 않을 것이라는 전제 하에 북한이 국익을 한치도 양보하지 않고 주변 당사국들로부터 편의를 이끌어내기 위해 기본합의에 조인했다고 주장한다. 다른 한편으로는 기본합의의 실패 원인으로 북한이 핵을 보유하려고 했기 때문이 아니라 미국의 비우호적 대북정책이 북한으로 하여금 핵을 개발하게 만들었기 때문이라고 주장한다. 이 주장에 따르면 미국이 안보를 이유로 중유 수송을 중단하는 등의 기본합의 이행을 하지 않았기 때문에 북한은 국익 추구를 목적으로 고농축우라늄 개발을 시작하였다. 그러나 두 가지 견해 모두 타당한 주장임에도 불구하고, 각 견해는 기본합의가 궁극적으로 실패한 이유를 완벽하게 설명하지 못한다. 양 극단에 서있는 두 주장은

기본합의가 실패한 이유를 상호적으로 설명할 수 없기 때문이다.

본 연구는 기존에 논의된 두 개의 상반된 주장간의 공통점을 찾아내고 기본합의가 궁극적으로 실패한 원인을 규명하고자 한다. 공통점을 찾는 과정을 통해 상반된 두 견해의 부조화를 좁혀줄 수 있는 접근방법을 모색하여 기본합의가 실패하게 된 원인을 더 명확하고 설득력 있는 방법을 제시할 수 있을 것이다. 본 연구는 상반되는 두 개의 논점이 가지고 있는 두 가지 공통점을 분석한다. 첫 번째 공통점은 두 논점이 기본합의 조항 자체를 논거로 사용했다는 점이고 두 번째 공통점은 합의에서의 이탈자가 발생한 것은 애초에 방지 가능했다는 것이다. 따라서 본 연구는 기본합의가 실패한 이유를 합의 자체의 구조적 문제로 보고 있다. 즉, 기본합의의 구조가 한 두 개 프로세스의 차질을 극복할 수 없는 구조를 가지고 있다는 논점에서 기본합의의 실패를 설명하고자 한다. 이는 기존에 논의된 두 개의 논점이 가진 공통 논거를 부정한다. 또한 합의에서 이탈하는 당사자들이 등장했음에도 불구하고 기본합의가 어느 정도 지속되었다는 사실은 이탈자의 등장 자체가 단기적으로 기본합의를 붕괴시킬 수 없었음을 암시한다. 기본합의가 공식적으로 실패한 것은 이탈자가 등장한 후 몇 년이 지나서이며 일반적인 패키지딜의 문제점이 부상하면서 공식적으로 실패하였다고

본다. 기본합의의 구조를 찬찬히 살펴보면 그 구조가 패키지딜 중 일부의 차질 또는 실패를 극복할 수 없는 구조를 가진 것을 확인할 수 있다.

다자협약임에도 불구하고 기본합의는 여러 개의 양자조약이 겹쳐진 형태를 띄고 있어 당사자들 간의 교류나 협력을 어렵게 한다. 이는 기본적으로 협의의 당사자들이 각자 고유의 기능을 가지고 협의에 임했기 때문이다. 사실 당사자들은 역할이 부여된 협의의 형태를 선호했다. 각자 역할과 책임을 가지고 있으면 기본합의가 어떤 방향으로든 실패하는 것을 저지할 것이라고 기대했기 때문이다. 하지만 당사자 한 개국이 합의 전체의 붕괴에 이르게 할 수 있다는 사실을 간과하였다. 기본합의의 구조는 당사국들이 각자의 책임을 다해야 하는 수평적 구조로 되어있기 때문에, 어느 한 당사국으로 인해 합의의 차질이 생기는 경우, 타 당사국들은 각자의 책임을 다하지 못했다. 즉, 당사국들은 자국이 이행한 책임의 대가를 받게 되어있는 구조이기 때문에 모든 당사국들이 동시에 책임을 이행해야 한다는 기대감을 서로 갖고 있었다. 사실 이와 같은 구조는 당사국들이 모두 협력하여 기본합의의 궁극적인 목표를 달성하기 위함이었으나, 결국엔 당사국들이 서로의 책임 이행을 미루게 하는 역효과를 가져온

것이다. 당사국들은 국내적 요인 뿐만 아니라 대외적 요인으로 기본합의에 대한 책임이행을 미뤘다. 기본합의가 장기적인 이행을 목표로 한 것이 구조적으로 신속한 이행을 방지한 셈이다. 이러한 여러 가지 원인으로 기본합의는 실패했다. 기본합의의 이행이 다방면으로 지연되자, 눈앞의 손해를 인내하지 못한 당사국들의 이탈도 자연스럽게 발생하면서 궁극적으로 2006년 5월 KEDO가 해체되었다. 비록 기본합의가 여러 차례 발생했던 뼈걱거림과 일정의 지연을 극복해왔지만 2002년 고농축우라늄 프로그램의 발발을 극복하지 못한 것이다. 당시 당사국들은 기본합의의 성공 가능성을 매우 낮게 평가할 수 밖에 없었기에 합의에 머물 인센티브를 찾지 못하였다. 즉, 기본합의 구조 자체로는 여러 종류의 차질을 예상했으나 이렇게 자주, 또한 큰 여파를 가지고 올 사건들을 미리 예상하고 대비하지 못했기 때문에 실패한 것이다.

## **2002년 고농축우라늄 프로그램만이 그 실패**

### **이유인가?**

북한의 고농축 우라늄 프로그램의 정당성을 둘러싼 논란은 계속되고 있는 가운데 북한의 고농축 우라늄 프로그램이 기본합의의 붕괴를 가져왔다는 데에는 이견이 없다. 하지만 고농축 우라늄

프로그램만이 기본합의가 지속되지 못한 충분한 이유가 될 수 없다. 2002년 북한의 고농축우라늄 프로그램이 공개된 이후에도 KEDO는 활동을 계속적으로 하고 있었던 것은 북한의 우라늄 개발 프로그램이 오래 지속되지 못할 것이라는 대중의 예상을 반영한 것이라 볼 수 있다. 사실, KEDO는 기본합의의 전반적인 내용의 이행을 위해 북한에게 지속적으로 “노선을 바꾸라”고 제의하여 왔다.<sup>118</sup> 미국이 중유 수송 지불유예를 했음에도 불구하고 KEDO는 경수로 프로젝트를 진행시켜 왔으며 이는 북한에게 고농축우라늄 프로젝트는 처벌의 대상이지 경수로 프로젝트 자체의 중단을 의미하지 않는다는 메시지를 주고자 하는 의도에서 비롯되었다. KEDO는 북한이 자신의 책임을 준수하지 않을 경우 경수로 사업을 중단할 것이라고 선언했다. 이는 북한으로 하여금 기본합의 이행에 성실히 임하게 하여 “경수로 사업의 지연”을 방지하고자 함에 있었다.<sup>119</sup> 나아가 이는 경수로 사업이 지속적으로 진전을 보인다면 기본합의 이행을 거부할 가능성이 높은 북한으로 하여금 합의의 내용에 성실히 임하게 할 수 있을 것이라는 KEDO의 믿음이 반영된 것이다.

---

<sup>118</sup> The Korean Peninsula Energy Development Organization. “2004 Annual Report.” New York, New York, December 31, 2004.

<sup>119</sup> The Korean Peninsula Energy Development Organization. “Public Statement by Ambassador Charles H. Pritchard U.S. Representative.” KEDO General Conference, New York, New York, May 23, 2002.

하지만, 경수로 사업을 제외하고도 당시 전반적인 분위기는 미지근했다. 특히 미국과 북한의 정치 경제적 관계를 정상화 시키기 위한 노력은 부시 행정부 출범을 기점으로 정지되었다. 지속적인 불신은 미국과 북한으로 하여금 기본합의의 책임을 회피하게 만들어 왔다.<sup>120</sup> 더욱이 기본합의의 기타 내용들의 이행이 더더짐에 따라 경수로 사업 역시 극심한 정체를 맞이하였다. 북한이 기본합의에서 이탈하고자 하는 현상을 부시 행정부의 강경한 대북 정책 때문이라고 탓하려는 것이 아니다. 오히려 기본합의의 구조적 형태 자체가 합의 이행을 궁지로 몰아감에 따라 북한으로 하여금 자연스레 기본합의에서 이탈하게끔 만들었다고 볼 수 있을 것이다. 합의 당사자들이 추구하는 이익이 매우 다양하였기에 외부 요소의 영향력을 덜 받았으며 이익간 충돌이 불가피하여 합의에서 이탈하는 당사자가 나타나는 것은 어쩔 수 없는 현상이었던 것이다. 그렇기 때문에 부시 행정부가 기본합의 이행에서 물러난 것은 크게 놀라운 일이 아니었다.

그러나 기본합의의 내용들은 상호 연결되어 있었으며, 당사자간에 수평적으로 이행되어야 했기에 당사자들 입장에서 미국이 빠진 상태에서 기본합의의 의무를 이행한다는 것은 어려웠다.

---

<sup>120</sup> Cha and Kang. *Nuclear North Korea: A Debate on Engagement Strategies*, 146.

특히 2003년, 미국이 중유수송을 중단하고 나서부터 남한과 일본은 한반도에너지 개발기구에 있어 미국의 “상징적인” 기여를 정기적으로 요청해왔었다.<sup>121</sup> 그러나 부시 행정부 입장에서는 기본합의의 여러 사항들의 진행이 더뎠기에 기본합의로 돌아와서 얻을 수 있는 인센티브가 부족했다. 그렇기 때문에 기본합의에서 물러나는 것이 훨씬 더 이익이라는 결론을 내릴 수 밖에 없어졌다. 결론적으로 기본합의는 희박한 이행 가능성 때문에 더 나아갈 수 없게 되었다. 또한 북-미간 한치의 양보 없이 대치하게 되자 남한과 일본이 경수로 사업에 기여하는 부분도 현저히 줄어들게 되었다. 남한의 경우 2억8천만 달러에 달했던 KEDO에 대한 투자를 7천 8백 20만 달러로 축소하였고 일본 역시 8천 백 80만 달러에서 2천 6백 80만 달러로 투자규모를 축소했다. 경수로 사업이 빠진 기본합의는 붕괴할 수 밖에 없었다

비록 북한의 고농축우라늄 프로젝트는 기본합의를 위반한 첫 번째 사건은 아니었지만 패키지딜의 구조적인 혜택 또는 면제를 받지 못한 중대한 사건이었다. 패키지딜은 그 전까지 합의 이행에 장애물이 생길 때마다 극복하게 해주는 추진체가 되었지만 고농축우라늄 프로젝트의 발발에는 이전과 같은 조치를 취하지

---

<sup>121</sup> Wit, Joel. “The Korean Peninsula Energy Development Organization: Achievements and Challenges,” *The Nonproliferation Review* Winter (1999): 59-69.



못했다. 기본합의의 구조가 패키지딜이 가지고 있는 구조적 이점이 작용하지 못하도록 했기 때문이다.

## 새로운 형태의 기본합의를 향하여

비록 1994 기본합의는 실패에 그쳤지만 기본합의의 진행과정이 주는 교훈과 함의는 미래의 핵 문제를 다루는데 있어서 중요하다. 우선, 참여 당사국들의 이익이 상충되는 경우, 깊은 협력이 이루어지지 않는 한 다자적 패키지딜이 성사되기는 어렵다는 교훈을 얻었다. 기본합의가 이행되는 과정 내내 관찰할 수 있었던 것이 바로 이 점이다. 당사국 간의 이익이 심각하게 상충하게 되자 다른 당사국들이 기본합의로부터 이탈하는 선택을 한 것이다. 당사국들의 수평적인 책임 이행을 요구하는 기본합의의 구조적 특성상 이탈자들의 발생은 협약에 남아있는 다른 당사자들의 책임수행 능력을 현저히 저하시켰다. 결과적으로 기본합의와 같은 당사국들을 포함하는 미래의 다자적 협약의 경우 더욱 면밀한 정책적 협력이 필수적일 것이다. 이를 위해서는 당사국들의 역할을 통합하여 공유될 수 있는 이익을 형성하는 구조를 만드는 것이 필요하다. 기본합의에서와 같이 당사국 각각의 역할과 이익이 분담되어 있는 경우 당사국들간의 양보나 협력을 불가능하게

만들면서 어느 당사국이 이탈을 할 때마다 전반적인 합의 내용의 이행을 더디게 한바 있다. 비록 기본합의 중 일부 내용이 양자합의의 형태를 띠 수 밖에 없었지만 두 국가간 외교 및 경제 관계 정상화, 경수로 사업과 중유 수송과 관련된 문제의 경우 KEDO 당사국 모두가 협력하고 공유되었을 수 있는 문제였다. 특히 미국이 중유 수송문제를 전담하고 남한과 일본이 경수로 사업을 도맡는 대신 KEDO 집행위원회 구성원들이 이와 같은 문제에 공동으로 관여했다면 기본합의의 전반적인 이행이 용이해졌을 것이다. 또한 합의문 이탈자에 대한 강력한 응징이 존재했다면 기본합의에의 충실한 참여와 이행을 사수했을 것이라는 아쉬움이 남는다.

기본합의 실패가 주는 또 하나의 교훈은 미국이 다른 당사국에 비해 여전히 상대적으로 더 큰 영향력을 행사하고 있다는 것이다. 1996년 북한 잠수정 침투사건과 1998년 미사일 발사 이후 미국은 남한과 일본으로 하여금 KEDO에 대한 책임에 복귀하도록 설득할 수 있었지만 남한과 일본이 부시 행정부의 강경한 대북정책을 거두도록 설득하는 것은 어려워 보였다. 미국이 가진 큰 영향력은 기본합의의 동맹을 비대칭적으로 형성시켰다.<sup>122</sup> 이와 같은 비대칭적 동맹 형태 때문에라도 미국은 강제적으로 강한 리더십을

---

<sup>122</sup> Shin, Gi Wook. *One Alliance, Two Lenses*. Stanford: Stanford University Press, 2010.

보여줄 수 밖에 없었다.<sup>123</sup> 그렇지 않으면 협약은 실패할 것이고 이는 미국의 국제적 평판에 먹칠을 하여 추후 동아시아에서 미국 주도의 다자주의에 부정적인 영향을 미칠 것이기 때문이다.<sup>124</sup>

기본합의가 완성되기까지 많은 시간이 필요했듯이 미래에 있을 비슷한 형태의 협의를 완성시키기 위해서는 적지 않은 시간이 필요할 것이다. 다수의 당사국들이 자국의 이익을 추구하기 위한 방법으로 패키지딜을 염두에 두고 있기 때문에,<sup>125</sup> 여러 당사국들의 의견을 모아 추후 협의를 하기 위해서는 많은 시간이 필요하게 될 것이다. 각자 다른 이익 목적을 가진 당사국들의 의견을 조율하기까지 상당한 시간이 걸릴 것이기 때문이다. 또한 북한이 다른 지속 가능한 에너지 공급을 받지 않는 한 핵무기 개발 프로그램을 포기하지 않으려 하는 상황이 더해지면서 의견을 조율하기가 더욱 힘들어졌다. 경수로가 되었던 기타 형태의 에너지 형태가 되었던 그것에 합의하고 수송, 공급에 이르기까지는 많은 시간이 소요될 것이다. 이렇게 단편적인 이행을 기반으로 작동하는 협약의 경우 당사국들이 지나치게 빠른 협의 이행을 기필할 가능성이 높기 때문에 역시 많은 시간이 필요하다. 왜냐하면

---

<sup>123</sup> Ibid.

<sup>124</sup> Synder, Scott. "The Korean Peninsula Energy Development Organization: Implications for Northeast Asian Regional Security Co-operation?" North Pacific Policy Papers 3 (2000): 228.

<sup>125</sup> "S Korea 'grand bargain' for North," *BBC News* September 22, 2009.

당사국들은 자국의 책임을 이행하기 전에 상대국가 역시 상호적으로 책임을 이행하고 있는지 확인하고 싶어하기 때문이다. 특히 당사국들 간의 신뢰가 더욱 중요해지는 북핵 문제의 경우, 기본합의에서처럼 당사국들간 서로의 책임이행을 확인하는 과정이 자연스럽게 자주 발생하는 것이 당연해질 것이다. 마지막으로, 북한이 기본합의에서 저지른 위법행위를 경험으로 당사국들은 북한의 숨겨진 의도에 대한 의심을 꾸준히 할 것이고, 이 때문에 미국과 남한은 어떠한 안보 또는 경제적 지원을 주기 전에 북한으로 하여금 완전하고, 검증 가능하며, 돌이킬 수 없는 폐기(CVID)를 북한에게 요구하게 되었다.<sup>126</sup> 핵개발을 지속적으로 해온 북한이 당사국들이 제공하는 안보 또는 경제적 편의를 지속적으로 챙기면서 한편으로는 핵개발을 하는 것을 막기 위한 필수적인 조치가 되었다. 그러나 북한은 주변국들로부터 경제적, 안보적 원조를 받아내기 위해 핵개발 프로그램을 포기하려 하지 않을 것이기 때문에 남한과 미국이 희망하는 CVID가 이루어지기 위해서는 지속적인 인내심을 가져야 할 것이다.<sup>127</sup> 기본합의가 진행 중이었을 때에도 이와 유사한 현상이 있었다. 당시 북한은 IAEA 조사단의 방북을 허락하기 전에 자국의 핵 프로그램을 최대한으로 진행시킨 바 있다. 또한 북한은

---

<sup>126</sup> Cha and Kang. *Nuclear North Korea: A Debate on Engagement Strategies*, 146.

<sup>127</sup> "S Korea 'grand bargain' for North," *BBC News* September 22, 2009.

CVID를 실현하기 이전에 이에 합당한 보상을 받으려고 할 것이라는 것을 당사국들 모두 잘 알고 있다. 실제적으로 CVID는 군사력을 동원한 후에야 가능할 것이라고 보여지지만 이는 북한에게 주는 보상 액수보다 더 큰 비용을 필요로 할 것이다.

더 나아가 이명박 대통령이 제안한 그랜드 바겐(Grand Bargain)은 기본합의로부터 얻은 교훈을 전적으로 참고한 것이다. 그랜드 바겐은 북한이 대규모 지원 패키지를 얻고자 한다면 북한이 먼저 핵 프로그램을 포기한 것을 국제사회에 납득시켜야 한다는 것을 강조한다.<sup>128</sup> 즉, 북한이 CVID를 실현한 다음에야 남한과 북한으로부터 지원을 받을 수 있음을 공표한 것이다. 이렇게 그랜드 바겐은 기존의 기본합의가 가진 단편적인 책임이행에서 탈피하여 북한으로 하여금 핵 프로그램을 더 발전시키지 못하도록 배수진을 치고 있다. 이명박 대통령의 그랜드 바겐은 당사국들간 이익 충돌이 일어나는 것을 방지하려는 의도를 가지고 있다. 그랜드 바겐을 실행함에 있어 미국과 남한은 선행적인 책임 이행을 하지 않아도 되기 때문에 서로 이해 당사국들이 그랜드 바겐에서 이탈할 것이라는 불안감에서 벗어날 수 있다. 모든 이해 당사국들은 북한이 CVID를 실현했을 때 북한에의 지원을 개시하겠다는 의사를 명확히

---

<sup>128</sup> Ryoo Kil-Jae, "Lee Myung-Bak's Grand Bargain: Evaluation and Prospects," *The Institute of Far Eastern Studies* 1 (2009).

표시했다.<sup>129</sup> 또한 북한이 자국의 핵 프로그램을 유력한 협상카드로 내세우고 있음을 알고 있는 남한 입장에서 이명박 대통령의 그랜드 바겐은 북한이 핵 프로그램 카드를 끝까지 사수하다가 끝내 이탈할 수 있는 변수 자체를 방지하는 역할을 한다. 1994 기본합의의 실패에서 얻은 교훈을 바탕으로 이명박 대통령은 그랜드 바겐을 통해 더욱 효과적인 대(對) 북한 핵프로그램 정책을 실현하고 있다.

---

<sup>129</sup> The Korean Peninsula Energy Development Organization. “2004 Annual Report.” New York, New York, December 31, 2004.

## 참고문헌

### (1) 1차 자료

1994년 제네바 기본합의 (Agreed Framework between the United States of America and the Democratic People's Republic of Korea. Geneva: October 21, 1994.)

유럽원자력공동체보관소 (The European Atomic Energy Community Archives)

한반도에너지개발기구보관소 (The Korean Peninsula Energy Development Organization Archives)

미국 의회 조사연구소 (U.S. Congressional Research Service)

미국 회계 감사원 (U.S. General Accounting Office)

Aspin, Les. "Report on the Bottom-Up Review." US Department of Defense. October 1993.

Gallucci, Robert. Interview by Don Oberdorfer. October 8, 1996.

Han, Sung Joo. Statement made in Washington, D.C. September 1994.

Kim, Jong U. Interview by State Department Official. June 27, 1996.

Perry, William. Interview by Don Oberdorfer. April 25, 1995.

“Review of United States Policy toward North Korea: Findings and Recommendations,” Unclassified Report by Dr. William J. Perry, U.S. North Korea Policy Coordinator and Special Advisor to the President and the Secretary of State, (12 Oct. 1999).

## 신문

동아일보

로동신문

BBC News

New York Times

## (2) 2차 자료

### 단행본

전성훈. 1995. 『북-미 [기본합의문] 타결 이후 한국의 대북 행정책』. 서울: 통일연구원.

Cha, Victor D., and David Kang. *Nuclear North Korea: A Debate on Engagement Strategies*. New York: Columbia University Press, 2003.

Cheon, Seongwhun. “North Korea’s Nuclear Issue,” in Kim Kyong-Soo, ed., *North Korea’s Weapons of Mass Destruction*. Elizabeth: Hollym, 2004.

Cummings, Bruce. *North Korea: Another Country*. New York: The New Press, 2004.



Hampson, Fen Osler and Michael Hart. *Multilateral Negotiations*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1995.

Mazaar, Michael. *North Korea and the Bomb: A Case Study in Nonproliferation*. New York: St. Martin's Press, 1995.

Midgaard, Knut and Arild Underdal. "Multiparty Conferences," in Daniel Druckman, ed., *Negotiations: Social-Psychological Perspectives*. Beverly Hills: Sage, 1988.

Sigal, Leon V. *Disarming Strangers: Nuclear Diplomacy with North Korea*. Princeton: Princeton University Press, 1998.

Shin, Gi Wook. *One Alliance, Two Lenses*. Stanford: Stanford University Press, 2010.

Suh, J.J., Peter J. Katzenstein, and Allen Carlson. *Rethinking Security in East Asia*. Stanford: Stanford University Press, 2004.

Turocy, Theodore. "Game Theory," CDAM Research Report LSE-CDAM-2001-09. Encyclopedia of Information Systems Academic Press, 2002.

Waltz, Kenneth. "More May Be Better," in Scott D. Sagan and Kenneth Waltz, *The Spread of Nuclear Weapons: A Debate*. New York: W. W. Norton, 1995.

Williamson, Murray, MacGregor Knox and Alvin Berstein. *The Making of Strategy: Rulers, States, and War*. New York: Cambridge University Press, 1994.

## 논문

김갑식. 2011. 『남북기본합의세에 대한 북한의 입장』. 『통일정책연구』 제 20권 제 1호. 서울: 국회입법조사처.

황지환. 2011. 『북한문제 인식의 문제점과 새로운 접근의 필요성』. 『통일과 평화』 제 3권 제 2호. 서울: 서울대학교 통일연구소.

Armstrong, Charles. “Inter-Korean Relations in Historical Perspective,” *International Journal of Korean Unification Studies* 14, no. 2 (2005).

Bacharach, Samuel B., and Edward J. Lawler, “Power Dependence and Power Paradoxes in Bargaining,” *Negotiation Journal* 2, no. 1 (1986).

Cha, Victor. “Hawk Engagement and Preventative Defense on the Korean Peninsula,” *International Security* 27, no. 1 (2002).

“The European Union and the Non-Proliferation of Nuclear Weapons. Chaillot Papers,” *Institute for Security Studies* 37, no 1. (2000).

Huh, Moon-Young. “The Stability and Durability of the Kim Jong-il Regime,” *The Korean Journal of National Unification* 5, no. 1 (1996).

Izumi, Hajime. “The Present North Korean Situation and its Implications for Japan,” *The Korean Journal of National Unification* 6, no. 1 (1997).

Kang, C.S. Elliot, and Yoshinori Kaseda, “Japanese Security and Peace Regime on the Korean Peninsula,” *International Journal of Korean Unification Studies* 9, no. 1 (2000).

Kang, David. "Japan: U.S. Partner or Focused on Abductees," *The Washington Quarterly* 28, no. 4 (2005).

Kang, David. "Rethinking North Korea," *Asian Survey* 35, no. 3 (1995).

Kanter, Arnold. "The North Korean Nuclear Agreement," Forum for International Policy Issue Brief, Washington, D.C. October 1994.

Kelly, James. "Six-Party Tales," *The American Interest* 3, no. 5 (2008).

Moon, Chung In and Seung Won Suh. "Security, Economy and Identity: Japan-South Korean Relations under the Kim Dae Jung Government," *Korea Observer* 36, no. 4 (2006).

Oye, Kenneth A. "Explaining Cooperation under Anarchy: Hypotheses and Strategies," *World Politics* 39, no. 1 (1985).

Putnam, Robert. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games," *International Organization* 42, no. 3 (1988).

Quinones, Kenneth. "Japan's Engagement of the Democratic People's Republic of Korea, 1990-2000." *International Journal of Korean Unification Studies* 9, no. 1 (2000).

Reiss, Mitchell. "A Nuclear-armed North Korea: Accepting the Unacceptable?" *Survival* 48, no. 4 (2006-2007).

Ryoo Kil-Jae, "Lee Myung-Bak's Grand Bargain: Evaluation and Prospects,"

*The Institute of Far Eastern Studies* 1 (2009).

Sebenius, James K. "Designing Negotiations Toward a New Regime," *International Security* 15, no. 4 (1991).

Snyder, Scott. "The Korean Peninsula Energy Development Organization: Implications for Northeast Asian Regional Security Co-operation?" *North Pacific Policy Papers* 3 (2000).

Snyder, Scott. "North Korea's Challenge of Regime Survival," *Pacific Affairs* 73, no 4 (2000-2001).

Vladimir Ivanov. "North Korea, the Korean Peninsula Energy Development Organization, and Russia," *International Workshop on Energy Security and Sustainable Development in Northeast Asia*. 29, no. 3 (2002).

Wit, Joel. "The Korean Peninsula Energy Development Organization: Achievements and Challenges," *The Nonproliferation Review* Winter (1999).

## **Abstract**

# **A Study on the Failed Process of the 1994 Agreed Framework**

Doori Song

Korean Studies Department

Graduate School of International Studies

Seoul National University

The 1994 Agreed Framework was a package-deal that was designed to have its many components reciprocated through a piecemeal implementation process between North Korea on one side and a U.S.-led consortium of members on the other side. Although the U.S. and North Korea were the only two signatories on paper, South Korea, Japan and the EU were also major players with high stakes in the deal. In other words, each of these countries secured a high of degree influence in the Agreed Framework in their own unique way and for their own personal reasons. Consequently, the deal was regarded to have tremendous potential for each of its participants since it provided everyone with a rare opportunity to pursue many of their respective interests in the post-Cold War era.

Many officials were thus disconcerted when the progress of the deal collapsed, leaving many to speculate as to why the Agreed Framework ultimately failed. Although the existing explanations vary, they are primarily divided between two opposing views. While one view argues that the Agreed

Framework failed due to North Korea's illicit attempt to secretly develop nuclear weapons grade materials during the deal's implementation process, the other view posits that the Agreed Framework failed because the North was induced to preserve its nuclear capabilities due to American negligence and hostility. Although both views raise valid arguments, they individually do not provide a sufficient explanation for why the Agreed Framework ultimately failed. This is because their polar relationship makes it difficult to identify a causal explanation for why the deal failed without it getting undercut by at least one of the two views.

This thesis attempts to construct a common ground view between the two existing camps that could explain why the Agreed Framework ultimately failed. After first identifying two core commonalities between the two existing views (one being that both views base their reasoning on the official stipulations of the Agreed Framework and the other being that they both believe that each of their alleged culprit's violations during the deal were initially rectifiable), this thesis constructs a middle ground view which argues that the Agreed Framework failed because the deal's ability to reach its desired endgame was structurally infeasible. A closer look at the deal's structural makeup reveals that the Agreed Framework had many structural challenges that restricted its ability to succeed.

Despite being a multilateral agreement, the Agreed Framework was essentially structured as an interlocked web of bilateral agreements that precluded the players from being able to compensate for one another. This was a huge challenge to the deal because a defection by a player would have resulted in a suspension in one of the deal's core transactions. Such a suspension would have undercut the ability of the other players to fulfill their designated requirements because the deal's transaction structure necessitated its tasks to be implemented in parallel. However, the Agreed Framework's specific design left it susceptible to reoccurring setbacks due to frequent

player defections. Not only were the players liable to fall short of their contributions due to domestic hindrances, but also due to external factors that affected each of their bargaining logic in different ways. The deal's lengthy time frame also gave the deal's structural challenges more opportunities to manifest themselves.

Moreover, the structural challenges of the Agreed Framework made it less capable of overcoming a setback that threatened to break the deal. Multilateral package-deals are generally more capable of enduring intermittent setbacks caused by player defections since progress made in the deal's other transactions induce defectors to return for the sake of acquiring a greater overall gain. However, without consistent progress being made in the deal's various transactions, the greater incentive needed to convince potential deal-breakers to endure a short-term loss for the sake of preserving the overall deal would be void. Ultimately, this is what occurred when the Agreed Framework via KEDO decided to disband in May 2006. Although the Agreed Framework had previously overcome several setbacks due to positive spillovers from the deal's other transactions, the agreement was ultimately unable to overcome North Korea's HEU issue in 2002. The players during this period had little incentive to stay in the deal because there was little indication that the deal would reach its intended endgame due to wide-ranging stalemates that had transpired at the time. The Agreed Framework anticipated that stalemates would occur, but the deal's structure greatly underestimated their strength and frequency.

**Keywords:** Agreed Framework, Korean Peninsula Energy Development Organization, Light Water Reactors, Highly Enriched Uranium

**Student Number:** 2009-24103