2018-13

INSS 전략보고

한반도 비핵화를 위한 미국의 북한체제 안전보장 법·제도 연구

2018.11

조성렬 수석연구위원 · 김영준 부연구위원
joseon@inss.re.kr
youngjoonkim@inss.re.kr

I. 문제 제기
II. 비핵화와 안전보장: 안보-안보 등가교환
III. 직접적 대북 안전보장 : 대북 불가침 보장 방안
IV. 간접적 대북 안전보장 : 미국과 북한의 외교관계 수립
V. 정책 시사점

국가안보전략연구원
Institute for National Security Strategy

국문초록

북한의 김정은 위원장은 핵무기 포기 조건의 하나로 “체제안전의 보장”을 요구하였다. 6월 12일 북미 정상회담에서 트럼프 대통령은 한반도 비핵화의 상응조치로 새로운 북미관계 수립, 한반도 평화체제 구축 등 체제안전의 보장을 약속하였다. 본 보고서는 완전한 비핵화를 약속한 북한에 대해 미국이 취할 수 있는 상응조치들 중 외교적 조치들과 안보적 조치들의 종류와 그 실현 조건 및 가능성에 대해 분석하였다.

북핵 위기가 발발한 이래 그동안 북미 양국은 서로의 안보우려를 해소하기 위한 방안들을 내놓고, 다양한 방식으로 합의를 체결 하였다. 하지만 기존의 합의들은 내용과 형식면에서 서로의 우려를 해소하기에 부족하였다.

「6.12 싱가포르 공동성명」에서 트럼프 대통령은 북한의 안보우려 해소 방안에 대해 김 위원장에게 문서로 약속했다. 하지만 미 행정부가 북미 합의를 이행하기 위해서는 미 국내 법과 제도를 밟아야 하는 과정이 필요하다.

미 국내 법과 제도를 감안하여 미국이 북한에게 제공할 수 있는 안전보장 조치들로는 다음과 같은 방식들이 있다. 외교적으로는 북한에 미국의 연락사무소 설치를 시작으로 궁극적으로는 전면적 외교관계를 수립하는 것이다. 안보적 조치로는 불가침 약속과 평화협정을 조약 방식으로 체결하는 것이다. 이에 더해 대북 안전보장 조치의 신뢰성을 높이기 위하여 유엔안보리 결의를 통한 다자안전보장도 고려할 필요가 있다.

핵심어: 비핵화, 평화협정, 북미 수교, 불가침 협약, 유엔안보리 결의

Ⅰ | 문제 제기

- 북한의 김정은 국무위원장은 김영철 대남특사 파견에 따른 답방 형식으로 평양을 방문한 우리 특사단과 남북합의문 6개항에 합의하면서 핵무기 포기와 북·미 관계 정상화의 의지를 피력(2018.3.5.~6)
  - 남북합의문 제3항은 "북측은 한반도 비핵화 의지를 분명히 했다. 북한에 대한 군사적 위협이 해소되고 북한의 체제안전이 보장된다면 핵을 보유할 이유가 없다는 점을 명백히 하였다."면서 조건부 비핵화 의사를 천명
  - 남북합의문 제4항에서 "북측은 비핵화 문제 협의 및 북·미관계 정상화를 위해 미국과 허심탄회한 대화를 할 수 있다는 용의를 표명하였다."면서 비핵화를 전제로 한 북·미관계 정상화 의사를 표명

- 이러한 언급을 바탕으로 4.27 남북 정상회담과 6.12 북·미 정상회담이 개최되어 김정은 위원장의 비핵화 의지를 확인하는 성과를 거양
  - 「판문점 선언」은 △남북관계의 개선과 발전, △군사적 긴장완화와 전쟁위협 해소, △항구적이고 공고한 평화체제의 구축을 통한 완전한 비핵화 등을 합의
  - 「싱가포르 북·미정상 공동성명」은 △새로운 북·미관계 수립, △항구적이고 공고한 평화체제 구축, △한반도의 완전한 비핵화를 약속

- 폼페이오 미 국무장관이 평양에서 김영철 통전부장(7.6~7)과 ARF 외무장관회의에서 리용호 외무상(8.4)을 만났으나 한반도 비핵화의 구체적인 진행은 답보 상태
  - 김정은 위원장의 완전한 비핵화 약속은 외교관계 수립과 평화체제 구축 등 체제 안전에 대한 법제도적 보장을 조건으로 한 약속임

- 하지만 북한이 요구하는 체제 안전보장은 미국 대통령과 미 의회의 관계 속에서 결정되므로, 미국의 법제도에 따른 접근이 필요
  - 본 보고서는 북한의 완전한 비핵화를 이루는 데 필요한 체제안전 보장과 관련된 미국의 법제도를 분석해 미 대통령과 의회가 취해야 할 조치들을 밝혀내 완전한 한반도 비핵화를 이끌어 낼 정책시사점을 얻는 것이 목적

Ⅱ | 비핵화와 안전보장: 안보-안보 등가교환

1. 비핵화와 안전보장의 맞교환

가. 북한의 비핵화 의지에 대한 회의론과 합리적 안보우려

• 북한의 비핵화 진정성에 대한 문제제기
- 국내외 북한전문가와 핵전문가 일각에서는 북한이 20여 년 동안 국력을 총동원해 핵무력을 완성시켰기 때문에 김정은 위원장의 비핵화 약속을 액면 그대로 믿을 수 없으며 결국 거짓으로 들어날 것이라고 비판
- 다른 일각에서는 비핵화와 관련된 북·미간 이전 합의들에 비해 이번 북·미 정상회담의 합의사항이 너무 추상적이어서 구체화 과정에서 심한 진통을 겪은 끝에 파행에 이를 가능성이 높다는 비판

※ 일본 언론인 후나바시 요이치는 북·미 정상회담 합의문의 비핵화라는 말은 "모호한(elusive)"것이라 비판하며, 만일 힐러리 클린턴이 이런 합의를 했다면 트럼프는 바로 "가짜(fake) 비핵화"라고 공격했을 것이라고 불신감을 표시[1]

• 김정은 위원장의 비핵화 의지가 진정성이 있는지 여부를 속단하는 것은 바람직하지 않으며, 현 시점에서는 북한의 피포위의식(siege mentality)과 합리적 안보우려를 해소해 주면서 완전한 비핵화로 이끌어내는 것이 중요
- 북한은 소연방의 해체로 경제적·안보적 위기에 직면했을 뿐만 아니라, 한국과 러시아, 중국의 국교정상화로 북방삼각이 무너짐에 따라 외교적으로도 고립되면서 피포위의식이 심화
- 탈냉전 이후 북한은 핵무력 건설에 본격적으로 착수하여 마침내 수소폭탄 실험과 함께 대륙간탄도미사일의 시험발사에 성공했기 때문에, 핵·미사일을 포기시키기 위해서는 북한의 합리적 안보우려의 해소가 불가피

• 트럼프 변수와 대북 안전보장의 법제화 필요성
- 트럼프 미 대통령의 '미치광이 전략(madman strategy)'으로 대북 정책의 예측성이 떨어지기 때문에 과연 북·미 정상회담에서 미국이 약속한 대북 체제 안전보장이 지켜질 수 있을지 의문이 증폭
- 김 위원장이 북·미 정상회담에서 약속한 한반도의 완전한 비핵화를 이행케 하기 위해서는 트럼프 대통령이 공약한 북·미 관계개선과 한반도 평화체제 구축 등 대북 안전보장의 법제화가 필요

※ 리용호 북한외상은 이란을 방문한 자리에서 "완전한 비핵화를 이루려면 미국이 자신의 약속을 지켜야 하는 데 그렇게 하기를 거부 한다"며 미국에 대한 불신을 표시[2]

나. 북·미 정상회담 공동성명: 안전보장과 비핵화의 맞교환

• 2018년 6월 12일 한반도 비핵화를 실현하기 위한 역사적인 북·미 정상회담이 싱가포르에서 개최돼 대북 안전보장과 북한 비핵화를 맞교환하기로 합의함으로써 군사적 긴장상태에서 벗어나 국면 대전환의 계기를 마련

– 북·미 정상회담 공동성명은 "트럼프 대통령은 북한에 안전담보를 제공할 것을 확언하였으며 김정은 위원장은 한반도의 완전한 비핵화에 대한 확고부동한 의지를 재확인하였다"며 경성균형 방식의 안보–안보 교환에 합의

• 이번 북·미 정상회담에서 채택된 공동성명은 최초로 북·미 정상들 간의 합의라는 형식을 취하였으며, 양 정상이 합의한 틀 안에서 실무진이 비핵화 협상을 진행해 나가는 방식으로 전개

– 비가역적인 북한의 비핵화를 유도하는데 관건은 미국이 비가역적 대북 체제안전보장책을 마련하는 것

2. 미국의 대북 안전보장 방식

가. 직·간접적 대북 안전보장 방식: 불가침 보장과 외교관계 수립

■ 직접적인 안전보장 : 미국의 대북 불가침 보장[3]

• 불가침 보장의 3가지 방식

: △북·미 불가침협약, △한반도 평화조약, △다자간 공동안전보장 조치

– 첫째, 북·미 불가침 협약으로 미 상원의원 2/3의 지지를 얻어야 하는 조약 또는 미 행정부의 행정협정, 두 가지 방식을 고려할 수 있음

– 둘째, 한반도 평화조약의 체결로서 한국전쟁에서 비롯된 불안정한 군사정전체제에서 벗어나 북·미 사이의 적대관계를 법적으로 해소함으로써 항구적이고 공고한 평화체제로 전환하는 것을 의미

– 셋째, 다자 공동안전보장으로 주변 강대국들이나 유엔안보리 결의를 통해 북한의 체제 안전을 보장하는 문서를 채택

<표 1> 불가침 조항을 포함한 미국의 조약 체결 사례[4]

체결 방식	불가침조항	분 류	사례
조 약	체결당사국들은 유엔헌장 내에서 활동하고, 어떠한 국제분쟁도 국제적인 평화와 안전, 정의가 위험에 처해지지 않는 평화로운 방식으로 해결하며, 유엔의 목적과 일치하지 않는 어떤 방식으로든 국제관계에서 위협이나 무력사용을 자제한다.	·방위협약 ·불가침협약 ·협의협약	한미상호방위조약, NATO, SEATO (1977.6종료)
	상 동	·방위협약 ·불가침협약	미-대만 상호방위조약 (1980.1종료)
행정 협정	참가국들은 상호 관계뿐만 아니라 일반적으로 국제 관계에서도 영토 보전이나 정치적 독립에 대한 무력의 위협이나 사용을 자제할 것이다..... 따라서 참여국들은 다른 참가국에 대한 군사적 위협 또는 직간접적인 무력사용을 삼간다. 마찬가지로 그들은 다른 참여국이 온전한 주권행사를 포기하도록 할 유인할 목적으로 한 힘의 과시를 삼갈 것이다. 마찬가지로 그들은 상호관계에서 무력에 의한 보복 행위를 삼갈 것이다. 무력을 통한 위협이나 사용을 분쟁 해결의 수단 또는 분쟁을 일으키는 문제로 사용하지 않을 것이다.	·불가침협약	헬싱키 협약
	당사국들은 평화적인 방법으로 분쟁을 해결하고 서로의 영토 보전과 정치적 독립에 대한 위협이나 무력 사용을 자제한다.	·불가침협약	미-러 우호협력 헌장 (1992.6.17)

<출전> The Alliance Treaty Obligations and Provisions Project(ATOP)
https://atop.rice.edu/

■ 간접적인 안전보장 : 북·미 외교관계 수립

• 북·미 외교관계의 수립의 의의

– 세계 최강대국인 미국과의 완전한 외교관계 수립은 북한이 정상국가로서 국제사회의 일원으로 됨을 의미

– 외교관계 수립을 계기로 북미 관계의 폭이 확대될 기회를 맞을 수 있으며, 북한이 원하고 있는 미국 주도의 국제금융기구 가입의 가능성도 높아지는 효과를 기대할 수 있음[5 6 7]

〈미국의 국제협정 체결방식: 조약과 행정협정〉

- 미국이 국제협정의 당사자가 되는 절차는 크게 두 가지가 있는데 하나는 연방상원 재적인원의 3분의 2의 동의를 통해 비준절차를 거치는 '조약(treaties)' 방식과 그 연방상원의 비준절차가 필요없는 '행정협정(executive agreement)'의 방식

- 조약은 상원의원 2/3이상의 동의에 의해 체결된 국제협정
  - 조약 방식은 상호방위, 범죄인인도, 인권, 무기 통제 및 감축 조약, 환경보호, 조세, 국경분쟁 해결 등의 분야에서 주로 사용하며, 미 의회의 입법 현황을 볼 때 이 방식을 채택하는 경우는 점차 감소

- 행정협정은 다시 의회행정협정과 단독행정협정으로 구분
  - 의회행정협정(congressional-executive agreement)은 법률 제정과 동일한 절차, 즉 연방하원 과반수와 연방상원 과반수의 동의를 얻은 국제협정으로, 주로 우편협정, 기후협정, TPP, NAFTA와 같은 무역협정 등의 분야에서 사용
  - 단독행정협정(sole executive agreement, 이하 행정협정)은 의회를 거치지 않고 헌법이 보장하는 대통령의 고유권한에 근거하여 체결하는 국제협정으로, 주로 군대 해외파견, 정전, 군사 등의 분야에서 사용

※ 일반적으로 행정협정이라 하면 단독행정협정을 의미하며, 미국이 체결한 단독행정협정의 주요 사례로는 1953년 한반도 군사정전협정과 1973년 파리(베트남) 평화조약, 1994년 제네바 북·미 기본합의 등이 존재

Ⅲ | 직접적 대북 안전보장 : 대북 불가침 보장 방안

1. 미국 내의 대북 무력사용 논의

• 핵무기 개발 초기단계: 김영삼 정부 때 미군의 북폭 논의
- 1994년 6월 15일 클리턴 미 행정부는 국가안전보장 회의를 소집해 북한의 영변핵시설에 대한 선제공격 가능성을 검토한 바 있으나, 윌리엄 페리 국방장관의 100만 명 희생설에 논의를 중단한 사례[8]
- 그 뒤 미국이 북한을 선제공격한다는 내용의 한반도 전쟁위기설은 2013년 3월 11일 북한의 정전협정 무효화 선언, 키리졸브·독수리 합동군사연습 등 때마다 수차례 유포

• 핵무기 개발 완성단계: 대북 무력사용을 둘러싼 최근 논의
- 2017년 2월 12일 북한이 트럼프 대통령의 취임 직후 고체엔진을 사용한 북극성 2형 탄도미사일을 시험 발사하자, 2월 28일 캐슬린 맥팔랜드 NSC부보좌관이 모든 옵션을 검토하면서 대북 군사행동 방안을 처음으로 거론
- 2017년 7월 4일, 7월 28일 북한의 화성14형 시험발사에 대해 미 국방정보국(DIA)이 화성14형을 정각 발사할 경우 사거리 5,500km에 달한다는 평가보고서를 발표한 직후부터 미국에서 대북 군사 행동론이 본격 대두
- DIA보고서 발표 뒤 "북한 핵·미사일을 내버려두느니 전쟁 하겠다"(7.28 트럼프), "모든 옵션 테이블 위에"(8.2, 펜스), "북한 핵능력 제거하기 위한 예방전쟁 등 모든 옵션 준비"(8.2, 맥매스터) 등 미 당국자들의 대북 군사행동 언급이 이어짐

2. 미국의 대북 무력사용을 뒷받침하는 법적 근거

• 「전쟁권한법」(War Powers Act, P.L.93-148): 1973년 11월 7일[9]
- 선전포고(declaration of war): 선전포고는 일정한 요건을 갖췄을 때 의회의 결의를 통해 이루어지지만, 1945년 세계 제2차 대전이 끝난 이후 미국이 선전포고를 하고 군사행동을 실시한 사례는 전무
- 성문화된 특별권한(special statutory authorization): 미 의회의 비준을 거친 「북대서양조약」의 자동개입조항에 따른 참전, 「유엔헌장」에 따른 유엔안보리가 침략전쟁으로 규정한 경우
- 국가비상사태(national emergency): 미국의 영토나 자산 또는 미군이 공격받는 등 자위권의 발동에 따른 전쟁 돌입

- 「무력사용권한법」(AUMF, Authorization for Use of Military Force): 미 의회가 대통령에게 무력사용의 권한을 사전에 위임
  - 무력사용권한법(AUMF): 미국에 대한 적의 공격이 임박했다고 판단될 경우 대미 공격을 계획·승인·감행한 이들과 조력자를 대상으로 대통령이 의회의 동의 없이 필요한 모든 수단을 사용할 수 있다고 규정
  - 2001년 발생한 9.11 테러사태 직후 조지 부시 미 대통령(당시)이 테러집단에 대응하기 위해 무력사용 권한을 달라고 의회에 승인을 요청했고 의회는 9.11사태 발생 3일만인 9월 14일에 동의
  - 조지 W. 부시, 버락 오바마 행정부는 무력사용권한법에 적용 시한이 없고 대상이 구체적으로 명시되지 않았다는 점을 활용하여 전 세계의 잠재적 테러리스트에 대한 공격을 허용하는 근거로 광범위하게 해석

- 무력사용권한법에 따른 미국의 대북 선제공격 가능성
  - 「무력사용권한법(AUMF)」에 의거해 북한의 미국에 대한 직접적인 공격이 임박했다고 미국이 판단하거나 실제 공격이 이뤄지면 미 헌법 2조에 따라 대북 군사공격이 가능

    ※ 트럼프 대통령은 '2001 AUMF'를 근거로 미 의회의 동의 없이 2017년 4월에 이어 2018년 4월에도 시리아에 대한 군사공격을 감행했으며, 이에 대해 미 연방의회에서는 민주당을 중심으로 대통령의 무력사용권한을 제한하려는 논의가 대두

- 매티스 국방장관은 미 상원 외교위원회에서 '대북 군사옵션에서 대통령이 가진 권한'에 대해 "미국에 대한 직접적이고 임박한 공격 징후 또는 실제 공격에 임할 시 군통수권자로서 헌법 2조가 적용될 것"이라 답변(2017.10.30)
  - 북한의 공격이 임박했다고 어떻게 판단할지, 북한의 핵무기 보유를 임박한 위협으로 볼 수 있는지를 놓고 미 의회 내에서도 강온파간에 입장차이가 존재

3. 미국의 대북 불가침 보장 약속 제도화 방안

가. 한반도 평화조약

- 북한은 4차 6자회담을 앞두고 미국의 대북 적대시정책과 핵위협 제거를 위한다는 명분으로 북핵 포기의 대가로 한반도 평화협정의 체결을 요구
  - 2005년 7월 22일 북한 외무성은 대변인 담화를 통해 "조선반도에서 정전체제를 평화체제로 전환하게 되면 핵문제 발생의 근원으로 되고 있는 미국의 대조선 적대시정책과 핵위협이 없어지는 것으로 되며 그것은 자연히 비핵화 실현에로 이어지게 될 것"이라고 주장

- 2010년 1월 11일 북한외무성은 성명을 통해 "평화협정 체결을 위한 정전협정 당사국 간의 회담"을 공식 제의

• 한반도 평화조약에 관한 북·미 합의 사례
- 북·미 공동 커뮤니케(2000): 두 나라 사이의 쌍무관계를 근본적으로 개선하는 조치들을 취하기로 결정하고, 한반도에서 긴장상태를 완화하고 1953년 정전협정을 공고한 평화보장체계로 바꾸어 한국전쟁을 공식 종식
- 9.19공동성명(2005): 직접 관련 당사국들은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 영구적 평화체제에 관한 협상을 시작
- 북·미 정상회담 공동성명(2018): 북·미 양측은 한반도에서 항구적이며 공고한 평화체제를 구축하기 위하여 공동으로 노력

※ 북·미 합의문에 나온 '평화보장체계', '평화체제'의 개념 안에는 불가침뿐만 아니라 국교정상화도 포함되어 있다는 보는 것이 타당

나. 대북 불가침 조약

• 북한은 2차 북핵 위기의 발발 직후부터 법적 구속력이 있는 북·미 불가침조약의 체결을 요구
- 2002년 10월 25일 북한 외무성은 대변인 담화를 통해 "미국이 불가침조약을 통해 우리에 대한 핵불사용을 포함한 불가침을 법적으로 확약한다면 우리도 미국의 안보상 우려를 해소할 용의가 있다"고 언급
- 2003년 8월 13일 북한 외무성은 6자회담의 첫 개최를 앞둔 대변인 담화에서 미국이 의회의 '서면 안전보장'이나 주변국들의 공동안전보장을 거론하고 있다면서 법적 구속력이 있는 북·미 불가침조약의 체결을 주장

• 북한체제의 안전을 보장해 주기 위해 미국이 채택할 수 있는 군사분야 국제협약의 유형은 크게 방위협약(Defense Pact), 불가침협약(Non-aggression Pact), 협의협약(Consultation Pact) 등 3가지이며, 중복된 형태로 체약국에 대한 안전보장을 제공하는 것도 가능[10]
- 지금까지 미국은 불가침 조항이 포함된 6건의 군사조약 중 4건은 조약의 방식으로 2건은 행정협약의 방식으로 체결했으며,[11] 북한에 대해서도 두 가지 체결방식이 모두 가능

• 2013년 10월 3일 미·일 안전보장협의위원회(2+2) 참석차 일본을 방문한 케리 미 국무장관은 "북한이 비핵화를 결심하고, 진정성 있는 협상에 나선다면 우리는 북한과 불가침 협정(non-aggression agreement)을 체결할 준비가 돼있다"고 언급[12]

<표 2> 미국의 과거 대북 불가침 보장 내용[13]

	합의문 내용
소극적 안전보장	"핵무기를 포함한 무력을 사용하지 않으며 이러한 무력으로 위협도 하지 않는다는 것을 담보한다." 【1993 북·미 공동성명】
	"미국은 조선민주주의공화국에 대해 미국의 핵무기 사용과 위협을 하지 않는다는 공식적 보장을 제공한다." 【1994 제네바기본합의】
	"미국은 한반도에 핵무기를 보유하지 않으며 핵 또는 재래식 무기로 북한을 공격하거나 침공할 의사가 없다는 것을 확인한다." 【9.19 공동성명】
적극적 안전보장	"쌍방은 상대방에 대하여 적대적 의도를 갖지 않을 것을 선언하며, 과거의 적대감에서 벗어나 미래를 위한 새로운 관계 수립을 위해 모든 노력을 기울일 것을 확인 한다"【북·미 공동코뮤니케】
	"적대적 의도를 가지고 있지 않으며, 주권과 동등성에 대한 상호존중의 정신에 입각하여 양국관계 개선에 필요한 조치들을 취할 준비가 되어 있음" 【2.29합의】

- 존 케리 미 국무장관(당시)이 "불가침 협정(non-aggression agreement)"이라는 용어를 사용했었다는 점으로 미루어 볼 때, 오바마 행정부는 행정협정 방식으로 북·미 불가침협정을 체결하고자 하였던 것으로 추정

• 현 트럼프 미 행정부와 상원의 관계, 그리고 상원의 대북 태도 등을 고려할 때, 미국이 북한에 제공할 불가침 보장 약속을 조약 방식으로 통과시키기는 지난한 과제
- 폼페이오 국무장관은 미 상원 외교위원회에서 북한과의 합의 사항들을 조약으로 상원에 제출하기를 희망하며, 그렇게 된다면 북한에게도 좋을 것으로 생각한다고 답변해 조약 방식의 추진을 시사(2018.5.24.)[14]

다. 대북 공동안전보장

• 북한의 비핵화에 대한 상응조치로서 검토되고 있는 방안 중의 하나가 바로 한반도 주변국들에 의한 공동안전보장 방안인바,
- 북한의 체제안전에 관한 '직접 관련 당사국들'인 한·미·중 3국 또는 한·미·중·러·(일) 등의 주변국들이 참가해 북한체제의 안전을 보장하는 방식

※ 1971년 제 7대 대통령 선거에 신민당 후보로 출마한 김대중 당시 국회의원이 제시한 '4대국 보장 하의 한반도 전쟁 억제' 방안과도 유사(1971년 4월 18일 장충단공원 연설문)

• 비슷한 사례로서, 우크라이나에 대한 체제안전의 보장을 위해 미국, 러시아, 영국 3국이 「부다페스트안전보장 양해각서」(1994.12.5.)를 체결했고, 그 뒤 프랑스과 중국도 개별적으로 안전보장을 약속한 바,

- 위 양해각서는 △우크라이나의 독립·주권·국경선 존중, △영토 완정성과 정치적 독립에 반하는 위협·무력사용 금지, △우크라이나 이익을 해치는 경제압력 중지, △핵무기가 동원된 침공위협 및 침공 때 유엔안보리의 즉각 지원행동, △NPT에 반하는 핵무기 사용의 금지 등을 약속[15]

• 하지만 「부다페스트 안전보장 양해각서」에 따른 공동안전보장 약속에도 불구하고, 3개 보장국가의 하나인 러시아가 이를 어기고 우크라이나를 침공해 크림반도를 영토의 일부로 복속
- 그럼에도 불구하고 조약이 아닌 양해각서라는 점을 들어 미국과 영국은 군사개입을 망설였다는 점에서 북한에 대한 불가침 보장을 위해서는 미국을 비롯한 체결국들에게 의무와 법적 구속력이 발생하는 형식의 약속인 조약이 필요[16]
- 공동안전보장을 조약으로 할 경우, 각국이 비준 동의를 얻어 발효시킬 때까지 시간이 많이 걸리며 체결국 중 어느 일국이 군사공격을 가했을 때 다른 체결국이 연루를 우려해 군사개입을 자제할 위험성 내포

※ 미국은 한반도에서 전쟁에 연루되는 것을 우려해 「한미상호방위조약」에 "각자의 헌법적 절차에 따라 행동한다"라고 해 자동개입조항의 삽입을 배제

Ⅳ | 간접적 대북 안전보장 : 미국과 북한의 외교관계 수립

1. 북·미 적대관계의 형성과 전개[17]

• 북한이 미국과 적대관계가 된 직접적인 배경은 1950년 발발한 한국전쟁에서 교전당사자였다는 점
- 북한은 미국에 대해 한국전쟁을 일으킨 철천지원수로 바라보고 있는 반면, 미국은 북한에 대해 한국을 침공한 부당한 침략자로 간주

• 북·미 양측의 상대에 대한 현격한 인식차이와 적대감, 그리고 자유–공산 두 진영 사이의 대립 때문에 냉전시기 북·미 사이에 제도화된 소통이 부재
- 냉전시기 북한은 중소 분쟁 속에서 외교적 줄다리기가 불가피했던 상황도 있지만, 사회주의 세계체제에 편입되어 안전보장과 경제교류 등을 통해 그럭저럭 체제 유지가 가능

• 사회주의 세계체제의 붕괴로 냉전이 끝나고 미국의 유일패권체제가 형성됨에 따라 미국과의 관계변화 없이는 국가의 생존을 유지하기 어려운 국제환경에 직면

- 북한은 인권유린, 국제범죄 연루, 대량살상무기 개발 등의 이유로 미국으로부터 불량국가 등으로 낙인찍혀 각종 제재를 받으면서 국제사회로부터 고립
  - 북한이 국제적 고립에서 탈피하여 경제건설을 이루기 위해서는 국제금융기구로부터의 차관과 외국인 민간투자의 도입이 불가피한 상황이지만, 미국과의 관계정상화 없이는 사실상 이를 실현하기 어려운 실정[18]
  - 북한은 대량살상무기의 개발과 완성으로 미국에 대한 직접적인 위협요인으로 부상함에 따라 미국의 군사공격 대상으로 간주되면서 오히려 체제의 안전보장에 대한 부담감이 가중

2. 북·미간 외교관계 수립에 관한 합의 현황

가. 탈냉전기 북한의 대미 접근방식 평가

- 탈냉전 시기에 미국과 적대관계가 해소되지 않은 상태에서 북한은 핵무력 건설을 선택하였는데,
  - 이 같은 선택의 배경은 미국과 등지고 살기 위해서가 아니라 나름대로 자주권을 유지하며 미국과 대등한 관계를 맺기 위한 것으로 평가

- 북한의 대미 접근법은 미국 주도의 질서에 순응하여 편입하는 방식이 아니라, 핵·미사일의 개발로 압박하여 미국 주도의 세계질서 속에서 자국의 지위를 확보하고 안전을 보장받으려는 방식을 채택
  - 이에 따라 약소국인 북한은 강대국인 미국을 사대로 강압외교의 일종인 '선군외교'라는 독특한 방식으로 대미 접근을 통해 관계정상화를 시도[19]

- 북·미 양측은 북핵문제를 계기로 대화를 시작했고 1차 북핵위기를 거친 뒤 1994년 「제네바 북·미 기본합의」를 통해 점차 정치적, 경제적인 관계를 회복하기 시작
  - 그러던 중 2002년에 2차 북핵 위기가 재발했고, 그 뒤 북한이 핵·미사일 개발을 계속 추진하여 국가 핵무력의 완성을 선언하기에 이르는 등 북핵 개발로 인한 위기상황의 지속
  - 미국은 북한을 겨냥한 각종 제재를 일부 유예하기도 했지만, 새로운 유엔안보리 제재와 미국 독자제재를 부과하는 등 북·미는 여전히 적대관계를 유지

- 2018년 4월 20일 북한은 당 중앙위 제7차 3기 전원회의를 개최해 기존의 경제-핵무력 병진노선을 종료하고 경제건설 총력노선으로 국가전략을 전환
  - 2018년 6월 12일 싱가포르에서 70년간의 적대관계를 넘어 역사적인 북·미 정상회담이 개최되어 새로운 관계개선을 모색

나. 북·미간의 외교관계 수립 합의 사례

- 제네바 기본합의(1994.10.21.): 전문가협상을 통해 영사 및 기타 실무적인 문제들이 해결되는 데 따라 워싱턴과 평양에 '연락사무소'를 개설하며, 현안 해결의 진전에 따라 양국관계를 '대사급'으로 격상

- 북·미 공동 커뮤니케(2000.10.12.): 관계를 개선하는 것이 자연스러운 목표이며, 앞으로 과거의 적대감에서 벗어난 새로운 관계를 수립

- 9.19 공동성명(2005.9.19.): 북·미 양국은 상호주권을 존중하고 평화적으로 공존하며, 각자의 정책에 따라 관계정상화를 위한 조치를 취하기로 약속

- 2.13 합의(2007.2.13.): 북·미는 양자간 현안을 해결하고 전면적 외교관계로 나아가기 위한 양자대화를 개시하고, 북·미관계 정상화 실무그룹을 설치

- 10.3 합의(2007.10.3.): 북·미는 양자관계를 개선하고 전면적 외교관계로 나아간다는 공약을 유지하고, 양자간 교류를 증대하고 상호 신뢰를 증진

- 북·미 정상회담 공동성명(2018.6.12.): 북·미 양측은 평화와 번영을 바라는 두 나라 국민들의 염원에 맞게 새로운 북·미관계를 수립

3. 북·미 외교관계 수립을 위한 미국 법제도

가. 외교관계의 수립 방식: 전면적 외교관계와 부분적 외교관계[20]

- 미국과 전면적 외교관계(full diplomatic relation)를 맺기 위해서는 미 연방상원의원(재적 인원 100명)중 2/3의 동의(67명)가 필요
  - 미국 헌법은 상원의 조언과 동의(advice and consent) 권한을 명시하고 있으며 행정부가 외국과 조약을 체결할 때 이에 대한 비준(ratification) 권한을 행사하도록 요구
  - 미 상원의 비준 동의가 없다면, △해외공관의 운영을 위한 예산 배정, △대사의 인준이 불가능하므로 전면적 외교관계의 유지가 곤란

- 미 상원의 비준 동의가 외교관계의 절대적인 조건은 아니며, 미 행정부의 권한만으로 부분적인 외교관계(partial diplomatic relation)가 가능

- 상원의 동의 없이 행정부가 외교관계를 맺는 형식으로는 이익대표부(interest section)나 연락사무소(liaison office)가 있으며,[21] 그밖에도 외교대표부(representative office)의 설치가 가능
- 외교관계 형식에 따라 외교관 파견의 수준도 달라지는데, 미 의회가 전권대사(Embassador)의 인준을 동의하지 않더라도 대리대사(chargé d'affaires)체제로 운영이 가능

나. 미국의 부분적 외교관계 수립의 사례

• 미국-미얀마는 클린턴 행정부 때 미 의회의 거부에도 불구하고 미 행정부의 결정으로 부분적인 외교관계를 맺고 있는 대표적인 사례
- 클린턴 행정부는 1993년 미얀마와 수교를 결정했지만, 공화당이 지배하고 있던 미 상원이 인권문제를 들어 미얀마 전권대사의 인준에 반대
- 오바마 행정부 때 미얀마와 국교를 회복하기 이전에도 미국은 미얀마 수도에 있는 미국 공관을 사용하면서 행정부의 예산을 전용하며 대리대사 체제로 외교관계를 지속[22]

• 미국과 국교가 단절되었거나 없었던 과거 적대 국가들과 외교관계를 맺는 경우, 곧바로 대사관의 설치로 갈 수도 있지만 중간에 연락사무소 등을 개설한 뒤 점진적으로 정식 외교관계를 맺은 사례들도 존재
- 미국-베트남은 1994년 2월 미국의 베트남 경제제재 해제 직후 곧바로 수교협상에 들어가 1년 5개월만인 1995년 7월 공식 외교관계를 회복[23]
- 미국-중국은 1972년 리처드 닉슨 대통령이 베이징을 방문한 뒤 국교정상화에 합의하고 1973년에 연락사무소를 개설했지만, 대사파견은 이로부터 6년이 지난 1979년 1월에야 이뤄짐
- 미국-리비아는 미국의 이라크 침공 직후 리비아가 2003년 12월 핵프로그램 포기를 선언하면서 2004년 6월 24일 연락사무소 설치, 2006년 5월 31일 대사관 격상으로 전면적 외교관계 수립[24]

※ 미국은 1972년 리비아 주재 대사를 소환했으며 1979년 12월 9일 양국 국교를 단절

다. 북·미 외교관계 수립의 전망

• 앞선 사례들을 참고하여 북·미 관계정상화의 조건을 판단할 수 있을 것인 바,
- 현재 미 의회는 비핵화뿐만 아니라, 북한인권, 탄도미사일, 위폐·마약 등 불법행동, 생화학무기 문제 등이 광범위한 이슈들의 해결을 북·미 수교의 조건으로 제시
- 전면적 북·미 외교관계 정상화를 위해서는 양국 정부당국의 합의뿐 아니라 상원의 비준절차를 밟아야 한다는 점에서 미 연방의회의 우려사항을 해소하는 것이 필요

- 하지만 의회가 북핵 우려를 해소하기 위해 제시한 요구의 수준이 지나치게 높아 이들을 모두 충족시키기 위해서는 외교관계의 수립은 물론이고 북한 핵문제의 해결은 요원
  - 임기 내에 북핵문제 해결로 외교적 업적을 얻어 재선을 노리는 트럼프 대통령으로서는 미 행정부의 권한으로 가능한 행정협정 방식으로 부분적인 외교관계의 수립을 모색할 가능성 존재
  - 다만, 2018년 11월 6일 중간선거에서 공화당이 다수당의 지위를 유지할 경우 비핵화를 촉진하기 위해 미 연방상원에 북한과 합의한 사항들을 조약으로 비준해줄 것을 요구할 가능성도 배제 불가

    ※ 1919년 베르샤이유 조약, 1999년 포괄적 핵실험금지 조약(CTBT), 2012년 장애인 권리협약의 경우, 미 대통령이 제출했으나 미 상원에서 부결된 사례

Ⅴ | 정책 시사점

1. 미국의 대북 안전보장 : 평가와 전망

가. 미국의 역대 대북 안전보장 약속에 대한 평가

(1) 법제적 측면 평가

- 대통령 친서, 공동성명, 합의문을 통해 이뤄진 기존의 북·미 사이의 약속은 '조약법에 관한 비엔나협약(Vienna Convention on the Law of Treaties)'이 정의하는 국제조약과 달리, 북한과 미국의 의무를 부과하는 형식이 아님

- 북한의 비핵화 약속 이행에 따라 미국이 북한에 제공할 안전보장 조치가 법적 구속력을 갖기 위해서는 행정협정이나 조약처럼 그에 상응하는 미국 국내의 법제도적 절차와 형식을 갖추는 것이 필요

(2) 내용적 측면 평가

- 미국이 북·미공동성명, 제네바기본합의, 9.19공동성명에서 북한에 약속했던 안전보장의 주된 내용은 '핵무기 또는 재래식 무기로 북한을 공격하거나 위협하지 않는다'는 소극적 안전보장(Negative Security Assurance) 방식

- 적극적 안전보장(Positive Security Assurance)의 형식을 취한 경우에도 〈표-2〉에서 보듯이, 구체성이 떨어지는 포괄적 내용에 불과

(3) 종합 평가

- 「9.19공동성명」의 합의에도 불구, 「2010 핵태세 보고서(NPR2010)」에서 NPT 탈퇴국가와 위반국가에 대해 소극적 안전보장의 제공을 제외함으로써 사실상 북한에 대한 소극적 안전보장을 거부[25]
  - 미 국방장관이 서명한 NPR에서 북한을 사실상 '핵선제사용 가능국가'로 분류함으로써 미 국무부 차관보급이 서명한 「9.19공동성명」의 소극적 안전보장 약속을 무력화

- 이처럼 미국이 지금껏 제도적, 내용적 완결성이 떨어지는 방식으로 북한과 안전보장 제공을 약속한 데에는 다음과 같은 이유들이 복합적으로 작용한 것으로 평가
  - 첫째로 불량국가로 규정한 북한과 제도적 수준이 높은 합의를 하는 데에 대한 정치적 부담감, 둘째는 미 의회의 행정부 견제, 셋째로 북·미합의로 인해 미국의 정책 자율성이 구속되는 데 대한 거부감

나. 미국의 직·간접적 대북 안전보장 조치에 대한 평가와 시사점

(1) 직접적인 안전보장 방식

- 한국전쟁을 법적으로 종식하는 문서에 대해 미국이 평화협정이 아닌 평화조약(peace treaty)이라는 용어를 사용하고 있기 때문에, 조약의 방식으로 추진 될 가능성이 농후
  - 평화조약이 체결되면 한국전쟁이 법적으로 종식되어 미국의 각종 대북 제재와 적대시정책을 끝낼 수 있는 제도적 근거가 마련되지만, 북한의 도발 시 언제라도 대북 무력사용이 가능하다는 점에서 미래의 전쟁까지 막아주는 것은 아님

    ※ 주은래 중국 외교부장이 「군사정전협정」의 조약화를 덜레스 미 국무장관에게 제안했으나 그가 거부하는 바람에 무산

- 북한에 대한 안전보장으로 가장 확실한 것은 별도의 불가침조약을 맺는 방법이지만, 별도의 조약 체결이 아니더라도 불가침 항목을 조문으로 넣는 것도 동일한 효력의 발휘가 가능

• 다자간 공동안전보장에는 각서(memorandum) 방식과 유엔안보리 결의 방식 등이 있는바,
- 미, 영, 러 3국이 우크라이나와 「부다페스트 안전보장 각서」를 체결해 안전보장을 약속했으나, 러시아의 크림반도 합병 때 조약이 아니라는 이유로 미국이 군사개입의 의무가 없다고 밝히는 등 법적 구속력이 제한
- 한반도 비핵화 완료에 맞춰 미국이 주도하는 유엔안보리 결의로 북한에 대해 안전보장을 제공하는 방안도 고려가 가능

※ 「전쟁권한법」 등에 따르면, 유엔안보리 결의는 미국의 국내법과 동일한 법적 구속력을 발휘

(2) 간접적인 안전보장 방식

• 패권국가인 미국과의 외교관계 수립은 북한이 국제사회에서 정상적인 국가로 활동할 수 있어 안전보장 효과를 높일 수 있는 장점이 있지만, 그 자체가 정권의 안전을 보장해 주는 것은 아님
- 리비아는 핵개발 포기결정 뒤 이익대표부, 연락사무소를 거쳐 대사급 외교관계를 맺었지만, 결국 카다피 정권은 미국의 지원을 받는 반군에 의해 붕괴

※ 트럼프 대통령은 "리비아에서 우리는 그 나라를 초토화했다. 카다피를 지키는 합의가 없었다. 우리는 가서 그를 학살했다"면서, 리비아와 수교는 했지만 안전보장에 대해서는 합의하지 않았기 때문에 정권 붕괴를 지원할 수 있었다고 언급[26]

• 미국과의 외교관계는 항구적인 것이 아니라 미국에 의해 일방적으로 단절되거나 격하될 수 있는 가역적인 조치라는 한계도 존재
- 미얀마는 미국과 전면적 외교관계를 맺고 있었지만, 군사독재정권이 들어와 민주화운동을 탄압하자 각종 행정명령과 「버마자유민주법」(2003)에 따른 경제제재, 미 대사 소환조치 등 부분적인 외교관계로 격하

다. 미국의 대북 독자 체제안전보장에 대한 보완책 : 유엔안보리 결의

• 조약은 미국 행정부와 의회가 모두 동의할 때 가능한 것으로 합의의 지속성이 높기 때문에 북한이 요구하는 체제 안전보장의 가장 유력한 방법
- 하지만 미 행정부가 의회에게 신속한 처리를 요청할 권한이 없기 때문에 상원의 비준을 얻으려면 논의하는 데 많은 시간이 걸리고 표결이 지연되는 경우가 대부분
- 트럼프 정부가 조약을 상원에서 표결에 부쳐진다고 해도 상원의원들의 구성과 북한에 대한 태도로 볼 때 대북 안전보장이 통과되리라는 보장도 없는 것이 현실

• 행정협정 방식의 대북 안전보장 방안은 미 의회의 비준 동의 절차 없이 대통령의 명령으로 체결

될 수 있어 효율적이고 단기간 내 시행이 가능

- 하지만 행정협정 방식은 조약에 비해 상대적으로 가역성이 높아 북한이 비핵화의 상응조치로써 그대로 수용하기에는 불완전한 것이 사실

• 북한의 합리적 안보우려를 해소하면서 한반도의 완전한 비핵화를 조기에 달성하기 위해 북·미간 협정 체결과 유엔안보리 차원의 결의안 채택을 병행하여 대북 안전보장 조치의 비가역성을 제고

- 미 상원의 2/3 동의 확보가 어렵다고 판단될 경우, 행정명령으로 대북 안전보장 협정을 체결한 뒤 「부다페스트 안전보장 양해각서」에 준하는 내용으로 유엔안보리의 대북 안전보장 결의안을 추진
- 유엔안보리에서 결정된 사항은 유엔 회원국들에게 그 의무를 이행할 제도적 책무가 발생된다는 점에서 미 대통령의 행정명령에 의한 대북 안전보장 협정을 제도적으로 보완하는 것이 가능

참고문헌

김영준, “북미 정상회담과 북미 상호 불가침 약속,” 국가안보전략연구원 이슈브리프 (2018.5.29.)

도경옥, “토론문“, 『KINU 정책토론회 한반도 평화협정문 구상』, 통일연구원, 2018.07.12.

서 훈, 『북한의 선군외교』, 명인출판사, 2008.

임을출, 『국제금융기구의 북한 개입: 조건, 시나리오 및 과제』, 통일연구원, 2007.

조강희, “북·미 적대관계의 전개와 관계정상화”, 『신진보리포트』, 2010.

조성렬, “미국의 대북정책 전환과 북·미 관계 전망”, 『민주사회와 정책연구』 통권 13호, 2008년.

조성렬, “한반도 비핵화과정의 국제정치: 외국 비핵화 사례와의 비교분석”, 『외교』 제126호, 2018년 7월.

장형수, “남북개발협력을 위한 재원 조달 방안”, 『한반도 신경제구상 실현을 위한 남북 농업협력 모델』, 서울대학교 북한·해외 농업연구소, 서울대 교수회관, 2018.7.25.

Leeds, Brett Ashley, Alliance Treaty Obligations and Provisions(ATOP) Codebook (version 3.0), Rice University, July 12, 2005.

Leeds, Brett Ashley, Andrew G. Long, and Sara McLaughlin Mitchell. (2000). “Reevaluating alliance reliability: Specific threats, specific promises.” Journal of Conflict Resolution 44(5)

Leeds, Brett Ashley, Andrew G. Long, and Sara McLaughlin Mitchell. (2002). “Alliance treaty obligations and provisions, 1815-1944.” International Interactions, 28(3)

Memorandum on Security Assurances in connection with Ukraine’s accession to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, Budapest, 5 December 1994.

Zachary S. Davis, Larry A. Niksch, Larry Q. Nowels, Vladimir N. Pregelj, Rinn-Sup Shinn and G. Sutter, Korea: Procedural and Jurisdictional Questions Regarding Possible Normalization of Relations with North Korea, CRS Report for Congress, November 29, 1994

『신동아』 2004년 2월호

『연합뉴스』 2018년 5월 17일

『연합뉴스』 2018년 8월 9일

『중앙일보』 2017년 12월 16일

『한겨레신문』 2013년 10월 4일

www.economist.com/breifing/2018/06/16/kim-jong-un-did-better-than-donald-trump-at-the- singapore-summit

NBC News, “U.S. to renew diplomatic relations with Libya”, May 15, 2006. http://www.msnbc.msn.com/id/12799651/

미 국무부 조약과 https://www.state.gov/s/l/treaty/faqs/70133.htm

미 국무부 주리비아 대사관 http://libya.usembassy.gov/history2.html

Michael Pompeo, “United States Senate Committee on Foreign Relations. Full Committee Hearing Review of the FY 2019 State Department Budget Request,” www.foreign.senate.gov/hearings/ review-of-the-fy-2019-state-department-budget-request-052418

U.S. Government Printing Office, Treaties and Other International Agreements: The Role of the United States Senate (2001)

주석

1) www.economist.com/breifing/2018/06/16/kim-jong-un-did-better-than-donald-trump-at-the- singapore-summit (검색일 2018.07.02)

2) 『연합뉴스』 2018년 8월 9일.

3) 미국의 대북 불가침 보장에 관한 논의는 김영준, "북미 정상회담과 북미 상호 불가침 약속," 국가안보전략연구원 이슈브리프 (2018.5.29.) 참조

4) 본 사례는 Brett Ashley Leeds의 The Alliance Treaty Obligations and Provisions Project(ATOP)의 군사조약 분류자료에 따른 것임을 밝힌다. ATOP 프로젝트는 군사조약을 다섯 가지로 분류하였으며, 그 중 방위협약, 불가침협약, 협의협약 세 가지가 본 보고서의 내용에 해당된다. ATOP 프로젝트의 정의에 따르면 방위협약(defence pact)은 체결국의 주권·영토가 공격당했을 때 군사적으로 지원하기로 한 약속이고, 불가침협약(non-aggression pact)은 체결국 사이의 군사적 갈등을 자제하고 평화를 유지하기 위한 것이고, 협의협약(consultation pact)은 체결국에 위기가 발생했을 때 능동적인 군사적 지원은 아니나 공동대응을 위한 협의를 갖기로 한 국가들 사이의 약속이다. Brett Ashley Leeds, Alliance Treaty Obligations and Provisions(ATOP) Codebook (version 3.0), Rice University, July 12, 2005, pp. 9~10. https://atop.rice.edu/

5) 임을출, 『국제금융기구의 북한 개입: 조건, 시나리오 및 과제』, 통일연구원, 2007, pp. 18~19.

6) 도경옥, "토론문", 『KINU 정책토론회 한반도 평화협정문 구상』, 통일연구원, 2018.07.12., p. 26.

7) 미 국무부 조약과 https://www.state.gov/s/l/treaty/faqs/70133.htm (검색일 2018.07.02)

8) 정관용 당시 대통령 비서실장의 증언, 『중앙일보』 2017년 12월 16일.

9) 조성렬, "북한은 왜 불가침조약에 집착하는가-체제 유지·美 공격 차단의 '다목적 카드'", 『신동아』 2004년 2월호, pp. 390~399.

10) Brett Ashley Leeds, Alliance Treaty Obligations and Provisions(ATOP) Codebook (version 3.0), Rice University, July 12, 2005, pp. 9~10. 군사조약 연구의 권위자인 브렛 애쉴리 리즈(Brett Ashley Leeds)교수의 분류에 따르면, 미국은 1816년부터 2000년 사이에 모두 28건의 군사조약을 맺었으며 그 중 6건의 조약이 불가침 조항을 포함하고 있음

11) Leeds, Brett Ashley, Andrew G. Long, and Sara McLaughlin Mitchell. (2000). "Reevaluating alliance reliability: Specific threats, specific promises." Journal of Conflict Resolution 44(5) pp. 686-699: Leeds, Brett Ashley, Andrew G. Long, and Sara McLaughlin Mitchell. (2002). "Alliance treaty obligations and provisions, 1815-1944." International Interactions, 28(3), pp. 237-260.

12) 『한겨레신문』 2013년 10월 4일.

13) 합의문의 내용은 우리 외교부 홈페이지 북핵 주요문서에 게재된 원문의 내용을 옮겨왔음.

14) Michael Pompeo, "United States Senate Committee on Foreign Relations. Full Committee Hearing Review of the FY 2019 State Department Budget Request," www.foreign.senate.gov/hearings/ review-of-the-fy-2019-state-department-budget-request-052418 검색일 2018.07.31)

15) Memorandum on Security Assurances in connection with Ukraine's accession to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, Budapest, 5 December 1994.

16) 조성렬, "한반도 비핵화과정의 국제정치: 외국 비핵화 사례와의 비교분석", 『외교』 제126호, 2018년 7월, pp. 29~30.

17) 조강희, “북·미 적대관계의 전개와 관계정상화”, 『신진보리포트』, 2010, pp. 126~131.

18) 장형수, “남북개발협력을 위한 재원 조달 방안”, 『한반도 신경제구상 실현을 위한 남북 농업협력 모델』, 서울대학교 북한·해외 농업연구소, 서울대 교수회관, 2018.7.25.

19) 서 훈, 『북한의 선군외교』, 명인출판사, 2008 참조.

20) 조성렬, “미국의 대북정책 전환과 북·미 관계 전망”, 『민주사회와 정책연구』 통권 13호, 2008년 상반기, pp. 175~178.

21) Zachary S. Davis, Larry A. Niksch, Larry Q. Nowels, Vladimir N. Pregelj, Rinn-Sup Shinn and G. Sutter, Korea: Procedual and Jurisdictional Questions Regarding Possible Normalization of Relations with North Korea, CRS Report for Congress, November 29, 1994, pp. 15~16.

22) Larry NiKsch와의 인터뷰 (2007.9.20 at Washington)

23) 당시 베트남은 캄보디아 괴뢰정권 지원 중단, 미군유해송환 문제 등 미국과 양자현안을 사전에 해결하고 나서 수교협상에 본격적으로 나섰기 때문에 빠른 시간 내에 미국과의 수교가 가능했다.

24) http://libya.usembassy.gov/history2.html; NBC News, "U.S. to renew diplomatic relations with Libya", May 15, 2006. (http://www.msnbc.msn.com/id/12799651/, 검색일 2007.10.15)

25) 조성렬, 위의 글, pp. 37~38.

26) 『연합뉴스』 2018년 5월 17일.

Abstract

Title: Conditions for Nuclear Free Korean Peninsula
A Study on Security Guarantee for North Korea

"guarantee of the safety of the regime" is one of the conditions demanded by Kim Jung un in exchange of the denuclearization. At the Singapore summit, President Trump promised to provide security guarantees to North Korea including building of peace regime on the Korean Peninsula, establishing new U.S.-DPRK relations in exchange of the denuclearization.

Since the outbreak of the North Korean nuclear crisis, both U.S. and DPRK have proposed measures to ease each other's security concerns and agreed on those measures in many forms. However, previous agreements were not satisfactory enough to ease both countries' security concerns in their contents as well as in their formality.

President Trump made a promise to commit to measures North Korea's security concerns in the Singapore Joint Statement. However, in order to fulfill those commitment the U.S. government must satisfy the requirements set by U.S. laws and administrative procedures.

Considering U.S. laws and administrative procedures, the options the Trump administration could take to provide security guarantee to North Korea are as follows. Diplomatically, U.S. could open liason office in North Korea and take steps toward full diplomatic relationship. On the security front, U.S. could sign non-aggression agreement and peace agreement in the form of treaty. In addition, multilateral security guarantee in the form of U.N. security council resolution is an option that U.S. could consider in order to enhance sincerity to the security guarantee measures for North Korea.

Key words: Denuclearization, peace treaty, US-DPRK diplomatic normalization, nonaggression pact, UN security council resolution

※ 본지에 실린 내용은 집필자 개인의 견해이며, 국가안보전략연구원의 공식입장이 아닙니다.

국가안보전략연구원
Institute for National Security Strategy
06295 서울시 강남구 언주로 120 인스토피아B/D
Tel. 02-572-7090 **Fax.** 02-572-3303 www.inss.re.kr