# **CTR** Plus

평화를 위한 준비: 북한과의 협력적 위협 감소 플러스에 대한 정치적 및 재정적 고려 사항

2022년 6월

**Elaine Natalie & Joel Petersson-lyre** 

아시아태평양 핵비확산군축 리더십 네트워크 (APLN)

#### 저자 정보

일레인 나탈리 (Elaine Natalie)는 APLN의 정책 연구원이자 서울대학교 국제대학원 국제협력학생이다. 연세대학교 언더우드국제대학에서 국제학을 전공하고 정치학과 국제관계학을 부전공했다.

유엘 페터쏜 이브레 (Joel Petersson-Ivre)는 APLN의 정책 연구원이다. 연세대학교 국제대학원에서 동아시아학 및 국제안보외교정책학 석사학위를, 스톡홀름대학교에서 중국어문화학 학사학위를 받았다.

#### 감사의 말

저자들은 수잔 쿠크(Susan Koch)와 브래드 뱁슨(Brad Babson)의 조언에 감사를 표한다. 오류가 남아 있다면 전적으로 저자들의 책임이다.

이 보고서의 내용은 CTR+에 대해 APLN이 기획하거나 발행한 이전 작업을 기반으로 한다. 단, APLN 및 그 회원, 이사회, 기금 제공자 또는 파트너의 의견을 반영하는 것은 아니다.

APLN의 CTR+ 프로젝트는 대한민국 통일부의 자금 지원을 받았다.







아시아태평양 핵비확산군축 리더십 네트워크 (APLN) 는 특히 핵무기 위협을 해결하고 제거하는 데 초점을 맞춘 아시아태평양 지역의 안보 및 국방 문제를 다루는 아시아태평양 국가들의 정치, 군사 및 외교 지도자 네트워크이다.

© 2022 Elaine Natalie & Joel Petersson-Ivre.

이 보고서는 4.0 국제 크리에이티브 커먼즈 라이선스 (4.0 International Creative Commons License)에 따라 게시되었으며 약관은 여기에서 확인할 수 있습니다.

본 논문의 연구는 아시아태평양 핵비확산군축 리더십 네트워크 (Asia Pacific Leadership Network for Nuclear Non-Proliferation and Disarmament) 의 지원을 받았다.

여기에 표명된 견해는 저자들의 것이며 APLN 혹은 그 직원, 또는 이사회의 견해를 반드시 반영하지는 않는다.

다음 주소로 직접 문의하시기 바랍니다.

아시아태평양 리더십 네트워크

APLN 사무국

서울특별시 종로구 필운대로 116, 4층 03035

전화: +82-2-2135-2170

이메일: apln@apln.network

사진: Freepik 디자인

이 간행물은 www.apln.network 에서 무료로 다운로드할 수 있습니다.

# 평화를 위한 준비:

# 북한과의 협력적 위협 감소 플러스에 대한 정치적 및 재정적 고려 사항

Elaine Natalie & Joel Petersson-Ivre

아시아태평양 핵비확산군축 리더십 네트워크의 정책 연구원

2022년 6월

### 개요

경험에 따르면 조선민주주의인민공화국(북한)과의 교류 기회는 짧고 쉽게 망가질 수 있다. 한반도의 정치적 여건이 개선되면, 건설적인 참여를 촉진하기 위해 잘 고려된 정책 구상이 필요하다.

본 보고서는 넌-루가(Nunn-Lugar) CTR (협력적 위협 감소, Cooperative Threat Reduction) 프로그램에 기반한 다분야 에너지, 공중보건, 농업 및 개발 프로그램인 북한과의 협력적 위협 감소 플러스(CTR+)에 대한 정치적 및 재정적 지원을 구축하는 방법을 가늠한다. 한반도 관련 주요 이해 관계국들의 국내 정치 상황을 고려하며 정치적 지원을 창출하는 방법과 CTR+에 가장 적합한 유형의 기금 마련 방법을 알아보며, 특히 세계은행이 관리하는 신탁 기금 모델에 주목한다.

북한과 관계 맺기의 여러 어려움에도 불구하고 현재 긍정적인 신호와 기회들이 나타난다. 새로 취임한 대한민국 대통령은 북한에 대한 경제적 지원과 협력 가능성을 시사했다. 미국은 유사한 협력 계획들을 진행한 경험이 있다. 중국은 북한과의 경제 협력 및 개발 프로젝트에 대한 경험이 풍부하다. 일본의 전문가 및 시민단체 대표, 야당은 여전히 협력적 비핵화 노력을 지지하고 있다. 본 보고서는 이러한 기회와 도전들을 고찰하고, 정책 입안자들이 기회의 때가 왔을 때행동할 수 있도록 권고를 제시한다.

## 서론

한반도의 안보 상황은 협력에서 교착 상태로, 교착 상태에서 대립 상태로, 그리고 다시 협력으로 돌아가는 순환 패턴을 따르는 경향이 있다. 모든 징후는 대립으로 돌아갈 것을 시사한다. 2022 년 초, 조선민주주의인민공화국(북한)은 이전 4년을 합친 것보다 더 많은 미사일을 발사했다. 향후 몇 달간 핵실험 가능성에 대한 우려가 고조되며 낙관론을 펼 명분은 거의 없어 보인다.1

본 보고서는 한반도에 영향을 미치는 현재의 정치 역학과 북한과의 관계를 살펴보고, 현재 순환 단계를 넘어 다음 교류 기회에 대한 권고를 제시한다. 그럼으로써 정치적 여건이 더 바람직해졌을 때 사용할 수 있는 "기성품" 정책 선택지를 제공하고자 한다.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Justin McCurry, 'North Korea Fires Suspected ICBM amid Signs of Preparation for Nuclear Test', The Guardian, 25 May 2022, sec. World news, <a href="https://www.theguardian.com/world/2022/may/24/north-korea-fires-ballistic-missile-off-its-east-coast-says-seoul">https://www.theguardian.com/world/2022/may/24/north-korea-fires-ballistic-missile-off-its-east-coast-says-seoul</a>.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> CTR Plus 의 경우는 북한에 대한 제재가 완화되거나 해제될 것으로 가정함. 제재 해제는 CTR Plus 의다른 작업에서도 광범위하게 다루어져 왔기 때문에 여기서는 이 주제에 대해 자세히 논의하지 않음.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> 'Cooperative Threat Reduction Plus: Breaking the Stalemate with the DPRK', (Asia-Pacific Leadership Network, 21 December 2021), <a href="https://www.apln.network/projects/ctrplus/cooperative-threat-reduction-plus-breaking-the-stalemate-with-the-dprk">https://www.apln.network/projects/ctrplus/cooperative-threat-reduction-plus-breaking-the-stalemate-with-the-dprk</a>.

<sup>4</sup> 본 회의는 채텀하우스 규칙에 따라 한국, 미국, 중국, 일본, 유럽 등의 참가국들이 참여한 가운데 온라인으로 진행됐다.

교류를 위한 한 가지 유망한 정책 선택지는 냉전 종식 후 미국과 소련 간 시행되었던 협력적 위협 감소(CTR) 프로그램을 기반으로 한다. CTR 프로그램은 넌-루가(Nunn-Lugar) 프로그램이라고도 하며, 미국, 러시아 및 구소련 국가들 간 실무 협력을 촉진했고, 벨라루스, 카자흐스탄, 우크라이나에 배치된 핵무기를 성공적으로 제거하거나 해체했다. 또한 핵무기 및 생물학무기 인력에게 대체 일자리를 제공했으며 화학 무기를 해체했다.

APLN 은 원래의 CTR 프로그램을 북한의 고유한 상황에 맞추어 'CTR+'의 형태로 실행할 가능성을 고찰한 바 있다. 이 때 '+(플러스)'는 핵무기 및 대량살상무기(WMD)를 넘어서는 광범위한 다분야 교류를 의미한다. 2021년 후반 일련의 워크샵을 개최해 에너지, 공중보건 및 우주 협력과 같은 분야에서 교류를 모색했으며, 그 결과는 2021년 12월 일련의 보고서를 통해 발표되었다.3

이 보고서는 2022 년 3월 후속 회의에서 논의된 주제들을 바탕으로 한다. 4논의는 두 가지 질문을 중심으로 진행되었다.

- CTR+에 대한 정치적 지지를 어떻게 구축하고 유지할 것인가?
- CTR+에 대한 재정적 지원은 어떤 방식이 적합한가?

이 보고서는 각 질문을 다루는 두 섹션으로 나뉜다.

-

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Briefing with Special Representative for the Democratic People's Republic of Korea Sung Kim on Recent Developments in the DPRK and U.S. Efforts to Advance Denuclearization on the Korean Peninsula', United States Department of State, 6 April 2022, <a href="https://www.state.gov/briefing-with-special-representative-for-the-democratic-peoples-republic-of-korea-sung-kim-on-recent-developments-in-the-dprk-and-u-s-efforts-to-advance-denuclearization-on-the-korean-penins/">https://www.state.gov/briefing-with-special-representative-for-the-democratic-peoples-republic-of-korea-sung-kim-on-recent-developments-in-the-dprk-and-u-s-efforts-to-advance-denuclearization-on-the-korean-penins/">https://www.state.gov/briefing-with-special-representative-for-the-democratic-peoples-republic-of-korea-sung-kim-on-recent-developments-in-the-dprk-and-u-s-efforts-to-advance-denuclearization-on-the-korean-penins/</a>

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Briefing with Special Representative for the Democratic People's Republic of Korea Sung Kim on Recent Developments in the DPRK and U.S. Efforts to Advance Denuclearization on the Korean Peninsula', United States Department of State, 6 April 2022, <a href="https://www.state.gov/briefing-with-special-representative-for-the-democratic-peoples-republic-of-korea-sung-kim-on-recent-developments-in-the-dprk-and-u-s-efforts-to-advance-denuclearization-on-the-korean-penins/">https://www.state.gov/briefing-with-special-representative-for-the-democratic-peoples-republic-of-korea-sung-kim-on-recent-developments-in-the-dprk-and-u-s-efforts-to-advance-denuclearization-on-the-korean-penins/">https://www.state.gov/briefing-with-special-representative-for-the-democratic-peoples-republic-of-korea-sung-kim-on-recent-developments-in-the-dprk-and-u-s-efforts-to-advance-denuclearization-on-the-korean-penins/</a>

요약하자면, 자금 조달 방안으로는 세계은행 산하의 신탁 기금 협약이 적합해 보이는 한편, 북한과의 CTR+계획이 실행되기 위해서는 각국 국내 정책과 양국 및 다국적 관계에서의 대대적 변동이 요구된다.

이러한 목표를 추진하기 위해 다음과 같은 것들이 필요하다.

- 미국과 북한은 위협 감소 혹은 대량살상무기 감축 및 군비 통제 활동에 대해 정상회담, 혹은 최소한 고위급 대화를 진행한다.
- 중국은 대량살상무기 및 군비 통제 관련 노력 외에도, 북한 내 개발 프로젝트 수행에 대한 전문적 지식을 제공하고, 세계은행 북한 신탁 기금에 상당한 기여를 하는 등의 활동을 주도한다.
- 미국은 세계은행 북한 신탁 기금을 설립하기 위해 주도적으로 나선다. 단, 반드시 자금을 제공할 필요는 없다.
- 중국과 미국은 신뢰를 구축하고 CTR 및 플러스 활동을 조율하기 위한 협력 대화를 갖는다.
- 한국과 일본은 양국 관계를 개선하기 위해 제안된 방안들을 진전시키고 CTR+ 아래 각자가 기여할 수 있는 프로젝트 유형을 논의한다.

# 정치적 고려사항

CTR+를 시행하려면 북한, 미국, 한국뿐 아니라 중국, 일본, 러시아의 정치적 의지가 필요하다. 이 섹션에서는 각 국가의 정치적 역학과 도전 과제를 개괄하고, (해당되는 경우) 과거에 어떤 유형의 재정 조달이 효과가 있었는지 논의한다. 또한 미래를 위한 잠재적 교류 창구를 짚어본다.

#### 미국

러시아-우크라이나 전쟁이 시작되기 전부터, 바이든 행정부가 북한과의 외교를 뒷전에 두고 있음은 분명했다. 수개월 간의 긴 정책 검토 끝에, 젠 사키(Jen Psaki) 공보관은 바이든 행정부가 북한에 '조정된, 실용적 접근'을 채택할 계획이라고 밝혔다. 이는 북한 핵 문제를 해결하는 데 필요한 정치적 의지를 보이지 않는 고전적인 중간지대 정책이다. 보고서 전문은 공개되지 않았다. 북한과 직접 접촉 경험이 있는 고위 당국자는 단 두 명으로, 웬디 셔먼(Wendy Sherman) 국무부 차관과 성 김(Sung Kim) 대북특별대표이다. 비록 김 대표는 북한이 미국과의 대화 제의를 수 차례 거절했다고 밝혔지만, 북한 핵 문제 대처에 대한 정권의 정치적 의지가 제한적인 것은 분명해 보인다. 성 김은 무엇보다도 미국의 주인도네시아 대사이며, 2022 년 4월 현재 미국은 주한 미국 대사를 임명하지 않고 있다.

바이든 대통령은 중국과 러시아와의 전략적 대화 의지를 표명했지만, 미 정부의 미지근한 접근 방식은 CTR+ 이니셔티브에 도움이 되지 않는다. 미국과 북한 간의 오랜 적대관계를 감안한다면 CTR+에 대한 미 의회의 지지를 이끌어내는 것은 어려울 것이다. 그러나 미 의회의 재정 지원이 클 필요는 없다. 아래에 설명 된 바와 같이, CTR+는 예를 들어 신탁 기금 모델을 통해 다른 이해관계자들이 추가 자금을 제공하기를 기대할 수 있다. 미국이 북한과의 유의미한 협력을 위해

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Briefing with Special Representative for the Democratic People's Republic of Korea Sung Kim on Recent Developments in the DPRK and U.S. Efforts to Advance Denuclearization on the Korean Peninsula', United States Department of State, 6 April 2022, <a href="https://www.state.gov/briefing-with-special-representative-for-the-democratic-peoples-republic-of-korea-sung-kim-on-recent-developments-in-the-dprk-and-u-s-efforts-to-advance-denuclearization-on-the-korean-penins/">https://www.state.gov/briefing-with-special-representative-for-the-democratic-peoples-republic-of-korea-sung-kim-on-recent-developments-in-the-dprk-and-u-s-efforts-to-advance-denuclearization-on-the-korean-penins/">https://www.state.gov/briefing-with-special-representative-for-the-democratic-peoples-republic-of-korea-sung-kim-on-recent-developments-in-the-dprk-and-u-s-efforts-to-advance-denuclearization-on-the-korean-penins/</a>

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Jeongmin Kim, 'Yoon's Defense Minister Nominee Will Not Scrap Kim and Moon's 2018 Military Deal', NKNews, 21 April 2022, <a href="https://www.nknews.org/2022/04/yoons-defense-minister-nominee-will-not-scrap-kim-and-moons-2018-military-deal/">https://www.nknews.org/2022/04/yoons-defense-minister-nominee-will-not-scrap-kim-and-moons-2018-military-deal/</a>.

정치적 의지를 드러내고 CTR+에서 리더 역할을 수행한다면, 다른 국가들의 재정적 지원을 받을 수 있다.

선례가 있다. 1996 년, 넌-루가 계획 시행을 담당한 미 국방부는 의회에서 러시아 내 인프라 구축 프로젝트 수행을 금지하자, 다른 국가들에게 도움을 요청했다. CTR+의 경우, 미 국방부는 대량살상무기 위협 감소 노력에 집중할 수 있고, 다른 국가들은 에너지 및 보건 분야 협력과 같은 '플러스' 측면에 집중할 수 있다.

또 다른 중요한 요소는 기존 CTR 의 상호 위협 감소 측면이다. CTR 은 전략무기감축협정(START I)과 함께 고안되었는데, 이는 미국과 소련(이후 러시아)이 핵탄두 및 투발수단 수준을 동일한 수준으로 감축할 것을 의무화한 양국간 군비 통제 협정이었다. 북한과의 CTR+는 2022년 및 향후 북한과 미국 양국에 수반될 위협 감소 정책이 무엇인지 고려하고 명확히 해야 한다. 미국으로서는 동등한 수준의 핵무력은 용납할 수 없으므로 더욱 그러하다. 단, 지역 동맹국들과 협의한 후, 미국은 한반도에 핵무기를 배치하지 않기로 약속할 수 있다. 그에 상응하여 한반도 비무장지대 양쪽에서 적절한 상호 모니터링 및 검증 조치가 있을 것이다. 윤 대통령은 앞서 남북 접경지대 인근의 군사활동을 중지하고자 하는 2018년 남북군사합의를 폐기하겠다고 밝힌 바 있다. 보다 최근 이종섭 국방부장관 임명자는 "9.19 [2018 남북] 군사협정을 폐기해야 한다는 입장은 아니다"라고 밝혔다. 7미국이나 한국이 병력 감축을 고려하려면, 북한은 적어도 최근 깨트린 ICBM 실험 유예 조치를 넘어서는 실질적 위협 감소 약속을 해야 할 것이다.

#### 북한

북한 내 정치적 상황은 2017년 핵실험과 ICBM 실험 이후 가장 협력에서 멀어져 있다. 4년간의 교착 상태를 지나, 2022년 초 북한은 초음속 미사일을 포함해 13 차례의 미사일 실험을 실시했으며 적어도 한 차례의 ICBM 발사를 시도했다. 2018년에 공식적으로 폐쇄되었던 풍계리

<sup>7</sup> Jeongmin Kim, 'Yoon's Defense Minister Nominee Will Not Scrap Kim and Moon's 2018 Military Deal', NKNews, 21 April 2022, <a href="https://www.nknews.org/2022/04/yoons-defense-minister-nominee-will-not-scrap-kim-and-moons-2018-military-deal/">https://www.nknews.org/2022/04/yoons-defense-minister-nominee-will-not-scrap-kim-and-moons-2018-military-deal/</a>.

핵실험장에서 새로운 실험이 준비되고 있음을 가리키는 징후들 또한 나타났다.8 그러나 긴장이 고조되는 와중에도 북한은 핵무기 능력과 투발수단을 확대해 나가는 한편, 협력이나 대화에는 여전히 관심을 보이지 않고 있다.9

군사활동 외에도, 북한은 한때 한국과 함께 운영했던 금강산 인근의 호텔과 골프 리조트를 철거했으며, 이는 현재 남북 간 협력을 모색하고 있지 않다는 분명한 신호이다. 대한민국 통일부는 남북 핫라인을 통해 평양에 해명을 요구했으나 아직 공식적인 답변을 받지 못했다.

이렇듯 협력이 어려운 상황임에도 불구하고, 북한 실무자들과 광범위한 접촉 경험이 있는 전직 관계자 및 전문가들은 북한에서 국제개발기구에 대한 존중과 그로부터 배우려는 의지가 최소한 실무급에서는 크다는 데 동의한다.10 북한 경제를 꿰뚫고 있는 한국의 한 경제학자에 따르면, 이러한 협력 의지는 '구호품'을 받는 것처럼 보이지 않으려는 마음과 다투고 있다. 북한은 대외 지원에 지나치게 의존하는 것을 원치 않으며, 경제적 생산성 및 독립성을 향상시킬 수 있는 지속 가능한 프로그램이나 프로젝트에 더 긍정적이다. 이러한 프로그램의 지역 단위 예시는 2000 년대 초반 국제 기구와 함께 추진한 노동자 교육 및 농업 개발 등이 있다.11 이러한 맥락에서 북한이 2021 발표한 지속 가능한 개발을 위한 2030 의제 이행에 관한 자발적 국별검토(Voluntary National Review)를 발표한 것은 유망한 신호이다. 12

그러나 이러한 국제 협력 및 실무급 관계가 형성되려면, 북한의 김정은 국무위원장이 직접 나설 필요가 있다. 이는 APLN 이 이전 보고서에서 다음과 같이 주장한 바와 같다.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Yoon-hwan Chae, 'Continued Restoration Work Spotted at N. Korea's Nuclear Test Site: Report', Yonhap News Agency, 29 April 2022, https://en.yna.co.kr/view/AEN20220429004000325.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup>Han-ju Kim, 'North Korean FM Rules out Possibility of Contact with U.S.', Yonhap News Agency, 23 June 2021, https://en.vna.co.kr/view/AEN20210623010000320.

<sup>10</sup>북한 관리들의 협력 열기는 온라인 APLN 회의의 몇몇 참가자들에 의해 주목됨.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Jong-Woon Lee and Hyoungsoo Zang, 'Future Development Assistance to North Korea Through the Establishment of Multi-Donor Trust Funds', North Korean Review 9, no. 2 (2013): 43-58.

<sup>12 &#</sup>x27;Democratic People's Republic of Korea: Voluntary National Review on the Implementation of the 2030 Agenda' (Government of the Democratic People's Republic of Korea, June 2021),

북한과의 지속적 교류는 김정은의 승인을 받아야 하며, 협력을 통해 북한 안보에 대한 위협이 감소된다고 생각하지 않는 한 김 위원장이 협력할 가능성은 낮다. <sup>13</sup>

북한이 CTR+와 같은 장기적 협력 계획에 참여하는 것은 제재의 부분적 해제를 조건으로 할 가능성이 높다. 제재 완화에 대한 고려는 다른 곳에서 논의되었지만, 단순히 북한의 위협 인식을 다루는 것만으로는 협력을 장려하기에 충분하지 않을 수 있다. 14 일각에서는 최근의 단거리 미사일시험과 전술 핵무기에 대한 북한의 선전이 정권의 핵 태세 변화를 의미하며, 북한은 핵 억지력을통해 미국이나 한국의 행동을 단지 제한하는 것이 아니라 형성하는 무기 사용을 고려할 것이라고주장했다. 15 만약 북한이 이렇듯 위험한 공격적 전환을 벼랑 끝 전술로 끌고 간다면, 다른 주요국가들이 CTR+에 참여할 가능성은 급격히 떨어질 것이다.

#### 대한민국

최근 한국의 정권 교체는 대북관계 및 향후 CTR+ 계획에 대한 참여에 대해 중요한 시사점을 갖는다. 대통령후보자 시절 윤석열 대통령은 <포린어페어즈(Foreign Affairs)>에 기고하여, 한국이 군사적 대비태세를 강화하고 미국과 더 많은 훈련을 실시해야 한다고 주장했다.

또한, "북한이 현존 핵 프로그램을 성실하고 완전하게 신고하는 것이 신뢰를 회복하는 첫 걸음이 될 것이다" 이어서 "검증 가능하고 불가역적 핵폐기 조치가 이행될 때 이에 상응하는 대북제재 완화가 이뤄질 수 있다"고 말했다.<sup>16</sup>

윤 대통령은 취임 연설에서 "대화의 문" 을 열어두며, 북한이 "실질적인 비핵화로 전환"한다면 "북한 경제와 주민들의 삶을 획기적으로 개선할 수 있는 담대한 계획" 을 약속했다.<sup>17</sup> 윤 대통령이

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Cooperative Threat Reduction Plus: Breaking the Stalemate with the DPRK', 15.

<sup>14</sup>제재 해제는 매우 논쟁적인 사안이다. CTR Plus 의 조건으로 부분 제재 완화에 대한 논의는

<sup>&#</sup>x27;Cooperative Threat Reduction Plus: Breaking the Stalemate with the DPRK', 15 를 참조.

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup>Andrew Salmon, 'Ukraine War Fortifies North Korea's Urge to Arm', Asia Times, 21 March 2022, <a href="https://asiatimes.com/2022/03/ukraine-war-fortifies-north-koreas-urge-to-arm/">https://asiatimes.com/2022/03/ukraine-war-fortifies-north-koreas-urge-to-arm/</a>.

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Suk-yeol Yoon, 'South Korea Needs to Step Up', 6 April 2022,

https://www.foreignaffairs.com/articles/south-korea/2022-02-08/south-korea-needs-step.

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> Kyung-don Joo, 'Full Text of President Yoon's Inaugural Address', Yonhap News Agency, 10 May 2022, <a href="https://en.yna.co.kr/view/AEN20220510005900315">https://en.yna.co.kr/view/AEN20220510005900315</a>.

경제적 지원과 협력 가능성을 고려하고 있다는 사실은 그가 한국의 보수주의자들에 대한 일반적 지식이 가리키는 것만큼 북한에 대해 강경하지는 않음을 의미한다. 윤 정부의 국방부장관 임명자 또한 2018 남북군사합의를 이행할 준비가 되어 있다고 천명하여, 앞서 윤 대통령이 2018 남북군사합의를 폐기하겠다고 주장한 것과 상반되는 입장을 밝혔다.<sup>18</sup>

아울러, 한국의 진보 세력은 대한민국 국회를 확고히 장악하고 있으며 이는 적어도 2024 년까지 지속될 것이다. 비록 외교 정책에 대한 국회의 영향력은 상대적으로 작지만, 진보적인 의원들은 일반적으로 북한과의 교류에 더 공감하는 경향이 있으며, 일부는 CTR+를 지지한다고 밝혔다. 또한 문재인 정권에서 한국 통일부가 축적한 CTR+에 대한 제도적 지식은 윤석열 정권의 외교 정책에 자산이 될 수 있을 것이다. 윤 정부의 권영세 통일부장관 지명자는 "보수는 반북, 진보는 친북이라는 낡은 이분법에서 벗어나"기를 촉구하며 "초당적 대북정책"을 강조했다.19

그럼에도, 윤 정부 아래 한국은 남북 관계를 우선시하거나 북한과의 교류를 위해 적극적으로 노력하지 않을 가능성이 높다. 그 대신, 적극적으로 나서는 것은 미국이어야 한다. 윤 대통령이 한미 동맹 강화를 맹세한 바 있다. 따라서 미국이 촉구한다면, 그리고 한국에게 돌아올 이익이 충분히 명확하다면 윤 대통령은 CTR+의 제안을 기꺼이 받아들일 수도 있다.

마지막으로, 북한의 핵 및 미사일 프로그램의 감축에 대한 전제 조건 *없이* 의료 지원을 추가로 제공하는 것도 고려해 볼 만하다.<sup>20</sup> 그런 의미에서, 새로운 한국 정부가 현재 북한에서 확산되고 있는 COVID-19 상황을 맞아 북한에 백신을 제공한 것은 긍정적인 동향이다.

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup>Jeongmin Kim, 'Yoon's Defense Minister Nominee Will Not Scrap Kim and Moon's 2018 Military Deal', NKNews, 21 April 2022, <a href="https://www.nknews.org/2022/04/yoons-defense-minister-nominee-will-not-scrap-kim-and-moons-2018-military-deal/">https://www.nknews.org/2022/04/yoons-defense-minister-nominee-will-not-scrap-kim-and-moons-2018-military-deal/</a>.

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup>Lee Hae-ah 'Unification Minister Nominee Calls for Bipartisan N.K. Policy', Yonhap News Agency, 22 April 2022, https://en.yna.co.kr/view/AEN20220422010600315.

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> 'North Korea Sees a Virus Explosion. Its Missiles Won't Help.', Washington Post, 13 May 2022, <a href="https://www.washingtonpost.com/opinions/2022/05/13/north-korea-sees-virus-explosion-its-missiles-wont-help/">https://www.washingtonpost.com/opinions/2022/05/13/north-korea-sees-virus-explosion-its-missiles-wont-help/</a>

#### 일본

최근 미국, 한국, 일본의 삼국 관계 강화를 위한 노력은 기회와 도전을 동시에 던져주고 있다. 고위급 국방 회담에서 한미일은 "한반도의 완전한 비핵화와 지속적인 평화를 달성하기 위한 긴밀한 삼국 협력"을 약속했다.<sup>21</sup> 삼국 협력이 북한 문제에 대한 정책 공조를 개선할 수 있다고 보았을 때 이는 환영할 만한 동향이다. 최근 몇 년간 한국과 일본의 긴장 관계는 다자간이니셔티브나 북한에 대해 상충되는 우선순위를 타협할 의지를 이끌어내는 데 도움을 주지못했다. 한반도에너지개발기구(KEDO)와 같은 기구는 미국, 한국, 일본이 일본에 대한 경제 정책을 조율할 수 있도록 했으며, 이는 세 나라가 다시 탐색할 수 있는 유용한 모델이 될 수 있다.

그러나 정책을 조율하는 입안자들이 애초에 북한과의 교류에 대해 적대적이라면, CTR+에서 정책 조율은 큰 의미가 없다. 집권당인 자유민주당(LDP)은 한국의 새 정권과 비슷한 방식으로 북한과 중국을 상대로 강경한 입장을 취함으로써 지지를 얻고 있다. 최근 자유민주당 내 이루어지는 일본의 "적 기지 공격 능력" 개발에 대한 논의에서 이러한 경향을 확인할 수 있다. <sup>22</sup> 야당은 협력에 대해 보다 우호적인 입장으로, 군축 외교, 대화, 관계 구축 등 외교를 강조하고 있다. 북한과의 CTR+ 계획은 이러한 정서를 공유하는 일본 정치인들의 지지를 필요로 하지만, 장기 집권 중인 자민당이 권력을 넘겨 줄 일은 요원하다.

일본 정계에서는 미국 및 한국과 함께 북한 핵 시설 및 물질의 관리/폐기를 위한 재정적 및 기술적 지원을 제공하는 데 있어 일본이 중심적인 역할을 할 수 있도록 하는 '핵 위협 감소 프로그램'에 대한 지지를 나타낸 바 있다. 사사카와평화재단이 발표한 이 제안은, 북한 핵무기 연구원 및 기술자들이 비군사 분야로 전환하도록 일본이 역할을 담당할 것 또한 주장한다.<sup>23</sup>

<sup>21</sup>"Joint Statement on the U.S.-Japan-Republic of Korea Trilateral Ministerial Meeting," United States Department of State, accessed 14 April 2022, <a href="https://www.state.gov/joint-statement-on-the-u-s-japan-republic-of-korea-trilateral-ministerial-meeting/">https://www.state.gov/joint-statement-on-the-u-s-japan-republic-of-korea-trilateral-ministerial-meeting/</a>.

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup>"LDP to Propose Enemy Base Strike Capability as Part of Japan Security Review,' The Japan Times, 12 April 2022, <a href="https://www.japantimes.co.jp/news/2022/04/12/national/ldp-enemy-base-review/">https://www.japantimes.co.jp/news/2022/04/12/national/ldp-enemy-base-review/</a>.

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup>'Proposals to the Japanese Government Concerning the Denuclearization of North Korea' (Sasakawa Peace Foundation, February 2020), <a href="https://www.spf.org/en/global-data/user33/Proposal">https://www.spf.org/en/global-data/user33/Proposal</a> NorthKorea English.pdf.

중국이 CTR+에 참여할 의향이 있다고 보았을 때, 참여 조건을 설정하는 데 대한 강력한 권한을 갖지 않는 한 중국은 참여하지 않을 것이다. 중국의 공식 입장은 "한반도에서 핵 문제 해결을 촉진하기 위해 건설적인 역할을 담당하는 것"이다.<sup>24</sup> 중국과 미국은 '건설적인 역할'에 대해 매우다른 인식을 가지고 있음이 분명하다. 중국은 UN 에서 미국이 발의하는 추가 제재 결의안에 계속반대하며 일부 제재를 해제하거나 보다 '신중한' 방식으로 이행할 것을 거듭 촉구하고 있기때문이다.<sup>25</sup>

제재에도 불구하고, 중국은 여전히 북한의 최대 무역 파트너이며, 북한 내 개발 사업에 원조를 제공해 온 긴 이력이 있다. 북한과의 협력에 대한 중국의 제도적 지식 및 전문성은 CTR+의 귀중한 자산이 될 것이다. 중국 정부뿐만 아니라 중국 기업도 북한 인프라에 상당한 기여를 했다. 팬데믹이전에는 중국의 일대일로(Belt and Road) 정책에 따라 중국과 북한 사이에 상호 이해관계가 있었던 것으로 보인다.

원칙적으로, 중국은 핵과 경제 문제를 분리하는 한반도 '이중접근법'을 선호하기 때문에 그러한 협력을 반대하지 않을 것이다. 그러나 실질적으로, 일대일로 프로젝트에 자금을 지원하기 위해 설립된 아시아인프라투자은행은 이와 관련된 정치적 위험을 경계할 수 있다.<sup>26</sup>

악화된 미-중 관계 또한 정치적 위험을 초래한다. 중국 언론은 미 국방위협감소국(DTRA)이 우크라이나에서 비밀 생물무기 시설을 운영한다는 근거 없는 소문을 퍼뜨렸다.<sup>27</sup> 이러한 음모론은

<sup>25</sup> 'Chinese Envoy Urges UN Security Council to Take Prudent, Responsible Approach to Sanctions', People's Daily Online, 8 February 2022, <a href="http://en.people.cn/n3/2022/0208/c90000-9954511.html">http://en.people.cn/n3/2022/0208/c90000-9954511.html</a>. <sup>26</sup>아시아인프라투자은행(AIIB)의 회장 겸 총재인 진 리쿤(Jin Liqun)은 미국과 북한 사이에 비핵화에 대한 원칙적인 거래가 있을 경우에만 AIIB 가 북한에 투자할 용의가 있다고 밝힘. : Kim Jin-bang, 'Song Young-gil "New S. Korean policy towards the North: China's BRI ... let's make a supergrid" (송영길 "韓신북방정책-中일대일로 연계 가능...슈퍼그리드 잇자")', Yonhap News, 14 April 2018, <a href="https://www.yna.co.kr/view/AKR20180414039900083">https://www.yna.co.kr/view/AKR20180414039900083</a>.

 $<sup>^{24}{}^{\</sup>prime}\text{US}$  Called on to Match Its Words with Action in Ties', People's Daily Online, 23 February 2022,  $\underline{\text{http://en.people.cn/n3/2022/0223/c90000-9961673.html}}.$ 

<sup>27&#</sup>x27;Sinister Motives Behind US Bioweapons Research Development in Ukraine (美国在乌克兰开展生物武器研究用心险恶)', Sina.com, 22 March 2022, <a href="https://news.sina.com.cn/c/2022-03-22/doc-imcwiwss7513212.shtml">https://news.sina.com.cn/c/2022-03-22/doc-imcwiwss7513212.shtml</a>.

중국의 CTR+ 참여에 도움이 되지 않는데, 중국 대중은 물론 어쩌면 의사결정권자들 또한 이를 믿는 것으로 보인다. 이는 기본적 사실에 대한 미국과 중국의 인식의 차이를 드러낸다.<sup>28</sup> 더욱이, 중국 UN 대사는 한반도의 핵 문제를 오커스(AUKUS) 동맹과 연결지으며, 이를 가리켜 "국제 사회의 우려를 무시"하고 "핵 확산의 심각한 위험을 초래한다"고 표명했다.<sup>29</sup> 종합해 보면, 중국은 CTR+에 생산적 기여자가 될 잠재력이 크지만, 이는 중국과 미국 간 오해를 줄이기 위해 상호 노력이 있어야만 가능할 것이다.

#### 러시아

2022년 3월 APLN CTR+ 컨퍼런스에서 이루어진 논의 중, 러시아의 우크라이나 침공으로 CTR의 평가가 훼손되었다는 우려가 제기되었다. 또한 우크라이나가 비핵화와 NPT 준수에 대한 대가로러시아, 미국, 영국으로부터 안보를 보장받았음에도 불구하고 침공을 당한 것은 북한이 CTR+를도입할 가능성에 부정적인 영향을 미친다. 우크라이나가 자국에 배치된 핵무기를 여전히 보유하고있었다면 러시아의 침공을 저지할 수 있었을 것이라는 잘못된 인식이 널리 퍼져 있다. 일부전문가들의 견해에 따르면, 우크라이나는 리비아 및 이라크와 마찬가지로 핵무기를 포기하는 것이국가 안보를 저해함을 보여주는 경고의 예시가 되었다. 그러나 우크라이나는 핵무기에 대한작전통제권을 보유한 적이 없으며, 10년 내에 방사성동위원소가 붕괴될 것이었다. 30이 주장의정치적 영향력은 과소평가할 수 없으며, 비핵화 지지자들에 의해 다루어져야 한다.

이러한 인식은 일본과 한국 양국에서 핵무기 확보를 고려해야 한다는 대중의 논의 또한 키웠다. 과거 6 자회담의 참가국들도 우크라이나 문제에 대해 의견이 갈렸다. 한국은 (다소 마지못해) 러시아 제재에 동참한 한편, 우크라이나 침공은 일본과 러시아의 영유권 분쟁을 다시 부각시켰고, 제 2 차 세계대전 평화조약 협상의 진전을 중단시켰다. 한편 중국은 북대서양조약기구(NATO)의 확장을 비난함으로써 러시아를 지지했으며, 북한은 UN 에서 러시아 규탄에 반대표를 던졌다.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup>US-China Perception Monitor, 'Chinese Public Opinion on the War in Ukraine', U.S.-China Perception Monitor (blog), 19 April 2022, <a href="https://uscnpm.org/2022/04/19/chinese-public-opinion-war-in-ukraine/">https://uscnpm.org/2022/04/19/chinese-public-opinion-war-in-ukraine/</a>. <sup>29</sup>'China Calls for Restraint Regarding Nuclear Issue on Korean Peninsula', People's Daily Online, 3 March 2022, <a href="http://en.people.cn/n3/2022/0327/c90000-10076352.html">http://en.people.cn/n3/2022/0327/c90000-10076352.html</a>.

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup>Vitaly L. Kataev, 'Ukraine Could not Have Kept the Nuclear Warheads Even if it Wanted to', 16 September 1994, Archive Box 13, Folder 26, National Security Archive, <a href="https://nsarchive.gwu.edu/document/22540-05-ukraine-could-not-have-kept-nuclear">https://nsarchive.gwu.edu/document/22540-05-ukraine-could-not-have-kept-nuclear</a>.

미국, 한국, 일본에서 러시아 제재가 이루어지고 있는 이상, 단기간 내 러시아가 다자간 프로젝트의 일원이 될 가능성은 없어 보인다. 우크라이나 전쟁은 한반도를 둘러싼 주요 행위자들을 둘로 갈라놓았고, 협력은 한층 멀어졌다. 북한에 대한 제재 해제 문제는 이제 러시아에 대한 제재 해제와 얽혀 협상 입장을 복잡하게 만든다.

# 재정적 지원

CTR+의 시행은 상당한 재정적 지원이 요구된다. 전 세계은행 고문 브래드 뱁슨(Brad Babson)은 북한과의 CTR+ 프로그램에 자금을 지원하고 관리하기 위한 세 가지 제도적 장치를 제안했다.<sup>31</sup> 자금 조달을 위한 한 가지 접근법은 신탁 기금 기반 자금 조달의 정치적 이점의 경험을 토대로 재구상된 다자간 기구이다.

#### 특별신탁기금 모델

팔레스타인 인프라개발파트너십 다자신탁기금(PID)과 같은 과거 사례를 모델로 한 특별신탁기금은 다른 재정 모델에 비해 어려운 정치적 문제를 극복하는 데 상당한 이점을 가질 수 있다. 이 모델은 프로젝트 실행의 유연성과 자금의 독립적인 감독 및 사용을 허용하는 운영체계를 갖추고 있다. 또한, 세계은행이 의장을 맡으며 모든 공여국과 수혜국의 금융 집행기관으로 구성된 감독 기구가 핵심 자문 역할을 담당한다.32

2017 년 보고서에 따르면 PID 는 여러 분야에서 성공이 증명되었다. PID 는 효율적으로 공여 자원을 모으고 절차를 조율한다. 사업 준비 절차는 세계은행 표준을 따른다. PID 의 구조는 더

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup>Brad Babson, 'Potential Institutional Arrangements for Funding a Cooperative Threat Reduction Plus Program with the DPRK' (Asia-Pacific Leadership Network, 7 April 2022),

https://www.apln.network/projects/ctrplus/special-report-funding-a-cooperative-engagement-with-the-dprk.

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup> Babson, 20-21.

큰 프로젝트와 더 의미 있는 결과를 가능케 한다. 재정 책임 시스템은 엄격하고 투명하며, 관리비용이 낮다.<sup>33</sup>

신탁 기금 모델은 다양한 목적에 맞게 조정될 수 있다. 이러한 기금은 프로젝트 실행의 유연성과 자금의 독립적인 감독 및 사용을 허용하는 운영 체계를 갖추고 있다. 또한 신탁 기금은 협력-교착-대립으로 이어지는 순환의 작은 틈을 활용하기 위해 신속하게 시행될 수 있다.

북한을 제외한 모든 잠재적 파트너는 세계은행의 가입국이다. 그들은 이를 통해 북한과 협력할 기회를 얻을 수 있다. 세계은행 신탁 기금과 협력함으로써 북한 당국은 세계은행 직원 및 기타개발 파트너 기구들과 실무급 관계를 구축할 수 있을 것이다.<sup>34</sup> 이러한 학습과 신뢰 구축 노력은 향후 더 큰 협력으로 이어질 수 있다.

신탁 기금은 광범위한 공여자 및 파트너들과 더 쉽게 협업할 수 있도록 한다. 미 의회는 국방부에서 대량살상무기 관련 감축 및 제거를 위해 재정을 사용하도록 지원하겠지만, *플러스(+)* 측면의 대부분의 기금은 다른 공여 국가/국제기구에서 나와야 할 것이다.<sup>35</sup> 효율적인 공여자 조정 절차가 필요하며, 특별 신탁 기금 모델은 이를 제공한다.

미국은 세계은행에 상당한 영향력을 행사하고 있다. 이 사실은 CTR+ 및 신탁 기금 모델에 대해 긍정적 및 부정적 시사점을 갖는다. (세계은행의 임원을 임명하는) 미국 대통령과 (세계은행의 정책에 상당한 영향을 미치는) 미국 의회로부터의 정치적 지원은 미국이 협력에 진지하게 임하고 있음을 보여주고, 북한의 신뢰를 이끌어 낼 것이다. 세계은행에 대한 미국의 영향력은 신탁 기금이 미국의 지지를 받아야 함을 의미하지만, 미국이 신탁 기금의 직접적 공여자가 될 필요는 없다. 미국이 PID 에 참여하지 않은 것처럼, CTR+ 활동에 자금을 지원하는 하나 또는 다수의 북한 신탁 기금이 다른 공여자들의 도움을 받아 설립되도록 할 수 있다. 이러한 방식은 미 의회가

<sup>&</sup>lt;sup>33</sup>Arab World Research and Development, Mid-Term Independent Evaluation Report, June 2017, <a href="https://um.fi/documents/384998/0/Multi-donor\_Trust\_Fund\_Palestine\_MTE%2BTOR\_2017.pdf/5ee386b5-41f5-d1e7-acdb-0da174b35323">https://um.fi/documents/384998/0/Multi-donor\_Trust\_Fund\_Palestine\_MTE%2BTOR\_2017.pdf/5ee386b5-41f5-d1e7-acdb-0da174b35323</a>.

<sup>34</sup> Babson, 22-23.

<sup>&</sup>lt;sup>35</sup>Susan J. Koch, 'Political Mobilization for CTR Plus: Lessons Learned From CTR' (Asia-Pacific Leadership Network, 3 May 2022), <a href="https://www.apln.network/projects/ctrplus/political-mobilization-for-ctr-plus-lessons-learned-from-ctr">https://www.apln.network/projects/ctrplus/political-mobilization-for-ctr-plus-lessons-learned-from-ctr</a>, 4.

반대할 가능성을 낮출 수 있다. 미국이 이렇게 간접적으로 개입하는 것은 또한 중국이 공여국으로서 더 큰 역할을 맡도록 할 수도 있다.

북한이 세계은행의 회원국이 아니라는 점도 걸림돌이 될 수 있다. 낯선 제도는 불신과 오해를 악화시킬 수 있다. 그러나 북한은 이례적으로 솔직하게 자국의 개발 과제를 평가한 2021 개발 보고서의 발표를 통해, 국제 개발 프로젝트에 참여하겠다는 의지를 표명했다. 36 세계은행을 통한 참여는 신뢰를 구축하고 미래의 더 많은 협력을 위한 기반을 마련하는 데 도움이 될 수 있다. 한반도에너지개발기구(KEDO) 또는 광역두만개발계획(Greater Tumen Initiative)과 같은 예전 문제의 부담을 짊어지지 않는 협약은 '깨끗한 시작'을 위한 기회를 제공한다.

# 결론 및 권고

CTR+를 추진하는 것은 어려운 작업이 될 것이다. 1990 년대의 원래 CTR 프로그램도 미 의회 내에서 강한 회의론과 함께 어려운 상황에 직면했지만, 결국 실질적인 결과를 도출했다. 미국과 러시아 내 의사결정권자들의 노력과 정치적 용기가 필요했지만, 결국 이 프로그램은 많은 대량살상무기를 해체하고 벨라루스, 카자흐스탄, 우크라이나에서 핵무기와 물질을 점차 제거하는 데 성공했다. 수잔 쿠크 (Susan Koch)가 말한 바와 같이 '성공은 성공을 낳는다'.

... 1995년 여름, 3년간의 협력 끝에 러시아 국방부는 핵탄두 저장 장소의 보안을 강화하기 위한 지원을 요청했다. 앞선 3년간 쌓아온 신뢰와 협동의 습관이 없었다면 그 극도로 민감한 작업은 불가능했을 것이다. 또한 이 제안은 미국이 아닌 러시아에서 나왔다는 것이 핵심적이다.<sup>37</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>36</sup>'Democratic People's Republic of Korea: Voluntary National Review on the Implementation of the 2030 Agenda' (Government of the Democratic People's Republic of Korea, June 2021), <a href="https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/282482021\_VNR\_Report\_DPRK.pdf">https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/282482021\_VNR\_Report\_DPRK.pdf</a>. <a href="https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/282482021\_VNR\_Report\_DPRK.pdf">https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/282482021\_VNR\_Report\_DPRK.pdf</a>. <a href="https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/282482021\_VNR\_Report\_DPRK.pdf">https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/282482021\_VNR\_Report\_DPRK.pdf</a>.

현재의 비우호적인 정치적 환경에서는, 북한을 둘러싼 국가들 (특히 미국, 중국, 한국, 일본)의 정책 입안자들이 각 국가가 영향을 미칠 수 있는 행동에 집중해야 한다. 이들은 강경한 언사를 피하고, CTR+에 대한 초당적 및 국내 지지를 구축하며, 위에서 개관한 신탁 기금 협약에 참여할 능력을 신중하게 평가해야 한다.

CTR+를 위한 정치적으로 실행 가능한 자금 조달 체계를 확립하려면 각 국가가 협약에서 얻을 수 있는 이득과 기여할 수 있는 내용이 무엇인지 명확해야 한다. 미국과 북한은 위협 감소에 대한 정상급 혹은 최소한 고위급 수준의 대화를 진행해야 한다. 이 대화는 CTR+ 및 대량살상무기 감축과 군비 통제 관련 활동에 대해 고위급 수준의 정치적 공약을 위한 발판이 될 것이다. 이러한 활동에 대한 자금 조달은 미 의회의 승인을 받을 가능성이 더 높다.

중국은 '플러스(+)' 측면에서 중심적 역할을 수행해야 한다. 즉, 대량살상무기 및 군비 통제활동과는 별개로 이루어지는 활동이다. 여기에는 북한 내 개발 프로젝트 실행에 대한 전문적지식과 세계은행 북한 신탁 기금에 대한 상당한 기여를 제공하는 것이 포함될 것이다. 최소한당분간, 플러스(+) 활동 자금 지원에 대한 미 의회의 지지를 확보하는 것은 정치적으로 어려울것이므로, 미국은 (정치적으로 민감한) 자금 지원이 아니라 세계은행 북한 신탁 기금의 조성에 앞장서야 하며, 일본 및 한국과 같은 지역 파트너 국가들이 신탁 기금의 자문 감독 기구에서적극적인 역할을 하도록 장려해야 한다. 이와 동시에 한국 및 북한도 남북 간 프로젝트를 추진할수 있다. 이 때 PID 와 관련한 유럽국가들의 경험도 유용할 것이다. 북한 외교에서의 역사적 역할을 고려할 때, 러시아도 합류할 수 있도록 문을 열어 두어야 한다. 다만, 현재로서는 러시아가 계획에 참여할 가능성은 낮아 보인다.

중국과 미국은 상호 신뢰를 구축하고 CTR 과 플러스(+) 활동을 조율하기 위한 협력 회담을 개최해야 한다. 미-중 관계의 현 상황을 고려할 때, 이 대화는 전략적 긴장을 감소시키기 위한 광범위한 노력에 보조적이어야 한다. 그림 1 은 이러한 틀의 개요를 나타낸다.

북한의 입장에서 본다면, 신탁 기금은 국제 사회와 협력적인 방식으로 교류하고 배울 수 있는 방법을 제공하여 경제 성장 가능성을 높일 것이다. 미국의 입장에서는, 이 기금의 설립을 통해

북한과 건설적 교류를 강화하여, 외교 관계를 개선하고 핵 위협 감소 추진의 길을 열 수 있을 것이다. 중국과의 험난한 관계 속에서 이는 한반도 긴장 완화라는 목표를 향한 건설적인 미-중교류의 수단이 될 수 있다. 중국의 경우, 이 기금은 중국의 이중접근법 정책과 호환되며 북한 경제를 안정화 하는 것을 허용한다.<sup>38</sup> 아울러, 세계은행 내 이해관계자로서 중국의 역할이 강화될 것이다.<sup>39</sup> 중국의 역할 증대에 대한 미국의 잠재적 우려는 일본(세계은행의 2 대 주주)과 한국의 참여로 상쇄될 것이다.

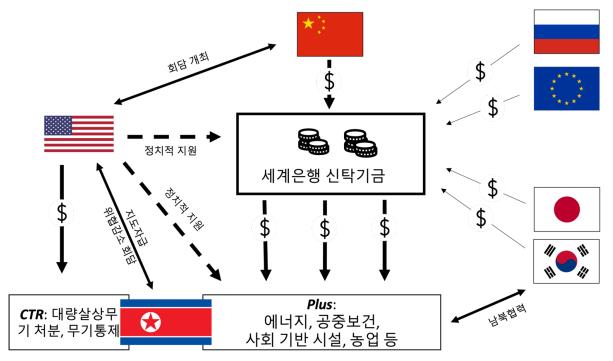


그림 1: 북한과의 CTR+를 위한 세계은행 신탁 기금 기반 자금 조달 모델에서 다양한 이해관계자의 역할.

역사적으로 대북 협력을 추진해 온 유럽 일부 국가들은 추가적 자금 지원뿐 아니라 인력 및 신탁 기금 운영에 대한 제도적 경험을 제공할 수 있다.<sup>40</sup> 이 기금은 여기에 참여하지 않는 국가들이 북한과 양자적 협정을 맺는 것을 배제하지 않을 것이다. 예를 들어, CTR+ 프로그램의 점진적인 신뢰 구축 효과는 남북 간 협력에 더 긍정적인 환경을 조성할 것이다.

<sup>38</sup>Young Bang Chan, 'The US Needs China's Support to Denuclearize North Korea', The Diplomat, 23 April 2021, <a href="https://thediplomat.com/2021/04/the-us-needs-chinas-support-to-denuclearize-north-korea/">https://thediplomat.com/2021/04/the-us-needs-chinas-support-to-denuclearize-north-korea/</a>.

39 Scott Morris, Rowan Rockafellow, and Sarah Rose, 'Mapping China's Multilateralism: A Data Survey of China's Participation in Multilateral Development Institutions and Funds' (Center for Global Development, 2021), <a href="https://www.cgdev.org/sites/default/files/mapping-chinas-multilateralism-data-survey.pdf">https://www.cgdev.org/sites/default/files/mapping-chinas-multilateralism-data-survey.pdf</a>.

40 중국은 현재 남-남 체험 교류 시설이라는 한 가지 다자간 기부 신탁 기금에만 참여하고 있지만, 그 기여는 미미함. 'South-South Facility', <a href="https://www.southsouthfacility.org/">https://www.southsouthfacility.org/</a> 참조.

기회가 찾아왔을 때 신뢰할 만한 '완성된' 정책 옵션이 되려면, CTR+의 기반 작업은 지금 시작해야한다. 중대한 돌파구나 현상의 변화는 단지 잠깐의 기회만을 제공할 수도 있으므로, 아무것도 없는 상태에서 *임시* 정책을 개발하는 것은 충분하지 않다. 그러나, CTR+를 위한 주요 돌파구는 미국과 북한 간의 정상급 정치적 합의라는 광범위한 맥락에서만 발생할 수 있다.<sup>41</sup>

동북아시아의 정치적 환경은 가장 우호적인 상황에서도 쉽게 협력을 허용하지 않지만, 여기에서 살펴 본 야심찬 계획들이 실패한다 하더라도 다른 조치들을 취할 수 있다. APLN은 앞서 이지역에서 양자 및 다자간 이니셔티브의 기존 생태계를 기반으로 협력을 구축하는 방법에 대해 논의한 바 있다.<sup>42</sup>

윤 대통령은 비록 남북 협력의 우선순위가 낮을 것이라고 시사했지만, 취임사에서 북한 경제 강화를 위한 '담대한 계획' 에 대해서도 언급했다. CTR+의 제안은 이러한 노력의 일환으로 고려될 수 있다.

북한은 현재 바이든 행정부의 정책 우선순위는 아니지만, 미국은 여전히 비공식 채널을 통해 노력을 기울이며 CTR+ 모델을 통한 협력 가능성을 모색하여 향후 외교 및 비핵화 노력의 토대를 마련해야 한다.

과거의 교훈을 받아들이면서도 끈기를 갖고 미래를 내다본다면, 한반도의 적대적 순환을 끊을 수 있다.

<sup>41</sup>이 점은 APLN 의 CTR Plus 컨퍼런스의 여러 참가자들에 의해 언급됨.

<sup>&</sup>lt;sup>42</sup>'Policymakers and Experts Endorse Recommendations for Security Cooperation', Asia-Pacific Leadership Network, 24 March 2022, <a href="https://www.apln.network/projects/northeast-asian-security-architecture/policymakers-and-experts-endorse-recommendations-for-security-cooperation">https://www.apln.network/projects/northeast-asian-security-architecture/policymakers-and-experts-endorse-recommendations-for-security-cooperation</a>.