

북핵문제의 본질과 해법

김 연 철

고려대학교 아세아문제연구소

I. 6자회담 재개의 의미

6자회담이 1년 이상의 교착국면을 겪으면서, 마침내 재개될 예정이다. 지난 1년은 제대로 된 회담 한번 없이, 불신과 좌절, 벼랑끝 전술과 봉쇄로 악순환의 길을 걸어 왔다. 그동안 북한은 미사일을 발사했고, 핵실험을 했다.

현재의 상황은 북한의 핵보유와 핵 폐기의 중대기이다. 북한의 핵실험이후 북한이 과연 핵을 포기할 것인가를 두고 의견이 엇갈린다. 핵실험을 한 국가중 핵을 포기한 사례가 없다는 주장이 있다. 그러나 여전히 북한이 핵을 협상수단으로 활용하고 있다는 증거는 적지 않다. 인도나 파키스탄의 사례와 달리, 북한은 연료봉 재처리나 핵실험을 예고하거나 공개적으로 추진하고 있다. 동시에 핵실험은 통상적으로 단기간 내에 반복적으로 이루어지는 것이 일반적이지만, 북한은 추가실험을 유보하고 있다.

핵보유와 핵폐기는 동전의 양면과 같이 연결되어 있다. 북한은 핵 보유로 미국과의 직접협상 환경을 만들고, 이러한 협상의 기반위에서 체제보장과 경제발전을 핵 폐기와 맞바꾸는 전략을 선택하고 있다.

결국 현재의 초보적인 핵능력¹⁾ 상황에서 문제를 해결하지 않으면, 북한은 추가 핵실험 등을 통해 실질적인 핵보유국으로 넘어갈 가능성을 배제하기 어렵다.

다른 한편, 중국과 미국의 입장에서 북핵문제는 반드시 해결해야 할 현안으로 부상하고 있다. 우선적으로 미국의 중간 선거이후 부시행정부의 외교정책 환경이 달라졌다. 여전히 이라크 문제와 이란 핵문제 등 중동정세가 차지하는 비중이 높지만, 럽스펠트 국방장관의 경질과 볼튼 유엔대사의 사임은 대북 강경파의 퇴조와 협상파의 권한 강화 현상으로 나타나고 있다. 11월 28일~29일 베이징에서의 북미

1) 북한의 핵실험에 대한 기술적 평가는 Siegfried S. Hecker, "Report on North Korean Nuclear Program" Policy Forum Online 06-97A: November 15th, 2006. (<http://www.nautilus.org>) 참조.

접촉은 미국의 이니셔티브로 해석할 수 있다.

미국은 핵시설동결과 IAEA사찰관 수용, 핵실험장 폐쇄, 핵물질 신고 등 이른바 '조기 성과' (Early Harvest)²⁾를 강조하고 있다. 나아가 부시행정부 임기내 북핵 문제를 해결하겠다는 입장이며, 북한이 조기성과에 성의를 보인다면, 관계 정상화와 경제협력 방안을 검토할 수 있다는 입장이다.

중국 역시 북한의 핵실험이후 북핵문제에 대한 우려와 위기의식이 높아졌다. 중국의 핵심적 우려는 북한의 핵보유가 결국 동북아에서의 핵도미노 사태로 이어질 수 있다는 위기의식이다. 나아가 2008년 베이징 올림픽을 앞두고 있는 상황에서 핵문제의 해결과 이를 통한 동북아 정세의 안정은 시급한 당면 현안이 아닐 수 없다.

이렇게 볼 때, 미국과 중국의 입장에서 북핵문제에 임하는 집중도는 과거와 다를 수 밖에 없다. 그러나 동시에 앞으로 북핵문제를 풀어나가기 위해서는 많은 쟁점이 기다리고 있으며, 북한과 미국사이의 입장차이도 적지 않다.

Ⅱ. 북미 관계: 불신의 늪에서 헤어나기

1. 9.19 공동성명이후 교착의 1년 평가

6자회담에서 가장 중요한 걸림돌은 북한과 미국의 불신이다. 미국은 북한의 핵 포기 의지에 대한 의구심을 갖고 있으며, 북한은 미국의 '적대정책'에 대한 불신을 갖고 있다. 신뢰의 위기는 이미 9.19 공동성명이후 지난 1년 충분히 드러난바 있다. 9월 19일 힐 대표의 종결발언을 비공개의 관행에도 불구하고 국무부는 며칠 후 공개했다. 북한의 완전한 핵 폐기와 조속한 NPT 복귀, 그리고 IAEA 안전조치 이행을 촉구하면서, 미국은 (핵문제 외에도) 인권문제, 생화학무기, 테러리즘, 그리고 불법행위 등을 논의할 것이라는 점을 밝혔다. 공동성명에서 모호하게 처리했던 북미 양자현안에 대한 미국의 원칙적 입장을 밝힌 것이다.

북한 역시 미국의 강경한 입장에 대해 9월 20일 외무성 대변인 담화를 통해 자신들의 입장을 밝혔다. 경수로를 제공해야 NPT에 복귀하겠다는 입장이었다. '적절한 시기'에 경수로 제공문제를 논의할 것이라는 9.19 공동성명의 합의 내용을 북한은 자신들에게 유리하게 재해석해서 미국측의 '의제의 발언'에 대응한 것이

2) Early Harvest에 대해서는 국내에서 '초기이행조치'로 중국에서는 '조기 수확'으로 번역하고 있으나, '조기 성과' 등이 적절하다고 생각된다.

다.

2005년 11월 재개된 5차 6자회담은 북미 양국의 불신관계를 재확인하는 자리였다. 북한은 미국의 금융제재가 공동성명 위반이라고 주장했다. 5차 회담은 다음 날짜를 잡지도 못한 채, 그렇게 3일 만에 끝났다. 당시 김계관 북측 대표는 회담후 기자회견에서, “북미 양국이 앞으로 회담을 열어, 금융제재 문제를 논의하기로 했다”고 밝혔다. 그러한 북측의 발표는 성급한 것이었고, 워싱턴의 분위기를 경색시킨 빌미를 제공했다. 결과적으로 힐 대표가 워싱턴에 도착하기도 전에 언론에 보도된 ‘합의’는 힐 대표를 더욱 위축시키는 결과를 가져왔다.

2006년 3월 7일 뉴욕에서 있었던 북미 양국의 접촉 결과는 북한의 ‘희망적 생각’과 달랐다. 북한은 위폐 문제 해결을 위한 정보 교류와 합동 협의기구 설치를 제안했지만, 미국은 “불법 행위는 협상의 대상이 아니다”라는 점을 분명히 했다. 당시의 접촉에서 미국은 의도적으로 6자회담 관련자들을 배제함으로써, 명백히 협의가 아니라 ‘범죄사실’을 설명하는 자리임을 분명히 했다. 북한의 좌절감이 컸을 것이다.

4월 중순 도쿄에서 진행된 비공식 6자회담 대표회동의 결과는 북미 양국의 평행선을 다시 한 번 확인하는 자리였다. 2005년 하반기 이후 몇 차례 비공식 회동이 추진되었다. 그렇지만 미국은 ‘6자회담틀 내에서의 양자접촉’을 고수했고, 북한 역시 미국의 금융제재 문제가 해결되지 않는 한, 6자회담에 나갈 수 없다는 입장을 지속했다. 어렵게 성사된 도쿄회동은 북미 양국의 엇갈린 고집으로 아무런 진전도 없이 끝났다.

북한이 미사일을 발사하고, 핵실험이라는 넘지 말아야 할 선을 넘은 것은 아마도 뉴욕접촉과 도쿄 회동에서 느꼈던 좌절감의 산물이었을 것이다. 미국과 일본은 북한이 미사일을 발사하자, 준비된 봉쇄전략을 곧바로 실행에 옮겼다.

중간 선거이후 부시 행정부의 입장은 ‘정권교체론’에서 핵 폐기라는 핵심문제 집중으로 변화하고 있는 중이다. 그러나 미국 내에서 북한의 불법행위와 경제제재에 대한 법률적 제한이 있고, 외교정책에서의 우선순위가 여전히 낮다는 측면에서 ‘정치적 이니셔티브’의 행사 가능성을 전망하기는 쉽지 않다.

2. 중국의 중재노력 평가

2003년 8월 1차 6자회담이 시작될 수 있었던 것은 다이빙귀 부부장의 김정일 면담과 워싱턴 방문을 통해 가능했다. 2005년 9.19 공동성명 역시 2월의 왕자루 이 대외연락부장의 방북과 김정일 면담, 이후 이러한 성과를 바탕으로 한미 정상회담→6.17 면담→한미 고위급 대화의 지속적인 삼자대화를 통해 가능했다. 이번 6

자회담 재개 과정에서도 탕자쉬엔 국무위원등이 북미 양국을 오가며, 적극적 중재를 했기 때문에 가능했음을 알 수 있다.

6자회담은 이제 목표를 공유하는 단계에서, 실질적인 행동을 보여주어야 하는 실천 단계로 이행하고 있다. 이런 시점에서 중국이나 한국이 협상환경을 관리하고, 입장 차이를 조율하며, 적극적 협상 대안을 제시하기 위해 보다 적극적 역할이 요구되고 있다.

지난 1년 6자회담의 모멘텀이 상실되고, 위기가 증폭된 것은 북미 양국의 대립만큼, 중국의 중재역할이 제한되었기 때문이다. 9.19 공동성명이 채택되는 과정에서 중국은 북한을 회담장으로 이끌고 들어왔고, 북미 양국의 입장 차이를 아우르는 노련한 중재외교를 유감없이 발휘했다.

그렇지만 9.19 이후 중국의 중재노력이 성과를 보지 못한 것은 핵문제의 본질과 관련이 있다. 북한은 중국이 금융제재 문제와 관련, 자신들의 입장을 보다 적극적으로 대변하지 않은 것에 화가 났을 것이다. 마카오의 방코델타 은행(BDA)이 북한 계좌를 동결했을 때, 마침 소액이지만 중국은행(BOC) 마카오 지점 역시 동일한 조치를 취했다. 경제운영에서 국제적 기준(Global Standard)에 부합하고자 하는 중국의 입장에서 돈세탁이나 위폐와 같은 불법적 금융거래 영역에서 북한 입장을 두둔하기는 어려웠을 것이다. 북한 역시 중국이 '북한 카드'를 활용하여, 미중 관계를 관리하려는 의도에 대해 의구심을 갖고 있다. 개혁을 향해 질주하고 있는 중국과 여전히 개혁에 소극적인 북한사이에 국제정세를 바라보는 인식의 격차도 있을 것이다.

2005년 10월 후진타오 주석의 방북과 2006년 1월 김정일 위원장의 방중으로 양국은 '흔들리는 관계'에서 다시금 '전략적 협력'의 필요성을 재확인했지만, 그것이 6자회담의 성과로 이어지지는 않았다. 2006년 4월의 탕자쉬안 국무위원의 비공개 방북이나 북한의 미사일 발사이후인 7월의 우다웨이 부부장의 방북은 아무런 성과도 없었다. 탕자쉬안의 방북시 김정일은 금융제재 해제가 6자회담 참가의 선결조건이라는 점을 분명히 했다고 알려졌다. UN 안보리 결의안이 논의되던 7월의 우다웨이 방북은 김정일 위원장 접견도 이루어 지지 않은 채, 빈손으로 돌아왔다. 결국 중국은 일본이 주도했던 결의안보다는 약화되었지만, 어찌 되었던 강경의 가능성을 내포한 UN 결의안을 통과시켰다.

물론 중국은 여전히 북한의 안정이 필요하고, 북한 역시 불리한 국제상황속에서 중국의 지원이 필요하기 때문에, 양국관계는 흔들리면서도 '전략적 협력의 필요성'이라는 균형추로 돌아왔다.

그러나 중국의 중재는 북한으로 하여금 6자회담 참가를 설득할 수 있지만, 회담에서의 성과에 대해서는 직접적 영향을 미치기 어렵다. 북한과 미국의 대립속에서

양측의 주장을 조율할 수 있지만, 차이 자체를 해소할 수는 없기 때문이다. 6자회담의 과정은 중국의 한반도 전략을 재형성하는 중요한 계기가 될 것으로 보인다.

Ⅲ. 9.19 공동성명의 의미

북한 핵문제는 세계적인 탈냉전이 이루어지던 1980년대 후반부터 불거졌다. 진 후체제가 청산되지 않은 한반도에서 북한은 국제사회에 편입되기 보다는 고립을 택했고, '군사적 억지'를 선택했다. 경제위기로 재래식 군비경쟁 보다는 이른바 대량살상무기(WMD)인 핵개발을 시작한 것이다.

그동안 북한 핵문제 해결을 위한 두 번의 대타협이 있었다. 1994년 제네바 합의와 2005년의 9.19 공동성명이다. 1994년은 북한과 미국사이의 양자협상이었고, 2005년은 동북아 6개국에 참여한 다자협상이었다. 1994년은 북한 핵 동결이었지만, 2005년은 핵 폐기가 목표다. 그리고 2005년은 1994년에 없는 한반도 평화체제와 동북아 다자간 안보협력의 가능성이 첨부되었다.

1994년 제네바 합의는 실패했다. 북한은 핵문제를 미국과의 포괄적 관계 개선의 수단으로 생각했다. 그렇지만 미국은 그것을 단지 핵문제로 생각하는 경향이 있었다. 클린턴 행정부가 '페리 프로세스'를 통해 북한과의 포괄적 관계 개선의 필요성을 깨달았을 때, 그때는 너무 늦었다. 북한과 미국사이의 뜨거웠던 2000년은 너무 짧았다. 역사적인 북미 공동선언을 채택하고, 올브라이트 국무장관이 북한을 방문한 시기는 2000년 10월이었다. 미국 대선에서 공화당이 집권하자, 클린턴 행정부의 대북 포용전략은 더 이상 지속되지 못했다. 제네바 합의는 없던 일로 되었다. 경수로 건설 부지였던 함경남도 신포에는 이제 거대한 콘크리트 덩어리만 쓸쓸하게 남아 있다.

2000년대 들어 시작된 6자회담은 부시행정부의 북한에 대한 도덕주의적 접근, 즉 '불량정권'이며, '악의 축'이고, '폭정의 전초기지'인 북한과 직접 협상할 수 없다는 방침에 따라 대안으로 제시되었다. 그러나 6자회담은 '북한문제'를 둘러싼 동북아 평화의 가능성을 열었다. 2003년 4월 3자회담을 모체로 그해 8월 1차 회담을 시작한 6자회담은 마침내 2005년 4차 6자회담 2단계 회담에서 '9.19 공동선언'을 채택했다.

6자회담 재개국면에서 가장 중요한 것은 9.19 공동성명으로서의 복귀다. 9.19 공동성명은 출구전략에 따른 것이다. 복잡하고 민감한 현안들이 많지만, 일단 출구를 확인하지는 것이다. 합의가 어려운 쟁점 현안은 뒤로 미루고, 원칙적인 목표를 명확히 하자는 것이다. 핵심 내용은 세 가지다.

첫째, 북한의 현존하는 핵무기를 폐기하고 한반도의 비핵화를 달성하는 것이다. 여기서 쟁점은 비핵화(denuclearization)와 비핵지대화(nuclear free zone)의 차이다. 북한은 6자 회담 초기에 한반도의 비핵지대화를 주장했다. 비핵지대화는 남북이 관할하는 영토, 영공, 영해에 대한 핵무기의 출입과 통제를 인정하지 않는 포괄적인 개념이다. 주한미군이 존재하고 있는 상황과 한국정부가 '핵우산'을 포기할 수 없다는 현실주의적 고려로 비핵지대화는 수용되지 않고, 비핵화로 합의되었다. 핵실험을 한 상태에서 북한은 다시금 비핵화가 아니라, 비핵지대화 주장을 할 수 있다. 그러나 그것은 9.19 공동성명의 합의와 다르며, 북한의 협상의지를 의심케 하는 단서가 될 것이다.

둘째, '한반도 평화체제 논의'와 '동북아에서의 다자간 안보협력의 필요성'을 명기했다. "한반도에서의 영구평화체제(permanent peace regime)의 구축을 위한 당사자간의 논의를 별도의 틀에서 시작한다." 이것은 역사적인 선언이다. 당사자 논의란 남북한과 미국, 중국이 참여하는 4자회담이다. 일본은 그동안 한반도 평화체제 논의에 참여의사를 거듭 밝혔지만, 한국은 일본이 한반도의 운명에 개입하는 것을 거부했다. 대신 6개국은 동북아 다자간 안보협력의 필요성을 합의했다. 그런 점에서 9.19 공동선언 4항은 동북아 대립의 역사를 끝내고, 안보 협력을 선언하는 최초의 합의이며, '평화유지' (peace keeping)를 넘어서는 '평화 만들기' (peace making)의 방향을 제시했다는 점에서 중요하다. 앞으로 한반도 평화체제와 동북아 다자간 안보협력과의 관계를 어떻게 정립할 것인지는 과제로 남아 있다.

셋째, 북미, 북일 관계 개선을 통한 전후관계의 청산이다. 북한과 미국, 북한과 일본은 여전히 국교가 수립되지 못하고 있다. 미국은 북한에 대해 포괄적인 경제제재를 취하고 있으며, 북일 관계에서도 관계정상화 논의는 '북한의 일본인 납치'의 흑으로 답보 상태를 면하지 못하고 있다.

Ⅳ. 한국의 역할: '1994년'의 길과 '2005년'의 길

1980년대 후반 세계적인 탈냉전이후 한반도의 정세 변화는 남북미 3각관계의 성격에 따라 설명될 수 있다. 1994년 제네바 합의 당시에는 북미간 협상국면이 조성되었지만, 남북관계 악화과 한미관계 갈등으로 '기회'를 살리지 못했다. 이에 비해 1999년에서 2000년의 국면은 '페리 프로세스'와 '남북정상회담'을 통해 탈냉전이후 처음으로 남북미 3각관계의 선순환이 이루어진 시기다. 당시의 경험이 상징적으로 보여주고 있지만, 북한과 미국이 대화를 시작한 1989년 이후 미국내에서 대북 협상의 필요성은 미국 자체의 '정책결정 과정'보다는 북한의 정책전환(카

터-김일성 면담)이나, 남북대화와 한미대화가 긍정적 상호 관계를 이룰 때 가능하다(페리보고서 작성과정). 남북관계가 한미 관계에 영향을 미치며, 한미 관계가 북미 관계에 영향을 미친다고 볼 수 있다.

그 반대의 상황도 고려할 수 있다. 일반적으로 북미대화가 경색국면에 접어들면, 남북관계 진전의 제약이 발생하며, 이 과정에서 한미간의 '북한문제'를 둘러싼 입장차이가 발생하기도 한다. 입장차이의 배경에는 미국의 대북정책은 '모든 선택'을 테이블위에 올려놓을 수 있지만, 한반도 긴장의 직접적 효과를 감당해야 하는 한국의 입장에서 협상의 테이블 위에는 '평화적 수단'만을 올려야 하는 정책선택의 상황적 차이가 있기 때문이다.

따라서 한반도 정세에서 '평화문제'의 진전을 이루기 위해서는 남북미 3각관계의 선순환이 필요하다. 9.19 공동성명의 채택과정 역시 남북미 3각관계의 선순환이 이루어졌기 때문에 가능했다. 2005년 6월 10일 한미정상회담 결과는 6.17 면담에서 김정일 위원장을 설득하는 명분을 제공했으며, 6.17 면담 결과는 워싱턴에서 '협상의 필요성'을 인식하는 계기를 제공했다. 남북미 3각 대화는 2005년 7월 6자회담 재개시점부터 9.19 공동성명 채택까지 다양한 방식으로 이루어졌다.³⁾

남북미 3각 대화는 북한의 대미협상 우선노선과 미국의 대북 불신, 한국의 당사자 역할의 상호작용으로 형성되고 있다. 6자회담은 '북미 양자협상 우선' 노선을 강조하는 북한의 입장과 '양자협상의 필요성'을 부정하는 미국의 타협의 산물이라고 볼 수 있다. 부시 행정부는 '비확산' 문제 해결과정에서 중국, 한국 등 역내 국가들의 적극적인 참여와 해결노력을 요구하고 있다. 북한은 북미 양자협상을 우선하고, 부시행정부는 다자주의를 고집하고 있기 때문에, 이 과정에서 중국이나 한국의 역할이 중요할 수 있지만 역시 상황의 결정적 진전은 북미 관계에 있는 것이 현실이다.

물론 한국의 역할도 9.19 공동성명 채택당시의 적극적이고 주도적인 역할을 생각한다면, 아쉬움이 남는다. 9.19 공동성명은 그동안 협상의 암초였던 경수로 문제를 한국이 중대제안의 제시를 통해 옆으로 치웠기 때문에 가능했다. 동시에 6.17 면담을 통해 북한을 설득하는 동시에, 그러한 성과를 바탕으로 워싱턴의 분위기를 바꾸기도 했다.

그렇지만 지난 1년 동안 북미 양국의 대립속에서, 남북관계는 신뢰의 위기를 겪고 있고, 워싱턴의 강경기조를 돌릴 수도 없었다. 남북미 삼각관계의 악순환 속에서 역할을 잃어버린 것이다.

3) 다만 9.19 공동성명 채택당시의 남북미 3각 협력은 2000년 당시와 비교해 볼 때, 미국의 정책 전환을 가져오지는 못한 불안정하고 일시적인 협력구도라고 평가할 수 있다. 이러한 불안정성은 9.19 공동성명 채택이후 5차 회담의 교착을 가져온 것으로 평가된다.

V. 향후의 과제

현재의 시점에서 북한의 핵능력은 초보적이다. 북한 역시 핵실험이후에도 비핵화의 의사를 거듭 강조하고 있다. 5차 2단계 6자회담⁴⁾은 중대한 기로에 서 있다. 여기서 협상이 실패하면 북한은 핵 역지력으로 완전히 넘어갈 것이며, 그렇게 되면 협상을 통한 해결의 가능성은 멀어진다. 미국과 중국이 2008년이내에 핵문제를 해결해야겠다는 의지를 보여주고 있음은 긍정적 환경이라고 할 수 있다. 향후 6자회담의 성공을 위해 다음과 같은 점이 요구된다.

첫째, 북한이 핵실험을 한 상태에서 9.19 공동성명 이행국면으로 넘어가기 위해서는 '잠정적 진전 국면'이 필요하다. 미국이 요구하는 '조기성파' 중에서 북한이 받아들일 수 있는 영변 5MW 원자로 동결과 이에 대한 IAEA 사찰관 수용, 이에 대해 중유를 제공하는 'small deal'이 필요하다. 2003년 2차 핵위기 이전 상태로의 복원은 앞으로 북핵 폐기로 넘어가는 중요한 환경을 조성할 것이다. 나아가 이 과정에서 미국은 BDA에 대한 처리결과를 발표해야 할 것이다. 정상적인 계좌는 풀어주고, 불법적 계좌는 조치를 취하고, 재발방지를 위해 북미 양국의 정보교류체제와 공동위원회를 구성하자는 북한의 제안을 중심으로 해결책을 제시해야 할 것이다.

둘째, 평화체제 논의를 조기에 시작해야 한다. 6자회담은 북미 양자관계를 보완하고, 지속시키는 중요한 틀이다. 6자회담은 이미 북핵폐기를 넘어, 동북아의 다자간 안보체제의 가능성까지도 제시한 바 있다. 이런 점에서 한국의 역할과 관련해서 가장 중요한 것은 평화체제 논의를 위한 4자회담의 조기가동이다. 평화체제 문제는 부시대통령의 '한국전 종전 선언' 검토, 1996년 이미 추진했던 경험, 그리고 9.19 공동선언 4항에 명기되었다는 점에서 충분한 근거를 갖고 있다.

북한의 입장에서도 평화체제 문제는 가장 확실한 체제 보장방안이 될 것이고, 한국의 입장에서 '군사적 신뢰구축'의 당사자이기 때문에, 평화체제 논의를 주도할 수 있다. 향후 6자회담이 재개되고, 이행합의서를 논의하는 입구에서 '별도의 4자회담'을 가동함으로써, 북미 불신을 완화시키고, 6자회담의 탄력을 불어 넣을 필요가 있다.

셋째, 신뢰의 위기를 극복할 수 있는 접촉의 활성화가 필요하다. 예를 들어 6자회담의 격을 높이는 것도 중요한 대안이 될 수 있다. 지난 6자회담 경험의 교훈은

4) 2005년 11월 열렸던 회담을 5차 1단계 회담으로 규정했기 때문에, 이번에 열릴 회담은 5차 2단계 6자회담으로 부를 수 있다.

북핵문제가 기술적인 문제보다는 상호 신뢰의 중요성을 부각시켰다. 따라서 현재의 차관보 급이 아니라, 최소한 장관급 대화가 이루어져야, 신뢰의 위기를 극복할 수 있을 것이다. 9.19 공동성명을 이행하기 위해서는 세부적이고 구체적인 이행합의서를 작성해야 한다. 많은 쟁점이 있고, 이해를 달리하는 부분들이 결코 적지 않다. 한 두번의 협상으로 마무리되기 어렵다. 이행합의서 작성과정에서 서로가 주장하는 우선순위가 다를 수 있다. 상호 신뢰가 부족하면, 언제든지 협상이 중단될 수 있는 것이다. 이런 점에서 신뢰의 위기를 극복할 수 있는 북미 양자간의 직접대화의 활성화와 한중 양국의 적극적 참여가 중요하다.