

## 한반도 평화체제 구상\*

김동명(서울대 국제문제연구소 객원연구원)

### 국문요약

한반도의 냉전구조를 해체하고 평화체제로 진입하기 위해 남북한은 ① 교류·협력을 강화하여 정치·경제공동체를 건설하며, ② 군비통제를 통해 군사적 긴장을 완화하고 상호 적대감을 해소하며, ③ 정전협정을 평화협정으로 전환하고, ④ 남북을 중심으로 한 4강과의 교차승인을 실현하며, ⑤ 북한의 대량살상무기 개발 포기로 한반도 문제의 국제화를 차단해야 한다.

북한의 핵개발을 포함한 대량살상무기 개발 문제와 남북간 군비통제를 통한 군사적 긴장완화 문제가 우선적으로 해결되어 남북관계의 돌파구가 열릴 때, 이를 바탕으로 남북간 교류·협력과 북한의 대 미/일 수교가 성사될 것이다. 그러나 5대 과제에 대한 해결의 실마리는 북한에 실용주의를 추구하는 이성적 지도부가 들어서고, 북한 사회가 민주화되어 이를 뒷받침할 때 비로소 풀릴 수 있을 것이다.

「비핵·개방·3000」 정책은 지난 3년간의 추진에도 불구하고 이제까지 북한으로부터 비핵화와 관련하여 어떠한 양보도 받아 내지 못했을 뿐만 아니라, 오히려 남북관계의 악화만 초래하여 북한의 개혁·개방도 끌어내지 못하고 있다는 평가를 받고 있다.

따라서 남북문제이면서 동시에 국제문제라는 한반도 문제의 특수성과 북한 핵문제의 복잡한 성격을 고려할 때 이제부터라도 국제사회와의 역할분담을 통해 '비핵'과 '개방'을 분리하여 two track으로 유연하게 접근할 필요성이 있을 것이다.

즉 냉전구조 해체 과제 중 북한의 비핵화 문제는 국제사회(6자회담)를 주축으로 다루

\* 본 논문은 저자의 저서인 『독일통일, 그리고 한반도의 선택: 스무살 독일, 얼마만큼 컸나?』 (서울: 한울아카데미, 2010) 중 제10장 '현행 한반도 안보 구도 실패와 통일 여건' 중에서 발췌한 내용을 중심으로 재작성되었다(pp. 547~610). 서울대학교 국제문제연구소의 공식입장이 아님을 밝혀둡니다.

고, 남북간 경제 공동체/긴장완화는 한국정부의 주도로 추진될 수 있을 것이다. 북한이 천안함 폭침 및 연평도 포격에 대해 진정성을 보이며 사과하고 재발 방지를 약속할 경우 남북간 대화를 재개하고 경제협력과 교류를 강화해야 할 것이다. 현재 국제적 압력하에 고립상태인 북한은 돌파구를 모색하고 있는 중이며, 이 선택에 동조할 가능성이 비교적 높다고 볼 수 있다. 이 과정에서 한국정부는 북한사회의 개혁 개방과 민주화에 초점을 맞추는 전략을 구사할 필요가 있을 것이다. 대신 국제사회는 지속적으로 북한을 압박하고, 핵무기를 보유할 경우 제재로 인해 엄청난 고통이 따른다는 점을 절감하도록 해야 할 것이다.

이런 맥락에서 평화체제 구축 관련 과제는 중장기적 시각에서 접근해야 할 사안이다.

주제어: 냉전구조 해체, 평화체제 구축, 정전협정, 평화협정, 비핵·개방, 6자회담, 북한 민주화

## I. 서론

### 1. 한반도 냉전구조 해체 및 평화체제 구축 논의 배경

동서 탈냉전 이후 전 세계 국가들이 무한경쟁 시대를 맞아 오로지 국력 신장에만 매진하고 있음에도 불구하고, 한반도에서는 아직도 냉전구조가 종식되지 않은 채 분단이 지속되고 있다. 특히 남북관계는 두 차례에 걸친 북한의 핵실험과 천안함 폭침(2010.3.26) 및 연평도 포격(2010.11.23) 사건 등으로 인해 그 어느 때보다도 경색 국면에 처해 있다. 따라서 현 시점에서 한반도 냉전구조와 평화체제의 본질을 재조명하고, 평화체제 구축을 위한 구체적 과제를 분석하고 대안을 제시하는 일은 의미가 있을 것이다.

냉전이 종식되는 1990년대 초부터 한반도 냉전구조 해체 및 평화체제 구축과 관련된 논의는 남북, 미북, 그리고 다자간에 활기를 띠었다. 이와 같은 논의는 동서 냉전 종식, 남북 기본합의서 체결에 따른 남북간 교류

협력의 증가, 그리고 한국정부의 소련 및 중국과의 수교, 남북한의 유엔 동시 가입(1991.9) 등 한반도 주변 역학관계의 변화와, 또한 정전협정의 핵심기구인 군사정전위원회(MAC: Military Armistice Commission, 이하 군정위)와 중립국감독위원회(NNSC: Neutral Nations Supervisory Commission, 이하 중감위)의 기능 마비로 인한 정전관리 기능의 와해에 기인했다.<sup>1)</sup>

한반도의 정전상태를 평화상태로 전환시키기 위해 처음으로 4자회담(남북한+미국+중국: 1997.8~1999.8)이 2년간 개최되었으나 별 진전이 없었다. 1999년 8월 이후 4자회담은 북한의 일방적 참여 거부로 중단되었다. 4자회담에서 정전협정의 실질적인 당사자인 남북한과 서명국인 미국 및 중국은 정전협정을 평화협정으로 전환하는 문제를 다루기 위해 「평화체제 분과위」(Peace Regime Establishment Subcommittee)와 동시에 한반도의 긴장완화를 촉진시키기 위해 「긴장완화분과위」(Tension Reduction Subcommittee)를 운영했다. 4자회담이 성과 없이 종료된 이유는 긴장완화와 관련된 북한과 다른 참가국(한/미/중) 간의 현격한 입장 차이에 기인했다. 한국과 미국은 군사적 긴장완화와 신뢰구축 문제를 우선적으로 다루어야 할 회담 주제로 인식하고 있었던 반면, 북한은 주한미군 철수를 회담 주의제로 요구하였고 이런 맥락에서 평화협정도 미북간에 체결되어야 함을 주장했다.<sup>2)</sup>

2000년 6월 남북한 정상회담을 계기로 한반도 평화체제 논의는 다시 점화되었다. 그러나 김대중 전 대통령의 강력한 의지<sup>3)</sup>에도 불구하고, 미

1) 북한의 정전체제 무실화 기도: ① 군정위 본회의 참석 거부(1991.3.25), ② 군정위 북한대표부 철수(1994.4.28), 조선인민군 판문점 대표부 설치(1994.5.24), 중국군 대표 철수(1994.12.15), ③ 중감위 체코 대표단(1993.4.3) 및 폴란드 대표단(1995.2.28) 축출, ④ 군사분계선 및 비무장지대 유지·관리 임무 포기 선언(1996.6.22).

2) 이상철, 『한반도 정전체제』(서울: 국방부, 2011), pp. 216~228.

3) ① 1999.5.5: 한반도 냉전구조 해체 방안 제시(CNN 회견), ② 2000.8.24: 4자회

북관계 및 남북관계 악화로 인해 한반도 평화체제 논의는 결실을 거두지 못했다. 2000년대 중반 들어 북핵문제를 해결하기 위해 구성된 6자회담의 당사국들은 「9·19 공동성명(2005.9.19)」에서 ‘적절한 별도 포럼에서 한반도의 영구적 평화체제에 관한 협상을 가질 것’에 합의했다. 그러나 6자회담은 2008년 12월 이후부터 개최되지 못하고 있다.

이처럼 한반도 냉전구조의 복잡성과 이에 따른 관련 당사자들의 상이한 이해관계로 인해 냉전구조 해체 및 평화체제 구축 관련 돌파구는 열리지 못하고 있는 실정이다. 평화체제 구축과 관련하여 남북한은 각각 일관된 입장을 견지하며 평행선을 달리고 있다. 한국은 평화체제의 당사자이며, 남북한은 먼저 교류협력과 신뢰구축을 통해 정치·경제 공동체를 구성하고 동시에 군비통제를 통해 군사적 긴장을 완화시켜야 한다는 입장을 취하고 있다. 이후 현존 정진협정을 평화협정으로 대체함으로써 비로소 한반도의 평화체제가 구축된다는 것이다.

반면 북한은 정치·군사적 신뢰구축 문제를 중시하지 않은 채, 오로지 남북간에는 불가침선언을, 그리고 미북간에는 평화협정을 체결해야 비로소 평화체제가 성립되는 것으로 주장해 왔다.

한반도 평화체제 구축과 관련하여 미국은 근본적으로 한국의 입장을 지지하며, 주한미군 문제가 이 과정에서 연계되는 것에는 반대하고 있다. 중국은 평화체제 수립을 위한 우선과제 및 당사자 문제에 있어서 한국과 미국의 입장을 지지하고 있는 반면, 주한미군 문제에 대해서는 유보적 입장을 취하고 북핵문제 해결과 평화체제 수립을 역내 안정의 관점에서 파악하고 있다.<sup>4)</sup>

담에서 평화체제 확립 합의(NSC), ③ 2000.9.22: 남북간 평화체제 합의 미중 지지로 냉전 종식(중앙일보 회견), ④ 2000.11.1: 남북 긴장완화/평화협정 체결 후 군비통제 문제 해결(Korea times 회견), ⑤ 2001.1.11: 한반도 냉전구조 해체 및 한반도 평화체제 확립에 진력(연두기자 회견).

## 2. 기존의 평화체제 논의 관련 문제제기 및 새로운 도식(diagram) 제시

그간 한반도 냉전구조 해체 및 평화체제 구축 문제와 관련하여 정부, 학계 및 국제사회 차원에서 연구와 회담 등을 통해 다양한 방안들이 제시되었다. 그러나 이 문제를 논의하는 과정에서 용어의 혼동과 평화체제 관련 집단간 인식의 차이, 그리고 이와 같은 배경으로 인한 평화체제 구축 관련 제시되는 해결과제의 산만성 등으로 정책대안을 찾는 데 어려움이 초래되고 있다. 용어 혼용과 관련하여 첫째, 냉전구조(cold-war structure) 및 정전체제(armistice regime), 그리고 평화체제로의 전환에 대한 명확한 개념이 결여되어 있다는 점을 지적할 수 있다. 정전협정(armistice agreement)과 정전체제, 그리고 평화협정과 평화체제를 구분하지 않고 혼용함으로써 종종 혼동이 야기되고 있다. 혹자는 평화체제를 정전협정에 대칭되는 개념의 평화협정(peace agreement)으로 인식하는가 하면, 또 다른 부류는 평화체제를 냉전구조를 해체하는 과정, 즉 평화체제를 구축하기 위해 나아가는 과정(peace process)<sup>5)</sup>과 혼용하거나 동일시하기도 한다. 또한 혹자는 한반도 냉전구조 틀에 대한 정확한 인식을 갖지 못함으로써 한반도 문제의 이중성(남북문제+국제문제)을 간과하기도 한다.

둘째, 한반도 냉전구조 해체와 평화체제로의 전환 해법과 관련하여 국내적으로 다양한 의견이 존재한다는 점이다. 국내 보수진영은 남북간 정

4) 최춘흠, 『한반도 평화체제 구축과 중국』 (서울: 통일연구원, 2002); 신상진, 『한반도 평화체제 구축에 대한 중국의 입장과 전략』 (서울: 민족통일연구원, 1998); 서보혁, “이익균형을 이용한 한반도 평화체제 재론,” 『통일정책연구』, 제19권 1호 (2010), p. 8에서 재인용.

5) peace process는 한반도에서 불안정한 정전상태를 종식시키고 전쟁 발생 가능성을 제거함으로써 남북한 공존의 틀을 마련하는 과정을 의미하며 크게 peacebuilding 조치와 conflict resolution을 내포한다.

치경제적 공동체가 형성되고 군비통제 실현을 통해 남북간 군사적 긴장이 완화되며 한반도에 공고한 평화상태가 보장될 때 평화체제로 진입했다고 평가한다. 반면 국내 일부 진보세력은 남북한 간 긴장완화 달성 후 평화협정을 체결한 후, 군비통제나 군축문제를 해결해야 한다는 입장을 취하고 있다. 이들은 평화체제와 peace process를 같은 개념으로 인식하며 신뢰가 구축되지 않은 상태일수록 평화협정이 그 이후의 과정을 선도할 수 있기 때문에 「선 평화체제 구축, 후 군비통제에 의한 군사적 긴장완화」나 「선 평화체제 전환, 후 비핵화」 등이 가능하다는 것이다.<sup>6)</sup>

셋째, 위에서 언급한 두 가지 이유로 인해 냉전구조 해체 및 평화체제 구축 관련 해법이 대부분 부분적인 접근으로 그치는 경우가 많아 이 문제에 대한 포괄적인 인식을 어렵게 하고 있다. 1990년대 초창기 논문들은 주로 북한의 주장에 대한 대응논리 성격으로 주제를 선정한 경향이 있다. 예를 들면 백진현 교수의 「휴전협정체제의 대체에 관한 소고」에서 휴전협정의 당사자 문제, 유엔사 해체, 주한미군 철수 및 남북연합협정(평화협정 대신) 문제들을 다루고 있고,<sup>7)</sup> 제성호 교수도 「한반도 평화체제 구축방안 모색」에서 북한의 대미평화협정 체결전략 등을 분석하고 있다.<sup>8)</sup> 이후 한반도 냉전구조 해체 및 평화체제 구축 관련하여 많은 논문들이 소개되었다. 이 논문들이 다루고 있는 주제는 주로 ‘한반도 비핵화’,<sup>9)</sup> ‘남북간 군비통제’,<sup>10)</sup> ‘정전체제의 종료’,<sup>11)</sup> ‘4자회담’, ‘남북정상회담

6) 이 견해를 표방하는 대표적 인물은 김대중 전 대통령이다(2000.11.1 Korea Times와의 회견 시).

7) 백진현, 『통일문제연구』, 제3권 4호, 통일원 (1991년 겨울), pp. 56~80.

8) 제성호, “북한의 대미평화협정 체결전략: 내용, 의도 및 문제점,” 『한반도 평화체제구축방안 모색』 (민족통일연구원, 1995), pp. 5~79.

9) 박종철, “한반도비핵화와 평화체제 전환,” 『한국과 국제정치』, 제22권 1호 (2006년 봄) 통권 52호, pp. 103~136.

10) 한용섭, “군비통제와 한반도 평화체제 수립: 선순환 관계를 위한 제언,” 『한국과 국제정치』, 제22권 1호 (2006년 봄) 통권 52호, pp. 167~198.

과 공동선언(6·15/10·4),<sup>12)</sup> ‘평화협정 내용 및 체결 시점’,<sup>13)</sup> ‘미북 핵합의’와 ‘6자회담’, ‘동북아 다자안보’,<sup>14)</sup> ‘평화체제에 대한 당사국 입장’ 및 ‘주한 미군 역할’<sup>15)</sup> 등이다. 이와 같은 주제들은 개별적으로 다뤄지거나 아니면 다수로 묶여 언급되고 있기는 하나, 한반도 냉전구조 해체 및 평화체제 구축 문제를 포괄적으로 이해하는 데는 어려움이 따르고, 또한 제시하는 해법들과의 상관성을 이해하는 데도 한계가 있다.

따라서 본 논문에서는 위에서 언급한 문제점들을 보완하면서, 한반도 냉전구조 해체 및 평화체제 구축과 관련된 포괄적인 이해를 돕기 위해 새로운 도식(diagram)<sup>16)</sup>을 소개하고, 이에 따라 남북문제이며 동시에 국제문제 성격을 띤 냉전구조 해체 과제들을 분석하고 이에 따른 정책 대안을 제시하고자 한다. 본 논문에서 제시하는 냉전구조란, 도식에서 보듯, 한반도의 정전체제와 남북한을 중심으로 한 남방 및 북방 삼각관계의 대결구도를 모두 포함하는 개념이다. 본 논문에서 언급하는 정전체제란 정전협정과 남북간 군사적 대결관계를 기초로 한 한반도 정전관리의 기본틀을 말한다. 이에 대칭되는 개념은 평화체제로서 정전협정이 평화협정으로 대체되어 법적으로 전쟁상태가 종결되고 실제적으로 평화가

11) 박명림, “한반도 정전체제: 등장, 구조, 특성, 변환,” 『한국과 국제정치』, 제22권 1호 (2006년 봄) 통권 52호, pp. 1~32.

12) 장의관, “제2차 남북정상회담과 한반도 평화정착 방안의 구상: 동북아 역내 이해구조를 중심으로,” 『통일정책연구』, 제16권 2호 (2007), pp. 47~73.

13) 백승주, “한반도 평화협정의 쟁점: 주제, 절차, 내용, 평화관리 방안,” 『한국과 국제정치』, 제22권 1호 (2006년 봄) 통권 52호, pp. 257~287.

14) 박건영, “한반도 평화체제 구축을 위한 동북아 다자간 안보협력 전략,” 『한국과 국제정치』, 제22권 1호 (2006년 봄) 통권 52호, pp. 199~224.

15) 김성한, “한반도 평화체제구축과 주한미군의 역할”(1999.1), in: [www.mofat.go.kr/web/ifansnew.nsf](http://www.mofat.go.kr/web/ifansnew.nsf).

16) 이 도식은 2001년 2월 부시행정부가 출범한 직후 안보보좌관 콘돌리자 라이스를 중심으로 한 미국의 NSC가 미국의 대북정책을 논의하는데 활용되었다. 이후 6자회담과 남북 정상회담의 개최로 인해 일부 내용이 추가되었다.

유지되는 기본틀이다. 따라서 도식에서 보듯 남북한이 평화체제에 진입하였다는 의미는 ① 이미 화해와 협력을 통하여 남북경제공동체가 달성되고 남·북한 간의 교류와 협력이 제도화되어 활성화되고 있다는 것을 뜻한다. 또한 군사적 신뢰구축 조치가 성실히 이행되어 남북간에 군사적 투명성이 증대되고 군사적 긴장이 현저히 완화되어 상호 불가침보장체제가 확립됨으로써, 적대관계에 있던 남북관계가 남북 간 평화공존 관계로 전환되었음을 의미하고, ② 정전협정이 남북 간 평화협정으로 대체된 상태를 말한다.

그러나 광의의 평화체제는 도식에서 보듯, 협의의 평화체제에 덧붙여 남북을 중심으로 주변 4강과의 교차승인이 이루어져 한반도 주변 4강과 동북아 지역 국가들과 남북한과의 평화·우호적 관계가 조성되고, 더 나아가 동(북)아 다자 안보 협력체제가 구축될 경우를 의미하며, 이는 탈냉전구도(Post-Cold War Structure)와도 같은 개념이다. 이 단계에서는 주변국과 국제사회가 그간 우려하였던 북한의 대량살상무기 개발 문제가 국제적 규범에 따라 이미 원만하게 해결되었고, 이로써 북한은 미국과 일본과의 수교를 이룩하여 우호적 관계를 유지하고 있음을 의미한다. 이때는 한반도를 중심으로 한 남방 및 북방 3각 관계가 이미 군사 동맹의 성격을 탈피한 상태일 것이다. 남북간 평화공존 시기는 정전협정이 더 이상 한반도에 불필요하다는 국제사회와 유엔의 평가에 따라 남북간의 평화협정으로 대체되는 시기이다. 이때 남북간 평화협정은 남북한을 지배하는 규범(norm)으로 작용할 것이다. 통일단계로 가는 중간 과정인 이 단계에 진입해야 비로소 한반도에 평화체제가 구축되었다고 할 수 있을 것이다.



## Ⅱ. 한반도 평화체제가 구축되지 못하고 있는 이유

분단 이래 지금까지 한반도의 평화체제가 구축되지 못하고 있는 이유는 남북한이 아직도 냉전구조의 틀에서 벗어나지 못하고 있기 때문이다. 한반도의 냉전구조는, 도식에서 보듯, 크게 세 개의 핵심요소로 구성되어 있다. 이는 ① 분단 이래 변함없이 지속되고 있는 남북한 간의 적대관계, ② 1953년 이래로 유지되고 있는 정전협정 체제, 그리고 ③ 남북한을 중심으로 불안정하게 구축되어 있는 주변 4개국과의 안보 역학 관계(미국-한국-일본 vs 구소련/러시아-북한-중국)이다.

### 1. 남북간 적대관계

그동안 남북한은 상호 적대 관계를 해소하기 위해 「7·4공동성명」(1972), 「남북 기본합의서」(1992), 그리고 두 차례에 걸친 정상회담 후 발표된 「6·15 공동선언」(2000)과 「10·4공동선언」(2007) 등을 합의하며 나름대로 화해·협력 노력을 기울여 왔다. 특히 김대중 정부의 대북 포용정책의 결과로 남북한은 사회·경제·문화 등 비군사적 분야에서 많은 진전을 가져온 것이 사실이다. 남북한 간 사회·문화적 인적 교류(30여만 명)와 교역량이 크게 증가되었고, 그 외 개성 공단을 통한 남북 경제 협력, 1998년 이래 150만 명이 다녀간 금강산 관광, 3차례 이산가족 상봉, 경의선과 동해선 철도 및 도로 연결과 남북 열차 시험 운행(2007.5) 등의 분야에서 많은 성과가 있었다. 그럼에도 불구하고 남북한은 군사 분야에서는 어떠한 본질적인 변화도 보여주지 못한 채 여전히 중무장한 채로 첨예하게 대치하고 있다.

특히 남한의 보수 정권인 이명박 정부 출범 후 남북관계는 기복을 거

듭하며 거의 단절 상태에 이르렀다. 북한은 2008년 3월 27일 개성공단 내 경제협력협회사무소에서 남한당국자들을 추방하였고, 2008년 7월 11일 금강산 관광객 피격 사망 사건을 겪으면서 남북관계는 더욱 악화되었다. 북한은 이어 김정일 국방위원장의 건강 이상설이 나온 뒤인 2008년 10월 이후 남측 민간단체들의 대북 전단(빠라) 발송을 문제 삼아 이명박 정부를 압박했고 급기야 남북 육로 통행 제한 및 차단을 골자로 하는 「12·1 조치」를 발동하였다. 최근 북한의 대포동 2호 시험발사(2009.4.5)와 2차 핵실험(2009.5.25), 그리고 46명의 국군 장병의 희생을 안긴 「천안함」 폭침(2010.3.26)과 연평도 포격(2010.11.23) 등 군사 도발로 인해 남북 관계는 그 어느 때보다도 경색 일로를 걷고 있다.

이처럼 남북간의 대립 국면이 지속되고 있는 근본적인 이유는 남북한이 한국전쟁에서 수많은 희생자들을 내며 서로 교전했던 경험을 갖고 있고, 이후 지속된 군사적 대립으로 인해 아직도 신뢰를 구축하지 못한 채 남북간 상호 불신 관계가 지속되고 있기 때문이다.

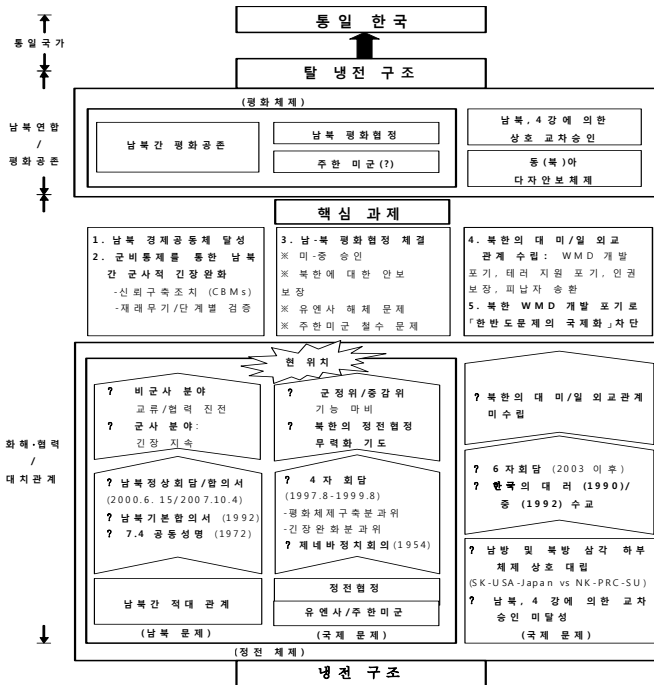
## 2. 정전협정 지속<sup>17)</sup>

정전협정은 1953년 이래 한반도 분단관리와 평화유지에 결정적인 기여를 해왔다. 정전협정은 한국전쟁의 일시적 중지를 규정한 잠정협정(Modus Vivendi)으로 법적 관점에서 볼 때 한국전쟁은 아직도 종식되지 않았다. 따라서 남북한 간에 군사적 긴장이 지속되는 한 정전협정은 어떤 형태로든 유지되어야 할 것이다. 그러나 1990년대 초반 그간 한반도의 정전체제를 관리하고 감독하던 주요 기구들은 북한의 정전협정의 무력화 기도로 인해 기능을 거의 상실한 채 유명무실한 상태로 전락하고 말았다. 유

17) 박명림, “한반도정전체제: 등장, 구조, 특성, 변환,” 『한국과 국제정치』, 제22권 1호 (2006년 봄) 통권 52호, pp. 1~32.

엔군사령부(UNC: United Nations Command: 이하 유엔사)가 1991년 3월 군정위 유엔 측 수석대표를 한국군 장성으로 임명하자 북한은 이때부터 군정위 본회담 참석을 거부해왔다. 이어서 북한은 1994년 군정위 대표단을 철수시켰고, 대신 조선인민군 판문점 대표부를 설치하였다. 같은 해 중국의 군정위 대표단도 철수함으로써 군정위의 역할은 사실상 이때부터 정지상태에 빠져들고 말았다. 중감위도 오래 전부터 이미 기능을 상실하였다. 북한은 1993년 4월 중감위 체코대표단을, 1995년 2월 중감위 폴란드대표단을 각각 축출하였다. 이후 한반도 군사문제는 남북 직접대화(장성급 회담/군사실무회담)와 미북 직접대화에서 다루어져 오고 있다.

<그림> 한반도 냉전구조 해체 및 평화체제 구축



출처: 김동명, 「독일통일, 그리고 한반도의 선택」, p. 549.

### 3. 남북한과 4강 역학 관계의 불안정성

한반도 평화체제는 남북한의 합의만으로는 해법이 모색될 수 없는 국제적 사안의 성격을 지닌다. 한반도 문제에 대해 상이한 이해관계를 갖는 한반도 주변국들의 이해를 조정하고 이를 토대로 이들과의 원만한 협력관계를 구축하지 않고는 한반도 평화체제의 원활한 정착을 기대하기는 힘들다. 또한 한반도 평화체제의 구상은 북핵 문제뿐만 아니라 미사일, 생화학 무기, 재래식 군비 등 남북한 간의 다양한 군사적 위협들을 관리하고 통제하는 해법들을 함께 제시하여야 한다.

한반도에서 남북한을 중심으로 한 4강의 역학 관계는 1990년대 초 동서 냉전 종식으로 인해 그 양상이 다소 변질되었다. 한국을 중심으로 한 미국과 일본의 남방 삼각관계는 한-미 및 미-일 동맹 관계의 강화에 힘입어 비교적 안정적으로 발전하여 왔다. 특히 한국은 괄목할 만한 국력 신장으로 북한의 동맹국인 소련(1990) 및 중국(1992)과 수교를 맺었다. 반면 북한을 중심으로 한 중국과 러시아의 북방 3각 관계는 비록 최근 3국가간 상호 화해 분위기가 형성되긴 하였어도 남방 3개국과의 관계와 비교할 때 상대적으로 덜 유기적이라고 볼 수 있다. 게다가 북한은 아직도 미국 및 일본과 수교를 맺지 못하고 있어 한반도에서 남북한을 중심으로 한 4강과의 교차승인(cross recognition)은 이루어지지 않고 있다.

북한의 대 미-일 수교와 관련된 핵심 의제들은 북한의 핵무기와 미사일 개발 문제, 남북간 재래무기분야의 군비통제를 통한 군사적 긴장 완화 문제, 북한 내 인권 문제, 일본 납치자 문제 및 일제 식민 통치 기간 중 청구권 문제 등이다. 2007년 이후 6자회담의 「2·13 합의」에 따라 6자회담 틀 내에서 「미-북 국교정상화」 및 「북-일 국교정상화」 실무 그룹이 신설되었으나 지금까지 거의 운영되지 못하고 있는 실정이다.

이상에서 보듯 한반도 냉전구조의 특성은 한반도 문제가 본질적으로

남북간의 문제이면서 동시에 국제문제라는 이중적인 구조를 띠고 있다는 점이다. 한국전쟁은 남북간의 내전이었으나 16개국의 유엔군과 중공군이 참전한 국제전 성격을 띠고 있다. 특히 미국과 중국이 깊숙이 개입되어 주도적으로 전쟁을 수행하였고, 정전협정 서명자가 됨으로써 전후 한반도에 대한 양국의 이해관계가 얽히게 된 근원이 되었다.

따라서 남북한이 한반도의 냉전구조를 스스로 벗어나기 위해서는 남북한 간의 군사적 갈등을 해소해야 할 뿐만 아니라, 주변국과 국제사회의 지지를 필요로 한다. 또한 남북한은 국제사회를 대상으로 남북한이 서로 화해하고 군사적 긴장 해소를 위해 노력하고 있음은 물론, 국제사회의 안정과 평화를 위협하는 세력으로 발전하지 않을 것임을 과시하여야 한다.

### Ⅲ. 한반도 평화체제 구축 과제 분석

위에서 언급한 한반도 냉전구조의 특징을 살펴볼 때 현재의 남북관계는 엄밀한 의미에서 아직도 화해·협력 단계에도 진입하지 못한 채 냉전의 대결 단계에 머물고 있다고 평가된다. 따라서 평화체제 진입까지는 아직도 요원하다고 할 수 있다. 한반도 안보 현안 중 무엇보다도 우선적으로 해결해야 할 과제는 남북한이 아직도 분단으로 고통 받고 있는 냉전구조를 해체하고 평화체제에 이르기 위한 과제들을 선정하여 이를 이행할 수 있는 방안을 제시하는 일이다.

한반도의 냉전구조를 해체하고 평화체제로 진입하기 위해서 남북한은

- ① 남북 기본합의서의 성실한 이행으로 남북간 교류·협력을 강화하여 상호 이질적 요소를 줄이고 남북한간의 정치·경제공동체를 건설하며,
- ② 남북간 군비통제를 실현하여 군사적 긴장을 완화시키고 상호 적대 관

계를 해소해야 할 것이다. ③ 정전협정을 평화협정으로 전환과 동시에 북한에 대한 안전 보장 대책을 강구함으로써 정전체제를 종식시키고 평화체제로의 진입 발판을 마련해야 할 것이다. ④ 북한은 미국과 일본과의 관계 정상화를 이루기 위해 필요한 모든 조치를 스스로 강구해야 하며 이를 위해 한국정부는 중재 역할을 해야 할 것이다. 남북을 중심으로 한 4강과의 교차승인이 실현됨으로써 한반도 주변의 안보 환경은 평화적으로 조성되고 이는 나아가 동북아시아 다자안보 체제를 조성하는데 기여할 것이다. ⑤ 북한은 국제사회가 우려하고 있는 핵무기를 포함한 대량살상무기 개발을 스스로 포기함으로써 국제사회의 규범과 질서를 존중하고 준수하여 「한반도 문제가 국제화」 되는 것을 막도록 해야 할 것이다.<sup>18)</sup>

이상에서 보듯 ①번과 ②번 과제는 남북한 간의 교류·협력과 군비통제 노력으로 해결해야 할 남북한 간의 문제이다. 반면 ③번, ④번 그리고 ⑤번 과제는 국제사회와의 협력을 통해 해결해야 할 국제문제들이다.

## 1. 남북 교류협력 강화로 정치·경제공동체 달성<sup>19)</sup>

2000년 제1차 남북 정상회담 이후 남북 교류협력은 주로 인도적 차원의 대북지원과 금강산 관광사업, 그리고 개성공단 사업에 국한되어 진행되어 왔다. 1998년 11월부터 시행되어 오던 금강산 사업은 2008년 7월 관

18) 김대중 대통령은 CNN인터뷰(1999.5.5)에서 한반도냉전구조 해체 관련 5대 과제를 제시한 바 ① 남북기본합의서의 성실한 이행과 남북화해·협력, ② 미국과 일본의 대 북한 관계정상화 과정 시작, ③ 북한의 변화와 개방을 위한 여건과 환경 조성, ④ 북한의 대량파괴무기 위협을 제거하는 등 군비통제 실현, ⑤ 정전체제의 평화체제 전환을 통한 통일 상황을 이룩하는 것이다.

19) 류상영, “남북경협과 한반도 평화체제: 이상과 현실,” 『한국과 국제정치』, 제22권 1호 (2006년 봄) 통권 52호, pp. 137~166.

광개 피격 사건 이후 중단되었다. 2010년 4월 23일 북한은 사업 중단에 따른 손실 보전이란 이유로 정부 및 관광공사 소유의 부동산을 몰수하고 민간 부동산을 동결시킴으로써 남북 교류·협력관계를 심각하게 훼손시켰다. 앞서 언급한 대로 이명박 정부 출범 이후 북한은 2008년 3월 29일 이후 당국간 대화를 중단하고 그 해 12월 1일 군사분계선 육로 통행 제한, 개성관광 중단, 남북경협 협의 사무소 폐쇄, 개성공단 체류 인원 축소 등을 담은 '12·1조치'를 단행하였다. 이에 따라 개성공단 사업도 어려움을 겪고 있다. 당국간 관계가 경색되는 국면 속에서도 남북한 간 민간·사회문화 분야의 교류협력은 체육, 종교, 교육, 학술 등 각 분야별로 추진되어 왔으나, 2010년 3월 한국의 천안함이 서해 백령도 인근 해역에서 북한 잠수정의 어뢰 공격으로 침몰되는 사건이 발생했고, 그 해 11월 북한군의 연평도 기습 포격 사건 이후 모든 남북관계는 거의 단절되었고 한반도의 긴장은 지속되고 있다.

남북 교류·협력 관계가 경색되고 있는 가장 본질적인 이유는 첫째, 북한 지도부가 남한과의 교류·협력을 통해 북한의 경제를 재건하고 공동 성장하여 경제 공동체를 이룩하고, 남북한을 서서히 평화체제로 진입 시켜야 한다는 철학과 의지를 갖고 있지 않기 때문이다. 그들에게 시급한 것은 오로지 언제 붕괴될지 모르는 체제를 지켜내는 일과, 당면한 경제난을 벗어나는 일뿐인 것처럼 보인다. 북한 지도부로부터는 근본적으로 경제난을 치유하기 위해 개혁·개방을 추진해야겠다는 의지를 찾기가 매우 어렵다.

북한의 경우 사실상 외부 지원 없이는 체제 유지가 어려운 상황이고, 실질적으로 경제적 도움을 줄 수 있는 국가는 현실적으로 중국과 한국뿐일 것이다. 북한 지도부는 이제까지 자체 경제난 해결을 위해 중국과 한국을 이용하여 왔다. 김대중·노무현 정부의 대북포용 정책을 심분 활용해 금강산 관광과 개성공단사업을 중심으로 대북 경협을 이끌어냈었다.

이 기간 중에는 북한의 핵개발 문제나 국제사회의 규범과 가치를 위반하는 정책들, 즉 테러 지원, 마약 밀수, 위조지폐, 인권유린, 집단수용소 운영, 외국인 납치 등은 한국정부 수뇌부들에 의해 애써 묵인되거나 심지어 옹호되는 경향까지 보였다.

그러나 이명박 정부 출범 이후 그간 한국정부로부터 문제시되지 않았던 북한의 이러한 정책들이 국제사회와 더불어 재조명되고 비난의 대상이 되자, 2008년 3월 이후 북한은 사실상 한국과의 관계를 단절하고 경제난 극복을 위해 중국에게 원조의 손길을 내밀고 있는 것이다.<sup>20)</sup> 북한의 중국으로의 회귀는 중국의 한반도에 대한 중·장기적 전략적 이해와 일치한다. 김대중·노무현 정부 당시 북한에 대한 남한의 영향력 확대로 인해 상대적으로 북한에 대한 중국의 영향력은 줄어들 수밖에 없었다. 그러나 남북관계가 악화되어 그간 개성과 금강산에서 행사되어 오던 한국의 경제적 활동이 제약을 받는 사이에 중국이 한국이 점유했던 그 공간을 차지하게 되고, 이럴 경우 전략적으로 중국의 국경선이 서울 북방까지 확대되는 계기가 될 것이다. 또한 중국은 이 기회를 이용하여 북한에 대해 대대적인 경제 지원을 제공함으로써 북한 내 자원을 착취하며 북한체제를 중화 경제권에 편입시키는 전략을 구사할 수도 있을 것이다. 중국은 핵무장한 북한이 끝까지 체제를 유지해 줌으로써 중국의 완충지대 역할을 해주기를 기대할지도 모른다. 이와 같은 중국의 북한에 대한 전략적 이해는 ‘북한의 비핵화’란 이해보다도 훨씬 큰 것처럼 보인다. 이런 배경에서 중국이 북한에 대해 핵개발을 포기하라고 계속 압력을 행사하는 데는 한계가 있을 수밖에 없다.

김정일의 잇따른 중국 방문(2010.5/2011.5)은 이와 같은 배경에서 중국

20) 한국정부와 국제사회의 북한에 대한 비난과 질책은 북한 지도부에게는 체제에 대한 도전으로 인식되고 있다. 이러한 남북간의 갈등은 중국 수뇌부에게는 또 다시 ‘남북한을 갖고 놀’ 절호의 기회가 될 것이다.



과 북한의 이해가 맞아떨어져 내려진 산물일 것이다. 김정일과 북한 지도부는 중국과의 협력을 통해 1978년 등소평의 개혁·개방 의지를 반드시 배워야 할 것이다. 그들은 북한의 자원을 중국에 내주는 대가로 경제 지원이나 채기는데 만족해서는 절대로 안 될 것이다. 하지만 북한 지도부는 장차 통일까지 내다보며 같은 민족으로 끝까지 북한을 도울 수 있는 국가는 지구상에 한국밖에 없다는 사실을 명심해야 할 것이다. 지리적으로 인접하고 사회주의 형제국인 중국이 북한을 일시적으로 도울 수 있을지는 모른다. 그러나 중국에게는 세계 제2위 경제 대국으로 지속적인 경제성장을 이끌기 위해서 서방국가들과의 우호적 협력관계를 유지하는 것이 필수적이다. 또한 유엔 안보리 상임이사국 중 하나인 중국이 핵개발로 국제사회의 지탄이 되고 있는 독재국가인 북한의 후견인 역할을 언제까지나 하고 있을 수는 없을 것이란 점도 북한 지도부는 정확하게 읽을 수 있어야 한다.

둘째, 이외에도 남북간의 교류협력에 직접 영향을 미치는 요인들로 ① 남북간의 갈등, ② 미국의 대북 정책, ③ 야당을 포함한 한국사회 내에서의 대북정책에 대한 컨센서스, ④ 북한 내부의 갈등 ⑤ 국제사회의 대북 제재 등을 들 수 있다.

남북간 교류·협력은 한반도의 안보문제 진전 여부와 직결되어 있다. 남북간의 안보문제가 풀리지 않으면 교류·협력에도 제한이 따를 수밖에 없다. 동·서독의 경우 교류·협력이 순탄하게 진행될 수 있었던 것은 양독간 첨예하게 대립될 만한 안보 현안문제들이 존재하지 않았기 때문이었다. 따라서 남북간 교류와 협력을 제도화하고 이를 마찰 없이 진행시키기 위해서는 무엇보다도 한반도의 안보문제가 선행적으로 원만하게 해결되어야 한다. 한반도 안보문제는 남북한 간에 해결되어야 할 문제와 북한 핵문제처럼 미국을 위시한 국제사회와의 협의로 해결되어야 할 문제가 있다. 특히 주한 미군으로 한반도의 전쟁 억제에 크게 기여하고

있는 미국은 한반도 문제의 당사자 중 하나이기 때문에 안보 문제와 관련하여 미국과의 긴밀한 정책조율은 필수적이다.

또한 남한 내에서 대북정책과 관련하여 정당별·세대별 그리고 지역별 불협화음이 존재하는 것은 바람직하지 않다. 다양한 사고와 견해들이 자유롭게 개선되고 공론화되어 정상적인 가치로 수렴될 수 있도록 내부적인 노력이 뒤따라야 할 것이다.

북한 내부에서도 「북한관 고르바초프」가 등장하여 개혁·개방 정책을 주도할 시기가 도래할 수 있도록 한국과 국제사회는 이들 개혁 세력들이 등장할 수 있는 여건을 조성하는데 최대한 지원을 아끼지 말아야 할 것이다. 북한의 경우 미국의 군사적 위협으로부터 해방되었다고 인식할 경우 문호를 개방할 것이다. 미국에 의한 북한에 대한 안보 보장(security guarantee) 대책도 강구되어야 할 것이다. 이와 관련하여 한국정부는 어떤 조건에서 어떤 수준으로 가능할지 미국과 사전 조율해야 할 것이다.

남북한은 한반도 냉전체제하에서 남북문제가 동시에 국제문제란 성격을 띠고 있음을 인식하고 냉전체제를 극복하기 위해서 국제사회를 자극하는 어떠한 돌출행위도 행해서는 안 될 것이다. 한국과 국제사회는 북한으로 하여금 미사일기술통제체제(MTCR: Missile Technology Control Regime), 포괄적 핵실험금지기구(CTBT: Comprehensive Nuclear Test-Ban Treaty) 및 화학무기금지협정(CWC: Chemical Weapons Convention)에 가입하는 등 국제 군비통제 체제에 적극적으로 참여할 것을 강조해야 할 것이다. 또한 한국정부는 북한의 국제사회 진출을 적극 지원해야 하고 북한의 대미·일 수교를 촉진시킬 수 있도록 외교력을 발휘하여야 할 것이다.

셋째, 남북간의 기존의 교류·협력은 더욱 확대되어야 하고, 이산가족 재회 문제도 제도화되어야 한다. 아직까지 연결되지 않은 철도-도로(경의선/경원선/금강선)를 연결하기 위해 이 지역을 중심으로 남북 교류·협력 사업을 발전시킬 수 있는 방안도 강구해야 할 것이다.

북한이 핵무기를 포함한 대량살상무기 개발을 포기하고 남북간에 군사적 긴장이 완화되면, 서해 북방한계선(NLL: Northern Limit Line) 지역 내에서 공동어로구역 설정, 북한 민간 선박의 해주항 직항 문제, 경의선·동해선 통행, 임진강 수해방지, 한강하구 골재 채취 등 남북공동경제협력 프로젝트가 가동될 수 있을 것이다. 뿐만 아니라, 북한 내 철도, 도로 개·보수 등 사회간접자본(SOC) 구축, 경수로 등 에너지 지원, 남포항 등 항만 개·보수 등의 사업도 추진될 수 있을 것이다.<sup>21)</sup>

넷째, 근본적으로 남북 교류·협력을 제도화하기 위해서는 남북한은 「6·15선언」이나 「10·4선언」보다는 먼저 남북기본합의서(1992) 체제로 복귀해야 할 것이다. 남북 화해, 불가침, 교류·협력 분야로 구성되어 있는 남북 기본합의서는 포괄적으로 남북간의 평화와 협력문제를 다루고 있고, 기본합의서의 분야별 부속합의서에서는 화해와 불가침, 교류협력에 관한 구체적 실천방안을 담고 있기 때문이다. 「6·15선언」이나 「10·4선언」은 거의 대부분 북한을 지원하는 사업 분야에 국한되어 있을 뿐, 근본적으로 남북간의 교류·협력과 직·간접으로 관련되어 있는 ‘불가침 문제’를 다루고 있지 않기 때문에 전반적인 남북 화해·교류·협력을 제도화하는 데는 적절치가 없을 것이다.<sup>22)</sup> 북한 핵문제 등 안보 관련 현안들이 근본적으로 해결되지 않은 상태에서, 한국정부가 일방적으로 북한

21) 남북회담본부, 제5차 남북장성급군사회담(2007.5.8~11) 공동보도문 요지 중에서 발췌.

22) 2007년 10월 평양에서 있었던 노무현·김정일 회담의 산물인 ‘10·4선언’과 이후 서울에서 개최된 ‘남북총리회담’에서 합의(11·16)된 주요 사업은 ① 개성-신의주간 철도 개·보수, ② 문산-봉동 간 화물열차 운행, ③ 개성-평양 간 고속도로 개·보수, ④ 개성공단 2단계 공사, ⑤ 서울-백두산 간 직항로 개설, ⑥ 해주 경제특구 신설과 해주항 개발, ⑦ 안변·남포 지역의 조선 협력단지 건설, ⑧ 단천 지구의 지하자원 개발, ⑨ 농업 분야 종자생산·가공시설 건설, ⑩ 서해 공동어로와 민간선박 운항 및 해상수송 보장을 위한 평화수역 및 공동어로구역 설정 및 관리, ⑪ 한강하구 골재채취 등이다.

에 ‘퍼주기 성격의 사업’을 진행하는 것은 결코 바람직하지 않을 것이다.

다섯째, 남북정상회담은 어떤 형태로든 수시로 이루어지는 것이 바람직할 것이다. 이때 남북한은 회담 성사를 위해 어떠한 조건도 제시하지 않은 채 오로지 남북 현안문제의 해결에 초점을 맞추어야 할 것이다.

## 2. 남북간 군비통제를 통한 한반도의 군사적 긴장완화

최초 남북정상회담 이후 많은 분야에서 성과가 있었음에도 불구하고, 군사분야에서는 아직도 아무런 진전도 없이 남북간 180만 명이 증무장한 채로 서로 대치 중인 것이 현실이다. 남북간 군사적 긴장완화 없이는 절대로 남북 간 평화공존 관계나 평화체제로 전환될 수 없을 것이다. 한반도에서 군비통제를 추진해야 하는 이유는 남북간의 군사적 신뢰를 구축하여 한반도에서의 군사적 긴장을 완화하고 전쟁 위험 및 위협을 감소 시킴으로써 결국 한반도와 지역 안정에 기여하는 평화체제를 구축하기 위해서이다. 남북한은 이미 기본합의서(1992) 불가침 분야에서 재래무기 군비통제와 관련된 대규모 부대 이동 및 군사훈련 사전 통보, DMZ 평화적 이용, 군 인사 및 정보 교류, 단계적 군축, 대량살상무기 및 공격능력 제거와 검증, 그리고 군사 당국자간 직통전화 설치에 대해 합의한 바 있다. 또한 제1차 남북 국방장관 회담(2000.9)에서 양 장관은 한반도 군사적 긴장을 완화하기 위해 공동 노력하고, 지속적이고 안정적인 평화를 구축함으로써, 전쟁 위협을 제거해 나가기로 합의하였다. 그러나 이러한 합의들은 하나도 지켜지지 않은 채 문서상으로만 남아 있다. 기존의 남북간 군비통제 관련 합의가 지켜지지 않는 이유는 남북 상호간 불신과 북한의 군비통제 실천 의지가 부족하기 때문이다.

## 1) 군비통제 관련 남북한 입장

군비통제관련 남북한 간의 입장 차이는 여전히 큰 상태로 남아 있다. 한국은 남북간 군비통제를 군사적 긴장을 완화하고 상호간 기습공격을 제거하기 위한 수단으로 간주하며 점진적으로 이행되어야 함을 강조하고 있다. 한국은 기본적으로 「화해협력 → 남북연합 → 통일국가완성」 단계로 이어지는 정부의 「민족공동체 통일방안」과 연계하여 남북한 간의 「군사적 신뢰구축 → 군비제한 → 군비축소」로 이어지는 3단계 군비통제정책을 계획하고 있다.<sup>23)</sup> 제1단계인 「화해·협력 단계」에서 남북간 「군사적 신뢰구축」을 통하여 지난 반세기 동안 누적된 상호 불신과 적대감을 해소하고, 제2단계인 「남북연합 단계」에서 남북간 두터운 신뢰구축을 바탕으로 「군비제한」과 「군비축소」 단계로 접근하여 상호 군비경쟁을 중단하고 군사력 불균형을 시정하며, 끝으로 제3단계인 「통일국가 완성단계」에서 남북한 합의에 의한 군사통합을 이룩한다는 계획이다.

구체적으로 한국은 남북한이 이미 기본합의서에서 합의한 5대 신뢰구축 조치 이외에도 2단계인 「군비제한」 단계에서 조기경보를 위한 안전구역 설치, DMZ로부터 “X” Km 이내 모든 공세적 군사활동 금지, 수도권 안전보장지대 설치, 그리고 장사정포 후방 재배치와 사찰 및 검증체제(현장사찰 및 영공개방) 구축 등을 고려하고 있다. 한국은 이와 같은 조치들로 남북간 군사적 투명성이 증대되고 직접적인 위협과 위험이 감소되면, 「검증 가능한 단계적 군축」을 시행하여 남북 상호간 기습공격 능력을 제거하고, 이 단계를 거친 후 한반도 평화체제를 제도화하는 것이 바람직하다는 개념을 갖고 있다. 이때 정전협정은 남북간 평화협정으로 교체되고 미국과 중국은 이를 추인하는 평화보장 문서를 체결하여야 할

23) 국방부, 군비통제기본정책.

것이다. 또한 이 단계에서 DMZ로부터 지뢰, 철조망, 장비 및 요새지를 제거하고, 대규모 군비통제가 이행되어야 한다. 이때 북한의 대량살상무기와 투발수단은 제거되고 해체되어야 할 것이다.

〈표〉 군비통제 관련 양측 입장 비교

구분	한국	북한
긴장완화/군비통제 관련 양측 기본입장	군비통제를 통해 긴장완화 실현 - 한반도 문제의 남북당사자 해결 - 통일지향적 군비통제: 민족공동체 통일 방안과 연계	먼저 미북 평화협정 및 주한미군 철수, 이후 남북 군비통제 1.1.1.
군비통제	점진적 군비통제 「선 신뢰구축, 후 군비축소」 - 신뢰구축 - 군비제한 - 군축	「일괄타결, 동시실천」 원칙: 먼저 군축, 신뢰구축은 자동적으로 따라옴
신뢰구축	비군사적 5대 조치+군사적 신뢰구축 조치의 동시 이행	외국군과 군사훈련 중지 우발적 충돌 방지를 위한 DMZ 평화적 이용
군축	먼저 공격무기 감축, 이후 병력 감축 및 감시/검증 * 군사력 상호 균형 원칙	먼저 3단계 병력 감축(30만·20만·10만), 이후 무기 감축, 검증

출처: 김동명, 「독일통일, 그리고 한반도의 선택」, p. 564.

반면 북한은 이제까지 군비통제를 정치적 목적으로 이용해 왔다. 한국과 군비통제 협상의 전제조건은 주한미군 철수와 미북간의 평화협정 체결이었다. 실제로 북한은 1953년부터 주한미군의 철수를, 1974년 이래 미북 평화협정 체결을 일관되게 주장해 오고 있다. 남북 군비통제와 관련하여 북한은 아직까지 체계적인 안을 제시하지 못한 채 시대 상황에 따라 단편적인 내용들만을 제기해 왔다. 북한이 남한에 제의해 온 군비

통제 내용은 ① 1953년 이래 주한 미군 철수와 남북한 각기 10만 명으로 감축과 ② 1974년 이래 한반도 비핵화/비군사지대화와 미-북 평화협정 체결 및 DMZ 평화지대화였다. 1988년 11월 북한은 기존의 안들을 발전시켜 「포괄적 평화방안」을 발표하였다. 주요 내용은 ① 1991년까지 주한 미군의 3단계 철수, ② 남북 병력을 3단계로 감축하고 이에 상응하여 군사장비도 감축, ③ 미군 무력 철수와 남북 군축에 대한 통보와 검증, ④ 미-북 평화협정 및 남-북 불가침 협정 체결 등이다. 북한은 또 1990년 5월 발표한 「10개 군축 방안」을 통해 ① 남북한 간 신뢰 조성을 위해 군사훈련의 제한, ② DMZ 평화지대화, ③ 우발적 충돌 방지 조치, ④ 남북 무력 감축, ⑤ 외국 무력 철수, ⑥ 한반도 비핵지대화, ⑦ 불가침 선언 채택 ⑧ 대규모 군축 등을 주장하였다.<sup>24)</sup>

남북 기본합의서에서 이미 합의한 군비통제 조치는 전혀 이행되지 못하고 있는 실정이다. 북한은 미-북 평화협정이 체결된 이후에야 남북간 신뢰구축 논의가 가능하다는 입장을 고수하고 있기 때문이다. 따라서 군비통제에 대한 북한의 인식 변화를 끌어내기 위한 다각적인 노력이 뒤따라야 할 것이다.

## 2) 교훈

이제까지의 경험을 통해 얻은 한반도 군비통제의 이행과 관련된 교훈은 다음과 같다.

첫째, 군비통제는 상대적으로 이행하기 쉬운 조치로부터 출발하여 점차 어려운 단계(군 배치 이동, 장비 및 병력 감축 등)로 점진적 접근을

<sup>24)</sup> 중앙인민위원회·최고인민회의 상설회의·정무원 연합회의, ‘평화보장 4원칙’과 ‘포괄적인 평화방안’ 발표(1988.11.7).

시도하여야 할 것이다. 이 원칙에 따라 북한이 수용 가능한 조치에 우선적으로 중점을 두고 군비통제를 추진하여야 할 것이다. 이미 남북간에 합의되고 북한이 수용할 가능성이 높은 조치로 남북국방장관회담을 들 수 있다. 이 외에도 남북간에 이미 합의서는 마련되었으나 발효되지 못한 사항들인 남북간 해운합의 및 공동어로구역 설치, 한민족 고대 전사 및 DMZ 내 사적 연구 등 공동 군사 연구, 체육부대 교류 및 교환 경기, 한국 국제군인체육대회 유치 및 북한팀 참가 초청, 남북 단일 팀 구성 등 스포츠 교류, 군진의학 협력, 해군 사관생도 및 상호 함정 교환방문, 군악대 상호 교환 공연 및 합동연주회 개최, 공동 학술 세미나와 국제적인 다자안보 대화에 공동 참여, DMZ 내 공동 수색, 구조 훈련 및 인근 군사 활동 축소 등이 이 범주에 포함될 수 있을 것이다. 현재까지 역류된 모든 한국전 포로를 송환하는 것도 남북간 신뢰를 높이는데 크게 기여할 것이다.

둘째, 남북간 경제 교류·협력 사업과 연계된 군사적 신뢰구축 조치를 발전시킬 필요가 있을 것이다. 이미 남북한은 경의선과 동해선 철도-도로를 연결하기 위해 DMZ 내 남북관리구역을 설정하는 문제(UNC가 관할권은 유지)와 관련하여 상호 긴밀하게 협의하였다. DMZ 내 남북교통회랑에 대한 상호 안전조치를 수립하는 과정에서도 남북간 군사실무 접촉과 대화가 이루어졌다. 이와 같이 경제 협력 사업이 늘어날 경우 군사적 지원 문제도 더욱 활성화되어 궁극적으로 남북 군인들 간에 신뢰형성에 큰 도움이 될 것이다. DMZ 내 교통회랑이 형성되었다는 것은 그간 반세기 이상 닫혀 있던 'DMZ가 이미 뚫렸다'는 것을 상징적으로 나타내고 있다.

이런 맥락에서 경제 교류·협력 사업과 연계된 군사적 신뢰구축 조치는 양측 모두에게 실질적인 혜택을 가져다준은 물론 남북간의 군사적 긴장완화에 궁극적으로 크게 기여할 것이다. 장차 경제 교류·협력 범주에 포함시킬 수 있는 사업들은 임진강 공동 수방사업, 남북간 해운합의 및



이행, 남북간 공동어로구역 설정 및 운용 지원, 남북간 직항로 개설·운용을 위한 협의 등을 고려할 수 있을 것이다.

셋째, 남북한 간의 우발사태를 막기 위한 조치들이 우선적으로 이행되어야 할 것이다. 이 범주에 포함시킬 수 있는 조치들로 군고위 당국자 간 Hot-Line(한국 국방부장관북한 인민무력부장, 합참의장-총참모장간) 설치, 주요 군사연습 상호 통보 및 참관, DMZ 인근 지역에서의 대규모 군사연습 및 활동 축소 등을 들 수 있다.

넷째, 북한이 피부로 느끼는 위협을 감소시킬 수 있는 조치를 검토하여 남북간 합의할 수 있도록 해야 할 것이다. 이에 따라 북한의 군비통제 참여와 미국의 대북 안보 보장 문제와 연계시키는 것에 대해서도 검토할 필요성이 있다. 신뢰구축 조치를 이행하는 것이 남북한 간의 군사적 긴장 완화와 충돌 위험을 감소시키기 북한의 체제 안보에 도움이 된다고 설득해야 한다. 한미 연합훈련에 북한군 및 북한 언론을 초청할 수도 있을 것이다.

다섯째, 한반도 군비통제를 추진할 때 한국정부는 미국과 긴밀하게 정책을 사전 조율해야 할 것이다. 한반도 군비통제 문제는 순수 남북문제만이 아닌 '남한-북한-미국' 간의 문제이기 때문이다. 경의선과 동해선 철도 도로 연결을 위해 DMZ를 개방하여 남북 관리구역(250m)을 설정하는 문제와 관련하여 남북-유엔사(UNC) 간 협의가 필요했고 'jurisdiction' 용어를 'administration'으로 변경시키는 문제는 미 국무부의 승인까지 필요로 했던 사안이었다. 특히 남북간 해운합의 및 공동어로구역 설정 조치는 NLL 관련 문제를 야기할 수 있기 때문에 미국과 사전 긴밀한 협의가 요구된다.

여섯째, 한반도의 군비통제 실현을 위해 국제기구와 독일, EU, ARF(ASEAN Regional Forum), OSCE(Organization for Security and Cooperation in Europe), 호주, 케나다, 중국, 일본, 러시아 등 제3국과 기구들을 다양

하게 활용할 필요가 있을 것이다.

일곱째, 군비통제 조치는 상호주의적이고 검증 가능해야 한다. 남북한은 1992년 남북기본합의서에서 합의한 대로 군사적 신뢰구축 조치를 포함한 군비통제를 이행하기 위해 빠른 시일 내 「남북기본합의서」 체제로 복귀해야 한다.

### 3) 이행 전망

근본적으로 북한은 동구권 공산국가들이 서방진영과의 군비통제 및 군축 조치에 의해 붕괴되었다는 인식을 갖고 있다. 따라서 군비통제에 관해 부정적이다. 현재까지 북한은 군비통제 협상을 위한 전제조건으로 주한미군 철수와 미북 평화협정 체결을 고수하고 있다. 이러한 북한의 주장은 근본적으로 한국이나 미국이 수용할 수 없는 내용이기 때문에 북한의 입장이 바뀌지 않는 한 남북한 간의 군비통제 분야의 본질적인 진전은 기대하기 어려울 것이다.

군비통제 문제는 전적으로 남북한 정상의 정치적 의지에 달려 있다. 따라서 장차 남북 정상회담이 개최될 경우 최소한의 일부 군사적 신뢰구축 조치에 합의하여야 할 것이다. 앞서 언급한 대로 남북기본합의서에서 이미 합의된 내용 중 이행에 큰 어려움이 없는 신뢰구축 조치나 혹은 경의선 철도-도로 연결 사업에서 보듯, 화해·협력 사업과 관련된 분야의 신뢰구축 조치가 이 범주에 포함될 수 있을 것이다. 현실적으로 군비제한이나 군축 등은 남북한 모두 내부 사정으로 당장 실현되기 어려울 전망이다.

### 3. 정전협정을 평화협정으로 전환과 북한에 대한 체제 보장

#### 1) 평화협정 체결<sup>25)</sup>

정전협정을 평화협정으로 전환하는 문제와 관련하여 북한은 휴전 이후 최초에는 남한과의 평화협정 체결을 주장하였다. 그러나 1973년 미국이 남북 베트남 정부와 베트남을 모체로 한 월남입시혁명정부(민족해방전선) 대표자들과 함께 파리 평화협정(1·27)을 체결하고 이에 따라 미군이 철수하는 것에 크게 고무 받아 1974년부터 남북한간 대신 미-북간 평화협정 체결을 주장해 오고 있다. 이후 북한은 정전협정이 마크 클라크(Mark Clark) 유엔군사령관, 김일성 북한군최고사령관, 그리고 팽덕회(彭德懷) 중국인민지원군사령관이 서명권자라는 이유로 한국을 당사자 자격에서 배제시키려 해왔다. 이 중 중국군은 이미 북한에서 철수하였고, 미국과 북한만이 정전협정의 당사자로 남아 있기 때문에 정전협정을 대신할 평화협정은 미국-북한 간에 체결되어야 한다는 주장이다.

또한 북한 측 논리에 따르면 한국전쟁 중 한국군에 대한 작전통제권을 미군이 보유하고 있었기 때문에 북한의 적은 오로지 미군이고, 따라서 전쟁 종식을 위해서는 미군과 평화 협정을 체결하고 유엔사를 해체하여야 한다는 것이다.

그러나 법리적으로 보면 한국은 한국전쟁 당시 실질적인 교전 당사국이었기 때문에 당연히 정전협정의 실질적인 구속을 받는 당사자(party)이다. 당시 유엔군사령관은 남한 및 유엔 참전 16개국을 대표하여 서명하였을 뿐이다. 따라서 평화협정 체결의 주체는 한국전쟁의 주요 교전 당사자인 남북한이어야 하고, 정전협정의 서명국인 미국과 중국은 남북간

<sup>25)</sup> 백승주, “한반도 평화협정의 쟁점: 주제, 절차, 내용, 평화관리 방안,” 『한국과 국제정치』, 제22권 1호 (2006년 봄) 통권 52호, pp. 257~287.

에 체결된 평화협정의 이행을 보장하는 형태를 취해야 할 것이다. 남북한은 평화협정의 성실한 이행을 보장받기 위해 유엔 안보리의 추인을 받은 후 국제적으로 정전협정의 종식을 선포할 수 있을 것이다.

평화협정에 포함시킬 내용에는 전쟁상태의 종식, 불가침 및 무력불사용, 경계선 설정,<sup>26)</sup> 분쟁의 평화적 해결 및 내부문제 불간섭, 상호 체제 존중, 기존 합의 준수 및 이행 문제 등이 포괄적으로 포함되어야 할 것이다.

그러나 이와 같은 평화협정이 체결되었다는 사실 하나로 한반도의 평화가 보장되는 것은 결코 아닐 것이다. 무엇보다 한반도의 평화는 남북간의 군사적 긴장이 완화되고 북한의 핵문제가 해결됨으로써 전반적으로 대결구조가 해소될 때 비로소 실현될 수 있을 것이다. 따라서 남북간 평화협정을 체결할 바람직한 시기는 군비통제가 실현되어 한반도에 군사적 긴장이 해소되고 UN을 포함한 국제사회가 객관적으로 한반도에 전쟁 재발 위험이 없다고 판단하여 유엔 안보리가 유엔사 해체 결의안을 채택할 무렵일 것이다.

이는 남북간 군사력 균형이 달성될 평화공존 진입단계, 즉 통일방안 2단계인 남북 연합단계 바로 직전이나 직후가 될 것이다. 따라서 남북한은 냉전구조를 해체하여 평화체제 기반을 조성할 때까지 우선적으로 군사적 긴장완화를 추구하여야 한다. 이를 위해 남북한은 먼저 정전체제를 유지하는 가운데 남북기본합의서의 불가침 부속합의서를 성실하게 이행하며 남북 평화협정 체결 시기를 준비해야 할 것이다.

이제까지의 진전을 통해 보면 장차 이 문제는 크게 두 개의 채널에서

<sup>26)</sup> 평화협정 체결 시 해상 군사분계선에 대해 기술해야 할 것이다. 정전협정에서는 해상 군사분계선을 설정하지 않았고, 유엔사가 일방적으로 서해에 북방한계선(NLL: Northern Limited Line), 동해에 군사분계 연장선(Extension Line of the Military Demarcation Line)을 선언하였다.

다뤄질 가능성이 있다. 첫째, 평화협정 체결 문제는 북한 핵문제를 다루는 「6자회담」의 「9·19공동성명」(2005)에서 언급된 대로 직접 당사국 간의 ‘적절한 별도 포럼에서’에서 진행될 수 있을 것이다. 이 방안은 6자회담 참가국 중 법적으로나 현실적으로 정전협정의 당사국으로 보기 어려운 일본과 러시아를 뺀 나머지 「남북한+미국+중국」 4개국 간의 ‘별도의 회담틀’을 만드는 것이다. 이는 사실상 90년대 말에 중단되었던 「4자회담」의 부활을 의미한다.

또 다른 방안은 북한 비핵화의 초기단계 조치를 담은 「2·13합의」(2007) 때 마련된 6자회담 산하의 실무그룹에 평화협정 하나를 추가시키는 방법이다. 현재 6자회담 산하에는 ① 한반도 비핵화, ② 미·북 관계 정상화, ③ 북·일 관계정상화, ④ 경제 및 에너지 협력, ⑤ 동북아 평화·안보체제 등 5개 실무그룹이 있고, 여기에 평화협정 관련 실무그룹을 추가하는 방안이다.

그러나 두 가지 방안 모두는 평화협정에 대한 논의를 6자회담의 비핵화 협상과 병행하여 추진되게 함으로써 북한 핵문제 해결이라는 6자회담의 본질을 흐리게 할 가능성이 크다. 한국의 입장에서 볼 때 평화협정은 반드시 남북한을 당사자로 하여 남북간의 군사적 긴장이 현저히 완화된 평화체제에 진입하는 단계에서 체결되는 것이 바람직하다.

어떤 형태의 평화협정관련 회담이 개최되더라도 북한의 고정 메뉴인 ① 미-북간 평화협정 체결, ② 주한 미군 철수, ③ 연합사 해체 문제는 반복될 것이다. 가뜰이나 북한 핵문제 해결의 가닥도 못 잡고 파행을 거듭하고 있는 시점에서 이 문제가 6자회담의 틀 내에서, 아니면 별개 포럼이라 할지라도 6자회담과 같은 시기에 다뤄질 경우, 북한 핵문제 해결은 더욱더 난항을 겪을 것이다.

2) 유엔사 해체와 주한미군 철수<sup>27)</sup>

정전협정을 평화협정으로 대체할 때 검토되어야 할 사항으로 유엔사 해체 문제를 들 수 있다. 유엔사는 정전협정 체제와 밀접한 관련을 갖고 있다. 정전협정 제17항에 따라 유엔군사령관은 우리 측을 대표하여 정전협정을 준수하고 집행하는 책임을 지고 있다. 따라서 한국의 입장은 정전협정 체제의 이행을 위해서는 유엔사가 존속되어야 한다는 것이다. 반면 북한은 1954년 제네바 정치회의 이래 유엔사를 유엔과 무관한 불법적인 국내문제 간섭 도구로 인식하고 이의 해체를 주장하여 왔다. 유엔사가 유엔 안보리 동의 없이 언제든지 북한에 대해 「방어적 공습」을 감행할 수 있다는 점도 북한으로서는 상당한 불안요인이다.

정전협정이 평화협정으로 전환되어 평화체제가 도래할 경우 유엔사의 존속 명분은 약화되어 해체를 가속화시키는 계기가 될 것이다. 그러나 법리적으로 정전협정 폐기와 유엔사 해체 문제는 별도 사안으로 정전협정의 폐기만으로 유엔사가 해체될 성질은 결코 아니다. 유엔사는 안보리 결의 84호(1950.7.7)에 의거 한국전 참전 16개국을 총괄하는 통합사령부로 설립되었고, 이승만 대통령의 작전 지휘권 이양에 따라 한국군에 대해서도 작전 지휘권을 행사하게 되었다. 따라서 한반도의 평화가 공고화되었다고 판단될 경우 유엔사는 유엔 안보리 결의에 의거하여 언제든지 해체가 가능하다.

유엔사가 해체된다고 해서 정전협정이 자동적으로 효력을 상실하거나 종료되는 것은 아니다. 이는 비록 정전협정의 이행 관리 기구인 군정위와 중감위가 기능을 못하고 있는 상황일지라도 정전협정을 폐기할 수 없

<sup>27)</sup> 이상현, “한반도 평화체제와 한미동맹,” 『한국과 국제정치』, 제22권 1호 (2006년 봄) 통권 52호, pp. 225~256.

는 이유와 같은 논리이다. 유엔사는 정전협정의 '당사자'가 아니고 정전협정의 준수와 집행을 책임지는 하나의 행정기관에 불과하기 때문이다. 따라서 정전협정의 존속과 유엔사의 해체는 법적으로 전혀 별개의 문제이다.<sup>28)</sup>

유엔사 해체 문제는 유엔 안보리 결의에 따른 법리적인 문제와 미국의 안보 전략적인 이해관계가 얽혀 있는 복잡한 성격의 문제이다. 한반도 정세가 불안정할 경우 미군으로 하여금 즉각 개입할 수 있는 명분도 제공하고 있다. 따라서 유엔사는 남북한 간 군사적 긴장완화와 공고한 평화체제가 실현될 때까지 존속되는 것이 바람직할 것이다.

주한 미군은 최초 한국전쟁 발발 후 한국의 방위를 위해 유엔군의 일원으로 참전했던 미군과 한미 상호방위조약(1953.10.1)에 따라 지금까지 한국에 주둔중인 미군으로 나눌 수 있다. 이는 법적으로 별개이며 따라서 주한 미군 문제는 정전체제 해체 문제와 전혀 상관이 없다. 이제까지 한반도의 전쟁억제의 실질적인 역할을 수행하여 오고 있는 주한 미군은 한미 양국의 국가이익 차원에서 결정되어야 할 순수 한미간의 문제일 뿐이다. 유엔사 해체와 주한미군 철수가 불가분의 관계에 있는 것으로 주장하는 북한의 논리에는 근거가 없다. 한미 상호방위조약은 한국과 미국의 합법적인 주권의 행사로 체결된 방어적 성격의 군사동맹으로 제3국은 이에 대해 개입할 권리가 없다.

### 3) 정전협정 당사자 자격과 작전통제권 문제

북한은 한국전쟁 당시 이승만 대통령이 국군 작전지휘권을 유엔군 사령관에게 이양했다는 이유로 한국을 정전협정 당사자로 인정하지 않고

<sup>28)</sup> 이상철, 『한반도 정전체제』, pp. 146~149.

있다. 그러나 이를 서로 연계시키는 것에는 법적으로 타당성이 없다. 1950년 7월 14일 이승만 대통령이 맥아더 유엔군사령관에 이양했던 ‘작전지휘권’(operational command authority)은 더 이상 유엔군에게 그대로 귀속되어 있지 않다.

작전지휘권은 1954년 11월 17일 「한미 합의의사록」에 따라 인사·군수 기능이 제외된 ‘작전통제권’(operational control authority)이란 의미로 축소되었고, 이는 다시 1978년 11월 17일 「한·미 연합군사령부(CFC: Combined Forces Command 한미연합사)」 창설로 한미간에 체결된 「군사위원회 및 한미연합사에 대한 권한위임 사항」(Terms of Reference for the Military Committee and ROK-US Combined Forces)에 따라 유엔사로부터 한미연합사로 재이양되었다. 이후 한미연합사에 의해 행사되던 작전통제권 중 전시 작전통제권을 제외한 평시 작전통제권은 1994년 12월 1일 이후 한국으로 이전되었고, 전시작전통제권도 조만간 한국에 이양될 예정이다.<sup>29)</sup>

따라서 한미연합사가 행사하는 작전통제권은 1950년 당시 우리정부가 포괄적으로 이양했던 작전지휘권과는 성격이 근본적으로 다르다.

그리고 한국군에 대해 전시 작전통제권을 보유하고 있는 한미연합사는 한미 양국의 합의에 의해 설치된 공동방위기구이고 한미간의 모든 작전은 한미 국가통수권자의 지침을 받고 양국 합참의장의 지시에 따라 「군사위원회(MC: Military Committee)」에서 상호 조율을 거쳐 이행되기 때문에 한국이 작전지휘권을 행사하지 못하고 있다는 북한의 주장은 법리적으로 타당성이 없다.

<sup>29)</sup> 위의 책, pp. 125~145.



## 4) 정전협정과 「서해 북방한계선(NLL: Northern Limit Line)」

북한은 그동안 NLL이 유엔군 측이 일방적으로 설정한 비법(非法)적인 선이어서 이를 인정할 수 없다며 재설정을 요구해 왔고, 그간 NLL 무력화를 기도해 왔다. 북한은 1973년 12월 1일 제246차 군사정전위원회에서 서해 5도(백령도, 대청도, 소청도, 연평도, 우도)에 대한 북한의 영유권을 일방적으로 선언하였다. 2000년 3월 23일 「서해 5도 통항질서」를 발표할 이래 북한은 수시로 NLL을 침범하였고, 급기야 세 차례에 걸쳐 연평도와 대청도 인근 해역에서 벌어진 남북 해군간의 교전(1999.6.15, 2002.6.29, 2009.11.10)으로 상호 인명 및 장비 피해가 발생하였다. 2010년 3월 26일 북한은 백령도 근해에서 잠수함에 의한 어뢰 공격으로 한국의 천안함을 침몰, 46명의 국군 장병들을 희생시켰고, 2010년 11월 23일 연평도에 기습포격을 가함으로써 의도적으로 NLL 주변에서 군사적 긴장을 높여 오고 있다. 이처럼 북한은 NLL재설정만이 남북간 군사적 긴장완화를 가져오고 상호 신뢰를 구축할 수 있는 선결조건이라고 지속적으로 주장해 오고 있다.

그러나 NLL은 정전협정의 안정적 관리를 위해 설정된 선으로 현재까지 한국이 실효적으로 관할해 왔고, 지난 50여 년간 해상에서 군사적 충돌을 방지해온 남북간의 실질적인 해상 군사분계선이다. 정전협정 제13조에 따르면 북위 38도선과 황해도-경기도 도계선 연장선 사이의 해면은 유엔사 관할로 유엔사령관은 상기 항을 충실히 이행하기 위해 NLL을 설정하였다. 따라서 북측의 NLL 재설정 주장은 남북간 신뢰구축 조치들이 이행된 이후 논의함이 바람직할 것이다.

NLL 문제가 해결된다고 다른 신뢰구축과 긴장완화 조치가 뒤따르는 것이 아니라, 오히려 NLL이 기존의 위치에서 남하될 경우, 이는 백령도 등 서해 북방 5개 도서는 물론 한국의 수도권 안보도 위협받을 우려가

커지는 만큼, 이 문제는 정전협정과 남북기본합의서에서 합의한 대로 남북간 새로운 해상 경계선이 합의되기 전까지 정전협정의 대상으로 준수되어야 할 것이다. 이는 근본적으로 유엔사 관할사항이므로 차후 남북 군사공동위가 구성될 경우 유엔사와 협의하에 이 문제를 다룰 수는 있을 것이다.

그러나 북한이 확고하게 NLL 준수와 존중 입장을 표명할 경우 서해 공동어로작업과 북측이 요구하고 있는 해주 직항로 문제, 또한 임진강 수해방지, 한강하구 골재채취 등의 경제협력사업에 유엔사와 함께 협의할 수는 있을 것이다.<sup>30)</sup>

#### 5) 평화협정 체결 논의 시점

정전협정을 평화협정으로 대체하는 문제는 남북간 군사적 긴장이 현저히 완화되는 남북연합 단계(평화공존 단계)에서 추진하는 것이 바람직할 것이다.

한반도 평화상태가 확고히 구축될 때까지 현 정전협정은 준수되어야 하고 유엔사 위상과 역할도 존중되어야 할 것이다. 정전협정의 주요 기구들이 기능을 상실하여 이를 장성급회담이 뒷받침하고 있듯이 앞으로 문제가 발생할 경우 이를 대체할 수 있는 다른 이행 감시 수단을 강구하면 될 것이다. 기구가 기능을 못한다 하여 여건 조성도 안 된 상태에서 정전협정 자체를 폐기시키는 우를 범해서는 안 될 것이다.

또한 정전협정이 평화협정으로 전환된다 하여 한반도에 곧장 평화체제가 도래한다는 망상을 가져서는 안 될 것이다. 평화체제란 남북한 간의 군사적 긴장이 완화된 상태에서 정전협정이 남북 평화협정으로 전환

<sup>30)</sup> 위의 책, pp. 161~181.

되고 남북한을 중심으로 한 4강의 교차승인도 이루어져 있는 상태를 의미한다. 이를 도식화하면 다음과 같다. 「남북한 간 군비통제로 상호 신뢰 구축 및 군사적 긴장 완화→정전협정의 평화협정으로 전환→북 핵문제 및 대량살상무기 해결로 북-미·일 국교 수교→평화체제 구축」.

그럼에도 불구하고 2000년대 이후 남한의 일부 정치 지도자들은 마치 정전협정을 평화협정으로 대체하기만 하면 곧바로 평화체제가 구축된다는 식으로 북한의 주장과 일맥상통하는 여론을 형성하여 왔다. 이들의 논리를 도식화 해보면 다음과 같다. 「남북정상회담을 통해 국가차원의 조약을 체결→한반도 평화체제 구축→정전협정을 평화협정으로 전환, 북-미·일 국교 수교→남북간 전쟁 위협 소멸」.<sup>31)</sup> 그러나 남북한 간의 군사적 대치 관계가 지속되고 있는 가운데 북한의 대량살상무기 개발로 한 치 앞도 내다볼 수 없는 상황에서 남북 정상의 합의만으로 한반도의 평화체제가 당장 구축될 수 있다는 것은 순진한 발상이고, 한편으로는 북한 측의 논리와 맥을 같이한다.

무엇보다도 한반도 평화체제 구축의 관건은 ‘북한의 평화에 대한 의지’ 일 것이다. 북한이 한반도 평화의 당사자인 한국을 배제한 채 미북 평화협정만을 고집할 경우 북한의 평화에 대한 진정성은 의심을 받을 수밖에 없을 것이다. 북한 지도부의 의지와 과감한 인식 전환이 뒤따르지 않는 한 아무리 훌륭한 평화체제 전환 방안도 무용지물이 될 수밖에 없을 것이다. 남북한은 이미 기본합의서와 부속합의서를 채택하여 한반도의 평화체제 구축을 위한 구체적인 청사진까지 모두 마련해 둔 상태에서 이행만을 남겨 놓고 있다. 그러나 북한은 오래 전에 이와 같은 합의들을 모두 무산시켜 버렸다.

비록 정전협정 이행을 감시 감독하는 군정위나 중감위의 기능이 현실

31) 이해찬 전 총리, 『경향신문』, 2007년 8월 8일.

적으로 정지되긴 했으나 정전협정은 여전히 유효한 상태이며 이제까지 남북 분단을 관리해 온 유일한 법적 장치이다. 따라서 남북한은 한반도 내 평화체제가 완전히 정착될 때까지 정전협정을 성실히 준수하여 남북 간 전쟁위험을 억제하고 군사적으로도 남북관계가 진전되고 있음을 대외적으로 과시하는 것이 훨씬 시급한 과제임을 명심해야 할 것이다.

#### 4. 북한의 대량살상무기 개발 포기로 미북 및 북일 수교: 남북한의 4강 교차승인

한반도 냉전 구조를 해체하고 평화체제를 구축하기 위해서는 한반도 주변 안보환경이 우호적이어야 하며, 이는 남북한과 4강과의 교차승인이 이루어져야 함을 의미한다. 한국은 이미 북방 삼각관계의 핵심국인 러시아(구소련)와 1990년에, 중국과는 1992년에 수교하였으나, 북한은 남방 3각관계의 핵심국인 미국 및 일본과의 수교를 아직도 성사시키지 못하고 있다. 따라서 북한의 미국 및 일본과의 수교가 이루어져 남북한에 대한 4강의 교차 승인을 끌어내고 한반도 통일에 유리한 동북아 국제환경을 조성하기 위해서, 북한은 최우선적으로 핵무기·화생무기·미사일 개발을 포기해야 하며 북한 내 인권 탄압과 테러 지원을 중지해야 한다.

2001년 9·11테러사건 이후 미국은 불량국가들에 의한 대량살상무기(WMD: Weapons of Mass Destruction) 개발 및 확산과 국제테러를 새로이 미국의 안보를 위협하는 대상으로 인식하고 있다. 특히 미국은 국제 대테러전을 주도해 오고 있으며 대량살상무기가 테러리스트의 수중에 들어갈 위협에 대해 크게 우려하고 있다. 이와 관련하여 동북아지역으로부터 미국에 안보 위협은 북한의 핵무기 및 미사일의 개발과 확산이다. 미국은 6자회담과 미-북간 양자회담 등으로 북한의 핵무기와 미사일 개발을 저지하려 하였고, 동시에 북한의 대량살상무기 유출을 차단하는 국

제협력 체제를 구축하고자 노력하여 왔다. 구체적인 방편으로 미국은 이미 대량살상무기 확산방지구상(PSI: Proliferation Security Initiative) 체제를 운영하고 있고, 중국의 강경한 반대에도 불구하고 미사일 방어(MD: missile defense) 체제의 구축을 시도해 왔다.

북한 핵문제에 대한 미국 정부 입장은 단호하다. 부시 정부가 강조한 ‘완벽하고, 검증 가능하며, 결코 되돌릴 수 없는 핵무기 개발 폐기(CVID: complete, verifiable, and irreversible destruction of North Korea’s nuclear weapons program) 원칙은 여전히 유효하다. 오바마 정부도 북한의 플루토늄과 농축 우라늄에 의한 핵무기 개발 계획을 완전히 저지시키고 시리아와 핵기술 협력 부분까지도 규명하겠다는 입장이다. 오바마 정부는 부시 정부 때 「국제 대테러(Fight against Terrorism) 정책」에 다소 놀려 있던 「핵 비확산(NPT) 정책」을 다시 최우선정책으로 끌어 올리려 하고 있으며, 이에 따라 북한을 NPT체제로 복귀시키고 IAEA와의 협력 체제 내로 이끌어내려 하고 있다. 이를 위해 오바마 정부는 “지속적이며, 직접적으로 그리고 적극적으로” 북한 문제에 개입하겠다고 밝혀 왔다.

핵문제 이외에 미-북 관계를 결정짓는 또 하나의 중요한 요소는 북한의 미사일 개발이다. 북한의 미사일 프로그램과 관련된 미국의 근본적인 입장은 ① 북한이 중·장거리 미사일의 개발·생산·배치를 포기하고, ② 이란이나 시리아 등 중동 지역에 미사일 수출을 중단하며, ③ 미사일 발사 시험을 금지해야 한다는 것이다. 장차 미국의 목표는 북한과의 양자 차원의 미사일 회담을 통해 북한의 미사일 기술 통제체제(MTCR: Missile Technology Control Regime) 가입을 유도하는 것이다.

반면 북한의 기본입장은 미사일의 개발·생산·배치 문제는 자위권에 관한 주권 문제로 미국이 간섭할 일이 아니라는 것이다. 1990년대 말 미국과 미사일 회담 시 북한은 외화 획득을 위해 미사일을 수출하는 것인 만큼 미국이 그에 상응하는 보상을 해 줄 경우 한시적으로 이를 중단할

수 있다고 언급하며 수출중단에 따른 보상금으로 3년간 매년 10억 달러씩을 요구하였다.<sup>32)</sup>

그러나 북한 지도부는 근본적으로 북한의 대량살상 무기 개발이 북한만의 주권문제가 아니라 인접국의 안보와 주권도 위협한다는 인식을 가져야 할 것이다. 북한의 미사일 발사는 미국과 일본의 MD 개발에 도화선이 되었고, 이는 다시 중국과 러시아의 반발을 부르며 동북아시아의 긴장을 고조시켰다는 사실을 인식하고 진정으로 미국과의 수교를 바란다면 미국의 기대에 부응하도록 미사일 개발 프로그램을 중단해야 할 것이다.

미-북 수교와 관련하여 북한은 오래 전부터 미국으로부터 안보 위협이 제거되면 모든 것은 자동적으로 개선된다는 입장을 취하고 있다. 미-북 관계에서 이제까지 북한이 주장해 온 내용은 미국과 평화협정/불가침 체결, 미국과 수교, 북한에 대한 미국의 적대 정책 중지, 한국에 대한 핵우산 보호 제거, 한미 군사훈련 중단, 주한미군 감축 및 철수, 전시작전통제권을 한국군에게 이양, 그리고 한미 동맹의 파기 등이다.

북한은 북-일 수교를 위해 일본인 피랍문제를 해결해야 할 것이다.

## 5. 북한의 대량살상무기 개발 포기로 한반도 문제의 국제화 차단 및 한반도 주변 평화적 국제환경 조성: 동북아 다자안보<sup>33)</sup>

북한은 국제사회가 우려하고 있는 대량살상무기 개발을 완전히 포기함으로써 한반도 문제가 국제무대에서 주변국들의 우려의 대상으로 거론되는 것을 원칙적으로 차단해야 할 것이다.

<sup>32)</sup> 북한은 1998년 10월 3차 미-북 미사일 협상에서 처음으로 매년 10억 달러씩 3년간 보상을 하면 미사일 수출을 중단할 수 있다는 입장을 밝혔다.

<sup>33)</sup> 권오윤 · 김정창, “협력안보’로서의 동북아 평화협정 체계를 만들기 위한 조건

이 문제가 궁극적으로 해결되지 못할 경우 이는 유엔을 비롯한 국제사회로 하여금 한반도 문제에 개입하여 간섭할 빌미를 줄 것이고, 이는 또 다시 남북관계 개선에 악영향을 미칠 것이다. 이런 상황에서는 한국정부가 민족의 공동 번영과 통일을 고려하여 북한의 경제 성장을 돕고 싶어 도 도울 수가 없다는 점을 북한 지도부는 명확히 인식해야 한다.

4강 교차승인을 이룬 남북한은 동북아 안정과 평화를 촉진시키기 위해 다자간 안보협력 체제가 구축될 수 있도록 중심적 역할을 해야 할 것이다. 물론 지역 국가간 다양한 안보 이해관계와 이질적인 정치·문화·역사적 배경으로 인해 지역 다자 안보체제를 구성하는데 어려움은 예상되나, 앞으로 동북아 다자간 안보협력체제가 구축될 경우 이는 한반도 평화 정착은 물론 통일을 순탄하게 진전시키는데 큰 역할을 하게 될 것이다. 이러한 체제 하에서는 강대국간의 이해관계가 조율되어야 하기 때문에 어느 특정국가의 일방적인 영향력 행사는 불가능해질 것이다.

동북아 다자간 안보협력체제는 CSCE의 헬싱키 최종의정서(Final Act: 1975)에 포함된 개념(경제·과학·환경분야 협력 및 인적 교류/인권)과 같은 내용을 협의하는 기구로 발전되어야 할 것이다.<sup>34)</sup>

그러나 동북아 다자간 안보협력체제가 상징적 대화체라도 무방하며,

---

들,” 『평화연구』, 제15권 1호 (2007년 봄), pp. 59-95 ; 고상두, “한반도 평화와 통일의 조건: 동북아 다자간 안보협력체 건설,” 『동서연구』, 제18권 제1호 (2006) pp. 53-72 ; 구갑우·박건영·최영중, “한반도 평화체제 수립과 동아시아 다자간 안보협력에 관한 연구,” 『한국과 국제정치』, 제21권 2호 (2005년 여름) 통권 49호, pp. 31-64.

34) 김수암, “헬싱키 최종의정서의 의의와 특징: 인권의제를 중심으로,” 『평화연구 Peace Studies』 Vol 17-1 (April 2009), pp. 32-58 ; 김진호, “1969-1974 시기의 독일연방공화국의 독일정책(Deutschlandpolitik)과 CSCE,” 『평화연구 Peace Studies』 Vol 17-1 (April 2009), pp. 206-244 ; Auswaertiges Amt der Bundesregierung Deutschland, *Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, Dokumentation zum KSZE-Prozess, Bonn, 1990.

만드시 한반도 평화체제 구축의 필수조건이 될 필요는 없을 것이다.

## 6. 5대 과제 상호 연관성과 추진 우선순위

냉전구조 해체의 5대 핵심과제는 상호 연관성을 갖고 얽혀 있다. 냉전구조 해체를 위한 5대 핵심과제 중 ① 남북간 교류·협력을 통한 남북경제공동체의 달성 문제, ② 남북간 군비통제를 통한 군사적 긴장완화 문제는 남북간의 협력과 합의로 해결해야 할 문제들이다. 반면 ③ 현행 정전협정을 남북간 평화협정으로 전환시키는 문제, ④ 북한의 대 미/일 수교 문제 ⑤ 북한의 대량살상무기 개발 포기로 「한반도 문제의 국제화」를 차단하는 문제는 주변국 및 국제사회와의 합의로 해결해야 할 국제문제 성격을 띤 과제들이다.

이 중 남북관계를 개선하기 위한 핵심 과제는 남북간 교류·협력(①)이다. 그러나 남북간의 교류·협력 문제는 근본적으로 한반도의 안보문제와 직결되어 있다. 따라서 북한의 핵개발을 포함한 대량살상무기 개발 문제(⑤)와 남북간 군비통제를 통한 군사적 긴장완화 문제(②)에서 해결의 실마리가 보이지 않는 한, 남북간의 교류·협력에는 한계가 있을 수밖에 없을 것이며, 북한의 대 미·일 외교관계 수립(④)은 불가능할 것이다. 이러한 일련의 과제들이 순차적으로 이행된 후 정전협정의 평화협정으로의 전환(③)이 뒤따르는 것이 평화체제와 통일로 나아가는 가장 바람직한 방안일 것이다.

과제별로 사안의 특성을 고려하여 해결되어야 할 우선순위대로 나열해 보면 첫 번째로, 북한의 핵개발을 포함한 대량살상무기 개발 문제와 남북 간 군비통제를 통한 군사적 긴장완화 문제가 우선적으로 해결되어 남북관계의 돌파구를 열어주어야 한다. 둘째, 이를 바탕으로 남북간 교류·협력과 북한의 대 미/일 수교가 성사될 것이다. 셋째, 이러한 일련의



과제들이 순차적으로 이행된 후 정전협정의 평화협정으로의 전환이 뒤따르며 평화체제와 통일로 나아가야 한다. 따라서 남북관계가 근본적으로 개선되기 위한 전제조건은 남북간의 군사적 긴장이 완화되고 전 분야에 걸친 교류·협력이 병행·진척되어야 하며, 동시에 국제사회가 우려하는 북한 핵문제가 평화적으로 해결되어 미-북 관계가 개선되어야 한다는 것이다.

남북문제를 풀기 위한 최우선 과제는 북한 핵문제의 평화적 해결이다. 그러나 북한 지도자는 이제까지의 핵개발 정책을 절대로 포기하지 않을 것으로 예상된다. 그들은 핵무기를 북한의 체제 붕괴를 막을 수 있는 유일한 대안으로 간주하고 있다. 북한 핵문제를 해결하기 위해 이제까지 북한과 맺었던 모든 합의는 물거품이 되고 말았고, 2003년 이후 개최되어 왔던 6자회담도 사실상 북한의 핵문제를 해결하는데 실패하였다. 2005년 9월 제4차 6자회담에서 북한은 모든 핵무기 개발 프로그램을 포기하고 NPT에 복귀하여 IAEA의 안전조치 협정을 준수하기로 합의하였음에도 불구하고, 2006년과 2009년, 두 차례에 걸쳐 핵실험을 단행함으로써, ‘북한은 국제사회와 합의한 내용을 언제든지 스스로 파기하고 국제사회를 기만하는 제멋대로(unbridled)인 불량국가(outlawed, dishonest and unprincipled)’임을 전 세계에 과시하였다.

또한 6자회담에서의 ‘전혀 이행되지 않은 합의’를 대가로 그간 북한은 한편으로 국제사회로부터 제재를 벗어나고 경제 지원을 도모하며, 또 다른 한편으로 핵개발을 지속할 수 있었다는 점에서, 6자회담은 오히려 북한이 비밀리에 핵무기 개발을 추진할 수 있도록 보장해 준 안전장치 역할을 해왔다고 볼 수 있다. 6자회담에서 북한 핵문제를 완전히 해결하여 한반도의 비핵화를 달성할 수 있는 유일한 대안이란 기대는 이제 버려야 할 시점이다. 북한의 현 정권하에서도 핵문제 해결은 기대하기 어려울 것이다.

남북관계 개선을 위한 또 다른 시급한 과제는 남북간의 군사적 긴장을 완화시키는 것이다. 남북한은 ‘통일과 평화’의 상호관계에 대해 분명한 입장 차이를 보이고 있다. 한국정부는 통일 과정을 중시하며, 분단을 슬기롭게 극복한 후 통일을 모색한다는 이른바 「선 평화, 후 통일」 입장을 견지하고 있다. 따라서 기존의 남북한 군사적 갈등은 남북간 군비통제를 통해 먼저 해소되어야 한다는 것이 한국의 입장이다. 반면 북한은 “즉각 통일, 이후 평화는 저절로 수반”된다는 입장이다. 따라서 북한은 군사문제와 관련된 협상을 중시하지 않으며, 한반도 통일이 베트남이나 예멘에 서와 같이 비평화적 수단을 통해 달성할 수 있다고 인식하고 있다.

한국은 평화에 대한 개념을 전쟁이나 군사적 도발이 없는 상태로 규정함으로써 북한에 대해 적화통일을 포기할 것을 강조한다. 반면 북한은 한국이 미국으로부터 해방될 때만이 한반도에 평화가 정착된다고 인식하며 주한미군 철수를 지속적으로 강조해 왔다. 이와 같은 북한의 기존 입장을 고려할 때, 남북간 군비통제를 통한 한반도의 군사적 긴장을 완화시키는 문제와 관련하여 북한 정권으로부터 긍정적인 해결을 기대하기는 사실상 어려운 실정이다. 이 문제와 관련된 북한의 입장에는 전혀 변화가 없다. 근본적으로 북한의 현 정권은 남북 간의 군비통제 문제에 대해 회의적이며 주한 미군이 철수하고 미-북간에 평화협정이 체결되면, 군비통제 문제는 저절로 해결된다는 입장을 고수하고 있다.

위에서 언급된 북한 핵문제와 남북간 군사적 긴장문제가 근본적으로 해결되지 않는 상황에서 남북간의 경제협력이 탄력을 받지 못하는 것은 지극히 당연하다. 과거 김대중 정부는 당시 햇볕정책으로, 전 정권들과 비교할 때, 비군사적 분야에서 괄목할 만한 성과를 거두며 남북간 화해와 협력에 큰 기여를 한 것이 사실이다. 그러나 김대중 정부는 남북간의 군사적 대치관계에 있어서 본질적인 진전을 보여주지 못함으로써 결국은 국내적으로 많은 비판에 직면하였다. 안보 분야에 있어서 북한으로부

터 근본적인 변화가 전혀 없었음에도 불구하고, 당시 김대중 정부는 “북한에 대해 일방적인 퍼주기로 일관하였고”, 또한 “6·15공동성명에서 남북이 합의한 남북연합과 낮은 단계의 연방제가 상호 공통점을 갖는다는 부분도 북한의 공산화 통일을 목인한 것”이라고 국내적으로 비판받았다.

이는 남북한 간에 군사적 긴장완화가 실현되지 않는 한 햇볕정책 하나만으로 남북문제가 해결되지 않는다는 것을 보여주고 있다. 남북문제는 미-북 문제와 깊은 연관을 갖고 있다. 근본적으로 미국의 역대 정부는 북한의 김정일 체제에 대해 불신하고 있으며, 특히 북한의 핵과 미사일 문제, 그리고 재래무기위협에 대해 검증할 필요성을 강조하고 있다. 이는 남북관계가 미-북 관계의 발전 없이는 근본적으로 개선될 수 없음을 시사해 주는 것이다. 남북 화해와 협력을 가속화시키기 위해서는 남북관계는 물론 동시에 같은 속도로 미-북 관계도 개선되어야 함을 시사하고 있다.

#### IV. 결론: 평화체제 구축관련 돌파구를 열기 위한 정책 대안

1. 한반도의 평화체제 구축관련 바람직한 절차와 이행 순서는, ① 냉전 구조 해체 후 평화체제 구축이라는 절차에 대한 남북한 간의 합의, ② 냉전구조 해체 과제의 성실한 이행(남북 기본합의서 체제로 복귀하여 합의 사항 이행: peace process = peacebuilding + conflict resolution), ③ 이후 한반도 평화체제로 진입하는 것이다.<sup>35)</sup>

이런 맥락에서 평화체제는 긴장완화 노력의 산물로 이해되어야 하고,

35) 조민, “한반도 평화체제 구축방향: 평화 프로세스,” 『통일정책연구』, 제16권 1호 (2007), pp. 79~103.

아직도 긴장 속에 서로 대치하고 있는 남북한이 현재 시급히 해야 할 일은 평화체제 구축에 대한 논의보다 냉전구조 해체를 위한 과제들에 대해 합의하고 이행하는 일일 것이다. 따라서 평화체제 여건이 전혀 마련되어 있지도 않은 현재 남북대치 상황에서 남북간 평화협정이나 불가침선언 체결이 한반도의 냉전구조 해체와 평화체제를 견인할 수 있다는 주장은 위험한 발상이 아닐 수 없다.

냉전구조 해체 과정은 단계적으로 진행되는 것이 바람직할 것이다. 1 단계로 남북간 긴장완화를 위해 남북문제 개선에 주력해야 할 것이다. 정전체제 틀 중 남북채널에서 남북간에 가시적 성과가 도출될 경우, 이는 6자회담에 선순환적 역할을 하게 되고 북한의 비핵화 분야에 제한된 성과로 연결될 수 있을 것이다. 동시에 정전체제 틀 중 정전협정을 남북 평화협정으로 전환시켜야 할 것이다. (2단계)

1. 2단계에서 어느 정도 가시적 성과가 도출될 경우 평화공존 상태의 남북한이 주가 되어 동북아 다자안보체제를 활성화시키는데 기여할 수 있을 것이다. 다자간 안보 협력이 활성화 될 경우 한반도 주변 평화적 국제환경이 조성되고 이를 통해 평화체제 구축은 탄력을 받을 수 있을 것이다.

2. 이 논문에서는 평화체제 진입을 위해 먼저 시급히 해결되어야 할 냉전구조 해체 5대 과제에 대해 사안별로 문제의 핵심을 분석하였다. 그러나 이와 같은 과제가 기존의 남북 대결구도와 여건하에서는 해결의 돌파구를 찾을 수 없다는 데 한계가 있다. 5대 과제에 대한 해결의 실마리는 북한에 실용주의를 추구하는 이성적 지도부가 들어서고, 북한 사회가 민주화되어 이를 뒷받침할 때 비로소 풀릴 수 있을 것이다. 따라서 평화체제 구축 관련 과제는 중장기적 시각에서 접근해야 할 사안이다. 그러나 지금부터 한국정부는 대내외 행위자들과 주도면밀하게 협의하여 북한사회의 민주화와 실용주의를 추구하는 북한 지도부의 등장을 위한 여

건을 조성하는데 주도적 역할을 해 나가야 할 것이다. 한국의 관점에서 보면 이 과정이 한반도 평화체제로 나아가기 위한 peace process이나, 북한에게는 체제를 송두리째 흔드는 혁명적 과정(revolution process)이 될 것이다.

3. 북한의 실용주의적 정권 등장과 북한사회의 민주화를 촉진시키기 위해서는 무엇보다도 외부로부터의 충격이 필수적이다. 정부는 남북 교류협력을 통해 자유민주주의 사상과 자본주의 외부 사조가 북한사회에 유입될 수 있도록 해야 하며, 국제사회는 북한의 비핵화를 지속적으로 요구하며 압박해야 한다. 이와 같은 수단들을 통해 민주화 바람이 북한사회에 유입될 수 있을 것이며, 개혁·개방이라는 「새로운 思考」가 조만간 북한 지배층 사회의 화두가 될 수 있을 것이다.

4. 이와 같은 맥락에서 현 정부의 「비핵·개방·3000」 정책이 과연 북한사회의 민주화와 정권교체에 어떠한 기여를 해 왔는지, 앞으로도 수정 없이 계속 추진해야 할 바람직한 대안인지를 짚어 볼 필요가 있을 것이다. 이명박 정부의 「비핵·개방·3000」 정책은 그간 국제사회가 요구해 온 ‘한반도의 비핵화’를 반영한 정책으로 한국과 국제사회의 공조를 강화하는데 기여했고, 동시에 국제사회로 하여금 대북 제재 및 경고 메시지를 지속적으로 보냄으로써 북한 지도부에게 충격을 주고 있다는 점에서 긍정적인 평가를 내릴 수 있다. 이 정책을 통해 북한은 국제사회로부터 점점 더 고립되고 있고, 각종 경제제재로 인해 북한의 경제난·에너지난·식량난은 더 심각해지고 있다. 덩달아 북한체제는 점점 더 불안정해지고 있다. 체제 불안정이 북한 내 정권교체 가능성을 앞당길 수 있다는 점에서 장기적으로 보면 큰 성과일 것이다.

그러나 한편으로 북한 지도부는 북한이 겪고 있는 현재의 고통이 이명박 정부의 「비핵·개방·3000」 정책에 기인한다고 진단하고, 이에 대한 분노의 표현으로 천안함 폭침 및 연평도 포격 도발 등 대남 강경정책을

구사해 옴으로써 남북 관계는 분단 이래 최대의 긴장 상태에 놓여 있는 것도 또한 한반도의 현실이다.

따라서 이 정책은 한반도 비핵화에 대한 국제적 지지를 확보하고, 북한 지도부에 대한 압력을 행사함으로써 폐쇄된 공산체제를 흔들고 있다는 점에서 높게 평가할 수 있으나, 다른 한편으로 「비핵·개방·3000」 정책은 지난 3년간의 추진에도 불구하고 이제까지 북한으로부터 비핵화와 관련하여 어떠한 양보도 받아 내지 못했을 뿐만 아니라, 오히려 남북관계의 악화만 초래하여 북한의 개혁·개방도 끌어내지 못하고 있다는 평가를 또한 받고 있다.

따라서 현재와 같은 추세를 유지하며 「비핵·개방·3000」 정책을 추진할 경우 북한의 비핵화와 개방이라는 두 마리의 토끼를 과연 한꺼번에 잡을 수 있을지는 여전히 불투명하다. 오히려 핵문제 해결에 대한 전망도 없는 상태에서 시간만 지체시키고 남북관계의 파탄을 초래함으로써 결국 남북 모두는 「win-win」이 아닌, 「lose-lose」 게임을 할 수밖에 없을 지도 모른다. 따라서 북한 핵문제의 복잡한 성격을 고려할 때 이제부터라도 「비핵」과 「개방」을 국제사회와의 역할분담을 통해 분리하여 추진할 필요성이 있을 것이다.

두 차례에 걸쳐 핵실험까지 마친 북한의 핵문제는 이미 단기간 내 해결될 문제의 성격을 벗어났다. 북한의 비핵화는 단기적으로는 불가능하고 중·장기적 접근으로 해결할 수밖에 없을 것이다. 북한 지도부는 체제 유지의 유일한 수단인 핵무기 개발을 절대 포기하지 않을 것이다. 단기간 내 유일하게 해결할 수 있는 방법은 핵시설 및 군사시설에 대한 무력 공격일 것이나 이는 제2의 한국전쟁을 의미하기 때문에 배제되어야 할 선택이다. 따라서 북한의 비핵화는 “국제적 압박이 지속되는 가운데, 수차례에 걸친 정권교체가 이루어지고 실용적 사고의 이성적인 북한 지도부가 등장할 경우 해결될 수 있을 것”이라는 장기적 관점에서 해석될

필요가 있다. 즉 「북한 민주화→수차례에 걸친 정권 교체 후 실용주의 지도부 등장→핵 개발 자진포기」.<sup>36)</sup>

북한을 6자회담으로 끌어들이고 북한의 현재 핵활동이 국제사회로부터 통제되도록 하되, 완전한 북한의 비핵화는 어차피 중장기적으로 해결할 수밖에 없을 것이라는 공감대가 형성되어야 한다. 이때 북한의 핵무기를 무용지물화시키기 위해 미국의 전술핵 재반입 문제를 한미간에 시급히 조율할 필요가 있다.

북한의 비핵화 문제의 이와 같은 특수성을 감안할 때 「비핵·개방·3000」 정책의 한계는 자명해진다. 여기서 현 정부는 계속 지금처럼 국제사회와 공조하여 북한을 압박할 것인지, 아니면 국제사회와 역할을 분담하여 비록 최선책은 아니더라도 차선책으로 북한의 비핵화와 개혁개방에 진전을 가져오게 할 것인지를 선택해야 할 것이다.

남북문제이면서 동시에 국제문제라는 한반도 문제의 특수성과 북한 핵문제의 특수성을 고려할 때 지금부터 한국정부는 ‘북한의 비핵화와 개방을 분리’하여 two track으로 유연하게 접근할 필요가 있을 것이다. 냉전체제 해체를 위한 돌파구를 열기 위해 일시적으로 남북간 할 수 있는 방안과 국제사회의 합의로 이루어질 수 있는 방안을 구분하여 병행 추진하는 것이 바람직할 것이다. 즉 냉전구조 해체 과제 중 북한의 비핵화 문제는 국제사회(6자회담)를 주축으로 다루고, 남북간 경제 공동체/긴장완화는 한국정부의 주도로 추진될 수 있을 것이다. 이 과정에서 한국정부는 북한사회의 개혁 개방과 민주화에 초점을 맞추는 전략을 구사할 필요가 있을 것이다. 대신 국제사회는 지속적으로 북한을 압박하고, 핵무기를 보유할 경우 제재로 인해 엄청난 고통이 따른다는 점을 절감하도록 해야 할 것이다.

<sup>36)</sup> 국제적 압박하 남아공(1993)과 리비아(2003)가 자진 포기한 사례.

한국정부는 국제사회와 공조 노선은 유지하되, 냉전구조 해체 과정 중 남북간 긴장완화를 위해 일차적으로 남북문제 개선에 주력해야 할 것이다. 따라서 북한이 천안함 폭침 및 연평도 포격에 대해 진정성을 보이며 사과하고 재발 방지를 약속할 경우 남북간 대화를 재개하고 경제협력과 교류를 강화해야 할 것이다. 현재 국제적 압력하에 고립상태인 북한은 돌파구를 모색하고 있는 중이며, 이 선택에 동조할 가능성이 비교적 높다고 볼 수 있다.

한국정부는 이제까지 남북간에 합의된 합의서(기본합의서/6·15/10·4 공동선언)를 중심으로 교류협력을 재개하고, 필요시 수시로 정상회담을 개최하여 후속 단계인 군사적 긴장완화를 진척시킬 수 있어야 할 것이다. 국방장관 회담 등 군사적 신뢰구축 조치 등으로 군사분야에 돌파구를 열지 못할 경우 경제이나 기타 분야 교류협력의 진전에는 한계가 있을 수밖에 없을 것이다.

한국정부는 교류 협력을 통해 조금이라도 더 많은 외부사조와 민주화를 북한 사회에 이식시켜 북한의 변화를 촉진시키고, 북한을 한국에 경제적으로 예측화시킬 수 있는 수단으로 활용할 수 있어야 할 것이다. 이 기간 중 북한의 민주화 추진을 위해 정부 기관보다는 주로 국제사회나 NGO 단체, 그리고 인도적 지원단체 등을 활용하는 것이 바람직할 것이다. 가급적 정치적 영향력을 적게 받는 분야인 기존의 개성 공단, 금강산 관광사업 및 인도적 지원은 지속시키는 것이 바람직할 것이다. 이는 중장기적으로 볼 때 북한 사회의 개방과 민주화에 기여할 뿐만 아니라 북한경제의 한국 예측화를 부추기는 훌륭한 수단이 될 수 있을 것이다.

한반도 냉전구조 해체 문제가 남북문제이면서 동시에 국제문제 성격을 띠고 있기 때문에 완전히 국제사회와 분리되어 남북한이 독자적으로 일을 추진하는 데는 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서 한국정부는 국제사회와 긴밀하게 협력하되, 대신 종합적 구상을 그리고 반드시 이를 최



종적으로 조율할 수 있어야 할 것이다.

정전체제 틀 중 남북채널에서 우선적으로 남북간에 가시적 성과가 도출될 경우 이는 6자회담에 선순환적 역할을 하게 되고 북한의 비핵화 분야에 제한된 성과로 연결될 수 있을 것이다.

5. peace process 단계에서 평화협상이 진행되는 가운데 북한의 비핵화 과정에서뿐만 아니라 남북 대치관계에서도 가시적인 성과가 도출될 경우, 비록 평화체제에 진입하기 전이라 할지라도 북한에 대한 체제 보장책으로 미북간 안보협정(security arrangement)이 제공될 수 있을 것이다. 이는 비록 법적 구속력을 지닌 조약(treaty)이나 협정(convention)은 아니나, 정치적 구속력을 띤 공동선언(joint statement)이나 정치선언(political declaration)이라고 할 수 있을 것이다. 이와 같은 조치는 peace process 후속 단계를 활성화시킴으로써 한반도 평화체제 기반을 구축하는데 선순환적 기능을 할 수 있을 것이다.

## 6. 평화체제 구축 수단 중 평화협정과 다자안보를 논의할 도구로 6자회담을 활용<sup>37)</sup>

앞서 북한 핵문제의 특수성에서 언급한 대로 6자회담 본연의 북한 핵개발 저지 기능은 이미 상실된 지 오래되었다. 앞으로 6자회담은 북한의 현재 핵활동을 통제하는 방향에서 운영될 수밖에 없을 것이다. 즉 북한의 현재 핵활동이 IAEA로부터의 정기사찰을 통해 감시 통제 받는 수준에서 국제사회는 만족해야 할 전망이다. 그러나 6자회담 틀 내 '9·19(2005) 합의' 사항 중 '평화협정 전환과 다자안보 협력체제 구축 관련 특별 포럼을 창설'하기로 했음에 비추어 6자회담을 평화체제 구축을 위한 기반 틀

37) 황지환, "한반도 평화체제 구상의 이상과 현실," 『평화연구 Peace Studies』, Vol 17-1 (April 2009), pp. 113~136.

로 활용할 필요가 있을 것이다.

이때 다자안보 협력체제 구축 포럼(기구)을 창설할 경우 「유럽안보협력회의(CSCE: Conference for Security and Cooperation in Europe)」의 basket-3 (인권·교류협력 확대)에서 담고 있는 개념을 반드시 포함시켜 장차 북한 내 인권을 확장하고 남북간의 교류협력을 강화시킬 수 있어야 할 것이다.<sup>38)</sup>

또한 UN과 함께 남북평화협정의 이행을 감독하는 역할을 부여함으로써 한반도 평화체제를 담보하는 기구로 발전시켜야 할 것이다. 이 기구는 북한의 개혁개방과 민주화에 기여할 수 있을 것이다.

## 7. 대북정책관련 시사점

첫째, 한반도의 완전한 비핵화는 북한 내 민주정권이 등장하여 자진 핵개발을 포기할 때 가능할 것이다. 따라서 한국정부는 이와 같은 한계 성과 관련하여 미국정부와 긴밀한 협의를 통해 북한 핵문제 해결에 대한 새로운 정의에 합의하고 공감대를 형성해야 할 것이다. 한국정부는 평화체제 진입 후, 혹은 통일 후 한반도가 비핵화될 것임을 일관되게 공언해야 한다.

둘째, 북한의 핵무기를 무용지물화시키기 위해서 한미 양국은 일단 미국의 전술핵을 한반도에 재반입시켜야 할 것이다. 그렇지 않을 경우 한국 내 핵개발 지지 여론이 팽창할 것이다. 이럴 경우 지역 내 핵개발 도미노로 이어질 것이고, 이는 미국의 핵확산금지(NPT: Nuclear Non-proliferation Treaty) 정책에 대한 심각한 도전이 될 것이다.

셋째, 북한을 민주국가로 변화시키기 위해 북한 내 체제 변화에 초점을 맞추어야 할 것이다. 이를 위해 남북간 교류협력이 중요하고, 교류협

38) 박건영, “한반도 평화체제 구축을 위한 동북아다자간안보협력 전략,” 『한국과 국제정치』, 제22권 1호 (2006년 봄) 통권 52호, pp. 199~224.

력을 가능하게 하기 위해서는 한반도의 군사적 긴장이 완화되어야 한다. 한반도 군사적 긴장이 지속될 경우 북한의 대 중국 경사는 심해질 것이고, 이는 국제사회에서 중국의 leverage만 키워줄 뿐, 한미 공동안보 이해를 해치는 결과를 초래할 것이다.

■ 접수: 2011년 4월 29일 / 수정: 2011년 5월 4일 / 게재확장: 2011년 5월 16일

## 【참고문헌】

### 〈단행본〉

- 김동명. 『독일통일, 그리고 한반도의 선택』. 서울: 한울아카데미, 2010.  
통일원. 『북한의 평화협정 제의 관련 자료집』. 통일원, 1994.  
송영선·엄태암. 『동북아 평화체제 구상 및 전망』. 한국국방연구원, 1992.  
이상철. 『한반도 정전체제』. 국방부, 2011.  
한용섭 편저. 『미중경쟁시대의 동북아 평화론』. 서울: 아연출판부, 2010.

Auswaertiges Amt der Bundesregierung Deutschland, Sicherheit und Zusammenarbeit  
in Europa, *Dokumentation zum KSZE-Prozess*. Bonn, 1990.

### 〈논문〉

- 고상두. “한반도 평화와 통일의 조건: 동북아 다자간 안보협력체 건설.” 『동서연구』, 제18권 제1호, 2006.  
구갑우. “비관적 국제이론과 한반도의 평화과정-대안적 연구의제의 설정-.” 『통일정책연구』, 제11권 1호, 2002.  
구갑우·박건영·최영종. “한반도평화체제 수립과 동아시아 다자간 안보협력에 관한 연구.” 『한국과 국제정치』, 제21권 2호, 2005년 여름 통권 49호.  
권오윤·심정창. “협력안보’로서의 동북아 평화협정 체제를 만들기 위한 조건들.” 『평화연구』, 제15권 1호, 2007년 봄.  
길병옥. “한반도 평화체제 구축과 남북협력 발전방안.” 『한국과 국제정치』, 제22권 2호, 2006년 여름 통권 53호.  
길병옥·김학성. “동북아국제질서의 구조적 특성과 한반도 문제 해결 방향.” 『한국과 국제정치』, 제20권 3호. 2004년 가을 통권 46호.  
김강녕. “북한의 한반도 평화체제구상: 허와 실.” 『대한정치학 회보』, 7집 2호, 1999년 겨울.  
김수암. “헬싱키 최종의정서의 의의와 특징: 인권의제를 중심으로.” 『평화연구 Peace Studies』 Vol 17-1, April 2009.  
김현철. “1970년대 초 박정희의 한반도 평화구상과 자주·통일 외교의 모색.” 『통일정책연구』, 제13권 1호, 2004.

- 류상영. “남북경협과 한반도 평화체제: 이상과 현실.” 『한국과 국제정치』, 제22권 1호, 2006년 봄 통권 52호.
- 박건영. “한반도 평화체제 구축을 위한 동북아 다자간 안보협력 전략.” 『한국과 국제정치』, 제22권 1호, 2006년 봄 통권 52호.
- 박명림. “한반도 정전체제: 등장, 구조, 특성, 변환.” 『한국과 국제정치』, 제22권 1호, 2006년 봄 통권 52호.
- 박종철. “한반도 평화체제 구축: 현황과 과제.” 『한국과 국제정치』, 제24권 제1호, 2008년 봄 통권 60호.
- 박종철. “한반도비핵화와 평화체제 전환.” 『한국과 국제정치』, 제22권 1호, 2006년 봄 통권 52호.
- 백승주. “한반도 평화협정의 쟁점: 주제, 절차, 내용, 평화관리 방안.” 『한국과 국제정치』, 제22권 1호, 2006년 봄 통권 52호.
- 서보혁. “이익균형론을 이용한 한반도 평화체제 재론.” 『통일정책연구』, 제19권 1호, 2010.
- 이상현. “한반도 평화체제와 한미동맹.” 『한국과 국제정치』, 제22권 1호, 2006년 봄 통권 52호.
- 장의관. “제2차 남북정상회담과 한반도 평화정착 방안의 구상: 동북아 역내 이해 구조를 중심으로.” 『통일정책연구』, 제16권 2호, 2007.
- 전재성. “한반도 평화체제: 남북한의 구상과 정책 비교검토.” 『한국과 국제정치』, 제22권 1호, 2006년 봄 통권 52호.
- 제성호. “북한의 대미평화협정 체결전략: 내용, 의도 및 문제점.” 『한반도 평화체제 구축방안 모색』. 민족통일연구원, 1995.
- 조민. “한반도 평화체제 구축방향: 평화 프로세스.” 『통일정책연구』, 제16권 1호, 2007.
- 최종건. “패권국 지위 변화와 동북아질서 재편: 동북아 다자협력질서의 특징을 중심으로.” 『한국과 국제정치』, 제25권 제4호, 2009년 겨울 통권 67호.
- 한용섭. “군비통제와 한반도 평화체제 수립: 신순환 관계를 위한 제언.” 『한국과 국제정치』, 제22권 1호, 2006년 봄 통권 52호.
- 한용섭. “한반도 평화체제 구축방안.” 『한반도 평화체제 구축 방안 모색』. 민족통일연구원, 1995.
- 황지환. “한반도 평화체제 구상의 이상과 현실.” 『평화연구 Peace Studies』 Vol 17-1, April 2009.

Abstract

## Building a Peace Regime on the Korean peninsula

Beyond the Armistice

Col(ret.) Dongmyung Kim Ph.D(Visiting Researcher at Cnter for  
International Studies/ Seoul National University)

There are five tasks remaining for the two Koreas in order to dismantle the Cold War structure and build a peace regime on the Korean peninsula: ① to establish a political and economic community through strengthening inter-Korean exchange and cooperation, ② to release and suspend mutual hostilities and to reduce military tension between North and South Korea through arms control and disarmament ③ to transform the armistice agreement into a peace treaty between the two Koreas; ④ to realize the cross recognition of both Korea by the four big powers surrounding the peninsula ⑤ to stop the Korean affairs from getting globalized through North Korea's abandonment of the WMD development. Until today, no progress has been made in the peace process on the peninsula.

In order to make a breakthrough in the process of dismantling the Cold War structure and establishing a peace regime on the peninsula, the problems of North Korea's WMD development including nuclear weapons program as well as the military tension must be solved above all. Based on these matters, the progress in the fields of exchange and cooperation between North and South Korea could be made, and the political normalization of the North Korean government with the U.S. and Japan

could follow.

However, the solution to these five problems depends upon the will of the political leadership in Pyongyang. In this sense, a clue to these tasks would be found, when the communist political leadership in Pyongyang is replaced with a leadership with reasonable thinking and a pragmatic attitude in the decision-making process. And the North Korean society will be democratized.

Since 2008 after the start of the Lee Myungbak administration, the 「Denuclearization/opening door-/3000 Policy」 toward the North has been carried out. However, the Policy failed to get any concession from the North regarding its nuclear program or to open up and reform the country it has even deteriorated the inter-Korean relationship.

Against the backdrop of the fact that the Korean affairs are characterized as inter-Korean as well as international and that North Korea's nuclear program is complicated and multi-faceted, it may be desired to distinguish the two concepts of denuclearization and opening door policy and to handle the issues separately, on the two track, by sharing the role between South Korea and the international community: the South Korean government will concentrate on opening the North to democratize through all means, including exchanges and cooperation, while the international community will concentrate on dealing with the denuclearization process at 6 party talks.

It is desirable for the South Korean government to resume dialogues, exchanges and cooperation with North in economic and social fields, on the assumption that the North will apologize for having sunk the Chonan-warship and for having shelled Younpyung-Island and promise not

to repeat such military provocations toward the South in the future.

**KeyWords:** dismantling the Cold War structure, building a peace regime, armistice agreement, denuclearization · opening door policy, 6 party talks, democratization process in North Korea.

**김동명** .....

서울대학교 국제문제 연구소, 육사, 서울대 독문과, 독일 콘스탄츠대학교 국제정치학 석·박사, 육사 독일어 교수, 국방부 군비통제관실 북한 핵문제 담당관, 대통령 비서실 외교안보 수석실 국방담당관, 국방부 군비통제관실 대북정책과장, 주독 한국 대사관 국방무관, 국제기구 CTBTO(포괄적 핵실험금지기구: 비엔나) 국제협력과장(2006~2010).

저서: 『동아시아에서 미-중-일 협력』(Die amerikanisch-chinesisch-japanische Zusammenarbeit in Ostasien) (Frankfurt am Main, Peter LangVerlag 1991), 『독일통일, 그리고 한반도의 선택』(서울: 한울아카데미, 2010) 외 독일통일, 군사통합, 유럽안보질서 관련 논문 다수.