

한반도 평화체제 구축을 위한 방안 모색

김 영 호 (성신여대 정치외교학과)

1. 한반도 평화체제 논의의 등장 배경

최근 베이징에서 개최된 6자회담의 ‘2·13 합의문’은 “직접 관련 당사국들은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 항구적 평화 체제(permanent peace regime)에 관한 협상을 갖는다.”고 명시하고 있다. 이것은 지난 2005년 9월 19일 제4차 2단계 6자회담에서 합의된 공동성명의 내용을 그대로 되풀이하고 있다. ‘9·19 공동성명’과 ‘2·13 합의문’ 사이에는 북한의 핵 실험이라는 커다란 변화가 있었다. 한반도 평화체제 수립 문제는 그동안 북한이 줄기차게 주장해왔고 미국과 한국은 미온적인 태도를 보여 왔다. 북한은 한국전쟁 직전에 두 차례에 걸쳐 평화공세를 펼친 후 남침을 감행했다. 또한 북한은 자신의 테러 행위라든지 도발에 의해 한반도 정세가 자신에게 불리하게 전개될 때 상황을 반전시키기 위해 평화공세를 펼쳐왔다. 따라서 미국과 한국은 평화체제와 관련된 북한의 주장을 신뢰하지 않았을 뿐만 아니라 평화체제 논의가 판도라 상자를 여는 것과 같은 복잡한 문제점들을 야기할 것을 우려하여 북한의 요구에 응하지 않았다.

소련과 동구 공산권의 붕괴와 함께 수세에 몰린 북한은 기존의 한반도 안보 질서와 구도에 근본적 변화를 추구하는 ‘현상타파국가’(revisionist state)로 등장했다. 이에 대응하여 미국과 한국은 기존 질서를 유지하면서 점진적 변화를 추구하는 ‘현상유지정책’(status quo policy)을 추진했다. 북한의 핵 개발과 실험은 북한의 현상타파적 정책의 가장 극적인 표현이었다. 북한 핵 폐기가 한반도와 동북아 지역 안정에 긴요하다고 판단한 부시행정부는 북한 핵 실험 이후 북핵 폐기 과정에서 북한이 요구한 한반도 평화체제 문제를 논의할 수 있다는 쪽으로 입장을 선회했다. 노무현 정부는 2005년 베이징 6자

회담이 개최되기 이전부터 북한이 주장한 한반도 평화체제 문제를 적극적으로 논의할 수 있다는 입장을 표명해 왔다. 평화체제에 관한 미국과 한국의 입장 변화는 2006년 11월 18일 하노이 한미정상회담에서 구체화되었다.

하노이 정상회담에서 부시대통령은 6자회담에서 한국전쟁의 종전선언과 평화협정 체결 문제를 북한과 논의할 수 있다는 사실을 밝혔다. 이 선언으로 미국은 한국전쟁 이후 한반도 꺼내들지 않았던 카드를 내던졌다. 그동안 부시행정부는 북한이 주장해온 한반도 평화체제 논의를 무시해 왔다. 북한은 “미국의 대북한 적대시정책” 때문에 핵 무기를 개발할 수밖에 없고 한반도 평화체제가 수립되면 6자회담에서 핵 폐기 문제를 논의할 수 있다는 사실을 2005년 7월 외무성 대변인 담화를 통해 밝힌 바 있다. 과거에도 북한은 이러한 주장을 여러 차례 되풀이한 적이 있다. 북한이 주장하는 “미국의 대북한 적대시정책”은 ‘옛가락 같은 개념’에 불과하다. 북한은 적대시정책이라는 명분 하에 상황에 따라서 언제든지 자신의 핵 개발이라든지 주한미군 철수 요구와 같은 정책을 정당화시킬 수 있다. 실제로 북한은 지금까지 그렇게 해 왔고 앞으로도 자신의 이익을 관철시키기 위해 계속 이 용어를 사용할 것이다. 북한 체제는 내적 정통성의 부재와 경제적 파탄으로 인하여 모든 문제의 책임을 “미국의 적대시정책”과 같은 남의 탓으로 돌리고 끊임없이 외부의 위협을 과장하지 않고서는 유지될 수 없다. 하나의 위협 요인이 제거되고 나면 또 다른 외부의 위협 요인을 과장해서 만들어내지 않으면 안되는 것이 북한 체제의 속성이다. 이러한 속성은 북한 체제가 소멸될 때까지 계속될 것이다. 이 점을 잘 알고 있는 미국이 북한의 요구를 수용한 배경에는 복합적 요인들이 작용하고 있다.

2006년 10월의 북한 핵 실험으로 인하여 미국에게 북핵 문제 해결은 더 이상 미룰 수 없는 화급한 사안이 되었다. 미국은 북한을 어떻게 해서든지 6자회담의 틀 내로 끌어들이기 위해 한반도 평화체제와 관련된 북한의 요구를 수용한 것으로 볼 수 있다. 미국은 한국전쟁

중전 선언 가능성을 언급함으로써 북핵 실험 이후 유엔과 국제사회에 의해 점점 강화되는 제재 조치와 압력에 직면하여 북한이 정전협정의 무효화를 선언할 수 있는 가능성을 사전에 차단하는 정책적 효과를 거두었다. 또한 부시대통령의 하노이선언은 2006년 11월 7일 실시된 미국 의회 중간 선거에서 야당 민주당이 상하 양원 모두 압승을 거둔 직후에 나왔다는 점에서 미국 국내정치 판도 변화에 직접적 영향을 받은 것으로 볼 수 있다. 야당 민주당의 의회 장악으로 인하여 부시 행정부는 이라크전쟁 수행에 커다란 어려움에 직면하게 되었다. 부시대통령으로서는 이라크 문제에 집중하기 위해서라도 대외정책의 난제들 중 하나인 북핵 문제의 해결방안을 적극적으로 모색할 필요가 있었다. 6자회담의 틀 내에서 북핵 문제 해결의 실마리를 찾기 위해서 부시행정부는 한반도 평화체제 논의를 북핵 폐기 문제와 동시에 다루어 나갈 수 있다는 의지를 밝혔다. 방코델타아시아(BDA)은행 동결 북한 계좌 중 합법적인 것의 일부를 해제할 수 있다는 미국의 입장 변화뿐만 아니라 평화체제 논의에 관한 미국의 전향적 정책 전환도 2007년 2월 6자회담 ‘2·13 합의’ 도출에 커다란 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

노무현 정부는 애초부터 북한의 평화체제 논의에 적극적으로 호응해왔다. 2005년 8월 15일 민족대축전 기간에 당시 정동영 통일부 장관은 한반도 평화체제 구축의 중요성을 본격적으로 제기했다. 그 이후 노무현 정부는 잘못된 ‘무조건 포용정책’에 집착하면서 한반도 평화체제 구축 문제를 남북 당국자 회담의 중요한 의제의 하나로 제시했다. 노무현 정부는 북핵 실험 이후 남북 화해협력의 모멘텀을 살리기 위해 평화체제 문제를 적극적으로 제기하고 있다. 나아가 남북한 및 미국의 정상이 공동으로 한국전쟁 종전 선언을 단행할 경우 자연스럽게 남북 정상회담이 이루어질 가능성을 완전히 배제할 수 없을 것이다. 노무현 정부는 남북정상회담의 불씨를 살리기 위해 북한이 지속적으로 제기해온 평화체제 문제에 적극적으로 호응하고 있다. 또한 북한의 핵 실험으로 인하여 완전히 실패한 것으로 판명난 대북한 ‘무조건 포용정책’에 대한 거세지는 국민적 비난에 대응하기 위해 노무현 정

부는 한반도 평화체제 문제를 주요한 정책 의제로 제시하고 있다. 금년 대선을 ‘평화세력 대 냉전세력’이라는 구도로 몰아가기 위해 현 집권세력이 평화체제 문제를 국내정치적으로 이용하고 있다는 우려마저 제기되고 있는 실정이다. 노무현 정부의 평화체제 문제에 대한 적극적인 정책 때문에 부시행정부로서도 6자회담에서 이 문제를 논의할 수 있다는 방향으로 입장을 선회하는 데 커다란 어려움이 없었을 것이다. 만약 과거처럼 한국 정부가 북한이 제기한 평화체제 문제를 논의하는 데 강력하게 반대했다면 미국으로서도 우방의 입장을 고려하여 그동안 금기시되어온 이 문제를 제기하는 데 상당한 어려움이 있었을 것이다.

북한의 핵 실험 이후 향상된 북한의 협상 능력, 부시행정부의 복잡한 국익 계산, 노무현 정부의 ‘무조건 포용정책’에 대한 집착이 맞물리면서 판도라 상자와 같은 한반도 평화체제 문제에 관한 논의가 완전히 새로운 국면을 맞이하고 있다. 북한 핵 실험 이전에 다양하게 논의되어온 한반도 평화체제 문제는 북핵 실험 이후 그 성격을 완전히 달리 할 수밖에 없는 상황에 직면하게 되었다. 또한 평화체제 문제 논의 과정에서 미국의 한반도 및 동북아 정책의 윤곽이 뚜렷하게 드러날 것이다. 미국이 ‘2·13 합의’를 통해서 실질적으로 완전한 북핵 폐기를 추구할 것인지 아니면 북한이 보유하고 있는 핵무기를 인정하고 핵 물질 이전만을 차단하는 정책을 추구할 것인지도 한반도 평화체제 논의 과정에서 명백하게 드러나게 될 것이다. ‘2·13 합의’에 명시된 대로 “직접 관련 당사국”의 일원인 중국의 한반도 평화체제에 대한 입장은 한반도 통일과 북한 유사 상황에 대한 중국의 대응 방안을 이해하는 데에도 도움을 줄 것이다. 이처럼 한반도 평화체제 논의에 참여하는 관련 당사국들의 이해관계가 복잡하게 얽혀 있기 때문에 북핵 폐기만큼이나 이 문제 앞에는 수많은 난관들이 가로놓여 있다고 볼 수 있다.

2. 한반도 평화체제의 몇 가지 이론적 문제점

평화는 전쟁이 없는 상태를 말한다. 한반도 평화는 남북한 사이에 전쟁의 재발을 방지하고 서해 혹은 비무장지대에서 무력충돌의 발생을 막고 상대 체제에 대한 전복을 추구하지 않을 때 정착될 수 있다. 이러한 한반도 평화의 정의는 평화에 관한 갈통(Johan Galtung)의 이분법을 원용할 경우 “소극적 평화”에 해당된다고 할 수 있다. 그러나 한반도 평화는 단일 민족의 분단과 한국전쟁에 의해 생겨난 적대감을 극복하고 남북한 사이의 공동번영을 이룩하고 장기적으로 평화통일을 달성하기 위해 남북한 사이의 교류협력 뿐만 아니라 포괄적 군비통제 조치들을 동시에 추진해 나갈 때 비로소 달성될 수 있다. 또한 북한 핵 실험 이후 완전한 북핵 폐기 및 국제적 사찰이 전제되지 않는 한 한반도 평화체제는 오히려 한국의 안보에 위협이 될 것이다. 현재 북한이 보유하고 있는 핵무기는 한국에게 직접적 위협이 되고 있다. 북핵 폐기를 전제로 한 한반도 평화체제는 남북한 사이의 공존과 번영에 기여하는 제도, 절차, 규범 및 기구를 포괄하는 개념으로 이해되어야 할 것이다. 한반도 문제가 안고 있는 국제적 성격 때문에 한반도 평화체제는 남북한 사이에 양자적으로 형성되는 제도뿐만 아니라 주변 4강과 유엔의 이해관계를 반영하는 제도와 기구를 동시에 포괄하게 될 것이다. 이렇게 형성된 한반도 평화체제가 장기적 지속성을 갖고 한반도 및 동북아 평화와 번영에 기여할 때 진정한 의미의 평화체제가 성립된 것으로 볼 수 있다.

한반도 평화체제의 구체적 내용과 구축 방법을 모색해 나가기 위해서는 우선 다음의 몇 가지 이론적 문제점들을 검토하지 않으면 안된다. 평화와 안보 개념은 특정 국가 혹은 개인의 가치를 반영하는 것이기 때문에 절대적인 개념이 아니라 상대적인 개념이다. 한반도 평화를 정착시키기 위해 정전체제를 평화체제로 전환시켜야 한다는 주장의 근거에는 평화체제가 정전체제보다는 상대적으로 낫다는 전제가 깔려 있다고 할 수 있다. 그렇다고 한반도 평화체제의 성립이 향후 한반도 상에서 영구적 평화를 보장해줄 것이라는 근거는 없다. 칸트

가 말하는 ‘영구적 평화’는 국제정치의 이상론일 뿐이다. ‘2·13 합의문’에 명시되어 있는 ‘항구적 평화’ 혹은 ‘영구적 평화’는 외교적 수사일 뿐이다. 남북한 사이의 합의를 통해서도 한반도 평화체제가 성립되기 어렵다는 사실은 그동안 남북한 사이에 체결된 기본합의서 및 불가침 협정이 안고 있는 한계점에 의해서 여실히 드러나고 있다. 따라서 한반도 평화체제는 남북한뿐만 아니라 주변 국가들 사이의 일정한 합의가 전제될 때 제대로 작동할 수 있다. 그러나 이러한 주변 국가들의 합의도 일정한 한계를 가질 수밖에 없을 것이다. 그 이유는 주변 국가들의 이해관계에 따라서 일단 성립된 체제는 여러 가지 변화를 겪을 수 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 정전체제 혹은 평화체제에서 보는 것처럼 ‘체제’라는 표현을 쓰는 것은 일정한 형태의 체제가 형성되면 장기간 지속성을 갖고 한반도의 평화와 안정에 기여할 것이라는 기대감이 있기 때문이다.

한반도 평화체제 구축과 관련된 또 다른 이론적 문제점은 남북한이 사용하는 평화의 개념 자체가 근본적으로 상이하다는 데에서 찾을 수 있다. 남북한의 경우 평화 개념에 대한 정의는 이념적, 도덕적, 규범적 차이점을 극명하게 반영하고 있기 때문에 이 개념에 관하여 합의에 이른다는 것은 매우 어렵다고 할 수 있다. 미국과 월맹 사이에 체결된 파리평화협정의 주역인 미국의 헨리 키신저와 월맹의 레득토가 1973년 노벨평화상 수상자로 결정되었을 때 레득토는 베트남에 ‘평화’가 완전히 실현되지 않았다는 이유를 들어 노벨상 수상을 거부했다. 레득토가 말한 ‘평화’는 공산화였다는 것은 미국과 월맹 사이에 평화의 개념에 대한 차이가 얼마나 다른지를 보여주는 좋은 예이다.

북한은 주한 미군의 주둔을 한반도 평화의 가장 중요한 위협 요인의 하나로 보고 있는 반면에 남한은 한반도 전쟁 억지의 중요한 요인으로 보고 있다. 북한은 핵 개발을 미국의 “대북한 적대시정책”에 대응하기 위한 억지력 확보를 위한 것이라고 주장하고 있다. 이러한 북한의 핵 개발 정책에 대해 미국은 한반도뿐만 아니라 지역적, 세계적 차원의 평화에 대한 위협이라고 간주하고 있다. 이 점에서 평화의 개

념은 남북한뿐만 아니라 미국을 비롯한 주변 국가들 사이에서도 첨예하게 대립된 의미를 갖게 된다는 것을 알 수 있다. 이러한 평화 개념에 대한 차이 때문에 남북한뿐만 아니라 주변 국가들은 한반도 평화체제 구축을 위한 정책적 처방에 커다란 차이점들을 보여주고 있다. 이러한 사실은 한반도 평화체제 구축 과정이 남북한과 주변 국가들 사이에 존재하는 평화에 관한 상이한 입장들을 조화시킬 수 있는 방안을 찾는 데서부터 출발해야 할 것이라는 점을 보여주고 있다.

또 다른 이론적 문제는 ‘평화체제 구축의 제도적, 법적 측면과 실질적 평화정착 사이에 어느 부분을 중시할 것인가’ 인데 여기에서도 한반도 평화체제 구축 과정의 국제적 성격은 두드러진다고 할 수 있다. 지금까지 남북한 사이에 수많은 합의들이 이루어졌지만 합의의 정신이 제대로 이행되지 못한 경우가 허다하다. 그렇다고 이러한 합의 사항의 중요성을 완전히 무시할 수 있는 것은 아니다. 그 점을 인정한다고 하더라도 남북한은 중앙정부가 없는 일종의 무정부상태라는 구조적 조건 하에 처해 있기 때문에 합의 사항을 어겼을 경우 강제할 수 있는 방법이 극히 제한적이라는 점은 부정할 수 없다. 봉쇄전략을 입안한 미국의 전략가 케넌(George F. Kennan)은 국제정치에 사법적 판단을 적용하고 힘에 의해 뒷받침되지 않는 조약을 맹신하는 정책적 잘못을 법리주의(legalism)라고 비판했다. 따라서 한반도 평화협정은 단순히 평화협정 문안에 대한 맹신에서 벗어나서 실질적인 평화 정착을 사후적으로 확인하는 절차가 되어야 한다는 주장이 설득력을 얻는 것이다. 그 절차는 여러 가지가 있을 수 있다. 남북한이 먼저 평화협정을 체결하고 주변 국가들이 보장하는 방식이 있을 수 있다. 또한 한국전쟁의 당사자들인 남북한, 미국, 중국 등 4개국이 평화협정을 체결하는 방식을 생각해 볼 수 있다. 어떠한 방식이 되든 평화협정의 체결과 보장은 국제적 합의와 지지를 필요로 한다는 사실을 알 수 있다.

사실 전쟁상태는 정전협정을 대체하는 평화협정에 의해서만 종식될 수 있는 것은 아니다. 한국전쟁의 당사국들인 미국·중국·한국은 각각

1979년 미중(美中) 국교정상화 및 1992년 한중(韓中) 국교수립을 통하여 이들 사이에 존재했던 사실상의 전쟁상태를 종식시켰다. ‘2·13 합의’에 따라 ‘미북 관계 정상화를 위한 실무그룹’이 순조로운 북핵 폐기와 함께 제대로 작동할 경우 한국전쟁 이후 북미 사이에 존재하는 전쟁상태도 외교관계 정상화와 동시에 종식될 수 있을 것이다. 북미, 북일 외교관계 정상화는 일종의 후발 교차승인 방식이라고 할 수 있다. 이러한 방식은 북한이 주장하는 것처럼 북미 사이의 평화협정을 체결하지 않고도 전쟁상태를 실질적으로 종식시킬 수 있는 계기가 될 것이다. 이 점에 비추어볼 때 한반도 평화체제 구축 문제는 제도적 측면과 실질적 측면 사이에 끊임없는 긴장관계가 존재하고 있다는 것을 알 수 있다. 이러한 긴장관계는 한반도 평화체제 구축 과정의 국제적 측면을 극명하게 보여준다고 할 수 있다.

3. 한반도 평화협정의 내용

평화체제와 관련된 여러 가지 이론적 문제점들에도 불구하고 한반도 평화체제의 구축은 정전체제를 평화체제로 전환시키기 위해 평화협정을 체결하는 데에서부터 시작하지 않으면 안된다. 평화협정의 형식과 관련해서는 그동안 다양한 논의가 전개되어 왔다. 평화협정을 남북한 사이의 공동 선언, 성명, 헌장 혹은 합의서 형태로 하는 경우를 상정해 볼 수 있다. 실제로 한국은 과거 4자회담에서 “남북평화합의서”를 우선 채택하자고 주장한 바 있다. 평화협정이 어떤 형식을 취하더라도 주변 4강 중 미국과 중국이 남북한 사이의 합의를 국제적으로 추인하고 보장하는 방식을 동시에 채택하지 않으면 평화협정은 지켜지기 어려울 것이다. 남북기본합의서가 북한에 의해 제대로 지켜지지 않는 이유와 북한의 위반을 제재할 수 없는 것도 이 합의서에 대한 국제적 보장이 결여되어 있기 때문이다. 결국 남북한 사이의 합의서에 북한이 동의하는 이유는 북한의 내부 사정과 주변 국제상황을 고려하여 북한이 전술적인 고려에 의해 접근하고 있기 때문이다.

평화협정은 우선 남북한이 남북평화협정을 먼저 체결하고 미국과 중

국이 사후에 이 협정을 보장하는 형식의 평화보장문서를 채택함으로써 2개의 별도의 문건을 채택하는 방안을 상정해 볼 수 있다. 이와 달리 남북한 사이에 체결된 평화협정의 하단 혹은 후기 부분에 미국과 중국이 이를 지지하고 보장한다는 취지의 내용을 명기하는 단일 문건 방식을 상정해 볼 수 있다. 또한 미국과 중국뿐만 아니라 일본과 러시아도 한반도 평화협정을 보장하고 추인하게 함으로써 주변 4강 모두의 지지를 확보하는 방법도 상정해 볼 수 있다.

협정의 형식만큼이나 중요한 것이 내용이다. 평화협정에는 유엔과 한국을 포함한 정전협정 당사자들 사이의 전쟁상태를 종식시키는 내용이 포함되어야 할 뿐만 아니라 남북한 사이의 상호불가침을 약속하고 이행하기 위한 실효성 있는 조항들이 포함되어야 할 것이다. 그러나 한국전쟁 이후 한반도에서 전쟁의 재발을 막아온 제도인 정전협정의 몇 개 조항은 이미 그 효력을 상실했다. 그럼에도 불구하고 군사분계선과 경계선, 비무장지대의 유지관리 및 군사정전위원회 구성 운영 등에 관한 정전협정의 일부 조항들은 그대로 남아 한반도의 불안정한 평화 유지에 기여하고 있다. 이러한 사실은 여전히 한반도의 평화가 정전협정을 통하여 유지되고 있다는 점을 인식하고 정전체제를 대체할 평화협정 체결 시 평화 유지에 기여한 정전협정의 유효한 내용들은 평화협정에 그대로 승계될 수 있도록 해야 한다는 것을 의미한다. 따라서 평화협정에는 군사분계선과 관할구역 및 비무장지대 관리 방안 등이 반드시 포함되어야 할 것이다.

한반도 평화체제는 현재의 정전체제가 안고 있는 불안정한 평화를 공고한 평화로 전환시키는 것이기 때문에 군사정전위원회가 안고 있는 문제점들을 보완할 수 있는 ‘한반도 평화관리기구’를 설치하지 않으면 안된다. 이 기구가 남북한 사이의 군사적 문제뿐만 아니라 남북한 사이의 교류협력을 비롯한 다양한 분야의 협력을 진작시키는 역할을 하게 될 때 비로소 위에서 정의한 바대로 한반도 평화체제가 구축된 것으로 볼 수 있을 것이다. 현재 불안정한 상태로 유지되고 있는 정전협정체제가 안고 있는 가장 근본적인 문제점 중의 하나는 군사적

이외의 문제점을 다루기 위한 제도적 장치가 존재하지 않는다는 점이다.

한반도 평화관리기구는 다양한 형태를 상정해 볼 수 있는 것이다. 우선 남북한 및 미국 3자가 참여하는 형태가 될 수도 있을 것이다. 물론 현재 진행 중인 베이징 6자회담이 북핵 문제 해결에 성과를 거두고 한반도 평화체제 구축을 위해 주변 4강이 합의할 경우 6자가 모두 참여하는 관리기구의 설립을 상정해 볼 수 있을 것이다. 또한 현재 남북한 모두 유엔 회원국인 점을 고려하여 유엔총회와 유엔안보리가 한반도 평화관리기구를 승인하고 비무장지대에 평화유지군을 파견하는 형식을 고려해볼 수도 있을 것이다. 관리기구의 구체적인 형태는 평화협정과 관련된 협상 과정에서 구체적인 모습이 드러나겠지만 중요한 사실은 기구가 어떠한 형태를 갖추더라도 한국전쟁 이후 한반도 평화 유지에 기여해온 정전체제의 긍정적인 측면을 승계하고 군사정전위원회보다는 훨씬 더 포괄적인 문제를 다룰 수 있는 모습을 갖추어야 할 것이다.

또한 평화협정은 남북한기본합의서 이행을 재확인하고 남북한이 추진해야 할 포괄적 군비통제 방안을 구체적으로 제시하고 이것을 한반도 평화관리기구가 그 진행 과정을 점검해 나간다는 사실을 구체적으로 명시해야 할 것이다. 북핵의 완전한 폐기와 검증이 없는 평화협정은 무의미하다. 따라서 북핵 폐기 이후 혹은 동시에 체결될 평화협정은 완전한 북핵 폐기와 사찰과 관련된 조항을 반드시 포함해야 한다. 포괄적 군비통제 조치에는 군사적 신뢰구축, 군사적 제한조치, 군축 조치 등이 포함되어야 할 것이다. 군사적 신뢰구축 조치에 관련해서는 남북한 직통전화 개설, 남북한 군사 훈련 통보 및 참관, 남북한 군 인사 교류 시행 및 확대, 남북 장관급 회담의 정례화 등이 포함될 수 있을 것이다. 평화협정 체결을 위한 군사적 조건이 성숙되기 위해서는 이러한 포괄적 군비통제 조치가 남북한 사이에 우선적으로 취해지고 상호신뢰가 형성되지 않으면 안된다. 이러한 상호신뢰 구축을 통하여 평화협정이 체결될 경우에는 그동안 추진되어온 군비통제 내용

과 검증 방안을 구체적으로 명시하고 그 진행 과정을 한반도 평화관리기구가 관리하고 점검해 나간다는 사실을 명문화해야 할 것이다.

북한은 북미평화협정 체결과 주한미군 철수를 통하여 “새로운 평화보장체제”를 수립할 것을 주장하고 있다. 우선 이러한 북한의 획일적이고 급진적인 방안은 현실성이 없다. 이 방안이 갖고 있는 비현실적 측면에도 불구하고 북한이 이러한 주장을 계속하는 이유는 평화체제 구축 지연의 책임을 남한과 미국에게 전가시키고 외부적 위협의 존재를 강조함으로써 북한 체제를 유지하기 위한 대내적 명분을 축적하기 위한 것으로 볼 수 있다. 그렇다고 한다면 북한은 평화체제 구축에 관해서 여러 가지 주장을 내세우고 있지만 핵 개발 계획을 지속적으로 추진해 나가고 있는 사실을 보면 실질적으로 평화체제 구축이나 그 과정에는 관심이 없다고 할 수 있다. 또한 북한은 한국을 배제한 북미 사이의 평화협정 체결을 주장하지만 이러한 주장은 비현실적이다. 휴전협정 과정에서 북한 측 회담 대표들이 시인했듯이 한국이 직접 참여하지 않는 정전협정 혹은 평화협정은 실효성이 없을 뿐만 아니라 한국이 배제된 채 성립되는 어떠한 한반도 평화체제 혹은 평화관리 기구도 작동 불가능할 것이다. 또한 한국의 입장으로서도 한국이 평화협정의 당사자가 되지 않을 경우 독립 주권국가로서의 정통성에 심각한 훼손을 입을 것이고 평화체제 직접 당사자의 지위를 잃어버릴 것이기 때문에 북한의 주장을 받아들일 수 없다.

4. 한반도 평화체제 수립과 주변 4강의 역할

현실적으로 한반도 평화체제 구축 과정은 주변 4강중에서도 미국과 중국의 역할이 중요하다. 한반도는 미국과 소련에 의해 분단되었지만 중국의 한국전쟁 참전 이후 중국의 한반도 영향력은 매우 증가되었다. 또한 1970년대 초 미중 외교관계 정상화 이후 미국은 중국을 동북아 지역 안정 유지의 동반자로 삼고 한반도 문제 및 동북아 지역 문제를 해결하려는 정책을 채택하고 있다. 1994년 중국은 군사정전위원회 중국 측 대표단을 철수시켰지만 정전협정을 대체할 평화협정

체결 과정과 한반도 평화체제 구축 과정이 중국의 국익에 반하지 않아야 된다는 확고한 입장을 견지하고 있다. 일본과 러시아의 경우에도 한반도 평화체제 구축 과정에 직접 간여하는 데에는 뚜렷한 한계가 있지만 한반도 평화체제가 자신들의 국익과 동북아 안정을 해쳐서는 안된다는 입장을 갖고 있다.

한반도 평화체제 수립 과정에서 주변 4강의 역할이 직접적으로 드러나는 분야는 평화협정의 형식과 내용과 관련된다. 우선 앞서 지적한 바와 같이 주변 국가들의 지지와 보장이 없는 남북한만의 평화협정은 실효성을 거둘 수 없을 것이다. 정전체제의 평화체제로의 이행은 한국전쟁의 직접적인 당사자였던 미국과 중국이 어떠한 방식으로든지 구체적인 합의를 하지 않으면 매우 어렵다. 휴전협정은 유엔군과 중국 및 북한 사이에 체결되었지만 유엔군 구성 발의와 주력군은 실질적으로 미국에 의해 이루어졌다. 중국은 전쟁 당시 인민지원군의 형태로 참여했고 현재 군사정전위원회에서 대표를 완전히 철수시켰지만 현재 한반도 정전체제 형성에 직접적인 역할을 했기 때문에 정전체제를 변화시키는 평화체제에도 일정한 역할을 하지 않을 수 없다. 평화협정의 형식과 관련하여 미국과 중국은 남북한 사이에 체결되는 평화협정을 지지하고 보장하는 보조적인 역할을 하는 것이 적절할 것이다.

한반도 평화체제의 법적 장치의 요체가 되는 평화협정의 명칭은 주변 4강의 이해관계를 고려하여 “남북한 평화협정”보다는 “한반도 평화협정”이 훨씬 더 설득력이 있을 것이다. 평화협정은 남북한 사이에 실질적으로 합의된다고 하더라도 미국과 중국이 이 협정을 보장해 주는 점을 감안 할 때 후자의 명칭이 더 낫다고 할 수 있다. 평화협정은 교전당사국 사이에 교전상태의 종결을 선언하는 것이다. 따라서 한국전쟁 당시 직접적인 전쟁 당사자였던 국가들이었던 미국과 중국이 어떤 형태로든지 평화협정에 서명하지 않을 경우 한반도 평화체제는 정착될 수 없을 것이다. 미국과 중국뿐만 아니라 일본과 러시아도 한반도 평화협정을 지지하는 서명을 할 수 있겠지만 현재의 정전체제가 한국전쟁의 직접적인 산물임에 비추어볼 때 미국과 중국만을 포함시

키는 것이 한반도 평화체제 구축 과정을 지연시키는 것을 방지할 수 있을 것이다.

중국은 한반도 평화체제 논의의 한국화를 지지하고 있으면서도 북핵 문제와 같은 사안은 다자회담의 틀 내에서 협의한다는 데 동의하고 있다. 그동안 중국은 북핵문제가 북미양자회담을 통하여 해결되어야 한다는 입장을 견지해 왔지만 작년 10월 이후 시작된 제2차 북핵 위기 이후에는 베이징 3자회담 및 6자회담의 장소를 제공하고 의장국으로서 적극적인 역할을 하고 있다. 미국과 마찬가지로 중국은 일단 북핵 문제가 해결되고 난 후 한반도 평화체제 구축과 관련된 사안들을 구체적으로 논의할 수 있다는 입장을 견지하고 있다. 또한 미국은 1970년대 초 미중관계 정상화 이후 한반도 평화체제 구축 과정에 중국의 참여가 필수적이라는 입장을 갖고 있다. 이러한 점에 비추어볼 때 중국은 향후 한반도 평화체제 구축 과정에서 체결되는 평화협정 뿐만 아니라 평화관리기구에도 어떠한 방식으로 참여할 수밖에 없을 것이다. 특히 한반도 평화체제와 관련하여 체결된 협정들은 모두 유엔안보리를 통해서 추진 받는 과정을 밟을 가능성이 높기 때문에 중국은 한반도 평화체제 구축 과정뿐만 아니라 구축 이후에도 일정한 역할을 지속적으로 할 것으로 보인다.

일본은 분단 한국이 일종의 완충국가의 역할을 하고 있고 그러한 상황이 자신의 국익에 크게 반하지 않기 때문에 한반도 현 상태의 급격한 변화를 원치 않는다. 일본의 입장은 한반도의 평화와 안정을 지지하면서 점진적으로 한반도 평화체제가 구축되기를 희망하고 있다. 그리고 일본은 이 과정에서 주도적인 역할을 하기보다는 미국과 함께 공동 보조를 취하면서 한반도 평화체제 구축 과정에서 배제되는 것은 피하겠다는 입장을 취하고 있다. 그러나 일본은 북한의 핵과 미사일 문제의 경우에는 일본의 안보에 직접적인 위협 요인이 되기 때문에 한미일 공조를 통하여 적극적으로 대응한다는 입장을 갖고 있다. 그 결과 일본은 한미일 고위정책협의회(TCOG)에 적극 참여하여 공동 보조를 취하고 있을 뿐만 아니라 베이징 6자회담에 참여하고 있다. 일

본은 6자회담에서 북핵 문제가 해결되고 한반도 평화체제 구축 문제가 본격적으로 논의될 경우 미국과 공동 보조를 취하면서 적극 참여할 것으로 기대된다. 그리고 미국이 요청할 경우 한반도 평화협정을 지지하고 보장하겠다는 의사를 표현할 것으로 보인다. 나아가 미국이 요청하고 중국이 한반도 평화관리기구에 참여할 경우 한반도 문제에 관한 영향력을 잃어버리지 않기 위해 이 기구에도 참여할 것으로 보인다.

러시아는 한반도의 안정과 평화를 지지해 왔으며 1990년 국교정상화 이후 남북한에 대해 균형적인 입장을 취하려고 노력하고 있다. 한반도 평화체제 구축과 관련해서는 중국만큼 영향력을 행사하지 못할 것으로 보인다. 우선 미국이 한반도 문제는 중국과 협의를 우선시하고 러시아는 부차적으로 취급하는 입장을 견지하고 있기 때문이다. 과거 냉전 시기 유럽에서 소련은 지상군과 재래식 무기에 있어서 미국의 우위에 서 있었기 때문에 미국은 소련과의 적극적인 협상을 통해 군비통제체제를 구축하기 위해 노력했다. 그러나 한반도와 일본이 속해 있는 동북아시아의 경우 미국의 군사력이 러시아에 비해 절대적인 우위에 서 있기 때문에 미국은 러시아와의 협상의 필요성을 크게 느끼지 못하고 있다. 그럼에도 불구하고 미국은 북핵 문제의 경우 러시아가 유엔안보리 상임이사국이라는 점을 감안하여 러시아의 참여를 원하고 있다. 6자회담을 통한 외교적 프로세스가 성과를 거두지 못할 경우 북핵 문제는 안보리 프로세스로 들어갈 수밖에 없기 때문에 유엔에서 러시아의 지지를 확보하기 위해서 러시아의 6자회담 참여를 지지하고 있다. 북핵 문제가 해결되고 한반도 평화체제 구축 논의가 본격화될 경우 러시아는 한반도에서 자신의 영향력이 완전히 배제당하는 것을 막기 위해 한반도 평화협정을 지지하고 보장하겠다는 의사를 표시할 것으로 기대된다.

5. 결 론

한반도 평화체제 구축 과정은 남북한 사이의 합의뿐만 아니라 주변 국가들이 참여를 필요로 하는 국제적 측면을 동시에 갖고 있다. 또한 평화협정 체결은 주한미군 철수와 한미연합사 해체 및 유엔사 해체 등의 문제를 안고 있었기 때문에 한국과 미국은 그동안 가능하면 이 문제를 논의하는 데 매우 신중한 자세를 견지해 왔다. 그러나 한미 양국이 2012년 4월 전시작전지휘권 한국으로의 이양에 합의하고 한미연합사가 해체되게 됨으로써 북한의 입장에서는 한반도 평화체제 논의의 장애 요인들로 여겨졌던 것들이 제거되고 있다. 유엔사 해체 문제와 주한 미군 철수 문제는 북한의 요구대로 당분간 이루어질 전망이 낮지만 북한은 평화체제 관련 회담에서 자신의 요구를 관철시키기 위해 집요하게 노력할 것으로 보인다.

제네바협정은 미국과 북한 사이의 양자 간의 합의를 통해서 북핵문제 해결을 모색했지만 북한이 이 협정을 무시함으로써 실패하고 말았다. 부시행정부는 더 이상 북미 양자 방식으로 북핵 문제를 해결하지 않겠다는 입장을 분명히 하고 중국에 대해서 북핵 문제 해결을 위한 중재에 나설 것을 촉구했다. 그 결과 남북한뿐만 아니라 주변 4강이 모두 참여하는 6자회담이 실현되었다. 이러한 다자의 구축으로 북한은 더 이상 역내 국가들을 자신의 이해관계에 맞게 역이용할 수 없게 되었다. 또한 6자 틀 내에서 북핵 문제에 관한 일정한 합의가 이루어질 경우 북핵 문제 해결과정에서 북한에 대해 상당한 구속력을 갖게 될 것이다. 물론 6자회담은 북핵 문제라는 특정의 사안에 대한 다자적 협의 틀이지만 ‘2·13 합의’에서 보는 것처럼 동북아 지역 평화와 안보 체제를 논의하기 위한 실무그룹을 구성하도록 되어 있다. 여기에서 보는 것처럼 6자회담은 북핵 폐기가 실현될 경우 한반도 평화체제 문제를 다자적 틀 내에서 추진할 있는 틀을 제공하고 있다.

북핵 폐기 과정에서 만들어지는 다자 틀이 한반도 평화체제 구축에 기여하기 위해서는 북한 핵 시설에 대한 검증 과정이 다자적으로 이

루어져야 할 것이다. 특히 이번 6자회담 과정에서 북한 핵시설에 대한 검증과 사찰 체제는 남북한, 주변국가, 국제원자력기구가 동시적으로 참여하는 형식을 갖추어야 할 것이다. 물론 이러한 사찰 체제의 구축에는 북한이 강력하게 반대할 가능성이 매우 높다. 그러나 북핵 문제의 완전한 해결을 위해서 뿐만 아니라 한반도 평화체제의 실질적인 발판을 마련하기 위해서라도 다자적 협력 틀을 구축하는 것이 매우 중요하다고 할 수 있다. 한반도에너지개발기구(KEDO)의 경우 일종의 북핵 문제 해결을 위해 형성된 일종의 다자협력기구이지만 러시아와 중국이 참여하지 않음으로써 한계점을 노정시켰다. 따라서 이번 6자회담을 통해서도 사찰 체제뿐만 아니라 대북한 에너지 지원 문제도 러시아와 중국이 동시에 참여하는 다자협력체를 만들고 이것을 지속적으로 유지해 나가는 것이 중요하다.

한반도 평화체제는 북한 주민의 인권 개선 없이는 정착될 수 없다는 점을 논의 과정에서 분명히 해야 한다. 북한 인권 문제에 대한 침묵은 더 이상 허용될 수 없는 상황에 이르렀다. 특히 1995년 대기근 이후 급격하게 늘어나기 시작한 탈북자들의 생생한 증언에 의해 정치범 수용소, 영아살해, 공개처형, 고문 등과 관련된 북한의 인권 실상이 만천하에 공개되고 있다. 북한 인권 문제의 공론화는 더 이상 한반도 평화체제 구축 논의가 북핵이나 경제협력과 같은 문제에만 한정되어서는 안된다는 사실을 보여주고 있다. 북한 인권 문제가 한반도 불안정의 핵심적 요인의 하나로 떠오르고 있다는 점을 국제사회가 인정하고 있다. 한반도 평화체제는 과거 유럽에서 냉전의 평화적 종식을 가져온 헬싱키 협상의 모델을 따라서 북핵, 경제협력, 인권 문제를 패키지로 묶어서 다루는 포괄적 접근방식을 취함으로써 성공적으로 구축될 수 있다.

또한 제2차 북핵 위기를 해결하기 위해 시작된 6자회담 결과 나온 수많은 성명서와 합의문들에도 북한 인권 개선과 관련된 내용을 전혀 찾아볼 수 없다. 북한과의 협상에서 군사적 문제가 우선시되었기 때문에 인권 문제에 대한 논의가 빠진 것은 사실이다. 그렇지만 한국과

미국이 지레 겁을 먹고 북한 인권 문제를 논의의 대상으로 삼지 않았다는 점은 깊이 반성해야 할 점이다. 인권 문제를 제기할 경우 회담 자체를 열지 않거나 진행 중인 회담을 중단하겠다는 북한의 협박의 결과 한국과 미국이 그러한 북한의 그릇된 논리에 ‘사회화’되었기 때문이다. 날로 악화되고 있는 북한 인권 상황에 비추어볼 때 더 이상 북한 인권 문제에 대해 침묵한다는 것은 북한 주민들에게 커다란 죄를 짓는 것이다. 한국과 국제사회의 북한 인권에 대한 침묵은 북한 주민들에게는 바로 죽음을 의미하기 때문이다. 지금부터라도 한반도 평화체제 구축 논의 과정에서 북한에 대해 적극적으로 인권 문제를 제기하여 자유세계가 북한의 논리에 역으로 사회화되는 상황을 탈피하여 인권 문제의 중요성에 관해 북한을 사회화시킬 수 있도록 적극적으로 노력해야 할 것이다.

2·13 합의 이후 한반도 평화체제의 향방

鄭 玉 任 (선문대 국제학부)

I. 6자회담 전망과 향후 과제

① 2.13 합의의 의미

- "Is it 'better' than no agreement, or 'worse' than no agreement?"

- Back to Square One : The Geneva Agreement

북한의 Pu 관련 핵 시설에 대한 동결 및 불능화의 길은 열렸으나, 보다 근본적인 문제인 잔류 Pu, 핵무기 및 HEU 문제를 미완으로 남겨 놓음으로써 불확실성이 해소되지 않음.

1994 제네바 합의와 비교 시 뚜렷이 차별화되는 장점이 없음: 민주당 인사들에 의해 '합의가 없느니보다도 못한 상황'이라는 비판에 직면.

- Disabling vs. Dismantling
- 불확실성의 문제 : Pu, Atomic Bombs, HEU Program ↔ Rewards

미국의 정치 스케줄에 의해 북핵 문제가 정치적으로 왜곡될 가능성 잔재.

- 실무그룹 가동의 의의

행위자의 수와 이해관계를 확대하는 효과.

실질적으로는 북미 관계 개선과 북한 핵의 궁극적 폐기를 어떻게 연계하느냐가 중요.

● 9·19 합의와의 비교

- 200만 kw 전력 공급
- LWR
- HEU

2·13 합의를 9·19 합의의 연장으로 볼 때, 한국은 중유 공급 및 200만 kw의 전력 공급을 모두 부담하되, 한국 안보의 결정적 위협이 되는 핵무기와 Pu 및 HEU 문제를 미국이 덮고 갈 경우 수반되는 모든 안보상의 불확실성을 감당해야 하는 형국임.

② 각 국의 이해관계

● 미국

- Presidential Legacy

북핵 문제에 전력을 경주할 시간과 에너지 부족.

이라크 문제의 덫을 임기 만료 시 까지 빠져 나올 수 없는 상황.

네오콘의 퇴장.

다자주의를 통한 비용과 책임 분담이 가능하다는 계산.

궁극적으로 중국을 활용할 것인가, 아니면 중국을 배제하며

또는 중국 포위를 위해 북한을 끌어들이는 것인가의 전략적 계

산을 할 가능성.

- Iraq, Iran, etc.

북핵 문제보다 더 중요하다는 인식.

북한 핵 문제가 쟁점을 악화시키는 효과 차단 필요.

- NPR, NSS, PSI, MD.

협상과 압박의 동시 추진.

기본적으로 불량 정권이라는 인식은 불변.

- 민주당의 비판.
- 관계정상화를 위해 해결해야 할 쟁점 산재.

● 북한

- 김정일 정권의 전략적 결단?
- 궁극 목표는?
- 북미, 북중 관계의 역학

북한은 초기 이행조치를 실천하며 미국과의 관계 정상화를 시도할 가능성이 큼. 핵 시설은 봉쇄하더라도 핵 카드는 유지할 수 있다는 계산임. 나아가 핵 카드 만으로도 한국을 정치적, 심리적 인질로 묶어 둘 수 있어 국제사회에 핵 문제 해결에 노력했다는 인상을 주는 것과 동시에 카드는 흔들 수 있는 장점이 있다는 계산임.

미국 또한 북이 초기이행조치만 이행해도 당장의 핵무기 또는 핵 물질이 테러집단 등에 확산되는 것을 막을 수 있다고 판단. 더욱이 공화당 행정부의 입장에서는 정치적으로 “문제가 해결되고 있다”는 인상을 줌으로써 이라크 문제에 집중하되 이라크의 덫을 희석할 수 있는 이중 효과도 가능하다고 계산.

● 주변 3강

○ 중국

- No Nuclearization, No War, No Chaos
- Two-way Blades
- 2008 Olympics
- Linkage Politics

○ 일본

- 미국에 대한 의구심 잔재
- 납치자 문제와 연동
- 일북 국교 정상화의 함의

○ 러시아

- No Isolation
- 미러관계와 북핵 문제

● 한국의 과제

- 북한 핵의 숨意 : 핵 폐기의 당위성: 한반도 안보, 에너지 안보
- 통일 (또는 평화공존) 對 안보

II. 포용정책의 허실 및 새로운 대북정책 방향

① 포용(Engagement) 對 햇볕, 포용 對 한반도 평화 번영 정책

- 分別이 필요
- Engagement vs. Appeasement
- 노무현 정부 ‘한반도 평화·번영 정책’: 한계와 과제
대화를 통한 문제 해결
상호 신뢰 우선과 호혜주의
남북 당사자 원칙에 기초한 국제협력
국민과 함께하는 정책

② 포용의 진정성회복이 관건

- 안보문제 이전의, 화해 협력조치의 심화로서 관계 개선 추구
→ 핵 문제 해결과 한반도의 실질적 평화를 위한 관계 개선

- 북한 정권의 내구성을 전제로 한 관계 개선
→ 북한의 개혁 및 체제 변환을 위한 관계 개선
- 국내정치와의 연계(linkage)로서의 대북 정책
→ 국내정치와의 불연계(decoupling)로서의 대북 정책
- 김정일 정권을 지향
→ 궁극적으로 북한 인민을 지향(access)
단, 북한 체제의 변화가 아닌 체제의 진화를 위해 협력 및 지원 실시.

③ 남북 정상회담: 가시화 가능성과 적실성

“정상회담은 바람직한 남북 관계의 진화를 위해 궁극적으로는 정례화 되어야 할 사안이다. 그러나 이 과정에서 투명성과 경제성이 확보되어야 한다. 선언적 성격의 실익 없는 정상 간의 만남은 특정 정파의 정략적 이해를 도울 수는 있되, 국가이익에 부합할 수 없다. 나아가 북한 핵 문제가 가지는 의미를 심각하게 따져야 한다. 정상 간의 만남으로 평화가 구축된다는 기만적 행동이 재연되지 않으려면 이번 정부 하에 정상회담이 이루어질 경우, 첫째 과거와 같은 불투명한 돈 거래가 오가지 않고, 둘째 남북 경제의 실질적 발전이라는 구체적 결과를 이루며, 마지막으로 북핵 문제에 대해 1992 한반도 비핵화 공동 선언을 ‘구체적’으로 실천하는 가시적 조치가 이루어져야 함을 분명히 해야 한다.”

”평화는 정상회담으로 오는 것이 아니다. 역지력에 기반한 대북 설득과 변화 유도의 역량이 평화의 관건이다.“

III. 한반도 평화체제 구축을 위한 방안

① 평화의 함의

- 전쟁 부재 (Lack of War)
- 구조적 폭력의 부재(Lack of Structural Violence)
- 한반도 평화 선언 (“전쟁은 끝났다” 등) 의 함정
- 국방개혁 2020과 한반도 평화

② 국제정치의 체제 구축

- 새로운 체제 형성의 시점
- 국제정치 체제의 사례 (Multipolarity, Bipolarity, Unipolarity)
- 한반도 평화 체제 : 2+ 4, 2+ 2+ 2, 1+ 4, 1+ 2+ 2, 1+ 1+ 3
cf. Role of Middle Power
- System 또는 Regime Creator의 역할
- Issue of how to engage the surrounding powers

③ 한반도에의 실험: 성패의 관건

- 한반도 평화체제 성공의 요체
- 김정일 정권의 진화는 가능할 것인가?
- 주변 강국의 이해 조율 과제
- 남북관계의 진화 방향

④ 북한 핵과 평화 체제, 그리고 평화 통일의 역할

- 급변 사태에의 대비
- 실질적 평화 및 통일로 나아가기 위한 전제는?
- 한국 외교의 허실: Initiative to Whom?
- 한국 정치와 북한

IV. 결 어

- 대선과 북한
- 전략적 포용의 필요성
- 對 주변국 관계 설정의 방향
- 공존 對 통일
- 한반도 평화의 전제: 제도주의의 여지가 존재하는가?

한반도 평화 실현을 위한 우리의 과제

조성렬

(국가안보전략연구소 신안보연구실장)

□ 핵을 가진 북한과 평화공존 할 수 있나?

【북한 핵실험과 대북 포용정책】

- 북한 핵실험 직후에 휘몰아치던 ‘대북 포용정책 책임론’이 약화되고 최근 들어서는 한나라당 대선 예비후보들이 잇달아 대북 포용정책의 지속 입장을 천명
 - 손학규 前경기도지사가 “햇볕정책의 계승·발전”을 표방한 데 이어, 박근혜 前당대표도 “원칙 있는 포용정책”을 주장
- 이처럼 한나라당 예비후보들이 포용정책의 수용 쪽으로 방향을 돌린 데는 미국의 대북 자세가 크게 바뀌고 북한이 대화에 호응하고 나선 이유도 있지만 무엇보다 그 외에 대안이 마땅치 않다는 점도 작용

【핵실험 이후 새로운 균형을 형성】

- 북한이 핵실험을 통해 핵무기를 보유한 채 6자회담에 나왔다면, 국제사회는 유엔안보리 제재라는 보복수단을 지닌 채 6자회담에 참석
 - 북한은 미사일 및 핵 실험 이후 한국의 대북 지원중단과 유엔안보리 제재결의 등 제재로 인해 경제난과 체제위기가 심화

- 이번 ‘2.13합의’는 북한 핵실험 이후 새롭게 형성된 힘의 균형상 태 하에서 철저하게 ‘행동 대 행동’ 원칙을 견지하면서 북핵의 동결, 폐쇄, 불능화 단계별로 상응조치에 합의
 - 최종단계인 ‘모든 핵무기와 현존하는 핵프로그램 해체’ (9.19공동성명)까지는 시간이 걸릴 것으로 보이나,
 - 1단계(영변핵시설 폐쇄·봉인, IAEA사찰단의 감시, 모든 핵프로그램 목록의 협의)와 2단계(모든 핵프로그램 완전신고 및 현존 핵시설의 불능화)까지는 실현가능성 농후
- ※ 2단계에서 농축우라늄프로그램(EUP)을 둘러싸고 논란의 여지가 없지 않으나 최근 분위기로 볼 때 미·북간 타협가능성 존재

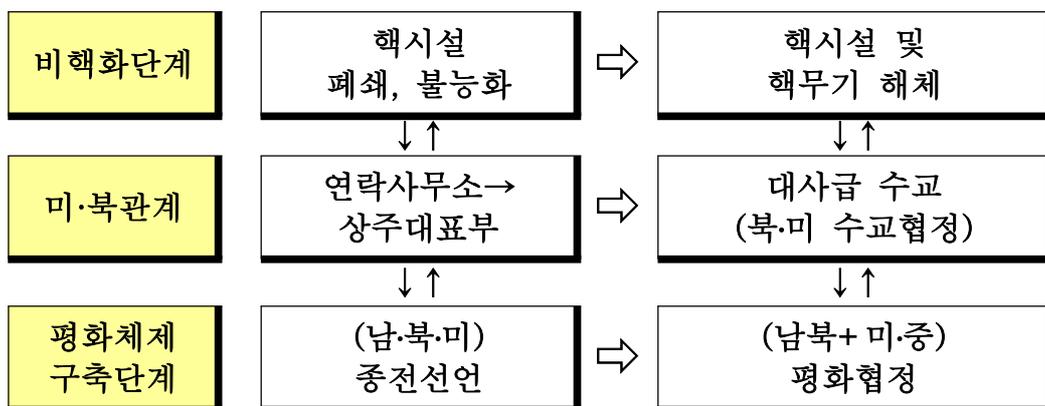
□ ‘2.13합의’ 이후 6자회담은 어디로 갈 것인가?

【‘2.13합의’ 이후 60일까지】

- ‘2.13합의’이후 30일[3월15일] 이내에 미·북 관계 정상화 워킹그룹이 만들어짐에 따라 3.5~ 제1차 회의가 김계관의 방미로 성사되었고, 3.19 6차 6자회담을 전후로 힐 차관보의 방북이 예상
- 60일[4월14일] 안에 북한이 초기조치를 성실히 이행할 경우 직후에 6개국 외무장관회담이 베이징에서 개최될 예정이고, 그 뒤 라이스 美국무장관의 방북이 예상
- ※ 6개국 외무장관회담 개최안은 미국측 요구로 ‘2.13합의문’에 삽입

【60일 이후 어떤 일이 벌어질 수 있나】

- 최악의 시나리오로는 북한이 EUP의 존재를 끝까지 부인하자 미국 내 강경파들이 득세, 또다시 6자회담이 장기간 공전상태로 빠지고 한반도에서 군사적 긴장이 고조되는 상황이 초래
 - 최선의 시나리오로는 미·북간에 EUP타협이 성립, 모든 신고가 완료되고 핵시설의 불능화가 이루어지면서 미·북 고위급회담이 개최되고 연내 워싱턴-평양 간에 연락사무소가 설치되는 등 관계 정상화가 급진전
 - 아울러 대북 서면안전보장을 위해 ‘종전선언문’ 서명을 위한 남·북·미 정상회담이 개최 (06.11.18. 한미정상회담에서 부시 대통령은 “북한이 핵을 포기하면 전쟁종결을 선언하고 평화조약을 체결할 수 있다”며 남·북·미 3자 정상회담을 통해 ‘종전선언문’ 서명식을 제안)
- ※ 1999년 9월 ‘미·북 베를린합의’ 이후 2000년 6월 남북정상회담과 10월 조명록 국방위 제1부위원장의 방미 (「미·북 공동코뮤니케」 발표), 클린턴 대통령의 평양방문을 협의하기 위한 올브라이트 국무장관의 방북



□ 한반도평화체제 구축을 위해 해야 할 일은?

【미·북 간에 해야 할 일】

- 북한이 말하는 미국의 대북 적대시 정책 포기를 위해 對적성국교역법 적용배제, 테러지원국 명단 삭제 및 미·북 국교정상화 외에도 한반도 정전체제의 해소에 따른 유엔사령부의 해체를 단계적으로 실시
- 미국이 요구하는 ‘북한문제’ 해결을 위해 모든 핵무기 및 핵프로그램의 해체 외에도 북한인권문제 진전, 불법행위(위폐제조, 마약밀매, 위조상표담배 등) 근절, 생화학무기 통제, 재래식무기 감축 등을 추진
- ※ 이 가운데 對적성국교역법 적용배제 및 국교정상화는 미 의회의 동의, 비준이 필요하다는 점에서 루가 상원의원이 제안했던 「북한관계법」 같은 법률제정을 통한 이행보장이 필요

【남북한 간에 해야 할 일】

- ‘평화협정’ 체결이 곧바로 한반도의 평화를 보장해 주지 않는다는 점에서 남북한 간에 군사분쟁의 소지를 갖고 있는 서부NLL문제 해결이 필수적
 - ‘중전선언’단계에서는 「남북기본합의서」 제11조(불가침 경계선과 구역은 1953.7.27. 군사정전에 관한 협정에 규정된 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역으로 한다)에 따르되, 추가로 공동어로구역의 설정 수준에서 타협
- 북한이 핵시설 불능화 조치를 취하고 미·북간 연락사무소 설치가 끝나 남·북·미 3자 정상에 의한 ‘중전선언’이 이루어지면, 북

한이 개혁·개방을 통해 시장경제화 할 수 있도록 대규모 개발원조를 실시

- 단, 북한이 완전하고도 검증가능하며 되돌이킬 수 없도록 모든 핵무기와 현존 핵프로그램을 해체할 때까지는 유엔안보리의 대북 제재 및 한국정부의 엄격한 상호주의를 유지

【한미 간에 해야 할 일】

- ‘평화협정’을 체결하기 위해서는 무엇보다 유엔안보리 결의에 의해 설치된 유엔사령부의 해체가 불가피할 것으로 예상
 - 그러나 ‘평화협정’ 이전인 ‘종전선언’ 단계까지는 -정전협정의 관리임무를 한국군에게 이양하더라도- 유엔사를 해체하지 않고 존속
- 북핵문제가 완전히 해결된다고 해도 북한의 대남 군사도발 가능성이 완전히 사라지지 않는다는 점에서 「한미상호방위조약」을 유지하고 ‘군사협조본부(MCC)’가 조기에 정착할 수 있도록 군사태세를 정비

【한국이 해야 할 일】

- ‘2.13합의’ 이후 미·북 관계 및 북·일 관계 정상화가 진전되고 한반도 평화체제 구축움직임이 급물살을 타며, 동북아 평화안보체제 논의가 시작되는 등 21세기를 맞이한 새로운 역내 질서재편이 본격화
 - 냉전시기의 한미동맹이나 남북관계에 고착된 채 현재 진행되고 있는 한반도 및 동북아 질서재편의 흐름을 놓치지 않도록 미래지향적이고 열린 자세가 필요

- 현재 진행되는 동북아질서의 재편방향은 미일동맹 대 중국 간의 대립구도로 갈지, 아니면 미·중 타협에 의한 동북아 평화·안보 체제로 갈지 불투명한 가운데 우리의 전략선택이 어느 때보다 중요
 - 냉전회귀적인 한·미·일 삼각동맹은 우리의 대안이 될 수 없다는 점에서 동북아 평화·안보체제를 지향하되, 미·중 타협이 우리 민족의 분단고착화로 이어지지 않도록 우리의 역할공간을 확대하도록 노력
- 이를 위해선 무엇보다 정당·시민 연석회의와 같은 합의구조를 만들어 민족문제나 외교현안에서 가급적 남남갈등을 막고 국론을 통일하며,
 - 북한을 배척하여 외세가 민족분열을 악용할 기회를 만들어줄 것이 아니라, 우리 민족의 역량강화로 이어질 수 있도록 북한을 움직일 수 있는 고도의 전략적 사고가 필요

[포커스] “북한 핵보다 이란 핵이 심각하다”

2007 02/27 『뉴스메이커』 714호

<조성렬 국가안보전략연구소 신안보연구실장>



부시 행정부 차기대선 의식 북한엔 유연한 태도, 이란엔 공습태세

이란이 유엔 안보리의 우라늄농축 중단 요구 시점인 2월21일을 넘기자마자 ‘4월 공격설’이 나돌고 있다. 이를 뒷받침하듯, 미국은 걸프에 이미 배치돼 있던 항공모함 드와이트 D. 아이젠하워 외에 존 C. 스테니스를 추가로 배치하고 유사시 이란 핵시설 및 군사 기반시설에 대한 공습태세를 갖추었다.

미국은 6자회담에서 북한에 대해 유연한 태도를 보이며 ‘2·13합의’를 이끌어낸 것과 달리 이란 핵문제에 대해서는 여전히 강경한 입장을 취하고 있다. 최근 한국국방연구원에서 펴낸 책 ‘이란을 읽으면 북한이 보인다’에서는 미국이 이란의 핵시설을 공격하기 위해 북한 핵문제의 조기 해결을 서두른다고 분석하고 있다.

이라크엔 미군 2만여명 증파키로

미국의 군사전략가 로버트 리트락도 자신의 저서 ‘정권교체’에서 6자회담에서 북한과 ‘2·13합의’를 이끌어낸 조지 부시 미 행정부가 이란과 협상에 나서지 않는 이유를, 북한 핵보다 이란 핵 위협을 더 심각하게 생각하고 있다는 데서 찾았다.

이처럼 부시 대통령이 접근 방법을 달리하면서도 이란핵과 북한핵의 해결을 위해서두르는 것은 무엇보다 이라크전에서 실추된 이미지를 핵문제에서 만회하기 위해서다. 그리고 추락한 지지도를 되살려 내년도 미 대선에 대비하려는 목적도 있다.

미국에서는 외교안보 사안이 선거쟁점이 되는 경우가 드문 것으로 알려져 있다. 하지만 지난 11월7일 미 중간선거에서는 이라크전 문제가 주요 쟁점으로 부상하였다. 선거 결과 집권당인 미 공화당이 상하 양원에서 다수당의 지위를 민주당에 모두 빼앗기는 참패를 기록하였다.

지금대로 간다면 내년 대선에서 민주당에게 정권을 내줘야 할지도 모른다. 이라크전 외에 북한 핵실험, 이란 핵개발이 추가된 내년도 미 대선에서도 외교안보 현안들이 쟁점이 될 공산이 크기 때문이다. 부시 대통령은 점진적인 철군을 주장한 이라크연구그룹(ISG)의 조언을 무시하고 이라크에 미군 2만1500명을 증파하기로 결정하는 등 정면대응에 나섰다.

미군 감축이 아닌 증파를 결정한 배경에는 이란 핵개발에 대해 군사적으로 압박하려는 부시행정부의 의지가 있는 것으로 보인다. 미 하원에서는 증파반대 결의안이 통과됐지만, 상원에서는 증파 반대결의안이 통과되지 못하였다. 따라서 부시 대통령은 미군 증파를 위한 최소한의 명분을 얻게 되었다.



6년 만의 화해무드 놓치지 말아야

이처럼 미국이 중동문제에 힘을 집중하면서 상대적으로 북핵문제에 대해서는 유화적인 자세로 변화하였다. 중동정책에서 이렇다 할 성과를 거두지 못한 채 딜레마에 빠진 부시 행정부로서는 차기 대선을 의식해서 적어도 북핵문제에서만큼은 어느 정도 가시적인 성과를 거두려 할 것이다.

2008년 11월 미 대선을 1년여 앞둔 시점에 7년차에 들어선 부시 행정부의 대북정책이 변하고 있다. 이러한 변화는 2000년 11월 미 대선을 앞두고 역시 7년차에 들어섰던 클린턴 행정부의 대북정책이 바뀌었던 것과 대비해 볼 수 있다.

1998년 8월31일 북한이 대포동1호 미사일을 발사하고, 평북 금창리 지역에서 비밀 핵시설 의혹이 제기되는 등 당시에 도 한반도 상황이 위기로 치닫고 있었다. 이에

대해 미 의회는 대북정책을 재검토하라고 요구, 미 행정부는 페리 전 국방장관을 초대 대북정책조정관으로 임명하였다.

그 결과, 미국이 제기한 핵의혹 시설을 조사하기 위해 1999년에 두 차례에 걸쳐 금창리에 대한 현장방문이 이루어졌다. 비슷한 시기에 클린턴 대통령의 특사자격으로 페리가 1999년 5월25일부터 나흘간 평양을 방문하였다. 같은 해 10월 이러한 결과를 종합하여 미국의 새로운 대북정책을 담은 '페리보고서'가 발표되었다.

'페리보고서'가 발표된 이듬해 6월에 남북정상회담이 개최되었고, 10월에는 조명록 국방위원회 제1부위원장이 미국을 방문했다. 특히 조명록의 방미 때는 평화보장 체계를 통한 전쟁의 공식종결, 양국관계의 정상화를 담은 '북·미 공동코뮤니케'가 발표되고 클린턴 대통령의 평양방문도 합의되었다.

북·미 정상회담을 협의하기 위해 올브라이트 국무장관이 방북했으나 그 해 11월 부시 후보의 당선으로 북·미 정상회담은 성사되지 못한 채 양국관계가 크게 악화되었다.

클린턴 행정부 당시 미국의 대북정책이 '페리 프로세스'를 통해 방향전환을 꾀했다면, 부시 행정부의 전환된 대북정책은 작년 9월14일 한미정상회담에 앞서 가진 '2+2고위급 회담'에서 '공동의 포괄적 접근'이라는 이름으로 가시화되었다. 이는 11월18일 하노이 한미정상회담에서 남·북·미 3자 정상회담의 통한 '종전선언문' 제안으로 이어졌다.

'페리 프로세스'와 '공동의 포괄적 접근'은 미국 정부의 대북정책에 한국 정부의 의견이 대폭 반영됐다는 점에 유사성이 있다. 또한 미 대선을 1년여 앞둔 시점에 전환이 이루어졌다는 점도 유사하다. 다만 이 시점이 김대중 정부의 2년차 때였고 노무현 정부의 4년차라는 점에서 한국정치에 미치는 영향에 차이가 있다.

이제 '9·19공동성명' 이행을 위한 초기 조치가 합의되면서 북·미관계 개선 움직임이 본격화되고 있다. 머잖아 구성될 북·미관계 정상화 워킹그룹에서는 테러지원국 지정해제 및 적성국 교역법 제외 문제를 다룰 것이다. 초기단계 이행조치가 완료되면, 네그로폰테 미 국무부 부장관이나 라이스 국무장관이 방북할 가능성도 있다.

만약 북한이 '2·13합의'대로 영변 핵시설에 대해 불능화 조치를 취하고, 새롭게 쟁점으로 떠오르고 있는 고농축우라늄 프로그램(HEUP) 문제에 성의를 보여준다면 북·미관계 정상화는 가속도가 붙을 수 있다. 어쩌면 2000년 당시처럼 북·미 정상회담이나 부시 대통령이 제의한 남·북·미 3자 정상회담도 가능할지 모른다.

지금이야말로 6년 만에 돌아온 북·미관계 정상화와 남북관계의 획기적 진전을 위한 절호의 기회이다. 하지만 이런 기회가 또다시 온다는 보장은 없다. 김정일 국방위원장은 기회를 놓치지 말아야 할 것이다.



강경파 이란 학생들이 지난
12월 27일 테헤란 유엔
사무실 앞에서 유엔이 채택한
핵제재 결의안에 대한
반대시위를 벌이고 있다.

새로운 대북정책과 한반도 평화체제 구축 방안

진 영 (국회의원, 한나라당 통외통위 간사)

1. 6자회담의 전망과 향후 과제

- 작년 북한의 미사일 발사와 핵실험으로 고조되어온 한반도의 긴장상황을 타개하기 위한 실질적 북미간의 직접대화의 결실로 이루어진 2·13 합의는 대화를 통한 북핵문제 해결의 첫 걸음을 내디뎠다는 점에서 그 의미가 있다고 할 수 있다.
- 최근 6자회담과 관련하여 이루어진 미국과 한국 그리고 북한의 대표단 및 최고 책임자들의 발언내용과 분위기를 음미해 보면 북핵문제의 해결을 넘어 한반도에 평화와 협력의 시대를 열어가는 ‘평화체제’까지 그 방향과 목표를 잡고 있는 듯이 느껴진다.
- 2·13 합의 내용만 보더라도 60일 내의 초기단계 조치는 이루어질 것으로 보인다. 하지만 다음단계인 ‘불능화’의 실현에 이르는 데는 적지 않은 시련이 예상되며 그 후 ‘한반도 비핵화’, ‘평화체제’에 이르기까지는 험난한 과정이 놓여 있다. 이러한 과정을 밟아가는 데 있어서 우리의 신중한 고민과 검토가 필요하다.
- (별첨 : “북핵 2·13 합의에 대한 평가와 제언”)

2. 포용정책의 허실 및 새로운 대북정책의 방향

1) 포용정책의 평가

- 포용정책은 북한의 핵개발을 저지하는데 성공하지 못했다 : 북한의 핵 개발은 이미 오래전부터 있었다 하더라도 한반도 평

화에 구체적 위협으로 등장한 핵실험을 막아내지 못했다는 점에서 포용정책을 계승한 노무현 정부의 노력은 실패했다고 볼 수 있다. 잘못된 포용정책이 오히려 북한의 핵개발을 조장했다는 비판에까지 직면하고 있다.

- 포용정책은 북한의 변화를 이끌어 내는데 성공하지 못했다 : 김대중 정부의 햇볕정책은 계속되는 우리의 지원을 통해서 북한을 개방과 변화로 이끌어 내는데 목표를 두었다. 하지만 북한의 폐쇄성 또는 반문명성을 변화시키려는 우리의 노력은 실패했다.
- 즉 포용정책은 그 취지와 목적에는 공감할 수 있었으나 몇 가지 현실적 한계로 인하여 목표하는 바는 이루는 데는 실패했다고 말할 수 있다.

2) 포용정책의 한계

- 정권적 차원에서 추진되었다 : 대북정책은 국가적, 전 국민적 차원에서 추진되어야 하는 우리 민족의 중요한 문제이다. 하지만 최고 지도자 몇 사람들에 의하여 결정되고 추진되었기 때문에 대다수 국민의 지지를 받지 못하고 ‘남남갈등’의 원인이 되었을 뿐만 아니라 ‘퍼주기’, ‘북한에 끌려 다니기’라는 비난까지 받게 되었다.
- 국제적 공조 없이 추진되었다 : 이번 2·13 합의에서도 미국의 입장 변화가 결정적 원동력이 되었다. 국제적 공조 특히 미국, 중국과의 공조는 대북정책의 실효성에서 담보하는데 핵심적 사항이다. 하지만 충분한 국제적 공조 없이 추진하였기 때문에 오히려 한미관계의 과열음만 노출시키게 되었다. 클린턴 정부와는 다른 부시 행정부의 대북 강경노선에 효과적인 정책적 전환을 찾아내지 못했다.

- 북한의 입장이 고려되지 않았다 : 북한이 포용되려 하지 않고 오히려 그 반대로 나아갈 때의 대책이 빈곤했다. 북한은 냉전의 종식에 따라 체제를 지켜줄 후견인을 잃어버린 상황에서 극도의 안보 불안을 느끼고 있다. (이 점에서 김대중 정부 햇볕정책 3대 원칙 중의 하나가 “흡수 통일의 배제”였다는 점은 이해할 수 있다.) 하지만 단지 말에 그쳤을 뿐 남북한 간의 월등한 경제력의 차이에서 북한이 느낄 수 있는 남한에 의한 ‘흡수통일’의 불안감을 해소시켜주지 못하고 체제보장을 핵무기에 의존하려는 의도를 약화시키지 못했다. 즉 포용정책을 강조하면 할수록 북한이 느끼는 위기감은 증폭될 수 있다.
- 새로운 대북정책은 이러한 문제점과 한계를 극복하는 보다 더 넓고 깊은 안목의 정책이 되어야 한다.

3. 한반도 평화체제 구축을 위한 방안

1) 평화협정의 필요성

- 정전협정을 평화협정으로 대체해야 한다는 당위성은 충분히 인정될 수 있으나 그 시기와 방법, 과정에 있어서는 보다 깊은 사고가 필요하다.
- 평화체제는 협정만으로 이루어지는 것은 아니며 우리 대다수 국민들과 국제 사회가 느끼는 항구적 평화 상태에 대한 보편적 인식이 중요하다.
- 평화체제는 말이나 문서보다는 행동으로 구축될 수 있다.

2) 평화협정의 시기

- 크게 보면 ‘선 협정 후 구축’와 ‘선 구축 후 협정’의 두 가지의

견해가 있다. 핵무기 제거, 실질적 군축, 군사적 긴장 완화도 없이 평화 선언이 이루어진다면 국민들은 안정적 평화 상태를 느낄 수 없고 오히려 남북관계의 불안정이 커질 우려가 있다.

- 핵문제의 해결뿐만 아니라 국제 사회가 인정하는 정도의 군사적 신뢰관계가 구축될 뿐만 아니라 북미관계, 북일관계의 정상화가 이루어지면서 평화협정이 체결되고 평화체제를 향한 후속 조치들이 구체적으로 이루어져야 할 것이다.

3) 평화협정의 당사자

- 남북 간의 주도로 이루어지고 이에 국제사회가 동참해야 할 것이다.

4) 평화체제의 구축

- 전쟁의 가능성을 제거할 뿐만 아니라 긴장과 갈등의 원인을 제공할 수 있는 북한의 경제 위기로 인한 체제불안정성, 북한 주민의 인권 문제 등 여러 가지 요인들을 해소해야 한다.

진 영

국회 통일외교통상위원회 한나라당 간사

2007년 2월 20일

I. 2·13 합의에 대한 총평

지지부진하던 6자회담이 9·19 공동성명이 체결된 지 17개월 만인 2월 13일 북핵 폐기를 위한 초기조치에 합의한 것은 다행스런 일이다. 이날 합의된 주요 내용은 다음 3가지로 요약할 수 있다.

- (가) 북한은 60일 이내에 재처리시설을 포함한 영변 핵시설의 가동을 동결하고 IAEA(국제원자력기구)의 핵 사찰을 수용하되 동시에 북한에 대해 5만 톤의 중유를 제공한다.
- (나) 한반도 비핵화, 북미관계 정상화, 북일관계 정상화, 경제 및 에너지 협력, 동북아 평화 안보체제를 논의하기 위한 5 개 실무그룹(W/G)을 설치한다.
- (다) 북한이 모든 핵 프로그램을 신고하고 핵 시설 불능화 조치를 취하면 추가로 중유 95만 톤 상당을 제공한다.

2006년 북한의 미사일 발사와 핵실험, 이에 대응한 유엔안보리의 대북 제재로 한반도의 긴장이 고조된 상황에서, 2·13 합의는 일단 추가적인 상황 악화에 제동을 걸었다는 점에서 평가할 만하다. 또한 아주 초보적이긴 하지만 북핵 폐기로 나아가기 위한 대화를 시작해서 첫 발을 내디뎠다는 의미도 있다.

그러나 이번 합의로 북한의 핵 폐기가 보장되는 것은 결코 아니다. 북한이 의도적으로 조성한 긴장국면을 조금 누그러뜨리거나 6자회담의 연속성을 이어가는 것이 우리의 목표일 수는 없다. 6자회담에 임하는 우리 정부의 책임은 현재 북한이 보유한 핵무기와 핵물질 그리고 생산

능력을 북한 땅에서 완전히 제거하는 것이다. “북핵 완전폐기”가 우리의 목표임을 상기할 때, 이번 2·13 합의는 그 목표를 달성하는 데는 턱없이 부족하다는 것을 부인할 수 없다.

정부가 이런 합의를 해놓고서 마치 6자회담이 그동안 이루지 못했던 커다란 진전을 이룬 것처럼 여론을 조성하는 것은 국민을 무시하는 행위이다. 이번 합의에 대해 남북정상회담을 위한 정지 작업용이라는 의구심이 드는 것도 정부가 대화의 시작에 불과한 2·13 합의를 마치 상당한 성과를 거둔 것으로 과대포장하고, 서둘러 대북지원부터 하려 하기 때문이다.

더구나 2·13 합의에는 구체적으로 아래와 같은 문제점이 있으며, 정부는 향후 협상과정에서 이러한 문제점을 해결하는데 주력해야 한다.

II. 2·13 합의의 세부 문제점

1. <북한의 핵보유 인정>

- 북한이 6자회담 참가국들과 협의해서 신고하기로 한 “모든 핵프로그램의 목록”에 이미 제조한 핵무기가 빠짐으로써, 북한이 핵보유국임을 인정한 것으로 오해할 가능성이 있다.
- 북한은 9·19 공동성명을 위반하여 핵실험을 강행했고 현재 핵보유국임을 천명하고 있다. 이러한 상황에서 핵무기의 폐기 자체는 절차상 뒤로 미루더라도 북한이 보유하고 있는 핵무기의 실체는 초기단계에서 파악되어야만 하고, 북한의 핵 포기 의무는 분명하게 명시했어야 했다.
- 2·13 합의는 바로 눈앞에 있는 안보위협인 실존하는 핵무기는 거론조차 하지 않은 채 장래에 플루토늄을 추가로 생산할 수 있는 능력에만 초점을 맞추었다.

2. <잘못 결정된 한국의 실무그룹 의장직>

- 한국이 “경제 및 에너지 협력 실무그룹”의 의장을 맡은 것은 전략적으로 잘못된 결정이며, 한국은 “한반도 비핵화 실무그룹”의 의장직을 맡아야 한다.
- 북한 핵의 위협에 가장 크게 노출된 처지에 있는 한국의 최대 관심은 북한 핵의 제거이다. 또한 북핵 폐기를 우리가 주도적으로 해결해야 한다는 입장에 선다면 한국의 재정적인 부담은 클 수밖에 없을 것이다.
- 어떤 의장직을 맡던 간에 비용부담이 다른 나라들에 비해 클 수밖에 없는 상황이라면, 비핵화 실무그룹의 의장을 맡아서 우리의 의도대로 신속히 북핵 폐기를 실현하는 것이 국익에 부합하는 현명한 정책이다. 오직 비용부담에서만 주도적으로 나설 수는 없는 것이다.

3. <실무그룹 운영상의 문제점>

- 5개 실무그룹의 운영에 관한 명확한 원칙이 합의되지 못함으로써 실무그룹의 운영과정에서 상당한 문제가 발생할 수 있다.
- 이미 합의문에도 모순이 드러나는데, 제III조에서 “원칙적으로 한 실무그룹의 진전은 다른 실무그룹의 진전에 영향을 주지 않는다”라는 문구와 “5개 실무그룹에서 만들어진 계획은 상호 조율된 방식으로 전체적으로 이행될 것이다”라는 문구는 각각 실무그룹 운영의 독립성과 연계성을 나타내는 것으로서 서로 상충된다.
- 즉 “실무그룹별 합의, 개별 실천” 방식인지 “실무그룹 전체합의, 동시 실천” 방식인지 불분명하다. 예를 들어, 한반도 비핵화 실무그룹이 제일 지지 부진하고, 경제 및 에너지 협력 실무그룹이 제일 앞서 나간다면 어떻게 하겠는가? 비핵화는 제쳐둔 채 경제지원만 할 것인가?
- 적어도 한반도 비핵화 실무그룹은 다른 실무그룹과 “일괄합의, 동시이행” 방식으로 추진되어야 한다.

4. <불능화에 대한 기술적 합의의 부재>

- 영변의 핵시설을 60일 내에 폐쇄·봉인하고 이후 불능화하도록 되어 있는데, 불능화라는 말은 잘 사용하지 않는 표현으로서 향후 분쟁의 소지가 될 것이다.
- 일반적으로 “동결”과 “폐쇄”는 시설을 그대로 놔 둔 채 가동만 하지 않는 상태를 말하고, “폐기”와 “해체”는 시설을 파괴하는 것인데, “불능화”는 그 중간단계로서 완전한 폐기는 아니지만, 재가동이 불가능한 것도 아닌 어중간한 상태인 것 같다.
- 정부 당국자들이 불능화가 어떤 것인가에 대해서 개별적으로 얘기를 하고 있지만, 문서상으로 합의된 것은 아무 것도 없다. 불능화가 의미하는 바를 기술적 차원에서 구체적으로 명시해서 분쟁의 소지를 미연에 없애는 것이 필요하다.

5. <불능화와 대북지원 간의 연계성 부재>

- 불능화의 단계, 즉 북한이 취하는 불능화 조치의 규모 별로 중유 95만 톤 상당의 지원을 어떻게 분할해서 제공할 것인가를 결정하는 것은 앞으로 중요한 협상과제이다.
- 정부는 불능화조치가 빠를수록 북한이 더 많이 빨리 받을 수 있다는 소위, ‘인센티브’론을 펴고 있지만, 북한이 인센티브 보다는 시간벌기에 관심이 있다면 얘기는 완전히 달라진다.
- 예를 들어, 북한이 폐쇄·봉인 조치만 하고 시간을 끌면서 불능화를 미룬다면 어떻게 하겠는가? 지금 미국의 부시 행정부가 임기말에 가까워 갈수록 우려하는 것도 바로 북한의 시간벌기이다.

6. <요원한 핵 폐기 완료시점>

- 초기조치의 이행만이 60일 이내로 명시되어 있을 뿐 그 이후의 조치들에 관해서는 시기가 전혀 언급되어 있지 않다.
- 설사 불능화가 실현된다 하더라도 불능화가 완료된 시점부터 핵

무기 폐기 단계가 시작되는 시점까지의 기간이 명시되어 있지 않다. 즉 불능화와 핵 폐기가 절차적으로 긴밀하게 연계되지 않은 것은 물론 연계에 대한 언급조차 없는 것이다.

- 2·13 합의에서는 적어도 북핵 폐기의 시간적 스케줄에 관해서 기본적인 합의라도 있어야만 했다. 이 점에서는 목표시한(2003년)이라도 설정했던 제네바 기본합의보다 못한 것으로 여겨진다.
- 2·13 합의 내용의 실천조차 신뢰할 수 없는 상황에서 기존 핵무기 폐기는 그 시기를 예상조차 할 수 없는 요원한 일로 여겨진다. 현재 당면한 안보위협은 어떻게 해결할 것인가?

7. <사용후 핵연료 처리 문제>

- 사용후 핵연료에 대한 언급이 없는 것도 지적하지 않을 수 없다. 5MWe 원자로의 가동을 중단하고 폐쇄·봉인하려면 그 안에 있는 8,000여개의 사용 후 핵연료를 꺼내야 하는데 이를 어떻게 처리할 것인가에 대한 논의가 전혀 없다.
- 이 사용후 핵연료를 재처리하면 나가사키급 핵무기 2개를 만들 수 있는 플루토늄 12kg 정도를 생산할 수 있다는 점을 간과해서는 안된다.
- 북핵 폐기를 위한 초기조치에서 가장 중요한 것은 신규 핵연료와 사용후 핵연료를 모두 북한 밖으로 빼내는 것이다. 이것이 핵시설의 폐쇄·봉인이나 불능화조치보다 더 확실하게 북한의 핵능력 증강을 차단할 수 있는 방법이기 때문이다.

8. <정부의 성급한 대북지원 재개>

- 북핵 폐기를 위하여 남북대화는 진행되어야 한다. 하지만 핵실험에 대한 제재조치의 일환으로 유엔안보리 결의안 1718호가 작동하고 있는 상황에서 대규모 대북지원은 신중하게 결정하고 조심스럽게 추진되어야 한다.
- 적어도 폐쇄·봉인 작업이 완료되고 북한이 불능화에 성의를 보일

때까지는 대북지원 논의에 신중해야 하며, 한국의 대북지원이 유엔안보리 제재나 2·13 합의를 훼손하는 일이 있어서는 안 된다.

- 특히 한국의 독자적인 대규모 지원은 북한의 2·13 합의 실천 의욕을 떨어뜨리게 되어 핵문제 해결에 있어서 우리의 입장을 어렵게 만들 수 있다. 실제로 북한이 노리는 것은 2·13 합의에 따른 중유 100만 톤보다는 한국의 대량 지원일 가능성도 있음에 유의해야 한다.

III. 대정부 제언

2·13 합의의 문제점을 보완해서, 국민의 안전을 보장하고 북핵 폐기라는 당초의 목적을 달성하기 위해서 다음과 같이 정부에 제안한다.

1. 2·13 합의는 우리 국민들에게 북한이 현재 보유하고 있는 핵무기를 폐기할 것이라는 확신을 심어주는 데 실패했다. 따라서 정부는 현존하는 북핵 위협으로부터 국민의 생명과 재산을 지킬 수 있는 구체적인 대응조치를 강구하라.
2. 국제사회에 대해서 2·13 합의에도 불구하고 북핵 폐기가 가시적인 성과를 이룰 때까지 유엔안보리 제재결의안을 성실하게 이행할 것임을 천명하고 실천하라.
3. 우선 인도적 차원의 대북지원은 중유 100만 톤 상당의 지원을 6자회담 5개국이 분담하기로 한 2·13 합의의 이행으로 대체하여 실시하라.

한반도 평화체제 구축전략

허 문 영 (통일연구원 평화기획연구실장)

I.북한의 기본전략 및 당면목표: 선 관리, 후 해결모색

- 북한은 3가지 Key Word(핵 군축회담 · 우리 민족끼리 · 경제강국 건설)에 착안하여 2007년 대외·대남전략을 구사할 것으로 전망됨.
 - 핵 군축회담을 통해서는 미국으로부터 김정일 정권에 대한 경제·정치·군사적 안전보장과 더불어 중장기적으로 주한미군철수를 이끌어내기 위한 단초를 확보하기 위해 노력할 것임.
 - 우리민족끼리 담론을 통해서는 남한으로부터 경제적 지원과 더불어 미국의 대북정책이 지나치게 강경화되어 북한의 안보가 위협받을 경우에 대비한 안전판을 확보할 수 있도록 할 것이며, 나아가 2007년 남한 대선에서 진보진영이 계속 우위를 점할 수 있도록 통전사업도 적극 전개할 것임.
 - 경제강국 건설 담론을 통해서는 강성대국 건설과정에서 주체사상과 핵무기개발을 통해 정치·군사강국으로는 자리잡았으니, 이제 남은 과업이 경제강국으로 발돋움하는 것임을 독려할 것임. 이 노력이 잘 진행되지 않을 때에는 미국의 대북압박정책과 이에 대한 일본·남한의 동조로 인한 것임을 적극 선전할 것임.

1. 기본전략 : 先美 後南과 버티기 병행전략

- 북한은 현재 김정일 정권과 사회주의체제 유지를 우선적 국가목표로 추진하고 있으며, 이를 위해 다음 4가지 변인을 발전시켜야 함.
 - 정통성(이데올로기에 기초한 자발적 동의)
 - 유효성(경제난 해결)
 - 통제성(북한주민에 대한 공포정치)
 - 연대성(외교난 해결)

- 1998년 김정일 국방위원장체제 출범이후 북한은 북한식 개혁개방을 통해 약점인 유효성과 연대성을 제고하려는 약점강화전략을 구사한 것으로 보임. 그러나 부시행정부 출범이후 2002년 7·1경제관리개선조치와 적극적인 대외관계개선(북일/북러/북중 정상회담)노력에도 불구하고 미국의 대북 강경정책으로 북한의 노력은 좌절됨.
 - 게다가 남북정상회담이후 남한으로부터의 경제적 지원과 정보 유입으로 인하여 기왕의 장점인 통제성과 정통성마저 약화되는 상황에 처하게 됨.

- 이에 북한은 강점 유지·확대전략으로 전략적 변화를 선택하여, 기왕의 장점인 통제성과 정통성을 다시 추스르며 체제안보를 확보하는 가운데 대미 협상에서 우세적 지위를 확보하기 위해 핵 실험을 단행한 것으로 볼 수 있음.

- 따라서 2007년 북한은 先美 後南 접근전략과 버티기 전략을 병행 추진할 것으로 예상됨.
 - 대외관계에 있어서는 6자회담을 핵군축회담으로 포장함으로써 대미 협상에 전력을 기울이면서,
 - 대남관계에 있어서는 남한의 대선국면을 활용하여 ‘우리 민족끼리’와 변형된 ‘반보수대연합’ 구호 하에 통일전선사업을 활발

히 추진해 나갈 것임.

- 이런 맥락에서 볼 때, 2007년 북한이 6자회담과 다양한 수준의 남북대화에 임하는 것은 견지와 버티기 전략 하에 국제사회의 압력을 완화시키고, 경제적 실리를 확보하여 체제안정을 도모하려는 전술적 차원의 대응이 될 것임.

2. 당면목표

- 따라서 북한은 당분간 김정일 정권의 사활과 관계된 대미 협상에 주력할 것임.
 - 대미관계가 지나치게 경색되어 북한 체제안보에 위기감을 느끼게 될 경우, 그리고 식량 및 경제난을 최소한으로 해소하기 위해서는 대남관계를 보조적으로 활용할 것임.
 - 사실 북한의 미사일 및 핵실험으로 인해 남한의 대북 신뢰가 상당한 정도로 훼손된 바, 북핵해결의 진전이 있을 때 까지 남북관계 회복과 정부의 대북지원이 쉽지 않음을 북한당국도 판단할 것이기 때문임.

II. 우리의 한반도 평화체제구축 기본방향

<민족 주도권 지속적 확보>

- 북한이 핵실험을 감행함으로써 평화변영정책이 그 한계를 노정했으나, 제4차 6자회담과 제5차 6자회담 3단계회의에서 북한을 설득하고, 미국의 양보를 받아내는 데에 한국정부의 노력은 컸던 것으로 평가할 수 있음.
 - 향후 ‘이행계획’ 합의과정에서도 한국정부의 역할이 여전히 중요함.

- 이 과정에서 남·북한 공동노력을 통해 한반도문제 해결의 민족 주도권을 계속 유지할 수 있도록 해야 함.

<통일전선전술 단호히 배제>

- 남북 화해·협력은 한반도문제 해결과정에서 견지해야 할 틀임이 분명하나, 북한의 통전사업에 대해서는 유념해야 함.
 - 북한은 6자회담을 북·미양자회담으로 집중시켜, 북미 관계정상화 합의를 도출하였는바, 이후 과정에서도 주한미군 철수문제를 계속 강조할 것임.
 - 남북관계 차원에서 남북장관급회담(상층 통전)과 비당국 교류·협력사업(하층 통전)을 통해 주한미군문제를 의제화 할 것임.
 - 남한 내부차원에서 민주노동당·전교조·민주노총 등 진보세력을 결집, 주한미군문제를 의제화 할 가능성 높음.

<한·미 사전 정책조율과 대주변4국 관계강화>

- 한반도 평화체제 구축문제는 주한미군의 지위변화와 한미동맹 재정의 문제와 밀접히 연결되어 있음.
 - 또한 주한미군문제는 주일미군문제와 연계되어 있고, 중국·러시아의 초미 관심사항이기도 함.
- 평화협정은 한미동맹 재조정이 완료된 후에 체결되어야 하며, 또한 미국과 사전사후 충분한 협의와 신뢰 속에서 추진되어야 함.

Ⅲ. 세부 추진방안

1. 한반도평화체제 : 개념·구성요인·시기

- 한반도 평화체제 개념

- “한반도에서 평화의 회복(Restoration)과 유지(Maintenance)는 물론, 나아가 통일을 지향하고 기여할 수 있는 체제”를 의미함.
- ‘한반도에서의 영구 평화체제’는 반통일적일 수 있고, ‘평화협정 체제’는 애매모호하기 때문에 사용하지 않도록 함.

○ 한반도 평화체제 구성 요인

- 원칙 : 민족자결원칙과 당사자해결원칙
- 구성문건 : ① 평화협정
② 남북기본합의서
③ 한반도 비핵화 선언

○ 한반도 평화체제 시기

<표 1> 한반도 평화통일 5단계

단계 구분	갈등적 공존 (conflictive coexistence)	경쟁적 공존 (competitive coexistence)	협력적 공존 (cooperative coexistence)	남북연합	통일한국
규정 문건	정전협정	남북기본 합의서	평화협정	민족공동체 헌장	통일헌법
체계적 특징	정전체제	기본합의서 체제	평화체제	사실상의 통일체제	통일체제
평화와 통일단계	평화유지기 (Peace Keeping)	평화구축기 (Peace Making)	통일추진기 (Unification Making)	통합구축기 (Integration Building)	통일완성기 (Unification Completion)

2. 평화협정 주체 : 2+ 2+ 2

○ 평화협정 체결방식

- 크게 4가지로 구분할 수 있음.

- ① 기존 남북기본합의서 이행·실천
- ② 전통적 평화협정 체결
- ③ 남북평화협정 체결(양자)
- ④ 한반도평화협정 체결 (다자 접근)
- 민족주도권 확보차원에서 남북기본합의서 이행·실천을 북한 당국에 촉구하는 동시에, 국제협력과 실효성 제고 차원에서 변형된 남북평화협정(양자와 다자 병행)체결을 적극 모색할 필요가 있음.

○ 각국의 평화협정 당사자안

- 각국은 국익에 따라 다음과 같이 당사자를 주장할 가능성 큼
 - 2자 : 남한(남·북), 북한 (북·미) · 3자 : 미국(남·북·미)
 - 4자 : 중국(남·북·중·미) · 5자 : 러시아(남·북·러·미·중)
 - 6자 : 일본(남·북·일·미·중·러)

○ 우리로서는 남북이 주체적 당사자임을 분명히 하도록 함.

- 다만 실효성을 제고하기 위해, 주변국의 국제적 보장과 한민족 자결권을 침해하지 않는 범위 내에서 참여의 길을 열어놓도록 함.
- 따라서 그 방식은 2(체결국)+ 2(보장국)+ 2(지원국)가 됨.
 - 체결국 : 남한·북한
 - 보장국 : 미국·중국
 - 지원국 : 일본·러시아

3. 한반도평화체제 수립방식 : 중형 병행안

○ 두 가지 방식이 있었으나, 상호불신으로 어느 안도 채택 어려움.

- 남한 방안 : 선 신뢰구축(비핵화), 후 평화협정 체결
- 북한 방안 : 선 평화협정 체결, 후 신뢰구축(비핵화)

○ 따라서 남북한 모두 수용할 수 있는 안으로서, 단계와 수준을 중형 결합한 병행안을 다음 <표 2>와 같이 적극 모색함.

<표 2> 한반도 평화체제 로드맵

단계	한반도 비핵화	한반도 평화체제 수립			
		동북아	한반도	국내	개인
1단계 (여건조성)	원칙합의문 채택	북·미/북·일 관계정상화 협상 실시 다자안보 대화실시	한미동맹 재조정 회의 실시 남북 군사당국 회담 실시	남한: 평화교육 실시 북한: 인권개선 시행	민간사회단체 교류활성화
2단계 (구체화)	합의 실천	평화협정 회의 실시 북·일 관계정상화 유엔사 해체문제 협상 진행	한·미 신안보선언 남북평화선언 (제2차 남북정상 회담) -서울·평양 상주 연락대표부 설치 남북기본합의서 이행	남한: 국가보안법 개정 전향장기수 송환 북한: 미송환 국군포로 및 남북인사 송환	종교교류 활성화
3단계 (제도화)	한반도 비핵화 달성	북·미관계정상화 유엔사해체 주한미군 감축	남북평화협정 체결 남북군축 실시	남한: 국가보안법 폐지 첨단 군사장비 도입중지 북한: WMD 개발 완전 포기 전방배치 기습 능력 후방조치 개혁·개방 전면적 실시	전방위교류 활성화