



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

2018년 2월
박사학위논문

한반도 평화체제 구축에 관한 연구

- 주요쟁점 및 과제를 중심으로 -

조선대학교 대학원

정치외교학과

김 광 수

한반도 평화체제 구축에 관한 연구

- 주요쟁점 및 과제를 중심으로 -

A Study on the Ways of Establishing a Peace
System on the Korean Peninsula

-Focused on the Key Issues and Tasks -

2018년 2월 23일

조선대학교 대학원

정치외교학과

김 광 수

한반도 평화체제 구축에 관한 연구

- 주요쟁점 및 과제를 중심으로 -

지도교수 오 수 열

이 논문을 정치학 박사학위 신청논문으로 제출함






2017년 10월

조선대학교 대학원

정치외교학과

김 광 수

김광수의 박사학위논문을 인준함

- 위원장 충남대학교 교수 김병욱 
- 위원 조선대학교 교수 김재천 
- 위원 조선대학교 교수 공진성 
- 위원 송원대학교 교수 이성준 
- 위원 조선대학교 교수 유수익 

2017년 12월

조선대학교 대학원

목 차

표 목차, 그림 목차	iv
ABSTRACT	v
제1장 서론	1
제1절 연구의 목적	1
제2절 연구의 범위 및 방법	3
1. 연구의 범위	3
2. 연구의 방법	5
제3절 기존연구의 검토	6
제2장 평화체제의 이론적 배경 및 분석의 틀	10
제1절 평화체제의 개념과 함의	10
1. 평화와 평화체제의 개념	10
2. 평화체제의 함의	13
제2절 평화체제 구축의 기본원칙 및 형성조건	16
1. 기본원칙	16
2. 형성조건	17
제3절 평화협정 체결 유형과 평화체제 구축 사례	20
1. 평화협정 체결의 유형	20
2. 평화체제 구축의 사례	22
제4절 분석의 틀	32
제3장 한반도 평화의 전개과정과 주요쟁점	34
제1절 6·25전쟁 원인과 정전협정 체결	34
1. 6·25전쟁 원인	34
2. 정전협정 체결	39
제2절 남북 간 평화체제 논의	45

1. 냉전기	45
2. 탈냉전기	50
제3절 북핵문제 대두와 미국의 대북강압외교	58
1. 북핵문제 대두와 미국의 개입	58
2. 미국의 대북강압외교	60
제4절 주요쟁점 및 과제	68
제4장 한반도 평화체제 관련 이해당사국의 정책과 주요쟁점	71
제1절 미국의 정책	71
제2절 중국의 정책	79
제3절 일본의 정책	86
제4절 러시아의 정책	94
제5절 주요쟁점 및 과제	101
제5장 한반도 평화체제 구축방향	104
제1절 추진기조 및 핵심과제	104
1. 추진기조	104
2. 핵심과제	105
제2절 남북관계 개선 및 경제공동체 건설	107
1. 남북한 신뢰구축 추진	107
2. 남북기본합의서 체제의 개선 및 이행	109
3. 남북교류협력 활성화 및 한반도 경제공동체 건설	112
제3절 평화체제 구축에 유리한 국제환경 조성	115
1. 남북한의 4강 교차승인 및 북한체제 보장	115
2. 한·미동맹과 한·중관계의 균형외교	116
3. 동북아 다자안보협력 강화	118
제4절 남북한 군비통제 추진	120
1. 군사적 신뢰구축 추진	121
2. 운용적 군비통제 추진	127

3. 구조적 군비통제의 한계와 추진여건 보장	130
제5절 북핵문제 해결과 평화체제로 전환	132
1. 북한의 핵폐기를 위한 전략적 선택	132
2. 정전협정을 평화협정으로 전환	134
3. 한·미동맹의 발전	136
제6장 결 론	139
참고문헌	142

표 목차

<표2-1> 평화협정의 유형	22
<표3-1> 6·25전쟁 초기 남북한 군사력 비교	36
<표4-1> 북한의 핵 폐기 단계에 따른 조치와 예상되는 요구사항	100
<표5-1> 「비엔나 협약 '92」의 안보신뢰구축 방안	126

그림 목차

<그림2-1> 분석의 틀	33
---------------------	----

ABSTRACT

A Study on the Ways of Establishing a Peace System on the Korean Peninsula: Focused on the Key Issues and Tasks

Kim, Kwang-soo

Advisory: Prof. Oh, Soo-Yol

Dept. of Political Science & Diplomacy

Graduate School of Chosun University

The peace treaty in the Korean peninsula is a long discussed security system to be constructed for the future, not a new one. Since the Armistice Agreement was signed, peace treaty has been under discussion both internationally and at the level of the two Koreas over two generations. Among the main discussions on peace system in the Korean peninsula was one held in Geneva(1954); and inter-Korean high-level talks (1990-1992), the Four-Party Talks (1997-1999), and the Six-Party Talks (2003-) have presented key challenges in response to the North Korean nuclear crisis. As a result of this, studies and discussions on peace system in the Korean peninsula have been continuing since the "Korean War". However, as the long-term armistice system continues, many people have tended to misunderstand the perception of the peace system.

So, this study assumes that the armistice system of the Korean peninsula, having lasted for 60 years, should be transformed into a peace system, and deals with the implication and formation process of the peace system. In addition, by looking at the types and cases of peace system, and major issues, this study has searched for solutions for the construction of a peace system in the Korean peninsula.

To prove the validity for constructing a peace system in the Korean peninsula, this study has analyzed the positions of the great powers around the Korean peninsula and its security environment, and examined the opinion that South and North Korea should take the lead in constructing the peace system under the solid ROK-US alliance and the security system in Northeast Asia.

In addition, the declarations on June 15th and October 4th by the South and North leaders have become instrumental in making efforts to resolve the North Korean nuclear issue. However, they failed to overcome the domestic ideological environment and lost their effect. Nevertheless, the Roh Moo-hyun government's Declaration on October 4th played a role in mitigating the hard-line policy of the US toward North Korea to some extent. This has shown that the diplomatic efforts of our government can play a role in affecting the US policy toward North Korea.

However, the Roh Moo-hyun government's engagement policy with North Korea has been abolished by Lee Myung-bak and the Park Geun-hye governments, and turned into a hard line policy toward North Korea.

In principle, this study regards the peace system in the Korean peninsula as the construction of peace system through exchanges, cooperation, and political and economic trust between the two Korea. But we can not overlook the role and influence of the four powers such as the US, China, Japan, and Russia that affect the Korean peninsula. The more intervention of the surrounding great powers in the peace system in the Korean peninsula, the more difficult it is to resolve the North Korean nuclear issue and build a peace system because of the different keynote and policies of the great powers in Northeast Asia. Therefore, I believe, many obstacles to overcome are as follows:

First, South and North Korea should rebuild the North Korean economy

through exchanges and cooperation, and build an economic community between them.

Second, hostile acts have to be stopped, together with arms reductions between the two Koreas.

Third, it is necessary to convert the armistice system into a peace treaty.

Fourth, the cross approval by four great powers should take place quickly and the North Korean regime needs to be guaranteed.

By doing so, when the peaceful coexistence environment is established in the Korean peninsula, the four powers of the US, China, Japan and Russia will reach the consensus of building a peace system. So this study has presented the preconditions for seeking solutions to constructing the peace system in the Korean peninsula.

Key Words: Peace System on the Korean Peninsula, Armistice System, North Korean Nuclear Issue, Economic Community between South and North Korea, Arms Control between South and North Korea.

제1장 서론

제1절 연구의 목적

20세기 말 세계적 탈냉전 이후 대부분 국가들은 협력안보를 추구하면서 자국의 국익을 추구하고 있다. 이러한 추세와는 달리 남북으로 분단된 한반도에서는 현재도 여전히 냉전구도가 지속되고 있다. 정전협정 이후 한반도에서 전쟁은 중단되었지만 남북 간 불신과 적대적 대립으로 불안한 평화를 유지하고 있다. 분단된 지 70년이 넘어섰지만 남북한은 상반된 정책적 간극으로 협력보다는 대립적 상호작용이 계속된 가운데 시간이 흐를수록 적대적 공존관계가 형성되어 가고 있다.

아직까지도 남북한은 분단으로 인한 막대한 피해를 감수하면서 살아가고 있다. 무엇보다도 6·25전쟁으로 인한 인명 및 물적 피해는 물론 천만이 넘는 이산가족들의 고통이 해결되지 못한 채 남아 있으며, 체제경쟁과 군비경쟁 및 북한의 도발 등으로 상호불신과 군사적 긴장이 지속되고 있다. 특히 북한의 핵·미사일 개발은 남북 간 화해협력과 민족공동체로 가는 길을 상실하게 할 뿐만 아니라 동북아 및 세계평화를 위협하는 요인으로 인식되고 있다.

남북한이 이러한 소모적인 대립관계에서 벗어나기 위해서는 평화적 방법으로 통일을 이룩해야 한다. 한반도의 평화통일은 한국의 중요한 국가이익으로 역대정부의 일관된 국가목표였다. 그러나 분단국가의 평화적 통일은 결코 쉽지 않다. 극단적 대립으로 일관하고 있는 남북관계를 고려할 때 한반도 평화통일은 어느 일방이 양보하는 이상적 결과를 기대하기란 어렵기 때문이다. 따라서 평화통일을 달성하기 위해서는 그 선행단계로 남북한이 적대적 관계를 일소하고 평화적으로 공존할 수 있는 체제로 전환해야 할 것이다. 한반도 평화체제가 실현되어야 할 당위성은 첫째, 한반도에서 전쟁을 방지하고 항구적인 평화를 정착시키며, 둘째, 적대적 감정을 해소하고 민족의 동질성을 회복하고, 셋째, 한반도 평화체제는 평화통일을 위해 반드시 실현되어야 할 선행과업이라는 점을 지적할 수 있다.

국토가 분단된 이후 지금까지 한반도 평화체제 구축을 위한 노력이 없었던 것은 아니다. 우선 1953년 7월 27일 체결된 정전협정은 한반도에서 정화를 유지하고 쌍방 간 분쟁의 소지를 차단하기 위해 양측 군사령관이 서명한 협정이었다. 그러나 정전협정은 1991년 2월 13일 제459차 군사정전위 이후 북한의 불참으로 유명무실한

상태로 유지되고 있다.¹⁾ 또한 1970년대 데탕트 무드에 편승하여 적십자회담 개최와 더불어 이산가족 상봉이 이루어졌고 7·4남북공동성명이 발표되었다. 이 역시 한반도 평화를 위한 중요한 계기가 될 수 있었으나 북한의 한국 대통령 저격시도와 판문점 도끼만행 사건 등으로 남북 간에는 긴장이 고조되었고, 오히려 한미동맹을 강화시키는 요인으로 작용하였다. 1980년대 말부터 1990년대 초까지 급변하는 세계정세 속에서 소련의 붕괴로 개막된 탈냉전 시대는 한반도에서 평화체제를 구축할 수 있는 절호의 기회였다. 소련의 붕괴와 더불어 서구 사회주의 국가들의 몰락으로 체제위기를 인식한 북한은 남한과 대화의 길을 타진하기 시작했으며, 그 결과 1992년 2월 19일 남북기본합의서와 한반도 비핵화에 관한 공동선언이 발효되기도 했다. 그러나 북한은 핵 개발 의혹에 따른 IAEA 핵사찰을 거부하였고, 이에 대응하는 차원에서 발표한 한미 팀스피리트 훈련 재개 선언을 문제 삼아 어렵게 성사된 남북기본합의서와 한반도 비핵화에 관한 공동선언을 백지화시키고 말았다. 21세기를 맞이하여 남북한은 화해와 협력의 시대를 열기 위한 2000년 6·15남북공동선언을 채택하였으며, 소위 햇볕정책 추진으로 남북교류협력사업도 괄목할 만한 진전을 보였다. 그 여세를 몰아 남한의 자본·기술과 북한의 노동력이 결합된 남북경제협력 모델인 개성공단이 설립되었다. 2003년 2월 출범한 노무현 정부 역시 대북포용정책을 추진하였고, 2007년 10월 4일 남북정상회담이 개최되었다. 그러나 2008년 2월 출범한 이명박 정부는 지난 10년간의 대북포용정책에 대한 부정적 평가로 엄격한 상호주의를 적용하는 소위 ‘상생과 공영의 대북정책’ 추진으로 남북관계는 극도로 경색되었다. 남북관계가 극도로 악화된 상황 하에서 2011년 12월 17일 북한에서는 김정일 국방위원장이 사망으로 이후 김정은에게 모든 권력이 이양되었고, 핵·미사일 개발에 박차를 가함으로써 한반도 평화는 위중한 상황에 놓이게 되어 세계의 주목을 받고 있다.

지금까지 살펴본 바와 같이 분단 이후 지금까지 남북한 간 평화체제에 대한 논의가 간헐적으로 지속된 가운데 남북교류협력사업이 활성화되기도 했다. 그동안 남북한 간 논의과정에서 적지 않은 쟁점들이 대두되었으나 큰 진전을 보지는 못했다. 평화체제를 구축하는 길은 생존적 이익에 해당되는 국가안보와 직결되어 있다는 점과 남북한 양측의 문제해결을 위한 접근방식이 다르기 때문이다. 비록 남북한 간 평화

1) 북한은 제459차 군사정전위 회의에서 유엔사정전위 수석대표에 한국군 장성(황원탁 소장)을 내정한 사실과 팀스피리트 훈련 등을 문제 삼아 퇴장하였으며, 이후 군사정전위는 중단되었다.

체제 구축을 위한 합의는 없었지만 그동안 논의과정 속에서 한반도 평화체제와 관련되어 상정할 수 있는 쟁점의 대부분이 도출되었다고 할 수 있다. 이러한 쟁점들은 향후 한반도 평화체제 구축을 위해 한국이 선택해 나갈 유용한 방향을 제시해줄 것이다.

따라서 본 논문은 6·25전쟁 이후 지금까지 한반도 평화체제 환경과 여건과 주변국의 대한반도 정책을 분석하여 저해요인으로 작용하였던 주요 쟁점을 식별하고 이를 해결하기 위한 과제를 중심으로 한국이 추진해야 할 한반도 평화체제 구축전략을 모색하는데 목적이 있다.

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

한반도 평화체제에 대한 연구는 냉전이 종식되었던 1990년대 초부터 남북, 미북, 그리고 동북아 주변국에서 활기를 띠었다. 한반도에서 평화체제를 구축하는 문제는 접근하는 시각에 따라 연구의 범위는 제한될 수도 있고 넓을 수도 있다. 그러나 남북한의 관계와 한반도의 지·전략적 위치 및 주변국의 영향 등이 한반도에 미치는 영향을 고려할 때 본 논문에서는 다음과 같은 연구범위를 설정하고자 한다.

첫째, 시기적 범위로는 1953년 7월 27일 정전협정이 체결된 이후부터 2017년 현재까지로 설정함으로써 평화체제와 관련된 한반도 안보상황을 냉전기부터 고찰하고자 한다. 이는 한반도는 아직도 냉전이 종식되지 않고 있다는 점과 북한정권의 세습 및 지속되는 군사적 도발, 그리고 북한의 목표 및 전략은 크게 변화되지 않았다는 점에서 분단 이후의 상황을 직시해야 할 필요가 있기 때문이다. 또한 남북관계 측면에서도 적대적 감정이 해소되지 않았을 뿐만 아니라 정전체제를 평화체제로 전환시키기 위한 필요한 조치와 단계 역시 분단초기 상황을 이해하지 못할 경우 정확한 연구가 진행될 수 없다는 점을 고려하였다.

둘째, 공간적 범위로서 한반도뿐만 아니라 동북아시아를 연구의 대상으로 하였다. 이는 한반도의 지정학적 위치의 중요성에 따라 한반도 안보는 동북아 안보질서로부터 지대한 영향을 받고 있기 때문이다. 특히 한반도 국토분단은 제2차 세계대전 이후 강대국의 정책에 의해 이루어졌다는 점과 평화체제 구축을 위해서 반드시 해결

해야 할 북핵문제는 국제사회에서 다루고 있다는 점에서 한반도 평화체제에 대한 연구는 미일중러 4개국의 대한반도 정책을 고려하지 않을 수 없다. 또한 북한은 한국이 정전협정 체결 서명국이 아니라는 점을 들어 군사문제에 대한 협상대상을 미국으로 주장하고 있고, 현재의 분단관리를 위한 국제법적 근거인 정전협정을 평화협정으로 전환할 수 있는지에 대한 연구 역시 동북아 차원의 접근이 불가피하다. 뿐만 아니라 미국과 중국의 패권경쟁이 심화되어 가는 상황에서 한국과 동맹관계를 유지하고 있는 미국과 북한과 동맹관계를 유지하고 있는 중국의 입장은 중요한 고려사항이 아닐 수 없다. 단지, 한반도 평화체제 구축과 관련된 사례 연구는 동북아를 넘어 독일의 통일사례를 인용하였다.

셋째, 본 논문은 정치, 경제, 외교, 군사 분야에 중점을 두고 연구하고자 한다. 한반도 평화체제에 대한 연구 분야는 매우 포괄적이지만 지난 70여 년간 주요 쟁점이 되어온 분야는 정치, 군사 분야였다. 또한 동북아 4강의 외교는 본 연구에서 고려해야 할 중요한 분야이다. 경제 분야는 정치 및 군사 분야에서 발생한 대립을 해결하기 위한 협력 수단으로 유용할 것이다. 아울러 본 연구는 국가 차원에서 추진하고 있는 정책과 관련된 내용을 위주로 작성하고자 한다. 평화체제 구축을 위해서는 민간 분야 및 지방자치단체 차원의 접근도 소홀히 할 수는 없지만 상대적으로 정부 차원에서 추진하고 있는 정책을 합리적이고 효율적으로 다루는 것이 중요하기 때문이다. 무엇보다도 정전체제를 평화체제로 전환하는 문제를 비롯하여 남북한이 간극을 이루고 있는 통일정책과 군비통제정책, 남북교류협력사업, 비핵화 정책 등 국가 차원의 정책이 핵심과업이다.

넷째, 한반도 평화체제 구축에 한계요인으로 작용하고 있는 제반 쟁점들을 해결하기 위해 가장 적합한 시각은 신자유주의적 접근이다. 지금까지 한반도 평화체제에 관한 연구는 매우 다양한 시각에서 이루어져 왔다. 현실주의적 시각으로 접근할 경우는 북한의 위협에 대비하면서 강압정책을 구상할 것이며, 이로 인해 대립과 불신의 폭이 더욱 깊어질 것인 바, 평화체제를 위한 협력은 기대할 수 없을 것이다. 자유주의적 시각으로 접근할 경우는 협력을 추구하기는 용이하나 북한이 기만행위가 작용할 경우 국가이익에 치명적인 손상을 가져올 수도 있다. 따라서 본 연구에서는 평화체제 구축 수단으로 무력을 배제시키고, 대화와 평화적 수단을 고려하되 현실주의와 자유주의를 결합한 신자유주의 시각에 의한 접근을 기조로 하였다.

2. 연구의 방법

한반도 평화체제 구축은 평화통일을 완성하기 위한 선행과업으로 추진되어야 할 중요한 민족적 과업이지만 단기간에 이루어질 수 없다. 또한 평화체제 구축문제는 남북관계 측면에서 북한의 협력이 있을 때 가능하다는 점과 대외적으로 동북아 차원에서 유리한 안보환경이 조성되어야 하며, 국내 정치적으로 국민적 공감대가 형성되어야 한다. 이러한 측면에서 본 연구는 분단 70여 년 동안 전개되어 온 과정에서 남북관계와 국내 정치상황 등 한반도 차원과 동북아 차원에서 야기되어 왔던 쟁점들을 식별해야 한다.

따라서 본 논문은 기존에 발간된 단행본 및 연구 논문, 그리고 정부 발간물 등을 활용한 문헌연구 방법에 의해 연구되었다. 특히 통일연구원 및 세종연구소, 한국국방연구원 등 비교적 공신력이 큰 문헌자료를 활용함으로써 객관성을 도모하였다. 또한 통일교육위원 및 통일부 산하의 유관기관 전문가들의 자문을 통해 현실적으로 실행 가능한 방향을 모색하는데 역점을 두었다.

본 논문의 구성은 총 6개의 장으로 제1장 ‘서론’에 이어 제2장은 ‘평화체제의 이론적 배경 및 분석의 틀’로서 먼저 평화의 개념과 평화체제가 담고 있는 의미를 요약하였다. 또한 한반도 평화체제 구축을 위한 대내외적 환경을 분석하는데 지표가 되는 이론적 토대를 제공하기 위해서 ‘평화체제 구축의 기본원칙과 형성조건’을 정립하였다. 아울러 한반도 평화체제를 설계하는데 참고가 될 수 있는 자료로서 ‘평화체제 체결 유형’과 ‘평화체제 구축사례’를 정리하였다. 이러한 평화체제 형성조건 3가지를 분석지표로 하여 한반도 평화체제 환경과 여건을 분석하여 구축방향을 도출하는 ‘분석지표’를 제시하였다.

제3장은 ‘한반도 평화의 논의과정과 주요쟁점’으로 6·25전쟁 이후부터 북핵문제가 한반도 및 국제사회에서 중요한 이슈로 된 상황에 이르기까지 논의된 과정에서 식별된 주요쟁점과 과제를 분석하고자 한다. 그 이유는 첫째, 6·25전쟁의 배경과 전쟁행위를 정지시키기 위한 정전협정의 내용과 과정을 고찰하고 현시점에서 정전협정의 기여도와 가치를 재평가함으로써 정전협정을 준수하는 것이 평화체제로 가는 단계에서 필요한 것인지를 조명한다. 둘째, 정전협정 이후 냉전기와 탈냉전기로 구분하여 한반도 평화체제를 구현하기 위해 노력했던 과정을 분석한다. 냉전기의 경우는

1972년 7·4남북공동성명과 냉전기 말기부터 협상을 시작하여 1992년 2월 19일 발효되었던 남북기본합의서를 중심으로 고찰한다. 탈냉전기에는 2000년 6·15공동선언과 2007년 10·4남북정상회담에 이르기까지 김대중 정부와 노무현 정부 10년 동안 대북포용정책 하에서 전개된 과정은 분석한다. 셋째, 북핵문제가 대두된 1990년대 이후 미국의 개입과정과 6자회담 및 국제사회의 대북제재에 대해 고찰한다. 즉, 제3장에서는 6·25전쟁 이후 현재까지 한반도 평화를 위해 논의되고 추진된 과정에서 이슈화되고 있는 주요쟁점과 과제를 도출하고자 한다.

제4장은 ‘한반도 평화체제에 관한 주변국의 정책과 주요쟁점’으로 한반도 평화에 대한 주변4강의 입장과 표방하고 있는 정책에 대해 살펴보고자 한다. 이는 한반도 평화체제가 이루어질 경우 각국의 이익에 적지 않은 영향을 초래할 것인 바, 이에 대한 각국의 입장이 다르기 때문이다. 특히 동북아 안보질서 속에서 야기되고 있는 주요쟁점을 해결하는 방향에 따라 한국이 추구하는 한반도 평화체제 구축방향도 달라지기 때문이다.

제5장은 ‘한반도 평화체제 구축방향’으로 제3장과 제4장에서 분석된 주요쟁점에 따른 핵심과제를 중심으로 한국이 모색해야 할 평화체제 구축방향을 제시한다. 먼저 한국정부가 지향해야 할 추진기조를 정립하고 핵심과제를 정리한 다음 평화체제 구축을 위한 로드맵을 구상한다. 다음으로 이러한 구상을 앞에서 도출된 과제들을 핵심과제별로 묶어서 한국정부가 추진해야 할 방향을 제시한다.

제6장 ‘결론’에서는 본 연구를 요약하고, 한반도 평화체제 구축에 관한 당위성을 재강조하면서 한반도 평화체제 구축의 한계점과 향후 연구방향을 제시하였다.

제3절 기존 연구의 검토

지금까지 외국의 기관과 연구학회에서는 ‘한반도에서 전쟁의 긴장과 평화유지’ 문제들을 국제 정치의 과제로 삼고 연구들이 지속되어 왔다. 그러나 한국에서는 남북의 평화 문제와 통일에 관련된 연구에 편중되어 있고 평화체제 구축의 선행연구들은 부족한 실정이다.

2000년 초반 이후 정부와 연구학계, 전문가들의 한반도 평화체제에 관련된 여러 견해들과 연구가 축적되어 있다. 그리고 북핵 해결을 위한 6자회담(2차, 2003. 8. 27.-29)을 전후하여 한국의 학회와 연구단체에서는 평화체제와 여러 연관된 주제들

을 학술회의 등으로 활발하게 논의되고 있다.

이와 같은 추세에 따라 평화체제를 목적으로 통일과 평화의 선행단계로서의 남북 간 평화체제 구축의 이론적 체계가 정립되어가고 있다. 따라서 현재까지 논의된 각종 이론과 관련된 연구 결과들을 정리하면 다음과 같다.

하영선 외 ‘한국평화학회’는 ‘21세기 한반도 평화를 위한 한국적 평화학’이 정립 될 수 있도록 ‘한국 평화학 연구’를 위한 주요 주제들을 찾아 『21세기 평화학』의 단행본을 발간하였다.²⁾

본 책자에서는 한반도 평화를 위한 ‘평화학’의 출발을 위해 새로운 접근을 시도하고 있다. 제1부 ‘평화 개념과 의미’에서는 현대 평화 개념의 시원인 근대 유럽의 평화 개념들을 정리하고 있으며, 현대 테러의 이해를 위해 현재의 ‘이슬람 문화권의 평화와 한국의 전통 유교 문화에서 드러난 평화’의 개념들을 살펴보고 있다. 또한 조선의 19세기에 서양의 근대 평화 개념을 어떻게 수용했는지를 살펴보고 끝으로 현대의 세계 평화의 현황과 전망을 개괄함으로써 평화 개념의 세계적 보편성들과 문화적인 특수성들을 우리 시각에서 함께 살펴보고 있다. 제2부 ‘세계화 시대의 평화’는 전쟁과 평화의 문제를 근대 세계 군사질서의 지구적 변모 시각에서 조망하고 평화적인 군사 안보, 정치·경제·사회문화의 관점을 정리하고 한반도의 평화정착을 위한 다각적인 해결의 길을 제시하고 있다. 마지막으로 남북의 평화 운동들과 교육 방법을 정리하고 있다.

그리고 곽태환 외, 「한반도 평화체제의 모색」 그룹이 있다. 이 연구에서 김명기는 평화체제의 법리적 검토를 통하여 “평화체제란 평화의 보호를 위한 체제, 즉 ‘평화의 유지’와 ‘평화의 회복’을 위한 체제”이며 평화체제의 구성방법은 안전보장조약을 체결하는 방법과 불가침조약을 체결하고 그의 이행보장조약을 체결하는 방법이 있다고 하였다.³⁾ 제성호도 “기본적으로 한반도 평화체제 전환문제는 법적(특히 국제법 상의)문제이면서 동시에 정책선택의 문제(또는 남북한의 정책대결의 문제)라고 할 수 있다.”⁴⁾고 하였다. 고유환은 정치적 측면의 역사-구조적 분석으로 북한의 입장을 중심으로 고찰하였고, 이삼성(국제 안보체제를 중심으로)은 국제정치적 접근을 하고 있으며, 백진현은 동북아 다자간 안보협력을 중심으로 접근하고 있다. 결론적으로 곽태환은 ‘새로운 관점에서 본 평화체제 모색’을 통하여 “동북아 안보협력회의”의

2) 하영선 편, 『21세기 평화학』(서울: 풀빛, 2002), 참조.

3) 곽태환 외, 『한반도 평화체제의 모색』(서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1997), p.16.

4) 위의 책, p.30.

발전과 “현존하는 정전체제를 평화체제로 전환하는 일이 급선무”⁵⁾라고 하였다.

아울러 한반도 평화체제의 주체와 구조적인 문제를 인식론적 측면에서 다루면서, 현실주의와 자유주의, 구성주의 이론을 비교하여 설명하였다. 따라서 본 연구는 한반도 평화체제를 만들기 위해 이론적 접근이 필요함을 공감하였으며 시사점들을 얻을 수 있었다.

한용섭은 ‘정부 관료와 전문가들로 구성된 한반도 군비통제 연구 모임’을 1996년에 시작하고 1998년도에 ‘한국 평화학회 창립’을 하였다. 또한 북핵 문제와 남북의 평화체제 정착에 대하여 각종 정책적인 대안들을 연구발표를 하였다. 2004년에는 <한반도 평화와 군비통제>라는 연구로 군비의 축소와 통제를 종합적으로 내놓았다.

문정인 외 <남북한 정치갈등과 통일>에서는 “남북한 통일과정에서의 정치갈등과 해소방안 연구”라는 주제로 남북한 분단구조, 정치갈등을 치유할 수 있는 통일방안을 연구하였다. 특히 “남북한 분단구조, 정치갈등, 그리고 통일”이라는 주제로 남북한 갈등의 원인과 성격을 규명하였으며 “남북한 통일 유형과 정치갈등”이라는 주제로 남북한 정치갈등과 통일유형들 사이의 관계를 분석하였고, “남북한 통일에 있어서 정치갈등의 관리 및 해소방안”이라는 주제로 다양한 통일유형들에서 나타날 수 있는 남북한 갈등의 관리·해소방안들을 제시함으로써 남북한 통일의 추진 방향을 제시하였다.⁶⁾

박건영은 『한반도의 국제정치』에서 평화와 통일을 위한 새로운 접근 방법을 제시, 대북정책의 효과적인 실행을 보장하기 위해서는 주한미군, 작전통제권, 한반도 군비통제 등의 문제와 관련 남한의 행동반경을 일정부분 규정하고 있는 미국과의 기존 군사관계구조에 대한 탈냉전 조정이 필수적이라고 제시하였다.⁷⁾

군사 안보적 접근으로서 김재철의 논문 『남북한 군사회담과 군사적 긴장완화와 가능성』(조선대학교 사회과학연구원, 2011) 등이 있다. 이 연구는 주로 정전체제가 만들어진 과정과 형성, 전개과정의 군사적 안보적인 측면에서 평화체제로의 전환방안을 모색하였다.

최근의 한반도 정세와 관련하여, 한반도 평화체제 구축에 대한 전반적인 정책적 해결방안을 모색한 연구로는 김동성의 『한반도 평화체제 구상』(서울대 국제문제연구원, 2011)을 들 수 있다. 본 연구는 북한의 핵문제와 연관하여 구조적인 관점에서

5) 위의 책, pp.318-319.

6) 문정인 외, 『남북한 정치갈등과 통일』(서울: 도서출판 오름, 2002) 참조.

7) 박건영, 『한반도의 국제정치』(서울: 도서출판 오름, 1999) 참조.

한반도 평화체제의 전체적인 정책방안을 연구하였으며, 북한 핵문제 갈등해소를 위해서 한반도 평화체제 방안을 정리했다는 점에서 시사점을 얻을 수 있었다. 이 밖에도 다수 논문들과 간행물들이 있지만 한반도 평화체제 구축과 관련하여 북한 핵문제, 냉전시대와 탈냉전시대의 한반도, 동북아 구조의 변화 내용에서 한국의 정책 방향을 분석한 연구는 적었다.

따라서 본 연구의 주요쟁점 및 과제인 한반도 평화체제 구축을 위한 위에서 고찰해본 기존 연구들은 세 가지 문제점을 보이고 있다.

첫째, 한반도 평화와 관련하여 군사적 안보가 핵심적 문제임에는 분명하지만 1990년대의 한반도 평화체제라는 개념에 함의된 정치·경제·사회·문화 등 여러 차원들의 평화를 위한 여러 연구들이 상대적으로 미미하게 연구되어 왔다.

둘째, 평화체제 전술·전략에 맞추는 접근법들은 단기적으로는 유의미할 수 있다. 그러나 중장기적인 당사자간 적극적 협상으로는 한반도의 평화 유지와 정착을 하고 통일의 길을 모색하는 데는 한계가 있다.

셋째, 귀납적·경험적인 접근방법은 남북 문제의 특수성을 반영할 수 있고, 여러 변수의 활용 가능성을 높일 수 있다는 장점이 있다. 반면에 연구자들 개개인의 시각차와 경험들의 변수의 선정과정과 함께 그 적용과정에서 편차들이 발생할 수 있는 가능성들이 일어날 수 있다는 것이 문제점이라 할 수 있다.

이와 같이 남북의 평화체제 안정과정에서 선행연구들이 적절하게 설명할 수 없는 부분들이 존재하기에 본 연구에서는 위에서 제기된 문제점을 보다 명확하게 규명해 나가야 할 분야로 정리하고자 한다.

첫째, 남북의 평화체제 안정과 구축에서 진전된 개념의 정리와 정책적 대안의 제시로 한반도 평화체제 모델 구축이 필요하다.

둘째, 6·25 전쟁의 정전협정에서 평화조약으로의 이행하는 문제는 한반도에 실제적 무력을 증강 배치하고 있는 미국, 남한, 북한이 일차적으로 포괄적인 해결방안들을 모색해야 한다. 즉, 남·북·미의 3자회담을 핵심축으로 하여 기존의 4자회담을 적극 활용한 후에 북핵 문제 해법들을 위한 6자회담과도 병행 연계하여 평화협상들을 진행해 나가야 한다.

셋째, 한반도의 평화체제 수립에 관해 남북이 적극적이고 능동적인 방향에서 근본적인 문제들의 해결책을 찾아야 한다.

제2장 평화체제의 이론적 배경 및 분석의 틀

제1절 평화체제의 개념과 함의

1. 평화와 평화체제의 개념

일반적으로 평화란 전쟁이나 무력충돌이 없이 국내적, 국제적으로 사회가 평온한 상태를 의미하는 용어로 사용된다. 정치학자인 요한 갈통(Johan Galtung)은 1969년의 「폭력, 평화, 평화연구」라는 논문에서 폭력과 평화를 다음과 같이 정의했다. 갈통에 의하면 폭력은 폭력으로 인해 인간존재가 어떤 영향을 받기 때문에, 현실적으로 신체적, 정신적 실현이 잠재적 실현 이하에 있는 것과 같은 때이다. 즉, “건강, 인간의 생명, 지성 등에서 폭력으로 인해 자기실현이 피해와 방해 받는다는 것이 폭력이라는 것이다.”⁸⁾ 갈통은 자아실현을 하지 못하는 가장 큰 원인은 폭력이라고 보았다. 그는 전쟁이 없다는 의미에서 평화를 소극적인 평화와 그 이상을 의미하는 적극적인 평화로 구분하여 정의했다. 즉, 기아, 빈곤, 환경오염으로부터 벗어나서 사회정의를 실현하는 것을 적극적 평화라고 했다.

“평화의 개념은 다양한 기원과 의미를 가지고 있지만 일반적으로 전쟁의 반대 개념으로 인식되고 있다.”⁹⁾ 역사적으로 전쟁이 거의 국가를 단위로 이루어졌다는 점을 감안할 때, 전쟁과 평화의 문제가 주로 국가 간의 관계에서 조명되는 경향은 당연한 일인지도 모른다. 국제정치사에서 전쟁은 국가들 간의 관계를 끊임없이 변화시켜온 주된 요인으로 작용해 왔다. 국가들은 한편으로는 전쟁을 우려하고 전쟁의 제거와 방지를 위해 노력해 왔지만, 다른 한편으로는 자국의 대외정책적 목적을 달성하기 위해 전쟁을 그 수단으로 활용해 왔다. 인간은 평화를 희구하고 전쟁을 증오했지만 국제사회에서 전쟁은 제거될 수 없는 필요악으로 존재하고 있다. 그러므로 전쟁과 평화문제는 현대 인류가 직면하고 있는 최대의 과제이다.

8) 요한 갈통, 이재봉 외 역, 『평화적 수단에 의한 평화』(서울: 들녘, 2000), pp.36-100.

9) 평화에 대한 개념 정의는 다양하다. ‘전통적 평화연구’에서는 평화의 개념이 ‘전쟁의 부재’를 의미하는 것이었다. 이와 같은 개념에 따르면 평화란 국가와 국가 간의 관계 속에서 형성되는 개념으로 한정되며 평화를 형성하는 방식도 세력균형, 패권에 의한 안정, 패권국가에의 편승 등으로 요약할 수 있다. 즉 국가 간 체계 속에서 작동하는 ‘권력게임의 규칙’에 의해 평화가 형성되는 것이라고 할 수 있다. 이러한 평화개념에 따르면 평화를 형성하거나 창출하는 행위자는 국가이며 그 이외의 행위자는 무시되든지 혹은 부차적인 존재가 된다. 마이클 하워드, 안두환 역, 『평화의 발명』(서울: 전통과 현대, 2002), pp.12-19.

따라서 국제 정치학자들의 견해는 민족이나 국가 간에서 발생하는 전쟁이란 무엇인가? 왜 전쟁은 일어나는가? 왜 전쟁은 평화나 정의라는 구실 아래 수행되며, 정당화되고 있는가? 전쟁이 없는 상태는 평화인가? 전쟁의 발발을 방지하고 안정된 평화상태를 유지하는 방법은 무엇인가? 국제정치학자들은 이 의문들에 답하기 위해 1970년대 말 이후부터 평화의 개념에 대하여 보다 깊이 있는 연구들을 시작하였다.

예를 들면, 제1차 세계대전 이후 유럽의 강대국들은 전쟁 재발 방지의 목적으로 베르사유조약¹⁰⁾을 체결하여 다시는 전쟁이 재발하지 않도록 합의하였다. 그러나 이후 전쟁에서의 승리가 자동적으로 항구적 평화타결을 이루어내지 못했다. 이는 패자에 대한 처리방식의 불만이 제기되었기 때문이다. 이러한 평화조약에 의지하여 유지되는 일시적인 평화는 항구적인 평화일 수 없다는 전제에서 평화개념은 새로운 차원에서 연구되기 시작하였다.¹¹⁾

이러한 문제점의 보완책으로 제시된 새로운 평화개념이 ‘적극적 평화’ 개념이다. ‘적극적 평화’의 정의는 평화 건설과 조화롭고 비착취적인 사회의 성립을 의미한다. 켈만(Herbert Kelman)은 평화를 “체계적이고 광범위한 집단폭력이 부재할 뿐 아니라, 그러한 폭력이 존재할 가능성이 없는 안전감이 수반되는 상태”라고 정의한다. 이러한 정의는 보다 적극적인 의미를 지닌다. 갈통(Johan Galtung)은 사회에서 “구조적 폭력의 부재”를 적극적인 평화개념으로 인식한다. 구조적 폭력은 한 사회의 구조나 체계가 갖는 폭력성으로 빈곤, 공포, 억압, 폭력, 인간이 만든 재해 및 전쟁을

10) 근대 국제체제의 시발점이라고 불리는 1648년 베스트팔렌조약 또한 국가와 안보의 상관성을 잘 드러내주고 있다. 이 조약은 30년 전쟁을 마감하는 것이었으며 이 조약을 통해 개인의 종교적 자유와 양심 및 거주이전의 자유가 허용되기 시작했으며, 각 국가의 이념적·영토적 경계가 뚜렷해짐에 따라 근대국가체제가 출범하게 되었다. 아울러 베스트팔렌조약 이후 제국들간의 영토확정과 세력균형은 대서양 세계의 주된 관심사로 떠올랐고, 유고 그로티우스의 『자유해양론』이나 『전쟁과 평화의 법』으로 대표되는 법제도적 연구를 자극하였다.

11) 제1차세계대전 후 참상에 절망하고 세계평화를 주창한 지식인들의 온갖 평화노력에도 불구하고, 1920년대와 1930년대의 평화담론과 평화운동은 한계에 부딪혔고, 따라서 좌절을 딛고 일어설 수 있는 새로운 평화에 대한 접근이 필요했다. 1945년 이후의 냉전기 중에는 보다 현대적 의미의 평화학이 출발할 수 있었던 주요한 배경은 제2차 세계대전에 있었다. 제2차세계대전을 전후하여 미국과 영국에서 전쟁에 대한 최초의 계량적 분석을 시도한 라이트(Quincy Wright)와 리처드슨(Lewis Richardson)의 기여도 컸다. 이들은 단순히 도덕주의적 권면을 넘어 보다 실증적으로 전쟁의 원인과 평화의 조건에 접근하기 위한 방법론을 제시하고자 했다. 냉전과 더불어 발전했던 ‘평화학’이 학문적 영역으로 확립된 것은 냉전체제의 다극화시기(1956-1970)를 통해서였다. 1959년 노르웨이에서는 오슬로평화연구소(PRIO; Peace Research Institute Oslo)가 사회연구원(Institute of Social Research)의 일부로 출범하였다가 1966년 이후 독립적으로 발전하였다. 이 연구소를 중심으로 요한 갈통(Johan Galtung)의 ‘적극적 평화’의 개념이 발전하였고 1964년 이래 *Journal of Peace Research*라는 학술지가 발간되었으며, *Bulletin of Peace Proposals*도 뒤를 이었다.

포함한다.¹²⁾

또한 볼딩(Kenneth E. Boulding)은 평화는 전쟁이 없는 상태, 즉 두가지 존재 양식으로 나타난다고 하였다. 그 하나는 전쟁 발생의 가능성이 없을 뿐 아니라, 아예 전쟁을 준비할 필요조차 없는 안정된 평화이며, 다른 하나는 전쟁 가능성이 높으나 힘의 억제와 합의적 규제·타결 등을 통해 전쟁 발발을 인위적으로 예방하는 불안정한 평화이다. 즉, 안정된 평화는 상호존중의 원칙에 의해 영구적인 평화관계를 유지하는 것, 그리고 불안정한 평화는 휴전, 불가침협정, 군비통제 등을 통하여 적대관계를 잠정적으로 중단하는 것을 의미할 수 있다는 것이다.¹³⁾

‘평화체제’란 ‘국가들 간에 전쟁의 위험을 제거하고, 상호 불신과 군비경쟁으로 초래된 적대관계를 청산하며, 상호간에 공존과 번영을 추구하기 위해 협력해 나가도록 국가들 간에 합의하는 절차, 원칙, 규범, 규칙 그리고 그것을 관할하는 기구 등을 의미한다. 또한 ‘평화체제 구축이란 항구적인 평화정착을 위한 제도적 발전을 실현하는 행위’라 할 수 있으며,¹⁴⁾ 평화체제는 일반적으로 평화협정을 통해 규정하고 있다. 이러한 면에서 평화체제와 평화정착의 의미는 차이점이 존재한다. 따라서 평화체제는 평화정착을 추구한다는 것이다.

한반도에서는 정전협정으로 분단된 평화체제는 평화정착을 추구하며, 최종적으로는 평화통일이 목표가 되어야 한다. 이를 위해 한반도는 주변 강대국의 참여한 정치역학 구도하에서 정전체제를 평화체제로 정착시키고 나아가 남북은 평화정착을 넘어 평화통일을 위해 7·4남북공동성명 등에 합의한 바 있다.

그러나 한반도의 평화정착과 통일은 평화체제 구축만으로는 한정될 수 없다. 평화협정에 의한 평화체제의 구축을 위해서는 쌍방의 상호작용이 다방면에서 호혜적으로 진행이 될 경우 평화정착이 가능하고 평화통일을 지향할 수 있다.¹⁵⁾

따라서 한반도에서 구축되어야 할 평화체제는 전쟁이 없는 상태, 즉 소극적 평화를 넘어 민족 분단 체제의 불안정성을 해소하고 남북한이 함께 행복하고, 번영과 복

12) Johan Galtung, *Peace : Research .Education.Action: Essay in Peace Research*, vol.1 (Copenhagen: Christian Ejlert, 1975), 황병무, 『전쟁과 평화의 이해』(서울: 오름출판사, 2001), p.20에서 재인용.

13) Bruce Russett and Harvey Starr, *World Politics: The Menu for Choice*, 4th edition(New York:Freeman, 1992), p.377.

14) 허문영, “한반도 평화체제 구축과 남북 군사회담활성화 방안”, 『한반도 군비통제』, 제42집(서울: 국방부, 2007), pp.97-98

15) 김재철, “한반도 평화체제 이행의 한계와 구축전략”, 『군사학논단』, 제2권 제1호(경남대학교 군사연구소, 2014), p.158.

지를 누리는 적극적인 평화체제를 의미한다. 그러므로 한국이 지향해야 할 평화체제는 ‘한반도에서 평화를 회복하고 유지할 뿐 아니라 통일을 지향하고 기여할 수 있어야 한다.’¹⁶⁾

그러나 남북통일만을 지향하고 ‘최대주의적 목표’만을 추구하는 논의는 비현실적이라 할 수 있다. 그러므로 현재의 논의들은 더 현실적인 ‘최소주의적 목표’라 할 수 있는 평화체제의 논의에 초점을 맞추는 노력이 필요할 것이다.

2. 평화체제의 함의

국제정치 사상에서 평화개념은 생 피에르(Abbe de Saint-Pierre)→루소(J.J. Rousseau)→칸트(I.Kant)→롤즈(J.Rawls)의 논의가 맥락을 이루고 있다. 루소 사상은 이러한 연결고리의 중추를 담당하고 있다.¹⁷⁾ 루소에 따르면 평화의 파괴는 기본적으로 자기편애(amour-propre)에서 비롯하며, 자기편애에 매몰된 개인과 국가는 타인 및 국가와의 관계에서 ‘수인(囚人)의 딜레마’ 상황을 벗어날 수 없다. 그런데 인류가 이와 같은 딜레마를 극복할 수 없다면 정의, 평화, 행복과 같은 가치를 영원히 스스로 보장할 수 없다. 그런데 루소는 자기편애의 극복은 본질적으로 자연인과 달리 동정심이 없고 생존원칙을 중시할 수밖에 없는 군주(국가)에게 기대하기는 어려우며 평화의 제도화는 1국 1표에 의한 국가연합(지역연합체)을 통해서만 가능하다고 주장한다. 이러한 측면에서 루소의 국제평화는 국가 간의 평등구조 형성을 통해 도달할 수 있을 것이다. 칸트는 이러한 루소의 국가연합에 근거한 평화논리를 수용하여 체계화하였다. 나아가 그 적용 범주를 지역적 범주에서 세계적 범위로 확장시켰다.¹⁸⁾ 요컨대 생-피에르, 루소와 칸트를 관통하는 근대 평화적 질서의 구축은 자기편애의 극복(규범)을 토대로 평화체제(제도)를 통해 평화질서가 회복될 수 있다고 한다.¹⁹⁾ 그러나 개인이 아닌 국가적 수준에서 자기편애는 현실적으로 극복하기가 어렵다.

이러한 논의를 한반도 평화체제에 적용해 보면, ‘한반도 평화’는 평화가 실질적으

16) 허문영, 앞의 논문, p.98.

17) 김용민, “루소의 국제정치관과 평화사상”, 『국가전략』, 제12권 1호(2006), p.26.

18) 이에 대해 보다 자세한 논의는 다음을 참고, 정태일, “칸트 영구평화론의 정치철학적 조명”, 『평화학연구』, 제16권 제1호(2008), pp.156-162.

19) 박영민, “한반도 평화체제 구축의 조건과 과제:한·미동맹과의 관련성을 중심으로”, 『한국동북아 논총』, 제19집, 제1호(한국동북아학회, 2014), p.117-118.

로 공고하게 보장될 수 있도록 최소한의 장치가 있어야 한다. 또한 평화 회복의 국제법적 보장 장치도 필요하다. 따라서 한반도의 경우, 정전협정을 전환하는 평화협정을 체결하여, 한반도의 전쟁상태를 법적으로 종식시키는 과정이 요구된다. 이를 달성하기 위한 규범적 조치는 완결적 조치나 과도적 조치로 분류할 수 있을 것이다. 그리고 그 방식은 종전 선언, 불가침협정(조약), 평화협정(조약) 등을 상정해 볼 수 있다. 따라서 평화조약을 완결적 조치로 본다면, 평화조약 이전에 이행할 수 있는 종전선언이나 불가침 협정 등은 평화조약에 대한 전환이 아닌 평화조약 체결을 촉진하는 과도적 조치로 규정할 수 있을 것이다.

그런데 혹자는 한반도 평화조약이 꼭 필요한가에 대한 근본적 문제를 제기하기도 한다. 이러한 주장의 근거는 평화조약 등이 종전 상태의 최종 완결을 위한 국제법의 보편적 원칙이나 세계 제1차 전쟁 이전의 다수 전쟁이 평화조약 체결이 없이도 공식적으로 종결한 사례가 많다는 점이다. 따라서 평화협정 체결방식을 전쟁 종결의 유일한 방법으로 보기는 어렵다는 것이다. 그러나 평화조약은 전쟁상태의 종결과 평화회복, 점령지에서의 군대철수와 내정의 불간섭, 영토의 확정과 전쟁의 배상, 외교와 경제관계 등의 정상화와 조약의 이행보장 내용을 포괄함으로써 평화정착의 제도적 완결성을 지니고 있다는 점에서 유일한 방법은 아니지만 가장 효과적인 방법이란 점에서 유효성이 있다고 할 수 있을 것이다.

특히 평화 조약에 통상적으로 명시되는 사항의 포괄성과 특수성은 제도적 측면에서 의미를 지니고 있다. 평화조약의 내용은 일반조항과 특수조항으로 구분할 수 있으며, 일반조항에는 적대행위 종료, 점령군 철수, 압류재산의 반환, 포로 송환, 조약의 부활 등이 포함되고, 특수조항에는 손상, 배상, 영토할양, 요새 파악 등이 포함된다.²⁰⁾ 한반도 평화조약의 경우도 정전체제가 장기간 지속되어 재산, 포로, 손상, 배상 등을 포함시키는 것이 과연 현실적 타당성이 있는지의 여부 등 다양한 부가적 문제가 제기될 가능성이 있다.

한반도에서 정전협정이 평화조약으로 전환되는 과정에서, 협정의 당사자 문제는 핵심적인 논쟁의 대상이었다. 북한은 1953년 정전협정 체결 당시, 미국의 클라크(Mark W. Clark) UN군 총사령관의 서명한 것을 근거로 한국의 당사자 자격을 문제 삼으며 미국과 평화협정을 체결해야 한다고 주장해 왔다. 그러나 한국은 6·25전

20) 김명기, “평화체제 구축에 관한 이론적 모색”, 광태환 외, 『한반도 평화체제의 모색』(마산: 경남대학교 출판부, 1997), p.11.

쟁의 당사국으로 휴전 이후 실질적으로 분단관리를 수행해 왔고, 남북한이 ‘남북기본합의서’, ‘7·4남북공동성명’, ‘6·15남북공동선언’, ‘10·4남북정상선언’에 이르기까지 한국과 명시적 합의를 해온 바 있어 한국을 당사자 자격에서 배제해야 한다는 북한의 주장은 현실성과 타당성이 결여되어 있다. 이와 관련해 미국은 남북한과 미·중이 참여하는 4자협정을 기본협정으로 하고 ‘남북 양자협정’과 ‘북미 양자협정’을 부속협정으로 하는 맞물린 한반도 평화협정을 고려할 수 있다는 입장을 견지하고 있다.²¹⁾

그러나 이러한 문제를 보다 현실적으로 접근하기 위해서, 평화조약 체결에 앞서 종전선언 단계를 거치는 것을 고려해 볼 수 있다. 미국은 남북미 3자가 참가하는 ‘조건부 종전선언’을 제안한 바 있다.²²⁾ 종전선언에 대해서, 남북은 2007년 ‘10·4남북정상선언’ 제4항²³⁾에서 종전선언의 내용과 범위에 대해 명시하면서, 종전선언의 주체를 ‘3자 또는 4자’의 참여를 구체적으로 적시함으로써 미국과 중국까지 포괄하였다. 중국도 ‘10·4남북정상선언’ 직후 종전선언 참여에 긍정적 입장을 발표하였고, 이러한 원칙을 견지하고 있다.²⁴⁾ 이와는 달리 중국인민지원군은 1958년 10월 북한 지역에서 철수하였으며, 1994년 12월 15일 군사정전위 대표단을 철수하였다는 점에서 국제법상 중국의 지위는 면밀히 검토될 문제라는 주장이 있다.²⁵⁾

따라서 종전선언은 ‘신사협정(gentleman’s agreement)’으로써 국제법적 기속력을 갖기 어렵다는 비판적 시각과 함께, 한반도 평화체제 구축과정에서 필수적인 단계가 아니라 단순히 당사국들의 전략적 이벤트로 활용될 수 있을 뿐이라는 부정적 예측도 제기되고 있다.²⁶⁾ 그러나 종전선언은 남북한과 미국, 중국의 참여를 통해 한반도 평화체제의 보장을 약속하는 국제적 선언이라는 평화조약 체결의 분위기 조성

21) 조성렬, 『한반도 평화체제』(파주: 푸른나무, 2007), p.53.

22) 2006년 11월 18일 조지 W. 부시 대통령은 하노이에서 열린 APEC정상회담에서 “북한이 핵을 포기하면 전쟁종결을 선언하고 평화조약을 맺을 수 있다.”고 언급하여 처음으로 종전선언 문제를 언급하였다.

23) 10·4선언 제4항은 다음과 같다. 즉 ‘남과 북은 현 정전체제를 종식시키고 항구적인 평화체제를 구축해 나가야 한다는데 인식을 같이하고 직접 관련된 3자 또는 4자 정상들이 한반도지역에서 만나 종전을 선언하는 문제를 추진하기 위해 협력해 나가기로 하였다. 남과 북은 한반도 핵 문제 해결을 위해 6자 회담 <9·19 공동성명>과 <2·13 합의>가 순조롭게 이행되도록 공동으로 노력하기로 하였다.

24) 2007년 10월 9일 중국 외교부 류첸차오 대변인은 ‘10·4선언’ 내용과 관련하여, “중국은 동북아 지역에서 중요한 영향력을 미치는 국가이자 정전협정 주요 체결국”이라고 설명하면서 종전선언 참가자격을 강조한 바 있다. <http://www.world.people.com.cn>(검색일: 2017.12.21)

25) 조성렬, 앞의 책, p.63.

26) 이 시각은 2007년 한국의 안보분야 3대 국책연구기관인 국방연구원, 외교안보연구원, 통일연구원의 공동진행의 비공개 세미나에서 논의가 되었다. 이종석, “한반도 평화구축 논의, 쟁점과 대안 모색”, 『세종정책연구』, 제4권 1호(2008), p.27.

을 위한 환경으로서 중요한 역할을 담당할 수 있다는 점에서 의미를 과소평가할 수 없을 것이다.

제2절 평화체제 구축의 기본원칙 및 형성조건

1. 기본원칙

한반도에서 ‘평화체제 구축이란 “평화체제의 제도적 장치를 마련함으로써 정전상태를 평화상태로 전환하고, 상호 적대적 관계를 초래했던 긴장요인들을 해소함으로써 항구적인 평화정착을 위한 제도적 발전을 실현하는 행위”라 할 수 있다.²⁷⁾

지금까지 한국정부는 한반도 평화체제 구축을 지난 반세기 이상의 한반도 질서를 규정해온 정전상태를 평화상태로 전환하고, 남북관계 및 대외관계에서 이를 보장하는 제도적 발전이 이루어진 상태로 규정해 왔다. 그렇지만 민족분단의 아픔과 고통의 긴 세월을 보내온 우리 민족으로서는 정전상태를 유지하는 소극적 평화 즉 ‘분단이 고착화되는 평화 체제’를 목적으로 삼을 수는 없을 것이다. 따라서 한국이 지향해야 할 한반도 평화체제는 ‘한반도의 평화회복과 유지, 나아가 평화통일을 이룰 수 있는 체제’ 즉, ‘통일 지향적 평화체제’로 규정해야 한다.²⁸⁾ 이와 같은 사항을 고려시 한반도 평화체제 구축의 기본원칙은 다음과 같이 세 가지로 정리해 말할 수 있다.

첫째, 당사자 원칙과 국제주의의 조화이다. 통상 평화체제 수립의 당사자는 서로 대립해 있는 나라이지만 공동안보를 추구하는 오늘날의 평화체제 구축은 주변 또는 국제적으로 영향을 미치는 강대국의 개입을 배제할 수 없다. 특히 북한 핵문제의 해결은 미국의 참여를 배제할 수 없을 뿐만 아니라 북한도 자신들의 평화보장 문제는 미국과 선결되어야 할 문제라고 주장하고 있다. 따라서 앞으로 한반도 평화체제 구축에 있어서는 남북한 당사자 원칙을 반영하되 어떻게 미국을 참여시킬 것인가? 또는 다자회담에서 중국의 역할을 어떻게 활용할 것인가 하는 문제가 과제로 대두되고 있다. 아울러 미국이 북한과 직접 군사문제를 협상하려고 할 경우, 한국을 제치고 평화문제를 타결하지 않도록 할 정책 대안의 개발도 요구된다.²⁹⁾

27) 허문영, 앞의 논문, pp.97-98.

28) 이러한 맥락에서 “한반도 평화체제 구축은 한반도에서 평화를 회복·유지하고 통일을 지향기여할 수 있는 체제를 구축하는 과정”을 의미한다. 허문영, 앞의 논문, p.98.

둘째, 단계별 접근 원칙과 포괄적 원칙의 조화이다. 상호 불신의 골이 크고 군사적 대결상태가 심화된 적대관계에 놓여 있는 국가들이 어느 한 순간에 완벽한 평화체제를 수립한다는 것은 불가능하다. 따라서 평화체제의 합의는 이행하기 쉬운 것부터 추진하고 시간이 소요되는 사항은 단계별 실천방안을 강구해나가는 방법이 효과적이고, 지속가능한 평화를 만들 수 있다. 그러나 단계적 접근만이 최선의 방안은 아니다. 따라서 단계별 접근방법은 첫 단계를 거치지 않으면 다음 단계로 진입할 수 없고, 시간이 지나치게 많이 소요된다는 것이 단점으로 지적되고 있다.

셋째, 상호 검증 가능성이 있어야 한다. 두 적대국가간에 합의사항을 도출했다 하더라도 검증이 불가능하면, 신뢰가 쌓일 수 없어 평화공존 상태가 지속되지 못할 것이다. 따라서 평화체제 구축을 위한 조치들은 철저히 검증할 수 있는 절차가 필요하다. 그러나 경우에 따라서는 100% 완벽한 검증을 주장하다가 신뢰구축에 실패할 수도 있으므로, 검증체제를 구축하고 이행하는 단계에서도 추가적인 협상을 하면서 나아간다면, 이러한 과정이 장기적으로 진행되는 가운데 신뢰가 구축될 수 있을 것이다.

2. 형성조건

군사적으로 대립되어 있는 국가 간에 평화체제를 구축하는 일은 쉽지 않다. 적대국 간에 평화체제 구축하는 과정에는 다양한 쟁점이 존재하며, 이를 극복해야 할 과제도 복합적이고 상황에 따라 우선순위도 달라 질 수 있다. 그럼에도 불구하고 오랜 숙적관계를 유지해 왔던 이집트와 이스라엘 사이에 제4차 중동전쟁을 마무리하는 과정에서 1979년 3월 26일 평화협정이 체결된 바 있다. 1990년 10월 3일 독일의 통일은 적대적 공존관계에 놓여 있는 국가 간 평화체제 형성조건이 무엇인가를 도출하는데 중요한 시사점을 주고 있다.

탈냉전기 이후 세계적 관심의 대상이 되어온 협력안보 개념을 토대로 하여 평화체제 형성조건을 정립해 보면 다양한 수많은 조건이 제시될 수 있다. 평화체제 구축 당사국들이 추구하는 국가이익이 서로 다를 수 있고, 국제적 안보상황 및 주변국의 입장도 다를 수 있다. 인간이 혼자 살 수 없듯이 국가도 상호작용을 하면서 안보를

29) 김재철, “한반도 평화체제 전환과 군비통제에 관한 연구”, 조선대학교대학원 박사학위논문 (2009), pp.9-10.

유지하고 있기 때문이다. 주권국가로서 개별국가의 주권이 아무리 강조된다 하더라도 강대국의 패권지향적 추세는 동서고금을 막론하고 지속되고 있는 현실을 간과할 수 없다. 이러한 측면에서 볼 때, 평화체제를 형성시키기 위한 기본조건은 다음과 같이 세 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 당사국 간 협력관계 측면이다. 양측이 오랫동안 유지해온 갈등관계를 해결하기 위해 협력관계를 유지할 수 있어야 한다. 아무리 국민이 평화체제를 원한다 해도 국가를 대표하는 정부가 상대방과 협력관계를 거부한다면 평화체제 논의는 불가능하다. 또한 평화체제는 강대국에 의해 파괴될 수는 있으나 강제로 평화체제를 구축시켜줄 수는 없을 것이다. 따라서 당사국가 간 협력관계는 평화체제 형성을 위한 제1의 조건이라 할 수 있다. 당사국 간 협력을 위해서 가장 중요한 것은 대화채널을 구축하는 것이다. 당사국 간의 대화는 실무회담과 고위급회담 및 정상회담 등을 고려할 수 있으며, 분야별로 볼 때 군사회담이 가장 중요한 역할을 수행할 것이다. 그러나 평화체제를 구축하는 과업은 국가안보와 직결되는 만큼 당사국 모두 신중하며, 통상 상대방의 진정성을 의심하며, 비탈력적 상호주의(specific reciprocity)로 상대방의 조치에 대응하여 행동한다.³⁰⁾ 그러나 엄격한 비탈력적 상호주의는 대화의 종식을 가져오며, 결국 평화체제 논의는 불가능하다. 따라서 당사국 간 상호작용은 신축적 상호주의(flexible reciprocity)를 적용하는 것이 바람직하다. 지금까지 국제사회에서 국가 간 협력관계를 발전시키기 위해서는 기능주의(functionalism)에 입각하여 추진해 왔다. 그러나 군사적으로 적대관계를 완화시키기 위해서는 기능주의에 정치적 의지를 결합한 신기능주의(neo functionalism)가 바람직할 것이다. 김대중 정부와 노무현 정부가 추진한 대북정책은 2000년 6·15남북공동선언과 2007년 10·4남북정상선언을 기반으로 한 신기능주의에 근거한 것으로 볼 수 있다.³¹⁾ 이러한 협력관계를 통해서 양측 간에 신뢰가 구축될 때 평화체제 형성조건은 유리하게 전개될 수 있다. 이러한 측면에서 남북 간 협력의 길은 상호 간 신뢰구축 여부에 달려 있다 해도 과언이 아니다. 특히 남북한 간 평화체제를 형성시키는 조건 중 군사적 신뢰구축은 핵심과제 중 하나라고 할 수 있다.

둘째, 국제적 안보환경 측면이다. 평화체제 구축은 원칙적으로 당사국이 주체로서

30) 비탈력적 상호주의란 액셀로드(Robert Axelrod)의 맞대응(TFT)전략과 코헨(Robert O. Keohane)의 구체적 상호주의와 같은 개념으로 상대방의 협력에는 협력으로 배반에는 배반으로 대응하는 개념이다. 하정열, 『상호주의 전략』(서울 : 오래, 2012), p.74.

31) 김열수, 『국가안보 : 위협과 취약성의 딜레마』, 제3판(파주 : 법문사, 2014), p.352.

역할을 해야 하지만 평화체제 구축을 위한 유리한 국제적 환경이 조성될 때 가능하다. 이는 동서고금을 막론하고 고대부터 현대에 이르기까지 부인할 수 없는 조건 중 하나이다. 1979년 이집트와 이스라엘 간 평화협정이 체결되기 까지는 당시 미국 닉슨 행정부의 역할과 유엔 긴급군(UNEF-II)의 구성 및 투입 등 국제사회의 적극적 개입이 있었기 때문이었다. 독일의 통일 역시 고르바초프의 신사고에 의해 형성된 신데짱트 무드와 유럽안보협력회의(CSCE)의 성공적 추진과 더불어 유럽 재래식군사력 감축협상(CFE)이 성공적으로 이행됨에 따라 독일은 세계적 탈냉전이라는 유리한 국제환경 하에서 통일이 가능했던 것이다. 주지하는 바와 같이 지·전략적으로 동북아의 중심부에 위치하고 있는 한반도는 주변 강대국으로부터 적지 않은 영향을 받고 있다. 오늘날 동북아 안보질서는 냉전의 대립구조가 지속되고 있다. 동북아에서는 미중의 패권 경쟁과 역내 국가들 간에 지속되고 있는 군비경쟁을 비롯하여 해결되고 있지 않은 역사문제 및 영토분쟁 등으로 협력보다는 대립적 경쟁관계를 유지하고 있다. 특히 북핵문제는 세계 및 동북아 안보에 가장 큰 문제로 대두되었다. 이러한 측면에서 볼 때, 한반도 평화체제 구축을 위해 동북아 안보환경 개선을 위한 외교적 노력은 매우 중요한 과업이라 하겠다.³²⁾

셋째, 국내정치적 측면이다. 평화체제 구축은 안보적 측면에서 현상을 변화시키는 커다란 변화이다. 국가정책에 대한 중요한 변화는 반드시 국민적 공감대가 형성되어야 할 것이다. '평화'를 추구하는 노력은 바람직하지만 당사국은 물론 주변국 및 국민들에게는 현상유지가 변경될 경우 손익계산이 따를 수밖에 없다. 특히 적대적 공존관계를 유지해오던 양측이 평화체제를 구축하기로 합의했다라도 그 진정성과 이행과정에서 야기될 수 있는 문제점을 우려하게 된다. 특히 안보문제에 대한 시각은 다양하다. 자유주의적 시각은 협력이 가능한 비영합게임(non zero-sum game)을 선호하기 때문에 평화체제 구축을 적극 지지하는 경향이 크지만 현실주의적 시각은 각 국가행위의 처방은 국가이익 추구로서 협력보다는 배반 가능성에 초점을 둔다.³³⁾ 한국의 경우 진보와 보수의 대립이 심화되어 가고 있다. 진보와 보수의 대립은 국가정책의 정확성과 효율성을 위해 기여한 측면도 없지 않지만 생존적 국가이익에 해당되는 국가안전보장에 적지 않은 영향을 초래할 수 있다. 따라서 사전에 평화체제 구축에 대한 국민적 공감대를 형성은 중요한 조건 중 하나이다.

32) 이민룡, 『한반도 안보전략론』(서울 : 봉명, 2001), p.313.

33) 이상우, 『국제관계이론』(서울 : 박영사, 2006), p.103.

지금까지 살펴본 바와 같이 평화체제 형성을 위한 기본조건은 유리한 국제적 안보상황 하에서 국내정치적으로 국민적 공감대가 형성된 가운데 당사국이 주체가 되어 대화와 협력을 통해 양측 간에 진정성 있는 신뢰를 구축하는 것이다. 이를 끌어내기 위해서는 다방면의 노력이 있어야 할 것이다.

제3절 평화협정 체결 유형과 평화체제 구축 사례

1. 평화협정 체결의 유형

평화협정은 부차적인 의정서나 이행 합의서를 제외한 둘 혹은 그 이상의 분쟁국 간 전쟁 및 분쟁을 공식적으로 종결하고 모든 당사자가 합의의 조건에 따라 의무를 준수하도록 하는 공식적인 협정으로 정의한다.³⁴⁾ 이는 좁은 의미에서 분쟁을 종결하기 위한 공식적인 합의문서만으로 정의하여 평화의 과정에서 분쟁을 종결하기 위한 공식적인 합의문서는 포함하지 않았다. 하지만 평화협정의 개념을 단순히 분쟁의 종결이라는 결과보다, 분쟁을 해결하는 과정을 중시하는 포괄적인 의미로 이해할 필요가 있다.³⁵⁾ 즉 하나의 공식적인 평화협정으로 분쟁이 종결되기 보다는 이를 해결하는 과정에서 체결되는 수많은 협정들을 평화협정으로 정의할 수 있다는 것이다. 본 논문에서는 평화협정이란 분쟁 당사자 간 무력분쟁을 종결하고 화해와 공존을 제도화하며 향후 관련된 모든 당사자들이 평화를 보장하게 하도록 하는 법적, 정치적 장치의 포괄적인 합의문으로 정의한다. 이것은 평화협정을 체결하는 목적인 정전, 휴전협정과 달리 분쟁 당사자 간 평화로운 상태를 유지, 지속하기 위한 것이기에 평화조약, 평화합의문, 평화선언, 평화의정서 등 다양한 형태로 체결되기 때문이다.

분쟁 당사자간 평화협정은 여러 형태의 갈등들을 제거하고 평화를 이루기 위한 틀이기에 협정의 형태와는 무관하게 체결 당시의 상황과 조건으로 평화협정을 유형화할 수 있다. 이에 갈등을 해결하고 평화를 구축하는 과정의 평화협정의 틀을 세

34) Vinjamuri, Leslie and Aaron P. Boesenecker, *Accountability and Peace Agreements Mapping trends from 1980 to 2006*, The Centre for Humanitarian Dialogue in Genva. (2007), <file:///C:/Users/HSJ/Downloads/0907_Accountabilityreport.pdf>, p.5

35) 황수환, “평화협정의 유형에 따른 한반도 평화체계의 경로”, 『세계지역연구논총』, 제35권 제2호(한국세계지역학회, 2017), pp.64-66.

가지로 정리하고자 한다.

첫째, 예비적 기초협정이다. 이는 실질적인 평화구축을 위한 협정을 체결하기 앞서 분쟁 당사국 간 상호 수용 가능한 갈등의 문제를 해결하기 위한 공감대 형성 및 신뢰구축을 위한 예비적이고 기초적인 형태의 협정을 말한다.³⁶⁾ 예비적 기초협정에서는 주로 분쟁을 해결하기 위한 사전적 형태의 협상이 진행되어 상호 간의 갈등을 해결하려는 의지 및 의도를 탐색하는 시기이다. 협상 상대방의 태도와 자세를 파악하고 이후 실질적인 협상을 진행하는 방향을 서로 모색하고 상호 신뢰가 형성되는 규범화 단계라 할 수 있다. 따라서 예비적 기초협정은 분쟁 당사자 간 상호 신뢰를 구축하고 신뢰를 촉진하는 역할을 하며 일반적으로 분쟁 당사자 간의 신뢰가 깨지지 않도록 하기 위한 잠정적 합의를 도출하는 데 목적을 둔다.

둘째는 실질적 기본협정이다. 분쟁 당사자 간에 무력충돌이 일어나지 않도록 항구적인 평화상태를 유지하기 위한 제도로 갈등 발생의 원인을 해소하고 분쟁상태를 영구히 해소하는 것을 목적으로 상호 체결이 된다. 기본협정은 전문과 개별조문, 부속합의서의 구조와 형태를 갖추어진 합의문으로 일반적으로 ‘평화협정’이라 할 수 있다.³⁷⁾

대표적인 사례로는 ‘이집트-이스라엘 평화조약(The Egyptian · Israeli-Peace-Treaty, 1979년3월26일) 북아일랜드의 ‘성금요일 협정’(Good-Friday-Agreement 1998년4월10일), 보스니아-‘데이튼-협정’(Dayton-Accords 1995년-12월 14일)등이다. 이를 통해 갈등 해결의 실질적 기본협정에서 합의안이 도출되고 실행을 위한 세부 조치들이 마련되고 실천된다. 이에 갈등 해결의 의지가 상호간 발생하여 적극적인 실천안과 포괄적인 협정안이 체결되는 제도화의 단계라고 할 수 있다.

이처럼 실질적인 기본협정이 분쟁의 본질적이고 근본적인 문제 해소의 포괄적 협정이다. 또한 협상 진행 과정 중에서 핵심적인 갈등 문제를 해결을 위한 의제나 원칙 등을 합의하는 구조적인 형태를 띤다. 그리고 보편적으로 행정과 경제, 안보 문제 등의 실질 문제 조항을 포함하고, 협정들의 세부적인 실행 사항들의 부속서의 형태로 발생하기도 한다.

36) Yawanarajah, Nita and Julian Ouellet. 2003. Beyond Intractability. Peace Agreements. <<http://www.beyondintractability.org/essay/structuring-peace-agree>>(검색일:2016.7.25)

37) 최철영, “국제법상 평화조약과 한반도평화협정”, 『민주법학』, 통권35호(민주주의법학연구회, 2007), pp.166-167.

〈표 2-1〉 평화협정의 유형

유 형	내 용
예비적 기초협정	<ul style="list-style-type: none"> -규범적 성격 -평화를 위한 협상 과정의 기초단계 -평화협정의 의제 설정 및 방향을 설정 -상호간 실체를 인정, 신뢰구축, 공감대 형성 -필요에 따른 제3자 개입의 중재 -실제적인 평화협정 체결 준비를 위한 잠정적인 성격
실질적 기본협정	<ul style="list-style-type: none"> -제도적, 구조적 성격 -협정의 원칙과 이행과정에 대한 지침을 정하는 단계 -본질적이고 근본적인 분쟁 문제 해결 -새로운 법과 정치적 제도 구축하기 -포괄적이고 구조적인 성격
보완적 이행협정	<ul style="list-style-type: none"> -이행적 성격 -세부적인 이행, 실천사항 입안 -협정 내용의 제3자의 검증과 모니터링 -재협상을 통한 새로운 합의사항 도출 -합의사항을 이행하는 미시적 성격

* 자료: 황수환, “평화협정의 유형 분석: 이스라엘-팔레스타인 평화협정 체결 과정을 중심으로”, 「국제 관계연구」 제21권 2호(2016), pp.68-75를 참고로 재작성함.

셋째는 보완적 이행협정이다. 이것은 실질적 기본협정에서 체결된 포괄적인 합의사항을 구체적인 이행과 실천하는 협정으로 실질적 평화협정의 내용을 실행하고 수정 보완하는 형태로 드러난다. 세부적으로 실천적 합의안이 도출된 후 이것을 이행하는 과정에서 나타난 문제점을 수정하고 보완하는 목적으로 체결이 되는 것이다. 이에 보완적인 이행의 협정은 평화구축, 실제적 갈등을 해결하는 과정을 통해 각종 문제점을 재협상을 수정, 재조정 보완하여 실천의 이행 단계라 할 수 있을 것이다.

2. 평화체제 구축의 사례

본 논문에서는 베트남과 독일의 평화체제 구축사례를 통해서 한반도 평화체제 구축에 시사점을 줄 수 있는 내용을 중심으로 살펴보려고 한다.³⁸⁾

가. 베트남 사례

베트남은 1954년 정부 수립 이후에 분단이 고착화되었다. 이후 월맹은 소련·중국의 원조에 힘입어 경제발전의 계획을 도모하면서 공산화 과정을 적극 추진하였다. 1959년부터는 정치 군사요원을 남파하여 월남에서 게릴라 운동을 전개하기 위한 거점을 확보하기 시작하였다. 또한 고 딘 디엠 정부에 저항하는 민중세력들이 월맹의 지원속에 1960년 12월 베트콩을 결성하고, 베트콩은 정치기구로 민족해방전선을 설립하였다. 이들은 사이공 정부에 게릴라전을 수행하며 대항 세력을 증대해 나갔다. 월남에서 사회적 혼돈이 일어나는 중에 고 딘 디엠은 군사 쿠데타로 1963년 11월 1일 암살이 되었다. 그 후 1967년 월남 제2공화국이 티우 대통령에 의해 수립이 되기까지 5차례 걸쳐 군사 쿠데타가 일어났고, 정치적 혼란은 계속되었다. 군사 쿠데타가 악순환으로 지속되는 가운데 베트콩은 농산촌지역에서 그 세력기반을 넓혀 갔다.

그 후 1964년 8월 미국의 구축함이 공해에서 월맹이 발사한 고속어뢰정에 피습을 당한 ‘통킹만 사건’이 일어났다.³⁹⁾ 그당시 존슨과 행정부는 통킹만 사건을 이유로 1965년 2월 대대적인 북폭을 진행하며 지상군을 대규모로 월남에 투입하였다. 또한 호주, 한국, 뉴질랜드, 필리핀, 태국 등이 월남에 파병을 함으로서 월남전이 확대가 되어 갔다. 미국은 전선을 단계적으로 확대하면서 월맹이 휴전협상에 응하도록 압력을 높여갔다. 이에 월맹은 전쟁자원의 부족 등으로 전쟁 수행능력이 결핍되자 미국과 평화협상을 1967년부터 모색하기 시작하였다. 따라서 중국과 소련 등의 지원을 받던 베트콩과 월맹군은 1968년 초에 소위 ‘구정공세’를 하여 지속적으로 강력한 세력을 보유하고 있음을 보였다.

미국은 3년 동안 대규모의 폭격에도 미군의 희생과 막대한 전쟁물자의 소모를 하였음에도 월맹의 공세는 약화되지 않았다. 그리고 미국 내에서는 월남참전에 대한 회의가 대대적으로 늘어났다. 다양한 지식인들과 언론인, 대학생들은 무차별한 하노

38) 양영모, “한반도 평화체제 구축 방안연구”, 『국방대학교 교수논집』, 제17권, 제2호(국방대학교, 2009), pp.349-359.

39) 1964년 8월 7일 미 의회는 미국 구축함 두척이 통킹만에서 월맹군의 공격을 받았다는 소위 통킹만 사건을 계기로 존슨 대통령에게 ‘필요한 모든 조치들’을 취할 수 있는 권한을 부여하는 결의안을 통과시켰다. 그러나 그 후 1968년 미 상원 청문회에서 통킹만 사건 자체가 조작이라는 사실이 밝혀졌다. Stephen E. Ambrose, *Rise to Globalism: American Policy Since 1938*, (New York: Penguin Books, 1993) Seventh Revised Edition, p.201.

이 폭격과 미군의 희생이 비도덕적이라는 판단 하에 반전운동이 대대적으로 전개되었다.⁴⁰⁾ 미국내에서 반전운동이 확산되자 1968년 3월 존슨 대통령은 차기 대통령 불출마 선언을 하고 월맹에 대한 평화협상 제안을 하였다. 같은 해 5월 13일부터 양국은 프랑스 파리에서 평화협상을 시작하였고, 두 나라의 2자회담은 1969년부터 월남과 베트남을 포함한 4자회담으로 진전이 되었다. 파리에서 1969년 1월 25일, 미국·월맹·월남·베트남의 4개 대표는 평화협정체결을 위해 본 회담을 정식으로 발족했다.⁴¹⁾ 평화협상이 시작되자 월맹은 월남정부와 동등한 합법정부의 지위로 격상하여 유리하게 휴전협상에 임하고자 하였다. 그리고 베트남은 1969년 6월 8일 자신들을 모체로 하여 월남 임시혁명정부 수립을 선포했다.

미국 닉슨 대통령은 1969년 7월 실제의 전투를 하기 보다는 경제와 군사적 원조를 하는 방식으로 미국의 참여를 제한하였다. 나아가 미국은 더 이상 군사적 개입을 베트남에서는 하지 않겠다는 의도로 ‘닉슨 독트린’을 선언하였으며, 최선의 정책목표가 전쟁을 그치고 월남에 안정적인 정치·군사 조직을 만든 후에 미군을 철수시키는 방향으로 바꾸었다. 또한 미국은 닉슨 독트린의 목표가 실현되지 않을 경우 차선책으로 정책목표를 세웠다. 1972년 미대통령 선거 이후로 월남이 패망하는 시기를 연장하여 월남전이 닉슨 자신의 재선에 악영향이 일어나지 않도록 함과 동시에 월남 패전의 책임은 미국이 아닌 월남 정부의 원인으로 돌리겠다는 것이다.

1969년 월맹에서는 호치민이 사망하고 난 후 톤 득 탕 대통령, 팜 반 동 총리, 레 두안 당서기장 등이 중심이 된 집단지도체제를 구축하여 전쟁을 계속 진행하였다. 1972년 주월 미군이 28만명 수준으로 감축되는 가운데 동년 7월 파리에서 미군과 월맹간 휴전협상이 재개되었다. 그러나 월맹이 미군 철수가 불가피할 것이라는 생각에서 강경한 자세로 협상에 임함에 따라 회담은 난항을 거듭하다 12월 중순 중단되고 말았다. 이후 미군의 집중적인 폭격을 당한 후 월맹은 회담을 재개하였다. 한편, 국내여론에 몰린 미국 닉슨 행정부는 그간 제시했던 평화협정 체결 조건들을 완화하고 평화협정 체결을 서둘렀다. 미 국무장관은 월남 정부와 충분한 협의를 거치지 않은 채 월남 대표 레 득 토와 파리에서 비밀협상으로 평화협정 문안을 매듭지었다. 마침내 베트남 평화협정은 1973년 1월 23일 미국과 월맹이 가조인 한 후,

40) 베트남 전쟁이 소모전으로 장기화되자 점차 많은 미국인들은 베트남 철수뿐만 아니라 공산권에 대한 미국의 봉쇄정책을 전반적으로 재검토할 것을 요구하게 되었다. 위의 책, pp.224-225 참조.

41) 4자 평화회담은 1973년 1월 18일까지 174차 회담을 개최하여 휴전회담을 성사시켰다.

4일 후 1월 27일 미국·월남·월맹·월남임시혁명정부(베트콩)의 4당사자가 조인하는 이 중조인 방식을 따라 체결되었다.⁴²⁾ 결론적으로 파리평화협정은 평화를 보장하기 위한 제도적 장치와 의지를 결여한 결정적인 약점을 갖고 탄생하였다. 특히 전쟁피로증후군에 지친 미국으로서는 협정의 정신을 지키고자 하는 확고한 의지를 갖고 있지 못했으며, 특히 조약 당사자인 닉슨 행정부가 국내정치에서 퇴출당하는 어려운 입장에 처하자, 티우 정권을 구원해 줄 세력은 지구상 어느 곳에도 발견할 수 없었다. 1954년 공산화를 우려해 개입했던 미국은 1973년 파리평화협정을 성사시킴으로써 20년만에 인도차이나로부터 벗어날 수 있는 기초를 마련해주었다는 점에서 미국의 수모를 최소화 시켜주는 긍정적 역할을 했다. 그러나 티우정권의 생명을 담보로 지켜질 수 없는 약속들을 통해 철수에만 급급했다는 오명은 벗기 힘들 것으로 보인다.

한편 미군은 휴전협정이 체결된 이후 1973년 말까지 월남에서 철수를 완료하였다. 그리고 폴란드·캐나다·인도네시아·헝가리 등 4개국은 '국제휴전감시위원회'를 조직하여 휴전협정 이행을 감독하였다. 그 후 휴전협정을 체결하였지만 월맹의 공세는 지속되었다. 전쟁에 패한 티우 월남 대통령은 1975년 4월 21일 두옹 반 민에게 정권을 넘겨주고 해외로 도피할 수밖에 없었으며, 월맹군과 베트콩은 1975년 4월 30일에 사이공이 함락되자 두옹 반 민 정부는 항복하여 베트남 전쟁은 완전히 타결되었다.

따라서 전쟁을 통하여 통일된 베트남은 남북지역간의 제도적 차원에서 정치적 통합이 완성되어가자 주변 국가들과 전쟁상태에 돌입하게 되었다. 1977년 말부터 베트남은 소련의 지원을 받으며 중국의 지원을 받고 있던 캄보디아와 국경분쟁을 겪게 되었다. 1979년 2월 베트남은 캄보디아를 침공해 폴 포트 정권을 무너뜨리고 친베트남 정권을 수립하였다. 이와 동시에 중국은 베트남을 응징하기 위해 베트남 영토를 침공하였으나 패배하여 3월에는 군대를 철수하였다. 이와 같이 통일 이후에도 베트남에서는 전쟁이 지속되었기 때문에 통일정부는 전시상태에서 반정부 집단 및 사회세력에 대한 강력한 통제를 유지하였다. 그러나 베트남 북부지역은 오랜 전쟁을 통하여 지도체제가 단합되어 있었고 북부지역 주민들 또한 하노이 정권에 대한 결속이 강했다. 한편 남북지역에서는 월남 정부를 지원했던 인사들이 상당수 해외로 망명했으며 국내에 남아 있던 인사들은 정부의 삼엄한 감시를 받으며 사회로부터

42) 베트남 평화협상 과정에 관한 상세한 논의는 국토통일원, 『월남협상사례연구』 (서울: 국토통일원, 1988). 참조.

격리되었기 때문에 반체제운동을 전개할 수 없었다. 단합된 지도체제를 갖추고 북부 주민들의 확고한 신임을 받고 있던 통일정부는 비록 비민주적인 권위주의 정치형태를 보였지만 남부지역을 통치하는 과정에서 조직화된 정치세력의 도전을 받지 않고 비교적 정치적 안정을 유지하였다고 평가할 수 있다.⁴³⁾ 사실 통일베트남 정부가 월남지역에 실시한 정치통합정책은 남부지역 주민들을 새로운 정치체제에 적극적으로 동화시키기보다 남부지역 주민들을 성분에 따라 분리시켜 차별 대우함으로써 질서유지를 순조롭게 하는데 그 주안점이 주어졌다.⁴⁴⁾

통일정부는 사회·문화에 대한 국가의 일원적 통제력 확보를 위해 교육, 출판, 언론, 종교 등을 다시 편재하였다. 또한 남북지역의 방송이나 신문 등 언론기관을 폐쇄하고 외국방송의 청취를 금지하였다. 그러나 남부지역에서 자본주의적 사회와 문화의 그림자를 제거하기가 어려웠다. 통일정부의 억압정책에도 불구하고 남부지역의 자본주의적 잔재는 여전하여 1980년대 중반 이후 베트남 정부는 개혁·개방조치를 시행함에 따라 남북 간의 사회와 문화적 이질성들이 다시 표면에 드러나게 되었던 것이다.

나. 독일 사례

분단 이후의 동·서독은 미소의 냉전에 편승하여 대립과 단절의 관계를 유지하였다. 서독의 기독교 민주당(CDU)의 총리인 아데나워는 1949-1963년 통치 기간 안에 ‘힘의 우위정책’에 따른 대동독 정책을 추진하였다. 아데나워 정부는 국제사회에서 서독만이 독일의 유일한 합법정부임을 강조하고 독일 전체를 대표한다는 할슈타인(Hallstein)원칙을 선언하고 동독과 국교를 맺은 국가들과는 외교관계 단절을 하였다. 다른 한편 이 기간 동안 울브리히트 사회주의 통일당(SED) 서기장은 소련과 긴밀한 관계속에서 서독에 대해서는 1민족 2국가론에 대한 국가 연합안을 제안하고 동독을 한 국가로서 인정을 하면서 외교적 관계를 맺으려는 노력을 하였다.

동서독은 정치적 대립을 계속하면서도 경제교류협력은 지속하였다. 1949년 10월 동·서독은 프랑크푸르트협정을 맺어 청산결제개정 신설과 무이자 외상거래의 제도를 시행하였고, 1951년 GATT에 가입할 때는 서독과의 교역들을 독일 내부 거래로 인

43) 이은호, “통일직후 남북베트남의 통합시도 과정”, 『남북한과 국제정치』 (서울: 서울프레스, 1992), pp.303-322.

44) Nguyen Long, *After Saigon Fell: Daily Life under the Vietnamese Communists*, (Berkeley: University of California, 1981); 이행원 역, 『사이공 함락 그 후:공산치하 월남의 생활상』(서울: 신구문화사, 1983), pp.32-34.

정을 하였다. 동서독의 상품교역은 1961년 베를린 분단벽의 설치로 인해 일시적인 감소 현상이 있었지만 그후 다시 꾸준히 증가세를 보였다. 이처럼 동·서독 교역이 증가를 계속할 수 있었던 이유는 서독이 동독과의 교역에서 경제적 측면과 함께 정치적 목적에 따라 손해를 입으면서도 계속해서 증대시켜 왔기 때문이다. 그리고 동독도 실질적인 경제적 이득을 위해서 적극적으로 교역에 임하였다고 할 수 있다.

1969년 사회민주당(SPD)이 집권한 이후 서독 정부는 할슈타인 원칙을 폐기하고 소련·동구 제국과의 관계개선을 목표로 한 동방정책을 추진하였다.⁴⁵⁾ 당시 빌리 브란트 총리는 울브리히트의 후계자인 호네커 서기장을 상대로 동독과의 교류를 과감하게 추진하였다. 그 결과 동·서독은 1970년 2차례의 정상회담을 개최하고 1972년 일반통행협정 및 동서독 기본조약을 체결하였다. 동·서독 기본조약은 상호 동등권 및 정상적인 선린관계, 무력포기 및 경계선 존중, 유엔헌장의 목적과 원칙존중, 단독대표부의 포기, 영역 한정 원칙 및 독립·자주성의 원칙, 군비축소, 협력 및 사회 개방, 상주대표부의 설치 등을 포함하고 있다. 그리고 동서독은 1973년 9월 유엔에 동시가입하고, 1974년 6월에는 베를린에 상주대표를 교환·주재하게 함으로써 26년간의 냉전 상태를 종식하고 평화공존 관계가 되었던 것이다.

이후 브란트 정부의 동방정책을 계승한 슈미트 총리(1974-82)는 체육협정(1974), 우편협정(1976), 국경주변 석탄과 천연가스 이용에 관한 협정(1978) 등을 적극 추진하여 양독일간 교류·협력의 증진에 이바지하였다. 하지만 서독 총선(1982년)에서 기민·자민·기사 3당의 연정이 이겨서 사민당의 장기집권에 마침표를 찍었다. 그러나 새로 선출된 콜 기민당 총리도 사민당이 시작한 동방정책을 바탕으로 동독과의 관계 개선에 힘을 기울였다. 1983년 서독은 저리의 차관을 제공하고 합작투자 등으로 동독과의 경제협력을 강화해 나갔다. 그리고 서독의 폭스바겐사는 동독 기업과 합작 투자를 하여 동독지역에서 연간 30만대의 자동차를 생산하였다. 또한 서독 대기업들은 동독 기업들과 대부분 협력관계를 맺고 있었으며 기업 차원의 경제협력을 하였다. 서독 정부도 동독에 대해 상업차관의 채무보증, 서베를린으로 이어지는 철도·도로 사용료의 지불, 동독 정치범의 석방에 필요한 보석금의 지불 등 무상 원조 성격의 경제협력을 꾸준히 하였다. 그래서 동독은 이의 대가로 동서독간 인적 교류의 보장과 국경 일대에 매설된 지뢰의 제거 등 군사적인 긴장 완화 조치들을 취하였다.

45) 이영기, 『빌리 브란트의 동방정책』 (서울: 형상사, 1990), pp.15-39.

1986년 동서독은 문화협정을 체결하고 출판·음악·연극·영화 등 민간차원에서의 문화교류 등을 증대하였으며, 민족간의 동질성을 회복 하였다. 또한 1985년 이후 서독과 소련관계는 소련의 고르바초프가 등장한 이후에 점차 호전되어 1987년부터는 급속한 발전을 했다. 이런 배경속에서 호네커의 서독방문(1987년 9월)은 양독관계의 새로운 장을 만들었다. 콜 총리와 호네커 간의 정상회담은 유럽에서의 평화공존 및 양독관계 증진과 함께 군축 등의 일반원칙을 합의를 이끌어냈다. 또한 환경보호·과학·기술 협력에 이어 방사선 오염방지에 관한 조약들을 체결하였다. 그러나 양독간 새로운 협력체제가 구체적인 결실을 맺기도 전에 동독체제는 급속히 붕괴되어 독일 통일을 이루게 되었다.⁴⁶⁾

이후 헝가리-오스트리아 국경이 1989년 5월 2일 개방되면서 동독체제에 실증을 느낀 동독인들이 헝가리와 오스트리아를 거쳐 서독으로 탈출하였다. 서독으로 향하는 동독인들의 대규모 탈출은 동독 내의 민주화 운동이 전국적으로 확산되는 계기가 되었다. 동독의 재야단체들은 1989년 9월에 ‘신광장(Das Neue Forum)’을 결성하여 개혁운동을 주도하였다. 그러나 동독정부는 이를 통제하지를 못하였고 마침내 1989년 10월 18일 사회주의 통일당(동독 공산당) 에릭 호네커는 서기장 직위를 사임하고 새 서기장에 크렌츠가 임명되었다.

이로인하여 동서냉전의 상징이었던 베를린 장벽이 1989년 11월 9일 무너지고 이를 계기로 동독의 사회주의체제가 급격히 와해가 되었다.⁴⁷⁾ 동독 인민의회는 1989년 11월 13일 개혁파의 기수로 등장한 한스 모드로우를 신임 총리로 선출하였다. 모드로우는 11월 17일 정부의 시정 연설을 통해 경제위기의 극복, 민주주의 개혁 등을 통해 내각의 중요 의제를 설정하고, 서독 정부에 대해서는 조약공동체 형성을 제의하였다. 이런 모드로우의 개혁조치와 조약 공동체 제안에도 불구하고 동독인들의 반정부 시위는 계속되었다. 이런 국면 속에서 그해 11월 28일 서독 콜 총리는 연방하원에서 독일과 유럽의 분단극복 타개를 위해 10개 방안을 발표하였다. 통일문제와 관련하여 10개 항과 경제·환경·교통·기술·과학·보건과 문화 분야 등에서 공동위원회를 구성하고 협력들을 강화한 이후에 국가 연합의 과도기를 거쳐 연방국가로 통일하자는 단계적 통일방안을 제시하였다.

46) 동독의 붕괴과정에 대해서는 박성조·양성철 공저, 『독일통일과 분단한국』 (경남대 극동문제연구소, 1991), pp.3-14. 참조.

47) 베를린 장벽이 붕괴된 이후 서독 정부 및 정당들은 동독내 야당 및 사회단체들과 유대를 구축하고 동독체제의 변화 방향에 대한 영향력을 행사하기 시작하였다.

1989년 12월 동독 인민회는 동독 공산당의 정권독점 조항을 헌법에서 삭제하고 야당 과 사회단체 등의 정치활동을 공식으로 인정하였다. 사회주의 통일당은 국정의 주도권을 상실하여 민주사회당(민사당: PDS)으로 바꾸고 부정적 이미지를 쇄신하기 위해 노력하였다.⁴⁸⁾ 이와같이 동독에서 개혁조치가 시행되자, 콜과 모드로우는 12월 19일 드레스덴 회합에서 조약 공동체 형성에 합의를 하고 1990년 5월에는 조약을 정식으로 서명하기로 하였다.

1990년 2월 모드로우 동독 총리는 야당의 지도자들을 포함한 거국내각을 구성하고 통일을 거국내각의 목표로 제안하였다. 그리고 모스크바를 방문하여 고르바초프와 회담을 가졌다. 이 회담에서 국가연합이라는 중간단계를 거쳐 통일을 이루는 4단계의 통일방안을 제시하였다. 첫째, 경제·법률·화폐·교통·분야의 상호조정을 주요내용으로 국가 연합 형태의 조약공동체 창설을 목적으로 한 우호선린조약을 체결한다. 둘째, 동서독 공동의회와 분야별 공동행정기구체 등 공동위원회와 집행기구 등을 설치하여 동서독 국가연합을 추진한다. 셋째, 동서독 양국가의 주권 등을 국가연합 기구에 이양하게 한다. 넷째, 단일 헌법의회정부를 만들고 독일연방 통일을 목적으로 한다는 것이다.

이후 1990년 3월 18일 동독에서 자유총선거가 실시되었다. 동독 인민의회 선거를 전후하여 동서독 지역에서 부각된 통일관련 공약은 대략 두 가지로 요약된다. 하나는 기민당 중심의 조기통일론으로서 기본법 제23조에 따라 동독이 독일연방공화국에 가입하는 형식으로 통일하자는 방안이고, 다른 하나는 사민당 중심의 단계적 통일방안으로서 동독의 정치경제체제를 개혁한 후 기본법 제146조에 따라 새로운 헌법을 제정하여 통일하자는 방안이었다. 그러나 사민당은 통일문제에 관하여 내부에서조차 의견 조율이 쉽지 않았을 뿐만 아니라, 동독 주민들의 정서가 조기통일 쪽으로 기울어짐에 따라 급속히 통일을 추진하게 되었다.

서독과 동독의 민주정부는 ‘화폐·경제·사회통합에 관한 조약’을 체결하고 8월 31일에는 ‘독일통일을 위한 국가조약’을 체결하여 모든 분야에 걸친 양독관계 통합을 위한 법적 기반을 정비하였다. 이에 동서독의 자민당·사민당·기민당 등 동일한 이념의 정당들은 정당통합을 추진하였다.⁴⁹⁾ 한편, 9월 12일 모스크바에서 동서독과 전승 4개국간에 열린 이른바 2+4 회담(4차 회담)은 독일민족의 자결권을 확인하고 전

48) PDS가 대중적인 지지를 상실한 SED와 분리를 주장하지 않고 후신이라고 자처하는 이유는 SED가 소유하고 있던 정당 및 대중조직의 재산을 상속받기 위한 것이다.

49) 황병덕, 『동서독간 정치통합 연구』(서울: 민족통일연구원, 1996), pp.55-70.

승국 권리의 전면 포기를 선언함으로써 독일통일의 외적 장애요인이 제거되었다. 따라서 1990년 10월 3일 동서독은 통일을 선포함으로써 분단 41년 만에 하나의 독일이 탄생하기에 이르렀다.

그러나 동서독 체제의 통합 후에 나타난 문제점 중 하나는 동독지역 경제의 침체였다. 동서독일의 경제적 통합이 서독의 마르크화를 단일통화로 채택하여 동독 경제를 서독의 자본주의 경제체제 안에 흡수하는 형태로 진행하였다. 따라서 동독지역에서의 국가 통제하에 있던 물가는 대부분 자유화가 되었고, 국영기업들은 신탁공사의 주도로 민영화가 되었다. 이런 결과 대부분의 기업들은 서독의 기업가들의 소유가 되었다. 또한 통일이후 동독지역에서 임금 등이 수직 인상이 되고, 동독지역 주민들은 시장개방 이후 외국과 서독의 상품들을 선호하게 되었다. 이에 동독지역의 기업들이 대량 도산하게 되기도 하였다. 이에 통일정부는 동독지역의 경제 등을 활성화시키기 위한 대책으로 산업구조 개선책과 투자촉진 조치들을 시행하였지만, 서독기업들은 동독지역의 고임금과 저생산성으로 투자들을 기피한 탓에 동독지역 경제는 전반적으로 불황국면에서 벗어나지 못하였다.

뿐만 아니라 50여년 반세기 동안에 전제적 사회주의정권의 통치하에 살아온 동독 주민들은 통일 후 갑작스런 변화의 새로운 질서에 대해 불안감으로 적응을 못하였다. 그리고서독 주민들에 대한 실업률 증가, 물가 인상, 심리적 열등감 등으로 인해 생계에 위협을 느끼면서 오히려 과거 동독 사회주의 체제에 대한 향수를 그리워하는 형태로 발전하기도 하였다. 이와 같이 통일이후에도 동서독 주민들 간에는 문화적 이질성이 상존하였고, 동독주민들이 자본주의 체제의 소외감에서 벗어나 동서독 간 진정한 사회통합을 이루기까지는 10년 이상의 기간이 소요되었다고 할 수 있을 것이다.

독일의 평화체제 구축사례를 통한 한반도에 주는 시사점은 다음과 같다. 독일과 한반도의 분단은 동서냉전의 틀 속에서 장기간 고착되어왔다는 점에서는 동일하다. 그러나 동서독과 남북한이 똑같은 동서냉전 속에서도 상호 관계를 발전시키는 태도와 방식에는 큰 차이가 있다. 독일과 한반도는 동서냉전의 영향으로 분단의 사실은 동일했지만, 양국을 둘러싸고 있던 냉전구조의 틀은 서로 상이했다고 볼 수 있다. 독일은 주로 미·소 중심의 나토와 바르샤바 조약기구를 중심으로 한 집단적 성격의 갈등구조에 편입되어 있었고, 동·서독 간의 냉전 양상은 1948년 베를린 봉쇄와 1961년 베를린장벽 구축에서 나타났던 갈등 정도였다. 그리고 양독 간의 군사적 갈

등은 나토와 바르샤바 조약기구 간에 관리하였기 때문에 동서독간에 직접적으로 충돌할 가능성은 많지 않았다. 그래서 동서독 간에는 전쟁이 없었던 관계로 양독 간에 적대적인 감정은 전혀 없었다.

그러나 한반도는 남북한을 중심으로 두 개의 구조, 즉 ‘미국·남한·일본’의 남방 체제와 ‘소련·북한·중국’의 북방 체제가 대립구도를 보이고 있었다.⁵⁰⁾ 이 두 개의 구조는 남북한을 중심으로 맺은 직간접적인 동맹조약의 성격을 지닌 편의상의 구도이기 때문에 집단적인 성격을 띠고 있지는 않았다. 또한 독일의 경우와 비교할 때 또 다른 남북한의 특징은 6·25전쟁 이후 지금까지 체제 경쟁 속에 적대적 관계를 유지하며 스스로가 냉전구도를 형성하고 있다는 점이다.

이런 맥락에서 볼 때, 한반도에서 아직까지 냉전을 종결하지 못하고 있는 것은 주변국의 방해 때문이 아니라, 남북한이 분단 이후 고집스럽게 유지하고 있는 남북 대결구도 때문이다. 따라서 남북한이 긴장완화에 합의하지 못하고 냉전을 지속할 경우 주변국들은 ‘한반도의 분단을 즐기며 남북한을 상대로 자국의 이익을 충분히 활용할 것이다. 또한 한반도는 주변 4개국의 이해가 상충되고 있는 것은 사실이지만, 남북 간에 냉전과 분단이 지속되고 있는 이유를 찾으려고만 해서는 안된다. 이러한 주장은 동서냉전 당시 일정 부분 유효했을지언정 동서냉전이 종식된 이후에는 통용되지 않는다는 점에서, 이제 더 이상 주변 4개국에게 분단의 책임을 돌려서는 안 될 것이다.

먼저 분단을 극복하지 못한 일차적 책임은 남북한에 있다. 따라서 한반도는 남북 간의 냉전이 해소되지 않고는 결코 통일을 달성할 수 없는 상황이다. 독일 통일을 달성하기 위한 관건이 전승 4개국의 승인이었다고 한다면, 한반도의 통일에서는 남북한 간의 긴장완화가 핵심이다. 따라서 남북한은 독일 통일을 거울삼아 남북 관계를 긴장완화 방향으로 이끌 수 있도록 노력해야 하며, 필요한 경우 이를 위해 주변국들의 지원을 요청해야 할 것이다. 주변국은 남북한의 긴장완화를 지원하는 보조수단의 역할을 수행할 뿐이다. 이 점이 독일 통일의 사례를 통해 살펴본 우리와의 다른 점이다. 그러므로 남북한 간에 상호 신뢰 속에서 긴장완화가 이루어지지 않은 상태에서의 급격한 통일은 결코 바람직하지 않을 뿐만 아니라, 남북한은 스스로가 피해야 할 것이다.

50) 고상두, “동북아 다자협력체제 조건:통일독일의 경험이 주는 함의”, JPI 정책포럼, 2010, pp.7-10. .

제4절 분석의 틀

본 논문은 한반도 평화체제 구축을 가로막고 있는 주요 쟁점을 해결할 수 있는 정책방향을 모색하는 것이 주요 목적이다. 이를 위해서 한반도 평화체제 환경과 여건을 분석하여 주요 쟁점과 해결해야 할 과제를 식별하는 작업이 필요하다. 이에 따라 본 논문은 제2장 제2절에서 고찰한 평화체제의 형성조건을 이론적 토대로 다음과 같은 문제의식을 중심으로 논하고자 한다.

첫째, 한반도 평화체제 구축을 위한 남북한의 갈등요인을 분석하여 해결해 나가야 할 것이다. 한반도 평화체제를 제도화시키기 위해서는 남북한 체제의 이질성 및 사회적 규범, 경제적 격차, 동맹관계 및 안보구조 등 복합적 요인이 고려되어야 한다. 한반도는 분단 이후 1950년에 6·25전쟁을 겪었고, 1953년 7월 27일에 정전협정을 체결하여 전쟁행위를 중단시켰으나 휴전선을 중심으로 군사적 대립상태를 유지하는 등 냉전기류가 지속되고 있다. 1990년대 세계적 탈냉전시대가 도래함에 따라 남북한은 한반도 냉전체제를 평화공존체제로 전환시키기 위한 노력도 없지 않았다. 1992년 2월 19일에 남북기본합의서를 발효시켰으며, 2000년도 6·15남북공동선언으로 화해와 협력의 장이 열렸으나 오래가지 못했다. 특히 북핵문제 해결은 한반도 평화체제의 객관적 조건임과 동시에 북·미관계의 핵심의제이다. 따라서 분단 이후 전개되어온 한반도 평화체제 구축과정을 분석하여 남북한의 합의와 실천, 그리고 협력의 제도화 측면에서 대두되어온 쟁점 및 과제를 식별하고자 한다.

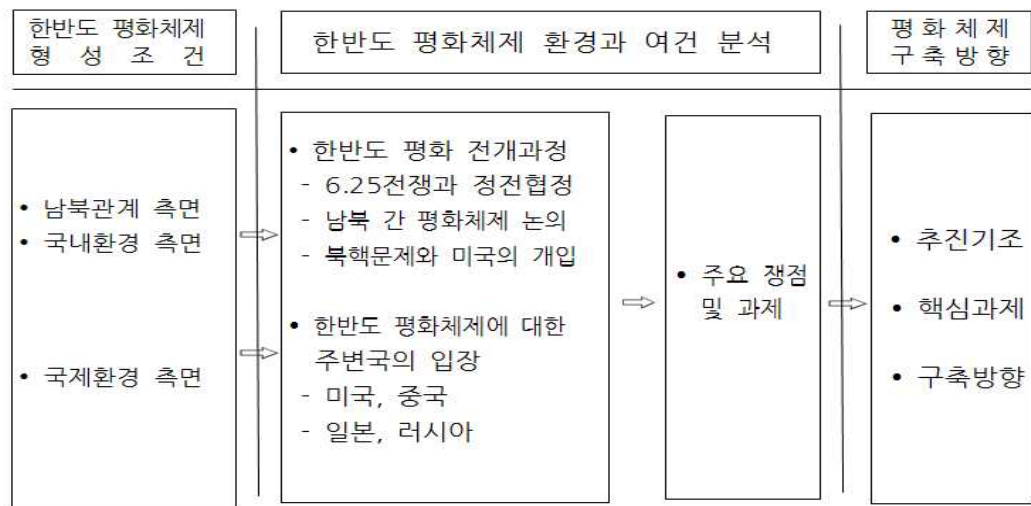
둘째, 한반도 평화체제 구축은 한반도 주변 강대국의 역학관계로 형성되는 안보질서에 크게 영향을 받고 있어 남북한 요인만을 가지고 성취될 수 없다. 즉, 한반도 평화체제는 남북한 요인과 더불어 주변국의 입장에 따라 형성되는 유리한 국제환경이 조성되어야 가능하다는 점이다. 특히 1990년대 이후 북한의 핵문제는 남북관계 개선을 저해하는 요인인 동시에 북한문제의 국제화를 촉발시키는 요인이다. 이러한 연유로 한반도 평화체제에 대한 국제사회의 논의는 진전을 이루지 못하고 있다. 특히 한반도 평화체제에 대한 미국, 중국, 일본, 러시아 등의 입장이 무엇인가를 진단하는 작업은 매우 긴요하다고 할 수 있다. 자국의 이익에 따라 각자도생(各自圖生)하는 형국은 한반도 평화에 부정적인 요인으로 작용할 수 있기 때문이다. 따라서 21세기 동북아 안보질서를 중심으로 한반도 평화체제에 대한 주변 강대국의 입장을 분석하여 해결해 나가야 할 쟁점 및 과제를 식별하고자 한다.

셋째, 남북한 관계요인과 주변국 관계를 반영한 국제환경적 요인 분석을 통해서

식별된 쟁점 및 과제를 해결하는 한반도 평화체제 구축전략을 제시하고자 한다. 이를 위해 먼저 추진기조 및 핵심과제를 정립한 후 전략적 과제를 해결할 수 있는 방향을 제시한다. 한반도 평화체제 구축에 저해요인이 되고 있는 남북한 갈등요인과 국제적 환경 요인을 해결하는 전략과 평화체제 구축과정에서 반드시 추진해야 할 남북한 군비통제 및 북핵문제 해결과 정전체제를 평화체제로 전환시키는 문제 등이 주요 핵심과제가 될 것이다. 아울러 한반도 평화체제 구축이 완성된 이후 한·미동맹 관계 및 주한미군의 역할문제를 어떻게 조정할 것인가도 주요한 연구대상이다. 뿐만 아니라 본 논문의 주제인 한반도 평화체제에 관한 연구는 북한의 기만으로 한국의 안보위협이 가중되거나 지나치게 엄격한 상호주의로 평화체제에 대한 접근이 차단되는 경우를 방지하기 위해 ‘신자유주의’에 입각한 분석을 기본 틀로 하였다.

이와 같이 한반도 평화체제 구축전략 연구를 위한 분석의 틀은 아래 <그림 2-1>과 같다.

<그림 2-1> 분석의 틀



제3장 한반도 평화의 전개과정과 주요쟁점

제1절 6·25전쟁 원인과 정전협정 체결

1. 6·25전쟁의 원인

한반도 평화체제 구축에 대한 연구를 위해서는 6·25전쟁의 원인을 보다 객관적으로 살펴볼 필요가 있다. 왜냐 하면 한반도에서 평화체제가 무너지게 된 단초는 6·25전쟁이었기 때문이다. 또한 6·25전쟁은 소련을 종주국으로 하는 공산주의 세력과 미국을 중심으로 하는 민주주의 세력 간의 대립이었다는 측면에서 국제적 원인을 간과할 수 없을 뿐만 아니라 분단된 한반도는 여전히 강대국의 영향으로부터 자유로울 수 없는 점을 지적할 수 있다. 아울러 6·25전쟁 원인은 국내적 요인이 보다 현실적이다. 즉, 북한은 소련의 사주를 받은 김일성의 야욕과 무관하지 않기 때문이다.

6·25전쟁 원인론에 대한 연구는 학자의 시각에 따라 다양하다. 그러나 보편적으로 국제적 요인과 김일성 정권 장악과 맞물린 국내적 요인으로 구분하고 있다.

가. 국제적 요인

6·25전쟁의 원인을 국제적 관점에서 볼 때 소련의 팽창주의 정책과 미국의 봉쇄 정책 간의 대립, 미국의 대한반도 정책 부재, 그리고 소련과 중국의 세계 공산화 정책으로 요약할 수 있다.⁵¹⁾

첫째, 소련의 팽창정책과 미국의 봉쇄정책의 대결의 영향이다. 제2차 세계대전이 종료되기 직전에 개최된 얄타회담에서 미국은 소련의 세계 공산화 야욕을 인식하게 되었다. 당시 연합국 중에서 주도권을 쥐고 있는 미국과 소련은 이념과 국가체제 면에서 상반되어 세계 여러 곳에서 갈등과 마찰이 빚어지고 있었다. 그 중 한반도는 이러한 갈등과 마찰이 표면화되고 있었던 대표적인 지역이었다.

둘째, 미국의 안이한 대한반도 정책으로 6·25전쟁을 억제시키지 못했다는 점이다. 당시 미국은 한반도의 전략적 가치를 경시함으로써 한반도 진주 초기부터 야기될 수 있는 상황에 대비하는 준비가 미흡했다. 즉, 미국은 해방 후 3년 간 군정통치 기간에 한국군을 충분히 무장시키지 않는 가운데 1949년 6월 29일 철수를 감행함

51) 육군교육사령부, 『국가와 안보』(국군인쇄창, 2012), pp.2-24.

로써 힘의 공백을 초래한 것이다. 뿐만 아니라 미 국무장관이었던 에치슨(Acheson, D. Gooderham)은 미국의 극동방위선에서 일본은 포함시켰으나 한국과 대만은 제외시켰다.⁵²⁾ 이러한 미국의 발표는 소련의 팽창주의 정책을 자극하기에 충분했다고 볼 수 있다. 미국이 한국의 전략적 가치를 낮게 평가하게 된 배경 중 하나는 제2차 세계대전 말기에 전략공군 위주 대량보복전략을 수립하면서 지상군을 1,200만 명에서 146만 명으로 대폭 감소시켰고, 마셜정책 추진의 영향으로 경제적 부담이 크게 증가했기 때문이었다.⁵³⁾

셋째, 소련과 중공의 전 세계 공산화 정책의 영향이다. 소련은 제2차 세계대전 직후 동구지역의 국가들을 공산화한데 이어 아시아 지역에서도 신생 독립국을 대상으로 공산화 정책을 추진하였다. 소련이 한반도에 공산 위성국가를 수립하고자 집착하게 된 배경은 한반도에 대한 미국의 진입을 차단하며, 일본에 대한 영향력을 강화하기 위해서 이다. 또한 한반도를 극동지역 부동항 전진기지로 확보함으로써 태평양에서 주도권을 유지할 수 있기 때문이었다. 소련은 한반도 공산화를 위해서 북한에 소련제 무기를 구상무역(求償貿易)과 차관으로 김일성에게 남침 준비를 지원하였다. 아울러 마오쩌둥 역시 김일성에게 만일 미국이 전쟁에 참가할 경우 지원하겠다는 약속을 했다.

이러한 6·25전쟁에 대한 3가지 국제적 요인을 살펴볼 때 북한군의 창설과 전력증강은 사실상 소련군의 주도로 진행되었다 해도 과언이 아니다. 또한 북한은 군 고급간부 양성을 위해 진남포에 김일성대학의 전신인 평양학교를 설립하고, 김일성 계열의 정치간부를 양성하여 세력을 확장하였다. 아울러 김일성은 1948년 2월 8일 ‘조선인민군’을 창건을 선포함으로써 남침 준비에 박차를 가했다. 이와 같이 북한은 국제적으로 전쟁역량을 성숙시키면서 1949년에는 총동원령을 발동하고 병역제도를 징병제로로 변경하여 전시 동원체제를 갖추었다.

나. 국내적 요인

6·25전쟁 원인은 국제적 요인으로만 설명할 수 없다. 사실상 국제적 요인은 전쟁으로 갈 수밖에 없었던 배경의 의미를 담고 있다고 볼 수 있다. 보다 현실적 요인은 국내적 요인에 있다고 하겠다.

52) 이는 한반도 유사시에는 미국의 군사력을 직접 사용하는 것보다는 유엔을 이용하겠다는 계산을 염두에 둔 발표였다.

53) 육군교육사령부, 앞의 책, pp.2-25.

첫째, 6·25전쟁은 김일성의 공산화 통일 목표 실현을 위한 도전이었다. 김일성은 수차례에 걸쳐 소련 스탈린을 만나 남침을 위한 지원과 승인을 요청했고, 스탈린은 이를 승인하고 비전과 전략을 제시했다는 것은 이미 알려진 사실이다. 스탈린이 무력전쟁을 승인하고 지원한 것은 김일성의 공산화 통일이 자신이 추구하고 있는 동방정책에 유리하기 때문인 것으로 해석할 수 있다.

둘째, 남북한의 군사력 불균형으로 김일성으로 하여금 속전속결에 의한 전쟁승리에 대한 자신감을 갖게 하였다. 1945년 8월 15일 해방 이후 북한을 3년간 군정통치한 소련은 그 기간 동안 북한에 김일성이 권력을 장악할 수 있도록 지원한 가운데 북한군의 군사력 증강시켰다. 반면 남한지역에 대한 군정통치를 했던 미국의 한국군에 대한 지원은 미미했다. 그 결과 북한이 남침할 당시 남북한의 군사력 격차는 병력면에서는 2:1의 비율로 북한군이 한국군을 압도하였다. 장비면에서도 전차를 한 대도 보유하지 못한 한국군에 비해 242대의 T-34 소련제 전차로 무장된 북한은 지상군 작전에서 크게 유리한 고지를 점하고 있었다. 6·25전쟁 발발 초기의 남북한 군사력을 비교해 보면 <표 3-1>과 같다.

<표 3-1> 6·25전쟁 초기 남북한 군사력 비교

구 분	북 한 군	한 국 군	비 율
병력수	175,200명	94,974명	2 : 1
전 차	242대	0대	
야 포	728문(122미리 신형곡사포, 자주포)	91문(105미리 곡사포)	8 : 1
항공기	211대(전투기, 폭격기)	22대(연락기, 연습기)	10 : 1
훈 련	사단기동훈련, 제병협동훈련 완료	대대급훈련 완료(16개 대대)	

* 자료 : 박동찬, 『통계로 본 6·25전쟁』(국방부 군사편찬연구소, 2014), pp.6-7.

셋째, 소련의 군정통치를 받고 있었던 북한지역은 김일성을 중심으로 공산당이 정권을 장악할 수 있도록 일사 분란한 통제가 이루어지고 있었다. 그 결과 북한은 1948년 9월 9일 소위 ‘조선민주주의인민공화국’이라는 국호로 하는 김일성이 통치

하는 공산정권이 탄생하였다. 반면에 미국의 군정통치를 받고 있던 남한지역에서는 군사력 증강을 위한 미국의 적극적 지원이 미흡한 가운데 서구 민주주의 영향으로 수많은 정당이 난립하였다. 남한지역에는 1948년 8월 15일에 자유민주주의를 표방하는 대한민국이 탄생하였다. 대한민국 정부가 수립된 이후 6·25전쟁이 발발하기 이전까지 국내 정치상황은 혼란을 거듭하였고, 경제적 상황도 일본 강점기에 건설되었던 대부분의 중공업 산업시설을 보유한 북한에 비해 열악하였다. 군사적 측면에서도 취약하였다. 군사력이 열세한 관계로 38선 경계부대의 규모는 4개 사단에 불과했으며, 후방지역에 예비로 집결 보유된 4개 사단도 지리산 등 주요 산악지역의 빨치산 활동으로 후방지역에 투입을 강요받았다.

6·25전쟁 초기 전투력이 열악한 한국군은 북한군의 남침으로 3일 만에 서울이 함락되었고, 한 달 만에 낙동강 이남까지 점령했으나 유엔군 참전으로 1950년 9월 15일 인천상륙작전이 성공적으로 실시되었고, 북진을 거듭하여 두만강과 압록강 선까지 진출하여 통일을 목전에 두고 있는 상황에서 10월 25일부터 사전에 북한지역에 은밀하게 잠입했던 대규모의 중공군 공세로 남하하였으며, 결국 남북한 간 현재의 경계선 일대에서 국지전이 펼쳐진 가운데 1951년 7월 10일부터 약 2년 동안 765회에 이르는 휴전회담을 진행하였다.

다. 6·25전쟁이 한반도 평화체제 구축에 주는 시사점

6·25전쟁이 끝난 지 70여 년을 목전에 두고 있지만 전쟁의 원인과 특성 그리고 전쟁진행 과정 등에서 오늘날 한반도 평화체제를 구축하는데 주는 시사점은 크다.

첫째, 6·25전쟁은 강대국에 의해 만들어진 국토분단에 더하여 남북 간 민족적 분단을 생성시키고 이를 더욱 공고화시키는 단초를 제공한 것이다.⁵⁴⁾ 국토분단은 국제사회의 힘의 재편성 과정에서 강대국에 의해 만들어진 반면 민족적 분단은 북한이 6·25전쟁을 일으킴으로써 만들어진 것이다. 이러한 민족적 분단은 이념적 갈등과 함께 남북 간 적대적 관계가 형성되었고, 냉전구조가 더욱 심화되는 요인이 되었다.

둘째, 6·25전쟁의 원인 중 국제적 요인의 의미이다. 이는 한반도 지정학적 위치의 중요성에 따른 영향으로 공산주의 확산을 위한 소련의 팽창주의가 작용하는 국제적 요인은 오늘날의 한반도 안보에 주변 4강의 영향을 간과할 수 없는 상황과 유사하다. 즉 한반도의 지정학적 위치는 태평양지역의 주도권 장악을 위한 미국과 중국의

54) 김열수, 『국가안보 : 위협과 취약성의 딜레마』(서울 : 법문사, 2014), pp.368-369.

패권경쟁과 북한지역이 중국의 안보에 제공하는 완충공간으로서의 역할 등이다. 결국 한미동맹과 북중동맹 관계를 고려할 때, 미중 패권경쟁이 해결되지 않는 상황 하에서는 동북아의 냉전구도는 지속될 가능성이 크다고 하겠다.

셋째, 6·25전쟁의 국내적 요인은 전쟁의 직접적 원인이라 할 수 있다. 현실적으로 6·25전쟁의 국제적 요인보다는 국내적 요인이 더 크게 작용했다 해도 과언이 아니다. 왜냐하면 김일성의 공산화를 위한 무력통일 집념이 보다 적극적으로 작용한 것이다. 이러한 북한의 공산화 통일 집념은 오늘날까지 변함없이 이어져 내려온 북한 정권의 최종목적이다. 당시 소련의 팽창주의는 유럽에서 먼저 활발하게 전개되고 있는 상황이었고, 한반도는 미국의 개입 가능성으로 신중을 기하는 상황으로 볼 수 있었다. 이러한 상황에서 김일성은 소련의 팽창주의를 한반도에서 이행하도록 노력함으로써 소련의 지원과 남침 승인을 받은 것으로 볼 수 있다. 당시 북한의 적극적 지원국은 소련이었지만 오늘날 북한의 보호 및 지원국은 중국이라 할 수 있다. 그러나 6·25전쟁 직전 소련이 북한을 지원하게 된 목적과 오늘날 중국이 북한을 보호하고 있는 목적은 다르다. 당시 소련은 공산주의 이념을 전 세계에서 실현하는데 목적이 있는 반면 오늘날 중국이 북한을 지원하는 배경은 북한지역이 제공하는 완충공간의 역할이 보다 크게 작용한 것이다. 따라서 중국은 북중동맹 하에서도 경제적 이익을 위한 한중수교는 유지할 수 있다.

넷째, 6·25전쟁은 전쟁의 정치적 목적이 군사적 목표를 지배한다는 점을 보여 주었다. 한국의 입장에서는 전면전쟁이었으나 미국과 소련의 입장에서는 대리전 성격의 제한전쟁 양상을 보여주었다는 점이다. 6·25전쟁을 치르는 기간에도 정치적 우위 원칙을 유지함으로써 정치가 전쟁의 제한을 주도하였다. 즉, 트루먼 행정부는 3차 세계대전 가능성을 차단하고, 중국 본토로 전쟁이 확산되는 상황을 방지하기 위해 맥아더 유엔사령관의 중국본토 핵공격을 승인하지 않았다.⁵⁵⁾

다섯째, 6·25전쟁 진행과정에서 전쟁의 정치적 목적과 목적달성을 위한 군사적 목표는 변화될 수 있음을 시사하고 있다. 미국의 최초 목적은 전쟁이전 단계로 회복하는 것이었다. 따라서 38선을 회복하는 것이 군사적 목표라고 할 수 있었다. 그러나 유엔군 참전으로 전세가 역전되자 전쟁의 목적이 한반도 통일로 조정되었다. 그 결과 중공군 개입으로 전쟁이 확대되었고 결국은 약 2년 동안 현재의 휴전선 일대에

55) Robert E. Osgood, *Limited War: the Challenge to American Strategy*, pp.169-170 ; 군사학연구회, 『전쟁론』(서울 : 플래닛미디어, 2015), pp.296-297에서 재인용.

서 국지 제한전을 지속한 것이다. 또한 전쟁 중에도 2년 동안 휴전을 위한 협상을 지속한 것은 클라우제비츠가 전쟁론을 통해서 언급한 현실전쟁의 단면을 보여준 것이다. 이는 한반도에서 전쟁이 발발하면 현실전쟁 양상을 보일 것임을 시사해 주고 있다.

2. 정전협정 체결

가. 정전협정 배경과 내용

인천상륙작전을 통해 UN연합군은 파죽지세로 북진을 하였지만 1950년 10월 16일 중국인민지원군의 대규모 참전으로 전세는 또다시 역전되었다. 이후 미국 상원의원 에드윈 존슨(Edwing Johnson)은 1951년 5월, 38선을 경계로 하는 정전을 모색하자 스탈린도 이에 긍정적인 반응을 보임으로써 정전협상이 진행되게 되었다. 결국 1953년 7월 27일 정전에 이르게 되었다. 이것이 한반도의 분단 고착화의 시작이었다.⁵⁶⁾ 3년간의 6·25전쟁으로 인한 피해를 살펴보면 6·25전쟁에 한국군 약59만 명, 미군 약 30만 명, 기타 15개국 유엔군 등 총93만명이 참전하였다. 이에 반해 공산측에서는 북한군 약26만명, 중국 인민지원군 약78만명, 소련군 약2만 6천명 등⁵⁷⁾ 총106만 6천명이 참전하였다. 결과적으로 6·25전쟁으로 인한 피해는 당사국은 물론이고 참전국들도 엄청난 피해를 보았다. 한국과 유엔군 전사자, 비전투 사망자, 부상자, 행방불명자, 포로 등은 약 47만 명 이상이었다. 공산측의 경우도 약 119만 -158만 명 이상의 피해자가 발생하였다.⁵⁸⁾

지금의 휴전선 일대에서 고지쟁탈전이 계속되고 있는 가운데 1951년 7월 10일부터 약 2년 간 진행된 휴전을 위한 군사회담은 양측 모두 전쟁에서 확실한 승리를 장담할 수 없었기 때문이었을 것으로 볼 수 있다. 휴전회담이 이처럼 길게 진행된 이유는 군사분계선 획정문제와 포로교환 방식 등에 대한 의견 차이가 있었기 때문이었다.

56) 6·25전쟁에 대해서는 예프게니 바자노프/나탈리아 바자노바, 『소련의 자료로 본 한국전쟁의 전말』, 김광린 역(서울: 열림, 1998); 김학준, 『한국전쟁:원인.과정.휴전.영향』(서울: 박영사, 1989) 등 참조.

57) 당시 소련 공군대장이었던 게오르기 로보프의 증언에 의하면 스탈린은 1950년 11월8일부터 약 7만명의 공군을 중국군과 중국기로 위장하여 참전시켰다. 『동아일보』, 1992년 7월 6일자.

58) 6·25전쟁의 피해상황에 대해서는 “한국전쟁”, <http://ko.wikipedia.org>, pp.91-124.

유엔군 측의 입장에서 볼 때는 최초 설정한 전쟁의 정치적 목적을 달성한 것이며, 북한 측에서 볼 때는 전쟁의 정치적 목적을 달성하지 못한 것이다. 그럼에도 북한이 정전협정에 서명한 배경은 당시 상황에서 전쟁이 장기화될 경우 물자와 식량문제로 위험한 상황으로 전개될 가능성이 있었기 때문이다. 또한 미국과 소련도 전쟁이 다시 확산될 경우 세계대전으로 번질 가능성을 우려하고 있었다. 양측 모두 전쟁이 지속되는 것을 원치 않았으며, 이로 인해 제한전쟁 양상을 보였다.

양측의 정전협정 움직임이 가시화되자 이승만 대통령은 ‘북진통일’을 주장하며 정전협정 체결을 반대했다. 그는 자신의 반대에도 불구하고 정전협정이 체결되는 쪽으로 분위기가 굳어져 가자 협정체결 막바지에 불만을 표출하는 차원의 정치적 결단으로 약 2만5000여 명에 이르는 방공포로를 석방하자 이에 놀란 미국은 정전협정을 체결을 동의하는 조건으로 한미상호방위조약을 체결하기로 합의했다. 이는 전쟁이 완전히 끝나지 않는, 즉 전쟁을 일단 중지시키는 의미인 정전협정이라는 불안전성을 동맹으로 보완해주는 방식으로 결정된 것이다.

현재까지 남북관계를 군사적인 측면에서 국제법적으로 규정하고 있는 것은 6·25 전쟁 정전협정이다. 정전협정은 1953년 7월 27일 10시 판문점에서 클라크(Mark Clark)유엔군 총사령관, 김일성 북한군 최고사령관, 팡덕회 중국인민지원군 사령관 간에 서명되었다. 해리슨(William Harrison) 미군 육군 중장은 유엔군대표단 수석대표로, 그리고 남일 북한군 대장은 조선인민군 및 중국인민지원군 대표단 수석대표로 각각 배석자로서 추가 서명하였다. 정전협정의 원명은 ‘제련합군 총사령관을 일방으로 하고 조선인민군 최고사령관 및 중국인민지원군 사령관을 다른 일방으로 하는 한국 군사정전에 관한 협정’⁵⁹⁾이다.

정전협정은 서언, 5조 63항, 부록 11조 26항으로 이루어져 있다. 이 협정의 주요 내용은 다음과 같다.

서언은 “쌍방에 막대한 고통과 유혈을 초래한 한국⁶⁰⁾충돌을 정지시키기 위하여 서로 최후적인 평화적 해결이 달성될 때까지 한국에서의 적대행위와 일체 무장행동의 완전한 정지를 보장하는 정전을 확립할 목적으로” 협정을 체결한다고 밝히고 있다.

‘제1조 군사분계선 비무장지대’는 군사분계선(MDL)의 확정과 이 선으로부터 각기 2km씩 후퇴한 비무장지대(DMZ)설정 (1항), 한강 하구수역의 민용선박 항행 개

59) 정전협정 원문은 허문영 외, 『한반도 평화체제: 자료와 해제』(서울: 통일연구원, 2007), pp.91-124.참조.

60) 정전협정에서는 ‘한국’은 남북한을 모두 포함하는 Korea를 의미한다.

방(5항), 비무장지대 안팎에서 적대행위 금지(6항) 등을 규정하고 있다.

‘제2조 정화 및 정전의 구체적 조치’에서는 정전협정 조인 12시간 후부터 적대행위의 완전 정지(12항), 정전협정 효력 발생 이후 72시간 내 비무장지대로부터 모든 군사력과 장비철거, 서해 5도(백령도, 대청도, 소청도, 연평도, 우도)에 대한 유엔군 총사령관의 군사통제(13항), 10명⁶¹⁾의 고급장교로 이루어지는 군사정전위원회의 구성(19-23항), 군사정전위원회의 직책과 권한(24-30항), 4명⁶²⁾의 고급장교로 구성되는 중립국 감독위원회의 설치(36-40항), 중립국감독위원회의 임무(41항) 등이 규정되어 있다.

‘제3조 전쟁포로에 관한 조치’에서는 정전협정 효력 발생이후 60일 이내 전쟁포로의 직접 송환 인도 및 직접 송환하지 않은 전쟁포로의 중립국 송환위원회에 이관 처리(51항), 전쟁포로 송환의 정전협정 효력 발생 이후 60일내 완료(54항), 판문점을 통한 쌍방 전쟁포로의 인도 인수(55항), 6명⁶³⁾의 영관급 장교로 구성되는 전쟁포로 송환위원회의 설립(56항), 전쟁포로 송환과정의 협조를 위한 유엔군 16개국 적십자사 대표 및 북한 적십자사 대표와 중국 적십자사 대표로 구성되는 공동적십자팀 설치(57항) 등이 규정되어 있다.

‘제4조 쌍방 관계정부들 사이의 건의’는 “한국 문제의 평화적 해결을 보장하기 위하여 쌍방 군사사령관은 쌍방의 관계 각국 정부에 정전협정이 조인되고 효력을 발생한 후 3개월 내에 각기 대표를 파견하여 상방의 한 급 높은 정치회의 소집하고 한국으로부터의 모든 외국군대의 철거 및 한국문제의 평화적 해결 등 문제들을 협의할 것을 이에 건의 한다.”(60항)고 밝히고 있다.

‘제5조 부칙’은 발효규정으로 정전협정이 1953년 7월 27일 22시부터 효력을 발생함을 밝히고 있다.

나. 비무장지대 설치 및 관리

1953년 7월 27일 정전협정 체결로 한반도에는 동서를 가로지르는 248km에 이르

61) 5명은 유엔군 총사령관이 임명하고, 5명은 조선인민군 최고사령관과 중국인민지원군 사령원이 공동 임명한다.

62) 2명은 유엔군 총사령관이 지명한 중립국 스웨덴과 스위스가 임명하고, 2명은 조선인민군 최고사령관과 중국인민지원군 사령원이 공동으로 지명한 중립국 폴란드 및 체코슬로바키아가 임명한다.

63) 3명은 유엔군 총사령관이 임명하고, 3명은 조선인민군 최고사령관과 중국인민지원군 사령원이 공동임명한다.

는 비무장지대(DMZ : De militarized Zone)가 설치되었다. 비무장지대는 4km의 폭을 유지하고 있으며, 그 중앙에는 군사분계선(MDL : Military Demarcation Line)이 설정되어 있다.⁶⁴⁾

비무장지대의 설치목적은 양측 간에 군사적 충돌을 방지하고, 상호 감시를 통해 기습공격을 방지할 수 있는 거리공간(4km)을 유지하는 데 있다. 따라서 비무장지대 공간 안에는 무기가 배치되지 않아야 하며, 상호감시 및 검증체제가 유지되어야 한다. 이러한 사항을 제도적으로 보장하기 위해 정전협정에는 군사정전위원회⁶⁵⁾ 및 중립국 감독위원회⁶⁶⁾를 구성하여 운용토록 하였다.⁶⁷⁾

그러나 현재의 비무장지대 관리 및 운용은 최초의 설치목적과는 달리 다수의 중화기가 설치된 가운데 한반도의 냉전구도의 상징으로 간주되고 있다. 무엇보다도 비무장지대 안에는 다량의 대인지뢰 및 대전차지뢰가 매설되어 있다.⁶⁸⁾ 뿐만 아니라 비무장지대의 감시초소인 GP에는 중화기가 설치되어 있고, 수색정찰 및 매복을 강화하고 있다. 이로 인해 정전협정 위반 사항이 빈번하게 발생하고 있다.

다. 북한의 정전체제 와해

앞에서 고찰한 바와 같이 정전협정을 위해서 필요한 조직은 군사정전위와 중립국 감독위이다. 이 두 조직은 모두 북한의 와해 시도로 이미 그 역할을 수행하지 못하고 있다. 비무장지대에서 발생하는 정전협정 위반사항은 군사정전에서 처리해야 하나 1991년 이후 지금까지 군사정전위는 개최되지 못한 채 명목만 유지하고 있다. 정전협정에 반대했던 초기에는 군사정전위원회 유엔군 대표로 한국군을 참석시키지 않았으나 전후처리 문제로 미국과 유엔군 측의 요청을 받아들여 한국장성을 군사정전위 유엔군 대표로 참석시켰다. 북한은 1991년 2월 13일 제459차 군사정전에서

64) 비무장지대는 폭 4km로서 남북한이 각각 2km씩 관리하고 있다.

65) 군사정전위원회는 쌍방이 각 5명씩 운용하되 3명은 장군급, 2명은 대령급으로 운용토록 하였다.

66) 중립국 감독위원회는 4개국의 고급장교로 구성되었으며, 유엔군 측에서 지명한 스위스와 스웨덴 장교와 공산군 측에서 지명한 폴란드와 체코슬로바키아 장교로 구성되었다. 중립국 감독위원회는 주요 5개 출입항에 감시조를 운용토록 하였으며, 그 결과를 군사정전위원회에 보고토록 하였다.

67) 김재철, “DMZ탄생과정의 재조명과 평화적 활용방안”, 『동북아연구』, 제26권 제2호(조선대학교 동북아연구소, 2011), p.36.

68) 1999년 9월 국방부가 제출한 국정감사 자료에 의하면 한국군이 관리하는 비무장지대는 약 105만 여밭, 북한군이 관리하는 비무장지대에는 약 750여 밭이 매설되어 있는 것으로 알려지고 있다. 장용운, 『접경지역 평화지대론』(서울 : 연경문화사, 2005), pp.23-24.

차기 유엔사 대표로 당시 연합사 부참모장 황원탁 소장을 내정한 사실과 팀스피리트 훈련 등을 비난하면서 퇴장하였고, 이후 북한이 군사정전위에 참여하지 않음으로써 정전체제는 사실상 와해되고 말았다.⁶⁹⁾

한편 중립국 감독위는 일찍부터 북한 측의 방해로 북한지역에서 임무수행이 제한되었다. 이에 스위스와 스웨덴 대표는 1954년 4월에 유엔에 임무수행이 불가함을 공식적으로 제기하였다. 또한 북한은 1990년 초부터 중립국 감독위의 역할을 부정적으로 보고, 체코슬로바키아가 체코와 슬로바키아로 분리됨에 따라 체코 대표단을 강제 철수시킴에 이어 1995년에는 폴란드 대표단까지 철수시켰다.⁷⁰⁾

이와 같이 정전협정은 북한의 군사정전위 참가 거부와 중립국 감독위 강제 철수로 그 기능과 역할은 불가능하게 되었다. 그러나 유엔군 측은 연합사령부 부참모장(한국군 소장)을 대표로 하는 군사정전위원회를 편성유지하고 있으며, 중립국 감독위원회 역시 분기1회 정기회의를 통해 비상주로 그 명목만을 유지하고 있다.

이러한 북한의 정전체제 와해 시도는 정전체제를 무력화 시킨 다음 유엔사의 실체를 인정하지 않고, 한국군을 배제시킨 가운데 북·미 간 평화협정 체결을 위한 협상을 추진하기 위한 것으로 보인다. 정전협정이 기능발휘를 하지 못한 이후, 유엔사는 유엔사와 북한군의 장성급회담으로 그 역할을 대신하려고 시도했으나 큰 성과는 없었다. 유엔사는 최근 발생한 2017년 11월 13일 판문점을 통해 북한군 1명이 귀순하는 과정에서 북한군의 정전협정 위반사항을 지적하면서 북한 측에 군사정전위 개최를 요구했으나 북한은 반응을 보이지 않았다.

라. 정전체제에 대한 인식과 평화체제에 주는 시사점

오늘날 한반도 정전체제에 대한 인식은 다양하게 존재하고 있다. 부정적 시각으로 바라볼 경우 정전체제는 평화체제의 발목을 잡고 있는 저해요인으로 볼 수 있다. 반면에 긍정적 시각으로 바라볼 경우는 비무장 완충공간을 설치하고, 군사정전위와 중립국 감독위를 운용함으로써 기습공격을 불가능하게 함은 물론 군사적 충돌을 방지함으로써 한반도에서 전쟁을 방지하는 체제라고 볼 수 있다.

정전체제는 그동안 한반도에서 전쟁을 억제시키는데 결정적 역할을 해온 점은 부인할 수 없을 것이다. 정전체제는 정전협정을 통해서 유지될 수 있다. 즉, 양측 군

69) 하제평, “정전협정 체제와 유엔사 역할”, 『전사』(국방부 군사편찬연구소, 2003), p.4

70) 국방부, 『1997-1998국방백서』(국방부, 1998), p.101.

사령관이 서명하여 체결된 정전협정이 존재하지 않고는 정전체제를 유지할 수 없다. 교전 당사국 간에 평화체제로 가지 못하고 먼저 정전협정을 체결한 이유는 전쟁기간 동안 누적된 적대감정을 회복시키는 냉각기가 필요하기 때문이다.⁷¹⁾ 즉, 남북 간 신뢰구축이 이루어지지 않는 가운데 정전체제를 평화체제로 전환시키는 것은 한반도 안보에 위험한 조치라고 주장하고 있다. 이러한 측면에서 볼 때 한반도 정전체제는 비무장 완충공간 설치 등으로 한반도 평화에 기여한 바가 적지 않다고 볼 수 있다. 이와는 달리 양측 국가 최고지도자에 의해 체결되는 평화협정 없이도 평화는 유지될 수 있다. 즉, 평화협정 없이도 상호 간 적대행위가 없고, 이에 대한 신뢰가 성숙될 경우 평화공존체제 유지는 가능하다. 이러한 측면에서 볼 때, 한반도 평화체제 구축을 위해 바람직한 것은 남북한이 정전협정을 준수한 가운데 평화공존체제로 발전시켜 나가면서 최종적으로 평화협정을 체결하여 제도화된 평화체제를 완성시키는 방향이라 할 수 있을 것이다.

한반도는 분단된 지 70여 년이 지났지만 6·25전쟁의 결과로부터 오는 냉전구도는 해결하지 못한 채 남북한 간에는 적대감정이 여전히 존재하고 있다. 이는 남북한 상호 간 화해와 협력을 위한 노력이 부족했기 때문이라 할 수 있다. 협력안보시대를 맞이하여 정전체제에 집착하는 것도 바람직스럽지 못하다. 남북한 문제를 해결하기 위한 최대의 관건은 정전체제를 평화체제로 전환을 하여야 한다는 것을 한반도와 주변 4강 모두가 인식을 공유하고 있지만 남북한은 물론 주변국의 입장이 크게 달라 한반도 평화체제 구축을 위한 노력과 협력에는 소극적이었다.

정전협정의 서명 당사자였던 중국이 신현대국론을 주장하면서 미국과 경쟁할 수 있는 단계까지 부상하고 있는 상황에서 아직도 냉전적 사고를 가지고 있는 정전협정에 발목을 잡고 있는 것은 새로운 체제로 전환을 하여야 하는 당위적 과제를 성취하기 힘든 구도로 가고 있다고 할 수 있다. 이는 정전체제에 대한 통일후속 세대라고 할 수 있는 젊은 층의 인식은 아직도 전쟁 중이라는 상황을 망각하고 이미 종전이 되었다고 착각하고 있다는 것이다.

또 하나는 평화체제로의 전환을 정치적으로 이용하려는 위정자들의 인식전환이 필요한 단계라고 할 수 있다. 정전체제에서 평화체제로의 전환과 한반도 통일을 정치적으로 이용하려는 의도에 대한 발상의 전환이 요구되고 있는 것이 현 상황의 시급한 과제라고 할 수 있다. 다시 말해서 진정한 평화 정착을 가시화 할 수 있는 방

71) 김열수, 앞의 책, p.374.

안을 마련하여야 할 것이며, 평화체제로의 전환과 통일이 별개의 것이 아니라 연관되어 발전될 수 있는 정책적 대안을 제시하여야 하는 것이 정전협정의 후속 과제라고 할 수 있다.

정전협정의 가장 중요한 부분은 새로운 체제로의 전환이 이루어지기 전까지는 이를 준수하여야 한다는 의지가 전제되어야 한다는 것이다. 따라서 남북한은 NLL을 불가침 경계선으로 상호 인정하여야 할 뿐만 아니라 유엔사와 북한 간의 장성급 회담과 남북한 간의 장성급회담을 연계시키는 작업을 시도하여야 할 것으로 보인다.

또 하나 간과하지 말아야 할 것은 정전협정에 대한 원인에 집착하는 과거 지향적인 사고에서 탈피하고 향후 어떻게 할 것인가에 대한 미래지향적인 사고로의 전환이 필요하며,⁷²⁾ 정전협정체제를 만들어 낸 서명 당사자들이 결자해지의 정신으로 해결책을 강구하여야 하는 시점에 와 있다는 점을 인식하여야만 동북아의 평화와 안정을 유지할 수 있을 것으로 보인다.

제2절 남북 간 평화체제 논의

남북 간 평화체제를 위한 논의는 냉전기 때부터 지속되어 왔다. 한반도 평화체제는 국제 안보질서의 영향을 간과할 수 없다. 따라서 냉전기와 탈냉전기로 구분하여 한반도 평화체제에 대한 논의과정과 특징적 내용을 중심으로 살펴보고자 한다.

1. 냉전기

냉전기 남북 간 평화에 관한 논의는 크게 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째는 유럽에서 전개되었던 데탕트 무드에 편승하여 이루어진 7·4남북공동성명을 들 수 있다. 둘째는 6·25전쟁 이후 북한의 위장평화 공세이다. 북한은 6·25전쟁 이후 남한이 전후복구 사업에 전념하고 있을 당시부터 군비축소 제안 등 적극적 위장 평화공세를 펼쳐 왔다.

가. 7·4남북공동성명

1972년 7·4남북공동성명은 남한의 중앙정보부장 이후락과 북한의 노동당 조직지

72) 제성호, “한반도 안보환경 하에서 정전협정의 역할과 미래관리체제”, 『국방정책연구』, 제29권 제2호(서울: 한국국방연구원, 2013), pp.41-45.

도부장 김영주의 비밀접촉의 결과로 남·북 간 합의가 공개되었다. 자주, 평화, 민족대단결이라는 3원칙에 합의하였고 이후 남북대화의 틀로서 남북조절위원회를 개최하게 되었다. 하지만 7·4남북공동성명은 자발적인 의지와 협의의 결과물이라기보다는 국제정세에 끼워 맞추기 위해 마지못해서 내놓은 산물이었다고 볼 수 있다. 결국 7·4남북공동성명은 남북 간의 실질적인 진전이라기보다는 남북 당사자 모두 독재정권의 강화를 위한 정치 목적을 위해서 이를 이용했다고 할 수 있다.⁷³⁾ 물론 여기에는 국제정세의 급격한 변화가 한 몫을 차지하고 있는 것도 기정사실이다. 1972년 5월 미국의 닉슨 대통령과 소련의 브레즈네프 서기장 사이에 긴장완화를 위한 데탕트 정책이 조인되었다. 거기다가 미국과 중국이 극적인 화해를 함으로써 동북아가 대립구도에서 화해구도로 변화되기 시작했던 것이다. 미국은 한반도에서의 긴장완화를 희망했고 남북대화의 필요성을 요구하게 되었다.⁷⁴⁾ 이러한 미국과 소련의 데탕트가 7·4남북공동성명이 가능케 하는 동력으로 작용했다. 하지만 이런 사실이 이후 남북관계에서 적극적이고 능동적인 추진을 할 수 없는 한계로 자리매김하게 했다. 국제정세에 어쩔 수 없이 반응하는 수동적인 자세는 남북관계가 획기적으로 진전될 수 없는 결과를 예상할 수밖에 없었다.⁷⁵⁾

7·4남북공동성명은 결국 남북한 간의 독재정권의 강화수단으로 전락했다. 당시 박정희 정부는 직전 총선과 대선에 야당의 상당한 약진에 정치적으로 부담감을 느끼고 있었다. 그래서 박정희 전 대통령은 이런 부담감을 해소함과 동시에 자신의 독재정권을 더욱 강화하기 위한 방편으로 7·4남북공동성명 이후 통일환경 변화라는 명분을 내세우며 유신헌법을 강행, 통과시켰다. 북한 김일성도 1960년대 모험주의적 군사노선이 한계에 다다르자 대남평화노선을 계속 유지하면서 결국 7·4남북공동성명에 합의했다. 그리고 7·4남북공동성명 이후 사회주의 헌법을 통과시켜 수령 독재체제를 더욱 강화시켰다. 물론 7·4남북공동성명은 6·25전쟁 이후 남북 분단 이후 최초의 고위급회담으로서 남북이 합의했다는 것과 남북 모두에게 통일의 가능성을 열

73) 김근식, “남북 합의의 안정성 평가와 새로운 남북합의의 필요조건”, 『동아시아평화경제연구 1』, (2014. 12), pp.10-12.

74) 1972년 2월 닉슨의 중국 방문 당시 공동성명에는 ‘유엔을 통한 한반도문제 해결’이 아니라 ‘남북대화에 의한 한반도문제 해결’을 주장했다. 통일노력60년 발간위원회 편, 『하늘길 땅길 바닷길 열어 통일로』, (서울: 도서출판 다해:통일부, 2005), pp.88-89.

75) 7·4남북공동성명은 미중 데탕트라는 우호적인 외부환경 조성에도 불구하고 상호존재 불인정, 짧은 기간의 최고위급 접촉 등으로 인해 한반도 갈등 관리로의 성공적 전환에 실패했다고 평가할 수 있다. 박정진, “냉전시대 한반도 갈등 관리의 첫실험, 7.14남북 공동성명”, 『북한연구학 회보』, 16권 1호 (2012).

었다는 점에서 의의가 있다. 하지만 7·4남북공동성명은 주체적인 합의라기보다는 미·소 데탕트라는 국제정세에 대응하기 위한 일시적인 합의였고 또한 남과 북이 독재강화를 위한 정치적으로 활용하기 위한 수단에 지나지 않았다는 점은 분명한 한계를 지닐 수밖에 없었다. 결국 1973년 8월 남북조절위원회는 세 번의 본회의를 거친 후 결렬되고 말았다. 남과 북은 자신의 정치적 목적을 달성하자 통일원칙의 차별을 구실로 대화 결렬의 핑계를 삼았다.

7·4남북공동성명의 내부 동력이 부족할 수밖에 없었던 이유 중의 하나는 최고위급 정상 간의 합의가 아니었다는 점이다. 사실 합의, 서명한 주체가 상부의 뜻을 받들어 남측의 중앙정보부장 이후락과 북측의 노동당 조직지도부장 김영주가 서명한 것이었다. 이는 합의의 주체와 합의의 정도가 상대적으로 낮을 수밖에 없다. 합의 내용은 자주 평화 민족대단결이라는 통일의 3대 원칙에 합의한다는 것이었고 긴장완화와 신뢰조성 추진을 명시하고 이후 남북대화를 위해서 남북조절위원회를 구성, 운영한다는 것이었다. 하지만 국제정세 변화의 외적 요인과 남북 당사자의 국내 독재정권을 유지하기 위한 수단으로 7·4남북공동성명이 이용됨으로써 실질적인 성과를 기대할 수 없었다.

나. 북한의 위장평화 공세와 군비축소 제안

북한은 지금까지 중대한 도발을 시도할 경우 그 이전에 평화적 제안을 펼치는 소위 ‘위장평화공세’를 전략적으로 활용해 왔다. 이는 화전양면전술을 활용하여 도발의 기습효과를 노리면서 남남갈등을 유발시키는데 목적을 두고 있다.

북한이 위장평화공세를 통한 화전양면전술을 시도한 사례는 계속 반복되어 왔다. 그 예로 북한은 남북 단일 국회구성계획을 발표한 직후 6·25남침을 감행했고, 남북연방제 통일을 제의한 직후 1968년 1월21일 청와대 기습목적으로 무장공비를 침투시키고, 동년 11월 2일에는 울진·삼척 무장공비 침투사건이 있었다. 북한은 1972년 7·4남북공동성명 발표 시기에 즈음하여 남침용 땅굴을 굴착하기 시작하였고, 1974년 8월에 조국통일 5대강령을 제시한 직후 8·15광복절 기념행사에 박정희 대통령 저격을 시도하였으며 그 결과 육영수 영부인이 서거하였다. 또한 1976년에는 남북한 군대를 30만으로 감축하자는 군축을 제안한 직후 8·18 판문점 도끼만행 사건이 있었으며, 1983년에는 평화통일을 위한 남북미 3자회담을 제의한 후 동년 10월에 아웅산 묘소 폭탄테러를, 1987년에는 민족단합 5개항을 발표한 후 동년 11월

29일에 KAL858기 폭탄테러를 감행했다. 남북고위급회담이 진행 중인 기간인 1999년 6월 15일에는 제1차 연평해전, 월드컵 축하 메시지를 전달한 직후에 제2차 연평해전이 발발했다.⁷⁶⁾

특히 북한의 위장평화공세의 일환으로 군비축소 제안을 강화했다. 남북한 간의 군비통제 논의는 정전협정 이후 1954년 4월 26일부터 6월 15일 어간에 열린 제네바 정치회의에서부터 시작되었다. 여기서 북한은 남한 내 미군 철수 및 남북한 공히 병력을 10만 명을 유지하고, 무기도 동수보유 원칙에 의한 군축을 하자고 제안하였다.⁷⁷⁾ 이러한 북한의 공세적 제안에 대해 한국은 소극적으로 대응하였다. 그 이유는 6·25전쟁 직후 군사력의 상대적 열세로 한국의 입장은 오히려 군사력 증강이 절실했기 때문이었다. 이후 북한은 줄곧 ‘주한·미군 철수’와 ‘10만 명으로 병력감축’ 등의 기존 제안을 반복하였다. 이러한 북한의 주장에 대해 한국은 한·미동맹을 와해시키기 위한 위장평화공세로 인식하게 되었다.

1973년 3월 15일 7·4남북공동성명의 창구역할을 담당하고 있었던 ‘남북조절위원회’ 본회의에서 북한은 기존제안과 동일한 내용을 담고 있는 소위 ‘군사력 대치상태 해소 5개항’을 제의하였으나 한국은 진정한 신뢰구축의 중요성을 재강조하면서 군축 및 평화협정 체결은 시기상조임을 주장하였다.

1980년대에 접어들어 한국은 유럽안보협력회의(CSCE)를 통해서 성공적으로 추진하고 있는 유럽의 신뢰구축 사례를 한반도에 적용하기 위해 구체적이고 실천 가능한 제안을 했다. 결국 북한이 주장한 군비통제 추진원칙은 ‘선 군축’이며, 한국이 추진하고자 하는 군비통제 원칙은 ‘선 신뢰구축’으로 현재까지 지속되고 있어 한반도 군비통제는 답보상태에 머물고 말았다. 군비통제는 한반도 평화체제 구축을 위한 필수적 조건이라는 점에서 보다 현실적인 접근이 필요하다.

다. 냉전기 한반도 평화체제 논의의 성격

남북한이 첨예하게 적대적 관계를 유지하고 있었던 냉전기에 7·4남북공동성명을

76) 김동현 기자, “북, 또 화전양면 전술? 잠수함 기동으로 알아본 사례들”, 『브릿지경제』, 2015. 8. 23일자, <http://www.viva100.com/main/view.php?key=20150823010004649>(검색일:2017. 5.10)

77) 신영석, 『역대정권의 통일정책 변천사: 한반도 통일논의 60년』(서울 : 평화문제연구소, 2008), pp.71-73.

통해서 이산가족 상봉과 한반도 평화체제를 논의하게 된 사실은 당시의 국내정치 상황 속에서 획기적인 사건이 아닐 수 없다. 그러나 7·4남북공동성명은 별 다른 성과 없이 끝나고 말았다.

냉전기인 70년도 초에 7·4남북공동성명에 북한이 임하게 된 배경은 두 가지가 상반되어 존재할 수 있다. 첫째는 세계적 데탕트 무드에 편승하여 성립된 것으로 보는 견해이다. 당시 유럽은 소련의 주장으로 유럽안보협력회의(CSCE)가 추진되기 시작한 시점이었다.

독재정권도 국제사회의 안보질서 흐름에 영향을 받는다는 점을 시사하고 있다. 반면에 북한이 한반도 평화를 위한 대화에 임하게 된 요인을 화전양면전술로 보는 경향이 많다. 앞에서 언급한 바와 같이 북한은 7·4남북공동성명에 임하는 시기에 남침용 땅굴을 파기 시작하였으며, 박정희 대통령의 저격을 시도하기에 이르렀다는 사실로 미루어 볼 때, 북한이 대화에 임하는 것은 진정성이 결여된 측면이 강한 것으로 분석하고 있다.

냉전기에 김일성 집권기에 감행한 테러 및 군사적 도발행위는 김정은 정권에 이르기까지 반복되고 있다. 북한의 도발이 반복되어 온 배경에는 본질적 요인이 자리 잡고 있기 때문이라는 주장이 설득력을 받고 있다. 물론 그동안 북한의 도발은 각 사건별로 발생요인이 존재하지만 시대적 상황과 무관하게 반복되는 공통분모가 존재한다는 것이다. 그 공통분모에 해당되는 요인은 ‘한반도 공산화’라는 북한의 최종 목적이라고 보는 주장이 있다.

아울러 북한의 ‘한반도 공산화’라는 최종목적은 정권안보와 무관하지 않다. 즉, 백두혈통만이 ‘한반도 공산화’라는 최종목적 달성을 수 있다는 점을 북한인민들에게 각인시키고 있다는 점이다. 이러한 ‘한반도 공산화’라는 최종목적 달성을 위해서는 대남 군사적 도발을 반복할 수밖에 없다는 것이다. 따라서 북한의 대남도발은 북한 정권의 정통성에 기반하고 있으며, 정권안보와 직결된다는 점이다.⁷⁸⁾

결국, 북한정권은 ‘한반도 공산화’라는 최종목적 수정하기란 어렵다. 그 이유는 이를 수정할 경우 백두혈통에 의한 세습정권의 정통성을 상실할 우려가 크기 때문이다. 또한 북한지역에서 세습정권의 당위성이 존재하는 한 이는 ‘한반도 평화체제 구축’의 한계요인으로 작용할 것이다.

78) 김재철, “김정은 정권의 도발요인 분석과 재도발 억제전략: 핵·미사일 도발과 국지 무력도발을 중심으로”, 『한국동북아논총』, 21집 제2호(한국동북아학회, 2016), pp.116-117.

2. 탈냉전기

탈냉전 시대는 1991년 12월 25일 구소련이 붕괴된 이후로 규정할 수 있지만 탈냉전 기류는 이미 1990년대 초반부터 전개되기 시작하였다. 이러한 분위기는 동북아 질서 형성에도 적지 않은 영향을 미쳤다. 그러나 탈냉전 시대의 영향에 따른 동북아질서는 유럽과 다르게 형성되었다고 볼 수 있다. 탈냉전 동북아질서가 유럽과 다른 점은 탈냉전과 냉전이 동시에 상존하고 있다는 점이다. 이로 인해 탈냉전 이후 동북아 역내국가들 간에는 협력과 갈등이 존재하고 있다.

이러한 동북아형 탈냉전 특성은 한반도에서도 나타나고 있다. 탈냉전 초기에는 남북 간 화해와 협력 기류가 대세를 이루었다. 그 예로 남북고위급 회담을 통해 남북 기본합의서가 발효되었고, 2000년도에는 6·15남북공동선언이 2007년도에는 10·4남북정상선언이 개최되었다.

가. 남북기본합의서

1991년 남북 간에 합의된 남북기본합의서는 대외적인 관점에서 살펴볼 필요가 있다. 사회주의권 붕괴와 탈냉전이라는 국제정세는 남북 간의 새로운 관계 정립을 요구하였다. 남과 북은 소련의 붕괴와 동 유럽의 붕괴 속에서 새로운 남북관계에 적응할 수밖에 없었다. 그렇기에 남북 기본합의서는 국제 정세의 변화 없이는 불가능했다 할 수 있다.⁷⁹⁾ 대외적인 요인으로 남북한 기본합의서를 채택했지만 여전히 주체적인 의지는 그리 강하지 못했다. 사실 한국의 입장에서는 공산권의 몰락은 체제 경쟁의 승리로 볼 수 있는 것이어서 남북 관계에 있어서도 다소 여유롭고 우위적인 입장에서 남북관계를 평화적으로 관리할 필요성을 느꼈다. 공산권 몰락으로 노태우 정부는 이른바 북방외교를 통해 공산권국가와 수교를 추진했고 북한에 대해서 경제 협력과 교류를 통한 평화적인 한반도를 건설하기 위해 노력하기 시작했다. 하지만 탈냉전에 걸맞는 남북 화해 협력과 평화공존을 위한 대북정책에 대한 의지는 그리 강하지 못했다. 오히려 1987년 민주화 이후에 성장한 시민사회의 성장과 강화가 새로운 대북정책을 요구했고⁸⁰⁾ 이에 대한 반응으로 노태우 정부는 남북 화해와 불가침 그리고 교류 협력에 관한 기본합의서 채택을 하였던 것이다. 사실, 민간 차원의

79) 김근식(2014), 앞의 논문, pp.12-13.

80) 박영자, “남북관계 전략적 상호작용과 남북기본합의서 이행:시스템 다이내믹스 분석과 전망”, 『통일정책 연구』, 20권 1호(2011), pp.37-38.

대북 교류에 대한 수동적인 대응에서 나온 것이 남북기본합의서라고 할 수 있다.

남북기본합의서는 북한의 입장에서는 더욱 수동적일 수밖에 없었다. 당시 북한은 체제 유지의 최대의 위기를 맞이하게 되었다. 소련과 동구 공산권의 몰락은 북한 체제 유지에 심각한 위기를 가져왔고 이에 따라 남북대화는 대북압력과 고립을 피하는 방안이 되었다. 남북이 남북기본합의서를 통해서 상호체제를 인정하도록 함으로써 북한의 체제유지를 위한 정치적 포석이 밑바닥에 깔려있었다.⁸¹⁾ 이런 이유로 이 남북 기본 합의서는 남북관계의 외적 장애물이 발생하면 쉽게 이행되지 못할 수밖에 없는 한계점을 갖고 있었다.

결국 남북기본합의서는 대외적 국제정세와 대내적 정치상황이 교묘히 결합됨으로써 이루어진 것이었기에 사실 이행의 안정성과 남북관계의 동력은 그리 크지 않았던 것이 사실이다. 1993년 북핵 위기 이후 남북기본합의서는 효력을 발생하지 못하였다. 남한은 북미 간의 핵 공방으로 한반도에 긴장이 고조되자 평화적인 해결수단을 찾는 것보다는 오히려 미국 정부의 강경 노선에 편승하여 오히려 미국보다도 더 강경 입장에서 북한을 맹비난함으로써 남북관계에 파탄을 가져오게 되었고 남북기본합의서는 거의 무효화되고 말았다. 역사적인 기본합의서를 채택하기는 했지만 1993년 북핵위기로 인해 남북관계는 다시 과거의 냉전구도로 회귀하게 되었다. 이것은 아직도 남한 내에 북한을 인정하고 화해, 협력을 하기에는 내부적으로 덜 준비되어 있었고 대외적으로는 북미관계의 적대적 관계가 상존해 있음으로 기본합의서를 실행할 대외적 환경도 조성되지 못했다고 볼 수 있다.

나. 6·15남북공동선언

6·15남북공동선언은 그 이전의 남북합의와는 상당히 다른 성과가 있었다고 할 수 있다. 이행의 안정성 측면에서나 남북관계의 개선의 지속성 측면에서도 상당한 성과를 낸 남북합의였다고 평가할 수 있겠다. 성사배경에서도 국내적 측면과 국제적 측면이 잘 조화되어져서 선순환의 결과를 낼 수 있었다. 특히 남한의 김대중 정부는 일관되게 ‘햇볕정책’을 추진해 옴으로써 북을 흡수하려거나 붕괴시키려는 의도가 전혀 없음을 북한 측에 확인시켜 주었다. 북한도 이러한 남한의 일관적인 햇볕정책을 신뢰함으로써 대남 신뢰감이 상당히 회복되었다고 볼 수 있으며 이를 기반으로 하

81) 1991년 신년사에서 북한이 그 어느 때보다 남북의 자율권을 강조하는 이른바 ‘느슨한 연방제’를 강조한 것 역시 체제경쟁에서 패한 북이 체제유지를 위해 내놓은 제안이었다.

여 체제 안정과 경제 발전을 위한 남한과의 대화의 필요성을 절감하였다고 볼 수 있다. 이러한 남한과 북한의 두입장의 필요성이 남과 북의 주체적인 결과물인 6·15 남북공동선언을 만들어 냈다. 이런 남한과 북한의 주체적 의지와 노력의 산물로 공동선언을 만들었다는 점에서 과거의 남북협상을 통한 남북합의와는 질적으로 상당한 차이를 보였다.

6·15남북공동선언은 국내적 정치목적이나 대외적 국제 환경의 변화에 대한 대응적 차원에서 이루어진 선언이 아니라 남북한 주체적 합의의 결과물이었다. 김대중 정부는 탈냉전의 남북관계를 다시 새롭게 정립하려는 의지의 발로로 ‘햇볕정책’을 일관되게 추진했고 북한 내에서도 ‘고난의 행군’ 이후 어느 정도 체제 안정에 대한 자신감을 바탕으로 대외 관계개선과 경제발전이라는 측면에서 남한의 적극적인 남북정상회담을 수용할 수 있었다. 이는 남한 정부의 적극적인 주도적 노력과 이에 대한 북한의 긍정적인 호응이 만들어낸 결과물이었다. 물론 국제적으로 남한의 이러한 대북정책에 대해서 미국의 클린턴 정부의 대북정책과도 크게 상이하지 않았다는 점이 대외적으로도 역동적으로 작용했던 것도 사실이다. 하지만 기존의 남북합의와는 달리 남북한 주체적 노력과 의지라는 측면이 돋보인 것이 6·15남북공동선언의 성사 배경이라 할 수 있다.

또한 6·15남북공동선언은 남북한 당사자들의 이행의지의 측면에서도 기존의 남북합의와는 차별성을 갖는다고 할 수 있다. 남북 정상이 처음으로 만나 합의문에 서명함으로써 최고위급 간의 합의라는 정치적 이행 구속력을 갖게 되었다는 점이다. 이는 기존의 남북합의는 이행의지가 최고위급 정상들간의 합의가 아니었기에 큰 정치적 구속력을 갖기가 어려웠다. 그러나 6·15남북공동선언은 남북화해국면에 위기가 닥쳐왔을 때 이 위기를 극복하기 위한 주체적인 의지가 기존 남북합의와는 질적 차별성을 갖게 되었다. 기존 합의가 다소 국제적인 조건이 변화하고 국내적인 상황이 바뀔 때에 비주체적인 의지의 결과물이었던 탓에 급속히 무용지물이 되었던 반면에 6·15남북공동선언은 주체적인 의지가 반영된 결과물이었기에 남북관계가 그 난관에 봉착했을 때에도 이것을 극복하려는 이행의지가 확보될 수 있었던 것이다.

김대중 정부는 대북강경 노선을 대북정책을 추구하는 부시정부가 들어섰음에도 불구하고 일관된 대북포용정책을 지속해 나갔다. 부시행정부의 출현이라는 국제 환경의 악조건 속에서도 남한의 일관된 대북정책을 지속적으로 유지해갔다는 것이다. 2002년 2차 북핵 위기는 다시 한번 남북관계가 대립구도 양상으로 경색되어질 수밖에 없는 상황에서도 오히려 김대중 정부의 대북 정책은 부시행정부의 대북 강경노

선을 완화시키는 역할을 하기도 했다. 이는 김대중 정부가 ‘북핵과 경험의 병행론’을 원칙으로 삼아서 북핵문제의 평화적 해결과 남북 협력을 추진했다는 점에서 6·15공동선언의 이행의 안정성이 기존 선언과는 달랐다고 할 수 있다. 6·15공동선언 이후 남북 당국간 관계는 급속히 개선되었고 국방장관급 회담, 이산가족 상봉, 장관급 회담, 경제협력추진위 회의를 위한 적십자 회담, 기타 경제관련 실무 협의, 장성급 군사회담 등이 연속적으로 개최되었다. 또한 민간 차원에서의 교류도 상당한 폭으로 이루어졌다. 문화, 방송, 체육, 학술, 종교 등의 분야 뿐 아니라 여성, 청년, 노동자, 농민 등의 다양한 부문 간의 교류, 협력도 이루어졌다. 이 시기에 개성공단, 금강산 관광사업, 철도·도로 연결은 대표적인 경험의 결과물들이었다.

김대중 정부의 대북정책을 평가할 때 대북정책의 일관성, 안정성, 체계화의 토대를 마련했다는 점은 긍정적으로 평가할 수 있다. 즉 ‘햇볕정책’으로 대북포용정책의 기초를 삼고 논리적으로 체계화하면서 일관성을 유지했다는 점이다. 이러한 일관된 대북포용정책으로 인하여 급기야 남북정상회담이라는 성과물을 내었을 뿐 아니라 북미관계에 있어서도 일정 정도의 영향력을 행사할 수 있었다는 점에서 과거 남북 관계가 국제 질서의 변화에 끌려갔다고 한다면 김대중 정부의 대북정책은 주도적인 입장에서 오히려 국제적인 정세에 흔들리지 않고 추진했다는 점이다.⁸²⁾

물론 김대중 정부의 대북정책에도 아쉬운 점은 분명 존재한다. 분단 이후 수십년간의 적대적인 갈등관계를 지속해 왔던 남북관계를 남북화해와 관계개선을 본격적으로 시도하는 데에 있어서 우리 사회 내부에 대북정책에 대한 남남 갈등과 빠른 성과를 내기 위해 서두른 점이 있다. 또한 남북 교류와 협력에 대한 우리 사회 내부의 충분한 공감대 형성을 위한 노력이나 절차가 미흡하였다 할 수 있다. 그러나 김대중 정부의 대북포용정책으로 인하여 남북 간의 긴장과 냉전체제가 상당히 긴장완화되고 이완되었다는 점, 또 지속적인 남북 교류와 협력이 가능하게 되었다는 점은 큰 성과로 평가될 수 있을 것이다.⁸³⁾ 당시 김대중 정부의 대북정책은 국제 질서의 환경 변화의 틈새를 적극 활용하여 남북관계의 개선을 주도적으로 추진했다는 점에서 돋보인다고 할 수 있다.⁸⁴⁾

82) 2000년 가을 조명록 차수의 워싱턴 방문과 올브라이트 국무장관의 평양 방문이 성사되고 클린턴 대통령의 방북이 추진된 것은 분명 남북정상회담으로 호전된 한반도 정세의 덕분이었음을 부인하기 힘들다.

83) 김근식, "남북정상회담과 6·15공동선언: 분석과 평가", 『북한연구학회보』, 10권 2호 (2006), pp.37-39.

84) 김학노, "평화통합전략으로서의 햇볕정책", 『한국정치학회보』, 39집 3호(2005), pp.256-257.

다. 10·4남북정상선언

노무현 정부는 2002년 2차 북핵 위기 등장 이후 사실상 북미관계의 악화로 더 이상 진전된 남북관계를 추진할 수가 없었다. 단지 현상적인 남북 관계의 유지라는 측면에서 남북관계를 관리해 오고 있었다. 그러던 중 2006년 북한의 핵실험과 그 이후 북미협상의 진전으로 어느 정도 ‘북핵문제’가 해결되는 양상을 보이자 노무현 정부는 임기 말인 2007년 10·4남북정상선언에 합의하였다.⁸⁵⁾ 하지만 10·4 남북정상선언이 남북화해와 협력의 좋은 합의 내용을 가지고 있으면서도 실제로는 이행되지 못했다. 정상회담 이후 두 달 만에 정권교체가 이루어져 이명박 정부체제로 들어가면서 10·4 남북정상선언은 순식간에 물거품이 되고 만 것이다. 정치적 환경의 변화로 인해 10·4 남북정상선언은 이행할 수 없는 선언에 그치고 말았다는 한계가 있었다.

10·4남북정상선언은 6·15남북공동선언을 기초로 하여 남북관계를 더욱 한 차원 높게 진전, 발전시키려는 토대를 마련했다고 할 수 있다. 특히 6·15남북공동선언이 담아내지 못했던 군사 분야의 남북 관계 개선을 10·4정상선언은 담아내고 있다는 점이다. 군사적 긴장완화와 불가침 의무를 합의문에 명시했다는 점은 상당한 진전이 있었다. 또한 한반도의 정전체제를 평화체제로 전환하자는 방향에 공감대를 형성했을 뿐 아니라 구체적인 행동으로 종전선언을 추진하기로 합의하였다. 또한 6자 회담의 큰 틀에서 ‘비핵화’를 이행하기로 합의하였고, 10·4남북정상선언 2항에서는 상호 존중과 신뢰의 남북관계로의 전환을 합의하면서 남북이 상대방을 이해하고 존중하는 정치적 화해를 시도하고 있었다. 그리고 상호 내정 간섭 금지 및 상대방의 체제를 부정한 법제도를 정비 하자는 등의 정치적 분야에서도 진일보한 합의를 이끌어 내었다.

10·4남북정상선언은 정치군사 분야의 진전뿐 아니라 경제에서도 새로운 단계로 발전할 수 있는 계기를 마련했다는 의미를 갖는다. 6·15공동선언에서는 ‘민족경제의 균형적 발전’을 명기했다. 하지만 10·4정상선언은 여기에서 한걸음 더 나아가 ‘공리공영과 유무상통’이라는 새로운 경제 협력의 패러다임을 선언하면서 이제 남과 북이 서로 서로 Win-Win하는 경제협력을 지향할 것을 선언하였다. 10·4남북정상선언은 경제분야에서 협력을 확대, 발전하기 위해서는 무엇보다 군사적 신뢰구축이 필요하다는 인식하에 군사 분야의 신뢰 구축 문제가 본격적으로 다루어지기 시작했다. 이

85) 김근식(2014), 앞의 논문, pp.19-20.

령게 함으로써 군사 분야의 평화 추진과 남북 경제 협력의 번영이 동시에 추진되어 군사적 신뢰 구축이 남북 경제 협력의 발전을 가져오고 남북 경제 협력이 진전되고 확대됨으로써 군사적 평화체제 구축이 더욱 공고해지는 상호 선순환의 ‘평화·번영’을 추구했다. 이런 ‘평화·번영’의 구체적인 남북관계의 구상은 ‘서해평화협력특별지대’에 그대로 투영되어 있다고 볼 수 있다. ‘서해평화특별지대’는 새로운 남북관계의 접근이었다. 항상 남북 관계의 군사적 대결의 장이었던 서해를 군사적 관점이라는 협소한 관점에서 접근하는 것이 아니라 남북 공동 번영이라는 관점에서 접근함으로써 오히려 항구적인 긴장 완화의 평화정착을 도모했다는 점은 10·4정상선언이 갖는 의미라고 볼 수 있다.⁸⁶⁾

이렇듯 10·4남북정상선언이 새로운 남북관계의 진전을 위한 내용을 가지고 있었지만 결국 정권교체라는 국내적 환경을 뛰어넘지 못한 채 그 효력을 발휘하지 못한 결과를 내고 말았다. 사실상 10·4남북정상선언의 이행 첫걸음도 내걸지 못한 채 무용지물이 되고 말았다. 그러나 10·4남북정상선언은 북핵위기 속에서도 일관되게 대북포용기조를 유지하면서 남북관계를 통해 북핵문제를 해결하려고 하였다라는 점이 높이 평가될 만하다. 오히려 노무현 정부의 대북기조는 미국의 대북정책의 강경 노선을 일정 정도 완화시키는 작용을 했다고 할 수 있다. 이것은 우리 정부가 미국의 대북정책 노선을 무조건 답습하는 것이 아니라 우리 정부의 적극적 노력 여하에 따라서 미국의 대북정책에도 일정 정도의 영향력을 행사할 수 있다는 점을 보여주고 있다. 그러나 노무현 정부의 대북기조는 정권교체를 통해 들어선 이명박 정부에 의해서 단절되고, 대북정책은 강경 노선으로 급선회하면서 과거 김대중, 노무현 정부의 대북 포용정책을 실패로 규정하였다. 10·4남북정상선언은 합의 내용만 보면 남북관계와 협력에 있어서 진전된 내용을 담고 있었지만 결국 이행되지 못한 것은 아쉬운 점이라 할 수 있다.

결론적으로 4대 합의에 대한 평가를 통해 우리는 남북합의가 합의 자체에 머물지 않고 합의 이후에도 지속적인 이행의 안정성을 확보하고 남북관계 개선을 추동하는 동력을 회복하기 위해서는 합의를 가능케 한 대내외적 조건이 종합적으로 잘 구비되어야 함을 알 수 있다. 대외적으로는 미국의 대외정책이 남북관계 개선을 지지하는 개입정책이어야 하고 북한 역시 자신의 필요에 의해 남북관계를 적극적으로 개

86) 서해평화특별지대에 관한 논의는 장용석, “서해 북방한계선과 평화협력특별지대 재론”, 『통일문제연구』, 25권 1호 (2013), pp.23-27.

선하려는 대남전략이어야 한다. 특히 한반도를 둘러싼 국제정세가 대화와 협력에 기여하는 평화적 환경이어야 한다. 북미 갈등이 심화되거나 북한이 남북관계를 전술적으로 대하는 경우는 남북의 합의가 성사된다 하더라도 지속성을 유지하기 힘들다. 대내적으로는 대통령의 화해협력에 대한 의지와 대북포용정책에 대한 신념이 합의 이행을 성공적으로 추진하는 동력이 된다. 정세에 떠밀려 합의는 했지만 정작 대통령의 대북정책 의지가 미흡할 경우엔 합의만 있을 뿐 이행은 어려워질 수밖에 없다. 뿐만 아니라 정부와 대통령의 대북 화해협력에 대한 강력한 지지와 의지 외에도 민간차원의 시민적 힘도 대내요인으로 필요조건이 될 것이다. 현실적으로는 남북합의가 이뤄진 이후에 정권이 재창출되어야만 그 합의의 연속성을 유지하게 된다는 점도 대내적 요인에서 중요하게 고려되어야 한다.

따라서 향후 남북합의를 새롭게 이뤄내고 지금까지와 달리 합의 이후에도 지속성과 안정성을 가지고 합의 이행을 보장할 수 있기 위해서는 지난 4대 합의의 한계를 극복한다는 차원에서 우호적인 대외환경과 이를 적극 활용하는 대내적인 노력과 의지가 종합적으로 보장되는 것이 필요하다. 물론 더 중요한 것은 대내적 노력과 주체적 역량이다. 내부의 주체적 노력 없이 대외 환경에 수동적으로 이끌려간다면 합의 이행의 동력이 소진될 수밖에 없지만 비록 대외 환경이 비우호적이라 하더라도 정부의 노력과 내부의 적극적 의지가 있다면 북·미관계나 북핵문제 등 대외환경도 조금은 긍정적으로 변화시킬 수 있는 역량이 생기게 된다. 따라서 결정적으로 남북합의의 동력을 확보하는 데는 내부 지도자의 의지와 시민사회의 지지 그리고 정권의 계승을 통해 오랫동안 합의 이행이 안정적으로 담보되는 것이 무엇보다 필요하다고 할 것이다.

사실, 남북합의의 내용이 결정적 요인으로 작용될 수 없다는 점이다. 이는 남북연합 수준의 합의를 이끌어냈던 기본합의서와 부속합의서가 실천으로 이행되지 못한 것을 보면 알 수 있다. 남북정상회담이 만나 많은 내용을 합의해 낸 10·4남북정상선언역시도 합의도출 후 4달 만에 휴지조각이 되고 말았다. 오히려 다소 추상적인 합의내용이었다고 할 수 있는 6·15남북공동선언이 그나마 이행의 안정성을 확보한 것을 보면 남북합의에서는 합의 내용보다 실천이 더 중요하다는 것을 알 수 있다.

라. 탈냉전기 한반도 평화 논의의 성과와 한계

탈냉전기 초기 한반도 평화를 위한 남북한 협력의 첫 단초는 남북기본합의서를

발효시킨 점이다. 비록 이행되지는 못했지만 쌍방이 스스로 고위급회담을 열어 남북 기본합의서를 발효시켰다는 사실은 매우 의미 있는 경험이 아닐 수 없다. 왜냐하면 동 합의서는 이미 남북한의 총리급 대표의 서명으로 발효되었으므로 향후 남북이 합의만 한다면 필요한 부분만 수정하여 이행이 가능하기 때문이다. 특히, 남북기본 합의서에는 한반도 평화체제 구축을 위해 긴요한 내용이 포함되어 있어 내용적 가치는 높게 평가되고 있다. 그 내용을 살펴보면, ‘제1장 남북화해’에 상호 상대방 체제 인정, 상대방의 내부분쟁에 대한 불간섭, 상대방에 대한 파괴·전복행위 금지 등이 포함되어 있다. 이는 대화채널과 평화공존체제를 유지하기 위한 기초이다. 또한 현 정전협정을 준수하고, 유럽안보협력회의(CSCE)에서 성공적으로 추진했던 신뢰구축조치 방안들을 중심으로 군비통제를 추진하기로 약속했다는 점이다.

남북기본합의서는 이러한 성과에도 불구하고 백지화 되고 말았다. 1993년 북한의 핵개발 징후가 포착되자 IAEA에서는 핵사찰을 요구하였고, 북한이 이를 거부함에 따라 한국과 미국도 1992년도에 중지했던 팀스피리트 훈련을 1993년부터 재개한다는 발표하였다. 이러한 발표로 북한에 의해 남북기본합의서는 백지화되어 버리고 말았다. 이러한 중요한 합의문을 논의하고 있던 기간에 북한은 핵무기 개발을 은밀히 추진하고 있었고, 핵관련 사찰을 거부한 것은 한반도 평화체제 구축을 저해하는 한계요인으로 지적할 수 있다. 또한 노태우 정부의 뒤를 이은 김영삼 정부는 초기에는 대북 포용정책으로 대북관계에 있어서 적극적인 의지를 피력하였으나, 1993년 북핵 위기 이후 급격한 대북강경노선으로 선회하면서 남북관계의 단절을 초래하고 말았다. 북핵문제를 관리하지 못한 채 초기 대북포용의 기초를 일관되게 유지할 수 없게 된 것이다. 이처럼 남북관계에 있어서 북핵문제를 관리하지 못하고 극복하지 못하면 결국 남북관계의 진전을 가져올 수 없었다. 따라서 남북기본합의서의 정신은 김영삼 정부의 대북강경 노선과 북핵문제로 인해 유지되지 못하였다. 실제로 남북기본합의서는 국제적 환경에 대응하기 위한 수동적인 차원에서 이루어진 성격을 가지고 있어 남북관계 진전은 별다른 성과를 낼 수 없었다.

탈냉전기 이후 한반도 평화를 위한 남북한 협력의 실질적인 성과는 2000년 6.15 남북공동선언과 그 이후 이행되었던 남북교류협력사업을 꼽을 수 있다. 6.15남북공동선언은 한반도 평화체제 구축을 위한 역사적인 사건이 아닐 수 없다.

2차례의 정상회담으로 남북 간 협력여건은 남북교류협력사업은 획기적으로 진전되었고, 민족 경제공동체 모델로 개성공단사업을 추진함으로써 한반도 평화체제 구

축 가능성에 세계의 이목이 집중되었다. 신기능주의에 입각한 선 정치적 교류협력에 힘입어 경제, 사회, 문화, 인도적 지원 등 남북교류협력이 활성화된 가운데 군사적 도발이 감소되었다.⁸⁷⁾ 특히 경의선과 동해선의 철도와 도로가 개통됨으로써 남북 간 인적 왕래가 활발하게 진행되었고, 남북 간 무역도 해를 거듭하면서 증진되어 가고 있었다. 뿐만 아니라 금강산 관광사업을 통해서 장기적 차원에서 민족적 이질감 해소와 북한의 개혁개방을 기대할 수 있었다.

그러나 남북한 협력의 한계점으로는 오랜 분단으로 인한 이질성과 이념을 달리하는 상반된 체제, 그리고 각종 정책적 간극으로 비군사적 교류협력이 군사적 신뢰구축으로 이어지지 못했다. 특히 군사문제에 대해서는 상호 간 진정성을 의심한 가운데 북핵문제가 한반도 평화체제 구축에 커다란 장애물로 대두되었다. 새로운 정권이 출범할 때마다 변화하는 한국의 대북정책도 지속성을 저해하는 요인으로 지적되었다. 김대중·노무현 정부 집권시기에 이룩해 놓은 남북협력 제도화 장치는 북한의 천안함 피폭 이후 이명박 정부의 5·24조치로 해체되었다.

김대중·노무현 정부의 대북포용정책에도 불구하고 양측의 교류협력사업 추진목적은 상이 하였다. 남한은 평화정착에 초점을 두고 있었다. 그러나 북한이 추구하는 목적은 경제적 이익이었다. 이러한 측면에서 북한에 대한 경제적 이익 보장은 북한을 유인하는 당근이라고 할 수 있을 것이다. 한편, 남북교류협력사업을 퍼주기 사업으로 비판하는 등 진보와 보수 간 대립으로 남남갈등의 요인이 되기도 했다.

제3절 북핵문제 대두와 미국의 대북강압외교

1. 북핵문제 대두와 미국의 개입

북핵문제는 지난 20여 년간 국제사회의 큰 이슈가 되어왔던 것이 사실이다. 지난 20여 년 동안 진전과 후퇴를 거듭하며 커다란 성과를 내지 못했다. 1992년 남북기본합의서 채택이후 남북은 한반도 비핵화 공동선언과 남북핵통제공동위원회-구성·운영에 관한-합의서를 채택함으로써 남과 북이 핵문제를 스스로 해결하고자 노력하였으나 IAEA 사찰문제와 팀스피리트 훈련재개 문제로 모든 합의는 무산되고 말았다.

87) 북한의 대남침투 및 국지도발 현황을 살펴보면 총 3040회 중 냉전기(1950-80년대)에 2382회(78%)가, 탈냉전기(1990-2014)에는 658회(22%)가 발생했다. 국방부, 『2014국방백서』, p.225.

이후에 이제 북핵문제는 남과 북의 회담이 아닌 북미 회담이 중요한 위치를 차지하게 되었다. 이로서 미국이 북핵문제 해결의 주요 당사자로서의 역할을 하게 되었다.

북핵문제는 1994년 10월 북미 간 협상을 통해 제네바합의를 이루어 내었지만 2002년 미국의 부시행정부가 출범함과 동시에 미국의 대북강경노선으로 말미암아 북미 협상이 난항을 겪게 되고 이전 협상은 전부 파기되고 말았다. 미국은 북한의 농축 우라늄 핵 개발이 문제가 되자 북한과 협상의 문을 닫았다. 이후 2003년 8월 부터는 이제 북미 협상을 통한 북핵문제 해결이 아닌 6자회담을 통한 북핵문제를 다루기 시작하였다.

미국은 북한의 경제적 지원을 위해 2003년 1월 북한에 에너지와 식량지원이 포함된 “대담한 구상”을 재개하겠다고 밝혔다. 여기에는 전제조건이 있었다. 즉 북한이 핵무기 개발을 지속하지 않겠다고 동의하는 조건이었다. 2003년 3월에도 미 국무장관 콜린 파웰이 “기아와 경제적 어려움”을 돕는 “대담한 구상”을 거듭 반복했다.⁸⁸⁾ 중국은 이것을 계기로 중재에 들어갔는데 2003년 4월 중순에 북미회담이 베이징에서 있었다. 하지만 미국 고위관리는 이 회담을 협상이 아닌 대화라고 밝히면서 북한과의 양자협상은 하지 않겠다는 입장을 고수했고 북한은 이에 대해 자신들은 이미 두 개의 핵폭탄을 가지고 있으며 핵능력 또한 물리적으로 입증할 수 있다고 공언했다. 그리고 추가로 폐연료봉을 재처리하는 중이고, 핵무기도 수출할 수 있다고 말했다.⁸⁹⁾ 북한은 또한 제네바 합의에서 되살릴 수 있는 요소들과 북핵이 폐기되기 전에 미국이 양보할 수 있는 다른 사항들을 포함하는 핵 문제의 평화적 해결책을 제안했다.⁹⁰⁾

2003. 5월 부시 미국 대통령은 북한의 핵프로그램이 “완전하고 검증가능하며 돌이킬 수 없는 핵 폐기(CVID: Complete, Verifiable and Irreversible Dismantlement)”를 주장했다. 또한 2003. 5. 31. 부시대통령은 폴란드 크라코우시 연설을 통해 대량살상무기 확산방지구상(PSI)를 제안하면서 더욱 북한의 핵무기 개발에 압박을 가할 수 있게 되었다.⁹¹⁾ PSI는 2003. 6. 12. 마드리에서 제1차 회의를 갖고 2차회의를 7월

88) Colin Powell's Remarks on 28 March 2003 as released by the State Department at <http://www.useu.be/Categories/GlobalAffairs/Mar2803PowellKorea.html>. (검색일:2017.12.20)

89) David E. Saanger, “North Korean Says It Now Possesses Nuclear Arsenal”, *The New York Times*, 25 April 2003.

90) 박성화, “한반도 평화체제 구축에 관한 연구: 북핵 해결과 다자협력을 중심으로”, 『북한학 연구』(2006), pp.126-132.

91) 이 회담에서 북한은 4가지 보상을 조건으로 일괄타결을 요구했는데, 안전보장, 정권교체를 시

9-10일 호주에서 개최하였다.⁹²⁾ 부시행정부는 다자회담을 추진하였는데 중국이 중개역할을 하고 남북한을 포함 중러일의 6개국에 참가하는 다자회담을 추진키로 했다. 이는 북한을 국제사회와의 협상테이블로 나오게 하려는 전략이었다. 이를 위해 2003년 여름 미국, 중국, 한국, 그리고 일본의 고위관리들이 새 형태의 다자회담에서 북한의 동의를 받아내기 위해 노력했고 북한은 러시아의 참여를 요구함으로써 6자 회담이 성사되게 되었다.

2. 미국의 대북강압외교

가. 1차 핵위기와 클린턴 행정부의 강압외교

북한은 일찍부터 핵 개발에 관심을 가져 왔지만 국제적으로 문제화가 되기 시작한 것은 1990년대 초부터이다.⁹³⁾ 1991년 9월 27일 조지 부시 미국 대통령이 해외에 배치한 모든 전술 핵무기를 본국으로 철수하겠다는 선언에 따라 1958년도 이후 배치되었던 주한미군의 전술핵무기도 철수하게 되었다. 이러한 과정에서 남과 북은 비핵화 협상에 들어가게 되었고, 1992년 2월 19일 「한반도비핵화 공동선언」과 동년 3월 19일 「남북핵통제공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」가 각각 발효되었다. 남북한이 주체가 되어 한반도 비핵화 논의가 시작된 것이다. 그러나 이러한 합의가 발효된 이후 비핵화를 검증하기 위한 사찰규정에 대한 협상은 실패하였다. 남측이 북한이 사찰규정에 합의하지 않으면 '93 팀스피리트훈련을 재개하겠다고 압박을 가하자, 북측은 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴선언과 국제원자력기구(IAEA) 핵사찰 거부, 노동미사일 발사 등 강경대결 자세로 제1차 핵위기를 조성하였다.⁹⁴⁾ 이를 계기로 북핵문제에 관한 남북 간 논의는 중단되었고, 북·미대화가 시작되었다.

도하지 않겠다는 공약, 경제지원, 에너지 지원 등이다.

92) Elisabeth Elisabeth Bumiller, "The President in Europe: Allianec Alliance; Praising Alliance, Bush Asks Europe to Work with U.S.," *New York Times*(June 1, 2003), p.1. in Lexis-Nexis, <http://www.lexis-nexis.com>.

93) 북한의 핵 개발은 1962년 11월 영변에 원자력 연구소를 설립하여 핵연료의 정련·변환·가공기술을 집중 연구해 오다가 1980년대 이후부터 영변 5MWe 원자로를 가동시킴으로써 본격 추진되기 시작하였다. 북한은 1986년 1월부터 영변 5MWe 원자로 가동을 개시하여 1989년까지 약 8,000개의 폐연료봉(25~50톤)을 인출한 바 있다. 조민·김진하, 『북핵일지 1955~2009』(서울: 통일연구원, 2009), pp.4-5.

94) 김재철, "북한의 위기조성전략과 한국의 대응방향", 『아시아연구』, 제12권 1호, 한국아시아학회, 2009, p.142.

미국은 영변지역에 ‘군사적 제재’를 검토하였으나 카터 전 미국 대통령의 방북으로 군사제재는 면하게 되었다. 이 시기에 북한에서는 1994년 7월 8일 김일성 주석의 사망으로 50여 년간 김일성 통치시대가 막을 내리고, 미국과 북한은 협상을 시작한 지 1년 4개월만인 동년 10월 ‘제네바합의’에 서명하게 되었다.⁹⁵⁾ 1995년 3월 KEDO(한반도에너지개발기구)가 설립됨으로써 1997년 8월부터 제네바합의의 핵심사업인 ‘경수로 건설’이 순조롭게 진행되었다. 그러나 북한은 은밀히 우라늄 농축을 통한 핵개발을 계속하였다. 이러한 정황이 일부 포착되었지만 클린턴 행정부는 제네바합의의 유지를 위해 유연하게 대응하였다.⁹⁶⁾

나. 부시 행정부의 강압외교와 2차 핵위기

2001년 1월에 출범한 부시행정부의 강경 네오콘 세력은 ‘클린턴 대북정책’을 전면 재검토하면서 북한의 핵·미사일 검증문제에 대해서 강력한 자세를 견지하였다. 특히 2001년 발생한 9·11테러사건으로 인해 국제사회는 반테러 협력에 집중하게 되었고, 부시대통령은 2002년 1월 29일 연두교서에서 북한, 이란, 이라크를 악의 축으로 규정하였다. 이에 대해 북한은 ‘선전포고’라고 비난하는 등 크게 반발하면서 제네바합의에서 금지하기로 약속한 흑연감속로를 재가동하겠다는 선언을 하였다. 더욱이 2002년 10월 제임스 켈리 미국 특사의 방북 시 북한이 농축우라늄 핵개발을 시인함으로써 제2의 핵 위기가 발생하게 되었다. 결국 미국은 제네바 합의의 파기를 선언했고 2002년 11월 KEDO 집행 이사회는 북한에 대한 중유지원 중단을 결정하였다. 이에 북한은 2002년 12월에 제네바합의 이후 IAEA의 감시 하에 있었던 핵관련 시설 동결을 해제하고 사찰관을 추방하였으며, 2003년 1월 10일에는 NPT탈퇴를 선언하는 등 강력한 대응자세를 견지하였다.⁹⁷⁾

미북 간 긴장이 고조되면서 주변국의 중재노력으로 북한과 미국, 중국이 참여하는 3자회담이 2003년 4월 23일부터 25일까지 베이징에서 개최되었다. 이 회담에서 미국은 ‘선 북핵포기’와 다자회담의 틀에서 북핵문제를 논의·해결해야 한다고 주장한

95) ‘북미 제네바합의’는 10개 조항으로 이루어졌으며 당시 북한 측 수석대표 강석주 외교부 제1 부부장과 미국 측 수석대표인 갈루치 대사가 서명하였다. 그 주요내용으로는 북한은 ①IAEA 안전조치협정 이행 및 특별사찰 수용, ②5MWe 원자로의 폐연료봉 봉인 및 제3국으로 이전하고, 미국은 ③북한 지역내 100만 kw급 경수로 발전소 2기를 제공, ④경수로 1기 완성시까지 연간 중유 50톤을 제공하는 것이었다. 통일교육원, 『2017북한이해』(서울: 통일부, 2017), p.67.

96) 이우탁, 『오바마와 김정일의 생존게임』(서울: 창해, 2009), pp.27-28.

97) 통일연구원, 『2017 북한이해』(서울: 통일부, 2017), p.68.

반면 북한은 ‘선 북미 회담, 후 다자회담’을 주장하였다.⁹⁸⁾ 또한 미국은 ‘완전하고, 검증 가능하며, 돌이킬 수 없는(CVID)’ 방식으로 핵을 포기하도록 적극적인 외교노력을 전개함과 동시 2003년 5월에 핵확산방지구상(PSI)를 발족시켰다.

다. 6자회담과 1차 핵실험

1차 핵 위기는 북·미 간 양자협상을 통해 해결책을 모색한 반면 2차 핵 위기가 발생한 이후부터는 6자 회담이라는 다자간 협상이 진행되었다. 그러나 6자 회담에서 실질적 행위자는 미국과 북한이었다. 6자회담은 2003년 8월 제1차 회담을 시작으로 2007년 9월에 개최된 제6차 회담까지 개최되었다. 제1,2,3차 6자회담은 평화적으로 한반도 비핵화를 이행해야 한다는 필요성을 확인한 가운데 완전한 핵 폐기를 위해 북한이 이행해야 할 조치와 이행단계 및 보상 문제에 대한 논의와 입장을 확인하는 회담이었다.

6자회담 가운데 북핵 문제 해결의 가능성을 보이기 시작한 것은 ‘9.19 공동성명’⁹⁹⁾을 만들어 낸 제4차 회담 2단계 회의였다. 그러나 ‘9.19 공동성명’의 이행은 순조롭지 못했다. 미국의 마카오 방코델타아시아은행(BDA)의 북한계좌 동결에 대한 반발로 북한은 2006년 7월 5일에 대포동 2호 미사일을 발사한 데 이어 10월 9일에는 제1차 핵실험을 실시하였다. 이에 대해 미국을 중심으로 한 국제사회 제재조치와 유엔 안보리 대북제재결의 1718호가 채택되었다.¹⁰⁰⁾ 북미 간 교착상태가 장기화 되면서 양자접촉을 통해서 6자 회담으로 복귀하기로 합의하게 되었고, 2007년 2월 8일부터 13일까지 개최된 제5차 회담 3단계회의에서 BDA 북한계좌 동결해제를 전제로 ‘2.13합의’를 이끌어 냄으로써 ‘9.19공동성명’의 이행을 위한 보다 구체적인 제도적 틀이 마련되었다.

또한 2007년 6월에는 최대의 걸림돌이었던 BDA 문제가 해결국면으로 접어들자,

98) 위의 책, p.69. ‘선 북미 회담’에 관한 북한의 논리는 핵문제는 미국의 적대시 정책에서 비롯된 것이므로 미국만이 문제해결의 열쇠를 가지고 있다는 것이다. 미국이 북미 양자회담을 반대하면서 다자회담만을 고집하는 것은 문제해결의 의지가 없는 것으로 간주하고 핵 억제력을 강화해 나가겠다고 주장하였다.

99) ‘9.19공동성명’은 ①북핵 폐기와 북한에 대한 안전보장 ②북미/북일 관계 정상화 ③대북 국제적 지원 ④한반도 및 동북아 안정과 평화 비전 제시 ⑤‘공약 대 공약’, ‘행동 대 행동’ 원칙에 입각한 단계적 상호 조율된 조치 등을 골자로 하고 있다.

100) 유엔 안보리가 2006년 10월 14일에 만장일치로 채택한 ‘대북제재 결의 1718호’는 ①물적 규제(재래식무기, WMD관련 물자, 사치품) ②금융규제 ③출입국 규제 ④화물 검색 등을 포함하고 있다.

북한은 2.13합의에 따라 영변 원자로 등 핵시설을 동결하는 모습을 연출하기도 하였다. 아울러 2007년 9월 27일부터 30일까지 개최된 제6차 회담 2단계 회의에서 ‘9.19공동성명’이행을 위한 2단계 조치에 대해 합의(10.3합의)하였다.¹⁰¹⁾

그러나 북한은 핵 프로그램 신고를 목표시한인 연말을 넘겨 2008년 6월 26일에 제출하였고, 8월 26일에는 테러지원국 해제를 하지 않고 있다는 이유로 핵 불능화 중단을 선언하였다. 정권 말기에 접어든 부시 행정부는 10월 11일에 북한을 테러지원국에서 해제함으로써 해결국면에 진입하였으나 북한은 시료채취 검증의정서 채택에 불응함으로써 6자회담은 더 이상 진전을 보지 못한 채 오바마 행정부로 이양되었다.¹⁰²⁾

라. 오바마 행정부의 전략적 인내와 2차 핵실험

2009년 1월 ‘대화과 협력’을 중시하는 오바마 대통령이 취임하자 북한은 미국과 관계 개선의 기대감을 표명하였다. 오바마 행정부의 국방·외교전략은 적에 대한 군사공격보다는 소프트파워에 중점을 두고 동맹국 및 우방과 긴밀한 협력이 필요하다는 점을 강조하였다. 그러나 오바마는 엄격하고, 공세적이며, 원칙있는 외교를 강조하였다. 오바마 대통령이 취임 후 ‘북한을 어떻게 다룰 것인가’에 대한 질문에 ‘거칠면서도 직접 대화를 하는 방식(Tough and Direct diplomacy)’을 택하겠다고 말했다. 이는 소프트파워와 하드파워를 현명하게 선택하는 스마트파워를 강조하는 것이라 할 수 있다.

북한은 오바마의 대북정책 역시 부시의 적대시정책과 동일하다고 보고 2009년 4월 5일 장거리 로켓을 발사하였고, 5월 25일에는 제2차 핵실험을 실시하였다. 이에 유엔 안보리는 대북제재 결의 1874호를 채택하였다.¹⁰³⁾ 오바마 행정부의 강압외교의 특징은 ‘전략적 인내(strategic patience)’이다. 북한의 전통적 협상 전략·전술에 대해 보다 대화와 제재를 병행하면서 장기적 차원에서 인내를 가지고 대응하는 모습을 보였다. 이후 천안함 피폭으로 한국은 북한을 유엔 안보리에 회부함과 동시에

101) ‘10.3합의’의 주요 내용은 북한이 ①핵시설 연말까지 불능화 ②프로그램 연말까지 신고 ③핵물질 및 기술 이전금지를 이행해야 하며, 그 대신 북한에게 ④테러지원국 지정해제 개시 ⑤대적성국 교역법 종료 추진 ⑥북미/북일 관계정상화 노력 ⑦중유 100만 톤 상당의 경제·에너지 지원을 약속한 것이다.

102) 위의 책, pp.70-72.

103) 2009년 6월 12일 만장일치로 채택된 유엔 안보리 결의 1874호는 기존의 1718호에 추가하여 ①화물 및 해상검색 강화 ②금융·경제제재 강화 ③무기 금수조치 확대 등을 포함하고 있다.

다양한 경로를 통해 국제사회의 제재를 이끌어 내고자하였으나 중국의 모호한 태도로 별다른 성과를 거두지 못하였다. 또한 2011년 초부터 북한은 대화 공세와 더불어 6자회담 개최를 주장해 왔지만 오히려 한국과 미국 측에서는 북한의 진정성 없는 대화 요구에는 응하지 않는다는 원칙을 고수하였다. 결국 오바마의 전략적 인내는 북한에게 핵 개발시간만 확보해주는 결과를 초래했다는 지적이 있다.

마. 트럼프 행정부의 최대의 압박 및 관여 정책

미국 트럼프 대통령의 후보시절 선거 캠프의 캠페인은 다시한번 미국을 위대하게 만들기(Make America Great Again)였다. 트럼프 대통령은 미국을 우선시하면서 경제적으로 부유하고 군사적으로 강력한 국가로 만들고자 한다고 했다. 따라서 부유한 국가를 만들기 위해서는 보호무역주의를 채택하는 것이고, 군사적으로 강력한 국가의 수단은 엄청난 국방비 예산을 투입하는 것이라고 주장하였다. 그는 우선적으로 한태평양경제공동체(TPP)에서 탈퇴를 선언하고 북·미경제공동체(NAFTA)에 대한 재협상을 지시했다. 또한 2018년 국방예산을 전년도보다 무려 540억 달러나 대폭 증가된 6,390억 달러로 편성하여 의회에 제출했다.¹⁰⁴⁾

이런 인식속에서 트럼프 대통령은 오바마 행정부의 북한의 WMD 해결, 아시아 재균형 전략, 시리아 및 IS 격퇴를 모두 실패로 규정했다. 따라서 트럼프 행정부는 국익과 국가안보에 초점을 맞춘 미국 우선주의를 외교정책의 기조로 삼아 ‘힘을 통한 평화’¹⁰⁵⁾를 외교전략의 핵심으로 추구하고 있다. 물론 힘을 통한 평화를 추구한다고 해서 무분별하게 개입하겠다는 뜻은 아니다. 오히려 미국의 이익과 안보를 기준으로 선택적으로 개입하려 할 것이며 이길 수 있는 전쟁에만 참여하려 할 것이다.¹⁰⁶⁾ 북한은 트럼프 행정부 등장과 상관없이 미사일 시험을 계속했다. 북한은 2017년 2월 12일, SLBM의 지상 버전인 북극성 2형 발사에 성공했다. 이렇게 되자 미국은 대북한 핵미사일 정책을 우선적으로 수립할 필요가 있었다. 맥팔랜드 국가안보 부보좌관은 2월 중순부터 국무, 국방, 재무 등 관련 부처 고위 관리들을 불러 모든 대북 옵션들을 제출토록 지시했다.

104) 김정원, “트럼프 예산 의회 제출, 12개 부서 희생해 국방비 증액”, 『한국일보』, 2017.3.17.

105) The White house, “America First Foreign Policy”,

<https://www.whitehouse.gov/america-first-foreign-policy>(검색일:2017.12.20.)

106) Donald Trump, 이은주·도지영 역, 『트럼프, 강한 미국을 꿈꾸다』(서울: 미래의 창, 2017), p.124. 여기서 트럼프는 “우리는 결코 전쟁에서 이기지 못하고 있다. 앞으로는 반드시 싸워서 이기거나 그렇지 않으면 아예 싸우지 않을 것”이라고 했다.

대통령 취임 이후 북한에 대해 비교적 침묵을 지켜오던 트럼프 대통령은 북한의 반복되는 도발을 묵도하고 대북 정책을 3월 말까지 수립할 것을 지시했다. 세계 전략과 동아시아의 전략이 수립되고 난 이후에 대한반도 정책이 수립되는 것이 기존의 관행이었고 패턴이었으나 이번에는 달랐다. 무엇보다 북한 핵문제에 대한 정책 수립이 우선이었다. 트럼프 대통령은 모든 옵션을 테이블 위에 올려놓고 대안을 제시할 것을 요구했다고 맥매스터(Herbert McMaster) 국가안보보좌관이 밝혔다.

미국이 대북 핵과 미사일 정책을 거의 완료한 시점은 4월 초 정도로 추정이 된다. 그 이유는 트럼프 대통령이 이 정책을 보고 받은 후 4월 6~7일 계획되어 있었던 미중 정상회담에 참석했을 것으로 판단하기 때문이다. 그러나 미국의 대북 핵미사일 정책이 ‘최대 압박과 관여’라는 단 한마디의 표현으로 AP 통신 등 미국 언론에 드러난 것은 4월 14일 이었다.¹⁰⁷⁾

트럼프 행정부는 4월 26일, 미 상원의원 100명을 백악관으로 초대하여 이들과 NSC 위원들이 참석한 가운데 대북 정책에 대한 비공개 브리핑을 했다. 브리핑 후 국무·국방장관과 국가정보국장(DNI)은 합동성명을 통해 ‘북한 핵무기는 외교정책의 최우선순위’이고 ‘경제 제재와 외교 압박을 통해 북핵 프로그램을 해체 하겠다’고 밝혔다. 또 ‘평화로운 비핵화란 목적을 위해 협상의 문을 열어 두겠지만, 우리는 우리 자신과 동맹을 방어할 준비가 돼 있다고 했다. 결국 미국의 대북정책은 최대한으로 경제제재와 외교적 압박을 통하여 북한을 비핵화의 길로 인도하지만, 핵미사일을 지속적으로 감행하면 군사적 옵션도 불사하겠다는 것으로 풀이된다.

미국의 대북 정책은 유엔 안보리로 연장되었다. 4월 28일, Tillerson(Rex Wayne Tillerson) 미 국무부 장관은 유엔 안보리 상임이사국의 의장국 지위를 이용하여 유엔 안보리 상임 및 비상임 이사국 외무부 장관 또는 차관들을 초청하여 북한 핵미사일 문제에 대해서 논의하는 자리를 마련했다. 이 자리에서 Tillerson 장관은 북한의 핵미사일 프로그램의 수준과 위협 정도, 그리고 미국이 취할 조치와 국제사회가 취해야 할 조치들을 제시했다. 모든 옵션이 테이블 위에 올라 있음을 강조한 Tillerson 장관은 세컨더리 보이콧(secondary boycott) 시행 가능성을 언급하면서 북한과의 외교관계를 정치 또는 격할 것을 요구했다.¹⁰⁸⁾ 2017년 5월 4일에는 북한을 최대한

107) 정진탄, “트럼프 행정부 대북전략 ‘최대 압박·관여’ 확정”, 『뉴스1』, 2017. 4.15.

108) 김덕한·조의준, “북한과 외교관계 정치·격하, 미국무, 안보리 15국에 요구”, 『조선일보』, 2017. 4.29. Tillerson 장관은 “북한의 핵 미사일 프로그램은 재앙적 단계에 도달”했으며 “서울과 도쿄에 대한 북한의 핵공격 위협은 이제 현실이며 미국에 대한 위협도 시간 문제일 뿐”이

압박하기 위한 ‘대북 차단 및 제재 현대화법’(H.R.1644)이 미 하원을 통과하기도 했다. 트럼프 행정부의 대북 정책 옵션의 특징은 다음과 같다.

첫 번째 옵션은 대북 제재를 강화함으로써 북한을 비핵화의 길로 나오게 하는 것이다. 이 옵션은 오바마 행정부 말기인 2016년부터 본격적으로 시행되었다. 이것은 오바마 행정부가 전략적 인내를 사실상 끝내고 제재를 통한 개입에 초점을 맞춘 옵션이었다. 대북 제재는 2가지 방향으로 진행되었다. 하나는 유엔 안보리 결의를 통해 대북제재를 하는 것이고 다른 하나는 개별 국가들이 독자적으로 대북제재를 하는 것이다.

1993년부터 2017년까지 통과된 안보리 결의안은 제825호, 제1695호, 제1718호, 제1874호, 제2087호, 제2094호, 제2270호, 제2375호 등 무려 10개였다. 그러나 북한이 제재에 아픔을 느낄 수 있을 정도의 제재 결의안은 2017년 9월12일에 채택된 안보리 결의안 제2375호이다. 어쨌든 최근의 안보리 결의안 제2375호는 기존의 안보리 결의안을 전부 포함하는 것이기에 이것이 가장 강력한 대북제재 결의안이라고 할 수 있다.

트럼프 행정부 출범이후에도 북한에 대한 미국의 압박은 계속 강화되고 있다. ‘대북 차단 및 제재 현대화 법’(H.R.1644)이 419:1의 찬성으로 미국 하원을 통과(2016.5)했다. 이 법에는 북한으로의 원유 및 석유제품 수출 금지, 북한 노동자 고용하는 제3국 기업제재, 농산물 직물, 북한산 식품 및 어업권 취득 금지, 북한에 대한 전신,전화,통신 서비스 제공 금지, 북한 테러지원국 지정여부가 미 의회에 90일 이내 보고하는 등의 내용이 담겨있다.¹⁰⁹⁾ 만약 북한이 테러지원국으로 재 지정되면 무역과 투자는 물론, 원조와 관련된 미국의 제재를 받게 되며 국제금융기구로부터 차관도 받을 수 없게 되는 것이다.

두 번째 옵션은 김정은 정권을 소멸시키는 레짐 체인지이다. 이 옵션은 김정은이 살아있는 한 핵을 절대로 포기하지 않을 것이라는 가정하에 전제하는 것이다. 따라서 김정은을 제거한 후 새롭게 들어선 정권과 협의를 통해 북한을 비핵화 시키겠다

라고 했다. 따라서 “북한에 대해 지금 행동하지 않으면 재앙적 결과가 이어질 것”이기 때문에 미국은 군사적 조치를 포함한 모든 대북 옵션을 책상 위에 올려놓고 있다”고 했다. 또 “국제사회는 북한을 경제적으로 고립시키는 조치를 강화할 필요가 있다”며 “미국은 북한과 거래하는 제3자와 단체를 제재(세컨더리 보이콧)하는데 주저하지 않을 것”이라고 했다. 뿐만 아니라 북한과의 외교관계를 정지 또는 격하할 것”을 요구하기도 했다.

109) 김미경, “미 하원, ‘북 원유·노동자 해외취업 봉쇄’ 새 대북제재법 통과”, 『서울신문』, 2017. 5. 6.

는 옵션이라고 볼 수 있다. 흔히 회자되고 있는 참수작전이다. 참수작전은 핵전쟁 전략의 하나로서, 적의 핵전쟁 지휘부를 핵무기로 선제타격하는 제1격을 말한다. 그러나 핵전쟁 지휘부가 아니라 적의 지휘부를 암살하는 것도 통상 참수작전이라고 부른다. 한국군이 북한의 핵미사일 위협에 대응하기 위해 수립한 전략으로서 흔히 말하는 3K라고 할 수 있는데, 선제공격을 의미하는 Kill-Chain, 선제공격을 피해 한국으로 날아오는 미사일을 요격하는 한국형 미사일 방어(KAMD), 그리고 적 지휘부를 제거하겠다는 대량보복 및 응징(KMPR)을 의미하는 것이다. 사실 북한이 핵무기를 사용할 징후가 있을 경우 대량 보복 및 응징 차원으로 지휘부를 제거하겠다는 의도이기 때문에 이것은 참수작전 원래의 의미와 가까운 개념이다. 이 개념은 전시 전쟁계획인 작계 5027을 대체한 작계 5015에 명시되어 있다. 레짐 체인지 차원에서 참수작전이란 특수 작전을 감행하여 김정은을 제거하는 것을 말한다. 이는 참수작전의 모형이 바로 오사마 빈 라덴(Osama Bin Laden)에서 비롯된 것이다. 2011년 5월, 미국은 파키스탄의 북부 지방에 숨어 있던 9.11 테러의 배후이자 알카에다 테러집단의 수장인 오사마 빈 라덴을 특수 부대를 투입하여 사살했다. 또한 드론을 활용하여 테러집단의 지도자들을 발견하는 즉시 드론에서 직접 공격하는 방법을 사용할 수도 있을 것이다. 미국은 김정은 제거를 염두에 두고 한·미 특수전 부대들이 함께 훈련도 하고 이를 언론에 공개하기도 한다. 그러나 북한은 파키스탄이나 아프가니스탄과 다르다는 것이다. 북한은 김정은의 동선을 최측근마저 알 수 없도록 통제하고 있기 때문에 김정은의 동선을 파악하기가 쉽지 않다. 또한 북한의 방공망이 대단히 촘촘하여 드론 등 무인기를 활용하여 김정은을 제거하는 것도 쉽지 않다. 더군다나 전시도 아닌 평시에 특수전 부대가 평양까지 침투하여 김정은을 제거한다는 것은 상상하기 어렵다. 결국 취약점이 많은 내부 암살에 더 많은 기대를 둘 수밖에 없다. 대북 제재가 지속되면 누군가가 김정은을 제거할 것이라는 믿음에 의지할 수밖에 없다는 뜻이다.

세 번째 옵션은 선제공격이다. 선제공격이란 적이 자국을 공격할 계획을 가지고 있으며 그 공격이 임박했다고 확신할 때, 적국의 공세적 타격을 지연시키거나 또는 공격의 이점을 상쇄시키기 위해 실시되는 것이다. 이에 반해 예방공격은 현재의 군사력 균형이 자신에게 유리하나 미래에는 적에게 유리해져 적이 자신을 공격할 것이라고 믿고, 군사력 균형이 자국에게 유리한 현재 적을 공격하는 것이 더 좋다고 판단될 때 시행된다.¹¹⁰⁾ 두 사례 모두 먼저 공격을 당하는 것보다 먼저 공격을 하는

것이 더 유리할 것이라는 ‘최선의 방어는 먼저 공격하는 것’이라는 격언에 기초하고 있다. 선제공격은 기껏해야 몇 시간, 며칠, 그리고 몇 주의 문제이지만, 예방공격은 몇 달 심지어 몇 년의 문제이다. 선제공격은 전쟁이 끝난 후에 자신의 선제공격 행위를 정당화할 수 있다. 다양한 증거가 이를 뒷받침해 줄 수 있기 때문이다. 그러나 예방공격은 공격의 정당성을 입증하기가 힘들다. 먼 미래에 닥쳐올 가능성의 영역에 있는 위협을 사전에 제거했기 때문이다. 따라서 예방공격에 대한 국제사회는 잦대는 엄격하다. 국제사회가 발전시켜 온 어떤 국제규범도 예방공격의 정당성을 옹호하지 않기 때문이다. 이런 이유로 2003년 미국의 이라크 공격이 선제공격이었는지 또는 예방공격이었는지에 대한 논쟁은 아직도 끝나지 않고 있는 것이다.

제4절 주요쟁점 및 과제

한반도 평화체제를 구축하기 위해서는 ‘평화공존’과 ‘공동번영’이라는 비전을 가지고 일괄성과 지속성을 유지할 수 있는 정책을 추진해 나가야 한다. 첫째, 평화체제를 구축하기에 앞서 남북한이 서로를 위협하지 않고 평화롭게 존재할 수 있어야 한다. 평화는 우리가 추구해야 할 최우선적 가치이다. 아울러 평화공존은 평화체제 이전단계로서 평화협정 없이도 남북 간 신뢰가 구축되면 가능하다. 그러나 한반도는 세계적 냉전이 종식된 지 30여 년을 눈앞에 둔 시점에서 군사적 대처로 불안한 평화를 유지하고 있다. 둘째, 공동번영은 남북이 호혜적인 협력을 통해 함께 번영하며, 나아가 그 범위를 동북아로 확장해 나가는 것이다. 남북한이 모두 삶의 질을 향상시키기 위해서는 경제협력이 필요하며, 남북이 협력하여 한반도를 유라시아 대륙과 태평양을 연결시키는 교량국가로서 역할을 담당할 수 있어야 한다.

이러한 비전을 토대로, 앞에서 살펴본 한반도 평화의 전개과정에서 다양한 쟁점들이 대두되었다. 각 절별로 나타난 논의의 쟁점들을 정리해 보면 다음과 같다.

‘제1절 6·25전쟁 원인과 정전협정 체결’에서 나타난 주요쟁점은 첫째, 6·25전쟁으로 인한 이념적 갈등과 동질성 회복 문제 그리고 남북 간 적대 감정을 어떻게 해소

110) Robert J. Art, “The Four Functions of Force,” Robert J. Art and Robert Jervis ed., *International Politics: Enduring Concepts and Contemporary Issues*, 8th ed(New York: Pearson and Longman, 2007), p.142; Michael W. Doyle, *Striking First Preemption and Prevention in International Conflict*(New Jersey: Princeton University Press, 2008), pp.7-96; Ivo H. Daalder, *Beyond Preemption*(Washington D. C: Brookings Institution Press, 2007), ch.5.

할 것인가에 대한 문제이다. 둘째, 정전체제에 관한 논쟁이다. 북한에 의해 이행되지 않고 있는 정전협정을 준수할 수 있도록 복원할 것인가와 아니면 평화체제로 전환시킬 것인가에 대한 문제이다.

‘제2절 남북 간 평화체제 전개과정’에서 나타난 주요쟁점은 첫째, 남북대화 채널을 복원하는 문제이다. 특히 고위급회담을 통해 남북기본합의서 체제를 개선하여 적용해야 한다는 주장이 대두되고 있다. 둘째, 남북교류협력을 활성화하는 문제이다. 이를 위해 6·15 및 10·4남북정상선언의 계승과 개성공단 및 금강산 관광사업을 재개하는 문제 등이 대두되었다. 셋째, 남북 간 군사적 대립을 어떻게 해결해 나갈 것인가에 대한 문제이다. 한반도에 지속되고 있는 냉전구도를 타파하기 위해 군사적 긴장 완화를 위한 남북한 협력이 필요하다.

‘제3절 북핵문제 대두와 미국의 강압외교’에서 나타난 주요쟁점은 한반도 비핵화이다. 북한은 국제사회의 강도 높은 제재에도 불구하고 핵·미사일 도발을 계속하고 있으며, 한반도는 물론 동북아 및 세계평화를 위협하고 있다. 오늘날 북한의 핵위협은 한반도 평화체제 구축을 위해 반드시 해결되어야 하는 쟁점사항임과 동시에 최우선 과제이다.

이상과 같은 쟁점사항을 해결하기 위해서는 다수의 과제를 추진되어야 한다. 그러나 본 연구에서는 ①지속 가능한 남북관계 발전, ②한반도 경제공동체 건설, ③남북한 군비통제 추진, ④정전체제를 평화체제로 전환, ⑤북핵문제 해결 등 5가지의 핵심과제로 집약하였다.

첫 번째 과제인 ‘지속 가능한 남북관계 발전’은 상호 간 신뢰를 바탕으로 남북한이 공동으로 협력해 나가야 할 과제로서, 6·25전쟁으로부터 야기된 갈등과 적대감정을 해소하고, 민족 동질성을 회복시키기 위한 과제이다.

두 번째 과제인 한반도 경제공동체 건설은 분야별 남북교류협력사업을 활성화하고, 남북한과 주변국들이 참여하는 경제공동체를 만드는 과제이다. 이는 경제 분야에 중점을 두는 과제로서 남북한은 물론 동북아 주변국들이 동참함으로써 공동번영의 비전을 달성하고, 북한을 국제사회의 일원으로 유도함은 물론 북한의 경제를 증진시킴으로써 북한주민의 삶의 질 향상에 기여할 수 있을 것이다.

세 번째 과제인 ‘남북한 군비통제 추진’은 한반도 평화체제 구축을 완성하기 위해 반드시 거쳐야 할 선행과제로서 남북 간 군사적 대립을 완화하고 체제경쟁을 완화하는데 목적이 있다. 일각에서는 북핵문제가 해결되지 않는 가운데 남북한 간 군비

통제 추진은 한국안보에 위험이 따를 수 있다는 신중론을 주장하고 있으나 낮은 단계부터 점진적·단계적 추진으로 이러한 우려는 해소될 수 있을 것이다.

네 번째 과제인 ‘정전체제를 평화체제로 전환’은 한반도 안보체제를 규정하는 중대한 과제이다. 이 과제는 북핵문제 해결과 연계하여 논의되어 왔다. 그러나 이상적 시각으로 접근할 경우 북한의 핵전략에 한국안보가 위협에 노출될 수 있다는 점에서 신중을 기하고 있다. 그러나 한반도 평화체제 구축은 미래지향적 차원에서 단계적으로 추진되어야 할 정책이니만큼 추진조건과 평화체제 이행단계가 함께 연구될 필요가 있다.

다섯 번째 과제인 ‘북핵문제 해결’은 한반도 평화체제에 가장 중요한 과제라 할 수 있다. 즉, 현시점에서 북핵문제가 평화적으로 해결된다면 한반도 평화체제 구축은 큰 탈력을 받을 수 있을 것이다. 트럼프 대통령은 오바마의 전략적 인내를 실패로 간주하면서 ‘최대의 압박과 관여(Maximum pressure and engagement) 정책’으로 전환함으로써 군사적 옵션까지 고려하고 있다. 이 과제는 미국의 주도로 국제사회와 함께 수행하지만 한국의 역할도 중요하다.

이상과 같은 평화체제 구축을 위해 추진되어야 할 과제는 과제별로 상호 밀접하게 연계되어 있다. 특히 지속 가능한 남북관계 개선은 한반도 경제공동체 건설과 군비통제 추진을 촉진시킬 수 있는 과제이다. 또한 북핵문제가 해결된다면 남북한 평화공존체제는 달성 가능성이 크다고 할 수 있겠다.

제4장 한반도 평화체제 관련 이해당사국의 정책과 주요 쟁점

제1절 미국의 정책

미국의 대북 정책은 1980년대 후반부터 조금씩 변화되기 시작하였다. 그것은 소련 및 동구권의 변화조짐에서 비롯되었다. 1980년대 레이건노믹스에 의해 미소간 군비경쟁이 심화되었고, 결국 소련은 견디지 못하였다. 소련은 고르바초프를 등장시켜 1980년대 중반 개혁개방정책에 따라 미국과 핵군축협상을 시작하였다. 따라서 1987년 12.8일 워싱턴에서 레이건 대통령과 고르바초프 서기장이 중거리핵전력(INF)협정에 서명했다.

핵심내용은 양국이 보유하고 있는 핵탄두 장착용 중단거리 지상발사 미사일, 즉 전술핵을 모두 폐기한다는 것이다. 여기서 1991년 부시대통령의 한반도 전술핵 철수선언이 비롯되었고, 1991년 한반도 비핵화선언도 가능하게 되었던 것이다.

이러한 우세에 따라서 미국은 동북아와 한반도에서 다자간 안보협력의 형식에 대해 고민하기 시작하였다. 1988년 레이건 대통령은 소련과 동구권의 변화처럼 북한의 변화에도 대비하여 “온건주도책(modest initiative)”를 발표하면서 7.7선언 등 남한과 북한의 학술, 문화 교류 등 양국 간 교류를 지지한다고 발표했다. 또한 1991년 9월 남과 북이 UN에 동시 가입하자, 당시 부시 대통령의 국무장관 베이커는 독일통일을 가져왔던 2+4회담 형식을 빌려서 한반도 문제해결을 위해 동북아의 2+4회담을 제안하였다.

그러나 미국이 원하는 다자간 안보협력은 다자간 안보협력의 요체인 동북아시아 각국의 평화공존보다는 북핵문제를 해결하기 위해서 즉, “동북아 지역 안정차원에서 북한의 위기를 관리하고 대처하는”¹¹¹⁾ 미국의 헤게모니 전략에서 비롯되었다. 따라서 1990년 한소수교에 이어서 1992년 한중수교 등으로 동북아 각국 간의 평화공존이 실질적으로 모색되자, 미국은 자국의 동북아 주도성을 잃지 않기 위해서 교차승인을 거부하여 북미수교에 나서지 않았고, 이로 인해 북일수교도 수립되지 않았다. 지금부터 북핵문제를 풀기 위한 과정에서 다자간 안보협력의 형식을 띠는 한

111) “북한 연착륙 놓고 한미 동상이몽”, 『시사저널』, 1996년 8월 15일.; “미국은 다만 북한의 핵 개발 포기를 위해 모든 방향에서 관계국들이 영향력을 행사하기 위한 방안으로 6자회담을 검토한 것”이라고 설명했다. “한반도 남북한 직접대화가 마땅. 노대통령·베이커”, 『서울신문』, 1991년 11월15일.

반도 평화체제에 대해서 미국이 제시한 입장을 살펴보고자 한다.

1990년대 초반 북·미수교에 나서지 않았던 미국은 점점 북핵문제가 악화되자, 클린턴 대통령의 임기 초기, 핵무기 제조를 준비한다는 북한에 대한 선제공격을 명령하고자 했다.¹¹²⁾ 이것이 1차 북핵 위기이다. 당시 클린턴 행정부는 북한 문제를 다루는 여러 가지 대안을 고려했다. 잠재적인 옵션 중 유엔안전보장이사회를 통해 북한 영변에 있는 핵시설에 대한 선제공격이나 북한에 대한 엄격한 제재가 논의되었다.

그러나 클린턴 행정부는 결국 북한과 대화하는 방법을 선택했다. 클린턴 대통령은 카터 전 대통령의 북한 방문을 수용하였고 그를 통해서 북한과의 협상을 재개하였다. 카터에 따르면, 북한 정권은 군사 목적으로 사용되는 플루토늄 생산에 활용될 수 있는 원자로와 핵 프로그램을 동결시킬 용의가 있었다. 따라서 1994년 제네바 합의가 체결되었던 것이다.¹¹³⁾

제네바 합의는 북한 지역 경수로 건설과 북미관계 개선에 대한 내용을 담았다. 미국의 협상 대표 갈루치 차관보는 제네바 합의에는 비공개 부속합의서가 있으며, “북한의 병력 전진배치 해제, 군비 축소, 장거리 미사일 개발 및 수출 포기, 인권 개선 등과 같은 사안들이 해결될 경우 북·미관계는 완전한 외교관계로 발전할 것”이라고 말했다.¹¹⁴⁾

이후 클린턴 행정부는 미국의 주도성 유지와 한반도 안정화를 꾀하였다. 우선 핵 약관의 전략은 미군의 주한미군 증강과 동맹국들과의 보다 긴밀한 군사 협력으로 구성되었다. 한국과의 동맹에 관해서는 2001년까지 7월 미군 병력을 3만 7000명 배치하고, 한미동맹국지위협정 등 한미안보협약 이행을 재확인하는 것이었다.¹¹⁵⁾

또한 1996년 클린턴 대통령은 김영삼 대통령에게 한반도 긴장 완화와 한반도의 튼튼한 평화정착을 위해 제안을 했다. 따라서 한미 양국은 “사전 조건 없이 소집하고 가능한 한 빨리 남북한과 미국과 중국이 참여할 4자 회담”을 갖자고 발표하였다.¹¹⁶⁾ 다자간 안보협력을 추구하는 4자 회담의 목표는 “남북 간의 대화와 교류를

112) [https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2017/08/09/on the brink of war with north korea/?utm_term=.d2e920bdcec3](https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2017/08/09/on-the-brink-of-war-with-north-korea/?utm_term=.d2e920bdcec3) (검색일:2017.12.21)
 113) [https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2017/08/09/the last time the us was on the brink of war with north korea/?utm_term=.83471f695075](https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2017/08/09/the-last-time-the-us-was-on-the-brink-of-war-with-north-korea/?utm_term=.83471f695075) (검색일:2017.12.21)
 114) 『조선일보』, 1994년 11월 11일.
 115) https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/media/csis/pubs/pathtoanagreement.pdf (검색일:2017. 12.22)

촉진하고 양측 간의 긴장을 줄이며 한반도에 영구적인 평화 체제를 수립하는 다양한 방법을 논의하는 것”이라고 주장했다.

1997년 12월 이후 4개국 간에 총 7회의 회의가 개최되었다. 미국과 북한의 동맹국들에 대한 대응을 조정하기 위해 도입된, 또 다른 메커니즘은 한국, 일본, 미국의 3자 대북정책조정감독그룹(TCOG)이었다. 미국, 일본, 한국의 고위 외교관들이 모여서 북한에 보다 효과적으로 대처할 수 있는 다양한 방안을 논의하는 것이다. 지금까지 없었던 조정 체제를 통해서 북한에 대한 정책에 통일된 목소리로 내고자 하였다.¹¹⁷⁾

클린턴 대통령과 김영삼 대통령은 4자 회담(제네바 합의를 통한 핵 비확산, 미사일 회담, 한미간 군사 협력을 통한 북한의 잠재적 위협에 대한 억지 전략 등을 논의)의 중요성을 재확인했다.¹¹⁸⁾ 클린턴 대통령은 4자 회담을 제안했지만, 북한과의 평화 협정에 대해서 별도로 협상하지 않을 것이라고 밝혔다.¹¹⁹⁾ 그러나 한미 간의 군사협력을 염두에 놓은 한미 당국의 4자회담에 대한 입장과 주한미군철수를 주장하는 북한의 입장이 대립하여 4자회담은 결렬되었다.

따라서 미국은 북한 문제를 해결하기 위해서 양자대화에 나서면서 한반도평화체제를 논의하고자 한다. 2000년 6월과 11월 말레이시아 쿠알라룸푸르에서 미국과 북한은 북한의 미사일 프로그램의 중단 가능성과 북한의 미사일 수출 중단에 관해 재논의를 했다. 그리고 2000년 10월 10일과 2000년 10월 23일 2차례의 고위급 회담이 개최되었다. 첫 회의는 클린턴 대통령과 조명록 국방위원회 제1부위원장이 만났다. 다음 회의는 올브라이트 국무장관과 김정일 국방위원장이 평양에서 만났다. 이러한 과정에서 클린턴 행정부의 미국은 세계식량계획(WFP)을 통한 대북 식량지원에서 인도주의적 원조를 가장 많이 제공한 국가가 되었다.¹²⁰⁾ 나아가 2000년 클린턴 행정부는 북한과의 교역에 대한 제재를 해제하였다. 이 결정은 북한이 장거리 탄도 미사일 시험에 대한 유예를 계속할 것이라는 북한의 약속 이후에 나온 것이다.¹²¹⁾

116) <http://presidency.proxied.lsit.ucsb.edu/ws/index.php?pid=52677> (검색일:2017.12.20)

117) <http://www.ifpa.org/pdf/updateTCOG.pdf> (검색일: 2017.12.20)

118) <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=55308> (검색일: 2017.12.20)

119) <http://presidency.proxied.lsit.ucsb.edu/ws/index.php?pid=52677> (검색일: 2017. 12.20)

120) <http://oldsite.nautilus.org/archives/DPRKbriefingbook/uspolicy/CRSUSAidtoDPRK.pdf> (검색일:2017.12.20)

121) <https://clintonwhitehouse6.archives.gov/1999/09/1999-09-17-fact-sheet-on-easing-sanctions-against-north-korea.htm> ; <http://reliefweb.int/report/democratic-peoples-republic-korea/state-department-fact-sheet-sanctions-against-north-korea> (검색일:2017. 12.17)

이러한 변화가 가능했던 것은 1999년 페리 프로세스가 입안되었기 때문이다. 1999년 5월 금창리 지하시설에 대한 의혹이 해소된 이후 미국의 페리 대북정책조정관은 북한을 방문하였다. 그는 김정일 국방위원장에게 클린턴 대통령의 친서를 전했고, 한반도에서 냉전구조를 종식시키는 미국의 포용정책안을 전달하였다. 이에 따라서 1999년 9월 미국은 베를린에서 대북 경제제재를 크게 완화하고, 북한은 장거리-미사일 등의 시험 발사를 유예하기로 합의하였다. 이러한 과정을 통해 1999년 10월 중순 미국의 새로운 대북전략인 ‘포괄적이고 통합적인 접근 방법’을 제시한 페리보고서가 제출되었다.

페리 프로세스는 “북미 상호 간에 위협이 있으며, 그 위협을 감소시켜야 한다”는 ‘상호위협감소(mutual threat reduction)’의 개념을 수용하여 북·미관계의 새로운 전기를 마련하였다. 조명록이 미국 방문시 합의된 북미 공동성명서에는 “앞으로 과거의 적대감에서 벗어난 새로운 관계를 수립하기 위하여 모든 노력을 다할 것”과 “정전협정을 공고한 평화보장체제로 바꾸어 6·25전쟁을 공식 종식시키기 위한 방법으로 4자회담 등 여러 수단이 있다는데 의견을 같이 했다”는 내용이 담겼다.¹²²⁾

미국의 대북연착륙정책에도 북한의 붕괴 등의 변화가 오지 않자, 부시 행정부는 클린턴 행정부가 추진한 전략을 거부하였다. 따라서 한·미·일의 TCOG처럼 동북아 동맹국들과의 합의로 이루어진 '역지력에 기반한 외교' 접근법이 미국 대외정책의 특징이 되었다. 이 전략은 콜린 파월 장관과 제임스 켈리 동아시아 문제 담당 차관보가 주로 지원하고 시행하였다.¹²³⁾ 2001년 6월 부시 대통령은 대북정책이 지역의 주요 동맹국들과 크게 논의한 결과라고 밝혔다. 그 논의에 따라 부시 대통령은 국가안보팀이 북한과 진지한 논의를 하겠다고 발표하였다. 논의의 주제들은 북한의 핵활동과 관련된 이행 개선과 북한의 미사일 계획에 대한 검증 가능한 제약과 미사일 수출 금지 등이었다.¹²⁴⁾

또한 2002년 9·11 테러 공격으로 인해 미국의 외교 정책에 급격한 변화가 있었고, 당시 대북정책보고서에 따르면 북한이 몇 년 동안 은밀한 핵 프로그램을 실시했다고 하였다.¹²⁵⁾ 이에 따라 미국의 대북강경정책이 채택되었다. 2차 북핵 위기가 도

122) 신욱희, “북·미관계와 한반도 평화체제: 역사적 고찰”, 『한국정치외교사논총』, 제33집 2호 (서울: 한국정치외교사학회, 2012), pp. 51~52.

123) <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?jsessionid=2888A52FAE865A58536AD0483AA2843E?doi=10.1.1.> (검색일:2017.12.19)

124) <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=73434> (검색일:2017. 12.19)

125) <https://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/ps/2002/14432.htm> (검색일: 2017.12.18)

래하였다. 2002년 연두교서 연설에서 부시 대통령은 ‘악의 축’으로 이란과 이라크와 함께 북한을 표기했다. 부시 대통령은 북한을 미사일과 대량 살상 무기로 무장하고 북한 주민들을 굶겨 죽이는 정권으로 묘사했다.¹²⁶⁾

2002년 2월 20일 서울에서 수행된 기자 회견에서 부시 대통령은 “나는 김정일에 대한 그의 견해를 바꾸지 않을 것이다. 그가 국민을 해방시키고 남한이나 미국과 같은 국가의 진정한 제안을 받아들일 때까지 대화를 나눈다. 세상에 그가 좋은 마음을 가지고 있음을 증명할 때까지, 그는 자기 나라에 사는 사람들에 관심을 가지기까지”라고 말했다.¹²⁷⁾ 백악관의 북한에 대한 전략은 2002년 9월에 발표된 “미국의 국가 안보전략”보고서에서 묘사되었다. 보고서에 따르면 북한의 위협에 대처하기 위해 미국은 미국의 동맹을 강화하고, 과거의 적들과도 새로운 파트너십을 구축하고 군대를 혁신하며 효과적인 미사일 방어 체제를 개발하고 정보 수집에 중점을 두고 분석을 증가시켜야 한다는 것이다.¹²⁸⁾

따라서 미국은 북한의 핵개발 의혹에 대해 국제적으로 문제제기를 하였고, 대테러 전쟁을 강화하기 위해서 한미일 동맹을 강화하였다. 2차 북핵 위기는 2002년 12월 미국의 대북 중유 제공 중단, 12월 12일 북한의 핵동결 해제 선언, 12월 31일 IAEA 사찰단 추방, 2003년 1월 10일 NPT 탈퇴 선언과 5MWe급 실험용 원자로 가동 등으로 고조되었다. 이에 미국은 2003년 3월 20일 이라크를 침공하면서, 북한 핵문제를 일단 봉합한 상태에서 관리하고자 했다.

뿐만 아니라 북한은 문제해결을 위한 북미 양자협상을 주장하였고, 미국은 북한을 과거 2+4회담처럼 다자간 안보협력의 형식으로 북핵 문제를 국제화하려고 하였다. 그러나 당시 평화굴기의 입장에 선 중국의 중재에 따라 북핵문제의 평화적 해결과 한반도 비핵화 실현을 위해서 북한과 미국은 3자회담, 그리고 6자회담에 나섰다. 북한의 요구가 담긴 3자회담은 무산되었고, 다자간 안보논의 형식의 6자회담이 지속된 것이다. 미국 대표단은 완전하고 검증 가능하며 돌이킬 수 없는 해체 요청을 반복했고, 미국 행정부는 북한의 경수로 건설을 위한 KEDO 프로그램 중단을 결정했다.¹²⁹⁾

126) <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/onpolitics/transcripts/sou012902.htm>

(검색일:2017.11.6)

127) <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/02/text/20020220-1.html> (검색일:2017. 4. 4)

128) <https://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf> (검색일:2017. 3.5)

129) <http://www.dtic.mil/get-tr-doc/pdf?AD=ADA486005> (검색일:2017. 4.4)

2003년 8월 이후 총 6차례의 회담이 있었고, 2005년 9월에 ‘9·19공동성명’이라는 합의가 이루어졌다.¹³⁰⁾ 그러나 회담은 미국이 북한의 돈세탁을 명목으로 ‘방코델타 아시아(BDA)’라는 마카오 은행에 제재를 가하기로 결정한 이후 또 다른 교착 상태를 겪었다.¹³¹⁾ 북한은 2006년 10월 1차 핵실험을 전개하였다.

2005년 9·19성명이 체결되는 변화를 가져온 것은 미국이 중동 관리를 위해서 북핵 문제의 악화방지를 꾀했고, 국내의 정치적 입지 강화를 위해서 외교적 성과를 달성하고자 하였기 때문이다. 네오콘이 퇴장하였고 라이스 국무장관 등 실용적 현실주의자들이 외교노선을 이끌어 성과를 내왔다. 라이스 켈리코 구상으로 알려진 미국의 정책 변화는 과거 냉전의 종식, 독일의 통일, 유럽의 통합이라는 역사적인 전환점에서 NSC에서 실무를 담당하고 전략을 계획했던 주역들의 생각을 한반도 문제, 특히 북핵 문제 해결에 적용하고자 하는 것이다.

당시 국무부 고문이었던 켈리코는 2005년 경에 자신의 계획을 J.라이스 장관에게 보고하였고, 이는 2006년 보고서 형태로 부시에게 전달되었다. 내용은 현재의 정전 체제를 영속적인 평화체제로 전환시키고, 한국의 통일을 지원하며 6자회담을 발전시켜서 동북아의 새로운 평화 안전의 다자안보협력체제를 만들고 한국인 스스로 국익에 따라 한미동맹을 유지하도록 한다는 것이다. 이러한 발상의 전환을 통해, 미국이 동북아 지역에서 안전과 북핵 문제, 북한 문제들을 해결한다는 것이다. 즉, 유럽 평화의-체제를-구축하고 독일의-통일을 실현한 것과 같이 평화 협정을 체결하고 한국에서의 통일방안을 지원한다고 한다.¹³²⁾ 부시 대통령의 2006년 11월 한반도 종전선언 제안도 이러한 맥락에서 나온 것이다.

미국의 변화에 따라서 모든 당사자들은 2007년 2월 6자 회담으로 베이징에서 다시 만났다.¹³³⁾ 마지막으로 9월 19일 공동 성명의 이행에 관한 실행 계획, 즉 2.13 합의가 채택되었다. 미국은 북한을 테러지원 국가에서 해제하고, BDA의 자산을 이체할 것이라고 약속했다. 그러나 2.13 합의 이행 초기의 진전에도 불구하고 부시 행정부 말기 상황은 더욱 악화되었다. 과거의 핵과 관련한 북한문서의 정확성과 상호 사찰 문제 등이 새로운 교착 상태의 원인이었다. 이로 인해 북한에 대한 미국의 석

130) <https://www.state.gov/p/eap/regional/c15455.htm> (검색일:2017. 12.19)

131) <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/js2720.aspx>
(검색일:2017.3.5.)

132) 윤덕민, “한반도 평화체제 구축을 위한 외교 전략”, 『통일경제』 (서울: 현대경제연구원, 2007), 참조.

133) <https://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/ps/2007/february/80479.htm> (검색일:2017. 4.5)

유 연료 공급이 중단되었다. 이에 대해 북한은 2009년 초까지 미국과 국제 기술자와 감시 요원 모두를 추방하였으며 추가 미사일 시험과 2차 핵실험을 진행하였다. 3차 북핵 위기가 발생한 것이다.

미국은 핵무기를 줄이고 비확산 체제 강화에 집중하였다. 하지만, 북한을 다루기 위해 사용한 접근법은 “전략적 인내”였다. 이는 북한 지도층이 미국과 협상에 참여하기를 기다리는 것이며, 동시에 협상에 응하기 전까지 체제에 압력을 가하고 국제 의무를 준수하도록 제재를 사용하는 것을 포함한다.

물론 오바마 대통령도 3차 북핵위기를 맞아 불량정권인 북한과도 대화하겠다고 하였다. 이에 따라 2009년 12월 8일 스티븐 보스워스가 평양을 방문하여 오바마 대통령의 김정일 장군에게 보내는 편지를 전달했다.¹³⁴⁾ 2년 후 2011년 7월 28~29일에 북한과 미국은 뉴욕에서 6 자회담의 복원을 통한 대화의 재개에 대한 북한의 의지를 논의했다.¹³⁵⁾ 나중에 2012년 2월 베이징 회의에서 북한은 미국으로부터 식량 등의 인도적 지원을 받는 대신 북한의 미사일 발사와 우라늄 농축을 중단하기로 합의했다.¹³⁶⁾

그러나 북한이 주체 100년을 기념하기 위해서 2012년 4월에 위성 발사를 발표한 이후 미국은 인도주의적 원조를 중단했다.¹³⁷⁾ 북한은 4월 위성발사는 실패하였지만, 12월에는 성공하였다. 이에 오바마 대통령 재임 기간 동안 북한에 제재를 가하는 행정명령이 내려지면서 심각한 제재가 가해졌다. 유엔 안전 보장 이사회가 부과한 추가 제재도 가해졌다. 오바마 행정부도 북한에 대한 억지 전략을 채택했다. 미국과 한국은 정기적인 대규모의 합동군사훈련 외에도 터미널 고지대 방위 전지 (THAAD) 를 배치하기로 결정했다. 오바마 정권은 전략적 인내를 넘어서 전략적 무시로 나아갔다. 이는 2011년 김정일 사망과 3대세습 등을 지켜보면서 북한 체제의 붕괴를 기대했기 때문이다. 그러나 북한은 붕괴하지 않았고, 군사력이 강화되었으며 경제력도 점진적으로 회복되었다.

이에 2017년 새롭게 등장한 트럼프 대통령의 킬러슨 국무 장관은 전략적 인내 정

134) <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/12/15/AR2009121504287.html> (검색일:2017. 6.4)

135) <https://2009-2017.state.gov/p/eap/rls/rm/2011/07/169451.htm>(검색일:2017.4.3.)

136) <http://edition.cnn.com/2012/02/29/world/asia/north-korea-nuclear-deal/index.html> (검색일:2017. 12.4)

137) <https://www.voanews.com/a/us-suspends-north-korea-food-aid-144680865/181146.html> (검색일:2017.4.5.)

책이 끝났으며 미국은 새로운 안보와 외교적 수단을 모색하고 있다고 말했다.¹³⁸⁾ 그러나, 트럼프 대통령의 성명서, 연설 또는 트위터에서 사용된 공격적 (때때로 모순되는) 수사학에도 불구하고 현재 행정부가 수행한 실제적인 대북 접근법은 오바마 행정부 접근과 흡사하다. 제재와 군사 준비는 여전히 대북 접근 방식을 특징짓는 주요 요소이다.¹³⁹⁾

굳이 차이점을 부각하자면 제재의 강도를 더욱 높이는 것이다. 트럼프 정권은 북한이 어떠한 행동을 하든 관계 개선을 꾀하지 않는 오바마 정권의 전략적 무시정책이 효과가 없다고 보면서, 북한의 변화를 가져올 수 있도록 강력한 제재를 하겠다는 것이다. 현재 2017년 8월 유엔 안전 보장이사회는 북한에 대해 가장 엄격한 제재를 통과시켜서 북한은 매년 10억 달러 이상을 잃을 것 같다고 한다. 제재는 해산물 수출이나 외국에 있는 추가 북한 노동자 고용과 같은 가장 수익성 있는 북한 소득원에 부정적인 영향을 미칠 것이기 때문이다.¹⁴⁰⁾

결국 미국은 현재 북한에 대해 강력한 제재를 통해 대화로 나오게 하겠다는 것이다. 그 대화의 시작은 핵 및 미사일 동결과 한미군사훈련의 축소가 될 가능성이 높다. 하지만 미국의 자존심을 세우기 위해서 북한에 대한 최대한 제재와 압박을 가해서 북한이 어쩔 수 없이 대화에 나왔다는 인상을 주려고 할 것이다.

그러나 미국 외교 흐름의 본질은 2016년 미국 외교협회의 대북특별보고서에 담겨 있다. 이미 오바마 정권 말기 케리 국무부 장관은 북한이 핵동결을 한다면 대화의 자리에 앉아서 불가침과 한반도 평화, 인도적 지원과 경제발전 등에 논의하겠다고 밝혔다.¹⁴¹⁾ 보고서에서는 오바마 정권의 대북정책이 실패하였다고 간주하고, 당분간 북한 정권의 붕괴가능성은 없다고 판단하였다. 이에 기초하여 북한의 핵·미사일은 가까운 시일 내에 미국 본토에 직접적인 위협이 될 수 있다고 주장하면서 보다 강도 높은 대북제재와 함께 협상의 문을 열어놓고 있다. 또한 비핵화는 장기적인 과제로 놓고, 당면해서 핵과 미사일 시험 동결과 비확산에 초점을 맞춰 다자간 협상을 복원하여 평화협정을 맺어야 한다고 지적한다. 아울러 대북특별보고서는 9·19공동성

138) <http://uk.reuters.com/article/uk-tillerson-asia-southkorea/us-policy-of-strategic-patience-with-north-korea-over-tillerson-idUKKBN16O076> (검색일:2017.4.4)

139) <http://www.politico.com/story/2017/08/08/trump-obama-north-korea-241389> (검색일:2017. 4.5)

140) http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2371%282017%29 (검색일:2017. 5.4)

141) “북 핵동결 동의하면 대화 테이블 앉겠다”, 『한겨레』, 2016년 9월 19일.

명의 실패를 평화협정에 대한 실질적 이행을 하지 않은 것으로 보고 이를 진행하여 북미 관계를 정상화할 것을 검토한 바 있다.¹⁴²⁾

미국은 양자동맹과 다자안보협력 중에서 상황에 따라 선택하는 경향이 있다. 물론 미국의 주도성이 관철되는 양자동맹을 기본으로 하면서, 상대방의 패권국가나 동맹 세력의 수준을 고려하여 다자안보대화를 활용하는 것이다. 따라서 미국은 한반도에서 자국의 영향력이 강할 때는 북미대화에 기초하여 다자간 대화 형식을 취하는 경우가 일반적이다. 따라서 다자간 대화가 미국의 영향력을 훼손시킨다고 볼 때 6자회담의 결과물인 9.19공동성명 등을 무시하는 일방성을 취하는 것이다.

그러나 시간이 흐를수록 한미일 동맹에 기초한 미국의 패권적 지위는 약화되고 있다. 중국과의 경쟁에서도 불리하고, 한국과 일본이 항상 미국에게 편승한다는 보장도 없다. 결국 미국은 중국의 부상을 관리하기 위해서 낮은 수준에서 동북아시아 두 개의 동맹세력이 협력하는 다자간 안보협력체제에 가담할 수밖에 없는 것이다.

제2절 중국의 정책

중국의 전통적인 외교노선은 1954년 6월 28일 중국의 주은래와 인도의 네루의 공동성명에 담긴 “평화공존 5원칙(1.영토 주권의 상호 존중, 2.상호 불가침, 3.내정 불간섭, 4.호혜·평등, 5.평화적 공존)”이었다. 이는 한·중수교 직전 1991년 10월 5일 등소평과 김일성의 만남에서도 확인되었다.¹⁴³⁾ 이는 북한에 대해 경제 및 군사적으로 지원하고 남한에 대해서 적대정책을 취했던 모택동의 한반도정책과 다른 것이었다. 1980년대 등소평은 중국은 재능을 감추고 힘을 기른다는 ‘도광양희(韜光養晦)’의 입장을 지니고, 경제적 발전을 우선하면서 점진적으로 안보협력을 진행하는 관점에 따라 평화공존 5원칙을 더욱 적극적으로 표명하였다. 특히 사회주의권 몰락 이후 중국은 실용주의적 원칙에 따라 비교적 일관된 입장을 한반도에 표명하였고, 다자안보협력이론을 접목하여 한반도평화체제에 대한 입장을 발전시켰다. 이를 살펴보기 위해서 북핵문제가 쟁점화되는 1990년대 초반부터 한반도 평화체제에 대한 중국의 입장을 살펴보고자 한다.

142) “길 잃은 미국, 새로운 대북전략의 모색,” 『민플러스』, 2016년 10월 13일.

143) “덩샤오핑과 한국”, 『MK뉴스』, 2017년 2월 28일.

1993. 3. 12일, 북한이 핵확산금지조약 탈퇴를 선언하면서 '1차 핵위기'가 발생하였다. 당시 3월 23일 중국 국무원 부총리 겸 외교부부장 천지첸(錢其琛)은 중국정부의 전통적 입장에 따라서 원칙과 입장을 밝혔다. “중국은 한반도에서 핵무기가 나타나는 것을 원하지 않는다. 북한과 국제원자력기구 사이에 일어난 문제는 인내심과 협상을 통해서 해결하는 것이 주장한다. 유엔 안보리에게 문제를 제출하면 문제가 복잡해질 것이니 국제원자력기구의 범위에서 문제를 해결할 수 있도록 노력해야 한다. 중국은 제재의 방식을 반대한다. 'NPT'에서도 탈퇴하는 국가에게 징벌을 가한다는 조항이 없고 국제사회도 이러한 선례가 없었다.”¹⁴⁴⁾

같은 해 11월 19일, 천지첸이 미국 시애틀에서 열린 기자회견에서 북핵문제에 대한 중국의 입장을 밝혔다. 첫째, 한반도의 평화와 안정을 유지해야 한다. 둘째, 한반도의 비핵화를 실현해야 하며 구체적인 방법은 담판이라는 것이다.¹⁴⁵⁾

이는 중국 등소평의 삼비삼불원(三非三不願)정책을 계승하는 입장이다. 즉, 한반도 비핵화, 남북한 비전쟁, 북조선 비붕괴와 한반도의 미국 밀착, 한반도와 중국 경쟁, 한반도의 과도한 민족주의를 원하지 않는다는 정책에서 비롯된 것이다.¹⁴⁶⁾

1994년 10월, 북미 간의 제네바합의가 체결됨으로써 '1차 북핵위기'가 종결되었고 긴장된 분위기도 잠시 완화되었다. 이에 따라서 1996년 4월 미국 대통령 빌 클린턴과 한국 김영삼 대통령이 '한미 공동발표문'을 통해 남과 북, 미국과 중국이 참가하는 4자회담을 제의하였다. 이와 관련해서 1996년 8월 26일 천지첸은 당시 한국 외무부 차관 이기주와 만나서 “국제 정세의 변화에 따라 한반도에서 새로운 평화체제를 구축하는 것이 필요한 것이며 중국은 이에 대해서 건설적인 역할을 하겠다”는 입장을 밝혔다.¹⁴⁷⁾ 이것이 중국의 공식적인 ‘한반도 평화체제’에 대한 첫 입장이었다.

1996년은 중국이 세계를 대상으로 처음 다자안보협력이론을 실천하고자 ‘상하이 파이브(Shanghai Five)’를 형성한 시기이기도 하다. 1996년 4월 26일 중국 상해에 중국, 러시아, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄의 정상들이 모여서 ‘국경 지대의 군사적 신뢰 강화를 위한 조약’을 체결하면서 상하이 5국이 형성되었다. 이는

144) 劉金質, 楊淮生 主編 『中国对朝鮮和韓國政策文件彙編1949-1994年』(北京: 中国社会科学出版社, 1994), p.2637

145) 劉金質, 楊淮生 主編, 위의 책, p.2637

146) 박인휘 외, “외교안보환경변화와 통일외교 추진전략”, 「통일준비위원회 연구과제 결과보고서」 (2016), p.130.

147) 『人民日報』, 1996년 8월 27일.

2001년 6월 15일 우즈베키스탄이 합류하면서 상하이협력기구(SCO)로 개편되었다. 이러한 흐름에 따라 중국은 한반도평화체제에 대해서 다자안보협력이론의 관점에서 입장을 표명하였던 것이다.

1997년 12월부터 1999년 8월까지 총 6차례의 4자회담이 진행되었는데 주로 주한 미군 문제, 남북관계 또한 북·미관계를 논의하였다. 그러나 결국, 무산되었다. 4자 회담에서 중국은 다자안보협력의 관점에서 의미 있는 노력을 전개하였다. 우선 1999년 1월 4차 회의에서 ‘한반도 긴장 국세 완화’ 및 ‘한반도 평화 체제 구축’이라는 두 개의 작업팀을 만들었다. 또한 4차 회의에서 중국은 한반도 평화체제에 대해서 4가지 내용을 주장하였다. 첫째, 각 당사자가 대치를 종결하고 관계를 개선하며 평화롭게 공존하는 것을 통해 최종적으로 한반도의 자주, 평화통일을 실현한다. 둘째, 각 당사자가 평화적 수단으로 모든 갈등을 해결하며, 무력으로 협박하거나 해결해서는 안 된다. 셋째, 각 당사자가 호혜와 평등의 원칙을 바탕으로 경제무역, 과학 기술, 문화와 체육 등 분야의 교류와 협력을 발전해야 한다. 넷째, 각 당사자가 한반도에서 군사 신뢰를 구축하여 단계적으로 군비를 축소한다.¹⁴⁸⁾

후진타오 시기 중국은 힘을 감추었던 도광양회에서 평화적으로 힘을 드러내는 화평굴기(和平屈起: 평화롭게 일어선다)의 외교노선으로 발전하였다.¹⁴⁹⁾ 화평굴기는 유소작위(有所作為: 필요할 때 역할을 마다하지 않는다)와 함께 진행되었다. 따라서 중국은 한반도 문제를 대화와 협상을 통해서 해결하고자 하는 생각을 갖고 각 당사자 간에 대화의 자리를 마련하도록 많이 노력하였다. 2003년 4월 24, 25일 북경에서 북한, 중국, 미국 간에 3자 회담이 이루어졌지만, 북한, 미국의 비타협적인 자세로 대화가 순조롭지 않았다. 이 상황에서도 중국이 끊임없이 각 당사자 사이에 중재하였다.

결국 2003년 8월 말에 남한, 북한, 중국, 미국, 러시아, 일본 등 6개국이 참여한 6자회담이 북경에서 열렸고, 2007년 10월 초까지 총 6차례의 회담이 진행되었다. 이 회의에서 각 당사자 간에 2005년 9·19 공동성명과 2007년 2·13 합의 등 북핵문

148) 『光明日報』, 1999년 1월 24일.

149) “화평굴기 전략은 후진타오를 중심으로 한 제4세대 지도부가 들어선 2003년부터 중국의 외교 노선으로 등장했다. 군사적 위험 없이 평화적으로 성장한다는 의미로 2003년 보아오 포럼(Boao Forum for Asia)에서 정비젠(鄭必堅) 중국공산당 중앙당교(中央党校) 상무부장에 의해 처음 언급되었다. 화평굴기는 2004년 후진타오 주석이 유럽을 순방하면서 중국의 외교 노선으로 알려지기 시작했다.” 『다음백과』 <http://100.daum.net/encyclopedia/view/47XXXXXd1076>(2017%EB%85%84 (검색일:2017.9.15))

제를 해결하고자하는 역사적인 합의가 달성되었다. 제4차 6자회담 9·19 공동성명의 4항은 다음과 같다.

“6자는 동북아시아의 항구적인 평화와 안정을 위해 공동 노력할 것을 공약하였다. 직접 관련 당사국들은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 항구적 평화체제에 관한 협상을 한다. 6자는 동북아시아에서의 안보협력 증진을 위한 방안과 수단을 모색하기로 합의하였다.”

6자회담이 시작하기 전에 중국정부는 “6자회담은 시작뿐만 아니라 계속 진행될 수 있기를 바라며, 이를 통해 결과도 나오고 평화도 나오길 바란다”는 입장을 갖고 있었다.¹⁵⁰⁾ 중국이 처음부터 6자회담을 한반도 문제를 해결할 수 있는 좋은 기회라고 생각하였다. 중국은 6자회담을 통해 한반도평화체제와 동북아평화체제, 즉 다자간 안보협력체제를 동북아에서 구현하려고 시도하였던 것이다. 2009년 4월 북한의 6자회담 탈퇴선언으로 인해 6자회담체제가 약화되었지만, 중국정부는 6자회담체제가 한반도 비핵화의 실현과 한반도 및 동북아 지역 평화 안정을 유지할 수 있는 효율적인 체제이고 각 당사자 서로 관계를 개선할 수 있는 플랫폼이라고 주장하고 있다.

물론, 후진타오 시기에는 북한이 예전보다 핵기술의 연구와 개발에서 핵심험으로 한 단계 올라갔다. 중국은 북한이 2010년 10월 1차 핵실험을 하자, 반대의 입장을 표명하였다. “중국은 항상 북한이 핵실험을 하는 것을 반대한다. 한반도의 비핵화, 핵 확산 반대, 동북아의 평화와 안정을 유지하는 것이 중국의 확고부동한 입장이다. 중국은 강렬하게 북한이 비핵화 약속을 지키는 것을 요구하고, 국세를 더욱 악화시킬 수 있는 모든 관련 행동을 중지하고 다시 6자회담의 길로 돌아오길 바라고 있다. 동북아의 평화와 안정을 유지하는 것은 각국의 이익과 일치한다. 중국 정부는 각국이 침착하고 적절하게 응대하는 것과 협상, 대화의 방식으로 문제를 평화적으로 해결하는 것을 호소한다. 중국도 이를 위해서 꾸준히 노력할 것이다.”¹⁵¹⁾

중국은 시진핑 시기에 들어와서 경제협력의 확대로 외교노선을 더욱 집중시켰다. 시진핑은 2013년 9월 카자흐스탄 대학에서 ‘실크로드 경제벨트’ 구상을 제시하고, 10월 인도네시아 국회 연설에서 ‘21세기 해상실크로드’ 건설을 제의했다. 이에 대해 2014년 4월 양제츠(楊潔篪) 외교담당 국무위원이 보아오 포럼¹⁵²⁾에서 각각의 중국

150) 『人民日報』, 2003년 8월 27일.

151) 중화인민공화국 외교부 홈페이지 <http://www.fmprc.gov.cn/zflt/chn/fyrth/t275346.htm> (검색일 : 2017. 9. 9)

어 명칭(‘系網之路經濟帶’와 ‘21世紀海上系網之路’)을 결합하여 ‘일대일로(一帶一路)’라 언급했다.¹⁵³⁾ 중국은 유럽처럼 경제협력을 확대하면서 다자간 안보협력을 정착시키려고 하는 것이다. 이미 9.19 공동성명 3항에서도 “6자는 에너지, 교역 및 투자 분야에서의 경제협력을 양자 및 다자적으로 증진시킬 것을 약속하였다”라고 합의하였다.

2014년 9월 27일 왕이는 제 69회 유엔총회 일반변론에서 “한반도문제에 있어 중국은 각 당국이 공정한 입장을 갖는 것을 호소한다. 또한 중국은 한반도 비핵화 목표의 실현, 한반도 평화와 안정유지 및 협상을 통해서 문제를 해결하는 것을 굳건히 주력하겠다”고 강조하였다. 더불어 “6자회담이 북핵문제를 해결하는 유일한 현실적 방법이며, 가급적 빨리 6자회담을 재시작 하도록 추진하는 것이 급선무다. 전면적으로 평등하게 각국의 관심사항을 해결해야 하고 북핵문제를 지속적, 불가역, 실효적인 대화 프로세스로 도입해야 한다”고 지적하였다. 마지막으로 현재 한반도 정세에 있어 아직 많은 불확정 요소가 존재하기 때문에 각국이 자제해야 하며 상대방을 자극하지 않고 정세 완화에 도움이 되는 일을 많이 해서 한반도 평화안정을 유지해야 한다고 강조하였다.¹⁵⁴⁾ 2015년 9월 19일 열린 9·19공동성명 체결 10주년 세미나에서도 중국 외교부 부장 왕이(王毅)는 9·19공동성명을 평가하면서, 각국이 6자회담을 재개할 수 있도록 노력해야 한다고 말했다.¹⁵⁵⁾

2016년 1월 북한이 제4차 핵실험을 감행한 이후 왕이는 북한에게 강경한 태도를 나타냈다. 2월 13일 로이터 통신사 기자와의 인터뷰에서 먼저 중국이 항상 견지하는 3가지 입장을 강조하였다. 즉 첫째, 어떤 상황에서 한반도에 핵이 있어서는 안 된다. 둘째, 무력으로 문제를 해결하는 것은 안 된다. 셋째, 중국의 정당한 국가안전 이익이 보장되어야 한다는 것이다.¹⁵⁶⁾ 또한 “북한이 국제사회의 반대에도 불구하고

152) “매년 3~4월경 중국 하이난(海南) 보아오(博鰲)에서 열리는 아시아 경제 포럼(Forum)이다. 정식 명칭은 ‘보아오 아시아 포럼(博鰲亞洲論壇, Boao Forum for Asia)’으로 세계경제포럼(다보스포럼)에 비유해 ‘아시아의 다보스포럼’이라 불린다. 보아오 포럼은 아시아 국가 간 경제 협력을 목적으로 한다. 1999년 필리핀과 오스트레일리아, 중국의 협의로 계획되어 2001년 2월 보아오에서 창립총회를 열고 정식 발족했다. 창립 회원국은 중국과 필리핀, 캄보디아, 파키스탄, 몽골, 한국, 베트남 등 26개국이다.”, [http://100.daum.net/encyclopedia/view/47XXXXd1020\(2017%EB%85%84\(검색일:2017.9.15.\)\)](http://100.daum.net/encyclopedia/view/47XXXXd1020(2017%EB%85%84(검색일:2017.9.15.)))

153) “사드에 막힌 일대일로, 어떻게 뚫어야 하나?” 『프레스리안』, 2016년 12월 16일.

154) 중화인민공화국 외교부 홈페이지
<http://www.fmprc.gov.cn/ce/ceun/chn/gdxw/t1195726.htm>(검색일:2017.9.9)

155) 『人民日報』, 2015년 9월 20일.

156) 『신화망(新華網)』 홈페이지

핵실험을 감행하였고, 그 후에 탄도미사일 기술을 지닌 인공위성을 발사하였는데 이 두 행동은 모두 유엔 안보리의 결의안을 위반하였으므로 중국은 이에 대해서 반대의 입장을 명확히 하였다. 우리는 유엔안보리에 새로운 결의안을 채택하였고, 한 걸음 더 나아가 북한을 자신의 행위에 필요한 대가를 치러야 하고 상응한 결과를 책임지어야 한다고 주장한다.”¹⁵⁷⁾

마지막으로 “제재이든 압박이든 모두 문제 해결의 한 가지 방법이다. 우리는 새로운 유엔 안보리 결의안이 필요해, 최대한 북한이 계속 핵개발 하는 것을 억제해야 한다. 동시에 담판을 회복하는 것에도 주력해야한다. 6자회담은 이미 8년이나 중단 되었는데, 만약 과거 8년 동안 정체되지 않았다면 상황이 지금까지 악화되지 않았을 것이다. 북핵문제는 대화를 통해 해법을 찾아야 한다. 그러므로 우리는 한편에 유엔 안보리가 새로운 제재 결의를 통과시키는 것을 찬성하지만, 다른 한편에 6자회담을 가급적 빨리 재시작할 수 있게끔 노력한다. 이것이야말로 객관적이고 공정한 입장이다”고 강조하였다.¹⁵⁸⁾

2017년 3월 8일 왕이가 양회(兩會, 전국인민대표대회와 중국인민정치협상회의)의 기자회견에서 한반도문제 해결하는 데에 있어 새로운 방식을 제의했다. 그 당시는 북한이 국제사회의 반대에도 불구하고 탄도미사일의 개발을 추진하면서 4발의 탄도미사일을 발사한 시기였다. 이에 대응해서 미국과 한국이 더욱 큰 규모의 연합훈련으로 북한에 대한 강한 군사압박을 도모하고 있었다.

이에 왕이 외교부장은 다음과 같은 제안을 하였다. 첫째, 북한은 핵무기와 미사일 개발 활동을 잠시 중지하고, 동시에 미국과 한국도 대규모적인 군사훈련을 잠시 중지하며 이러한 ‘쌍방 잠시 중지(일명 쌍중단)’를 통해서 현재 안보위기에서 벗어나자는 것이다. 이것도 역시 각국을 다시 협상의 자리로 모을 수 있게끔 환경을 조성하는 것이다. 둘째, ‘투 트랙 병진(쌍궤병행: 雙軌並行)’이라는 사고방식을 바탕으로 ‘한반도 비핵화의 실현’과 ‘한반도평화체제의 구축’의 두 ‘트랙을 결합시켜, 동시적, 대등적으로 각국의 관심사항을 해결하며 한반도 평화를 유지할 수 있는 근본적 방법을 찾자는 것이다. 이러한 방식은 현재 한반도의 문제점을 명확히 지적하는 것뿐

http://news.xinhuanet.com/world/2016-02/13/c_128714883.htm(검색일:2017.9.9.)
 157) 중화인민공화국 외교부 <http://www.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/t1340285.shtml>
 (검색일:2017.9.9.)
 158) 중화인민공화국 외교부 <http://www.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/t1340285.shtml>
 (검색일:2017.9.9.)

만 아니라, 유엔 2270, 2321호 결의안의 요구와도 일치하는 것이다.¹⁵⁹⁾

또한 왕이에 따르면 북핵문제의 당사자는 북한과 미국이지만, 한반도에 가까이 있는 중국도 중요한 역할을 할 수 있다. 중국은 북핵문제를 해결하는데 있어서는 시종 일관 한반도의 비핵화, 한반도 안정 유지, 그리고 평화적 문제해결 원칙을 추구하는 입장을 갖고 있다. 중국은 대북제재로 하지만, 북핵문제를 대화와 협상의 궤도로 이끌겠다는 의지도 밝혔다.¹⁶⁰⁾ 북한이 수차례의 핵실험을 하여 국제사회의 제재를 초래해왔고, 중국도 유엔 결의안에 따라서 대북제재에 참여했다. 그러나 중국 정부는 일방적인 제재보다 대화와 협상도 병행해야 한다는 입장을 갖고 있다.

왕이는 2017년 9월 3일, 북한 6차 핵실험을 감행한 4일 이후의 기자회견에서 제재와 압박과 그리고 대화와 담판이라는 두가지를 잘 결합해야 한반도 핵문제 해결할 수 있다고 했다. 또한 “국제사회가 북한에 대해 가하는 모든 행동은 북한의 핵개발을 억제하는 데서 출발하는 동시에 담판을 재시작하는 데에 도움이 되어야 한다. 이 두 측면의 노력은 병진해야 한다”는 주장을 내세웠다.¹⁶¹⁾

중국이 다자안보협력을 취하는 이유는 이미 동북아시아에 두 그룹의 동맹체제가 존재하기 때문이다. 한·미·일과 북·중·러의 협력체제 때문이다. 이러한 현실에서 나토와 바르샤바조약기구가 존재하는 동서냉전체제에서도 1975년 헬싱키 협정에 의해 결성된 유럽안보협력회의(CSCE)가 운영된 것처럼 동북아시아에서 낮은 수준의 안보협력을 다자간에서 피하기 위함이다.

중국은 이미 패권국이 존재하고, 이질적이면서 신뢰도가 낮은 동북아시아에서 다자안보협력을 가능케 하는 요인으로 협력을 통해 참가국에게 확실한 이익을 준다는 점을 상기시키고자 한다. 이것을 일대일로 등의 경제협력을 통해서 실현하려고 하는 것이다.

이러한 관점에서 중국은 20여 년 전부터 한반도 비핵화로부터 한반도 평화체제를 구축하는 것에 주력하였다. 한반도문제에 대한 근본 입장은 변화하지 않았고, 시기와 사건의 영향을 받지 않았다. 중국의 입장은 3개 ‘견지’인데 즉, 한반도 비핵화, 한반도 평화, 안정 유지, 협상대화를 이렇게 되면 4가지 통해 문제를 해결하는 것이

159) 중화인민공화국 외교부

http://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/wjbxw_674885/t1443990.shtml(검색일:2017.9.9)

160) 중화인민공화국 외교부 http://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/wjbxw_674885/t1443992.shtml(검색일:2017.9.9)

161) 『중화망(中華網)』 홈페이지

<http://news.china.com/news100/11038989/20170907/31312890.html>(검색일:2017.9.9)

다. 3가지는 서로 연관성 있고, 하나도 빠질 수 없다는 것이 중국의 입장이다.¹⁶²⁾ 중국은 3가지 '견지'를 철저히 관철시키기 위해 각 당사자 사이에 많이 중재를 했고, 부분적으로 대북제재에 동참하면서 책임과 임무를 수행하고 있다고 평가한다.

제3절 일본의 정책

일본의 한반도 정책프레임의 기본은 미일동맹을 기본으로 하는 대응과 한반도에 서의 중국 영향력 확대 방지, 그리고 한반도의 점진적 통일에 대한 지지이다. 우선 아시아 태평양 지역에서 미국은 양자 동맹 체제의 틀을 중시하고 있지만, 그 중에서도 핵심 역할을 하고 있는 것이 미일 안보체제이다. 일본은 과거와 마찬가지로 동북 아에 대한 미국의 관여를 이끌기 내기 위해서 미일동맹 관계를 중시한다. 따라서 북한의 핵·미사일 위협 대처 등 미국과 일본의 공통 문제뿐만 아니라, 납치 문제 등 일본 고유의 과제 해결을 위한 한반도 정책을 전개할 때도 미국과의 긴밀한 조율과 협력 하에서 임하는 것이다.

또한 일본은 중국의 부상에 따라서 북한 문제를 중국에 관한 문제로 파악하고, 한반도 정책을 대중 정책의 한 부분으로 고려한다. 왜냐하면 중국에게 북한의 존재는 자유민주세력의 북진을 막는 완충 지대의 가치를 갖고 있고, 그들에 대한 후견자로서 중국의 국제 정치에서의 위상과 발언권을 인정받기 때문이다.

따라서 일본은 북중 관계가 긴밀할 경우와 그 반대로 어색할 경우에도 중국이 한반도에 대한 영향력 확대의 위험성을 간파해야 한다. 일본은 한반도에 대한 중국의 영향력 확대 등 중국의 남하 팽창을 저지하는 관점에서 중국의 영향권에 편입되는 형태의 한반도 통일이라는 사태를 막기 위해 대응할 필요가 있다. 중국의 한반도 영향력 확대는 일본해에 대한 영향력 확대로 나타나기 때문이다.

일본은 과거 한반도의 남북 분단 상황에 대해 불변할 것을 전제로 외교를 해왔지만, 전략적인 중장기적 관점에서 한반도 정책을 고려한다면 한반도 통일 문제를 간과할 수 없다. 그 동안 남북 양측은 단계를 밟지 않는 통일(연방제)을 주장하거나 단계적 통일(연합 단계)을 주장하면서 커다란 인식의 차이를 보였다. 일본은 한반도 통일의 틀이 양 체제가 양립하는 연합의 성격이 강한 일국 두 정부의 연방제"라는

162) 중화인민공화국 외교부 홈페이지 <http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1335607.shtml>
(검색일:2017.9.9.)

방향성을 띠고 있어, 향후 한국과 북한의 정부가 공존하는 느슨한 연방 제도의 구축에 대해 협력해야 한다. 이러한 일본의 한반도 정책 프레임은 지금까지 역사적으로 발전해왔으며, 이를 북일 협상을 중심으로 살펴보고자 한다.

일본은 1985년 프라하 합의 이후 엔고를 바탕으로 동아시아 지역경제블록의 강화에 크게 주의를 기울였다. 이속에서 1989년 아시아태평양 경제협력기구(APEC) 창설을 주도하였다. 이는 ‘아시아+태평양’ 중시, 대미관계의 중시, 동남아(ASEAN) 중시라는 일본 지역주의 외교전략의 3가지 기본요소가 결합된 것이다.¹⁶³⁾

더불어 1989년부터 사회주의권의 몰락에 따라 막강한 경제력을 지닌 일본은 국제적 영향력을 발전시키려 하였다. 이에 따라 한반도의 평화와 안정은 일본을 포함한 동아시아의 평화와 안정에 긴요한 것으로 인식하였다. 지리적으로도 역사적으로도 관계가 깊은 한반도의 긴장완화 및 영속적 평화의 실현을 위해 남북의 당사자 간 실질적인 대화가 조기에 재개되어, 쌍방의 건설적인 노력으로부터 대화가 쌓여가는 것을 희망하는 입장을 갖게 되었다.¹⁶⁴⁾

이러한 흐름은 1991년 1월부터 1992년 11월까지 8차에 이르는 북일 국교정상화 교섭으로 나타났다.¹⁶⁵⁾ 하지만 미국 부시 정권의 북·미수교 거부와 맞물려 북일 국교정상화도 실현되지 않았다. 당시 일본은 ‘이은혜 납치문제’를 제기하면서 교섭을

163) 동아시아공동체연구회, 『동아시아공동체와 한국의 미래』 (서울: 이매진, 2008), pp.161~162.

164) 『외교청서(外交靑書)』 (1988년 일본 외무성 발간)

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/1988/s63-2-1-2-1.htm> (검색일:2017. 4.4)

165) “북한과 일본의 정부 간 접근은 1989년부터 시작되어 1992년까지 이어졌다. 이 기간 북일 간의 급속한 접촉은 크게 두 가지의 배경을 가지고 있다. 첫 번째는 1985년 고르바초프의 소련 공산당 서기장 선출과 뒤이어 발생한 독일의 통일이었고, 두 번째는 북한의 국제적 개방화 경향이었다고 할 수 있다. 일본은 제18 후지산 마루 호 선원의 석방과 대북관계개선을 위하여 이러한 상황변화에 신속하게 대처해 나갔다. 일본은 서울 올림픽 대회 직전, 대한항공기 폭파 사건에 의한 대북제재조치를 해제시켰으며, 1989년 1월에는 일본 사회당의 정기총회에 참석하는 김양건을 단장으로 하는 조선노동당 대표단을 전제조건 없이 일본에 최초로 입국시켰다. 1989년 3월 다케시타 노보루(竹下登) 일본 총리는 국회발언을 통해 ‘북한을 포함한 한반도에 대해 과거 식민지 지배에 대한 반성과 사과’의 뜻이 담긴 ‘신견해’를 밝힘으로서 북한관의 협상개시를 위한 돌파구를 만들고자 했다. 이후 양국관계는 일본 사회당이 북한과 일본 정부의 중재역을 수행함으로써 ‘3당 공동선언’으로 발전했고, 3차례에 걸친 예비회담과 8차례에 걸친 정부 간 공식협상으로 발전하였다. … 가네마루 신과 다나베 마코토의 평양방문의 결과, 전후 처음으로 양국 정부 간 협상을 위한 예비회담이 북경에서 개최되었다. 북한과 일본은 기본문제, 국제문제, 경제문제, 쌍방이 관심을 가지는 문제 등 4개의 쟁점 분야에서 서로 원칙적 입장을 고수하면서도 본 교섭의 조기 개시가 어려워질 것을 고려하여 양국 어느 쪽도 자국의 입장을 유리하게 해석할 수 있게끔 의제를 애매모호하게 설정하여 의제를 확정하고, 본 회담에 들어가기로 합의하였다. 이후 1991년 1월 30일, 제1차 북일수교 본 회담을 시작으로 양국은 2년여에 걸쳐 총 8회의 수교회담을 개최하기에 이르렀다.” 『한국민족문화대백과사전』 참조.

결렬시켰다.

1994년 유례없이 사민당과 자민당이 연립하여 무라야마 내각이 집권하였다. 당시 북핵 문제와 김일성주석 사망 등 한반도의 위기가 고조되었다. 이에 무라야마 총리는 김일성주석 사망에 대해 애도를 표하면서 한반도 평화를 강조하였다.

“한반도에서는 북한의 김일성 주석이 서거하셨는데, 저는 이번 사태가 한반도의 평화와 안정에 악영향을 주지 않고 북-미 회담이나 남북 수뇌 회담의 조기 개최 등 대화를 통한 문제 해결을 위한 움직임이 더욱 전진하고 핵병기 개발에 대한 국제 사회의 우려가 불식되기를 기대합니다. 우리나라로서는, 내가 조만간 방한하는 등 앞으로도 미국 한국 중국 등과 긴밀하게 연계하고 평화적 해결을 지향하고 최선의 노력을 할 것입니다.”¹⁶⁶⁾

일본은 1992년 북일 국교정상화 교섭이 중단되었지만, 별도의 북일관계 개선노력을 진행하였다. 1995년 연립여당의 방북단(단장:와타나베 미치유)은 북한공산당과 북일회담 재개를 위한 합의서에 서명하였다. 또한 1997년 11월에도 당시의 연립여당 의원단(단장: 모리 요시타로)이 북한을 방문하였다. 하지만 북한과의 국교정상화를 위한 회담의 재개로 연결되지 못하였다. 1997년 동아시아 금융위기 당시 일본은 아시아통화기금(AMF) 창설로 아시아 경제협력을 모색하기도 했지만 미국 주도의 국제통화기금(IMF) 영향력 등에 밀려 좌절되었다.

다른 한편으로 일본은 미국의 입장에 따라 1996년 ‘미일방위협력지침’을 개정하였다. 1997년 2월에는 일본 스스로 북한 공작원에 납치되어 실종되었을지도 모른다는 일본인 소녀(요코다 메구미)의 문제를 제기하였다. 이듬해 1998년 8월 북한은 대포동 미사일을 발사하였다. 하지만, 1999년 9월 북·미 베를린 회담을 통해 대포동 미사일 발사유예와 경제 제재해제 및 식량지원이 합의됨에 따라 북한과 일본도 10월 싱가포르에서 비밀접촉을 가졌다. 1999년 12월 무라야마 전 총리를 단장으로 하는 초당파의원단이 북한을 방문하였다. 2000년 4월 북일 국교정상화 교섭의 재개가 합의되었다. 이러한 흐름은 2000년 6월 15일 남북정상회담의 성사로 가속화되었다.

2001년 W. 부시정권의 등장과 9·11테러에 따라 일본도 ‘조선도교신용조합’ 대북 송금 비리수사와 조총련 간부 강제수사로 북한과의 관계가 악화되었다. 하지만 2002년 9월 고이즈미 총리는 방북하여 제1차 북일정상회담을 가졌다. 당시 양국의

166) 제130회 국회에서 무라야마 내각총리대신 소신표명 연설 (1994년 7월18일)

<http://www.kantei.go.jp/jp/murayamasouri/speech/murayama.html#Asiapacific>(검색일 : 2017. 12. 22)

국교정상화 추진 등의 평양선언을 도출되었다.

“제1차 북일정상회담에서 합의된 평양선언은 양국간 과거사를 청산하고 관계개선이 쌍방의 이익에 부합한다는 데 인식을 공유하고 네 가지 합의안건을 채택하였다. 첫째, 북일국교정상화 회담을 개최한다. 둘째, 일본은 과거사에 대한 사죄의 뜻을 표명하고, 북한에 대한 경제지원을 위해 구체적인 경제협력의 규모와 내용을 협의한다. 셋째, 국제법을 준수하며 과거에 발생한 일본국민의 생명과 안전에 관련된 문제의 재발을 방지하는 조치를 취한다. 넷째, 동북아시아의 평화와 안정을 위해 협력해 나간다는 내용들로 구성되었다. 그리고 이를 위해 핵과 미사일문제에 대해 대화를 통해 풀어나간다는 인식을 공유했으며, 이 정신에 따라 북한의 미사일발사 보류를 2003년 이후에도 더 연장한다는 데 합의했다.”¹⁶⁷⁾

그러나, 평양선언은 2002년 10월 캘리 미국 국무부 동아태차관보의 농축우라늄개발 의혹 제기로 시작된 2차 북핵위기로 인해서 실현되지 못하였다. 이러한 상황에서 2004년 5월 제2차 북일 정상회담은 고이즈미 총리의 국내 정치적 필요성과 북한의 납치자 문제 해결의지로 성사되었다. 북한은 2004년 제2차 6자회담에서 일본인 납치자 문제가 의제화 되었기 때문에 이를 해결하고자 하였다. 고이즈미 총리는 제2차 북일 정상회담을 통해서 5명의 납치피해자 가족들을 영구 귀국시켜 총선에서 재선되었다.

제2차 북일 정상회담에서 북한과 일본은 2002년 평양선언을 성실히 이행하겠다고 재합의하였다. 일본의 과거 식민지배에 대해 사죄와 보상, 북한의 미사일 발사시행 보류 등의 내용을 담고 있는 평양선언의 이행을 서로 약속함에 따라서, 국제기구를 통해 식량 25만 톤과 1,000만 달러의 상당한 의약품을 인도적 지원 명목으로 제공하기로 하고, 일본의 대북 경제제재 관련법을 발동하지 않겠다고 발표하였다. 이에 북한은 일본으로 돌아간 피납자의 북한 잔류자녀 5명의 일본 방문을 허용했고, 피랍 후 북한에서 사망이나 실종된 일본인 10명에 대한 진상 재조사를하기로 약속했다. 나아가 북한과 일본은 한반도 비핵화에 대해서 6자회담을 활용해 평화적으로 해결해 나가겠다고 밝혔다.

고이즈미 총리의 국내 정치 활용 목적에도 불구하고, 제2차 북일정상회담은 2차

167) “2002년 9월 17일 일본 고이즈미 준이치로(小泉純一郎) 총리가 평양을 방문, 북한의 김정일 국방위원장과 만나 ‘평양선언’을 채택” 하였다. 김정일 국방위원장은 일본인 납치 문제를 시인하고, 일본에 사과하였다.” http://encykorea.aks.ac.kr/Contents/Index?contents_id=E0070294 (검색일 : 2017. 12. 22)

북핵위기 해소와 2005년 9·19성명 도출에 기여하였다. 그러나 미국이 BDA의 북한 자금 문제로 9·19성명에 제동을 걸었다. 이에 따라 북한과 일본의 수교협상도 2006년 2월 13차 회담을 끝으로 중단되었다. 물론 이후 2008년 12월 8일 6자회담 수석 대표들이 한반도 비핵화에 관한 검증 의정서 채택을 실패하여 6자회담이 최종적으로 결렬되기 전까지 6자회담 틀에서 2008년 8월 13일 6자회담 북일 국교정상화 실무회의를 갖고 북한과 ‘일본인 납치피해자 재조사를 위한 위원회’ 구성에 합의하기도 하였다.¹⁶⁸⁾

고이즈미 이후 2006년 9월 아베가 내각 총리가 되었다. 아베는 2002년 제1차 북일정상회담 당시 관방부 장관으로 동행하여 김정일 국방위원장에게 일본인 납치문제에 대한 인정과 사과를 받아낸 일화로 유명하였다. 그러나 일본 정치의 불안으로 아베는 1년 만에 물러났다. 그 이후 여러 자민당 총리들이 임기를 단명하였다. 2009년 자민당 정권은 민주당에게 권력을 이양하였다. 새롭게 집권한 민주당의 하토야마 총리는 획기적으로 ‘동아시아 공동체 구상’을 발표하였다.

“첫째, 열린 지역주의 원칙이다. 이를 바탕으로 동아시아 공동체는 아세안+3, 뉴질랜드, 호주, 미국 및 인도를 회원으로 초대한다. 둘째, 기능주의적인 접근을 강조한다. 각기 다른 경제수준과 정치체제나 문화 등의 요인으로 유럽연합과 같은 수준의 통합이 불가능하다는 현실을 수용하여 통상, 금융, 인간안보, 환경 등의 비교적 협력이 쉬운 부분부터 시작하고 협력의 범위들을 점차 증대함으로써 지역통합의 기반을 만들 수 있다는 것이다. 셋째, 보편적인 가치 존중과 세계 표준의 준수다. 이를 위해 일본은 공동체가 공유할 가치와 이념체계로 자유, 기본적 인권, 민주주의, 시장경제, 법치주의, 자유무역 등을 제안했다. 여기에 더하여 일본은 미·일 동맹과 동아시아 공동체를 대립 관계로 인식하지 않고 동아시아 공동체를 통해 미·일 동맹을 강화하는 양상으로 발전시켜 왔다.”¹⁶⁹⁾

그러나 하토야마 총리는 미군기지 이전문제와 정치자금 문제로 266일 만에 실각하였다. 미국도, 주민들도 모두 반대하는 미군기지 이전문제 속에서 국민적 지지를 상실하였다. 미국은 미군기지를 이전하면서, 미일동맹을 유지한다는 하토야마의 주장을 신뢰하지 않았던 것이다. 북일관계도 마찬가지였다. 민주당은 동아시아공동체 구상의 일환으로 북일교섭을 추진하였고, 북한과 미국의 해빙무드가 2012년에 조성

168) “북일 정부간 대화 재개를 어떻게 볼 것인가?,” 『통일뉴스』, 2014년 3월 24일.

169) 이상우, “동북아 평화체제 구축을 위한 행정부와 의회 간의 협력체계 구축방안,” 『NARS 정책연구용역보고서』(국회입법조사처, 2015), p. 39.

되자, 11월 몽골 울란바토르에서 개최된 정부 간 협의가 급진전되었다. 그러나 2012년 12월 북한의 인공위성 발사 성공으로 북·미관계가 급속히 냉각되자, 북일 협상도 결렬되었다.¹⁷⁰⁾ 이후 2012년까지 민주당이 연립정권형태로 권력을 유지했지만, 2012년 연말 이후 자민당으로 권력이 교체되었다.

당시 아베가 총리로 집권하여 현재에 이르고 있다. 아베 총리는 민주당 정권의 ‘외교 패배’¹⁷¹⁾란 곤경에서 재빨리 벗어날 수 있도록 외교와 영토 문제에서 강경자세로 임할 것을 선언했다. 물론 일본의 동북아 평화체제 논의 참여가 보장된 6자회담과 그를 통한 한반도 평화체제 논의 등에 대한 이전의 합의는 존중하였다.¹⁷²⁾ 더불어 아베는 2002년 1차 북일정상회담에서 납치문제로 인기를 얻었듯이, 외교적 성과로 일본의 역사에 자신의 이름을 남기고자 한다. 이로 인해 북일협상이 재개되었던 것이다. 2014년 3월 중국 북경에서 정부간 협의를 재개하였고, 5월 스웨덴 스톡홀름에서 납치자 조사 및 대북제재 해제에 합의하고, 국교 정상화 문제를 협의하였다.¹⁷³⁾ 그러나 아베는 북·미관계의 냉각을 극복하지 못하는 자신의 외교철학인 ‘적

170) “2012년 1월 북한의 송일호 북일 교섭 담당대사가 나카이 히로시 전 납치문제 담당상과 동북에서 비밀접촉을 두 차례 갖고 납치문제에 관해 논의했으며, 3월에 몽골에서 재차 회담했다. 4월에 북한은 김일성 탄신 100주년 기념 활동에 일본 대표단을 초청했다. 6월에는 일본 매체에 일본인 묘지를 공개했고, 7월에 김정일 전속 요리사였던 후지모토 겐지를 초청해 환대했다. 8월 초에 북일 적십자회담이 10년 만에 재개되었으며 북한은 일본 유가족들이 북한을 방문해 성묘하는 것을 허용했다. 8월 말 북한과 일본은 베이징에서 4년 만에 처음으로 정부 간 과장급회담을 개최했다. 주목할 만한 것은 일본을 대표해 회담에 참가한 인사는 납치문제 담당대사가 아니라 외무성 아시아대양주국 국장이었다. 이것은 북한의 수교정상화 협상대사와 격이 맞는 것이었다. 회담에서 북한은 납치 문제에서 원래 주장을 철회하겠다는 입장을 표시를 했다. 또한 납치 문제에서 어느 정도까지 양보해야 일본이 이 문제가 해결되었다고 보는가를 진지하게 물어봄으로써 관계개선을 하려는 강한 의지를 보였다. 쌍방은 지난해 12월에 다시 국장급 회담을 열기로 약속했지만 북한이 장거리 로켓을 발사하면서 취소됐다.” “북일 관계 큰 돌파구 열릴 듯,” 『내일신문』, 2013년 1월 10일.

171) 아베 총리는「외교패배」이라고 하는 단어로 민주당정권의 3년간 일본이 다오위다오, 독도, 북방영토 등의 주권에 관한 문제에 있어 많은 실패를 한 것 외에 미일동맹, 중일, 한일관계의 전면적 악화를 초래하였다고 하였다. 아베 신조, 『새로운 나라에 아름다운 나라에』(도쿄: 문예춘추, 2013년), pp. 246-250.

172) “Asean+3 정상회의를 통해 성명발표 한반도의 평화, 안전, 안정유지의 필요성을 강조하고 비핵화를 향한 노력에 대한 지지를 재확인하며, 6자회담의 재개의 필요 등의 조건을 만들 것을 요구했다. 연계된 모든 안보리 결의상의 의무 및 6자회담 공동성명하에서 commitment의 완전한 실시를 지지하였다. 국제사회의 인도적인 우려에 대처하는 것의 중요성을 강조하였다. 2월에 열린 남북 간 이산가족 재개를 환영하고 장래 이산가족 상봉의 빈도와 규모가 커지기를 기대하였다. 한국 대통령에 의한 한반도 신뢰 프로세스 및 동북아시아 평화협력이니셔티브를 환영하였다. 납치문제를 포함한 인권 및 국제사회의 인도상의 우려에 대처하고자 하였다.” 『동북아시아의 평화와 협력을 위한 공동선언』(2015년 11월1일 서울 제6회 한·중일서밋). http://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/rp/page3_001450.html

173) “2012년 12월 26일, 아베 신조(安倍晋三)가 두 번째로 총리의 자리에 올랐을 때, 그는 은밀하게 ‘3가지 목표’를 세웠다. 첫째는 ‘3개의 화살’로 구성된 이른바 ‘아베노믹스(Abenomics)’

극적 평화주의'로 인해 성과를 남기지 못하였다.¹⁷⁴⁾

아베 총리는 '적극적 평화주의'를 새 정부의 기본 이념으로 삼아 일본을 '적극적 평화주의 국가'로, 국민을 '적극적 평화주의를 위한 깃발'의 자랑스러운 주역이 되도록 촉구하겠다고 말했다. 또한 외교 정책과 안보 정책에 관해, 미국의 'rebalance'을 지지하고, 유엔 평화 유지 활동(PKO)에 협력하여 테러리즘, 감염증, 자연 재해나 기후 변화 등 세계적인 문제에 함께 임해나갈 것을 표명하였다.¹⁷⁵⁾ 나아가 '미일 방위 협력 지침'을 통해서 자위대와 주일 미군의 역할 분담을 정하고, 일본의 "안전 보장 관련 법안"의 정비를 추진하겠다고 강조했다.

아베 총리의 '전후 70년 담화' 역시 '적극적 평화주의'의 깃발을 내걸음으로써 일본 언론은 아베 총리가 '역사 문제'와 마주 보는 '적극적 평화주의'를 행동규범으로 하는 것을 보도했다.¹⁷⁶⁾ 아베 총리의 측근들은 제2차 아베 내각의 외교 정책과 안보 정책에 대해서 항상 '적극적 평화주의'에 입각한 발언을 하고 있다. 스가 요시히데 관방 장관은 센카쿠 열도와 다케시마의 영유권 문제에 대해서 다음과 같이 말한다. "확실히 중일·한일 간의 난제이지만 아베 총리가 강조하고 있듯이 일본은 『국제협조주의에 입각한 적극적 평화주의』아래 주장을 관철하고 한 발짝도 물러서지 않을 것이며, 각국이 우리나라의 입장을 이해하고 서로가 대화의 문을 열 것을 원한다."¹⁷⁷⁾

외무성의 『외교청서 2014』에는 "국제협조주의에 바탕한 '적극적 평화주의'에 입각한 '지구의를 부감하는 외교'를 전개하고 국제 사회의 평화와 안정 확보에 공헌하는"이라는 문장이 기재되어 있다.¹⁷⁸⁾ 그 구체적인 실현 방법으로서 '국가안전보장

를 성공으로 이끌어 일본경제를 부활시키는 것, 둘째는 1947년에 시행된 이래 단 한 글자도 바꾸지 못한 '일본국헌법'을 개정해 일본을 '전쟁을 수행할 수 있는 나라'로 만드는 것, 그리고 마지막은 일본 역사에 이름을 남기는 외교적 성과를 올리는 것이었다." "급진전! 아베 복일수교 쇼크, 북한-일본 수교 막후접촉 비하인드 폴스토리", 『월간중앙』, 2014년 6월 17일.

174) "일본 정부는 북한 핵실험과 관련해 국제사회 연계를 통한 제재 뿐 아니라 독자적 제재 강화도 검토하고 있다. 이에 2014년 5월 북일 '스톡홀름 합의'를 계기로 1년 8개월 가량 진행돼 온 납치 문제 협상도 당분간 진전을 보이기 힘들 것이라고 7일 도쿄신문은 전망했다." "북일 관계 급랭...납치 협상도 안갯속", 『뉴시스』 2016년 1월 7일.

175) "미국연방의회상하양원 합동회의에서 아베내각총리대신연설" (총리관저, 2015년 4월 29일). (http://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/statement/2015/0429enzetsu.html)

176) "적극적 평화주의'발신을 강화: 한·중일수뇌회담에 조정가속", 『산케이 신문』, 2015년 8월 15일.

177) "제2절 국가안전보장의 기본이념", 『2014년 방위백서』 (방위성·자위대, 2014년) (http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2014/pdf/26020302.pdf)

178) "제1장 개관 2013년 국제정세와 일본외교의 전략적 전개", 『외교청서 2014』(외무성, 2014년). (<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2014/pdf/pdfs/1.pdf>)

회의'의 설치, '국가안전보장 전략'의 책정, '새로운 방위계획 대강'의 책정, '집단적 자위권'의 '헌법'과 관계의 연구 등을 들어 양자 및 다자의 다층적인 안보 협력 관계 구축을 목표로 하고 있다.¹⁷⁹⁾ 『자민당 중점정책 2014』에 보면 남중국해·동중국해 등에 대한 '법의 지배'를 강조하며, 공통의 가치에 대한 도전에는 관계 각국과 연계하여 질서를 유지하자고 기재되었다.¹⁸⁰⁾

일본은 중장기적으로 한반도 평화체제를 지지해야 한다는 점을 명확히 이해하고 있다. 한반도의 통일에 대해서 양 체제가 공존하는 방식의 점진적 통일방식에 대해 지지한다. 또한 그것으로 접근해나가는 방식에 있어 중국 견제와 미국 배려의 입장을 분명히 하고 있다. 그러나 일본은 현재 선택의 기로에 놓여있다. 일본은 미일동맹과 지역주의를 동시에 강화하면서 다자간 안보협력을 추진해야 한다. 다자간 안보협력이라는 유용한 틀로 미일동맹을 강화하면서, 동북아의 여러 국가와 우호적 관계를 맺어야 한다. 하지만 현재 남중국해에 대한 미국과 중국의 갈등, 한반도비핵화를 둘러싼 미국과 북한의 갈등 속에서 미국의 이익에만 편승하면 지역적 협력관계가 훼손될 수 있다. 더구나 일본은 중국, 남한과의 영토문제, 북한과 식민지 보상문제 등을 아직도 해결하지 못하고 있다. 나아가 동북아에서 중국의 부상은 동북아 주변국과의 협력 필요성을 제기하고 있다.

이미 동남아에서 중국의 영향력은 확대되고 있다. 이러한 가운데 동북아지역에서 지나친 미국의 이익에 대한 배려와 영토 고수는 기능주의적인 관점에서 접근하는 지역내 경제협력조차 위협할 수 있는 지경에 이르고 있다. 대표적인 사례가 2010년 중-일 센카쿠열도(다오위다오) 분쟁 이후 중국이 일본에 대해서 희토류 수출을 중단하는 압박카드를 사용한 것이다.

따라서 일본은 다자안보협력의 틀 안에서 미국의 이익을 배려하는 것과 동시에 주변국과의 관계를 개선하는데 노력해야 한다. 이러한 관점은 한반도평화체제에 대한 6자회담과 북일수교협상에 임하는 일본 정부의 모습이다. 과거 하토야마의 동아시아 공동체 구상이 이러한 다자안보협력의 관점에 가까운 것이라면, 현재 아베의 적극적 평화주의는 미국과의 동맹을 지나치게 고려한 것이라고 해석될 수 있다. 아베의 적극적 평화주의는 결국 2016년 러시아와의 북방외교에서도 실패를 가져왔다¹⁸¹⁾.

179) "일본의 안전보장정책 적극적 평화주의"(외무성).

(http://www.mofa.go.jp/mofaj/p_pd/dpr/page1w_000072.html)

180) 『자민당중점정책집 2014』(자민당). (http://jimin.ncss.nifty.com/pdf/news/policy/126585_1.pdf)

181) 현재 아베 총리는 푸틴 대통령과 러시아와의 평화조약(영토분쟁해결), 그리고 북방 4선에 대

제4절 러시아의 정책

북한 핵문제에 대한 러시아의 입장을 이해하기 위해서는 동북아정책 기조와 정책을 잘 살펴볼 필요가 있다. 탈냉전기 미러 협력관계는 세계 핵을 비롯한 대량살상무기의 비확산체제의 기본적인 한 축으로 작용하여 왔다.¹⁸²⁾ 하지만 일방적인 미국주도의 국제질서는 새로운 위협의 출현을 낳았고, 위협에 대응할 수 있는 새로운 비확산 체제의 중요성이 대두되고 있다.¹⁸³⁾

현재 러시아는 새로운 힘의 균형을 위해 편승과 견제라는 이중적 입장을 보이며, 힘의 열세를 극복하기 위해 다자주의적 해결방식을 선호하고 있다. 이런 러시아의 입장은 수직적이고 수평적 핵확산 문제를 추구하는데 있어서 미국과 러시아는 접근 방식에 있어서 차이가 있다. 푸틴 대통령은 2000년 6월 ‘러시아연방 대외정책개념’에서 발표한 한반도 외교적 정책 방향은 한반도문제 해결에서 러시아의 동등한 참여 보장과 남북한 모두와의 등거리 관계를 유지하고 집중할 것이다.”라고 하였다.

한반도에 대한 러시아 정책 목표는 남북한 간 및 제3자의 개입에 의한 과도한 군사력 집중 억제와 무력충돌 예방으로 말할 수 있다. 뿐만 아니라 러시아는 한반도에서 남북문제의 중재자 역할뿐만 아니라, 동북아 세력균형의 조정자로서 러시아의 지정학적 위상을 강화하여 그들의 이익을 꺾고 정치적 이익을 추구하고 동시에 한반도를 통한 철도연결, 물류체계구축, 에너지개발 및 남북러 3각협력을 통해 경제적 이익을 추구하고자 하는 목표를 삼고 있다.

러시아에게 북한은 한반도 및 동북아를 효율적으로 통제하고 관리하는데 있어 중

한 공동경제활동, 대러시아 경제협력 구체화 방안을 논의하고 있다. 그러나 낙관적이지 않다. “블라디미르 푸틴 러시아 대통령이 일본이 반환을 요구하는 쿠릴 4개 섬(일본명 북방영토)이 러시아의 영토라고 못 박았다. … 세르게이 라브로프 러시아 외무장관은 지난 1월 기자회견에서 ‘일본이 영토 반환 협상을 하려면 전쟁에서 일본이 러시아에 패한 뒤 쿠릴 4개 섬이 구소련 영토가 됐다는 것을 일본 정부가 공식적으로 인정해야 한다’라고 압박하기도 했다. 푸틴 대통령은 오히려 “일본은 미국이 주도하는 대러 경제제재에 동참하고 있다”라며 “러시아를 제재하면서 어떻게 양국 경제 관계를 새로운 수준으로 끌어올릴 수 있겠느냐”라고 미일 동맹을 걸고넘어졌다. 이어 “일본은 미국과의 동맹에 따른 의무가 있는데, 러시아와의 합의를 어느 정도 실현할 수 있는지 알아야 한다”라며 “일본은 독자적으로 무엇을 결정할 수 있는가”라고 반문하기도 했다.” “푸틴 아베에 돌직구... 러시아에 영토 갈등 없다.” 『오마이뉴스』, 2016년 12월 15일.

182) Christopher D. Jones, “The Axis of Non-proliferation,” *Problems of Post-Communsim* Vol.53, No.2, (2006.3), pp.3-16.

183) George Perkovich et als., *Universal Compliance: A Srtategy forNuclear Security* (Carnegie Endowmet for International Peace, 2004).

요한 지정학적 지렛대라고 생각하고 있다. 이점에서 동북아에서 북한의 핵 문제로 인한 한반도에서의 군사적 긴장고조는 러시아에게 큰 위협이다.¹⁸⁴⁾ 따라서 러시아의 북한 핵문제에 관한 입장은 다음과 같이 이해할 수 있을 것이다.

첫째, 러시아는 한반도 문제의 중재이면서 이해 당사자로서, 북핵위기 해결과정에서 절대적인 참여의 권리를 갖는다.

둘째, 한반도문제는 대화를 통해 평화적 해결방법을 적극 지지를 표명한다.

셋째, 러시아는 한반도 내에서 핵무기를 비롯한 대량살상무기(WMD)의 확산에 분명히 반대한다. 왜냐하면 한반도에서의 갈등과 분쟁은 러시아의 국가 안보상 큰 위협일 뿐만 아니라, 국가전략으로 추진하고 있는 극동 및 시베리아의 개발을 통해서 유라시아국가로서의 러시아의 번영이라는 국가적 기조와 추진 목표에 커다란 어려움이 발생하기 때문일 것이다. 러시아 입장에서는 북핵위기의 평화적 해결과 한반도의 평화체제 정착은 국가전략이며, 남북한과 동일하게 우호적인 관계를 유지하고 있는 상황에서 남·북한이 극동 및 시베리아의 발전과 경제협력 과정에서 적극 참여하는 것을 가능하게 하고, 이를 통해 러시아는 유라시아와 동아시아를 연결하는 영향력이 있는 역내국가의 입지를 강화해 줄 것이라고 생각하고 있기 때문이다.

따라서 국가이익이라는 러시아의 전략에서 표출되는 북핵위기에 대한 대응을 고찰해 보고, 이를 토대로 향후 북핵위기 해결 과정에서 세 가지 시나리오에 따른 러시아의 정책을 전망해 보면 다음과 같다.

북핵 위기마다 동북아에서 러시아의 입장은 핵 비확산 정책의 목표는 일의적으로 규정되기 어려웠고, 한반도 핵문제를 자신의 당사자로서의 입지를 강화하는 기회로 활용하고자 노력을 기울여 왔다. 뿐만 아니라 러시아는 아시아 지역의 한 일원으로서의 지위를 확보하고, 자국 목표 달성을 위한 주요한 수단으로서 시베리아와 극동의 개발 전략을 추진하고 있으며, 이와 관련하여 에너지와 운송 분야의 프로젝트를 추진하고 있다.

이러한 핵 외적 요인이 러시아로 하여금 한반도 핵문제에 대한 접근에 커다란 영향을 주며, 이는 러시아의 대동북아 전략은 군사 및 안보적 요인과 경제적 요인의 복합적인 고려 속에서 추진되고 있다.

러시아는 북핵을 포함하여 대량살상 무기 확산에 대해 반대한다는 원칙에 있어서

184) 신범식, “6자회담과 러시아의 역할”, 『북핵문제 해결을 위한 6개국의 입장과 전망』, 한국북방학회(한국프레스센터 국제회의장, 2005년 4월 13일 발표).

는 미국과 생각이 같지만, 북한에 대한 압박과 강경한 대응방식에는 의견을 달리하고 있고, 한반도 비핵화라는 목표에는 적극 협조하지만 미국의 일방적인 태도와 몰아붙이기에는 동의하지 않는다.

러시아는 지난 네 차례의 6자회담을 통해서 분명한 입장을 보였고 다음과 같은 성과를 거둔 것으로 평가해 볼 수 있다. 첫째, 2000년 이후 북한과 러시아는 6자회담을 통해 급속한 관계 발전이 가능하게 했다는 지배적 평가이다. 그러나 6자회담의 결과는 러시아의 북한에 대한 영향력이 증가된 직접적인 결과라고 말할 수는 없고, 오히려 러시아의 한반도에서 공정한 중재자로서의 역할에 대한 긍정적 이미지 부각과 그에 대한 평가가 더 타당해 보인다고 할 수 있다. 둘째, 러시아의 중재자로서의 ‘브로커’ 역할 수행이다. 러시아는 북한의 입장과 생각을 다각적으로 주변국들에게 전달하고 이해시키면서 러시아가 구상하는 ‘일괄 타결’의 제안이 북핵위기의 포괄적 및 단계적이고 병행적 해결이라는 원칙하에 적극적인 중재자 역할을 수행하였다. 셋째, 러시아는 북핵문제 해결을 모색하는 과정에서 위기의 가속화 내지는 급속한 긴장의 고도화를 예방하고 방지함으로써 북. 미대결의 위기적 국면을 모면케 하였다. 넷째, 러시아는 한반도와 동북아 안보문제의 해결방식으로 다자적 협의체를 꾸준히 주장을 했다. 그래서 북핵문제 및 동북아 안보 등과 같은 문제를 6자회담의 협상 과정에서 관련국들과의 끈끈한 접촉제와 같은 역할을 했다. 러시아는 6자회담을 통해 ‘다자적’ 협의체의 지니는 의의가 크며, 문제들을 점진적이며 단계적으로 풀어나가야 한다는 당위성을 관련국들에게 반복적으로 밝힘으로서 미국과 중국, 남한과 북한과의 사이에서 중재자로서 접촉제와 같은 역할을 수행하고 있다.

“레드라인으로 예상되던 핵실험을 북한이 감행하자 관련국들은 모두 당황하였지만 이에 대한 러시아의 대응은 비교적 차분하였다.¹⁸⁵⁾ 북핵에 대해 미국과 일본은 즉각적으로 국제사회의 대북제재에 동참을 호소하고 유엔 대북 제재안을 추진하였다. 하지만, 러시아는 알렉세예프 외무차관을 신속히 평양에 급파하여 북한과의 협

185) 푸틴 러시아 대통령은 ‘국민과의 대화’ 텔레비전 프로에서(2006.10.25.) 북한이 러시아 국경 바로 옆에서 핵실험을 실시한데 대해 미국과 북한에 대한 양비론적 입장을 밝혔다. “(북한의 핵실험은) 용납할 수 없는 행위이다. 이는 북한, 즉 조선민주주의인민공화국과 우리 관계를 손상시킬 뿐만 아니라, 실험이 우리 국경에 바로 인접한, 불과 177킬로미터 떨어진 곳에서 일어났기 때문이다. 왜 이러한 일이 일어났는지를 알아야 할 것이다. 그 이유의 하나로 협상과정에서 참가자 중 어느 쪽이 제목소리를 낼 수 없었던 데 따른 것으로 생각된다. 절대로 사태를 막다른 골목으로 몰고 가서는 안 된다. 협상 당사자의 어느 한 쪽을 사태를 악화시키는 외에는 사실상 다른 출구가 없는 곳으로 몰아가지 않는 것이 중요하다.” 클레믈린 공식사이트, <http://president.kremlin.ru/>(검색일 : 2017. 12. 23)

상을 통한 평화적 문제해결 의지를 재확인하고 정치적 타결의 가능성이 남아있음을 국제사회에 확인시켜 주었다. 러시아는 북한에 강경한 입장을 견지하고 있는 미국과 일부 유럽 국가들에게 북핵 프로그램과 북한 정권교체 문제를 연계해서 풀려고 하지 말아야 한다고 주장하면서 북한문제와 북핵문제를 전략적으로 연계시키는 것에 대한 반대 입장을 분명히 했다.

또한, 북한 핵실험 후 미국과 일본이 주도한 유엔 안보리 제재 결의안 채택과정에서 군사적조치 제재만큼은 결의안에서 포함하지 않았다는 점에서 중·러 양국의 입장은 유사하지만, 중국은 북한과 혈맹이라는 밀착된 위치에서 조금씩 거리를 두는 방향으로 변화하는데 비해 러시아는 북한에 대한 기존 입장과 정책을 유지함으로써 북·중, 북·러관계는 상대적으로 대북관계의 변화가 관찰되었다.

러시아는 동북아평화 예방차원에서 경제적 대북제재에는 찬성하지만 군사적 제재에 대해서는 중국보다 더욱 강경하게 반대함으로써 북핵 실험으로 형성된 미·일 주도의 대북 강경대응 기조에 대한 일정부분 중화시키는데 성공할 수 있었다. 뿐만 아니라 러시아는 북핵문제는 정치적으로 얼마든지 타결될 가능성이 남아 있는 것으로 보고 현실적인 평화적 문제해결의 접근법을 강조한다. 아르바토프는 “북한의 핵보유를 국제사회가 먼저 인정하고, 핵탄두 6개를 보유했던 남아공이 평화적으로 폐기했던 것처럼 국제사회가 북한을 남아공 사례로 이끌어야 한다.”고 주장하였다. 러시아 입장에서는 북한이 핵실험을 통해 핵능력을 입증한 상황에서 북한을 제재를 통한 강한 압박에 가중시키기만 중점을 둘 것이 아니라 북한이 핵탄두를 만드는 등 추가적인 도발행위를 억제하도록 보다 유연한 접근 방식이 필요하다고 보았던 것이다.

그러나 러시아의 경우에도 북한이 지속적인 핵개발과 이와 관련된 핵물질 및 기술을 외부로 유출하는 것에 대해서는 심각한 위협으로 간주하고 있다. 따라서 미국과 러시아가 주도하고 있는 새로운 비확산의 레짐으로써 ‘세계 핵 테러리즘과의 전쟁 구상’(GICNT)을 강화하는데 있어서는 적극성을 보이고 있다.

지금까지 살펴본 내용을 중심으로 러시아 푸틴 행정부의 동북아 정책은 다음의 세 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 안보 유지 차원에서 동부국경지역의 안전보장과¹⁸⁶⁾ 단일한 정치, 경제, 사

186) 전홍찬, “러시아연방과 아시아-태평양지역의 새로운 안보질서”, 『한국과 국제정치』, 제12권 1호(1996), pp.156-157.

회, 문화 공간으로서의 영토적 통일성을 보전하는 것이다. 구체적으로 러시아는 중국, 일본 등과 접한 동부 국경지역에서의 잠재적 위협을 항구적으로 제거하고, 한반도 비핵화를 유지하며, 극동 러시아에서의 치안 유지 및 분리주의 경향을 방지하고, 외국의 간섭을 배제하며, 중국이나 북한으로부터의 불법이주를 차단하는 등의 정책을 구사하고 있다.

둘째, 경제안보적인 차원에서 시베리아와 극동지역의 전략자원 및 기간산업의 보호, 외자유치와 자유경제지대 창설, 천연자원과 낙후된 산업의 종합적 개발, 지역경제의 아태 경제체제로의 편입과 무기등 역내 국가들과의 협력을 기반으로 지역 경제개발 촉진을 포함한 러시아 상품의 접근 확대를 위한 정책을 수립하였다.¹⁸⁷⁾

셋째, 지정학적 위상 강화를 목표로 하는 ‘정치적·전략적 안보이익’이다. 이것은 미·중·러 관계에서 ‘균형학적 등거리 외교’, ‘전략적 균형추’ 역할을 통한 러시아의 국제적 지위 향상, 중·일 간의 군비확장을 포함한 패권경쟁 저지, 미국의 주도적인 영향력 견제, 한국과의 전략적 협력관계 유지·강화를 병행하는 남북한 균형외교를 통한 한반도에 대한 영향력 회복, 북한 외에 베트남, 몽골 등 과거 동맹국들과의 관계 복원과 아세안 여러 나라들과의 관계를 강화하는 것이다. 또한 러시아는 동북아의 정치·군사적 요충지인 한반도의 평화정착과정에 기여하는 동시에 북한과의 관계 정상화와 김정일 정권지지 그리고 등을 통해 아·태로 진출하여 강대국 지위를 회복하는 것 등을 포함한다. 특히 동북아에서 복잡하고 위험한 다층적인 안보위협 요인을 구조적으로 해결하기 위해서 포괄적인 다자안보협력체제 구성을 전략목표로 설정하고 있다.

러시아의 입장에서 볼 때 북핵문제 해결의 본질은 “문제 국가”를 변화시키는데 초점을 두기 보다는 “문제 지역”의 군사적 갈등의 가능성을 제거하는데 있음을 강조하고 있다. 따라서 러시아는 북한을 국제사회의 일원으로 인정하고 북한이 지구적, 지역적 안보체제에 긍정적이고 적극적으로 참여할 수 있는 선택의 진정한 기회를 제공하는 것이 북핵문제를 푸는 건전한 접근법임을 강조하고 있다.

러시아는 대량살상무기(WMD)와 관련하여 북한은 미국 본토를 타격할 수 있을 만큼 미사일 능력을 갖추고 있다고 판단하고 있다. 이런 현 상황에서 북한에 대한 압박보다 한반도에서 군사적 긴장과 갈등의 가능성을 줄이고 안보적 위협을 줄이는

187) 고재남, “동북아시아 지역협력과 러시아”, 『동북아시아 지역협력과 한반도 평화』(외교안보연구원, 1999), pp.105-109.

것이 바람직하다는 판단을 하고 있다.¹⁸⁸⁾ 따라서 2.13 합의에 따른 조치가 실행되어 아래 <표4-1>의 1단계 조치를 통해 부분적 성과가 나타나는 상황이 가시화되자 러시아는 발빠르게 동북아 지역의 구조적 문제를 개선하려는 노력을 했다. 뿐만 아니라 러시아가 의장을 맡고 있는 ‘동북아 평화와 안보 체제 실무그룹’을 중심으로 하는 지역적 문제를 제거해 나가기 위한 구체적 협력방안을 도출하기 위한 노력을 기울인 것도 사실이다.

동북아 평화를 위한 실무그룹의 사무국을 설립하려는 러시아의 노력은 실질적 성과의 교두보가 될 것이기 때문이다. 이러한 러시아의 입장은 많은 프로젝트들을 통해 한반도에서 대북 영향력을 크게 증대시킴으로써 동북아 평화 및 안보체제 형성을 위한 자국의 이해(利害)를 가시화할 것이고, 이를 통하여 북한의 개혁·개방을 유도함은 물론이거니와 한반도에서 균형적 입지를 크게 강화하게 될 것으로 보인다.

유럽 정체성이 강한 러시아는 경제 현대화를 위해서 아시아와 연결된 이점들을 활용하려 한다. 현재 러시아 에너지 시장은 유럽에 집중되어 있지만, 극동과 시베리아 지역에서 경제발전의 중요성이 증가하는 만큼 동아시아의 안보적, 경제적 영향력 확대를 위한 다자간 협력의 추진 노력을 해가고 있다.

지역 안보가 확립되지 않는 상황에서 다자협력을 통한 시베리아와 극동지역의 지속적인 발전을 추진하기 어렵다는 판단하에 러시아는 동아시아의 안보협력 관계에서 6자회담 참가국으로 역할들을 강조하기 위해 노력해왔다.

러시아는 한반도 평화체제 및 동북아 안보체제를 위한 러시아의 노력은 북핵문제의 해결을 위한 중요한 기초를 마련하고 큰 기여를 했다. 뿐만 아니라 한반도에서 북핵으로 인한 여러 위협한 상황이 도래하더라도 새로운 대화의 장을 마련하고 동북아 평화와 안보체제의 필요성을 지속적으로 강조함으로써 북한 문제뿐만 아니라 지역적 안보문제로서 북핵위기를 해결하려는 노력을 지속할 것이다. 왜냐하면 북핵 위기로 인해 러시아가 추진하고 있는 프로젝트들이 좌초되고 지연되고 있는 것을 좌시하고만 있을 수 없기 때문이다. 따라서 우리 정부는 세 가지 관점에 대해서 주시할 필요가 있다.

첫째, 러시아로 하여금 동북아와 한반도 안보협력과 관련하여 중재자, 균형자, 전략적 협력자로서 역할을 수행할 수 있는 가능성을 재발견하고 러시아 외교의 재정

188) 백준기, “북핵문제에 대한 러시아의 입장 평가”, 『북한 핵실험과 러시아』, 제4차 한러포럼 (국가안보전략연구소, 2006년 11월 9일 발표문)

비를 해야 한다는 점이다.

둘째, 동북아 경쟁구도와 관련한 러시아의 역할에 대한 재평가를 해야 한다.

동북아 질서와 관련하여 한국과 약간은 유사한 입장을 보이고 있는 러시아의 역할은 북핵위기 해결과정의 협력을 넘어 중·장기적으로는 러시아를 어떤 방식으로 동북아의 세력균형자 역할과 다자안보질서의 수립이라는 관점에서 어떻게 활용해야 할 것인가에 대해서 체계적인 전략수립이 정책의 중요한 목표가 되어야 할 것이다.

<표 4-1> 북한의 핵 폐기 단계에 따른 조치와 예상되는 요구사항

구분	북한 조치	북한 요구	기타
1단계 현재의 핵동결	<ul style="list-style-type: none"> ●영변 5MW 원자로 봉인 및 동결 ●IAEA 사찰단 입국 및 사찰 허용 ●모든 핵 프로그램에 대한 신고(?) ●기존 핵무기에 대한 신고(?) 	<ul style="list-style-type: none"> ●남한 중유 5만톤 연료지원시작 ●한반도 평화체제 논의 시작 	초기조치
2단계 현재의 핵포기	<ul style="list-style-type: none"> ●영변 핵시설의 불능화: 원자로 등 핵심부품 제거 또는 파괴 ●NPT와 IAEA에의 복귀 	<ul style="list-style-type: none"> ●대북 경수로 공급 논의시작 ●테러지원국 해제 ●대적성국 교역법 적용 해제 ●해외동결 부동산 해제 ●6·25전쟁종전 선언 	불능화 조치 6개국 외무장관 회담
3단계 현재의 핵폐기+ 미래의 핵포기	<ul style="list-style-type: none"> ●플루토늄 등 핵물질 3국 이전 ●HEU 프로그램 등을 포함한 핵 관련 모든 프로그램의 중단 	<ul style="list-style-type: none"> ●평화협정 체결 ●한반도 비핵화 ●미국의 대북경제제재 해제 ●북·미 무역거래 자유화 ●북·미 간 영사급 외교관계 수립 	핵 프로그램 포기 조치
4단계 과거의 핵폐기	<ul style="list-style-type: none"> ●핵무기 폐기완료 	<ul style="list-style-type: none"> ●북·미 대사급 외교관계 수립 ●국제사회대북 경제지원 ●북일 대사급외교관계 수립 ●남북 군축 등 신뢰구축 조치실행 	핵무기폐기 동북아 평화 안보체제 구축본격화

* 자료 : 남성욱, “2.13 합의 이행 실태와 향후 전망.” 한국원자력통제기술연구원 및 남북경제연구소 주최 『주변국 핵활동 정보수집 분석 세미나』 (라마다 르네상스호텔, 2007년 5월 23일) 발표문 내용을 참조하여 재구성.

셋째, 아태지역 경제협력 프로젝트와 동·바이칼 지역개발전략과 관련하여 남·북·러 삼각협력을 통한 지역적 협력을 가속화하는 가능성에 대한 검토의 필요성이다.

우리정부가 이를 토대로 해서 적극적으로 활용하여 남북러의 3국간에 경제협력은 어려워지고 정체된 미국과 북한, 남북관계를 해결하는 방안이 될 수 있을 것이다. 이러한 대 러시아 외교의 발전을 통한 한국정부의 복합적 구상이 요청된다.¹⁸⁹⁾

제5절 주요쟁점 및 과제

앞에서 살펴본 바와 같이 미국은 세계적 패권유지를 위해 동북아에서 영향력을 확대하여 중국의 부상을 견제하고 있다. 이를 위해 미국은 한국 및 일본과의 동맹관계를 견고히 하면서 중국의 태평양으로의 진출을 억제하고 필리핀, 베트남과의 동맹을 통해서 태평양 지역에서 자국의 영향력을 확보하는데 초점을 맞추고 있다. 뿐만 아니라 미국은 북한의 핵 개발을 명분으로 삼아 중국의 한국으로 진출하는 것을 막고 한미동맹을 지속하면서 미국의 동아시아·태평양 군사력을 증강하여 중국의 역내 부상을 견제하려는 군사적·전략적 이익 확충에 활용하려는 측면이 없지 않다.

또한 미국은 북한의 핵·미사일 개발은 미국뿐만 아니라 세계평화를 위협하는 요인으로 간주하고 국제사회와 함께 대북제재를 강력히 추진하고 있다. 트럼프 행정부는 대북제재의 효과를 저해하는 결정적 요인을 중국의 미온적인 제재로 인식하면서 중국의 역할론을 강조하고 있다.

이에 반하여 중국의 한반도 정책은 ‘3비3불원’(三非三不願)을 기반으로 하고 있다.¹⁹⁰⁾ ‘3비(三非)’는 한반도에서의 비전쟁, 비붕괴, 비핵화이다. ‘3불원(三不願)’은 한국이 미국과 친해지는 것을 불원하고, 한국이 경제, 군사적으로 성장하여 중국과 경쟁관계에 있는 것을 불원하며, 한반도의 민족주의가 부흥하여 통일로 이어지는 상황에 대한 불원이다. 중국의 한반도 정책은 한국의 주도적인 통일에 대한 불원과 한미동맹 강화에 대한 불원인 동시에 한반도가 영구분단으로 남아 중국의 주변국으로 남아 있기를 원한다. 특히 중국은 한반도에서의 전쟁이 발발할 경우 중국의 개입은 미국과의 전쟁을 의미하는 것임으로 비전쟁 노선을 주장해 왔다. 이 과정에서 순망치한(唇亡齒寒)의 대안으로 북한 정권의 붕괴를 막고 한반도를 완충지역으로 두려고

189) 신범식, “북핵문제와 러시아의 대응”, 『국제평화』, 제4권 1호 (2007.6).

190) 김재원, “한반도 통일과 북한인권 문제: 한반도 통일 환경 조성과 북한인권의 상관성을 중심으로”, 『청년국제심포지엄』, 2017, pp.67-107.

하고 있다. 특히 중국은 북한에 대한 절대적인 영향력 행사를 전제로 정권의 안정과 지속을 도모하고 있다. 그래서 중국의 입장에서는 북한의 핵을 결정적으로 문제시하지 않고 있으며, 오히려 북한이 핵을 보유하고 있으므로 인해 미국이나 한국이 북한을 선불리 공격할 수 없다고 판단하기 때문에 중국에게는 더없이 유리한 국면이라고 보고 있다. 물론 중국 내부에서 북한을 중국의 잠재적 부담이라고 보는 견해도 있지만 아직은 북한이 동북아에서 정치적·군사적으로 중국의 이익에 부합하다고 판단하고 있다.

일본 역시 북한의 핵과 미사일 개발을 빌미삼아 재무장을 추진하고 있으며, 전수방위를 규정한 평화헌법의 개정과 전쟁수행 권한을 가진 '정상국가'로의 전환을 계속적으로 시도하고 있다. 즉 일본은 한반도에서 북핵 문제를 구실로 군사적·전략적으로 자국의 이익 확충에 활용하고 동원하고 있다.

그리고 러시아는 동북아 평화가 위협받고 한반도에서 북핵으로 인한 무력충돌 상황이 도래하는 것을 원하지 않는다. 그리고 한반도 안보협력과 관련하여 중재자, 균형자 노릇을 자처하지만 속내를 들여다보면 한반도 평화체제에 관심이 있는 것이 아니라 시베리아와 극동지역의 개발을 통한 경제도약을 바라고 있기 때문에 남과 북이 대결구도로 치닫는 것은 바람직한 일이 아니라고 보는 것이다. 따라서 한반도에서 동북아 주변국들의 정책은 한반도 평화체제 보다는 하나같이 자국의 이익을 위한 각자 도생의 정책을 추진하고 있는 현실이다.

이상과 같이 탈냉전 이후 동북아질서는 미국과 중국의 패권경쟁이 지속되는 가운데 협력보다는 수많은 갈등요인이 지배하고 있다. 또한 역내 국가들은 자국의 이익에 따라 국가정책을 결정하는 각자도생(各自圖生)하는 모습을 보이고 있는 가운데 신냉전 기류가 흐르고 있다. 동북아에서 대표적인 신냉전적 갈등요인은 북핵문제이다. 중국이 국제사회의 대북제재에 미온적으로 행동한 이유는 북한이 제공하는 지리적 공간 때문이라 할 수 있다. 즉, 중국은 강력한 대북제재로 북한이 붕괴하는 상황을 막아야 하기 때문이다. 이러한 입장은 러시아도 유사하다고 할 수 있다. 이러한 측면에서 중국과 러시아는 한반도 통일보다는 현상유지를 희망하고 있다고 볼 수 있다. 미국이 세계 최강국의 위치를 점유하고 있는 이상 한반도 통일은 미국의 영향력 하에서 이루어질 것이기 때문이다. 따라서 중국과 러시아는 자국의 이익 극대화를 위한 한반도 안보상황은 남북한의 대립보다는 안정이다. 물론 북한의 핵개발도

반대한다. 상황에 따라서는 자국에게도 위협을 가할 가능성을 배제할 수 없기 때문이다.

그러나 한반도 평화체제에 대한 입장은 어떤 상태의 평화체제가 구축되는가에 따라 다르게 나타날 것이다. 중국과 러시아의 경우 원칙적으로 평화체제는 안정된 상태일 경우 반대할 명목은 없을 것이다. 미일도 마찬가지다. 한반도 평화체제에 대한 논의의 주요쟁점은 이러한 주변 4강의 입장을 고려한 가운데 “어떻게 하면 평화체제 구축에 유리한 국제환경을 조성할 것인가”이다. 이에 대한 핵심과제는 첫째, 주변 4강이 남북한과 모두 호혜적 관계를 수립하는 교차 승인이 필요하다는 점이다. 이는 한반도 평화체제를 구축하기 위해서는 북한의 동참이 필요하기 때문이다. 둘째, 한미동맹 관계와 한·중 및 한러 협력관계를 조화시키는 균형외교가 필요하다는 점이다. 셋째, 유리한 국제환경 조성을 위한 가장 이상적인 방안으로 동북아 다자안보협력을 강화하는 길이다. 냉전시대 유럽에서 유럽안보협력회의(CSCE)와 같은 레짐을 구축할 수 있다면 그 속에서 한반도 평화체제 구축은 용이하게 추진될 수 있을 것이다.

제5장 한반도 평화체제 구축방향

제1절 추진기조 및 핵심과제

1. 추진기조

한반도 평화체제는 남북한은 물론 미중의 협조 또는 수용을 전제로 추진되어야 한다. 이는 위에서 살펴 본 것처럼, 본질적 한계를 극복해야 함을 의미한다. 그리고 또한 평화체제 구축하는 데에는 그 목표보다는 그 이행과정이 더 중요하다고 말할 수 있다. 평화체제로 나아가는 과정에서 무력충돌이나 고통이 수반되지 않도록 해야 하기 때문이다. 이러한 측면에서 한반도 평화체제의 추진기조는 다음과 같이 정리할 수 있다.¹⁹¹⁾

첫째, 정치적·군사적 신뢰구축이 필수적으로 이루어 져야 한다. 남북 상호 간 신뢰 없이 이루어진 평화체제는 지속성을 보장할 수 없기 때문이다. 남북 간 정치적 관계 개선을 위해서는 남북 간 고위급 회담은 물론 미국과 중국 등 강대국의 적극적 중재 역할과 주변국의 협력이 보다 더 필요하다. 이러한 관점에서 볼 때, ‘한반도 신뢰프로세스’와 ‘문재인 대통령의 베를린 선언’은 한반도 평화체제 구축을 위한 추진기조에서는 궤를 같이 한다고 할 수 있다.

둘째, 평화체제 구축에는 점진적, 단계적 접근이 필요하다. 한반도 평화체제 추진 하는데 남북양측이 상반된 국가 목표나 주요정책으로 인해 단기간에 평화체제 구축 합의에 도달하기란 물리적으로 쉬운 일이 아니다. 그러므로 점진적, 단계적으로 남북 양측의 주장을 조율할 수 있는 기간이 필요하다. 이러한 단계적인 접근은 북한의 급진적 접근경향을 차단하고 선 신뢰구축을 중시하는 것이기 때문이다. 이것은 실천 하는데 어려움이 없는 사안부터 점진적, 단계적으로 이행함으로써, 남북 간에 신뢰를 쌓을 수 있다는 의미를 내포하고 있다. 반세기 이상을 서로 적대시 해온 남과 북이 각자의 체제와 안보에 민감한 영향을 줄 수 있는 평화체제를 논의하는 것은 아주 어려운 일이다. 그럼에도 불구하고, 북이 실천할 수 있는 사안부터 동참할 수 있도록 유도하고 이로 인해 북한의 변화를 가져올 수 있다면 이는 향후 평화체제로

191) 김재철, “한반도 평화체제 이행의 한계와 구축전략”, 『군사학 논단』, 제2권1호 (경남대학교 군사연구소, 2014), pp.168-169.

나아가는 기반이 될 것이다.

셋째, 평화체제 구축은 최종적으로 남과 북의 안보와 상호이익에 부합하도록 해야 한다. 평화체제로 인해 안보적 위협이 수반되거나, 어느 한쪽에만 이득이 갈 경우는 평화체제 구축 협상자체가 불가능 할 것이다. 무엇보다도 북한 체제유지에 불리한 영향을 초래하지 않으면서 북한의 적극적인 참여를 유도할 수 있도록 경제적 이익이 될 수 있는 남북교류협력을 적극 추진할 필요가 있다. 이러한 방향 속에서 김대중·노무현 정부 때 대북포용정책은 퍼주기 논란이 있었지만, 북한의 점진적 변화를 일으킨 측면이 많았다.¹⁹²⁾

넷째, 남북 당사자가 주체가 되어 한반도 평화체제는 추진되어야 한다. 비록 한반도 안보가 주변국의 역학구도와 불가분의 관계가 있더라도, 남과 북이 한반도 평화체제 구축을 위한 논의와 추진의 주체가 되어야 한다. 그러나 한반도 안보는 북핵문제를 비롯하여, 동맹국등 주변국과 협력 하에서 추진되어야 할 사안으로 이루어져 있다. 그러므로 한반도 평화체제는 남북한 차원과, 지역차원으로 사안에 따라 구분하여 추진하는 것이 좋을 것이다. 예를 들면, 남북교류협력 및 군사적 신뢰구축조치 등은 남북한이, 북핵문제 해결과 동북아 협력과제는 미중일러가 추진하되, 남과 북이 참여할 수 있어야 한다. 즉, 한반도 평화체제 구축은 남북 당사자가 주체라는 원칙 하에, 동북아 주변국의 적극적 협력을 추구해 나가야 할 것이다.

다섯째, 합의사항에 대하여, 남북한 상호 검증이 가능해야 한다. 남북 간에 합의를 했더라도 상호검증을 할 수 없다면 신뢰가 쌓일 수 없다. 그러므로 평화체제 구축을 위한 조치들을 확실하게 검증할 수 있는 절차가 필요하다. 그러나 100% 완벽한 검증만을 강조하다가 합의 이행이 중단되는 경우가 많으므로 중요한 사안은 절대검증(absolute verification), 중요성이 크지 않는 사안에서는 적절한 검증(adequate verification)원칙을 적용할 필요가 있다.

2. 핵심과제

제3장에서 고찰한 6·25전쟁 이후 지금까지 한반도 평화의 전개과정과 제4장에서 고찰한 한반도 평화체제와 관련된 주변국의 정책을 분석하여 도출된 핵심과제는 다

192) 김재철, “이명박 정부의 대외정책 변화에 따른 안보정책 추진 방향”, 『서석 사회과학 논총』 제1집1호(조선대학교 사회과학연구원, 2008), pp.78-82.

음과 같다.

첫째, 남북관계를 개선하는 일이다. 남북관계 개선은 한반도 평화체제 구축을 위한 첫 번째 과제라 할 수 있다. 남북한은 상호 존중한 가운데 적대적 대립관계를 일소하고 화해와 협력의 자세를 견지해 나가야 할 것이다. 그동안 남북관계 개선을 위한 노력과 결실의 성과도 있었으나 남북관계가 지속성을 상실한 이유는 신뢰가 구축되지 않았기 때문이다. 역대정부에서 합의한 7·4남북공동성명, 남북기본합의서, 6·15남북공동선언 및 10·4남북정상선언 등은 남북한 대립적 상호작용으로 기본정신을 계승 발전시키지 못했다. 따라서 남북한이 상호 간 신뢰를 구축하는 노력을 필요하며, 특히 남북기본합의서 체제를 이행할 수 있도록 노력해야 할 것이다.

둘째, 교류협력사업을 활성화하고 이를 기반으로 남북한 경제공동체를 건설해 나가야 한다. 이는 한반도 평화체제 구축을 위한 가장 실질적인 과제이다. 오랜 분단으로 단절된 남북관계를 회복시키는 일은 경제분야에서 공동체를 형성시키는 방법이다. 남북이 공존하며 공영하는 시장을 형성시킴으로써 북한의 경제난을 해소하고 북한 주민의 삶의 질 향상을 기할 수 있을 것이다.

셋째, 한반도 평화체제 구축에 유리한 국제환경을 조성해야 한다. 한반도 안보문제는 동북아 안보문제로 간주되고 있다. 이 문제 해결을 위해 고려해야 할 사항은 북한의 참여를 유인할 수 있어야 한다. 이를 위해 북한의 체제를 보장하고, 주변국 모두 남북한과 호혜적 관계로 전환하는 방안을 검토할 필요가 있다. 또한 한미동맹과 한중협력관계 사이에서 한국이 겪을 수 있는 딜레마를 극복해야 한다. 아울러 동북아 역내국가들 간에 다자안보협력을 모색하는 노력도 요구되고 있다.

넷째, 남북한 군비통제 추진이다. 군비통제 추진은 평화체제 구축을 위한 필수적인 과정이다. 그러나 남북한 군비통제는 수많은 장애요인이 상존하고 있다. 이러한 장애요인을 완전히 극복한 가운데 군비통제를 추진하려 한다면 협상과정에서 논쟁만 할 것이며, 성과는 기대할 수 없다. 따라서 가장 접근하기 쉽고, 양측 모두에게 안보위협이 없는 방안부터 추진해야 한다. 즉, 유럽안보협력회의에서 체결한 헬싱키 최종합의서 및 스톡홀름 협약 및 비엔나 협약에서 성공적으로 이행한 군사적 신뢰 구축 방안을 한반도에 어떻게 적용할 것인가를 고민해야 한다. 또한 군사적 신뢰구축 방안이 성공적으로 추진될 경우 비무장지대 및 휴전선 일대에 밀집된 군사력을 대상으로 하는 운용적 군비통제 방안을 검토할 필요가 있다. 그러나 북한이 대량살상무기를 폐기시키지 않는 가운데 구조적 군비통제는 한국의 안보에 적지 않은 위

협요소로 작용할 것인 바, 추진여건을 보장하는데 역점을 두어야 할 것이다.

다섯째, 북핵문제의 해결이다. 남북문제를 풀기 위한 핵심과제는 북한 핵문제의 평화적 해결이다.¹⁹³⁾ 그러나 북한은 지금 상태에서는 핵개발 정책을 폐기하지 않을 것으로 보인다. 북한 정권은 핵무기가 북한의 체제를 유지할 수 있는 유일한 대안으로 여기고 있기 때문이다. 물론 북핵문제의 해결은 미국이 중요한 행위자로서 역할을 담당하고 있다. 그러나 한국 역시 북핵문제 해결을 위한 전략을 가지고 있어야 하며, 미국을 비롯한 주변 강대국들과 긴밀하게 협조해야 한다.

여섯째, 정전협정을 평화체제로 전환하는 과제이다. 한반도 평화체제 전환은 정전협정을 평화협정으로 대체시키는 과정이 불가피할 것이다. 그러나 북한이 핵을 보유한 가운데 정전협정을 파기하고 평화협정을 체결할 경우 한반도 안보는 적지 않은 기만요소가 존재할 수 있다. 그럼에도 불구하고 정전협정을 평화협정으로 대체시켜야 한다는 이상주의적 주장이 대두되어 왔다. 결국 정전협정을 평화협정으로 대체시키는 것은 양측의 안보와 현상유지를 전제로 검토되어야 할 것이다.

제2절 남북관계 개선 및 경제공동체 건설

1. 남북한 신뢰구축 추진

냉전시대에 적대적 대립관계를 유지했던 국가들 간에 수교를 맺고, 신뢰관계를 구축하고 있는 사례는 많다. 그러나 이와는 달리 냉전구도가 지속되고 있는 한반도에서는 오랜 분단으로 인해 남북 간 이질감이 더욱 커진 가운데 체제경쟁 속에서 불신관계를 유지하고 있다. 신뢰는 강제적 규제력은 없지만 상호 간 신뢰가 형성되면 스스로 벗어나는 행위를 자제하는 것이 일반적 현상이다.¹⁹⁴⁾

대북포용정책이 펼쳐진 김대중·노무현 정부에서는 남북한 간의 군사적 신뢰구축은 정치, 외교, 경제, 사회·문화 분야 등 비군사적 교류협력의 영향으로 이루어질 것이라는 기능주의 논리에 기대를 가지고 있었다.¹⁹⁵⁾ 그러나 비군사 분야에 교류협력이 활성화되고 있었던 1999년 6월 15일과 2002년에 북한의 경비정이 NLL을 침투하여 두 차례에 걸쳐 서해교전이 있었으며, 2006년도에 북한의 1차 핵실험이 있었다. 이는 선군정치를 표방

193) 김동명, 앞의 논문, pp.113-115.

194) 정치학대사전편찬위원회, 『21세기 정치학대사전』(서울 : 아카데미아리서치, 2002), p.1406.

195) 이상현, “남북한 정치·군사적 신뢰구축을 위한 정책방향”, 『군사논단』, 제41호(한국군사학회, 2005), p.26.

해은 북한에게 대북포용정책의 효과가 작용하지 못한 결과라 하겠다. 그럼에도 불구하고 한반도 평화체제 구축을 위해서는 다양한 분야에서 신뢰를 구축을 통해 남북관계를 발전시켜 나가야 한다.

이를 위해서는 첫째, 대화를 통한 정치적 신뢰구축이 선행되어야 한다. 대화의 방법은 여러 가지를 고려할 수 있으나 정상회담 또는 최소한 고위급 회담을 통해서 정치적 합의가 이루어 질 경우 각 분야별 신뢰구축은 효율성이 증가될 것이다. 정치지도자 간에 신뢰구축이 이루어질 경우 군사적 위협은 감소될 가능성이 크기 때문이다. 남북한은 모두 고위급의 결정에 따라 각 분야는 일사분란하게 움직이는 경향이 있다. 반면에 고위급 회담이 아닌 실무회담을 실시할 경우 결국 양측은 모두 의사결정을 상부에 문의할 것이다. 6.15남북공동선언 이후 남북교류협력이 상당기간 활성화되었던 요인은 정상회담의 영향이었다. 즉, 정상회담에서 결정된 사안이니만큼 장관급에 의해서 추진되는 분야별 회담은 협력적으로 추진되는 경향을 나타냈다.

둘째, 경제적 신뢰구축은 현실성이 가장 크고, 특히 북한의 동참을 유도하기 용이한 분야이다. 그러나 대등한 상호작용이 이루어질 경우 남북한 간 경제적 신뢰구축은 제한될 가능성이 크다. 예를 들면 개성공단에서 벌어들이는 북한 노동자들의 임금은 북한이 핵·미사일 개발자금으로 흘러갈 가능성이 크다고 분석될 경우 개성공단의 필요성보다는 한국의 안보위협을 염려하게 되기 때문이다.

셋째, 사회·체육·문화 분야의 신뢰구축은 민족 동질성 회복을 위해 긴요한 활동이다. 이 중에서 사회·문화 분야의 교류협력사업은 남북 모두에게 예민한 분야이다. 북한의 입장에서 한국의 선진문화가 전파될 경우 체제에 위협을 느낄 수 있다. 반면에 한국의 경우 남남갈등과 정치적 갈등으로 확산될 개연성이 있다.

넷째, 인도적 지원은 인류의 보편적 가치를 실현하는 행위이다. 따라서 정치와 인도적 지원은 분리되어 적용할 필요가 있다. 인도적 지원을 지속함으로써 북한의 개혁개방을 추동하는 간접효과를 기대할 수 있다. 예를 들면 만성적인 식량난에 봉착해 있는 북한에 대해 쌀 지원을 통하여 남북 간 신뢰관계를 튼튼히 쌓는 일은 필요충분조건이라 할 수 있다. 그러한 신뢰관계를 바탕으로 남북 간의 현안을 논의하고 협상을 통해 진정성이 있는 양보와 타협을 이끌어낼 수 있을 것이다. 남북관계는 단순히 말과 정치적인 구호만으로는 풀릴 수 없는 환경이다. 이러한 측면에서 조건 없는 인도적 지원은 진정한 신뢰구축을 형성시킬 수 있을 것이다.

다섯째, 남북 간 군사적 신뢰구축은 한반도 평화체제 구축을 위해 가장 중요한 과제이다. 앞에서 언급한 바와 같이 북한정권을 유지해 나가고 있는 선군정치 사상으로 군사적 신뢰구축 추진에 협조하지 않고 있다. 그러나 1992년 2월 19일에 발효된 남북기본합의

서에 다양한 방안에 합의한 만큼 가장 낮은 단계로서의 군비통제 추진을 위해 노력해 나가야 할 것이다.

지금까지 살펴본 각 분야별 신뢰구축은 6·15남북공동선언 이후 추진되었던 바와 같이 상호 유기적 관계를 유지하면서 추진될 수 있다. 특히 분야별 특성에 따른 협조와 신뢰를 바탕으로 국가 차원의 정치적 협력으로 발전될 수 있다. 남북 간 신뢰구축의 접근방법은 군사 분야와 비군사 분야를 동시에 추진하는 방법과 비군사분야를 먼저 추진한 후 군사분야로 발전시키거나, 군사 분야를 먼저 추진한 후 비군사 분야로 확대해 나가는 순차적 접근방법 등이 있다. 적대적 공존관계를 유지하고 있는 남북관계를 평화적 관계로 전환시켜 나가기 위해서는 군사적 신뢰구축 조치는 반드시 이루어져야 한다. 그러나 군사적 신뢰구축은 여타의 분야의 신뢰구축보다 보다 어려움이 따른다. 따라서 가장 바람직한 방법은 군사적 신뢰구축과 비군사적 신뢰구축과 동시에 포괄적으로 추진하는 것이다.

특히 남북한 간 신뢰를 구축하기 위해서는 ‘최소최대의 원칙’을 적용할 필요가 있다. 즉, 자국의 요구는 최소화한 대신 상대방의 입장은 최대한으로 배려하는 원칙이다. 이를 위해서는 탄력적 상호주의 원칙을 적용하는 대북정책을 마련해야 할 것이다. 이는 이명박 정부의 소위 ‘상생과 공영’의 대북정책이 지나치게 엄격한 비탄력적 상호주의에 기인한 것으로 분석되고 있다는 점을 상기할 필요가 있다.

2. 남북기본합의서 체제의 개선 및 이행

한반도에서 남북 간에 적대관계를 청산하고 평화구조를 정착하기 위한 남북기본합의서는 분단 46년만에 처음으로 남북 쌍방이 민족화해와 협력을 통해 민족공동체를 지향하면서 통일로 나아가는 것을 약속한 민족의 장전으로 평가할 수 있다.¹⁹⁶⁾ 이러한 평가는 합의서 채택 이후 우리측의 기초연설문에서 남북기본합의서는 당사자 해결의 원칙에 의해 적대적인 대결을 종식하고 공존공영의 민족공동체를 건설해 나가면서 평화통일을 실현하자고 한데서 잘 나타나 있다. 그리고 북한도 “근 반세기 동안 지속되어온 남북한사이의 첨예한 대결상태를 끝장내고 상호신뢰의 바탕위에서 민족적 단합을 이룩하여 나라의 평화와 평화통일의 새 국면을 열어 가는데서 획기적인 의의를 가지는 평화통일강령으로 된다.”라고 기본합의서의 의미를 강조하였다.¹⁹⁷⁾

196) 김진무, “한반도 평화체제와 남북 기본합의서”, 『북한』 (2008.7), pp.75-77.

197) 1991년 12월 24일 개최된 당 제6기 제19차 전원회의에서

이렇게 민족통일과 평화를 위한 남북기본합의서는 첫째, 남북관계를 개선하고 평화의 제도화를 위한 기초를 마련했다는 점에 큰 의미가 있다. 상대방체제에 대한 존중, 내부분제의 불간섭과 비방, 파괴와 중상 중지, 전복을 위한 행위들의 금지 조항 등 평화공존에 관한 원칙에 합의하였고, 남북 간의 교류와 협력을 확대하여 민족적 유대감 형성과 동질성을 회복하고, 이를 토대로 군사적 면에서의 현 정전상태를 공고한 평화 상태로 전환시키기 위한 토대를 마련하고자 남과 북이 당사자로서 합의하였다는 점이다. 둘째, 남북기본합의서는 선언적 수준을 넘는 실천적 합의문이라는 점이다. 남북기본합의서에는 화해, 교류, 협력, 불가침, 군비통제, 평화체제로의 전환 등을 구체적인 실천과제로 상정하고 이를 실천하기 위한 3개의 부속합의서와, 4개의 공동위원회를 설치함으로써 각각의 공동위원회를 설치함으로써 각각의 공동위원회에서 민족의 공존과 공영에 대한 상호관심사에 대해 협상을 통해 실천할 수 있는 대안을 만들어 가자는 것이었다. 셋째, 남북기본합의서가 남북관계를 정치, 군사, 경제, 문화 등 모든 분야를 포괄하는 법제도적으로 규정한 문서라는 점이다. 남북기본합의서의 국제법적 구속력에 대해 많은 논란이 있으나 법실증주의적 입장에서 규명해보면 법적 구속력을 가지고 있다는 것이 전문가들의 대체적인 견해이다.¹⁹⁸⁾ 마지막으로, 남북기본합의서는 이후 남북관계에 있어 모든 합의의 기준으로 사용되고 있다는 점이다. 6·15남북공동선언 및 10·4남북정상선언은 물론이며 2000년 이후 수많은 남북 교류와 협력을 위한 합의들과 제2차 남북 국방장관 간 회담 합의도 남북기본합의서를 그 기준으로 사용하며 그 범위 내에 있음을 알 수 있다.¹⁹⁹⁾ 또한 한반도 비핵화공동선언과 남북 핵통제 공동위원회는 북핵문제를 해결할 제도적인 장

198) 「남북기본합의서」의 국제법적 구속력에 대해서는 첫째, 「남북기본합의서」는 단순한 정책선언이 아니라 남북을 법적으로 구속하는 법규범이다. 둘째, 「남북기본합의서」는 상호간에 국가인 남과 국가인 북 사이에 체결된 것이 아니라 국제법상 「국제법 주체간에 문제에 의한 명시적 합의」라는 점에서 그것은 조약임에 틀림없다. 셋째, 「남북기본합의서」는 전문에 민족 내부 상호간에는 ‘잠정적 특수관계’라고 했다. 즉 전문에서 남북한 관계는 ‘쌍방사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계’라고 명시하였다. 즉 남북한 관계는 국제적 차원에서는 국제법상 주권국가간의 관계(1민족 2국가), 민족 내부적으로는 국제법적 관계가 아니고 국내법적 관계도 아닌 특수한 지위의 관계라는 이중법적 구조를 지니고 있다. 넷째, 「남북기본합의서」는 평화통일로 향한 첫 단계인 화해협력단계에 적용되는 잠정성을 지닌 조약이다.

199) 통일부는 6·15 공동선언이 「남북기본합의서」가운데 실현가능하며 남북이 우선적으로 관심을 지니고 있는 사항을 중점적으로 언급하였다고 하면서, 특히 「남북기본합의서」의 내용 중 실천 가능한 분야에서 협력을 진전시킴으로써 결과적으로 「남북기본합의서」가 이행되는 것과 같은 성과를 달성해나가는 것이라고 밝히고 있다. 2003년 5월 29일, 통일부국민광장, ‘질문과 답변에서’

치를 위한 하나의 모델을 제시하였다고 평가되고 있다. 즉 ‘의심동시해소원칙’에 의거한 남북한 상호사찰, 군사기지사찰, 핵물질 및 핵시설물을 확인하는 특별사찰 등 당시 남북한 간에 논의되었던 내용들은 현재 진행 중인 북핵 폐기 협상에도 적용될 수 있는 합의라고 할 수 있다.

한반도 평화체제 구축문제에 대한 논의는 9·19 공동성명(2005년)과 2·13 합의(2007년)²⁰⁰⁾ 그 후 북핵 문제에 대한 협상이 진전되면서 활발하게 전개 되었다. 특히 2·13 합의에 따라 북핵시설 폐쇄조치가 2007년도에 완료되고 북핵 시설 불능화가 진행되었으며, 또한 4월9일 싱가포르 북·미합의에 따라 북한이 핵프로그램 신고서를 6자회담에 제출하였다. 그리고 2·13 합의의 이행을 완료하고 북핵 폐기 협상으로 진입할 가능성을 높였다.

남북기본합의서는 합의 당시에는 한반도에 평화체제가 구축될 수 있을 것으로 큰 기대를 받았지만, 1992년 합의 직후 사문화되었다. 그리고 2000년 정상회담 이후 2차례의 국방장관회담을 비롯하여 장성급회담, 군사실무회담 등 각종 군사회담이 열렸지만, 북한이 북핵문제, 체제위기, 그리고 대남적화전략 등을 이유로 남북 간의 군사적 신뢰구축에 소극적인 태도를 견지하고 특히 남북기본합의서에 대한 부정적인 인식을 나타내고 있어서 남북기본합의서의 복원은 쉽지 않은 상태이다.

그러나 남북기본합의서의 복원을 통한 한반도 평화체제 구축문제는 대내외 여건상 기본적으로 중장기적 국가전략으로 추진하면서, 남북기본합의서의 복원 문제는 조급한 추진보다는 여건을 조성하고 면밀한 계획을 수립하여 준비해나가야 할 것이다. 특히 북핵 협상과 남북관계 진전은 남북군사관계에 변화를 가져올 수 있으므로, 한반도 상황의 발전에 대비하여 정부는 남북기본합의서에 기초한 평화체제 구축방안을 중장기적 과제로 삼고 추진해야 한다. 위에서 언급한 남북기본합의서는 긍정적인 평가와 함께, 근본적인 한계를 지니고 있다고 할 수 있다.

첫째, 남북기본합의서는 합의 당시부터 이행가능성이 없었다는 점이다. 즉 남북기본합의서가 전 세계적인 해빙 무드를 맞아 동구권과 소련 등 공산권이 붕괴하자, 북한은 체제생존과 한국에의 흡수통일 우려 의식을 불식시키기 위한 방어적인 전략에서 남북기본합의서에 합의 하였을 뿐, 합의를 이행할 의지가 없었다는 점이다.

200) 2007년 2월 13일 6자회담에서는 북한의 핵시설 폐쇄 및 불능화와 핵프로그램 신고에 따라 북한에 대해 에너지 및 경제지원을 하는 동시에 북·미 및 북·일 관계의 개선, 동북아 평화안보협력체제 구축과 함께 한반도에서의 평화체제 구축을 논의하여 북한의 체제 안전보장 문제를 해결한다는 「2.13 합의」를 채택하였다.

둘째, 남북기본합의서 체결에 대해서는 남북한 정부의 기본인식과 남북기본합의서를 통해 이루고자하는 정치적 목표가 서로 상이 했다고 평가할 수 있을 것이다. 동독이 서독에 흡수통일 되자, 남한은 북한의 붕괴 가능성과 흡수통일을 논의하고, 북한은 생존을 위해 핵무기 개발 등에 몰두하면서 미국과 갈등이 격화되고, 1994년 김일성 주석이 사망하자 체제유지와 사회 안정에 전력을 쏟고 있는 상황이었다. 이러한 상황을 고려하면 남북기본합의서의 이행은 애초부터 남과 북에게 부차적인 것이었다고 볼 수 있다.

셋째, 정치 군사적으로 냉전논리가 지배하고 있는 남북한의 현실에서 남북기본합의서와 같은 급진적인 화해와 협력을 위한 합의는 이행될 가능성이 희박했다고 말할 수 있을 것이다. 무엇보다도, 남북한의 통일방안은 각각 자기 체제로의 통일이 목표이기 때문에 남북한의 평화공존에 대한 신뢰가 매우 낮았다고 평가할 수 있다.

넷째, 남북기본합의서의 내용에도 많은 문제가 있었다는 점이다.²⁰¹⁾ 특히 남북기본합의서가 구체적인 실천적 사항을 담고 있는 것이 아니라 다분히 정치 선언적인 내용을 많이 담고 있으며, 실천적인 합의 또한 자의적 해석이 가능해 논란과 갈등의 소지가 많았다고 볼 수 있다. 합의사항을 위반하고 이행하지 않을 경우 이에 대한 규제의 내용과 방법이 존재하지 않았다²⁰²⁾는 것이다. 또한 남북기본합의서가 많은 이행사항을 담겨 있어, 이상주의적인 측면이 내포되어 있었다는 점이다. 따라서 남북기본합의서를 살펴본 바 개선해야 할 점은 새로운 정책들을 만들어 내는 것 못지 않게 남북 간에 진행되어 오던 유의미한 관계성과 동력을 계속 살려 나가는 것, 특히 정상회담의 성과를 실질적이고 내실 있게 활용하는 지혜가 바로 남북기본합의서 정신이다. 즉, 정권이 바뀔 때마다 정책의 차별화와 단절보다는 보완, 발전시키는 데서 더 큰 효과를 얻는 정책이 필요할 것이다.

3. 남북교류협력 활성화 및 한반도 경제공동체 건설

남북 교류협력은 2000년 제1차 남북 정상회담 이후, 인도적 차원의 대북지원과 개성공단 사업, 그리고 금강산 관광사업 등에 한정되어 실시되었다. 그 후 1998년 11월부터 시작된 금강산 사업은, 2008년 7월 관광객 박왕자씨 피격 사건 이후 중단되고 말았다. 북한은 2010년 4월 23일 개성공단 중단으로 인한 손실의 보전이란 이

201) 이영선 외, “남북기본합의서의 실천 방안: 회고와 과제”, 『통일경제』, 5월호(1998), pp.57-58.

202) 위의 논문, p.60.

유로 우리정부와 관광공사 소유의 부동산을 몰수하고, 민간 부동산을 동결시켜 남북 교류협력관계를 단절시켰다. 뿐만 아니라 북한은 이명박 정부가 출범하자마자 2008년 3월 29일 이후 남북 당국간의 대화를 중단하고, 같은 해 12월 1일 군사분계선 안의 육로의 통행 제한, 남북경협 관련 사무소의 폐쇄, 개성공단 내의 체류 인원의 감축, 개성관광 중단 등을 포함한 '12·1 조치'를 단행하였다.²⁰³⁾ 이에 따라 개성공단 사업은 어려움에 직면하게 되었다. 그러나 경색된 남북한 관계 속에서도 민간·사회 문화 분야의 교류와 협력은 체육, 교육, 종교, 학술 등 각 분야별로 추진되어 왔다. 그런 가운데 2010년 3월 천안함이 서해안 백령도 해역에서 북한 잠수정 어뢰공격으로 침몰되었으며, 같은 해 11월 북한군의 연평도 기습 포격 이후 남북관계는 완전히 단절되고 말았다.²⁰⁴⁾ 이상과 같이 경색된 남북교류협력 관계를 개선하기 위해서는 다음과 같은 노력이 필요하다.

첫째, 남북 간의 교류협력에 직접적인 영향을 미치는 요인들은 남북한 간의 갈등과 미국의 대북 정책, 국제사회의 대북 제재이다. 남북한 간 교류협력은 한반도의 안보문제 여부와 직결되어 있기 때문에 남북 간의 안보문제가 선결되지 않으면 교류협력에도 제약들이 따를 수밖에 없다. 동서독의 경우 교류협력이 순탄하게 추진될 수 있었던 것도 양독간에 첨예하게 대립할 만한 안보 현안들이 없었기 때문이었다. 따라서 남북 간 교류와 협력을 제도화하고 진행시키기 위해서 한반도의 안보문제가 평화적으로 해결되어야 한다. 한반도 안보문제는 남북한 간 해결되어야 할 문제와 미국을 위시한 국제사회와의 협의로 해결될 수 있는 문제로 나누어 생각할 수 있다. 특히 한반도에 주한미군이 주둔하여 전쟁 억제에 기여하고 있는 이상 한반도 문제들은 미국과의 정책조율이 불가피하다. 또한 대북정책과 관련하여 남한 내에 정당별, 세대별 그리고 지역별 불협화음이 존재하고 있기 때문에, 다양하고 복합적인 사고와 이론들이 자유롭게 토론되고 공론화가 되어 정상적인 가치들로 모아 질 수 있도록 내부의 협력과 노력이 뒤따라야 할 것이다. 아울러 북한판 고르바초프가 북한 내부에서도 등장하여 개혁·개방 정책을 주도할 개혁세력의 여건을 조성하는데 남한과 국제사회는 최대한 지원을 아끼지 말아야 할 것이다. 무엇보다도 중요한 것은 북한은 미국의 군사적 위협에서 해소되었다고 판단할 경우 문호를 개방할 것이다. 그럼으로 북한에 대한 미국의 안보보장 대책이 강구되도록, 한국 정부는 미국과 사

203) 김동명, 앞의 논문, pp.21-23.

204) 류상영, “남북경협과 한반도 평화체제: 이상과 현실”, 『한국과 국제정치』, 제22권1호(2006), pp.137-166.

전 조율하는 노력을 다해야 할 것이다.

둘째, 남북교류협력의 여건이 남북 간의 경제공동체 건설을 위해 교류협력이 확대되고, 이산가족의 상봉 문제도 제도화되어야 한다. 그리고 연결되지 않은 철도 및 도로(경의선/경원선/금강선)를 연결하고, 이것이 남북 교류협력 사업으로 발전되도록 방안을 강구해야 할 것이다. 이를 통해 북한이 핵무기 등의 대량살상무기 개발을 폐기하고 남북 사이에 군사적 갈등과 긴장이 완화되어 평화가 조성되면 서해 북방한계선(NLL) 안에서 공동어로구역의 설정, 경의선 동해선 통행, 북한 민간 선박의 해주항 직항 문제, 한강하구 골재 채취, 임진강 수해방지 등 남북공동경제협력 프로젝트가 빨리 가동될 수 있을 것이다. 그리고 북한 내 철도, 도로포장 및 개보수 등 사회간접자본과 구축 경수로 및 에너지의 지원과 남포항 등 항만의 개보수 등의 사업을 할 수 있을 것이다.

셋째, 남북 교류와 협력을 다지기 위해서는 남북한이 6·15남북공동선언 및 10·4남북정상선언과 함께 남북기본합의서(1992) 체제로 전환할 필요가 있을 것이다. 그 이유는 남북 화해와 불가침 및 협력 분야로 구성된 남북 기본합의서는 포괄적으로 남북 간의 평화와 협력의 문제들을 다루고, 기본합의서의 분야별 부속합의서는 화해와 불가침 선언, 교류협력의 구체적인 실천방안을 포함하고 있기 때문이다. 또한 남북정상이 만나 합의한 6·15남북공동선언 및 10·4남북정상선언은 남북교류협력을 통해 북한 경제를 지원하는 정책이 반영되어 있다.

그러나 북한의 핵문제와 당면 안보 현안들이 해결되지 않은 상태에서 정부가 북한과의 일방적인 경제협력을 진행하는 것은 바람직하지 않을 것이다. 물론 인도주의적인 차원에서 북한지원은 계속되어야 하지만 정부에서 주도하는 남북 간 교류협력은 북한의 핵문제와 직결되어 있기 때문에 북한의 태도를 지켜보면서 접근하는 것이 필요하다. 물론 북한정부도 핵 문제가 풀리지 않으면 교류협력에도 제한이 따를 수밖에 없다는 것을 알고 있을 것이다. 따라서 남북한 간 교류와 협력을 제도화하고 이를 크게 진행시키기 위해서는 무엇보다도 북한이 핵문제에 대한 전향적인 태도와 남북한 간 합의사항을 철저히 이행하는 모습을 보여야 한다. 아울러 북한이 대화의 테이블로 나올 수 있는 환경을 조성하고 한반도 경제공동체 건설은 북한경제에 도움이 될 뿐 아니라 북한체제에도 큰 영향을 준다는 점을 인식시켜야 할 필요가 있다. 그리할 때 북핵 문제뿐만 아니라 한반도 평화체제가 완전하게 정착할 수 있을 것이다.

제3절 평화체제 구축에 유리한 국제환경 조성

1. 남북한의 4강 교차승인 및 북한체제 보장

한반도에서 평화체제를 구축하기 위해서는 4강이 남북한을 교차 승인함은 물론 체제위기에 봉착해 있는 북한의 생존을 보장해주는 약속과 협력이 필요하다.

탈냉전시대 4강의 남북한 교차승인의 의미는 냉전시대와는 다르다. 냉전체제 하에서 남북한 교차승인은 미국과 일본이 한편으로 하고 중국과 소련이 다른 한편으로 하여 주변 4국이 동시에 남북한을 교차적으로 승인함으로써 한반도에서 평화를 정착시키려는 것을 의미했다. 그러나 한국이 이미 중국 및 러시아와 국교정상화를 수립한 상황에서 남북한 교차승인은 미국과 일본이 북한과의 수교를 맺음으로써 결과적으로 주변 4강이 모두 남북한과 국교를 수립하는 상황을 의미한다.

북미 수교 및 북일 수교로 인한 남북한 교차승인은 고전적 세력균형 체제를 근간으로 하면서도 사안별로는 협조체제를 지향하는 동북아 질서 형성을 촉진하는 역할을 할 것이다.

한편으로는 남북한 교차승인 이후 4강이 남북한에 대해 경쟁적으로 영향력을 행사하려고 함으로써 동북아에서 상호 견제와 균형을 유지하는 세력균형 체제의 모습이 나타날 것이다. 다른 한편으로는 한반도에서 남북한을 양 축으로 한 적대적 동맹관계의 대립적 요인이 약화됨으로써 다양한 형태의 안보협력이 진행될 것으로 보인다. 이러한 다양한 안보협력은 동북아 협력 체제를 촉진하는 요인이 될 것이며, 남북한 교차승인은 한반도 문제의 국제화를 심화시키고 주변 4강의 남북한 등거리 정책을 촉진시킬 것이다.²⁰⁵⁾

따라서 북미 수교가 어떤 시점에서 어떤 양상으로 실현되느냐 하는 것은, 합의 도출이 어려운 사안들이 어떻게 해결되느냐에 달려 있다. 이 가운데서도 가장 해결되기 힘든 현안인 과거 핵 투명성 문제, 미사일 협상, 평화체제 전환이 어떤 양상으로 해결되느냐에 따라서 북미 수교의 시기와 형태가 달라질 것이다. 이러한 핵심 현안들이 해결되는 양상에 따라 북미 수교 유형은 ‘완전 타결’, ‘부분 타결’, ‘현안 해결 없는 수교’로 구분될 수 있다.

또한 북일 수교협상을 통해서 드러난 쟁점은 북한의 관할권 문제, 북한 핵개발 문

205) 박종철, 『한반도의 평화 로드맵』(파주: 한국학술정보, 2008), pp.248-251.

제, 과거 역사 인식 문제, 일본인 납치 문제, 일본의 패권추구 포기 등 국교수립의 기본 문제와 경제적 보상 문제 등이다. 그리고 1992년 11월 북일 수교협상이 중단된 후, 북한 미사일의 위협문제와 미일 신안보 협력 지침 문제 등이 양국 현안에 추가되었다.

북일 수교는 양국 간 현안 이외에도 북미 관계, 남북 관계 등 주변국 여건과 북한 핵문제, 미사일 문제 등 안보전략적 차원의 문제로부터 영향을 받으며 전개될 것이다. 특히 일본인 납치 문제, 북한 핵 동결과 미사일 위협 문제가 어떻게 해결되느냐에 따라 북일 수교 협상의 양상이 달라질 것이다.

남북한 교차승인 구도에서 우선적으로 관심을 기울여야 할 것은 한반도 평화체제 전환 문제이다. 따라서 북미 수교가 한반도 안보와 관련해서 미칠 중요한 영향은 한반도 평화체제 전환과 한미 동맹, 주한미군의 위상 및 역할이다. 남북한 교차승인 후 남북 평화공존을 정착시키고 남북한과 주변국간 경쟁과 갈등을 완화하기 위해서는 동북아 질서의 안정화가 필요할 것이다. 또한 한반도에서 국제정치 질서를 감안할 때, 동북아 질서의 안정화가 이루어지지 않는 한 남북한 간의 평화공존이 정착되기 어려울 수밖에 없다. 설혹 남북 화해·협력이 진행된다고 하더라도 이를 보장할 수 있는 국제환경이 조성되지 않는다면 이것은 매우 불안정한 형태가 될 수밖에 없을 것이다.

남북한 교차승인은 동북아 및 한반도 차원에서 역학관계의 변화를 가져올 것이며, 동북아 차원에서 남북한 교차승인은 주변 4국이 한반도에서 다차원적으로 상호 연결되는 세력균형관계가 형성됨을 의미한다. 따라서 주변 4국의 남북한 교차승인은 동북아 냉전질서의 근본적인 변화를 초래할 것이고 주변 4국과 남북한이 복잡한 양자 및 다자관계 속에서 새로운 동북아 신질서를 형성하는 계기가 될 것이다.²⁰⁶⁾

2. 한·미동맹과 한·중관계의 균형외교

균형외교의 출발점은 상대국과 적정한 거리를 두는데 있다. 미중 두 강대국 사이에서 선불리 어느 한쪽 편을 들어주는 것이 아니라 두 국가들에 대한 설득을 강화해 한국의 발언권을 높여가려는 구상이다. “균형외교의 전략은 경제적 상호 의존도는 높아지는데 반해 영토분쟁, 역사문제 등 정치·안보 갈등이 커지고 있는 ‘아시아

206) 조성렬, “남북한 교차승인과 주변 4국의 한반도 정책 변화”, 『정책연구』, 136호, 2000년, p.78.

패러독스'를 극복하자는 취지에서 나왔다".²⁰⁷⁾ 즉, 낮은 수준에서의 협력과 지속적인 대화를 통해 역내 걸림돌을 제거해야 모든 국가와 관계 수준을 높일 수 있다는 이유에서다.

언론에 따르면 미국 백악관이나 국무부 관계자들은 한국이 중국과 가까워지는 것을 우려하고 있다는 것이다. 한국은 자유민주주의와 세계평화 나아가 동북아 평화를 기본이념으로 하고 있는 가운데 어느 한쪽으로 치우침이 있는 것은 아니다. 한미동맹은 북핵 해결과 한반도에서 전쟁억지를 위해 강화하는 것은 불가피한 선택이다. 또한 굳건한 한미동맹을 바탕으로 한 강력한 대북제재 및 압박을 통해 북한을 대화의 테이블로 나오게 해야 할 것이다.

2017년 문재인 대통령의 중국 방문과 함께 시진핑 주석과 정상회담을 통해 한중 관계가 해빙기를 맞았다는 평가이다. 사드(THADD)배치로 인한 중국의 보복조치로 사드 부지를 제공한 롯데기업이 집중포화를 맞아 기업운영에 큰 어려움을 겪었고, 한국을 찾는 중국인 관광객이 급감하면서 경제적으로 큰 피해가 있던 상황에서 사드 갈등을 봉합하기로 합의하고 양국 간에 해빙 조짐을 보이고 있는 것은 고무적이다고 할 수 있다. 그러나 미·중관계가 대립적인 현 상황에서 우리정부가 북핵문제 등 한반도 문제 해결을 위해 국제사회의 협력을 구하는 데에는 다소 한계가 있다. 이 점을 착안하여 우리 정부는 북핵 대응을 위한 한미일 군사협력이 중국에게 군사동맹으로 비치는 것에 부담을 느끼고 일정한 거리를 둔 것은 균형외교의 차원에서 지혜로운 결정이라고 할 수 있을 것이다.

한국은 중국을 한반도 평화정착을 이루고 아시아 지역의 통상확대를 위해 반드시 협력해야 할 전략적 파트너로 보고 있다. 북핵 해결을 최우선 목표로 놓고 중국 등 주변국과의 관계를 설정하고 있는 우리로서는 한·미동맹은 우리 안보의 기반이지만 북핵 문제 해결과 유라시아 지역으로의 교역확대를 위해 중국 역시 우리에게 중요한 국가라는 것이다.

한국이 균형외교를 하겠다는 것은 미국과 멀어지겠다는 것이 아니라 미국과 우호를 한층 증진시키면서 한미동맹을 바탕으로 중국과의 관계도 발전시키겠다는 것이다. 지금 북핵 문제로 인한 미묘한 신냉전의 미중 관계에서 한국의 균형외교는 한반도 평화체제 구축을 위한 전략적인 측면에서도 바람직한 정책이라고 할 수 있을 것이다.

207) 김이삭, “한미동맹과 한중 협력사이”, 한국일보 2013.11.28.일자

3. 동북아 다자안보협력 강화

한반도 평화와 동북아 협력 간에 선순환 관계가 유지될 수 있다면 한반도 평화체제 구축은 매우 용이하게 추진될 수 있을 것이다. 한반도 평화체제 구축은 주변국의 협력과 도움이 절대적으로 필요하기 때문이다.²⁰⁸⁾

그러나 오늘날 동북아 안보정세는 북핵문제를 비롯하여 양안문제와 역사문제, 배타적 민족주의, 영토문제 등 적지 않은 마찰요인이 상존하고 있으며, 미중 패권경쟁이 노골화되고 있는 가운데 군비경쟁이 심화되고 있다. 이러한 동북아 안보질서는 탈냉전 이후 기대했던 협력보다는 신냉전적 경쟁과 갈등요인이 더 크게 나타나고 있다.

동북아는 현재 유럽과는 달리 다자협력을 추진할 수 있는 지역적 협력기재가 없는 가운데 안보적 측면에서는 미국과 중국을 중심으로 하는 세력균형에 의해 움직이고 있다. 냉전 종식 이후 적대관계를 청산하고 협력관계를 유지함으로써 비군사적 분야의 교류협력은 괄목할 만한 진전을 이룬 것이 사실이나 냉전이 완전히 종식되지 않았다고 볼 수 있다. 이러한 동북아의 냉전적 기류는 한반도를 중심으로 작동하고 있다. 그 중에서 가장 큰 대립요인은 북핵문제를 둘러싼 갈등이다.

이러한 상황 하에서 동북아 다자안보협력을 강화시켜 나가기 위해서는 무엇보다도 미국과 중국의 협력관계가 중요하다. 미중 패권경쟁은 동북아의 신냉전 기류를 만들어내는 결과를 초래하기 때문이다. 동북아 다자안보협력을 제도화시키기 위해서는 1970년대 초 유럽에서 성공적으로 추진된 CSCE를 동북아에서 실현시킬 필요가 있다. 1970년대 초 유럽질서는 비록 데탕트 무드가 흐르고 있었으나 동서독을 중심으로 하는 NATO와 WTO 간의 냉전적 대립은 지속되었다. 그럼에도 불구하고 유럽 다자안보협력회의에서 1975년에는 헬싱키 최종합의서를 만들어 냈으며, 그 이후 1986년에는 스톡홀름 협약과 1992년에는 비엔나 협약으로 진전될 수 있었다. 또한 그 성과를 토대로 유럽에서는 재래식무기 군축협상인 CFE를 성공적으로 추진할 수 있었다. 결국 현재는 유럽은 다자안보협력회의인 CSCE를 OSCE로 기구화하여 운용하고 있다.

동북아 다자안보협력체제 구축을 위해서는 북한의 참여가 중요하다. 이를 위해서

208) 전재성, “동북아 구상, 남북관계, 국제관계”, 『동북아구상과 남북관계 발전전략』(통일연구원, 2006), p.52.

는 첫째, 남북한 간 외교적 불균형을 해소시킬 필요가 있다.²⁰⁹⁾ 탈냉전과 더불어 한국은 중국 및 러시아와 수교한 이후 전략적 협력관계를 강화하고 있다. 그러나 북한은 아직도 미국 및 일본과 수교를 맺지 못하고 있다. 따라서 한반도의 안정과 평화를 위한 조건이 갖추어지면 북한도 미국 및 일본과의 관계를 정상화해야 한다. 아울러 한국을 비롯한 관련 국가들은 이에 적극 협력해야 할 것이다. 북한이 외교적 고립에서 탈피하면 경제난도 극복할 수 있을 것이며, 체제위기로부터도 벗어 날 수 있을 것이다. 이렇게 될 때 북한의 무력도발은 사라질 것이며, 한반도 평화체제 구축은 가능해질 것이다.

둘째, 북한이 느끼고 있는 체제위협으로부터 해방시켜 주어야 한다. 세습 독재체제를 유지하고 있는 북한은 외부로부터 정권안보가 위협받고 있다고 인식하고 있다. 북한이 이러한 인식으로부터 벗어나기 위해서는 역내 국가들이 협력하는 기구인 다자안보 레짐이 구축되어야 한다. 6·25전쟁 이후 남북한은 체제경쟁 속에서 대립적 상호작용을 전개해 왔다. 이는 남북한 모두 상대방의 성장과 발전을 자신에 대한 위협요인으로 인식하고, 이러한 위협에 대응하는 방안으로 군비를 강화해 왔다.²¹⁰⁾ 이러한 현상은 남북한이 협력하여 해결하기란 어렵다. 오랫동안 지속되어 온 적대감정과 불신 때문이다. 대립으로 일관되고 있는 남북관계가 동북아 협력관계와 선순환될 수 있다면 한반도 평화체제 구축은 더욱 유리하게 전개될 것이다.

셋째, 남북한뿐만 아니라 국제사회에서 분단국인 한반도에서 평화가 이루어질 수 있도록 지원해야 하며 역내 모든 국가들도 공존공영의 정책을 도모해야 한다. 북한을 동북아 다자안보협력체제에 초대하기 위해서는 무엇보다도 한국과 미국의 대북정책이 중요하다. 따라서 상호 간 대북정책은 화해와 협력을 모색하는데 기여할 수 있어야 한다. 이러한 측면에서 한국의 대북정책은 민족의 통일과 번영을 추구하는 공존공영정책이 되어야 할 것이다.

한반도 평화체제 구축에 유리한 동북아 다자안보협력 체제로 고려할 수 있는 방안으로는 6자회담을 재개하여 북핵문제를 해결해 나가면서 그 성과에 따라 다자안보체제로 전환하는 것이다. 이를 위해 한국의 가장 바람직한 선택은 배타적이지 않는 수평적 한미동맹 기조 위에 동북아 다자안보협력 체제를 구축하는 것이다. 하지만 여기에서 짚어야 할 것은 미국이 유럽에서는 포괄적 동맹체제를 실현시켰지만,

209) 백종천, 『한반도 평화안보론』(세종연구소, 2006), pp.477-478.

210) 위의 책, p.478.

한반도에서는 유럽과 달리 다자간안보 체제를 구축하지 않으려 하고 있기에, 한국이 미국의 변화를 유도하기 위한 적극적 노력이 필요할 것이다. 또한 한국은 동북아의 균형자로서 역할을 강화해야 할 것이다. 즉, 국력 또는 군사력만으로 주도할 수 있는 하드 밸런스론만 있는 것이 아니라, 규범, 의제 제안 등 협력과 통합의 제도화를 이룰 수 있는 화합적 균형자론도 있다. 한국은 동북아의 균형자로서 상황과 여건에 부합한 외교적 노력을 보다 강화해야 할 것이다.

제4절 남북한 군비통제 추진

북한은 김정은 체제 등장 이후, 국제사회의 제재에도 불구하고 핵실험과 장거리미사일 시험발사 및 SLBM 개발 등으로 전략적 인내의 인계점을 넘어선 것으로 보고 있다. 북한의 핵위협이 가중되고 있는 상황에서도 한반도 평화체제 구축을 위한 노력은 지속되어야 한다. 한반도 평화체제를 구축해 나가기 위해서는 남북관계를 개선하여 제 분야에서 신뢰를 구축하고, 궁극적으로는 군사적 대립문제가 해결되어야 한다. 남북 화해협력 사업이 크게 진전된 상황에서도 군사적 긴장이 완화되지 않을 경우에는 불안한 평화일 뿐이다.

남북한의 군사문제를 본질적으로 해결해 나가기 위해서는 군비통제가 추진되어야 한다. 그러나 남북한 간 군비통제 추진의 필요성은 인정되지만 실행은 불가능한 것으로 인식되어 왔다. 분단 이후, 남북 간에 군비통제 추진에 대한 주장은 간헐적으로 지속되어 왔으나 답보상태에 놓여 있다. 물론 남북한 군비통제 추진이 답보상태에 놓인 근본요인은 북한에 있다. 즉, 북한의 선군정치와 변하지 않고 있는 적화통일전략 때문이다. 결국, 한반도 군비통제는 북한이 변하지 않을 경우에는 추진될 수 없는 정책이라는 인식을 갖기 쉽다. 뿐만 아니라 북한이 핵을 포기하지 않을 경우 군비통제를 추진할 수 없다는 논리가 설 수 있다. 주지하는 바와 같이 체제위기에 봉착해 있는 김정은 정권이 핵을 포기할 것이라는 가능성을 기대하기란 어렵다. 따라서 북한의 변화를 한반도 군비통제의 필요조건으로 설정할 경우 군비통제는 추진 불가능한 정책으로 간주될 수밖에 없다.

이러한 한반도 군비통제의 한계에도 불구하고 한반도 평화체제 구축을 위해서 군비통제는 포기할 수 없는 과제이다. 한반도 평화체제 구축이 단기간에 이루어지기 어렵듯이 군비통제도 환경과 여건을 개선해 나가면서 점진적·단계적으로 추진해야

한다. 이러한 측면에서 본 논문은 북한의 대량살상무기 폐기 이전에 구조적 군비통제(structural arms control) 추진이 불가능하다는 점에서 군사적 신뢰구축(military confidence buildings)과 운용적 군비통제(operational arms control)을 중심으로 고찰하고 구조적 군비통제는 여건조성 위주로 살펴보고자 한다.

1. 군사적 신뢰구축 추진

한반도 평화체제 구축을 위한 첫 단계는 남북 간 화해협력을 통해서 신뢰를 구축하는 것이다. 남북한이 정치, 사회, 경제, 문화 등 제반 분야별 교류협력사업을 추진하면서 분단 상태를 평화적으로 관리하는 것이다.²¹¹⁾

이 단계에서는 ‘군사적 신뢰구축’에 중점을 두고 군비통제를 추진해야 한다. 신뢰의 의미는 상대방의 의도나 어떠한 현실의 진실성에 대한 믿음과 확신을 가진 상태를 뜻한다. 신뢰구축의 개념은 보는 시각에 따라 다양하고 광범위하나 군비경쟁을 유발하는 요인을 감소시킨다는 측면에서 군비통제에 대한 기여도를 중요시하는 측면이 강하다. 국가들 간의 일반적 관계의 개선을 의미하는 광의의 신뢰구축은 “양국가간 또는 다수의 국가들 간에 상호작용, 교류, 합의를 통해 이해와 신뢰를 촉진시키는 정치적·경제적·군사적·기술적·문화적인 면의 모든 행위를 포함하는 것”이다.²¹²⁾

이러한 측면에서 군사적 신뢰구축은 가장 중요한 신뢰구축 분야로서 “국가들 상호간에 안보와 군사문제에 있어 이해와 신뢰를 증진시키는 특별한 국가행위”이다.²¹³⁾ 군사적 신뢰구축은 분쟁 당사국간에 위기의 발생을 통제 또는 예방하기 위해 군사작전이나 전력배치를 조정·규제하려는 ‘운용적 군비통제’의 일부로 간주해 왔다.²¹⁴⁾ 그러나 1975년 헬싱키 유럽안보협력회의에서 신뢰구축이 공식 의제로 채택된 후부터 군비통제와 별개의 개념으로 다루어지기 시작했다. 오늘날 신뢰구축에 대

211) 통일교육원, 『2016통일문제 이해』(통일교육원, 2015. 12), p.213.

212) James Mackintosh, *Confidence(and Security) Building Measures in the Arms Control Process: A Canadian Perspective*(Ottawa, Canada: Department of External Affairs, 1985), pp.51~60.

213) Y. Ben-Horin, R. Darilek, M. Jas, M. Lawrence, and A. Platt, *Building Confidence and Security in Europe: The Potential Role of Confidence and Security-Building Measures*(Santa Monica: RAND, 1986); 한용섭, 『한반도 평화와 군비통제』(서울 : 박영사, 2005), p.370에서 재인용.

214) 위의 책, pp.369-372.

한 가장 보편적인 정의로는 “분쟁 당사국들 간에 정치·군사적 긴장을 완화하고 일련의 실질적 수단을 통해 상호신뢰를 구축하려는 노력”이다.²¹⁵⁾ 따라서 신뢰구축은 분쟁 당사국들 간에 서로 우려할 만한 위협이 존재하지 않고 있다는 사실을 믿을 수 있도록 하는 정치·군사적 행위이며, 군사위협을 야기하는 객관적 요인뿐만 아니라 주관적 요소도 감소시키는 것을 의미한다.

가. 군사적 신뢰구축 실현 목표

한반도 군사적 신뢰구축의 실현목표를 다음과 같이 세 가지로 설정할 수 있다.²¹⁶⁾ 첫째, 남북 상호 간 불가침(nonaggression)의 보장이다. 남북한 간 불가침협정은 1992년 2월 19일 발효된 남북기본합의서, 제2장 남북불가침에 명시되어 있다. 그러나 남북기본합의서는 북한에 의해 백지화되었다. 따라서 남북한이 군비통제를 통해서 서로 침략 또는 기습공격을 하지 않도록 구체적인 제도적 장치를 마련하는 것이다.

둘째, 평화를 해치는 군사적 도발행위 및 상대방에 대한 공격행위를 하지 않는다는 투명성(transparency)이 보장되어야 한다. 투명성 보장을 위해서는 남북한이 상호 자신의 군사현황 및 상황을 공개할 수 있어야 한다. 투명성이 확보되면 분쟁 당사국간에 기만의 의사가 없다는 확신을 줄 수 있다.

셋째, 상대방 행동에 대한 예측성(predictability) 보장이다. 남북한 간 신뢰구축 조치를 통해서 전쟁발발에 대한 예측이 가능해야 한다. 물론 예측성이 확보되면 투명성도 향상되므로 이 두 가지는 밀접한 상관관계가 있다. 즉, 전력구조 및 운용, 무기체계 등에 대해 상호 간 투명성이 신장된다면, 예측성 또한 향상됨으로써 전쟁을 예방할 수 있다. 군사적 신뢰구축은 이러한 측면에서 전쟁을 방지하고 평화체제를 구축할 수 있는 군비통제 방안이라 할 수 있다.

나. 신뢰구축 단계 및 방안

신뢰구축 분야는 다양하다. 신뢰구축은 불신하고 있는 국가 또는 조직 간에 통합

215) 윤영모, “남북한 군비통제 추진에 대한 연구(군사적 신뢰구축을 중심으로)”, 『2004학년도 연구보고서』 (서울 : 국방대학교, 2004), pp.4-5.

216) 이하의 내용은 남만권, 『군비통제 이론과 실제』(한국국방연구원, 2006), p.24의 내용을 한반도 상황에 부합하게 재정리한 것임.

을 추구하는 과정이기도 하다. 통합이론 중 기능주의(functionalism)는 비정치적 분야에서부터 출발한다. 즉, 비정치적 분야에서 협력이 이루어지면 점차 정치적 분야로 확대될 수 있다는 주장이다.²¹⁷⁾ 기능주의에 의한 신뢰구축은 일반적으로 정치적, 경제적, 사회문화적, 군사적 기능으로 구분하여 추진될 수 있다. 그러나 기능주의 이론은 정치적 기능을 소홀히 다루고 있음을 지적할 수 있다. 신기능주의(neo functionalism)는 정치적 기능을 소홀히 다루고 있는 기능주의를 계승함과 동시에 보완한 이론이다.²¹⁸⁾ 기능주의 또는 신기능주의는 공히 상호작용 과정에서 현실적으로 적지 않은 차질이 발생할 수밖에 없다. 다양한 분야에 대한 신뢰구축은 상호 연계되어 진전되거나 후퇴하기도 한다. 특히 군사적 신뢰구축은 정치적 신뢰구축과 동시에 이루어지거나 정치적 신뢰구축 이후에 이루어질 수 있다. 또는 정치적 신뢰구축이 이루어지더라도 군사적 신뢰구축은 진전되지 못하는 경우도 있다. 2000년 6·15남북공동선언 이후 남북교류협력이 크게 진전되어 가고 있었던 상황에서도 2차례에 걸친 서해대전이 있었고, 2006년 10월 9일에 북한은 1차 핵실험을 실시했다.

이러한 한반도 안보상황을 고려할 때, 신뢰구축을 위한 통합이론은 신기능주의가 가장 유용하다고 할 수 있다. 김대중-노무현 정부도 신기능주의에 입각하여 남북 간 신뢰구축을 시도하였다. 따라서 신뢰구축의 첫 단계는 정치적 신뢰구축이라 할 수 있다. 정치적 신뢰구축 이후 비정치적 분야에 대한 신뢰구축은 일정한 순서가 없고, 통상 동시에 추진될 수 있을 것이다.

첫째, 정치적 신뢰구축단계는 남북한 간 고위급회담을 추진하여 정치적 합의가 선행되어야 한다. 지금까지 남북한이 시도했던 정치적 신뢰구축은 7·4공동성명을 비롯하여 90년대 초에 고위급회담을 통해 남북기본합의서를 발효시켰고, 21세기에 접어든 이후 6·15남북공동선언과 10·4합의가 있었다. 그러나 이러한 정치적 합의는 이행 과정에 들어서서 무산되고 말았다. 단지, 2000년 6·15공동선언 이후 남북교류협력사업의 진전은 정치적 합의에 의해 비정치적 분야로 확대되어 이루어진 경험을 한 것이다. 비록 이명박 정부 출범이후 2010년 3월 26일 북한의 천안함 피폭으로 5·24조치에 의해 남북교류협력사업이 중단되었고, 박근혜 정부는 2016년 1월 6일 북한이 4차 핵실험 및 동년 2월 7일 장거리미사일 발사로 개성공단 내의 업체들을 철수시켰다.²¹⁹⁾ 이러한 경험을 바탕으로 정치적 신뢰구축의 성공을 위해서는 이행과정에서

217) 김열수, 『국가안보: 위협과 취약성의 딜레마』(파주: 법문사, 2017), p.344.

218) 위의 책, p.345.

219) “개성공단”, 『다음백과』, <http://100.daum.net/encyclopedia/view/47xxxxxxx109>(검색일

합의사항이 무산되지 않도록 제도적 장치를 보완하고, 탄력적 상호주의를 통해 지속성과 진정성 향상에 노력해야 할 것이다.

둘째, 비정치적 신뢰구축단계로서 경제적, 사회·문화적 분야에 대한 교류협력을 활성화해 나가야 한다. 남북한 간 비정치적 신뢰구축은 정치적 신뢰구축을 기반으로 이루어진다. 왜냐하면 70여 년 이상 이념과 목표가 상반되어 이질적 요소가 산재되어 있어 비정치적 분야에 대한 남북한 접촉은 법적인 구속력을 갖게 되며, 정치적 합의에 의해 추진될 수밖에 없기 때문이다. 비정치분야 중 북한의 참여를 유도하기 용이한 분야는 경제적 교류협력이다.

개성공단 사업처럼 북한의 노동력을 활용하고, 남한의 자본을 투자하여 남북한 경제공동체로 발전시키는 기반을 구축할 수 있을 것이다. 사회문화적 교류협력은 스포츠 활동 및 예술단의 상호방문, 학술교류 및 공동연구, 종교 활동, 인도적 지원 등 매우 다양한 소재를 가지고 있다. 그러나 북한이 사회주의 체제를 고수하고 있는 상황이 지속될 경우, 종교 및 문화예술 분야는 매우 예민한 반응을 보일 것인 바, 북한의 통치체제에 영향이 적게 작용하고 비교적 추진이 용이한 스포츠 분야나 인도적 지원부터 시작하여 신뢰구축의 진전에 따라 점차 확산해 나가는 것이 바람직할 것이다.

셋째, 앞에서 고찰한 정치적 신뢰구축과 비정치적 신뢰구축은 군사적 신뢰구축의 예비단계라 해도 과언이 아니다. 그렇다고 비정치적 분야인 경제·사회·문화·인도적 지원이 군사적 신뢰구축의 필수조건은 아니다. 남북한 간 군사적 신뢰구축은 상호간 군사행위에 대한 투명성 향상으로 상호 간 위협으로 인식하지 않을 때 군사적 신뢰구축은 진전될 수 있다. 즉, 정치적 신뢰가 구축되면 군사적 신뢰구축은 경우에 따라서 경제·사회·문화·인도적 지원 등과 동시에 추진될 수 있다.

유럽의 경우 나토 국가들과 바르샤바조약기구 국가들 사이에 군사적 대립이 극심했던 냉전기 시대에 데탕트 무드에 힘입어 안보신뢰구축을 위한 유럽안보협력회의(CSCE)를 통해서 4개 분야를 동시에 추진하였다. 즉, 제1분야는 유럽의 안보신뢰구축을 다루었으며, 제2분야는 경제, 과학, 기술, 환경문제를, 제3분야는 지중해에서의 안보·협조 문제를, 제4분야는 인도주의와 기타문제를 동시에 다루었다.²²⁰⁾ 이와는 달리 동남아에서는 1967년 아세안(ASEAN)에서 정치적, 경제적, 사회문화적 교류와

: 2017. 5.21)

220) 남만권, 앞의 책, p.147.

협력이 이루어진 이후 1994년 이후 아세안-지역포럼(ARF)에서-군사, 안보문제들을 논의하기 시작하였다.²²¹⁾ 한반도의 경우는 남북관계 개선상황에 따라 융통성 있게 추진될 수 있을 것으로 보인다.

군사적 신뢰구축방안으로는 고전적 방안과 정보·통신 수단을 활용하는 방안을 고려할 수 있다.²²²⁾ 첫째, 가장 일반적으로 통용되고 있는 방안은 고전적 신뢰구축이다. 이는 CSCE의 제1분야에서 사용한 방안으로, 주요훈련 및 부대이동 또는 군사작전 등에 대한 제한규모를 설정하거나 일정규모 이상의 군사활동에 대해서는 사전에 통보하는 의무를 부여하였다. 이 이외에도 군 인사 상호교환, 검증의 의무화 등이다.

유럽은 CSCE를 통해서 1975년도에는 헬싱키 최종합의서에 합의했으며, 1986년에는 헬싱키 합의서의 문제점을 개선하는 스톡홀름 협약을, 1992년도에는 비엔나 협약을 채택하였다.²²³⁾ 유럽 안보신뢰구축 최종안인 비엔나 협약의 내용은 아래 <표 5-1>과 같다.

아래 <표 5-1>에서 제시된 고전적 방안들은 주로 상호간의 오해를 불식시키고 불확실성을 감소시킴으로써 예측가능성을 높일 수 있는 방안들이다. 따라서 이러한 신뢰가 반복적으로 행하여 질 경우 시간이 갈수록 군사적 신뢰는 증진될 것이며, 운용적 군비통제 및 구조적 군비통제로 발전될 것이며, 결국 북핵문제를 해결하는 단초를 제공할 수도 있을 것이다.

둘째, 정보·통신에 의한 군사적 신뢰구축방안은 국방비 및 군의 편제·장비 현황, 신무기 개발 및 획득, 국방정책 및 군사전략, 군사교리 발전 및 교범, 부대명칭 및 위치 등을 공개하는 방안을 비롯하여 직통전화 설치 등을 통하여 신뢰를 증진하는 방안이다.

남북한의 경우 직통전화 설치를 제외한 정보·통신에 의한 공개적 방안은 실행하기 어려운 방안이 될 수 있다. 선군정치 체제를 유지하고 있는 북한의 경우는 체제의 특성 상 군사문제에 대한 공개는 엄격하게 통제되고 있으며, 설령 공개하기로 합의하더라도 신뢰하기 어렵다.

221) 한용섭, 앞의 책, pp.367-368.

222) 조영갑, 『국가안보학』(서울: 선학사, 2006), pp.416-419.

223) 헬싱키 최종합의서과 스톡홀름 협약 및 비엔나 협약에 대한 세부내용은 남만권, 앞의 책, pp.142-157을 참조할 것.

<표 5-1> 「비엔나 협약 '92」의 안보신뢰구축 방안

구 분	비엔나 협약 '92
적 용 지 역	전 유럽지역(인접해상, 공중지역 포함)
규 제 대 상	병력 9,000명, 전차 250대, 항공기 200대, 상륙군/공수부대 3,000명 이상
통 보 기 한	42일 전 (사전 통보 의무화)
참관인 초청	지상군 13,000명 이상 훈련 시, 상륙군/공수부대 3,500명 이상 훈련 시
제 한 조 치	40,000명 이상 참가훈련은 2년 전에 통보(2년에 1회만 가능)
검 증	* 스톡홀름 협약에 추가 사항 ■ 피사찰국 POE지점 선정 ■ 군사정보 연례 교환(병력,장비,국방예산) ■ 신무기 도입 시 타국 대표단에게 열람 ■ 다국적 팀 구성 가능

*자료: Yong-Sup Han, Designing and Evaluating Conventional Arms Control Measures: The Case of the Korean Peninsula(Santa Monia, CA: RAND, 1993), p.97.

군사적 신뢰구축은 평화체제 준비를 위해 필수적 활동으로 군비통제의 초기인 화해협력 단계에 국한되는 것이 아니고 전 단계를 거쳐 추진되어야 한다. 그러나 군사적 신뢰구축은 남북관계가 개선되지 않고는 추진될 수 없다.

군사적 신뢰구축을 위한 가장 바람직한 군비통제 추진방안은 1992년 2월 19일 발효되었던「남북기본합의서」를 시대상황에 부합되게 보완시켜 추진하는 것이다. 여기에 포함된 군사적 신뢰구축방안은 대부분 유럽에서 경험한 고전적 방안들로서 ‘대규모 부대이동과 군사연습 통보’, 훈련제한 규모 설정, 군인사 교류, 직통전화 설치 등은 군사력 균형 및 위협문제에 미치는 영향이 미미할 것이므로 남북한이 합의하면 큰 준비가 없이 추진이 가능할 것이다.

그러나 앞에서 언급한 바와 같이 정보공개는 제한될 것이며, 비무장지대 평화적 이용은 경제 및 관광사업 등 비군사분야의 남북교류협력사업의 군사적 보장차원이거나 비무장지대 환경실태 및 유적에 대한 남북공동조사 및 보존사업 등을 위주로 추진이 가능할 것이다.

2. 운용적 군비통제 추진

운용적 군비통제'는 군사력의 구조를 변경시키지 않고 단지 군사력의 배치 또는 운용을 통제하는 방안이다. 군사력을 줄이지 않고 배치 및 운용을 통제함으로써 투명성을 향상시켜 기습공격을 방지할 수 있다.²²⁴⁾ 군사력의 운용적 측면을 통제함으로써 군사 활동의 투명성과 예측성을 높여 전쟁발발 가능성을 감소시키는 것이다.

이러한 운용적 군비통제의 광의의 개념에 군사적 신뢰구축을 포함시키고 있다. 그러나 본 논문에서는 군사적 신뢰구축과 운용적 군비통제를 분리하여 정리하였다.

가. 운용적 군비통제 실현 목표

운용적 군비통제는 전쟁발발 시 공격 측이 유리하지 않도록 군사력의 배치·운용을 통제하는 것으로 공자의 기습공격 가능성을 감소시키는데 목적이 있다.²²⁵⁾ 이를 위한 한반도 운용적 군비통제는 남북한 접경지역과 서해 북방한계선(NLL)과 동해 해양경계선에서 남북한의 군사력을 통제함으로써 충돌을 방지하고, 휴전선을 중심으로 밀집되어 있는 남북한의 군사력을 배치 조정함으로써 한반도에서 냉전기류를 해소하는 것으로 설정되어야 할 것이다.

한반도의 운용적 군비통제는 접경지역을 중심으로 추진해야 한다. 분단 이후 한반도 접경지역은 비무장지대와 민간인 통제구역으로 설정되어 있으며, 이곳은 군사보호구역으로 개발이 제한되어 있다. 특히 비무장지대는 중(重)무장 지대로 변화되었고, 전 지역이 지뢰지대라고 해도 과언이 아니다. 또한 남북 간 연결되었던 도로 및 철도는 단절되어 있다. 또한 정전협정을 관리하기 위해 조직된 유엔군 측과 북한군의 군사정전위원회와 중립국감독위원회는 북한에 의해 그 기능을 상실한 지 오래다. 이러한 여건에서도 '비무장지대 평화적 이용' 남북한이 모두 주장해온 바 있다.²²⁶⁾

따라서 한반도 운용적 군비통제 실현 목표는 실질적인 비무장지대 운용과 휴전선을 중심으로 밀집되어 있는 군사력 배치를 감소시키며, 방어적 방위(defensive defense)²²⁷⁾에 의한 군사전략 기초를 추구하는 것이다.

224) 남만권, 앞의 책, p.62.

225) 위의 책, p.116.

226) 육군사관학교, 『북한학: 정치, 군사, 통일의 역동성』, 2차 개정판(서울: 황금알, 2006), pp.420-422.

227) '방위적 방위란 전쟁준비태세를 방어적으로 취하는 전략기조이다. 즉, 군사력을 승리를 위한 수단보다는 방어를 위한 수단으로 전략기조이다. 김열수, 앞의 책, p.383.

나. 운용적 군비통제 단계 및 방안

한반도에서 남북한이 운용적 군비통제를 추진하기란 쉽지 않다. 남북한이 접경지역에 밀집되어 있는 군사력의 운용을 통제하기로 합의하기 위해서는 첫째, 그 이전에 정치적 협상을 기반으로, 경제적 교류협력 등 남북 간 신뢰구축이 이루어지는 화해협력 단계가 성공적으로 이루어져야 한다.

둘째, 주변국의 지지확보도 중요하다. 한반도를 중심으로 미중 패권경쟁이 가속화될 경우 한미동맹과 북중동맹의 대립양상이 전개될 수 있기 때문이다. 즉, 한반도에 남아 있는 신냉전 기류를 국제적 차원에서 해결되고, 한반도 평화체제를 주변국들이 적극적으로 지지할 수 있는 대외환경을 조성해 나가야 한다.

셋째, 남북한이 불가침조약을 체결하고, 정전협정을 준수하면서 군사전략 기조를 방어적 방위개념으로 변경하는데 합의해야 한다. 이러한 조치들은 남북한뿐만 아니라 미국과 중국이 함께 동참해야 한다. 왜냐하면, 남북기본합의서에서 불가침이 명시되었지만 북한에 의해 백지화되었고, 명목상 정전협정 관리는 유엔사가 관리하기 때문이다. 이러한 상황 하에서는 남북한이 당사국이 되고 미국과 중국이 보장하는 협상이 필요하다. 더욱 바람직한 방안은 동북아 다자 안보레짐을 구축하여 그 속에서 운용적 군비통제를 추진하는 것이다.

앞에서 고찰한 바와 같이 운용적 군비통제 방안은 휴전선을 중심으로 추진되어야 한다. 왜냐 하면, 한반도에서 재래식전쟁이 발발한다면 휴전선일대에서 기습공격으로 시작될 것이기 때문이다. 접경지역 중심의 운용적 군비통제는 크게 두 가지 지역으로 구분하여 살펴보고자 한다.

첫째, 비무장지대 및 북방한계선에서의 운용적 군비통제이다. 우선 오늘날 비무장지대는 남북한의 군사력 충돌을 방지시키는 완충공간으로서의 역할은 수행하고 있지만 그 내부는 무장지대로 변화하고 말았다. 사실상 한반도 운용적 군비통제의 첫 사례는 정전협정에 의해 설치된 비무장지대이다. 따라서 남북한이 공히 비무장지대에 배치된 중화기를 철수시키고, 이곳에 매설된 지뢰를 제거하기로 합의한다면 가장 바람직한 운용적 군비통제 사례가 될 수 있다. 또한 군사정전위를 주기적 또는 상황발생시 개최하여 정전협정에 명시된 역할을 수행하는 것도 남북한이 합의하면 그 이행은 어려운 일이 아니다. 아울러 북방한계선(NLL)에서 무력충돌 방지를 위해 공동 신호규정을 사용하여 우발적 충돌을 방지시키고 NLL 침범을 방지해야 한다. 지금까지 NLL상에서의 충돌은 사실상 북한의 도발로부터 시작되어 왔다.²²⁸⁾ 즉, 북한이

군사적 도발을 하고자 할 때는 NLL을 침범하여 이에 대응하는 한국군 해군함정에 무력을 사용하는 등 전략적 도발의 근거지로 활용해 왔다. 북한은 1992년 9월 17일에 발효된 「남북한 불가침의-이행과-준수를 위한-부속합의서」에서 해상 경계선 문제는 협의는 계속하되 현재까지 관할해온 구역을 인정한 바 있다.

둘째, 남(북)방한계선으로부터 민간인통제선 사이에서 운용적 군비통제를 추진하는 것이다. 남북한 공히 이곳에 공세적 군사력이 집중되어 있기 때문에 항상 기습공격의 위협에 노출되어 있다. 따라서 접경지역의 운용적 군비통제는 군사력의 공세적 운용 가능성을 방지하는데 중점을 두어야 한다. 이를 위한 유용한 방안으로는 이곳에 ‘군사력 배치제한지대(Limited Force Zones)’를 운용하는 것이다. 이에 대한 사례는 중동지역에서 찾아볼 수 있다. 1973년 10월 6일 이스라엘에 대한 이집트의 공격으로 시작된 4차 중동전쟁 이후 1974년 1월 18일 시나이 I 협정²²⁹⁾에 이어 1975년 9월 4일 시나이 II 협정²³⁰⁾이, 1979년 3월 26일 평화협정을 체결하기까지 운용되었던 ‘군사력 배치제한지대’를 설치하였다. 또한 양국은 비무장 완충공간으로부터 30km 이내에는 SAM배치를 금지시켰다. 남북한 접경지역에서 ‘군사력 배치제한지대’ 운용과 ‘장사정 포병화력 배치제한선’ 설정은 한반도 냉전구도를 해체시키는데 크게 기여할 수 있을 것이다. 그러나 북한으로 하여금 이에 동의하도록 유인하기 위해서는 정치·군사적 차원으로 한정하는 것보다는 경제적 이익을 보장하는 차원에서 접근할 필요가 있다. 또한 155마일 전역에서 군사력 배치제한지대를 운용하는 것은 불가능한 일이며, 특히 수도권 근접지역일수록 어려움이 가중될 것이다. 이러한 측면을 고려할 때 ‘군사력 배치제한지대’ 운용은 어느 한 지역에서 시범적으로 추진한 후 성공적으로 추진될 경우 점진적으로 확대해 나가는 방안으로 추진되어야 할 것이다. 예를 들면, 금강산과 설악산을 연계시키는 관광사업을 추진하고, 금강산과 설악산 사이를 광범위한 ‘군사력 배치제한지대’로 설정하여 운용하는 방안이다.²³¹⁾ 금

228) 1992년 9월 17일에 발효된 「남북불가침의 이행과 준수를 위한 부속합의서」에서 북한은 현재까지 관할해온 구역, 즉 NLL을 인정하고 있다.

229) 시나이-I 협정 시 수에즈 운하 동쪽 18마일 지역을 3등분하여 이집트와 이스라엘 사이에 비무장 완충지대를 설치하고 비무장 완충공간으로부터 각 6마일씩 ‘군사력 배치 제한지대’를 운용하였다. 이집트와 이스라엘이 각각 ‘군사력 배치제한지대’에 운용되었던 군사력 규모는 보병 7개대대와 전차 30대, 포병 6개포대(36문) 등이었다. 장용운, 『접경지역 평화지대론』(서울 : 연경문화사), pp.62-63.

230) 시나이-II 협정 시 ‘군사력 배치제한지대’ 운용은 비무장 완충지대의 폭은 30-50km로 확대하고, ‘군사력 배치제한지대’는 이집트는 30km, 이스라엘은 10-20km로 확대하였다. 양국은 이곳에 8개 보병대대와 전차 75대 화포 60문, 병력 8,000명으로 한정하였다. 위의 책, pp.64-67.

강산-설악산 일대에서 ‘군사력 배치제한지대’ 운용이 성공하면 중부 철원지역으로 확대하고, 남북 간 진정한 신뢰가 구축되면 서부지역으로 확대할 수 있을 것이다.

지금까지 살펴본 바와 같이 한반도에서 평화체제를 구축해 나가기 위해 남북한은 군사적 신뢰구축, 운용적, 군비통제들을 적극 추진해 나가야 한다. 비록 비군사적 교류협력이 진전된 상황 하에서도 남북 군사관계가 변화되지 않을 경우 지속성과 진정성을 유지할 수 없을 것이다.

3. 구조적 군비통제의 한계와 추진여건 보장

구조적 군비통제’는 군사력의 규모와 구조를 통제하는 것이다. 이는 군사력을 구성하는 병력과 무기체계 등을 구조적인 차원에서 통제함으로써 군사력의 균형과 안정을 유지하는데 그 목적이 있다.²³²⁾ 즉, 어떻게 하면 전쟁도발 능력을 감소, 제거할 수 있을까 하는 문제를 다루는 것으로 군비감축, 무장해제, 군비제한, 군비동결 등이 이에 해당된다.²³³⁾

가. 구조적 군비통제 한계

군비통제 유형 중 구조적 군비통제, 특히 그 중에서도 군축(arms reduction)이 궁극적인 목표라 할 수 있을 것이다. 앞에서 고찰한 운용적 군비통제는 군사력의 구조적 차원이 아닌 운용적 차원에 중점을 둔 군비통제 유형이다. 즉, 운용적 군비통제가 평화를 위한 관리에 중점을 두는 반면 구조적 군비통제를 평화를 위한 수술에 중점을 두는 것이라 하겠다. 따라서 구조적 군비통제는 이상주의적 접근이라 볼 수 있다.²³⁴⁾ 따라서 21세기 안보상황 하에서 한반도 구조적 군비통제는 적지 않은 한계점에 봉착해 있다.

첫째, 남북한 간 신뢰구축의 한계이다. 남북한 간 불신은 추구하고 있는 통일정책에 근원을 두고 있다. 북한의 통일정책인 고려연방제 통일방안은 그들의 궁극적 목표가 공산화 통일에 있음을 보여주고 있다. 특히 3대 세습체제를 이행한 북한은 체

231) 김재철, “한반도의 운용적 군비통제방안에 관한 연구”, 조선대학교대학원 박사학위논문 (2009), pp.122-140 참조.

232) 남만권, 앞의 책, p.63.

233) 이상영, 『군비통제』(서울 : 국방대학교, 2007), p.20.

234) 이재현, “국제 및 주변국의 군비통제 추이분석과 대응방향: 남북 군비통제정책의 발전방향을 중심으로”, 『한반도 군비통제』, 제21집(서울 : 국방부, 1997), p.95.

제유지를 위해 독재정권을 유지해야 하며, 개혁개방을 거부하고 있다. 뿐만 아니라 정권안보를 유지하기 위해 핵무기를 비롯한 대량살상무기를 개발하는데 진력하고 있다. 이러한 악순환으로 남북한 간 불신은 더욱 커지며, 북한이 처한 딜레마는 해결의 기미가 보이지 않고 있다.

둘째, 구조적 군비통제는 상대방의 군사력을 객관적으로 밝히기 어렵다는 기능적 한계가 있다. 또한 상대방의 전략전술에 대한 정확한 내용을 파악하기 어렵기 때문에 협상과정에서 합의에 도달하기란 쉽지 않다. 또한 경우에 따라서는 기만책으로 악용될 수 있다는 점도 염려하지 않을 수 없는 사안이다.²³⁵⁾

셋째, 남북한이 비대칭적으로 보유하고 있는 무기체계의 구조적 한계이다. 우선, 북한의 대량살상무기가 폐기되기 전에는 구조적 군비통제가 어려운 이유가 여기에 있다. 또한 북한의 낙후된 재래식무기와 한국군의 첨단무기체계를 동일한 숫자로 감축한다는 것도 마찰요인 중 하나이다. 병력 감축의 경우도 마찬가지다. 동원체제를 유지하고 있는 북한은 설령 병력을 감축한다고 해도 즉각 동원할 수 있으나 한국의 경우는 그렇지 못하다.

따라서 남북한 간 구조적 군비통제는 남북 간 군사적 신뢰구축과 운용적 군비통제가 성공적으로 이행되고, 대내외적 안보환경이 평화적으로 전개된 가운데 한반도에서 평화공존체제가 정착될 경우 북핵 및 대량살상무기가 폐기되는 상황에서 추진되어야 한다. 이러한 측면에서 구조적 군비통제는 한반도 평화체제의 전제조건으로 볼 수는 없으며, 평화통일의 전제조건 이다.

나. 구조적 군비통제 추진여건 보장

앞에서 살펴본 바와 같이 구조적 군비통제는 한반도 평화통일을 위해 반드시 추진되어야 할 과제이다. 구조적 군비통제를 추진하기 위해서는 다음과 같은 조건이 갖추어져야 한다.

첫째, 북한의 대량살상무기들을 폐기시켜야 한다. 북한이 주장하는 ‘선군축, 후신뢰구축’은 대남적화통일전략을 위한 기만행위로 해석되고 있다. 만일 북한의 대량살상무기가 폐기되지 않는 가운데 구조적 군비통제를 추진할 경우 남북한 간 군사력 균형이 파괴된다. 아울러 한미동맹 관계 및 주한미군 주둔문제 등 심각한 안보위협

235) 김재철, “한반도 평화통일 기반구축을 위한 군비통제 추진방향”, 『융합보안 논문집』, 제15권 제6호(한국융합보안학회, 2015), p.84.

문제가 대두될 수 있다.

둘째, 남북한이 동서독 관계를 교훈삼아 적대관계를 청산하고 군사력 수준을 ‘합리적 충분성(reasonable sufficiency)’에 의해 결정해야 한다. 합리적 충분성에 의한 군사력 수준은 공격하기에는 부족하나 방어하는 데는 어느 정도 충분한 수준이다. 즉, 방어에 필요한 최소한의 억제력을 확보하는 것으로써 영토를 방위할 수 있는 거부능력(denial capability)을 의미한다.²³⁶⁾

결국 남북한의 구조적 군비통제는 민족공동체 통일방안의 남북연합 단계를 넘어 국가통일 단계에 이르러서 통일한국의 안보환경과 주변국 위협을 고려하면서 그 범위를 설정해야 한다. 통일한국은 해·공군의 전력이 강화되어야 할 것이며, 안정적 군사력 유지를 위해 효율적인 연합작전지휘기구 및 첨단무기체계를 유지할 수 있도록 추진되어야 할 것이다.

지금까지 살펴본 바와 같이 군비통제 추진은 한반도 평화체제 구축을 위한 중요한 과업이며, 군사적 신뢰구축과 운용적 군비통제는 한반도 평화체제 구축을 위한 필요조건이다. 구조적 군비통제 한반도 평화체제를 기반으로 평화통일로 가는 길목에서 평화통일을 위한 필요조건이라 하겠다.

제5절 북핵문제 해결과 평화체제로 전환

1. 북한의 핵폐기를 위한 전략적 선택

탈냉전 이후 북핵문제는 한반도 평화를 가로막는 가장 큰 요인이 되고 있다. 한반도에서 평화체제는 북한이 핵을 폐기하지 않고서는 구축되기 어렵다. 북한의 핵문제가 국제사회 문제로 처음 등장한 것은 1990년 초반이었다. 1991년 12월에 북한이 한반도 비핵화 공동선언에 합의함으로써 북핵문제 해결을 위한 남북 간 논의가 시작되었으나 핵사찰을 실현시키려는 한국의 주장을 거부함으로써 무산되고 말았다. 이후 북한은 한미 양국의 팀스피리트 훈련 재개 선언과 IAEA의 핵시설 특별사찰 결의에 반발하여 NPT탈퇴를 선언하였고, 이후 핵문제에 대한 주요 행위자로서의 역할은 미국과 북한이 수행하고 있다.²³⁷⁾

236) 김열수, 앞의 책, p.383.

미국을 비롯한 주변국들이 북핵문제 해결을 위해 공동으로 노력한지 20여년이 넘었지만 핵보유 의지를 꺾지 못한 채, 북한은 수차례의 핵·미사일 실험을 통하여 핵보유국임을 선언하기에 이르렀다. 이러한 과정을 통하여 북한의 핵보유 의지가 얼마나 강한지를 알 수 있다. 북한의 핵개발 목적은 다목적으로 분석되고 있지만 핵심적 동기는 체제 보장을 위한 생존전략이라 할 수 있을 것이다. 북한은 ‘수령의 유일적 영도’ 아래 통치되는 전체주의적 독재체제로서 체제생존과 경제문제 해결을 위해 개혁·개방이 불가피하지만 체제붕괴로 이어질지 모른다는 우려로 국제사회의 보편적 진로를 이탈하여 폐쇄된 국가경영을 해오므로써 극심한 경제난에 봉착되어 있다. 이러한 여건 하에서 핵을 포기할 경우, 국제사회의 압력으로 북한체제가 무너지는다는 우려를 하고 있는 것으로 보인다.

북한은 2017년 현재 연이어 실시된 장거리 미사일 발사 실험과 핵실험을 평가해 본 결과 북한의 핵능력은 미사일 사정거리와 폭발력, 소형화, 경량화, HEU 프로그램 등에서 커다란 진전이 있는 것으로 평가됨으로써 북핵문제에 대한 새로운 대응방향이 요구되고 있다.

날로 심각해지고 있는 북핵 위협에 대응하기 위한 다양한 주장들이 대두되고 있다. 특히 트럼프 행정부의 ‘최대한 압박과 관여’는 대화의 창구를 열어 놓은 가운데 ‘강력한 대북제재’에 치중하면서 ‘군사적 옵션’을 배제하지 않고 있다. 아울러 일각에서는 주한미군의 전술핵무기 재배치는 물론 한국의 핵무장론까지도 주장하고 있다. 이러한 방안들 가운데 선제타격 또는 예방공격과 같은 ‘군사적 옵션’은 전쟁으로 확산될 가능성이 크다. 또한 한국의 핵무장론 및 주한미군 전술핵무기 재배치 등도 국제사회의 핵 도미노 현상을 초래할 수 있는 바, 이는 한반도 평화체제 구축을 위해 바람직하지 못한 방안이라 할 수 있다.

결국, 가장 바람직한 방법은 ‘강력한 대북제재’를 추진하는 것이다. 그동안 대북제재는 큰 성과를 거두지 못했음을 부인할 수 없다. 그 이유는 첫째, 대북제재에 참여하는 개별국가들의 소극적인 자세를 꼽을 수 있다. 1차 핵실험 이후 이른 바 1718 위원회인 대북제재위원회가 구성되었고, 2차 핵실험 이후에는 7인의 전문가 패널이 구성되었지만 회원국들의 대북제재 보고서는 형식적 수준에 머물고 있다.²³⁷⁾ 둘째,

237) 한용섭, 앞의 책, pp.19-20.

238) 유재승, “유엔 대북제재위원회 국가별 이행보고 현황”, 『KDI 북한경제리뷰』, 제15권 제2호 (한국개발연구원, 2013), p.91. 김재철, “김정은 정권의 도발요인 분석과 재도발 억제전략: 핵·미사일 도발과 국지 무력도발을 중심으로”, 『한국동북아논총』, 제21집 제2호(한국동북아학

대북제재로 인한 북한의 붕괴를 우려하는 중국이 북한을 보호하는 정책을 펼치기 때문이다. 지금까지 중국은 유엔 안보리 대북제재에 찬성하면서도 대북제재에 대한 소극적 이행은 물론 보이지 않는 가운데 북한의 생존을 보호해주고 있다. 물론 북한 지역이 제공하는 완충공간 때문이다. 현재 북한에 들어오는 대북 물자의 90% 이상이 중국계의 은행들과 무역회사 등을 통해 이루어지고 있다. 또한 북한의 연속된 핵 실험으로 인한 대북제재 추진에도 불구하고 지난 16년 동안 (2000~2015년) 북한의 대 중국교역은 12배 증가하였으며, 중국의존도 역시 3배 이상 확대되었다. 이러한 점을 미루어볼 때 중국의 대북제재 의지는 지극히 미흡하다는 것을 알 수 있다. 따라서 미국과 중국 간 전략적 경쟁들이 심화되는 중에 중국의 대외정책 우선순위가 북한 비핵화보다 미국 견제에 있는 한 국제사회의 대북제재에 근본적인 한계가 있을 수밖에 없을 것이다.

이러한 상황 하에서 북한의 핵 보유의지를 변경시킬 수 있는 ‘강력한 대북제재’를 추진하기 위해서는 북핵문제 해결을 주도하고 있는 미국과 중국 간에 대타협이 필요하다. 북한의 붕괴를 추구하지 않는 범위 내에서 중국의 경유 차단을 철저히 이행토록 하고 미국은 이를 모니터링 할 수 있어야 한다. 물론 해양을 통해서 유입되는 경유도 차단되어야 한다. 아울러 국제사회에서는 북한에게 핵을 포기할 경우 파격적인 인센티브를 제공한다는 약속을 해줄 수 있어야 한다.²³⁹⁾

이를 위해 한국정부는 중국 측에 대북제재의 실질적 공조 및 북핵문제 해결을 위한 적극적인 역할을 요구할 수 있어야 한다. 아울러 대북제재와 함께 북핵 해결을 위한 대화와 협상을 추진하는 “투 트랙(Two-track)전략”을 추진해야 할 것이다.

2. 정전협정을 평화협정으로 전환

한반도에서 평화체제를 구축하는 것은 오랫동안 한반도 안보질서를 규정해 온 정전협정을 평화협정으로 전환시켜 남북한은 물론 대외관계에서 이를 인정하고 보장하는 제도가 정착되는 상태를 의미한다. 남북한이 평화적 통일로 가기 위한 과정에서 거쳐야 할 평화체제는 민족적 과업이 아닐 수 없다. 따라서 정전체제를 평화체제

회, 2016), p.121에서 재인용

239) 김재철, “북핵문제에 대한 미국의 강압외교 평가와 대안”, 『대한정치학회보』, 제20집 1호 (대한정치학회, 2012), pp.191-192.

로 전환시키자는 논의가 홍수를 이루고 있다. 그러나 정전체제를 평화체제로 전환하는 일은 자칫 국가안보를 손상시키는 결과를 초래할 수도 있다. 유의해야 할 점은 남북한이 가지고 있는 평화에 대한 개념이 서로 다르다는 점이다. 한국이 주장하는 평화체제는 “한반도에서 전쟁이 없고 평온한 상태가 유지되며 북한이 대남적화 통일전략을 포기한 상태”를 말한다. 반면에 북한은 “주한미군이 철수되고 한반도가 공산화된 상태”를 말한다.²⁴⁰⁾ 이와 같이 평화체제에 대한 남북한의 개념 차이가 존재한 상태에서 성급히 평화체제로 전환하기란 어렵다. 따라서 현재의 정전체제를 상호간 잘 준수한 가운데 평화공존이 이루어 질 수 있도록 해야 한다. 즉, 정전협정 없는 정전체제는 존재할 수 없지만 평화체제는 평화협정 없이도 존재할 수 있다는 점이다. ²⁴¹⁾

그러나 한반도 평화체제 구축을 위해서 정전협정은 여건이 성숙될 경우 언젠가는 평화협정으로 전환되어야 할 것이다. 정전협정을 평화협정으로 전환하기 위해서는 먼저, 국민적 공감대가 형성된 가운데 남북한 정상의 정치적 합의가 이루어져야 하며, 정치적 합의를 바탕으로 남북공동선언을 통해 군사적 긴장 완화를 위한 여건을 조성해야 한다. 또한 군사적 긴장 완화를 위한 남북한 국방장관급 회담을 정례화 하여 군사적 신뢰구축 방안에 대한 합의와 이행을 추진해야 한다. 특히 휴전선 일대에 밀집되어 있는 군사력을 후방지역으로 조정하는 운용적 군비통제 방안도 논의되어야 한다.

이러한 선행조치를 바탕으로 평화협정을 체결하는 방안은 남북한이 당사자가 되고 미국과 중국이 이를 보장하고 러시아와 일본이 지지하며, 유엔의 보장을 추진해야 한다. 그러나 북한은 현재의 정전협정이 북미 간 평화협정으로 전환되어야 한다고 주장해 왔다. 북한의 이러한 주장에 대해 한국과 미국은 응하지 않고 있다. 미국과 북한 간의 평화협정은 미국의 동북아 전략에 차질을 빚을 수 있기 때문이다. 따라서 한반도 평화는 남북 당사자들의 의견이 충분히 반영되는 가운데 협상을 해야 할 것이다.

평화협정이 체결될 경우에는 ①상호불가침 및 무력사용 금지, ②현재의 군사분계선 및 NLL 준수, ③비무장지대에서 모든 무기 철수 및 평화적 이용, ④분쟁의 평화

240) 이호재, 『한반도 평화론』(서울: 법문사, 1986), p.326 ; 북한 사회과학출판사, 『조선말대사전』 (평양: 사회과학출판사, 1992), pp.109-110.

241) 김열수, 『국가안보: 위협과 취약성의 딜레마』 (서울: 박영사, 2011), p.372.

적 해결을 위한 남북군사공동위원회 구성, ⑤남북기본합의서 이행, ⑥군비통제 추진, ⑦고위급회담 정례화 등이 포함되어야 할 것이다.

정전협정을 평화협정으로 전환 시에는 남북한 상호 간 상대방의 체제를 인정해 주어야 한다. 아울러 평화협정이 존속할 수 있도록 필요한 내용을 명시해야 한다. 특히 주한미군의 한반도 배치 근거 및 한미동맹관계가 지속될 수 있도록 체결되어야 할 것이다. 뿐만 아니라 새로운 체제가 될 평화협정에는 남북한의 군사적 협력관계도 명시될 필요가 있다.

정전체제를 평화체제로 전환하는 일은 사전 준비과정 없이 체결되어서는 안된다. 평화협정은 국가안보전략의 큰 틀에서 평화통일을 바라보면서 장기적 구도 하에서 한미 양국이 긴밀하게 협조된 가운데 주변국과 협력을 통해 포괄적 접근으로 추진되어야 할 것이다.

3. 한미동맹의 발전

한반도에서 평화체제가 구축될 경우 가장 큰 관심사는 한미동맹이 어느 방향으로 나아갈 것인가에 대한 문제일 것이다. 중국과 러시아의 경우는 한미동맹이 강화되는 것을 경계할 것이다. 특히 중국은 북미수교에 대해서도 민감한 반응을 보일 수 있다.

한국은 평화체제를 넘어서 통일의 시점까지를 고려하면서 미래지향적인 한미동맹의 모습을 연구해 나갈 필요가 있다. 또한 전통적 우호관계가 새로운 안보환경을 맞이하게 될 경우 어떻게 발전시켜 나가야 할 것인지에 대한 논의도 필요하다. 이러한 측면에서 정전체제 전환 이후 한미관계는 미래지향적인 사고로 검증되어야 할 것이다.

주지하는 바와 같이 1953년 10월 1일 조인된 한미상호방위조약으로 시작되었던 한미동맹은 한국의 국력이 신장되면서 진화를 거듭하고 있다. 달라진 국제환경과 더불어 한미동맹은 재해석되어야 한다는 사실은 반론의 여지가 있을 수 없다. 그러나 문제는 한미동맹을 단순한 우호관계로 인식해서는 안 될 것이다. 동맹을 체결하는 목적은 우호관계 증진보다는 공동위협에 대처한다는 국가안전보장에 있기 때문이다. 만일 동맹관계를 우호관계로 혼동할 경우 동맹정책의 방향이 달라질 수 있을 것이다.²⁴²⁾ 따라서 한미 양국은 모두 한미동맹이 주는 국가이익에 대한 비전을 새롭게

정의하면서 도전요인을 극복하고 통일 이후까지를 바라보면서 장기적 차원에서 동맹의 발전을 모색해 나가야 한다.

한반도 평화체제 구축은 새로운 안보환경을 수반하게 될 것이다. 평화체제 구축 이후 전개될 새로운 안보환경이 어떻게 전개될 것인가에 따라 한미동맹의 목적과 구조는 변경될 것이다. 남북관계가 개선되고 북미수교가 이루어질 경우 한미동맹의 성격변화는 물론 동맹의 강도도 약해질 가능성이 적지 않다. 평화체제 구축 이후의 한미동맹은 한미상호방위조약과 주한미군의 주둔 및 역할변경 여부가 가장 큰 관심사가 될 것이다. 또한 북한의 위협에 대비하기 위해 구축된 한미연합방위체제 역시 발전적으로 개선되어야 한다. 아울러 정전협정이 평화협정으로 전환될 경우 유엔사 해체문제가 주요 쟁점으로 대두될 수 있다.

그러나 평화체제가 구축되는 한반도 안보상황은 낙관적으로만 전망할 수 없다. 한반도 평화체제 구축과정은 오랜 기간이 소요될 것인 바, 다양한 변수가 존재할 가능성이 크다. 외형적으로 한반도 평화체제가 갖추어졌다고 해서 남북한 간 체제경쟁이 완전히 종식되었다고 단언할 수는 없다.²⁴³⁾ 따라서 한국은 평화체제 구축에 따라 변경되는 사안에 대한 장단점을 분석하여 대응할 수 있어야 한다.

첫째, 한반도에서 평화체제가 구축된 이후에도 한미동맹은 지속되어야 한다. 단지 북한의 위협에 대비하는 차원의 성격에서 벗어나 새로운 위협에 대비할 수 있도록 하며, 동맹 분야도 군사안보뿐만 아니라 포괄적 분야로 확대되어야 할 것이다. 또한 동맹이익이 달라질 수밖에 없을 것인 바, 한미상호방위조약의 내용도 이에 부합되게 수정될 필요가 있다.

둘째, 주한미군의 주둔문제이다. 평화체제 구축 이후에도 상당기간 주한미군은 주둔할 수밖에 없을 것으로 보인다. 한반도에서 평화체제가 구축되었다고 주한미군을 철수시킬 경우, 한반도 안보는 심각한 위협에 봉착될 가능성이 크다. 현재의 한미동맹은 이종(異種)이익 동맹이라 할 수 있다. 즉, 한국은 국가안전보장을, 미국은 주한미군을 주둔시킴으로써 세계전략 수행을 위한 전진기지를 확보할 수 있는 이익을 공유하고 있는 것이다. 그런데 평화체제가 구축되었다는 이유로 주한미군을 철수시킬 경우 미국은 전진기지 확보라는 중요한 이익이 상실될 것이므로 한미동맹 지속성의 명

242) 이수형, “동맹의 안보 딜레마와 포기·연루의 순환: 북핵 문제를 둘러싼 한·미 갈등관계를 중심으로,” 『국제정치논총』, 제39집 1호(1999), pp.21-38.

243) 김진무, “한반도 평화체제 구축의 안보적 대비방향”, 『주간국방논단』, 제1174호(한국국방연구원, 2007), pp.6-7.

분은 악화될 것이다. 결국, 주한미군 주둔 여부는 한미동맹의 지속성과 불가분 관계를 가지고 있다고 할 수 있다.

셋째, 평화체제 구축에 따른 유엔사의 존속문제이다. 북한과 중국은 평화협정 체결조건으로 유엔사의 해체를 강력히 주장할 것이다. 그러나 한국과 미국의 입장은 그렇지 않다. 유엔사는 북한의 6·25남침에 따라 1950년 7월 7일 유엔 안보리 결의로 설치되었다. 따라서 유엔사의 해체도 유엔 안보리 결의에 의해서 이루어져야 한다. 물론 정전협정이 폐기되면 유엔사 존속의 명분은 상실된다. 따라서 유엔사는 해체되어야 한다는 견해가 일반적 정서이다. 그러나 평화협정의 이행을 감시할 수 있는 기능이 필요하다는 점이다. 유엔사의 고유임무는 한반도 평화상태를 유지하고 정전협정 이행을 관리하는 것이다. 따라서 정전협정 폐기만으로 유엔사를 해체하는 것은 바람직하지 않다.²⁴⁴⁾ 따라서 유엔사는 정전협정 폐기 이후에도 한반도 평화상태 유지를 위해 존속될 필요가 있다. 가능한 한 평화통일 이전까지 존속시키는 것이 바람직할 것이다.

한반도 평화체제가 구축된 상황에서도 국가안보 상황은 수시로 변화되며 급변할 가능성도 상존한다. 한미동맹은 평화체제 구축 이후에도 한국의 안보이익을 보장해주는 가장 유용한 수단이 될 것이다. 이러한 측면에서 볼 때, 평화체제 구축 이후에도 한미동맹은 더욱 강화되어야 하며, 시대상황에 부합되게 발전시켜 나가야 한다.

244) 하정열, 『대한민국 안보전략론』(서울: 황금알, 2012), pp.367-369.

제6장 결 론

한반도 평화통일의 첩경은 평화체제를 구축하는 것이다. 한반도에서 평화체제를 구축한다는 것은 정전상태라는 불안한 상황을 종식시키고 전쟁발발 가능성을 제거함으로써 남북이 상호 공존할 수 있는 틀을 만드는 것이다. 지금까지 살펴본 한반도 평화체제 구축방향은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 남북관계는 6·25전쟁과 분단으로 인한 구조적 갈등 속에서 불신과 증오심이 깊게 내재되어 있다. 6·25전쟁이 남북한 양측에 가져다준 막대한 피해와 상처의 후유증은 오늘날까지도 남아 있다. 따라서 남북한은 아직도 잔존해 있는 적대감정을 없애고 호혜적 관계를 유지할 수 있도록 남북관계를 개선해 나가야 한다. 남북관계 개선은 이미 6.15남북공동선언에서 경험한 바 있다. 물론 김대중 노무현 정부 10여년 동안 펼쳐온 대북포용정책 하에서 추구했던 화해와 협력관계는 북한의 진정성이 결여되었다는 지적이 있다. 그럼에도 불구하고 남북교류협력의 성과는 향후 평화통일로 가는 길목에서 평화체제 구축을 위한 모델의 하나로 평가될 수 있을 것이다.

둘째, 정전체제를 문자 그대로 해석하면 전쟁을 완전히 종식하는 것이 아니라 전쟁을 중지하는 조치이다. 그러나 오늘날 한반도를 전쟁상태로 보는 사람은 드물다. 단지 불안한 평화를 유지하고 있다고 볼 수 있다. 비록 불안하지만 북한에 의해 군사정전위가 열리지 않고 있지만 정전협정의 결과로 설치된 비무장지대는 군사적 충돌의 빈도를 줄이는 역할을 해왔다. 따라서 남북한이 정전협정을 성실히 이행하는 것은 평화체제 구축을 위한 여건을 조성하는 길이기도 하다. 즉, 정전체제는 군사적 충돌을 막고 군사적 충돌이 전쟁으로 확산되는 것을 막는 장치이기 때문이다. 그러나 평화체제를 구축하는 단계에서 정전협정은 평화협정으로 전환되어야 함은 지당하다. 평화협정 체결은 먼저 고위급회담 또는 정상회담 등을 통해서 정치적 여건을 조성하고, 군사적 긴장을 완화시키는 가운데 검토되어야 하며, 평화협정이 체결될 경우 남북한이 당사자가 됨은 물론 미국과 중국의 지지 하에서 추진되어야 할 것이다. 평화협정 체결 이후에 한미동맹이 어떻게 변화될 것인가는 예민한 사항이다. 따라서 한미동맹은 시대상황에 맞추어 지금부터 포괄적 분야로 발전시켜 나가야 한다.

셋째, 남북한 간 군비통제를 적극 추진해 나가야 한다. 한반도 군비통제는 ‘선 신뢰구축, 후 군축’의 원칙하에 군사적 신뢰구축방안에 역점을 두어야 한다. 북한의 대량살상무기가 폐기되기 이전에 구조적 군비통제를 추진하기란 어렵다. 그러나 평

화체제를 구축하기 위해서는 군비통제를 포기할 수는 없다. 따라서 남북기본합의서에 포함된 군사적 신뢰구축 방안들을 점진적이고 단계적으로 추진해 나가야 할 것이다.

넷째, 북핵문제의 해결은 한반도 평화체제를 위한 제일의 과제이다. 북한은 국제사회의 강도 높은 제재에도 핵·미사일 도발을 지속해 왔다. 북핵문제 해결을 위해 제재와 압박 또는 대화와 협상제기 등 다양한 방법을 시도하고 있지만 북한의 긍정적 변화를 유도하는 데는 한계가 노정되어 있다. 북한이 핵을 포기하지 않는 근본원인은 체제위기를 극복하기 위해서이다. 체제안보를 위한 북한의 핵전략은 우선 미본토에 이르는 ICBM탄의 사거리를 확보하는 것이다. 물론 핵폭탄을 소형화, 경량화하여 ICBM탄에 탑재시킬 수 있어야 하고, 대기권 진입기술도 확보해야 한다. 이러한 상황에서 북한은 핵보유국으로 인정받고, 이를 토대로 북·미 및 북·일 평화협정을 체결하는 것을 목표로 하고 있다. 이것이 북한이 바라는 한반도 평화체제라고 할 수 있다. 따라서 북핵문제 해결이야말로 한반도 평화체제 구축을 위해 최우선적으로 해결해야 할 과제이다. 트럼프 시대를 맞이하여 미국과 중국은 빅딜을 통해 북핵문제 해결을 위한 전략적 선택이 필요하다. 또한 한국은 중국이 북핵문제 해결을 위한 적극적 역할을 할 수 있도록 외교력 노력을 강화해야 한다.

한반도 평화체제는 핵과 군사적 도발 그리고 전쟁이 없는 상태를 의미한다. 이를 위해서는 남북이 서로를 인정하고 주변국들도 이를 인정하고 지원해줄 수 있어야 한다. 이를 위해서는 6·15남북공동선언과 10·4남북정상선언으로 돌아가 경색된 남북관계를 개선해야 한다. 그러나 감상적인 민족주의나 통일 지상주의, 또는 지나친 대북 강경주의는 한반도 평화에 부정적인 영향을 미치고 한반도 평화체제 구축의 최종목표인 통일로 나아가는 길에 장애가 될 수 있다. 이러한 측면에서 남북교류협력은 평화체제 구축을 위해 매우 중요한 과제이다.

북한에서 김정은 체제가 등장한 이후 한반도를 둘러싼 안보정세는 매우 위중한 상태를 반복하고 있다. 반복되는 북한의 핵 실험과 미사일 발사로 인해 국제사회는 북한의 행위를 세계평화를 해치는 심각한 위협으로 인식하고 있다. 키 리졸브 훈련에 임한 미군의 전략자산들도 자국으로 환원되지 않고 한반도에 남아있다. 또한 칼빈슨 항공모함 역시 한반도에 재배치되었다고 한다. 뿐만 아니라 김정은에 대한 참수작전을 수행하는 미국의 특수부대도 활동 중에 있으며, 트럼프 대통령은 북한에 대한 강경대응을 발표하고 있다. 북한도 강력한 도발의지를 표명하고 있다.

이러한 상황에서 문재인 대통령은 G20 정상회의 기간 중 남북 평화공존·공영의 남북 대화 재개와 다양한 협력 방안을 제시한 ‘베를린 구상’을 내놓으며 한반도 운전대론을 언급하였다. 그리고 탄핵정국으로 인해 오랫동안 단절된 중국·러시아·일본과 정상 간 외교 채널을 복원하고 대북정책에 대한 지지를 얻어낸 것으로 보이지만, 북핵문제와 한반도 평화는 여전히 해결의 기미를 보이지 않고 있다.

한반도 평화를 위해서 추진해야 할 과업은 북핵문제의 해결과 평화체제 구축을 통해서 최종 목적지인 통일을 달성하는 일이다. 이러한 과업은 한국의 힘만으로 달성할 수 없다. 북한은 물론 미국과 중국, 그리고 일본과 러시아의 지지가 필요하다. 그러나 동북아는 미중패권 경쟁과 북핵문제, 역내에 존재하는 전통적 갈등 등으로 인해 신냉전 기류가 점차 확산되어 가고 있다. 미국은 북핵문제 해결을 위해 그동안 추진해온 오바마의 ‘전략적 인내’를 폐기하고 군사적 옵션까지를 고려하는 ‘최대한 압박과 관여정책’으로 변경하였다. 이에 북한은 ‘벼랑 끝 전술’을 구사하면서 미국 본토에 핵·미사일을 발사하겠다는 강경한 태도를 보이고 있다. 뿐만 아니라 미국과 중국이 북한 핵문제로 감정이 악화되는 상황에서 일본은 이를 빌미로 군사력을 강화하고 있다.

향후 한국정부는 한반도 평화체제 구축을 위해서 다음과 같은 장기적 차원의 전략을 구사할 필요하다. 첫째, 한반도 평화체제의 장애요소는 대화를 통해 단계적이고 포괄적 접근으로 해결해 나가야 한다. 대표적으로 북핵문제의 경우 압박과 대화라는 두 트랙의 강온전략에 의한 단계적 접근으로 평화적으로 해결하는 방향을 모색해야 한다. 둘째, 남북관계 개선과 북핵문제를 병행하여 추진해야 한다. 이 두 가지 사안은 현실적으로 선후 또는 양자택일의 문제가 아니라 상호 보완을 통한 선순환 구도 속에서 이루어 져야 할 것이다. 셋째, 한반도 평화체제는 제도화를 통한 지속 가능성이 보장되어야 한다. 이를 위해 국민적 공감대 확산을 위한 노력과 더불어 남북 간 합의를 법제화 시켜 나가며, 향후 견고한 평화구조를 정착시킬 수 있는 평화협정을 마련해야 할 것이다.

참 고 문 헌

1. 국내 문헌

가. 단행본

- 강원식 외, 『한반도 평화체제 구축 방안』, 서울: 민족통일연구원, 1995.
- 곽태환 외, 『한반도 평화체제의 모색』, 서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1997.
- 국가안전보장회의, 『평화변영과 국가안보』, 서울: 국가안전보장회의사무처, 2004.
- 국방부, 『국방백서2012』, 서울: 국방부, 2012.
- 국토통일원, 『월남협상사례연구』, 서울: 국토통일원, 1988.
- 김수암, 『민주주의와 인권에 대한 북한의 인식과 대응』, 서울: 통일연구원, 2007.
- 김열수, 『국가안보 : 위협과 취약성의 딜레마』, 파주: 법문사, 2014.
- 김영탁, 『독일통일과 동독재건과정』, 서울: 한울, 1977.
- 김학준, 『한국전쟁:원인·과정·휴전·영향』, 서울: 박영사, 1989.
- 남만권, 『군비통제 이론과 실제』, 한국국방연구원, 2006.
- 도날드트럼프, 이은주·도지영 역, 『트럼프, 강한 미국을 꿈꾸다』, 서울: 미래의 창, 2017.
- 동아시아공동체연구회, 『동아시아공동체와 한국의 미래』, 서울: 이매진, 2008.
- 마이클 하워드, 안두환 역, 『평화의 발명』, 서울: 전통과 현대, 2002.
- 문정인 외, 『남북한 정치갈등과 통일』, 서울: 도서출판 오름, 2002.
- 문태성, 『한국통일과 주변 4국의 겉과 속』, 서울: 건국대학교, 2006.
- 박건영, 『한반도의 국제정치』, 서울: 도서출판 오름, 1999.
- 박성조·양성철, 『독일통일과 분단한국』, 경남대극동문제연구소, 1991.
- 박영호 외, 『한반도 평화정착 추진전략』, 서울: 통일연구원, 2003.
- 박종철, 『북미 미사일협상과 한국의 대책』, 서울: 통일연구원, 2001.
- _____, 『한반도의 평화 로드맵』, 파주: 한국학술정보, 2008.
- 브루스커밍스(Bruce Cumings).존 할리데이(John Halliday), 양동주 역『한국전쟁의 전개과정』, 서울: 태암,1989.
- 서대숙, 『현대북한의 지도자: 김일성과 김정일』, 서울: 을유문화사, 2000.
- 손기웅, 『통합정책과 분단국 통일:독일의 사례』, 서울: 통일문제연구원, 2007.
- 신상진, 『한반도 평화체제 구축에 대한 중국의 입장과 전략』, 서울: 민족통일연구원, 1998.
- 신영석, 『역대정권의 통일정책 변천사: 한반도 통일논의 60년』, 서울 : 평화문제연구소, 2008.
- 아베 신조, 『새로운 나라에 아름다운 나라에』, 도쿄: 문예춘추, 2013년.

- 예프게니 바자노프/나탈리아 바자노바, 『소련의 자료로 본 한국전쟁의 전말』, 김광린 역, 서울: 열림, 1998.
 오수열, 『미·중 시대와 한반도』, 부산: 신지서원, 2002.
 _____, 『강대국의 동북아 정책과 한반도』, 부산: 신지서원, 2004.
 요한 갈통, 이재봉 외 역, 『평화적 수단에 의한 평화』, 서울: 들녘, 2000.
 육군교육사령부, 『국가와 안보』, 국군인쇄장, 2012.
 육군사관학교, 『북한학: 정치·군사·통일의 역동성』, 2차 개정판, 서울: 황금알, 2006.
 이민룡, 『한반도 안보전략론』, 서울: 봉명, 2001.
 이상우, 『국제관계이론』, 서울: 박영사, 2006.
 이상영, 『군비통제』, 서울: 국방대학교, 2007.
 이영기, 『빌리브란트의 동방정책』, 서울: 형상사, 1990.
 이우탁, 『오바마와 김정일의 생존게임』, 서울: 창해, 2009.
 이태욱, 『두개의 독일』, 서울: 삼성경제연구소, 2006.
 장용운, 『접경지역 평화지대론』, 서울: 연경문화사
 조민, 『한반도 평화체제 구축과 통일전망』, 통일연구원, 2005.
 조민·김진하, 『북핵일지 1955~2009』, 서울: 통일연구원, 2009.
 조성렬, 『한반도 비핵화와 평화체제 구축의 로드맵: 「6자회담 공동성명」이후의 과제』, 서울: 통일연구원, 2005.
 _____, 『한반도 평화체제』, 파주: 푸른나무, 2007.
 조영갑, 『국가안보학』, 서울: 선학사, 2006.
 최춘흠, 『한반도 평화체제 구축과 중국』, 서울: 통일연구원, 2002.
 통일교육원, 『2011 북한이해』, 서울: 통일부, 2011.
 통일교육원, 『2016통일문제 이해』, 통일교육원 교육개발과, 2015.
 통일노력 60년 발간위원회 편, 『하늘길 땅길 바닷길 열어 통일로』, 서울: 도서출판 다해: 통일부, 2005.
 하영선 편, 『21세기 평화학』, 서울: 풀빛, 2002.
 한용섭, 『한반도 평화와 군비통제』, 서울: 박영사, 2005.
 허문영 외, 『한반도 평화체제:자료와 해제』, 서울: 통일연구원, 2007.
 황병덕, 『동서독간 정치통합 연구』, 서울: 민족통일연구원, 1996..
 황병무, 『전쟁과 평화의 이해』, 서울: 오름출판사, 2001.
 황장엽, 『나는 역사의 진리를 보았다』, 서울: 한울, 1999.

나. 논문

- 고상두, "동북아 다자협력체제 조건: 통일독일의 경험이 주는 함의", JPI 포럼, 2010.
 고재남, "동북아시아 지역협력과 러시아," 『동북아시아 지역협력과 한반도 평화』, 외교안보연구원, 1999.
 김근식, "통일방안 합의 아닌 상호인정과 공존표현", 『통일한국』, 223호, 2002.

- _____, "남북정상회담과 6.15공동선언: 분석과 평가", 『북한연구학회보』, 10권 2호 2006.
- _____, "남북 합의의 안정성 평가와 새로운 남북합의의 필요조건", 『동아시아평화경제연구』1, 2014.
- 김동명, "한반도 평화체제 구상", 『통일과 평화』, 3집 1호, 2011.
- 김명기, "평화체제 구축에 관한 이론적 모색", 『한반도 평화체제의 모색』, 마산: 경남대학교 출판부, 1997.
- 김승조, "동북아 다자안보협력체제 연구:6자 회담을 중심으로", 새세상연구소 2015.
- 김용민, "루소의 국제정치관과 평화사상", 『국가전략』, 제12권 1호, 2006.
- 김재원, "한반도 통일과 북한인권 문제: 한반도 통일 환경 조성과 북한인권의 상관성을 중심으로", 『청년국제심포지엄』, 2017.
- 김재철, "이명박 정부의 대외정책 변화에 따른 안보정책 추진 방향", 『서석 사회과학 논총』, 제1집1호, 조선대학교 사회과학연구원, 2008.
- _____, "남.북한의 재래식무기 군비통제 접근방향", 『동북아연구』, 제23권 2호, 조선대학교동북아연구소, 2008.
- _____, "한반도 평화체제 전환과 군비통제에 관한 연구", 조선대학교대학원 박사학위논문, 2009.
- _____, "한반도의 운용적 군비통제방안에 관한 연구", 조선대학교대학원 박사학위논문, 2009.
- _____, "DMZ탄생과정의 재조명과 평화적 활용방안", 『동북아연구』, 제26권 2호, 조선대학교동북아연구소, 2011.
- _____, "북핵문제에 대한 미국의 강압외교 평가와 대안", 『대한정치학회보』, 제20집 1호, 2012.
- _____, "2013년 동북아 안보질서 변화와 한국의 대응", 『군사학논단』, 제1권1호, 경남대학교군사연구소, 2013.
- _____, "한반도 평화체제 이행의 한계와 구축전략", 『군사학논단』, 제2권 제1호, 경남대학교 군사연구소, 2014.
- _____, "김정은 정권의 도발요인 분석과 재도발 억제전략: 핵·미사일 도발과 국지 무력도발을 중심으로", 『한국동북아논총』, 제21집 제2호, 한국동북아학회, 2016.
- 김재홍, "한반도 평화체제 구축과 남북 군비통제", 『주간국방논단』, 제1178호, 서울: 한국국방연구원, 2007.
- 김진무, "한반도 평화체제와 남북 기본합의서", 『북한』, 2008.
- 김학노, "평화통합전략으로서의 햇볕정책", 『한국정치학회보』, 39집 3호, 2005.
- 남만권, "한반도 평화체제 전환에 따른 제문제", 『군사논단』, 2007.
- 류상영, "남북경협과 한반도 평화체제: 이상과 현실", 『한국과 국제정치』, 제22권1호, 2006.
- 박명림, "한국전쟁의 전개과정", 『한국전쟁연구』, 서울: 태암, 1990.
- 박성화, "한반도 평화체제 구축에 관한 연구", 서울: 동국대, 2006.

- _____, “한반도 평화체제 구축에 관한 연구: 북핵해결과 다자 협력을 중심으로”, 『북한학연구』, 2006.
- 박영민, “한반도 평화체제 구축의 조건과 과제: 한.미동맹과의 관련성을 중심으로”, 『한국동북아 논총』, 제19집 제1호, 한국동북아학회, 2014.
- 박영자, “남북관계 전략적 상호작용과 남북기본합의서 이행: 시스템 다이내믹스 분석과 전망”, 『통일정책 연구』, 20권 1호, 2011.
- 박인휘 외, “외교안보환경변화와 통일외교 추진전략”, 『통일준비위원회 연구과제 결과보고서』, 2016.
- 박정원, “한반도 통일모델의 탐색:중립화 통일론의 적용가능성”, 『통일정책연구』, 제16권 2호, 2007.
- 박정진, “냉전시대 한반도 갈등 관리의 첫실험, 7.14남북 공동성명”, 『북한연구학 회보』, 16권 1호, 2012.
- 신범식, “북핵문제와 러시아의 대응”, 『국제평화』, 제4권 1호, (2007.6)
- 신옥희, “북미관계와 한반도 평화체제: 역사적 고찰”, 『한국정치외교사논총』 제33집 2호, 서울: 한국정치외교사학회, 2012.
- 양영모, “한반도 평화체제 구축 방안연구”, 『국방대학교교수논문집』, 제17권 제2호, 국방대학교, 2009.
- 윤덕민, “한반도 평화체제 구축을 위한 외교 전략”, 『통일경제』, 서울: 현대경제연구원, 2007.
- 윤영모, “남북한 군비통제 추진에 대한 연구(군사적 신뢰구축을 중심으로)”, 『2004학년도연구 보고서』, 서울 : 국방대학교, 2004.
- 윤현근, “미국”, 『동북아안보협력의 평가와 전망』, 서울: 국방대학교, 2003.
- 이상우, “동북아 평화체제 구축을 위한 행정부와 의회 간의 협력체계 구축방안”, 『NARS 정책연구용역보고서』, 국회입법조사처, 2015.
- 신범식, “6자회담과 러시아의 역할”, 『북핵문제 해결을 위한 6개국의 입장과 전망』, 한국북방학회, 한국프레스센터 국제회의장, 2005.
- 이장희, “남북기본합의서를 통한 한반도 평화체제 구축 방안”, 『외법논집』, 제20집, 2005.11.
- 이종석, “한반도 평화구축 논의, 쟁점과 대안 모색”, 『세종정책연구』 제4권 1호, 2008.
- _____, “한반도 평화체제 구축 논의, 쟁점과 대안 모색”, 『세종정책연구』, 제4권 제1호, 2008.
- 이재현, “국제 및 주변국의 군비통제 추이분석과 대응방향: 남북 군비통제정책의 발전방향을 중심으로”, 『한반도 군비통제』, 제21집, 서울 : 국방부, 1997.
- 이은호, “통일직후 남북베트남의 통합시도 과정”, 『남북한과 국제정치』, 서울: 프레스, 1992.
- 이영선 외, “남북기본합의서의 실천 방안: 회고와 과제”, 『통일경제』, 5월호, 1998.
- 이태환, “2013년 중국정세 전망과 한국 신정부의 과제”, 『정세와 정책』, 통권201호, 성남:세종연구소, 2013.
- 임상순, “북한 핵문제에 대한 미국의 개입전략과 북한의 대응전략”, 『동아연구』, 67권, 서울:서강대학교 동아연구소, 2014.
- 장용석, “서해 북방한계선과 평화협력특별지대 재론”, 『통일문제연구』, 25권 1호, 2013.
- _____, “한반도 평화체제와 평화협정: 개념, 쟁점, 추진방향”, 『통일문제연구』, 2010년 상반기, 통권 제53호.

- 전홍찬, “러시아연방과 아시아-태평양지역의 새로운 안보질서”, 『한국과 국제정치』, 제12권 1호, 1996. 제언 No.9』
- 정상돈, “브란트.슈미트 정부의 대동독정책과 김대중 정부의 햇볕정책 비교연구”, 세종연구소, 1999.
- 정지용, “분단통일구와 한반도 통일.”, 북한연구학회 편, 『북한의 통일외교』, 서울: 경인출판사, 2006.
- 정태일, “칸트 영구평화론의 정치철학적 조명”, 『평화학연구』, 제16권 제1호, 2008.
- 조민, “한반도 평화체제 구축방안: 평화 프로세스”, 『2.13합의와 한반도 평화체제 구축』, 서울: 통일연구원, 2007.
- 조성렬, “남북한 교차승인과 주변 4강의 한반도 정책 변화”, 『정책연구』, 136호, 2000년.
- 조성렬, “한반도 평화체제 구축에 관한 단계적 접근”, 『통일과 평화』, 4집 1호, 2012.
- 제성호, “한반도 안보환경 하에서 정전협정의 역할과 미래관리 체제”. 『국방정책연구』. 제29권제2호. 서울: 한국국방연구원, 2013.
- 최강, “한미동맹 현황과 발전을 위한 과제:제3차 한미정상회담 결과를 중심으로”, 『주요국제문제분석』, 외교안보연구원, 2008.
- 최종철, “동북아 다자간 안보/군사협력체제 구축”, 『동북아 안보협력의 평가와 전망』, 서울: 국방대학교, 2003.
- 최철영, “국제법상 평화조약과 한반도평화협정”, 『민주법학』, 통권35호, 민주주의법학연구회, 2007.
- 한용섭, “평화의 군사안보”, 『21세기 평화학』, 서울: 풀빛, 2002.
- _____, “한반도 안보현안해결과 평화체제 구축.” 박종철 외, 『평화변영정책의 이론적 기초와 과제』, 서울: 통일연구원, 2003.
- 허문영, “한반도 평화체제 구축과 남북 군사회담활성화 방안”, 『한반도 군비통제』, 제42집, 서울: 국방부, 2007.
- 허문영, “한반도 평화체제 구축과 남북 군사회담활성화 방안”, 『한반도 군비통제』, 제42집, 서울: 국방부, 2007.
- 홍석률, “1970년대 전반 동북아 데탕트와 한국 통일문제”, 『역사와 현실』, 제42호.
- 홍현익, “한반도 평화체제 구축과 한.미동맹”, 『세종정책연구』, 제5권 1호, 세종연구소, 2009.
- 황수환, “평화협정의 유형에 따른 한반도 평화체제의 경로”, 『세계지역연구논총』, 제35권 제2호, 한국세계지역학회, 2017.

다. 간행물

- 서보혁, “한반도 평화체제 구상 10대 쟁점”, 『코리아 연구원 참고자료』, 제10-01호.
- 임필수, “미완의 교차승인 10년”, 『사회진보연대』, 2000년 8월호.
- 통일부, 『주간북한동향』, 제739호, 2005.

백학순, “남북고위급 접촉: 의의와 성과, 전망과 대책”, 『정세와 정책』, 2014년 3월호.

라. 기타 자료

- 김귀근 기자, “군(軍),북(北) 또다시 도발시 가차 없이 응징할 것”, 『연합뉴스』, 2013.11.22.
 김덕한·조이준, “북한과 외교관계 정치·격하, 미국무, 안보리 15국에 요구”, 『조선일보』, 2017. 4.29.
 김동현 기자, “북, 또 화전양면 전술? 잠수함기동으로 알아본 사례들”, 『브릿지경제』, 2015. 8. 23.
 김미경, “미 하원, ‘북 원유·노동자 해외취업 봉쇄’ 새 대북제재법 통과”, 『서울신문』, 2017.5.6.
 김이삭, “한미동맹과 한중 협력사이”, 한국일보 2013.11.28.
 김정원, “트럼프 예산 의회 제출, 12개 부서 희생해 국방비 증액”, 『한국일보』, 2017.3.17.
 “북일 정부간 대화 재개를 어떻게 볼 것인가”, 『통일뉴스』 2014년 3월 24일.
 “한반도 남북한 직접대화가 마땅, 노대통령·베이커”, 『서울신문』, 1991년 11월15일.
 “한국전쟁.” <http://ko.wikipedia.org>.
 『경향신문』, 2006.4.4.일자 5면.
 『光明日報』 1999년 1월 24일.
 『동아일보』, 1992년 7월 6일.
 『유엔안보리문서』, S/pv.5490.
 『人民日報』, 1996년 8월 27일.
 『조선일보』, 1994년 11월 11일.
 “북한 외무성 대변인 담화”, 『조선중앙통신』, 2004년 8월 16일.
 『중앙일보』, 2004년 11월 21일.
 정진탄, “트럼프 행정부 대북전략 ‘최대 압박·관여’ 확정”, 『뉴스1』, 2017. 4.15일자.
 『한국민족문화대백과사전』(http://encykorea.aks.ac.kr/Contents/Index?contents_id=E0066462)
 곽태환, “북핵문제를 어떻게 풀어야 하나”, 『통일뉴스』, 2016. 6.20.
 백준기, “북핵문제에 대한 러시아의 입장 평가”, 『북한 핵실험과 러시아』, 제4차 한러포럼, 국가안보전략 연구소, 2006년 11월 9일 발표문.
 홍현익, “자주적 모범 운전해야 평화이룬다”, 『서울신문』, 2017.8.23.

2. 국외 문헌

가. 단행본

Egvert, Jahn, “Sowjetische Weltpolitik”, in Manfred Knapp und Gert Krell(Hrsg.), *Einführung in die Internationale Politik*, München/Wien:R. OldenbourgVerlag,1990.

- George Perkovich et als., *Universal Compliance: A Srtategy for Nuclear Security* ,Carnegie Endowmet for International Peace, 2004.
- James Mackintosh, *Confidence(and Security) Building Measures in the Arms Control Process: A Canadian Perspective*, Ottawa, Canada: Department of External Affairs, 1985.
- John C. Campbell and The Research Staff of Council on Foreign Relations, *The United States in World Affairs 1945-1947*,New york and London:Harper & Brothers,1947.
- Kurt M, Campbell, Nirav Patel, Vikrim J. Singh, *The Power of Balance: America in Asia*.Cener for a New American Security, June 2008.
- MiJames Mackintosh, *Confidence(and Security) Building Measures in the Arms Control Process: A Canadian Perspective*, Ottawa, Canada: Department of External Affairs, 1985. chael J. Mazarr, *North Korea and the Bomb* ,New york:St. Martin's Press, 1995.
- Stephen J. Flanagan and James A. Schear(eds.), *Strategic Challenges: America's Global Security Agenda*,Washington, D.C.:National Defense Univ.Press,2008.
- Vinjamuri, Leslie and Aaron P. Boesenecker, *Accountability and Peace Agreements Mapping trends from 1980 to 2006*, The Centre for Humanitarian Dialogue in Genva. 2007.
- Y. Ben-Horin, R. Darilek, M. Jas, M. Lawrence, and A. Platt, *Building Confidence and Security in Europe: The Potential Role of Confidence and Security-Building Measures*, Santa Monica: RAND, 1986.
- 劉金質, 楊淮生 主編 『中国对朝鮮和韓國政策文件彙編1949-1994年』,北京: 中国社会科学出版社, 1994.

나. 논문

- Andrew Mack, "Security Cooperation in Northeast Asia: Problems and Prospects", *Journal of Norteast Asian Studies*(Summer,1992).
- Christopher D. Jones, "The Axis of Non-proliferation," *Problems of Post-Communsim* Vol.53, No.2, 2006.
- David E. Saanger, "North Korean Says It Now Possesses Nuclear Arsenal", *The New York Times*, 25 April 2003.
- Peter Beck, "Six-Party Talks: Agreeing to Disagree," *Koea insight*, Vol.5, No.9, September 2003.
- Policy Research Group, "Moving the US-ROK Alliance into the 21 Century," *INSS Specail Report*(IDS and National Defense Univ.'s INSS.Sep.2007).
- Robert Keohane, "Multilateralism: An Agenda for Research," *International Journal*, Vol.45,

No.1.

William Diebold, Jr., "The History and the Issue," in Diebold ed., *Bilateralism, Multilateralism and Canada in U.S. Trade Policy*, Cambridge: Ballinger Pub. co., 1988.

다. 기타 자료

"Three features and five advancements," Chinese Vice Foreign Minister Wang Yi, 28 February 2004,

「International Crisis Group 보고서」, 서울/브뤼셀:2004.

Ambassador Li Gun, "Factors for Resolving the Nuclear Issue," [http://www. cnponline.org](http://www.cnponline.org).

Colin Powell's Remarks on 28 March 2003 as released by the State Department at <http://www.useu.be/Categories/GlobalAffairs/Mar2803PowellKorea.html>.

Committee, Washington D.C., 15 July 2004.

David E. Saanger, "North Korean Says It Now Possesses Nuclear Arsenal", *The New York Times*, 25 April 2003.

Elisabeth Bumiller, "The President in Europe: Alliances; Praising Alliance, Bush Asks Europe to Work with U.S.," *New York Times*(June 1,2003), p.1. in Lexis-Nexis, <http://www.lexis-nexis.com>.

<http://www.fmprc.gov.cn/eng/topics/2ndsixpartytalks/t7064.html>.

James A. Kelly, Assistant Secretary for East Asian and Pacific Affairs, "Dealing With North Korea's Nuclear Programs, statement to the Senate Foreign Relations

Shen Shishun, "Key Points to Solve the Korea Nuclear Crisis", China Institute of International Studies, <http://www.ciis.org.item/2004-0-30/50473.html>.

United States Department of State, *Foreign Relations of the United States Diplomatic*, Washington D.C., 1947.

Yawanarajah, Nita and Julian Ouellet. 2003. *Beyond Intractability. Peace Agreements*. [http://www.beyondintractability.org/essay/structuring-peace-agree%3E\(%EA%B2%80%EC%83%89%EC%9D%BC:2016.7.25\).](http://www.beyondintractability.org/essay/structuring-peace-agree%3E(%EA%B2%80%EC%83%89%EC%9D%BC:2016.7.25))