

북한을 어떻게 포용할 것인가: 양자간 접근법 對 다자간 접근법

김용호 / 외교안보연구원 교수, 현재 옥스포드대학교 객원연구원¹⁾

머리말

내 전 종식 이후 지난 몇년에 걸쳐, 한반도 갈등을 해결하려는 노력이 다각도에서 시도되었다. 남북한 정부는 정치·경제·안보 각 분야에서 다양한 문제에 대해서로 대화하고 협상하였으나, 이는 지속적이지 못하고 간헐적으로 이루어졌다. 또한 미국, 일본, 중국, 러시아 등 주변 강국은 물론 여러 국제 기구들도 북한 핵문제, 식량 위기 등과 같은 한반도 문제 해결에 직간접적으로 일정한 역할을 수행하였다.

냉전 이후 시대에 있어서 한반도 문제 해결을 위한 여러 시도들의 성과와 진전을 평가해볼 때, 필자는 다자간 접근법이 양자간 접근법보다 효과적이라는 결론에 도달하게 된다. 지난 몇년간 남북한간 협상은 매우 중요한 양자간 합의를 도출해내기도 하였으나, 상호간에 신뢰가 존재하지 않는 상황에서 이러한 합의를 제대로 실행하기란 거의 불가능했다고 할 수 있다. 이와는 대조적으로, 북미

간 제네바합의에 따른 대북 경수로 지원을 위해 만들어진 한반도에너지개발기구(KEDO), 그리고 대북 식량 지원을 위한 세계식량계획(WFP) 등의 노력은 상당한 진전을 보였다. 이러한 상황에서는, 남북한 당사가 자신들의 갈등 해결을 위한 양자간 해결책을 도모하기 전에 먼저 다자간 접근법을 통하여 상호간 신뢰를 회복하는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 본고는 북한 핵문제, 대북 식량 지원, 정전체제의 평화체제로의 대체 등 한반도 안보에 관한 세 가지 주요 쟁점에 초점을 맞추고, 이러한 문제들에 대한 협상 과정에서나 또한 이를 통해 도출된 합의를 실행하는 데 있어서 다자간 접근법이 양자간 접근법보다 더 효과적이라는 것을 보여주고자 한다.

경험적 연구에 들어가기 전에, 먼저 다자간 접근법에 대한 개념적 문제를 분명히 해두는 것이 필요하다. 다자간 접근법이란 과연 무엇인가? 다자주의에 대해서는 두 개의 상이한 개념적 정의가 있다. 하나는 명목적

1) 본 고에서 표명된 의견은 전적으로 필자의 개인적인 견해일 뿐이며, 필자 소속 기관의 견해를 반영하는 것은 아니다.

정의로서, '세 개 혹은 그 이상의 국가들이 자국의 정책을 서로 조정하는 행위'를 의미한다.²⁾ 그런데 많은 학자들은 이러한 정의가 다자주의가 갖는 독특한 성격을 제대로 파악하지 못하고 있다고 주장하고 있다. 그들에 따르면, 다자주의란 '특정한 원칙에 따라 세 개 혹은 그 이상 국가간의 관계를 조정하는 행위'로서 개념화된다.³⁾ 이는 다자주의의 실질적인 정의라고 할 수 있다. 한반도 안보 문제 해결을 위한 양자간 및 다자간 접근법의 절차와 결과를 분석하려는 본 고에 있어서는, 명목적 정의가 더 적절하다고 할 수 있다.

북한 핵문제

1991~92년 사이 남북한간에 이루어진 양자간 핵합의는 북한 핵문제 해결에 실패하였다. 반면에, KEDO를 중심으로 한 다자간 접근법은 북한 핵개발 문제와 관련된 갈등 해결에 최근 상당한 진전을 보이고 있다.

양자간 접근법의 실패: 한반도의 비핵화에 관한 공동선언

1991년 12월 남북한이 한반도의 비핵화

에 관한 공동선언에 합의했을 때, 두 정부는 핵문제를 해결할 수 있을 것처럼 보였다. 그러나 1992년 2월 평양에서 개최된 제6차 총리회담에서 이 공동선언이 효력을 보게되자마자, 양측은 이에 대한 해석과 실행에 있어서 서로 이견을 보이기 시작했다.

공동선언은 6 개의 조항으로 이루어져 있는데, 그 가운데서도 중요한 것은 다음의 사항들이다. 남북한은 핵무기의 시험, 제조, 생산, 접수, 보유, 저장, 배치, 사용을 하지 않는다(제1조). 남북한은 핵 재처리 시설과 우라늄 농축 시설을 보유하지 않는다(제3조). 남북한은 상대측이 선정하고 쌍방이 합의하는 대상들에 대하여 남북핵통제공동위원회가 규정하는 절차와 방법으로 사찰을 실시한다(제4조).

1992년 2월 19일부터 3월 14일까지, 남북한은 일곱 차례에 걸쳐 만나 핵통제공동위원회(Joint Nuclear Control Commission: JNCC)의 설립과 운영에 대하여 논의하였다. 양측은 공동선언의 내용과 문구에 대하여 심도있는 논의를 하였으며, 1992년 3월 위원회의 구성과 운영에 관한 지침을 마련하였다. 그러나 3월 10일 개최된 제1차 핵통제공동위원회 회의에서 양측은 합의된 내용을 어떻게 해석하고 실행할 것인가에 대해

2) Robert O. Keohane(Autumn 1990), "Multilateralism: An Agenda for Research," *International Journal*, 45, p. 731.
3) John Gerald Ruggie(Summer 1992), "Multilateralism: The Anatomy of An Institution," *International Organization* Vol. 46, No. 3, p. 568.

이견을 보임으로써, 결국 아무런 결과도 내지 못하였다.

그 후의 회의에서도, 양측은 사찰의 기본 원칙에 동의할 수 없다는 것이 분명해졌다. 남한의 '호혜주의' (reciprocity) 원칙과 북한의 '의구심의 동시적 해소' (simultaneous dissolution of suspicion) 원칙이 팽팽하게 맞섰던 것이다. 북한에 따르면, 핵무기 개발에 대한 우려와 의구심이 남북한간에 차이가 있으므로, 남한은 북한의 핵시설 하나(영변)만을 사찰할 수 있으며, 북한은 남한의 모든 미군 시설에 대해 사찰할 수 있어야 한다는 것이다. 남한은 호혜주의 원칙을 고수하며, 영변외에도 평산, 박천, 순천, 대천에 위치한 북한 핵시설에 대한 사찰을 요구하였다.

남북한 사이에 떠오른 또 하나의 이견은 상호 핵사찰 방법에 관한 것이었다. 남한은 핵무기에 대한 우려를 불식시키기 위해서는 일반 사찰과 함께 특별 사찰이 필요하다고 강조하였다. 도전 사찰(challenge inspection)이라고도 불리는 특별 사찰이란 어느 일방이 상대방의 특정 지역을 지정하여, 하루 전에 사전 통지만 하면 언제든지 그 지역을 사찰할 수 있는 방법이다. 북한은 이러한 특별 사찰이 "상대방이 선정하고 쌍방이 합의하는 대상들에 대하여 사찰한다"는 공동선언 제4조에 위배된다고 하며, 이를 반대하였다. 이에 대해 남한은 제4조를 적극적으로

해석한다면, 특별 사찰이 허용되어야 한다고 주장하였다. 공동선언의 목적과 정신을 효과적으로 실행하기 위해서는, 어느 한 쪽이 사찰 지역을 정했을 때, 다른 쪽은 이에 반드시 동의해야 한다는 것이다.

결국, 핵문제에 대한 남북한 회담은 1992년 12월 17일 제13차회의를 끝으로 더 이상 진행되지 못하였다. 1993년 실행된 한미 공동 군사 훈련인 팀스피리트(Team Spirit)를 구실로, 북한은 핵통제공동위원회 회의를 비롯한 모든 남북한간 회담을 일방적으로 중단해버렸다.

다자간 방법의 진전: 1994년 제네바합의와

KEDO

한반도의 비핵화에 관한 공동선언과는 대조적으로, 1 년 반에 걸친 북미간 협상 끝에 1994년 10월 마련된 제네바합의 틀은 북한 핵무기 개발과 관련된 잠재적 대결 상황 해결을 위한 기반을 제공해주었다. 북한은 이 합의 틀이 규정한 핵 관련 의무 사항을 준수해온 것으로 판단되고 있는데, 이에는 국제원자력기구(IAEA) 감시 하에서 기존 핵시설을 동결함은 물론 5 MW 용량의 실험 원자로에서 발생하는 폐연료를 봉하는 데 협력하는 것이 포함되어 있다. 북한의 핵동결에 대한 대가로서, 미국은 남한 및 일본과의 공조를 통해 북한에 2 기의 경수로를 제공해주

겠다는 약속을 실행해왔다. 대북 경수로 및 50만 톤의 중유 제공에 대한 관리를 목적으로, 남한·미국·일본이 참여하는 국제 컨소시엄 형태의 KEDO가 탄생하였다.

KEDO에 대한 초기의 우려에도 불구하고, KEDO는 그런대로 성공적으로 운영되고 있다. KEDO가 여러 국가로 구성되어 있다는 점이 제네바합의 틀을 실행하는 데 방해가 되지 않았다. 지금까지 KEDO와 북한간의 접촉에서 드러난 가장 의미있는 점은 북한이 KEDO를 정통성있는 협상 파트너로 받아들이고 있다는 사실이다. KEDO는 북한과의 협상을 통해 경수로 제공 및 지불의 조건, 교통 및 통신에 대한 부속합의서, 경수로 건설중 발생할 수 있는 민감한 문제 해결을 위한 기술자들의 특권 및 면책 등에 대해 이미 합의를 도출한 바 있다.

또 한 가지 중요한 사실은 KEDO에 대한 남한의 신뢰가 증가하고 있다는 것이다. 남한 정부는 KEDO가 남한의 이익을 해치지 않으면서도 경수로 제공 문제를 성공적으로 관리할 수 있는 메커니즘이 될 수 있다고 생각하게 된 것이다. 예를 들어, KEDO내 한국 대표 최영진이 1996년 3월 미국 및 일본 대표와 함께 북한을 방문할 수 있었다는 사실은 매우 의미있는 일이라고 할 수 있다. 또 한 가지 중요한 점은 부지조사팀에 남한이 다수 참가하는 것을 북한이 용인해주었다는 사실이다. 이러한 예로서, 1996년 KEDO가

평양에 파견한 부지조사팀 가운데 하나는 19명의 남한 기술자와 1명의 미국인, 그리고 1명의 일본인으로 구성되어 있었다. 게다가, KEDO는 남한의 한국전력(KEPCO)을 주계약자로 선정했으며, 북한은 이를 수용하였다. 1996년 KEDO의 부지조사팀은 아무런 사고없이 북한 내에서 업무를 마쳤으며, 조만간 건설 사업이 시작될 것으로 기대되고 있다.

KEDO에 대한 전망

제네바합의 틀의 원만한 이행에 따라 향후 몇년 내에 북한 핵문제가 결국은 해결되리라는 기대감이 높아진 것은 사실이다. 그러나 북한 핵문제는 아직 완전히 해결된 것이 아니라 아직도 해결의 과정에 있다는 사실을 잊어서는 안될 것이다. 제네바합의 틀의 이행에 있어서 관련 국가들은 아직도 몇 가지 과제를 안고 있다.

최근 북한 잠수함 사건에서 드러난 바와 같이, 제네바합의 틀의 핵심 사항에 대한 이행은 언제든지 중단될 수 있다. 남북 관계의 개선과 그와 병행하여 한반도 긴장의 근본적 원천을 해결하려는 신뢰 조성 과정이 이루어지지 않는 한 그러한 가능성은 상존하는 것이다. 이러한 측면에서, 1996년 4월 남한과 미국이 공동 제안했던 북한·중국까지 참여하는 4자간 평화회담은 부분적으로는 제네바

합의 틀의 성공적 이행을 목적으로 한 것이었다. 뒤에 설명하겠지만, 4者회담은 현재의 정전체제를 한반도평화체제로 전환시키려는 의도를 갖고 있다.

KEDO가 안고 있는 또 한 가지 과제는 과연 남한·미국·일본이 중유 및 경수로 제공에 필요한 재원을 마련할 수 있을 정도의 충분한 국내적 지지 기반을 갖고 있는가 하는 것이다. 남한은 대북 경수로 지원 비용의 대부분을 책임지기로 이미 약속한 상태이며, 그 비용은 약 50억 달러가 소요될 것으로 추정되고 있다. 일본 또한 경수로 사업의 상당 부분을 재정적으로 책임지겠다고 약속하였다. 미국은 매년 북한에 50만 톤의 중유를 제공하도록 되어 있는데, 그 비용은 약 5,000만 달러가 된다. 만약 미국이 중유 제공을 하지 못하거나, 남한이나 일본이 경수로 비용 지불을 거부한다면, 제네바합의 틀의 이행 과정 전체가 위협에 빠지게 될 것이다. 심각한 에너지난을 겪고 있는 북한으로서는 중유와 경수로 양자 모두에 지대한 관심을 갖고 있다. 따라서 중유 제공 및 경수로 건설의 중단은 북한으로 하여금 제네바합의 틀의 의무사항을 더 이상 준수하지 않도록 만들 가능성이 있다.

훗날 KEDO가 해결해야 할 한 가지 과제는 북한이 아직 공개하지 않은 핵지대에 대한 국제원자력기구(IAEA)의 특별 사찰 문제이다. 비록 북한이 경수로의 핵심 부품 인

도시에 IAEA의 특별 사찰을 허용하겠다고 약속하기는 했으나, 이러한 약속이 지켜질지에 대해서는 아직도 의구심이 남아 있다. 만약 IAEA의 특별 사찰이 이루어진다면, 북한은 무조건 패하는 불리한 상황에 처할 수도 있다. 예를 들어, IAEA 사찰 결과 북한이 핵무기를 생산할 수 있을 정도의 능력을 갖고 있다는 것이 밝혀진다면, 북한은 엄청난 국제적 압력을 받게 될 것이다. 반면에 북한의 핵능력이 대단하지 않다는 것으로 판명된다면, 북한은 미국 및 남한과의 협상에 있어서 매우 중요한 카드를 잃게 될 것이다.

이처럼 제네바합의 틀의 이행 과정에 몇 가지 과제들이 남아 있음에도 불구하고, 많은 사람들이 미래에 대한 조심스러운 낙관적 전망을 하고 있는 데는 충분한 이유가 있다. 경제 사정이 날로 악화되고 있는 현재의 상황에서, 북한이 제네바합의 틀을 꺾으로써 김정일 정권의 생존을 위협할 가능성은 그리 크지 않다. 북한의 잠수함 침투 사건 이후 남한은 잠정적으로 KEDO 사업을 거의 중단한 적이 있다. 그러나 북한은 제네바합의 틀의 의무 사항 준수를 포기하지 않았으며, 결국은 이 사건에 대해서 사과까지 하였던 것이다.

북한의 식량 위기

지난 2년간, 남한, 일본, 중국, 미국 등을

비롯한 여러 국가들, 그리고 국제 기구들은 안보 및 인도적 차원에서 대북 식량 지원을 위해 양자간 혹은 다자간 노력을 해왔다. 여기서 남한의 양자간 접근법과 국제 기구의 다자간 접근법의 어려움과 성과를 비교해볼 때, 다자간 접근법이 양자간 접근법에 비해 성공적이었음을 알 수 있다.

1995년 식량 지원을 위한 남북 양자간 합의 과정에서의 어려움

1995년 5월, 남북한은 북경에서 4일에 걸쳐 차관급회담을 개최하였으며, 여기에서 남한은 15만 톤의 쌀을 무상으로 아무런 정치적 조건없이 북한에 지원하기로 합의하였다. 이는 1994년 7월 김일성 사망으로 인해 남북 정상회담이 갑자기 취소된 이래 계속 긴장과 대립에 처해 있던 남북 관계에 새로운 돌파구를 마련해줄 것으로 기대되었다.

남한이 대북 쌀지원을 결정한 과정은 매우 특이하였다. 북한이 일본에 쌀지원을 요청하고 있다는 소식을 듣자마자, 남한 정부는 남북 대화를 재개하는 하나의 수단으로서 갑자기 쌀외교를 강력히 추진하였다. 남한 정부는 일본에 대한 외교적 노력을 통해, 북한이 남한의 쌀지원 논의 요청에 동의할 때까지 일본이 북한에 쌀을 보내지 않도록 강력히 요구하였다. 이에 대해 북한 당국은 아무런 사전 조건이 없다면 남한으로부터 직접

쌀을 지원받을 용의가 있다고 답하였다.

남한의 대북 쌀지원 조건들 또한 정상적이라고 보기 어렵다. 남북한간의 협상에서, 남한측 대표는 북한측 대표의 요구를 받아들여, 양자간 쌀지원이 남한 정부가 아니라 한국무역진흥공사에 의해 이행되도록 양보하였다. 또한 남한측 대표는 원산지를 알리는 어떤 흔적도 쌀봉투에서 제거한다는 데 동의하였다.

쌀지원을 통해 북한과의 관계를 개선해보려던 남한의 의도에도 불구하고, 쌀수송 과정에서 벌어진 두 사건으로 인해 남북 관계는 오히려 더 악화되고 말았다. 먼저, 1995년 6월 쌀을 싣고 청진항을 향하던 남한 배에 북한 국기를 강제로 게양하게 했던 사건은 많은 사람들을 분노하게 하였다. 북한 당국은 '하위 관료의 실수'라며 내키지 않는 사과를 했으나, 남한 시민들을 달래기에는 역부족이었다. 그 후 1995년 8월에는 남한 시민들을 더욱 분노하고 놀라게 한 사건이 발생하였다. 북한은 청진에 쌀을 내린 남한 배의 선원 모두를 강제로 감금한 것이다. 북한은 선원 가운데 1 명이 허가없이 항만을 사진찍었다며 이를 간첩 행위로 몰아갔다. 배와 선원의 무사한 귀환을 위해 이번에는 남한 정부가 사과를 해야 했다. 그러나 이로 인해 남한 국민들의 감정은 커다란 상처를 입었으며, 1995년 7,8월의 홍수 이후 북한이 쌀을 비롯한 다른 물자를 추가로 지원해줄 것을

요청했을 때 남한 정부는 까다로운 조건을 내세우게 된다.

추가 지원의 조건으로서, 남한은 북한에게 그 해 5월 북한 영해로 침범하여 붙잡혀 있던 또 다른 남한 배와 선원의 석방을 요구하였다. 북한 정부가 처음에 이를 거절함으로써, 9월말 북경에서 개최된 제3차·제4차 회담은 결렬되고 말았다. 1995년 10월 중순 남한의 김영삼 대통령은 북한이 남한의 요구 조건을 만족시키지 않는 한 더 이상의 유화적 태도는 없을 것이라고 공개적으로 선언했다. 비록 1995년 12월 북한 당국은 붙잡혀 있던 배와 선원을 남으로 보냈으나, 그때는 남북한간 쌀회담 재개 가능성이 이미 희박해진 상태였으며, 남북 관계는 다시 대치 상태로 접어들게 된다.

국제 기구를 통한 다자간 접근법

식량 지원을 위한 남북한 양자간 합의는 이행이 중단되었으나, 이와는 대조적으로 다자간 접근법은, 비록 남한 및 일본에 의한 양자간 지원에 비해 지원량이 적기는 하나, 아직도 계속 진행되고 있다. 1995년 5월 당시 북한은 남한과 일본뿐만 아니라, 국제연합(UN)과 관련 기구들에게도 식량 지원을 요청하였다. 4억 9,100만 달러의 긴급 원조를

요청하면서, 북한 당국은 역사상 처음으로 1995년 8월 29일부터 9월 9일까지 'UN평가단'⁴⁾의 북한 입국 및 실태 조사를 허용하였다. 평가단은 여름의 대홍수로 인한 피해 상황을 평가하였다. 몇차례에 걸친 현장 평가와 현장 감시 이후, UN과 국제식량계획(WFP) 등 관련 기구들은 1995년 11월 일단 5,140 톤의 쌀을 보내, 여름 홍수로 기아에 빠진 50만 명의 북한 주민들에게 나누어주었다. 처음에는 국제 사회의 호응을 그리 받지 못했으나, WFP는 결국 당초 목표로 정했던 830만 달러를 모금하는 데 성공하였다.

1996년 1월에는 북한 군부의 반대로 대북 식량 지원을 위한 다자간 노력이 일시적으로 중단되기도 하였다. 그러나 그 해 4월초, 북한 정부는 국제 사회에 다시 원조를 요청하였으며, 이에 UN은 4,300만 달러에 달하는 지원 물자를 두번째로 북한에 보냈다. UN의 동참 호소는 남한, 미국, 일본 등에게 국내 정치적 어려움을 극복하고 지원을 정당화할 수 있는 기회를 마련해주었다. 남한 내에서는 지원된 식량이 군사용으로 전용되지 않고 민간인에게 배급된다는 보장이 없는 한, 대북 지원을 하자 말아야 한다는 여론이 비등했음에도 불구하고, 결국 남한 정부는 다른 국가들과 함께 WFP에 동참하였다.

1997년 1월 WFP는 다시 한 번 대북 긴

4) UN평가단은 UN인도지원국, UNDP, WHO, UNICEF, WFP, FAO 등 여러 국제 기구의 대표들로 구성되어 있다.

급 식량 지원을 위해 4,160만 달러의 기금 모금을 국제 사회에 호소하였다. 북한의 식량 부족 상황을 위기 상황이라고 부르며, WFP는 11만 톤의 식량과 함께 수송 및 배분 감시 비용을 모금할 것이라고 밝혔다. 이 지원은 점차 악화되고 있는 식량난에 의해 가장 커다란 상처를 받은 것으로 분류되는 170만 명의 북한 주민들에게 도움을 주고자 하였다. 2월 중순 미국과 한국은 각기 1,000만 달러와 600만 달러를 기부하였으며, 다른 국가들도 이를 따랐다. 여기서 중요한 것은 미국을 비롯한 다른 국가들이 WFP에 의해 구축된 다자간 채널을 신뢰하게 되었다는 사실이다. 얼마전 미국 정부는 WFP가 지원된 식량이 필요로 하는 사람들에게 도달될 수 있도록 철저히 분배를 감시할 수 있는 능력을 갖고 있는 것으로 판명되었다고 선언하였다.

종합적인 다자간 지원 계획의 필요성

WFP를 통한 당장의 대북 식량 지원외에도, 북한의 식량난을 해결할 수 있는 보다 종합적인 계획의 수립을 위해 준비할 필요가 있다. 장기적인 종합 대책의 수립과 실행에 있어서는 양자간 접근법보다 다자간 접근법이 더 바람직하다. 보다 구체적으로, 대북 식량 지원을 보장하기 위한 국제 컨소시엄을 KEDO와 같은 방식으로 조직할 필요가 있

으며, 이와 더불어 북한 농업 분야의 개혁을 위한 국제 사회의 압력을 강화할 필요가 있다. WFP와 같은 국제 기구가 남한, 미국, 일본, 중국 그리고 기타 한반도의 장래에 관심을 갖고 있는 모든 국가들의 지지를 등에 업고, 이러한 사업에서 주도적 역할을 수행해야 한다.

북한의 구조적인 농업 문제를 해결함에 있어서 국제 컨소시엄은 필수 조건이다. 북한의 식량 위기는 단지 수년간에 걸친 연속적인 흉수에서 기인할 뿐만 아니라, 그보다는 북한 농업체계의 장기적 실패에서 기인하는 것이다. 북한 당국에게 이러한 구조적인 농업 문제를 해결하도록 충고할 수 있는 것은 남한이나 그밖에 다른 나라가 아니라, 바로 WFP, FAO, UNDP 등과 같은 국제 기구인 것이다.

보다 중요한 것은 그러한 국제 컨소시엄이 북한에서 발생할 수 있는 급작스런 변화에 대한 대비책을 서로 협의 조정할 수 있는 장을 마련해줄 수 있다는 점이다. 국제 사회의 지원에도 불구하고, 앞으로 예상치 못한 식량 위기와 그와 관련된 내부 소요가 북한에서 발생할 가능성은 얼마든지 있다. 북한의 불안정성이 내포하는 정치·군사적 의미는 한반도 안정에 관심을 갖고 있는 여러 국가들에게 엄청난 과제를 가져다줄 것이며, 위기 상황에서 국가간 이견이 발생하는 사태를 피하기 위해서는 서로간에 사전 조정이

필요하다. 예를 들어, 북한내 경제 사정의 악화나 기아의 확산 등이 초래할 수 있는 대규모 난민 이동에 대해서 사전 대비책을 마련하는 것이 중요하다. 이러한 측면에서, 국제 컨소시엄은 북한의 경제적 불확실성이 가져올 수 있는 복잡한 과제를 관리할 수 있는 대책을 미리 개발하는 데 있어서 주도적인 역할을 수행할 것이다.

정전체제의 평화체제로의 전환

1953년 한국전 종식을 위해 맺어진 정전협정은 한반도의 현상을 유지하고 불안정하나마 평화 상태를 지속하는 데 있어서 지금까지 주요한 수단으로 작용해왔다. 그러나 북한은 최근 들어 일련의 일방적 행동을 통해 현재의 정전체제를 약화시키고 북미간 평화협정을 요구해왔다. 정전체제가 현재와 같이 어려운 처지에 빠진 것은 부분적으로는 1990년부터 1992년 사이에 개최된 남북한총리회담에서 정전체제를 보다 안정적인 평화체제로 전환시키려 했던 양측의 시도가 실패로 끝난 데서 기인하고 있다.

양자간 접근법의 실패: 1992년 남북기본합의서

1990년 남북 양자간에 총리급고위회담이 개최되면서 남북 관계는 새로운 전기를 맞는 듯하였다. 1990년 9월 서울에서 개최된 제1

차회담은 역사적 사건으로 볼 수 있다. 역사상 처음으로 양측은 상대방을 정통성있는 협상 파트너로 인정했던 것이다. 그러나 1990년 개최된 두 차례의 후속 회담에서는 아무런 실질적 합의도 도출되지 않았다. 1991년 10월 평양에서 개최된 제4차회담에서 양측은 마침내 합의를 이루어냈는데, 이에 따르면 양측은 남북한 화해 및 협력에 관한 합의서를 협상을 통해 공동으로 마련할 것이며, 이는 다음 회담에서 구체적으로 논의하기로 했다.

양측이 남북 사이의 화해와 불가침 및 교류 협력에 관한 합의서(약칭 기본합의서)를 성공적으로 도출해낸 것은 1991년 12월 서울에서 열린 제5차고위회담에서였다. 앞에서 설명한 바와 같이, 이러한 역사적인 합의서에 이어서 12월 31일에는 한반도 비핵화에 관한 공동선언이 채택되었다. 기본합의서와 공동선언은 1992년 2월 평양에서 개최된 제6차고위회담에서 양측이 인준된 문서를 서로 교환함으로써 마침내 효력을 갖게 되었다.

기본합의서는 모두 25 개 조항으로 이루어져 있으며, 그 가운데는 정전체제의 보다 공고한 평화 상태로의 전환(제5조), 정전협정에 의해 규정된 불가침 경계선의 유지(제11조), 3 개월 이내 남북군사공동위원회를 구성하여 신뢰 조성 및 군축 문제 협의(제12조), 그리고 우발적 무력 충돌 방지를 위한 쌍방 군사 당국자간 직통 전화 설치(제13조)

등이 포함되어 있다. 그러나 1992년 남북 핵 회담의 실패로 인해 기본합의서의 실제 이행은 아무런 진전도 보이지 못하였다. 결국, 합의를 이루는 것과 그를 실제로 이행하는 것은 별개의 문제라고 할 수 있다.

미국과의 양자간 협상을 위한 북한의 시도

1992년의 기본합의서에서, 북한은 “현 정전 상태를 공고한 평화 상태로 전환시키기 위하여 노력하며, 그때까지는 현 정전협정을 준수한다”는 것을 약속하였다. 그러나 그 이후에도 북한은 미국과의 양자간 평화협정 체결을 빈번하게 요구해왔다. 게다가 북한은 현 정전체제를 약화시키는 일련의 일방적 조치를 취해왔다. 첫째, 자신의 대표단은 물론 외교적 압력을 통해 중국의 대표단을 철수시킴으로써 군사정전위원회를 무력화하려 하였으며, 또한 중립국감시위원회에 소속된 폴란드 대표를 추방함으로써 감시위원회를 폐쇄하였다. 1996년 4월, 북한은 군사분계선과 비무장지대의 유지 및 관리와 관련된 자신의 모든 의무를 포기한다고 일방적으로 선언하였으며, 판문점 북쪽 지역으로 군대를 이동시켰다. 이러한 일방적 행동들은 현 정전체제의 실질적 중단을 초래하였다.

이러한 북한의 정전체제 와해 노력과는 별도로, 현 체제를 전환해야 할 보다 근본적인 이유가 존재한다. 바로 한국 정전체제의

바탕이 되었던 냉전 구조와 그것이 내포했던 동서간 정치·군사적 대결이 지난 몇년간 상당히 약화되었다는 것이다. 북한은 과거 적대국이었던 구소련 및 중국과 외교 관계를 정상화하였다. 북한도 자신의 과거 적이었던 미국 및 일본과의 관계 개선을 위해 노력하고 있다. 이러한 국제적인 화해와 재편의 추세는 이제 한반도의 전쟁 상태를 완전히 종식시키고, 보다 안정적이고 공고한 평화체제를 구축할 시기가 되었음을 시사하고 있다. 그러나 향후 평화체제의 핵심 요소라고 할 수 있는 남북 관계는 의미있는 진전을 보이지 못하고 있는데, 이는 남한을 배제하고 미국과 직접 협상하려는 북한의 정책에서 기인하는 바가 크다.

남한과 미국의 다자간 접근법 제안: 4者회담

이처럼 어려운 상황을 직면하여, 1996년 4월 남한의 김영삼 대통령과 미국의 클린턴 대통령은 한반도의 공고한 평화 구축을 목표로 북한과 중국이 함께 참가하는 4者회담을 공동으로 제안하였다. 이 제안에서, 두 대통령은 북한과 중국에게 회담의 아무런 전제 조건도 제시하지 않았으며, 회담의 시기, 장소, 형식 등 구체적인 사항은 북한과 중국이 이 제안을 수용한 후에 논의될 수 있을 것이라고 밝혔다.

이와 같은 4者회담을 제안한 것은 남한의

입장에서 보면 일종의 타협안이라고 볼 수 있다. 평화협정은 남북한 당사자가 체결하고 관련국이 나중에 이를 승인하고 보장하는 형태를 띠어야 한다고 그동안 줄곧 주장해왔던 남한 정부는 이러한 입장을 바꾸어, 4者회담이라는 다자간 접근법을 수용한 것이다. 남한의 의도는 정전체제를 파괴하려는 북한의 시도에 적극적으로 대처함과 동시에, 북미 관계 개선에 대비하여 남북 관계를 진전시키려는 것이었다. 또한 보다 장기적 관점에서 볼 때, 남한의 입장 변화는 한반도 내에 지속되고 있는 냉전 상황을 제거하고 세계 전체에 확산되고 있는 탈냉전 상황에 보조를 맞출 필요성에서 기인했다고 할 수 있다.

4者회담의 전망

4者회담의 미래에 대해서 조심스러운 낙관론이 존재하고 있다. 북한은 얼마전 남한과 미국이 주최한 4者회담 설명회에 참가하였다. 이는 몇가지 이유로 인하여 북한이 4者회담을 수용할 필요가 있음을 보여주는 것이다. 정권 유지를 위하여 미국과의 관계 개선에 매우 높은 정책 순위를 두고 있는 북한으로서 미국이 제안한 4者회담을 거절하기 어려운 입장에 있다. 자신의 국내 정치적 통제권을 유지하기 위해서, 김정일 정권은 대북 국제 식량 지원에 대한 미국의 지지를 절대적으로 필요로 하고 있다. 북미 양자간 평

화협정 체결을 주장했던 북한내 군부로서도 점차 악화되고 있는 식량난 하에서 4者회담 제의를 수용하지 않을 수가 없다. 북한은 4者회담이라는 틀 안에서 미국과의 양자간 관계를 계속 추구할 것이다.

한편, 중국 정부는 북한이 4者회담을 공식적으로 수용한다면, 자신도 이에 참여할 의사가 있음을 밝힌 바 있다. 중국 정부는 4者회담 제안의 정당성을 이해한다고 공식 발표하였다. 물론 한반도의 평화와 안정이 중국의 경제 성장과 정치적 안정에 필수적이라고 믿고 있는 중국으로서 4者회담 제안의 기본 의도를 지지하는 것은 너무도 당연하다. 또한 한반도 평화 구축 과정에서 중국이 일정한 역할을 수행하는 것은 동아시아는 물론 한반도에 대한 중국의 영향력을 유지하고 확대하는 데도 꼭 필요한 것이다.

맺음말

다자간 접근법 또한 양자간 접근법과 마찬가지로 많은 어려움을 안고 있다는 점에서, 다자간 접근법이 한반도 갈등 해결의 만병통치약은 아니라는 것을 명심해야 할 것이다. 예를 들어, 다자간 사업을 수행하는 데 들어가는 비용을 누가 지불할 것인가 하는 문제는 매우 중요하다. KEDO 사업에서와 마찬가지로, 남한은 이러한 다자간 사업 비용의 대부분을 부담할 것으로 많은 국가들이

기대하고 있다.

다자간 접근법에 대해서는 논리적 비판이 가능하다. 즉, “관련된 행위자의 수가 많을수록, 갈등 해결은 그만큼 어렵다”는 것이다.⁵⁾ 그러나 남북한간 깊은 상호 불신으로 인해 양자간 접근법이 성공하기 매우 어렵다는 측면에서, 이러한 논리가 한반도 갈등 해결에 반드시 적용되는 것은 아니라고 본다. 양자간 혹은 다자간 협상의 과정과 결과를 결정하는 것은 단순히 참가자의 숫자가 아니라 참가자들간 상호 신뢰의 정도와 그들의 전략적 계산이라는 점을 강조해야 할 것이다.

게다가 현 단계의 한반도 안보 문제를 다루는 데 있어서는 양자간 접근법보다 다자간 접근법이 더 효과적이라고 볼 수 있는 몇가지 다른 이유가 있다. KEDO의 경우에서 우리가 볼 수 있듯이, 정권의 유지를 위해서 온갖 노력을 기울이고 있는 북한 지도자들의 입장에서 볼 때 다자간 접근법은 양자간 접근법에 비해 훨씬 덜 위협적으로 인식될 수 있으며, 따라서 그만큼 북한이 이를 수용할 가능성이 높다.

두번째로, 양자간 합의를 협상하고 실행하는 과정에서 의도와는 달리 발생할 수 있는 특정 개인의 실수나 비정상적인 행동은 한반도 갈등 해결의 메커니즘이 부재한 상태

에서는 양자간 관계에 치명적인 타격을 줄 수 있다. 그 예로는 1995년 남한이 북한에 쌀을 수송하던 과정에서 발생했던 북한기 게양 사건 및 스파이 사건을 들 수 있다. 이 두 사건은 남한 국민의 대북 감정을 심각하게 악화시켰으며, 이는 그 후 대북 인도적 지원을 위한 양자간 협상에 걸림돌로 작용하였다.

마지막으로, 남북한 모두가 두 가지 이유에서 양자간 틀에서보다 다자간 틀에서 올바른 행동을 보일 가능성이 많다. 첫째 이유는 자명한 것으로, 남북한 모두 국제 사회에서 좋은 인상으로 비취고 싶어한다는 것이다. 다른 이유는 양자간 합의에 비해서 다자간 합의를 도출하고 실행할 때, 국내 정치적 변수로 인한 정책의 비밀관성 문제를 극복하기 쉽다는 것이다. 특히 남한의 경우, 부처이기주의에 의한 정부 부처간의 경쟁과 갈등, 그리고 정치 지도자들의 정치적 고려로 인해 양자간 합의를 도출하고 실행하는 데 많은 어려움이 따를 수 있다.

여기서 한 가지 짚고 넘어가야 할 점은 남한에서 다자간 접근법이 그리 인기가 없다는 사실이다. ‘한국우선주의’ 혹은 ‘한국 문제의 한국화’⁶⁾라는 이름으로 양자간 접근법이 선호되고 있는 것이다. 남한의 양자간 접근

5) Jung-In Moon(Sep.-Oct. 1996), “Peace and Arms Control on the Korean Peninsula: A Search for Alternatives,” *Korea Focus on Current Issues* Vol.4, No.5, p. 8.

6) Jung-In Moon, *ibid.*, pp. 8~11; ‘한국 문제의 한국화’라는 표현은 원래 안병준 교수에 의해서 처음 만들어진 것이다.

법 선호는 부분적으로 20세기의 역사적 경험에서 기인한다. 그 예로서, 1905년 타프트-카썬라(Taft-Katsura)각서에서 미국은 일본의 한국에 대한 제국주의적 소유권을 인정해주었으며, 2차대전 이후 미국과 구소련은 한국을 잠정적으로 둘로 갈라놓았다. 아직도 많은 남한 국민들은 자신들이 과거 해외 강대국의 결정으로 인한 피해자였다고 생각하고 있기 때문에, 한국 문제에 대한 다른 국가들의 개입을 두려워하고 있는 것이다.

금세기 한국 문제에 대한 외국 개입의 역사적 기록에 비추어볼 때, 민족주의적 감정과 연결된 양자간 접근법에 대한 남한의 선호는 충분히 이해할 수 있다. 그러나 이를 그대로 받아들이기는 어렵다. 한국 국민들은 다자간 접근법에 대하여 보다 균형적인 견해를 가질 필요가 있다. 예를 들어, 한국전 당시 UN 주도 하에 이루어진 미국과 기타 16개국의 참전이 없었다면 남한은 이미 사라져 버렸을지도 모른다. 이는 다자간 접근법이 반드시 한국의 이익을 해치는 것이 아니라는 것을 증명해주고 있다.

결론적으로, 북한이 남한과 협상할 의지를 가질 때까지는 남한 국민과 정부는 다자간 접근법에 우선 순위를 부여해야 할 것이다. 다른 말로 하면, 당분간은 양자간 협상의 재개를 위하여 북한에 새로운 동기를 부여하려는 시도를 하지 않는 것이 바람직하다는 것이다. 물론, 남북한간 양자 협상이나 양자

간 접근법이 쓸모가 없거나 필요하지 않다는 것은 아니다. 다자간 접근법과 양자간 접근법은 서로 보완적이라고 믿는다. 또한, 한반도 평화와 안정을 구축하는 데 있어서 남북한의 화해가 필수적인 요소라는 데는 이견의 여지가 없다.

한반도 안보 문제에 대한 다자간 접근법의 진전은 넓게는 아·태 지역, 그리고 좁게는 동북아 지역에서 앞으로 다자간 안보 협상과 협력을 발전시켜나갈 수 있는 기반을 마련해줄 수 있을 것이다. 한반도 갈등 해결과 관련하여 관련 국가들간에 자연스럽게 형성된 대화와 협력의 습관은 다른 지역 안보 문제의 해결을 위해서도 새로운 다자간 네트워크를 마련해줄 것이다. 이처럼 새로 형성될 동북아 지역의 다자간 안보 네트워크는 현존하는 아세안지역포럼(ASEAN Regional Forum)과 함께 아·태 지역의 군사적 혹은 안보 갈등을 예방하고 해결하는 데 도움이 될 수 있을 것이다. 또한 한반도에서 시도된 여러 가지 긴장 완화 및 신뢰 조성 조치들은 동북아 지역은 물론 넓게는 아·태 지역의 평화와 안정을 구축해나가는 데 기여할 것이다. 9號