



세종연구소

# 경제와 정책

1 2·13 합의와 한반도 냉전구조 해체

이종석

## 2·13 합의와 한반도 냉전구조 해체

이종석 (세종연구소 수석연구위원)  
leejong@sejong.org

5 전시작전통제권 전 환일정 합의와 한국 국방의 과제

이상현

북핵문제 해결과정에서 2·13 합의는 북한이 1차 핵실험을 감행한 상황에서, 평화적 해결과 파국의 거의 마지막 갈림길에서 이루어 낸 대반전이었다. 이번 합의는 핵문제의 핵심 당사국인 북미가 직접 타협점을 찾았다는 데 큰 의미가 있으며, 그만큼 이행가능성도 높다.

9 제10기 전인대 5차 회의 : 내용과 의미

이태환

미국은 9·19 공동성명 이행의 장애로 대두한 BDA문제를 풀고, 북한의 핵포기 과정이 상당히 진전되어야만 논의를 시작할 수 있다던 북미관계 정상화에 대해서 기존의 완고한 입장에서 벗어나 초기단계부터 실질적인 조치를 취해 나가기로 약속하였다. 선(先) 핵포기의 관점에서 핵포기와 관계정상화 조치를 동시에 이행하는 '행동 대 행동' 방식으로 전환한 것이다. 이는 지난 6년간 일관해서 대북강경정책을 고수하던 미국정책의 일대전환을 의미하며, 부시대통령의 스타일까지 감안해 볼 때, 쉽게 반복하기 어려울 것이다. 북한의 입장에서는 대내외적으로 핵개발의 명분으로 내세웠던 대북적대시 정책의

13 유럽 창설 50주년: 세계사적 의의와 한-EU관계

조홍식

해소가 사실상 합의되었기 때문에 핵을 개발할 실질적인 명분이 사라졌으며, 핵포기 시 주민들을 설득할 명분도 얻었다.

따라서 미국이 2·13 합의대로 대북관계 정상화조치를 착실하게 이행해 갈 경우, 북한은 더 이상 핵을 고집할 근거를 잃게 되며, 결국 핵포기와 핵 보유의지 사이에서 그들의 속내가 드러나는 '진실의 순간'에 서게 될 것이다. 북한의 진정한 속내가 무엇인지 확인하기 어렵지만, 이러한 상황이 도래해서도 핵을 포기하지 않는다면, 북한은 체제유지가 어려울 정도의 강력한 국제적 제재에 직면하게 될 것이다. 따라서 2·13 합의를 계기로 북핵문제는 중간과정에서 크고 작은 파열음이 있겠지만 근본적으로 진전의 방향으로 나아갈 것으로 전망된다.

### 한반도 냉전구조 해체의 맥락에서 본 2·13 합의

이번 2·13 합의는 한반도 냉전구조 해체와 관련해서도 각별한 의미를 지니고 있다. 한반도 냉전구조는 남북 간의 군사적 대치와 북미 간의 적대상태로 특징되는 대결구조로서, 냉전시대 때 구축된 채 아직까지도 해소되지 않고 있다. 그런데 한반도와 동북아 평화의 결정적인 걸림돌이 되고 있는 이 구조의 해체는 근본적으로 평화체제의 구축을 통해서만 실현할 수 있다. 그리고 한반도 냉전구조 해체를 의미하는 평화체제의 구축은 형식적으로는 현재의 정전협정을 평화협정으로 대체함으로써 가

능하다.

그런데 국제적 수준에서 실천해야 할 한반도 냉전구조 해체의 주요내용이 이번 2·13 합의에 거의 다 반영되었다. 미국과 북한이 양국관계를 정상화하기로 하고 이를 위한 초기조치들을 명기하였으며, 미국-북한 및 일본-북한 간의 관계정상화와 동북아 평화·안보체제 형성을 논의할 실무그룹을 설치하기로 하였다. 이와 함께 한반도에서 정전체제를 종식하고 평화체제를 구축하기 위한 별도의 포럼을 만들어 협의하기로 한 9·19 공동성명의 내용도 재확인하였다.

국제적 수준에서 실천해야 할 한반도 냉전구조 해체의 주요내용이 이번 2·13 합의에 거의 다 반영되었다. 미국과 북한이 양국관계를 정상화하기로 하고 이를 위한 초기조치들을 명기하였으며, 미국-북한 및 일본-북한 간의 관계정상화와 동북아 평화·안보체제 형성을 논의할 실무그룹을 설치하기로 하였다.

이러한 합의내용은 북핵문제 해결을 단순한 위기의 해소 차원을 넘어서서 동북아에서 새로운 평화적 안보협력질서를 창출하는 계기로 삼겠다는 전망을 시사하는 것이다. 이 합의가 제대로 실천된다면, 북핵문제의 해결은 한반도를 중심으로 한 동북아에서 60년 만에 냉전을 대체하는 새로운 평화질서의 형성을 동반할 수 있을 것이다.

6자회담에서 한국정부는 한반도 냉전구조 해체와 관련하여 적극적인 역할을 수행해왔다. 정부가 한반도 평화체제 구축에 관심을 가진 것은 출범 초기부터였다. 정부는 2003년 2월 출범 당시부터 한반도 평화체제 구축을 12대 국정과제의 하나로 설정하고 이를 본격 추진해 나가겠다는 점을 대내외에 천명하였다. 당시 정부는 한반도 평화체제 구축을 '지난 50여년간 한반도 질서를 규정해온 정전상태가 평화상태로 전환되고, 안보·남북관계·대외관계에서 이를 보장하는 제도적 발전이 이루어진 상태'로 규정하였다. 그리고 평화체제 구축을 위해 북핵문제의 해결과 남북 화해협력의 지속, 동북아 평화분위기 조성 등을 중요 과제로 설정했으며, 그 연장선에서 동북아 평화협력체의 형성을 지향하기로 설정하였다.

## 9·19 공동성명과 한반도 평화체제 논의 주도

정부가 6자회담을 한반도 평화체제 구축과 동북아 다자안보 협력질서 형성의 계기로 적극 전환시켜야 한다고 판단한 것은 2005년부터였다. 노무현 대통령은 한반도 평화체제 구축과 동북아 다자안보 협력질서 형성의 필요성에 확고한 신념을 가지고 있었으며, 외교안보라인에 그 가능성을 모색해 보도록 강력하게 주문하였다. 이에 정부는 2005년 7월말부터 시작된 제4차 회담에서부터 위기를 보다 포괄적인 기회로 반전시킨다는 전략적 구상 속에서 북핵문제를 다루기 시작했다. 북핵문제를 분리된 개별적인 안보사안으로 보지 않고 한반도 및 동북아 평화 전반과 연관된 문제로 인식하여, 이 문제를 푸는 과정에서 한반도 냉전구조를 해체하고 기존의 갈등과 대립의 동북아 정세를 평화와 협력의 질서로 바꿀 수 있는 기회를 포착해 나가자는 것이다.

본래 정전협정을 평화협정으로 바꾸는 문제에 대해서 북한은 6자회담 본회담에서는 제기하지 않았으나, 미국과의 접촉에서는 간헐적으로 언급해왔으며, 미국은 1, 2차 회담에서 북한의 핵무기가 검증 가능한 방법으로 폐기되면 6자회담을 한반도에서 항구적 평화체제 구축을 논의하는 장으로 활용할 수 있다는 입장을 표명하였다.

한반도 평화는 남북한 간의 문제이기도 하지만 또 한 국제적인 문제이기도 하다. 그러나 문제의 성격상 국제적으로 누구나가 이 문제에 참가할 수 있는 사안도 아니다. 즉, 제한적 국내문제이듯이 제한적 국제문제인 것이다.

그러나 논리적으로 볼 때 북핵 폐기와 북한의 안전보장(북미관계 정상화 등)이 '행동 대 행동'으로 연계되기 위해서는 평화체제 논의가 너무 뒤쳐져서도 안 된다. 때마침 평화체제 논의에 대한 미국 행정부의 인식이 넓어지고 있었다. 이를 계기로 2005년 7월초부터 한미 간에 한반도 평화체제와 관련한 초보적인 의견교환이 시작되었다. 6자회담 의장국인 중국도 긍정적인 관심을 가지고 있었다. 이에 한국 정부는 4차 6자회담에서 한국 배제의 위험성을 차단하고 합리적 문구로 평화체제를 합의문에 담는데 고도의 집중력을 발휘하였다.

한반도 평화체제와 관련해서 그 내용에 못지않게 중요한 것이 어떤 형식을 통해서 이 목표를 실현할 것인가 하는 것이다. 다시 말해서 한반도 평화체제 구축을 위한 당사자들이 누구인가 하는 문제이다. 한반도 평화체제 문제의 제도적 핵심은 정전협정의 평화협정으로의 전환이다. 따라서 한반도 평화는 남북한 간의 문제이기도 하지만 또한 국제적인 문제이기도 하다. 그러나 문제의 성격상 국제적으로 누구나가 이 문제에 참가할 수 있는 사안도 아니다. 즉, 제한적 국내문제이듯이 제한적 국제문제인 것이다. 따라서 지나치게 많은 나라나 기구가 한반도 평화문제에 직접 개입한다면 그것은 오히려 문제를 복잡하게 만들 가능성이 높다. 이 문제에 직접 관련이 있고, 또한 그만한 책임이 따르는 국가들로 제한해서 논의를 하는 것이 적절하다고 정부는 판단했다. 이 경우 대체로 남북한과 정전협정의 직접 당사자인 미국과 중국 정도가 평화체제 논의의 당사자가 될 것으로 보였다. 이러한 전략적 판단아래 정부는 6자회담에서 한반도 평화체제 논의를 하되, 협의 범위를 책임있는 당사자들로 제한하기 위해서 6자회담과는 별도의 포럼에서 다룬다는 입장을 가지고 회담에 임했다. 그 결과는 9·19 공동성명 제4장에 '직접 관련 당사국들'이 '별도의 포럼'에서 한반도의 항구적 평화체제 논의를 하는 것으로 명기되었으며, 2·13 합의에 그대로 계승되었다.

**한반도 평화체제 논의의 발전 방향**

2·13 합의가 본격적으로 실천단계로 진입하게 되면 한반도 평화체제 구축을 위한 논의도 본격화될 것으로 보인다. 그렇다면 우리는 평화체제의 핵심인 정전협정의 평화협정으로의 전환과 관련하여 어떠한 입장을 가지고 대처하는 것이 바람직한가?

먼저 평화체제 논의는 그동안 한반도의 역사적 상황과 맞물리면서 여러 주체들에 의해서 다양하고 복잡하게 제기되어 왔다. 따라서 이 문제가 다시 본격 논의될 때 자칫 과거 냉전시대 때처럼 소모적으로 이진투구하며 세월을 소진할 가능성도 배제할 수 없다. 따라서 이를 경계하고 합리적인 성과를 도출하기 위해서는 우리 입장에서 최소한 두 가지의 전제가 견지되어야 한다고 본다.

첫째, 주한미군 문제는 논의에서 제외되어야 한

다. 주한미군 문제는 근본적으로 한미 양자사안이며, 북미관계 정상화가 이루어지면 더욱 그렇게 될 것이다. 다만 평화협정을 계기로 주한미군의 성격변화와 관련하여 대북억지력에서 동북아에서의 평화 안정에 기여하는 안정자로 위상 변화를 논의해야 한다는 주장이 있는데, 문제를 제기하는 국가가 있으면 논의할 수 있으나 북미관계 정상화와 평화협정 자체로 이미 그 성격변화가 이루어질 것이기에 굳이 논의할 필요가 있는지 의문이 든다.

둘째, 평화협정 후 휴전선에서 남북한 경계선으로 바뀔 분단선은 남북이 공동 관리해야 한다는 점이다. 평화협정은 한국전쟁에서 탄생한 유엔사의 공식적인 해체를 의미한다. 그리고 휴전선은 정전선이 아닌 평화의 경계선이며 통일을 위해 언젠가는 해소되어야 할 선으로서 이 관리는 더 이상 유엔과 북한이 아니라 한국군과 북한군이 관리하는 것이 당연하다 할 것이다. 한국군의 작전통제권 환수는 이 문제 논의에서 한국의 입지를 강화시켜 줄 것이다.

논리적, 역사적 측면들을 고려할 때 남북한과 미·중의 4자 협정이 합리적일 수 있다. 또는 4자 기본협정과 4자 안에서 필요한 당사자끼리 쌍무협정을 함께 맺는 이원적 방식도 고려해볼 직하다.

한편 평화협정의 방식과 관련해서는 어느 정도 유연성을 가지고 대처하는 것이 바람직하다고 본다. 그동안 한국정부는 평화협정의 기본 방식을 남북평화협정에 미·중 보장이라는 구도를 선호해왔다. 물론 이것을 북한이 수용하면 좋겠지만, 우리가 북한이 주장하는 일방적인 북미평화협정을 수용하기 어려운 것처럼 그 가능성은 높지 않다.

사실 정전협정이 미국과 중국도 정전협정 당사자라는 점에서 논리적, 역사적 측면들을 고려할 때 남북한과 미·중의 4자 협정이 합리적일 수 있다. 또는 4자 기본협정과 4자 안에서 필요한 당사자끼리 쌍무협정을 함께 맺는 이원적 방식도 고려해볼 직하다. 아니면 남·북·미 평화협정을 체결하는 방식도 상정해 볼 수 있다. 이 모든 것들 중 어느 하나를 배타적으로 고집하기보다는 한국이 배제되지 않는 한, 열린 자세를 가지고 관계국들 간에 논의를 해나가는 자세가 필요하다고 본다. 어느 것이든 평화협정의

효과는 크게 차이가 없을 것이며, 오히려 중요한 것은 당사국들 간의 신뢰와 평화를 향한 의지라고 할 수 있다.

### 남북관계 진전은 한반도 평화체제의 필수조건

한반도 평화체제의 구축은 관계 당사국들 간의 단순한 협정서 체결만으로 실현되지는 않는다. 북미관계의 정상화와 함께 남북한 간의 군사적 긴장관계의 해소가 전제되어야 한다. 다시 말해서 한반도 평화체제의 논의는 반드시 남북관계의 진전과 병행해야 한다. 북핵 실험이라는 극한적 국면에서는 상황반전을 위해 남북관계의 운용에도 제약이 따랐지만 그것은 어디까지나 잠정적이며 예외적이다. 기본적으로

북핵문제가 해결될 경우, 6자회담은 자기 역할을 다하고 소멸할 것이 아니라 동북아 평화안보협력을 도모하기 위한 협의체로 발전해 나가는 것이 바람직하다. 그렇게 되면 이 협의체는 역내 최대의 난제인 북핵문제를 푼 경험과 역량 위에서 안정적이고 공고하게 발전해 나갈 수 있을 것이며, 안보문제만이 아니라 경제, 외교, 환경 등 다양한 현안문제들을 다룰 수 있을 것이다.

북핵문제와 남북관계의 진전이 서로 긍정적인 영향을 미치는 선순환구조가 이루어질 때, 한반도 정세가 안정되며, 우리의 외교역량도 비약적으로 제고된다. 따라서 2·13 합의의 이행이 본격화되고 있는 현 시점은 남북관계에서도 군사적 대결상태 완화와 화해협력을 향한 노력을 배가해야 할 때라고 본다.

한편 북핵문제가 해결될 경우, 6자회담은 자기 역할을 다하고 소멸할 것이 아니라 동북아 평화안보협력을 도모하기 위한 협의체로 발전해 나가는 것이 바람직하다. 그렇게 되면 이 협의체는 역내 최대의 난제인 북핵문제를 푼 경험과 역량 위에서 안정적이고 공고하게 발전해 나갈 수 있을 것이며, 안보문제만이 아니라 경제, 외교, 환경 등 다양한 현안문제들을 다룰 수 있을 것이다. 이는 미국과 중국이 함께 참여하는 항구적인 다자간 협의체가 작동한다는 것을 의미한다. 또한 대립과 갈등이 끊이지 않고 군비경쟁의 위험성이 높은 동북아에서 분쟁을 중재하며, 군비통제를 논의할 수 있는 안보협력체가 기능하고

있음을 뜻한다.

여기서 한국이 한미동맹을 안보의 기축으로 삼고 있기 때문에 다자안보협력 구축에서 중요한 역할을 하기에는 한계가 있다는 지적도 있다. 그러나 6자회담에서 한국은 이미 균형적 역할을 하며 일정한 성과를 냈으며, 관련 국가들도 그 유용성을 인정하고 있다. 미국 역시 동북아에서 갈등 못지않게 통합의 질서구축에 관심이 많다. 무엇보다도 역사적 경험이나 지정학적으로 볼 때 대립과 패권의 오랜 관성을 지닌 동북아에서 한국은 동맹과 다자안보 협력의 중첩적 구조 속에서 국익 극대화의 길을 찾을 수 있다고 본다.

### 세종연구소 신간안내

#### 세종정책총서

- 『중국의 국내정치와 대외정책』, 이태환(저)
- 『국가전략 연구백서 한국의 국가전략 2020』, 세종연구소(편)
- 『일본외교와 동북아』, 김성철(저)
- 『한반도 평화안보론』, 백종천(저)
- 『세계화와 탈산업화 시대의 노동과 복지의 정치』, 강명세(저)
- 『한국 민주주의의 이론과 실제』, 박기덕(저)
- 『한국의 국가전략 2020: 정치·사회』, 박기덕(편)
- 『한국의 국가전략 2020: 대북·통일』, 정성장(편)
- 『한국의 국가전략 2020: 동북아 경제협력』, 김성철(편)
- 『한국의 국가전략 2020: 동북아 안보협력』, 이태환(편)
- 『한국의 국가전략 2020: 외교·안보』, 이상현(편)
- 『북한 경제체제 이행의 비교 연구』, 양운철(저)
- 『한반도 평화확보: 경험, 방안, 그리고 선택』, 송대성(저)
- 『러시아 국가와 사회: 새질서의 모색』, 정한구(저)
- 『동아시아 역학구조』, 김기수(저)
- 『한국의 국가전략: 전략환경과 선택』, 백종천(편)
- 『신 세계질서와 동북아 안보』, 이상현(편)