

## (논단) 한반도 평화체제 구축을 위한 외교 전략

윤 덕 민 / 외교안보연구원 교수

### < 요약 >

한반도 평화체제 구축을 위한 우리의 외교 전략은 우리의 이익을 최대한 보장할 수 있는 한반도 평화체제의 틀을 구축하는 데 있어서 국제적 협력을 확보하는 데 그 목적이 있다. 과거 평화협정 논의와 다르게 현재의 평화체제 논의는 미국에 의해 촉발되고 있다. 북핵 문제, 나아가서 한반도 문제 해결에 있어서 현재 정전체제를 공고한 평화체제로 전환하는 것이 필요하다는 인식을 미국의 외교팀이 갖고 있고, 특히 냉전을 해체하고 독일을 통일했던 유럽의 경험을 한반도에 접목하고자 하는 시도가 감지되고 있다.

작년 10월 북한의 핵실험에도 불구하고 부시 정부는 소위 ‘광범위하고 새로운 접근’에 입각한 방식을 포기하지 않고 결국 2.13 합의를 끌어낸 바 있다. 즉 핵 폐기의 한개 차로가 아닌 1) 테러 지정국 해제, 2) 에너지·경제 지원, 3) 대미 관계 정상화, 4) 평화협정 체결 등 관심사 전반을 핵 문제와 동시에 연계·해결해가는 입체적 접근을 추진하고 있다. 미국이 추진하는 ‘광범위하고 새로운 접근’의 모멘텀을 한반도의 공고한 평화체제를 구축하는 기회로 삼아야 할 것이다.

사실상 한국도 한반도 평화체제 문제와 동아시아 안보 협력 문제가 포함되는 9.19 공동성명을 미국과 같이 추진한 바 있다. 결국 한반도 평화체제 구축과 관련, 한미 공조는 결정적 중요성을 갖는다. 그러나 미국이 생각하는 한반도 평화체제 방향과 우리가 생각하는 방향 사이의 차이점은 없는 것인지, 특히 유럽식 경험이 내포하는 체제 전환의 동인을 감안할 때 현재 우리의 대북 정책과 정합성은 어떠한지에 관한 논의와 조율이 필요하다. 한미 양국이 수용할 수 있는 한반도 평화체제 구축을 위해서는 한미 사이에 한반도 장래를 포함한 향후 청사진에 대해 폭넓고 깊은 대화를 통한 조율이 무엇보다도 필요하다.

한반도 문제를 둘러싼 강대국들의 움직임, 특히 미중 접근 경향을 유의해야 한다. 2005년 8월 이후 미중 양국은 전략 대화를 통해 한반도 장래 문제를 논의하고 있는 것으로 알려졌다. 긴밀한 한미간의 조율과 함께 중국에 대해 한국이 추진하는 한반도 평화체제가 중국의 이익에 부합할 수 있음을 설득할 수 있다면, 한국은 단순히 북핵 해결의 보상 차원이 아닌 실효성 있는 한반도의 평화체제를 구축하는 데 있어서 매우 유리한 입장을 전개할 수 있을 것이다. 결국 미국, 중국을 포함한 한반도 관련국들이 한국이 추진하는 한반도 평화체제의 모습에 동의하고 협력할 수 있는 기반을 만드는 것이 외교적 대응의 초점이 되는 사안인 셈이다.

## 문제의 제기

1950년 6월 25일 북한 공산군의 침공에 의해 시작된 한국전쟁은 1953년 7월 27일 정전될 때까지 200만 이상의 사상자를 내면서 한반도 전역을 초토화하였다. 한국전쟁은 초기 남북한 간의 분쟁에서 유엔군의 참전과 중소의 참전으로 국제 분쟁의 전형이 되었다. 따라서 한국전쟁은 남북간 내전의 성격과 20개 국 이상이 참전한 국제 분쟁의 성격을 동시에 갖고 있다. 1953년 맺어진 정전 협정은 약 반세기이상 지구상에서 가장 중무장한 대치지역인 한반도에서 전쟁 재발을 막는 유일한 협정으로 기능하여 왔다.

정전 협정이 체결된 이후, 반세기 이상이 지나고 있지만, 지금까지 한국전쟁은 법적으로 정전 상태에 머무르고 있다. 정전 협정을 대체하는 새로운 협정은 첫째, 한반도의 무장 갈등을 법적으로 종결해야 하며, 둘째로 남북한을 비롯한 모든 당사자들이 한반도 평화에 필요한 조치를 전적으로 준수하도록 보장하여야 한다.

한반도 평화 협정은 한국전쟁을 법적으로 종결하며 남북간의 평화 공존을 제도화하고 이를 위한 조치들을 남북한과 관련국들이 전적으로 준수하도록 하는 목적을 갖는다. 전통적으로 평화 협정은 전쟁을 종결하는 방식이라고 볼 수 있지만, 한반도의 경우 정전 협정이 지난 반세기 가까이 준수되는 등 전쟁 상태는 이미 종결된 것으로 볼 수 있다. 더욱이 남북간에 전쟁 책임이나 배상 문제를 다루는 것은 정치적으로 사실상 불가능한 상황이다. 따라서 정전 협정을 대체하는 새로운 평화 협정은 한반도 평화 정착을 위한 제도적 틀을 마련하는 것이 주요 목적이 되어야 할 것이다.

1997년 12월 한반도 평화 문제를 논하기 위한 4자회담이 개최됨으로써 1954년 전쟁 처리를 위한 제네바 회의가 결렬된 이래 43년 만에 기술적으로 휴전상태인 한반도에서 공고한 평화를 논할 수 있는 자리가 마련된 바 있었지만, 북미 협상이 진행됨에 따라 북한이 흥미를 보이지 않게 되어 4자회담도 실질적 논의 없이 사실상 결렬되었다.

한반도 평화체제를 논의하는 세 번째 장이 2차 북핵 위기를 계기로 형성되고 있다. 2002년 10월 북한은 우라늄 농축을 통한 핵 프로그램을 시인하면서 미국의 적대 정책으로 인하여 핵 무기를 개발했다고 주장하였다. 이후 미국의 적대 정책 해소가 핵 문제 해결의 전제인 양 주장하게 되었고, 대미 불가침 협정을 핵 문제 해결의 조건을 제시하게 되었다. 이에 대해, 미국도 북한의 주장을 수용하는 방향 핵 문제 해결에 나서게 되었고, 그 결과 2005년 9.19 공동성명에는 한반도 평화체제 문제를 별도의 포럼에서 다루기로 합의하였다. 2006년 북한의 핵 실험은 한반도 평화체제 문제에 있어서 중대한 영향을 미치게 되었다. 공전하는 6자회담은 북미 직접 협상을 계기로 급진전하여 2.13 합의를 달성하였다. 한반도의 공고한 평화체제가 구축되기 위해서는 상당한 대장정이 요할 것으로 판단된다. 본고는 2차 핵 위기가 촉발한 한반도 평화체제 동향을 평가하는 가운데 우리의 외교적 대응 방향을 모색하는데 목적이 있다.

## 2차 핵 위기와 평화체제 문제의 대두

### 경과

2002년 10월 평양을 방문한 제임스 켈리 미 국무부 차관보는 북한 측에 우라늄 농축을 통한 핵무기 개발 의혹을 제기한다. 북한의 강석주 부부장은 미국이 북한을 압살하려고 하기 때문에 이에 대항하기 위해 핵무기는 물론 그보다 더한 것도 가지게 되어 있다는 취지의 발언을 하여 사실상 핵무기 개발을 시인하였다. 이어 북한 외무성은 2002년 10월 25일 담화를 통해 「미국이 불가침 조약을 통해 우리에게 대한 핵불사용을 포함한 불가침을 약속한다면 미국의 안보상 우려를 해소할 용의가 있다」고 주장하였다. 북한은 미국의 적대 정책으로 인하여 핵무기를 개발하고 있고, 이를 해소하기 위해서는 자신을 압살하지 않는다는 불가침 조약이 필요하다는 논리를 전개하였던 것이다.

북한의 이와 같은 논리 전개는 핵 문제 해결을 위해서는 미국의 적대 정책을 해소하는 불가침 조약 내지는 평화 협정이 필요하다는 인식을 확산시켰다. 2004년 2월 26일 북경 6자회담에서 켈리 차관보는 「북한이 CVID(Complete, Verifiable, Irreversible, Dismantlement)를 받아들인다면 미국은 정전 협정의 폐기를 포함하여 북한과 관계 개선에 관한 제반 조치를 협의할 수 있다」고 언급하였다. 결국 미국의 대북 적대 정책을 상징하는 정전 협정이 한반도 평화체제로 전환되지 않으면 북핵 문제를 근원적으로 해결할 수 없다는 북한의 논리를 미국이 일정부분 수용한 셈이다. 6자회담의 북핵 문제 해결 과정은 정전 협정의 전환, 즉 평화체제 문제와 연계되어 가게 되었다.

북한 외무성은 2005년 7월 22일 평화체제 전환 문제에 관해 자신의 입장을 담은 주목할 만한 담화를 발표하였다. 담화에 따르면, 「조선반도에서 정전체제를 평화체제로 전환하게 되면 핵 문제의 발생 근원으로 되고 있는 미국의 대조선 적대시 정책과 핵위협이 없어지는 것으로 되며 그것은 자연히 비핵화 실현으로 이어지게 될 것이다. 결국 평화체제 수립은 조선반도의 비핵화 목표를 달성하기 위해서도 반드시 거쳐 가야 할 로정으로 된다. 조선반도에서 불안정한 정전 상태를 공고한 평화체제로 전환하는 것은 곧 조선반도 문제의 평화적 해결 과정으로 된다. 그러므로 조선반도에서의 평화체제 수립 과정은 반드시 조미사이의 평화공존과 북남사이의 평화통일을 실현하기 위한 환경조성에 기여하는 것으로 되어야 한다. 조선반도에서 평화체제 수립 과정이 성과적으로 추진되면 조선반도와 동북아시아 나아가서 세계의 평화와 안전을 이룩하는데 기여하게 될 뿐 아니라 곧 재개될 핵 문제 해결을 위한 6자회담 과정도 결정적으로 추동하게 될 것이다」라고 하여 북핵 문제 해결에 있어 평화체제 전환이 핵심 사안임을 강조하였다.

2005년 9월 19일 4차 6자회담은 북핵 문제의 해결 원칙을 담은 9.19 공동성명을 발표하였다. 9.19 공동성명에는 「한반도에서 항구적인 평화체제를 확립하기 위해 관련 당사국들은 별도

포럼에서 회담을 갖기로 합의하였다」고 하여, 평화체제 문제 논의가 본격화할 것을 예고하였다. 그러나 정체되던 9.19 공동성명 이행은 2006년 10월 9일 북한의 핵 실험으로 새로운 모멘텀을 얻게 되었다. 18개월 만에 재개된 6자회담은 2007년 2월 13일 9.19 공동성명의 초기 이행 조치에 관한 합의에 도달하였다. 북한 핵 활동의 동결에 초점을 둔 합의에서 별도의 포럼에서 한반도 평화체제 문제를 논의하기로 한 9.19 공동성명의 평화체제 항목을 다시 확인하였다. 이로써 북핵 해결 과정에서 한반도 평화체제 문제로 연계되어 급물살을 탈 가능성이 높아졌다.

### 북한의 핵 실험과 2.13 합의

2005년 9.19 공동성명 이후 BDA 사건으로 6자회담이 공전하는 가운데, 중국의 적극적인 설득에도 불구하고 북한은 작년 7월 대포동 2호를 포함한 미사일 발사시위에 이어 10월에는 핵 실험을 단행하였다. 북핵 실험을 계기로 유엔안보리는 북한에 대한 대량살상무기 관련 거래를 막는 것을 골자로 하는 제재결의안 1718호를 채택하였으며, 국제사회는 북한에 대한 압박을 강화하는 가운데 협상을 통한 문제 해결의 길도 모색하고 있었다. 2007년 1월 베를린에서 미국의 힐 국무부 차관보와 북한의 김계관 외무성 부부장 사이의 접촉을 통해, 6자회담 재개와 함께 9.19 공동성명의 초기 이행에 관한 기본 골격을 합의하기에 이른다. 미국은 BDA의 동결된 자산을 해제하고 경제적 인센티브를 제공하는 대신에, 북한은 핵 활동을 동결하고 이에 대한 검증에 응한다는 것이었다.

2005년 9월 이후 18개월간 공전하던 6자회담은 북핵 실험과 미북 베를린 접촉을 계기로 새로운 모멘텀이 형성되어 2007년 2월 북경에서 3단계 5자회담을 재개하여 영변 핵시설 폐쇄·불능화 대신에 100만 톤 중유 상당의 경제·에너지 인센티브를 제공하는 것을 골자로 하는 ‘9.19 공동성명 이행을 위한 초기조치’에 관한 합의문과 ‘대북 지원부담 분담에 관한 합의 의사록’을 채택하였다.

2.13 합의를 통해 영변 핵 활동을 동결시킴으로써 10.9 핵 실험 이후 위기로 치닫던 북핵 국면을 안정적 국면으로 전환시키고 추가적 핵물질 생산을 통제하여 상황을 안정적으로 관리하면서 협상을 진행시킬 수 있는 토대를 마련하였다. 또한 18개월간 표류하던 9.19 공동성명을 구체적으로 이행하는 초기 조치들이 합의되어 2003년 8월 6자회담이 개최된 이래 최초로 비핵화의 이행 단계로 진입하였다.

2.13 초기 이행 조치 합의로 일단 영변 핵시설의 활동을 동결시킴으로써 94년 10월 제네바 합의의 출발점에 다시 서게 되었다. 일단 초기 이행에 있어서 핵 활동의 동결을 출발점으로 한다는 점에는 유사하지만, 2.13 합의가 제네바 합의와 다른 점은, 첫째, 제네바 합의가 북·미 양자간 합의인 반면, 북한과 5개국이 당사자(signatories)로서 합의의 구속력이 보다 강하다. 둘째, 비핵화, 경제 지원과 북·미 관계 개선에 입각한 제네바 합의에 비해, 비핵화, 경제 지원, 북·미 관계 개선은 물론 한반도 평화체제, 북·일 수교, 동북아 안보 협력을 망라하는 보다 포

괄적 접근을 통한 해결을 모색하고 있다. 셋째, 핵 시설의 해체 시점을 제네바 합의는 경수로 건설의 완공 시점으로 사실상 10년 이상 보장한 것에 비하여, 2.13 합의는 영변 핵시설의 불능화 시점을 규정하지 않고 인센티브제를 도입하여 북한이 불능화를 조기 달성할 경우 100만 톤의 중유를 확보할 수 있게 하였다.

2.13 합의는 9.19 공동성명의 초기 이행 조치에 관한 합의로 영변 핵 활동의 동결에 초점을 두고 시한의 설정 없이 인센티브를 통해 북한 스스로 영변 핵 시설의 불능화에 응하도록 한 합의로 볼 수 있다. 결국 인센티브에 대한 북한 판단에 따라 합의 사항이 이행되어갈 것이며, 60일 이내의 초기 단계 이후 북한 임의에 따라 이행에 대한 시간 조절이 가능한 상황으로 볼 수 있다. 2.13 합의는 기본적으로 모든 핵무기와 핵 프로그램 포기를 담은 9.19 공동성명의 초기 이행 조치로서 핵 폐기의 과정이 개시된다는 의미지만, 핵심 쟁점인 핵무기와 2차 핵 위기의 원인이 되었던 HEU(High Enriched Uranium : 고농축 우라늄) 프로그램이 구체적으로 언급되지 않은 것은 향후 협상에 있어 어려움이 될 수 있을 것이다. 특히 9.19 공동성명에서 언급되어있는 핵무기 폐기 문제는 9.19 공동성명 이후 핵 실험이라는 상황변경에 따라 2.13 합의의 대상이 되지 않을 수 있으며 별도 절차의 합의를 필요로 할 것으로 판단된다. 2.13 합의는 60일내 초기 단계에서 영변 핵시설을 폐쇄(shutdown)·봉인(seal)하고 다음 단계에서 불능화(disablement)한다는 것이다. 불능화란 용어를 쓴 것은 북한의 주장대로 임시 가동 정지의 의미가 내포되어 있다고 볼 수 있다. 즉, 해체는 '돌이킬 수 없다(irreversible)'는 의미가 있지만, 불능화는 시간이 걸리지만 '돌이킬 수 있다(reversible)'의 뉘앙스가 있다. 2.13 합의는 비핵화 이행의 긴 여정에 행동의 첫발을 내딛었다는 의미가 있다.

이미 60일간의 초기 이행 단계의 이행에 있어서 어려움을 겪고 있지만, 모든 핵 프로그램의 완전한 신고와 모든 핵 시설의 불능화를 담고 있는 2.13 합의의 다음 단계는 어려움이 가중될 것이다. 동결을 넘는 단계로 진입되는 만큼, 북한의 전략적 결단 여부를 가늠하는 시험대가 될 것이다. 북한이 '모든 핵 프로그램의 완전한 신고'라는 합의에 따라 과연 보유 중인 핵무기와 추출한 핵 물질을 신고할 것인지 9.19 공동성명과 2.13 합의 이행의 관건이 되는 사안일 것이다. 앞서 지적했듯이, 핵무기와 관련, 북한은 9.19 공동성명 때와는 다른 10.9 핵 실험 이후 상황 변경에 따라 핵 보유 국가로서 핵 군축 차원의 새로운 합의가 필요하다는 입장에서 신고 대상에서 제외하려할 가능성이 높다. 북한은 핵 프로그램 신고와 핵 시설 불능화 문제도 세분화하는 소위 '살라미 전술'을 통해 가능한 최대한의 지원을 확보하려 할 것이다.

### 김계관 방미와 미국의 대중 전략 협력 시사

지난 17년간의 핵 협상 과정을 면밀히 검토해보면, 북한은 매우 일관된 입장을 보였다. 협상 대상은 오로지 미국이다. 사실 부시 정부는 직접 협상을 했던 클린턴 정부와는 달리 중동의 신질서 창출을 최우선 과제로 하면서 북핵 문제를 중국에게 거의 맡기다시피 해왔다. 이란 근해에는 2척의 항공 모함이 있지만, 미사일을 쏘고 핵 실험을 해도 단 한 척의 항공 모함이 동해상에 온 적이 없다. 북한은 핵 실험으로 중국을 제치고 대미 직접 협상을 확보하는데 성공하였다. 둘째로 미국이 제한적인 핵무장을 묵인해준다면 절대로 미국에게 위협이 되지 않도록 한다는 것이다. 2005년 평양을 방문한 정동영 통일부장관(당시)에게 김정일 위원장은 미국이 적대 정책을 포

기하면 중장거리 탄도 미사일을 포기할 수 있다는 점을 전한 바 있다. 또한 미국을 공격할 수 있는 장거리 미사일은 포기할 수 있고 제3자나 테러리스트에게 절대 핵무기나 핵 물질을 이전하지 않겠다는 것이다. 김계관 부부장을 비롯한 북한 고위인사들은 미국 측 인사들에게 이 점을 강조하고 있다. 셋째로 주한미군을 인정할 수 있다는 것이다. 91년 초 북미 고위급 회담에서 김용순은 주한 미군을 인정하고 미국의 맹방이 될 수 있다고 전한 바 있다.

최근 북한의 김계관 부부장은 미국을 방문하여 매우 흥미로운 발언들을 하였다. 특히 키신저 전 국무장관을 만난 자리에서는 김계관은 키신저와 만난 자리에서 미중 관계 개선에 깊은 관심을 나타내고 미국이 북한에 대한 전략적 관심이 있는지 물었으며, ‘한반도는 중국 칭나라에서 일본에 이르기까지 외세의 침략 대상이었다. 미국과의 전략적 관계는 북한에게 도움이 되며 지역을 안정시킨다’는 취지의 발언을 한 것으로 알려진다. 더욱이 김계관은 뉴욕에서의 한 토론회에서 ‘중국은 우리에게 큰 영향력이 없다. 미국은 핵 문제 해결을 위해 중국에 너무 기대하지 말라. 중국은 우리를 이용만 하려 한다. 미국이 지난 6년간 핵 문제 해결을 위해 중국에 의지해왔지만 나온 것이 무엇인가. 우리는 미사일도 쏘고 핵 실험도 하면서 우리가 하고자 하는 일을 다 했으니, 중국은 하나도 해결하지 못했다’고 발언하였다.

북한은 왜 미국에게 이러한 이야기를 하는 것인가? 자신과 전략적인 관계를 맺고 제한적 핵무장을 미국이 인정해준다면, 미국에게 제공할 수 있는 사항에 북한이 미국의 대중 전략에 협력할 수 있다는 점도 추가하고 있는 것이 아닌가 생각된다.

이러한 북한의 시도가 지금까지 성공하지 못했던 것은 대미 전략 관계와 핵무장이라는 두 마리 토끼를 다 가지려 했기 때문이다. 핵 문제 해결이 전제되지 않는 상황에서 미국이 북한의 입장을 수용하기 어려웠다. 북한이 대중 견제에 협력하겠다는 것은 미국에게 매우 흥미로운 사태의 진전일 것이다.

## 라이스-젤리코 구상과 한반도 평화체제

미국의 부시 정부는 잘못된 행동에 대해 보상을 주는 클린턴 정부의 제네바 합의가 잘못된 합의라는 기본 전제를 갖고 대북 정책을 취하여 왔다. 부시 정부는 중동의 신질서 창출을 외교 정책의 최우선 과제로 하면서 북핵 문제는 2차적 과제로 기본적으로 다자간 협상과 중국을 통해 해결·관리한다는 것이었다. 미국은 북핵 문제를 2차적 과제로 중국에게 맡기고 사실상 자신은 중동 문제를 최우선 과제로 다루어 왔다. 부시 정부는 당초 북한이 지정학적으로 중국의 영향권으로 북핵 해결에 있어 중국이 주도적 역할을 해야 한다는 생각을 갖고 있었다고 판단된다. 앞서 지적한 2005년 8월 미중 전략 대화에서 미국은 북핵 문제만 해결된다면 북한이 친중적이어도 상관없다는 뜻을 중국에 전한 것이다. 뉴욕에서의 김계관 부부장 발언은 미중간 협력 구도를 견제하기 위한 것으로 풀이된다.

최근 부시 정부의 대북 정책이 경제 정치적 인센티브를 주고 직접 협상을 하는 방식으로 윤택한 것은 다음과 같은 배경이 작용한 결과로 보인다.

첫째, 중동 상황 악화에 우선적으로 대처하기 위해 북한 핵 활동의 동결 확보하여 상황의

악화를 방지하면서 북핵 문제를 안정적으로 관리할 필요성, 둘째, 중간 선거 패배로 국내 정치적 기반이 약화된 점, 셋째, 임기 말의 부시 정부로서는 외교적 성과가 필요하다는 점 등이 그 배경으로 제기되고 있다. 그러나 가장 큰 이유는 네오콘의 퇴진과 함께 라이스 국무장관 등 실용적 현실주의자들이 외교 노선을 이끌게 되었다는 점이다.

라이스 국무장관팀은 실용적 현실주의에 입각 과거 냉전 해체 과정을 북핵 문제 해결에 접목하여 접근하려 한다고 볼 수 있다. 특히 라이스 장관, 줄릭 부장관(퇴진) 그리고 켈리코 국무부 고문(퇴진)은 냉전 종식, 독일 통일, 유럽 통합이라는 역사적 전환점에서 NSC(National Security Council : 국가안전보장회의)에서 실무를 담당하면서 전략을 만들어냈던 주역들이다. 이들은 유럽의 경험을 한반도 문제, 특히 북핵 문제 해결에 적용하고자 하였다. 즉 유럽의 냉전을 종식시켰던 전략적 지렛대를 분단국가 한반도의 냉전을 해결하는데 활용하자는 것이다. 켈리코 고문은 2005년 경 자신의 구상을 라이스 장관에게 보고한 것으로 알려지고 2006년 초 전략 개념 보고서로 부시에게도 전달된다. 유럽에서의 경험과 유사하게 현재의 정전 상황을 영속적인 평화 조약으로 바꾸고 한국의 통일을 지원하며 동북아의 새로운 평화 안전의 다자 틀을 만들고 미국이 강요하는 것이 아니라 한국인 스스로가 국익에 따라 한미 동맹 유지를 선택하도록 풀어간다는 구상이다. 이러한 발상의 전환을 통해, 미국은 지역의 안전은 물론 북핵 문제와 북한 문제를 해결한다는 것이었다.

9.19 공동 성명은 바로 라이스팀의 구상이 반영되었다. ‘악의 제국’이라고 하던 소련과 진지한 협상을 통해 핵 군축 합의를 이루고 신뢰 구축과 군비 통제를 얻었던 유럽 경험과 비슷하게 협상을 통해 북핵 문제 해결을 추진한다는 것이다. 또한 과거 유럽의 CSCE(Conference on Security and Cooperation in Europe : 유럽 안전 보장 협력 회의)가 독일 통일 과정에서의 역할에 유의하여 다자적 협력 안보의 틀을 구축하여 북한 문제 해결에 활용하려 한다. 그리고 유럽의 평화체제를 구축하면서 독일통일을 실현한 것과 마찬가지로 평화 협정을 체결하여 한국의 통일을 지원한다는 것이다. 미국은 실용적 현실주의에 입각 북핵 문제와 북한 문제를 중장기적 시야를 갖고 풀어가려 하고 있다고 판단된다.

## 평화체제에 관한 북한 입장 평가

라이스-켈리코의 대담한 구상은 2006년 4월 미중 정상회담에서 중국 측에게 전달되었으며, 중국은 즉시 당사위원을 북한에 보내 이 뜻을 전달하였다. 김정일 위원장은 유보적 태도를 보인 것으로 알려진다. 그런데 북한은 7월에 미사일 발사 시위를 하고 10월에는 핵 실험을 단행하여 미국의 평화 조약 구상에 찬물을 끼얹는다.

한반도 평화체제에 관한 북한의 입장은 진화하여 왔다. 한국전쟁 정전 직후 정전체제의 평화체제 전환을 위한 첫 시도로서 제네바 정치 회담이 개최되었을 때, 북한의 입장은 유엔 결의안에 의거 합법 정부로 인정받은 한반도에서 한국과 동등한 권한을 인정해 달라는 소위 ‘동등성

의 원칙'을 주장했었다. 한국이 정전 협정의 당사자가 아니기 때문에 평화 협정의 당사자가 아니라는 현재의 북한 입장과 상당히 거리가 있는 것이다. 1970년대 중반까지 북한의 평화체제 주장은 남북간의 평화 협정이었다. 북한이 대미 평화 협정을 주장하게 된 것은 베트남 전쟁 정전과 관련한 파리 평화회담이다. 파리 평화회담은 미국, 남베트남, 월맹, 해방 전선(베트남)의 4자회담이었지만 사실상 미국과 월맹과의 양자회담이었다. 회의 결과, 미국은 미군을 철수하여 남베트남에 대한 안보 협약을 사실상 철회하였다. 이후 월맹은 대공세를 취하여 베트남의 무력 통일에 성공한다. 북한은 파리 평화회담 모델이 한반도에 적용할 수 있는 유용한 틀임을 인식하게 되었다. 북한은 1970년대 중반이후 대미 평화 협정을 주장하기에 이른다. 또한 파리 평화회담에서 힌트를 얻은 자신과 미국 그리고 한국을 포함하는 3자회담 논리를 도입하기 시작한다. 현재 평화체제에 관한 북한의 입장은 1970년대 중반 이후 논리와 궤를 같이 하면서 일관성을 보이고 있다. 평화체제 문제와 관련한 북한의 입장을 정리해보면 다음과 같다.

첫째, 한반도 평화체제는 한국과의 불가침 선언 그리고 미국과의 평화 협정에 기초한다는 입장이다. 북한은 자신의 3자회담 논리에 입각하여 한국과의 불가침 선언, 미국과는 평화 협정을 체결하는 것이 한반도 평화체제 구축이라는 인식을 갖고 있다. 한국과는 1992년 2월 기본합의서에서 불가침 부분의 합의를 보았기 때문에 한반도 평화체제 문제에서 남은 일은 대미 평화 협정이라는 입장이다.

둘째, 평화체제 논의 과정은 한국, 미국, 북한의 3자회담 형식이다. 물론 실질적으로 미-북 협상을 바라고 한국의 자격은 옅서버 수준으로 볼 수 있다. 북한은 90년대 중반 4자회담에 응한 바 있으나, 중국의 평화 협정 내지는 평화체제 참여를 꺼려한다고 볼 수 있다. 2005년 5월 12일 한성렬 유엔북한대표부 차석대사는 미 신문과의 인터뷰에서 「한반도 정전 협정을 새로운 체제, 즉 평화조약이나 평화 협정으로 바꿔야 한다. 한반도에 군대를 주둔시키고 있는 국가들이 그 조약에 참여할 수 있다」고 하여, 중국을 배제하는 것을 시사했다.<sup>1)</sup> 북한은 1984년 3자회담을 주장할 때부터 중국의 참여를 배제하고자 했다. 특히 중국은 1994년 중국군 대표를 북한 측 요청으로 군사 정전위로부터 철수한 상태이다. 한편 한성렬의 발언은 일견 한국을 평화 협정의 당사자로 시사하는 것으로 주목되지만, 북한은 과거 한국군에 대한 작전권이 미국에 있다는 논리로 한국을 배제해온 점을 고려할 때 한국을 당사자로 간주하고 있는지 의문이다.

셋째, 평화 협정은 미국과의 양자 협정을 주장한다. 북한은 앞서 지적했듯이 한국을 평화 협정의 당사자로 인정하지 않고 있다. 1970년대 중반 이후 북한이 한국을 평화 협정의 당사자로 인정하지 않고 대미 평화 협정을 주장하는 이유는 1994년 5월 6일 북한 외교부 대변인의 담화에 잘 나타나 있다. 이에 따르면, 「공화국 정부가 이번에 새로운 평화 보장 체계 수립을 위한 협상을 미국에 제기한 것은 정전 협정에 서명한 실제 당사자도 미국이고 현실적으로 남조선에서 군사통수권을 쥐고 있는 것도 미국이라는 '법률적 및 현실적' 조건을 고려한 데 있다. 남조

---

1) USA Today, May 12, 2005.



선 당국자들은 조선정전 협정 체결 시 그것을 한사코 반대하였고 또 실제상 남조선에서 완전한 군사통수권을 가지고 있지 못한 조건에서 평화 협상에 참여할 아무런 권능이나 자격도 가지고 있지 못하다」라는 것이다. 결국 북한이 한국을 배제하고 대미 평화 협정을 주장하는 근거는 (1) 한국이 정전 협정의 서명자가 아니고, (2) 군사통수권을 갖고 있지 못하며, (3) 정전 협정 체결에 한국이 반대했다는 점이다. 또한 북한의 입장에서 미국, 북한 그리고 중국이 정전 협정의 실질적 당사자이지만 중국군이 이미 철수하였으므로 미국과 북한만이 정전 협정의 당사자라는 것이다.

넷째, 평화체제 전환 문제를 주한미군 철수와 유엔사 해체에 연계하고 있다. 북한은 미-북 평화 협정을 주장하면서 주한미군 철수와 유엔사 해체를 연계하여 왔다. 북한은 평화 협정의 핵심 사안이 미-북 평화 협정 체결과 그에 따른 주한미군 철수라는 인식을 갖고 있다. 북한은 1990년대 들어 주한미군을 용인할 수 있다는 입장을 개선하기도 했다. 1992년 북한의 김용순은 캔터 미 국무부 부장관과의 회담에서 북한은 주한미군을 인정할 수 있으며 미국의 우방이 될 수 있음을 전달한 바 있다. 그러나 4자회담에서 주한미군 철수를 주장하였으며, 주한미군 철수 주장을 철회했다고 볼 수 없다. 평화 협정이 어떠한 형태로든 체결될 경우, 주한미군의 주둔 명분은 약화될 것이며 한미 동맹 당위성에 대한 의문도 한국 내에서 제기될 것이다. 북한은 한국내의 여론 동향을 유의하면서 평화체제 전환 문제를 제기하고 있다고 볼 수 있다.

다섯째, 평화체제를 핵 문제 해결의 중요한 전제 조건으로 주장한다. 하지만 결정적 합의 단계에서는 평화체제 문제를 우선적으로 주장하지 않고 접는 경향이 있다. 1990년대 초 이래 현재까지 북핵 협상에 있어서 북한은 중요한 고비 때마다 강력히 대미 평화 협정이 북핵 해결의 선결 요건인 것처럼 주장해왔다.

## 결어 : 외교적 대응 방향

평화 협정 문제의 논의는 1990년대 중반의 4자회담 논의부터 6자회담에 이르기까지 북한의 문제 제기로 인하여 촉발되어왔다. 북핵 문제를 해결하기 위한 중요한 조건으로서 평화 협정 내지는 평화체제 문제를 보는 시각이 우리에게 자리 잡게 되었다. 그런데 평화 협정 내지는 평화체제 문제가 북한에게 핵 문제 해결의 조건인 것인가는 과거의 기록들을 분석할 필요가 있다.

북한은 2002년 2차 핵 위기가 터지자 미국의 적대 정책 때문에 핵무기를 개발하고 있고 이를 해결하기 위해서는 미-북 불가침 협정 내지는 평화 협정이 필요하다는 논리를 제기하여 왔다. 그런데 2기 부시 정부의 라이스 팀이 적극적으로 한반도 평화체제 문제를 제기하고 나서자, 북한은 다소 주춤한 모습을 보이고 있다. 미국의 평화체제 구상을 유럽 분단을 해결한 헬싱키 프로세스의 원용으로 보고 ‘화평연변’(和平演變)을 경계하고 있다고 생각된다. 헬싱키

프로세스는 안전 보장, 경제, 인권·문화의 포괄적 분야에 있어서 동서간의 접촉과 교류를 심화·확대하여 체제간 대립을 완화하고 평화체제를 구축하여 왔으며, 사실상 동서 냉전 종결과 독일통일을 끌어내는 역할을 하여왔다.

북한은 2002년 10월 이후 미국의 압살 정책으로 핵무기를 개발할 수밖에 없고 문제를 해결하기 위해서는 미국이 적대시 정책을 버려야 한다는 주장을 해왔다. 미국의 적대시 정책 해소를 판단하는 기준으로 불가침 조약, 대미 관계 개선 그리고 타국과의 경제 관계 방해 해소 등을 들어왔다. 부시 정부의 체제 전환(regime change) 기도에 맞서 방어적 입장에서 핵무기를 개발할 수밖에 없으며, 미국의 우라늄 농축을 통한 핵무기 개발 의혹 제기는 타국과의 경제 관계를 방해하려는 기도로 당시 활발한 남북 교류와 평양 선언에 따른 일·북 관계의 급진전에 제동을 걸기위한 음모였다는 것이다.

과연 북한이 대미 평화 협정을 핵무기 포기의 중요한 전제로 생각하고 있는지 적지 않은 의문이 남는다. 과거 핵 협상에서 북한의 행동을 면밀히 검토해보면, 중요한 고비 때마다 강력히 대미 평화 협정을 북핵 해결의 전제로 제기해왔지만 협상의 합의 단계에서는 거의 문제가 되지 않았다. 1990년대 초 1차 핵 위기 당시 북한은 정전 협정을 무력화하는 행동을 취하면서 미·북 고위급회담에서 대미 평화 협정이 문제 해결의 중요한 조건인 것처럼 주장했지만, 막상 협상의 최종 단계에서는 거의 언급하지 않았으며 제네바 합의에는 평화체제 문제가 포함되어 있지 않다. 제네바 합의 이후 북한은 다시금 정전 협정 무력화 조치를 강화하면서 새로운 대미 평화 보장 체계 수립을 요구했다. 홀 준위 사건을 계기로 미국은 한국을 포함한 3자회담을 수용할 듯한 입장을 취하게 되어, 결국 중국을 포함한 4자회담이 97년 12월 개최되어 1954년의 제네바 정치회담 이후 처음으로 평화 협정 전환을 위한 회담이 개최되었다. 그러나 북한은 미·북 평화 협정 체결과 주한미군 철수를 주장하다가 협상에 관심을 보이지 않게 되어 결국 기능하지 않게 되었다. 4자회담이 흐지부지하게 된 이유는 4자회담을 거치지 않고도 미국과의 직접 협상이 가능하게 되었기 때문이었다. 결국 북한이 4자회담에 나온 것은 4자회담을 통해서만 고위급의 미·북 대화가 가능했기 때문이었다. 평화체제 전환과 북핵 문제 해결을 연계하는 북한의 주장은 핵 문제의 핵심 부분에 대한 접근을 막고 다른 반대 급부를 최대한 확보하는 협상의 측면 지원적 성격이 있었다고 판단된다. 평화체제 전환 문제는 북핵 문제 해결에 있어 본질적 부분이 아닐 수 있다는 점을 유의해야 할 것이다. 북한의 대미 평화 협정과 평화체제 전환 주장은 사회주의 특유의 선전적 전술 측면이 강하다고 본다. 특히 최근에는 핵무기 개발의 명분으로 활용하는 측면이 크다고 볼 수 있다.

북한은 6자회담이 공전하는 가운데 2005년 7월 한반도의 비핵화를 위해 평화체제 수립이 필수적이라는 취지의 외교부 담화를 발표한다. 2기 부시 정부의 라이스 국무장관을 중심으로 하는 외교팀과 한국은 전격적으로 북한의 제안을 수용하여 결국 2005년 9.19 공동성명에는 한반도 평화체제 구축을 위한 별도의 포럼을 구성한다는 내용이 포함되게 되었다. 북한이 핵무기 개발의 명분으로 미국의 적대 정책을 들고 있고 이의 해소를 위해 평화체제 전환이 필

요하다고 주장하고 있는 이상, 국제사회는 이러한 명분을 없애는 방향에서 평화체제 문제에 접근하고 있다고 볼 수 있다.

북한의 의도가 무엇이든 간에 한국으로서는 현재의 정전 상황을 항구적인 평화 상황을 전환하는 것이 필요하다. 최근 상황을 활용하여 한반도의 공고한 평화체제를 구축하는 것을 적극 추진할 필요가 있다. 결국 한반도의 공고한 평화는 북한의 이익이 이라기보다는 우리의 이익이기 때문이다. 따라서 북한이 내건 조건을 해결한다는 수동적 입장보다는 우리의 이익을 실현한다는 능동적 입장이 요구된다.

형식적인 평화 협정이 아니라 한반도의 실질적 평화를 보장하는 평화체제를 구축하는데 초점을 두어야 할 것이다. 북핵 문제 해결을 위한 보상적 차원의 평화 협정이라면 한반도의 항구적 평화를 보장할 수 없을 것이다. 형식적 평화보다는 실질적 평화가 목표라고 볼 수 있다. 한반도 평화체제와 관련한 우리의 정책은 사실 「실현성」과 「실효성」간의 모순을 어떻게 처리할 것인지가 관건이 되어 왔다. 북한이 원하는 방향을 수용한다면 평화 협정은 쉽게 실현될 것이다. 그렇지만 그것은 우리가 원하는 공고한 평화를 실효적으로 보장하는 체제는 아닐 것이다. 반면 한반도의 공고한 평화를 실효적으로 보장하는 평화 협정은 북한이 수용하지 않는 모순이 있다. 우리가 얻고자 하는 것은 단순한 협정이 아니라 실질적인 평화를 보장하는 체제임이 분명하다.

한반도 평화체제 구축을 위한 우리의 외교적 대응은 우리의 이익을 최대한 보장할 수 있는 한반도 평화체제의 틀을 구축하는데 있어서 국제적 협력을 확보하는데 그 목적이 있다. 한국전쟁이 내전과 국제 분쟁의 성격을 동시에 갖고 있고 북한 자체가 평화 협정 문제를 우리와 협상하기를 극도로 꺼려하는 상황에서, 관련국들과의 협력은 한반도 평화체제 구축 문제에 있어서 관건이 되는 사안이라해도 과언이 아닐 것이다.

과거 평화 협정 논의와 다르게 현재의 논의는 미국에 의해 촉발되고 있다. 북한 문제 해결 나가서 한반도 문제 해결에 있어서 평화체제를 구축하는 것이 필요하다는 인식을 현재 미 정부의 외교팀이 갖고 있고, 특히 냉전을 해체하고 독일을 통일했던 유럽의 경험을 한반도에 접목하고자 하는 시도가 감지되고 있다. 9.19 공동성명은 이러한 미국의 의도가 반영된 결과라고 볼 수 있다.

작년 10월 북한의 핵 실험에도 불구하고 부시정부는 소위 ‘광범위하고 새로운 접근’에 입각한 방식을 포기하지 않고 결국 2.13 합의를 끌어낸 바 있다. 즉 핵 폐기의 한개 차로가 아닌 1) 테러 지정국 해제, 2) 에너지경제 지원, 3) 대미 관계 정상화, 4) 평화 협정 체결 등 관심사 전반을 핵 문제와 동시에 연계해결해가는 입체적 접근을 추진하고 있다. 미국이 추진하는 ‘광범위하고 새로운 접근’의 모멘텀을 한반도의 공고한 평화체제를 구축하는 기회로 삼아야 한다.

사실상 한국도 한반도 평화체제 문제와 동아시아 안보 협력 문제가 포함되는 9.19 공동성명을 미국과 같이 추진한 바 있다. 결국 한반도 평화체제 구축과 관련, 한미공조는 결정적

중요성을 갖는다. 그러나 미국이 생각하는 한반도 평화체제 방향과 우리가 생각하는 방향 사이의 차이점은 없는 것인지, 특히 유럽식 경험이 내포하는 체제 전환의 동인을 감안할 때 현재 우리의 대북 정책과 정합성은 어떠한지에 관한 논의와 조율이 필요하다. 한미 양국이 수용할 수 있는 한반도 평화체제 구축을 위해서는 한미 사이에 한반도 장래를 포함한 향후 청사진에 대해 폭넓고 깊은 대화를 통한 조율이 무엇보다도 필요하다. 이미 미중 사이에 그리고 미일 사이에도 한반도 장래에 관한 논의가 정부간 채널을 포함하여 다양한 채널에서 추진되고 있는 것으로 알려진다. 한반도 평화체제 구축에 있어 결정적 중요성을 갖는 한미 양국 사이에 한반도 장래에 대한 논의가 촉진되어 조율된 입장에서 한반도 평화체제 문제를 추진하는 것이 무엇보다도 필요하다. 미국이 북핵을 넘는 한반도 장래를 시야를 둔 접근을 추진하는 상황에서 한국도 미국과의 조율에 입각하여 한반도 평화체제 문제를 적극화하는 것이 필요하다.

한편, 한반도 문제를 둘러싼 강대국들의 움직임, 특히 미중 접근 경향을 유의해야 한다. 2005년 8월 이후 미중 양국은 전략 대화를 통해 한반도 장래 문제를 논의하고 있는 것으로 알려진다. 특히 2기 부시 정부의 외교팀은 중국을 한반도 문제의 중대한 '이해 상관자'(stake holder)로 보고 건설적 역할을 권장하고 있다. 한반도 문제에 있어서 미중의 입장이 접근하고 있는 상황에서, 북한은 중국의 영향력을 차단하기 위해 핵 실험의 모멘텀을 활용하고 있다. 김계관의 방미에서 미중 관계의 틈을 벌리려 노력한 바 있다. 중국은 한반도 평화 문제의 당사자라는 입장을 갖고 있지만, 북한은 중국의 참여를 꺼려하고 있다. 북한은 앞서 지적했듯이 평화 협정의 당사자로서 한반도에 군대를 주둔한 국가들에 국한해야 한다는 입장으로 중국을 배제하려는 의도를 갖고 있다. 따라서 한반도 평화체제 구축에 있어서 한국은 중국을 끌어들이 수 있는 공간을 갖고 있다. 긴밀한 한미간의 조율과 함께 중국에 대해 한국이 추진하는 한반도 평화체제가 중국의 이익에 부합할 수 있음을 설득할 수 있다면, 한국은 단순히 북핵 해결의 보상 차원이 아닌 실효성 있는 한반도의 평화체제를 구축하는데 있어서 매우 유리한 입장을 전개할 수 있을 것이다. 결국 미국, 중국을 포함한 한반도 관련국들이 한국이 추진하는 한반도 평화체제의 모습에 동의하고 협력할 수 있는 기반을 만드는 것이 외교적 대응의 초점이 되는 사안인 셈이다.

한반도 평화문제의 본질이 남북한 관계라고 한다면, 평화 협정은 당연히 남북간에 체결되어야 할 것이다. 평화 협정과 관련한 우리의 기본 입장은 「당사자 해결 원칙」에 입각, 남북한간의 평화 협정 체결이다. 이와 같은 당사자 해결 원칙은 이미 1992년 남북간에 합의된 기본 합의서(제5조)와 화해 부속 합의서(제18,19조)에 명백히 규정되어, 북한 측도 수용한 바 있다.<sup>2)</sup> 이러한 합의를 무시하고 북한이 미북 협정을 주장한다고 해서 미북 협정을 포함한 남

2) 기본합의서(남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서) 채택이후, 북한은 소위 「3자회담」 논리에 입각, 기본합의서에 의해 남북한 불가침 협정이 체결된 이상 향후 미북 평화 협정이 체결되어야 한다는 논리를 주장하기 시작한다.

북미중 4자 협정 등 새로운 방안을 강구하는 것은 문제가 있다고 본다. 한반도 평화체제가 구축되고 있지 못한 것은 '방안'이 없어서가 아니라 '의지'의 문제라는 점을 인식해야 할 것이다.

남북간 평화 협정 체결에 있어서 문제가 되는 것은 미중의 역할이다. 미국과 중국은 한국 전쟁 주요 교전국이자 정전 협정 당사자이며 4자회담에 참가하고 있다. 4자회담을 통한 평화 체제 전환을 추진하고 있는 이상, 미중의 특수한 지위를 어느 정도 반영하는 것이 필요하다고 본다. 따라서 「남북 평화 의정서」 체결과 이를 미중이 보장하는 「평화 보장 의정서」의 형식을 취하여, 미중 양국에게 남북 평화 협정을 보장하는 자격과 한시적인 평화 관리 기구의 참여를 부여하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 또한 평화 협정의 국제적 정통성을 높이는 방편으로 미중은 물론 일본, 러시아 등 한반도 평화에 이해를 갖는 국가들과 UN 등과 같은 국제기구들도 증인 자격으로 협정에 하기 서명하는 방식을 고려할 수 있다.

평화 협정은 어떠한 형태이든지 간에 정도의 차이는 있지만 한미 동맹 내지는 주한미군을 둘러싼 환경에 있어서 중대한 변화를 초래한다. 평화 협정은 미국과 북한 사이의 적대 관계 청산을 상징화하며, 한미 동맹 해소와 주한미군 철수를 요구하는 국내외 환경을 조성할 것이다. 북한의 대미 평화 협정 내지는 평화체제 전환 주장은 주한미군 철수와 연계되어 왔다. 최근 주한미군의 재편을 통해 주한미군의 감축이 이루어지고 한국군의 전시 작전권 전환이 이루어지는 가운데, 북한은 상황을 오관할 수 있다. 평화체제 전환과 주한미군 문제는 별개의 문제임을 분명히 해둘 필요가 있을 것이다. 주한미군은 정전 협정이나 평화 협정에 상관 없이 한미 상호 방위 조약에 입각한 것으로 한미간의 결정 사항임을 명확히 해야 할 것이다. 더욱이 9.19 공동성명의 이행 과정에서 볼 때 북핵의 완전한 해결은 한반도 평화 문제의 포괄적 해결을 전제로 하는 것이기 때문에, 지금까지 유지해온 한미 동맹의 틀과 주한미군 존재 논리는 더 이상 유효하지 않게 될 것이다. 즉 북한 위협에 초점을 둔 한미 동맹은 더 이상 유효하지 않다. 한미 동맹에 대한 새로운 시야와 비전을 시급히 마련해야 한다.

한반도 평화의 당사자는 미국이 아니라 남북한이다. 한반도 인구의 ⅔와 경제력의 99%를 차지하는 한국을 제외한 어떠한 협정도 한반도의 평화를 유효하게 보장할 수 없다는 것은 자명하다. 한반도의 평화 정착은 단지 평화 협정을 체결한다고 해서 이루어지는 것이 아니다. 남북간의 군사적 대결 구도를 해소하는 것이 본질 문제이다. 결국 남북간의 대결 구도를 해소하지 않는 평화 협정은 무의미하며, 협정 체결(treaty-making)에 의미가 있기보다는 항구적인 평화 「체제 구축」(regime-formation)에 중점이 있다. 따라서 형식적 평화보다는 실질적 평화가 목표라고 볼 수 있다. 새로운 협정은 남북 관계의 실질적 개선을 수반하거나 전제로 하는 것이어야 한다. 평화 협정의 핵심은 결국 남북 관계 정상화에 있다. 남북 관계가 정상화되어야지만, 실효성 있는 평화체제가 구축될 수 있으며 국제 사회의 개입을 줄일 수 있다. 반대로 남북 관계가 진전되지 않은 상황 하에서 평화 협정을 추진하는 것은 형식면에서 당사자 원칙을 관철하기도 어렵고 국제 사회의 개입 확대를 허용할 수밖에 없게 한다. 평화

협정 문제는 남북 관계를 진전시키는 과정과 병행하여 추진되어야 실효성이 있다고 본다.