

Online Series

2016. 05.27. | CO 16-18

비핵화와 평화체제 전환의 재조명: 배경, 쟁점, 과제

박종철(통일정책연구실 선임연구위원)

한반도에는 6·25전쟁의 열전(熱戰)이 중단된 지 60여 년이 넘었지만 평화가 정착되지 않은 채 냉전이 현재진행형으로 계속되고 있다. 한반도 안보가 불안한 근본적인 원인은 6·25전쟁의 정전상태가 평화상태로 전환되지 않은 채 불안정한 휴전상태가 지속되고 있기 때문이다. 북한이 냉전체제 해체 이후 핵무기 개발에 몰두하여 사실상의 핵보유 국가가 됨에 따라 한반도안보상황이 근본적으로 변했다. 북한의 핵무기 개발과 한미의 핵 억제력이 공포의 균형(balance of terror)을 향해 치달음에 따라 한반도는 핵무기시대에 접어들었다. 한반도 평화는 핵무기의 위협과 재래식 군사력의 위협이라는 두 가지 문제에 직면하게 되었다. 북한의 4차 핵실험 이후 강도 높은 국제사회의 제재가 실시되면서 한편으로는 비핵화외에 평화체제에 대한 논의가 새롭게 부각되고 있다. 향후 이 문제의 전개양상은 한반도와 동북아의 미래, 그리고 통일의 방향에 지대한 영향을 미칠 것이다.

비핵화와 평화협정에 대한 북·미·중의 셈법

북한이 4차 핵실험을 전후하여 미북 평화협정 체결문제를 다시 들고 나오는 한편, 이와 관련하여 미북 접촉이 이루어지고, 중국이 비핵화와 평화협정의 병행론을 제안함으로써 한반도평화문제가 새로운 조명을 받고 있다. 북한은 4차 핵실험을 감행하기 이전인 2015년 말 북미 평화협정을 새삼스럽게 주장하면서 탐색전

을 시작하였다. 북한의 리수용 외무상이 유엔연설(2015.10.1)에서 북미 평화협정을 제안한 것은 이러한 움직임의 시작이었다. 북한은 노동당 7차 당대회에서도 미국의 적대시정책 해소와 북미 평화협정 체결 주장을 반복하였다.

최근 북한의 북미 평화협정 체결 주장은 몇 가지 점에서 주목된다. 우선 4차 핵실험에서 나타났듯이 핵고도화가 진전되고 있는 상황에서 발생했다는 점이다. 북한은 핵실험을 통해 핵무기의 소형화·정량화를 과시하는 한편, 북미 평화협정을 핵문제의 해법으로 부각시키고 있다. 핵위협과 평화공세를 병행하고 있는 것이다. 또한 북한의 핵능력과 한미 핵 억제력이 힘겨루기를 하고 있는 상황에서 비핵화와 평화협정문제가 조명되고 있다. 그리고 이 문제는 한반도평화문제를 둘러싼 미중간의 복잡한 셈법이 작용하는 가운데 전개되고 있다. 2015년 말 4차 핵실험 직전 미국과 북한이 평화협정 문제에 대해 비공식적으로 접촉했다는 사실이 알려졌다. 평화협정문제에 대한 미국의 입장은 과도기에 있는 것으로 여겨진다. 미국이 비핵화가 진행되어야 평화협정 논의가 가능하다는 기존 입장을 완전히 철회하지는 않았다고 할 수 있다. 다만 미국이 先비핵화를 강조하였던 기존 입장에서 어느 정도 유연성을 가지고 비핵화와 평화협정문제를 바라보고 있는 변화가 나타나고 있다. 요컨대 미국이 비핵화를 달성하기 위한 여러 대안 가운데 평화협정문제를 신축적인 시각에서 검토하고 있다고 할 수 있다.

중국은 비핵화와 평화협정의 병행론을 제기함으로써 이 문제를 새롭게 조명하고 있다. 중국의 왕이(王毅) 외교부장은 케리 미국무장관과의 회담에서 비핵화와 평화협정을 병행추진할 것을 제안하였다. 그는 두 가지 협상을 병행하고, 단계적으로 추진하며, 포괄적으로 해결하는 것이 가능하다고 역설하였다(2016.2.17, 2.23, 3.8). 이후 중국은 여러 경로를 통해 병행론에 대한 미국의 의사를 타진하고 있다. 중국의 병행론은 여러 가지 사항을 고려한 것으로 보여진다. 중국은 북한의 4차 핵실험 후 유엔결의안 2270호를 이행하는 데 동의하고 있지만 동시에 대화국면으로의 전환을 염두에 둔 이중전략을 구사하고 있다. 중국은 제재의 다음 수순으로 6자회담 재개를 위한 분위기를 띄우고 6자회담의 어젠다로 비핵화와 평화협정의 병행논의를 제시하고 있다. 또한 미북접촉 결과를 지켜보면서 미국의 입장 변화 가능성을 탐지하고 향후 이 문제에 관한 이슈 선점과 주도권 확보를 시도하고 있다고 할 수 있다.

평화체제 전환의 순서, 참가자, 절차 등이 쟁점

비핵화와 평화체제 전환에는 여러 가지 복잡한 사안들이 관련되어 있다. 첫째, 가장 큰 쟁점은 비핵화와 평화체제 전환을 어떤 순서(sequence)로 조합할 것인가 하는 것이다. 9·19 공동성명에서 비핵화와 평화체제 전환이 연결되어 있다는 점이 명시되었지만 선후관계, 연결구도, 이행방식 등은 미해결의 과제로 미뤄졌다. 미국과 한국은 ‘선 비핵화 후 평화체제 전환’ 입장을 지니고 있다. 반면, 북한은 ‘선 평화체제 전환 후 비핵화’ 입장을 지니고 있다. 비핵화와 평화체제 전환의 상호관계를 어떻게 구성하느냐에 따라 한반도평화의 양상과 관련국들의 이해관계가 달라질 것이다. 둘째, 비핵화와 평화체제 전환의 참가자를 어떻게 정하느냐 하는 것이다. 이것은 비핵화와 평화체제 전환의 당사자자격의 문제이다. 9·19공동성명에 의하면 비핵화는 6자회담에 의해 추진하되, 평화체제 전환을 담당할 ‘한반도평화포럼’의 구성에 대해서는 분명한 내용이 없다. 따라서 앞으로 ‘한반도평화포럼’을 구성할 경우 참가국의 범위, 포럼의 운영방안 등이 쟁점이 될 것이다. 셋째, 한반도평화협정의 양식, 체결방식, 평화협정의 보장방식 등도 쟁점이다. 한반도평화협정을 단일 문건으로 할지, 또는 남북평화협정, 미북 불가침 협정, 한중 불가침 협정 등 여러 개의 문건을 부속 문건으로 채택할지도 고려사항이다. 또한 한반도평화협정의 체결당사자와 국제적 보장자를 동일하게 할지, 아니면 다르게 할지도 고려사항이다. 넷째, 한반도평화와 관련된 여러 개의 회담 틀, 예를 들면 6자회담, 한반도평화포럼, 남북회담 등의 상호관계를 어떻게 설정하고 어떻게 운영할지도 쟁점사항이다. 다섯째, 한반도평화체제는 유엔군사령부의 위상, 주한미군의 위상과 기능, 한국군의 전시작전권 환수 등의 문제와 관련되어 있다. 평화체제 전환은 유엔사령부의 존속 여부, 한미동맹의 역할, 주한미군의 구성 및 규모, 한미 연합작전의 성격 등에 영향을 미칠 것이다. 여섯째, 평화체제는 평화를 실질적으로 정착시킬 수 있는 제도적 여건, 법적 근거, 규범 등이 마련되어야 가능하다. 따라서 평화협정 체결과 함께 군사적 신뢰구축, 운용적 군비통제, 병력 및 장비의 감축 등의 이행방안이 논의 대상이 될 것이다.

한국주도의 평화정책 방안 마련 필요

앞으로 비핵화와 평화체제 문제가 언제 어떤 형태로 구체화될지를 예측하기는 어렵다. 그럼에도 향후 이 문제의 매듭을 어떻게 푸느냐가 한반도의 미래를 결정하는 중요 사안이 될 것이라는 점은 분명하다. 이런 점을 감안할 때, 비핵화 및 평화체제 전환에 대한 기본방향을 설정하는 것이 중요하다.

첫째, 비핵화와 평화체제 전환을 추진하는 데 있어서 한국의 주도적 역할이 보장되어야 한다. 북한은 한반도평화문제를 논의하는 데 있어서 기회만 있으면 남한을 배제하고 미국과 직접 협상을 함으로써 한반도문제의 결정권을 행사하고자 한다. 또한 동북아에서 미중의 패권경쟁이 진행되고 있는 상황에서 한반도의 미래를 결정하는 데 있어서 미중의 입김이 강화되고 있는 실정이다. 따라서 한국이 주도적 역할을 할 수 있도록 전략적 환경과 여건을 만들기 위해 노력해야 한다. 둘째, 한반도평화정착은 비핵화와 함께 평화체제 전환, 재래식 군비분야의 군비통제를 통해 달성될 수 있다. 중요한 것은 이행에 관련된 법적·절차적 문제도 중요하지만 실질적으로 이행을 보장하고 검증할 수 있는 메커니즘을 마련해야 한다는 점이다. 합의문건을 채택한 후 이행이 결렬되고 문건이 사문화되는 악순환을 방지할 수 있는 실효적 방안을 마련하기 위해 고심해야 한다. 셋째, 비핵화 이행방식, 평화체제 전환방식, 평화협정 체결 형식, 평화체제 관리방안 등 구체적인 문제에 대해서는 신축성을 보이는 것이 바람직하다. 비핵화와 평화체제 전환의 큰 그림과 이행구도의 보장방안 등 실질적 문제에 대해 관심을 집중하는 것이 필요하다. 넷째, 비핵화와 평화체제 전환이 다층구도로 추진될 것으로 예상되는 만큼 다층구도의 연계성을 강화해야 한다. 6자회담이 비핵화와 평화체제 전환의 큰 틀에 대해서 논의하는 한편, 한반도평화포럼은 한반도평화체제 전환의 구체적 문제를 논의하고, 남북회담은 한반도신뢰구축과 군비통제에 대해서 논의해야 할 것이다. 그리고 다층구도의 연계성을 유지하되 각 분야의 회담이 다른 분야의 회담에 긍정적인 영향을 미치는 선순환구도를 고안해야 한다. 다섯째, 비핵화와 평화체제 전환은 한반도에 평화를 정착시키고 통일을 지향하는 환경을 조성하는 데 기여해야 한다. 비핵화와 평화체제 전환은 남북관계의 평화적 관리와 통일로 나가는 긴 여정의 프로세스이다. 비핵화와 평화체제 정착이 남북화해와 협력을 안정화시킴으로써 분단을 넘어서 통일에 기여할 수 있도록 하는 종합적 디자인이 필요하다. ©KINU 2016

※ 이 글의 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 통일연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.