

한반도 비핵화와 평화체제 구축의 로드맵 : 「6자회담 공동성명」 이후의 과제

조성렬(국제문제조사연구소 국제관계연구센터장)

KINU 정책연구시리즈 2005-05

한반도 비핵화와 평화체제 구축의 로드맵: 「6자회담 공동성명」 이후의 과제

인쇄일 2005년 9월

발행일 2005년 9월

발행처 통일연구원

발행인 통일연구원장

편집인 통일연구원 기획조정실
서울 강북구 수유6동 535-353
전화: 02)901-2521, 팩스: 02)901-2541

인쇄처 두일디자인 전화: 02)2285-0936

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

한반도 비핵화와 평화체제 구축의 로드맵 : 「6자회담 공동성명」 이후의 과제

조성렬(국제문제조사연구소 국제관계연구센터장)

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

목차

1	I.	문제제기
2	II.	「6자회담 공동성명」과 한반도 비핵화 실현
2		1. 북핵문제의 근원과 한반도 비핵화
5		2. 한반도 비핵화의 이행원칙
7		3. 한반도 비핵화의 이행 로드맵
9	III.	냉전구조의 해체와 한반도 평화체제 로드맵
10		1. 냉전구조의 해체와 평화체제 구축의 과제
14		2. 평화체제 수립 시나리오(Ⅰ): 선 비핵화, 후 평화협정
19		3. 평화체제 수립 시나리오(Ⅱ): 선 평화협정, 후 비핵화
23	IV.	맺음말: 냉전구조의 해체와 동북아 신질서의 모색

I. 문제제기

2005년 9월 19일 제4차 6자회담에서 북핵 문제의 평화적 해결을 위한 「공동성명」(Joint Statement)이 채택되었다. 이것은 2002년 10월 12일에 북핵 위기가 재연된 지 거의 3년만의 일이다. 이번 「공동성명」은 그것이 비록 단번에 한반도 비핵화를 이룰 수 있는 완전한 해법을 담은 것은 아니지만, 머나먼 북핵문제 해결의 여정에 이정표를 제시하고 동시에 동북아시아의 항구적인 평화와 안정을 향한 첫발을 내딛은 것이라 평가할 수 있다.

이번 제4차 6자회담이 보여준 특징은 앞선 1~3차 6자회담과 같이 자신의 의도를 숨기면서 상대방의 의중을 타진해 나가는 협상방식이 아니라, 회담이 나갈 ‘출구(exit)’를 먼저 확인하고 ‘입구(entrance)’를 찾아가는 역발상의 접근법이였다. 다시 말하면, 먼저 한반도 비핵화와 한반도 평화체제라고 하는 목표를 ‘출구’로 하고, 당면한 북핵문제를 ‘입구’로 하여 문제해결의 순서(sequence)를 좇으며 해결방법을 찾아가는 방식이다.

그동안 한국정부의 접근법은 쉬운 문제부터 논의하고 합의, 이행함으로써 거기서 쌓인 신뢰를 바탕으로 조금씩 더 어려운 문제로 발전시키자는 것이다. 한국이 이러한 점진적인 접근법을 취해 왔던 것은 급속한 현상변경을 반대하는 미국의 입장을 의식한 측면이 강하다. 그렇기 때문에 한반도 평화체제와 같이 주한미군의 지위변화와 한미동맹의 재정의를 필요로 하는 본질적인 사안에 대한 접근은 뒤로 미뤄져 왔다.

그러나 새로운 발상은 그동안 장기적인 숙제로만 여겨졌던 한반도 문제(Korea Question)에 대한 본질적인 접근을 가능하게 했다. 이러한 접근법이 나올 수 있었던 것은 북한이 핵무기 보유를 선언하고 동북아 핵군축회담을 주장하는 등 어찌면 기존의 접근법으로는 더 이상 북핵문제를 풀 수 없다는 한계에 부딪치면서 나온 불가피한 선택이었는지 모른다.

어쨌든 이번 「공동성명」을 계기로 지난 3년 동안, 아니 1993년 제1차 북핵위기 이래 12년 동안 앞이 안 보일 정도로 캄캄한 곳에 갇혀있던 북핵문제의 해법에 멀리서나마 출구를 제시했다는 데 커다란 의의가 있다. 그러나 캄캄한 방에서 출구까지 나가는 데는 지난 50여 년간 쌓여온 수많은 냉전의 잔유물들이 도사리고 있을지도 모른다. 따라서 북핵문제를 풀어나가기 위해서는 냉전의 덩어리들도 함께 걷어내며 전진

하지 않으면 안 된다.

이러한 문제의식 하에서 본 보고서는 이번에 6개국이 합의한 「공동성명」을 바탕으로 당면한 북핵문제의 평화적 해결을 위한 한반도 비핵화 로드맵을 작성하고, 또한 냉전구조 해체와 한반도 평화체제의 수립으로 나아가기 위한 종합적인 로드맵을 만들고자 하였다.

이러한 목적을 이루기 위해 먼저 이번 「6자회담 공동성명」에서 나타난 한반도 비핵화의 의미와 그 범위 및 기본원칙을 고찰한 뒤, 비핵화의 이행을 위한 로드맵을 제시해보았다. 다음으로, 냉전구조의 해체와 평화체제 수립의 관계를 알아보고, 한반도 평화체제의 수립을 둘러싼 두 가지 시나리오를 소개하면서 각각의 기본구도와 세부 추진전략에 관해 살펴보았다.

II. 「6자회담 공동성명」과 한반도 비핵화 실현

6자회담 「공동성명」은 비록 한반도 비핵화를 위한 완벽한 해결책을 제시한 것은 아니지만 기본적인 원칙들은 제시하고 있다. 특히 북한의 핵포기 대가로 논의되고 있는 다양한 ‘안전보장조치’는 평화체제 구축에 필요한 다양한 조치들을 구성하고 있다. 이처럼 북한이 자신들의 핵과 미국의 대북 안전보장을 맞바꾸고자 하는 것은 북한 스스로 핵개발의 동기를 미국으로부터의 공격·침공 위협에서 찾고 있기 때문이다. 여기서는 우선 북핵문제의 근원에 관해 알아보고, 한반도 비핵화의 범위와 기본원칙, 그리고 이행을 위한 로드맵에 관해 살펴보기로 한다.

1. 북핵문제의 근원과 한반도 비핵화

가. 북핵문제의 근원

북한은 자신들이 핵개발을 하게 된 이유가 정전체제 아래에서 미국이 대북 적대정책을 취했기 때문이라고 주장해 오고 있다. 그러면서 비핵화의 실현을 비롯해 한반도 문제를 평화적으로 해결하기 위해서는 공고한 평화체제로 전환해야 한다고 주장한다. 이러한 북측의 논리는 제4차 6자회담을 앞둔 7월 22일 북한외무성이 대변인 담

화를 통해 “조선반도에서 불안정한 정전상태를 공고한 평화체제로 전환하는 것은 조선반도 문제의 평화적 해결과정으로 된다”고 한 주장을 뒷받침하는 것이다.

북한노동당 기관지 「로동신문」은 2005년 8월 9일자 논평에서 “조선반도에서 정전체제를 평화체제로 전환하게 되면 핵문제의 발생근원으로 되고 있는 미국의 대조선 적대시정책과 핵위협이 없어지게 되며 그것은 자연히 비핵화 실현으로 이어지게 될 것”이라는 논리를 폈다.¹ 「로동신문」 8월 30일자 “남은 랭전구조는 청산되어야 한다”라는 제목의 논평에서도 “남은 정전체제를 평화보장체제로 바꾸는 것은 핵문제를 포함한 조·미 사이의 모든 적대관계를 청산하기 위한 근본문제”라고 주장하였다.²

4차 6자회담에서도 북한은 한반도와 동북아의 평화 안정을 위해 한반도 평화체제 구축을 논의해야 한다는 주장을 폈다. 김계관 외무성 부상은 회담의 기초연설과 휴회 결정 뒤 가진 기자회견에서 미국이 북한을 핵무기로 치지 않겠다는 것을 믿을 수 있는, 평화공존을 위한 법률적·제도적 장치를 구축해 달라고 요구했다.

이와 관련하여, 한국정부는 평화체제를 이룩해야만 북핵문제의 해결이 가능하다는 북한측 논리와 다른 입장을 취하고 있다. 한국정부는 ‘한반도 냉전구조 해체를 위한 5대과제’를 제시하면서, 한반도 냉전구조의 해체라는 관점에서 평화체제 문제를 바라보고 있다. 김대중 대통령(당시)은 CNN이 주최한 제10회 세계언론인 국제회의의 위성회견에서 한반도 냉전구조 해체를 위해서는 대량살상무기 확산방지와 남북간 평화체제로의 전환이 이루어져야 한다는 점을 지적했다.³

이러한 한국정부의 관점은 북핵문제의 원인을 남은 정전체제 또는 평화체제의 부재에서 찾는 것이 아니라 한반도 냉전구조에서 찾고 있는 것이다. 따라서 해결방향도 북측과는 차이가 있다. 북핵과 평화체제 문제의 병행해결을 해법으로 제시하고 있는 것이다. 이번에 합의된 「공동성명」에서도 북핵문제의 해결과정에서 평화체제를 구축하고 냉전구조를 해체해 나가자는 한국정부의 입장을 지지하고 있다.

¹ 「로동신문」, 2005년 8월 9일.

² 「로동신문」, 2005년 8월 30일.

³ 한반도 냉전구조를 해체를 위한 5대과제는 ①미·일의 대북관계 개선, ②남북간 화해·협력, ③북한의 대외개방 환경조성, ④대량살상무기 확산 방지, ⑤정전체제의 남북간 평화체제로의 전환 등이다.

나. 「한반도 비핵화 공동선언」의 복원

여기서 주목할 것은 북한이 원하는 것이 한반도의 비핵화인지, 아니면 비핵지대화인지 하는 점이다. 북한 회담대표인 김계관 외무성 부상은 제4차 6자회담의 개막연설에서 ‘한반도 비핵지대화’를 요구했었다. 당초 북한이 회담 서두에서 이러한 주장을 펼 것은 미국 핵무기의 한반도 출입을 금지시킴으로써 한반도의 핵우산을 제거하겠다는 의도였던 것으로 보인다. 만약 ‘한반도 비핵지대화’가 받아들여진다면, 역내의 모든 핵무기를 금지함은 물론 외부세력의 핵을 탑재한 함선과 항공기의 출입까지 막을 수 있기 때문이다.

그러나 합의된 제4차 6자회담의 「공동성명」은 북한의 요구를 받아들이지 않았다. 한반도 비핵지대화가 관철될 경우, 주한미군의 작전에 커다란 차질이 빚어질 것을 우려한 한국과 미국의 반대 때문이었다. 그 대신 미국은 「공동성명」 제1항에다 “한반도에 핵무기를 갖고 있지 않으며 핵무기 또는 재래식 무기로 북한을 공격 또는 침공할 의사가 없다”는 것을 확인해 주었고, 한국도 1992년 「한반도 비핵화 공동선언」(이하 ‘비핵화 공동선언’)에 따라 핵무기를 접수 및 배치하지 않는다는 약속을 재확인하고 자국 영토 내에 핵무기가 존재하지 않는다는 것을 확인하였다. ‘비핵화 공동선언’에 “남과 북은 핵무기의 시험, 제조, 생산, 접수, 보유, 저장, 배비, 사용을 하지 아니 한다”고 규정되어 있기 때문이다.

결국 북한은 2.10 ‘핵무기 보유선언’에 근거하여 주장해 왔던 ‘동북아 핵군축회담’, ‘한반도비핵지대화’ 주장을 철회하였고, 1992년의 ‘비핵화 공동선언’을 준수, 이행한다는 점을 받아들였다. 하지만 ‘비핵화 공동선언’이나 「공동성명」에서 공통적으로 핵무기의 ‘출입’에 대한 언급이 없기 때문에 현재로선 핵 훈련을 목적으로 하는 미군의 접근을 막을 근거가 없다. 따라서 미군의 항공기들이 수시로 한반도를 들락날락하면서 핵공격 연습을 계속 할 수 있다. 미국의 핵추진 잠수함과 항공모함, 핵무기 탑재함정이 한반도를 출입하는 데도 아무런 제한이 없다.

그런 점에서 한국은 중국이나 러시아 등 주변강대국의 핵위협으로부터 보호받기 위한 미국의 핵우산을 계속 보장받은 셈이다. 하지만, 북측으로서는 「공동성명」에서 밝힌 미국의 “핵무기나 재래식무기로 공격 및 침공하지 않겠다”는 약속을 그대로 믿고 받아들일지, 아니면 나중에라도 이를 문제 삼을지 고민하고 있을 것이다.⁴ 결국 ‘비핵화 공동선언’을 통해 남북한은 핵무기는 물론 플루토늄 재처리나 우라늄 농축

을 포기한 것이지만, 미국 핵전력의 한반도 이동을 완전히 배제한 게 아니라는 점에서 논란의 불씨는 남아있다.

<표 II -1> 「6자회담 공동성명」의 합의내용

	항 목	내 용
제1항	한반도 비핵화 이행	○ 북한의 모든 핵무기 및 핵프로그램 포기과 조속한 시일내 NPT 및 IAEA 안전조치 복귀 ○ 한국, 미국의 남한내 핵무기 부재 확인
	비핵화에 따른 상응조치	○ 북한의 평화적 핵이용권 - 미래의 평화적 핵이용권 존중 - 신평경수로는 '적절한 시기'에 제공문제 논의 ○ 미국의 대북 핵무기·재래무기 선제불사용 약속
제2항	6개국간 행동규범	○ UN헌장의 목적과 원칙, 국제규범 준수
	동북아 냉전잔재 청산	○ 북·일 관계 정상화 ○ 북·미 관계 정상화
제3항	경제협력 및 대북 에너지 보상	○ 양자 및 다자적으로 에너지, 교역 및 투자 분야에서 경제협력 증진 ○ 한·미·일·중·러 5개국의 대북 에너지 지원 ○ 한국의 대북 200만kW 전력공급 재확인
제4항	동북아 항구적 평화와 안정의 제도화	○ 한반도 평화협력체제 협상개시 - 직접 관련당사자들로 별도 포럼 구성 ○ 동북아 다자안보협력 틀 마련
제5항	'이행계획' 작성원칙	○ 합의된 원칙들의 이행을 위해 '단계적 방식'으로 '상호조율된 조치' 마련
제6항	후속 회담일정	○ 오는 11월초 베이징에서 5차 6자회담 개최

2. 한반도 비핵화의 이행원칙

지난 9.19 「6자회담 공동성명」에서 '한반도 비핵화'라는 목표를 제시하기는 했지만, 이러한 목표를 어떻게 달성할 것인가 하는 이행계획, 즉 로드맵(road map)에 관

⁴ 벌써부터 북한측은 "6자회담의 간판 밑에 대화를 통한 핵문제 해결을 운운하는 미국의 속셈은 불보듯 뻔하고 우리를 무장해제시키고 핵으로 압살하자는 것"이라고 주장하며 반발하고 있다. 「로동신문」, 2005년 9월 21일.

해서는 아직 합의가 되지 않았다. 구체적인 로드맵은 남·북 접촉, 북·미 접촉, 한·미·일 협의 등 양자간, 다자간 물밑협상을 거쳐, 빠르면 오는 11월 초에 베이징에서 개최될 제5차 6자회담에서 최종 합의될 것으로 보인다.

「공동성명」에 따른 한반도 비핵화와 동북아 및 한반도 냉전구조의 해체, 나아가 한반도 평화체제의 구축에 이르는 경로는 크게 세 단계로 나누어서 생각해 볼 수 있다. 첫째는 6자회담 참가국들이 제시한 요구사항들을 한 데 모아 정리한 ‘원칙선언문 채택’ 단계이다. 이 단계는 지난 2005년 9월 19일 「6자회담 공동성명」을 통해서 완료되었다(〈표Ⅱ-1〉 참조). 둘째는 선언된 원칙들을 어떠한 순서(sequence)로 이행할 것인가를 정하는 ‘이행계획 합의 및 실천’ 단계이다. 마지막이 ‘한반도 비핵화 달성 및 평화보장체제 수립’의 단계이다.

제2단계인 ‘이행계획’의 작성과 관련하여 「공동성명」에서는 그동안 합의되었던 원칙들에 바탕을 두어 이행계획의 작성 원칙에 관해 규정해 놓았다. 「공동성명」 제5항에 따르면, “‘공약 대 공약’, ‘행동 대 행동’ 원칙(the principle of commitment for commitment, action for action)에 입각하여 단계적 방식(a phased manner)으로 상기 합의의 이행을 위해 상호 조율된 조치(coordinated steps)를 취할 것”이라는 데 6개국이 합의했다.

먼저, ‘공약 대 공약’, ‘행동 대 행동’ 원칙 하에 단계적 방식으로 이행계획을 작성한다는 것은 제1차 6자회담 때 한국이 제시한 3단계별 조치와 북한이 줄곧 주장해 온 ‘동시행동에 입각한 동시타결 원칙’에서 한국측의 단계별 조치를 기초로 북측의 동시행동원칙을 받아들여 절충한 표현이다.

다음, ‘상호 조율된 조치’란 제2차 6자회담 의장성명(Chairman’s Statement)에서 밝힌 “핵과 여타 참여국의 관심사항을 상호 조율된 조치로 다뤄나간다”는 원칙을 재확인한 것이다. ‘상호 조율된 조치’의 의미는 북한이 그동안 요구해 온 ‘동시행동(simultaneous action)’ 원칙을 어느 정도 받아들이는 표현인 ‘조화된 조치’의 뜻을 담고 있다. 이 원칙은 향후 회담의 의제와 해결방법을 포괄적으로 담아낸 것이다.

이와 같이 이행계획을 작성하기 위한 두 가지 원칙이 세워졌더라도, 로드맵이 작성되기까지는 가야할 길이 너무 멀고 험하다. 「공동성명」이 발표된 다음날, 북한과 5개국 간에 벌써부터 경수로 제공시점을 둘러싸고 공방이 일어나는 것은 앞으로 있을 로드맵 작성이 결코 쉽지 않은 작업임을 보여주는 것이다.⁵

여기서 평화체제의 구축과 관련하여 커다란 과제가 제기된다. 한반도 평화체제의

수립 또는 평화협정의 체결과 같은 한반도 평화프로세스를 어느 단계에서 이행할 것인가 하는 문제이다. 이와 관련하여 다음 두 가지의 이행계획을 생각해 볼 수 있다.

하나는 한반도 비핵화와 동시에 한반도 및 동북아 차원에서 냉전구조의 해체(평화 보장체제의 수립)가 이루어지고, 그 뒤에 이를 법적으로 완성하기 위해 한반도 평화협정을 체결한다는 시나리오이다. 다른 하나는 한반도 비핵화가 종결되기 전에 한반도 평화협정을 체결하고, 그 뒤에 한반도 비핵화와 한반도 및 동북아 냉전구조의 해체를 이룩한다는 시나리오이다.

3. 한반도 비핵화의 이행 로드맵

이번 6자회담의 일차적인 목표는 좁게 보아 북핵문제의 해결이고, 넓게 보아 한반도 비핵화의 실현이다. 따라서 6자회담의 다음 목표인 동북아 및 한반도 냉전구조의 해체와 한반도 평화체제 문제를 다루기에 앞서, 한반도 비핵화의 실현방법에 관한 정리가 필요하다.

그동안 미국 등이 요구했던 북한의 모든 핵무기 및 현존 핵프로그램의 포기(abandoning all nuclear weapons & existing nuclear programs)와 북한이 주장했던 그에 상응하는 보상, 즉 경제제재 철회와 에너지 제공, 군사적 안전보장을 중심으로 한반도 비핵화의 이행사항에 관해 검토해 보자. ‘이행계획의 합의 및 실천’ 단계는 세부적으로 ‘초기준비국면’과 ‘전면동결국면’, ‘완전폐기국면’의 세 국면(three phases)으로 나누어 볼 수 있을 것이다.

여기서 정리된 이행사항들의 목록은 그동안 진행되었던 1~3차 6자회담의 내용을 바탕으로 한 것이며, 특히 제3차 6자회담에서 제기되었던 남북한과 미국의 요구사항들을 주로 담은 것이다. 하지만 여전히 북한과 한국, 미국간에는 비핵화의 순서를 놓고 이견이 존재한다. 첫째는 「공동성명」의 최종목표인 ‘북핵시설의 해체’와 ‘북·미, 북·일 국교정상화’의 시점을 어떻게 잡느냐 하는 문제이고, 둘째는 ‘대북 경수로 제공시점’과 ‘북한의 NPT 복귀시점’을 어떻게 잡느냐 하는 문제이다.

첫째 과제에서 북측이 제1차 6자회담에서 내놓은 ‘4단계 일정’에 따르면 ‘경수로 완공과 북핵 시설의 해체’ 시점보다 바로 먼저 ‘북·미, 북·일 외교관계의 수립’이

⁵ 북한 외무성 대변인 담화, 2005년 9월 20일.

상정되어 있다. 한국정부의 '3단계 해법'이나 미국의 '5단계 해법', 그리고 이번 「공동성명」에서는 마지막 단계인 북한의 핵폐기 완료 후에 미·북 국교정상화 등 그 밖의 문제를 해결하도록 되어 있다. 그런데 수교를 위해서는 양국 외무당국의 합의와 서명뿐만 아니라, 의회의 비준절차가 필요하다. 따라서 북핵시설의 해체가 시작될 때 외무당국이 수교협정문서에 서명하고, 북핵시설의 해체 완료 및 국외반출 시점에서 의회의 비준절차를 마치도록 하면 될 것이다.

둘째 과제를 풀기 위해서는 먼저 과연 북한에 경수로를 제공할 것인지, 제공한다면 어떤 경수로가 적당할 것인지 등이 정해져야 할 것이다. 북한이 주장하는 경수로의 제공시점이 공사재개시점인지 아니면 완공시점인지가 불분명하지만, 북한 핵시설에 대해 IAEA가 사찰·검증을 완료하기 위해 4~5년, 빨라도 2~3년이 걸린다는 점을 감안한다면 북한의 NPT 우선복귀가 불가피하다.⁶ 다만, 북한이 NPT 복귀를 하는 시점에서 경수로 공사재개를 약속한다면 북한도 받아들이기 쉬울 것이다.⁷

새로운 경수로의 형태와 관련된 논의도 정리하고 넘어갈 필요가 있다. 그동안 들어간 건설비용, 청산비용, 추가비용 등을 고려할 때, 새로운 형태의 경수를 반드시 '신포 경수로'를 제외하는 방식으로만 이해할 필요는 없을 것이다. 종전의 턴키(turnkey)방식이 아니라 운영권을 KEDO가 가지면서 북한에 의한 플루토늄 전용을 막고, 북한에게는 전력사용권만 주는 새로운 운영방식도 '새로운 경수로'가 될 수 있을 것이다. 그 밖에도 약속한 전력 200만kW를 100만kW 이하의 적정수준으로 줄이고, 경수로 공사의 재개를 조기화하는 타협안도 생각해 볼 수 있다.

다음 <표 II-2>는 그동안 진행되었던 한국, 미국과 북한의 합의사항과 앞에서 살펴본 필자의 타협안을 바탕으로 한반도 비핵화의 이행계획을 3국면으로 나누어 제시한 것이다.

⁶ 서울대 원자력정책센터 강정민 박사에 따르면, IAEA의 인력부족으로 통상 사찰·검증이 완료될 때까지 4~5년이 소요되며, 한국, 미국, 중국 등에서 추가인력이 투입될 경우 2~3년안으로 시기를 단축할 수도 있다고 한다. 강정민 박사와의 인터뷰, 2005년 9월 24일.

⁷ 조성렬, "토론문: 제4차 6자회담 전망과 타결 방향: 평화적 핵 이용 문제 중심," 「4차 6자회담 전망과 타결방향(2005 민화협 통일포럼)」(민족화해협력추진위원회, 2005.9.12) 참조.

<표 II-2> 한반도 비핵화의 3국면

	북한측 이행사항	5개국 이행사항
초기 준비국면	<ul style="list-style-type: none"> ○ 흑연감속로 및 방사화학실험실 가동 중단 ○ 50Mw, 200Mw 영변, 태천 원자로 건설 중단 ○ 핵무기, 핵물질의 생산, 이전, 실험 중지 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 5개국, 비핵에너지 제공 ○ 한국, 대북 송전설비 착공 ○ IAEA사찰단 편성준비 ○ 북·일 및 북·미 접촉 개시
전면 동결국면	<ul style="list-style-type: none"> ○ NPT, IAEA안전협정 복귀 ○ 모든 핵프로그램, 핵시설 등 신고 (기초신고) ○ 흑연감속로 관련시설의 폐쇄, 감시, 사찰 수용 	<ul style="list-style-type: none"> ○ NPT복귀 및 IAEA 안전협정 복귀시 경수로 건설재개 약속 ○ 기초신고 진위판정 및 폐쇄작업 검증 ○ 동결시점부터 관련대화 시작 <ul style="list-style-type: none"> - 북·일, 북·미 수교협상 및 테러지원국 해제논의 시작 ○ 5개국의 잠정 안전보장
완전 폐기국면	<ul style="list-style-type: none"> ○ 흑연감속로 관련시설의 해체 및 국외반출 ○ Pu 물질 및 핵무기 국외반출 및 폐기 ○ HEU 물질 및 관련시설의 해체 및 국외반출 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 폐기단계 돌입시 상응조치 제공 <ul style="list-style-type: none"> - 국제적인 대북 안전보장 제공 - 한국, 200만kw 대북 송전 시작 - 경수로 건설재개 - 북·미, 북·일 수교 서명 ○ 폐기 완료시 <ul style="list-style-type: none"> - 미, 테러지원국 해제 포함 대북 경제 제재 완전해제 - 북·미, 북·일 수교 의회비준

Ⅲ. 냉전구조의 해체와 한반도 평화체제 로드맵

한반도에서 전쟁위험을 영구히 제거하고 항구적인 평화의 기틀을 마련할 평화체제를 구축하는 것이 이 시대의 당면한 과제이다. 따라서 현 시점에서 평화체제의 의미는 단순히 1953년 7월 27일에 체결된 정전협정을 평화협정으로 대체하는 것만을 의미하지 않는다. 평화체제는 한반도에서 비핵화를 실현할 뿐만 아니라, 남북한과 주변국들간의 관계를 재정립하여 한반도 및 동북아지역의 냉전구조를 해체하는 작업이 포함된다. 여기서는 한반도 평화체제의 구축을 위한 과제를 동북아 및 한반도의 냉전체제 해체라는 두 측면에서 살펴본 뒤, 한반도 비핵화와 평화체제 수립의 선후관계를 둘러싼 두 가지 시나리오에 관해 검토한다.

1. 냉전구조의 해체와 평화체제 구축의 과제

가. 동북아 냉전구조 해체와 교차승인의 완성

냉전시기 동북아지역에는 한미동맹과 미일동맹이 한·미·일 삼각안보협력체제로 묶이면서 한 축을 이루고, 북·중동맹과 북·소동맹이 서로 이어져서 다른 한 축을 이루며 대립해 왔다. 하지만 이러한 '남방삼각'과 '북방삼각'의 대립구도는 1990년에 한국과 러시아가 국교를 정상화하면서 깨지기 시작했다. 2년 뒤인 1992년 한국은 중국과도 국교정상화를 이루었다. 이처럼 '남방삼각'의 한국이 '북방삼각'의 주축국인 러시아, 중국과 국교를 수립함으로써 동북아 냉전구조의 한 축이 무너져 내렸다.

하지만 동북아 냉전구조의 다른 한 축인 북한과 일본, 미국 간의 관계는 여전히 냉전시기의 적대관계를 지속해 오고 있다. 1990년 9월 가네마루 신(金丸信) 전 자민당 부총재 등 3당 대표단이 평양을 방문해 양국 관계 정상화를 타진하면서 북일관계는 전기를 맞았다. 이어 1991년 1월 일본 정부 대표단이 방북하며 시작된 국교정상화 협상이 8차례 진행됐으나, '이은혜 문제'가 불거지면서 1992년 12월에 협상이 교착상태에 빠졌다. 국교정상화 협상은 2000년 4월에 7년 5개월 만에 재개되어 11차례나 진행되고, 2002년 9월과 2004년 5월 두 차례나 고이즈미(小泉) 총리가 방북까지 하였으나 납치문제로 일본 내 여론이 악화되면서 중단되었다.

미국은 1993년 3월 1차 북한의 핵무기확산금지조약(NPT) 탈퇴선언으로 1차 핵위기가 불거진 이후에야 공식적인 대북 접촉을 시작하였다. 북한이 NPT 탈퇴선언을 한 지 3개월만인 6월 11일에 북·미 양국은 '북·미 공동성명'을 발표하고 그 뒤로도 10여 년 동안 공동성명, 기본합의서, 공동코뮤니케 등을 수차례 채택했지만, 적대관계를 종식시키고 관계정상화를 이루기 위한 실질적인 진전을 이루지 못하였다.

그런데 여기서 주목할 것은 자신들의 핵개발 동기를 미국의 대북 적대시정책 때문이라고 북한이 주장하며 대미관계 정상화를 요구하고 있다는 사실이다. 북측의 논리에 따르면, 미국이 대북 적대시정책을 통해 북한을 위협하고 있는 만큼 자위적 억제력 차원에서 핵을 개발할 수밖에 없었고 따라서 이 문제가 해결되면 자연스럽게 핵무기 개발도 포기할 수 있다는 것이다. 특히 부시 행정부 등장 이후 미국이 북한을 '악의 축'이라 부르며 선제 핵공격까지 거론한 상황에서, 북한이 스스로 핵을 포기하기 위해서는 관계 정상화를 통한 북·미수교가 필수적이라는 것이다.

이처럼 북한이 잇달아 내놓고 있는 한반도 비핵화의 주장 속에는 수교를 포함한 미국과 관계정상화 의지가 내포돼 있는 것이 사실이다. 실제로 이러한 주장을 뒷받침하는 것이 바로 ‘한·중 수교 직후 북한의 핵개발 결정설’이다. 통일연구원의 허문영 박사에 따르면, 1992년 8월에 한·중 수교가 이루어진 직후 북한은 당 정치국 비밀회의를 열어 김정일 비서의 발의로 핵무기 개발을 결정했다는 것이다.⁸ 결국 이것은 한국과 러시아, 중국이 수교함으로써 동북아 냉전구조의 한축이 무너졌음에도 불구하고, 자신들이 여전히 미·일과 적대하며 냉전구조 속에 갇혀 있다는 데 대한 위기감의 발로인 것이다.

이런 점에서 북한의 핵문제를 평화적으로 해결하고 동북아 차원의 냉전구조를 해체하기 위해 북한과 미국, 일본과의 수교가 불가피하다고 볼 수 있다. 따라서 남아있는 동북아 냉전구조의 해체 프로세스는 북·일 및 북·미간의 수교를 이루고, 나아가 동북아 다자안보기구를 형성하여 새로운 동북아 평화질서를 구축하는 것이다. 다행히 이번 「공동성명」에서는 북·미 및 북·일 관계정상화 문제를 명시적으로 다루고 있다.

「공동성명」 제2항에서는 “북·미는 상호주권을 존중하기로 승낙하고 상호 평화적으로 공존하며 그들의 양자간 정책에 따라서 그들의 관계를 정상화하는 조치를 취하기로 했다”고 밝히고 있다. 뒤이어 “북·일은 평양선언에 따라서 그들의 관계를 정상화하기 위한 조치를 취하기로 승낙했다. 또 이것은 불행했던 과거를 청산하고 남은 현안들을 해결한다는 기초위에서 또 평양선언의 정신에 따라서 양국관계를 정상화하는 조치를 취해가기로 승낙했다”고 북·일 관계정상화의 방향을 설정하고 있다.

나. 한반도 냉전구조 해체와 평화협정, 신안보선언

2000년 남북정상회담 이후 남북관계는 비약적으로 발전하고 있다. 하지만 한반도의 군사적 긴장상황은 근본적인 개선이 이루어지지 못하고 있다. 북한의 대남 기습공격 능력과 위협, 그리고 북한의 주장에 의한다면 한·미 연합전력의 대북 군사위협도 그대로 존속하고 있기 때문이다. 그러나 무엇보다 최대의 장애요인은 북한의 핵개발로 야기된 북핵 위기이다. 이 북핵문제가 우선적으로 해결되지 않으면, 남북관계의

⁸ 허문영, 「북핵보유선언: 향후 정세전망과 우리의 정책방향(KINU 정책연구시리즈 2005-01)」 (통일연구원, 2005), p. 4.

발전이나 평화체제의 구축은 물론 북·미 관계의 정상화를 통한 냉전구조의 해체는 기대하기 어렵다.

사실 잔존하고 있는 동북아 냉전구조는 1950년의 한국전쟁에서 비롯된 것이며, 세계차원의 미·소 냉전구조와 맞물려 지역차원에서 재생산되었던 것이다. 현재 세계차원의 냉전구조는 해체되었고, 동북아차원에서도 부분적이거나 해체되었다. 그러나 한반도차원에서 냉전구조가 여전히 존속하기 때문에 북한이 미국, 일본과 관계를 정상화하여 교차승인구도가 완성된다고 해도 이 문제가 해결되지 않는 한 동북아 냉전구조의 해체가 완성될 수는 없다.

한반도 냉전구조의 본질은 한미동맹과 북한간의 적대관계에 있다. 따라서 한반도 냉전구조를 해체하기 위해서는 다음 두 가지 면에서 동시에 접근해야 한다. 첫째는 신뢰구축, 군비통제의 제도화 등 남북군사관계의 정립을 통한 군사적 긴장완화 작업이고, 둘째는 한반도 평화구조에 걸맞는 주한미군의 대북 적대정책 탈피작업이다.

남북간에는 지난 2000년 6월의 남북 정상회담 이후 군사적 긴장완화작업이 지속적으로 추진되었다. 6월 14일 개최된 남북정상회담에서 “상호 무력침략의 의사가 없으며 상대방을 위협하는 행위를 자제하자”는 데 합의하였다. 이것은 사실상 남북정상이 「남북기본합의서」에 명시된 각종 긴장완화와 군사적 신뢰조치에 관한 이행의지를 확인한 것으로서, 남북정상회담의 군사적 의의라고 평가할 수 있을 것이다. 이것이 일종의 정치적 신뢰구축조치라고 볼 수 있을 것이다.

군사적 신뢰구축조치도 그동안 상당히 진척되었다. 남북 군사회담을 통해 서해상에서의 우발적 충돌방지를 위한 조치를 취하고 공동어로의 길을 열어 서해상 북방한계선(NLL) 문제의 해결에 한 발 다가갔다. 또한 군사분계선 지역에서 선전활동 중지와 선전수단 제거를 완료하고 해상합라인을 설치하는 데 이어 새롭게 ‘통신연락소’를 설치하는 등 본격적인 군사적 신뢰구축조치가 이루어졌다.⁹ 그러나 군비통제 문제는 북한측의 거부로 아직 첫걸음도 떼지 못하고 있다.

한반도 차원의 냉전구조를 해체하기 위해서는 북한이 미국에게서 느끼는 안보위협 요인도 제거해야만 한다. 정전체제 아래에서 유엔사령부는 북한을 침략자로 규정한 「유엔안보리 결의 1511호」에 따라 “북한의 무력공격을 격퇴하고 이 지역에서 국제평

⁹ 남북간의 군사적 긴장완화의 추진실태에 관한 구체적인 내용에 관해서는 다음을 볼 것. 조성렬, “한반도 군사적 긴장완화 추진실태와 방향,” 「6.15 남북공동선언과 한반도 평화·번영: 평가와 전망(6.15 공동선언 5주년기념 국제학술회의)」 (통일연구원, 2005. 6. 9), pp. 50~54.

화와 안전을 회복하기 위해” 한국에 파견되었다. 그런데, 유엔군은 실전력을 갖고 있지 못하기 때문에 주한미군이 유엔군의 핵심적이고 사실상 거의 유일한 전력으로서 정전체제를 유지해 왔다.¹⁰ 따라서 한반도 유사시 「한미 상호방위조약」을 통해 핵보유국인 미국의 개입이 보장되고 막강한 전력을 보유한 주한미군이 주둔하고 있는 상황에서 북한은 미국에서 기인하는 안보 위기감을 갖고 있는 것이다.

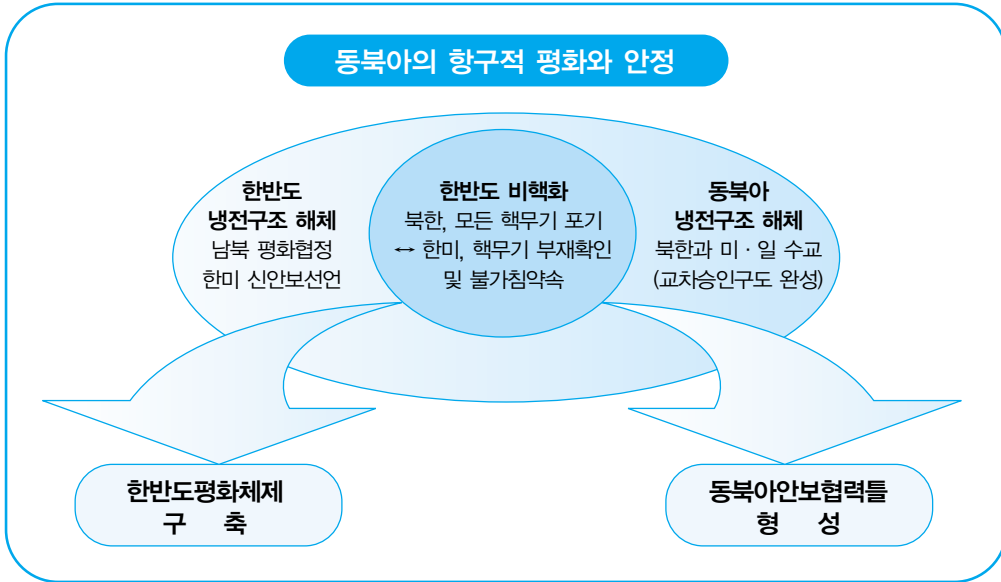
이와 같이 중첩되어 있는 한반도 냉전구조의 덩어리들을 하나씩 떼어내기 위해서는 우선 6자회담 차원의 한반도 비핵화 논의와 별도 포럼을 통한 한반도 평화체제 논의와 함께, 남북 차원에서 군비통제 문제를 논의할 남북장관급회담이나 장성급회담이 우선적으로 개최되어야 할 것이다. 누적된 논의와 성과를 바탕으로 제2차 남북정상회담을 개최하여 ‘남북평화선언’을 발표하거나 ‘남북평화합의서’를 채택할 필요가 있다.

이처럼 남북간에 군사적 신뢰구축조치와 군비통제조치들이 이루어지고 이를 양국 정상회담으로 제도화한다면, 이를 바탕으로 한미 양국은 한미동맹의 성격을 대북 억제력에서 중립적인 안정자로 전환하고, 주한미군의 대북 적대정책을 포기토록 할 수 있을 것이다. 21세기 초반 한반도 안보상황은 1950년대 초와 크게 바뀌었기 때문에 냉전시기에 체결된 「한미 상호방위조약」의 재조정이 필요하다. 이를 위해 진행중인 ‘한미 안보정책구상(SPI)’ 협의를 조기에 마무리할 필요가 있다. 그리고 이러한 미래 한미동맹의 청사진을 바탕으로, 한·미 양 정상회담이 만나 한미동맹과 주한미군의 성격 전환을 표명할 수 있도록 ‘한미 신안보공동선언(가칭)’을 준비해야 할 것이다.¹¹

¹⁰ 조성렬, “주한미군의 안보적 역할과 연합방위태세,” 「주한미군: 역사, 쟁점, 전망」(한울아카데미, 2003), p. 171.

¹¹ 조성렬, “한·미 상호방위조약과 한·미동맹 50년의 평가,” 「한미동맹 50년: 법적 쟁점과 해결의 전망」(백산서당, 2004), pp. 59~60.

<그림 Ⅲ-1> 「6자회담 공동성명」의 개념도



2. 평화체제 수립 시나리오(I): 선 비핵화, 후 평화협정

가. 기본구도

첫 번째 시나리오는 먼저 한반도 비핵화를 달성하고 한반도 및 동북아의 냉전구조를 해체하여 실질적인 평화체제의 조건이 성숙된 다음에, 마지막의 국제법적인 종결 절차로서 ‘남북평화협정’을 체결하는 접근방식이다. 따라서 이 시나리오는 실질적으로 평화체제를 구축하는 다양한 조치에 초점을 맞추고 있다.

이 시나리오에 따르면, 평화협정의 체결은 3단계의 마지막, 또는 한반도 비핵화가 완성되고 동북아 및 한반도 냉전구조가 완전히 해체된 3단계 이후에나 추진될 수 있다. 이처럼 이 시나리오의 특징은 별도의 ‘한반도 평화체제 로드맵’을 상정하기보다는 현재 진행 중인 6자회담에서 논의되고 있는 한반도 비핵화 이행절차와 남북간의 군사회담, 그리고 한미동맹 재조정 협의와 조화를 이루는 방식이라는 점에 있다.

NSC사무처에서 밝힌 ‘평화체제의 단계별 추진전략’에서는 다음 세 단계로 설명하고 있다. 우선, 1단계에서 북핵문제의 해결을 모색하면서 초보적 군사적 신뢰구축 등

평화체제의 토대를 마련한다. 다음으로, 2단계에서 핵문제 해결 이행으로 사실상 해결단계에 들어서면서 군사적 신뢰구축조치와 평화체제의 구축을 위한 구체적인 조치를 취한다. 마지막으로 제3단계에서는 평화협정을 체결하고, 군비통제를 단계적으로 추진한다.¹²

이 시나리오는 한반도 평화체제와 평화협정에 대한 한국정부와 미국의 기존 입장과 일치한다. 「공동성명」 채택 뒤 반기문 외교통상부 장관도 6자회담과 평화협정 포럼이 병행하는 것은 현실적으로 어렵다며 ‘선 비핵화, 후 평화협정’의 방침을 분명히 했다.¹³ 미국도 이미 「페리보고서」에서 “선 남북대화 및 미·북, 북·일 수교, 후 한반도 평화체제의 구축”이라는 한반도 평화프로세스를 제시한 바 있으며,¹⁴ 6자회담과는 별도로 적절한 시기에, 적절한 포럼을 통해 논의하자는 데 한국과 뜻을 같이 하고 있다.

나. 세부 추진전략

제1시나리오의 제1단계 목표는 이미 ‘원칙선언문’의 채택을 통해 달성되었다. 북한은 모든 핵무기와 현존하는 핵 프로그램을 포기하고, 그 대가로 미국을 비롯한 5개국은 북한에 에너지를 제공하고 별도로 미국이 대북 핵, 재래식 무기로 공격 및 침공하지 않는다는 안전보장 약속을 해 주었다.

2005년 10월에 북·일 수교협상이 재개될 뿐만 아니라, 크리스토퍼 힐 동아태 차관보의 방북이 성사될 것으로 보인다. 그의 방북을 통해 북·미간에 ‘이행합의문’의 작성을 위해 구체적인 방안 협의가 이루어지고, 또한 북·미 수교협상의 착수와 관련한 사전협의도 예상된다.

제2단계의 목표는 6자회담, 4자회담(또는 3자회담)과 남북대화, 북·미, 북·일 수교협상 등 다양한 다자간, 양자간 회담을 통해 한반도 비핵화뿐 아니라 한반도 평화체제, 동북아 및 한반도의 냉전구조 해체작업을 본격적으로 진행하는 데 있다. 즉, 한반도 비핵화의 이행계획을 실천하고, 북·일, 북·미수교를 본격 추진하여 교차승인

¹² 김진향, 「한반도 평화체제구축」(국정홍보처, 2003), pp. 75~78.

¹³ 「연합뉴스」, 2005년 8월 21일.

¹⁴ William Perry, *Review of United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations* (Washington, D.C., October 12, 1999).

구도를 촉진하며, 평화체제의 기반을 조성하고 초보적인 동북아 다자안보틀을 만들어내는 것이다.

먼저, 6자회담을 통해 초기준비단계와 전면동결 및 완전폐기의 3단계에 걸친 북한의 핵포기 작업을 진행한다. 6개국간에 이행계획서가 합의되고 북한이 NPT와 IAEA 안전조치에 복귀하면, 전면적인 동결과 함께 국제적인 공인기관으로부터 사찰·검증이 이루어진다. 이 과정에서 북한측이 미국의 한반도내 핵부재 선언을 못 믿겠다며 주한미군 기지 내의 전술핵무기 사찰을 요구할 가능성도 있다.¹⁵

다음, 한반도 평화체제의 구축을 논의하기 위해 직접 관련당사자로 별도의 포럼을 구성하게 될 것이다. 이와 동시에 남북 군사회담을 정례화하여 신뢰구축 및 군비통제를 본격적으로 논의하는 장을 마련함으로써 평화체제의 기반을 조성하게 된다. 이런 점을 감안한다면, 오는 12월로 예정된 제17차 장관급회담에 앞서 군사적 신뢰구축과 군비통제를 협의하기 위한 국방장관회담의 조기개최도 기대해 볼 수 있을 것이다.

아울러 제2차 남북정상회담의 조기 개최도 예상해 볼 수 있다. 일정 정도 남북한 군사회담의 성과가 가시화되면서 제2차 남북정상회담의 분위기가 무르익게 된다. 이때 김정일 국방위원장의 답방을 통해 가칭 ‘남북 평화선언’을 채택하고, 이를 기초로 양측이 실무팀을 구성해 평화협정 체결을 위한 작업에 들어갈 수 있을 것이다.

이와 동시에 한미 안보정책구상(SPI)회의를 통해 포괄적인 안보협력의 내용을 담은 ‘미래 한미동맹의 청사진’을 조기에 마련하고 이를 한미 연례안보회의(SCM)에서 발표한다.¹⁶ 이와 같이 ‘한미동맹의 청사진’이 마련되어야만 굳건한 한미동맹의 토대 위에서 남북관계의 발전과 평화체제의 구축, 동북아 안보협력 틀이 추진될 수 있기 때문이다.

끝으로, 냉전구조의 해체작업도 본격화될 것으로 보인다. 이미 10월에 북·일 관계 정상화를 위한 협상이 재개되고, 힐 차관보도 방북하여 한반도 비핵화의 로드맵과 북·미 관계정상화를 위한 대화를 본격화할 것으로 보인다. 북·미 수교협상 중에 미국의 대북 인권개선 요구로 일시적인 곡절은 예상되지만 근본적인 장애요인이 되지 않을 것이다. 최종단계에서 북·일 수교협상이 최종단계에 들어가고, 북·미간에도

¹⁵ 실제로 조선노동당 외곽단체인 조선반핵평화위원회는 대변인 담화를 통해 “조선반도의 핵문제 자체가 우리에게 대한 미국의 핵위협으로부터 산생된 문제인 만큼 남조선 강점 미군기지들에 대한 검증과 핵 및 생화학 무기의 철폐야말로 조선반도의 평화와 비핵화의 길이며 선결조건”이라고 주장했다. 「로동신문」, 2004년 6월 16일.

¹⁶ 조성렬, “한미정상회담과 동맹의 발전 전망,” 「통일한국」, 7월호 (2005), p. 22.

수교협상이 본격화하게 될 것이다. 아울러 6자회담 사무국이 설치되는 등 동북아 다자안보틀을 형성하기 위한 노력이 가시화될 것이다.

제3단계의 목표는 한반도 비핵화를 이룩하고, 교차승인 구도와 다자안보틀을 만들어 동북아 냉전구도를 해체하고, 한미동맹 재정의와 남북평화협정 체결로 한반도 평화체제를 완성하는 데 있다.

한반도 비핵화를 위해 핵관련 시설을 해체하고 핵물질이나 핵무기를 반출한다. 이와 같이 비핵화가 완료됨과 동시에 북·일, 북·미 수교가 이루어져 교차승인구도가 완성되면서 동북아 냉전구조가 형식적이거나 해체된다. 그리고 유엔사를 해체한 뒤 한미 양국은 ‘신안보공동선언’을 발표하여 주한미군의 역할이 대북 억제역할에 있는 것이 아니라 국제사회의 각종 위협요인에 대처하는 데 있다는 것으로 재정의 된다. 이렇게 되면 북한이 요구해 온 대북 평화보장체제가 완성되고, 전체적으로 동북아시아는 평화와 안정의 신질서로 이행한다.

이상과 같은 ‘선 비핵화, 후 평화체제’의 로드맵을 그림으로 나타낸 것이 <그림 III-2>이다.

<그림 Ⅲ-2> '선 비핵화, 후 평화협정'의 로드맵

	한반도비핵화	평화체제 구축	
		동북아차원	한반도차원
1단계	【원칙선언문 채택】 ○ 북한, 모든 핵무기, 핵 프로그램 포기 ○ 5개국의 대북 에너지 제공 ○ 미국의 대북 핵, 재래식 무기 선제불사용 확인 ○ 한·미, 남한 내 핵무기 부재 확인	【관계정상화 공약】 ○ 북·일 관계정상화 약속 ○ 북·미 관계정상화 약속 【다자안보대화 공약】 ○ 동북아 다자안보를 마련 약속	【평화체제 공약】 ○ 한반도평화체제 논의약속 - 직접 관련당사자로 별도 포럼 구성 약속
2단계	【이행계획 실천】 ○ 초기준비단계 ○ 전면동결단계 - 사찰·검증 - 경제·안보적 보상책 마련 ○ 완전폐기단계	【교차승인 완성 추진】 ○ 북·일 수교협상 구체화 ○ 북·미 수교협상 개시 【다자안보대화 시작】 ○ 동북아다자안보대화 개시 - 6자회담 사무국 설치	【평화체제 기반조성】 ○ 남북 군사회담 정례화 - 신뢰구축 및 군비통제 본격 논의 ○ 남북평화선언 채택 (제2차 남북정상회담) 【동맹재조정 논의】 ○ 미래 한미동맹 청사진 합의(SPI회의 및 SCM)
3단계	【한반도 비핵화 달성】 ○ 핵관련시설 해체 및 핵무기/핵물질 반출 ○ 대북 안전보장체제의 완성	【교차승인구도 완성】 ○ 북·일 관계정상화 ○ 북·미 관계정상화 【다자안보틀 형성】 ○ 6자회담 사무국 설치 - 의제 및 산하기구 논의	【한미동맹 재정의】 ○ 한미 신안보공동선언 - 유엔사 해체 - 전시작통권 환수 【평화체제 전환】 ○ 남북평화협정 체결 - 평화보장관리기구 설립 - 군비통제 실천 ○ 미·중의 하기서명 또는 추인 ※ 북·미에 의한 '전쟁종결 선언' 도 가능

3. 평화체제 수립 시나리오(Ⅱ): 선 평화협정, 후 비핵화

가. 기본구도

두 번째 시나리오는 한반도 비핵화와 냉전구조의 해체를 촉진하기 위한 수단으로 평화협정의 체결을 먼저 고려하는 방안이다. 평화협정의 조기체결을 통해 남북관계를 법적으로 규정함으로써 남북간의 평화상태를 회복하고 이를 바탕으로 정치·군사적 신뢰를 더욱 공고히 하고자 한다.

이 시나리오는 정치적·군사적 신뢰구축을 통한 평화분위기가 충분히 완비되지 않았을 경우이라도 한반도 비핵화를 추진하는 과정에서 평화협정의 체결이 가능한 상황이 오면 이를 조기에 실현하고자 한다. 남북한 최고지도자의 의지에 따라 남북관계의 상황이 변화하고, 주변국가들의 대한반도 정책의 유동성·가변성에 대비하여 신속적이고도 탄력적인 대응이 필요하다는 인식에 기반한 것이다.¹⁷

실제로 남북관계에서 보면, 1992년의 「남북기본합의서」 채택이나 2000년 6.15 '남북공동선언문' 과 같이 주변안보상황의 변화에 따른 남북 최고지도자들의 결단에 따라 이루어진 사례가 있다.

따라서 평화협정의 체결 자체도 쉬운 작업은 아니지만, 일단 체결되면 협정의 내용을 강제하는 효과가 생길 수 있다. 먼저 평화협정을 체결한 뒤 신뢰구축조치나 군비통제 협상이 추진될 수도 있다. 만약 김정일 국방위원장이 답방하여 제2차 남북정상회담에서 획기적인 대남 군사제이나 '남북 평화선언'(가칭)이 발표될 경우 한반도 비핵화나 군사적 긴장완화의 흐름이 한층 가속화될 수 있다. 이러한 비핵화나 긴장완화의 성과를 바탕으로 평화협정 체결로 나아가는 방안도 생각해 볼 수 있다.

오는 부산 APEC에 북한의 최고지도자를 옵저버 자격으로 초청하는 방안도 고려해 볼 수 있다.¹⁸ 다행히 11월 APEC 정상회담 이전에 '한반도 비핵화의 이행계획'이 합의된다면, APEC회의에 각국 정상과 북한의 최고지도자가 참여한 가운데 상징적이나마 '한반도냉전 해체' 선언도 고려해 볼 수 있다.¹⁹ 그렇게 된다면 한반도 비핵화의

¹⁷ 제성호, "한반도 평화체제 전환의 법적 측면," 「한반도 평화전략」(통일연구원, 2000), p. 249.

¹⁸ Cho, Seong-Ryoul, "APEC's Security Role and Peace in the Korean Peninsula," *APEC's Significance for Peace and Prosperity in Northeast Asia* (The 2005 RIIA International Conference, September 1, 2005), pp. 91~92.

이행을 뒷받침하고 냉전구조의 해체를 촉진하는 데 크게 기여할 수도 있을 것이다.

나. 세부 추진전략

제2시나리오의 제1단계 목표도 역시 제1시나리오의 경우와 마찬가지로 ‘원칙선언문’의 채택을 통해 달성되었다. 「공동성명」에서 6개국은 북한이 안전보장을 담보로 핵무기와 현존 핵 프로그램을 포기하고, 북·일, 북·미 수교협상을 통해 교차승인을 완성함으로써 동북아 냉전구조에서 벗어날 수 있도록 원칙적인 합의를 이루어내었다.

그리고 「공동성명」의 합의과정에서 한국정부는 평화체제 문제가 6자회담의 쟁점으로 부각되는 것을 차단하면서 6자회담과는 별도의 포럼에서 논의될 수 있는 구도를 만들고자 하였다. 그 대신 관련국간의 양자접촉을 활용하여 평화체제의 구축에 대한 공감대 형성에 주력하였다.

제2단계 목표는 제1시나리오와 확연히 구분된다. 제2시나리오에서는 남북한과 미국, 중국 등이 4자회담을 열어 평화체제 전환의 당사자, 시기와 형식 등에 대한 원칙과 방향을 담은 ‘4자 공동선언’을 도출하는 데 목표를 두고 있다. 그리고 이러한 4자회담의 결과를 바탕으로 평화협정을 협의하여 체결하도록 한다. 그리하여 제2단계의 마지막에서 정전체제를 평화체제로 공식적으로 전환할 것을 목표로 삼는다.

우선, 평화협정의 당사자 형식을 정리해 둘 필요가 있다. 기본적으로는 ‘2+2 구도’를 실현하는 데 중점을 두지만, 논의가 진전되는 과정에서 북·미 평화협정 문제가 북·미 관계개선의 일환으로 검토될 경우, 남·북-북·미의 ‘복2자방식’이나 남·북·미의 ‘3자방식’이 채택될 경우에도 대비해야 한다.

그리고 평화협정의 체결에 따른 여러 가지 문제점들에 대한 법적, 제도적 검토가 필요하다. 정전체제가 평화체제로 전환되고 새로운 평화보장관리기구가 설치되면 그동안 정전관리 임무를 담당해오던 유엔사령부의 해체가 불가피하다. 또한 평화체제의 논의과정에서 북·미 적대관계의 해소와 양립할 수 있도록 한미동맹과 주한미군의 새로운 비전을 제시하는 ‘한미 신안보공동선언’ (가칭)을 준비할 필요가 있다.

다음, 남북간의 직접대화와 4자회담을 통한 의견조율을 통해 「남북 평화협정」의 내용과 평화보장관리기구의 참가국 문제를 검토한다. 「남북 평화협정」에는 전쟁상태의

¹⁹ 「한겨레신문」, 2005년 9월 22일.

종결과 평화상태를 선언하고 남북 평화공존과 평화통일의 의지를 천명한다. 그리고 경계선 획정, 평화지대 설치, 평화보장관리기구의 구성과 운영, 남북간 특수관계 재확인, 다른 조약과의 관계, 국제적 보장 등을 포함한다.

이러한 내용들은 기존 「정전협정」(1953) 가운데 ‘비무장지대 조항’ (1~11항)과 ‘정전기구 조항’ (19~50항) 등을 발전적으로 승계하고, 「남북기본합의서」(1992) 중 상호 불가침 원칙, 분쟁의 평화적 해결원칙과 불가침경계선, 신뢰구축 및 단계적 군축과 검증 규정 등을 담고 있는 ‘남북불가침 조항’ (2장 9~14조)을 원용할 수 있을 것이다.

전쟁상태를 종결짓기 위해 깊고 가야 할 국군포로문제는 지난 8월 제6차 남북적십자회담(2005.8.23~25)에서 처음으로 제기하였으며, 제16차 남북장관급회담(2005.9.13~16)에서도 북측에 해결을 강력히 촉구함으로써 국군포로문제(“전쟁시기 소식을 알 수 없게 된 사람들”)를 계속 협의·해결해 나갈 수 있는 기반을 확보하였다.²⁰

끝으로, 4자회담을 통해 정전협정의 폐기와 평화체제로의 전환을 공식적으로 선언한다. 그리고 정전협정의 폐기와 평화협정의 발효에 따른 후속조치를 추진한다. 평화협정은 헌법 제60조 1항에서 규정한 ‘강화조약’에 해당되므로 국회의 비준 동의절차를 밟을 필요가 있다. 그리고 협정이 국제적으로 공인을 받을 수 있도록 UN사무국 등록절차를 밟는다. 그동안 정전관리 임무를 담당했던 유엔사의 해체에 대비하여 평화보장관리기구의 구성·운영 등에 관해서도 대비가 이루어져야 한다.

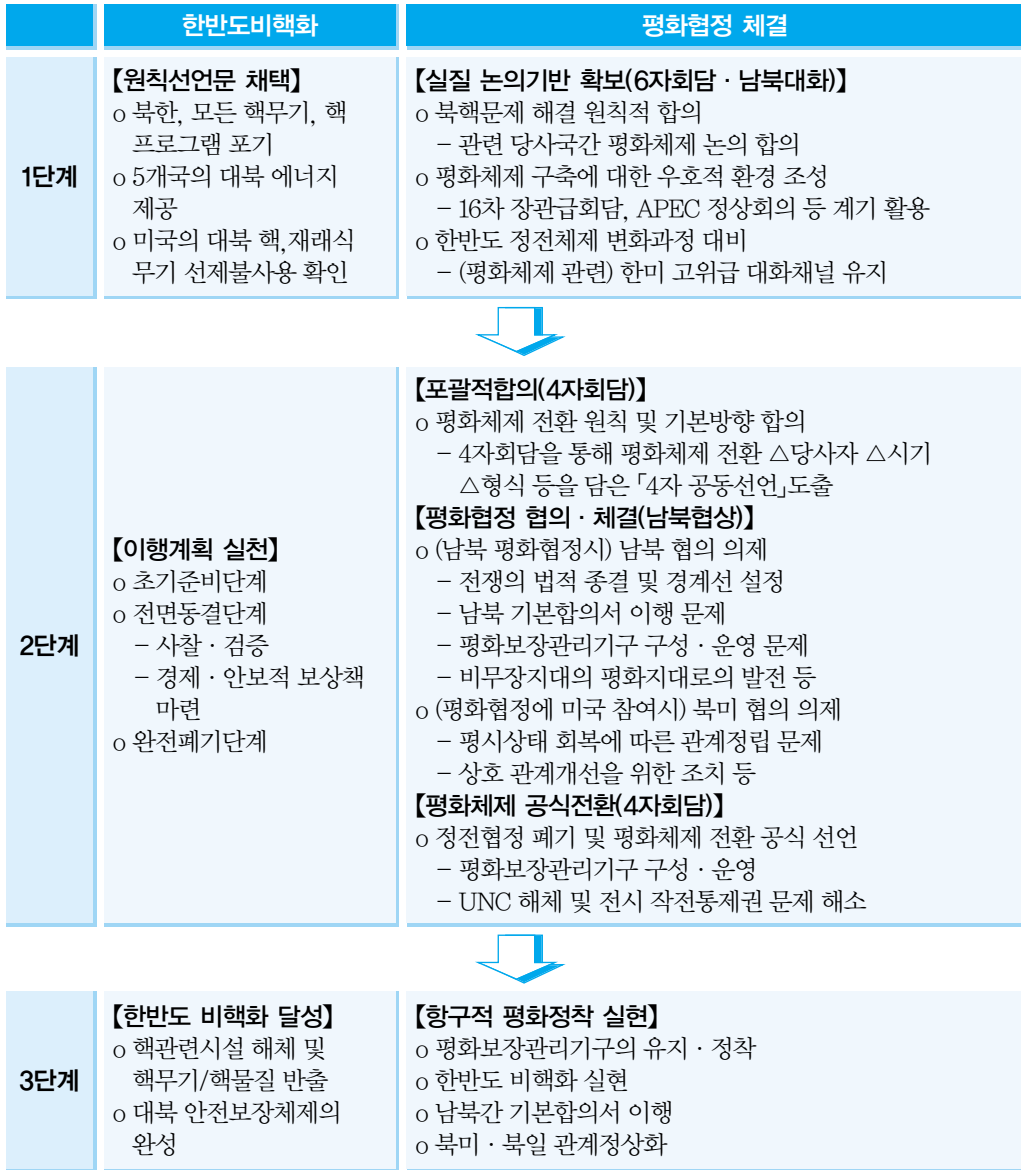
제3단계 목표는 북한의 핵폐기 완료로서 한반도의 비핵화를 구현하고 평화협정의 이행과 평화보장관리기구를 유지, 정착시킴으로써 항구적인 평화정착을 실현하는 데 둔다. 특히 수도권 안전문제를 해결하기 위해 군사회담을 개최하여 남북간에 운용적 군비통제를 실현한다.

그밖에도 북한과 일본, 미국과의 관계 정상화를 촉진하여 북한이 국제사회에 참여하고 대외개방의 여건이 이루어지도록 한다. 또한 6자회담을 동북아 안보협력대화로 발전시키고, 역내 신뢰안보구축조치(CSBM, Confidence Security Building Measures)를 도입하도록 한다.

이상과 같은 ‘선 평화협정, 후 비핵화’의 로드맵을 그림으로 나타낸 것이 <그림 III-3>이다.

²⁰ 조민, “제16차 남북 장관급회담,” Online Series 05-02 (통일연구원, 2005년 9월).

<그림 Ⅲ-3> '선 평화협정, 후 비핵화'의 로드맵



IV. 맺음말: 냉전구조의 해체와 동북아 신질서의 모색

이번 제4차 6자회담에서 발표한 「공동성명」은 한반도와 동북아 역내의 최대 안보불안 요인인 북핵문제의 해결에 작은 돌파구를 열었다. 더 나아가 이번 「공동성명」은 그 안에 한반도 평화체제를 통해 한반도 냉전구조를 해체하고, 북·일 수교와 북·미 수교를 통해 동북아 냉전구조의 나머지 한 축을 무너뜨리려는 원대한 구상을 담고 있다.

그리고 단순히 과거의 냉전구조를 무너뜨리는 데 그치는 것이 아니라, 새로운 동북아의 신질서를 만들어나가려는 의도가 담겨 있다. 「공동성명」에서 6개국은 동북아시아의 항구적인 평화와 안정을 위해 공동 노력할 것을 천명하고, 한반도 평화체제뿐만 아니라 동북아시아의 안보협력 증진(promoting security cooperation in Northeast Asia)을 위한 방안과 수단(ways and means)을 모색하기로 합의하였다.

이미 지난 8월초 로버트 졸릭 미 국무부 부장관은 베이징을 방문하여 중국 지도자들과 20시간이나 논의한 것으로 알려졌다.²¹ 졸릭은 중국측에게 한반도 현상변경의 필요성을 말하며 미국과 중국 모두에게 우호적인 한반도를 위한 시나리오를 검토할 것을 촉구하였다. 또한 6자회담을 동북아시아의 다자간 안보틀 마련을 위한 발판으로 이용하는 데 관심을 갖고 있음을 시사했다.

이번 「공동성명」을 계기로 6개국들은 동북아 다자안보 틀의 구축에 본격적으로 나선 것으로 보인다. 제4차 6자회담의 타결을 전후하여 주변 4개국들은 벌써부터 한반도 및 동북아 냉전질서의 해체와 뒤이은 새로운 동북아질서의 주도권을 잡거나 뒤쳐지지 않기 위해 활발한 움직임을 보이고 있다.

이번 제4차 6자회담에서 북한을 설득하고 미국의 양보를 받아내어 「공동성명」을 이끌어내는 데 한국정부의 역할이 매우 컸음은 주지의 사실이다. 앞으로도 6자회담의 틀 속에서 ‘이행계획’의 합의를 도출하고 이를 유지·이행하도록 하기 위해서는 여전히 한국정부의 역할이 막중하다.

동북아 냉전질서의 해체과정에서도 한국정부가 적절한 중재역할을 해야 한다. 북·일 국교정상화 과정에는 납치문제를 비롯하여 넘어야 할 산이 많다. 북·미 관계가 정상화되기까지는 북한인권법, 테러지원국 해제, 미사일 문제 등 풀어야 할 과제

²¹ Glenn Kessler, “Zoellick Details Discussions With China on Future of the Korean Peninsula,” *Washington Post*, September 7, 2005.

가 산적해 있다. 이러한 과제를 주도적으로 풀어나가기 위해서는 무엇보다 한일관계를 정상화시키고 한미동맹 재조정 작업을 조속히 마쳐야 한다.

한반도 평화체제를 논의하기 위한 새로운 포럼도 우리에게 기회이자 도전의 장이 될 수 있다. 한반도 평화체제는 향후 동북아 질서재편의 핵이 될 수 있다는 점에서 예상참가국인 미국과 중국의 경쟁이 치열할 것으로 보인다. 따라서 평화체제 논의에서 남북한이 주도적 역할을 하지 않으면 안 된다. 그러기 위해서는 남북관계의 협력적 발전이 무엇보다 중요하여, 여기서도 한국의 외교력이 요구된다.

새로운 동북아 다자안보협력 논의는 냉전형의 대립질서를 넘어 다자합의에 의한 협력적 질서로 가는 분수령이 될 것이다. 협력적 질서로 간다면 이는 미·중간의 대립구도를 완화하고 일·중간의 충돌을 예방할 수 있는 ‘윈윈 게임’이 될 수 있다는 점에서 바람직하다. 당초 한국정부의 ‘동북아 균형자론’도 냉전형 대립질서로의 회귀를 막기 위한 고육지책이었다. 그런 점에서 동북아 다자안보협력의 성공 여부는 앞으로 ‘동북아균형자론’ 외교의 성패 여부를 판가름할 잣대가 될 것이다.

통일연구원 최근 발간자료 안내

연구총서

2004-01	인도주의 개입에 대한 국제사회의 동향	최의철 저	6,000원
2004-02	A CRITICAL JUNCTURE	최진욱 저	4,000원
2004-03	식량난과 북한여성의 역할 및 의식변화	임순희 저	5,000원
2004-04	통일 이후 갈등해소를 위한 국민통합 방안	박종철 외 공저	10,000원
2004-05	미·중 패권경쟁과 동아시아 지역패권 변화 연구	황병덕 외 공저	9,500원
2004-06	중국의 부상에 대한 일본의 인식과 군사력 강화	김영춘 저	4,000원
2004-07	주한미군 감축 및 재배치와 한국의 국가안보	홍관희 저	4,500원
2004-08	남북경협 실패사례 연구: 대북 경협사업의 성공을 위한 정책과제	김영윤 저	7,500원
2004-09	북한의 핵 폐기 가능성과 북·미관계	정영태 저	5,000원
2004-10	미국의 대북인권정책 연구	김수암 저	6,000원
2004-11	김정일 시대 북한의 정치체제	박형중 외 공저	10,000원
2004-12	미국의 한반도 정책과 통일문제	박영호 저	5,500원
2004-13	북한의 경제특구 개발과 외자유치 전략: 개성공업지구와 금강산관광특구를 중심으로	임강택 외 공저	6,000원
2004-14	7·1조치 이후 북한의 체제 변화: 아래로부터의 시장사회주의화 개혁	서재진 저	7,500원
2004-15	CSCE/OSCE의 분석과 동북아안보협력에 주는 시사점	손기웅 저	5,000원
2004-16	남북 사회문화공동체 형성을 위한 대내적 기반구축방안: 통일문제의 갈등구조 해소를 중심으로	조한범 저	4,500원
2004-17	국제적 통일역량 실태분석	여인곤 외 공저	9,000원
2004-18	대북지원민간단체의 남북교류협력 연구	이금순 저	5,000원
2004-19	〈7·1경제관리개선조치〉 이후 북한경제 변화 전망: 실질소득의 변화를 중심으로	최수영 저	4,000원
2004-20	1994~2000년 북한기근: 발생, 충격 그리고 특징	이 석 저	9,000원

협동연구총서

2004-01	통일인프라 구축 및 개선방안		10,000원
2004-02	정보화시대 통일정책 거버넌스 개선방안	여인곤 외 공저	7,000원
2004-03	남북관계 개선의 국내적 수용력 확대방안 : 분야별 갈등의 원인 및 해소방안	박종철 외 공저	10,000원
2004-04	통일관련 법적 인프라 정비 및 개선방안	제성호 외 공저	10,000원
2004-05	통일지향 교육 패러다임 정립과 추진방안	고정식 외 공저	10,000원
2004-06	경제분야 통일인프라 구축 및 개선방안	양문수 외 공저	10,000원
2004-07	북한이탈주민 분야별 지원체계 개선방안	이금순 외 공저	8,500원

2004-08	종합결과보고서: 통일인프라 구축 및 개선 방안	김영춘 외 공저	5,500원
2004-09	평화와 번영의 동북아 문화공동체 형성을 위한 정책연구		10,000원
2004-10	동북아 문화공동체 형성을 위한 협력적 아시아 인식의 모색	오명석 외 공저	5,500원
2004-11	동북아문화공동체와 유럽문화공동체의 공통성과 차별성	김명섭 외 공저	5,000원
2004-12	동북아 문화공동체 형성을 위한 한국·중국·일본의 대중문화산업에 대한 비교연구	양영균 외 공저	10,000원
2004-13	동북아 공동의 문화유산에 대한 공동 연구와 관리	박경하 외 공저	10,000원
2004-14	동북아 문화공동체의 동아시아 지역 확대방안을 위한 기초연구: 한국-동남아 문화 공동체 형성 가능성 분석	서중석 외 공저	10,000원
2004-15	동북아 평화문화 비교 연구	조한범 외 공저	9,500원
2004-16	동북아 한민족 사회의 역사적 형성과정 및 실태	최진욱 외 공저	6,500원
2004-17	동북아공동체의 행정조직 구축에 관한 연구: 유럽연합의 행정부인 집행위원회 조직의 비교분석을 중심으로	윤종설 외 공저	5,000원
2004-18	동북아 국가의 인적자원실태 및 개발 동향과 인적자원개발 분야의 공동체 형성 가능성 연구	강일규 외 공저	10,000원
2004-19	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적기반 구축방안	전재경 외 공저	8,000원
2004-20	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적 기반 구축방안 : 형사법제를 중심으로	이진국 외 공저	6,000원
2004-21	동북아 여성문화유산 교류협력방안	김이선 외 공저	8,500원
2004-22	동북아 문화공동체 형성을 위한 청소년교류 협력 연구	윤철경 외 공저	10,000원
2004-23	동북아 문화공동체 형성을 위한 교육 분야 교류·협력의 실태	한만길 외 공저	10,000원
2004-24	동북아 국가간 관광교류협력 방안(Ⅰ): 잠재력과 장애요인	박기홍 외 공저	6,000원
2004-25	동북아 문화공동체 추진의 비전과 과제(Ⅰ)	김광역 외 공저	4,000원
2004-26	종합결과보고서: 평화와 번영의 동북아 문화공동체 형성을 위한 정책연구	김광역 저	4,500원

학술회의총서

2005-01	북한 경제의 변화와 국제협력		8,000원
2005-02	6·15남북공동선언과 한반도 평화·번영: 평가와 전망		10,000원

KINU정책연구시리즈

비매품

2005-01	북핵보유선언: 향후 정세전망과 우리의 정책방향	허문영 저
2005-02	북핵문제와 남북대화: 현안과 대책	이기동, 서보혁, 김용현, 이정철, 정영철, 전병곤, 광진오 공저
2005-03	6·15 남북공동선언 재조명: 이론과 실제	홍용표, 조한범 공저
2005-04	광복 60주년과 한반도: 한미관계, 남북관계 그리고 핵문제	김근식 저
2005-05	한반도 비핵화와 평화체제 구축의 로드맵: 「6자회담 공동성명」 이후의 과제	조성렬 저