

한반도 평화체제 관련 쟁점과 이행방안

서보혁 · 구갑우 · 이혜정 · 이희옥 · 신대진 · 정육식

한반도 평화체제 관련 쟁점과 이행방안

연구책임자

서보혁 (통일연구원 연구위원)

공동연구자

구갑우 (북한대학원대학교 교수)

이혜정 (중앙대학교 교수)

이희욱 (성균관대학교 교수)

신대진 (성균관대 좋은민주주의연구센터 선임연구원)

정육식 (평화네트워크 대표)

연구지원

용해민 (통일연구원 연구원)

한반도 평화체제 관련 쟁점과 이행방안

한반도 평화와 남북 협력 종합연구 사업(2/4년차)

한반도 평화 연구(1): 한반도 평화체제 진입 시나리오와 로드맵 KINU 연구총서 19-21

발행일	2019년 12월 30일
저자	서보혁, 구갑우, 이해정, 이희옥, 신대진, 정옥식
발행인	임강택
발행처	통일연구원
편집인	평화연구실
등록	제2-02361호 (97.4.23)
주소	(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전화	(대표) 02-2023-8000 (FAX) 02-2023-8296
홈페이지	http://www.kinu.or.kr
기획·디자인	(주)에이치에이엔컴퍼니(02-2269-9917)
인쇄처	(주)에이치에이엔컴퍼니(02-2269-9917)
ISBN	978-89-8479-967-7 93340
가격	14,000원

© 통일연구원, 2019

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)

한반도 평화체제 관련 쟁점과 이행방안



본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것은 아닙니다.

차례

요약	9
I. 연구목적과 구성 서보혁	13
1. 문제제기와 연구목적	15
2. 선행연구 검토	18
3. 연구범위와 구성	24
II. 평화체제 관련 북·미·중 3자의 입장	27
1. 북한의 입장 구갑우	29
2. 미국의 입장 이해정	54
3. 중국의 입장 이희옥	90
4. 3자의 입장 비교 평가 서보혁	120
III. 평화협정의 주요 과제 이행 방안	137
1. 평화협정 협상 및 체결 조건 평화네트워크	139
2. 남북한 경계 획정과 평화지대 설치·활용 평화네트워크	156
3. 안전보장과 비핵화 평화네트워크	174
4. 군비통제 평화네트워크	214
5. 평화관리 기구 평화네트워크	232

6. 동북아시아 다자안보협력 신대진	250
IV. 평화체제 추진 로드맵 서보혁	275
1. 대내외 환경 평가와 전망	277
2. 3단계 평화체제 로드맵	281
3. 정책적 고려사항	286
참고문헌	289
최근 발간자료 안내	305

표 차례

〈표 Ⅱ-1〉 한반도의 국면에 따른 정책 선호 평가	64
〈표 Ⅱ-2〉 북미 간 양자회담 결과 구성	74
〈표 Ⅱ-3〉 평화협정 주요 이슈별 북·미·중 3자의 입장	135
〈표 Ⅲ-1〉 비핵무기지대 조약	195
〈표 Ⅲ-2〉 비핵무기지대와 핵보유국 비교	196
〈표 Ⅲ-3〉 군비통제 관련 남북한 기존 입장 비교	220
〈표 Ⅲ-4〉 「보스니아 평화협정」에 따른 군비 분할	226
〈표 Ⅳ-1〉 비핵평화 이행 로드맵	285

그림 차례

〈그림 I -1〉 한반도 평화체제 논의의 범위와 틀	26
〈그림 II -1〉 교착전시의 주요전투지역 1951.6.23.~1953.7.27.	41
〈그림 II -2〉 북한이 설정한 해상경계선	45
〈그림 II -3〉 9월 평양공동선언 군사 합의서 주요 내용	123
〈그림 III -1〉 북한이 1999년 주장·선포한 서해 해상 군사분계선	158
〈그림 III -2〉 북한이 2004년 12월 15일부터 주장하기 시작한 서해 해상경비계선	159
〈그림 III -3〉 에게해에서의 그리스와 터키의 해상 경계	165
〈그림 III -4〉 2012년 국제사법재판소 판결 이전 니카라과와 콜롬비아의 영토 및 해양 경계선	168
〈그림 III -5〉 국제사법재판소 판결에 따라 새로 확정된 니카라과와 콜롬비아의 해양 경계	169
〈그림 III -6〉 비핵무기지대 지도	195
〈그림 III -7〉 「이집트-이스라엘 평화협정」 체결에 따른 이스라엘과 이집트의 군 재배치	224

요 약

한반도 비핵평화 프로세스의 실행은 관련 당사국들이 그 로드맵에 합의할 때 가능하다. 그리고 그것을 항구적 평화체제로 발전시키는 일이 2차 과제이다. 이 연구는 이런 과제를 종합적으로 검토하기 위해 관련국들의 입장을 비교 평가하고, 평화협정 이행 방안을 제시하는데 목적이 있고, 그런 점에서 기존 연구와 차별성을 갖는다. 이 연구는 단기적 정책 대응보다는 중장기적 거시정책 차원에서 접근하고 있다.

평화협정 이행 관련 7개 이슈들에 대한 당사자들의 입장은 협정 체결 당사자 문제에 관해 수렴되는 것을 제외하면 국가 간 입장 차이가 크다. 한국은 항구적 평화정착, 남북협력과 국제협력의 조화라는 기초 하에 입장 차이를 조율해나가야 할 것이다. 결론에서는 분석 결과에 근거해 비핵평화 로드맵을 3단계로 설정하고 있다. 비핵화와 평화체제의 연계를 기본 방향으로 삼고 남북관계와 군비통제도 포함하고 있다. 각 단계의 성립은 북한의 비핵화 조치와 미국의 적정 상응조치를 전제로 한다. 비핵평화 프로세스의 연속적 전개와 평화체제 수립을 위해 한국은 ① 북한과의 관계 발전, ② 미국과의 긴밀한 협의, ③ 대 주변국들에 대한 통일외교 확대, ④ 초당적인 국내 지지 등 많은 과제를 안고 있다.

주제어: 평화체제, 평화협정, 안전보장, 비핵화, 군비통제, 로드맵, 통일

Abstract

A Study on Peace on the Korean Peninsula: Scenarios and Roadmap for Building a Peace Regime – Issues Involving the Peace Regime and Ways to Implement

Suh, Bo-hyuk et al.

The implementation of the non-nuclear peace process on the Korean Peninsula can be made when relevant countries agree on the road map. The second challenge is to develop the process into a permanent peace regime. In order to have a comprehensive review on those challenges, this study is intended to compare the positions of the relevant countries and propose the ways to implement a peace agreement, and in this sense, this study is differentiated from the previous studies. It approaches from the mid- and long-term macro-policy perspectives, rather than short-term and micro-response measures.

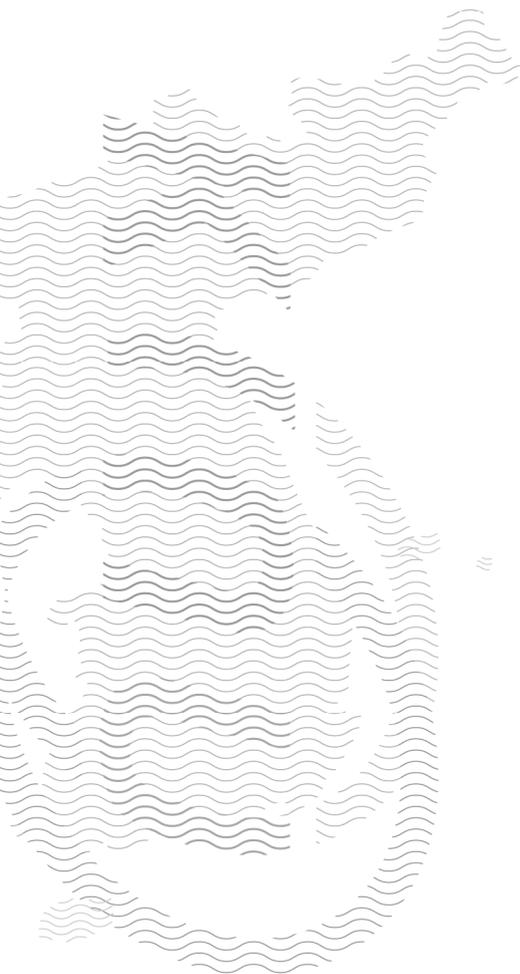
The positions that the relevant parties have on seven issues of implementing the peace agreement vary greatly, except for the fact they all boil down to the issues of the parties to the peace treaty. The Republic of Korea will need to narrow

differences under the banner of establishing permanent peace and harmonizing inter-Korean cooperation with international cooperation. The conclusion of the study proposes the three-step road map for non-nuclear peace based on the analysis results, which has the main issue of linking denuclearization and a peace regime and includes the inter-Korean relations and arms control. The establishment of each step is conditioned on the appropriateness of North Korea's denuclearization and the corresponding measures from the U.S. and another parties To ensure a continuous development of the non-nuclear peace process and the establishment of a peace regime, South Korea needs to address challenges: ① improving its relationship with North Korea, ② having a close consultation with the U.S., ③ extending its diplomatic dialogue regarding unification over neighboring countries, and ④ ensuring bipartisan domestic support.

Keywords: Non-nuclear Peace Process, Peace Regime, Peace Treaty, Security Assurance, Denuclearization, Arms Control, Roadmap, Reunification

I. 연구목적과 구성

서보혁 (통일연구원)



1. 문제제기와 연구목적

2017년 말까지 북한과 미국 사이에 전개된 ‘말의 전쟁’은 실제 전쟁 위기감을 불러왔다. 전 세계의 이목이 한반도에 집중되었다. 그러나 세계 평화여론에 힘입은 한국 정부의 끈질긴 평화외교는 북미 간 위기외교를 중단시키고 북한의 평창 올림픽 참가를 이끌어냈다. 이어 2018년 남북, 북미, 그리고 북중 간에 전개된 일련의 정상회담은 한반도에 전쟁 위기를 씻어내고 비핵평화 프로세스¹⁾의 길을 열었다. 특히, 10여 년 간의 대립 끝에 남북관계가 개선되고 한국전쟁 이후 최초의 북미정상회담이 열린 것은 한반도 비핵평화 프로세스를 개시하는 원동력이 되었다. 판문점, 평양, 산토스 등지에서 이루어진 남북, 북미 정상 간 합의와 그 이후 합의 이행 노력은 정치군사적 신뢰 형성으로 이어졌다. 그러나 항구적인 한반도 평화는 그 방향에 대한 공감대 형성이 미흡한 채 북핵문제와 북미관계의 장벽에 부딪혀왔다.

냉전 해체 이후 남북, 북미, 또는 한반도 문제 유관국들 사이의 다자회담이 진행되었지만 그것은 간헐적이었고 합의와 합의 위반, 이행과 이행 중단이 반복되어 왔다. 그 결과 일련의 회담들이 지속 가능한 평화 프로세스의 길로 나아가지 못하였다. 그것은 분단·정전체제의 장기화로 빚어진 오랜 대결과 불신의 벽을 넘기에는 대단히 불충분한 것이었다. 70여 년 동안 정치적 비방과 군비경쟁, 결국 체제경쟁으로 남북한을 비롯한 유관국들이 한반도 평화를 상상하는 것은 원천적으로 불가능하였다. 그래서 2018년의 평화 무드가 전쟁 위기를 중단한 점에서 고무적이었지만, 지속가능한 평화체제를 어

1) 본 논의에서 한반도 비핵평화 프로세스는 ① 북미 핵협상 과정에서 발생할 한반도 긴장 완화의 흐름, ② 핵협상 타결 이후 본격화 될 한반도 냉전구조 해체 및 지속가능한 평화체제 수립 과정, 이 두 의미로 이해한다.

떻게 수립할 것인지 진지하게 검토할 필요성이 제기되었다. 물론 한반도 비핵화가 그 첫 번째 관문인 것을 부인할 수는 없기 때문에, 한반도 평화 프로세스는 비핵평화 협상에서 출발하지 않을 수 없다. 그럼에도 비핵화와 함께, 비핵화 이후 지속가능하고 안정적인 평화 체제 수립의 당위성과 방향성을 본격적으로 논의하는 것은 역사적 필연이자 사명이라 해도 과언이 아닐 것이다. 또 2018년 이후 진행된 일련의 비핵평화 무드는 한반도 평화체제 당사자들이 다함께 관여해서 조성하였고, 그 관심사도 비핵화에 그치지 않고 평화체제, 관계정상화 등 포괄적이라는 점에서 주목할 만하다. 특히, 이 논의를 한국이 주도하는 것은 한반도 평화의 직접 당사자로서의 지위에 부응하는 것이기도 하거니와 북미 간 장기 대결구도에서 평화 촉진자의 역할을 수행하는 전략적 의미도 갖는 것이다. 본 연구는 이런 문제의식을 갖고 진행되었다.

2018년 평화 무드가 비핵평화 프로세스의 문을 열었지만 2019년 2월 하노이 북미정상회담에서 합의 미성사로 이후 답보상태를 걷고 있다. 그럼에도 판문점·평양공동선언, 싱가포르 공동선언 등으로 비핵화와 평화체제가 선후의 문제가 아니라 하나의 세트로서 동시 병행의 성질임을 공감하고, 논의 방향을 그 이행 방안으로 전환한 것은 2018년의 성과로 기록될 만하다. 물론 이론적으로 비핵화와 평화체제의 관계는 ① 선후의 문제로 볼 경우 3가지,²⁾ ② 포함관계로 볼 때도 3가지의 경우의 수³⁾를 상정해볼 수 있다. 그런데 2018년이 경과하며 남·북·미 사이에 비핵화와 평화체제를 묶어 병행 추진하는데 원칙적인 합의를 한 것은 둘의 관계 중 가장 이상적인 경우에

2) 3가지 경우의 수는 ① 선 비핵화, 후 평화체제, ② 선 평화체제, 후 비핵화, ③ 둘의 동시병행의 경우이다.

3) 3가지 경우의 수는 ① 비핵화가 평화체제를 포함, ② 평화체제가 비핵화를 포함, ③ 상호관계 없음의 경우이다.

해당한다. 다만, 포함관계 측면에서 둘의 관계가 뚜렷하게 정리되지 않은 것이 하노이 북미정상회담의 결렬 이후 협상의 난항을 설명해 준다. 이론적으로는 평화체제(peace regime)가 비핵화를 포함하는 상위 개념으로 볼 수 있다. 예를 들어 평화체제의 법제도적 측면의 하나인 평화협정에 한반도 비핵화를 포함시킬 수 있다. 그에 비해 한반도 현실에서는 비핵화가 평화체제 수립을 선도하는 위치에 있기 때문에 이 둘의 포함관계는 간단하지 않다. 여기에 비핵화의 개념과 범위를 둘러싼 이해당사자들의 입장 차이를 조정하는 것은 평화체제와 비핵화의 상호 보완관계를 구체화하는 일에 다름 아니다. 비핵평화 로드맵이 중요한 이유가 여기에 있다.

비핵화와 평화체제를 연결 지어 국제정치 및 국제법 차원에서 종합 연구를 시도한 것은 이 연구의 차별성이자 향후 관련 연구의 방향을 제시하는 의의가 있다 할 것이다. 특히, 평화협정 체결 및 이행 방안을 각국의 입장과 비교 검토하면서 평화체제 수립 구상을 제시하고 있는 것이 이 연구가 기존 관련 연구들과 갖는 뚜렷한 차이점이다. 물론 이 논의는 단기적으로 현실성이 낮다. 그러나 정책이 단기 현안 대응에 머물지 않고, 장기 거시 정책방향을 수립하고 그 핵심 사안을 결부지어 정책을 수립하는 일은 대단히 중요한 과제이다. 그러나 그동안 한반도 평화는 북핵문제에 매몰되어 평화체제에 관한 정책 대강(大綱)은 커녕 평화체제라는 용어가 생경할 정도로 논의의 시각지대에 놓여 있었다. 분쟁 후 사회(post-conflict society)에서 평화체제 수립 논의를 평화협정 체결에서 시작하는 것은 하나의 상식이지만 한반도에서는 그런 논의가 미흡했던 것이다. 본 연구진은 2018년이 열어놓은 기회의 창을 통해 평화로운 한반도 미래를 내다 보려고 한다. 비핵평화 협상이 교착상태에 있는 듯하지만 그 예측 불가능성을 고려할 때 평화체제 수립 구상을 준비해 놓은 것은 그

의의가 결코 작지 않다.

본 연구의 이런 의의에도 불구하고 가장 중요한 과제는 관련 당사국들이 비핵평화를 성공시킬 로드맵에 합의하는 일, 그것을 한반도의 항구적 평화체제로 발전시키는 작업이다. 이 연구는 이에 관한 기본 방향을 수립하기 위해 관련국들의 입장을 파악하고, 평화협정 체결 시 주요 의제를 검토한 후 평화체제 수립 로드맵을 제안하는데 목적이 있다.

2. 선행연구 검토

평화체제는 항구적인 평화를 회복, 유지하는데 필요한 유무형, 제도적·규범적 방안과 그 상태를 통칭한다. 평화회복 조치에 「정전협정」과 평화협정이 있는데,⁴⁾ 한반도의 경우 「정전협정」만 채택되어 정전체제를 유지하고 있지만 그것은 불안정한 평화의 지속에 불과하다. 평화협정은 평화회복을 완성하고 지속가능한 평화를 조성하는데 필수 조건이다. 평화협정 채택 후 서명국들이 이행할 평화의 비전을 그리는 작업은 항구적인 평화정착을 실현하는 토대이다.

한반도에서 평화체제란 ① 평화협정 체결을 통한 정전체제의 평화적 전환, ② 한반도 비핵화와 병행, ③ 평화번영의 남북관계 제도화, ④ 한국전쟁 관련 적대관계의 정상화 등 크게 네 가지 중차대한 과제를 포함하고 있다. 그리고 이들 네 과제는 현실에서 어느 방향-긍정적, 부정적-이든 상호 긴밀한 연관성을 갖고 있다는 점에서 세심하고 포괄적인 접근을 요한다. 특히, 평화협정과 비핵화는 선후

4) 김명기, “평화체제 구축에 관한 이론적 개관,” 광태환 외, 『한반도 평화체제의 모색』 (서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1997), pp. 5~14.

논쟁을 거치면서 한 묶음이 된 민감하고 복잡한 문제들이다. 그리고 남북관계 발전과 적대관계의 정상화도 평화체제와 긴밀한 관련이 있는 정치외교적 문제이지만, 북핵 정세에 규정을 받아왔다. 또 평화체제가 단지 정치군사적 측면, 제도적 방식으로 환원되지 않는 문화적, 심리적 차원을 포함하고 있으므로 포괄적이고 단계적인 접근이 필요한 이유를 재확인하게 된다.

한반도 비핵화와 평화체제 수립을 연결 지어 하나의 정책과제로 파악하고 이를 포괄적으로 접근할 필요성에 대한 인식은 북핵문제의 심각성, 한반도 안보정세, 남한의 대북정책 정향 등 몇 가지 주요 요인들에 의해 변해왔다.

적어도 1차 북핵위기를 봉합한 북미 제네바 기본합의(Agreed Framework) 이행과정에서 평화체제는 2000년 북미회담에서 원칙적으로 언급되었을 뿐 실질적인 협상 의제로 오르지 못했다.⁵⁾ 한국과 미국 등 관련국 정책결정집단에서 평화체제 구축은 관심권 밖에서 머물러왔다. 다만, 북핵문제 등 한반도 안보문제를 포괄적으로 접근할 필요성은 대두하기 시작하였다. 가령, 노무현 정부 시기 청와대 안보실장을 역임한 백종천은 ‘한반도 냉전구조 해체를 위한 동심원적 나선형 구조’를 제안하며 평화체제 구축의 다차원과 다측면을 말한 바 있다. 여기서 다차원은 남북한, 한반도, 동북아, 세계 등의 분석수준을 말하고, 다측면은 정치외교, 군사, 경제, 사회심리적 영역을 말한다. 그는 문제를 종합적으로 사고하는 포괄접근을 제안한 장달중 교수의 제안에 공감하며 ① 정책영역 간 차이 축소, ② 정책영역 간 연계성 실천으로 파급효과 제고, ③ 남북한 당사자 역할 제고 등의 방안을 제시한다.⁶⁾ 그러나 그의 논의는 북핵문제가 오늘날 보

5) 서보혁, 『탈냉전기 북미관계사』 (서울: 선인, 2004), pp. 219~307.

6) 백종천, “제9장 한반도 냉전구조의 해체전략,” 백종천, 『한반도 평화안보론』 (성남: 세종연구소, 2006), pp. 520~522.

다는 심각하지 않고 평화체제 논의가 부상하지 않은 때의 것이라 문제 인식의 구도를 검토했을 뿐 구체적인 로드맵을 제시하지는 못했다.

제네바 합의 이행 국면의 중단 이후 북한의 우라늄농축 개발로 2차 북핵위기가 발생하였다. 2001년 9·11테러 이후 세계적으로 심각한 안보위기가 발생하고 그런 상황에서 불안정하고 불규칙적으로 6자회담이 전개되었다. 그 결과 2005년 9·19 공동성명이 채택되어 비핵화와 평화체제가 처음으로 함께 공식 언급되었다.⁷⁾ 이때에 이르러 한반도 냉전구조 해체가 한국 정부 안팎에서 운위되기 시작하였고 비핵화와 평화체제의 선후관계를 중심으로 새로운 안보전략이 활발하게 논의되기 시작하였다. 평화체제 논의의 대표적인 연구자 중 한 사람인 조성렬이 통일연구원에 『한반도 비핵화와 평화체제 구축의 로드맵』이라는 제하의 보고서를 제출한 것도 이때였다. 그는 한반도 냉전구조 해체와 평화체제 구축의 과제로 동북아 차원에서는 교차승인의 완성, 한반도 차원에서는 평화협정, 신안보선언을 제안하고 평화체제 수립 시나리오를 둘로 제시한다.

시나리오(I)은 ‘선 비핵화, 후 평화협정’으로서, 먼저 한반도 비핵화를 달성하고 한반도 및 동북아의 냉전구조를 해체하여 실질적인 평화체제의 조건이 성숙된 다음에,⁸⁾ 마지막으로 ‘남북평화협정’ 체결을 기본구도로 제안하고 있다. 이 시나리오는 3단계 세부 추진 전략을 제시하는데, 제1단계 전략인 ‘원칙선언문’은 9·19 공동성명으로 대신할 수 있다고 보았다. 2단계의 목표는 6자회담, 4자회담(또는 3자회담)과 남북대화, 북미, 북일 수교협상 등 다양한 다자간, 양자간 회담을 통해 한반도 비핵화뿐 아니라 한반도 평화체제,

7) 「9·19 공동성명」은 한반도 비핵화 외에 북미·북일 관계정상화, 경제협력, 한반도 평화체제 협상 등을 언급하고 있다.

8) 진행남, “한반도 평화구조 모색과 제주프로세스,” 제주평화연구원, 『동아시아 다자협력의 제도화: 이론적 논의와 추진방향』(서귀포: 제주평화연구원 출판부, 2010), p. 41.

동북아 및 한반도의 냉전구조 해체작업을 본격적으로 진행하는 것이다. 마지막 제3단계 목표는 한반도 비핵화를 이룩하고, 교차승인 구도와 다자안보틀을 만들어 동북아 냉전구도를 해체하고, 한미동맹 재정의와 남북평화협정 체결로 한반도 평화체제⁹⁾를 완성하는 것이다.

그에 반해 시나리오(Ⅱ)는 ‘선 평화협정, 후 비핵화’로서, 평화협정의 조기체결을 통해 남북관계를 법적으로 규정함으로써 남북 간 평화 상태를 회복하고 이를 바탕으로 정치·군사적 신뢰를 더욱 공고히¹⁰⁾ 하여 비핵화를 촉진하자는 것이 기본구도이다. 시나리오(Ⅱ)의 세부 추진전략 역시 3단계로 구성되는데, 1단계는 첫 번째 시나리오와 같이 ‘원칙선언문’의 채택을 통해 달성된다고 보고, 2~3단계 목표에 주목한다. 제2단계 목표는 제1시나리오와 확연히 구분된다. 제2시나리오에서는 남북한과 미국, 중국 등이 4자회담을 열어 평화체제 전환의 당사자, 시기와 형식 등에 대한 원칙과 방향을 담은 ‘4자 공동선언’¹¹⁾을 도출하는 것이 목표이다. 제3단계 목표는 북한의 핵 폐기 완료를 통해 한반도 비핵화를 구현하고 평화협정의 이행과 평화보장관리기구를 유지, 정착시킴으로써 항구적인 평화정착을 실현하는 데 둔다. 특히 수도권의 안전문제를 해결하기 위해 군사회담을 개최하여 남북 간에 운용적 군비통제를 실현하는 데도 관심을 두고 있다.¹²⁾ 조성렬의 이 연구는 오늘날 운위되고 있는 비핵 평화 프로세스를 크게 두 시나리오로 설정해 제시하고 있는 최초의 구체적 제안이었다. 그렇지만 평화협정 체결과 비핵화를 선후로 다

9) 조성렬, 『한반도 비핵화와 평화체제 구축의 로드맵: ‘6자회담 공동성명’ 이후의 과제』 (서울: 통일연구원, 2005), pp. 15~17.

10) 위의 책, p. 19.

11) 위의 책, p. 20.

12) 위의 책, p. 21.

루고 있는 점은 정책선택의 차이를 부각시켜 주고 있으나, 오늘날의 정세에서 보듯이 주요 당사국들 모두로부터 공감을 얻기 힘든 안이었다.

3차 북핵위기는 북한의 잇따른 핵실험으로 북한의 핵능력 고도화와 그에 따른 국제사회의 대북 제재 강화를 배경으로 하고 있다. 한반도에는 군사적 긴장이 고조되었고 남북관계도 크게 경색되었다. 미중관계는 동북아시아에서는 물론 세계적 차원에서 새로운 안보 국면을 조성하고 있다. 결과적으로 북핵문제와 한반도 평화문제가 매우 밀접한 관련성을 띠고 국면이 전개되어 간 것이다. 그런 상황에서 평화체제 논의는 당연히 한반도 주변 정세를 고려하고 비핵화 촉진을 주요 고려사항으로 하여 복합적으로 전개되었다. 정성운 등의 2017년 연구가 대표적인 예인데, 향후 북핵 정세 및 비핵화 환경, 그리고 남북관계 관련 시나리오를 미중 협력 수준과 북한의 제재 저항 능력에 따라 네 가지 경우로 설정하였다.¹³⁾

위 연구는 한반도 평화체제 프로세스를 비핵화 정도와 연계하여 두 종류의 단계적 접근을 제안하고 있다. 먼저, 북한 비핵화 진척 시 평화체제 프로세스를 구체적으로 제시하고 있다. 1단계는 북한의 핵동결 및 대화 참여 선언을 계기로 진행되는 데 관련 비핵화 프로세스는 한미연합훈련 규모 축소 혹은 잠정 중단, 한반도 평화체제 포럼 결성이고, 평화체제 프로세스는 남북기본합의서, 6·15 공동선언 및 10·4 공동선언 준수 및 이행 논의이다. 1단계에서 평화체제 프로세스는 남북관계 중심으로 이루어져 있는데, 10·4 공동선언에 3자 혹은 4자 정상들의 한반도 평화체제 논의 필요성이 언급되어 있는데 주목하고 있다. 2단계는 북한의 핵무기 및 시설 신고를 계기로 한반

13) 정성운·이수형·이무철, 『한반도 평화체제 구상과 대북정책』 (서울: 통일연구원, 2017), p. 84.

도 평화체제 포럼 공동성명 채택, 북미관계 개선 및 수교 협상 개시, 대북제재 완화 합의, 평화체제 논의 시작 등 파격적인 평화체제 프로세스가 제안되고 있고, 중단된 개성공단 재개도 담겨있다. 2단계 들어서는 북미관계가 활발해질 수 있음을 암시하고 있다. 3단계는 북한의 핵 프로그램 검증 완료 시점으로 설정되는데, 그에 상응하는 평화체제 프로세스는 국제사회의 대북제재 부분 완화, 북미 불가침 협정 체결, 남북 기본협정 체결, 금강산 관광 재개 및 남북 경제교류 협정 등 다양한 방안을 제시하고 있다. 또 이 연구는 비핵화 난항 시 평화체제 로드맵도 제시하고 있다. 이 구상은 대북 강압의 실효성 확보와 비핵화 프로세스의 진전을 목표로 그에 부합하는 다양한 정책을 제시하고 있다.¹⁴⁾ 정성훈 등의 위 연구는 평화체제 수립 프로세스의 관점에 서서 비핵화 문제를 연계시켜 현실 가능한 로드맵을 구체적으로 제시한 의의가 있다. 특히, 북핵 고도화와 대북 제재 강화 등 긴장이 고조된 국면에서 비핵평화 프로세스를 제시한 점에서 연구자들의 소신이 돋보인다. 다만, 긴장국면에서 제시된 정책대안이 현실과 거리가 있었던 것이 사실이다.

이 외에도 본 연구와 관련한 선행연구는 학술연구와 정책연구 양 측면에서 무수히 많다. 북핵문제가 30년 가까이 전개되면서 상황 전개에 따른 학술적 설명과 정책적 대응이 관련국들 내에서, 그리고 관련국들 사이에서 활발하게 논의되었다. 이제는 ‘북핵 피로’라는 말이 나올 정도이다. 그렇지만 기존 연구는 북한의 핵개발 의도와 실태, 한국의 북핵 대응, 미국의 동북아전략과 북핵 정책 등과 같이 북핵 문제를 주요 이슈로 삼아 특정 국가, 즉 행위자 중심의 논의에 치중해온 것이 사실이다.¹⁵⁾ 물론 한반도 비핵화 전망과 과제, 북핵문제

14) 위의 책, pp. 113~141.

15) 전성훈, 『북한 비핵화를 위한 한·미 전략적 협력에 관한 연구』(서울: 통일연구원, 2009); 조한범, 『2013년 하반기 북핵문제 및 남북관계 전망과 대응전략』(서울: 통일

와 남북관계, 북핵문제를 둘러싼 동북아 국제정치 등 비핵화 전망, 북핵문제 관련 국제관계를 다루는 논의가 없지 않았지만,¹⁶⁾ 2018~2019년과 같은 상황이 그 이전에 없었던 터라 변화된 국면을 반영하지 못하고 있다. 그리고 그런 상황 변화를 바탕으로 한편으로 평화체제 관련 당사자들의 입장을 비교 검토하고, 다른 한편으로 평화협정 이행 관련 이슈들을 종합 검토해 대안을 모색하는 연구는 찾아보기 어렵다. 이 연구는 이런 점들을 반영해 차별적인 연구를 시도하고자 한다.

3. 연구범위와 구성

본 연구는 한반도 평화체제 수립의 직접 당사자로 간주할 수 있는 남·북·미·중 4자를 중심으로 한 한반도와 동북아시아를 주 공간으로 삼고 있다. 2018년 이후 평화 무드를 거치면서 관련국들 사이에 한반도 비핵평화체제 수립의 공감대를 형성한 것은 그 의의가 크다. 물론 평화협정 체결 등 4자의 구체적인 기여 방식은 남아있는 문제이다. 본 논의의 공간이 반드시 한반도로 국한되어 있지는 않다. 국제여론이나 유엔에서의 한반도 논의 및 국제법적 측면 등이 존재함을 고려할 필요가 있다. 그리고 이 연구의 시간적 범위는 냉전·탈냉

연구원, 2013); 홍민, 『북한의 자발적 비핵화와 정치-기술적 과정』 (서울: 통일연구원, 2018); 통일연구원 현대대책팀, 『4차 북핵실험 이후 대북정책』 (서울: 통일연구원, 2016) 참조.

16) 박종철, 『한반도 평화와 북한 비핵화: 협력적 위협감축(CTR)의 적용 방안』 (서울: 통일연구원, 2011); 이기현, 『미국과 중국의 동상이몽과 북한의 비핵화』 (서울: 통일연구원, 2013); 박형중, 『북한의 비핵화 거부와 한반도 정세 변화』 (서울: 통일연구원, 2015); 정성운 외, 『북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략』 (서울: 통일연구원, 2018); 통일연구원 편, 『북핵 일괄타결(Grand Bargain)방안 추진방향』 (서울: 통일연구원, 2009) 참조.

전 시기를 아우르고 있다. 한반도 평화체제 문제가 분단과 전쟁을 기원으로 하고 있고 아직도 달성하지 못한 현재진행형이자 미래의 문제이기 때문이다.

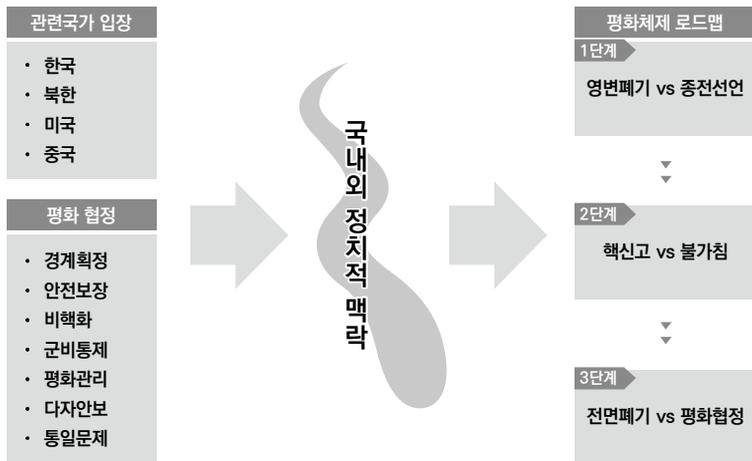
그러면 본 연구가 다루는 구체적인 내용은 얼마나 되는지 간략히 설명하고자 한다. 다시 말해 한반도 평화체제와 관련한 논의 범위가 어떻게 되느냐의 문제이다. 이것은 정치적·법적·외교적·경제적 측면들을 망라하겠지만 이를 전제로 주요 의제 측면에서 소개하면 다음과 같은 것들을 포함한다: 평화협정 체결 당사자, 경계 획정, 비핵화, 군비통제, 평화관리, 다자안보협력, 통일과의 관계 등

본 연구는 그 의의와 한계를 동전의 양면같이 함께 갖고 있는데, 그것은 미성숙한 한반도 평화체제 논의 속에서 평화체제 구상을 제안한다는 점이다. 말하자면 현실과 이상, 실제와 이론의 차이를 어떻게 메워 나갈 수 있느냐의 문제이다. 그러므로 이 연구는 비핵평화 프로세스의 전개를 전제로 하여 본격적인 평화체제 논의를 촉발할 것을 기대하고 있다.

본 연구는 크게 세 부분으로 구성되어 있다. 하나는 한반도 평화체제의 주요 당사자인 남·북·미 3자의 입장을 분석하고 비교 평가하는 것이다.(제Ⅱ장) 본 주제에 관한 전반적인 논의가 미흡한 상태에서 3자의 관련 입장도 널리 알려져 있지 않지만 각국을 전문으로 하는 공동연구진이 분석을 내놓았다. 그리고 3자의 입장을 평화협정 주요 이슈별로 비교 평가를 시도하고 이를 다음 논의의 마중물로 삼고 있다. 둘째는 한반도 평화협정 체결 시 다루질 의제를 상정하고 그에 관한 국제정치적 현실과 관련국들의 입장, 나아가 한국의 적정 정책을 모색하고 있다.(제Ⅲ장) 통일연구원 연구팀은 2019년 장래 이루어질 평화협정 체결 협상에 대비하여 협정 시안을 연구해 발표한 바 있다.¹⁷⁾ 제Ⅲ장에서는 그 이행 방안을 구체적으로 검토하

고 적절한 방안을 제시하고자 하였다. 셋째 부분은 이상의 논의를 바탕으로 한반도 평화체제 논의를 전개할 시나리오와 로드맵을 시론적으로 제시하고 있다.(제IV장)

<그림 1-1> 한반도 평화체제 논의의 범위와 틀



출처: 저자 작성

이상과 같은 논의를 위해 문헌연구와 비교연구를 기본으로 하여 자문, 집단토의 등의 방법을 활용했음을 밝혀둔다. 위의 <그림 1-1>은 본 연구의 범위와 구도를 간략히 정리한 것이다.

17) 김상기 외, 『한반도 평화협정문 구상과 제안』 (서울: 통일연구원, 2019).

II. 평화체제 관련 북·미·중 3자의 입장

구갑우 (북한대학원대학교)

이혜정 (중앙대학교)

이희옥 (성균관대학교)

서보혁 (통일연구원)



1. 북한의 입장

가. 한반도 평화협정의 의제화

평화체제는 한반도 특수적 개념이다. 평화체제의 영문 번역어 가운데 하나로 한국과 미국이 사용하는 peace regime을 구글(Google)에서 검색하면,¹⁸⁾ 한반도 관련 글들만 등장한다. 북한과 중국이 선호하는 번역어 ‘peace mechanism’은 한반도는 물론 동북아나 아프리카연합과 같은 지역에서의 평화체제란 의미로 사용되고 있다. 북한은 2018년 4월 남북정상회담의 합의한 「판문점선언」의 영역본에서 평화체제를 ‘peace mechanism’으로 썼다. 중국과 러시아가 한반도 평화체제를 언급할 때도 ‘peace mechanism’을 사용한다. 평화연구 교과서나 국제관계학 사전, 비교평화과정과 관련된 책에서도 평화체제는 색인에 포함되어 있지 않다.¹⁹⁾ 즉 평화체제는 국제관계학 또는 평화연구의 시각에서, 한반도 맥락을 고려하는 정의를 필요로 하는 개념이다.²⁰⁾

18) <https://www.google.com/search?source=hp&ei=OOLMXeXTC4GtoATrw7GoAw&q=peace+regime&oq=peace+regime&gs_l=psy-ab..3..012j0i3018.1638751.1641549..1641744...2.0..0.310.2714.0j9j4j1.....0....1..gws-wiz.....0..0i131.PXpmtwjZw6M&ved=0ahUKEwjz9e2-Oj1AhWBFogKHethDDUQ4dUDCAk&uact=5#spf=1573709988648> (검색일: 2019.8.16.).

19) 평화연구 교과서 가운데 하나는, D. Barash and C. Webel, *Peace & Conflict Studies* (London: Sage, 2018); 비교평화과정 연구는, J. Tonge, *Comparative Peace Processes* (Cambridge: Polity, 2014). 국제관계학 사전은, G. Evans and J. Newnham, *The Penguin Dictionary of International Relations* (London: Penguin Books, 1998) 참조. 기능주의적 통합이론의 저작 가운데 하나인, D. Mitrany의 *A Working Peace System*에 (New York: Quadrangle Books, 1966)에 의거하여 평화체제를 peace system로 번역할 수도 있다.

20) 보울딩(Boulding)의 ‘안정적 평화’란 개념을 사용하여 한반도 평화체제를 안보레짐(security regime)으로 정의하려는 시도는, 이상근, 『한반도 평화체제의 의미와 실현 조건』 (서울: 국가안보전략연구원, 2018) 참조. 안정적 평화는, “전쟁의 확률이 매우 작아서 전쟁이 실제 관련 당사자 누구의 계산으로도 시작하지 못하는 상황”을 지칭한다. K. Boulding, *Stable Peace* (Austin: University of Texas Press, 1978), p. 13.

한반도 평화체제와 연계되어 있는 개념인 비핵화(denuclearization)도 한반도 특수적이다. 국제관계학에서는 특정 장소에서 핵무기를 제거한다는 사전적 의미를 가지고 있는 ‘denuclearization’ 대신, 일반적으로 핵군축(nuclear disarmament) 또는 특정 지역에서 핵무기의 실험, 제조, 저장, 반입 등을 금지하는 비핵지대(nuclear-free zone) 또는 비핵무기지대란 개념이 사용되어 왔다.²¹⁾ 2019년 4월 러시아의 푸틴(Vladimir Putin) 대통령은 북한의 김정은 국무위원 장과의 대화에서 비핵화를 북한의 군축으로 정의하기도 했다. 북한은 비핵지대란 개념을 선호했지만, 1991년 12월 남북이 합의한 한반도 비핵화 공동선언에서는 비핵화란 표현을 수용했다. 2018년 4월 남북이 합의한 「판문점선언」에 등장한 “완전한 비핵화”와 “핵 없는 한반도”를 북한은 초기에 “turning the Korean peninsula into a nuclear-free zone through the complete denuclearization”로 번역했다.²²⁾ 북한의 “조선반도 비핵화”는 한반도 비핵지대화인 셈이다.

평화체제의 한 구성요소로, 「정전협정」(armistice agreement)을 대체하는 평화협정(peace agreement)은 보편적으로 사용되는 용어다. 1945년 10월 유엔(United Nations, 국제연합)이 창립되고 나서, 유엔이 국제분쟁의 해결에 개입할 때 정전과 같은 실용주의적인 방식이 도입되었다. 휴전(truce)은 교전국이 협상에 들어가는 절차였고, 정전이란 군사작전을 중지하는 ‘협약’을 의미했다.²³⁾ 「정전협정」은, 1949년 이스라엘과 아랍 사이에 체결된 것처럼, 고질적 갈등

21) 예를 들어, 우메바야시 히로미치(梅林宏道) 지음, 김마리아 옮김, 『비핵무기지대』(파주: 서해문집, 2014).

22) 구갑우, “판문점 선언’ 3항에 대한 또 하나의 해석,” 『IFES현안진단』, 제78호 (2018) 참조.

23) 김학재, 『판문점 체제의 기원』(서울: 후마니타스, 2015), pp. 173~177.

때문에 평화조약이 불가능할 때 사실상 현상유지를 위한 한 방법이
 었다.²⁴⁾ 한반도 「정전협정」이 평화협정으로 대체하는 것에 대한 갈
 등당사자들 사이에서 합의가 이루어져 가고 있지만,²⁵⁾ 평화협정이
 영문으로 표기될 때 예를 들어 2018년 남북정상회담 합의한 「판문점
 선언」에서 볼 수 있는 것처럼, 남한은 평화협정을 peace treaty로
 북한은 peace accord로 번역하기도 했다. 북한은 평화협정을 ‘평화
 조약’과 동의어로 사용하며 다음과 같이 정의하고 있다.²⁶⁾

24) G. Evans and K. Newnham, *The Penguin Dictionary of International Relations*,
 p. 33. 휴전은 일방적일 수 있지만, 정전은 상호적이라는 것이, 이 국제관계학 사전
 의 지적이다. 1949년 2월 이집트와 이스라엘의 「정전협정」(Egyptian-Israeli
 General Armistice Agreement), 1949년 3월 레바논과 이스라엘의 「정전협정」,
 1949년 4월 요르단과 이스라엘의 「정전협정」, 1949년 7월 이스라엘과 시리아의 「정
 전협정」 등이 있었다. 한반도에 「정전협정」이란 명칭이 다시 적용된 후 1954년 7월
 인도차이나 갈등에서는 “적대의 중단(Cessation of Hostilities)”이란 표현이 베트남,
 캄보디아, 라오스와 관련한 협정에 사용되었다. 1954년 4월 26일부터 6월 15일까지
 한반도 문제와 인도차이나 문제를 논의하기 위해 개최된 제네바 정치회담 이후에 제
 결된 이 협정들의 원문은, The Department of State, *American Foreign Policy
 1950-1955: Basic Documents Volume I* (Washington D.C.: U.S. Government
 Printing Office, 1957), pp. 698~785 참조.

25) 1953년 7월 27일 한국전쟁을 잠시 중단하는 「정전협정」은 위의 미국 국무부가 발간
 한 책에는, “Agreement between the United Nations Commander in Korea and
 the Commanders of Communist Forces in Korea”로 표현되어 있다. Department
 of State, *American Foreign Policy 1950-1955: Basic Documents Volume I*, pp.
 724~750 참조. 북한과 중국을 구분하지 않고 공산군으로 표현하고 있다는 점이 흥미
 롭다. 일반적으로 「정전협정」 영문명칭은, “Agreement between the Commander-
 in-Chief, United Nations Command, on the one hand, and the Supreme
 Commander of the Korean People’s Army and the Commander of the Chinese
 People’s Volunteers, on the other hand, Concerning a Military Armistice in
 Korea”로 알려져 있다. 「정전협정」의 북한판 명칭은, 「조선인민군 최고사령관 및
 중국인민지원군 사령원을 일방으로 하고 연합국군 총사령관을 다른 일방으로 하는
 조선 군사정전에 관한 협정」이었다. 북한판 「정전협정」의 원문은, 협정 체결 후 하루
 뒤인 북한의 군 언론매체인 『조선인민군』 1953년 7월 28일자에 “부록”으로 실렸다.
 이하에서 인용하는 「정전협정」의 조항들은 이 『조선인민군』의 부록을 인용한 것이
 다. 중국어 명칭은 “朝鮮人民軍最高司令官及中國人民志願軍司令員一方與聯合國軍總
 司令另一方關於朝鮮軍事停戰的協定”이다.

26) 사회과학원 법학연구소, 『국제법사전』 (평양: 사회과학출판사, 2002), p. 425.

전쟁상태를 법적으로 종결하고 정상적인 관계를 회복하기 위하여 맺는 정치군사적 조약, 강화조약 또는 협정이라고도 한다. 평화조약의 체결은 교전국들 사이의 전쟁상태가 끝났다는 것을 법적으로 확인하는 가장 일반적인 법률행위이다. … 평화조약에서는 전쟁상태의 종식, 교전국들 사이의 정상적인 관계의 회복, 새로운 침략전쟁을 막기 위한 조치, 영토문제, 전쟁포로의 송환, 전범자의 처단, 전쟁 전에 맺은 조약들의 효력여부, 전쟁배상, 전패국의 전후발전에 관한 문제와 기타 경제문제들이 규정된다. 평화조약의 체결에서는 조약을 맺기 위한 국제회의나 회담에 참가하는 모든 교전국들에게 평등한 지위가 보장되어야하며 침략전쟁의 근원을 없애는 문제와 전범자들에 대한 처벌 및 전후처리문제가 정당하게 해결되어야 한다.

평화협정 1조가 전쟁의 종식이고, 갈등당사국들의 관계정상화가 그 내용으로 규정된 정의다. 국제법에서 규정하는 평화조약의 정의와 다를 바 없는 북한판 평화조약에 대한 정의에서 주목되는 부분은 평화협상에서 모든 교전국들이 가지는 “평등한 지위”라고 할 수 있다. 이하에서는, 한반도 평화협정의 각론과 관련하여 북한이 제기하고 있는 역사적·이론적 쟁점을 살펴본다.

나. 평화협정의 역사적 배경

1950년 6월 25일 한국전쟁이 발발한 직후부터 한국전쟁의 종결을 모색하려는 시도들이 있었다. 1950년 7월 5일 영국은 미국에 서한을 보내 평화적 방법에 의한 한국전쟁의 종결을 제안했다. 특히 중국이 소련의 영향권에 들어가지 않게 해야 한다는 것이 영국의 생각이었다. 1950년 7월 9일 인도도 미국에 정전회담을 제안했다. 미국이 1949년 10월 탄생한 ‘중화인민공화국’을 유엔에 가입시키고 중국

과 소련이 안보리에서 한국전쟁의 종결과 함께 북한군을 38선 이북으로 복귀시키자는 내용이였다. 그러나 1950년 10월 신생 중국의 한국전쟁에 대한 군사적 개입을 “침략”으로 규정한 미국은 정전협상에 동의하지 않았다.²⁷⁾ 다시금 인도 주도로 아시아·아프리카 13개 회원국은 1950년 12월 유엔총회에서 북한과 중국에게 38도선을 넘지 말 것을 호소하는 ‘아시아 선언’을 발표하기도 했다.²⁸⁾

1951년 3월 유엔군이 38도선을 회복할 즈음 미국도 정전을 고려하기 시작했다. 38도선은 한국전쟁의 균형선이였다. 중국본토를 공격하겠다는 유엔사령관 맥아더(MacArthur)를 미국의 트루먼(Truman) 대통령은, 1951년 4월 11일 해임했다.²⁹⁾ 이 사건은 미국이 정전이란 현실주의적 선택으로 전환하는 신호였다.³⁰⁾ 한국전쟁이 38도선에서 교착이 이루어질 즈음인 1951년 6월 경 ‘북·중·소’는 정전협상에 대한 합의를 했고,³¹⁾ 6월 23일 소련은 말리크(Malik) 대표는 라디오연설을 통해 미국에 정전교섭을 제안했다.³²⁾ 중국인민지원군 부

27) 예를 들어 유엔주재 미국대표의 발언이다. “Labeling as Agression the Chinese Communist Intervention in Korea: Statement by the United States Representative at the United Nations Before the U.N. General Assembly, December 14, 1950,” in Department of State, *American Foreign Policy 1950-1955: Basic Documents Volume II* (Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1957), pp. 2593~2594.

28) 이 문단의 일부는 김학재, 『판문점 체제의 기원』, pp. 306~319. 1950년 12월 한반도에서 ‘정화(cease-fire)’를 위한 그룹의 결성은, “Establishment of a Group for a Cease-fire in Korea: Resolution 384 (V) of the United Nations General Assembly, December 14, 1950,” in Department of State, *American Foreign Policy 1950-1955: Basic Documents Volume II*, pp. 2594~2595.

29) 북한은 김정은 정권 하에서 출간된 책에서 맥아더 사령관의 해임을 다음과 같이 기록하고 있다. “미국대통령 트루만이 조선침략전쟁참패의 책임을 들쭉위 유엔사령관, 미극동사령관직에서 파면시킴. 미8군사령관이었던 릿치웨이를 후임으로 임명.” 김병철, 『미제의 조선침략일지』 (평양: 과학백과사전출판사, 2015), p. 34.

30) 김학재, 『판문점 체제의 기원』, pp. 323~324.

31) 1951년 5월 31일과 6월 5일 전 소련주재 미국대사 케난(Kennan)은 소련의 유엔대표 말리크를 만나 정전회담에 관한 미국의 의사를 전달했다. 김학재, 위의 글, p. 326.

32) 중국은 6월 25일 『인민일보』 사설을 통해 “조선문제의 평화적 해결”을 위해 북한은

사령원 홍학지(洪學智)는 1951년 6월 30일 유엔사령관 리지웨이(Ridgway)가 공식적으로 정전회담을 제안했다고 기록하고 있다.³³⁾ 북·중·소와 미국이 정전협상의 개시에 동의했을 즈음 남한의 이승만 정부는 전쟁의 주체로서 유일하게 정전협상에 반대했다. 전쟁을 중단하는 정전으로 분단된 한반도는 “민주주의로 통일되거나 공산주의로 통일” 될 수밖에 없다는 것이 남한정부의 정전협상에 대한 반대논리였다.³⁴⁾

1951년 6월 28일 미국 국무부는 소련의 말리크의 제안을 수용하는 성명을 발표했다.³⁵⁾ 1951년 6월 29일 트루만 대통령은 리지웨이 유엔사령관에게 정전교섭을 지시했고, 6월 30일 리지웨이는 서울과 도쿄의 라디오방송을 통해 원산항에 있는 덴마크 병원선에서 중국, 북한과 정전회담을 할 것을 제안했다.³⁶⁾ 정전협상에 대한 협상은 미국과 소련이 했지만, 정전협상의 실제 당사자는 미국과 중국과 북한이었다. 이 시점에서 미국은 이미 중국과 북한에 대한 경제제재를

6월 27일 평양방송을 통해 38도선의 회복을 조건으로, 소련이 제안한 정전협상을 공식적으로 수용했다.

- 33) 홍학지, 『항미원조전쟁을 회억하여』 (연길: 동북조선민족교육출판사, 1998), p. 284. 홍학지는 정전협상의 시작과 관련된 장을, “전쟁은 종래로 고립된 군사적행동이 아니라 언제나 외교적투쟁과 긴밀하게 결합된다”라는 진술로 시작하고 있다.
- 34) 김명섭, 『전쟁과 평화: 6·25전쟁과 정전체제의 탄생』 (서울: 서강대학교출판부, 2015), pp. 189~192. 이 문단의 일부는, 구갑우, “비핵화와 평화체제, 한미동맹의 공존 가능성,” 김상기 외, 『한반도 평화체제 구축과 한미관계』 (서울: 통일연구원, 2018), p. 80.
- 35) “Initial Exchanges Between Soviet and United States Representatives at the United Nations Concerning Negotiation of an Armistice: Statement by the Department of State,” in Department of State, *American Foreign Policy 1950-1955: Basic Documents Volume II*, pp. 2636~2637.
- 36) “Proposed Initial Meeting to Discuss an Armistice: Message From the Commander-in-Chief, United Nations Command, to the Commanders-in-Chief of the Chinese Communist and North Korean Forces, June 30, 1951,” in Department of State, *American Foreign Policy 1950-1955: Basic Documents Volume II*, p. 2637.

생각하고 있었다. 미국 국무부는 1950년 12월 16일 중국과 북한과의 경제관계를 “통제”하는 성명을 발표했고, 1951년 2월 유엔총회 결의안으로 중국의 “침략”을 “비난”하고 최초의 경제제재 조치를 취했다.³⁷⁾

결국 교전 쌍방이 완전한 승리를 거둘 수 없다고 생각했을 때, 평화과정을 위한 교섭의 자리가 마련되었다. 1951년 7월 1일 북한과 중국은 베이징방송을 통해 “평화협상”을 공산군이 통제하고 있던 38도선 남쪽인 개성에서 열 것을 제안했다. 1951년 7월 10일 정전회담 본회의가 개성에서 개최되었다.³⁸⁾ 7월 26일 제10차 정전회담 본회의에서 유엔군과 공산군은 ① 회의 의제의 선택, ② 군사분계선의 설정, ③ 정전감시관 등 정전을 실시하기 위한 구체적 협의, ④ 포로에 관한 협의, ⑤ 양측의 관계된 정부에 건의 등에 합의했다.³⁹⁾ 공산군은 “외국군 철수” 문제를 의제화하고자 했으나 유엔군은 평화회담의 의제라 주장하며 반대했다. 의제 ⑤에는 이 문제가 “건의”로 표현되었다. 미국 측에서 ‘정전 이후’ 외국군 철수를 포함한 한반도 문제의 평화적 해결을 위한 ‘정치적 논의(political discussion)’의 필요성이 제기된 시점은 1951년 8월 초순이었다.⁴⁰⁾

37) Department of State, *American Foreign Policy 1950-1955: Basic Documents Volume II*, pp. 2595, 2608~2609.

38) 북한은 “미제침략자들이 정전담판에 기여나움”으로 기록하고 있다. 같은 날 일지에서는, “미제가 일본의 대독점체들을 조선전쟁에 끌어들이 목적으로 포츠담선언에 규제된 대독점체들의 완전해체를 회피하고 실재상 그냥 남겨둔채 개별해체완료를 공포”했다는 구절도 있다. 김병철, 『미제의 조선침략일지』, p. 35.

39) “Agreed Agenda for Armistice Negotiations: Announcement by the Commander-in-Chief, United Nations Command, July 26, 1951,” in Department of State, *American Foreign Policy 1950-1955: Basic Documents Volume II*, pp. 2637~2638.

40) 한국전쟁의 정전을 위한 회담은 쌍방의 군사적 공격이 중단되지 않은 상태에서 이루어졌다는 점에서 특이성이 있었다. 유엔군이 개성을 폭격하는 사건이 있은 후, 북한과 중국이 정전담판의 장소로 판문점을 제안하고, 유엔군과 공산군 연락장교회의에서 중립지대협정에 대한 서명이 이루어진 후인 1951년 10월 25일 정전회담 본회의는

이 의제 ⑤가 “조선문제의 평화적 해결을 보장하기 위하여 쌍방 군사사령관은 쌍방의 관계 각국 정부에 「정전협정」이 조인되고 효력을 발생한 후 삼(3)개월 내에 각기 대표를 파견하여 쌍방의 한급 높은 정치회의를 소집하고 조선으로부터의 모든 외국 군대의 철거 및 조선문제의 평화적 해결 등 문제들을 협의할 것을 이에 건의한다”고 규정한 「정전협정」 4조 60항으로 귀결되었다. 이 조항은, 즉각적인 외국군 철수를 주장했던 북측과 「정전협정」 이후 외국군 철수를 논의하지는 유엔군의 안을 타협한 결과였다.⁴¹⁾ 북한은 정전협상에서, 외국군 철수, 조선문제의 평화적 해결, 조선의 평화와 관련한 기타 문제의 토의를 제안했고, 결국 「정전협정」 제60항에는 두 의제와 더불어 “등”이 첨가되는 방식으로 타협되었다고 기록하고 있다.⁴²⁾ 즉 「정전협정」 4조 60항이 자신들의 “주동적 제안”이었다는 것이다. 그리고 이 60항이 “조선문제의 평화적해결의 가능성을 열어 놓았다”고 해석했다.⁴³⁾

「정전협정」 제4조 60항에 따라 ‘정치회담’을 준비하기 위한 예비 회담이 1953년 10월 26일 판문점에서 열렸다. “3개월 내”라는 「정전협정」 제4조 60항을 준수하려는 시도였지만, 회의개최에 대한 합의는 이루어지지 않았다. 1954년 2월 미국, 영국, 프랑스, 소련의 4국

판문점에서 재개되었다.

41) 홍용표, “1954년 제네바회의와 한국전쟁의 정치적 종결 모색”, 『한국정치외교사논총』, 제28권 1호 (2006), pp. 35~55. 북한은 「정전협정」 제60항이 자신들의 “주동적 제안”이었다고 기록하고 있다. 그리고 이 제60항이 “조선문제의 평화적해결의 가능성을 열어놓았다”고 해석했다. 강근조 편집, 『조선민주주의인민공화국 대외관계사 1』 (평양: 사회과학출판사, 1985), pp. 150~153; 조선중앙통신사 편, 『조선중앙년감, 1951~1952』 (평양: 조선중앙통신사, 1952), pp. 439~440에는 북한이 외국군 철수, 조선문제의 평화적 해결, 조선의 평화와 관련한 기타 문제의 토의를 제안했고, 결국 「정전협정」 제60항에는 두 의제와 더불어 “등”이 첨가되는 방식으로 타협되었다고 적혀 있다.

42) 조선중앙통신사 편, 『조선중앙년감, 1951~1952』, pp. 439~440.

43) 강근조 편집, 『조선민주주의인민공화국 대외관계사 1』, pp. 150~153.

외무장관 회의에서 한반도문제의 평화적 해결을 위한 관련국 회의를 제네바에서 개최하기로 합의했다. 사실 제네바 정치회담의 주요 의제는 인도차이나 문제였다. 제네바 정치회담은 1954년 4월 26일부터 6월 15일까지 개최되었다. 한국전쟁에 참여한 국가들 가운데 남아프리카공화국을 제외하고 모두 참가한 한반도문제 해결을 위한 다자회의였다.⁴⁴⁾ 남한은 이 정치회담에서 유엔감시하의 남북한 총선거를, 북한은 중립국감시단하의 총선거를 통한 통일방안을 제시했다. 북한은 유엔이 한국전쟁에 참여했다는 이유로 ‘양심적 중재자’로 간주하지 않았다. 외국군 철수와 관련하여 남한은 남북한 총선거 이전 중국군의 철수, 북한은 모든 외국군의 철수를 요구했다. 결국 제네바 정치회담에서는 한반도의 정전을 평화로 전환하는, 즉 항구적 평화체제 구축을 위한 어떠한 조치도 만들어지지 않았다.⁴⁵⁾

남북관계에서 「정전협정」을 대체하는 남북한의 평화협정은 1972년 1월 김일성이 일본 요미우리신문 기자와 대담하는 과정에서 처음으로 제기되었다.⁴⁶⁾ 평화협정의 체결을 통해 한국전쟁을 종결하면, 주한미군의 주둔을 위한 명분이 없어진다고 판단했던 것처럼 보인다.⁴⁷⁾ 선 평화협정, 후 주한미군 철수로 정리할 수 있는 북한의 제

44) 제네바 정치회담에 관한 내용은, 정영철·정창현, 『평화의 시선으로 분단을 보다』 (서울: 유니스토리, 2017), pp. 37~61; 홍용표, “1954년 제네바회담의와 한국전쟁의 정치적 종결 모색.”; 김연철, “1954년 제네바 회담과 동북아 냉전질서,” 『아세아연구』, 제54권 1호 (2011), pp. 192~219 참조.

45) 김상기 외, 『한반도 평화체제 구축과 한미관계』, pp. 84~85.

46) 북한의 김일성은 1962년 10월 “미국 군대를 철거시키고 남북이 서로 상대방을 공격하지 않을에 대한 평화협정을 체결하며 남북 조선의 군대를 각각 10만 또는 그 이하로 축소하여야 할것”을 제안한 바 있다. 김일성, “조선민주주의인민공화국 정부의 당면 과업에 대하여: 최고인민회의 제3기 제1차 회의에서 한 연설,” 조선중앙통신사 편, 『조선중앙년감 1962』 (평양: 조선중앙통신사, 1963). 이 시기 평화협정은 남북 불가침협정과 동의어였다. 1970년 조선로동당 제5차 대회에서는 선 미군철수, 후 남북협정을 제시했다. 김일성, “조선로동당 제5차대회에서 한 중앙위원회사업총화보고,” 조선중앙통신사 편, 『조선중앙년감 1971』 (평양: 조선중앙통신사, 1971).

47) 김상기 외, 『한반도 평화체제 구축과 한미관계』, p. 91.

안에 대해, 1974년 1월 남한의 박정희정부는 남한의 군사력을 무력화하려는⁴⁸⁾ 시도라고 평가하면서 공식적으로 거부했다. 그리고 북한에 대해 남북 불가침협정을 역제안하기도 했다. 북한은 1974년 3월 최고인민회의에서 평화협정의 주체를 남북한에서 북한과 미국으로 변경했다.⁴⁹⁾ 미군철수와 평화협정을 연계했던 북한이 미군철수를 미국에 제안하면서 평화협정의 당사자가 바뀐 것이다.⁵⁰⁾

1970년대 이후 평화협정은 북한이 선점한 의제였다. 남한정부는 서울올림픽 직후인 1988년 10월 노태우 대통령의 제43차 유엔총회 연설-“한반도에 화해와 통일을 여는 길”-을 통해 처음으로 정전체제를 “항구적 평화체제”로 전환하는 문제를 공식 의제화했다.⁵¹⁾ 남북관계에서 최초의 평화체제란 용어의 사용이었다. 노태우정부는 1991년 남북한의 유엔가입과 더불어 남북한을 당사자로 하는 평화협정 체결을 다시금 제안하기도 했다. 남한의 ‘민주화’로 1960년대 4·19혁명 직후처럼 한반도 문제가 국내정치의 의제로 상정되면서 정부가 한반도 평화체제를 언급할 수 있는 국내적 계기가 마련되었

48) 위의 책, p. 91.

49) 위의 책, p. 91.

50) 김일성, “조선민주주의인민공화국의 당면한 정치, 경제 정책들과 몇 가지 국제문제에 대하여: 일본 《요미우리신보》 기자들이 제기한 질문에 대한 대답,” 조선중앙통신사 편, 『조선중앙년감 1973』 (평양: 조선중앙통신사, 1973); 박정희, 『박정희 대통령 연설문집 11』 (서울: 대통령비서실, 1975); 허담, “조선에서 긴장상태를 가시며 조국의 자주적 평화통일을 촉진시키기 위한 전제를 마련할데 대하여,” 국토통일원, 『북한최고인민회의자료집(제III집: 4기1차회의-5기7차회의)』 (서울: 국토통일원, 1988). 북한 최고인민회의 제5기 재차회의에서는 북미 평화협정을 요구하는 “미합중국 국회에 보내는 편지”가 채택되기도 했다. 북한은 1973년 1월 미국-베트남 전쟁이 파리평화협정으로 종료되자 이에 고무되어 평화협정의 주체를 변경했다는 해석이 있다. 이 평화협정에서 협정이 accord로 표현되었다. 이 협정에서는 미국, 북베트남, 남베트남, 남베트남 해방전선 등이 참여했지만 실질적으로는 미국과 북베트남이 당사자 역할을 했다. 장달중·이정철·임수호, 『북미 대립: 탈냉전 속의 냉전 대립』 (서울: 서울대학교출판문화원, 2001), p. 248.

51) 한국 대통령 최초의 유엔총회 연설이었다. 원문은, 허문영 외, 『한반도 평화체제: 자료와 해제』 (서울: 통일연구원, 2007)에 실려 있다.

다면, 냉전체제의 한 극인 소련의 붕괴로 발생한 ‘탈냉전’은 국제적 계기였다. 냉전체제의 비대칭적 해체로 한반도 힘의 균형에서 우위를 점한 상태에서 남한정부는 「정전협정」을 대체하는 평화협정이 포함된 한반도 평화체제를 의제화할 수 있었다.

1994년 4월 제1차 핵위기 와중에 북한은 「정전협정」을 평화협정으로 대체하고 현 정전기구를 대신하는 “평화보장체계(peace guarantee mechanism)”의 수립을 위한 협상을 제안한 바 있다.⁵²⁾ 북한이 평화협정이 포함된 평화체제를 ‘peace mechanism’로 쓴 사례였다. 1년 전인 1993년 3월 북한은 군사정전위원회에서 중국을 중립국감독위원회에서 체코와 폴란드를 철수시켰다. 평화보장체제를 의제화한 후 북한은 1994년 5월 조선인민군 판문점대표부를 설치했다. 사실상 「정전협정」에 규정된 관리기구의 무력화였다. 1995년 6월에는 유엔사 해체를 다시금 의제화했고, 1996년 2월에는 새로운 평화보장체계의 수립을 위한 협상을 다시금 미국에 제안했다.⁵³⁾ 핵심 내용은 평화협정 체결 이전에 「정전협정」을 대신할 “잠정협정”을 체결하고, 군사정전위원회를 대체하는 북미군사공동기구를 만들자는 것이었다.⁵⁴⁾

북한은 제2차 핵위기로 시작된 6자회담이 진행되던 2005년 7월 외무성 대변인 담화를 통해 “조선반도에서 정전체제를 평화체제로 전환하게 되면 핵문제의 발생근원으로 되고 있는 미국의 대조선 적 대시정책과 핵위협이 없어지는 것으로 되며 그것은 자연히 비핵화 실현으로 이어지게 될 것”이라고 주장하며, 평화체제와 비핵화를 교

52) 조선중앙통신사 편, 『조선중앙년감 1985』 (평양: 조선중앙통신사, 1985) 참조.

53) 김상기 외, 『한반도 평화체제 구축과 한미관계』, p. 95.

54) “미국은 우리의 새로운 평화보장체계수립을 위한 제안에 긍정적으로 응해나와야 할 것이다.” 『로동신문』, 1996.2.23. 이 문단은 김상기 외, 『한반도 평화체제 구축과 한미관계』, pp. 95~96.

환하는 방식을 제안했다.⁵⁵⁾ 북한이 평화체제란 용어를 본격적으로 쓰기 시작했고, 결국 2005년 9·19공동선언에는 “직접 관련 당사국들은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 항구적 평화체제에 관한 협상을 가질 것”이라는 구절이 포함되었다.⁵⁶⁾ 이후 북한은 평화협정이 포함된 평화체제(peace regime)란 표현을 북미합의에서 사용하고 있다.

다. 경계획정과 평화지대

이차대전 이후 체결된 「정전협정」은 일반적으로 영토관련 문제를 다루지 않았다.⁵⁷⁾ 대신 한반도 「정전협정」 1조는 “군사분계선과 비무장지대”를 규정하고 있다. 1조 1항은, “한 개의 군사분계선을 확정하고 쌍방이 이 선으로부터 각기 이(2)키로미터씩 후퇴함으로써 적대 군대 간에 한 개의 비무장지대를 설정한다”고 규정되었다.

정전협상 당시 유엔군은 쌍방의 접촉선을, 반면 북측은 38도선을 군사분계선으로 할 것을 주장했다. 유엔군이 “교전선에 따른 분할의 원리”를 제시했다면, 북측은 “전전상태 회복의 원리”에 기초하여 각기 다른 군사분계선을 제안했던 것이다.⁵⁸⁾ 1951년 10월 정전회담에 서는, 11월 27일 접촉선인 임진강구-판문점-산명리-금성-송정-신대리-남강을 잠정 군사분계선으로 합의하기도 했다. 결국 1953년

55) “조선외무성대변인 미국이 정전유지정책을 평화체제수립으로 전환할 것을 주장,” 『조선중앙통신』, 2005.7.22., <www.kcna.co.jp> (검색일: 2018.10.15.).

56) 한글은 6자회담의 공식 언어가 아니었다. 국문번역은 아래의 외교부 홈페이지를 참조. <http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3973/view.do?seq=293917&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=5> (검색일: 2018.10.15.).

57) 김학재, 『판문점 체제의 기원』, p. 176.

58) 김명섭, “한반도 서해 NLL의 기원과 정치적 성격,” 『21세기정치학회보』, 제23집 제2호 (2013), p. 24.

7월 27일 「정전협정」에서는, “38도선 일대의 분계선 대신에 임진강 하구-판문점-철원-거진 북방을 연결하는 선에 남북으로 폭 4km의 비무장지대가 설치되었다.”⁵⁹⁾ <그림 II-1>은 1951년 6월부터 「정전협정」 체결까지의 교착전선과 확정된 군사분계선을 보여준다.

한반도 평화협정에서 「정전협정」의 군사분계선을 육상경계선으로 설정하는 것에 북한은 이의를 제기하지 않을 것이다. 남북한은 2018년 「9월 평양공동선언」에서 비무장지대를 평화지대로 만드는 것에 합의했다. 군사분계선이 육상경계선의 의미를 가진다는 남북한이 동의했음을 의미한다.

<그림 II-1> 교착전선의 주요전투지역 1951.6.23.~1953.7.27.



출처: 국가기록원 나라기록 컬렉션, <<http://theme.archives.go.kr/next/625/warChange04.do>> (검색일: 2019.10.4.).

59) 국가기록원 나라기록 컬렉션, <<http://theme.archives.go.kr/next/625/warChange04.do>> (검색일: 2019.10.4.).

문제는 해상경계선이다. 「정전협정」 2조 13항 ㄴ목에는, “본 「정전협정」이 효력을 발생한 후 십(10)일 이내에 상대방의 조선에 있어서의 후방과 연해 섬들 및 해면으로부터 그들의 모든 군사력량 보급물자 및 장비를 철거한다. 만일 철거를 연기할 쌍방이 동의한 리유 없이 또 철거를 연기할 유효한 리유 없이 기한이 넘어도 이러한 군사력량을 철거하지 않을 때에는 상대방은 치안을 유지하기 위하여 그가 필요하다고 인정하는 어떠한 행동이라도 취할 권리를 가진다. 상기한 ‘연해 섬’이라는 용어는 본 「정전협정」이 효력을 발생할 때에 비록 일방이 점령하고 있더라도 1950년 6월 24일에 상대방이 통제하고 있던 섬들을 말하는 것이다. 단, 황해도와 경기도의 도계선 북쪽과 서쪽에 있는 모든 섬 중에서 백령도(북위 37도 58분, 동경 124도 40분) 대청도(북위 37도 50분, 동경 124도 42분) 소청도(북위 37도 46분, 동경 124도 46분) 연평도(북위 37도 38분, 동경 125도 40분) 및 우도(북위 37도 36분, 동경 125도 58분)의 도서 군들을 련합 국군 총사령관의 군사통제하에 남겨두는 것을 제외한 기타 모든 섬들은 조선인민군 최고사령관과 중국인민지원군 사령원의 군사통제하에 둔다.”고 규정되어 있다.

「정전협정」에 따른 서해상의 해상경계선 설정과 관련하여 두 가지 견해가 경쟁하고 있다. 첫째, 서해상의 해상경계선은 합의되지 않았고, 「정전협정」 조인 후인 1953년 8월 30일 「정전협정」 서명자인 클라크 유엔사령관이 유엔군 측 함정과 항공기의 해상 초계활동에 대한 북방한계를 설정하기 위해 ‘북방한계선(Nothern Limit Line: NLL)’을 만들었다는 것이다.⁶⁰⁾ 즉 북방한계선은 「정전협정」의 안정적 관리를 위해 「정전협정」 이후에 설정된 선이라는 주장이

60) 이상철, 『북방한계선: 기원·위기·사수』 (서울: 선인, 2012), p. 94. 동해에는 ‘북방경계선(Northern Boundary Line: NBL)’이란 명칭으로 지상 군사분계선의 연장선이 설정되었다.

다. 둘째, 북방한계선은 「정전협정」 상의 지도에는 나타나지 않았지만, 앞의 「정전협정」 13항 ㄴ목에 명기된 도서분할원칙에 존재근거를 가지고 있다는 것이다.⁶¹⁾ 「정전협정」문에 최종 규정된 서해 5도와 공산측 관할의 연안도서들의 사의 해상이 최상의 비무장지대라는 인식이 존재했다는 주장과 함께이다.

또 다른 쟁점은, 문제는 북한이 북방한계선을 서해상의 해상경계선으로 인정했는지의 여부다. 북한은 1955년 3월 31일 로동신문 1955년 3월 31일 보도에서 미국 공군이 서해 공해상을 비행하면서 북한의 영공을 침범했다고 보도했을 때 사실상 북방한계선을 인정했고,⁶²⁾ 1959년 『조선중앙년감』에서 황해남도 지도에 북방한계선을 군사분계선이라는 명칭으로 점선으로 표시했다.⁶³⁾ 이 두 사례는 북한이 북방한계선을 군사분계선으로 인정한 사례로 사용된다.⁶⁴⁾ 북한이 1973년 말부터 북방한계선을 의도적으로 침범하는 사건을 일으켰다는 것이 통설이지만,⁶⁵⁾ 당시의 ‘서해 5도 사건’이 북한이 북방한계선의 적법성에 대해 최초로 이의를 제기했다는 주장에 대한 이의도 제기되고 있다.⁶⁶⁾ 북한은 당시 서해 5개 섬 주변이 북한의 연해(沿海)라고 주장했지만, 남북한 모두 북방한계선에 대해 공식적 언급을 하지 않았다는 것이 그 근거다.⁶⁷⁾

61) 김명섭, “한반도 서해 NLL의 기원과 정치적 성격,” pp. 21~45.

62) “군사 정전 위원회 조 중측 수석 위원 이상조 중장 중립국 감독 위원회에 서한”(1955년 2월5일 사건을 부인하려고 미국측이 날조한 「자료」를 제출한 데 관련하여, 군사 정전 위원회 조선 인민군 및 중국 인민 지원군측 수석 위원 조선 인민군 중장 리 상 조).

63) 1963년 5월 17일 군사정전위원회 제168차 회의에서 북한군 측은 북방한계선을 인정하는 발언을 했다고 한다. 이상철, 『북방한계선: 기원·위기·사수』, p. 109.

64) 이용중, “서해북방한계선(NLL)에 대한 남북한 주장의 국제법적 비교 분석,” 『법학논고』, 제32집 (2010), pp. 542~543.

65) 이상철, 『북방한계선: 기원·위기·사수』, pp. 118~125; 정민정, “북방한계선(NLL) 문제에 관한 국제법적 검토와 대응방안,” 『국제법학회논총』, 제58권 제2호 (2013), p. 65.

66) 이용중, “서해북방한계선(NLL)에 대한 남북한 주장의 국제법적 비교 분석,” p. 547.

남북한은, 1992년 9월 17일 발효된 “남북 사이의 화해와 불가침 교류·협력에 관한 합의서” 11조에서 “남과 북의 불가침 경계선과 구역은 1953년 7월 27일자 군사정전에 관한 협정에 규정된 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역으로 한다”고 합의했지만, 「제2장 남북 불가침의 이행과 준수를 위한 부속 합의서」 10조에서 “남과 북의 해상불가침 경계선은 앞으로 계속 협의한다. 해상불가침 구역은 해상불가침 경계선이 확정될 때까지 쌍방이 지금까지 관할하여온 구역으로 한다”고 정했다. 즉 해상경계선은 협의의 대상으로 남겨 놓은 것이다. 문제는 남북한이 “지금까지 관할하여온 구역”에 대한 해석이었다. 남한이 북방한계선을 해상경계선으로 북한이 인정해 왔다고 주장한 반면, 북한은 「정전협정」 2조 13항 ㄴ목에 따라 서해의 5개 도서에 대해서만 남한의 관할권을 인정하려 했다.⁶⁸⁾

1999년 6월 연평해전이 발생하면서 북방한계선은 남북한 사이의 군사적 쟁점으로 본격 비화되었다. 1999년 7월 북한은 지금까지의 북방한계선을 부정하고 <그림 II-2>와 같은 새로운 서해상의 해상 경계선을 제시했다.⁶⁹⁾ 그리고 1999년 6월 연평해전부터 2010년 10월 북한의 연평도 포격까지 서해의 북방한계선 해역에서는 다섯 차례의 전투가 발생했다.⁷⁰⁾ 해상경계선에 대한 남북한의 합의의 부재로 서해 북방한계선 인근이 분쟁지역으로 변모했다.

67) 반면, 1973년 12월 1일과 24일 군사정전위원회 본회의 자료를 근거로 북한이 북방한계선을 부정했다는 주장은, 이상철, 『북방한계선: 기원·위기·사수』, pp. 150~154.

68) 이용중, “서해북방한계선(NLL)에 대한 남북한 주장의 국제법적 비교 분석,” pp. 548~550.

69) 남한은 북방한계선, 북한은 해상경계선 또는 해상 군사분계선이란 표현을 사용하고 있다. 2000년 3월 23일 북한은 서해상 해상경계선 설정의 후속조치로, 이른바 서해 5도 통항질서를 발표했다.

70) “다섯 번의 서해전쟁 발생과 전개에 대한 분석은 김종대, 『서해전쟁: 장성 35명의 증언으로 재구성하다』 (서울: 메디치, 2013) 참조.

〈그림 11-2〉 북한이 설정한 해상경계선⁷¹⁾



출처: 연합백과, “서해 북방한계선(NLL),” <<http://oh.yna.co.kr/publish/2015/08/28/YNO20150828147000039.html>> (검색일: 2019.10.20.).

남북한은 2007년 10·4공동선언, “남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언”에서 “해주지역과 주변해역을 포괄하는 서해평화협력특별지대를 설치하고 공동어로구역과 평화수역 설정, 경제특구건설과 해주항 활용, 민간선박의 해주직항로 통과, 한강하구 공동이용 등을 적극 추진해 나가기로” 하였다. 즉 “서해평화협력특별지대”를 만드는 방식으로 군사적 분쟁을 회피하고자 한 것이다. 2018년 4월 「판문점선언」에서 최초로 사용된 “북방한계선”이라는 표현은 남북정상의 공동선언이라는 점에서 역사적 의의를 지니며, “서해 북방한계선 일대를 평화수역으로 만들어 우발적인 군사적 충돌을 방지하고 안전한 어로 활동을 보장하기 위한 실제적인 대책을 세워나가기로” 합의했다. 2018년 9월 「평양공동선언」에서는 “서해경제공동특구”라는

71) 김정은 정권 하인 2016년 5월 28일 조선인민군 총참모부 통첩장 발표하여, 자신들이 설정한 서해 해상 군사분계선을 넘어오는 남측 함정들에 대해 “경고없이 직접 조준타격할 것”이라고 경고한 바 있다.

표현을 사용함과 동시에, 「군사분야 합의서」에서 “서해 북방한계선 일대를 평화수역으로 만들어 우발적인 군사적 충돌을 방지하고 안전한 어로활동을 보장하기 위한 군사적 대책을 취해 나가기로” 합의했다.

그러나 서해상의 해상경계‘선’을 긋는 문제는 여전히 난제다. 2006년 3월 판문점에서 열린 남북장성급회담에서 북한은 자신들이 그은 새로운 서해상의 해상경계선과 남한의 북방한계선 모두를 포기하고 논의를 시작하는 제안을 한 바 있다.⁷²⁾ 한반도 평화협정은, 다른 평화협정과 마찬가지로, 교전당사자였던 남북한 사이에 새로운 경계획정 문제를 제기하게끔 한다. 방법은 두 가지다. 하나는 기존의 북방한계선을 서로 해상경계선으로 인정하는 것이다. 만약 해상경계선이 한반도 평화협정에서 국경의 의미를 지니게 된다면, 대한민국의 영토를 한반도와 그 부속도서로 규정한 헌법 3조와 충돌할 수 있다. 다른 하나는 평화지대 또는 평화수역에 대한 실행을 이룬 후에, 1991년 「남북기본합의서」처럼 새로운 해상경계선을 위한 협의를 하겠다는 내용을 담는 것이다. 북한의 이해를 반영한 선택이겠지만, 이 협의는 국제법적 기준을 둘러싼 남북한의 쟁투와 남한 내부에서 정치적 반발을 야기할 수 있다. 한반도 평화협정이 평화조약의 형태로 체결되어 국회 비준을 필요로 할 때, 난항이 예상되는 대목이다.

라. 비핵화

북한이 주장하는 “조선반도 비핵화”는 비핵지대의 건설을 의미한다. 2016년 7월 6일 북한은 “정부 대변인성명”을 통해 한반도 비핵

72) 이용중, “서해북방한계선(NLL)에 대한 남북한 주장의 국제법적 비교 분석,” p. 564.

화가 “《북비핵화》가 아니라는 주장을 했다. 3년여 만에 한반도 비핵화를 의제화한 이 성명에서 북한은 비핵화를 김일성과 김정일의 “유훈”이자, 김정은의 “의지”라고 표현했다. 자신들의 핵억제력이 한반도에 “영구적인 평화체제를 구축하고 나아가서 반도전역의 비핵화를 실현하기 위한 필수불가결한 전략적선택”이었다고 밝힌 다음, 한반도 비핵화의 길을 가기 위한 조건을 제시했다. 그 내용은 첫째, 한국에 “끌어들여놓고 시인도 부인도 하지 않는 미국의 핵무기들부터 모두 공개하여야 한다”는 것, 둘째, 한국에서 “모든 핵무기와 그 기지들을 철폐하고 세계앞에 검증받아야 한다”는 것, 셋째, “미국이 조선반도와 그 주변에 수시로 전개하는 핵타격수단들을 다시는 끌어들이지 않겠다는것을 담보하여야 한다”는 것, 넷째, “그 어떤 경우에도 핵으로, 핵이 동원되는 전쟁행위로 우리를 위협공갈하거나 우리 공화국을 반대하여 핵을 사용하지 않겠다는것을 확약하여야 한다”는 것, 다섯째, 한국에서 “핵사용권을 쥐고있는 미군의 철수를 선포하여야 한다”는 것이었다.⁷³⁾

거슬러 올라가면, 1980년 북한은 조선로동당 6차 당대회에서 북한은 세력균형으로는 평화와 안전이 유지되지 않는다고 주장하면서 한반도를 포함한 전 세계의 비핵지대화, 평화지대화를 제안한 바 있다. 세계 모든 지역에서 핵무기의 시험과 생산, 저장과 사용을 금지하며 모든 핵무기를 완전히 폐기하자는 것이었다.⁷⁴⁾ 북한이 동의어로 사용하는 비핵지대와 평화지대에 대한 정의는 다음과 같다.⁷⁵⁾

핵무기의 시험과 생산, 소유 및 그 사용이 허용되지 않으며 핵무

73) 구갑우, “북한 핵 담론의 국제정치: 북한적 핵 개발의 이유와 김정은 정권의 핵 담론,” 『동향과 전망』, 제99호 (2017), pp. 83~121 참조.

74) 구갑우, “북한 ‘핵 담론’의 원형과 마음체계, 1947~1964년,” 『현대북한연구』 제17권 제1호 (2014), p. 244.

75) 사회과학원 법학연구소, 『국제법사전』, p. 251.

기를 장비한 비행기, 함선의 령공 및 령해의 통과와 비행장, 항구의 사용이 금지되고 외국군사기지들과 군사시설들이 없는 지역.⁷⁶⁾ ... 비핵지대, 평화지대를 창설할데 대한 문제는 미제를 우두머리로 하는 제국주의자들의 발광적인 군비경쟁정책과 핵전쟁도발책동이 그 어느 때보다 강화되고 있는 긴장한 정세에서 핵전쟁의 위험을 막고 세계평화를 수호하기 위하여 제기된 문제이다.

우리 당은 주체70(1981)년에 일본사회당과 함께 동북아시아지역에 비핵지대, 평화지대를 창설할데 대한 공동선언을 발표하고 그 실현을 위하여 적극 투쟁하고 있다. 우리 공화국정부는 핵군비경쟁을 저지시키고 전반적이고 완전한 군비철폐를 실현하기 위하여 투쟁하는 한편 세계 여러 지역에 비핵지대를 창설할데 대한 진보적나라들의 제안을 적극 지지하고 있다.

북한의 정의는, 비핵지대는 핵무기의 제조와 실험, 핵무기의 배치, 핵무기의 지역 내의 저장 등을 금지하는 조약을 통해 만들어진다는 보편적 정의와 차이를 보인다.⁷⁷⁾ “외국 군사기지들과 군사시설이 없는 지역”을 정의에 포함하고 있기 때문이다. 주한미군의 주둔을 가능하게 하는 한미동맹의 폐기가 없는 한 비핵지대는 불가능하다는 언명으로 읽히는 구절이다. 비핵지대가 만들어지기 위해서는 핵국가들의 비핵국가에 대한 소극적 안전보장(negative security assurance)이 국제법적 약속으로 만들어진다고 할 때, 미국이 한국에게 동맹조약에 따라 제공하는 핵우산이 북한이 주장하는 “조선반도 비핵화”와 양립가능할지가 미지수다.⁷⁸⁾

76) 구갑우, “북한 ‘핵 담론’의 원형과 마음체계, 1947~1964년,” p. 231.

77) 우메바야시 히로미치 지음, 김마리아 옮김, 『비핵무기지대』, pp. 15~23.

78) 1953년 7월 27일 38도선 교차지역의 하나인 판문점에서 남일과 헤리슨이 「정전협정」에 조인했다. 이후 국제연합군 총사령관 클라크, 조선인민군 최고사령관 김일성, 중국인민지원군 사령원 펑더화이가 서명을 했다. 남한 대표 최덕신은 판문점에는 참석하지 않았으나 클라크가 서명하는 모습을 지켜보았다. 결국 남한은 「정전협정」에 참

마. 평화관리기구

북한은 제1차 핵위기가 1994년 10월 제네바합의로 해소된 후, 1995년 6월 유엔사령부의 해체를 요구했다. 1996년 2월에는 새로운 평화보장체계의 수립을 위한 협상을 다시금 미국에 제안했다.⁷⁹⁾ 핵심 내용은 평화협정 체결 이전에 「정전협정」을 대신할 ‘잠정협정’을 체결하고, 군사정전위원회를 대체하는 ‘북미군사공동기구’를 만들자는 것이었다.⁸⁰⁾ 북한이 생각하는 평화관리기구는 군사정전위원회와 한 축인 유엔사령부의 해체를 전제로 한다.

1974년 12월 유엔총회에서 채택된 ‘한국문제(Question of Korea)’에 관한 결의안에서는 한반도의 평화적 통일을 위해 남북대화가 계속되어야 한다고 권고하면서, 「정전협정」하에서 「정전협정」의 당사

여하지 않았다. 그러나 북측은 남한이 「정전협정」에 참여하느냐를 물었고, 미국은 남한군이 유엔사령부의 지휘하에 있다는 말로 「정전협정」에서 남한의 당사자 지위를 인정했다. 「정전협정」이 체결된 이후 결국 1953년 10월 1일 미국은 한국이 「정전협정」을 수용하는 조건으로 「한미상호방위조약」에 조인했고, 1954년 1월 미국 상원에서 비준되었으며, 1954년 11월 효력을 발휘하게 되었다. 간략한 서문과 6개 조항, 미국의 양해사항으로 구성된 이 조약의 기초는 동맹이론이 제시하는 것처럼 ‘공동의 위협’이다. 이 조약에는 위협을 가하는 가상 또는 실제의 적이 구체적으로 명시되어 있지는 않지만, 한국전쟁의 타방이었던 북한은 물론 전쟁에 개입한 중국까지 적과 위협으로 설정하는 동맹조약이었을 수 있다. 그리고 공동의 위협이 군사적 공격으로 나타날 경우 개입할 수 있다는 것과 미군이 한국에 주둔할 수 있음을 허용하는 것이 이 조약의 또 다른 주요 내용이다. 「정전협정」 체결 이전에 합의되었지만 1953년 10월 1일 체결된 「한미상호방위조약」은 1953년 7월 27일 체결된 「정전협정」과 충돌의 소지를 안고 있었다. 외국군 철수와 한반도 평화체제를 논의하기 전에 「한미상호방위조약」에 따라 미군의 한국주둔이 정당화되었기 때문이다. 김정은 정권하의 북한은 2016년 1월 6일 ‘수소탄실험’이라고 밝힌 제4차 핵실험을 하기 전인 1월 4일 『법률가위원회 백서』를 통해 「한미상호방위조약」이 「정전협정」 제60항에 따른 정치협상의 소집 이전에 체결된 문서이므로 ‘비법장’이란 논리를 전개한 바 있다. 그러나 「한미상호방위조약」이 체결될 시점에 중국군도 북한에 주둔하고 있었다. 따라서 「한미상호방위조약」이 ‘비법장’이란 북한의 현재적 비판은 「정전협정」 체결 직후인 1953년 후반의 시점에서 본다면 적절하지 않다. 김상기 외, 『한반도 평화체제 구축과 한미관계』, pp. 83~84.

79) 김상기 외, 『한반도 평화체제 구축과 한미관계』, p. 96.

80) 『로동신문』, 1996.2.23.

자 가운데 하나인 유엔사령부의 해체가 언급되었다.⁸¹⁾ 1975년 11월 유엔총회에서는 예외적으로 ‘한국문제’에 관한 결의안 A와 B가 동시에 채택되었다.⁸²⁾ 미국 측 결의안 A에서는, “직접 관련 당사자들”이 “「정전협정」을 대체하는 새로운 합의(arrangements)에 관한 협상에 들어가고”, “유엔사는 정전협정을 유지하기 위한 합의와 동시에 해체될 수 있음”을 언급했다. 그 시한은 1976년 1월 1일이었다. 공산 측 결의안 B는 “유엔사를 해체하고 유엔 깃발하에 있는 남한주둔 외국군의 철수”를 언급하고 “정전협정을 평화협정으로 대체할” 것을 요구했다.⁸³⁾ 한국군에 대한 작전통제권을 행사하던 유엔사의 해체를 주장하는 유엔총회의 결의안들이었다.⁸⁴⁾

남한에 우호적인 ‘결의안 A’가 「정전협정」을 지속하더라도 유엔사를 해체할 수 있다고 생각했던 것과, 북한의 입장을 지지하는 ‘결의안 B’가 유엔사의 해체를 주한미군의 철수와 같이 고려했다는 점도 주목의 대상이었다.⁸⁵⁾ 한미는 이 문제를 해결하기 위해 1978년 7월 한미연합사령부를 창설했다.⁸⁶⁾ 유엔사령부는 작전통제권을 한미연합사령부에 위임하고, 이후 「정전협정」 관련 업무와 비무장지대에 대한 관할권을 행사하고 있다.⁸⁷⁾ 한미연합사령부가 창설됨으

81) <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3333\(XXIX\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3333(XXIX))> (검색일: 2018.10.4.) 참조.

82) <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3390\(XXX\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3390(XXX))> (검색일: 2018.10.4.) 참조.

83) 북한은 1975년 12월 유엔총회에서 두 결의안이 통과되었음을 언급하지 않고, “유엔총회 제30차회의에서 《조선에서 정전을 공고한 평화어로 전환시키며 조선의 자주적 통일을 촉진시키는데 유리한 조건을 조성할데 대하여》라는 우리측 제안이 압도적다수의 찬성으로 채택된것은 조선반도의 평화와 안정을 보장하기 위한 우리 공화국의 절기찬 투쟁의 결과였다”라고 주장하고 있다. 김용국, “조선반도에서의 평화체제구축은 시대의 절박한 요구,” <www.mfa.gov.kp> (검색일: 2019.8.14.).

84) 김상기 외, 『한반도 평화체제 구축과 한미관계』, pp. 92~93.

85) 위의 책, p. 93.

86) 자세한 내용은 최영진·심세현, “‘위기’에서 ‘생성’으로: 한미연합군사령부 형성과정에 대한 연구,” 『전략연구』, 제15권 3호 (2008), pp. 182~215 참조.

로써 한국군 및 주한미군에 대한 작전통제는 한미군사위위원회와 한미연합사령관의 지휘계통으로 바뀌게 되었다. 한미군사위원회는 한국과 미국의 국군통수권자 및 군사지휘기구 그리고 한미의 합참 의장으로 구성된다. 한미연합사의 창설은 사실상 「정전협정」과 「한미상호방위조약」이행과 관련된 유엔사의 역할을 조정하는 의미가 있다. 즉 한미연합사는 정전협정과 한미동맹의 직접적 연계를 차단하는 역할을 할 수 있다.⁸⁸⁾

북한의 김정은 정권은 2013년 1월 14일 외무성 비망록을 통해 유엔군령부의 해체를 다시금 의제화 했다. 평화협정과 유엔사령부의 해체를 연계한 것이다. 이 비망록의 골자는, 미국이 아시아로의 복귀(pivot to Asia)를 담은 새로운 국방전략에서, “《유엔사령부》를 《다국적연합기구》로 둔갑시켜 아시아판 NATO(North Atlantic Treaty Organization, 북대서양조약기구)의 모체로 삼으려 하고 있다”는 것이었다.⁸⁹⁾ 한국정부가 전시작전통제권의 환수를 추진하면서, 미국은 유엔사령부의 강화를 추진하고 있다. 평화협정 체결 시 새로운 평화관리기구를 만들고자 할 때, 남·북·미의 의견이 가장 충돌하는 지점이 유엔사령부의 존속여부일 수 있다.

바. 평화협정의 서명주체

북한은, 1979년 7월 한미가 제안한 남·북·미 3자회담을 북미 대화와 남북대화를 분리해야 한다는 이유로 거부했지만, 1984년 1월 입장을 바꾸어 남·북·미 3자회담을 제안할 때, 남한은 “군통수권과

87) 김상기 외, 『한반도 평화체제 구축과 한미관계』, p. 93.

88) 위의 책, pp. 92~93.

89) 구갑우, “북한 핵 담론의 국제정치: 북한적 핵 개발의 이유와 김정은 정권의 핵 담론,” pp. 83~121.

작전지휘권을 가지고있지못”하기 때문에 제한적 당사자이고, 중국은 한반도에서 중국군을 철수했고 한반도 위기에 책임이 없기 때문에 당사자가 아니라는 입장을 밝힌 바 있고, 4자회담과 관련하여서도 이 주장을 반복했다.⁹⁰⁾ 반면, 남·북·미 3자회담을 제안했던 한미는 북한의 3자회담 제안이 북미대화를 중심으로 남북대화가 보조하는 형태라 해석하고 역으로 남·북·미에 중국이 참여하는 4자회담을 제안한 바 있다. 결국 북한은 남·북·미 사전 협의 이후 중국이 참여하는 3+1 형식의 회담을 수용했다. 1997년 10월 미중정상회담에서는 다시금 북한에게 4자회담에 참여하라는 압박이 있었다. 탈냉전 시대, 미중관계와 한반도문제의 연계였다. 결국 북한은 4자회담 본회담에 참여했다.

종전선언과 평화협정의 서명주체와 관련하여, 2007년 10·4공동선언에서는 3자 또는 4자가 언급된 바 있다. 2018년 4월 「판문점선언」에서도 마찬가지로 서명주체를 모호하게 규정하는 행태가 반복되었다. 2019년 1월 북한은 신년사에서, “정전협정당사자들과의 긴밀한 연계밑에 조선반도의 현 정전체제를 평화체제로 전환하기 위한 다자협상도 적극 추진하여 항구적인 평화보장토대를 실질적으로 마련해야” 한다고 ‘다시’ 밝힌 바 있다.⁹¹⁾ 이 신년 제안의 초점은 ‘다

90) 공제민, 『고려민주련방공화국 창립방안』 (평양: 사회과학출판사, 1989), pp. 106~118.

91) 한국정부는 2018년 12월 발간한 『문재인 정부의 국가안보전략』을 발표한 바 있다. 이 책에서 “국가안보 목표”는 “북핵 문제의 평화적 해결 및 항구적 평화정착”, “동북아 및 세계 평화·번영에 기여”, “국민 안전과 생명을 보호하는 안심사회 구현”으로 제시되었다. “한반도 평화체제 구축”은 그 목표 하에서 실현해야 할 세부과제 가운데 하나다. 그러나 한반도 평화체제 구축을 위해서는 전통적인 안보개념의 전변을 필요로 할 수 있다. 냉전시대의 확실한 경험을 토대로 안보를 얻기 위해 공포의 균형에 의존하거나 힘의 압도적 우위를 확보하는 길이다. 군사동맹의 유지·확대 및 군비증강이 그 방법일 수 있다. 다른 하나는 미래의 불확실성을 감수하면서 평화적 방법에 의한 평화를 추구하는 길이다. 17세기 철학자 홉스의 저작에서 추론할 수 있듯이, 리바이어던인 주권국가는 상당한 대가를 치르고 국내적 평화를 제공한다. 그 대가는 만인에 대한 만인의 투쟁의 국제적 차원으로의 이동이다. 국가 안에서 정치권력의 강제 및 자원배분의 왜곡이 정당화되는 이유 가운데 하나가 끊임없이 적을 생산하는 기계처

자협상'에 있지만, 북한은 다자가 누구인지를 명시하지 않았다.⁹²⁾ “핵무기를 만들지도 시험하지도 않으며 사용하지도 전파하지도 않을 것이라는데 대하여 내외에 선포하고 여러 가지 실질적 조치들을 취해 왔”다는 한반도 비핵화에 관한 북한판 확약과 정의와 함께였다. 만약 비핵화와 평화체제 협상이 분리된다면, 평화협정에 서명할 당사자가 누구인지도 다시금 쟁점이 될 수밖에 없을 것이다.

사. 평화체제와 통일

평화체제 구축 이후 한반도의 경로에 두 견해가 있을 수 있다. 첫째, 평화체제의 구축을 통일과정의 한 구성요소로 생각할 수 있다. 둘째, 평화체제가 남한과 북한이 국가 대 국가의 관계로 참여하는 국제레짐(international regime)으로 정의된다면, 평화체제 이후의 남북관계는 열린 상태가 될 수 있다. 비교평화연구에서 확인할 수 있듯이, 평화체제가 지속가능하기 위해서는 ‘협의주의적 연합(consociational confederation)’과 같은 제도적 장치를 필요로 한다.⁹³⁾ 예를 들어 평화체제의 제도적 토대가 될 수 있는 남북연합은 통일의 전 단계이면서 동시에 평화과정의 지속가능성을 담보하는 제도적 장치다. 북한은 연합에서 연방으로 가는 통일의 경로가 미국과 스위스의 사례에서 볼 수 있는 것처럼 전쟁을 수반할 수 있기 때

림 보이는 무정부상태가 만든다고 하는 국가 밖으로부터의 위협이다. 이 위협에 대한 대응이 바로 국가라는 정치공동체를 지키기 위한 안보라는 것이다. 한반도 평화체제 구축은 이 전통적 안보개념을 벗어나는 것과 연동되어 있다. 구갑우, 『비판적 평화연구와 한반도』 (서울: 후마니타스, 2007) 참조.

92) 한국정부는 『국가안보전략』에서 “「판문점선언」에서 합의한 바와 같이 종전을 선언하고 「정전협정」을 평화협정으로 전환하며, 항구적이고 공공한 평화체제 구축을 위한 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자회담을 추진할 것이”라고 밝힌 바 있다.

93) 예를 들어 북아일랜드 평화과정과 보스니아-헤르체코비나 평화과정에 대한 사례 분석인 J. Tonge, *Comparative Peace Processes* (Cambridge: Polity, 2014), pp. 114~133, 134~153 참조.

문에 적절하지 않다는 입장을 밝힌 바 있다.⁹⁴⁾

평화체제 이후의 남북관계는 통일지향적일 수도 있고, 두 국가로서 공존을 지향할 수도 있다. 두 선택 모두 한반도의 미래일 수 있다. 평화체제 구축 이후, 북한의 급변사태가 발생한다면 흡수통일이 대안으로 부상할 것이다. 그러나 평화체제의 구축 이후 한반도가 안정화된다면, 남한과 북한이 서로를 설득하고 합의를 도출하는 방식으로 한반도의 미래를 결정하게 될 것이다.

2. 미국의 입장

가. 들어가는 말

냉전기 한반도 평화(협정·체제) 논의는 북한의 독점물이었다. 70년대 이후 북한은 한국을 배제한 채 미국에게 양자 간 평화협정 체결을 요구해왔다. 한국은 카터 행정부 시기 3자회담을 추진했던 사례를 제외하면,⁹⁵⁾ 미국과 공조하여 북한의 ‘평화공세’를 비판하는 입장이었다.

94) 북한은 6·15공동선언 2항을 “북조선의 낮은 단계의 련방제와 김대중씨의 《공화국련합제》와의 통일지향적인 조를을 제기하고 있는 《련방련합제》”로 해석했다. 장석, 『김정일장군, 조국통일론연구』 (평양: 평양출판사, 2002). 이른바 ‘연합연합제’ 방식의 통일을 두 경로 상정했는데, 하나는 국가연합 유형의 통일이고 다른 하나는 연방 국가 유형의 통일이다. 북한은 연합에서 연방으로의 진화과정에서 “국가연합은 경쟁 내지 재분리의 위험성을 항상 동반하고”, “력사적경험은 국가연합에서 연방으로 이행은 대가가 전쟁을 통해서였다”는 점을 지적하며, 국가연합을 경유하는 방식의 통일에 반대했다. 김정은 정권 하에서 개최된 2016년 5월 조선로동당 7차대회에서도 북한은 연합을 언급하지 않은 채, “북과 남은 전민족적합의에 기초한 련방제방식의 통일을 실현하기 위하여 공동으로 노력하여야 한다”고 주장한 바 있다.

95) 정태욱, “한반도 평화협정 관련논의의 전개과정과 시사점,” 『법학연구』, 제19권 2호 (2016), pp. 243~276; 임수호, “한반도 평화체제 논의의 역사적 경험과 쟁점,” 『한국정치연구』, 제18권 2호 (2009), pp. 53~93; 홍석률, “카터 행정부기 미국의 대한반도정책과 3자회담,” 『한국과 국제정치』, 제32권 2호 (2016), pp. 33~71.

한편 냉전 종식 이후에는, 북핵 문제 해법의 일환으로서 평화협정을 논의하는 움직임이 시작되었다. 실제로 제네바 합의를 배경으로 1990년대 후반 4자회담이 진행되고, 2000년 1차 남북정상회담을 계기로는 한미동맹 조정과 평화체제 논의가 활성화된 바 있다.⁹⁶⁾ 하지만 2차 북핵 위기와 이라크 전쟁이 발발하면서, 한미 양국은 북한의 선 비핵화를 요구하며 한미동맹을 강화하는데 집중했고, 평화체제에 대한 논의는 부시(George W. Bush) 정부 2기의 6자회담을 제외하면 거의 중단되다시피 했다.

역사적 전환은 2018년이 돼서야 이뤄졌다. 4월 판문점에서 남북 정상은 “한반도에 더 이상 전쟁은 없을 것”이라고 선언했으며, “한반도에서 비정상적인 현재의 정전상태를 종식시키고 확고한 평화체제를 수립하는 것”을 “더 이상 미룰 수 없는 역사적 과제”로 규정했다. 이를 위해서 남과 북이 “남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자회담 개최”를 추진하기로 합의했고, “완전한 비핵화를 통해 핵 없는 한반도를 실현한다는 공동의 목표를 확인하였다.” 이로써 평화협정과 비핵화에서 한국의 당사자 지위가 확보되었다.⁹⁷⁾

2018년 6월의 역사적인 첫 미국과 북한의 정상회담에서 양국은 “새로운 조미관계 수립”과 “조선반도에서의 항구적이며 공고한 평화체제 구축”을 위한 노력에 합의했고, 북한은 “판문점선언을 재확인하면서 조선반도의 완전한 비핵화”를 공약했다.⁹⁸⁾ 정상회담 이후

96) 박영호·박종철, 『4자회담의 추진전략: 분과위 운영방안을 중심으로』 (서울: 통일연구원, 1999); Michael O'Hanlon and Mike Mochizuki, "Toward a Grand Bargaining with North Korea," *The Washington Quarterly*, vol. 26, no.4 (2003), pp. 7~18; Selig S Harrison, "Time to Leave Korea?" *Foreign Affairs*, vol. 80, no. 2 (2001), pp. 2~78 참조.

97) “한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언,” 박주하·윤혜령 편집, 『한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집 1 평화·비핵화』, pp. 17~27.

98) “김정은 조선민주주의인민공화국 국무위원회 위원장과 도널드 제이 트럼프 미합중국 대통령 사이의 싱가포르 수뇌회담 공동성명,” 박주하·윤혜령 편집, 위의 책, pp. 73~78.

기자회견에서 트럼프(Donald Trump) 대통령이 한미연합군사훈련을 도발적이고 비용이 많이 드는 ‘워게임(War Game)’으로 규정하고 그 중단을 공표하면서, 한반도 평화체제 구축과 한미동맹 조정이 연동되기 시작했다. 그리하여 한미연합군사훈련의 중단과 북한의 핵과 장거리미사일 실험의 ‘쌍중단’을 넘어, 새로운 남북 및 북미관계, 한반도 평화체제 및 비핵화의 ‘삼궤병행’에 대한 기대가 높아졌다.

하지만 2019년 2월 하노이에서 열린 2차 북미정상회담 이후 남·북·미 관계는 다시 교착되었다. 최소한 북미 연락사무소 설치, 미국 유해 송환 등에 대한 합의가 이루어지고 점진적·단계적 해법에 대한 논의가 있을 것이라는 기대와는 달리, 미국의 빅딜(big deal), 포괄적 합의 주장과 북한의 단계적 신뢰구축과 제재 완화 요구가 충돌하면서 북미는 합의를 도출하는 데 실패했다.⁹⁹⁾

물론 하노이 이후에도 협상의 모멘텀은 살아있지만, 그 과정은 우여곡절을 겪고 있다. 하노이 회담 직후 북미 정상은 ‘쌍중단’과 톱다운 방식의 협상에 대한 의지를 분명히 하였다. 하지만 4월의 시정연설에서 김정은 위원장은 북한에 대한 선 비핵화 요구를 벗어나는 미국의 ‘새로운 셈법’에 따른 협상을 요구하며 그 시한을 연말로 못박았다. 6월 말에는 문재인 정부의 적극적인 노력을 배경으로 남·북·미 정상이 판문점에서 회동하는 것을 계기로 트럼프 대통령과 김정은 위원장 간의 50여 분에 이르는 실제적인 정상회담이 진행되었고 트럼프 대통령은 2~3주 내 실무협상이 재개될 것이라고 밝혔다. 하지만 북미 실무협상은 즉시 재개되지 않았고, 남북관계 역시 한미연합 군사훈련과 북한의 단거리 미사일과 방사포 실험으로 교착되었다. 9월에서야 트럼프 대통령이 ‘리비아 모델’의 주창자인 블

99) Alex Ward, “Exclusive: here’s the tentative deal Trump and Kim Jong Un may strike in Vietnam,” *Vox*, <<https://www.vox.com/2019/2/26/18240805/trump-north-korea-kim-vietnam-deal>> (검색일: 2019.2.26.).

턴(Bolton) 국가안보보좌관을 경질하면서 ‘리비아 모델’을 비판하고 ‘새로운 방법’을 모색할 의지를 피력하면서 북한의 ‘새로운 셈법’ 요구에 화답하였다. 하지만 10월 초 스웨덴에서 열린 북미 실무협상은 결렬되었다. 북한 대표 김명길은 “미국은 그동안 유연한 접근과 새로운 방법, 창의적인 해결책을 시사하며 기대감을 한껏 부풀게 하였으나 아무것도 들고 나오지 않았”다고 비판했고, 미 국무부는 “미국은 창의적인 아이디어들을 가져갔고 북한 카운터파트들과 좋은 대화를 가졌다”고 반박하면서 추후 협상의 문을 열어놓고 있다.¹⁰⁰⁾

한반도 평화에 관한 북미 협상의 미래는 여전히 불투명한 것이다. 트럼프 대통령의 협상 의지에도 불구하고 우크라이나 스캔들로 촉발된 하원의 탄핵조사 착수가 증명하듯 ‘트럼프 리스크(Trump risk)’ 역시 분명하다. 또한 북한의 실제적 핵능력을 고려한 현실적 ‘잠정협상(interim agreement)론’이 부상하고는 있지만, 미국 조야의 한미동맹 강화 및 북한에 대한 선 비핵화 요구의 관성은 강력하다. 그리고 스웨덴 북미 실무협상의 결렬이 보여주듯, 트럼프 정부의 ‘새로운 방법’과 북한이 기대하는 ‘새로운 셈법’ 사이의 간극도 여전하다.

이런 상황에서 한반도 평화협정에 대한 미국의 입장을 논의하는 것은 대단히 어려운 작업이다. 한반도 평화협정이나 평화체제는 미국의 최우선적 정책 관심도 아니고, 미국은 한반도 평화협정에 대한 구체적이고 공식적인 입장을 갖고 있지 않기 때문이다. 이러한 한계를 극복하기 위해서, 이 글은 ① 한반도 평화체제·협정보다 동맹을 우선시하는 미국의 기존 입장과 ② 싱가포르 정상회담의 역사적 전환의 의미, 그리고 ③ 하노이 이후 미국 조야의 대북-한반도 정책의

100) “북미협상 결렬…北 “美 빈손으로”·美 “창의적 아이디어 가져가”, 『연합뉴스』, 2019.10.6., <https://www.yna.co.kr/view/AKR20191006001954098?section=international/correspondents/index&site=topnews_related> (검색일: 2019.10.6.).

스펙트럼에서 한반도 평화체제·협정 논의의 좌표 및 트럼프 행정부의 공식적 입장을 검토한 이후, 이상의 논의를 바탕으로 한반도 평화협정에 대한 미국의 입장을 예상해본다.

나. 역사적 배경

미국은 대내외 정책 모두에서 작은 정부를 추구하는 자유지상주의의 입장에서 주한미군 철수를 주장하는 극소수를 제외하면,¹⁰¹⁾ 미국 주류의 한반도 정책 기조는 북한의 군사적 위협에 대한 억지는 물론 한국과 지역에 대한 영향력의 기반으로서 한미동맹을 유지, 강화하는 것이었다. 이런 시각에서 평화협정은 미국의 영향력을 감소시키는 도전으로서 정책 대안의 범주를 벗어나는 ‘상상불가능의 영역’에 속한다.

물론 이러한 입장이 일시적으로 완화된 사례도 있다. 크게 두 경우인데, 첫째는 냉전의 급속한 해체를 배경으로 정치 동맹까지 포함하는 한미동맹의 미래를 전망한 양국 국방정책연구기관(RAND-KIDA)의 공동연구이고, 둘째는 페리 프로세스(Perry Process)와 6·15 남북정상회담을 배경으로 한 주한미군 철수와 한반도 평화체제 논의이다. 이들에 대한 검토는 미국이 상상할 수 있는 한미동맹의 미래와 한반도 평화체제의 범위는 어느 정도인지, ‘평화의 역사적 기회’가 닫힌 원인은 무엇인지에 대한 복기의 의미를 지닌다.

(1) 패권 대 평화: 이중 봉쇄

미국 패권의 시각에서 한반도의 분단과 냉전은 극복의 대상이 아닌 지역 질서 안정화란 측면에서 패권의 역사적 성취의 근간이었다.

101) Doug Bandow, *Tripwire: Korea and U.S. Foreign Policy in a Changed World* (Washington D.C.: Cato Institute, 1996) 참조.

한미동맹은 역사적으로 북한의 위협을 봉쇄하는 동시에 이승만의 북진 저지를 비롯해서 한국의 독자적인 외교안보 정책을 제어하는 것이 임무였다. 주한미군을 중심으로 한미 군부의 시각에서 북한은 봉쇄와 억지가 필요한 군사적 위협 국가로 평가되어 왔고, 예산 문제로 전 세계 주둔 미군의 감축 압력이 가해질 때마다 중동과 한반도에서 두 개의 전쟁에 대한 준비 태세 필요성을 제고하면서 군부의 제도적 이익을 보호하는 유용한 명분으로 작용되어 왔다. 한미일 협력을 통해 중국 견제를 강조하는 동맹론자들의 입장에서조차 북한은 유용한 위협 국가이다.

철저한 반공주의의 시각에서 보면, 북한은 체제전환의 대상이다. 특히 냉전 종식 이후 미국 패권의 자신감과 북한의 경제적 고난이 겹쳐지면서 미국에서는 북한 조기 붕괴론이 부상하기도 했다. 군사적, 이념적, 외교적(동맹론) 시각은 흔히 착종되어 나타나고, 평화협정은 공통적으로 북미 협상과 남북 긴장 완화 등 미국 패권의 이익에 직접적, 잠재적으로 배치되는 현상 변경에 대해서 부정적이고 비판적인 입장을 견지해왔다. 다수의 미국 한반도 정책 전문가들 역시 이런 입장을 고수하고 있다.¹⁰²⁾

미국 주류의 대북 강경책, 혹은 북한의 입장에서 미국의 ‘대북 적대시’ 정책은 북한을 합리적 행위자로 보지 않고, 북한과 한미동맹 간의 안보 딜레마도 인정하지 않는 ‘북한 예외주의’의 산물이기도 하

102) Nicholas Eberstadt, *The End of North Korea* (Washington D.C.: American Enterprise Institute Press, 1999); Nicholas Eberstadt, “Our Other Korea Problem,” *The National Interest*, vol. 69 (2002), pp. 110~118; Victor D. Cha, *Alignment Despite Antagonism: The United States-Korea-Japan Security Triangle* (Stanford: Stanford University Press, 1999); Victor D. Cha, “Hawk Engagement and Preventive Defense on the Korean Peninsula,” *International Security*, vol. 27, iss. 1 (2002), pp. 40~78; 이에 대한 비판은 Jong Kun Choi, “The Perils of Strategic Patience with North Korea,” *The Washington Quarterly*, vol. 38, no. 4 (2015), pp. 57~71.

다. 북한 예외주의자들에게 북한은 불량 국가와 악의 축(axis of evil)으로 여겨질 수밖에 없다. 이들은 기존의 코피전략과 같은 제한적 군사 공격은 북한이 미국의 본토를 공격할 수 있는 군사 능력을 확보한 이상 한계가 분명한 전략이라고 비판하면서 ‘포괄적인 강경책(comprehensive coercion)’을 주장한다. 즉 북한에 대한 압박을 외교, 군사 지역 전략, 동맹 차원에서 전방위적으로 시도하면서, 북한을 제재하고 지속적으로 비핵화를 요구해야 한다는 것이다.¹⁰³⁾

결국 이들은 미국의 대북 정책이 지역 전략 및 동맹국 차원까지 확장되어야 함을 주장하면서, 동맹국의 군사력을 더욱 증진시켜야 한다고 설명한다. 하지만 오늘날 미국은 국내적 차원에서 자유주의와 민주주의의 위기, 더 나아가서 중산층의 위기를 겪고 있다. 북한 예외주의자들의 대북정책은 실제로 미국이 대외적으로 군사력을 팽창할 능력이 있는지에 대한 신중한 평가가 이루어지지 않았다고 평가할 수 있다. 더 나아가 미국의 포괄적인 강경책에 중국과 러시아가 평화롭게 순응하지 않을 가능성도 존재한다. 동맹국의 군사력을 증강하기 시작한다면, 지난 사드(Terminal High Altitude Area Defense: THAAD, 고고도 미사일 방어체계) 배치 사건과 같이 한반도 주변국의 반발이 고조될 수 있기 때문이다. 이는 북한 문제를 넘어 미중 간 안보 이익이 충돌하는 상태를 야기할 가능성이 있다.

103) Victor Cha and Kartrin Fraser Katz, "The Right Way to Coerce North Korea: Ending the Threat Without Going to War," *Foreign Affairs*, vol. 97, no. 3 (2018) 참조.

(2) 잃어버린 기회의 복기

(가) 냉전의 종언

1) RAND-KIDA 공동연구: 한미동맹의 대안¹⁰⁴⁾

RAND-KIDA는 냉전 종식을 배경으로 한미동맹의 네 가지 대안에 대한 공동 연구를 진행했다. 최종 보고서는 1995년에 출간되었지만, 연구의 시작은 1992년 10월 한미 연례안보협의회에서 동맹의 미래에 대한 공동연구에 합의한 것이었다. 그 배경은 남북 기본합의서와 비핵화공동선언문이 채택되어 남북관계 진전이 이루어진 것이고, 미국에서는 1992년 대선에서 경제문제를 들고 나온 클린턴(Bill Clinton)이 냉전의 종언과 걸프전의 승리를 이끈 부시(George H.W. Bush)를 누르고 당선된 데서 알 수 있듯이 냉전의 종언에 따른 평화배당금 요구가 고조되어 해외주둔 미군의 전반적인 조정이 불가피한 상황이었다.¹⁰⁵⁾

즉, 이 공동연구는 한미 양국의 동맹 관리자들이 동맹 관리의 측면에서는 최악인 ‘평화의 도전’에 직면하여 동맹의 장기적인 생존을 위한 청사진을 도모하는 작업이었다. 그들은 한반도의 통일이 전략적 이익이 될 가능성이 있다는 가정 하에, 한미동맹이 여전히 한반도의 정치·안보를 우선적으로 형성하는 중요 요소로 평가되고 있다는 사실에 주목했다. 하지만 고착화된 한미동맹은 향후 한반도 내에

104) Jonathan D. Pollack, and Young Koo Cha, eds. *A New Alliance for the Next Century: The Future of the U.S.-Korean Security Cooperation* (Santa Monica: Rand, 1995) 참조.

105) 이러한 압력은 클린턴 정부 1기 내내 이어졌고, 미국경제의 호황을 배경으로 클린턴 정부 2기에는 NATO의 확장 등 기존 동맹 체제를 강화하는 적극적인 정책이 추진되었다. 이와 관련해서는 Lawrence S. Eagleburger and Robert L. Barry, “Dollars and Sense Diplomacy: A Better Foreign Policy for Less Money,” *Foreign Affairs*, vol. 75, no. 4 (1996), pp. 2~8; 이혜정, 『냉전 이후 미국 패권: 자본주의와 민주주의, 전쟁의 변주』 (파주: 한울아카데미, 2017), pp. 47~88 참조.

발생 가능한 주요 변화에 대한 상상력을 방해할 수 있음을 제기하면서 단순히 한미동맹의 강화나 한미동맹의 재조정을 제안할 뿐 아니라 ‘지역 안보 동맹(a regional security alliance)’과 ‘정치 동맹(a political alliance)’형태의 대안을 제시한 바 있다. 한반도 평화체제 수립 과정에 있어 한미동맹과 주한미군에 대한 논의가 배제될 수 없기 때문에, RAND-KIDA의 공동 연구가 그 논의의 공간을 확장하고 다양한 대안을 제안했다.

먼저 ‘지역 안보 동맹’ 대안은 북한의 위협이 감소하여 한미동맹의 유연성이 증대된 상태를 가정한다. 한반도 방위의 전략적 개념은 근본적으로 변화가 없지만, 한반도를 넘어 지역 안보를 위해 양국이 공조하거나, 미국 외 다른 동맹국들과 함께 협력하는 동맹 형태를 일컫는다. 결국 한미관계가 향후 동북아시아 전체와 아태 지역 전반의 안보와 안정을 확립하는데 집중되는 것이다. 미군과 한국군은 한반도 이외의 지역에 대한 안보 확립을 위해 역내 국가들과 다자 간 안보 협력을 추진하고 연합 훈련을 실시해야 한다. 양국의 활동은 일차적으로 동북아시아 지역에 집중되지만, 향후 다른 지역까지 확장될 가능성이 있다. 현재 평택기지로 주한미군의 이동이 완료된 점, 주한미군 주력인 미 2사단 대부분이 신속대응군 체제인 스트라이커 여단으로 개편된 점, 전시작전권 전환이 진행되고 있다는 점 등은 한미동맹이 일정하게 ‘지역 안보 동맹’으로 변화하고 있음을 보여주고 있다.

‘정치 동맹’ 대안의 경우 오늘날 동맹 구조가 가장 극단적으로 나아갈 수 있는 방향을 제시한 것이다. 이는 한국이 충분한 자기 방위 능력을 확보하여, 더 이상 미국과 의존적인 안보 관계를 형성하지 않아도 되는 상황을 필수적으로 가정해야 한다. 해당 유형은 기존에 양국 간 매우 높은 수준의 안보 협의, 광범위한 군사 조정, 평시 방

위 계획이 사실상 중단되는 것을 의미한다. 즉 한미 안보 협력은 더 이상 군사적인 합의가 아닌 정치적인 합의라고 볼 수 있으며, 전시 상황과 같은 위기 시에만 병력 지원이 약속된다. 주한미군 역시 전략 개념의 변환으로 인해 규모와 역할의 변화를 겪게 되는 것이다. ‘정치 동맹’이 현실화될 경우, 주한미군의 상당수가 이전·철군하며 기존에 약속되었던 신속과병 등도 무효화되는 등 상당한 변화를 겪지만, 중요한 것은 이것 역시 한미동맹의 개념과 역할이 변경·축소되는 것일 뿐 ‘동맹’ 그 자체는 여전히 유효하다는 점이다. 그러나 동맹을 형식적으로라도 유지한다는 것은, ‘정치 동맹’이 기존의 동맹 형식에서 협력의 강도를 후퇴시키는 것이기 때문에 현실적으로 한·미 양국이 정치 동맹으로의 동맹 전환을 피할 가능성은 매우 낮다.

RAND-KIDA의 연구는 ‘한미동맹 강화’, ‘한미동맹 재조정’, ‘지역 안보 동맹’, ‘정치 동맹’이라는 네 가지 선택지를 변화하는 한반도 상황에 따라 자신들의 선호가 어디에 위치하는지를 찾고자 하였다. 연구 결과에 따르면 3가지 가정된 상황(현상유지, 남북화합·통합, 통일 이후)에서 한미 양국의 동맹에 대한 선호도는 조정이 이루어지더라도 ‘동맹’의 형식을 계속해서 유지하는 것에 일치된 의견을 보였다.

〈표 II-1〉에 따르면 현 한반도 상황이 유지되는 한 한국과 미국의 동맹 형태에 대한 선호는 같으나, 국면이 평화체제로 전환되면서부터 선호도에 차이가 발생한다. 남북화합 및 통일 국면에 있어 양국의 1순위는 지역 안보 동맹이지만 한국의 2순위는 한미동맹 재조정인 반면 미국은 한미동맹 강화에 더 높은 선호를 가지고 있다. 통일 이후에도 역시 지역 안보동맹 및 재조정이 양국 선호 1, 2순위이나, 한국은 3순위에 정치 동맹을 선호하는 반면 미국은 한미동맹 강화를 선호하는 등 선호에 변화가 발생한다. RAND-KIDA의 연구가 시사하는 바는 한국과 미국 국방전문가들은 주한미군의 주둔 필요성을

강조하며 동맹의 형태만 외형적으로 남는 ‘정치 동맹’을 피하고자 하며, 특히 미국은 어떠한 상황에서도 주한미군의 철수를 원하지 않는다는 점이다.

〈표 II-1〉 한반도의 국면에 따른 정책 선호 평가

	한미동맹 강화		한미동맹 재조정		지역 안보 동맹		정치 동맹	
	KIDA	RAND	KIDA	RAND	KIDA	RAND	KIDA	RAND
국면 1: 현상유지	1	1	3	3	2	2	4	4
국면 2: 남북화합/통합	3	2	2	3	1	1	4	4
국면 3: 통일 이후	4	3	2	2	1	1	3	4

*101 가장 높은 정책 선호를 반영

출처: Pollack, Jonathan D., and Young Koo Cha, eds. *A New Alliance for the Next Century: The Future of the U.S.-Korean Security Cooperation* (Santa Monica: Rand, 1995), p. 50.

2) 나이 리포트: 샌프란시스코체제의 강화¹⁰⁶⁾

냉전 종식 이후 한미동맹을 ‘정치 동맹’의 영역까지 확장했던 RAND-KIDA의 연구와는 달리, 나이(Joseph Nye)는 동아시아의 동맹국들과의 결속과 샌프란시스코체제 강화를 주장했다. 그는 냉전이 종식되었다고 해서 미국이 동맹국으로부터 철수할 경우 지역 불안정성이 높아져 결과적으로는 안보 비용이 상승될 것이라고 예측하고 있다. 또한 동아시아 내 미군 철수는 지역 군비 경쟁으로 이어질 가능성이 있고, 이는 미국에게도 더 많은 비용과 위협을 초래할 수 있음을 제기했다. 결국 역내에서 미국의 리더십이 계속해서 유지되는 것이 최선의 대안이라는 것이다.

실제로 미국은 냉전 이후 계획되었던 동아시아 역내 감축 조치를

106) Joseph Nye, “East Asian Security: The Case for Deep Engagement,” *Foreign Affairs*, vol. 74, no. 4 (1995), pp. 90~102 참조.

실제로 중단한 바 있는데, 그 주요한 명분은 북한의 위협이었다. 미국은 역내 안보 문제가 북한으로부터 비롯되고 있고, 북한을 분명한 위협으로 상정해왔다. 클린턴 행정부가 북한의 핵 동결과 해체를 위한 합의를 이행하고 있지만, 10년 이상의 시간이 소요될 것이며 협상 과정에서 많은 충돌이 발생할 가능성이 있기 때문에 한반도를 비롯한 동아시아 역내 미군 철수는 바람직하지 않다는 것이 나이의 입장이었다.

3) 1998 동아시아 전략¹⁰⁷⁾

나이 리포트에 따라 미일동맹과 한미동맹의 강화가 이루어졌고, 이러한 흐름은 1998년 미국 국방부의 동아시아 전략으로 굳어졌다. 그 핵심은 미군의 전진 배치를 역내 안보의 초석으로 규정하고, 이를 영구화하는 것이었다. 미일동맹의 강화가 진행됨과 동시에 한미동맹의 시간 지평이 미래로 확장되었다. 한미동맹은 1994년 제네바 합의의 틀을 지키는 외교와 안보의 수단을 성격을 지닐 뿐 아니라, 한반도 「정전협정」을 평화체제로 전환하고 미래 한반도의 안정을 넘어 지역의 안정을 보장하는 수단으로 규정된 것이다.

이러한 지역전략의 추세는 미일동맹의 강화와 NATO의 확장 및 WTO(World Trade Organization, 세계무역기구) 체제의 수립, ‘IMF(International Monetary Fund, 국제통화기금) 위기’ 이후 신자유주의의 지구적 확산 등 미국 패권을 지구화하고 영속화하려는 클린턴 정부의 세계전략 및 북한과 이란 등을 새로운 안보위협으로 지목하며 전 지구적 미사일 방어망 구축 등 군사력의 강화를 도모한 공화당 매파의 움직임을 배경으로 한 것이었다. 이 과정에서 미국

107) U.S. Department of Defense, *The United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region* (Washington D.C.: The Secretary of Defense, 1998).

패권의 핵심 기축으로서 동맹 자체가 목적으로 신성화되었으며, 정치동맹과 같은 한미동맹의 급격한 재조정의 상상력과 그 실현의 가능성은 봉쇄되었다.

(나) 6·15 남북정상회담

2000년 남북의 역사적인 첫 정상회담은 나이 리포트 이래 진행된 동아시아에서 미국 동맹 강화의 흐름을 반전시킬 유일한 기회였다. 1990년대 후반부터 시행된 페리 프로세스와 첫 번째 남북정상회담, 그리고 올브라이트(Albright) 국무장관의 평양 방문이 연이어지면서 남·북·미 관계의 선순환 구조가 형성되었던 것이다. 이를 배경으로 한미동맹 조정 방안과 한반도 평화체제 논의가 진전되었지만, 이 회의의 창은 9·11 테러의 발발로 급속하게 닫혀버리게 된다.

1) 해리슨(Harrison)의 철군론¹⁰⁸⁾

클린턴 행정부 시기 페리 프로세스를 기점으로 2000년 초 남북 간 데탕트 무드(détente mood)를 두고 미국에서는 한미동맹 재조정 논의가 활성화된 바 있다. 대표적으로 미국 언론인 해리슨(Harrison)은 주한미군 철군론을 주장했다. 특히 그는 한반도 문제에 있어 미국이 ‘정직한 중재자(an honest broker)’의 역할을 수행해야 함을 제기했다. 2000년에 들어 남북이 돌파구를 찾을 수 있었던 것은 군사적 쟁점이 아닌 하위 쟁점을 중심으로 교류를 시작했기 때문이며, 차기 부시 행정부 역시 성공적인 북미 협상을 위해서는 종전선언과 관계 정상화를 우선적으로 실행한 이후에 군사 배치, 핵무기, 미사일에 관한 협상을 이어가야 한다고 설명했다.

108) Selig S. Harrison, "Time to Leave Korea?" pp. 62~78; Selig S. Harrison, *Korean Endgame: A Strategy for Reunification and U.S. Disengagement* (Princeton: Princeton University Press, 2002) 참조.

특히 미국은 남북 사이에서 균형적 역할을 하면서, 군사력을 감축 해나갈 준비를 해야 한다고 제고하면서 한반도 평화체제 논의의 공간을 확대해나갔다. 현 시점에서 미국은 북한에게 군사적 양보를 감행해야 하며, 대북 제재를 완화하고 식량 지원을 공급하는 등의 경제적 인센티브를 제공해야 한다는 것이다. 이러한 과정을 통해 북핵 점검 및 통제가 진전되고 한반도의 긴장감이 해소될 경우, 미국은 한반도의 완전한 중립화를 추구하는 비핵화 이니셔티브를 실행해야 한다는 것이 해리슨의 주장이다. 해당 이니셔티브는 주한미군 철수를 포괄하고, 미국과 중국은 각각 한국과 북한과 체결한 상호 방위 조약을 파기해야 한다. 그는 한반도 통일 이후에도 주한미군이 주둔할 경우 중국이 자국에 대한 봉쇄 전략으로 해석하고 역내 안보 충돌이 발생할 가능성을 제고하면서, 동북아의 안정을 위해서는 주한미군의 철수가 불가피하다고 설명했다.

2) 오핸론(O'Hanlon)의 대타협론¹⁰⁹⁾

북핵 위기 이후에도 동아시아 전역에서 미국의 영향력을 유지하려는 전략적 구상의 하나가 오핸론의 대타협론이다. 오핸론은 기존 미국의 대북 정책이 대부분 위기 국면에 초점을 맞추면서 좁고 전술적인 것이었다고 평가했다. 1994년 제네바 합의를 비롯한 대북 협상들이 근본적인 문제를 해결하지 못했으며, 광범위한 비전을 추구하는데 실패했다는 것이다. 이러한 정책적 한계를 극복하고, 동아시아의 핵 위기를 해결하기 위한 대안은 미국·일본·중국·남한·북한이 대타협을 추구하는 것이라고 오핸론은 설명하고 있다.

북한은 경제 특구 조성, 자유화, 그리고 해외 교류 등에 관심을 보이고 있기 때문에 일본·한국·미국 그리고 중국과의 기술 및 경제

109) Michael O'Hanlon and Mike Mochizuki, "Toward a Grand Bargaining with North Korea," *The Washington Quarterly*, vol. 26 no. 4 (2003), pp. 7~18.

원조를 통한 핵 협상을 시행하는 것이 효율적일 수 있다는 것이다. 이는 북한의 군사비 지출을 상당 부분 축소하는 대신 국가 경제 개혁을 시행하고 경제 원조를 생산적으로 이용될 가능성을 높인다는 것이다. 특히 중국은 공산주의 국가이면서 경제 개혁에 성공한 국가로서 북한 지도자들에게 경험을 바탕으로 하는 기술적인 도움을 줄 수 있다.

결국 오한론의 표현에 따르면 ‘broader deals’ 즉, 다자적 대타협을 통해 핵무기 뿐 아니라 북한과의 경제 교류, 제재 해제, 평화 조약 체결 등의 의제와 북한 인권 문제, 생화학무기 제재, 탄도 미사일 개발 중단, 일본 납치자 문제 등의 의제를 교환하는 해결 방안을 제시하고 있는 것이다. 또한 오한론은 북한 문제가 패키지딜을 통해 성공적으로 진행되게 될 경우, 한미동맹의 재정립 및 주한미군의 위상 변경에 대해서도 논의하고 있다. 오한론은 한미관계가 경제적·군사적 및 지정학적으로 매우 중요한 만큼, 상황 변화에 따라 동맹이 퇴행하기보다 점진적 변화가 이루어지며 동맹이 유지될 것이라 주장하고 있다.¹¹⁰⁾ 그가 제시한 대안은 두 가지로, 첫째는 주한미군 유지 및 증가와 더불어 북한 지역으로의 진출이고, 둘째는 주한미군 축소 및 경량화를 통한 지역 안정자 역할이다.

3) 대테러전쟁과 2차 북핵 위기: 2003년 미국외교협의 대북정책 보고서¹¹¹⁾

미국 대북 정책의 일환으로 철군론과 대타협론이 제기되던 가운

110) Michael O'Hanlon, "The Long-Term Basis for a U.S.-Korea Alliance," *The Washington Quarterly*, vol. 41, no. 4 (2019), pp. 103~116 참조.

111) Morton I. Abramowitz, James T. Laney, and Eric Heginbotham, *Meeting the North Korean Nuclear Challenge: Report of an Independent Task Force Sponsored by the Council on Foreign Relations* (New York: The Council on Foreign Relations, 2003) 참조.

데 9·11과 2차 북핵 위기 이후 국면은 급전환되었다. 부시 정부는 북한을 악의 축으로 지목하고 이라크를 침공했고, 북한 역시 핵무장의 길로 접어들었다. 이와 함께 한미동맹의 재조정 방안과 한반도 평화체제에 대한 논의는 다시 동맹 강화를 향해 기울어 갔다. 특히 2003년에 발간된 대북정책 리포트는 기존의 동맹 강화론과는 차별성을 보이고 있는데, 북핵 위기가 해소 될 때까지 한국 내 미군 병력 증강과 재배치가 지속되어야 한다는 동맹 강화론 뿐만 아니라 한미동맹에 대한 한국 여론의 지지 강화를 강조하고 있다는 것이 가장 큰 특징이다. 이는 2002년 ‘미군 여중생 압사사건’에 의해 불거졌던 SOFA(Status of Force Agreement, 한미행정협정) 관련 논란을 의식한 논의로 추정되는데, 해당 리포트는 한국 정부가 동맹의 중요성을 대중에게 분명히 인식시켜야 한다고 주장하고 있다.

한편 북핵 문제에 대한 중국의 책임론을 확장하기도 했다. 북핵 개발 중단을 위해서는 한국, 일본, 그리고 중국이 대북제재 강화를 통해 일관된 압력을 북한에게 행사해야한다는 것이다. 역사적으로 중국은 북한의 동맹국으로서 대북 원조를 가장 많이 시행한 국가 중 하나이다. 북한에 대한 영향력이 큰 국가로서 중국은 북핵 프로그램의 중단을 위해 북한을 설득하는 데 있어 더 큰 책임을 수반해야한다는 입장이다. 미국은 대북 정책을 수립하는데 있어 중국의 전면적인 지원을 얻기 위한 정치적 비용을 감수해야 한다는 것이다.

북핵 문제를 명분으로 한미일동맹을 강화하고 중국을 압박하는 것은 이후 미국 정부의 기본적인 입장으로 굳어졌다. 부시 정부의 예방전쟁 위협과 극심한 남남 갈등의 압박 속에서 노무현 정부는 이라크 파병과 한미 FTA(Free Trade Agreement, 자유무역협정) 추진 등으로 한미동맹의 강화에 나섰고, 이는 이명박과 박근혜 보수정부는 한미 전략동맹의 추진으로 더욱 강화되었다. 그사이 남북관계

는 파탄 났고, 2008년 글로벌 금융위기를 배경으로 집권한 오바마 정부에게는 미국 경제의 재건이 급선무였으며, 북한은 김정일 사후 김정은 체제전환의 불안정 속에서 핵무장을 강화하였다. 부시 정부 2기 6자회담의 틀에서 잠시 논의되었던 평화체제 논의는 완전히 실종되었다.¹¹²⁾

다. 역사적 전환

부시 행정부의 등장과 9·11 테러의 발발 이후 거의 중단되다시피 했던 북미 협상은 2018년에 들어와서, 2017년 전쟁위협을 극적인 반전을 통해서 그리고 유례없는 정상 수준에서 새롭게 진행되기 시작했다. 내용면에서도 싱가포르 북미정상회담은 비핵화 의제를 넘어 새로운 북미관계 및 한반도 평화체제 수립에 합의했다. 이러한 대반전의 배경은 크게 두 가지이다. 하나는 기존 패권과 동맹의 문법을 부정하는 트럼프의 등장이고, 다른 하나는 북한의 핵과 미사일 능력이 미국 본토를 위협할 정도로 고도화되면서 지역적 수준에서의 북핵 확장 억지와 동맹을 통한 기존의 대응 방식의 한계가 드러났기 때문이다.

(1) 미국 패권 vs. 트럼프의 ‘이단’

글로벌리즘은 전통적인 미국 패권의 기본 가치로서 미국의 이익과 국제체제·사회의 이익이 조화된다는 ‘이익 조화’ 원칙을 토대로 한다. 2차 대전 이래로 미국 패권의 핵심 과제는 지구적 차원의 개입을 통해 지정학적 질서 뿐 아니라 자본주의 세계질서를 관리하는 것

112) John Delury, “The Disappointments of Disengagement: Assessing Obama’s North Korea Policy,” *Asian Perspective*, vol. 37, no 2, (2013) pp. 149~182.

이었다. 미국은 역사적으로 일방주의적 외교와 함께, 미국의 이념과 이익이 보편적이라는 ‘미국 예외주의’ 기조에 따라 국제제도와 규범을 건설해왔다. 더 나아가 다자주의를 이용하여 타국의 주권을 제한하면서 주도적으로 국제사회를 관리하는 방안을 채택하기도 했다.

하지만 트럼프에게 있어 미국의 기존 패권 논리였던 글로벌리즘은 자유무역과 동맹을 중심으로 하는 지구적 개입을 통해 국력을 약화시키고, 미국을 ‘불구국가’로 만든 기제일 뿐이다. 미국을 다시 위대한 국가로 만들기 위해서는 ‘미국 우선주의’ 원칙에 따라 주권을 회복해야 한다는 것이 트럼프의 주장이다. 미국 우선주의는 민중·민족주의적 관점에 따라 주권을 다시 재해석한다. 트럼프는 백인 기독교인을 민중으로 여기면서, 대내적 주권은 기독교와 엘리트 집단이 민중의 이해와 조화를 이뤄야 한다는 민족주의를 토대로 한다. 한편 대외적 주권은 미국의 주권이 국제사회로부터 존중받아야 한다는 민족주의를 중심으로 구성된다. 즉 트럼프의 미국 우선주의는 민중주의와 민족주의의 주장을 통해 기존 미국 패권의 핵심이었던 미국 예외주의와 다자주의를 거부하고 있는 것이다.

트럼프는 안보적 측면에서도 전 행정부와는 다른 면모를 보이고 있다. 부시 정부의 경우 군사적 일방주의를 통해 워싱턴 컨센서스의 전 지구적 확산을 목표로 했고, 오바마 정부의 경우 군사력의 위협보다는 민주주의와 국제 규범의 실천에 의한 ‘규칙 기반 국제질서(rule-based international order)’를 주장했다. 이와 대조적으로, 트럼프 행정부는 2017년 국가안보전략 보고서에서 ‘규칙 기반 국제질서’라는 표현을 폐기했고, 국제질서의 수호 및 전 지구적 개입에 대한 결의를 보이지 않고 있다는 측면에서 기존 패권의 문법과는 대단히 이단적이라고 볼 수 있다.¹¹³⁾

113) 김상기 외, 『트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응』(서

(2) 싱가포르 북미정상회담

(가) 북미정상회담의 ‘충격과 공포’¹¹⁴⁾

2018년 3월 8일은 미국 외교 역사에서 기념비적인 날로 인식될 것이다. 트럼프 대통령이 한국 특사단으로부터 김정은 위원장의 정상회담 제안을 전해 듣고 그 자리에서 전격 수용한 것이다. 뿐만 아니라 한국 특사단이 이 결과의 발표를 직접 하도록 조치하기도 했다. *the Washington Post*는 이 사건이 내용은 물론 의전 상으로도 전무후무한 ‘외교적 충격과 공포’라고 설명한 바 있다.

물론 트럼프 대통령이 한국 특사단에 의해 전달 받은 김정은의 정상회담 제안을 수용한 행동은 파격적이라고 해도, 회담이 성공적으로 개최된다고 해서 한반도 비핵화와 평화정착의 과정 역시 성공적일 것이라고 장담할 수는 없다. 하지만 이러한 전망을 차치하더라도, 역사적인 북미정상회담의 개최가 ‘충격과 공포’로 표현되는 것은 어떠한 이유 때문인가? 이는 역사적으로 북핵이 미국에게 크게 세 가지 차원의 위협을 제기해온 사실에서 찾을 수 있다.

먼저 지구적 차원에서 북핵은 미국이 냉전기부터 구축해온 비확산(Nuclear Nonproliferation Treaty: NPT) 체제에 대한 도전을 지속적으로 실행해왔다. 지역적 차원에서는 한반도를 비롯한 동북아 지역에 대한 안보 위협이었다. 미국은 동아시아 역내에서 패권을 유지하기 위해 한반도 비핵화 문제와, 중국과의 협력, 미일동맹의 강화를 동시에 병행해야 하는 과제를 안고 있다. 마지막으로 북한 핵능력 향상에 따라 미국 본토에 대한 위협이 증가한 사실을 살펴봐야 한다. 북한은 2017년 11월 화성 15형 발사와 함께 국가 핵무력

출: 통일연구원, 2017), p. 51.

114) 이혜정, “북미 정상회담의 ‘충격과 공포’: 미국 패권과 북핵,” 『성균차이나브리프』, 제6권 제2호 (2018), pp. 128~133 참조.

완성을 선언한 바 있다. 즉 트럼프 행정부에 들어서서 북핵은 미국 본토에 대한 위협으로 부상했고, 이에 대해 트럼프는 북한과의 예방 전쟁을 수행하거나 김정은과의 거래 혹은 협상을 진행해야 하는 상황에 직면하게 된 것이다.

집권 초기 트럼프 대통령은 북한을 최대한 압박하고 제재하는 전략을 구사했다. 특히 트럼프의 예방전쟁 옵션과 군사적 조치에 대한 주문이 고조되면서 ‘코피전략’에 대한 재고까지 이루어졌다. 이러한 상황 속에서 급작스럽게 수용된 북미정상회담에 대해 미국 국내 정치적 인사들은 반감을 보일 수밖에 없었던 것이다. 그들은 이미 세 가지 차원의 위협을 미국에게 제기해온 북한과의 첫 협상에 대한 두려움 뿐 아니라, 양 극단을 오가면서 일관된 대북정책을 선보이지 못하고 있는 트럼프에 대한 불신을 ‘충격과 공포’로 표현해낸 것이다.

(나) 한반도 평화의 도전

앞선 ‘충격과 공포’에도 불구하고, 2018년 세 차례의 남북정상회담과 최초의 북미정상회담이 개최되었다. 이 회담들은 한반도 평화의 새로운 세 가지 길을 열었다고 볼 수 있다. 첫째는 기존의 적대 관계를 청산하는, 남북과 북미의 새로운 관계 수립이다. 둘째는 한국전쟁을 끝내고 기존의 정전체제를 항구적인 평화체제로 전환하는 것이다. 셋째는 한반도의 비핵화이다.

이러한 합의는 기존의 한반도 분단-냉전-미국 패권 체제를 전면적으로 전환시킬 수 있는, 역사적 전환의 함축을 지닌다. 우선 북한의 선 비핵화에 대해서 경제적, 외교적 보상을 제공하던 기존의 북핵 해법은, 북한의 비핵화에 대해서 미국이 북한에게 안보를 제공하는 안보 대 안보의 교환으로 바뀌었다. 남북의 새로운 관계가 한국

전쟁 내전의 종식이라면, 북미의 새로운 관계는 한국전쟁의 국제전이 종식되는 의미를 지닌다. 그리고 남북, 북미의 새로운 관계는 정전체제의 해체를 요구한다. 그런데, 기존의 한미동맹은 물론 미일동맹을 포함하는 미국의 동아시아 패권체제는 한반도의 정전체제와 북한에 대한 선 비핵화 정책에 기반을 두고 있다. 그 결과는, 싱가포르 북미 정상회담 이후의 북한의 비핵화 조치와 미국의 상응조치를 둘러싼 북미 협상의 교착과 하노이 북미정상회담의 노딜이 잘 보여 주듯, 기존의 체제와 이념의 관성이 새로운 평화의 합의와 충돌하고 있는 것이다.

〈표 II-2〉 북미 간 양자회담 결과 구성

	1994년 제네바합의	2000년 북미 코뮤니케	2018년 싱가포르
평화체제	X	△	○
안전보장	○	○	○
비핵화	○	○	○
안전보장·비핵화에 따른 상응조치	중유·경수로 및 안전보장	경제협력 등 쌍무관계 개선	새로운 조미관계 추진
외교관계 개선	○	○	○

출처: 외교부, “Joint communique between DPRK and USA, 2000,” <http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3973/down.do?brd_id=247&seq=362044&data_tp=A&file_seq=> (검색일: 2019.7.24.); White House, “Joint Statement of President Donald J. Trump of the United States of America and Chairman Kim Jong Un of the Democratic People’s Republic of Korea at the Singapore Summit,” <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/joint-statement-president-donald-j-trump-united-states-america-chairman-kim-jong-un-democratic-peoples-republic-korea-singapore-summit/>> (검색일: 2019.9.25.).

〈표 II-2〉에서 확인할 수 있듯 북미 양자 간 협상에서 트럼프 행정부 이전까지는 비핵화와 정치·경제적 보상의 상응조치가 있지만, 2018년 싱가포르 회담에서는 비핵화와 평화체제(안보)를 맞바꾸면서 새로운 조미관계를 추진하기로 하였고, 이에 따라 한미가 그 동

아 중점으로 두었던 경제적 보상 외에 “안보 보장을 중심으로 한 새로운 조미관계를 어떻게 구성할 것인가?”라는 질문에 직면하게 되었다. 이는 북한 경제의 일정한 성장과 더불어 사실상 핵 보유국으로 인정되는 만큼 핵무기를 경제성장을 위한 협상 카드가 아닌 ‘안보의 한 축’으로 규정, 기존의 셈법을 버리고 새로운 협상에 맞춰 상응하는 카드를 제시하라고 압박하고 있는 것이다.

라. 한반도 평화와 미국

(1) 미국의 대북 정책 스펙트럼¹¹⁵⁾

(가) 북한 예외주의의 강압론

미국의 북한 정책은 크게 두 가지, 미국 예외주의적 접근과 현실주의적 접근법으로 분류할 수 있다. 예외주의적 접근은 북한을 핵억지도 통하지 않고 선의의 유인책에 대해서는 배반을 일삼는 ‘비정상’ 국가로 진단하고 예방전쟁과 체제전환, 동맹을 통한 ‘강압’ 정책을 처방한다.

예방전쟁론은 맥매스터(McMaster) 전 국방장관을 필두로 주장되는 선제공격론으로, 북한에는 핵억제라는 가장 강력한 합리적 압박도 통하지 않기 때문에 예방전쟁을 통해서 북한 정권 및 핵무기를 제거해야 한다는 강경론이다. 문제는 북한에 대한 예방전쟁이 현실성이 없는 것으로, 이미 1992년 클린턴 행정부와 2002년 이라크 전쟁 이후 부시 정권이 가졌던 북한을 둘러싼 복잡한 안보환경에 따른 딜레마로 예방전쟁을 포기했던 만큼 그 환경이 본격적으로 변화하지 않는 한 현실성을 가지기 어렵다.¹¹⁶⁾

115) 이 절은 이혜정, “북한 예외주의의 대 현실주의,” 『창작과 비평』, 제47권 제3호 (2019), pp. 406~424에 의거한다.

체제전환론은 미국 민주주의에 대한 우월감에 기반, 이념투쟁에 기반 하여 북한 권위주의 정권을 ‘비정상’이라고 규정하고 이를 전환시키면 북핵 등 문제들이 해결된다고 주장한다. 이들에 의하면 북한은 “말이 통하지 않는 상대”이므로 협상자체가 불가능하며, 협상이 이루어진다 하더라도 이행 의지가 없는 국가이므로 체제 전환만이 북한을 ‘정상 국가’로 이끌어낼 유일한 방법이라는 것이다. 이들은 예방전쟁론과 달리 경제제제를 기반으로 한 압박을 통해 북한 체제에 대한 지지를 떨어트리고 북한 체제가 항복 내지 자발적 체제 변화를 하도록 유도하는 방법을 선호한다.¹¹⁷⁾

지역 동맹론은 북한의 위협을 ‘공통의, 전 지구적 위협’으로 규정하고 이에 맞서기 위해 이해 당사자들 간 동맹을 유도, 동맹체제를 구축하고자 한다. 빅터 차(Victor Cha)를 중심으로 한 동맹 중시론자들은 지역 동맹론을 통해 미국과 동맹국들의 이해관계를 조율하고자 하며, 특히 트럼프 행정부가 동맹을 경시하는 모습을 보이는 것을 경계하며 동맹을 통한 지역안보 및 북한 위협에 공동 대응해야 한다고 주장한 바 있다.¹¹⁸⁾

(나) 현실주의의 관여론

현실주의적 접근은 북한을 안보딜레마에 의해 위협받는 합리적 행위자로 인정하고, 이에 합리적 관점에서 북한의 안보딜레마를 해

116) “Talk of ‘Preventive War’ Rises in White House Over North Korea,” <<https://www.nytimes.com/2017/08/20/world/asia/north-korea-war-trump.html>> (검색일: 2019.5.24.); Uri Friedman, “Can America Live With a Nuclear North Korea?,” *The Atlantic*, September 14, 2017 참조.

117) Joshua Stanton, Sung-Yoon Lee, and Bruce Klingner, “Getting Tough on North Korea: How to Hit Pyongyang Where It Hurts,” *Foreign Affairs*, vol. 96, no. 3 (2017), pp. 65~75.

118) Victor Cha and Katrin Fraser Katz, “The Right Way to Coerce North Korea: Ending the Threat Without Going to War,” pp. 87~102 참조.

소시키는 방향으로 나아가고자 하는, 즉 ‘관여론’에 기반을 두고 협상론, 평화체제론, 주한미군 철군론 등을 제시한다.

협상론은 다시 둘로 나누어지는데, 북한의 특수성을 인정하는 가운데 협상을 진행해온 경험이 있는 페리(Perry)를 기반으로 한 전통적 협상론자와, 급성장한 북한의 핵능력을 인지하고 안보딜레마·위협 등을 해소하기 위해 현실주의 이론에서 제시하는 방향으로 접근하는 현실적 협상론자이다. 전통적 협상론자들은 북한에 있어 핵무기가 체제안정에 필수적이기 때문에 그들이 제시하는 비핵화 의지가 실제로는 낮다고 보지만, 북핵을 그대로 방치할 경우 야기될 동북아시아 핵 도미노현상 등은 더 큰 안보불안을 야기할 수 있으므로 협상을 통해 ‘관리’해야 할 의무가 미국에 있다는 점을 주장한다. 한편 현실적 협상론자들은 이론적 관점에서 북한의 안보딜레마를 이해함과 동시에 불확실성을 제거하기 위해 협상이 필요하다는 점을 주장하고, 북핵 문제 해결의 복잡성을 감안하여 단기적인 ‘잠정 합의’를 통해 북핵 관리의 필요성을 제시하고 이를 장기적으로 유지해 복잡성을 제거해나가는 방안을 제시한다.¹¹⁹⁾

평화체제론은 둘로 나뉜다. 첫째는 1990년대 북미 협상의 경험에 근거하여 북미 수교와 정전체제의 평화체제로의 전환이 북한의 안보 우려를 해소하여 핵문제를 해소하는 첩경이라는 전통적인 견해이다.¹²⁰⁾ 둘째는 6자회담 당시 9·19 공동성명의 정신에 기반 한 다자적 틀의 평화체제론이다. 이 주장은 북핵문제에 근원이 정전체제에 있다 보고 정전체제의 평화체제로의 전환이 북핵 문제 해결에 근

119) William J. Perry, "What Trump Could Learn From My Attempts to Denuclearize North Korea," *The Washington Post*, March 12, 2018; William J. Perry, "Why I'm Still Hopeful About Trump's North Korea Deal: And Why It Also Won't Be Easy," *Politico*, July 2, 2018 참조.

120) Leon V. Sigal, "All Take, No Give' Won't Work with North Korea," *38 North*, August 29, 2018.

본 해결책이라고 보는 점에서는 전통적 평화체제론과 같지만, 북미 간 양자회담은 북핵의 다양한 이해당사자, 즉 중국·일본·한국의 입장을 반영하지 못하기 때문에 한반도 평화에 이해관계를 갖는 모든 행위자들이 참가하여 핵문제뿐 아니라 재래식 군비와 경제적 지원 등 이해당사자들의 모든 관심 사항들에 대한 합의를 추구하는 것이 필요하다는 입장이다.¹²¹⁾

주한미군 철군론은 케이트연구소(Cato Institute)의 밴도(D. Bandow)와 카펜터(T. G. Carpenter)가 주로 주장하는 것으로, 예방전쟁과는 대립되게 미국의 북한 제어 능력이 과대평가되었음을 주장하고 현실적 한계를 인식해 철군하자는 주장이다. 미 본토와의 지리적 거리감 및 동북아시아의 복잡한 환경으로 미국이 북한을 제어할만한 충분한 수단을 지니지 못하고 오히려 동북아시아에 평화에 마이너스 요인으로 작용하므로, 주한미군 철군이 평화체제 구축의 선결이라고 이야기한다. 이러한 주장은 미국 예외주의의 적극적 개입 인식과는 정반대의 것으로, 이들은 워싱턴 및 주류 학자들의 패권적 개입 및 예외주의적 인식을 극렬하게 비판한다.¹²²⁾

(2) 트럼프 정부의 혼신

미국의 대북 정책 스펙트럼에서 평화체제론은 여전히 소수일 뿐 아니라, 싱가포르 공동성명을 통해서 기존의 대북 정책과는 다른 새로운 안보 대 안보의 교환에 합의한 트럼프 행정부의 대북 정책 역시

121) Philip Zelikow, “북한과 어떻게 외교를 할 것인가: 비핵화에만 집중하는 전략은 잘못이다,” 『JPI PeaceNet』, 2018.8.2., <http://www.jpi.or.kr/kor/regular/policy_view.sky?code=archive&id=5654> (검색일: 2018.10.2.) 참조.

122) Ted Galen Carpenter, “Trump-Kim Jong Un Talks Shouldn't Focus on Getting North Korea to Give up Its Nukes,” *Cato Institute*, 2019.7.1., <<https://www.cato.org/publications/commentary/rump-kim-jong-un-talks-shouldnt-focus-getting-north-korea-give-its-nukes>> (검색일: 2019.8.2.).

기존의 관성에서 벗어나지 못한 채 혼돈을 노정하고 있다.

우선 북한 및 북한의 위협을 바라보는 것에서부터 트럼프의 백악관과 워싱턴의 인식 차이가 발생하고 있다. 워싱턴의 기존 대외정책 엘리트들은 트럼프 행정부 하에서도 2017년 『국가안보전략』에서 북한을 “생·화학 무기로 미국을 위협하는 능력을 개발하는 국가”로 규정하였으며,¹²³⁾ 2019년 『인도태평양전략보고서』에서는 “FFVD(Final, Fully Verifeid Denuclearization, 최종적이고 완전하게 검증된 비핵화)에 따른 비핵화가 이루어지기 전까지 미국의 동맹국을 위협하는 국가”로 지적하고 있다.¹²⁴⁾ 인도태평양 지역을 관할하는 데이비슨(Davidson) 인도태평양사령관은 2월 군사위원회 청문회에서 “지난 1년간 상당한 진전을 이뤘음에도 불구하고, 북한은 가장 시급한 도전으로 남을 것이다”라고 규정했다.¹²⁵⁾ 이어 “북한이 모든 핵무기 및 생산능력을 포기하지 않을 것이며, 부분적 비핵화 협상을 모색할 것”이라며 북한에 대한 경계심을 드러냈다.

그러나 백악관의 트럼프 대통령은 북한 단거리 미사일 발사를 두고 미국 안보에 위협이 되지 않는다고 평가하며 북한과의 협상을 정상국가와의 협상으로 인식하는 등 본인이 수반으로 있는 행정부처 안보 관료들의 인식과 결을 달리하고 있다. 동시에 트럼프는 전통적인 선 비핵화 요구의 연장선상에 있는 대북 제제는 유지한다는 입장을 견지하고 있다.

혼선은 워싱턴 관료체제 내부에서도 존재한다. 북한에 대한 경계

123) White House, *U.S. National Security Strategy of the United States of America* (Washington D.C.: The White House, 2017), p. 3.

124) U.S. Department of Defense, *INDO-Pacific Strategy Report* (Washington D.C.: The Department of Defense, 2019), p. 12.

125) “Statement of Admiral Philip S. Davidson, U.S. Navy Commander, U.S. Indo-Pacific Command before the Senate Armed Services Committee on U.S. Indo-Pacific Command Posture, 12 February, 2019,” <https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Davidson_02-12-19.pdf> (검색일: 2019.8.21.).

를 거두지 않고 있는 인도태평양 사령부의 시각과 달리, 2018년 10월 한미안보연례협의(Security consultative Meeting: SCM)에서 북한 핵실험장 폐쇄·미사일 발사 중지 등에 대한 긍정적 평가가 있었고, 2019년 10월 스틸웰(Stilwell) 동아대 차관보는 상원에서 북한의 대화 움직임을 긍정적으로 평가, 안전보장 문제에 있어 미국이 더 적극적으로 움직여 안보딜레마 해소를 위해 노력하겠다는 의지를 피력하며 북한에 대한 미국의 시각이 무엇인지 혼선을 주고 있다.¹²⁶⁾

이러한 혼돈은 대북 협상의 실무 책임자인 비건(Biegun)의 올 1월 스탠포드 대학 연설에서 이미 공표된 바 있다.

“우리는 북한 협상상대에게, 북한이 최종적이고 완전하게 검증된 비핵화(FFVD)에 대한 공약을 이행하는 것을 전제로, 북한의 밝은 미래와 한반도 평화의 새로운 기회들을 작년 여름 싱가포르에서 양국 정상에 합의한 모든 공약들과 함께 동시에 그리고 병행적으로 추진할 준비가 되어 있다고 전달했다.”¹²⁷⁾

즉, 트럼프 행정부의 대북 정책에는 싱가포르 공동성명의 새로운 틀과 기존의 선 비핵화 요구 및 북한의 ‘밝은 미래’의 세 가지 요소가 혼재되어 있는 것이다. 문제는 혼재된 세 가지 정책을 포괄할 뚜렷한 대전략이 부재하고 각 정책들이 동시 추구될 수 없는 모순을 내포함에도 불구하고 관성에 의해 계속 진행되고 있다는 점이다.

126) 제50차 한미안보협의회의의 원문은 <http://www.mnd.go.kr/user/boardList.action?command=view&page=1&boardId=I_43915&boardSeq=I_7278893&titleId=null&id=mnd_010704010000&siteId=mnd> (검색일: 2019.8.3.)을 참조.

127) Stephen Biegun, “Remarks on DPRK at Stanford University,” January 31, 2019, <<https://www.state.gov/remarks-on-dprk-at-stanford-university/>> (검색일: 2019.2.25.) 참조.

특히 한미동맹 및 주한미군 차원에서 평화협정에 대한 구체적 논의가 이루어지지 않고 있다. 한미 간 안보문제를 논의하는 한미안보연례협의에서는 전작권 환수 및 환수 이후 창설될 미래사령부의 역할 및 지휘권에 대해 논의하고 있을 뿐이다. 한편 한미동맹의 관성은 강력하게 작동하여, 미국 상원 외교위원회 코리 가드너(Cory Gardner) 동아태 소위원회 위원장은 “북미가 가장 완벽한 형태의 비핵화에 합의해도 주한미군 주둔은 계속되어야 한다”고 주장한다.¹²⁸⁾ 이는 주한미군 주둔이 반영구적으로 필요하다는 점을 주장한 것으로 최근 유엔사 강화를 통한 한반도 내 영향력 유지 노력과 궤를 같이 한다. 미국 국방부 루드(Rood) 차관은 “유엔사 소속국들은 한반도의 평화 안보의 국제적 중요성을 이해하고 있다”고 밝혔는데, 이수형 국가안보전략연구원 책임연구위원에 따르면 이는 “미국이 한반도를 정전체제의 틀 안에서 관리하겠다는 것”으로 “문재인 정부의 평화협정 체결 방향과 충돌할 수 있다.”¹²⁹⁾는 것이다.

북한의 입장에서 보면 제재 완화를 거부하면서 미국이 제시하는 대단히 추상적인 ‘밝은 미래’는 아무런 의미가 없고 FFVD 요구는 싱가포르 공동성명과 상충할 뿐 아니라 한미동맹의 군사훈련은 트럼프 대통령이 6월 판문점 회동에서 한 약속의 위반이며 미국의 유엔사 강화 움직임과 한국의 군비 증강은 2018년 판문점과 평양 남북정상회담과 싱가포르 북미회담의 합의를 깨는 행위이다.

이러한 혼돈과 상충에 대해서 북한은 공식적으로 반발하고 있다. 대표적으로 김정은 위원장은 4월 12일 최고인민회의에서 시정연설을 통해 “최근 미국이 제3차 조미수뇌회담을 또다시 생각하고 있으며 대화를 통한 문제 해결을 강력히 시사하고 있지만 새로운 조미관

128) “미 상원 동아태위원장 “북미 비핵화 합의해도 주한미군 주둔,” 『헤럴드경제』, 2019.2.15.

129) “미, 유엔사 통해 ‘사실상 지휘권’...전작권 유명무실 우려,” 『한겨레』, 2019.9.3.

계수립의 근본방도인 적대시정책철회를 여전히 외면하고 있으며 오히려 우리를 최대로 압박하면 굴복시킬 수 있다고 오판하고 있"다고 비판하며, 싱가포르 회담의 이행을 위해 새로운 접근법을 가져올 것을 압박한 바 있다.¹³⁰⁾

10월 초 북미 실무협상을 앞두고 발표된 김계관 외무성 고문의 9월 27일 담화는 북한의 희망과 우려를 잘 보여준다. 그는 "트럼프 대통령의 대조선(대북) 접근방식을 지켜보는 과정에 그가 전임자들과는 다른 정치적 감각과 결단력을 가지고 있다는 것을 알게 된 나로서는 앞으로 트럼프 대통령의 현명한 선택과 용단에 기대를 걸고 싶다"는 희망을 피력했다. 하지만 그는 "미국은 (싱가포르) 공동성명 이행을 위하여 전혀 해놓은 것이 없으며 오히려 대통령이 직접 중지를 공약한 합동군사연습을 재개하고 대조선 제재압박을 한층 더 강화하면서 조미관계를 퇴보시켰다"고 비판했고, "아직도 워싱턴 정가에 우리가 먼저 핵을 포기해야 밝은 미래를 얻을 수 있다는 '선 핵포기' 주장이 살아있고 제재가 우리를 대화에 끌어낸 것으로 착각하는 견해가 난무하고 있는 실정"임을 지적하며 "또 한 차례의 조미수뇌 회담이 열린다고 하여 과연 조미관계에서 새로운 돌파구가 마련되었는가 하는 회의심을 털어버릴 수 없다"고 밝혔다.¹³¹⁾

마. 주요 의제에 관한 입장 분석

한반도 평화협정에 대해 미국은 공식적인 입장을 표방한 적이 없다. 미국에게 한반도에서 최우선적 정책 목표는 통일 이후에도 주한

130) "[전문] 김정은 위원장, 최고인민회의 시정연설," 『매일경제』, 2019.4.13., <<https://www.mk.co.kr/news/politics/view/2019/04/228119/>> (검색일: 2019.5.24.).

131) "北김계관 트럼프, 전임들과 다른 결단력...용단 기대," 『연합뉴스』, 2019.9.27., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190927013352504?section=search>> (검색일: 2019.9.28.).

미군을 주둔시키는 것으로 이는 북한 위협을 근거로 하는 것이고, 대북 정책의 최우선 과제는 핵확산 금지 및 북한 비핵화를 통한 역내 불안상황 해소에 있었기 때문에 평화협정 논의는 후순위에 머물렀다. 트럼프 행정부는 싱가포르 선언에도 불구하고 국내외에서 제기되는 비핵화 원칙 후퇴라는 비판 때문에 비핵화 추진에 더 많은 공을 들이고 있어 평화협정 등을 포함하는 명확한 로드맵이 무엇인지 파악하기 어려운 상황이다.

이러한 한계 속에서 앞의 논의를 바탕으로 한다면, 통일연구원이 마련한 한반도 평화협정¹³²⁾에 대한 미국의 입장을 다음과 같이 예상할 수 있을 것이다.

(1) 당사자 문제 등

전문과 관련해서 미국이 제기할 수 있는 쟁점은 세 가지, ① 구속력과 관련된 (조약 내지 협정) 양식의 문제 ② 당사자 문제, 그리고 ③ 북한 인권 문제로 예상할 수 있다. 첫째, 미국 헌법 2조는 상원의 2/3의 찬성을 조약 동의를 기준으로 삼고 있는데, 북한은 구속력 있는 조약 체결을 위해 미국 상원의 동의를 얻는 공식적인 조약 체결을 요구할 것이라 보인다. 그러나 미국, 특히 트럼프 행정부의 북한 접근은 민주당 뿐 아니라 공화당 내부에서도 일정하게 비판이 존재하는 만큼 조약 체결이 현실적으로 가능성이 낮다는 문제점이 있다. 따라서 미국은 제네바 합의와 같은 신사협정으로 평화협정을 체결하되 대외적 선언 등으로 부족한 국내적 효력을 보완하고자 할 가능성이 높다.

둘째, 남북과 미중이 한반도의 전쟁과 평화의 당사자인 것은 분명하지만 한국전쟁 및 북한 문제를 해결한다는 것은 동북아시아 전체

132) 김상기 외, 『한반도 평화협정문 구상과 제안』 (서울: 통일연구원, 2019) 참조.

의 지형을 바꾸는 중대한 문제로 6자회담의 참여국인 러시아나 일본의 주요한 관심사이기도 하다. 특히 미국의 입장에서는 아시아 정책의 절대적 기반이 미일동맹이기 때문에 평화협정의 당사자에서 제외된 일본의 이해관계를 반영할 보완적인 장치를 추구할 가능성이 있다.

셋째, 북한 인권문제는 미국의 관점에서 트럼프 행정부 뿐 아니라 다른 행정부가 들어선다 하더라도 미국 국내적으로 논란이 될 문제 중 하나이다. 실패국가, 불량국가 북한에 대한 미국의 인식은 뿌리 깊은 것이고, 트럼프 행정부의 북미정상회담 추진은 ‘독재국가 북한’과의 정상회담 자체가 북한의 정당성을 인정해주는 것이라는 비판은 직면했었다. 트럼프 행정부가 미국 패권의 ‘연성 권력’ 특히 자유무역이나 민주주의 증진과 같은 자유주의질서의 기반을 붕괴시키고 있다는 기존 패권 엘리트들의 시각에서 보면, 민주주의와 인권은 한반도 평화협정의 전문에 추가적으로 명기되어야 할 주요한 보편적 원칙일 수 있다. 아래에서는 평화협정에 들어갈 주요 사항들에 대한 구체적인 미국의 입장을 검토하고 있다.

(2) 경계 및 평화지대

평화협정 체결이 양국 간 정전을 종전으로 전환하자는 데에 대한 합의이며, 양국이 이에 동의했다는 것은 적대행위 종식 및 정상 외교관계를 가질 모든 준비가 되었다는 것이므로 이 조항에 대한 미국의 입장은 기본적으로 찬성이라 보인다. 다만 경계에 있어 NLL의 법적 지위를 놓고 문제가 제기될 소지가 있다. 물론 북한이 NLL을 인정하여 이를 기준으로 서해 경계선을 확정한다면 미국은 이에 동의할 것이다.

(3) 불가침 및 안전보장

미국과 북한 양자관계에서 불가침과 안전보장 공약을 상호 교환하는 것은 문제가 되지 않을 것이다. 이에 반해서 미국과 중국이 한반도 주변은 물론 “한반도 밖에서의 상호 간 무력 갈등이 초래할 수 있는 심각한 결과에 유의하면서 무력 갈등 예방과 분쟁 발생 시 평화적 해결을 위해 적절한 절차를 발전시켜 나가기로 한다”는 조항에 대해서는 미국의 행동의 자유를 제한할 가능성 때문에 미국의 군부는 물론 의회와 조야 전반에서 반대할 가능성이 있다. 트럼프 정부에서 시작된 미중 무역 분쟁이 기술, 표준 경쟁 등으로 확대되고 있고 인도태평양 전략이 대중 견제를 넘어 봉쇄까지 목표로 하고 있다면 본다면, 미중의 전략 경쟁은 심화될 것이고 그 주요한 수단인 미국의 행동의 자유는 절대적으로 보존되어야 하기 때문이다.

(4) 비핵화

비핵화 관련된 쟁점은 세 가지이다. 첫째, 비핵화의 정의 문제로 미국은 생화학무기와 모든 미사일은 물론 북한의 핵기술까지 포함하는 대단히 포괄적인 비핵화를 요구할 수도 있다. 이 경우 NPT체제가 인정하는 핵의 평화적 이용 권한을 어떻게 북한에게 제공할 것인가가 미국이 풀어야 할 주요한 정책 과제이다.

둘째, 비핵화와 평화협정 체결의 시점 관련해서 미국은 완전한 비핵화 이후 평화협정 체결을 주장할 가능성이 높다. 이런 입장은 기존의 선 비핵화 요구의 연장선상에 있는 것으로, 북한 비핵화가 아무리 짧게 잡아도 10~15년 이상의 시간이 필요한 만큼 평화협정을 조기에 체결할 경우 만약에 있을 북한의 의무 불이행을 억제하는 것이 불가능하다는 우려는 미국 조야에 광범위하게 퍼져 있고, 이것이

트럼프 대통령이 대북 협상과 함께 제재 해제 불가 입장을 견지하고 있는 직접적인 이유라 할 것이다. 비건 대표가 1월 스탠포드 대학 연설 이후의 질의응답에서 “저에게는 같은 시간에 마지막 핵무기가 북한 땅을 떠나고 제재가 해제되며 대사관 국기가 내걸리고 평화조약이 체결되는 완벽한 결말이 있습니다”라고 언급하기도 했다.¹³³⁾

셋째, 한반도 비핵지대화를 수용할 것인가 하는 문제이다. 중국과 함께 “[한반도 비핵지대] 조약에 서명국으로 참여하겠다고 공약”하고 “유엔 안전보장이사회 상임이사국들과 한반도 비핵지대화 조약 체결을 위해 협의”하는 것은, 러시아와의 핵군축협정을 파기하고 전면적인 핵군비 경쟁에 나서고 있는 트럼프 행정부의 핵전략과 배치될 뿐 아니라, 초당파적으로 행동의 자유 및 핵보유국·유엔 안보리 상임이사국으로서 미국의 특권을 주장해온 미국 외교의 전통과도 맞지 않는 것이다.

(5) 군비통제

최대의 쟁점은 한미동맹이다. 트럼프 대통령이 싱가포르 회담 이후 한미 군사훈련을 중단시키기도 했고 비건 대표가 9월 미시건 강 연에서 긴장 완화가 이루어질 경우 한미연합 군사훈련이 필요 없을 것이라는 의견을 제시하기도 하였지만,¹³⁴⁾ 한반도 통일 이후에도 주한미군을 주둔시키고자 하는 것은 미 군부의 오랜 목표이다. 그리

133) Stephen Biegun, “Remarks on DPRK at Stanford University, U.S. Department of State,” January 31, 2019, <<https://www.state.gov/remarks-on-dprk-at-stanford-university/>> (검색일: 2019.2.24.).

134) Stephen Biegun, “Remarks by Special Representative for North Korea Stephen E. Biegun at the University of Michigan,” September 6, 2019, <<https://kr.usembassy.gov/090619-remarks-by-special-representative-for-north-korea-stephen-e-biegun-at-the-university-of-michigans-weiser-diplomacy-center/>> (검색일: 2019.9.28.).

고 군사적 관점에서 보면 최근 미국의 ‘주적’은 중국이며 군사훈련이 없는 동맹은 무의미하다. 국가안보보좌관에서 해임된 이후 볼턴은 북한의 비핵화 의지를 부정하며 “군사적 준비태세는 한미 양국을 위해 우선 사항이 되어야 한다”고 강조하였다.¹³⁵⁾ 이러한 입장은 대북 강경론자들의 독점물이 아니라 한미동맹을 중시하는 전통적인 패권 엘리트들이 공유하는 것으로, 이들이 기존의 “군사동맹이 [중국을 포함하는] 이 협정의 당사자들을 위협하지 않을 것”과 “대규모 연합 군사훈련” 금지 조항에 동의할 지는 미지수이다.

(6) 평화관리

미국은 평화협정 체결에 관한 구체적인 방안을 제시한 바 없기 때문에 협정 이행에 해당하는 평화관리기구에 관한 언급도 없다. 오히려 「정전협정」 관리와 연관되는 유엔사령부의 역할 확대에 더 관심이 있다.

미국은 유엔사 재활성화를 공식화하기 위해 2018년 6월, 미 합참 유엔사에 관련약정 및 전략지침을 하달하였다. 유엔사는 이를 근거로 2018년 10월, 약100여명(미국 25명, 한국 24명, 유엔전력제공국 50명)으로 구성된 유엔사 참모편성 개념을 확정 후 가용 인력으로 참모부를 편성하였고, 현재까지 유엔전력제공국의 참여를 유도하고 있다. 다만, 유엔사 재활성화 추진은 한국의 외교 및 군 당국과 긴밀한 협의 없이 미국 주도로 일방적으로 진행되어 왔기 때문에 전시 작전통제권(이하 ‘전작권’) 전환 이후 미국이 한국에 대해 군사적 영향력을 지속 행사하기 위해 유엔사를 활용할 것이라는 주장과 함께 군사주권 침해 논란이 제기되고 있다. 일례로 2019년 6월, 독일의

135) “볼턴 “김정은 자발적으로 핵무기 포기않을 것”...군사읍선도 거론,” 『연합뉴스』, 2019.10.1.

유엔전력제공국 추가 및 연락장교 파견 문제와 7월 주한미군사령부가 매년 발행하는 『2019전략다이제스트』 한글본에 유엔사가 일본과 협력관계를 강화시킬 것이라는 내용이 오역되면서 논란이 더욱 증폭되었다. 이에 유엔사는 2019년 7월 11일, 『2019전략다이제스트』에 관한 보도자료를 통해 “유엔사를 작전기능을 가진 사령부로 만들 계획은 없다”라고 해명하였다. 미국이 전작권 전환 이후에도 유엔사를 통해 한국군을 통제하려 한다는 일부의 주장에 대해 미국은 유엔사 재활성화를 오해하고 확대해석 한 것이라는 입장이다.¹³⁶⁾ 미국의 이런 유엔사 강화 구상은 일견 평화협정 이행과 무관해보이지만, 달리 보면 미국이 북한의 핵포기가 완료되기 이전에 평화협정 체결 논의보다는 새로운 상황에 능동적으로 대처할 유엔사의 위상 제고를 추구하고 있음을 말해준다.

이런 맥락에서 보면, 미국은 평화협정에 의한 유엔사 해체 시점을 최대한 늦추고자 할 것이며 그 이후에도 미국의 영향력을 보장할 제도적 장치를 마련하고자 할 것이란 예상이 가능하다. 다만, 중국과의 전략 경쟁을 고려하면 유엔사를 대체하는 한반도 평화관리기구의 구성에서 중국을 배제하고 남·북·미만을 포함할 것을 주장할 가능성도 있다. 그러나 일부에서는 유엔사를 평화관리기구의 하나로 검토할 것을 제안하고 있다. 즉, 평화협정 감시기구로서 남북공동군사위원회, 유엔사, 유엔사 재판, 평화유지기구(Peacekeeping Organization: PKO) 등의 방안이 고려될 수 있다. 이 가운데 국제적 지지, 채택 가능성, 감시 기능의 실효성, 국익 등을 종합적으로 분석할 때 DMZ(Demilitarized Zone, 비무장지대)를 평화지대화하여 유엔안보리 상임이사국 5개국, 남북한, 유엔사 참전국을 회원국으로 하는 재판된 유엔사가 평화관리 기능을 수행할 수 있다는 의견이 있다.¹³⁷⁾

136) 김동엽, “한미동맹 관련 미국의 입장.” (통일연구원 서면 자문자료, 2019.10.22.).

(7) 양자관계 발전

평화체제로의 전환이 본질적으로 정상국가관계로의 전환을 꾀하는 것이고, 북미 수교는 1994년 제네바합의 및 2000년 북미공동 코뮤니케 등에서부터 합의된 것이고 하노이 정상회담에서도 연락사무소 설치가 논의되었다. 따라서 원칙적으로 북미 수교에 대한 큰 이견은 없을 것이다. 문제는 시기이다. 미국과 중국, 베트남, 쿠바 등 적성국과의 관계 개선 혹은 그 실패의 역사를 보면, 미국은 수교의 조건으로 단순히 적대관계의 종식뿐 아니라 인권과 무역 등 다양한 조건을 내세웠다. 이 과정은 장기적이었고 미국 국내의 정치적 논쟁을 동반하였다. 이런 점을 고려하면 북한과의 수교 과정에서 인권 등 다양한 논쟁이 제기될 것이고, 비핵화만을 전제로 한 신속한 수교는 기대하기 힘들 것이다.

(8) 지역 협력

제네바합의나 6자회담은 모두 북한에 대한 지원의 부담을 한국을 비롯한 지역국가들에게 분담시키는 장치로 작동했었다. 그리고 트럼프 대통령은 한국과 일본에게 동맹 분담금의 대폭 증가를 요구하고 있고, 인도태평양전략은 미국 정부의 직접적인 공적 자금 투자가 아니라 민간의 투자를 주요한 수단으로 하고 있다. 이런 맥락에서 보면, 트럼프 정부가 북한에게 제공하는 ‘밝은 미래’의 실체 역시 한국과 일본 등 지역국가들의 비용 분담에 바탕을 둔 것일 수 있고, 6자회담은 그런 분담을 ‘강요’하는 유용한 수단일 수 있다.

다른 한편 6자회담은 미국의 영향력을 제한하는 장치로 작동할 수도 있다. 6자회담이 초기 북핵 문제를 이해당사자들끼리 모여 공통

137) 정경영, “유엔사의 기능강화 추세와 전작권 전환 이후 역할,” 『EAI 논평』, (2019)

의 합의를 이끌어내자는 취지였고, 중국은 9·19공동선언 협상에서 보듯 북미 간 갈등을 조정하는 의장국 지위를 부여받아 위상을 높이는 등 6자회담은 협상 당사국인 미국보다는 중국과 러시아 등의 위상을 높여주었다. 미국이 아시아에서 나타나는 지역 협력체계를 꺼려하고 쌍방 동맹관계를 중시하는 전통을 차치하더라도, 미국 군사·외교정책의 우선 견제대상인 중국의 위상을 높여주는 협력체계를 통해 북한을 관리하고자 하는 것은 미국의 근본적인 중국 견제 정책과 불일치한다. 게다가 트럼프 행정부가 다자주의를 배격하고 양자관계에서의 압박에 주력하고 있는 점을 주목하면, 평화협정 발효 이후 90일 이내에 “동북아시아의 다자안보협력체제 구축”에 나서야 ‘의무’에 동의하지 않을 수도 있다.

3. 중국의 입장

가. 평화체제에 관한 기본 시각

(1) 평화협정의 의미

한반도 평화협정은 「정전협정」을 단순하게 대체하는 것이 아니라, 한반도의 ‘자주적 평화통일’의 기초를 구축하는 것이다. 즉 과거 ‘화해와 충돌’을 반복하는 악순환을 막고, 작은 충돌이 축적된 성과를 파괴하는 것을 방지하는 메커니즘이다. 특히 지정학의 귀환, 강대국의 비극, 미중관계의 혼돈이 나타나는 상황에서 한반도 정세는 이러한 영향에 더욱 깊이 연루되어 있다. 이런 점에서 평화협정 체결은 기존의 무정부 상태를 극복하고 강대국 경쟁을 강대국 책임으로 전환하는 한편 한반도를 공동 관리하기 위한 장치이다.

「정전협정」 체결 당시 한반도 비핵화는 의제가 아니었으나, 평화협정 체결과정에서 한반도 비핵화는 현실적 의제가 되었다고 인식하고 있다. 실제로 중국은 9·19공동선언과 한반도 비핵화의 방법론으로 평화체제와 연계해 왔다. 이렇게 보면 중국은 평화협정 체결의 가장 현실적 핵심은 핵문제이고, 핵문제의 핵심은 안전보장문제이며, 안전보장문제의 핵심은 미국에 달려 있다고 보고 있다. 즉 북미 간 대화와 협상이 「정전협정」을 평화체제로 바꾸는 결정적 변수라고 보는 것이다. 한편 평화협정에 참여해 서명하는 주체는 남·북·미·중 4개국이 되어야 한다고 보고 있다. 특히 중국은 북한, 미국과 함께 「정전협정」 서명국이자 전쟁의 직접 당사국이기 때문이다. 한국은 「정전협정」에 서명한 국가는 아니지만, 한국전쟁의 실질적 당사자이자 향후 한반도 평화를 위해 반드시 참여해야 한다고 주장하고 있고, 중국도 한국의 참여에 대해서는 당위와 현실의 차원에서 수용하고 동의하고 있다. 그리고 평화체제와 비핵화의 상관관계에 대해서는 완전한 한반도 비핵화를 실현한 이후 평화체제를 논의하고 체결하는 것이 아니라, 각 당사국이 한반도의 완전한 비핵화 기본원칙에 합의하는 동시에 오랜 전쟁상태를 종식하고 항구적 평화체제를 구축하는 병행론을 주장하고 있다. 중국의 이른바 ‘쌍궤병행(雙軌並行)’론은 미국의 선 비핵화 후 평화체제, 북한의 선 평화체제 후 비핵화를 절충한 것으로서, 일정한 수준의 비핵화가 진행 되면 비핵화 완료 전이라도 평화체제가 개시될 수 있다는 입장이다.

다음의 논의는 평화협정의 핵심 구성요소에 대한 중국의 의견과 쟁점을 정리한 것이다. 여기에는 전문의 원칙, 전쟁의 종식, 경계 및 평화관리지대, 불가침과 안전보장, 군비통제, 한반도 비핵화, 한반도 평화관리기구, 양자관계 등을 포괄하고 있다. 그러나 이에 대한 중국의 논의는 공식적으로 정리한 방안이 없기 때문에 기존의

중국외교정책, 대(對)한반도 정책에 근거해 추론하는 방식으로 접근했고, 중국의 입장에서 평화협정에 대한 쟁점을 일별하고자 했다. 이런 점 때문에 항목별로 쟁점의 중점은 부분적으로 나타날 수밖에 없다.

(2) 평화협정 전문의 방향: 평화공존 5원칙

중국은 한국전쟁을 내전으로 보고, 항미원조(抗美援朝) 즉 ‘미국에 대항해 조선을 지원하기 위해’ 전쟁에 참여했다고 주장한다. 실제 한국전쟁은 중화인민공화국 성립 이후 첫 대외전쟁이었고 형식적으로는 미국과의 불필요한 연루를 방지하기 위해 정규군이 아닌 ‘스스로 참여한 지원군(志願軍)’¹³⁸⁾을 보냈다. 실제 중국인민지원군 사령관인 펑더화이(彭德懷)도 중국인민지원군의 대표 자격으로 「정전협정」 협상에 참여했다. 따라서 중국은 당사국의 자격으로 향후 한반도 평화와 번영을 위한 종전선언, 평화협정, 평화체제 논의에 참여해야 하며, 특히 평화협정 논의에는 어떤 형식으로든 반드시 참여해야 한다고 주장하고 있다.

중국은 한반도 평화협정의 핵심내용에 중국외교의 원칙을 적극적으로 반영하고자 할 것이다. 우선 1953년 12월 저우언라이(周恩來) 총리가 인도대표단을 접견한 자리에서 처음으로 제시한 평화공존 5원칙, 즉 “상호 주권영토 존중, 상호불가침, 상호내정 불간섭, 평등

138) 한국전쟁 발발 이후 마오쩌둥(毛澤東)은 ‘지원군(支援軍)’의 명의로 출병을 결정했으나, ‘지원군(支援軍)’은 국가파병의 성격을 가지고 있어 미국과 공식적으로 전쟁을 선언한다는 민감성이 있었다. 당시 황옌페이(黃炎培)는 이러한 건의를 수용해 중국 당정 지도부는 파병의 성격을 지원군(志願軍)으로 변경했다. 지원군(志願軍)은 국가 차원의 선전포고가 아니라 인민이 자원하는 민간영역에 국한하고자 했다. 중국은 미국과 공식적 전쟁선포를 회피하는 방법으로 한국전쟁이 한반도 외부로 확대되는 것을 방지하고자 했다. 友輝, “中国人民志愿军名称的由来,” 『福建党史月刊』, 6期 (1991).

호혜(互惠), 평화공존”¹³⁹⁾이 그것이다. 실제로 1955년 29개국과 지역이 참여한 가운데 인도네시아 반등에서 채택한 「세계평화와 협력을 촉진과 협력촉진선언」에는 평화공존 5개항을 명시적으로 반영했다. 중국이 대한반도 외교정책의 전개과정에서도 이 원칙을 고수했다. 실제 1992년 한중수교 성명에도 중국의 요구로 이러한 원칙이 반영되었다.¹⁴⁰⁾ 이렇게 보면 향후 평화협정 <전문>의 기본원칙으로 평화공존 5원칙을 적극적으로 반영하고자 할 것이다.

(3) 평화체제 개념의 문제

한반도 평화협정 논의과정에서 반드시 고려해야 하는 것 중 하나는 개념의 해석문제이다. 예컨대 국가, 평화, ‘완전한’ 비핵화 등 기본개념에 대한 합의와 설명이 필요하다. 왜냐하면, 평화협정문이 한국어·조선어·중국어·영어로 작성되기 때문이다. 평화협정 논의의 핵심개념인 평화체제에 대한 개념도 마찬가지이다. 1953년 평화정착을 유보하고 전쟁의 일시적 중단, 서로의 합의에 따라 전쟁을 중단한다는 의미의 「정전협정」(armistice agreement)을 체결했다. 이러한 정전체제를 대체하는 개념의 평화체제를 중국에서는 다양한 용례로 설명하고 있다. 중국어에 평화 메커니즘을 일컫는 기제(機制)의 사전적 정의는 ‘생물체 내에서 특정한 기능을 수행하는 구조’

139) 이러한 원칙은 이후 “상호주권과 영토 완성(完整)의 존중, 상호불가침, 상호내정 불간섭, 평등호혜(互利), 평화공존”으로 변했다. 중국지도부는 기회가 있을 때마다 이를 강조했다. 2014년 평화공존 5원칙 발표 60주년 기념식에서 시진핑 주석도 재차 이 원칙을 강조했다. <<http://www.xinhuanet.com/world/2014hpgcjndhzb/index.htm>> (검색일:2019.10.1.).

140) 「대한민국과 중화인민공화국 간의 외교관계 수립에 관한 공동성명」 제2항에는 “유엔헌장의 원칙들과 주권 및 영토보전의 상호존중, 상호불가침, 상호내정 불간섭 평등과 호혜, 그리고 평화공존의 원칙에 입각하여 항구적인 선린우호협력 관계를 발전시켜 나갈 것”에 합의한다는 항목에서도 평화공존 5원칙이 반영되어 있다. 성균관대 성균중국연구소편, 『한중수교 25년사』 (서울: 성균관대학교 출판부, 2017).

로 사용하고 있으나, 국제정치적 맥락에서는 ‘목적을 달성하기 위한 방법’으로 통칭하고 있다. 이와는 달리 체제(體制: regime)는 법률로 정해진 특정한 제도, 규정, 법규를 의미한다.

실제 평화체제의 개념은 혼재된 방식으로 사용하고 있다. 2005년 9·19 공동성명에서는 ‘평화체제(機制: peace regime)’를 사용했다.¹⁴¹⁾ 반면 2017년 왕이(王毅) 중국외교부장이 한반도 비핵화 해법으로 제시한 ‘쌍궤병행’¹⁴²⁾에는 ‘평화체제’가 아닌 ‘평화기제(peace mechanism)’를 사용했다. 이렇게 보면 평화협정 체결과정에서 평화체제의 성격을 규정하는 의미로 ‘regime’과 ‘mechanism’ 중 어느 것을 사용할 것인가에 대한 논점이 나타날 수 있다. 「9·19 공동성명」의 초안 작업에 참여한 중국국제문제연구원 양시위(楊希雨) 연구원은 ‘체제’가 보다 포괄적이고 법률적 구속력을 갖춘 개념이라고 주장했으나, 양안관계 전문가인 왕젠민(王建民)은 ‘메커니즘(mechanism)’은 ‘구조’를 강조하고 ‘레짐(regime)’은 ‘제도’를 강조한다는 점에서 차이가 있다고 보았다. 결국 ‘메커니즘(mechanism)’과 ‘레짐(regime)’에 대한 인식 차이는 향후 평화협정이 관련 당사국들에 대해 강제성을 부과하는 수준에 따라 달라질 수 있다.¹⁴³⁾

요한 갈통(Johan Galtung)은 물리적 폭력이 없는 상태를 소극적

141) “직접 관련 당사국들은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 항구적 평화체제(機制)에 관한 협상을 벌일 것”이라고 밝힌 바 있다. <http://www.gov.cn/xinwen/2015-09/19/content_2935291.htm> (검색일: 2019.10.1.).

142) 2016년 북한 제4차 핵실험 이후 중국 왕이 외교부장이 처음으로 ‘쌍궤병행’을 제기한 바 있다. 즉 한반도 비핵화 프로세스와 평화체제 프로세스는 동전의 양면과 같아서 상호작용이 필요하다는 것이다. 이것은 한반도 비핵화 달성 이후 한반도 평화체제를 달성하고자 하는 단계론적 접근에 대한 비판이기도 하다. 그리고 이러한 방안을 러시아와 공동성명 형태로 확정해 발표했다. <http://www.xinhuanet.com/world/2017-07/05/c_1121263903.htm> (검색일: 2019.10.1.).

143) 「북미공동성명」(2018.6.12.)에 대한 언어별 표기는 각각 <Building of a lasting and robust peace regime on the Korean Peninsula> <美国与朝鲜将共同努力建立半岛的持久、稳定和平时机制> <양국은 한반도의 지속적이고 안정적인 평화체제를 구축하기 위해 함께 노력 한다>는 것이다.

평화로, 구조적 폭력 또는 구조적·문화적 폭력이 없는 상태를 적극적인 평화로 규정했다.¹⁴⁴⁾ 「정전협정」이 전쟁 없는 상태를 의미한다면 이는 소극적 평화에 해당한다. 평화협정은 단순히 「정전협정」을 대체하는 것이 아니라 적극적 평화를 실현할 수 있는 토대와 조건을 조성하는 것이다. 이러한 개념은 평화협정의 성격에 대해 당사국 간 해석 또는 의견의 차이를 낳을 수 있다. 「9·19 공동성명」에서는 6자는 동북아의 항구적 평화와 안정을 위해 공동으로 노력할 것을 공약했고 직접 관련 당사국들은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 항구적 평화체제에 관해 협상할 것에 합의했다. 여기에서 사용한 ‘지속적 평화’와 ‘항구적 평화체제’는 모두 진정한, 근본적 평화라는 점에서 비전(非戰)의 단순한 평화체제를 의미하는 것을 넘어서는 개념이다. 2018년 판문점 남북공동선언에서도 비정상적인 현재 정전체제를 종식하고 확고한 평화체제 수립에 합의했고, 「정전협정」을 평화협정으로 전환하며 항구적이고 공고한 평화체제 구축¹⁴⁵⁾을 언급했다. 이 개념도 크게 보면 적극적 의미의 평화체제 구축이라는 맥락으로 이해할 수 있다.

나. 전쟁의 종식

기본적으로 중국은 남북한이 상호 정치체제, 군사안전과 사회경제발전을 존중하는 것을 확인하는 한편 평화협정은 어떤 형식의 무력과 위협을 사용하지 않는다는 것을 엄격하게 이행하고 평화협정 당사국에 대한 적대행위를 전면적으로 중지해야 한다고 강조하고 있다. 더 나아가 중국은 평화협정 체결이 지역의 평화와 발전에 좋은 환경을 만드는 데 필요한 지원과 역할을 하고자 할 것이다. 이것

144) Johan Galtung, “Twenty-Five Years of Peace Research: Ten Challenges and Some Responses,” *Journal of Peace Research*, vol. 22, no. 2 (1985), pp. 145~146.

은 미국의 중국 봉쇄 또는 남북한 모두를 상대로 한 중국의 영향력 확대라는 전략적 목표와 무관하지 않다.

(1) 평화체제의 과도단계: 종전선언

「정전협정」을 평화협정으로 바꾸는 과도단계로 한반도 종전선언이 논의된 바 있다. 노무현 정부에 이어 문재인 정부도 종전선언을 적극적으로 추진했다. 중국은 종전선언 그 자체를 비판한 바 없고, 한국이 주도한 남·북·미 종전선언을 통해 정전체제를 외교적으로 대체하고자 하는 것을 논의할 수 있다는 것이다.

1953년 7월 「정전협정」의 체결 당사자는 조선인민군 최고사령관, 중국인민지원군 사령원(司令員), 연합군 총사령관이었다. 이 조약 62조에는 “본 정전협정의 각 조항은 쌍방이 공동으로 접수하는 수정 및 증보 또는 쌍방의 정치적 수준에서 평화적 해결을 위한 적당한 협정 중의 규정에 따라 명확히 교체될 때까지 계속 효력을 가진다”라고 규정되어 있다. 다만 중국은 남·북·미 3자가 체결한 종전선언은 원칙적으로 「정전협정」을 대체하는 것은 아니라는 점을 분명히 했고, 「정전협정」의 당사자라는 점에서 기본적으로 논의과정에 배제되어서는 안 된다는 입장이다.

특히 종전선언과 별개로 평화협정 논의과정에서 중국의 참여는 선택의 문제가 아니라 권리와 의무의 차원에서 접근하고 있다. 왜냐하면 중국이라는 「정전협정」 서명참여국을 배제하고 한국전쟁을 법률적으로 종식하기 어렵고, 향후 한반도 평화체제의 안정을 위해서도 중국의 건설적 역할과 법적 지원 그리고 경제협력이 필요하기 때문이다. 이것은 평화체제 논의에 중국의 역할이 중요하지만, 이것이 한반도 비핵화 달성에 유리한가를 판별기준으로 삼는 한국정부와 미묘한 인식차이가 있다. 실제로 한국은 현실적으로 한반도 비핵화

의 실질적 진전을 위해 남·북·미 협력을 통한 돌파구를 마련한 후 중국을 참여시키는 단계론으로 접근해 왔다.

한국은 2018년 4월 「판문점선언」에서 “중전을 선언하고 정전협정을 평화협정으로 전환하며 항구적이고 공고한 평화체제 구축을 위한 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자 회담을 적극적으로 추진하기로 했다”라고 명시했다. 다만 이러한 종전선언과 관련해 한중 양국은 적극적으로 소통하지 못했고 이를 추진할 경우 국가 정상수준 또는 외교부장관 수준인가에 대한 명확한 기준이 없었다. 중국도 평화협정 또는 평화체제로 가는 길목에서 종전선언이 필요한지, 추진 주체와 서명주체는 누구인지에 대해 명확한 입장을 개진한 바는 없다. 이것은 남·북·미가 중국의 역할과 관련해 분명한 입장을 밝히지 않아 나타난 측면도 있다.

(2) 전쟁상태의 종식문제

1958년 북한에서 중국군이 철수하자, 북한은 1960년대에 들어 남북한의 군대를 10만으로 줄이자는 군축제안과 함께 ‘평화협정’을 의제화 했다. 그 내용은 선 미군철수, 후 평화협정 체결이었다. 당시 제안은 사실상 남북한 불가침협정을 체결하자는 것이었다. 그러나 1974년 3월 북한은 최고인민회의를 통해 남북한이었던 평화협정의 주체를 북한과 미국으로 변경했다.¹⁴⁵⁾

북한의 노력에도 불구하고 1992년 한중은 비밀리에 수교협상을 진행하면서 한중, 북미 간 교차승인 문제를 본격적으로 논의했다. 그러나 결과적으로 이 방안은 실현되지 못한 채, 정전체제가 지속되었다. 최근 평화체제가 의제화되자 왕이 외교부장은 “정전협정을 평화협정으로 바꾸는 것은 또 다른 일이며... 관련 당사국들이 앉아 재

145) 김상기 외, 『한반도 평화체제 구축과 한미관계』, p. 91.

협상 하고 필요한 법적 절차를 밟는 하나의 과정이 필요하다”¹⁴⁶⁾고 밝힌 바 있다. 중국학계 일부에서는 평화체제에서 가장 중요한 것은 제1항에 ‘전쟁을 중지하는 것’을 명기하는 한편 한반도 비핵화를 통한 전쟁상태의 해소, 즉, 각 당사국은 더 이상 육해공군의 군사적 대치를 하지 않는 것”이라는 점을 강조하고 있다. 이것은 평화협정 체결이 곧 정전체제로의 전환을 의미하는 것은 아니며, 정전체제의 전환을 위해서는 한반도 비핵화 과정을 거쳐야 한다는 것을 의미한다.

다. 경계 및 평화지대관리

평화협정 체결과 관련해 중국의 경우 경계와 국경선 문제는 다음과 같다. 남북한 사이에 국경과 경계를 둘러싸고 통치권의 중첩이 나타나는 문제, 과거 군사적 분할선을 물리적 분할선으로 바꾸어야 하는 비(非)군사지역의 특수문제, 동해와 서해의 북방경계선, 배타적 경제수역, 방공식별구역, 독도 문제가 그것이다. 중국은 영토, 영해, 영공, 영수(領水)에 속하는 것은 각 당사국 헌법의 관할권을 존중하고 이를 협상부속문의 지도에 분명히 명기하는 것이 분란을 최소화하고 최종적으로 ‘자주적’ 평화통일을 실현하는 기초가 될 것으로 보고 있다. 다만 평화협정 체결과정에서 해결되지 않은 모호한 문제는 현 상태를 잠정적인 경계선으로 삼아 추후 협상을 통해 해결할 수 있다는 유연한 입장이 필요하다고 주장한다. 특히 중국은 남북한 경계 및 평화지대 설정이 자국에 미치는 영향에 대해서는 예의 주시하고 그 전개과정에 대해서도 예의 주시하고 있다. 왜냐하면 중국은 동중국해, 남중국해 등 다양한 영토문제가 있기 때문에 평화협

146) <<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/t1582681.shtml>> (검색일: 2019.8.10.).

정에서의 경계설정 방식이 향후 중국의 영토문제 해결에 영향을 줄 것으로 보고 있다.

(1) 이어도 문제와 북방한계선

제주도 남쪽의 이어도(중국어명: 수옌차오)의 쟁점을 NLL까지 연장할 경우 서해 경계문제에 영향이 있을 수 있다. 이어도는 중국 영토인 둥따오(董島)에서 247km (133해리), 한국 영토인 마라도에서 149km (80해리) 떨어져 있는 수중암초로 한중 영토로부터 200해리 내에 위치해 있어 배타적 경제수역(Exclusive Economic Zone: EEZ) 내에 있다. 이곳에 중간선을 그을 때 한국에 위치하지만¹⁴⁷⁾ 현실적으로는 수중암초에 불과하기 때문에 영유권 문제는 법적으로 존재하지 않는다. 중국은 이어도 상부해역은 한중의 권원(權原)이 함께 존재하는 중첩수역이기 때문에 해양경계 획정에 의해 해결되어야 하며, ‘200해리 EEZ’ 원칙을 내세워 이어도를 자국 관할권이라고 주장하고 있다. 또한 ‘대륙붕과 연계된 해안 부분을 고려해 거리를 측정해야 한다’, ‘기존 어업활동 상황도 감안해야 한다’고 주장하면서 한국이 취하고 있는 국제법의 무주지(terra nullius) 선점원칙으로 관할을 정할 수 없다며 반발하고, 정기순찰대상 지역에 이어도를 포함하고 있다.¹⁴⁸⁾ 그러나 중국이 주장하는 근거는 대륙붕과 관련한 육지영토의 자연적 연장설에 기초하고 있기 때문에 국제법이나 국

147) 엄밀한 의미에서 중간선은 가상의 선이다. 따라서 한중 간 배타적 경제수역의 경계는 중간선으로 한다는 합의가 이루어질 때, 이어도 수역은 우리의 관할권에 속하게 된다. 신창훈, “이어도 문제의 본질과 우리의 대응,” 『아산정책연구소 이슈브리핑』, (2014).

148) 중국은 과거 국민당 정부에서 논의한 바 있는 이른바 U-shape Line을 현재 적극적으로 활용하고 있다. Jinming Li and Dexia Li, “The Dotted Line on the Chinese Map of the South China Sea: A Note,” *Ocean Development and International Law*, vol. 34, no. 3-4 (2003), pp. 289~290.

제재판소 판례에 따르면 중국의 입장은 한계가 있다. 이런 점에서 이어도 문제는 양국 간 합의를 통해서만 가능하기 때문에 완전한 문제 해결보다는 효과적으로 관리할 수밖에 없다. 문제는 이어도에 남방한계선을 설정하는 데에는 영토문제가 존재하지 않아 대화와 협상을 통한 문제 해결이 가능하지만, 이를 남북한 서해 경제수역, 북방한계선으로 확대할 경우 북한과 중국 사이의 해상영토 문제가 발생하는 등 새로운 중첩지대에 대한 해석 논쟁이 발생할 수 있다.

평화협정을 체결하면서 서해 경제수역을 설정할 경우 중국이 그 관할을 둘러싼 쟁점이 있을 수 있다. 북한과 중국의 해양경계선은 관례상 동경 124도를 경계로 삼고 있지만 명확하게 확인된 바가 없다. 그러나 현실적으로 북한이 동해와 서해 조업권을 중국에 판매함으로써 이미 2500여 척에 달하는 중국 어선이 북방한계선 인근에서 활동하고 있다는 점에서 내부의 합의된 규칙이 있다고 보인다. 실제로 중국 어선들이 북방한계선을 넘어 한국 수역에서 불법조업을 진행하면서 여러 차례 한중갈등의 현안으로 등장한 바 있다. 중국은 ‘중국 어민에 대해 관리를 강화하되 한중 어업협력에서 발생하는 문제를 공동으로 적절히 해결할 것’을 촉구해왔으나, 해상경계선을 명확하게 확정하는 논의가 시작될 경우 이와 관련해 쟁점이 나타날 수 있다.

(2) 방공식별구역(ADIZ)

2013년 11월 중국은 이어도가 포함된 동해 방공식별구역(Air Defense Identification Zone: ADIZ)을 발표하자, 그해 12월에 한국은 기존의 방공식별구역을 확장한 새로운 방공식별구역(Korea Air Defense Identification Zone: KADIZ)을 발표했다. 한중 간 방공식별구역 중첩부분에 이어도가 위치해 있다. 2016년 8월 중국

전투기가 한중 방공식별구역 중첩지역을 비행하고 이어도에 근접하는 사례가 있었고 2018년에도 5차례 진입한 바 있다. 2019년 7월 23일, 중국과 러시아 군용기가 한국방공식별구역에 진입하기도 했다. 중첩지역 진입에 대해 중국의 기본입장은 방공식별구역은 영공이 아니며 양국 간 소통을 강화하고 비행안전을 공동으로 수호하는 것이라고 주장하고 있다. 러시아 군용기의 KADIZ진입에 대해서도 중국은 “비행 기간 중러 항공기는 국제법 관련 규정을 준수했으며 다른 국가의 영공에 진입하지 않았다”고 밝히기도 했다.¹⁴⁹⁾ 이처럼 방공식별구역 문제도 영해와 영토획정 과정에서 처리해야 할 쟁점이다.

라. 불가침 및 안전보장

중국은 유엔헌장과 현재 국제관계의 준칙에 따라 평화적 방식으로 군사적 쟁점을 해결한다는 원칙을 제시할 것이다. 구체적으로는 평화협정이 미치는 범위 내에서 핵무기의 위협과 사용을 전면적으로 금지하는 한편, 평화협정이 규정한 범위 내에서 핵무기, 운반과 투발수단, 전략자산의 전개와 배치, 국경을 넘는 행위를 반대하고 협정에 서명한 국가에 대한 정치체제와 경제체제의 변경을 도모하지 않으며, 제3국을 겨냥한 합동군사훈련을 방지하는 조항의 삽입을 요구할 것이다. 한중 양국 사이에도 북미 간 상호존중과 상대방의 안전을 담보할 수 있는 수준의 무력 사용과 위협을 방지하고, 핵무기의 감축과 군사배치의 감소를 통한 상호신뢰를 확보하는 방안을 연동하고자 할 것이다. 이를 통해 중국은 미국과의 안보딜레마(security dilemma)를 감소시키고자 할 것이다.

149) <https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1682722.shtml> (검색일: 2019. 7.23.).

(1) 한미연합사령부

현재 한미연합사령관은 유엔사령관을 겸임하고 있고, 한미연합사령부와 유엔사령부의 구성원은 같다. 1978년 한미연합사령부가 창설된 이후 유엔사령부는 휴전선 관련 직무만 수행하고, 한미연합사령관이 작전통제권을 행사하는 것으로 전환했다. 중국은 평화협정을 통해 평화체제가 구축될 경우, 군사정전위원회의 가동, 중립국 감독위원회 운영, 판문점 공동경비구역 경비대대 파견 및 운영, DMZ 내 경계초소 운영, 북한과의 장성급 회담 등 「정전협정」과 관련한 임무를 맡은 유엔사령부의 존치는 논리적으로는 모순이라고 주장하고 있다. 즉 유엔사령부와 한미연합사령부를 엄밀하게 구분하면서 「정전협정」이 해소되면 유엔사령부는 자동으로 해체되어야 한다고 보고 있다.

한편 주한미군은 1953년 체결된 「한미상호방위조약」에 근거한 것이기에 유엔사령부의 해체가 곧 한미연합사령부의 해체, 주한미군의 철수와 연동되어 있지 않다. 그러나 중국은 주한미군의 존재 이유가 북한의 안보위협 때문에 유지되어 왔다는 점에서 한반도 평화체제가 구축되면 주한미군도 존재이유가 없다고 주장하고 있다. 다만 「한미상호방위조약」은 「정전협정」 이후에 체결되었고, 협정 전문에 특정한 제3국에 대한 안보위협을 규정하지 않고 있다는 점에서, 평화협정이 체결되고 한반도의 평화정착이 충실하게 관철되기 전까지 미중관계와 한중관계를 고려해 주한미군의 문제는 당분간 정책의 대상이 아니라 토론의 영역으로 남겨두고자 할 것이다. 이것은 중국과 북한의 우호협력조약을 유지한다는 것을 전제로 하고 있으며, 북한도 비공식적으로 당분간 주한미군의 주둔문제를 외교적 수사를 넘어 본격적인 정책 테이블에 올려놓고 있지는 않다.

(2) 군사정전위원회

1953년 7월 27일 「정전협정」 체결 이후, 1991년 2월까지 군사정전위원회는 총 459차례 협상을 진행했다. 「정전협정」에 의하면 군사정전위원회는 10명의 고급 군관으로 구성되어야 한다. 이 중의 5명은 북한인민군 최고사령관과 중국인민지원군 사령관이 공동으로 파견하고, 5명은 유엔총사령관이 파견한다고 규정되어 있다. 중국은 육군장성(공군장교, 지원군을 상징하는 육군, 공군의 상징적 대표 포함) 한 명을 파견했다.¹⁵⁰⁾ 그러나 1991년 한국군 장성이 유엔사 측 군사정전위원회 수석대표로 임명되자 북한은 이에 반발하여 중립국 감독위원회로부터 체코대표단(1993년), 중국대표단(1994년), 폴란드대표단(1995년)을 연이어 철수시켜 정전체제를 무력화시켰고, 미국과 정전체제 전환을 위한 직접 협상을 요구한 바 있다. 특히 북한이 중국인민지원군 대표를 철수할 것을 요구한 것은 1958년 중국인민지원군이 모두 철수했기 때문에 군사정전위원회에 있을 필요가 없다는 이유 때문이었다.¹⁵¹⁾ 그 결과 1994년 12월 15일, 중국공산당 중앙군사위원회의 명령에 따라 북한군사정전위원회 중국인민지원군 대표단은 공식적으로 철수했다.¹⁵²⁾

150) 1988년 인민해방군 직위부여 당시 육군소장 텐승(田勝)은 그가 이끈 전체 근무인원은 30여명으로 병사에서 소장까지 적어도 계급별로 모두 있는 등 인민해방군 편제에서 가장 작고, 인원수가 가장 적은 정군급(正軍級)로 중국인민지원군의 존재를 대표했다고 밝혔다. <<http://culture.dwnews.com/history/news/2018-03-26/60048153.html>> (검색일: 2019.10.1.).

151) 북한은 정부특사 자격으로 중국을 방문 중인 외무상인 송호경을 통해 「정전협정」을 “새로운 평화보장체제”로 대체하려는 입장을 전달했고 중국 측은 판문점 군사정전위의 중국대표단을 철수키로 했다. “북한, 군사정전위 중국대표단 철수 공식보도,” <<https://www.hankyung.com/politics/article/1994090202151>> (검색일: 1994.9.2.).

152) 1953년 7월, 「정전협정」 체결 후, 제8차 유엔대회에서는 <한반도 문제관련 정치회의>를 소집할 것에 대한 결의를 통과시켰다. 그러나 중국은 연합국 구성원이 아니라는 이유로 정치회의의 참가국에서 제외되었다. 이에 중국 정부 「정전협정」 제60조의 규정에 따라 정치회의는 한반도에서 유엔군과 중국군을 포함한 모든 외국군이 철수한 이후에 진행되어야 하며 남북한을 포함한 전체 교전국가가 참가해야 한다고 주장

마. 비핵화

중국은 한반도의 완전한 비핵화에 대한 의미는 한반도 내에서 핵 무기, 핵물질 생산에 필요한 물질과 재료의 실험, 생산, 보존, 이전, 배치, 사용하지 않는 것이다. 더 나아가 유엔안보리와 국제 핵 금지 조약에서 규정한 운반수단을 포함한 육지와 해상과 수중의 모든 운반수단 및 핵보유국이 핵무기 또는 상응한 운반수단을 통해 한반도의 평화를 위협하거나 사용하지 못한다는 넓은 개념이다. 또한 구체적인 기한을 명시해 북한의 핵무기, 핵물질, 핵 프로그램, 핵시설의 사철, 불능화, 폐쇄조치를 요구하게 될 것이다. 다른 한편 북한에 대한 중국판 안전보장 조치를 분명히 하는 한편 유엔안보리를 포함한 모든 국제조직, 모든 국가가 북한에 취하는 제재와 결의 등을 해제하고 취소하도록 요구할 것이다. 실제로 유엔안보리가 발의하고

했다. 1953년 10월, 「한미공동방위조약」이 체결되자 한국에서 미군의 장기주둔 근거를 마련했다. 이에 따라 북중 양국도 같은 해 11월에 「북·중 경제 및 문화협력협정」을 체결하고 1953년 말 이전에 북한에 제공되는 원조는 모두 무상으로 하며 북한경제 부흥을 위해 8조원(당시 화폐)을 원조하기로 결정했다. 북한에 주둔하고 있던 중국인민지원군도 전후 복구건설 지원에 적극적으로 나섰다. 중국인민지원군은 1954-1955년 사이 세 차례에 걸쳐 19개 사단이 철수했으나 나머지 부대들은 1958년 까지 북한에 남아 있었다. 북중 간에 중국군 완전 철수가 논의되기 시작한 것은 1957년 말부터였다. 한반도 정전체제가 안정 상태로 접어들었다고 판단한 마오쩌둥과 김일성은 1957년 모스크바에서 만나 중국군 철수문제를 논의했다. 마오쩌둥은 “조선의 정세가 안정되고 중국인민지원군의 사명도 기본적으로 완수했기 때문에 조선에서 모두 철수해도 된다. 조선인민은 스스로 민족 내부 문제를 해결하라”고 전달했다. 양측은 이 철군을 한반도에서 모든 외국군대의 철군과 연계시켜 나가기로 합의했다. 북한은 1958년 2월, 중국의 제안에 따라 모든 외국군이 철수하고 평화적으로 한반도 문제를 해결한다는 성명을 발표했다. 북한의 성명발표 이후 저우언라이 총리와 천이 부총리가 북한을 방문해 1958년 말까지 3단계로 나누어 중국군을 모두 철수시킨다는 계획을 발표하면서 미국을 중심으로 하는 유엔군을 향한 여론공세를 펼쳤다. 1958년 10월에 중국인민지원군 철수가 완료되었으나, 미국은 유엔을 통해 한반도 문제를 해결할 것을 고수하면서 철군 문제에 대해 아무런 대응방안을 제시하지 않았다. 한편 정전 이후에도 판문점 군사정전 위원회의 업무는 중국이 관장하고 있었는데, 이는 사실상 북한의 주권에 대한 침해로 의미하는 것이었다. 이에 따라 북중 양측은 정전위원회 책임을 북한이 맡기로 합의하고, 중국은 1955년 1월 21일자로 정전 위원회 위원 1인과 소령 1인만을 남기고 대표단은 철수했다.

중국과 미국이 승인하고 보장하는 조치를 병행한다. 이 과정에서 남북한이 1992년 체결한 「한반도 비핵화선언」과 「핵 비확산조약」을 준수하고 남북한이 동시에 핵의 평화적 이용권리를 가진다는 것을 분명히 할 것이다.

(1) 비핵화 원칙

1993년 제1차 북핵 위기가 시작된 이래 중국은 ‘3개 견지(한반도 비핵화, 한반도 평화안정, 대화와 협상을 통한 해결을 견지)’ 원칙에 따라 핵문제의 평화적 해결을 추진하겠다는 것을 분명히 해왔다. 제1차 북핵위기가 나타난 1993년부터 2003년 6자회담 구축 논의 이전까지 중국은 북한 핵문제 대해 ‘직접 개입하지 않는다’는 입장을 취하는 한편 북미 간 직접 협상을 통해 핵문제의 평화적 해결을 추진했다. 한편 이 기간에 중국은 4자회담에 적극적으로 참여하면서 한반도의 항구적 평화체제 수립이라는 의제를 적극적으로 제기했다. 그러나 2002년 10월, 제2차 북핵위기가 나타나고 미국의 조지 부시 대통령은 “어떤 옵션도 배제하지 않는다”고 밝히면서 한반도의 긴장이 크게 고조되었고 개혁개방을 본격적으로 추진하던 중국의 국가전략에도 부담을 주기 시작했다. 이에 따라 중국은 그동안의 ‘직접 불개입’ 원칙을 바꿔 북미 양국 사이에서 적극적으로 중재하는 외교 활동을 진행했다. 이후 2003년 4월 베이징에서 북·미·중 3자회담을 개최한 데 이어 6자회담을 제기하고 성립시켰다. 6자회담에서 중국이 주장한 핵심의제는 북핵문제를 평화적으로 해결하고 한반도 비핵화를 실현하는 것이었다. 중국은 처음부터 6자회담의 목표를 “북한 비핵화가 아닌 한반도 전체의 비핵화”에 두고 전체 한반도에 핵무기가 없는 상태를 추구했다. 다만 남북한이 평화적으로 핵을 이용할 수 있는 권리 자체를 배제하지는 않았고, 실제 중국의 중재로

합의한 「9·19 공동성명」에서도 북한의 평화적 핵이용 권리를 구체적으로 명시했다.

(2) 중재자로서의 중국

중국은 1993년부터 지속되어 온 북핵문제를 해결하는 관건은 북미 양국에 있으며 중국의 역할은 외교적 중재자라고 간주해왔다. 특히 중국의 중재자 역할은 6자회담의 다른 참가국에 비해 독특한 지위와 장점이 있었다. 당시만 해도 북한과 미국 모두와 양호한 정치관계와 원활한 외교적 소통 채널을 유지하고 있었다. 그러나 다른 한편 미국의 대중국 견제, 북한의 역사적 대중국 불신 등 복잡하고 부정적인 요소도 많아 중국의 대미 또는 대북 영향력은 크게 제약했기 때문에 중재자로서의 중국의 영향력도 제한적이었다. 이처럼 중국은 중재자의 장점과 한계를 동시에 가지고 있었기 때문에 6자회담의 근본문제, 즉 어떻게 완전하고, 검증 가능하고, 불가역적으로 북한의 핵무기 및 계획들을 폐기시킬 것인지, 북한의 안보·정치·경제 등 영역의 합리적 요구를 어떻게 해결할 것인지에 대해 중국이 주도권을 가지고 일괄타결을 추진하기는 어려웠기 때문에 북미대화에 대해 관찰자로 머물러 있었다.

중국은 한반도 비핵화 선언에도 불구하고 현재까지 북한 이외의 한반도 핵 관련 무기의 존재 및 사용에 대한 논의가 이루어지지 않고 있다고 보고 있다. 이와는 달리 사드 배치를 포함해 주한미군이 한국에 군사무기를 전진 배치하고 있지만, 향후 한반도 정세가 완화되고 한반도 비핵화 궤도가 유지, 발전된다면, 중국은 북한체제 안전보장이라는 명분으로 한반도에 배치된 군사무기의 철수를 주장할 것이다.

바. 군비통제

중국은 안전보장의 신뢰를 강화하고 평화를 공고화하고 촉진하기 위해 평화협정의 범위 내에서 군비통제활동을 전개하는 것을 적극적으로 지지할 것이다. 특히 2008년 「판문점선언」에서 합의한 내용에 대해서도 중국의 국가이익에 부합한다고 보고 적극적으로 지지할 것이다. 특히 「9월 평양공동선언」에서 부속문서로 채택한 「판문점선언 군사분야 이행합의서」를 이행하기로 한 점을 높이 평가했다. 즉 남북공동위원회를 통해 핵문제의 진전에 따라 단계적으로 군비축소를 전개하고 한반도에서 정규군 감축을 추진하기로 한 것을 환영할 것이다. 또한 남북 양국이 평화협정이 발효되는 90일 이내 즉각적으로 남북한은 다시 한 번 「대인지뢰금지조약」, 「핵확산방지 조약」, 「화학무기금지협약」 등에 가입하여 역진방지를 막고자 할 것이다. 이와 함께 중국은 유엔안보리 상임이사국의 지위를 가지고 유엔이 북한에 대한 핵우산을 제공하는 한편 북한에 가한 모든 국제적 제재를 자동으로 해제할 수 있도록 움직일 것이다.

한편 중국은 북한과 중국이 체결한 군사동맹과 유사한 동맹으로 협정 당사국에 위협을 가하거나 제3국을 통해 공격형 무장력과 전략 자산을 들여오거나 배치하지 않아야 한다는 점을 요구할 것이다. 또한 평화협정 체결로 최소한 주한미군의 즉각 철수는 아니더라도 지위문제는 조정해야 한다고 주장할 것이다. 특히 남북한이 외국군대와 함께 협정 당사국을 상대로 대규모 연합군사훈련을 하는 것을 수용하지 않을 뿐 아니라, 필요한 군사훈련을 전개할 경우 사전에 훈련지역, 시간, 범위, 목적, 강도 등을 알리는 한편 군사참관단 입회를 허용해 군사훈련의 투명도를 높여야 한다고 주장할 것이다. 이것은 미국의 강화될 대중국 봉쇄를 사전에 방어하거나 약화시키기 위한 정책적 고려이다.

(1) 외국군대 주둔문제

중국은 한반도 비핵화 과정이 본격화될 경우 한반도 내 주한미군의 군사적 투사가 축소되어야 한다는 입장은 분명하다. 미국도 한반도에서 전략적 이익의 일부 손실을 감수하면서 한반도에서 군축을 진행할 수밖에 없다는 것을 주지하고 있다. 다만 중국은 미국이 북한체제의 안전과 개혁개방정책을 지원하는 명분으로 한반도에서 대중국견제의 효과적인 기지를 구축하려는 노력은 동시에 지속될 것으로 보고 있다. 그동안 중국은 ‘한반도 비핵화’를 일관되게 주장해 왔다. 「9·19 공동성명」에서도 관련 국가들은 “미국은 한반도에 핵무기를 갖고 있지 않으며, 핵무기 또는 재래식 무기로 조선민주주의인민공화국을 공격 또는 침공할 의사가 없다는 것을 확인했다”라고 밝힌 바 있다. 한국도 “대한민국은 자국 영토 내에 핵무기가 존재하지 않는다”는 것을 확인했다. 문재인 정부에서 제기하는 한반도의 완전한 비핵화도 ‘북한 비핵화’를 위한 외교적 표현이 아니라, 실제로 남한 내 핵무기가 존재하지 않은 상황(핵, 전략핵, 핵공유가 없는 입장)에서 한반도 전체의 비핵화를 목표로 하고 있다. 이 경우 주한미군의 성격문제, 한미동맹의 조정과 연성화 그리고 재래식 군축은 불가피하다. 또한, 한반도 비핵화를 추진하는 과정에서 다자주의 접근을 시도하면서 동맹과 다자안보체제의 병존가능성을 열어놓을 것이다. 이러한 한국의 인식은 1992년 「한반도의 비핵화에 관한 남북공동선언」에서 “남과 북은 핵무기의 시험, 제조, 생산, 접수, 보유, 저장, 배치, 사용하지 않는다”¹⁵³⁾고 발표한 시기로 거슬러 갈 수 있다. 중국은 한국을 압박해 이 문제를 적극적으로 관찰하고자 할 것이다.

153) 박주화·윤혜령 편집, 『한반도 평화체제 및 한반도비핵화 관련 자료집 1 평화·비핵화』, p. 93.

(2) 전략자산의 축소

중국은 한반도에서의 전략자산의 배치에 대해서는 강력하게 반발할 것이다. 미국의 대북한 견제가 실제로는 중국견제에 있다고 인식하고 있기 때문이다. 한국의 사드 배치에 대한 중국의 반발은 최근 들어 가장 전형적인 사례이다.¹⁵⁴⁾ 중국은 사드 배치의 목표가 단순히 북한을 미사일 발사를 억제하기 위한 제한된 무기체계라는 데에 동의하지 않고 있다. 이와는 달리 다른 측면을 주목했다. 첫째, 미국의 아시아 재균형의 일환으로 한미일 안보협력을 통해 중국을 견제하거나 봉쇄하기 위한 장기 전략의 일환이다.¹⁵⁵⁾ 둘째, 사드 시스템이 현재의 북한위협에 대처하기 위한 방어체계라는 것은 위장이며, 미래시점을 위한 전략 무기이자, 요격시스템으로 변환해 공격 무기화될 수 있다. 즉 중국의 사드 문제의 본질이 미국의 아시아 지역에 미사일 방어체계를 기존의 유럽의 미사일 방어체계와 연동해 글로벌 시스템을 구축하려는 것으로 보고 있다. 셋째, 북한의 방사포 발사와 같이 사드 배치를 통해 북한의 위협을 효과적으로 제어하기 어렵다는 현실론이다. 따라서 중국은 한국 내 사드 임시배치에 대해 일반 환경평가를 마친 후 정식배치하거나, 미국이 핵중거리미사일 협정(Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty: INF)을 탈퇴한 후, 해당 무기체계를 중국을 겨냥해 한반도 또는 중국의 주변지역에 배치할 경우, 중국은 이를 존재론적 안보(ontological security)로 보고 강력하게 반발할 가능성이 크다.

154) 李熙玉, “韓中關係的新轉折,” 『成均中國觀察』, 16期 (2016), pp. 6~11.

155) 이희옥, “동아시아 판의 변화와 한중관계의 동태적 전환,” 『동향과 전망』, 99호 (2017), p. 69.

사. 평화관리 기구

중국은 즉각적(90일 이내)으로 평화협정 당사국은 판문점 경비구역 내에 ‘한반도 평화관리위원회(가칭)’을 설치하고 정치, 경제, 안보, 외교 등의 분과위원회를 설치해 운영하는 방안을 적극적으로 지지할 것이다. 또한, 평화협정 당사국이 유엔안보리의 결의를 통해 평화유지 권한을 위임받은 ‘국제관리감독위원회(가칭)’ 등을 두고 실제적인 실행과 관리를 맡을 방안을 강구하고자 할 것이다.

(1) 한미동맹

한반도 평화관리는 한미동맹과 충돌하는 지점이 있다. 중국은 기본적으로 한미군사동맹을 냉전의 유산으로 보고 있으며, 한미동맹이 미국의 아시아 정책의 일환이자 대중국 견제를 위한 수단으로 간주해왔다. 즉 한반도 현상을 유지(status quo)하고 한반도에 대한 통제를 강화하며 한반도에서 전략적 주도권을 지속적으로 획득하기 위한 장치라는 것이다. 과거 중국은 미국의 역외균형자(offshore balancer)의 역할을 현실적으로¹⁵⁶⁾ 수용했으나, 중국의 부상이 본격화되고 미중 간 지역 세력전이(power transition)현상이 나타나면서 한미동맹의 존재방식에 대해 문제를 제기하기 시작했다. 특히 남북관계가 악화되거나 한국의 대미경사정책이 강화될수록 한미군사동맹을 문제 삼는 경향이 강해졌고 구체적으로는 한반도에서 미군의 군사훈련에 대해 비판했다.

한미군사동맹은 냉전 이후 소련과 중국을 억제하는 가치를 확인하면서 지속적으로 강화되었다. 탈냉전 이후 세계화가 본격적으로

156) 이혜정 외, 『지역, 지역 간 협력과 북한 문제』 (서울: 콘라드 아테나워 재단 한국사무소, 2018), p. 60.

전개되고 경제발전이 우선시되면서 군사동맹체제가 약화되기도 했으나, 한미동맹의 수직성과 비대칭성은 개선되지 않았다. 그 결과 주한미군의 주둔비용 문제에서도 미국의 시혜적 특징이 일방적으로 강조되었다. 반면 노무현, 문재인 정부 등 진보정부가 등장하면서 시대 추세에 맞게 동맹의 업그레이드, 연성화가 필요하다는 주장이 등장했다. 즉 동맹현실을 ‘있는 그대로’ 인정하는 한편 다자주의적 접근을 통해 동맹구속력을 부분적으로 조정하고자 했다. 미국도 전략적 동반자관계와 동맹의 병존을 인정하고 역내 국가이익을 달성하기 위해 동아시아 동맹 체제를 강화하면서 북한위협과 중국부상에 대응하고자 했다.

중국은 한반도 비핵화가 달성되고 한반도 평화체제 논의과정에서 북미관계의 정상화를 향한 외교적 동력이 살아난다면, 한미동맹은 특정 국가를 상대로 한 구체적 위협에 대한 인식, 역내 비전통적 안보에 대한 기여 등 제한된 형태로 기능해야 한다고 보았다. 또한, 현재 한중 간 전략적 협력동반자 관계를 심화시켜 한미동맹을 대체하는 것은 중기적으로는 불가능하다고 보고 있다. 일각에서 제기하고 있는 한미동맹과 한중동맹의 이중동맹론도 현실적이지 않다는 것이 일반적이다.

중국외교정책의 핵심은 비동맹노선은 다른 국가의 동맹정책에 비판적이다. 2008년 5월, 중국외교부 대변인은 “한미 군사동맹은 역사가 남긴 산물이다. 시대가 변화하고 있고, 동북아 각국의 상황도 많은 변화가 발생했다. 냉전 시기 이른바 ‘군사동맹’으로 오늘날 세계가 직면한 안보문제를 기능할 수 없다”고 강조한 바 있다. 한국정부가 동맹을 통한 북한의 변화를 추진하자, 반응한 것이지만, 중국의 동맹에 대한 인식을 정확하게 보여주었다. 2018년 3월, 전국인민대표대회 기자간담회에서 왕이 외교부장도 “한반도 평화를 위해 주

한미군이 철수해야 한다고 보는가”라는 기자 질문에 대해 “역사적 경험을 보면, 한반도 정세가 완화될 때마다 각종 방해요인이 뒤따라 나타났다. 지금은 당사국들이 한반도 핵 문제의 해결을 진심으로 바라는 것인지를 검증하는 관건이다. 평화는 반드시 쟁취해야 하고 기회는 잡아야 한다. 각 당사국들은 정치적 용기를 가지고 정치적으로 결단이 필요하고 유익한 양자와 다자 접촉을 해야 한다”고 밝혔다. 이것은 한반도 비핵화 과정은 한미동맹(미일동맹 포함)과 깊이 연동되어 있다는 점을 우회적으로 밝힌 것이다.

(2) 지역동맹 반대

지역 세력전이(regional power transition)의 차원에서 중국의 ‘주변’에서 일본의 영향력을 줄이고 역내 주도권을 약화시키는 데 관심을 기울여 왔다.¹⁵⁷⁾ 일본은 역외국가인 미국이 역내에서 가장 강력한 영향력을 행사할 수 있는 중요한 축(anchor)으로 간주했기 때문이었다. 이런 점에서 미일동맹의 강화와 발전에 대해 부정적인 입장을 피력해왔고 특히 한미일 협력이 지역동맹으로 발전하는 것에 대해 비판해 왔다. 사실 한중관계를 결정하는 변수의 하나도 한일 안보협력이 한미일 안보협력으로 발전하는가에 달려 있다. 2015년 말 한일 양국이 결정한 위안부 합의에 대해 중국은 타국의 내정문제라는 점에서 신중하게 접근했으나, 한일 군사정보보호협정에 대해서는 “냉전적 사고를 고수하고 정보 군사훈련을 강화하는 것은 한반도의 대립과 대결을 더욱 격화시키는 것”¹⁵⁸⁾이라고 비판했다. 2017년 10월 한중관계 현안에 대한 협의결과(사드 문제)의 핵심내용은

157) 이희옥, “동아시아 판의 변화와 한중관계의 동태적 전환,” 『동향과 전망』, pp. 53~56.

158) <<http://world.people.com.cn/n1/2016/1123/c1002-28891187.html>> (검색일: 2017. 10. 7.).

한국은 미사일 방어체제에 참여하지 않는다는 것과 함께 한미일 안보동맹에는 반대한다는 입장을 분명히 하면서 협의결과를 수용했다.

2018년 이후 한반도 비핵화 협상이 진행되면서 한미 양국은 키 리졸브(Key Resolve) 훈련 등 북한을 상대로 한 대규모 연합군사훈련을 중단한 바 있다. 북한 김정은 위원장도 2018년 한미 연합군사훈련을 예년 수준으로 진행하는 것을 이해한다는 입장을 간접적으로 밝힌 바 있다. 한편 중국도 한반도 비핵화를 위한 조건을 마련하기 위해 ‘쌍잠정중단(雙暫停)’을 제시하면서 한미연합군사훈련과 북한의 장거리 미사일 발사와 같은 실험의 일시적 중단을 제안했다. 중국의 이러한 태도는 중·단기적으로 주한미군과 한미동맹을 현실적으로 수용하지만, 동맹의 발전에 대해서는 반대한다는 입장을 명확히 한 것이다.

(3) 공동안보

중국은 기본적으로 복잡한 양자관계를 공동안보체제로 전환하는데 관심을 기울여 왔다. 기본적으로 중국외교가 비동맹정책을 버리기 어려운 현실에서 다자안보체제를 통한 중국을 겨냥한 한미동맹의 연성화를 목표로 하고 있다. 특히 중국은 한국과 북한 모두를 포함해 접근해야 한다는 점에서 자국이 주도할 수 있는 다자협력에 대한 관심을 기울이고 있다. 이미 중국은 고립주의 외교를 버리고, 신안보관을 기초로 다자주의적 관심을 집중해 왔다. 특히 중국은 다자경제협력과 다자안보협력을 연계하고 있는데, 그 출발은 지역에서의 경제적 주도권을 확보하는 것이었다. 이미 아시아 인프라은행(Asia Infrastructure Investment Bank: AIIB), 역내 포괄적 경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership: RCEP), 아시아태평양 자유무역지대(Free Trade Area of the

Asia-Pacific: FTAAP)등을 적극적으로 추진해 핵심전략으로 추진하고 있는 일대일로 구상(Belt and Road Initiative)과 연계하고자 한다. 이런 점에서 북한의 안전보장을 미국의 대북한 안전보장과 함께 다자협력의 틀에서 북한의 안전보장을 시도하고 있다. 6자회담의 참여국가 중에서 러시아는 동북아 다자협력체제 워킹그룹(working group)을 주도하고 있다. 동방정책을 통해 아시아 전략을 강화하고 있는 러시아가 중국과 함께 다자안보협력의 틀을 만들어 적극적으로 참여할 가능성이 크다. 이런 점에서 미러관계가 악화되고 있고 미국은 중국을 수정주의 국가(revisionist state)로 보고 있는 상황에서 동북아 다자안보체제의 주도권 확보를 회복하는 과정에서 변화될 가능성이 있다.

아. 한반도 통일문제

중국은 남북한이 하나의 통일국가가 되는 것을 수용하고 있다. 그러나 영구적인 자주 평화통일 상태를 실현하기 이전에 남북한은 관할권 범위 내에서 평등한 주권, 상호불예속, 상호평등, 주권 등 쟁점에 대한 현상유지의 권리를 인정해야 한다고 강조한다. 이를 위해 남북한은 서울과 평양에 대표기구를 설치하는 한편 북미 양국도 협정이 발효된 이후, 평양과 워싱턴에 각각 상설대표부를 설치하고 권리를 행사하도록 하는 방안을 제시하고 특히 북한이 경제, 금융, 안보 등 모든 국제기구와 조직에 참여할 수 있는 권리를 가질 수 있도록 해야 한다고 주장하고 있다.

(1) 기본입장

1992년 수교 당시 한중양국은 “한반도가 조기에 평화적으로 통일되는 것이 한민족의 염원임을 존중하고 한반도가 한민족에 의해 평

화적으로 통일되는 것을 지지”¹⁵⁹⁾한다는 것을 밝혔다. 이후 중국은 한반도 통일에 대해 원론적이고 공식적으로 지지해왔다. 통일방식에 대해서는 자주적·평화적 원칙을 강조했고 구체적인 방법론으로는 대화, 신뢰, 협상에 기초한 남북관계의 변화 속에서 추진하는 것이다. 왜냐하면 북한이 ‘우리 국가 제일주의’를 표방하는 등 사실상 두 개의 한국(two Koreas)정책을 추진할 가능성이 있기 때문에 남북관계가 교착되거나 경색된 상황에서는 중국이 한국과 함께 한반도 통일에 대한 최종상태(end state)에 합의하고 추진방식¹⁶⁰⁾ 공유하기는 어렵다. 특히 중국은 한반도 통일이 장기적으로 중국의 국가이익에 유리할 것인가에 대한 확신이 부족하기 때문에 남북한이¹⁶¹⁾ 통일협상 과정에 진입하기까지 먼저 움직일 가능성은 크지 않다. 이런 점 때문에 중국은 한국주도의 통일논의에 공식적으로 참석하거나 지지하지 않았고, 북한의 변화 또는 북한 급변사태를 다루기 위한 한중협력에도 응하지 않았다.

(2) 중국의 통일인식

한반도 통일과 관련한 중국의 주요한 관심사는 한국이 경제적으로 중국과 가깝고 안보적으로 미국과 가까운 정책을 채택하고 있다는 점에서, 현실적으로 통일한국은 남한주도의 흡수통일이 될 가능성이 큰 것으로 본다. 이 경우 통일한국은 친미(親美)국가가 되어 중국의 부상을 견제하는 등 미국의 동아시아 교두보가 될 가능성을 경계할

159) 「대한민국과 중화인민공화국간의 외교관계수립에 관한 공동성명」 제5항에는 중국 정부는 한반도가 조기에 평화적으로 통일되는 것이 한민족의 염원임을 존중하고, 한반도가 한민족에 의해 평화적으로 통일되는 것을 지지한다고 밝혔다. 성균관대 성균중국연구소편, 『한중수교 25년사』, p. 242.

160) 이혜정 외, 『지역, 지역 간 협력과 북한 문제』, p. 46.

161) 위의 책, p. 46.

것이다. 이런 점에서 중국은 통일한국이 최대한 중립국의 성격을 지닐 수 있도록 유도하고자 할 것이다. 이와는 달리 미국은 한국주도 통일이 이루어질 때도 지속적으로 한미동맹을 유지하면서 대중국 견제 구도를 안정화할 가능성이 크다. 반면 중국에서는 “한반도 통일이후 주한미군의 주둔 근거가 소멸하고 남북 간 군비경쟁도 자연스럽게 사라질 것으로 보고 있고, 주변국들의 한반도 개입은 기존의 동맹정치나 무기거래가 아닌 통상영역에 국한되어야 한다”는 견해가 많다. 다만 평화협정을 체결한 이후에는 한반도에서 모든 외국군이 철수해야 하는 것이 원칙이지만, 철군 방식과 시기에 대해서는 협상할 수 있다는 유연성을 가지고 있다. 그러나 중국 내 소수 의견의 하나는 현대전의 경우 주둔군 형태로는 한계가 있기 때문에 장기적으로 주한미군 문제를 깊게 고려할 필요가 없다고 주장하기도 한다.

(3) 통일과정의 쟁점

통일문제가 가시화되면 북한 핵문제가 수면 위로 떠오르면서 새로운 쟁점이 될 가능성이 크다. 현실적으로 북한은 전체 핵무기를 동결한 상태에서 ‘영변 핵시설+a’를 지속적으로 확대하면서 대북적대시 정책을 확인한 상태에서 최종적으로 비핵화를 달성하는 점진주의적 접근을 취할 것이다. 따라서 평화협정 체결은 완전한 핵 폐기를 달성한 이후에 이뤄지는 것이 아니라, 상당한 수준의 비핵화가 이루어진 상태에서 평화협정 논의가 이루어질 수밖에 없다. 여기에 통일한국의 핵 안전(nuclear safety)도 새로운 문제이다. 중국은 이미 북한급변 사태 시 북한 핵처리에 대한 관심을 기울인 바 있다는 점에서, 통일한국 이후 북한의 핵과 대량살상무기를 어떻게 처리할 것인가에 대해서도 깊게 주목하고 있다. 특히 중국은 북한과 국경을 접하고 있기 때문에 한반도 통일과정에서 핵 안전문제가 발생할 경

우 동북지역 주민의 반발과 동요, 중국의 장기적인 행정책과의 충돌 등을 함께 고려하고 있다.

(4) 중국의 부담론과 편익론¹⁶²⁾

중국에는 한반도 통일에 대한 부담론과 편익론이 공존하고 있다. 부담론의 근거는 다음과 같다. 첫째, 강력한 통일한국이 등장하면 모국을 지닌 조선족 사회에 부정적 영향을 주면서 동북지역의 완충 지대를 잃게 된다. 둘째, 통일한국은 현실적으로 남한에 의한 흡수 통일이 되면서 자유민주주의 체제가 유지되면서 한중 간 이념의 간격이 넓어지면서 한반도 분단을 대미관계에 활용해 온 전략카드를 잃는다. 셋째, 통일된 한반도는 역내의 새로운 균형자(balancer)가 되어 중국의 역내 외교적 영향력 공간을 축소시킨다. 넷째, 북한이 우리 국가 제일주의에 기초해 ‘두 개의 한국’ 정책을 추진할 경우 이를 강제할 현실적 수단이 없다. 다섯째, 한반도 통일과정에서 적극적으로 개입하는 과정에서 미국과 불필요한 마찰을 확대할 필요가 없다. 반면 통일한국이 중국의 국가이익에 도움이 된다는 편익론도 있다. 그 근거는 다음과 같다. 첫째, 중국의 부상에 따라 한반도 전체의 대중국 경제적 의존도가 높아지면서 새로운 산업연관효과를 강화할 수 있다. 둘째, 통일한국의 결과 주한미군의 존재이유(raison d'être)가 약화되면서 한미동맹의 약화와 주한미군 철수카드를 활용해 미국의 장기적인 아시아전략을 저지할 수 있다. 셋째, 북한체제의 불확실성이 있고 이 과정에서 이탈난민과 탈북자의 증가로 인한 동북지역의 불안정성과 외교적 비용을 줄일 수 있다. 넷째, 한반도 경제권의 규모가 확대되면서 동해로 나가는 출로를 확보

162) 이희욱, “중국의 새로운 한반도 통일논의,” 『KINU통일+』, vol. 1, no. 4 (2015), pp. 40~42 참조.

하면서 남·북·중, 북·중·러 등 다양한 소다자 협력을 통해 태평양에서 미국과의 전략균형을 강화할 수 있다. 다섯째, 동북아 핵확산을 방지할 수 있으며, 특히 일본 등의 핵무장 명분을 약화시키면서 동아시아에서의 유일한 핵보유국의 지위를 유지할 수 있게 된다.

중국은 북한의 불확실성과 불안정성을 효과적으로 관리하면서 한반도 현상유지를 수용하면서 중국의 국내안정과 대외협상력을 활용하는 카드로 활용하고 있다.¹⁶³⁾ 중국은 통일보다 평화와 공존을 선호해왔다. 무엇보다 미중 간 종합국력의 차이가 분명한 상황에서 한반도 현상타파가 가져올 역내 ‘힘의 관계’의 변화가 반드시 유리할 것인가에 대한 확신이 부족하다. 이런 점에서 중국은 한반도 통일 자체를 반대하기보다 통일과정에서 불리한 상황이 나타날 것을 우려하고 있다. 따라서 통일의 결과가 ‘중립적 평화국가’가 될 수 있도록 유인하는 한편 통일방식도 한국주도의 흡수통일에는 반대하는 한편 사회주의 정체성을 지닌 북한과의 전략적 협력을 강화할 것이다.

자. 북중관계

2019년 6월, 시진핑 주석의 방북을 계기로 북한의 합리적 안보 및 발전 요구에 대해 ‘힘이 닿는 데까지(力所能及) 돕겠다’고 밝혔다. 또한 “북중 양국은 사회주의 건설과 발전을 위해 오랫동안 서로 도움을 주고받아 왔으며, 이번 회담에서 북중관계 발전의 중점 영역을 제시하고 양국의 경제건설발전 관련한 교류 및 실질적인 협력을 강화하는 그것에 합의했다.”¹⁶⁴⁾ 이번 북중정상회담에서 중국은 덩쉐상(丁學祥) 당 중앙판공청 주임, 양제츠(杨洁篪) 중앙외사공작위원

163) 위의 글.

164) <http://www.xinhuanet.com/world/2019-06/24/c_1210168040.htm> (검색일: 2019. 10. 21.).

회 판공실 주임, 왕이 외교부장, 허리핑(何力平) 국가발전 및 개혁위원회 주임, 중산(鍾山) 상무부장, 송타오(宋濤) 당 대외연락부장, 마오화(苗華) 군사위원회 정치공작부 주임이 참석했다. 이러한 대규모 방북단은 북중 수교 이후 처음이며, 특히 경제정책을 총괄하는 국가발전 및 개혁위원회 주임과 무역담당 상무부장을 수행단에 포함시켜 향후 북한의 개혁개방과 북중 경제협력에 대한 논의를 진행했다. 북한에서도 김수길 인민군총정치국 국장이 배석했는데, 북중 정상회담의 역사에서 양국 군 장성이 동시에 배석한 것은 이번이 처음이다. 이것은 양국 경제협력방안과 더불어 중국관 안전보장에 대한 논의로 발전했다.

중국은 북한이 (미국에 의해 완전히 통제된) 핵을 보유한 상태에서 북미정상화 시나리오를 크게 우려하고 있다. 이것은 북한이 미국의 안보 우산 속에서 친미국가가 되어 중국을 견제할 수 있다는 것을 의미한다. 이런 점에서 중국은 한반도의 완전한 비핵화를 적극적으로 추진하는 과정에서 북한의 안보 우려, 북미 양국의 적대시 정책을 철회해야 한다고 주장하고 있다. 이렇게 보면 북한과 중국 사이에도 최종상태에 대한 입장차이가 있다. 물론 중국이 북한에 대한 핵우산을 제공하는 시나리오도 고려될 수 있으나, 북중관계의 역사적 불신을 고려하면 북한이 이를 수용하기는 어려울 것이다. 따라서 중국이 원하는 대북한 안전보장 또는 제도보장의 핵심은 북한이 핵을 폐기한 상태에서 북한이 핵시설에 대한 추가조치, 북미 연락사무소 설치 등을 통한 제재완화조치를 거쳐 북미 관계정상화에 이르는 것이다. 이 경우 국경을 접한 중국은 북한에 대해 산업연관 효과를 극대화하기 위한 매력 공세(charm offensive)를 강화하는 한편 사회주의 정체성을 강화하는 방법으로 북중 경제와 안보협력을 고도화할 것이다. 김정은 시대에 접어들면서 중국은 “어떠한 지역정세와

세계정세가 바뀌어도 ‘사회주의’ 북한에 대한 중국의 지지는 변하지 않을 것이다”¹⁶⁵⁾고 하면서 북한과 사회주의 연대를 통한 신뢰강화에 나서는 한편 중국판 체제보장을 제공하면서 북미 정상화 이후에도 중국의 대북한 영향력을 확보하고자 할 것이다.¹⁶⁶⁾

4. 3자의 입장 비교 평가

이상 북한, 미국, 중국 3자의 평화체제 관련 입장을 살펴보았는데 이를 평화협정 이행 관련 7개 이슈별로 비교 평가해보고자 한다. 이 논의는 아래 평화협정 이행 방안과 연결되는 것으로서, 한국의 입장을 수립하는데 유용한 자료가 될 것이다.

가. 평화협정 당사자 문제

북한은 평화협정 체결의 당사자로 ‘조미’ 양자 당사자론을 줄기차게 주장해왔다. 물론 1970년대 초반까지 남북 평화협정론을 편 적이 있으나, 그 이후 한국군에 대한 작전권이 미군에 있고 미군이 한반도에 주둔하고 있는 점 등을 들어 북미 평화협정론으로 전환하였다.¹⁶⁷⁾ 또한 북한은 2007년 남북정상선언, 2018년 판문점 공동선언 등에서 평화체제 수립의 당사자로 “3자 또는 4자”를 언급하면서 다자적 접근도 수용하는 태도를 보였다. 그렇지만 북한의 공식적인 평화협정 체결 당사자는 북미 양자로 평가할 수 있는데, 이때 다자적

165) <<http://www.chinanews.com/gn/2018/06-22/8543956.shtml>> (검색일: 2019.10.20.).

166) 이희옥, “중국의 대북한 영향력과 북·중 관계의 재정상화,” p. 30.

167) 서보혁, “북한의 평화 제안 추이와 그 특징,” 『북한연구학회보』, 제13권 1호 (2009), pp. 61~82.

형태는 북미 평화협정 체결을 위한 조건 조성 혹은 차선책으로 볼 수 있다. 2019년 신년사에서 김정은 위원장이 “정전협정 당사자들과의 긴밀한 연계 밑에 조선반도의 현 정전체제를 평화체제로 전환하기 위한 다자협상도 적극 추진”한다고 한 것도 그런 맥락에서 파악할 수 있다.

반면, 미국이 평화협정 체결 당사자를 공식적으로 특정한 적은 없다. 그동안 미국의 정관계 인사들은 한국이 북한과 평화협정을 맺는 방안을 지지해 왔지만 모두 개인적인 입장 형식으로 밝힌 경우였다. 미 정부 차원에서는 남북 간 긴장완화를 촉구하는 식으로 평화협정의 당사자를 남북으로 축소하는 인상을 보이기도 하였다. 물론 미국에서도 다자방안이 제기되어 왔다. 2000년 10월 12일, 북한 특사 조명록(북한 인민군 정치국장)의 워싱턴 방문 시 공동 발표한 성명에 “쌍방은 ... 「정전협정」을 공고한 평화보장체제로 바꾸어 한국전쟁을 공식 종식시키는데서 4자회담 등 여로 가지 방도들이 있다는 데 대하여 견해를 같이 하였다”라고 밝혔다. 실제 남·북·미·중 4자 평화협정론은 2018년 평화 무드가 조성된 상황에서 트럼프 대통령의 측근으로 알려진 린지 그레이엄(Lindsey Graham) 상원의원이 북한의 핵 프로그램 중단에 대가로 “남북한과 미국, 중국 등 4개국이 평화협정을 맺는 것도 생각할 수 있다”고 말한 바 있다.¹⁶⁸⁾ 또 과거 6자회담의 전개과정에서 “직접 관련 당사국들은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 항구적 평화체제에 관한 협상을 가질 것”(2005년 9·19 공동성명)에 합의한 바도 있어 미국이 다자 접근에도 응할 수 있음을 암시해준다. 실제 미국으로서는 북미, 남·북·미 보다는 중국의 참여로 역내 안정을 도모함은 물론 아시아 최대의 동맹국인 일본의 이해관계 반영을 위해서도 6자 등 다자 형식의 한반도 평화협정을

168) 『MK뉴스』, 2018.4.2.

검토할 수도 있을 것이다.

한편, 중국은 종전협정의 당사자로서, 그리고 한반도 평화체제 수립의 보증자, 촉진자 등의 역할로 평화협정에 참여할 충분한 자격이 있다는 입장이다. 중국은 평화협정 체결 방식을 포함한 평화체제 수립 절차에 대해 유연한 입장을 취하는 대신 평화협정 서명 당사국의 지위를 강조하고 있다. 중국은 2007년 10·4 남북정상선언에서 남북이 평화협정 체결 당사자로 “3자 또는 4자”를 언급한 것에 불편한 입장을 나타낸 바 있다. 그에 비해 2018년 3월 시진핑 국가주석은 트럼프 대통령에게 남·북·미·중 4자 평화협정 체결을 제안한 것으로 알려졌다. 이는 3월 9일 양 정상의 전화 통화 때 시 주석이 밝힌 것인데, 이 날은 트럼프 대통령이 김정은 위원장의 만남 요청을 전격 수락한 다음 날이었다.¹⁶⁹⁾

위 시 주석의 4자 평화협정 체결 제의, 남북정상회담에서 3자 혹은 4자 당사자론, 2018년 북중관계의 발전, 2019년 김정은 신년사에서 다자협상을 통한 평화체제 수립 언급 등을 종합해 볼 때, 평화협정 체결 당사자는 남북, 북미와 같은 양자론이나 남·북·미 3자론 보다는 남·북·미·중 4자론에 더 무게가 실리고 있다. 한국으로서는 평화체제 수립 과정에서 남북 당사자 원칙 하에서 국제협력을 이끌어낸다는 차원에서 2+2의 4자 평화협정 안을 검토해볼 만하다.

나. 남북한 경계와 평화지대

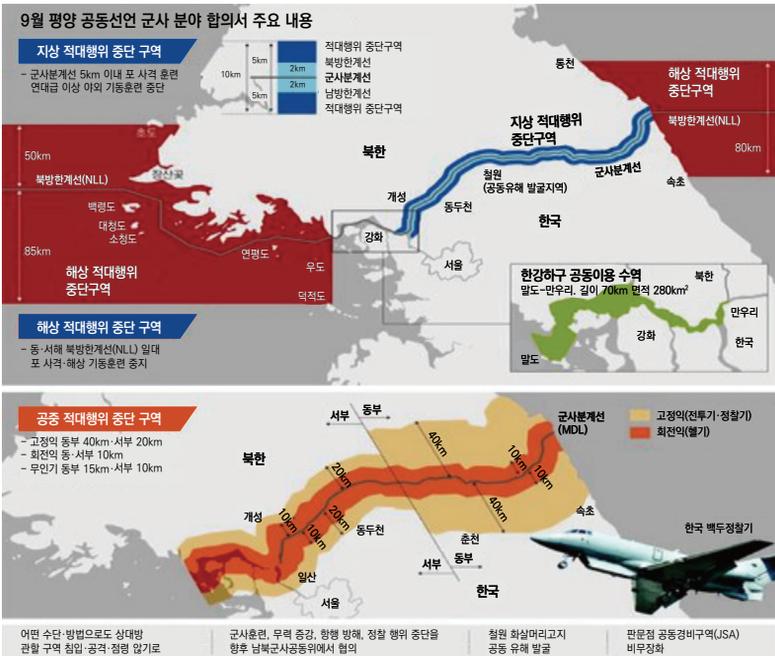
경계와 평화지대 문제는 평화체제 수립 이후, 평화통일 이전에 남북 간 평화공존이 일정 기간 전개될 것이라는 가정을 전제로 하고 있다. 구체적으로 DMZ 평화지대의 설립과 해상경계선 획정 문제 해결을 과제로 하고 있다. 또 통일을 내다보면서 일본, 중국 등 주변국

169) 『경향신문』, 2018.4.1.

들과 영토 관련 쟁점을 해결하는 노력도 추가적인 과제이다.

북한은 그간 남한과의 협상을 통해 육상경계선은 「정전협정」 상의 군사분계선으로 하는데 합의하였다. 2018년에는 「판문점 공동선언」과 「평양공동선언 및 부속 군사합의서」 채택 이후 남북은 DMZ 평화지대화에 합의하고 일부 실행에 들어갔다. 실행에 들어간 것은 감시초소(Guard Post: GP) 시범 철거, 판문점 공동경비구역(Joint Security Area: JSA)의 비무장화, 시범적 남북 공동 유해발굴, 한강하구 공동조사 등이다. 그러나 평화지대화 사업은 북미 비핵평화 협상의 교착에 영향을 받아 더 이상의 진전을 보이지 않고 있다.(그림 II-3)

<그림 II-3> 9월 평양공동선언 군사 합의서 주요 내용



출처: 네이버 이미지 (검색일: 2019.10.6.)

한편, 확정되지 않은 해상경계선에 대해서 남북은 “지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역으로 한다.”(남북기본합의서 제11조)로 해 NLL을 사실상의 해상경계선으로 하는데 인식을 공유한 것으로 보인다. 그러나 이후 북한은 별도의 해상경계선과 구역을 일방적으로 제시하기도 했다. 2018년 일련의 남북정상회담에서 남북은 해상경계선 문제를 서해 북방한계선 일대를 평화수역으로 만들어 우회적으로 해결하는 방식에 합의하였다. 그러나 합의 이행은 아직 이루어지지 않고 있다. 이는 2007년 남북정상선언에서 관련 합의 이후 실행에 옮겨지지 못한 상황의 재연이다. 북한이 해상경계선 문제에 관해 남북 합의를 이행하지 않는 것은 내부 정책결정집단들 사이의 입장 차이도 있겠지만, 중국에 동서해의 조업권을 판매해 중국 어선 수천척이 북방한계선 일대에서 조업하는 변화된 현실과 무관하지 않다.

「정전협정」 당사국인 미국과 중국은 남북 육상경계선을 인정하고 있다. 그러나 해상경계선에 대해서는 다른 입장을 보일 수 있다. 미국은 자국이 군사적 이유로 설정한 NLL을 북한이 사실상의 경계선으로 인정한다면 지지하겠지만, 이를 분쟁화 하거나 일방적인 해상경계선을 주장한다면 인정하지 않을 것이다. 다만, 「정전협정」 이후 미국이 남북 간 경계선에 대해 공식적인 입장을 나타내지는 않았는데, 이는 북핵문제에 대한 우선적인 관심과 한국과의 공조를 고려했기 때문이다.

미국과 달리 중국은 남북 해상경계선 문제는 물론 잠재적으로 한국과 영토 분쟁을 초래할 수도 있다. 중국은 평화협정 체결과정에서 해결되지 않은 모호한 문제에 대해서는 현 상태를 지지할 것으로 예상된다. 그러나 서해 NLL 일대 조업과 같은 자국민의 이익과 직결된 문제에 대해서는 완강한 입장을 나타낼 것이다. 향후 남북이 합의한 서해평화수역 및 남북 공동어로구역 설정 관련 협의 시 중국의

개입으로 논의는 남북, 한중의 이원 구도로 전개될 개연성이 높다.

이와 달리 제주도 남방 이어도와 ADIZ 문제는 한중 간 새로운 영토 분쟁지로 부상해있다. 이 문제는 평화협정 체결과 직접 관련은 없지만, 평화협정 체결 과정에서 이 문제가 부상할 수도 있으므로 대비할 과제이다.

결국 남북한 경계와 평화지대 문제는 육상경계선 및 평화지대화는 준수 및 합의 이행의 문제로서 큰 쟁점은 아니다. 그에 비해 해상 경계선 및 영해문제는 남북은 물론 한중 사이에 쟁점으로 부상할 수 있다. 해상경계선 문제는 NLL과 직결돼 있기 때문에 결국 남·북·미·중 4자가 논의 당사자가 될 것이다.

다. 안전보장과 비핵화

북한은 안전보장을 미국을 향해 정치·군사·경제 등 포괄적으로 요구하고 있고 그 전제로 ‘미국의 대북 적대시 정책의 중단’을 주장하고 있다. 북한이 미국에 요구하는 안전보장 방안은 국가 주권 존중, 핵공격 위협 중단을 포함한 불가침 약속, 제재 해제 등 북한의 대외경제활동 방해 중단이다. 그리고 구체적인 적대시 정책의 중단 방안으로 평화협정 체결, 북미 관계정상화, 주한미군 철수 및 유엔 사령부 폐지 등을 주장하고 있다. 북한은 미국이 위와 같은 조치를 취하면 핵문제는 자연스럽게 해결될 것이라고 말하고 있다.¹⁷⁰⁾

사실 한국과 미국에서는 ‘북핵문제 해결’ 혹은 ‘북한의 핵포기’가 통용되는 표현이지만, 6자회담 합의문에는 ‘한반도 비핵화’, 북한의 입장에서는 ‘조선반도 비핵화’ 혹은 ‘조선반도 비핵지대화’로 불리고 있다. 북한은 ① 비핵화의 범위를 북한만이 아니라 한반도 전역으

170) 오보람, 『조선반도의 평화와 안전보장문제』 (평양: 평양출판사, 2016), pp. 48~78.

로, ② 그 내용을 핵무기의 제조, 실험, 배치, 이용에서 나아가 핵군사 기지와 시설의 철거를 포함하고 있다. 북한의 이런 입장을 한국과 미국이 수용하며 비핵평화 협상이 가능한지는 불확실하다. 남·북·미 사이에 한반도 비핵화의 정의와 그 범위에 대한 합의가 이루어지지 않은 상태이다. 이는 비핵화 로드맵과 동전의 양면을 구성하며 비핵화 협상의 전도에 영향을 미칠 것이다.

미국은 북한을 향해 안전보장문제를 정책 수단으로 활용해왔다. 불가침 공약부터 핵공격 위협까지 그 범위도 넓다. 싱가포르 공동선언에서 “트럼프 대통령은 조선민주주의인민공화국의 안전보장을 제공하기로 약속”했고, 양국은 “새로운 관계를 수립하기로 약속”하였다. 북미 비핵평화 협상이 타결된다면 즉, 북한이 미국이 말하는 수준으로 핵 포기를 단행하면 미국의 대북 안전보장은 다른 보상책과 함께 일종의 패키지로 제공될 수 있다. 그러나 그렇게 되기까지 수많은 난관을 거쳐야 하는데, 그 중 핵심적 이슈가 비핵화 정의와 범위이다. 앞에서 북한의 비핵화 개념과 범위를 말했는데, 미국은 비핵화를 북한의 핵 포기 뿐만 아니라 운반수단과 생화학무기도 포함시키고 있다. 그리고 미국 조야에서는 북한의 완전한 비핵화 단계에 이르러서야 미국이 안전보장을 포함한 북한의 핵심 요구사항을 검토할 것으로 보고 있다.¹⁷¹⁾

중국은 미국과 북한의 중간에서 북한의 입장에 좀 더 가까운 입장을 취하고 있다. 평화협정 체결 시 북한의 비핵화는 물론 핵보유국의 핵 독트린을 이용한 협정 체결국에 대한 정치·경제체제의 변경과 제3국을 겨냥한 합동군사연습을 방지하는 조항을 요구할 것이다.

171) 2019년 10월 5일 스톡홀름 북미 접촉에서 미국측은 북한의 핵개발 동결, 영변과 그 외 핵시설 폐기를 요구하면서 그 반대급부로 종전선언, 미북 연락사무소 개설, 대북 안전보장, 인도적 지원 등을 제시했으나 북한은 이를 거부한 것으로 알려졌다. *VOA*, 2019.10.18.

중국은 평화협정에 주권존중, 불가침, 평화적 문제 해결, 영토 통합성 존중 등의 원칙을 포함시켜 역내 안정의 방향 속에서 북한의 안전보장을 지지할 것이다.

중국은 또한 한반도 비핵화를 포괄적 범위에서 다자적으로 접근하는 입장을 취하고 있다. 앞에서 살펴본 중국의 비핵화 정책은 북한의 비핵지대화 개념과 유사하지만 운반수단을 포함시키고 있다는 점에서 차이를 보이기도 한다. 그런 점에서 미국의 입장과 유사한 포괄적 입장을 취하고 있지만, 비핵화 상응조치로 전면적인 대북 제재 해제, 평화적 핵 이용 권리 보장 등을 지지하고 있다는 점에서는 북한의 안전보장에 적극적이다. 중국은 이런 입장을 관철시키는데 있어서 북미 협상, 4자 평화협정 체결국의 이행 외에도 유엔 안전보장이사회와 국제경제기구 등 국제사회의 역할을 강조하는 점에서 다자적 접근을 취하고 있다. 이는 중국의 신외교노선의 징표로 읽히는데, 미국의 일방주의적 압박을 견제하고 북한의 비핵화에 대한 상응조치 비용을 분담하려는 의미도 있다.

요컨대, 안전보장은 북한이 미국에 요구하는 사항으로서 그 범위가 넓다. 미국은 북미정상회담을 통해 정치체제에 대한 안전보장을 공약했다고 할 수 있지만, 경제 및 군사적 측면은 북한의 핵 포기 완결 단계에서 검토 가능할 것이다. 그에 비해 중국은 대북 안전보장을 북한의 비핵화와 연동시켜 상호주의적으로 추진할 것을 지지하는 입장이고, 그 방법으로 미국뿐 아니라 국제사회의 역할을 포함시키고 있는 것이 특이한데 그 과정에서 중국의 위상을 높이려는 뜻이 엿보인다.

라. 군비통제

2018년 판문점 공동선언에서 “남과 북은 군사적 긴장이 해소되고

서로의 군사적 신뢰가 실질적으로 구축되는 데 따라 단계적으로 군축을 실현해 나가기로” 합의하였다. 그리고 9·19 남북군사합의서를 채택해 상대방을 겨냥한 군사연습 중지, 비행금지구역 설정, 우발적 무력충돌 예방 대책 등 구체적인 긴장해소 방안을 이행해나가기 시작하였다. 남북 정상의 이런 합의와 달리, 과거 북한은 신뢰구축을 바탕으로 한 점진적 군비통제보다는 병력 감축과 같은 급진적 방안을 내놓았다. 판문점 공동선언 상 합의에도 불구하고 북한은 남한과의 군비통제에 임할 구체적이고 현실성 있는 방안을 제시하지 않고 있다. 그 이유는 군사전략, 대남 협상전략, 국내정치적 요인 등도 있겠지만, 안전보장 등 전반적인 안보·평화문제의 주 상대는 남한이 아니라 미국이라고 보기 때문이다. 북한이 말하는 ‘조선반도의 평화와 안전보장문제’의 두 당사자는 ‘조선과 미국’이라고 보고 있는 것이다. 결국 북한이 남한과 본격적인 군비통제에 나서는 것은 북미 비핵평화 협상이 본격적인 진전을 볼 때이다. 9·19 남북군사합의와 일부 이행이 남북 군비통제의 가능성을 보여주었지만, 2019년 들어 나타난 정세상태의 이면에는 북한의 그런 입장이 반영되어 있다. 북한은 또 2010년대에 들어서면서 핵보유국 지위를 자처하며 미국에 핵군축 협상을 제의하였다. 이것도 북한이 급진적 방식의 군비통제안을 이용해 정치적으로 접근하고 있음을 보여주고 있다.

한반도 군비통제에 구체적인 방안을 제시하지 않고 있는 것은 미국도 마찬가지이다. 미국은 군비통제보다는 북한의 핵 포기, 북미관계 발전보다는 한미동맹관계의 유지에 더 관심이 많다. 한미동맹의 핵심이자 상징인 주한미군은 앞으로도 계속 주둔한다는 것이 미 조야의 전반적인 여론이다. 물론 트럼프 대통령이 동맹국의 무임승차를 거론하며 철수를 언급한 적은 있지만 그것은 동맹국의 방위비 분담금 인상을 위한 압박이고, 그런 언급은 미 조야와 안보 관련 집단

의 주류 의사와는 거리가 멀다. 트럼프 대통령도 문재인 대통령과 첫 정상회담에서 모든 범주의 군사적 능력을 활용하여 대한민국에 확장억제를 제공한다는 공약을 재확인하고 한미동맹을 더욱 위대한 동맹으로 만들어 가기로 합의한 바 있다.¹⁷²⁾

미국은 싱가포르 공동선언 이행 차원과 비핵평화 협상 전개를 위해 북한을 겨냥한 한미합동군사연습을 로우-키(low-key)로 바꿔 진행하고 있다. 기존 군사연습을 유예시킨 대신 다른 연합훈련으로 대체하거나 연습의 범위를 축소하는 식이다. 물론 그런 변화는 미국의 한반도 개입력의 약화나 북한과의 본격적인 군비통제 협상 대비가 아니라, 변용된 대비태세로 평가할 수 있다. 미군 당국 스스로도 그렇게 말하고 있다.¹⁷³⁾

중국을 남북이 정상회담 합의와 공동군사합의 이행 차원에서 남북의 단계적 군축을 지지할 것이다. 그리고 평화협정 체결 시 비확산은 물론 대인지뢰 제거, 생화학무기 개발 금지 등 관련 국제협약 가입도 지지할 것이다. 남북 군비통제는 북한의 경제발전, 남북 긴장완화, 그리고 한미동맹관계 약화를 초래할 수 있고, 그것은 중국의 국익에 부합하는 시나리오이다. 북한과 중국의 입장이 미국의 입장과 큰 차이를 보이고 있는데, 이는 평화협정 체결도 단기적으로 난망하지만 협정 체결 시에도 군비통제를 둘러싼 국가 간 경쟁이 치열할 것임을 시사한다.

마. 평화관리 기구

평화협정 체결은 당사자들의 합의 이행 의지와 기구를 필요로 한

172) 이상근, “트럼프 행정부의 주한미군 관련 입장,” (통일연구원 서면 자문자료), 2019.10.18.

173) 김동엽, “한미동맹 관련 미국의 입장,” (통일연구원 서면 자문자료), 2019.10.22.

다. 당사자들의 의지는 평화협정 체결로써 확인한다고 본다면, 결국 실효성 높은 관리기구의 운영이 문제가 된다. 현실에서 정전체제 유지 기구의 대체와 정전체제의 평화체제로의 이행시 안보 공백 대응을 염두에 두면서 평화관리기구의 설치 및 운영을 검토해야 할 것이다.

북한은 1990년대 들어 유엔사령부 해체를 전제로 평화협정 체결 이전 잠정협정 체결, 군사정전위원회를 대체하는 북미군사공동기구 설치를 제안한 바 있다. 북미군사공동기구는 한국의 당사자 역할을 무시하는 것이자, 2018년 이후 한반도 정세를 반영하지 않고 있어 한국이 수용하기 어려운 안이다. 김정은 정권 들어서도 북한은 평화협정 체결을 유엔사 해체와 연계시키는 입장을 견지하고 있다. 대신 평화협정 체결 시 평화관리기구에 대해서는 구체적인 방안을 제시하지 않은 채 미국의 대북 적대시 정책 철회 주장을 반복하고 있다. 여기서도 남한을 동반자로 여기지 않고 있음을 시사하고 있다.

북한의 주장과 반대로, 미국은 유엔사 조직의 확대를 도모하면서 한국전쟁에 참가한 국가들에게 전력 증원 요청을 할 계획이다. 이는 한반도 평화협정 체결에도 불구하고 역내 안정, 미국과 동맹국의 이익 보장 등을 명분으로 유엔사의 역할을 확대하겠다는 입장이다. 결국 부상하는 중국에 대응하는 미국이 자국 주도의 연합안보체제를 추진하는데 유엔사를 활용하겠다는 것으로 보인다. 나아가 미군에 서는 한국으로 전시작전권이 전환한 이후에도 유엔사를 존치시키는 구상도 갖고 있는 것으로 알려졌다. 이는 북한과 중국의 반발을 살 수 있고 남한 내에서도 일부 반발을 살 수 있다. 그래서 미국은 유엔사 확대에 대한 반발을 상쇄시키고 평화협정 체결 이후 한반도 정세에 유연하게 대처하기 위해 유엔사를 대체하는 평화관리기구를 남·북·미 3자로만 구성할 가능성도 있다.

중국은 4자 평화협정 체결 시, 자국이 참여하는 평화관리기구 구성을 지지할 것이다. 그리고 정치·안보·교류협력 등 분과별 관리기구 구성 등에 적극적인 태도를 취할 가능성도 있다. 평화협정 이행이 순조롭고 남북관계도 높은 수준으로 나아갈 경우 평화관리기구가 남북 주도로 전환될 수도 있다. 이때 중국은 국제 공동관리의 필요성을 제기하며 자국의 위상과 역할을 높이려 할 수도 있다.

북·미·중 3자 중 평화관리기구 운영에 적극적인 나라는 북한과 중국이다. 미국은 소극적이다. 그러나 북한과 중국은 현실성이 없거나, 구체적인 방안을 제시하지 않고 있다. 미국은 평화협정 체결에 적극적이지 않기 때문에 평화관리기구 논의가 부재한 대신, 유엔사 존치 및 확대를 꾀하며 정전체제의 안정적 관리에 치중하는 입장을 보이고 있다.

바. 동북아시아 다자안보협력

한반도와 동북아에서는 다자안보협력이 제도화 되어 있지 않다. 정치군사적 갈등이 지속하고 있고 외교안보문제가 양자관계 중심으로 다뤄져왔기 때문이다. 그렇기 때문에 한반도 평화협정 체결 시역내 다자안보협력이 어느 수준으로 다뤄질지는 미지수이다. 국내에서 동북아 다자안보협력 논의는 2005년 6자회담에서 9·19 공동성명이 채택된 것이 계기가 되었다. 이후 2007년 2·13 합의로 5개 워킹그룹 중 하나로 ‘동북아 평화·안보체제’ 실무회의가 설치되어 몇 차례 모임이 열렸다. 그러나 9·19 공동성명의 주 의제는 북핵문제였고, 2008년 12월 이후 북핵문제가 표류하자 동북아 안보협력문제도 국제 협상장에서 사라졌다.

북한은 미국으로부터 체제 안전보장을 추구하고 있어 다자안보협력에 대한 입장은 커녕 관심이 낮다. 북한은 2000년 아세안안보포

럼(ASEAN Regional Forum: ARF)에 가입하였지만 거기서 다루는 이슈는 비전통 안보 중심이고 주도 국가는 미국과 동남아 국가들이다. 또 북한은 한국, 미국, 중국 등과 함께 4자회담, 6자회담에 참여한 바 있다. 북한의 입장에서 그런 다자회담은 북미 양자회담이 여의치 않을 경우 미국과의 대화를 전개할 차선의 채널로 활용되었다.

미국은 기본적으로 한반도 문제를 남북의 문제로 간주하면서도 다자 접근을 긍정한 경우도 있다. 4자회담은 1990년대 중후반 열렸으나 그런 구상은 1970년대 중반부터 미 정가에서 있었다. 미국이 한반도 문제를 남북의 문제로 환원하거나 다자 접근을 긍정한 것은 북한의 집요한 대미 양자접근을 뿌리치는 한편, 한반도 문제 해결 과정에서 미국의 부담을 최소화 하는 효과가 있기 때문이다. 1차 북핵위기 해소 과정에서 만들어진 한반도에너지개발기구(Korean Peninsula energy Development Organization: KEDO)의 운영과 반테러전 전개 과정에서 진행된 6자회담이 그 좋은 예이다. 그러나 다자안보협력이 미국의 주도권을 제한할 수 있다는 점에서 미국도 동북아 다자안보협력 구상에 적극적이지 않다. 그보다는 유엔사의 확대 구상, 인도태평양 전략 구상에서 보듯이 미국 주도의 집단안보 체제를 선호하고 있다. 여기에 역내 대부분 국가들의 양자적 접근 경향과 겹쳐 동북아 다자안보협력은 단기적으로 가능성이 낮다.

북한, 미국에 비해 중국은 다자안보협력에 관심이 높은 편이다. 여기에는 과거 비동맹중립외교 노선의 경험, 미국의 대중 압박 견제, 그리고 경제력에 바탕을 둔 중국 주도의 다자안보협력정책의 필요성 등이 작용하고 있다. 특히 동북아에서 한미일 안보협력의 압박에 맞서 중국은 러시아와 함께 별도의 안보협력을 전개하고 있다.

그러나 중국의 이런 태도는 미국과의 경쟁 구도 속에서 전개되기 때문에 역내 다자안보협력의 제도화로 전망하기는 어렵다. 더구나

한반도 평화협정 체결 시 역내 다자안보협력 수준은 계기가 있을 때 전개되는 수준을 넘어설 것 같지 않다. 이는 한반도 평화체제가 수립되더라도 미중 경쟁구도 하의 역내 안보 역학관계로 인해 지속가능성의 위기에 직면할 수도 있음을 말해준다.

사. 통일문제

북한은 연방제 통일을 지지하고 있다. 물론 북한의 연방제 통일정책은 시기에 따라 전술적·전략적 의미, 일시적·최종적 목표로 변천해왔고, 드디어 2000년 6·15 공동선언으로 연합연방제 통일론으로 남북 정상 간 합의에 이른다. 이후 김정은 정권 들어 제7차 노동당 대회에서 북한은 연방제 통일을 재확인한다. 북한이 평화체제와 통일의 관계를 구체적으로 표방한 바는 없으나, 크게 보아 (비핵)평화체제 수립>강성국가 건설>연방통일국가 건설의 수순으로 보고 있을 것이다. 즉 북한은 평화체제를 연방통일국가 수립과 연계하고 있는 것이다. 그럼에도 비핵평화 협상의 장기화 가능성도 배제할 수 없으므로 그럴 경우 북한이 ‘자력갱생’과 함께 ‘우리국가제일주의’ 담론을 정책노선으로 현실화 한다면 통일전망은 표류할 수도 있을 것이다.

중국은 한중 수교, 북한과의 관계정상화 등 계기가 있을 때마다 자주적, 평화적 통일 지지라는 입장을 표명해왔다. 북핵문제의 악화속에서는 역내안정과 대화를 통한 북핵문제 해결, 비확산 등 안보문제에 우선순위를 두어왔다. 북미 비핵평화 협상 국면이 조성되는 즈음에 이르러서는 북한의 핵개발 중단 및 포기는 물론 그 과정에서 핵 누출로 인한 중국인들의 안전과 북핵의 민수전환에도 관심을 두고 있다. 중국은 또한 남북통일이 한국 주도의 흡수통일로 이어져 미국의 영향력이 한반도 전역, 즉 중국 국경지대까지 확대되는 것을 경계하고

있어 통일 자체보다는 통일 방식과 유형에 더 큰 이해를 갖고 있다고 하겠다.

미국은 남북통일문제에 대한 언급에 신중을 기해왔다. 언급된 경우에는 주로 평화적 방식과 자유민주주의로의 통일, 그리고 미국의 이익에 부합하는 방식 등으로 나타났다. 그러나 미국은 평화체제보다 북핵문제 해결에 우선권을 두고 있기 때문에 통일문제는 더 먼 미래의 문제로 보고, 한미동맹관계 유지에 더 높은 관심을 두고 있다. 그럼에도 남북 정상 간 통일 논의, 북중관계 밀착 등을 감안해 통일코리아 문제에 대한 전략적 대비를 꾸준히 하고 있을 것으로 판단된다.

아. 종합 평가

아래 표는 이상 살펴본 평화협정 이행 관련 7개 이슈에 대해 세 당사자의 입장을 요약한 것이다. 평화협정 체결 당사자 문제에서 4자로 수렴되는 현상을 제외하고는 모든 이슈에 걸쳐 입장 차이가 나타나고 있다. 그 가운데 미국과 북한의 입장 차이가 두드러지고, 북한과 중국은 유사한 입장들이 있다. 크게 상이한 입장들 앞에서 한국은 한반도의 항구적 평화정착과 남북협력과 국제협력의 조화라는 기조 하에 입장 차이를 조율해 나가야 할 것이다. 한국은 일차적으로 미국과 북한의 입장 차이를 좁히는 역할과 중국과의 잠재적 분쟁 요소들에 대한 관리가 필요하다.

〈표 II-3〉 평화협정 주요 이슈별 북·미·중 3자의 입장

구분	북한	미국	중국
협정 당사자	북미 양자 기초 (남·북·미·중 공정)	남북 양자 (다자접근 공정)	남·북·미·중 4자
경계와 평화지대	육상경계선 인정 해상경계선 주장	육상경계선 인정 NLL 중시	육상경계선 인정 이어도, ADIZ 분쟁
안전보장과 비핵화	병행 추진	비핵화 우선	병행 추진
군비통제	적극적(핵군축 등)	소극적	적극적
평화관리기구	원칙적 제안 유엔사 해체	유엔사 유지	중국 참여 기구 선호
다자안보협력	소극적	소극적	전략적 선호
통일	연방통일	자유민주적 통일	자주적 통일

출처: 저자 작성

위 7개 이슈들 가운데 안전보장과 비핵화는 당면 쟁점이다. 이에 관한 북미 협상의 전도에 따라 평화협정 체결 가능성이 결정될 것이다. 경계와 평화지대, 군비통제도 멀리 않는 장래에 부상할 이슈들이다. 이는 안전보장, 비핵화 문제와 함께 평화협정 체결 방향을 결정할 주요 변수들이다. 그에 비해 평화관리기구, 다자안보협력은 상대적으로 후순위에 있는 이슈이다. 요컨대, 이들 이슈들을 접근함에 있어서 정책적 우선순위 선정도 고려해야 할 것이다. 물론 우선순위는 평화협정 체결 및 이행 관련 마스터 플랜(master plan)의 하위 개념이다.

한국의 입장에서 평화협정 체결은 통일 환경의 조성, 국가이익의 극대화를 가져올 기회의 창으로 다가올 수 있다. 그러나 그와 동시에 한국의 위상 증대와 남북관계 발전에 따라 주변국들의 경계심이 높아질 수 있고, 변화되는 주변 환경에서 (한중 간 영토분쟁 이슈와 같이) 새로운 이슈들이 위협 요소들로 부상할 것에 대비해야 할 것이다. 또 평화관리 과정에서 남북협력에 차질이 빚어지거나 주변국

들과의 마찰에도 사전 대비가 필요하다. 특히, 유엔사, 전시작전권, 다국적 군사협력 등과 관련해 미국과의 동맹관계 재구성을 둘러싼 논의도 부상할 수 있는 쟁점이다. 비핵평화 프로세스가 남북관계, 나아가 통일에 미치는 영향은 한국이 특별히 주시할 과제이다. 관련국들의 정책과 북한의 입장이 맞물려 복잡하게 전개될 가능성에 대비해 원칙적 입장과 유연성을 함께 갖춘 대응 방안을 마련하여야 한다.

Ⅲ. 평화협정의 주요 과제 이행 방안

평화네트워크

신대진 (성균관대 좋은민주주의연구센터)



평화협정의 형식은 조약, 협정, 교환공문, 공동선언 등이 있고, 그것도 하나의 문서로 일괄 처리하는 경우와 이슈에 따라 다수의 문서로 하는 경우 등 다양하다. 평화협정의 형식은 결국 당사자들 간 협상 결과에 의존하는데 거기에 영향을 미치는 것은 당사자를 포함한 관련 행위자들 사이의 역학관계, 이슈의 복잡성, 해당 시기 국제 정세와 여론, 정책결정자들의 인식 등이다. 실제 평화협정은 단일형도 많지만, 북아일랜드, 중동, 보스니아 분쟁 등의 경우 복수형도 존재한다.¹⁷⁴⁾ 한반도 평화협정의 경우에도 일괄 평화협정 외에도 ① 남북 평화협정과 미국과 중국의 보증 서명, ② 남북 평화협정, 북미·한중 각각의 불가침협정, ③ 종전협정 당사국들의 사이의 종전선언과 남북 평화협정, 북미 국교정상화 등 다양한 방식이 가능하다. 이런 가능성을 염두에 두면서도 여기서는 논의의 편의상 일괄형의 평화협정을 상정해 논의를 전개하고 있음을 밝혀둔다.

1. 평화협정 협상 및 체결 조건¹⁷⁵⁾

가. 평화협정 협상 개시의 시점과 조건

(1) 현황과 쟁점

1953년 7월 27일 체결된 「정전협정」 제4조 60항에서는 “한국 문제의 평화적 해결을 보장하기 위하여 쌍방 군사사령관은 각국 정부

174) 김명기, 『한반도 평화조약의 체결』 (서울: 국제법출판사, 1994), pp. 28~29; 박주화·윤혜령 편집, 『한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집 4 해외 평화협정』 (서울: 통일연구원, 2018) 참조.

175) 이하는 정옥식, “비핵화’ 대신 한반도 ‘비핵지대’를 제안한다,” 『프레스리안』, 2019. 10. 2을 수정·보완한 것이다. <<http://www.pressian.com/news/article/?no=259279>> (검색일: 2019.10.30.).

에 「정전협정」이 조인되고 효력을 발생한 후 3개월 내에 각기 대표를 파견하여 쌍방의 한급 높은 정치회의를 소집하고 한국으로부터의 모든 외국군대의 철거 및 한국 문제의 평화적 해결 등 문제들을 협의할 것을 이에 건의한다”고 되어 있다. 하지만 「정전협정」이 체결된 이후 지금까지 한 차례도 실질적으로 평화협정 협상을 개시한 사례는 없다.¹⁷⁶⁾

또한 평화협정¹⁷⁷⁾ 체결 시점에 관한 주장과 논의는 있지만, 정작 협상 개시의 시점과 조건에 관한 논의는 부족한 실정이다. 협정 당사자들인 남·북·미·중 정부도 이와 관련된 구체적인 입장을 내놓지 않고 있다.¹⁷⁸⁾ 이는 중요한 문제이다. 협상 시작부터 체결까지 많은 시간이 소요되고 상당한 진통이 있을 것이라는 점에서 더욱 그러하다. 2018년 4·27 판문점 남북정상회담에서 합의한 “올해 안”, 즉 2018년에 종전선언이 이뤄졌다면, 2019년에는 평화협정 협상 개시의 분위기가 조성되었겠지만, 종전선언도 아직 이뤄지지 않고 있다.¹⁷⁹⁾

그렇다면 평화협정 협상을 시작할 수 있는 적절한 시점은 언제일

176) 1954년 4~6월에 스위스 제네바에서 정치회담이 열렸지만, 이는 「정전협정」을 평화협정으로 대체하기 위한 협상이라고 보긴 어렵다. 선거 방식과 외국군 철수 문제를 둘러싼 정치 공방으로 점철되면서 평화협정 협상을 개시한다는 합의조차 없었기 때문이다.

177) 미국 행정부에 따르면 협정(peace agreement)과 조약(peace treaty)에는 절차상으로 차이가 있다. 협정은 상원의 비준을 요하지 않는 반면에 조약은 상원의 비준을 요한다. 하지만 둘 모두 국제법적 구속력을 갖추고 있다. 본 연구에서는 평화조약으로 추진시 미국 상원의 3분의 2의 동의를 받아낼 수 있는지 불확실뿐만 아니라 상원은 수정 요구 권한도 갖고 있다는 현실을 고려해, 평화협정으로 추진하는 것이 바람직하다고 판단한다.

178) 종전선언에 중국의 참여 여부가 논란이 되기도 했지만, 평화협정에는 중국의 참여가 필요하다는 것이 남·북·미·중 4개국의 공통적인 입장이라고 볼 수 있다. 이에 본 연구는 남·북·미·중 4자 한반도 평화협정을 전제로 논의를 전개하고 있다.

179) 종전선언을 하면서 평화협정 협상 개시를 포함시키는 것이 가장 바람직하지만, 종전선언이 평화협정 협상 개시에 반드시 필요한 선행 조건은 아니다.

가? 이는 한반도 비핵화에 관한 합의와 이행 수준과 직결되어 있다. 또한 남북관계 및 북미관계, 그리고 미중관계의 수준과도 관련이 깊다. 평화협정 협상 개시가 한미동맹에도 영향을 미칠 수 있다는 점도 간과할 수 없는 문제이다. 그럼에도 불구하고 비핵화의 수준에 초점을 맞추는 것이 바람직하다. 이와 관련해 남북한은 2018년 「4·27 판문점선언」을 통해 완전한 비핵화 의지를 밝히면서 “정전협정을 평화협정으로 전환하며 항구적이고 공고한 평화체제 구축을 위한 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자회담 개최를 적극 추진해 나가기로 하였다.” 또한 1차 북미정상회담 결과로 나온 북미공동성명에서도 새로운 북미관계의 수립과 한반도 평화체제 구축, 그리고 완전한 비핵화를 추진키로 했는데, 이에 대한 트럼프 행정부의 공식적인 입장은 이들 합의를 “동시적·병행적”으로 추진한다는 것이다. 이에 따라 평화협정 협상 개시를 비핵화의 진전 수준과 맞추는 것은 현실적이고 타당한 선택이라고 할 수 있다.¹⁸⁰⁾

평화협정 협상 개시와 관련된 한반도 비핵화의 수준은 크게 공약과 초기 이행조치로 나눌 수 있다. 북한의 공약 사항으로 완전한 비핵화 의지 재천명 및 “더 이상 핵무기를 만들지도 시험하지도 않으며 사용하지도 전파하지도 않을 것”이라는 입장 재확인도 필요하고도 가능하다. 아울러 북한이 하노이 2차 북미정상회담에서 밝힌 “핵실험과 장거리 로켓 발사를 영구적으로 중단하겠다”는 내용도 포함될 수 있다. 하지만 북한이 이 단계에서 비핵화의 북한 측 의무의 핵심이라고 할 수 있는 핵물질과 핵무기 폐기 시한 및 방식에 관한 공약을 할 것인지는 불분명하다. 또한 미국이 2차 북미정상회담에서 내놓은 비핵화 정의, 즉 핵뿐만 아니라 모든 탄도미사일과 화학무기 및 생물무기, 그리고 이중용도 프로그램 폐기 요구를 북한이

180) 정육식, “‘비핵화’ 대신 한반도 ‘비핵시대’를 제안한다,” 『프레시안』, 2019.10.2.

수용할 가능성도 거의 없다.

한반도의 완전한 비핵화를 추구하기 위해서는 미국의 공약도 포함되어야 한다. “북한에 핵무기를 사용하거나 사용 위협을 하지 않겠다”는 소극적 안전보장 약속은 기본에 해당된다. 제네바 합의 및 6자회담 합의, 그리고 “안전보장”을 약속한 싱가포르 북미공동성명에 비춰볼 때 미국이 평화협정 협상 개시 선언 단계에 이러한 소극적 안전보장 제시에 동의할 가능성은 있다. 다만 미국이 북한이 요구해 온 “한반도에 전략 자산 배치 또는 전개를 하지 않겠다”는 공약을 이 단계에서 할 것인지는 불확실하다.

이와 관련해 존 볼턴 백악관 안보보좌관¹⁸¹⁾ 2018년 4월 29일 미국 방송 *Fox News*와 인터뷰에서 ‘비핵화에 미군의 한반도 전략자산 전개 문제도 포함되느냐’는 질문에 “우리는 분명히 그런 약속을 한 적이 없다”고 답한 바 있다. “1992년 남북한 공동선언을 보면 북한이 비핵화라고 말했을 때 그것은 남북한에 대한 것을 의미했다”는 것이다. 랜달 슈라이버(Randall Schriver) 미국 국방부 차관보 역시 “향후 북미 협의에서 한국과 일본에 대한 핵우산 제공을 포함한 확장 억제논의 대상이 되지 않을 것”이라고 밝혔다.¹⁸²⁾ 두 사람의 발언은 “한반도의 완전한 비핵화”는 사실상 북한에 국한된 것이지만 미국의 의무 사항은 포함되지 않는다는 취지를 내포하고 있다. 반면 도널드 트럼프 대통령은 1차와 2차 북미정상회담 직후 가진 기자회견에서 비용 문제를 거론하며 전략 폭격기 전개에 대해 부정적인 입장을 피력한 바 있다.

다음으로 평화협정 협상 개시에 필요한 초기 이행조치를 살펴보

181) 트럼프 대통령은 2019년 9월 초에 존 볼턴을 경질했다.

182) “John Bolton on push to rid North Korea of nuclear weapons,” *Fox News*, April 29, 2019, <<https://www.foxnews.com/transcript/john-bolton-on-push-to-rid-north-korea-of-nuclear-weapons>> (Accessed September 30, 2019).

자. 이는 2019년 2월 하순에 베트남 하노이에서 열린 2차 북미정상 회담 직전에 북미실무회담에서 이뤄진 잠정 합의와 북미정상회담에서 표출된 이견으로 나뉠 수 있다. 미국 매체 *VOX*에 따르면 북미 실무협상팀은 4가지 사안에 잠정 합의했다고 한다. 첫째는 양국이 한국전쟁 종전, 혹은 종전을 위한 선언에 서명한다는 것이었다. 둘째는 북한이 한국전쟁 참전 미국전사자 유해 추가 송환에 동의했다는 것이다. 셋째는 북미는 양국에 연락사무소를 각각 개소하기로 했다는 것이다. 넷째는 북한이 영변에서 핵무기용 물질 생산을 중단하고 미국은 남북경협 확대를 위한 유엔 안보리 대북제재를 일부 해제하는 조치를 취하기로 했다는 것이다. 다만 이 매체는 “영변 외에 다른 핵시설이 포함될 수 있다”고 전했다.¹⁸³⁾

하지만 2차 북미정상회담에서는 도널드 트럼프 미국 대통령의 거부로 합의문 서명에 실패했다. 북한은 정상회담에서 영변 핵시설을 완전히 폐기하는 조건으로 미국에 유엔 안보리의 11건의 제재 가운데 2016년 이후 채택된 5건 중 “민수경제와 인민생활에 지장을 주는 항목들”의 해제를 요구했다.¹⁸⁴⁾ 그러나 미국은 북한의 일부 핵시설 폐기의 상응조치로 사실상의 제재 해제를 요구하는 것은 과도한 것이라는 입장이었다. 또한 영변 이외의 ‘제2의 우라늄 농축 시설’ 문제도 거론했다. 동시에 미국은 세 가지 목표를 제시했다. 북한이 모든 대량파괴무기(Weapons of Mass Destruction: WMD) 및 탄도미사일, 그리고 이중용도 프로그램의 폐기 약속을 비핵화의 정의이자

183) “Exclusive: here’s the tentative deal Trump and Kim Jong Un may strike in Vietnam,” *VOX*, February 26, 2019, <<https://www.vox.com/2019/2/26/18240805/trump-north-korea-kim-vietnam-deal>> (Accessed September 30, 2019).

184) 2월 28일 심야에 리용호 외무상이 밝힌 입장은 다음과 같다. “우리가 요구하는 것은 전면적인 제재 해제 아니고 일부 해제, 구체적으로는 유엔 제재 결의 11건 가운데 2016년부터 2017년까지 채택된 5건, 그 중 민수경제와 인민생활에 지장을 주는 항목들만 먼저 해제하라는 것입니다. 이것은 조미 양국 사이의 현 신뢰 수준을 놓고 볼 때 현 단계에 우리가 내 짚을 수 있는 가장 큰 보폭의 비핵화 조치입니다.”

최종 상태(end state)로 삼을 것, 1단계 조치로 이들 무기 프로그램을 완전히 동결할 것, 북한의 핵무기 및 핵물질을 미국으로 이전·폐기하는 것을 골자로 하는 로드맵에 합의할 것 등이 이에 해당된다.¹⁸⁵⁾ 북한은 이러한 요구를 거부했는데, 나중에 북한은 미국의 요구를 “강도적 요구”, “무장해제 요구”, “비현실적인 제안” 등의 표현으로 비난했다.

(2) 대안과 한국의 역할

상기한 내용에서도 알 수 있듯이 북한과 미국은 출구, 즉 최종 상태에 대한 이견은 대단히 크고 입구, 즉 초기 이행조치에 대한 이견도 상당하다. 본질적인 이유는 북한은 단계적 해법에 집착하고 있고 미국은 과유불급에 해당하는 빅딜을 선호했다는 데에 있다. 또한 비핵화의 정의 및 목표에 대한 인식 차이도 상당히 크다. 따라서 하노이 및 노딜 이후 지속되어온 북미 협상의 교착상태를 타개할 방안을 반드시 마련해야 한다. 이를 위해서는 문재인 정부가 창의적이고도 정교한 해법을 만들어 미국과 북한을 설득하려는 노력이 필요하다.¹⁸⁶⁾ 이 과정에서 중국, 러시아, 일본 등과의 전략적 소통 강화도 요구된다. 동시에 국내의 시민사회와도 활발히 소통할 필요가 있다.

그 일환 가운데 하나가 바로 평화협정 로드맵이다. 평화협정 협상 개시부터 체결에 이르기까지의 목표 시한을 1년 정도로 잡고 3차 북미정상회담이나 다자 회담에서 협상 개시 선언이 이뤄질 수 있도록 치밀한 전략을 마련할 필요가 있다. 가령 2019년 내에 협상을 시작하고 한국전쟁 발발 70년째를 맞이하는 2020년에 평화협정 체결식

185) 이는 통일연구원과 정육식으로 이뤄진 방미팀이 2019년 3월 21일 국무부 관계자들로부터 들은 내용이다.

186) 정육식, “선택과 집중형 ‘FFVD’ 만들어 트럼프와 담판 짓자,” 『프레스시안』, 2019. 5.16., <<http://www.pressian.com/news/article?no=241172>> (검색일: 2019.9.30.).

을 거행하는 로드맵을 잘 필요가 있다.¹⁸⁷⁾ 이를 위해서는 앞에서 언급한 북미 간 이견을 조율하고 돌파할 수 있는 창의적인 해법과 더불어 한미군사훈련과 한국의 대규모 군비증강 문제에 있어서도 조정안을 준비해둬야 한다. “미군 주둔 문제와는 다르게 한미군사훈련에 대해서는 북한이 민감하게 반응할 수밖에” 없는 만큼, “비핵화 과정과 맞물려 한미군사훈련이 축소되거나 중단될 수밖에 없는 측면도 존재한다는 점을 이해할 필요가 있다”는 것이다.¹⁸⁸⁾

먼저 평화협정 협상 시작을 위한 북미 간 이견과 쟁점 해소 방안을 살펴보자. 미국의 공식적인 해법은 “FFVD”이다. 하지만 미국식 FFVD는 과유불급이다. 폐기 대상으로 핵뿐만 아니라 모든 탄도미사일과 생화학무기, 그리고 이중용도 프로그램까지 잡고 있기 때문이다.¹⁸⁹⁾ 이는 ‘너무 커서 잡을 수 없는 것(too big to grasp)’이어서 하노이 노딜의 결정적인 사유가 되고 말았다. 그렇다고 미국이 공식적으로 FFVD를 철회할 것이라고 기대하긴 힘들다. 한미관계의 현실을 고려할 때, 한국이 FFVD와 완전히 다른 ‘완전한 비핵화’ 방안을 내놓는 것도 비현실적이다. 그래서 필요한 것이 ‘한국식 해법’이다. ‘선택과 집중형 FFVD’를 만들어 이를 한미 공동의 안으로 발전시켜보자는 것이다.¹⁹⁰⁾

‘선택과 집중형 FFVD’의 취지는 핵문제에 초점을 맞추자는 데에

187) 2019년 들어 북미 협상이 교착 상태에 빠지고 남북관계마저 악화되면서 이러한 로드맵이 실현될 가능성은 낮아졌다. 그럼에도 불구하고 2020년을 평화협정 체결의 목표 시한으로 제시한 근거 및 이유에 대해서는 다음 장에서 다루었다.

188) 홍석현, 『한반도 평화 오디세이』 (서울: 메디치, 2018), p. 145.

189) “Exclusive: With a piece of paper, Trump called on Kim to hand over nuclear weapons,” *Reuters*, March 30, 2019, <<https://www.reuters.com/article/us-northkorea-usa-document-exclusive/exclusive-with-a-piece-of-paper-trump-called-on-kim-to-hand-over-nuclear-weapons-idUSKCN1RA2NR>> (Accessed September 30, 2019).

190) 정옥식, “선택과 집중형 ‘FFVD’ 만들어 트럼프와 담판 짓자,” 『프레시안』, 2019.5.16.

있다. 상식적으로 이해할 수 있는 비핵화, 즉 북한의 모든 핵무기와 핵물질과 핵시설, 그리고 핵탄두가 장착 탄도미사일을 폐기 대상으로 삼고, 이에 걸맞은 상응조치를 제시하자는 의미이다.¹⁹¹⁾ 트럼프도 빅딜은 “핵무기를 폐기하는 것”이라고 밝힌 적이 있기 때문에 비핵화의 정의와 목표에 관한 공감대를 형성할 여지는 있다. 동시에 북한을 상대로는 ‘비핵화의 핵심인 핵물질과 핵무기 폐기 공약과 방안을 밝히지 않으면 트럼프가 미국 주류의 저항을 이겨낼 수 없다’는 점을 납득시켜야 한다.¹⁹²⁾ 이를 바탕으로 3차 북미정상회담이나 다자 회담에서 포괄적인 합의를 도출할 수 있도록 노력해야 한다. 이는 평화협정 협상 개시 선언을 위한 조건 형성에 크게 기여할 수 있다.

비핵화 최종 상태에 대한 포괄적 합의가 평화협정 협상 시작을 위한 공약으로서의 성격이 짙다면, 동시적이고 병행적인 초기 행동 조치는 평화협정을 위한 실천적인 성격을 지닌다. 초기 행동 조치 구성은 2차 북미정상회담에서 논의된 내용을 발전시키는 것으로 마련할 수 있다. 일단 연락사무소 개소, 종전선언이나 이에 준하는 선언, 미군 유해 추가적인 발굴과 송환의 필요성에 대해서는 북미실무회담에서 잠정적인 합의가 이뤄진 것으로 알려졌다. 이들은 차례로 싱가포르 북미공동성명의 1항, 2항, 4항에 해당되는 것들이다.

관건은 ‘영변 핵 폐기+a와 대북 제재 완화의 교환’을 재구성하는 데에 있다. 그런데 북한이 하노이에서 제시한 제안에는 FFVD의 일부 내용을 충족시킬 수 있을 뿐만 아니라 트럼프에게 정치적 선물이

191) 트럼프 행정부의 기본적인 입장은 유엔 안보리 결의에는 북한의 핵무기뿐만 아니라 생화학무기 및 탄도미사일 폐기도 명시하고 있기 때문에 비핵화의 정의에 이들 무기 프로그램도 포함되어야 한다는 것이다. 이에 따라 문재인 정부가 트럼프 행정부와 협의 과정에서 대안을 제시할 수 있어야 한다. 대안적 접근의 핵심은 비핵화의 정의에는 핵문제에 초점을 맞추고 다른 무기 프로그램은 한반도 평화협정과 “단계적 군축”을 추진키로 한 남북한의 합의를 통해 다루는 게 바람직하다는 것이다. 이에 대해서는 한반도 군비통제 부분에서 자세히 다루기로 한다.

192) 정육식, “선택과 집중형 ‘FFVD’ 만들어 트럼프와 담판 짓자,” 『프레시안』, 2019.5.16.

될 수 있는 요소가 담겨 있다. 미국이 FFVD에 집착하는 데에는 두 가지 이유가 있다. 첫째는 지난 25년간의 북핵 협상 실패를 되풀이하지 않겠다는 것이다. 북한이 비핵화를 약속했다가 번번이 위반했다는 것인데, FFVD를 통해 핵문제가 재발되는 것을 더 이상 용납하지 않겠다는 것이다. 둘째는 트럼프 행정부가 탈퇴한 이란 핵협정보다 강력한 합의를 추구한다는 것이다. 트럼프가 이란 핵협정에서 탈퇴한 이유는 우라늄 농축 활동의 여지를 남겨냈고 탄도미사일에도 제한을 가하지 않았다는 데 있다. 이를 근거로 북한과의 합의는 이란 핵협정보다 “우수할 것”이라며 ‘FFVD’라는 용어를 만들어냈다.¹⁹³⁾

그런데 북한이 제시한 ‘영변+α’에는 트럼프의 이러한 계산을 일부 충족시켜줄 내용이 담겨 있다. 우선 트럼프 행정부가 그토록 증오해 온 과거의 북핵 협상안과는 차원을 달리했다. 1994년 북미 제네바 합의부터 2007년 6자회담의 10·3 합의까지 북한은 ‘영변 살라미 전술’을 펴왔다고 여겨져왔다. 동결→불능화→폐기로 나누면서 그때마다 일부 핵시설로 한정하면서 에너지 지원과 경수로 제공과 같은 경제적 보상을 요구했다. 반면 하노이에선 동결이나 불능화를 거치지 않고 바로 폐기를 언급했다. 그것도 일부가 아니라 모든 핵 시설의 폐기를 제시했다. 무엇보다도 북한은 경제적 보상을 요구하지도 않았다. 대신 큰 폭의 경제제재의 완화를 요구했는데, 이는 미국이나 다른 나라의 재정 지출을 요하는 경제적 보상과는 차원이 다른 것이다.¹⁹⁴⁾

이러한 북한의 제안은 FFVD와 일부 부합하는 측면이 있다. 먼저 과거 북미 간, 혹은 6자회담의 합의가 무산되면서 북한이 핵 활동을 재개한 중심지가 바로 영변이었다는 점을 상기할 필요가 있다.¹⁹⁵⁾

193) 위의 글.

194) 위의 글.

핵시설 동결 상태를 해제하거나 불능화되었던 시설을 복구하거나 우라늄 농축 시설 신설하는 방식 등으로 말이다. 그런데 하노이 제안처럼 영변 핵시설이 모두 폐기되면 북한이 이곳을 기반으로 핵물질 생산 활동을 재개하는 것은 사실상 불가능해진다. 더구나 국무부 관리들은 “영변 핵시설이 전체 북한의 핵 능력에서 40~60% 정도를 차지한다”는 입장을 밝힌 바 있다.¹⁹⁶⁾ 이러한 평가에 따르면 영변 핵시설 폐기는 전체 핵 폐기의 절반가량을 차지한다는 것을 의미한다. 1단계 행동조치로는 파격에 가까운 조치인 셈이다. 아울러 이러한 조치에 대한 상응조치로 미국의 재정이 투입되는 북한의 보상 요구는 없다는 점에서 “악행에 보상했다”는 미국 주류의 오랜 공세로부터도 자유로워질 수 있다.

또한 북한의 제안에는 트럼프 행정부가 원했던 이란 핵협정보다도 “우수한 것”도 있다. 두 가지 측면을 보면 이러한 분석이 지나치지 않는다는 것을 알 수 있다. 첫째, 북한은 영변 폐기 대상에 우라늄 농축 시설도 포함된다는 점을 분명히 했다. 또한 +a도 제시했다. “장거리 로켓 시험 발사를 영구적으로 중지한다는 약속도 문서 형태로 줄 용의를 표명”한 것이다. 이 두 가지는 이란 핵협정에는 없는 것인 만큼, 한국이 미국을 이해시키고 설득해야 할 중요한 지점이다.¹⁹⁷⁾

물론 핵물질의 영구적인 생산 중단 조치로 영변 핵 폐기만 하는 것은 부족하다. 제2의 농축 시설이 존재할 가능성이 있기 때문이다. 이와 관련해 트럼프는 2월 28일 하노이 기자회견에서 ‘영변+a에 제2의 우라늄 농축 시설이 포함된 것이냐’는 질문에 “정확하다”며 “우

195) 위의 글.

196) 이는 통일연구원과 정육식으로 이뤄진 방미팀이 2019년 3월 21일 국무부 관계자들로부터 들은 내용이다. 이에 반해 청와대는 영변 핵 폐기가 전체 비핵화의 “70~80%”에 해당된다고 밝힌 바 있다.

197) 정육식, “선택과 집중형 ‘FFVD’ 만들어 트럼프와 담판 짓자.” 『프레시안』, 2019.5.16.

리가 알고 있는 것을 제시하자 북한이 놀랐다”고 주장했다. 문제 해결의 열쇠는 바로 이 지점에서 발견할 수 있다. 트럼프가 제2의 농축우라늄 시설의 위치를 안다고 밝힌 만큼, 외부 전문가들의 현장 방문을 통해 확인부터 해보자는 것이다. 확인 결과 우라늄 농축 시설이 맞다면 북한은 마땅히 폐기에 동의해야 하고 다른 시설이라면 추후 협의 과제로 넘길 수 있다.¹⁹⁸⁾

이러한 접근의 내실을 기하기 위해 북핵 폐기 프로세스를 영변과 같은 ‘장소’ 중심에서 ‘기능’ 중심으로 접근할 필요도 있다.¹⁹⁹⁾ 대개 핵무기 완성에는 다섯 종류의 시설이 필요하다. 핵물질 생산 및 저장 시설, 핵탄두 연구·개발 시설, 핵탄두 제조 및 핵탄두 장착 미사일 조립 시설, 핵실험장, 핵탄두 배비 시설 등이 바로 그것들이다.²⁰⁰⁾ 장소보다는 기능상의 접근이 필요한 이유는 포괄적 합의와 단계적 이행의 로드맵을 짜는 데에 훨씬 유용하기 때문이다.²⁰¹⁾

북한이 풍계리 핵실험장은 폐쇄한 만큼, 이후 프로세스는 크게 세 단계로 나눌 수 있다. 첫째는 핵물질 생산의 영구적인 중단을 위한 시설의 폐기이고, 둘째는 핵무기 생산의 영구적인 중단을 위한 시설의 폐기 및 핵물질 처리이며,²⁰²⁾ 셋째는 핵무기 및 핵탄두장착 미사일의 폐기이다. 이들 세 가지 조치는 단계적으로 진행할 수도 있지만, 일부 조치는 동시에 진행하는 것도 고려할 필요가 있다. 핵시설 폐기를 완료하는 데에는 상당한 시간이 소요되고 시간이 길

198) 정육식, “트럼프가 말한 北 핵시설 5곳, 문제 해결의 열쇠!,” 『프레시안』, 2019.5.21., <<http://www.pressian.com/news/article?no=241813>> (검색일: 2019.9.30.).

199) 장소를 중심으로 접근하면 영변 이외의 핵물질 생산 시설, 특히 우라늄 농축 시설 논란은 끊이지 않고 제기될 수밖에 없다.

200) 정육식, “‘비핵화’ 대신 한반도 ‘비핵시대’를 제안한다.,” 『프레시안』, 2019.10.2.

201) 정육식, “트럼프가 말한 北 핵시설 5곳, 문제 해결의 열쇠!,” 『프레시안』, 2019.5.21.

202) 핵물질은 플루토늄과 농축 우라늄으로 나눌 수 있다. 플루토늄은 폐기 대상이지만 농축 우라늄은 민수용으로 전환이 가능하다는 점에서 타자가 구매하는 방식도 있을 수 있다.

어질수록 불확실성도 커질 수 있기 때문이다. 그리고 평화협정 협상 개시는 포괄적 합의와 1단계 북핵 폐기가 시작될 때로 상정할 수 있을 것이다.²⁰³⁾

나. 평화협정 체결 시점과 조건

(1) 현황과 쟁점

한반도 평화협정 체결 시점 및 조건에 대해서는 다양한 주장과 의견이 존재한다. 문재인 정부의 조명균 통일부 장관은 2018년 5월 2일 “평화협정 체결은 거의 비핵화의 마지막 단계에 설정하는 것으로 이해하는 것이 맞지 않나 생각한다”고 말했다. 같은 날 청와대 고위 관계자도 이러한 입장을 확인했다.²⁰⁴⁾ 이에 앞서 문재인 정부는 2017년 7월 19일 발표한 ‘100대 국정과제’를 통해 “비핵화 진전에 따라 평화체제 협상을 추진하고, 북핵 완전해결 단계에서 협정 체결 및 평화체제 안정적 관리”에 나선다는 방침을 밝힌 바 있다.²⁰⁵⁾ 국내의 상당수 연구자들도 이와 비슷한 입장을 개진해왔다. 조한범은 “북한 비핵화가 완료될 경우 한반도 문제의 당사자간 평화협정 체결이 필요”하다고 주장했다.²⁰⁶⁾ 이에 반해 북한은 전통적으로 ‘선 평화협정, 후 비핵화’라는 입장을 견지해왔다.

미국의 트럼프 행정부는 비핵화 완료 시기에 평화협정 체결을 할

203) 정옥식, “‘비핵화’ 대신 한반도 ‘비핵시대’를 제안한다,” 『프레시안』, 2019.10.2.

204) “조명균 “평화협정은 비핵화 마지막 단계서”...올해 종전선언만(종합),” 『프레시안』, 2018.5.2., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20180502085551014>> (검색일: 2019.9.30.).

205) 청와대, “100대 국정과제 제시, 국정과제 보고대회,” 2017.7.19., <<https://www1.president.go.kr/articles/479>> (검색일: 2019.9.30.).

206) 조한범, “신한반도체제의 비전과 목표,” (2019 통일연구원 학술회의 자료, 2019.5.24.), p. 23.

수 있다는 입장이다. 이와 관련해 스티븐 비건 미국 국무부 대북정책특별대표는 2019년 1월 31일 스탠퍼드대학 연설에서 “내게는 같은 시간에 마지막 핵무기가 북한 땅을 떠나고 제재가 해제되며 대사관 국기가 내걸리고 평화조약이 체결되는 완벽한 결말이 있다”고 말한 바 있다.²⁰⁷⁾ 북핵의 외부 이전이 완료되는 시점을 평화협정 체결 시점으로 간주하고 있는 셈이다. 또 다른 당사자라고 할 수 있는 중국은 비핵화와 평화체제 협상의 ‘쌍궤병행’을 주장하고 있지만, 평화협정 체결의 구체적인 시점에 대해서는 공개적으로 언급한 바 없다.

국내 연구기관 및 연구자들 사이에서도 여러 가지 입장이 개진되고 있다. 통일연구원의 『한반도 평화협정 구상과 제안』 연구자들은 “평화협정 체결 시점을 2020년 초로 설정하면서 그 때까지 북한의 비핵화가 약 50% 달성될 수 있을 것으로 가정”했다. 평화협정의 조속한 체결이 “비핵화, 군비통제, 관계정상화를 촉진하고 보장할 수 있다”고 간주했기 때문이다. 여기서 “북한의 비핵화 약 50%”를 평화협정 체결의 조건 가운데 하나로 상정했는데, 50%가 정확히 무엇을 의미하는지는 밝히지 않았다. 다만 “영변 핵시설이 북핵 능력의 40~60%를 차지한다”는 미국 국무부 관계자들의 입장에 따르면 영변 핵 폐기가 50%에 해당된다고 여길 수 있다. 하지만 미국이 이 정도 수준에서 평화협정을 체결할 가능성은 거의 없다.

한반도평화만들기도 파격적인 제안을 내놓았다. 이 단체는 『한반도포럼 코리아퍼스펙티브 정책보고서』에서 “완전한 비핵화의 최종 단계를 핵시설·핵물질·핵탄두 폐기로 설정”하고 “▶북한 내 모든 핵시설 폐기와 평화협정 체결(1단계)→▶모든 핵물질 반출과 대북 경제 제재 해제 및 북미 관계정상화(2단계)→▶핵탄두 반출과 대규

207) U.S. Department of State, “Remarks on DPRK at Stanford University,” January 31, 2019, <<https://www.state.gov/remarks-on-dprk-at-stanford-university>> (Accessed September 30, 2019).

모 경제발전 패키지 제공(3단계)으로 설계했다.”²⁰⁸⁾ 이는 평화협정 체결 시기를 비핵화의 마지막 단계로 상정해온 한미 양국 정부의 입장과는 확연한 차이가 있는 것이다. 또한 기술적인 문제도 있다. “북한 내 모든 핵시설 폐기”와 관련해 폐기의 기준을 무엇으로 잡느냐는 문제가 있기 때문이다. 제염과 정화를 포함한 완전한 폐기를 기준으로 잡는다면 그 기간이 10년 안팎이 소요될 수 있다. 반면 핵물질과 핵무기 생산이 더 이상 불가능한 ‘불능화’ 수준으로 간주한다면 미국은 이 단계에서 평화협정에 체결하는 것에 더더욱 동의하지 않을 것이다.

무엇보다도 북핵 폐기가 가시권에 들어오지 않은 상황에서 평화협정 체결이 추진되면 다양한 비판과 저항에 직면할 수 있다. “북한을 핵보유국으로 인정해주는 셈”이라는 정치적 비난은 차치할 수 있다. 하지만 제재 완화 및 평화협정 체결에 성공한 북한이 부분적인 핵 폐기 단계에서 멈추고 핵무기는 폐기하지 않을 것이라는 비판을 전적으로 무시할 수는 없다. 반면 평화협정은 북한이 안심하고 비핵화를 선택할 수 있는 유력한 방법이고, 이에 따라 “평화협정은 남·북·미 간 관계 변화의 출구가 아닌 입구”라는 관점에서 바라볼 필요가 있다는 지적도 유념할 필요가 있다.²⁰⁹⁾ 이러한 의견들을 종합해볼 때, 북핵 폐기를 가시권에 들어오게 만들면서 평화협정 체결 시기를 도출할 수 있는 방법을 찾아야 한다.

(2) 대안과 한국의 역할

유념해야 할 것은 평화협정은 평화체제의 일부이나 그 자체는 아

208) “북 핵시설→핵물질→핵탄두 폐기, 3단계 로드맵을,” 『중앙일보』, 2019.6.22.

209) 이삼성, “북한 핵 문제 평화적 해결의 방향: 한반도 평화협정과 동북아시아 비핵화 기지대화,” 『JPI 정책포럼』, no. 12 (2017), pp. 31~35.

니라는 점이다. 두 가지 사이의 관계는 세 가지로 나뉘볼 수 있다. 첫째, ‘입구론’으로 평화협정을 체결해 평화체제를 구축해가는 방식이다. 둘째, ‘출구론’으로 평화체제를 거의 완성하고 이를 법적·제도적으로 보장하기 위해 평화협정을 체결하는 것이다. 셋째, ‘중간 단계론’으로 평화협정 체결에 앞서 평화체제의 일부 내용을 합의·이행하고 남은 과제를 담는 방식으로 평화협정을 체결하는 방식이다. 그런데 2018년 남북정상회담 및 북미정상회담에서 평화체제의 일부 요소는 이미 합의되었고 남북 군사 분야 합의의 일부분도 이행된 상태이다. 또한 평화협정 협상 과정에서 협정 체결 이전에 평화체제의 일부 내용은 합의·이행할 수 있다.²¹⁰⁾ 가령 비핵화 수준에 따라 한미연합훈련과 미국의 핵무기 및 그 투발수단의 한반도 배치·전개를 금지하고 있는 것이 이에 해당된다. 이에 따라 평화협정 체결을 평화체제의 ‘중간 단계’로 상정하면 조속한 평화협정 체결이 불가능한 목표만은 아니다.

평화협정 체결은 이와 가장 직접적으로 연관된 비핵화가 상당 부분 진행된다는 것을 전제로 한다. 비핵화의 북한 측 이행 수준과 관련해서는 핵물질과 핵무기 생산의 영구적인 중단을 위한 관련 시설의 실질적인 폐기, 합의 후 30일 내에 모든 핵시설의 구체적인 내역과 핵무기 및 핵물질 총량 신고, 평화협정 체결과 동시에 신고한 핵물질 전부와 핵무기 50%의 처리 등을 상정해볼 수 있다. 구체적인 내용은 이렇다.

먼저 “관련 시설의 실질적인 폐기”는 2020년 이내에 완전한 폐기는 물리적으로 불가능하다는 것을 전제로 한다. 완전한 폐기는 제염과 정화까지 포함되어야 하는데 이렇게 될 경우 10년 안팎이 소요되기 때문이다.²¹¹⁾ 이에 따라 “실질적인 폐기”는 2020년 이후에도 계

210) 정육식, “‘비핵화’ 대신 한반도 ‘비핵지대’를 제안한다,” 『프레시안』, 2019.10.2.

속 폐기 작업을 진행하되, 우선 핵심 장비와 부품을 제거하고 폐기함으로써 더 이상 핵물질과 핵무기를 만들 수 없는 상태에 도달한다는 것을 뜻한다. 또한 “모든 핵시설의 구체적인 내역 및 모든 핵무기와 핵물질 총량 신고”는 검증 초기 단계에 해당되는 것이고 검증의 정서 채택 및 IAEA 복귀와 추가의정서 가입을 통해 보완토록 했다. 아울러 “평화협정 체결과 동시에 신고한 핵물질 전부와 핵무기 50%의 처리” 방식으로는 제3국, 특히 러시아로의 이전을 제안하고 있다.

이렇게 되면 북핵 폐기가 거의 마지막 단계에 접어들게 된다. 영변 핵 폐기가 북핵 능력의 40~60%를 제거하는 것으로 평가한 미국 국무부 입장에 따르면, 위의 내용은 북핵 폐기의 진행률이 80~90%에 달하게 된다는 것을 뜻한다. 영변뿐만 아니라 다른 지역과 용도의 핵시설도 폐기되고 핵물질의 전부 및 핵무기의 50%를 처리하는 것이기 때문이다. 또한 나머지 50%의 핵무기도 1년 내에 제거를 완료할 것을 제안하고 있다. 이 정도 수준이면 평화협정 체결의 조건은 충족된 것으로 볼 수 있다.²¹²⁾

셋째, 당사자들이 선호하는 입장과 유사한 시간표라는 점이다. 남·북·미 3자는 트럼프 행정부 임기 1기 만료 이전, 즉 2021년 1월까지 상당한 수준의 문제 해결을 선호한다는 의사를 피력해왔다. 하노이 노딜 이후에도 김정은은 “올해 안”, 즉 2019년 이내에 타협을 원한다는 점을 분명히 해왔다. 2020년 11월 대선에 사활을 걸고 있는 트럼프로서도 재선에 도움이 되는 결과를 확보하려면 조속한 문

211) Sigfried S. Hecker, Elliot A. Serbin, and Robert L. Carlin, “Total Denuclearization Is an Unattainable Goal. Here’s How to Reduce the North Korean Threat,” *Foreign Policy*, June 25, 2018., <<https://foreignpolicy.com/2018/06/25/total-denuclearization-is-an-unattainable-goal-heres-how-to-reduce-the-north-korean-threat/>> (Accessed July 14, 2019).

212) 정육식, “‘비핵화’ 대신 한반도 ‘비핵지대’를 제안한다,” 『프레시안』, 2019.10.2.

제 해결을 시도해야 하는 상황이다. 이러한 분석을 뒷받침하듯 스티븐 비건 대북정책 특별대표는 2019년 9월 6일 미시건대 연설에서 “트럼프 대통령은 향후 1년 내에 중대한 진전을 만들어내는 데에 완전히 몰두하고 있다”고 말했다.²¹³⁾ 아울러 2020년은 한국전쟁 발발 70년이 되는 해라는 점에서 평화협정 체결을 촉구하는 국내외 시민 사회의 활동도 거세질 것이다.²¹⁴⁾

이처럼 본 제안은 북핵 폐기의 실질적이고도 상당한 수준의 진행과 평화협정 체결을 연계시키면서 2020년 협정 체결을 목표 시한으로 제시하고 있다. 물론 평화협정 체결의 구체적인 시기에 관한 범위는 다양하다. 2020년에 이뤄지지 않는다고 포기할 수도 없다. 또한 구체적인 조건과 관련해 다른 북핵 사안의 해결이 진전되는 것을 전제로 북한의 핵물질과 핵무기의 폐기 방식 및 시한에 합의한 직후에 체결할 수도 있고, 비건이 주장한 것처럼 “북한의 마지막 핵무기”가 러시아로 이전될 때와 “동시적으로” 체결하는 방안도 있다. 절충안으로 북한의 핵물질과 핵무기 폐기가 50% 정도 완료되는 시점으로도 상정할 수 있다. 본 연구에서는 북한의 모든 핵물질과 핵무기 50%가 외국(가령, 미국이나 러시아)으로 반출되고 나머지 50%의 이전 계획과 시한이 확정된 시점에 평화협정 체결식을 거행할 것을 제안한다.

213) U.S. Department of State, “Remarks by Special Representative for North Korea Stephen E. Biegun at the University of Michigan’s Weiser Diplomacy Center,” September 6, 2019, <<https://www.state.gov/remarks-by-special-representative-for-north-korea-stephen-e-biegun-at-the-university-of-michigans-weiser-diplomacy-center>> (Accessed September 30, 2019).

214) 이와 관련해 박정은 참여연대 사무처장은 2020년에 한반도 평화협정 체결을 목표로 국내외 시민단체들이 활발하게 활동하고 있다는 점을 강조했다. 박정은 참여연대 사무처장 인터뷰(2019.10.2., 평화네트워크).

2. 남북한 경계 획정과 평화지대 설치·활용

가. 남·북·미·중 4자 입장 관련 기존 연구 검토

한반도 평화협정에 포함돼야 하는 남북한 간 경계 획정은 크게 육상 경계선과 해상 경계선으로 구분해서 접근할 수 있다. 남북한 간 공중 경계선은 육상 경계선과 해상 경계선이 획정되면 그 상공으로 정하면 되기 때문이다. 먼저 남북한 간 육상 경계선 획정은 「정전협정」에 따라 설정된 군사분계선(Military Demarcation Line: MDL)을 그대로 적용해도 무리가 없을 것으로 보인다. 그동안 남북한과 미국, 중국이 유지해 온 기존 입장과 태도를 감안할 때 「정전협정」에 의거해 설정됐던 MDL을 한반도 평화협정에 따라 남북한 간 육상에서의 경계선으로 명칭을 바꾸는데 이의를 제기하지는 않을 것으로 판단된다.

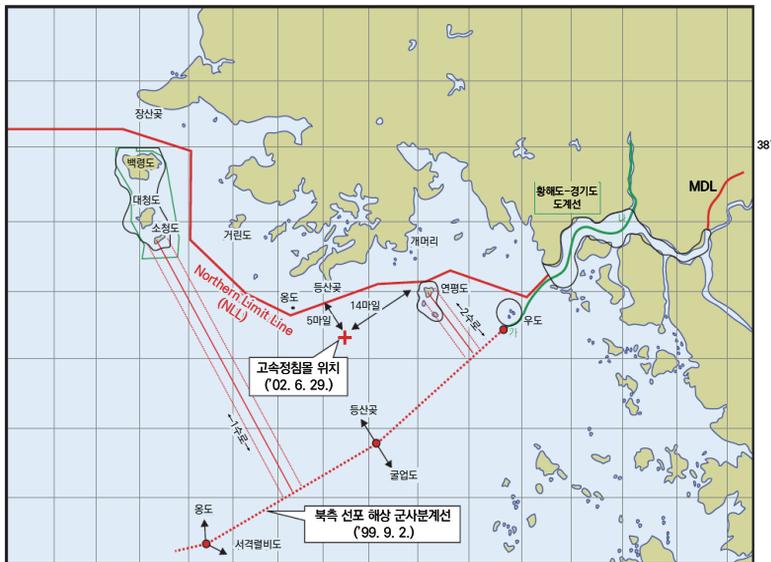
그렇지만 평화협정에 포함될 남북한 간 해상 경계선 획정 문제는 합의에 이르기까지 적지 않은 진통을 겪을 것으로 예상된다. 현재의 NLL을 동해에서의 해상 경계선으로 획정하는 것에는 남북한과 미국, 중국이 모두 반대하지 않을 것으로 보이지만, 서해에서의 해상 경계선 획정과 관련해서는 남북한의 입장이 매우 달라 적지 않은 협의가 필요할 것으로 보인다. 남한은 서해 NLL을 지금까지 사실상의 해상 경계선으로 인식하는 연장에서 평화협정이 체결될 경우에도 서해 NLL을 서해에서의 남북한 간 해상 경계선으로 획정해야 한다는 입장을 보일 것으로 전망된다. 그렇지만 북한은 유엔사령관이 1953년 8월 30일 일방적으로 선포한 서해 NLL을 인정할 수 없으며 서해에서의 해상 경계선을 새롭게 획정해야 한다고 주장할 것으로 보인다. 서해 NLL과 관련해 미국은 대체로 남한의 주장을, 중국은

대체로 북한의 입장을 지지하고 있다.

여기에서 서해 해상 경계선 획정 및 서해 NLL과 관련된 북한의 입장이 그동안 어떻게 변화했는지를 살펴볼 필요가 있다. 북한은 1999년 7월 21일 판문점에서 개최된 유엔사와 북한군 간 장성급 회담에서 북방한계선을 인정할 수 없다고 주장하면서 구체적인 기준점이 포함된 새로운 해상경계선을 제시했다. 북한은 1999년 9월 2일 총참모부 특별보도를 통해 ‘조선 서해해상 군사분계선’을 일방적으로 선포하며 해상 군사경계수역의 범위를 제시했고, 2000년 3월 23일에는 ‘서해 5개섬 통항질서’를 공포하기도 했다. 아래의 <그림 III-1>에서 보는 바와 같이, 당시 북한이 선포한 ‘조선 서해해상 군사분계선’은 황해도와 경기도 도계선의 끝점으로부터 남북한 기점 간 중간선과 중국과의 반분선까지 연결한 선이며, 북한은 이 선의 북쪽 해상을 해상 군사경계수역으로 설정했다. 이와 함께 북한은 자신들이 선포한 ‘조선 서해해상 군사분계선’ 이북에 위치하는 서해 5도를 백령도, 연평도, 우도의 3개 구역으로 구분하고 백령도와 연평도로 출·입항하는 2개 수로를 지정하며 모든 함정과 민간선박이 2개의 통항로만을 이용해 출·입항할 수 있다고 주장했다.²¹⁵⁾

215) 국방부, 『북방한계선(NLL)에 관한 우리의 입장』 (서울: 국방부, 2007), pp. 10~13.

<그림 III-1> 북한이 1999년 주장·선포한 서해 해상 군사분계선



출처: 국방부, 『북방한계선(NLL)에 관한 우리의 입장』 (서울: 국방부, 2007), p. 21.

한편, 북한은 2004년 12월 15일 새로운 ‘서해 해상경비계선’을 처음으로 언급했다(<그림 III-2> 참고). 이날 북한 함정이 서해 NLL 인근으로 접근하자 우리 함정이 경고 통신과 함께 저지 기동을 실시했는데, 이에 대해 북한 함정은 우리 함정이 자신의 ‘해상경비계선’을 넘었다고 주장하며 ‘해상경비계선’의 좌표를 처음으로 통보했다. 북한의 ‘서해 해상경비계선’ 주장은 2006~2007년 개최된 일련의 남북 장성급군사회담과 제2차 남북 국방장관회담에서도 지속됐다. 특히, 2007년 남북정상회담에 이어 개최된 제2차 남북 국방장관회담(2007.11.27.~29.)에서 북한은 자신들이 2004년 12월 15일 처음으로 언급했던 ‘서해 해상경비계선’의 좌표와 지도를 구체적으로 제시했다. 제2차 남북 국방장관회담에서 북한은 자신들이 제시한 ‘서해 해상경비계선’과 NLL을 서로 인정하자고 하면서 NLL과 해상경비

계선 사이를 ‘평화수역’으로 하고, 평화수역의 일부를 ‘남북공동어로 구역’으로 설정하자고 주장했다.²¹⁶⁾ 북한은 2007년 12월 12~14일 개최된 제7차 남북 장성급군사회담에서도 ‘서해 해상경비계선’을 주장했다. 그렇지만 북한이 2004년 12월 최초로 언급한 서해 해상경비계선의 좌표와 2007년 11월 제2차 남북 국방장관회담 및 동년 12월 제7차 남북 장성급군사회담에서 지도와 함께 제시한 좌표는 동일하지 않다고 한다.²¹⁷⁾

<그림 III-2> 북한이 2004년 12월 15일부터 주장하기 시작한 서해 해상경비계선



출처: 김치관, “민주당, 노대통령이 제안한 공동어로구역 지도 공개,” 『통일뉴스』, 2013.7.15. 2007년 12월 북측이 제7차 남북 장성급군사회담에서 제시한 지도라며 2013년 7월 14일 윤호중 당시 민주당 의원이 공개한 그림. 그러나 같은 제목의 지도는 2007년 11월 제2차 남북 국방장관회담에서 북한이 처음 제시했던 것으로 보인다. 이상철, 『북방한계선(NLL): 기원, 위기, 사수』 (서울: 선인, 2012), pp. 255~256. 이 지도에 표시된 ‘아군해상경비계선’이 북한이 2004년 12월부터 주장하기 시작한 ‘서해 해상경비계선’임.

216) 이상철, 『북방한계선(NLL): 기원, 위기, 사수』, pp. 54~55.

217) 위의 책, p. 59.

여기에서 한 가지 정리해야 할 내용이 있다. 북한이 2004년 12월 15일 처음 주장하기 시작한 ‘서해 해상경비계선’과 1999년 9월 2일 일방적으로 주장·선포한 ‘서해 해상 군사분계선’은 분명하게 다른 선이라는 사실이다. 그리고 북한이 주장한 해상경비계선은 그들이 앞서 주장한 해상 군사분계선을 대체하기 위한 것인지 불분명하다. 북한은 자신들이 1999년부터 주장하기 시작한 해상 군사분계선을 아직 공식적으로 철회하지 않았다. 그러나 북한이 ‘서해 해상경비계선’을 주장하기 시작한 이후 기존에 주장했던 ‘서해 해상 군사분계선’은 그 가치를 잃었다. 특히 2007년 남북정상회담에서 노무현 대통령과 김정일 국방위원장이 서해 NLL 인근에 남북 공동어로구역과 평화수역을 조성하기로 합의한 뒤 이의 설정을 위한 남북 군사당국 간 협의에서 북한은 1999년 주장·선포한 ‘서해 해상 군사분계선’을 아예 거론하지 않으며 2004년부터 주장하기 시작한 ‘서해 해상경비계선’을 논의의 토대로 삼았다.²¹⁸⁾ 이는 서해 NLL을 둘러싼 남북한 간 갈등에 있어 북한의 주장이 일정하게 후퇴한 것 아니냐는 관측을 가능하게 한다.

그럼에도 불구하고 「9·19 군사합의」 제3조에서 “서해 북방한계선 일대를 평화수역으로 만들”기로 합의했기 때문에 남북한이 “계속 협의하되 경계선이 확정될 때까지 ... 기존의 북방한계선을 존중”하자는 통일연구원의 평화협정 시안²¹⁹⁾이 현 시점에서는 현실적으로 타협이 가능한 거의 유일한 대안이라고 할 수 있다. 앞서 언급한 것처럼, 한반도 평화협정에 담겨야 하는 남북한 간 경계 및 평화지대와 관련해 미국과 중국이 공식적인 입장을 공개적으로 표명한 적은 거의 없다.²²⁰⁾ 더욱이 한반도 평화체제 등을 주제로 해외에서 이뤄진

218) 이상철, 앞의 책, pp. 245~261.

219) 김상기 외, 『한반도 평화협정문 구상과 제안』 참조.

기존 연구 가운데 남북한 간 경계 및 평화지대를 어떻게 설정해야 하는지 등과 같은 구체적 내용을 찾기도 거의 어려운 실정이다.

한편, 한반도 평화협정이 체결되는 과정에서 남북한 간 육상 및 해상, 공중에서의 경계선이 획정된 뒤에는 양측의 군사력이 우발적으로 충돌하거나 이러한 우발적 충돌이 전쟁 발발로 이어질 수 있는 상황을 예방하기 위해 육상, 해상, 공중 각각에 이른바 ‘평화지대’를 설치해야 할 필요성이 대두될 수 있다. 우선, 남북한 간 육상 경계선이 현재의 MDL으로 합의된다면 「정전협정」에 따라 설치된 현재의 DMZ가 평화협정 체결에 따라 육상의 평화지대로 전환될 수 있을 것이다. 동해와 서해에서의 남북한 간 해상 경계선이 획정된 뒤에는 육상의 평화지대와 유사하게 해상 경계선을 기준으로 각각 남북 방향으로 일정한 거리를 설정한 뒤 이 해역을 평화수역으로 지정할 수 있을 것이다. 육상의 평화지대와 해상의 평화수역이 설정된 뒤에는 공중에서 평화공역을 지정할 수도 있을 것이다.

그동안 DMZ를 평화지대로 전환해 활용하자는 논의는 꾸준히 제기돼 왔다. “세계자연보존연맹(International Union for Conservation of Nature and Natural Resources: IUCN)은 1979년 ‘DMZ 평화공원’ 조성을 제안”²²⁰⁾ 이후 남한에서 DMZ를 활용하자는 제안은 1982년 2월 1일 손재식 당시 국토통일원(현재 통일부) 장관이 성명

220) 유엔사는 1999년 6월 11일 북한에 장성급회담을 제의하면서 보도자료를 통해 “NLL은 46년 동안 북한군과 한국군 사이의 군사적 긴장을 방지하는 효과적인 수단으로 기여해왔고, 군사력을 분리하는데 기여해 온 실질적인 경계선으로 사용돼왔다(The NLL has served as an effective means of preventing military tension between North and South Korean military forces for 46 years. It serves as a practical demarcation line, which has contributed to the separation of forces)”고 밝힌 바 있다. 국방부, 『북방한계선(NLL)에 관한 우리의 입장』, p. 32. 유엔사를 사실상 지휘·통제하는 미국의 입장도 유엔사의 입장과 다르지 않다. 이상철, 『북방한계선(NLL): 기원, 위기, 사수』, pp. 362~366.

221) 정대진, “DMZ 평화적 이용을 위한 남북합의와 향후 과제,” 『국가전략』, 제25권 3호 (2019), p. 107.

을 통해 북한에 제안한 ‘20개 시범실천사업’을 통해 처음 제시됐다. 20개 시범실천사업 중에서 DMZ의 활용과 관련된 내용은 “17. 비무장지대 내 공동경기장 시설 및 친선경기 18. 비무장지대 내 생태계 연구 위한 공동학술조사” 등 2가지이다.²²²⁾ 이후 DMZ의 활용을 주제로 한 연구는 많이 이뤄졌는데, “남북 교류 확대와 통일시대를 대비한 접경지역 개발 관련 연구, DMZ를 중심으로 하는 접경지역의 환경보존 문제 관련 연구” 등으로 구분할 수 있다.²²³⁾ 해상의 평화수역 및 공동어로구역 조성은 2007년 남북정상회담 합의사항인 「10·4 정상선언」에 관련된 내용이 포함된 이후 많이 논의됐던 사안이다.

해상에 평화수역과 공동어로수역을 지정해 활용하자는 제안 역시 1982년 2월 1일 손재식 당시 장관이 제안한 ‘20개 시범실천사업’에 포함됐던 사안이다. 그렇지만 이는 남한 정부의 일방적인 제안에 그쳤던 것이 사실이다. 남북한 간 평화수역 및 공동어로구역 조성·활용과 관련된 논의는 노무현 대통령과 김정일 국방위원장 사이의 2007년 남북정상회담 합의사항인 「10·4 정상선언」에 포함된 이후 많이 이뤄졌다. 그렇지만, 앞서 살펴본 것처럼, 서해 NLL을 둘러싼

222) 다른 18개 사업은 다음과 같다. 1. 서울·평양 간 도로 연결 2. 이산가족들 간 우편교류 및 상봉 실현 3. 설악산과 금강산을 묶어 자유관광 공동지역으로 개발 4. 해외 동포들의 조국방문을 공동주관하고 판문점을 통과하여 쌍방 지역을 자유롭게 방문 5. 자유교역을 실시하기 위해 인천항과 진남포항을 우선 개방 6. 모략방송 장치와 방송청취 통제장치를 제거하여 쌍방 정규방송 자유청취 7. 86아시아경기대회와 88 올림픽대회에 북한 선수단이 판문점을 통과하여 참가 8. 외국인들에게 판문점을 통과하는 자유로운 왕래 보장 9. 남북공동어로 구역 설정 10. 정치인, 경제인, 청년학생, 근로자, 문예인, 체육인 등 각계 인사 간 상호 친선 방문 실시 11. 기자들의 상대방 지역 내에서의 자유로운 취재활동 보장 12. 민족사 공동연구 13. 종목별 체육친선교환경기 개최 및 국제경기대회에 단일팀 구성 참가 14. 일용생산물 교역으로 쌍방 주민 생활편의 도모 15. 자연자원의 공동개발 및 공동이용 16. 동일 제조업체간의 기술자 교류 및 생산품전시회 교환 개최 19. 비무장지대 내 군사시설 완전 철거 20. 군비통제 조치 협의 및 군사책임자간 직통전화 설치 운용 등. 통일부 북한정보포털 웹사이트, <<https://nkinfo.unikorea.go.kr>> (검색일: 2019.10.18.) 참고.

223) 이주태, 『남북관계 재정립을 위한 비무장지대 인근 평화적 이용방안 연구』(서울: 통일부, 2016), pp. 5~6.

남북한의 이견으로 평화수역 및 공동어로수역 조성은 아직까지 실현되지 않고 있다.

한편 한강 하구 공동 이용은 「정전협정」에 따르면 민용선박의 항행이 허용되는 등 원칙적으로 가능한 사안이다. 심지어 「정전협정」의 후속조치로 남북한은 “1953년 10월 ‘한강하구에서의 민영 선박의 항행에 관한 규칙과 관계’에 합의하고 이를 선포”하기도 했다.²²⁴⁾ 그렇지만 남북한의 한강 하구 공동 이용은 그동안 현실적으로 어려웠으며, 2006년 제18차 남북장관급회담에서 원칙적인 합의를 도출한 뒤 “골재 채취, 임진강 수해 방지, 군사적 보장 대책 수립” 등의 사업이 깊이 있게 논의됐지만 실현된 것은 거의 없다.²²⁵⁾

공중에서의 평화공역 지정에 대한 논의는 거의 없었으며, 2018년 남북 정상회담 합의한 「9월 평양공동선언」의 부속합의서인 「역사적인 「판문점선언」 이행을 위한 군사분야 합의서(이하 9·19 군사합의)」에 처음으로 공중에서의 비행금지구역이 설정된 바 있다.

이상에서 살펴본 것처럼, DMZ를 비롯해 남북한 간에 일종의 평화지대를 조성하고 이를 활용하려는 목적은 “첫째, 한반도의 군사적 긴장을 완화하고 남북한 간 신뢰를 형성하며, 둘째, 남북한이 민족동질성 회복과 남북관계 발전을 이룩하고, 셋째, 한반도 평화통일을 향한 우호적 여건을 조성”하며, 넷째, DMZ를 비롯한 평화지대를 “통일 이후 환경적·생태적·경제적 자산으로 육성하는 것”이라고 할 수 있다.

224) 김동성·이성룡, “한강하구의 복원과 활용: 경기도의 주요 과제,” 『이슈&진단』, 342호 (2018), p. 7.

225) 위의 글, pp. 8~11.

나. 타 지역 사례 검토: NLL 해법의 함의를 중심으로

(1) 에게해를 둘러싼 그리스와 터키 간 갈등의 교훈

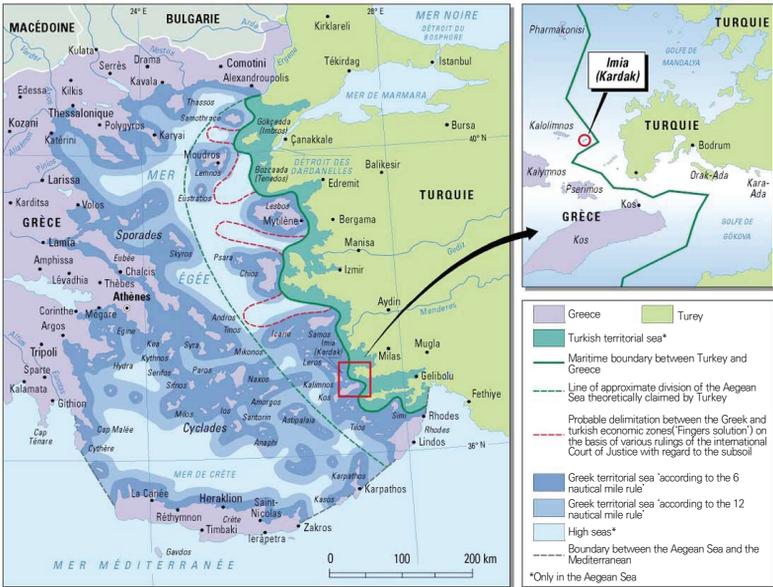
전쟁을 치른 사이를 전제하지 않는다면, 남북한 간 서해 해상 경계선 획정의 어려움과 가장 유사한 대표적인 사례는 그리스와 터키가 에게(Aegean)해에서 벌이는 분쟁이라고 할 수 있다. 이른바 ‘에게해 분쟁’은 크게 영해와 영공, 대륙붕과 EEZ의 경계 획정 문제와 이미아(Imia)/카르다크(Kardak) 섬으로 대표되는 도서 영유권 문제 등 2가지로 구분된다.²²⁶⁾ 이 중에서 에게해 경계 획정 문제가 한반도 서해의 해상 경계선 획정 문제와 거의 유사한 양상을 보이고 있다. 이 사안들을 유사하다고 할 수 있는 이유는 북한과 터키의 육지 앞에 각각 위치한 섬들이 남한과 그리스의 영토이기 때문이다. 언뜻 섬과 육지가 가장 인접한 지점의 가운데를 경계 지점으로 설정하고, 이러한 경계 지점을 선으로 연결한 뒤 공해까지 연장하면 문제가 해결되지 않겠느냐는 반문이 가능할 수 있다. 하지만 이러한 문제가 발생하게 된 역사적 배경과 해양 및 해저 자원의 가치 등을 종합적으로 감안할 경우 쉽게 타협하기 어렵다는 점을 확인할 수 있다.

그리스와 터키의 본토 해안은 에게해 해안을 양국이 거의 대등하게 양분하는 양상이지만, 에게해에 있는 대다수 섬들이 그리스에 속함에 따라 양국 간 에게해 도서 영유권 및 영공에 대한 권리, 영해·대륙붕 설정 권한 및 자원개발 이권 관련 분쟁이 지속돼 왔다. 특히, 그리스에 속해 있는 레스보스(Lesbos), 히오스(Chios), 사모스(Samos), 도데카네스(Dodecanese) 군도 등은 터키 서해안에 근접

226) 김용환, “에게 해 분쟁, 사회산인가 휴화산인가,” 『독도연구저널』, 제3호 (2008), p. 72.

(사모스의 경우 500m)해 있어 터키가 본토 해안으로부터 어떠한 수역도 선포하는 것을 사실상 불가능하게 한다. 터키는 그리스에 에게해 도서들에 광범위한 수역을 선포함으로써 에게해를 이른바 ‘그리스의 호수’로 만들고자 한다는 의구심을 갖고 있다. 반면 그리스는 터키가 에게해 절반에 대해 터키의 관할권이 미치는 수역을 선포함으로써 터키에 근접한 그리스령 섬들을 본토로부터 고립시킬 것을 우려하고 있다.²²⁷⁾

〈그림 III -3〉 에게해에서의 그리스와 터키의 해상 경계



출처: Le Monde Diplomatique, <<http://mondediplo.com/IMG/artoff2048.jpg>> (검색일: 2019.9.24).
 재인용: European Parliament, *Jurisdictional Waters in the Mediterranean and Black Seas* (Brussels: European Parliament, 2010), p. 91.

에게해 분쟁 해결을 위한 터키와 그리스 사이의 긴장은 분쟁 내용 뿐 아니라 분쟁 해결을 위한 방법론 측면에서도 치열하게 전개돼 왔

227) 외교부, 『그리스 개황, 2017』 (서울: 외교부, 2017), p. 43.

다. 그리스는 에게해 관련 제반 분쟁들을 개별적·법률적 문제로 간주하면서 유엔해양법 등 현존하는 국제법과 원칙들을 적용해 해결해야 한다고 주장하고 있다. 반면 터키는 에게해에서의 분쟁들을 정치적·외교적 문제의 하나로 간주하며 양국 간 협상을 통한 해결을 선호하고 있다.²²⁸⁾ 그리스와 터키는 양국관계가 부침을 겪는 가운데서도 2000년대 후반부터 양국 총리의 상호 방문을 통해 경제를 비롯한 분야에서 수십여 개의 협력 협정을 체결하고, 상호 군비감축과 우호 관계 발전을 목표로 양국 고위급 협의체를 설치하는 등 교류를 지속하며 제반 현안을 논의하고 있다.²²⁹⁾ 하지만 에게해 영해 설정 문제는 아직 해결하지 못하고 있다.

터키와 그리스 사이의 이러한 긴장은 북한 영토에 근접한 서해 5개 도서가 남한의 영토인 상황으로 인해 한반도 서해에서 발생하는 긴장과 매우 유사하다. 중동 지역에서 발생한 난민의 유럽 지역 유입 문제, 경제적으로 성장한 터키의 EU 가입과 그리스의 경제적 어려움 지속 등으로 상호 교류·협력이 증대되는 가운데서도 양국이 에게해 영해 설정 문제를 해결하지 못했다. 이는 남북관계가 경제 및 사회·문화 부문의 교류·협력을 중심으로 질적·양적 측면에서 비약적으로 발전한 것으로 평가받던 시기인 지난 2000~2007년 남북한이 서해 해상 경계선 설정 문제를 두고 한 치의 양보도 없는 대립을 이어갔던 것과 닮았다. 에게해 영해 설정 문제를 둘러싼 터키와 그리스 간 긴장, 그리고 남북관계의 지난 역사를 반추했을 때, 서해 해상 분계선 획정 문제는 평화협정 협상의 최대 난제 가운데 하나가 될 것으로 보인다.

228) 위의 책, p. 46.

229) 위의 책, p. 47; 외교부, 『터키 개황, 2018』 (서울: 외교부, 2018), p. 45.

(2) 니카라과와 콜롬비아의 해양 경계 관련 분쟁

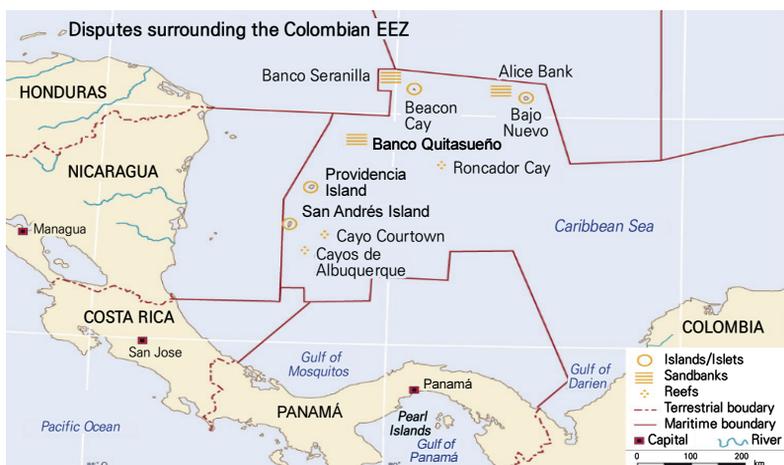
남북한이 서해에서의 해상 경계선 획정 문제를 국제사법재판소(International Court of Justice: ICJ)의 판결을 통해 해결할 가능성은 크지 않아 보인다. 왜냐하면 남북한은 「남북 기본합의서」 등을 통해 상호 관계를 “나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”라고 규정했기 때문이다. 또한 양측은 「남북 기본합의서 제2장 부속합의서」에서 “해상 불가침 경계선은 앞으로 계속 협의한다”고 합의했기 때문이다. 남북한이 2007년 남북정상회담 및 제2차 남북 국방장관회담 등에서 서해 해상 경계선 문제를 협의했지만 성과를 거두지 못했다고 해서 양측이 이 문제를 국제사법재판소 제소라는 방법으로 해결할 것이라고 주장하기는 어려운 것이 사실이다.

그렇지만 남북한 간 서해 해상 경계선 획정 문제를 고민하는데 있어 국제사법재판소에서 내려진 관련 판결은 적지 않은 교훈을 시사하고 있다. 특히, 남미 카리브해 연안에 위치한 니카라과와 콜롬비아의 해양 경계에 대한 국제사법재판소의 2012년 11월 19일 판결은 반드시 살펴봐야 하는 사례라고 할 수 있다. 카리브해 서쪽에 위치한 니카라과에 상대적으로 가까운 섬들을 카리브해 남쪽에 위치한 콜롬비아가 영유하고 있는데, 북한 영토에 근접해 있는 서해 5도가 남한의 영토인 것과 유사하기 때문이다.

니카라과와 콜롬비아 사이의 분쟁 대상이 된 섬들은 산안드레스 제도의 일부인 산안드레스(San Andres), 프로비덴시아(Providencia), 산타카탈리나(Santa Catalina)이다. 산안드레스 제도는 니카라과 본토 해안에서 동쪽으로 약 100해리(약 185km) 떨어져 있고, 콜롬비아 본토로부터는 약 380해리(약 700km) 지점에 위치하고 있다. 2012년 국제사법재판소 판결 이전 카리브해에서의 니카라과와 콜롬

비아 간 해양 경계선은 1928년 미국 점령 하에 있던 니카라과와 콜롬비아 사이에 체결된 「에스게라-바르세나스(Esguerra-Barcenas) 조약」의 비준서 교환을 위해 1930년 맺어진 의정서에 따른 것이었다.²³⁰⁾ 니카라과에서는 미국 점령 하에 체결된 1928년 조약과 1930년 의정서가 부당하다는 주장이 지속적으로 제기됐고, 니카라과는 2001년 12월 6일 국제사법재판소에 콜롬비아를 제소했다.²³¹⁾

〈그림 III-4〉 2012년 국제사법재판소 판결 이전 니카라과와 콜롬비아의 영토 및 해양 경계선



출처: <<http://atlas-caraibe.certic.unicaen.fr/en/page-122.html>> (검색일: 2019.9.18.) 참고.

230) 1930년 의정서에는 “산안드레스와 프로비덴시아 군도는 경도 82도 서쪽으로 넘어서지 않는다”고 규정해 니카라과와 콜롬비아 사이의 해양 경계선을 확정하는 근거로 작용했다. <<https://pasaportecolombiano.wordpress.com/2007/12/13/documento-protocolo-de-1930/>> (검색일: 2019.5.24.). 재인용: 박윤주·이상현, “니카라과와 콜롬비아의 영토 및 해양 경계 분쟁 연구: 역사적 전개와 시사점을 중심으로,” 『스페인어문학』, 제87호 (2018), p. 175; 윤영민, “니카라과-콜롬비아 간 도서영유권 및 해양경계획정 분쟁에 관한 ICJ 판결의 분석 및 시사점,” 『해사법연구』, 제25권 3호 (2013), p. 50.

231) 박윤주·이상현, 위의 글, p. 177.

국제사법재판소는 2012년 11월 19일 제소의 대상이 된 산안드레스 제도의 섬 3개와 암초 7개에 대한 콜롬비아의 영유권을 인정하는 동시에 해상 경계 재획정을 통해 콜롬비아가 기존에 영유하고 있던 영해의 43%를 니카라과의 영해로 판결했다(〈그림 III-5〉 참조). 콜롬비아는 국제사법재판소의 이러한 판결에 반발해 해당 지역에서의 해군 철수를 거부했고, 콜롬비아의 산토스(Santos) 대통령은 영토 및 영유권 분쟁이 재판을 통해 해결되어야 할 문제가 아니라 양국의 협정을 통해 해결되어야 하는 문제라고 주장했다. 국제사법재판소의 판결에도 불구하고 니카라과와 콜롬비아 사이의 영토 및 해양 경계 획정 문제는 즉각적인 해결로 이어지지 않으며 갈등이 지속되고 있다.²³²⁾

〈그림 III-5〉 국제사법재판소 판결에 따라 새로 획정된 니카라과와 콜롬비아의 해양 경계



*박윤주·이상현이 한글 번역 등 작업.

출처: <<https://www.semana.com/nacion/articulo/por-que-colombia-desconoce-a-corte-de-la-haya-en-caso-contr-nicaragua/465970>> (검색일: 2019.9.10.), 재인용: 박윤주·이상현, “니카라과와 콜롬비아의 영토 및 해양 경계 분쟁 연구: 역사적 전개와 시사점을 중심으로,” p. 183.

232) 박윤주·이상현, 앞의 글, pp. 182~183; 외교부, 『콜롬비아 개황』 (서울: 외교부, 2019), p. 39.

앞서 언급한 것처럼, 남북한이 상호관계를 ‘나라와 나라 사이의 관계가 아닌 특수관계’로 규정하고 협의를 통해 해상 경계선 문제를 해결하기로 했기 때문에 국제사법재판소 판결을 통한 니카라과와 콜롬비아 간 해양 경계 획정 사례를 그대로 남북한에 적용하기는 어려울 것이다. 그렇지만 남북한 각각이 모두 국제사회에서 별개의 국가로 인정되고 있다는 점을 감안해 카리브해에서 니카라과와 콜롬비아 사이의 해양 경계 획정 문제와 관련한 국제사법재판소의 판결을 남북한 간 서해 해상 경계선 획정 문제에 적용해 교훈을 찾아볼 필요는 있다. 이렇게 할 경우, 남한이 그동안 힘으로 지켜온 서해 NLL의 상당 부분이 사실상 무력화되고,²³³⁾ 기존에 남한이 관할했던 수역 가운데 상당한 정도를 북한에 넘겨줘야 할 가능성이 있기 때문이다.

다. 분석 종합 및 대안 제시

한반도에 항구적 평화체제를 구축하기 위한 한반도 평화협정을 체결하는데 있어 남북한의 경계를 획정하는 문제는 무엇보다 중요한 사안이다. 평화협정에 반드시 포함돼야 하는 육상과 해상, 공중 경계선 설정은, 앞서 언급한 것처럼, 지금까지 남북한이 견지하고 합의했던 내용들을 토대로 보다 발전적인 대안을 만들어가는 것이 바람직하다. 남북한과 주변국은 평화협정에 포함될 남북한 간 육상 경계선을 현재의 MDL로, 동해에서의 해상 경계선을 동해의 NLL로 대체하는 데 어렵지 않게 합의할 수 있을 것으로 생각된다. 여기에서 문제는 서해에서의 해상 경계선이라고 할 수 있다. 2018년 남북 관계가 급속하게 개선되는 과정에서 북한이 「4·27 판문점선언」과

233) 이상철, 『북방한계선(NLL): 기원, 위기, 사수』, pp. 385~386.

「9·19 군사합의」를 통해 그동안 실체를 인정하지 않아왔던 서해 NLL을 합의문에 포함시키는데 동의했다고 하지만, 이를 근거로 서해 해상 경계선 획정을 둘러싼 남북한의 입장 차이가 좁혀졌다거나 없어졌다고 단정하기가 어렵기 때문이다. 즉, 「남북 기본합의서」와 그 부속합의서에서 양측이 합의했던 것처럼, 서해 해상 경계선 획정과 관련된 문제는 한반도 평화협정이 체결되는 순간까지 남북한이 치열한 공방을 벌이며 협의할 것으로 예상된다.

한편 한반도 평화협정에 평화지대와 관련한 내용이 반드시 포함되어야 하는 것은 아니다. 평화지대와 관련한 내용이 한반도 평화협정에 포함돼야 한다면 그렇게 해야 하는 가장 큰 이유는, 앞서 언급한 것처럼, 만약에 있을지 모르는 남북한 간의 군사적 충돌을 방지하고, 이러한 충돌이 우발적으로라도 발생할 경우 확산을 억제하기 위해서일 것이다. 이러한 측면에서 「9·19 군사합의」를 통해 남북한이 육·해·공군의 군사력 운용을 제한해 적대행위를 중단하기로 한 구역을 평화지대화 하는 방안을 우선적으로 생각해볼 수 있을 것이다. 문재인 대통령은 2019년 9월 24일 유엔총회 연설을 통해 DMZ를 국제평화지대로 만들 것을 제안했다. 문 대통령은 “판문점과 개성을 잇는 지역을 평화협력지구로 지정”하고, “비무장지대 안에 남북에 주재 중인 유엔기구와 평화, 생태, 문화와 관련한 기구 등”이 자리하는 등과 같은 구체적인 방법을 제시하기도 했다. 이는 육상과 공중에서 있을지 모르는 남북한 간의 군사적 충돌을 방지하는데 국제적 수준의 안전조치를 더하는 것이라고 할 수 있다.

문제는 남북한 간 합의를 통해 경계를 획정하기가 쉽지 않은 서해에 해상 평화수역을 어떻게, 어느 정도 규모로 지정할 것인지이다. 남북한은 이미 2007년 남북정상회담과 2018년 「9·19 군사합의」 등을 통해 ‘서해 북방한계선 일대를 평화수역으로 만든다’고 합의했지

만 협의에서 진척을 이루지 못하고 있다. 이와 관련해 일부에서는 제 3차 중동전쟁을 치른 요르단과 이스라엘이 1999년 공동으로 설치해 운영하며 상당한 성과를 거두고 있는 홍해해양평화공원에서 시사점을 찾아 이른바 ‘서해해상평화공원’을 설치하는 방안을 대안으로 제시하기도 한다.²³⁴⁾ 그러나 홍해해양평화공원이 설치된 아카바만은 요르단과 이스라엘의 군사력이 침례하게 대처하는 지역이 아니다.

이처럼 타국의 사례들과 북방한계선을 둘러싼 남북한의 갈등 및 이견을 고려할 때, 평화협정 협상 시 서해 해상분계선 획정 문제는 최대 난제 가운데 하나가 될 것으로 보인다. 경우의 수는 크게 세 가지로 나뉘볼 수 있다.

첫째, “서해상 경계선에 대해서는 계속 협의하되 경계선이 확정될 때까지 이 협정의 부속서에 첨부된 지도에 표시한 기존의 북방한계선을 존중한다”는 합의를 추구하는 것이다. 이는 남북기본합의서와 유사한 내용이다. 그러나 서해 NLL을 “계속 협의” 대상으로 남겨둘 경우 국내에서 반발이 일어날 수 있고 또한 평화체제의 완전성을 기하기 어렵다는 한계가 있다.

둘째, 서해 NLL을 서해 해상분계선으로 획정하는 것을 추진하는 것이다. 이 방안이 현실화되기 위해서는 북한의 양보가 필수적이다. 이와 관련해 「4·27 판문점선언」에서는 “남과 북은 서해 북방한계선 일대를 평화수역으로 만들어 우발적인 군사적 충돌을 방지하고 안전한 어로활동을 보장하기 위한 실제적인 대책을 세워나가기로” 했고, 이러한 내용은 「9·19 군사합의」에서도 거듭 확인됐다. 앞서 언급한 것처럼, 남북한 간 합의에 ‘북방한계선’이라는 표현이 처음 명시됐다는 점에 주목해 북한이 NLL 문제에 대해 과거보다 유연해진

234) 장원근·최지연, “홍해해양평화공원 사례 분석 및 남북 접경지역 해양환경 협력 시사점,” 『해양수산』, 제252호 (2005), pp. 37~52; 남정호 외, 『서해연안 해양평화공원 지정 및 관리 방안 연구 III』 (서울: 한국해양수산개발원, 2007), pp. 98~106 등.

것이 아니냐는 의견이 나오기도 한다.²³⁵⁾ 그러나 북한의 진위는 아직 확인되지 않은 상황이고, 북한이 이 문제와 관련해 양보를 할 것 인지도 불확실하다.

셋째, 서해 NLL을 사실상의 해상 경계선으로 삼으면서도 이를 한반도 평화협정에 명시하지는 않는 것이다. 「4·27 판문점선언」 및 「9·19 군사합의」는 NLL을 언급하면서도 서해 해상경계선 획정 문제를 협의하기로 한다는 내용은 담지 않았다. 대신 “서해 남측 덕적도 이북으로부터 북측 초도 이남까지의 수역”에서 “포사격 및 해상 기동훈련을 중지하고 해안포와 함포의 포구 포신 덮개 설치 및 포문 폐쇄 조치를 취하기로” 하였고, “서해 해상에서 평화수역과 시범적 공동어로구역을 설정하기로 하였다.” 이러한 내용에 비춰볼 때, 한반도 평화협정에 서해 해상 경계선 획정과 관련된 내용을 명시하지 않고 “남과 북은 서해 북방한계선 일대를 평화수역”으로 만든다는 수준으로 담는 방안도 고려할 수 있을 것이다.

세 가지 대안 가운데 마지막 방안은 지금까지 거의 다뤄지지 않은 내용이다. 한반도 평화협정 체결 시 경계선 획정이 절대 조건은 아니라는 점에서 이 방안도 검토해볼 필요가 있다. 유사한 전례도 있다. 중국과 일본은 1978년 「평화우호조약」 체결 및 발효 시 현재까지 영유권 분쟁을 벌이는 중국명 ‘다오위다오’, 일본명 ‘센카쿠 열도’를 둘러싼 영토 갈등을 매듭짓지 않았다.²³⁶⁾ 양국은 “영토적 통합성에 대한 상호 존중”만 기술했을 뿐, 동중국해 분쟁에 대한 일체의 언급을 피함으로써 평화조약에 서명할 수 있었던 것이다. 이는 소탐대실을 피하고자 했던 중일 양국의 실용적인 태도에 기인한 것이지만, 동중국해 분쟁이 양국 간 및 동북아 평화의 갈등 요인이 되어왔

235) 정옥식, “판문점 선언에 담긴 ‘신의 한 수,’” 『프레시안』, 2018.5.2., <<http://www.pressian.com/news/article/?no=195148>> (검색일: 2019.9.30.).

236) 반면 일본과 러시아는 북방 4개섬 문제로 인해 아직까지 평화조약을 체결하지 못했다.

다는 한계도 동시에 지닌다.

정리하자면, 서해상의 해상 경계선 획정 문제는 동해와 마찬가지로 서해에서도 NLL을 해상 경계선으로 획정하는 것을 1차적인 목표로 삼으면서도 다른 방안도 염두에 두어야 한다. 이 문제로 한반도 평화협정 체결이 지연되거나 무산되는 경우는 피해야 한다. 상기한 셋째 방안 검토 시 두 가지를 더 염두에 둘 필요가 있다. 하나는 중일관계와는 다르게 NLL 일대를 비무장 평화지대 및 공동어로수역으로 만들어 분쟁의 가능성 자체를 제거하려는 노력이 수반되어야 한다는 것이다. 다른 하나는 ‘남북한 특수관계론’의 적용이다. 일반적인 국가 간 경계선 획정이 아니라 통일을 지향하는 특수관계라는 맥락에서 서해 해상 경계선 획정 문제도 접근할 수 있어야 한다는 것이다. 예를 들어, 한반도 평화협정에 “남과 북은 통일이 실현될 때까지 서해 북방한계선 일대를 평화적이고 협력적으로 관리하기로 합의하였다”는 내용을 담은 방안도 생각해볼 수 있을 것이다.

3. 안전보장과 비핵화²³⁷⁾

가. 남·북·미·중 4자 입장 비교 분석 및 기존 연구 검토

(1) 한반도 비핵화

(가) 한반도 비핵화의 기원

한반도 비핵화는 남북한과 미국을 비롯한 관련 당사자들의 공동

237) 이하는 정육식, “‘비핵화’ 대신 한반도 ‘비핵지대’를 제안한다,” 『프레시안』, 2019. 10. 2. 을 수정·보완한 것이다. <<http://www.pressian.com/news/article/?no=259279>> (검색일: 2019.10.30.).

의 목표이자 국제사회의 일관된 요구이다. 하지만 비핵화의 정의와 목표에 대한 이견은 여전히 존재하고, 하노이 2차 북미정상회담에선 그 간격이 더욱 벌어졌다. 이 점을 인지하는 것은 대단히 중요하다. 북한은 비핵화 의지가 분명하다고 주장하고 있는 반면에, 미국 내에선 자신이 제시한 비핵화 정의를 북한이 수용하지 않았다는 이유로 북한의 비핵화 의지에 강한 의문을 품고 있기 때문이다.

비핵화를 둘러싼 동상이몽을 이해하기 위해서는 ‘한반도 비핵화’라는 용어의 기원부터 추적해볼 필요가 있다. 일반적으로 통용되는 국제법적 용어는 ‘비핵화’가 아니라 ‘비핵무기금지대(nuclear weapons free zone, 이하 비핵지대)’이다.²³⁸⁾ 1970년 발표된 NPT뿐만 아니라 각종 유엔 문서에서도 비핵지대가 일반적인 용어로 사용되어 왔다. 중남미, 남태평양, 동남아시아, 아프리카, 중앙아시아 등 ‘지역’뿐만 아니라 개별국가인 몽골도 비핵지대이다. 그런데 왜 한반도에서는 비핵지대가 아니라 ‘비핵화(denuclearization)’라는 표현이 사용되어온 것일까? 이 질문에 대한 답을 찾는 과정은 한반도 핵문제의 속성에 대한 이해뿐만 아니라 북핵 문제 해법을 찾는 데에도 도움이 된다.²³⁹⁾

이른바 ‘북핵 문제’가 불거지기 시작한 1991년 여름에 있었던 일이다. 북핵 대처가 최대 현안으로 부상하자 한미 양국은 협의에 들어갔다. 노태우 정부에선 김종휘 청와대 외교안보수석이, 아버지 부시 행정부에선 폴 윌포위츠(Paul Wolfowitz) 국방부 차관이 수석 대표

238) 국제적으로는 핵군축(nuclear disarmament)라는 표현도 사용되는데, 이를 한반도 핵문제 해법으로 사용하는 것은 부적절하다. 이러한 용어를 사용하면 협상 당사자인 미국도 핵군축을 해야 한다는 것을 전제로 삼아야 하는데, 이는 비현실적이기 때문이다. 즉, 핵군축은 한반도 비핵화나 비핵지대에서 북한의 의무로 국한되는 것이지만 한반도 핵문제 해결의 전체를 포괄할 수는 없는 것이다.

239) 이에 대한 자세한 내용은 정육식, 『핵과 인간』(파주: 서해문집, 2018) pp. 311~313 참조.

로 나서 8월 6~7일 하와이에서 협의를 가졌다. 해제된 미국의 비밀 문서에 따르면, 이 자리에서 월포워츠는 “북한이 제안해온 비핵지대는 북핵 문제의 해법이 될 수 없다”고 말했고 김종휘도 이에 동의했다. 그러면서 월포워츠는 “비핵화”를 대안으로 제시했다.²⁴⁰⁾

그렇다면 미국은 왜 비핵지대를 거부하고 비핵화를 제시한 것일까? 이는 당시 비핵국가이자 NPT 회원국이었던 남북한의 권리, 즉 우라늄 농축과 재처리 금지하고 핵보유국인 미국의 의무는 최소화하기 위한 의도에서 비롯된 것이라고 할 수 있다. NPT에선 엄격한 사찰을 전제로 회원국의 우라늄 농축 및 재처리 보유를 “양도할 수 없는 권리”로 명시해놓고 있다. 반면 미국은 북한의 핵개발은 물론이고 남한의 핵개발 가능성에도 촉각을 곤두세웠다. 제임스 베이커(James Baker) 국무장관이 최호중 외교부 장관에게 친서를 보내, 미국이 북한의 핵개발을 기필코 저지할 때니 한국은 “자체적인 핵무기 개발”과 같은 “독자적인 행동에 나서지 말라”고 요구할 정도였다. 이에 최호중은 “한국이 독자적 행동을 취하지 않을 테니”, 북한의 핵개발은 반드시 막아야 한다는 입장을 보였다. 이 입장을 기안한 송민순 당시 외교부 안보국 과장은 미국이 북핵 문제 못지않게 “한국의 핵개발 가능성을 우려한다는 인상을 받았다”고 회고했다.²⁴¹⁾

이에 따라 미국은 남북한의 핵무기 개발 능력을 완전히 제거하면서도, 자국의 핵 정책에는 영향을 주지 않는 방안을 고안해냈다. 그것이 바로 비핵화였다. 실제로 남북한이 합의한 한반도 비핵화 공동선언에는 미국을 비롯한 핵보유국의 의무 사항은 단 한마디도 언급되어 있지 않다. 한반도 문제의 핵심 당사자인 미국이 빠진 선언은

240) National Security Archive, “Telegram, State Department to Tokyo, etc., August 13, 1991, Subject: U.S.-ROK Hawaii Meeting on North Korea (Secret),” (<http://nsarchive.gwu.edu/dc.html?doc=4176666-Document-01-Telegram-State-Department-to-Tokyo>) (Accessed September 30, 2019).

241) 송민순, 『빙하는 움직인다』 (파주: 창비, 2016), pp. 29~31.

애초부터 한계가 있을 수밖에 없었다. 반면 비핵지대 조약에는 핵보유국의 비핵국가에 대한 핵 불사용 및 불위협 약속과 지대 내 핵무기 배치 금지가 명시된다. 따라서 미국이 “조선반도 비핵지대”에 동의하면 한반도와 그 인근에서 누리왔던 특권적 권리에 큰 제약이 가해질 터였다. 여기서 특권적 권리란 미국이 자신의 필요에 따라 핵 선제공격 정책을 유지하고, 핵무기를 한국에 재배치하거나 일시적으로 전개·경유하는 것을 의미한다.²⁴²⁾

미국이 북한에 공식적으로 소극적 안전보장, 즉 핵무기 사용 및 사용 위협을 하지 않겠다고 보장한 적은 두 번 있었다. 1994년 제네바 합의와 2005년 9·19 공동성명이 바로 그것들이다. 그런데 미국은 제네바 합의 이후에도 미국 본토에서 북한을 상정한 모의 핵공격 훈련을 실시했었다는 사실이 비밀문서를 통해 확인되었다. 또한 부시 행정부는 2001년 12월에 작성한 핵태세검토보고서(Nuclear Posture Review: NPR)에서 북한을 선제 핵공격 대상으로 삼았다. 그 다음 집권한 오바마 행정부도 2010년 NPR 보고서에서 핵선제 불사용 입장을 천명하면서도 북한과 이란이 NPT를 준수하지 않고 있다는 이유로 이들 나라는 ‘예외’라고 못 박았다. 트럼프 행정부 역시 마찬가지이다.

이를 통해 알 수 있듯이 길게는 한국전쟁 때부터, 짧게는 1990년대 이후에도 미국의 대북 핵위협은 계속되어왔다. 그럼에도 불구하고 ‘불일치’는 여전히 심하다. 북한의 비핵화에 대해서는 온갖 얘기가 넘쳐나지만, 미국의 대북 핵위협 해소 방한에 대해서는 거의 거론되지 않고 있기 때문이다. 하지만 비핵화는 하나의 수레바퀴로만 갈 수 있는 게 아니다. 미국의 대북 핵위협에 대해 눈 감을수록 북핵 해결의 전망도 흐릿해질 것이라는 점을 유념해야 한다.

242) 정옥식, “‘비핵화’ 대신 한반도 ‘비핵지대’를 제안한다,” 『프레시안』, 2019.10.2.

(나) CVID와 FFVD

시간이 지나면서 북미간의 비핵화의 간극은 더욱 벌어져왔다.²⁴³⁾ 미국이 ‘북한의 비핵화’의 문턱을 더욱 높여온 것이다. 최근 가장 많이 사용되는 용어는 ‘CVID’와 ‘FFVD’이다. “완전하고 검증가능하며 돌이킬 수 없는 비핵화(Complete, Verifiable and Irreversible Denuclearization)”의 약어인 CVID는 2003년에 부시 행정부의 대외정책을 쥐락펴락했던 네오콘(neocons)이 고안한 것이었다. 그러나 북한은 “일고의 가치도 없다”며 일축했다. CVID는 “패전국에게나 적용되는 표현”이고, 미국이 북한의 핵무기 프로그램뿐만 아니라 “평화적 핵 활동”까지 금지시키려고 한다고 봤기 때문이다.

이러한 갈등으로 인해 2003년 8월에 시작된 6자회담은 2005년 9·19 공동성명 채택 이전까지 이 표현을 둘러싼 북미 간의 설전으로 허송세월하고 말았다. 결국 9·11 공동성명에는 “완전한”과 “불가역적인”이 빠졌고 “검증 가능한 한반도 비핵화”가 담겼다. 이후에 CVID가 부활한 시기는 이명박 정부 들어서부터다. 이후 한미 양국과 한미일 3자회담, 그리고 유엔 안보리의 대북 결의에 CVID가 북핵 해결의 목표라고 명시되었다.

FFVD는 “최종적이고 완전히 검증된 비핵화(final, fully verified denuclearization)”의 약어이다. 이 표현이 공개적으로 처음 등장한 시점은 2018년 7월초였다. 당시 대북 협상의 실무총책을 맡고 있는 마이크 폼페이오(Mike Pompeo) 국무장관은 북한을 방문하기에 앞서 “김정은 위원장이 FFVD를 약속했다”며, 이는 미국의 북핵 해결 원칙이라고 못 박았다. 이후 미국은 CVID와 FFVD를 혼용하다가 2018년 10월부터는 FFVD로 ‘단일화’해왔다. 이러한 배경에는 트럼

243) 비핵화의 정의를 둘러싼 북미 간 공방에 대해서는 정육식, 『비핵화의 최후』 (파주: 유리창, 2018) pp. 128~137 참조.

프의 이란 핵 협정 탈퇴가 주요하게 작용했다. 그는 이란 핵 협정이 기껏해야 ‘한시적’으로밖에 이란의 핵무기 개발을 막을 수 있고 검증도 미진하다며 탈퇴를 강행했었다. 그리고 북한과의 합의는 이란 핵 협정과는 달리 “최종적”이고 “완전히 검증되는” 방식으로 이뤄질 것이라고 장담해왔다. 이와 관련해 폼페이오는 FFVD가 이란 핵 협정보다 강력한 이유를 아래와 같이 설명했다.

“최종적(Final)’의 의미는 북한이 앞으로는 또다시 대량 파괴무기와 탄도미사일 프로그램을 재개발 가능성을 없애는 것이고 이는 이란 핵협정에는 담보되지 않은 것이다. ‘완전히 검증되는(Fully verified)’이라는 것은 이란의 핵심적인 군사 시설에 대한 사찰이 포함되지 않는 등 여러 가지 약점이 있는 이란 핵협정보다 더 강력한 검증 기준이 북한에 적용될 것이라는 점을 의미한다. 구체적인 합의는 협상에 남겨져 있지만, FFVD는 우리가 양보하지 않을 핵심적인 목표에 해당된다.”²⁴⁴⁾

여기서 주목할 점은 FFVD는 북한의 핵무기 및 핵물질, 그리고 이들과 직접 연관된 시설들의 폐기에 국한된 것이 아니라 모든 종류의 탄도미사일 및 화학무기와 생물무기, 그리고 이증용도 프로그램 폐기까지 포괄한 개념이라는 것이다.²⁴⁵⁾ 트럼프 행정부가 이러한 FFVD를 하노이 정상회담에서 북한에 관철하려고 했던 것이 회담 결렬의 핵심적인 요인이었다. 북한이 하노이 노딜 이후 미국의 요구에 대해 사실상의 “무장해제 요구”라며 “강도적이고 일방적이며 비현실적”이라고 비난한 것이다. 북한은 그 이후 미국이 “정치적 섀범”을 바꾸고 “온전한 대안”과 “새로운 계산법”을 내놓을 것을 촉구해왔다.

244) Michael R. Pompeo, “Confronting Iran: The Trump Administration’s Strategy,” *Foreign Affairs*, vol. 97, no. 6 (2018), pp. 60~66.

245) “Exclusive: With a piece of paper, Trump called on Kim to hand over nuclear weapons,” *Reuters*, March 30, 2019.

이에 따라 관건은 미국이 비핵화의 정의 및 최종 상태에 대해 현실 가능한 입장으로 재조정할 것인가의 여부에 있다. 이와 관련해 비건은 6월 30일 판문점 회동 직후 가진 기자 브리핑에서 비핵화에는 북한의 핵·화학·생물 무기 및 탄도미사일 폐기 포함되어야 한다고 강조했다. 또한 “완전한 비핵화”에 앞서 “미국은 북한의 WMD 프로그램의 완전한 동결을 원한다”며, “북한이 동결 조치를 취해도 비핵화 이전에는 제재를 완화할 생각이 없다”고 말했다.²⁴⁶⁾ 하지만 9월 들어서 트럼프 행정부의 기류도 미묘한 변화를 보여 왔다. 트럼프는 행정부 내 대표적인 대북 강경파인 존 볼턴을 경질하면서 북한이 강력히 반발했던 ‘리비아 모델’을 비판했다. 그러면서 “아마도 새로운 방법이 매우 좋을 것”이라고 말했다.²⁴⁷⁾

(다) 북한의 “조선반도 비핵화”

김정은 정권 등장 이후 북한이 “조선반도 비핵화”와 관련해 가장 구체적인 입장을 내놓은 때는 2016년 7월 6일이었다. 당시 북한은 정부 대변인 성명을 통해 “우리가 주장하는 비핵화는 조선반도 전역의 비핵화”이며, “여기에는 남핵폐기와 남조선 주변의 비핵화가 포함되어있다”며 5가지 요구 사항을 내놨다. 첫째, “남조선에 끌어들여놓고 시인도 부인도 하지 않는 미국의 핵무기들부터 모두 공개하여야 한다.” 둘째, “남조선에서 모든 핵무기와 그 기지들을 철폐하고 세계 앞에 검증받아야 한다.” 셋째, “미국이 조선반도와 그 주변에

246) “Scoop: Trump’s negotiator signals flexibility in North Korea talks,” *Axios*, July 3, 2019, <<https://www.axios.com/trump-negotiator-steve-biegun-signals-flexibility-in-north-korea-talks-0b1f9a53-2599-49ac-b236-0fa819d175f8.html>> (Accessed September 30, 2019).

247) “볼턴 “北협상 실패” 예견에 트럼프 “말은 쉽다” 리비아모델 비판(종합), 『연합뉴스』, 2019.9.19., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190919178400071>> (검색일: 2019.9.30.).

수시로 전개하는 핵타격수단들을 다시는 끌어들이지 않겠다는 것을 담보하여야 한다.” 넷째, “그 어떤 경우에도 핵으로, 핵이 동원되는 전쟁행위로 우리를 위협공갈하거나 우리 공화국을 반대하여 핵을 사용하지 않겠다는 것을 확약하여야 한다.” 다섯째, “남조선에서 핵 사용권을 쥐고 있는 미군의 철수를 선포하여야 한다.” 그러면서 “이러한 안전담보가 실지로 이루어진다면 우리 역시 그에 부합되는 조치들을 취하게 될 것이며 조선반도 비핵화 실현에서 획기적인 돌파구가 열리게 될 것이다”라는 입장을 밝혔다.²⁴⁸⁾

그런데 공교롭게도 미국은 북한의 성명 발표 직후 김정은을 포함한 핵심 지도부를 인권 탄압자로 지목하면서 이들을 제재 대상으로 발표했다. 또한 이틀 후에는 한미 양국이 사드 배치 계획을 발표하기도 했다. 이로 인해 북한의 제안은 거의 주목을 받지 못했고 김정은 정권은 “국가 핵무력 완성”을 향해 질주했다. 하지만 북한은 2018년 남북정상회담과 북미정상회담에서 “완전한 비핵화”를 약속했다.

트럼프 행정부는 FFVD를 비핵화의 정의이자 최종 상태로 삼고 있지만, 김정은 정권은 “완전한 비핵화”를 공언한 이후에도 그 정의와 최종 상태에 대한 구체적이고 공개적인 언급은 아직까지 하지 않았다. 다만 2018년 9월 남북한의 평양공동성명에 “핵무기와 핵위협이 없는 평화의 터전”이 명시된 바 있다. 또한 2019년 신년사에서 김정은은 “조선반도 정세 긴장의 근원으로 되고 있는 외세와의 합동 군사연습을 더 이상 허용하지 말아야 하며 외부로부터의 전략자산을 비롯한 전쟁장비 반입도 완전히 중지되어야 한다는 것이 우리의 주장”이라고 말한 바 있다. 그러나 이러한 신년사의 내용은 남측에게 요구한 것이고, 비핵화와 안전보장 및 군비통제가 섞여 있는 것이다.

248) “北 ‘한·미 안전담보하면 조선반도 비핵화 돌파구 열릴 것’ (전문), 『통일뉴스』, 2016. 7. 7., <<http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=117315>> (검색일: 2019. 9. 30.).

비핵화에 대한 북한의 입장과 관련해 북한을 대변해온 조총련계 언론 조선신보의 김지영 편집국장의 설명도 주목할 만한 가치가 있다. 그는 ‘미국이 취해야 할 비핵화 조치란 무엇이냐’는 질문에 “조선반도에서 핵전쟁이 일어나지 않겠다는 확신을 가질 수 있게 해야 한다”며 두 가지를 강조했다. 하나는 “조선반도의 항구적이며 공고한 평화체제의 구축은 말로만 해서는 안 되고 구체적인 행동조치, 군사분야에서의 행동조치가 동반되어야 한다”는 것이고, 또 하나는 “전쟁 종결과 평화체제 구축에서는 국제법적인 뒷받침도 있어야 한다”는 것이다.²⁴⁹⁾

이러한 북한의 입장은 크게 두 가지로 정리할 수 있다. 북한만의 비핵화가 아니라 “조선반도 전체가 비핵화가 되어야 한다”는 것을 대전제로 하면서 미국의 대북 안전보장에는 국제법적 구속력과 구체적인 군사조치가 있어야 한다는 것이다. 국제법적 구속력을 갖춘 대북 안전보장의 필요성은 블라디미르 푸틴 러시아 대통령도 최근 강조해온 사안이다.

그렇다면 군사적인 조치에는 어떤 것이 있을까? 김정은은 신년사에서 한미합동군사연습 중단, 전략자산을 비롯한 전쟁장비의 한반도 반입 중단 등을 요구했다. 이뿐만이 아니다. 미국 중앙정보국(Central Intelligence Agency: CIA) 코리아미션센터장을 지낸 앤드루 김(Andrew Kim)에 따르면, 북한은 1차 정상회담 때부터 줄곧 “괌, 하와이 등의 미국 내 전략자산을 없애야 한다고 주장했다”고 한다.²⁵⁰⁾ 이는 북한이 “조선반도 비핵화”의 정의에 한반도로의 미국 전략 자산 배치 및 전개 금지뿐만 아니라 한반도를 작전 반경에 두

249) “[김지영 조선신보 편집국장 인터뷰] “핵 버리면 잘 살 수 있단 헛소리만.” 『서울신문』, 2019. 6. 28., <<https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20190627500056>>. (검색일: 2019. 9. 30.).

250) “[단독] 北, 괌-하와이 전략무기 철수 요구했다.” 『동아일보』, 2019. 3. 22.

고 있는 전략 자산 제거도 포함되어야 한다는 뜻이다. 하지만 미국이 괌과 하와이에 배치한 전략 자산 제거에 동의할 가능성은 거의 없다.

이는 북미 간 비핵화 정의 및 최종 상태 협상 시 미국의 전략자산 한반도 배치 및 전개 문제가 난제가 될 것임을 말해준다. 과거에도 이러한 사례는 있었다. 6자회담 「9·19 공동성명」에서 “미국은 한반도에 핵무기를 갖고 있지 않으며 핵무기 또는 재래식 무기로 조선민주주의인민공화국을 공격 또는 침공할 의사가 없다는 것을 확인하였다.” 하지만 핵무기와 그 투발수단을 한국에 배치·전개하지 않겠다는 약속은 포함시키지 않았다. 그러자 북한은 이러한 약속도 포함되어야 한다고 요구했다. 이와 관련해 당시 미국의 수석대표였던 크리스토퍼 힐(Christopher Hill)은 “그것은 불가능하다. 한미동맹은 이 회담 의제가 아니다”라며 거부했다고 밝혔다. 이를 둘러싸고 북미 간 논쟁이 계속되자 “중국이 논의를 종결시켰다”는 것이 힐의 설명이다.²⁵¹⁾

그런데 미국의 이러한 입장은 한국의 약속과 모순되는 측면이 있었다. 「9·19 공동성명」에서 “대한민국은 1992년 한반도 비핵화 공동선언에 따라 핵무기를 접수 및 배비하지 않는다는 약속을 재확인”했는데, 미국의 핵무기 및 그 투발수단 배치·전개 시 한국은 ‘접수국’이 될 것이기 때문이다. 이에 따라 향후 비핵화의 정의와 최종 상태 협상 시 한국의 선택 및 한미 간 협의가 중요할 수밖에 없다. 한국은 미국과 동맹을 맺고 있는 동시에 남북정상회담에서 “핵무기와 핵위협이 없는 평화의 터전”을 만들기로 합의한 당사자이기 때문이다.

251) <http://www.usip.org/events/2005/0928_hill.html> (검색일: 2019.7.26.).

(라) 검증과 북핵 폐기 방식의 문제

북미 간에는 비핵화의 정의 및 목표를 둘러싼 갈등만 존재하는 것이 아니다. 핵 신고를 비롯한 검증 문제와 북핵 폐기 방식에 대해서도 상당한 이견이 존재한다. 트럼프 행정부는 북핵 해결 목표로 FFVD를 제시해왔을 정도로 “완전히 검증되는” 비핵화를 달성하겠다는 입장이다. 그 일환으로 북한에 완전한 핵 신고도 종종 요구해왔다. 그러나 북한은 현 단계에서의 핵 신고는 시기상조라는 입장을 보여 왔다.

과거의 전례에 비춰볼 때, 핵 신고는 갈등의 온상이었다고 해도 과언이 아니다. 북한은 두 차례 핵 신고를 했었다. 첫 번째는 1992년 북한이 IAEA에 신고한 때였다. 당시 북한은 여러 핵시설과 더불어 플루토늄 90g을 추출했다고 신고했다. 하지만 미국의 정보기관은 믿지 않았다. 오히려 북한의 플루토늄 보유량은 핵무기 1~2개 분량인 10kg 정도 된다고 주장했다. ‘플루토늄 불일치’가 발생하자 미국은 특별사찰을 요구했고, 북한은 주권 침해를 들어 거부했다. 이 문제로 인해 1994년에는 한국전쟁 이후 최악의 전쟁위기까지 경험해야 했다. 그런데 2008년 미국은 북한이 건네준 핵시설 가동 일지를 검토한 결과 북한이 1992년에 신고한 게 정확했다는 잠정 결론을 내린 바 있다.²⁵²⁾

두 번째는 2007년 6자회담의 10·3 합의에 따른 북한의 핵 신고였다. 북한은 30.6kg의 플루토늄을 보유하고 있다고 신고했고 부시 행정부도 이를 수용했다. 그러자 딕 체니(Dick Cheney) 부통령을 비롯한 네오콘들이 반발했다. 핵무기와 탄도미사일뿐만 아니라 우

252) 정옥식, “김정은이 트럼프에 ‘영변 핵시설 영구폐기’ 새 카드 던졌다.” 『프레시안』, 2018.9.19., <<http://www.pressian.com/news/article/?no=211420>> (검색일: 2019.9.27.).

라늄 농축 프로그램 및 시리아로의 핵 시설 수출 내역이 빠졌다는 이유 때문이었다. 그래서 네오콘들은 검증과 관련해 사실상의 ‘백지 수표’를 요구했다. 이명박 정부도 이에 가세했다. 결국 북한이 검증 의정서 채택을 거부하자 이명박 정부는 에너지 지원을 중단해버렸다. 그 결과 2008년 12월에 6자회담은 결렬되고 말았다.²⁵³⁾

이처럼 핵 신고는 ‘더 큰 문제의 시작’이 되고 말았고 이렇게 될 가능성은 여전하다. 두 가지 이유를 들 수 있다. 첫 번째는 ‘불일치’이다. 북한이 신고를 하더라도 미국의 추정치와는 상당한 차이가 있을 가능성이 크다. 이에 따라 두 번째 문제가 자연스럽게 불거지게 되는데, 바로 검증이다. 북핵 검증은 가장 어려운 문제이다. 검증 대상과 방식을 정하는 것도 쉽지 않고 북핵을 완전히 검증하려면 북한 전역을 샅샅이 뒤져야 하는데 여기에는 상당한 시간이 걸릴 수밖에 없기 때문이다. 더구나 “지금 단계에서 북한이 핵 신고서를 제출하게 되면 미국의 선제타격 대상 목록을 스스로 제공하는 것”이라는 지적까지 나왔다.²⁵⁴⁾

북핵 해결의 가장 핵심적인 사안인 핵무기와 핵물질 폐기 문제도 만만치 않다. 폐기 방법으로는 크게 두 가지가 있다. 하나는 북한 내에서 폐기하는 것이고, 또 하나는 외부로 이전하는 것이다. 전자가 품고 있는 문제점은 상당한 시간이 소요되고 이에 따라 여러 가지 불확실한 변수가 개입되어 이행에 차질이 생길 수 있다는 데에 있다. 또한 북한 내에서 핵탄두를 해체하더라도 핵물질과 부품의 처리 문제는 남게 된다. 이에 반해 후자의 방식은 이전 완료 시점에 핵무기와 핵물질이 사실상 폐기되는 셈이고, 이에 따라 불확실성을 최소화하면서 신속한 이행이 가능하다는 장점이 있다.

253) 정육식, 앞의 글.

254) “Once ‘No Longer a Nuclear Threat,’ North Korea Now in Standoff With U.S.,” *The New York Times*, August 11, 2018.

실제로 미국은 외부로의 이전 방식을 선호해왔다. 문제는 접수국이다. 2018년 5월 존 볼턴 안보보좌관은 북한이 핵을 미국에 넘겨야 한다고 요구해 북한의 강력한 반발을 산 바 있다. 1차 북미정상회담 후속 논의를 위해 2018년 7월 평양을 방문한 마이크 폼페이오도 비슷한 요구를 했고 북한은 “강도적 요구”라고 맞받아친 바 있다. 하노이 정상회담에서도 트럼프는 김정은에게 ‘비핵화 정의’ 문건을 건넸는데, 여기에는 핵무기와 핵물질을 미국에 넘겨달라는 요구도 포함되어 있었다. 김정은이 시정연설에서 “미국은 전혀 실현 불가능한 방법에 대해서만 머리를 굴리고 회담장에 왔다”고 비난한 이유 가운데 하나도 이 지점에 있었다고 할 수 있다. 다만 미국으로의 반출을 강력히 주장했던 볼턴이 경질됨에 따라 트럼프가 이 방식을 계속 고수할 가능성은 낮아진 것으로 보인다.

(2) 안전보장

(가) 안전보장의 의미

국가는 국가안보의 주체이자 대상이다. 이에 따라 국가안보는 외부로부터의 위협 대처가 1차적인 과제가 된다. 안보를 추구하는 방식은 크게 네 가지가 있다. 첫째는 잠재적·명시적 적대국과의 화해 협력과 평화구축을 통해 외부의 위협 자체를 해소하려는 노력이다. 둘째는 스스로 군사력을 건설해 외부의 위협에 대처할 수 있는 능력을 갖추는 것이다. 셋째는 타국과 군사동맹을 맺어 ‘공동의 적’에 대해 함께 대처하는 것이다. 넷째는 유엔과 같은 집단안보체제를 만들어 침략국에 대해 집단적으로 대처하는 것이다. 대다수 국가들은 이러한 네 가지 방식 가운데 여러 가지를 취사선택해 국가안보를 확보하려고 노력하고 있다.

국가안보가 위기에 처하는 경우도 여러 가지가 있다. 외부의 공격이나 위협은 가장 쉽게 떠올릴 수 있는 경우이다. 타국을 먼저 공격했다가 상대방이나 연합국의 반격으로 위기에 처하는 경우도 있다. 또한 의도했던 그렇지 않던 어느 쌍방 간 무력 충돌에 휘말리는 경우도 있다.

남·북·미·중 평화협정 체결 및 한반도 평화체제 구축 과정에서도 안보 문제는 다양한 각도에서 부각될 수밖에 없다. 일단 한반도 비핵화와 평화체제 구축이 가시화되면 남북한 사이의 무력 충돌 가능성은 확연하게 낮아질 것이다. 미국의 대북 안전보장도 명기될 것이다. 특히 새로운 북미관계 수립과 확고한 평화체제 구축 그리고 완전한 비핵화 달성과 남북관계 발전은 한미동맹이 지금까지 ‘공동의 적’으로 삼아왔던 북한이 ‘공동의 친구’가 된다는 것을 의미한다. 그러나 한반도의 안보 불안 요소는 핵문제에만 국한된 것이 아니고 평화협정이 불확실한 미래까지 완전히 통제할 수 있는 것도 아니다. 또한 미중 간 무력 충돌 위험이 커지거나 실제로 발생 시 한반도가 어떠한 형태로든 연루될 위험성도 간과해서는 안 된다.²⁵⁵⁾

이와 같이 다양한 안보상의 기대와 우려는 평화협정 협상 및 이행 과정에서 첨예한 논쟁과 잠재적인 갈등을 예고해준다. 이에 따라 남·북·미·중, 특히 남북한이 상호 만족할 수 있는 안보 문제 해결 방안 마련은 평화체제 구축 및 이와 연동된 비핵화에 핵심적인 관건이라고 할 수 있다. 북한은 확고한 안전담보 조치가 보장되지 않으면 비핵화의 핵심이라고 할 수 있는 핵무기 포기에 주저하게 될 것이라는 점에서 더욱 그러하다. 반면 대북 안전보장이 강해질수록 한미동

255) 그레이엄 앨리슨(Graham Allison)은 ‘투키디데스(Thucydides)의 함정’이라는 표현을 통해 미국과 중국 간 관계를 이해하고 있다. 그는 미중 간 무력충돌은 필연적이지는 않지만 주요 국가들의 전략적 계산 실패는 무력충돌로 이어질 수 있으며 그 과정에서 중국의 부상이 미국과 세계 질서에 영향을 미칠 수밖에 없다고 설명하고 있다. 그레이엄 앨리슨 지음, 정혜운 옮김, 『예정된 전쟁』 (서울: 세종서적, 2018).

명도 크게 변할 수밖에 없는데, 이에 대해 한국과 미국 내에서 반발이 나올 수도 있다. 아울러 안전보장은 군축과 불가분의 관계에 있다.

(나) “북한의 체제안전보장”이라는 표현의 문제점

합리적인 안보 문제 해결 방안을 마련하기 위해서는 불필요한 오해를 불러일으켜온 문제부터 해소할 필요가 있다. 일례로 국내 언론과 전문가, 그리고 정부 관료들도 습관처럼 사용해온 “북한의 체제안전보장”이라는 표현이 이에 해당된다. 북한 스스로 이 표현을 사용하는지의 여부와 관계없이 국내에서 이 표현을 사용하는 것은 두 가지 문제를 양산하고 있다.²⁵⁶⁾

첫째는 “북한의 체제안전보장”이라는 표현이 실제로 사용되지 않았음에도 불구하고 국내에서 이렇게 표현하고 있다는 점이다. 근래의 예에서도 이를 확인할 수 있다. 2019년 4월 25일 북러정상회담 직후 국내 언론은 블라디미르 푸틴 대통령이 기자회견에서 “북한의 체제안전보장을 제공해야 한다”고 말했다고 집중적으로 보도했다. 그러나 크렘린(the Kremlin)의 공식적인 영어 번역본에서는 “체제안전보장”이란 말을 찾아볼 수 없다. 푸틴이 사용한 표현은 “북한은 안보와 주권에 대한 보장을 필요로 한다”거나 “국가안전보장(국가안보)이 요구된다”는 것이었다.²⁵⁷⁾

이는 두 번째 문제로 이어진다. “북한의 체제안전보장”이라는 표현이 불필요한 오해를 불러일으킨다는 것이다. 미국의 *The Washington Post*는 위에서 언급한 북러 정상회담을 다룬 서울발 기사에서 “미국

256) 정육식, “정체불명의 ‘북한 체제안전보장’, 이제는 쓰지 말자.” 『프레시안』, 2019.4.28., <<http://www.pressian.com/news/article?no=238822>> (검색일: 2019.9.30.).

257) President of Russia, “News conference following Russian–North Korean talks,” April 25, 2019, <<http://en.kremlin.ru/events/president/news/60370>> (Accessed September 30, 2019).

이 김정은 체제의 안전을 보장할 수 있는 신뢰할 만한 약속을 어떻게 할 수 있을지 불분명하다”고 진단했다. “북한이 원하는 것이 외부의 공격뿐만 아니라 내부의 불안에 대비한 보장이라면, 그 누구도 그러한 보장은 제공할 수 없는 것”이라는 안드레이 란코프(Andrei Lankov) 국민대 교수의 말을 인용하면서 말이다.²⁵⁸⁾ 2005년 4월 6일에 있었던 평화네트워크 초청 토론회에서 크리스토퍼 힐 주한미국 대사 역시 마찬가지로 입장을 피력한 바 있다. 그는 “핵문제 해결을 위해서는 북한의 체제안전을 보장해줘야 한다”는 한 참석자의 주장에 대해 이렇게 응수한 바 있다. “북한의 체제가 수세기 동안 이어질 수 있는 보장을 해달라는 것 같은데 그런 보장은 북한 주민만이 할 수 있는 것이다.”

불필요한 오해는 미국으로부터만 나오는 것이 아니다. 북한 관료 및 학자와 지속적으로 교류해온 진징이(金景一) 베이징대 교수에 따르면, “북한 사람들은 체제안전보장이라는 말을 제일 싫어한다”고 한다. “왜 우리의 체제를 남이 보장해주냐고”고 말이다. 또한 정육식이 체제안전보장이라는 표현의 문제점을 제기하자 김용현 동국대 교수는 “매우 좋은 문제제기”라며 “제가 알기로도 북한이 그 표현은 거의 쓰지 않는 것 같다”고 말했다.²⁵⁹⁾

“체제안전보장”이라는 표현의 문제점은 한미동맹을 떠올려 보면 쉽게 이해할 수 있다. 박정희와 전두환이 쿠데타를 일으켜 자유민주주의 체제를 전복하고 군사독재체제를 만들었다. 그럼에도 불구하고 미국은 한국의 민주주의 체제를 보장해주지 않았다. 한국이 자유민주주의 체제를 회복한 주체는 미국이 아니라 한국 국민이었던 것

258) “North Korea wants security guarantee, but can the United States deliver?,” *The Washington Post*, April 25, 2019.

259) 이는 통일연구원 국제세미나 “한반도 평화조약-그 도전과제와 전망”(2019.8.30.) 토론 내용을 인용한 것이다.

이다. 또한 「한미상호방위조약」을 비롯한 어떠한 동맹 조약에도 “상대방의 체제안전을 보장해준다”는 조항은 없다. 최고 수준의 안전보장 제도인 동맹에서도 이러한 표현을 사용하지 않는다는 것이다. 따라서 동맹도 아니고 체제도 상이한 북한의 “우리식 사회주의” 체제를 미국을 비롯한 국제사회가 보장해줘야 한다는 취지나 그런 오해를 불러일으키는 표현은 애초부터 성립할 수 없는 것이다.²⁶⁰⁾ 특히 이러한 혼선은 가장 어려운 문제 가운데 하나인 대북 안전보장 방안을 마련하는 데에 결코 도움이 되지 않는다.

(다) 대북 안전보장 문제

대북 안전보장은 어떻게 마련할 수 있을까? 일반적으로 적대 관계에 있는 쌍방의 안전을 보장하는 데에는 크게 네 가지 과제를 요한다. 하나는 불가침 약속이다. 국제법적 구속력을 확보할 수 있다면 더욱 좋다. 한반도에선 평화협정이나 평화조약이 이에 해당된다. 둘째는 외교적 조치로 주권 존중과 내정 불간섭, 그리고 교류협력 활성화의 취지를 담는 국교 수립이다. 남북관계의 발전과 북미·북일 수교가 이에 해당된다. 셋째는 경제 제재를 해제해 발전권을 보장해주는 것이다. 북한이 미국 주도의 대북 제재를 “제도전복”을 노리는 “적대시 정책”으로 간주하고 있다는 점에서 제재 해결도 필수적이다.²⁶¹⁾ 끝으로는 군비통제 및 군축 조치이다. 군사적 태세를 낮추고 병력과 무기와 장비를 줄이는 것이 이에 해당된다. 트럼프 행정부는 이들 가운데 앞의 세 가지에 대해서는 비핵화 완료와 조율해 제공할 의사를 밝혀왔다. 그러나 이들 조치를 비핵화와 어떻게 조율해나갈 것인지, 그리고 군축 문제는 여전히 난제로 남아 있다.

260) 정육식, “정체불명의 ‘북한 체제안전보장’, 이제는 쓰지 말자,” 『프레시안』, 2019.4.28.

261) 위의 글.

미국이 북한과 동맹을 맺지 않는 한, 미국의 대북 안전보장은 ‘소극적 안전보장’이 된다. 소극적 안전보장은 상대방에게 무력 사용 및 사용 위협을 하지 않겠다는 공약을 의미한다. 반면 적극적 안전보장은 타자의 공격 시 군사 지원을 제공하는 것을 공약함으로써 타자의 무력 사용을 억제하고 억제 실패 시 격퇴하겠다는 것을 의미한다. 이는 중국이나 러시아가 북한에 적극적 안전보장을 제공하는 문제와 연결된다. 이와 관련해 중국의 전문가들은 두 가지 이유를 들어 “중국과 러시아가 미국이 한국에 제공하는 형태의 안전보장을 북한에 해줄 가능성이 별로 없다”는 진단을 내렸다. 하나는 “주체를 중시하는 북한이 중국이나 러시아의 피보호국으로 들어오려 하지 않을 것”이라는 점이고, 또 하나는 “명시적인 동맹은 마오쩌둥(毛澤東) 주석이 천명한 비동맹주의와 맞지 않을뿐더러 중국의 군사전략에도 혼란을 야기할 것”이라는 이유 때문이다.²⁶²⁾

안보 문제는 북미 간에 국한된 문제가 아니다. 남북관계에서도 제기되고 있는 사안이다. 남북 정상들은 2018년 세 차례의 정상회담을 통해 부전(不戰)의 맹세와 불가침 약속을 군사적으로 뒷받침함으로써 한반도 평화체제 구축과 비핵화 실현, 그리고 불가역적인 남북관계 발전에 우호적인 환경을 만들겠다는 의지를 담아냈다. 문재인 정부는 이를 두고 남북한의 사실상 종전선언이라고 그 의미를 부여하기도 했다. 그러나 남북관계의 새로운 장을 열었던 군사 분야는 2019년부터는 남북관계 악화의 주된 원인이 되고 있다. 2018년 남북 정상들의 합의 취지는 ‘다른 수단에 의한 안보’였다고 할 수 있다. 대화와 신뢰, 그리고 협력과 군사적 긴장완화 및 “단계적 군축”을 통해 한반도 평화를 실현하자는 것이었다. 그러나 2019년에는 남북한

262) 2019년 7월 16일 중국 베이징에서 사회과학원 소속 연구자들과 정욱식이 가진 간담회에서 밝힌 입장이다.

당국 모두 “힘에 의한 평화”를 다시 거론해왔다.

이와 관련해 송원즈(宋文志)는 한국의 군비증강 및 한미동맹의 흐름을 종합해볼 때 “북한이 핵포기를 하면 한국과의 군사력 격차는 더욱 벌어지게 될 것”이라며, “북한은 이러한 우려 때문에 모든 핵무기를 폐기하지 않으려고 할 것”이라고 주장했다. “한반도의 군사력 균형은 북한의 비핵화결단에 있어서 결정적인 변수는 아니더라도 중요한 변수인 것만은 틀림없다. 이러한 맥락에서 볼 때 문재인 정부의 대규모 군비증강을 이해하기 어렵다”고 말했다. 리팅팅(李婷婷)은 “한국의 군비증강은 군사력 균형의 문제일 뿐만 아니라 남북한 신뢰의 문제이기도 하다”며 북한은 문재인 정부의 군비증강을 보면서 대남 불신을 강화하고 있을 것이라고 진단했다.²⁶³⁾

나. 타 지역 사례 검토: 비핵지대를 중심으로

이처럼 한반도 비핵화와 안전보장 문제는 대단히 까다롭고 복잡하다. 본 연구에서 제안하는 한반도 비핵지대 창설은 이러한 문제들을 상당 부분 해결할 수 있다는 점에서 주목할 만한 가치가 있다. 한반도 비핵지대는 남북한 정상이 합의한 “핵무기와 핵위협이 없는 평화의 터전”에 가장 부합할 뿐만 아니라 국제법적 구속력을 갖춘 북한의 핵포기 및 미국의 대북 안전보장과도 연결되기 때문이다. 후술하겠지만, 한반도 비핵지대 창설은 한반도 핵문제 해결의 가장 바람직한 방법이고, 평화협정 체결과 군비통제, 그리고 북미관계 및 남북관계 발전과 연동되면 안전보장 문제 해결에도 큰 기여를 할 수 있다. 이에 대한 자세한 내용은 4장에서 다뤘고, 먼저 비핵지대에 대한 다른 지역 사례를 살펴보도록 하자.

263) 평화네트워크 자문회의 자료, 2019.10.22.

(1) 비핵지대란 무엇인가?

비핵무기지대는 특정 지역 내에서 핵무기의 부재를 약속하는 국제 협약이다. 비핵지대는 세 가지 성격을 갖고 있다. 첫째는 “해당 지대 내 핵무기의 부재, 즉 핵무기의 개발, 제조, 실험, 보유, 배치 등을 금지한다.” 둘째는 해당 조약 의정서 등을 통해 소극적 안전보장을 약속함으로써 “NPT 상의 5개 핵보유국가들의 해당 지대 국가들에 대한 핵무기의 사용 및 사용 위협을 금지한다.” 셋째는 “조약 체결국들의 조약 준수 기구를 설치해 조약 이행 준수를 감독하고 관련 분쟁을 해결한다.”²⁶⁴⁾

비핵지대 창설은 지역적 특색에 따라 다양한 경로를 밟을 수 있지만, 일반적으로 ‘제안 및 초기 협의 → 조약문 협상과 초안 작성 → 조약문 채택 및 지역 내 국가들의 서명 → 서명국 의회에서 비준 동의 → 조약 발효’의 단계를 거친다. 1999년 유엔 군축위원회는 유엔 총회의 승인을 거쳐 다음과 같은 비핵지대 창설의 원칙과 가이드라인을 제시했다.²⁶⁵⁾

- 비핵지대 창설은 국제 비확산 체제와 지역 및 세계 평화와 안정에 기여할 것
- 비핵지대는 지대 내 국가들의 자유로운 협상 결과에 기초할 것
- 초기 협상은 지대 내 일부 국가들이 주도할 수 있으나, 지대 내 모든 국가가 참여할 것
- 핵보유국을 비롯한 지대 밖의 국가들도 비핵지대 창설을 지지·협력할 것

264) 비핵지대에 관한 자세한 내용은 우메바야시 히로미치 지음, 김마리아 옮김, 『비핵무기시대』 참조.

265) 정옥식, 『글로벌 아마겟돈』 (서울: 책세상, 2008), pp. 151~152.

- 비핵지대 창설은 지역의 특수성을 감안하고 유엔 해양법을 비롯한 국제법을 준수하는 맥락에서 추진할 것
- 비핵지대는 법적 구속력을 갖출 것
- 외국의 선박과 항공기의 방문과 통과는 국가들의 자유로운 재량에 맡길 것
- IAEA의 안전조치협정을 비롯한 비핵지대 의무 준수를 검증할 수 있는 체제를 구축할 것
- 핵보유국은 소극적 안전 보장을 비롯한 비핵지대의 조약과 의정서에 서명·비준할 것
- 비핵지대 조약은 핵에너지의 평화적 이용을 금지하지 말 것

(2) 비핵지대 현황

2019년 현재 전세계적으로 인간이 거주하는 지역에 설립된 비핵지대 총 여섯 곳이다. 중남미 및 카리브 해의 틀라텔롤코(Tlateloco) 조약, 남태평양의 라로통가(Rarotonga) 조약, 동남아시아의 방콕(Bangkok) 조약, 아프리카의 펠린다바(Pelindaba) 조약, 중앙아시아의 세미팔라틴스크(Semipalatinsk) 조약 등이 해당된다. 몽골 역시 비핵국가의 지위를 확보한 상황이다.²⁶⁶⁾ 조약은 비핵무기지대 참여국들이 지켜야 하는 약속을, 그리고 추가 의정서를 통해 지역 외 국가나 NPT 상의 5대 핵보유국이 비핵무기지대 내 참여국들에게 하는 약속을 포함하고 있다. 보통 추가 의정서는 5대 핵보유국들에게 소극적 안전보장(Negative Security Assurances: NSA)을 요구

266) 몽골 비핵무기지대는 타 비핵무기지대와 달리 관련 조약이 부재한다. 대신 1992년 오치르바트(Ochirbat) 몽골 대통령이 몽골을 비핵무기지대로 선언한 이후 1998년 유엔총회 결의에서 지대 지위 승인을 받았다. 2000년 국내법을 제정하고 2012년 5대 핵보유국이 공동선언을 통해 비핵무기지대로서 몽골에 지지를 표명하면서 지위가 더욱 확고해졌다. 그러나 5대 핵보유국으로부터 제공받는 소극적 안전보장의 법적 구속력은 없다.

하는데 이 외에도 지대 내 핵무기 탑재 또는 핵능력이 있는 선박의 기항 및 통과를 제한하는 조항 등이 포함될 수 있다. 해저와 우주 관련 조약을 제외하고 현재까지 체결된 비핵무기지대 조약의 현황은 아래 표와 그림과 같다.

〈표 Ⅲ-1〉 비핵무기지대 조약

조약	지역	지대 면적 (km ²)	참가국 수	발효년도	5대 핵보유국 서명/비준 여부
남극조약	남극	14,000,000		1961	○
틀라텔롤코조약	중남미 및 카리브 해	21,069,501	33	1969	○
라로통가조약	남태평양	9,008,458	13	1986	○ (미국 제외)
방콕조약	동남아시아	4,465,501	10	1997	서명 X, 비준 X
세미팔레틴스크 조약	중앙아시아	4,003,451	5	2009	서명 O, 비준 X
펠린디바 조약	아프리카	30,221,532	53	2009	○ (미국 제외)

출처: 우메바야시 히로미치 지음, 김마리아 옮김, 『비핵무기지대』 (파주: 서해문집, 2014), p. 18 참고.

〈그림 Ⅲ-6〉 비핵무기지대 지도



*주황색: 비핵무기지대 영토, 파란색: 비핵무기지대 수역

출처: IAEA, "Nuclear-Weapon-Free-Zones," <<https://www.iaea.org/topics/nuclear-weapon-free-zones>> (검색일: 2019.9.30.).

〈표 III-2〉 비핵무기지대와 핵보유국 비교

	총 면적(km ²)	국가 수	지역 거주민 수/세계 인구
비핵지대 내 국가	84,000,000	115	39%
핵보유국(공식/비공식)	41,400,000	9	47%
그 외 국가	24,000,000	68	14%

*비핵무기 지대 내 국가 항목에 몽골 포함

출처: Wikipedia, “Nuclear-Weapon-Free-Zones,” <https://en.wikipedia.org/wiki/Nuclear-weapon-free_zone> (검색일: 2019.9.30.).

틀라텔콜로조약은 1962년 미국과 소련의 쿠바 미사일 위기 후 중남미에서 발전된 조약이다.²⁶⁷⁾ 이 조약은 많은 가입국을 아우르는 만큼 어느 정도의 유연성을 띄고 있다. 조약 제29조는 “앞의 요건 중 전체 또는 일부를 제외하고도 본 조약에 비준할 권리가 있음”을, 그리고 “이를 제외하고 비준한 경우에는 그때부터 체결국에 대해서 조약이 발효함”을 명시함으로써 이중 발효 조건을 통해 지대 내 국가들의 조약 비준의 문턱을 낮추었다. 뿐만 아니라 중남미 지대 국가들 대부분은 핵무기를 실은 항공기나 선박의 통과를 금지하는 조항을 원했던 반면 미국은 파나마 운하 사용을 포기할 수 없었기 때문에 파나마 운하 통과 문제는 주권을 앞세워서 각국의 재량권에 맡기는 것으로 절충했다.²⁶⁸⁾

라로통가 조약은 미국과 프랑스의 경쟁적인 핵실험에 대한 반발에서 비롯된 성격이 강하다. 1954년 미국의 비키니(Bikini) 섬 수소폭탄 실험과 1960년대 프랑스의 폴리네시아(Polynesia) 제도 핵실험 등을 겪은 남태평양 주민들의 주요 관심사는 방사성 폐기물이나 기타 방사성 물질의 투기를 금지하는 데 있었다. 조약은 제7조에 따라 방사성 폐기물이나 기타 방사성 물질의 해양 투기를 금지하며 이

267) 김연철, 『협상의 전략』 (서울: 휴머니스트, 2016), pp. 76~83.

268) 김연철, “기다림이 협상의 조건이 되다,” 『한겨레21』, 2014.5.3.

는 지대를 구성하는 조약 체결국의 영역으로 제한되지 않고 지대 내에 존재하는 해양의 어떤 장소에서도 금지된다. 또 다른 특징은 조약이 각국의 정부가 아닌 주민으로부터 발화되었다는 점이다. 1983년에는 해상 발사 순항미사일의 태평양 배치 반대 운동이 일어났고 1984년 호주에서는 ‘핵군축당’으로 불리는 풀뿌리 정당까지 탄생했다. 이에 따라 라로통가 조약은 아래로부터의 반핵 운동의 결실을 거둔 대표적인 사례로 일컬어진다.²⁶⁹⁾

방콕 조약은 베트남 전쟁이 절정에 달했던 1971년에 동남아 국가들이 ‘평화·자유·중립 지대’를 선언한 것이 모태가 되었다. 참여국들은 소극적 안전보장을 위해 현재도 핵보유국들과 협상 중에 있다. 핵보유국들의 동의를 구하기 힘든 이유는 조약의 제1조가 비핵지대의 범위에 조약 체결국의 영역(영토·영해·영공)뿐만 아니라 대륙붕과 배타적 경제수역을 모두 포함하고 있기 때문이다. 그러나 타 비핵지대 결성에 있어서 지대 내 국가들과 핵보유국들 간 마찰음이 심한 핵무기 탑재 선박이나 항공기의 기항 및 통과 부분에 대해서는 제7조를 통해 핵보유국과 관련국 간의 협상에 위임하면서 갈등을 줄였다.²⁷⁰⁾ 방콕 조약에서 주목할 만한 점은 이 조약의 준수 및 관리 기구가 아세안의 중요한 축을 담당하고 있다는 점이다. 아세안공동체(ASEAN Community)는 경제, 정치안보, 사회문화 등 3개의 분야 공동체로 구성되어 있는데 이 중 비핵지대 결성은 아세안정치안보공동체의 창설에 기여했다.²⁷¹⁾

펠린디바 조약은 프랑스가 1960년대 초 알제리 사하라 사막에서 핵실험을 강행한 것에 대한 반발에서 비롯되었다. 아프리카 국가들

269) 우메바야시 히로미치 지음, 김마리아 옮김, 『비핵무기시대』, pp. 86~87.

270) 위의 책, pp. 101~102.

271) 조대현, “아세안 창설 50년의 성과와 과제,” 『POSRI 이슈리포트』 (2017), p. 3.

이 1961년 유엔총회 결의에서 아프리카 대륙 내 핵실험 반대, 영역 내 핵무기 반입 금지 등을 요구한 것이다. 하지만 남아프리카 공화국이 비핵지대 창설에 반대하고 비밀리에 핵무기를 개발하면서 비핵지대 논의는 정체되었다. 그러나 남아공이 1990년을 전후해 핵포기를 단행하고 NPT에 가입하면서 비핵지대 창설에도 탄력이 붙었다. 펠린다바 조약의 가장 두드러진 특징은 남아공이 핵무기를 자체적으로 개발·보유했다가 이를 포기하고 비핵지대 창설을 주도했다는 점이다.

세미팔라틴스크 조약 참가국들은 과거 소련연방에 소속된 국가들이었다. 카자흐스탄에는 다량의 핵무기가 있었고 다른 나라에도 핵시설이 대거 존재했다. 이에 따라 소련 붕괴 후 핵 확산이 가장 우려되는 지역 가운데 하나였다. 하지만 이들 나라는 비핵지대를 창설해 핵확산의 우려를 씻어내는 한편, 구소련의 핵무기 저장, 핵실험, 평화적 핵폭발, 방사성 폐기물 등으로 오염된 국토를 회복하기 위해 상호 원조를 조문화했다.

동북아에서도 ‘3+3’ 안을 중심으로 비핵지대 창설 주장이 지속적으로 제기되어왔다. 한국과 일본의 평화단체들은 북한의 핵포기를 전제로 남북한과 일본이 ‘지대 내’ 당사국들로 비핵지대 조약을 체결하고, 핵보유국들인 미국, 중국, 러시아는 ‘지대 밖’ 당사국들로 참여해야 한다고 요구해온 것이다.²⁷²⁾ 국내에서도 한반도 비핵화와 평화협정 체결 이후 동북아 비핵지대 창설을 추진해야 한다는 주장이 제기되고 있다.²⁷³⁾ 본 연구에서는 이러한 취지에 적극 동의하면서도 우선 한반도 비핵지대 창설부터 제안하고 있다. 일본 아베 신조(安倍晋三) 정권의 입장과 미일동맹의 성격을 고려할 때, 동북아

272) 우메바야시 히로미치 지음, 김마리아 옮김, 『비핵무기시대』, pp. 73~238.

273) 조한범, “신한반도체제의 비전과 목표,” p. 23.

비핵지대에 대한 일본과 미국의 동의를 기대하긴 어렵다는 판단 때문이다. 이에 따라 동북아 비핵지대를 추후 목표로 삼으면서도 우선 한반도부터 비핵지대화 하는 것이 바람직하다. 한반도 비핵지대에선 ‘2+3’, 혹은 ‘2+5’를 상정하고 있다. 이는 남북한+미·중·러, 혹은 여기에 다른 공식 핵보유국들인 영국과 프랑스가 참여하는 구도를 뜻한다. 일본은 한반도 비핵지대 당사국으로 참여할 필요가 없으며, 일본을 포함한 동북아 비핵지대 창설은 한반도 비핵지대 창설 이후에 타진하자는 것이 본 연구의 취지이다.

다. 대안: 북핵의 해외 이전 및 한반도 비핵지대 창설을 중심으로

본 연구에서 비핵화 및 이와 연동된 안전보장의 대안으로 제시하는 것은 크게 두 가지이다. 하나는 한반도의 완전한 비핵화의 정의와 최종 상태를 비핵지대로 삼자는 제안이다. 또 하나는 북한의 핵물질과 핵무기를 해외로 이전해 폐기하는 방안이다. 이 두 가지 방안은 정부 간 협상에서도 논의된 적은 없고, 국내나 국제사회에서도 거의 공론화되지 않은 것이다.²⁷⁴⁾ 이러한 맥락에서 볼 때, 본 제안들은 북한이 요구해온 “새로운 계산법”이나 트럼프가 언급한 “새로운 방법”과 관련해 새로운 아이디어를 불어넣어줄 수 있다. 설사 김정은과 트럼프의 정상회담 프로세스가 결실을 맺지 못하더라도 본 내용의 타당성은 지속적으로 검토해볼 필요가 있다.

274) 상응조치를 전제로 북핵을 러시아로 이전·폐기하는 방안을 논의해보자는 공개적인 제안은 다음 글 참조. 정옥식, “김정일의 고민을 파고들어라,” 『프레시안』, 2011.4.11., <<http://www.pressian.com/news/article/?no=62044>> (검색일: 2019.9.30.).

(1) 한반도 비핵지대 창설

(가) 한반도 비핵지대 제안 배경과 이유

먼저 한반도 비핵지대 창설 제안을 살펴보자. 앞서 언급한 것처럼 북미 간에는 비핵화의 정의와 최종 상태를 둘러싸고 교집합은 희미해지고 차집합은 커진 상황이다. 이를 조율하면서 대안을 제시해야 할 문재인 정부의 태도도 비판적으로 볼 수밖에 없다. 문재인 정부는 남북정상회담에선 “핵무기와 핵위협이 없는 한반도”를 비핵화의 대략적인 정의로 삼았다. 미국과의 공조를 강조할 때에는 미국이 주장해온 ‘CVID’나 ‘FFVD’에 동의하는 모습을 보였던 것이다. 또한 ‘북미 간에 비핵화에 이견이 있는 것이 아니냐’는 질문을 받았을 때에는 “차이가 없다”는 말만 되풀이했다.²⁷⁵⁾ 하지만 이런 태도로는 결코 제대로 된 역할을 수행할 수 없다. 2차 북미정상회담에서 ‘비핵화’ 자체에 대한 근본적인 이견이 드러났다는 점에서 더욱 그러하다. 이젠 비핵화가 같다고만 하지 말고 상호 만족할 수 있는 비핵화의 개념과 목표를 정립할 때인 것이다. 이는 ‘포괄적 일괄타결과 단계적 이행’을 구현하기 위해서도 필수적인 과제에 해당된다. 당사자들 사이에 비핵화의 정의 자체를 둘러싸고도 동상이몽이 큰 상태에선 포괄적인 합의 자체가 사실상 불가능하기 때문이다.

문재인 정부의 과제는 이러한 문제점들을 주목하면서 ‘한국식 해법’을 마련하는 데에 두어야 한다. 이 과정에서 비핵지대를 주창해온 한국 시민단체들과의 소통도 강화할 필요가 있다. 아울러 한반도 비핵지대 추진시 참여 대상국들인 중국과 러시아와의 전략적 소통도 강화해야 한다. 이를 통해 한반도 비핵지대를 창의적이고 현실적인 대안으로 공론화할 필요가 있다. 한반도 비핵지대는 남북한이 ‘지대

275) 정옥식, “비핵화란 무엇인가?,” 『프레시안』, 2019.2.13., <<http://www.pressian.com/news/article/?no=228665>> (검색일: 2019.9.30.).

내’ 당사자들로 조약을 체결하고, 미국, 중국, 러시아 등 공식적인 핵 보유국들이 ‘지대 외’ 당사자들로 이 조약에 참여하는 구도를 일컫는다. 이러한 접근이 필요한 이유와 의의는 아래와 같다.²⁷⁶⁾

첫째, 한반도 비핵지대가 비핵화의 정의 및 최종 상태를 둘러싼 북미 간 동상이몽을 해결할 수 있는 방안이라는 것이다. 이게 가장 중요하다. 북미 간에는 비핵화의 최종 상태는 물론이고 정의 자체에 대한 합의가 존재하지 않는다. 이는 트럼프 행정부도 인정하는 바이다. 가령 비건은 2019년 6월 18일 애틀랜틱 카운슬(Atlantic Council) 토론회에서 “우리는 비핵화가 무엇인지 합의된 정의를 갖고 있지 않으며 비핵화 정의 합의를 매우 중요한 출발점으로 간주하고 있다”고 말했다. 특히 “우리가 어디로 가고 있는지를 알지 못한다면 우리는 목적지에 도달할 수 없다”며 “이에 따라 우리가 비핵화의 정의에 먼저 합의하는 것은 매우 중요하다”고 강조했다.²⁷⁷⁾ 북한과의 비핵화 정의 합의를 다른 사안들에 대한 합의 및 이행의 전제조건으로 삼고 있는 것이다. 그러나 트럼프 행정부가 정의한 비핵화는 통상적인 의미를 훨씬 넘어선 것이고 북한은 이를 “무장해제 요구”로 간주하고 있다. 더구나 북한은 비핵화에 미국의 대북 핵위협 해소도 포함되어야 한다는 점을 줄곧 요구해왔다. 이는 곧 비핵화의 정의 및 최종 상태에 대한 합의가 시급한 반면에 대단히 어렵다는 것을 말해준다.

276) 2018년 남북정상회담 및 북미정상회담 성사 소식 이후 한반도 핵문제 해법으로 한반도 비핵지대 창설을 주장은 정육식, 『한반도 비핵화와 평화체제를 위한 새로운 접근』 (서울: 평화네트워크, 2018)에서 본격적으로 제기되었다. 이종석과 문정인도 한반도 핵문제의 궁극적인 해법으로 한반도 비핵지대화가 필요하다는 입장을 개진했다. “[특별대담] “북한 비핵화를 넘어, 한반도 비핵지대화로.” 『한겨레』, 2018. 5. 1.

277) “‘Door is wide open’ for negotiations with North Korea, US envoy says,” June 19, 2019, <<https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/door-is-wide-open-for-negotiations-with-north-korea-us-envoy-says>> (Accessed September 30, 2019).

한반도 비핵지대를 비핵화의 정의와 최종 상태로 삼으면 이러한 문제는 상당 부분 해결할 수 있다. 한반도에 국한되어 특수하게 사용되어온 비핵화와 달리 앞서 소개한 비핵지대에는 국제법적으로 통용되어온 정의와 목표가 존재하기 때문이다. 이에 따라 1992년 남북한이 체결한 한반도 비핵화 공동선언과 국제적으로 통용되어온 비핵지대를 조합해 한반도 비핵지대 창설을 도모할 필요가 있다. 어차피 북미 간에 비핵화 합의에 도달한다면 그 내용은 비핵지대와 상당히 유사할 수밖에 없다. 사정이 이렇다면 ‘존재하지도 않고 합의하기도 어려운’ 비핵화의 정의와 최종 상태를 두고 갈등을 지속할 것이 아니라 ‘이미 존재하는’ 비핵지대를 비핵화의 정의와 최종 상태로 삼는 것이 훨씬 실용적이다.

둘째, 한반도 비핵지대 창설이 가장 완벽에 가까운 북핵 문제 해결 방안이라는 점이다. 북한이 과거와 현재의 핵무기 프로그램을 완전히 폐기하더라도 미래의 핵까지 완전히 제거하는 것은 불가능하다. 북한에는 미래에도 기술, 자원, 인력이 남아있게 될 것이 때문이다. 비핵지대 조약 체결은 북한의 이러한 잠재력이 핵무기 개발로 이어지는 것을 봉쇄하는 데에 탁월한 효과가 있다. 조약이 체결되면 북한은 IAEA뿐만 아니라 남북한 핵검증 체제 구성에 따라 한국의 검증도 받아야 한다. 또한 북한의 비핵화 약속에 국제법적 구속력도 부여할 수 있게 된다. 이는 곧 북한의 조약 위반 시 더욱 강력한 제재를 받을 수밖에 없다는 것을 의미한다.²⁷⁸⁾ 제네바 북미 합의와 6자회담의 「9·19 공동성명」 등 북핵 합의 역사상 국제법적 구속력을 확보한 전례가 없었다는 점에서 전임 정부 때보다 강력한 합의를 원하는 트럼프 행정부에게도 매력적인 방법이 될 수 있다.

278) 정육식, “비핵화의 최종상태, ‘비핵지대’를 위한 큰 그림,” 『프레시안』, 2019.5.28.
 (<<http://www.pressian.com/news/article/?no=242690>> (검색일: 2019.10.30).)

셋째, 한반도 비핵지대가 미국의 대북 핵위협을 해소할 수 있는 가장 현실적인 방법이라는 점이다. 미국이 약 7천개에 달하는 핵무기 및 그 투발수단을 완전히 없애지 않는 한, 북한이 요구해온 “미국 핵위협의 근원적인 해소”는 불가능하다. 하지만 미국의 완전한 핵폐기는 현실적으로 가능하지 않다는 점도 인정해야 한다. 그래서 비핵지대 조약이 필요하다. 이 조약을 체결하면 미국의 대북 소극적 안전보장 약속에는 국제법적 구속력이 부여되고, 미국이 한반도에 핵무기를 다시 배치할 수도 없게 된다. 지금까지 미국은 여러 차례에 걸쳐 대북 소극적 안전보장을 공약했지만 법적 구속력은 없었고 이에 따라 수시로 반복되었다. 이러한 맥락에서 볼 때 한반도 비핵지대 조약 체결은 미국의 대북 안전보장에 법적 구속력을 부여하는 최초의 사례가 된다. “전 조선반도의 비핵화”를 주장해온 북한에게 비핵화 결단을 유도하는 데에 있어서 유용한 요소가 있는 것이다.²⁷⁹⁾

또한 비핵지대는 ‘다자 간’ 대북 안전보장이라는 성격도 갖게 된다. 한반도 비핵지대 조약 체결 시 중국과 러시아도 참여하게 되는데, 이렇게 되면 미국이 조약상의 의무를 저버리고 북한에 핵 위협을 가하기가 더욱 어려워진다. 북한뿐만 아니라 핵보유국이자 유엔 안보리 상임이사국들은 중국과 러시아의 반발도 초래하게 될 것이기 때문이다. 이러한 두 가지 특성, 즉 법적 구속력과 다자 간 조약은 난제 중의 난제라고 할 수 있는 대북 안전보장 문제를 해결하는 데에 기여할 수 있는 것이다.

기실 비핵지대는 북한이 주장해온 “조선반도 비핵화”와 흡사한 내용을 담고 있다. 그래서 한국이 비핵지대를 주창하면 보수 진영의 색깔론 공세가 나올 것이다. 하지만 비핵지대는 친북적인 주장이 아

279) 정옥식, “‘비핵화’ 대신 한반도 ‘비핵지대’를 제안한다,” 『프레시안』, 2019.10.2.

나라 거의 모든 이들이 불가능하다고 여기는 북한의 핵포기를 현실화할 수 있는 가장 유력한 방법이다. 내용적으로 북한이 주장해온 비핵지대를 대안으로 제시하는 것이야말로 ‘최대의 압박’이 될 것이기 때문이다. 동시에 이는 김일성 주석과 김정일 국방위원장의 유훈을 실현하는 것이기에 김정은에게 ‘명예로운 선택’을 열어주게 될 것이다. 상호 만족할 수 있는 해법이란 바로 이런 것이 아닐까 한다.

넷째, 한반도 비핵지대는 평화협정 협상 시 가장 뜨거운 감자라고 할 수 있는 주한미군 문제 해결에도 크게 기여할 수 있다. 한미동맹은 평화협정 체결 시 주한미군의 지위가 불안해질 것을 우려하고 있다. 반면 북한과 중국은 평화협정 체결 이후에 한미동맹과 주한미군의 변화가 필요하다는 입장을 갖고 있다. 그런데 한반도 비핵지대 창설은 남·북·미·중이 ‘전략 자산 없는 주한미군’이라는 상호 만족할 수 있는 합의에 도달할 수 있는 여지를 만들어낼 수 있다.²⁸⁰⁾ 미국은 ‘전략 자산이 없는’에 중국은 ‘주한미군’에 불만을 품을 수 있지만, 이는 ‘상호 만족할 수 있는 합의’의 근거가 될 수 있다. 평화협정의 최대 걸림돌로 간주되어온 미중 패권경쟁에서 한반도 문제를 분리시키거나 패권경쟁을 완화하는 방법도 이러한 방식을 통해 찾을 수 있다.

다섯째, 한국의 안전보장 측면에서도 큰 효과가 있다는 점이다. 한반도 문제 해결 이후에도 중국과 러시아의 핵위협에 대비해 미국의 핵우산을 비롯한 강력한 한미동맹은 계속 필요하다는 주장이 있다. 하지만 한반도 비핵화 이후에도 핵우산이 명시적으로 존재한다는 것은 비핵화 달성에 커다란 장애가 될 뿐만 아니라 “완전한 비핵화”의 취지에도 맞지 않는다. 또한 중국과 러시아가 한국을 상대로

280) ‘전략 자산 없는 주한미군’을 주한미군 문제 해법으로 제시한 글로는 정육식, “주한미군이 ‘볼드모트’인가?”, 『프레시안』, 2018.5.2., <<http://www.pressian.com/news/article/?no=195274>> (검색일: 2019.10.1.).

핵위협을 가할 것이라는 막연한 불안감도 과도한 위협 인식이다. 한반도 비핵지대는 혹시라도 있을 수 있는 일말의 불안감을 해소하는데 기여할 수 있다. 비핵지대 창설은 중국과 러시아를 포함한 핵보유국들의 남북한에 대한 법적 구속력을 갖춘 소극적 안전보장을 전제로 하기 때문이다.

여섯째, 한반도 비핵지대 창설이야말로 남북한이 자주적으로 문제를 풀 수 있는 가장 유력한 방식이자 통일 실현에도 기여할 수 있다.²⁸¹⁾ 「4·27 판문점선언」에서는 “남과 북은 완전한 비핵화를 통해 핵 없는 한반도를 실현한다는 공동의 목표를 확인”하면서, “한반도 비핵화를 위한 국제사회의 지지와 협력을 위해 적극 노력해나가기로 하였다.” 그런데 유엔은 비핵지대와 관련해 “지대 내 국가들의 자유로운 협상 결과에 기초”하고 “핵보유국을 비롯한 지대 밖의 국가들도 지지·협력할 것”을 제안하고 있다. 국제법적으로 한반도 비핵지대 내 국가들은 바로 남북한이다. 이에 따라 북미 간 합의를 전제로 남북한이 비핵지대 협상에 착수하고 핵보유국들의 지지와 협력을 유도하는 방안을 추진할 필요가 있다. 또한 한반도 비핵지대 창설은 통일코리아의 핵무장 가능성을 자발적으로 차단한다는 점에서 한반도 통일에 대한 국제사회의 우려를 불식시키는 데에도 기여할 수 있다.

끝으로 동북아 평화안보체제의 초석을 놓을 수 있다는 점이다. 한반도 비핵지대 조약이 체결되면 유일한 피폭국가이자 비핵 3원칙을 내세워온 일본 역시 비핵지대 조약 참여에 강한 압박을 받을 수밖에 없다. ‘3+3’, 즉 남북한과 일본이 ‘지대 내’ 국가로, 미국, 중국, 러시아가 ‘지대 밖’ 국가로 동북아 비핵지대 창설의 문을 열 수 있다는

281) 리팅은 “한반도 비핵지대 구상이 남북한의 자주적인 문제 해결에 분명히 기여할 수 있을 것”이라고 말했다(평화네트워크 자문회의 자료, 2019.10.22.).

것이다. 특히 미국과 러시아가 INF 조약을 파기한 상황이라는 점에서 이러한 접근은 대단히 중요하다. 미국이 중단거리 지대지 미사일을 만들면 한국과 일본은 유력한 배치 후보지가 될 수밖에 없는데, 한반도, 더 나아가 동북아 비핵지대 창설은 이러한 가능성을 원천봉쇄하는 효과를 가질 수 있기 때문이다.

(나) 한반도 비핵지대 추진을 위한 과제

이처럼 한반도 비핵지대 창설은 여러 가지 장점에도 불구하고 현실성은 떨어지는 제안일 수 있다. 실제로 여러 전문가들은 이 점을 지적해왔다. 미국의 스콧 스나이더(Scott Snyder)는 한반도 비핵화의 정의와 최종 상태로 한반도 비핵지대 창설에 대한 질문에 대해 “합리적이고 일리가 있다고 생각한다”며, “개인적으로는 반대하지 않지만 미국 내에서는 추가적인 조항과 구체적인 내용을 원할 것”이라고 답했다. 러시아 외교부 관리를 지낸 안드레이 구빈(Andrey Gubin)은 “러시아는 기본적으로 지지할 것이지만, 한국이 미국의 동맹국이라는 점에서 미국이 쉽게 동의하지는 않을 것으로 본다”는 의견을 개진했다.²⁸²⁾ 중국의 여러 전문가들도 “미국이 동의하면 중국은 반대할 이유가 없을 것”이라고 밝혔다.²⁸³⁾ 황일도 역시 “트럼프 행정부는 오히려 자신들의 핵전력의 역할과 위상을 강화해 지곤의 재래식 전력이 맡고 있던 역할을 대체하는 정책 방향”을 추진해왔기 때문에, 트럼프 행정부가 한반도 비핵지대에 동의할 가능성은 대단히 낮다고 봤다.²⁸⁴⁾

282) 이는 통일연구원 국제세미나(2019.8.30.) 토론 내용을 인용한 것이다.

283) 이는 정육식이 2018년부터 2019년 10월까지 만나본 중국 전문가들에게 공통적으로 확인한 입장이다. 10월 22일 평화네트워크와 중국 전문가들이 베이징에서 가진 자문회의에서도 송원즈와 리팅팅은 구체적인 내용에 따라 유동성은 있겠지만 “중국 정부는 한반도 핵문제의 해법으로 비핵지대 창설 주장에 동의할 것으로 본다”고 말했다.

이러한 지적에서 알 수 있듯이 한반도 비핵지대를 추구하는 데에 있어서 관건은 미국의 입장이라고 할 수 있다. 일단 미국 정부는 여러 가지 조건을 달고 있지만 비핵지대 조약을 지지한다는 입장을 표명해왔다. 이에 따라 한반도 비핵지대 논의시 미국이 제시할 조건을 미리 따져봐야 한다.

우선 미국이 1990년대 초반 한반도 비핵지대를 거부하고 비핵화를 제시한 이유를 복기할 필요가 있다. 일반적으로 비핵지대 조약에서 지대 내 국가들의 우라늄 농축 및 재처리를 금지하지 않고 있다. 반면 한반도 비핵화 공동선언에는 남북한이 이들 시설을 보유하는 것을 금지했다. 이에 따라 한반도 비핵지대 조약 체결 시 “남과 북은 핵 재처리 시설과 우라늄 농축 시설을 보유하지 아니한다”는 조항이 포함되어야 할 것이다. 남북한도 이 점에는 동의할 것으로 보인다.

그러나 미국 국무부는 비핵지대에 대한 여러 가지 조건도 제시하고 있다.²⁸⁵⁾ 가장 중요한 조건은 “비핵지대 조약은 조약 체결국들이 조약 외 국가의 핵무기 탑재 또는 핵능력이 있는 선박이나 항공기가 기항지와 영공 통과와 더불어 본국의 영토·영해·영공을 경유할 수 있는 권리를 부여하거나 거절할 수 있는 기저 권리에 영향을 주지 않아야 한다”고 밝힌 부분이다. 이는 해당 내용을 비핵지대 조약에서 금지하는 것은 받아들일 수 없다는 것으로 해석할 수 있다. 실제로 미국은 여러 비핵지대 조약의 서명·비준을 검토하면서 이 문제를 집중적으로 제기한 바 있다. 이에 따라 한반도 비핵지대 조약 논의시 미국은 핵무기를 탑재했거나 할 수 있는 선박과 항공기의 한국 영토·영공·영해 통과나 기항 및 기착 문제를 한국의 재량에 맡겨야

284) 통일연구원 자문회의 자료, 2019.9.10.

285) U.S. Department of State, “Nuclear Weapon Free Zones,” <<https://2009-2017.state.gov/t/isn/anwzf/index.htm>> (Accessed September 30, 2019).

한다고 주장할 것으로 보인다. 이에 대해 북한은 비핵지대 취지에 부합하지 않는다며 원천적으로 금지해야 한다고 주장할 것으로 예측된다.

미국의 비핵지대에 대한 입장에서 잠재적으로 주목해야 할 점은 존 볼턴의 경질이다. 그는 앞서 소개한 것처럼, 한반도 비핵화에 미국 전략 자산의 한반도 배치와 전개 문제는 포함되지 않는다는 입장을 밝혔었다. 이러한 입장의 배경에는 동맹이든, 조약이든, 국제기구든 미국의 행동의 자유를 구속해선 안 된다는 ‘미국 우선주의’가 깔려 있다.²⁸⁶⁾ 볼턴의 퇴장은 한반도 비핵지대가 공론화될 경우, 이에 대한 트럼프 행정부의 가장 큰 반대자가 사라졌다는 것을 의미한다.

비핵지대 제안과 관련해 끝으로 두 가지만 덧붙이고자 한다. 하나는 ‘선 공론화, 후 정책화’이다. 한반도 비핵지대 창설이 바람직하지만 현실적이지 않다면, 비핵지대에 대한 대중 교육과 홍보, 그리고 국제연대를 강화함으로써 국내외의 인식 확산과 협력을 제고할 필요가 있다. 국내외에서 지지 여론이 높아지면 정책화될 가능성도 그만큼 높아질 수 있다. 또 하나는 비핵지대라는 표현을 사용하지 않더라도 내용적으로는 최대한 이와 흡사한 비핵화를 도모해야 한다는 것이다. 동상이몽이 너무나도 큰 비핵화의 정의와 최종 상태를 비핵지대의 주요 내용으로 구성하는 것이 이에 해당될 수 있다. 하지만 이는 차선책이다. 가능하다면 한반도 문제의 해법으로 비핵지대 조약 체결을 목표로 삼을 필요가 있다.

그렇다면 한반도 비핵지대 조약 체결의 적절한 시점은 언제로 설정할 수 있을까? 통일연구원의 평화협정 시안에는 “한국과 조선은 한반도 비핵화 체제를 더욱 공고히 하기 위해 모든 핵보유국의 한국

286) “Will John Bolton bring on Armageddon—Or Stave it off?,” *The Atlantic*, March 8, 2019, <<https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2019/04/john-bolton-trump-national-security-adviser/583246>> (Accessed September 30, 2019).

과 조선에 대한 핵무기 사용 및 위협 금지를 포함하는 한반도 비핵지대에 관한 조약을 이른 시일 안에 체결하기 위해 노력해 나가기로 하였다”고 기술되어 있다. 이는 평화협정 체결 이후 구체적인 시한을 제시하지 않은 상태에서 “이른 시일 안에” 체결을 목표로 한 것이다.

이에 따라 비핵지대 조약 체결의 구체적인 시기에 대한 다양한 대안도 검토할 필요가 있다. 한반도 비핵지대 조약을 체결하기 위해서는 북한의 NPT 및 IAEA 복귀가 요구된다. 이 시점을 “한반도 평화협정 체결 및 유엔 안보리의 제재 해제 결의 채택과 동시”로 생각해볼 수 있다. 이에 따라 비핵지대 조약 체결 시점을 그 이후 “60일 이내”와 같이 특정 시기로 정하는 방안도 생각해볼 수 있다. 또한 “평화협정 체결 이후 1년 이내에 잔여 핵무기 폐기를 완료”할 것을 제안하고 있는데, 비핵지대 조약 체결을 이와 동시에 하는 방안도 생각해볼 수 있을 것이다.

(2) 북한의 핵물질과 핵무기 폐기 방안

북핵 문제와 관련해 최대 난제 가운데 하나는 북한의 핵물질 및 핵무기 처리 방안이라고 할 수 있다. 이와 관련해 트럼프 행정부는 미국으로의 반출을 선호해왔고 북한은 이에 대한 강한 거부감을 드러내왔다. 다만 ‘리비아식 모델’을 운운하면서 북한의 핵물질과 핵무기를 미국으로 반출해야 한다고 주장했던 볼턴이 경질되고 트럼프는 “새로운 방법”을 언급함으로써 북핵 폐기 방식을 둘러싼 북미 간 갈등이 완화될 가능성은 존재한다.

이러한 상황에서 러시아로의 이전·폐기를 제안하는 이유는 북미 간 교착 상태를 타개하고 획기적인 돌파구를 만드는 데에 대단히 유용하다고 여기기 때문이다. 이 제안에 대해 버지니아 대 필립 켈리

코(Philip Zelikow) 교수는 “매우 흥미로운 제안”이라며 “논의해볼 수 있는 아이디어”라고 말했다.²⁸⁷⁾ 러시아의 안드레이 구빈은 “러시아는 그러한 경험과 시설을 갖추고 있다”며 “다만 이에 대한 국제적인 합의와 북한의 요청이 있어야 할 것”이라고 답했다.²⁸⁸⁾ 송원즈와 리팅팅 역시 “창의적인 아이디어”라며 검토해볼 만한 가치가 있다는 입장을 피력했다.²⁸⁹⁾ 본 접근법은 몇 가지 측면에서 그 유용성과 장점을 타진해볼 수 있다.

첫째는 유사한 전례가 있다는 점이다. 1991년 12월 소련 해체 후 하루아침에 세계 3, 4, 5위의 핵보유국이 된 우크라이나, 카자흐스탄, 벨라루스의 사례가 바로 그것이다. 4000여 개의 핵무기를 보유하고 있던 우크라이나는 1994년에 NPT에 가입했고, 1996년까지 모든 핵탄두를 러시아로 이전·폐기했다. 1400여개의 핵탄두를 보유하고 있던 카자흐스탄 역시 1994년에 NPT에 가입한 데 이어 핵무기의 러시아로의 이전·폐기는 1995년에 완료됐다. 800여개의 핵무기를 갖고 있었던 벨라루스의 NPT 가입 및 핵 폐기 완료도 각각 1993년과 1996년에 이뤄졌다. 이처럼 상당량의 핵무기를 갖고 있었던 이들 3개국의 핵 폐기가 빠른 시일 내에 완료된 데에는 미국과 러시아의 협력적 위협감소(Cooperative Threat Reductuion: CTR) 프로그램에 따라 러시아로의 반출 방식을 택한 것이 주효했다고 할 수 있다.²⁹⁰⁾

둘째는 트럼프가 CTR에 흥미를 느낀 적이 있다는 것이다. ‘다른 수단에 의한 안보 실현’으로 각광받았다가 2000년대 후반부터 존재

287) 2019년 3월 20일 미국 버지니아 대학에서 가진 정육식과의 대화에서 나온 입장이다. 참고로 켈리코는 대북정책 특별대표를 맡고 있는 스티븐 비건과 절친한 사이로서 대북정책에 대해 긴밀히 협의해온 인물이다.

288) 이는 통일연구원 국제세미나(2019. 8. 30.) 토론 내용을 인용한 것이다.

289) 평화네트워크 자문회의 자료, 2019.10.22.

290) 정육식, 『핵과 인간』, pp. 506~511.

감이 약해진 CTR이 다시 주목을 받게 된 계기는 사상 최초의 조미정상회담 합의에 있었다. 이 소식을 접한 샘 넌(Sam Nunn)과 리처드 루가(Richard Lugar) 전 상원의원들은 언론 기고문을 통해 2012년 이후 중단된 미러 간 CTR 협력을 재구축하는데 있어서 “북한은 좋은 출발점이 될 수 있다”고 주장했다.²⁹¹⁾ 이들은 다른 아닌 CTR의 두 주역이었다. 그러자 1차 북미정상회담을 앞둔 2018년 6월 초에 트럼프와 마이크 펜스(Mike Pence) 부통령이 이들에게 CTR 프로그램을 북한에 적용하는 방안에 대해 설명해줄 것을 요청해 의견을 청취했다.²⁹²⁾ 넌과 루가는 7월 초 *NPR* 방송에 출연해 “트럼프에게 이러한 내용을 설명했고 트럼프도 흥미를 갖고 많은 질문을 했다”고 밝히기도 했다.²⁹³⁾

셋째는 CTR은 미국 내에서 초당적인 협력의 전통을 갖고 있고 한 반도 비핵화의 모델로 오래 전부터 거론되어왔다는 점이다. 미국 내에서 정파적 갈등이 격화되고 야당인 민주당이 하원 다수당이 되어 트럼프 탄핵 조사에 돌입함으로써 한반도 문제에 미칠 영향에도 큰 관심이 모아지고 있다. 또한 비핵화가 실제로 착수될 경우 비용이 발생할 수밖에 없는데, 그 비용을 누가 부담할 것인가도 갈등 요인이 될 수 있다. 그런데 1991년 민주당 소속의 넌과 공화당의 루가가 주도한 CTR은 강력한 초당적 합의와 협력의 역사를 갖고 있다. 또한 2005~2007년에는 이 프로그램을 한반도에 적용하는 방안에 대해 민주당계 싱크탱크와 의회에서 폭넓게 논의되기도 했었다. 이러

291) Sam Nunn and Richard Lugar, “What to do if the talks with North Korea succeed,” *The Washington Post*, April 23, 2018.

292) “Trump to Insist Kim Make First Move in Form of Nuclear Timeline,” *Bloomberg*, June 6, 2018.

293) “Ex-Sens. Nunn and Lugar on disarming North Korea,” *NPR*, June 7, 2018, <<https://www.npr.org/2018/06/07/617799786/ex-senators-nunn-and-lugar-on-disarming-north-korea>> (Accessed September 30, 2019).

한 점에 비춰볼 때, CTR은 대북정책을 둘러싼 미국 내부의 정파 간 갈등을 줄이면서 초당적인 협력과 필요한 기금 마련을 도모할 수 있는 유력한 방안이라고 할 수 있다.

넷째는 러시아가 풍부한 노하우와 장비도 갖고 있고 북한과의 협력도 용이하다는 것이다. 러시아는 앞서 언급한 세 나라들뿐만 아니라 자국의 핵무기를 포함해 핵무기를 폐기한 경험이 가장 많은 나라이다. 미국은 이 과정에서 CTR을 통한 재정 지원과 기술 협력에 나선 바 있다. 또한 러시아는 북한과 국경을 접하고 있고 우호관계에 있다. 아울러 러시아에는 핵탄두 및 이를 장착한 미사일을 안전하게 운송할 수 있는 특수 차량과 열차 등 특수 장비들이 있고 북한과 러시아는 철도와 도로로 연결되어 있다. 신속하고도 안전하게 운송할 수 있는 인프라와 장비 및 시설은 이미 갖춰진 셈이다.

또한 이러한 방식은 지그프리드 헤커(Siegfried Hecker) 박사의 문제제기에 대한 대안을 내포하고 있다. 핵무기도 만들어보고 폐기도 해봤던 헤커는 “핵탄두 해체는 이걸 만든 사람들이 직접 해야 한다”며 불타이 말한 미국으로의 북핵 반출·폐기 주장은 “순진한 발상”이라고 비판한 바 있다.²⁹⁴⁾ 러시아로의 반출이 유력한 대안이 될 수 있다는 주장은 이와도 연관된다. 북핵을 러시아로 반출하면서 핵무기 개발 및 제조에 관여한 북한의 핵과학자들과 기술자들도 함께 보내면 되기 때문이다.²⁹⁵⁾ 물론 미국도 폐기 과정에 참여해야 한다고 요구할 것이며, 북한과 러시아도 이를 수용해야 할 것으로 보인다. 물론 북한과 미국의 협상에서 상호 이익의 균형이 이루어지면 미국으로의 반출도 가능할 것이다.

294) *The New York Times*, May 17, 2018.

295) 정육식, “북한 핵 탄두, 러시아로 반출한다면?”, 『프레시안』, 2018.6.28., <http://www.pressian.com/news/article/?no=201893&utm_medium=search> (검색일: 2019.10.30.).

끝으로 본 제안은 근본적인 북핵 해결을 도모하면서도 그 속도를 획기적으로 높이고 불가역적인 북핵 폐기를 가능하게 하는 방법이라는 점이다. 북한이 비핵화의 핵심 과제인 핵물질과 핵무기를 미국 혹은 러시아로 반출하는 것에 동의할 경우, 이는 북한이 비핵화의 진정성을 보여줄 수 있는 최고 수준의 방식이라고 할 수 있다. 또한 북한 내에서 폐기하는 것보다 훨씬 빠른 방식이다. 북한의 핵물질과 핵무기가 외국으로의 반출이 완료되는 것과 동시에 북핵 폐기가 완료되는 것이나 마찬가지이기 때문이다. 아울러 북핵을 인도받은 외국이 북한에 다시 돌려줄 가능성도 없다는 점에서 가장 확실한 불가역적 방식이기도 하다.

물론 북한이 온갖 난관 속에서 만든 핵물질과 핵무기를 러시아로 반출한다는 것은 엄청난 수준의 결단을 요하는 것이다. 이에 따라 이에 대한 상응조치도 과감하게 구성할 필요가 있다. 이와 관련해 본 연구에서는 포괄적 합의와 단계적 이행을 전제로 북핵의 해외 반출과 상응조치의 로드맵을 제시하고 있다. 북한이 핵물질 전부와 핵무기 50%를 반출하고 NPT 및 IAEA에 복귀하며 잔여 핵무기 반출 계획을 확정하는 것과 동시에 한반도 평화협정을 체결하고 유엔 안보리의 대북 제재를 완전히 해제할 것을 제안하고 있다. 이러한 방식으로의 문제 해결은 북한에게도 분명 이로운 점이 있다. 조속하고도 근본적인 문제 해결은 북한의 “새로운 전략 노선”을 실현하는 데에 큰 도움이 될 것이기 때문이다.

본 방식을 추진할 경우 러시아와의 합의는 필수적이다. 이에 따라 러시아도 당사자로 참여하는 틀을 모색해야 한다. 세 가지 방식을 검토해볼 수 있다. 첫째는 북미 간 합의를 전제로 반출국인 북한과 접수국인 미국 혹은 러시아의 합의를 도출하는 방식이다. 둘째는 북·미·러 3자 협의를 통해 추진하는 방식이다. 하지만 이 두 가지 방

식으론 비용 문제에 대한 합의를 이루기 어렵다. 북한과 러시아는 비용 부담 자체를 꺼려할 것이고, 미국도 전적으로 자신이 부담하려고 하진 않을 것이기 때문이다.

이에 따라 6자회담 틀을 활용하는 방식이 가장 바람직하다고 할 수 있다. 북핵 폐기는 모두에게 이익이 되고 과거 6자회담에서 비용 분담을 한 전례가 있다는 점에서 북한을 제외한 5개국이 공평하게 부담하는 방식을 취할 수 있기 때문이다. 또한 6자회담은 북핵의 해외 반출뿐만 아니라 북한 핵시설의 폐기·정화·제염 그리고 무기용 핵 프로그램 종사자들의 직접 전환과 같은 다른 과제를 풀어나가는 데에도 유용하다. 한반도 비핵지대 창설시 추후에 이를 동북아 비핵지대로 확대하는 등 동북아에서 평화안보체제를 발전시키는 데에도 6자회담은 필수적이다.

4. 군비통제

가. 남·북·미·중 4자 입장 및 기존 연구 검토

한반도 평화협정에는 한반도 군비통제와 관련된 내용도 반드시 포함돼야 한다. 평화협정이 「정전협정」을 종결하고, 한반도의 항구적 평화체제 구축의 청사진을 담고 있어야 한다는 점을 감안했을 때,²⁹⁶⁾ 적대적인 남북한의 군사적 대치가 종료됐다는 내용은 기본적으로 담겨야 할 것이다. 또한 지금까지 비대하게 비정상적으로 성장한 남북한의 군사력을 일정한 수준까지 통제하고 감축하는 방향이 담아야 할 것이다.²⁹⁷⁾ 한편 남북한의 적대적 군사적 대치가 정치

296) 김승채, “한반도 휴전협정의 본질과 문제점,” 『평화연구』, 제5권 (1996), p. 137.

297) 박종철, “한반도 비핵화와 평화체제 전환,” 『한국과 국제정치』, 제22권 1호 (2006),

적 수준에서라도 종료됐다는 점에서 한국군을 제외하고 한반도에서 북한과 군사적으로 대치하는 군사적 실체인 주한미군을 어떻게 다룰 것인지도 생각하지 않을 수 없다. 이와 함께 한반도 평화협정 체결로 한미동맹이 더 이상 북한에 적대적인 성격을 갖지 않는다는 내용도 포함돼야 할 것이다.

우선, 남북한의 군비통제 및 군축과 관련해 논의해보자. 남북한의 정상은 사상 처음으로 「4·27 판문점선언」을 통해 상호 간 군비통제 및 군축의 필요성에 공감을 표했다. 특히, 남북한의 정상이 임석한 가운데 양측 국방당국 최고책임자들이 서명한 「9·19 군사합의」는 남북군사공동위원회를 통해 남북한 간 군사적 신뢰 구축과 군비통제 및 군축을 추진할 것을 약속하고 있다. 2018년 「9월 평양공동선언」의 부속합의서인 「9·19 군사합의」는 「4·27 판문점선언」, 특히 제2조 한반도의 침예한 군사적 긴장상태 완화 및 전쟁 위협의 실질적 해소를 군사적으로 이행하기 위한 포괄적이며 진전된 합의라고 할 수 있다. 그렇지만 「9·19 군사합의」는 그동안 제대로 지켜지지 않았던 「정전협정」의 주요 내용을 복원하고 확대하는 동시에 군사적 신뢰 구축과 군비통제, 군축에 해당하는 내용을 포함하는데 그치고 있다. 즉, 「9·19 군사합의」는 정전체제를 한반도 평화체제로 바꿔나갈 수 있는 ‘기틀’을 마련한 정도로 평가할 수 있는 것이다.²⁹⁸⁾

따라서 「남북 기본합의서」 및 그 부속합의서, 「4·27 판문점선언」, 「9월 평양공동선언」, 「9·19 군사합의」 등 기존의 내용을 넘어서는 남북한 군비통제 및 군축 관련 내용이 한반도 평화협정에 포함되는 것이 바람직할 것이다. 그렇지만 남북한과 주변국이 남북한 군비통

pp. 123~133.

298) 장철운, 『평화체제 관련 남북한 군사적 긴장완화』 (서울: 통일부 통일교육원, 2018), p. 42.

제 및 군축과 관련된 모든 내용에 합의하기가 쉽지 않을 수 있다. 특히, 남한에 상당한 규모의 병력을 주둔시키고 있는 미국은 남한의 군비통제 및 군사력 감축을 매우 민감하게 받아들일 수 있다. 북한과의 합의를 통해 남한의 군사력이 감축될 경우, 자연스럽게 주한미군 감축 논의가 한반도 내외에서 대두될 수 있기 때문이다. 이는 중국과 국제사회의 패권을 두고 경쟁하는 미국 입장에서 선뜻 동의하기 어려운 사안이다. 그리고 한반도의 항구적 평화체제 구축을 위한 긴 여정의 시작 또는 일부가 한반도 평화협정 체결일 수 있다는 점을 감안한다면, 여기에 남북한 간 군비통제 및 군축과 관련된 내용을 구체적으로 담기가 어렵거나 적절치 않다는 지적도 제기될 수 있다. 한반도 평화협정이 체결된다고 해서 「정전협정」 체결 이후 70년 가까이 군사적으로 대치해 온 남북한의 적대성을 한 순간에 없앨 수는 없다. 즉, 평화협정이 체결되더라도 남북한이 통일돼 군대 통합이 이뤄지기 이전까지는 상호 구조적인 무력충돌 가능성과 위협이 잔존할 수도 있다는 것이다.²⁹⁹⁾

다음으로 한반도 평화협정과 관련된 주한미군 문제 및 한미동맹의 성격 변화에 관해서도 생각해 볼 필요가 있다.³⁰⁰⁾ 한미동맹과 주한미군은 기본적으로 「한미상호방위조약」에 근거한 것으로 남북한 간 논의사항이 되는 것은 적절치 않다. 그렇지만 평화협정 체결로 한반도의 항구적 평화체제 구축이 본격화되고 남북한 간 군비통제 및 군축이 논의되는 상황에서 주한미군과 한미동맹이 여전히 북한에 적대적인 성격을 유지하는 것은 적절치 않다.³⁰¹⁾ 2018년 한반도

299) 백승주, “한반도평화협정의 쟁점: 주제, 절차, 내용, 평화관리방안,” 『한국과 국제정치』, 제22권 1호 (2006), p. 282.

300) 이상현, “한반도 평화체제와 한미동맹,” 『한국과 국제정치』, 제22권 1호 (2006), pp. 237~254.

301) 고유환, “동북아 안보협력과 한반도 평화체제 구축,” 『북한연구학회보』, 제7권 2호 (2003), p. 380.

정세가 근본적으로 전환되는 과정을 거친 이후 북한은 주한미군 철수와 같은 과거의 주장을 되풀이하지 않고 있다. 김정일 위원장도 2000년 남북정상회담 당시 김대중 대통령에게 “1992년 초 김용순 비서를 미국에 특사로 보내 ‘주한미군이 남북한 간 군사적 충돌을 막아주는 평화유지군 같은 역할을 해달라’고 요청했다”고 밝힌 바 있다.³⁰²⁾ 따라서 평화협정 체결 과정에서 남북한과 주변국 사이에 주한미군 및 한미동맹 문제를 직접 협의하는 것은 적절치 않지만, 한미 간 협의를 거쳐 한반도와 관련된 주한미군 및 한미동맹의 성격을 변화시키고,³⁰³⁾ 이를 북한에 알려준 뒤 「한반도 평화협정」을 이행하는 과정에서 북한이 직·간접적으로 확인하게 하면 될 것으로 판단된다.

그렇다면 여기에서 발생할 수 있는 문제는 한반도 외 지역에 대한 한미동맹의 성격과 관련된 것이다. 남북한의 총체적 국력 격차가 매우 크게 발생하고, 특히 남한의 재래식 군사력이 북한의 재래식 군사력에 우위를 보이는 상황은 그동안 한반도에 묶여있던 한미동맹의 성격을 지역적·국제적으로 변화시켰기 때문이다. 즉, 한반도 평화협정을 통해 한미동맹과 주한미군이 북한과 한반도 주변지역을 약속하고 이를 지켜나갈 수 있을지는 몰라도, 한반도를 벗어난 범위에서도 그러할지에 대해서는 의문이 남는 것이다. 또한 국제질서 수준에서의 미중 간 경쟁과 대립은 남북한의 의사와 상관없이 한동안 진행될 가능성이 매우 크다는 것이 중론이다. 만약 남중국해 등과 같이 한반도가 아닌 다른 지역에서 미국과 중국 간 갈등이 비군사 분야를 넘어 군사 분야로까지 확대돼 물리적 충돌이 발생하고,

302) 임동원, 『피스메이커: 남북관계와 북핵문제 20년』 (서울: 중앙북스, 2008), pp. 115~116.

303) 남만권, “한반도 평화체제 구축의 접근방향 고찰,” 『국방정책연구』, 제60권 (2003), p. 41.

미국이 대중국 봉쇄 등을 위해 남한에 한미동맹 차원의 협력을 요청하고 남한이 이에 응할 수밖에 없는 상황이 도래할 수도 있는 것이다. 그렇지만 이는 한반도 평화협정에 포함시키기 쉽지 않은 내용이다.

이와 관련해 한미동맹과 대치되는 북중관계에 대한 논의도 한반도 평화협정 협의 과정에서 이뤄져야 한다는 주장이 가능할 수 있다. 우선 한미동맹에 빚대 북한과 중국 사이에 군사동맹이 체결돼 있는지에 대한 논란이 있을 수 있다. 북한과 중국의 관계가 한국전쟁 발발 이전부터 ‘사실상의 동맹 관계’였다는 주장이 있으며,³⁰⁴⁾ 북중관계가 동맹 수준이라는 주장의 직접적 근거로 자주 거론되는 것은 1961년 7월 11일 체결된 「조선민주주의인민공화국과 중화인민공화국 간의 우호, 협조 및 호상 원조에 관한 조약」(이하 「북중 상호원조조약」)에 자동 군사개입 조항이 포함돼 있다는 것이다. 「북중 상호원조조약」에서 양국은 “수정 또는 폐기할 데 대한 쌍방 간 합의가 없는 이상” 영구적으로 효력을 가지도록 규정하고 있고,³⁰⁵⁾ 북중이 이 조약의 수정 또는 폐기에 합의한 적이 없기 때문에 「북중 상호원조조약」은 아직도 유지되는 것으로 해석할 수 있다. 그렇지만 탈냉전, 특히 한중 수교 이후의 ‘현실’을 감안했을 때 북중관계를 「북중 상호원조조약」에 기반한 ‘동맹 관계’로 규정할 수 있는지에 대해서는 회의적인 시각이 적지 않다.³⁰⁶⁾ 따라서 한반도 평화협정과 한미동맹은 매우 밀접하게 연관된 사안일 수 있지만, 한미동맹에 빚대 북중관계를 「한반도 평화협정」 체결에 따라 조정하거나 변화시켜야

304) 왕위민 지음, 선병삼 옮김, 『핵 영향하의 중북관계 연구: 동맹안보딜레마이론을 바탕으로』 (고양: 서우얼출판사, 2017), pp. 18~26.

305) 이종석, 『북한-중국관계: 1945~2000』 (서울: 중심, 2000), p. 222.

306) 왕위민 지음, 선병삼 옮김, 『핵 영향하의 중북관계 연구: 동맹안보딜레마이론을 바탕으로』, pp. 157~168.

한다는 주장은 설득력을 얻기가 쉽지 않을 것이다.

국면이 전개되는 과정에서 다소 부침이 있는 것은 사실이지만, 2018년 이후 이뤄지고 있는 이른바 ‘한반도 비핵평화 프로세스’는 한반도에 새로운 상황을 만들고 있다. 특히, 2018년 3차례의 남북정상회담 과정에서 이뤄진 「4·27 판문점선언」, 「9월 평양공동선언」, 「9월 평양공동선언」의 부속합의서인 「9·19 군사합의」와 역사적인 제1차 북미정상회담의 「6·12 북미 공동성명」은 한반도의 미래가 다시는 과거로 회귀해서는 안 되며, 그렇게 하기 어렵게 억제할 것으로 기대된다. 작금의 이러한 맥락을 감안한다면 냉전체제가 붕괴되던 1990년대 4자회담 등에서 남북한과 미국, 중국이 나타냈던 한반도 군비통제 관련 기존 입장을 재검토하는 것은 적절치 않아 보인다. 대신 2018년 이후 한반도 정세 전환 과정에 포함된 한반도 군사문제 해결 관련 내용을 중심으로 남북한과 미국, 중국의 입장을 간략하게 정리하는 것이 더욱 적절할 것이다.

남북한의 정상은 「4·27 판문점선언」을 통해 역사 상 처음으로 “군사적 긴장이 해소되고 서로의 군사적 신뢰가 실질적으로 구축되는 데 따라 단계적으로 군축을 실현해 나가기”로 합의했다. 이는 지난 2000년 및 2007년 남북정상회담과 확연히 차별화되는 내용으로, 남북한의 정상이 군축에 관해 명시적으로 합의한 첫 사례라는 점에서 갖는 의미가 대단히 크다고 할 수 있다. 그동안 군비통제 및 군축문제와 관련해 남한이 ‘군사적 신뢰 구축 → (운용적) 군비통제 → 군축(구조적 군비통제)’이라는 단계적 방안을 강조해 온 반면 북한이 ‘군축 우선 추진’을 강조하며 상호 대립해왔다는 점에서 「4·27 판문점선언」에서의 단계적 군축 추진 실현 합의는 남북한이 서로 한 걸음씩 양보해 일정하게 타협한 것으로 평가할 수 있다.³⁰⁷⁾

307) 한용섭, “군비통제와 한반도 평화체제 수립: 선순환 관계를 위한 제언,” 『한국과 국

〈표 Ⅲ-3〉 군비통제 관련 남북한 기존 입장 비교

구 분	남 한	북 한
기본입장	군비통제 통한 긴장완화 실현 - 한반도 문제의 남북 당사자 해결 - 통일지향적 군비통제: 민족공동체 통일방안과 연계	선 미북 평화협정 체결 및 주한미군 철수, 후 남북 군비통제
군비통제 방안	점진적 군비통제: 선 신뢰구축, 후 군비축소	「일괄타결, 동시실천」 원칙: 선 군축, 신뢰구축은 자동 수반
신뢰구축	비군사적 5대 조치 + 군사적 신뢰구축 조치 동시 이행	외국군과의 군사훈련 중지 우발적 충돌 방지를 위한 DMZ 평화적 이용
군 축	먼저 공격무기 감축, 이후 병력 감축 및 감시/검증 - 군사력 상호 균형 원칙	선 3단계 병력 감축 (30만명→20만명→10만명) 후 무기 감축 및 검증

출처: 김동명, 『독일통일, 그리고 한반도의 선택』 (서울: 한울, 2010), p. 564.

남북한의 정상은 「9월 평양공동선언」을 통해서 “비무장지대를 비롯한 대치지역에서의 군사적 적대관계 종식을 한반도 전 지역에서 실질적인 전쟁위험 제거와 근본적인 적대관계 해소로 이어나가”자고 약속했는데, 이는 「4·27 판문점선언」보다 진일보하고 구체적인 것이라고 할 수 있다. 그리고 「9월 평양공동선언」이 부속합의 서로 규정한 「9·19 군사합의」는 기존에 유명무실화됐던 정전체제를 복원·실현하기 위한 조치들이 망라돼 있다. 여기에서 나아가 「9월 평양공동선언」에 포함된 무력충돌 가능성 감소 및 전쟁위험 해소를 위해 「9·19 군사합의」에는 남북한 간 군사적 신뢰 구축 및 군비통제, 군축과 관련해 실현 가능한 조치들이 포함돼 있다. 즉, 남북한은 2018년 「4·27 판문점 선언», 「9월 평양공동선언», 「9·19 군사합의」를 통해 그동안 대립했던 군사 문제 해결 방향과 관련해 어느 정도 공감대를 만들었다고 평가할 수 있다.³⁰⁸⁾

『제정지』, 제22권 1호 (2006), p. 193.

「9·19 군사합의」 이행 과정에서 운영되고 있는 ‘남·북·유엔사 3자 협의체’에서는 한반도 군비통제 문제와 관련한 미국의 입장을 간접적으로 확인할 수 있다. 「9·19 군사합의」 이후 3자 협의체는 판문점 공동경비구역의 지뢰제거, 화기 및 초소 철수, 경비인원 감축, 감시장비 조정 등에 관해 협의한 뒤 이행함으로써 비무장화를 완료했다. 특히 3자는 ‘감시장비 실무협의체’를 별도로 운영함으로써 향후 상대측 지역에서의 경비근무 수행 및 방문객 자유왕래 보장을 위한 감시 장비 조정 문제와 상호 정보공유 방안 등에 대해서도 구체적으로 협의했다. 이러한 남·북·유엔사 3자 협의체는 역사상 처음으로 한국군과 북한군, 유엔군, 즉 미군 대표가 한 자리에 모여 판문점 공동경비구역의 비무장화와 관련된 세부적인 문제를 협의하고 해결해나가는 대화의 틀이라는 점에서 그 의미가 결코 작지 않다.³⁰⁹⁾ 이러한 측면에서 2018년 이후 한반도 정세 전환 과정에서 이뤄지고 있는 남북한 간 군사 문제 해결에 미국도 일정하게 협력하는 입장을 취하고 있다는 점을 확인할 수 있다.

한편, 한반도에서 이뤄질 군비통제와 관련해 중국이 공식적인 입장을 밝힌 적은 거의 없다. 다만, 중국이 한반도 문제와 관련해 강조하는 원칙인 ‘쌍중단 및 쌍궤병행’에서 한반도에서 이뤄질 군비통제와 관련된 중국의 입장을 어느 정도 유추할 수 있다. 중국이 강조하는 ‘쌍중단’은 한미연합군사훈련 등 한미의 대북 위협 조치와 북한의 핵·미사일 시험 중단이며, ‘쌍궤병행’은 한반도 비핵화와 한반도 평화체제 구축이 병행 추진돼야 한다는 의미이다.³¹⁰⁾ 여기에서 찾을 수 있는 한반도 군비통제에 대한 중국의 입장은 표면적으로는 긍정

308) 장철운, 『평화체제 관련 남북한 군사적 긴장완화』, pp. 38~44.

309) 위의 책, pp. 49~51.

310) 김갑식 외, 『한반도 비핵/평화 프로세스와 남북한 군비통제 추진전략』 (세종: 경제·인문사회연구회, 2018), pp. 65~67.

적이라고 평가할 수 있다. 남북한과 미국 모두 한반도의 군사적 긴장을 고조시키는 행위를 중단해야 하며, 한반도의 평화와 안정을 유지하기 위해 남북한과 미국 모두 노력해야 한다는 것이 중국의 입장이라고 할 수 있기 때문이다.

나. 타 지역 사례 검토

(1) 이집트-이스라엘 사례

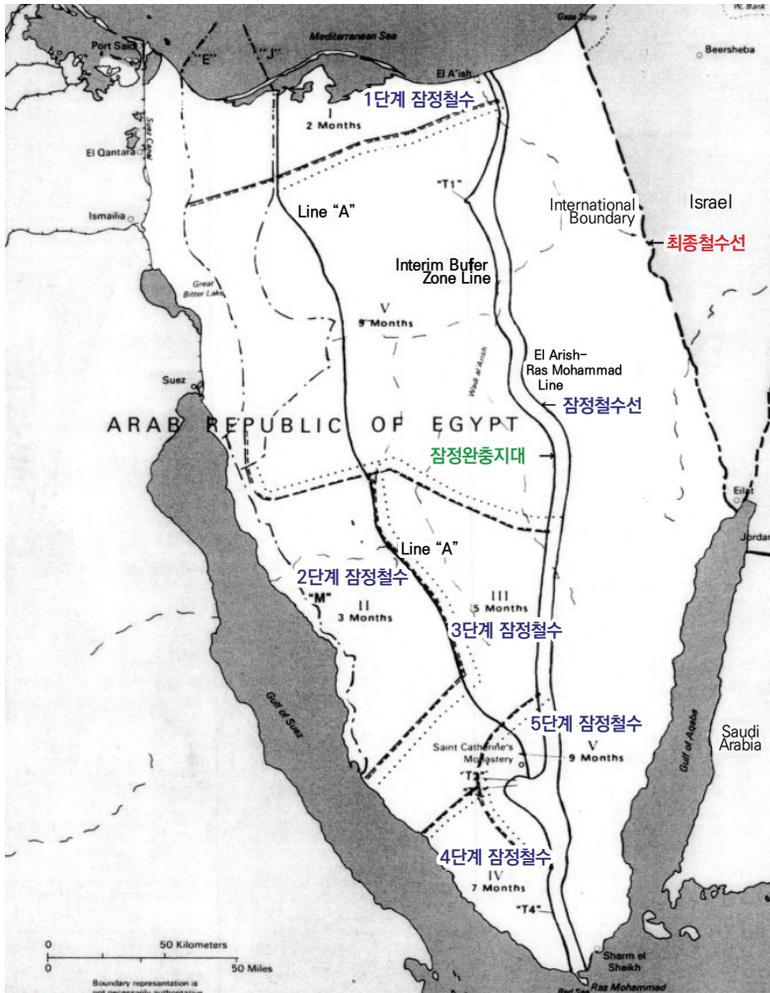
「한반도 평화협정」이 체결된다면 이는 「정전협정」을 종료하고 한반도에 새로운 평화의 질서를 규정하는 문서가 될 것이다. 이러한 측면에서 「정전협정」과 「한반도 평화협정」의 관계는 이집트와 이스라엘이 1975년 9월 「시나이-Ⅱ 협정(「정전협정」)」을 체결한 뒤 이 1979년 3월 26일 「평화협정」을 체결한 사례와 가장 유사하다고 할 수 있다. 「이집트-이스라엘 평화협정」은 제9조 2항을 통해 “1975년 9월 이집트·이스라엘 간의 「정전협정」(「시나이-Ⅱ 협정」)을 대체한다”고 규정하고 있다. 「시나이-Ⅱ 협정」의 목적은 1974년 이집트와 이스라엘이 체결한 「시나이-Ⅰ 협정」에 의한 양측 간 군사력 이격 성과를 토대로 이를 더욱 확대 적용하기 위한 것이라고 할 수 있는데, 「시나이-Ⅰ 협정」에 따라 설치된 완충지대가 「시나이-Ⅱ 협정」을 통해 더욱 확대되면서 이집트와 이스라엘 사이의 군사력 분리가 성공적으로 이행됐다.³¹¹⁾ 이후 이집트와 이스라엘은 상호 정상 방문 및 미국의 중재 노력 등에 힘입어 1978년 9월 17일 중동평화의 포괄적 틀과 시나이 철군 및 양국 간 국교 정상화 등을 주요 내용으로 하는 「캠프 데이비드 협정」을 체결하고, 이에 입각해 협상을 벌여 1979년 3월 26일 「이집트-이스라엘 평화협정」을 체결했다.

311) 장철운, 『평화체제 관련 남북한 군사적 긴장완화』, pp. 24~26.

이러한 과정을 거쳐 체결된 「이집트-이스라엘 평화조약」은 평화 지대(완충지대 및 군사력 배치 제한지대) 설정, 평화관리기구 구성, 유엔의 감시기능, 수에즈 운항 통행 보장 등을 다루고 있지만, 군비 통제와 관련한 구체적인 내용을 포함하지는 않고 있다. 이집트와 이스라엘은 「평화협정」과 같은 날 체결한 군사부속의정서 I 「이스라엘의 철수와 안전보장조치에 관한 의정서」를 통해 시나이 반도를 4개 지역으로 구분하고 각 지역에 배치할 수 있는 이집트와 이스라엘 각각의 군대 규모 등을 규정했다.³¹²⁾ 그렇지만 이는 이집트와 이스라엘 사이의 군사적 충돌 재발을 방지하기 위해 이행해야 하는 조치로 군축에 해당하는 구조적 군비통제 관련 내용이라고 보기는 어렵다. 즉, 「한반도 평화협정」에 포함돼야 하는 한반도 군비통제 관련 사항과 유사한 내용을 「이집트-이스라엘 평화협정」 및 그 부속 합의서에서 찾을 수 없는 것이다.

312) 김재홍, “운용적 군비통제 비교 연구: 유럽, 중동, 한반도 사례를 중심으로,” 경남대학교 정치외교학과 박사학위논문, 2011, p. 124 등 참고.

〈그림 III-7〉 「이집트-이스라엘 평화협정」 체결에 따른 이스라엘과 이집트의 군 재배치



출처: MFO, "The Egyptian-Israeli Peace Treaty - Appendix to Annex 1 - Map 3," (<http://mfo.org/en/documents>) (검색일: 2019.9.29.); 김재홍, "운용적 군비통제 비교 연구: 유럽, 중동, 한반도 사례를 중심으로," 경남대학교 정치외교학과 박사학위논문, 2011, p. 125.

(2) 보스니아의 사례

군비통제와 관련된 내용을 「평화협정」에 직접 명기하고 있는 사례는 1995년 12월 14일 체결된 「보스니아 평화협정」이라고 할 수 있다. 「보스니아 평화협정」은 1994년 유럽안보협력기구(Organization for Security and Co-operation in Europe: OSCE)에서 합의된 「비엔나 합의」에 입각해 군사적 신뢰구축 및 군비통제 방안을 협의한 「지역안정에 관한 협정 부속서 1-B(Agreement on regional Stabilization: Annex 1-B)」를 제정한다고 명시하고 있다. 「부속서 1-B」는 부대배치 및 훈련의 제한, 외국군 재배치 제한, 중무기 배치 지역 제한, 특정지역에서의 병력 및 중무기의 철수, 무기 생산 능력에 대한 입증(identification) 및 감시, 「유럽재래식무기감축(Conventional Armed Forces in Europe: CFE) 조약」에 의거한 무기 보유 데이터의 즉각적 교환, 보스니아-헤르체고비나와 슬르프스카 공화국 군 최고사령관 사이의 군사연락사무소 설치 등에 합의해야 한다고 명기하고 있다. 특히, 가장 낮은 수준의 무장에 입각한 안정적인 군사력 균형의 수립이 분쟁 재발을 방지하는데 필수적임을 감안해 협정 당사국들은 협정 발효 후 30일 이내에 OSCE의 후원 하에 군사력 수준에 대한 합의를 이루기 위한 협상을 개시할 것을 규정하고 있다. 여기에서 군사력 수준은 인구, 현재 무장 수준, 방위 소요, 지역 내 병력 수준 등을 고려해 최소 수준으로 결정되며, 전차, 포, 장갑차, 전투기, 공격헬기 등 5대 공격형 무기와 병력 수를 제한한다고 돼 있다.³¹³⁾

313) 김철민, “내전 종결 10년, 보스니아 민족문제의 현황과 평화협정 이행에 관한 연구,” 『유럽연구』, 제25권 1호 (2007), pp. 136~138 등 참고.

〈표 III-4〉 「보스니아 평화협정」에 따른 군비 분할

구 분	무슬림-크로아 연합	스르프스카 공화국
전 차	273	137
전투기	41	21
헬리콥터	14	7
장갑차	227	113
포(75mm 이하)	1,000	500
계	1,555	778

출처: Gary Demsey, "Rethinking the Dayton Agreement: Bosnia Three Years Later," *Policy Analysis*, no. 327 (1998), p. 3.

이처럼 「보스니아 평화협정」이 매우 구체적인 군비통제 관련 사항을 담고 있는 이유는 「보스니아 평화협정」 체결 이후 협정 당사국들 사이의 군사적 충돌이 재발해 인종 학살과 같은 반인륜적 범죄가 다시 발생하는 상황을 우려했기 때문이라고 할 수 있다. 보스니아에서는 1992년 4월 내전이 발생한 이후 37차례에 걸쳐 휴전합의가 이뤄졌었다. 그러나 이들 합의가 제대로 지켜지지 않으면서, 1992~1995년 27만 8,800명이 숨지는 이른바 ‘인종청소’가 자행되고 200여 만명의 난민이 발생했다.³¹⁴⁾ 보스니아 내전 종식 논의는 1995년 9월에 가서야 본격적으로 시작됐으며, 이로부터 3개월만인 1995년 12월 「보스니아 평화협정」이 체결됐기 때문에 「보스니아 평화협정」 체결 당시에는 양측 간 무력 충돌을 방지하기 위한 강력한 규제력이 필요했다.

314) 안성호, “보스니아 평화협정 이후 구유고지역의 민족문제연구,” 『한국정치학회보』, 제31집 4호 (1997), p. 291.

다. 분석 종합 및 대안 제시: 군축 및 군사협력 방안을 중심으로

(1) 군비통제의 취지와 제약 요인

평화협정이 한반도 평화체제를 법·제도적으로 확인하고 공고하게 하는 목적을 갖고 있다면 군사적 신뢰 구축과 운용적 군비통제, 구조적 군비통제(군축) 등 군사 문제 해결은 한반도에 평화를 정착시키고 유지하는 실질적인 수단이라고 할 수 있다.³¹⁵⁾ 이러한 측면에서 평화협정에 군비통제와 관련한 사항이 일정하게 포함될 수밖에 없다는 것이 현실적 요구이다. 군비통제 없는 제도적인 평화체제 만으로는 평화의 보장 정도와 실효성 측면에서 많은 문제가 발생할 수밖에 없기 때문이다. 또한 평화체제 구축 당시 지도자들의 의지나 정책에 의존한 평화체제는 정권교체나 정책변화에 따라 제대로 이행되지 않을 가능성도 있다. 이러한 상황을 일정 정도 방지할 수 있는 안전장치가 군비통제이며, 제도적 평화장치를 파괴해도 군사적으로 이익이 없는 상황을 만들어 내는 노력이 군비통제의 목적이다.³¹⁶⁾

문제는 평화협정에 군비통제와 관련해 어느 정도 수준의 내용을 담을 것인가라고 할 수 있다. 군비통제의 필요성과 방향성에 합의하고, 추진기구를 명시하는 정도로 평화협정의 실효성 증진에 기여할 수 있다는 주장이 있다.³¹⁷⁾ 그렇지만 이 경우에는 남북한 간 군사적 신뢰 구축, 운용적 군비통제, 구조적 군비통제(군축)를 어떻게 추진해 나갈 것인지 등을 주요 내용으로 하는 군비통제 로드맵에 대한 별도의 합의가 필요할 수 있다. 특히, 비핵화와 평화협정 이행이 병

315) 조성렬, “한반도 평화체제 구축에 관한 단계적 접근: 포괄적 잠정협정을 중심으로,” 『통일과 평화』, 제4권 1호 (2012), p. 9.

316) 백승주, “한반도 평화협정의 쟁점: 주체, 절차, 내용, 평화관리방안,” pp. 282~283.

317) 위의 글, p. 283.

행 추진되는 상황에서는 군비통제가 비핵화 및 평화협정 이행과 상호 긴밀하게 연계·선순환 되는 보다 큰 틀의 로드맵이 필요할 수 있다.³¹⁸⁾ 또한 군비통제 추진기구인 남북군사공동위원회가 한반도 군축에 동참해야 하는 미국의 조치를 어떻게 끌어낼지도 관건이 될 수 있다.

평화협정에 포함될 군비통제 관련 내용을 구상함에 있어 반드시 감안하지 않을 수 없는 중요한 세 가지 사항은 바로 한미동맹 문제와 남북한의 실질적인 군축 추진의 어려움, 그리고 동북아 군비경쟁을 어떻게 다룰 것인가이다. 북한이 중국과 동맹관계인지에 대해서는 논란이 있을 수 있다. 다만, 북한이 한미동맹을 간접적으로 인정·묵인하는 효과를 얻을 수는 있을 것이다.

다음으로 평화협정 체결 및 비핵화 실현 이후에 남북한의 각기 군사력 건설 문제를 어떻게 다룰 것인가도 어려운 문제이다. 남북한이 서로를 적으로 상정한 군사적 대치를 70년 넘게 이어오며 상호 적대감을 유지·고취하는 동안 남북한 각각의 군대가 과도하게 무장됐다는 평가에 이의를 제기하기는 어려운 것이 사실이다.³¹⁹⁾ 이로 인해 남북한 간 비대한 재래식 군사력에 대한 운용적 군비통제뿐만 아니라 구조적 군비통제, 즉 군축에 대한 필요성이 꾸준히 제기돼 왔다. 그러나 남북한 간 뿌리 깊은 적대감과 불신은 실질적인 군축 및 군비통제 추진을 저해해 왔던 것 역시 사실이다.³²⁰⁾ 남북한 내 거의 모든 제 분야에서 각각의 군대가 갖는 위상 및 역할 등이 결코 작지 않다는 점을 감안했을 때, 남북한의 급격한 군축 추진은 양측 내부 모두로부터 거센 반발을 야기할 수 있다.

318) 김갑식 외, 『한반도 비핵/평화 프로세스와 남북한 군비통제 추진전략』, pp. 85~107.

319) 장철운, 『남북한 미사일 경쟁사: 현무 vs. 화성』 (서울: 선인, 2015), p. 320.

320) 함택영, 『국가안보의 정치경제학: 남북한의 경제력·국가역량·군사력』 (서울: 법문사, 1998), p. 363.

끝으로 동북아 군비경쟁에 관해서도 논의할 필요가 있다. 한반도에서 군비통제와 관련된 조치들이 남북한의 재래식 군사력을 중심으로 추진되는 가운데 보통국가화를 지향하는 일본과 경제력에 걸맞은 국제적 위상을 확보하려는 중국 등 주변국의 군비증강은 지속적으로 추진될 가능성이 크기 때문이다. 즉, 한반도 외부의 군비경쟁이 지속되는 와중에 한반도 내부의 군비통제와 군축이 합리적 선택인지에 대한 질문이 제기될 수 있는 것이다. 영토 문제 등을 둘러싼 동북아 국가들 사이의 이해관계가 첨예하게 엇갈리는 상황이 단기간 내에 해결되기 어렵다는 점을 감안할 때 이 문제는 더욱 크게 다가온다.³²¹⁾ 한 전문가는 남북한 간 군축 필요성을 인정하면서도 이것이 ‘동북아 군비경쟁 추세와 맞아떨어지지 않으므로 국내정치적 설득력을 갖기 매우 어려운 구조가 될 것’이라고 지적하기도 했다.³²²⁾

(2) 군비통제의 추진 방안

여러 가지 제약 요인에도 불구하고, 한반도 군비통제는 군사적 안정을 달성함으로써 한반도 비핵화 및 평화체제 구축을 견인하고 실현하는 데 필수적이다. 또한 남북한이 서로를 적대시하지 않으며 평화를 지향하는 상태를 유지하는 데에서 나아가 궁극적으로 통일을 이룩하기 위해서는 남북한 상호 군사적 신뢰 구축과 운용적 군비통제를 넘어 병력과 무기체계의 감축을 포함하는 군축을 추진해야 한다. 한반도의 평화 및 안보를 증진하기 위한 정책은 결국 필연적으로 통일정책과 분리해 이해할 수 없기 때문이다. 즉, 상대방에 대한 군사력 억지력에 기반을 둔 이른바 ‘절대안보’나 ‘소극적 안보’ 위주

321) 김갑식 외, 『한반도 비핵/평화 프로세스와 남북한 군비통제 추진전략』, pp. 36~37.

322) 통일연구원 자문회의 자료, 2019.9.10.

의 자세에서 탈피해 보다 적극적으로 ‘공동안보’와 평화통일을 지향하는 조치로의 발상의 전환이 필요한 것이다.³²³⁾

이를 위해서는 남북한 두 분단국이 각자의 근시안적인 국가이익에 급급할 것이 아니라 ‘민족이익’에 기반 해 공동안보체제를 구축해 나가려는 노력이 필요하다.³²⁴⁾ 이는 남북한 사이의 과도한 재래식 군사력에 대한 감축과 증강 억제는 상호 간 ‘합리적 충분성’의 원칙에 입각해 추진하되,³²⁵⁾ 한반도 외부로부터의 군사·안보적 위협에는 남북한이 공동으로 대처하는 방식을 의미한다. 시간이 지날수록 동북아 지역 내 국가들 사이의 군비경쟁이 치열해질 것이라는 점이 명약관화한 상황임을 감안해 남북한은 서로에게만 위협이 되는 각종 공격형 무기체제는 과감하게 감축하는 동시에 한반도 외부로부터의 위협에 함께 대응할 수 있는 최소한의 군사력을 유지하는 방향에서 군비통제 및 군축 로드맵을 만들어야 할 것이다. 이와 함께 남북한은 인구나 군사력, 경제력 등을 모두 종합한 총체적 국력 측면에서 주변국을 상대하기가 버겁다는 점을 감안해 군사력 중심이 아닌 외교력 중심의 안보정책을 추구하는 것이 바람직하다. 과거 6자 회담의 합의 사항이자 문재인 대통령도 2018년 광복절 경축사를 통해 제시했던 ‘동북아 다자평화안보체제’가 하나의 대안이 될 수 있다.³²⁶⁾

평화체제 수립의 주요 과제인 군비통제의 구체적인 방안을 살펴보자.

먼저 한국의 국방비 조절이다. 문재인 정부는 “단계적 군축”을 추

323) 함택영, 『국가안보의 정치경제학: 남북한의 경제력·국가역량·군사력』, p. 383.

324) 구영록, 『한국의 국가이익: 외교정책의 현실과 이상』 (서울: 법문사, 1995), p. 282.

325) 이철기, “남북한 군비통제 및 군축정책에 대한 비판적 고찰: 통일시대를 위한 새로운 방향모색,” 『한국정치학회보』, 제29집 4호 (1995), pp. 511~541; 장철운, 『평화체제 관련 남북한 군사적 긴장완화』, pp. 83~96.

326) 최철영, “법 체제를 통한 한반도 평화연구,” 『성군관법학』, 제17권 3호 (2006), p. 497.

진키로 북한과 합의했음에도 불구하고, 2019년 국방비를 8.2% 증액한데 이어 2020~2024년 국방중기계획으로 5년간 무려 290.5조 원의 국방비를 투입하겠다고 발표한 상황이다.³²⁷⁾ 이러한 과도한 국방비 증액은 남북한의 합의 정신에도 맞지 않고, 우리 국민들의 삶의 질 향상에 쓰일 수 있는 소중한 자원의 낭비도 초래하고 있다. 이에 따라 정부는 2020년 국방비를 올해 수준으로 동결하거나 인상을 최소화할 필요가 있다. 아울러 문 대통령의 잔여 임기인 2021년과 2022년 국방비도 동결하거나 소폭으로 감축하는 방안도 검토할 필요가 있다. 이는 군비증강을 지속하면서도 그 추세를 낮춤으로써 흔들리고 있는 남북한의 군사적 신뢰를 회복하는 방안일 수 있다.³²⁸⁾

둘째, 북핵 문제뿐만 아니라 다른 대량파괴무기에 대한 군비통제 계획도 마련해야 한다. ‘하노이 노딜’의 결정적인 사유는 미국이 북한에 핵뿐만 아니라 생화학무기와 탄도미사일도 폐기 대상에 포함시켜야 한다는 요구에 있었다. 이에 따라 생화학무기 문제를 북미회담에서 분리시키면서 대안을 모색해야 한다. 남·북·미·중 4자가 생물무기금지협약 가입국인 만큼, “4자는 생물무기금지협약 가입국으로서의 의무를 다할 것이며, 남·미·중 3자는 화학무기금지협약 가입국으로서의 의무를 다하고 조선은 평화협정 발효 이후 90일 이내에 이 협약에 가입한다”는 내용이 이에 해당될 수 있다. 이런 조항을 명시하면 북한의 대량파괴무기는 포괄적으로 해결되는 만큼, 탄도미사일을 둘러싼 이견을 해소하는 데에도 도움이 될 수 있다.³²⁹⁾

327) 국방부 보도자료, 2019.8.14.

328) 정육식 “머나먼 한반도 군축, 국방비 동결로 물꼬 터야,” 『내일을 여는 역사』, 가을 통권 76호 (2019), pp. 93~96.

329) 탄도미사일이 위협적인 이유는 대량파괴무기의 운반수단이 된다는 점에서 북한의 대량파괴무기 문제를 포괄적으로 해결하면 탄도미사일 문제에 대한 상호 만족할 수 있는 합의 도출도 가능해진다.

또한 북한의 탄도미사일에 관한 가장 큰 우려 사항은 미사일 기술 확산에 있는 만큼, 평화협정에 “북한은 평화협정 발효 이후 90일 이내에 미사일기술통제체제(Missile Technology Control Regime: MTCR)에 가입한다”는 내용도 포함시킬 필요가 있다.

셋째, 한반도 군축의 우선적인 과제로 병력 감축을 추진하는 것이다. 한반도에 군대를 주둔시키고 있는 남·북·미 3자의 병력 감축은 상대방을 무력으로 점령하겠다는 의사가 없다는 것을 가장 확실히 보여줄 수 있는 조치에 해당된다. 이에 따라 평화협정 체결 시점에서부터 3년 내에 정규 병력을 감축하는 방안을 검토할 필요가 있다. 북한의 정확한 병력 수는 공개되지 않고 있어 감축 규모를 정하는 것도 쉽지는 않지만 50만 명 이내로 생각해 볼 수 있을 것이다. 한국군은 40만 명 이내로, 주한미군은 2만 명 이내로의 감축할 것을 제안한다. 특히 이 과정에서 한국은 인구 절벽 시기가 본격화되는 2027년부터 모병제로 전환해 30만 명 수준으로 병력을 유지하고, 주한미군은 ‘전략 자산 없는’ 상태로 만들어야 할 것이다.

5. 평화관리 기구

가. 남·북·미·중 4자 입장 및 기존 연구 검토

한반도 평화협정 체결에 따라 「정전협정」이 소멸되면 「정전협정」에 따라 정전체제 유지·관리 및 이의 감독 기능을 하고 있던 군사정전위원회와 중립국감독위원회도 존재의 근거를 상실하게 된다. 이로 인해 「한반도 평화협정」에 한반도의 평화를 유지·관리 및 감독하는 기구의 신설이 필요할 것으로 보인다. 특히, 한반도 평화협정

이 체결될 경우, 북한의 남침으로 발발한 6·25전쟁이 전개되는 과정에서 유엔 안보리 결의에 따라 구성되고 「정전협정」의 일방 서명 당사자인 유엔사령부의 존치 문제는 매우 중요한 사안이 될 것으로 예상된다.

남북한과 미국, 중국 등 주변국은 평화협정이 체결될 경우 군사정전위원회와 중립국감독위원회를 어떠한 기구로 대체할 것인지에 대한 공식 입장을 내놓은 적이 없다.³³⁰⁾ 다만, 남북한과 주변국 모두 평화협정 체결에 따라 한반도의 평화를 유지 및 관리·감독하는 기구가 신설돼야 한다는 데에는 이의를 제기하기 어려울 것으로 예상된다.³³¹⁾

문제는 군사정전위원회 및 중립국감독위원회를 대체할 기구를 어떻게 구성하느냐이다. 군사정전위원회를 대체해 한반도 평화 유지·관리 기능을 담당할 주체에는 남북한이 당연히 포함돼야 한다.³³²⁾ 그렇지만 남한에 군대를 주둔시키며 북한군과 대치하고 있어 한반도 평화 유지·관리의 1차적 책임을 남한과 분담하는 미국이 한반도 평화 유지·관리 기구에 포함되지 않는 방안은 북한이 수용하지 않을 가능성이 매우 크다. 따라서 한반도에 군대를 주둔시키며 한반도 평화 유지·관리의 실질적 책임을 맡고 있는 남북한과 미국은 한반도 평화 유지·관리 기구에 포함되는 것이 바람직하다. 이렇게 될 경우, 북한이 자신들에게 불리한 구성이라고 주장할 수 있

330) 신상진, “한반도 평화체제 구축: 중국의 입장과 전략 그리고 대중 협력유도 정책,” 『국제정치연구』, 제4집 1호 (2001), pp. 108~111 참고.

331) 김학성, 『한반도 평화체제에 대한 이론적 접근: 현실주의, 자유주의, 구성주의 비교』 (서울: 통일연구원, 2000), pp. 142~159.

332) 박명림, “남북평화협정과 한반도 평화: 잠정 초안의 원칙, 내용, 비전,” 『민주법학』, 제25권 (2004), p. 284; 김승채, “남북정상회담 이후 한반도 평화체제와 한중관계,” 『통일정책연구』, 제9권 2호 (2000), pp. 218~226; 한반도 평화 유지·관리 기능을 담당할 주체와 관련한 다양한 논의는 송대성, 『한반도 평화체제: 역사적 고찰, 가능성, 방안』 (성남: 세종연구소, 1998), pp. 176~199 등 참고.

며, 「정전협정」의 서명 당사자 중 하나인 중국인민지원군 사령관을 대신해 북한의 가장 강력한 우방국인 중국이 참여해야 한다고 주장할 수 있다. 작금의 한반도 정세와 향후 한반도 및 주변 정세의 변화 방향을 종합적으로 감안했을 때, 남북한과 미중으로 군사정전위원회를 대신하는 한반도 평화 유지·관리 기구를 구성하는 것은 비교적 현실적인 방안이라고 할 수 있다. 그리고 이 기구는 판문점 공동경비구역에 설치할 수 있을 것이다.

정전체제 하에서 스웨덴과 스위스, 폴란드와 체코가 참여했던 중립국감독위원회를 대신해 한반도 평화 유지·관리 기구의 활동을 감독할 기구의 구성과 관련해서는 다양한 방안이 제시될 수 있다. 우선 국제적으로 평화유지 활동을 벌이는 유엔이 별도의 기구를 구성해 담당하는 방안이 가능할 것이다. 주변국 또는 관련국 대표들로 구성하는 방안도 가능하며,³³³⁾ 한반도와 많지 않은 이해관계를 갖고 있지만 국제적으로 신임을 받고 있으며 책임감이 있는 국가의 대표들로 구성하는 방안, 새로운 국제기구를 구성하는 방안, 이상에서 논의된 것을 포함해 다양한 방안을 조합하는 경우도 가능할 것이다.³³⁴⁾ 미국과 중국이 한반도 평화 유지·관리를 감독할 수 있을 것이라는 견해가 있는데,³³⁵⁾ 앞서 언급한 것처럼, 미국이 한반도 평화 유지·관리 기구에 포함되지 않는 방안은 북한이 수용하지 않을 가능성이 매우 크며, 그렇지 않고 미국이 한반도 평화 유지·관리 기구와 이 기구의 활동을 감독하는 기구에 모두 포함되는 방안은 현실화되기 어렵다. 중립국감독위원회를 대신할 기구 역시 판문점 공동경

333) 문성묵, “4자회담과 한반도 평화체제 구축,” 『대한정치학회보』, 제7집 1호 (1999), pp. 14~15; 고재남, “한반도 냉전구조 해체와 러시아,” 통일연구원, 『한반도 냉전구조 해체방안 (III): 장가포괄적 접근 전략』 (서울: 통일연구원, 1999), p. 83.

334) 문정인, “김대중 정부와 한반도 평화체제 구축,” 『국가전략』, 제5권 2호 (1999), pp. 159~160.

335) 백승주, “한반도 평화협정의 쟁점: 주체, 절차, 내용, 평화관리방안,” p. 279.

비구역에 설치할 수 있을 것이다.

한반도 평화협정에 한반도 평화 유지·관리 기구와 이의 활동을 감독하는 기구의 임무 종료를 명시해야 하는지와 관련해서는 논란이 있을 수 있다. 예를 들어, ‘한반도의 평화가 공고화되면 기구의 임무를 종료한다’는 식으로 명시할 수는 있지만, ‘한반도의 평화 공고화’가 구체적으로 무엇 또는 어떠한 상태·상황을 의미하는지 명확하지 않기 때문이다. 물론, 평화협정 당사자들이 한반도 평화가 공고화됐다면 기구의 임무 종료를 합의해 밝힐 수는 있을 것이다. 그렇지만 평화협정 당사자들의 이해관계가 엇갈린다면 그렇게 하는 것도 쉽지 않을 수 있다. 한편, ‘임무 종료’가 기구의 해산 또는 해체를 의미하는지도 논란거리가 될 수 있다. 한반도의 평화가 공고화됐다고 한반도 평화협정의 당사자가 합의하고, 기구의 임무 종료를 선언하더라도 이러한 합의와 선언만으로 기구의 해산 또는 해체가 가능한 것인지 법적 측면에서 논란이 될 수 있다는 뜻이다. 왜냐하면 기구의 설치 근거는 한반도 평화협정일 수밖에 없는데, 해체의 근거가 명확하게 제시되지 않으면 논란이 될 수 있기 때문이다.

한반도 평화협정이 체결됨에 따라 유엔사령부가 해체돼야 하는 것인지에 대해서는 논란이 있을 수 있다. 앞서 언급한 것처럼, 유엔사령부는 6·25전쟁 발발 직후인 1950년 6월 27일 채택된 유엔 안보리 결의 제1511호에 따라 구성됐다. 6·25전쟁이 「정전협정」 체결로 일단락된 이후 유엔사령부는 「정전협정」의 일방 서명 당사자로서 「정전협정」을 이행하며 이른바 ‘정전체제’를 유지·관리해왔다. 한반도 평화협정이 6·25전쟁의 공식 종료를 선언하며 「정전협정」의 효력 상실을 규정할 경우, 6·25전쟁 발발 및 정전에 따라 유지됐던 유엔의 대북 군사제재는 해제되는 것이 타당하며, 이에 따라 유엔사령부의 임무도 사실상 종결돼 해체되는 것이 타당하다고 할 수 있

다. 다만, 유엔사령부 창설의 근거가 유엔 안보리 결의인 것처럼, 유엔사령부가 해체되기 위해서는 유엔 안보리 결의가 필요하다. 그렇지만 한반도 평화협정 체결이 이러한 유엔 안보리 결의를 야기할 수 있는지가 불투명하다. 현실적 측면에서 유엔 안보리에서 거부권을 갖고 있는 5개 상임이사국 가운데 유엔사령관을 사실상 맡고 있는 미국이 유엔사령부의 해체와 관련된 결의에 찬성할지가 미지수인 것이다. 미국의 판단이 관건인 셈이다. 이와 관련해 한미, 북미관계를 비롯해 미국과의 양자관계들의 조합이 유엔사의 미래와 한반도 평화관리기구의 형태를 결정할 것이다.

나. 타 지역 사례 검토

(1) 베트남의 사례

「베트남 평화협정」은 형식적으로 평화관리기구를 이원화하고 있다. 「베트남 평화협정」 체결 당사자들 사이에 발생할 수 있는 분쟁에 관한 평화관리기구는 미국, 남베트남, 북베트남, 민족해방전선이 참여하는 ‘4자 공동군사위원회’이며, 남베트남 지역 내에서의 분쟁 방지를 위한 평화관리기구는 남베트남과 민족해방전선이 참여하는 ‘2자 공동군사위원회’이다. 이러한 공동군사위원회는 휴전 상황을 감시하고, 전쟁포로 확인 및 송환 작업을 하며 「베트남 평화협정」 체결 직후 활동을 개시하고, 미군철수와 포로 송환이 완료될 때까지 약 60일 간 활동했다.

이와 함께 「베트남 평화협정」은 평화보장기구로 캐나다, 헝가리, 인도네시아, 네덜란드 군대로 구성되는 ‘국제관리감시위원회’를 설치한다고 규정하고 있다. 국제관리감시위원회는 공동군사위원회에서 의견 차이가 발생했을 경우 중재에 나서며, 선거에 의해 구성된

새로운 정부의 요청이 있을 때까지 휴전 감시와 외국군 철수, 무기 반입 방지, 선거 감시 역할을 맡기로 했다. 그러나 평화협정 체결 다음날부터 수많은 위반사례들이 발생하기 시작했고, 양 진영 간에 전투가 계속되는 상황에서 국제관리감시위원회와 공동군사위원회는 제 역할을 하기 힘들었고, 결과적으로 평화관리기구는 서류에만 존재하는 형식적인 존재에 지나지 않았다.³³⁶⁾

(2) 보스니아의 사례

「보스니아 평화협정」은 정전 및 외국군 철수 감시, 평화정착 및 인도적 활동 지원, 지뢰제거 등 협정 준수 및 이행을 감시하고 촉진하기 위해 ‘다국적 평화집행군(Multinational Military Implementation Force: IFOR)’을 조직해 보스니아-헤르체고비나에 배치한다고 규정하고 있다. 다국적 평화집행군은 미군 2만 명, 영국 1만 3천 명, 프랑스 1만 명, 독일 4천 명, 러시아 4천 5백 명 등 총 25개국 6만 명으로 구성되는데, NATO군 사령관이 지휘권을 보유하기로 했다. 동시에 러시아가 부사령관직을 수행하며 러시아군을 통솔하고, NATO 16개국과 러시아로 구성된 합동군사위원회에서 다국적 평화집행군을 정치적으로 통제한다는 내용도 포함되었다. 「보스니아 평화협정」은 정전위반 및 기타 협정 불이행을 중재하기 위해 다국적 평화집행군 사령관을 위원장으로 하고, 보스니아-헤르체고비나 내 각 당사자의 상급 사령관과 의장이 정하는 인물들로 구성되는 ‘군사공동위원회’를 평화관리기구로 설치한다고 규정하고 있다. 군사공동위원회가 다국적 평화집행군 사령관의 자문기관으로, 군사 관련 최종결정은 다국적 평화집행군 사령관이 행사한다.³³⁷⁾

336) 홍규덕, “베트남 평화협정 및 중동 평화협정,” 『전략연구』, 제18호 (2000), p. 35.

337) 이정훈, “보스니아 내전과 데이턴 평화협정의 교훈,” 『전략연구』, 제18호 (2000), p. 91.

다국적 평화집행군은 주둔 직후 「보스니아 평화협정」에 따라 보스니아-헤르체고비나 연방과 스르프스카 공화국 간의 영토 경계선을 설정하고, 양측 간 비무장지대를 신속하게 설치했다. 이들은 평화협정에 따라 보스니아 내 군사 활동 감시와 무기 수거에 중점을 두고 보스니아에서의 평화 정착 활동을 추진했다. 다국적 평화집행군은 활동을 시작한 지 약 1년 뒤인 1996년 12월 20일 비교적 성공적으로 임무를 마치고, 보스니아 평화안정군(Stabilisation Force: SFOR)에 권한과 임무를 이양했다.³³⁸⁾

(3) 이집트-이스라엘의 사례

「이집트-이스라엘 평화협정」은 합의사항의 이행을 감시하고 위반을 방지하기 위한 평화관리기구로 유엔군 및 감시단을 운용한다고 규정하고 있다. 유엔군 및 감시단 구성 및 운용과 관련해 「이집트-이스라엘 평화협정」은 유엔 안보리 상임이사국 이외에서 총원하지만 유엔 안보리 상임이사국의 찬성에 의해 승인되며, 유엔이 유엔군 및 감시단의 지휘 조정을 담당하는 한편 유엔 안보리 의결이 없는 한 양국은 유엔군 및 감시단의 철수를 요청할 수 없다고 규정하고 있다. 이를 위해 유엔은 평화유지군을 구성하기 위한 협의를 벌였으나 당시 유엔 안보리 상임이사국 가운데 하나였던 소련의 반대로 유엔 평화유지군 구성에 실패했다. 이후 이집트와 이스라엘, 미국은 별도의 평화유지군 주둔이 필요하다는데 인식을 같이 하고 협상을 통해 1981년 8월 3일 다국적 감시군(Multinational Forces and Observers: MFO) 창설 및 파견을 주요 내용으로 하는 「평화조약 의정서(Protocol to the Treaty of Peace)」를 체결했다. 이에 따라

338) 김철민, “내전 종결 10년, 보스니아 민족문제의 현황과 평화협정 이행에 관한 연구,” p. 137.

11개국 병력으로 구성된 다국적 감시군은 시나이반도에 파견돼 1982년 4월 임무 수행을 시작했고, 현재까지 「이집트-이스라엘 평화협정」의 이행사항 감시 및 검증, 위반사항 고발조치 등의 임무를 수행하고 있다.³³⁹⁾

「이집트-이스라엘 평화협정」에는 협정 체결에 결정적인 역할을 한 미국이 증인 자격에서 ‘후기 서명(post-script)’하고 있다. 이는 평화를 관리하는 주체는 협정 체결 당사자인 이집트-이스라엘이더라도 협정이 제대로 이행되는지를 감시하는 역할은 실질적으로 미국이 하는 것이라는 해석을 가능하게 한다. 실제로 미국은 시나이반도 비무장 지대에 주둔하고 있는 다국적 감시군에 병력을 파견하고 있으며, 이스라엘에게 「미국-이스라엘 안보협정」 체결 및 15년간의 석유 수급 보장을 약속했고, 1980년 이후 군사원조를 중심으로 이집트에 대한 원조도 지속했다. 또한 이집트와 이스라엘이 상호 적대감을 해소하고 평화를 공고히 하는 과정에서 미국의 외교적 역할은 매우 큰 영향을 미쳤다.³⁴⁰⁾

다. 평화협정 체결 시 유엔사령부 해체의 필요성 검토

앞서 언급한 것처럼, 「한반도 평화협정」이 체결되면 「정전협정」의 소멸로 인해 유엔사령부의 임무가 사실상 종료되기 때문에 유엔사령부는 존치되기 어려울 것으로 보인다. 유엔사령부가 설치될 당시의 목적은 한반도에서 전쟁이 발발하기 이전 상태의 회복이었으

339) 김재홍, “운용적 군비통제 비교 연구: 유럽, 중동, 한반도 사례를 중심으로,” pp. 123~133 참고.

340) 신성호, “중동평화협상과 미국의 역할,” 『국제지역연구』, 제19권 4호 (2010), pp. 104~119; 유달승, “미국의 세계전략과 중동정책,” 『중동연구』, 제22권 2호 (2004), pp. 6~12; 이종택, “미국의 아랍-이스라엘 분쟁에 대한 정책,” 『한국중동학회논총』, 제21권 1호 (2000), pp. 14~17 등 참고.

며, 인천상륙작전을 통해 이러한 목적은 달성됐다. 그러나 한반도 동부 지역을 관할했던 국군의 일방적인 38선 돌파로 인해 전선 유지라는 현실적 이유에서 유엔군의 당초 참전 목적이 변경될 수밖에 없었다. 결국 유엔사령부의 주둔 근거는 1950년 10월 7일 유엔 총회 결의 376(V)를 통해 “전 한국을 통한 통일·독립·민주정부의 수립 시까지 주한 유엔군이 한국에 주둔한다”라는 것으로 변경됐다. 당시 유엔 총회 결의는 유엔군의 38선 돌파 및 북진을 합리화하기 위한 것이었을 수 있지만, 6·25전쟁 이후 남북한의 분단이 고착화됨으로써 유엔 총회 결의 376(V)이 규정하고 있는 유엔사령부의 한국 주둔 근거는 현실적으로 실현되기 어려운 상황이 됐다. 이는 「한반도 평화협정」이 체결되더라도 마찬가지이다.

한반도 평화협정이 6·25전쟁 공식 종료 및 「정전협정」의 효력 상실을 명문화해 유엔사령부가 사실상 유명무실한 기구가 되더라도 한반도 평화협정이 유엔사령부를 해체할 수 있는 권능을 가질 수 있는지와 관련해서는 논란이 있을 수 있다.³⁴¹⁾ 왜냐하면 유엔사령부 설치 근거는, 앞서 밝힌 것처럼 유엔 안보리 결의 제1588호이며, 유엔사령부의 한국 주둔 근거는 유엔 총회 결의 376(V)이기 때문이다. 법리적 측면에서 엄격하게 접근하면 유엔사령부의 한국 주둔을 해체하기 위해서는 유엔 총회 결의가, 유엔사령부의 해체를 위해서는 유엔 안보리 결의가 각각 필요하다고 주장할 수 있는 것이다.

그렇지만, 평화협정이 체결되면 유엔사령부의 실질적 역할 소멸은 불가피하다. 유엔사령부는 6·25전쟁에서 북한군 및 중국인민지원군과 맞서 싸운 일방이었으며, 「정전협정」 체결 이후에는 「정전협정」에 서명한 일방 당사자로서 정전체제 유지·관리를 주요 임무로 수행해 왔다. 한반도 평화협정 체결로 6·25전쟁이 공식 종료되고,

341) 이상현, “한반도 평화체제와 한미동맹,” pp. 225~256.

「정전협정」이 효력을 상실하는 등 정전체제가 평화체제로 전환될 경우에는 유엔사령부가 한반도에서 수행해야 할 실질적 역할이 없어지게 되는 것이다. 이로 인해 유엔군령부의 해체 문제가 자연스럽게 대두될 수 있다.³⁴²⁾

그러나 이런 법리적 논리는 국제정치적 현실에 직면한다. 미중 전략적 경쟁이 격화되는 상황을 고려하여 미국은 평화협정체결이나 설사 평화체제가 가동된다하더라도 유엔사의 기능을 중단하거나 이를 해체시킬 것 같지 않은 것 같다. 미국의 이러한 입장은 2014년부터 실시하고 있는 이른바 ‘유엔사 재활성화’ 프로그램과도 맥이 닿아 있다. 특히, 미국은 전작권 환수 이후에도 유엔사령부가 필요에 따라 한국군에 대한 작전통제권을 행사하길 희망하고 있다. 이와 관련하여 2019년 8월 한미 양국은 한미연합지휘소 훈련을 실시했는데, 거기서 전작권이 한국군에게 환수된 이후 국지 도발 등 위기 사태가 발생했을 경우 유엔사령관이 유엔사 교전수칙을 근거로 한국군에 지시를 내릴 수 있느냐를 놓고 한미 간에 의견교환이 있었다고 알려졌다. 그에 앞서 2018년 10월 31일 워싱턴에서 열린 제50차 한미안보협의회의(Security Consultative Meeting: SCM)에서 유엔사 유지발전 계획이 논의되었다. 한미가 합의한 ‘전작권 전환이후 연합방위지침’에는 미래 한미연합군사령부의 사령관으로 한국군 4성 장군을 임명하며, 미군 4성 장군을 연합군 부사령관으로 임명하고, 한반도에서 무력분쟁을 예방하는 역할을 수행해 온 유엔사령부를 계속 유지하고 지원하며, 한국 합참, 한미연합군사령부, 주한미군사령부, 유엔사령부 간 상호관계를 발전시킨다는 내용이 담겨 있다.³⁴³⁾

그럼에도 한반도 평화협정에는 「정전협정」의 효력 상실을 근거로

342) 김덕주, “한반도 평화협정의 특수성과 주요 쟁점,” 『주요국제문제분석』, 19호 (2018), p. 25.

343) 이수형, 통일연구원 서면 자문자료 (2019.10.13.).

정전체제 유지·관리 기구인 군사정전위원회와 정전체제 유지·관리 감독 기구인 중립국감독위원회를 대신할 기구를 신설하는 것과 관련된 내용이 포함되어야 할 것이다. 한반도 평화협정에 군사정전위원회와 중립국감독위원회의 해체 또는 소멸을 명시할 수 있는지와 관련해서는 논란이 있을 수 있다. 따라서 명시적·법리적 측면에서는 논란이 발생할 소지를 완전히 배제할 수 없지만, 내용적·현실적 측면에서 군사정전위원회가 한반도 평화 유지·관리 기구로, 중립국감독위원회가 한반도 평화 유지·관리 감독 기구로 각각 대체되는 것으로 이해할 수 있다. 이 가운데 그동안 유엔사령부가 일방으로 참여해 온 군사정전위원회를 사실상 대체하는 한반도 평화 유지·관리 기구가 남북한과 미국, 중국의 대표로 구성되는 것이 가장 현실적이라는 점을 감안했을 때, 정전체제 하에서 「정전협정」에 서명했던 일방 당사자인 유엔사령부가 한반도 평화협정 체결에 따라 새롭게 탄생할 한반도 평화 유지·관리 기구에 참여·관여하는 것은 적절치 않다.

유엔사령부가 해체될 경우, 북한과 중국이 이를 명분으로 내세우며 주한미군 철수를 강력하게 요구하며 한미동맹을 이간하려 할 수 있다는 우려가 오래 전부터 제기돼 온 것이 사실이다. 주한미군 사령관이 유엔사령관을 겸하고 있고, 유엔사령부가 기능적 측면에서 한미동맹과 밀접하게 연관돼 있기 때문에 이러한 우려를 아무런 이유 없이 제기되는 주장이라고 폄훼하기도 쉽지 않다. 그러나 한미동맹과 주한미군은 한국전쟁 「정전협정」 체결 이후인 1953년 10월 1일 체결된 「한미상호방위조약」에 근거하고 있다. 따라서 유엔사령부 해체와 주한미군 철수를 포함한 한미동맹의 변화는 별개의 사안이라고 할 수 있다. 한반도 평화협정에 주한미군 및 한미동맹과 관련된 내용을 명시적으로 포함시키기가 쉽지 않은 이유이다. 북한도

주한미군에 대해 비교적 유연한 입장을 견지하고 있으며,³⁴⁴⁾ 특히 한반도 평화협정 체결이 이뤄질 수 있는 한반도 정세와 상황을 상정한다면 한국과 미국의 강력한 반대가 명확하게 예상되는 사안을 북한과 중국이 일방적으로 주장할 수 있다는 우려는 그다지 현실적이라고 하기 어렵다.

라. 분석의 종합 및 대안 제시

(1) 분석의 종합

남북정상회담 및 북미정상회담 개최 등을 통해 한반도 정세가 근본적으로 전환되기 시작한 2018년 이후 유엔사령부의 역할을 확대하고 강화하려는 움직임이 벌어지고 있다. 유엔사는 최근 주한미군 장성이 겸해 온 부사령관에 캐나다 인사에 이어 호주군 장성을 임명하고, 참모 조직에도 한미를 포함한 여러 유엔사 구성국의 장교를 임명하는 방안을 계획하는 등 다국적 군사기구로의 역할을 모색하는 것으로 알려졌다.³⁴⁵⁾ 주한미군이 2019년 7월경 발간한 『2019 전략 다이제스트- 2018: 한반도의 한해』를 보면, 유엔사는 현재 18개국으로 이뤄져 있으며, 유엔사 구성국이 아니면서도 초기 유엔사가 위치했고, 유엔사가 관할하는 후방기지를 다수 보유하고 있는 일본과 위기 시에 필요한 지원 및 전력 협력을 지속할 것이라고 밝히고 있다.³⁴⁶⁾ 또한 미국은 현재 한미연합군사령관이 행사하고 있는 한국군에 대한 전시 작전통제권이 한국군에 전환되더라도 정전체제가

344) 임동원, 『피스메이커: 남북관계와 북핵문제 20년』, p. 116.

345) 김귀근, “국방부-유엔사, ‘유엔사 역할확대’ 이견조율 본격 착수,” 『연합뉴스』, 2019. 9. 17.

346) 주한미군, 『2019 전략 다이제스트 - 2018: 한반도의 한해』 (평택: 주한미군사령부, 2019), pp. 54~57.

유지되는 가운데서는 유엔사가 한반도 위기관리에 참여해야 한다고 주장한 것으로 알려지기도 했다.³⁴⁷⁾

이러한 움직임은 2018년 이후 한반도 정세가 근본적으로 전환되는 과정에서 한반도 평화체제 구축과 관련된 논의가 점차 가시화되자 유엔사가 해체될 수 있다는 위기감에서 발현된 것일 수 있다. 그러나 평화협정이 체결될 경우, 실질적·내용적 측면에서 유엔사의 정전체제 유지 의무 및 역할은 소멸되기 때문에 유엔사 해체는 예상되는 수순으로 볼 수도 있다. 이러한 맥락에서 최근 나타나고 있는 유엔사 역할 확대 및 강화 움직임은 평화 프로세스와 역행하는 것과 같은 양상을 띤다. 평화협정 체결로 유엔사가 해체되더라도 평화체제의 이행을 위해 새롭게 설치되는 한반도 평화관리위원회를 통해 미국은 한반도 문제에 얼마든지 참여할 수 있다. 한반도 평화관리위원회의 구성은 남북한과 미국, 중국의 대표가 타당하다.

한국은 이러한 미국의 입장을 감안해 평화협정 체결 시 유엔사의 미래와 관련해 미국과 충분히 협의해야 할 것이다. 앞서 언급한 것처럼, 한미는 조율을 거쳐 유엔사 해체가 주한미군 철수 및 한미동맹 해체로 이어지지 않는다고 약속할 필요가 있다. 유엔사를 해체하기 위해서는 유엔 안보리 결의가 필요하며, 이는 유엔 안보리 상임이사국 중 하나인 미국이 반대하면 불가능한 것이다. 평화협정에 미국이 서명자로 참여하는 동시에 유엔 안보리에서 유엔사 해체를 반대하는 상황적 모순이 발생하지 않도록 한미가 치밀하게 협의해야 하는 것이다.

(2) 평화관리 방안들

「정전협정」의 준수, 즉 무력충돌 재발 방지와 긴장완화를 위한

347) 유강문, “미, 유엔사 통해 ‘사실상 지휘권’.. 전작권 유명무실 우려,” 『한겨레』, 2019.9.4.

남·북·유엔사 사이의 협력은 정전체제의 유지만이 아니라 정전체제의 평화체제로의 전환에 필수적인 전제이다. 이를 바탕으로 평화협정 체결 시 원만한 평화관리기구의 구성을 전망할 수 있을 것이다.

「정전협정」 서언에 나온 것처럼 「정전협정」 및 이를 유지·관리하는 책임을 지니고 있는 유엔사는 “최후적인 평화적 해결이 달성될 때까지 한국(한반도)에서의 적대행위와 일체 무장행동의 완전한 정지를 보장하는 정전을 확립할 목적”을 갖고 있다. 한반도의 평화정착을 최종적인 목표로 삼으면서도 과도기적으로 정전체제의 안정적인 유지·관리가 목적인 셈이다.

이러한 맥락에서 볼 때, 9·19 남북 군사 합의 및 이행은 이러한 「정전협정」의 취지에 잘 부합하는 것이다. 남북한이 한반도 정전체제를 평화체제로 전환하는 것을 목표로 삼으면서도 GP 철수 등 군사적 조치를 통해 우발적 무력 충돌을 방지하고 군사적 신뢰구축에 크게 기여하고 있기 때문이다. 또한 철수된 GP를 비롯한 비무장지대의 일부 구역에 민간인 방문을 허용하고 철도·도로 연결 및 남북한 지뢰 공동 제거와 유해 발굴을 추진하는 것은 상호 간 적대감을 완화하고 교류협력을 통한 화해와 평화에 크게 기여할 수 있다. 유엔사 사령관이 “남북군사합의서 이행을 전적으로 지원할 것”이라고 밝힌 것도 이러한 취지를 이해하고 있기 때문일 것이다. 유엔사가 철수 GP 방문에 제동을 거는 것은 소중한 평화안보 교육의 기회를 제한하는 것일 뿐만 아니라 본인 발언의 취지와도 맞지 않는다.

더구나 유엔사의 자의적인 권한 행사는 미국이 남북한의 화해협력과 평화정착 노력을 방해하고 있다는 인식을 확산시킬 우려가 있다. 한국 국민들이 유엔사의 배타적 권한 행사로 인해 한국의 주권이 침해받고 있다는 인식을 가질 수도 있다. 또한 북한에는 한국이 미국에 종속되어 있다는 인식을 심화시켜 남북관계 발전에도 지장

을 주고 있다는 점을 유엔사는 인지할 필요가 있다.

「정전협정」 체결 이후 남북한 사이에 비무장지대에 대한 관할권이 비대칭적으로 이뤄지고 있는 현실도 직시해야 한다. 협정 1조 10항은 “비무장지대 내의 군사분계선 이남의 부분”은 유엔사 사령관이, “이북의 부분”은 “조선인민군 최고사령관과 중국인민지원군 사령원이 공동으로 책임진다”고 규정하고 있다. 그러나 조중연합사령부의 해체 및 중국군의 철수로 북한군이 그 권한을 행사하고 있다. 반면 「정전협정」 체결 66년이 지나도록 유엔사의 배타적 권한 행사에는 거의 변화가 없고 이로 인해 한국의 주권은 제약받고 있다. 이러한 현실은 북한에 비해 한국이 압도적인 국력의 우세와 국제사회에서의 위상을 확보하고 있는 현실에 비춰볼 때 결코 바람직한 상황이 아니다.

이러한 현실을 개선하기 위해서는 3단계 접근이 필요하다. 1단계는 한국 정부와 유엔사가 긴밀한 협의를 거쳐 군사분계선 통과 및 비무장지대 출입과 관련된 명확한 기준을 세우고 한국의 실질적인 권한과 책임을 증대하는 것이다. 유엔사는 이 단계에서 한국 정부의 입장을 최대한 반영해야 할 것이다. 2단계는 평화협정 체결 이전이라도 군사분계선 이남의 비무장지대에 대한 관할권을 한국군이 행사하도록 하는 것이다.³⁴⁸⁾ 3단계는 평화협정 체결 시 유엔사의 비군사적 임무는 종결되는 만큼 유엔사를 공식적으로 해체하는 것이다.

이러한 단계적 접근은 한반도의 평화체제 구축 및 이와 연동된 완전한 비핵화 달성에도 유용하다. 한반도 평화협정 체결은 평화체제 구축의 법적·제도적 기반이자 비핵화를 추동할 수 있는 유력한 방

348) 관할권 전환이 어렵다면 관리권을 확보하는 방안도 고려할 수 있다. 그러나 완전한 주권적 통제를 하려면 관할권 전환을 목표로 삼는 것이 바람직하다. 한국 정부는 미국과 유엔사가 이에 반대할 경우 최소한 관리권을 확대·강화하는 것을 마지노선으로 삼을 필요가 있다.

식이다. 그런데 유엔사 임무의 점진적인 변경이 없는 상황에서 평화협정 체결이 추진되면 유엔사 해체 문제가 쟁점으로 부상해 평화협정 체결이 지연되고 비핵화의 동력도 상실될 수 있다. 반면 지금부터 유엔사의 역할을 점진적으로 축소하면서 그 권한을 한국군에게 이양하면 이러한 문제를 사전에 예방할 수 있게 된다.

1단계에서 적극적으로 추진할 수 있는 개선 방안은 현행 ‘허가제’를 ‘신고제’로 바꾸는 것이다. 현행 유엔사의 허가제는 허가 여부를 미리 알 수 없기 때문에 여러 가지 문제를 양산하고 있다. 그런데 이를 신고제로 바꾸면 이러한 문제를 해소할 수 있다. 구체적으로는 한국 정부와 유엔사가 신고제 운영에 필요한 매뉴얼을 공동으로 작성하고, 유엔사는 매뉴얼에 부합하는 신고 접수 시 군사분계선 통과 및 비무장지대 출입을 허용한다는 것을 미리 양해하는 것을 의미한다. 또한 한국 정부의 이러한 권리 행사시 수반되는 기술 및 실무적인 문제에 대한 책임을 한국 정부가 진다는 것을 명시하면 권리와 더불어 의무도 갖게 된다. 물론 이를 위해서는 북한 측과도 협의를 거쳐야 하며, 신고제 운영 시에도 「정전협정」의 준수 여부를 감독할 권한은 유엔사가 계속 행사할 수 있다. 이렇게 하면 유엔사 본연의 임무는 유지하면서도 남북한 협력 사업 및 비무장지대 평화지대화의 안정적이고 예측 가능한 발전에 크게 기여할 수 있다.

2단계는 군사분계선 이남의 비무장지대 관할권을 한국군이 상당부분 보유하는 것이다. 앞서 언급한 것처럼 이북의 비무장지대는 북한군이 관할권을 갖고 있기에 이러한 개선은 남북한의 비대칭적인 권리 행사를 해소하는 데에 기여할 수 있다. 물론 이러한 대안은 군사분계선 통과 및 비무장지대 출입 허가 권한 보유자를 유엔사 사령관으로 명시한 「정전협정」의 조항과 충돌할 수 있다. 그러나 시대와 조건의 변화에 따라 「정전협정」 조항 가운데 일부는 이미 유명무실

화되었다. 시대의 변화 및 “최종적인 평화”를 목표로 하는 「정전협정」의 취지에 따라 평화 증진에 기여할 남북 교류 협력 관련 조항의 탄력적인 적용 및 예외 인정은 얼마든지 가능하다.

「정전협정」 제4조 60항에서는 “한국 문제의 평화적 해결을 보장하기 위하여 쌍방 군사사령관은 쌍방의 관계 각국 정부에 「정전협정」이 조인되고 효력을 발생한 후 3개월 내에 각기 대표를 파견하여 쌍방의 한 급 높은 정치회의를 소집하고 한국으로부터의 모든 외국군대의 철거 및 한국 문제의 평화적 해결 등 문제들을 협의할 것을 이에 건의한다”고 되어 있다. 이 가운데 “모든 외국군대의 철거”는 협의 대상이지만, 한미동맹은 상호방위조약 체결 이후 이에 응하지 않고 있다. 이는 주한미군은 「한미상호방위조약」에 따른 것이기 때문에 “「정전협정」과 무관하다”는 입장에 따른 것이다. 「한미상호방위조약」에 따른 주한미군은 「정전협정」의 예외라는 의미이다.

이러한 해석에 따르면, 군사분계선 통과 및 비무장지대 관할권을 한국군으로 이양하는 것도 얼마든지 가능해질 수 있다. 남북한 및 유엔사 3자 합의에 따라 한국군으로의 권리 이양을 「정전협정」의 적용에 구애받지 않는 별도의 합의로 처리할 수 있기 때문이다. 「정전협정」을 개정하는 방안도 검토해볼 수 있지만, 현실가능성에 비춰볼 때 별도의 합의 추진이 적합하다고 할 수 있다.

2000년대 초반에 비무장지대 일부구역의 관리권을 한국군으로 전환한 사례도 있다. 2000년 11월 17일 체결된 ‘국제연합군과 조선인민군 간 합의서’에서는 “쌍방은 「정전협정」에 따라 서울-신의주 간 철도와 문산-개성 간 도로가 통과하는 군사분계선과 비무장지대 일부구역을 개방하여 그 구역을 남과 북의 관리구역으로 한다”고 합의한 바 있다. 2002년 9월 12일에 체결된 이들 사이의 합의서에서도 “저진-온정리 간 철도와 송현리-고성 간 도로가 통과하는” 구역에

도 마찬가지로 합의가 내용이 담겼다. 또한 두 합의서에서는 “비무장 지대 안의 일부구역 개방과 관련된 기술 및 실무적인 문제들과 남과 북의 관리구역에서 제기되는 군사적인 문제들을 「정전협정」에 따라 남과 북의 군대들 사이에 협의처리 하도록 한다”고 규정했다.

여기서 주목할 점은 상기한 합의가 “「정전협정」에 따라” 이뤄진 것으로 명시함으로써 시대와 조건의 변화에 따라 「정전협정」을 유연하게 적용한 전례가 되었다는 것이다. 이에 따라 비군사적 영역에 있어서는 군사분계선과 비무장지대 전체에 대한 관할권이나 관리권을 유엔사에서 한국군으로 이양하는 것은 남북한 및 유엔사의 합의를 거쳐 이뤄질 수 있다. 정부는 이점에 주목해 본 사안에 대한 유엔사와의 협의를 거쳐 3자 사이, 혹은 유엔사와 북한군 사이의 협의를 추진해야 할 것이다.

평화협정이 체결되면 그동안 「정전협정」에 따라 정전체제 유지·관리 임무를 맡았던 군사정전위원회와 중립국감독위원회는 존치의 법적 근거를 상실하게 된다. 평화협정이 체결되면 정전체제 하에서 「정전협정」의 이행 임무를 맡았던 군사정전위원회를 대신해 한반도 평화관리위원회가 평화협정을 이행하고, 중립국감독위원회를 대신해 한반도 평화관리를 위한 국제위원회가 평화협정의 이행을 감시·감독하게 될 것이다. 평화협정 체결에 따라 구성될 한반도 평화관리위원회와 한반도 평화관리를 위한 국제위원회는 평화협정이 목적으로 하는 한반도의 항구적 평화체제 구축을 위한 이행기구와 평화관리기구가 되는 것이다. 다른 평화협정 사례에서 확인할 수 있는 것처럼, 평화협정 이행기구와 이의 활동을 감시·감독하는 평화관리기구의 설치에 있어 필수불가결한 요소라고 할 수 있다. 그리고 평화협정 준수를 지속하면서 남북의 신뢰와 협력이 높아져 남북 주도의 평화관리가 가능하다고 두 위원회와 국제사회가

판단하면, 평화관리는 한반도 평화관리위원회가 주도하거나 두 위원회가 통합된 새 기구가 담당하는 것도 고려할 만하다.

6. 동북아시아 다자안보협력

가. 유럽 다자안보협력 사례와 시사점

다자안보는 유럽에서 두 유형으로 나타났다. NATO와 유럽안보협력회의/기구(Conference on Security and Cooperation in Europe/Organization for Security and Cooperation in Europe: C/OSCE)이다. 전자인 NATO는 공통의 안보위협에 대응하기 위한 틀로서 이해할 수 있다. NATO는 독일의 팽창주의적 역내 위협에 대한 대응과 냉전 시절 소련이라는 역외 위협에 대한 대응 등 회원국들의 공통의 안보이해관계가 있었다. 물론 NATO는 미국 주도 NATO 결성, 미군의 유럽 주둔 등 미국의 역할과 연결된다. 즉, NATO는 미국이라는 강대국의 이해관계와 회원국들의 이해관계가 일치한 측면이 있다. 후자인 유럽안보협력회의는 미국과 소련, 동유럽과 서유럽 간의 갈등을 평화적 관점에서 협력하는 해결하는 기구로서 의미를 가진다. 따라서 여기서는 두 가지 사례를 모두 검토하겠다.

(1) 첫째 유형: 회원국 간 공통 안보이해관계

첫째 유형인 NATO는 다양한 이론적 접근이 가능하다. 다자안보는 이상주의의 지적흐름을 받은 집단안보로 이해할 수 있다. 이 경우 ‘우리는 하나’라는 정체성과 함께 ‘하나는 전체를 위하여 전체는 하나를 위하여’라는 모토 속에서 미래의 잠재적 위협에 대해서 예방

하기 위한 전략으로 이해된다. 다소 이상적인 목표로 인하여 현실적인 문제가 발생하지 않을 것 같지만 구성주의 관점에서 보면 이런 이상도 현실적인 문제로 이해될 수 있다. 이상주의 집단안보는 구성주의 관점에서 보면 ‘우리 정체성(we-identity)’과 연결된다. 지역적으로, 문화적으로 어디까지 우리라는 정체성으로 묶여질 수 있는가의 문제이다. 이런 관점에서 동북아 다자안보협력을 생각한다면, 동북아시아는 어떤 문화적 정체성과 지리적 경계를 기반으로 할 것인가의 문제와 연결된다. 이는 we와 other의 구별을 의미하지만 냉혹한 현실을 고려한다면 누가 동맹관계로 묶일 수 있으며 누가 적대관계로 상정될 것인가의 문제로 현실주의와 연결될 수도 있다.

다자안보는 자유주의와 현실주의 입장에서 보면 이익이라는 측면에서 고려된다. 합리적 자유주의 대표학자인 케해인(Keohane)은 『헤게모니 이후』에서 미국이 만들어 놓은 국제제도가 유지될 것인가에 대한 질문에 대해서 합리적 관점에서 대답을 찾는다. 국제제도는 회원국들의 제도이행과 관련된 비용(C)보다 편익(B)이 크다면 (B) > C) 제도는 국가 간 협력을 촉진할 것이고 지속될 것이라고 주장한다. 다자안보도 국제적 안보제도라는 관점에서 회원국 간 국제제도를 통해서 불확실성을 제거하고 거래비용을 줄임으로써 협력을 통한 편익을 추구할 수 있다면 안정적인 국제제도로서 유지될 수 있을 것으로 평가할 수 있다.

이런 합리적 제도주의의 논리를 동북아시아에 적용하면 다음과 같다. 동북아시아에서 안보와 관련된 다양한 불확실성이 존재하고 이런 불확실성이 국가 간 협력의 틀로서 다자안보라는 국제제도를 통해서 제거될 수 있다고 국가들이 신뢰한다면 국가 이익의 관점에서 제도화가 촉진될 수 있음을 의미한다. 즉, 동북아시아에서 안보관점의 불확실성과 그로부터의 협력을 저해하는 요인들이 존재한다

면 오히려 국가이익의 관점에서 안보레짐을 형성 및 지속될 수 있는 것이다. 여기서 핵심 변수는 안보와 관련된 불확실성의 존재, 제도를 통한 불확실성이 제거될 수 있다는 신뢰이다. 결국 회원국들 간 다자안보가 불확실성을 제거할 수 있는 이익이 되며 제도와 회원국들에 대한 신뢰가 핵심요인이 된다.

신현실주의에서는 무정부(Anarchy)라는 구조적 불확실성에 따라 잠정적인 협력의 틀로서 동맹을 통한 세력균형 정책을 선호한다. 유럽의 예를 들어보면 냉전시절 소련과 독일이라는 공통의 위협을 대응하기 위한 전략으로서 다자안보를 선택한 것으로 볼 수 있다. 공통의 위협이 존재하지 않는다면 다자안보도 이상주의의 예견과는 달리 사라질 것이다. 다음은 강대국의 이익 관점이다. NATO에 대한 강대국의 미국의 역할이다. 현실주의에서 국제제도는 강대국의 이익을 반영할 때 의미를 가진다. 강대국의 이익을 반영하지 못하는 국제제도는 유명무실하게 될 것이다. 지정학적 관점에서 미국의 개입은 유럽 지역의 세력균형이라는 지정학적 이익을 추구한다. 유럽이라는 지역에서 하나의 세력으로 통일되는 것을 세력균형의 원리를 이용한 억제이다. NATO를 통해서 소련/러시아의 세력을 억제하면서도 독일중심의 유럽세력의 통일도 동시에 억제하는 것이다.³⁴⁹⁾ NATO가 탈냉전으로 소련이 해체되고 이전보다 약해진 러시아로 전환되었지만 잠재적 강대국 러시아와 독일에 대한 견제가 미국의 핵심이익이 된다.

동북아시아에서 미국은 다자안보 대신 양자동맹을 통한 미국의

349) 신범식은 다자안보의 다양한 체제를 소개하며 NATO를 복합 안보체제로 이해하고 있다. 그는 “러시아(소련)를 적으로 상정한다는 차원에서 공동방위체제의 성격을 띠는 것이 사실이지만, 독일을 견제한다는 의미에서는 집단안보체제의 성격을 띠고 있으며, 동시에 미국과의 동맹체를 지향한다는 복합적 의미의 안보 지향성을 보이는 것으로 해석될 수 있”다고 보았다. 신범식, “다자 안보협력 체제의 개념과 현실: 집단안보, 공동안보, 협력안보를 중심으로,” 『JPI 정책포럼』, 제9호 (2015), p. 11.

투사력 유지차원에서 군사거점을 확보하고 미국 중심의 안보질서를 관리하고 있다. 이 역시 넓게 보면 냉전시절 소련과 중국이라는 공산주의 진영으로부터의 위협에 대한 대응전략으로서 이해될 수 있다. 그렇다면 미국이 동북아시아에서 왜 다자안보를 선호하지 않고 양자동맹을 선호하였는가의 물음이 중요하다. 이는 역내 국가 간 공통 안보위협이 부재로 이해될 수 있다. 남한은 북한에 대하여, 일본은 소련 및 중국에 대하여 상이한 핵심적인 안보위협을 가지고 있었다. 또한 역사적으로 남한과 일본은 역사 및 영토문제가 해결되지 않은 상황에서 하나의 안보체제로 들어가는 것은 매우 어려운 현실이다. 남한에게는 북한, 중국, 소련뿐만 아니라 일본도 위협세력이기 때문에 공통의 안보이해관계를 가지는 것은 제한적 의미만을 가진다고 볼 수 있다. 이는 역으로 보면 최근 한일군사정보보호협정 체결은 공통의 안보위협인 북한의 핵미사일에 대한 공통의 안보이해관계가 반영된 결과로서 이해될 수 있다.

추가적으로 NATO의 발전과 관련해서 간접적인 요인이지만 유럽 통합도 중요하다. 유럽 국가들이 우리는 하나라는 의식과 함께 공동의 이익을 추구할 수 있다는 것이 중요한 동기였다면, 안보적 공동의 이해관계와 경제적 공동의 이해관계는 상호보완적으로 발전할 필요가 있다. 특히 우리는 하나라는 의식은 유럽연합의 발전에서 가장 중요하다. 그러나 여기서 유럽연합(European Union: EU)은 단일시장 형성을 통한 역내 투자 및 거래 활성화를 통한 효과뿐만 아니라 대외적으로 미국이라는 강대국 등과의 협상력을 제고하기 위한 동기도 있었다. NATO와 EU의 상호 연결된 진화방식은 이상주의와 구성주의 관점에서 유럽인이라는 우리정체성과 경제적 협력이 정치적 협력을 촉진할 것이라는 기능주의, 합리적 제도주의의 관점에서 다자안보와 단일시장이라는 제도를 통한 불확실성 제거와 협력의

촉진, 현실적인 내부위협과 외부위협에 대한 집단적 대응 등이 복합적으로 얽힌 구조로 이해될 수 있다. 따라서 서유럽의 다자안보는 더욱 안정적으로 진화할 수 있는 조건을 가지게 된다.

(2) 둘째 유형: 갈등당사자 간 다자안보

유럽안보협력회의(기구)는 동북아 다자안보 형성과 관련해서 적절한 비교사례로서 의미를 가진다. 유럽안보협력회의는 냉전시절부터 경쟁관계에 있던 서유럽과 동유럽이 하나의 안보체제로서 형성하였다는 점에서 특이성을 가진다. 동북아시아에서 다자안보는 6자회담의 당사국 중심으로 구성될 것으로 고려한다면, 한반도를 중심으로 남한과 북한, 동북아시아에서 미국과 일본 그리고 중국과 러시아 등이 동·서유럽 간 경쟁관계와 유사하다. 따라서 경쟁관계에 있던 국가들과 세력들이 어떻게 협력적 안보관계를 형성할 수 있었는지가 중요하다.

유럽안보협력회의가 형성될 수 있었던 특징을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 유럽안보협력회의는 미국과 소련의 안보적 이해관계가 반영된 방식으로 형성되었다.³⁵⁰⁾ 소련의 관점에서 보면 소련의 동유럽에 대한 지배권 인정을 받고 미국의 관점에서 미국의 서유럽에 대한 영향력을 유지할 수 있는 조건을 충족된다면 두 강대국의 최소 이해관계가 반영된 다자안보기구의 형성을 위한 필요조건이 충족된다고 볼 수 있다.

소련은 동유럽의 지배권을 인정한다면 서유럽과 안보부문의 협력이 가능하다고 의사를 타진한다. 미국은 유럽안보협력회의에 대한 소련의 제의에 거절한다. 그러나 둘째 요인에 의해서 소극적 태도로

350) 서보혁, “다자안보협력의 제도화 경로: C/OSCE의 경험과 동북아 적용방안 연구,” 『국제정치논총』, 제49집 2호, (2009) p. 16.

수용하게 된다. 둘째, 미국으로부터 자율성을 가진 프랑스가 NATO를 탈퇴하고 소련의 제안을 호응한 측면이다³⁵¹⁾. 서유럽 지역 강대국으로서 지위를 가진 프랑스의 친러정책은 미국으로서 무시할 수 없는 요인이었다. 따라서 역으로 미국도 소련과 같이 서유럽에 대한 영향력을 인정하는 바탕 하에 유럽안보협력을 찬성하게 된다.

첫째, 둘째 요인들을 고려하면 강대국의 안보 이해관계를 관련국들이 인정하는 가운데 갈등당사자 간 서유럽과 동유럽이 하나가 되는 범유럽 다자안보가 탄생할 수 있다. 강대국들의 이해관계를 인정하는 것을 시작으로 지역 강대국 프랑스와 같은 역할은 새로운 질서의 형성과정에 중요함을 의미하기도 한다.

동북아시아도 미국과 중국이 첨예한 경쟁구도에 있다는 점에서, 또한 미중 간 무역전쟁 및 군사적 대립관계를 가진다는 점에서 현실적인 다자안보는 유럽에서 NATO체제보다는 유럽안보협력회의가 될 것이다. 유럽사례에서 알 수 있듯이 미국은 유럽안보협력회의에 소극적 태도를 유지하였다. 동북아시아에서도 다자안보에 대한 적극적인 동기는 부재하다는 점이다. 따라서 미국에게 새로운 안보협력체의 필요성을 인식시켜줄 프랑스와 같은 지역 내 강대국의 역할이 필요하다고 본다.

(3) 시사점

이상의 회원국 간 공통의 안보이해관계를 가진 NATO와 갈등당사자 간 다자안보체인 유럽안보협력회의의 경험이 동북아시아에 주는 시사점은 다음과 같다.

첫째, 관련국 공통의 안보이해관계가 존재해야 한다. 동북아시아에서는 남한과 북한, 미국과 일본 그리고 중국과 러시아로 확대되는

351) 위의 글, pp. 17~18.

경쟁관계가 존재한다는 사실을 인정하는 것이다. 즉, 경쟁관계는 잠재적 충돌가능성이 의미하고 이를 미연에 방지하는 제도의 필요성을 인정하는 것이다. NATO에서는 내부위협 독일문제, 유럽안보협력회의에서는 동·서유럽 간 경쟁관계이다.

둘째, 국제제도, 즉 다자안보에 대한 제도 및 관련국 간 신뢰문제이다. 미래의 다양한 안보문제들이 제도의 틀 내에서 해결가능하다는 제도에 대한 신뢰와 제도의 규범과 규칙을 관련국이 준수할 것이라는 관련국 간 신뢰가 중요하다.

셋째, 가장 중요한 것은 강대국의 안보이해관계를 반영하는 다자안보제도가 형성될 수 있으며 지속될 수 있다는 점이다. 제도에 의한 갈등해결, 즉 제도에 대한 신뢰는 2015년 러시아의 크림반도 병합과 같이 신뢰관계는 강대국의 이해관계에 따라 깨질 수 있다는 취약성을 가진다.

넷째, 다소 주변 변수이긴 하지만 지역 내 국가들의 역할이다. 동북아시아 관련 강대국들이 다자안보에 참여할 동기를 만들어낼 수 있는 프랑스와 같은 역내 국가들의 역할이다.

다섯째, 다자안보체의 회원국을 어디까지 둘 것인가의 문제이다. 집단안보에서는 우리정체성을 문화적으로, 지리적으로 어디까지 경계로 둘 것인가의 문제이며, 현실적 관점에서 보면 어디까지 관련국, 회원국으로 설정할 것인가의 문제이다.

나. 동북아 안보환경과 관련국 입장

(1) 다자안보의 관점에서의 동북아 안보환경 평가

2019년 현재 시점으로 다자안보협력의 관점에서 보면 동북아시아 안보환경은 공통의 안보이해관계, 강대국의 이해관계, 역내 국가들

의 역할 등으로 이해할 수 있다.

첫째, 공통의 안보이해관계이다. 동북아시아는 남한과 북한, 미국과 중국을 중심으로 안보차원의 갈등이 존재하며 이런 갈등의 해결 과정에 대한 불확실성이 있다. 따라서 안보차원의 공통의 이해관계가 존재한다고 평가할 수 있다. 동북아시아에서 첫 단추가 6자회담으로 이해될 수 있다. 다만, 6자회담은 북핵문제가 일차적 관심사항이 있었지만 여기서 논하는 다자안보는 잠재적 안보위협을 포괄적으로 다룰 수 있는 협의체로 상정할 수 있다. 한반도의 지정학적 특성은 곧 6자회담 당사자 모두의 이해관계와 직결되기 때문에 6자회담 당사자의 안보이해관계는 핵문제뿐만 아니라 한반도를 중심으로 한 지리적 경계를 설정한 미중 간 경쟁관계도 포함되어야 한다.

또한 동북아시아 역내 위협에 대한 대응과 관련된 공통의 안보문제도 존재한다. 이는 일본문제이다. 일본의 군사강대국으로 전환되는 것을 사전에 예방해야 할 문제이다. 이런 문제는 미국과 중국이라는 강대국 간 경쟁관계와 연결된다. 미국은 중국을 견제하기 위한 사전조치로서 일본의 보통국가화를 용인하고 있기 때문이다. 일본 문제는 중국의 경제적 부상에 따른 군비증강과 연결된 문제이기도 하다. 동북아시아는 미중 간 경쟁관계뿐만 아니라 북핵문제, 중국 및 일본의 군비증강 등 다양한 안보의 불확실성이 점증하는 추세로 볼 수 있다. 이는 안보딜레마를 초래할 뿐이며 관련국 간 해결해야 할 과제, 즉 공통의 안보이해관계이다.

둘째, 미중 간 경쟁관계는 바로 동북아시아의 강대국의 이해관계와 직결된다. 안보관점에서 미중 간 경쟁관계는 미국의 관점에서 보면 인도태평양 전략에서 나타나듯이 동북아를 넘어서서 인도, 호주를 포함하는 지역으로 확산되었으며, 중국의 관점에서 보면 한반도, 동중국해, 남중국해를 모두 포괄한다. 그럼에도 불구하고 한반도는

중국과 러시아 등 육지세력의 해상으로의 출로, 미국과 일본 등 해상세력의 육지로 교두보 마련 등의 지정학적 특성을 가진다. 따라서 미국과 중국 등 강대국 간의 경쟁관계는 동북아시아에서의 한정지을 수 있다. 이는 셋째, 역내 국가들의 역할과 넷째, 회원국의 설정 문제와 연결된다.

미중관계를 먼저 고려하면 국력의 부침이 현재 중요하다. 상대적 국력의 관점에서 중국의 부상과 미국의 하락 추세가 진행되고 있다. 중국은 2008년 미국의 서브프라임모기지(subprime mortgage)라는 금융위기를 기점으로 자신의 부상하는 능력에 맞게 대만문제뿐만 아니라 남중국해 9단선 전략이다. 즉, 남중국해 대부분을 영해로 확장하려는 전략을 핵심이익으로 포함한다. 미국은 이와 관련해서 양자 동맹관계를 중심으로 자신의 기득권을 가지고 있으며, 힘의 투사력 관점에서 군사거점 확보에 일차적으로 관심을 가지고 있다. 미국의 관점에서 양자동맹을 중심으로 동북아시아에서 대중국 억제력을 가지고 있으며 군사거점을 확보하고 있는 현 안보구조를 깨트릴 이유가 없다. 즉, 미국과 중국은 장기적인 전략에 의해서 경쟁관계에 있으며 힘에 의한 이익보장을 위한 경쟁관계에 놓여있다.

이를 동북아시아로 돌려보면, 한반도에서 중국은 북핵문제 보다는 북한에 대한 영향력을 유지-즉 북한문제-에 더 많은 관심을 가지고 있으며, 미국은 북핵문제 해결과 남한과의 군사동맹관계를 지속, 미일동맹의 강화와 함께 일본의 보통국가화, 「한일군사정보보호협정」과 같이 한미일 안보협력관계 강화 등의 이해관계를 가지고 있다. 이는 한반도를 중심으로 미국과 중국의 안보적 측면에서 이해관계의 충돌 가능성이 커지고 있음을 말한다. 이런 강대국 간 이해관계 갈등이 구조화되는 상황에서 다자안보협력을 위해서는 역내 국가들의 역할이 중요하다.

셋째, 동북아시아에서 역내 국가들의 역할문제이다. 프랑스와 같이 강대국으로부터의 자율성을 가진 국가는 패전국가인 일본은 불가하며 잠재적 가능성이 있는 세력은 남한과 북한 정도이다. 현재 한국은 미국과 북한 사이 소통을 위한 촉진자의 역할을 하고 있다. 이는 유럽에서의 중립국들의 역할과 유사한 측면이 있다. 또한 한국은 중국에 대한 경제적 의존성과 미국에 대한 안보적 의존성을 동시에 가지고 있다. 이를 고려한다면 유럽에서의 핀란드의 상황과 유사하다. 그러나 한반도에서 평화협정 체결이 된 상황이라면 한국은 안보관점에서 미국으로부터의 자율성을 확보하게 될 것이다. 즉, 프랑스가 안보관점에서 진영논리가 아니라 자율적 노선을 채택할 수 있었던 것처럼, 자율성이 커진 한국도 지역 내 강대국으로서 새로운 질서형성 역할에 기여할 수 있을 것이다. 역으로 북한도 북미 관계 정상화와 함께 중국에 대한 의존성이 약화될 것이며 이전보다 자율성이 상대적으로 커질 것이다. 따라서 북한도 비슷한 위치에 놓일 수 있다.

글로벌 강대국의 이해관계를 고려하면, 미국과 중국 간의 상호 안보적 핵심이익을 어디까지 인정할 것인가가 핵심이슈로서 떠오르고 있는 상황이다. 현재 진행형의 안보환경을 고려하면 가장 중요한 미중 간 안보이슈는 한반도에서의 평화협정 이후 군사안보의 새로운 균형이 어떻게 형성될 수 있는가이다. 소련의 동유럽에 대한 영향력 인정과 같이 중국도 남중국해에 대한 제해권을 인정받고 싶어 한다는 점이다. 이를 한반도로 적용하면 중국은 북한에 대한 영향력을 인정받고 싶어 한다. 여기서 문제는 더욱 복잡하다. 북한은 중국의 위성국가가 아니며, 북한은 평화협정이 체결되면 기존의 러시아와의 동맹의 유지와 함께 미국, 일본 등과 국교가 수립되기 때문에 이전보다 안보적 차원에서 자율성이 더욱 제고된다. 그렇다면 중국의

지정학적 안보이해관계는 북한지역에 대한 영향력 인정이 아니라 한반도 내에서의 미국 세력이 38선 이하로 유지하거나, 주한미군의 축소, 또는 철수이다. 그러나 미국의 현 상황은 한미동맹을 북한뿐만 아니라 중국에 대한 세력균형 전략으로 이해하고 있다는 점이다. 따라서 동북아시아에서 다자안보는 주변 강대국이 아니라 역내 국가의 역할이 중요한 상황이다.

이상의 논리적 결과를 유럽사례와 비교하면, 동북아시아에서 안보측면에서 불확실성이 커지고 있는 상황이며, 이는 북한 핵문제뿐만 아니라 미중 간 경쟁관계 및 역내 국가들의 군비증강으로 진행형으로 안보딜레마가 커지고 있다. 따라서 이런 안보 불확실성을 해결하는 것이 공통의 안보이해관계로 볼 수 있다. 그러나 미국과 중국의 이해관계 갈등은 구조화되어 있기 때문에 프랑스와 같이 동북아시아 역내 국가들의 역할이 중요한 시점이다. 이와 관련하여 한반도에서 평화협정이 체결된다면 남한과 북한이 중요한 행위자로 다자안보협력을 촉진할 수 있는 변수로서 작용할 것으로 판단된다.

(2) 동북아 다자안보협력의 관련국 입장

중국의 동북아 지역에서 최우선 목표는 미국과의 전면적 대결이나 군비경쟁을 피하면서 전략적 역량의 평형을 유지하는 것이다. 보다 구체적인 동북아 다자안보의 틀은 역내 국가들의 원-원협력체계 구축, 특히 일본과의 상호보안성을 강조한다. 또한 주변국의 전략적 거점으로 삼고 주변국으로부터의 신뢰를 바탕으로 미국의 견제를 완충할 수 있도록 하면서 북핵문제처리와 같이 적극적 개입으로 동북아 협력체에서 영향력을 제고하는 것이다.³⁵²⁾ 결국, 미국과 직접

352) 리단, “동북아다자안보협력에 대한 중국의 인식과 전략: 6자회담을 중심으로,” 『한국동북아논총』, 55권 (2010), pp. 340~342.

적인 대결은 피하고 일본 등 주변국들과는 상호이익을 보장하면서 다자안보체제를 완충제로서 이용하고 자신의 동북아 역내 영향력을 제고하는 것이다. 이런 적극적이면서 점진적인 태도는 동북아 다자안보가 점진적인 발전과정으로 강대국의 이익정치가 실현될 수 있는 공간을 형성하는데 기여할 것으로 본다. 즉, 중국은 자신의 국익을 반영하는 체제로서만 다자안보를 인정하는 것이다.

그러나 국제상황에서 보면 중국은 부상하고 있으며 미국과의 안보차원의 갈등관계 속에서 중국과 러시아는 군사 및 경제 등 전략적 안보관계가 강화되고 있다는 점이다. 중국과 러시아의 군사훈련은 중앙아시아, 남·동중국해뿐만 아니라 최근 한반도 동해까지 확대되고 있는 추세이다. 이는 미중 간 군사경쟁이 동남아에서 동북아로 확대되고 있음을 의미한다. 따라서 중국의 다자안보에 대한 원칙과 상관없이 미국과 중국이라는 강대국 간의 이해관계는 침예하게 갈등국면으로 진화하고 있는 점이다. 이는 역시 중국의 부상과 맞물려 미중 간 경제전쟁과 함께 상당 기간 지속될 것이라는 점이다. 이는 동북아시아 지역 내 안보차원의 불확실성을 강화시킬 것으로 예견된다.

진징이 교수에 따르면,³⁵³⁾ 한반도 평화체제는 동북아시아에서 새로운 체스판을 구축하는 것이다. 그러나 중미관계에서 갈등이 침예하게 진행되는 가운데 동중국해, 남중국해 등과 같이 한반도도 핵심 지역이다. 한반도 평화체제는 주한미군 철수와 같은 구체적인 아이디어를 한국이 가지고 있는지 등의 의문을 제기하며, 박종철 교수는 한국이 중국과 미국을 모두 설득시킬 수 있는가 등에 의문을 제기한다.³⁵⁴⁾ 이런 중국의 인식이 미중갈등 침예화되는 상황에서 한반도

353) 진징이, “한반도 평화체제 구축과 중국의 입장,” (통일연구원 국제세미나 발표자료, 2019.8.30.),

354) 박종철, “한반도 평화협정을 둘러싼 시진핑 정부의 의지와 능력,” (통일연구원 국제

는 핵심지역이며 다자안보는 자신의 국익을 관철하는 방향으로 점진적으로 참여할 것이라는 점이다. 즉, 자국의 핵심이익을 반영하는 다자안보에 대해서만 관심을 가질 것이라는 일방적 태도가 강하다.

미국은 이미 동아시아에서 동맹을 통한 기득권 구조를 가지고 있다. 최근 미국은 미일동맹을 인도, 호주와 연결된 인도태평양 전략으로 확대하였다. 또한 한미동맹도 지속되고 있는 상황이다. 새로운 다자안보의 필요성이 강하지 않다. 다자안보는 역으로 보면 강대국의 자율성을 일정 부분 제약한다는 점에서 미국이 역내 패권적 지위를 유지하고 있는 가운데 다자안보에 대하여 적극적 입장을 가질만한 인센티브가 부재하다. 유럽처럼 진영이탈 세력도 부재하다. 따라서 미국의 동아시아에서의 다자안보는 미국의 소극적 입장이며 느슨한 정부 간 회의인 아세안지역포럼(ARF) 참여 및 그 외 반관반민, 민간 회의에 참여하는 정도만 관심을 가지고 있는 게 현실이다.

그러나 최근 미국 트럼프 행정부는 ‘미국 우선주의’를 채택하는 과정에서 전통적 안보노선의 탈피를 시도하고 있다. 미국에게 도움이 된다면 상대국 체제의 비민주성이나 인권문제에 대하여 관심을 가지지 않는다.³⁵⁵⁾ 심지어는 대규모 한미군사훈련을 중지하고 주한미군의 감축 등을 시사하는 발언도 서슴지 않는다. 트럼프 행정부와 같이 미국의 노선이 실용주의를 기반으로 전환된다면 동북아 다자안보의 공간은 커질 것이다. 체제 정당성 및 인권문제 등을 신경 쓰지 않는다면 중국과 북한이 보다 쉽게 다자안보에 들어올 수 있을 것이며 미국도 동북아 지역에서 다자안보를 통하여 평화가 촉진되고 안보수요가 감소할 수 있다면, 즉 동북아 전체 차원에서 안보수요가 줄어들고 협력안보를 통한 투명성 제고와 군비통제가 가능한

세미나 발표자료, 2019.8.30.).

355) 황지환, “한반도 평화체제 논의의 귀환: 미국우선평화 대 병진평화,” 『한국과 국제정치』, 제35권 제1호 (2019), pp. 67~94 참조.

조건으로 형성된다면, 미국과 중국, 일본 등이 포함된 군비통제가 논의될 수 있다면 미국의 동북아 지역의 불확실성에 따른 안보비용을 그 만큼 상쇄할 수 있을 것이다. 물론 여기서 중요한 것은 미국의 기득권이 보장될 수 있어야 한다는 점이다. 이는 미국의 양자동맹과 군사거점의 유지를 주변국가들이 받아들이는가의 문제이다.

스콧 스나이더³⁵⁶⁾에 따르면, 미국은 한미동맹을 대북역지뿐만 아니라 동아시아 지역안정의 두 가지 역할을 하고 있다. 또한 한반도의 항구적 평화체제와 한미동맹과의 관계에 대해서 의구심을 갖는다. 즉 이런 미국의 인식은 한반도의 항구적 평화체제의 형성과정에서 한미동맹이 대북억제력 기능이 불필요하더라도 동아시아 지역안정관련 기능은 충실히 해야 한다는 점을 암시한다. 미국 정부는 다자안보에 대한 관심보다는 동맹에 일차적으로 관심을 가지고 있으며 이는 한반도뿐만 아니라 동아시아 질서 관리차원에서 보고 있다는 점이다. 이런 미국의 태도에서 평화협정 체결 이후 한반도 및 동아시아 안보상황을 고려할 때 미중관계를 일차적으로 고려하며, 다자안보체제에 대해서는 관심이 없음을 그대로 보여준다.

동북아 다자안보에 대한 보다 회의적인 태도도 존재한다. 우정엽 박사에 따르면, 미국의 기본입장은 다자안보와 한미동맹이 양립 가능한가라는 의문을 가지고 있다는 것이다.³⁵⁷⁾ 즉, 공통의 안보위협에 대한 공통의 인식을 통하여 다자안보협력이 가능한가의 문제의식이다. 미국과 중국이 첨예하게 대립되고 있는 상황으로 인식하는 중국의 태도와 연결하면 두 강대국의 다자안보에 대한 현실적 기대는 매우 낮아질 수밖에 없다. 즉, 앞에 유럽사례의 시사점에서 알

356) Scott Snyder, "The Establishment of a Peace Regime on the Korean Peninsula: American View," (통일연구원 국제세미나 발표자료, 2019.8.30.).

357) 우정엽, "한반도 평화협정 체결 시 쟁점과 과제: 미국의 인식에 대해," (통일연구원 국제세미나 발표자료, 2019.8.30.).

수 있듯이, 갈등당사자 간 다자안보협력과 관련하여 강대국 간 합의가 아니라 역내 국가의 역할이 다자안보체제 형성에 매우 중요할 수밖에 없음을 보여준다. 또한 다자안보가 강대국의 이해관계를 반영했을 때 형성 및 지속이 가능하다는 점을 인정한다면 동북아시아에서 다자안보의 가능성은 그 만큼 현재 상황에서는 낮다고 볼 수 있다.

북한은 다자안보에 대하여 불신을 가지고 있었으며 최근 북미정상회담에서 알 수 있듯이 양자회담을 선호하였다. 안보문제와 관련하여 북한의 핵심적인 의제가 미국의 적대시 정책의 해소와 북미 간 국교수립이기 때문에 어떻게 보면 당연한 결과이다. 특히 이런 전략적 목표를 위해 김정일은 선군정치를 통해 핵무기를 개발하였고 이를 통해 대미 핵 억제력을 가졌으며 따라서 한반도 평화는 북한의 핵 억제력으로 보장되었다고 지배담론을 구성하고 있다. 이는 이중적 가능성을 내포한다. 즉, 핵 억제력으로 평화를 보장하였다면 필요이상의 군사적 갈등은 더 이상 무의미하며 협상을 통한 실리를 챙기겠다는 논리로 전환될 수 있기 때문이다.

이는 현실로 드러나고 있으며 북한은 2013년 병진노선 채택, 2016 핵보유국 선언, 2017년 핵 억제력 실현과 함께 경제 집중 총노선을 채택하였다. 즉, 이제는 군사적 긴장을 촉발하는 핵 군비경쟁이 아니라 자국의 경제개발이 국가이익의 최우선 순위로 전환되었음을 의미한다. 중국이 다자안보에 대한 관심을 갖는 중요한 이유 중 하나가 경제발전을 위한 평화적 환경조성인 것처럼 북한도 경제발전을 위해서는 미국을 중심으로 한 동북아 역내 및 국제사회로부터 지원을 받을 수 있는 다자안보체제를 선호할 것으로 보인다. 독일은 유럽의 통합과 NATO의 확대과정에서 적극적인 조치로서 동유럽에 재정지원이라는 인센티브를 제공하였다.³⁵⁸⁾ 그렇다면 동북아

에서 다자안보 및 지역통합 과정에서 북한에게 경제적 인센티브 제공한다면 이전 보다 다자안보에 관심을 가질 것으로 보인다.

남한은 탈냉전의 흐름 속에서 일관되게 다자안보에 대해서 관심을 가져왔다. 고르바초프(Gorbachev)가 1986년 전아시아안보회의 개최를 제안했던 소련의 입장에 대하여 노태우 행정부가 1988년 ‘동북아 평화협의회’ 창설을 북방정책의 일환으로 화답의 차원에서 제안하였다. 이후 다자안보에 대한 노력은 지속되었으며 노무현 행정부에서는 안보와 경제를 병행 추진하여 성공했던 유럽연합과 같이 지역통합과 지역공존의 질서를 목표로 ‘동북아 평화협력체’를 추진코자 했다. 박근혜 행정부에서는 점진적 방식으로 제도화를 완성시켜나가자는 방식으로 ‘동북아 평화협력 구상(서울프로세스)’을 제시하였다.³⁵⁹⁾ 현 정부는 한반도 경제공동체, 동북아 철도공동체 등으로 구체적인 방안들을 제시하고 있다. 주된 특징으로 한반도 비핵화 및 평화체제로의 전환과정에서 경제를 바탕으로 지역통합을 통한 동북아 역내 원-원구조를 제도화하는 것으로 볼 수 있다.

러시아는 아시아의 일원이 되고자하는 측면에서, 일본은 자국에 대한 주변국의 안보위협에 대한 우려를 제거하기 위한 수단으로서 동북아 지역에서의 다자안보를 선호한다. 6자회담의 경험에서 나타나듯이 미국과 중국의 입장을 보조한다는 점에서 핵심당사자의 지위를 가질 것으로 보이지 않는다. 다만, 동북아 지역안보체제가 동아시아로 확대되는 과정에서는 일본의 역할이 보다 제고될 것이며 러시아도 러중관계를 바탕으로 영향력을 확대할 것으로 보인다.

이기태와 소에야 요시히데(添谷芳秀)에 따르면 일본은 주한미군

358) 고상두, “통일독일의 다자안보 경험과 동북아 평화에의 함의.” 『OUHGTOPIA』, 제25호 제3호 (2010), pp. 227~231.

359) 엄태안, “동북아 다자안보협력체제 구축 방안,” 『KRIS 창립기념논문집』, (2017), pp. 549~561.

철수를 가장 민감한 이슈로 본다. 유엔사령부의 해체와 함께 주한미군이 철수하면 이와 연동된 주일미군의 감축이 불가피하기 때문이다. 따라서 일본은 자국의 안보관점에서 전통적 한미일 공조에 일차적으로 관심을 가지며 이를 손상시키지 않는다는 전제에서만 다자안보에 관심을 보일 것으로 보인다.

다. 동북아 다자안보체제의 변수

(1) 신뢰 변수

한반도에서 평화협정 체결과 다자안보체제의 상관성은 북한과 미국이라는 핵심 당사자 간 신뢰문제와 직결된다. 합리적 제도주의 입장에서 보면 제도의 가장 중요한 가치는 불확실성으로부터 발생하는 거래비용을 줄임으로써 협력을 촉진하는 장치의 마련이다. 그러나 여기에서 가장 중요한 변수는 미래에 합의된 약속을 이행할 것인가의 신뢰문제가 중요하다. 북한과 미국이 상호 불신과 관련국들의 제도에 의한 약속 이행에 대한 신뢰문제가 다자안보체제 형성의 필수조건이다.

먼저 북한과 미국을 중심으로 진행되고 있는 한반도 비핵화 및 평화체제 수립 과정에서 상호 신뢰가 부족한 상황에서 어떻게 다자안보가 촉진할 수 있는가의 문제를 살펴보고자 한다. 북한과 미국은 상호 불신이 강하다. 합리적 제도주의 관점에서 국제제도는 회원국 간 규범과 규칙을 정의하고 이에 대하여 누가 배신을 하는가에 대해서 감시하고 처벌하는 기능을 수행한다. 북한의 입장에서 평화협정 체결 이후 체제보장, 안전보장과 같은 문제를 확증 받는 것은 양자관계에서는 매우 어렵다. 상대적 강대국은 필요에 따라 태도를 언제든지 수정할 수 있기 때문이다. 따라서 북한의 입장에서 미국의 불확실한

태도에 대해서 관련 강대국-경제 강대국(중국), 군사 강대국(러시아)-과 관련국으로부터 명시적으로 보장을 받을 수 있는 안전장치로서 다자안보체제는 필요하다.

북한의 입장에서 비핵화 과정 및 평화협정 체결이후 미국의 적대적 행동에 대한 국제적 감시와 처벌을 동북아 다자안보체제에서 확인받고 미국에게 강제이행시킬 수 있는 제도적 장치가 마련된 것으로 이해될 수 있다. 완전한 비핵화 과정은 단기간이 아니라 장기간 필요한 사항이며 강대국 미국의 일방적인 약속이행 거부에 대해서 북한은 두려워 할 수 있다. 최근 이란 핵문제와 관련하여 미국의 일방적인 합의사항에 대한 거부 사례는 오히려 북미 양자 간 합의가 언제든지 깨질 수 있다는 위협성을 북한에게 각인시키는 효과를 가진다. 따라서 북한은 관련 당사자 간 제도적 안전장치 마련은 북한에게 미국이라는 불확실성을 일정 부분 제거하는 효과를 가질 수 있다. 따라서 북한의 미국에 대한 불신은 역으로 중국과 러시아 등의 신뢰와 연결된다. 즉, 중국과 러시아에 대한 불신이 강하다면 다자안보체제에 대한 신뢰도 하락할 것이기 때문이다.

미국의 입장에서 북한의 비핵화 약속 이행 위반에 대해서 객관적인 감시와 처벌을 할 수 있다는 점에서 장점을 가진다. 미국은 과거 북미 간 비핵화에 대한 합의와 북한의 합의사항에 대하여 위반하였다고 주장한다. 그러나 이 부분에 대하여 미국의 단독적인 판단이 아니라 관련국의 의견일치된 감시와 처벌은 진행되지 않았다. 즉, 주로 북미 양자관계에서 비핵화 합의와 합의사항 위반에 대한 감시와 처벌이 진행되었다. 다자안보에서는 관련국의 합의된 비핵화 규범과 규칙 및 절차에 따라 보다 객관화된 이행 절차를 마련할 수 있다. 관련국이 합의한 다자안보체제에서 북한의 비핵화 과정과 관련해서 합의된 기준과 감시 및 처벌 장치를 마련할 수 있다. 결국, 미

국의 입장에서라도 다자안보체제를 통해 북한에 체제와 안전을 보장하고 반대급부로서 북한의 비핵화에 대한 강제이행을 보장받을 수 있는 제도적 장치가 마련되는 것이다.

(2) 강대국 관계 및 역내 행위자 변수

동북아시아에서 다자안보체제 형성은 핵심관련국 남한과 북한, 미국과 중국 등이 어떤 관계와 역할을 하느냐에 따라 달라진다. 즉, 행위자 변수가 중요하다. 이와 관련된 핵심 변수는 강대국 미국과 중국과의 관계 변수, 남한과 북한 변수로 상정할 수 있다. 미국과 중국 간 세력관계와 갈등의 첨예화 정도와 상관있다. 미중관계에서 평화협정 합의 전후 남한과 북한의 역할과 연결된다. 남한과 북한은 미국과 중국과의 동맹관계에 있지만 평화협정은 이런 동맹관계로부터 상대적 자율성을 가질 것이며 따라서 냉전시절과 같이 진영논리가 아니라 새로운 안보질서를 형성하는 기여자의 역할을 할 수 있기 때문이다.

동북아시아에서 다자안보체제 형성은 강대국 미국과 중국의 관계가 핵심변수이다. 이는 한반도에서 평화협정이 언제 합의되고 완전히 이행되는가의 시점과 연결된다. 상대적 중국의 부상과 미국의 하락은 현재 미중 간 경제 전쟁으로 어느 시점에서 역전될 것인가, 또는 미중 간 경쟁관계가 냉전시절 만큼 첨예화될 것인가와 연결된다.

현재 미중관계는 미국의 종합국력에서 상당기간 우위에 있다는 점을 인정하면서 경제적 공존을 모색하는 시기로 볼 수 있다. 따라서 중국은 미국과의 직접적인 파워게임을 지양하고 있다. 이는 평화협정 합의 내용과 연결된다. 즉, 평화협정과 유엔사령부의 해체문제와 연결되며, 유엔사령부의 해체와 주한미군의 지위 문제와 연결된다. 미중 파워관계에서 중국의 미국에 대한 글로벌 차원의 우위를

인정하는 상황에서 평화협정 합의가 진행된다면 중국은 유엔사령부 해체문제와 주한미군의 철수문제를 직접적으로 연결시키지 않을 것으로 보인다.

이런 상황에서 남한과 북한은 평화협정 합의 이후 동맹자율성이 커진 상황에서 새로운 다자안보체제 형성을 위한 역할에 기여할 수 있을 것으로 보인다. 특히 평화협정 합의이후 신한반도 경제공동체가 형성된다면 남한과 북한은 공통의 안보이해관계 즉, 역내 평화가 가장 중요한 국익으로 공유하게 될 것이다. 장기간의 평화가 신한반도경제공동체 형성 및 발전에 필수요인으로 작동하게 될 것이기 때문이다.

만약 남북연합 수준으로 남한과 북한 간 경제적, 또는 안보적 차원의 공동체로서 발전하게 된다면 유럽에서의 프랑스 수준의 역내 신질서 형성을 위한 행위자로서 지위도 강화될 것이다. 따라서 남한과 북한의 공통의 안보이해관계는 다자안보체제를 촉진할 것이며 미국과 중국은 자신들의 기득권을 유지하는 인정하는 가운데 다자안보체제 형성에 동의하게 될 것이다.

여기서 가장 중요한 것은 남한과 북한 모두 독립국가로서 지위를 유지하고 있으며 미국과 중국의 동맹관계도 그대로 유지한다는 점이다. 남한과 북한이 모두 독립국가의 지위 유지, 동맹관계 유지를 바탕으로 다자안보체제는 미래의 안보 불확실성을 제도적으로 해결하기 위한 안전장치로서 합의될 수 있을 것으로 보인다.

만약에 미중관계가 힘의 균형이 미국에서 중국으로 역전되거나 냉전시절 미소관계처럼 첨예하게 전환된다면 상황은 달라진다. 이는 현재 미중관계가 더욱 악화된 상황을 상정한다. 중국이 미국과의 전면적인 갈등관계로 인식하게 된다면 평화협정에 따라 유엔사령부 해체와 함께 외국군, 즉 주한미군 철수를 요구할 것이기 때문이다.

더욱이 중국의 힘이 우위에 있다고 인식한다면 중국 정부는 더욱더 한반도에서의 전통적 영향력을 주장할 것이다. 중국은 남중국해에서 9단선, 한반도에서의 전통적 영향력을 주장하며 핵심이익을 수용하라고 미국에 요구할 것이며 이는 동북아시아에서 다자안보를 더욱 어렵게 할 것이다. 이런 상황에서는 남한과 북한의 안보자율성이 아니라 관련 강대국으로 편승하도록 요구받을 것이며 이전과는 다르게 새로운 동맹의존성이 강화될 수밖에 없기 때문이다.

라. 정책적 시사점

국제제도가 형성되기 위한 일반적인 조건은 제도를 통한 이익이 있어야 한다는 점이다. 다자안보체제의 기본 조건 역시 공통의 이해관계가 존재해야 한다. 앞에서 제시한 바와 같이 다자안보체제의 기본 변수는 동아시아에서 관련국들의 미래의 안보 불확실성에 대한 공동 노력이 필요하다는 인식이 전제조건으로서 필요하다. 이런 인식의 기반은 미국과 중국의 인식에서는 찾아보기 힘들다. 미국은 다자안보에 대한 관심부재와 다자안보와 한미동맹이 양립이 가능한가에 대한 의문을 제기하고 있다. 중국은 미중 간 갈등이 첨예화되고 있는 추세에서 과연 두 국가를 만족할 만한 다자안보가 가능한가에 의문을 제기한다. 즉, 동북아시아에서 다자안보는 원론적인 입장에서 관련국들이 동의하지만 미중 경쟁관계를 고려하면 다자안보체제를 통한 미래의 안보불확실성 제거라는 공통의 이해관계를 공유하는 것이 핵심변수이다.

그러나 강대국 태도는 서유럽에서도 알 수 있듯이 역내 국가들이 어떤 행동을 하는가에 따라 달라질 수 있다. 이런 어려운 조건을 극복하기 위한 동북아시아에서 다자안보체제의 형성과 관련된 핵심 변수는 당사국 간 신뢰문제, 행위자 변수로 미중관계와 평화협정 체

결 이후 새롭게 조성된 안보환경에서 남한과 북한이 역할이다.

먼저 한국은 동북아시아 관련국들 간 상호 신뢰를 촉진할 수 있는 역할을 수행해야 한다. 비핵화 및 평화협정 체결과정에서 북미 간 신뢰, 관련국들의 신뢰 형성이 다자안보체제의 형성을 위한 필요조건이다. 제도는 약속이며 이는 미래 이행문제와 직결되기 때문이다. 신뢰를 형성하는 조건들은 세 가지 있다. 첫째, 약속이 명확해야 한다. 둘째, 합의된 약속은 이행되어야 한다. 셋째, 환경요인을 명확하게 공유해야 한다. 약속은 구체적 행동으로 명시되어야 한다. 이후 약속이행과 관련하여 모호한 약속은 오히려 불신을 초래할 수 있기 때문이다. 약속 이행 및 불이행과 관련하여 환경요인을 명확하게 공유해야 한다. 환경요인은 관련국들을 둘러싼 국제환경뿐만 아니라 각 국가의 국내환경을 모두 명확하게 공유할 필요가 있다. 이는 상대국의 평가와 직결된다. 약속 불이행국과 관련된 대내외 환경을 고려하면, 약속 불이행이 의도/비의도의 문제인지, 능력의 문제인지를 파악할 수 있기 때문이다. 환경요인에 의한 불이행이라면 일시적인 문제인지, 구조적 문제인지를 확인할 수 있다. 따라서 최종적으로 행위자와 관련된 신뢰에 대한 평가를 할 수 있게 된다.

비핵화와 평화협정 체결 및 이행과정이 장기적으로 진행된다면 신뢰문제는 가장 중요한 문제가 될 것이다. 따라서 이와 관련된 한국은 관련국 간 충분한 이해를 바탕으로 신뢰를 형성할 수 있도록 상호이해를 촉진하는 역할을 해야 한다. 상호이해의 핵심은 대내외 환경을 얼마나 공유하는가의 문제와 함께 상대방 입장에서 생각하는 관점취하기(perspective-taking)의 과정이 필요하다. 따라서 한국은 관련국의 정책결정자, 전문가, 시민사회 간 정보교류의 장을 마련하는 것이 일차적으로 중요하다. 신뢰는 단기간에 형성되는 것이 아니라 장기간 형성된다. 북미 간 평화협정 체결이후에도 불

신이 완전히 사라지지 않을 것이다. 따라서 신뢰를 형성하는 세 가지 요인을 고려하여 북미 간, 그리고 관련국 간 신뢰가 촉진될 수 있도록 노력할 때 다자안보체제가 형성될 수 있으며 지속될 수 있을 것이다.

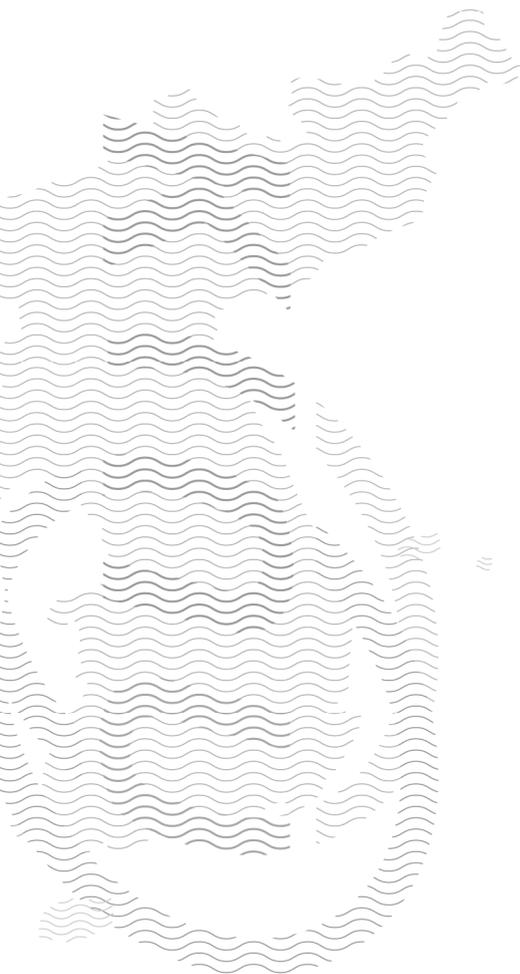
둘째, 한반도 평화체제 형성과정에서 현상유지 전략을 채택해야 한다. 협정 체결 이후 이행과정에 새로운 안보환경이 형성될 것이다. 여기서 가장 중요한 변화요인은 남한과 북한이 이전과는 달리 동맹의존성이 약화되고 자율성이 강화될 것이라는 점이다. 관련 강대국들의 이해관계는 남한과 북한이 어떤 선택을 하느냐에 따라서 새로운 동맹관계로 구성될 것이다. 이런 불확실성은 다자안보체제를 형성하는데 있어 긍정적, 부정적 요인으로 작동할 것이다. 남한과 북한은 이전 동맹관계 보다 제고된 자율성을 바탕으로 미중 갈등 당사자 간 협력, 즉 다자안보체제를 촉진하는 역할을 수행할 수 있다. 그러나 남한과 북한의 선택이 주변 강대국의 이해관계를 완전히 새롭게 구성하는 방식으로 즉, 동맹관계 해체 또는 재구성으로 진행된다면 동북아시아 역내 불확실성이 극도로 커져서 오히려 다자안보체제의 형성을 어렵게 하거나 극단적으로 새로운 안보위협을 구성할 수 있을 것이다. 즉, 한반도에서 평화협정 체결과 이행 과정에서 남한과 북한이 하나의 공동체로서 미국과 중국을 설득하여 다자안보체제를 견인하면서도 과거의 동맹관계에서의 강대국의 이해관계를 최대한 보장하는 방식으로 점진적 관계변화를 모색해야 할 것이다.

다자안보체제 형성의 가능성은 미중 간 강대국 관계를 고려하면 매우 어렵지만, 남한과 북한이 어떤 노력을 하느냐에 따라 주변 강대국들의 참여를 소극적으로나마 이끌 수 있다. 다자안보체제가 미래 불확실성을 제거하는 안전장치로서 의미가 있다는 신념의 공유와

함께 관련국들의 신뢰 축진이 일차적으로 중요하다. 또한 이런 다자 안보체제가 평화협정 이후 새로운 안보환경에도 불구하고 기존 강대국의 동맹관계 및 안보이해관계를 급진적 방식이 아니라 오히려 점진적 방식으로 변화시키는 안전장치임을 설득시키는 것이 중요하다. 우리에게 중요한 것은 평화협정 체결 이후 이행과정에서 한반도 경제공동체 형성을 위해서는 평화가 중요하다는 사실과 평화를 정착시키기 위해서는 관련국들의 협력이 필요하다는 사실이다. 즉, 다자안보체제의 가장 적극적 이해관계 당사자임을 주지하고 적극적으로 관련국들을 설득할 수 있는 제도적 방안과 설득 논리를 개발하는 것이다.

IV. 평화체제 추진 로드맵

서보혁 (통일연구원)



1. 대내외 환경 평가와 전망

한반도 평화체제 논의는 탈냉전 이후 관련국들의 정책연구집단은 물론 정책결정집단 내에서도 진화해왔다. 그 과정에서 평화체제는 처음 선 비핵화 담론에 의해 의제에서 배제되었다가 비핵화 촉진을 위한 수단으로 거론되기 시작해, 이제는 비핵평화 프로세스라는 언급에서 보듯이 비핵화와 대등한 동시 의제로 부상해있다.

2018년을 거치면서 비핵평화 프로세스의 틀에 관련국 정상들이 공감대를 형성했지만, 그 추진방향과 로드맵에 대한 입장 차이로 프로세스가 이룩하지 못하는 답보상태가 이어지고 있다. 따라서 평화체제는 비핵화와 밀접한 연관을 갖고 있음은 물론 남북, 북미관계와 한반도 군비통제와도 연관 지어 논의하는 것이 현실적인 접근이 될 것이다. 이런 상황에서 평화체제 진입 시나리오와 로드맵을 논의하는 것은 시의적절하고 본격적인 협상을 준비하는데 유용한 준거가 될 수 있다. 아래에서는 평화체제 진입 시나리오를 비핵평화 프로세스 전체 틀에서 이해하고 그 조건과 로드맵을 제안해보고자 한다.

선행연구들을 참조해 비핵평화 시나리오의 주요 변수들을 국내의 차원에서 잠시 살펴보자. 먼저, 국제적 차원의 변수로는 미중관계, 북미관계가 크게 작용할 것이다. 미중관계는 양국관계 및 세계적 차원은 물론 동북아 차원에서도 가장 큰 영향을 미치는 변수임에 이견이 없을 것이다. 미중관계는 비핵평화 프로세스를 촉진 혹은 제약할 구조적 조건으로 작용한다. 구체적으로 미중관계가 악화되면 남북관계, 북미관계는 물론 비핵평화 프로세스에도 부정적인 영향을 미친다. 그에 비해 미중관계가 좋다고 그것이 반드시 다른 양자관계나 비핵평화 프로세스를 촉진하는 것은 아니다. 다만, 부정적인 영향을

미치지 않을 뿐이다. 북미, 남북 등 관련 채널의 행위자들 관계의 자율성을 높이는 노력이 필요하다. 북미관계는 북미 비핵평화 협상에서 보듯이 비핵평화 프로세스의 주요 양자관계임을 알 수 있다. 다른 대외적 변수로는 남북, 한미, 한중, 미일, 북중, 북일관계 등을 거론할 수 있다. 비핵평화 프로세스가 본격화되면 자국의 이익에 따라 관련 양자관계, 나아가 3, 4자 관계들이 역동적으로 움직일 것이다. 그렇지만 이 프로세스의 이룩과 전개를 포함해 전 과정의 주 채널은 미중관계, 북미관계 그리고 남북관계가 될 것이다. 남북관계는 2018년 이후 상황 전개에서 보듯이 이 프로세스의 촉진자 역할을 수행하지만 북미관계의 영향으로부터 자유롭지 못하다.

대외적 변수와 관련해 한반도 평화는 동북아 안보 질서의 일부분 이면서도 상대적 자율성을 갖는 이중적 성격을 다함께 직시할 필요가 있다. 한반도 평화체제는 공간적으로 한반도와 동북아라는 이중적 공간을 갖고 있다. 그렇기 때문에 한반도 평화체제 구축 문제는 단순히 남북 평화공존에만 한정된 것이 아니라 동북아 안보체제의 성격과도 구조적으로 연계되어 있다. 따라서 남북한의 평화공존으로 압축되는 한반도 평화가 장기적이면서도 구조적으로 유지되기 위해서는 한반도에서뿐만 아니라 동북아 차원에서도 어떠한 평화유지 메커니즘이 작동해야만 하고 그것이 한반도 평화체제와 어떤 연관성을 갖고 있는가에 대한 논의가 필요하다.³⁶⁰⁾

한반도 차원의 평화체제가 지속적으로 유지되기 위해서는 남북한 관계 이상으로 동북아 안보체제의 영향으로부터 한반도 평화가 어느 정도의 자율성을 확보해 나갈 수 있느냐가 관건이 될 것이다.³⁶¹⁾ 그렇기 때문에 한반도 차원의 평화체제가 동북아 차원의 평화체제

360) 정성윤·이수형·이무철, 『한반도 평화체제 구상과 대북정책』, p. 22.

361) 위의 책, p. 35.

로 확장되기 위한 가장 중요한 변수는 아마도 동북아 안보체제의 성격일 것이다. 왜냐하면 한반도 차원의 평화체제가 한반도 안보체제와 선순환구조를 형성한다 하더라도 동북아 안보체제는 한반도 차원의 평화안보체제의 성격과 내용, 그리고 작동방식과는 별개로 움직일 가능성이 높기 때문이다. 더 중요한 것은 동북아 안보체제의 성격에 따라 이미 구축된 한반도 안보·평화체제의 유동성과 가변성이 높아질 가능성이 존재한다는 것이다.³⁶²⁾

트럼프 행정부에 들어와 보다 격화되고 있는 미중 전략적 경쟁은 한반도 평화체제 구축 논의에 적어도 다음과 같은 두 가지 전략적 고민을 던져주고 있다. 첫 번째는 한반도 평화체제 프로세스에서 한반도 차원과 동북아 차원을 동시에 연계시켜 추진할 것인가에 대한 전략적 고민이다. 왜냐하면 한반도 평화체제는 국제체제를 구성하는 하나의 하위 단위이기 때문에 보다 상위 단위인 동북아 지역 체제나 국제체제의 영향을 받을 수밖에 없다. 그러므로 한반도 평화체제는 동북아 안보체제와의 구조적 연계성을 고려해야만 한다.³⁶³⁾ 구체적으로 한반도 평화체제가 동북아 안보체제의 제약을 받지 않을 정도로 확립되거나, 동북아 안보체제가 한반도 평화체제와 조화를 이룰 수 있는 경우가 어떤 조건에 가능한가를 집중 검토할 필요가 있다.

다른 측면에서 동북아 안보상황의 현재와 미래를 고려해보았을 때, 한반도 평화체제와 동북아 안보체제를 연계하는 접근은 실현가능성이 매우 낮다. 왜냐하면 현재 동북아에서 진행되고 있는 미중 전략경쟁은 단기간에 끝날 성질이 아니거니와, 전략경쟁의 결과에 따라 새로운 역내 안보체제 구축도 가능하기 때문이다.³⁶⁴⁾ 또한 현

362) 위의 책, pp. 30~35.

363) 이수형, “한반도 평화체제와 한미동맹: 동북아 평화체제와의 구조적 연계성,” 『통일과 평화』, 제2호 (2009), p. 42.

재 북한의 핵능력이 과거와는 비교할 수 없을 정도이기 때문에 향후 한반도 평화 프로세스는 적어도 중단기적으로는 동북아 안보체제와 별도로 추진하는 것이 보다 더 현실적이라 할 수 있다.³⁶⁵⁾

둘째, 대내적 차원에서는 남·북·미 3자의 정치적 요인, 구체적으로 정권 변동이 비핵평화 프로세스와 평화체제 수립에 미칠 영향이다. 미국은 1년, 한국은 2년여 이후 국내 정치변동이 예상되는데 그 결과가 한반도 정세에 어떤 방향으로든 영향을 미칠 것이다. 한국과 미국, 어느 한 곳에서라도 현 집권세력과 다른 세력이 집권할 경우 기존 비핵평화 프로세스는 영향을 받을 개연성이 높다. 대내적 변수 중 하나인 한국은 문재인 정부 임기 내 대북정책의 변화 가능성은 대단히 낮다. 미국에서는 트럼프의 재선이 불확실하지만 현 임기 중 미 상원에서 트럼프 탄핵안이 통과될 가능성도 낮다. 다만, 2020년 7~8월을 전후로 미국 내 대선 레이스가 본격화 되면서 트럼프 정부의 대북정책 비중이 낮아질 개연성은 있다. 북한이 이를 어떻게 파악하고 접근할지도 관심사이다. 북한의 경우는 김정은 정권의 장기화가 예상되지만 예기치 않은 상황 발생 시 비핵평화 프로세스는 물론 한반도 평화 전반에 영향을 미칠 것이다. 그렇지 않을 경우라도 한국과 미국 내 정치변동이 북한의 반응에 영향을 미쳐 결과적으로 한반도 평화 구도에 영향을 미칠 것이다.

다만, 현재까지 미중관계는 미중 양국이 북미 핵협상과 남북대화에 긍정적이고, 북미관계는 상호 불신과 입장 차이에도 불구하고 핵협상을 포기하지 않고 있음을 알 수 있다.

이상과 같은 주요 국내외 변수들은 비핵평화 프로세스가 적어도 2020년 상반기까지는 전개될 것임을 암시해준다. 다만, 그 진척 정

364) 정성윤·이수형·이무철, 『한반도 평화체제 구상과 대북정책』, p. 42.

365) 이수형, 통일연구원 서면 자문자료 (2019.10.13.).

도는 북한과 미국의 협상전략에 달려 있어 현 단계에서 예측하기는 어렵다. 전반적으로 비핵평화 프로세스가 빠르게 전개되어 일괄타결 되기보다는 수차례의 협상을 통해 단계적으로 전개될 가능성이 높다. 관건은 북미 실무접촉이 잘 진행돼 2019년 말~2020년 초에 북미정상회담이 개최되느냐 이다.

비핵평화 시나리오를 그 속도(급진적 대 단계적)와 범위(부분 논의 대 포괄 논의)의 조합으로 4개의 길로 상정해볼 수 있다. 그럴 경우 위와 같은 변수와 전망 속에서 비핵평화 시나리오는 단계적 포괄 협상형이 될 것이다. 그에 따라 아래에서는 비핵평화 이행 로드맵도 단계적으로 설정하고 관련 이슈들과 연관 지어 포괄접근의 로드맵을 제안하고 있다.

2. 3단계 평화체제 로드맵

현 상황에서 북미 간 비핵평화 협상이 타결될 가능성을 높게 전망하기는 힘들다. 북한과 미국의 기본 입장 차이가 워낙 크고, 이를 완화시킬 창의적 방안이 뚜렷하지 않다. 거기에 북한은 체제³⁶⁶⁾의 사활이 걸린 문제이고, 트럼프 행정부의 대북 협상은 미 조야의 부정적인 대북 인식으로부터 자유롭지 못하다. 이런 제약요인들을 김정은 정권의 경제건설 총매진 노선의 성과 도출 및 트럼프 행정부의 정치적 성과 도출 필요성이 압도할지는 미지수이다. 2019년 하노이 정상회담과 스톡홀름 실무접촉을 거치면서 북한과 미국의 기본입장 교환을 포함한 상호이해의 시간은 충분했다. 그리고 추가적인 대화의 필요성에 양국이 공감하고 있어 추후 협상이 관심을 끌고 있다.

366) 김정은 정권과 북한 정치체제 등 양의적 의미로 이해한다.

이런 북미 비핵평화 협상의 불확실성을 전제로 하면서도 아래에서는 협상 타결을 전망하고 중장기적인 평화체제 수립 로드맵을 제시하고 있는 것이다.

아래에서는 비핵평화 로드맵을 3단계로 설정하고 있다. <표 IV-1>을 보면 3단계는 내용상 북핵 부분 폐기와 전면 폐기로 크게 두 단계로 설정하고 있는데, 그 사이에 북한의 핵 프로그램 신고와 전면 핵 폐기 협상을 삽입해 연속성을 추구하고 있음을 알 수 있다. 현실에서는 1~2단계가 거의 하나의 단계에서 동시 진행될 수도 있을 것이다. 핵심은 이 프로세스를 중단이나 역진 없이 연속선상에서 지속하도록 한다는 점이다.

비핵평화 로드맵에서는 비핵화와 평화체제의 연계를 주요 이슈로 삼되 본문에서 다룬 바와 같이 남북관계,³⁶⁷⁾ 군비통제 등을 포함해 검토하고 있다. 각 단계의 성립은 북한의 비핵화 조치와 미국 등의 적정 상응조치를 핵심 전제로 한다.

1단계는 북한의 핵동결 하의 부분 핵 폐기와 북미 종전선언이 기본 구도이다. 비핵화 조치로 북한은 핵·장거리미사일 실험 중단을 유지하는 한편, 「평양공동선언」상의 비핵화 공약인 동창리 미사일 발사대 폐기와 영변 핵시설의 조건부 폐기를 단행한다. 그리고 NPT를 탈퇴한 특수 지위를 유지한 채 IAEA 사찰단의 영변 핵 폐기 검증을 수용한다. 여기서 핵심은 북한의 ‘조건부’ 영변 핵시설 폐기이다. 이는 미국이 요구한 것으로 알려진 영변+a보다는 낮은 수준이지만, 북한의 주요 핵시설에 대한 검증된 폐기를 이끌어내는 의의가 있다. 문제는 북한이 영변 핵시설 폐기의 조건으로 미국이 제시하는 상응 조치에 만족하느냐 이다.

미국이 북한에 제시할 평화체제 관련 상응조치 중 하나는 북미정

367) 북미관계는 평화체제 범주에서 다루고 있다.

상회담에서 종전을 선언하고 관련국들과 평화체제 수립을 위한 다자회담을 추진한다는 합의이다. 평화회담은 내용상 9·19 공동성명의 한반도 평화포럼의 구현인 셈이다. 여기에 더해 미국은 북한과의 군사회담 개최에 합의하고, 정전체제의 평화체제로의 전환의 방향과 관련 군사문제들에 대한 논의를 개시할 것을 약속한다. 또 비정부 차원의 미국의 대북 인도적·개발지원과 민간교류를 허용하는 방식으로 제재를 일부 완화한다. 그리고 북한과 연락사무소 개설 협상도 가진다. 이것이 이루어지면 개성 남북공동연락사무소와 함께 남북, 북미 간 정전체제 청산을 위한 정치협상을 동시 촉진하는 효과를 기대할 수 있다.

1단계에서 북한과 미국은 그동안 논란이 되었던 비핵화 정의와 그 범위에 합의해 로드맵의 이행을 보장해야 할 것이다. 이를 관련해, 비핵화 정의는 9·19 공동성명 제1항에 밝힌 내용으로 하고, 그 범위를 한반도로 하되 북핵 검증을 먼저하고 그 후 남한 내 미군기지 검증을 북미가 검토할 만하다.

1단계 비핵평화 프로세스에서 남북관계는 개성 공동연락사무소의 활성화, 남북 장관급회담 개최 등으로 판문점 및 평양공동선언의 전면 이행 방안, 우선 이행사업 선정 등 남북협력을 발전시켜 나갈 것이다. 특히, 남북 철도·도로연결사업, 이산가족상봉, 그리고 군사합의 전면 이행을 위해 적극 협력함으로써 남북 상생의 ‘평화경제’를 구현해나갈 수 있다. 그리고 남북 정상 간 합의인 김정은 위원장의 답방 건도 협의해 남북 간 신뢰를 확대하는 노력도 가능할 것이다.

1단계에서 군비통제는 남북 군사합의의 전면 이행을 우선순위에 놓는다. 남북 정상 간 합의와 9·19 군사합의의 전면 이행은 적어도 재래식 군사력을 통한 전쟁 재발을 방지하고 ‘협력안보’를 전개할 발

관을 마련하는 막대한 효과를 거둘 수 있다. JSA 비무장지대화 관광, 한강하구 민간 항행, 남북공동어로, 남북 공동유해 발굴 등과 같은 합의사항 이행은 DMZ 국제평화지대화를 추진할 기반이 될 것이다. 나아가 9·19 군사합의가 전면 이행되면 군축 협상도 가능해져 전쟁 발발 가능성이 더욱 줄어든다. 거기에 더해 유엔사령부는 기존의 경험을 살려 남북관계 발전을 지지해 남북교류협력의 군사적 보장에 나서 사실상 남·북·미 3자 주도의 평화체제 수립의 길을 닦을 수 있다. 유엔사의 그런 역할은 정전체제의 평화체제로의 전환 논의 시 북한의 유엔사 해체 주장을 완화시키는 데도 유용하다는 점에서 한미 간 긴밀한 협력이 필요하다.

1단계 비핵평화 프로세스가 전 분야에서 순조롭게 전개된다면, 2단계가 급속하게 전개되거나 2~3단계로의 발전적 진입이 용이해져 연속적인 프로세스가 구현된다. 왜냐하면 1단계 비핵평화 프로세스는 상호 불신이 상존하는 가운데서 폭넓은 조치를 동시에 취하는 것이고, 그것은 대단한 인내와 용기가 필요하기 때문이다. 이를 촉진하는 방안의 하나로 북한의 장거리미사일 한, 두 기를 미국 등 해외에 반출하는 대신 미국은 북한에 수십만 톤의 식량지원을 하는 것을 검토할 만하다. 그리고 여기서는 평화협정을 일괄형의 하나로 상정하고 논의하였지만, 당사자들의 관계나 이슈에 따라 복수로 할 수도 있음을 염두에 두고 상황에 따라 유연하게 대응할 필요가 있다.

〈표 IV-1〉 비핵평화 이행 로드맵

구분	1단계	2단계	3단계
비핵화	<ul style="list-style-type: none"> - 핵·장거리미사일 실험 중단 유지 - 동창리 미사일 발사대 폐기 - 영변 핵시설 폐기 - IAEA 검증 	<ul style="list-style-type: none"> - 북핵 프로그램 신고 - 전면 핵 폐기 협상 	<ul style="list-style-type: none"> - 전면 핵 폐기·검증 - 생화학무기 폐기 협상
평화체제	<ul style="list-style-type: none"> - 북미 종전선언 - 북미 군사회담 개최 - 민간 대북지원·교류 - 북미 연락사무소 개소 협상 	<ul style="list-style-type: none"> - 북미 불가침선언 - 민생분야 대북 제재 완화 - 평화협정 체결 협상 	<ul style="list-style-type: none"> - 대북 제재 해제 - 북미 관계정상화 - 평화협정 체결 - 유엔사 해체(전환) - 주한미군 축소
남북관계	<ul style="list-style-type: none"> - 장관급회담 - 철도·도로연결 - 이산가족상봉 - 인도적 지원 - 금강산관광 재개 	<ul style="list-style-type: none"> - DMZ 평화지대화 추진 - 개성공단 재개 - 북한 국제경제기구 가입 지지 - 2032 올림픽 공동개최 추진 	<ul style="list-style-type: none"> - 평화지대화 확대 (서울-평양)
군비통제	<ul style="list-style-type: none"> - 9·19 군사합의 전면 이행 - 유엔사 남북교류협력 보장 - 지뢰공동제거 	<ul style="list-style-type: none"> - 서해평화수역 설정 - 해상경계선 협의 - 남북 군축 개시 - 남·북·미 대인지뢰 금지협약 가입 	<ul style="list-style-type: none"> - 평화관리기구 운용 - 해상경계선 합의 - 남북 군축 본격화
통일 과정	교류협력	부분 남북연합	전면 남북연합

출처: 저자 작성

이상과 같은 비핵평화 프로세스는 단계적 포괄접근형이다. 이 유형에 관련국들이 합의하는데 많은 시간이 걸렸지만 2018년을 거치며 공감대를 형성한 것이 위와 같은 로드맵을 구상하는 밑거름이 되었다.

3. 정책적 고려사항

비핵평화 프로세스를 성공시키고 그것을 한반도의 항구적인 평화 체제 수립으로 발전시키는 일은 한겨레의 생존과 발전에 필수적인 과제로 다가와 있다. 정쟁의 소재로 삼을 여유가 없다. 그리고 이 일은 한국의 국가이익에 머물지 않고 동북아 평화공영의 초석이자 세계평화에 기여하는 보편적인 과업이기도 하다. 막중한 사명감과 진취적인 사고가 필요하다. 이 역사는 단기적인 정세를 고려하되 거기에 매몰되지 않고 장기적인 비전을 갖고 일관성 있게 추진할 연합 지도력을 필요로 한다. 이 프로세스를 전개함에 있어서 한국의 정책 결정집단이 고려·검토할 사항도 특정 정책수단이나 지엽적인 문제가 아니라 거시적이고 종합적인 차원에서 검토할 바이다. 아래는 그 중 일부를 제시하고 있다.

첫째, 한국의 입장에서 비핵평화 프로세스는 주체적 역사의식을 요구한다. 이 프로세스 이후 한반도는 분단평화와 통일평화의 분기점을 맞이할 것이다. 물론 비핵평화 프로세스의 발전적 목표로 평화체제 수립을 추구해나가야 할 것이다. 평화체제 자체가 법·제도, 외교관계 등 가시적 측면과 규범, 의식, 태도 등 묵시적 측면을 포함하고 있어 지속가능하고 안정적인 평화구축은 긴 시간 속에서 공동의 노력을 요청한다. 그럼에도 일련의 평화 프로세스가 곧 통일의 길을 닦아주지 않을 수도 있다. 강대국들은 물론 남북한의 분단 현상유지 관성에 의해 소위 ‘분단평화’ 상태가 도래할 수도 있다. 한반도 평화체제는 곧 한겨레의 미래 삶의 방식에 대한 질문을 던지고 있는 것이다. 이와 관련해 대내적으로, 그리고 남북 간에 숙의하고 공감대를 형성하는 일은 초유의 과제로 부상할 것이다. 여기서 본 논의가 갖는 거시역사적인 의미를 다시 확인할 수 있다. 이 길을 한국이 자율

적으로 판단할 수 있도록 그 역량을 제고하고 조건을 조성하는 노력을 별도로 기울여야 한다. 구체적으로 ① 북한과의 관계 발전, ② 미국과의 긴밀한 협의, ③ 대 주변국들에 대한 통일외교 확대, ④ 초당적 지지를 함께 추진해가야 한다. 이를 위해 국회와 정부가 특별기구를 설치하거나 기존 유관기관을 건설적으로 활용할 방안을 검토할 필요가 있다.

두 번째 고려사항은 위 첫째 사항을 전제로 비핵평화 프로세스의 발전을 남북관계 발전과 연계지어 남북연합 수준의 통일을 점진적으로 추진해나가는 일이다. 남북연합은 한국의 3단계 통일방안의 2단계에 해당하고, 6·15 공동선언에서 남북 정상은 통일방안의 공통점으로 공감한 바도 있다.³⁶⁸⁾ 국민들의 부담도 급격한 통일에 비해 크지 않을 것이다. 이를 위해 남북정상회담의 정례화, 남북 철도·도로 연결, 개성공단사업 전면화 등 경제협력 확대, 평화지대화 사업의 본격 추진, 실질적 군비통제 등 남북 평화번영의 방향에서 가능한 방안들을 종합적으로 추진해가야 할 것이다. 이를 통해 평화경제의 정당성과 효과성을 남북이 체감하게 되면 남북관계는 거역할 수 없는 통일의 길로 들어설 것이다. 이 과정에서 2032 하계 올림픽 남북 공동 주최를 위한 체육협력과 접경지역에서의 산림·보건협력을 제도적으로 지속해나가는 것은 통일지향적 평화체제, 지속가능한 평화체제를 구현하는 의의가 있다. 이런 구상은 현 대북 제재국면에서 당장 추진하기는 힘들 수 있지만, 국제학술회의 개최나 관련 국제기구 행사를 활용해 남북한 상호이해와 국제협력방안을 마련해 본격적인 실행에 대비해야 할 것이다. 이와 관련해서도 통일부, 교육부, 외교부, 국토교통부, 문화체육부, 보건복지부 등이 협력해 효

368) 6·15 공동선언 관련 합의: “2. 남과 북은 나라의 통일을 위한 남한의 연합제안과 북한의 낮은 단계의 연방제안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다.”

을적인 정책 방향을 수립해 놓아야 할 것이다.

마지막으로, 그런 과정은 한미관계 등 국제사회의 지지와 협력으로 완성 가능하므로 홍보, 설득, 협조구하기 등 지금과는 차원이 다른 다방면의 통일외교가 요청된다. 현행 통일외교가 관련 기관별로 개별적으로 진행되고 전체 통일·외교·안보정책과의 연계성 하에서 추진되지 못한다는 지적이 높다. 정부 관련 기관들 사이의 협력과 민관 협력의 시스템을 정비해 효과성과 책임성을 제고할 거버넌스(governance) 확립이 시급하다. 북한이 국제규범을 습득하고 적용하는데 한국과 국제사회의 협력은 대단히 중요하고, 통일외교는 그 자체로 남북협력과 국제협력을 조화시키는 노력의 일환이다. 정부의 담대하고 창의적인 평화·통일정책이 필요한 이유가 여기에 있다.

참고문헌

1. 단행본

- 강근조 편집. 『조선민주주의 인민공화국 대외관계사 1』. 평양: 사회과학출판사, 1985.
- 공제민. 『고려민주련방공화국 창립방안』. 평양: 사회과학출판사, 1989.
- 구갑우. 『비판적 평화연구와 한반도』. 서울: 후마니타스, 2007.
- 구영록. 『한국의 국가이익: 외교정치 현실과 이상』. 서울: 법문사, 1995.
- 국가안보실. 『문재인 정부의 국가안보전략』. 서울: 국가안보실, 2018.
- 국방부. 『북방한계선(NLL)에 관한 우리의 입장』. 서울: 국방부, 2007.
- 국토통일원. 『북한최고인민회의 자료집(제Ⅲ집: 4기 1차회의-5기 7차회의)』. 서울: 국토통일원, 1988.
- 그레이엄 앨리스 지음. 정혜윤 옮김. 『예정된 전쟁』. 서울: 세종서적, 2018.
- 김갑식·서보혁·김동엽·문용일·박원곤. 『한반도 비핵/평화 프로세스와 남북한 군비통제 추진전략』. 세종: 경제·인문사회연구회, 2018.
- 김명섭. 『전쟁과 평화: 6·25전쟁과 정전체제의 탄생』. 서울: 서강대학교출판부, 2015.
- 김동명. 『독일통일, 그리고 한반도의 선택』. 서울: 한울, 2010.
- 김명기. 『한반도 평화조약의 체결』. 서울: 국제법출판사, 1994.
- 김병철. 『미제의 조선침략일지』. 평양: 과학백과사전출판사, 2015.
- 김상기·홍민·구갑우·이혜정. 『한반도 평화체제 구축과 한미관계』. 서울: 통일연구원, 2018.

- 김상기·도경옥·구갑우·이혜정·이희옥·정옥식. 『한반도 평화협정문구상과 제안』. 서울: 통일연구원, 2019.
- 김상기·이기태·이우태·이동률·이혜정. 『트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응』. 서울: 통일연구원, 2017.
- 김연철. 『협상의 전략』. 서울: 휴머니스트, 2016.
- 김종대. 『서해전쟁: 장성 35명의 증언으로 재구성하다』. 서울: 메디치, 2013.
- 김학성. 『한반도 평화체제에 대한 이론적 접근: 현실주의, 자유주의, 구성주의 비교』. 서울: 통일연구원, 2000.
- 김학재. 『관문점 체제의 기원』. 서울: 후마니타스, 2015.
- 남정호·육근형·이구성·김종덕. 『서해연안 해양평화공원 지정 및 관리 방안 연구 III』. 서울: 한국해양수산개발원, 2007.
- 박영호·박종철. 『4자회담의 추진전략: 분가위 운영방안을 중심으로』. 서울: 통일연구원, 1999.
- 박정희. 『박정희 대통령 연설문집 11』. 서울: 대통령비서실, 1975.
- 박종철. 『한반도 평화와 북한 비핵화: 협력적 위협감축(CTR)의 적용 방안』. 서울: 통일연구원, 2011.
- 박주화·윤혜령 편집. 『한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집 1 평화·비핵화』. 서울: 통일연구원, 2018.
- _____. 『한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집 4 해외 평화협정』. 서울: 통일연구원, 2018.
- 박형중. 『북한의 비핵화 거부와 한반도 정세 변화』. 서울: 통일연구원, 2015.
- 백종천. 『한반도 평화안보론』. 성남: 세종연구소, 2006.
- 사회과학 법학연구소. 『국제법사전』. 평양: 사회과학출판사, 2002.
- 서보혁. 『탈냉전기 북미관계사』. 서울: 선인, 2004.
- 성균관대 성균중국연구소편. 『한중수교 25년사』. 서울: 성균관대학교출판부, 2017.

- 송대성. 『한반도 평화체제: 역사적 고찰, 가능성, 방안』. 성남: 세종연구소, 1998.
- 송민순. 『빙하는 움직인다』. 파주: 창비, 2016.
- 오보람. 『조선반도의 평화와 안전보장문제』. 평양: 평양출판사, 2016.
- 왕위민 지음. 선병삼 옮김. 『핵 영향하의 중북관계 연구: 동맹안보딜레마이론을 바탕으로』. 고양: 서우얼출판사, 2017.
- 외교부. 『그리스 개황, 2017』. 서울: 외교부, 2017.
- _____. 『콜롬비아 개황』. 서울: 외교부, 2019.
- _____. 『터키 개황, 2018』. 서울: 외교부, 2018.
- 우메바야시 히로미치 지음. 김마리아 옮김. 『비핵무기시대』. 파주: 서해문집, 2014.
- 이기현. 『미국과 중국의 동상이몽과 북한의 비핵화』. 서울: 통일연구원, 2013.
- 이상근. 『한반도 평화체제의 의미와 실현조건』. 서울: 국가안보전략연구원, 2018.
- 이상철. 『북방한계선: 기원·위기·사수』. 서울: 선인, 2012.
- 이종석. 『북한-중국관계: 1945~2000』. 서울: 중심, 2000.
- 이주태. 『남북관계 재정립을 위한 비무장지대 인근 평화적 이용방안 연구』. 서울: 통일부, 2016.
- 이혜정. 『냉전 이후 미국 패권: 자본주의와 민주주의, 전쟁의 변주』. 파주: 한울아카데미, 2017.
- 이혜정 외. 『지역, 지역 간 협력과 북한 문제』. 서울: 콘라드 아테나워재단 한국 사무소, 2018.
- 임동원. 『피스메이커: 남북관계와 북핵문제 20년』. 서울: 중앙북스, 2008.
- 장 석. 『김정일장군, 조국통일론연구』. 평양: 평양출판사, 2002.
- 장달중·이정철·임수호. 『북미 대립: 탈냉전 속의 냉전 대립』. 서울: 서울대학교출판문화원, 2001.

- 장철운. 『남북한 미사일 경쟁사: 현무 vs. 화성』. 서울: 선인, 2015.
- _____. 『평화체제 관련 남북한 군사적 긴장완화』. 서울: 통일부 통일교육원, 2018.
- 전성훈. 『북한 비핵화를 위한 한·미 전략적 협력에 관한 연구』. 서울: 통일연구원, 2009.
- 정성윤 외. 『북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략』. 서울: 통일연구원, 2018.
- 정성윤·이수형·이무철. 『한반도 평화체제 구상과 대북정책』. 서울: 통일연구원, 2017.
- 정영철·정창현. 『평화의 시선으로 분단을 보다』. 서울: 유니스토리, 2017.
- 정육식. 『글로벌 아마겟돈』. 서울: 책세상, 2008.
- _____. 『핵과 인간』. 파주: 서해문집, 2018.
- _____. 『비핵화의 최후』. 파주: 유리창, 2018.
- _____. 『한반도 비핵화와 평화체제를 위한 새로운 접근』. 서울: 평화네트워크, 2018.
- 제주평화연구원. 『동아시아 다자협력의 제도화: 이론적 논의와 추진방향』. 서귀포: 제주평화연구원 출판부, 2010.
- 주한미군. 『2019 전략 다이제스트 - 2018: 한반도의 한해』. 평택: 주한미군사령부, 2019.
- 조선중앙통신사 편. 『조선중앙년감, 1951-1952』. 평양: 조선중앙통신사, 1952.
- _____. 『조선중앙년감, 1962』. 평양: 조선중앙통신사, 1963.
- _____. 『조선중앙년감, 1971』. 평양: 조선중앙통신사, 1971.
- _____. 『조선중앙년감, 1973』. 평양: 조선중앙통신사, 1973.
- _____. 『조선중앙년감, 1985』. 평양: 조선중앙통신사, 1985.
- 조성렬. 『한반도 비핵화와 평화체제 구축의 로드맵: '6자회담 공동성명' 이후의 과제』. 서울: 통일연구원, 2005.

- 조한범. 『2013년 하반기 북핵문제 및 남북관계 전망과 대응전략』. 서울: 통일연구원, 2013.
- 통일연구원. 『한반도 냉전구조 해체방안 (III): 장기·포괄적 접근 전략』. 서울: 통일연구원, 1999.
- _____. 『북핵 일괄타결(Grand Bargain)방안 추진방향』. 서울: 통일연구원, 2009.
- 통일연구원 현안대책팀. 『4차 북핵실험 이후 대북정책』. 서울: 통일연구원, 2016.
- 함택영. 『국가안보의 정치경제학: 남북한의 경제력·국가역량·군사력』. 서울: 법문사, 1998.
- 허문영·김수암·여인곤·정영태·조민·조정아. 『한반도 평화체제: 자료와 해제』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 홍 민. 『북한의 자발적 비핵화와 정치-기술적 과정』. 서울: 통일연구원, 2018.
- 홍석현. 『한반도 평화 오디세이』. 서울: 메디치, 2018.
- 홍학지. 『항미원조전쟁을 회억하여』. 연길: 동북조선민족교육출판사, 1998.
- Abramowitz, Morton I., James T. Laney, and Eric Heginbotham. *Meeting the North Korean Nuclear Challenge: Report of an Independent Task Force Sponsored by the Council on Foreign Relations*. New York: The Council on Foreign Relations, 2003.
- Bandow, Doug. *Tripwire: Korea and U.S. Foreign Policy in a Changed World*. Washington D.C.: Cato Institute, 1996.
- Barash, D. and C. Webel. *Peace & Conflict Studies*. London: Sage, 2018.
- Boulding, K. *Stable Peace*. Austin: University of Texas Press, 1978.

- Cha, Victor D. *Alignment Despite Antagonism: The United States–Korea–Japan Security Triangle*. Stanford: Stanford University Press, 1999.
- Eberstadt, Nicholas. *The End of North Korea*. Washington D.C.: American Enterprise Institute Press, 1999.
- European Parliament. *Jurisdictional Waters in the Mediterranean and Black Seas*. Brussels: European Parliament, 2010.
- Evans, G. and K. Newnham. *The Penguin Dictionary of International Relations*. London: Penguin Books, 1998.
- Harrison, Selig S. *Korean Endgame: A Strategy for Reunification and U.S. Disengagement*. Princeton: Princeton University Press, 2002.
- Mitrany, D. *A Working Peace System*. New York: Quadrangle Books, 1966.
- Pollack, Jonathan D. and Young Koo Cha, eds. *A New Alliance for the Next Century: The Future of the U.S.–Korean Security Cooperation*. Santa Monica: Rand, 1995.
- The Department of State. *American Foreign Policy 1950–1955: Basic Documents Volume I*. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1957.
- _____. *American Foreign Policy 1950–1955: Basic Documents Volume II*. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1957.
- Tonge, J. *Comparative Peace Processes*. Cambridge: Polity, 2014.
- U.S. Department of Defense. *The United States Security Strategy for the East Asia–Pacific Region*. Washington D.C.: The Secretary of Defense, 1998.
- _____. *Indo–Pacific Strategy Report*.

Washington D.C.: The Secretary of Defense, 2019.
White House. *U.S. National Security Strategy of the United States of America*. Washington D.C.: The White House, 2017.

2. 논문

- 고상두. “통일독일의 다지안보 경험과 동북아 평화에의 함의.” 『OUHGTOPIA』, 제25권 제3호, 2010.
- 고유환. “동북아 안보협력과 한반도 평화체제 구축.” 『북한연구학회보』, 제7권 2호, 2003.
- 구갑우. “북한 ‘핵 담론’의 원형과 마음체계, 1947~1964년.” 『현대북한연구』, 제17권 1호, 2014.
- _____. “북한 핵 담론의 국제정치: 북한적 핵 개발의 이유와 김정은 정권의 핵 담론.” 『동향과 전망』, 제99호, 2017.
- 김명기. “평화체제 구축에 관한 이론적 개관.” 곽태환 외. 『한반도 평화체제의 모색』. 서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1997.
- 김명섭. “한반도 서해 NLL의 기원과 정치적 성격.” 『21세기정치학회보』, 제23권 2호, 2013.
- 김승채. “한반도 평화협정의 본질과 문제점.” 『평화연구』, 제5권, 1996.
- _____. “남북정상회담 이후 한반도 평화체제와 한중관계.” 『통일정책연구』, 제9권 2호, 2000.
- 김연철. “1954년 제네바 회담과 동북아 냉전질서.” 『아세아연구』, 제54권 1호, 2011.
- 김용환. “에게 해 분쟁, 사화산인가 휴화산인가.” 『독도연구저널』, 제3호, 2008.
- 김재홍. “운용적 군비통제 비교 연구: 유럽, 중동, 한반도 사례를 중심으로.” 경남대 정치외교학과 박사학위논문. 2011.
- 김철민. “내전 종결 10년, 보스니아 민족문제의 현황과 평화협정 이행에

- 관한 연구.” 『유럽연구』. 제25권 1호, 2007.
- 남만권. “한반도 평화체제 구축의 접근방향 고찰.” 『국방정책연구』. 제60권, 2003.
- 리단. “동북아다자안보협력에 대한 중국의 인식과 전략: 6자회담을 중심으로.” 『한국동북아논총』. 제55집, 2010.
- 문성목. “4자회담과 한반도 평화체제 구축.” 『대한정치학회보』. 제7집 1호, 1999.
- 문정인. “김대중 정부와 한반도 평화체제 구축.” 『국가전략』. 제5권 2호, 1999.
- 박명림. “남북평화협정과 한반도 평화: 잠정 초안의 원칙, 내용, 비전.” 『민주법학』. 제25권, 2004.
- 박윤주·이상현. “니카라과와 콜롬비아의 영토 및 해양 경계 분쟁 연구: 역사적 전개와 시사점을 중심으로.” 『스페인어문학』. 제87호, 2018.
- 박종철. “한반도 비핵화와 평화체제 전환.” 『한국과 국제정치』. 제22권 1호, 2006.
- 백승주. “한반도 평화협정의 쟁점: 주체, 절차, 내용, 평화관리방안.” 『한국과 국제정치』. 제22권 1호, 2006.
- 서보혁. “다자안보협력의 제도화 경로: C/OSCE의 경험과 동북아 적용 방안 연구.” 『국제정치논총』. 제49집 2호, 2009.
- _____. “북한의 평화 제안 추이와 그 특징.” 『북한연구학회보』. 제13권 1호, 2009.
- 신상진. “한반도 평화체제 구축: 중국의 입장과 전략 그리고 대중 협력 유도 정책.” 『국제정치연구』. 제4집 1호, 2001.
- 신성호. “중동평화협상과 미국의 역할.” 『국제지역연구』. 제19권 4호, 2010.
- 안성호. “보스니아 평화협정 이후 구유고지역의 민족문제연구.” 『한국정치학회보』. 제31집 4호, 1997.

- 엄태암. “동북아 다자안보협력체제 구축 방안.” 『KRIS 창립기념논문집』, 2017.
- 유달승. “미국의 세계전략과 중동정책.” 『중동연구』, 제22권 2호, 2004.
- 윤영민. “니카라과·콜롬비아 간 도서영유권 및 해양경계획정 분쟁에 관한 ICJ 판결의 분석 및 시사점.” 『해사법연구』, 제25권 3호, 2013.
- 이상현. “한반도 평화체제와 한미동맹.” 『한국과 국제정치』, 제22권 1호, 2006.
- 이수형. “한반도 평화체제와 한미동맹: 동북아 평화체제와의 구조적 연계성.” 『통일과 평화』, 제2호, 2009.
- 이용중. “서해북방한계선(NLL)에 대한 남북한 주장의 국제법적 비교 분석.” 『법학논고』, 제32집, 2010.
- 이정훈. “보스니아 내전과 Dayton 평화협정의 교훈.” 『전략연구』, 제18호, 2000.
- 이종택. “미국의 아랍-이스라엘 분쟁에 대한 정책.” 『한국중동학회논총』, 제21권 1호, 2000.
- 이철기. “남북한 군비통제 및 군축정책에 대한 비판적 고찰: 통일시대를 위한 새로운 방향 모색.” 『한국정치학회보』, 제29집 4호, 1995.
- 이혜정. “북미 정상회담의 ‘충격과 공포’: 미국 패권과 북핵.” 『성균차이나브리프』, 제6권 2호, 2018.
- _____. “북한 예외주의 대 현실주의.” 『창작과 비평』, 제47권 3호, 2019.
- 이희욱. “동아시아 판의 변화와 한중관계의 동태적 전환.” 『동향과 전망』, 99호, 2017.
- _____. “중국의 대북한 영향력과 북·중관계의 재정상화.” 『중소연구』, 제42권 3호, 2018.
- 임수호. “한반도 평화체제 논의의 역사적 경험과 쟁점.” 『한국정치연구』, 제18권 2호, 2009.
- 장원근·최지연. “홍해해양평화공원 사례 분석 및 남북 접경지역 해양

- 환경 협력 시사점.” 『해양수산』. 제252호, 2005.
- 정대진. “DMZ 평화적 이용을 위한 남북합의와 향후 과제.” 『국가전략』. 제25권 3호, 2019.
- 정민정. “북방한계선(NLL) 문제에 관한 국제법적 검토와 대응 방안.” 『국제법학회논총』. 제58권 제2호, 2013.
- 정옥식. “머나먼 한반도 군축, 국방비 동결로 물꼬 터야.” 『내일을 여는 역사』. 가을 통권 76호, 2019.
- 정태욱. “한반도 평화협정 관련 논의의 전개과정과 시사점.” 『법학연구』. 제19권 2호, 2016.
- 조성렬. “한반도 평화체제 구축에 관한 단계적 접근: 포괄적 잠정협정을 중심으로.” 『통일과 평화』. 제4권 1호, 2012.
- 최영진·심세현. “‘위기’에서 ‘생성’으로: 한미연합군사령부 형성과정에 대한 연구.” 『전략연구』. 제15권 3호, 2008.
- 최철영. “법 체제를 통한 한반도 평화연구.” 『성균관법학』. 제17권 3호, 2006.
- 한용섭. “군비통제와 한반도 평화체제 수립: 선순환 관계를 위한 제언.” 『한국과 국제정치』. 제22권 1호, 2006.
- 황지환. “한반도 평화체제 논의의 귀환: 미국우선평화 대 병진평화.” 『한국과 국제정치』. 제35권 1호, 2019.
- 홍규덕. “베트남 평화협정 및 중동 평화협정.” 『전략연구』. 제18호, 2000.
- 홍석률. “카터 행정부기 미국의 대한반도정책과 3자회담.” 『한국과 국제정치』. 제32권 2호, 2016.
- 홍용표. “1954년 제네바회의와 한국전쟁의 정치적 종결 모색.” 『한국 정치외교사논총』. 제28권 1호, 2006.
- Cha, Victor D. “Hawk Engagement and Preventive Defense on the Korean Peninsula.” *International Security*, vol. 27, no. 1, 2002.

- Cha, Victor D. and Kartrin Fraser Katz. "The Right Way to Coerce North Korea: Ending the Threat Without Going to War." *Foreign Affairs*. vol. 97, no. 3, 2018.
- Choi, Jong Kun. "The Perils of Strategic Patience with North Korea." *The Washington Quarterly*. vol. 38, no. 4, 2015.
- Delury, John. "The Disappointments of Disengagement: Assessing Obama's North Korea Policy." *Asian Perspective*. vol. 37, no. 2, 2013.
- Demsey, Gary. "Rethinking the Dayton Agreement: Bosnia Three Years Later." *Policy Analysis*. no. 327, 1998.
- Eagleburger, Lawrence S. and Robert L. Barry. "Dollars and Sense Diplomacy: A Better Foreign Policy for Less Money." *Foreign Affairs*. vol. 75, no. 4, 1996.
- Eberstadt, Nicholas. "Our Other Korea Problem." *The National Interest*. vol. 69, 2002.
- Galtung, Johan. "Twenty-Five Years of Peace Research: Ten Challenges and Some Responses." *Journal of Peace Research*. vol. 22, no. 2, 1985.
- Jinming, Li and Li Dexia. "The Dotted Line on the Chinese Map of the South China Sea: A Note." *Ocean Development and International Law*. vol. 34, no. 3-4, 2003.
- O'Hanlon, Michael. "The Long-Term Basis for a U.S.-Korea Alliance." *The Washington Quarterly*. vol. 41, no. 4, 2019.
- O'Hanlon, Michael and Mike Mochizuki. "Toward a Grand Bargaining with North Korea." *The Washington Quarterly*. vol. 26, no. 4, 2003.
- Harrison, Selig S. "Time to Leave Korea?" *Foreign Affairs*. vol. 80, no. 2, 2001.

- Nye, Joseph. “East Asian Security: The Case for Deep Engagement.”
Foreign Affairs. vol. 74, no. 4, 1995.
- Pompeo, Michael R. “Confronting Iran: The Trump Administration’s
 Strategy.” *Foreign Affairs*. vol. 97, no. 6, 2018.
- Stanton, Joshua, Sung-Yoon Lee, and Bruce Klingner. “Getting
 Tough on North Korea: How to Hit Pyongyang Where It
 Hurts.” *Foreign Affairs*. vol. 96, no. 3, 2017.
- 友辉. “中国人民志愿军名称的由来.” 『福建党史月刊』. 6期, 1991.
- 李熙玉. “韓中關係的新轉折.” 『成均中國觀察』. 16期, 2016.

3. 기타 자료

- 『경향신문』.
 『동아일보』.
 『로동신문』.
 『매일경제』.
 『서울신문』.
 『연합뉴스』.
 『인민일보』.
 『조선중앙통신』.
 『중앙일보』.
 『통일뉴스』.
 『프레시안』.
 『한겨레』.
 『한겨레21』.
 『헤럴드경제』.
 『MK뉴스』.
 38 North,

Bloomberg.

Fox News.

NPR.

Politico.

Reuters.

The Atlantic.

The New York Times.

The Washington Post.

VOA.

VOX.

국방부 <<https://www.mnd.go.kr>>.

다유신문 <<http://culture.dwnews.com>>.

신화통신 <<http://www.xinhuanet.com>>.

연합백과 <<http://oh.yna.co.kr>>.

외교부 <<http://www.mofa.go.kr>>.

인민망 <<http://world.people.com.cn>>.

제주평화연구원 <<https://www.jpi.or.kr>>.

조선민주주의인민공화국 외무성 <www.mfa.gov.kp>.

중국신문망 <<http://www.chinanews.com>>.

중국인민공화국 중앙인민정부 <<http://www.gov.cn>>.

중화인민공화국 외교부 <<https://www.fmprc.gov.cn>>.

청와대 <<https://www.president.go.kr>>.

통일부 북한정보포털 웹사이트 <<https://nkinfo.unikorea.go.kr>>.

한국경제 <<https://www.hankyung.com>>.

행정안전부 국가기록원 <<http://theme.archives.go.kr>>.

Atlantic Council <<https://www.atlanticcouncil.org>>.

Axios <<https://www.axios.com>>.

Caribbean Atlas <<https://atlas-caraibe.certic.unicaen.fr>>.

Cato Institute <<https://www.cato.org>>.
Foreign Policy <<https://foreignpolicy.com>>.
Google <<https://www.google.com>>.
IAEA <<https://www.iaea.org>>.
Le Monde Diplomatique <<https://mondediplo.com>>.
MFO <<https://mfo.org/en>>.
National Security Archive <<https://nsarchive.gwu.edu/>>.
Pasaportecolombiano <<https://pasaportecolombiano.wordpress.com>>.
President of Russia <<https://en.kremlin.ru>>.
Semana <<https://www.semana.com>>.
The White House <<https://www.whitehouse.gov>>.
UN <<https://www.un.org/>>.
United States Institute of Peace <<https://www.usip.org>>.
United States Senate Committee on Armed Services <<https://www.armed-services.senate.gov>>.
U.S. Department of State <<https://www.state.gov>>.
U.S. Embassy & Consulate in Korea <<https://kr.usembassy.gov>>.
Wikipedia <<https://en.wikipedia.org/wiki>>.
박정은 참여연대 사무처장 인터뷰 (2019.10.2., 평화네트워크).
필립 젤리코 인터뷰 (2019.3.20., 평화네트워크).
국방부 보도자료. (2019.8.14.).
구갑우. “판문점 선언’ 3항에 대한 또 하나의 해석.” 『IFES현안진단』, 제78호, 2018.
김덕주. “한반도 평화협정의 특수성과 주요 쟁점.” 『주요국제문제분석』, 19호, 2018.
김동성·이성룡. “한강하구의 복원과 활용: 경기도의 주요 과제.” 『이슈 & 진단』, 342호, 2018.
김동엽. “한미동맹 관련 미국의 입장.” (통일연구원 서면자문 자료, 2019.

- 10.22.).
- 신범식. “다자안보협력 체제의 개념과 현실: 집단안보, 공동안보, 협력 안보를 중심으로.” 『JPI 정책포럼』. 제9호, 2015.
- 신창훈. “이어도 문제의 본질과 우리의 대응.” 『아산정책연구소 이슈브리핑』. 2014.
- 이삼성. “북한 핵 문제 평화적 해결의 방향: 한반도 평화협정과 동북아시아 비핵무기지대화.” 『JPI 정책포럼』. no. 12, 2017.
- 이상근. “트럼프 행정부의 주한미군 관련 입장.” (통일연구원 서면자문자료, 2019.10.18.).
- 이수형. 통일연구원 서면 자문자료 (2019.10.13.).
- 이희욱. “중국의 새로운 한반도 통일논의.” 『KINU통일+』. vol. 1, no. 4, 2015.
- 정경영. “유엔사의 기능강화 추세와 전작권 전환 이후 역할.” 『EAI 논평』. 2019.
- 조대현. “아세안 창설 50년의 성과와 과제.” 『POSRI 이슈리포트』. 2017.
- 중국 베이징 사회과학원 간담회 자료 (2019.7.16.).
- 중국 베이징 전문가 자문회의 자료 (평화네트워크, 2019.10.22.).
- 통일연구원 국제세미나 자료 (2019.8.30.).
- 통일연구원 자문회의 자료 (2019.9.10.).
- 통일연구원 방미 자료 (2019.3.21.).
- 박종철. “한반도 평화협정을 둘러싼 시진핑 정부의 의지와 능력.” (통일연구원 국제세미나 발표자료, 2019.8.30.).
- 우정엽. “한반도 평화협정 체결 시 쟁점과 과제: 미국의 인식에 대해.” (통일연구원 국제세미나 발표자료, 2019.8.30.).
- 조한범. “신한반도체제의 비전과 목표.” (2019 통일연구원 학술회의 자료, 2019.5.24.).
- 진징이. “한반도 평화체제 구축과 중국의 입장.” (통일연구원 국제세미나 발표자료, 2019.8.30.).

Snyder, Scott. “The Establishment of a Peace Regime on the Korean Peninsular: American View.” (통일연구원 국제세미나 발표자료, 2019.8.30.).

최근 발간자료 안내

연구보고서

2017년도 연구보고서

<연구총서>

2017-01	북한인권 피해구제 방안과 과제 - 인도에 반한 죄를 중심으로 -	이규창 외	11,500원
2017-03	2017 남북통합에 대한 국민의식조사	박주화 외	12,000원
2017-04	통일 이후 통합방안: 민족주의와 편익을 넘어선 통일담론의 모색	이상신 외	8,500원
2017-05	대북·통일정책 관련 주요 쟁점과 정책추진방향	민태은 외	9,500원
2017-06	북한이탈주민의 교육, 복지, 그리고 시민권에 대한 인식	민태은 외	13,000원
2017-07	전환기 남북관계 발전 추진 방안	조한범 외	7,500원
2017-08	한반도 평화로드맵 실천전략	홍 민 외	7,000원
2017-09	북한 주민들의 복지와 시장화	임강택	8,000원
2017-10	한반도 평화체제 구상과 대북정책	정성윤 외	8,000원
2017-11	평양과 해산, 두 도시 이야기: 북한 주민의 삶의 공간	조정아, 최은영	9,500원
2017-12	북중관계 주요분야별 현황 분석	임강택 외	12,000원
2017-13	트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응	김상기 외	11,000원
2017-14	동맹의 진화와 글로벌 파트너십	정구연 외	7,000원
2017-15	북한인권 정책환경 분석	한동호 외	7,500원
2017-16	북한 재난협력 방안과 과제	임예준, 이규창	9,000원
2017-17	김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로	박영자	13,000원
2017-18	김정은 정권 5년의 북한경제: 경제정책을 중심으로	홍제한	7,500원
2017-19	김정은 정권의 통치 테크놀로지와 문화정치	홍 민	6,000원
2017-20	김정은 정권의 핵전략과 대외·대남 전략	정성윤	6,500원
2017-21-01	뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(1부)	전병근 외	9,500원
2017-21-02	뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(2부)	전병근 외	9,500원
2017-22-01	주변국 국경안보: 이론과 실제	현승수 외	10,000원
2017-22-02	주변국 국경안보: 사례와 검증	현승수 외	9,500원
2017	사회권의 관점에서 본 북한인권	북한인권연구센터 편	13,500원

<정책연구시리즈>

2017-01	지속가능한 통일·대북정책: 환경 분석과 추진방향	이규창 외
2017-02	통일국민협약 추진방안	조한범, 이우태

2017-03	동서독 통일과정에서 서독정부의 대동독정책 연구	이상신 외
2017-04	대북제재 국면에서 남북교류협력 추진 방안	임강택, 홍제환
2017-05	평화와 번영의 한반도: 정책목표와 추진방향	이규창 외

〈Study Series〉

2017-01	Implications of North Korea's Nuclear Advancement and Response Measures	Chung, Sung-Yoon et al.
2017-02	Study on Changing Trend of Human Rights Institution and Situation in North Korea	Rim, Ye Joon et al.
2017-03	Advancement of Science and Technology and North Korea's Asymmetric Threat: Rise of Cyber Warfare and Unmanned Aerial Vehicle	Chung, Kuyoun·Lee, Kitae
2017-04	Study on North Korean Defectors' Perception about Democracy and the Market Economy	Kim, Soo-Am et al.

2018년도 연구보고서

〈연구총서〉

2018-01	평화의 심리학: 한국인의 평화인식	박주화 외 19,000원
2018-02	사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안	이규창 외 14,000원
2018-03	남북관계 발전과 북한주민 의식 변화	성기영 외 10,500원
2018-04	국경협력의 가능성과 미래	이기태 외 9,000원
2018-05	북한과 주변국의 국경안보	이기태 외 8,000원
2018-06	중국 초국경 경제협력 연구: 통일 한반도 국경안보에 대한 시사점	현상백 외 12,000원
2018-07	KINU 통일의식조사 2018: 남북평화 시대의 통일의식	이상신 외 11,000원
2018-08	한반도 비핵·평화체제 구축과 남북관계 전략	조한범 외 8,000원
2018-09	북한의 주민 이탈과 법적 대응	박영자 외 11,500원
2018-10	'하나의 시장' 형성을 위한 시장친화적 남북경제협력방식의 모색	임강택 외 9,500원
2018-11	한반도 평화통일을 위한 글로벌 네트워크 전략	김진하 외 9,500원
2018-12	북한 민생 실태 및 협력 방안	홍제환 외 9,000원
2018-13	북핵위기와 북미 간 전략환경 인식	이우태 외 11,000원
2018-14	북한의 핵전략 분석	홍우택 외 6,500원
2018-15	제재 국면에서의 주민의 인권	도경옥 외 10,000원
2018-16	한반도 평화와 남북협력 종합연구(총괄보고서)	김상기 외 5,500원
2018-17	북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략	정성운 외 21,000원
2018-18	동북아 플러스 책임공동체 형성 방안	이기태 외 12,000원
2018-19	북한 변화 실태 연구: 시장화 종합 분석	홍민 외 20,500원
2018-20	한반도 평화체제 구축과 한미관계	김상기 외 10,000원

2018-21	북한에서 국가-사회관계 양상 연구	한동호 외 14,000원
2018-22	김정은 시대 북한의 국가기구와 국가성	박영자 외 13,500원
2018-23	북한 군사경제 비대화의 원인과 실태	오경섭 외 12,000원
2018-24	한반도 평화변영과 남북중 협력방안	정은이 외 9,500원
2018-25	중국 시진핑 2기 지도부 구성과 대외정책 전망	신중호 8,500원
2018-26	2030 미중관계 시나리오와 한반도	신중호 외 12,000원

〈정책연구시리즈〉

2018-01	김정은 시대 북한 경제사회 8대 변화	박영자 외
2018-02	2018년 미국 중간선거 평가와 미국의 향후 대외정책 전망	민태은 외
2018-03	대북 제재 현황과 완화 전망	서보혁 외
2018-04	지자체 남북교류협력사업의 평가지표와 발전방향	나용우 외

〈Study Series〉

2018-01	The Implementation Strategy of the Establishment for Peaceful Community on the Korean Peninsula	Hong, Min·Cho, Han-Bum·Park, Ihn-Hwi
2018-02	2017 Survey of Inter-Korean Integration	Park, Juhwa·Rhee, Minkyu·Cho, Won-Bin
2018-03	North Korean Economy in the Kim Jong-un Regime	Hong, Jea Hwan
2018-04	Peace Regime of the Korean Peninsula and North Korean Policy	Chung, Sung-Yoon·Lee, Moo Chul·Lee, Soo-hyung
2018-05	Eight Changes in North Korean Economy and Society under the Kim Jong Un Regime	Park, Young-Ja et al.

2019년도 연구보고서

〈연구총서〉

2019-01	트럼프 행정부의 안보전략과 한반도 평화체제의 전망: 미국의 적대국 관계정상화 사례와 한반도에 주는 시사점	이기태 외 8,000원
2019-02	남북관계 2023: 도전요인과 대북정책 추진방향	김갑식 외 17,500원
2019-03	한반도 평화협정의 법적 쟁점과 과제	도경욱, 안준형 8,500원
2019-04	한반도 평화체제 구축을 위한 국제협력	이재영, 김주리 8,000원
2019-05	화해협력 이론과 사례 그리고 한반도	서보혁 외 12,000원
2019-06	한반도 평화체제 구축을 위한 한중협력방안	이재영 외 11,500원
2019-07	북한 여성의 일상생활과 젠더정치	조정아 외 11,000원
2019-08	북한 변화의 변수와 경로: '핵문제'와 '개혁·개방'의 조합을 중심으로	박영자 외 11,000원
2019-09	남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로	이무철 외 15,000원

2019-10	뉴노멀시대 미중관계 변화와 한국의 대북·통일전략	신중호 외	18,000원
2019-11	남북한 인도협력 방안과 과제: 인도·개발·평화의 트리플 넥서스	홍석훈 외	9,000원
2019-12	남북 사회문화교류 활성화를 위한 교류거버넌스 구축방안: 체육교류를 중심으로	이우태 외	9,000원
2019-13	분권형 대북정책 추진 전략과 실천과제: 대북교류협력정책의 지속가능성 제고 방안을 중심으로	나용우 외	10,000원
2019-14	북한 외교정책: 정책패턴과 북핵외교 사례분석	김진하 외	10,000원
2019-15	김정은 정권 핵심집단 구성과 권력 동학	오경섭 외	9,500원
2019-16	북한이탈주민 가치적응 실태연구: 지역사회통합 중심으로	김수경 외	7,500원
2019-17	변화하는 통일환경에 따른 대북·통일정책 개선과제: 신한반도체제 구상을 중심으로	조한범 외	14,500원
2019-18	남북교류협력 재개 과정에서의 신변안전 보호에 관한 연구 - 영사접견 기능의 제도화를 중심으로 -	이규창 외	11,500원
2019-19	국민과 함께하는 통일·대북 정책	이상신 외	24,000원
2019-20	한반도 평화와 남북 협력 종합연구 총론: 평화·경제·화해 협력 구상	서보혁	10,000원
2019-21	한반도 평화체제 관련 쟁점과 이행방안	서보혁 외	14,000원
2019-22	2019 한국인의 평화의식	박주화 외	19,000원
2019-22-01	평화의의식 문항별 분석	박주화	18,500원
2019-22-02	평화의의식 문항별 테이블	박주화	14,500원
2019-23	평화교육의 실태와 쟁점: 통일교육과의 접점을 중심으로	조정아 외	12,000원
2019-24	북한 실태 연구: 도시경제의 네트워크와 로지스틱스	홍 민 외	21,500원
2019-25	김정은 시대 서부 주요 도시의 기업현황 및 가동률 결정요인 분석	정은이 외	14,000원
2019-26	남북경협 발전 잠재력과 정책 과제	김석진, 홍제환	10,000원
2019-27	한반도 평화·번영 실현을 위한 국경 협력	현승수 외	14,000원
2019-28	한반도 접경국과의 초국경 관광·교통 협력	최창호 외	10,000원
2019-29	주변국의 사이버 환경과 한반도 평화체제 구축	채재병 외	8,500원
2019	제3세대 인권과 북한	인도협력연구실 편	16,500원

<정책연구시리즈>

2019-01	한반도 평화협정문 구성과 제안	김상기 외
2019-02	국제전략환경의 변화와 한국의 신남방정책	이기태, 배정호
2019-03	국제 비교를 통해 본 북한의 생활수준	김석진, 홍제환
2019-04	급변하는 동북아 정세가 한국인의 주요 안접국가 인식에 미치는 영향: 한미동맹과 한일관계를 중심으로	이상신 외

<Study Series>

2019-01	North Koreans' Current Living Conditions Based on UNICEF Survey Results: With a Focus on the Status of Infant Nutrition	Hong, Jea Hwan
---------	--	----------------

- 2019-02 The Impact of Sanctions on the Enjoyment of Human Rights
Do, Kyung-ok·Baek, Sangme
- 2019-03 South Koreans' Perception on Peace: With a Focus on Peace, War,
the Way Peace is Realized, and the Attitude for Inter-Korean Reconciliation
Kim, Kap-Sik·Park, Juhwa

KINU Insight

2017-01	북한의 핵·미사일 관련 주요 활동 분석	홍 민
2017-02	중국의 19차 당 대회 평가와 정책적 고려사항	전병곤
2017-03	북한 노동당 중앙위원회 제7기 제2차 전원회의 평가 및 권력구조 전망	박영자
2018-01	2018년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍 민 외
2019-01	2019년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍 민 외
2019-02	김정은 정권의 정보화 실태와 특징: ICT 부문을 중심으로	정은미
2019-03	미국의 INF조약 탈퇴 의미와 트럼프 행정부의 군사·안보 전략에 대한 함의	김주리
2019-04	'우리 국가제일주의'의 문화예술적 표상과 시사점	이지순
2019-05	중국의 4차 산업혁명과 북한에 주는 함의	이재영
2019-06	한반도 국제정세의 역동성과 한국의 대응 방향	서보혁
2019-07	신한반도 체제 구상의 이해	조한범
2019-08	최근 한반도 정세 평가와 정책 과제	김갑식 외

북한인권백서

북한인권백서 2016	도경옥 외	18,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2016	도경옥 외	22,500원
북한인권백서 2017	도경옥 외	20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2017	도경옥 외	24,500원
북한인권백서 2018	한동호 외	20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2018	한동호 외	24,000원
북한인권백서 2019	김수경 외	20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2019	김수경 외	24,500원

연례정세보고서

2016	통일환경 및 남북한 관계 전망 2016~2017	통일연구원
2017	통일환경 및 남북한 관계 전망 2017~2018	통일연구원
2018	2019 한반도 정세 전망	통일연구원

정기간행물

통일정책연구, 제25권 1호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 1 (2016)	10,000원
통일정책연구, 제25권 2호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 2 (2016)	10,000원
통일정책연구, 제26권 1호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 1 (2017)	10,000원
통일정책연구, 제26권 2호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 2 (2017)	10,000원
통일정책연구, 제27권 1호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 1 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제27권 2호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 2 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제28권 1호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 1 (2019)	10,000원
통일정책연구, 제28권 2호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 2 (2019)	10,000원

기타

2016	북한 내 고문 및 비인도적 처우	한동호 외
2016	Torture and Inhumane Treatment in North Korea	Han, Dong-ho et al.
2016	북한 여성·아동 인권 실태	도경옥 외
2016	Human Rights Situation of Women and Children in North Korea	Do, Kyung-ok et al.
2016	러시아 사할린 지역의 북한 노동자	이애리아 외
2017	북한 내 아동의 자유	한동호 외
2017	Freedom of Movement in North Korea	Han, Dong-ho et al.
2017	러시아 모스크바 및 상트페테르부르크 지역의 북한 노동자	이애리아 외
2018	한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집	박주화, 윤혜령 53,500원
2018	북한의 건강권	이금순 외
2018	The Right to Health in North Korea	Lee, Keumsoon et al.
2018	미·중·일·러 한반도 정책 연구 네트워크 다이렉토리	김진하 외

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적·주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, International Journal of Korean Unification Studies, 단행본 시리즈인 연구총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8293, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

한반도 평화체제 관련
쟁점과 이행방안

 통일연구원

값 14,000원



ISBN 978-89-8479-967-7